



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

강 석 훈 지도교수

석사학위 청구논문

서민금융 현황분석 및  
활성화 방안에 대한 연구

2011

성신여자대학교 금융정보대학원

금융정보학과 금융·보험전공

한 영 혜

# 서민금융 현황분석 및 활성화 방안에 대한 연구

강 석 훈 지도교수

이 논문을 석사학위 논문으로 제출함

2011年 05月

성신여자대학교  
금융정보대학원 금융정보학과  
금융·보험전공  
한 영 혜

# 인 준 서

한 영 혜 의 석사학위 논문으로 인준함.

심사위원 \_\_\_\_\_ 印

심사위원 \_\_\_\_\_ 印

심사위원 \_\_\_\_\_ 印

2011年 05月

성신여자대학교 금융정보대학원

# 목 차

서 론 .....	1
본 론 .....	4
I. 서민금융의 현황	
1. 서민금융실태 .....	4
2. 대부업체의 실태 .....	25
3. 서민금융제도 .....	36
4. 선진국의 서민금융지원제도 .....	74
5. 정책서민금융상품 출시 후 현황 .....	86
II. 서민금융의 활성화 방안	
6. 서민금융의 활성화를 위한 방안모색 .....	104
III. 결 론 .....	117

참고문헌

ABSTRACT

# 서론

## 1. 연구의 목적

외환위기 이후 우리나라의 서민경제는 외환위기 이전에 비해 상대적으로 취약해졌다. 안정을 찾는 듯 하다 2008년 리먼브라더스로 시작된 세계적 금융위기는 국외 영향을 많이 받는 국내 경제에 큰 침체기를 가져왔다. 이미 체감경기는 ‘바닥’이었지만 금융위기로 심화된 기업들의 유동성 위기는 국내 경제의 근간 중 하나인 건설 관련 업종에까지도 큰 영향을 미쳤다.

2008년 이후 지방을 시작으로 미분양아파트가 속출하기 시작했고, 시공사 측에서는 할인분양 등의 특별분양을 시행하고, 정부에서는 DTI 규제완화라는 특단의 조치를 취했지만, 효과는 눈에 띄게 호전되지 않았다. 그로부터 2년 뒤인 2010년 우리나라의 경제는 “북한의 천안함” 사건, “연평도 발발” 등의 사건 속에서도 코스피의 지속적인 상승세가 이루어지고 있어, 긍정적인 경제전망에도 불구하고, KOSPI 2000 돌파된 현재 시점이 무색할 정도로 우리나라 서민들은 여전히 경제적으로 어려움을 겪고 있다. 축적된 자산이 거의 없고, 생계에 필요한 소득이 부족한 상태에서 낮은 신용도 등으로 생활자금이나 자활갱생을 위한 사업자금을 제도권 금융 회사로부터 차입할 수 없는 서민의 규모가 상당 수준에 이르는 것으로 파악되고 있다.

또한, 금융시장의 풍부한 유동성 및 은행 등 대형금융기관의 지속적인 가계·중소기업대출 증대에도 불구하고 저신용 개인 및 영세자영업자를 위한 서민대출이 극도로 위축되면서, 제도권 금융회사 이용이 어려워진 서민들 사이에 대부업 및 불법 사채 등 고금리 사금융이 급속도로 확산되기 시작하였다.

금융감독원의 사금융애로종합지원센터에서 2010년 01월부터 11월까지

11,302건의 상담을 실시했는데 이중 불법채권추심과 관련된 상담이 1,023건으로 상담유형 중 가장 많이 차지하고 있으며, 2009년 한해 동안 실시한 972건보다도 많이 발생할 정도로 끊임없이 발생하고 있는 실정이다.

또한, 금융감독원에서는 2010년 인터넷 홈페이지, 포털사이트, 생활정보지 등 금융광고를 중점 점검한 결과 불법금융광고 1,278건을 적발했다고 2011년03월29일 밝힌바 있다. 불법 금융광고 적발 및 수사기관 통보건수는 2009년 1,146건 및 363건 대비 각각 11.5%(132건), 104.4%(379건) 증가했다.

이는 금융지식이 부족하거나 대출이 필요한 서민들을 현혹·유인하기 위해 불법 금융광고를 계속 게재하고 있다는 것을 보여준다.

불법 사금융범죄가 급증한 원인으로는 앞서 살펴본 바와 같이, 경기불황의 장기화로 급전이 필요한 서민들이 신용불량 등으로 제도권 금융을 이용하지 못하고 사채를 빌려썼다가 높은 이자와 불법 채권추심에 피해를 보는 것 때문으로 분석된다.

경제 하부구조의 안정화를 꾀하기 위해서는 우선 서민경제 기반을 공고히하고 사회안정 기반을 확충하기 위해 저소득층에 대한 다양한 정책의 추진이 필요하다. 이는 서민경제 위축이 지속될 경우, 사회불안이 야기되고 국가경제의 활력이 상실될 가능성이 높으며, 악순환이 지속될 경우 지속 성장 기반이 잠식될 우려가 있기 때문이다.

서민금융 시스템의 선순환 구조를 확립하여 서민금융의 대상을 확대하고, 금리수준을 낮출 수 있는 근본적인 방안 모색이 필요하다. 서민금융의 경쟁력이 현재와 같은 수준을 유지한다면 기본적으로 높은 금리 수준이 유지될 수 밖에 없고, 대상자들을 확대시키는 양상을 낼 수 밖에 없다. 이에 현재 정부는 금융감독원과 은행들이 공동으로 실시하는 “희망흙씨대출”과 신용보증재단중앙회를 통해 보증서를 발급해 대출해주는 “햇살론”,

서민들의 창업지원을 해주는 “미소금융”등 서민금융 활성화를 위한 후속 대책들을 마련하였다.

이 논문은 서민금융의 진정한 의미와, 우리나라의 서민금융실태 및 저소득·저신용자 현황, 불법 사금융 피해현황, 서민금융이 활성화 되기 위한 방안 등을 살펴보고자 한다.

## **2. 연구의 범위와 방법**

본 논문은 서론, 본론, 결론으로 구성되어 있다. 먼저 서론에서는 연구의 목적과 범위를 밝히고, 본론에서는 우리나라 서민금융의 실태 및 대부업의 실태, 우리나라의 서민금융제도를 정책금융상품 중심으로 살펴보고, 이에 선진국의 서민금융제도의 현황까지 알아보았다. 정책금융상품 출시 후 현황을 살펴보고, 서민금융 활성화하기 위한 방안을 모색하였다.

마지막으로 결론에서는 지금까지의 논의를 요약·정리하면서 서민금융이 자리잡기 위한 현실적인 방안을 통해 본 논문의 끝을 맺었다.

# 본 문

## 1. 서민금융의 현황

### 1. 우리나라의 서민금융 실태

#### 1.1 서민금융의 개념

서민금융은 그 목표집단인 서민을 중심으로 정의된다. 서민의 사전적 정의는 ① 아무 벼슬이나 신분적 특권을 갖지 못한 일반 사람, 혹은 ② 경제적으로 중류 이하의 넉넉지 못한 생활을 하는 사람이다. ①의 정의는 반상구분이 존재하던 왕조시대의 정의로서 오늘날에는 큰 의미를 갖지 못하기 때문에 ②가 보다 현실성 있는 정의라고 할 수 있다. 이러한 해석에 따라 서민금융 또한 사전적으로 소득이 적은 서민계급이나 중소 상공업자에 대한 자금유자로 정의된다. 그러나 본 논지에서는 사전적 정의보다 구체화 된 조작적 정의가 필요하다.

일반적으로 신용도가 낮아 일반 시중은행 이용이 어려운 서민들이 주로 이용하는 금융기관의 유형에는 서민금융, 사금융, 대부업 등 3가지로 나누어 볼 수가 있다.

#### 1.1.1 서민금융

서민금융의 목표집단으로서의 서민은 저신용을 기준으로 정의되는 경우가 흔히 있다. 저신용이란 금융기관이 특정한 용자신청자에게 부여한 신용등급이 우량하지 않다는 의미이며, 소득 이외에 재산상태, 채무부담 및 상환이력 등 다수의 정량적·정성적 자료를 이용하여 채무상환능력을 평가한다는 점에서 저신용층은 소득구분에만 기초한 저소득층과는 차이가 있는 개념이다.

서민금융이란 일반적으로 자금규모가 작고, 담보능력이 떨어지고, 신용이 약한 저소득층 서민의 재산형성, 주택마련, 그리고 일시적 자금부족 상태를 저렴하고 편리하게 도와주는 금융을 말한다. 정확하게 정의되지는 않았지만, 우리나라의 경우 보통 신용등급을 기준으로 약 950만 정도로 추정되는 저신용자(6~10등급)에 대한 금융지원을 일컫는 경향이 있다. 즉, 금융측면에서 자신의 신용으로 제도권 금융기관으로부터 정상적인 대출을 받지 못하는 계층을 금융소외자로 정의한다. 특히 정부, 지방자치단체 등을 통해 정책적으로 제공되고 있는 서민금융은 대체로 저소득자, 신용불량자 등 금융소외자, 영세 상공인 등 한계계층을 대상으로 하고 있다. 주로 특정 지역내 소액의 예금과 개인상대 소액대출을 주로 취급하기 때문에 흔히들 서민금융이라고 부른다.

### 1.1.2 사금융

사금융은 고리대금을 하는 사채업자(대부업체 포함)들을 말한다. 사금융(Private Loan) 또는 사채(Usury)는 은행, 제2금융권과 같은 제도권 금융기관이 아닌 금전 대여업자에게 돈을 빌리는 관계를 말한다. 제도권 금융기관에서 대출을 받지 못할 처지의 개인이나 회사가 급전을 구하기 위해 사채업소를 찾는다. 속칭 카드깡, 자동차할부깡, 상품권깡 등의 대출방식이 알려져 있고, 부동산을 담보로 대출해주는 방식도 많다.

사채업소는 대개 ‘캐피탈’, ‘컨설팅’, ‘투자’ 등의 간판을 내세우지만, 다른 사업을 겸업하는 경우도 많아 ‘상사’, ‘무역’, ‘개발’ 등의 회사명을 가지기도 한다. 여러형태의 사채업소가 존재하지만 이들의 공통점은 높은 이자와 수수료를 요구한다는 것이다. 사채업소는 대출업무 이외에도 기업어음, 양도성예금증서(CD), 채권(債券), 비상장주식을 현금이나 다른 형태의 자본으로 교환해주는 업무도 본다. 어떤 경우에는 수표를 수표로 교환해주

는 등의 자금 세탁 역할을 한다고도 알려져 있다.

### 1.1.3 대부업

대부업이란 금전의 대부 또는 그 중개를 업으로 행하는 것을 말한다. 여기서 ‘중개’는 어음할인이나 양도담보, 그 밖에 이와 유사한 방법으로 하는 금전교부 및 수수의 중개를 포함하고, ‘업(業)’이란 일반적인 정의는 없으나 영리를 목적으로 특정행위를 반복하는 것을 말한다. 그러나 일반적인 법률의 해석상 “업(業)으로 행한다”의 의미는 “계속적·반복적 의사로 어떠한 행위를 하는 것”으로 해석하는 것이 타당하다할 것이다. 즉, 한명에게 금전을 대부한 경우일지라도 영리를 목적으로 앞으로 계속하여 금전을 대부할 의사를 가지고 있다면 대부업자로 보아야 한다.<sup>1)</sup>

## 1.2 서민금융 현황

금융위기 이후 각 금융기관의 서민금융 소홀로 인하여 신용도가 낮은 서민에 대한 금융지원이 더욱 약화되고 있다. 실제로 2009년 동안 고신용자의 비주택담보대출 잔액은 크게 증가한 반면, 저신용자(6~10등급)의 잔액은 크게 감소하였다. 2009년 들어 저신용등급자의 신규대출 조회건수가 지속적으로 지속적으로 증가하였으나, 이들에 대한 신규대출은 건수 기준으로 오히려 축소하였다.

2008년 3/4분기 7~10등급 저신용계층의 조회 및 대출 건수비율은 69.7%에 달하였으나, 2009년 2/4분기 동 비율은 28.4%에 불과하였다. 반면, 우량신용등급인 1~6등급의 경우 동 비율의 변화가 83.3%에서 64.3%로 변화의 폭이 저신용층에 비해 현저히 작게 나타났다.

---

1) 김영기, 2009, 「서민금융이용자 보호를 위한 제도적 개선방안」, 공무원 시정연구논문

### 1.2.1 서민금융 대상자 분류기준

#### 1) 신용이란

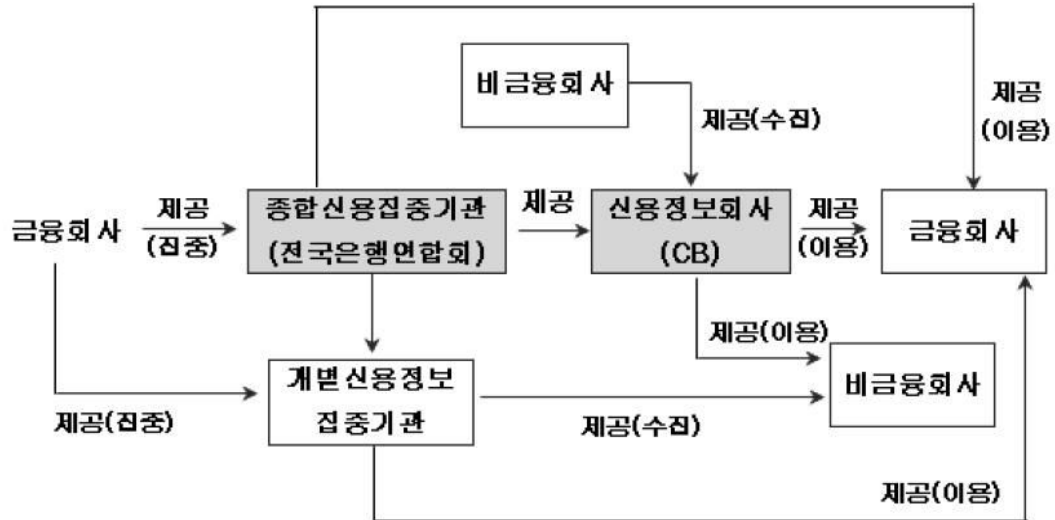
신용(信用, CREDIT)이란, 상대방이 일정기간 후 상환 또는 지불할 수 있는 능력을 갖는다고 인정함으로써 물건·돈을 빌려 주거나, 지불을 연기하여 주는 일이란 뜻으로, 일반용어로는 타인을 신뢰하는 일이다. 서양에서는 신용(CREDIT)이라는 용어를 쓰고 있는데, 이 용어는 라틴어 'Credere' 어원이며 단어의 뜻은 '믿는다'는 뜻으로 사용된다. 차용인(借用人)의 의지와 능력에 대한 대주(貸主)의 신뢰에 근거해서 성립되는 대차관계이다. 신용은 신용거래의 대상에 따라 화폐신용과 실물신용으로 나누어지나, 오늘날의 경제에서 중요한 의의를 갖는 것은 화폐신용이다. 즉, 금융분야에서의 신용은 “상대방이 일정기간 후 상환 또는 지불할 수 있는 능력을 갖는다고 인정함으로써, 물건 또는 돈을 빌려주거나 지불을 연기하여 주는 일”이라는 의미로 사용된다.

#### 2) 서민금융 분류체계

##### ① 신용정보 유통체계

신용등급의 부여과정은 1개의 종합신용정보집중기관, 5개의 업종별 개별 신용정보집중기관 및 7개의 개인신용정보조회회사(Credit Bureau)로 구성된다. 각 신용정보회사가 개발한 신용평가 모형을 활용하여 개인에 대한 신용평가를 점수화하고, 신용평가에서 점수화하여 집계된 점수는 0~1000점까지의 범위를 가진다.

<그림 1> 신용정보 유통체계 현황



\* 한국금융연구원 금융정책 릴레이토론 “개인신용정보 관리체계 개선방향” 중 발제

② 개인신용평가체계

CB등급은 과거 데이터를 기반으로 통계적인 분석을 통해 개인의 신용위험 크기를 계량화하여 점수나 등급으로 표시한다. 점수는 0~1,000점으로, 점수가 높을수록 신용위험이 낮다는 것을 의미한다. 활용상 편의를 위해 점수구간을 다시 1~10등급으로 표시하여, 1등급은 가장 우량한 등급인 반면 10등급은 가장 불량한 등급을 나타낸다. 평점(등급)의 크기를 통해 이후 12개월 이내 신용상태가 악화되어 부실화될 가능성의 크고 작음을 서열화하여 판단할 수가 있다.

<표 1> 신용등급 의미와 특징

등급	구분	의미 및 특징
1~2등급	최우량 등급	오랜 신용거래 경력을 보유하고 있으며 다양하고 우량한 신용거래 실적을 보유하고 있음. 부실화 가능성은 매우 낮음.
3~4등급	우량 등급	다양한 신용거래 실적은 없으나, 꾸준하게 우량한 거래를 지속한다면 상위등급 진입 가능. 부실화 가능성은 낮은 수준임.
5~6등급	일반 등급	주로 저신용 업체와의 거래가 있는 고객으로 단기연체 경험이 있음. 부실화 가능성은 일반적인 수준으로 신용관리에 주의가 필요함.
7~8등급	주의 등급	주로 저신용 업체와의 거래가 있는 고객으로 단기연체 경험 있음.
9~10등급	위험 등급	현재 연체중이거나 매우 심각한 연체의 경험을 보유하고 있어 부실화 가능성이 매우 높으며 관리가 필요함.

\* 한국금융연구원 금융정책 릴레이토론 “개인신용정보 관리체계 개선방향” 중 발제

### ③ 서민금융 대상자

#### ㄱ. 저신용자

저신용자란 통상 신용등급이 낮은 7~10등급의 그룹을 지칭한다. 구분상 주의 또는 위험한 그룹군으로 금융기관에서 대출을 취급 시 주의해서 대출을 취급해야 하며, 대출을 연체 또는 상환하지 않을 확률이 높은 그룹으로 분류해 대출을 잘 실행하지 않은 그룹임을 의미한다.

KCB(Korea Credit Bureau)의 2009년말 기준 신용등급 자료에 의하면 은행, 저축은행, 여전사, 상호금융의 전체 금융이용자는 13,416,115명이고 이중 신용등급이 낮은 저신용계층의 이용자는 3,244,340명으로 전체 이용자 대비 24.2%를 차지하고 있다. 현재 저신용자에 대한 대출실적이 20%를 초과하는 실질적 이유는 금융감독원과 시중은행의 “희망흙씨대출” 등으로 인해 대출실적이 늘어난 것이다.

ㄴ. 저소득층

저소득층이란 낮은 소득과 낮은 소비수준을 특징으로 하는 계층으로서, 법령에 의해 지원을 받는 기초생활수급대상(과거 영세민 혹은 생활보호대상자)이나 차상위계층 모두 저소득층이라 볼 수 있다. 그 외에도 도시근로자 월평균소득 이하의 소득이 있는 가정을 저소득층으로 보기도 한다. 이렇듯 저소득층의 의미는 정확하게 나뉘어져 있기 보다는 소득이나 재산의 의미로 나누어 구분한 경우라고 보면 되겠다.

국민기초생활수급자의 선정기준은 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)과 부양의무자 2가지가 기준으로서 ‘부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자’로 규정하고 있다.<sup>2)</sup>

차상위계층이란 소득인정액이 보건복지부에서 발표한 2011년 최저 생계비를 기준으로 100분의 120이하인 자를 말한다.<sup>3)</sup>

<표 2> 2011년 최저생계비 (단위:원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저 생계비	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	1,971,995	2,238,287
차상위계층 소득기준	639,100	1,088,200	1,407,750	1,727,296	2,046,845	2,366,394	2,685,944
건강보험료 납입기준	18,168	31,008	39,961	49,255	58,097	66,835	76,023

- \* 동사무소에서 증명서 발급 불가능한 경우, 건강보험료 납입증명서를 통해 차상위계층 인정
- \* 8인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 266,291원씩 증가 (8인가구 : 2,504,578원)
- \* 보건복지부 '11년도 건강보험료 본인부담금 판정기준표

2) 국민기초생활보장법 제5조1항  
 3) 국민기초생활보장법 시행령 제3조의2

## 1.2.2 서민금융시장

### 1) 서민금융기관 분류

#### ① 은행

외환위기 이후 상대적으로 담보능력이 없고, 신용도가 떨어진 저소득층 대상의 서민금융 기능이 크게 약화되었다. 외환위기 이전 국민은행, 주택은행 등이 서민금융을 주로 취급하였으나, 이들이 민영화되면서 서민금융 지원 기능을 상실하였고, 기타 은행들도 전체적으로 서민들에 대한 소액대출 규모를 축소시키기 시작했다. 그나마 상대적으로 신용도가 높은 서민에 대해서는 상대적으로 금리 등의 측면에서 불리한 위치에 놓여 있다.

#### ② 저축은행

대표적인 전통적인 서민금융기관임에도 불구하고 외환위기 이후 지속적으로 그 기능을 못하고 있다. 상호저축은행의 경우 2002년 이후 대출금이 크게 늘어났으나, 대부분 주택 등 부동산 PF<sup>4)</sup> 등 부동산관련 대출이 크게 증가한데 기인하고 있으며, 전체적으로 저소득층을 위한 가계대출 금융지원이 매우 약화되었다. 금융위기 이후 2009년 가계대출이 크게 떨어졌다 빠르게 회복하고 있지만 총 대출에서 차지하고 있는 비중은 지속적으로 하락하고 있다.

#### ③ 신용협동기구

서민금융 기능이 약화된 신용협동조합, 새마을금고, 상호금융 등 신용협동기구의 경우 금융위기 이후 그 기능 약화 현상이 지속되고 있다. 신용

---

4) Project Financing의 약자로서, 사업주로부터 분리된 프로젝트에 자금을 조달하는 것. 자금조달에 있어서 자금제공자들은 프로젝트의 현금흐름을 우선 고려해 대출을 결정하고, 프로젝트에 투자한 원금과 그에 대한 수익을 돌려받는 자금 구조를 의미함. 2002년 이후 부동산 활황기로 인하여 서민금융기관에서 대부분 PF에 주력하였으나, 서브프라임 모기지 등으로 인하여 부동산 침체기 이후 PF로 인해 서민금융기관이 어려움을 겪고 있는 실정임. (저자 의견임)

협동조합의 경우, 금융위기 이후 일반대출이 증가하였으나 총자산대비 일반대출 비중은 크게 줄어든다. 최근 일부 여신전문금융기관들도 고금리 신용대출 영업을 확대하기는 하나, 기본적으로 중상위권 신용평가등급을 대상으로 하고 있다.

#### ④ 대안금융

서민금융에 대한 접근이 어려운 하위 서민층 (빈민층, 신용등급 7등급 이하)을 위한 빈민금융제도가 도입되었으나 아직 초기단계이다. '09.12월 제도권 금융 밖에서 더 큰 어려움을 겪고 있던 저소득·저신용서민의 자활을 위해 미소금융 사업을 출범하였고, 2010년 7월말 현재 전국적으로 총 56개 지점(수도권 24개, 지방 32개)이 설립된 상태이다.

#### 2) 서민금융사 본연의 역할에 대한 논쟁

서민금융기관들은 저축은행의 경우 '01.06월말 신용대출의 비중이 0.76%에 불과하였으나, '03.06월에는 45.33%로 급증하였고, 가계신용위기로 인한 부실화를 경험한 이후 급속히 신용대출의 비중이 축소되었다. 경제사업 등 비교적 구성원의 동질성이 잘 유지되고 있는 상호금융의 경우 대표격인 농협의 신용대출 비중이 '06.06월 15.96%에서 '10.06월 10.28%로 하락했다. 비교적 조합원의 공동유대가 강한 직장 및 단체를 제외한 지역신협의 경우 '00년 33.94%에 달하던 신용대출비중이 급속히 하락하여 '09년에는 8.48%로 감소하였다. 업태면에서는 지역신협과 큰 차이가 없는 새마을금고의 경우 '03.06월 신용대출비중이 12.26%에 불과하였으며, 이후 더욱 하락하여 '09년말 현재 동 비중이 3.19%에 불과하다.

각 서민금융사 통계자료를 통해 신용대출 비중 감소를 살펴보도록 하자.

<표 3> 신용등급별 가계신용대출 취급액 및 금리현황('10년 상반기 기준)

(단위:억 원, %)

구분 (NOE 기준)	A 은행			B 카드						C 카피탈			D 저축은행			E 대부업체		
				현금서비스			카드론											
	취급액	금리	평균	취급액	금리	평균	취급액	금리	평균	취급액	금리	평균	취급액	금리	평균	취급액	금리	평균
1 등급	14,807	3.0 ~ 17.3	7.9	3,021		22.8	354	9.1 ~ 27.1	15.1	188	7.7 ~ 45.2	18.9	5	34.9 ~ 49.0	42.4	3	16.0 ~ 48.5	45.5
2 등급	12,280	3.0 ~ 17.5	8.2	5,328		23.5	793		15.5	307	7.8 ~ 46.9	22.5	13	30.0 ~ 49.0	42.6	7	36.0 ~ 48.5	48.4
3 등급	9,292	3.0 ~ 17.8	8.7	5,753	10.7 ~ 29.7	23.9	2,029	9.0 ~ 27.0	15.8	480	7.0 ~ 47.1	25.1	32		43.0	19	16.0 ~ 48.5	48.4
4 등급	8,859	3.0 ~ 17.9	9.4	10,632		24.2	6,239	8.9 ~ 26.9	17.5	988	7.0 ~ 47.3	28.6	123	35.0 ~ 49.0	46.3	81	36.0 ~ 48.5	48.5
5 등급	7,378	3.0 ~ 19.7	10.2	11,665		24.4	8,045		18.4	1,665	7.1 ~ 47.2	32.1	333	30.0 ~ 49.0	46.5	304	16.0 ~ 48.5	48.5
6 등급	6,030	3.0 ~ 18.9	10.4	4,434	10.8 ~ 29.8	25.2	2,042	9.0 ~ 27.0	19.0	1,359	8.2 ~ 47.2	34.9	460	35.0 ~ 49.0	47.0	369		48.5
7 등급	3,465	3.0 ~ 19.8	10.9	1,665	10.9 ~ 29.9	25.7	646	9.1 ~ 27.1	19.0	820	13.2 ~ 47.3	38.0	479	40.0 ~ 49.0	47.2	561	39.4 ~ 48.5	48.5
8 등급	1,295	3.0 ~ 19.6	11.9	298	11.0 ~ 30.0	26.2	68	9.3 ~ 27.3	20.2	165	14.8 ~ 47.2	40.1	203	41.2 ~ 49.0	47.6	428		48.5
9 등급	880	3.0 ~ 19.1	13.1	140	10.9 ~ 29.9	25.4	36	9.4 ~ 27.4	19.4	1	39.4 ~ 47.2	41.1	19	44.0 ~ 49.0	48.0	220	48.5	48.5
10 등급	819	3.0 ~ 18.3	14.3	98	10.9 ~ 29.9	25.0	37		19.3	-	-	-	-	-	-	79	48.4	48.5
외	22	3.0 ~ 17.1	7.3	55	10.8 ~ 29.8	14.5	40	9.0 ~ 26.0	12.1	-	-	-	-	-	-			
합계 (기준 평균)	65,005	3.0 ~ 19.8	9.2	43,109	-	24.2	20,328	-	17.0	6,203	7.0 ~ 47.3	31.2	1,726	30.0 ~ 49.0	46.9	2,070	-	-

\* 금융위원회

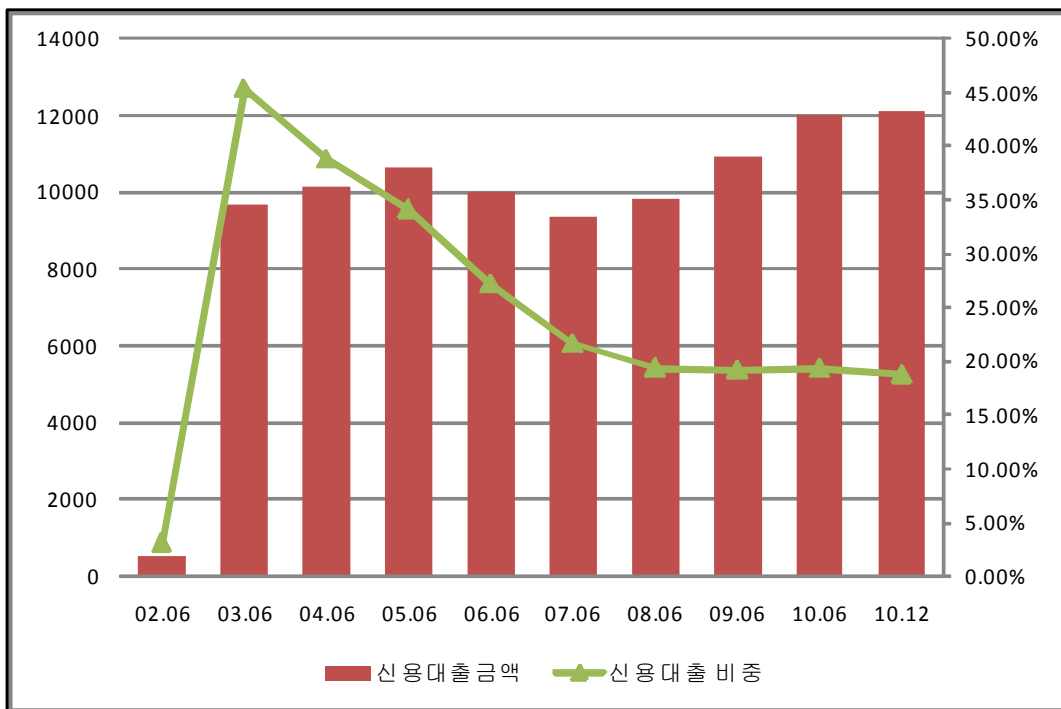
<표 4> 상호저축은행 신용대출비중 추이

(단위:십억원)

구 분	'02.06	'03.06	'04.06	'05.06	'06.06	'07.06	'08.06	'09.06	'10.06	'10.12
대출금	17,025	21,410	26,230	31,212	36,890	43,491	50,668	57,017	62,377	64,628
담 보	8,705	11,530	15,931	20,453	26,759	34,002	40,673	45,936	50,329	52,430
보 증	7,799	175	150	126	103	104	181	150	179	799
신 용	522	9,705	10,150	10,634	10,028	9,385	9,813	10,932	12,030	12,118
신용 비중 (%)	3.07	45.33	38.70	34.07	27.18	21.58	19.37	19.17	19.28	18.75

