



경제충격과 주택금융 소비자보호

유승동*

요약

신종 코로나바이러스(Cornavirus)의 창궐로 세계 경제는 먹구름이 드리우고 있으며, 이로 인하여 우리나라 경제도 부정적 영향이 불가피해 보인다. COVID-19에 따른 충격을 완화하기 위하여, 정부에서는 일련의 경제 및 금융 지원방안을 발표하였다. 그러나 COVID-19 대응을 위한 국내 정책 방안 가운데 주택금융시장에서 소비자를 보호하기 위한 정책은 발견할 수가 없다. 그리고 경제위기에 직면한 상황에서 주택금융시장에서 활용이 가능한 정책 수단과 도구들을 연구한 기존 연구는 전무하다. 본 연구에서는 경제충격으로 유발된 주택금융 소비자의 지불능력 하락을 방지하고, 경제충격에 따른 금융기관 그리고 금융시장의 충격을 최소화 할 수 있는 정책적 도구와 수단을 점검한다.

주제어: COVID-19, 경제위기, 주택금융시장, 정책 도구, 소비자 보호

1. 서론

세계 경제는 신종 코로나바이러스(Cornavirus; 이하 COVID-19)로 인하여 먹구름이 드리우고 있다. COVID-19의 확산을 저지하기 위하여 사람들 사이 접촉을 최소화하기 위한 일종의 사회적 거리 두기(social distancing)가 진행되고 있다. 이는 전염병 확산을 방지하는데 긍정적 효과가 기대된다. 그러나 대부분 사회 및 경제 현상과 마찬가지로 긍정적인 효과의 이면에는 부정적 효과가 있다. 전염

병 확산은 사회활동 축소로 이어지고 있다. 이는 직접적 경제활동의 축소를 유발하고, 중장기적으로 세계 경제의 급속한 위축도 불가피할 것으로 보인다. 따라서 COVID-19로 인하여 세계 경제가 위축되어 우리나라 경제에 타격도 불가피할 수 있다.

COVID-19로 인한 사회활동의 감소와 이로 인한 경제활동의 위축에 따른 부정적 효과는 대기업 보다는 상대적으로 중소기업 및 소상공인에게 집중될 것으로 보인다. 그리고 많은 서민 가계가 소득의 감소 또는 실직 위험에 직면하게 되어 경제에

* 상명대학교 경제금융학부 부교수 및 Visiting Associate Professor, Strategy and Business Economics Division and Centre for Real Estate and Urban Economics, University of British Columbia, E-mail: peteryou@smu.ac.kr.

부정적 영향이 불가피할 것이다. 전염병으로부터 촉발될 수 있는 경제충격은 과거의 우리가 경험한 경제위기와는 사뭇 다른 양상을 보일 것이다. 이에 따라 정부는 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위하여 일련의 경제정책을 발표하였다.

정부는 2020년 2월에 2차에 걸친 금융지원방안과 더불어 2020년 3월 대규모 「민생·금융 안정패키지 프로그램」을 발표하였다.¹⁾ 동 프로그램에서는 금융시장 안정화를 위한 100조 원 공급이 포함되어 있다. 그리고 포함된 정책 유형은 크게 세 가지로 분류될 수 있다. 우선 정책금융기관이 ‘기업자금’ 공급을 추진하고, 두 번째로 ‘회사채·단기자금’ 안정화 지원을 위한 조치를 진행하고, 세 번째로 ‘주식시장’ 수요기반을 확충하는 것이다. 이를 위하여 ‘기업’을 중심으로 약 58조 원 그리고 금융시스템 즉 ‘금융시장’의 안정을 위하여 약 42조 원을 투자할 계획이다. 금융시장에 유동성을 공급하고 시장 안정화 장치를 강화하여 COVID-19에 따른 기업부문에서 발생한 위기가 금융기관 또는 금융시장으로 전이되는 것을 차단하겠다는 것이다. 본 연구에서 주목하는 점은 프로그램의 명시적 지원대상은 소상공인, 자영업자, 중소기업, 중견기업, 대기업 그리고 금융기관에 국한된다는 것이다.

우리나라뿐만 아니라, 북미와 유럽의 국가에서

도 COVID-19로 인한 부정적 경제충격을 극복하기 위해서 경제정책을 발표하고 있다.²⁾ 그러나 이들의 지원대상을 살펴보면, 우리나라의 지원대상과 현저한 차별성이 있다. 해외에서 발표된 COVID-19에 따른 경제정책에는 주택금융시장 소비자를 보호하기 위한 정책이 가시적으로 포함되어 있다. 따라서 본 연구에서는 주택금융시장 소비자를 대상으로 하는 경제위기에 활용될 수 있는 정책수단을 연구한다. 본 연구는 COVID-19에 따른 해외 국가들이 제시하고 있는 정책방안과 우리나라 정책방안의 차별성을 인식하고 연구가 시작되었다.

본 연구는 경제충격에 노출된 주택금융시장에서 소비자의 부정적 영향을 최소화하기 위한 정책을 고민한다. 본 논문에서는 기존 문헌과 다르게 경제충격으로 주택금융시장에서 소비자에게 발생하는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 정책대안을 구분하여 정리한다. 따라서 본 연구는 주택금융시장에 정책대안을 제시하여 학술 논문이라기보다는 정책논문으로 볼 수 있다. 경제충격을 극복하기 위한 우리나라 경제정책은 과거부터 주로 산업적 측면에 초점을 맞추고 있다. 주택금융시장이 확대된 현재 시점에서 경제충격이 가시화되는 경우, 경제위기를 극복하기 위한 주택금융시장 정책수립이 필요할 수 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제II장에

1) 2020년 2월 발표된 「코로나19에 따른 제2차 금융지원방안」의 주요 내용을 살펴보면, 소상공인을 중심으로 “약 2조 원의 신규 자금 공급과 금리감면 등” 혜택을 제공하고, 대출의 만기를 연장하겠다는 계획이 포함되어 있다. 중소기업과 중견기업 및 소상공인을 대상으로 신규 대출을 확대하고, 기존 대출의 금리를 감면하겠다는 내용을 포함하고 있다. 이에 후속적으로 2020년 3월 5일에 발표한 「코로나 19 관련 금융부문 대응 이행현황 점검」에서도 금융지원은 피해기업 및 소상공인을 중심으로 이루어지고 있다. 일부 가계를 대상으로 진행되고 있는 조치는 대부분 비대면 거래에 대한 지원 즉 인터넷 및 ATM 거래에 수수료 인하 등에 제한되고 있었다. 그리고 제2금융권을 중심으로 진행되고 있는 향후 대응방안도 중소기업과 소상공인 지원에 초점을 맞추고 있다.

2) COVID-19는 초기에 중국, 이탈리아와 우리나라에서 많은 사례가 보고되었지만, 점차로 유럽과 북미 등 전 세계에서 보고되는 사례가 늘어나고 있다. 따라서 북미와 유럽에서는 우리나라보다 경제지원 정책의 발표가 다소 늦게 진행되었다.

