

가계부채 관리의 해외 정책사례 및 효과

- 금융위원회는 가계부채 감소 및 위험관리를 위해 2015년 7월 “가계부채 종합관리방안”을 발표
- 해외 유사 정책사례연구를 통해 규제의 타당성과 예상 효과를 검토할 필요가 있음

1 검토 배경

□ 2015년 7월, 금융위는 “가계부채 종합관리방안”을 발표

○ 상환능력 심사 선진화

- 담보위주에서 차입자 상환능력 위주의 심사방식으로 전환.
- 상환능력 심사 위한 객관성있는 소득자료 활용.

○ 고정금리·분할상환으로 대출구조 개선 가속화

- 대출금액이 큰 경우 초과분에 대해 분할상환 방식 적용.
- 변동금리는 금리상승 리스크를 반영하여 대출한도 축소, 고정금리 유도.

□ 해외의 유사정책 사례연구를 통해 규제의 타당성과 영향 진단.

○ 거시건전성 정책(macprudential policy)

- 개별 기업의 신용 리스크를 관리하는 미시건전성 정책과는 달리, LTV 및 DTI 제한 등의 방법을 사용하여 거시경제적 리스크를 사전에 예방·관리하는 정책수단.

○ IT 버블 및 글로벌 금융위기 이후 다양한 형태의 거시건전성 정책 등장.

○ 대부분의 국가에서 신용 증가 억제, 레버리지 비율 제한, 주택가격 상승률 완화 등을 목표로 해당 정책을 사용.

■ 작성자: 김형준 연구위원 (051-663-8178 / hkim@hf.go.kr)

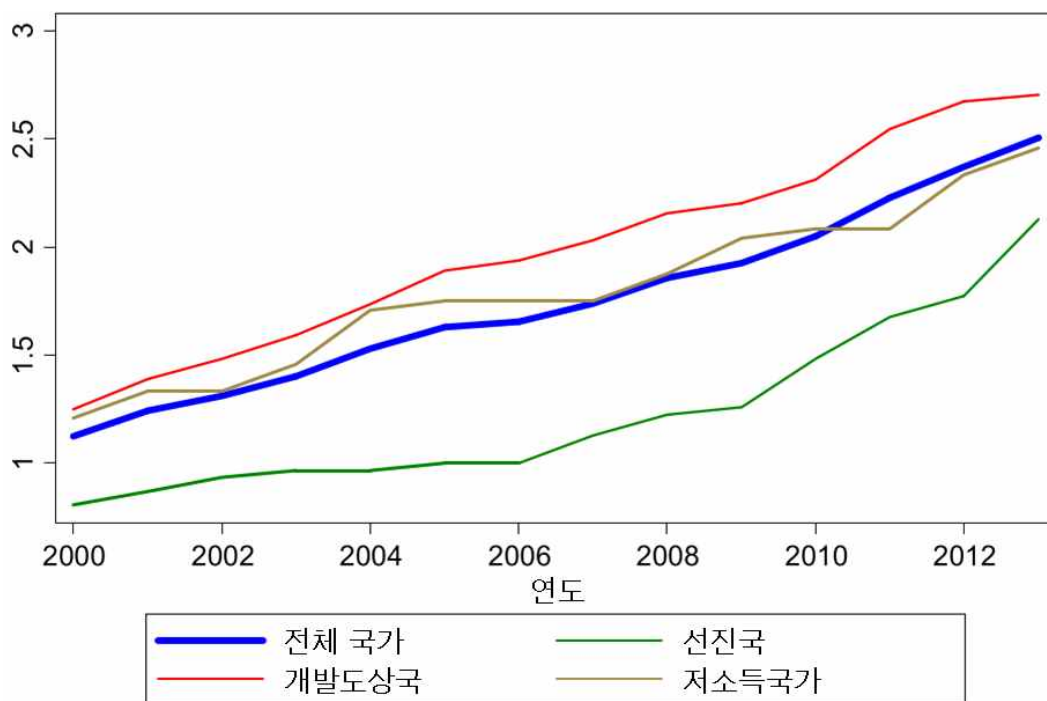
■ 본고의 내용은 필자의 개인 의견으로 한국주택금융공사의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

