주요국 채무조정제도 분석

고제헌 연구위원

HF 한국주택금융공사
주택금융연구원

국민의 주거 행복을 책임지는 지속가능 주택금융의 선도기관

분야

주요국 채무조정제도 분석

2023. 10

한국주택금융공사
주택금융연구원

■ 저 자 : 고제헌 연구위원 (051-663-8174 / thehp@hf.go.kr)

■ 본고의 내용은 필자의 개인 의견으로 한국주택금융공사의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

목 차

Ⅰ. 연구배경 ····· 1

1. 논의배경 ····· 1
2. 연구범위 ····· 2

Ⅱ. 채무조정 패러다임 변화 ····· 3

1. 전통적 채무조정 ····· 3
2. 특별구제 프로그램 ····· 6
3. 선제적 채무조정 정책: Covid-19 사태 이후 ····· 14

Ⅳ. 신용대출 채무조정 제도 ····· 16

1. 미국 ····· 16
2. 영국 ····· 21
3. 독일 ····· 23

Ⅴ. 모기지 채무조정 제도 ····· 25

1. 미국 ····· 25
2. 유럽 ····· 27

Ⅵ. 결론 및 시사점 ····· 29

참 고 문 헌 ····· 32

요 약

□ (연구배경) 금리인상 및 인플레이션 등 기인 가계상환 능력 악화가 경제 부담 요인으로 작용, 국내외 금융소비자보호 기조속 사적채무조정제도 기능 강화 예상

- 개인채무자보호 법률이 제정되며(2022년 12월) 채무조정요청권 도입

□ (연구목적) 채무유형, 조정주체, 상시적 제도와 한시적 제도로 구분하여 사적채무조정(out-of-court settlements) 해외 사례를 검토함

□ (전통적 채무조정) 전통적으로 사적 채무조정은 공적채무조정 이전 채무자들이 전문가들을 통해 채무변제계획 등을 상담하고, 적절한 사적 채무조정 절차를 거친 후 보충적으로 공적 채무조정 절차가 진행될 수 있도록 하는데 초점을 둠

□ (특별구제프로그램) 차주 개별상황 보다 거시경제적 환경 등에 기인 한계 차주가 급증함에 따라 대상을 특정하여 정책목표를 가지고 일정기간 시행

● 특별구제프로그램 채무조정에 따른 비용 부담은 공적기금조성 및 정부 예산을 투입하는 구조가 일반적이며, 채무조정 수혜대상을 확대하기 위한 인센티브 또한 정책적으로 고민됨

▪ 특별구제프로그램은 모기지 부실화 및 주택가격 급락이 진행된 상황에서 사후적 대응으로, 채무조정을 통해 채무 상환이 가능해지는 수혜층은 제한적임

● 대표적으로 미국의 HAMP로 대표되는 채무조정프로그램은 이후 GSEs 모기지 채무조정프로그램으로 이어져, 한시적 프로그램이 아닌 상시제도인 Flex Modification으로 정착함

▪ 비교적 장기간 시행된 HAMP의 주요특징은 ①채무조정과정 표준화, ②채권자들 보호를 위한 최소 장치 ③참여주체별 인센티브 제공 ④대상층 세분화에 따른 제도 분화로 요약할 수 있음

- 아이슬랜드는 글로벌 금융위기시 해외자금 유출로 통화가치가 급락하며, 주택가격 급락과 모기지 부실화 급증. 아이슬랜드 정부는 담보물 압류금지 조치를 하며 특별구제프로그램 시행
  - 초기 프로그램은 환율 급변동으로 상환부담이 급증한 모기지를 대상으로 시행되었고, 이후 대상확대 및 원금 일부 감면 채무조정 프로그램 시행
- 영국정부 또한 모기지 압류 증가에 대응 2009년 1월 모기지 구제 프로그램(Mortgage Rescue Scheme)과 더불어 한시적 정책들을 시행함
  - 채무조정보다는 취약층 대상 이자지원 형태로 상대적으로 소극적으로 진행

□ Covid-19 확산으로 자영업자 소득 급감, 서비스업 실업급증 등 경제적 충격이 발생함에 따라 각국 정부들은 선제적 경제적 지원 정책 등을 시행. 상환유예 등 채무조정 정책을 포함

- 코로나-19 대응 지원 정책으로 일정기간 모기지 상환유예 정책을 시행한 국가로 캐나다, 아일랜드, 네덜란드, 영국, 미국 등이 있음(OECD,2021)

□ 해외 사적채무조정에 있어 상각 이전 채무의 경우 원금 감면을 허용하는 경우가 드물고, 상각 이후 사적 채무조정은 민간 채무교섭업체를 통해 채권자와의 합의를 통해 이루어지는 방식

- 상각이전 채무조정은 주로 중앙정부 혹은 지방자치와 연계된 비영리신용상담기구가 주체가 되며, 채무조정은 채무상담 및 채무변제계획(Debt Management Plan)등으로 원금감면 없이 이자율조정, 상환기간 조정 등에 한정
- 교섭업체를 통한 원금감면 채무조정은 상당한 서비스비용이 발생하며, 원금감면율과 성공여부의 불확실성이 존재함

□ 글로벌 금융위기 이후 모기지 채무조정 절차가 강화됨. 모기지 채무조정 관련 규제도 강화되어 모기지 채무조정 및 압류 절차에 대한 법적 기반 마련

- 미국의 경우 유럽에 비하여 상당히 구체적인 모기지채무조정 프로그램이 시행되었는데 이는 모기지 시장 구조상 공적기관의 역할 및 점유율이 절대적으로 높은데 기인함

□ **우리나라의 경우 단기간에 걸쳐 사적 채무조정 제도적 인프라를 효율적으로 구축하기 위해 정부주도하에 신용회복위원회를 설립 및 금융당국이 채무조정 대상 및 감면율 등을 제시하며 구체적 정책 시행**

- 한국의 사적 채무조정은 신용회복위원회 및 캠코, 한국주택금융공사 등 정책금융기관 등을 통해 원금감면 채무조정을 허용한다는 점에서 상당히 채무자 친화적 제도 운용

□ **상시채무조정제도와 구별되어 경제위기, Covid-19 확산 등 예기치 못한 경제적 충격하에서 한시적 채무조정프로그램이 주요 대응수단으로 시행됨**

- 글로벌 금융위기 당시 특별구제프로그램들이 문제가 야기된 채무 중심으로 특화된 채무조정이 운영되었다면, Covid-19 대응 채무조정은 선제적이고 비선별적·전면적으로 운용되었다는 점에서 차별성

- 한시적 채무조정정책이 거시경제적 여건에 따라 검토될 수 있으나, 지나치게 경기대응적 채무조정 확대는 도덕적 해이를 야기하고, 형평성의 문제를 야기할 우려

□ **사적 채무조정의 실효성을 판단함에 있어, 채무자 입장이 부각되다 보면 원금감면과 같은 단기적 성과에만 집중하게 됨. 한편 가시적이지 않지만 채무자의 합리적 소비결정 및 부채관리능력 개선이 근원적 성과임**

- 가계 과다채무(over indebtedness)는 경제행위능력 전반을 좌우하는 부담요인이자, 채무이행의 실패는 가계 삶 전반에 위협을 줄 수 있는 요인임

- 우리나라의 경우 신용상담 및 부채상담 기능을 강화하고자 하는 지속적 노력이 진행되고 있으나, 상대적으로 채무자 신용상담 및 교육인프라 구축은 미흡한 측면

Ⅰ. 연구배경

1. 논의배경

□ **금리인상 및 인플레이션등 기인 가계상환능력 악화가 경제 부담요인으로 작용, 연체 증가 및 위협요인 발생 시 한계차주를 대상으로 지원 정책 검토**

- 전세사기 피해자들 대상으로 한 특례채무조정(23.04), 청년취약계층 채무조정 지원 개선과제 검토(금융위. 23.08.10 가계부채 점검회의) 등

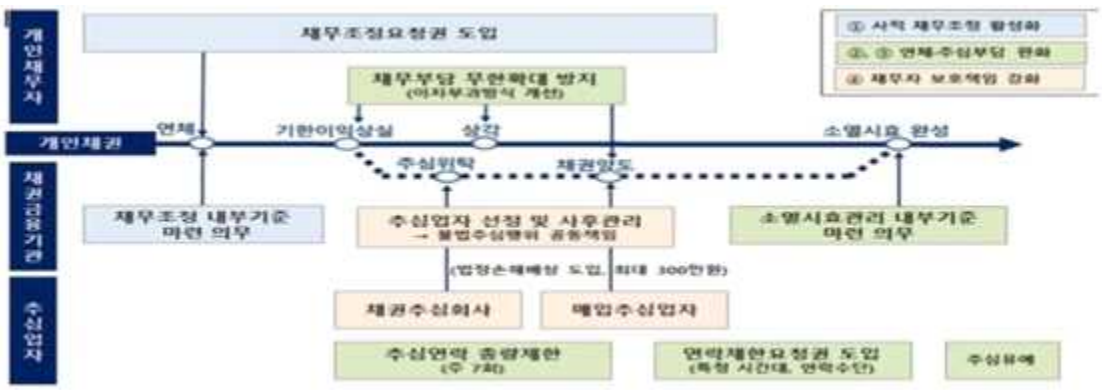
□ **또한 채무조정요청권을 법률로 정하며 기존 신용회복위원회를 통한 공공기관 채무조정 뿐 아니라, 채권보유기관을 통한 사적채무조정 기능을 강화하고자 함**