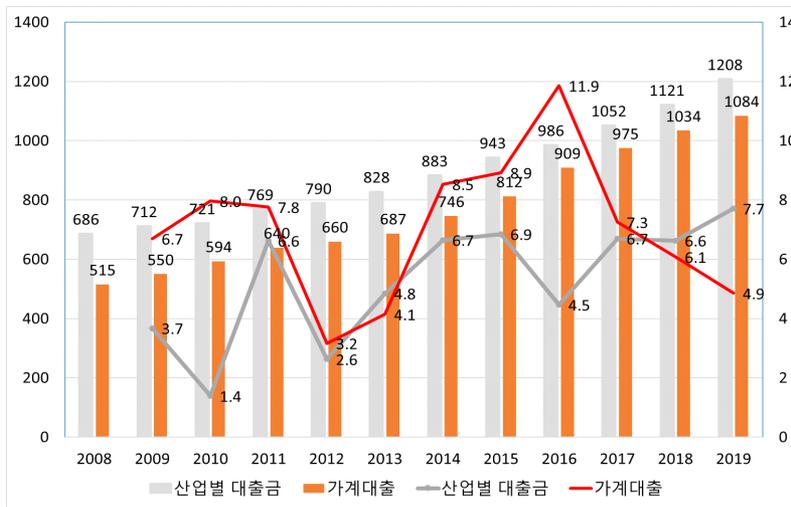
서는 우리나라 주택금융시장의 성장을 살펴보고, 주택금융시장에 부정적 영향으로 경제에 미치는 영향을 살펴본다. 그리고 최근 COVID-19로 인하여 발표한 해외 경제정책과 국내 경제정책과의 차이를 간략하게 살펴본다. 제III장은 경제위기 상황에서 미국과 유럽의 주택금융시장에서 도입된 정책 도구를 점검하고, 이를 통하여 본 연구의 기여라고 할 수 있는 경제위기에서 활용할 수 있는 주택금융 소비자를 보호하기 위한 정책수단을 제시한다. 제4장은 결론이다.

II. 주택금융시장과 금융시장 안정

1. 최근 주택금융시장 현황

가계대출 시장은 2000년대 들어 새로운 변화를 맞이한다. 최근 가계대출 시장의 전반적 규모를 확대하기 위하여 <그림 1>에서는 예금취급기관이 보유하고 있는 자산인 대출금을 산업별대출금과 가계대출로 구분하여 제시한다.³⁾ 2019년 현재 예금취급기관이 보유한 가계대출 자산은 산업대출금의 90% 수준에 달하는 1,084조 원이다.⁴⁾ 참고로 1990년대에 예금취급기관의 가계대출은 산업대출금의 1/3에도 미치지 못하였다.

현 정부의 강력한 정책 의지가 반영되어 2017년부터 가계부채의 증가율이 하락하였다. 그러나 2000년대와 2010년대 가계대출 증가율은 2016년 11%



자료: 한국은행(2020).

<그림 1> 예금취급기관 대출금 및 증가율

- 3) 가계금융과 기업금융을 구분하기 위하여 예금취급기관을 중심으로 가계대출과 산업대출금을 비교하였다. 그러나 예금취급기관 이외의 금융기관에서 취급된 가계대출 및 주택담보대출의 시장규모를 파악하기 위해서 한국은행 통계정보시스템에서는 가계신용정보를 발표하고 있다.
- 4) 가계부채의 시장규모가 1천조 원이 넘는 것은 2014년으로 기록되고 있으며, 가계부채를 감소시키려는 정책대안은 2000년대부터 지속적으로 논의되었다(김지섭, 2014).

를 기록하는 등 최근 2년을 제외하고는 대부분 산업대출금의 증가율보다 높았다. 금융기관이 보유한 가계부채 자산에서 주택담보대출(이하 주택대출)의 비중이 높다는 것은 <표 1>에서 확인할 수 있다. 주택대출 증가율은 2015년 14%에 이르렀다. 그러나 2000년대 초반 주택대출의 증가율은 50%에 달한 경우도 있었다. 가계부채의 증대는 가계와 금융기관이 동시에 선택한 결과이다. 즉 금융기관의 대출영업 전략이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 금융기관은 수익성 대비 안정성의 관점에서 주택대출을 다른 대출과 비교하여 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보인다. 이를 반영하듯 한국은행(2018)은 가계의 채무상환 능력은 대체로 양호하다고 평가하고 있다.

가계금융복지조사(한국은행 외, 2019)에 따르면 우리나라 가계 가운데 63.8%는 부채를 보유하고 있다. 담보대출을 보유하고 있는 가계도 38.3%에 달하여 대략 3개 가구 가운데 대략 1개 가구는 담보대출을 보유하고 있다고 할 수 있다. 동 조사에서 금융부채를 보유한 가계 가운데 66.5%가 원금상환과 이자지급이 생계에 미치는 영향이 이미 부담스럽다고 응답하였다. 단순한 계산식으로 4개 가구 가운데 1개 가구는 이미 원리금 상환에 부담을 느끼고 있다고 생각할 수 있다.⁶⁾ 참고로 다른 유형의 가구보다는 자영업자와 상용근로자의 보

<표 1> 가계대출과 주택담보대출 시장규모 및 증가율⁵⁾

	가계대출		주택담보대출	
	잔액(조원)	증가율(%)	잔액(조원)	증가율(%)
2008	684	8.5	369	7.4
2009	734	7.4	403	9.2
2010	794	8.1	429	6.5
2011	861	8.5	463	7.8
2012	906	5.2	487	5.2
2013	961	6.0	514	5.4
2014	1,025	6.7	560	9.1
2015	1,138	11.0	638	14.0
2016	1,270	11.6	716	12.1
2017	1,370	7.9	770	7.6
2018	1,447	5.6	808	4.9
2019	1,504	4.0	843	4.3

자료: 한국은행(2020).

유한 부채규모가 큰 것으로 확인된다.⁷⁾

경제충격에 의한 자영업자의 충격은 주택담보대출을 포함한 가계대출에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 특히 한국은행(2019: 32)은 COVID-19 이전에 저소득 자영업자의 경우 경제부진이 확대되는 경우 가계신용 부문에서 대출 건전성 악화에 직접적 영향을 줄 수 있음을 경고하였다.⁸⁾ 정책적 의지

5) 가계신용에서 발표하는 가계신용은 가계대출과 판매신용을 포함하고 있으며, <표 1>에서는 판매신용을 제외한 가계신용을 의미한다. 가계대출은 비은행예금취급기관을 포함하고 있지만, “예금취급기관이 취급한 주택금융공사의 모기지론의 주택금융공사인도분은 포함되어 있지 않다.”
 6) 물론 담보대출 가운데 주택담보대출이 대부분을 차지할 것으로 보인다. 그리고 담보대출이란 “아파트, 주택, 토지 등의 부동산뿐만 아니라, 각종 은행 예금·적금·보험, 전세권 등을 담보로 하여 금융기관 등으로부터 돈을 빌린 경우”를 의미한다. 주택금융통계와 관련된 자세한 논의는 유승동 (2015)을 참고할 수 있다.
 7) 자영업자의 금융부채는 평균 8,943만 원 그리고 상용근로자의 금융부채는 6,841만 원에 달하고 있다. 임시 및 일용근로자의 경우 금융부채는 2,579만 원 그리고 기타(무직 등)의 금융부채는 2,151만 원으로 자영업자 그리고 근로자가 상환능력이 높게 평가되어 상대적으로 많은 금융부채를 보유하고 있는 것으로 보인다.

에 따라 금융기관이 보유한 주택대출 자산의 증가율을 하락하였지만, 금융기관의 부동산 금융에 노출(exposure)은 전반적으로 확대(한국은행, 2019)되었다.

