

# 서민금융 활성화와 서민 과중채무 해결방향 토론회

2015. 6. 11(목) 14:00~16:00  
국회 의원회관 2층 제 1세미나실



주최 : 국회의원 김기준, 전국금융산업노동조합,  
금융경제연구소, 참여연대



## 서민금융 활성화와 서민 과중채무 해결방향 토론회

- 일시 : 2015. 6. 11(목) 14:00~16:00
- 장소 : 국회 의원회관 2층 제1 세미나실
- 주제 : 『서민금융 활성화와 서민 과중채무 해결방향 토론회』
- 주최 : 김기준 의원, 전국금융산업노동조합, 금융경제연구소, 참여연대

### 세·부·일·정

<b>14:00~14:20</b>	<p>▶ 제1부 ◀</p> <p>● 내외빈 소개와 인사말</p> <p>사회 : 김수정 보좌관</p> <p>인사말 : 김기준 의원          김문호 전국금융산업노동조합위원장          유주선 금융경제연구소장          김성진 참여연대 경제금융센터 부소장</p>
<b>14:20~16:00</b>	<p>▶ 제2부 ◀</p> <p>● 토론회</p> <p>사회 : 윤석현 교수(숭실대 금융학부)</p> <p><b>14:20~14:50</b></p> <p>주제발표1 : “서민금융에 대한 국가지원 체계: 금지와 역할”          전성인 교수(홍익대 경제학과)</p> <p>주제발표2 : “금융배제 문제 해결 방향”          임수강 연구위원(금융경제연구소)</p> <p><b>14:50~15:40</b></p> <p>토 론1 : 엄승재 팀장(서울 사회복지공익법센터)</p> <p>토 론2 : 김기한 과장(금융위원회)</p> <p>토 론3 : 최지현 입법조사관(국회입법조사처)</p> <p>토 론4 : 이재연 선임연구위원(한국금융연구원)</p> <p>토 론5 : 백주선 변호사(참여연대 경제금융센터)</p> <p><b>15:40~16:00</b> 질의응답</p>



# CONTENTS

서민금융 활성화와 서민 과중채무 해결방향 토론회

## 인·사·말 ..... 01

김기준 의원

김문호 전국금융산업노조위원장

유주선 금융경제연구소장

김성진 참여연대 경제금융센터 부소장

## 주·제·발·표 ..... 11

주제발표 1 : “서민금융에 대한 국가지원 체계: 금지와 역할”  
전성인 교수(홍익대 경제학과)

주제발표 2 : “금융배제 문제 해결 방향”  
임수강 연구위원(금융경제연구소)

## 토·론·문 ..... 39

토론문1 : 엄승재 팀장(서울 사회복지공익법센터)

토론문2 : 김기한 과장(금융위원회)

토론문3 : 최지현 입법조사관(국회입법조사처)

토론문4 : 이재연 선임연구위원(한국금융연구원)

토론문5 : 백주선 변호사(참여연대 경제금융센터)



# 인·사·말

서민금융 활성화와 서민 과중채무 해결방향 토론회



## 인사말



국회의원 김기준

### “서민금융 활성화와 서민 과중채무 해결이 바로 금융민주화”

안녕하십니까?

바쁘신 가운데도 토론회를 위해 귀한 시간 내주셔서 고맙습니다. 한국금융산업노동조합, 금융경제연구소, 그리고 참여연대와 함께 오늘 토론회를 준비한 국회 정무위원회 새정치민주연합 국회의원 김기준입니다.

사람이 세포로 이루어져 있다면, 우리경제는 수많은 가게로 이루어져 있습니다. 그런데 우리 가게가 시름시름 앓고 있습니다. 소득은 늘어나지 않고 빚의 무게에 짓눌리고 있습니다. 특히나 어려운 서민가게가 더욱 그러합니다. 하지만 정부정책은 청개구리마냥 자꾸 반대로만 갑니다. 폭증하는 가게부채에 불을 지핀 LTV·DTI 완화를 1년 연장하겠다고 합니다.

오늘 토론회는 ‘서민금융 활성화와 서민 과중채무 해결방향’에 관한 것입니다. 정부의 서민금융 정책에 문제가 없는지, 서민의 과중채무를 해결하기 위한 올바른 방향이 무엇인지, 진지한 검토와 모색이 필요한 시점입니다. 그래서 오늘 각별히 ‘서민금융’ 전문가분들을 모셨습니다.

바쁘신 가운데 토론회 사회를 맡아주신 숭실대학교 윤석헌 교수님, 그리고 발제를 맡아주신 홍익대학교 전성인 교수님, 금융경제연구소 임수강 연구위원님과 각 토론자분들께 감사의 말씀을 전합니다. 여러분들의 좋은 의견 경청하여 제도개선과 대책마련

에 반영하겠습니다.

정부는 지난 해 7월 서민금융총괄기구 설립 방안을 발표하고, 관련 법률개정안을 국회에 제출했습니다. 그동안 서민과 서민금융에 무관심했던 정부가 그나마 관심을 갖게 되었다고 평가합니다.

그러나 대출과 채무조정을 한 기관에 통합하면 이해상충과 공공성의 상실이 우려된다는 지적이 많습니다. 또한 도덕적 해이라는 도그마에 포획되어 서민의 과도한 빚을 해결하려는 의지도 찾아볼 수가 없습니다. 서민의 과중채무 해결은 사회통합과 복지비용 절감에도 기여하지만, 경제활성화에도 기여할 것입니다.

지금까지 정부의 서민금융정책 기조는 “빚을 조금 싸게 더 많이” 주는, 빚으로 모든 문제를 해결하려는 근시안 정책에서 벗어나지 못하고 있습니다. 그러나 바람직한 서민금융정책은 금융뿐 아니라 고용과 복지와 연계되어야 하고, 금융소외와 배제의 문제를 해결하는 방향이 되어야 합니다.

그래서 서민금융이 바로 금융민주화입니다.

우리는 그동안 금융회사와 채권자 이익 중심의 금융정책 시대에서 살아왔습니다. 기업과 은행이 어려울 때 국민의 혈세로 수조 원을 투입했습니다. 그러나 힘없는 서민가계는 도덕적해이가 우려된다며 사실상 방치했습니다. 이제 정부의 금융정책은 채무자와 소비자의 권리를 보호하고 이익을 중시하는 방향으로 가야 합니다.

오늘 토론회에서 주신 소중한 의견들을 반영하여, 제대로 된 서민금융복지 법안을 제출하고자 합니다. 앞으로도 금융민주화를 위해 최선을 다할 것입니다. 감사합니다.

## 인사말



전국금융산업노동조합 위원장 김문호

안녕하십니까.

한국은 1997년 외환위기 이후 사회가 양분화 되는 심각한 문제에 봉착하고 있습니다. 특히 금융문제에 있어서 서민들의 고통은 심각한 수준입니다. 제2금융권으로부터 빌리는 서민들의 대출금리는 세계 제일 수준으로 높습니다.

제도권 금융기관을 이용할 수 없는 사람이 약 600만 명이라는 사실과 과중채무로 허덕이는 사람이 350만 명에 이른다는 사실이 놀랍기만 합니다. 실태조사에서 밝혀진 바에 따르면, 약 100만 명 이상은 채무를 전혀 상환할 수 없는 처지에 놓여 있다고 합니다. 이는 한 개인의 문제를 떠나 사회전체의 문제로 인식하고 대응해야 할 것입니다.

정부는 개인의 과중채무 문제 심각성을 충분히 인식하고 다양한 정책을 쏟아내고 있습니다만 여전히 문제는 크게 개선되지 못하고 있다고 봅니다. 그러면 정부의 정책이 근본처방으로 가고 있는지 다시 한 번 검토할 필요가 있겠습니다.

최근 안심전환대출 시행으로 시장이 혼란스러웠던 경험이 있습니다. 현장에 근거하지 않은 정책은 혼란을 야기하기 쉽다고 생각합니다. 그런 의미에서 오늘 토론회에서 서민의 과중채무 문제를 해결하고 서민금융을 활성화하기 위한 방안을 각계 의견을 들어보는 기회가 되었으면 합니다.

토론회가 좋은 성과를 내 서민들에게 조금이라도 도움이 될 수 있길 진심으로 기대합

니다. 바쁘신 중에도 오늘 사회를 맡아주신 윤석헌 교수님, 그리고 발제와 토론을 맡아 주신 전성인 교수님, 임수강 연구위원, 금융위 김기한 과장님, 최지현 입법조사관님, 이재연 선임연구위원님, 그리고 백주선 변호사님께 다시 한 번 감사하다는 말씀을 드립니다. 감사합니다.

## 인사말



금융경제연구소 소장 유주선

안녕하십니까?

이 자리를 빛내기 위해 와 주신 모든 분들께 감사드립니다. 특히 오늘 토론회 사회를 맡아주신 윤석현 교수님, 발제를 맡아주신 전성인 교수님, 임수강 연구위원님, 토론을 해주실 엄승재 팀장님, 김기한 과장님, 최지현 입법조사관님, 이재연 선임연구위원님, 백주선 변호사님께 두루 고맙다는 말씀 드립니다.

지난 IMF위기 이후 우리 사회는 저소득층의 금융배제와 과중채무로 큰 고통을 받고 있습니다. 제도권 금융기관에서 멀어진 이들은 긴급한 생활비가 필요한 경우 높은 이자를 무는 것을 감수하면서까지 사채업자를 찾아가야 합니다. 사정이 여의치 않아 채무 상황이 늦어지더라도 하면 추심업자들의 강압적인 독촉이 기다리고 있습니다. 소득이 늘어나지 않고 복지 지원도 시원치 않아 과중채무의 멍에 시달리는 서민들도 갈수록 늘고 있습니다.

그 동안 정부는 이 문제를 해결하기 위해 대책을 마련하여 시행해 왔습니다. 그러나 여전히 상황이 크게 개선되었다고 평가하기는 어려운 단계입니다. 아직도 제도권 금융기관을 이용하지 못하는 사람이 600여만 명 존재 합니다. 대부업은 확장세를 지속하여 그 이용자와 이용 금액이 지속적으로 증가하고 있습니다. 과중채무로 허덕이는 사람은 350만 명에 이르고 이 가운데 100여만 명은 사실상 채무를 상환하기가 어려운 처지에 놓여 있습니다.

정부가 다양한 정책을 시행하고 있음에도 금융배제, 과중채무 문제가 눈에 띄게 개선되지 않고 있는 이유를 돌이켜볼 좋은 시점이라고 생각합니다. 마침 정부도 이 문제를 해결하기 위해 “서민금융진흥원” 설립 방안을 내 놓았습니다. 이 기구의 설립을 둘러싸고 많은 의견들이 제출되어 있는 것으로 알고 있습니다. 이 기구에 대한 문제점을 포함하여 금융배제, 과중채무 문제를 해결하기 위한 방안들이 오늘 토론회에서 충분히 논의되기를 기대합니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 우리 사회의 골치 덩어리의 하나인 금융배제, 과중채무 문제를 풀어가는 실마리를 찾는 뜻 깊은 자리가 되었으면 합니다.

## 인사말



참여연대 상임집행위원회 부위원장 김성진

금융 배제와 과중 채무는 서로 상반되는 문제로 보이지만 현행 금융 시스템 아래서 동전의 앞뒷면과 같습니다. 제도 금융을 이용할 수 없는 저신용·저소득층이 약탈에 가까운 사적 금융에 몰려 과중 채무자로 전락하고 있기 때문입니다.

저소득층의 과중 채무 문제는 또한 사상 최대치를 경신하고 있는 가계부채 문제에서도 최대 위험요인 중 하나로 꼽히고 있습니다. 따라서 금융 배제와 과중 채무 문제의 해결은 가계부채 문제의 해결에서도 중요한 의미를 갖습니다.

이번 토론회는 금융위원회가 서민금융 기능을 총괄하는 ‘서민금융위원회’ 설립을 추진하고, 시민사회가 이에 대해 우려의 목소리를 내고 있는 상황에서 개최되는 만큼, 서민금융에서 유관 기구와 조직들이 어떤 역할을 맡아야 하는가도 중요한 논의사항입니다. 이번 토론회를 통해 이 문제에 대한 논의를 정리하고 올바른 해법을 모색하였으면 합니다.



# 주·제·발·표

서민금융 활성화와 서민 과중채무 해결방향 토론회

| 주제발표1 | 서민금융에 대한 국가지원 체계: 금지와 역할

전성인 교수(홍익대 경제학과)

| 주제발표2 | 금융배제 문제 해결 방향

임수강 연구위원(금융경제연구소)



주·제·발·표·1

## 서민금융에 대한 국가지원 체계: 금지와 역할

전성인 교수(홍익대 경제학과)

### 〈요 약〉

- 현황: 다양한 서민금융 상품이 공급되고 있으나 서민 생활개선은 요원
  - 특혜적 금융지원 방식에 집중
  - 상환능력을 초월하는 금융지원은 연체와 지급불능, 무자비한 채권추심으로 연결되어 서민 생활 개선에 실질적으로 기여하지 못함
  - 채무재조정은 채권자 주도 절차가 압도하고 있고, 사법부 역시 입법부의 태도 변화가 없는데도 채무자에 비우호적
  
- 금지: 중앙정부가 금융기관을 자처하여 자금 조달, 공급 및 채권추심을 직접 독점적으로 수행하는 체제는 금지해야 마땅
  - 자금조달 및 공급 기능과 채권 추심 기능을 양립 불가
  - 지역특성에 대한 정보가 상대적으로 부족한 중앙정부가 지원의 주도권을 장악하는 것은 비효율적
  - 행정부가 사법부와는 별도로 채무재조정에 대한 법정 절차를 운영하는 것은 삼권분립 위배 가능성
  - 서민금융진흥원 신설을 위주로 하는 현재의 정책구상은 폐기
  
- 개선방향: 중앙정부, 지방정부, 금융기관의 역할을 정확히 구분하고, 서민금융 관련 인프라를 정비할 필요
  - 중앙정부:
    - \* 기재부 중심
    - \* 지역밀착형 금융기관, 지역개발 사업 등에 대한 간접적 지원
    - \* 사용 자금: 재정 자금 (직접 지원 또는 세계 혜택)
  - 지방정부:
    - \* 서민지원 원스톱 서비스 제공
    - \* 지원 대상 계층 및 낙후 지역 정보 발굴 및 관리

- \* 대부업체에 대한 관리 강화
- \* 지자체가 출자하는 「무이윤형 저축은행」 설립을 검토
- 금융기관:
  - \* 서민 지원 및 지역재투자에 관한 정상적 유인체계 확립
  - \* 서민 지원 및 지역재투자 계획/실적에 대해 매칭 펀드 방식 또는 세제 지원 방식으로 중앙정부가 재정 지원
  - \* 서민 금융 지원 및 지역재투자 사업에 대한 위험은 금융기관과 중앙정부가 분담
- 서민금융 관련 인프라 정비:
  - \* 사법부: 채무자 우호적인 개인도산 절차 진행 관행 확립
  - \* 입법부: 채무자 우호적으로 기존 통합도산법내 개인도산 절차 정비
  - \* 금융위: 금융기관 보유 채권의 매각 및 유통에 대한 시장 질서 확립
  - \* 신복위 외에 채무자 지원단체가 주도하는 채무재조정 지원기관 설립
  - \* 채권추심 및 채무재조정에 대한 법률구조공단의 역할 확대

□ 정책제언: 한국형 「서민지원 및 지역재투자법」 제정 필요

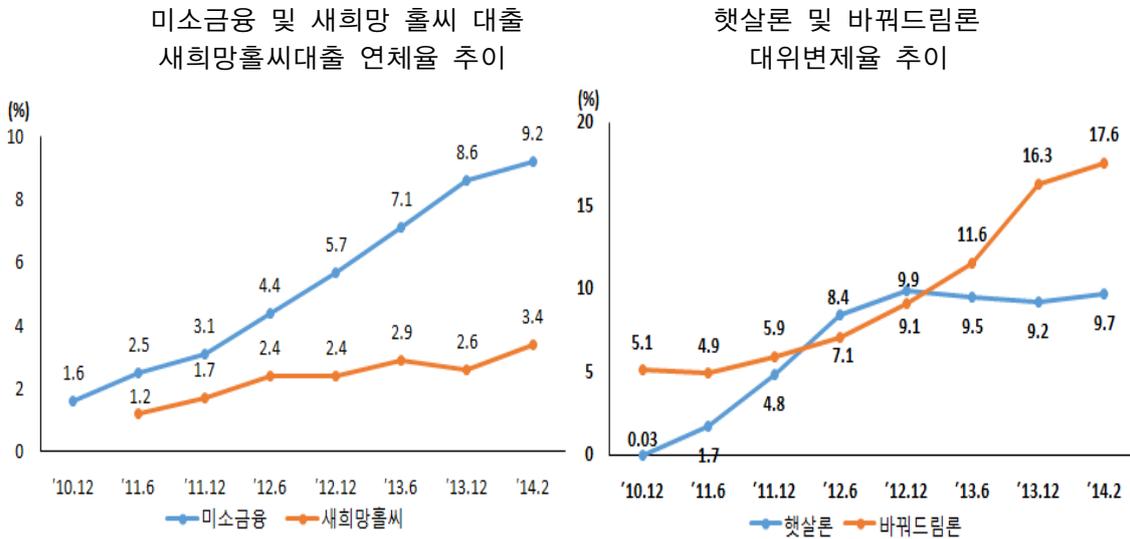
- 단순한 금융지원만 아니라, 금융지원과 지역재투자 사업을 병행
  - \* 지역재투자 사업은 고용, 복지 등 금융지원으로 해결할 수 없는 사각지대 해소 기여
- 미국의 과거 입법 사례 벤치 마킹
  - \* 신용기회평등법(1974), 지역재투자법(1978), Riegle 법(1994)
  - \* CDFI(Community Development Financial Institutions) Fund 참고
- 금융기관과 중앙정부의 역할 분담 명확화
  - \* 지원대상 또는 사업기회의 선정 및 평가는 프로그램 참여 금융기관이 수행
  - \* 중앙정부는 재정 자금으로 해당 금융기관의 적격 사업을 지원하고 성과 공개
- 지방정부가 출자하는 「무이윤형 저축은행」 설립 근거규정 마련
  - \* 상호저축은행법상 저축은행
  - \* 설립 자본은 설립을 희망하는 지방정부가 출자
  - \* 정부의 지역재투자 지원사업에 참여 가능
  - \* 조달 자금은 빈곤층 대출, 빈곤지역 재개발 사업, 도산절차 졸업자의 재기 지원 용도 등에 활용
  - \* 초과 이윤은 모두 사업자금으로 재투자
- 서민금융 인프라 정비 규정 마련
  - \* 금융위: 금융기관 보유 채권의 매각 및 유통에 대한 시장 질서 확립
  - \* 신복위 외에 채무자 지원단체가 주도하는 채무재조정 지원기관 설립
  - \* 채권추심 및 채무재조정에 대한 법률구조공단의 역할 확대

## 1. 문제의 제기

□ 다양한 서민금융 상품이 공급되고 있으나 서민의 생활 개선은 요원

□ 특혜적 금융지원 방식에 집중

- 현 지원방식의 핵심은 시장 실세금리보다 낮은 금리로 제한된 금액을 지원하는 것
  - \* 금융기관은 손실 부담
- 상환능력에 대한 심사가 제대로 이루어지지 않아, 정작 금융지원을 받은 서민들도 연체, 지급불능에 빠지기 쉬움



