

## 약탈적 대출에 관한 소고

홍종학\*

### 요약

파산제도는 사회보험으로서의 기능을 수행한다. 금융시장의 발전에 따라 가계신용의 규모가 확대되면 채무불이행에 대한 보험이 필요하지만 보험시장의 내재적 불완전성으로 인해 강제보험이 요구된다. 파산제도를 비롯한 금융이용자보호제도가 완비된 미국에서는 금융 규제완화가 신용평가제도의 활성화를 통한 대출의 증대와 금융혁신을 촉진한 반면 금융기관의 부실화나 파산자의 급증으로 인한 사회적 부작용은 최소화할 수 있었다. 파산제도가 제대로 작동하지 않고 금융이용자보호제도가 완비되지 않은 한국에서는 규제완화로 인해 신용공여가 늘어나는 것에 비례하여 신용불량자가 양산되어 소비위축을 초래하고 사회적 문제로 비화되는 동시 금융기관 역시 동반 부실화되는 문제도 발생하였다.

Stiglitz and Weiss (1981)는 금융시장에서의 비대칭적 정보로 인해 시장실패가 발생하게 되며 이를 해소하기 위해 자율적 신용할당 현상이 발생할 것을 보인 바 있다. 이 때의 신용할당은 금융이용자보호제도를 전제한 것으로 만약 금융이용자보호가 제대로 이루어지지 않는다면 약탈적 대출이 발생할 가능성이 있다. 약탈적 대출은 상환능력이 없는 차입자에게 대출을 해 주고 연체가 되면 높은 수수료나 자산압류를 통해 수익을 높이는 행위를 말한다. 금융이용자보호제도가 완비된 미국에서는 유일하게 주택담보대출시장에서 이러한 대출이 발생할 가능성이 있기 때문에 이 시장에 많은 규제수단을 동원하고 있는 반면, 금융이용자보호제도가 미비한 한국에서는 대부분의 금융시장에 있어 소득상환능력을 고려하지 않고 이루어지는 약탈적 대출이 만연하고 있다.

## I. 서론

약탈적 대출(predatory lending)은 상환능력이 없는 차입자에게 자금을

\* 경원대학교 경제학과 교수, 경기도 성남시 수정구 복정동 산 65번지, 우편번호 461-701, jhong@kyungwon.ac.kr

빌려준 후 높은 수수료나 연체료를 부과하거나 담보물을 싸게 취득하는 등의 방법으로 높은 수익을 올리면서 차입자에게 손해를 끼치는 대출(abusive lending)을 의미한다. 정상적 대출은 차입자의 상환능력에 관한 신용평가(credit scoring) 후에 충분한 상환 가능성을 전제하고 대출을 해주는 반면 상환을 하지 않을 때 오히려 높은 수익을 올리기 때문에 의도적으로 또는 무의식적으로 신용평가를 하지 않은 상태에서 이루어지는 대출을 의미한다.

약탈적 대출은 아직 국내에 잘 알려져 있지 않지만,<sup>1)</sup> 미국에서는 이 약탈적 대출의 억제를 소비자보호의 중요한 과제로 인식하고 연방정부 차원에서 법무성(Department of Justice), 연방거래위원회(Federal Trade Commission), 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board), 재무성 산하 통화감독국(Office of the Comptroller of the Currency), 주택 및 도시개발성(Department of Housing and Urban Development) 등에서 각종 규제를 하고 있다. 또한 주정부 차원에서도 다양한 방정책을 만들고 있을 만큼 그 규제의 중요성이 널리 인식되고 있는 비정상적 대출 형태이다.

약탈적 대출은 같은 조건의 대출일지라도 차입자의 상환능력에 따라 약탈성의 정도가 달라지며 금융혁신에 따라 새로운 종류의 약탈적 대출이 끊임없이 등장하기 때문에 일률적으로 정의를 내리기가 어렵다. 이러한 약탈적 대출의 특성으로 인해 효율적인 규제가 쉽지 않다.<sup>2)</sup> 미국에서 약탈적

1) 필자는 약탈적 대출의 시각에서 신용카드 문제를 해석하고 대책을 제안하면서, 약탈적 대출 개념을 소개하기 위해 노력해 왔다. 홍종학(2002, 2003, 2004) 참조.

2) 일반인을 위한 경제지의 설명은 다음과 같다.

"One definition is lending that is profitable just from the repayment of interest, without the expectation of ever getting the principal back. To a loanshark, after all, someone who repays his principal is a customer lost."  
(Economist Mar 8th 2001)

원금의 회수를 목적으로 하지 않고 기타의 방법으로 수익을 얻기 위해 이루어지는 대출의 측면을 강조한 정의이다. 일반적으로 고리대금업자들의 대출관행이 여기에 포함된다. 미국에서는 주로 주택대출과 관련하여 비우량시장의 대출행태가 많이 논의되고 있는데 미국의 연방거래위원회(Federal Trade Commission)의 규정은 다음과 같다.

"Predatory lending practices in the subprime mortgage market: they generally aim either to extract excessive fees and costs from the borrower or to obtain outright the equity in the borrower's home. This is often accomplished through a combination of aggressive marketing, high-pressure sales tactics, and loan terms." (FTC statement Sep 7, 2000)

신용이 좋지 않아서 우량주택자금시장(prime mortgage market)에서 자금을 빌릴

대출에 대한 규제는 주로 주택담보대출 시장에 초점을 맞추고 있기 때문에 국내에서는 흔히 약탈적 대출은 모기지론<sup>3)</sup>에서만 발생하는 것으로 잘못 알려져 있다. 그러나 본 소고에서 밝히는 바와 같이 미국에서 모기지론에 약탈적 대출 행태가 집중된 이유는 금융이용자보호제도의 완비로 인해 여타 대출에서는 약탈적 대출이 힘들기 때문이며, 한국과 같이 금융이용자보호제도가 미비한 경우에는 약탈적 대출이 만연할 가능성이 충분히 있다.

본 소고에서는 약탈적 대출 개념을 중심으로 한국의 대출시장의 현황을 파악해 본다.

## II. 신용카드 시장에서의 약탈적 대출<sup>4)</sup>

### 1. 한미 간의 신용카드 문제 비교

국내에서는 1999년 신용카드 규제완화 이후 신용카드 사용액과 대출이 급증하면서 소비자들이 대거 신용불량자로 전락하였고, 이들이 소비위축을 초래하여 내수경기 부진의 원인으로 지목받고 있는 정도이다. 미국에서도 수수료 규제완화 이후 신용카드 대출액과 파산자가 급증했지만 신용카드사의 동반 부실이나 소비위축 현상은 관측되지 않았다. 이러한 한미 간의 유사점과 차이점을 정리하면 <표 1>과 같다.

홍종학 (2004)은 한국과 미국에서 차이점이 발생하는 이유를 금융이용자보호제도의 완비여부에서 찾았다. 금융이용자보호제도에 따라서 채권자인 신용카드사와 채무자인 소비자의 권리 관계가 결정되고 이에 따라 한국과 미국에서 상이한 현상이 발생했다는 것이다.

미국에서는 1978년 파산개혁법에 의해 관대한 파산법이 시행되는 동시

---

수 없는 저소득층을 대상으로 한 대출에서 고율의 수수료나 비용 심지어는 담보주택의 처분을 통해 이익을 얻고자 하는 행위를 강조한 정의이다. 공격적 영업, 고압적 대출전략 등을 언급하고 있듯이 신용평가보다는 마케팅에 의존하는 특성을 지적하고 있다.

3) 최근 국내에서도 모기지론이 도입되었다. 주기적으로 원리금을 상환하는 장기주택담보대출을 의미하는데, 이를 관리하는 한국주택금융공사에서는 기존의 주택담보대출과 구분하기 위해 모기지론을 공식용어로 사용하고 있기 때문에, 본 소고에서도 모기지론으로 부르기로 한다.

4) 이 부분은 홍종학 (2004)를 요약한 것이다.

【표 1】 신용카드 산업과 관련한 한미 비교

구분	한국	미국
유사점	규제완화 이후 대출액 급증 신용불량자 급증	규제완화 이후 대출액 급증 파산자 급증
차이점	신용카드사 동반 부실화 소비 위축	신용카드사 고수익 유지 소비 유지

에 대법원 판례에 의해 신용카드 산업에 대한 수수료 규제가 완화되었다. 즉, 금융이용자보호제도 중에서 가장 중요한 제도인 채무자에게 유리한 파산제도가 먼저 완비된 후 규제완화가 시행되었다. 한국에서는 이러한 제도의 정비가 없는 상황에서 규제완화가 이루어져서 부작용을 불러온 것으로 평가한 것이다.