- 가계 연체채권 관리 강화를 위해 연체에서 소멸에 이르기까지 규율체계를 마련하는 등 채무자 보호 규율이 강화되고 있음

  ▪ 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」제정안 의결(2022년 12월)

  ▪ 채무조정은 때로 채무구제제도를 포괄하여 사용되며, 채무조정의 분류는 조정 주체 및 조정 방식 등에 따라 사적채무조정(out-of-court)과 법원에 의한 공적 채무 조정으로 구분 논의됨

〈그림 1〉 개인채무자보호법 주요변화



※ 금융위원회

□ **국내뿐 아니라 해외에서도 금융소비자보호가 강화되며 합리적 채무조정 기회 중요성이 강조되고 있으며, 특히 글로벌 금융위기와 팬데믹 등에 대응하며 채무조정 정책에 있어서도 중요한 변화들이 있었음**

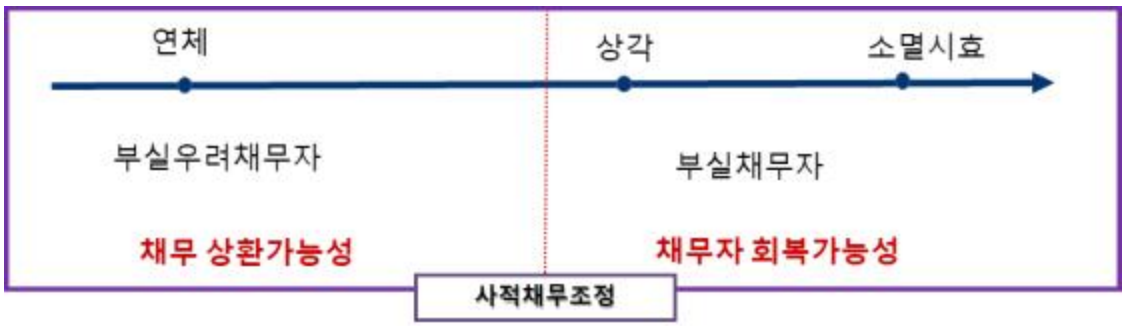
- 글로벌 금융위기 이후 상대적으로 배제되었던 모기지 채무조정에 대한 금융소비자 보호 절차가 특히 강화됨
  - 모기지 채무 파산에 따른 주택의 압류는 가계의 경제적 기반이 훼손을 넘어, 가구의 존속을 위협하고 자녀양육 등에 큰 장애요인에 될 수 있고, 지역 경제로 위기로 파급되는 위협요인으로 규정(U.S Treasury, 2016)
- 일반적으로 사후적 구제 수단인 채무조정이 팬데믹 대응 선제적 구제 수단으로 적극 활용되었음

2. 연구목적 및 연구범위

□ **본 연구는 다음에 초점을 두어 해외 채무조정제도를 살펴보고자 함**

- **(주체)** 사적채무조정을 중심으로 비영리기관, 행정기관 등 공공기관에 의한 채무조정과 채권교섭업자 등 민간을 통해 이루어지는지 구분
- **(조정목적)** 연체(혹은 우려가 있는) 중 채무상환가능성에 초점을 둔 채무조정인지 상각 후(채권보유 금융기관이 회수 불가능이라고 판단 손실처리) 채무조정인지 구분
- **(채무유형 및 상시성)** 채무 유형을 구분 주택담보대출과 신용대출 중심으로, 상시적 제도와 한시적 제도를 구분하여 살펴봄

〈그림 2〉 연체 정도와 사적채무조정 목적



※ 저자작성

□ 지금까지 사적채무조정 관련 해외 사례를 검토한 다수의 연구(강호석외 2013, 남주하 2016,한재준 2022)들이 있었지만 조정채무대상 및 연체 단계에 따른 채무조정 방식 등에 대한 논의는 제한적이었던 바, 이를 보완하여 살펴보고자 함

II. 채무조정 패러다임 변화

1. 전통적 채무조정

□ 통상적으로 채무조정은 채무구제제도하 파산제도와 구분되는 개념으로 논의되며, 상황에 따라 채무구제제도를 포괄하여 사용되기도 함

● 채무구제제도는 정상적으로 채무상환이 힘든 채무자들이 파산 상태에 빠지는 것을 방지하거나, 청산 이후 조속히 경제 활동에 복귀하는 것을 지원하는 제도를 포괄함(고제헌·홍정의, 2017)

● 다수 연구는 채무구제제도를 채무조정제도와 파산제도로 구분함(김준기 외, 2004, 강호석 외 2013, 오윤해,2014 등)

▪ (채무조정) 채무 상환 어려움에 처한 채무자를 위해 법원의 중재, 판결 또는 채무자 및 채권자간 자체 합의로 원금,이자, 상환기간 등 채무내용 및 채무상환일정을 조정하여 채무상환 가능성을 높이는 일체 행위

- (파산제도) 채무자가 모든 재산으로 채무를 상환할 수 없는 경우 정리절차를 걸쳐 채권자들에게 배분하고 잔여 채무에 대한 상환의무는 소멸시키는 청산형 제도

● 채무조정은 또한 조정 주체 및 조정 방식 등에 따라 사적채무조정과 공적 채무조정으로 구분됨(고제헌·홍정의, 2017)

- (사적채무조정;Out-of-court settlements) 채권자와 채무자 간 합의에 따른 채무조정으로써, 쌍방 간 합의를 중개하거나 지원하는 민간 또는 정부 기관을 중심으로 이루어짐

  - 한국의 사적 채무조정 유형으로 신용회복위원회 개인워크아웃, 프리워크아웃, 국민행복기금 공공기관(한국자산관리공사, 한국주택금융공사), 금융기관 자체 워크아웃, 프리워크아웃 등이 있음

  - 미국, 영국, 호주, 독일은 법률로 채무조정교섭을 규정하고 있는바(금융위원회, 2020) 사적 채무조정을 수행하는 전문 영리업체체들이 존재함

- (공적(법적) 채무조정) 법원 또는 그와 유사한 법적 권한을 가진 기관에 의해 채무상황 조건을 변경시키는 것으로, 채권자 동의 없이도 성립 가능

  - 한국의 공적 채무조정은「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의거 법원에서 채무를 조정, 면책하는 개인회생, 개인파산 등이 해당함

□ 전통적으로 사적 채무조정은 공적채무조정 이전 채무자들이 전문가들을 통해 채무변제계획 등을 상담하고, 적절한 사적 채무조정 절차를 거친 후 보충적으로 공적 채무조정 절차가 진행될 수 있도록 하는데 초점을 둠

● 미국의 경우 2005년부터 파산 신청 전 신용상담 및 파산 후 교육을 의무화(ftc, 2006)하였고, 독일 또한 파산신청 최소 6개월 전 재판이외 방법으로 채무변제를 위해 최선의 노력을 다했다는 사실 증빙자료 제출이 의무임(남주하, 2016)

- 미국 파산법은 채무파산자들이 재기하여 경제활동을 복귀 할 수 있도록 가장 관대한 면책을 허용하는 것으로 평가되며(Martin, 2005), 채무상담 의무화는 소득심사(means-testing)와 더불어 파산의 남용을 줄이기 위한 조치

  - 파산신청 6개월간의 수입의 평균에서 법이 인정하는 범위의 생활비 및 담보권자에게 변제, 우선권 있는 채권의 변제를 공제후 금액이 기준액 이상이면 남용으로 추정(전병서, 2009)

- 영미 파산법과 대비, 독일의 경우 법적인 구제절차가 전형을 이루고 있으며 2000년대 중반이후 파산법 개혁을 시도하였으나 실패, 채무조정 절차는 주로 법원의 중재하에 진행

◘ 서브프라임 위기 이전 채무조정은 주로 모기지를 제외한 비담보채무를 대상으로 하였고, 특히 한국의 경우 채무조정 논의는 신용채무에 집중되었음

- 우리나라 사적 채무조정제도는 '신용카드대란'으로 신용불량자가 급증하며 이에 대한 대응으로 2003년 신용회복위원회를 출범하며 태동한 개인워크아웃이 대표적임

  ▪ 개인워크아웃제도는 주로 무담보채무를 조정대상으로 하였음. 주택담보대출을 대상으로 한 채무조정은 2012년 주택시장이 침체하며 정부는 은행권 주택담보대출 프리워크아웃 제도 활성화 유도 정책을 시행하였으나 한시적 성격

- 2013년부터 신용회복위원회에서도 주택담보대출 채무조정 제도로 연체차주 담보권 실행유예, 담보주택 매각지원제도를 운영하고 있으나 활성화되지 않아, 2018년 주택담보대출 채무조정 특례를 시행하고 활성화 정책을 발표하고 있음

  - 2019년 1월 금융위원회, 신용회복위원회 활성화 방안은 신용회복위원회의 주담대 채무조정과 법원 개인회생 채무조정 연계, 주택담보대출채권에 대한 건전성 분류 시점을 단축, 다양한 주담대 채무 조정 방식 도입 등의 내용을 포함

  - 2020년 1월 금융위원회 활성화 방안은 신용회복위원회 채무조정 거절 차주에 대한 추가 조정기회 부여, 채권자 매각 의사에 따른 캠코 채무조정 방식을 차주 신청 중심제도로 전환, 연체서민차주에 특화된 세일 앤 리스백(Sale & Leaseback) 프로그램을 발표함

- 우리나라는 주택담보대출의 LTV 비율이 높지 않아, 채권자가 담보권 행사를 통해 채권회수가 가능한 구조로 채무조정에 대한 경제적 유인이 작음(고제헌·홍정의, 2017)