주 : 새희망홀씨대출은 '10년 11월 출시

자료 : 금융위원회, 금융연구원 연구용역보고서 (2015) p.14에서 재인용

- 그 결과 금융기관과 서민 모두가 불만족한 상황이 진행되고 있음
  - \* 금융기관은 연체율 상승, 채권 관리, 손실 부담 등의 비용 경험
  - \* 서민들도 연체, 채권추심, 신용도 하락, 과도한 채무재조정 부담 등으로 생활 파탄 경험

□ 채무재조정 절차는 압도적으로 채무자에게 불리

- 사법부가 운용하는 법정 절차인 개인도산절차는 최근 현저하게 채권자 우호적으로 변신
  - \* 통합도산법 개정 등 입법부의 의도 변화가 없는 상황에서 법원이 독자적으로 태도 변화
  - \* 법원이 의무화한 파산관재인은 “관재인”의 수준을 넘어 “은닉재산 색출꾼” 및 “면책 결정자”로 변신
  - \* 당사자가 자신의 권리를 주장하는 한도 내에서만 자신의 권리를 보호받는 민사절차의 대원칙을 위배중

- 법정 절차 외의 대표적 사적 절차인 신용회복위원회는 채권자 주도의 채무재조정 절차
  - \* 금융기관들의 연체 채권을 집합시켜 개인채무자를 상대로 채무재조정
  - \* 금융기관은 집단적 교섭력을, 개인 채무자는 개별적 교섭력 행사
  
- 국민행복기금은 금융기관을 위한 채권추심기구라는 비난에 직면
  - \* 금융기관들이 출자한 상법상 주식회사
  - \* 의사결정은 자산관리공사가, 이윤은 출자 금융기관이 배분하는 구조
  - \* 사후정산 방식에 의한 추심결과 배분 및 회사의 당기순이익은 추가 배당

□ 서민 금융의 지원 체계를 정비할 필요

- 목적, 지원방식, 자금 출처 등을 명확히 함
- 중앙정부, 지방정부, 금융기관, 서민금융 인프라의 역할을 정확히 구분
- 원칙적으로 의사결정은 금융기관이, 지원은 중앙정부가, 대 서민 서비스는 지방정부가 제공하는 것이 바람직

## 2. 서민금융진흥원 설립방안 폐기

### (1) 문제점

□ 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」 전부 개정안

- 휴면재단+미소금융+국민행복기금+신복위 => 서민금융진흥원 신설
- 자금조달, 신용대출, 채권 추심을 통합
- 서로 다른 설립목적과 법인격을 가진 기구들을 동일 단위가 운영
  - \* 동일인이 서민금융진흥원장, 진흥원 운영위원장, 진흥원 이사회 의장, 신복위원장, 휴면재단 이사장을 겸임

□ 숨은 의도 및 문제점

- 금융위, 금감원 퇴직자들을 위한 “일자리 만들기”
  - \* 전국적 중앙기구인 서민금융진흥원 설립 => 금융위 퇴직자 몫
  - \* 이미 지자체와 자율협약 형식으로 금감원 퇴직자 다수 지방 조직 준비중
- => “내용은 뭐든지 양보하겠다. 그 대신 조직만 건드리지 말고, 통과만 시켜 달라?”

○ 신용회복위원회 법제화

- \* 채권자 채권추심 기구의 법제화

○ 기존 서민금융제도의 부실 희석

- \* 미소금융, 햇살론, 바꿔드림 론의 부실상황에 대한 정확한 평가와 책임추궁 없이 제도를

통합해서 부실의 실상을 은폐/희석

- 대출, 채권추심, 채무재조정을 하나의 공적 기관이 수행
  - \* 이것은 “one stop 금융”이 아니라 “이해상충”으로 인한 “공공성의 상실” 우려 초래
  - => 결론: 마땅히 폐기하고, 추후 진정한 서민금융을 위한 별도 입법 마련

## (2) 대응의 기본 방향

### 1) 약간의 “수정후 통과”가 아닌 “완전한 폐기” 필요

- 금융위의 핵심 의도는 “자신들을 위한 조직 신설” 임
  - 법안의 내용은 이질적인 여러 기구를 통합한다는 것 이외에 사실상 아무런 실질적 내용이 없음
  - 금융위는 새로운 조직을 만든다는 내용으로 법안이 통과되기만 한다면, 그 외 법안의 구체적 내용에는 관심이 없고, 모든 수정제의를 받아 들일 용의
  - 따라서 이러저러한 조그만 내용을 문제로 지적하는 것은 비록 그 지적이 타당할지라도 이 문제에 대응하는 올바른 전략이 아님
  - => 오직 “완전한 폐기”가 바른 전략임

### 2) 정무위 차원의 공청회 필수

- 이번 법안은 사실상 제정법을 휴면재단법 전부 개정안으로 치장한 꼼수
  - 마땅히 전부 개정안에 대해 정무위 차원의 공청회 개최해야 함
    - \* 제1차 법안심사 소위에서 공청회 의결 주문
  - 이미 공청회를 개최했었다는 반론이 있을 수 있으나, 이것은 금융위의 “산하기관”에 가까운 금융연구원을 동원한 것에 불과
    - \* 2014. 10. 30. 금융연구원 주최 정책 토론회
  - 정무위 공청회 개최시에는 찬성측과 반대측 진술인을 균형있게 위촉
    - \* 이 사안에서 금융위, 금감원, 신복위 등은 유사한 이해관계를 보유하고 있고
    - \* 금융연구원 연구위원, 정책입안 교수, 금발심 등 금융위 통제하의 위원회 참여 교수 등은 본인의 신념과는 무관하게 금융위의 의도에 종속될 가능성
    - \* 따라서 이들을 모두 하나의 의견 갖는 “찬성”측으로 분류해야 함
    - \* 따라서 이에 맞서 개인 채무자 대표, 금융산업 노조, 이번 정책 제안에 직접 당사자로 참여하지 않은 학계 인사 등으로 공정하게 진술인을 구성해야 균형잡힌 공청회 가능

### 3) 소위 “주고받기 식 협상” 금지

- 이번 사안은 “주고받기 식 Deal”의 대상이 될 수 없음
  - 과거 일부 사안은 “주고받기 식” 거래의 대상이 되기도 했음
    - \* 국회 선진화 법에 따라 법안 통과를 저지할 수 있는 야당의 능력을 활용하여
    - \* 일부 법안에 대해 여당의 주장을 수용하는 대신, 다른 법안에 대해 야당의 요구를 관철하는 거래를 하기도 하였음
  - 그러나 이번 전부 개정안은 그런 거래의 대상이 될 수 없음
    - \* 전술하였듯이 금융위는 내용에 관심있는 것이 아니라 조직 신설에 관심이 있을 뿐
    - \* 따라서 “서민금융진흥원을 설립하는 내용의 법안”이 통과될 수만 있다면 어떠한 수정 요구도 수용할 준비가 되어 있는 상황
  - 따라서 일부 조항의 내용을 적절히 수정한 후 법안을 통과시키려는 것은 금융위의 속셈에 그대로 말려들어가는 것일 뿐
    - \* 야당이 개별적으로 관심있는 일부 법안의 통과를 위해, 이 법안의 일부 내용을 수정하는 정도의 “모양새”를 갖춘 후 통과시키는 “거래”를 하는 것은 서민을 팔아먹는 것

### 3. 서민을 위한 진정한 서민금융 지원 법률의 기본 제정 방향

#### (1) 금융, 복지, 고용 지원을 적절히 연계

- 서민금융 지원은 단독적 지원이 아니라 복지 및 고용 지원과 연계
  - 현행: 중앙 정부가 “빛을 더 많이, 조금 싸게” 공급하는 것이 핵심
    - \* 그 후 채무조정은 채권자 대표 기구인 신복위를 통해 최대한 변제 강제
    - \* “안심전환대출”이 형평성 차원에서 문제가 되자, 또 다시 종전의 시각에 근거한 서민금융 지원대책 부활
  - 변경: 복지/고용의 영역과 금융배제의 영역을 구분하여 지원
    - \* 서민의 문제중 “소득 부족의 문제”는 복지 또는 고용 지원의 문제
    - \* 금융지원은 “소득 부족” 측면에서의 문제는 없으나, 정보의 비대칭성 등의 문제로 “금융의 혜택에서 배제”된 서민의 문제를 해결하는 차원으로 접근해야 함

#### (2) 중앙 정부가 아니라 지방 정부가 주도적 역할

- 복지, 고용, 금융의 연계는 중앙 정부보다는 지방 정부가 비교 우위
  - \* 서민의 특성과 지역적 특성을 파악하는 데 유리
  - \* 서민 금융의 문제중 가장 중요한 문제인 대부업을 규율하는 감독기구도 지방자치단체

- 중앙 정부는 재정 지원, 지방 정부는 정보 제공, 대 서민 서비스 제공 등으로 역할 분담
  - \* 중앙 정부가 직접 나서서 정책의 세부 사항을 챙기는 것은 오히려 옥상옥
  - \* 이미 많은 지방 정부가 “금융복지센터” 등의 이름으로 복지와 금융을 연계하는 주민 서비스를 실시하고 있거나 모색중
- 지방 정부간 협조가 필요한 경우에는 이를 위한 협의체를 만들도록 하고 국가를 이를 지원하는 것이 바른 방향
  - \* 금융위와 같은 중앙 정부 조직이 이를 통할하는 것이 아니라
  - \* 시도지사 협의회 내의 산하 기구로 지방 정부간 성과를 공유하고 필요한 협조를 조율

### (3) 서민 금융 지원 기능중 대출 및 채권추심과 채무재조정은 분리

#### □ 채권자적 지위와 공정한 제3자적 지위를 전제하는 기능은 필수적 분리

- 현행: 서민금융진흥원은 스스로 대출과 지급보증을 하는 채권자이고 그에 따른 채권추심 업무도 영위하고, 채무재조정도 실시
  - \* 채권자의 채권추심을 신복위라는 형태로 치장해 온 최소한의 차폐막도 철거한 형국
- 대출, 추심, 채무재조정 중 특히 채무재조정은 분리
  - \* 채권 추심은 채권자의 고유한 권리이므로 채권자적 지위에 있는 자가 수행하는 것 당연
  - \* 채무재조정의 경우 간단한 채권의 경우 채권자가 직접 재조정하는 것도 가능하지만
  - \* 여러 금융기관의 채무를 조정해야 하는 경우에는 필수적으로 “공정한 제3자적 지위”에 있는 자가 공정하게 채무를 재조정해야 할 필요
- 원칙적으로 채무재조정 기능은 법원의 개인파산 및 개인회생 절차를 채무자 친화적으로 개정하여 법원의 역할을 제고하는 것으로 해결
  - \* 현재 법원조차 법률의 개정이 없었음에도 지나치게 채무자에게 까다롭게 절차를 운영중
  - \* 이는 기업 회생절차가 사실상 “자동 인가”에 가까울 정도로 기업 친화적으로 변모한 것과 대비할 때 커다란 문제임
  - \* 따라서 통합도산법중 개인파산 및 개인회생 절차를 손질하여 채무자 친화적으로 개정

### (4) 개인 채무자를 지원하는 다양한 민간 기구의 활동 장려

#### □ 신복위에 대항할 수 있는 채무자 지원 목적의 대항 단체 창설 시급

- 현행: 금융기관은 자체적으로도 막강한 교섭력을 가지고 있을 뿐만 아니라, 신복위라는 “독점적 공동 채무재조정”를 보유하여 활용중
  - \* 심지어 “국민행복기금”이라는 별도의 공동 채권추심기구를 별도로 운영중

=> 채권 추심 및 채무 재조정 부문에서 모두 채무자의 교섭력을 증진시킬 수 있는 정책 처방이 시급

□ 채권 추심: 금융기관의 채권 추심에 대해 채무자를 대리하여 채권 추심에 대응하는 것을 주된 사업으로 하는 민간 단체 설립 지원

○ 금융기관은 국민행복기금과 같은 독점적 채권추심기구를 이용하지 못하도록 금지  
\* 금융기관은 자체적으로 채권추심하거나 채권을 다른 추심기관에 “사회적 통제가 부가된 형태”로 매각

○ 반대로 교섭력이 취약한 개인 채무자는 특정 단체에 자신의 채무에 대한 추심 및 채무 재조정 권한을 위임할 수 있도록 함  
\* 마치 노동자가 임금 협상, 근로조건 개선 등의 사유로 사용자와 교섭할 때, 그 협상력을 높이기 위해 노동조합에게 교섭권을 위임하는 것과 동일한 논리

□ 채무 재조정: 개인 채무자를 지원하는 민간 단체가 채권 금융기관(들)을 상대로 채무 재조정 교섭을 할 수 있고, 법원에 회생계획안을 우선적으로 제출할 수 있도록 허용

○ 금융기관은 향후 신복위와 같은 “독점적 채무 재조정 기구”를 이용하지 못하도록 점진적으로 금지  
○ 반대로 개인 채무자 지원 단체는 단수 또는 복수의 금융기관(들)을 상대로 채무 재조정과 관련한 교섭을 실시할 수 있고,  
○ 개인회생과 관련하여 법원에 fast track 형태의 회생계획안을 제출할 수 있도록 허용하는 방안 모색  
\* 기업 회생절차의 경우 채권자가 아닌 채무자 기업이 회생계획안을 제출할 수 있는 독점적 권한 보유  
\* 반대로 현행 기축법 절차에서는 채권금융기관 협의회가 기업에 “자구노력”의 형태로 회생 계획안 강요

##### (5) 지방자치단체의 “서민 지원형 무이윤 금융기관” 설립 지원 검토

□ 서민에 대한 금융지원을 원활하게 수행하기 위해 지방자치단체가 “서민 지원형 무이윤 금융기관”을 설립할 수 있도록 허용하는 방안 검토

○ 지방자치단체가 직접 금융기관을 설립해서 금융배제에 적극적 대응  
\* 미국의 노스 다코타 주(州)의 주립은행인 “노스 다코타 은행(Bank of North Dakota; BND)”이나 독일의 슈파카센(Sparkassens)의 사례와 같이 지방정부나 공공기관들이 금융 기관(예컨대 저축은행)을 설립하거나 인수하여 금융배제에 대응

- 현행: 지방자치단체는 은행법상 비금융주력자에 해당하여 은행 소유 불가능
- 방향: 은행법 또는 저축은행법을 개정하여 지방자치단체가 서민 지원이라는 제한적 목적으로 금융기관을 설립하는 것을 지원
  - \* 설립주체가 지방자치단체이고,
  - \* 업무 영역이 “금융배제를 극복하고 서민 금융을 지원”하는 것이고
  - \* 무이윤(zero-profit)을 추구하는 조건하 일부 규제 완화 검토

#### 4. 가칭 한국형 「서민지원 및 지역재투자법」 제정 검토

- 한국형 「서민지원 및 지역재투자법」 제정 필요
  - 단순한 금융지원만 아니라, 금융지원과 지역재투자 사업을 병행
    - \* 지역재투자 사업은 고용, 복지 등 금융지원으로 해결할 수 없는 사각지대 해소 기여
  - 미국의 과거 입법 사례 벤치 마킹
    - \* 신용회회평등법(1974), 지역재투자법(1978), Riegle 법(1994)
    - \* CDFI(Community Development Financial Institutions) Fund 참고
  - 금융기관과 중앙정부의 역할 분담 명확화
    - \* 지원대상 또는 사업기회의 선정 및 평가는 프로그램 참여 금융기관이 수행
    - \* 중앙정부는 재정 자금으로 해당 금융기관의 적격 사업을 지원하고 성과 공개
  - 지방정부가 출자하는 「무이윤형 저축은행」 설립 근거규정 마련
    - \* 상호저축은행법상 저축은행
    - \* 설립 자본은 설립을 희망하는 지방정부가 출자
    - \* 정부의 지역재투자 지원사업에 참여 가능
    - \* 조달 자금은 빈곤층 대출, 빈곤지역 재개발 사업, 도산절차 졸업자의 재기 지원 용도 등에 활용
    - \* 초과 이윤은 모두 사업자금으로 재투자
  - 서민금융 인프라 정비 규정 마련
    - \* 금융위: 금융기관 보유 채권의 매각 및 유통에 대한 시장 질서 확립
    - \* 신복위 외에 채무자 지원단체가 주도하는 채무재조정 지원기관 설립
    - \* 채권추심 및 채무재조정에 대한 법률구조공단의 역할 확대

## 5. 결론

- 서민금융 지원과 지역 발전을 연계하는 형태로 서민금융 지원체계를 근본적으로 재검토
  - 서민 생활 향상은 단순히 금융의 문제가 아니라, 소득, 고용, 복지 등 생활여건 그 자체의 향상을 목표로 해야 함
  - 금융기관의 건전성을 감독하는 기구가 서민금융 지원책을 남발하는 것은 금융감독의 원리에 부합하지도 않고, 서민 생활 향상의 기본 목표에도 합치하지 않음
  
- 휴면재단법 전부 개정안: 폐기!
  - 현재의 상태는 한두 조문의 정비로 해결할 수 있는 상황이 아님  
=> 오직 완전한 폐기만이 해답!
  
- 서민의 금융 배제 문제를 근본적으로 해결하기 위해 포괄적 입법 필요
  - 중앙정부, 지방정부, 금융기관 간 역할분담의 기초를 확립
  - 금융기관 보유 채권의 유통구조에 관한 규율 신규 도입
  - 채무자를 대표하는 채무재조정 지원 단체 지원 근거 규정 마련
  - 통합도산법상 개인도산절차를 채무자 우호적으로 개정 필요 (끝)

주·제·발·표·2

## 금융배제 문제 해결 방향

임수강 연구위원(금융경제연구소)

### 1. 여전히 해결을 기다리는 금융배제 문제

- 지난 1997년 경제위기 이후 우리나라에서도 이른바 신자유주의의 병폐 가운데 하나인 금융배제 문제가 두드러지기 시작
  - ‘사실상’ 제도 금융기관을 이용하기 어려운 금융배제 계층이 증가하면서 고금리 대부업이 번성하고, 과중채무에 시달리는 계층도 증가
  - 금융배제 문제는 신용불량자 양산, 자살률 증가, 강압적 추심, 가정 파탄 증가 등 사회 문제로까지 확대
  - 금융배제가 현재·미래의 노동계층에 집중되면서 사회 전체의 노동력 손실 발생
  - 소비와 투자가 위축됨으로써 서민경제가 어려워지고 나아가 국가경제의 활력이 떨어지는 결과로 이어짐.
  
- 금융배제 문제가 심각해짐에 따라 정부도 이에 대응하기 위한 정책적 수단들을 모색하지 않을 수 없었음.
  - 2008년 글로벌 위기 이전에는 대부업법 허용, 저축은행 규제완화 등 주로 제도 변화를 통해 서민금융의 공급확대를 꾀함.
  - 2008년 글로벌 위기 이후에는 3대 서민금융상품(미소금융, 햇살론, 새희망홀씨) 등을 통해 더 적극적으로 자금을 공급하는 정책으로 전환

〈표1〉 서민금융상품 지원 현황(2014년 4월 말 기준)

(단위: 조 원, 만 건)

구분	미소금융	햇살론	새희망홀씨	바꿔드림론
기간	2008.7월~	2010.7월~	2010.11월~	2008.12월~
금액	1.2	5.0	6.1	2.2
건수	13.1	56.1	65.2	20.6

자료: 금융위원회.

