

참고 6.

경기대응완충자본 운용 현황 및 영향 점검

우리나라는 금융불균형 축적에 대응한 거시건전성정책 수단으로 주로 대출규제를 활용해 오고 있다. 하지만 시장원리에 따라 효율적으로 신용팽창을 억제하고 충격 발생에 대응한 손실 흡수능력을 높이기 위해서는 주요국처럼 경기대응완충자본(Countercyclical Capital Buffer, CCyB)¹⁾을 활용해야 한다는 의견이 꾸준히 제기되고 있다. 이하에서는 우리나라의 경기대응완충자본 운용 현황을 외국의 사례와 함께 살펴보고 그 영향과 기대되는 효과를 분석하여 정책적 시사점을 제시해보기로 한다.

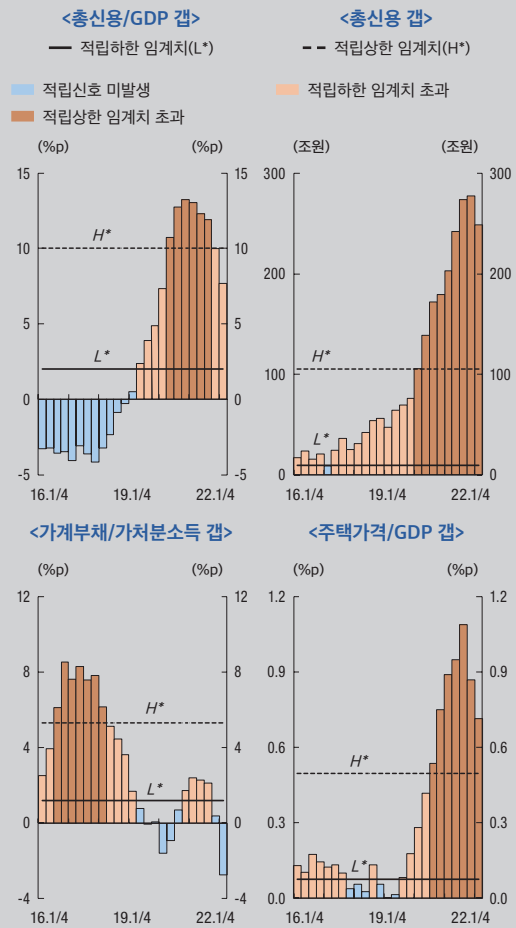
우리나라 운용 현황

2016년에 경기대응완충자본 규제를 도입하였으며 신용축적 관련 지표²⁾, 거시경제 여건, 금융기관의 경영건전성(복원력) 정도, 시스템 리스크(금융불균형) 상황 등을 종합적으로 고려하여 경기대응완충자본 적립 필요 여부를 판단³⁾하고 있다.

2016년 도입 이후 위험가중자산의 0% 수준을 유지하고 있는데, 2022년 1/4분기말 현재 대부분의 판단지표들이 경기대응완충자본의 적립이 필요함을 나타내고 있다. 최근 대출규제 강화, 기준금리 인상 등으로 가계부채 증가세가 둔화되면서 적립신호가 다소 약해졌으나 여전히 경기대응완충자본 적립

이 필요한 상황에 있는 것으로 보여진다. 주지표인 총신용/GDP 갭과 함께 총신용 갭, 주택가격/GDP 갭 등의 보조지표들도 적립상한 임계치에 근접하거나 이를 상회하고 있어 신용팽창 억제를 통해 인플레이션 압력 및 금융불균형 누증을 완화할 필요성이 큰 상황이다.

경기대응완충자본 부과 여부 판단지표¹⁾²⁾



주: 1) 실선은 CCyB 적립이 요구되는 적립하한 임계치(L*), 점선은 CCyB 최대 적립(2.5%) 기준인 적립상한 임계치(H*)를 의미
2) 총신용/GDP 갭의 경우 BCBS가 과거 금융위기 사례 등을 감안하여 임계치 가이드라인(L*=2%p, H*=10%p)을 제시하였으며 여타 지표는 이에 준하는 기준에 따라 산출
자료: 한국은행, 한국부동산원

