

2012-PR-55

저소득 금융소외계층을 위한
공공지원정책 연구

A Study on the Public Aid Policy for the Low Income
and Financially Alienated Class

배준식 김범식

저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 연구

A Study on the Public Aid Policy for the Low Income and Financially
Alienated Class

2012



■ 연구진 ■

연구책임 배 준 식 • 미래사회연구실 연구위원
연구진 김 범 식 • 시민경제연구실 연구위원
김 강 현 • 미래사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

1. 연구의 개요

1) 연구배경

- 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

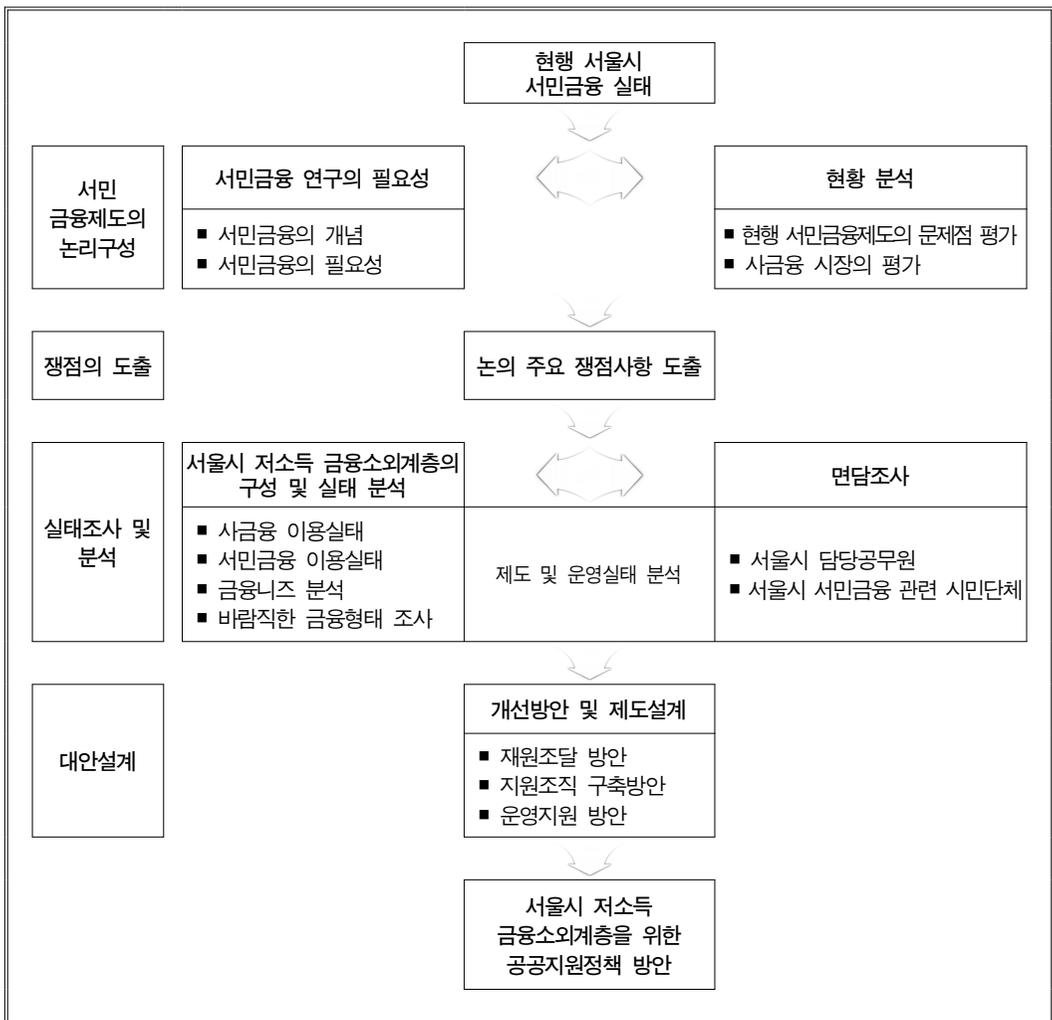
- 이 연구의 내용은 제1장 연구의 개요, 제2장 서민금융의 실태와 평가, 제3장 저소득 금융소외계층의 실태 분석, 제4장 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 방안, 제5장 결론 및 정책제언 등으로 구성됨

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 영세자영업자, 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 (~1990년대)	정체기 (1998~2006)	확대기 (2007~2009)	중흥기 (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

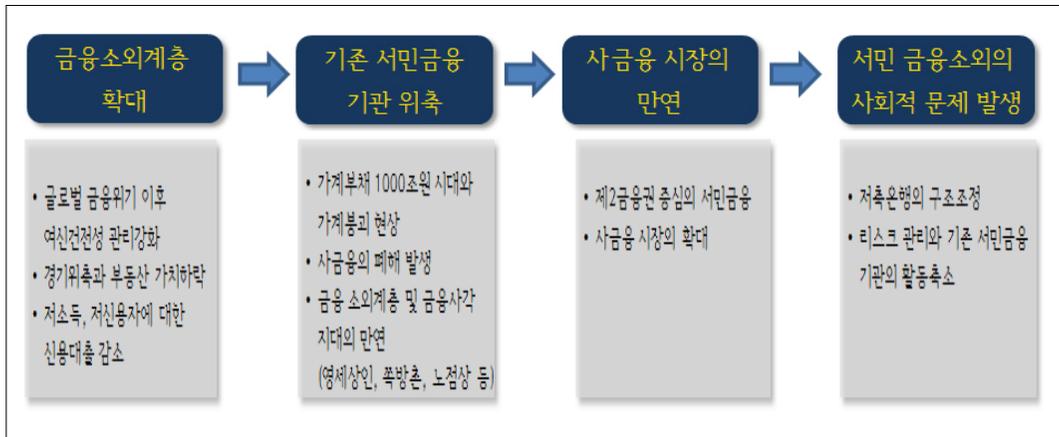
으로 다소의 차이가 있으나 대체로 경제적 자립이라는 목표하에 직접적인 대출자금지원을 통해 이루어지고 있고, 서울시의 희망플러스통장 및 꿈나래통장은 매칭펀드 방식의 쌍방향적 적립식으로 운영되고 있음

- 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-꿈나래통장-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 - 최저생계비 150% 이하인 자 - 무직자 및 생계곤란자 (신용불량자 포함)	- 3년간 불입할 수 있는 여건조성 필요, 일자리와 연계한 제도운영 - 최저 불입액 하향 조정 및 현실화 (월3만원 수준)
보험	금융소외계층 50% + 서울시 50%	서울시 및 기부금 활용	- 기초생활수급자 및 차상위복지급여자 - 최저생계비 150% 이하인 자 - 무직자 및 생계곤란자 (신용불량자 포함)	- 저소득 서민대상 특화보험상품 개발 및 지원 - 취급 금융기관의 확대

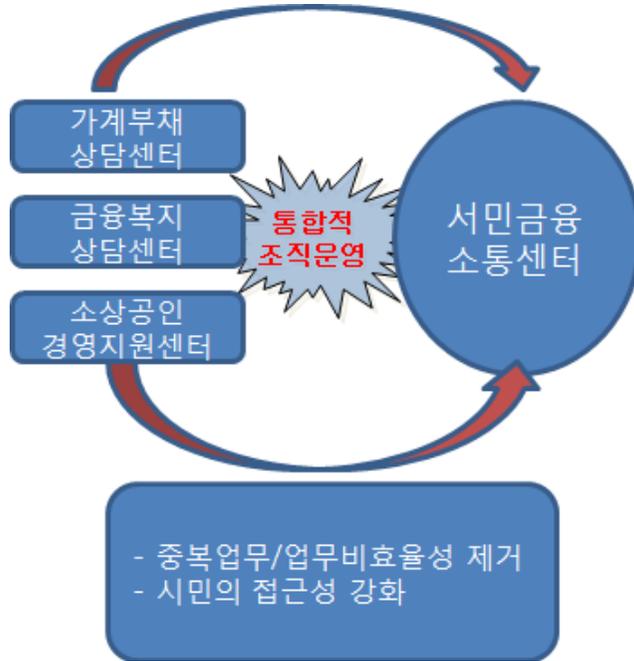
- 금융소셜믹스(financial social mix)제도를 도입하여 서울시에 본점이 소재한 저축은행의 서민전용 상품 의무비율을 확립하고, 직접적인 자금지원 이외에 우대이율, 수수료 면제 등의 금융서비스 제공을 통해 서민금융 공급의 지속성 확보

〈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 통합된 서민금융전담센터 필요 절차와 과정의 간소화
지원분야	생활비 자금, 긴급 생계자금에 대한 대출 수요 (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 - 서민금융지원센터, 온라인, 오프라인 등 3차원적 서민금융 홍보활동 - 서민금융 안내 핸드북 작성 및 배포
노점상	정책마케팅방식	- 노점상 연합회, 시장 번영회 등을 활용한 서민금융 홍보 - 교육교재 배포
영세상인		- 상인회, 시장 번영회 등을 활용한 서민금융 홍보 - 교육교재 배포
쪽방촌 주민		- 주민 설명회 및 자활스토리 특강(서울시 연수원, 서울시청) - 서울시 쪽방촌 센터(5개소) 및 동사무소, 구청 중심의 홍보 - 서민금융 홍보대사 파견

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	4
제2절 연구의 내용 및 방법	5
1. 연구의 내용	5
2. 연구의 방법	7
3. 연구의 흐름	8
제2장 서민금융의 실태와 평가	11
제1절 서민금융의 개념 및 선행연구	11
1. 서민금융의 개념	11
2. 서민금융의 필요성	14
3. 서민금융의 연관이론	17
제2절 우리나라 서민금융제도의 현황	25
1. 서민금융제도의 현황분석	25
2. 서민금융제도의 사업별 현황분석	29
제3절 서민금융의 실태 및 평가	50
1. 서민금융의 실태분석	50
제4절 해외 서민금융제도의 사례와 시사점	66
1. 서민금융 관련 외국의 지원정책 현황	66
제3장 저소득 금융소외계층의 실태 분석	81
제1절 실증 조사분석 개요	81
1. 조사 개요	81
제2절 조사 대상 일반현황	83
1. 조사 대상자 인구통계학적 분석	83
제3절 서울시 금융소외계층의 사금융 이용실태	87
1. 금융소외계층의 사금융 이용실태 분석	87

제4절 서울시 금융소외계층의 서민금융 이용실태	90
1. 금융소외계층의 서민금융 이용실태 분석	90
2. 금융소외계층의 서민금융 정책평가 분석	95
제5절 금융소외계층의 서민금융 니즈 분석	100
1. 금융소외계층의 서민금융 니즈(Needs) 분석	100
제6절 금융소외계층의 부문별 특화 분석	103
1. 직업별 특화 분석	103
2. 계층별 특화 분석	119
제7절 소결	136
1. 금융소외계층의 서민금융정보 소외	136
2. 정책공급자와 정책수요자 간의 괴리	137
3. 복합적 서민금융 정책연계 필요	137
제4장 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 방안	141
제1절 재정적 공공지원정책 방안	141
1. 매칭펀드 기법 도입	141
2. 금융소셜믹스제도 도입	144
제2절 조직적 공공지원정책 방안	146
1. (가칭)서민금융소통센터 마련	146
2. 시민협력형 자발적 서민금융조합 지원(서민 공제협동조합)	147
제3절 운영적 공공지원정책 방안	150
1. 서울형 마이크로크레딧 확대적용	150
2. 금융접근성 강화	152
제5장 결론 및 정책제언	157
참고문헌	161
부 록	167
영문요약	179

표 목 차

〈표 1-1〉 주요 연구 내용	6
〈표 1-2〉 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 연구의 흐름	8
〈표 2-1〉 서민금융 부진의 원인	15
〈표 2-2〉 한국형 마이크로크레딧의 발전	24
〈표 2-3〉 서민금융의 시기 구분	25
〈표 2-4〉 일반금융과 서민금융 현황	27
〈표 2-5〉 서민금융제도 현황	28
〈표 2-6〉 서민금융 공급채널 다양화	29
〈표 2-7〉 새희망홀씨 취급은행	29
〈표 2-8〉 새희망홀씨 대출 취급은행별 내용	30
〈표 2-9〉 새희망홀씨의 조건	31
〈표 2-10〉 새희망홀씨 추진실적	32
〈표 2-11〉 햇살론의 자격기준표	33
〈표 2-12〉 햇살론의 대출금리	33
〈표 2-13〉 햇살론의 추진실적	34
〈표 2-14〉 미소금융의 지원내용 및 조건	36
〈표 2-15〉 신용회복위원회 소액대출상품	40
〈표 2-16〉 신용회복위원회의 대출지원 자격기준	40
〈표 2-17〉 신용회복위원회 소액대출상품 추진실적	41
〈표 2-18〉 바뀐드림론 지원대상 자격	42
〈표 2-19〉 바뀐드림론의 추진실적	42
〈표 2-20〉 서울 희망플러스통장의 지원방식	44
〈표 2-21〉 서울 희망플러스통장의 가입요건(소득 인정액)	44
〈표 2-22〉 최근 5개년간 서울 희망플러스통장의 추진실적	45
〈표 2-23〉 서울 희망플러스통장의 추진실적	45
〈표 2-24〉 최근 5개년 간 서울 희망플러스통장 예산 추이	46
〈표 2-25〉 서울형 마이크로크레딧과 서울 드림뱅크의 비교	46
〈표 2-26〉 서울형 마이크로크레딧 사업의 지원조건	47

〈표 2-27〉 서울형 마이크로크레딧의 추진실적	48
〈표 2-28〉 서울 꿈나래통장 추진 현황	49
〈표 2-29〉 서울 꿈나래통장 이용자 현황	49
〈표 2-30〉 서울 꿈나래통장 예산 및 집행 현황	50
〈표 2-31〉 서민금융의 실태	50
〈표 2-32〉 금융위기 당시 우리나라 금융경제상황	51
〈표 2-33〉 저소득·저신용자의 소득 5분위 배율	54
〈표 2-34〉 저신용자의 불량률 추이	55
〈표 2-35〉 자영업자와 임금근로자의 부채 구조 비교	62
〈표 2-36〉 가계대출 구조 추이	64
〈표 2-37〉 미국정부 및 공공기관의 서민지원 현황	66
〈표 2-38〉 미국정부 및 공공기관의 대표적인 서민지원 금융프로그램	67
〈표 2-39〉 오바마 행정부의 서민금융정책 정강 및 공약	69
〈표 2-40〉 미 재무부의 금융안정대책(Financial Stability Plan)	70
〈표 2-41〉 미국정부 및 공공기관의 서민지원 현황	70
〈표 2-42〉 미국의 서민지원 금융소셜믹스 프로그램	71
〈표 2-43〉 일본 정책금융공사 이용비중	72
〈표 2-44〉 국민생활사업부의 대출상품 현황	73
〈표 2-45〉 국민생활사업부의 대출상품 현황	73
〈표 2-46〉 일본의 서민금융기관	74
〈표 2-47〉 영국의 신용협동조합 추이	75
〈표 3-1〉 금융소외계층의 연령 분석	84
〈표 3-2〉 금융소외계층의 성별 분석	84
〈표 3-3〉 금융소외계층의 가구구성 분석	85
〈표 3-4〉 금융소외계층의 학력구성 분석	85
〈표 3-5〉 금융소외계층의 경제활동 여부 분석	86
〈표 3-6〉 금융소외계층의 월 소득수준 분석	86
〈표 3-7〉 금융소외계층의 대출상품 이용 목적	87

〈표 3-8〉 금융소외계층의 대출상품 이용 종류	88
〈표 3-9〉 금융소외계층의 기존 대출상품 연이율 실태	88
〈표 3-10〉 금융소외계층의 연체경험	89
〈표 3-11〉 금융소외계층의 다중채무 현황	89
〈표 3-12〉 금융소외계층의 정책만족도 현황	90
〈표 3-13〉 금융소외계층의 이용목적 현황	91
〈표 3-14〉 금융소외계층의 서민금융 이용경험	92
〈표 3-15〉 금융소외계층의 서민금융 연체경험 현황	92
〈표 3-16〉 금융소외계층의 서민금융 이용상품 현황	93
〈표 3-17〉 금융소외계층의 서민금융 시민접근 교차분석	93
〈표 3-18〉 금융소외계층의 서민금융 이용상품 대출결과	94
〈표 3-19〉 금융소외계층의 서민금융상품 지원자격 및 요건인식	95
〈표 3-20〉 금융소외계층의 서민금융상품 신청절차 인식 현황	95
〈표 3-21〉 금융소외계층의 서민금융 정책효과여부 평가	96
〈표 3-22〉 금융소외계층의 서민금융 정책효과여부 평가	96
〈표 3-23〉 금융소외계층의 ‘서민금융종합지원센터’ 인지여부	97
〈표 3-24〉 금융소외계층의 서울시 서민금융상담센터(‘가계부채상담센터 및 금융복지상담센터’) 인지여부	97
〈표 3-25〉 금융소외계층의 정책효과 평가	98
〈표 3-26〉 금융소외계층의 서민금융 문제점 평가	99
〈표 3-27〉 금융소외계층의 서민금융 정책만족도	101
〈표 3-28〉 금융소외계층의 서민금융 향후 전망 인식	101
〈표 3-29〉 금융소외계층의 서민금융 발전요인 인식	102
〈표 3-30〉 금융소외계층의 서민금융 저해요인 인식	102
〈표 3-31〉 직업별 연령 교차분석	103
〈표 3-32〉 직업별 성별 교차분석	104
〈표 3-33〉 직업별 가구구성 교차분석	104
〈표 3-34〉 직업별 가구구성 교차분석	105

