

금융 VIP 시리즈

Vision, Insight and Policy

2011-01

# 금융안정 분담금(은행세) 도입과 정책방향

2011. 3



한국금융연구원  
KOREA INSTITUTE OF FINANCE



**한국금융연구원**  
KOREA INSTITUTE OF FINANCE

〈집필진〉

- 
- |                        |              |                  |
|------------------------|--------------|------------------|
| ▶ 박성욱 연구위원(국제·거시금융연구실) | 02-3705-6397 | swpark@kif.re.kr |
| ▶ 김영도 연구위원(금융시장·제도연구실) | 02-3705-6331 | ydkim@kif.re.kr  |

# CONTENTS

---

요약	2
I. 서론	4
II. 은행세 도입 논의	5
1. 은행세의 개념	
2. 각국의 도입 관련 동향	
3. 금융권 분담금 도입 관련 국제 공조	
III. 국내 도입 방향	14
1. 은행세 도입목적 및 주요 이슈	
2. 도입 방안별 영향	
IV. 맺음말	32

- 글로벌 금융위기 이후 세계적으로 다양한 방식으로 논의되고 있는 금융구조 개선 방안 중 하나인 금융기관 분담금(은행세) 도입과 관련된 국제적인 논의가 활발히 전개
  - 우리나라 정부도 거시건전성 부담금을 2011년 하반기부터 도입하겠다고 발표하였으며, 미국, 영국, 스웨덴 등 주요국들도 이미 금융기관 분담금을 도입하였거나 도입을 추진 중
- 2010년 6월 토론토정상회의에서 일반원칙에 대한 합의가 이루어지는 등 금융기관 분담금 도입 필요성에 대한 국제적 공감대는 형성되었으나 각국의 상황 및 입장 차이로 인하여 세부적인 합의안 도출에는 실패
  - 국제적인 합의안 도출은 향후에도 쉽지 않을 전망이다, 이에 따라 우리나라 사정에 맞는 차별적인 금융기관 분담금 도입에 대한 검토 필요
- 국내 금융기관 분담금 도입의 일차적인 목적은 향후 발생할 금융위기에 대비한 기금을 금융기관 부담으로 조성하는 것이며, 이를 통해 금융시스템 안정 등의 목적을 이루는 것이 궁극적 목표
  - 금융시스템 안정을 위해서는 다양한 방식의 규제와 분담금이 상호 보완적으로 발전하는 것이 바람직할 수 있으나 금융기관의 입장에서는 중복 규제에 대한 우려가 있을 수 있음.
  - 그 동안 국내에서는 은행세 도입을 통해 미래의 정리기금으로 활용하는 방식과 외화자금시장 안정용으로 활용하는 방식으로 논의가 전개
- 사전적 정리기금 활용 방안은 현재 국제적인 논의에서 주류를 이루고 있으나 국내 도입시 유사제도의 중복 여부, 금융시장의 영향 및 소비자 전가 문제 등을 고려할 필요

- 현재 국내에서는 특별기여금, 예금보험제도, 금융안정기금 등 은행세와 유사한 제도가 존재하므로 정리기금 마련을 주목적으로 하는 은행세 도입 보다는 유사제도를 개선하여 활용하는 것을 적극 검토할 필요가 있음.
  - 분담금의 목표 기금규모와 적립기간, 부과대상에 따라 상당히 다른 부담 결과를 초래할 것으로 예상되며, 이에 따라 금융권의 수익성 및 영업형태의 변화가 있을 것으로 예상
  - 이 외에도 금융권의 비용전가 문제와 분담금 부과에 따른 전반적인 금융 시장에 미치는 영향이 상당할 전망
- 외화자금시장 안정용으로 활용하는 방식은 국내 특수성을 감안해 추진하되 시장의 영향 등을 고려하여 조성규모 등 기술적 문제를 결정할 필요
- 예비적 동기의 외환보유 유지비용을 수익자인 민간이 일정부분 부담하는 것은 납세자 권익 보호 차원에서 바람직
  - 적립된 기금은 위기시 외화자금 공급원으로 활용하거나 선물환포지션 한도 규제의 보완 수단 등으로 활용이 가능
  - 외화자금시장 안정을 위한 분담금 도입시 국내은행 및 외은지점의 외화 영업의 과도한 확대를 억제하는 수단으로 작용할 것으로 전망
- 현재 은행세 도입과 관련된 국제적 흐름은 각국의 상황에 맞는 제도를 도입하는 것이며, 우리나라의 경우도 금융기관의 부담을 최소화 하면서 금융시스템 안정에 기여할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 현 시점에서 사전적 정리기금 형태의 분담금은 기존 유사제도와 중복 여부와 금융시장에 미치는 영향 등을 고려할 때 도입의 필요성이 크지 않음.
  - 반면 외화자금시장 안정을 위한 분담금은 금융기관의 외채 확대를 억제하고 정부가 부담하고 있는 외환보유액 유지 비용의 일부를 수익자의 금융기관이 부담한다는 차원에서 도입을 검토해 볼 필요가 있음.

# I. 서론

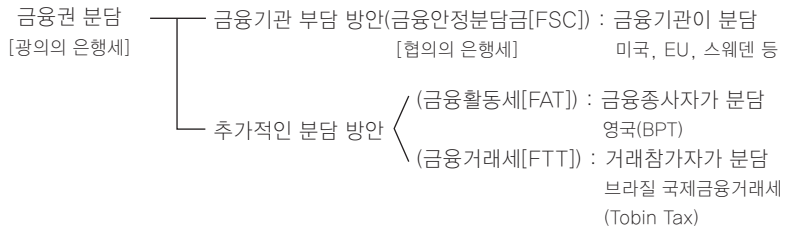
- 글로벌 금융위기 이후 세계적으로 다양한 방식의 금융구조 개선에 대한 논의가 이루어지고 있는 가운데 금융회사에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 규제 방안들이 제시되고 있음.
  - 금융회사의 건전성을 제고하는 방안과 함께 향후 새로운 금융위기가 발생할 경우를 대비하는 방안들이 국제적으로 폭넓게 논의
- 이러한 방안 중 하나인 금융기관 분담금(은행세) 도입과 관련된 다양한 국제적인 논의가 전개되었으며, 2010년 6월 G20 토론토정상회의를 통해 금융기관 분담금 도입의 일반원칙에 대한 합의가 이루어지고 유럽 국가를 중심으로 자국의 정책 사정에 맞는 금융기관 분담금이 도입되고 있음.
- 우리나라 정부도 우리의 경제 여건 및 외환시장 상황을 감안하여 거시건전성 제고, 외화부채의 구조개선, 위기대응능력 강화 등을 목표로 거시건전성 부담금을 2011년 하반기부터 도입하겠다고 발표하였음.
- 본고는 금융기관 분담금 도입을 중심으로 구체적인 내용과 국제적 논의상황을 살펴보고, 이와 관련된 정책방향을 제시
  - 은행세 도입과 관련한 국제논의 결과 국제적으로 일치된 형태보다는 각국의 사정에 맞는 형태로 제도를 도입하기로 결론을 내렸기 때문에, 우리나라의 실정에 맞는 금융기관 분담금의 형태가 무엇인지에 대한 방향설정이 중요함.
  - 따라서 국제적인 논의를 비교함과 동시에 도입시 국내 금융시장에 미치는 영향을 살펴보고 이에 대한 정책방안을 제시