2. 경제충격이 주택금융시장에 미치는 영향

금융시장에 안정성과 포용성은 상충될 수 있으며, 사실 서로 조화가 필요하다. 우리나라 경제정책의 결정과정에서 과거 산업계에 대한 고려가 소비자에 대한 고려보다 우선시 되었다. 이는 경제성장의 역사에서 과거 고도의 성장을 달성할 수 있는 원인 중 하나였을 수 있다. 이와 같은 맥락에서 정책적 의사결정은 금융시장에서도 유지되었던 것으로 보인다. 금융시장에서는 금융기관의 안정성 강화가 소비자의 포용성 강화보다는 우선시 되는 경향이 있었다. 그러나 최근 들어 소비자의 포용성도 금융정책에서 강조되고 있다.⁹⁾

주택금융시장에서도 금융기관의 안정성이 중요시되었으며, 이와 같은 정책 방향은 서브프라임 사태 이후 더욱 강화되었다. 실제로 한국금융연구원(2011)에서는 2010년대 초반 한계차입자의 포용성 강화보다는 주택대출을 포함한 가계대출의 증가세 전환을 위한 대책을 우선 주문하였다. 그리고 가계대출의 부실로 인하여 가계부분의 부실보다는 금융기관의 부실 혹은 금융시장의 안정성 저해가 정책수립의 주요 관점이었다.¹⁰⁾

주택금융시장에서 경제충격에 따른 소비자에 대한 영향은 현금흐름 경로와 자산가치 경로로 발현될 수 있다.

첫 번째로 현금흐름 경로란 경제충격으로 가계 현금흐름에 대한 부정적 영향이 발생하는 것이다. 경제충격은 가계소득의 감소를 유발하거나, 심지어 실직 위험에 직면할 수 있는 상황을 초래한다. 동시에 금융시장의 변화로 인한 대출금리가 급격하게 상승할 수 있다. 가계요인과 금융시장의 요인이 복합적으로 혹은 개별적으로 영향을 주어 가계의 관점에서는 상환부담을 확대한다. 물론 현재 진행 중인 COVID-19에 대응하여, 각국에서는 경쟁적으로 통화확장 및 기준금리 하락을 진행하고 있어 현재 가계가 직면한 위험은 가계요인에 한정될 수도 있다. 예를 들어 1990년대 아시아 경제위기 당시에 가계요인과 금융시장 요인이 복합적으로 가계의 현금흐름에 부정적 영향을 주었다. 이와 같은 상황에서 가계는 저축을 줄이고, 소비를 줄이는 전략을 실행할 것이다. 가계의 소비감소는 다시 생산의 감소 그리고 순환적으로 가계의 소득 감소를 확대하고, 순환적으로 가계에 대한 부정적 영향을 증폭할 수 있다. 그리고 이는 다음에 언급하는 자산경로와 연관될 수 있다.

두 번째는 경제충격으로 가계에 자산 경로로 부정적 영향을 준다. 경제충격으로 주택가격이 하락하는 경우 차입자가 상환해야 하는 금액은 변화하지 않은 상황에서 순자산 가치의 하락을 유발한다.

8) 그리고 상용근로자의 소득의 불확실성이 확대되는 경우에도 주택금융시장에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 임시 및 일용 근로자와 기타(무직 등)의 경우도 그 중요성을 간과하는 것이라고 볼 수는 없다. 물론 소비자의 측면에서 살펴보면 경제충격으로 인한 부정적 효과가 자영업자 혹은 상용근로자에 대한 부정적 효과보다 클 수 있다.

9) 한국금융연구원(2019)은 2019년 금융정책에서 '소비자 중심의 포용적 금융'이 설정되었다는 것을 확인하고 있다.

10) 현영진(2016, 국회예산정책처)에서도 주택시장의 불안정으로 가계부실이 발생하는 경우, 금융기관의 자본적정성에 대한 평가를 진행하고 있다.

가계의 자산가치 하락에 따라 주택수요는 하락하고, 주택시장에서 공급 또는 투자에 영향을 미친다. 이는 다시금 주택가격의 하락을 유발하고, 이로 인하여 순자산 가치의 하락은 가속화된다. 이와 함께 주택투자의 감소는 가계의 소득하락을 유발하여 부정적 영향을 확대한다. 이와 같은 자산 경로와 현금흐름 경로에 따른 부정적 영향은 결국 부실자산의 확대를 유발하게 되며, 금융기관의 안정성 그리고 궁극적으로 금융시장의 안정성에 부정적 영향을 미친다.

부정적 효과에서 자산경로는 경제충격이 발생하는 경우 금융기관에게 직접적 영향을 미칠 수 있다. 자산가치의 하락은 담보가치의 하락으로 이어지고, 이로 인하여 금융기관이 보유한 대출자산의 가치하락으로 이어지는 것이다. 그러나 현금흐름의 경로는 금융기관에게 간접적으로 부정적 영향을 확대한다. 소득하락과 이로 인한 소비감소는 다시금 자산 경로로 자산가치 하락과 금융기관이 보유한 주택대출 자산의 하락으로 연결되기 때문이다. 그러나 간접경로가 발현되는 경우 직접적 경로보다는 금융기관에 대한 부정적 영향을 증폭할 수 있다. 이는 개별적 가계의 어려움과 금융기관의 어려움이 중복되어 발현되기 때문이다.

따라서 경제충격이 발생하는 경우, 금융기관을 지원하는 정책과 가계를 지원하는 정책이 고려될 수 있다. 그리고 가계의 부정적인 영향을 차단하는 전략은 금융기관에게 미치는 영향을 줄이고, 이를 통하여 금융시장의 안정도 도모할 수 있다. 따라서 부채를 보유하고 있는 가계에 대한 지원은 궁극적

으로 금융기관의 안정과 금융시장의 안정을 동시에 달성할 수 있는 대안일 수 있다.

3. COVID-19에 따른 국내외 경제정책

COVID-19로 인한 충격은 기업과 더불어 가계에도 직접적 영향을 미칠 것으로 기대된다. 사업장의 휴업과 폐업으로 인하여 근로자들은 소득 감소 혹은 실업 등에 위협을 겪게 될 것이며, 이로 인하여 대출을 보유한 가계는 대출에 대한 상환능력이 하락할 수 있다. 자영업을 영위하고 있는 소상공인 가계도 매출감소와 이로 인한 소득감소로 인한 대출의 상환능력이 하락할 것이다. 그러나 <그림 2>에서와 같이 경제 및 금융정책의 지원대상은 현재에는 소상공인, 자영업자, 중소기업, 중견기업, 대기업 그리고 금융기관에 한정된다.¹¹⁾

이와 같은 상황에서 우리나라의 COVID-19에 대응하는 경제와 금융정책에서는 경제의 중요한 한 축인 가계의 상환능력 하락을 보호하기 위한 지원 정책은 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 이는 주택대출시장의 확장을 줄이려는 정책을 추진하는 상황에서 대출받아 주택을 구입한 가계에 대한 부정적 의견이 반영된 결과일 수 있다. 동시에 최근 세계적 경제위기에서 미국의 초기 반응과 같이 차입자의 도덕적 해이에 대한 사회적인 이슈에 대한 우려일 수도 있다. 그러나 많은 가계가 이미 상환부담을 호소하고 있다. 경제충격으로 인한 가계에 대한 부정적 영향은 최근 성장한 가계부채 시장의 상황과 맞물려 경제에 대한 부정적 효과가 확대될 수 있다.

