

# 개인채무자 구제제도의 이용현황 및 개선방안에 관한 연구

이하일<sup>+</sup>

본 연구는 과다채무자와 신용불량자를 포용하는 사회적 안전망으로서 채무조정 또는 채무청산을 통해 과다채무자의 조속한 경제활동 복귀를 지원하여 국민경제의 지속가능한 성장을 도모하는 개인채무자 구제제도에 대한 관심이 크게 증가함에 따라 구제제도의 이용현황을 살펴본 후 주요국의 구제제도에 대한 비교를 통해 문제점을 살펴본 후 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

첫째, 개인채무자의 경제적 회생을 지원하고 선의의 금융소비자와 채권자를 보호하기 위해 주택담보채권에 대한 별제권의 행사를 제한하기보다 면제재산의 범위를 탄력적으로 조정하여 성실한 채무자의 기본생활을 보장하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 성실하게 채무를 상환하고 있는 개인채무자에게는 압류금지재산에 임차보증금, 주거비, 생계비 등을 포함할 수 있다.

둘째, 개인채무자의 회생가능성을 높이고 선의의 금융소비자와 채권자를 보호하기 위해 채무변제기간을 채무자의 원리금 상환능력에 따라 탄력적으로 조정할 필요가 있다. 그러나 채무변제기간을 너무 길게 설정하면 채무자를 채권자의 노예로 전락시킬 수 있어 채무자를 보호하기 위해서 채무변제기간을 명시할 필요가 있다. 채무변제기간은 국가별로 주로 5년을 최장기간으로 운용하고 있다.

셋째, 신용회복위원회는 과다채무자를 대상으로 신용상담 및 채무상담을 적극적으로 실시하여 선제적으로 대응하고, 사전상담제도 등을 도입하여 사적 채무조정을 활성화하며 서민금융지원제도, 신용교육프로그램과 같은 사전적 예방기능을 강화함으로써 채무불이행자의 발생을 최소화해야 한다. 또한 개별금융기관들은 축적된 정보를 활용하여 서민들의 금융시장 접근기회를 확대할 필요가 있다.

넷째, 정책당국은 취약계층에 대한 금융지원을 확대하고 서민들이 약탈적 대출 피해를 입지 않도록 불법대부업체에 대한 단속을 강화하며, 구제제도 이용자들에게 대한 기술교육, 창업정보의 제공 등 맞춤형 지원프로그램을 강구하여 채무불이행자가 자신의 재무상황에 알맞는 최적의 프로그램을 선택할 수 있도록 개인채무자 구제제도의 장단점 등에 대해서 정확한 정보를 제공해야 할 것이다.

※ 핵심단어 : 개인워크아웃, 프리워크아웃, 개인회생제도, 개인파산제도, 주택담보채권

\* 건양사이버대학교 자산관리학과 교수, E-mail : hilee@kycu.ac.kr

## I. 서론

가계부채 문제는 글로벌 금융위기 이후 경기하락 및 지속적인 부동산시장 침체와 맞물리면서 우리나라 금융시스템의 안정성을 위협하는 잠재요인으로 지목되고 있다. 미국의 양적완화가 종료되면서 금리가 상승할 가능성이 높아 과다채무자를 중심으로 원리금 상환부담은 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

최근에 개인채무자 구제제도 이용자가 증가하는 모습을 보이고 있다. 앞으로도 이러한 증가세는 당분간 이어질 것으로 예상된다. 이는 2005년 이후 가계대출이 지속적으로 확대되고 있는 가운데 경기회복이 지연되면서 가계대출의 연체율이 상승하고 있는 점이 주요 원인인 것으로 판단되기 때문이다.

개인채무자 조정제도는 채무감면이나 상환일정 등을 조정하여 과다채무자의 조속한 경제활동 복귀를 지원하는 제도로서 성격에 따라 재건형에 해당하는 채무조정과 청산형에 해당하는 개인파산으로, 운영주체에 따라 신용회복위원회 등에서 운영하는 사적 제도와 법원에서 운영하는 공적 제도로 구분된다.

일반적으로 사적 채무조정, 공적 채무조정, 개인파산의 순으로 채무자의 총변제액은 감소하지만 채무자가 받게 되는 신용상 · 신분상 불이익은 커진다. 그리고 우리나라 개인채무자 구제제도는 채무자의 도덕적 해이와 채권금융회사의 부실을 초래할 수 있기 때문에 본래의 취지를 달성하는데 한계가 있다.

본 연구는 2013년 3월 국민행복기금 출범을 계기로 금융채무불이행자를 포용하는 사회적 안전망으로서 채무조정 또는 채무청산을 통해 과다채무자의 정상적인 경제활동 복귀를 지원하는 개인채무자 구제제도에 대한 관심이 크게 증가함에 따라서 개인채무자 구제제도의 이용현황을 살펴본 후 선진 주요국의 구제제도에 대한 비교·평가를 통해 효율적인 개선방안을 제시하고자 하였다.

제1장 서론에서는 문제제기와 연구목적, 제2장에서는 개인채무자 구제제도에 대한 기본개념 및 가계부채와 구제제도의 현황을 살펴보았다. 제3장에서는 주요 선진국의 개인채무자 구제제도에 대한 사례를 제시하였다. 제4장에서는 현행 우리나라 개인채무자 구제제도의 문제점을 살펴본 후 합리적인 구제제도의 기본방향과 개선방안을 제시하였으며, 제5장에서는 연구결과를 요약하였다.

## II. 우리나라 개인채무자 구제제도

### 2.1 구제제도의 개념

#### 2.1.1 구제제도의 정의

글로벌 금융위기가 실물경제로 확산되는 과정에서 채무자 구제제도를 이용하는 개인들이 증가하고 있다. 개인채무자 구제제도는 과다채무와 신용불량 상태에 있는 채무자를 대상으로 채무감면 또는 상환일정을 조정함으로써 조속한 경제활동 복귀를 지원하여 국민경제의 지속가능성장을 도모하는데 있다.

## 2.1.2 구제제도의 종류

개인채무자 구제제도는 성격에 따라서 채무조정과 개인파산으로 구분할 수 있다. 채무조정제도는 원금, 이자, 상환기간 등 채무의 내용을 조정하여 채무자의 미래소득으로 일정기간 채무를 변제하는 반면에, 개인파산제도는 정리절차를 거쳐 채권자들에게 재산을 배분하고 잔여채무에 대한 상환의무는 소멸(면책)한다.

그리고 신용회복위원회, 국민행복기금 등을 통해 운영되는 사적 제도와 법원에 운영되는 공적 제도로 구분한다. 사적 제도에는 신용회복위원회의 신용회복제도, 배드뱅크를 통한 구제, 개별 금융기관이 자체적으로 운영하는 프로그램이 있다. 공적 제도에는 통합도산법에 따라 운영되는 개인회생과 개인파산이 있다.

배드뱅크(bad bank)는 금융기관의 부실채권과 부실자산을 매입하여 전문적으로 처리하는 기관을 말한다. 배드뱅크 프로그램은 개인신용회복을 적극적으로 지원하기 위해 협약에 가입한 금융기관에 연체되어 있는 채무를 하나로 모아 최장 8년 이내에 분할상환할 수 있도록 자산관리공사에 한시적으로 설치되었다.

일반적으로 사적 채무조정, 공적 채무조정, 개인파산의 순서로 채무자의 총변제액은 감소하는 반면에 채무자가 받게 되는 신용상·신분상 불이익은 증가한다. 법원의 선고에 의한 파산제도는 원래 채권자 공동의 이익을 위한 집단적 채권추심절차로 시작되었으나 점차 채무자 보호에 중점을 두는 방향으로 변화하였다.

### 1) 사적 구제제도

#### (1) 신용회복위원회의 신용회복제도

신용회복지원제도는 개인 및 개인사업자 중 협약에서 규정하는 일정 요건을 갖춘 과다채무자의 금융채무를 대상으로 신용회복위원회가 한꺼번에 상환기간의 연장, 분할상환, 이자율 조정, 변제기 유예, 채무감면 등의 채무조정수단을 통해 개인연체자가 손쉽게 경제적으로 재기할 수 있도록 지원하는 업무를 말한다.

#### ① 개인워크아웃

신용카드대금이나 대출원리금이 90일 이상 연체되면 채무감면, 상환기간 연장을 통해 금융채무불이행정보 해제와 안정적 채무상환을 지원하는 제도로서 연체기간이

90일 이상 지난 금융채무불이행자, 총채무액 15억원 이하인 자가 지원할 수 있다. 지원내용은 연체이자와 이자를 전액 감면하고, 원금은 채무성격에 따라 최대 50% (사회소외계층 최대 70%) 감면하며, 최장 10년 이내에서 분할상환할 수 있다.

