

## 미 재무부의 은행권 금융규제 개편 권고안의 주요 내용

## I. 개요

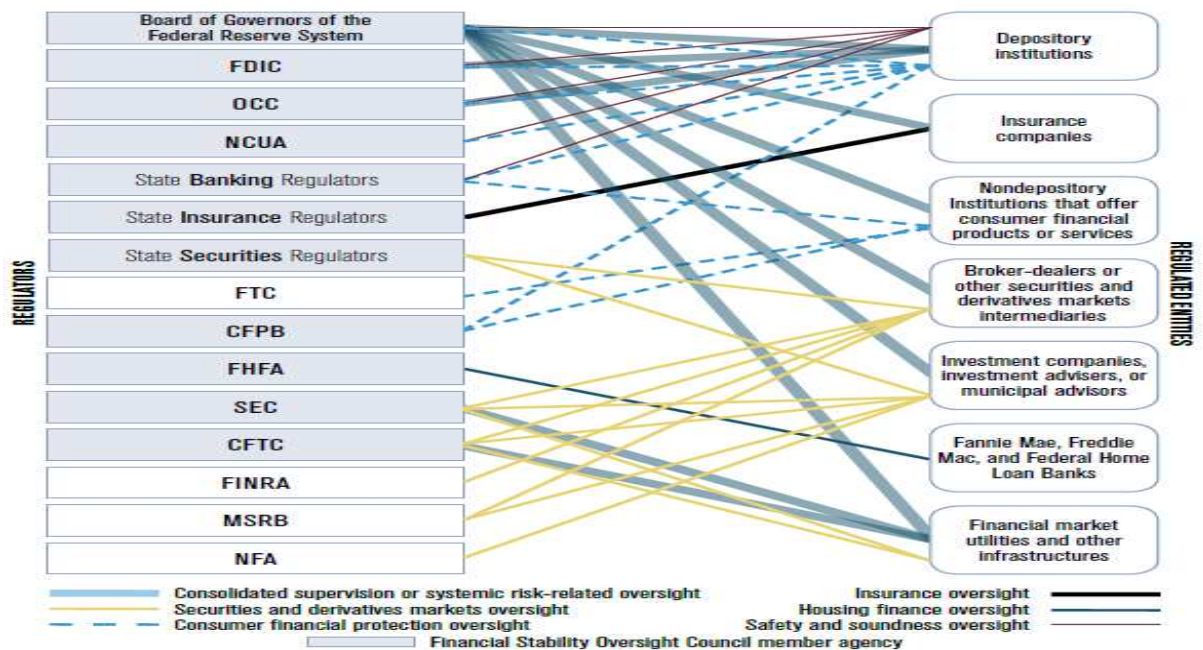
- 미 재무부는 지난 6.12일 **은행권의 금융규제 개편 권고안**을 담은 보고서 (“A Financial System That Creates Economic Opportunities – Banks and Credit Unions”)를 트럼프 대통령에게 제출
- 동 보고서는 트럼프 대통령이 공약인 금융규제 완화를 위해 **금융규제의 핵심원칙(Core Principles\*)**을 발표하고 이에 부합하는 **도드-프랭크법\*\*** 개편 등 개선방안을 재무부가 마련토록 지시(17.2월 행정명령)한 데 따른 것임
- \* A. 미 국민에게 금융의사결정권 부여, B. 공적자금이 투입되는 구제금융 방지, C. 경제성장 촉진 및 금융시장 활력 제고, D. 미국기업의 경쟁력 제고, E. 국제 금융규제 협상에서 미국의 이익 제고, F. 규제의 효율성 및 효과성 제고, G. 금융 감독기관의 책임성 복원 및 금융감독체계 합리화
- \*\* 금융위기 이후 금융회사에 대한 규제·감독 강화(위험자산 투자규제(볼커룰) 등), 금융 감독기구 개편(소비자금융보호청 신설) 등을 내용으로 제정(2010년)된 금융개혁법
- 미 재무부는 **금융안정감독위원회(FSOC ; Financial Stability Oversight Council)** 구성 기관\*, 금융회사, 소비자단체, 학계 등과의 논의를 거쳐 동 보고서를 마련
- \* 연준, 통화감독청(OCC), 소비자금융보호국(CFPB), 증권거래위원회(SEC), 연방예금보험공사(FDIC), 상품선물거래위원회(CFTC), 연방주택재정국(FHFA), 전국신용협동조합감독청(NCUA) 등
- 금융규제 개편의 대상을 **은행권**(저축은행, 신용협동조합 등이 포함된 Depository Sector), **자본시장**, **자산운용보험**, **비은행금융기관** 등 네 부문으로 구분하고 금번에 은행권에 관한 사항을 우선 발표
- 자본시장 등 나머지 세 부문의 경우 순차적으로 보고서를 발표할 예정
- 한편 미 재무부는 4.21일 트럼프 대통령이 지침(Presidential Memorandum)을 통해 지시한 OLA\* 규정, FSOC의 비은행금융기관 SIFI 지정 절차에 대한 검토는 추후에 별도로 이루어질 예정이라고 언급
- \* Orderly Liquidation Authority : 도드-프랭크법 제2장(Title II)의 주요 규정으로 시스템상 중요한 금융회사(SIFI) 및 관련 자회사가 파산할 경우 연방예금보험공사가 이를 인수한 뒤 추후 매각할 수 있도록 함

