

하우스푸어 대책 검증 및 통합도산법 개정 토론회

---

# 하우스푸어 대책, 통합도산법 개정이 필요하다

---

일시 | 2012년 10월 30일(화) 오후 3시

장소 | 국회 귀빈식당

주최 | 박범계 의원 송호창 의원

민주사회를위한변호사모임 참여연대

## 토론회 개요

15:00 사회 이현욱 변호사, 참여연대 민생희망본부장

15:05 인사말 박범계 의원 송호창 의원

15:10 발제 **하우스푸어 대책 및 통합도산법 개정 방안**

백주선 변호사, 민주사회를위한변호사모임

15:30 토론 고승범 금융위원회 금융정책국장

전성인 홍익대학교 경제학과 교수

장세진 인하대학교 경제학부 교수

김관기 변호사

원종현 국회입법조사처 금융외환팀 입법조사관

16:10 보충토론

16:20 질의응답

16:30 폐회

## 자료집 목차

|            |                               |          |
|------------|-------------------------------|----------|
| <b>발제문</b> | <b>하우스푸어 대책 및 통합도산법 개정 방안</b> | <b>5</b> |
|            | 백주선 변호사, 민주사회를위한변호사모임         |          |
| <br>       |                               |          |
| 토론1        | 고승범 금융위원회 금융정책국장              | 28       |
| 토론2        | 전성인 홍익대학교 경제학과 교수             | 34       |
| 토론3        | 장세진 인하대학교 경제학부 교수             | 36       |
| 토론4        | 김관기 변호사                       | 38       |
| 토론5        | 원종현 국회입법조사처 입법조사관             | 40       |



## 하우스푸어 대책 및 통합도산법 개정 방안

---

백주선 / 변호사, 민주사회를위한변호사모임

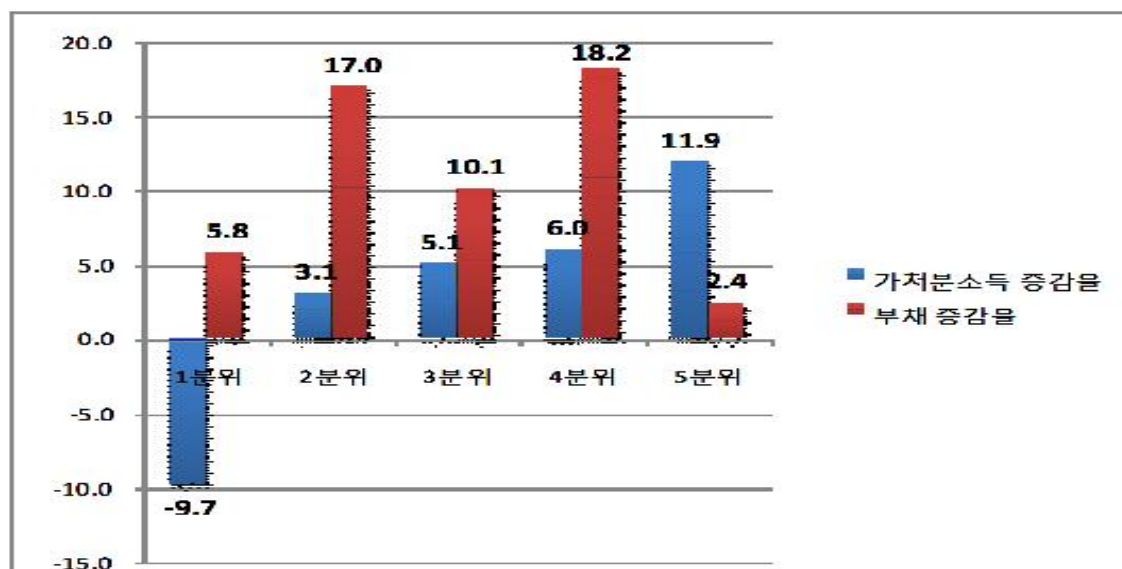
### 1. 가계부채 현황

한국은행이 지난 3월 발표한 '2011 중 자금순환동향'에 따르면 가계 및 비영리기관(개인부문)의 금융부채가 무려 1,103조원에 달한 것으로 드러나 전년보다 86조 8594억 원 증가하였다. 이미 가계부채 1천조 원을 훌쩍 넘어선 것이다. 이는 2011년 국내총생산(GDP, 잠정)인 1,237조원에 육박하는 수치다 (금융기관이 가계에 공급한 대출금과 판매신용을 합한 금액인 가계신용은 2011년 말 기준으로 912조 8800억 원에 달하고 있다).

1999년부터 2010년까지 가계부채는 연평균 11.7% 증가하였으나 이 기간 동안 국내총생산(GDP) 증가율은 연평균 7.3%, 가처분소득 증가율은 연평균 5.7%에 그쳤다. 2011년 기준 가계부채 증가율은 8.1%, 가처분소득증가율은 4.8%이고, 가처분소득 대비 가계부채 비율은 163.7%로 드러났다.

특히 저소득층인 소득 1분위의 경우 소득대비 부채비율이 타 소득 분위에 비해 매우 높다<sup>1)</sup>(1분위 179.3%, 2분위 94.5%, 3분위 79.6%, 4분위 79.8%, 5분위 76.3%).

<참고 표1> 가구당 평균 부채 및 가처분 소득 증감(2010~2011)(%)



주) 부채는 부채가구의 평균치, 가처분소득은 전체가구의 평균치

자료) <취약계층 삶의 기반이 붕괴되고 있다> 현대경제연구원 2012.5.2

1) 정부보고서에는 다음과 같은 사정을 더 들어 급속한 부실화가 예상된다는 우려가 있다고 밝히고 있다.

① 50대 이상 장년·고령층의 소득대비 부채비율이 높고, 차주 비중도 증가하는 추세:

\* 금융부채/가처분소득(중위수 기준, %) - (20대)40.8 (30대)82.8 (40대)85.7 (50대)90.9 (60대 이상)112.1

\* 전체차주중 비중('09.3→'12.3월) : 50세 이상(32.3%→37.8%)

② 다중채무자가 지속적으로 증가하는 추세 :

\* 다중채무자 수(만 명) : ('07)616 → ('08)649 → ('09)668 → ('10)700 → ('11)722

(증가율) : (5.4%) (2.9%) (4.7%) (3.2%)

<이상 가계부채 동향 및 서민금융지원 강화방안(관계부처 합동), 2012.7.19.>

## 2. 가계부채 대책

### 가. 가계부채 대응책

국가 경제의 관점에서 총량적인 가계부채의 위험성을 나타내는 지표로는 국내총생산 대비 가계부채 규모, 가처분 소득 대비 가계부채 규모, 가계 금융자산 대비 가계부채 규모 등 3가지가 사용되고 있지만, 그 중 가장 중요한 지표는 가처분 소득 대비 가계부채 규모의 비율로 나타내는 부채상환능력이다.

총량적 관점에서 가계부채 문제에 대한 대응책은 부채상환능력을 높이는 것이다. 부채상환능력은 국가 전체의 가계부채 규모를 국가 전체의 가계 가처분 소득으로 나누어 얻어지므로 그 비율이 낮을수록 부채상환능력이 높다.

가계부채의 증가속도가 가처분 소득의 증가속도보다 빠르면 부채상환능력은 계속 악화되므로 가계부채 증가율이 가처분 소득 증가율 이하로 관리하는 것이 가계부채 관리의 핵심이다.

부채상환능력을 높이려면 가계부채의 규모를 줄이고 가처분 소득을 늘려야 한다.

가계부채의 규모를 줄이기 위해서 제1금융권의 자금공급을 옥죄면 제2금융권의 대출이 늘어나는 풍선효과가 생기고, 자금수요자인 가계는 은행과의 거래가 막히면 자금조달에서 더욱 불리한 조건아서 용할서 밖에 없으므로 가계부채가 질을 옥죄악화된다. 즉, 가계부채의 양적 팽창아서막으면 그옥죄인한 부작용 옥죄가계부채가 질을 옥죄악화되는 현상이 발생한다. 따라서 가계부채에 대한 대응을 위해서는 가계부채의 양적 팽창 뿐 아니라 가계부채의 질을옥죄악화에 대한 대응책도 동시에 수립 · 시행해야 한다.

가계의 가처분 소득과 관련해서는 가계 소득 증대가 가계의 가처분 소득 증대에 직접적인 영향을 미친다는 것은 쉽게 알 수 있다. 가계의 가처분 소득을 늘려주기

위해서는 가게 소득을 늘려주고 가게 부담을 완화시켜야 한다. 가게 소득 증대를 위해서는 일자리 확보, 노동소득분배율 제고, 최저임금 인상 등 강력한 노동보호 정책을 수반해야 하고, 가게 부담 완화를 위해서는 반값등록금 실현, 공공임대주택 확충, 의료보험보장성 확대, 통신공공성 확대 등 사회경제 정책을 통하여 주거비, 교육비, 의료비, 통신비 등 가게의 필수지출 부담을 낮추어야 한다.

가계부채의 질적 악화와 양적 팽창을 막는 대책은 주로 가계부채에 대한 단기 대책이고, 가게의 가처분 소득을 늘리는 정책은 주로 가계부채에 대한 장기 대책에 속한다.

가계부채에 대한 장기대책은 복지, 민생, 노동 등 사회경제정책을 포괄하는 문제이므로 가계부채 대책의 일부로 다루기에는 적절하지 않다. 여기서는 가계부채 문제에 대한 단기 대책과 신용소비자보호제도의 정비를 중심으로 살펴본다.(이하에서 가계부채 대책이라고 하면 단기 대책을 말한다.)

## **나. 과중채무자에 대한 대책**

### **(1) 개요**

과거 신용카드 위기 당시 신용불량자 문제로 사회문제화 되었고 그 이후 금융채무불이행자, 저신용자, 워킹 푸어, 하우스푸어 등으로 이름을 바꾸어 가면서 지속적으로 사회문제가 되고 있는 과중채무자 문제에 대한 대응책으로 신속하고 과감한 채무조정과 법률지원이 필요하다. 이미 빚이 많아서 자신의 자산과 소득으로 원리금을 상환할 수 없는 가게에는 채무조정을 통하여 새 출발의 기회를 광범위하게 제공해야 한다. 파산상태에 처한 가게의 채무조정이 지연되면 될 수록 그로 인한 사회적 비용은 기하급수적으로 증가한다. 이것은 기업이나 금융기관의 경우에도 마찬가지다. 저축은행 구조조정이 지연되면 될 수록 그 비용은 더욱 증가하게 되고 그 부담은 국민 모두가 나누어지게 된다는 것을 우리는 지금 보고 있다. 파산상태에 처한 가게의 경우에도 신속한 채무조정을 통한 새 출발이 사회적 비용을 최소화하게 된다. 이를 위해서는 개인파산, 개인회생제도를 활성화하고 지방

자치단체의 복지지원과 연계한 채무조정제도 도입이나 시민단체, 사회적 기업, 비영리기관 등을 통한 채무조정 지원 등 다양한 채무조정 활성화 방안을 추진해야 한다.

