

서민금융과 금융시스템:
서민금융 공급시스템의 증장기 정책과제

2010. 9

KDI국제정책대학원
교수 이건호

— 목 차 —

I. 논의의 배경	1
II. 부의 양극화 및 금융소외의 확산	3
1. 부의 양극화	3
2. 금융소외의 확산	5
III. 시장의 실패: 국내 서민금융시장 공급현황	12
1. 서민금융시장의 정의	12
2. 서민금융기관	13
3. 등록대부업	17
4. 정책서민금융	19
IV. 시장친화적 서민금융정책의 모색	22
1. 현 서민금융정책의 문제점	22
2. 서민금융정책의 개선과제	25
V. 상업 서민금융공급시스템 중·장기 개선과제	32
1. 수신기능을 가진 서민금융기관 체제개편	33
2. 수신기능이 없는 서민금융기관 체제개편	36
<참고>	40

— 표 목 차 —

<표 II-1> 소득, 소비지출, 삶의 질 지수 변화	4
<표 II-2> 소득분위별 가계평균자산 및 부채증가율	5
<표 II-3> 개인신용등급 체계(예시)	6
<표 II-4> 신용등급별 신규조회 및 대출 실적 비교	7
<표 II-5> 신용등급별 신규대출 실적	7
<표 II-6> KCB의 신용등급별 대상자 현황	8
<표 II-7> 금융업권별 대상자 통계 (2010.3말 기준)	8
<표 II-8> 사금융 이용자 중 정상채무자 비중	9
<표 II-9> 연도별·유형별 상담건수 및 수사기관 통보현황	10
<표 II-10> 주요 유형별 상담현황	11
<표 III-1> 예금은행 및 서민금융기관의 총여신 추이	13
<표 III-2> 예금은행 및 서민금융기관의 예대율 추이	14
<표 III-3> 상호저축은행 신용대출비중 추이	15
<표 III-4> 농업협동조합 상호금융 신용대출비중 추이	15
<표 III-5> 지역신용협동조합 신용대출비중 추이	16
<표 III-6> 새마을금고의 신용대출비중 추이	16
<표 III-7> 저축은행의 소액신용대출 취급현황	17
<표 III-8> 대부업체 규모별 거래자 및 대출금 현황	18
<표 III-9> 형태별 대출금 및 대출금리 현황	18
<표 III-10> 공적 서민금융지원제도 현황	20
<표 III-11> 민간재원을 이용한 정책서민금융 상품 비교	21
<표 IV-1> 2009년 금융회사별 보증서 취급 및 대위변제 현황	24
<표 IV-2> 햇살론과 사후손실보전 방식의 비교	28

I. 논의의 배경

- 2008년 전세계를 공황상태로 몰고 갔던 글로벌 금융위기는 금융시스템의 안전성 확보에 관한 중요한 시사점을 제공
 - 국제적 금융감독 공조: 그동안 세계 각국의 감독당국이 노력해 온 거시건전성감독의 효율성에 심각한 결함이 존재하며, 이를 해소하기 위해서는 거시건전성감독 및 국제적인 감독의 공조를 강화해야 함.
 - 리스크관리체제 강화: 금융공학 등의 발전에 힘입어 과학적인 리스크관리기법에 비약적인 발전이 있었지만 실제로 금융기관의 리스크관리체제에 심각한 결함이 존재하며, 이를 해소하기 위해서는 기법이 아닌 “이사회 중심의 리스크관리”라는 체제개혁이 필요함.¹⁾
 - 금융소비자보호 강화: 아무리 최첨단의 과학적 기법을 동원한 리스크의 이전이 가능하다고 하더라도 변하지 않는 것은 상환능력에 기초한 엄정한 선별과정이 생략된 대출은 궁극적으로 부실화될 수밖에 없으며, 약탈적 대출을 방지하기 위해 금융회사의 판매행위에 대한 감독 강화가 필요함.

- 한편 국내 금융시장에서는 경기회복의 지연과 부의 양극화에 따른 서민금융시장의 자금경색이 지속되고 있어 시장의 실패를 보완하기 위한 정책적 노력이 요구됨.
 - 최근 친서민 정책의 일환으로 각종 저금리 정책서민금융의 공급을 늘리고 있으며, 이에 대해 가계부채 과다 혹은 서민층의 빚 부담에 의존한 경기부양 등 다양한 문제 제기가 이어지고 있음.

1) 최근 금융기관이 아닌 금융회사라는 표현을 사용하는 것이 일반적인 추세이지만 본 보고서의 주제인 서민금융의 주공급자 중에는 회사가 아닌 조합 형태의 기관이 다수 존재한다는 점에서 금융기관이라는 용어를 사용함.

- 금융소외의 해소를 위한 서민금융의 확대는 매우 중요하지만, 서브프라임 모기지에서 비롯된 글로벌 금융위기의 교훈 중 하나가 상환능력이 없는 서민에 대한 무분별한 대출공급이 장기적으로 바람직하지 못하다는 점임을 깊이 유념할 필요가 있음.
 - 상환능력에 대한 엄정한 선별과정을 거치지 않은 대출은 곧 약탈적 대출(predatory lending)에 해당하며, 궁극적으로 부실화를 통해 금융기관은 물론 대출받은 소비자의 막대한 피해를 초래
 - 미국의 서브프라임 모기지 급팽창이 초기에는 소득증명이 어려운 서민도 자기 집을 가질 수 있다는 긍정적 측면이 있는 것으로 이해되었으나 결국 대규모 부실을 초래한 것을 반면교사로 삼을 필요

- 그렇다고 상환능력의 입증에 어려운 서민에 대한 금융공급의 경색상태를 방관하는 것은 사회정의는 물론 경제적 측면에서도 바람직하지 못함.
 - 서민금융시장의 활성화는 경제적 약자인 서민을 금융소외로부터 구제한다는 사회정의 차원의 당위성은 물론 경기회복을 위한 내수경기 촉진이라는 경제적 당위성을 가짐.
 - * 서민층일수록 소비성향이 높기 때문에 서민금융시장에 대한 원활한 금융공급을 통해 서민의 경제력을 회복시키는 것은 소비유발효과를 매우 크게 가져옴.

- 미국의 서브프라임 사태나 2000년대 초반 국내금융시장에서 겪었던 바와 같은 저신용자에 대한 금융의 과잉공급을 초래하지 않으면서 서민금융시장의 실패를 보완할 수 있는 중·장기 정책방향의 확립이 필요
 - 본 보고서에서는 금융시스템 전반의 시각에서 현재 국내시장에서 발생하고 있는 서민금융시장의 공급경색 원인을 살펴보고, 보다 시장친화적 방법론으로 시장의 실패를 보완하기 위한 정책 방향을 모색하고자 함.

Ⅱ. 부의 양극화 및 금융소외의 확산

1. 부의 양극화

- 외환위기 이전인 1996년말과 2008년 6월말을 비교해볼 때 저소득계층(하위 40%)의 소득 및 소비지출증가세가 전체평균보다 낮을 뿐 아니라 고소득계층(상위 40%)과의 격차가 심화는 등 부의 양극화가 심화²⁾
 - 2008년 6월말 현재 저소득계층의 소득 및 소비지출은 고소득계층의 33.5% 수준에 불과하며, 특히 저소득계층의 체감소득 및 체감소비지출은 절대액으로 감소
 - 명목 삶의 질 지수의 경우 고소득계층보다 저소득계층의 증가율이 높지만, 2008년 6월말 현재 저소득계층의 명목 삶의 질 지수는 고소득계층의 51.9%에 불과
 - 2008년 6월말 현재 체감 삶의 질 지수는 저소득층이 고소득층의 39.9% 수준에 그쳐 체감하는 부의 양극화가 실제보다 더욱 심각

2) 한국경제주평 08-35 (통권 313호, 2008.9) 참조

<표 II-1>

소득, 소비지출, 삶의 질 지수 변화

		소득(천원)			소비지출(천원)			삶의 질 지수		
		1996	2008.6	증감율	1996	2008.6	증감율	1996	2008.6	증감율
평균	명목	2,152	3,761	74.75%	1,395	2,148	53.98%	31.88	75.63	137.23%
	실질	2,052	2,398	16.89%	1,330	1,542	15.94%	42.15	62.01	47.12%
	체감	2,031	2,063	1.60%	1,317	1,327	0.77%	48.65	56.15	15.42%
상위 40% (A)	명목	3,284	5,800	76.63%	1,902	3,313	74.18%	44.08	101.67	130.65%
	실질	3,130	3,698	18.14%	1,813	2,112	16.50%	60.91	88.85	45.87%
	체감	3,099	3,182	2.69%	1,795	1,818	1.26%	69.95	82.65	18.16%
하위 40% (B)	명목	1,154	1,943	68.36%	930	1,587	70.65%	21.32	52.80	147.65%
	실질	1,100	1,239	12.61%	886	1,012	14.14%	25.96	38.53	48.42%
	체감	1,089	1,066	-2.12%	877	871	-0.79%	30.24	32.97	9.03%

자료: 통계청 가계수지동향조사, 한국경제주평 08-35 (통권 313호) 2008.9에서 재인용, 정리

- 부의 양극화와 소득계층간 금융의 불균형과 동전의 앞뒷면과 같은 관계에 있어 금융의 불균형이 부의 양극화를 더욱 가속화
 - 1999년-2006년 중 저소득계층의 명목(실질)부채는 51.0%(46.3%) 증가한 반면 명목자산 증가율은 10.1%(6.9%)에 불과하였지만, 고소득계층의 경우 부채 및 자산 증가율이 각각 9.2%(6.1%) 및 8.6%(5.5%)로 격차가 미미
 - 그결과 저소득계층의 고소득계층 대비 부채비중이 30.0%에서 74.9%로 크게 증가한 데 비해 자산비중은 43.1%에서 39.6%로 오히려 하락
 - * 동 기간 중 고소득층의 부채증가가 주로 자산증가를 위한 것이었던 반면 저소득층의 부채증가는 소비지출을 위해 소득의 부족분을 보전하기 위한 것이었다는 추정이 가능