〈표 3-35〉 직업별 월 소득수준 교차분석	105
〈표 3-36〉 직업별 대출이용 목적 교차분석	106
〈표 3-37〉 직업별 대출상품 연이율 교차분석	107
〈표 3-38〉 직업별 대출상품 이용종류 교차분석	107
〈표 3-39〉 직업별 대출상품 연체경험 교차분석	108
〈표 3-40〉 직업별 다중채무여부 교차분석	108
〈표 3-41〉 직업별 정책만족도 교차분석	109
〈표 3-42〉 직업별 서민금융 대출목적 교차분석	109
〈표 3-43〉 직업별 서민금융 이용경험 교차분석	110
〈표 3-44〉 직업별 서민금융 연체경험 교차분석	110
〈표 3-45〉 직업별 서민금융 시민접근 교차분석	111
〈표 3-46〉 직업별 서민금융 이용상품 교차분석	112
〈표 3-47〉 직업별 서민금융상품 지원자격 및 요건 교차분석	113
〈표 3-48〉 서민금융상품 신청절차 교차분석	113
〈표 3-49〉 직업별 서민금융 정책효과 여부 평가 교차분석	114
〈표 3-50〉 직업별 서민금융상품 인지여부 교차분석	114
〈표 3-51〉 직업별 정책효과 교차분석	115
〈표 3-52〉 직업별 정책효과 교차분석	116
〈표 3-53〉 직업별 서민금융 정책만족도 교차분석	117
〈표 3-54〉 직업별 서민금융 향후전망 교차분석	118
〈표 3-55〉 직업별 서민금융 발전요인 인식 교차분석	118
〈표 3-56〉 직업별 서민금융 저해요인 인식 교차분석	119
〈표 3-57〉 계층별 연령 교차분석	120
〈표 3-58〉 계층별 성별 교차분석	120
〈표 3-59〉 계층별 가구구성 교차분석	121
〈표 3-60〉 계층별 학력 교차분석	121
〈표 3-61〉 계층별 경제활동 여부 교차분석	122
〈표 3-62〉 계층별 월 소득수준 교차분석	122

〈표 3-63〉 계층별 대출이용 목적 교차분석	124
〈표 3-64〉 계층별 대출상품 연이율 교차분석	124
〈표 3-65〉 계층별 대출상품 이용 종류 교차분석	125
〈표 3-66〉 계층별 대출상품 연체경험 교차분석	125
〈표 3-67〉 계층별 다중채무여부 교차분석	126
〈표 3-68〉 계층별 정책만족도 교차분석	126
〈표 3-69〉 계층별 서민금융 대출목적 교차분석	127
〈표 3-70〉 계층별 서민금융 이용경험 교차분석	128
〈표 3-71〉 계층별 서민금융 연체경험 교차분석	128
〈표 3-72〉 계층별 서민금융 시민접근 교차분석	129
〈표 3-73〉 계층별 서민금융 이용상품 교차분석	129
〈표 3-74〉 계층별 서민금융상품 지원자격 및 요건 교차분석	130
〈표 3-75〉 계층별 서민금융상품 신청절차 교차분석	131
〈표 3-76〉 계층별 서민금융 정책효과 여부 평가 교차분석	131
〈표 3-77〉 계층별 서민금융상품 인지도 교차분석	132
〈표 3-78〉 계층별 집단별 정책효과	133
〈표 3-79〉 계층별 집단별 정책효과	133
〈표 3-80〉 계층별 서민금융 정책만족도 교차분석	134
〈표 3-81〉 계층별 서민금융 향후 전망 교차분석	134
〈표 3-82〉 계층별 서민금융 발전요인 인식 교차분석	135
〈표 3-83〉 계층별 서민금융 저해요인 인식 교차분석	135
〈표 4-1〉 매칭펀드 적용대안	142
〈표 4-2〉 서민전용금융 우대 서비스	145
〈표 4-3〉 이원화되어 운영 중인 서울시 서민금융센터	146
〈표 4-4〉 서민금융 공제협동조합 적용대안	149
〈표 4-5〉 서울형 마이크로크레딧의 개선	151
〈표 4-6〉 금융소외계층의 금융니즈	152
〈표 4-7〉 정책홍보 개선	154

그림목차

〈그림 2-1〉 일반 신용대출과 서민금융의 차이	13
〈그림 2-2〉 금융시장의 도식도	18
〈그림 2-3〉 미소금융의 연체율	37
〈그림 2-4〉 미소금융의 재원조달 현황(2012년 기준)	37
〈그림 2-5〉 미소금융 운영체계	38
〈그림 2-6〉 2012년의 주요 실물경기현황	53
〈그림 2-7〉 줄어드는 서민금융기관	56
〈그림 2-8〉 2012년 6월 기준 제1금융권과 제2금융권의 가계부채 추세	59
〈그림 2-9〉 늘어나는 사채시장 이용자 추이	60
〈그림 2-10〉 2012년 3월 기준 자영업자의 부채 규모	61
〈그림 2-11〉 2012년 가계대출 연체율 현황	62
〈그림 2-12〉 은행 가계대출 연체율 추이	64
〈그림 3-1〉 서민금융 실증조사 대상 현황	83
〈그림 3-2〉 응답대상자의 연령 그래프	84
〈그림 3-3〉 응답 대상자의 성별 그래프	84
〈그림 3-4〉 응답자의 가구구성 그래프	85
〈그림 3-5〉 응답대상자의 학력구성 그래프	85
〈그림 3-6〉 응답대상자의 경제활동 여부 그래프	86
〈그림 3-7〉 응답대상자의 월 소득수준 그래프	86
〈그림 3-8〉 금융소외계층의 대출이용 목적 그래프	87
〈그림 3-9〉 금융소외계층의 대출상품 이용종류 그래프	88
〈그림 3-10〉 금융소외계층의 기존대출 연이율 실태 그래프	88
〈그림 3-11〉 금융소외계층의 연체경험 그래프	89
〈그림 3-12〉 금융소외계층의 다중채무현황 그래프	89
〈그림 3-13〉 금융소외계층의 정책만족도 그래프	90
〈그림 3-14〉 금융소외계층의 서민금융 이용목적 그래프	91
〈그림 3-15〉 금융소외계층의 서민금융 이용경험 그래프	92
〈그림 3-16〉 금융소외계층의 서민금융 연체경험 그래프	92

〈그림 3-17〉 금융소외계층의 서민금융 이용상품 현황 교차그래프	93
〈그림 3-18〉 금융소외계층의 서민금융 시민접근 교차그래프	93
〈그림 3-19〉 금융소외계층의 서민금융 이용상품별 대출결과 그래프	94
〈그림 3-20〉 금융소외계층의 지원자격 및 요건 인식 그래프	95
〈그림 3-21〉 금융소외계층의 서민금융상품 신청절차 인식 그래프	95
〈그림 3-22〉 금융소외계층의 서민금융 정책효과여부 평가 그래프	96
〈그림 3-23〉 금융소외계층의 서민금융상품 인지여부 그래프	96
〈그림 3-24〉 금융소외계층의 ‘서민금융종합지원센터’ 인지여부 그래프	97
〈그림 3-25〉 금융소외계층의 서울시 서민금융센터 인지 여부 그래프	97
〈그림 3-26〉 금융소외계층의 서민금융 문제점 평가 그래프	100
〈그림 3-27〉 서민금융 정책만족도 그래프	101
〈그림 3-28〉 서민금융 향후 전망 인식	101
〈그림 3-29〉 서민금융 발전요인 그래프	102
〈그림 3-30〉 서민금융 저해요인 그래프	102
〈그림 3-31〉 직업별 연령대 교차분석 그래프	103
〈그림 3-32〉 직업별 성별 교차그래프	104
〈그림 3-33〉 직업별 가구구성 교차분석 그래프	104
〈그림 3-34〉 직업별 교육수준 교차그래프	105
〈그림 3-35〉 직업별 월 소득수준 교차그래프	106
〈그림 3-36〉 직업별 대출이용 목적 교차그래프	106
〈그림 3-37〉 직업별 대출상품 연이율 교차그래프	107
〈그림 3-38〉 직업별 대출상품 이용종류 교차그래프	107
〈그림 3-39〉 직업별 대출상품 연체경험 교차그래프	108
〈그림 3-40〉 집단별 다중채무여부 교차그래프	108
〈그림 3-41〉 직업별 정책만족도 교차그래프	109
〈그림 3-42〉 직업별 서민금융 대출목적 교차그래프	109
〈그림 3-43〉 직업별 서민금융 이용경험 교차그래프	110
〈그림 3-44〉 직업별 서민금융 연체경험 교차그래프	110

〈그림 3-45〉 직업별 서민금융 시민접근 교차그래프	111
〈그림 3-46〉 직업별 서민금융 이용상품 교차그래프	112
〈그림 3-47〉 직업별 서민금융상품 지원자격 및 요건 교차그래프	113
〈그림 3-48〉 직업별 서민금융상품 신청절차 교차그래프	113
〈그림 3-49〉 직업별 서민금융 정책효과 여부 평가 교차그래프	114
〈그림 3-50〉 직업별 서민금융상품 인지여부 교차그래프	114
〈그림 3-51〉 직업별 서민금융의 정책효과 교차그래프	115
〈그림 3-52〉 직업별 서민금융 문제점 교차그래프	116
〈그림 3-53〉 직업별 서민금융 정책만족도 교차그래프	117
〈그림 3-54〉 직업별 서민금융 향후전망 교차그래프	118
〈그림 3-55〉 직업별 서민금융 발전요인 교차그래프	118
〈그림 3-56〉 직업별 서민금융 저해요인 교차그래프	119
〈그림 3-57〉 계층별 연령 교차그래프	120
〈그림 3-58〉 성별 교차그래프	120
〈그림 3-59〉 가구구성 교차그래프	121
〈그림 3-60〉 금융취약계층의 경제활동 여부 교차분석 그래프	122
〈그림 3-61〉 금융취약계층의 집단별 월 소득수준 교차그래프	123
〈그림 3-62〉 계층별 대출이용 목적 교차분석	124
〈그림 3-63〉 금융취약계층의 대출상품 연이율 교차분석 그래프	124
〈그림 3-64〉 계층별 대출상품 이용종류 교차분석	125
〈그림 3-65〉 계층별 대출상품 연체경험 교차그래프	125
〈그림 3-66〉 계층별 다중채무 교차그래프	126
〈그림 3-67〉 계층별 정책만족도 교차그래프	126
〈그림 3-68〉 계층별 서민금융 대출 목적 교차그래프	127
〈그림 3-69〉 계층별 서민금융 이용경험 교차그래프	128
〈그림 3-70〉 계층별 서민금융 연체경험 교차그래프	128
〈그림 3-71〉 계층별 집단 간 대출결과 교차분석	129
〈그림 3-72〉 계층별 서민금융 이용상품 교차그래프	130

〈그림 3-73〉 계층별 서민금융 지원자격 및 요건 교차그래프	130
〈그림 3-74〉 계층별 서민금융 신청절차 요건 교차그래프	131
〈그림 3-75〉 계층별 서민금융 정책효과 여부 평가 교차그래프	131
〈그림 3-76〉 계층별 서민금융상품 인지여부 교차그래프	132
〈그림 3-77〉 계층별 서민금융 정책만족도 교차분석 그래프	134
〈그림 3-78〉 계층별 서민금융 향후 전망 교차그래프	134
〈그림 3-79〉 계층별 서민금융 발전요인 인식 교차그래프	135
〈그림 3-80〉 계층별 서민금융 저해요인 인식 교차그래프	135
〈그림 4-1〉 서민금융 매칭펀드 적용가능 사례	142
〈그림 4-2〉 (가칭)서울시 서민금융소통센터 마련 도식도	147

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

최근 소득수준이나 신용등급이 낮은 서민¹⁾들의 금융서비스 이용상의 애로 등 이른바 서민 금융과 관련된 문제가 사회적 공감대를 얻고 있다.²⁾ 서민금융에 관련된 이른바 저소득층의 기초생활 문제가 부각된 배경에는 미국의 금융위기로 촉발된 글로벌 경제침체가 있다. 최근 들어 다소 경기가 회복세를 보이고 있지만 여전히 경제동향 및 국내경기와 각종 경제지표가 악화되고 있는 수준이며, 서민금융은 공급제약과 수요증대의 양적 측면에서 여전히 경직되어 있어 저소득 서민생활의 안정에 부담으로 작용하고 있다.

이러한 현상은 미국과 일본, 유럽 등 세계 여러 나라에서 공통적으로 나타나고 있으며, 서민 금융에 관련된 제반문제는 일상생활과 밀접한 관련을 맺는 것으로 범정부적 차원에서 심각하게 받아들여지고 있다.

미국에서 촉발된 금융위기는 대내적으로 국내 가계부채의 증가와 고용불안, 소득양극화 등을 야기하며 불법 사금융의 확산으로 제도권 금융기관으로부터 대출이 어려운 금융소외계층의 확대 등 사회적 문제를 낳고 있다. 2010년 기준 우리나라의 GDP대비 가계부채비율은 91%로

1) ‘서민’이라는 용어는 학문적으로는 물론 정책적 측면에서도 엄밀한 정의가 이루어지지 않은 상태이다. 이 연구에서는 일반용어로서의 서민, 즉, 부유층의 반대개념 혹은 소득분위상의 1~2분위 등 저소득층의 의미에 더하여, 경기 위축에 따른 잠재적 부실위험성 및 생활 어려움에 당면하고 있는 쪽방촌 주민, 영세상인, 노점상 등을 서민의 범주에 해당하는 대상으로 나타내고자 한다.

2) 이러한 ‘서민금융’의 문제가 전면에 부상한 데에는 이른바 글로벌 금융위기, 자영업자의 몰락, 가계부채의 증가 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

OECD 평균인 73%보다 높은 수준을 기록하고 있다. 경제 불황에 따른 미취업, 실직, 퇴직 등의 고용현실에서도 2011년 기준 전국 대학생 298만명 중 고금리 대출 이용 대학생이 11만명에 육박하고 있으며, 상위 소득자 1%가 국가 전체 소득의 16.6%를 차지하는 소득불균형 및 소득 격차가 소득양극화로 이어지는 문제가 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고 현행 햇살론, 미소금융 등 범정부적으로 운영되고 있는 서민금융제도가 지나치게 까다로운 신용등급 기준, 소득기준 등으로 운용됨에 따라 정작 저소득, 저신용 금융소외계층은 제도적 안전망에서 벗어나 사금융의 폐해를 감당해야 하는 금융사각지대에 노출되어 있다. 2012년 기준 신용불량자가 310만명에 이르렀으며, 제도권 금융기관에서 대출을 받지 못하는 서민들은 법정 최고금리인 연 39%를 초과하는 불법금리 대부, 불법추심, 대출사기 등 불법 사금융의 피해에 노출되어 서민층의 금융소외가 심각한 문제로 대두되고 있는 현실에서 정작 서민금융제도가 제 기능을 하지 못하고 있는 것이다. 특히, 저소득·저신용 계층은 여신상환능력이 제도권 금융기관의 요구에 미치지 못하기 때문에 정상적인 금융에서 소외되어 고리 사채의 위험에 노출되고, 마이크로크레딧 등 창업자금과 신용등급에 기초한 현행 서민금융제도들은 구조적으로 사금융이라는 블랙마켓을 찾을 수밖에 없는 금융소외계층을 계속적으로 양산하는 문제를 안고 있다.³⁾

이에 따라 이들 저신용계층 및 저소득층이 블랙마켓에서 탈피하여 정상적인 금융거래활동을 할 수 있도록 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책의 실태를 분석하고 이들의 금융현실과 금융니즈를 반영한 개선방안을 도출해야 하는 실질적 필요성에서 이 연구의 배경을 찾을 수 있다.

2. 연구 목적

2008년 미국에서 촉발된 서브프라임 모기지 사태 이후 전 세계적인 금융위기 때문에 실물경제 및 금융상황이 악화되고, 소득의 양극화와 실업문제의 장기화, 저축은행 부실사태로 인해 서민금융의 제도적 기반이 흔들리고 있다. 이러한 가운데 대표적인 서민대출 기관인 저축은행의 부실 및 부도사태로 당초 서민을 위한 금융기관으로 출범한 저축은행(구. 상호신용금고)들이 제구실을 못하는 사태에 이르러 저소득층의 제도권 금융거래가 어려운 현실에서 사금융에 노출된 금융소외계층에 대한 전반적인 공공지원정책 마련이 시급하다고 할 수 있다.

3) 2012년 기준 서민금융의 수요는 30조원이나, 이를 수용할 수 있는 시중은행 및 범정부적 서민금융제도의 가용재원은 3조원에 불과하여, 금융소외계층에게 필요한 자금의 상당부분이 20조원으로 예상되는 사금융 시장에서 조달되고 있음(금융위원회, 2012).

