

민생공정경제 연속세미나

제1회 금융분야

# 과잉주택담보대출과 한계채무자 문제 어떻게 해결할 것인가?

| 일시 | 2020년 6월 2일(화) 07:30 ~

| 장소 | 국회의원회관 제1세미나실

더불어민주당  민생연석회의  을지로위원회  민주연구원



## 제21대 국회 ‘민생공정경제 연속세미나’

### ☐ 목적/목표

- 더불어민주당 국회의원을 중심으로 21대 국회에서 추진해야 할 민생의제에 대해 토론하고 개혁과제를 제안하는 공부모임 추진
  - 20대 국회 세부 추진과제 평가, 코로나19 이후 한국사회 전망과 대책 토론
  - 21대 국회에서 추진해야 할 민생·공정경제 정책 및 입법과제 제안

### ☐ 포럼 개요

- 기간: 2020년 6월 2일~7월 7일, 매주1회(화요일, 총6회), 07:30~09:10
- 장소: 국회의원회관 제1세미나실
- 주제: 21대 국회에서 우선 추진해야 할 민생 개혁과제
- 주최: 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원
- 참석: 21대 국회 더불어민주당 국회의원(초·재선 의원 참여 적극 독려)

### ☐ 운영 방향

- 거시적 담론보다는 20대 국회 추진 과제 평가와 21대 국회 개혁 과제 중심 토론
- 유럽과 미국(뉴욕·캘리포니아주 등), 일본 등의 입법동향 비교
- 코로나19 경제위기 극복 관련 시민사회, 노조 등에서 제기하는 대책 점검
- 민변, 시민단체 등에서 제안하는 21대 국회 정책 및 입법과제 소개와 활용

### ☐ 운영 방식

- 패널: 매회 재선 이상 의원을 좌장·토론자로, 외부 전문가를 발제·토론자로 초빙
- 대상: 21대 국회 더불어민주당 국회의원(초·재선 의원 참여 적극 독려)
- 진행: 매회 발제와 토론 등 총100분(1시간 40분) 진행
  - 발제 20분(1인), 지정토론 15분(1인), 질의응답 및 종합토론(60분)
- 포럼 결과에 대해 <쟁점리포트> 발간 및 <종합토론회> 개최

## 민생공정경제 연속세미나 전체 프로그램

- 기간 : 2020. 6월 ~ 2020. 7월(총6회)
- 주최 : 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원

분야	일시 및 장소	주요 내용
제1회	2020.6.02.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 과잉주택담보대출과 한계채무자 문제 어떻게 해결할 것인가?</li> <li>• 내용: 과잉주택담보대출로 인한 부동산버블과 가계부채, 라임 등 사모펀드로 인한 금융소비자 피해와 대책, 파산·워크아웃 등 한계채무자 경제회생 문제</li> <li>• 좌장: 박주민 국회의원</li> <li>• 발표: 김남근 변호사(경제민주화네트워크 정책위원장)</li> <li>• 보조발제/토론: 이상훈 변호사</li> </ul>
제2회	2020.6.09.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 21대 국회에서 상생·공정경제 어떻게 실현할 것인가?</li> <li>• 내용: 경제주체간 합리적 보상체계 정립, 불공정 거래 근절, 기업지배구조 개선, 동반성장 등 입법과제(공정거래법, 상법, 하도급법, 온라인거래(플랫폼) 공정화 법률 등)</li> <li>• 좌장: 박홍근 국회의원(을지로위원장)</li> <li>• 발표: 김우찬 고려대 교수(경제개혁연대 소장)</li> <li>• 보조발제/토론: 노종화 변호사</li> </ul>
제3회	2020.6.16.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 공공벤처펀드 육성과 상생교섭 활성화 어떻게 실현할 것인가?</li> <li>• 내용: 독일과 미국 등의 벤처 육성정책과 한국의 벤처와 중소기업 육성 정책 비교평가, 벤처육성을 위한 규제완화 정책 평가, 공공벤처펀드 육성방안 등</li> <li>• 좌장: 우원식 국회의원</li> <li>• 발표: 이병헌 광운대 교수(중소기업연구원장)</li> <li>• 보조발제/토론: 김남주 변호사</li> </ul>
제4회	2020.6.23.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 플랫폼경제 확산과 자영업자(소상공인) 대응 방안은 무엇인가?</li> <li>• 내용: 독일, 프랑스, 미국 등의 도시계획 차원의 대형유통점 진출규제 정책 분석, 중소기업상인 보호와 지원특별법 제정, 자영업 구조조정과 사회안전망, 서구의 전통시장 개혁정책, 상권분석시스템 등</li> <li>• 좌장: 이학영 국회의원</li> <li>• 발표: 위평량 서울신용보증재단 소상공인정책연구센터장</li> <li>• 보조발제/토론: 양창영 변호사</li> </ul>
제5회	2020.6.30.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 세계 대도시 임대차 안정화 정책 어떻게 도입할 수 있나?</li> <li>• 내용: 미국과 독일 등 해외 임대차 안정화 정책 추진 사례, 공시가격 평가 제도와 보유세 제도 개혁정책, 유럽의 사회주택(공공임대) 공급정책</li> <li>• 좌장: 윤관석 국회의원</li> <li>• 발표: 임재만 세종대 교수</li> <li>• 보조발제/토론: 이강훈 변호사</li> </ul>
제6회	2020.7.07.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 코로나위기 실업안전망 어떻게 재구축할 것인가?</li> <li>• 내용: 코로나 위기 국면 고용유지 및 실업부조 대책의 평가와 과제, 한국의 실업(고용)안전망 재구축 방안(실업보험, 사회부조, 적극적 노동시장정책), 4차 산업혁명과 노동대책 등</li> <li>• 좌장: 남인순 국회의원(최고위원/민생연석회의 운영위원장)</li> <li>• 발표: 황선자 한국노총 중앙연구원 부원장</li> <li>• 보조발제/토론: 장지연 한국노동연구원 선임연구위원</li> </ul>

## PROGRAM

### ☐ 개요

- 일 시 : 2020. 06.02.(화) 07:30 ~
- 장 소 : 국회의원회관 제1세미나실
- 주 제 : 과잉주택담보대출과 한계채무자 문제 어떻게 해결할 것인가?
- 주 최 : 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원

### ☐ 진행순서

구분	시간	주요 내용
좌장: 박주민 국회의원		
사전등록	~ 07:30	
개회 및 인사말	07:30 ~ 07:35	• 박주민 국회의원
주제발표	07:35 ~ 07:55	• 주제: 과잉주택담보대출과 한계채무자 문제 어떻게 해결할 것인가? • 발표: 김남근 변호사(경제민주화네트워크 정책위원장)
보조발제/토론	07:55 ~ 08:10	• 보조발제/토론: 이상훈 변호사
종합토론	08:10 ~ 09:10	• 질의 응답 및 자유토론



## CONTENTS

---

- 민생공정경제 연속세미나 소개 ..... i
- 민생공정경제 연속세미나 전체 프로그램 ..... ii
- 민생공정경제 연속세미나 제1회 프로그램 ..... iii

### 발제문

---

- 1 가계부채위기와 대응방향 ..... 1  
김 남 근 변호사(경제민주화네트워크 정책위원장)

### 보조발제/토론

---

- 1 과잉주택담보대출과 한계채무자 문제 어떻게 해결할 것인가? ..... 19  
이 상 훈 변호사



**발제문**

## **가계부채위기와 대응방향**






김 남 근 변호사(경제민주화네트워크 정책위원장)



# 가계부채위기와 대응방향

김남근 변호사 2020.06.02.

## 목 차

-  1. 가계부채 현황과 총량관리 정책의 성패
-  2. 가계부채 위기인가?
-  3. 주택담보대출의 증가와 부동산버블
-  4. 한계채무자의 현황과 회생지원 필요성
-  5. 한계채무자의 경제회생제도 활성화

## I. 가계부채의 현황

### 1. 증가세는 둔화, 하지만 규모는 지속적 증가

1) 자금순환표 상 가계 및 비영리단체의 금융부채(국가가 가계부채 비교기준)

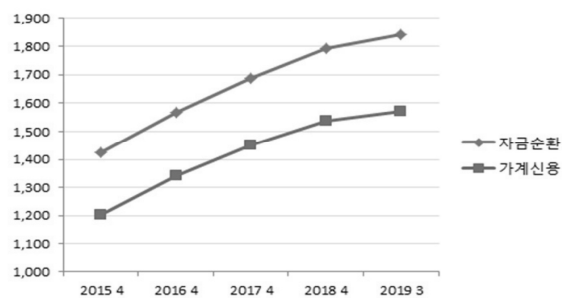
→ '15년 1,423.1조, '16년 1,566.9조, '17년 1,688.1조, '18년 1,791.6조, '19년 3분기 1,841.3조

2) 가계신용(가계대출 + 판매신용)

→ '19년 3분기 1572.7조로 '18년 3분기 1,513.9조에서 58.8조 증가

→ 판매신용(신용카드 사용 등) 제외하고 가계부채만으로 보면 '19년 3분기 1,481.6조원으로 '18년 3분기 대비 3.9% 증가

[그림 1] 자금순환 및 가계신용 기준 가계부채 잔액 : 자료 한국은행



## I. 가계부채의 현황

### 2. 가계부채 규모는 임계치를 넘어 과다함

1) 가계부채 과다여부를 판단하는 임계치로 stock으로 GDP 대비 60-90%, flow로 20-30%

→ 한국은 2018년말 기준 97.7%로 임계치 넘고, 2007-2018년 기간 동안 25.4%로 임계치 접근

2) 2008년 금융위기 이후 미국은 -22.3%, 영국 -5.1%, 독일 -8.2%, 일본 -0.6%로 가계부채 줄여 임계치에 미달하는 점과 비교하면 한국은 가계부채를 줄이는 deleveraging에 소홀