## ② 프리워크아웃

신용카드대금이나 대출원리금의 상환부담이 과중하면 이자율 인하, 상환기간 연장을 통해 금융채무불이행자로 전락하지 않도록 사전에 지원하는 제도로서 연체기간이 90일 이내인 단기 연체채무자, 총채무액 15억원(담보채무 10억원, 무담보채무 5억원) 이하인 자가 지원할 수 있다. 지원내용은 약정이자율 50%까지 이자율 이하, 무담보채무는 최장 10년, 담보채무는 최장 20년 이내에서 분할상환할 수 있다.

## (2) 국민행복기금의 채권집중프로그램

국민행복기금은 과도한 가계부채로 어려움을 겪고 있는 금융소외자 지원기구로서 금융기관 및 대부업체로부터 연체채권을 매입하여 채무조정을 실시한다. 그러나 채무조정계획을 성실히 이행하지 않거나 은닉채산을 발견한 경우에는 채무조정 및 채무감면 혜택이 무효가 된다. 그리고 채무자의 신청을 받아서 협약가입 금융기관으로부터 연체채권을 매입하는 개별신청은 2013년 10월말에 종료되었다.

채무조정 지원대상은 국민행복기금이 협약가입한 금융기관으로부터 매입한 연체채권의 채무자로서 연체기간이 6개월 이상이고, 채권규모가 50만원 이상 1억원 이하인 신용대출채권(보증채무 가능)이다. 지원내용은 신청자의 상환능력이 부족하면 채무자의 연령, 연체기간, 소득 등을 고려하여 30~50%(특수채무자는 60~70%) 채무감면, 최장 10년 이내에서 분할상환하도록 상환기간을 조정할 수 있다.

## (3) 금융기관의 신용회복지원프로그램

은행들은 최근에 가계의 신용대출과 담보대출을 대상으로 채무조정을 실시하는 자체 프리워크아웃 프로그램을 도입하여 운영하고 있다. 지원대상은 은행이 90일 미만인 연체자나 연체할 우려가 있는 과다채무자를 대상으로 상환기간을 연장하고 연체이자를 면제하는 등의 채무조정을 수행하고 있다.

## 2) 공적 구제제도

개인회생절차는 개인회생채권자에게 파산적 청산에 근소한 배당을 감내하는 것이 아니라 보다 큰 변제를 기대할 수 있으므로 그 편익이 인정될 수 있다. 그러나 개인파산절차는 파산채권자에게 파산적 청산을 통한 배당 이외에는 아무런 편익을 제공하지 못한다는 점에서 개인회생절차와 차이가 있다.

### (1) 개인회생제도

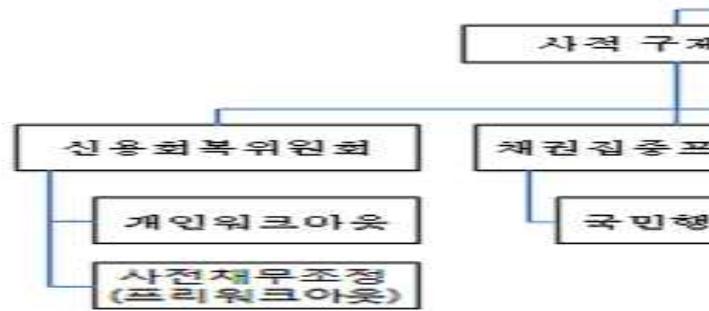
개인회생제도는 재정적 어려움으로 파탄에 직면하고 있으나 미래에 계속적으로 반복하여 수입을 얻을 가능성이 있는 개인채무자에 대해 법원이 채권자 등 이해관계인의 법률관계를 조정하여 채무자의 효율적 회생과 채권자의 이익을 도모하기 위해 마련된 절차를 말하며 2004년 9월 23일부터 시행되었다.

사채를 포함한 총채무액이 15억원 이하인 채무자가 신청할 수 있고 법원은 채무자가 가용소득으로 일정기간 정기적으로 채무를 변제하는 내용의 변제계획을 작성토록 하고 심사를 통해 승인여부를 결정한다. 따라서 법원이 강제로 채무를 조정하고 채무자가 3~5년간 채무를 변제하면 잔여채무는 면제된다.

### (2) 개인파산제도

봉급생활자, 주부, 학생 등 비영업자가 소비활동의 일환으로 물품을 구입하거나 자금을 차용한 결과로 개인채무자가 자신이 보유한 총재산으로 모든 채무를 변제할 수 없는 지급불능상태에 빠진 경우에 그 채무를 정리하기 위해서 채무자가 스스로 파산신청을 하는 경우에 이를 관행상 개인파산이라고 한다.

개인파산제도는 모든 채권자가 평등하게 채권을 변제받도록 보장하고 동시에 채무자는 면책절차를 통해 잔여채무에 대한 변제책임을 면제받아 경제적으로 갱생할 수 있는 기회를 부여한다. 채권자도 신청할 수 있고 금융기관 대출, 신용카드 사용, 사채 등 채권채무관계의 원인을 불문하고 금액 제한도 없다.



<그림 1> 우리나라의 개인채무자 구제제도

### 2.1.3 구제제도의 기능

개인채무자 구제제도는 과다채무자의 조속한 경제활동 복귀를 지원할 수 있다. 또한 미래소비 감소를 완화하는 보험, 인적자본의 사장을 막아 경제 전체의 생산력 감소를 방지하고, 금융기관이 채무자에 대한 충분한 검토 없이 무분별하게 대출을

확대하려는 유인을 억제하여 금융기관의 도덕적 해이를 완화시킬 수 있다.

그러나 채무자의 성실한 상환의지를 약화시켜 도덕적 해이와 파산제도의 남용을 유발하고, 과도하게 채무자를 보호하면 채권자의 신용위험 헤지비용을 증가시켜 성실한 채무자의 대출비용이 증가할 수 있다. 따라서 채무자의 도덕적 해이를 최소화 하면서 채무자의 실질적인 회생을 도모할 수 있도록 설계될 필요가 있다.

따라서 연체단계 이전의 채무자에 대한 사전적이고 적극적인 신용상담기구 확충, 사전상담제도를 통한 사적 채무조정을 활성화해야 한다. 그리고 개인회생절차에서 저소득층에 대한 변제기간의 단축, 법원 이외의 공적 채무조정기관의 다양화, 주택 담보 채권자의 담보권 실행 제한 등 개선사항이 있는 것으로 판단된다.

## 2.2 가계부채와 구제제도의 현황

### 2.2.1 가계부채의 현황

우리나라 가계부채는 2000년대에 들어 증가하기 시작하였고 특히 2001~2002년 동안에는 연평균 증가율이 20~30%에 달할 정도로 단기간에 급팽창하였다. 그러나 이러한 가계신용의 급팽창은 신용평가기관 등 관련 금융인프라가 미처 구축되기 이전에 이루어졌고, 당시 증가한 가계대출 특히 담보없이 이루어진 신용카드 대출의 상당 부분이 신용도가 낮은 저소득계층에 집중되었다.

2003년 들어 정부의 건전성 감독규제가 강화되면서 저신용 차입자의 상당 부분이 부채상환을 위한 차입이 어려워져 상환불능에 빠지게 되면서 신용카드 위기가 발생하였다. 동 위기는 신용카드사간 인수합병, 자본확충 등 금융부문내 자율적 구조조정, 신용불량자에 대한 회생절차 마련 등을 통해 수습되었으나 그 여파로 우리나라에서는 최초로 가계부채에 의한 금융불안정을 겪었다.

2003~2004년의 조정기간을 거친 후 우리나라의 가계부채는 2005년부터 다시 증가하기 시작하였다. 글로벌 금융위기 이전까지 2005년~2007년에 매년 10% 이상의 높은 증가율을 보였으며 글로벌 금융위기 이후에도 연평균 8~9% 증가하였다. 개인가처분소득 대비 가계부채 비율은 2002년말 131%에서 2011년말 164%로 증가하였고, 글로벌 금융위기 이후 기간에만 18% 증가하였다.

가처분소득 대비 가계부채 비율이 글로벌 금융위기 이전보다 이후에 더 가파르게 상승한 것은 가처분소득 증가율이 그 이전 기간에 비해 다소 낮아진데 기인한다. 한편 국내총생산(GDP) 대비 가계부채 비율은 2002년의 74%에서 2011년 89%로 15% 증가하였고, 글로벌 금융위기 이후에는 7%(2007년말 82% 대비) 증가하여 가처분소득 대비 비율에 비해서는 완만한 증가세를 나타냈다.



<그림 2> 가계부채의 규모 추이

주 : 가계부채는 신용판매를 포함함

자료 : 한국은행(<http://www.bok.or.kr>)

최근 금융당국의 발표에 따르면 중산층 70% 달성이라는 정부의 정책목표와 달리 가계부채와 국가부채가 모두 1,000조원을 넘어서 2014년 정부의 예산규모 357조원을 감안하면 가계부채는 엄청난 규모에 해당한다. 2013년말 우리나라 국내총생산이 1,428조라는 한국은행의 발표를 인용하면, 2013년말 1,021조의 가계신용 규모는 우리나라 한 해 동안의 국내총생산에 맞먹는 규모라 할 수 있다.