## **(2) 고금리에 시달리는 서민들에 대한 대책**

이들에게 적절한 정책금융과 서민금융 지원을 통하여 고금리에서 해방될 수 있도록 해야 한다. 현재 대출시장은 10% 이하의 은행 중심의 대출시장과 25%를 초과하는 카드, 캐피탈 등 제2금융권 중심의 대출시장, 30%를 초과하는 대부업시장만 있고 10%대의 '중간 대출시장'은 존재하지 않아 신용등급이 낮아 은행을 이용하지 못 하는 사람들은 25%가 넘는 고금리로 제2금융권이나 대부업체에서 대출하고 있다. 이로 대체해야 할 것이고, 한편으로는 그런데 이들이 이러한 고금리를 감당하기는 어렵기 때문에 10%대의 시장을 형성하는 미소금융, 햇살론 제도 등을 정비하여 10%대의 '마이크로 크레딧' 대출시장 형성을 위한 정부의 서민금융정책이 필요하다. ('마이크로 크레딧' 정책과는 별도로 혹은 이를 대체하기 위한 방법으로 '마이크로 세이빙' 제도를 적극적으로 키울 필요가 있다.)

다만 이런 정책이 부실채권을 세금으로 상환해주는 방편이 되지 않도록 정책금융과 서민금융 수혜자들의 소득 및 자산을 평가하여 상환능력이 있는 사람에게 지원이 이루어지도록 해야 한다. 만약, 채무자의 상환능력이 없거나 부족하다면 채무조정을 통하여 기존의 채무를 정리하게 한 후에 지원을 해야 채무자의 도덕적 해이를 막을 수 있다.

## **(3) 과중채무에 시달리면서 소득창출능력이 없는 계층에 대한 대책**

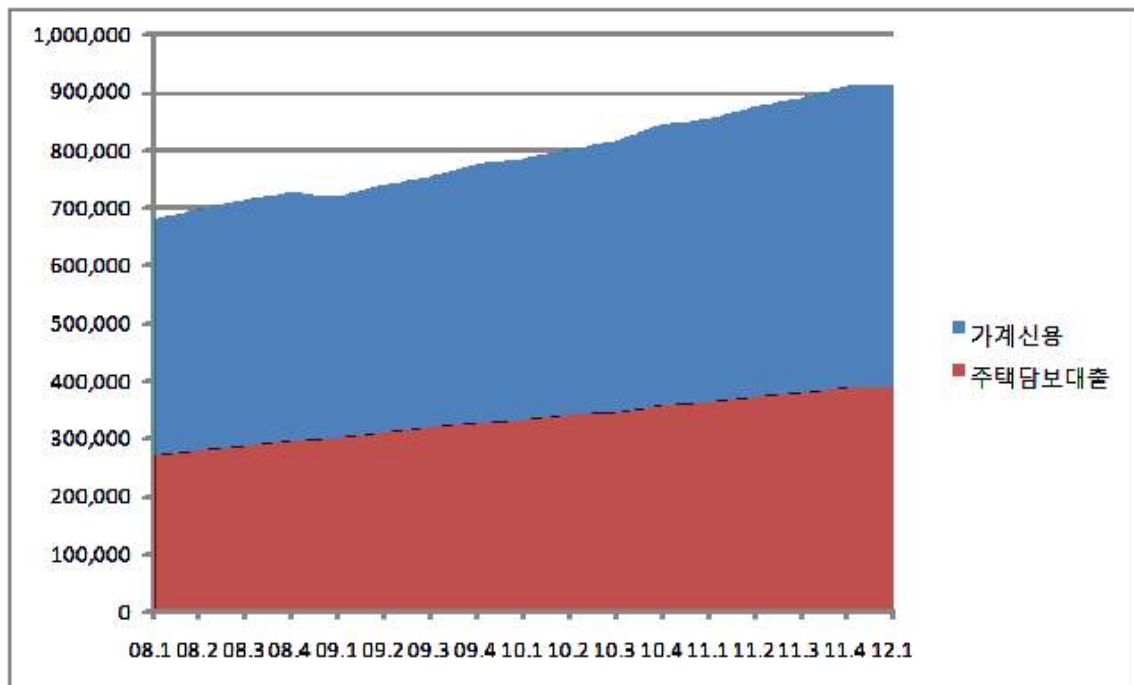
이들에게는 금융지원이 아무런 도움이 되지 않으므로 기존의 과중채무를 채무조정을 통하여 정리할 수 있게 한 후에 사회안전망으로 대응해야 한다. 즉, 복지로 대응할 일을 금융으로 해결하려고 해서는 안 된다. 금융은 그것이 정책금융, 서민금융이라도 갚을 수 있는 능력이 있는 사람에게 제공되어야 하는 것이지 복지를 대체하는 수단이 될 수는 없다.

### 3. 주택담보대출과 하우스푸어 대책

#### 가. 주택담보대출의 현황 및 대책

주택담보대출은 그 규모(예금은행의 가계대출 453.1조 원 중 주택담보대출 307.0조원, 2012년 1/4분기 말 기준), 대출방식(은행 주택담보대출 중 일시상환 대출비중 41.3%, 변동금리 가계대출비중 94.9%, 2011년 말 기준), 가계의 상환능력(가계 부채상환능력 163.7%, 2011년 말 기준), 증가하는 연체율 추이(주택담보대출 연체율 0.85%, 집단대출 연체율 1.71%, 2012. 5. 기준) 등으로 살펴볼 때, 조만간 매우 폭발적인 형태로 나타날 수 있다. 주택담보대출이 대규모로 부실화될 경우, 우리나라 경제에 치명적인 타격을 가할 수 있다.

<가계신용 및 주택담보대출 증가 추이(십억 원)>



자료) 한국은행 경제통계시스템

< 집단대출 규모 및 분쟁사업장 대출액 현황(조원) >

|           |      | 가계<br>대출 | 주택담보<br>대출 | 집단대출  |      |     |      |
|-----------|------|----------|------------|-------|------|-----|------|
|           |      |          |            |       | 중도금  | 이주비 | 잔금   |
| 규모        |      | 451.1    | 305.6      | 102.4 | 26.8 | 7.6 | 68.0 |
| 분쟁<br>사업장 | 대출액  |          |            | 3.9   | 2.8  | 0.1 | 1.0  |
|           | 연체액  |          |            | 1.1   | 1.1  | 0.0 | 0.0  |
|           | 소송금액 |          |            | 0.5   | 0.5  | 0.0 | 0.0  |

<상환방식별 주택담보대출 비중(%)>

|      | 2007.12 | 2008.12 | 2009.12. | 2010.6 |
|------|---------|---------|----------|--------|
| 일시상환 | 39.5    | 37.4    | 40.4     | 38.9   |
| 분할상환 | 60.5    | 62.6    | 59.6     | 61.1   |

자료) 한국은행, <주택금융월보> 2012. 5. 31에서 재구성

잔존만기별 주택담보대출 비중 추이(%)

| 기준시점   | 3년<br>이내 |       |      | 3~5년 | 5년<br>초과 |         |        |
|--------|----------|-------|------|------|----------|---------|--------|
|        |          | 1년 이내 | 1~3년 |      |          | 5 ~ 10년 | 10년 초과 |
| '05말   | 57.1     | 35.2  | 21.9 | 9.1  | 34.6     | 8.9     | 24.9   |
| '06말   | 41.7     | 23.9  | 17.8 | 7.4  | 50.9     | 11.5    | 39.4   |
| '07말   | 37.8     | 21.0  | 16.7 | 6.9  | 55.3     | 14.4    | 40.9   |
| '08.6말 | 35.6     | 20.1  | 15.6 | 6.5  | 57.9     | 13.4    | 44.5   |

자료) <주택담보대출 만기구조 및 리스크 수준> 금융감독원2008.9.30.

<은행권 주택담보대출 금리조건별 비중(조원,%)>

| 기간      | 고정금리형 |     |     | 변동금리형  |         |      |
|---------|-------|-----|-----|--------|---------|------|
|         | 고정금리  | 혼합형 | 소계  | 시장금리연동 | COFIX연동 | 소계   |
| '10.12말 | 1.0   | 4.1 | 5.1 | 71.8   | 21.3    | 94.9 |
| '11.6말  | 1.1   | 3.6 | 4.8 | 60.4   | 33.1    | 95.2 |
| '11.12말 | 2.4   | 6.1 | 8.4 | 50.7   | 39.4    | 91.6 |

자료) 금융감독원, <주택금융월보> 2012. 5. 31에서 재구성

주택담보대출은 매우 심각한 문제로서 우리나라 경제가 장기불황으로 가는 뇌관과 같은 역할을 할 수 있으므로 신속하고도 과감한 조치를 취해야 한다.

주택담보대출이 위험해진 것은 금융기관들이 채무자의 상환능력을 제대로 평가해 보지 않고 무분별하게 대출을 일삼은 책임이 가장 크다. 이를 앞서서 막기 위해서는 미국의 약탈적 대출(Predatory Loan)금지법(HOEPA)처럼 이른바 ‘주택을담보로하는과잉대출규제법’이나 공정대출법을 제정하여 채무자의 상환능력에 비해 과도하게 대출하는 과잉대출을 할 수 없도록 하고, 일정기간동안 이자만 내다 일시에 원금을 갚도록 하는 만기일시상환형 대출(Balloon Mortgage)을 금지하여야 한다.

현재 상황에 따른 대책으로는 우선 금융기관들이 주택담보대출에 대한 대손충당금을 지금 즉시 추가로 적립하도록 해야 한다. 총부채상환비율(DTI)이 적용되지 않은 주택담보대출에 대해서는 금융기관들이 3%에서 5% 정도 추가적인 대손충당금을 쌓도록 해야 충격에 대비할 수 있을 것이다.

다음으로, 부실화된 부동산 프로젝트 파이낸스 대출을 신속하고 과감하게 정리해야 하고, 더불어 건설사 구조조정도 신속하게 해야 한다. 채무조정과 구조조정이 필요한 적기를 놓치면 그 사회적 비용은 기하급수적으로 증가한다. 일본은 버블 붕괴시기에 건설공사에 세금을 쏟아 붓고 건설사 구조조정을 지연시켜서 잃어버린 20년으로 갔다는 것을 명심해야 한다. 우리나라는 일본보다 경제규모가 훨씬 작은 나라이다. 다시는 기회가 없을 수도 있다.