[표 1] 주요국의 GDP 대비 가계부채비율 변화 정도

국가	가계부채/GDP(2018 년말, %)	가계부채/GDP 변화(2007-2018 년 기간, %p)
호주	120.3	12.3
캐나다	100.7	22.2
노르웨이	99.9	26
<b>대한민국</b>	<b>97.7</b>	<b>25.4</b>
뉴질랜드	94.0	2.6
스웨덴	88.6	23.4
영국	87.1	-5.1
미국	76.3	-22.3
스페인	58.9	-22.5
일본	58.1	-0.6
독일	52.9	-8.2
중국	52.6	33.8

자료: BIS(Bank for International Settlements)

## I. 가계부채의 현황

### 3. 가계의 재무상환능력 저하

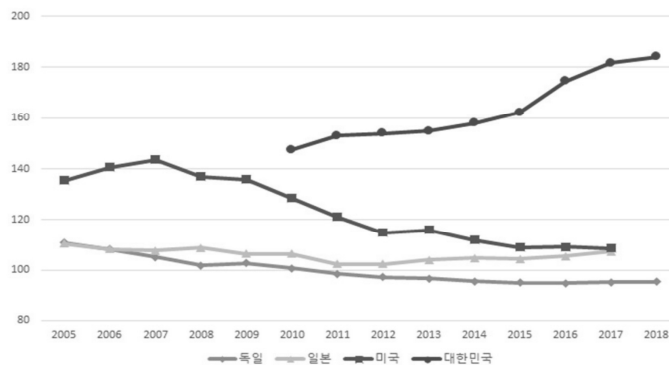
1) 가계의 재무상환능력을 보여주는 대표적 지표는 가처분소득 대비 가계부채의 비율

→ 2010년 147.5%에서 2018년 184.2%로 36.7%나 증가하여 OECD 19개국 평균 130.6% 보다 크게 높음

2) 미국은 금융위기 전 '07년 143%에서 '17년 108.7%로 크게 개선 됨, 독일도 '05년 110.7%에서 '18년 95.3%로 개선

미국, 독일 외에도 2018년 기준 일본 107.3%, 영국 141.1%, 프랑스 120.7% 등 주요국가에 비해 매우 높은 수준

[그림 2] OECD 주요국가 가처분소득 대비 가계부채 비율 추이 비교 : OECD National Account



## I. 가계부채의 현황

### 4. 가계부채는 잘 관리되고 있는가?

1) 문재인정부는 출범 당시 가계의 가처분소득 대비 부채 비율이 150%를 넘지 않도록 관리하는 '총량관리제'를 가계부채 정책 목표로 설정(<http://bit.ly/2vZr0Jz>), 그러나 그 뒤 가계부채 증가율을 5% 수준에서 관리(<http://bit.ly/2vmWNEg>)하는 것으로 목표 완화

2) '총량관리제'는 가계부채 증가를 가계소득 증가 속도 안에서 관리하겠다는 것으로, 미국, 독일, 일본, 영국 등 주요국가들이 취한 가계부채를 줄이는 Deleveraging 정책과는 다소 거리가 있으나, 어느 정도 가계부채 규모를 통제하겠다는 의미가 내포되어 있었음

→ 하지만, 증가율만 5% 수준에서 관리한다는 정책은 가계부채의 증가율을 둔화시키는 수준에서 가계부채의 증가를 용인하는 정책

3) '19년 4분기 가계소득 증가율(3.6%) 보다 가계부채 증가율(3.9%)이 높음  
가계부채를 가계소득 증가율 범위 내에서 관리한다는 문정부 가계부채 관리목표도 실패

4) 주요국가에서 가계부채를 줄이는 Deleveraging 정책을 실현하는 핵심수단은 DSR 제도

→ 가처분소득 대비 원리금상환비율(DSR)은 주택담보대출뿐만 아니라 신용대출, 사업자대출 등 해당 채무자의 연소득 대비 갚아야 할 연 채무 원리금의 규모로 대출범위를 제한하여 과잉대출이 되지 않도록 하는 금융의 기본원리

→ 이러한 기본원리를 금융기관이 충실하게 준수하면 과잉대출을 막고 가계부채의 총량관리가 됨

5) 2018년 한국도 DSR 제도가 도입되어 주택담보대출은 어느 정도 관리되고 있으나 신용대출, 사업자대출, 전세자금대출 등 다른 대출과 전세보증금을 부동산투기자금으로 활용하여 주택관련 대출이 계속 증가되고 있는 것이 가계부채 증가의 주된 원인임

## II 가계부채 위기인가?

### 1. 박근혜 정부에서 가계부채의 위기를 나타냈던 징표들

#### 1. 가계부채의 대출구조

상대적 고금리인 제2금융권을 통한 대출비중이 2009년 44.2%에서 2013년 말 52.%로 증가  
가계대출자 중 3곳 이상의 다중채무자 비율이 63%

#### 2. 주택담보대출의 구조

고정금리대출 비중이 17.9%(2014년 6월말)로 82%가 변동금리에 노출. 금리인상에 큰 영향 받음  
비거치식 분할상환 비중이 21.6%에 불과 : 대출이자만 갚다가 만기 일시 상환의 Balloon Mortgage

#### 3. 부채가구와 부채가구의 원리금 부담의 증가

빚이 있는 가구가 2010년 59.8%에서 2014년 65.7%로 5.9% 상승  
가처분소득 대비 원리금상환 부담비율(DSR)이 23.9%에서 26.9%로 증가

#### 4. 소득하위 계층의 부채부담 증가가 한계가구의 증가로 이어짐

소득하위 1분위 DSR은 '10년 41.2%에서 '14년 68.7%, 2분위 DSR 은 32.5%에서 36.9%로 증가

#### 5. 자영업자 가계부채의 위기

2014년 3월말 기준으로 자영업자의 평균부채는 1억1,909만 원대로 전체가구 평균 보다 2,800만원 많음. 가처분소득 대비 부채비율도 240%로 전체가구 평균보다 30% 높음.

## II. 가계부채 위기인가?

### 2. 잘 관리되고 있다는 주장과 반박

1) 가계부채의 70%를 상위 20%의 고소득층이 부담하고 있고, 연체율이 1%를 넘지 않고 있다  
→ 연체율은 이미 위기가 실현되었을 때 지표이고, 상위 중산층도 원리금 상환으로 하우스푸어 우려

2) 일반은행의 자영업자 대출 313조에 전세보증금 채무 600조를 더하면 규모면에서 위험 수준  
→ 보증금을 가계부채로 보면 LTV도 대부분 100%를 넘는 수준이 된다

3) 노무현정부 2006년부터 DTI, LTV 등의 규제를 도입하여 시행해 오고 있어, 집값이 어느 정도 하락하더라도 금융기관이 주택담보대출을 회수하지 못하여 부실해질 정도의 문제는 아니라는 점  
→ 이 점도 전세보증금을 부채로 보면 LTV가 100%를 넘어 경매 시 임차세대 등 가계 위험발생

4) 주택담보대출 구조를 3~5년 거치기간 동안 이자만 갚다가 만기에 일시 상환하는 방식에서 고정금리로 원리금을 분할상환하는 방식으로 질적으로 변화시켜 온 점

→ 반드시 필요하나 역설적으로 으로 거치기간 동안 이자만 갚던 대출구조가 원금과 이자를 처음부터 나누어 갚는 구조로 전환되면 원리금 상환 부담은 더 증가하여 가계부담 증가

#### 5) 가계부담 증가로 인한 내수경제의 위축

중산층인 가계가 원리금 상환부담으로 가용 소득이 줄어 신빈곤층화(하우스푸어) 현상  
→ 가계부채의 증가에 의한 가계부담 증가가 민간소비 위축의 상당한 원인

## II. 가계부채 위기인가

### 3. 주택관련 대출로 인한 부동산버블

#### 1. 단기적인 집값 급등의 주된 원인

- 1) 저금리로 인한 2000조가 넘는 유동자금이 중산층이 선호하는 신규주택 버블의 기초원인  
→ 기준금리가 참여정부 3.25~5%이었으나, 문재인 정부는 2%대에서 0%대까지  
→ 단기 부동산(협의 통화+MMF, CMA제외) 참여정부 77조8천억, 문재인정부 85조8천억
- 2) 세계적인 양적완화와 부동산 버블  
한국만 아니라, 공공임대주택이 전체 20%이라는 스웨덴도 중산층용 주택시장은 버블진행 중  
2008-2009년 금융위기 이후 저금리와 양적완화 정책이 지속적인 부동산가격 상승 초래.

#### 2. 단기적인 집값안정 정책은 금리인상과 대출규제

- 1) 금리인상은 경기침체에 생산적 투자에 미치는 영향도 커서 사용 어려움.  
→ 일본의 급작스런 금리인상으로 인한 버블붕괴의 반면교사  
→ 집값 안정의 목표가 경착륙이 아니라 점진적인 하향안정화가 목표라면 급격한 금리인상은 제외
- 2) IMF는 DTI 등 대출규모 제한 정책을 효율적인 부동산가격 상승대책으로 보고 있음  
→ 참여정부 초부터 DTI도입 논의 있었으나, 경기영향 고려 좌고우면하다 2006년 도입
- 3) 그래도 2008년 금융위기 시 스페인 등 남유럽 부동산버블 붕괴와 비교  
→ 참여정부의 DTI 도입으로 선제적 버블차단 노력이 버블붕괴 수준의 위기 피한 이유

9

## II. 가계부채 위기인가?

### 4. 주택관련 대출의 위험성

#### 1) 가계의 소비여력 감소

\* 가처분소득 대비 가계부채 비율의 증가로 가계의 소비여력이 제한되면, 무엇보다 내수에 의존하고 있는 중소 자영업자들이 직격탄을 맞을 수 밖에 없고, 이들 자영업에 귀속되어 있는 노동자들의 처우 등이 악화되는 악순환에 빠질 수 있는 것임.