이러한 관점에서 이 연구는 금융사각지대에 있는 서울시 금융소외계층의 실질적 자활을 위한 서민금융제도의 정책적 지원방안을 제시하기 위한 목적으로 다음과 같이 세부적인 연구내용을 중심으로 진행하도록 한다.

첫째, 정부와 서울시 차원에서 운용 중인 서민금융정책의 총체적인 방향을 이해하기 위해 그동안 운영되어온 서울시 및 범정부 차원의 서민금융제도의 현황과 운용실태를 살펴보고 평가한다.

둘째, 기초수급대상자 등 가시성이 높은 계층에서 탈피하여 금융소외로 인한 사각지대에 존재하고 있는 주요 금융소외계층에 대해 특화된 실증조사를 실시하여 서울시의 정책수립과 정책평가를 도모할 수 있는 현실성 있는 실태를 반영한다.

셋째, 서울시 저소득층의 금융거래 및 금융니즈 실태와 이들에게 적합한 서민금융제도 공급방안에 대한 실증적인 연구를 수행한다.

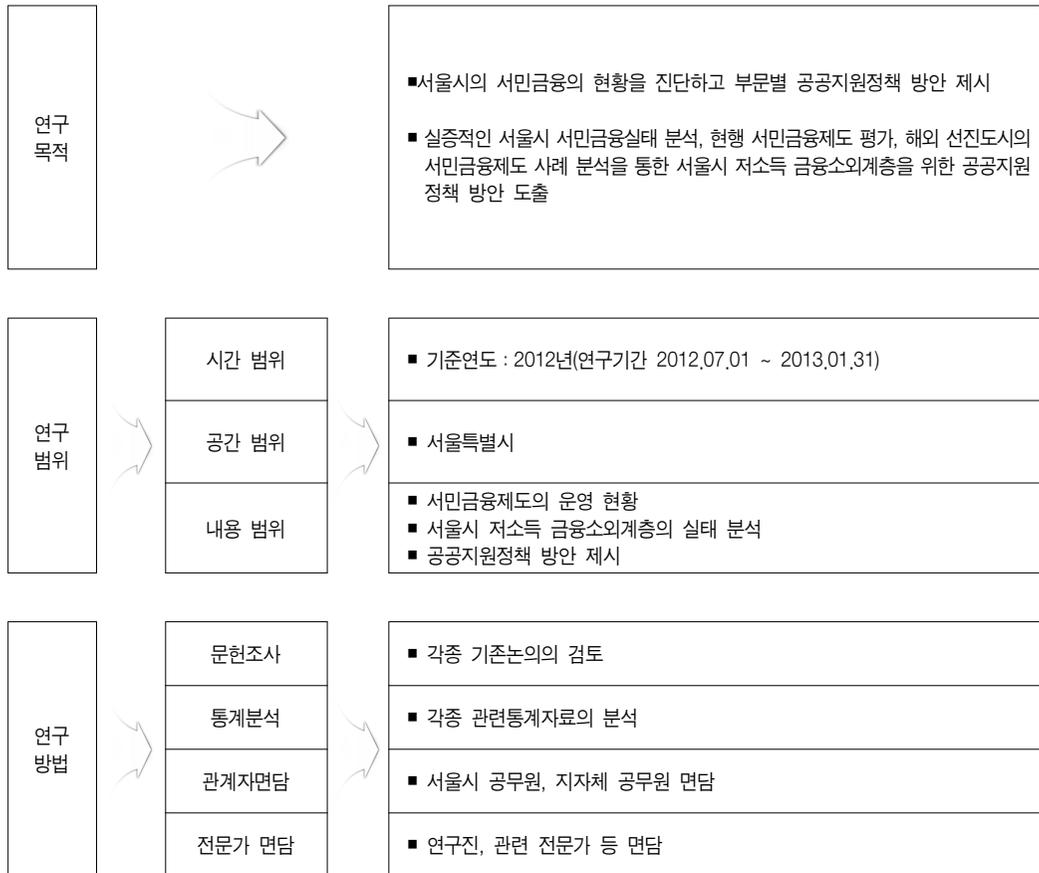
넷째, 이미 시행 중인 서민금융정책의 문제점을 진단하고 개선방안을 도출함으로써 실무계의 활용성이 높은 재정적, 조직적, 운영적 차원의 제도지원방안을 수립한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

이 연구는 제1장에서 연구배경 및 연구의 목적, 범위 등을 제시하고, 제2장에서 서민금융의 개념과 선행연구 및 현행 서민금융제도 실태와 문제점 등의 현황분석을 하며, 제3장에서 서울시 저소득 금융소외계층의 실태에 대한 실증적인 분석을 시도하고, 제4장에서 서울시 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 방안을 제안하며, 제5장에서 요약 및 정책제언을 하는 것으로 구성되어 있다.

〈표 1-1〉 주요 연구 내용



먼저, 제1장은 금융위기 이후 사회문제가 되고 있는 저소득 금융소외계층에 대한 공공지원 정책을 정립하기 위한 연구배경 및 연구목적 등을 통해 전반적인 연구흐름을 제시하였다.

제2장은 서민금융의 개념과 선행연구를 살펴보고, 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨 등 우리나라 현행 서민금융제도의 실태파악과 평가 및 서울희망드림통장, 서울형 마이크로크레딧 등 서울시 서민금융의 실태를 진단하고, 해외 서민금융제도 사례를 진단하는 등 다각적인 현황파악을 통하여 서민금융제도 전반에 대한 분석을 시도하였다.

제3장은 서울시의 저소득 금융소외계층에 대한 서민금융제도 실태조사를 통해 서울시 저소득층의 사금융 이용실태, 서민금융 이용실태, 금융니즈(needs) 등을 실증적으로 조사 분석하였으며 이를 바탕으로 현실을 반영한 평가와 진단을 실시하였다. 특히, 실증분석 결과 나타나는 문제점 분석과 서민금융 실태에 대한 실질적인 서울시 차원의 진단을 시도하였다.

제4장은 서울시 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 방안으로서 제3장의 실증조사 및

전문가 인터뷰 과정에서 도출된 시민의 인식 및 분석결과를 바탕으로 실질적인 제도평가 및 개선방안을 도출함으로써 금융소외계층의 자활과 서민생활 안정에 기여할 수 있는 재정적, 조직적, 운영적 차원의 공공지원정책방안을 제안하였다.

마지막으로 제5장은 서울시 경제진흥실 및 복지건강실을 비롯한 실무계의 정책 활용성을 높이고 서민생활에 안정을 기하기 위한 실질적인 정책제언을 도출하고 결론을 제시하였다.

2. 연구의 방법

(1) 문헌조사

금융위기 이후 사금융 및 금융사각지대에 몰린 저소득 금융소외계층을 위한 자활에 기초한 상생 발전적인 공공지원정책 수립이라는 시대적인 요구에 따라 서울시 서민금융정책이 나아가 할 방향에 대해 기존의 연구와 서민들의 인식을 바탕으로 분석모형을 도출하고 전문적인 체계를 확립할 수 있는 문헌조사를 선행한다. 특히, 서민금융, 마이크로크레딧, 금융소외계층 등에 대한 실질적인 개념정립을 통해 연구를 진행한다.

(2) 인터뷰 조사

현행 서민금융제도의 운영실태 및 실무계에서의 추진현황을 분석하기 위해 행정안전부의 서민금융 담당 공무원, 서울시 경제진흥실, 복지건강실의 공무원, 금융위원회의 공무원, 학계 전문가, 시민단체 담당자 등과의 현실성 있는 인터뷰 조사를 수행한다.

(3) 실증조사

저소득 금융소외계층을 대상으로 사금융 이용실태, 범정부부문의 햇살론, 미소금융 및 서울시의 희망통장, 마이크로크레딧 등 현행 서민금융제도 분석, 금융니즈 진단 등 실증적인 결과 도출을 위한 설문조사와 인터뷰를 병행 실시하여 시민의 눈높이를 반영하는 실증조사를 한다.

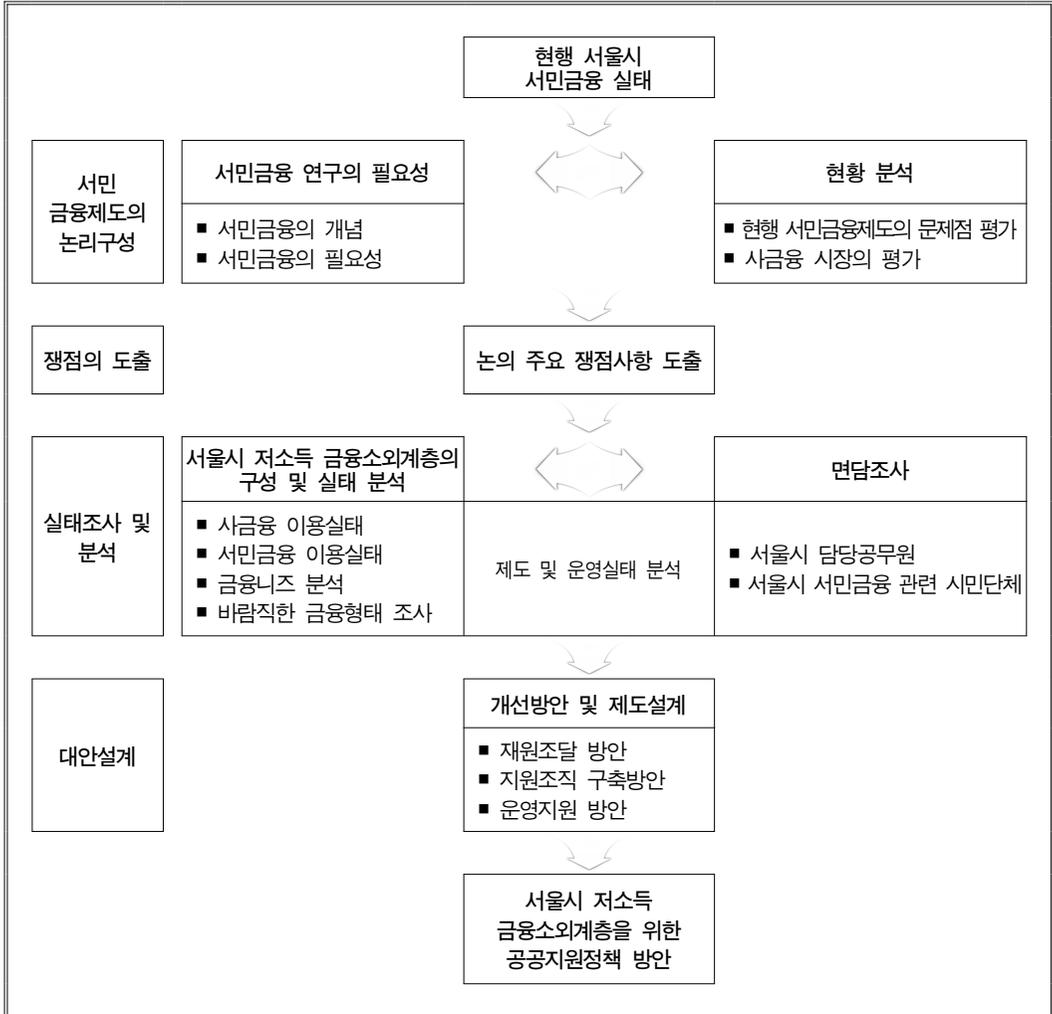
(4) 전문가 및 실무자 자문회의 실시

해당분야의 전문가, 실무자와의 토론 및 의견수렴을 통해 연구의 방향 결정, 서울시 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책의 문제점 파악 및 실태 분석을 통한 향후 개선방안 등을 검토하여 연구보고서에 반영한다.

3. 연구의 흐름

이 연구의 구성 및 흐름은 다음의 <표 1-2>와 같이 제시할 수 있다.

<표 1-2> 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 연구의 흐름



제2장 서민금융의 실태와 평가

제1절 서민금융의 개념 및 선행연구

제2절 우리나라 서민금융제도의 실태분석

제3절 서민금융제도의 실태 및 평가

제4절 해외 서민금융제도의 사례와 시사점

제 2 장

서민금융의 실태와 평가

제1절 서민금융의 개념 및 선행연구

1. 서민금융의 개념

1) 서민금융의 정의

서민금융은 그 정의가 명확하지 않으며 이용하는 연구자와 사회환경에 따라 다양한 의미로 사용되고 있다.⁴⁾ 서민의 사전적 의미가 특권이 없거나 경제적으로 풍요롭지 않은 사람을 지칭하지만 금융에서 이들을 특정하여 정의하는 것은 쉽지 않다. 특히, 신용공급자로서 금융기관을 정의할 때 소위 서민금융기관이라고 하는 금융회사도 저소득자나 저신용자뿐만 아니라 고소득자나 높은 신용을 갖는 사람도 대상으로 하기 때문에 서민금융기관이라고 하여도 ‘서민’만을 대상으로 하는 금융기관이라고 볼 수 없다.

서민을 위한 금융을 의미하는 서민금융은 그 목표집단인 서민을 중심으로 정의된다. 서민의 사전적 정의는 ‘경제적으로 중류 이하의 넉넉지 못한 생활을 하는 사람’이다. 이러한 해석에 따라 서민금융은 사전적으로 소득이 적은 서민계급이나 영세 상공업자에 대한 자금 융자로 정의된다.⁵⁾ 그러나 정책연구에서는 사전적 정의보다 구체화된 조작적 정의(*operational*

4) 우리나라에서 금융기관의 존립근거에 ‘서민’이 등장하는 것으로는 1961년 제정된 국민은행법 1조 목적에 ‘본법은 서민대중에 필요한 자금의 대출, 부금의 수입과 예금의 인수 기타 금융에 관한 업무를 함으로써 서민경제의 발전과 향상을 기함을 목적으로 한다’고 되어 있으며, 1972년 제정된 상호신용금고법 1조 목적에 ‘이 법은 서민의 금융편의를 도모하고 저축을 증대하기 위하여 상호신용금고를 육성하여 이를 합리적으로 규제함으로써 신용질서의 확립에 기여함과 아울러 거래자를 보호함을 목적으로 한다’고 되어 있어 설립 목적을 서민을 위한 금융임을 밝히고 있다.

5) 네이버 국어사전에 의하면 서민계급은 1) 권력기관에 있지 아니한 모든 평민의 계급, 2) 중류 계급 이하에 해당하는 사람들의 계급으로 정의되며, 2)에 해당하는 예로서 중소 상공업자, 붕금생활자, 노동자 등을 들고 있다.

definition)가 필요하다.

우선 서민을 구분하는 기준인 “경제적으로 중류 이하”와 “넉넉지 못한 생활”을 명확히 정의할 필요가 있다. 대개 가구총소득을 기준으로 중위층 아래의 소득계층, 즉 저소득층을 서민으로 구분하며, “저소득”의 기준에 대한 논란의 소지가 있지만 일반적으로 가구총소득 분포상 하위 30% 혹은 40% 정도를 서민으로 보고 있다. 이 경우 저소득은 곧 빈곤을 의미하며 서민을 절대빈곤층에서 상대적 빈곤계층인 차상위계층까지 정의할 수도 있다.

오늘날 서민의 범주는 크게 확대되었다. 소득과 신용도 등 절대적 기준에 의한 서민도 있고, 뚜렷하게 가시화되지 않은 상대적 기준에서의 서민도 중요한 문제로 대두되고 있다. 최근 경제 위기와 가계부채가 심각한 사회문제로 등장하게 되면서 영세자영업자, 노점상 등의 생계문제 및 쪽방촌 주민들의 생활고 등이 바로 그것이다. 따라서 서민금융의 정의 문제는 보다 넓은 시각에서 사회와 현상을 바라보는 준거틀의 확장적 개념으로 상대적 관점에서 이해할 필요가 있다.

서민금융의 정의는 최근 금융정책에서 중요성을 더하고 있는 금융포용(financial inclusion)과 관련하여 살펴볼 필요가 있다. 금융포용은 금융접근(financial access)이라고도 불리며 경제주체가 예금, 지급결제, 신용, 보험 등 다양한 금융서비스에 대한 접근을 용이하게 함으로써 제도권 금융시스템(formal financial system)에 포함되도록 하는 것을 의미하며 이러한 다양한 금융서비스를 이용하는 데 있어 가격장벽 또는 비가격장벽이 부재하는 상태를 뜻한다고 볼 수 있다. 또한 서민금융은 금융배제(financial exclusion)를 방지하는 것도 유사한 의미로 사용되는데, 이는 금융배제가 “필요에 적합하고 정상적인 사회생활을 이끌 수 있는 제도권 시장에서의 금융서비스와 상품에 접근하거나 사용하는 데 있어 어려움을 겪게 되는 과정을 의미하는 것이라는 점에서 저소득층 및 저신용자에 대한 관리적 차원에서 이루어지는 것이라 할 수 있다.

정리해 보면, 서민금융이란 신용등급을 기준으로 2012년 현재 약 950만명 정도로 추정되는 저신용자(신용등급 6~10등급)에 대한 금융지원을 일컫는다. 특히, 자금 규모가 작고 담보능력이 떨어지며 신용이 약한 저소득층 서민의 재산형성, 주택마련, 그리고 일시적인 자금부족 상태를 저렴하고 편리하게 도와주는 금융을 의미하고 있다.