## II. 권고안의 주요 내용

### (규제체계 개편)

- 규제 중첩(overlap), 중복(duplication), 단편화(fragmentation)를 줄이고 규제기관 간 협력 및 조정을 촉진
  - 유사한 임무를 수행하는 규제기관들을 통합하고 규제기관의 책무를 보다 명확히 규정하며 이사회, 위원회 등의 감시(oversight)를 통해 규제기관의 책임성을 제고
  - FSOC의 권한을 확대하여 다수의 기관 사이에 다툼이 있거나 규제가 중복되는 이슈에 대해서는 FSOC가 선도 규제기관(lead regulator)을 지정토록 하는 등 규제기관 간의 역할 조정 및 감독방향 설정의 기능을 수행하도록 조치
    - 또한 규제기관 간 정보공유와 협력을 촉진하는 방향으로 FSOC를 개편
  - OFR(금융연구소, Office of Financial Research)의 효과성과 책임성이 제고되도록 동 조직의 구조와 역할을 개편
    - OFR을 재무부 소속으로 하여 재무장관이 소장을 임명하고 재무부가 예산을 배정, 통제하도록 함

미국의 현행 금융규제 체계



자료 : 「A Financial System That Creates Economic Opportunities – Banks and Credit Unions」

## (자본 및 유동성 규제 개선)

### □ 스트레스 테스트\*의 대상이 되는 자산 기준을 은행 규모 등에 따라 완화

\* 연준이 대형 은행지주회사(Bank Holding Company)에 대해 자본적정성, 경제금융여건 악화시 자본구조의 안정성, 자본배분계획 등에 대해 매년 평가하는 **CCAR**(Comprehensive Capital Analysis and Review)과, 연준 등 감독기관(연준이 OCC, FDIC와 협의)과 은행지주회사가 **도드-프랭크법**에 따라 매년 각각 실시하는 **DFAST**(Dodd Frank Act Stress Test) 두 가지 유형이 있음

#### ○ 도드-프랭크법에 따른 은행지주회사 주관(company-run)의 스트레스 테스트(DFAST) 대상 기관의 **총자산 기준(threshold)**을 기존의 100억달러 초과에서 500억달러 초과로 **상향조정**

— 또한 감독기관은 은행의 리스크와 업무 복잡성 정도에 따라 총자산 기준을 500억달러보다 더 높은 수준으로 상향조정할 수 있는 권한을 보유

— 감독기관이 설정하는 **시나리오 수**를 기존의 3개(Baseline, Adverse, Severely Adverse)에서 2개(Baseline, Severely Adverse)로 축소하고 은행이 시나리오를 직접 설정하여 추가로 실시하는 **mid-year DFAST**는 폐지

#### ○ 도드-프랭크법 section 165의 “enhanced prudential standards\*”가 적용되는 은행지주회사의 총자산 기준(현재 500억달러)을 상향조정하고, 이에 맞추어 **CCAR** 대상 자산기준(현재 500억달러)도 **상향조정**하는 한편 CCAR 실시주기를 매년에서 격년으로 변경

\* 감독기관 주관의 스트레스 테스트 실시, 정리계획(resolution plan) 보고 등 금융여건 악화시의 금융안정에 대한 리스크를 축소하기 위한 방안이 주된 내용임

— CCAR 결과 은행에 과도한 자본확충이 요구되는 결론이 나지 않도록 질적·양적 평가 과정에서의 가정(assumption), 모델링 등을 재평가하고 개선

### □ **LCR**(Liquidity Coverage Ratio) 규제는 **G-SIB**(Global-Systemically Important Bank\*)에만 적용하고 G-SIB이 아닌 글로벌 은행지주사에 대해서는 LCR 규제를 완화