<표 II-2>

소득분위별 가계평균자산 및 부채증가율

(1999년-2006년)

	평균			상위 40%			하위 40%		
	명목	실질	체감	명목	실질	체감	명목	실질	체감
자산	7.4%	4.3%	3.4%	8.6%	5.5%	4.6%	10.1%	6.9%	6.0%
부채	27.0%	23.2%	22.3%	9.2%	6.1%	5.2%	51.0%	46.3%	45.3%

주 : 부채규모는 금융기관부채, 비금융기관부채, 개인적으로 빌린 돈, 전세금 임대보증금, 부여야 할 계, 기타부채의 합

자료 : 한국노동연구원 한국노동패널(KLIPS), 한국경제주평 08-35 (통권 313호) 2008.9에서 재인용

2. 금융소외의 확산

가. 저신용자 추이

□ 금융의 불균형은 부의 양극화와 상승작용을 통해 저신용자인 서민층을 대상으로 한 금융공급의 위축, 즉 금융소외를 심화시키는 요인으로 작용

○ 일반적으로 신용정보회사의 신용등급은 신용거래 내역이 있는 개인을 대상으로 신용거래의 형태, 규모 및 기간, 연체 이력 등을 종합하여 신용도를 측정하여 10개 등급으로 구분

* 현재의 신용등급체계는 차주의 연체이력을 중심으로 운영되고 있어 신용등급과 상환능력의 상관관계가 비교적 약한 것으로 추정

○ 그러나 7등급 이하(주의등급)의 개인은 일반적으로 제도권 금융회사 이용이 차단 또는 제한되므로 금융소외자로 분류

<표 II-3>

개인신용등급 체계(예시)

재분류	등급	구분	의미 및 특징
우량 등급	1~2등급	최우량 등급	- 오랜 신용거래 경력을 보유하고 신용거래 실적이 우량 - 부실화 가능성 매우 낮음
	3~4등급	우량 등급	- 현재까지는 신용거래가 활발하지 않지만 향후 신용거래 실적이 우량할 경우 상위등급 진입 가능 - 부실화 가능성 낮음
일반 등급	5~6등급	일반 등급	- 주로 비은행 금융회사와의 거래가 있는 고객으로 단기연체 경험 있음 - 부실화 가능성은 일반적인 수준
주의 등급	7~8등급	주의 등급	- 주로 비은행 금융회사와의 거래가 많은 고객으로 단기연체의 경험이 많아 단기간내 신용도의 하락 예상
	9~10등급	위험 등급	- 현재 연체중이거나 매우 심각한 연체 경험이 있어 부실화 가능성이 매우 높음

- 2009년 들어 저신용등급자의 신규대출 조회건수가 지속적으로 증가
한 반면 이들에 대한 신규대출은 건수 기준으로 오히려 축소
 - 2008년 3/4분기 7-10등급 저신용계층의 조회/대출 건수비율은
69.7%에 달하였으나 2009년 2.4분기 동 비율은 28.4%에 불과
 - * 우량신용등급인 1-6등급의 경우 동 비율의 변화가 83.3%에서
64.3%로 변화의 폭이 저신용층에 비해 현저히 작음
 - 전체 신용등급 중 저신용자대출의 비중이 건수기준으로 25.41%
에서 13.63%로 감소하고, 금액기준으로도 16.13%에서 10.43%로
감소

<표 II-4> 신용등급별 신규조회 및 대출 실적 비교

(단위 : 건수)

등 급	'08 3/4분기		'08 4/4분기		'09 1/4분기		'09 2/4분기	
	조회건수	대출건수	조회건수	대출건수	조회건수	대출건수	조회건수	대출건수
7~ 10	930,615	648,553	790,766	329,664	910,496	272,335	928,454	263,617
	대출/ 조회	69.69%	대출/ 조회	41.69%	대출/ 조회	29.91%	대출/ 조회	28.39%
1~ 6	2,285,915	1,904,097	1,920,664	1,584,750	2,447,868	1,621,839	2,597,968	1,669,996
	대출/ 조회	83.30%	대출/ 조회	82.51%	대출/ 조회	66.26%	대출/ 조회	64.28%

자료 : 한국신용정보

<표 II-5> 신용등급별 신규대출 실적

(단위 : 건수, 억원)

등급	'08 3/4분기		'08 4/4분기		'09 1/4분기		'09 2/4분기	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
7~10	648,553	78,125	329,664	46,013	272,335	42,412	263,617	49,475
1~10	2,552,650	484,425	1,914,414	384,624	1,894,174	387,922	1,933,613	474,182
저신용비중	25.41%	16.13%	17.22%	11.96%	14.38%	10.93%	13.63%	10.43%

자료 : 한국신용정보

- 2010년 3월말 현재 KCB(코리아크레딧뷰로) 자료에 의하면 신용등급 7~10등급의 저신용자가 전체의 21.2%를 차지
 - 소득통계상 상대소득 기준의 빈곤층 비중 18.1%와 유사한 수준

<표 II-6>

KCB의 신용등급별 대상자 현황

신용 등급	대상자수	(%)	부채차주수 (명)	비중(%)	부채차주 비율(%)	부채차주 평균대출잔액 (원)	연체고객 수(명)	연체고객 비중(%)
1-2등 급	7,853,032	19.94	1,643,786	14.09	20.93	59,499,682	619	0.00
3-5등 급	18,553,713	47.11	4,522,884	38.78	24.38	57,391,225	619	0.32
6등급	4,617,583	11.72	2,386,913	20.47	51.69	41,400,635	22,054	0.92
7등급	4,770,916	12.11	1,482,266	12.71	31.07	36,093,828	38,649	2.61
8등급	2,258,973	5.74	780,584	6.69	34.55	34,687,940	71,890	9.21
9등급	989,144	2.38	501,021	4.30	53.35	38,698,275	131,047	26.16
10등급	393,154	1.00	345,590	2.96	87.9	49,775,848	287,391	83.16
계	39,386,515	100.00	11,663,044	100.00	29.61	49,160,965	566,139	4.85

자료: KCB

- 차주 신용등급 평균은 은행이 4.78로 가장 양호하며 연체고객비중은 은행이 2.44%, 여타 금융권은 4-5%대를 유지 (저축은행은 22.14%로 매우 높음)
 - 상호금융과 성격이 유사하나 KCB 자료에 없는 신탁, 새마을금고도 7-10 등급 해당자가 상당수 차지하는 것으로 파악됨.

<표 II-7>

금융업권별 대상자 통계 (2010.3말 기준)

업권	부채 차주수	평균 신용등급	연체 고객수	연체고객 비중(%)
은행	7,431,970	4.78	181,409	2.44
카드	2,026,686	5.94	83,540	4.12
캐피탈	2,143,006	6.07	122,992	5.74
보험	628,949	5.94	31,041	4.94
조합 ¹⁾	2,171,647	5.57	113,587	5.23
상호저축은행	376,531	7.50	83,369	22.14
계	39,386,515	5.36	615,938	4.17

주 : 1) 농협 단위조합 (신탁, 수협조합, 새마을금고 등은 KCB 신용등급을 이용하지 않고 있음.)
자료 : KCB

나. 사금융 피해 현황

- 2008년 금융위 조사 결과 순수 사금융시장 규모는 약 6.5조원, 이용자가 61만명에 달함.
 - 대부업체 이용자(약 10조원, 128만명)를 포함한 비제도권 시장 이용자가 189만명, 대출규모는 약 16.5조원
 - 1인당 대출금 약 783만원, 평균이자율은 연 72.2%에 달하였으나 이용자의 80% 이상이 자력으로 또는 주변의 도움을 통해 대출금을 상환하려는 의지를 보임.

- 금감원 조사에 의하면 사금융이용자의 상당수가 정상적으로 채무를 상환하여 제도권 서민금융시장의 실패로 인한 금융공급 위축이 최근 대부업 및 불법 사금융 창궐의 직접 원인이라는 추정³⁾이 가능함
 - 2006년 사금융 이용자 중 채무미이행자는 36%에 불과

<표 II-8> 사금융 이용자 중 정상채무자 비중

(단위: 명)

	2003		2004		2005		2006	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중
채무미이행자	507	31%	2,897	75%	1,762	34%	2,044	36%
정상채무자	1,015	63%	362	25%	3,371	66%	3,706	64%
합계	1,615	100%	3,859	100%	5,133	100%	5,750	100%

자료: 현영진(2009), 임수강(2009)에서 재인용

- 금감원은 2008년 10월 초고리대출 및 불법채권추심 등 불법대부행위의 문제를 해소하기 위해 사금융 피해방지 종합대책을 시행
 - ① 불법 사금융에 대한 테마조사 실시, 확인된 불법행위에 대해 수사기관 통보

3) 임수강(2009) 참조

- ② 대부광고시 사전에 등록여부를 확인한 후 광고를 게재토록 추진하는 등 무등록 대부업체의 광고제한
- ③ 대부업피해신고센터(대부업협회내 설치)의 인력과 기능을 확충하여 불법행위를 신고 접수 및 채무조정 기능 확충
- ④ 서민맞춤대출안내서비스에 대형 금융회사 참여 확대와 취급상품 다양화 및 안내서비스 활성화
- ⑤ 직권검사가 가능한 대형 대부업체 모니터링 강화 및 현장점검

□ 지속적 감독 강화에도 불구하고 금감원 사금융피해상담센터 상담사례는 2009년 상반기 중 전년동기 대비 27.7% 증가하는 등 금융소비자 피해 증가 추세 지속

