

정부 가계부채 대책의 문제점 및 정책제언

강원철 연구위원 (부동산학 박사)

현 정부 집권이후 가계부채는 꾸준히 늘어 국가경제의 뇌관이 될 수도 있는 상황에서 금융당국은 2016년 8월 25일 가계부채 추가대책을 내놓았으나 이는 미세대책에 불과함. 특히 최근 정부규제의 사각지대인 “집단대출” 및 “제 2금융권” 대출증가는 대출의 질 또한 악화시키고 있으며 금융당국은 일시적 미봉책만 제시할 뿐 명쾌한 해답을 찾지 못하고 있는 상황임. 이에 본고는 최근 가계부채 증가의 원인을 살펴보고 가계부채 추가대책의 문제점 및 현 정부 가계부채 대응의 문제점을 지적하였으며 가계부채를 줄일 수 있는 정책적 방안을 제시함. 2016년 8월 25일 가계부채 추가대책의 핵심은 공공택지 공급물량 축소와 주택 분양보증심사 강화를 통한 집단대출규제임. 최근 가계부채의 원인이 된 새아파트의 직접적인 규제, 분양가 인하 방안, 장기적으로 공공택지 새아파트 공급을 통한 무주택 실수요자에 주택공급 및 새아파트 가격 안정이 근본적인 대책이나 이러한 대책은 전혀 보이지 않음. 현 정부 가계부채 대응의 문제점은 가계부채 컨트롤타워의 부재, 가계부채의 근본원인을 찾아서 해결하려는 노력부족, 국민들이 가계부채를 줄이는 노력을 할 수 있는 유인을 제공하는 정책 부족, 채무자 입장에서 가계부채를 해결하려는 패러다임의 부재에 있음. 가계부채는 부동산, 재정, 서민금융, 경제 등이 결합된 종합적인 문제이므로 가계부채 해결을 위한 컨트롤 타워가 필요함. 가계부채 컨트롤 타워를 설치하여 1)가계부채의 거시적 규제와 2)채무자가 가계부채를 줄일 수 있는 노력을 할 수 있도록 채무자의 상황에 맞는 맞춤형 가계부채 구조조정을 실시하여야 함. 가계부채 거시적 규제로는 ①가계부채의 총량규제, ②가계부채의 일관된 규제 및 질적개선, ③상환방식 및 금리형태의 균형잡힌 조절을 통해 가계부채가 국가경제에 문제가 되지 않도록 컨트롤해야 함. 맞춤형 가계부채 구조조정으로는 소득 및 신용등급이 중간계층인 가계가 가계부채를 감소하면 세제혜택 확대 등 자발적으로 가계부채를 줄일 수 있는 유인을 제공해야 함. 또한 소득 및 신용등급이 하위계층인 가계는 채무자 입장에서 개인회생으로 새로운 삶을 살아갈 수 있는 환경을 제공해야 함. 무엇보다도 새아파트의 투기적 자금 차단, 가계소득 증가 대책 등을 동시에 고려하여 근본적으로 튼튼한 가계경제를 만들어야 함.

I 논의의 배경

□ 2016년 8월 25일 정부는 공급물량 축소 및 주택분양보증 심사 강화라는 가계부채 추가대책을 내놓았으나 이는 가계부채 감소를 위한 근본 대책은 아니며 일시적 대책에 불과함

○ 가계부채는 2013년말 1019.0조원에서 2016년 1/4분기 1,257.3조원으로 238.3조원 증가하였으며 정부당국은 2016년 2월부터 “주택담보대출 선진화 방안”을 적용하여 개인별로 대

출상환 능력을 심사하는 등 노력하였으나 가계대출은 감소하고 있지 않음

○ 특히 최근 정부규제의 사각지대인 “집단대출”의 증가와 “제2금융권” 대출증가는 규제없는 곳으로 대출이 이동하는 풍선효과로 미국의 서브프라임 모기지 같은 사태를 연상시킴