1) 과도한 신용 팽창기에 은행들이 위험가중자산의 0~2.5%를 보통주 자본으로 추가 적립하도록 하는 바젤III 자본규제이다.
2) BCBS(2010)는 글로벌 공통 기준지표(common reference guide)로 총신용/GDP 비율과 동 비율의 장기 추세 간의 차이인 총신용/GDP 갭을 사용하도록 권고하였으며 우리나라 감독당국도 이를 주지표로 활용하고 있다. 보조지표로는 총신용 갭, 가계부채/가처분소득 갭, 주택가격/GDP 갭 등을 활용한다.
3) 감독당국은 매분기별로 경기대응완충자본 적립 필요 여부를 점검하고 한국은행을 비롯한 관계기관과의 사전협의 등을 거쳐 적립 수준, 시기 등을 결정한다.

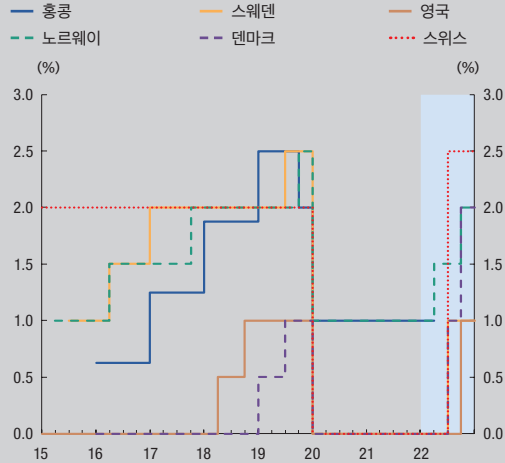
시기별로 나누어 살펴보면, 2016~18년 중에는 가계부채/가처분소득 갭 등 일부 보조지표가 강한 적립신호를 나타내기도 하였으나 주지표인 총신용/GDP 갭이 적립하한 임계치에 미달한 상황이었다. 2019년 중에는 주지표에서 적립신호가 발생하기 시작하였으나 GDP 성장세와 가계신용 증가세 축소 등에 비추어 경기대응완충자본이 부과될 필요성이 낮았다. 2020년 이후에는 주지표의 적립신호가 더욱 강해졌음에도 불구하고 코로나19 위기 상황 지속에 따른 실물경제 불확실성 등에 따라 경기대응완충자본 부과가 보류되었다.

주요국 운용 사례

대부분 주요국은 2016년을 전후하여 경기대응완충자본을 도입⁴⁾·시행하고 있으며, 이 가운데 프랑스, 홍콩, 룩셈부르크, 스웨덴, 영국 등 다수 국가들이 경기대응완충자본 규제를 적극 활용하였다. 경기대응완충자본 제도의 특성상 운용과정에서 정책당국의 재량적 판단이 중요하게 작용하므로 부과 판단 및 운용 형태는 국가별로 상이하다. 예를 들어, 영국은 평상시 최저 적립비율이 0%가 아닌 양의 수준(positive default CCyB)이라고 판단하고 동 제도를 운용하고 있다. 스위스는 2013년부터 주택담보대출에만 적용되는 부문별 경기대응완충자본(Sectoral Countercyclical Capital Buffer, SCCyB) 규제를 시행⁵⁾하고 있다. 코로나19 발생 직후 다수 국가들이 경기위축 우려 등으로 적립수준을 하향 조정하는 등 완화조치를 취하였다가 코로나 위기 상황을 어느 정도 벗어난 지난해 하반기 이후에는

코로나19 기간 중 크게 늘어난 민간신용과 금융불균형 축적에 대한 대응을 위해 경기대응완충자본을 다시 부과하기로 결정하였다.

주요국 경기대응완충자본 적립수준¹⁾ 추이²⁾



주: 1) 실제 적립 시기 기준(적립비율 상향 조정이 결정될 경우 통상 은행들이 동 비율을 준수해야 하는 시행시점까지는 최대 12개월의 준비기간이 부여됨)

2) 음영은 향후 적립 예정 수준

자료: BIS, 해당국 중앙은행 및 감독당국

이처럼 주요국들은 우리나라와 달리 신용공급 규모, 금융불균형 축적 정도, 실물경제 및 시중유동성 상황 등에 따라 경기대응완충자본 적립비율을 높이거나 낮추는 등 적극 활용하고 있다. 신용 팽창기에는 경기대응완충자본 적립비율을 상향 조정하여 과도한 민간신용 공급을 억제하고 은행의 복원력을 제고하는 한편 위기 상황에서는 적립비율을 낮춤으로써 대출이 급격히 위축되는 것을 방지하여 금융중개기능이 안정적으로 이루어지도록 하고 있다.