- 수사기관 통보대상 사례가 2006년 이후 일시 감소하였으나 2009년 상반기 중 다시 증가
- 고금리 수취 및 불법채권추심 관련 상담이 35%를 차지
 - 고금리 수취의 99%가 미등록 대부업체에서 발생한 반면 불법채권추심은 59%가 등록 대부업체에서 발생

<표 II-9> 연도별·유형별 상담건수 및 수사기관 통보현황

(단위 : 건)

구 분	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년		'09년 상반기	합 계
								상반기	하반기		
고 금 리	949	889	1,126	872	479	387	576	605	321	493 (19%)	6,376 (22%)
불법추심	187	489	760	551	374	295	450	679	320	425 (16%)	4,210 (14%)
등록·광고	214	505	151	7	483	254	244	360	191	145 (6%)	2,363 (8%)
중개수수료	31	114	51	9	73	69	156	272	122	111 (4%)	886 (3%)
기타부당 ¹⁾	350	405	240	410	484	510	348	313	142	245 (9%)	3,305 (11%)
단순상담 ²⁾	1,534	1,220	856	1,049	1,334	1,551	1,647	1,846	966	1,215 (46%)	12,252 (42%)
합계 (A)	3,265	3,622	3,184	2,898	3,227	3,066	3,421	4,075	2,062	2,634 (100%)	29,392 (100%)
수사기관통보(B)	591	312	206	359	148	39	57	81	16	69	1,974
통보율(B/A)	18%	8%	6%	12%	5%	1%	2%	2%	1%	3%	7%

주 : 1) 대출사기, 미등록 불법영업, 불공정 계약행위 등임

2) 가압류·경매·급여압류, 이자율한도 등

자료 : 금융감독원 보도자료 2009.8.10

<표 II-10>

주요 유형별 상담현황

(단위 : 건, %)

구 분		'05년	'06년	'07년	'08년		'09년
					상반기	상반기	
고금리 수취		479(100)	387(100)	576(100)	605	319(100)	493(100)
	등 록	59(12)	40(10)	125(22)	15	7(2)	3(1)
	미등록	420(88)	347(90)	451(78)	590	312(98)	490(99)
불법 채권추심		374(100)	295(100)	450(100)	679	320(100)	425(100)
	등 록	207(55)	145(49)	215(48)	323	121(38)	249(59)
	미등록	167(45)	150(51)	235(52)	356	199(62)	176(41)

자료: 금융감독원 보도자료 2009.8.10, 2008.9.30

Ⅲ. 시장의 실패: 국내 서민금융시장 공급현황

1. 서민금융시장의 정의

- 금융시스템 측면에서 은행과 같은 대형금융기관이 장악하고 있는 우량등급 여신시장의 한계시장을 존립의 기반으로 하는 틈새금융기관을 서민금융기관으로, 이들의 고객기반을 서민금융시장으로 정의할 수 있음.⁴⁾
 - 미국의 경우 서민금융기관에 해당하는 개념인 thrift institution 이 대출고객의 신용도에 무관하게 정의됨.
 - * 서브프라임 모기지의 경우 차주의 신용도에 따라 정의되는 개념으로 볼 수 있지만, 취급 금융기관이 다양하기 때문에 일반적인 서민금융시장의 개념이 명확히 정의되지 못함.
 - 국내 관행은 은행을 제외한 비은행 예금수취 금융기관인 저축은행, 상호금융, 신협, 새마을금고의 4대 업권을 서민금융기관으로 분류
 - * 이들 4대 업권의 고객 신용등급이 은행에 비해 다소 낮은 것은 사실이지만, 반드시 저신용자만이 이들 업권의 고객은 아님.
- 일상적 의미에서의 서민금융은 저소득 혹은 저신용자에 대한 대출을 의미하는 것으로 이해되나, 정책목적상 위해서는 저신용자에 대한 신용대출을 서민금융으로 정의하는 것이 보다 합리적
 - 일반적 의미의 서민은 저소득층에 가까운 의미이나, 금융 측면에서는 자신의 신용으로 제도권 금융기관으로부터 정상적인 대출을 받지 못하는 계층을 금융소외자로 정의

4) 이러한 정의는 여신시장에 차주의 신용도를 기준으로 한 시장분할(market segmentation)이 존재하고, 분할된 시장의 특정 부문을 주된 영업기반으로 활동하는 특화된 금융기관이 존재한다는 이른바 여신시장의 계층구조 개념에 기반을 둔 정의임.

- 담보대출은 차주의 신용도가 크게 문제가 되지 않는다는 점에서 서민금융의 범주에 포함시키지 않는 것이 일반적
- 따라서 은행의 신용등급을 기준으로 신용대출에 주의를 요하는 6등급 이하의 차주에 대한 신용대출시장을 서민금융시장으로 정의할 수 있음.
 - 이 경우 국내의 서민금융시장은 서민금융기관과 등록대부업 및 불법 사금융, 일부 여전사 뿐 아니라, 은행도 일부 경쟁에 참여하는 시장을 의미
 - * 신용등급 6등급자는 은행으로부터의 신용대출이 불가능하지는 않으나, 현실적으로 은행의 대출조건이 우호적이지 않으며 6등급자의 다수가 서민금융기관의 선호고객층임을 감안
 - 단, 본 보고서에서 사용하는 서민금융시장의 의미는 문맥에 따라 지칭하는 시장의 성격에 다소 차이가 날 수 있음.

2. 서민금융기관

- 2009년말 현재 서민금융기관(상호저축은행, 상호금융, 신협, 새마을금고) 총여신은 263조원으로 예금은행의 27.6% 수준에 불과
 - 이 중 상호금융이 차지하는 비중이 52.2%

<표 III-1> 예금은행 및 서민금융기관의 총여신 추이

(단위: 십억, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
예금은행	565,655.4	613,922.8	699,430.3	803,724.1	917,110.1	953,505.2	비중
서민금융회사	152,926.7	169,450.2	187,159.2	210,177.2	240,815.5	263,336.2	100.0
상호저축은행	30,342.8	35,573.4	42,712.8	47,138.4	54,738.2	64,534.9	24.5
신용협동조합	12,271.7	13,546.7	15,253.5	17,576.2	20,297.9	22,915.4	8.7
상호금융	85,495.5	95,209.5	103,133.3	116,208.5	131,599.0	137,561.8	52.2
새마을금고	24,816.7	25,120.6	26,059.6	29,254.1	34,180.4	38,324.1	14.6

자료 : 한국은행 경제통계시스템

□ 은행대비 서민금융기관의 여신시장 점유율 하락은 주로 후자의 공급기능 저하에 따른 현상으로 추정

○ 은행의 경우 예대율이 1996년 78.6%에서 2009년 87.3%로 크게 상승한 반면 서민금융기관은 동기간 중 70.9%에서 71.3%로 사실상 정체 상태⁵⁾

* 신협 및 상호금융의 예대율이 근소하게나마 상승하였을 뿐, 새마을금고 및 저축은행은 예대율이 하락

○ 서민금융기관 스스로 서민에 대한 적극적인 금융공급을 억제하고 있거나 자금운용에 어려움을 겪고 있음을 시사

<표 III-2> 예금은행 및 서민금융기관의 예대율 추이

(단위 : %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
예금은행 ¹⁾	78.6	79.1	81.5	87.1	87.3	87.3
서민금융회사	70.9	70.6	68.7	74.8	76.7	71.3
상호저축은행	93.0	95.4	96.0	93.5	89.9	88.1
신용협동조합	65.0	66.1	67.5	75.4	76.6	65.9
상호금융	69.8	69.7	66.9	74.3	77.3	71.3
새마을금고	59.2	54.8	51.0	57.5	60.9	56.2

주 : 1) 금융채 발행, CD 발행 등을 포함한 총수신(말잔)

자료 : 한국은행 경제통계시스템

□ 서민금융기관들은 신용대출의 비중이 매우 낮을 뿐 아니라, 동 비중이 지속적으로 감소하는 추세에 있어 서민금융시장에 대한 이들의 자금공급이 심각하게 위축되고 있음.⁶⁾

○ 저축은행의 경우 2001년 6월말 신용대출의 비중이 0.75%에 불과하였으나 2003년 6월에는 45.33%로 급증하였고, 가계신용위기로 인한 부실화를 경험한 이후 급속히 신용대출의 비중을 축소

5) 예금은행의 금융채 발행 등을 포함하였으므로 예금을 기준으로 할 경우 예대율이 더욱 높아져 100%를 크게 상회함.

6) <표 III-3>부터 <표 III-6>의 비교에서 분석대상기간이 일치하지 않는 문제는 연구자가 이들 기관들의 중앙회 혹은 협회로부터 개별적으로 자료를 수집하는 과정에서 각 기관별 자료축적의 양상에 차이가 있어 동일한 장기 시계열 자료를 확보하기 어려운 경우가 있었기 때문임.