게다가 저소득층의 가계부채의 증가속도가 빨라지고 비예금은행(제2금융권)여신이 대폭 증가하는 등 가계부채의 건전성이 급격히 악화되고 있다. 게다가 양적인 문제 외에도 질적인 측면에서도 여전히 개선되어야 할 과제도 많아졌다. 가계대출 중 변동금리부 대출이 높은 비중을 차지하여 향후 금리변동에 어려움이 예상되고, 제2금융권을 통한 여신확대로 서민경제의 이자부담이 높아지고 있다.

그러나 주택담보대출 중 고정금리와 비거치식 분할상환 대출비중이 증가하면서 대출구조가 점차 개선되고, 가계와 금융기관의 건전성 등을 감안하면 시스템리스크로 전이될 가능성은 낮은 것으로 평가된다. 다만, 가계소득 대비 부채부담이 높아 민간소비를 제약하고 저소득층·영세자영업자 등 취약계층의 상환능력이 약화되어 제2금융권 대출, 전세대출 등의 잠재적 불안요인도 잔존하고 있다.

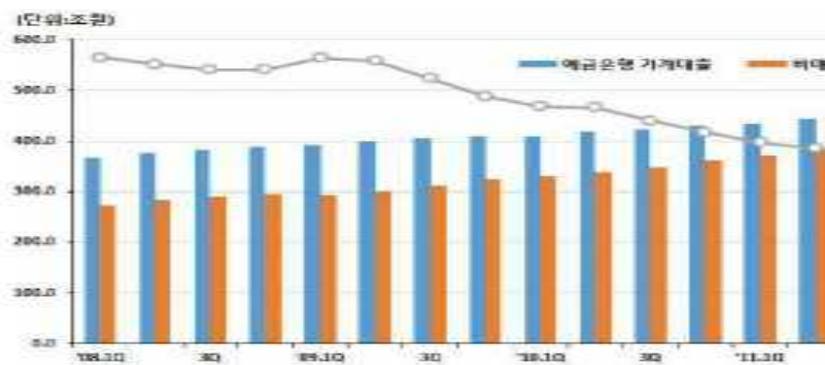
요컨대 가계부채는 비은행권 금융기관에서 빌린 고금리 가계 빚이 전체의 절반을 넘어 언제라도 빚의 악순환에 따른 상환불능에 빠질 수 있는 시한폭탄을 안고 있다. 임계치에 도달한 저소득층 부실채무자들은 언제든지 금융기관의 건전성을 위협하는 요소이며, 여러 곳에 빚을 진 320만여명의 과다채무자들은 만기 연장을 통해 겨우 연명하는 상황이라 언제 부실 도미노의 시발점이 될지 모른다.

그러나 정부는 가계부채의 절반 이상이 소득상위층에 분포하고 있어 감내할만한 수준이라고 판단하는 것 같다. 정부가 고정금리와 분할상환 대출을 확대하는 내용을 골자로 하는 가계부채대책을 내놨으나 실효성이 떨어진다는 지적이 있다. 또한 정부가 내놓은 부동산경기활성화 경기부양책은 주택시장이 활성화되면 부채가 필연적으로 늘어날 수밖에 없기 때문에 가계부채대책과는 상충되고 있다.

최근의 가계대출 증가는 제1금융권의 예금은행을 제외한 상대적으로 대출건전성과 안정성이 떨어지는 제2금융권의 비예금은행 가계대출이 급격히 증가하고 높은 규모를 기록하면서 가계대출의 질이 악화되고 있다. 또한 기타금융중개회사의 대출잔액은 2008년 33.3조원에서 2013년 88.8조원으로 급격히 증가한 것으로 나타났는데, 이는 주로 대부업자 대출잔액의 증가에 기인한 것으로 보인다.

그리고 금융당국과 대부업계에 따르면 2013년말 기준으로 자산 100억원 이상의 국내 대부업체 98개 중 일본계는 21개(21.4%)로 내국계 74개(75.5%)의 3분의 1에 미치지 못했다. 그러나 일본계의 총대부액은 4조 9700여억원(56.2%)으로 내국계의 3조 5600여억원(40.2%)보다 많은 것으로 나타났다. 2009년말 49.9%였던 일본계 대부액 비중은 2012년말 52.3%에서 2013년말 56.2%로 증가하였다.

더욱이 일본계 대부업체들은 법인보다는 개인신용 대부에 주력하여 4조 7300여억원으로 전체 대부액의 95%를 차지했다. 반면에 국내업체의 개인 비중은 2조 3200여억원으로 65.3%였다. 일본업체의 대부금리는 연평균 36.8%로, 국내업체의 평균 금리 연 27.8%보다 9% 높았다. 일본계가 개인신용 대부 중심으로 영업하고, 국내계는 소액 신용대부와 법인 담보대부 등에 분산하여 운용한 것으로 보인다.



<그림 3> 금융기관별 가계대출의 추이

주 : 비예금은행 가계대출에는 비은행 예금취급기관, 보험기관, 연금기금, 여신전문기관, 공적연금기관, 기타금융 중개회사가 포함됨

자료 : 금융감독원(<http://www.fss.or.kr>)

## 2.2.2 가계부채의 증가원인

최근에 많은 연구자들은 높은 가계부채의 수준이 장기적으로 경제의 충격에 대한 회복력을 떨어뜨리고 위기가 발생하지 않더라도 소비둔화를 통해 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다. 현재의 가계부채 문제는 저금리 기조와 풍부한 시중 유동성, 부동산가격 상승기의 추가상승 기대심리, 금융기관의 대출경쟁 등이 복합적으로 작용하여 가계부채 규모가 지속적으로 증가해 왔다.

### (1) 대출상환구조 편중

2000년대 초반의 저금리 기조가 최근까지 지속되면서 은행권의 주택담보대출은 급격히 증가하였다. 그러나 대출상환구조는 짧은 만기의 일시상환대출 비중이 높아 만기에 차환위험(refinancing risk)에 취약하며, 금융시장에 신용경색 또는 자산시장의 위축시에 차환위험이 증폭될 가능성이 높다. 그리고 변동금리 주택담보대출이 대부분을 차지하고 있어 금리변동위험에 취약하다고 할 수 있다.

### (2) 부동산시장의 침체

가계신용시장에서의 시장점유율 확대를 위한 은행들의 적극적인 신용공급 행태, 금융기관의 수신 증대, 주택가격의 변동이 가계부채의 증대에 영향을 미친 것으로 보인다. 그리고 부동산시장이 과열되면서 집값 상승을 기대하고 무리하게 주택을 구입하여 글로벌 금융위기 이후 경기부진 등으로 부동산시장이 침체되면서 집값이 폭락하여 가계에 막대한 손실을 주면서 하우스푸어를 양산하였다.

### (3) 가계소득흐름 악화

글로벌 금융위기 이전에는 주택가격 상승에 대한 기대감이 가계의 차입수요와 상호작용하여 가계부채의 규모를 크게 증가시켰다. 그러나 글로벌 금융위기 이후에는 물가상승률에 비해 상대적으로 낮은 근로소득의 증가세는 소득격차를 확대시켜 생계형 대출수요에 따른 부채는 계속해서 증가하는 반면에 소득은 늘어나지 않는 악순환이 지속되고 있어 저소득층의 가계부채 문제가 심각하다.

## 2.2.3 가계부채의 관리방안

### (1) 가계부채의 구조개선

주택담보대출이 변동금리·일시상환에서 고정금리·분할상환 방식으로 전환되도록 가계부채 금리와 상환구조를 개선하여 만기 일시상환 및 단기 변동금리 대출비

중을 축소하고 원금분할상환 및 장기 고정금리 대출비중을 확대하여 가계부채의 안정화를 도모해야 한다. 또한 임대시장의 구조변화(전세→월세)에 대응하여 전세대출의 공적 보증지원을 서민층 중심으로 개선할 필요가 있다.

#### (2) 주택담보대출 비중확대

우리나라 주택담보대출에서 유동화 비중 6%는 주요 선진국인 덴마크 100%, 미국 65%, 캐나다 30%와 비교하면 현저히 낮은 수준에 있기 때문에 자본시장 선진화를 위해서 주택담보대출 유동화를 활성화할 필요가 있다. 그리고 주택금융공사·국민주택기금 등 정책모기지 공급을 확대하고, 주택저당증권(MBS)·커버드본드(covered bond) 등 모기지 증권시장을 활성화할 필요가 있다.

#### (3) 가계소득의 부진해소

고용의 양적·질적 개선을 최우선으로 하는 정부의 경제정책과 더불어 조세제도의 개선으로 가계소득을 증가하는 방안을 시급히 마련하고, 가계부채의 구조개선 등 연착륙 노력을 지속하면서 일자리 창출 등 가계소득을 제고하기 위한 종합적인 방안을 추진해야 한다. 또한 가처분소득대비 가계부채비율을 가계부채 핵심 관리지표로 설정하고 현재보다 낮은 수준으로 관리해야 한다.

