

# 요약 및 정책건의

## 1. 연구의 개요

### 1) 연구 배경

- 미국발 금융위기 이후 전 세계적 경제위기로 경기위축과 부채문제가 심화되고, 가계부채 증가로 인한 신용불량자가 증가하는 문제가 발생하고 있음. 사회적 측면에서는 영세 자영업자, 실업자 등 금융소외계층의 금융사각지대가 존재하며 사금융의 확산과 서민의 금융소외현상이 심화되고 있음
- 가계부채 증가, 고용불안, 소득양극화, 불법 사금융 확산 등 금융소외계층의 서민금융환경이 악화되고 있는 현실에서 정작 저소득층, 저신용층은 제도권 금융에서 소외되어 고리사채의 위험에 노출되어 있고 이들을 지원하는 서민금융제도들이 지나친 신용등급 및 소득기준에 근거하여 운용됨에 따라 제도적 실효성을 거두지 못하고 있음. 이에 따라 현재 정부 및 서울시 차원에서 운용되고 있는 서민금융제도의 실태를 분석하고 서울시 금융취약계층에 대한 실증조사를 통해 시민의 눈높이에서 정책의 효과성을 높일 수 있는 서울시 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 방안을 시급히 마련해야 할 필요가 있음

### 2) 연구 목적

- 서민층의 금융소외가 사회적 문제로 대두되는 현실에서 사금융 시장에 노출된 금융취약계층에 대한 공공지원정책의 개선방안 도출이 이 연구의 목적임. 이를 위해 1)현행 정부 및 서울시 서민금융제도의 분석, 2)해외 서민금융제도 분석, 3)저소득 금융소외계층의 서민금융 실증조사, 4)재정적, 조직적, 운영적 차원에서의 서민금융 개선방안을 제시하려고 함

### 3) 연구의 내용

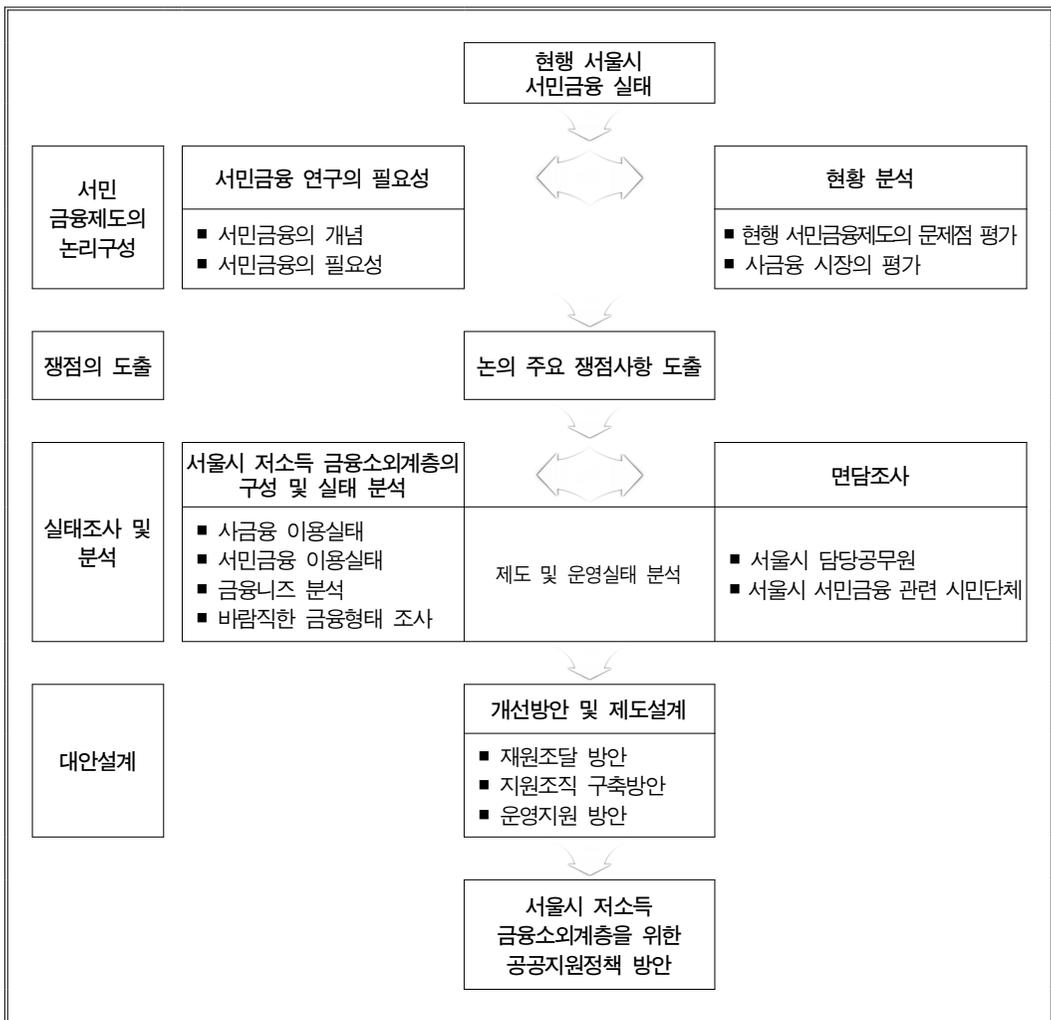
- 이 연구의 내용은 제1장 연구의 개요, 제2장 서민금융의 실태와 평가, 제3장 저소득 금융소외계층의 실태 분석, 제4장 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 방안, 제5장 결론 및 정책제언 등으로 구성됨

