

개인부실채권 추심시장 규율체제 정비의 필요성과 정책 과제*

선임연구위원 박창균

개인부실채무의 신속한 조정을 통하여 채무자의 정상적인 경제 활동 재개를 촉진하고 추심업자의 과도한 추심행위를 규율할 목적으로 작년 10월 「소비자신용법」 제정 추진이 발표되었다. 시장 실패의 개연성이 높은 영역에서 여전히 존재하는 규제 공백을 메울 계기가 마련될 것으로 기대되지만 추심시장에 대한 과도한 개입으로 인하여 신용문화(credit culture)가 훼손될 가능성을 경고하는 목소리가 존재하는 것도 사실이다. 채권추심시장에 대한 규제체계는 과도한 채권 추심으로 인하여 발생하는 사회적 비용을 최소화하되 채권추심 행위를 지나치게 위축시켜 채무자의 도덕적 해이를 유발하지 않도록 설계되어야 할 것이다. 앞으로 입법과정에서 구체적인 논의가 이루어질 것으로 예상되지만 다음과 같은 두 가지 정도의 논점에 대하여 심도 있는 논의가 이루어질 필요가 있다. 먼저 채무조정교섭업자의 개입 시기를 연체 발생 이전으로 허용하고 이들에게 금융교육과 채무상담 등 업무를 허용함으로써 종합적인 신용상담서비스 제공이 가능하도록 할 필요가 있다. 또한 과잉 채권 추심을 방지하기 위하여 규제에 일방적으로 의존하기보다 평판위험에 대한 우려에 기반하는 시장 규율을 우선적으로 활용하고 미흡한 부분을 규제로 보완하는 원칙을 확립할 필요가 있다. 이를 위하여 위탁추심업자의 매입추심시장 진출을 허용하고 원채권자인 금융회사의 책임을 강화하는 방안이 강구될 필요가 있다.

1. 서론

금융위원회는 개인부실채무의 신속한 조정을 통하여 채무자의 정상적인 경제 활동 재개를 촉진하고 추심업자의 과도한 추심행위를 규율할 목적으로 작년 10월 가칭 「소비자신용법」 제정 추진을 발표하였다. 장기간에 걸친 과도한 채권추심으로 인하여 채무자가 정상적인 경제 활동을 영위하기 어렵다는 문제에 대해서는 그간 많은 문제제기가 있어왔다. 이에 대응하여 2009년 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」 제정을 통하여 채권추심 행위 규율의 일반원칙을 제시하였고, 2006년 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」, 2016년 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제정 등을 통하여 개인부실채무의 조정과 정리를 위한 공적·사적 절차를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 상당한 성과를 거두었다. 그럼에도

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

도 불구하고 시장규율의 관점에서 본다면 개인부실채무 추심시장에 대한 규제의 틀이 정비되지 못하고 문제가 생길 때마다 대증적 차원의 처방이 단편적으로 이루어져온 것이 사실이다. 『소비자신용법』의 제정을 통하여 시장실패의 개연성이 매우 높은 영역에서 규제의 공백을 메울 계기가 마련될 것이라는 점에서 환영할 만한 일이다. 그러나 상당 수 논자들이 채권추심이 단순히 채권자의 이익을 관철하는 도구에 그치는 것이 아니라 채무자의 도덕적 해이를 방지하는 중요한 수단임을 강조하면서 정부가 추심시장에 과도하게 개입하는 경우 비교적 건전한 상태를 유지하고 있는 우리의 신용문화(credit culture)가 훼손될 가능성을 경고하고 있기도 하다. 그러므로 개인부실채권 추심시장에 대한 규율체제는 과도한 채권 추심으로 인하여 발생하는 사회적 비용을 최소화하되 채권추심 행위를 지나치게 위축시켜 채무자의 도덕적 해이를 유발하지 않도록 설계되어야 할 것이다.

이하에서는 개인부실채권 추심시장의 구조 및 규제의 필요성에 대하여 살펴보고 『소비자신용법』 제정 과정에서 고려될 필요가 있는 논점을 정리하여 제시하고자 한다.