- 정부가 금융배제에 정책적으로 대응한 지 시간이 꽤 흘렀고, 그 동안 수많은 정책들도

제출되었지만 여전히 금융배제 문제는 해결되지 않고 있음.

- 금융배제 계층이 아직도 큰 규모로 존재(대략 성인 다섯 명 가운데 한 명꼴)
- 사금융, 고금리, 불법추심 등의 문제는 사라지지 않고 있음.
- 최근 대부업은 오히려 확장세를 보이고 있으며, 평균 대부금리도 30%를 넘고 있음.
- 정부가 아직도 계속 대책을 내놓아야 한다는 사실 자체가 문제가 해결되지 않고 있음을 반증

〈표2〉 대부업 이용 현황

(단위 조 원, 백만 명)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014.6
대부잔액	5.6	5.9	7.6	8.7	8.7	10.0	10.9
거래자수	1.31	1.67	2.21	2.52	2.51	2.49	2.56

자료: 금융감독원.

- 여기에서는 금융배제 문제의 거시적, 원론적 측면을 다음과 같은 순서로 살펴보고 그 속에서 큰 틀의 정책방향을 생각해보고자 함.
  - 금융 배제의 일반적인 특징, 배경과 원인
  - 금융배제를 해결하기 위한 여러 나라의 시도
  - 우리나라의 금융배제 문제와 그에 대한 정부의 정책(평가)
  - 큰 틀의 정책 방향
  - 이러한 맥락에서 서민금융진흥원 설립의 문제점도 살펴볼 수 있을 것임.

## 2. 금융배제 문제의 현상적인 특징

### ① 금융배제 문제는 1980년대 중반 이후에 나타나기 시작

- 금융배제(financial exclusion)는 금융 분야에서 발생하는 사회배제(social exclusion)의 한 형태로, 보통 특정한 가계나 기업이 제도 금융 기관(formal financial institutions)의 금융 서비스(financial services)를 경쟁 가격(competitive price)으로 이용(access)하는 데에서 체계적(systematically)으로 배제되는 현상을 일컫는데 사용되는 개념
  - 처음에는 금융배제가 제도권 금융기관의 지점 철수에 따른 지리적, 물리적 접근 가능성의 어려움이라는 형태로 나타남.
  - 오늘날의 금융배제는 지리적, 물리적인 면뿐만 아니라 가격결정과 서비스 내용을 포함하며 국지적이거나 일시적이 아니라 한 사회의 일반적인 현상으로 나타난다는 특징을 가짐.

- 이러한 금융배제 현상이 관찰되고 인식되기 시작한 것은 비교적 최근의 일임.
  - 미국에서는 1980년대 중반 이후의 은행 위기를 계기로 금융배제 현상이 두드러지기 시작함.
  - 영국에서는 1986년의 금융 빅뱅 이후 얼마 안 있어 나타난 은행 위기를 계기로 금융배제 현상이 증가함.
  - 다른 유럽 국가들의 경우에도 대체로 1980년대부터 시작된 자본이동 자유화와 금융 규제 완화(deregulation) 흐름을 거치면서 금융배제 현상이 사회 이슈로 등장함.
  - 우리나라의 경우에는 1997년 경제 위기를 계기로 금융배제 현상이 사회 표면에 나타남.
  
- 당연히 금융배제(financial exclusion)라는 개념이 학문 분야에서 사용되기 시작한 것도 그리 오래된 일이 아님.
  - 영국의 맑스주의(네오 그람시언으로 분류되는) 지리학자들인 Leyshon & Thrift는 1990년대 초반 은행 위기를 계기로 대형 은행들이 비용 절감을 위해 농촌 저개발 지역이나 도시의 저소득 계층 지역에서 지점을 철수하는 사태에 주목하여 그러한 현상이 벌어지는 공간적인 특성을 연구하면서 금융배제라는 개념을 사용함(Leyshon A. and Thrift N, 1995).
  - 이것이 금융배제라는 개념을 학문적으로 사용한 최초의 사례인 것으로 알려짐.

## ② 영미식 금융제도를 따르는 나라들의 금융배제 문제가 더 심각

- 금융배제 문제는 1980년대 중반 이후 대부분의 주요 나라들에서 나타나고 있음.
  - 1980년대 이후 대부분의 나라들이 금융글로벌화와 신자유주의를 향한 제도 변화의 물결에 휩쓸리면서 그 결과 금융배제 문제를 안게 됨.
  
- 특히 영미식 금융제도를 따르는 나라들에서 금융배제가 더 심각한 모습을 보임.
  - 영국과 미국은 북부·서부 유럽 국가들에 비해 금융배제가 더 심한 편임.
  - 영국의 "New Economics Foundation"이라는 연구 기관의 추산에 따르면 영국에서 은행 계정에 접근할 수 없는 사람의 실질적인 수는 900만 명에 이르는데, 이는 인구 다섯 명 가운데 한 명꼴임(Drakeford M. & Sachdev D, 2001).
  - 영국에서도 주류 신용(mainstream credit)에 접근할 수 없는 사람들은 사금융을 찾아야 하는데, 그 숫자가 300만에 이르고 그들이 부담하는 금리도 연 250%가 넘으며, 대부업자(loan-shark)와 추심업자(bully boys)에 의한 피해도 심각한 수준임(ibid.).
  - 미국의 금융 배제자 규모도 인구의 20% 정도인 것으로 추산됨.
  - 우리나라도 1997년 경제위기 이후 영미식 금융시스템을 모델로 구조개혁을 진행하면서 금융배제 문제를 더 키운 측면이 있음.
  
- ①과 ②의 특징이 함의하는 바는 금융배제 현상이 특정한 역사적 시기의 금융제도, 그리고 이데올로기 지형 변화와 밀접하게 연결되어 있다는 점임.

③ 금융배제의 주요 대상은 현재의 노동자 계층과 미래의 노동자계층(청년, 실업자)

- 사실 일반적인 상황에서도 금융기관들이 상업원리에 따라 움직이는 한, 금융배제는 언제든지 발생할 수 있음.
  - 저소득층은 보통 소액거래를 하기 때문에 거래 금액 대비 거래 비용이 높음.
  - 또한 이들의 신용을 평가하기도 어려울 뿐만 아니라 그것이 가능하더라도 비용이 많이 들어감.
  - 금융기관들은 거래비용이나 정보의 불확실성을 고려하지 않을 수 없기 때문에 저소득층에 대한 대출을 꺼려하게 됨.
  
- 1980년대 이전에도 제도 금융 시스템의 이용 가능성에서 배제된 특정 그룹이 존재하기는 했음.
  - 과거 고리대 자본이 사회에 축적된 자본의 부족을 배경으로 농촌 지역이나 산업 발전이 더딘 부문에서 활발한 활동을 전개했다는 사실은 금융에서 배제된 그룹이 널리 존재했다는 것을 보여줌.
  - 그런데 이 시기의 금융배제 대상은 주로 영세 자영업자(특히 소농민)나 빈곤층이었음.
  - 오늘날의 금융배제 주 대상은 주로 현재의 노동자 계층과 미래의 노동자계층(청년, 실업자)이라는 점에서 과거와 차이가 있음.

④ 금융배제와 약탈적 대출이 동시에 나타나는 모순적인 상황 전개

- 금융배제와 약탈적 대출은 서로 모순되는 현상처럼 보임.
  - 금융배제는 특정 그룹을 금융에서 배제시키는 것인데 비해 약탈적 대출은 저소득 계층에 대해서까지 금융을 확장하는 것
  - 금융배제 현상과 약탈적 대출 현상은 한 사회 안에서 경기흐름을 따라 교대로 나타나기도 하고 금융기관별로 구분되면서 동시에 나타나기도 함.
  - 이러한 상황은 오늘날의 금융배제가 과거와 달리 사회에 화폐자본이 부족해서가 아니라 오히려 넘쳐나기 때문에 발생한다는 사실과 관련됨.
  - 금융배제와 약탈적 대출은 과잉자본 상황에서는 동시에 발생할 수 있으며 따라서 모순은 아님.
  
- 이러한 상황의 함의하는 바는 사회가 한편으로는 금융포용(financial inclusion)을 하면서도 다른 한편으로는 금융을 축소하는 줄다리기를 해야 한다는 것임.
  - 예컨대 복지 시스템이 구축되어 있지 않은 조건에서 긴급한 생계비 때문에 사채업자를 찾아야 하는 사람들에게 대해서 당장은 대출을 확대해야 함.
  - 다른 한편 금융기관들이 상환능력이 없는 사람들에게까지 대출을 확대하여 이윤을 올리려고 하는 것은 막아야 함.

### ⑤ 대형 금융기관들이 금융배제 주도

- 일반적인 예상과 달리 금융배제는 대형 금융기관이나 그 자회사들이 주도하는 모습을 보임.
  - 인수합병을 통해 대형화를 이룩한 금융기관들은 경쟁압력의 증가로 이윤의 원천을 기업 이윤이 아닌 임금에서 찾기 시작했는데, 여기에는 기업들이 점차 자금을 자본시장에서 직접 조달하게 되었다는 사정도 작용함.
  - 대형 금융기관들은 소매 금융을 핵심 마케팅 전략으로 선택하고 저소득층에 대해서까지 경기 사이클에 따라 신용을 확대하거나 줄여 나감.
  - 이러한 대형은행들의 영업 전략이 금융배제를 낳는 중요한 요인으로 작용

### ⑥ 금융배제는 과중채무 문제와 연결

- 금융배제는 가계 부채의 증가와 밀접한 관련 속에서 발생한다는 특징을 보임.
  - 가계 부채는 미래 임금소득을 담보로 삼은 저소득층의 차입, 부동산과 주식 투기를 위한 부유층의 차입, 개인 부채 증가를 통해 경기를 유지하려고 하는 정부의 정책(Riccardo Bellofiore; 개인(에게 떠맡긴) 케인즈주의(privatised Keynesianism)) 때문에 증가할 수 있음.
  - 가계 부채는 주로 부유층의 투기적 수요에 따라 증가하지만 일정 부분은 저소득층의 생계비 수요에 의해서도 증가함.
  - 저소득층의 가계부채 증가는 교육비, 의료비, 출산비 등 사회보장에 의해 해결되어야 할 비용을 개인 신용에 떠맡기는 효과를 불러옴.
  - 복지 제도가 후퇴한 뒤에 저축이 없는 개인들이 질병, 실업, 교육 등 생활자금의 갑작스런 필요를 차입에 의해 해결하는 경우 이러한 부채의 누적액은 국가가 지출해야할 사회보장비가 가계 부문에 이전된 것이라고 볼 수 있음.
  - 생계비 대출의 증가는 결국 과중채무와 금융배제로 연결

## 3. 금융배제 문제의 배경과 원인

### ① 금융자유화와 금융위기

- 여러 연구들은 1980년대 이후 금융배제의 증가가 금융자유화와 그에 이은 반복적인 금융위기와 관련이 있는 것으로 설명함.
  - 1970년대 초반의 미국 경제 위기와 달러-금 태환 정지로 글로벌 유동성이 크게 팽창하면서 미국은 전략적으로 금융자유화를 선도함.

- 금융팽창과 그에 이은 미국주도의 금융자유화는 위기 가능성(crisis propensity)을 높여 세계 곳곳에서 주기적인 금융위기를 만들어내는 요인으로 작용함.
- 금융자유화와 금융위기의 효과 가운데 하나는 금융자산의 분배에 변화를 가져온다는 것임.
  - 세계은행의 Halac & Schmukler(2003)는 위기를 겪은 여러 나라들을 조사한 결과 위기 이후에 금융 이전(financial transfer)이 발생함을 주장
    - 위기 이후 임금 수준이 낮은 비정규직이나 미숙련공이 먼저 해고
    - 위기 해결 과정에서 발생하는 높은 인플레이션이 저소득층에 불리한 영향을 주는데, 그 이유는 명목임금이 물가와 연동되어 있지 않을 경우 실질임금이 하락하면 실물자산을 가지고 있지 않은 저소득층은 인플레이션의 영향을 헤지(hedge) 하지 못하기 때문임.
    - 위기 국면에서 환율이 상승함에 따라 수입물가가 상승하고 그에 비례하여 실질임금은 하락함.
    - 사회서비스 지출이나 복지 지출 등 재정 지출의 감소가 저소득층에게 불리한 영향을 줌.
  - 이리하여 금융위기가 지나간 뒤에는 항상 금융자산 양극화가 발생하고 거대한 금융배제 계층이 형성됨.
- 이러한 이유 외에도 금융위기는 정부의 금융 구제활동을 통해서도 금융 이전을 발생시킴.
  - 정부가 재정을 지출하여 예금자 보호제도를 통해 부유층 고액 예금까지 보호
  - 금융 부문의 고액 채무에 대해서는 여러 우회적인 경로를 통해 채무 탕감
  - 은행 자본확충(recapitalization)이나 부실 채권 매입 프로그램 등은 금융기관으로 금융 이전이 이루지는 결과를 만들어내는데, 이 때 금융기관의 주주나 채권자들이 가장 많은 혜택을 받음.
  - 금융 구제를 위한 비용은 대체로 인플레이션 세금(inflation tax)이나 간접세를 통해 마련 되는데, 이러한 세금은 소득 역진적임.
- 요약하자면 신자유주의 국가들이 계층 중립적이지 않은 비대칭 방식으로 구제금융을 제공하는 한편, 금융위기에 따른 손실은 사회화하기 때문에 금융자산 양극화가 발생함.
- 이와 같이 금융자유화와 그에 이은 금융위기는 금융자산 양극화와 나아가 금융배제 형성의 조건을 제공함.

## ② 금융기관들의 영업 전략 변화

- 금융 자유화 이후 경쟁이 증가하면서 은행들이 수익성 중시 태도를 강화한 것이 금융배제 확대에 영향을 미침.
  - 금융자유화는 금융기관들의 영업 기회의 확대를 의미하지만 다른 한편 진입장벽의 제거로 새로이 시장에 등장하는 경쟁자의 수가 증가한다는 것을 의미하기도 함.

- 경쟁자의 증가로 수익성이 악화함에 따라 은행들은 비용 절감, 수익성 우위의 영업 전략을 수립함.
  - 이와 같은 은행들의 영업 전략 변화는 부유층 마케팅 선호 경향과, 저소득층에 대한 금융배제(financial exclusion)라는 태도로 이어짐.
- 금융기관들은 한편으로는 영업 범위를 계속 확장시키면서 다른 한편으로는 특정한 계층을 영업 대상에서 배제하는 모순적인 상황을 연출
- 글로벌 과잉 유동성 상황 속에서 금융기관들은 “마치 금융시스템에 한계가 없는 듯이” 영업 범위를 넓혀 나가면서 빈곤층까지 금융시스템으로 이끌어 들임.
    - 이는 금융배제가 과거 자본부족을 배경으로 하는 “신용 할당 이론”으로는 설명할 수 없는 전혀 새로운 현상이라는 사실을 의미함.
  - 그러나 수익이 축소되기 시작하면 금융기관들은 점포를 줄이고 대출자를 더 면밀히 들여다보게 됨.
- M&A에 따른 금융기관들의 대형화는 금융배제 경향을 더욱 촉진
- 초대형 금융기관일수록 고객들에 대해 표준 절차에 따른 엄격한 심사(credit scoring)를 하는 경향이 있고 그에 따라 이 점수가 부족한 경제주체(economic agent)들은 점차 금융 시장에서 배제

### ③ 복지 수준의 후퇴

- 복지 수준의 후퇴도 금융배제를 확대시킨 요인으로 작용함.
  - 케인지언 복지국가 산물의 해체는 저소득 계층의 급증이라는 유산을 남김.
  - 때마침 금융기관들이 부유층 마케팅에 집중하면서 이들 저소득 계층은 점차 금융에서 배제되어 감.

## 4. 우리나라 금융배제 문제 증가의 원인

- 우리나라에서 금융배제가 크게 증가한 계기가 된 것은 1997년 경제위기였음.
  - 위기 이후의 금융자산 양극화
  - 금융기관들의 수익성 중시의 영업 원칙 강화
  - 금융 구조조정 이후 서민, 지역 금융기관들의 위축과 관계금융 역량의 상실
  - 갑작스런 실직, 부도 등의 증가
- 첫째, 무엇보다 1997년 경제위기 이후 금융자산의 양극화가 금융배제 현상을 증가시킨 중요한 요인이었음.
  - 우리나라는 1997년 경제위기 처리를 위해 170조원의 공적자금을 투입했는데, 이러한 공적

재정의 운용이 금융자산 양극화의 지렛대 역할을 함.

- 예금보호 한도를 없애 부유층 고액 예금자까지 너무 두텁게 보호한 것이 금융 자산 양극화로 이어짐.
- 공적자금 투입 자체가 전체적인 자산(주식, 부동산) 가격의 부양 효과를 나타내면서 자산 소유자 계층에게 유리하게 작용
- 출자, 출연, 자산 매입, 부실채권 매입 등을 통해 금융 기관이나 기업에 투입된 공적자금이 이들 회사의 주식이나 채권의 가격을 유지시키는 기능을 함으로써 그 소유자나 채권자의 자산을 보호
- 이와 같이 공적자금이 지렛대 역할을 하여 금융자산이 고액 자산가 쪽으로 쏠리고 사회화한 손실은 조세나 인플레이션 세금을 통해 일반 국민들에게 전가되면서 저소득층은 금융자산의 감소, 또는 부채의 증가를 경험하지 않을 수 없었음.
- 물론 이러한 사실이 공적자금 투입의 필요성을 부정하는 논거로 사용될 수는 없는데, 그 이유는 공적자금 사용방식이 다양하고, 그리하여 공적자금을 어떻게 사용하느냐에 따라 정반대의 효과도 나올 수 있기 때문임.

□ 둘째, 금융자산 양극화를 반영하고 여기에 외국계 금융기관들의 영업기법들이 소개되면서 금융기관들은 영업 전략을 변화시켜 나가기 시작했는데, 이와 같은 금융기관들의 행태 변화가 금융 배제의 토대를 이룸.

- 기업대출의 축소
- 부유한 개인 중심의 영업
- 담보대출 중심의 영업

□ 금융기관들의 이러한 영업 행태 변화는 특정 계층이 신용을 독점하는 결과를 가져옴.

- 소득 기준 상위 40%가 총가계부채의 69.7% 차지, 순자산 기준 상위 40%가 가계부채의 총69.3% 차지
- 상위 20%는 72.6%가 금융부채 보유, 하위 20%는 29.2%만 금융부채 보유
- 이는 저소득 계층에 대한 자금공급 기회가 상대적으로 축소되었다는 사실을 의미하는 바, 소득기준 하위 20%는 가계부채의 4.3%만 차지(2013년 기준)
- 규모 분위별 분포를 보면 상위 20%가 가계부채의 86.6%, 주택 담보대출의 경우는 99.4%를 보유하고 있는 것으로 나타나는 바, 이는 신용이 특정 그룹에 매우 편중되어 있음을 보여줌.

〈표3〉 가계대출의 규모 분위별 분포

(단위 : %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
총 가계대출(2012년)	0.0	0.0	1.2	12.2	86.6
주택 담보대출(2011년)	0.0	0.0	0.0	0.6	99.4

자료 : 한국은행.