#### 4) 연구의 방법

- 문헌 및 통계조사
- 공무원 인터뷰
- 전문가 및 실무자 자문회의
- 서울시 금융소외계층 대상 실증조사

#### 5) 연구체계

〈표 1〉 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 연구의 흐름



## 2. 서민금융의 실태와 평가

### 1) 서민금융의 개념

- 서민을 위한 금융을 의미하는 서민금융은 그 목표 집단인 서민을 중심으로 정의됨
- 서민을 구분하는 기준인 “경제적으로 중류 이하”와 “넉넉지 못한 생활”로 정의되는 서민에 대한 이해는 서민의 범주가 확대됨에 따라 소득과 신용도 등 절대적 기준과 함께 영세 자영업자, 노점상, 무직자 등 금융환경하에서 상대적 관점으로 이해할 필요가 있음
- 또한, 제도권 금융서비스를 받지 못하는 금융소외계층의 등장에 따라 대한 금융포용(financial inclusion)과 금융접근(financial access)의 관점에서 금융소외계층이 서민금융을 이용할 때 금융배제(financial exclusion)를 당하지 않도록 저소득 및 저신용자에 대한 관리적 차원에서 이루어지는 것임
- 정리하면, 서민금융이란 신용등급을 기준으로 2012년 기준 약 950만명으로 추정되는 저신용자(신용등급 6~10등급)에 대한 금융지원을 의미함

### 2) 서민금융의 필요성

- 2012년 현재 국내 가계부채가 1,000조원을 넘고, 최소 500만명 이상이 직접적으로 고금리 사채시장에 노출되고 있다는 사회적 인식이 확산되어 이에 대응하기 위한 서민금융의 필요성이 강조되고 있음(민생연대, 2012).
- 서민금융의 필요성은 크게 세 가지로 첫째, 금융소외자 문제에 대한 사회적 관심의 증대에 따른 친서민중심적 금융정책으로의 변화, 둘째, 금리역차별 문제의 해소, 셋째, 금융환경 변화에 따른 서민생활 안정이란 사회적 책임(SRI)의 강화를 위해서임