#### (4) 서민금융의 지원강화

미소금융, 햇살론, 새희망홀씨 등을 통해 서민금융 공급을 확대하고, 국민행복기금을 통한 부채탕감 및 고금리대출을 저금리대출로 전환을 유도하며, 서민금융 총괄기구를 통해 다양한 서민금융상품 개발 및 중금리대 대출을 활성화해야 한다. 또한 영세자영업자 바뀐드림론의 활성화와 금융권 자체 프리워크아웃 사각지대에 있는 제2금융권 대출 등 채무조정을 지원할 필요가 있다.

#### (5) 가계부채위험 종합관리

가계부채의 부실위험에 효과적으로 대응하기 위해서는 주어진 상황을 고려하여 적절한 대응방식을 선택해야 한다. 따라서 채무불이행 사건의 발생을 기준으로 사전적인 관리체계와 사후적인 대응체계로 구분하여 관리방안을 준비해야 한다. 또한 가계부채의 부실규모가 갖는 이례성을 기준으로 상시적인 관리체계와 비상시적인 대응체계로 구분하여 관리방안을 마련해야 한다.

〈표 1〉 가계부채 위험관리체계

| 접근방식 | 상시적  | 비상시적  |
|------|--|---|
| 사전적  | 잠재위험 관리축소(대출구조 개선, 가계와 금융기관 건전성 제고, 금융시장 정보비대칭 완화 등) | 선제적 Tail Risk 관리체계 운영(모니터링 강화, 비상계획 마련 운영 등)              |
| 사후적  | 채무불이행자 상시적인 지원제도(개인채무자 구제제도, 사회안전망체계 운영 등)           | 위기대응정책(통화신용 · 재정정책의 확장, 금융기관의 건전성 유지, 한시적 채무조정 프로그램 운영 등) |

### 2.2.4 구제제도의 현황

우리나라는 개인채무자의 파산에 대해 종전에는 파산법상 청산형 절차만 있었다. 그런데 청산형 절차 외에 별도의 회생형 절차가 필요하다는 점에 어느 정도 공감대가 형성되면서 2001년 5월 도산법제개선실무위원회를 구성하여 회사정리법·화의법·도산법을 통합하여 2004년에 개인채무자회생법이 제정되었다.

2001년 1월 금융감독원은 신용불량자의 증가를 억제하고 금융이용자 보호대책의 일환으로 신용회복지원을 제도의 도입계획을 수립하였고, 2002년 5월 신용불량자가 250만을 넘어 사회문제로 대두되자 2002년 6월 신용정보감독규정을 제정하여 개인 대출을 취급하는 금융회사는 내부규정으로 두도록 의무화하였다.

예컨대 개인채무자 구제제도는 2000년대 초반 신용카드 사태에 따른 신용불량자 급증에 대처하기 위해 도입되었다. 경제적 파탄에 직면한 개인채무자를 구제하는 바람직한 구제제도가 되기 위해서는 회생가능한 채무자의 자력갱생을 도와서 여러 가지 사회복지비용을 줄이고 노동력을 재활용할 수 있어야 한다.

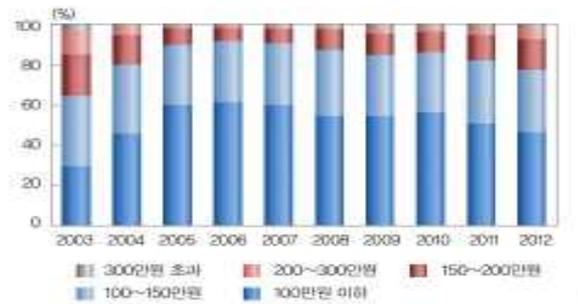
그러나 과다채무자의 경우 일부 금융회사가 채무상환유예 등의 조치를 취하더라도 다른 채권금융회사가 채권회수조치를 취하게 된다면 신용회복 지원효과를 기대할 수 없다. 따라서 2002년 10월 1일 과다채무자를 대상으로 금융회사가 공동으로 신용회복을 지원하는 개인신용회복지원제도를 도입하게 되었다.

우리나라 개인채무자 구제제도는 크게 법원을 통한 공적 구제제도와 신용회복위원회 등을 통한 사적 구제제도로 구분된다. 법원을 이용한 공적제도는 회생형 제도인 개인회생과 청산형 제도인 개인파산으로 구성된다. 신용회복위원회의 개인워크아웃제도는 2002년에 도입되어 시행중인 대표적인 사적 회생형 제도이며, 이후 신용회복기금, 배드뱅크, 상록수 프로그램 등이 추가로 도입되었다.

〈표 2〉 우리나라의 개인채무자 구제제도

| 구분           | 사적 구제제도   |   | 공적 구제제도                             |             |
|--------------|---|---|-------------------------------------|-------------|
|              | 개인워크아웃  | 프리워크아웃  | 개인회생제도                              | 개인파산제도      |
| 운영주체         | 신용회복위원회   |   | 법원                                  |             |
| 시행시기         | 2002. 10. 1                                     | 2009. 4. 13                                     | 2004. 9. 23                         | 1962. 1. 20 |
| 대상채권         | 협약가입 금융기관 보유채권                                  |   | 제한 없음(사채 포함)                        |             |
| 채무범위         | 담보채무 10억원,<br>무담보채무 5억원                         |   | 담보채무 5억원,<br>무담보채무 10억원             | 제한 없음       |
| 신청대상         | 연체 30일 초과<br>90일 미만인 자                          | 연체 3개월 이상인<br>자                                 | 봉급생활자,<br>영업소득자                     | 파산원인<br>해당자 |
| 채무조정         | 무담보채권 최장<br>10년, 담보채권 20<br>년, 신청일기준 연<br>체이자감면 | 변제기간 10년 이<br>내, 이자채권 전액<br>감면, 원금 최대<br>50% 감면 | 변제기간 5년 이내,<br>변제금액이 청산가치보<br>다 클 것 | 청산 후 면책     |
| 담보대출         | 주택구입 담보대출 지원                                    |   | 별제권                                 |             |
| 법적효력         | 사전조정에 의해 변제완료시 면책                               |   | 변제완료시 면책                            | 청산 후 면책     |
| 연체정보<br>해제여부 | 미등록   | 지원확정시 해제  | 변제계획인가시 해제                          | 면책결정시 해제    |

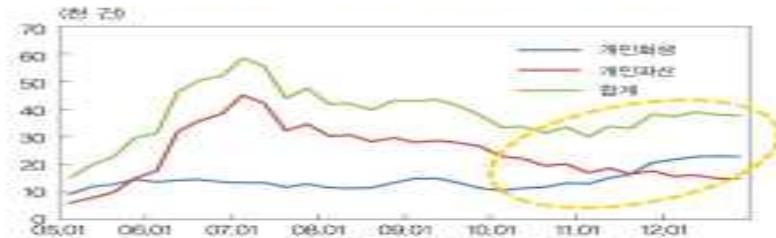
신용회복위원회의 개인워크아웃 및 프리워크아웃의 신청건수는 2006년 이후에 대체로 안정세를 보였으나 최근에는 상대적으로 소득이 높고 부채규모가 큰 신청자의 비중이 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 프리워크아웃(사전채무조정)은 지원조건이 제한되어 있고 채무감면 없이 이자율 조정, 상환기간 연장만을 지원하기 때문에 채무불이행자의 관심이 상대적으로 적은 편에 속한다.



〈그림 4〉 소득별 개인워크아웃 신청 추이

자료 : 신용회복위원회(<http://www.ccrs.or.kr>)

개인회생 신청은 2010년 이후 급격히 증가하고 있으나 개인파산 신청은 2007년 이후 계속 감소하고 있다. 법원은 채무자의 도덕적 해이를 우려하여 2007년부터 파산신청자의 소득, 채무액, 변제예상액 등을 고려하여 신청자가 파산절차 외에 다른 대안을 이용할 수 없고 향후에도 계속적인 상황이 가능할 것으로 인정되면 파산신청의 남용으로 보아 신청을 받아들이지 않고 있어 감소한 것으로 나타났다.



<그림 5> 분기별 개인회생 및 파산 신청 추이  
 자료 : 대법원(<http://www.scourt.go.kr>)

### III. 주요국의 개인채무자 구제제도

선진국의 개인채무자 구제제도는 국가간 서로 다른 법체계, 문화, 소비자금융의 발달정도 등을 반영하여 상이한 모습으로 발전해 왔으나 현재는 대체적으로 사적 채무조정, 공적 채무조정, 개인파산제도 등을 병행하여 운영하고 있다. 유럽 국가들은 미국과 달리 개인소비자에 대한 파산과 면책을 인정하지 않았으나, 1990년대 이후 과다채무자 중요성을 인식하면서 대부분 개인파산제도를 도입하였다.