## 2. 한국의 규제완화 이후 신용카드 대출과 다중채무자 증가 현황

한국에서는 외환위기 당시의 금리가 이자제한법상의 규제금리를 넘게 되자 금리규제를 없애게 되었다. 신용카드업과 관련해서는 1999년에 규제개혁위원회에서 여신전문금융업법 시행규칙(제7조)상의 현금서비스 사용 최고한도(70만 원)를 폐지하였다. 결과적으로 신용카드 산업에서 이자율 규제와 대출액 규제가 동시에 사라지게 되었고, 신용카드사들이 경쟁적으로 대출한도를 늘리는 전기가 되었다.

이러한 규제완화에 거래의 투명성을 높이고 소비를 진작시키고자 신용카드 사용을 장려하는 노력이 더해지면서 2000년 이후 카드 사용액이 급증하고, 아울러 2001년 이후부터는 신용불량자가 크게 증가하였다(〈표 2〉 참조). 2003년 이후 연체율이 급격히 높아지면서 신용카드사도 부실화되었고, 대출액이 줄어들면서 신용불량자는 더욱 빠른 속도로 증가하였다. 그 이후 사태를 수습하고자 하는 정부의 지원정책으로 인해 외형적으로 신용불량자 수는 줄어들었으나, 이러한 지원책은 일시적인 상환의 연기가 대부분으로 사실상 채무상환이 불가능한 채무자의 수는 계속 늘어났을 것으로 추정된다.

【표 2】 신용카드 실적 및 신용불량자 현황

구분	카드수 (천매)	1인당 카드 (매)	가맹점수 (천점)	신용카드 이용실적(억 원)			신용불량자 (천명)	
				일시불	할부	현금 서비스	합 계	카드 관련
1990	10,384	0.6	586	30,068	23,163	72,815	126,046	
1991	12,099	0.6	766		24,610	67,730	133,671	
	(16.5)		(30.7)	41,331			(6.0)	
1992	14,705	0.8	948		28,458	76,962	156,778	
	(21.5)		(23.8)	51,358			(17.3)	
1993	19,401	1.0	1,400		53,219	145,698	268,344	
	(31.9)		(47.7)	69,427			(71.2)	
1994	25,314	1.2	2,055		79,164	220,534	409,284	
	(30.5)		(46.8)	109,586			(52.5)	
1995	33,278	1.6	2,760		101,025	264,300	515,817	
	(31.5)		(34.3)	150,492			(26.0)	
1996	41,113	1.9	3,461		122,783	304,085	630,328	
	(23.5)		(25.4)	203,460			(22.2)	
1997	45,705	2.1	4,257		138,593	339,353	721,153	1,429
	(11.2)		(23.0)	243,207			(14.4)	
1998	42,017	2.0	4,649		101,613	327,259	635,567	1,930
	(-8.1)		(9.2)	206,695			(-11.9)	(35.1)
1999	38,993	1.8	6,192		124,050	481,486	907,825	1,996
	(-7.2)		(33.2)	302,289			(42.9)	(3.4)
2000	57,881	2.6	8,611		239,974	1,453,159	2,249,082	2,084
	(48.4)		(39.1)	555,949			(147.8)	(4.4)
2001	89,330	4.0	12,627	1,283,527	473,554	2,676,594	4,433,675	1,042
	(54.3)		(46.6)				(97.1)	(17.6)
2002	104,807	4.6	15,612	1,920,044	732,077	3,576,963	6,229,084	1,494
	(17.3)		(23.6)				(40.5)	(43.4)
								(7.6)
2003	95,517	4.1	16,949	1,906,716	504,157	2,374,563	4,805,436	2,397
	(-8.9)		(8.6)				(-22.9)	(60.4)
								(41.1)
2004	83,456	3.6	16,808	1,883,645	418,801	1,276,048	3,578,494	2,434
	(-16.0)		(-0.8)				(-25.5)	(1.5)
								(-2.8)

주 : ( ) 안은 전년 동기대비 증감율임. 1인당은 경제활동인구 1인당을 의미함.

자료 : 여신금융협회, 전국은행연합회.

### 3. 미국의 규제완화 이후 신용카드 대출 증가 현황

미국에서 백화점이나 호텔 고객용 신용카드는 1914년에 도입되었고, 1950년에 다이너스 클럽이 가맹점에서 사용할 수 있는 카드를 발행하였다. 비자카드나 마스터카드의 경우는 1966년에 은행들이 공동으로 카드를 발급하는 형태로 시작되었다. 그러나 각 주별로 고리대금 규제가 있었기 때문에 카드대출이 활성화되지는 않았다. 특히 1970년대 후반의 고금리로 인해 사실상 규제금리 이하에서의 대출로 수익을 내기는 힘들었다.

1978년 이른바 Marquette 판례로 알려진 연방대법원의 판결은 전국적인 영업망을 갖춘 금융기관의 경우 본점 소재지의 규제금리를 적용하게 했다. 이 판결은 곧 금융기관의 본점을 유치하기 위한 주(州)간의 경쟁으로 인해 각 주의 규제금리를 완화하는 촉진제가 되었다. South Dakota와 Delaware 주가 이러한 경쟁에 먼저 뛰어들었으며, 대형 신용카드사들이 이들 주로 이전하게 된다. Maryland 주의 경우에는 주의회에서 고리대금업법의 완화를 거부하자 금융기관들이 인근의 Delaware 주로 옮기기도 했다. 1982년이 되면 대부분의 주에서 이자율 규제를 대폭 완화하게 된다.

이러한 규제완화는 다른 금융기관에도 영향을 미쳤으나, 우편을 통해 대출을 승인하는 신용카드업의 경우 전국적인 영업에 유리했기 때문에 신용카드 대출이 급격히 증가하였다. 특히 우편으로 대출승인을 하기 때문에 마련해 두었던 신용평가제도(credit scoring system)를 이용하여, 그 동안 고금리 규제로 인해 대출이 불가하였던 저소득층에 대한 대출이 급증하게 되었다. 신용평가에 의해 승인된 대출이었지만 고위험계층에 대한 대출의 확대는 평균적으로 연체율의 증가를 가져왔고 결국 파산자의 증가를 초래하게 되었다.

파산자는 급증하였으나 미국의 신용카드사들은 높은 수익률을 실현하였고 일반적으로 일반은행에 비해 수익률이 높은 것으로 알려져 있다. 신용평가제도가 적절히 작동하여 파산자에 의한 손해를 보전할 수 있는 충분한 수익을 올렸기 때문으로 평가된다.<sup>5)</sup>

5) 1998년도에 이르러서도 최하위 소득층이 95% 이상 신용카드를 소지하고 있는 반면에 최하위 소득층은 28%만이 카드를 소지하고 있으며, 이 최하위 소득층 신용카드 소지자들의 대출액 중위값은 700달러에 지나지 않는다는 것은 바로 신용카드사의 신용평가제도가 적절하게 작동하고 있음을 잘 보여주고 있다. 홍종학(2004)에서 인용하였다.

#### 4. 한미 간 금융이용자보호제도 비교

현재 한국의 금융이용자보호제도는 미비한 실정이다. 약탈적 대출까지 규제하고 있는 미국과 비교하면 <표 3>과 같다.

채권추심과 채권추심을 위한 임금과 자산 압류에 있어 현행 한국의 법과 제도는 미국과 비교하여 매우 열악하다. 미국의 공정채권추심법(Fair Debt Collection Practices Act)은 채무자에게 추심행위를 거부할 수 있는 권리를 부여하여, 거부의사를 밝힌 후에는 채권자는 오직 법원을 통해서만 권리행사가 가능하게 된다. 또한 손쉽게 개인회생제도나 파산제도를 통해 회생할 수 있는 한편 채권자는 채무자의 임금 중 연방법에 의해 25% 이하(다수 주는 15% 이하)만 압류를 허용하고 있으며, 채권의 상환을 위해 자산을 매각하는 경우에도 일정액(캘리포니아 주의 경우 5만 달러, 텍사스 주는 100만 달러)을 채무자에게 선공여하는 법률을 시행하고 있다.<sup>6)</sup>

【표 3】 한국과 미국의 금융이용자보호제도 비교

구 분	한 국	미 국
채권추심	기본적 인권침해 방지에 국한	공정채권추심법 (채무자의 방어권 부여)
파산시 자산 압류	면책 불가	광범위한 면책 허용
임금압류	1/2 이내에서 허용	연방법 25% 이내로 규제, 다수 주는 10% 내외로 규제
민간신용회복지원	신용회복지원위원회	다수의 민간신용회복지원기관
개인회생	2004. 3. 2 개인회생법 제정 8년간 상환	파산법 13장, 주로 3년간 상환, 예외적으로 5년까지 연장 가능
파 산	엄격한 면책 허용과 파산에 수반되는 불이익이 커 신청수 미미한 실정	파산법 7장, 관대한 파산 허용으 로 파산자 급증
약탈적 대출 규제	없음	철저한 감독과 규제

6) 미국의 제도에 대한 더 자세한 설명은 홍종학(2004) 참조하였다.