- 경제사업 등 비교적 구성원의 동질성이 잘 유지되고 있는 상호 금융의 대표격인 농협의 경우 신용대출 비중이 2006년 6월 15.96%에서 2010년 6월 10.28%로 하락
- 비교적 조합원의 공동유대가 강한 직장 및 단체를 제외한 지역 신탁의 경우 2000년 33.94%에 달하던 신용대출비중이 급속히 하락하여 2009년에는 8.48%로 감소하였음.
- 지역신탁과 큰 차이가 없는 새마을금고의 경우 2003년 6월 신용대출비중이 12.26%에 불과하였으며, 이후 더욱 하락하여 2009년말 현재 동 비중이 3.19%에 불과

<표 III-3> 상호저축은행 신용대출비중 추이

(단위: 십억원)

구분	2001.6	2002.6	2003.6	2004.6	2005.6	2006.6	2007.6	2008.6	2009.6	2009.12
대출금	13,151	17,025	21,410	26,230	31,212	36,890	43,491	50,668	56,406	63,229
담보	8,227	8,705	11,530	15,931	20,453	26,759	34,002	40,673	45,560	51,034
보증	4,826	7,799	175	150	126	103	104	181	150	23
신용	99	522	9,705	10,150	10,634	10,028	9,385	9,813	10,696	12,172
신용 비중	0.75%	3.07%	45.33%	38.70%	34.07%	27.18%	21.58%	19.37%	18.96%	19.25%

자료: 금융감독원 금융통계정보

<표 III-4> 농업협동조합 상호금융 신용대출비중 추이

(단위: 십억원)

구분	2006.6	2007.6	2008.6	2009.6	2009.12	2010.06
대출금	90,993	101,370	116,368	122,991	127,984	130,378
담보	69,921	82,402	98,319	106,170	112,576	115,176
보증	6,549	4,818	3,552	2,670	2,175	1,796
신용	14,527	14,150	14,497	14,150	13,238	13,406
신용비중	15.96%	13.96%	12.46%	11.50%	10.34%	10.28%

자료: 농협중앙회

<표 III-5> 지역신용협동조합 신용대출비중 추이

(단위: 십억원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	'2009
대출금	8,711	9,008	8,481	9,249	10,275	11,431	12,990	15,161	17,681	20,078
담보	5,754	6,109	5,253	6,170	7,410	9,013	10,894	13,258	15,837	18,375
신용	2,957	2,899	3,227	3,079	2,865	2,418	2,096	1,903	1,844	1,703
신용비중	33.94%	32.18%	38.06%	33.29%	27.88%	21.15%	16.14%	12.55%	10.43%	8.48%

자료: 신협중앙회

<표 III-6> 새마을금고의 신용대출비중 추이

(단위: 십억원)

구분	2003.6	2004.6	2005.6	2006.6	2007.6	2008.6	2009.6	2009.12
대출채권	21,139	23,316	24,490	24,921	26,684	31,137	34,553	38,295
담보	15,845	18,549	20,242	21,258	23,589	28,343	32,021	35,864
보증	2,702	2,622	2,379	2,030	1,705	1,496	1,297	1,208
신용	2,592	2,145	1,869	1,633	1,390	1,298	1,235	1,223
신용비중	12.26%	9.20%	7.63%	6.55%	5.21%	4.17%	3.57%	'3.19%

자료: 새마을금고 연합회

- 최근 서민금융기관의 담보 중심의 대출관행은 그 도를 넘어선 것으로 보이며, 이와 같은 대출행태의 보수화는 주고객층인 저신용 개인, 영세자영업자 및 저신용 중소기업 등의 신용리스크가 지나치게 높기 때문으로 추정
 - 실제로 저축은행 등 서민금융기관들은 2000년대 초 저신용층 신용대출을 급속히 확대하였다가 부실이 급증하는 상황을 경험한 바 있음.

<표 III-7> 저축은행의 소액신용대출 취급현황

(단위: 억원, %)

	2002말	2003말	2004말	2005말	2006말	2007말	2008말	2009.6
소액신용대출	28,261	23,828	20,172	14,922	10,545	6,954	6,718	6,407
연체액	8,174	12,206	12,270	8,648	5,881	3,007	2,303	1,661
연체율	28.3	51.2	60.8	58.0	55.8	43.2	34.3	25.9
총대출대비비중	14.7	9.8	6.7	4.3	2.5	1.5	1.2	1.1

자료 : 저축은행 중앙회

3. 등록대부업

- 금감원 대부업 실태조사에 따르면 2009년말 현재 등록 대부업자는 14,783개사로 3월말 대비 6.0% 감소하였으며, 6,850개 대부업체가 1,674,437명에게 5.9조원을 대출하고 있는 것으로 나타남.7)
- 분석업체 감소에도 불구하고 대출금이 증가하였으며, 동일업체 (3,206개)의 대출추이 비교시 7,581억원 증가하였지만 일부 대형업체의 소액신용대출 확대에 따라 1인당 대출금이 다소 감소
- 79개 대형 대부업체(자산규모 70억원 이상)의 시장점유율은 고객 기준 83.5%, 금액기준 85.8%에 달하며, 업체당 평균대출금 및 거래자 모두 2009년 3월말 대비 증가8)

7) 실태조사에는 자산 70억원이상 100개, 자산 70억원 미만(지점포함) 920개, 개인 9,534개 등 10,554개 업체가 보고서를 제출(응답률 71.4%)하였으나, 분석에서는 대출잔액이 없음(2,710개), 작성 오류(151개), 대부중개업(610개) 등을 제외

8) 보고서 제출 100개사 중 추심업체, 겸업업체로서 대출잔액이 없는 업체 등 21개사 제외 79개사

<표 III-8> 대부업체 규모별 거래자 및 대출금 현황

(단위: 명, 억원, %)

구 분	거 래 자			대 출 금			1인당 대출금 (백만원)
	'09.3월말	'09.12월말	증 감(율)	'09.3월말	'09.12월말	증감(율)	
자산70억원 이상	1,212,652	1,397,805	185,153 (15.3)	44,748	50,722	5,974 (13.4)	3.6
자산70억원 미만	55,725	106,590	50,865 (91.3)	3,092	4,627	1,535 (49.6)	4.3
개 인	163,279	170,042	6,763 (4.1)	3,737	3,765	28 (0.7)	2.2
합 계	1,431,656	1,674,437	242,781 (17.0)	51,576	59,114	7,538 (14.6)	3.5

자료: 금융감독원

- 전체 대출금 중 신용대출이 78.6%, 담보대출이 21.4%를 차지하며, 2009년 3월말 대비 신용대출 15.1%, 담보대출 13.0%가 각각 증가
- 1인당 평균 대출금은 신용 3백만원, 담보 1천만원이며, 평균대출금리는 신용 41.2%, 담보 19.5%

* 대형업체들의 고금리 신용대출 확대 및 일부 담보대출 취급 업체(금리 10% 미만)의 신규대출 감소로 신용 및 담보 공히 대출평균금리가 상승

<표 III-9> 형태별 대출금 및 대출금리 현황

(단위: 억원, %, %p)

구 분		'09.3월말 (A)	'09.12월말 (B)	증 감 (B-A)
자산 70억원 이상	신용대출금	36,802	42,152	5,350
	금 리	38.4	41.6	3.2
	담보대출금	7,946	8,570	624
자산 70억원 미만	금 리	10.2	12.4	2.2
	신용대출금	1,928	2,790	862
	금 리	34.1	37.9	3.8
개 인	담보대출금	1,164	1,837	673
	금 리	30.2	36.6	6.4
	신용대출금	1,631	1,503	△128
합 계	금 리	42.3	35.7	△6.6
	담보대출금	2,106	2,262	156
	금 리	37.7	32.6	△5.1
합 계	신용대출금	40,361	46,445	6,084
	금 리	38.4	41.2	2.8
	담보대출금	11,215	12,669	1,454
	금 리	15.6	19.5	3.9

자료: 금융감독원

4. 정책서민금융

- 제도권 서민금융기관의 공급이 위축되고 서민금융시장의 초과수요가 지속적으로 확대되면서 시장의 실패를 보완하기 위해 최근 수년간 정부가 정책서민금융의 공급을 확대
 - 주요 정책서민금융제도는 <표 III-10>과 같으며, 주로 담보제공 여력이 없는 저소득·저신용자가 제도권 금융기관으로부터 대출을 받을 수 있도록 정부가 공적보증을 제공하는 형태
 - * 2009년 이후 희망희씨대출, 미소금융, 햇살론과 같은 민간자금을 이용한 정책서민금융의 공급을 확대
 - 정찬우(2010)에 따르면 2008년 기준으로 정부보증 및 신용회복을 통한 서민금융 공급은 약 5조원에 달하는 반면 서민의 소액신용 대출 수요는 최대 22조원에 달하여 서민금융시장에 초과수요가 상존⁹⁾

9) 소액신용의 공급소요량은 기존 고금리대출에 대한 대환대출(5.0조원), 기존 대출에 대한 상환대출(0.9조원), 신규대출(16.2조원)의 세가지로 나누어 추정되었다. 또한 소액신용의 기준을 500만원으로 규정하는 경우 총공급소요량은 15.3조원으로 감소하는 것으로 추정되었다.

<표 III-10>

공적 서민금융지원제도 현황

(단위 : 백만원)

기관명	사업명	자금용도
교육과학기술부	정부보증학자금	학자금
	기초수급자장학금	장학금
보건복지부	저소득층신용지원	자활공동체
	한부모가족지원	생활안정자금
	장애인자립자금융자	장애인자립자금
근로복지공단	재직근로자	생활자금
		임금대부
	산재근로자	학자금
		생활안정 학자금
지역신용보증재단	영세 자영업자 보증지원	영세자영업자 특례보증
		유동성지원 특례보증
한국산업인력공단	근로자 학자금 및 훈련비 대부	학자금
	중소기업 근로자 학자금 지원사업	학자금
장애인고용촉진공단	직업 생활안정 자금융자	생활안정자금
자산관리공사	환승론	대환대출

- 주 : 1) 정부, 준정부기관, 비영리 민간기구의 창업지원자금 및 주택자금 공여는 제외
 2) 자산관리공사의 대부시장 3개월 이상 연체채권 매입사업(약 3,500억원 할당) 제외
 3) 자산관리공사와 신용회복위원회를 통한 휴면예금관리재단의 채무불이행자 생활안정자금지원 제외