  - 채권자는 담보권실행을 통해 원금 회수뿐 아니라 연체기간 원리금, 지연배상금까지 수취 가능한바 자발적 채무조정 유인은 사실상 없음

2. 특별구제프로그램

□ 특별구제프로그램은 차주 개별적 상황 보다 거시경제적 환경 등에 기인한 한계차주가 급증함에 따라 대상을 특정하여 정책목표를 가지고 일정기간 시행

- 미국 發 서브프라임 금융위기를 기점으로 미국, 아이슬랜드, 영국 등 모기지 채무 부실화와 주택경기 위축이 동시적으로 진행된 국가들은 위기에 대응 리스크 확산 방지 및 경기충격에 급격하게 부실화된 채무자들을 위한 한시적 구제 프로그램을 시행함
  - 상기 국가들은 2000년대 초중반 저금리 기조와 공격적 모기지 영업행태(LTV 100%이상 허용, 만기일시상환 모기지 취급증가, 저신용자 모기지 접근성 확대 등)에 기인 모기지가 급격히 증가했고, 글로벌 금융위기를 기점으로 주택가격 급락을 경험함
- 주택담보대출 건전성은 주택경기와 밀접하게 연계되어 있으며, 거시경제 훼손될 수 있음
  - 주담대 연체가 증가하고 압류 담보물량이 주택시장에 단기적으로 쏟아지면, 그에 따라 주택 경기가 더욱 급격히 침체되고 모기지 부실이 더욱 악화되는 악순환 발생 가능
  - 서브프라임 이전, 미 대공황 시기에도 대규모 모기지 구조 프로그램 시행한 바 있음

□ 특별구제프로그램 채무조정에 따른 비용 부담은 공적기금조성 및 정부예산을 투입하는 구조가 일반적이며, 채무조정 수혜대상을 확대하기 위한 인센티브 또한 정책적으로 고민됨

- 특별구제프로그램은 모기지부실화 및 주택가격 급락이 진행된 상황에서 사후적 대응으로, 채무조정을 통해 채무 상환이 가능해지는 수혜층은 제한적임
  - 사실상 연체가 시작되었거나, 연체가능성이 높아진 가구를 대상으로 채무조정이 실행되는데, 모기지 차입가구의 연체발생은 일시적 충격에 기인하기 보다는 전반적인 소득감소 및 상환여력이 상당히 훼손된 상태에서 발생

- 미국 HAMP의 경우 초기 3년(2009~2011년) 300만 가구 채무조정을 목표로 하였으나, 실제달성률은 30%에 그쳤음

- 영국 모기지구제 프로그램 또한 2년간 6,000가구 지원을 목표로 하였으나 6년간(2008년2월~2014년3월) 5,000가구 지원

● 미국 HAMP(Home Affordable Modification Program)은 채무조정에 따른 차입자 상환부담 감소 뿐 아니라, 채무조정에 관여되는 다양한 주체(모기지 공급업자, 투자자, 차입자)에게 금전적 인센티브를 제공함(GAO, 2022)

● 영국 또한 모기지구제프로그램(Mortgage Rescue Scheme)시행 시, 차입자 뿐 아니라 공급자에 대한 지원을 포함

1) 미국

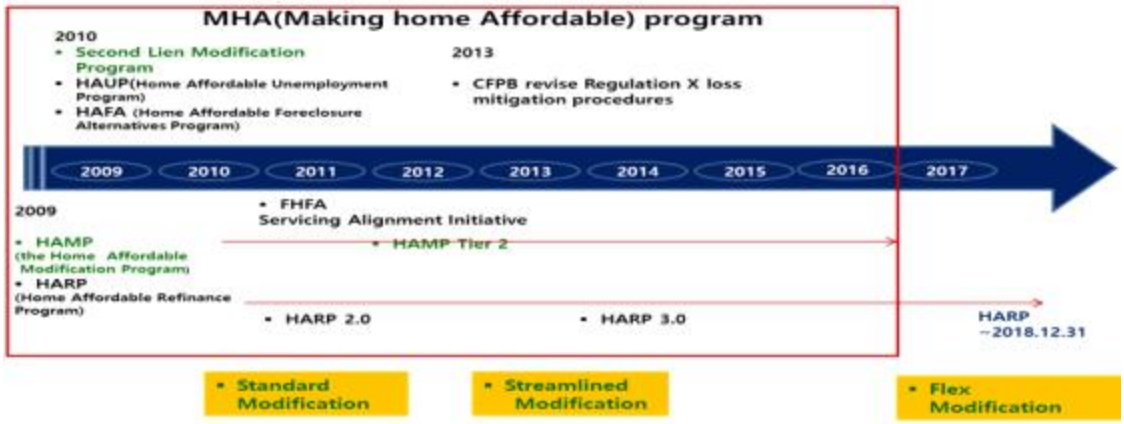
□ **대표적으로 미국은 2008년 10월 주택 및 경기 회복법안(Housing and Economic Recovery Act)을 제정하고 압류를 피하고 주택을 유지할 수 있는 MHA(Making Home Affordable)제도를 2009년부터 시행 2016년 종료하기까지 정책조정을 통하여 다양한 구제프로그램을 시행**

● 연체전 대환대출 지원(HARP), 연체 전·후 채무조정 지원(HAMP), 실업자 대상 채무조정 지원(HAUP), 압류 및 청산 대상자 대상 채무조정 지원(HAFA) 프로그램 등으로 구성

● HAMP로 대표되는 채무조정프로그램은 이후 GSEs 모기지 채무조정프로그램으로 이어져, 한시적 프로그램이 아닌 상시제도인 Flex Modification으로 정착함

▪ 2009년 4월에서 2016년 5월까지 1,050만 가구가 채무조정을 완료함

〈그림 3〉 서브프라임 이후 미국 모기지 구제 프로그램



※ 저자 작성

□ **비교적 장기간 시행된 HAMP의 주요특징은 ① 채무조정과정 표준화, ② 채권자를 보호를 위한 최소 장치 ③ 참여주체별 인센티브 제공 ④ 대상층 세분화에 따른 제도 분화로 요약할 수 있음**

□ **채무조정목표 수준에 도달하기까지 단계적 조정(Waterfall)에 따른 모기지 채무조정 방식은 미 모기지 채무조정 표준방식으로 자리잡음**

● 채무조정 과정에서 행정업무 부담을 줄이기 위하여, 표준화된 채무조정 방식을 제시함

▪ 프로그램별 적용 이자율, 조정목표 등 차이가 존재함

● 예를 들어, HAMP Tier 1 프로그램 채무조정 과정을 살펴보고자함. 동 프로그램은 월상환금을 DTI 31% 수준까지 채무조정을 목표로 함

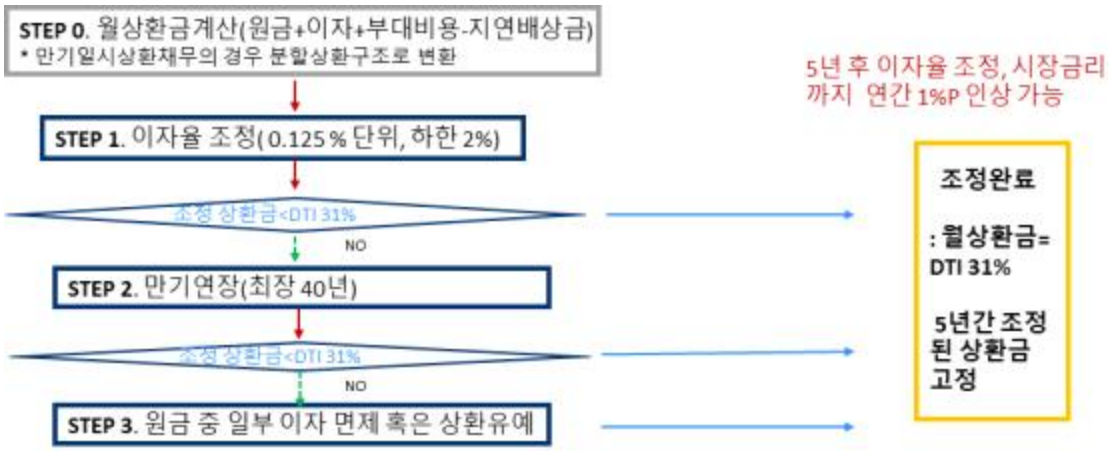
▪ 1단계) 이자율을 0.125%단위로 하향조정, 최소 2%수준까지 조정

- 조정된 이자율은 5년간 고정, 5년 후 이자율 조정시 시장금리까지 연간 상승폭은 1%p 범위내에서 인상 가능

▪ 2단계) 이자율을 2%로 조정하여도 월상환금이 31%이상일 경우 만기를 최대 40년까지 연장함

▪ 3단계) 만기를 40년까지 연장하여도 상환금이 DTI 31% 초과시 원금 중 일부 이자 면제 혹은 상환유예

〈그림 4〉 예시: Hamp Tier 1 상환금 조정과정



※ 저자 작성

◘ 채무조정을 채무자의 입장에서만 조명될 경우 채권자의 권리가 크게 훼손될 우려, 채무조정에도 불구하고 상환 가능성이 낮은 채무자들까지 시혜적으로 채무조정은 지양해야 하며, 이로 채권자의 추가적 손실은 보전될 필요