\* 금융안정위원회(FSB; Financial Stability Board)가 바젤은행감독위원회(BCBS) 등과 협의하여 선정

### □ **living will\*** 제출 주기를 연간에서 격년으로 변경하고 제출대상 기관의 **자산 기준**을 enhanced prudential standards 기준 변경에 맞추어 상향조정

\* living will은 자산 500억달러 이상의 은행지주회사와 FSOC에 의해 지정된 비은행금융기관으로 하여금 주기적으로 정리계획(resolution plan)을 연준과 예보에 제출하여 감독을 받도록 하는 제도로 living will에는 유사시 신속하고 질서있는 정리를 위한 전략이 포함되어야 함

#### ○ living will 절차에서 연방예금보험공사(FDIC)의 관여를 배제하며, 연준은 제출된 living will에 대한 심사 및 피드백을 6개월 이내에 완료

## (경제성장을 촉진하도록 가계와 기업에 대해 신용을 제공)

- 자본 및 유동성 규제 완화는 금융기관의 안전성 및 건전성을 적정 수준에서 유지하는 가운데 은행의 **대출여력**을 **확충**하는 데 목적이 있는 만큼 미 재무부는 특히 **중규모 은행과 지역은행**(community bank)에 대한 자본규제를 재검토하여 규제부담을 축소할 것을 권고
- **소비자금융보호국(CFPB)**이 소비자의 신용접근성과 금융혁신을 제약하지 않고 특히 소형 금융기관에 대해 과도한 컴플라이언스(compliance) 부담을 지우지 않도록 동 조직을 개편
  - CFPB 국장을 대통령이 해임할 수 있도록 하거나 CFPB를 **위원회** 또는 **이사회 조직**으로 재편하고, CFPB에 대한 자금지원은 매년 의회의 승인을 거치도록 함으로써 CFPB에 대한 **의회의 감시**(oversight) 기능을 강화
  - 금융기관에 대한 **과도한 조사와 강제조치**(enforcement actions)가 이루어지지 않도록 하고 강제조치 이전에 금융기관이 CFPB로부터 적절한 법규 해석을 제공받도록 함
- **대출 관련 규제**의 중복은 특히 중규모 은행, 지역은행에 많은 부담을 지우고 있는데 이들 은행의 주택담보대출(residential mortgage), leveraged lending\*, 중소기업 대출 등에 있어서 규제관련 **비용**을 축소

\* 피인수기업의 자산을 담보로 하는 M&A자금 대출, 부채가 많은 기업에 대한 대출 등

## (시장 유동성 개선)

- **보완 레버리지비율**(SLR, Supplementary Leverage Ratio) 및 **강화된 보완 레버리지비율**(eSLR, enhanced SLR)의 산정 기준을 완화하여 동 규제가 시장 유동성 및 저위험 자산에 미치는 부정적인 영향을 축소
  - \* 2018년부터 시행되는 바젤 III에 포함되는 레버리지비율 규제로 총 익스포저(난내항목 + 난외항목) 대비 기본자본(Tier 1 자본)의 비율을 3% 이상으로 유지토록 함
$$\text{보완레버리지비율} = \frac{\text{기본자본(Tier 1 자본)}}{\text{총익스포저(난내항목 + 난외항목)}} \geq 3\%$$
  - \*\* 미국의 G-SIB에 대해서는 SLR보다 강화된 5%의 레버리지비율(eSLR)을 적용하고 G-SIB의 자회사중 부보대상 예금취급기관(insured depository institution subsidiary)에 대해서는 6%의 강화된 레버리지비율(eSLR)을 적용
- 레버리지 비율 산정시 분모(총익스포저)에서 중앙은행 예치금, 미 국채, 중앙청산 파생상품(centrally cleared derivatives) 거래의 초기 증거금(margins) 등을 제외

- 불커를\*과 관련된 금융기관의 과도한 컴플라이언스 부담은 시장 유동성에 불필요한 영향을 미치므로 이를 개선

\* 은행이 자기자금으로 채권, 주식, 파생상품 등 고위험 금융상품에 투자하는 자기자본거래(proprietary trading)를 금지

- 자산규모 100억달러 이하인 은행과 자산규모가 100억달러를 상회하더라도 거래 자산 및 부채 규모가 일정 수준을 넘지 않는 은행의 경우 불커들의 적용대상에서 제외

- 자기자본거래(proprietary trading)의 정의를 단순화\*하는 한편 은행이 보다 간편하게 리스크를 헤지하고 시장조성 활동을 할 수 있도록 허용\*\*