## **나. 하우스푸어에 대한 대책**

### **(1) 하우스푸어의 개념과 대책의 기본원리**

광의의 하우스푸어는 주택을 보유하고 있고(다주택자 포함), 거주주택 마련을 위해 대출을 받고 있으며, 원리금 상환으로 생계에 부담을 느끼고 있으며 실제 가계지출을 줄이고 있는 가구를 말한다. 여기서 협의의 하우스푸어는 거주하는 주택 한 채만을 보유하고 있고 거주주택을 마련을 위해 대출금을 받고 있으며, 원리금 상환으로 생계에 부담을 느끼고 있고, 실제로 가계지출을 줄이고 있으며, 가처분

소득<sup>2)</sup> 대비 원리금 비중이 10% 이상인 가구이다.<sup>3)</sup> 2010년 통계를 기초로 현대경제연구원이 발표한 자료에 의하면 2010년 하우스푸어는 156.9만 명에 가구원수는 549.1만 명이고 협의의 하우스푸어는 108.4만 가구에 가구원수는 374.4만 명이다. 다주택자인 하우스푸어에 대해서까지 그 대책을 논의할 필요는 없을 것으로 보여 1가구 1주택 거주주택에서 예를 들어 월 소득 300만원으로 소득으로 보면 중산층이지만 이자를 제외하면 사실상 빈곤층의 생활을 하고 있는 협의의 하우스푸어만을 논의의 대상으로 한다. KB 경영연구소의 자료에 의하면 하우스푸어는 생활소득 대비 원리금 상환에 30% 이상 혹은 가용자산 대비 부채비율이 100%를 초과하고 있으며, 전체 주택담보대출자의 16.2%에 이른다. 하우스푸어는 소득을 5분위로 나누어 분석하는 경우 3분위(10분위로 하면 5,6분위) 13.9%, 4분위(10분위로 나누면 7,8분위)가 12%로 중산층이 높고, 연령별로는 30-40대가 각각 20.1%, 13.5%이다. 하우스푸어의 가구 평균 총자산은 3억1,105만원이고, 거주주택의 경우에는 2억2,910만원으로 전체자산에서 주택이 차지하는 비중이 73.7%를 차지한다. 하우스푸어의 38.4%는 209-2010년 동안 부채가 더 증가하고 가처분 소득 대비 원리금 비율이 41.6%이고, 그 중 원리금 상환이 불가능한 가구가 9.1만 가구에 달한다.(8.4%)

하우스푸어의 문제는 개인적으로 보면 자기소득에 맞지 않게<sup>4)</sup> 투기적 목적으로 주택을 구입하여 그에 걸맞은 책임이 따라야 하고 선부른 구제대책이 주어지면, 도덕적 해이의 문제가 발생하고 집 없는 사람이나 전세값 폭등으로 많은 빚을 지고 있는 렌트푸어(Rent Poor)와 비교하여 형평성에 어긋난다는 비판이 제기된다. 하지만, 이러한 100만이 넘는 중산층들이 장기적으로 빈곤한 가계를 운영하는 것을 방치한다는 것은 내수경제를 장기적으로 침체시켜 일본과 같은 장기불황을 가져오고 지속적인 경제성장을 동력을 상실하게 할 수 있다. 금융기관도 소득능력을 조사하지 않고 부채를 못 갚으면 주택을 빼앗겠다는 약탈적 대출의 의도로 대출은 한 것이어서 금융기관의 도덕적 해이의 문제도 같이 짚어져야 한다. 하우스푸어의 문제를 방치하면 방치할수록 내수경제 전체에 미치는 악영향은 클 수밖에

2) 개인소득에서 세금을 제외하고 소비·저축을 마음대로 할 수 있는 소득

3) 하우스푸어의 구조적 특성, 현대경제연구원, 경제주평 11-19(통권 446호) 2011.5.20.

4) 유엔주거기구에서 권장하는 적절한 주택가격은 연소득 대비 주택가격(PIR)이 3-4배 정도라는 것이어서, 도시 가구 평균소득이 4000만 원 정도인 점에 비추어 보면 적정주택가격은 1억2천만 원에서 1억6천만 원 정도이다.

없어 이들을 푸어, 즉 빈곤층에서 조속히 중산층으로 복귀시키는 것이 경제 전체의 효용에 바람직하다는 경제효용론의 측면에서도 접근하여 조속한 해결책을 모색해야 한다. 도산법에서 채무자를 구제해야 하는 그 철학적 원리가 무엇이나에 대하여는 여러 논의가 있지만, 미국에서의 주류적인 견해는 경제효용론이다. 즉, 기업은 파산하며 소멸하지만 채무자는 파산해도 사회에서 사라지는 것이 아니고, 채무자를 채무노예의 상태로 장기간 방치하면 사회보장비용 등 사회적 비용은 많이 드는 반면, 민간소비의 위축으로 내수경제가 장기불황에 처하기 때문에 신속한 경제적 회생이 사회 전체적으로는 그 효용이 크다는 것이다. 결국 하우스푸어에 대한 대책은 채무자의 도덕적 해이의 문제를 최소화하면서도 신속하게 채무조정 절차를 거쳐 채무자가 정상적인 경제주체로 돌아오게 해야 한다는 기본원칙에서 출발해야 한다.

## (2) 하우스의 푸어의 계층별 맞춤형 대책

이렇게 도덕적 해이를 최소화하면서도 신속하게 채무조정을 통하여 채무자를 경제에 신속히 복귀시키는 방안이 하우스푸어에 대한 대책이 되어야 한다. 또한 하우스푸어가 처한 상황은 천차만별이므로 확실적인 정부의 금융정책으로 확실적으로 하우스푸어의 문제를 해결하겠다는 대책이 아니라 하우스푸어의 계층별 상태에 맞추어 맞춤형 대책들이 나와야 한다. 예를 들어, i) 소득에 비하여 부채의 규모가 크지 않고 40대 미만의 계층의 경우에는 현재의 3-5년 거치 후 만기일시상환형 대출을 20-30년에 걸쳐 원금과 이자를 나누어 갚는 장기모기지론으로 전환하도록 하는 대책이 필요하다. ii) 부채의 규모가 크지 않지만 저소득층이어서 소득으로 부채변제가 쉽지 않고 거주하는 주택이 다세대주택, 연립주택, 18평 이하의 소형 아파트 등의 경우에는 이를 공공이 매입하여 매입임대주택으로 전환하여 하우스푸어를 공공임대주택의 임차인으로 저렴한 임대료 거주할 수 있도록 해야 한다. (새누리당이 추진하고 있는 ‘세일 앤 리스 백’은 이렇게 저가주택에 거주하는 저소득 하우스푸어에 대한 제한적 정책으로만 유효하고, 그 매입주체와 방식도 공공임대주택의 원리에 한다. 한다. iii) 하지만 대부분의 하우스푸어다.췌파트와 같이 공공임대주택 전환이 어렵고 이자만으로 소득의 30%대부상을 사용하고 있어, 원금변제다.꿈도 못 꾸는 경우가 많고 방치하면 평생 원금은 못 갚고 이자만 계

속 갚아야 하는 경우가 많다. 물론, 주택을 낮은 가격으로 매각하여 일부의 손실을 현실화시키고 이자의 부담에서 벗어나는 방법도 있을 것이나 한꺼번에 대량으로 하우스푸어의 주택이 시장에 나오면 주택가격의 폭락으로 경제위기에 도래할 수도 있다. 이러한 계층에 대하여는 원금과 이자를 한꺼번에 채무 조정하는 방안이 필요하고 보편적인 방법은 도산법 체계에 의하여 채무조정을 하는 것이다. 아래와 같이 정기소득이 있는 하우스푸어들이 1가구 1주택 거주하는 주택에서는 개인회생절차를 통하여 채무조정을 하고 채무의 악순환에서 벗어날 수 있는 방안이 도입되어야 한다.

### (3) 주택담보대출의 장기모기지론으로의 전환

현재 주택담보대출의 이자율이 8-10% 정도이므로 담보대출이 1억이면 이자가 한 달에 65만원에서 80만 원 정도이고, 담보대출이 2억 원이면 130만원에서 160만 원 정도이다. 소득이 300만이어서 중산층이어도 실제로는 이자를 빼면 빈곤층인 셈이다. 이자만 갚기에도 자기소득의 30-50% 이상을 쓰고 있는데, 원금까지 갚기 시작하면 파산위기로 몰릴 수 있는데, 우리나라의 주택담보대출은 만기일시상환형(Balloon Mortgage) 대출이라는 문제가 있다. 이러한 만기일시상환형 대출은 3-5년 동안 이자만 갚다가 만기에 일시에 상환하는 방식인데, 소득으로 부채를 상환하는 것이 아니라 만기까지 주택가격이 상승하면 그 상승분의 차액을 남기고 주택을 처분하여 부채를 갚으려는 의도의 대출인데, 금융기관은 주택가격이 상승하지 않아 채무자가 부채를 못 갚으면 그 주택을 처분하여 채무를 회수하려는 것이어서 미국에서는 전형적인 약탈적 대출로 보아 이러한 만기일시상환형 대출을 금지하고 있다.<sup>5)</sup>

5) 1930년 대공황 이전 미국은 주택담보 대출의 대부분이 만기 5~10년의 단기 대출이었으며 만기 도래 시 일시 상환하거나 지속적으로 만기를 갱신하는 구조였다. 더불어 대부분이 변동금리였으며 당시 LTV(담보인정비율)는 50%였다. 현재 우리나라의 주택담보대출의 구조와 놀라울 정도로 흡사하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이와 같은 대출 구조는 금리변동이나 집값하락에 취약할 수밖에 없다. 미국의 경우에도 대공황이후 주택시장이 붕괴해 가격이 50%까지 하락하자 은행들은 만기가 도래한 대출의 연장을 거부하였고 차입자들의 담보 주택은 처분될 수밖에 없었다. 이후 1931년부터 1935년 까지 전체주택의 약 10%가 시장에 쏟아져 나왔으며 주택시장의 기반은 와해되었다. 또한 담보물건의 가치가 하락하여 금융권 또한 막대한 손실로 인한 부실에 빠지게 되었다. 그에 따라 미국은 10년에 달하는 기간 동안 긴 침체에 빠져들게 되었다. 따라서 미국은 대공황 이후 만기 일시 상환방식의 주택담보 대출을 장기 모기지론으로 전환하는 데에 주력했다. 또한 주요국들 역시 지난 대공황 시절의 경험을 통해 단기 일시상환 방식 주택담보대출의 위험성을 깨달은 결과 현재는 그 자취를 찾

<분기별 일시상환 주택담보대출 만기도래 금액현황6) >

(단위 : 조원, %)

|          | 2010.4Q | 2011.1Q | 2011.2Q | 2011.3Q | 2011.4Q | 2012.1Q |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| '10.8 기준 | 19      | 18      | 24      | 17      | 5       | 6       |

<국가별 주택담보대출 만기기간 추이7)>

| 국가    | 만기 기간  |
|-------|--------|
| 호주    | 25년    |
| 벨기에   | 20년    |
| 캐나다   | 25년    |
| 프랑스   | 15~20년 |
| 독일    | 20~30년 |
| 이탈리아  | 5~20년  |
| 한국    | 3~20년  |
| 일본    | 20~30년 |
| 룩셈부르크 | 20~25년 |
| 멕시코   | 10~15년 |
| 네덜란드  | 30년    |
| 스페인   | 15~20년 |
| 스웨덴   | 30~45년 |
| 스위스   | 15~20년 |
| 영국    | 25년    |
| 미국    | 30년    |

다만 은행들이 장기 채권으로 묶이는 것을 원하지 않으므로 이러한 장기 채권을 구입해 주는 2차 시장이 필요하다. 그래서 미국이 페니맥, 프레드맥처럼 공기업으로 장기채권 매수해 주는 주택금융공사가 활성화되어야 하고, 이를 위해서는 주택금융공사의 자본금 확충 등이 필요하다. 주택금융공사로 해결이 어려우면 2차로 은행이 장기로 자금을 마련할 수 있도록 커버드 본드 발행을 도입하되, 채무자가 불측의 피해를 보지 않게 커버드 본드 매수인은 국민연금 등 공적기관으로 한정하여 사채업자에 채권이 넘어가 채무자가 과도한 채권추심에 시달리지 않게 해야 할 것이다.

아보기 힘들다. 그러나 우리나라는 대공황으로부터 약 80년이 흘렀음에도 불구하고 실패했던 대출구조를 현재에도 유지하고 있는 것이다.

6) 2010.10 <2011 개인신용시장 전망> 코리아크레딧뷰로(KCB)

7) 2006 <Housing Finance in the Global Financial Market> BIS

#### (4) 개인회생절차를 통한 채무조정

하우스푸어의 경우 1가구 1주택에 한하여 그 주택을 소유하면서 개인회생 등 채무조정제도를 이용할 수 있게 해야 한다. 담보주택이 대량으로 경매에 나오는 것 보다는 담보주택을 적절한 금액으로 평가한 후에 채무를 조정하여 장기간에 걸쳐서 주택담보채무를 상환하게 하는 것이 채무자, 금융기관 뿐 아니라 국가사회에도 이익이 된다. (이러한 채무조정을 수용한 금융기관에게는 대손충당금 적립 등에 있어서 적절한 인센티브를 주어야 한다.)