○ 이러한 상황에서 2016년 8월 25일 가계부채 추가대책을 내놓았으나 미세대책에 불과하여 본질적인 가계부채 문제에 관한 논의가 필요함

□ 본 고에서는 가계부채의 현황을 파악하고 정부의 가계부채 대책에 관한 문제점 및 2016년 8월 25일 가계부채 추가대책의 문제점을 제시하였으며 가계부채를 줄일 수 있는 본질적인 정책적 방안을 모색하고자 함

II 가계부채 현황

□ 우리나라 가계부채는 2013년 4/4분기 1019.0조원에서 2016년 2/4분기 1257.3조원으로 238.3 증가하였으며 주택담보대출 및 비은행인 제2금융권 대출이 증가함 ([표 1])

[표 1] 기관별 가계부채 잔액

단위:조원

	2013/4	2014/4	2015/1	2015/2	2015/3	2015/4	2016/1	2016/2	증감
예금취급기관 ¹⁾	687.2	745.8	755.1	759.9	780.6	812.4	825.5	853.3	166.1
주택담보대출	418.1	460.6	469.9	466.9	480.1	501.2	509.3	527.2	109.1
기타대출	269.1	285.2	285.3	293.1	300.5	311.2	316.2	326.1	57.0
예금은행	481.1	519.6	527.4	527.2	541.5	563.7	569.3	586.7	105.6
주택담보대출	328.9	365.6	375.3	372.2	383.7	401.7	407.1	420.1	91.2
기타대출	152.2	154.1	152.2	155	157.9	162	162.2	166.6	14.4
비은행예금취급기관	206.1	226.2	227.7	232.7	239	248.6	256.2	266.6	60.5
주택담보대출	89.2	95	94.6	94.6	96.4	99.5	102.2	107.1	17.9
기타대출	116.9	131.2	133.1	138.1	142.7	149.2	154	159.5	42.6
상호저축은행	9.2	10.3	11.3	12.1	12.7	13.7	15	16.1	6.9
신용협동조합	22.6	25.6	26	26.9	28.1	30.4	32.1	33	10.4
상호금융	131.1	141.7	141.8	144.2	147.2	151.8	155.1	160.6	29.5
새마을금고	41.8	47.4	47.5	48.4	49.9	51.6	52.9	55.8	14
우체국 등	1.3	1.2	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	-0.2
기타금융기관 등	273.4	279.3	284.2	312.1	320.9	325.6	333	338	64.6
보험기관 ²⁾	86.4	90.8	91.7	93.2	95.2	98.8	100	102.1	15.7
연금기금 ³⁾	14	13.2	13.4	13.2	13.1	12.8	13.4	13	-1
여신전문기관 ⁴⁾	42.9	45.2	44.7	45.9	47.1	48.3	49.6	51.6	8.7
공적금융기관 ⁵⁾	31.2	32.7	32.9	33	32.6	32.9	33.1	33.4	2.2
기타금융중개회사 ⁶⁾	88.7	85.2	88.4	113.8	119.3	119.6	123.3	124.8	36.1
기타 ⁷⁾	10.2	12	13	13	13.6	13.1	13.6	13	2.8
가계대출 합계	960.6	1,025.1	1,039.3	1,072.0	1,101.4	1,138.0	1,158.5	1,191.3	230.7
가계신용 합계	1019.0	1085.3	1098.3	1131.5	1164.9	1203.1	1223.7	1257.3	238.3
[참고] 주택금융공사 등 의 주택담보대출 ⁸⁾	72.8	74.6	76.4	100.1	107.2	107.6	112.1	113.2	40.4

주: 한국은행 자료

- 1) 예금취급기관이 취급한 주택금융공사 모기지론의 주택금융공사 앞 양도분은 포함되어 있지 않음
- 2) 생명보험, 손해보험, 우체국보험 3) 공무원연금관리공단, 사립학교교직원연금관리공단 등
- 4) 카드사, 할부사 등 5) 주택도시시기금, 한국주택금융공사 등 6) 증권사, 자산유동화회사, 대부사업자 등
- 7) 한국장학재단 등 8) 금융기관이 취급한 주택금융공사 모기지론의 주택금융공사 앞 양도분(유동화분 포함) 및 주택도시시기금 취급분으로서, 예금취급기관의 가계대출 잔액에는 포함되어 있지 않으며 공적금융기관 및 기타금융중개회사의 가계대출 잔액에 나뉘어 포함 9) 증감은 2013년 4사분기 대비 2016년 1사분기까지 증감임