## II. 은행세 도입 논의

### 1. 은행세의 개념

- 은행세(bank levy)는 금융기관 부실 정리에 필요한 재원을 확보하기 위해 금융기관에 부과하는 다양한 형태의 분담금을 의미
  - 현재로서는 특정 형태를 지칭하는 것이 아니라 국제적으로 제시되고 있는 다양한 방식을 통칭하는 용어로서 은행세가 사용됨.
- 분담금 조성 방법에 따라 ① 금융안정분담금(Financial Stability Contribution: FSC), ② 금융활동세(Financial Activities Tax: FAT), ③ 금융거래세(Financial Transaction Tax: FTT) 등이 있는데, 넓은 의미에서 모두를 은행세로 부르나 좁은 의미에서는 금융안정분담금과 은행세를 동일하게 취급
  - 금융안정분담금(FSC)은 향후 정부의 금융위기 지원에 사용될 재정비용을 금융기관이 직접 적립하는 방식이며, 금융활동세(FAT)는 금융기관의 이윤과 직원의 보수에 세금을 징수해서 각국의 예산으로 편성하는 방법이며, 금융거래세(FTT)는 금융거래에 일정세율을 부과하는 방식임.
  - 세계적으로 주로 논의되고 있는 방식은 금융안정분담금이고, 영국 등에서 금융활동세를 부과하고 있으나, 금융거래세 형태의 논의는 많지 않은 편임.

〈그림 1〉 금융권 분담 방안과 은행세



- 분담금 부과시점에 따라 금융위기 발생 이후에 부과하는 사후적 (ex-post) 의미의 분담금과 금융위기 발생 이전에 적립하는 충당금 성격의 사전적(ex-ante) 의미의 분담금으로 구분 가능
  - 최근 국제적 논의는 사전적 의미의 분담금을 중심으로 논의가 전개되고 있으나 일부 국가는 사후적 분담금 도입을 추진

## 2. 각국의 도입 관련 동향

- 위기 과정에서 발생한 손실 충당과 향후 위기 발생시 필요한 재원을 금융권이 직접 부담하자는 것이 은행세 도입 논의의 시발점
  - 2009년 9월 G20 피츠버그 정상회담시 IMF에 금융권의 공평한 손실 분담 방안을 마련토록 요청
  - 일부 국가는 그 이전부터 도입하거나 도입을 검토하였고, 국가별 도입 논의 및 진행과정이 현재 다양하게 전개

## 가. 미국

- 2010년 1월 미국 오바마 대통령은 TARP(부실자산 구제프로그램) 지원으로 발생한 공적자금을 회수하기 위한 사후기금(ex-post) 조성을 제안(Obama proposal)
  - 자산규모 \$500억 이상의 금융회사(약 60여개)에 대해 향후 10년간 \$900억, 12년간 \$1,170억 조달을 목표로 연간 비예금부채의 약 0.15% 부과(TARP의 예상 비용은 \$1,170억)
  - 이러한 방식은 미국 행정부에서 제시한 방안으로 사후적 기금의 성격을 가지고 있으나, 현재 후속작업은 큰 진전이 없는 상황
- 최종적으로 2010년 7월에 통과된 금융개혁법안(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)에는 별도의 기금을 지급 시점에서 조성하는 방안은 포함되지 않음.
  - 다만, 중요 금융회사가 정리절차에 들어간 이후에 이를 처리할 정리기금(Orderly Liquidation Fund)을 재무부에 설치하여 FDIC가 관리하도록 규정
  - 동 정리기금은 특별정리절차에 필요한 자금을 우선 재무부로부터 차입하여 집행하고 차입자금을 정리절차 개시 이후 60개월 이내에 재무부에 상환하도록 함.
  - 우선 정리금융기관의 처리로 발생한 수입으로 재무부 차입금을 상환하되 부족분은 총자산 5백억 달러 이상의 중요 금융회사 및 기타 대형 금융회사에 각출금을 부과하여 마련하도록 함으로써 금융기관 정리로 인한 납세자의 부담이 발생하지 않도록 함.

- 한편, 이번 금융개혁법에서 예금보험기금(FDIC)의 보험료 부과기준 (Assessment Base)을 ‘부보예금’에서 ‘총자산-유형자기자본’으로 변경하여 금융기관의 비예금부채까지 포함한 것은 예금보험제도에 사전적 의미의 은행세적인 요소를 가미한 것으로 평가할 수 있음.