구체적인 방안으로 채무자 회생 및 파산에 관한 법률을 개정하여 정기적인 소득이 있는 채무자는 개인 회생 시 3·5년의 변제기간이 끝난 후에도 10년 동안(변제기간 빠면 7·5년) 원금(청산가치 이상)을 나누어 갚고 못 갚는 부분은 면책 받도록 하고, 변제기간 동안에는 채권자가 별제권을 행사하여 경매를 진행하는 것을 못하도록 함으로써 1가구 1주택 소유자의 주거권을 보장하면서 안정적으로 채무조정과정이 진행될 수 있도록 해야 한다.<sup>8)</sup> 현행 채무자 회생 및 파산에 관한 법률은 개인회생의 경우 주택담보채권자는 개인회생절차와 별도로 담보권을 행사하여 채무자 소유의 주택이 경매로 넘어 갈 수 있도록 되어 있다.

#### (5) 매입 공공임대주택의 확충

주택담보대출이 부실화되면 주택 경매 물건이 대량 발생함으로써 주거문제가 동시에 발생하게 될 것이다. 이에 대한 대비책으로 정부, 지자체는 산하의 공기업을 활용하거나 투자펀드를 조성하여<sup>9)</sup> 경매 등을 통해 주택을 매입함으로써 공공임대주택을 확보해야 한다. 이렇게 경매를 통하여 확보한 공공임대주택에는 3~5년 정도는 기존의 세입자나 집주인 등 경매로 주거를 잃게 된 사람들이 저렴한 월세를 부담하고 거주할 수 있게 보장함으로써 주거문제가 심각한 사회문제가 되지 않도록 해야 한다.

8) 무담보채권에 변제기간, 주택담보채권에 변제기간 및 변제금액에 대해서는 구상에 따라 조금씩 차이가 있다.

9) 국민연금을 투자하는 방법도 고민할 수 있다.

임대주택법은 집을 지어서 임대주택으로 사용하는 경우뿐만 아니라 국가, 지방자치단체 등 임대사업자가 매매 등으로 주택의 소유권을 취득하여 임대하는 방법도 담고 있다. 그러므로 만일 집값이 일본의 경우처럼 대규모로 폭락할 우려할 만한 상황이 나타나면, 경매를 통하여 감정가격의 40-50%로 낙찰되는 주택을 구입하거나 경매직전의 주택을 구입하여 공공임대주택을 확충할 수 있는 것이다. 경매를 통한 매입보다는 경매 전에 경매예상가로 금융기관으로부터 매입하여 거주자를 공공임대 세입자로 하여 낮은 임대료, 보증금으로 살 수 있도록 하는 것을 우선하고, 경매로 나오는 매물이 많고 경매가가 계속 낮아질 경우 경매로 매입하는 방법도 부차적으로 고려해야 할 것이다. 공공재원이 투입되어야 하므로 매입 대상 주택은 고가나 투기적 소유가 아닌 저소득층이 소유한 매입가격 1억 이하의 연립주택이나 소형주택으로 제한할 필요가 있다.

#### **(6) 하우스푸어가 더 늘어나지 않도록 하는 예방적 대책**

소득능력을 조사하지 않고 대출을 해 주어 현재와 같은 대규모 하우스푸어를 발생하지 않게 소득능력 조사하지 않고 대출하거나, 만기일시상환형 대출을 금지하는 '주택담보의 과잉대출규제법' 또는 '공정대출법' 제정을 추진해야 한다.

한편 법안에 담겨야 할 구체적인 내용으로는 ① 대출 전체 기간에 걸친 원리금 총액을 정기적으로 분할하는 방식으로 상환 받도록 해, 만기일시상환을 요구할 없도록 하고, ② 채무자의 현재 소득 및 기대수익, 현재의 채무, 고용상황, 자산 등을 고려하지 아니하거나 그 상환능력에 비해 과도하게 대출하는 과잉대출을 할 수 없도록 하고, 이를 위반한 금융기관 등대출을 채무자가 그 대출의 조건 수정을 요구할 수 있도록 하되, 금융기관이 이에 응하지 않을 경우 해당 계약은 무효, ③ 원칙적으로 채무자가 만기 전 대출원금의 전부 또는 일부를 상환했다는 이유로 금전적 제재금을 부과할 수 없도록 하는 것이다.

## 4. 금융권과 일부 정치권의 하우스푸어 대책의 문제점<sup>10)</sup>

### 가. “세일 앤 리스백(Sale & Lease Back)” 과 “트러스트 앤 리스(Trust & Lease )”의 개념

"세일 앤 리스 백"이란 은행이 원리금 상환이 어려운 하우스푸어의 집을 사들인 뒤 집을 다시 임대해 주는 것을 말한다. 주로 기업의 구조조정 과정에서 고정비를 줄이기 위해 값비싼 건물을 타인에게 판 뒤 이를 임대하여 사용하는 구조조정방식을 하우스푸어의 채무조정 방식으로 적용하겠다는 것이다.

새누리당은 하우스푸어 대책으로 시중은행·저축은행·보험사 등 전 금융권이 참여하는 기금형태의 특수목적회사(SPC) 내지 배드뱅크를 설립하여 이 특수목적회사나 배드뱅크가 집을 사들인 뒤 다시 주택매도자에게 임대하는 방안을 내 놓은 바 있다. 금융기관들은 특수목적법인에 출자하고 정부는 주택의 현 시세와 은행 매입가격이 차이가 나거나 기금(SPC) 자체에 부실이 생길 경우를 대비해 대한주택보증을 통해 보증지원을 한다는 내용도 포함되어 있다. 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 주택금융공사 등 공적기관이 주택담보대출채권을 인수해 집을 사들이는 방법도 병행하는 것으로 발표했다. 주택매입 요건으로는 ① 가구별 전체 소득, ② 금융권 대출 규모, ③ 가계의 소득 대비 대출원리금 상환비율 등을 종합하는 것으로 알려졌다.

---

10) 박근혜 후보는 9. 23. ‘집걱정 덜기 종합대책’에서 소위 지분매각제도를 도입하자는 주장을 한 바 있다. 지분매각제도는 자신이 소유한 주택의 일부지분을 매각하고 매각대금으로 금융회사 대출금 일부를 상환할 수 있도록 하는 제도다. 세부적으로는 하우스푸어로부터 지분을 매입한 공공기관(캠코 등)은 지분을 담보로 해 유동화증권(ABS)을 발행하고, 투자자(금융기관, 공공기관, 연기금, 국민주택기금 등)로부터 자금을 마련하도록 하자는 것이다. 또한 공공기관은 하우스푸어로부터 매입한 지분에 해당하는 임대료를 받아 이를 투자자에게 이자로 지급하고 운영비를 충당하게 한다는 계획이다. 대상은 1가구 1주택 보유자, 주택가격 수도권 6억 원 이하(그 외 지역 3억 원 이하), LTV 상한 80% 이하이며 주택의 매각지분율은 시세의 50%와 주택담보대출금액 중 적은 금액이며 지분사용료 (이자 + 수수료) 6%다. 박 후보는 하우스푸어의 지분 재매입이 가능해 일시적 자금압박으로 인해 살던 집을 처분하지 않아도 되며, 주택이 매매될 때는 새로운 주택구입자가 지분공유 승계가 가능하다고 말했다.

이 제도의 핵심은 주택의 일부지분을 팔아 대출금을 갚게 하자는 것이다. 이 방식이 갖는 문제점은 공공기관이 재원을 투입하여 하우스푸어의 주택 일부지분을 사 주고, 그 매매대금은 고스란히 은행 등 금융기관에 넘어가는 것으로 ① 합의되지 아니한 공공자금이 투입되는 결과가 되고, ② 채무가 조정되는 것이 아니라 대출금을 일부 상환하는 것이고, ③ 금융기관은 전혀 손해가 없다는 것이다. 결국 지분매각방식은 세일앤리스백이나 트러스트앤리스백방식의 변형으로 보인다.

우리은행은 하우스푸어의 집을 신탁회사에 넘긴 뒤 5년간 주택담보대출 이자율(8%-10%)만큼의 차임(월세)을 최우선수익자로서 지급받는 “트러스트 앤 리스(Trust & Lease)” 제도를 하우스푸어에 대한 대안으로 제안하고 있다. 신탁계약에 의하여 하우스푸어는 주택을 수탁자인 신탁회사에 매도하고 임차인의 지위에서 임대인인 신탁회사에 임대료를 지급하면 신탁회사의 운영수수료 등을 제외한 수익을 우선수익자인 은행에 지급하는 것이다. 신탁자인 주택매도인이 주택의 소유권을 신탁회사에 넘길 때 그 매매대금 대신 근저당권 채무를 소멸시키는 것이므로 하우스푸어는 더 이상 이자를 지급하지는 않지만, 그 대신 임대료를 지급해야 하고 임대료가 주택가격의 연 5%정도이면 주택가격의 60% 정도인 주택담보채무의 연이자 8-10%와 비슷한 액수가 될 것이다.(예컨대 시가 5억인 주택에 LTV 60% 기준 3억 원의 주택담보대출이 있다고 할 때, 임대료가 주택가격의 연 5% 수준이라면 연 2,500만원이 1년 임대료가 되는 것이고, 이는 3억 원에 대략 8-10% 수준인 주택담보대출 이자율에 따라 계산한 연 이자 2,400만원-3,000만원과 비슷한 수준이 되는 것이다.) 신탁계약기간인 5년 동안 하우스푸어가 종전채무를 변제하면 신탁을 해지하여 소유권을 되찾아 오고, 종전채무를 변제하지 못하면 신탁회사는 주택을 처분하여 그 매매대금에서 운영수수료를 공제하고 은행에 수익금을 지급하게 된다. “세일 앤 리스 백”에서도 5년 동안 환매기간을 설정하고 하우스푸어가 5년 내에 채무를 변제하면 환매권을 행사하여 소유권을 되찾아 올 수 있도록 설계할 것으로 보여 결과적으로 두 제도는 큰 차이가 없다.

## 나. 문제점

“세일 앤 리스 백”이나 “트러스트 앤 리스”는 주택을 시가로 매입할 것인가, 아니면 주택가격이 하락할 것을 예상하여 경매낙찰가격을 상회하는 수준(대략 80% 수준)에서 매입할 것이냐에 따라 그 효과는 크게 다르게 나타날 것으로 보이는데, 어느 경우나 그에 따른 부작용도 클 것으로 보인다.

## (1) 시가로 구입하는 경우

채무자인 하우스푸어에게는 유리하지만 주택가격이 하락할 경우 그 부담을 은행들이 투자한 특수목적법인이나 배드뱅크가 떠안아 부실하게 되고 이를 보증한 공기업인 대한주택보증이 부실하게 됨으로써 결국 공공의 부실로 이어지게 된다. 자기경우에 맞지 않게 많은 빚을 내서 하우스푸어의 잘못을 고스란히 공공이 떠안게 되어 도덕적 해이의 논란이 거세지고, 집없는 사람(Houseless)이나 과도한 전세금과 월세로 고생하고 있는 란트푸어(Rent Poor)와의 형평성에서도 형평에 어긋나는 정책이란 비판을 받게 될 것이다. 따라서 이렇게 현재의 시가로 하우스푸어의 주택을 배드뱅크나 은행이 투자한 특수목적법인이 사들이는 정책에 대해서는 사회적 합의가 어려울 것으로 보인다. 배드뱅크란 부실채권을 저가로 사들이 이를 처분하는 역할을 담당하는 것인데, 주택을 시가 그대로 사들이 처분한다는 것은 배드뱅크 시스템 자체에도 맞지 않는 것이다.