2) 서민금융의 대상

금융시스템 측면에서는 은행과 같은 대형 금융기관이 장악하고 있는 우량등급 여신시장의 한계시장을 존립 기반으로 하는 틈새금융기관을 서민금융기관, 이들의 고객기반을 서민금융시장으로 정의할 수 있다.⁶⁾ 미국에서는 서민금융기관에 해당하는 개념인 저축기관(thrift institution)

이 대출고객의 신용도와 무관하게 정의되고 있고 우리나라에서는 비은행 예금수취 금융기관인 저축은행, 상호금융, 신협, 새마을금고의 4대 업권이 서민금융기관으로 분류되고 있다.

일반적 의미의 서민은 저소득층에 가깝지만, 금융측면에서는 자신의 신용으로 제도권 금융기관에서 정상적인 대출을 받지 못하는 계층을 금융소외자로 정의할 수 있다는 점에서 정책목적을 위해서는 저신용자에 대한 신용대출을 서민금융으로 정의하는 것이 합리적이다(한국금융연구원, 2010). 일상적 의미에서의 서민금융은 저소득 혹은 저신용자에 대한 대출을 의미하는 것으로 이해할 수 있으나, 현실적으로는 금융기관의 대출심사 과정에서 소득증빙이 어려운 경우가 많으며 개인신용정보 회사들도 제대로 된 소득자료를 갖고 있지 않기 때문이다.7)

신용등급 측면에서 보면 현재 전통적 서민금융기관 뿐만 아니라 대부분의 국내 금융기관이 서민금융을 취급하고 있으나 실제 서민금융에 해당하는 대상범주에는 다소 차이가 있다.

< 금융기관별 신용대출 취급영역과 서민금융의 영역 >

		평균 신용등급	신용대출 취급 영역										비고
			상위			중위				하위			
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
은행		5.30	←————→			(서민금융)							희망호씨대출 (7등급 이하)
서민금융기관	저축은행	6.94				←————→							
	신용협동기구					←————→							햇살론 (6등급 이하)
	상호금융					←————→							
제2금융권	캐피탈 (할부금융, 카드)	5.97				←————→							
대부금융기관(등록)						←————→							
대안금융						←————→							미소금융 (7등급 이하)

주 : 1) 가중평균신용등급은 2010년 4월 기준 담보대출을 포함한 KCB(Korea Credit Bureau) 자료
2) 신용대출 취급영역은 각종 언론매체, 보도자료, KCB 등의 자료를 통한 저자 추정치

<그림 2-1> 일반 신용대출과 서민금융의 차이

위의 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 신용대출 영역과 서민금융의 영역에는 차이가 있음을 알 수 있다. 대부분의 금융기관은 고신용자뿐만 아니라 6등급 이하의 저신용자에 대해서도 대출을 취급하고 있지만, 서민금융의 영역과 중첩되는 부분은 6등급에만 해당하고 있고, 제2금융

- 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 것이다.
- 7) 소득은 많지만 채무불이행 등으로 신용등급이 낮아진 경우 등을 제외하면 저신용자의 상당수가 저소득층과 중복될 것이라는 추정은 가능하지만, 정확한 데이터로 소득과 신용등급의 상호관계를 입증한 사례는 거의 없다.

권, 대부금융기관, 대안금융기관 등은 서민금융상품을 취급하고 있으나 신용등급 9등급과 10등급 등 하위 신용자에 대한 대출에는 사각지대가 존재하고 있다.

이처럼 우리나라의 서민금융은 신용등급에 기반을 둔 대상여부를 가장 큰 기준으로 활용하고 있다. 그러나 현실적으로 서민금융을 이용하는 고객층의 대부분은 저신용자, 저소득자 등이어서 제도권 내의 시중은행 등 제1금융권에서 담보기반 금융거래 및 직장 등 소득증빙에 따른 신용거래에 해당하지 않는 이들 계층에 대한 서민금융의 정책적 문제가 제기되고 있다.

2. 서민금융의 필요성

1) 서울시 서민금융 정책의 필요성

우리 사회에서 사채 대부업 고리대금 문제는 더 이상 방치할 수 없는 사회적 쟁점이다. 대부업체의 이자율은 현재 39%로 떨어졌지만 한때 법정금리가 66%에 이르렀던 적이 있으며 이는 자유주의 시장경제론자 아담 스미스가 야비하다고 표현했던 이자율 40%보다 더 높은 수준이다.

채권자와 채무자는 갑과 을의 관계로 동등한 거래관계가 아닌 일방적으로 예측된 처지이다. 특히 사채업자들은 채무자가 자신의 처지를 타인에게 쉽게 말할 수 없다는 것을 이용하여 모순된 구조로서 약탈적 대출(predatory lending) 현상⁸⁾을 심화시키고 있다.

2012년 현재 국내 가계부채가 1,000조원을 넘고, 최소 500만명 이상이 직접적으로 고금리 사채시장에 노출되고 있다는 사회적 인식이 확산되어 이에 대응하기 위한 서민금융의 필요성이 강조되고 있다(민생연대, 2012).

서민금융 정책의 필요성은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 금융소외자 문제에 대한 사회적 관심의 증대에 따른 친서민중심적 금융정책으로의 변화를 위해서이다. 정부의 대표적인 서민정책 중 하나인 서민금융의 혜택을 받지 못하는 소외된 계층의 불만이 터져 나오고 있다. 이러한 문제점은 대부분의 서민금융제도가 신용등급에 기반을 두고 있고, 고정적인 수입이 보장되는 근로자 및 창업부문에 집중되어 있는 것에 기인한다. 따라서 필수 생계자금에 절실한 계층들을 위한 대출정책의 변화가 요구되고 있다.

둘째, 금리역차별 문제를 해소하기 위해서이다. 금융회사들이 정책적으로 낮은 금리를 적용

8) One definition is lending that is profitable just from the repayment of interest, without the expectation of ever getting the principal back to a loan shark after all, someone who repays his principal is customer lost(Economist, 2001).

하는 서민금융상품을 잇달아 출시하면서 ‘금리 역차별’ 현상이 일어나고 있다. 신용등급이 높은 소비자가 신용등급이 낮은 소비자보다 높은 금리를 적용받는 것이다. 현재 대부분의 금융회사가 신용등급 6등급 이하에게만 저금리 대출을 제공하고 저신용자 및 신용불량자등 신용관리가 미흡한 대부분의 서민층에게는 오히려 높은 대출금리를 적용하고 있다.

셋째, 금융환경변화에 따른 서민생활 안정이란 사회적 책임(SRI)을 강화하기 위해서이다. 과거 밀턴 프리드먼이 ‘기업의 최고 사회적 책임은 이윤 창출’이라고 주장한 이후 40여년만에 글로벌 차원의 사회적 책임 강화 흐름은 다양한 민간자본 등을 활용한 서민금융으로의 투자 및 재원확충으로 변모하고 있다. 이는 정부의 한정된 재원에서 탈피하여 기업으로 하여금 이익 창출의 씨앗이 되었던 환경에 재투자하는 차원에서 서민금융을 지원하고 돕는 것으로 이해할 수 있다.

2) 서민금융 부진의 원인

미국발 금융위기가 확산되면서 범정부적으로 햇살론, 미소금융 등의 서민금융상품이 출시되고, 서울시에서도 서울희망플러스통장, 서울형 마이크로크레딧 등 다양한 서민금융제도가 운용되고 있음에도 정작 서민금융의 혜택을 받지 못하는 금융소외계층이 대두되고, 여전히 사회의 중요한 문제점으로 제기되고 있는 데에서 서민금융 부진의 원인을 진단할 수 있다.

〈표 2-1〉 서민금융 부진의 원인

원인	내용
서민금융기관 영업기반 취약	불완전한 구조조정 상태에서 영업기반이 크게 위축되어 저축은행 등 서민금융기관이 자신의 생존을 위한 서민금융이라는 본연의 기능을 수행하기 어려움
서민금융의 낮은 수익성	높은 신용위험으로 인한 수익성 저하로 서민금융 회피경향 강화 - 시중은행은 수익성과 안전성이 보장된 주택담보대출과 PB금융 등에 주력 - 저축은행은 고수익 부동산, 프로젝트 파이낸싱 등 고위험 대출에 집중
과학적인 경영 능력 미흡	과학적인 심사와 가격정책, 그리고 리스크 관리가 미흡
금융소비자의 외면	건강한 서민들은 가급적 서민금융기관의 이용을 자제하고 저소득, 저신용자들이 높은 금리와 약성채무에도 불구하고 이용

자료 : 현대경제연구소, 2011

현대경제연구소의 2011년 서민금융 현황 진단 보고서는 서민금융이 부진한 근본적인 원인을 다음과 같이 크게 네 가지로 제시하고 있다.

첫째, 서민금융기관의 구조조정이 미흡하다. 외환위기 이후 미흡한 구조조정 때문에 서민금융기관의 영업이 크게 위축되어 있어 서민금융기관들이 서민금융 본연의 기능을 수행하지 못

하고 있는 실정이다. 시중은행은 구조조정의 완료로 시중은행(7개) 및 지방은행(6개)이 그대로 유지되면서 영업력이 강화된 반면, 저축은행, 신용협동조합, 상호금융(농협, 수협, 산림조합의 단위조합) 등 전통적 서민금융기관은 금융시장이 안정된 2004년 이후에도 퇴출이 지속되는 등 불완전한 구조조정으로 영업기반이 취약한 서민금융기관들이 서민금융이라는 본연의 기능을 수행하지 못하고 있다.

둘째, 연체율이 높다. 높은 연체율과 신용위험은 수익성 하락과 서민금융 부진으로 이어지고 있다. 은행은 안전성과 수익성이 높은 주택담보대출을 확대하고, PB금융 등 부유층 시장에 집중하면서 수익성이 낮은 서민금융을 자연스럽게 소홀히 하고 있다. 서민의 금융을 도모해야 할 저축은행 역시 외환위기 이후 영업기반이 약화되면서 수익성이 미흡한 서민금융보다 고수익 부동산 등에 집중하게 되면서 자기자본이 취약해지는 등 문제점에 봉착하게 되었다.

셋째, 무담보 서민금융에 대한 금융기관들의 과학적인 경영능력이 미흡하다. 서민 신용대출 확대를 위해서는 서민금융기관 내부적으로 취약한 개인신용분석 시스템을 개선하여 과학적인 심사와 가격정책, 리스크 관리 등이 절실함에도 일부 대형 저축은행 등을 제외하고는 서민 금융기관의 인프라 구축이 미흡한 실정이다.

넷째, 높은 대출금리 때문에 서민금융 소비자들이 외면한다. 저신용이지만 상환의지가 높은 서민들은 서민금융기관들의 높은 대출금리로 인하여 가급적 이용을 자제하고, 오히려 저소득·저신용자들은 대출을 희망하는 딜레마에 봉착해있다. 저축은행의 일반대출금리는 금융위기 이후 크게 높아져 예금은행의 가계대출 금리보다 무려 10%가량 높은 수준이며, 건전한 서민금융고객들이 서민금융기관을 이용할 경우 자신의 신용등급에 미칠 악영향을 우려하여 자제하는 경향도 발생하고 있다.

3. 서민금융의 연관이론

1) 서민금융을 위한 사금융의 이해

(1) 사금융의 정의

사금융⁹⁾은 제도권 금융기관을 통하지 않고 대금업자를 중심으로 자금이 공급되고 상관되는 것으로 정의되고 있다. 즉, 돈을 빌려주는 사금융업을 ‘대금업’이라 하며 이는 공적인 금융기관인 은행, 협동조합, 보험회사, 금융회사, 상호저축은행 등이 아닌 자로서 금전의 대부 또는 대부, 차용의 중개를 업무로 하는 영업으로 사채업자 및 전당포 등을 말한다.

흔히 사채시장으로 대변되는 사금융시장은 정부당국에 의해 정식으로 해당 금융행위를 하는 것이 인정되지 않은 사채업자에 의해 금전의 대부, 금융중개, 알선 등의 금융거래가 이루어지는 시장을 의미한다. 법적으로는 법인세법 시행령 제37조 2항에 규정된 금융기관 등의 범위에 포함된 금융기관을 통해 이루어지지 않는 금융거래로 정의된다. 즉 사금융시장은 링 밖의 돈의 흐름을 창출하는 곳으로 거래되는 금융자산의 유형, 거래조건 등이 정부에 의해 규제되거나 파악되지 않아 탈세 및 각종 불법적 음성적 자금거래가 이루어질 수 있는 기반을 제공함으로써 지하경제의 온상이 되어 온 제3금융권을 지칭하는 말이다.

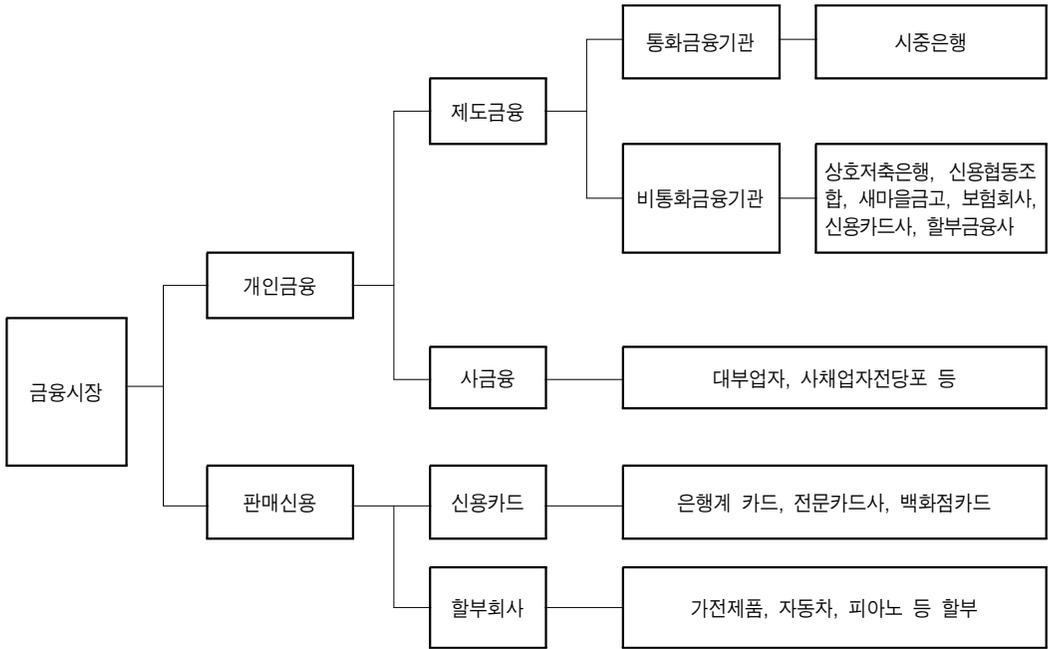
사금융시장에서의 대금업은 나라마다 서로 다른 사회경제적 배경과 금융제도의 발전과정에서 발생한 금융업의 형태이므로 정형화된 정의가 존재한다고 할 수 없다. 다만 대금업은 공통화된 특성에 비추어 볼 때 협의로는 금융 중개 기능 없이 금전의 대부를 주된 영업으로 하는 금융업으로 정의될 수 있으며, 광의로는 금전의 대부를 중심으로 하여 다양한 비은행 금융서비스를 취급하는 금융업으로 정의할 수 있다.

우리나라에서의 사금융은 미국과 영국 등 서방국가와 다른 양상으로 발전하였다. 미국과 영국, 일본 등에서 대금업이 역사적으로 예금금융에서 출범하여 점차 자금을 조달하기 어려운 소외된 계층의 금융수요를 충족시키기 위해 형성된 틈새시장을 기반으로 하여 성장한 금융업인 반면, 우리나라에서는 대금업이 초기부터 예금업무보다 사회에 만연한 대출대부업으로부터 발전하였던 것이다.

이처럼 대금업이 예금금융 기관이 취급하기 어려운 차입자를 고객으로 하여 성장할 수 있었던 이유는 예금으로 자금을 조달하지 않고 자기자금 또는 자기 책임하에 시장을 통해 조달된

9) 사금융 또는 사채는 은행, 제2금융권과 같은 제도권 금융기관이 아닌 대부업자에게 돈을 빌리는 관계를 말한다. 즉, 제도권 금융기관에서 대출을 받지 못하는 개인 또는 회사가 자금을 융통하기 위해 신용 또는 부동산, 자동차 등을 담보로 하여 대출받는 것을 의미한다.

자금을 대부분으로써 대금업자가 은행과 달리 높은 대출위험을 감수할 수 있기 때문이다.



〈그림 2-2〉 금융시장의 도식도

우리나라 사금융 시장은 지하경제적인 성격으로 인하여 미국과 일본의 대금업 시장과 다소 다른 특성을 가지고 있다. 즉 우리나라 사금융 시장은 예금금융기관으로부터 소외된 차입자들의 대출수요를 충족시켜주는 다양한 틈새시장으로 구성되어 전문화된 틈새시장의 공급자가 활동하고 예금으로 자금을 조달하지 않는다는 점에서 유사하나 전주라고 하는 특정인의 자금이 사채업자를 통해 자금수요자에게 제공된다는 점에서 외국 사례와 상이한 측면이 있다.