이러한 미국의 금융이용자보호제도의 특징을 한마디로 요약하자면 채무 상황이 불가능한 채무자에게 방어권을 부여하는 것이다. 채권추심을 거부한 후 파산이나 개인회생제도를 신청한 후에 법이 보장하는 임금과 자산을 확보하면, 금융활동의 제약을 제외하고는 정상적 생활을 유지할 수 있다.

반면 한국에서는 폭력적 채권추심행위를 제외하고는 채권자가 채무자에 대한 접촉을 허용하고 있기 때문에, 반복적 방문이나 전화 등을 통한 강박적 채권추심이 가능하다. 무엇보다도 기존의 파산법 하에서 파산 및 면책을 거의 허용하지 않았으며, 개인회생제도 역시 2004년에서야 제정되는 등 채무자의 보호가 거의 전무한 상황이었다. 따라서 강박적 채권추심이나 약탈적 대출에 대해 회피할 수단이 없기 때문에 현재의 채무에서 벗어나지 못하고 빚을 얻어 빚을 갚을 수밖에 없어 채무액이 증가하다가 결국 신용 불량자로 전락해버리는 채무자가 증가하는 구조이다.

## 5. 관대한 파산제도의 경제적 효과

1978년 제정된 미국의 파산개혁법(Bankruptcy Reform Act : BRA78)은 채무자에게 매우 관대한데, 이것이 전반적으로 채무자와 채권자의 권리관계에서 채무자에게 유리하게 작용한다. 채무자는 채권자와의 협상에서 실패하면 파산을 신청하기 때문에 채권자의 입장에서는 채무재조정을 하는 것이 유리하게 되어, 관대한 파산제도가 오히려 민간의 채무재조정을 활성화하는 효과까지 발휘한다.

파산제도는 경제적으로 보면 사회적 강제보험이다. 차입시 예상치 못했던 상황이 발생하여 채무불이행 상태에 빠졌을 때 면책을 허용하는 것은 보험금을 수령하는 것과 같은 것이다. 민간의 보험료를 지불하는 경우도 고려할 수 있겠으나 도덕적 해이가 발생할 수 있으므로 사회적으로 강제보험을 들게 한 것이다. 물론 이 때 파산으로 인한 비용은 채권자가 부담해야 하는데, 채권자는 이자율에 전가하게 된다. 즉, 경쟁적인 금융시장에서는 적정보험료가 부과된 균형이자율이 통용되는 것이며, 이러한 비용이 모든 금융기관에 공통적으로 부과되는 상황에서 금융기관들은 더 높은 수익을 올리기 위한 경쟁을 하는 것이다.

파산이 보험이라는 인식하에 보험시장의 결과를 원용하면, 다음과 같은 결과를 얻게 된다.



【표 4】 파산제의 경제적 효율성

구 분		파산제도가 없을 때	최적 파산제도가 있을 때
대칭적 정보		대출 감소로 인한 후생손실 채무불이행시 소비와 노동손실	대출증대로 균등화된 소비촉진 채무불이행시 파산비용
비대칭적 정보	신용평가 미비	대출시장에서 역선택(한국) 채무불이행시 소비와 노동손실	역선택의 심화
	신용평가 완비	대칭적 정보의 경우와 동일	대칭적 정보의 경우와 동일(미국)

파산제도가 없는 경우 대출을 받은 소비자는 예상치 못한 사건이 발생하면 소비의 불균등이 심화될 가능성 때문에 대출받기를 꺼리게 된다. 따라서 합리적 소비자라면 파산제 하에서 대출을 더 많이 받아 균등화된 소비를 달성하려 할 것이고, 이것이 전반적인 후생을 증진시킨다. 파산제가 없는 경우에 채무불이행 상황이 오면 채무자의 소비는 위축되고 소득의 압류로 인해 노동의욕의 감퇴와 생산활동의 손실이 발생한다.

경쟁시장의 금융기관이 합리적으로 위험관리를 수행하여 파산제도의 유무에 관계없이 정상이윤을 확보할 수 있다고 전제하면, 파산제는 금융기관에 손실을 입히지 않으면서 소비자의 후생을 증대시킨다. 다만 파산으로 인한 비용, 즉 변호사비용과 도덕적 해이를 막기 위해 파산자에게 가하는 비용인 금융거래의 제한이나 부정적 인식 등에 따른 후생손실은 감수해야 한다.

위험유형이 다른 소비자가 존재하고 비대칭적 정보의 경우에 파산제가 없으면 대출시장에서 역선택이 발생한다. 금융기관이 무모하게 대출을 증가시키게 되면 역선택으로 인해 부실화되고, 이것을 막기 위해 채권추심을 강화하면 소비자의 후생감소로 이어지는데 현재 한국의 상황으로 추정된다. 파산제도가 활성화되면 역선택 현상은 심화되고 금융기관의 부담은 더욱 커진다. 따라서 금융기관은 신용평가능력을 향상시키게 된다. 미국의 경우가 여기에 해당된다.

### Ⅲ. 금융이용자보호제도의 중요성

#### 1. 금융이용자보호제도와 신용평가제도

앞서 신용카드시장에서 도출한 결과는 여타 금융시장에 그대로 적용된다. 소비자에게 유리한 금융이용자보호제도는 금융기관으로 하여금 신용평가제도를 구축하도록 유도한다. 즉, 경쟁시장에서 금융기관들은 누가 더 위험관리를 잘하는가에 의해 수익이 결정되기 때문에 효율적 신용평가제도에 의존하게 된다. 즉, 금융이용자보호제도는 신용평가제도의 완비를 촉구하여 금융의 건전성(soundness)을 확보해 주기 때문에 금융의 선순환 과정을 구축하는데 필수적인 요건이 된다.

한국의 경우 금융이용자보호제도의 미비를 악용하여 금융기관은 그 규모와 종류와 무관하게 신용평가에 의한 정상적 신용공여를 하기보다는, 무분별하게 이루어진 대출로 부실화된 채권을 불법과 탈법이 어우러진 강박적 채권추심을 통해 수익을 확보하고 있다. 이러한 경향은 고금리 대출일수록 심한데 특히 이들 대출이 연체될 가능성이 높기 때문이다. 이러한 부실채권을 회수하기 위한 강박적 채권추심으로 인해 사회적 물의가 빚어지고 있음은 한국의 금융기관들이 신용평가보다는 채권추심에 의존하는 수익모형에 의존하고 있다는 반증이다.

최근 국내에서도 신용불량자 문제의 근원적 원인으로 무분별한 대출을 지적하며 신용평가제도의 중요성을 강조하는 견해가 늘었다. 정부에서도 적극 권장하여 선진국의 신용평가기법을 도입하고자 노력하는 금융기관이 늘고 있는 실정이다. 그러나 이렇게 신용평가제도를 권장하는 정책은 금융이용자보호제도의 완비와 함께 추진되지 않는다면 금융기관의 동기에 부합하지 않기 때문에 큰 효과를 기대하기 어렵다. 미국에서 정책적으로 금융이용자보호제도를 완비하자, 금융기관은 새로운 환경에서 수익을 창출하고자 스스로 신용평가제도를 완비하기 위해 투자한 것이다.

#### 2. 규제완화와 금융이용자보호제도

과거 금융시장은 다양한 규제가 있었고 이러한 규제가 금융시장의 효율

성을 떨어뜨리는 것으로 지적되어 각국에서는 앞다퉀 금융규제완화를 실시하고 있다. 앞에서 본 바와 같이 규제완화 이전에 금융이용자보호제도가 완비되면, 예상치 못한 부작용이 발생했을 경우에도 소비자들에 대한 피해는 최소화할 수 있다. 따라서 문제가 발생하면 금융시장내의 문제로 국한되므로, 금융기관의 건전성 감독과 같은 일상적 규제활동을 통해 문제를 최소화할 수 있다.