\* 금융감독원 금융통계정보

<그림 2> 상호저축은행 신용대출비중 추이



\* 금융감독원 금융통계정보

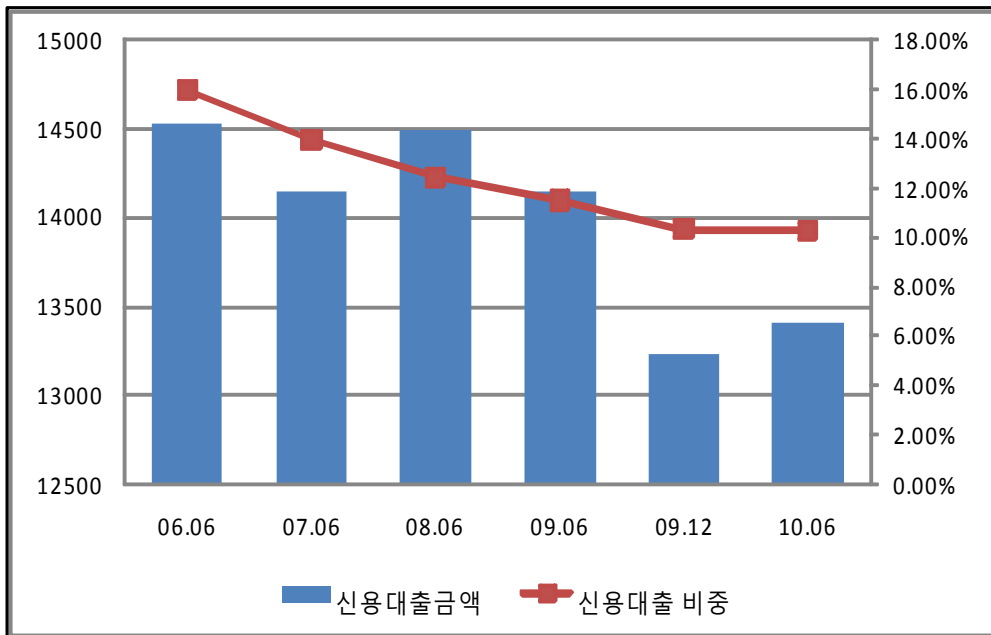
<표 5> 농업협동조합 상호금융 신용대출비중 추이

(단위:십억원)

구분	'06.06	'07.06	'08.06	'09.06	'09.12	'10.06
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
신용 비중	15.96%	13.96%	12.46%	11.50%	10.34%	10.28%

\* 농협중앙회

<그림 3> 농업협동조합 상호금융 신용대출비중 추이



\* 농협중앙회

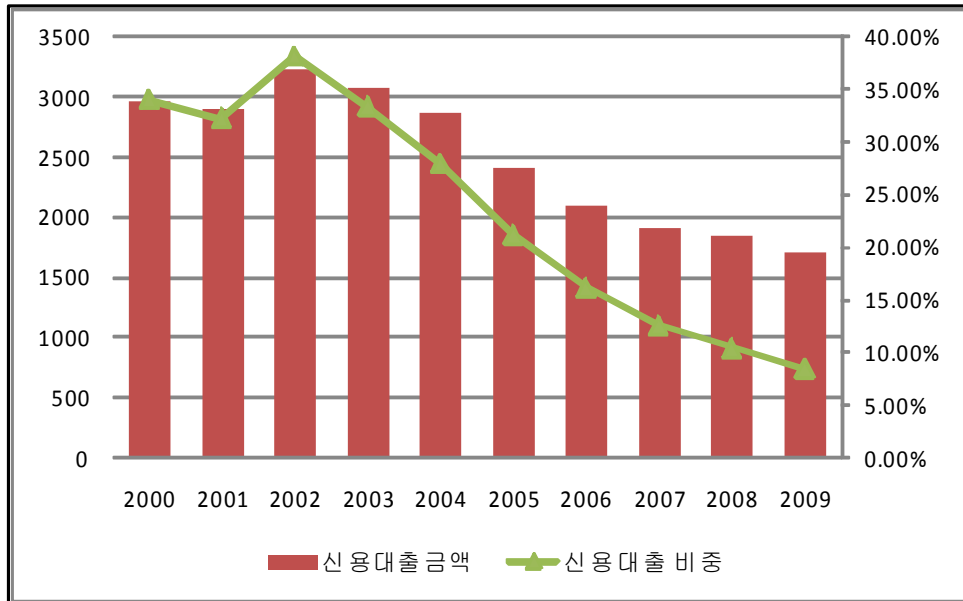
<표 6> 지역신용협동조합 신용대출비중 추이

(단위:십억원)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
대출금	8,711	9,008	8,481	9,249	10,275	11,431	12,990	15,161	17,681	20,078
담 보	5,754	6,109	5,253	6,170	7,410	9,013	10,894	13,258	15,837	18,375
신 용	2,957	2,899	3,227	3,079	2,865	2,418	2,096	1,903	1,844	1,703
신용 비중 (%)	33.94	32.18	38.06	33.29	27.88	21.15	16.14	12.55	10.43	8.48

\* 신협중앙회

<그림 4> 지역신용협동조합 상호금융 신용대출비중 추이



\* 신협중앙회

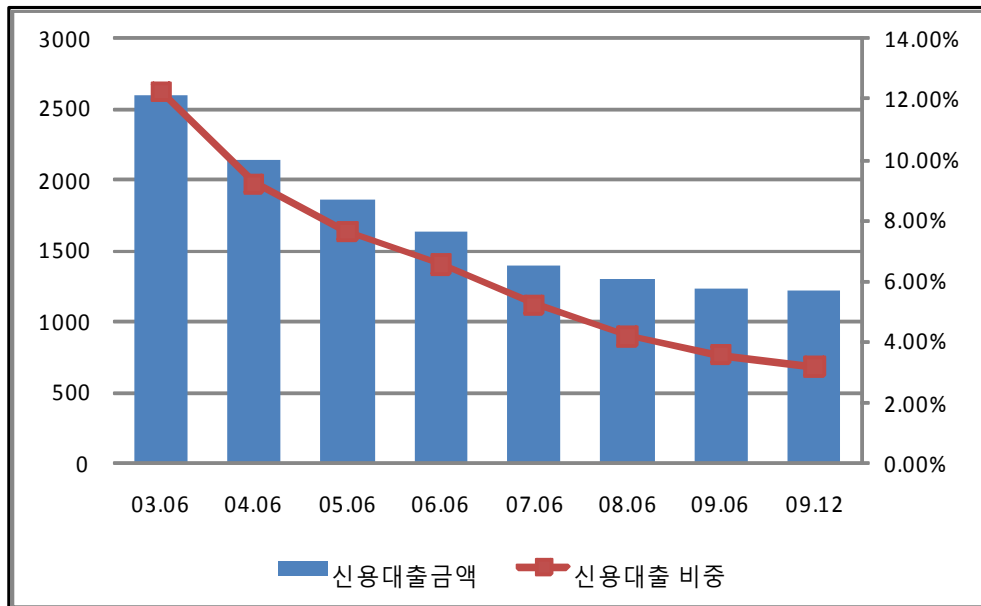
<표 7> 새마을금고의 신용대출비중 추이

(단위:십억원)

구 분	'03.06	'04.06	'05.06	'06.06	'07.06	'08.06	'09.06	'09.12
대출채권	21,139	23,316	24,490	24,921	26,684	31,137	34,553	38,295
담 보	15,845	18,549	20,242	21,258	23,589	28,343	32,021	35,864
보 증	2,702	2,622	2,379	2,030	1,705	1,496	1,297	1,208
신 용	2,592	2,145	1,869	1,633	1,390	1,298	1,235	1,223
신용 비중 (%)	12.26	9.20	7.63	6.55	5.21	4.17	3.57	3.19

\* 새마을금고 연합회

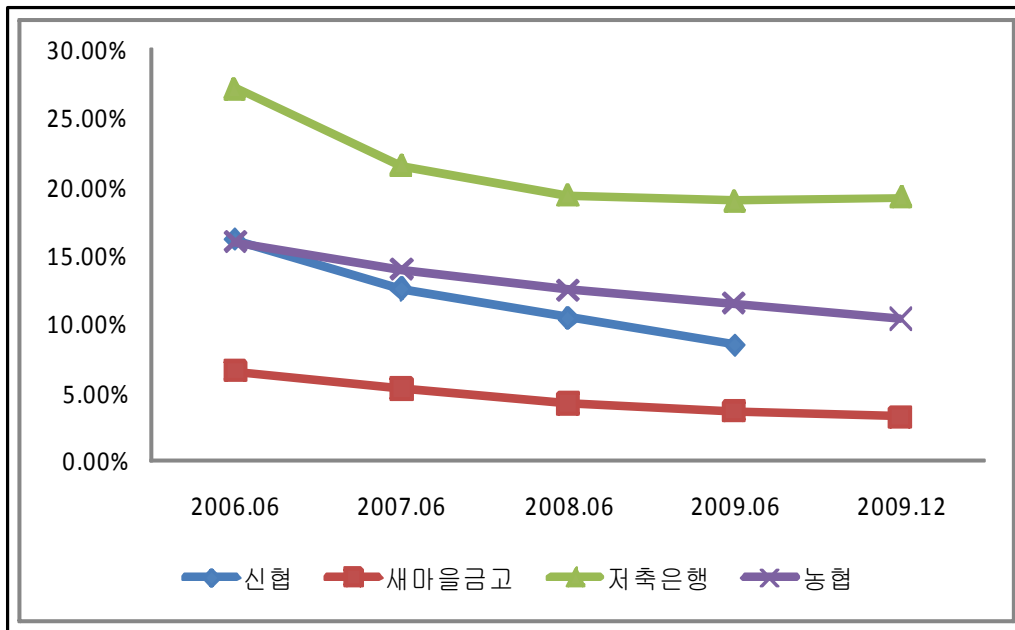
<그림 5> 새마을금고 신용대출비중 추이



\* 새마을금고 연합회

대표적인 서민금융기관인 저축은행의 경우 2000년대 초 저신용층에 대해 소액신용대출을 급속히 확대하였다가 부실이 급증하는 상황을 경험하였으며, 이후 서민금융보다 담보대출이나 PF대출과 같은 대규모 대출 중심으로 자산 확대를 추구하는 등 자산운용 측면에서 뚜렷한 보수화 경향을 보이고 있다.

<그림 6> 서민금융기관별 신용대출 추이



\* 표 4 ~ 표 7 중 신용대출비중 발췌

<표 8> 저축은행의 소액신용대출 취급현황

(단위:억원, %)

	'02.12	'03.12	'04.12	'05.12	'06.12	'07.12	'08.12	'09.06
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
총대출대비 비중	14.7	9.8	6.7	4.3	2.5	1.5	1.2	1.1

\* 저축은행 중앙회

저축은행은 '05년부터 저금리 등에 기인한 부동산 경기 호황 속에 부동산 PF, 건설업, 부동산업 등 부동산관련 업종의 대출이 급격히 증가하여 총대출 중에서 부동산 관련 업종의 비율이 50%를 상회하기에 이르렀다.<sup>5)</sup>

또한 “<표 3> 신용등급별 가계신용대출 취급액 및 금리현황”에서 보아 알수 있듯이, 서민금융기관의 높은 대출금리로 인한 기피현상이다. 저축은행, 신용협동기구 등 대출금리가 일반은행에 비해 크게 높고, 대부업체의 금리와 큰 차이가 나지 않는다는 점 등이 전통적 서민금융기관의 본연의 역할 논쟁을 시작할 근거를 마련했다고 볼 수 있을 것이다.

## 2) 서민금융시장 현황

은행과 같은 대형금융기관이 장악하고 있는 우량등급 여신시장의 한계시장을 존립의 기반으로 하는 틈새금융기관을 서민금융기관으로, 이들의 고객기반을 서민금융시장으로 정의할 수 있다.<sup>6)</sup> 즉, 은행의 대출관행상 신용대

5) 2009년 부동산관련업 비중이 50% 미만으로 떨어진 것은 KAMCO에 환매조건부 부동산 PF 매각 때문인 것으로 분석됨.

출에 주의를 요하는 6등급 이하의 차주에 대한 신용대출시장을 서민금융시장이라 한다. 신용등급 6등급을 기준으로 하는 이유는 이들의 경우 은행으로부터의 신용대출이 불가능하지는 않지만, 현실적으로 은행의 대출조건이 우호적이지 않거나 거절사례가 빈번하기 때문이다.

국내 관행은 은행을 제외한 비은행 예금수취 금융기관인 저축은행, 상호금융, 신협, 새마을금고의 4대 업권을 서민금융기관으로 분류한다. 국내은행도 고신용자 뿐만 아니라 6등급 이하의 저신용자에 대해서도 대출을 취급하고 있지만, 서민금융의 영역과 겹치는 부분은 6등급에 불과한 실정이다. 또한, 제2금융권, 대부금융기관, 대안금융 등은 서민금융을 다수 취급하고 있으나, 9등급과 10등급 등 사각지대가 존재하고 있다.

외환위기 이전인 1997년 0.283이었던 지니계수가 2005년 0.299, 2009년에는 0.319로 상승하였고, 같은 기간 중 최상위 20%와 최하위 20% 계층간 소득격차가 5.18배에서 6.06배로 확대된 점을 보아 외환위기 이후 본격적으로 전개되어온 경기양극화 현상이 최근의 글로벌 금융위기로 더욱 심화되고 있으며, 그 결과 서민의 경제력 약화되면서 계층간 소득 불균형도 확대되고 있는 실정이라는 것을 알 수가 있다.

외환위기 이후 구조조정을 거치면서 은행 뿐만 아니라 저축은행, 상호금융회사 등 서민금융회사에서도 담보대출 위주로 여신이 이루어지고 있는 것도 서민금융 공급 위축의 원인으로 작용되고 있다.

---

6) 이러한 정의는 여신시장에 차주의 신용도를 기준으로 한 시장분할이 존재하고, 분할된 시장의 특정 부분을 주된 영업기반으로 활동하는 특화된 금융기관이 존재한다는 이른바 여신시장의 계층구조 개념에 기반을 둔 정의임.

<표 9> 지니계수<sup>7)</sup> 및 소득5분위배율<sup>8)</sup> 추이

연 도		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
지니 계수	도시 가구	0.284	0.294	<b>0.299</b>	0.313	0.316	0.319	<b>0.319</b>
	전국 가구	-	-	-	0.331	0.340	0.344	0.345
소득5 분위 배율	도시 가구	4.69	4.95	<b>5.18</b>	5.39	5.8	5.92	<b>6.06</b>
	전국 가구	-	-	-	6.66	7.1	7.39	7.7

\* 주 : 도시 1인가구 및 농가 제외, 경상소득 기준

\* 기획재정부

저축은행의 경우는 저신용계층에 대한 가계대출 비중이 제도권금융기관 중 가장 높으나, 대출 증가세가 미미한 가운데 일부 소액신용대출을 제외하면 대부분 담보대출로 운용하고 있다. 농·수협 지역조합, 산림조합, 신협, 새마을금고 등 상호금융기관의 가계대출잔액은 꾸준히 증가하고 있으나, 저축은행에 비해 신용도가 양호한 계층에 대출서비스를 집중하고 있다.

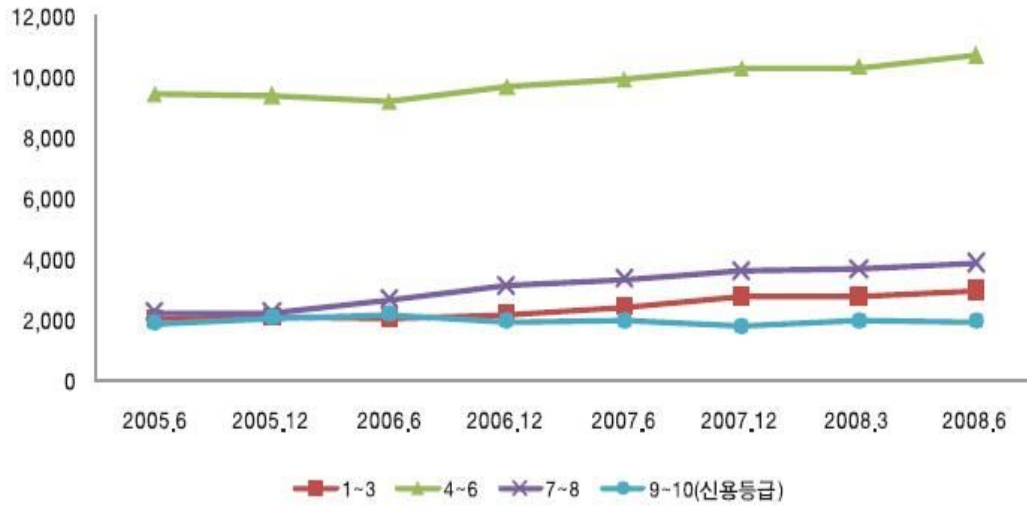
여신전문금융회사의 가계대출은 우량신용계층(1~3등급) 소액신용대출을 중심으로 2005년 상반기 이후 증가하는 추세이지만, 저신용계층(9~10등급)에 대한 대출비중은 지속적으로 감소하고 있다. 2005년 12월말부터 지속적으로 감소해온 신용카드사의 카드론 잔액은 최근 다시 증가하고 있으나 대부분 7등급에 집중되어 있고, 9~10등급의 경우는 대폭 감소하였다.

7) 소득분배의 불평등 정도를 나타내는 수치로 0에서 1사이의 값을 취하며, 수치가 높을수록 소득 불균형이 심화됨을 의미.

8) [소득5분위배율 = 상위20% 소득 / 하위 20% 소득] 0에서 무한의 값을 취하며, 값이 낮을수록 분배가 평등하게 이루어지는 것을 의미.

<그림 7> 은행의 신용등급별 가계대출 잔액 추이

(단위:백억원)

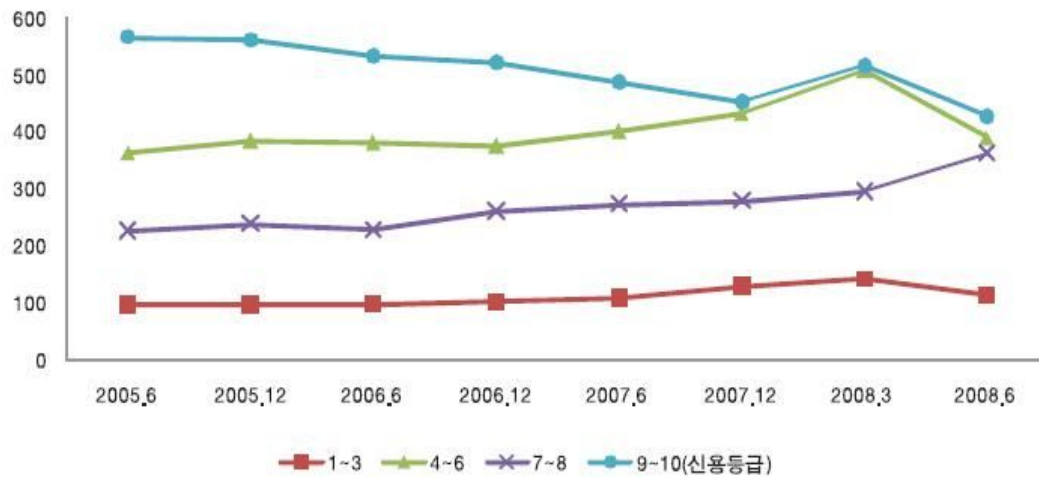


\* 주 : 1)외국은행 포함 2)월말잔액 기준

\* 한국신용정보

<그림 8> 저축은행의 신용등급별 가계대출 잔액 추이

(단위:백억원)

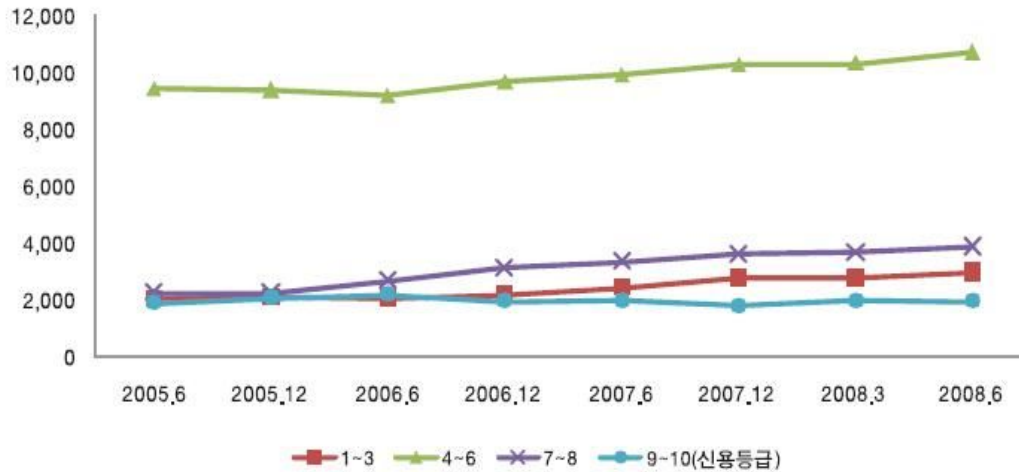


\* 주 : 월말잔액 기준

\* 한국신용정보

<그림 9> 상호금융기관의 신용등급별 가계대출 잔액 추이

(단위:백억원)



\* 주 : 월말잔액 기준

\* 한국신용정보

신용대출도 저금리 상품은 고신용자에 집중되고 있으며, 저축은행, 여신 전문금융회사, 대부업체의 저신용자 대출은 과도한 수준의 고금리를 부과하고 있는 실정이다.

지금까지 서민금융기관의 신용대출 추이 및 신용등급별 대출추이를 살펴 보았는데, 은행의 경우는 저금리 신용대출의 대부분이 5등급 이상의 고신용자에게 집중되어 있으며, 7~10등급에 대한 대출은 지역신용보증재단의 특례보증에 따른 희망출씨대출을 제외하면 미미한 수준이다. 신용카드사의 현금대출(현금서비스+카드론)은 3~5등급을 중심으로 15% ~ 25%의 금리에서 이루어지고 있으며, 차상위 등급의 비중이 그 다음이다. 캐피탈사의 경우는 4~7등급에 대한 대출이 차지하며 평균 대출금리는 30%대 수준이다. 저축은행의 대출은 4~8등급이 주 고객으로, 40%대 중반의 고금리를 부과하고 있다. 다음으로 외국계 대부업체의 경우는 5~9등급을 대상으로 이루

어지며 금리상한 에 가까운 고금리를 부과하고 있는 것이 현 상황이다.

즉, 은행 → 신용카드사 → 비카드 여신전문금융회사 → 저축은행 → 대부업체 순으로 갈수록 저신용자에 대한 대출비중은 커지나 대출금리는 급격히 상승하는 것을 살펴 볼수가 있다.

일부 저축은행의 경우 저축은행권에서 자산규모가 상위권에 속함에도 불구하고 신용대출 취급규모가 작고 대부업체와 유사한 수준의 고금리를 부과하고 있는 것은 서민금융회사 본연의 기능에서 이탈하고 있는 저축은행의 현실을 반영하고 있다.

그 결과 담보력과 신용도가 낮은 서민층의 금융소외현상이 심화되고 대부시장이 급격히 성장하기 시작하였다. 더욱이 긴급생활자금을 필요로 하는 서민들에게 캐피탈 등 대부업체들은 전화나 문자메시지 등 적극적, 공격적으로 대출 마케팅에 열을 올리고 있어 서민들이 대부업에서도 특히 불법 대부업체를 이용하는 경우가 늘고 있다.

이에 따라, 대부업에 따른 피해사례가 급증하고 있는 바, 다음으로는 대부업체의 현황 및 사금융피해현황을 알아보도록 한다.

## 2. 대부업체 실태

서민금융에 대한 논의의 배경이 대부업체의 급격한 성장에서 비롯된 것이라해도 과언이 아니다. 실질적으로 대부업체의 수 및 거래자 수가 눈에 띄게 증가하였고, 그에 대한 피해 현황 또한 증가함과 동시에 더 커졌기 때문이다. 서민금융상품에 대해 살펴보기 이전에, 대부업체의 현 실태를 먼저 살펴보도록 하겠다.

금융감독원에서 조사한 '2010년도 상반기 대부업 실태조사'에 의하면 아래의 표와 같이 2009년 12월말 대비 597개(4.0%)나 증가함을 알 수 있다.

<표 10> 대부업체 현황표

구 분	'07.09	'08.09	'09.03	'09.12 (A)	'10.06 (B)	증감율 (B-A)/A
등록업체 수(개)	18,197	16,120	15,723	14,783	15,380	597 (4.0%)
거래자수 (명)	893,377	1,307,271	1,431,656	1,674,437	1,893,535	219,098 (13.1%)
대출금액 (억원)	41,016	56,065	51,576	59,114	68,158	9,044 (15.3%)

\* 금융감독원 '2010년도 상반기 대부업 실태조사' 보도자료 중 발췌

직권검사 대상 자산 100억원 이상 대형 대부업체 85개사의 대출금은 약 5.9조원으로 전체 대부시장 대출규모의 86.9%를 차지('09.12월말 대비 84.9%)하고 있다. 또한, 대형 대부업체 거래이용자도 지속적으로 증가하는 추세이며, 전체 거래자의 88%(167만명)가 대형업체를 이용하고 있다.

## 2.1. 대부업체 현황

### 2.1.1 전국 현황

#### 1) 대출현황

‘10.06월말 기준 6,946개 대부업체가 189만명에게 총 6조8,158억원을 대출하였으며, 이 수치로 ‘09.12월말 대비 대출금은 15.3% (9,044억원), 거래자는 13.1%(219,098명) 증가함을 알 수 있다.

<표 11> 규모별 거래자 및 대출금 현황

(단위:명, 억원, %)

구 분	거 래 자				대 출 금			
	‘09.03	‘09.12	‘10.06	증감 (율)	‘09.03	‘09.12	‘10.06	증감 (율)
자산 100억원 이상	1,188,787	1,390,891	1,673,983	283,092 (20.4)	44,202	50,194	59,245	9,051 (18.0)
자산 100억원 미만	79,570	113,504	65,856	△47,648 (△42.0)	3,637	5,155	5,025	△130 (△2.5)
개인	163,279	170,042	153,696	△16,346 (△9.6)	3,737	3,765	3,888	123 (△3.3)
합 계	1,431,656	1,674,437	1,893,535	219,098 (13.1)	51,576	59,114	68,158	9,044 (15.3)

\* 금융감독원 ‘2010년도 상반기 대부업 실태조사’ 보도자료 중 발췌

#### 2) 대출유형 및 대출금리 현황

신용대출이 5조4,539억원으로 전체 대출금(6조8,158억원)의 80.0%를 차지하고, 담보대출이 1조3,619억원으로 20.0%를 차지하고 있다. ‘09.12월말 대비 신용대출은 17.4%, 담보대출은 7.5% 증가하였다. 신용대출 금리는 연42.3%(↑1.1%p), 담보대출 금리는 연18.3%(△1.2%p)로 ‘09.12월과 비슷하다.

<표 12> 형태별 대출금 및 대출금리 현황

(단위:억원, %)

구 분		'09.12월말 (A)	'10.06월말 (B)	증 감 (B - A)
자산 100억원 이상	신용대출금	41,914	50,523	8,609
	금리	41.7	43.0	1.3
	담보대출금	8,280	8,722	442
	금리	12.1	12.4	0.3
자산 100억원	신용대출금	3,028	2,497	△531
	금리	36.6	32.3	△4.3
	담보대출금	2,127	2,528	401
	금리	34.3	26.7	△7.6
개 인	신용대출금	1,503	1,519	16
	금리	35.7	36.7	1.0
	담보대출금	2,262	2,369	107
	금리	32.6	30.7	△1.9
합 계	신용대출금	46,445	54,539	8,094
	금리	41.2	42.3	1.1
	담보대출금	12,669	13,619	950
	금리	19.5	18.3	△1.2

\* 금융감독원 '2010년도 상반기 대부업 실태조사' 보도자료 중 발췌

### 2.1.2 자산 100억원 이상 대부업체 현황

'10.06월말 현재 자산규모 100억원 이상 대부업체(85개사)의 대출금은 5조 9,245억원으로 전체 대부업체의 86.9%를 차지하고 있다.

#### 1) 신규대출 이용자 직업

신규대출 이용자의 57.5%(8,981억원)가 회사원이고 20.9% (3,263억원)는 자영업자이며, 대출목적별 신규대출 규모는 대부분이 생활비 용도로 사용되고 있는 실정이다.

<표 13> 대출이용자별 신규대출 현황

(단위:억원, %)

직업	대출목적					계 (점유비)
	사업자금	타대출상환	물품구매	생활비	기타	
회사원	675	1,216	408	4,866	1,816	8,981 (57.5)
공무원	19	64	16	249	68	416 (2.7)
자영업	1,532	281	90	804	556	3,263 (20.9)
학생·주부	104	152	34	682	394	1,366 (8.7)
기타	871	36	90	202	396	1,595 (10.2)
합계	3,201	1,749	638	6,803	3,230	15,621 (100.0)

\* 금융감독원 '2010년도 상반기 대부업 실태조사' 보도자료 중 발췌

※ 생활비 점유비

28.2%('09.03월말) → 33.5%('09.12월말) → 43.6%('10.06월말)

2) 연체 현황

'10.06월말 대출금 기준 신용대출의 연체율은 7.7%로 '09.12월말 연체율 7.2% 대비하여 0.5%p 상승하였다. 참고로 '10.06월말 30일 이상 대출금연체 기준으로 저축은행 연체율은 12.0%, 여신전문회사(카드사제외) 4.3%인 것으로 나타났다.