<표 III-11> 민간재원을 이용한 정책서민금융 상품 비교

구분	햇살론	희망희씨대출	미소금융
성격	제도금융	제도금융	대안금융
대출기관	농·수·신협, 산림조합, 새마을금고, 저축은행	16개 은행	비영리 단체
목적	서민에 대한 금융이용기회 확대, 고금리 부담경감		서민의 자활지원
재원	서민금융회사 출연금 및 정부재정 → 보증부 대출	은행자금	기부금, 휴면예금
대출대상	저소득·저신용자(다수)	저소득·저신용자(다수)	제도금융이용이 불가능한 창업희망자(소수)
자금용도	긴급생계비, 사업자금	긴급생계비, 사업자금	창업자금
한도	사업운영 : 2천만원 창업자금 : 5천만원 긴급생계 : 1천만원	통상 500만원~2천만원 대출	2천만원 내외
이자율	10~13%	7~19% * 보증대출을 제외한 순수신용대출 평균 13%	4.5%
대출실적	62,000건, 5,500억원 (2010.8말 현재)	349,000건, 2.3조원 (2010.6말 현재)	3,958명, 236억원 (2010.7말 현재)
대출체계	창구심사, 영업행위 확인 (별도 사후관리 없음)		창업심사 (서류·현장실사, 면접) 및 사후관리* *자활컨설팅(소상공인진 흥원), 및 상담지도

자료: 금융위원회

IV. 시장친화적 서민금융정책의 모색

1. 현 서민금융정책의 문제점

가. 컨트롤타워 부재

- 서민에 대한 금융지원에 대한 범정부 차원의 컨트롤타워가 명확치 않아 지원대상 및 지원내용의 중복이 발생할 개연성이 매우 큼.
 - 공적 서민금융지원제도의 주관부처가 다양하게 분산되어 있으며, 주관부처의 특정 사업과 연계하여 지원대상 및 자금용도 등을 제한
 - 부처별 목적사업에 의해 정책금융이 공급되기 때문에 서민금융시장의 실패 원인을 규명하고 이를 해소하기 위한 일관된 정책적 지원이 이루어지기 어려운 구조

나. 지원방식의 문제

1) 저금리 용자 중심

- 기존의 정책서민금융은 대부분 정부보증에 의한 저금리 용자를 기본적인 지원 방식으로 채택
 - 저리용자는 수요자 측면에서, 정부보증은 공급자 측면에서 도덕적 해이를 유발할 유인을 내포하고 있기 때문에 제도 운영의 효율성에 대한 문제제기가 빈발
 - 그러나 시장원리를 무시한 인위적인 금리인하는 서민금융시장의 이원화를 초래하여 저금리 정책금융의 수혜자로 선정된 서민과 그렇지 못하여 이전보다 훨씬 열악한 금융환경에 직면하는 서민으로의 시장분할을 가져올 개연성이 매우 큼.

2) 전액보증

- 대출금융기관과의 손실분담원칙이 적용되지 않고 있음. (햇살론 제외)
 - 손실분담원칙이 적용되지 않는 정부보증의 경우 대출금융기관은 자신의 선별기능을 활용하지 않고 단순히 일정한 마진을 전제로 자금을 부담할 뿐이기 때문에 정책서민금융의 공급이 대출금융기관의 자발적인 서민금융 공급확대를 촉발시키지 못함.
 - 이건호·정찬우(2010)는 이러한 형태의 정책금융공급이 서민금융기관의 고객기반을 잠식하거나 보다 보수적인 자금공급행태를 유발하여 오히려 중·장기적인 서민금융의 공급을 위축시키는 부작용을 초래할 수 있음을 지적

3) 은행 중심의 공급체계

- 서민정책금융의 주된 공급창구로 은행을 활용하고 있으며(햇살론 제외), 이에 따라 서민정책금융이 서민금융기관의 직접 경쟁상대가 되는 현상이 나타남.
 - 예를 들어 2009년 지역신용보증재단의 신용보증서 취급(공급)을 기관별로 구분해볼 때 전체 26.6조원 중 은행이 24.8조원을 취급하여 93.2%를 차지함.
 - 이러한 은행의 보증서 취급규모는 2009년 저축은행, 지역신협, 새마을금고의 신용대출 총액(약 15조원)을 크게 상회

**<표 IV-1> 2009년 금융회사별 보증서 취급 및 대위변제 현황
(16개 지역보증재단)**

(단위: 건, 백만원)

구 분	보증서 취급(공급)		보증서 취급(잔액)		대위변제(누계)	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
합계	1,119,321	26,570,178	660,366	11,195,447	59,051	1,346,614
은행	950,732	24,817,156	515,701	9,843,404	56,403	1,317,454
단위농협	10,398	150,191	8,543	116,487	228	3,352
새마을금고	112,980	1,039,069	98,625	876,757	1,894	16,996
신협	40,378	368,932	36,571	322,743	398	4,126
저축은행	304	6,010	133	2,036	26	66
중진공	205	16,159	30	2,562	50	2,856
기타	4,324	172,661	763	31,458	52	1,763

자료 : 신용보증재단 중앙회

4) 서민금융기관 고객기반 잠식

- 은행 중심의 정책서민금융의 공급 뿐 아니라 희망홀씨대출과 민간 재원을 활용한 미소금융도 서민금융기관과 직접 경쟁이 이루어지는 결과를 가져와 후자의 고객기반을 적극적으로 잠식할 개연성이 매우 큼.
 - 희망홀씨대출의 경우 은행이 직접 리스크를 부담하는 자발적 서민대출의 비중은 30% 정도(2010년 6월말 현재 7,684억원, 전체 희망홀씨대출의 33.4%)에 불과하며, 나머지는 보증부대출이므로 은행이 신용리스크의 부담 없이 서민금융기관의 고객기반을 잠식하는 결과를 가져올 수 있음.
 - 미소금융의 경우 기부금 출연에 의해 운영자금 및 대출재원이 충당되는 지역미소금융법인을 통해 대출이 시행되기 때문에 계획대로 전국적인 영업망을 구축할 경우 서민금융기관에 비해 월등한 경쟁력을 기반으로 적극적인 시장잠식의 우려

2. 서민금융정책의 개선과제

- 중장기적으로 서민금융시장의 공급확대를 통해 시장원리에 따른 수급균형과 금리안정화가 이루어지는 환경을 도출해내기 위해서는 서민금융에 대한 확고한 원칙에 기반을 둔 정책방향의 확립과 체계적 추진이 필요함.

가. 서민금융의 기본원칙 확립

1) 금융지원과 무상지원의 명확한 구분

- 금융은 원금 및 이자의 상환을 전제로 한 거래라는 점에서 본질적으로 금융지원은 무상지원과 차별화되어야 함.
 - 서민에 대한 금융지원은 지원대상자의 원금 및 이자의 상환능력, 즉 소득창출이 가능한 경제적 활동 능력을 전제로 이루어져야 하며, 이는 정책금융이라고 해서 예외가 될 수 없음.¹⁰⁾
 - 상환능력을 입증할 수 없다는 것과 상환능력이 없다는 것은 전혀 다른 차원의 문제로서 전자는 불확실성(리스크), 후자는 금융공급 대상으로서의 부적격의 문제로 볼 수 있음.

2) 자금의 가용성 확대에 초점

- 서민금융이라고 해서 반드시 금리가 현저하게 낮아야 할 필요는 없다는 발상의 전환이 필요하며, 시장원리에 반하는 저금리를 포기하고 자금의 가용성(availability) 확대에 초점을 맞출 필요가 있음.

10) 이진호·정찬우(2010)는 정책서민금융의 대상이 될 금융소외자를 그 세부적인 특성에 따라 4개의 집단으로 분류하고 대출상환을 위한 경제적 활동능력 자체가 부족한 대상집단의 경우 본질적으로 상업적 원리에 의해 운영되는 금융의 공급이 불가능하다는 점에서 정부가 직접, 혹은 민간기구를 통해 각각 무상지원, 보증에 의한 저리자금의 공급과 필요시 비금전적 지원의 병행, 신용회복 등을 정부가 주도하는 것이 불가피하다고 주장하였음.

- 저신용자에게 저금리를 적용한다는 것은 그 자체로 시장원리에 반하는, 반시장적 원칙
 - * 대부업은 물론이고 제도권 서민금융기관의 경우에도 소액신용대출에 40% 이상의 실효금리를 적용하고 있는 상황에서 한자릿 수의 저금리를 정책서민금융의 목표로 삼는 것은 지극히 비현실적
 - * 은행 등 대형금융기관의 우량고객에 대한 신용대출금리가 10%대인 현실을 감안, 서민금융기관의 신용대출금리를 20%대 중반 정도로 낮추는 것을 목표로 서민금융기관들이 자발적으로 저신용자 신용대출을 확대할 수 있는 지원방안을 모색

3) 서민금융기관을 통한 정책금융 공급

- 자금지원이 이루어지는 창구를 은행보다는 서민금융기관으로 전환하는 것이 바람직함.
 - 정책금융의 창구화를 통해 서민금융기관과 주고객군의 상호관계 구축을 촉진하고, 정책금융과 서민금융기관과의 경쟁관계 해소를 도모
 - * 서민금융기관을 창구로 활용하는 햇살론은 이러한 측면에서 매우 중요한 정책의 전환으로 이해
 - 신협, 농·수협 지역조합, 새마을금고, 저축은행 등 서민금융기관 중 우량기관을 협약기관으로 선정하여 전국적인 네트워크를 구축하여 서민금융 취급역량 개선을 지원

4) 손실분담원칙의 확립

- 정부나 공공기관이 서민금융의 신용리스크를 전적으로 떠안는 것은 도덕적 해이를 만연시킬 뿐 아니라, 서민금융기관의 선별기능을 마비시켜 장기적으로 이들의 존립기반을 와해시키는 결과를 가져오는 점에서 손실분담의 원칙을 엄격하게 적용하는 것이 필요