반면 금융이용자보호제도가 완비되지 않은 상황에서 규제완화가 이루어지면, 소비자들에 대한 예기치 않은 피해가 발생할 수 있다. 한국의 신용카드시장과 같이 대규모로 신용불량자가 발생하게 되면, 경제 전반에 대해 영향을 미침은 물론 사회적 문제로 비화하여 문제해결을 어렵게 하게 된다. 이것은 일반론으로 확대 가능하며, 따라서 금융이용자보호제도가 완비되지 않은 한국에서는 유사한 사태가 발생할 가능성이 상존한다. 추가적인 규제완화를 추진하기 이전에 반드시 금융이용자보호제도를 점검해야 한다.

## IV. 신용할당과 금융이용자보호제도

### 1. 신용할당

Stiglitz and Weiss (1981)는 금융시장의 비대칭적 정보로 인해 발생하는 신용할당(credit rationing) 현상을 밝힌 바 있다. 금리가 높으면 고위험 유형의 채무자들의 자금수요가 많아지기 때문에 사전적으로 위험유형을 판단하기 힘든 금융기관의 입장에서는 금리를 낮추는 대신 저위험 유형의 채무자를 선별하는 것이 수익을 극대화하는 대출방식이 된다. 따라서 주어진 금리 수준에서 고위험 유형의 차입자들의 수요는 충족될 수 없기 때문에 이를 신용할당 현상이라고 한다.

이러한 신용할당 현상은 채권추심의 강도를 어느 정도 허용할 것인가, 즉, 금융이용자보호제도가 얼마나 완비되어 있는가에 의해 그 수준이 결정된다.<sup>7)</sup> 미국과 같이 채권추심을 강하게 할 수 없다면 금융기관은 부실대출의 비율을 줄이는 것이 최우선의 과제가 되어, 대출이자율을 낮추는 것이

7) 미국에서 파산개혁법이 시행된 것이 1978년이므로, 위 논문은 채무자에 관대한 파산법을 전제로 쓰여진 것으로 보인다.

유리하다. 반면 한국과 같이 강박적 채권추심이 허용된다면 신용할당 현상은 급격히 줄어들고, 대신 고금리의 무분별한 대출을 해 준 후 강박적 채권추심으로 이득을 취하는 행위가 만연하게 된다. 이러한 방식으로 대출을 연장해 가며 지속적으로 수익을 취득하는 행위는 전형적인 악탈적 대출이다.

## 2. 금리규제의 의의

예를 들어, 현재 대부업법은 금리를 66%로 규제하고 있는데, 선진화된 금융이용자보호제도 하에서는 신용할당 현상으로 인해 훨씬 낮은 금리가 시중에서 형성될 것이기 때문에 의미없는 금리 규제가 될 것이다. 왜냐하면 66%의 금리를 감수하는 대다수 차입자의 경우 단기간 필요자금이 아닌 경우 원리금 상환이 어렵게 되어 이자를 갚아나가는 것도 힘들게 되기 때문이다.

현재 한국에서 높은 금리가 통용되고 있다는 것 자체가 금융이용자보호제도의 미비 수준을 반영하고 있다. 불법적이고 탈법적인 채권추심으로 인한 비용뿐 아니라(채권 추심 활동을 다른 생산적 활동으로 전환하는 경우 사회후생은 증진됨), 상황이 불가능한 채무자의 회생이 쉽지 않아 국민의 후생 수준을 저하시키는 물론 의욕적 노동을 기피함에 따른 경제적 손실 또한 막대하다.

이러한 상황에서 이자율에 대한 규제는 금융이용자보호제도가 미비된 상황에서 인위적인 신용할당 현상을 초래하여, 채권자로 하여금 엄정한 신용평가에 기초하여 신중한 대출을 하도록 유도하는 효과가 있다. 전반적인 이자수익이 감소하기 때문에 부실채권비율이 늘어나는 것을 감당할 수 없기 때문이다. 이는 자연적으로 연체율과 강박적 채권추심의 빈도를 떨어뜨리는 효과를 기대할 수 있다.

더욱이 미국에서조차 많은 주에서 금리 규제를 유지하고 있는데, 이는 완비된 금융이용자보호제도를 우회하여 소비자에게 손해를 끼치려는 악의적 대부자의 가능성을 염려한 때문이다.

## 3. 금리규제와 시장원리

이자율 규제가 시장원리에 반한다는 주장을 자주 접하게 된다. 그러나

이는 금융시장의 비대칭적 정보의 상황으로 인해 시장실패가 발생하는 상황을 고려하지 않은 분석이다. 앞서 밝힌 대로 비대칭적 정보의 상황에서 금융이용자보호제도가 완비된 경우에 시장에서는 저절로 신용할당 현상이 발생하게 된다. 만약 그렇지 않은 경우에는 역선택 현상에 의해 시장이 축소되거나 붕괴되는 현상이 발생할 것이다.

이를 다르게 해석하자면 위험유형을 고려하지 않은 수요공급이론에 의해 시장원리를 논하는 것은 의미가 없다는 것이다. 위험유형별로 수요공급곡선을 도출하여 위험유형별로 다른 이자율을 적용할 수 있는 대칭적 정보의 상황에서만 시장원리는 작동할 수 있다. 따라서 특히 고위험유형의 차입자들이 많이 이용하는 고금리 대출에서 초과수요가 없을 정도로 이자율을 높게 유지하는 것이 시장원리에 부합하는 것은 아니다.

## V. 미국의 약탈적 대출 규제

### 1. 주택 및 자산보호법의 규제

앞서 밝힌 대로 미국의 경우 금융이용자보호제도가 잘 마련되어 있기 때문에 담보가 없는 채권의 경우에는 약탈적 대출이 발생하지 않는다. 채무자의 방어권을 인정하고 제3자에 대한 채권 추심은 물론 채권이 있다는 사실을 주위에 알리는 것 자체를 금지하는 공정채권추심법과 채무자에게 관대한 파산법과 개인회생법으로 인해 채권자가 부당한 이익을 얻을 가능성을 거의 완벽하게 제거한 것이다.

따라서 미국에서는 장기주택담보대출인 모기지론에 대해 집중적으로 약탈적 대출 규제를 하고 있다. 소득상환능력을 확인하지 않은 상황에서 고금리의 모기지론을 공여한 후, 연체가 되면 더 불리한 계약으로 전환시키거나 압류 처분을 하여 이득을 취하는 행위를 전형적인 약탈적 대출로 분류하여 규제하고 있다. 금리가 높거나 소득의 1/3 이상을 원리금 상환에 사용해야 하는 대출의 경우 약탈적 대출일 가능성이 높다고 관계당국에서 경고하고 있다.

특히 약탈적 대출 규제를 위한 주요법인 주택 및 자산보호법(the Home Ownership and Equity Protection Act, HOEPA, 1994)은 ① 만기가 같

은 재무성 증권에 이자율보다 10% 이상 높은 대출 (8~12% 사이에서 FRB가 결정) 또는 ② 거래수수료가 대출금액의 8% 또는 400달러 이상인 대출을 대상으로 한다. 우량 대출시장의 모기지론이 재무성 증권대비 5% 이내에서 결정되는 반면 비우량(subprime) 대출시장에서는 그보다 높은 금리에서 대출이 이루어지는데, 이 경우 약탈적 대출이 발생할 가능성이 높고, 이 경우 채무자에게 손실이 돌아갈 가능성이 높다는 점에 착안한 것이다. 대상이 되는 경우에는 대출과 관련된 모든 정보를 감독당국에 보고하여 정당한 신용평가에 의한 대출이었는지를 면밀히 심사하고 있다.

## 2. 약탈적 대출의 유형

미국에서 흔히 약탈적 대출일 위험 때문에 주의를 요하는 대출의 형태는 다음과 같다.<sup>8)</sup> 미국의 경우에는 주택을 소유한 저소득, 소수민족, 노인층을 대상으로 하여 대출조건과 관련한 충분한 정보를 제공하지 않은 상태에서 대출을 해주는 경우가 많다.