#### 3.1 사적 구제제도

##### 3.1.1 사전 신용상담 의무화

주요 선진국에서는 개인채무자가 본격적인 과다채무상태에 도달하기 이전에 미리 신용상담을 받을 수 있도록 하고 있다. 이는 과다채무 초기 단계에서 신용상담을 받도록 할 경우에 채무상황의 악화를 조기에 효과적으로 방지할 수 있다는 인식이 확산되었기 때문이다. 신용상담에서 채무상담, 재정설계, 신용교육, 과다채무자 구제제도에 대한 정보, 취업알선 등의 복지서비스를 제공하고 있다.

미국과 영국은 민간기구가 신용상담을 활발히 실시하고 사적 채무조정도 중재하고 있다. 미국은 1990년대 이후 개인신용이 급증하고 채무불이행자가 증가하면서 신용상담 수요가 폭증하여 최근 20년간 신용상담 민간단체의 수가 6배 이상 증가하였고, 영국 정부는 1980년대 후반부터 운영비 지원 등을 통해 민간단체의 신용상담 활성화를 적극 추진해왔다.

그러나 비영리 민간단체의 활동이 활발하지 않은 스웨덴, 노르웨이 등은 지방자치단체 등 공적 기구를 통해 신용상담이 주로 이루어지고 있다. 반면에 우리나라는 신용회복위원회에서 개인연체자를 대상으로 사후적 신용상담이 주로 이루어지고 있어 연체단계 이전의 금융채무불이행자에 대한 사전적이고 적극적인 신용상담이 활성화되어 있지 않은 상황이다.

### 3.1.2 활발한 사적 채무조정

미국은 민간 신용상담기구의 활동이 활발한 국가로 미국 전역에 설치된 신용상담 기구에서 사적 채무조정을 실시한다. NFCC는 채무자들의 부채상환 해결책부터 미래 재정설계, 신용교육, 부채조정 등의 신용상담 서비스를 제공하며 연간 20~25만건의 채무조정을 수행하고 있다. 영국도 미국처럼 CAB, SCDC 등 신용상담기구의 중재에 의한 사적 채무조정이 연간 10~15만건으로 활발히 이루어지고 있다.

프랑스는 공적기구인 과채무위원회(Commission de Surendettements)가 사적 채무조정을 주도적으로 수행한다. 1989년 개인파산절차를 도입하면서 설립된 과채무위원회는 프랑스 중앙은행(Banque de France)이 주도적으로 참여하는 행정위원회를 말한다. 과채무위원회는 채무자의 소득과 채무수준 등을 고려하여 채무변제계획을 수립하고 채권자의 동의를 받아 연간 10만여 건의 채무조정을 수행하고 있다.

〈표 3〉 주요국의 사적 채무조정제도

|       | 미국             | 영국             | 독일          | 프랑스          | 한국              |
|-------|----------------|----------------|-------------|--------------|-----------------|
| 중개기관  | 민간단체           | 민간단체           | 변호사 등       | 과채무위원회       | 신용회복위원회         |
| 대상채무  | 제한 없음          | 제한 없음          | 제한 없음       | 제한 없음        | 협약가입기관채무        |
| 신청자격  | 제한 없음          | 제한 없음          | 제한 없음       | 성실한<br>과다채무자 | 다중채무자 등<br>자격제한 |
| 변제기간  | 3~5년           | 최장 10년         | 통상 6년       | 최장 8년        | 최장 10년          |
| 조정건수  | 연간<br>20~25만 건 | 연간<br>10~15만 건 | 연간<br>1만여 건 | 연간<br>10만여 건 | 연간<br>8만여 건     |
| 조정성공률 | -              | -              | 10% 수준      | 50% 수준       | 89%             |

주 : 1) 전체 개인파산신청건수와 채무조정 성공률을 이용하여 추정

2) 신용회복위원회 개인워크아웃+사전채무조정(2012년 기준)

자료 : 강호석, 정혜리(2012), 개인채무자 구제제도 현황, 한국은행.

주요국의 사적 채무조정제도는 대상채무와 신청자격이 사전에 제한되어 있지 않아서 우리나라에 비해 채무자의 접근성이 뛰어난 반면에 채권자의 동의를 얻지 못해 채무조정에 실패하는 비율이 높다. 따라서 우리나라도 채무자의 비용 및 시간절감 등의 편의성 제고와 법원의 심리적 부담경감 등을 기대할 수 있다는 측면에서 채무조정대상을 확대함으로써 사적 채무조정 활성화방안을 마련할 필요가 있다.

### 3.1.3 채무조정 신청요건

주요 선진국은 대체로 사적 채무조정 신청자의 자격이나 조정대상 채무의 종류를 사전에 제한하지 않고 있다. 따라서 채무자와 채권자간 사적 합의라는 사적 채무조정의 본질상 신청자격을 미리 정하지 않고 정상적인 채무상환이 어려운 개인채무자들은 모두 사적 채무조정을 신청할 수 있도록 지원하는 경우가 많다.

우리나라 개인워크아웃, 프리워크아웃의 신청대상은 신용회복지원협약에 의해 약정한 기일에 채무를 변제하지 아니한 자로서 금융기관에 대한 총채무액이 15억원(무담보채무 5억원, 담보채무 10억원) 이하이며, 최저생계비 이상의 수입이 있거나 채무상환이 가능하다고 심의위원회가 인정하는 자로 미리 정해져 있다.

## 3.2 공적 구제제도

### 3.2.1 사적 채무조정 의무화

미국은 2005년 파산절차 남용이 사회적으로 문제가 되면서 채무자의 도덕적 해이를 방지하는 방향으로 파산법을 개정하고 사전 신용상담을 의무화하였다. 따라서 파산신청을 하려는 채무자는 파산을 신청하기 전 180일 이내에 법무부의 승인을 받은 신용상담기구에서 신용상담을 받은 사실에 대한 증명서를 제출해야 한다.

독일은 사적 채무조정, 공적 채무조정, 개인파산의 절차를 순서대로 거쳐야 하기 때문에 사적 채무조정을 거친 이후에 개인파산을 신청할 수 있다. 따라서 채무자는 법원에 개인파산을 신청하기 전에 채권자와 사적 합의를 위해 노력해야 하며, 개인파산을 신청하더라도 법원은 파산보다는 우선적으로 채무조정을 시도하게 된다.

프랑스는 법원의 파산절차를 실시하기 전에 과채무조정위원회를 통한 사적 채무조정을 우선적으로 거치도록 의무화하였고, 개인채무자 구제절차를 일원화하여 과채무위원회가 이른바 "one-stop shop"의 역할을 수행하도록 하였다. 따라서 채무조정과 파산절차 진행을 희망하는 채무자는 우선 과채무위원회에 신청해야 한다.

### 3.2.2 공적 채무조정기관 다양화

프랑스는 사적 채무조정안이 채권자의 동의를 얻지 못하면 과채무위원회가 법원에 채무조정안을 권고할 수 있다. 과채무위원회는 구제를 신청한 개인채무자의 채무상황 등을 조사하여 사적 채무조정을 중재하거나 법원의 파산절차로 이양할 수 있으며 사적 채무조정이 실패할 경우에 채무조정안을 법원에 권고하여 승인을 요청하게 되는데, 법원은 대체로 과채무조정위원회의 채무조정안을 승인하고 있다.

스웨덴은 공적 채무조정을 공적 기관인 집행청이 주도적으로 수행하고 있다. 2007년 이전에는 법원의 승인이 필요했으나 다년간의 운영결과 집행청이 제안하는 채무조정안 대부분이 법원에서 승인되면서 2007년 법을 개정하여 법원의 승인 없이도 집행청이 작성한 채무조정안이 바로 법적 효력을 갖도록 하였다. 다만, 집행청의 채무조정에 이의가 있는 채무자와 채권자는 법원에 이의를 제기할 수 있다.

영국은 공적 채무조정 제도에 해당하는 자발적 채무조정 절차에서 파산집행인이 주도적인 역할을 수행하고 있다. 채무자의 조력자·중재자의 역할을 수행하는 파산집행인이 공식적인 채무정리안을 채권자들에게 제출하고 채권자회의에서 이를 승인하면 동 채무정리안은 당사자를 구속하는 법적 효력이 발생하도록 하고 있다.

### 3.2.3 주택담보채권의 실행 제한

미국은 채무자의 주택을 제외한 담보채무 원리금 및 상환기간을 조정할 수 있고, 주택의 모기지대출은 연체금만 조정할 수 있다. 따라서 채무자의 채무조정 신청시 담보권자의 경매실행이 제한되며 신청시까지 모기지대출 연체금을 변제기간에 상환하도록 조정할 수 있다. 또한 변제기간에 모기지대출 상환금을 무담보채무에 우선 변제하도록 하여 주택을 계속해서 소유할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

일본은 우리나라와 같이 주택담보채권자에 대해 별제권을 인정하며 특정한 목적의 주택담보채권에 대해서는 상환기간을 연장할 수 있도록 특례를 인정하고 있다. 따라서 주택건설, 구입, 개량 등에 필요한 자금조달 목적의 주택담보채권에 대해서는 채무를 조정하여 원계약상 상환종료일로부터 최대 10년간 상환기간을 연장할 수 있으나 원금, 이자, 지연손해금 등은 감액할 수 없도록 하였다.