(2) 사금융 시장의 분류

사금융 시장은 비조직적 금융시장, 지하금융시장, 사채시장 등으로 불리고 있으며, 분석목적, 포괄범위 및 개념이 다양한 형태로 정의되어 있어 공통적으로 합의된 개념으로 정립되어 있지 않다.

일반적으로 시민들이 인식하고 있는 사금융 시장은 금융의 음성적 거래 및 자금의 익명성 등으로 인해 지하금융시장으로 불리우고 있다. 이는 비자금 혹은 출처가 불분명한 자금 등 신분의 노출을 꺼리는 자금이 사금융 시장에서 거래되고 조세가 부과되지 못하고 있기 때문에 지하금융시장 또는 음성적 금융시장으로 불리는 것이다.

이처럼 사금융 시장은 정부당국에 의해 정식으로 해당 금융행위를 하는 것이 인정되지 않은 사채업자에 의해 금전의 대부, 금융, 중개, 알선 등의 금융거래가 이루어지는 시장으로서 거래되는 금융자산의 유형, 거래조건, 시장진입 등이 정부에 의해 규제되거나 파악되지 않아 불법 및 탈법적인 금융거래 또는 탈세현상이 발생하는 금융시장으로 정의할 수 있다.

사금융 시장은 기본적으로 자금의 사용목적, 경제주체 등에 의해 다음과 같이 분류할 수 있다.

첫째, 사금융 시장은 자금의 사용목적에 따라 기업금융 시장과 소비자금융 시장으로 구분할 수 있다. 기업금융 시장은 생산, 판매, 운송 등의 기업활동과정에 필요한 단기운전자금은 물론 일부 설비자금을 조달하는 기능을 수행하고 있고, 소비자금융 시장은 주택관련 자금, 생활자금, 교육비, 의료비, 유흥비 등 가계의 다양한 소비 및 지출욕구를 충족시키기 위해 소액의 자금이 증개되고 있는 시장을 의미한다.

둘째, 사금융 시장은 자금수요자를 대기업, 중소기업, 개인으로 구분하여 경제주체별로 구분할 수 있다. 대규모 자금을 운용하는 대기업의 사금융 시장 의존도는 낮은 수준인 반면, 영세상인 및 개인의 사금융 시장 이용 빈도는 높은 것으로 추정된다.

(3) 사금융 시장이 존재하는 구조적 요인과 특성

제도권 내의 금융기관보다 금리가 높은 자금을 조달하며 팽창하는 사금융 시장이 존재하는 구조적인 요인은 먼저 수요와 공급의 불균형에서 찾을 수 있다.

이는 자금수요자가 요구하는 충분한 규모의 자금을 제도금융권을 통해 조달할 수 없기 때문이다. 즉, 과거 여신금지 업종에 대한 대출규제, 금융거래 불량자 등 제도금융권에서 배제된 사람의 금융수요, 담보능력이 부족하고 신용상태가 취약하여 제도권 금융에서 취급하기 어려운 금융수요, 비정상적 거래 및 급전이 필요한 경우 등에 의해 사금융 시장이 존재하고 있다. 그러나 생활패턴의 변화로 소비자금융에 대한 수요가 현저하게 증대되고 있음에도 불구하고 소비자금융에 대한 제도권 금융의 자금공급은 억제되고 있어 저신용·저소득층에 대한 틈새시장인 사금융 시장이 전국적으로 확산되었다. 만성적인 자금부족, 자금운용 규제, 지나친 담보대출 관행, 신용도 중심의 대출 등의 이유로 은행으로부터 신용할당을 받지 못한 자금수요자의 상당수는 저축은행(구 상호신용금고)이나 마을금고 등의 제2금융권에서 자금을 조달하기 어려워지며, 수신에 기여해야만 대출이 용이한 금융관행으로 많은 자금수요자는 제도권 내의 금융이 아닌 금융소외계층으로 구분되어 사금융 시장에 노출되고 있는 것이다.

두 번째로 사금융 시장이 존재하는 구조적 요인은 거래비용에 입각한 경제적 문제에서 찾을

수 있다. 오랜 역사 속에 존재해온 사금융 시장이 이용자별, 지역별, 상품별로 서로 분할된 소규모의 전문화된 틈새시장으로 구성되어 있으므로 은행 등 대형 금융기관은 금융거래 비용과 사금융 이용자의 신분을 평가하는 정보비용이 높아 경쟁력을 확보할 수 없는 구조적 문제에 기인하고 있다. 즉, 시장상황의 변화와 자금 수요자의 조건을 수용할 수 있는 신속한 경영관리능력과 제도권 금융기관이 대응할 수 없는 기민한 자금회수력이 사금융 시장의 장점이라고 할 수 있다.

사금융 시장이 존재하는 구조적 원인과 함께 사금융시장이 갖고 있는 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사금융시장은 사채 종류별로 전주와 사채업자가 전문화된 시장으로 사채업자는 주로 단기성 자금을 중개하며 동일한 차입자와 지속적인 고객관계를 유지하려는 경향을 갖고 있다. 둘째, 사금융시장은 상품별·지역별·고객별로 분할된 틈새시장이다. 이러한 분할적 시장구조는 자금수요와 공급자 상호 간의 정보 흐름을 차단하여 높은 수준의 금리를 차입자에게 부담시키는 비효율을 발생시킨다. 셋째, 전주·사채업자·이용자의 관계를 보면 전주와 사채업자는 공생적 신뢰관계를 형성하고 있으며, 사채업자와 차입자 간의 금융거래는 지하경제 안에서 이루어지는 음성적 거래라기보다 금융시장 거래의 성격을 띠고 있다.

사금융 시장은 기업과 가계가 필요한 자금의 공급원으로서, 그리고 가계의 금융저축 수단으로서 우리나라 금융시장에서 큰 비중을 차지하고 있다. 한국금융연구원의 분석에 따르면 현재 우리나라에서 유통되고 있는 사채자금의 평균잔액은 2011년말 기준으로 총통화(M2)의 약 6.3% 수준인 30조원에 이르는 것으로 추정된다. 그러나 사금융 시장에서의 거래가 세원노출을 꺼려 폐쇄적이고 비공개적으로 이루어진다는 점을 감안해 볼 때 실제 사채시장의 이용규모는 이보다 훨씬 클 것으로 판단된다. 따라서 30조원을 거뜰히 상회할 것으로 추정되는 사채시장이 우리나라 경제에 얼마나 막대한 영향력을 행사할 것인지는 경제 전문가가 아니라 하더라도 능히 짐작할 수 있을 것이다.

(4) 사금융 시장의 역기능

사금융 시장의 폐해에 대한 비판의 목소리가 높지만 그 규모는 해방 이후 반 세기가 지나는 동안 계속해서 팽창일로에 있다. 급속한 경제성장 과정에서 인위적인 저이자율 정책에 따라 제도금융권에 만성적인 자금의 초과수요 현상이 발생하였고, 이로 인한 금융기관의 신용할당은 상대적으로 교섭력이 떨어지는 중소기업 및 가계의 자금수요를 충족시키지 못했기 때문이다. “돈이 필요한 곳에 사채가 있다”는 수요와 공급의 기본적인 논리와 소위 수요가 공급을 창출한다는 역설적인 현실에서 바로 이러한 원리가 사금융시장에도 그대로 적용된 것이

라고 할 수 있다.

결과적으로 사금융시장은 금융산업에 대한 정부의 과도한 개입과 규제로 인해 제도금융시장이 금융중개 기능 및 자금배분 기능을 효율적으로 수행하지 못함에 따라 그 영역을 넓혀가고 있는 것이라고 할 수 있다. 즉 사금융시장은 은행금리를 크게 상회하는 높은 금리를 제공하여 고수익을 추구하는 투자자들의 자금을 최대한 흡수하는 한편, 개인적인 유대관계나 시장거래의 상호연계 등을 통해 정보의 비대칭성 문제를 해결하여 담보 등이 부족한 중소기업이나 개인에 대해 자금배분을 수행함으로써 제도금융권을 보완하는 역할을 하고 있다.

그러나 사금융시장은 일반적으로 법의 테두리 밖에서 형성되므로 다음과 같은 역기능을 초래하기도 한다. 첫째, 탈세와 그로 인한 조세부담의 불공평 때문에 경제정의 실현과 공정한 소득배분에 악영향을 미치며, 음성자금의 세탁 및 운용처를 제공함으로써 투기, 불법 상속 등의 비리를 조장한다. 둘째, 사회적으로 바람직하지 못한 부분으로 자금이 유출되고 사냥·부실기업에 자금이 공급되어 자금 배분상에 비효율이 초래되고 금융시장에 교란이 발생할 우려가 높다. 셋째, 대부분의 거래가 특정집단 내에서 이루어지므로 위험분산이 어려운데다 주로 신용대출에 의존하기 때문에 채무불이행 위험을 줄이고자 단기성 대출이 주종을 이루고 있으며, 자금공급자의 우월한 지위를 이용한 독과점 가격의 설정으로 수요자의 부담이 가중되고 있다.

이렇듯 사금융시장은 야누스의 얼굴처럼 양면성을 지니고 있다. 즉, 금융자원 배분의 효율성 및 금융제도의 안정성을 저해하고 이용자 후생에 손실을 초래한다는 측면에서 많은 문제를 안고 있는 것으로 비판받고 있는 반면, 기업의 장기 설비금융에 편중되어 있는 제도금융시장의 대출기능을 보완하여 부족한 단기 운영자금을 공급해주며 신속하고 다양한 금융서비스를 제공한다는 점에서 가치가 있다고 하겠다. 따라서 사금융 시장의 순기능을 살려 제도금융권으로 흡수함으로써 국가경제에 일익을 담당하도록 할 수 있는 방안의 모색이 시급하다고 할 수 있다.

2) 서민금융과 마이크로크레딧

(1) 개념 및 태동

서민금융에 대한 사회적 관심이 증대되면서 마이크로크레딧 사업에 대한 접근도 이루어지고 있다. 마이크로크레딧은 사회적 취약계층의 빈곤탈출을 위해 전통적 금융기관과 상이한 방식으로 소액대출 등 다양한 지원을 하는 특수한 형태의 대안적 금융을 의미한다. 1976년 방글라데시에서 농촌 빈민층에게 금융 서비스를 제공한 그라민 은행이 시작한 마이크로크레딧은 개도국의 빈곤퇴치와 소득창출능력을 제고하기 위해 발전하다가 점차 전 세계로 확산되었다. 우

리나라에서는 근로빈곤층의 증가와 일자리부족, 금융소외 현상의 심화, 증가하는 자영업 창업 욕구를 충족시켜주는 창업지원제도의 미비로 인하여 2000년에 그라민 은행의 한국 지부가 설립되면서 마이크로크레딧이 처음 도입되었다. 이후 2003년까지 민간단체 중심의 마이크로크레딧 사업이 운영되다가 2005년 이후 정부의 참여와 지원 아래 한국형 마이크로크레딧이 출범되었다.

우리나라에서 마이크로크레딧의 개념이 현실에 적용된 것은 2000년 ‘신나는 조합’이 생기면서부터이며 씨티그룹과 그라민 트러스트 등의 지원으로 신나는 조합이 설립된 이후 2002년에는 사회연대은행, 2003년에는 아름다운 재단의 아름다운 세상 기금이 설립되면서 마이크로크레딧은 점차 확산되고 있다. 신나는 조합은 재산 300만원 이하, 4인 가족 기준 월 소득 150만원 이하인 사람 3~5명이 모여 사업공동체를 구성하고 대출을 신청할 경우 1인당 300만원을 연 4%의 금리로 대출해주고 있으며, 자금회수율은 92%에 이르고 있다. 2002년 설립된 사회연대은행은 소득이 정부에서 정한 최저생계비의 120% 이하인 이른바 ‘차상위계층’에게 1,000만~1,500만원을 연 2~4%의 금리로 빌려주고 있다.

최근에는 기업들의 사회적 책임 강화, 은행들의 공공성 중시 경향 등으로 인해 후원 단체들이 점차 늘어나고 정부 자금의 위탁 운영도 이루어지면서 지원 규모가 점차 증가하고 있는 모습을 보여주고 있다.

(2) 적용 및 중요성

글로벌 금융위기 이후 전 세계는 유엔(UN)을 중심으로 인간이 누려할 권리 중 ‘금융서비스 접근권’이라는 개념을 주창하고 있다. 금융서비스 접근권에 관한 개념이 우리나라에서는 생소하지만 IMF경제위기, 2003년 신용카드사태, 2008년의 금융위기 등을 거치면서 신용배제계층이 국가경제에 큰 부담이 된다는 교훈을 얻게 되었다.

그러나 악화된 상태의 사회적·경제적 여건하에서 금융거래가 자유스럽지 않은 금융소외계층이 존재하고, 금융기관들이 더욱 철저하게 신용관리를 함으로써 금융서비스에 접근하지 못하는 대상의 규모는 점차 커지고 있다.

2011년 말 기준으로 제도권 금융기관을 이용할 수 없는 금융소외자는 500만명으로 추산되며(금융위원회, 2012), 민간부문에서는 이를 최대 1,000만명까지도 예측하고 있다. 2006년 노벨평화상 수상자인 유누스 박사는 ‘금융은 인권’이라고 주장하며, 금융으로부터 소외된 서민에 대한 특화된 지원방안 모색을 주문한 바 있다. 2005년 유엔에서 정한 ‘마이크로크레딧의 해’를 기점으로 하여 전 세계 2,900여 기관에서 8천만명 이상이 마이크로크레딧을 통해 대출을 받고,

이들 중 5천만명은 극빈층이었다가 수혜 이후 상황이 개선된 것으로 집계되었다. 이들 기관은 후진국과 선진국을 망라하여 활발하게 사업을 전개하고 있으며, 동남아시아의 그라민은행, 미국의 액시온(ACCION), 프랑스의 시갈, 이탈리아의 윤리은행 등 다른 이름으로 명명되지만 기본 취지는 동일한 방식으로 사회의 저변에서 금융으로부터 소외된 서민들에게 희망과 자활의 기회를 제공하고 있다.

(3) 한국형 마이크로크레딧의 특징

한국형 마이크로크레딧은 서민금융의 일환으로 추진되고 있다. 이 사업의 가장 큰 특징은 저소득·저신용층을 대상으로 금융서비스에 대한 접근성을 높여주기 위하여 무보증으로 대출해주는 상품을 운영하고 있으며 자활의지와 자활능력을 체계적으로 심사하여 대출하고 있다는 점이다.

두 번째 특징은 사후관리 시스템으로서 단순히 대출을 해주고 끝나는 것이 아니라 철저한 사전관리를 통해 창업준비능력을 개선시키고, 경영컨설팅을 통해 사후관리에도 도움을 줌으로써 자영업자들의 자립을 도모하고 있다는 점이다.

2012년 현재 우리나라에서는 마이크로크레딧이 ‘사회연대은행’과 ‘신나는 조합’ 등 민간사업수행기관을 중심으로 운영되고 있다. 신나는 조합은 농촌형 공동체 지원방식을 시행하고 있고, 사회연대은행은 형태와 업종, 지역을 포괄하여 사업을 하고 있으며 가난한 사람들에게 돈만 빌려주는 것이 아니라 교육·훈련·사업 컨설팅을 통해 대출자의 소득능력이 높아질 수 있도록 지원하고 있다. 사회연대은행은 2003년 발족한 이래 여성가장 창업지원사업, 신용불량자 창업지원사업 등 다양한 소외계층을 대상으로 한 사업을 전개하면서 한국적인 마이크로크레딧 모델을 정립하고 있다. 서울시는 저소득층 예비창업자와 영세자영업자들에게 창업과 경영안정에 필요한 자금을 무담보 저리로 빌려주고 사업운영을 지원하는 경영컨설팅을 해주는 서울형 마이크로크레딧 사업을 진행하고 있다. 서울형 마이크로크레딧은 일반 소액대출 지원사업과 달리 6개의 민간사업수행기관¹⁰⁾이 사전심사와 현장실사 등을 통해 융자대상자를 추천하고 서울신용보증재단이 보증서를 발급하면 금융기관이 대출을 실행하는 체계로 운영되고 있다.

현재 저소득층 및 영세자영업자 720만명이 제도권 금융으로부터 소외되어 고금리 사금융에 의존하는 어려움을 겪고 있으며, 정부가 운영하는 기존 정책자금은 실질적 자립·자활기반 지원에 한계가 있었다. 서울시에서 운영하고 있는 이 제도의 특징은 경제적 지원은 물론 민간사업

10) 2012년 기준 서울형 마이크로크레딧 사업의 민간수행기관으로는 사회연대은행, 신나는 조합, 민생경제정책연구소, 열매나눔재단, 서울광역자활센터, 대한불교조계종사회복지재단 등 6개가 선정되어 운영하고 있다.

수행기관이 사업 운영에 필요한 기술지원, 교육훈련 등 종합적인 경영컨설팅도 하고 창업성공 사례를 통해 현실적인 조언도 해준다는 것이다.

서울시는 서울형 마이크로크레딧 지원대상자를 대상으로 생활경제 이론, 창업마인드콘트롤, 자활의식고취, 경제교육을 시행하고, 수료자 중 50명을 선정해 최대 2개월간 희망창업업종에 대한 실습형 심화 교육을 무료로 진행하는 등 대출에만 그치지 않고 성공적인 자활을 위한 사후지원을 하고 있다.