Lending to Borrowers Without the Ability to Repay : 전형적인 약탈적 대출로 상환능력이 없는 차입자에게 대출을 해 준 후 주택을 처분하여 수익을 얻는 행위를 말한다. 일반적으로 원리금 상환액이 월 소득액의 1/3을 넘는 경우 약탈적 대출의 의도가 있는 것으로 의심한다.

- ① Asset-backed Lending : 소득에 의한 상환능력을 고려하지 않은 상황에서 주택담보만으로 대출을 해주는 행위를 말한다.
- ② Loan Flipping : 반복적으로 새로운 대출로 차환 대출을 해주면서 대출수수료를 높게 받아 수익을 얻는 행위를 말한다.
- ③ Balloon Payments : 원금은 그대로 두거나 거의 상환하지 않으면서 이지만 상환하도록 하는 대출을 의미한다.
- ④ Negative Amortization : 이자의 일부를 원금에 더해 시간이 지날수록 만기일에 상환할 원금액수가 늘어나는 형태의 대출을 의미한다.
- ⑤ Prepayment Penalties : 높은 대출이자율을 피하기 위해 만기 전에 상환할 때 높은 수수료를 부과하는 대출을 의미한다.
- ⑥ Credit Insurance and Other Insurance Products Paid in a

8) 미국 재무성보고서 DOT (2000)를 참고한 것이다.

Single Premium : 대출상환과 관련한 보험을 들게 하면서 이 보험금을 원금에 더해 손실을 입히는 경우인데, 대출과 관련하여 충분한 정보가 주어지지 않기 때문에 차입자가 손실을 보게 된다.

현재 한국의 많은 대출은 미국의 기준에서 보면 약탈적 대출의 범주에 속한다. 소득상환능력을 감안하지 않고 무분별하게 대출해 준 후 연체하게 되면 높은 연체수수료를 물리는 대출은 채권자가 연체를 오히려 반기는 전형적 약탈적 대출행위이다. 새로운 대출로 전환하는 대신 높은 이자율을 물리는 행위, 조기상환의 경우 높은 수수료를 물리거나 금지하는 행위 역시 약탈적 대출로 간주되고 있음을 주목할 필요가 있다.

## VI. 결론 : 금융이용자보호제도와 금융혁신

약탈적 대출 방지를 포함한 금융이용자보호제도를 완비하면 부작용을 최소화하면서 금융규제완화를 달성할 수 있다. 이 경우 금융기관은 금융기법에 있어서의 혁신경쟁에 몰두하게 되므로 더 효율적인 금융시장이 만들어진다. 고위험유형의 저소득층을 대상으로 하는 비우량시장의 경우에는 특히 이러한 혁신기법을 통해 신용공여가 늘어나는 것이 바람직한다. 최근 미국의 대형금융기관이 비우량시장에 뛰어들고 있는 추세가 바로 이러한 혁신경쟁의 정도를 나타내 주고 있다.

반면 한국에서는 전반적으로 금융이용자보호제도가 작동하고 있지 않기 때문에 저소득층을 대상으로 하는 고금리시장에서는 누가 더 교묘한 강박적 채권추심을 통해 소비자를 착취하는가의 경쟁에 의해 수익이 결정되는 구조이다. 한국의 비정상적 금융시장을 조속히 정상화시키기 위해서는 금융이용자보호제도를 정비하는 방안이 요구된다.

## 〈부 록〉

### 미국의 금융이용자 보호제도

#### 1. 공정채권추심제도

미국에는 채무자가 채권자에게 공정한 채권추심을 요구할 수 있는 법이 명문화되어 있다. 이른바 공정채권추심법이라고 번역되고 있는 Fair Debt Collection Practices Law이다. 미국은 공정채권추심법을 갖추고 있을 뿐만 아니라 그 법이 철저히 금융이용자의 보호에 이용될 수 있도록 홍보에도 만전을 기하고 있다. 미국의 연방거래위원회(Fair Trade Commission), 각 주 정부의 금융담당 부서, 각 주의 검찰이 운영하고 있는 인터넷 홈페이지에는 부당한 채권추심의 피해자를 위한 친절하고 상세한 안내문이 올려져 있다. 이렇듯 여러 부서에서 경쟁적으로 불법 채권추심의 근절에 노력하고 있으므로 미국의 채권자는 불법적 채권추심을 할 엄두를 내지 못한다.

미국 공정채권추심법은 소비자를 보호하기 위해 세심한 배려를 하고 있다. 예를 들어 기본적으로 채권추심을 하기 위해 소비자 이외의 제3자에 대해 연락하는 것을 허용하지 않고 있는데, 소비자의 연락처를 알아내기 위해 부득이하게 제3자에게 연락하는 경우에도 소비자에게 피해가 되지 않도록 매우 구체적으로 규제하고 있다(§804. Acquisition of location information).<sup>9)</sup>

또한 채무자를 보호하기 위해 채권추심시 할 수 있는 행위와 해서는 안

9) 채권추심자는 ① 자신의 신원을 밝히고, 자신이 해당 소비자의 연락처를 알기 위해 연락하는 것임을 밝혀야 하며, 상대방이 요구하는 경우에 한해서 자신의 회사를 밝힐 수 있으며, ② 소비자가 빚을 지고 있는 사실을 절대 밝혀서는 안 되며, ③ 제3자가 원하지 않는다면 그에게 한번 이상 연락하여서는 안 되며, 단지 처음 연락 시에는 잘못된 정보를 주었지만 추후에 올바른 정보를 가지고 있다고 판단되는 경우는 예외로 하며, ④ 엽서로 연락하여서는 안 되며, ⑤ 우편과 전보를 이용하는 경우에 채권추심과 관련되어 있음을 알릴 수 있는 일체의 언어, 기호가 나타나서는 안 되며, ⑥ 만약 해당 채무와 관련하여 변호사가 선임되어 있는 경우에는 변호사를 제외하고는 제3자와 연락을 취해서는 안 되며, 다만 변호사와 장기간 연락을 취할 수 없는 경우만 예외로 한다고 규정하고 있다. 특히 엽서로 연락하지 못하도록 규정한 대목은 채권추심자가 제3자와 연락을 취할 때 해당 소비자에게 채무가 있다는 사실을 제3자에 알리지 못하도록 하기 위한 것이다. 신용정보회사의 이름으로 위협적인 편지를 보내는 한국에서의 관행과 비교할 수 있다.



되는 행위를 상세하게 조목조목 나열해 놓고 있다. 특히 구체적으로 채권추심자가 소비자를 괴롭히지 못하도록 상세하게 규정하고 있는데, 폭력적 행위 또는 폭력을 사용하겠다고 협박하는 행위나 언어폭력을 사용하는 행위, 소비자를 괴롭히기 위해 반복적으로 전화를 하는 행위를 모두 규제하고 있다(§ 806. Harassment or abuse).

채무자의 입장에서 보면 소비자가 채권추심자에게 연락을 중단하도록 요청할 수 있도록 한 조문은 불법 채권추심을 억제하는 중요한 수단이 된다 (§805. Communication in connection with debt collection, (c) ceasing communication). 소비자가 서면으로 채권추심자에게 연락을 중단하도록 요청하는 경우 채권추심자는 자신이 취할 다음 법률 행위를 통고하는 외에는 일체의 연락을 중단하도록 규정하고 있다. 이 경우 전화는 물론 편지 등 모든 수단의 연락을 포함하고 있는 것으로 해석되기 때문에 미국의 채무자는 본인이 원한다면 채권자의 시달림에서 완전히 벗어날 수 있다.

미국에서도 채무자에게 채무를 변제할 의무가 있고, 채권자에게도 채권을 추심할 권리가 있음을 부정하지 않는다. 단지 그 모든 절차가 법에 의해 진행되도록, 채권자가 강박적 추심으로 인해 직접적으로 채무자를 괴롭히지 못하도록 규제하고 있다.

## 2. 임금압류제도

미국에서 채권자가 압류(garnishment)할 수 있는 임금은 연방법에 의해 최고 25%로 정해져 있고, 주에 따라 25% 이내로 정하고 있기도 하다.<sup>10)</sup>

10) 임금과 관련한 압류는 최근 노동자의 손배가압류와 관련해서도 논란이 된 바 있다. 노사관계선진화위원회(2003)에서는 임금의 압류와 관련된 각국의 제도를 다음과 같이 정리하였다.