4) 27개 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 회원국(EU 제외)을 중심으로 도입하였으며, 비회원국 중에서는 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드, 불가리아, 체코, 루마니아 등이 경기대응완충자본 규제를 도입하였다.

5) CCyB가 은행의 총위험가중자산에 비례한 자본적립 의무를 부과하는 반면 SCCyB는 신용시장의 특정 부문에 과도한 금융불균형이 축적되고 있다고 판단될 경우 해당 부문에 연계된 자산의 일정 비율을 자본으로 추가 적립할 의무를 부과한다. 스위스는 동 제도를 도입한 후 주택담보대출 증가세가 둔화되고 주택담보대출 비중이 높은 은행들의 시장점유율이 하락하는 등 은행시스템의 복원력이 제고된 것으로 평가하고 있다.

6) 경기대응완충자본 규제비율을 상향 조정하는 경우 신용증가 억제 효과는 뚜렷하지 않지만 위기시 동 비율을 하향 조정하여 과도한 신용위축을 방지하는 효과는 어느 정도 있는 것으로 평가(Jimenez et al., (2017), Sivec et al., (2019) 등)된다.

특히 우리나라와 같이 총신용/GDP 비율이 높은 국가들 중 상당수가 경기대응완충자본을 적극 활용⁶⁾하고 있는 점이 주목된다.

이익 확대 및 주식발행 등으로 대응한다. 이 경우 자본조달 비용이 늘어나 위험가중치가 높은 대출자산 축소로 이어져 은행의 신용공급이 감소하게 된다.

주요국¹⁾ 총신용/GDP 비율 및 CCyB 부과 근거

	총신용/GDP(% ²⁾	최근 CCyB 부과 근거
호주	186.8	신규 모기지론 급증, 주택가격 상승 등 금융불균형 축적으로 금융안정 리스크에 대한 우려가 커지고 선제 대응 필요성 증대(21.12월)
독일	130.7	팬데믹으로부터 회복되고 있는 가운데 부동산시장의 과열 및 급격한 조정 가능성을 우려(22.1월)
스웨덴	274.0	경제회복 및 불확실성 감소, 자산 및 주택가격 상승과 가계부채 누증에 따른 금융시스템 리스크 증대(21.9월)
영국	161.4	경기상황이 팬데믹 이전 수준에 근접. 최적 적립비율은 2%이나 불확실성을 고려하여 1%만 부과(21.12월)
스위스 ³⁾	274.0	주택시장 관련 신용시장의 과열 우려. 경제 상황 및 가계-기업 신용 확장 국면(22.1월)
덴마크	237.2	저금리, 경기회복 등에 따른 금융시스템 리스크 축적. 경기회복세 지속 전망(21.6월)
노르웨이	246.7	경기회복세 및 은행의 충분한 신용공급 여력 감안 필요. 자산가격 상승 및 가계부채 증가에 따른 금융불균형 축적 우려(21.12월)

주: 1) 2021년 하반기 이후 적립수준을 상향 조정한 국가(이 외 아이슬란드, 불가리아, 체코, 루마니아 등도 부과 계획 공표)

2) 2021년 9월말 기준(한국: 220.4%)

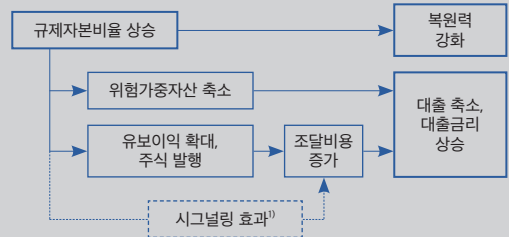
3) 주택담보대출에 대한 부문별 경기대응완충자본 운용 중

자료: BIS, 해당국 중앙은행 및 감독당국

경기대응완충자본 부과가 은행 대출 증가에 미치는 영향

경기대응완충자본을 부과하면 이론적으로 은행은 자본비율을 높이기 위해 위험가중자산 축소, 유보

경기대응완충자본 부과시 파급경로



주: 1) 시스템적 리스크 축적에 대한 시장참가자들의 인식을 제거하여 시장의 정확한 리스크 평가(pricing of risk)에 기여

자료: Bank of England(2013)