2. 개인부실채권 추심시장의 구조

개인을 대상으로 신용대출을 제공한 금융회사는 채무자가 원리금 납부 약속을 준수하지 못하여 연체가 시작되는 경우 채권회수를 위하여 여러 조치를 취하는데 통상 다음과 같은 절차를 거친다. 연체가 발생하는 경우 우선 유선이나 우편 등으로 채무자에 연체 사실을 알리고 변제를 독촉한다. 채무자가 이에 응하지 않는 경우 재산조사를 실시하고 재산이 발견되는 경우 법원의 허가를 받아 강제집행한다. 이러한 채권회수를 위한 조치는 금융회사가 직접 수행하는 경우도 있으나 대부분 일반적으로 신용정보라는 상호를 가진 수탁추심업자에 업무를 위탁한다. 이와 별도로 채권 금융회사는 연체 발생 이후 변제 없이 일정 기간이 경과하면 채무자에 대하여 기한이익 상실을 통지한다.¹⁾ 그러나 연체로 인하여 기한이익이 상실되면 채권자는 채무자에 대하여 미상환 원금과 이자 전액을 상환하도록 요구한다. 더하여 기한이익 상실 조치가 취해진 이후에는 원래 약정이자보다 훨씬 높은 연체이자가 부과되기 시작한다. 연체 후 상당 기간²⁾이 경과한 뒤에도 상환이 되지 않는 경우 채권 금융회사는 해당 채권을 상각처리하고 재무제표에서 제외하고 난외계정으로 별도 관리하는데, 상각이 완료된 부실채권 대부분은 매입추심업자에 매각한다. 매입추심업은 부실채권을 매입한 후 스스로 채권자가 되어 추심을 포함하여 채권자로서 모든 권리를 행사하는 업무인데 일정한 요건을 갖추고 등록을 거친 대부업자가 겸영할 수 있다. 회수를 위한 노력에도 불구하고 회수되지 못한 부실채권은 다른 매입추심업자에 매각된다.

1) 기한이익은 만기 이전에 미리 약정된 원리금을 초과하는 금액의 상환을 요구받지 않을 채무자의 권리이다. 은행 신용대출의 경우 대체로 연체 후 30일이 경과하면 기한이익 상실 조치가 취해진다.

2) 채권자에 따라 다소 다르지만 은행의 경우 통상 연체 후 1년이 경과하는 경우 상각 처리한다. 대출기관은 대출 채권의 부실로 인하여 건전성이 급격하게 악화될 것에 대비하여 연체 후 1년이 경과하기 이전에도 연체 기간과 회수예상가액에 따라 요구의, 고정, 회수의문 등의 단계를 설정하고 부실 채권액의 일정 비율을 대손충당금으로 적립한다.



개인부실채권 추심시장에서는 원채권자인 금융회사가 신규 부실채권을 공급하고 수탁추심업자와 매입추심업자가 위계적 관계로 연계되어 있다. 수탁추심업자는 2019년 말 22개사³⁾가 영업하고 있는데 대부분 금융회사의 자회사이다. 금융감독원에 의하면 수탁추심업자는 2019년 한 해 동안 76.5조에 달하는 신규 부실채권에 대한 추심을 금융회사로부터 수탁받았다. 한편 2019년 말 현재 984개의 매입추심업자가 등록되어 있는 것으로 파악되는데 이들이 보유한 부실채권 규모는 원금 기준으로 40조 5,138억원에 달하는 것으로 파악된다.