2 해외 대출 규제 동향

□ 글로벌 금융위기 이후 거시건전성 정책 중요성 증대

- 기존에는 개별 기업 리스크 관리 위주의 미시건전성 정책 시행.
- 119개 국가를 대상으로 한 IMF 조사 결과, IT 버블 및 글로벌 금융위기 이후 대부분 국가의 거시건전성 정책 시행 증가. (그림 1)
 - 개발도상국 > 저소득국가 > 선진국 순으로 거시건전성 정책 사용.
- 개발도상국은 자본 유입량 변동 등의 외부충격 노출정도가 크고, 금융시스템의 자유도가 낮아 거시건전성 정책을 가장 빈번하게 사용.
- 선진국은 거시건전성 정책 사용 빈도가 가장 낮았으나, 2008년 금융위기 이후 관련 정책 시행 증가.

〈그림 1〉 소득수준별 거시건전성 정책 시행 지표*



자료: International Monetary Fund (2015)

※ 해당 지표는 <표 1>에 나타난 12개의 거시건전성 정책 가운데 사용 중인 정책 수를 평균한 값임

□ 국가간 거시건전성 정책 차이 (표 1)

- 일반적으로 사용되는 거시건전성 정책은 대출편중한도 제한(75%), 인터뱅크 익스포저 제한(29%), 환율/경기역행적 지급준비율(21%), LTV 제한(21%), DTI 제한(15%) 순으로 나타남.
 - 대출편중한도 제한(concentration limit): 특정 차입자에게 대출되는 자산 비율 제한
 - 인터뱅크 익스포저 제한(limits on interbank exposures): 은행간 대출 비율 제한
- 선진국은 LTV, DTI 규제 등의 차입자 중심 정책 실시.
 - 주택담보대출시장의 발달로 주택 시장 위기가 금융 시장 위기로 전이 가능
 - 따라서 주택 시장 위험 관리의 필요성이 다른 국가에 비해 상대적으로 크고, LTV 규제 등을 통해 전이 리스크를 사전에 관리.
- 개발도상국은 주로 환율 관련 정책을 사용.
 - 해외 자본 유입량 변동에 대비한 위험 관리 필요.
- 저소득국가는 동태적 대손충당금 적립제도 및 직접적인 신용증가 제한 정책 실시.

〈표 1〉 거시건전성(macroprudential) 정책 시행 비율

제도 (국가 수)	전체국가 (119)	소득수준			금융시장 개방정도	
		선진국 (31)	개발도상국 (64)	저소득국가 (24)	개방 (49)	폐쇄 (68)
LTV 제한	21%	40%	20%	6%	29%	14%
DTI 제한	15%	13%	21%	0%	19%	12%
동태적 대손충당금 적립제도	9%	5%	6%	19%	5%	11%
경기대응원충자본	2%	1%	3%	1%	0%	3%
레버리지비율 제한	15%	13%	17%	12%	28%	8%
대형금융사(SIF) 추가자본 요구	1%	1%	1%	1%	1%	1%
인터뱅크 익스포저 제한	29%	33%	32%	17%	34%	26%
대출편중한도 제한	75%	69%	76%	77%	72%	78%
외화대출 제한	14%	9%	16%	13%	10%	16%
환율/경기역행적 지급준비율	21%	0%	24%	33%	4%	32%
신용증가 제한	12%	0%	11%	26%	9%	14%
금융기관 수익 과세	14%	14%	14%	11%	17%	12%

자료: International Monetary Fund (2015)