## 나. 영국

- 영국은 2009년 9월 금융활동세(FAT)의 일종인 Bank Payroll Tax(BPT)를 한시적으로 도입하여 2010년 4월 종료
  - 부과목적은 과도한 위험 추구를 유발하는 은행권의 보상 제도에 대한 리스크를 적절히 반영하도록 조정하는 것으로 영국 은행 및 외국은행 지점 등이 부과대상
- 영국은 금융활동세와는 별도로 미래 금융위기에 대비한 은행세 (ex-ante levy)를 2011년부터 부과하기로 하고 이를 예산에 반영
  - 금융그룹 비예금부채 중 £200억 초과분에 대해 2011년부터 매년 £25억 규모의 기금을 조성
  - 요율은 7.5bp를 부과하되, 잔존만기가 1년을 초과하는 부채의 경우에는 절반의 요율을 부과

## 다. 스웨덴 등 기타

- 스웨덴은 2009년 4월 은행세(Stabilization Fund & Stability Fee) 도입 논의 후 법안이 통과되면서 동년 10월부터 은행세를 시행 중

- 스웨덴의 Stabilization Fund는 2008년 10월에 도입한 은행 예금 보증, 자본투입을 포함하는 금융안정제도 5가지 중 하나로 2023년까지 GDP 2.5% 규모의 기금 마련 목표
- 그 밖에 독일, 프랑스도 영국과 함께 은행세 지지 성명을 발표(2010. 06.22)하고 2011년부터 은행세를 도입할 계획이며, EU차원에서는 2010년 5월 Bank Resolution Fund를 제안하고 합의 도출 시도 중
  - 독일은 부채규모별로 차등하여 2bp~4bp를 부과하여 별도의 펀드 (Restructuring Fund)를 조성할 계획인데, 특히 파생상품에 대해서도 계약금액의 0.015bp를 분담금으로 부과할 예정
  - 프랑스는 위험자산에 대해 25bp의 부과금을 부과하여 재정에 편입할 예정임.

〈표 1〉 주요국 금융권 분담금 도입관련 논의 비교(2010년 12월 현재)

	미국 Obama proposal(사후)	미국 금융개혁법(사후)	영국	스웨덴	독일	프랑스	European Commission
현 상황	계획 발표 (*10.01)	금융개혁법안 통과 (*10.07)	'11년 예산에 반영 (*10.11)	시행중 (09.10)	국가 통과 (*10.08)	'11년 예산에 반영 (*10.09)	최종 제안 (*10.05)
대상 기관	자산 500억 달러 이상 금융회사	자산규모 500억 달러 이상인 은행지주회사 및 FRB 감독 대상 비은행금융회사	총부채 200억 파운드 이상 금융그룹	은행	모든 독일은행	은행 (19개 대형은행)	은행 및 투자회사
부과 대상	Covered liability (총자산-tier1자본)	미정	200억 파운드 이상 비예금부채	자본, 일부채권 등 제외한 부채	예금 등 제외한 부채	위험 기중자산	부채를 우선고려(다른 대안도 고려)
세율	15bp	대상 금융회사의 자산·리스크 규모 등을 고려하여 FDIC가 산정(금융회사 정리후 사후산정)	7.5bp (장기부채는 절반)	1.8bp(*09년, '10년)~3.6bp (*11년 이후)	2bp~4bp (부채규모별로 차등) 단, 파생상품은 0.015bp	25bp	미정
재원 마련 목적	위기이후 재정확충	정리절차에 소요된 자금 중 부족액을 금융회사에서 사후 각출하여 정부에 상환	재정 확충	위기대비	위기대비	재정 확충	위기대비
펀드 조성	재정 귀속	Orderly Liquidation Fund(사후)	재정 귀속	Stability Fund	Restructuring Fund	재정 귀속	National Fund 형태
기간	최소 10년	정리절차 개시 이후 5년 이내 혹은 당국이 정한 기간	미정	15년(잠정)	미정	미정	미정
예산 규모	10년간 900억 달러 12년간 1,170억 달러	정리절차에 소요되는 자금	연 25억 파운드	GDP대비 2.5% 수준	연 8억~15억 유로	약 5억 유로	GDP대비 2~4%

주 : 금융활동세(FAT)와 관련된 현행은 제외하고 정리

### 3. 금융권 분담금 도입 관련 국제 공조

- 금융기관의 규제차익 추구 행위 억제를 위하여 금융규제에 대한 국제적 공조가 바람직하며 이를 위해 G20 등을 중심으로 이에 대한 논의가 진행되었음.

- 하지만 6월말 G20 토론토 정상회의에서 은행세 도입의 세부사항에 대해서는 국제 공조를 하지 않고 자율적으로 도입하기로 하는 원론적인 수준에서 합의\*하면서 각국의 국별 상황에 맞게 각자 도입을 추진하기로 하였음.

- ※ 토론토정상회의에서 합의한 일반 원칙은 ① 납세자 보호, ② 금융시스템의 리스크 축소, ③ 신용의 원활한 흐름 보장, ④ 개별 국가의 상황 및 정책 등을 고려, ⑤ 공정경쟁 촉진에 대한 기여임.

- 미국, 프랑스, 영국 등은 은행분담금을 찬성하는 입장이었지만 금융부실이 발생하지 않아 규제금융을 실시하지 않았던 캐나다, 호주, 일본, 브라질, 중국은 반대의사를 분명히 함.

- 글로벌 금융위기로 인한 공적자금 손실 규모가 G20 평균으로는 GDP의 1.7% 수준이나 영국 5.4%, 독일 4.8%, 미국 3.6%로 높은 편이며 G20 신흥국은 0.3%에 불과

〈표 2〉 금융위기 중 주요국 정부의 금융업계 지원금 규모(GDP 대비 비중)

	직접지원			순손실 (회수금 제외)
	자본투입	자산매입 및 대출 (재무부)	회수금	
G20 평균	1.3%	0.9%	0.4%	1.7%
선진국 (US\$, 십억)	2.0% (639)	1.4% (461)	0.8% (237)	2.7% (862)
신흥국 (US\$, 십억)	0.3% (38.4)	0.03% (5.0)	-	0.3% (43)

자료 : IMF 자료 등 정리

- 은행세 부과와 관련하여 일치된 안으로 합의가 어려웠던 이유는 도입을 주장하는 국가들도 은행세 도입의 취지가 상이하였기 때문
  - 은행세 부과에 찬성하는 국가들도 각국이 처한 사정에 따라 세금, 분담금, 보험료 중 어떤 방법으로 할지 또한 어떤 금융기관에 어떤 부채를 대상으로 할지 의견이 엇갈린 상태
  - 미국은 금융위기시 투입된 공적자금을 분담금을 통해 회수하는 것이 목적이나, 영국과 프랑스는 은행의 고위험 투자를 제한하여 향후 발생할 금융위기를 막고, 재정을 확보하는 것이 목적
- 따라서 G20 등에서 은행세 도입 원칙에는 어느 정도 국제적 공감대가 형성되었으나 세부사항까지 합의를 도출하는 데에는 실패