11) 참고로 한국은행은 공식적으로 Mortgage Backed Securities(MBS)를 포함한 환매조건부채권 매입을 통하여 금융시장 안정화를 추진하겠다는 정책도 발표하였다.

	대출 보증		증장기체		단기채 (CP, 전단채)	주식
	만기연장	신규공급	P-CBO	채안펀드	유동성공급	증안펀드
소상공인 자영업자	○	○				
중소기업	○	○	○			
중견기업		○	○	○	○	
대기업		○	○	○	○	
(구조조정 대기업)	○ (구조조정 프로그램, 산수은 등 포함)					
증권사 여전사				○	○	
주식시장						○
채권시장				○		

○ 既발표 방안
● 신규발표 방안

자료: 금융위원회(2020).

〈그림 2〉 COVID-19관련 금융시장 안정화 방안

미국 금융소비자 보호국(Consumer Financial Protection Bureau)에서는 2020년 3월 20일 FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) 및 연방준비위원회(Federal Reserve Board) 등과 함께 차입자와 대출조정 프로그램을 진행할 것을 금융기관에 권고하였다. 세부적으로 수수료 면제, 상환 유예, 상환기간 연장 등을 제안하고 있다.¹²⁾ 그리고 Federal Housing Finance Agency에서는 Fannie Mae, Freddie Mac과 더불어 11개 Federal Home Loan Bank가 자산으로 보유한 주택대출에 대한 파산과 소거 결정을 중지한다고 발표하였다. 민간 금융기관이 부실을 줄이기 위한 자발적 참여를 권고하고, 이어서 공공분야에 금융기관이 우선적 정책실행을 단행한 것이다.

캐나다에서도 금융기관은 주택대출에 대한 상

환을 유예해 주어야 한다는 조치가 발표되었다. 다수의 해외자료에서 이탈리아는 재무장관이 주택대출뿐만 아니라, 개인 및 가계대출의 원리금 상환이 일시 중지하였다고 발표하였다는 것을 확인할 수 있다. 그리고 프랑스, 영국에서도 주택대출 차입자들에게 상당한 유예를 제공해 줄 것을 검토하고 있다. 이와 같이 빠르게 대응하고 있는 해외 주택금융시장과 다르게 우리나라에서는 정책방향의 대응은 다소 시간이 걸리는 것으로 보인다.

III. 경제충격에 따른 주택금융 소비자 보호

1. 해외 주택금융 정책도구 및 정책수단: 미국과 유럽을 중심으로

12) https://files.consumerfinance.gov/f/documents/cfpb_interagency-statement_payment-obligations-covid19.pdf

본 장에서는 해외 주택금융시장에서 과거 경제 위기에 소비자를 보호하기 위하여 도입한 정책도와 수단을 살펴본다.¹³⁾ 우선 미국에서는 1930년대 대공황시절 주택금융정책은 HOLC(Home Owner's Loan Corporation) 중심으로 진행되었다. HOLC는 최대 4가구 이내로 이루어진 단독주택(detached house)을 중심으로 (직접) 지원정책을 추진하였다(Bardhan et al., 2009: 6). Rose(2011)는 HOLC가 진행한 정책을 (일부)지역을 중심으로 평가한다. 평가결과 주택가치의 80%가 넘는 금액의 대출을 보유한 가계 가운데 약 40%가 대출원금을 줄였다고 한다. 그리고 1930년까지 주택대출을 보유한 가계의 20% 혹은 농촌 지역을 제외한 자가주택의 10%가 과거보다 호의적 대출로 전환하였다(Fishback et al., 2011: 7). 결과적으로 HOLC를 통하여 재대출 받은 가계의 80%가 파산하지 않았고, 궁극적으로 파산한 가계는 파산을 지연하였다.¹⁴⁾

그리고 금융시장 개편을 위하여 FHA(Federal Housing Administration)도 설립되었다. FHA는 1940년까지 주택대출의 10% 그리고 신규로 건설된 주택의 30%에 대한 보증서 발급(보증금액 기준으로 미화 27억 달러)을 진행했다(Fishback et al., 2011: 6-7). 특히 FHA는 금융기관의 기존 담보평가 방식을 개선하고, 모기지보험(mortgage insurance) 제도도 도입하였다. 이를 도입하여 주택가격 20% 이하 자금으로도 장기대출을 통한 주택구입이 가능해졌다. 그리고 1937년 이전에는 단기 대출(약 만기 5년) 위주의 시장을 20년 이상의 장기 시장으로

전환하였다. 참고로 대공황으로 예금자 보험제도도 도입되었다(Congressional Budget Office, 1992).

1980년대 주택대부조합위기(Saving and Loan Crisis)로 미국 주택금융시장은 다시 개편을 맞이한다. 유동화시장 즉 2차 주택금융시장(secondary mortgage market)의 개발이 촉진된다. 기존 주택금융의 위험관리를 금융기관이 담당하였지만, 이제는 위험이 자본시장을 통하여 투자자에게 이전되었고, 투자자들의 역할이 강화된 것이다. Fishback et al.(2011: 3)은 1930년대 GSEs(Government Sponsored Enterprises)가 도입되었지만, 1980년대 위기로 발전하는 전환기를 맞이하였다고 평가한다. 그리고 FDIC의 감독 그리고 예금자 보호 기능도 강화되었다(Kim, 1988). 결국 1980년대 위기는 2차 주택금융시장을 본격적으로 개발하고 성장할 수 있는 계기가 되었다. 오랜 기간 이와 같은 체계가 강화되었지만, 긍정적 성과와 더불어 부정적 측면이 발현된다. 즉 이와 같은 변화는 2000년대 서브프라임(sub-prime) 사태로 이어진 것이다.

세계 경제위기를 유발한 최근 서브프라임 사태에 대한 다양한 평가가 있다. 서브프라임 위기와 관련하여 Piskorski and Seru(2018: 430-431)는 시장의 구조적 문제를 강조한다. 대출계약이 대부분 경직적인 높은 금리로 고정되어 있었다. 경제충격에 따라 주택가격이 하락하고, 가계의 순자산이 감소하였지만, 부정적 위기에 직면한 가계는 새로운 대출로 재대출이 불가능하였다. 정부가 제시한 다양한 재대출 및 대출 경감정책의 효과는 대출 매개

13) 경제위기 상황에서 다양한 지원정책이 도입되고 이들이 체계적으로 보고된 주택금융시장은 미국이다.

14) 경제활성화를 위하여 주택개선을 원하는 가구는 미화 2천 달러까지 대출을 받을 수도 있었고, 이에 대한 대출을 실행한 은행에서는 동 대출 손실의 20%까지 직접적 보상을 받을 수 있었다.

자(intermediaries)에게만 국한되고, 정책적 혜택이 차입자에게 연결되지 않았다. 채권시장에서 유동화된 대출이 경제충격에도 계약의 조정 혹은 변경이 불가능했던 점을 강조한다.