(4) 한국형 마이크로크레딧의 현황 및 문제점

한국형 마이크로크레딧은 출범이후 2012년 기준 30여개의 민간단체가 재정, 지방자치단체 예산, 소액서민금융재단자금, 민간 기부금을 지원받아 사업을 수행하고 있다.¹¹⁾

이 사업은 초기에 민간자본으로 자율적인 운영이 이루어진 이후 점차 정부 및 지자체 예산이 투입되었으며, 현재에는 민간 기부금 등 다양한 예산으로 구성된 자금원을 바탕으로 활발히 시행되고 있다.

〈표 2-2〉 한국형 마이크로크레딧의 발전

시기	2000년 ~ 2005년	2005년 ~ 2008년	2008년 이후
주체	민간기관 중심	정부부문의 참여	민간-공공 파트너십
재원	민간재원	정부예산	민간, 정부, 재단, 기부금 등 다변화
내용	신나는 조합 등 민간단체의 민간기부금으로 출범	'05년 보건복지부 예산지원 '08년 소액서민금융재단 지원	'09년 서울시의 사업수행 '08년 휴면예금 활용 '08년 소액서민금융재단 설립

2000년 신나는 조합 등 민간단체가 민간 기부금으로 창업자금을 지원하면서 시작된 마이크로크레딧은 2005년부터 보건복지부 예산¹²⁾으로 민간기관에 자금을 무이자로 대출해주면서 확산되었으며, 2009년 서울시가 서울형 마이크로크레딧 사업을 도입하고 지원대상 기관이 확대되면서 한국형 마이크로크레딧은 다변화되며 양적으로 발전하게 되었다.¹³⁾

그러나, 출범이후 한국형 마이크로크레딧은 다음과 같은 문제점이 도출되고 있다.

첫째, 수요에 비해 지원규모가 미흡하다. 경기침체에 따른 저소득계층의 실업증가로 자활금

11) 서울시를 비롯한 정부, 지자체, 소액서민금융재단은 직접 사업을 수행하지 않고 민간단체에 자금만 지원하며 민간단체가 마이크로크레딧 사업을 시행하고 있다(금융위원회, 2012)

12) '05년~'08년 연 20억원, '09년 연 330억원의 보건복지부 예산 투입

13) 지원대상은 '05년에 사회연대은행, 신나는 조합 등 2개 단체였으나 '09년에는 19개 단체로 확대

용의 수요는 커진데 비해 신용등급이 낮아 제도권 금융이용이 어려운 현실에서 제도권 금융을 보완해 줄 마이크로크레딧의 지원규모가 상대적으로 크지 않다. 실제로 수혜자는 총인구대비 0.014%인 6,800여명 수준이고, 지원액은 GDP대비 0.005%인 470억원에 불과한 수준이다.

둘째, 전달체계의 효율성이 낮고 추진기반이 취약하다. 현행 마이크로크레딧 사업은 출범 13년이 되었지만 서비스 전달체계가 서로 연계되지 않아 중복지원의 소지가 크고, 재원조달면에서 민간의 자발적 기반이 취약한 상태이다. 예컨대 서울에 거주하는 9등급 저신용 자영업자는 보건복지부, 서울시, 소액서민금융재단 지원 민간단체 등에 각각 신청이 가능하여 중복수혜를 받을 수 있다는 것이다. 이밖에도 주로 정부예산을 활용하는 재원구조도 민간의 참여를 유도함으로써 다변화할 필요가 있다.

셋째, 서민들의 접근성이 제한되어 있다. 일부 민간단체를 중심으로 마이크로크레딧이 지원되고 있으나 수행기관이 적어 정작 이를 요구하는 수요자들의 접근이 제한적이다. 특히, 언론과 인터넷 등 정보통신망 및 서민금융관련 네트워크가 부족한 금융취약계층의 접근성이 제한되는 것은 시급히 개선해야 하는 과제로 지적되고 있다.

제2절 우리나라 서민금융제도의 현황

1. 서민금융제도의 현황분석

1) 서민금융제도의 시기별 분석

서민금융 제도가 시기별로 발전해온 과정을 살펴보면 다음의 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 서민금융의 시기 구분

모색기 (~1990년대)	정체기 (1998~2006)	확대기 (2007~2009)	증흥기 (2010~현재)
IMF 경제위기를 통한 서민금융에 대한 관심 시작	성장 중심의 확대경제 및 글로벌 경제의 팽창으로 서민금융에 대한 관심 저조	서민우대 금융정책 실시	법정부, 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

자료 : 연구자 작성

위의 표에서 볼 수 있듯이 우리나라의 서민금융은 경제상황 및 전 세계적 추세에 따라 시기별로 변화하고 있다.

전통적으로 서민금융은 우리나라 고유의 상부상조 문화에서 그 효시를 찾을 수 있다. 본격적인 서민금융의 개념과 틀이 없었던 전통사회에서는 여유 있는 사람이 이웃에게 정을 베푸는 두레, 계, 품앗이 등 상생의 정신이 강한 마을공동체 모임이 대표적이며, 이들 문화가 고구려시대의 진대법, 신라시대 불교의 보(寶), 고려시대의 서민금융기관 장생고, 조선시대의 의창과 사창 등 하나의 제도로 발전하였다. 현대적 의미의 서민금융은 1997년 IMF 경제위기에 따른 부채 증가와 금융위기로 인하여 사회적으로 저축은행과 협동조합 등을 중심으로 서민금융정책을 모색하면서 부각되었다.

이후 경기회복을 통한 십여년 동안의 팽창기간에 IMF 구제금융 시대를 마치고 성장 중심의 확대경제 및 글로벌 경제의 확대로 서민금융에 대한 관심이 상대적으로 저조하였던 서민금융 정책기를 지나 2007년 미국에서 촉발된 서브프라임 모기지 사태와 전 세계적 금융위기로 인하여 서울시의 희망통장, 희망꿈나래 사업 등을 시행함으로써 그동안 성장에서 배제된 채 금융정책의 혜택을 받지 못하던 저소득층에 대한 서민금융이 확대되었다. 2009년 이후에는 서민금융 제도의 중흥기라고 할 수 있을 정도로 다양한 맞춤형 서민금융정책이 운영되고 있으며, 그 수혜대상 및 지원방식 또한 다변화되고 있다.

그러나 2012년 현재 그리스와 스페인의 경제위기 및 전 세계적인 불황이 가속화되는 가운데 우리나라도 가계부채가 1,000조원에 육박하고 경기침체가 장기화되고 있기 때문에 보다 근본적인 차원에서 서민금융제도를 분석하고 적용 가능한 대안을 제시할 필요성이 대두되고 있다.

〈표 2-4〉 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	법정부	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	바뀌드림론	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

이처럼, 기존의 은행권을 중심으로 한 금융상품과는 별개로 중앙정부와 서울시를 중심으로 한 특화된 서민금융정책이 확산되고 있는 시점에서 지난 4년간 서민정책금융, 신용회복제도 등 서민금융제도 정비를 통해 서민에 대한 자금지원이 계속되고 있다.

현행 서민금융제도는 햇살론, 미소금융, 새희망홀씨 등 서민에 대한 우대자금 공급방식, 금융채무불이행자에 대한 신용회복지원 방식, 바뀌드림론 등 전환대출을 통해 고금리 대출을 은행권의 저금리 대출로 바뀌어주는 방식, 서울시의 매칭펀드 기반 서민전용 통장 방식 등으로 다각적으로 운영되고 있다.

2) 서민금융 현황

2012년 현재 서울시를 비롯해 다양한 정부기관 및 사회기관이 서민금융제도를 중첩되게 시행하고 있다. 주요 기관별 서민금융 관련 수행업무로는 한국자산관리공사(캠코)의 바뀌드림론, 소액대출, 부채증명원 발급, 금융감독원의 불법사금융 신고 및 접수, 신용회복위원회의 개인워크아웃, 프리워크아웃, 미소금융중앙재단의 창업, 운영자금 대출 등의 미소금융, 신용보증재단중앙회의 햇살론, 국민연금공단의 재무상담 및 노후설계 지원, 법률구조공단의 개인회생, 파산

제도 관련 법률상담, 서울시의 희망플러스통장 등이 있다.

이중 실질적으로 서민생활 안정과 재원지급이라는 제도적 실효성이 있는 대표적인 서민금융 제도로는 다음의 <표 2-5>와 같이 중앙정부와 서울시에서 운영하고 있는 8개의 제도가 있다.

<표 2-5> 서민금융제도 현황

구분	사업명	출범시기	주요 지원 대상	주요 내용
중앙정부	새 희망홀씨	2010년	신용등급 5등급 이하	생계자금 및 사업운영자금
	햇살론	2010년	신용등급 6등급 이하	창업자금, 긴급생계자금, 전환대출
	미소금융	2009년	신용등급 7등급 이하	창업자금 및 사업운영자금
	소상공인 소액대출	2006년	금융소외계층	신용회복위원회의 소상공인 지원자금
	바꿔드림론	2008년	금융소외계층	저금리 대출상품으로의 변경 지원
서울시	서울 희망플러스통장 (구, 희망통장)	2009년	저소득 근로자	매월 5~20만원 적금 시 서울시와 민간후원기관이 1:1로 추가 적립(매칭펀드 방식)
	서울 마이크로크레딧 (구, 서울희망드림뱅크)	2009년	창업희망자, 차상위계층	1,000~2,000만원 무담보 소액신용대출 상품
	서울 꿈나래통장	2009년	아동가구	아동 교육자금 마련 목적, 매월 3만원 적금 시 3만원 추가 적립(매칭펀드 방식)

위의 표에서 제시된 서민금융제도들은 출범 이후 2012년 6월까지 총 8조원 규모의 자금을 지원한 바 있다. 정부 주도의 서민금융 중 가장 대표적인 미소금융, 햇살론, 새 희망홀씨는 공적 서민금융 상품으로 다소의 차이가 있으나 대체로 경제적 자립이라는 목표하에 직접적인 대출 자금지원을 통해 이루어지고 있고, 서울시의 희망플러스통장 및 꿈나래통장은 매칭펀드 방식의 쌍방향적 적립식으로 운영되고 있다.

이들 대표적인 서민금융제도의 추진현황을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 서민에 대한 우대자금 공급이 대폭 확대되었다. 미소금융('09년 12월 이후 5천억원), 햇살론('10년 7월 이후 2조1천억원), 새희망홀씨('10년 11월 이후 5조2천억원) 등을 통해 2012년 6월말까지 총 7조 8천억원의 서민전용 자금을 공급한 바 있다.

또한 금융채무불이행자에 대한 신용회복 지원을 위해 신용회복위원회의 소액대출상품을 통해 2008년부터 2012년 6월말까지 채무조정 65.5만건, 소액대출 2,636억원 등을 지원하여 저소득 취약계층에 대한 금융서비스를 제공하였다.

더불어, 바꿔드림론이라는 전환대출 방식으로 연 20% 이상의 고금리 대출을 은행권의 저금

리(11% 내외) 대출로 전환하여 취약계층의 금리부담을 경감한 바 있다.

〈표 2-6〉 서민금융 공급채널 다양화

지원제도	공급채널
미소금융	156개 미소금융 지점(기업재단 75개, 은행재단 52개, 지역재단 29개)
햇살론	3,750개 저축은행 및 상호금융회사(농협, 수협, 신협 등)
새희망홀씨	16개 시중은행 및 특수 지방은행
희망드림론	1,432개 새마을 금고

이처럼 제도시행을 통한 서민금융의 직접적인 대출사업 이외에도 정부는 16개 광역자치단체에 서민금융종합지원센터를 설치하고 서민금융종합포털(서민금융나들목) 등 통합안내체제를 정비하여 저신용, 저소득자를 대상으로 한 서민금융 공급을 지원하는 체제를 확립하고 서민금융을 공급하는 채널의 다양화를 모색하였다.

각각의 서민금융제도의 구체적인 사업별 현황에 대해서는 이어지는 서민금융제도의 사업별 현황 분석에서 보다 자세히 다루기로 한다.

2. 서민금융제도의 사업별 현황분석

1) 새희망홀씨

(1) 사업개요

새희망홀씨는 소득이 적거나 신용이 낮아 은행에서 대출이 어려운 사람들을 위해 별도의 심사기준을 마련하여 대출을 진행하는 서민금융지원 상품으로서 총 16개의 은행이 정부의 지원을 받아 저신용·저소득자를 대상으로 하는 금융상품이다.

〈표 2-7〉 새희망홀씨 취급은행

농협중앙회	신한은행	우리은행	SC제일은행
하나은행	중소기업은행	국민은행	한국외환은행
한국씨티은행	수협중앙회	대구은행	부산은행
광주은행	경남은행	전북은행	제주은행

새희망홀씨는 기존 은행권의 서민금융상품인 희망홀씨대출을 개선한 상품으로 2010년 11월

출시됐다. 미소금융 및 햇살론과 함께 3대 서민금융상품으로 꼽히는 새희망홀씨대출은 기존 희망홀씨대출을 개편해 핵심 대상을 중급 신용자로 상향했으며 햇살론보다 대출 대상을 더 확대한 것이 특징이다.

〈표 2-8〉 새희망홀씨 대출 취급은행별 내용

은행	대출금리	구분	성실 상환자 금리우대
국민	12~14%	고정	매 3개월 0.2%(최대 7.8%)
우리	7.5~13.5%	변동	매년 0.25%(최대 1%)
신한	8.0~11.5%	고정	매년 0.25%(최대 1%)
하나	7.5~13.17%	변동	매년 0.25%(최대 1%)
씨티	11~13.5%	변동	매년 0.5%(최대 2%)
외환	7.3~14.9%	고정/변동	매년 0.3%(최대 1.2%)
SC제일	9.1~14.8%	변동	매년 0.2%(최대 0.8%)
농협	6.8~14.7%	변동	매 3개월 0.1%(최대 2%)
기업	6.3~11%	고정/변동	매 기간 연장 시 0.25%(최대 1%)
수협	7.2~14%	고정	매 3개월 0.2%씩(최대 5.4%)
경남	7.0~13.9%	변동	대출 1년 시점에 연체일수에 따라 0.3%,0.5%, 1.0% 차등 적용
광주	8.0~14.9%	고정	매년 대출 평잔의 1% 축하금
대구	8.5~13.4%	변동	매년 0.2%(최대 1%)
부산	8.0~14%	변동	매년 1.0%(최대 2%)
전북	9.8~13.8%	변동	매년 연체일수에 따라 0.2%, 0.4%, 0.6%, 1.0% 차등 적용
제주	6.5~13.5%	고정	매년 0.5%씩(최대 1%)

자료 : 금융위원회

외국계와 지방은행을 포함해 16개 시중은행에서 대출이 가능하며, 대출 대상은 신용등급(신용평가회사 기준) 5등급 이하로 연소득 4,000만원 이하이거나 신용등급과 상관없이 연소득 3,000만원 이하인 사람이다. 이는 신용등급 7등급 이하 또는 연소득 2,000만 원 이하의 사람에게 대출을 해줬던 희망홀씨대출보다 지원 대상을 확대한 것이다.

〈표 2-9〉 새희망홀씨의 조건

구분	내용
대상	CB사 신용등급 5등급 이하로 연 소득 4천만원 이하인 자 또는 연소득 3천만원 이하인 자
제외대상	- 은행연합회 신용정보 전산망에 신용도 판단정보 및 공공정보가 등재된 자 - 빈번한 연체경력이 있는 근로자 - 재외국민, 외국인, 해외체류자 - 기타 : 은행별 여신심사기준 등을 감안하여 자율 설정
금리	- 각 은행의 고객별 금리는 자체 신용평가 결과에 따라 결정 - 리스크, 자금조달원가 등을 고려하여 산출한 금리가 햇살론 금리를 상회하는 경우 햇살론 금리 수준을 감안하여 최대 3%까지 인하 책정(10년 10월 기준 신용도에 따라 11~14% 전망)
취약계층에 대한 우대금리	- 기초생활수급권자, 한부모가정, 다자녀가정(1가주 3자녀 이상), 다문화가정, 만60세 이상 부모부양자에 대해서는 최대 1% 이내에서 우대금리 적용
성실 상환자에 대한 금리감면	- 일정기간 성실하게 채무를 상환한 경우, 대출기간 내 최대 1% 감면
고객별 대출한도	2천만원 이내 - 다만, 대출금액은 과다채무 발생을 방지하기 위해 소득수준과 당해 은행 및 타 금융기관의 기 신용대출금 등을 고려하여 결정
대출용도	생계자금, 사업운영 자금 등
운영기간	5년간 한시 운영

단, 3개월 이상 연체 또는 빈번한 연체경험자, 대위변제, 세금·과태료·고용보험료 체납 등이 있는 자나 햇살론·미소금융 등 기존 서민대출 이용자 등은 대상에서 제외된다. 특히 기존 신용대출 금액이 연 소득을 초과한 경우는 사실상 대출이 불가능하다.

개인 대출한도는 생계자금과 사업운영자금을 중심으로 1인당 최대 2,000만원까지 대출되며, 대출액은 소득수준과 신용등급 등에 따라 달라질 수 있다. 대출금리는 개별 은행이 자율적으로 결정하지만 햇살론 금리 수준(평균 13%)인 연 11~14% 정도다.