\* 실제로 우리나라의 내수 여력은 갈수록 줄어들고 있는데, 국민 가처분소득 대비 민간+정부 소비지출인 평균소비성향은 2012년 81.6%에서 하락세로 돌아선 뒤 2015년 80.0%, 2016년 79.1%, 2017년 78.9%로 계속 감소함.

#### 2) 2019년 가계금융복지조사 결과에 따르면,

- \* 2019년 3월말 기준 가구의 평균 부채는 7,910만원으로 전년에 비해 3.2% 증가했으며,  
→ ‘원리금상환이 부담스럽다’ 고 응답한 가구는 66.5%로 0.8%p 하락했지만  
→ 원리금상환의 부담으로 인해 소비지출 및 저축을 줄이고 있는 가구는 75.8%로 0.7%p 상승  
→ 가계부채 상황이 불가능할 것이다’ 라고 응답한 가구는 6.2%로 전년에 비해 0.4%p 상승함.

3) 주택을 중심으로 한 가계부채의 누적은 침체일로인 경기가 살아나거나 완화적 통화정책으로 인한 금융불안이 현실화되어 금리가 인상되면 취약차주를 중심으로 한 가계의 부실 위기를 초래할 수 있음.

4) 주택가격이 하락할 경우 주택 시장의 위기가 금융 전반으로 확대되어 실물의 위기가 금융으로 전이될 가능성이 존재함.

## II. 가계부채 위기인가?

### 5. 가계부채 사안별, 계층별 위기대응 정책과 입법 필요

- 1) 주택담보대출을 변동금리로 거치기간 동안 이자만 내다가 만기 일시 상환형 대출구조를  
→ 장기모기지론(원금과 이자를 처음부터 분할상환) 구조로 전환 예) 장기안심대출
- 2) 더 이상의 가계부채 증가를 막기 위해 DSR을 금융기관이 준수해야 할 금융의 일반원칙으로  
→ 미국의 HOEPA법(주택소유자 재산 보호 법률)과 같은 과잉(약탈적)대출규제법 제정
- 3) 주택담보대출 외의 다중채무로 개인회생절차 필요 : 임의경매 제한법  
→ “house poor 가정파탄 금지법” (채무자 파산 및 회생에 관한 법률(이하 “파산회생법”) 개정)
4. 한계가구 또는 고위험 계층 대책
  - ① 법원의 신속한 파산·면책 결정과 개인회생의 변제기간 축소  
→ 20대 국회에서 변제기간 5년→3년 단축 법개정 됨. 신속결정 시스템은 법개정 계속 필요  
→ 법원행정처와 협의하여 정기소득 없는 청년층에 대한 회생 ‘강요’ 개선 등
  - ② 20%의 폭리제한법(이자제한법, 대부업법 개정)
  - ③ 인권침해 채권추심 방지와 사적 채무조정 활성화를 위한 채무자 대리인 제도  
→ “채권의 공정한 추심에 관한 법률” 개정

## III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블

### 1. 주택관련 대출의 증가양상

#### 1) 주택관련 대출의 총체적 상황

\* 주택담보대출 외에 신용대출, 개인사업자대출, 전세자금대출의 증가율이 가계부채 증가율을 상회하고 있는데, 이러한 대출이 주택구입 자금으로 사용되면서 가계부채 확대를 견인하고 있음

\* 게다가 증가세가 주춤하던 주택담보대출도 다시 확대되고 있음

[표 2] 1월중 은행 가계대출 현황 (단위 : 조원)

	2018년		2019년				2020년	2020년 1월 말 잔액
	연중	1월	연중	1월	11월	12월	1월	
은행 가계대출	60.8	2.7	60.7	1.1	7.0	7.2	3.7	892.0
주택담보대출	37.8	1.3	45.7	2.7	4.9	5.6	4.3	657.9
기타대출	22.6	1.4	15.1	-1.5	2.1	1.6	-0.6	233.0

\* 가계대출 : 예금은행(은행신탁 포함), 중보대출은 신탁 제외, 한국주택금융공사 정책모기지론 포함

\* 주택담보대출 : 한국주택금융공사 정책모기지론 포함

\* 신용대출 : 일반신용대출, 신용한도대출(마이너스통장대출), 상업용 부동산(상가·오피스텔 등)담보대출, 기타대출(예·적금 담보대출, 주식담보대출 등) 등으로 구성 출처 : 한국은행 「2020년 1월중 금융시장 동향」

\* 주택담보대출 증가액은 '16년 4분기 24.2조로 정점 찍은 뒤 '19년 3분기 9.5조로 절반 이하 감소

→ 하지만 2019년 2분기 들어 주택담보대출은 전분기대비 크게 증가

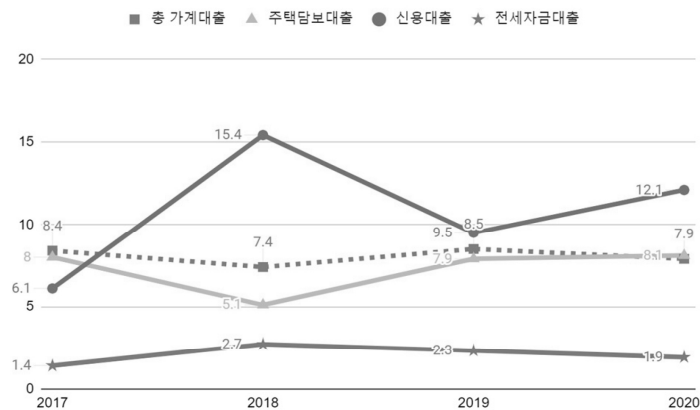
→ '19 12월 은행권 주택담보대출은 5.6조 증가하여 12월 기준으로 지난 '15년 이후 최대치 기록

### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블

#### 1. 주택관련 대출의 증가양상(신용대출)

2) 신용대출 : \* 신용대출의 경우, 주택담보대출 규제 강화, 인터넷전문은행 출범 등에 기인하여 급격하게 증가함  
 → 2018년 전년 대비 두배 11.6% 증가, 그 후 7%대로 증가세가 진정되다, 2019년 12월 11%로 급증함  
 → 신용대출은 과거 1,000~2,000만원 정도로 부동산투기용으로 사용할 정도 아니었으나, 인터넷은행 출범 후 1억에서 1억 5천만원 신용대출로 부동산 투자자금으로 활용됨

[그림 3] 6개 시중은행 가계대출 증가 추이



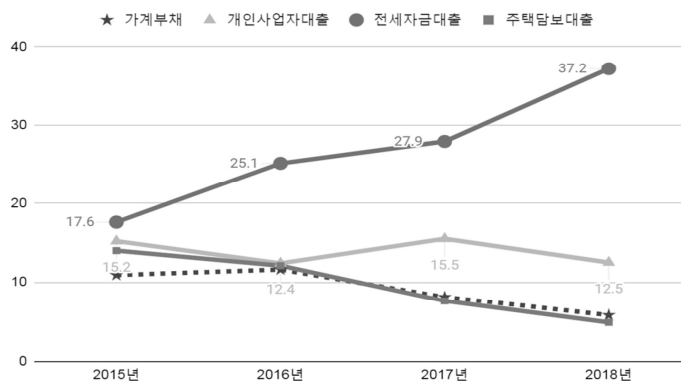
### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블

#### 1. 주택관련 대출의 증가양상(개인사업자 대출)

\* 2020년 1월말 기준 신한·KB국민·하나·우리·NH농협·카카오은행 등 6개 시중은행 신용대출 잔액은 122조3,000억원. 전년 대비 12.1% 늘어난 것으로 1월 기준 2018년(15.4%) 이후 가장 높은 증가폭 기록

3) 개인사업자 대출  
 개인사업자대출 증가율(전년동기 대비)은 2015년 15.2%, 2016년 12.1%, 2017년 15.5%, 2018년 12.5%로 증가율 변동 추이는 들쭉날쭉하지만, 가계대출 증가율을 상회함

[그림 4] 가계부채, 개인사업자대출, 전세자금대출, 주담대 증가율



### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블

#### 1. 주택관련 대출의 증가양상(전세자금대출)

- \* 개인사업자대출의 경우, 중소기업 대출로 분류되거나 가계대출의 우회통로가 되기도 함
- 개인사업자대출을 용도에 맞지 않게 주택구매에 활용하는 사례가 발생하고 있음
- 2019년 10월, 2020년 1월 정부 합동조사에서 개인사업자대출로 주택구매나 투기지역 내 주택 구매 규정 위반 대출 의심사례 117건을 대상으로 금융회사 검사착수
- 2020. 02. 17. 연합뉴스 <사업자대출 받아 자식 집사는데 빌려줘..금융당국 곧 검사 착수> (<http://bit.ly/3bIJGhm>)
- 4) 전세자금대출 : 2018년 9·13 부동산 대책 이후 전세자금대출을 활용한 갭투자가 성행
- 국토교통부의 '자금조달 및 입주계획서 현황' 자료를 분석결과, 2018년 투기과열지구 주택 매매 16만1835건 가운데 8만2170건(50.8%)이 임차인 보증금을 증계하고 실제 입주는 하지 않은 갭투자 (2019. 03. 07. 한겨레 <강남3구·마용성 70%가 '갭투자'> (<http://bit.ly/2uOY1YQ>))
- \*전세자금대출은 2018년 1분기부터 매달 전년 동기 대비 40%대의 증가세 가계부채의 새로운 뇌관으로 지적
- 2019년 증가세가 꺾이기는 했지만, 개인사업자대출, 신용대출, 주택담보대출 등 여타 대출에 비해 높은
- 2019년 12월말 기준 KB국민· 신한·우리·KEB하나·NH농협은행 등 5대 은행의 전세자금대출 잔액은 약 80.5조원
- 2020. 01. 28. 연합뉴스 <5대 은행 전세대출 지난해 80조 돌파...증가세는 둔화> (<http://bit.ly/2OVk3Qt>)
- 5) 이와 같이 개인사업자대출과 전세자금대출 증가율이 가계부채 증가율을 상회하고 있음
  - \* 가계부채 증가율(% , 전년동기대비) : ('15)10.9⇒('16)11.6⇒('17)8.1⇒('18)5.8
  - \* 개인사업자대출 증가율(% , 전년동기 대비) : ('15)15.2⇒('16)12.1⇒('17)15.5⇒('18)12.5
  - \* 전세자금대출 증가율(% , 전년동기대비) : ('15)17.6⇒('16)25.1⇒('17)27.9⇒('18.2Q)37.2
  - \* 주택담보대출 증가율(% , 전년동기대비) ('15)14⇒('16)12.1⇒('17)7.6⇒('18)4.9

### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블

#### 2. DSR은 부동산정책이 아니라 금융의 기본원리

- 1) DSR(Debt Service Ratio 가처분소득 대비 대출비중) 도입이 필요
  - 주택담보대출뿐만 아니라, 신용대출, 사업자대출, 전세자금대출 등 모든 가계부채 원리금상환액을 채무자의 연간소득으로 나누어 40% 등 기준을 초과하는 부분은 대출을 규제해야
  - 예) 연간소득 3,000만원, 현재 주담대 1건(1억, 금리 4%, 만기 20년 분할상환) 차주가 추가 신용대출 2,000만원(금리 5%, 10년 분할상환) 받는 경우
  - 원리금 상환액 : 1,027만원=신용대출 300만원 + 주담대 727만원
  - DSR은 34.2%= 모든 가계대출 원리금상환액 1,027만원 ÷ 연간소득 3,000만원
- 2) DTI는 해당 주택담보대출에 대해서만 연간 소득 대비 원리금 상환액 비율로 대출규모를 제한
  - 최근 30대들의 소위 '영끌' 이라고 하는 신용대출, 전세자금대출, 개인사업자대출을 총동원하는 과잉대출에 대응하기 어려움
- 3) 서구유럽이나 미국 등에서 개인의 부동산투기가 어려운 이유
  - 거래비용이 부동산가격의 5~10% 정도로 높아 투기를 위한 빈번한 거래가 어려운 점도 있지만
  - DSR의 금융원리가 잘 지켜지고 있기 때문
  - 채무자의 상환능력을 파악하지 않고 해당 주택담보대출을 못 갚으면 그 주택을 처분하여 원리금 회수하겠다는 대출은 약탈적 대출(PREDATORY LOAN)로 보고 규제하고 있기 때문

### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블

#### 2. DSR은 부동산정책이 아니라 금융의 기본원리

1) Debt To Value(DTI)도 기본적으로 채무자의 상환능력(소득능력)에 따라 과잉대출이 되지 않도록 대출범위를 정하는 금융의 기본원리인데,

→ 한국에서는 2006년 부동산버블 대책으로 DTI가 도입되면서, 부동산경기 상황에 따라 시기별, 지역별로 들쭉날쭉 적용되면서 금융의 기본원리라는 정의가 무색할 정도...

2) 이명박 정부는 매년 수차례의 부동산경기대책을 발표하면서도 DTI 등 금융규제정책은 가급적 손대지 않으려는 정책을 유지(2012년말 6개월 정도 DTI 규제를 풀었다가 복귀)

→ 나성민 의원 등 정책 관여자들이 일찍이 부동산버블은 금융으로 잡는 것이라면서 양도소득세 중과, 종합부동산세, 분양가상한제, 재건축규제 등 부동산버블 시대의 부동산규제의 대못(?)들은 풀어야 하지만 DTI 등 금융규제는 손대지 않아야 한다는 원칙을 가지고 있었음.

3) 박근혜 정부는 최경환 노믹스 구호로는 “소득주도성장”을 외쳤지만 실체는 단기적인 경기부양을 위해 부동산경기 활성화 정책에 매달리면서, 이명박 정부가 신중하였던 DTI 등 금융규제 완화를 과감하게(?) 추진

→ 2015년 가계부채의 증가를 위기수준이라고 판단하여 가계부채 관리를 하겠다고 하면서도 아파트 분양 집단대출에는 DTI 등을 적용하지 않겠다고 하는 등 금융의 기본원리를 무너뜨려 가계부채 급증

### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블

#### 2. DSR은 부동산정책이 아니라 금융의 기본원리

1) 문재인 정부에서 DTI 감독강화로 주택담보대출은 관리가 되고 있으나, 신용대출, 사업자대출, 전세자금 대출 등 기타 주택 관련 대출은 금융기관별로 상환능력 심사 수준과 강도에 편차가 커서 관리가 되지 않음

→ 평균 DSR이 카드사 66.2%, 보험사 73.1%, 캐피탈사 105.7%, 저축은행 111.5%, 상호금융 261.7%

→ 40% 정도가 상한이고, 70%초과대출은 고DSR로 분류되는데, 대부분 70%에 접근,

2) DSR의 도입

정부는 가계부채의 질적 건전성을 꾸준히 제고하기 위해서는 상환능력에 기반한 대출관행을 확립해야 한다고 강조 '17년 10월 DSR 도입을 예고하고, '18년부터 단계적으로 DSR 도입, '19년 5.30. 제2금융권에도 DSR 도입 발표

→ 정부는 평균 DSR을 21년까지 상호금융 160%, 저축은행 90%, 보험 70%, 캐피탈사 90%, 카드사 60%

3) 그러나 70% 초과대출을 근절하겠다는 것이 아니라, 일정비율 이하로 관리하겠다는 것이어서

→ 상호금융 50% 이하, 저축은행 40%, 보험 25%, 카드사 25%, 캐피탈사 45%

→ 제2금융권 영업의 25% 이상을 약탈적 대출에 계속 의존하겠다는 것이어서 금융의 기본원리 준수와는 먼 거리

4) 금융기관이나 대출이용자들이 금융의 기본원리를 준수하도록 하는 규범의 필요

→ 과잉(약탈적 대출)규제법의 필요성

### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블 3. 과잉(약탈적)대출(Predatory Loan)의 규제법 필요

- 1) 2008년 금융위기 이후 미국의 28개 주에서 시행되고 있는 HOEPA 법은  
→ 대출이용자의 상환능력의 핵심인 소득능력 등을 조사하지 않고 대출을 갚지 못하면 채무자의 집이나 자동차 등을 압류하여 채권을 회수할 목적으로 대출하는 것을 “약탈적 대출”로 규정
- 2) 금융기관이 채무자의 소득, 재산 등을 검토하여 상환능력을 뛰어넘는 과도한 대출의 경우  
→ 과잉대출이라는 경고나 조건의무 발생. 이러한 설명의무를 이행하지 않은 경우 손해책임 부담  
→ 아울러 감독기관이 과잉대출 금융기관에 대해 행정적 제재  
→ DSR의 규범적 근거가 HOEPA 법에서 마련되고 있음
- 3) 18대 박선숙 의원 “주택담보대출의 과잉대출 규제법”, 20대 민병두 의원 “공정대출법”  
김영주 의원 “주택담보대출 부실화 방지법”은 미국의 HOEPA 법처럼 과잉대출 규제 입법 취지  
→ 한국은 DSR 같은 규범적 근거도 없이 감독규정만으로 관치금융을 통해 대출규제 한다는 비판  
→ 법률에 의한 규범적 근거가 없으므로, 부동산 상황에 따라 행정이 임의로 축소, 확대를 반복
- 4) 부동산투자자들이나 금융기관도 수범의식이 떨어져 신용대출, 전세자금대출, 사업자대출이  
주택구입자금으로 사용되는 편법이 성행하게 됨  
→ 그러나 행정편의적 이유로 부동산투기가 잠잠해지면 입법논의는 계속 지지부진...

### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블 3. 과잉(약탈적)대출(Predatory Loan)의 규제법 필요

- 1) 젊은 세대는 연소득이 낮으므로 대출을 많이 받지 못해 주택을 구입하지 못하게 된다는 비판  
→ 장기간(20~30년)에 걸쳐 원금과 이자를 분할상환 하면 상대적으로 많은 대출을 받을 수 있음  
→ 그래서 장기모기지론이 주택담보대출의 기본형태가 될 수밖에 없음  
→ 미국은 2019년 7월말 기준 30년 만기 고정금리 모기지론이 85%
- 2) 노무현 정부에서 주택담보대출을 거치기간 동안 이자만 갚다가 만기 일시 상환하는 형태에서  
원금과 이자를 장기간 분할 상환하는 장기모기지론으로 전환하기 위해 주택 금융공사 설립  
→ 미국의 페니맥, 프레드맥은 은행의 장기모기지론 채권을 구입해 주는 공적 금융기관  
→ 그러나 아직 장기모기지론이 대중화 되지 못하여 자기 일을 못 찾고 있음
- 3) Balloon Mortgage(거치기간 동안 이자만 갚다가 만기에 원금을 일시에 상환하는 대출방식)  
→ 주택가격이 오를 때는 전매차익을 노리고 성행하고 금융기관도 대환을 하여 원금회수 하지 않음  
→ 주택가격 하락 시에는 금융기관이 경쟁적으로 회수에 나서 주택가격 폭락, 대공황 시 위기초래  
→ 채무자의 소득능력으로 만기에 일시 원금을 상환하는 것은 불가능. 결국 주택가격 하락하면  
주택을 처분하여 원리금 회수하겠다는 것으로 약탈적 대출의 일종으로 HOEPA법은 이를 금지
- 4) 박근혜 정부와 문재인 정부에서의 장기안심전환대출  
→ 빚내서 집사라 "정책을 추진하면서도 Balloon Mortgage형 대출의 위험성을 알고 원금과 이자를 분할상환 하는 장기모기지론으로 전환시키기 위해 '장기안심대출' 정책 도입  
→ 고정금리 분할상환은 2010년 말 5%에서 2019년 말 48%로 전환  
→ 하지만 거치기간 후 10년 분할상환이 대부분이어서 순수한 장기모기지론으로 보기는 어려움

### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블

#### 4. 미국 연방차원의 약탈적 대출(Predatory Loan) 규제

□ 현재 약탈적 대출규제는 소비자보호 차원에서 시행되고 있는데, 1994년 “주택소유 및 에퀴티 보호법(HOEPA : Homeownership and Equity Protection Act)”이 제정되기 전에는 이를 구체적으로 규제하는 법률은 없었음

— 1994년, TILA를 기초로 제정된 HOEPA는 직접적으로 약탈적 대출을 규제하는 것으로 고비용대출\*에 적용(자가거주주택의 리파이낸스만 대상)

\* 대출금리가 비슷한 만기의 국제금리보다 일정수준(1차 모기지대출시 8%p, 2차 모기지대출시 10%p) 이상 높거나 대출수수료(신용보험료 포함)가 547달러 또는 총대출의 8%를 상회하는 대출

- 조기상환 벌과금 부과, 만기가 5년 미만인 대출에 대한 일괄상환, 미납이자 원금가산 등을 금지
- 대출 중도해지, 원리금 미상환시 주택차압, 대출조건 등은 서면으로 차입자에게 고지토록 의무화
- 동 법률 위반시 대출기관 뿐만 아니라 대출인수자(assignees)도 책임을 부담하고 대출실행후 3년내 법 위반시 대출취소도 가능

### III. 주택담보대출의 증가와 부동산버블

#### 4. 미국 주 차원의 약탈적 대출(Predatory Loan) 규제

##### 약탈적 대출 규제 관련 주요 법률 내용

	제정연도	주요내용
FTCA	1914	부당 광고, 피라미드식 판매, 인터넷 사기 판매, 소비자 신용 사기 등 불법거래 규제
TILA	1968	신용거래시 금융수수료, 연이율 등 신용조건을 공개하도록 요구
RESPA	1974	주택거래시 과잉 수수료 징수, 특정회사 보험 알선 등 불공정 거래 금지
HOEPA	1994	모기지 및 홈에퀴티 대출시 과도한 금리, 일괄상환 조건, 조기상환 벌과금 및 과잉 수수료 부과 등 사기 또는 불공정 거래 금지

□ 1999년 North Carolina주가 처음으로 약탈적 대출 규제 법률을 제정(2000.7.1 시행)한 이후 다른 州, 카운티 및 시 당국도 HOEPA 등을 바탕으로 소형 HOEPA(mini-HOEPA)를 제정

— 현재 28개 州에서 약탈적 대출 방지법을 제정·시행하고 있으며 주법상의 규제는 기존의 다양한 약탈적 대출 규제들을 통합(patchwork)한 형태임

## IV. 한계채무자의 현황과 경제회생 지원 필요성

### 1. 한계채무자 현황

#### 1) 법원에 개인 파산, 회생 신청자

\* 개인파산 신청자는 : ' 16년 50,289명, ' 17년 44,244명, ' 18년 43,404명, ' 19년 45,642명

\* 법원의 개인회생 신청자는 : ' 16년 90,400명, ' 17년 81,592명, ' 18년 91,216명, ' 19년 92,587명

#### 2) 신용회복위원회에서 채무조정 받은 채무자

' 14년 73,925명, ' 15년 77,757명, ' 16년(1-9월) 59,918명, ' 16년(10-12) 21,483명, ' 17년 89,087명, ' 18년 93,136명

#### 3) 캠프 등 10개 금융공기관이 보유한 10년 이상 장기연체 채무자

' 17년 6월말 기준 총 27조 5,402억, 이 중 12%가량인 3조 2,722억원이 천만원 이하 소액 연체채권 58만명

4) 주택관련 대출 고위험군인 DSR 50~100% 구간 대출자 → 소득의 반을 빚 갚는데 사용하고 있어 채무조정 필요  
2018년 기준 시중은행 14.5%, 카카오뱅크 14.2%, 케이뱅크 14.6%, 이중 실질 부실화 DSR 징표인 100% 이상도 시중은행 13.4%

5) 1년에 법원과 신용회복위원회에 채무조정을 신청하는 채무자가 20만명을 넘고, 사실상 변제를 포기한 10년 이상 장기 소액연체자가 58명 등인데, 2020년에는 코로나-19 경제위기로 이러한 한계채무자가 크게 늘 것으로 예상

6) 여러 금융기관에 중복하여 대출을 받고 있는 금융이용자, 대부업체 이용자 180만명 등 300만명 정도를 자기 소득으로 빚을 갚을 수 없어 채무조정이 필요한 한계채무자 계층으로 예상

→ 한계채무자에 대한 채무조정 활성화 필요

## IV. 한계채무자의 현황과 경제회생 지원 필요성

### 2. 한계채무자 회생 필요성에 대한 철학

#### 1) 도덕적 해이론

→ 채무면책이나 원리금 감면을 쉽게 허용하면 성실하게 채무를 상환하는 채무자가 상대적 불이익 초래

→ 상환능력이 있으면서도 재산과 소득을 숨기고 상환을 게을리 하는 채무자 양산하여 금융질서에 혼란 초래

#### 2) 경제효용론

→ 파산법원에서 1년에 100만 건 이상의 파산, 회생사건이 처리되는 미국에서 파산, 회생을 활성화하는 철학적 바탕은 경제효용론. 기업은 파산하면 사회에서 사라지지만, 개인은 파산해도 사회적으로 존.

→ 채권추심의 압박을 위해 채무자의 경제활동을 제약하면, 국가의 복지비용과 범죄, 자살 등 사회적 병리현상 예방 등 사회적 비용 증가

→ 자기소득으로 채무면제가 어려운 한계채무자가 대량으로 양산되는 것은 국가의 경제정책의 실패나 금융기관이 채무자의 상환능력을 고려하지 않는 약탈적 대출의 책임도 존재

#### 3) 유대인의 희년제도(Jubilee)제도

→ 노예해방 시 주인은 노예의 경제회생을 위한 자금도 지.

→ < Rolling Jubilee 운동> 미국의 "월가를 점령하라" → Rolling Jubilee 운동으로, 서울, 성남시의 Rolling Jubilee 은행지원

#### <고대 그리스>

→ 채무노예를 해방하여 자영농으로 육성하는 '솔론'의 개혁 : 자영농이 중장기 보병으로 무장 페르시아 전쟁에서 승리

#### <고려와 조선의 채무노예제도 개혁>

→ 고려 광종의 노비안검법. 조선후기 노비종모법 등은 모두 채무노예를 양인으로 육성하여 국가경쟁력 강화 정책의 일환.

→ 채무노예의 증가는 국가의 납세와 군역의 의무를 담당하는 양인의 축소로 국가경쟁력 취약해지고 경제력집중으로

귀족의 권력은 강화되나 국가의 경쟁력, 왕권은 약화 됨

## V. 한계채무자 경제회생 제도의 활성화

### 1. 법원의 파산·회생 제도(신속한 절차진행)

- 1) 법원의 파산·회생제도가 채무조정제도의 기본
  - 도덕적 해이의 경계와 채무자의 사회복귀 두 측면 조화시키는 채무조정 시스템의 기본골간
  - 파산재판의 활성화는 채권자를 사적 채무조정에 적극 유인
  - (일본 : 회생절차 활성화가 민사조정제도의 활성화를 이끌어 냄)
- 2) 배드뱅크의 획일적인 채무조정 기준은 채무자 개인별로 보면 실효성이 없거나 도덕적 해이 시비
  - 채무자별로 도덕적 해이와 채무자 경제회생 두 측면을 조화시키는 개별 판결로 채무조정이 필요 어느 국가나 법원의 도산재판을 통해 채무조정을 정하는 이유
- 3) 코로나-19와 같은 비상경제시기에는 신속한 파산·회생절차 필요
  - 예년의 20만을 크게 넘어 법원에 파산·회생과 신복위에 개인워크아웃 채무조정 신청예상
  - 채권자 이익이 없어도 직권으로 1년여 심사절차 진행하여 문제제기 많음. “파산·회생법” 개정 필요
  - 미국에서는 이의신청기간에 이의 없으면 면책불허가사유 심사 없이 면책(연방파산규칙 4002조)
- 4) 민생연석회의 가계부채 분과 차원의 박수민 의원실과 회생법원 간담회에서 신속한 절차 진행하기로 협의
  - \* 회생신청 후 변제계획인가까지 걸리는 평균시간
  - ’ 16년 8.6개월, ’ 17년 9.0개월, ’ 18년 8.2개월, 간담회 후인 ’ 19년 6.7개월, ’ 20년 2.2개월로 단축
  - \* 파산면책 신청부터 면책선고 결정까지 걸리는 평균시간
  - ’ 16년 9.5개월, ’ 17년 9.4개월, ’ 18년 9.0개월, 간담회 후인 ’ 19년 6.7개월, ’ 20년 2.8개월로 단축