<표 14> 자산100억원 이상 대부업체의 신용대출 연체율 현황

(단위:억원, %, %p)

구 분		'09.12월말 (A)	'10.06월말 (B)	증감(B-A)
대출금	신용대출	7.2	7.7	0.5
거래자	신용대출	8.4	7.4	△1.0

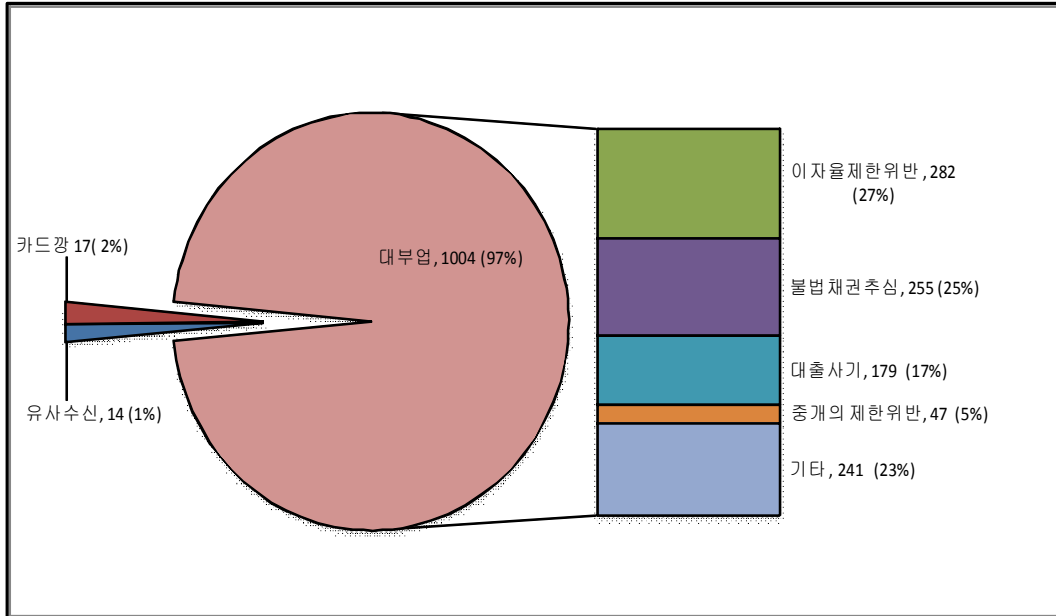
\* 금융감독원 '2010년도 상반기 대부업 실태조사' 보도자료 중 발췌

## 2.2 사금융 피해 현황

모든 대부업체들이 이에 해당하는 것은 아니지만, 서민금융이 위축됨에 따라 서민들은 일반적으로 생활정보지 등을 통해 대부업체를 쉽게 접할 수 있었다. 또한, 최근에는 인터넷, 지인을 통한 경우, 명함(전단지)광고, 핸드폰(메시지), 신문광고를 통해서도 대부업체를 자연스럽게 접하게 되어 서민들의 사금융 이용이 급증하는 상황을 만들어내었고, 그러면서 사금융의 피해는 늘어났다. 불법행위가 끊이지 않는 사금융피해의 경우 제도권 금융기관을 이용하기 어려운 저소득, 저신용자를 대상으로 한다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

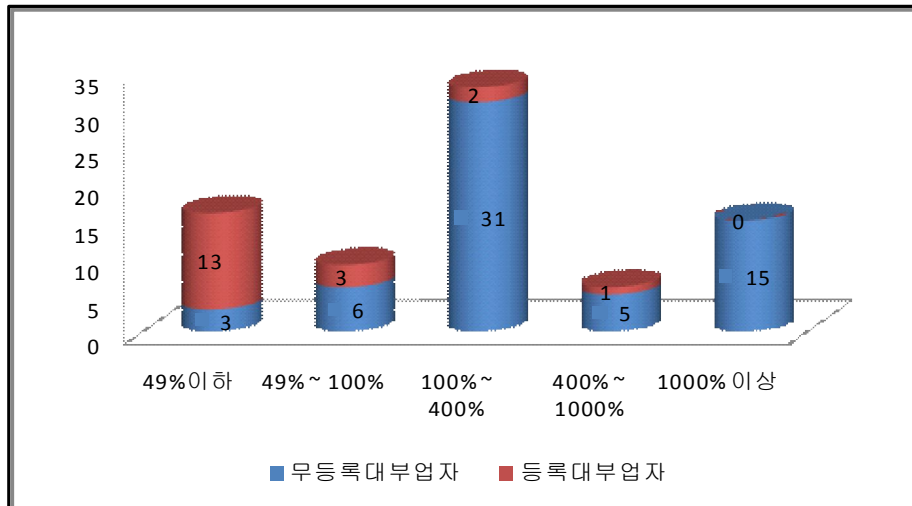
특히 최근에는 정부지원 대출상품이 활성화 되자, 햇살론·미소금융·희망흙씨대출 등을 사칭한 대부업 영업형태까지 나타나 특별한 주의가 요구되는 실정이다.

<그림 10> 불법사금융 피해 상담유형 (2010년 01월 ~ 07월)



\* 110정부민원안내콜센터

<그림 11> 대출이자율 피해 상담 현황 (2010년 01월 ~ 07월) (단위:건수)



\* 110정부민원안내콜센터

국민권익위원회 정부대표전화 110민원안내 콜센터는 2010년 01월부터 07월까지 110콜센터와 1379센터(생계침해형부조리사범신고센터)에서 접수한 1035건의 사금융피해상담현황을 발표하였는데, 위의 표와 그림 등을 통해 알 수 있듯이, 전체상담의 97%가 대부업 피해상담과 관련된 내용으로 대부업 피해상담 중에서도 높은이자율 상담(이자율 제한위반)이 28.1%로 가장 많았으며, 불법채권추심 상담이 25.4%, 대출사기가 17.8% 순이었다.

‘이자율 제한 위반 상담’의 경우는 약 80%가 법정이자율인 49%(2010년 7월 21일부터 44%로 인하)를 초과한 피해상담이었고, 심지어 이자율이 1000%를 초과하는 경우도 있어 불법 사금융의 피해 심각성을 보여주었다.

특히 49%를 초과하는 고금리 수취 업체는 무등록대부업이 등록대부업에 비해 눈에 띄게 많이 차지하고 있는 것을 알 수가 있다. 이에 부득이하게 사금융을 이용할 경우에는 대부업협회에서 대부업 등록여부를 확인하여야 한다.

실제 재정경제부가 '06.10월 국회에 제출한 국정감사 자료에서도 최근 5년간 사금융 이용자의 평균 대출금리가 연 210%에 달한 것으로 나타났다. 사금융 이용자의 연평균 대출금리는 2001년 234%에서 2002년 188%, 2003년 189%, 2004년 222%, 2005년 196% 등을 기록하고 있다. 그만큼 사금융 이용자들이 고금리에 시달리고 있다고 볼 수 있다.

하지만 그럼에도 불구하고 사금융을 이용자들이 감소하지 않는 것은, 앞서 본 바와 같이 대부분의 대출금용도가 '생활비'로 절박한 이유 때문에 돈을 빌려쓰고 있기 때문이다. 또한, 사금융 이용자의 신용등급은 이미 6등급 이하의 저신용자들로 사금융을 이용하는 순간 저신용자들의 신용등급은 더 하향되어 신탁이나 상호저축은행 등 서민금융기관의 이용이 더욱더 제한되기 때문에 그야말로 악순환의 순환이 계속될 수 밖에 없는 실정인 것이다.

정부는 이에 사금융을 규제하기 위해 노력하고 있다. 2002년 만들어진 「대부업법」이 대표적인 예이다. 대부업법에 의하면 사채업자도 시·도에 사업자등록을 하고 영업을 하게 되어있다. 그렇지 않고 사채거래를 전문적으로 하면 법에 따라 처벌을 받을 수 있다. 금리 수준도 3천만원 이하 금액은 금리를 연 66%이내, 월 5.5% 이내로 해야한다는 내용이다.

‘10.04.07에는 정부와 한나라당이 당정회의를 통해 66% → 44%로 상한선을 낮추었다. 또한, ‘서민금융 119’를 비롯하여 사금융피해상담센터 등을 마련하고, 직권검사가 가능한 대형 대부업체 모니터링과 현장점검을 강화하였다.

그럼에도 불구하고 금융감독원 사금융피해상담센터 상담사례는 2009년 상반기 중 전년동기 대비 27.7% 증가하는 등 금융소비자 피해는 지속적으로 증가하는 추세이다. 고금리 수취 및 불법채권 추심 관련 상담이 35%를 차지하는데, 고금리 수취의 99%가 미등록 대부업체에서 발생한 반면, 불법채권 추심은 59%가 등록 대부업체에서 발생하고 있는 실정이다.

<표 15> 연도별 주요 사금융피해 건수

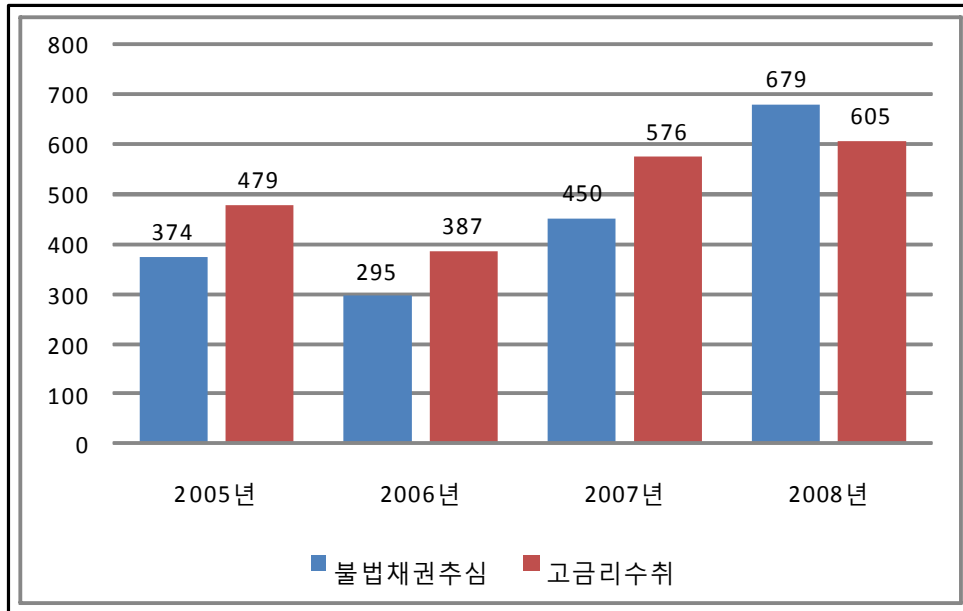
(단위:건, %)

구 분		'05년	'06년	'07년	'08년
고금리 수취		479	387	576	605
	등 록	59 (12.3)	40 (10.3)	125 (21.7)	15 (2.5)
	미등록	420 (87.7)	347 (89.7)	451 (78.3)	590 (97.5)
불법 채권추심		374	295	450	679
	등 록	207 (55.3)	145 (49.1)	215 (47.8)	323 (47.6)
	미등록	167 (44.7)	150 (50.9)	235 (52.2)	356 (52.4)

\* 금융감독원 ‘2010년도 상반기 대부업 실태조사’ 보도자료 중 발췌

<그림 12> 연도별 주요 사금융피해 건수

(단위:건)



\* 금융감독원 '2010년도 상반기 대부업 실태조사' 보도자료 중 발췌

### 2.2.1 사금융 피해사례

#### 1) 고금리 수취

영세민을 상대로 연 300%의 고리를 받아온 대부업자가 검거됐다. 제주 동부경찰서는 12일 김모씨(38.서귀포시)를 대부업의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률 위반혐의로 불구속 입건했다. 무등록 대부업자인 김씨는 지난해 2월20일경 김모씨(41.여)에게 200만원을 빌려주면서 선이자 40만원을 제하고, 1개월 후에 200만원을 돌려받는 등 연 300%의 고리로 대부하는 등 총 10회에 걸쳐 1880만원을 대부한 혐의다.<sup>9)</sup>

대전 대덕경찰서에 따르면 박씨 등은 지난해 3월 A(29.여)씨에게 150만원을 빌려주면서 선이자로 75만원을 떼 뒤 월 300%의 고리를 적용해 총

9) 이승록 기자, 제주의소리, 2010.01.12.

1300만원을 뜯어낸 혐의를 받고 있다. 박씨 등은 이 같은 수법으로 2008년 08월부터 3개월 간 320명에게 총 1억9000여만원을 빌려주고 평균 3600%의 연이율을 적용해 7억원의 부당이득을 챙겼다. 특히 경찰조사결과 이들에게 돈을 빌린 피해자 중 B씨(22.여)의 경우에는 30만원의 소액을 빌렸다가 무려 연 7200%의 고리를 적용받기도 한 것으로 확인됐다. 이는 법정이자율(연49%이하)의 약 147배에 달하는 수준이다.<sup>10)</sup>

## 2) 불법채권 추심

서울에 사는 회사원 A씨는 지난해 11월 생활정보지를 보고 대부업자에게서 6백만원을 빌리면서 선이자 60만원을 제한 5백40만원을 받았다. 대부업자는 A씨가 다니는 회사로 수차례 채권추심(채권자에게서 채무를 넘겨받아 대신 받아내는 것) 전화를 해 직장생활을 곤란하게 만들고, 심지어 그에게 신체 포기각서를 쓰도록 강요했다. 자영업자 B씨는 2009년 3월 카드빚 때문에 금융채무 불이행자가 되어 은행권 대출이 어려워지자 일수 3백만원을 빌렸다. 연이율 1백96퍼센트에 달하는 초고금리였지만 자신의 백내장 수술비와 자녀의 대학등록금을 마련하려면 달리 방법이 없었다. 그는 2백80만원을 갚았지만 상환일자를 제대로 맞추지 못해 일수업자에게서 욕설과 함께 흥기로 위협을 받기도 했다.<sup>11)</sup>

이처럼 서민들의 사금융 및 대부업 의존도가 심각하게 높아졌고, 대부업 시장은 계속적으로 급성장하고 결과적으로는 서민계층의 금리부담 및 피해 사례가 증가하고 있는 실정임을 살펴보았다.

이러한 문제 해결을 위하여 정부에서는 민간기구 지원사업 중심의 정책 서민금융상품을 내놓았다. 대표적인 서민금융상품으로는 희망홀씨대출, 햇

10) 임정재 기자, 세계일보, 2010.01.17.

11) 공감코리아, 2010.08.27.

살론, 미소금융이 있으며, 이 중 희망흙씨대출은 새희망흙씨대출로 기존의 희망흙씨대출을 보완하여 새로이 출시된 상품이다.

### 3. 우리나라의 서민금융제도

#### (민간기구 지원사업 중심으로)

1970년대 초까지 우리나라의 금융정책은 은행을 중심으로 한 제도금융 기관들이 제한된 자금을 경제개발계획에 따라 주로 대기업 중심의 전략산업에 배분하는 자금운용에 치중하였으며, 서민이나 중소기업들은 경제활동에 필요한 자금을 사채시장에 주로 의존하여 금융의 2중구조가 형성되어 있었다.

이에 정부는 사금융 양성화 방안으로 1972년 단기금융업법(투자금융 회사<sup>12)</sup>), 상호신용금고법(상호저축은행), 신용협동조합법(신용협동조합)을 제정하였다. 1961년에는 농·수·산림협동조합이 탄생하였으며, 1982년 12월 새마을금고(새마을금고)법이 제정되었다.

미국에서 촉발된 금융위기 이후 위축되었던 세계금융시장 및 경기가 최근 들어 회복세를 띠고 있지만, 서민금융은 여전히 경직되어 있으며, 서민 경제는 서민금융수요(긴급자금수요) → 제도권금융 거절 → 사금융 이용 → 이자부담 증가 → 금융채무불이행자로 이어지는 악순환이 계속되고 있다. 또한, 최근 들어서는 불법 사금융의 급격한 증가로 인하여 피해를 보는 서민 및 중·소 영세상공인 등이 늘고 있는 실정이다.

이에 정부·공공기관 지원사업, 민간기구 지원사업 등 <표 16. 서민금융 지원제도>와 같이 서민금융지원제도를 시행 중에 있다. 이 중 민간기구 지원사업, 특히 최근 정부가 마련한 ‘서민금융종합대책’의 세부 시행방안인 희망플러스대출, 미소금융, 햇살론 세 상품에 대하여 살펴보도록 하겠다.

---

12) 투자금융회사는 이후 1975년 12월 종합금융법 제정으로 6개의 종합금융회사 설립, 24개의 투자금융회사 종합금융회사로 전환하였다. 그러나 대기업금융 중심으로 운용되던 종합금융회사는 IMF를 기점으로 사실상 소멸되었다.

<표 16> 서민금융지원제도

서민금융 지원제도 - ㄱ. 생활안정자금 및 창업자금		서민금융 지원제도 - ㄴ. 주거안정자금 (구입 및 임차금 등)	
제도명	사업수행자	제도명	사업수행자
1.희망흙씨대출	금융감독원, 국내은행	1.근로자서민 주택구입자금대출	국민주택기금
2.미소금융	금융위원회, 미소금융중앙재단	1-1.근로자서민 전세자금대출	
2-1.전통시장 소액대출		2.저소득가구 전세자금대출	
3.햇살론	금융위원회,서민금융회사, 지역신용보증재단	3.일반전세자금보증	주택금융공사
4.근로자 생활자금대부	근로복지공단	4.집단전세자금보증	
		5.금리우대 보금자리론	
5.임금체불근로자 생계비용자	근로복지공단	<b>복지지원제도</b>	
6.희망드림창업지원		1.국민기초생활보장 및 급여지급	보건복지부
7.소상공인창업 및 경영개선자금		2.노인장기요양보험제도	
8.장애인 자영업 창업자금융자	장애인고용촉진공단	3.유아학비지원	교육과학기술부
9.장애인 창업임차지원		4.정부학자금대출	
10.지역희망금융사업	행정안전부,지방자치단체, 새마을금고, 지역신용보증재단	<b>채무조정제도 등</b>	
		1.개인회생 및 파산	법원
11.소액금융지원	신용회복위원회	2.채무조정제도	신용회복위원회
11-1.소액금융지원	신용회복위원회, 지방자치단체	2-1.취업지원	
12.전환대출	한국자산관리공사	2-2.대부업체채무보유자 신용회복지원	
12-1.소액신용대출		3.채무조정제도	한국자산관리공사
13.희망키움뱅크	보건복지부	3-1.취업지원	
14.여성가장 창업임차보증금지원	(재)여성기업종합 지원센터		
15.창업자금지원	신나는조합		
16.씨앗은행 창업자금	열매나눔재단		

\* 「서민들의 금융길라잡이 서민금융지원제도 안내」(금융감독원 2010.9)의 내용 발췌·재정리

### 3.1 새희망홀씨대출

금융감독원과 은행들이 저신용자들이 고금리 사슬을 끊고 저금리의 신용대출을 받을 수 있도록 지원하기 위해 출시되었다. 대부업체들의 40%대의 초고금리 상품을 이용하다가 신용불량으로 떨어지는 악순환을 끊기 위해 탄생한 상품이 바로 10%대의 저금리의 ‘희망홀씨대출’이었다. 2009년 03월에 출발한 희망홀씨는 단 6개월만에 10만명에게 혜택을 줄 만큼 폭발적인 인기를 끌었다. 7~10등급 사이의 저신용자들이 대출자의 78.5%를 차지하였으며, 신용등급은 높지만 소득이 낮은 이들도 대출을 받았다.

2010년 07월, 제2금융권의 햇살론이 출시된 이래로 특례보증 중단, 금리 경쟁력 상실 등으로 판매실적이 크게 둔화한 희망홀씨대출의 전면적인 업그레이드 버전이 ‘새희망홀씨대출’로서, 대상자 범위를 확대하고, 정부보증이 없는 서민금융대출 상품이라는 것이 특징이다.

<표 17> 개선 전·후 상품비교<sup>13)</sup>

구분	새희망홀씨 (개선 후)	희망홀씨 (개선 전)
대출 대상	신용등급 5등급 이하로 연 소득 4천만원 또는 3천만원 이하인 자	신용등급 7등급 이하의 저신용자 또는 연소득 2천만원 이하의 저소득자
대출 한도	2천만원 이내	통상 5백만원 ~ 2천만원
대출 용도	생계자금, 사업운영자금	-
운영 기간	5년간 한시 운영	-
금리	은행별로 자체 신용평가 결과와 대출 위험도 및 자금조달원가 등을 고려하여 결정 (2010년10월 기준 11~14%수준전망)	통상 7~19%

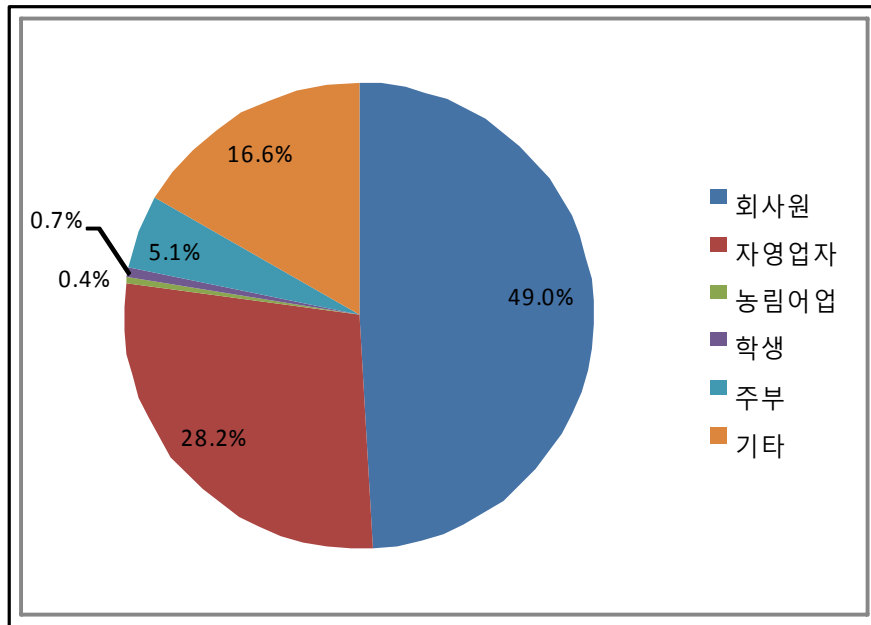
13) 네이버 검색 (검색어 : 새희망홀씨)

### 3.1.1. 희망플러스대출 이용현황 분석 (단, '09.03.01 ~ 08.13 기간 현황임)

'09'03월부터 본격 실시한 이래 '09.03.01 ~ 08.28기간 중 100,314명에게 5,362억원을 신규로 대출해 준 것으로 나타났다. '09.03월중 6천여명에 그쳤던 대출자 수는 은행의 적극적인 참여로 '09.08월중에는 32천명에 달하는 등 초기에 비해 5배 증가하였고, '09년 하반기에는 월평균 3만명으로 대폭 증가하였다. 대출취급액의 경우에도 '09.03~05월중 월평균 403억원에 그쳤으나, '09.06월 이후에는 매월 1,000억원이상 취급하는 등 지속적인 증가세를 시현하였다.

직업별로는 회사원이 49.0%로 절반정도를 차지하고, 자영업자도 28.2%를 차지하는 등 주로 일정한 소득이 있어 상환능력이 있는 자에게 대출을 해주는 것으로 나타났다.

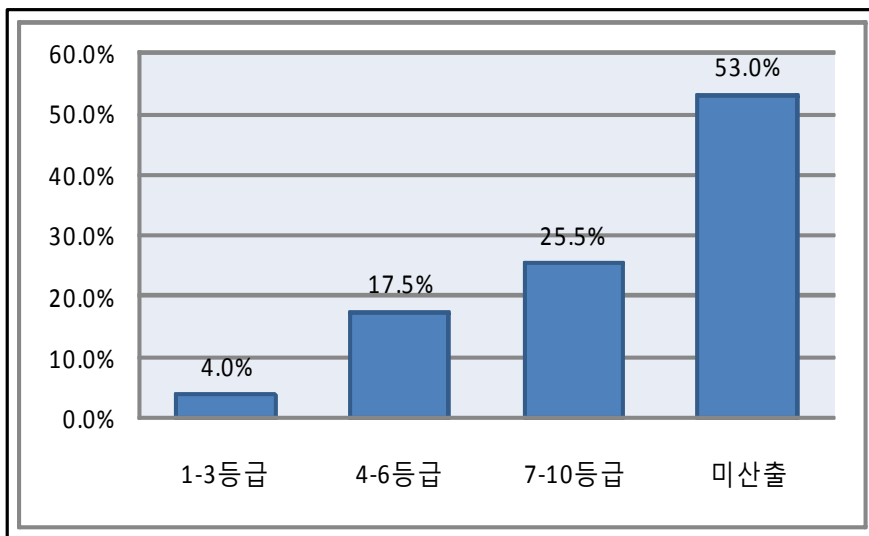
<그림 13> 직업별 이용현황



\* 금융감독원, 2009, 「희망플러스대출자 10만명 돌파」, 보도자료 중 발췌

신용등급별로는 저신용자(7~10등급이하)가 78.5%(미산출 포함)로 대다수이나, 소득이 낮은 일부 우량 등급자(21.5%)도 이용한다. 신용등급 미산출이 많은 것은 실적자, 임금체불자 등 신용등급과 무관하게 대출(기업은행 등)되는 경우가 많은데 기인한 것으로 보인다.

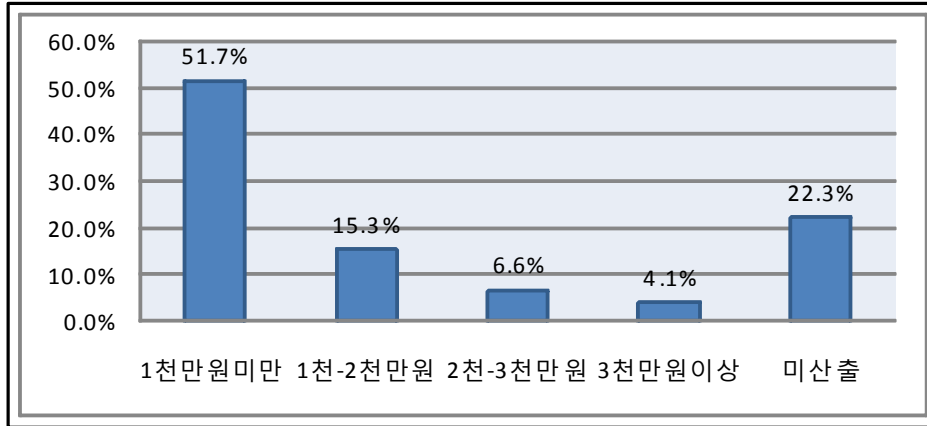
<그림 14> 신용등급별 이용현황



\* 금융감독원, 2009, 「희망출세대출자 10만명 돌파」, 보도자료 중 발췌

연소득 별로는 2천만원 미만이 67.0%를 차지하고, 3천만원 이상은 4.1% 불과했다.

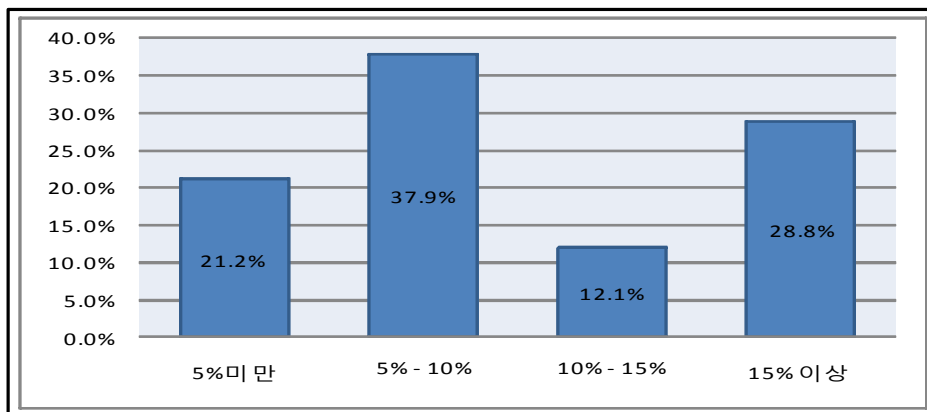
<그림 15> 연소득별 이용현황



\* 금융감독원, 2009, 「희망흙씨대출자 10만명 돌파」, 보도자료 중 발췌

평균대출금리는 연9.9%(저리보증대출을 제외하는 경우 연14.0%)이며, 15%이상 대출은 28.8%를 차지하며, 실직자, 임금체불자 등 근로자생활안정자금대출(2.4~7.5%, 기업), 농협 생계형 무등록 사업자대출(6.7%, 농협), 근로자 생계신용 보증대출(8.4~8.9%, 농협, 우리, 국민) 등이 있다.

<그림 16> 대출금리 현황



\* 금융감독원, 2009, 「희망흙씨대출자 10만명 돌파」, 보도자료 중 발췌

### 3.1.2. 희망홀씨대출 사례 (우리은행)

우리은행 인근에서 옷가게를 하는 안모씨(여,47세)는 본인 소득으로 홀어머니를 모시고 2명의 동생과 같이 생활하며 집안생계를 책임지는 가장의 역할을 하고 있었다. 살고있는 집의 전세가 만료되고 좀더 넓은 집으로 이사를 가고 싶었지만 전세금을 마련하기에는 준비된 돈이 턱없이 부족하여 고민이 많았다. 연소득 8백만원 정도에 신용등급도 좋은 편이 아니고, 또한 기존 대출금 3백만원이 있어 은행권 대출은 꿈도 못꾸는 상태였다. 하지만, 기존 거래은행인 우리은행 OO지점을 방문하여 전세자금대출을 문의한 결과, 대출상담창구 직원의 우리이웃사랑대출을 소개하며 상세히 설명해주었고, 원하던 8백만원을 우리이웃사랑대출(7.84%)로 받게되었고, 며칠 뒤 전세계약서를 들고 지점을 방문하여 대출약정서를 쓰면서 연 8%도 안되는 저금리로 대출을 받아 넓은 새집으로 이사갈수 있게 되었다고 너무 고마워하였다고 한다.<sup>14)</sup>

### 3.1.3. 희망홀씨대출 취급현황

<표 18> 희망홀씨대출 취급현황

(단위 : 천명, 억원, %)

구 분	'09.3월말	'09.2분기	'09.3분기	'09.4분기	'10.1분기	'10.4월말	'10.5월말
대출자 (누계)	6.5 (6.5)	38.3 (44.8)	97.2 (142.0)	81.9 (223.9)	40.4 (264.3)	24.0 (288.3)	27.4 (315.7)
대출금액 (누계)	323 (323)	2,022 (2,345)	5,515 (7,860)	5,495 (13,355)	3,578 (16,933)	1,776 (18,709)	1,762 (20,471)
연체율	-	1.24	0.83	1.03	1.89	2.05	2.27

\* 금융감독원, 2010, 「저소득·저신용자대상」 희망홀씨대출 “ 실적 및 향후 추진계획” 보도자료 발체

14) 금융감독원, 2010, 「저소득·저신용자대상」 희망홀씨대출 “ 실적 및 향후 추진계획” 보도자료

<표 19> 은행별 희망희씨대출 취급실적

(단위 : 명, 억원)

은행명	상품명	대출실적누계('09.3월 ~ '10.5월말)		
		대출자	대출금액	
시 중 의 행	국민	KB행복드림론 KB근로자희망+대출	66,785	3,721
	우리	우리이웃사랑대출 우리이웃사랑근로자생계신용보증대출	36,440	2,446
	신한	신한희망대출	13,731	1,069
	하나	희망하나더하기대출 희망둘더하기대출 CSS대출(직업등급 무등급)	1,547	217
	씨티	희망플러스대출	4,389	674
	외환	희망파트너대출	74	3
	SC제일	희망드림론	1,261	54
	<b>소계</b>		<b>124,227</b>	<b>8,184</b>
특 수 의 행	농협	새희망대출 생계형무등록사업자대출 근로자생계신용보증대출 자영업자 사업재기대출	99,821	7,627
	기업	근로자생활안정자금대출	65,713	3,011
	수협	사랑海희망대출	169	14
	<b>소계</b>		<b>165,703</b>	<b>10,652</b>
지 방 의 행	경남	희망나눔대출 금융소외자영업자특례보증대출	2,267	194
	광주	KJB희망드림대출 광주전남신용보증재단특별보증대출 금융소외자영업자특례보증대출	814	85
	대구	DGB희망희씨대출 금융소외자영업자특례보증대출	3,412	371
	부산	크레딧플러스론 BS희망플러스론 BS금융소외자영업자특례보증대출	2,438	186
	전북	서브크레딧론	16,715	787
	제주	제주희망나눔대출	172	12
	<b>소계</b>		<b>25,818</b>	<b>1,635</b>
<b>합 계</b>		<b>315,748</b>	<b>20,471</b>	

\* 금융감독원, 2010, 「저소득·저신용자대상」 희망희씨대출 “실적 및 향후 추진계획” 보도자료 발췌

기존 1금융권 문턱조차 접근하기 힘들었던 저신용 및 저소득자 서민들에게 희망흙씨대출은 단비와도 같은 정책서민금융이었다고 할 수 있겠다.