새희망홀씨 대출상품은 정부재원 없이 시중은행의 자체적인 재원으로 운영되는 특징을 가지고 있다. 16개 시중은행은 전년도 수익의 10% 내외로 새희망홀씨 대출 목표금액을 책정하여 은행별로 자율적으로 진행하기 때문에 금융감독원 등 정부부문의 감독이 상대적으로 완화되어 적용되고 있다.

한편, 16개 시중은행은 새희망홀씨 대출상품을 정부의 서민금융정책 기조에 따라 2010년 11월부터 출시해 5년간 한시적으로 판매한다는 계획이며, 제18대 대통령직인수위원회도 햇살론, 미소금융, 새희망홀씨 등 3대 서민금융제도에 대해서는 제도적으로 큰 변화 없이 이어갈 것을 밝힘에 따라 당분간 현재의 서민금융체제가 유지될 것으로 예상된다.

(2) 추진실적

정부재원 없이 은행별로 전년도 수익에 기초한 자금을 기반으로 하는 새희망홀씨 서민금융 제도는 2009년 희망홀씨 제도로 최초 출범 이후 은행권의 수익이 줄어들면서 대출실적도 감소하는 경향을 보이고 있다. 2009년 3월부터 2010년 10월까지 7등급 이하, 연소득 2,000만원 이하인 저신용·저소득층의 대출액은 1조 1,412억원으로 전체 대출액 2조 6,713억원의 43%를 차지하였다. 그러나 새희망홀씨가 출시되고 2010년 11월 이후부터 2012년 6월 말까지 새희망홀씨 실적 가운데 저신용·저소득층에 지원된 금액은 희망홀씨보다 7,077억원 줄어든 4,335억원으로, 전체실적 2조 5,165억원의 17%로 감소하였다.

〈표 2-10〉 새희망홀씨 추진실적

	희망 홀씨		새희망홀씨
	2009년 3월	2010년 10월	2012년 6월 말
대출액	출범	2조 6,713억원	2조 5,165억원
저소득·저신용자 대출액	출범	1조 1,412억원	4,335억원

연간 소득액별로는 2,000만원 이하 저소득층 대출액이 전체의 80%(2조 247억원)에서 48%(1조 2,181억원)로 줄어들었다. 저신용층 지원비율을 은행별로 보면, 기업은행과 한국씨티은행이 100%에서 각각 33%, 39%로 급감하였으며, 신한은행도 83%에서 36%로 축소되는 등 16개 은행 중 13개 은행이 저신용층 대출비중을 낮추었다. 이러한 경향은 새희망홀씨 대출 대상이 희망홀씨보다 확대되면서 은행들이 위험도가 낮은 고객에게 대출을 집중함으로써 상대적으로 저신용·저소득층 대출이 줄었기 때문이다. 대출조건이 신용등급 7등급 이하 또는 연소득 2,000만원 이하인 희망홀씨 대출이 연소득 3,000만원 이하이거나, 신용등급 5등급 이하이면서, 연소득이 4,000만원 이하인 새희망홀씨 대출로 바뀌면서 이 같은 상황이 생긴 것이다. 새희망 홀씨 금융상품의 저조한 추진실적은 2012년에도 이어져 시중은행이 정한 대출 취급 목표액은 1조 4580억원으로 정부와 약속했던 지원규모인 법인세 차감 전 순이익의 10%(1조 6,545억원)에도 미치지 못하고 있다.

2) 햇살론

(1) 사업개요

햇살론은 2010년 7월부터 신용보증재단의 보증을 담보로 저신용·저소득 서민들에게 저금리로 대출해주는 서민전용 대출상품으로서 정부에서 출자한 1조원과 상호금융회사 및 저축은행에서 출자하는 1조원의 재원을 기반으로 상호금융 및 저축은행권에서 제공하는 대출이다. 5년간 10조원 규모의 대출을 목표로 하고 있으며, 이에 필요한 보증재원 2조원은 서민금융사와 정부가 각각 1조원을 출연하는 방식으로 조성되었다. 서민금융사는 대출금의 일정비율에 해당하는 출연금을 각 업권 중앙회를 거쳐 매월 납부하며, 정부는 중앙정부가 복권기금에서 1,200억원을, 지방정부는 16개 광역자치단체가 800억원을 출연하였다.

원칙적으로 햇살론은 신용등급 6-10등급 또는 연소득 2,600만원 이하의 자영업자, 농림어업인 및 근로자를 대상으로 하는 상품으로 다음과 같은 대출조건을 만족시켜야 한다.

〈표 2-11〉 햇살론의 자격기준표

신용등급 ↑	1등급	보증대출 가능	보증대출 불가능
	6등급	보증대출 가능	보증대출 가능
	10등급	보증대출 가능	보증대출 가능
		저소득	2,600만원 연소득 기준
			4천만원

자료 : 금융위원회 햇살론 공식 홈페이지(<http://www.sunshineloan.or.kr>)

햇살론의 대출금리는 상환 이내에서 서민금융회사(농협, 수협, 신협, 산림조합, 저축은행, 새마을금고)가 자율적으로 결정하며 금리상한은 조달금리인 1년 만기 정기에금의 변동에 따라 가변성을 갖고 움직이고 있다.

〈표 2-12〉 햇살론의 대출금리

구분				
은행	저축은행	대부업	햇살론	
			상호금융	저축은행
11~14%	25~35%	39% (법정 최고금리)	8,74%	10,50%

위의 표에서 보는 바와 같이 햇살론의 대출금리는 저축은행 및 대부업체 대비 최고 1/4 수준 이어서 기존의 고금리 신용대출을 이용하던 저신용·저소득층의 이자부담을 완화할 수 있으며, 햇살론에서 지원하는 대출자금은 사업운영자금, 창업자금, 생계자금, 대환자금 등 크게 4가지로 구분하여 운영되고 있다.

먼저, 사업운영자금은 영업 중인 자영업자 및 농림어업인을 대상으로 최고 2천만원 한도 내에서 햇살론 소상공인 평가표에 의해 매겨진 점수별 평가등급에 따라 대출한도가 달라지며, 창업자금은 정부 및 공공기관의 창업교육을 이수한 창업자 또는 무등록·무점포 자영업자가 사업자 등록 후 점포를 구비하는 경우 5천만원 내에서 창업자금을 지원하는 것이다. 생계자금은 3개월이상 재직하고 있는 근로자가 최고 1천만원 한도 내에서 신용등급에 따라 차등 대출을 받는 방식이고, 대환자금은 햇살론 신청자격을 만족하는 근로자, 자영업자, 농림어업인이 연이율 20% 이상의 고금리 채무를 정상 상환 중일 경우 3천만원 이내에서 대출을 받는 방식으로 운영되고 있다.

(2) 추진실적

햇살론은 2010년 도입 이후 정부의 85% 지급보증을 조건으로 금융기관에서 대대적인 출시와 함께 상당부분의 대출수요를 흡수하며 약 3년 동안 4,000억원의 대출실적을 보이고 있다. 햇살론은 2014년까지 약 10조원 대출을 목표로, 서민층의 이자경감효과를 6조원으로 기대하고 전국의 3,989개 서민금융회사에서 출시되었다.

〈표 2-13〉 햇살론의 추진실적

구분	기간		
	2010년 7월 ~ 2010년 12월	2011년 1월 ~ 2011년 12월	2012년 1월 ~ 2012년 6월
대출금액	1조 3,859억원	4,835억원	1,826억원
이용자 수	18만 3,144명	4만 6,856명	na
연체율	2%	4%	7%

자료 : 금융위원회 내부자료

그러나 햇살론은 신용보증재단의 보증으로 2010년 출시 이후 저신용자의 수요가 폭발적으로 늘어나 현재 그 부실률이 7%에 육박하고 대출실적도 줄어드는 등의 문제가 발생하고 있다.

서민을 위한 대출로 붐을 일으켰던 햇살론은 2011년부터 타 서민금융상품이 생기면서 서민들의 외면을 받고 있는 것이다. 중소형 저축은행은 햇살론 판매창구라는 말이 무색하게 거의

판매가 이루어지지 않고 있으며, 은행권도 수익이 나지 않는 햇살론 상품의 홍보에 관심을 갖지 않고 있다. 저축은행 등에서 햇살론의 판매가 지지부진한 이유는 PF 부실 등 저축은행의 판로확보의 출구전략이 마련되지 않은 상태에서 정부가 85%의 보증을 해주고는 있지만 수익성이 떨어져 적극적인 홍보와 취급이 이루어지지 않기 때문이다. 이 때문에 고객이 전체적으로 햇살론보다 다른 서민금융상품으로 이전되는 현상을 보이고 있는 것이다.

일각에서는 햇살론의 실효성에 의문을 제기하고 있다. 햇살론의 대출금리는 상호금융이 10.6%, 저축은행은 13.1% 이내에서 자율적으로 정하도록 돼있다. 우선 햇살론 판매에 중추적 역할을 해야 할 저축은행업계에서 수익성을 장담할 수 없다는 주장이 나오고 있다. 정부는 대출액의 85%를 지역신보가 보증하기 때문에 그 정도 금리면 충분한 수익을 낼 수 있을 것으로 보고 있다. 그러나 저축은행은 저신용자 대출의 부실률이 정부 추산보다 높아 손해를 볼 가능성을 제기하고 있다. 또한 저축은행은 평균 20~30%대, 최고 40% 후반대 금리로 신용대출 상품을 판매하고 있어 햇살론을 판매할 유인이 떨어진다는 지적이다. 햇살론 판매에 소극적일 수 밖에 없다는 얘기다. 신탁도 금리는 낮고 저신용자들의 상환능력이 떨어지기 때문에 조합이 적극적으로 대출에 나서지 않을 가능성을 지적하고 있다. 보증부 대출로 인한 도덕적 해이도 풀어야 할 숙제다. 원칙적으로 기존 대출이 있는 사람은 햇살론 대상에서 제외된다. 하지만 사채 시장에서 빌린 돈은 파악되지 않기 때문에 쉽게 대출받을 수 있는 점을 이용해 무리한 빚을 낼 가능성이 있다. 신용등급이 낮은 사람이 높은 사람보다 더 싼 금리로 돈을 빌릴 수 있는 구조여서 상환능력에 관계없이 ‘무작정 대출’을 부추길 수도 있다. 이런 대출은 결국 부실로 이어져 국민 세금을 낭비하게 되는 것이다.

3) 미소금융

(1) 사업개요

미소금융은 저소득·저신용 계층의 경제적 자립을 지원하기 위해 2009년 12월 소액서민금융재단을 미소금융 중앙재단으로 확대 개편하고 민간의 지원을 더하여 추진되는 사업이다. 미소금융의 주관 기관은 미소금융 중앙재단, 중앙재단 지역지점, 민간 미소금융재단의 3축으로 구성되어 있다.

향후 10년간 적립될 미소금융 재원 총액은 개별 재단을 설립한 기업 및 금융권으로부터의 기부금 1.5조원(기업 1조원, 금융권 5천억원), 휴면예금 7천억원(매년 500억원의 휴면예금 발생)을 합하여 2조 2천억원 이상이 될 것으로 전망되고 있다.

〈표 2-14〉 미소금융의 지원내용 및 조건

	지원 내용	지원 조건
영세사업자 운영자금	영세사업자에 대해 원재료 구입, 시설 개보수 자금 등 운영 자금 지원	1천만원 이내 5년상환 시장금리 이하 (2~3% 낮은 금리)
전통시장 상인	전통시장 상인회를 통해 영세상인 운영자금 지원	상인당 5백만원 3년상환 시장금리 이하
프랜차이즈	시장에서 검증을 받아 성공가능성이 높은 소규모 업체를 연계하여 권리금 등 창업자금 지원	5천만원 이내 5년상환 시장금리 이하
창업자금	창업을 하거나 기존 사업장의 임차보증금이 필요한 경우 임차보증금 지원	5천만원 이내 5년상환 시장금리 이하
공동대출	자활추진단체에 대해 창업자금 및 운영자금 지원	1억원 이내 5년상환 시장금리 이하
사회적기업	사회적기업육성법에 의해 인증받은 사회적기업에 대해 운영자금 등을 지원	1억원 이내 5년상환 시장금리 이하

미소금융의 서민금융 자금지원 사업부문은 지역법인과 은행 및 기업의 미소금융사업에서 크게 영세자영업자 운영자금 지원, 프랜차이즈 창업지원, 일반 창업지원, 공동대출 및 사회적기업 지원으로 구분된다.

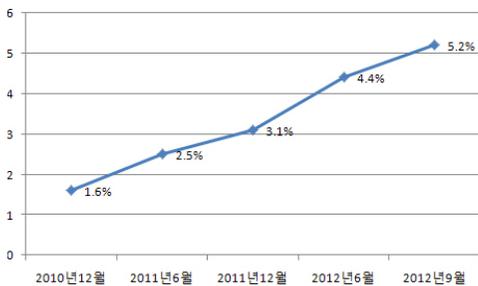
2013년 현재 현대차미소금융, SK미소금융, IBK미소금융, 삼성미소금융, 우리미소금융 등의 민간재단을 통해 저신용(개인신용등급 7등급 이하) 또는 저소득(기초수급권자, 차상위계층, 근로장려금 신청자격자) 계층에 해당하는 사람은 미소금융의 신청을 통해 대출상품을 제공받을 수 있다.

(2) 추진실적

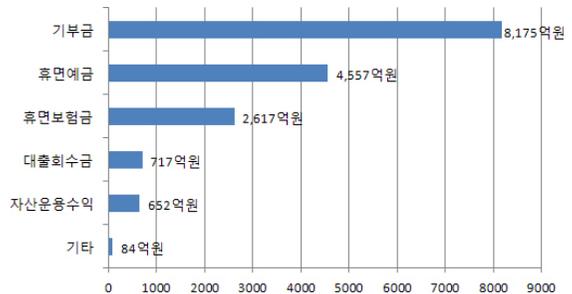
한국형 마이크로크레딧으로 출범한 미소금융은 금융과 복지를 결합한 새로운 영역을 개척한 것으로 평가받으며, 삼성과 현대자동차 등 주요 기업과 금융권 업체들이 신용등급 문제로 제도권 금융을 이용하기 어려운 서민들에게 연 4.5%의 저리로 창업자금을 빌려주는 사업으로 일수나 사채 등으로 인한 피해를 막을 수 있어 주로 자영업을 하는 서민들에게 큰 호평을 받고 있다.

미소금융이 이용하기 까다롭고 은행문턱이 높다는 의견이 있지만 실제로는 별도의 보증이나 담보가 필요 없을 뿐 아니라 무등록사업자도 대출을 받을 수 있는 등 중앙부처나 지방자치단체의 다른 자활자금 대출과 비교해보면 상대적으로 문턱이 상당히 낮은 수준이다.

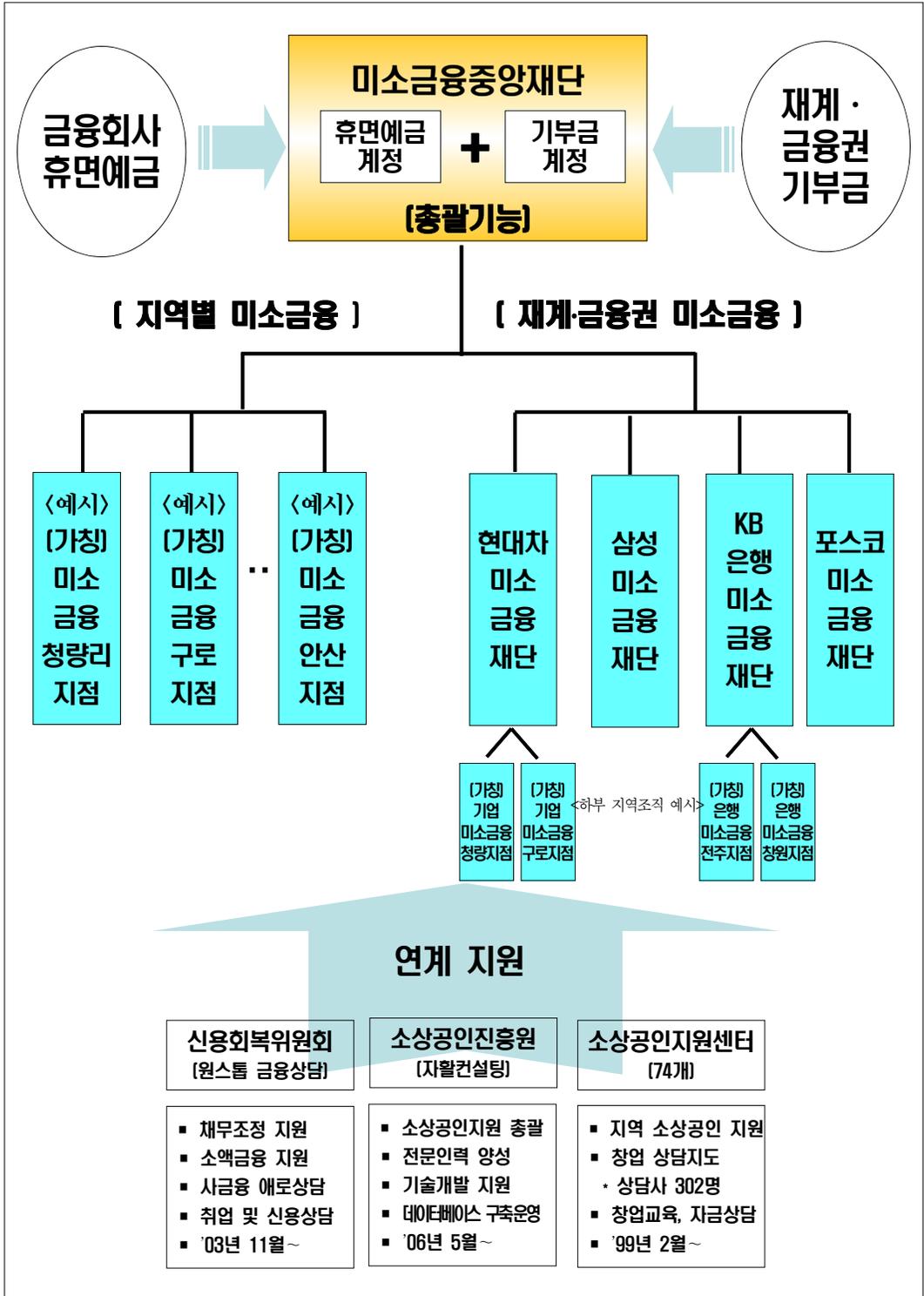
2008년 7월 출시된 미소금융은 신용등급 7등급 이하 저소득층에게 창업 및 운영자금(대출한도 최대 5,000만원)으로 2011년 3,106억원, 2012년 상반기에만 1,300억원을 대출해주는 등 출시 이후 총 7,134억원(8만 3,046명)의 대출실적을 올려 최대 규모의 대표적인 자활지원 상품으로 자리 잡았다.