매입추심업자 보유 개인부실채권 잔액

(단위: 만명, 억원, %)

	잔고			최초 매입 시		
	거래자 수	매입가	액면가	매입가 (A)	액면가 (B)	매입률 (A/B)
2017년 말	388.0	39,512	349,226	66,861	456,173	14.7
2018년 말	404.9	42,783	362,740	71,031	456,991	15.5
2019년 말	464.7	46,930	405,138	75,365	496,259	14.7

자료: 금융감독원

은행, 저축은행, 여신전문금융사, 대부업자 등 여신을 제공하는 금융회사 대부분이 매입추심시장에서 부실채권 매도자로 참여하고 있으나 대부업자가 35.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 저축은행과 여신전문금융사가 26.6%와 22.3%로 그 뒤를 따르고 있다. 부실채권 매도자로서 대부업체의 비중이 높은 것은 금융회사로부터 부실채권을 매입한 대부업자가 일정 기간 추심 후 회수가 되지 않은 채권을 다른 매입추심업자에 매각하는 경우가 많기 때문이다. 매입추심업자가 보유한 채권의 중 22.3%가 채권발생 이후 5년에서 15년이 경과하였으며 몇 차례에 걸쳐 매각이 이루어졌는지를 파악할 수 없는 경우가 28.9%를 차지하여 부실채권에 대한 추심이 매우 오랜 기간 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

3) 신용평가업 경영사 1개사와 외부로부터 채권추심을 수탁하지 않고 자체 채권 추심을 위하여 허가를 획득한 4개사는 제외하였다.
http://fine.fss.or.kr/main/fin_comp/fincomp_inqui/comsearch01list.jsp

매입추심업자 보유 개인부실채권 연령과 매각 횟수

(단위: 억원, %)

채권 연령		매각 횟수	
5년 미만	21,345 (73.1)	1회	19,352 (66.3)
5년 이상 ~ 15년 미만	6,507 (22.3)	2회	1,174 (4.0)
15년 이상 ~ 25년 미만	317 (1.1)	3회 이상	253 (0.8)
25년 이상	1,030 (3.5)	파악 불가	8,438 (28.9)
합계	29,199	합계	29,199

주 : 1) 2019년 말 보유 채권 잔액 상위 20개 매입추심업자를 대상으로 파악한 통계임
 2) 채권연령은 채권발생 후 2019년 말까지 경과된 시간을 의미하며 괄호 안은 비중을 의미함
 자료: 금융감독원

3. 개인부실채권 추심시장에 대한 규제의 필요성

개인부실채권 추심시장에서 발생하는 과도한 채권추심 행위와 그로 인한 피해에 대해서는 잘 알려져 있다. 채권추심에 대한 규제가 꾸준히 강화되어 왔음에도 불구하고 채무자의 직장과 가정을 반복적으로 방문하거나 가족이나 친지 등 제3자에 채무 사실을 공지하는 행위는 물론 심한 경우 정신적·신체적 위협이나 위해를 가하는 등 다양한 형태의 불법적 채권추심 행위가 근절되지 않고 있다. 비록 불법의 영역에 이르지 않는다고 하더라도 현재의 추심 관행이 채무자의 인권이나 사회후생의 관점에서 문제가 없는 것인지에 대해서는 지속적인 고민이 필요한 것이 사실이다.

시장에 대한 정부의 규제는 시장실패가 존재하는 경우 정당화될 수 있는데 채권추심시장에서는 크게 세 가지 정도로 시장실패 요인을 정리할 수 있다. 첫째, 채권자와 채무자간 협상력 차이로 인하여 채권자가 시장지배력을 행사할 수 있는데 그 결과로 사회후생의 관점에서 볼 때 과도한 채권추심이 이루어질 가능성이 존재한다. 개인대출시장에서는 채권자가 채권추심 관련 사항을 포함하여 대출의 구체적인 내용을 일방적으로 결정하여 채무자에 통보하고 수락 여부만을 묻는 방식으로 계약이 이루어지는 것이 일반적인 관행이다. 협상력이 취약한 채무자는 계약의 구체적인 내용 중 일부에 동의하지 않더라도 수락할 수밖에 없는데 이로 인하여 연체가 발생하는 경우 과도한 채권추심을 감수할 수밖에 없을 것이다. 둘째, 역선택(adverse selection)의 문제이다. 채권추심의 강도에 대한 개별 채무자의 수용성에 대하여 채권자가 정확한 정보를 보유하고 있지 못한 경우 채권자는 평균적인 수용성을 가정하고 이에 상응하는 이자율을 요구하는 대출계약을 제시한다. 이 경우 채권자는 예상보다 높은 채무불이행으로 인하여 손실을 입을 것인바 종전보다 높은 이자율을 부과함으로써 손실을 회피하려고 한다. 그러나 잘 알려진 바와 같이 종전에 비하여 높은 이자율을 요구하는 경우 채권자는 기존 고객 중 상대적으로 신용위험이 낮은 고객을 상실하고 신용위험이 높은 채무자만을 유지할 수 있다. 이로 인한 손실 가능성에 대응하여 채권자는 경쟁자에 비하여 상대적으로 강도 높은 채권추심을 포함하는 대출계약을