- 손실분담 원칙의 본질은 서민금융기관이 스스로의 선별기능을 이용하여 지원대상자를 선정하도록 하되, 도덕적 해이를 방지하기 위하여 대손의 일정 비율을 부담하도록 하는 것
 - 따라서 정부 혹은 공공기관이 보증을 제공하더라도 서민금융기관이 지원대상자를 선별하고, 실제로 발생한 부실에 대해서는 그 일부만을 보전해주는 방법론이 적용될 필요
- 최근 출시된 햇살론의 구조가 이러한 방법론에 해당되나, 금리수준을 낮추기 위해 정부의 손실분담비율이 너무 높은 수준으로 책정되어 서민금융기관들의 선별기능 활성화 효과는 제한적일 것으로 예상된다.
- 향후 햇살론의 기본구조를 활용하되 정부의 손실분담비율을 점진적으로 낮추어가고, 필요시 차주 신용등급에 따라 손실분담비율을 차등화하는 방안도 고려
 - 이건호·정찬우(2010)가 제안한 바와 같이 일정 기준에 부합하는 저신용자에 대해 서민금융기관이 자발적으로 공여한 신용대출의 일부분을 대상으로 사후적으로 정부 혹은 공공기관이 보증을 제공하는 2단계 사후보증 방식을 생각해볼 필요
 - 서민금융기관의 저신용층 대상 대출포트폴리오의 일부를 정부나 공공기관이 사후적으로 매입하는 경우 보증과 동일한 효과를 얻을 수 있으며, 매입하는 대출의 액면금액과 이자수입에 대한 지분비율을 달리함으로써 서민금융기관에 대한 금리보조도 가능

<표 IV-2>

햇살론과 사후손실보전 방식의 비교

	햇살론	사후 손실보전 (85%)
보증방식	사전보증	사후 손실보전
지원대상여부 확인시점	대출시점	대출시점에는 적격요건만 확인, 대출 시행 후 무작위 추출방식에 의해 전체 대출의 85%만을 손실보전대상으로 선정
손실보전금액	개별 대출의 발생손실의 85% 보전	손실보전대상으로 선정된 대출의 경우에 한하여 발생손실의 100% 보전
사전적 손실보전 기대금액	대출포트폴리오 기대손실의 85%	대출포트폴리오 기대손실의 85%
사후적 손실보전 실제금액	대출포트폴리오 실제 발생손실의 85%	손실보전대상으로 선정된 대출(85%)에서 실제 발생한 손실금액 전체
대출기관의 사후적 손실금액	대출포트폴리오 실제 발생손실의 15%	손실보전대상으로 선정되지 않은 대출(15%)에서 실제 발생한 손실금액 전체

5) 금리 및 상품의 차등화

□ 저신용자의 범위가 신용등급 6등급에서 10등급까지로 비교적 넓게 정의될 뿐 아니라 창업자금, 운영자금, 생계자금 등 서민의 금융수요가 다양하다는 것은 그만큼 서민금융의 리스크 유형 또한 다양함을 의미하기 때문에 정책서민금융 상품 또한 리스크의 유형 및 크기에 따라 상품 특성 및 금리가 다양화될 필요가 있음.

○ 현재 다양한 정책서민금융은 용도별 및 차주특성별로 상품이 어느 정도 구분될 수 있으나 구체적인 리스크 특성에 따라 상품 혹은 금리가 구분되지 않을 뿐 아니라, 각 상품에 대한 정부의 지원 내용 또한 대부분 전액보증의 동일한 방식이 적용

- 우선적으로 용도별 리스크 특성에 따라 정책서민금융 상품을 명확히 차별화하고, 동일한 상품에 대해서도 차주의 신용리스크에 따라 금리 등이 차별화될 수 있도록 함으로써 보다 시장친화적 방식으로 정책서민금융을 공급할 수 있음.
 - 창업자금의 경우 안정적인 소득창출시까지 비교적 장기간이 소요될 뿐 아니라 실패확률도 높다는 점에서 사실상 신용손실의 대부분을 정부가 부담함으로써 서민금융기관이 적극적으로 대출을 확대할 유인을 제공함과 동시에 금리 또한 낮게 책정할 필요
 - 소상공인의 운전자금과 같은 경우 서민금융기관이 지역밀착형 영업을 통해 신용리스크를 어느 정도 파악할 수 있기 때문에 손실분담의 원칙을 보다 엄격히 적용하여 정부보증비율을 낮게 적용하는 대신 서민금융기관이 차주의 신용도에 따라 금리를 차등 적용할 수 있도록 허용
 - * 9-10등급과 같이 신용리스크가 극히 높은 차주에 대한 대출이 위축되거나 지나치게 높은 금리가 부과될 수 있으므로 신용등급별로 정부의 보증비율을 차등화
 - 생활자금의 경우 긴급성이나 대출금액 등의 입증에 어려운 경우가 많고 차입자의 신중한 대출신청을 유도하기 위해 차주 신용등급 및 대출금액 등에 따라 보증비율을 차등화

나. 서민금융기관 관련 규제 정비

- 여신시장의 계층구조상 저신용층 대상의 소액신용대출을 적극적으로 공급할 수 있는 금융기관은 일부 소형 지방은행 및 서민금융기관에 국한됨.
 - 글로벌 금융위기 이후 리스크관리의 중요성이 한층 강화되고 있는 추세에 비추어 건전성을 최우선으로 하는 대형 시중은행이 저신용층에 대한 신용대출을 적극적으로 확대하는 것은 사실상 불가능함.

- 여전사의 경우 업무영역 조정 등 제도적 여건을 먼저 정비할 필요가 있는 상황이며, 대부업의 경우 여전사의 제도적 정비와 병행하여 제도권 금융기관으로의 재편을 고려
- 단기적으로 저축은행, 신협, 상호금융 및 새마을금고의 4대 서민금융기관이 저신용층을 대상으로 소액신용대출을 적극적으로 확대할 수 있도록 정부가 앞장서서 서민금융의 신용리스크 경감을 위한 특별한 장치를 마련하거나, 금리 및 자금조달 측면의 지원, 혹은 건전성감독 측면에서의 정책적 배려 등을 제공하는 노력이 필요
- 특히 정부가 서민금융기관 스스로 신용리스크를 적절히 관리할 수 있는 역량을 구축할 수 있는 인프라 구축을 지원하는 한편, 높은 신용손실을 보전할 수 있는 대체수익원을 적극적으로 개발할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요

1) 서민금융기관에 대한 건전성규제 합리화

- 서민금융의 특성상 차주의 상환능력에 대한 객관적 입증자료 확보가 어렵기 때문에 대형금융기관과는 건전성규제의 기준 및 방법론을 차별화하여 규제부담으로 인한 공급애로를 제거할 필요
- 서민금융기관에 대해 은행과 동일하게 BIS자기자본비율을 건전성지표로 사용하면서 그 수준만을 완화해서 적용하는 것은 서민금융의 특성을 제대로 반영하기 어려움.
- 소액신용대출의 경우 분산화에 따른 위험경감효과를 감안한 서민금융기관에 대한 별도의 건전성 기준을 도입할 필요
 - * 신용등급과 차주 상환능력의 상관관계가 확실치 않은 상황에서 서민금융기관에 적용할 별도의 건전성 기준의 도입 이전에는 BIS비율보다 단순 레버리지규제가 보다 효율적일 수 있음.

2) 서민금융과 인센티브의 직접연계

- 단기적으로 서민금융기관이 자발적으로 저신용 개인 및 영세자영업자에 대한 금융공급을 확대할 수 있는 유인구조를 우선적으로 확립할 필요
 - 일정 수준의 서민금융비율을 가이드라인으로 제시하고, 이를 충족하는 서민금융기관에 인센티브를 부여함으로써 자율적 경영판단과 역량에 따라 서민금융을 확대할 수 있도록 유도
 - * 선별적으로 점포설치 기준 완화 등 영업활성화에 필요한 규제완화, 세제혜택 등 인센티브 부여
 - 서민금융 가이드라인을 감독수단을 동원하여 강제하는 것은 오히려 서민금융기관의 건전성을 저하시킬 수 있어 바람직하지 못하며, 개별금융기관의 자율성을 허용

V. 상업 서민금융공급시스템 중·장기 개선과제

- 중·장기적으로 보다 원활한 서민금융의 공급이 이루어질 수 있도록 서민금융기관들의 업무영역 등을 근본적으로 재조정하는 서민금융시스템의 전면적인 개편이 필요
 - 여신시장의 불완전성을 해소하고 서민금융시장의 공급공백이 발생할 소지를 최소화하기 위해서는 시장참여기관들의 역할분담을 재조정할 필요가 있음.
 - 특히 서민금융기관의 중·장기적 비전을 명확히 확립하고 이의 실현을 체계적으로 지원하기 위한 로드맵을 마련할 필요
 - * 서민금융기관의 정체성을 명확히 하고 일관된 지원 및 규제·감독 체제를 갖추어 서민금융시장의 질서와 안정적 성장의 도모가 가능

- 서민금융시스템의 전면적인 개편에 대한 청사진이 필요한 이유는 신용리스크 상승으로 인해 서민금융기관이 서민금융 중심의 사업모델만으로는 부실화가 불가피하거나 장기적인 생존을 확보할 수 없는 환경이 도래하였기 때문
 - 저축은행, 지역신협, 새마을금고 등 수신기능을 가진 서민금융기관들의 경우 업권간 차별화가 명확히 이루어지지 않고 있음.
 - 저축은행의 경우 업권 내부의 동질성이 상당부분 희석되고 일부 대형저축은행은 서민금융기관으로서의 정체성에 회의가 대두되는 상황
 - 본질적으로 기업금융기관으로 설립되었던 여전사의 서민금융시장 참여가 증대되고 있을 뿐 아니라, 대부업도 실질적으로 서민금융시장의 상당 부분을 잠식