별제권(別除權)은 채무자에 대한 파산절차의 진행에도 불구하고 담보권을 실행하여 담보물의 처분대금으로 자신의 채권을 회수할 수 있는 권리를 말한다. 별제권의 행사는 보통 민사소송법에 의한 담보권 실행 등을 위한 경매이다. 별제권자가 별제권의 행사로 변제를 받지 못할 때에는 그 채권액에 대하여 파산채권으로서 파산절차에 참가할 수 있다. 또한 별제권을 포기한 경우에는 그 전액으로써 파산채권자로서의 권리를 행사할 수 있다.

우리나라는 개인회생절차에서 금융기관 등의 담보채권자의 별제권을 제한 없이

인정함에 따라 주택 등 담보채무는 채무조정대상에서 제외되고 있다. 따라서 주택 담보채무자가 개인회생을 신청할 경우에 채권자와 별도의 합의가 없는 이상 주택 경매가 불가피한 실정이기 때문에 주택담보채무자의 주거보장을 통한 실질적 회복을 도모하기 위해서 주택담보채권에 대한 별제권을 제한할 필요가 있다.

### 3.2.4 변제기간의 재조정

공적 채무조정에 따른 변제기간은 국가별로 대부분 5년을 최장기간으로 운영하고 있다. 그러나 채무자가 단기간에 변제를 마무리함으로써 회생가능성을 높일 수 있도록 점차 변제기간을 단축하고 있는 추세에 있다. 우리나라의 개인회생 변제기간은 최장 5년이며 원금을 모두 변제할 수 있는 경우에 5년보다 짧은 변제기간을 허용하고 있어 실제 5년을 변제기간으로 하는 경우가 대부분이다.

## IV. 구제제도의 문제점과 개선방안

### 4.1 구제제도의 문제점

현행 채무자회생 및 파산에 관한 법률(채무자회생법)에서 기업의 경우에는 회생절차에 들어가도 기업의 재산에 대한 담보권을 회생담보권으로 취급하여 별제권을 인정하지 않는다. 반면에 개인회생절차의 경우에는 개인채무자의 재산에 대한 담보권을 별제권으로 인정하여 개인회생절차 외에서 강제집행을 할 수 있어 주택담보부채무를 부담하는 개인채무자의 경제적 회생이 어렵게 될 우려가 있다.

개인회생절차의 변제계획에 주택담보채권의 변제규정이 있으면 그 주택담보권자에 대해서 별제권에 관한 규정의 준용을 배제할 수 있을 것이다. 그러나 담보권은 채무자가 채무를 이행하지 않을 때 채권자가 미리 채무변제를 확보하는 수단이므로 별제권 행사제한은 민법상의 담보물권 제도를 전면적으로 부정하고, 채무자회생법의 공평형평성의 원칙에 반한 것이 아닌지 등이 문제점으로 나타난다.

채무상환정보는 금융기관과 공공기관 등이 보유하고 있는 우량정보에 해당하지만 현재 연체정보 등 불량정보만을 공유하고 있는 상황이어서 연체했을 경우 신용등급의 하락은 빠른 반면에 성실히 상환했을 경우에 신용등급의 회복은 상당히 느리다. 이를 은행에서 반영하도록 강제조항을 삽입하는데 공적 신용정보기관(PCR : Public Credit Registry)이라는 공적 체계로 의무화하는 것이 효과적이다.

채무자회생법 제566조 제7호는 파산채무자가 파산채권을 인식했는가라는 주관적 요건에 대한 입증책임을 파산채권자에게 부과하여 불성실한 채무자에게까지 그 면책의 효력을 확대하고, 채무자에 대한 파산 및 면책절차를 알지 못한 파산채권자가

부정한 방법으로 면책을 받은 파산채무자에 대한 면책의 효력을 부정할 수 있는 수단을 박탈하여 파산채권자의 재산권과 평등권을 침해하는 것으로 보인다.

## 4.2 구제제도의 개선방안

### 4.2.1 기본방향과 세부목표

합리적인 개인채무자 구제제도를 설계하기 위해서는 신의성실 또는 사적자치의 원칙을 존중하면서 채무자 보호와 채권자 권리보호라는 두 가지 상충된 목표를 조화시키는 것이 중요하다. 채무자구제제도는 파다채무자가 소외계층으로 전락할 때 발생할 수 있는 사회적 비용을 줄이고 채무자가 노동시장에 참여할 유인을 제공하여 경제 전체적인 생산성 저하를 예방하기 위한 장치에 해당한다.

그러나 채무자의 회생만을 지나치게 강조하여 파산 및 면책을 쉽게 허용할 경우 채무자가 도덕적으로 해이해져 파산절차를 남용하고 채권자의 권리가 침해될 수 있다. 따라서 개인채무자 구제제도는 자유롭게 맺어진 계약은 반드시 실행되도록 강제해야 한다는 원칙하에서 채무자의 도덕적 해이를 예방하면서 채무자 보호와 채권자 권리보호라는 두 가지 상반된 목표를 조화시킬 수 있어야 한다.

신용질서와 공정한 거래관행 유지, 채무자 구제제도 유인부합성 제고와 사회안전망의 정합성 제고라는 세부목표를 수립해야 한다. 신용질서와 공정한 거래관행을 유지하기 위해서는 사전조정제도를 활성화하여 채무자의 도덕적 해이를 방지하고, 채무자 구제제도의 유인부합성을 제고하기 위해서는 불성실한 채무자는 퇴출시키고 성실한 채무자는 인센티브를 부여한다. 그리고 회생이 어려운 채무자는 개인청산절차로 이전하도록 회생형과 청산형 제도간 정합성을 제고해야 한다.

### 4.2.2 구체적인 개선방안

#### (1) 주택담보채권의 개선

현행 채무자회생법은 기업의 경우에는 회생절차에 들어가더라도 기업의 재산에 대한 담보권을 회생담보권으로 취급하여 별제권을 인정하지 않는다. 그러나 개인회생절차의 경우에는 개인채무자의 재산에 대한 담보권을 별제권으로 인정하여 개인회생절차 외에서 강제집행을 할 수 있게 함으로써 주택담보부 채무를 부담하는 개인채무자의 경제적 회생이 어렵게 될 가능성이 존재한다.

따라서 개인채무자의 경제적 회생을 지원하고 선의의 금융소비자와 채권자를 보호하기 위해서는 주택담보채권에 대한 별제권의 행사를 제한하기보다는 면제재산의 범위를 탄력적으로 조정하여 성실한 채무자의 기본생활을 보장하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 성실하게 채무를 상환하고 있는 개인채무자는 압류금지재산에

임차보증금, 주거비, 생계비 등을 포함할 수 있다.

#### (2) 사전조정제도의 도입

개인채무자가 자신에 알맞는 회생절차와 계획을 수립하고 최선의 노력을 다해 부채를 해소하도록 유도하기 위해서는 사전조정제도를 도입할 필요가 있다. 이를 위해 법원은 개인회생과 파산절차 신청시 채무자들이 사전에 채무변제를 위해 성실히 자구노력을 했는지, 신용상담과 신용교육을 이수했는지 여부를 확인해야 한다.

상기의 과정을 거친 채무자에게 자동중지제도를 적용하여 채무자의 도덕적 해이를 완화하고 채권자의 권익을 보호해야 한다. 신용상담과 채무조정을 담당할 중재기관의 공신력을 높이기 위해서는 중재기관의 자격 등을 규정하고, 개인회생과 개인파산이 확정된 신청자는 사후에 신용상담과 신용교육을 반드시 받도록 하여 과다채무문제의 재발을 방지할 수 있도록 점검해야 한다.

#### (3) 대부업 제도의 개선

대부업시장에 대한 모니터링 및 최고금리의 정착을 위한 대부업자에 대한 안내·검사를 강화하고, 금리상한 위반행위를 집중해서 점검하며, 기존 대부금의 만기 통보시 금리인하 관련 세부내용을 적극 안내하도록 지도한다. 또한 무등록업자가 불법 대부영업을 하지 못하도록 지속적인 모니터링 및 단속을 강화하고, 불법사금융 피해자에 대한 상담 및 피해구제 지원을 지속적으로 추진해야 한다.

저신용과 저소득자 등 금융소외계층의 자금줄이 막히지 않도록 서민금융제도를 개선하고 이용 활성화를 지속적으로 추진한다. 그리고 저축은행·상호금융기관 등 서민금융회사가 본연의 임무인 저신용자에 대한 안정적인 자금공급을 충실히 수행할 수 있도록 유도한다. 또한 사전조정제도의 실효성을 높이기 위해 개인워크아웃과 같은 사적제도 비참가채권자의 도덕적 해이를 억제할 필요가 있다.