- 셋째, 대형화, 겸업화를 축으로 삼은 금융 구조조정도 금융배제를 부추김.
  - 정부가 공적자금을 통한 대형화, 겸업화 중심의 금융구조조정을 추진하면서 지역, 저소득층이 주로 이용하는 소규모 서민 금융기관들의 기능이 위축됨.
  - 정책 금융을 담당하던 국민은행, 주택은행이 민간에 매각됨으로써 영세 소기업과 가계에 대한 생계자금 지원이 위축됨.
  - 구조조정 이후 IT를 활용한 신용평점제도의 발달 등은 신용등급이 낮은 저소득층의 금융서비스 이용을 어렵게 함.
  
- 넷째, 경제위기 이후 갑작스런 실직, 부도 등으로 빈곤층이 크게 증가함.

## 5. 금융배제에 대한 주요 나라들의 대응

- 금융배제는 신자유주의 국가의 성격이 금융자산가 우호적으로 기울었다는 사정과 밀접히 관련
  - 이른바 1979~82년의 “볼커 쿠데타” 이후 실질금리의 상승
  - 금융자산가 이해에 친화적인 여러 금융 규제완화, 금융 자유화 정책
  - 금융화 이후 금융위기를 처리하는 과정에서 국가들이 규제비용이 가져오는 자산 이전 효과를 중립화하지 않은 채 “손실의 사회화”를 허용
  
- 그럼에도 국가들은 어느 정도 금융배제를 관리해야할 필요성
  - 금융배제는 사회양극화의 원인이자 결과로서, 이의 증대는 사회의 불평등을 심화시키고 경제 성장에 걸림돌이 될 것으로 예상
  - 특히 금융자유화 이후의 금융배제는 젊은 임금 노동자들에게 영향을 미친다는 점에서 경제 발전에 불리한 영향을 줄 수 있음.
  - 금융배제는 고금리에 의한 약탈로 이어지고 노동의 배제, 나아가 사회의 배제로 연결될 수 있음.
  
- 금융배제가 갖는 이러한 불리한 영향 때문에 여러 나라들은 이 문제에 대해 대응하는 노력을 기울이게 되는 바, 이를 대응 주체가 누구인가에 따라 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있음.
  - 정부가 은행, 소비자, 노동조합, 기타 그룹 사이에서 중재자 역할
  - 정부가 금융배제를 억제하기 위해 법을 제정하는 등 직접 나서는 유형
  - 금융부문이 자체적으로 중요한 역할을 하는 유형

### <여러 나라들의 금융배제 대응에서 나타나는 특징>

- 첫째, 국가가 직접 나서서 모습을 자주 발견할 수 있음.
  - 정부는 입법자, 조정자, 실행자 역할을 활용하여 법을 제정하거나 이해당사자 사이에서 조정을 함.
    - \*\*\* 2004년에 프랑스 정부가 설립한 CCSF(Comit Consultatif Du Secteur Financier)라는 기구는 중앙은행의 지원을 받아 이해당사자(금융기관, 협회, 소비자 단체, 노동조합) 사이의 협상과 대화 창구 역할 담당
  - 영국의 사회배제국(Social Exclusion Unit)처럼 별도의 기구를 만들어 대응하는 시도들도 있음.
  - 정부가 직접 기금을 조성하여 지역·서민 금융기관을 지원하기도 함
    - \*\*\* 미국은 1980년대 후반의 저축대부조합 위기 이후인 1994년에 "지역 개발 은행과 금융기관법(The Community Development Banking and Financial Institution Act; Riegle Act)"을 제정하여 지역개발 금융기관 펀드(CDFI Fund)의 설립 근거를 마련함. 재무부는 CDFI 펀드를 조성하여 지역의 저소득 계층의 개발을 목표로 하는 펀드에 투자하거나 또는 지역 금융기관들(지역은행, 협동조합, 비영리기관)의 신청을 받아 지원하는 프로그램을 운영함. CDFI 프로그램은 매년 미국 의회의 예산결정을 통해 기금을 확보하고 수혜자를 연단위로 결정
    - \*\*\* 그밖에도 영국의 금융 포용 펀드(financial inclusion fund), 프랑스의 사회 유대 기금(Social Cohesion Fund), 2007년에 설립한 유럽연합의 유럽투자기금(European Investment Fund: EIF) 등의 사례
  
- 둘째, 금융배제 문제가 그다지 심각하지 않은 독일, 네델란드 등에서는 금융기관이나 금융 기관 협회가 자발적인 헌장(voluntary charters)과 실천 규정(codes of practice)을 만들어 금융 배제 문제의 해결에서 일정한 역할을 담당
  
- 셋째, 주류(Mainstream) 금융기관을 통해 금융배제에 대응하려는 모습이 지배적이지만 대안 금융기관을 활용하려는 사례도 많이 나타남.
  - European Commission(2008)은 금융 서비스 제공 기관의 성격에 따라 금융배제에 대한 시장정책을 다양하게 분류하여 제시함.
    - 금융 서비스 제공 기관이 주류기관인가 대안(Alternative)기관인가.
    - 법인 성격이 영리인가 비영리인가.
    - 영리기관은 이윤 지향인가 사회 지향인가.
  - 여러 나라들에서 금융배제 대응의 일차적인 수단은 주류 금융기관임.
  - 여기에 다양한 대안적인 금융기관이 활용됨.
  
- 그밖에, 자생적인 시민단체들이 금융배제 문제의 해결에 적극 가담하는 모습이 자주 나타남.
  - 마이크로 크레딧은 이의 대표적인 사례임.
  
- 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 금융배제자들을 지급결제, 신용, 저축, 보험 등의 면에서 제도권 금융기관 속으로 포함시키는 내용을 가진 금융포용(financial inclusion)을 국제적

인 수준에서 전개시키려는 노력이 나타남.

- 2009년 피츠버그 G20정상회의에서 빈곤층의 금융서비스 접근성을 높이기 위한 금융포용 전문가 그룹(Financial Inclusion Expert Group; FIEG) 구성
- 2010년 6월 G20 토론토 정상회의는 혁신적 금융포용을 위한 원칙(Principles for Innovative Financial Inclusion) 채택
- 2010년 서울 G20 정상회의는 개발의제(Seoul Development Consensus for Shared Growth)에 금융포용을 포함시키고 구체적인 이행을 위해 금융포용을 위한 글로벌 파트너쉽(Global Partnership for Financial Inclusion; GPFI) 출범시켰으며, FIEG가 작성한 금융포용 이행 방안(Financial Inclusion Action Plan)을 승인

## 6. 우리나라 금융배제 문제의 해결의 방향

### 〈정부의 금융배제 대응에 대한 평가〉

- 1997년 경제 위기 이후 금융배제 문제가 사회 현안으로 떠오르면서 우리나라도 이에 대응하기 위한 여러 정책을 펴고 있음.
  - 2008년 글로벌 위기 이전에는 대부업 합법화, 신용회복제도 도입, 서민금융기관의 소액신용대출 활성화를 촉진하기 위한 여러 규제 완화 정책 등
  - 2008년 위기 이후에는 서민들에 대해 서민금융상품을 통해 자금 공급을 늘리는 정책
- 정부가 다양한 정책을 펴고 있음에도 고금리, 사금융, 불법추심, 과중채무 문제는 해결되지 않고 있음.
  - 근본적인 해결과 큰 거리
  - 정책성 서민금융은 자금 조달 사정의 악화와 대위변제율 증가 등으로 한계에 이름(2014년 8월말 기준 서민금융 상품별 연체율(대위변제율) : 미소 금융 9.9%, 햇살론 11.3%, 새희망홀씨 3.7%, 바퀴드림론 21.3%)
- 정부가 여러 대책들을 쏟아내고 있지만 금융배제 문제가 두드러지게 완화하지는 않고 있는 것으로 평가됨.
  - 대책들이 주로 선거 국면에서 정치적인 필요성에 따라 마련되면서 전시적이고 알맹이가 없는 것들이 많았음.
  - 정부 대책은 대출 확대에만 초점을 두고 있는데, 이것이 오히려 복지지출을 축소하기 위한 구실로 전락
  - 금융배제 문제를 해결하기 위한 재정투입은 거의 이뤄지지 않고 있는바, 예컨대 정책성 서민금융도 민간자금을 바탕으로 이뤄지고 있어서 엄밀하게 말하자면 “정책성”이라고 하

기 어려움.

- 자본이동 규제, 개인 담보대출 규제, 금융 자산 양극화 완화 등 금융배제 문제의 근본적인 해법들은 정부 대책 리스트에 포함조차 되어 있지 않음.

□ 서민금융진흥원 설립으로 금융배제 문제 해결하기 힘들 것

- 서민금융진흥원 설립의 목적은 지원체계를 개선하여 금융배제 문제에 대응하자는 것임.
- 정책성 서민 금융상품이 소규모로 여기저기 흩어져 있고, 이 때문에 이를 이용하는 사람들이 큰 불편을 느끼며, 따라서 서민 대출에 한해서 이를 통합관리 해야 할 필요성은 인정됨.
- 그러나 재정 투입도 없는 상태에서 지원체계의 개선만으로 할 수 있는 것은 별로 없음.
- 더욱이 정부가 구상하는 서민금융진흥원은 여러 전문가들이 지적하고 있는 바와 같이 채무조정 기능까지 통합함으로써 오히려 문제를 키울 가능성이 있음.

〈금융배제에 대한 대응 방향〉

① 국가(중앙정부, 지방정부, 공공기관)의 역할이 먼저

- 금융배제의 대규모성, 편재성, 그리고 그것이 사회에 미치는 파괴적인 영향을 고려할 경우 정부(지방정부, 공공기관)가 문제해결에서 주도적인 역할을 하는 것은 올바른 방향인 것으로 보임.

- 금융배제 문제의 해결은 사회적 긴장완화, 복지비용 절감, 경제 성장 촉진 등에 기여
- 따라서 여러 나라들에서 정부가 금융배제 문제 해결에서 주도적인 역할을 하는 모습을 자주 발견할 수 있음.

- 정부가 출연하는 대규모 기금의 설립이 필요함.

- 소득과 신용 등급이 낮은 계층은 긴급한 생계비, 병원비, 노부모 요양비, 장제비 등 급전 수요를 제도 금융권을 통해서 마련하는 데서 매우 큰 어려움을 겪음.
- 이러한 어려움은 사회보장을 통해 해결하는 것이 바람직하지만 당장 이를 기대할 수 없는 현실에서 서민들의 수요에 대응하기 위한 대책이 필요함
- 예컨대 프랑스의 사회 유대 기금(Social Cohesion Fund)나 영국의 금융 포용 기금(Financial Inclusion Fund) 미국의 CDFI와 같은 대규모 펀드를 만들어서 매칭 방식을 통해 서민금융기관들의 활동을 지원하거나 또는 지급보증, 직접대출 등을 할 수 있을 것임.

- 정부는 중재자와 법 제정자 역할도 충실히 수행해야 함.

- 정부가 이해관계자들 사이에서 중립적으로 더 적극적인 중재자 역할을 해야 함.
- 정부와 국회는 서민금융, 지역금융을 활성화하기 위한 법률 제정자 역할을 해야 함.  
\*\*\* 예컨대 정호준의원이 대표 발의한 “서민금융 및 지역재투자 활성화를 위한 법률안(2013.3)”

- 지방정부들도 금융배제 문제를 해결하는 데에서 역할을 맡아서 해야 함.
  - 미국의 노스 다코타 주(州)의 주립은행인 “노스 다코타 은행(Bank of North Dakota; BND)”이나 독일의 슈파카센(Sparkassens)의 사례와 같이 지방정부나 공공기관들이 금융기관(예컨대 저축은행)을 설립하거나 인수하여 금융배제에 대응할 수 있을 것임.
  - 이를 통해 각 지역별 특성에 맞는 서민 금융제도를 발전시켜 나가는 것도 가능

## ② 대형 금융기관에 대한 공공적 역할 부여 필요

- 1980년대 이후의 금융배제 문제가 주류 금융기관들(외국계 자본이 장악한 대형 금융기관들)에 의해 만들어지고 있다는 점을 감안할 경우 이들 기관들에 대한 일정한 규제와 공공적 역할 부여는 필수적임.
  - 가계대출이 신용등급이 높은 고소득 계층, 지역적으로는 수도권에 집중됨으로써 저소득, 저신용 등급, 비수도권 주민들은 상대적으로 자금배분에서 배제될 가능성이 높았음.
  - 따라서 특정 계층의 신용 독점을 막기 위해 대형 금융기관들의 주택담보대출(우선적으로 다주택자, 미성년자 등)을 제한해야 함.
  - 부유층 마케팅, 쫓아내는 마케팅(red-lining, de-marketing)등은 규제해야 함.
  - 은행에 대해 서민금융 지원을 의무화할 수 있으며, 이 경우 은행들은 자회사나 협력사를 통해 지원하는 방안도 가능
  - 다만, 현재 과중채무로 시달리고 있는 서민들의 문제를 해결하지 않은 채, 은행 대출만을 확대할 경우(경영평가 등을 통해) 은행의 서민대출은 곧 부실해지는 결과로 이어질 수 있음.
  - 다시 말해서 대형 금융기관들이 지속 가능한 공공적 역할을 수행하기 위해서는 서민 과중채무 문제 해결이 선행해야 함.
- 은행연합회가 일정한 역할을 담당하게 해야 함.
  - 금융배제는 전형적인 구성의 오류(fallacy of composition)에 해당
  - 개별 은행들의 처지에서는 금융배제가 합리적인 선택
  - 그렇지만 은행산업 전체로 보면 금융배제는 장기적으로 영업대상의 축소, 이윤 기반의 약화를 의미
  - 따라서 독일이나 네델란드의 사례에서 보듯, 우리나라의 은행연합회도 자발적인 헌장(voluntary charters)과 실천 규정(codes of practice)을 만들어 금융 배제 문제에 대응하는 노력을 기울여야 함.

## ③ 금융생태계의 유지

- 새마을금고, 신용협동조합 등 서민금융기관이라 불리는 이들 기관들이 진정한 서민금융기관 역할을 할 수 있도록 해야 함.

- 서민금융기관들은 정체성의 약화로 금융배제 대응에서 중요한 역할을 하지 못했지만, 여전히 중추적인 역할을 담당해야할 주제
  - 지역밀착형 서민 금융기관들은 신용평가에 비계량적인 정보 등을 활용하기 때문에 대형 상업은행들보다 저소득층 신용평가에 더 유리할 수 있음.
  - 따라서 서민금융기관들의 활동 영역을 넓혀주는 것이 금융배제 문제 해결에 도움이 될 수 있음.
- 사회적으로 유용한 가치를 생산하는 대안적인 금융기관의 지원과 육성은 여전히 필요함.
- 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계적으로 마이크로 크레딧 기관들의 위축이 두드러지고 있는 추세임.
  - 우리나라의 미소금융도 많은 문제점을 안은 채 지속가능성을 의심받고 있으며, 이에 대해서는 앞으로 더 면밀한 검토와 평가가 있어야 할 것임.
  - 그럼에도 비영리(Non-for-profit)를 지향하는 기관들, 영리를 추구하더라도 사회 지향(social-oriented)적인 기관들이 생산하는 가치는 충분히 의미가 있음.
  - 따라서 이들 기관들에 대해서는 지원과 육성이 필요함.

## 7. 마무리

- 우리는 지금까지 금융배제 문제의 거시적, 원론적 측면을 살펴 본 다음, 몇 가지 큰 틀의 정책방향을 생각해보았음.
- 사실 위에서 제시된 정책 대안들은 대부분이 이미 제시된 것들인데, 문제는 그러한 대안의 실행이라고 할 수 있음.
- 금융배제 문제의 심각성을 인식하고 여러 정치세력과 정부가 정치적 결단을 통해 문제를 해결해 나가는 과감한 노력을 보이는 것이 무엇보다 중요함.
- 현재 정부가 추진하고 있는 “서민금융진흥원 설립”에 대해서는 채권자와 채무자의 이해 상충 등 많은 문제점이 제기되고 있다는 사실을 고려해야 함.
  - 서민금융 활성화를 위해 정부는, 금융배제가 개인들의 특성 탓에 생긴 문제가 아니라 사회·금융제도의 변화가 만들어낸 문제라는 사실에 바탕을 두고, 훨씬 근본적인 구상을 마련해야 함(예컨대 정부가 출연하는 대규모 기금의 설립 등).
  - 지방정부들도 미국의 노스 다코타 은행과 같은 지역 공립은행을 설립하거나 인수하여 금융배제에 적극적으로 대응해야 함.
  - 금융기관들은 금융배제자들의 제도금융권 흡수가 장기적인 영업 대상 확대, 이윤기반 강화로 연결된다는 점을 인식하고 금융배제 해소에 더 적극적으로 나서는 모습을 보여야 하며, 정부도

법과 제도를 통해 이를 뒷받침해야 함.

- 은행들의 금융배제 노력을 지원하기 위해 은행연합회가 자율적인 헌장(voluntary charters)과 실천 규정(codes of practice)을 만들어 대응하는 것이 필요함.

□ 아울러 사회 구조에 깊이 배어(embedded) 있는 금융배제 문제를 해결하는 데에서 금융에서 배제된 사람들의 목소리를 조직하는 것도 중요

- 모든 배제는 민주주의의 문제이며, 금융배제도 마찬가지라는 사실을 염두에 두어야 함.



# 토·론·문

서민금융 활성화와 서민 과중채무 해결방향 토론회

| 토론문1 |

엄승재 팀장(서울 사회복지공익법센터)

| 토론문2 |

김기한 과장(금융위원회)

| 토론문3 |

최지현 입법조사관(국회입법조사처)

| 토론문4 |

이재연 선임연구위원(한국금융연구원)

| 토론문5 |

백주선 변호사(참여연대 경제금융센터)



토·론·문·1

## 서울시복지재단 서민 채무조정 현황을 중심으로

엄승재 팀장(서울 사회복지공입법센터)

### I. 토론에 앞서

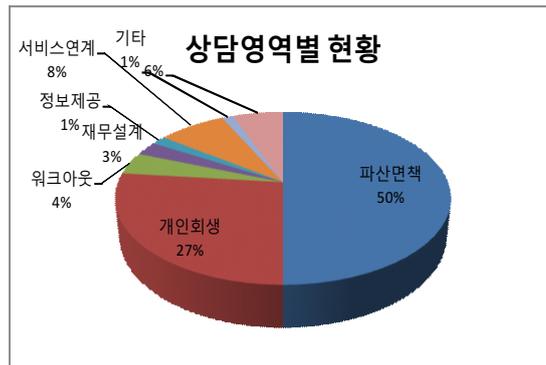
중요한 자리에 토론자로 참석할 기회를 주시어 감사드립니다. 아마도 토론자를 이 자리에 불러주신 것은, 저소득층의 채무 문제 해결을 위하여 지방자치단체 차원에서 다양한 시도들을 선도적으로 실시하고 있는 서울시복지재단의 경험을 들어 서민금융진흥원을 새롭게 설립하는 방안을 고민하는데 참고하려는 것으로 생각됩니다. 이러한 측면에서 토론자는 서울시복지재단 내의 서울금융복지상담센터에서 실시하는 채무조정 지원사업과 서울사회복지공익법센터에서 실시하는 채무자대리인 지원사업의 현황과 이를 운영하면서 느꼈던 점들을 말씀드리겠습니다(이하 토론문에서는 경어체 생략).