### 3) 서민금융의 현황

- 서민금융은 1997년 IMF경제위기 이후 관심을 끌기 시작하였으며, 2006년까지 성장중심의 확대경제 및 글로벌 경제의 호황으로 정체를 겪다가 2007년 미국에서 촉발된 서브프라임 모기지 사태 및 금융위기 이후 관심이 확대되었으며, 2010년 이후 현재까지 다양한 서민금융제도가 도입·운용되어 양적 질적 성장이 이루어지고 있음

〈표 2〉 서민금융의 시기 구분

| 모색기<br>(~1990년대)             | 정체기<br>(1998~2006)                        | 확대기<br>(2007~2009)               | 증흥기<br>(2010~현재)        |
|------------------------------|---|----------------------------------|-------------------------|
| IMF 경제위기를 통한 서민금융에 대한 관심 시작  | 성장 중심의 확대경제 및 글로벌 경제의 팽창으로 서민금융에 대한 관심 저조 | 서민우대 금융정책 실시                     | 범정부, 서울시의 서민금융 정책 다변화   |
| 저축은행, 협동조합 중심의 서민대상 금융업무의 모색 | 해외사례 및 학계를 중심으로 마이크로 크레딧에 대한 관심           | 희망통장, 희망대출 등 저소득층에 대한 우대금융 정책 실시 | 햇살론, 미소금융 등 범정부적 서민금융시행 |

- 2012년 12월 기준 대표적인 서민금융제도로 범정부적 차원에서 햇살론, 미소금융 등 5개 제도, 서울시 차원에서 서울희망플러스 통장 등 3개 제도 등 총 8개 제도가 운영 중임

〈표 3〉 일반금융과 서민금융 현황

| 구분   | 지원창구   | 지원방식                     | 주요 지원 대상      | 금리수준        |           |
|------|--------|--------------------------|---------------|-------------|-----------|
| 일반금융 | 은행     | 신용, 담보대출                 | 신용등급 1~3등급    | 5~14%       |           |
|      | 상호금융   | 신용, 담보대출                 | 신용등급 2~6등급    | 10~25%      |           |
|      | 여신전문회사 | 신용, 담보대출                 | 신용등급 4~7등급    | 20~35%      |           |
|      | 저축은행   | 신용, 담보대출                 | 신용등급 5~7등급    | 25~40%      |           |
|      | 대부업체   | 신용, 담보대출                 | 신용등급 7~10등급   | 34~44%      |           |
| 서민금융 | 범정부    | 은행                       | 새희망홀씨         | 신용등급 5~10등급 | 6~14%     |
|      |        | 상호금융, 저축은행               | 햇살론           | 신용등급 6~10등급 | 11~14%    |
|      |        | 미소금융재단                   | 미소금융          | 신용등급 7~10등급 | 2~4.5%    |
|      |        | 신용회복위원회                  | 소상공인 소액대출     | 저신용자        | 2~4%      |
|      |        | 한국자산관리공사                 | 바꿔드립니다        | 신용등급 6~10등급 | 8.5~12.5% |
|      | 서울시    | 서울희망플러스통장 (구, 희망통장)      | 매칭 펀드 방식 적금지원 | 저소득 근로자     | 해당사항 없음   |
|      |        | 서울 마이크로크레딧 (구, 서울희망드림뱅크) |               | 차상위계층       | 2%        |
|      |        | 서울 꿈나래통장                 | 매칭 펀드 방식 적금지원 | 아동가구        | 해당사항 없음   |

- 서민금융제도들은 출범 이후 2012년 6월까지 총 8조원 규모의 자금을 지원하였으며, 정부 주도의 서민금융 중 가장 대표적인 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨는 공적 서민금융 상품