- 프랑스 : 노동법전에서는 임금액을 기준으로 하여 7가지의 경우로 구분하여 압류·양도가 가능한 비율을 규정하고 있다(노동법전 L.145-2조, R.145-1조). 연간 임금액이 ① 3,060유로 이하인 임금부분에 대해 1/20, ② 6,030유로 이하인 경우 3,060유로를 초과하는 임금부분에 대해 1/10, ③ 9,040유로 이하인 경우 6,030유로를 초과하는 임금부분에 대해 1/5, ④ 12,010유로 이하인 경우 9,040유로를 초과하는 임금부분에 대해 1/4, ⑤ 14,990유로 이하인 경우 12,010유로를 초과하는 임금부분에 대해 1/3, ⑥ 18,010유로 이하인 경우 14,990유로를 초과하는 임금부분에 대해 2/3, ⑦ 18,010유로를 초과하는 임금부분에 대해 전액이 압류 또는 양도가 허용된다(노동법전 R.145 1조 1항). 다만, 이상의 기준액은 채무자인 근로자가 부양의무를 부담하는 자(배우자, 자식 등) 1인당 1,140유로만큼 증액된다(노동법전 R.145 1조 2항).

【표 5】 미국 주(州)별 압류 가능 임금 및 파산시 면책 자산 현황

State	% Garn	Home (US\$)	Property (US\$)	State	% Garn	Home (US\$)	Property (US\$)
AK	25	54,000	8,000	MT	25	60,000	5,700
AL	25	5,000	6,925	NC	0	10,000	5,000
AR	25	1,000,000	1,400	ND	25	80,000	7,425
AZ	25	100,000	9,250	NE	15	12,500	2,400
CA	25	50,000	5,000	NH	0	30,000	11,350
CO	25	30,000	4,800	NJ	10	15,000	10,700
CT	25	75,000	7,100	NM	25	30,000	8,050
DE	15	0	5,000	NV	25	125,000	4,500
FL	25	1,000,000	2,000	NY	10	10,000	7,400
GA	25	5,000	5,400	OH	25	5,000	2,900
HI	19	20,000	2,000	OK	25	1,000,000	10,925
IA	25	1,000,000	10,600	OR	25	25,000	9,150
ID	25	50,000	5,750	PA	0	15,000	10,700
IL	15	7,500	7,125	RI	25	15,000	10,700
IN	25	7,500	4,000	SC	0	15,000	10,700
KS	25	1,000,000	24,650	SD	20	1,000,000	3,250
KY	25	5,000	6,500	TN	25	5,000	7,925
LA	25	15,000	15,125	TX	0	1,000,000	30,000
MA	25	15,000	12,200	UT	25	10,000	2,500
MD	25	0	6,000	VA	25	5,000	14,750
ME	25	12,500	2,900	VT	0	75,000	9,400
MI	25	15,000	10,700	WA	25	30,000	12,675
MN	25	200,000	13,000	WI	20	40,000	7,200
MO	10	8,000	3,000	WV	20	15,000	3,200
MS	25	75,000	10,000	WY	25	15,000	2,400

자료 : Agarwal *et al.* (2003)에서 재인용함.

- 독일 : 임금은 일반적으로 근로자의 생계유지를 위한 유일한 수단이기 때문에, 일정한 한도까지는 채권자로부터의 압류에서 보호되고 있음. 민사소송법 850조 a에 따르면, 근로소득의 일정부분은 압류할 수 없다. 즉, 초과근로보수의 반액, 임금에 덧붙여 보장되고 있는 휴가수당 -이것이 통상 지급되고 있는 범위를 넘어서는 것이 아닌 한, 상환된 비용 및 출장수당, 월액노동수입의 반액까지(최고 470마르크까지)의 성탄절수당, 결혼·출산·장제수당, 은혜급여·보육수당 등이 이에 해당. 본래의 근로소득에 대한 압류금지범위는 근로자의 부양의무를 기준으로 하여 정해진다(민사소송법 850조 c). 즉, 채무자가 그 배우자와 이전의 배우자 또는 친족의 생계비를 부담하여야 하는 경우에는 한도액이 높아진다. 한편 근로자의 가족에 대한 법률상의 부양청구권 때문에 근로자의 임금채권이 압류된 경우에 압류제한규정은 적용되지 아니한다. 근로자는 자신의 가족을 마지막까지 부양해야 하나,

〈표 5〉는 미국 50개 주(州)에서 적용하고 있는 임금 압류 범위를 나타낸 것이다. 연방법에서 25%로 제한하고 있기 때문에 25% 이상은 압류가 불가능하며, North Carolina(NC), New Hampshire(NH), Pennsylvania(PA), South Carolina(SC), Texas(TX), Vermont(VT) 등 6개 주에서는 임금에 대한 압류를 완전히 금지하고 있다.

미국의 공정채권추심법과 임금압류를 금지하는 연방법은 미국의 채무자들이 채무를 상환하지 않더라도 안정적 생활을 유지할 수 있도록 보장하고 있다. White (1998)는 신용카드 채무자의 경우에는 파산신청을 하지 않았지만 사실상 채무불이행(default) 상태인 '비공식 파산(informal bankruptcy)'의 수가 상당하며, 이러한 비공식파산의 비중이 1998년 64%에서 2000년에는 78%에 달하고 있다고 밝히고 있다. 이것은 미국의 파산자 통계가 과소평가되어 있음을 의미하고 있다.

### 3. 파산 및 개인회생제도

미국의 현재 파산법은 1978년 파산개혁법(The Bankruptcy Reform Act, BRA78)에 의해 마련되었다. 1898년 이래 유지되어 온 파산법은 현재의 파산법 13장의 기초가 된 1938년 찬들러법(Chandler Act)을 통해 임금소득자에 대한 회생법을 마련하는 보완이 이루어진 후 전면적으로 이루어진 개정이었다. 이 1978년의 파산개혁법은 2차 대전 이후 급속히 증가한 가계대출에 대응하고, 파산자의 새 출발(fresh start)을 돕고자 마련되었다. 그 후 1984년 부분적으로 파산법의 남용을 막기 위한 조항이 포함되기도 하였으나, 1994년에는 연방법에서 면책자산의 범위를 2배로 넓히는 등

---

근로자에게 최저 생계유지와 선순위 또는 동순위의 가족부양의무를 위하여 필요한 금액은 남겨두어야 한다(민사소송법 850조 d).

- 일본 : 민사집행법 제152조 제1항에 의하면, 「급여, 임금, 봉급, 퇴직연금 및 상여금 기타 이러한 성질을 지니는 급여에 관한 채권」은 그 지급기에 받아야 할 급여의 4분의 3에 상당하는 부분에 대하여 압류가 금지되어 있다. 그리고 지급기가 매월로 정해져 있는 경우 이 4분의 3에 상당하는 부분이 21만 엔을 초과하는 경우에는 21만 엔을 초과하는 부분에 대해서는 압류가 금지되어 있다. 결국 급여월액이 28만 엔 이상인 경우 압류가 금지되는 것은 21만 엔까지로 된다. 또한 '퇴직수당 및 이러한 성질을 지니는 채권'에 대해서도 급여의 4분의 3에 상당하는 부분에 대해서 압류가 금지된다.

기본적으로 소비자에게 매우 우호적인 관대한 파산법(lenient bankruptcy law)의 성격을 지니게 되었다.

미국의 파산자는 주로 청산 및 면책을 위주로 하는 7장과 채무재조정을 하는 13장에 의거한 파산을 신청하게 되는데, 대략 70% 정도가 7장에 의한 파산신청을 하고 있다. 파산법 7장에 의해 법원으로부터 파산선고를 받으면, 신청인이 사기나 부정(wrongdoing)을 한 경우를 제외하고 세금 등의 예외적인 채권과 재조정된 채무(debts covered under reaffirmation agreements)를 제외하고는 면제받는다. 한번 파산선고를 받으면 6년 내에 다시 7장에 의한 파산신청을 할 수 없으며, 파산기록은 10년간 보존되어 금융거래에 있어 불이익을 받는다.<sup>11)</sup>

파산시 면책자산(assets designated as exempt)은 연방법과 주법에 의해 결정되고, 면책자산은 주된 거주주택, 자동차, 개인 가구 및 의복, 장사수단을 포함한다. 연방법에서 주택 관련 면제는 2000년에 16,150달러이고, 3년마다 인플레이션에 따라 조정하게 되어 있다. 그러나 7장에 의한 파산은 주로 재산이 없는 소비자들이 이용하는 것으로 알려져 있다.<sup>12)</sup>

<표 5>는 미국 주(州)별 압류 가능 임금 및 파산시 면책 자산 현황을 나타내는데 주택 관련 면책자산범위와 주택을 제외한 개인재산의 면책범위가 각 주(州)마다 상이한 것을 보여준다.