○ 2013년 4/4분기 이후 가계부채 증가액 238.3조원 중에서 예금취급기관의 주택담보대출이 109.1 조원 증가하여 가계부채의 대부분을 차지하고 있음¹⁾

○ 상호금융 29.5조원, 보험 15.7조원, 증권사·자산운용사·대부업자 등 기타금융중개회사 36.1 조원이 증가하여 비은행 제2금융권 가계대출이 증가하여 대출의 질이 하락하고 있음
- 특히 2016년 2/4분기 가계대출 잔액은 상호금융 160.6조원, 보험기관 102.1조원, 증권사·자산운용사·대부업자 등 기타금융중개회사 124.8조원으로 100조원이 넘어서고 있음

□ 은행권 집단대출 잔액은 2013년 4/4분기 이후 꾸준히 증가하였으며 특히 최근 2015년 4/4분기에서 2016년 1/4분기 사이 집단대출 증가액은 주택담보대출 증가액의 큰부분을 차지함

○ 은행권 집단대출 잔액은 2013년 4/4분기 100.6조원에서 2016년 1/4분기 115.5조원으로 14.9조원 증가하였음 ([표 2])

○ 특히 2015년 4/4분기에서 2016년 1/4분기 사이 집단대출 증가액은 5.2조원으로 동일기간 전체 주택담보대출 증가액 9.6조원의 54.17%로 최근 집단대출이 급격하게 증가하고 있음²⁾

[표 2] 은행권 주택담보대출 잔액 대비 집단대출 잔액 현황

단위: 조원

	2013/ 4	2014/ 4	2015/ 4	2016/ 1
은행권집단대출잔액	100.6	101.5	110.3	115.5

주: 한국은행, 머니투데이 2016.8.22. 자료

III 현 정부 가계부채 대응의 문제점

□ 2016년 8월 25일 가계부채 추가대책의 핵심은 공공택지 공급물량 축소 및 주택분양보증심사 강화를 통한 집단대출규제라고 볼 수 있으나 이는 최근 가계부채의 직접적인 원인이 된 새아파트의 직접적인 규제를 피하고 공공택지 새아파트 공급을 축소함으로써 장기적으로 새아파트의 가격을 올리고 무주택 실수요자의 보금자리를 제공하는 기회를 줄이는 미봉책에 불과함

○ 최근 가계부채 증가는 집단대출 증가로 현 정부 이후 부동산 규제완화와 금리인하로 부동산

1) 기타금융기관의 주택담보대출을 합치면 109.1 조원보다 클 것으로 추정됨

2) 한국은행 2016년 5월 보고서, “최근 가계부채 동향 및 향후 관리방향”

금의 “새아파트 선호현상”이 근본원인이므로 새아파트의 투기적 요소 차단, 장기적으로 공공택지 새아파트 공급을 증가하려는 노력, 분양가 인하정책이 동시에 필요하나 2016년 8월 25일 대책을 포함한 그동안 정부의 대책은 핵심적인 대책이 아닌 미봉책에 불과함

- 2008년 금융위기 이후 “새아파트 선호현상”은 실수요로 출발하였지만 시중 부동산의 투기적 수단으로 사용되고 있으며 이전 강남권 아파트가 주변 아파트 가격을 끌어올려 “강남권 아파트”에 대한 규제가 실시된 것처럼 최근 강서의 마곡지구, 송파의 위례지구, 강동의 미사지구, 수도권 재건축 등 새아파트의 투기적 요소로 분양권 전매금지 등 “새아파트 특별규제”가 요구되는 상황이었으나 이러한 대책은 없음