- 채무조정 사항이 영구적으로 적용됨에 따라, 조정된 상환조건으로 상환가능성을 판단하는 3개월간의 시험 기간(Trial Period Plan)을 둠
  - 필요조건: 투자자의 이익을 보호하기 위해서 NPV(net Present Value) test 실시, 채무조정전 채무의 NPV보다 채무조정후 NPV가 높아야 채무 조정 가능
    - NPV를 산출하기 위한 파라미터(할인율,조정전 대출 기대파산율, 조정대출기대파산율, 압류시점 담보자산 기대가치) 및 산식은 표준화되고, 이를 계산할 수 있는 플랫폼 제공
- 채무조정 이후 연체 발생, 압류 절차 진행시 압류지연에 따른 주택가격 하락분에 대한 최소한 손실 보호 장치 마련(HPDP(The Home Price Decline Protection) Initiative)
  - 채무조정 기회 부여에 따른 채권자 및 채권회수업 손실 확대를 방지하기 위하여 주택시장 침체가 심화된 지역의 손실분 보전, 단 개별 주택의 하락분에 대한 보전이 아닌 주택가격지수에 연동하여 손실분 계상

◘ MBS 발행을 통한 자금조달이 일반적인 미국 모기지 채무조정의 이해관계자는 투자자, 채권관리자, 채무자로 다양함

- 1차적으로 Troubled Asset Relief Program(TARP) 지원을 받는 모든 은행과 금융기관은 HAMP 프로그램에 반드시 참여가 의무화 되었고, 비지원 기관은 자발적으로 참여 결정

- HAMP Tier1 시행시 참여주체별 인센티브를 예시하면 다음과 같음. 동 인센티브는 초기 프로그램 참여가 저조함에 따라 강화됨

  ▪ Non-GSE 투자자는 감소된 상환금의 50% 보전 및 일회적 보조금을 받음

  - 정부보전 = 0.5[min(DTI38%, 조정전상환금)-조정후상환금]

  - 차입자의 월상환감소분 6%이상 조정시, 1,500달러 제공

  ▪ 채권관리자(Servicer)는 채무조정 서비스 주체가 되었기 때문에, 조정건당 수수료와 채무조정폭에 따라 채무 성실 이행시 추가 보수를 지급

  - 채무조정 건당 1,000달러~1,500달러 보상금

  - 차입자의 월상환감소분 6%이상 조정 시, 3년간 추가 성공보수(=min(1000달러, 연간상환감소액*1/2))

  ▪ 채무자가 채무조정 후 성실히 상환할 경우 5년간 원금감면 방식으로 성과보수 지급

  - 상환감소액 6%이상 조정 채무자가 성실히 채무이행시, 일 년 단위로 성과보수에 해당하는 원금 감면

  - 연간 성과보수금=min(1000달러, 연간상환감소액*1/2)

◘ HAMP Tier1 시행(2009년 3월) 이후 참여자 확대를 위해 인센티브 강화와 더불어 지속가능한 방식으로 채무조정 대상을 확대

- HAMP 초기 프로그램은 원금 삭감은 허용하지 않음. 이후 시장 참여자 확대를 위해 신청시점 LTV 115%이상 가구들 대상으로 주택가치 초과분만큼 원금감면을 허용하는HAMP PRA(Principal Reduction Alternative) 시행

● HAMP Tier 1 참여가 예상보다 저조하자, 2순위 및 비거주 주택 모기지를 포함하여 채무조정 대상을 확대함

▪ 초기 3년(09~11년) 300만 가구 채무조정을 목표로 하였으나, 실제 달성률은 30%에 그침

〈표 1〉 미국 주요 특별 채무조정 프로그램

<table>
<tr><th></th><th>HAMP Tier1</th><th>HAMP PRA</th><th>Standard Modification</th><th>HAMP Tier2</th></tr>
<tr><td>도입시기</td><td>2009년 3월</td><td>2010년 10월</td><td>2011년 10월</td><td>2012년 1월</td></tr>
<tr><td>대출실행시기</td><td colspan="2">2009년 1월 이전</td><td>신청 1년 이전</td><td>2009년 1월 이전</td></tr>
<tr><td rowspan="2">모기지유형</td><td colspan="2">Non-GSE 또는 정부모기지</td><td rowspan="2">GSEs</td><td rowspan="2">Non-GSE
또는 정부모기지</td></tr>
<tr><td>LTV 115%초과</td></tr>
<tr><td>선순위</td><td>1순위</td><td>1순위</td><td>2순위</td><td>2순위</td></tr>
<tr><td>거주주택 여부</td><td>여</td><td>여</td><td>부</td><td>부</td></tr>
<tr><td>NPV 테스트</td><td>필요</td><td>필요</td><td>불요</td><td>필요</td></tr>
<tr><td rowspan="2">적용 이자율</td><td rowspan="2">하한 2%</td><td rowspan="2">하한2%</td><td>LTV<80%
: 이자율조정 ×</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">30년 만기 고정금리 적용</td></tr>
<tr><td>채무조정 목표</td><td colspan="2">DTI 31%미만</td><td colspan="2">DTI 10% 이상 55%미만</td></tr>
<tr><td rowspan="2">채무조정 방식</td><td rowspan="2">3단계 조정</td><td>LTV 115%
초과 원금 삭감</td><td>LTV>115%시 원금 일부상환유예
*상환유예원금=
Min(LTV 115%초과분, 미상환액 30%)</td><td></td></tr>
<tr><td>원금감면후
3단계 조정</td><td colspan="2">3단계 조정</td></tr>
</table>

※ 자료 : 저자정리

㈜ 30년 만기 고정금리=Freddie Mac Primary Mortgage Market Surbey rate
(MTM)LTV: Market to Loan to Balue Ratio

2) 아이슬랜드

□ **아이슬랜드는 글로벌 금융위기시 해외자금 유출로 통화가치가 급락하며, 주택가격 급락과 모기지 부실화 급증. 아이슬랜드 정부는 담보물 압류금지 조치를 하며 특별구제프로그램 시행**

● 2000년대 금융시장 개방에 따라 유럽내 해외자금 연계 환율 및 CPI 연동된 모기지 비중이 증가함. 아이슬랜드 또한 환율 및 CPI에 연동된 모기지 비중 증가

- 주택가격 급락으로 2010년 기준 LTV 100%초과 가구가 40%에 달함, 정부는 금융기관의 자발적 채무조정 유도
  - 파산시 회수담보주택가치보다 조정된 채무가 크기 때문에 금융기관 참여 유인

◘ 주요 특별구제 프로그램을 살펴보면, 초기 프로그램은 환율 급변동으로 상환부담이 급증한 모기지를 대상으로 시행되었고, 이후 대상확대 및 원금 일부 감면 채무조정 프로그램 시행

- (상환부담평탄화: Payment Smoothing) 2008년 11월 환율 및 CPI 연동 모기지 대상으로 채무조정 프로그램 시행
  - (채무조정방식) 환율 및 물가 연동 모기지의 상환금을 위기 이전 수준으로 동결, 고용상황과 임금 수준을 반영하는 새로운 지수에 연동하여 상환금 조정 및 상환유예, 혹은 만기연장
    - 금융기관별로 채무조정 방식이 상이하였으며, 2010년 정부차원의 공통된 가이드라인 제시(BIS, 2020)
    - 환율 연계 모기지의 상환금의 30~40%, CPI 연계 모기지의 상환금의 15~20% 감면 효과(IMF 2011)

- (채무채권자간 자발적 협상 유도:Sector Agreement) 2009년 11월 다중채무자로 채무상환이 어려운 차입자 중 주택가격의 70% 이상을 상환할 능력이 있는 가구 대상 채무조정프로그램 시행
  - 정부는 대형금융기관을 상대로 참여 권장, 금융기관 거부시 옴부즈만기구를 통한 채무조정 절차 가능
  - 상환능력에 맞게 상환금액 조정(분할상환원칙, 대출잔액의 30%까지 원금상환 유예가능) 후 3년간 성실 상환시 채무를 담보가치 100%까지 조정

- (채무경감프로그램: Mortgage Write-down for deeply underwater households) 2010년 12월 LTV 110%이상 가구 대상 담보주택가치 110%을 초과하는 원금 감면시행
  - 엄격한 심사를 통해 지원 대상을 선정하며, 채권자와 정부의 자발적 합의 의하여 조정

◘ 아이슬랜드 정부는 채무자를 대리하여 채권자와 채무조정을 할 수 있는 옴부즈만기구 설립(Debtor's Ombudsman, 2010.08)

- 옴부즈만 이용가능대상은 채무채권자간 자발적협상유도(Sector Agreement) 대상과 유사하나, 채무조정 절차 대리 이외에도 채무자에게 필요한 법률적, 재무적 자문 서비스를 제공

- Sector Agreement보다 단기 상환액 조정이 더 큰 폭으로 진행 가능, 단 절차가 보다 엄격하고 복잡하며 조정 실패 시 공적 채무조정 과정으로 이행

3) 영국

◘ 영국정부 또한 모기지 압류 증가에 대응 2009년 1월 모기지구제프로그램(Mortgage Rescue Scheme)과 더불어 한시적 정책들을 시행함

- 모기지구제프로그램은 압류 등으로 인한 주거권 보장에 초점

  ▪ 압류방지기금은 2009년 5월 중앙정부가 지방정부에 할당하는 방식으로 지원, 2012년 추가 기금 지원

  - 동기금은 경제위기 상황하 위험에 처한 가구당 1,000파운드에서 3,000파운드까지 대출을 받을 수 있는 프로그램(노숙의 위험에 처할 경우 5,000파운드까지 대출 가능

- 영국정부는 채무조정보다는 취약층 대상 이자지원 형태로 상대적으로 소극적으로 진행됨

◘ 모기지 구제프로그램은 지역 주택조합과 연계 압류에 취약한 채무자를 대상으로 담보주택 계속 거주 지원프로그램

- 2009년 1월 도입 2년간 2억 파운드 예산투입으로, 한시적 운영예정이었으나 2년 연장 및 추가 2억 2,100만파운드 투입하며 2014년 3월 종료