### II. 토론의견

#### 1. 서울시복지재단의 서민대상 채무조정 및 채무자대리인제도 지원 현황

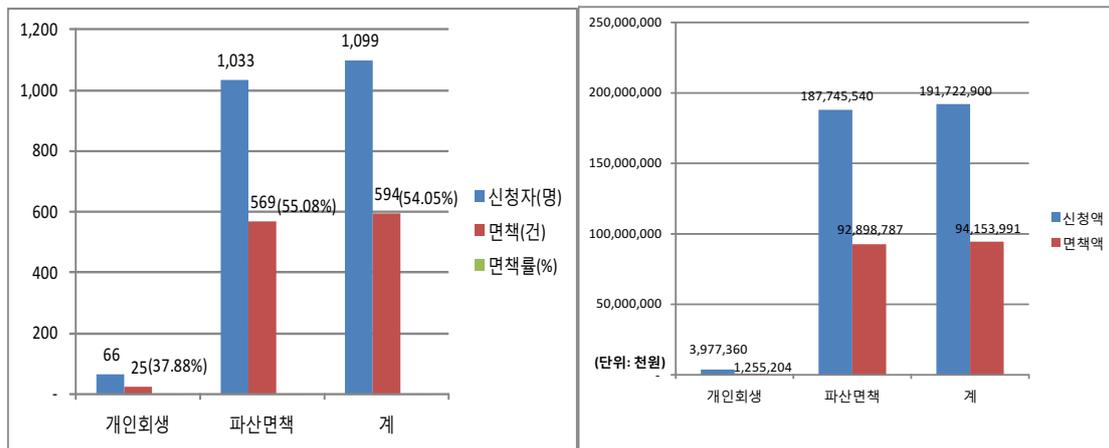
##### 1) 서울금융복지상담센터 금융상담 등 현황

서울시복지재단은 2013년 7월 서울금융복지상담센터를 개소하여 저소득 시민들을 위한 금융/재무 컨설팅, 파산/면책, 개인회생, 워크아웃 등 채무조정 지원을 실시하고 있다. 서울금융복지상담센터는 개소시부터 2015년 5월말 현재까지 저소득 시민을 대상으로 21,116건의 금융상담을 진행해 왔다. 서울시 내 7개 구청과 협력하여 지역센터(각 2명)를 운영하고 있으며, 금융상담 내용은 대부분 파산면책(50%)이었으며, 이어서 개인회생(27%) 그 밖에 복지정보 및 서비스 연계가 9% 순이었다.



총계	파산면책	개인회생	워크아웃	재무설계	정보제공	서비스연계	기타
21,116	11,283	1,753	1,120	683	3,274	516	2,487

채무조정은 2015년 5월말까지 총 1,099건의 채무조정을 진행하여 총 1,917억원 신청액 중 면책액 941억원으로 54%의 면책률을 보이고 있다.



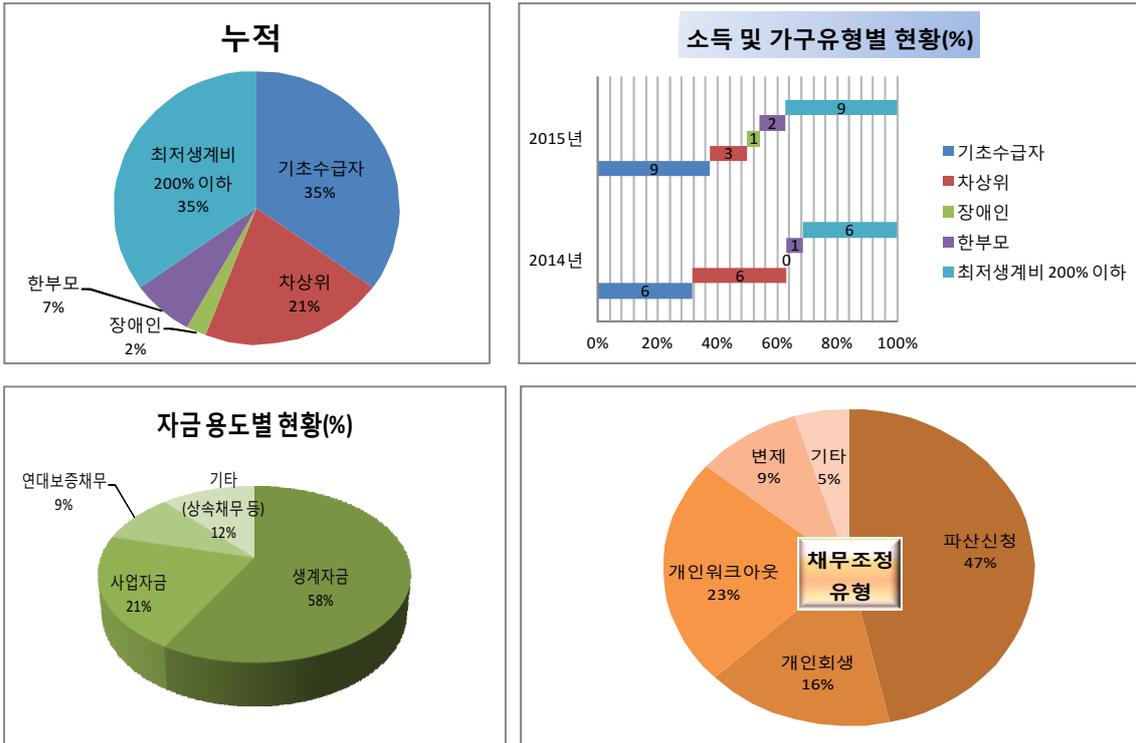
또한, 서울시복지재단 금융복지상담센터는 서울시, 중앙지방법원, 대한법률구조공단과 업무협력을 통해 채무조정 소요기간을 3개월로 단축시키는 패스트트랙을 운영하고 있으며, 기초생활수급권자 및 차상위계층에 해당하는 서울시민에게는 관재인 선임비 30~50만원을 지원하고 있다.

## 2) 서울사회복지공익법센터 채무자대리인제도 현황

서울사회복지공익법센터는 2014년 8월부터 과도한 채권추심에 시달리는 저소득 시민들을 위해 변호사를 대리인으로 하는 채무자대리인제도 및 파산면책 지원 등을 해왔다.

채무자대리인제도는 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」 개정에 따라 지난 2014년 7월15일부터 시행되었으며 채무자가 변호인을 대리인으로 선정하고 이를 채권자에게 통고하면 채권자는 채무자를 방문하거나 말, 글, 음향, 영상 또는 물건을 도달하게 해서는 안되도록 한 제도이다. 다만, 채무자대리인제도는 신용정보사, 은행, 카드사, 캐피탈사 등은 해당되지 않으며 대부업체와 개인만이 채무자대리인제도의 대상이다.

2014년 9월부터 2015년 5월말까지 120건의 채무자대리인을 실시했고 금액 규모는 약 5억5천만원이다.



채무자대리인제도는 대부업체의 과도한 채권추심으로 인해 생계의 위협까지 받고 있던 저소득 시민들이 추심에 대한 부담 없이 재기의 기반을 마련할 수 있도록 도움을 주고 있다.

경험1. 서민금융은 금융 자체가 아니라 금융과 복지를 연계해야 한다

「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」 전부 개정안에서는 그 제안이유로 “신용회복위원회를 이 법에 따른 특수법인으로 전환하여 개인채무자에 대한 채무조정 지원 기능을 강화하며, 서민에 대한 종합적인 금융지원 기능을 수행하기 위하여 서민금융진흥원을 새롭게 설립하는 등 수요자 중심의 종합적인 서민금융 지원체계를 구축하려는 것”이라고 하고 있다.

여기서 말하는 ‘서민’이 누구이고 그 특성이 무엇인지를 따져봐야 한다. 울초 폭발적인 관심을 받은 안심전환대출 대상자 정도라면 이들은 1%의 금리 차이에도 민감하게 반응하는 층이어서 ‘금융’ 자체의 관점으로 접근해도 정책적 효과를 거둘 수 있다. 그러나 법의 취지와 논의되고 있는 서민금융진흥원의 설립취지를 보면 지원대상인 ‘서민’은 그보다 소득수준이 낮은 계층을 의미한다고 보여진다. 그렇다면 서민금융진흥원을 만드는 것이 수요자, 즉 서민들이 바라는 서민금융 지원체계일까? 무엇이 진정 수요자인 서민들에게 필요한 지원체계인가? 저소득 시민 관련 금융복지상담 및 채무자대리인제도를 운영하고 있는 서울시복지재단의 경험에서 볼 때 저소득 시민들에게 필요한 것은 금융 자체가 아니라 금융과 복지가 긴밀히 연계되는 지원체계이었다.

서울시복지재단에서도 이와 관련한 시행착오가 있었다. 인원구성만 해도 금융복지상담센터의 경우

처음에는 CFP, AFPK, 금융자산관리사, 신용상담사 등 금융 관련 자격증 소지자들(총 17명 중 12명) 중심으로 금융상담을 실시했으나 결국 신청자들이 주로 원하는 수요는 복지에 관한 내용으로 귀결되어 기초생활보장, 주거복지, 고용복지 등 사회복지 일반에 대한 내부교육을 진행하고 사회복지사 경험이 있는 사람들을 상담사(2015년 5월 현재 금융상담사 17명 중 사회복지사 8명)로 채용하고 있다.

저소득층 서민들에게는 이자율이 1% 저렴한 것보다는 생계와 연관된 주거복지, 고용복지 등 자신에게 적합한 복지서비스를 제공받기를 연결시켜 주길 더 원했다. 그래서 현재 금융복지상담센터가 진행하고 있는 금융/복지 연계 지원체계의 사례를 들면 아래와 같다.

#### 〈금융/복지 연계지원 사례1〉

국민기초생활보장수급자인 A씨는 20년된 채무 문제를 갖고 서울시복지재단 금융복지상담센터에 파산면책 상담을 신청했다. 상담시 A씨가 고시원, 쪽방 등 주거가 불안한 상태임을 확인하고, 파산면책 진행과 아울러 서울시 주거복지센터와 연계하여 구청을 통해 SH공사 전세임대주택 입주를 신청하고, 임차보증금을 주거복지센터 및 지역복지기관의 기부금을 통해 마련하도록 A씨는 현재 파산절차를 완료하고 전세임대주택에 입주하였다.

#### 〈금융/복지 연계지원 사례2〉

차상위계층인 B씨는 파산면책을 받기위해 서울시복지재단 금융복지상담센터에 파산면책 상담을 신청했다. 상담시 B씨가 월세가 장기간 연체되어 있는 등 생계가 몹시 곤란한 상황임을 인지하고, 지역 구청과 연계하여 월세바우처제도로 월 7만원을 지원받을 수 있도록 했다. 또한, 동주민센터 및 구청에 동행 방문하여 공공근로를 할 수 있도록 적극 추천하여 현재 이를 기반으로 취업에 까지 이를 수 있게 되었다.

정책적으로도 월소득의 대부분이 주거용 월세로 빠져나가고 있는 서민의 현실에서는 대출을 용이하게 하는 정책만으로는 '밑빠진 독에 물 붓기'가 되기 쉽다. 그래서 서울시복지재단에서는 저소득층 서민들의 경우 금융측면으로 접근하려고 했던 종전 시행착오를 벗어나서 금융과 복지를 효율적으로 연계하여 지원하는 체계를 갖추는데 신경을 쓰고 있다.

경험2. 금융과 복지의 연계는 주민들과의 접촉이 빈번한 지방자치단체가 중심인 것이 적합하다.

서울시복지재단에서 가장 모범적으로 꼽는 모델은 도봉구청 시스템이다. 도봉구청은 구청내에 금융복지상담센터, 일자리센터, 사회복지전담공무원, 법무부파견 법률홍닥터를 한자리에 두고, 주민들이 금융, 복지, 고용, 법률을 한 자리에서 원스탑으로 종합서비스를 받도록 하고 있다. 금융복지상담센터는 시청과 구청에 지역센터 공간을 두고 있는데, 도봉구청이 가장 공간적인 결합도가 높다. 이곳에서의 최근 사례는 이러하다. 금융복지상담센터는 금융상담을 온 주민 C씨로부터 기초수급비가 절반으로 깎였다는

이야기를 들었다. 그래서 C씨와 함께 구청 복지정책과 생활보장팀 및 복지조사팀에 동행하여 십여년간 연락이 끊긴 부양의무자 자녀의 소득이 전산상 처리되었다는 내용을 확인했다. 이에 그 자녀와는 10여년 이상 가족관계가 단절된 상황임을 소명하도록 도왔고, 이를 통해 C씨는 기초생활수급비를 원래대로 받을 수 있었다.

저소득층 서민들의 경우 금융과 복지를 연계하여 지원한다면 어떤 공간이 가장 좋을까. 경험상 지방자치단체가 가장 바람직하다고 보인다. 왜냐하면 복지서비스 자체가 주민들과 수시로 만나서 접촉하는 지방자치단체 중심으로 실행되기 때문이다. 고용과도 연계하여 지원한다면 더더욱 그러하다. 근로능력이 있는 조건부 국민기초생활보장수급권자의 경우 ‘취업성공패키지’ 등 자활사업과 연계하는 등 고용과 연계되지 않는다면 ‘서민을 위한 채무조정’은 일시적 처방에 그치고 만다. 이러한 고용복지 또한 지방자치단체 중심으로 실행된다.

따라서 서민 중심, 수요자 중심의 금융과 복지 융합적 지원체계는 별도의 행정조직을 두는 것보다는 실제 서민들에 대한 복지전달체계가 구축된 동주민센터, 구청 등 기초자치단체나 광역자치단체를 통해서 진행하는 것이 훨씬 효율적이 아닐까 싶다. 복지 현장 일선에서 주민들과 접촉하는 동주민센터야말로 수요자 중심의 종합적 금융복지 지원체계를 가능하게 하리라고 본다.

경험3. 채무자대리인제도는 새로운 사적 채무조정 모델로 활용할 수 있는 제도이다.

채무자대리인제도의 긍정적인 효과는 첫째, 힘의 절대적 우위에 있는 채권자의 채권추심과정에서의 인권 침해 요소를 경감시킬 수 있다는 점이다. 현행 채무자대리인제도는 채권자가 대부업체인 경우로 한정되어 있다는 한계가 있음에도 불구하고, 2014년 12월 서울사회복지공익법센터의 설문조사 결과 이용자의 91%가 만족할 정도로 이용자 만족도가 상당히 높은 것으로 나타났다. 특히, 채무자가 파산 신청을 위해 금융기관을 접촉하는 시점부터, 개인워크아웃을 진행하면서 연체가 되는 시점부터, 개인회생을 신청하였는데 금지명령은 기각된 경우에 대부업체의 추심행위가 극대화되는데, 이 때 채무자대리인 통지를 하여 채무자에 대한 직접적인 접촉을 막으면 채무자가 느끼는 장서적인 안정감은 매우 크다.

채무자대리인제도의 두 번째 긍정적인 효과는 교섭력의 불균형 상태에 있는 채권자와 채무자간의 관계에서 채무자의 교섭력을 어느 정도 높일 수 있다는 점이다. 물론 채무자의 교섭력을 높이는 것 자체가 추구해야 할 정책적 목표는 아니지만, 구체적인 법률관계에 들어가면 채무자의 교섭력을 높일 필요가 있는 경우가 있다. 예컨대 보증인의 란에 당사자의 날인이 되어 있지만 당사자가 그 사실을 부인하거나 정확한 사실을 고지받지 못하였다는 등 보증의 효력을 다투는 경우라든가 소멸시효 또는 소멸시효 중단의 효력을 다투는 경우 등이 있다.

서울사회복지공익법센터는 이러한 점을 이용하여 일부 사적 채무조정을 시도해 본 적이 있다. 현행 채무자대리인제도는 채권자가 대부업체인 경우로 한정하고 있는 반면 대부분의 이용자는 대부업체 이외

에 카드회사나 저축은행 등 제2금융권 채무도 동시에 갖고 있는 복합채무자이어서 대상자 선정에서 한정되고, 서울사회복지공익법센터가 사적 채무조정을 맡는 기관도 아니어서 실제 시범 회수는 미약하다.

그럼에도 불구하고 채무자대리인 통지를 하는 순간 대부업체에서는 서울사회복지공익법센터로만 연락하기 때문에 자연스럽게 채무조정 이야기를 꺼낼 수 있는 분위기는 조성된다. 그 다음에 채무자와의 직접 접촉도 어려우니 “채무조정합시다”라는 이야기는 설득력이 약했다. 회사 전체의 가이드가 없는 이상 대부업체 담당자의 권한에 한계가 있기 때문이다. 시도해 본 것 중 1건이 채무조정 결과로 이어졌다. 보증의 의사표시가 애매한 채권에 대하여 채무자대리인 통지와 별도로 서울시 대부업 분쟁조정위원회에 조정신청토록 하여 그 과정에서 조정까지 이루어진 것이다.

채무자대리인 제도 자체가 채무자의 교섭력을 결정적으로 높이지는 않는다. 그러나 상담을 하다보면 채무자대리인제도 이외에 채무자의 교섭력을 높일 수 있는 ‘플러스 α’가 있으면 새로운 채무조정 모델을 갖출 가능성을 엿볼 수는 있다.

채무자의 사정이 다양하고 채권의 형태 또한 다양하기 때문에 현재와 같은 법원이나 신용회복위원회 중심의 채무조정에 국한하지 않고 다양한 채무조정을 시도할 필요가 있다. 토론자는 2014년 미국의 NFCC(National Foundation for Credit Counseling)에 가입된 뉴욕 소재 Green Path라는 단체를 방문한 적이 있다. NFCC는 미국 전역에 150여개 지부로 운영되고 있는데, 해당 지역 지방자치단체로부터 인증을 받은 경우 채무조정 신청자에 대해 금융상담 실시 후 채권은행에 채무조정 제안서 제출과 은행의 승인 절차, 채무자에 대한 금융교육 및 복지연계, 채무상환/추심 등을 대행하고 있다. 특히 지자체의 인증을 받은 민간기관은 채무자 거래은행 계좌를 전산 열람할 수 있는 권한까지 부여받는다라는 점이 특이했다. 신용사회를 기반으로 하는 미국사회의 특성 상 정기적 상황을 통해 신용회복을 도모하고 있으며 신용회복에 도움을 주기 위한 순수한 민간단체의 역할이 매우 크며 지방자치단체와 은행의 신뢰도도 높다고 한다. 채무자대리인 제도도 실효성 있게 정비하고 여러 외국 사례를 참고할 필요가 있다고 보인다.

### III. 결론

결론적으로 저소득층에게는 복지가 금융 지원보다 더욱 중요하다. 이를 위해서는 중앙정부 중심의 서민금융진흥원보다는 기존의 복지전달체계가 완비된 지방자치단체 중심으로 종합적인 금융/복지 지원 체계가 마련되어야 할 것이다. 무엇보다 서민과 접촉이 빈번한 동주민센터와 연계하여 복지와 금융을 종합적으로 지원되어야 할 것이다. 또한 서민들의 금융 위기상황을 일시적으로 돕기보다는 장기적으로 구조적인 측면에서 지원할 수 있는 민간 금융복지 지원체제도 육성하는 것이 바람직하다고 본다. 그리고 채무자대리인제도의 운용 결과 긍정적인 효과가 많기 때문에 채무자대리인 제도를 실효성 있게 정비하고, 여러 외국 사례를 참고하여 다양한 채무조정을 시도할 필요가 있다.