제시할 것인데 다른 채권자도 동일한 유인을 가지고 있으므로 결국 모든 채권자가 강력한 채권추심이 가능한 경우에만 대출을 결정하는 균형에 수렴할 것이다. 이상과 같이 역선택 현상으로 인하여 사회적으로 바람직한 수준을 넘어서는 강도 높은 추심이 발생할 가능성이 존재한다. 마지막으로 최근 각광을 받고 있는 행태경제학의 관점에서 채무자의 경험 미비 또는 판단력 미흡을 이유로 채권추심시장에 대한 공적 규율의 필요성을 강조하는 주장이 존재한다. 반복적인 거래를 통하여 신용거래에서 경험과 전문성을 축적하고 있는 채권자와 달리 채무자는 계약서에 포함된 복잡한 정보를 처리하고 이해할 수 있는 경험과 전문성을 보유하고 있지 못하여 자신에게 일방적으로 불리한 내용의 계약임에도 불구하고 이를 받아들이는 잘못을 범할 수 있다. 대출계약에는 다양한 정보가 포함되는데 채무자들은 이들 정보 중 일부에만 특별한 주의를 기울이고 나머지 부분에 대해서는 별다른 관심을 가지지 않는다. 핵심정보(salient information)라고 불리는 이자율이나 만기 등에 대한 정보가 전자에 포함되고 채권추심 관련 정보는 비핵심정보(non-salient information)로 후자에 해당한다. 채무자들은 핵심정보에 속하는 계약내용에 불만이 있는 경우 수정을 위하여 채권자와 협상하거나 제3의 채권자와 새로운 계약체결을 시도하는 등의 노력을 기울이지만 비핵심정보에 대해서는 별다른 주의를 기울이지 않는 경향이 있으므로 채권계약에서 추심 관련 규정이 채권자에 일방적으로 유리하도록 설정될 가능성을 배제할 수 없다.

4. 소비자신용법 제정 추진과 과제

지난 2월 발표된 바에 따르면 제정이 추진되고 있는 「소비자신용법」은 ① 상환능력 감소를 경험한 연체채무자가 채권 금융회사를 대상으로 채무조건의 변경을 요구할 수 있도록 채무조정요청권을 부여하고 이를 지원하기 위하여 채무조정교섭업을 도입하며 ② 연체가 지속되는 동안 지속적으로 가중되는 채무자의 부담을 경감하고 ③ 채권추심업자의 과잉 추심행위를 제한하는 것과 함께 ④ 과잉채권 추심의 유인을 제거하기 위하여 부실채권 추심시장 구조를 개편하는 등을 핵심내용으로 하고 있다.

채무조정교섭업은 채무자가 채무조정요청권을 행사함에 있어 채무자의 지식 및 경험 부족을 보완하고 협상력 제고를 지원하기 위한 서비스를 제공하는 업무를 의미하는데 영미 계열 국가를 중심으로 각국에서 활용되고 있는 신용상담사(credit counselor)를 의미하는 것으로 해석된다. 개인의 금융활동 전반에 걸쳐 광범위한 영역에서 조언과 자문을 제공하는 외국의 경우와 달리 연체채무의 조정 과정에서 조력을 제공하는 것으로 업무 범위가 제한적으로 설정되어 있는 것으로 보이는데 이로 인하여 신용상담사 제도의 도입의 기대효과가 반감될 가능성을 배제할 수 없다. 신용상담사는 소비자의 합리적인 금융활동을 조언하고 보조하는 소비자 금융 전문가로서 금융교육, 금융상담, 부채관리(debt management) 등의 서비스를 제공하는데 특히 부채관리는 소득에 비하여 과도한 채무 부담으로 인하여 연체에 빠질 위기에 처해있거나 이미 연체에 빠진 채무자의 재무 상황을 종합적으로 진단하여 채무자에게 가장 유리한 대처 방안을 조언하고 필요한 경우 채무자를 대신하여 채무재조정을 위한 협상을