대공황 그리고 주택대부조합위기를 거쳐 주택금융시장에서 위험관리의 역할은 금융기관 그리고 유동화를 통하여 투자자에게 이전되었다. 이는 역사적 경험을 통하여 투자자들이 투자자산에 대한 위험관리를 체계적으로 진행할 것이란 전제에 의해 진행되었다. 그러나 서브프라임 사태를 계기로 투자자들의 위험관리가 완전하지 않음이 확인되었고, 특히 일부 참여자의 도덕적 해이도 목격되었다. 경쟁적으로 금융기관들이 유동화 사업에 참여했지만, 이들은 산업에 대한 이해가 부족하였고, 관련 정책은 산업변화를 따라가지 못했다(Piskorski and Seru, 2018).

서브프라임 이전에 주택금융시장에서는 소비자를 보호하기 위한 정책논의도 일부 진행되었다. 예를 들어 1999년에 노스캐롤리나(North Carolina)에서는 약탈적 대출(predatory lending) 방지 법률이 제정되었다. 그리고 2007~2008년까지 약 10여 개 주에서도 유사한 제도가 도입되었다(Bardhan et al., 2009: 43). 일부 주는 연합하여 대출회생(work-out) 프로그램을 강화하기도 하였다. 다른 예로는 일부 주에서 비소구(non-recourse mortgage) 제도도 도입한다. 비소구 대출은 우리나라 주택금융시장에서 논의되듯 차입자의 도덕적 해이보다는, 1930년대 금융기관의 도덕적 해이로 인하여 도입되었다(유승동, 2015). 그리고 2000년대 중반 이후 아일랜드(Ireland), 라티비아(Latvia) 그리고 스페인(Spain)에서도 도입논의가 진행되기도 하였다(Harris and Meir, 2015).

서브프라임 위기발생 초기에는 미국에서는 다소 소극적으로 정책이 진행되었다고 Blundell-Wignall et al.(2008)은 평가한다. 부실대출에 직접적 지원 또는 원금 감면은 도덕적 해이가 급격히 증가할 수 있다는 초기 우려가 제기되었던 것이다. 재대출시장(refinancing markets)이 경쟁적이지 않았음도 Blundell-Wignall et al.(2008)은 주목한다.

그러나 결국 적극적 정책이 불가피한 상황에 직면한다. 2007년 Hope Now에서는 연체하여 파산에 직면한 가계를 대상으로 이자율을 낮추거나, 만기를 연장하거나 또는 은행이 원금 일부를 삭감하는 정책을 추진한다(Bardhan et al., 2009: 6). 그리고 FDIC는 2007년과 2008년 금융기관과 회생(work-out) 프로그램도 실행하였다. 이를 통해 파산 가계는 만기를 연장하며 이자 상한도 조정되었다(Bardhan et al., 2009). 차입자의 대출 비용과 연체료를 면제하였으며, FDIC와 보험 풀의 공유를 통하여 유동화 자산에 투자한 투자자 손실을 줄여 주기도 하였다.

2008년 Streamlined Mortgage Modification Program이 발표되어 소비자보호 정책이 진행된다. GSE를 포함한 대출기관은 자기 비용을 부담하여 차입자를 지원한다. 2008년 중반 도입된 Hope for Homeowners는 대출자와 차입자 간의 자발적인 계약으로 원금과 이자를 장기대출로 전환한다(Bardhan et al., 2009: 6). 만기가 30년에서 40년 장기로 전환되는 경우 최대 대출금액은 주택가치의 96.5%를 초과하지 않으며, 원금을 삭감하는 경우 공유형 주택담보대출(shared mortgage)로 전환한다. 하지만 차입자의 도덕적 해이를 방지하기 위하여, 차입자는 특정 횟수(6번) 이상 상황실적이 있고, 자발적이지 않고 불가피한 상황으로 파산한 경

우로 자격조건이 제한되었다. 2009년 2월에 도입된 Obama Plan에서는 GSE가 보유한 대출자산의 경우 차입자가 주택가격의 하락으로 인한 순자산이 하락하더라도 재상환을 지원하였다(Bardhan et al., 2009: 7-8). 매월 상환금액을 줄여주고, 은행과 정부간 체결된 프로그램에서 차입자의 상환금액을 소득의 31%까지 삭감하기 위한 비용을 분담하였다. 서비서(servicer)에게는 참여의 유인제공을 위하여 주택가격 하락에 대한 위험을 정부에서 관리하였다. 공적자금을 GSE에 투자하여 신용강화를 진행하고, 법원에서는 파산선고보다는 채무를 조정 또는 차입자 지원제도 활용하는 것을 제안하도록 권고하기도 하였다.

Andritzky(2014)는 2000년대 중반 이후 세계경제 위기에 따라 아이슬란드(Iceland), 아일랜드(Ireland) 그리고 스페인(Spain)을 중심으로 소비자 보호정책을 소개한다. 아이슬란드에서는 부채를 동결하여 파산이 발생하지 않도록 조치하였다. 외화표시 대출을 동결하고, 전체 가구의 약 10%에 육박하는 외화표시 대출을 차입한 가구에게 일정 기간 대출 상환을 유예하였다. 자격을 갖춘 차입자들은 LTV (Loan To Value ratio) 110% 이내로 채무를 조정하였다. 그리고 채권자와 채무자 간의 장기적 채무 조정이 가능하게 하는 제도를 도입하였다.

아일랜드에서는 대출연체에 따른 압류를 6개월에서 12개월로 연장하고, 부실가계를 위하여 연체대출 추심원리(Code of Conduct for Mortgage

Arrears)를 발표하였다. 동 원칙에는 금융기관이 소비자에게 연락하는 방식과 연락하는 경우 녹음을 하도록 의무화하였다. 연체금액이 일정 수준에 이르기까지 추심이 금지되었다. 중앙은행이 이와 같은 조치의 이행을 감독하였다. 스페인에서는 취약 금융소비자를 위하여 채권추심 원리(Code of Good Practice)를 발표하였다. 2012년에 자격을 갖춘 차입자(예를 들어 대출금액과 소득대비 상환액의 규모기준)는 파산한 이후 2년 동안 기존 거주지에 거주할 수도 있게 되었다. 그리고 주택대출의 약 10%가 재대출 또는 구조변경을 단행하였다.

아일랜드, 스페인, 아이슬란드에서는 금융기관에게 연체 및 부실자산의 회계처리에서 자의권을 제공하여, 금융기관이 추심을 지연할 수 있도록 지원하였다. 그리고 채권자들이 연체하거나 파산한 채무자에게 연락할 수 있는 횟수를 제한하였다. 금융기관의 콜센터 설립, 업무 효율성 강화를 위한 소프트웨어 개발, 그리고 대출조정을 위한 내부 전략과 지침이 수립될 수 있는 지원책도 마련하였다.

Whitehead et al.(2014)은 유럽의 국가들의 흥미로운 소비자 보호조치도 소개한다. 덴마크(Denmark)에서는 만기 일시상환 대출을 제한하였고, 네덜란드(Netherlands)에서는 소득대비 높은 대출금액 즉 Loan to Income Ratio를 과거 6에서 4로 제한하였다. 폴란드(Poland)에서는 역모기지(reverse mortgage)를 허가하고, 러시아(Russia)에서는 조기상환 수수료를 금지하였다.¹⁵⁾

15) 본 절에서는 경제충격에 따른 정책수단을 고찰하였다. 그러나 정상적인 경제상황에서도 주택금융시장 소비자 보호를 위한 다양한 제도가 도입되고 있다. 예를 들어 유승동(2013)은 해외에서 논의되고 있는 정보제공, 이자율, 공시제도, 금융지식 정보제공, 숙고기간, 끼워팔기 및 약탈적 대출 방지제도 등도 논의하고 있다.