앞의 취급현황을 살펴보았을 때, 그리고 희망흙씨대출자 10만명이 2금융권 (연30%)이나 대부업체(연49%)를 이용하였다고 가정하면 연간 이자비용을 최소한 약1천억정도를 절감한 것으로 추정한다면, 희망흙씨대출을 통해 서민들의 금융비용 부담완화에 크게 도움이 되고 있는 것을 알 수 있다.

### 3.2 미소금융

아름다운(美) 소액(少)대출이란 의미의 미소금융은 서민들에게 희망과 자활의 가능성을 심어주려는 취지로 2009년 12월에 시작된 친서민 금융지원제도의 하나이다. 이미 아시아 지역을 포함해 북미, 유럽, 아프리카 등 세계 각지에서 마이크로 크레딧(Micro Credit)란 이름으로 활발히 이루어지고 있는 제도로, 담보나 보증이 없이도 대출이 가능하다.

마이크로 크레딧은 1976년 방글라데시의 치타공대학 경제학 교수인 무하마드 유누스(Muhammad Yunus)에 의해 시작되었다. 그는 물고기가 필요한 사람에게 물고기 잡는 법을 가르쳐주는 대신 물고기를 잡을 수 있는 도구를 제공함으로써 자립과 자활이라는 보다 근본적인 갱생 가능성을 제시하려고 하였다. 유누스는 1983년 그라민은행(Grameen Bank)을 설립하고 무담보 무보증의 신용담보대출제도인 마이크로 크레딧을 시작하여 빈곤층, 특히 저소득층 여성 등 사회적 약자를 중심으로 착한 자본주의를 실현하려고 노력하였다. 그 결과 그라민은행은 2010년 02월 기준 8만1,343개마을에 2,563개 지점을 운영 중이다.

우리나라의 미소금융은 정부가 기본계획을 수립하고 금융기관의 휴먼에금이나 재계 및 금융권의 기부금 등으로 재원을 마련하는 혼합형 소액대출제도이다. 미소금융을 위한 재원은 향후 10년간 2조 2,000억원이 마련될 전망이다. 2010년 03월26일 기준 전국에 32개의 미소금융 지점이 설립되었다.

미소금융의 근간이 되는 그라민은행 중심의 마이크로크레딧 현황 및 해외 마이크로크레딧의 사례를, 살펴본 뒤, 우리나라의 마이크로크레딧인 미소금융으로 넘어가도록 하겠다.

### 3.2.1. 마이크로크레디트의 현황 (그라민 은행 및 해외 선진국 사례)

#### 1) 마이크로크레디트의 정의 및 생성과정

마이크로크레디트(microcredit)는 빈곤계층에 소액의 대출과 여타의 지원 활동을 제공함으로써 이들이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 돕는 활동을 말한다. 마이크로크레디트는 전통적인 금융기관으로부터 금융서비스를 제공받지 못하는 소외계층을 주요 대상으로 하고 있어 사회 경제적 측면에서 관심이 증가하였다. 최근에는 마이크로크레디트와 함께 마이크로파이낸스(microfinance)가 많이 사용되고 있는데 이는 대출 외에 예금, 보험, 송금 및 여타의 금융서비스를 제공하는 활동으로 마이크로크레디트에 비해 포괄 범위가 넓은 개념이다.

특히 UN에서는 2005년을 '세계 마이크로크레디트의 해'로 선포함으로써 금융 또는 비금융 부문을 통해 빈곤계층의 금융이용 기회가 제약되지 않도록 노력하는 계기를 마련하였다.

마이크로크레디트는 과거에도 이와 유사한 형태가 일부 존재하였을 수도 있지만, 보다 근대적이고 체계적인 방식은 대체로 1976년 방글라데시의 그라민은행(Grameen Bank)에서 시작된 것으로 보고 있다. 그라민은행의 성공 이후 세계적인 관심이 커졌으며 1990년대 이후 급속히 성장하여 저개발국 뿐만 아니라, 선진국에서도 이와 유사한 형태의 금융기관 등이 활동하고 있다.

#### 2) 그라민은행(Grameen Bank)의 시작배경

그라민은행은 방글라데시 치타공대학(Chittagong University)의 경제학 교수인 무하마드 유누스(Muhammad Yunus)가 1976년 농촌 빈민층을 대상으로 금융서비스를 제공하기 시작한 데서 출발하였다.

마이크로크레디트의 시작배경은 유누스 교수가 치타공대학 인근의 조브

라 마을을 조사하던 중 농촌지역의 빈민층이 게으르기보다는 소액의 초기자금 부족으로 인해 열심히 일하고도 빈곤의 악순환에서 벗어나지 못하고 있음을 발견한 데서 비롯되었다. 농촌 빈민층은 담보나 신용이 없어 전통적인 금융기관을 이용할 수가 없고, 대부분 고리대금업자의 착취 대상이 되고 있기 때문이다. 이에 유누스 교수는 조브라 마을 전체 가구 중 42가구가 빈곤을 벗어나는 데 단지 856타카(약27,000원)만이 필요하다는 사실을 알고 사재를 털어 자금을 지원한 것이 마이크로크레딧의 시초가 되었다.

1976년 ~ 79년까지는 치타공대학 인근의 조브라(Jobra) 마을 및 주변 지역 등에서 시범적으로 시행되었으며, 1979년부터 중앙은행과 상업은행의 지원을 받아 금융서비스 지역을 점차적으로 확대하였다. 1983년 10월에는 특별법에 의거하여 정식은행으로 전환되기에 이르렀다.

‘가난은 사회구조에 기인한다’는 생각에서 시작된 마이크로크레딧 운동은 가난퇴치 운동의 모범이 되어 세계 각국으로 전파되었다. 유누스는 가난퇴치의 공로를 인정받아 자신이 총재로 있는 그라민은행과 함께 2006년도 노벨평화상의 공동수상자로 선정되었다. 이밖에 1984년 막사이사이상, 1994년 세계식량상, 1998년 시드니평화상, 2006년 서울평화상과 마더테레사상 등을 받은 바 있다.

### 3) 그라민은행(Grameen Bank)의 사례<sup>15)</sup> - 아무것도 없었던 가족 이야기

Shafali begum이라는 50세 정도 되신 분의 집을 방문한 이야기이다.

5명의 아이가 있는데 큰 딸이 현재 학자금을 대출받아 경제학을 공부하고 있다. 학자금 외에도 매년 300명을 뽑는 한 재단에서 매달 3,000타카의 장학금을 받고 있다. 그라민에는 1989년에 합류했다. 그 전까지는 아무것도

15) 김유경, 고려대 경영학과, 기획재정부대학생 기자단 MOSFERS 3기, 「세계의 경제이야기」 인터뷰 일부, 2011.02.15.

없었다. 농지도 없었고, 집도 없었고 가진게 아무것도 없어서 다른사람 집에 얹혀 살았다. 남편은 다른사람의 집에서 시중을 들었다. 초기설립 당시의 그라민은행은 가입하기 힘들었다. 장부에다가 해야할 사인하는 법을 배워야했고, 돈도 셀줄 알아야해서 거의 6개월정도 교육을 받았다. 처음에는 1500타카(한화로 22,500원정도)를 대출받아 일정부분을 저축하고 (의무적인 저축) 남은 돈으로 작은 땅을 빌려 농사를 짓기 시작했다. 은행에서 돈을 빌리게 된 것도 처음이었기 때문에 솔직히 돈을 갚지 못하게 될까봐 걱정되어 잠을 자기도 힘들었다. 하지만, 날이 지나면서 돈을 갚을 수 있다고 믿게되었고 전과는 달리 배를 굶는 날도 줄어들기 시작했다. 다음 해에는 좀더 늘어난 3,000타카(한화로 45,000원정도), 그 다음에는 5,000타카를 빌렸고, 회원이 된지 5년이 되던 해에는 housing loan을 빌릴 수 있었다. 이 대출상품은 집을 짓는 데에 필요한 돈을 빌려주는데 이자율은 8% 정도였고, 3~5년동안 갚는 것이어서 부담이 적었다. 그렇게 대출을 받아 지었던 집은 이제 없고, 현재 지어진 집은 그 가격을 따져보면 500,000타카(한화로 750만원정도) 정도 된다.

6~7년정도 되었을 때 우유사업을 시작했다. 우유를 사서 우유를 다시 되파는 일이었는데 집집마다 돌아다니면서 방문판매를 하다 요즘은 방문판매보다는 시장에다가 팔기도하고 milk vita라는 우유공장에도 판다. 그 외에도 닭, 오리, 소를 키워 팔기도 한다. 올해는 90,000타카 대출상품을 이용중이고 그 돈으로 봉고차를 사서 운영 중이다. (보통 단체 손님들이 장거리로 갈 때 많이 이용한다. 한사람당 900타카씩 낸다) 그리고 40,000타카 basic loan도 이용중이다. 그래서 현재 남편이 하고 있는 일은 우유사서 파는 것, 교통수단 운영, 농업 이렇게 세가지이다.

4) 그라민은행 현황 (단, 2004년말 기준 자료 중심임.)

그라민은행의 최고 의사결정기구는 13명으로 구성된 이사회이며 실무적인 업무 및 대외 발표자료 등은 그라민은행 설립자인 유누스 행장이 총괄하고 있다.<sup>16)</sup> 그라민은행의 소액대출 증가와 더불어 영업지역이 2004년말 4만8천여개 마을(방글라데시 전체마을의 약 75.0%)에 이르는 등 외형이 확대되었다.

그라민은행의 주식 중 94% 이상을 차입자인 회원<sup>17)</sup>이 보유하고 있으며, 나머지 6%는 정부 및 은행이 보유하고 있다. 주식가격이 1.7달러 수준에 불과하여 차입자인 회원이 주주로서 참여하는데 어려움이 없을뿐더러 모든 회원이 분산되어 있어 그라민은행을 ‘가난한 자들의 은행’(bank owned by the poor)이라고도 한다.

<표 20> 그라민은행의 지분구성

(기준일자:2004년말 / 단위: 천주,%)

	주식수	비중
방글라데시 정부	120	3.78
소날리은행	30	0.94
방글라데시 크리쉬은행	30	0.94
회원 차입자	3,000	94.34
<b>계</b>	<b>3,180</b>	<b>100.00</b>

\* 이민규, 「마이크로크레딧(microcredit)의 意義와 國內外 現況」, 금융시스템 리뷰, 2006.01.

16) 2011.04.05.일 무하마드 유누스(71)가 자신의 해고 불복중 소송에서 해패 총재직을 떠나게 됨.  
- 60세를 정년으로 규정한 퇴직관련 법률을 위반한데 대한 즉각 해임 명령에 불복해 해임취소 청구 소송 제기하였으나 패소함.  
17) 그라민은행의 차입자가 되면 회원이 되고 주식을 보유할수 있지만 회원이 주식을 매입할 의무는 없는 것으로 보임.

그라민은행의 목표는 가난한 사람들에게 금융서비스를 확대하고, 가난한 사람들이 대금업자에 의해 착취당하는 것을 방지하고, 절대 다수의 농촌지역 실업자에게 자영업의 기회를 제공, 불이익을 당하는 계층 특히 여성의 지위를 향상시키고, 오래된 악순환(저소득 → 낮은 저축 및 투자)을 선순환(저소득 → <마이크로크레딧> → 투자 → 소득 및 저축증가)으로 전환하는 것으로, 설립초기부터 같은 목표를 두고 있다.

이 외에도 그라민은행은 자금지원 외에 농촌 빈민층의 경제력 향상과 기초체력 향상, 생활습관 개선, 문화변혁 등을 위해 결의문을 채택하기도 하였다.

그라민은행의 자금지원 체계는 전통적인 은행과는 달리 독특한 특징들을 가지고 있다. 절대빈곤층에 초점을 두고 대상고객의 선정 시 명확한 기준을 적용·선별하며 5명의 차입 예상자들을 하나의 소그룹으로 구성하여 자금을 지원한다. 소그룹 자금지원제도의 세부내용을 살펴보면, 첫 번째, 다섯명의 예상 차입대상자로 한 그룹을 구성하고, 두 번째, 그룹내 두 명에게 일차적으로 자금을 지원하고 그룹 구성원 전체는 서로 제반규정에 대한 준수여부를 감시한다. 세 번째, 6주이상 일차 차입자가 원리금을 정상적으로 납부하는 경우 나머지 2명 및 1명의 사람들이 순차적으로 자금을 차입할 수 있게 되는 제도이다. 그라민은행의 소액대출에는 담보요구가 없는데 이러한 그룹대출형태는 무담보의 문제를 완화할 수 있으나 그룹내의 구성원의 상환책임은 각자에게 있으며 다른 구성원의 도산에 대해 연대 책임을 지지는 않는다.

그라민은행의 자금지원조건은 어떠한 담보도 요구하지 않는 소액대출, 1년간 매주 분할상환조건외의 대출, 차입자가 이미 보유한 기술을 사용할 수 있는 활동을 지원, 은행직원 뿐 아니라 소그룹을 통한 감시, 대출원칙 및 집단적인 책임에 대한 강조, 빈곤층의 위험을 낮추기 위한 저축통한 안전망

확보, 모든 은행거래의 투명성 확보 등과 같이 가난한 고객에 적합하도록 설계되었으며, 이 뿐만 아니라, 자금지원이 고객의 현 상황, 사회·경제 환경 등에 따라 변화될 수 있도록 지원체계를 설계한다.

이 같은 운영으로 인하여 그라민은행은 설립 이후 2004년말까지 누적기준으로 46억달러의 소액대출을 취급하였으며 그 중 41억달러가 상환되어 누적기준 회수율이 90%에 달한다. 또한, 설립 이래 1983년, 1991년 및 1992년을 제외하고는 지속적인 흑자를 기록하고 있으며 2001년도 당기순이익 1.1백만달러 대비하여 2003년에는 6.3백만달러 및 2004년에는 8.0백만달러로 흑자규모가 크게 확대되었다.

그라민은행에서 실시한 인터넷 설문에 따르면 마이크로크레딧 수혜자가정 중 55%가 빈곤선(poverty line)을 넘어선 것으로 조사되어 마이크로크레딧이 상당한 성과를 거두고 있음을 시사하고 있다.

<표 21> 그라민은행과 전통적인 은행과의 차이점

	그라민은행	기존 은행
목 표	빈곤 탈출 지원	수익 극대화
주 요 고 객	실업자, 빈곤계층 <sup>18)</sup>	기업, 직장인, 자산가 등
	여성 위주	-
담보유무 등	담보 없음	담보 또는 신용 양호
	미래의 채무상환능력	현재의 채무상환능력
	그룹대출 (대출자 외 연대책임 없으며 부채 상속될 수 없음)	통상 개인별 대출 (보증 등의 경우 연대책임을 지며 부채가 상속될 수 있음)
서비스범위 등	지원은 소액 다수	소액 이상
	금융외 통합서비스	금융관련 서비스 위주
	이용자 중심 서비스 (은행 직원의 방문)	은행 중심 서비스
	교육, 주거, 위생 등의 변화 모니터링	-
주 영업지역	농촌 지역	대도시 지역
연 체 시	연체이자는 원금범위내 (연체기간과 무관)	연체이자의 원금초과 가능
	차입자의 희생에 초점	손실 최소화에 초점
	상환스케줄 재조정	대부분 재조정 불가
	원금 축소조정 없음	원칙적으로 조정없음
	재거래 가능 (대출초기 한도로 축소조정)	실질적인 재거래 어려움

\* 이민규, 「마이크로크레딧(microcredit)의 意義와 國內外 現況, 금융시스템 리뷰, 2006.01.

18) 거리의 걸인(beggar)에게도 대출하는 프로그램을 가지고 있는데 이 경우에는 구걸자체 금지보다 구걸 하면서 물건도 판매하는 것과 같은 소득창출에 대한 조언이 병행

## 5) 해외 마이크로파이낸스 사례 및 현황

외국에서는 이미 1990년대부터 마이크로파이낸스(저신용·저소득층 대상 소액 대출) 사업이 시작되었다. 빈부격차를 해소하기 위한 방편으로 도입되었기 때문에 주로 미국·영국·프랑스 등 선진국에서 발전했다. 앞서 미소금융의 근간으로 설명한, 우리에게 잘 알려진 방글라데시의 그라민은행은 개발도상국에서 이뤄진 특이한 케이스인 셈이다.

### ① 미국의 마이크로파이낸스

#### ㄱ. 쇼어은행 (Shore Bank)

미국 최초의 지역개발은행으로 지역개발금융기관(CDFI)기금을 법제화시키는 데 큰 역할을 했다. 1973년 로널드 글린스키 현 회장 등 시카고 지역의 은행원 4명이 “지역사회를 도우면서도 수익성을 살릴 수 있다”는 데 뜻을 같이하고 설립했다. 1970년대 당시 인구의 70% 이상이 이민자였던 탓에 사회적·경제적으로 황폐화됐던 시카고 남부의 사우스 쇼어지역 재건에 초점을 맞추었고, 시카고지역 건설업자들에게 돈을 빌려줘 낙후된 시카고 남부 흑인밀집 거주지역의 건물들을 재개발하도록 하는 역할을 하였다. 또한, 흑인들에게 싼 이자로 주택관련 대출을 해주거나 중소기업에 대출을 해주기도 하였다. 2005년 현재 총 자산 1563만 달러(약170억원), 12개 지점, 348명의 직원을 두고 있다.

#### ㄴ. 액시온(Accion) - 대표적

1961년 ‘일을 통해 가난에서 벗어나고자 하는 사람들에게 필요한 자금을 지원한다’는 슬로건을 걸고 매사추세츠주 보스턴에 세워졌다. 주 사업무대는 남미였다. 1991년부터는 제3세계에서의 성공에 힘입어 미국내에서도 사업을 시작하였다. 1991년부터 2006년 현재 15년간 액시온 USA의 전체

대출액은 1억 5,400만달러(약1,720억원)에 달한다. 1만 6,000여명이 대출 혜택을 보았다. 그 공로로 엑시온은 소규모사업 발전을 위한 혁신프로그램 대통령상(1998년)과 미국 100대 최고 자선상(2001년)을 받았다.

## ② 영국의 마이크로파이낸스

### ㄱ. 글래스고 갱생펀드 (GRF - Glasgow Regeneration Fund) - 대표적

영국에서도 가장 낙후된 지역 중 하나인 글래스고의 7개 지역을 대상으로 '수익성이 있고 지속가능한 기업'을 만들기 위해 나왔다. 지역주민들에게 무담보 소액대출을 해줘 창업을 독려하고 일자리를 창출하는 방식으로 사업이 이뤄졌다. GRF는 2001년 06월 청산될때까지 372개의 고위험 기업에 300만파운드(약50억원)를 투자, 2126개의 일자리를 새로 만들고 1000개가 넘는 기존 일자리를 지키는 역할을 했다. GRF는 2004년 'DSL 비즈니스 파이낸스'라는 브랜드로 통합되어 현재까지 이어지고 있다.

### ㄴ. 자선은행 (The Charity Bank Limited)

1995년 자선보조재단(CAF - Charities Aid Foundation)이 사회투자의 한 방법으로 자선은행을 설립하기 위해 재단 내 '사회투자자들(Investors in Society)'이라는 특별신탁기금을 설치한 데서 기원했다. 2002년 4월 금융감독청으로부터 수신기능을 취득하고 자선은행이 되었다. 대출이자가 연 2% 안팎의 저리이다보니 예금이자도 그보다 훨씬 낮을 수 밖에 없다. 자선은행에 돈을 맡기는 2000여명의 고객들은 수익성보다는 기부에 더 초점을 맞추고 있는 것이다.

## ③ 프랑스의 대표적인 마이크로파이낸스 - 경제권리연합

'아디'라는 이름으로 잘 알려진 '경제권리연합(ADIE - Association pour

le Droit L'initiative Economique)'이 대표적 대안금융기관이다. 1988년 설립되어 창업을 희망하는 사람에 대한 지원, 금융채무불이행자의 신용회복 등을 목적으로 저리의 소액대출 서비스를 한다. 약 4,000유로(약 600만원) 이내의 창업자금, 장비·시설대여를 해주며 시장금리보다 낮은 이자를 매긴다. 대출기간은 2년으로 설정하고 대출금의 50%에 대한 5명의 보증인을 요구하며 손실을 최소화하기 위해 엄격한 대출심사, 사업진행 상황 정기보고 등을 활용한다. 이 때문에 회수율은 75% 이상을 기록하고 있다.

#### ④ 이탈리아의 대표적인 마이크로파이낸스 - 윤리은행

세계 최초로 대안금융을 목적으로 설립된 시중은행이 '윤리은행(Banca Etica)'이다. 1944년 22개 이탈리아 금융기관들이 '윤리은행 설립을 위한 연대'를 결성해 은행 설립에 필요한 최소한의 자본금을 모으고, 이탈리아 중앙은행이 1998년 12월 윤리은행을 시중은행으로 공식 승인했다. 이후 1999년 3월 8일 이탈리아 파도바에 첫 지점을 내고 업무를 시작했다. 윤리은행은 사회적 건강과 교육서비스를 제공하는 기업, 소외계층 근로자를 고용하는 기업, 환경과 시민사회 등의 분야에서 활동하는 기업에 대해 자금을 지원하고 이를 통해, 사회적 소외계층의 일자리를 창출하고 저소득 창업자들을 돕는다. 윤리은행의 고객들은 윤리은행과 거래하는 이탈리아내 금융기관의 창구를 통해 계좌개설을 할 수가 있다는 점이 특징이다.

### 3.2.2. 미소금융의 설립 및 운영현황 등

#### 1) 미소금융 설립 현황

<표 22> 미소금융의 설립 현황

구분	현황
기업·은행권 미소금융재단	삼성미소금융재단 및 수원지부, 우리미소금융재단, 국민미소금융재단, 신한미소금융재단, 현대차미소금융재단, LG미소금융재단, 하나미소금융재단, SK미소금융재단, 포스코미소금융재단 및 포항·광양지부, 기은미소금융재단, 롯데미소금융재단 (총 14개)
미소금융중앙재단 지역지점	서울서초구지점, 충북청주지점, 서울은평구지점, 광주서구지점, 대구서구지점, 강원춘천지점, 부산중구지점 (총 7개)

\* 금융위원회, 미소금융중앙재단, 2010, 「미소금융 1개월간 설립·운영현황 등」, 보도자료

#### 2) 미소금융 자격요건

지원대상자는 개인신용등급 7등급 이하로 저소득·저신용층에 해당하는 자<sup>19)</sup>이며, 지원 부적격자는 다음과 같다. 첫째, 전국은행연합회 신용정보전산망에 신용도판단정보<sup>20)</sup> 및 공공정보<sup>21)</sup>가 등재된 자<sup>22)</sup>, 둘째, 보유재산이 과다한 자<sup>23)</sup>, 셋째, 보유재산 대비 채무가 과다한 자<sup>24)</sup>, 넷째, 미소금융중앙

19) 대출신청일 현재 한국신용정보주식회사, 한국신용평가정보주식회사, 코리아크레딧뷰로주식회사에서 평가한 개인신용등급 중 1개 이상의 회사에서 평가한 개인신용등급이 7등급 이하에 해당하는 자

20) 연체·대위변제·대지급정보, 부도거래현황, 신용질서문란 정보 등

21) 국세·지방세 체납정보, 채무불이행자 정보, 회생·파산·면책정보 등

22) 단, 다음에 해당하는 경우는 지원대상에 포함한다. 첫째, 신용회복지원기관에 의한 신용회복지원종인자 중 2년이상 변제금을 성실하게 납입한 자, 둘째, 개인회생 신청자 중 법원으로부터 면책이 결정된 자, 셋째, 개인파산 신청자 중 법원으로부터 면책이 결정되었으며, 면책 결정일로부터 5년이상 경과한 자는 지원대상에 포함한다.

23) 신청인의 보유재산이 「긴급복지지원법령(보건복지가족부)」에서 정한 재산 합계액 기준을 초과하는 경우 지원대상에서 제외

- 특별시, 광역시(군지역 제외), 수도권 중 과밀억제권역 : 13,500만원

- 기타지역 : 8,500만원

24) 신청인의 보유재산이 「긴급복지지원법령(보건복지가족부)」에서 정한 재산 합계액 이내에 해당하나, 재산대비 채무액(여신)의 비율이 50%를 초과하는 자 (단, 채무합계액 1천만원 이하인경우는 예외)

재단(복지사업자, 미소금융지역지점 포함), 정부·지방자치단체 등으로부터 유사한 내용의 금융지원을 받은 자, 다섯째, 개인회생·개인파산 신청자 및 법원에서 개인회생·개인파산을 인가한 자, 여섯째, 어음·수표 부도거래처로서 동 사유를 해소하지 아니한 자, 일곱째, 책임재산을 도피, 은닉, 기타 책임재산의 감소행위를 초래한 자를 말한다.

### 3) 미소금융 대출종류<sup>25)</sup>

미소금융 대출종류는 크게 세가지로 나뉜다. 첫 번째는 소규모·소자본으로 창업이 가능한 프랜차이즈업체와 연계하여 사업장 임차자금, 권리금 및 기타 창업에 필요한 자금을 지원하는 프랜차이즈창업자금대출이고, 두 번째는 사업자등록 영세자영업자의 안정적인 자립기반 확립을 위해 지원하는 창업임차자금(사업장임차보증금)대출이다. 기타대출로는 운영자금대출, 시설개선자금대출, 사업자무등록 자영업자를 위한 무등록사업자대출 등이 있다.

### 4) 미소금융 운영현황<sup>26)</sup>

#### ① 초기운영현황

2009년12월16일 ~ 18일 3일 동안 삼성미소금융재단 등 5개 지점에서 약 1,600여명이 상담을 받는 등 미소금융에 대한 국민들의 관심이 매우 높았던 것으로 나타났다. 신청인의 신용등급, 재산보유현황 등 기본 사항에 대한 1차 심사결과 신청자격이 있는 사람은 대략 400여명으로 전체의 25%에 불과했다. 2010년01월 ~ 05월11일, 953명에 대해 총 70.4억원을 대출(평균대출액 739만원) 실행하였고, 수도권 16개, 지방 22개 등 총 38개 지점을 설립하였다.

25) 미소금융중앙재단 [www.smilemicrobank.or.kr/](http://www.smilemicrobank.or.kr/) 참조

26) 금융위원회, 미소금융중앙재단, 2009, 「미소금융 설립 및 운영현황 등」, 보도자료

② 개선·보완<sup>27)</sup> 현황

금융위원회와 미소금융중앙재단은 그간 미소금융 운영과정에서 나타난 서민들의 소액대출 수요를 신속히 충족시키기 위해, 전통시장 상인대출 등 긴급소액자금 지원 성격의 다양한 미소금융상품을 대폭 확대하고 2천만원 이하 소규모 창업자금의 자기자본비율 요건을 현행 50%에서 30%로 완화하는 등 미소금융의 지원요건 및 대출절차를 개선하여 2010년 05월17일부터 시행하기로 하였으나, 기존의 신용등급, 재산, 컨설팅 원칙적 의무화, 대출금리 등 핵심기준은 현행 유지하기로 하였다.

설명회, 순회상담 등을 통해 창구에서만 기다리지 않고 수요자를 직접 찾아가서 알리는 현장 미소금융을 활발히 전개하기 시작하였다.

- “찾아가는” 미소금융 설명회 사례
  - 신한미소재단 : 2010.03.19. 인천부평자활센터
  - 하나미소재단 : 2010.04.22. 서울 신설동 풍물시장
  - KB미소재단 : 2010.04.28. 서울 신창시장
  - 미소금융중앙재단 : 2010.05.05. 서울 도깨비시장
  - 포스코미소재단 : 2010.05.07. 전남 광양읍 상설시장

“찾아가는” 미소금융 활동 사례<sup>28)</sup>로는 생업으로 인해 미소금융 지점 방문이 어려운 분들을 위해 미소금융직원이 스마트폰, 넷북 등을 휴대하고 직접 서민들의 영업현장을 방문하여 상담하는 것이 그것이다. 또한, “찾아가는 미소금융”의 일환으로 상담버스를 마련하여, ‘10년 10월 18일부터 2개월간 전국 40여개 전통시장을 방문하여 현장 상담과 홍보활동을 진행하고 있다.

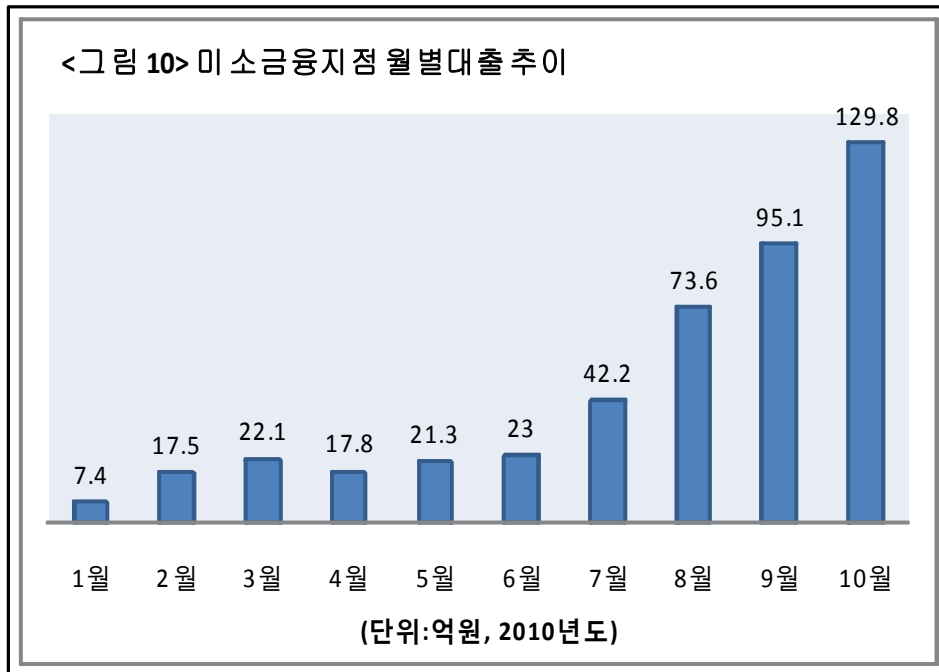
27) 금융위원회, 미소금융중앙재단, 2010, 「미소금융 소액대출 확대」, 보도자료

28) 금융위원회, 미소금융중앙재단, 2010, 「'10년10월말 기준 미소금융 추진실적」, 보도자료

③ 추진실적 현황 (2010.12.15.일 기준)

2009년 12월 15일 수원의 삼성미소금융재단을 1호 지점으로, 2010년 12월 16일, 서울 노원지점 설립으로 전국에 100개의 미소금융지점이 설립되었다. 지역별로는 수도권 45개, 지방 55개이며, 후원기관별로는 기업계 49개, 은행계 31개, 지역지점 20개이다. 지원 실적은 2010년 01월 ~ 12월 15일 기준, 미소금융대출은 6,803명에 681억원의 대출을 지원하였다.