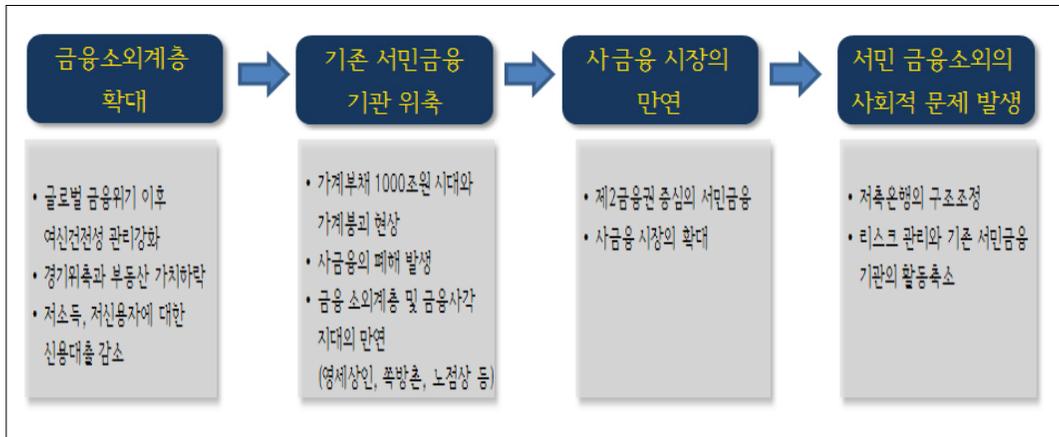
으로 다소의 차이가 있으나 대체로 경제적 자립이라는 목표하에 직접적인 대출자금지원을 통해 이루어지고 있고, 서울시의 희망플러스통장 및 꿈나래통장은 매칭펀드 방식의 쌍방향적 적립식으로 운영되고 있음

- 이들 대표적인 서민금융제도의 추진성과로 서민에 대한 우대자금 공급이 대폭 확대되었음. 미소금융('09년 12월 이후, 5천억원), 햇살론('10년 7월 이후 2조1천억원), 새희망홀씨('10년 11월 이후 5조2천억원) 등을 통해 2012년 6월말까지 총 7조 8천억원의 서민전용자금을 공급하였음. 또한 금융채무불이행자에 대한 신용회복 지원을 위해 신용회복위원회의 소액대출상품을 통해 2008년부터 2012년 6월말까지 채무조정 65.5만건, 소액대출 2,636억원 등을 지원하여 저소득 취약계층에 대한 금융서비스를 제공하였으며, 바뀐드림론이라는 전환대출 방식으로 연 20% 이상의 고금리 대출을 은행권의 저금리(11% 내외) 대출로 전환하여 취약계층의 금리부담을 경감함

#### 4) 서민금융의 평가

- 금융소외계층이 확대됨에 따라 서민금융기관이 위축되고 사금융 시장이 만연하며 서민의 금융소외가 사회적 문제로 대두됨

〈표 4〉 서민금융의 실태



### 3. 저소득 금융소외계층의 실태분석

#### 1) 실증연구 개요

- 서울시 금융소외계층 234명에 대한 사금융 이용실태, 서민금융 이용실태, 서민금융 정책 평가, 서민금융 니즈분석 등 다각적인 실증조사를 통해 저소득 금융소외계층이 확대되고 있는 현실에서 정확한 실태진단과 서민금융을 위한 공공지원정책 마련
- 응답자 일반현황을 보면 서울시 금융소외계층의 연령은 60.4세, 1인 독거가구 비율이 40.9%로 나타났으며, 학력은 중학교 졸업이 31.9%, 월 소득은 200만원 미만이 전체의 86.7%를 차지

#### 2) 사금융 이용실태

- 서울시 금융소외계층의 사금융 이용목적은 ‘창업 및 경영개선’(38.5%)과 ‘생활비 마련’(35.9%) 위주로 조사되었으며, 이용한 대출상품은 주로 개인 및 법인 사금융업체와 지인으로부터의 대출로 나타남
- 연이율수준은 법정금리인 연 39%를 넘는 대출경험이 27.6%였으며, 연체경험은 대체로 양호한 가운데 3회 이상 습관성 연체자는 18.0% 수준으로 나타났고, 3개 이상의 대출을 보유한 다중채무자는 12.8%인 것으로 조사됨