2. 경제충격에 따른 정책분류

본 절은 경제위기가 직면한 주택금융시장에서 소비자를 보호하기 위한 정책수단을 유형별로 구분하고 정리한다. 이와 같은 정책도구의 분류는 향후 국내에서 주택금융시장에 정책을 추진하는 경우 선정할 수 있는 대안들의 목록으로 활용될 수 있다. 따라서 본 연구는 전영한·이경희(2010)와 유사한 관점의 연구이다.

주택대출의 특성과 유형 등에 따라 정책수단은 <표 2>에 정리되어 있다. 우선 이자율과 관련하여 차입자의 상환부담을 줄여주기 위하여 이자율을 조정하거나, 기존의 대출조건보다 호의적인 대출 조건을 제시할 수 있다. 경제위기에 직면한 차입자는 소득감소 혹은 실직 등으로 상환부담이 급격하게 확대될 수 있어, 이자율을 조정 또는 호의적인 대출제공으로 상환부담을 줄여줄 수 있다. 금융시장의 변화로 상환부담이 증가할 수 있어, 상환부담의 한도를 제한할 수 있게 이자 상한(cap)을 도입할 수 있다. 이자율의 조정방식 또는 조정 주기를 호의적으로 변경할 수 있다. 기준금리를 신규 기준금리로 조정할 수 있으며, 예를 들어 외화자금의 기준금리를 보다 호의적인 기준금리로 변경할 수 있다.

대출원금을 삭감하는 지원정책도 있다. 대출원금을 조정해 주거나, 대출원금이 담보주택의 가치와 비교하여 높은 경우, 특정 기준을 정하여 대출원금을 특정 수준 이내로 조정할 수도 있다. 예를 들어 주택가격의 110%를 상한으로 대출원금을 일괄적으로 삭감할 수 있다. 이와 동시에 차입자의 원금을 줄여주면서 조정한 원금은 대출자와 공유할 수 있다. 물론 원금 전체를 공유형 대출로 전환

할 수도 있다. 흥미로운 방식으로 분할 대출의 형태를 도입할 수 있다. 즉 가구에게 원금의 상환의 무는 유지하며, 나머지 원금의 처리는 가구가 직면한 경제 상황을 고려하여 탄력적으로 운영할 수 있다. 이를 통하여 차입자는 상환 부담을 일시적으로 줄이고, 파산하지 않은 상황에서 기존 주택에 거주할 수 있다. 가계의 특성과 직면한 위험의 유형과 원금 규모에 따라 탄력적으로 정책적으로 다양한 옵션을 선택할 수 있다.

대출 수수료를 조정하는 정책대안도 있다. 연체 금리 부담을 줄여주거나 삭감해 줄 수 있다. 하지만 연체 대출에 대한 이자율, 또는 납부금액 조정은 차입자의 도덕적 해이를 고려하여, 실직 등 불가피한 사유로 연체한 경우로 제한한다. 대규모 연체가 발생하여, 시장충격이 증폭되는 경우 일괄 감면 또는 면제도 가능할 수 있다. 기존 대출을 상환하고, 신규 대출로 전환하는 경우, 기존 대출과 신규 대출의 수수료와 전환비용 등을 줄여주거나 직접 지원할 수도 있다. 이 경우 조기상환 수수료를 절감해 주거나 면제하기도 한다. 조기상환 수수료를 완전히 면제한 사례도 있지만, 일부 대출 혹은 일부 가계에 대하여 선별적으로 면제가 되는 경우도 있다. 이에 수반되는 비용과 관련 금융기관에서 부담할 수도 있고, 정부에서 부담할 수도 있다. 그리고 금융기관에서 자발적으로 또는 정부에서 일괄적인 정책이 진행되기도 한다.

대출만기와 관련하여 대표적인 것은 대출의 만기를 연장하여, 상환주기(일반적으로 매월)에 부담을 조정하는 것이다. 기존 원리금을 유지하는 동시에 상환 기간을 확대하여, 상환주기별 상환부담을 줄여줄 수 있다. 그러나 이는 결국 만기가 확대됨을 의미한다. 따라서 전체적인 부담을 동일하지만,

〈표 2〉 경제충격에 따라 소비자 보호를 위한 정책수단

분류기준	정책 수단	상세 내용
이자율	이자율 조정	명목 금리 조정
	이자율 상한 (cap)	금리 상한 적용과 도입
	이자율 조정 전환	금리 조정 방식의 전환(예를 들어 기존 3개월 조정 주기를 전환)
	이자율 유형 전환	금리 산정방식의 전환(예: 변동금리 → 고정금리 혹은 고정금리 → 변동금리)
	기준 이자율 조정	기준금리의 조정
원금	원금 조정	원금의 규모를 조정
	원금 상한	원금을 자산가치의 일정 수준 이하로 조정. 전체 대출에 일괄 조정 가능
	공유대출(shared mortgage)로 전환	원금을 금융기관과 공유형 대출로 전환
	원금의 일부를 공유형 대출로 전환	원금의 일정 부분을 줄이고, 절감한 원금을 공유형 대출로 전환
	원금 분할	일부 원금은 지속적으로 상환을 하지만, 일부 원금은 이자가 부과되며 상황에 따라 상환이 결정됨
수수료	연체 수수료 조정, 유예, 또는 면제	연체에 따라 부과되는 수수료(연체료) 조정
	재대출 수수료 조정, 유예, 또는 면제	재대출(refinancing)의 수수료 조정
	대출조정 비용 면제, 혹은 유예	신규 대출로 조정하기 위한 비용을 면제 또는 유예
	조기상환 수수료 면제, 혹은 유예	기존 대출의 조기상환 수수료를 면제 또는 유예(대출을 조정하는 과정에서 기존 대출의 조기상환 수수료를 부담할 수 있음)
대출기간	만기 연장	만기를 연장함
	상환 유예	원금 또는 이자 상환을 일정 기간 유예함. 상환 유예 기간 동안 이자율의 부과 여부가 중요 외화예금 대출 등 특정 상품을 대상으로 일정기간 동안 유예
	상환 유예(금액 기준)	원금 또는 이자 상환이 일정 금액 수준까지 도달할 동안 유예함
대출제한	대출 제한	외화 대출, 만기 일시상환 대출 등 특정 유형의 대출을 제한함
	대출 기준 변경	LTV, DTI 등 대출 기준을 제한함
	금융기관 제한	특정 기관은 대출 취급을 제한함
대출조정	공공 대출로 전환	(저렴하고 호의적인) 공공 대출로 전환
	금융기관 대출로 전환	(호의적인) 민간의 대출로 전환
	원리금 납부방식 전환	기존 대출의 원금 또는 이자의 납부 방식을 조정
	재대출	만기가 도래하는 대출의 재대출을 추진함. 재대출시 각종 차입조건을 완화해 줄 수 있음.
	대출조정 결정기간 제공	대출이 조정되는 경우 새로운 대출에 대하여 고려할 수 있는 일정한 숙고 기간(예: 90일) 제공
법률조치 조정	파산 결정 유예	파산을 유예함
	연체 단계 조정	부실단계의 조정 예를 들어 연체에서 고정으로 전환되는 기간과 절차를 완화함
	지원제도 연계	파산을 유예하고 각종 지원 혹은 유예 제도와 연결해줌