\* 60일 이내로 보유하고 있는 포지션은 자기자본거래로 간주하는 내용 삭제 등

\*\* 시장조성(market making) 활동에 대한 지나친 규제는 특히 스트레스 시기에 시장의 유동성 리스크를 증대시킬 수 있다는 평가에 따른 것임

- 불커들과 관련된 5개 규제기관(FRB, FDIC, OCC, SEC, CFTC)의 금융기관에 대한 지도 및 규제의 일관성을 유지하고 기관간 협조를 강화

#### (지역은행과 신용협동조합에 대한 규제 완화)

- 지역은행(community bank)에 대해 자산규모 10억달러 미만인 경우 바젤 III의 리스크 기반(risk-based) 자본규제를 면제

- 신용협동조합(Credit Union)에 대한 전국신용협동조합감독청(NCUA)의 스트레스 테스트 요구조건을 기존의 자산규모 100억 달러에서 500억달러로 상향조정

#### (기 타)

- 국제금융규제 기준을 미국 금융산업 및 미국인의 수요에 맞춰 수정하여 미국의 이익을 증진하고 글로벌 경쟁력을 강화

- 규제기관들은 특히 경제적으로 중요한 규제와 관련하여 비용편익 분석을 엄격히 실시하고 이에 대한 공공의 의견을 수렴

- 미국에서 영업하는 외국계은행 역시 미국 은행지주회사와 마찬가지로 수정된 규제를 받도록 하여 미국 은행시스템에 대한 외국인 투자를 장려

### Ⅲ. 후속 조치 및 시장의 평가

---

- 그간 미국의 금융규제 강화는 **바젤 Ⅲ**와 **도드-프랭크법**을 통해 이루어졌는데 전자는 규제기관들의 규정을 통해, 후자는 의회를 통해 시행되기 때문에 금번 권고안이 이행되려면 사안별로 **규정(regulation)**, **입법(legislation)** 등의 과정을 거칠 필요
  - 감독(supervision) 사안\*은 기존 규제체계 하에서 바로 이행이 가능하나 보다 광범위하고 의미있는 정책변경은 정식으로 **규정(regulation)** 제·개정 절차를 거칠 필요가 있으며 재무부 **권고안의 대부분\*\***이 이에 해당
    - \* CCAR 스트레스 테스트의 모델링 수정 등
    - \*\* CCAR 스트레스 테스트 절차, 자본·유동성·레버리지 기준 변경, 불커룰의 주요 변경 등
  - 기존 법률과 상충되는 변경은 의회의 **입법(legislation)**이 이루어질 필요가 있는데 **권고안의 일부\***가 이에 해당
    - \* CFPB·FSOC 개편, 스트레스 테스트·living will·불커룰 적용 면제 등
- **의회**를 거쳐야 하는 사안은 이행 가능성이 비교적 낮으나 규제기관의 **규정 제·개정**이 필요한 사안은 상당수가 추진 가능할 것으로 예상 (Goldman Sachs)
  - 도드-프랭크법의 대체법안인 **CHOICE Act**가 하원을 통과(6.8일)하였으나 상원에서의 통과여부는 **불투명한 상황**
    - 상원 통과를 위해서는 상원의원 60명의 찬성이 필요한데 CHOICE Act가 양당의 지지를 얻기가 쉽지 않으며 법안을 완화하여 통과시키려 할 경우 재무부의 입법 권고안 내용 대부분이 포함되지는 못할 수 있음
  - 반면 **규정** 관련 사안의 경우 트럼프 대통령이 권고안에 동의하는 인사를 규제기관장 등에 임명할 것이므로 상당수 권고안이 결국 **이행될 가능성**
    - 다만 규정 절차는 관련 핵심인사가 신규 임명\*된 이후에 본격적으로 이루어질 가능성이 있어 **금융규제 개편은 점진적으로 진행될 것으로 예상\*\***
      - \* 연준 감독담당 부의장 등 공석인 연준 이사, 임기가 곧 만료되는 연준 의장(2018.1월), FDIC 의장(2017.11월), CFPB 국장(2018.7월) 등
      - \*\* 연준 내에서만 규정 작업이 필요한 CCAR 등의 경우 일단 감독담당 부의장이 임명되면 신속히 진행될 가능성이 있는 반면 여러 금융규제기관이 공동으로 규정 제정을 해야 하는 대부분의 자본 및 유동성 규제의 경우 금년중 많은 진전이 있기 어려움