## V. 채무조정제도의 활성화

### 1. 법원의 파산·회생 제도(개선할 점)

- 1) 정기소득이 없는 청년 채무자에 대한 회생절차 강요(?)문제
  - 1) 청년 채무자에 대해서는 정기소득이 없어도 파산·면책 허용하지 않고 회생절차로 유도
    - 청년실업과 빈곤이 장기화, 구조화 되는 상황에서 청년에게 파산·면책 필요
    - 예) 회생법원과 간담회에서 현재 회생 70%, 파산 30%를 미국, 일본처럼 파산을 중심으로 하고 정기소득이 있는 경우만 회생절차로 진행하기로
- 2) 획일적 개인회생의 변제기간 :
  - 법원은 최대 변제기간 3년을 원칙으로 하고 특별한 사정이 있는 경우만 변제기간을 단축
  - 예) 회생법원과 위 간담회에서 채무의 규모, 채무자의 경제사정 등 종합하여 변제기간을 유연화
  - 3년을 넘는 변제기간은 인권침해로 간주. 20대 국회에서 변제기간 5년을 3년으로 변경
  - (미국, 일본에서 5년은 도박, 사치 등 도덕적 비난 채무에만 적용)
- 3) 개인회생 변제기간 중 지나치게 낮은 생계비 책정
  - 개인회생은 변제기간 동안 월 소득 중 생계비를 제외한 나머지 금액으로 채무 변제하고
  - 변제기간 지나면 면책하는 방식
  - 생계비를 정부가 정하는 최저생계비(중위소득)에 60% 수준만 인정하여 개인회생 신청 기피 원인
  - 예) 회생법원과 위 간담회에서 생계비를 최저생계비의 80%까지 인정하기로
- 4) 다른 지방법원 회생절차 개선까지 확산 필요
  - 서울회생법원의 위와 같은 사법행정개혁이 지방법원으로 확산되지 못함
  - 국회에서 법원행정처와의 간담회를 통해 서울회생법원이 정한 원칙을 확산시킬 필요성

## V. 한계채무자 경제회생 활성화

### 2. 배드뱅크 운영평가와 채무자대리인 제도

1) 개인워크아웃 : 채권자 금융기관의 협약에 의해 운영되는 배드뱅크

→ 원금과 이자 감면, 분할상환기간 등 절차 기준 다양화 하고 있으나 여전히 중도탈락율 높음

예) < 채무조정 확정자 중도탈락률 > (단위 %) 2016. 9. 신용회복위원회 법정단체화 일자

구분	'14	'15	'16.1~9월	'16.10~12월	'17	'18
확정자 수(A)	73,925	77,757	59,918	21,483	89,087	93,136
중도탈락자(B)	15,038	14,010	9,064	2,987	9,410	2,682
중도탈락률(B/A)	20.3	18.0	15.1	13.9	10.6	2.9

→ 채권자 협약에 맞추는 채무조정이 채무자의 상환능력 등 고려하지 않고 획일화 하기 때문에 중도탈락

2) 채권추심 위탁문제 \* 2018말 기준 국민행복기금 채권원금 72,675억, 회수금액 357억, 회수율 0.5%

\* 캄코(가계부문)은 채권원금 265,020억, 회수금액 4,178억, 회수율 1.58%

\* 낮은 회수율에도 불구하고 추심 위한 위탁수수료는 '16년-'18년간 국민행복기금 838억, 캄코 690억

→ 추심 회사들의 강압적 추심으로 인권침해 논란, 추심 보다는 한계채무자에 대한 채무조정 관점에서 접근 필요

3) 채무자대리인 제도 : 미국과 일본에서 사적 채무조정을 활성화 시켜 한계채무자의 신속한 회생 도움 평가

→ 채무자대리인 선임하면 본인에 채권추심 금지, 채무자 본인 괴롭혀 추심이 불가능하므로 대리인과 채무조정협상

→ 공정채권추심법은 대부업체 채권추심에 대해서만 채무자대리인 제도 허용하여 한계

→ 미국, 일본처럼 모든 채권추심에 채무자대리인 허용해야. 공기업인 캄코와 국민행복기금부터 채무자대리인 허용

4) 프리워크아웃과 소멸시효 완성 채권 소각 필요성

## V. 한계채무자 경제회생 활성화

### 3. 주택담보대출 계층 : "HOUSE POOR 가정파탄방지법" 필요

<개인회생계획에서 주택담보대출 제외>

1) 개인회생 신청하면 금융기관은 주택을 경매에 부쳐 주거상실, 가정파탄

→ 회사정리절차에서는 담보채권도 회생계획에 포함 임의경매 실행금지

→ 그러나 개인회생절차에서는 담보채권은 별제권으로 제외되어 임의경매 가능

2) 주택담보채무 외 다중채무로 개인회생 필요 채무자들이 개인회생 신청 회피

→ 회사정리절차와 차별하여 개인회생절차에서 담보채무를 제외하는 나라는 한국뿐

→ 소위 **통합도산법**이라고 하는 "채무자 회생 및 파산에 관한 법률" 제정 때 논란있었으나...

3) 2009년 법무부도 1가구 1주택은 주택을 상실하지 않고 개인회생절차를 진행할 수 있도록 "채무자 회생 및 파산에 관한 법률" 개정을 추진.

→ 금융위원회 반대로 국회에 법안을 보내지 않자 박영선 의원이 개정안 추진, 2012년 문재인 대통령 후보는 "임의경매 규제법"이란 이름으로 개인회생절차 법개정 공약

## V. 한계채무자 경제회생 활성화 대책

### 4. 세계 보편적 폭리상한 20% 도입(이자제한법)

- 1) 폭리행위는 불공정행위의 전형. 폭리행위에 대한 규제는 보편입법  
 → 이자' 제한법이라는 용어가 이자제한법을 금융시장의 가격을 통제하는 법으로 오인하게 함.  
 → 자금의 수요와 공급에 의해 형성되는 평균금리와 폭리상한선은 사회적 영향이나 법적 규율에서 차이  
 예) 프랑스는 폭리제한선을 평균금리의 2배로 설정
- 2) 프랑스, 일본(특별법), 대만(민법), 독일(판례법) 등 입법형식은 다양하지만 폭리제한선은 20%의 보편적 기준을 가지고 있음.  
 \* 미국의 폭리제한법은 연방법이 아니라 주법인데, 캘리포니아(16%), 뉴욕(14%) 등 대도시의 금융거래 활발한 주는 모두 20% 이하의 폭리제한선 설정.
- 3) 김대중 정부에서 대부업법을 시작하며 폭리상한선을 67%에서 시작한 것은 세계적으로 비판  
 현재는 이자제한법과 대부업법 모두 24% 상한 → 이를 20% 이하로 낮추는 입법 필요
- 4) 이자제한법과 대부업법의 금리상한을 20% 이내에서 시행령으로 정하도록 하는 입법의 의미  
 → 신용금고, 저축은행 등 서민금융기관의 소멸로 사라진 10%의 중금리 시장의 형성을 유도 가능
- 5) 현재 상호저축은행은 대부업 등록을 하고 24% 금리의 대부업 영업에 주력  
 → 인터넷전문은행을 통해 10%대의 중금리 시장을 형성하려 하는 것보다 20% 폭리상한으로 중금리 시장 형성하는 정책이 보편적인 방식

## V. 한계채무자 경제회생 활성화

### 5. 코로나 19 긴급구제법(임시조치법)

- 1) 세계적으로 코로나 19 경제위기로 인한 긴급구제법을 제정하거나 긴급조치를 취하고 있음  
 → 모기지 납부유예(이탈리아 18개월, 영국 3개월, 미국 최대 12개월, 뉴욕 90일 등)  
 → 임대차 강제퇴거 유예(독일, 스페인, 영국 90일, 캘리포니아, 뉴욕 등)  
 → 임대료 유예(프랑스, 독일, 뉴욕, 캘리포니아 등)
- 2) 회생절차 변제기간과 개인워크아웃 채무조정기간  
 → 변제기간 중 실직 등으로 정기소득 상실로 변제계획 이행 못해 인가취소 위기  
 → 변제계획 변경신청 지원
- 3) 코로나 19 경제위기 지속되면 한계채무자 증가  
 → 자영업 폐업, 청년실업, 5인 미만 불완전 고용 등에 벌써 타격  
 → 전국민 고용보험 등 사회안전망 확대도 중요하지만,  
 → 한계채무자의 파산·회생이나 개인워크아웃 등 채무조정과 복지, 창업, 직업훈련 등을 One-Stop으로 지원하는 각 지방자치단체 금융복지센터를 전국 확대  
 예) 민생연석회의 가계부채 분과 논의에서 강원, 제주 등 확대 논의 있었는데, 점검 필요

**감사합니다**

보조발제/토론

**과잉주택담보대출과  
한계채무자 문제 어떻게  
해결할 것인가?**

이 상 훈 변호사



보조발제/토론

# 과잉주택담보대출과 한계채무자 문제 어떻게 해결할 것인가?

이 상 훈 변호사

<목차>

- I. 과잉주택담보대출 문제와 금융소비자 보호와의 관계
  - 1. 전체 금융시장 관점에서 바라볼 필요성
  - 2. 금융시장으로의 자금 유입을 위한 금융소비자 보호 과제
- II. 금융소비자 보호를 위한 입법과제
  - 1. (일반)집단소송법 제정
  - 2. 금융소비자 보호법 개정
  - 3. 공정추심법 개정
  - 4. 자본시장법 개정

I

## 과잉주택담보대출 문제와 금융소비자 보호와의 관계

### 1. 전체 금융시장<sup>1)</sup> 관점에서 바라볼 필요성

#### (1) 금융증권화(securitization)에 따른 대출시장과 자본시장의 연관성 증가

- 금융의 증권화 현상이란, 실물 자산(대출채권 등)이 불특정 다수인간에 용이하게 거래되고 현금화될 수 있는 증권으로 변화되어 가는 것
- 주택담보대출도 전통적인 당사자 간의 담보대출 채권계약으로부터 장기 모기지론 제도로 발전하면서 유동화 증권 비중 증가

1) 금융시장은 자금 수요자(주로 기업)가 자금 공급자로부터 직접 자금을 공급받는 '직접금융시장'과 은행을 매개로 공급받는 '간접금융시장'으로 분류할 수 있는데, 대출시장은 간접금융시장에, 주식 등 다양한 금융상품이 거래되는 자본시장은 대부분 직접금융시장에 해당.