- 제도권 서민금융기관이 최초로 도입된 1970년대와 오늘날의 금융시장 환경에는 큰 차이가 있는 만큼, 그 동안의 환경변화와 개별 기관의 차이를 감안한 감독 및 규제체계를 마련하고 중·장기적으로 이들 서민금융기관들이 국내 금융시스템의 완전성과 효율성을 제고시킬 수 있도록 서민금융시스템을 전면적으로 개편
 - 소형 서민금융기관이 성공적인 경영을 통해 업무범위를 확대해 가면서 규모의 성장을 추구할 수 있도록 업종구분을 넘어선 성장경로를 개방하는 방향으로 정책을 추진
 - 서민금융시장 참가자들이 동등한 입장에서 공정경쟁이 가능하고, 경쟁을 통해 성장한 기관들이 서민금융에 얽매이지 않고 대형 금융기관으로 성장해갈 수 있는 성장경로를 개방함으로써 시장에 활력을 불어 넣는 것이 중요

1. 수신기능을 가진 서민금융기관 체제개편

가. 대형 저축은행의 지방은행화

- 서민금융기관의 성장경로를 확립한다는 의미에서 대형저축은행의 지방은행 전환을 허용하거나, 사실상 지방은행에 준하는 업무영역 개방과 함께 엄격한 지배구조 및 건전성 요건을 적용할 필요
 - 일부 대형저축은행은 소규모 지방은행보다 자산규모가 클 뿐 아니라 영업내용 측면에서도 서민금융기관으로서의 성격이 상당부분 희석된 상태
 - * 2009년 6월말 대형저축은행 7개사의 총자산(37조원)이 저축은행 전체 총자산(75조)의 절반에 달하는 반면, 소형저축은행은 총자산이 불과 수백억원에 불과하여 새마을금고 등과 큰 차이가 없을 정도로 업권내 양극화가 심한 상황

- 수신규모가 1조원을 초과할 정도로 성장하였거나 금융그룹화한 대형저축은행이 부실화되는 경우 지역사회는 물론 저축은행 업권 전체의 시스템리스크 요인으로 작용할 수 있으므로 일부 지배주주가 경영을 전횡할 수 없도록 지배구조를 강화할 필요
- 일본의 경우 1982년 67개 상호은행이 일괄적으로 지방은행으로 전환한 사례가 있으나, 지방은행에 대해 저축은행보다 현저하게 강화된 소유 및 지배구조 규제가 적용되는 국내 현실에 비추어 자발적인 지방은행 전환을 추진하는 저축은행은 소수에 그칠 것으로 전망
- 자산규모가 5조원을 초과할 정도로 규모가 커진 저축은행그룹의 경우 시스템리스크 대비 차원에서 강력한 소유규제를 적용하거나 지방은행으로의 강제전환을 고려할 필요

나. 서민금융전담 수신기관 규제 일원화

- 중·소형 저축은행, 지역신협, 상호금융, 새마을금고는 영업행태 측면에서 실질적인 기관간 차이가 매우 희박한 상황
 - 대부분의 지역신협과 새마을금고는 상호기관의 형태를 가지고 있지만 실질적으로는 회원 상호간의 공동유대가 희박하여 상호기관의 법적 형태에도 불구하고 사실상 기능 및 영업행태 면에서 소형 저축은행과 별다른 차이가 없는 상황¹¹⁾
 - 현재 저축은행 업권 전체로는 기업대출의 비중이 90% 정도에 달하여 조합기관과 큰 차이가 있지만 중·소형 저축은행의 경우 대부분 상호신용금고 시절과 별 차이가 없이 제한된 지역내의 소상공인 등을 주된 고객기반으로 영업을 수행

11) 최진배(2009)는 현재 신협의 조합원 가운데 상당수가 출자금을 조합이용수수료 정도로 생각하고 있으며, 이러한 조합원들은 협동조합으로서의 신협의 정체성 유지에 걸림돌이 될 수 있다고 주장

- 저축은행, 지역신협 및 새마을금고에 대해 일관된 혜택과 규제를 적용함으로써 보다 체계적인 서민금융 활성화 정책을 수립, 시행하는 것이 가능
 - 원칙적으로 이들에 대한 관리 감독권을 금융위-금감원으로 일원화하는 것이 바람직하나 현실적으로 이러한 감독권 일원화가 불가능한 경우 관련 부처간 협조체제를 통해 동등한 혜택과 규제를 적용
 - 일정비율의 서민금융, 즉 소액신용대출 유지를 규제요건으로 정하고, 동 요건 충족에 따른 혜택으로써 세금융대수신상품을 허용하고 완화된 감독기준 적용하는 것이 바람직
 - 자산규모에 따라 업무영역이나 건전성 기준 등을 차등화하여 적용하며, 일정 규모 이상으로 대형화된 서민은행의 경우 지방은행 수준의 건전성 및 소유분산 요건을 적용하여 지방은행 전환을 촉구

- 장기적으로 지역신협 및 새마을금고를 주식회사 체제로 전환하여 저축은행과 동일업권(가칭 서민은행, 이하 서민은행으로 표현)으로 재편하되 자산규모에 따라 업무범위, 영업구역, 지점설치 등을 차등화하는 방안을 진지하게 고려해볼 필요¹²⁾
 - 미국의 모기지대출 중심의 상호기관인 S&L(Savings and Loan Association)이 대거 일반대출 중심의 상호기관인 Savings Bank로 전환하고 상당 수 Savings Bank가 주식회사체제로 전환하여 상호기관의 지위를 포기한 사례를 참조
 - 직장·단체신협 및 상호금융기관의 경우 비교적 업권의 고유성을 유지하고 있는 상황이므로 현 상태를 유지하면서 특정고객군에

12) 이덕훈 등(1993), 김준경, 김철용(1992) 등 기존 연구에서는 신협 혹은 새마을금고의 연합회 기능 강화를 주장하였으나, 사실상 상호기구의 성격을 상실한 지역신협 및 새마을금고를 주식회사 형태의 서민은행으로 전환하여 협동조합의 본질을 유지하고 있는 서민금융기관들과 뚜렷이 구별하는 것이 보다 합리적인 대안이 될 수도 있음.

대한 밀착형서비스를 제공하는 금융회사를 지향하도록 유도하고, 중앙회 및 연합회의 지원기능 강화를 통해 중·장기적 역량 강화를 도모

2. 수신기능이 없는 서민금융기관 체제개편

- 현재 수신기능이 없이 서민금융시장에 참여하고 있는 제도권 금융기관은 신용카드사 및 일부 비카드계 여전사이며, 이들 중 일부는 사실상 대형 등록대부업체와 유사한 영업활동을 수행
 - 카드사의 경우 카드를 통해, 기타 여전사의 경우 본업인 기업금융 영역의 업세 위축을 보완하기 위한 수단으로 소액신용대출을 적극적으로 확대
 - 대형 등록대부업체는 적극적 매체광고 등을 통해 금융소비자들로부터 사실상 제도권 금융기관과 큰 차이가 없는 인지도 확보

- 신용카드 혹은 기업금융을 본업으로 하는 여전사의 경우 서민금융을 적극적으로 확대하는 것이 개별 기관의 건전성관리 측면에서 뿐만 아니라 서민금융시장의 안정성 측면에서도 바람직하지 못함.
 - 신용카드사의 적극적인 카드론 확대 및 할부금융사의 개인대출 확대가 가계신용위기를 초래했던 2000년대 초반의 상황이 재연될 우려
 - 또한 리스·할부금융 등 여전사들의 서민금융시장 참여가 확대된 상태에서 기업금융시장의 자금수요가 활성화될 경우 급속한 서민금융 축소로 시장공백을 초래할 개연성이 상존

가. 소비자금융업 도입

- 여전법 개정을 통해 신용카드사 및 기업금융전문 여전사의 개인대출 확대를 억제하는 한편 소비자금융업을 신설하여 비수신 서민금융기관 체제를 일원화하는 방안을 모색할 필요
 - 신용카드업은 신용카드 및 카드론만을 허용하되, 카드론 비중에 대한 규제를 강화할 필요
 - 신용카드업 이외의 여전사는 리스 등 기업금융이나 내구소비재 할부금융, 주택담보대출 등 물적담보 중심의 여전사와 무담보 소액신용대출 중심의 소비자금융사로 양분
 - 대형(자산규모 100억원 이상) 등록대부업체를 여전법상의 소비자금융사로 전환
 - * 대규모 등록대부업체의 소비자금융업 전환을 통해 감독체계를 재정비하고 점진적인 금리인하와 자금조달원의 다양화를 통해 현재 제도권 금융기관이 자금을 공급하는 여신시장의 한계시장에 대한 원활한 자금공급이 이루어지도록 유도
 - * 소규모 대부업체 및 개인대부업자의 경우 합병 등을 통한 적정규모화를 우선적으로 추진한 후 소비자금융업으로 전환할 수 있도록 경과규정을 두되, 영세업체의 경우 시장원리에 따른 점진적인 퇴출이 이루어지도록 유도

- 소비자금융업자에 대해서는 물적담보 중심의 여전사와는 차별화되는 소비자보호 관련 규제를 법에 규정할 필요
 - 일본 대금업법상의 총량규제와 유사한 방식으로 구체적인 과잉대부금지 조항을 명시
 - 소비자금융업에 대해서는 신용카드업과 같이 의무등록제를 적용하고, 소비자금융업의 최소비중을 규정함으로써 안정적인 소비자금융 공급을 유도할 필요

나. 대부업 관련 정책방향의 재정립

- 대부업은 열악한 평판에도 불구하고 여신시장의 계층구조라는 금융시스템상에서 분명한 고유역할을 갖고 있는 금융회사이며, 따라서 동 업권에 대한 명확한 정책방향을 확립하고 체계적으로 업태의 정상화와 위상 제고를 추진해나갈 필요
 - 대부업의 경우 부정적인 일반의 시각에도 불구하고 서민금융의 공급자로서 일정한 역할을 부여하는 것이 불가피해진 상황
 - * 2009년말 현재 등록대부업의 신용대출잔고가 4.6조원에 이르러 지역신협(1.7조원) 및 새마을금고(1.2조원)의 신용대출 합계를 크게 상회하고 있다는 점에서 국내 금융시스템상에 분명한 경제적 기능을 수행하고 있음.
 - * 대형 등록대부업체의 경우 최근 인지도가 상당히 제고되었을 뿐 아니라 선진화된 스코어링시스템을 기반으로 제도권 금융기관 수준의 안정적인 부실율과 높은 수익성을 시현
 - 차입금 중심의 높은 자금조달비용이 대출금리 인하의 주된 장애물로 작용하고 있지만 체계적인 감독을 통한 금리인하 및 영업행태 개선 여력을 충분히 갖춘 것으로 판단¹³⁾