〈표 2〉 경제충격에 따라 소비자 보호를 위한 정책수단 (계속)

분류기준	정책 수단	상세 내용
파산 (연체) 가계 지원	거주권리 부여	부실가계가 일정한 조건에 부합하는 경우, 자신의 집에 일정 기간(예: 2년) 거주할 수 있음
	연락방식 조정	채권자가 채무자에게 연락할 수 있는 시간과 수단 그리고 횟수를 정의
	채무자 대상 수단 제한	채권자가 채무자에게 진행할 수 있는 행정 및 법률 조치를 정의하고 제한
	이주 지원	순자산 규모가 작은 가계에게 작은 규모의 주택으로 이주하도록 지원
행정제도 정비	금융기관의 규제와 감독 관련 법률 정비	금융기관의 대출행정과 감독 등 관련 법률 개선
	금융기관 대출관행 점검	악탈적 대출 등 금융기관 대출 관행을 개선
	대출 분류체계 조정	연체, 고정, 부실 대출에 대한 법률적 (조작)정의 조정
	연체 및 부실 자산 처리 방식 개선	연체와 부실자산과 관련된 행정/ 법률 조치 변경
	추심제도 정비	금융기관이 연체 또는 가계 추심방식 개선
	회계제도 변경	부실자산의 조치를 지연할 수 있는 회계의 자의권 제공
세제지원	재산세 지원	재산세에 대한 지원
	재산세 면제 혹은 축소	재산세 면제 또는 축소
	등록세 면제 혹은 축소	대출조정 및 재상환에 따른 세금 면제 혹은 축소
	원금 삭감에 비과세	채무조정에 따라 원금이 삭감된 부분에 대한 세금 면제
정부정책	차입자 보조금	중앙 및 지방 정부의 직접 보조금 조성 및 지원
	금융기관 보조금	대출기관, 서비서(servicer) 등 대출시장 관련 기업의 보조금 조성 및 지원
	투자자 지원	세금 면제 등을 통하여 투자자의 손실 보전과 투자한 자산에 대한 소비자 보호제도 강화
	시장 모니터링 및 정보공개	시장정보 투명성 강화와 시장위험 평가 및 분석
	차입자 전략 상담 및 지원	차입자에 대한 상담을 통하여 채무조정 등 활용 가능한 전략 상담
	교육 개발 및 운영	차입자 교육 프로그램 개발 및 운영
	주택금융 환경조성	경쟁적 시장환경 조성. 예를 들어 주택금융 매개자들이 경쟁적인 경우 재대출이 원활해짐
	정책 및 제도 정비	소비자 보호를 위한 각종 제도와 정책 정비
	인프라 구축	생계비의 개념 등 정책수행에 지표 개발 및 연구개발 강화
공공기관 지원 정책	공공 상품 개발	차입자 조정을 위한 금융상품 개발
	유동화 기관지원 강화	출연, 보증 등 정책수립을 통한 유동화 기관 공신력 제고와 지원
	예금자 보험기능 강화	예금자 보호를 받는 금융기관(예: FDIC의 예금자 보험대상 은행)간 연합 및 위험 분담
	차입자 지원기관 지원	차입자를 지원하는 공공 및 민간 기관, 그리고 관련 단체 지원
	부실자산 인수자금 조성	부실자산에 투자자를 확보하여 부실자산이 헐값 판매를 방지
	자산의 직접 매입	MBS, 주택담보대출 등을 시장에서 직접 매입
금융기관 정책	소비자 상담기구 운영	차입자 연락체계 확립과 정비. 콜센터 등 조직 및 기구 정비
	대출관리 소프트웨어 개발	업무의 효율성을 강화하고 일관성을 확보하기 위하여 대출관리 소프트웨어 개발
	내부 규정과 절차 정비	연체 및 부실 대출에 대한 업무처리 기준과 절차 정비

기간에 걸쳐 납부하는 금액은 줄어드는 효과를 유발하는 것이다. 위험에 직면한 차입자에게 일정 기간 원금과 이자의 상환을 유예할 수 있다. 참고로 유예기간 동안 이자의 부가가 누적 혹은 동결, 그리고 면제도 이루어질 수 있다. 그리고 특정 대출, 예를 들어 외환대출의 경우 외환시장이 안정될 때까지 대출상환을 유예하는 사례도 있다. 그리고 단순한 기간의 유예가 아니라, 원금과 이자가 일정 수준에 도달할 때까지 한시적으로 원리금을 유예하는 방식도 있다.

주택금융시장에서 특정 유형의 상품이 거래되지 않도록 제한하는 정책도 진행될 수 있다. 특정 주택대출 상품이 경제위기를 증폭시킨다고 판단하는 경우, 해당 상품의 거래를 제한하는 것이다. 동시에 대출기준을 변경하여 위기상황에서 대출이 가능한 상품의 특성을 제한할 수 있다. 대표적인 경우가 우리나라의 LTV 또는 DTI(Debt To Income Ratio) 등을 통하여 금융기관의 인수기준을 제한하는 것이다. 특정 금융기관이 대출상품 취급을 정책적 관점에서 제한할 수도 있다. 유승동(2014)은 대출유형에 따른 소비자의 선호와 관련된 논의도 진행하고 있다.

기존 차입자들에게 대한정책을 수립할 수 있다. 이 경우, 신규 상품은 공공기관 대출상품 또는 민간 금융기관 대출이 제공될 수 있다. 그리고 기존 금융기관에서 새로운 조건으로 재대출이 될 수도 있다. 이는 물론 새로운 원리금 납부방식 등 새로운 대출조건과 연계하여 진행될 수 있다. 대출조정 과정에서 차입자에게 새로운 대출이 자신의 경제 상황에 적절한지 판단할 수 있는 숙고기간을 제공하는 경우도 있다.

법률적으로 연체 단계를 조정할 수도 있고, 파

산 결정을 유예할 수도 있다. 법원에서 일방적인 파산을 선고하는 것이 아니라, 각종 지원프로그램과 연계방안을 모색하는 방식도 제안할 수 있다. 파산가계가 파산결정이 선고된 이후에도 일정 기간 기존 주택에 거주할 수 있는 권리를 제공하기도 한다. 채권자가 채무자와 소통할 수 있는 방식과 주기를 제한도 필요할 수 있다. 채권자가 채무자를 대상으로 취할 수 있는 각종 법률 및 행정 조치를 명확히 정의하고, 채권자가 이에 부합하는 조치를 하는지 감독할 수 있다. 그리고 파산한 가계의 주거지 이전을 지원하는 정책도 수립이 가능하다.

각종 행정 및 법률 제도를 정비할 수 있다. 금융기관의 규제와 감독방식과 더불어 이들의 대출에 따른 기존 관행과 업무처리를 점검하고, 필요한 행정 및 법률 조치를 진행할 수 있다. 부실 및 연체 대출의 분류체계를 조정하고, 이에 대한 처리방식을 개선할 수 있다. 추심제도와 회계제도를 정비하여 주택금융시장에서 소비자 보호를 강화할 수 있는 기반을 마련하는 것도 중요한 정부의 역할이 될 수 있다.

주택시장에서 관련 조세부담을 지원해 주는 경우도 있다. 재산세를 줄여주거나 또는 면제해 주는 사례도 있다. 지방정부 차원에서 부과하는 재산세를 조정하여 거주자를 보호하는 조치를 취하는 것이다. 주택 혹은 주택대출의 실행, 거래와 관련된 행정비용, 수수료를 줄여주거나, 면제할 수 있다. 그리고 연체하거나 파산한 가계가 지원을 받아 원금이 삭감되는 경우 이에 대한 세금부과를 고려할 수 있다.