1978년의 파산개혁법은 채무자에게 유리하도록 광범위한 면책자산을 인정하였으나 반면 이 면책조항에 대해서는 각 주가 자율로 채택하도록 하였다.<sup>13)</sup> 이 조항에 따라 35개 주가 제외조항을 이용하여 주법을 적용하였고,

11) 파산기록의 보존은 대부분 금융기관의 자율에 맡겨져 있다. 저자가 만나본 캘리포니아의 한 파산자에 의하면 10년이 되기 전에도 파산기록의 삭제를 위해 변호사를 고용하여, 주기적으로 신용정보회사에 파산기록의 삭제를 요청하는 것이 일반적이라고 한다. 신용정보회사는 이러한 요청을 해당 금융기관에 알리는데 해당 금융기관이 파산기록을 삭제해도 좋다고 허용하거나 아니면 기일 내에 답변하지 않으면 기록은 자동적으로 삭제되기 때문에 변호사는 금융기관이 사무착오나 태만 등으로 답변하지 않을 것을 바라고 주기적으로 기록삭제 요청을 한다고 한다. 따라서 금융기관에 손실을 크게 끼치지 않은 파산자의 경우에는 10년이 되기 전에 기록이 삭제되고, 금융기관이 철저하게 관리하고 있는 거액손실을 끼친 채무자들은 최대기한인 10년을 채우고서야 기록이 삭제되게 된다.

12) Athreya(2001)은 7장에 의거한 파산자 중 95% 이상이 자산이 전혀 없는 경우임을 인용하고 있다.

13) 저자가 만나본 파산자에 의하면 캘리포니아의 경우 주택담보대출의 경우 원리금을 상환하지 못해 주택이 강제매각되었을 때 채무자에게 먼저 50,000달러를 지불하고, 그 나머지를 채권자가 회수한다고 한다.

**【표 6】 미국의 주별 면책범위 변화 추이**

State	Year	Homestead exemptions(US\$)	Per. Prop. exemptions
MI	1994	7,500~15,000	5,350~10,700
NJ	1994	7,500~15,000	5,350~10,700
PA	1994	7,500~15,000	5,350~10,700
RI	1994	7,500~15,000	5,350~10,700
SC	1994	7,500~15,000	5,350~10,700
ME	1995	7,500~12,500	1,600~2,900
VT	1995	30,000~75,000	
CA	1996		2,500~5,000
MN	1996	1,000,000~200,000	
MT	1997	40,000~60,000	
NE	1997	10,000~12,500	1,500~2,400
NV	1997	95,000~125,000	1,500~4,500
UT	1997	8,000~10,000	1,500~2,500
WV	1997	7,500~15,000	1,600~3,200
WY	1997		2,000~2,400

자료 : Agarwal, Liu and Mielnicki (2003)에서 재인용함.

이들 주에서도 전반적으로 면책자산의 범위를 다소 늘렸으나 연방법의 수준에는 미치지 못하였다. 그러나 <표 6>에서 알 수 있듯이 전반적으로 면책자산의 범위를 넓히고 있는 것이 현재 미국의 추세이다.

현재 미국에서는 이러한 면책자산의 인정 범위가 파산결정에 영향을 미치는가에 대해 활발한 실증분석이 이루어지고 있다. Agarwal, Liu and Mielnicki (2003), Lehnert and Maki (2002) 등은 실업과 중요한 경제변수를 포함하고서도 면책자산의 인정에 관대할수록 파산신청이 많다는 것을 보였다. 그러나 CBO (2000)는 이전의 다양한 연구를 검토한 결과 면책자산과 파산신청 간의 연관성에 대해서는 아직 일관된 실증적 결과를 확인하지 못한 것으로 결론짓고 있다.

파산법 13장은 채무재조정을 위한 것인데 주로 소득이 있는 소비자가 자산의 강제매각을 피하기 위해 신청한다. 2000년 기준 무담보대출 269,250달러, 담보대출 807,750달러 미만인 경우에 신청 가능한데, 3년마다 인플레이션 조절을 한다. 13장에 의한 파산신청이 받아들여지기 위해서는 채권자는 최소한 7장에 의한 파산보다는 더 많은 채권회수가 가능해야 하며, 모든 무담보채권자가 동의해야 한다. 동의하지 않는 무담보채권자에 대해

우선 변제 후 신청할 수도 있다. 13장은 7장에 비해 소비자가 모든 자산을 보유하고, 더 많은 채권을 면제받을 수 있으며 담보채권에 대해서도 일부 면책 받을 수 있다.<sup>14)</sup>

#### ◆ 참고문헌 ◆

- 경실련 (2001. 11), 「신용카드업계의 약탈적 대출 관행 근절을 위한 제도개선 의견서」.
- 금융감독원 (2002. 4), 「신용카드회사 감독 강화방안 추진계획」.
- \_\_\_\_\_ (2002. 5), 「신용카드 종합대책」.
- 김남근 (2003. 6), 「신용불량자 회생대책으로서의 개인회생제도 도입의 시급성」, 참여연대 개인회생제도 토론회.
- 김병덕·이건범 (2002. 4), 「신용카드 시장의 건전화 및 효율화 방안」, 한국금융연구원.
- 김영기 (2002), 「미국신용카드 금리 논쟁 및 신용카드시장에 대한 이해」, 『신용카드』, 여신금융협회, pp. 4~23.
- 박상규 (2002. 9), 「금융권의 개인대출 현황」, 한국은행.
- 박상수 (2002. 7), 「한국 신용카드 산업의 과제와 대책」, 바른사회를 위한 시민회의 토론회.
- 박종현 (2003), “신용불량자 문제와 그 대응방향: 채무자 우호적 파산제도의 정비”, 『응용경제』, 제5권 제3호, 한국응용경제학회, pp. 181~211.
- 신인석·박창균 (2002), 「가계대출 증가현상의 평가와 정책대응」, KDI정책포럼, 한국개발연구원.
- 신인석·한진희·박창균 (2003. 8), 「신용불량자 증가의 원인 분석과 대응방향」, 한국개발연구원.
- 신제윤 (2003. 6), 「카드채 문제에 대한 인식과 대응방안」, 바른사회를 위한 시민회의 토론회.
- 윤성훈 (2003), “신용카드시장 규제의 문제점과 개선방안”, 『경제분석』, 한

14) 1997년의 경우 총 140만 명의 파산신청자 중에서 70%를 조금 상회하는 100만 명 정도가 7장에 의거한 파산신청자이다. 당시 이들의 평균 부채는 35,000달러였고, 이로 인해 364억 달러의 손실이 발생하였다. 13장에 의한 파산은 부채상환이 더 잘 이루어지지만, 신청자의 65억 달러에 달하는 무담보채권 중 약 90%가 상환되지 않은 것으로 알려지고 있다(Athreya, 2001).

- 국은행 금융경제연구원, 9권 4호, pp. 1~27.
- 재정경제부 (2004. 3. 10), 「신용불량자 현황 및 대응방향」, 보도참고자료.
- 참여연대 (2003. 9), 「개인회생제도 도입의 필요성 및 개인회생법 우선 입법의 시급성」.
- 최공필 (2004), “신용불량자 문제에 대한 대응전략”, 「주간금융동향」, 제13권 3호, 한국금융연구원.
- 한국은행 (2004. 1), 「최근 국내은행의 연체율 움직임의 특징 및 시사점」.
- 한상섭·황광명 (2003. 6), 「가계의 유동성과 소비간 관계분석」, 한국은행.
- 한원중 (2003), 「신용카드 산업의 유동성 위기 교훈 및 향후 전망」, 신용카드학회 발표논문.
- 홍중학 (2002), 「신용카드문제의 합리적 접근」, 국회정책토론회.
- \_\_\_\_\_ (2003), 「신용불량자 대책: 금융이용자보호제도를 중심으로」, 신용불량자 문제 해결 포럼, 신용회복지원위원회와 서울경제신문사.
- \_\_\_\_\_ (2004), “한미비교를 통한 신용카드 문제의 분석”, 「응용경제」, 제6권 제1호.
- Agarwal, Sumit, Chunlin Liu and Lawrence Mielnicki (2003), “Exemption Laws and Consumer Delinquency and Bankruptcy Behavior: An Empirical Analysis of Credit Card Data,” *Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 43, pp. 273~289.
- Akerlof, G. (1970), “The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism,” *Quarterly Journal of Economics*, 84, pp. 488~500.
- Athreya, Kartik (2002), “Welfare Implications of the Bankruptcy Reform Act of 1999,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 49, pp. 1567~1595.
- \_\_\_\_\_ (2001), “The Growth of Unsecured Credit: Are We Better Off?” *Federal Reserve Bank of Richmond*, Vol. 87, No. 3.
- \_\_\_\_\_ (2003a), “Unemployment Insurance and Personal Bankruptcy,” *Federal Reserve Bank of Richmond*, Vol. 89, No. 2.
- \_\_\_\_\_ (2003b), “Fresh Start or Head Start? Uniform Bankruptcy Exemptions and Welfare,” Working Paper 03-03, Federal Reserve Bank of Richmond.
- \_\_\_\_\_ and Nicole B. Simpson (2003), “Personal Bankruptcy or Public Insurance,” Working Paper 03-14, Federal Reserve Bank of

Richmond.