- 새아파트 공급지역에 대한 지역별 분양권 전매금지 정책이라도 필요한 상황임

- 장기적으로 공공택지 새아파트 공급을 늘림으로써 새아파트의 가격을 낮추고 무주택 실수요자에게 주택을 공급해야 필요성이 있으나 오히려 공공택지의 새아파트 공급을 줄임으로써 무주택 실수요자의 보금자리를 제공하는 기회를 줄이고 있음

- 새아파트의 분양가가 지속적으로 상승함에도 불구하고 분양가 상한제가 실시되지 않고 있으며 오히려 공공아파트의 분양가를 인상함으로써 분양가 상승을 견인하고 있음

- 분양가 로또를 막는다는 명목으로 공공아파트의 분양가를 조성원가에 감정평가로 결정함으로써 분양가 인상을 초래하고 있음

- 보금자리 주택 등 낮은 분양가는 서민이 중산층으로 진출하는 긍정적인 부분도 있었으나 일부 부유층의 투기수단으로 사용된다는 명목하에 분양가를 올려 토지주택공사의 부채문제를 해결하고 있지만 이는 고분양가의 빌미를 제공하여 가계부채의 원인이 되고 있음

□ 현 정부의 가계부채를 위한 노력에도 불구하고 큰 효과를 보지 못하고 있는 이유는 가계부채 컨트롤 타워의 부채로 인한 신속하고 일관되지 못한 규제정책, 가계부채의 근본원인을 찾아서 해결하려는 노력부족으로 인한 일시적인 규제정책, 국민들이 부채절감 노력을 할 수 있는 유인을 제공하는 정책부족, 채무자 입장에서 가계부채를 해결하려는 패러다임의 부재에 있음

○ 여신심사 가이드라인을 시행하였지만 예외조항을 두어 집단대출 및 제2금융권 대출 증가로 대출의 질 악화를 초래한 것은 가계부채를 지휘하는 컨트롤 타워의 부채 및 능력 부족임

○ 2016년 8월 25일 가계부채 추가대책처럼 최근 가계부채의 근본원인이 된 새아파트 특별규제, 분양가 인하노력, 장기적으로 공공택지 새아파트 공급을 늘려야 함에도 불구하고 이와 관련된 대책은 나오지 않고 공공택지 새아파트 공급을 줄이는 등 거꾸로 가는 일시적인 정책만 나오고 있음

○ 정부는 국민들이 가계부채를 줄이는 노력을 할 수 있도록 유인하는 정책 및 부채를 절감하는 사회적 분위기를 만드는 노력은 하지 않고 규제위주의 정책으로만 해결하려고 함

- 규제위주로 국민들에게 고통분담만을 요구하는 정책은 가계부채를 해결하는 근본대책이 될

수 없으므로 부채절감 노력을 할 수 있는 유인을 제공하는 정책이 필요함

- 정부는 가계부채 문제를 가계부채의 소멸 및 상환 관점에서만 접근하고 있지만 채무자 입장에서 가계부채를 해결하려는 패러다임의 전환으로 건전한 가계부채 경감이 되어야 함

IV 가계부채 경감 방안

- 가계부채는 부동산, 재정, 서민금융, 경제 등이 결합된 종합적이고 입체적인 문제로 가계부채 해결을 위한 가계부채 컨트롤 타워를 설치하여 가계부채의 총량규제 및 질적개선 등의 거시적 규제(Track 1), 맞춤형 가계부채 구조조정 방안(Track 2, Track 3), 기타 가계부채와 연결된 부동산문제 및 세제, 서민금융과 연계하여 가계부채 완화 방안을 찾아가야 함

① Track 1; 가계부채가 국가경제의 뇌관이 되지 못하도록 거시적규제

- 가계부채의 총량규제

- 기존 LTV, DTI 뿐만 아니라 가처분 소득 대비 가계부채 비율을 어느 정도로 줄이겠다는가 나 가계부채의 규모를 가계소득 증가율 이내로 관리한다는 등 구체적인 목표 설정³⁾