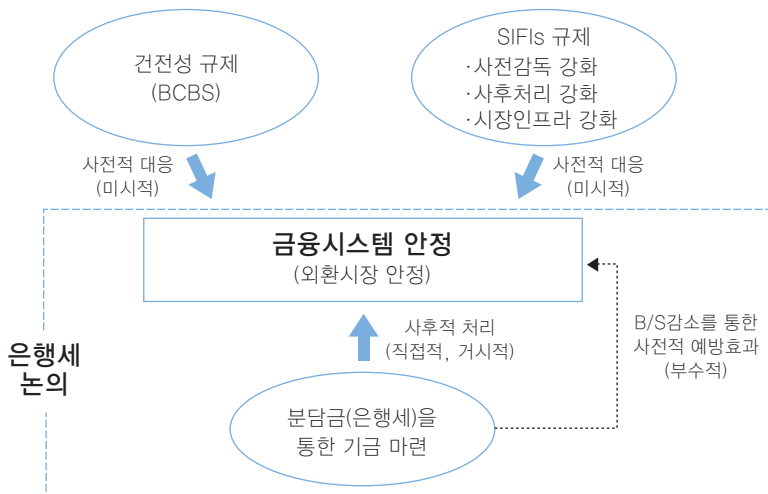
- 본 보고서에는 국제적으로 이루어진 은행세 도입의 원칙하에서 우리나라에 도입이 필요한 은행세의 구체적인 형태에 대해 검토
  - 국제적인 정합성을 유지하면서 우리나라의 사정에 맞는 차별적인 시행 방안을 마련할 필요

### Ⅲ. 국내 도입 방향

#### 1. 은행세 도입목적 및 주요 이슈

- 은행세 도입의 일차적인 목적은 향후 발생할 금융위기에 대비한 기금(재원)을 금융기관 분담으로 조성하는 것이며, 이를 활용하여 금융시스템(외화자금시장) 안정 등의 목적을 궁극적으로 이루는 것임.
  - 금융시스템 안정 등 목적 달성을 위한 다양한 방법 중 은행세는 사전적 기금마련을 통해 이를 이루기 위한 하나의 수단
- 은행세 부과를 통한 금융안정분담금의 조성은 향후 발생할 비용에 대비한 충당금을 미리 적립하여 기금을 마련한다는 측면과 함께(대형) 금융회사의 과도한 부채 확대에 유발될 수 있는 부정적인 외부효과(negative externality)를 사전에 축소하는 효과를 가짐.

〈그림 2〉 금융시스템의 안정과 은행세의 역할



- 금융시스템의 안정을 위해서는 다양한 방식의 규제 및 분담금이 상호 보완적인 형태로 발전하는 것이 바람직할 수 있으나 금융기관의 입장에서는 중복 규제에 대한 우려가 있을 수 있음.
  - 캐나다, 호주 등 은행세 도입을 적극 반대하는 나라는 향후 금융개혁이 금융기관의 자본, 유동성, 레버리지 기준을 확립하는 방향으로 나아가야 한다고 주장
  
- 그 동안 국내에서는 은행세 도입(기금조성)을 통해 미래의 (금융기관) 정리기금으로 활용하는 방식과 외화자금시장 안정용으로 활용하는 방식이 논의되었음.
  - 정리기금으로 활용하는 방식은 기금을 이용하여 미래에 발생할 금융(시스템) 위기의 해결비용으로 사용하고자 하는 것임.
  - 외화자금시장 안정용으로 활용하는 방식은 금융기관의 외화부채에 일정률의 분담금을 부과하여 외환보유액 보유 비용의 일부를 분담하도록 하고 과도한 외화부채 확대를 억제하며 조성된 기금을 외화자금시장 안정 등에 이용하고자 하는 것임.
  
- 은행세 도입의 활용방식이 결정된 이후에 이에 맞추어 기금조성의 규모, 방식 등 세부적이고 기술적인 문제가 결정될 것이기 때문에 우선 활용방식에 대한 논의가 필요

## 2. 도입 방안별 영향

- 사전적 정리기금으로 활용하는 방식은 현재 국제적인 논의에서 주류를 이루고 있으나, 국내 도입 검토시 유사제도와와의 중복 여부, 금융시장의 영향 및 소비자 전가 문제 등을 고려하여 결정할 필요
- 외화자금시장 안정용으로 활용하는 방식은 국제적 논의와 다른 측면에서 전개되기 때문에, 국내 특수성을 감안해 추진하되 시장의 영향 등을 고려하여 조성규모 등 기술적 문제를 결정할 필요

### 가. 정리기금 활용 방안

#### 1) 정리기금 목적의 은행세 도입 필요성

- 사전적 정리기금을 마련하기 위해 금융기관의 비예금 부채에 일정 수준의 은행세를 부과하여 금융기관의 과도한 팽창을 억제하고, 적립된 기금을 향후 활용하도록 하는 것이 논의의 초점
  - 은행세를 통한 사전적 정리기금의 마련은 현존하는 국내 유사제도\*와 목적이나 방식면에서 유사점 및 차이점이 있기 때문에 이를 고려할 필요
  - 가령 현행 제도 중 특별기여금은 외환위기로 발생한 공적자금의 손실 중 일부를 금융기관 부담으로 보전한다는 점에서 사후적 의미의 은행세로서의 성격을 가진 것으로 볼 수 있음.
    - \* 현재 국내에서 운용 중인 유사제도는 ① 외환위기 관련 공적자금 손실 분담을 위한 특별기여금(책임분담금), ② 예금자 보호를 위한 예금보험제도, ③ 금융시장 안정을 위한 금융안정기금, ④ 기타 은행자본확충펀드, 구조조정기금 등이 존재

- 현존하는 국내 제도들이 금융기관의 과도한 팽창을 억제하는 목적으로 설계된 것은 아니기 때문에 은행세 부과를 통한 금융기관의 팽창 억제 효과는 일부 있을 것으로 예상
  - 또한 금융위기를 불러온 주된 원인제공자인 금융기관에게 부담을 직접 부과한다는 측면에서 향후 금융위기 발생시 공적자금 투입을 통한 납세자(taxpayer) 부담 논란을 해소 가능
  - 다만, 특별기여금, 예금보험료 등 현재의 금융기관 부담 정도를 고려하여 과도한 중복 부담이 되지 않아야 한다는 점을 고려할 필요