- 주택담보대출을 일시상환 구조에서 분할상환 구조로 바꾸는 경우 가계의 원리금 상환 부담률을 줄이기 위해서는 만기를 늘릴 필요가 있는 반면, 금융기관으로서는 오랜 기간 자금이 묶이는 문제점이 있기 때문에 대출 규제 방식 이외에 주택금융공사를 매개로 한 유동화 시장을 활용한 모기지론 제도<sup>2)</sup>가 운영

## (2) 부동산 거래 주체로 사모펀드 등 집합투자기구의 비중 증가

- 미국 부동산 시장의 경우 사모펀드의 비중 높음
  - 미국의 대표적인 임대사업자는 사모펀드 블랙스톤일 정도로, 부동산 시장에서 펀드가 차지하는 비중이 높음
- 우리 정부도 리츠(REITs·부동산투자회사) 활성화 의지를 계속 밝힘
  - 리츠는 부동산 펀드와 마찬가지로 부동산 간접투자상품이지만, 부동산을 증권화 하여 투자금을 주식의 형태로 보유함으로써 유동성을 높인 점에서 차이가 있음

## 2. 금융시장으로의 자금 유입을 위한 금융소비자 보호 과제

### (1) 부동산 시장으로 몰리는 유동성을 자본시장으로 유입해야

- 주택가격의 상승은 주택담보대출 증가로 이어짐
  - 주택가격과 가계부채는 동태적 상관관계가 있는 것으로 분석
  - 주택가격 상승이 가계부채 증가인 주된 원인은 주택가격 상승에 따른 부의효과(wealth effect)<sup>3)</sup>때문이고, 그 중 수도권인 경우에는 투기 수요가 가세하면서 가계부채 증가가 주택가격의 상승으로 이어지는 유동성 효과도 발생
- 유동성 유입을 늘리려면 금융시장에 대한 신뢰가 형성되어야
  - 유동성 증가 → 부동산 수익률이 높으면 부동산시장으로 자금유입 → 부동산가격의 상승 → 가계부채 증가의 악순환을 끊어야
  - 그러나 KIKO 사태, 동양그룹 CP 등 불완전 판매, DLS/DLF 사태, 라임펀드 환매중단 사태 등 대규모 금융소비자 피해 사례가 끊이지 않는 상황에서 금융시장에 대한 신

2) 모기지론 제도란, 은행 등 금융기관이 가계에 장기 주택구입자금을 대출함으로써 발생하는 주택저당채권을 주택금융공사에 매각하면, 주택금융공사는 매입한 모기지론을 원본으로 하는 유동화 증권을 채권시장에서 기관투자자들에게 매각하여 재차 모기지론의 재원을 마련하여 신규 고객들이 낮은 금리로 대출을 받을 수 있게 금융회사에 공급하는 제도. 유동화 증권으로는 주택저당증권(MBS), 커버드 본드(covered bond) 등이 활용.

3) 주택가격 상승에 따른 담보가치 상승으로 추가대출여력이 생긴 가구는 소비를 위하여 추가대출을 실행하는 경향

위를 쌓지 않는다면 자금유입에 한계. 예컨대 발행시장을 통해 기업에 자금이 유입되지만, 유통시장이 건전해야 발행시장도 발달하기 때문에 유통시장에서의 각종 사기행위를 엄단하는 것과 마찬가지로

## (2) 신뢰형성을 위한 금융소비자 보호대책

### ○ 2008년 금융위기 이후 관점의 전환

- 금융소비자 보호문제는 단지 협상력과 정보력에서 열위에 있는 약자로서의 일반 소비자 문제로만 바라보면 안 됨
- 2008년 금융위기가 비우량주택 담보대출(서브프라임)사태로 촉발된 상황을 겪으면서, 금융소비자의 자산보호가 금융기관의 건전성과 금융시스템 안정에 직결된다는 인식으로 전환되면서 소비자 보호문제가 세계적으로 주요 과제로 등장

### ○ 지금까지의 금융 감독은 주로 금융기관의 건전성 감독에 대한 것

- 금융기관의 건전성 감독이 중요한 이유는, 금융산업은 미래의 불확실한 위험을 인수하는 산업이어서 근본적으로 안정성이 취약하다는 특수성 때문. 즉 은행은 미래의 변제 불능 위험을, 보험은 미래의 보험사고 위험을, 투자기관은 미래의 투자사고 위험을 담보하는 역할을 하고, 반면 금융기관의 부실은 사회시스템의 위기로 전이될 수 있기 때문에 국가차원에서 금융기관의 건전성을 감독
- 건전성감독은 수단은 진입규제, 재무건전성규제, 업권 규제 등이 있고, 현재 정부가 추진 중인 「금융그룹통합감독법」도 그 일환

### ○ 개인의 위험인수까지 사회적 관리 필요성

- 전문 투자자와 분류되는 일반투자자의 경우 종래에는 투자자로 명칭되었지만, ‘금융소비자’의 개념으로 접근하면서 사회적으로 그들의 위험상태까지 관리할 필요를 가짐. 예컨대 캐나다와 같이 일반 금융소비자들이 서브프라임 모기지 거래를 할 수 없도록 거래 규제를 강화하거나 캐나다, 호주 등 금융소비자 감독 기능이 강한 나라들이 금융위기의 영향이 크지 않은 경험이 주목을 받음
- 다만 2008년 금융위기도 비우량주택 담보대출(서브프라임)을 유동화 하는 과정에서 신용부도 스왑(CDS) 등 파생상품계약까지 결합하면서 발생하였기 때문에 금융증권화의 전체적인 흐름을 따라가면서도 그에 따른 부작용, 예컨대 유동화를 복잡하고 검증되지 않은 파생계약으로 확대되는 것은 규제해야 함

## II 금융소비자 보호를 위한 입법과제

### 1. (일반)집단소송법 제정

#### (1) 필요성

- 집단소송이란, 공동의 원인으로 인해 다수의 피해자가 발생한 경우 일정 소수 피해자가 전체 피해자를 대위해서 소송을 제기하면 판결의 효력이 제외신고를 하지 않은 피해자 전체에게 미치도록 한 소송제도
- 2000년대 초반 저금리 시기에 은행들이 판매한 변동금리형 주택담보대출 관련 분쟁을 살펴보면 금융소비자 집단소송의 필요성을 확인할 수 있음

#### 〈사실관계〉

씨티은행은 2002년 12월부터 2005년 5월까지 26개월 동안 변동금리형 주택담보대출 상품에 대해 대출 금리를 인하하지 않은 채 고객들로부터 고금리의 고정금리를 받음. 즉 약관상 금리는 1년 만기 금융채 금리와 3개월 만기 양도성 예금증서(CD) 금리를 기준으로 변동하도록 되기 때문에, 시장금리가 30%가량 떨어진 상황에서 적절한 수준으로 대출금리를 인하했어야 함에도 불구하고 금리를 고금리로 묶어둠

#### 〈진행(대법원2007두20812판결)〉

공정거래위원회는 씨티은행의 행위를 거래상 우월적 지위를 남용한 불공정행위라는 이유로 시정명령과 함께 5억6300만원의 과징금을 부과하였고, 씨티은행은 그 취소를 구하는 소송을 제기했지만 대법원은 기각 판결

- 당시 씨티은행이 ‘을’의 처지에 있는 대출자 1만9434명에게서 부당하게 챙긴 이자는 34억원에 달했지만, 공정거래위원회의 과징금은 5.6억원에 불과하였고 그나마 피해자들에게 지급되는 것은 아님

#### (2) 입법방향

- 행정기구에 의한 감독과 사법절차를 통한 사후 피해 규제는 현실에서의 운영 실태를 살펴보면서 규제의 실효성을 높이는 방향으로 규제의 균형을 찾아야 함
- 그런데 금융시장에서의 각종 불법행위에 대한 감독이 제대로 이루어지지 않는 현실을 감안하면 사후 피해 규제 절차를 강화하는 방향으로 접근해야 함
- 따라서 불특정 다수 피해자에 대한 가장 효과적인 사후 피해 규제 절차로 평가되는 집단소송제도를 금융소비자 분야에도 적용하여야 하고, 가장 우선되어야 할 과제임

- 구체적인 입법방향으로는 현재 증권분야에만 시행되는 집단소송제도의 적용분야를 확대하는 방법과 전면적으로 시행하는 방법이 있음
  - 법무부가 2018년 9월 발표한 「집단소송법」 도입 안에는 기존 증권관련 분야를 확대하기로 했지만, 20대 국회에서는 제대로 된 논의조차 이루어지지 않았음
- 현재의 의석수를 감안하면 전면적인 (일반)집단소송제도를 추진하는 것이 타당 또는 「증권분야집단소송법」을 확대 개정하는 것도 가능