우리나라에서는 아직 경기대응완충자본을 부과한 적이 없어 그 효과를 분석하는 데 한계가 있으나 과거(16~19년) 바젤III 자본보전완충자본⁷⁾ 부과, 국내 시스템적 중요 은행(D-SIB) 자본규제 시행 등 자본과 관련된 규제가 강화되었을 당시 규제자본비율 상승으로 인한 은행의 대출 증가율 변화를 살펴봄으로써 경기대응완충자본 부과의 영향을 간접적으로 유추⁸⁾해 볼 수 있다. 자본규제 강화시 규제자본비율 상승이 은행 신용공급에 미친 영향과 자본규제 강화에 더해 기준금리 인상이 함께 이루어질 경우의 영향을 각각 살펴보기 위해 두 가지의 은행 패널(09년 1/4분기~21년 4/4분기, 17개 은행) 모형⁹⁾을 설정하였다.

7) 위기기 손실 발생에 대비하기 위해 상시적으로 은행들이 위험가중자산의 2.5%를 보통주 자본으로 추가 적립하도록 하는 바젤III 자본규제이다.

8) 다만 이 경우에도 은행들의 규제자본비율(21년말 16.5%)이 최저규제 기준(10.5%, D-SIB 11.5%)을 상회하는 수준에서 유지되어 왔기 때문에 자본규제 강화가 구속력이 없을(non-binding) 가능성이 있어 분석에 한계가 따른다.

9) 먼저 [모형 I]에서는 자본규제 강화로 인한 규제자본비율 상승과 이에 따른 신용억제 효과를 별도로 식별하기 위해 자본규제 강화 시행기간을 나타내는 더미변수(d^R)를 생성하고 동 더미변수와 규제자본비율(C)의 교차항(interaction term)을 모형에 포함하였다. 아울러 거시경제 변수로는 기준금리 이외에 경제성장률 및 주택가격 상승률을, 은행 특성 변수로 자산규모(로그변환)와 고정이익여신비율을 포함하였다. 다만 가계대출의 경우 대출규제 강도에 따라 증가폭이 달라질 수 있다는 점을 반영하여 모형에 규제변수(LTV 규제비율)를 추가하였다. [모형 II]에서는 자본규제 강화가 기준금리 인상을 동반할 경우의 효과를 살펴보기 위해 규제자본비율, 자본규제 강화 더미변수 이외에 기준금리 변동(ΔPR)을 포함하는 교차항을 추가하였다.

$$\text{[모형 I]} \Delta L_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 C_{i,t-1} + \beta_2 C_{i,t-1} * d_{i,t-1}^R + \gamma X_{t-1} + \delta Z_{i,t-1} + \alpha_i + \varepsilon_{t,i}$$

$$\text{[모형 II]} \Delta L_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 C_{i,t-1} + \beta_2 C_{i,t-1} * d_{i,t-1}^R + \beta_3 C_{i,t-1} * d_{i,t-1}^R * \Delta PR_{t-1} + \gamma X_{t-1} + \delta Z_{i,t-1} + \alpha_i + \varepsilon_{t,i}$$

(ΔL : 은행 대출 증가율, C : 규제자본비율, d^R : 자본규제 강화 더미변수, PR: 기준금리, X: 거시경제 변수, Z: 은행 특성 변수, α : 은행별 고정효과, i : 개별 은행, t : 분기)

모형 I 추정 결과, 은행 규제자본비율이 1%포인트 상승하면 전체 대출 증가율이 1.8%포인트 하락하는 것으로 추정되었다. 부문별로는 기업대출 증가율 축소(-1.3%포인트)가 두드러진 반면 가계대출에 대한 영향은 유의하지 않았다. 이는 그간 가계대출 수요가 큰 상황에서 자본확충에 따른 조달비용이 증가할 경우 은행들이 가계대출보다는 위험자산인 기업대출 취급을 축소하는 방향으로 영업행태를 보여온 데 주로 기인하는 것으로 판단된다.