  ▪ 도입시점 최대6,000가구 지원 목표였으나, 6년에 걸쳐 약 5천 가구 지원

- 지분공유(Shared equity), 소유권공유(Shared ownership), 매각후 재임대(sale and rent back)방식

◘ 모기지상환지원(Homeowners support Mortgage Scheme) 제도는 2009년 4월 시행 원금 중 일부에 대한 이자 상환을 이연하는 프로그램

- 일시적으로 상환능력이 훼손된 차주 대상으로, 재무부의 대출기관에 대한 보증하에 원금 중 일부(최대 30%)에 대한 이자상환을 이연
  - 2008년 12월 이전 1주택 구입자, 주택가격은 40만 파운드 이하, 금융자산 1만 6천 파운드 이하

3. 선제적 채무조정 : Covid-19 사태 이후

◘ Covid-19 확산으로 자영업자 소득 급감, 서비스업 실업급증 등 경제적 충격이 발생함에 따라 각국 정부들은 선제적 경제적 지원 정책 등을 시행. 상환유예 등 채무조정 정책을 포함

- 항시적 제도가 아닌 경제적 충격에 대응한 채무조정 프로그램이라는 점에서는 특별구제의 성격을 갖지만, 모기지 부실 및 주택시장 침체가 가시화되지 않은 시점의 선제적 조치라는 점에서 차별적
  - 기존 특별구제프로그램은 모기지 부실 및 주택가격 하락이 현실화 된 시점에 운영되어, 사후적 구제의 성격이 강함
  - 반면, Covid-19 대응 압류중지 및 상환유예조치는 시의성이 강조 신청 절차를 최소화하고, 신청 저해 요인을 사전에 차단
    - 상환유예에 따른 신용평가 불이익을 제한하기 위하여 상환유예 신청시 신용정보 리포팅(credit reporting)을 하지 않도록 결정

◘ 국가별로 상세한 내용은 차이가 있지만, 경기 충격에 따른 손실이 영구적 피해로 남지 않도록 일정기간 상환유예 및 압류 일시중지를 주요 구제안으로 시행

- 코로나-19 대응 지원 정책으로 일정기간 모기지 상환유예 정책을 시행한 국가로 캐나다, 아일랜드, 네덜란드, 영국, 미국 등이 있음(OECD, 2021)

◘ 미국의 경우 2020년 3월 CARES(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security) Act를 발표

- 코로나19로 인한 본인 혹은 부양가족의 실직, 소득감소 등 상환능력 훼손 시 원리금 상환 유예 및 공적 모기지에 대한 압류 중단을 내용으로 포함
  - 원리금상환유예기간은 최대 360일 가능, 단 상환유예로 최초 180일, 유예 기간 중 신청 시 최대 180일 연장 가능
  - 상환유예 신청자격이 구체적으로 한정되지 않고, 재정적 피해 관련 증빙을 요구하지 않음
  - 서브프라임 위기대응 특별구제 프로그램의 신청 자격이 매우 구체적으로 한정되고, 자격 충족 여부를 채무자가 입증해야 했던 것과 비교 차주 지원 기능이 강화됨
- 학자금대출의 경우 신청없이 전 차입자에 대하여 자동상환유예 실시

◘ 영국 정부는 Covid-19 기인 가계 재정 악화 시 모기지 최대 6개월 상환유예 허용, 모기지 연체 주택에 대한 대출 기관 압류중지, 신용대출 최대 3개월 상환유예 허용, 상환유예에 따른 신용평가 불이익 제한 조치

- 호주 정부도 유사한 정책 시행. Covid-19 기인 가계재정악화시 모기지 및 신용대출에 대하여 최대 6개월 상환유예 허용, 상환유예에 따른 신용평가 불이익 제한 조치

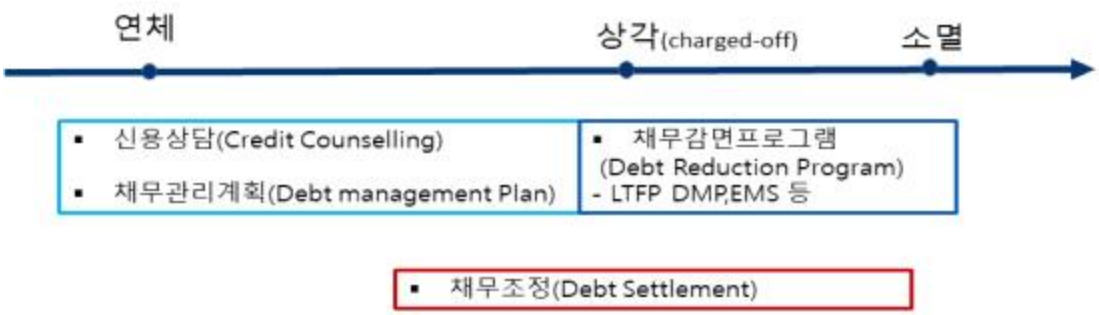
III. 신용대출 채무조정제도

1. 미국

◘ 일반적으로 상각이전 채무조정은 비영리신용상담기관(CCA,Credit counselling Agencies)의 신용상담, 채무관리계획(Debt Management Plan)방식으로 진행

- NFCC(National Foundation for Credit Counseling), FCAA(Financial Counseling Association of America)등 비영리단체(Non-Profit organizations)들이 서비스를 제공함
  - 1950년대 시작된 비영리 신용상담서비스기관의 주요 활동은 교육, 상담,채무변제관리로 요약됨(Moulton & Roll 2016 재인용)
    - 과거 민간 영리 신용서비스업체도 있었으나, 2010년 규제 변화로 더 이상 운영되지 않음
- 비영리기관들이 제공하는 서비스이지만 서비스에 대한 수수료는 부과됨
  - 개인회생 및 파산 신청 전 신용상담 및 면책 결정 전 신용 및 재무관리 교육 이수가 법정 의무로, 파산 신청 전 상담 수수료는 $40~$50, 면책 결정 전 채무자 교육 수수료는 $50~$60임
- 상각이후 채무조정은 Debt Settlement 방식으로 비영리신용상담기관을 통해 채무자와 채권보유기관간 직접적으로 진행되거나, 채무조정업체(DSCs;Debt Settlement Companies)를 통해 진행됨

〈그림 5〉 미국 신용대출 사적 채무조정 유형



※ 저자 작성

1) 신용상담(Credit counseling)

◘ NFCC는 미국의 대표적인 신용상담 기구 협회로, 표준화된 신용상담서비스를 제공하기 위한 가이드라인을 제시함

- NFCC는 신용상담서비스업체의 2/3이 소속되었음. 신용상담, 또는 채무관리계획 프로그램 방식으로 진행

- (Sharpen Your Financial Focus) 2013년 이후 시행되고 있는 표준화된 신용상담서비스 과정을 살펴보면, 크게 3단계로 구성

  ▪ (1단계) 개인별 재무스트레스테스트(A Finaical Stress tetst) 시행

  - 개인별 차입, 저축, 주거, 은퇴 등을 고려하여 재무 상황에 대한 인식을 고양시키기 위한 온라인 테스트 형태로 진행

  ▪ (2단계) 맞춤형 재무상태분석(A Customized Financial Review)

  - NFCC 인증 재무상담사가 개인별 재무 상태 분석 및 계획 수립 협조

  ▪ (3단계) 대상별 교육 과정 및 후속 관리(A Targeted Education Course and Follow-up)

  - 개인별 재무 e-코칭을 신설하여 고객별 관심 및 상황에 맞는 심화된 정보 제공

◘ 신용상담의 목적은 차주별 상황에 맞는 최적의 선택 유도에 있음. 상기 단계적 상담에 따라 적합자에게 채무변제관리(Debt Management Plan)를 권고함

  ▪ 차주 소득 및 재무 상황 등에 따른 상환능력에 따라 채무변제관리 등 사적 채무조정이 적합할 수도 있고, 파산절차가 현실적 대안이 될 수도 있음

2) 채무변제관리(DMP: Debt Management Plan)

◘ 채무변제관리는 주로 비영리 신용상담기구를 통해 신용상담과 연계되어 진행됨

● 차주의 재무상황에 대한 진단 및 상환계획을 상담함. 또한 신용상담사들이 채무자로부터 권한을 위임받아 채무변제계획(Debt management Plan)을 통해 매월 상환액을 조정

▪ 상환액 조정은 원금감면이 아닌 상환기간연장(3년~5년), 이자율조정, 수수료 감면 등을 조정하는 방식으로 조정된 채무상환액을 채권자에게 배분하는 역할 수행

- 비영리 신용상담기구도 채무조정 및 상환서비스 관련 등록비와 매월수수료를 청구함

▪ 채무변제관리계획 확정을 위해서는 이에 대한 채권자들의 개별적 동의가 필요함. DMP를 통해 원리금을 상환받는 채권자들은 통산 월 상환액의 5%를 수수료로 납부함(한재준, 2022)

- 과거 동 수수료는 15% 수준이었으나, 감독당국이 채권자 수수료 상한을 5%로 조정함에 따라 수익성 악화로 미국 신용상담서비스 산업 규모는 감소추세

〈표 2〉 DMP 수수료 예시

기관명	등록비	월수수료
American Consumer Credit Counseling	$39	$7~$70
Money Management International	(평균)$33	(평균)$24
Debt Management Credit Counseling Crop	(추정)$50	(추정)$27
InCharge Debt Solutions	(평균)$75	(평균)$33

※ 자료: forbes.com

3) 채무관리 확장 프로그램(DRP: Debt Reduction Program)