## 2. 금융소비자 보호법 개정

### (1) 필요성

- 「금융소비자보호법」은 제18대 국회인 2011년 금융상품 판매과정에서 공정성을 제고하고 소비자 권익을 향상시킨다는 취지에서 처음 제안되었으나 장기간 표류되다가, 2020년 3월 제정 법률안이 국회 본회의를 통과
- 「금융소비자보호법」은 사전정보제공의 강화, 금융상품 판매행위규제의 체계 마련, 사후권리구제 강화 등을 주요 내용으로 하고 있음. 다만, 금융소비자보호법 제정안 논의 과정에서 사후권리구제 강화 부분은 재계의 반대로 인해 후퇴한 형태로 도입됨
  - 그 결과 금융소비자보호법이 시행되더라도 실효성을 확보하기 쉽지 않다는 비판이 제기되고 있음

### (2) 입법방향

- 현행 설명의무에 한하여 입증책임이 전환된 것을 모든 범위반 행위에 대하여 금융상품 판매업자가 고의 및 과실이 없음을 입증하도록 함
  - 금융소비자보호법은 6대 판매규제(적합성·적정성 확인 및 설명의무 준수, 불공정영업 행위·부당권유행위 및 허위·과장광고 금지)를 원칙적으로 모든 금융상품에 적용하였지만, 증거자료가 금융기관에 편재되어 있을 뿐만 아니라 실무상 금융기관에서 형식적인 준수 증빙자료는 대부분 구비하고 있다는 한계가 있기 때문에 금융소비자가 피해를 입증하기가 쉽지 않음
- 징벌적 손해배상제
  - 금융상품판매업자 등이 이 법을 위반하여 금융소비자에게 손해를 발생시킨 경우 중 위법성이 큰 사안에 대해 3배 손해배상을 부담

- 건전성 감독 vs 영업행위 감독의 충돌문제 해결을 위한 이원 조직
  - 피감회사의 건전성 악화 우려로 인해 영업행위 감독을 소홀히 하거나 피감회사에의 지속 접촉 및 인사유착 과정에서 편향시각을 가지는 문제점 때문에 불특정 다수 금융소비자의 권익보호를 소홀히 할 위험 발생
  - 2008년 금융위기 이후 두 개의 규제를 분리 운영하는 호주 감독체제(쌍봉 체제, two peak)에 대한 관심이 집중되면서 영국 등 일부 유럽 국가들이 채택
  - 우리나라의 진보 경제학자들도 대체로 이원적 감독체제를 주장하였고(2013. 143명 공동선언), 다만 분리의 정도에 대해서는 이견이 있음. 쌍봉체제 vs 소봉체제(소비자 보호기능 만을 담당하는 협의의 금융소비자보호원 신설)
  - 그러나 금융당국의 반발로 조직 분리 대신 올해 금감원 내의 소비자 보호처를 2배 규모로 조직 확대

### 3. 공정추심법 개정

#### (1) 필요성

- 채무자 대리인제도는 미국의 공정채권추심법을 모델로 2014년 7월 개정 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」을 통해 도입되었지만, 채무자의 도덕적 해이 우려를 이유로 제한적인 조건에서만 적용
  - 채무자 대리인제도는 채권자와 채무자의 무차별적인 접촉을 제한함으로써 불공정하고 불법적인 채권추심행위로 인한 채무자의 과도한 인권침해를 막을 뿐만 아니라 채무자의 교섭력을 높여 채무조정 가능성 높이는 순기능
- 시행 6년이 지난 현재 우려했던 상황은 발생하지 않았고, 도입 초기에 전국 최초로 운영한 보조 발제자의 경험에 비추어 보면 취약계층 채무자의 만족도는 매우 높았음

#### (2) 입법방향

- 법 적용 채권추심자의 범위를 여신금융기관 및 신용정보회사 등을 포함한 전 금융기관으로 확대
- 변호사로 한정된 채무자대리인의 자격범위를 채무상담, 조정, 불법추심 근절 활동을 목적으로 하는 비영리법인 및 사회적 기업으로 확대
- 회생, 개인파산, 개인회생 절차가 진행 중인 경우 추심을 통해 채무 변제를 요구하는 행위 금지함

## 4. 자본시장법 개정

### (1) 필요성

○ DLF, 라임 등 무늬만 사모펀드<sup>4)</sup>로 인한 금융소비자 피해 반복

- 사모펀드는 판매과정에서 적합성, 적정성 원칙이 적용되지 않고, 운영과정에서 분산투자 원칙이 적용되지 않는 등 공모펀드 규제로부터 자유롭기 때문에 고위험-고수익 상품임. 따라서 실질적으로는 불특정 다수인으로부터 자금을 모으는 공모임에도 불구하고 복잡한 복층 구조의 모자 펀드, 시리즈 펀드 등의 구조를 통한 무늬만 사모펀드가 발생하는 유인 구조

○ 판매회사에 대한 규제 강화 필요성

- 사모펀드 운영과정에서의 각종 불법행위를 막기 위해서는 금융기관을 매개로 대규모 자금을 모집하는 “돈줄”을 막는 것이 중요함에도 불구하고, 최근 연이은 금융당국의 사모펀드 규제대책들은 주로 운영사를 대상으로 한 채 판매사에 대한 규제는 미흡
- 법원에서 판매회사에 대해 책임을 묻는 전통적인 근거는, 금융소비자들이 금융기관 간판에 대해 기본적인 신뢰를 한다는 간판이론(Shingle theory)임. 여기에 올해 대법원은 공모 발행 과정에서 인수증권회사가 부담하는 책임의 근거로 발행시장의 ‘문지기(Gatekeeper)’ 기능을 하는 인수인의 평판에 대한 신뢰를 들면서 증권신고서의 거짓 기재 등에 관하여 주관회사에 과징금을 부과할 수 있다고 최초로 판시

〈대법원 2020. 2. 27. 선고 2016두30750 판결〉

증권의 모집·매출은 발행회사가 직접 공모하기보다는 인수인을 통하여 간접공모를 하는 것이 통상인데, 그 이유는 발행회사로서는 **인수인이 가지는 공신력**에 의하여 공모가 성공할 가능성이 높아질 뿐만 아니라 공모 차질로 인한 위험을 부담하게 되는 보험자의 역할을 기대할 수 있고, 투자자들은 시장의 ‘**문지기(Gatekeeper)**’ 기능을 하는 **인수인의 평판**을 신뢰하여 그로부터 투자판단에 필요한 정보의 취득·확인·인증 등을 용이하게 제공받을 수 있기 때문이다.

- 은행, 증권사 등 판매사가 운영사보다 우월적 지위에 있는 경우가 많고 고액판매수수료에 기초한 판매실적에 치우친 현실을 감안할 필요
- 금융당국 역시 문제의 근원이 ‘공모 규제 회피를 위한 사모펀드 제도 악용’이라는 점을 인식하고 있지만, 이에 대한 대책은 자본시장법의 엄격한 적용과 제재에만 그친 채 유사한 피해가 반복

4) 사모펀드는 크게 투자 회사의 경영참여를 목적으로 하는 ‘경영 참여형’과 투자를 전문적으로 하는 ‘전문 투자형(한국형 헤지펀드)’로 나뉨

## (2) 입법방향

### ○ 판매회사의 운용사 견제, 감시 기능 강화

- 공모규제 회피목적의 사모펀드 설계에 대한 명시적 감시/보고의무 신설, 과징금, 손해 배상책임 등 책임 강화
- 펀드 운용에 대한 감시/ 보고의무 신설

### ○ 사모펀드 개인 투자자 기준 강화

- 개인투자자 조건은 원칙적으로 전문투자자이어야 하되, 그렇지 않으면 최소 출자액이 일정금액 이상인 이른바 적격일반투자자이어야 함. 그런데 대통령령에 위임된 전문투자자와 적격일반투자자의 조건이 계속 완화되어 왔음. 예컨대 현재는 변호사 자격증이 있는 자가 최근 5년 중 1년 이상 금융투자상품 월말 평균 잔고 5000만원 이상이면 전문투자자로 분류되고, 적격일반투자자 조건도 2011년에 10억이었지만 2015년에 1억원으로 대폭 완화

2011년	최소 출자액이 10억원
2015년	최소 출자액이 1억원으로 대폭 낮아짐. 대신 전문투자자 기준이 새로 마련되었는데 개인의 경우 금융투자상품 잔고가 50억원 이상이어야 전문투자자로 인정 받을 수 있음
2016년	최소 출자가액은 계속 1억원이지만 전문투자자 기준이 대폭 완화. 소득 및 자산요건이 추가되었지만(본인 연간 소득이 1억원이상이어야 하고 본인 자산이 10억원 이상이어야), 금융투자상품잔고가 5억원 이상으로 크게 낮아짐

- 최근 정부는 적격일반투자자의 가입조건을 1억에서 3억으로, 레버리지 200% 이상 펀드의 경우 3억에서 5억으로 상향하기로 개선책 발표(2020.4.27.)
- 그러나 반복되는 투자자 피해를 감안하면 적격일반투자자는 레버리지 비율과 무관하게 최소 투자 금액을 5억원으로 상향 조정하고, 전문투자자 기준도 강화하되, 법률에서 일응의 기준을 마련해야

## III

## 결론

부동산시장과 자본시장의 연관성이 증가함에 따라 자본시장의 건전성 방안도 함께 고민해야!



개인의 위생관리가 전체 방역체제에 영향을 주는 것처럼 개인의 신용위험관리도 사회적으로 보호하기 위해 금융소비자 대책을 중시해야!

memo

A series of horizontal dotted lines for writing.

memo

A series of horizontal dotted lines for writing.

memo

A series of horizontal dotted lines for writing.

memo

A series of horizontal dotted lines for writing.

———— 제1회 금융분야 ————  
과잉주택담보대출과 한계채무자 문제  
어떻게 해결할 것인가?