〈표 3〉 은행세와 유사한 국내제도

제 도		목 적	은행세와 차이점
특별기여금		외환위기 관련 공적자금 손실분담	외환위기 처리의 비용을 사후적으로 금융기관에 부과
예금보험제도		예금자 보호	금융기관의 부실처리와 직접적인 연관 없음.
금융안정기금*		금융시장 안정 도모	재원조달방식의 차이가 있으며 2014년까지 한시적 제도
기타	은행자본확충펀드	구조조정을 위한 은행의 자본확충 지원	총 20조원 규모로 부실처리가 아님.
	구조조정기금	금융기관 건전화 지원	부실 금융기관 및 구조개선 기업 채권처리를 위해 총 40조 한도로 정부보증채권 발행으로 기금 조성

주 : 금융안정기금은 금융기관의 적시 지원수단을 구비하기 위해 마련된 제도로 정부, 한은 등 차입금, 정부 보증 금융안정채권 발행, 회수자금 및 운용수익 등을 재원으로 이용하며, 아직 사용이 이루어지지 않았기 때문에 총규모는 미정

- 정리기금 마련을 주목적으로 할 경우 은행세라는 제도의 신규도입 보다는 국내 유사제도인 금융안정기금, 구조조정기금 등을 목적 및 사용방식을 개선하여 활용하는 것을 적극 검토할 필요
  - 어떠한 목적으로 활용되더라도 은행세의 최종 부담은 금융기관이 아닌 최종소비자에게 상당 정도 전가될 수 있으므로 과도한 전가가 이루어지지 않도록 사후 감독이 필요함.
  - 다만, 금융소비자도 금융회사의 자산확대의 수혜자라는 점에서 은행세로 인한 부담을 어느 정도 분담하는 것이 타당한 측면이 있음.
    - \* 은행세 도입은 직접적으로 금융회사(은행)의 수익성, 영업방식 등에 영향을 미치게 되고 최종적으로 소비자에게 전가하여 결국 사회적 후생이 감소할 수 있음.
    - \* 은행세 부담은 금융상품의 가격탄력성에 따라 최종소비자가 상당 부분 부담할 것으로 예상되는데, 실제 과거 특별기여금 부과시 부담을 대부분 최종소비자에게 전가시킨 예가 있음.

## 2) 도입 방안

- 그 동안 G20 등을 통해 국제적으로 논의되어 온 은행세 부과 방안은 금융기관의 비예금성 부채(은행채, 해외차입금 등)에 부과하며 규모는 국가별로 국내총생산(GDP)의 2~4% 규모로 조성한다는 내용
- 특히 금융안정분담금 조성방식과 관련해서는 모든 금융기관에 일정 수준의 분담금을 부과하는 방식 등이 논의의 초점

- 금융안정분담금은 정부가 향후 금융권에 지원해야 할 재정비용 마련과 금융회사의 과도한 위험 감수를 억제하기 위해 금융권에 부과하는 것이기 때문에 모든 금융기관에 부과하는 방식을 적용
- 하지만 부과대상을 시스템적으로 중요한 금융기관(SIFIs)에만 부과해야 한다는 제안, 차등적인 요율을 부과해야 한다는 제안, 예금부채를 포함해서 부과해야 한다는 제안 등 다양한 논의가 진행 중에 있기 때문에 이와 관련하여 국제적으로 합의된 내용은 없음.

### 3) 은행세 적립규모

- 금융회사에 은행세를 통한 분담금을 부과할 경우, 목표기금규모와 적립기간, 그리고 부과대상에 따라 상당히 다른 부담결과를 초래
  - 시나리오별로 각 금융회사에 직접적으로 미치는 영향이 상이할 뿐만 아니라 최종적으로 파생되는 효과도 큰 차이가 날 가능성
- 따라서 은행세 도입시 영향을 고려하기 위해 20년 후 명목금액 20조 원(예상 명목 GDP 3,034조원의 0.7% 규모) 적립을 목표로 전체 금융회사의 비예금부채에 2.4bp를 부과한다는 가정을 설정
  - 비예금부채의 성장률을 연 8.7%(실질 GDP 4% + GDP디플레이터 1.5% + 금융심화율 3.2%)와 운용수익률 4.5%를 가정하고 추산
- 현재 업권별 비예금부채 규모를 고려하면, 은행권의 부담이 연평균 4,566억원으로 가장 크며, 외은(1,210억원), 금융투자회사(699억원), 여전사(525억원) 등의 순서로 부담

〈표 4〉 업권별 연평균 부담액 추산(2009년말 기준)

(단위 : 억원, %)

	전체자산	순이익	부담액	비 중
은 행 <sup>1)</sup>	13,090,482	53,989	4,566	63.6
외 은 <sup>2)</sup>	2,532,792	20,654	1,210	16.8
금융투자회사	1,639,560	26,822	699	9.7
생 명 보 험	3,614,324	19,475	76	1.1
손 해 보 험	829,989	14,054	68	0.9
종 금	35,264	345	4	0.1
저 축 은 행	823,898	2,494	35	0.5
여 전 <sup>1)</sup>	1,040,739	26,778	525	7.3
합 계	23,607,049	164,609	7,183	100.0

주 : 1) 은행은 일반은행(지방은행 포함)에 농협을 포함한 자료이며, 여전사는 신용카드사, 리스사, 할부금융사, 신기술금융사의 합

2) 외은지점은 2008년말 기준임.

- IMF의 금융권 분담금 영향 분석 결과(2010년 6월)에 따르면 적정 분담률은 평균 20bp로 추정
  - 미국 등 금융회사 CDS 및 주가를 이용하여 암묵적 보조금의 가치를 추정한 결과 총자산의 10~50bp(평균 20bp)이며, TARP 제도로 인한 해당은행의 자금조달 비용 하락은 9~49bp 수준임.

#### 4) 금융기관에 미치는 파급 효과

- 분담금을 부과할 경우 직접적으로 금융권의 수익성 악화 및 영업 행태에 변화를 가져올 것으로 예상
  - 은행세의 수준이 2.4bp 정도로 결정될 경우 부담이 가장 클 것으로 예상되는 은행권은 현재 당기 순이익의 8.4% 수준을 부담
- 분담금 부담이 상대적으로 클 수 있는 외환거래 등 저마진(low-margin) 거래의 규모를 축소할 유인이 커짐(IMF, 2010.4.16)
- 은행세의 도입 목적이 금융회사의 지나친 자산확대 방지라고 할지라도 비용을 소비자에게 전가한다면 금융회사의 자산규모 확대의 억제 효과가 약화될 수 있음.