#### 3) 서민금융 이용실태

- 서울시 금융소외계층의 서민금융 정책만족도는 불만족 비율이 66.0%로 저소득 금융소외계층이 느끼는 정책만족 체감도는 낮은 수준이었고, 서민금융 이용목적은 주로 ‘생활비 마련’(34.0%) 및 ‘창업 및 경영개선’(37.0%)으로 조사됨
- 서민금융 이용경험은 약 77% 수준이었으며(대출승인 및 대출거부 포함), 서민금융 이용경험이 전무한 경우도 24.0%로 나타남. 서민금융의 연체경험은 대체로 낮은 수준으로 건실대출자 비율이 85.0%로 조사되었으며, 금융소외계층이 주로 이용한 서민금융 상품은 햇살론-미소금융-새희망홀씨-소상공인자금지원-바뀌드림론 순으로 나타남. 한편, 서울시의 3개 서민금융상품의 이용경험은 대체로 저조한 가운데 서울형 마이크로크레딧-꿈나래 통장-희망플러스통장 순으로 파악됨
- 서민금융의 대출승인 비율은 45.4% 수준이었으며, 지원자격과 요건은 대체로 어려운 수

준으로 인식(79.%)하고 있는 것으로 조사되었고, 신청절차 역시 복잡하다는 인식(82.0%)이 높게 나타남

- 서민금융상품에 대한 금융소외계층의 정책효과성 평가는 70.0%가 부정적으로 평가하는 등 낮게 나타났으며, ‘서민금융종합지원센터’ 및 서울시의 ‘서민금융상담센터’에 대한 인지도는 각각 19.2%와 8.1%로 매우 낮게 조사됨

#### 4) 서민금융 정책평가

- 서울시 금융소외계층이 인지하는 서민금융상품의 정책효과에 대해서는 대체로 부정적인 것으로 조사됨. 불법 사금융 시장 축소, 서민자활 도모, 가계부채 축소, 소득양극화 축소 등 서민금융정책의 효과에 대해서는 대체로 낮게 평가됨
- 서민금융상품의 문제점에 대해서는 높은 이자율, 홍보미흡, 작은 수준의 대출금액, 까다로운 대출조건 등을 대체로 인지하고 있는 것으로 조사되었으며, 대출조건 및 홍보부문의 평가에서 부정적인 비율이 높게 나타남

#### 5) 서민금융 금융니즈

- 서울시 금융소외계층의 서민금융 정책의 향후 전망은 “현재 수준 유지”(37.3%), “확대 실시”(23.5%) 중심으로 나타났으며, “폐지될 것”이라는 응답은 10.6%에 불과한 것으로 조사되어, 서민금융제도의 향후 정책에 대해서는 긍정적으로 인식하는 것으로 나타남
- 서민금융의 발전요인으로는 ‘합리적인 제도설계’(32.0%)가 가장 높았으며, 그다음은 ‘예산 및 인력의 확보’(30.0%), ‘정책 홍보’(27.0%) 순으로 조사됨
- 서민금융의 저해요인은 ‘예산 및 인력의 불충분한 확보’(49.0%), ‘비합리적인 제도설계’(35.0%), ‘도덕적 해이문제’(7.0%) 순으로 파악됨

### 4. 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책방안

#### 1) 재정지원 방안

- 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책방안 중 재정지원 방안으로는 매칭펀드(matching fund) 기법을 도입하여, 기존의 대출대부 중심 금융에서 빚과 대출이 아닌 자산을 늘릴 수 있는 매칭펀드 자금을 활용한 적금과 보험 부문의 자산형성 프로그램을 지원함. 특히,