한편 자본규제 강화에 따른 추가적인 대출 증가율의 둔화 효과($\hat{\beta}_2$)는 유의하지 않았지만, 모형 II 추정 결과에서 보듯이 자본규제 강화와 금리인상이 함께 이루어질 경우 추가적인 대출 증가세 둔화 효과가 있는 것으로 분석되었다. 자본규제 강화가 금리인상(+100bp)을 동반할 경우 규제자본비율 1%포인트 상승시 가계대출 증가율이 1.8%포인트, 기업대출 증가율이 0.8%포인트 하락하는 것으로 추정되었다.¹⁰⁾

모형 추정 결과¹⁾²⁾

		종속 변수 ³⁾		
		전체 대출	가계대출	기업대출
모형 I	규제자본비율($\hat{\beta}_1$)	-1.82*** (-7.54)	1.20 (0.62)	-1.30*** (-5.43)
	자본규제 강화($\hat{\beta}_2$)	0.08 (0.60)	-0.43 (-0.76)	-0.02 (-0.32)
모형 II	규제자본비율($\hat{\beta}_1$)	-1.67*** (-6.9)	1.30 (0.67)	-1.22*** (-5.12)
	자본규제 강화($\hat{\beta}_2$)	0.05 (0.87)	-0.50 (-0.89)	-0.04 (-0.78)
	금리인상시 자본규제 강화($\hat{\beta}_3$)	-0.90*** (-4.53)	-1.78* (-1.66)	-0.78*** (-3.97)

주: 1) ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10% 내에서 통계적으로 유의함을, 괄호 ()내는 t 통계량을 의미

2) 표본 수(N)=884(i=17, t=52)

3) 전년동기대비 증가율

자료: 한국은행 시산

정책적 시사점

우리나라는 과도한 신용팽창 및 금융불균형 축적에 대응하여 경기대응완충자본 규제보다는 대출 및 유동성 규제를 주로 활용해 왔다. 반면 주요국에서는 은행의 경기대응완충자본 적립 수준 조절을 통해 민간신용 및 실물경기 상황의 급격한 변화에 유연하게 대응하고 있다. 우리나라도 코로나19 이후 민간신용 확대에 신용축적 관련 지표가 강한 적립신호를 지속적으로 보내고 있는 점, 금융지원조치 등으로 부실¹¹⁾이 누적·이연되고 있는 점, 위기시 정책 여력을 확보할 수 있게 된다는 점 등을 고려하면 경기대응완충자본 부과를 통해 선제적 자본확충을 도모함과 아울러 은행의 손실흡수능력을 확충¹²⁾할 필요가 있는 것으로 판단된다.

10) 그동안 가계대출이 주택투자를 위한 자금으로 활용되어 온 점에 비추어 볼 때 금리 상승은 주택 투자수익률을 떨어뜨리는 요인으로 작용하므로 가계대출이 기업대출에 비해 금리 상승에 더 민감하게 영향을 받는 것으로 보인다.

11) <참고 3> 「코로나19 정책지원 종료시 기업대출의 잠재 신용손실 추정 및 평가」에 따르면 코로나19 정책효과 통제시 증가하는 국내은행의 예상손실 및 예상외손실이 현실화되면 국내은행 자기자본비율이 최대 1.4%포인트 하락하는 것으로 추정되었다.

12) 현재와 같이 은행들의 자본비율이 높은 상황에서는 규제 이행부담이 크지 않지만 추가 자본적립을 유도한다면 대규모 이익(21년 국내은행의 당기순이익 16.9조원)이 배당으로 과도하게 환류되지 않도록 하면서 은행의 손실흡수능력 제고에도 기여할 것이다. 코로나19 기간 중 배당을 한시적으로 순이익의 20% 이내에서 제한하도록 권고하였는데, 그 이전에는 은행권 평균 배당성향이 이를 상회하는 수준에서 계속 증가해왔다(16년 23.8% → 19년 26.2%).

다만 과거 사례를 활용한 실증분석 결과, 은행의 규제자본비율이 높아질 경우 대출증가 억제 효과가 기업대출을 중심으로 나타나는 점을 감안하여 가계대출이 재차 급증하는 상황에서 가계대출에 대한 부문별 경기대응완충자본(SCCyB)을 활용하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 물론 이 경우 기업대출 증가 등의 풍선효과를 억제할 수 있는 장치도 함께 강구되어야 할 것이다.