- 가계부채의 일관된 규제 및 질적개선

- 2016년 2월부터 은행권에서만 “주택담보대출 선진화방안”이 적용되어 집담대출 및 제2금융권 대출은 여신심사 가이드라인의 예외조항에 해당되어 가계부채의 질이 악화되었음
- 이는 일관되지 않은 규제 즉 여신심사 가이드라인을 은행권에만 적용되어 대출여건이 좋지 않은 대출로 몰려 대출의 질을 악화시킨 사례임
- 가계부채의 일관된 규제 및 대출여건을 개선시킬 필요가 있음

- 상환방식 및 금리형태의 균형잡힌 조절

- 금융당국은 거치식 일시상환에서 비거치식 분할상환으로 대출의 상환방식을 개선하고 있으나 비거치식 분할상환이 가계부채 관리 및 채무자 입장에서 항상 선호되는 대안은 아님
- 금융당국은 금리형태 또한 변동금리에서 고정금리로 금리형태를 개선하고 있으나 채무자 입장 또는 경제상황에 따라서 변동금리가 선호 될 수 있으므로 균형잡힌 조절이 필요함
- 즉 비거치식 분할상환, 고정금리가 항상 좋은 것은 아니고 상황에 따라서 유기적으로 조절하는 능력이 가계부채 컨트롤 타워에 요구됨

○ Track 2 및 Track 3; 맞춤형 가계부채 구조조정 방안⁴⁾

- 소득 및 신용등급별로 채무자의 상황에 맞게 맞춤형 가계부채 구조조정을 실시함

3) 새누리당에서 제기한 “한국은행의 주택담보대출 증권 직접 인수” 제안은 긴급한 상황에서 취할 수 있는 정책이나 현 시점에서는 시기상조임

4) Track 2 및 Track 3에서 대상, 혜택, 효과의 구체적인 사항은 예를 제시했을 뿐 세부적인 사항은 추후 논의가 필요함. 본 보고서는 가계부채의 대안으로서 큰 그림을 제시하는 것을 목적으로 함

② Track 2; 소득 및 신용등급이 중간계층인 가계는 연간 가계부채를 감소하면 감소한 만큼 연말정산시 세제혜택을 확대해 주는 정책

- 대상; 신용등급 중상등급~중하등급인 가계
- 혜택; 연말정산시 세액공제 혜택 확대
- 효과; 중간층 계층의 부채 절감노력 유인 제공

③ Track 3; 소득 및 신용등급이 하위계층인 가계는 개인회생 등 채무재조정을 통하여 회생 할 수 있는 길을 열어줌

- 대상; 가계소득 3천만원 이하, 신용등급 하 등급인 가계
- 혜택; 개인회생을 통한 채무절감 등
- 효과; 채무자 입장에서 개인회생을 통하여 하위계층도 부채에서 해방되어 새로운 삶을 이어 가도록 함

• 더불어민주당의 피에타 3법, 장기연체 채권소각, “죽은 채권” 매각 및 금지, 채권이력 제 도입 등의 정책을 개선 • 발전시킴

- 이전 “저축장려 정책”처럼 “부채절감 정책”등을 홍보하여 부채를 절감하려는 사회적 분위기를 형성함

□ 무엇보다도 가계부채 문제는 부동산 문제, 재정문제, 서민금융 문제 등 경제전반에 걸쳐 영향을 주고 받으므로 본질적인 문제해결에 주력해야 함

- 최근 가계부채의 주원인은 “새아파트 선호현상”으로 투기적 자금의 새아파트 유입을 차단해야 하므로 분양가 상한제의 부활과 장기적으로 공공택지 새아파트 공급을 늘려야 함
- 기업유보금이 가계소득으로 환류되지 않는 상황에서 기업의 법인세를 올려서 이를 부채상환에 노력하는 가계에 세제혜택 등을 통해 돌려주는 정책이 필요함
(대기업유보금 700조, 중소기업유보금 70조 이상 VS 가계부채 1200조)
- 가계부채의 근본원인은 가계소득이 증가하지 않고 있는 것이므로 가계소득 증대대책 제기 및 가계소득 증가를 위해 끊임없이 노력해야 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.