수행하는 서비스를 의미한다. 신용상담사는 이미 연체에 빠진 채무자의 채무조정 협상을 대리하는 채무조정교섭업에 비하여 광범위한 업무를 수행하고 있다. 시간이 경과할수록 부실이 심해지고 정리 또한 어려워진다는 개인부실채무의 특징을 감안한다면 연체 발생 이전 단계에서도 채무조정교섭업자의 개입을 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다고 판단된다.

채권추심시장 구조개편을 통한 과잉 채권추심 유인 제거를 위하여 정책 당국은 매입추심업의 레버리지 한도를 축소하고 대부업 겸영을 금지하는 등의 방안을 제시하고 있다. 원칙적으로 바람직한 정책 방향인 것으로 판단되지만 채무자 보호를 목적으로 하는 규제 강화에는 필연적으로 비용이 수반된다는 점을 고려하여 규제 체계를 설계할 필요가 있다. 정도의 문제이긴 하지만 규제 강화로 인하여 채무자의 도덕적 해이에 대한 유인이 증가함은 물론이며 이러한 점을 강조하는 것에 대하여 채권자인 금융회사의 과도한 위기의식 조장 행위로 치부할 수는 없다. 더하여 채권추심 규제 강화로 인하여 이자율이 상승할 것이며 특히 저소득 저신용 계층의 신용에 대한 접근이 더 어려워질 것이라는 점은 다수의 실증 분석을 통하여 확인된 바 있다. 규제에 수반되는 비용을 감안할 때 규제에 일방적으로 의존하기보다 시장규율을 우선적으로 활용하고 미흡한 부분을 보완하는 수단으로 규제를 사용하는 것을 기본원칙으로 확립할 필요가 있다. 시장규율의 활용은 채권자 및 추심업자가 평판위험에 대한 우려에 기인하여 과도한 채권추심 행위를 스스로 자제하도록 만드는 것을 의미하는데 이는 매입추심시장에 특히 중요한 함의를 가진다. 매입추심업자 대부분은 규모의 영세성으로 인하여 평판위험을 통하여 행위를 제어하는 것이 어려운 것이 사실이므로 이들에 비하여 규모가 크고 영업범위가 넓어 평판위험에 더 큰 관심을 기울이는 수탁추심업자, 즉 신용정보사의 매입추심시장 진출을 허용하여 시장규율을 활용한 과잉 채권추심 방지를 우선적으로 추진할 필요가 있다. 채무자 보호를 위하여 불가피하게 규제 강화를 택하는 경우에도 채무 매입채권추심업자에 대한 직접적인 규제는 필요한 최소한의 범위로 한정하고 평판위험을 중시하는 금융회사에 의한 시장규율 강화에 초점을 맞출 필요가 있는데 이에 대해서는 영국의 사례를 참고할 만하다. 영국에서는 채권추심업 면허를 획득한 사업자 단체인 신용서비스협회(Credit Services Association)가 「업무기준(Code of Practice)」을 제정하고 이를 근거로 회원을 대상으로 자율적으로 규제하고 있다. 감독당국은 원채권자인 금융회사에 대하여 신용서비스협회의 업무기준 준수를 공식적으로 선언한 추심업자를 대상으로 채권추심의 위탁이나 매각을 한정하도록 하는 조치를 취함으로써 과잉 채권추심 방지에 원채권자인 금융회사가 보다 적극적으로 임하도록 유도하고 있다.