주 1. 백분율은 2000-2013년 기간 동안 해당 정책을 시행한 (국가수)x(시행연도) 비율

2. 금융시장 개방정도에 따른 분류에는 바하마 및 퀴라소 제외

3. 한국은 선진국/폐쇄 그룹에 포함

3 해외 대출 규제 사례 및 영향

□ 거시건전성 정책 사례 연구 결과 (IMF, 2015)[※]

※ International Monetary Fund, 2015, “The Use and Effectiveness of Macroprudential Policies: New Evidence”

- 거시건전성 정책은 과도한 신용 증가를 미연에 방지하고 경기급락위험을 감소하는 효과가 있음.
- 신용 및 주택가격 증가율 억제를 위해서는 차입자 중심 정책(LTV 및 DTI 규제 등)과 금융기관 중심 정책(레버리지 규제, 동태적 대손충당금 적립 등)이 효과적으로 나타남.
 - 선진국은 차입자 중심 정책을 사용하며, 최근 규제가 강화되고 있음.
 - 개발도상국에서는 주로 환율 관련 정책을 사용
- 거시건전성 정책은 금융시장 개방정도가 클수록 그 효과가 낮음.
 - 금융시장이 복잡하고 개방되어 있을수록, 규제를 강화하더라도 회피(evasion) 효과가 나타나는 것으로 보임
- 정책 효과는 시행 시기에도 영향을 받는데, 경기불황기에는 그 효과가 낮은 것으로 나타남.
 - 그러나 긴축통화정책 시기에 정책 효과가 더욱 성공적으로 나타난다는 연구 결과(Bruno et al., 2014)도 존재.
- 또한 차입자 중심 규제정책은 대출 경기순응성을 완화하는 효과를 가지며, 은행의 부채비율 감소에도 효과적.

〈표 2〉 국가별 사례

국가	거시건전성 정책 시행 결과
한국	LTV 및 DTI 규제를 통해 주택담보대출 증가 완화 효과
홍콩	주택담보대출규제를 통해 부동산 시장 변동성 완화
스페인	동태적 대손충당금 적립제도를 통해 신용 공급량 증가 완화
우루과이	2008년 급격한 기준율 인상 결과, 전체 신용 증가율은 감소하였으나 위험기업의 신용은 더욱 증가
영국	은행 자기자본비율 증가로 은행대출 억제

□ 아시아 거시건전성 정책 사례 연구 결과 (ADB 2015)*

※ Asian Development Bank, 2015, "Effectiveness of Macroprudential Policies in Developing Asia: An Empirical Analysis"

- 거시건전성 정책은 실제로 아시아 지역 금융안정에 효과를 나타냄.
- 신용 정책은 신용 및 주택가격 증가 완화 효과를 가지며,
유동성 정책은 레버리지 및 주택가격 증가 완화 효과를 나타냄.
 - 신용 정책 : LTV 제한, DTI 제한, 외화대출 제한, 신용증가율 제한 등.
 - 유동성 정책 : 예대 만기불일치 제한, 통화불일치 제한, 지급준비율 등.

〈표 3〉 국가별 사례

한국	배경	97년 외환위기 이후 유동성 정책 강화로 주택가격 급등하여 2006~07년 신용 정책을 강화하였으나, 2008년 글로벌 금융위기 이후 규제 완화
	정책	2000년부터 2013년까지 28회에 걸쳐 신용 정책 중심의 규제 시행
	결과	규제 강화 이후 대출 증가율은 4분기까지 억제 효과가 나타났으며, 레버리지 비율은 5분기까지, 주택가격은 3분기까지 증가율 억제 효과가 나타남
중국	배경	급증하는 해외 투자 자본과 경제성장으로 인한 주택시장 제어 필요
	정책	2000년부터 2013년까지 총 56분기 가운데 40회 이상 거시건전성 규제 강화 (이 가운데 31회는 유동성 규제 강화)
	결과	신용 정책은 신용 증가를 완화하였으며 주택가격증가율 억제 효과는 1분기 후에 나타남. 유동성 정책은 레버리지 증가를 완화하였으며 주택가격 증가율 억제 효과는 2분기 후에 나타남
홍콩	배경	저금리와 공급제한으로 2009년 초부터 2013년까지 주택가격 2배가량 증가
	정책	LTV 규제 및 취득세 증가 시행
	결과	정책 시행에도 불구하고 주택가격상승률 및 거래량 억제 효과 제한적.
싱가폴	배경	주택가격 급등으로 2012년 말 가계부채가 GDP의 76%에 도달
	정책	DTI 및 LTV 규제, 취득세 개편, 최소 현금계약금(cash down payment) 증가
	결과	금융시장개방에도 불구하고 부동산 시장 중심의 정책을 통해 주택가격 및 신용 증가율 완화에 성공