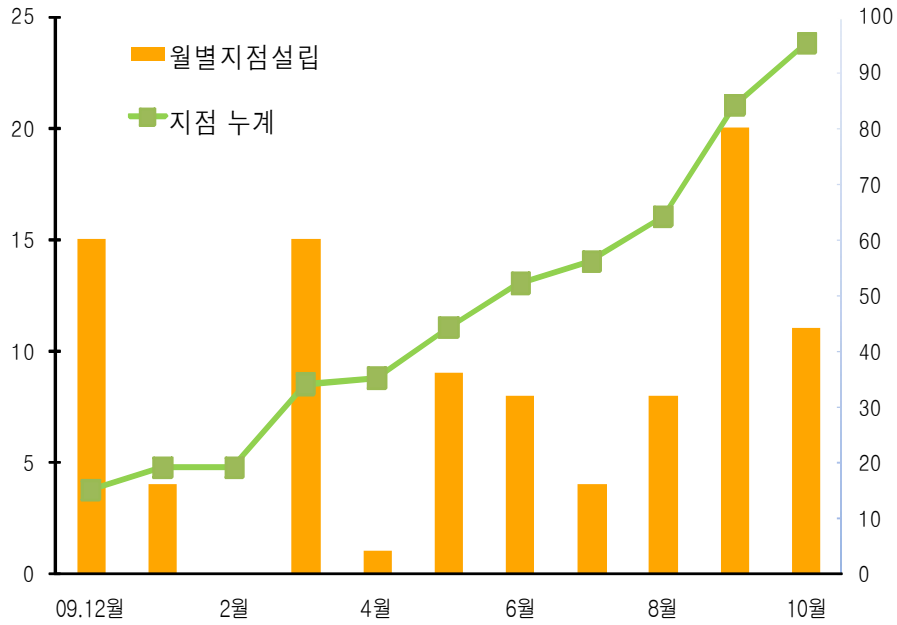
<그림 16> 미소금융지점 월별대출 추이



\* 금융위원회, 「'10년 10월말 기준, 미소금융 추진실적」, 보도자료

<그림 18> 미소금융지점 설립추이

(단위:개)



\* 금융위원회, 「'10년 10월말 기준, 미소금융 추진실적」, 보도자료

### 3.3. 햇살론

글로벌 금융위기에 따른 경기침체 등으로 서민의 자금수요는 늘어났으나, 서민금융회사<sup>29)</sup>는 '03년 가계신용위기 이후 서민대출을 줄이고 부동산, 기업 관련 여신을 주로 취급함에 따라 서민금융공급이 축소되어 서민의 금융이용기회가 감소하기에 이르렀다. 또한 한국은행이 기준금리를 인상하면서 시중금리가 전반적으로 상승할 경우 서민가계의 이자부담도 늘어날 전망이다. 기존 서민에 대한 특례보증은 글로벌 금융위기 대책의 일환으로 지역신용보증재단을 통해 한시적으로 이루어지고 있었으나 보증기관이 대출위험 전부를 부담하거나 대출금리가 지나치게 낮아 금융회사가 대출을 소극적으로 취급하는 문제가 있었다.

이러한 문제의 해결을 위해 2010년 04월 정부는 비상경제대책회의, 당정협의를 거쳐 2010년04월17일 「서민금융활성화 방안」을 발표하였다. 그 이후 관계부처, 서민금융회사 중앙회, 지역신보 등과 태스크포스(TF)를 구성하여 보증부대출 세부운영방안을 마련하여 2010년07월26일 출시된 서민전용 대출상품이 바로 “햇살론”<sup>30)</sup>이다.

#### 3.3.1. 햇살론의 보증부대출 규모 및 지원방안

##### 1) 공급목표

정부와 민간의 공동재원 출연을 바탕으로 서민에 대한 보증공급 확대를 추진하였다. 보증부 서민대출 공급목표는 5년간 최대 10조원 공급 목표 설정한 상태로, 서민대출의 부실율 (10% 가정)을 감안할 때 약 5배 이내의 보증배수 적용이 가능하며, 이 경우 보증재원으로 향후 5년간 총 2조원수준 (매년 4,000억원)소요할 것으로 전망된다.

29) 농·수협, 산림조합, 신협, 새마을금고, 저축은행

30) “서민에게 따뜻한 햇살 같은 금융”이라는 의미의 보증부 서민대출 공동브랜드

## 2) 보증재원 조성방안

민간출연은 5년간 총 1조원 (연간 약2,000억원)으로, ‘상호금융’과 ‘저축은행’이 「40:10」으로 분담 출연한다. 상호금융에서는 5년간 총8,000억원으로 연간 약1,600억원을, 저축은행에서는 5년간 총2,000억원으로 연간 약400억원을 출연하기로 한다.

정부출연은 5년간 총 1조원 (연간 약2,000억원)으로, ‘중앙정부와 지방자치단체’가 서민신용보증의 공공성, 지역주민 수혜, 부담능력 등을 감안하여 분담비율 결정함한다.

기타는 보증수수료 수입 등이 있다.

## 3) 보증기관 : 지역신용보증재단이 담당

유사기관간 기능 중복, 보증 경쟁에 의한 부작용 등을 감안하여 현재 유사업무를 수행하는 지역신용보증재단 활용하는 것이 바람직한 것으로 판단하였다. 보증재원은 ‘저축은행, 농협, 수협, 산림조합, 신협, 새마을금고’의 6개 업권별로 별도 분리 운영된다.

### 3.3.2. 햇살론의 운영방안

#### 1) 대상자

신용 6~10등급(무등급 포함) 또는 저소득층인 자영업자(법인기업제외) · 농림어업인 및 근로자(일용·임시직 포함)를 보증부 대출대상으로 한다.

<그림 19> 보증대출 가능자



\* 금융위원회, 「서민전용 대출상품 “햇살론” 본격출시」, 보도자료

① 신용등급 요건

대출신청일 현재 3개 신용정보회사<sup>32)</sup>에서 평가한 개인신용이 6~10등급인 사람으로, 소득규모와 상관없이 인정되며, 또한 신용 무등급자도 금융소외자이므로 대출대상에 포함된다. 신용회복중인 성실상환자<sup>33)</sup> 중 ‘자영업자’만 햇살론 대출대상에 포함하였으나, 2011년01월19일자로 ‘근로자’도 지원대상에 포함하였다.

② 저소득 요건

기초생활수급자 및 차상위계층, 연소득 2천6백만원 이하인 사람으로, 신용등급과 상관없이 인정된다.

31) 출시당시는 개인신용 6~10등급은 연소득 4천만원 이하, 1~5등급은 연소득 2천만원 이하인 경우 햇살론 지원대상이었으나, 2011년01월19일자로 저소득자 기준을 상향조정하여 2천6백만원으로 개선함.

32) 한국신용정보, 한국신용평가정보, 코리아크레딧뷰로

33) 개인회생·개인워크아웃(프리워크아웃 제외) 프로그램을 성실히 이행중인 자로서, 변제계획 등에 따라 12회 이상 납입금을 성실하게 납부중인 자

### ③ 보증 제한

첫째, 은행연합회 신용정보전산망에 신용도 판단정보<sup>34)</sup> 및 공공정보<sup>35)</sup>가 등재된 자이며, 둘째, 취급일 현재, 지역신보(중앙회 포함)·신용보증기금·기술보증기금의 보증 사고 또는 대위변제와 관련 있는 자, 셋째, 취급일 현재, 신용보증기금·기술보증기금 보증잔액이 있는 자 또는 지역신보(중앙회 포함) 보증잔액이 보증부서민대출 대출한도를 초과하는 자, 넷째, 대출신청일 현재 연체중인 자, 다섯째, 보증제한 업종<sup>36)</sup>을 영위하는 사업자 및 사업 소득세를 납부하는 인적용역제공자 중 유흥접객원 및 댄서, 다단계 판매원이며, 여섯째 빈번한 연체경력<sup>37)</sup>이 있는 근로자, 앞의 여섯 대상자는 보증 제한 대상이다.

### 2) 보증비율 : 85%

서민금융회사의 도덕적 해이를 방지하고 여신심사 능력을 향상시키기 위하여 부분보증으로 운영된다.

### 3) 대출금리

#### ① 금리 결정방식

대출금리 상한 이내에서 서민금융회사(농협, 수협, 신협, 산림조합, 저축은행, 새마을금고)가 금리를 자율적으로 결정하는데, 결정방식은 이용자 선택에 따라 3,6,12개월단위로 조정되는 변동금리 방식 (조달원가 + 스프레드)이다. 조달원가는 대출 또는 금리변경 시점의 전전월 1년 만기 정기예금 신규 취급분의 가중평균금리이며, Spread는 대손비용 + 판매관리비 + 마진

34) 연체(3개월이상 등)·부도·대위변제·금융질서문란정보

35) 조세·과태료·고용보험료 등 체납, 신용회복지원 정보(회생·파산·면책)

36) 유흥업소·무도장, 사치향락업종 등

37) 금융거래확인서 기준일 현재 3개월이내에 30일이상 계속된 연체 대출금을 보유한 사실이 있거나, 3개월 이내에 10일 이상 계속된 연체대출금을 4회이상 보유한 사실이 있는 자

을 더한 것을 말한다.

② 권역별 취급금리 상한

<표 23> 햇살론 취급금리 상한

(단위:연 %, 기준월 :2010.12월)

	조달원가 상한	스프레드 상한	취급금리 상한
상호금융 <sup>38)</sup>	4.14	6.38	10.52
저축은행	4.42	8.99	13.41

\* 금융위원회, 「서민전용 대출상품 “햇살론” 본격출시」, 보도자료

③ 신용대출 금리 비교 (‘10.12월 기준)

<표 24> 신용대출 금리 비교

은행 (새희망홀씨)	저축은행 (6~10등급)	대부업 (‘09.12월)	햇살론	
			상호금융	저축은행
6~14%	32.6%	41.2%	10.52% (상한)	13.41% (상한)

\* 금융위원회, 「서민전용 대출상품 “햇살론” 본격출시」, 보도자료

4) 자금용도별

① 사업 운영자금의 대출대상은 영업 중인 자영업자, 농림어업인으로, 대출 한도는 최고 2천만원 한도내에서 신용등급, 사업자등록 유무, 점포보유(임차 포함) 여부에 따라 대출한도를 차등하여 신용도에 비해 과도한 대출을 방지한다. 보증기간 및 상환방법은 1년거치 4년이내 원금균등분할 상환방식으로, 보증수수료는 연 1.0% 이다.

38) 농협, 수협, 산림, 신협, 새마을금고

② 창업자금의 대출대상은 정부, 공공기관의 창업교육을 이수한 창업자 및 무등록, 무점포 자영업자가 사업자 등록후 점포 구비한 경우로서, 대출요건은 창업교육 이수 (12시간(장애인 10시간) 이상 이수) 및 사업장 확보 및 사업자등록을 마친 후 개업한 지 1년 이내 (단, 무등록·무점포 자영업자는 개업한지 3개월이내)여야 하는 창업요건을 모두 충족하여야 한다. 대출한도는 사업장마련을 위한 임대차계약서 제출 시에는 5천만원 범위이며, 필요한 경우에는 5천만원 임차보증금 제외한 나머지 한도내 운영자금까지 지원하여 창업 지원을 한다. 보증기간 및 상환방법은 1년 거치, 4년이내 균등분할 상환방식이다.

③ 생계자금대출의 대출대상은 3개월 이상 계속하여 재직하고 있는 근로자, 또는 영업중인 자영업자, 농림어업인으로서, 대출한도는 최고 1천만원 한도내에서 신용등급 따라 보증한도를 차등화한다. 상환방법은 3년 또는 5년 매월 원금 균등분할 상환방식이다.

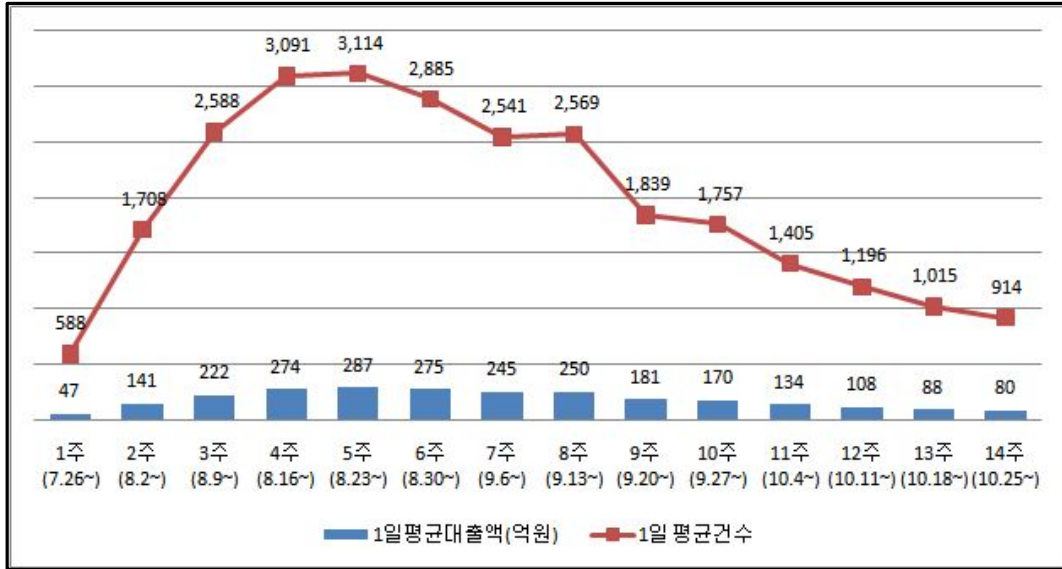
### 3.3.3. 햇살론 운영현황<sup>39)</sup>

#### 1) 추진현황

대출개시('10.07.26) 후 약 6개월동안 15만명에게 1.4조원 지원하였으며, 햇살론 취급실적은 '10.07.26 ~ '11.01.14, 122영업일 동안 155,406건, 14,084억원을 달성하였다.

39) 금융위원회, 2010, 「'10년10월말 기준 햇살론 추진실적」, 보도자료  
금융위원회, 2010, 「햇살론 추진현황 및 제도개선」, 보도자료  
금융위원회, 2011, 「햇살론 제도개선 방향」, 보도자료

<그림 20> 주간 일평균 햇살론 대출액 추이 (2010.07.26. ~ )



\* 금융위원회, 2010, 「'10년10월말 기준 햇살론 추진실적」, 보도자료

① 자금용도별

자금용도는 창업자금, 운영자금, 생계자금이 있는데, 그 중 평균대출액은 창업자금용도가 1,840만원으로 대출금액은 운영자금용도가 7,035억원으로, 대출건수는 생계자금용도가 92,021건으로 제일 높았다.

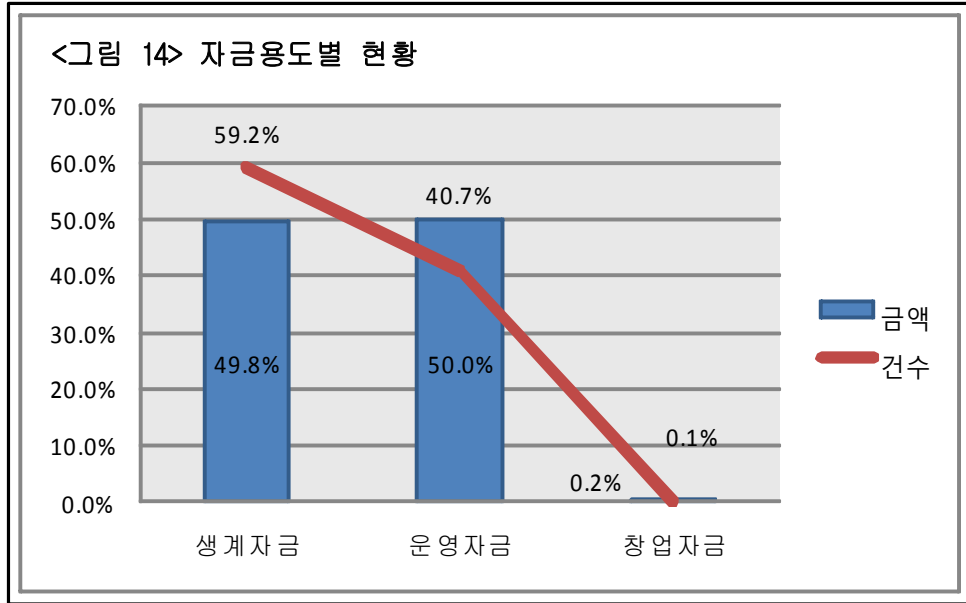
<표 25> 햇살론 자금용도별 대출취급현황

(단위:억원,건수)

자금용도	생계자금	운영자금	창업자금
금액	7,016.7	7,035.4	32.4
건수	92,021	63,212	173
평균대출액	763만원	1,114만원	1,840만원

\* 금융위원회, 2010, 「'10년10월말 기준 햇살론 추진실적」, 보도자료

<그림 21> 자금용도별 햇살론 취급현황



\* 금융위원회, 2010, 「'10년10월말 기준 햇살론 추진실적」, 보도자료

② 신용등급별

신용등급별로는 대출금액으로는 6등급이 4,269억원으로, 대출건수로는 7등급이 46,503건수로 주로 6,7등급 대상자가 대출받았음을 알 수 있다.

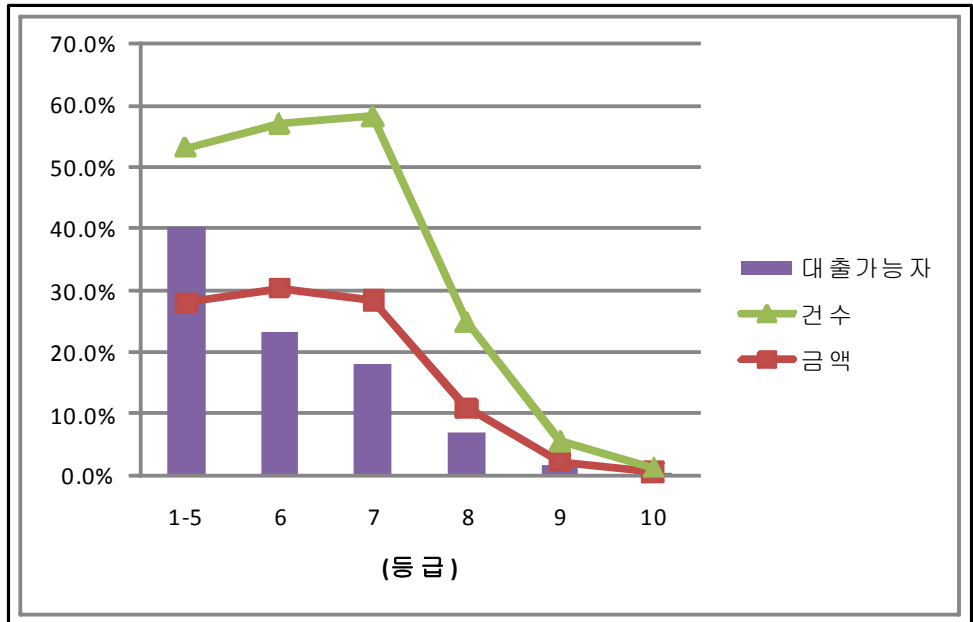
<표 26> 햇살론 신용등급별 대출취급현황

(단위:억원,건수,만명)

등급	1-5	6	7	8	9	10
금액	3,928.9	4,269.8	3,983.9	1,533.5	301.0	64.9
건수	39,370	41,725	46,503	21,527	5,156	1,068
대출 가능자	634.8	365.9	286.9	107.6	27.4	5

\* 금융위원회, 2010, 「'10년10월말 기준 햇살론 추진실적」, 보도자료

<그림 22> 신용등급별 햇살론 취급현황



\* 금융위원회, 2010, 「'10년10월말 기준 햇살론 추진실적」, 보도자료

③ 서민금융회사별

대출건수 및 출연비중은 각각 56,533건, 38.6%로 농협이 제일 높고, 대출금액으로는 5,117억원으로 새마을금고가 제일 많이 취급하였음을 알 수 있다.

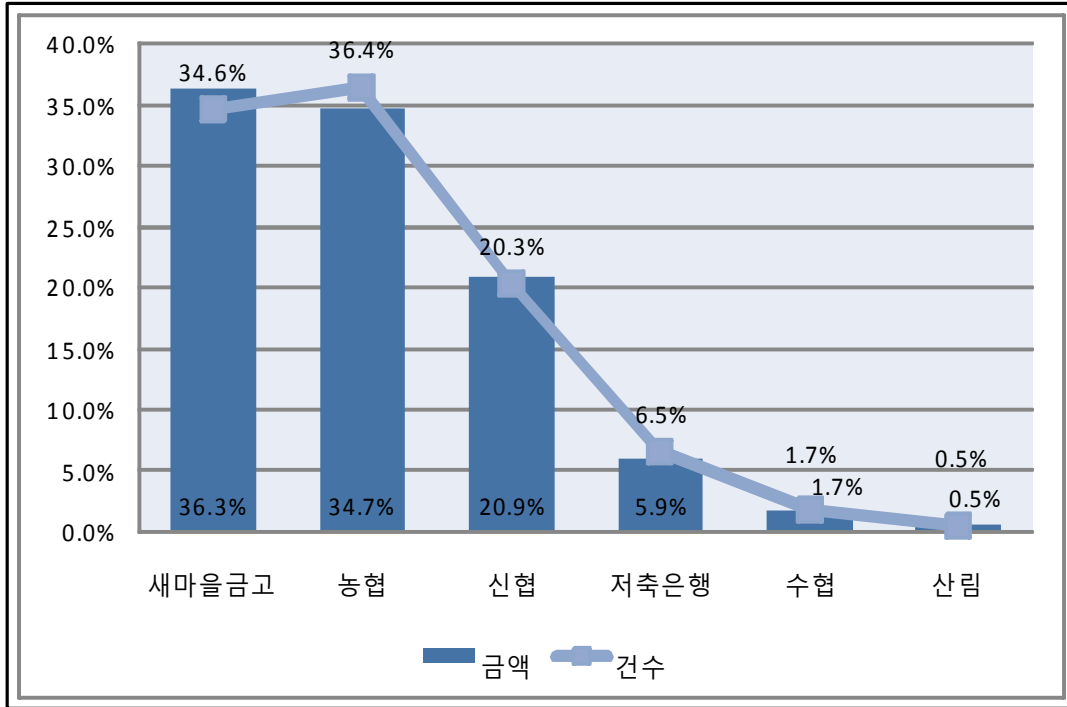
<표 27> 햇살론 서민금융회사별 대출취급현황

(단위:억원,건수)

	새마을 금고	농협	신협	저축은행	수협	산림
금액	5,117	4,887	2,942	831	240	67
건수	53,765	56,533	31,488	10,136	2,665	819
출연비중	23.6%	38.6%	13.6%	20.0%	3.4%	0.8%

\* 금융위원회, 2010, 「'10년10월말 기준 햇살론 추진실적」, 보도자료

<그림 23> 서민금융회사별 햇살론 취급현황



\* 금융위원회, 2010, 「'10년10월말 기준 햇살론 추진실적」, 보도자료

## 2) 개선·보완

### ① 2010.09월 개선방안

신용등급별 대출한도내에서 대출자의 '소득대비 채무상환액이 일정수준을 초과하지 않는 범위 내에서 대출'하도록 기준을 자율적으로 마련하고, 주소·거소, 근무지·영업장 소재지가 취급기관의 영업지역 또는 인접지역인 경우로 대출을 제한하였다. 또한, 신용등급이 6등급 이하인 경우 연소득이 4천만원 이하인 경우만 대출신청자격을 인정하였다. 자영업자 업력 3월미만인 경우는 무등록자와 동일한 한도를 적용하여 부정대출을 방지하기 위해 보완하였다.

② 제도개선 방향(2011.01.19. 보도자료 의거)

<표 28> 햇살론 제도개선 방향

검토사항	현행	개선방향
자영업자의 소득대비 채무상환액비율 <sup>40)</sup> 기준완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자영업자 : 60% 미만</li> <li>• 근로자 : 50% 미만</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자영업자 : 70%로 완화</li> </ul>
저소득자 범위 확대	신용등급 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6~10등급 : 연소득 4천만원이하</li> <li>• 1~5등급 : 연소득 2천만원이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1~5등급 : 연소득 2천6백만원 이하 (저소득자기준 상향 조정)</li> </ul>
신용회복중인 성실상환 근로자 지원	신용회복중인 성실상환자 중 근로자를 제외한 자영업자만 햇살론 대출대상에 포함	근로자도 지원대상에 포함
불건전대출 방지	햇살론 취급 시 구속성예금 (일명 “꺾기”) 등 불건전 영업행위 발생 <sup>41)</sup>	각 업권 예규에 반영하여 중앙회 (연합회)차원에서 본.지점의 구속 성 예금 행위 감독

\* 금융위원회, 2010, 「햇살론 추진현황 및 제도개선」, 보도자료

\* 금융위원회, 2011, 「햇살론 제도개선 방향」, 보도자료

40) [(햇살론 연간 원리금 상환액) + (기타부채 연간 이자상환액)] / 연소득

41) '10.10월 농협중앙회 종합검사에서 '10.07.26~10.25 기간 중 267개 단위농협이 햇살론 일부를 예.적  
금으로 예치한 사실 적발

<표 29> 정책서민금융 대출상품의 비교

구분	희망출씨대출	햇살론	미소금융
도입시기	2009.03	2010.07	2009.12
성격	제도금융	제도금융	대안금융
대출기관	16개 은행	농·수·신협, 산림조합, 새마을금고, 저축은행	비영리 단체
목적	서민의 금융이용기회 확대, 고금리 부담경감		서민의 자활지원
재원	은행자금 (자체 재원)	상호금융, 저축은행 1조원 중앙정부, 지자체 1조원	기업 1조원 은행 1조원(휴먼예금 등)
대출대상	연소득 2천만원 이하 6개월이상 재직 신용7등급이하 (모두 충족)	신용6등급이하 연소득 2천만원이하 자영업자·근로자·농림어업인 (하나만 충족)	채무액 보유자산 대비 50% 연소득 2천만원이하 신용7등급이하 (모두 충족)
자금용도	긴급생계비, 사업자금		창업자금
한도	생계자금 통상 500만원~2천만원	창업자금:5천만원 사업자금:2천만원 생계자금:1천만원	창업자금:5천만원 사업자금:1천만원
이자율	7~19% *보증대출을 제외한 순수신용대출 평균 13%	상호금융 10.6% 이내 저축은행 13.1% 이내	4.5%
대출관리	별도의 프로그램 없음	별도의 창업 프로그램 없음	사전창업컨설팅 사후창업관리프로그램
상환방법	판매사마다 다름	창업(1년거치,4년균등분할) 생계(3~5년균등분할)	5년이내 원리금균등상환
대출실적	34만9천건 / 2.3조원 (2010.06월말 기준)	6만2천건 / 5,500억원 (2010.08월말 기준)	3,958명 / 236억원 (2010.07월말 기준)
대출체계	창구심사, 영업행위 확인 (별도 사후관리 없음)		창업심사(서류·현장실사 면접) 및 사후관리 (자활컨설팅 및 상담지도)

\* 자료 : 금융위원회(2010), 김상현(2010) 및 편집

지금까지 2009년을 기점으로 정책서민금융의 대표적인 세 가지인 희망  
흙씨대출(새희망흙씨대출), 미소금융, 햇살론 각각에 대해, 상품의 정의 및  
대출취급요건, 취급실적 등을 살펴보고, 마지막으로 표를 통해 세 상품  
을 비교분석하였다. 이를 통해 정부에서 민간재원과 함께 서민금융을 적극  
적으로 안정화 하고자 노력하고 있는 것을 알 수 있었다.

그러나, 다소 급하게 상품출시를 한 결과 희망흙씨대출의 경우는 출시  
한지 얼마되지 않아 새희망흙씨대출로 대출요건을 보완하여 출시하기에 이  
르렀다. 희망흙씨대출 이외에도 미소금융, 햇살론 등 진정한 서민금융상품  
을 위해서 현재도 진행 중이지만, 지속적인 개선과 보완이 필요할 것이다.

그렇다면, 우리나라보다 서민금융이 더 일찍이 발전한 일본, 미국의 경  
우는 서민금융시장 현황이 어떤지, 보다 나은 서민금융을 위해 각 나라에서  
는 어떤 방법으로 대처하고 있는지 알아보겠다.

#### 4. 선진국의 서민금융제도 ; 미국, 일본 사례

서론에서도 논하였듯이, 국민의 기초생활문제가 부각된 배경에는 미국의 금융위기로 촉발된 글로벌 경제침체가 있었다. 또한, 서민금융의 공급제약과 수요증대 등의 양 측면에서 원인을 찾을 수 있었다.

이러한 현상은 비록 한 국가에만 해당되지 않으며, 미국과 일본 등 세계 여러 나라에 공통적인 현상이 되어왔다. 서민 금융서비스에 관련된 제반 문제는 특히 일본과 미국에서 두드러지게 나타났다고 볼 수 있겠다. 일본의 경우는 이른바 사라킹이나 다중채무의 문제는 1960년대부터 사회문제가 되었으며, 현재까지도 서민에 관련된 주된 정책대상이 되고 있다. 미국의 경우 역시 금융위기에 따른 경제침체 아래 이른바 ‘소비자신용’ 문제가 사회문제화 되고 있다.

이러한 배경 아래 일본과 미국 등 2개 국가의 서민금융현황 및 법제 등 대처현황까지 알아보도록 하겠다.

##### 4.1. 일본의 서민금융

일본의 소비자금융의 문제는 비교적 오래된 역사적 배경을 갖고 있는데, 대략적으로 1960년대부터 문제가 심각화 되어 왔다고 볼수 있다. 1970년대 후반부터 1980년대 초에 걸친 이른바 사라킹(サラ金, 샐러리맨들을 대상으로 한 소액무담보신용대출 내지 소비자금융을 의미한다.이하 사라킹으로 나타냄) 문제, 소비자금융 성장의 주된 배경으로는 1990년대 초반 버블붕괴에 따라 경제적으로 취약한 소비자의 증가, 소비자신용회사와 신용카드사들의 자동계약기 도입(1993년 이후), 이전에는 심야에만 가능했던 텔레비전(커머셜) 광고의 일반시간대 허용(1995년) 등이다. 그 결과 소비자금융은 양적으로 급속히 증가되었으며, 해당금융회사들의 사업이 크게 성장되었다.

하지만, 일부 회사들의 건전성 악화로 도산하는 경우 발생하고, 회사들 간에 개인신용정보를 불법적으로 거래하는 문제도 발생되었다. 또한, 버블붕괴에 따른 중소기업 금융·대금업자의 도산, 소비자들의 소득감소, 금융채무의 실질부담의 증가, 고금리에 따른 변제불가 증가, 다중채무 등의 문제가 발생되었다.

지금까지도 일본에서는 고금리의 소비자신용 등에 따른 소비자변제의 어려움 등에 결부된 다중채무의 문제가 가장 심각한 사회문제의 하나로 인식되고 있다.