- Ausubel, L. (1991), "The Failure of Competition in The Credit Card Market," *American Economic Review*, Vol. 81, No. 1.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Credit Card Defaults, Credit Card Profits, and Bankruptcy," *American Bankruptcy Law Journal*, Vol. 71.
- Avery, Robert B., Paul S. Calem and Glenn B. Canner (2003), "An Overview of Consumer Data and Credit Reporting," *Federal Reserve Bulletin*, pp. 47~73.
- Barth, James R., Padma Gotur, Neela Manage and Anthony M. J. Yezer (1983), "The Effect of Government Regulations on Personal Loan Markets: A Tobit Estimation of a Microeconomic Model," *Journal of Finance*, Vol. 38, No. 4, pp. 1233~1251.
- Barth, James R., Joseph J. Cordes and Anthony M. J. Yezer (1986), "Benefits and Costs of Legal Restrictions on Personal Loan Markets," *Journal of Law and Economics*, Vol. 29, pp. 357~380.
- Berkowitz, Jeremy and Richard Hynes (1999), "Bankruptcy Exemptions and the Market for Mortgage Loans," *Journal of Law and Economics*, Vol. 42, No. 2, pp. 809~830.
- Boyes, William J. and Roger L. Faith (1986), "Some Effects of the Bankruptcy Reform Act of 1978," *Journal of Law and Economics*, Vol. 29, pp. 139~149.
- Brito, Dagobert L. and Peter R. Hartley (1995), "Consumer Rationality and Credit Cards," *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 2, pp. 400~433.
- Calem, P. (1992), "The Strange Behavior of the Credit Card Market," FRB of Philadelphia.
- \_\_\_\_\_ and Loretta J. Mester (1995), "Consumer Behavior and the Stickiness of Credit Card Interest Rates," *American Economic Review*, Vol. 85, No. 5, pp. 1327~1336.
- Canner, G. B. and J. T. Fergus (1987), "The Effects on Consumers and Creditors of Proposed Ceilings on Credit Card Interest Rates," Board of Governors of the Federal Reserve System Staff Study, No. 154.
- Congressional Budget Office (2000), "Personal Bankruptcy: A Literature



- Review," CBO Paper, Washington.
- Department of Treasury (2000), "Predatory Lending Report," Report-3076.
- Domowitz, Ian and Thomas L. Eovaldi (1993), "The Impact of the Bankruptcy Reform Act of 1978 on Consumer Bankruptcy," *Journal of Law and Economics*, Vol. 36, pp. 803~835.
- Durkin, A. Thomas (2001), "Credit Cards: Use and Consumer Attitudes, 1970~2000," *Federal Reserve Bulletin*.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Consumers and Credit Disclosures: Credit Cards and Credit Insurance," *Federal Reserve Bulletin*.
- Ellis, Diane (1998), "The Influence of Legal Factors on Personal Bankruptcy Filings," Bank Trends, Federal Deposit Insurance Corporation, Division of Insurance.
- \_\_\_\_\_ (1998), "The Effect of Consumer Interest Rate Deregulation on Credit Card Volumes, Charge-Offs, and the Personal Bankruptcy Rate," Bank Trends, Federal Deposit Insurance Corporation, Division of Insurance.
- Espinosa-Vega, Marco A. and Bruce D. Smith (2001), "Socially Excessive Bankruptcy Costs and the Benefits of Interest Rate Ceilings on Loans," Working Paper 2001-21, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Fan, Wei and Michelle J. White (2003), "Personal Bankruptcy and the Level of Entrepreneurial Activity," *Journal of Law and Economics*, Vol. 46, pp. 543~567.
- Furletti, Mark (2002), "An Overview and History of Credit Reporting," Discussion Paper, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Gropp, Reint, John Karl Scholz and Michelle White (1997), "Personal Bankruptcy and Credit Supply and Demand," *Quarterly Journal of Economics*, pp. 217~251.
- Gross, David B. and Nicholas S. Souleles (2000), "Consumer Response to Changes in Credit Supply: Evidence from Credit Card Data," Wharton School Center for Financial Institutions Working Paper, University of Pennsylvania.
- \_\_\_\_\_ (2001b), "An Empirical Analysis of Personal Bankruptcy and

- Delinquency." NBER Working Paper #8409.
- Hunt, Robert (2002), "The Development and Regulation of Consumer Credit Reporting in America," Working Paper 02-21, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Jones, Edith H. and Todd J. Zywicki (1999), "It's Time for Means-Testing," *Brigham Young University Law Review*, pp. 177~250.
- Kathleen, C. Engel, Kathleen C. and Patricia A. McCoy (2001), "A Tale of Three Markets: The Law And Economics of Predatory Lending," working paper, Cleveland State University.
- Knittel, Christopher R. and Victor Stango (2001), "Price Ceilings as Focal Points for Tacit Collusion: Evidence From Credit Cards," Working Paper 01-12, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Laibson, David, Andrea Repetto and Jeremy Tobacman (2000), "A Debt Puzzle," NBER Working Paper #7879.
- Lehnert, A. and D. Maki (2002), "Consumption, Debt and Portfolio Choice : Testing the Effect of Bankruptcy Law," *FRB*.
- Lin, Y. E. and M. J. White (2001), "Bankruptcy and the Market for Mortgage and Home Improvement Loans," *Journal of Urban Economics*, Vol. 50, pp. 138~162.
- Llewellyn, D. T. (1999), "The Economic Rationale for Financial Regulation," FSA Occasional Paper, No. 1, Financial Services Authority.
- Maki, D. (2000), "The Growth of Consumer Credit and the Household Debt Service Burden," FRB.
- McGregor, Sue, Birgitta Klingander and Jean Lown (2001), "Comparative Analysis of Canadian, American and Swedish Bankruptcy Policy: Why Do Governments Legislate Consumer Debt?" *International Journal of Consumer Studies*, Vol. 25, No. 3, pp. 208~227.
- Pence, Karen M. (2003), "Foreclosing on Opportunity: State Laws and Mortgage Credit," Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Peterson, Richard L. (1986), "Creditors' Use of Collection Remedies,"

- Journal of Financial Research*, Vol. 9, No. 1.
- Rougeau, V. D. (1996), "Rediscovering Usury: An Argument for Legal Controls on Credit Card Interest Rates," *University of Colorado Law Review* 67, No. 1.
- Shepard, Lawrence (1984), "Personal Failures and the Bankruptcy Reform Act of 1978," *Journal of Law and Economics*, Vol. 27, pp. 419~437.
- Stavins, Joanna (2001), "Credit Card Borrowing, Delinquency and Personal Bankruptcy," *New England Economic Review*, 2000
- \_\_\_\_\_ (2001), "Has Widespread Use of Credit Cards Contributed to the Increase in Personal Bankruptcy?" *Regional Review*, Federal Reserve Bank of Boston, pp. 4~7.
- Stiglitz, J. and A. Weiss (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," *American Economic Review*, Vol. 71, No. 3.
- Villegas, D. J. (1989), "The Impact of Usury Ceilings on Consumer Credit," *Southern Economic Journal*, Vol. 56, No. 1.
- White, M. J. (1998), "Why Don't More Households File for Bankruptcy?" *Journal of Law, Economic and Organization*, Vol. 14, pp. 205~231.
- Zandi, M. M. (1997), "Easy Credit, Profligate Borrowing, Tough Lessons," *Regional Financial Review*.