□ 금융위기 이후 해외 주택담보대출 규제 연구 결과 (Lea, 2010)*

※ Lea, 2010, "International Comparison of Mortgage Product Offerings"

- 금융위기 이후 대부분의 국가에서 주택담보대출 규제 강화. (표 2)
 - 특히 차입자의 소득 등에 기반한 상환능력 기준의 규제 강화.
- 주택담보대출의 부도율은 프라임/서브프라임, 무서류 대출 등 차입자의 상환능력에 관한 사전 규제에 영향을 받으며, 대출기간, 고정/변동금리, 거치기간 등 대출 형태의 영향은 제한적임.
 - 그러나 변동금리의 경우 향후 금리 변동에 따라 잠재적 위험 보유.
- 대부분의 국가에서 주택담보대출 규제는 상환능력에 따른 차입자 자격제한으로 이루어져 있으며, 대출 형태에 대한 규제는 적음.

〈표 4〉 금융위기 이후 주택담보대출 규제 변화

	LTV 축소	담보가치 초과대출 제한	DTI 축소	최대대출기간 축소	I/O 축소	위기대응 신규상품 출시
네덜란드		○	○		○	
노르웨이	○					
덴마크	○					
러시아	○	○	○	○		
미국	○	○	○		○	
스웨덴	○	○				
스페인	○		○	○		
아이슬란드						
아일랜드	○	○	○		○	○
영국	○	○	○		○	
포르투갈						○
폴란드				○		
프랑스	○	○		○		
호주	○	○	○			

자료: Scanlon et al. (2009)

주 1. 2007년 말부터 2008년 말까지의 규제 변화를 조사한 자료임

2. I/O: Interest Only Loan

3. 아일랜드에서는 주택가격이 하락하면 개발사에서 하락 금액의 15%를 보상하는 최대 LTV 95% 대출상품 개발. 포르투갈에서는 최저 이자율을 가진 유리보(Euribor) 변동금리 대출 상품 출시. 일부 개발사는 계약금(down-payment)이 없는 잠재 고객층을 위하여 구입가격의 최대 30%까지 지원, 수년 후에 일시상환하며 상환액은 당시 자산가치와 연동하는 상품 출시.

4 시사점

□ 거시건전성 정책을 통한 위험관리는 세계적 추세

- 금융위기 이후 대부분의 선진국은 LTV, DTI 제한 등 차입자 중심의 규제 채택 및 강화.
- 그러나 금융시장 개방정도가 클수록 정책을 통한 위험관리효과는 약화.
- IMF에 따르면 한국은 선진국이며 금융개방정도가 낮은 국가로 분류.
- 향후 금융개방정도가 커질수록 해당 정책의 효과가 약화될 가능성 존재.

□ 가계부채 종합관리방안의 예상 효과

- 차입자 상환능력 위주의 심사방식과 이를 위한 객관성있는 소득자료 활용은 가계부채의 건전성을 높이는 효과 예상.
- 원금분할상환, 변동금리의 대출한도 축소 및 고정금리 유도는 가계 부채 총량을 줄이고 금리 리스크를 감소시키는 효과 예상.