일본에서는 이와 같은 서민금융 관련 소비자문제의 해결을 위해서는 서민의 빈곤문제에 대한 철저한 대책이 불가결하다는 인식 아래, 관련법을 통해 이자를 제한하는 등 서민금융에 관련된 소비자 피해방지를 위한 노력을 기울이고 있다.

#### 4.1.1. 일본의 서민금융 관련 주요 법제 현황

##### 1) 대금업(규제)법

일본에서는 지난 2006년 12월 13일 대금업법, 출자법(출자수입, 예금 및 금리 등의 규제에 관한 법률), 이자제한법의 개정법 등으로 구성된 획기적인 이른바 신대금업법이 마련되어 동년 12월 20일 공포되었다. 그에 따라 기존의 대금업 규제법은 2007년 12월 19일부터 “대금업법”으로 명칭이 변경되었다.<sup>42)</sup> 대금업이란 우리의 대부업과 대동소이한 의미로 볼 수 있다.

대금업 규제법은 대부업자들의 등록 제도를 도입, 필요한 규제를 통해 그 적정한 활동을 촉진하고, 자금 수요자의 이익보호 등을 목적으로 1983년 5월 13일 공포하여 동년 11월 1일 시행된 것이다. 대금업법은 소비자금융 등의 대출업자 및 대출업자로부터의 차입에 관해 정한 법률이다. 일본에

42) 일본 금융청 홈페이지. <http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/index.html>.

서 근래 변제 자체가 불가능할 만큼 많은 채무를 안게 되는 이른바, ‘다중 채무자’의 증가가 커다란 사회문제가 되자, 이를 해결하기 위해 법 개정에 이르게 된 것이다.

일본의 신대금업법의 주된 내용은 첫째, 지나친 차입 및 대출방지를 위한 총량규제, 둘째, 최고금리의 인하, 셋째, 대금업자에 대한 규제강화이다.

## 2) 출자법

정식 명칭은 ‘출자수입, 예금 및 금리 등의 규제에 관한 법률’이다. 1953년에 제정되었으며, 불과 9개조로 된 비교적 간단한 법률이다. 동 법은 사라킹 등 대부업자의 고금리 대출을 제한하기 위한 목적으로 마련되었으며, 이자제한법과 함께 대출금리를 규제하기 위한 법률이다.

동 법률에서는 1983년까지는 최대 73%까지 허용하였으나, 1986년 개정을 통해 54.75%, 1991년 개정시에는 40.004%로 인하되어 왔으며, 2000년 6월 이후에는 29.2%를 유지하였다. 신대금업법 관련법 개정을 통해 동 법에 따른 이자상한은 2010년 6월 18일부터는 20%까지 인하되었다.

## 3) 이자제한법

일본의 이자제한법(1954년)은 금전대차상의 이자의 최고 이율을 규제한 법규이다. 10만 엔 미만은 연리 20% 이하, 10만 ~ 100만 엔은 연리 18% 이하, 100만 엔 이상은 15% 이하로 제한하고 있으나, 벌칙 조항이 없는 강행규정인 실정이다.<sup>43)</sup> 따라서 위반하더라도 벌칙의 대상이 되지 않는다. 하지만, 앞서 살펴본 출자법에 따른 이자 상한은 강행규정이므로, 개인간 금전대차의 경우 109.5%, 대부업자의 경우 29.2%(2010년 6월 18일 이후부터는 20%) 이상의 금리에 대해서는 벌칙 대상이 된다.

43) 이러한 이자제한 등의 영향을 받아 일본의 중소기업의 신용회사 등이 한국에 진출, 뿌리를 내리게 됨.

#### 4.1.2. 일본의 서민금융 소비자문제 대처 현황

일본 정부에서 서민금융 관련 소비자문제를 해소 내지 경감하고자 하는 노력들은 다음과 같다.

첫째는 금리규제의 적성화이다. 출자법상 최고금리를 연리 20%대로 인하하고, 이것과 이자제한법상 제한금리(15~20%) 사이의 금리에 대해서는 행정처분의 대상으로 하고 있다. 둘째는 과잉대부의 억제이다. 지정신용정보기관을 창설, 차용인의 총 차입잔고를 파악할수 있도록 제도 정비, 총차입잔고의 연수의 1/3을 넘지 않도록 개인대상의 대부 등 변제능력을 초과하는 대부를 금지하고 있다. 셋째는 대금업의 적성화로서, 이에는 대금업 진입조건의 엄격화, 대금업협회의 자율규제기능 강화, 행위규제 강화, 업무개선명령 도입 등을 통해 대금업의 적성화(適性化)를 도모하고 있다.<sup>44)</sup> 넷째는 이른 바 사라킹에 대한 벌칙을 징역 5년에서 10년으로 강화하며, 마지막으로는 관계부처의 연대강화를 통해 다중채무문제에 대한 정부차원의 적극적인 대처를 하고 있다.

소비자청과 각 지방공공단체, 그리고 전국 소비자센터 등에 관련 상담창구를 개설하고 있는 등 정부차원의 대처가 지속적으로 이루어지고 있는 점 외에도, 특히 일본변호사단체연합회 소속 다수의 변호사들이 전문적 지식과 실무경험을 토대로 법정 최고 금리수준의 인하, 다중채무문제의 경감, 서민금융수요자에 대한 대부한도 제한 등의 아이디어를 발굴하여 정책에 반영되도록 노력하는 등 일본의 경우는 정부 외에도 사회단체 등에서 서민금융에 대한 지속적인 관심과 관련 소비자문제의 해소를 위해 노력해 오고 있다.

---

44) ‘적성화’는 우리에겐 익숙하지 않은 일본식 표현으로, “주어진 환경에 맞춘다”라는 의미로 이해할 수 있을 것이다.

#### 4.1.3. 일본의 서민금융지원시스템

일본 정부는 정책금융공사(Japan Finance Corporation, 이하 JFC)라는 정책금융기관을 통하여 서민금융을 지원한다. JFC는 크게 4개 분야의 사업을 수행하고 있으며, 이 중 국민생활사업부를 통하여 서민금융 등을 제공하고 있다. 일본은 일반 금융기관으로부터 자금을 융통받는 것이 곤란한 소기업과 개인을 대상으로 필요한 자금을 공급하여 국민생활의 향상을 기여하고자 1949년 국민생활금융공고를 설립하였다. '08년 10월 국민생활금융공고를 포함한 4개의 기관<sup>45)</sup>이 통합하여 5개의 사업부문을 수행하는 JFC가 설립되었고, 국민생활금융공고의 업무를 JFC 국민생활사업부에서 수행한다.

국민생활사업부에서는 소액의 기업대출, 창업자금지원, 생활위생개선대출, 안전망대출, 지역활성화지원, 학자금대출 등을 지원한다. 사업자금대출은 소액 기업대출로서, 직원수 4인이하의 사업장으로 꽃집, 음식점, 베이커리, 미용실 등 생활밀착형 소기업에 주로 지원한다. 생활위생개선대출은 간염이나, 식중독 등 위생환경 변화에 대비한 대출로 보건소와 연관된 지원이 대부분이었으나 최근에는 호텔, 여관을 경영하는 사업자에 대한 대출도 증가하는 추세이다. 안전망대출(safety net loan)은 경제 및 금융환경의 변화에 신속히 대응하기 위한 대출로 공사 설립 이후에는 금융위기로 인한 생활대책과 경제위기대책 등의 안전망대출이 급증했다. 창업자금지원은 여성, 청소년, 창업기업 등에 적극적으로 제공되고 있으며, 지역경제를 활성화시키는 사업에 종사하는 사업자에게도 우대한다. 그 외에도 대지진 등의 재해 및 이와 유사한 피해지원, 학자금대출 지원의 업무 등도 수행한다.

---

45) 국민생활사업부, 중소기업사업부, 농림어업금융지원부, 국제협력은행, 위기대응업무부(한시적 운영)

## 4.2. 미국의 서민금융

미국에서 서민금융은 1980년대 금융시장 및 경제상황의 변화로 발전하기 시작했다. 즉 미국의 은행들은 1980년대 들어 규제완화로 인해 경쟁이 심화되자 수익성이 낮은 소액거래에 대해 수수료를 부과하면서 소액예금 및 대출의 취급을 회피하였다. 반면 1980년대 후반 들어 실업이 확대되고, 취업시장이 위축되면서 저소득층이 많은 영세기업을 창업함에 따라 서민 등의 자금수요는 확대되었다. 이에 따라 서민의 자금수요 충족을 위해 서민에게 자금을 제공할 새로운 기관이 생겨나기 시작하였으며 미국정부의 서민금융 지원정책 또한 활발하게 진행되었다.

### 4.2.1. 미국의 서민금융 관련 소비자문제

소비자신용에 관련된 미국의 대표적 소비자문제로는 약탈적 대부(predatory lending) 문제, 페이데이론(payday loans) 문제, 선이자·선수수수료대출(advance-fee loans) 문제, 고급신용카드(gold and platinum credit cards) 사기문제, 신용부활서비스(credit repair services) 관련 소비자피해 문제, 채권추심(debt collection) 관련 문제, 주택담보대출 관련 소비자피해(Mortgage Relief Scams) 문제 등이 있다.

약탈적 대부란 일반적으로 원리금을 갚을 수 없는 채무자에게 돈을 빌려주어 이득을 취하는 행위를 의미한다. 즉, 신용상 문제가 있는 노인이나 저소득 채무자들이 주된 대상이다. 미국의 경우는 공정채권추심법, 파산법 또는 약탈적 대출을 직접적으로 처벌하는 채무자보호제도 등을 통해 이러한 약탈적 대출을 억제하고 있다. 이러한 약탈적 대부를 억제하고 관련된 소비자 피해를 줄이기 위해 미국에서는 주택소유권 및 자산보호법(Home Ownership and Equity Protection Act), 대부진실법(Truth in Lending Act) 등을 두고 있다.

페이데이론이란 근로소득자에 대한 무담보 사채를 의미하며, 채무자는 결제일을 월급일 다음날로 기재한 수표나 지급보증서를 작성해 업자에게 제시하게 된다. 채권자는 여기에 수수료와 이자를 추가하여 상환을 요구하게 된다. 페이데이론이 문제가 되는 것은, 높은 이자 내지 수수료율이다. 이러한 페이데이론에 따른 소비자보호를 위해 FTC<sup>46)</sup>는 최근 FTC법(제5조), 대부진실법(TILA) 등의 위반을 이유로 페이데이 채권자들을 상대로 소송을 제기한 바 있다.

선이자·선수수수료 대출의 문제 역시 미국에서의 주된 소비자문제의 하나이다. 신용불량 등으로 대출을 받을 수 없거나 기회가 적은 소비자에게 접근하여 고액 및 고율의 선이자 내지 선수수료를 요구하는 형태이다. 또한 대출이 불가능한 경우 대출가능하다고 속이는 경우도 있다. 미국의 FTC 및 경영개선협회 등에서는 이와 관련된 소비자 피해 및 사기 등에 관한 경고를 한다.

신용부활서비스란 개인파산 전과나 신용도 등 소비자의 나쁜 신용기록을 삭제해주거나 보완해주는 대행서비스로 대개 500달러에서 1,500달러의 수수료를 요구하고 있다. 미국의 경우 사실상 7년까지는 특정소비자 개인에 대한 신용기록이 변화할 수 없기 때문에 신용을 부활해준다는 대행업자의 주장은 현실적으로 불가능하나, 그럼에도 저신용자들은 이들의 대행서비스에 의존하는 경우가 적지 않다. 미국의 신용부활조직법(credit repair organizations act)에서는 신용부활서비스 제공업자들의 사기, 기망행위, 선수수수료수취행위 등의 불공정하거나 부당한 행위를 금지하고 있다.

채권추심의 문제는 미국에서도 주된 서민금융관련 소비자 문제 중 하나이다. 채권회수 과정에서 원래 채무이상의 금전을 요구하거나, 강압·학대·위협 행위, 소속 회사의 상관이나 제3자에게 채무자의 채무정보를 공개하는

---

46) FTC(미국연방통상위원회) : Federal Trade Commission

행위 등이 그것이다. 이에 따라 미국에서는 1977년 공정채권추심법(FDC P47)<sup>47)</sup>을 제정하여 사기적이거나 가학적인, 불공정한 채권추심행위를 금지하고 있다.

#### 4.2.2. 미국의 서민금융 관련 주요 법제 현황

##### 1) FTC법

FTC는 은행이나 저축금융기관 뿐만 아니라 신용공여업자의 대부진실법에 관한 일체의 활동에 대한 행정·집행 권한을 부여받고 있다. 즉, 관련 행정소송의 제기 및 금지명령권, 연방법원에의 제소를 통한 특정(강제)명령권, 손해배상요청권, 원상회복이나 기타 구제조치를 구할수 있는 권한이 부여된다.

##### 2) 평등신용기회법(Equal Credit Opportunity Act, 1974)

모든 채권자들이 차별 없이 평등하게 신용을 정하도록 규정한 1974년 입법된 미 연방법이다. 소비자신용보호법(Consumer Credit Protection Act)에 의한 권리행사에 근거하여 신용거래에서의 소비자 차별을 금지하고 있다.

##### 3) 대부진실법(Truth in Lending Act, 1968)

소비자신용 관련 비용 등에 관한 정보공개를 조장하기 위해 입법된 연방법이다. 대부회사가 소비자에게 대부를 받는 비용과 조건 등을 알려주어 다른 대부회사가 제공하는 신용조건 등과 비교할수 있게 할 것을 의무화하고 있다.

---

47) FDCP : Fair Debt Collection Practices Act

4) 공정신용보고법(Fair Credit Reporting Act, 1970)

신용보고기관(CRA<sup>48</sup>)들로 하여금 소비자의 신용기록 등을 정확하고 신뢰성 있게 관리하고 대부회사가 사용하는 방법을 감독하기 위해 마련된 연방법이다.

5) 공정채권추심실행법(FDCP, 1977)

불법적이거나 부당한 채권의 추심을 방지하기 위해 입법된 연방법이다. 채무 수금업자가 소비자로부터 채무를 회수할 때 지켜야하는 규칙들을 규정하고 있다.

6) 금융개혁·소비자보호법(도드-프랭크법)(안)

오바마 행정부에서 미국에서 촉발된 세계적 금융위기에서 부각된 문제점들을 해결하기 위해 작년 07월 동 법의 제정을 추진해 왔으며, 금년 05월 12일 벤 버내킹 FED(미국연방준비제도) 의장이 “올해 여름 대형 은행들을 위한 좀더 강화된 규정을 발표할 것”이라고 밝힌 바 있다. 주요 내용은 금융감독시스템의 개편, 금융회사의 규제 개선, 금융시장 투명성 강화 및 금융소비자보호 강화 등이다.

#### 4.2.3. 미국의 서민금융지원 프로그램

미국정부는 서민금융을 지원하기 위해 다양한 정책을 시행하고 있다. 미국정부의 서민금융지원정책의 특징은 서민들에게 저리자금을 직접 제공하기 보다는 서민금융 담당기관을 지원함으로써 서민금융서비스 제공비용을 인하하여 서민의 금융비용 부담을 줄여주는 간접지원 방식을 택하고 있다는 점이다. 덧붙여 미국정부는 서민금융을 소홀히 하는 금융기관에 대해 불이

---

48) CRA : Credit Rating Agency

익을 줌으로써 서민에 대해 안정된 금융서비스 제공을 가능하게 하고 있다.

#### 1) 미국 금융 NGO의 서민금융

미국의 대표적 금융 NGO인 ACCION USA는 1973년 남미의 저개발국 저소득층에 대한 금융서비스제공을 위해 설립된 ACCION International 의 자회사로서 미국 내 서민에 대한 금융서비스 제공을 위해 설립되었다.<sup>49)</sup> ACCION은 1991년부터 미국 내 저소득층을 대상으로 금융서비스를 제공하기 시작했으며 1999년 ACCION USA를 설립하였다. ACCION은 대출재원 마련 위해 사회단체 등 서민복지에 관심 갖는 다양한 단체로부터 기부금을 받고있으며, Citi Group, Deutsche Bank, JP Morgan Chase 등 대형금융 기관 및 기업으로부터 기부금을 받고 있다.

ACCION USA는 대출 시 과거 신용정보 또는 담보만을 고려하지 않으며 대출자의 품성을 중요시한다. 즉 대출신청자의 성공하려는 의지, 자신의 사업 및 시장에 대한 지식, 고객 및 지인 등의 평가를 고려하여 대출여부를 결정한다. 대출금액은 5백달러에서 5만달러, 평균 대출금은 5천달러이며 대출기한은 3~36개월이다. ACCION은 담보 및 신용이 약한 저소득자에게 저개발국에서 성공한 단계적 대출방식을 사용한다.

#### 2) 지역발전순환대출기금(CDRLF<sup>50)</sup>)

정부는 신용조합(NCUA<sup>51)</sup>)에서 지역발전순환대출기금을 설치하여 저소득층대상 조합으로 지정된 조합에 저리자금 및 기술을 지원하여 향상된 금융서비스를 제공할수 있도록 한다.

CDRLF에는 매년 100만달러의 자금지원이 이루어지고 있으며, 2009년

49) <http://www.accionusa.org/>

50) CDRLF : Community Development Revolving Loan Fund

51) NCUA : National Credit Union Administration

말 기금규모는 1,600만 달러이다. 신용조합수는 2006년말 기준으로 8,362개이며, 저소득층대상 신용조합으로 지정된 조합수는 이의 12.5%인 1,053개이다.

CDRLF는 지원이 승인된 저소득층대상 신용조합에 대해 최대 30만달러의 자금을 대출형태로 지원하는데, 대출금리는 매년 신용조합(NCUA)에서 결정되나 2010년 기준 금리는 연1.0% 확정금리가 적용되며 지원된 자금은 최초 지원시점 이후 최대 5년간 사용할 수 있다. 지원된 자금은 저소득층대상 조합으로 하여금 조합원에게 향상된 금융 및 관련 서비스를 제공하도록 하며, 조합의 장기 성장 및 안정성 향상, 조합 및 지역사회에 금융서비스를 제공하는 능력을 향상시키는데 목적이 있다.

### 3) 지역개발금융기관(CDFI<sup>52)</sup>) 기금

재무성은 1994년 지역개발금융기관기금을 설립하여 금융소외계층에 대한 금융서비스를 제공하는 지역개발금융기관(CDFI)에 대해 금융지원 및 기술지원을 제공한다. CDFI 기금의 지원을 받을 수 있는 금융기관은 전통적 금융기관의 서비스로부터 소외되어있는 낙후된 지역과 그 지역의 거주자에 대한 서비스 등의 틈새시장에 특화하고 있는 금융기관으로서 CDFI 지정을 받아야한다. CDFI는 지역개발 은행, 신용조합, 대출기금, 벤처기금 등이며 2007년말 현재 CDFI 지정 금융기관수는 총 1,235개이다.

금융지원은 2백만달러 한도에서 지분투자, 대출, 예금, 보조금(grant) 등의 형태로 이루어지며 용도는 크게 제한이 없으나 해당금액만큼 민간자금을 조달하여야 하며, 기술지원의 경우는 1백만달러 한도에서 보조금(grant) 형태로 이루어지며 기술개발, 훈련, 신기술 습득을 위한 컨설팅 등을 위해 사용된다.

---

52) CDFI : Community Development Financial Institution

이렇게 선진국의 서민금융 현황으로 미국과 일본의 서민금융 현황 및 서민금융보호를 위한 법제를 살펴보았는데, 서민금융지원시스템의 경우, 미국은 정부가 직접 서민금융기관을 지원하는 방식을 채택하고 있으나 일본은 정부가 정책금융기관을 통해 간접적으로 서민금융기관을 지원하는 것을 알 수가 있었다.

미국의 경우, 국가차원의 이자상한 규제 대신 대출금액의 제한이나 연간 대출횟수의 제한 등의 수단을 통해서 서민들의 신용수준의 확대를 예방하고 있다는 점이 우리나라나 일본 등과 다른 측면의 하나이다. 또한, 미국의 법제현황을 살펴보면, FTC법이나 대부진실법, 공정신용보고법 등 연방 차원의 금융거래에서의 소비자보호를 위한 법제에서는 시장 중시의 원칙을 기본으로 하되 공정한 경쟁과 거래 및 정보의 공개에 초점을 맞추어 행위 규제를 하고 있다는 점 또한 다른 측면이라고 할 수 있겠다.

그렇다면, 이렇게 본문 첫단락에서 우리나라 서민금융 현황을 시작으로 선진국의 서민금융 현황까지 살펴보았는데, 2009년부터 출시한 정책서민금융이 과연 급증하는 사금융 피해가 감소하였는지, 서민들의 가계경제에 부담을 덜어주었는지, 또한 정책서민금융인 새희망홀씨대출, 미소금융, 햇살론 출시 후 부작용 등은 없었는지 알아보자.

## 5. 정책서민금융상품 출시 후 현황

미소금융이나 햇살론, 새희망홀씨 등 현재 시행되는 대표적인 서민금융은 외견상 민간이 실행하는 대출이지만, 정부의 강한 의지 없이는 이뤄지기 힘들다는 점에서 정부 주도의 서민금융이나 다름 없다는 평가가 주를 이룬다. 문제는 여기에도 사각지대가 존재한다는 점이다.

현재 정부의 정책서민금융상품은 새희망홀씨대출, 미소금융, 햇살론 등 크게 3가지로 나뉘볼 수 있다. 저소득층과 저신용층 지원이라는 목표는 같지만 지원대상과 취급기관은 차이가 있다. 상품마다 대출취급조건 등등이 달라서 다소 복잡해보이긴 해도 아예 돈을 빌릴수 없거나 빌리더라도 고금리를 물어야하는 것에 비하면 이런 지원제도 자체가 서민들에게 큰 힘이 되는 것은 당연한 일일 것으로, 앞서 희망홀씨대출이나 미소금융의 사례 등을 살펴보아도 알수 있을 것이다.

### 5.1. 정책서민금융 실태분석

#### 5.1.1. 서민층의 금융이용 현황

코리아크레딧뷰로(KCB)에 따르면 '10년말 현재, 신용등급 7~10등급 보유자는 700만명 수준으로 지난해의 7~10등급 보유자 731만명 대비하여 31만명, 4.4%로 약간 감소하였다. 금융회사 이용이 쉽지 않은 저신용자 700만명 중 다수는 서민층일 것으로 추정된다.

금융회사의 가계부문에 대한 신용대출(非주택담보대출) 총공급 규모는 증가 추세이나, 7~10등급의 경우 오히려 감소세이다. 서민들의 취약한 담보력을 감안할 때, 저신용 서민층의 금융애로가 심화될 가능성이 있다.

<표 30> 신용등급별 대출규모 추이

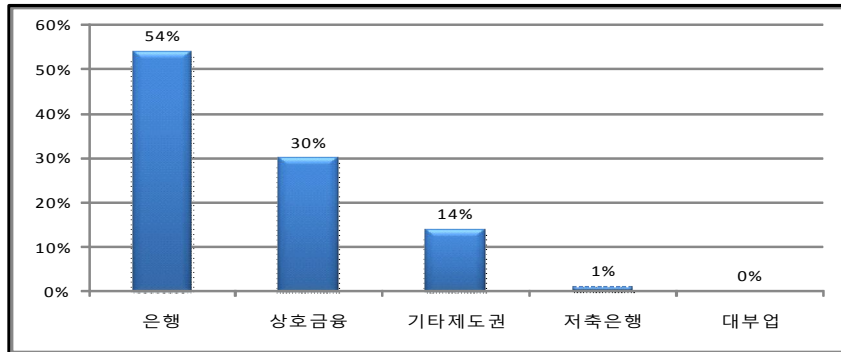
(단위:조원)

신용등급	'09.03월	'09.12월	'10.06월	'10.11월	변동폭(p)
전체 등급	370	381	391	403	8.9%
7~10 등급	94.2	85.6	82.9	82.5	-12.4%

\* NICE의 非주택담보대출(은행,카드,캐피탈,보험,상호금융,저축은행) 기준

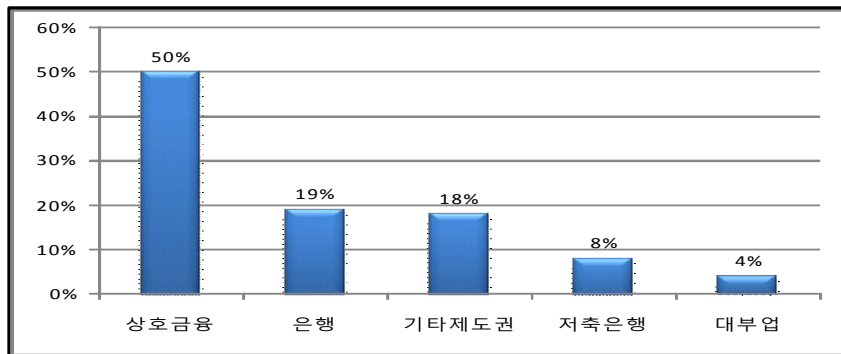
저신용 서민층은 상호금융·저축은행 등 서민금융회사를 가장 많이 이용하는 것으로 나타났다. 1~6등급 보유자는 은행을 주로 이용한다.

<그림 24> 1~6등급의 금융회사 이용순위



\* '10.11월 현재, NICE의 非주택담보대출 기준

<그림 25> 7~10등급의 금융회사 이용순위



\* '10.11월 현재, NICE의 非주택담보대출 기준

### 5.1.2. 서민층 금융이용자에 대한 설문조사 결과

‘11.02.08 ~ 10일 중 95개 금융회사(은행, 상호금융, 여신전문회사, 저축은행, 대부업체, 미소금융재단, 신용회복위원회, 신용회복기금) 이용자 460명 및 창구직원 173명을 대상으로 서면조사한 결과이다.

#### 1) 금융이용자의 평가

##### ① 정부시책의 실효성

정부시책의 실효성에 대한 질문에 ‘도움이 되었다’ 55.7%, ‘보통’ 23.9%, ‘도움이 안되었다’ 20.4% 순으로, 응답자의 다수가 정부의 서민금융 지원시책에 대해 긍정적으로 평가하고 있었다. 그 중 도움이 되었다고 응답한 사람 중 그 이유에 대해서는 낮은 금리 39.3%, 긴급자금 융통 36.5%, 재기 기회 제공 16.8% 순으로 역시나 낮은 금리가 가장 큰 이유인 것으로 나타났다. 반면, 보통 또는 도움이 안되었다고 응답한 이유로는 복잡한 절차가 50.4%로, 높은금리 16.0%, 대출금액 부족 15.1%로 가장 높다.

##### ② 개선필요 사항

개선이 필요한 사항으로는 금리인하 22.2%, 절차 간소화 21.3%, 자격완화 21.0%, 한도 확대 12.2%, 홍보 강화 9.1% 순으로 응답하였다. 더불어 정부가 관심을 가져야 할 사항으로 제시한 의견은, 대출중개업자의 과도한 수수료 수취 관행 개선, 개인신용등급의 객관화 · 기준 공개 등 개인신용평가 개선, 고금리 대출을 저금리로 전환해주는 전환대출의 확대, 불법 대부업체 및 대출중개업체 단속 강화, 서민우대금융의 상환방식 다양화, 저신용자 보다는 저소득층 중심 지원 등 지원기준 개선, 저신용자에 대한 교육 · 컨설팅 강화, 취업알선 등 근본적 해결책 제시 등이 있었다.

## 2) 금융회사 종사자의 평가

### ① 정부시책의 실효성

금융이용자와 비슷한 수준으로 ‘서민들에게 도움이 되고 있다’ 59.0%, ‘보통’ 22.5%, ‘도움이 되지 못한다’ 18.5% 순으로 서민금융지원시책에 대해 긍정적으로 평가되고 있었다. 그 중 도움이 되고 있다고 응답한 사람 중 그 이유에 대해서는 긴급자금 유통 37.6%, 낮은 금리 32.7%, 재기 기회 제공 18.8% 순으로 응답하였고, 보통 또는 도움이 되지 못한다고 응답한 사람 중 그 이유에 대해서는 복잡한 절차 42.1%, 대출금액 부족 22.4%, 높은 금리 11.8% 순으로 응답하였다.

### ② 개선필요 사항

향후 정부가 서민금융 지원시책 추진 시 관심을 기울여야 할 사항으로 의견을 제시한 바, 대출지원 외에 신용관리·재무컨설팅·취업알선도 필요, 서민금융 지원자에 대해 중복대출 방지 및 사후관리 등과 같은 관리 강화, 소득 대비 채무상환액 비율 조정 등 서민우대금융 지원기준 완화, 서민금융 대출상담시 조회기록의 신용평가 반영 제외, 서민대출 취급자 면책 및 서민대출 우수 영업점 포상, 금융회사에 대한 영업규제 완화, 신용회복지원 완료자에 대한 대출 지원, 햇살론 보증비율 상향 등 정부의 서민대출지원 자원 확대, 서민금융 지원시책에 대한 안내등 홍보 강화, 불법 대부업체 및 대출중개업체에 대한 단속 강화 등이었다.

## 3) 정부의 평가

첫째, ‘10년 중 서민우대금융을 21만여명에게 총 1.8조원 지원하였다. 미소금융, 햇살론 등 서민우대금융을 적기에 공급함으로써 당장 지원이 필요한 서민들의 긴급 금융수요에 대응하였다는 평가이다. 그러나, 서민금융

지원기관 이용자의 80%가 추가대출이 필요하다고 응답한 것으로 보아 서민들의 금융수요를 모두 충족시키기에는 한계가 있다고 판단된다.

둘째, 대부업 최고금리를 49% → 44%로 인하, 여신전문회사(할부·리스) 금리 또한 25.5% → 22.4%로 인하 등, 금융회사의 금리인하 및 저리자금 공급 등으로 서민의 금융비용을 일부 경감했다는 평가이다. 그러나, 다수 금융회사의 일반 신용대출금리가 20%를 상회하고, 높은 대출중개수수료 등 서민들의 금융비용 부담이 여전히 큰 상황이다.

셋째, ‘10년 중 채무조정 17만명, 전환대출 1.7만명을 지원 등의 지원시책을 통해 다수 서민의 신용회복 및 고금리 부채 해소에 기여했다는 반응이다. 그럼에도 불구하고, 향후 금리인상 및 가계대출 관리 강화 시 서민층을 중심으로 연체자가 늘어날 가능성이 농후하다.

금융이용자, 금융회사 종사자, 정부의 평가를 살펴보았는데, 설문 조사결과, 도움이 되고 있다는 비율이 각각 높은 비율로 나타난 것을 알 수 있다. 대출지원 외에 재무컨설팅이나 취업알선 필요하다는 점과 불법대부업체 및 대출중개업체에 대한 단속 강화를 해야한다는 점은 금융이용자와 금융회사 종사자 입장 모두에서 개선할 점으로 나타나는 등, 아직 많이 개선 및 보완을 해야할 것으로 보인다.