## (2) 시가 이하로 구입하는 경우

예컨대 은행이 시가의 80%의 금액으로 집을 사 들이는 경우 이자를 연체하지 않고 내고 있는 채무자는 소유권을 상실하면서도 시가의 20% 만큼의 손해를 보는 셈이므로 반발이 예상된다. 결국 채무자의 동의를 얻어 주택을 시가보다 낮게 매입하는 방식은 주택가격 하락이 장기화될 것이라는 전망에서 어쩔 수 없이 주택을 시가보다 낮게 매도하는 것이 더 낫다는 판단이 서야 가능하게 된다. 다른 방법은 우리 주택담보대출이 3·5년 동안 이자만 내다가 만기에 원금을 일시상환하는 방식으로 만기가 도래하는 주택담보대출이 2013년에만 128조라는 점에 비추어 만기에 원금의 전부상환을 압박하고 10%를 훨씬 넘는 연체료의 부담을 주면서 시가보다 낮은 가격으로 매도하도록 압박하여 주택을 매도하고 임차인으로 남게 하는 것인데, 이렇게 만기연장을 하지 않고 주택매도를 압박하는 경우 큰 사회적 갈등이 예상된다.

### (3) 실효성에 의문

현재의 시가대로 주택을 매각해도 하우스푸어의 입장에서는 3-5년의 거치기간 동안 소득의 30-50%씩 부담해온 이자만큼의 손실은 그대로 남는 것이어서 소유권을 넘기는 방안에 흔쾌히 동의하기 어려운데, 현실적으로 시가보다 낮은 가격으로 매도하는 방식의 “세일 앤 리스 백”이나 “트러스트 앤 리스”에 동의하기 어려울 것이다. 5년의 환매기간이나 신탁기간 동안 종전채무를 변제하면 소유권을 찾아 올 수 있다고 하지만 5년의 기간 동안 소득이 증가하여 채무를 변제할 가능성은 거의 없고, 오로지 그 동안 주택가격이 상승하여 주택가격 상승의 전망을 보며 다시 빚을 내서 주택의 소유권을 되찾아 오는 방안이유일한 것인데, 주택가격이 이렇게 많은 빚을 다시 낼 정도 상승할 가능성은 거의 없다. 결국 매우 제한된 범위 안에서만 실현가능성이 있을 것으로 보인다. 우리은행이 발표한 바에 따르면 세일 앤 리스백 대상 가구가 700가구로 적용대상이 매우 제한적이다. 이러한 제도를 처음 도입한 미국의 뱅크오브아메리카(BoA)의 경우에도 현재 1,000가구 정도를 시범적으로 실시한 정도이다. 하우스푸어가 108만 가구로 추정되는데(2010년 통계기준인데, 2011년 통계기준으로 20%정도 더 늘어나 것으로 추정된다.), 하우스푸어 문제의 일반적인 대책으로는 실현가능성이 없어 보인다.

### (4) 공적자금 투입의 적절성 문제

하우스푸어를 108만 가구로 추정할 때 그 10%인 10만 8,000가구를 대상으로 전국 주택 평균가격 1억 1,812만원(한국은행 통계자료)에 산다고 가정해도 필요한 자금은 12조 7,000만원에 이른다. 이 재원을 어디서 조달할 것인지 문제다. 새누리당은 공적자금을 투입하는 것도 고려하고 있다. 그런데 공적자금을 여기에 쓴다고 하면 무주택자도 많은데 집을 가진 사람들을 위해 그 많은 자금을 쓰는 것이 적절한지 의문이다. 자가 보유율은 60%로 여전히 10가구 가운데 4가구는 무주택이므로 공적자금 사용에 관한 사회적 합의가 이뤄졌다고 보기 어렵다. 또한 공적자금을 집어넣는 것은 무리한 대출을 해 준 은행은 전혀 손해 보지 않고 책임을 면제받는 셈이므로 이 또한 문제다.

## 다. 전체적인 문제점

위와 같은 금융정책은 금융기관이 한 푼도 손실을 보지 않고 문제를 해결해 보려는 의도가 저변에 깔려 있고, 5년의 환매기간 내지 신탁기간 동안 문제해결을 미뤄 그 동안 부동산경기 활성화로 주택가격이 상승하면 문제가 해결되므로 현재의 문제를 5년간 뒤로 미루자는 안일함이 배어 있다. 주택가격이 상승할 전망이 크지 않은 상황에서 공적자금을 투입하거나 공공이 보증을 서서라도 사업자금을 마련한다는 발상도 위험하다. 이렇게 백만이 넘는 하우스푸어가 양산된 것은 이명박 정부의 무리한 부동산경기 부양정책도 문제였지만, 은행들이 소득능력에 따라 대출을 해 주어야 한다는 금융의 기본원리를 망각하고 소득에 따른 상환능력이 부족해도 집값이 오르면 오른 집값으로 변제할 수 있다는 막연한 기대로 마구잡이로 주택담보대출을 늘린 게 주된 원인이다. 금융기관들도 어느 정도의 손실을 감수하지 않으면 이러한 대규모 가계부실을 해결할 길이 없다. 금융기관이 어느 정도 손실을 보고 하우스푸어들이 일정 기간 동안 고통을 감내하며 최소한 생계비를 뺀 나머지 돈으로 빚을 갚다가 면책을 받든지, 채무조정의 적절한 내용은 각각의 하우스푸어들마다 제각기 다를 수밖에 없어 보편적인 방식은 법원의 파산과 개인회생제도라는 도산법 방식에 의하여 해결하는 것이다. 도덕적 해이를 최대한 경계하면서도 신속한 채무조정계획을 합의해 내어 가계부실의 위기에 처해 가고 있는 경제를 신속하게 회생하는 방법은 파산과 회생제도를 활성화 하는 방법에서 찾아야 한다.

## 5. 통합도산법의 개정 논의의 주요 경과와 입법안의 주요내용

### 통합도산법 개정 논의의 주요 경과

(1) 현재 통합도산법상 회생절차는 ‘일반 회생절차’와 ‘개인회생절차’로 나누어져 있는데, 개인회생절차의 경우 변제계획 인가가 있더라도 담보채권자가 별제권을 행사할 수 있도록 되어 있어 주택을 소유한 채무자는 개인회생절차 진행으로 주택이 경매에 넘어가 주거안정이 침해될 우려가 있었다. 이에, 법무부가 설치한 ‘통합도산법 개정 특별분과위원회(위원장 오수근 이화여대 교수)’는 2009. 4. 24. 서민경제 살리기, 도산법의 역할과 과제 심포지엄<sup>11)</sup>에서 통합도산법 개정시안을 발표했는데, 주요 내용은 ‘채무자와 가족들의 주거용 주택의 경우 개인회생절차를 통해 변제기간을 포함해 최장 15년에 걸쳐 담보채무를 상환할 수 있도록 조정하고 이 기간 중에는 담보권을 행사하지 못하도록 하되, 주택담보채권자의 권리가 침해되지 않도록 원래 대출약정에 따른 원금과 지연이자에 대해서는 각각 공정이자를 지급토록 해 손실이 없도록 보완’하는 것이었다.

(2) 또한, 법무부는 위 분과위원회의 활동 결과 등을 토대로 2009. 7. 15. 통합도산법 일부 개정안에 대해 입법예고절차를 진행하였다. 그런데, 입법예고 후 의견수렴절차에서 금융기관이 위 법률 개정안에 대해 ‘담보채무자들의 도덕적 해이가 우려된다거나 금융기관의 부실 우려가 높다’는 등의 이유로 강력히 반대하였으며, 결국 법무부가 마련한 개정안은 국회에 제출되지도 못했다.

(3) 법무부가 마련한 통합도산법 개정안이 입법예고 후 제대로 논의가 진행되지 않자 시민단체에서는 유사한 내용의 통합도산법 개정안을 준비하였으며, 위 법안은 박영선 의원이 2010. 12. 6. 대표 발의하였으나, 제대로 논의되지 못한 채 18대 국회 회기 만료로 폐기<sup>11)</sup> 되었다.

11) 박영선 의원은 19대 국회가 개원한 직후 인 2012. 7. 동일한 내용의 법안을 다시 발의하여, 현재 국회 법제사법위원회에 계류 중이다.

## 채무자의 회생 및 파산에 관한 법률 개정안<sup>12)</sup> 주요 골자

- 가. 검사·파산관재인 또는 면책의 효력을 받을 파산채권자가 이의를 신청하여 면책불허가 사유가 있는 것으로 인정되는 때를 제외하고는 법원이 별도의 심리 없이 면책허가결정을 하도록 하여 법원은 이의신청이 있는 경우에만 면책불허가사유를 심리하도록 함으로써 아무런 이의가 없음에도 법원이 직권으로 면책불허가사유를 심리하는 불합리를 개선하고 법원의 부담을 경감함(안 제564조제1항).
- 나. 파산선고를 받은 채무자가 파산선고 후 현행법 제650조의 규정에 의한 사기파산으로 유죄의 확정판결을 받음이 없이 상사채권의 소멸시효기간에 해당하는 5년이 경과 하면 당연복권이 되도록 하여 면책결정을 받지 못한 채무자의 당연복권을 위한 기간을 10년에서 5년으로 단축함으로써 채무자의 조속한 사회복귀를 도모함(안 제574조제1항제3호).
- 다. 안 제574조제1항제3호에 따라 파산선고를 받은 채무자가 파산선고 후 현행법 제650조의 규정에 의한 사기파산으로 유죄의 확정판결을 받음이 없이 5년이 경과하여 당연복권되는 경우에는 면책허가결정이 확정된 것과 동일한 효력을 부여함으로써 당연면책제도를 도입함(안 제574조제3항).
- 라. 금융기관등이 아닌 보증인에 대해서는 주택담보채권에 기한 강제집행 등을 중지 또는 금지할 수 있도록 하고, 개인회생절차의 개시가 있으면 강제집행 등이 자동적으로 중지되도록 하며, 주택담보채권에 관한 변제계획이 인가되면 일정기간 동안 보증인에 대하여 강제집행 등을 할 수 없도록 하고, 주택담보채권에 대한 권리변경의 효력은 보증인에게도 미치도록 함(안 제593조제1항제6호, 제600조제2항, 제615조제6항 및 제627조의2제3항).