□ 비영리 신용상담기관은 원금감면이 없는 채무변제관리 서비스를 주로 제공하며, 영리기업의 채무조정(Debt settlement)과 구별되었으나 점차 채무조정 범위를 확장하는 추세임

□ 채무조정 확장 프로그램(EMS: Extended Modification Solution)

● DMP 이행 중 일시적 어려움으로 채무 상환이 어려워진 차주에게 단기간 상환금액을 감액 조정해주는 채무조정 방식, 단기 상황악화 시 채무가 상각되어 추심단계로 전환되는 것을 방지할 수 있음

▪ (대상) 채무변제관리계획(DMP) 4개월 이상 상환 차주 중 예기치 못한 경제적 어려움이 발생한 차주

▪ (조정방식) 일정기간 지불가능한 금액으로 상환금이 조정됨. 조정된 기간 중에도 원금 해당하는 금액의 차감은 지속됨. EMS 프로그램 참여는 신용등급에 반영됨

〈그림 6〉 채무조정 확장 프로그램 상환 예시(단위: 달러)

상환개월	채무	월상환액	이자	원금
1	10,000	200	58	142
2	9,858	200	58	142
3	9,716	200	57	143
•				
•				
•				
10	8,695	200	51	149
11	8,546	87	50	37
12	8,508	87	50	37
13	8,471	87	49	38

※ 저자 작성

□ 72개월 상환 채무변제프로그램(72-month DMP)

▪ DMP의 최대 상환기간은 60개월, 이를 72개월로 연장 가능한 DMP 프로그램 제공을 검토 중

◘ 일부삭감 프로그램(LTFB: Less Than Full Balance, Non-profit Debt settlement)

- NFCC에서 시작한 채무구제 프로그램으로, 신용카드 채무액을 보유채무의 40~50% 이하로 삭감. 비영리 신용상담기관에서 적합자를 대상으로 신용회사에 신청 시 합의 여부가 결정됨
  - 채무조정 업체를 통한 채무조정(Debt Settlement)의 경우 합의여부가 결정되는데 2년~3년 시간이 소요됨. 이에 합의도달 시까지 연체상태가 지속되며 이에 따른 지연배상금 발생
  - 모든 신용카드 회사 채무에 대하여 적용되는 것은 아니며, 현재 일부 대형신용카드 업체(뱅크오브아메리카, 윌스파고 등)들 참여
- (지원자격) 연체가 180일 이상 되어 상각이 예정(부실채권 판정, 추심회사에 채권 매각)된 상황으로, 3년간 조정된 채무를 상환할 소득이 있음이 증빙되어야 함
  - 이자는 지불하지 않지만, 상환금액에 신용상담기관의 채권관리 수수료가 포함됨. 채무조정 후 다시 연체한다면 삭감되었던 채무는 복원됨

4) 민간 채무조정(Debt Settlement)

◘ 채무조정업자를 통한 채무조정은 원금 감면이 핵심으로, 보유 원금의 10%~50%을 감면을 제안하며 일반적으로 40~50%감면

- 채무조정수수료는 원금의 15%~25% 수준. 채무조정 절차는 보유 채무에 대한 일체의 상환을 멈춘 상태에서 시작함
  - 채무조정업자들은 채권자와의 협상에 있어 교섭력 확보를 위해 채무자에게 채무상환을 멈출 것을 요구
- 채무자는 향후 변제를 위한 상환금을 제3기관의 계좌에 납입. 2~3년간 채권자와 교섭을 걸쳐, 감면액 결정 후 채무자는 감면된 원금과 조정 수수료를 지불함
  - 채무자는 합의 결정시 일시금으로 채무를 상환하기 위하여 채무조정업체에게 매월 상환금을 적립하는 방식임

2. 영국

1) 신용상담(Credit counseling)

□ 영국의 경우 비영리 상담기구를 통해 사전 신용상담 서비스(Financial advice)가 활성화 되어 있음

- 대표적 비영리 상담기구로 지방정부 재원과 연계된 비영리 상담기구인 CAB(Citizen Advice Bureaux)과 금융기관 분담금으로 운영되는 SCEC(Step Chage Debt Charity)가 있음
  - CAB는 저소득 취약계층을 대상으로 채무상담 뿐 아니라 주거, 복지, 고용법률 등 광범위한 상담 서비스를 제공함
- 신용상담기구는 신용교육 및 채무변제계획 수립 협조등과 더불어 FCA가 관리감독하는 표준화된 채무조정 서비스업체를 소개하는 기능도 담당함
- 또한 신용상담기구의 중요 업무 중 하나는 부채구제명령(Debt Relief Order) 신청절차 진행에 있어 필수적 서비스를 제공함
  - 부채구제명령은 2009년4월 도입, 소액채무자를 대상으로 개인파산보다 저렴하고 빠르게 진행되는 구제절차임
    - (대상)부채규모 £30,000, 본인 소유자산 £2,000파운드 이하, 가처분소득 £75이상
    - DRO에 의거 변제계획 승인시, 최소 3년 이상 성실 상환할 경우 잔여채무는 면제됨

〈그림 7〉 유럽 채무조정 관련 주요 개념분류(EC, 2008)

※ 저자 작성

2) 채무변제관리(DMP: Debt Management Plan)

□ DMP는 원금감면은 없는 채무조정으로, 이자비용은 채권자 동의하에 조정 가능, 채무변제관리 시작 시 금융감독청(FCA)의 승인을 받아야 함

- 대상채무는 Non-primary 대출(비모기지대출, 신용카드 대출, 할부금, 학자금 대출 등)에 한함

□ 민간채무조정회사를 통한 유료 채무조정과 비영리기구 등을 통한 무료 채무조정이 존재함

- 통상의 DMP는 수수료를 지불해야 하나, 일부 기관(National Debtline, StepChange, Payplan)은 무료 채무조정 프로그램을 제공함. 단, 채권기관은 채무조정업체에 수수료를 지급함

- 유료 DMP의 수수료는 선납수수료(Upfroent fee), 상환시마다 부과되는 수수료(월 납입액의 15%~18%)로 구분됨

3) 채무상환유예프로그램(Debt Respite Scheme)

□ 채무상담 진행 중 채무상환을 유예하고 채권추심 중단

- (도입배경) 신용상담기관들은 재무곤경 상황 속 채무상담(Debt counselling) 등을 통해 상환의무를 충실히 이행하고자 하는 차주들에게 조정과정 중 채권자들로부터 채권추심을 독촉 받지 않을 수 있도록 요청

  ▪ 영국정부는 FGCA 2018(Financial Guidance and Claims Act)등을 통해 관련 규제를 예고하고, 2021년 입법화됨

□ 표준채무상환유예(Standard Breathing space)

- 최대 60일까지 일시적인 채무상환 유예가능. 동기간 채권추심 행위 및 추가 이자나 수수료 부과는 금지됨

- (Mental health crisis Breathing space) 정신적 위기 진단을 받은 차주들 대상으로 추가 30일 채무상환 유예가능

□ **채권추심유예프로그램 신청은 차주가 아닌 영국 FSA 감독을 받는 신용상담기관들이 채무상감과정에서 채권자에게 연락하여 진행**

- 상기 프로그램은 보충적으로 적용되어야 할 것으로, 상담기관 판단 하에 보유 자산 처분 등으로 상환이 가능한 차주들은 부적격
- 또한 공적채무조정 및 파산등 차주는 제외, 1년 이내 동프로그램 혜택 적용이 없어야 함

3. 독일

□ **(단계적 채무조정 시스템) 독일은 개인파산 전 공적 채무조정 절차가 진행되며, 공적채무조정 신청 전 필수적으로 사적채무조정 시도를 거치도록 하고 있음**

- 개인파산 신청 시 법원의 중재하에 최장 3년간[1]채무조정 시도 후 실패시 청산절차가 진행
- 공적 채무조정 신청 시 채무상담 등을 통한 사적 채무조정시도 증빙을 의무화(1999년)하여 채무자의 도덕적 해이를 최소화 하고 법원 파산 남용을 막고자 함

□ **신용상담기구들은 주로 공적재원 지원을 받는 기관들로 지자체, 종교단체, 소비자보호협회, NGO 연계된 방식으로 운용**

- (The subsidiarity principle) 정부가 직접적으로 채무조정 관련 행정을 제공하기보다는 지원하는 형태이며, 1차적으로 지방정부 지원을 원칙으로 하되 효율적으로 제공되지 못할 경우 중앙정부가 개입하는 구조
- 약 1440개 등록된 서비스 업체가 존재하며, 대표적인 등록협회로 BAG-SB(BundesarbeitsgemeinschaftSchuldnerberatung), AGSBV (Arbeitsgemeinschaft Schuldnerbearatung der Berbände) 등

1) 6년이었으나 2020년 10월 이후 단축 개정

- 유럽국가중 인구당 채무상담서비스 이용자 수가 가장 많음. 연간평균 575,000명(2018년 기준)
  - 독일의 사적채무조정은 채무 상담 및 이후 공적채무조정 절차 연계에 집중되어 있는 구조로, 사적채무조정을 통해 채권자와 채무조정에 성공하는 비율은 매우 낮음(강호석 외, 2013)