현행 우리은행을 통해서만 한정적으로 이루어지고 있는 서울 희망플러스통장 및 우리아이 미래보험 등의 서민금융상품 창구를 넓혀 금융접근성을 높이고, 지원자격에서도 신용불량자를 포함하며, 사회적기업과 지역자활센터 등 일자리를 연계한 매칭펀드 적립자금의 운영 방안 개선을 도모

〈표 5〉 재정지원 방안 매칭펀드 적용대안

| 매칭펀드 대상사업 | 지원내용                    | 예산           | 지원자격   | 성공조건  |
|-----------|-------------------------|--------------|--|---|
| 적금        | 저축금액과 동일한 금액을 매칭자금으로 지원 | 서울시 및 기부금 활용 | - 기초생활수급자 및 차상위복지급여자<br>- 최저생계비 150% 이하인 자<br>- 무직자 및 생계곤란자 (신용불량자 포함) | - 3년간 불입할 수 있는 여건조성 필요, 일자리와 연계한 제도운영<br>- 최저 불입액 하향 조정 및 현실화 (월3만원 수준) |
| 보험        | 금융소외계층 50% + 서울시 50%    | 서울시 및 기부금 활용 | - 기초생활수급자 및 차상위복지급여자<br>- 최저생계비 150% 이하인 자<br>- 무직자 및 생계곤란자 (신용불량자 포함) | - 저소득 서민대상 특화보험상품 개발 및 지원<br>- 취급 금융기관의 확대                              |

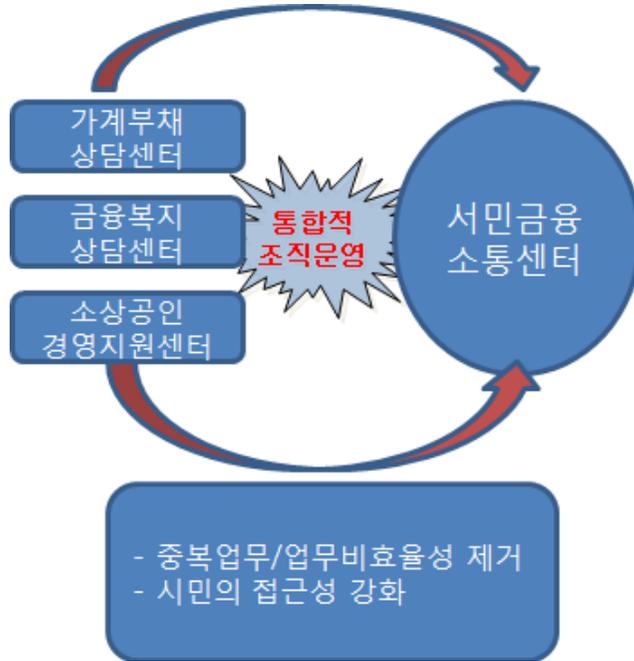
- 금융소셜믹스(financial social mix)제도를 도입하여 서울시에 본점이 소재한 저축은행의 서민전용 상품 의무비율을 확립하고, 직접적인 자금지원 이외에 우대이율, 수수료 면제 등의 금융서비스 제공을 통해 서민금융 공급의 지속성 확보

〈표 6〉 서민전용 금융우대 서비스

| 구분      | 내용                       | 사례   |
|---------|--------------------------|--|
| 물리적 접근성 | 금융소외계층이 이용할 수 있는 지리적 접근성 | 금융기관 수, ATM기기 수, 인터넷 및 콜센터 인지도 대표성, 서민전용 지점 및 상담창구 수 |
| 거래 편의성  | 금융회사에서 요구하는 비가격적인 요건     | 계좌최소요구평균잔액, 서비스 대기시간(번호표)                            |
| 거래비용    | 금융거래에 수반되는 비용            | 대출이자, 취급수수료, 이체수수료, 출금수수료 등                          |

## 2) 조직 구축 방안

- 현재 서울시 경제진흥실 산하의 가계부채상담센터 및 소상공인경영지원센터, 복지건강실의 금융복지상담센터 등 3원화되어 운영 중인 각 센터를 통합하여 (가칭)서민금융소통센터를 조직하고 중복업무 등 비효율성을 제거하는 동시에 시민의 접근성을 높일 필요가 있음.