12) 아래 소개하는 법안은 2009년 법무부가 입법예고절차를 진행했던 법률 개정안에서 1가구1주택자의 주택담보대출금의 변제범위 등을 조정한 별도의 법안이다. 법무부가 입법예고절차를 진행했던 개정안에는 채무자가 주택담보대출 채무자가 그 대출금의 원금, 이자, 손해까지 모두 변제하는 경우에만 별제권 실행을 제한하도록 하고 있으나, 채무자의 처지에서 너무 가혹하고 실효성에 의문이 있어 원칙적으로 원금을 변제할 수 있으면 별제권 행사가 제한되도록 하였다.(마.항 참고)

다. 채무자의 주택 등에 별채권이 있는 담보권 등이 있으면 채무자가 주택을 계속 보유하는 것은 사실상 기대하기 어려우므로 이러한 경우에는 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 사항을 정할 수 없도록 하고, 주택담보채권의 원금만 변제하도록 하되 변제계획의 인가결정일을 기준으로 평가한 주택담보채권자에 대한 총변제액이 채무자가 파산하는 때에 배당받을 총액보다 적은 경우에는 채무자가 파산하는 때에 배당받을 총액을 원금으로 하는 동시에 변제계획의 인가결정일을 기준으로 평가한 주택담보채권자에 대한 총변제액이 채무자가 파산하는 때에 배당받을 총액보다 적지 않도록 하는 이자까지를 변제하도록 하며, 남아있도록 하는채권에 대한 변제기간 동안 수령하는 가용소득 중 무담보채권의 변제에 사용되는 부분소득 외한 나머지 전액은 주택담보채권의 변제에 사용 무담보채권, 주택담보채권에 대한 변제기간은 무담보채권의 변제기간의 만료일 또는 주택담보채권에 관한 약정에 따른 최종만기일 중 뒤에 오는 날부터 10년을 초과할 수 없도록 함.(안 제611조의2제1항부터 제3항까지).

바. 변제계획이 인가결정에 의하여 효력을 발생하면 일정기간 동안 주택 등에 대한 담보권 실행절차는 중지 또는 금지되고, 주택담보채권의 보증인 등에 대한 강제집행 절차 등도 중지 또는 금지되며, 변제계획의 인가결정에 따라 중지된 절차는 주택담보채권에 대한 권리변경이 있으면 그 효력을 모두 상실하도록 함(안 제615조).

사. 무담보채권에 대해서는 무담보채권에 대한 변제기간 동안 변제계획에 따른 변제가 완료되면 무담보채권에 대하여는 면책의 결정을 하여 무담보채권에 대한 나머지 책임을 면하도록 함. 주택담보채권에 대하여는 무담보채권에 대한 면책결정이 확정된 때 변제계획에서 정한 내용대로 권리가 변경되도록 하고, 주택담보채권의 권리변경의 효력은 보증인에게도 미치도록 하며 그 시점에 개인회생절차는 당연히 종결되도록 하되, 면책결정이 취소되는 경우에는 권리변경의 효력이 소급하여 소멸되도록 함(안 제624조, 제625조 및 제627조의2).

## 6. 마치는 말

지금 바로 하우스푸어대책이 필요하다. 온 국민이 위기를 몸으로 느낄 때 대책을 세우는 것을 의미가 없기 때문이다. 다만 하우스푸어라고 하더라도 소득수준(가용 소득이 보장되는 기간 등 포함), 보유 주택가격 수 등을 종합하여 세 가지 정도로 분류하여 대책을 세울 것을 제안하는 것이다. 그리고 채권자와 채무자의 이해를 공정하게 조절하면서, 우리가 사회·경제적 측면에서 용인할 수 있는 채무조정방안은 어떠한 것이 있는지에 대해 보다 폭 넓은 논의가 이루어져야 할 것이며, 우선적으로 통합도산법 개정에 대한 논의가 활발해 져야 할 것이다. 이 가운데 1가구 1주택자에 대해서는 별제권의 행사를 제한하는 법 개정은 시급히 이루어져야 할 것이다.

## 가계부채 현황 및 대응

---

고승범 / 금융위원회 금융정책국장

### 1. 최근 가계부채 동향

□ 가계부채 문제는 외환위기 이후 장기간 지속적으로 누적되어온 우리 경제의 위험요인으로 ①증가속도가 빠르고 ②대출구조가 취약한 것이 문제의 핵심

① 우리나라의 가계부채는 외환위기 이후 가처분소득에 비해 연평균 2배 수준의 빠른 속도로 증가

\* '99~'10년중 연평균 증가율 : 가계부채 11.7%, GDP 7.3%, 가처분소득 5.7%

- 그 결과 가처분소득 대비 가계부채 비율이 OECD 평균을 상회하는 등 해외 주요국에 비해 가계부채 수준이 높은 것은 사실

\* '10년 가처분소득 대비 가계부채(%) : 한국 158.0('11년 163.7) OECD평균 136.5

② 또한 변동금리·일시상환 대출 비중이 높아 대출구조가 취약

\* 은행 변동금리 가계대출비중('10) : 94.9% (미국 10%, 독일 10%, 영국 62%)

\* 은행 주택담보대출 중 일시상환 대출비중('10) : 41.3% (미국 9.7%, EU 7.5%)

□ 그러나, 지난해부터 가계부채 대책을 추진해온 결과 증가속도가 안정화되고 대출구조 개선추세가 정착되고 있음

○ 금년 2분기말 가계부채(한은 가계신용 기준)는 전년말 대비 10.1조원(1.1%) 증가한 922.0조원

- 지난해 3분기부터 가계부채 증가속도 둔화

\* 분기별 가계부채 증가율(전년동기비,%) : ('11.2Q)9.1 (3Q)8.8 (4Q)8.1 ('12.1Q)7.0 (2Q)5.6

- 상반기중 가계부채 증가폭은 예년 같은 기간에 비해 크게 둔화

\* 상반기 가계부채 증가액 : ('10년) 24.1조 ('11년) 30.2조 ('12년) 10.1조  
(전년말대비 증가율) : (3.1%) (3.6%) (1.1%)

○ 대출구조 측면에서는 '10년말 5.1%였던 은행 고정금리 가계대출(잔액기준)이 금년 8월에는 15.9%까지 증가(+10.8%p)

- 일시상환 대출비중(잔액기준)도 '10년말 41.3%에서 '12.6월 36.4%로 축소(△ 4.9%p)되는 등 개선

## 2. 가계부채 문제에 대한 대응

- 가계부채 문제는 오랫동안 누적되어온 위험요인으로 일거에 해결하기가 어렵고 금융부문의 대응만으로는 한계가 있는 우리경제의 중차대한 정책과제임
  - 가계의 가처분 소득을 늘리는 장기 대책이 병행되어야 근본적 해결을 도모할 수 있음
- 정부는 지난해 초부터 DTI규제 원상회복(11.3월), 신용카드사 등 제2금융권 외형확대 억제(11.6월), 가계부채 연착륙 종합대책(11.6.29), 제2금융권 가계대출 보완대책(12.2.27) 등을 단계적으로 추진하는 등 가계부채 문제에 본격적으로 대응해 왔으며,
  - 제2금융권을 포함한 전 금융권의 가계대출 증가속도가 안정화되고, 은행권을 중심으로 대출구조 개선추세도 정착되고 있는 등 어느정도 성과를 거두고 있음
- 또한 금년 4월부터 “가계부채 미시분석”을 추진하여 차주의 상환부담과 상환능력을 면밀히 모니터링하고 있으며,
  - 지난 7월에는 미시분석 과정에서 나타난 동향을 토대로 “서민금융지원 강화방안”을 마련하여 추진하는 등 취약계층의 채무상환능력 저하 가능성에 적극 대응해 왔음
- 아울러 가계부채 관리 과정에서 서민의 금융이용부담이 과중해지지 않도록 서민금융 기반강화 종합대책(11.4.15), 청년·저소득층 생활안정을 위한 서민금융 확대방안(12.3.29), 서민금융지원 강화방안(12.7.19) 등을 통해
  - 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨 대출 등 서민금융 공급과 고금리 대출을 전환하여 금리 부담을 완화하기 위한 바뀐드림론 등 전환대출 지원을 강화하고 있

으며,

- 신용회복위원회, 신용회복기금을 통한 신용회복 지원을 확대하는 정책도 꾸준히 추진하고 있음

### 3. 하우스푸어 대책

□ 주택거래 부진 장기화, 하반기 수도권 주택가격 하락폭 확대 등으로 주택담보 대출 상환애로 문제가 제기되고 있으나,

< 주택 매매가격 증감률 (% , 전월비) >

| 구 분   | '12.1 | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8    | 9    | 1~9  |
|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 전 국   | 0.2   | 0.2  | 0.2  | 0.1  | 0.0  | 0.0  | △0.1 | △0.1 | △0.2 | 0.2  |
| 수도권   | △0.1  | △0.1 | △0.2 | △0.3 | △0.2 | △0.2 | △0.4 | △0.3 | △0.4 | △2.1 |
| 지방광역시 | 0.4   | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.3  | 0.2  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 2.7  |

- 전반적인 주택가격 동향이나 금융권 부실화 가능성 등을 고려할 때 은행권 공동대응이나 재정투입을 통한 전면적인 대응이 필요한 단계는 아니며, 금융권의 자체적인 대응이 가능한 상황으로 판단됨

① '06~'09년의 4년간 수도권 주택가격이 30%이상 상승한데 비해 '10년 이후 가격 하락폭은 3%수준으로, 수도권의 주택가격 하락폭이 제한적

\* '06.1~'09.12월 주택가격 변동 : (서울)35.1%, (수도권)35.0%

\* '10.1월~'12.9월(2년9개월간) 주택가격 변동 : (서울)△3.0%, (수도권)△3.4%

② 금융권 LTV비율이 40%대에 머물고 있어 추가적인 가격하락이 발생하더라도 금융회사 건전성에 미치는 영향은 제한적일 것으로 예상되며,

\* LTV(전금융권, %) : ('07)48.0 ('08)47.1 ('09)47.5 ('10)48.0 ('11)48.1 ('12.6)49.1

③ 수도권소재 아파트에 대한 은행권 담보대출의 DTI비율도 40%수준으로 상환 능력이 급격히 저하되었다고 보기 어려움

\* DTI비율(은행, %) : ('10말)37.5 ('11.6월)40.7 ('11말)39.0 ('12.3월)39.6 (6월)40.7

○ 다만, 국지적으로 주택가격 하락폭이 큰 지역이 있고, 전반적인 주택거래 부진, 경기·소득여건 개선 지연 등으로 가계의 상환 위험은 다소 증가하고 있는 상황

□ 주택가격 하락 등에 따른 주택담보대출 상환부담을 완화하기 위해 금융권에서 자체적으로 우선 대응중

① 담보가치 하락으로 담보인정비율(LTV)이 한도를 초과한 경우 은행이 대출금의 상환요구나 가산금리 인상을 자제하여 차주의 부담이 가중되지 않도록 하고

- 만기가 도래한 일시상환대출은 장기 분할상환대출로 최대한 전환하여 차주의 상환부담을 경감하고 있음

② 또한 금융회사 스스로 차주의 채무상환기간을 재조정하거나 원리금 상환부담을 완화할 수 있는 프리워크아웃, 신탁후 임대 등 다양한 프로그램을 통해 지원을 확대해 나가고 있음

□ 주택담보대출 상환 애로 문제에는 금융권이 자체적으로 먼저 대응하는 것이 금융시장과 산업의 운영원리에 더욱 부합하고,

○ 현 상황에서는 금융회사가 차주의 상환부담을 어느정도 완충하는 역할을 감당할 수 있을 것으로 생각함

- 다만, 실물경제·부동산 시장의 불확실성이 크기 때문에 예기치 못한 급격한 상황변화에 대응하여 금융시장의 안정을 유지해 나갈 수 있도록 단계별 컨틴전시 플랜도 준비하고 있음

#### 4. 통합도산법 개정에 대한 입장

- 주택담보대출에 대한 별제권을 배제하는 것은 주택소유자의 주거권을 보호한다는 측면이 있으나, 다음과 같은 문제점도 예상되는 만큼 신중하게 검토할 필요

- ① 금융회사의 대출 회수가 지연되면 개인회생 신청 가능성이 높은 저신용층에 대한 자금공급이 위축될 가능성이 큼

- 저신용층의 주택마련 등이 더욱 어려워질 가능성

- ② 주택담보대출의 대출회수 리스크가 증가하므로 대출금리 상승도 불가피할 것으로 전망됨

- ③ 금융회사의 대손충당금 부담이 높아지고, 향후 위기가 심화되어 개인회생 신청이 증가할 경우 금융회사의 건전성 문제를 초래할 가능성이 있음

- 현재 이러한 사항들을 고려하여 통합도산법 개정안에 대한 내부적인 검토를 진행중에 있음

## 토론문

전성인 / 홍익대학교 경제학과 교수

### 1. 개인 파산

#### ☐ 면제자산 범위의 확대(통합도산법 제383조 제2항)

- 면제자산 혜택의 의무화
- 모든 임차보증금에 대해 주거권 인정해야
- 자가 소유자에 대해 주거권 인정해야

<채무자 회생 및 파산에 관한 법률>

제383조(파산재단에 속하지 아니하는 재산) ① 압류할 수 없는 재산은 파산재단에 속하지 아니한다.