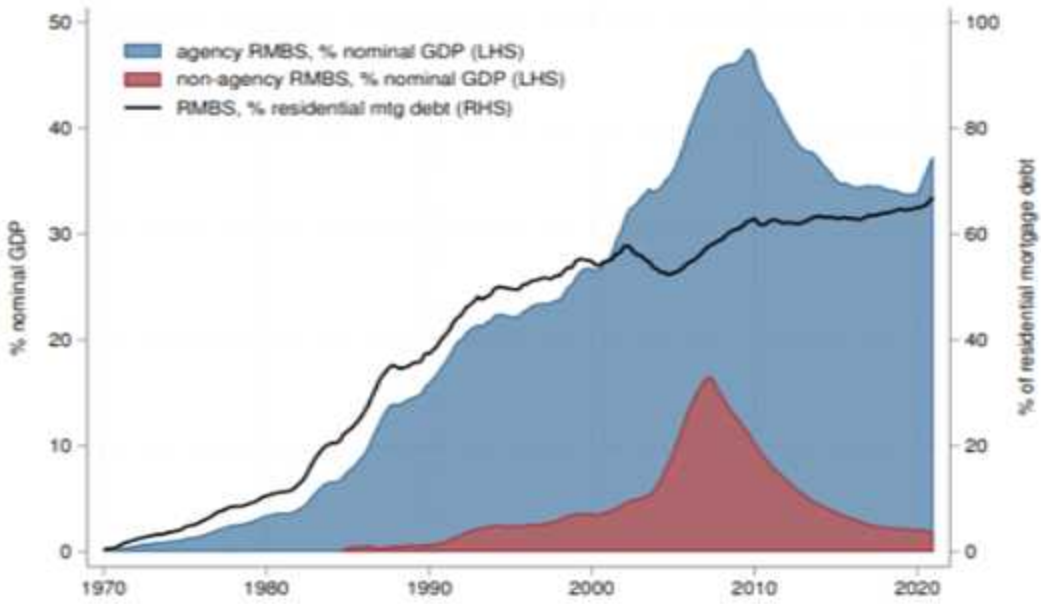
Ⅳ. 모기지 채무조정제도

1. 미국

□ **글로벌 금융위기 이후 미국의 모기지 시장은 GSEs 중심 구조는 더욱 강화되었고, HAMP 시행 이후 지속적 제도 개선을 통해 GSEs 취급 모기지 표준화된 모기지 채무조정 절차가 상시적으로 운용 중**

● 2000년대 민간은행 모기지 취급 증가 및 민간 MBS 발행이 서브프라임 부실사태로 귀결되며, 모기지 재원조달에 있어 공적 기관의 역할은 더욱 강화

〈그림 8〉 미국 GDP 대비 RMBS 비중(좌) 및 모기지 대출 중 RMBS 비중(우)



※ 자료: FRB

● 특별구제 프로그램 이후 표준화된 절차(Waterfall-방식조정)에 따라 선순위 GSEs 모기지 연체차주 대상 상시 채무조정 프로그램 운영

▪ MBS 발행을 통해 조달된 연체 채무조정시, 채무 조정전 기존 MBS 풀에서 제외 혹은 분류해 함(SVC-2013)

- 글로벌 금융위기 이후 투자자 손실 부담 강화, 채권관리자에게 위임권 강화되는 경향이 있을 뿐 아니라, GSEs는 포트폴리오 계정이 있어 조정대상 채무를 풀에서 제외 보유할 수 있어 채무조정 여력이 큼(Urban Institue, 2018)

◘ GSEs대상 채무조정 프로그램은 특별구제프로그램의 일환으로 Standard Modification, Streamed Modification제도 시행 후 현재 Flex Modification 프로그램 시행 중

- HAMP 등 채무조정 실행에 있어 차주 소득 및 자산 일체 증빙 서류 제출이 제약 요인으로 논의 됨. 이에 장기 연체 차주의 경우 소득 증빙 절차를 간소화함

- 모기지 시장이 회복되며 채무조정목표 및 채무조정 조건이 보수적으로 조정됨

〈표 3〉 GSEs 선순위 모기지 채무조정 프로그램

		Stadnard Modification	Streamed Mdofication	Flex Modification
도입시기		2011년 10월	2013년 7월	2017년 9월~
대상		선순위 GSEs 모기지 연체차주 대출실행일로부터 12개월 경과		
필요서류		재무적 어려움 서류 입증		* 연체 90일 이상: 증빙 불요 연체 90일 미만: 서류 입증
채주 조정 방식	1단계: 이자율조정	LTV<80% : 조정 × LTV>80% 30년 만기 고정금리 적용		
	2단계:	만기연장(최대 40년)		
	3단계: 일부원금 상환유예	LTV>115%시 *상환유예원금= Min(LTV 115%초과분, 미상환액 30%)		LTV>100%시 *상환유예원금= LTV 100%초과분,
채무조정 목표		DTI 10~55%		상환금 20% 감소

※ 자료 : 저자정리

㈜ 30년 만기 고정금리=Freddie Mac Primary Mortgage Market Surbey rate
(MTM)LTV: Market to Loan to Balue Ratio

2. 유럽: EBA 가이드라인

□ **유럽의 경우, 미국과 같이 표준화된 정책적 모기지 채무조정 제도는 찾기 어려움. 단, 연체차주들이 합리적 채무조정절차 제공의 기회를 보장 받기 위한 절차적 보호 강조**

□ **EU는 모기지대출의 표준적 지침을 제시하는 모기지 대출 계약에 대한 지침(MCD; Mortgage Credit Directive)을 2014년 2월 제정, 2016년 3월부터 회원국들이 국내법 제정 시행함**

● 이는 글로벌 금융위기를 통해 가시화된 무분별한 대출 및 차입 행태의 막대한 부작용을 미연에 방지하기 위해, 금융 소비자 보호를 강화하고 투명성을 제고하여 모기지 산업의 경쟁력 제고하기 위한 가이드라인에 대한 범정부적 합의임

▪ 1,2차 모기지 시장 및 상업용 임대사업자 대출(consumer buy-to-let)을 포괄

□ **특히 연체 후 압류 시행 시 차입자의 경제적 손실 및 주거지 상실 등 가계에 막대한 손실이 초래되는 바 MCD 27,28항은 압류 전, 압류 이후 채권자의 소비자 보호를 위한 절차 및 유예 행사에 대한 지침을 규정**

● MCD 27항은 신용 위험이 발생한 초기에 능동적으로 대처할 수 있도록, 압류절차 시작전 채권자가 합리적인 유예안을 제시하고 상황을 해결 할 수 있도록 수단을 강구할 것을 권장하고 있음

● MCD 28항은 압류와 연체 관한 조항을 명시하고, 회원국들이 압류 절차가 시작되기 전 채권자들이 합리적 유예를 행사하도록 장려할 수 있는 수단을 채택하도록 권장하고 있음

□ **상기조항들이 28개 회원국에서 일관되게 운용될 수 있도록, EBA (European Banking Authority)는 모기지 체납 및 압류에 대한 최종 가이드라인(Guidelines on arrears and foreclosure)을 작성함**(2015년 6월)

● 동가이드라인에 따르면, 적정한 모기지 체납 및 압류 시행 절차는 다음의 4가지 요건을 준수해야 함

▪ Guideline 1: 채무 이행이 어려워진 차입자를 신속히 식별하고 지원할 수 있는 정책 수립

- 채권자는 채무자가 채무 이행에 어려움 발생시, 이를 신속히 식별하고 상황 해결과 관련한 적절한 정보를 제공해야 함. 또한 이를 관리하는 직원에게 적정한 교육을 제공해야 함

▪ Guideline 2: 소비자 참여

- 채무 이행에 어려움 발생시, 채권자는 소비자와 함께 상환이 어려워진 요인을 파악하여야 하고 그 과정에 있어 소비자 개인정보를 존중해야 함

▪ Guideline 3: 최소 정보 제공 범위

- 미상환 혹은 부분상환 횟수, 미상환 총액, 연체비용, 채무조정의 중요성

▪ Guideline 4: 채무조정과정(Resolution Process)

- 채권자는 상환어려움에 처한 소비자 개별 여건 및 상환가능성을 고려하여, 다음 사항 중 하나 이상을 포함하는 채무 조정 프로그램을 제공해야 함

- 1) 대출 전액 혹은 일부 리파이낸스, 2)채무조정(① 만기 연장, ② 상환방식 변경(예, 분할상환 이자만 상환), ③ 일정기간 분할상환금액 일부, 또는 전부 상환 유예, ④ 이자율 조정, ⑤ 상환유예제공

Ⅴ. 결어 및 시사점

□ **본 연구는 사적채무조정 중심으로 신용대출과, 모기지대출을 구분하여 사적(out-of-court settlement) 채무조정제도를 살펴봄**

□ **해외 사적채무조정에 있어 상각 이전 채무의 경우 원금 감면을 허용하는 경우가 드물고, 상각 이후 사적 채무조정은 민간 채무교섭업체를 통해 채권자와의 합의를 통해 이루어지는 방식**

- 상각이전 채무조정은 주로 중앙정부 혹은 지방자치와 연계된 비영리신용상담기구가 주체가 되며, 채무조정은 채무상담 및 채무변제계획(Debt Management Plan) 등으로 원금감면 없이 이자율조정, 상환기간 조정 등에 한정

- 교섭업체를 통한 원금감면 채무조정은 상당한 서비스비용이 발생하며, 원금감면율과 성공여부의 불확실성이 존재함

  ▪ 정부는 교섭업체에 대한 절차적 공정성 관리 감독에 집중, 비영리신용 상담기구 역할은 채무조정(Debt settlement)시 필요한 정보(민간교섭업체공신력, 소요비용 등) 정보전달에 집중

□ **우리나라의 경우 단기간에 걸쳐 사적 채무조정 제도적 인프라를 효율적으로 구축하기 위해 정부주도하에 신용회복위원회를 설립 및 금융당국이 채무조정 대상 및 감면율 등을 제시하며 구체적 정책 시행**