그 외 정부의 정책수립 방안, 공공기관의 지원제도 수립 그리고 금융기관의 운영을 통하여 정책적으로 지원할 수 있는 방안은 이미 앞 절의 해외 사

례와 <표 2>에서 정리되어 있다. 참고로 공공자금 혹은 공공기관의 투자를 통하여 주택대출 혹은 MBS 등 파생상품을 매입하는 정책도 궁극적으로 차입자를 지원할 수 있는 간접적인 정책으로 볼 수 있다.

IV. 결론

본 연구는 COVID-19에 따라 국내에서 발표되고 있는 경제정책과 해외 경제정책의 중요한 차이점에 주목하였다. 이는 해외에서는 주택금융시장에서 소비자를 보호하기 위한 직접적인 정책방안이 발표되는 반면, 우리나라에서는 이에 대한 정책의 준비가 미진한 상황이다. 본 연구에서는 과거 해외의 경제위기 극복을 위해 활용된 주택금융시장의 정책수단을 점검한다. 이를 통하여 경제충격이 가시화되는 경우 주택금융시장에서 활용할 수 있는 정책방안을 정리하여 정책수단을 모색하는 것이다.

최근 급격하게 증가한 국내의 주택금융시장의 상황을 고려하여 시장에 부정적인 충격이 발생하는 경우 정책적으로 활용 가능한 정부의 주택금융시장 정책수단을 분류하여 제시하였다. 특히 주택금융시장의 관점에서 소비자의 위험을 사전에 차단하여 금융기관과 금융시장을 보호할 수 있는 정책 도구들을 점검해 보았다. 본 연구의 한계로는 식당을 예를 들어 주택금융이란 식당에서 본 연구는 정책당국자가 주문할 메뉴를 제안하기보다는 메뉴판을 제시함에 그 의미가 있다. 정책당국자는 모임의 분위기, 참여 인원, 예산 상황 등 전반적인 요소를 고려하여 메뉴를 고를 수 있다. 그러나 메뉴판이 없는 경우, 적절한 메뉴를 고르는데 더욱

시간이 많이 소요될 수 있다. 따라서 COVID-19에 직면하여 향후 정책적으로 선정할 메뉴에 대한 구체적 논의가 진행되길 기대한다.

참고문헌

- 금융위원회. (2020). *코로나19 관련 금융시장 안정화 방안*. 세종: 금융위원회.
- 김지섭. (2014). *가계부채 증가원인과 감축방안: 낙관적 기대가 미치는 영향을 중심으로*. 세종: 한국개발연구원.
- 유승동. (2013). 주택금융시장에서 소비자보호: 잠재적 소비자를 중심으로. *주택금융월보*, 28-39.
- 유승동. (2014). 주택담보대출 금리유형에 대한 선호 분석: 명시선호를 중심으로. *국토연구*, 81, 55-66.
- 유승동. (2015). 비소구 주택담보대출의 도입에 대한 연구: 가치평가를 중심으로. *금융연구*, 29(2), 37-62.
- 유승동. (2018). 주택금융시장 통계의 현황과 발전방향. *조사연구*, 19(2), 51-71.
- 전영한, 이경희. (2010). 정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래. *행정논총*, 48(2), 91-118.
- 한국금융연구원. (2019). *2020년 금융정책방향*(금융발전심의회 발표자료). 서울: 한국금융연구원.
- 한국금융연구원. (2011). *가계부채의 증가원인과 분석*(금융 VIP 시리즈 2011-23). 서울: 한국금융연구원.
- 한국은행, 통계청, 금융감독원. (2018). *2018년 가계금융·복지조사 결과*. 서울: 한국은행.
- 한국은행. (2018). *금융안정보고서*. 서울: 한국은행.
- 한국은행. (2019). *금융안정보고서*. 서울: 한국은행.
- 한국은행. (2020). *경제통계시스템*. Retrieved from <https://ecos.bok.or.kr>
- 현영진. (2016). *주택가격 변화가 가계부채와 금융안*

정성에 미치는 영향: 서울: 국회예산정책처.

- Andritzky, J. R. (2014). *Resolving residential mortgage distress: Time to modify?* (IMF Working Paper 14/226). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Congressional Budget Office. (1992). *The economic effects of the saving and loan crisis*. Washington, DC: The Congress of the United States Congressional Budget Office.
- Fishback, P. V., Hottel, W. C., & Kantor, S. (2001). The origins of modern housing finance: The impact of federal housing programs during the great depression [Website]. Tucson, AZ: University of Arizona. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.527.1070&rep=rep1&type=pdf>
- Bardhan, A. D., Edelstein, R. H., & Kroll, C. A. (2009). The housing problem and the economic crisis: A review and evaluation of policy prescriptions [Website]. Berkeley, CA: UC Berkeley. Retrieved from <https://escholarship.org/content/qt2c77x7r2/qt2c77x7r2.pdf>.
- Jonathan, D. R. (2011). The incredible HOLC? Mortgage relief during the great depression. *Journal of Money, Credit and Banking*, 43(6), 1071-1107.
- Blundell-Wignall, A., Atkinson P., & Lee, S. H. (2008). *The current financial crisis: Causes and policy issues*. Paris, France: OECD.
- Kim, A. K. (1988). The S&L crisis revisited: Exporting an American model to resolve Thailand's banking problem [Website]. Retrieved from <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1258&context=djcil>
- Harris, R., & Meir, A. (2015). Recourse structure of mortgages: A comparison between the US and Europe. *CEPR DICE Report*, 4, 15-22.
- Piskorski, T., & Seru, A. (2018). Mortgage market design: Lessons from the great recession. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2018(1), 429-513.
- Whitehead, C., Scanlon, K., & Lunde, J. (2014). *The impact of the financial crisis on European housing systems: A review*. Stockholm, Sweden: Swedish Institute for European Policy Studies.

논문접수일: 2020.03.30
논문심사일: 2020.05.13
게재확정일: 2020.06.09

Journal of Housing and Urban Finance 2020; 5(1):135-151
pISSN: 2508-3872 | eISSN: 2733-4139
<https://doi.org/10.38100/jhuf.2020.5.1.135>

Financial crisis and mortgage consumer protection

Seung Dong You*

Abstract

To alleviate the impact of COVID-19, many countries including Korea have proposed a series of economic policies. Unlike those in other countries, Korean policies do not include measures for the protection of mortgage borrowers. This study investigates policy tools that policy makers facing an economic crisis can implement against the background of the coronavirus pandemic. The study provides an overview of recent development of Korean housing finance markets and surveys housing finance policy instruments used in other countries that have experienced an economic crisis. By doing so, the study explores policy instruments that could be used in housing finance markets and categorizes the instruments that help policy makers to protect housing finance consumers.

Key words: COVID-19, economic crisis, housing finance market, policy tools, consumer protection

* Associate Professor, Department of Economics and Finance, Sangmyung University, and Visiting Associate Professor, Strategy and Business Economics Division and Centre for Real Estate and Urban Economics, University of British Columbia, E-mail: peteryou@smu.ac.kr

© Copyright 2020 Korea Housing & Urban Guarantee Corporation. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