#### 5) 비용 전가 문제

- 은행권의 비예금부채 채권자들에게만 전가한다고 가정했을 경우 은행권이 직접적으로 부담하는 부분은 약 23~40%일 것으로 추정
  - 강동석 · 성태운(2002)<sup>1)</sup>를 기반으로 대표적인 금융기관인 은행권의 부담금 전가 가능성을 통계적으로 분석하면 분담금 부과시 우선 금리에 반영을 시킨다는 가정 하에 충격이 금리 및 해당상품의 발행에 어떤 영향을 미치는지를 살펴봄.

1) 강동석 · 성태운, 「공적자금상환용 특별예금보험료 부과의 함의 : 가계의 계층별 손실분담구조를 중심으로」, 『정책연구시리즈』 2002-01, 한국개발연구원, 2002.

- CD 및 은행채의 금리충격이 발생했을 경우 금리에 대한 충격은 발행 물량과의 상호작용을 통해 2~3기 이후에 사라지며, 금리변화에 따른 물량 변화도 일정 부분 있으나 그 규모는 크지 않음.

- 분담금 부과가 일시적인 사건이 아니라 20년간에 걸친 연속적인 사건이 될 경우 일정부분은 소비자에게 전가되는 것으로 해석 가능

## 6) 금융시장에 미치는 영향

- 분담금 부과가 국내 주식시장, 채권시장, 외환시장 등 전반적인 금융 시장에 미치는 경로는 다양하게 이루어질 수 있음.
  - 주식시장에 미치는 영향은 금융기관의 수익성 저하를 통한 추가하락으로 전체 주식시장에 미치는 경로를 고려할 수 있음.
  - 채권시장의 경우 금융기관의 비예금부채 축소와 소비자 전가를 통해 채권시장의 수급이 변화하여 국채 및 회사채 금리에 영향을 미치는 경로를 고려할 수 있음.
  - 외환시장의 경우 외국인 증권투자자금의 유출입과 외환시장의 유동성 공급기능의 축소로 인한 변화를 고려할 수 있음.
  - 기타 금융기관간 단기자금시장에서 비용 전가로 인해 발생할 수 있는 자금이동을 고려할 수 있음.

## 나. 은행세를 외화자금시장 안정용으로 활용하는 방안

### 1) 분담금 도입의 필요성

- 금번 글로벌 금융위기를 통해 자본의 급작스런 유출(sudden stop)에 대응한 자기보험(self-insurance), 즉 예비적 동기에 의한 외환보유액의 필요성을 재확인
  - Aizenman(2007)<sup>2)</sup>은 개도국의 경우 외환보유액이 많을수록 해외 충격이 환율변동성에 미치는 영향이 작게 나타나는 것으로 분석
  
- 그러나 외환보유는 내외금리차와 리스크 프리미엄 등으로 준재정 비용(quasi-fiscal cost) 또는 사회적 비용(social cost)을 유발
  - 준재정 비용은 외환보유액 운용수익과 조달비용(불태화정책에 따른 중앙은행 등의 이자)의 차이이며(Ramaswamy, 2008)<sup>3)</sup>, 사회적 비용(social cost)은 민간의 외화조달비용과 외환당국의 외환보유액 운용수익의 차이임(Rodrik, 2006).<sup>4)</sup>
  
- 예비적 동기의 외환보유 유지비용을 어느 정도 수익자인 민간이 분담하는 것이 납세자 권익보호 차원에서 바람직

2) Aizenman, J., "International Reserves Management and the Current Account", *NBER Working Paper* 12734, 2007.

3) Ramaswamy, S., "Managing International Reserves: How does Diversification Affect Financial Costs?", *BIS Quarterly Review*, June 2008, pp.45~55.

4) Rodrick, D., "The Social Cost of Foreign Exchange Reserves", *NBER Working Paper* 11952, 2006.

- Aizenman(2009)<sup>5)</sup>은 신흥시장국 금융기관의 외채와 관련한 부정적인 외부성(negative externality)\* 문제를 외채에 대한 세금부과와 외환보유액 적립을 적절히 조합하여 해결하는 것이 외환보유액만 적립하는 것보다 효율적이라는 점을 보였음.

\* 신흥시장국은 자본의 급작스런 유출(sudden stop) 가능성에 노출되어 있기 때문에 금융기관의 외채 규모 확대의 사회적 비용이 금융기관의 사적인 조달비용보다 높음.

- 외화자금시장 안정용 금융기관 분담금은 필요시 외환보유액의 제2선자금으로서 은행의 외화유동성 부족을 지원하는 역할을 수행
- 선물환 포지션 규제 등 최근 금융기관에 대한 외화건전성 규제가 강화되었기 때문에 금융기관의 외화부채에 대한 분담금부과는 중복규제라는 의견도 존재
  - 하지만 분담금은 외채 도입은 허용하면서 외채조달 비용을 상승시키는 반면 선물환포지션 규제는 일정 한도 이상의 영업행위를 금지하는 것이므로 상호 보완적으로 이용 가능

## 2) 분담금 산정 방식 예시

- 적정 분담률 산정 방식은 제2선자금으로서 기능하기 위해 필요한 규모를 적립한다는 측면에서 접근하는 방식과 예비적 동기의 외환보유액 유지비용 측면에서 접근하는 방식 등 두 가지로 생각해 볼 수 있음.

5) Aizenman, J., "Hoarding International Reserves Versus a Pigovian Tax-Cum-Subsidy Scheme: Reflections on the Deleveraging Crisis of 2008-9, and a Cost Benefit Analysis, *NBER Working Paper* 15484, 2009.