## 5.2. 정책서민금융상품 출시 후 발생한 문제점

### 5.2.1. 우선 본 취지와 현실이 제각각이라는 점.

새희망홀씨의 경우는 연소득 3000만원 이하면 신용등급이 좋은 (1~4등급) 사람들도 대출을 받을수가 있다. 저소득층이지만 신용등급이 좋아 오히려 불이익을 받는 사람들에게 혜택을 주기 위한 목적에서이다. 그랬더니 이번에는 이른바 사고 나지 않을만한 사람들에게만 대출이 집중되는 현상이 나타나고 있다. 햇살론도 예금을 조건으로 대출하는 이른바 “꺾기” 관행과 대출 브로커에 의한 부정대출 사례가 나오는 등 시행과정에 여러 문제점이 드러났다. 또한, 소득제한이 지나치게 엄격한 것도 문제로 지적되었다.

### 5.2.2. 재원에 한계가 있어 근본적인 대책이 되지 않는다는 점

대표적인 정책서민금융상품인 (새)희망홀씨대출, 미소금융, 햇살론 (이하 ‘서민금융 3인방’이라 함)을 통한 연간 대출 공급규모는 대략 3조원이 다. 지난해 출시한 햇살론이 2조원, 새희망홀씨가 8,000억원, 미소금융이 2,000억원가량이다. 정부는 3조원이면 서민금융 수요를 어느정도 흡수할 수 있다고 보고 있다. 하지만, 전반적인 시장 수요를 감안하면 부족하다는 게 전문가의 분석이다. 대부금융협회에 따르면 대부금융시장 규모는 연간 17조원가량이다. 이 가운데 등록대부업체와 사인 간 거래가 각각 7조원, 미등록 대부업체가 3조원가량을 차지하고 있다.

특히 정책대출은 공급시한이 정해져 있다. 2010년부터 미소금융은 10년간, 햇살론과 새희망홀씨는 각각 5년간 공급된다. 이 기간 총대출 금액은 16조원 정도로 예상된다. 이는 공급시한이 지나면 정책대출공급이 끊어진다는 것을 의미한다. 물론, 정부는 정책 대출의 지속 가능성을 확보하기 위해 여러 방안을 검토하고 있을 것이다. 하지만, 이를 위해서는 연체율이

낮게 유지되어 재원결손이 최소화되어야만 한다. 햇살론의 경우 정부는 10%정도 부실을 예상하고 있다. 10조원 중 1조원을 때일 각오를 하고 있는 것이다. 햇살론의 보증재원이 2조원인 점을 감안하면 기초 재원이 1조원 밑으로 떨어질 수 있다. 이 같은 상황에서 계속 대출을 해주기 위해서는 정부 부담으로 계속 재원을 만들어야 한다는 것이다.

물론, 아직까지 연체율이 높지 않은 편이다. 3월말 기준 현재 미소금융의 연체율은 2.7%, 햇살론 연체율은 5% 가량이다. 하지만 앞으로 크게 올라갈 가능성이 크다. 현재는 원금을 갚지 않고 이자만 갚는 거치기간에 있는 사람들이 대부분이기 때문이다.

일각에서는 정책대출이 대부업체에서마저 탈락하는 사람을 전혀 구제하지 못한다는 비판도 한다. 금융당국에 따르면 햇살론 대출자는 신용등급 6~8등급에 집중되어 있다. 9~10등급은 거의 대출받지 못하고 있다. 이는 대부업체 대출 대상과 거의 겹친다. 이는 곧 대부업체 대출을 못받는 사람은 햇살론 대출도 못받는다는 것을 의미하는 것이다.

물론, 초기에는 정부 주도의 서민금융의 확대가 불가피할 수도 있겠으나, 장기적으로 보았을 때에는 서민금융도 시장원리에 따라 자연스럽게 확대되는 경로를 갖추는 것이 바람직할 것이다. 서민금융기관이 IMF 외환위기 이후, 제 역할을 제대로 하지 못했는데서 기인한, 즉 서민금융기관이 해야 할 일을 정부와 은행이 함으로써 생겨나는 부작용이 있을 수 밖에 없다는 것이다.

### **5.2.3. 정부정책의 일환으로 출시된 만큼 대출심사기준 강화와 같은 정부 정책에 따라서 쓸림 현상 발생하는 등 부작용이 크다는 점.**

‘10.12.23일 금융위원회 등에 따르면 작년 7월26일 출시된 햇살론은 11월말까지 14만3,737건, 1조3,103억원의 대출이 이루어졌다. 자금용도별

생계자금 49.7%, 운영자금 50.1%, 창업자금 0.2% 순이었다. 신용등급별로는 6,7등급에 각각 30.4%, 28.4%가 대출하는 등 6등급 이하의 대출건수가 전체의 72.4%를 차지하였다. 그러나 하루평균 대출액은 점차 감소하는 추세이다. 햇살론의 대출이 가장 왕성하게 이뤄졌던 작년 8월 넷째주(23~27일)의 하루 평균 대출액은 286억7천만원이었으나 최근엔 40억원 이하로 집계되고 있다. 저축은행 등 제2금융권이 취급하는 햇살론은 금융당국의 독려 속에 '서민금융'의 대표주자로 떠올랐으나, 이후 부정대출 등으로 인한 대출심사기준이 강화됐기 때문이다.

이처럼 대출심사기준이 강화됨에 따라 작년 11월에 출시한 새희망홀씨 대출로 급격히 이동하는 추세이다. 작년 11월 8일 출시된 새희망홀씨대출은 상품 출시 한달도 안되어 대출실적 1,000억원을 넘어섰다. 은행별로는 작년 12월 10일 기준으로 국민은행이 305억원의 대출실적을 보였으며 신한은행 248억원, 농협 232억원, 우리은행 230억원 등이다.

미소금융도 월별 대출합계액이 작년 1월에는 7억4천만원에 불과하였지만, 햇살론에 대한 심사를 강화한 뒤 쏠림 현상이 발생하면서 작년 10월 129억8천만원, 작년 11월 158억8천만원 등 규모가 증가하고 있다.

따라서, 햇살론, 새희망홀씨, 미소금융 등 서민금융 각각에 대한 금융지원 성격을 구별하는 등 제도적 보완이 필요하다. 생계자금 및 운영자금 지원은 현재 경제활동을 하면서 소득이 있는 자를 대상으로 하는 반면, 창업지원은 현재 경제활동을 하지 않고 있는 자를 대상으로 한다는 점에서 근본적인 차이가 발생한다. 햇살론은 시장원리에 의해 공급되어야 할 생계자금과 운영자금만을 지원하도록 하고 저금리 자금지원과 비계량평가 등 전문컨설팅이 필요한 창업지원은 미소금융재단이 전담하는 등 역할을 나누는 것이 효율적일 수 있을 것이다.

### 5.3. 정책서민금융상품 출시 후 대부업체 추이

#### 5.3.1. 대표적인 대부업체 현황

##### 1) 러쉬앤캐쉬 (에이앤피파이낸셜대부)

지난 2월 18일 금융감독원 전자공시시스템에 따르면 대부업체 1위인 러쉬앤캐쉬는 2010년 회계연도(09월)에 5,409억원의 이자수익을 올렸다. 이는 2009년 회계연도(09월)의 4,398억원에 비해 23% 증가하였다. 영업이익은 1,798억원으로 전년도 1,854억원에 비해 3% 줄었지만 순이익은 1,450억원으로 전년도 1,194억원보다 21.4% 늘었다. 이로써 러쉬앤캐쉬는 2007 회계연도 이후 4년 연속 1,000억원대의 순이익 기록을 이어갔다. 자산규모도 2010년 9월말 현재 1조6,433억원으로 2009년 09월말 1조2,953억원 대비 26.8%나 증가하였다.

##### 2) 산와머니 (산와대부)

대부업체 2위인 산와머니도 지난해 이자수익과 순이익, 자산규모 모두 증가한 것으로 나타났다. 산와머니는 2010년말 이자수익 4,433억원, 순이익 1,420억원으로 2009년대비 각각 이자수익은 46.15%, 순이익은 8% 증가하였다. 자산규모 또한 2010년말 1조388억원으로 2009년말 7,410억원 대비 40.18% 증가하였다.

##### 3) 리드코프

한국계 리드코프는 2010년 영업이익이 344억원으로 2009년 227억원에 비해 51.5% 급증하였으며, 2008년도 영업이익 211억원으로 2009년도 227억원 대비 7.5%에 비하면 무려 약 6.8배나 차이가 난다. 당기순이익은 2010년 186억원으로, 2009년 139억원에 비해 33.8%나 증가하였다.

#### 4) 웰컴크레디라인

웰컴크레디라인 역시 영업이익이 2010년 411억원으로 2009년 144억에 비해 185.4%나 급증하였다. 당기순이익도 2010년 302억원으로 2009년 105억원에 비해 187.6%나 증가하였다.

재일교포가 설립한 러쉬앤캐쉬와 일본계인 산와머니는 대부업 시장의 50% 가까이 점유하고 있고, 두 회사의 순이익 규모는 전체 대부업체 순이익의 80% 이상 차지하고 있다. 주요 대부업체들의 이같은 모습은 지난해 하반기 대형 저축은행들의 상당수가 적자를 낸 것과는 무척이나 대조적이다. 부산저축은행은 2010년 회계연도 상반기 (2010.07.~12.) 2,222억원의 순손실을 내 결국 영업정지 조치를 당했고, 솔로몬과 한국도 같은 기간 각각 565억원과 249억원의 순손실을 냈다.

반면 대부업체들은 저소득·저신용 서민들을 대상으로 한 고금리 급전 대출에 주력하며 이익을 확대했다. 정부가 서민들의 고금리 부담을 줄이기 위해 '10.07월 대부업법 시행령 개정 시행하여, 모든 금융회사와 대부업자에게 적용되는 최고 이자율을 연49%에서 연44%로 낮추고, 미소금융과 햇살론 등 서민전용 상품을 내놓았지만 대부업 시장에는 큰 영향을 미치지 못한 것으로 보인다.

최고이자율을 낮추고 햇살론을 출시한 것이 지난해 7월말이라서 지난해 대부업체 실적에는 반영되지 않은 것으로 볼 수도 있겠지만, 대부업을 이용하려는 수요가 늘고있어 올해도 성장세를 이어갈 것으로 보고 있다. 실제 지난해 대형대부업체 8곳의 대출승인율은 25.6%에 불과했다. 즉, 100명이 대출을 신청하면 25명정도만 돈을 빌릴 수 있다는 말인데, 대부업체 입장에서는 비교적 신용도가 좋고 상환능력이 있는 신청자들을 골라 대출해줄 수 있는 셈인 것이다.

## 5.4. 정책서민금융상품별 부작용 사례 및 지원제도 보강 방안

### 5.4.1. 부작용 사례

#### 1) 신용우량자만 받는 서민금융 : 새희망홀씨

2010년 11월 08일 일제히 출시되는 국민·우리·신한·하나기업은행 등이 정한 새희망홀씨 대출금리는 연 5.75~14.0% 수준이다. 최저금리만 따지면 연5~8%다. 은행이 취급하는 일반신용대출의 금리가 최저 5% 후반에서 최고 10% 초반이고, 보통 8%대가 적용되는 것을 감안하면 새희망홀씨의 금리는 상당히 낮은 편이다.

그러나 이러한 최저금리는 ‘눈속임’이라는 평가이다. 새희망홀씨를 담당하는 A은행 관계자는 “5%대 신용대출금리는 우량고객으로 분류되는 신용 1등급의 변호사, 의사정도나 받을 수 있는 최저금리”라면서 “금리문턱을 낮춘 것은 1~5등급의 고신용자 대출에 집중하겠다는 뜻”이라고 말했다. B은행 관계자는 “영업이익의 10%를 서민대출로 소화해야 하는 실적기준 때문에 일반신용대출을 이용할 수 있는 우량신용등급자에게 새희망홀씨를 판매하는 일도 발생할 것”이라고 했다. 새희망홀씨 대출대상자가 신용등급에 상관없이 연소득 3천만원 이하인 사람 또는 신용 5등급이하이고 연소득 4천만원 이하인 사람으로 확대된 것이 그것이다. 은행의 기존 서민금융상품인 ‘희망홀씨대출’은 신용7등급이하 또는 연소득 2천만원이하인 사람으로 대상이 한정됐다. 그런데도 신용 1~6등급에 전체 대출의 40.6%가 쏠렸다.

은행권도 스스로 한계가 있음을 인정한다. 시장원칙보다는 정부·여당의 등쌀에 떠밀려 개발한 상품이다보니 어쩔 수 없었다는 것이다. D은행 관계자는 “기존에 은행을 이용하지 못하던 서민들을 위한 상품이지만 은행의 위험부담을 줄이기 위한 최소한의 조치도 필요했다”면서 새희망홀씨가 많이 팔리면 은행에 손해가 나기 때문에 걱정이고 적게 팔리면 정부 눈치가 보여 걱정“이라고 말했다.

2) 서민금융제도 유사명칭 사용업체 등에 의한 피해사례

: 햇살론, 새희망홀씨

① 피해사례 1 - 불법대출중개수수료 편취

서울에 거주하는 A씨는 '10% 초반대 은행권 대출가능'이라는 휴대폰 문자메시지를 받고, 마침 급전이 필요하던 차 OO업체에 전화를 하였고, OO업체는 A씨에게 대출에 필요한 서류를 준비하도록 한 후 A씨가 직접 은행을 방문하여 희망홀씨대출을 받도록 안내하였다.

② 피해사례 2 - 고금리 수취

경기도 고양에 거주하는 C씨는 인터넷 생활정보지에서 '희망금융대부'의 명칭으로 광고하는 업체를 찾아가 3백만원의 대출을 신청하였다. 본인이 대출받는 업체가 은행권의 희망홀씨대출이라고 생각했던 C씨는 뒤늦게 '희망금융대부'가 대부업체라는 것을 알게 되었고 결국 연40%의 고금리를 부담하게 되었다.

③ 피해사례 3 - 개인정보 편취

서울지방경찰청 사이버범죄수사대는 '10.09.08 전자금융거래법 위반 등의 혐의로 중국동포 김모씨와 이모씨를 구속하였다. 김씨 등은 햇살론을 사칭한 '햇빛론'신청 사이트를 개설하고 현금카드를 보내면 내장된 USIM칩을 변경하여 '햇빛론 대출전용카드'로 바꿔준다는 허위광고를 게재한 후 대출 희망자가 연락을 하면 현금카드의 예금계좌번호 및 비밀번호를 홈페이지에 입력하도록 하고, 현금카드는 우편으로 받아 이를 전화금융사기에 이용하였다.

### 3) 서민대출을 악용한 채무변제 : 햇살론

권택기 한나라당 의원에 따르면 저축은행들이 카드사 부실채권을 매입해 이를 채권추심업체로 넘기고 채권추심업체는 채무자의 친인척을 통해 저축은행에서 햇살론 대출을 받게 유도하고 있다고 한다. 대출받은 자금은 다시 저축은행으로 흘러들어가 결국 정책자금이 저축은행들의 배를 채우기 위해 새나가는 셈이다. 특히 햇살론은 정부 보증이 85%이기 때문에 저축은행들이 카드사로부터 5%에 산 부실 채권을 85% 돌려받게 된다는게 권 의원의 설명이다. 이에 대해 금융감독당국은 햇살론 취급기관이 자사의 부실 채무자에게 햇살론을 대출해 기존의 부실채권을 상환받는 경우 해당대출에 부실 발생하더라도 보증기관의 대위변제를 받을 수 없게 해 취급기관의 도덕적 해이 가능성을 차단하고 있다고 설명했다.

채권의 공정한 추심에 관한 법률에 따르면 채무자나 관계인에게 금전의 차용이나 이와 유사한 방법으로 채무의 변제자금을 마련할 것을 강요하는 행위를 금지하고 있다. 이를 위반할 경우 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

따라서 채권추심회사가 채무자에게 친인척 등 관계인 명의로 햇살론 등 서민대출을 받아 채무를 상환하도록 강요할 경우 법 위반 소지가 있다는게 금융감독당국의 판단이다. 당국은 관련사례가 발생하지 않도록 지도했다고 밝혔다. 또한, 대부업협회와 대부업체를 감독하는 지방자치단체에도 이런 내용을 대부업체에 주지시킬 것을 요청했다. 채권 추심업체와 공모한 저축은행에 대해서도 철저히 점검할 방침이다.

### 4) 사기대출 신청사례 : 햇살론

- ① 2010년10월 20대 남OO양은 ‘벼룩시장 금융정보’를 보고 소개받은 업체에서 인천 남동구 간석동 소재지 “백신앤텍”에 근무하는 것으로 위조

된 서류를 발급 받아 저축은행에 대출을 신청하였으며, 대출심사과정에서 자리를 비우며 지속적으로 전화통화를 하는 등 이상행동을 보인 후 도망하였다.

- ② 주소지가 전남 여수인 허OO씨는 유사한 과정을 거쳐 대출을 신청하면서 2주전 대출신청한 남OO양처럼 “백신앤텍”에 다니며 해당사업장에서 기숙을 하고 있다고 설명하였으나, 저축은행에서는 영세업체에서 기숙사를 운영하는 점이 의심스러워 승인 보류하고 직장주소를 직접 방문한 결과, 폐업은 아니나 사업장을 운영하지 않고 있음을 확인하였다.
- ③ 2010년 10월 20대 주부 김OO씨는 업체에서 지급한 사업자등록증(이영소프트), 3개월 급여명세서, 재직증명서, 급여통장(기장위조)을 준비하고 햇살론 대출을 신청하였다. 그러나 차주의 국민은행 통장내역 ATM 수수료 발생하는 것이 이상하여 저축은행에서 집중 추궁한 결과, 돈이 필요하여 남편과 상의하고 벼룩시장에 게재된 광고업체에 전화하였고, 해당 업체는 급전의 사유와 통장유무를 간단히 확인 후 통장기장을 포함한 각종 추가서류를 위조하여 제공해주며, 대출금액의 50%를 수수료로 지급할 것을 약속했다고 고백하였다.
- ④ 2010년 11월 돈이 필요한 20대 이OO씨는 “벼룩시장 금융정보란”에서 ‘소액대출 누구나’, ‘싼이자 당일즉시’ 등의 광고를 보고 연락한 결과, 저축은행의 햇살론을 이용하여 대출을 쉽게 받을 수 있음을 설명해주면서 대출금의 50%를 수수료로 요구하여 동수수료를 주기로 약정후 사기에 가담하였다. 그러나, 위조된 문서의 사업 (호서건설) 업무내용을 제대

로 수지 못하여 저축은행 대출상담과정에서 직원의 자세한 추궁에 자리를 뜨고 도망하였다.

#### 5) 대출상담사 전문성 미흡 : 미소금융

민간 마이크로크레딧 관계자 의견에 따르면, “무엇보다도 미소금융 실무자들이 고객인 빈곤계층의 삶을 잘 이해하지 못하고 있다. 무담보 소액 대출이라는 형식만 갖고 나머지 기본적인 태도는 금융기관의 입장을 견지하려 한다면 미소금융은 절대 성공할 수 없다. 돈을 빌려가는 사람들의 자활의지에 대한 정확한 판단과 신뢰를 갖고 대출자를 보살펴야 상환율이 올라갈 수 있다”고 한다.

현장에서 대출상담을 하다보면 어떤 고객은 사업에 대한 준비가 미흡하거나 업종에 대한 분석없이 창업을 시도하는 경우가 있는데, 이럴 때 대출상담사가 사업의 준비과정과 기술력을 평가해 성공 가능성이 있는 사업자를 선별하고, 적절한 조언을 해주어야 하는데도 불구하고 현재 상담하는 실무자들의 수준은 대출자에게 적절한 조언을 해줘서 사업성공을 이끌 만큼의 수준에 도달하지 못하고 있는 것이 현실이다.

회수율을 높이는 것이 미소금융 성공을 위한 전제조건으로, 회수율을 높이기 위해서 가장 필요한 것은 미소금융 실무자들의 전문성이다. 그러나 현재의 미소금융 실무자들에 대한 교육프로그램이 이러한 전문성을 향상시키는데 얼마나 큰 도움을 줄지는 의문인 상태이다.

#### 5.4.2. 지원제도 보강 방안

‘11.04.18일 금융위원회는 서민들의 금융비용 부담을 경감하고 금융 안전망을 보강하는 내용의 「서민금융 기반강화 종합대책」을 발표하였다. 그 중에서 3대 서민우대금융인 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨대출을 실효성 있게 지원할 수 있도록 하기 위한 제도 보완 내용은 다음과 같다.

##### 1) 미소금융 제도 보강

① 미소금융의 지원창구는 미소금융지점, 복지사업자이다.

② 미소금융이 지속가능한 “한국형 마이크로크레딧”으로 정착하기 위한 제도 보완을 한다.

ㄱ. 창업자금 등을 지원받은 서민들에 대한 경영컨설팅 강화, 즉 미소희망봉사단 등 자체 컨설팅 인력을 확충함과 동시에, 지역 및 직능별 단체와의 연계 강화 등으로 사업성공 노하우를 전수하여 자활성공률을 제고하여야 한다.

ㄴ. 현재 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」 개정안이 국회 계류 중인바, 미소금융지점의 국공유재산 사용 근거 마련 등을 통해 미소금융의 재정적 지속가능성을 제고하여야 한다.

③ 자활의지 있는 서민수요자에게 저리(4.5%)의 창업 및 운영자금을 지속적으로 지원한다. (지원규모는 금년 중 2천억원 내외이다)

ㄱ. 1인 출장소, ‘찾아가는 미소금융’, 지역·직능별 단체와의 협조체제를 구축시켜 적격자를 적극 발굴하여야 한다. 현재 일부 미소금융지점 및 은행·기업재단에서 지역사회 NGO 및 세탁업중앙회 등 3개협회와 연계하여 대상자 추천 등 지원중에 있다.

ㄴ. 자금 수요 등을 감안하여 월별 자금지원규모를 탄력적으로 운영해야 한다.

## 2) 햇살론 제도 보강

① 햇살론의 지원창구는 농·수협 단위조합, 신협, 새마을금고, 산림조합, 저축은행이다.

② 지원창구에서 수령된 애로사항을 중심으로 지원기준 및 절차를 지속적으로 개선할 예정이다.

ㄱ. 취약계층에 대한 보증지원비율을 확대하여야 한다. 예를 들면 일률적으로 대출금액의 85%를 보증하는데, 기초수급자 및 차상위계층 중 자활의지가 확고한 자에 한해 90%를 보증하는 것이다.

ㄴ. 소득대비 채무상환액 비율 기준을 탄력적으로 적용하는 것이다. 예를 들면, 소득증빙이 상대적으로 어려운 자영업자에 대해서는 현행 60%에서 70%까지 확대하여 '11.02.21일부터 기 시행중에 있다. 또한, 자금 지원 실적 및 연체율 등을 보아가며, 자활의지가 확고하거나 긴급성이 인정되는 근로자에 대해서는 지원금융기관 재량으로 현행 50%에서 60%까지 확대 검토를 하고 있다.

③ 자금수요와 연체율, 보증여력 등을 종합적으로 감안하여 연간 공급목표를 신축적으로 운영하고자 한다. (지원규모는 금년 중 2조원 내외이다.)

## 3) 새희망홀씨 제도 보강

① 새희망홀씨의 지원창구는 은행이다.

② 은행연합회를 중심으로 자금지원 기준, 지원목표액 등을 포함한 자율규약을 제정하기로 한다. (지원규모는 금년 중 1조원 내외로, 은행들이 전년도 영업이익의 10% 수준을 지원하기로 하였고, '10년 16개 시중은행의 영업이익이 10조 1,800억원인 점을 감안한 수치이다.)

대부업의 급성장으로 인한 사금융 피해 급증으로 정부에서 정책서민금융 상품을 민간재원과 함께 출시하였다. 앞서 본 설문조사 등을 보면, 도움이 되었다는 비율이 상당함을 알 수가 있었고, 물론 서민들의 금융비용 경감에 도움이 되었을 것이라고 판단된다.

하지만, 그럼에도 불구하고 대부업으로의 이용율은 줄어들지 않고, 사금융의 피해현황 역시 뚜렷한 감소를 보이고 있지 않아 과연 정책서민금융상품이 실효성이 있는 것인지에 대해 의문점을 낳고 있는 실정이라 판단된다. 그에 따른, 정책서민금융상품의 부작용 및 문제점, 앞으로 보완해 가기로 한 정책 방안 등을 더불어 살펴보았다.

다음 단락에서는 정책적인 방안 이외에 서민금융의 활성화를 위한 실질적 방안을 모색토록 하겠다.

## II. 서민금융의 활성화 방안

### 6. 서민금융 활성화를 위한 방안 모색

#### 6.1. 소비자 교육의 강화

##### 6.1.1. 소비자 교육의 필요성

각종 대출상품이 늘어나면서 개인들의 부채가 증가하고 있으며, 이에 따른 사회적 비용을 줄이기 위해 금융교육의 중요성이 부각되고 있는 실정으로, 파생상품과 구조화채권 등 개별 금융상품에 대해 일반인이 제대로 이해하기 어려워짐에 따라서 상품구조와 리스크 등에 대한 교육 또한 필요해졌다. OECD에서는 2005년 국가별 금융이해도를 비교분석하고 금융교육 모범사례를 발간하였으며, 2008년 미국 워싱턴에서 금융교육 강화를 위한 고위관료 국제회의를 개최하기도 하였다. 이렇듯 일반인 대상 금융교육에 대한 국제적 관심이 증가하고 있는 분위기이다.

금융교육은 비전문 일반인의 금융문맹에 따른 각종 폐해(금융사기, 과소비, 과잉부채, 쓸림현상, 노년빈곤, 재난피해 등)를 해소하기 위한 교육 서비스이다. 금융교육은 금융사기 예방, 부채관리에 따른 빈곤의 악순환, 퇴직 및 질병 등에 대한 사전적 안전망 제공 등을 통하여 금융소비자들의 효용을 높인다. 금융회사는 금융소비자들의 합리적 의사결정으로 채무불이행이 감소함은 물론 금융상품에 대한 이해도 증가로 이어질 수 있다. 금융교육은 쓸림현상과 과잉부채 등으로 인한 신용위기를 예방하고, 금융소외계층의 자산축적을 통해 빈부격차를 축소시키며, 자본시장 규모의 확대를 통해 기업자금조달을 용이하게 하는 등 경제발전과 분배구조 개선에 기여할 것으로 기대하게 한다.

금번 정책금융상품 세 상품의 설문조사에서 금융이용자 및 금융회사 종사자가 ‘정책금융상품이 도움이 되었는가’라는 질문에 ‘보통’ 또는 ‘도움

이 되지 못했다'라고 답한 이들의 이유가 각각 50.4%, 42.1%로 “복잡한 절차”가 가장 많은 비율을 차지했다. 이를 통해서도 알 수 있듯이, 금융기관 이용횟수가 상대적으로 적은 저소득 및 저신용자 계층의 경우는 금번 정책서민금융상품이 출시되었음에도 불구하고, 소식을 접하기도 어려웠을 뿐더러 접하여 이용하고자 하여도 복잡하여 이용을 꺼리게 된다는 것이다.

우리나라는 2003년 카드사태 이후 정부, 협회, 언론, 금융회사 등에서 금융교육을 실시하고 있다. 기획재정부와 한국은행은 경제교육협의회 운영, 홈페이지 게재, 강좌개설, 자료발간 등을 실시하고 있으나, 금융교육보다는 경제교육에 초점을 맞추고 있다.

금융감독원은 2007년 02월 08일 금융교육 홈페이지를 개설하였는데, 금융교육 교재 개발, 금융교육 시범학교 운영, 교원대상 연수, 청소년 금융교실, 대학생 금융특강, 군장병 금융교육, 금융취약계층 금융교육 등 실행하고 있다. 금융교육 프로그램의 경우 초.중.고등학교에 매년 신학기에 모집안내문 발송하여 시범학교 신청접수를 받고 선정된 학교에 연간 4회에 걸쳐 금융감독원 및 청소년 금융교육 네트워크 참여기관 소속 강사가 학교를 방문하여 교육을 실시한다. 그러나, 인력부족으로 인하여 교육대상이 제한되고 주제면에서는 금융소비자 보호와 신용관리에 집중되어 있다.

이 외에도 금융협회, 은행, 언론사 등에서도 금융교육 프로그램을 연중 행사프로그램으로 운영 중에 있으나, 예산과 인력 등의 제약으로 인하여 체계적이고 포괄적인 교육이 어렵다.

대부분의 교육프로그램 등이 금융감독원의 경우도 그렇고, 일반 은행에서 시행하는 청소년 교육프로그램 다수가 인원수가 제한되어 있어 추첨을 통해 교육대상자가 선정되는 방식도 위와 같은 이유에서 일 것이다.

또한, 이런 청소년, 직장인 등의 교육 프로그램이 점점 활성화 되어

있기는 하지만, 프로그램이 있는지 인지하고 있는 사람들은 그다지 많지 않을 것으로 보인다. 앞서 언급한, 저신용·저소득층 계층의 경우는 금융기관과의 거래가 잦지 않기 때문에, 또한 금융교육 프로그램의 홍보는 대부분 인터넷을 통하여 이루어지기 때문에, 이들에게 금융교육은 활성화 된다 한들 많은 차이가 없을 것이다.

그렇다면, 선진국의 금융교육은 어떤지 살펴보고, 우리나라의 소비자 교육 강화 방안을 모색해보도록 하겠다.

### 6.1.2. 주요국의 금융교육 현황

전 세계적으로 고소득직종 종사자들은 물론 금융자산을 보유한 가계나 개인들 입장에서는 금융시장이나 금융상품이 갈수록 복잡·다양해지면서 금융웰빙(Financial Well-Being) 달성을 위한 각자의 노력이 가일층 요구되고 있으며, 이러한 환경변화에 대처하여 민간금융기관이나 국제기구, 정부 등에서도 금융교육 강화노력을 적극적으로 전개하고 있는 실정이다.

#### 1) 미국의 금융교육

미국의 CitiGroup은 “지식이 최대 금융자산”이라는 캐치프레이즈 아래 현재 65개국 금융교육 프로그램을 실시하고 있다.<sup>53)</sup> 또한, 미국 일부 주에서는 교과과정상의 필수과목으로 채택되고 있으며, 기존 교과과정에서 금융교육 기회를 제공받지 못한 대학생들이나 청년층을 대상으로 금융교육 프로그램을 제공하기도 한다. 직장인들은 세미나나 온라인 설명회를 통해 연금 적립 정보를 제공받고 있으며, 채무변제 불능위기에 직면한 당사자를 대상으로 상담과 교육을 실시하는 전문기관들도 있다.

---

53) [financialeducation.citigroup.com](http://financialeducation.citigroup.com) 참조

## 2) 영국의 금융교육

영국에서는 교육계와 기업계, 정부가 공동으로 지원하는 Personal Finance Education Group(Pfeg)이 학생들의 사회진출 시 요구되는 금융능력 배양을 목적으로 각종 프로그램을 시행하고 있으며, 금융감독청(FSA)는 금융역량 제고를 겨냥한 5개년 계획(Towards Financial Capability)을 2008년도에 수립하였다.