## 토론문3

최지현 입법조사관(국회입법조사처)

### 1. 가계부채의 현황 및 문제점

- 최근 저금리 기조가 이어지면서 가계부채가 처분가능소득보다 빠르게 증가하고 있음<sup>1)</sup>
  - 2014년 가계의 처분가능소득은 789조원으로, 전년대비 3.7% 증가한 반면, 가계부채(가계 신용 기준)는 1,089조원으로 전년대비 6.6% 증가하였음
  - 이에 처분가능소득 대비 가계부채 비중이 2012년 133.0%에서 2013년 134.3%로 소폭 증가하다가 2014년 들어서는 138.0%로 증가한 것으로 나타남
  - 한국은행은 지난 6.9일, 4월 예금취급기관 가계대출 잔액이 765조 2,000억원으로 전월보다 10조 1,000억원 증가했다고 발표하였는데<sup>2)</sup>, 이는 2003년 통계가 집계되기 시작한 이래 가장 많은 증가폭을 보인 것이라고 함<sup>3)</sup>
- 가계부채가 양적으로 증가한 것도 문제이지만, 질적으로도 상황이 좋지 않음
  - 특히 서민층의 생계목적 고금리대출이 증가함으로써 부채의 악순환에 빠질 우려가 있음<sup>4)</sup>
    - 서민층이 주로 이용하고 있는 금융기관이 제2금융권 또는 제3금융권이고, 다중채무인 경우가 증가하고 있음
  - 2014년 들어 저소득층의 채무상환능력이 다소 개선되고 평균 소득이 증가하였다고는 하나, 평균 금융부채가 더 빠른 속도로 증가하고 있어 주의가 필요한 상황임

### 2. 기존의 서민금융 지원 방안 및 현황

- 서민금융지원은 크게 ① 저리로 자금을 지원하는 서민정책금융과 ②과도한 채무를 조정·자활을 지원하는 신용회복지원으로 구분됨

#### 1) 대출정책

1) 조규림·이준현, 「서민금융 지원 정책과 저소득층 가계부채」, 『현안과 과제』 15-18호, 현대경제연구원, 2015.6.2.  
 2) 한국은행, 「2015년 4월중 예금취급기관 가계대출」 보도자료, 2015.6.9.  
 3) 서울경제, 「가계부채, 한달새 10조 폭증」, 2015.6.9일자 기사  
 4) 조규림·이준현, 「서민금융 지원 정책과 저소득층 가계부채」, 『현안과 과제』 15-18호, 현대경제연구원, 2015.6.2.

□ 대표적인 자금지원 정책으로 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨, 바뀔드림론이 있음

〈표 1〉 서민정책금융상품 현황

구분	①미소금융('14.4)	②햇살론('14.4)	③새희망홀씨('14.4)	④바뀔드림론('14.4)	
대출 대상	7~10등급 기초수급자, 차상위계층	6~10등급 (4천만원 이하) 연소득 3천만원이하	6~10등급 (4천만원 이하) 연소득 3천만원이하	6~10등급 (4천만원 이하) 연소득 3천만원이하	
이자율	연 2~4.5%	연 12% 이하 (보증료 1% 포함)	연 12% 이하	연 12% 이하 (은행이자 5.5%+보증료) ※ 11.12부터 0.5% 인하	
취급 기관	미소금융재단	서민금융회사 (지역신보 보증)	은행	은행 (국민행복기금 보증)	
대출 한도	운영자금 : 2천만원 창업자금 : 7천만원 무등록사업자 : 5백만원	긴급생계 : 1천만원 운영자금 : 2천만원 창업자금 : 5천만원 대환자금 : 3천만원	2천만원	3천만원(전환한도) ※ 13. 9월말까지 한시적으로 4천만원까지 확대	
대출 실적 누계	기간	'08.7월~'14.4.30	'10.7.26~'14.4.30	'10.11.8~'14.4.30	'08.12.18~'14.4.30
	금액	12,184억원	50,169억원	61,228억원	21,798억원
	건수	131,348건	561,381건	652,113건	205,697건

자료: 금융위원회, 「서민금융 지원체계 개편방안」 보도자료, 2014.7.16.

## 2) 신용회복지원

### 가. 신용회복위원회 및 국민행복기금의 사적 채무조정제도

□ 2014년 한해의 신용회복지원 신청자는 총 85,168명임

- 2002년 10월 출범 이후 지금까지 개인워크아웃 총 신청자는 1,239,166명이며, 프리워크아웃의 경우 시행(2009.4.1) 이후 총 신청자는 83,688명임

〈표 2〉 신용회복위원회의 채무조정제도 신청 현황

(단위: 몇, %)

구분	~'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	누계
개인워크아웃	693,637	79,144	93,283	77,308	76,839	71,795	77,481	69,679	1,239,166
프리워크아웃	-	-	8,431	7,282	14,497	18,331	19,658	15,489	83,688
합계	693,637	79,144	101,714	84,590	91,336	90,126	97,139	85,168	1,322,854

자료: 신용회복위원회, 「2014년 신용회복지원 실적」 보도자료, 2015.1.20.

□ 국민행복기금은 2013.3.29일 출범된 이후 280만명의 연체채권을 매입·이관하여 2015.2월 말 기준으로 총 38만명에 대해 채무조정을 지원해주었음<sup>5)</sup>

나. 법적 채무조정제도

□ 개인회생 신청은 2010년 약 47,000건에서 2014년 11만 건이 넘어 두 배 이상 증가한 반면, 개인파산 신청은 2010년 이후 꾸준한 감소추세임

〈표 3〉 개인회생 통계(2010년~2014년)

(단위: 건)

연도	접 수	처 리							
		개시결정 전				개시 후 인가 전			
		인용	기각	기타	합계	인가	취소	기타	합계
2010	46,972	41,338	5,963	2,729	50,030	40,453	3,245	13	43,711
2011	65,171	49,173	7,351	3,126	59,650	40,932	3,221	16	44,169
2012	90,368	71,700	7,143	3,002	81,845	53,975	5,421	50	59,446
2013	105,885	78,788	6,607	3,343	88,738	67,307	8,735	20	76,062
2014	110,707	86,702	7,516	3,842	98,060	79,096	9,581	14	88,691

자료: 법원통계월보

〈표 4〉 개인파산 통계(2010년~2014년)

(단위: 건)

연도	접 수	처 리							
		파산선고 전				파산선고 후			
		인용	기각	기타	계	종결	폐지	기타	계
2010	84,725	75,811	4,402	3,649	83,862	71	74,976	-	75,047
2011	69,754	73,554	5,487	3,078	82,119	175	72,088	16	72,279
2012	61,546	68,265	5,057	2,230	75,552	573	61,687	13	62,273
2013	56,983	56,690	3,041	1,364	61,095	1,036	51,267	21	52,324
2014	55,467	55,104	2,293	1,354	58,751	2,003	50,734	30	52,767

자료: 법원통계월보

3) 서민금융진흥원의 설립

□ 서민금융진흥원은 현행 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」을 개정하는 내용의 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」에 근거하게 됨

5) 금융위원회, 「국민행복기금 출범 2주년 성과 및 행사 개최 계획」 보도자료, 2015.3.26.

- 금융위원회가 2014.7.22일부터 2014.8.31일까지 입법예고했던 「휴면예금관리재단의 설립 및 서민의 금융생활지원 등에 관한 법률」에서는, 휴면예금관리재단, 신용회복위원회, 서민금융진흥원의 설립근거를 두고 있음
  - 이후 법령을 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」로 변경하여 2014.12.29일 국회에 제안하였으며, 현재 법안소위에 계류 중임
- 서민금융진흥원으로 통합되는 기관은 현 휴면예금관리재단, 신용회복위원회, 국민행복기금임
- 지역신용보증재단의 햇살론 개인보증 기능은 분리·이관하게 되며, 국민행복기금의 채무조정 관련 업무는 한국자산관리공사에 위탁하되, 한국자산관리공사의 기능은 총괄기구 출범 시에 이관하기로 하였음
  - 서민금융진흥원은 전국에 약 25~30개의 통합거점센터를 설치하여 하나의 창구에서 모든 서민금융에 대한 상담·지원이 가능하도록 하고, 다양한 금융상품을 개발하여 자금수요를 충족시키며 채무자 사정에 맞는 맞춤형 채무조정 제도를 도입하는 등, 지금까지 산재되어 있던 서민금융기관 및 사적 채무조정기관들의 역할을 종합적으로 담당할 예정임

### 3. 서민금융지원 관련 과제

#### 1) 각 금융기관의 역할 제고

- 금융기관이 은행권과 서민금융기관으로 구분되어 있기는 하나, 금융위기 등 리스크 상황을 겪으면서 전반적으로 건전성, 수익성을 추구하는 경영원칙이 강화되어 왔음<sup>6)</sup>
- 이에 서민을 대상으로 한 금융지원이 축소되어 왔으며, 서민들은 자금을 확보하기 위해 제도권 금융 밖으로 밀려나는 현상도 가속화되고 있음
  - 저신용·고위험 소비자를 대상으로 하는 저축은행도 소액신용대출의 비중을 줄이고 대부업과 비슷한 고금리를 적용함으로써, 서민들의 자금수요를 충족시키지 못하고 있는 상황임
  - 상호금융기관 역시 자금을 보수적으로 운용함으로써 서민금융기관으로서의 역할이 위축되고 있음
  - 대부업계도 이자율 상한이 계속적으로 인하되어 오자 점차 대형 대부업체 위주로 시장이 재편되고 있어, 소형 대부업체의 폐업과 음성화가 가속화될 경우 오히려 신용도가 낮은 저신용층 서민들에 대한 여신공급규모의 축소로 이들이 불법 사채시장을 이용하게 될 우려를 야기하고 있음
- 서민금융을 효율적으로 지원하기 위해서는 각 제도들과 금융기관들이 서민의 수요에 맞게 역할을 할 수 있도록 지원단계별, 금융기관별로 종합적인 지원시스템을 구축하는 것이

6) 박덕배, 「민간 서민금융의 선순환 과제」, 『현안과 과제』 14-38호, 현대경제연구원, 2014.10.8.

중요하다는 의견이 있음<sup>7)</sup>

- 1단계: 민간금융시장에서 서민금융 공급을 확대하여 대부업체 및 금융채무불이행자로의 전략을 방지
  - 미소금융을 개편하여 서민금융전담은행을 설립하거나 기업은행에 서민금융을 전담하는 부서를 두어 자금이 부족한 서민금융 지원(소액대출)을 대폭 확대
- 2단계: 금융채무불이행자나 장기연체자의 경우 채무조정 개선 및 금융프로그램을 확대하여 적극적으로 구제
  - 서민금융지원으로 인한 부작용인 채무 가중 등에 대한 신용회복지원(프리워크아웃제도/개인워크아웃, 채무조정) 개선 및 금융프로그램 확대
- 3단계: 개인회생 및 파산 지원 및 개선
  - 신용회복지원으로 어려운 경우 개인회생/파산 지원 및 개선
  -
- 2015년 출범을 목표로 하고 있는 서민금융진흥원이 서민금융지원 관련 정책을 종합 관리하는 컨트롤타워로서의 역할을 해줄 수 있기를 기대하나, 본격적으로 구성 및 운영되는 과정에서 기존의 우려와 지적사항들을 개선하기 위한 방안을 고민해야 할 것임
- 서민금융진흥원과 별도로 기존의 서민금융기관들이 설립 취지와 같이 지역밀착형, 관계형 서민금융 지원 역할을 할 수 있도록 수익기반 및 자금조달방안 등을 다양화시키는 방안을 모색해야 할 것임

## 2) 연체율 관리

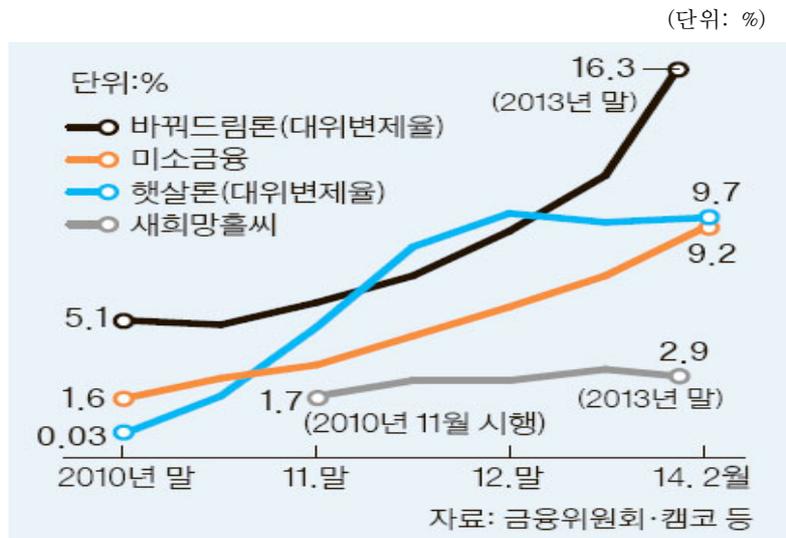
- 서민정책금융(미소금융, 햇살론, 새희망홀씨)의 연체율은 계속적으로 상승 추세를 보이고 있음
  - 서민정책금융의 경우 저소득·저신용층을 대상으로 한 무담보 소액신용대출이기 때문에 금융기관의 일반 대출보다 높은 연체율을 감수할 수밖에 없음<sup>8)</sup>
    - 미소금융재단은 휴면예금 및 기부금으로 조성된 재원을 미소금융, 소액금융, 전통시장에 각각 지원하고 있음
      - ◆ 연체율을 살펴보면 전체적으로 8.1%를 기록 중이나 미소금융은 6.8%를, 소액금융은 28.2%를 각각 보이고 있음
      - ◆ 미소금융의 경우 기업재단의 연체율이 가장 낮고(5.9%), 지역지점이 가장 높은 연체율(10.1%)을 보이고 있음
      - ◆ 소액금융의 경우 신용회복의 연체율은 14.8%를, 창업의 경우 48.4%를 기록하고 있어 지나치게 연체율이 높음
    - 햇살론의 총 사고율(2013.5월말 기준) 및 대위변제율(2014.2월말)은 각각 13.5%, 9.7%이며, 사업자부문의 사고율 및 대위변제율이 근로자에 비해 높음

7) 남주하, 「서민금융제도의 현황 및 발전 방안」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2013.8.

8) 남주하, 「서민금융제도의 현황 및 발전 방안」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2013.8.

- 햇살론의 사고율이 높은 이유는 신용위험관리의 전문성 부족보다는 새희망홀씨나 미소금융에 비해 위험이 높은 저신용 서민에게 정책적으로 보증을 공급했기 때문임
- 새희망홀씨의 연체율은 2.9%(2014.2월 기준)로 저신용자에 대한 대출임을 감안할 때 상당히 낮은 수준으로 보임
- 다만 은행들이 운영하고 있는 새희망홀씨는 신용등급에 따른 연체율에 관한 정보를 알 수가 없기 때문에 낮은 연체율은 지나치게 신용위험이 낮은 대출자에게 보수적인 대출을 한 결과로 파악됨

〈그림 1〉 서민정책금융 연체율(대위변제율)<sup>9)</sup>



자료: 중앙일보, 「연체율 최고 16%...위기 맞은 서민 정책금융」, 2014.5.9.일자 기사

- 서민금융지원의 목표는 단순히 저소득층·저신용층에 대한 양적인 신용의 확대가 되어서는 안되며, 전통적인 금융과는 차별화된 여신승인 기준으로 경제활동의 의욕과 상환의지가 있는 차입자를 선별하고, 대출 이후 모니터링 과정을 통해 사업성공률과 상환율을 높임으로써 과거 정상적인 금융거래가 어렵다고 여겨지던 계층의 금융접근성 문제를 시장기능을 활용하여 해결하고자 하는데 그 본질적 가치가 있음<sup>10)</sup>
  - 따라서, 서민들의 자금수요를 충족시킬 있도록 대출을 확대하는 것도 필요하지만, 대출된 자금이 어떻게 소비되고 있는지, 상환이 연체될 경우 연체되는 주된 이유는 무엇인지 등에 대한 모니터링이 필요할 것임
- 다만, 연체율의 상승은 경기흐름의 영향, 도덕적 해이의 증가 등 여러 요인이 복합적으로 작용했을 것으로 예상할 수 있겠으나, 이에 대한 명확한 분석이 이루어진 바는 없음
- 도덕적 해이가 증가한 것이라면 대출요건의 조정, 대출심사 강화, 모니터링 강화 등의 방안

9) 금융위원회로부터 연체율 관련 자료를 받고자 하였으나, 공식적으로 외부에 자료가 나가는 일이 없다고 하여 신문기사를 참조함

10) 정영석·이기영, 「서민금융의 국제적 동향과 한국 미소금융의 과제 -지속가능성과 금융접근성을 중심으로-」, 『경제발전연구』 제19권 제1호, 한국경제발전학회, 2013.5.31.

을 고려할 수 있겠으나, 이로 인해 서민정책금융의 대출성향이 보수화되는 것은 본래 취지에 부합하지 않는 문제가 있음

- 궁극적으로는 가용소득을 증가시켜주는 것이 해결방안이 될 것이나, 이는 산업 활성화, 일자리 창출 등과 연계된 복합적이고 장기적인 과제가 될 것임

### 3) 재무건전성 개선방안 제공

□ 서민들이 재정적으로 자생할 수 있는 기반을 마련해주는 것이 필요함

- 일자리 창출, 고용 연계 대출 등 자활기반 마련을 위한 금융지원도 계속적으로 추진하고 강화할 필요가 있겠으나, 재정확보의 주 요인이 대출이 되는 것은 일시적이고 한계가 있는 방안임
- 또한, 서민들에 대한 재무설계, 경영컨설팅 등 금융교육의 기회를 확대하여 서민들의 금융 지식을 향상시킬 수 있도록 하고, 마련되어 있는 정책, 제도를 적절히 활용할 수 있는 기반을 제공해야 할 것임
  - 채무조정제도의 경우 신용회복위원회 등을 통해 본인의 상황에 적합한 제도가 무엇인지에 대한 안내가 부분적으로 이루어지고 있으나, 이 역시 채무조정제도에 국한되어 있으며, 대출상품과 관련해서는 개인이 알아서 정보를 수집하고 결정해야 하는 상황임
  - 서민금융진흥원이 서민정책금융을 통합·관리함으로써 적합한 지원을 안내하는 역할을 담당하고자 하므로, 향후 이에 필요한 전문인력을 충분히 확보하고 서민들의 접근성을 강화할 있도록 해야 할 것임



## 토론문4

이재연 선임연구위원(한국금융연구원)

### 금융배제 문제 해결 방향 토론문

#### 〈전반적 내용〉

- 본 발제문에서도 설명하는 바와 같이 우리나라에서의 금융배제(financial exclusion) 문제는 여타 국가에 비해 심각하며, 정부의 여러 가지 정책추진에도 불구하고 여전히 해결되지 않고 있음.
- 정부의 정책성 서민금융 확대가 서민 및 영세자영업자의 자금이용 기회 확대 및 부담완화에 기여하였으나, 취약계층에 대한 복지지원 강화도 필요하다는데 동의함.
- 금융배제 문제 해결을 위한 방안으로서 국가의 역할 강화, 새마을금고 등 서민금융기관의 활동영역 확대, 대안금융기관의 육성 등을 제안한데 대해 동의함.
- 다만 대형금융기관의 역할강화와 관련하여 대형금융기관의 서민금융은 서민금융기관의 사업을 지원하는 방향으로 이루어져야 할 것으로 판단됨.