### (일정 규모의 제2선자금 적립에 필요한 분담률)

- 글로벌 금융위기 기간 중 정부의 금융기관에 대한 실제 외화자금 실제 지원액이 470억 달러 수준이었는데, 이 중 절반 정도를 미래의 위기에 대비하여 일정 기간에 걸쳐 은행이 스스로 적립
  - \* 외평기금은 수출입은행을 통하여 200억 달러를 실제로 지원하였고 한국 은행은 외환스왑 및 대출을 통해 약 270억 달러를 지원하여 총 470억 달러 규모
- 이는 글로벌 금융위기 기간 중 실제 지원액에는 못 미치는 규모이나, 외환보유고의 역할을 보조하는 역할로 충분할 것으로 판단
- 일반적인 은행세 논의시의 적립기간을 그대로 적용하여 분담률을 산정하면 단기비예금외채를 대상으로 할 경우 연 26~55bp 수준임.
  - 부과대상을 비예금외채 전체로 확대할 경우 연 16~30bp 수준으로 분담률 하락
  - 영국과 같이 장기외채의 분담률을 단기의 절반으로 할 경우 단기 비예금외채의 분담률은 연 23~50bp 수준
  - 적립기간은 20년으로 하고 목표 적립액을 230억 달러로 전제
  - 은행 외화부채의 증가율에 따라 결과가 달라지는데 연 4%, 6%, 8%, 10%의 경우를 고려(원화의 경우 8.7% 가정)
  - 적립금 운용수익률은 연 3%, 5% 가정(원화의 경우 4.5% 가정)
  - 원화와 동일한 전제하에서 적립할 경우 첫째 적립규모는 3.4억 달러 수준(단기비예금부채 기준)
  - 외은지점의 단기비예금외채 규모(69억 달러)가 국내은행(40억 달러)을 상회하고 있어서 단기비예금외채만을 부과대상으로 할 경우 상대적으로 부담이 클 수 있음.

〈표 5〉 분담금 요율 산정 예시

(단위 : bp)

	총비예금외채 (1,750억 달러)	단기비예금외채 (1,087억 달러)	반기별 차등
1. 부채증가율 4%, 수익률 3%	30	55	50
2. 부채증가율 6%, 수익률 3%	28	45	41
3. 부채증가율 8%, 수익률 3%	23	37	33
4. 부채증가율 10%, 수익률 3%	19	30	27
5. 부채증가율 4%, 수익률 5%	28	46	41
6. 부채증가율 6%, 수익률 5%	24	38	34
7. 부채증가율 8%, 수익률 5%	20	32	29
8. 부채증가율 10%, 수익률 5%	16	26	23
9. 부채증가율 8.7%, 수익률 4.5%	19	31	28

주 : 1) 비예금외채는 한국은행 통계시스템상의 예금은행 외채 중 현금 및 예금을 제외한 수치를 이용하였으며 대내 외화부채 등을 포함할 경우 부채규모가 늘어나 요율이 다소 하락할 수 있음.

2) 외채잔액은 2010년 6월말 기준

자료 : 한국은행 통계시스템(ECOS)

### (외화자금 지원액 유지비용 부담)

- 글로벌 금융위기사 외화자금 지원액 470억 달러를 유지하는 데 드는 준재정비용을 금융권에서 부담할 경우 매년 8억 달러 부과 필요

- 외환보유액 유지비용(%)=(국고채금리-미국채금리)  

$$=(5.2\%-3.5\%)=1.7\%(2000\sim 2009\text{년중 평균})$$

- 적정분담금 = 470억 달러×1.7%=8억 달러

- 이 경우 분담률은 2010년 6월말 외채잔액을 기준으로 할 경우 총 비예금외채인 경우 46bp, 단기비예금부채만 부과할 경우 74bp임.

### 3) 적립된 기금의 활용방안

#### (위기사 외화자금 공급원으로 활용하는 방안)

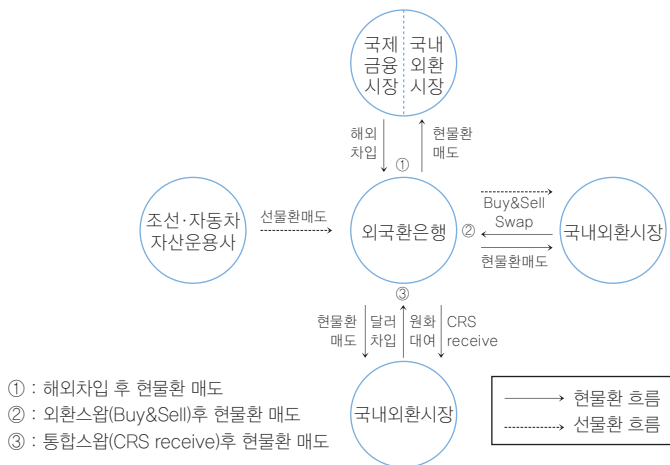
- 글로벌 금융위기 기간 중 은행 단기외채의 차환이 어려워질 경우 기금의 재원을 활용하여 은행에 지원하는 방안으로 활용
  - 최근 글로벌 금융위기에 시행된 것과 같이 은행의 외화부채의 차환이 어려워질 경우 기금을 활용하여 지원
- 매년 8억 달러씩 조성이 된다고 가정했을 경우 위기사 지원규모가 기금의 조성규모보다 클 수 있으나, 기존 외환보유고의 역할을 보조하는 역할로 한정할 필요
  - 8억 달러씩 20년간 조성할 경우 총 규모는 약 250억 달러 수준(4.5% 수익률 가정)
  - 이는 글로벌 금융위기 기간 중 실제 지원액인 총 470억 달러 규모에 못 미치나, 외환보유고의 역할을 보조하는 역할로 충분할 것으로 판단

#### (선물환포지션 한도 규제의 보완수단으로 활용)

- 은행은 고객으로부터 선물환을 매입하여 발생하는 환위험을 헤지하기 위하여 현물환 시장에서 외환을 매도함으로써 종합포지션(현물환포지션 + 선물환포지션)을 스쿼어로 유지하는 것이 일반적

- 은행은 매도할 현물환을 해외금융기관이나 다른 국내은행(주로 외은 지점)으로부터 차입 혹은 스왑을 통해 조달

〈그림 3〉 국내은행의 선물환매입 관련 외화자금조달 경로



- 선물환 포지션 한도 규제는 은행의 과도한 외화차입을 억제하기 위해 시행되므로 향후 국내은행이 대고객거래로 발생한 선물환매입 포지션을 해소하기 위해 필요한 외화자금을 조달하는 데 제약요인으로 작용할 가능성
  - 차입을 통해 외화자금을 조달할 경우 은행의 종합포지션은 스쿼어가 되더라도 선물환매입 포지션은 남게 되어 선물환 포지션 한도 규제의 영향을 받을 가능성이 있음.
  - 스왑을 통해 외화자금을 조달할 경우 해당은행의 종합포지션 및 선물환포지션은 스쿼어가 되지만 스왑 상대방의 선물환매입 포지션이 증가하므로 여타 국내은행(외은지점 포함)에 부담이 됨.