## 3) 유럽위원회(EC) 회원국들 금융교육 실시사례

유럽위원회는 역내에서 실시되고 있는 각 회원국의 금융교육에 대한 정보수집 및 표준프로그램 확립을 위한 전문가연구그룹을 구성하였다.

- ① 불가리아에서는 중학생을 대상으로 교육부 지원, 금융청 주관의 프로그램(Non-Banking Financial Sector)을 실시하는 중이다.
- ② 포르투갈은 Microsoft와 Accenture가 후원하는 비영리 단체가 운영, 다양한 연령대 학생층을 대상으로 차별화된 금융교육 프로그램 (Economics for Success) 실시하고 있다. 또한, CitiGroup 후원으로 15~16세 연령층 대상으로 대출과 소매은행을 교육한다.(프로그램 Banks in Action)
- ③ 덴마크에서는 은행협회와 보험연금협회가 공조하여 젊은 성인층을 대상으로 프로그램(Money and Pension panel)을 실시하고 있다.
- ④ 스페인은 초등생을 대상으로 Caixa Terrassa(저축은행) 운영하는 프로그램(Learn to handle your money)을 실시한다.

### 6.1.3. 소비자교육 강화 방안

- 1) “금융”을 정규 교육과정에 포함하자.

우리나라의 경우 국내 초.중.고교의 경제교육은 전체교과의 10%도 되지

않으며 그 내용도 개념적이고 이론에 치우쳐져 있어 효과적인 교육이 이루어지기 어렵다. 단편적이고 경제학 위주의 교육과정이 실제금융시장에 대한 이해와 관심도에 도움이 되지 못했으며, 금융상품을 선택할 때 자발적인 노력이 없는 이상 은행의 대표상품 이외의 금융권상품들에 대한 개념 및 종류에 대한 지식을 얻을 수 없다. 이는 개인의 금융생활에 실질적인 도움을 가져다주지 못하는 결과로 나타날 수 있다.

계속 언급하였듯이, 금융감독원의 시범학교 경우 선정 학교수가 적고, 일반은행 등 일선 기업체의 금융교육 프로그램은 초등학교에 집중되어 있는데다가, 교육받을 수 있는 학생수가 제한되어 있어 추첨제로 되어 있다. 이는 금융교육이 과거에 비하여 중요성 인식과 함께 활성화 되었다는 점에서는 긍정적인 측면인지는 모르나, 금융피해현황이 급증하고 있는 현 시점에서는 궁극적인 소비자교육이 더디게 진행되고 있다고 볼 수 있다. 또한, 이것은 다른 시각에서 접근하면, 동등한 혜택을 못 받는 것이라고도 볼 수 있겠다. 왜냐하면, 시대의 흐름상 국제적으로도 금융교육의 관심이 증대되고 있고, 현재도 급격한 금융변화로 인하여 소비자들이 혼란을 겪고 있는 바, 그에 따른 피해는 고스란히 소비자들이 받는 것을 감안하면 금융교육은 필수가 되어야 함에도 불구하고 일부만 받는다는 것은 교육의 형평성에 어긋난다고도 말할 수 있기 때문이다.

그러므로, “금융”교육은 초,중,고등학교에는 정규 교과과정에 포함시켜야 하고, 대학교에도 “금융”을 필수교양과목으로 선정하여야 한다. 즉, 국가적 차원에서의 소비자교육을 해야한다.

첫째는 이렇게 의무교육과정 중 하나로 자리잡아야 “금융”에 대해 쉽게 접근할 수 있고 기본적인 금융개념을 갖출 수 있게 될 것이기 때문이다.

둘째, 모든 국민들이 평등하게 교육받을 권리를 누릴 수 있기 때문이다. 체계적이고 실용적인 금융교육 프로그램을 개발하고 이를 정규 교과과정에

포함시켜 국가적 차원의 금융교육 캠페인을 벌이고, 전 국민의 금융지식을 높이기 위해 더 많은 노력을 기울여야 한다. 금융선진국으로 도약하기 위해서는 제대로 된 금융교육이 선행되어야 한다. 우리나라의 실정은 주요선진국에서 어린시절부터 금융교육을 실시하는 것과 상당히 대조적이다. 그러므로 앞으로는 어려서부터 금융교육을 시킴으로써, 금융교육의 중요성을 깨닫고 스스로 잘 관리할 수 있을 때 가계재무와 경제가 바로 설 수 있을 것이다. 이를 위해서는 반드시 학교와 가정 및 사회적으로 활발하게 소비자 금융교육을 실시하여야 한다. 그의 근간으로 우선, 정규교육과정에서 “금융” 과목을 포함하여야 한다는 것이다.

정규 교과과정이 되기 이전에 단계적으로 교육내용부터 강사까지 준비를 체계적으로 해야 한다. 지속적으로 문제 시 되고있는 인력부족에 대해서는 고령화 사회의 문제를 함께 되짚는 것이 어떨까 싶다. 우리가 항상 배웠듯, 금융 또한 몸소 체험하고 그 실무를 해보지 않는 이상은 교육을 받는다 한들 쉽지 않을 것이다. 우리나라에는 일반은행, 특수은행, 저축은행, 신협, 조합농협 등 수많은 금융기관들이 있고 그곳에서 재직하는 수많은 직장인들이 있다. 금융기관을 재직하다 퇴직한, 정년퇴임자 또는, 자녀출산 등의 가정사로 인한 여성들 등인데, 그들을 “금융” 과목의 특별강사로 모집한다면, 인력부족 해소 및 고령화 사회의 일자리 창출 등 두 가지 문제를 해결할 수 있을 것으로 생각된다.

소득과 교육수준이 낮은 경제적, 사회적 약자에게는 금융에 대한 인식이 낮은 경우가 많으므로 계층 간 교육 양극화가 소득양극화를 심화시켜 저신용이 자녀에게 대물림 되는 것을 막기 위해서라도 교육은 반드시 정규 교과과정이 되어야 할 것이다.

## 2) 채무관련 소비자교육 충실

“금융”과목을 정규교육과정으로 하자는 의견도, 소비자 스스로 권리와 의무를 인지하고 준수하게 하자는 의도이다. 즉, 근본적인 방안은 채무에 관련된 소비자교육을 통해 정보를 제공하는 것이다.

소비자들로 하여금 신용의 편리성에 더하여, 소액의 대출이 복리와 부가되는 연체수수료 등으로 인해 순식간에 증가할 수 있는 점과, 높은 연체금리 등의 정보를 제공하고, 연체 등에 따른 책임과 고통의 문제를 일깨워주며, 이미 받은 대출금에 대해서는 합리적인 판단을 통해 확실히 변제해야 한다는 등의 의식을 확실히 심어줄 필요가 있다.

서민금융 이용자에 대한 사업자의 부당행위를 규제하는 법제의 내용을 교육하고 부당한 피해를 입었을 경우 스스로의 대처방안, 도움을 받을 수 있는 방법과 기관, 상담창구 등에 관한 소비자교육을 지속적으로 해 나가야 할 것이다. 과다채무에 따른 자기파산 및 개인경생의 방법과 절차, 분쟁 발생 시 조정 등의 절차와 방법 등에 관한 정보를 종합적이고 지속적으로 제공하는 등 한국소비자원의 교육프로그램 등을 통한 소비자교육에 충실할 필요가 있다.

### 3) 금융기관의 정보제공 강화

금융기관은 서민대출자가 대출을 받음으로써 지불해야할 비용에 대해 정확하게 알고 있는 반면 정작 대출을 받는 당사자는 자신이 지불해야할 비용에 대해 정확하게 알지 못하거나 무지하며, 이 비용에 대하여 대출을 받고 난 이후에 인식하는 경우가 많다.

따라서, 서민금융서비스 이용 시 소비자의 피해를 줄이기 위해서는 우선적으로 금융기관이 소비자에게 대출조건에 대해 쉽고 정확하게 설명하여 줄 의무를 제도적으로 부과시켜야 하며, 소비자의 고충 등 민원이 발생한 경우 금융기관의 정보제공의 의무나 설명의 의무 등에 태만한 것이 그 원인이 아

닌지 여부 등 귀책사유를 보다 분명히 확인해야할 것이다.

한국소비자원에 접수·처리되었던 소비자들의 서민금융서비스 관련 불만과 피해사건들을 종합적으로 검토할 때, 일부 금융기관은 서민금융이용자의 대부분이 이자와 수수료 및 기타 부대비용에 대한 지식 수준이 낮은 점을 악용하는 경우도 있다고 판단된다.

따라서 대출의 상담시점부터 계약의 체결단계에 이르기까지의 대출조건과 이자율, 수수료, 근저당권설정비와 같은 부대비용에 관해 각 항목별로 소비자에게 정확하게 고지해야할 책임이 금융기관에게 있기 때문에 금융기관의 정보제공의무를 강화해야한다.

## **6.2. 대출 최고이자율 상한 인하 필요성 및 제재·규제 강화**

### **6.2.1. 대출 최고이자율 인하 필요성**

우리나라 대부업법에서의 최고금리는 시행 당시 66%였지만, 2007년 10월 04일부터 연49%로 인하되었고, 2010년 07월 연44%로 5%p 인하되었다. 최근에는 대출최고이자율 상한을 연44% → 연39%로 5%p로 인하하겠다는 것이 정부 및 일부 여당의 입장이고, 현 일부 야당은 연30%를 추진하자는 입장이다. 이에, 여신전문회사, 대부업체, 저축은행 등이 반대하고 있는 상황이나, 이미 5%p 인하하는 방안을 추진하겠다고 발표한 바 있다.

대부업자와 모든 금융회사가 수취할 수 있는 최고이자율을 인하하는 내용으로 대부업법 시행령 개정안을 마련하여, 2011.04.22.~ 2011.05.12.까지 20일간 입법예고하였다. 입법예고 이후 규제개혁위원회 심사, 법제처 심사, 차관·국무회의를 거쳐 오는 6~7월경 공포 즉시 시행될 예정이다.

이러한 인하 주장의 주된 배경으로는, 세계적인 저금리 기조와 시장금리의 하향 안정화 속에서 동 법들에 의해 대부업이 막대한 이익을 누리는 반면 서민들은 높은 이자에 고통받고 있다는 점을 들고 있다. 덧붙여 우리

나라가 일본의 법정 이자율에 비해 2~3배 높은 금리상한을 두고 있다는 주장도 있다. 실제로, 일본의 이자제한법 시행으로 인하여 대부업자의 경우 29.2%(2010년06월18일 이후부터는 20%) 이상의 금리에 대해서는 벌칙 대상으로, 이러한 이자제한등의 영향으로 일본의 중소기업의 신용회사들이 한국에 진출, 뿌리를 내리게 되었기 때문이다.

동법에 의한 이자상한의 규제를 받는 대부업체들의 높은 수익률 수준이다. 앞서 살펴본 대부업체들의 영업이익 및 당기순이익은 전년 대비 배 가까이 증가한 것을 확인 할 수 있었다. 그 배경으로는 당시 49%의 최고이자율과 2~5%의 낮은 연체율이다. 2010.07.25.일자 금융감독 발표에 따르면, 시중은행의 가중평균 일반신용대출금리는 연6.3%이지만, 제2금융권 및 대부업체들의 신용대출 금리는 은행과 비교할 수 없을 정도로 높은 수준인 것으로 나타났다. 카드사들의 카드로론은 평균 19.0%, 현금서비스가 25.0% 수준이며, 캐피탈사의 평균 신용대출금리는 32.0%였다. 서민금융기관인 저축은행도 300만원 미만 가계대출에 대해 33.0%의 고금리를 적용하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 대부업체들의 고금리 뿐만 아니라 서민금융기관들의 고금리대출로 인한 높은 수익률과 고금리 부담이 높은 서민금융서비스 이용자들을 감안할 때 법정 상한금리의 인하가 요구된다.

### 6.2.2. 위법행위에 대한 제재 강화

법정 금리상한이 잘 지켜지지 않는 시장, 사금융(사채, 미등록 대부업자로부터의 금전대차 등)의 경우가 문제이다. 대부업법이나 이자제한법상 상한금리 규정을 위반 고금리 대출의 경우 민사적 처벌대상이자 형사 범죄이다. 즉, 대부업법에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다 (법 제19조 2항). 또한, 당사자가 형사적 대응과 함께 해당업자의 부당이득의 반환을 청구할 수 있다(법 제8조 4항). 하지만, 사법당국의

처벌과 제재는 벌금형 위주로써 불법행위를 억제할 수 있을 정도로 강하지 않은 것이 실정이다.

따라서, 이러한 법적 제재가 실효를 얻기 위해서는 현행 벌칙조항의 엄격한 적용이 요구되며, 사법당국의 실행위주의 처벌이나, 자유형과 금전형을 병과할 수 있도록 한다면 불법행위의 억제효과를 가져올 수 있을 것이다.

### 6.2.3. 부당행위 규제 강화

앞서 살펴본 바와 같이, 서민금융서비스 이용자 중 채권회수에 관련된 불만이 많으며, 여러 가지 형태의 피해를 입고 있다. 또한, 서민금융 이용 경험자들 중 정도를 벗어난 심한 추심이 불법이라는 것을 모르는 경우도 있어, 불법적 채권추심에 관한 실효성 있는 규제가 요구되는 바이다.

이에 2009년도에는 ‘공정채권추심법’이 제정·시행됨으로써 종합적이고 체계적인 규율이 가능하게 되었다. 대부업자가 미등록대부업자로부터 대부계약에 따른 채권을 양도받아 추심하는 행위금지, 채권추심자로하여금 채무자 또는 그의 관계인에게 그 소속과 성명을 분명히 밝히도록 강제하고 있다. 또한 공정채권추심법에는 채권추심자의 의무와 국가(지자체)의 책무(법제3조)에 더하여, 채무불이행정보 등록 금지(제8조), 폭행·협박 등의 금지(제9조), 개인정보 누설금지(제10조), 거짓표시의 금지(제11조), 불공정행위 금지(제12조), 부당한 비용청구의 금지(제13조) 등의 사항을 명시하고 있다. 또한 불법 채권추심자의 손해배상책임(제14조)과 5천만원 또는 3천만원 이하 내지 5년 이하 또는 3년 이하 징역형의 벌칙을 규정하고 있다.

하지만, 이러한 법규 정비에도 불구하고 실효성 있는 단속과 처벌이 잘 이루어지지 않는 측면이다.

향후 정부와 사법 당국 지속적 의지 및 관련 업계 등의 자정노력이

뒤따라야 해소될 수 있을 것이다.

위에 서술한 위법행위, 부당행위의 대부분이 미등록 대부업체의 경우로서, 중·장기적으로 건전하고 유능한 금융자본의 서민금융시장 진입을 유도하기 위해서는 대형 등록대부업체의 제도권 금융기관화를 유도하여 체계적인 관리·감독을 가능하게 해야한다. 이를 위해 대부업자의 협회등록을 의무화하고 협회의 자율감독기능을 대폭강화함으로써 업태건전화를 유도하여야 한다. 대부업 등록업무를 협회에 위탁함으로써 협회등록을 대부업 등록의 의무요건으로 규정하고, 협회가 징계 등을 통해 회원자격을 박탈하는 경우 시도지사에게 등록취소를 건의할 수 있도록 자율규제의 권위를 확보할 필요가 있다. 또한, 대부업협회 자체의 민원상담기능을 활성화하여 업태개선, 탈·불법의 온상이 되고 있는 미등록대부업체 파악 및 고발 등의 권한과 의무를 부과함으로써 미등록 대부업체에 대한 단속을 지속적으로 강화해야 할 것이다.

### **6.3. 서민금융기관 관련 규제 정비**

#### **6.3.1. 서민 관련 의무대출 비율 규정**

단기적으로 볼 때 여신시장의 계층구조 상 저신용층 대상의 소액신용대출을 적극적으로 공급할 수 있는 금융기관은 일부 소형 지방은행 및 서민금융기관에 국한된다. 글로벌 금융위기 이후 리스크관리의 중요성이 한층 강화되고 있는 추세에 비추어 건전성을 최우선으로 하는 대형 시중은행이 저신용층에 대한 신용대출을 적극적으로 확대하는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 여신전문회사의 경우 업무영역 조정 등 제도적 여건을 먼저 정비할 필요가 있는 상황이며, 대부업의 경우는 여신전문회사의 제도적 정비와 병행하여 제도권 금융기관으로의 재편을 고려해야 한다는 점에서 단기적인 규제의 정비는 서민금융기관을 중심으로 이루어질 필요가 있다.

따라서, 저축은행, 신협, 상호금융 및 새마을금고의 4대 서민금융기관이 저신용층을 대상으로 소액신용대출을 적극적으로 확대하여야 한다.

사실상, 서민금융기관들은 기존 서민금융기관 본연의 역할을 제대로 수행하지 못했던 것이 사실이다. 특히 저축은행의 경우는, 한때 고수익 창출하는 상품인 일명 PF대출에만 주력한 결과 서민금융기관임에도 불구하고 서민금융기관 본연의 역할을 하지 못했던 것이 이것이다.

금번 정책금융상품인 ‘햇살론’ 도입 후, 2009년까지도 하락세였던 신용대출 비율이 2010년도에 상승세를 보였던 이후도 다 정책금융상품으로 인한 것이다. 하지만, 정책금융상품은 앞서 살펴본 바와 같이 자원 및 기간이 한정되어 있기 때문에 지속적인 서민금융상품으로서 자리잡기 위해서는 추가재원이 필요하기 때문에 정부재원 또한 그만큼 필요하다.

이처럼 서민금융이 자리잡기 위해서는 “서민관련 의무대출비율”을 제정하여야 한다. 서민금융기관이 자발적으로 저신용 개인 및 영세자영업자에 대한 금융공급을 확대할 수 있도록 유인해야겠지만, 쉽지 않기 때문이다. 이에, 일정 수준의 서민금융비율을 가이드라인으로 제시하고, 이를 충족하는 서민금융기관에 인센티브를 부여함으로써 자율적 경영판단과 역량에 따라 서민금융을 확대할 수 있도록 유도해야 한다. 이때 적절한 인센티브로는 점포설치 기준 완화 등 영업활성화에 필요한 규제완화, 세제혜택 등이 될 수가 있을 것이다. “서민 관련 의무대출비율”이지만, 지나친 감독은 서민금융기관의 건전성을 저하시킬 수 있기 때문에 이러한 인센티브제를 활용하여 개별금융기관의 자율성을 허용할 수 있도록 해야한다. 즉, 일정비율의 서민금융, 즉 소액신용대출 유지를 규제요건으로 정하고, 동 요건충족에 따른 혜택으로 세금우대수신상품을 허용 등 완화된 감독기준을 적용하는 것이 바람직할 것이다.

### 6.3.2. 서민금융기관의 일원화

중·소형 저축은행, 지역신협, 상호금융, 새마을금고는 영업행태 측면에서 실질적인 기관 간 차이가 매우 희박한 상황이다. 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 없기 때문이다. 특히 현재 저축은행 업권 전체로는 기업대출의 비중이 90% 정도에 달하여 조합기관과 큰 차이가 있지만 중·소형 저축은행의 경우 대부분 상호신용금고 시절과 별 차이가 없이 제한된 지역 내의 소상공인 등을 주된 고객기반으로 영업을 수행하고 있다.

따라서 저축은행, 지역신협 및 새마을금고에 대해 일관된 혜택과 규제를 적용함으로써 보다 체계적인 서민금융 활성화 정책을 수립·시행하는 것이 가능해 질 수 있을 것이다. 원칙적으로 이들에 대한 관리 감독권을 일원화하는 것이 바람직하지만, 현실적으로 이러한 감독권 일원화가 불가능한 경우 관련부처 간 협조체제를 통해서라도 동등한 혜택과 규제를 적용해야 한다.

## 결 론

우리나라는 IMF 이후 서민경제가 상대적으로 취약해졌다. 이후 안정을 찾는 듯 하였으나 미국발 서브프라임 모기지 사태로 인하여 다시한번 서민경제가 주춤하게 되었다.

어려워진 서민경제로 인하여, 서민들은 긴급자금 등을 제도권 금융기관에 비하여 쉽게 대출을 받을 수 있는 대부업을 찾기 시작하였고 이에 따라, 대부업 등록업체가 수가 증가하고, 급성장하는 만큼 불법대부업으로 인한 사금융 피해현황도 날이 갈수록 심화되고 있는 실정이다.

이에 정부에서는 민간재원과 함께 희망흙씨대출, 미소금융, 햇살론 등 정책 서민금융상품을 출시하기에 이르렀고, 현재도 시행 중에 있다. 희망흙씨대출은 시중은행, 미소금융은 미소금융지점 및 복지사업자, 햇살론은 저축은행, 농·수협 단위조합, 신협, 새마을금고, 산림조합, 저축은행에서 취급하며, 각각 대출상품 및 취급조건 등이 틀리다.

정책서민금융상품 출시 후 가계금융비용 경감 등 긍정적인 반응을 보이고 있지만, 한편으로는 보완할 사항 등이 많은 것으로 나타났다. 예를 들면, 일정기간 및 일정재원으로 인하여 지속적 서민금융상품이 되기 힘들다는 점, 금융상품 이용자의 경우는 복잡한 이용절차로 인하여 이용을 꺼린다는 것도 설문조사를 통해 나타났다.

이에 계속적으로 정책서민금융상품의 제도개선 및 보완을 하고 있으며, 이와 더불어 대출 최고금리이자율을 현행 44%에서 5%p 인하를 입법예고하는 등 서민금융을 위해 정부차원에서 적극적으로 하고 있는 것으로 나타났다.

보다 근본적인 서민금융 활성화하는 방안으로는 무엇보다도 우선, 소비자들의 금융교육이 우선시되어야 할 것이다. 그의 대표적인 예가 “금융”교육

정규과정이다. 이 뿐만 아니라, 금융기관의 고지의무도 강화되어야 할 것이다. 또한, 최고이자율을 추가 인하하는 방안 모색 및 현재 위법행위 및 부당행위에 대한 규제가 다소 미미한 점으로 강화해야 할 것이며, 서민금융 대출 의무비율을 규정짓고 이에 따른 서민금융기관에 인센티브를 도입하는 방안을 모색해야 한다.

정부의 효과적인 지원과, 소비자 교육 강화 및 대처방안 교육 강화로 인한 소비자들의 금융의식 성장, 서민금융기관의 자율적인 개입으로 서민들의 자활을 도와주고, 이러한 서민금융 활성화 방안을 지속적으로 추진해야만이 진정한 서민금융이 자리잡을 수 있을 것이다.

## ■ 주요 참고문헌 ■

- 구본홍, 「대형 저축은행은 적자나는데 …」, 내일신문, 2011.02.18.
- 국제금융이슈, 「최근 주요국의 금융교육 현황 및 보완과제」, 주간 금융브리프, 2008.08.02. ~ 08.14.
- 권택기, 「서민금융정책 개선방안 ‘미소금융·햇살론·희망흙씨를 중심으로」」, 2010 국정감사 정책자료집 3rd.
- 금융감독원 서민금융지원실 서민금융총괄팀, 「서민금융지원제도 유사 명칭 사용업체의 불법행위 주의」, 보도자료, 2010.09.21.
- 금융감독원 서민금융지원실 서민금융총괄팀, 「저소득·저신용자 대상 “희망흙씨대출” 실적 및 향후 추진계획」, 보도자료, 2010.04.21.
- 금융감독원 서민금융지원실 서민금융총괄팀, 「희망흙씨대출자 10만명 돌파!」, 보도자료, 2009.09.03.
- 금융감독원, 「서민들의 금융길라잡이 서민금융지원제도 안내」, 2010.09.
- 금융위원회 금융서비스국 서민금융팀 / 중소기업과, 「금융위, ‘서민금융 기반강화 종합대책’ 발표」, 보도자료, 2011.04.18.
- 금융위원회 금융서비스국 서민금융팀 미소금융중앙재단 사업총괄부, 「미소금융 소액대출 확대」, 보도자료, 2010.05.17.
- 금융위원회 금융서비스국 서민금융팀 미소금융중앙재단 사업총괄부, 「‘10년10월말 기준, 미소금융 추진실적」, 보도자료, 2010.11.03.
- 금융위원회 금융서비스국 중소기업금융과, 「서민금융 활성화 방안 당정 협의 개최」, 보도자료, 2010.04.07.
- 금융위원회 금융서비스국 중소기업과, 「‘10년 10월말 기준, 햇살론 추

- 진실적」, 보도자료, 2010.11.03.
- 금융위원회 금융서비스국 중소기업과, 「햇살론」 취급현황, 보도자료, 2010.07.29.
  - 금융위원회 금융서비스국 중소기업과, 「‘햇살론’ 취급현황」, 보도자료, 2010.08.02.
  - 금융위원회 금융서비스국 중소기업과, 「연합뉴스, 매일경제, 머니투데이, 헤럴드경제, 아시아경제 등 ‘일부 채권추심회사의 햇살론 등 서민대출을 이용한 채무상환 유도사례’ 보도 관련」, 보도자료, 2010.10.22.
  - 금융위원회 금융서비스국 중소기업과, 「햇살론 제도개선 방향」, 보도자료, 2011.01.19.
  - 금융위원회 금융서비스국 중소기업과, 「햇살론 추진현황 및 제도개선」, 보도자료, 2010.09.08.
  - 금융위원회 중소기업과 / 금융감독원 서민금융지원실, 「‘10년 상반기 대부업 실태조사 결과」, 보도자료, 2010.11.03.
  - 금융위원회 중소기업과 / 중소기업청 기업금융과, 「7.26일부터 서민전용 대출상품 “햇살론” 본격출시」, 보도자료, 2010.07.20.
  - 금융정책 릴레이토론, 「개인신용정보 관리체계 개선방향 ‘PCR 및 CB 관련 개선방향을 중심으로」, 2010.11.23.
  - 김규한, 「한국 마이크로크레딧의 과제와 미소금융의 개선방향」, 미소금융과 서민금융 대토론회 토론문, 2010.05.19.
  - 김동환 외 2인, 「서민금융체계 선진화를 위한 정책금융의 역할」, 한국금융연구원, 2010.05.
  - 김민희, 「미소금융을 살리자 (11) 해외 마이크로파이낸스 사례·현황」, 서울신문 기획연재, 2010.05.07.

- 김영기, 「서민금융이용자 보호를 위한 제도적 개선방안」, 공무원 시정 연구논문, 2009.
- 류지혜, 「소비자금융위기 지원제도 및 개선방안에 관한 연구」, 성신여자대학교 교육대학원 교육학과 가정교육전공 석사논문, 2008.
- 미소금융중앙재단 사무처 / 금융위원회 금융서비스국 중소서민금융과, 「미소금융 설립 및 운영현황 등」, 보도자료, 2009.12.21.
- 박민규 기자, 아시아경제, 2010.10.22.
- 박병석, 「정책서민 금융진단」, 2010년 국정감사 정책자료집(3)
- 서병호, 「금융교육 필요성과 강화방안」, 금융포커스 주간금융브리프, 2008.05.17. ~ 05.23.
- 송성훈 / 박유연, 「기로에 선 서민금융 ②」, 매일경제, 2011.04.26.
- 안경주 기자, 창업, 생계, 서민금융 역할 분담 해야」, 이투데이, 2010.12.23.
- 오달란 기자, 서울신문, 2010.11.08.
- 이건호, 「서민금융과 금융시스템:서민금융 공급시스템의 중장기 정책 과제」, 한국금융위원회, 2010.12.
- 이건호, 「서민금융의 역할 재정립 방안」, 금융정책 릴레이토론회(1), 2010.11.23.
- 이민규, 「마이크로크레딧(microcredit)의 意義와 國內外 現況, 금융시스템 리뷰, 2006.01.
- 이순호, 「금융회사의 서민금융 확대 효과」, 한국금융연구원 주간 금융브리프, 2010.09.11. ~ 09.24.
- 이종인 / 김미성, 「서민금융서비스 소비자문제와 제도개선 방안연구」, 한국소비자원, 2010.10.
- 이학선/정영효, 「지속가능금융 ③ ‘구멍 뚫린’ 사각지대 서민금융」,

이데일리 창간기획코리아 3.0, 2011.03.30.

- 이현돈, 「한국 소비자금융(서민금융)의 현황과 문제점에 관한 연구  
‘저소득·저신용자 중심으로’」, 연세대학교 경제대학원 금융공학전공  
석사논문, 2010.06.
- 정찬우, 「글로벌 금융환경의 변화와 한국형 금융발전모델의 모색」  
세미나, 2010.02.22.
- 정찬우, 「서민금융정책의 방향」, 한국금융연구원, 2010.11.
- 정찬우, 「햇살론과 서민금융체계의 개선」, 한국금융연구원, 금융포커  
스, 2010.07.17. ~ 2010.07.23.

# ABSTRACT

Since the IMF economic crisis, the grassroots economy of Korea has become relatively vulnerable. Although it appeared thereafter that stability was resuming, the sub-prime mortgage crisis originating for the United States has once again deterred the recovery of the grassroots economy.

Due to such deterioration of grassroots economic conditions, the common people in need of emergency capital have begun seeking out lenders that can provide loans more easily than established financial institutions, and accordingly there has been an increase in the number of registered loan lending businesses, and the rapid growth in this industry has been accompanied by every worsening current statistics on damages incurred through private financing due to illegal loan business practices.

In response, the government in collaboration with private sector finance has undertaken to introduce policy-based small-loan financing products for the working classes including the Heemang Holssi Loan (Spores of Hope Loan), Smile Microcredit, Sunshine Loan, etc. and are currently implementing these services. The Heemang Holssi loan is available through commercial banks, while Smile Microcredit is offered through Smile Microcredit branches and welfare servicers and the Sunshine Loan through the Savings Bank, unit branches of the National Agricultural Cooperatives and National Federation of Fisheries

Cooperatives, the Credit Union, the Saemaeul Community Credit Cooperative, the National Forestry Cooperatives Federation, etc. The types of loan products and the terms of handling for each loan, etc. differ.

Since the introduction of policy-based microfinance products, there have been positive outcomes in terms of reductions in household finance costs, etc. but on the other hand many issues requiring further supplementation have emerged. For example, surveys have indicated that the drawbacks include the difficulty of these products serving as sustainable sources of microfinance due to the limitations in time period and the limitation in funding, etc. and the avoidance of potential users of these financial products due to the complexity of the procedures for application.

To address these issues, the government is taking active initiatives for small-loan financing, continually implementing institutional improvements and supplementations to the policy-based microfinance products for the working class and simultaneously issuing advance notice of a legislative proposal to lower the ceiling interest rate on loans from the current 44% to 5%p.

In seeking fundamental methods to revitalize working-class finance, priority should be placed on financial education for consumers. A representative example of this approach is the regular curriculum for “finance” education. In addition, the duty of disclosure imposed on financial institutions should be reinforced. Also, methods for implementing further cuts to the maximum interest rate should be

sought, and the existing deficiencies in the current regulations restricting illegal activities and unfair practices should be reinforced. Regulations should establish an obligatory ratio for working-class microfinance loans, and methods should be identified for introducing incentives to financial institutions servicing the common people.

Effective governmental support, strengthened consumer education, and enhanced education regarding response measures which will promote the growth of financial awareness and the autonomous intervention of working-class financial institutions are essential elements for the consolidation of a truly working-class friendly financial environment.