#### 〈세부 내용〉

##### 1. 우리나라의 금융배제 현황

- 금융배제는 여러 가지로 정의할 수 있으나 자금이용의 관점에서 보면 금융기관으로부터 필요한 자금을 합리적인 가격(competitive price)으로 이용(access)하는 데에서 체계적(systematically)으로 배제되어 있는 것으로 정의할 수 있음.
- 금융기관, 특히 대출을 취급하는 예금수취기관은 타인의 자금을 예치받아 관리 운용하며 지급결제업무를 담당하기 때문에 건전성 확보를 중요시하고 있음.
- 이를 위해 은행 등 예금수취기관은 대출 시 대출 심사 및 사후관리 기준을 설정하여 운영하고 있으며 금융감독당국은 건전성 감독을 실시하고 있음.
- 금융기관으로부터의 자금이용 관점에서 금융배제란 자금수요자들이 금융기관이 설정한 대출 심사 및 사후관리 기준을 충족하지 못하여 필요한 자금을 제공받지 못하는 것으로, 일반적으로 일정정도 발생할 수 있음.

- 금융배제는 전세계적으로 1980년대 중반 이후 정부의 개입을 반대하고 자율경쟁을 강화하는 신자유주의의 확산에 의해 나타나기 시작했으며, 미국, 영국 등의 금융위기를 거치면서 확대되었음.
  - 일반적으로 저소득 취약계층의 경우 주로 소액거래를 많이 하기 때문에 건당 취급비용(거래비용)이 높으며, 투명한 소득 근거 자료 등 정보의 투명성이 낮아 대출 심사 및 관리를 위해 많은 비용이 발생하는 문제점이 있어 금융배제 발생가능성이 높음.
  - 그러나 금융시장에서의 규제완화 확대로 금융기관간 경쟁이 심화되고 금융기관의 사회적 책임보다는 수익확대가 더욱 중요해지면서, 수익기여도가 낮은 고객이 금융서비스 제공대상에서 제외되는 금융배제 현상이 확대되었음.
  - 이는 금융위기 극복과정에서 막대한 공적자금이 투입되면서 결과적으로 납세자의 부담을 확대함에 따라, 금융기관의 수익성 향상 및 이를 위한 규제완화가 추진되는데 기인함.
  
- 우리나라의 경우 여타 국가에 비해 금융시장에 대한 정부의 개입정도가 강했고 1998년 심각한 금융위기를 경험함에 따라 금융배제 현상이 더욱 심각하게 발생한 것으로 판단됨.
  - 우리나라는 금융위기 극복과정에서 16개의 은행을 포함하여 약 925개의 금융회사가 퇴출되었으며 168조원에 달하는 공적자금이 투입되었으며 아직도 이에 대한 상황이 이루어지고 있음.
  - 이어 2002년에는 무리한 소액신용대출 확대정책을 추진하는 과정에서 대규모 부실이 발생함에 따라 카드사태와 대규모 서민금융기관 부실화가 초래되었으며, 이 결과 많은 채무불이행자가 발생하였음.
  - 이후 우리나라의 금융기관 및 감독기관의 최대 관심사는 금융기관의 건전성 확보였으며 이를 위한 건전성규제가 강화됨에 따라, 담보 및 보증대출이 확대되었으며, 담보 또는 보증이 없는 서민들은 금융기관으로부터 대출을 받기 어려운 상태, 즉 금융배제가 확대된 것으로 판단됨.
  - 상호금융기관의 경우 업권간 다소의 차이가 있으나 신탁의 경우 2013년말 기준 담보대출 91.6%, 보증대출 5.5%, 신용대출 2.9%로 이루어지고 있음.
  - 저축은행의 경우 2014년말 기준 담보대출 비중 62.3%, 보증대출비중 59%, 신용대출 비중 28.2%로 여타 서민금융기관에 비해 신용대출비중이 높은 것으로 나타나지만, 일반 신용대출 평균금리는 2014년말 기준 25.85%, 소액신용대출금리는 30.66%에 달하여 대부업체 대출금리와 유사한 금리수준임.

## 2. 우리나라의 금융배제 완화 정책

- 정부는 2008년 이후 미소금융, 바퀴드림론, 햇살론, 새희망홀씨 대출 등을 포함하는 적극적인 서민금융지원정책을 통한 금융포용(financial inclusion) 정책을 추진하여 왔음.
  - 그러나 정책성서민금융의 확대에도 불구하고 대부업 이용규모가 지속적으로 증가하고

있으며 현재 10조원에 달하는데서 알 수 있듯이 크게 효과적이지 못한 것으로 판단됨.

- 정부의 서민금융지원 정책의 중심은 저비용 자금이용 기회를 확대하는 것으로서 서민의 금융비용부담을 완화해주는 장점은 있으나, 서민금융기관의 역할 축소 및 취약계층의 부채를 확대하는 부작용이 있었던 것으로 보임.
  - 서민금융지원정책은 서민 등 취약계층의 상환능력을 고려하지 않고 저리자금 이용기회를 확대하는 정책을 추진하였으나, 결국 상환을 하지 못함으로써 부채만 늘어난 부작용이 발생하였음.
  - 이는 결국 서민금융지원 정책도 신자유주의의 영향 하에 이루어짐으로써 상환능력을 고려한 복지지원 보다는 금융시장에서의 자금이용 기회 확대 지원의 결과로 판단됨.
  
- 서민 및 중소기업자들의 자금수요는 성격에 따라 크게 두 가지로 분류되며 담보부족 등의 이유로 금융기관으로부터 자금을 대출받기 어려운 상황임.
  - 우선 소득수준이 낮고 저축이 부족한 저소득층 서민의 경우 병원비, 학자금, 임차보증금 등 불가피한 생활자금 지출을 위해 급전을 필요로 하는 경우가 있으며, 이들은 상환능력이 현저히 낮기 때문에 금융기관으로부터 자금을 대출받기 어려운 계층임.
  - 다른 한편 영세 중소기업을 영위하는 중소기업자의 경우에는 창업, 운전자금, 사업확대 등을 위한 사업자금 지출을 위한 자금이 필요하며, 이들의 경우에는 사업성공 시 상환능력을 갖출 수 있으나 담보 또는 신용도 부족으로 인해 금융기관으로부터 자금을 대출받기 어려운 상황임.
  
- 현 서민금융지원제도의 문제는 서민들로 하여금 시장에서 자금을 제공받도록 하고 있으며 정부는 금융기관 등으로 하여금 낮은 금리로 자금을 제공할 수 있는 여건을 만들어주고 있으나, 사회적 취약계층에 대한 배려가 부족하다는 점임.
  - 대표적인 서민금융지원 상품은 대부업체 금리를 낮은 대출금리로 전환시켜주기 위해 국민행복기금이 제공하는 바퀴드림론, 지역신용보증기금의 보증 하에 대출되는 햇살론, 국민행복기금의 보증하에 은행이 대출하는 새희망홀씨 대출, 미소금융재단이 제공하는 미소금융 등이 있으며, 이러한 상품의 특징은 서민 등 자금수요자에 대해 저리자금을 공급하는 것임.
  
- 정부는 금융시장으로 하여금 저리자금을 공급하도록 하고 있으나, 서민의 상환능력 및 자금수요 성격에 따라 상이한 결과가 초래되는 것으로 판단됨.
  - 상환능력이 없는 서민의 경우 소액인 경우라도 긴급 생활자금 대출 시 상환하기 매우 어려우므로 복지지원 차원의 자금을 제공하던가 또는 그것이 어려울 경우 상환능력을

고려한 상환계획이 마련될 필요가 있을 것으로 판단됨.

- 이에 따라 병원비 등 긴급 생활안정자금의 경우 3-5백만원 정도의 소액일지라도 서민금융 기관으로 하여금 상환능력을 고려하여 낮은 금리를 적용하고 장기에 걸쳐 원리금을 분할 상환할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있음.
- 반면 소상공인에 대한 사업자금의 경우 저리로 제공되고 있으나 소상공인 대출 심사 및 관리에 강점이 없는 은행이 제공하거나 또는 보증기구의 특례보증에 의해 이루어져 사업성 검토가 충분히 이루어지지 않음으로써 사업성공 가능성이 낮은 문제점이 있음.  
\* 낮은 금리대출로 인해 시장에서 초과수요가 발생하는 상황에서 사업성 검토가 충분히 이루어지지 않아 사업실패가능성이 높음.
- 중소기업영업자의 사업자금의 경우 금리수준도 중요하나 자금이용 기회 확보가 더 중요한 것으로 판단됨.
- 또한 중소기업영업자에 대한 대출 시 이들의 사업성 검토 및 사업성공을 위한 사후관리는 관련 전문성을 보유한 서민금융기관이 담당하며 정책당국은 서민금융기관의 서민금융 관리 능력 향상을 지원할 필요가 있음.

## 과중채무 해결 방향 토론문

- 우리나라는 1997년말 외환위기, 신용카드 사태, 글로벌 금융위기 등을 거치면서 양극화가 심화되었으며 이 과정에서 300만명 이상의 금융채무연체자가 발생한 바 있음.
- 정부는 2013년 국민행복기금을 설치하여 다중채무자 및 장기연체자 등 채무불이행자의 신용회복 지원과 서민의 과다채무부담 완화를 위한 사업을 실시하였음.
  - 다중채무자의 경우 개인 또는 주채권은행이 모든 채권금융회사와 일시에 협의를 하여 채무조정하기 불가능
  - 장기연체 채권의 경우 금융기관들이 회수 실익이 없음에도 불구하고 법률적 청구권을 장기간 보유하고 추심을 진행함에 따라 상환능력이 없는 장기연체자의 재환이 곤란함.
- 국민행복기금은 금융회사, 공적 자산관리회사 등이 보유하고 있는 연체채권을 양수 또는 이관받아 채무자의 신청 동의에 따라 채무조정을 실시하였음.
  - 국민행복기금은 금융회사, 공적 자산관리회사 등으로부터 287만명의 연체채권을 양수 또는 이관받아, 2014년말 현재 36.6만명에 대해 채무자의 신청·동의에 따라 채무조정을 실시하였음.
- 향후 국민행복기금은 공적 자산관리회사로서 매입 또는 이관받은 모든 채무불이행자의

신용회복을 위해 노력하여야 함.

- 국민행복기금을 관리하는 자산관리공사(캠코)는 2004년 한마음금융, 2005년 희망모아 등의 배드뱅크를 설립하여 채무불이행자의 신용회복을 지원한 바 있음.
- 그러나 이들 배드뱅크는 자신이 관리해온 채무불이행자의 신용회복을 완료하지 못하고 잔여 부실채권을 국민행복기금으로 이관하였음.
- 국민행복기금은 국내 대부분의 채무불이행자의 채권을 통합 관리하게 됨에 따라 공적 AMC로서 채무불이행자의 신용회복을 지원하여야 함.

□ 국민행복기금이 보유 중인 장기연체 채권 중 2013년 10월 기준 채무조정이 이루어지지 않고 상환능력이 매우 부족한 채무불이행자는 약 114만명으로 추산됨.

- 금융채무불이행자와 공적 자산관리회사 매입 중 채무조정이 이루어지지 않은 채무자 중 여성 50대 이상, 남성 60대 이상인 고령층 연체자는 67.4만명이며, 기초수급대상자 및 차상위 계층 중 고령층을 제외한 연체자는 15.7만명으로 추정
- 7년 경과 신용정보해제 연체채무자 중 국민행복기금에 양수 또는 이관되지 않거나 사망자 등에 포함되지 않은 장기연체 소외자는 30.9만명으로 추정
- \* 장기연체 소외자의 경우 국민행복기금으로 양수되지 않은 점을 고려할 때 현재 추심활동 등 부실채권 관리가 거의 이루어지지 않는 채권으로 볼 수 있음.

□ 국민행복기금은 상환능력이 매우 부족한 채무자를 대상으로 채무조정 등을 통한 신용회복을 지원하여야 하나, 기존 채무조정 방법으로는 어려울 것으로 예상되어 새로운 방안을 강구할 필요

□ 적극적인 채무조정 방법은 다음과 같음.

- 개인 희생/파산 등 공적 구제제도로 연결하는 방안으로서, 이 방안의 경우 개별 당사자가 변호사를 통해 개별적으로 공적 구제제도에 신청해야 함에 따라 많은 노력, 시간 및 비용이 소요되는 문제점이 있음.
- 채무 탕감 운동(Rolling Jubilee Project)을 통해 장기 연체채권을 매입하여 소각하는 방안으로서, 현재 희망살림 등 시민단체 등이 주도하여 2015년 1월 현재 792명 채권액 약 51억 3,400만원의 부실채권을 소각하였음.
- 채무탕감운동의 문제점은 채권매입 비용 마련에 많은 비용이 소요되어 효과가 제한적이며 대상 채권 선정에 어려움이 있음.
- 국민행복기금 차원에서 일괄하여 채무를 감면하는 방안의 경우, 회수가능성이 낮은 채무의 정리에 따른 관리비용 절감 및 상환능력이 낮은 채무자의 신용회복을 지원할 수 있는 장점이 있는 반면, 타 채무자와의 형평성 위배, 해당 채무자의 도덕적 해이 발생 등의 우려가 있음.

□ 소극적인 채무조정 방법은 시효연장 포기임.

- 시효연장에 따른 실익이 거의 없다는 점을 감안하여 채권소멸 시효 연장을 포기하여야 하나, 이로 인해 채권소멸시효가 완성된 경우에도 추심업체 등의 부당(?) 추심 대상이 될 수 있는 단점이 있음.
  - \* 지속적 추심을 위해서는 지급명령 신청 또는 채권소멸 시효 연장 소송 등을 해야 하며 건당 5~10만원의 비용 발생
  - \* 채권소멸 시효 연장 소송의 경우 인지대 비용도 발생
- 시효연장 포기로 인해 채무자의 도덕적 해이가 야기될 수 있으므로 적용대상 관련 기준을 명확히 설정할 필요가 있음.

□ 향후 채무불이행자에 대한 채무조정을 통한 신용회복 가능성을 높이기 위해서는 채무자의 소득 및 채무를 정확히 파악하여 채무조정 효과를 높일 필요가 있음.

- 서민 및 자영업자의 경우 실질 소득 파악이 어려우며, 채무자의 실수 또는 고의에 의한 미통보 또는 부실채권 보유자 불명으로 인해 전체 채무 파악이 곤란한 문제점이 있음.
- 소득 파악의 중요성 : 상환여력을 고려한 채무조정 가능
- 채무 파악의 중요성 : 모든 채무에 대한 채무조정을 통해 적절한 상환부담 가능

□ 개별 금융기관은 자신의 부실채권에 대한 채무조정 시 금리, 연체이자, 상환기간 외에 원금에 대한 조정도 포함할 필요

- 개별 금융기관의 채무조정 시 원금이 포함되지 않음에 따라 효과적인 채무조정이 시행되지 못하는 상황에서 채무불이행자가 확대될 우려

## 토론문5

백주선 변호사(참여연대 경제금융센터)



## 토론문 5

### 서민금융 활성화 법률 제정안의 방향과 주요 내용

백주선(참여연대 경제금융센터 실행위원, 변호사)

#### 1. 들어가며

작년 2분기 자금순환동향표(잠정)에 따르면 가계부채(가계 및 비영리단체<sup>1)</sup>의 부채가 작년 말 기준으로 1,218조 원이던 것이 쉼 없이 증가하여 1,242조 원(6개월 사이 24조 원 증가)으로 늘어났습니다. 게다가 가계부채의 가처분소득에 대한 비율은 164% 수준으로 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균 133%에 비해 높은 수준입니다. 미국에서 이 비율이 127%일 때 서브프라임(비우량 담보대출) 위기가 발생했고 현재는 다소 줄어 115% 수준인 것과 비교해 보면 심각성이 극명하게 드러납니다. 다들 알다시피 우리나라의 가계부채는 수많은 가계에 원리금 상환의 고통을 주고 있고 한국 경제를 매우 불안하게 하는 위험요소인 것입니다.

1997년 외환위기 이후 한국 사회는 소득과 자산의 양극화가 심화되고 기업 소득의 지속적인 증가와 대비되는 가계소득의 정체 아래, 신용카드 장려 정책, 대부업 양성화, 금융기관에 고금리 대출 합법화, 주택담보대출 공급확대 정책 등으로 가계신용이 지속적으로 확대되어 왔고, 그 양적 규모와 질적 양상이 모두 한국 경제의 기초를 흔들 수 있다는 경고가 누적되어 온 것입니다.

과중한 가계부채는 그 규모 자체도 한국경제를 짓누르는 압박이 되지만, 최근의 급격한 양정 증가양상 및 2금융권 대출의 증가에서 보는 질적 악화는 가계부채 문제가 점점 더 폭발적으로 튀게 될 우려를 키우고 있습니다. 가계부채가 과중한 경우에 소비위축으로 인하여 경제성장에 악영향을 준다는 것은 이미 널리 알려진 사실입니다. 우리나라도 1천조원의 훨씬 넘는 가계부채로 인해 소비가 위축되고 있는 징후가 곳곳에서 감지되고 있습니다. 더불어 미국이 글로벌 금융위기 이후 지속하던 양적완화를 종료하고 점점 금리인상으로 다가가고 있는 것은 우리에게 큰 위기가 될 수 있으므로 가계부채 문제에 대한 시급히 대응할 필요가 있습니다.<sup>2)</sup>

1) 가계(소규모 개인사업자 포함) 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체

## 2. 금융위원회의 ‘서민금융진흥원’ 설립안의 개요<sup>3)</sup>

### 가. 법률명 및 목적 변경 (법률 제1조)

○ 현행 휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률(이하 ‘휴면예금재단법’)을 휴면예금관리재단 설립 및 서민의 금융생활 지원 등에 관한 법률로 개정

### 나. 휴면예금 원권리자 보호 강화 (법률 제23조)

### 다. 신용회복위원회 관련 근거 마련 (법률 제24조, 제27조, 제29조)

### 라. 공사적 채무조정간 연계 강화 (법률 제30조)

### 마. 서민금융진흥원 설립 (법률 제35조, 제37조, 제40조~43조, 제52조)

### 바. 진흥원, 재단 및 신복위의 기관장 및 업무조직 통합(법률 제8조, 제9조, 제27조, 제33조)

## 3. 문제점 및 대안<sup>4)</sup>

### 가. 서민금융기능 독점의 문제점

서민금융진흥원을 설립한다는 것은 기존의 서민금융기능을 하나의 기구에서 총괄하는 서민금융총괄기구를 만들겠다는 것입니다. 이는 국가가 서민금융영역에서 독점기업을 만들겠다는 것입니다. 소비자에게 독점이 달가울 리 없습니다. 소비자가 정책금융인 서민금융을 이용하게 될 때 하나의 독점기업을 상대해야 한다면 소비자의 지위는 매우 열악해 질 수 밖에 없습니다.

정부는 휴면예금관리재단, 신용회복위원회, 국민행복기금, 지역신용보증재단의 햇살론 개인보증기능, 한국자산관리공사의 서민금융기능을 모두 서민금융총괄기구에 이관한다는 것입니다. 이렇게 되면 서민금융이 필요한 서민들이 서민금융진흥원을 통하지 않고는 서민금융을 조달할 수 없게 됩니다. 시장에서 다양한 기구들이 서민금융상품으로 경쟁하는 것이 수요자에게 이익이 됩

2) 이현옥, 「서민금융지원제도 개편 논의 동향 및 과제」 세미나 토론문, 한국금융연구원 세미나 자료, 2014. 10. 30. 이에 대한 대응방안에 대해서는 이 토론회에서 언급하기 적절하지 아닌한바 여기서 이만 줄이고 ‘가계부채 문제 대응방안’과 ‘서민금융에 대한 정책적 대응 방안’에 대해서는 위 토론문을 참고하세요.