②법원은 개인인 채무자의 신청에 의하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 재산을 파산재단에서 면제할 수 있다.

1. 채무자 또는 그 피부양자의 주거용으로 사용되고 있는 건물에 관한 임차보증금반환청구권으로서 「주택임대차보호법」 제8조(보증금중 일정액의 보호)의 규정에 의하여 우선변제를 받을 수 있는 금액의 범위 안에서 대통령령이 정하는 금액을 초과하지 아니하는 부분

2. 채무자 및 그 피부양자의 생활에 필요한 6월간의 생계비에 사용할 특정한 재산으로서 대통령령이 정하는 금액을 초과하지 아니하는 부분

## ☐ 원칙적 면책의 혜택 부여

- 파산 신청은 면책 신청을 포함하도록 해야
- 면책 불허가 사유는 채권자가 사안별로 입증하도록 해야
- 채권자 입증 없는 경우 파산선고와 동시에 면책 허가

## 2. 개인회생

### ☐ 개인회생 기간의 단축과 담보채권 변제시 회생 기간의 연장

- 주택담보채권의 변제에 관한 사항이 없는 일반적 개인회생절차의 경우 회생기간은 3년(최장 5년)
- 주택담보채권의 변제에 관한 사항이 있는 경우 회생기간의 충분한 연장이 있어야 회생계획의 인가 가능성이 높아짐
- 주택담보채권의 변제가 있는 경우 별제권 행사 금지는 당연

### ☐ 담보채권 변제 포함된 계획의 기간과 무담보 채권

- 법무부 안: 최초 3년(담보채권 공정이자 및 가용소득내 무담보 채권변제) + 그 이후 10년(담보채권의 원금, 공정이자, 연체이자 상환)
- 참여연대 안: 최초 3년 (무담보채권 변제 + 가용소득내 담보채무변제) + 무담보채권 변제 만료일부터 최장 10년 이내 (담보채권 변제, 연체이자 제외)
- 제3의 대안: 담보채권 포함시 최장 20년 이내 변제계획(매 기간 가용소득내 주택담보채권 변제 후 잔존금액 범위내 3년 이내에서 무담보 채권 변제)
- \* 기간이 충분히 길어야 매기간 상환액 감소
- \* 무담보와 담보를 동일하게 변제하되, 무담보는 담보채권 변제후 가용소득내 잔존금액 있는 경우 3년에 한해 변제할 수 있는 금액만 변제
- \* 연체이자는 탕감, 원금 + 공정이자만 상환

## 토론문

---

장세진 / 인하대학교 경제학부 교수

### (1) 개요

우리나라의 가계부채현황, 특히 주택담보대출과 하우스 푸어의 현황을 개관하고, 채무자의 계층특성에 따라 맞춤형 정책을 제시함. 이에 수반하여 세일 앤 리스백, 트러스트 앤 리스의 한계를 지적하고, 대안으로 파산 및 개인회생제도의 적극적 활용을 제시함. 그에 맞추어 현재 계류 중인 통합도산법 입법안의 주요내용(당연면책제도, 복권기간 단축 등)을 소개하고, 1주택자의 별제권 제한을 제안함.

### (2) 주요 토론 항목

가. (개념) “하우스 푸어”의 개념(협의)을 현대경제연구원에 따라 1주택자로서 원리금 부담률 10% 이상으로 정의하여 108만 가구로 본 것도 다소 과다한 것으로 보임. KDI의 원리금 부담률 30%,가 적절하다고 판단됨. 또한 주택가격, 부채-자산비율, 소득수준도 함께 고려되어야.

나. (대책) 하우스푸어의 대책을 채무자계층별로 맞춤형 대책으로 대처하여야 한다는 시각에 적극 동의함. (소부채의 경우, 장기모기지론으로 전환하고,

소부채-저소득층은 매입 후 공공임대주택을 확충하여 해결하고, 과다부채의 경우 개인회생절차를 통한 채무조정). 하우스 푸어를 경제효용론(사회보장비용, 경기위축, 인적자원활용)의 입장에서 접근하여야 한다는 점에도 적극 동의. 채권자와 채무자의 손실분담이 있어야 한다는 판단에 대해서 다소의 논리적 보완 필요한 듯.

다. (비판) 세일 앤 리스백, 트러스트 앤 리스, 지분매각에 공통된 비판으로, 소유-채무-거주자의 권리보다 매각-무채-세입자의 권리가 약화된다는 점(특히 원리금과 유사한 금액의 임대료를 지급하지 못하는 경우), 무담보채권자의 권리가 침해된다는 점, 가계부채의 통계나 BIS가 분식되어 추가의 가계부채누적을 초래할 수 있다는 점도 추가로 언급하는 편이 좋을 듯.

라. (경기) 환매 또는 신탁기간 만료 시까지 사태를 연기하는 안일한 정책이라는 비판에 대해서, 현재의 침울한 거시경제상황 및 전망에 비추어 시기를 조정하는 것이 정당화될 수 있음에도 유의하여야.

마. (입법) 통합도산법의 입법안을 객관적으로 단순 소개하였지만, 이에 대한 평가와 추가 입법의 필요성에 대해서도 언급하였으면 더욱 좋을 것임.

### (3) 기타 의견

가. 주택담보(자산가치)만 보고 대출을 하였다고 약탈적 대출이라고 추론함은 다소 무리→추가의 조건을 달아야.

나 하우스 푸어의 예방대책으로 무조건 조기상환의 금전적 제재금(조기상환수수료) 부과금지는 다소 무리→주택담보대출, 3년 경과 등 조건을 명시할 필요가 있음.

## 통합도산법 개정이 현실성 있는 대안

---

김관기 / 변호사

(1) 가계부채 문제와 관련하여, “가처분소득을 늘려야 한다”는 말은 공상입니다. 그런 사고는 과거에 실패하였던 사람이 갑자기 돈을 벌게 된다는 것을 뜻하기 때문입니다. 대신에 파산제도를 개혁하여야 한다는 발제자 제안의 현실성에 공감합니다. 늦었지만, 노숙자가 될 위기에 몰려 있는 사람들에게 그래도 필요한 것을 해 주어야 한다고 봅니다.

(2) 서민들이 저금리 신용대출을 이용할 수 있게 해 주어야 한다는 점도 동감합니다. 그러나, 이들의 신용이 낮아서 주된 금융기관이 선뜻 나서지 못한다는 점도 고려해야 합니다. 한편으로는 그들에게 필요한 것은 신용 보다는 ‘복지’일 수 있습니다. 그것은 금융이 아니라 다른 곳에서 해법을 찾을 문제라는 점을 시사할 수 있습니다. 게다가 전반적으로 채무를 취소한 다음이 아니면, 새로운 금융은 기존의 부실채권 매입에 들어가 고금리 대출업자 배 불리기 밖에 되지 않습니다.

(3) 주택담보대출은, 미국, 일본에서 개인회생제도에 입법 당시부터 포함되어 있습니다. 당연히 포함시켜야 할 것을 우리가 2004년 제정할 때 일부러 빼 버렸습니다. 반성해야 합니다. 포함시키는 것이 당연합니다. 2009년에 법무부

에서 개정안을 내 놓았습시다만, 금융위원회에서 결사반대해서 국회로 가지도 못했지요. 이 자리에서 논의하는 것이 과연 통과될까 하는 회의적 시각입니다만, 당위성을 의심할 수 없는 단계입니다.

(4) 주택담보대출을 포함시키자는 말은 담보대출 채권자들인 은행 또는 위험을 인수한 주택금융공사 관계자에게서 듣고 싶은 이야기입니다. 담보대출을 우선시하면 고금리 대출업자들에 대한 변제액이 줄게 되고 이로써 주택담보대출을 실행한 은행이 이익을 봅니다. 주택금융공사 때문에 은행은 도덕적 해이가 있습니다.

(5) 중산층과 고소득자에게 혜택이 미친다고 2005년 파산제도의 비용을 늘린 결과, 잠시 카드회사는 이익을 얻었지만, 결과적으로 주택경매의 붓물이 터져 경제위기를 심화시켰다는 분석이 있습니다. 중산층과 고소득자가 파산제도를 이용할 수 없어야 한다는 주장을 극복하지 못하면 개혁 해 보았자 소용 없습니다. 파산제도는 모든 계층을 위하여 열려 있어야 합니다.

(6) 30년, 40면 장기대출로 전환이야 당연한 것이지요. 그것은 은행 쪽에서 듣고 싶은 이야기입니다. 채무자들이야 걸어나가면 되는 것이니까요.

(7) 파산법 개정은 당연한 이야기입니다.