- 유럽 및 미국 등에 비하여 상대적으로 가계 소매금융의 역사가 짧은 한국의 경우, 공적·사적 채무조정의 역사 또한 짧음

- 한국의 사적 채무조정은 신용회복위원회 및 캠코, 한국주택금융공사 등 정책금융기관 등을 통해 원금감면 채무조정을 허용한다는 점에서 상당히 채무자 친화적 제도 운용

  ▪ 민간교섭업체가 채무조정 주체가 될 경우, 감면율은 기대회수액에 초점을 맞추어 결정될 확률이 높음. 반면 공공기관이 주체가 되어 감면율을 결정할 경우 채권자의 경제적 가치 이외, 채무자 회복가능성 및 도덕적 해이방지라는 상충되는 가치를 고려해야 함

◘ 글로벌 금융위기 이후 모기지 채무조정 절차가 강화됨. 모기지 채무조정 관련 규제도 강화되어 모기지 채무조정 및 압류 절차에 대한 법적 기반 마련

- 모기지 채무조정의 중요성은 금융소비자 보호강화 및 위기파급효과 절연 측면에서 강조됨
  - 개별 가구의 경우 담보주택 압류 발생시 재무적 위기를 넘어서, 주거권이 위협받고 경제적·사회적 항구적 손실 발생 가능성 우려
  - 주택시장과 모기지 시장은 밀접하게 연계되어, 경제위기 발생시 연체 채무자 급증은 거시건전성까지 위협할 수 있음
- 미국은 FHFA 채권관리가이드라인(Servicing Alignment Initiative)(2011년) 및 CFPB의 Regulation X loss mitigation procedures(2013년) 제정
- 유럽은 EBA(guidelines on arrears and foreclosure)(2014년2월) 제정 이에 기반 2016년 국가별로 국내법 제정 시행

◘ 미국의 경우 유럽에 비하여 상당히 구체적인 모기지채무조정 프로그램이 시행되었는데 이는 모기지 시장 구조상 공적기관의 역할 및 점유율이 절대적으로 높은데 기인함

- 미국의 모기지 채무조정은 규모 뿐 아니라, 프로그램은 표준화된 채무조정 과정에 따른다는 점, 채무조정범위를 명확히 한다는 점에서도 주목할 필요가 있음
- 한편 미국에서, 장기간 다양한 모기지구제프로그램이 시행되었으나 이자율 수준 조정 등과 같은 적극적 채무조정은 HAMP 등과 같이 특별 구제프로그램에 한정되었음

◘ 상시 채무조정제도와 구별되어 경제위기, Covid-19 확산 등 예기치 못한 경제적 충격하에서 한시적 채무조정프로그램이 주요 대응수단으로 시행됨

- 글로벌 금융위기 당시 특별구제프로그램들이 문제가 야기된 채무 중심으로 특화된 채무조정이 운영되었다면, Covid-19 대응 채무조정은 선제적이고 비선별적으로 전면적으로 운용되었다는 점에서 차별성

- 한시적 채무조정정책이 거시경제적 여건에 따라 검토될 수 있으나, 지나치게 경기대응적 채무조정 확대는 도덕적 해이를 야기하고, 형평성의 문제를 야기할 우려

□ 사적 채무조정의 실효성을 판단함에 있어, 채무자 입장이 부각되다 보면 원금감면과 같은 단기적 성과에만 집중하게 됨. 한편 가시적이지 않지만 채무자의 합리적 소비결정 및 부채관리능력 개선이 근원적 성과임

- 가계 과다채무(over indebtedness)는 경제행위능력 전반을 좌우하는 부담요인이자, 채무이행의 실패는 가계 삶 전반에 위협을 줄 수 있는 요인임

- 우리나라의 경우 신용상담 및 부채상담 기능을 강화하고자 하는 지속적 노력이 진행되고 있으나, 상대적으로 채무자 신용상담 및 교육 인프라 구축은 미흡한 측면

참 고 문 헌

〈문헌자료〉

금융위원회 외, "취약·연체차주 지원방안", 금융위원회 등 관계기관합동 보도자료, 2018.1.18.

금융위원회, "신용회복위원회의 취약채무자 특별면책 및 주담대 채무조정 개선안 시행", 보도자료, 2019.7.2.

금융위원회, “채무고민, 이제 신용회복위원회와 함께하세요”, 보도자료 2019.09.20.

금융위원회, “포용금융 구현을 위한 2020년 주요 추진과제”, 보도자료 2020.3.3.

금융위원회,“개인채무자와 채권금융회사간 권리·의무의 균형을 위한 개인금융채권 의 관리 및 갱니금융채무자의 보호에 고나한 법률 제정안이 국무회의를 통과하였습니다. 보도자료. 2022.12.13

강호석·정혜리(2013), 개인채무자 구제제도 현황, 한국은행, BOK 이슈노트, 2013.05.13

구정한·이규복(2020), “사적 개인채무조정제도 개선방안”, KIF VIP 리포트 2020-04

남주하(2016), 사적채무조정제도의 국내외 현황과 발전방안, 발제자료, 2016.09.08

서정호(2012), 취약계층을 위한 신용상담기능의 확충, 금융동향, 분석과 전망, 2012.5

전병서(2009), 파산절차의 남용 규제 -대법원 2009.05.28.자 2008마 1904.1905 결정과 미국 연방파산법의 변제자력조사를 소재로-, 경북대학교 법학연구원 법학논고, 제31집(2009.10) 179~196면

한국은행(2015), 글로벌 금융위기 이후 유럽 4개국의 가계부채 대응사례 및 시사점, 한국은행 국제경제리뷰

한재준(2022), 사적 채무조정업 해외사례와 시사점, KIF Working Paper 2022-24

Aaron Jacobs-Smith and Joseph Rebella(2013), HAMP AND GSE STANDARD MODIFICATION WATERFALL WORKSHEET, MFY Legal Services, Inc. A User’s Guide

Breck Robinson(2009), An Overview of the Home Affordable Modification

Program, CONSUMER COMPLIANCE OUTLOOK: THIRD QUARTER 2009

Consumer Financial Protection Bureau, Recent trends in debt settlement and credit counseling, Consumer Financial Protection Bureau, July 2020

Damien Moore, Mitchell Remy(2013), Options for Principal Forgiveness in Mortgages Involving Fannie Mae and Freddie Mac, Congressional budget office working paper

EBA, Fianal Report Guidelines on arrears and foreclosure, EBA/GL/2015/12

Eurofound, Public services Addressing household over-indebtedness, research report

European consumer debt network, Evaluation of debt advice-An European Overview, Money matters, money matters 13/2016/2017

Fannie mae, servicing guide announcement svc-2013-05, 2013.3.27

Fannie mae, The Fannie mad flex modification program - applying lessons learned from the housing crisis, Fannie mae press release, 2016.12.15.

Federal Housing Finance Agency(2014), FHFA's Oversight of the Servicing Alignment Initiative, Federal Housing Finance Agency Evaluation Report

Federal Housing Finance Agency(2013), FHFA Announces New Streamlined Modification Initiative

Hannah Cromarty, Wendy Wilson, Cassie Barton(2021), Mortgage Arrears and Repossessions (England), House of Commons Library Research Briefing paper

HM Government, Government mortgage rescue scheme What will it mean for me and my family?

Laurie Goodman, Karan Kaul, Alanna McCargo, Todd M. Hill-Jones(2018), Government Loan Modifications - What Happens When Interest Rates Rise?, Urban institute brief report

Laurie Goodman, Walt Scott, Jun Zhu(2018), How Beneficial Are Streamlined Modifications?, Urban institute RESEARCH REPORT

Lorraine Conway(2021), Debt Respite Scheme- a breathing space for those in debt, House of Commons Library

Megan Price, "HOME AFFORDABLE MODIFICATION PROGRAM(HAMP) FACTS, STATISTICS AND COMPLICATIONS", Northern District Of Texas Bankruptcy Bench/Bar Conference 2016 Home loan modification issues

National Audit Office(2011), The mortgage rescue scheme, National Audit Office Report

NFCC(2018) Evalutation of Outcemes: The NFCC's Sharpen your financial focus Program

NFCC-FCAA(2020.03) Extended Modification Solution-EMS

Rodda, D.T, K.Lam and A.Youn(2004), Stochastic Modeling of Federal Housing Administration Home Equity Conversion Mortgages with Low-Cost Refinancing, Real Estate Economics 32(4), 589-617

Sasha Indarate(2022), The Costs and Benefits of Household Debt Relief,

Shang Jiang, Chen Miller, Tyler Yang(2018) An empirical Study of Termination Behavior of Reverse Mortgage

Stuart Stamp,(2023), Toward Good Practice: A Review of Money Advice Services and Debt Management Systems in Ireland, the United Kingdom, France and Germany, UNRISD Working Paper 2023-05

U.S. Government Accountability Office(2019), Reverse Mortgages: FHA Needs to Improve Monitoring and Oversight of Loan Outcomes and Servicing, Reports to Congressional Requesters, GAO-19-702

U.S. Department of the Treasury et al(2018), Guiding principles for the future of loss mitigation: How the lessons learned from the financial crisis can influence the path forward

U.S. Department of the Treasury, Supplemental Directive 09-01 : Home Affodable Modification Program: Introduction of the Home Affordable Modification Program, 2009.4.6

U.S. Government accountability office(2022), Troubled asset relief program:

status of remaining housing programs, GAO 23-106099

〈홈페이지〉

신용회복위원회 홈페이지 (https://www.ccrs.or.kr)

https://cfpb.gov/

https://gov.uk>options-for-dealing-with-your-debts