소비자의 피해를 방지하기 위해 모든 대부업자의 금융위원회 등록, 일정 직급 이상 업무담당자의 자격증 취득 의무화 등 진입규제를 강화하고, 주야간 과잉추심 금지, 원리금부담액 사전설명 의무화, 공정증서 작성과 관련된 위임장 취득 금지 등 행위규제를 강화하며, 대부업협회의 광고빈도 등에 대한 자율규제권을 부여하되 금융감독원의 건전성감독 및 적기시정조치대상에 편입할 필요가 있다.

#### (4) 회생절차기간의 조정

개인채무자의 건전한 회생가능성을 높이고 선의의 금융소비자 및 채권자를 보호하기 위해서는 채무변제기간을 일률적으로 단축하기보다는 개인채무자의 원리금 상

환능력에 따라서 탄력적으로 조정할 필요가 있다. 그러나 채무변제기간을 지나치게 길게 설정하면 채무자를 채권자의 노예로 전락시킬 우려가 있기 때문에 채무자를 보호하기 위해서라도 채무변제기간을 명시할 필요가 있다.

채무변제기간은 국가별로 주로 5년을 최장기간으로 운용하고 있다. 미국의 경우 채무변제기간이 5년을 초과하는 변제계획은 사실상의 노예제로 간주하여 금지하고 있다. 그러나 우리나라는 현행 5년 이내의 규정을 그대로 두더라도 실제로 채무변제기간은 회생계획을 수립할 때 채무자의 원리금 상환능력에 따라서 탄력적으로 조정할 수 있으므로 법을 개정하여 일률적으로 단축할 필요는 없다.

#### (5) 공적 채무조정과 연계

통합도산법은 개인회생·파산과 개인워크아웃간의 관계를 명시적으로 규정하여 공적제도와 사적제도의 연계성을 높이고, 개인채무자를 생활고형과 과소비형으로 구분하였다. 과소비형 채무자는 채무조정에 의한 건전한 갱생을 주목적으로 하는 회생절차를 이용하고, 생활고형 채무자는 별도의 절차신청 없이 면책을 주목적으로 하는 청산형 절차(개인파산)로 신속히 이전할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

지금까지는 사적 채무조정과 공적 채무조정이 각각 운영되면서 채무자별 상황에 알맞는 맞춤형 지원을 받는데 한계가 있었고, 사적 채무조정으로 지원이 어렵거나 중도에 탈락한 경우 추가적인 지원방안이 마련되어야 한다. 따라서 공적 채무조정에 결격사유가 없는 장기연체자를 대상으로 채무액, 연령, 부양가족 등 구체적인 상환능력 등을 확인하여 공적 채무조정 연계지원을 보다 강화할 필요가 있다.

#### (6) 면책채권의 범위 조정

채무자회생법 제566조 제7호는 스스로의 귀책사유 없이 채권자목록에 기재되지 아니한 파산채권자의 실체적 권리를 사실상 박탈함으로써 파산채권자의 재산권의 본질적 내용을 침해하고 있다. 그리고 개인파산절차의 목적을 달성하기 위해 필요한 범위를 넘어 파산절차에 참여하지 아니한 파산채권자의 절차적 권리를 지나치게 제한함으로써 적법절차의 원칙을 위배하고 있다.

채무자회생법 제566조 제7호가 노정하고 있는 여러 가지 문제들은 헌법재판소의 위헌결정이나 국회의 채무자회생법 개정을 통해서만 가능하다. 원칙적으로 채권자 목록에 기재된 채권에 대해서만 면책의 효력을 부여하거나, 최소한 채권자목록에 기재되지 아니한 채권에 대해서는 채무자가 그 선의를 입증하도록 제566조 제7호를 조속히 개정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

## V. 결론

가계부채와 관련하여 가장 큰 리스크라 할 수 있는 금융시스템의 불안은 초래할 가능성은 낮지만, 현재 우리나라의 가계부채 문제는 거시경제운용을 제약하는 요인의 하나에 해당한다. 가계부채의 증가는 유동성 제약 완화를 통해 총수요를 증가시키는 효과가 있으나, 부채가 일정 임계수준을 넘어서면 채무부담 누증에 따른 소비 제약효과가 커지면서 경제성장을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

개인채무자 구제제도는 과다채무자를 대상으로 채무감면 또는 상환일정을 조정하여 조속한 경제활동 복귀를 지원하는데 채무조정제도와 개인파산제도로 구분한다. 채무조정제도는 원금, 이자, 상환기간 등 채무내용을 조정하여 채무자의 미래소득으로 일정기간 변제하지만, 개인파산제도는 재산은 정리절차를 거쳐 채권자들에게 배분하고 잔여채무에 대한 상환의무는 소멸한다는 점에서 차이가 있다.

현행 우리나라 구제제도의 문제점으로 채무자회생법에서 기업의 경우에는 회생절차에 들어가도 기업의 재산에 대한 담보권을 회생담보권으로 취급하여 별제권을 인정하지 않는다. 반면에 개인회생절차의 경우에는 개인채무자의 재산에 대한 담보권을 별제권으로 인정하여 개인회생절차 외에서 강제집행을 할 수 있어 주택담보부채무를 부담하는 개인채무자의 경제적 희생이 어렵게 될 우려가 있다.

또한 개인회생절차의 변제계획에 주택담보채권의 변제규정이 있으면 그 주택담보권자에 대해서 별제권에 관한 규정의 준용을 배제할 수 있을 것이다. 그러나 담보권은 채무자가 채무를 이행하지 않을 때 채권자가 채무변제를 확보하는 수단이므로 별제권 행사제한은 민법상의 담보물권 제도를 전면적으로 부정하고, 채무자회생법의 공평형평성의 원칙에 반한 것이 아닌지 등이 문제점으로 나타난다.

따라서 합리적인 개인채무자 구제제도를 설계하기 위해서는 신의성실 또는 사적자치의 원칙을 존중하면서 채무자의 도덕적 해이를 방지하고 채권자의 권리보호라는 두 가지 상충된 목표를 적절히 조화시키는 것이 중요하다. 그러나 채무자의 희생만을 지나치게 강조하여 파산 및 면책을 쉽게 허용할 경우에 채무자가 도덕적으로 해이해져 파산절차를 남용하고 채권자의 권리가 침해될 수 있다.

구체적인 개선방안으로 개인채무자의 경제적 희생을 지원하고 선의의 금융소비자와 채권자를 보호하기 위해서 주택담보채권에 대한 별제권의 행사를 제한하기보다는 면제재산의 범위를 탄력적으로 조정하여 성실한 채무자의 기본생활을 보장하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 성실하게 채무를 상환하고 있는 개인채무자는 압류금지재산에 임차보증금, 주거비, 생계비 등을 포함할 수 있다.

대부업시장에 대한 모니터링 및 최고금리의 정착을 위한 대부업자에 대한 안내

· 검사를 강화하고, 금리상한 위반행위를 집중해서 점검하며, 기존 대부금의 만기 통보시 금리인하 관련 세부내용을 적극 안내하도록 지도한다. 또한 무등록업자가 불법 대부영업을 하지 못하도록 지속적인 모니터링과 단속을 강화하고, 불법사금융 피해자에 대한 상담 및 피해구제 지원을 지속적으로 추진해야 한다.

개인채무자의 회생가능성을 높이고 선의의 금융소비자와 채권자를 보호하기 위해 채무변제기간을 채무자의 원리금 상환능력에 따라 탄력적으로 조정할 필요가 있다. 그러나 채무변제기간을 너무 길게 설정하면 채무자를 채권자의 노예로 전락시킬 우려가 있어 채무자를 보호하기 위해서라도 채무변제기간을 명시할 필요가 있다. 채무변제기간은 국가별로 주로 5년을 최장기간으로 운용하고 있다.

그리고 신용회복위원회는 과다채무자를 대상으로 신용상담 및 재무상담을 적극적으로 실시하여 선제적으로 대응하고, 사전상담제도 등을 도입하여 사적 채무조정을 활성화하며 서민금융지원제도, 신용교육프로그램과 같은 사전적 예방기능을 강화함으로써 채무불이행자의 발생을 최소화해야 한다. 또한 개별금융기관들은 축적된 정보를 활용하여 서민들의 금융시장 접근기회를 확대할 필요가 있다.