## 하우스푸어 대책 - 통합도산법 개정 토론회

---

원종현 / 국회입법조사처 금융외환팀 입법조사관

□ 발제문의 요지 :

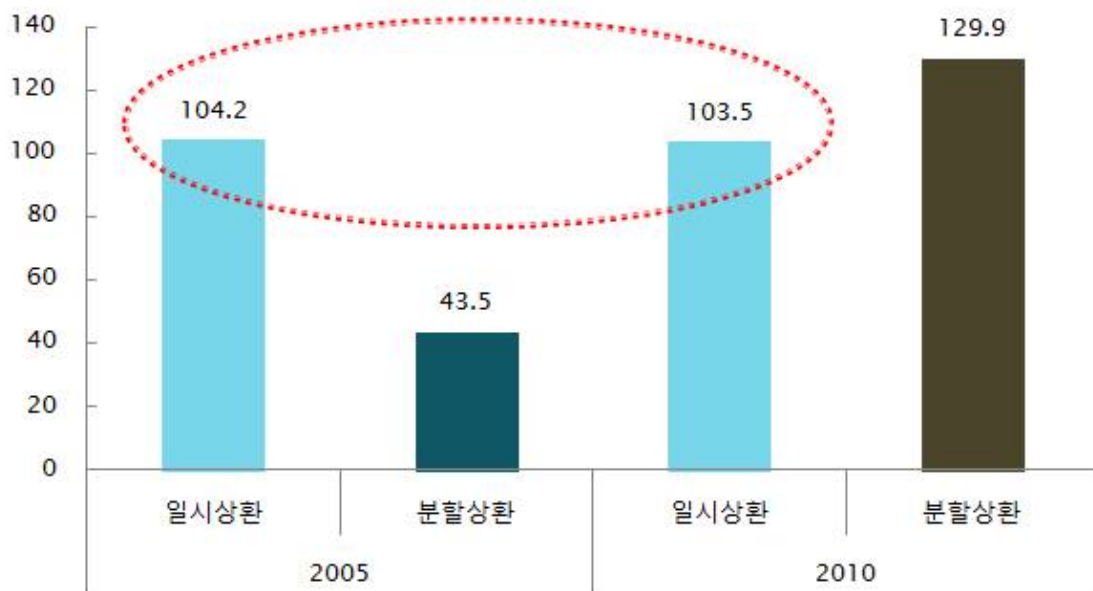
- 다양한 하우스푸어가 처한 상황을 고려하여 획일적인 금융대책으로 접근하기 보다 하우스푸어의 계층별 상황에 따라 맞춤형 대책들을 제시하였음
  - 주택담보대출을 20~30년에 걸쳐 원금과 이자를 나눠 갚을 수 있는 장기대출로 전환
  - 공공이 집을 매입한 뒤 저렴한 임대료로 거주할 수 있도록 지원
  - 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」(이하 ‘통합도산법’)을 개정하고, 채권자의 별제권행사를 제한
- 현행 「통합도산법」상 주택담보대출을 받을 경우 담보채권자가 다른 채권자보다 우선 변제를 받을 수 있는 권리인 별제권을 1가구 1주택자가 개인회생을 신청한 경우에 한하여 적용을 배제하고 주택을 그대로 보유하면서 개인회생절차를 진행할 수 있도록 하자는 것임
- 현행법은 개인의 파산신청 이후 선고 직전까지 채권자가 채무자 재산에 대한 담보권을 별제권으로 인정, 회생절차에 상관없이 주택 등에 강제집행을 할 수 있도록 규정해 채무자의 경제적 회생을 어렵게 하고 있기에 이러한 대안이 시행되면 서민 입장에서는 주택을 보유할 수 있는 안정장치가 마련될 수 있는 기회가 될 수 있을 것임

- 채무자에 대한 '주거권'을 안정시켜 주는 기본적인 장치로 판단됨

□ 이자거치식 주택담보대출의 원금상환기일이 도래되고 있는 현 상황에서 시의적절한 문제의 제기라고 판단됨

- 2005년 이후 취급 되었던 거치식 분할상환형 대출의 거치기간이 2010년 이후 도래되면서 원리금 상환부담에 노출된 가구의 수가 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 시기임
- 실제 부동산 담보대출의 문제는 더욱 심각하게 체감되는 시점에서 자칫 부동산 담보대출로 인하여 재산상의 손실과 함께, 신용손실도 나타날 수 있는 상황을 극복하도록 하는데 큰 의의가 있음

<그림 1> 부동산 담보대출의 상환 방식별 대출 규모



□ 물론 은행 입장에서는 이를 반대할 수밖에 없음

- 그러나 담보에 안주해 왔던 은행의 대출관행을 개선하는 계기로 작용하도록 하는 유인으로도 작용할 수 있을 것임
- 또한 부동산담보대출에 대해 금융권도 역시 상당부문 책임이 있으므로 이에 대한 책임 분담차원에서도 큰 의미가 있는 것으로 판단됨

- 실제 금융권은 외환위기 이후 본래의 공적인 역할에 충실하기 보다는 수익성 확보를 우선목표로 삼은 결과임
- 물론 이러한 은행의 행태는 외환위기로 인하여 은행들도 자산건전성을 확보하여야 한다는 필요성이 강하게 작용한 면도 있겠으나, 그러한 건전성을 확보하는 과정이 내부의 혁신이나 영업력의 강화, 인적 개혁 등을 통하기 않고, 외환위기 이전의 구태를 그대로 답습하면서 수익성만을 올리려는 방법을 택한 것으로 판단됨
- 그에 따라 실제 위험이 따르는 중소기업 등에 대한 대출보다는 담보에 따른 대출만을 추종하였고, 최근 경제가 안 좋아지면서, 기업보다는 안전하다고 착각(?)하였던 아파트 중심의 가게의 부동산 담보대출에 주력하여 왔음
- 이에 따라 소위 '섬외' 차원에서 은행들은 일반 가게로 하여금 대출을 권유하면서, 상당부분 초기 부담이 작은 '거치식' 으로 대출을 실행하였음
- 그러므로 금융기관도 가게대출 연체의 일정 부분에 대해서는 책임의식을 가져야 함

<그림 2> 기업대출과 가게대출 규모 추이 (2000=100)



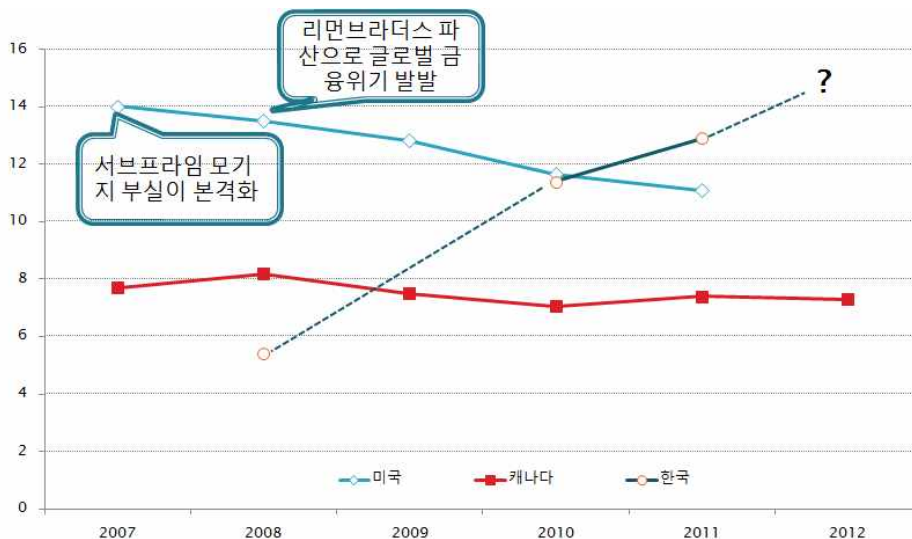
- 발제문에서 언급한 바와 같이 '세일 앤드 리스백' 이나 트러스트 앤드 리스백 등은 소유권을 은행으로 넘긴 뒤, 이자수준의 임대료를 내면 집에서 계속 살게 해 주는 방식으로, 부채를 탕감할지는 모르지만, 원리금이 그대로 이고 임대료도 이자보다 크게 싼 것은 아니어서 결국 은행만 유리한 제도가 될 수 있음
  - 또한 향후 소유권을 되찾아올 정도의 소득이 있다면, 굳이 주택을 넘기지는 않았을 것이며, 만일 넘겼다면, 그것은 은행이 대출자에 대하여 일종의 약탈적 대출을 하였다는 방증이기도 함
  
- 본 법률안이 개정될 경우, 일시적으로 금융권에서는 법률이 효력을 발생하기 이전에 만기가 도래한 담보대출에 대한 담보권을 행사하고자 할 것으로 단기적이지만 그 충격은 상당히 크게 작용될 수도 있을 것으로, 이에 대한 예방적 방안도 함께 궁리하여야 할 것으로 판단됨
  - 이는 단기적인 기간 동안 은행들의 적극적인 담보권 처분 노력으로 발생할지도 모를 피해자들의 문제와 함께, 부동산 가격에도 충격을 주게 될 것으로 예상됨
  
- 또한 이후 금융권은 만기 도래되는 대출에 대하여 연장을 하지 않거나 대출금리를 크게 높이게 될 가능성이 있어 금융기관에 대한 실제적인 규제조치들이 준비되어야 할 것임

## 발제에 대한 질의사항

1. 대책의 초점이 「통합도산법」에 의한 개인회생절차를 밟아야 할 주택담보대출자인지, 아니면 현재의 소득에 비해 과다한 원리금 상환을 감당하고 있는 보다 광의의 '하우스푸어'인지에 대한 문제

- 실제 우리경제에 큰 위협 요인으로 작용하는 것은 파산에 직면하게 된 부동산 담보대출자 뿐만 아니라, 소득은 있으면서도 원리금에 대한 부담으로 정상적인 소비를 하지 못하는 108.4만~156.9만 가구원이 그 대상임

<그림 3> 미국, 캐나다, 한국의 DSR(Debt Service Ratio) 추이



2. 실제 주택을 구입하기 위한 주택자금대출 외에도 현재 거주하고 있는 주택을 담보로 '주택담보대출'을 통해 자영업에 위한 사업자금으로 활용하는 경우도 상당비중을 차지함. 그러므로 개인회생절차에서 현 주택에서의 주거권이 인정된다 하여도 소득이 없는 한, 회생에 실패하기 쉬우며, 오히려 이 경우는 파산절차를 밟게 되는 문제

- 전체 부동산담보대출 중 거주주택 및 부동산 구입(57%) 외에도 사업자금마련을 위한 대출이 28.4%로 높은 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있음<sup>13)</sup>

이는 우리나라 전체 취업자중 30% 가량이 자영업에 종사하고 있는 현실을 반영하는 것으로, 주택관련 대출과 사업자금 조달 목적의 가계대출 비중이 높은 만큼 우리나라 가계의 재무건전성은 부동산 경기나 내수경기가 침체될 때 악화될 위험성에 크게 노출되어 있다고 볼 수 있음

급여소득자의 경우 일시적인 외부충격이 있어도 일정한 소득이 보장되어 있어 급격한 몰락은 발생할 확률이 높지 않은 반면, 자영업자의 경우 가계부채로 인한 신용불량은 곧바로 가계의 몰락으로 이어질 확률이 매우 큼

- 우리나라는 다른 선진국에 비해 자영업 비중이 높아 실업률은 완전고용에 가깝게 낮지만, 자영업자 대부분이 금융기관에서 빚내서 창업하고 열에 여덟은 적자를 보는 현실이 가계부채의 증가로 나타나고 있음
- 특히 우리나라 자영업자는 휴·폐업과 재창업을 반복하고 있는 것이 특징으로, 상당수는 소액의 보증금으로 창업을 했다가 장사가 안 되어 월세를 내지 못하게 되면 보증금이 소진될 때까지 견디다 폐업을 하는 것이 현실임
- 문제는 생계형 창업자들이 잔존할 수 있는 환경이 개선되기는커녕 갈수록 악화되고 있음
- 영세자영업자들은 자영업 포화상태로 인한 경쟁 격화, 대기업 계열사와 프랜차이즈 및 기업형슈퍼(SSM) 등의 골목상권 공략, 높은 경기 민감도, 카드사용으로 인한 매출 투명화, 치솟는 재료비, 금리인상 추세 등으로 가계부실 위험에 무방비로 노출돼 있는 상황임

3. 지난 18대 국회에서 상정된 법안에서는 별제권 적용 대상에서 제외되는 것으로 저당권과 가등기담보권에 한정하였기에 세입자와 같은 경제적 약자를 보호하는 방안이 다소 미흡한 것으로 판단되는데, 이에 대한 보완 방안

---

13) 통계청, 『2011 가계금융조사』, 2012.





**하우스푸어 대책, 통합도산법 개정이 필요하다**  
**하우스푸어 대책 검증 및 통합도산법 개정 토론회**

|| 주최 민주통합당 박범계 의원 · 무소속 송호창 의원  
참여연대 · 민주사회를위한변호사모임