〈그림 1〉 (가칭)서울시 서민금융소통센터 마련 도식도

- 시민협력형 자발적인 조합성격의 서민금융조합조직으로 지역밀착형 조합원을 모집하고 상호대출, 대부시스템 연계 및 상부상조 기반의 시스템 정립을 통해 서울시의 운영지원 및 민간 서민금융자금 기관과의 연결고리 네트워크 마련

〈표 7〉 서민금융 공제협동조합 적용대안

| 종류   | 일반대출           | 범위 내 대출     | 긴급대출           | 소액대출    |
|------|----------------|-------------|----------------|---------|
| 자격   | 6개월 이상 출자한 조합원 |             | 6개월 이상 출자한 조합원 |         |
| 대출한도 | 최고 100만원       | 자기 출자금의 90% | 최고 20만원        | 최고 10만원 |
| 이율   | 연2%            |             |                |         |
| 상환방법 | 12개월 분할 납부     |             | 3개월 이내 분할 납부   |         |

### 3) 운영지원 방안

- 서울시 저소득 금융소외계층이 적극적으로 활용할 수 있는 ‘서울형 마이크로크레딧’의 확대를 통해 지역사회 및 시민단체 참여형 마이크로 파이낸스 역량을 극대화함. 특히, 마이크로크레딧의 적용대상, 지원범위, 재원확보의 다변화 등을 통해 제도를 개선하며, 민관협

력형 거버넌스 관리기법을 적용하여 서울시는 자금조달 및 사업인프라를 제공하고, 민간은 사업수행에 집중하는 시스템을 정립

- 실증조사 결과 도출된 서울시의 저소득 금융소외계층의 금융니즈 중 지원요건, 지원절차, 지원분야 등 구체적인 서민금융 운영의 미세조정(fine tuning) 실시

〈표 8〉 금융소외계층의 금융니즈

| 구분   | 금융소외계층의 금융니즈  |
|------|---|
| 지원요건 | 신용불량자 배제 요건 삭제 등 지원요건 완화  |
| 지원절차 | 동사무소 및 구청에서의 상담업무<br>통합된 서민금융전담센터 필요<br>절차와 과정의 간소화   |
| 지원분야 | 생활비 자금, 긴급 생계자금에 대한 대출 수요<br>(미소금융, 마이크로 크레딧 등 기존 서민금융상품이 창업과 소상공인 지원을 중심으로 운영되어 서민금융의 사각지대 발생) |

- 금융소외계층의 금융접근성을 강화하기 위한 맞춤형 홍보 전략 강화가 필요함. 즉 지원대상별 금융니즈를 반영한 선택적 정책추진과 정책홍보 체계 확립

〈표 9〉 정책홍보 개선

| 구분     | 통합 홍보 기법 |   |
|--------|----------|---|
| 일반 대상자 | 정책 PR방식  | - 서민금융 정책 알리미 인프라 구축<br>- 서민금융지원센터, 온라인, 오프라인 등 3차원적 서민금융 홍보활동<br>- 서민금융 안내 핸드북 작성 및 배포     |
| 노점상    | 정책마케팅방식  | - 노점상 연합회, 시장 번영회 등을 활용한 서민금융 홍보<br>- 교육교재 배포   |
| 영세상인   |          | - 상인회, 시장 번영회 등을 활용한 서민금융 홍보<br>- 교육교재 배포   |
| 쪽방촌 주민 |          | - 주민 설명회 및 자활스토리 특강(서울시 연수원, 서울시청)<br>- 서울시 쪽방촌 센터(5개소) 및 동사무소, 구청 중심의 홍보<br>- 서민금융 홍보대사 파견 |