끝으로 정책당국은 취약계층에 대한 금융지원을 확대하고 서민들이 약탈적 대출 피해를 입지 않도록 불법대부업체에 대한 단속을 강화하며, 구제제도 이용자들에게 대한 기술교육, 창업정보의 제공 등 맞춤형 지원프로그램을 강구하여 채무불이행자가 자신의 재무상황에 알맞는 최적의 프로그램을 선택할 수 있도록 개인채무자 구제제도의 장단점 등에 대해서 정확한 정보를 제공해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강호석, 정혜리(2014), 개인채무자 구제제도 현황, BOK 이슈리뷰, 2(2), 93-121.
- 강희돈, 소인환(2005), 국민연금과 인구고령화가 민간소비저축에 미치는 영향, 조사통계월보, 685, 23-61.
- 금융위원회(2014), 맞춤형 채무조정을 위한 공적 채무조정 연계지원 확대강화.
- 금융위원회(2013), 국민행복기금 신청자에 대한 지원강화를 위한 관계기관 합동의 무한도우미팀 구성.
- 김동환(2009), 주택담보채권의 별제권적 성격에 관한 논의, 주간 금융브리프, 18(27).
- 김동환(2009), 개인채무자 구제제도 개선방안, 금융VIP 시리즈, 한국금융연구원.
- 김미라, 황덕순(2008), 소비자파산의 특성과 파산원인에 관한 연구, 소비자학연구, 19(3), 121-145.
- 김미라, 황덕순(2008), 개인회생 채무자의 경제적·심리적 특성에 관한 연구, 한국가정관리학지, 26(5), 109-127.
- 김성용(2014), 현행 개인 도산절차의 제도 및 운용상 몇가지 문제점, 법경제학연구, 11(1),

99-121.

- 김성용(2013), 개인회생절차에서의 주택담보채권 특례도입방안, *성균관법학*, 25(2), 69-95.
- 김영일(2014), 가계부채의 위험에 대한 이해와 위험관리체계의 설계방향, *한국개발연구원*.
- 김영일(2013), 가계부채의 취약성과 위험관리방향 : 가계의 자산-부채구조에 대한 분석과 시사점, *KDI 연구보고서 2013-01*, 한국개발연구원.
- 김영일, 유주희(2013), 가계부채의 부실위험에 대한 스트레스 테스트 : 가구자료를 중심으로, *경제분석*, 19(2), 한국은행 경제연구원, 59-95.
- 김영일, 변동준(2012), 우리나라 가계부채의 주요 현황과 위험도 평가 : 차주단위자료를 중심으로, *정책연구시리즈 2012-06*, 한국개발연구원.
- 김영일(2012), 가계부문 부채상환여력의 평가와 시사점 : KDI 현안분석, *한국개발연구원*.
- 김영일(2011), 가계부문 건전성과 경제위기, *KDI 연구보고서*, 한국개발연구원.
- 김영준, 남주하, 김상봉(2013), 한국의 개인파산 증가원인 분석 : 2000년 이후를 중심으로, *국제지역연구*, 17(1), 149-170.
- 김영준, 남주하(2009), 소비행태와 개인파산, *금융연구*, 23(4), 1-31.
- 김용길(2013), 소비자파산절차 및 면책절차의 개선방안에 관한 고찰, *원광법학*, 29(4), 85-118.
- 김준기, 배병호, 강동록(2004), 개인채무자 구제제도, *한국은행 조사국*.
- 김현정, 손종철, 이동렬, 임현준, 나승호(2013), 우리나라 가계부채의 증가원인 및 지속가능성 분석, *BOK 경제리뷰*, 한국은행.
- 류지혜(2008), 소비자 금융위기 지원제도와 개선방안에 관한 연구, *성신여자대학교 대학원 석사학위논문*.
- 모성준, 박필웅(2013), 채무자회생 및 파산에 관한 법률 제566조 제7호의 위헌성 연구, *법조*, 62(7), 법조협회, 133-180.
- 문호준(2013), *통합도산법*, 법률출판사.
- 박창균, 한도숙(2011), 소비자파산과 소비자 금융시장간 관계에 대한 고찰, *금융안정연구*, 12(2), 101-129.
- 박창균, 이명활(2011), 주택담보대출의 구조개선을 위한 정책방향, *금융리스크뷰*, 8(2), 75-101.
- 박창균(2009), 가계부채의 추이와 금융불안, *한국경제포럼*, 2(3), 9-20.
- 박철호(2009), 부실개인채무자의 구제방법에 대한 소고, *법학연구*, 17(1), 71-117.
- 서정호(2012), 취약계층을 위한 신용상담기능의 확충, *금융동향 : 분석과 전망*.
- 성광진(2014), 제주지역의 개인채무자 구제제도 이용현황 및 시사점, *한국은행 제주본부*.
- 민관식, 박영채(2013), 개인파산 · 면책절차상 면제재산제도에 대한 고찰, *변호사*, 44, 103-121.
- 안전행정부, 금융위원회, 금융감독원(2014), '13년도 하반기 대부업 실태조사결과.
- 양형우(2013), 주택담보채권의 특례규정에 관한 채무자회생법 개정안의 문제점 : 별제권 행사제한과 관련하여, *비교사법*, 20(2), 367-406.
- 양형우(2013), 개인회생절차에서 주택담보채권에 대한 별제권 행사제한, *재산법연구*, 30(1), 211-241.
- 오수근(2014), 가계부채의 리스크 요인과 정책대응, *캠코리뷰 : 금융과 국가자산*, 1(1), 46-90.
- 오수근(2013), 인간심리로 살펴본 가계부채와 저축의 문제, *한국경제연구원*.

- 오수근(2010), 과중채무정리제도에 대한 연구, 법학논집, 15(1), 409-436.
- 유경원, 변혜원(2012), 가계부채의 확대와 대출계약, 경제분석, 18(1), 61-83.
- 유경원, 변혜원(2009), 우리나라 유동성계약 가구의 특징과 경제적 영향분석, 보험동향, 52, 14-33.
- 유경원, 변혜원(2009), 우리나라 가계부채 문제의 진단과 평가, 보험연구원.
- 유경원(2006), 최근의 개인파산 급증과 시사점, 신용카드, 35, 29-49.
- 이상용(2012), 채무자회생 및 파산에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고, 법제사법위원회.
- 이순호(2012), 개인채무조정 및 개인파산체계 정비방안, 금융계, 549, 12-14.
- 이순호(2013), 파산정지제도로써 사적 채무재조정 및 신용상담의 역할 제고 필요성, 주간 금융브리핑, 22(4).
- 이은희(2009), 미국의 신용불량예방 교육 및 상담 프로그램 고찰, 한국생활과학회지, 18(1), 123-136.
- 이재기(2013), 최근 우리나라 가계부채의 특징, 한은금융강좌, 한국은행.
- 이종석(2012), 금융소외자의 개인신용 회복지원제도에 관한 연구, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 이창훈(2010), 과다채무지표를 활용한 개인신용평가의 변별력 제고, 금융감독원.
- 이혜리(2007), 개인파산에 있어서 신용상담제도의 필요성, 비교사법, 37, 397-428.
- 임채용(2009), 일본 민사제생법상의 주택자금대부채권에 관한 특례제도 연구, 저스티스, 111.
- 전병서(2009), 개인파산의 현황과 법적 과제, 중앙법학, 11(1), 143-165.
- 전병서(2009), 파산절차의 남용 규제, 경북대학교 법학연구원 법학논고, 31, 179-196.
- 전성인(2006), 인적 자본의 처분불가능성과 개인회생절차, 한국경제의 분석, 12(2), 111-163.
- 주규준, 임동춘(2009), 금융채무불이행자 현황 및 지원정책의 개선방향, 국회입법조사처.
- 한국개발연구원(2005), 개인파산 및 개인회생제도의 기능에 대한 경제성 분석.
- 한국자산관리공사(2014), 공 · 사적 채무조정 연계 관련 Q&A.
- Carroll & Li(2011), "The Homeownership Experience of Households in Bankruptcy", Journal of Policy Development & Research.
- Hans Dubois(2012), "Household Debt Advisory Services in the European Union", European.
- Wenli Li(2009), "Residential Housing & Personal Bankruptcy", Business Review.

# A Study on the Improvement Plan & Current Status of Use on Individual Debtor System of Relief

Ha-Il Lee<sup>+</sup>

## Abstract

In recent Korea, a depression like the IMF financial crisis which we experienced seventeen years ago, is now persisting by the effect of American Subprime Mortgage in 2008. As a result of this progress, the extreme depression generates accession of unemployment, reduction of individual income, increase of bad credit grade etc., and individual bankrupt occurs one after another.

There suppose to be d desirable individual debtor system of relief that helps rehabilitation of the individual debtor to revive by reducing various social welfare costs and recycling of labour force possible. However an abusive exercise of the individual debtor system of relief may generate the cases of moral hazard and lower the individual consciousness.

Although our individual debtor system of relief has a very history, adopting any foreign individual debtor system of relief cannot be the best, for sure. Therefore we should try to adopt those foreign relief systems as reference at any time. Furthermore we should try to readjust and develop them so as to meet our actual circumstances the rights and wrongs.

Key words : individual workout, pre-workout, individual resuscitation system, individual bankruptcy system, residential mortgagees

---

<sup>+</sup> Professor, Dept of Asset Management, Konyang Cyber University.