- 비거주자(해외금융기관)와의 스왑거래를 통해 외화자금을 조달하는 것이 국내은행(외은지점 포함) 전체로 선물환 포지션을 발생시키지 않는 방법이지만 비거주자의 국내은행과의 스왑거래는 비거주자의 원화수요(국채투자수요 등)에 따라 영향을 받을 것으로 보임.

〈그림 4〉 국내은행의 대고객 선물환매입 관련 외국환포지션

차입으로 외화자금조달시	스왑으로 외화자금조달시
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현물환포지션 -100 (현물환매도 - 100)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현물환포지션 0 (현물환매도 -100) (Buy&amp;Sell스왑 +100)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선물환포지션 +100 (선물환매입 +100)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선물환포지션 0 (선물환매입 +100) (Buy&amp;Sell스왑 -100)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합포지션 0 (현+선=-100+100)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합포지션 0 (현+선=0+0)</li> </ul>

- 향후 실물거래와 관련하여 기업 등의 선물환매도 수요가 급증하고 비거주자의 스왑을 통한 외화자금공급도 원활하지 않을 경우, 정부가 외환스왑시장에 개입하여 은행에 외화자금을 공급함으로써 시장 안정에 기여할 수 있음.

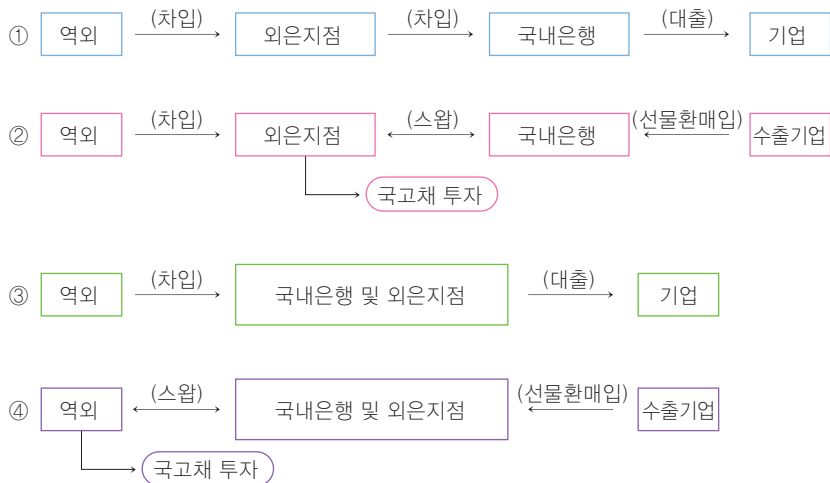
- 이때 외환보유액과 함께 외화자금시장 안정용 기금을 이용

#### 4) 분담금 도입의 영향

- 분담금 부과는 국내은행 및 외은지점의 외화영업 확대를 억제하는 요인으로 작용하나 제도설계방식에 따라 특히 외은지점에 주는 부담이 더 클 수 있음.

- 가령 만기에 따라 분담률에 차등을 두거나 단기외화차입에 대해서만 분담금을 부과할 경우 외화차입금 대부분이 단기인 외은지점의 부담이 큼.
  - 분담금 부과는 외은지점의 재정거래를 통한 차익을 축소시켜 외은지점의 국고채투자(〈그림 5〉의 ① 및 ④)를 위축시킬 가능성
  - 반면 국내은행은 중장기외화대출의무비율 준수를 위해 외화대출에 필요한 자금은 중장기로 조달하고 있어서 외은지점보다 영향이 적을 수 있음.
  - 외은지점이 단기외채에 대한 분담금 부과시 영업기금 도입 확대 등 조달구조를 장기화하는 방식으로 대응할 경우 영향이 적을 수 있으나 이는 외은지점의 본점입장에서는 우리나라에서 운용하는 자산의 위험 확대를 의미하므로 한계가 있을 것으로 보임.

〈그림 5〉 은행의 주요 외화조달 및 운용 경로(예시)



- 한편 외은지점은 스왑이나 은행간대출 등을 통해 국내은행에 외화 자금을 공급하는 기능(〈그림 5〉의 ① 및 ②)을 하므로 외은지점의 외화영업 위축은 국내은행의 외화자금 조달에도 부담으로 작용할 수 있음.
  - 외은지점에서 부담하는 분담금 일부가 국내은행으로 전가되어 외화 자금 조달 비용이 상승할 수 있음.

## IV. 맺음말

- 현재 은행세 도입과 관련한 국제적 흐름은 납세자 보호와 시스템 리스크 축소라는 취지를 달성하기 위해 각국의 상황에 맞는 제도의 도입이 이루어지고 있는 추세이며 우리나라의 경우에도 은행세 도입 시 특수성을 고려할 필요
  - 국내 금융기관의 부담을 최소화하면서 국내 금융시스템 안정에 기여할 수 있는 방안을 마련할 필요
- 정리기금 형태의 분담금은 금융안정기금 등 기존의 유사제도와 중복 여부 등을 고려할 때 현 시점에서 도입 필요성이 크지 않음.
- 외화자금시장 안정을 위한 분담금은 금융기관의 외채 확대를 억제하고 정부가 부담하고 있는 외환보유액 유지 비용의 일부를 수익자인 금융기관이 분담한다는 차원에서 도입을 검토해 볼 필요
  - 조성된 자금은 외평기금과 별도로 직접적인 수혜자인 금융권의 분담으로 외환보유액의 기능을 보완하는 제2선자금으로서 외화자금시장 안정용으로 활용 가능

금융 VIP시리즈 2011-01  
금융안정 분담금(은행세) 도입과 정책방향

---

등록일자 : 1993년 4월 17일(바1890호)

2011년 3월 8일 인쇄      2011년 3월 11일 발행

발행인      김   태   준  
편집인

발행처      한국금융연구원

서울시 중구 명동 1가 4-1 은행회관 5·6·7·8층

전화 : 3705-6300      FAX : 3705-6309

<http://www.kif.re.kr> ; [wmaster@kif.re.kr](mailto:wmaster@kif.re.kr)

---

ISBN 89-503-0475-9 93320









100-021 서울특별시 중구 명동1가 4-1번지 은행회관 5~8층  
Tel 02-3705-6300 Fax 02-3705-6303  
<http://www.kif.re.kr>