- 현재 대부업의 가장 큰 문제는 엄연히 불법인 미등록 대부업이 창궐하면서 다양한 소비자피해를 발생시키고 있고, 이에 따라 소규모 등록 대부업체들 중에서도 탈·불법 사례가 빈발하면서 감독자원의 부족으로 인해 이러한 관행을 근절시키기 어려운 시장구조가 유지되고 있다는 점
 - 따라서 대부업의 문제를 등록대부업의 문제와 불법 미등록 대부업의 문제로 명확히 구분하고, 전자에 대한 육성 및 업태 건전화 정책과 후자에 대한 강력한 단속을 병행할 필요

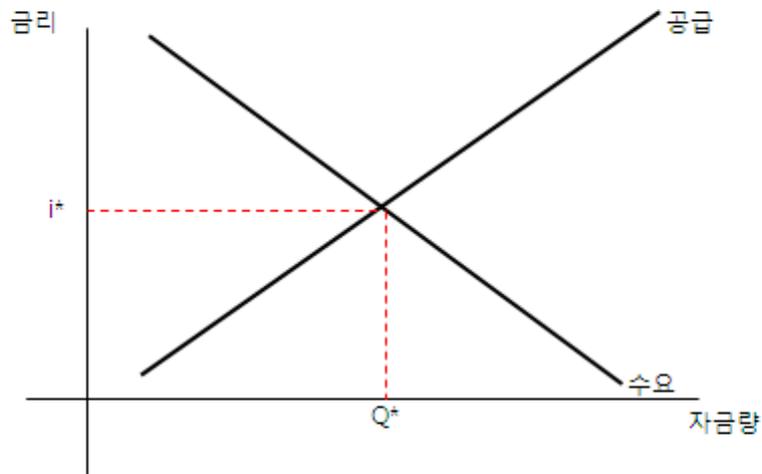
13) 대부업체에 대한 정확한 자료의 입수가 쉽지 않은 상황이나 홍재범(2008)은 대부업체의 자금조달비용 및 관리비용 절감이 대출금리 인하의 관건이라고 주장하였다.

- 중·장기적으로 건전하고 유능한 금융자본의 서민금융시장 진입을 유도하기 위해서는 소비자금융업 도입을 통해 대형 등록대부업체의 제도권 금융기관화를 유도하여 체계적인 관리·감독을 가능케 하는 동시에, 중·소형 등록 대부업체에 대해서는 협회를 통한 자율규제를 대폭 강화
 - 대부업자의 협회 등록을 의무화하고 협회의 자율감독기능을 대폭 강화함으로써 업태 건전화를 유도하는 한편 합병 등을 통해 대형화하면서 소비자금융업으로 전환할 수 있는 성장경로를 적극 개방
 - 대부업협회를 금융위의 관리·감독 대상으로 지정하고 협회를 통한 자율규제기능을 대폭 강화할 필요
 - * 협회에 제한된 범위 내에서 과잉대부 금지조항과 관련된 조사권을 부여하고, 회원업체의 중대한 위반행위와 관련하여 시도지사에게 대한 등록취소 건의 등을 할 수 있는 법적 근거 마련
 - * 대부업 등록업무를 협회에 위탁함으로써 협회등록을 대부업 등록의 의무요건으로 규정하고, 협회가 징계 등을 통해 회원자격을 박탈하는 경우 시도지사에게 등록취소를 건의할 수 있도록 자율규제의 권위 확보
 - 대부업 협회의 민원상담기능을 활성화하여 업태개선, 탈·불법의 온상이 되고 있는 미등록 대부업체 파악 및 고발 등의 권한과 의무를 부화함으로써 미등록 대부업에 대한 단속을 지속적으로 강화

<참고> 저금리 정책서민금융 공급 확대의 문제점

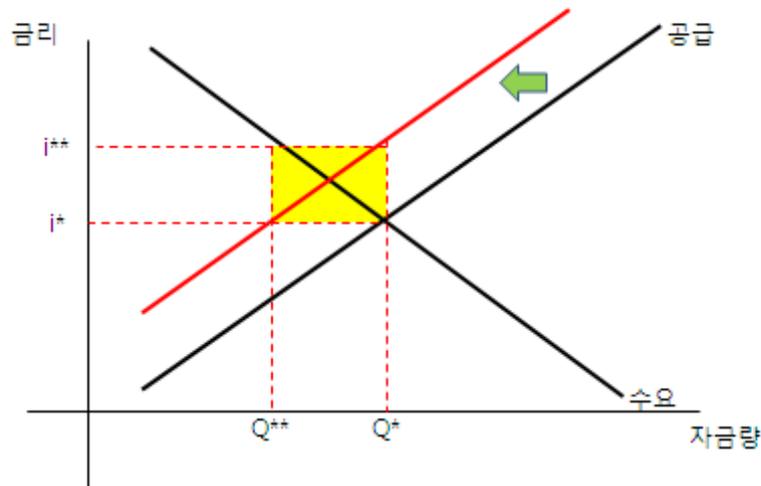
- 정상적인 상황에서 여신시장의 균형은 <그림 1>과 같이 자금에 대한 수요와 공급이 교차하는 점에서 공급량과 금리가 결정됨.

<그림 1> 여신시장의 균형상태



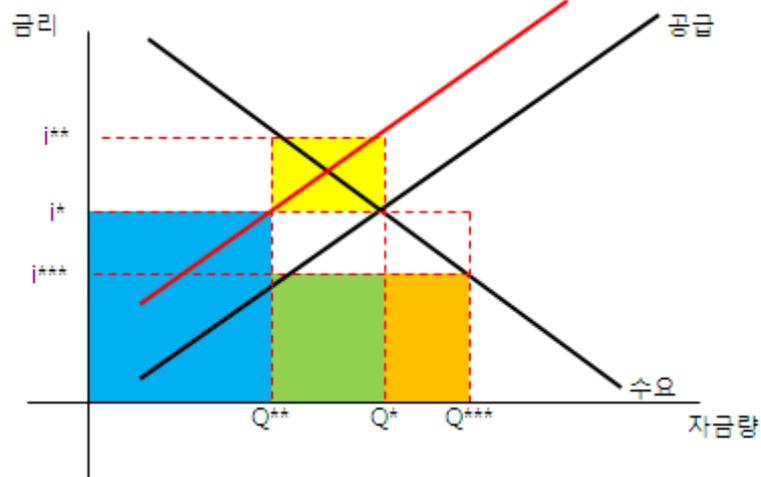
- <그림 2>와 같이 금융기관들의 자산운용 보수화로 공급곡선이 좌로 이동하는 경우 금리수준이 상승하지 않으면 균형점이 좌측으로 이동($Q^* \rightarrow Q^{**}$)하고 결과적으로 $Q^* - Q^{**}$ 만큼의 시장공백이 발생하는 바 이 부분을 사금융이 채우는 경우 실질금리수준은 규제금리보다 높은 i^{**} 에서 형성되어 $i^{**} - i^*$ 만큼 금리가 상승

<그림 2> 금융기관 자산운용 보수화의 영향



- <그림 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 저금리 정책금융을 통해 $Q^{**}-Q^*$ 만큼을 시장금리보다 낮은 금리인 i^{***} 로 공급하고자 하는 경우 이 금리수준에서의 자금수요는 Q^{***} 로 확대되기 때문에 $Q^{***}-Q^*$ 만큼의 정책금융 초과수요가 발생
 - 이 경우 정책자금의 공급이 추가적으로 확대되지 않으면 신용배분(credit rationing)이 불가피해지며, 따라서 정책금융 선정대상의 적정성 등에 대한 문제 제기의 개연성 증대
 - * Q^{**} 만큼의 상업금융은 여전히 i^* 의 금리수준에서 제공되므로 상업금융의 대상집단에서 저금리 정책금융으로 이동하고자 할 유인이 상존, 정책금융의 적격대상자 선별(screening)을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용
 - 정책금융의 추가공급을 통한 초과수요의 해소가 불가능하고, 상업금융 대상자의 정책금융으로의 이동이 있는 경우 자금시장 전체의 초과수요 해소가 미진하기 때문에 저금리 정책금융의 공급에도 불구하고 여전히 고금리 사금융은 해소되지 못함.

<그림 3> 저금리 정책금융 공급의 영향



□ 따라서 시장원리에 따른 금리인하를 유도할 수 있는 바람직한 정책의 기본방향은 <그림 4>와 같이 금융기관, 특히 서민금융시장을 생존기반으로 하는 서민금융기관들의 자발적으로 공급을 확대할 수 있는 여건을 조성하는 데에 들 필요가 있음.

○ 이는 곧 서민금융기관이 스스로의 판단과 역량에 따라 자발적으로 서민금융의 공급을 확대하도록 유도하고, 이에 대한 반대급부로 서민금융 이외의 수익원을 마련해 주거나 서민금융에서 발생하는 신용손실의 일부를 정부가 보전해주는 등의 방식으로 정책을 운용할 필요가 있다는 것을 의미함.

○ 정부의 손실부담비율이 너무 높을 경우 서민금융기관들이 적극적으로 선별기능을 활용할 유인이 줄어들기 때문에 서민금융의 취급역량을 개선하는 효과를 가져오기 어려움.

<그림 4> 공급확대를 통한 금리인하