3) ‘서민금융총괄기구 설립 등 서민금융 지원체계 개편 관련 근거법률 마련’ 제하 금융위원회 2014. 7. 22.자 보도자료 참고

4) 이현옥, 「서민금융지원제도 개편 논의 동향 및 과제」 세미나 토론문, 한국금융연구원 세미나 자료, 2014. 10. 30.

니다. 여러 기관이 소비자를 위하여 경쟁하는 서민금융이 서민들에게 이익이 됩니다. 이 과정에서 서민들로부터 외면받는 기관을 도태시키고 서민들의 사랑을 받는 기관을 육성하면 자연스럽게 서민금융이 활성화됩니다.

채무조정 기관의 경우에도 신용회복위원회를 법정기구로 하여 하나의 기관이 채무조정을 독점하게 하는 것도 문제입니다. 채무조정은 우선 공적채무조정절차인 법원을 통한 파산·개인회생절차가 충실히 운영되도록 해야 합니다. 그 바탕위에서 여러 사적인 채무조정기관이 경쟁하면서 채무조정이 원활하게 이뤄지도록 하는 것이 바람직합니다. 게다가 현재 신용회복위원회는 채권자 중심의 채무조정기관으로 채무자들에게 10년이라는 변제기간을 설정하고, 이에 신청자의 1/3이 탈락하는 지경인바 먼저 이에 대한 성찰과 개선이 이뤄져야 합니다.

#### 나. 금융기능과 채무조정기능 통합의 문제점

서민금융진흥원은 서민들에게 신용을 공급하는 서민금융기능과 채무조정기능을 모두 가지고 있는 것으로 설계되어 있습니다. 이것은 매우 부적절합니다.

금융은 발생단계, 부실로 인한 추심단계, 채무조정단계로 나뉘 볼 수 있습니다. 발생단계와 부실로 인한 추심단계는 금융의 영역입니다. 그러나 채무조정단계는 금융의 영역이 아니라 복지영역에 가깝습니다.

서민금융은 그것이 정책금융이고 서민을 위하는 일하고 하더라도 금융인 것입니다. 채무자의 상환능력을 잘 평가해 보고 적절한 신용을 공급하여야 합니다. 부실이 최소한으로 벌어지도록 관리하고 부실채권이 생기면 법이 허용하는 한도 내에서 성실하게 채권추심을 해야 합니다.

채무조정은 이미 부실화된 채권을 채무자의 현재 상황에 맞게 과감하게 탕감하여 채무자의 새출발을 도모하는 방편입니다. 따라서 채무조정 단계에서는 채무자의 자산과 소득을 조사하여 채무자에게 재산이 없다면 채무자의 새출발을 위하여 기존의 부실채권을 과감하게 탕감하고 채무자의 재기를 적극적으로 지원해 주어야 합니다. 이는 금융의 영역이라기보다는 복지의 영역에 훨씬 가까운 것입니다.

돈을 빌려 준 금융기관에서 빚은 반드시 갚아야 하는 것이지만 채무조정을 하는 복지의 관점에서 빚은 국민의 인간다운 생활을 위하여 기꺼이 탕감되어야 하는 대상이 됩니다. 이러한 극명한 철학의 차이는 금융의 역할과 채무조정의 역할을 하나이 기관이 수행하는 것을 매우 어렵게 하는 것입니다.

따라서 금융기능과 채무조정기능은 각각 별도의 기관에서 맡아야 합니다. 다. 채무조정전문기관과 관련하여

서민금융진흥원 산하 신용회복위원회는 법원의 개인파산·개인회생과 연계하여 채무조정전문기관의 역할을 수행할 것으로 예정하고 있는 것으로 보입니다(현재 신용회복위원회가 위 역할을 수행하고 있습니다).

서민금융진흥원은 금융위원회의 입김에서 자유롭지 않고 크게 보면 금융권의 이해를 대변할 가능성이 큰 기구입니다(무엇보다 원장을 금융위원장이 제청하여 대통령이 임명하는 것으로 예정하고, 감사마저 금융위원회가 임명하는 것으로 예정하고 있습니다).

이런 기구가 법원의 개인파산·개인회생과 연계하여 채무조정전문기관의 역할을 수행한다면 채무자가 개인파산·개인회생을 하는데 장애로 작용할 위험이 있습니다. 이 기구는 우선 신용회복위원회의 워크아웃 프로그램에 집어넣어 최대한 채권자의 이익을 충족하려고 할 것이고 위 프로그램에 부합하지 않는 채무자만 법원으로 보낼 것으로 예상이 됩니다. 현행 신용회복지원회의 법원의 개인파산·개인회생 지원 프로그램도 우선 신용회복위원회의 신용회복지원이 불가능한 자로 하고 있기 때문입니다(단 채무자의 연령, 채무종류 등을 감안할 때 위 지원이 불가피하다고 판단되는 자는 예외로 하고 있습니다).

사적 채무조정을 활성화하기를 원한다면 지금이라도 법원에서 관할하는 개인회생·파산 정도에 버금가는 요건과 내용으로 채무조정을 시행하면 됩니다. 신용회복위원회나 국민행복기금을 통하여 법원에 가지 않고도 법원에서 관할하는 개인회생·개인파산에 버금가는 요건과 내용으로 채무조정을 받을 수 있다면 채무자들이 사적 채무조정을 마다할 이유가 없을 것입니다.

#### 라. 입법방식의 문제점

정부(금융위원회)는 휴면예금재단법을 전부 개정하여 신용회복위원회 법정기구화, 채무조정 지원에 관한 내용, 서민금융진흥원에 관한 내용을 모두 담고 있습니다. 휴면예금관리재단과 신용회복위원회, 서민금융진흥원은 유기적 연관이 없기 때문에 꼭 법률을 제정하거나 개정해야 한다면 각각 별도의 입법 절차를 밟아야 합니다.

#### 마. 신용회복위원회의 구성

서민금융진흥원 원장이 신용회복위원회 위원장을 겸임하는 것은 매우 기이한 발상입니다. 이는 마치 은행연합회장이 도산법원장을 겸임하는 것과 같습니다. 신용회복위원회의 위원은 위원장을 포함하여 15명 이내로 하게 되어 있습니다. 그 위원으로 신용회복위원회 위원장을 겸임하는 서민금융진흥원장, 전국은행연합회 회장, 생명보험회사협회 회장, 손해보험회사협회 회장, 여신전문금융업협회 회장, 상호저축은행중앙회 회장, 농업협동조합중앙회 상호금융대표이사, 서민금융진흥원 부원장 등 8명이 채권자인 금융기관측이거나 금융기관에 가까운 인사로 구성되는 것입니다. 이는 누가 봐도 채무조정 기능을 담당할 기관의 구성으로는 적절하지 않습니다. 신용회복위원회를 법정기구화하고 채무자들의 의사를 제대로 반영된 채무조정을 하려고 한다면 채무자의 처지에서 의견을 개진할 위원들의 수가 과반수가 되도록 위원회를 구성해야 합니다. 위원 선임시 정당, 지자체, 보건복지부, 법무부, 대한변호사협회의 등의 추천을 받도록 의무화하는 것을 고려할 수 있습니다.

#### 바. 서민금융진흥원의 구성

##### 1) 주식회사를 준용하도록 한 점

추후 배당을 염두에 둔 것인지 의심스럽습니다. 서민금융기능만 하는 것으로 역할이 제한된 범위에서라도 서민금융진흥원을 설립할 것이라면 주식회사가 아니라 비영리법인으로 하는 것이 바람직합니다. 이에 따라 출자보다는 출연을, 출연 주체는 금융기관, 휴면예금관리재단, 국가로 단순하게 하는 것이 좋겠습니다.

## 2) 운영위원회 구성

운영위원회 위원은 위원장 1명을 포함하여 11명 이내로 구성되는 데, 진흥원의 부원장, 기획재정부장관이 지명하는 소속 공무원 1명, 금융위원회위원장이 지명하는 소속 공무원 1명, 금융감독원 원장이 지명하는 부원장 중 1명과 법무부장관, 고용노동부장관, 한국소비자원의 원장, 전국은행연합회 회장 및 한국자산관리공사 사장의 추천을 받아 금융위원회 위원장이 위촉하는 사람 각 1명, 서민에 대한 정책금융 지원이나 그 밖에 관련 지식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 금융위원회 위원장이 위촉하는 민간위원 1명으로 하게 되어 있습니다. 채무자들의 처지를 대변할 만한 사람은 위원 1~2명 정도인 반면 절대 다수가 금융기관의 입장을 대변할 것으로 예상됩니다. 이러한 구성으로는 제대로 된 서민금융지원을 하기 어렵습니다. 여기에 서민금융진흥원의 원장은 금융위원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 부원장, 이사는 원장의 제청으로 금융위원회가 임명하므로 서민금융진흥원은 그 명칭과는 달리 철저하게 금융기관에 친화적인 인사들로 구성될 가능성이 큽니다.

채무자의 처지에서 운영에 관여할 위원의 수를 최소한 금융기관측 인사의 수 이상으로 하여야 합니다.

## 3) 운영위원회와 이사회

서민금융진흥원은 운영위원회를 두고 또 이사회도 두고 있습니다. 상법상 주식회사에 관한 규정을 준용하면서 경영상의 중요한 결정을 이사회가 아닌 운영위원회가 하는 것으로 규정하고 있습니다. 이사회는 운영위원회에 부의할 사항과 정관으로 정하는 진흥원의 업무에 관한 중요사항을 의결하고, 운영위원회에서 진흥원의 업무운영에 관한 기본방침과 업무계획의 수립 및 변경, 정관의 변경, 업무방법서의 작성 및 변경에 관한 사항, 진흥원의 예산의 편성 및 변경, 결산에 관한 사항, 그 밖에 진흥원의 운영에 관한 사항으로서 정관으로 정하는 사항을 심의·의결하는 것으로 하고 있습니다.

업무분장이 명확한지 의문이고, 책임 소재가 어떻게 나뉘는지 알 수 없습니다. 운영위원회든 이사회든 하나로 일원화해야 할 것입니다. 아니면 주주총회에 관한 규정이 없으므로 운영위원회를 주주총회와 같은 권한사항을 갖는 것으로 규정하고, 일상적인 결정은 이사회에서 하는 방식을 고민해 볼 만함

니다.

#### 4. 올바른 서민금융 활성화 법률 제정안의 방향

##### 가. 중앙정부의 재정적 지원과 지자체 중심의 사업 주도

중앙정부 주도로 이루어진 미소금융, 햇살론 등 서민금융사업과 신용회복위원회, 국민행복기금 등 채무조정사업이 성공했다고 보기 어렵습니다. 그 이유 중 하나가 각 지역과 개인에 맞춤형 상품이거나 사업이 아니라 획일적 기준과 방식으로 사업을 수행할 밖에 없는 한계가 있었기 때문입니다. 성공적이지 못한 방식을 계속 답습하기 보다는 새로운 접근 방법이 필요한데 바로 서민금융사업과 채무조정지원사업을 지방자치단체가 주도하도록 하는 것입니다. 지역의 실정이나 각 채무자의 상황에 맞게 지원하는 방식이 필요하기 때문입니다. 이를 위해 중앙정부가 예산이나 기금을 설치해서 재정적 지원을 하고, 구체적인 사업은 각 지자체가 수행하는 방식을 생각해 볼 수 있습니다.

##### 나. 서민금융지원사업과 채무조정지원사업의 철저한 독립

과중하여 갚을 수 없는 빚을 제때 확실히 떨어 주지 아니한 채 다시 돈을 빌려준다면 이는 상환가능성이 희박한 곳에 돈을 빌려 주는 것이라 금융의 기본 원칙에서 벗어나는 것이고, 채무만 가중시키는 셈이라 채무자를 희생케 하기 어려우며 결국 재원의 낭비를 초래하게 됩니다.

빌려준 돈은 꼭 회수하여야 하는 금융의 원칙과 갚지 못하게 된 빚은 신속하게 탕감한다는 채무조정의 원칙은 본질에서 서로 친하기 어렵습니다. 통합지원이라는 이름으로 본질적으로 다른 두 기능을 한 곳에서 하는 것은 문제인 것입니다. 두 기능이 서로의 본질에 맞게 운영되어야 하고, 특히 금융의 눈치를 보지 않고 채무조정(지원)기능이 수행되어야 합니다. 이를 위해서는 두 기능간 조직·운영·의사결정 등에서 독립성을 유지하는 것이 꼭 필요합니다.

##### 다. 지자체 설립 금융기관에 의한 서민금융지원사업

서민금융지원사업도 지방자치단체가 주도하는 방식을 고민할 필요가 있습니다. 그 방안으로 첫째 별도의 기금을 조성하여 그 기금을 지자체에 배분하고 그 쓰임에 대해서는 중앙정부와 지자체로 구성된 협의회에서 논의하고 조정하는

구조를 생각해 볼 수 있습니다. 둘째로는 지자체가 일반은행이나, 상호저축은행 등 별도의 금융기관을 설립하여 거기서 서민금융기능을 담당하게 하는 방안을 생각할 수 있습니다. 은행을 설립하는 것은 많은 검토가 필요하나 상호저축은행을 설립하는 것은 현행법하에서도 크게 어렵지 않을 것으로 생각합니다.

#### 라. 지자체 중심 채무조정지원사업

이에 관한 모델은 이미 있습니다. 서울시는 2013. 7. 서울시복지재단 안에 ‘서울금융복지상담센터’를 설치하여 운영하고 있고, 성남시가 올해 초 성남시금융복지상담센터를 설치하여 운영하고 있습니다. 경기도도 올해안에 서울시나 성남시와 유사한 금융복지상담센터를 설치할 것으로 예상됩니다.

### 5. 관련 법안

#### 가. 상호저축은행법 개정안

현행법하에서도 각 지방자치단체가 상호저축은행을 설립하는데 법적인 제한은 없습니다. 다만 그 진흥을 위해 일부 조항을 개정하여 서민금융사업을 하는 지자체저축은행에는 금융위의 승인 없이도 관할 내에서 지점을 설치할 수 있도록 하는 방안 등을 고민해 볼 수 있습니다.

#### 나. 가칭 ‘금융복지지원법’ 제정안

### 금융복지지원법

#### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체로 하여금 지역의 구체적 형편에 맞게 개인 과중 채무자의 채무조정 및 자활에 필요한 지원을 하게 함으로써 서민생활의 안정과 경제·사회의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 “금융복지사업”이란 채무자로 하여금 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 파산면책·개인회생 등 채무조정절차를 통해 채무의 전부나 일부를 면제받도록 돕고, 자활에 필요한 주거, 금융, 취업, 교육 등에 관

해 지원하는 것을 말한다.

## 제2장 금융복지사업

제3조 ① 국가는 지방자치단체가 금융복지사업을 수행할 수 있도록 하기 위하여 예산 등 필요한 지원을 한다.

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 금융소외계층과 과다채무자(이하 "채무자"라 한다)가 건강한 가정경제생활을 영유할 수 있도록 정보를 제공하고 지원하여야 한다.

제4조(정책협의회의 설치) ① 금융복지사업 관련 정책을 종합적인 관점에서 일관성 있게 수립·추진하고, 관계 행정기관 및 지방자치단체 간의 협력이 필요한 사항을 효율적으로 협의·조정하기 위하여 채무조정지원사업정책협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.

② 협의회는 다음 각 호의 사항을 협의·조정한다.

1. 금융복지사업 관련 정책의 총괄 및 조정
2. 금융복지사업 관련 법령·지침 및 제도의 마련과 개선
3. 금융복지사업 관련 정책의 추진상황 점검 및 평가
4. 금융복지사업의 추진상황 점검 및 평가
5. 그 밖에 금융복지사업 관련 정책을 효율적으로 수립·추진하기 위하여 필요한 사항

제5조(협의회의 구성 등) ① 협의회의 위원은 다음 각 호의 자로 한다.

1. 기획재정부장관, 금융위원회 위원장, 법무부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관(이 그 소속 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 지명하는 사람 각 1명)
2. 금융감독원장(이 그 소속 부원장 중에서 지명하는 사람 1명)
3. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)(가 그 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 각 1명)

② 협의회의 의장은 보건복지부장관이 된다.

제6조(협의회의 운영) ① 협의회의 의장은 회의에 상정할 안건을 선정하여 회의를 소집한다.

② 협의회의 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 의장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

③ 회의는 정례회의와 수시회의로 구분한다.

④ 정례회의는 매분기 1회 개최하는 것을 원칙으로 하고, 수시회의는 필요에 따라 개최한다.

⑤ 협의회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 협의회의 위원이 회의에 출석하지 못하는 경우에는 그 바로 하위직에 있는 자가 대리 출석하여 그 직무를 대행할 수 있다.

⑦ 그 밖에 협의회의 운영에 필요한 사항은 협의회의 의결을 거쳐 의장이 정한다.

제7조(사무국) ① 협의회 산하에 사무국을 둘 수 있다.

② 사무국의 구성에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(지원내용) 시·도지사는 채무자가 자활할 수 있도록 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

1. 채무자 개인의 재무컨설팅 지원
2. 채무자에 대한 채무조정제도에 대한 안내, 교육 및 관련 기관 알선에 관한 사항
3. 채무자에 대한 복지수급제도에 대한 안내, 교육 및 관련 기관 알선에 관한 사항
4. 기타 채무자의 자활을 위한 조력에 필요한 사항

제9조(채무자지원계획) ① 시·도지사는 채무자의 실질적인 자립을 지원하기 위하여 매년 채무자지원계획(이하 "지원계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 지원계획의 상세 내용은 조례로 정한다.

③ 시·도지사는 전년도 지원계획의 추진실적과 성과를 다음연도 2월말까지 협의회에 보고하여야 한다.

제10조(금융복지상담센터) ① 시·도지사 채무자를 효율적이고 체계적으로 지원하기 위하여 금융복지상담센터(이하 "센터"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 시·도지사는 제1항에 따른 센터를 직접 또는 위탁 운영하거나, 산하 단체에 설치하여 운영할 수 있다.

제11조(센터의 기능) 센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 채무자에 대한 재무상담에 관한 사항
2. 채무자에 대한 채무조정 등 실무지원 서비스 제공
3. 채무자에 대한 금융, 재무, 복지 등의 복합적 연계서비스
4. 각 관할법원과의 협력체계 구축
5. 금융 및 복지 관련 교육

제12조(지원체계의 구축 등) 시·도지사는 센터의 효율적 운영을 위하여 서민금융기관, 신용회복기관, 지역내 고용·창업·복지센터, 각 시·도가 운영하는 일자리센터·민원센터 사이의 연계방안을 마련하여야 한다.

제13조(시행령) 금융복지상담센터를 설치·운영하는데 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제3장 보칙

제14조(유사명칭의 사용금지) 이 법에 따른 서민금융지원기관이나 시·도금융복지상담센터가 아닌 자는 시·도금융복지상담센터 또는 이와 유사한 명칭을 사용하여서는 아니 된다.

제15조(벌칙 적용에서의 공무원 간주)시·도금융복지상담센터의 센터장, 임원 및 대통령령이 정하는 직원은 「형법」 제129조 내지 제132조를 적용할 때에는 이를 공무원으로 본다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.