〈그림 2-3〉 미소금융의 연체율



〈그림 2-4〉 미소금융의 재원조달 현황(2012년 기준)



〈그림 2-5〉 미소금융 운영체계

그러나 미소금융의 주요재원인 휴면예금과 관련된 문제가 발생하여 향후 미소금융의 안정적인 재원확보에 차질이 생겼다. 미소금융의 주요재원은 휴면예금(일정기간 소유자가 사용하지 않아 휴면 처리된 예금) 등 미청구재산이다. 거래 중지 5년이 넘어 은행 소유로 넘어간 휴면예금 가운데 일부를 은행 측이 매년 공익 차원에서 미소금융 상품의 재원으로 출연해 온 것이다. 지금까지 미소금융 총 재원(1조6,801억원)의 27%인 4,556억원이 휴면예금에서 조달됐다.

문제는 앞으로 휴면예금을 활용하기가 어려워졌다는 점이다. 2012년 8월 대법원이 우리은행과 남대문세무서 간 법인세 부과 처분 소송에서 “은행이 예금주에게 이자를 계속 지급하고 있다면 휴면예금으로 볼 수 없다”고 판결했기 때문이다. 대부분의 예금은 이자가 있고 5년 이상 거래실적이 없는 계좌에도 관행적으로 이자를 지급하는 것이 현실이다. 지금까지 인정받았던 휴면예금이 모두 사라지게 되는 셈이다.

미소재단은 당장 대출 운영에는 영향이 없을 것이라는 입장이지만, 휴면예금 출연이 중단될 경우 큰 타격이 불가피해 보인다. 상품 자체가 저신용자 대상으로 연체율이 상대적으로 높은 만큼 추가 재원이 없을 경우 언젠가는 고갈될 수밖에 없기 때문이다. 실제 미소금융 연체율은 9월 말 현재 5.2%로, 1% 안팎인 은행권 가계대출 연체율보다 훨씬 높다.

이와 관련하여 전문가들은 미소금융사업의 취지가 금융소외계층의 자립 기반을 마련해주는 것인 만큼 이번 기회에 안정된 재원을 확보해야 한다고 조언한다. 이재연 한국금융연구원 연구위원은 “미소금융, 햇살론 등 MB정부의 서민금융상품이 현재 얼어붙은 제2금융권을 대신하고 있는 만큼 차기 정부에서 이를 더욱 강화해야 한다”며 “휴면계좌 등 미청구 재산은 주인이 있는 돈이라는 한계가 있으니, 아예 서민금융을 위한 재원과 기관을 따로 만들어 종합적으로 관리할 필요가 있다”고 하는 등 미소금융의 재원관리 방안에 대해 다각적인 정부의 고민이 있으나 휴면예금을 대체할 추가재원 마련과 관련된 문제가 여전히 남아있다.

4) 소액대출

(1) 사업개요

정부는 2008년 9월 신용회복기금을 설립하여 신용이 낮은 서민들에게 소액대출, 연체채무의 만기연장 등 채무재조정과 대부업체의 20% 이상 고금리를 은행권 금리(12%내외)로 전환해 주는 전환대출(환승론)을 시행하고 있다¹⁴⁾. 이와 관련 신용회복위원회는 신용회복지원자 중 성

14) 신용회복기금 중 소액대출은 65,591건 1,934억원, 채무재조정은 2012년 12월까지 총 50,327건 1,880억원, 환승론은 14,561건 1,430억원의 지원실적을 보이고 있음.

실변제자와 영세사업자, 저소득 급여생활자를 대상으로 소액금융을 지원해주고 있다. 신용회복위원회의 서민금융 상품으로는 생활안정자금, 학자금, 시설개선자금, 운영자금, 고금리차환자금 등 총 5가지 소액 대출상품이 운영되고 있다.

〈표 2-15〉 신용회복위원회 소액대출상품

상품종류	대출한도 ¹⁵⁾	금리(년)	상환기간
생활안정자금	1,000만원 이내	4%	3년 이내 분할 상환
학자금	1,000만원 이내	2%	3년 이내 분할 상환
시설개선자금	1,000만원 이내	4%	3년 이내 분할 상환
운영자금	1,000만원 이내	4%	3년 이내 분할 상환
고금리 차환자금	1,000만원 이내	4%	3년 이내 분할 상환

이들 제도의 대출지원 자격기준은 신용회복지원자 중에서 12개월 이상 성실하게 변제계획을 이행하거나 이행을 완료한 자를 대상으로 하고 있으며, 세부적인 일정요건을 통해 대출조건을 만족시키는 경우에 한하여 소액대출을 지원하고 있다. 신용회복위원회의 소액대출을 신청하는 사람들은 대부분 기준에 사금융 등으로 인해 신용불량자가 되거나 경제적 어려움이 절실한 계층으로 상당수가 생활고 속에서 대출을 이용하고 있는 실정이다.

〈표 2-16〉 신용회복위원회의 대출지원 자격기준

대상	내용
공통	신용회복을 지원받아 12개월 이상 성실하게 변제계획을 이행하고 있거나 이행을 완료한 저소득근로자 및 영세자영업자로서 대출금 상환여력이 있으며 일정 요건에 부합하는 자
일정요건	<ul style="list-style-type: none"> - 사고, 질병, 재난 등으로 긴급 생활안정자금을 필요로 하는 자 - 본인 또는 부양가족의 학자금 지원을 필요로 하는 자 - 소액금융 신청일 기준 6개월 이전에 차입한 고금리 대출 이용자로서 차환을 통해 가계 지출구조를 개선하고자 하는 자 - 영세자영업자로서 긴급운영자금, 시설개보수자금 등을 필요로 하는 자 - 기타 소액금융지원이 필요하다고 인정하는 자

(2) 추진실적

신용회복위원회의 소액대출상품은 지원대상과 지원금액 등을 개선하면서 최근 5년간 이용자의 비율이 점차 증가하는 추세에 있다.

15) 2012년 8월부터 소액대출 지원한도를 500만원에서 1,000만원으로 확대

〈표 2-17〉 신용회복위원회 소액대출상품 추진실적

(단위 : 명, 백만원)

연도	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년 7월	합계
지원자수	17	1,168	4,488	12,257	17,071	17,432	11,158	65,591
지원금액	54	3,469	13,751	36,367	52,214	52,541	35,011	193,407

2007년부터 2012년까지 생활안정용도로 총 6만 5,591건(1,934억 700만원)의 대출이 나왔으며, 이는 1년간 평균 1만건가량이 생활비 대출로 이루어진 셈이다. 학자금 용도의 대출은 2,538건(82억 5,300만원), 고금리 차환자금 대출은 1,920건(66억 5,900만원), 운영자금 대출은 1,731건(68억 1,100만원), 시설개선자금 대출은 417건(16억 8,500만원) 정도이다. 이처럼 신용회복위원회의 소액대출 중 거의 대부분이 생활비 대출을 목적으로 이루어졌으며, 신용관리 중인 사람들에게도 다시 한 번 대출을 해줌으로써 서민들의 자활을 돕고 재기할 수 있는 기회를 제공하는 역할을 담당하고 있다.

5) 바뀐드림론

(1) 사업개요

바뀐드림론은 저소득·저신용 계층이 대부업 및 저축은행 등으로부터 빌린 연 20% 이상의 고금리 대출을 캠프(한국자산관리공사) 신용회복기금의 신용보증을 통해 시중은행의 8~12% 저금리 대출로 전환해주는 서민금융지원 프로그램이다.

신용회복기금을 통한 바뀐드림론 서민금융상품은 캠프의 신용보증비율 100%를 바탕으로 최장 5년 이내의 상환기간으로 기존의 고금리 대출을 저금리로 바꾸는 방식으로 서민들의 대출채무 부담을 경감시켜주는 방식으로 이루어지고 있다.

또한, 500만명에 달하는 영세 자영업자 바뀐드림론은 2012년 11월에 한국은행과 정부가 가계부채 연착륙 대책으로 출시하였다. 이 제도는 주로 저신용·저소득 영세사업자가 대부업체나 저축은행 등에서 받은 20% 이상 고금리 대출을 8~12%의 저금리 은행대출로 바꿔 이자부담을 줄여주자는 취지에서 도입되었다.

〈표 2-18〉 바뀌드림론 지원대상 자격

구분	자격요건	비고
신용등급	6~10등급 / 특수채무자	연소득 2,600만원 이하 또는 특수채무자는 신용등급 제한 없음
연소득	4,000만원 이하	연소득 4천만원(환산소득 기준) 초과 시 신용보증 제외
	4,000만원 초과 ~ 4,500만원 이하인 사람 중 부양가족이 2인 이상이거나 사업자 등록이 된 자영업자일 경우 지원가능	
고금리 채무	연 20% 이상의 이자를 부담하는 경우 담보대출, 할부금융대출, 신용카드 이용액(신용구매, 현금서비스, 리볼빙) 제외	
연체여부	정상상환자	현재 연체 중, 과거연체기록보유자, 금융채무불이행자 제외
	다만, 연체기록보유자의 경우 정밀검사를 통한 예외적 인정 가능 최근 3개월 이내 30일 이상 계속된 연체 또는 10일 이상 계속된 연체 4회 이상	
보증금액	3천만원 이하	고금리 채무 총액 3,000만원 초과 시 보증불가
바뀌드림론 대상채무	6개월 전 약정한 고금리 채무	신용보증신청일 기준
	다만, 고금리 채무 총액이 1,000만원 이하이면 보증신청일 기준 3개월 전에 약정한 고금리채무도 지원 가능	

2013년 현재 바뀌드림론을 신청하려면 신용도가 6~10등급이면서 연소득이 4,500만원 이하이어야 한다는 지원대상 자격요건이 있다. 신용도 1~5등급의 자영업자도 연소득 2,600만원 이하면 신청이 가능하고 대출 기간은 최장 6년이며 대출금리는 연 8~12% 수준으로 이용할 수 있다. 특히, 연간 1천만원 이상의 고금리 대출(평균 금리 35.5%)을 이용하던 영세 자영업자가 바뀌드림론으로 갈아타면 6년간 약 1,075만원의 이자부담을 덜 수 있다.

(2) 추진실적

2008년 12월 19일 이 제도가 도입된 이후 바뀌드림론은 최근 5년간 총 130,140건, 금액으로는 1조 3,493억원의 자금을 지원한 바 있다.

〈표 2-19〉 바뀌드림론의 추진실적

연도	건수	금액
출범 ~ 2009년	14,936건	1,431억원
2010년	16,569건	1,685억원
2011년	46,164건	4,752억원
2012년(10월말 기준)	52,471건	5,625억원
합계	130,140건	1조 3,493억원

바뀌드림론의 추진실적은 위의 표에서 보는 바와 같이 출범 이후 매년 증가추세를 보이고 있으며, 2012년 11월에 출범한 자영업자 전용 바뀌드림론 상품¹⁶⁾은 약 1달 동안 705건, 75억원 상당의 대출실적을 나타내는 등 서민전용 금융상품이 제도적으로 정착되고 있다.

정부는 서민 전환대출에 배정되는 금액에 따라 현행 1인당 3,000만원까지인 바뀌드림론 지원금액 한도를 확대할 예정이며, 현재 6년인 최장 상환기간을 연장하는 방안을 검토 중이다. 또한, 2013년 취임을 앞두고 있는 제18대 박근혜 대통령이 이끄는 행정부와의 업무공조과정에서 대출 상환에 어려움을 겪고 있는 서민들에게 채무조정 신청을 받아 자격심사를 거친 후 국민행복기금으로 각 금융회사 채권을 매입하여 하나의 채무로 단순화하는 채무재조정을 하고 이를 저금리 장기 분할 상환대출로 바뀌주는 방식을 추진하고 있다. 금융당국이 서민금융의 초점을 이처럼 전환대출에 집중한 까닭은 고금리 다중채무자가 처음에는 은행대출로 시작하지만, 생활자금이 부족하여 점차 고금리인 제2금융권 대출로 옮겨가면서 이자부담이 커졌다는 판단 때문이다.

가계부채 문제의 ‘뇌관’으로 꼽히고 있는 ‘하우스푸어’ 문제가 실제로는 서민금융과 거리가 있는 것도 서민 전환대출 확대에 집중하는 계기가 됐다. 현재 시행 중인 바뀌드림론은 캠코가 관리하는 신용회복기금에서 지원되지만 채무재조정은 신용회복위원회 업무와도 겹치기 때문에 향후 정책을 구체화하는 단계에서 신용회복위원회와 캠코 기능을 정리할 방침이다. 현재로는 국민행복기금을 관리하는 기구가 서민들을 위한 전환대출까지 운영하는 방안이 유력하게 검토되고 있다.

6) 서울 희망플러스통장

(1) 사업개요

서울 희망플러스통장은 서울에 사는 주민이 가입하여 3년 동안 5~20만원을 매월 저축하면 서울시와 서울 사회복지공동모금회 등이 동일한 금액을 추가로 지원하는 매칭펀드 방식으로 운영되는 서민전용 자산형성 프로그램이다.

2013년 1월 현재 서울시는 25개 자치구별로 서울 희망플러스통장 가입자를 신청받고 있으며, 자치구별로 15가구씩 총 375명을 모집하고 있다.

서울 희망플러스통장의 구체적인 사업개요 및 지원방식은 다음의 <표 2-20>과 같다.

16) 2012년 11월 출시한 영세상인 전용 바뀌드림론의 대출건수는 출시 첫주에 188건, 둘째주에 298건, 셋째주에 319건으로 증가하였으며, 주당대출금액도 18억원, 28억원, 29억원으로 확대추세에 있는 것으로 나타났다(캠코 내부자료).

〈표 2-20〉 서울 희망플러스통장의 지원방식

	국민기초생활수급자		수급자 이외의 저소득층		비고	
	본인 저축액	5만원	10만원	10만원		20만원
매칭 지원금	5만원	10만원	10만원	10만원	20만원	매칭지원금은 서울시와 서울사회복지공동모금회 등 민간 후원으로 지원
총 적립금(3년 후)	360만원+이자	720만원+이자		1,440만원+이자		

가입요건을 보면 우선 기초생활수급자이거나 차상위복지급여자 등 저소득층이어야 하며, 가구의 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하이어야 하고, 최근 1년간 10개월 이상의 정기적인 근로소득이 있고 현재 재직 중이어야 한다.

〈표 2-21〉 서울 희망플러스통장의 가입요건(소득 인정액)

(2011년 기준)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
소득인정액 (최저생계비 150%)	798,875원	1,360,245원	1,759,682원	2,159,120원	2,558,556원	2,957,993원	1인당 399,437원 증가

2012년 기준 우리나라의 기초생활수급자는 전체 160만명이고, 이중 22만명이 서울시에 거주하고 있다. 특히, 보건복지가족부 통계에 따르면 수급자 10명 중 7,8명은 실직 상태이고, 직업이 있다고 하더라도 80%는 고용이 불안정한 비정규직이다. 기초생활수급자이면서 1년에 10개월 이상 정기적으로 일하는 서울시민들이 받기란 어려운 자격요건이라는 서울 시민 금융소외계층의 불멘 목소리가 나타나고 있다.

(2) 추진실적

서울시에서 저소득층의 자활과 자립을 지원하기 위해 기존의 대출방식이 아닌 자산을 형성할 수 있는 적금방식의 서민금융인 서울 희망플러스통장을 운용한 추진실적은 다음의 표와 같다.

〈표 2-22〉 최근 5개년간 서울 희망플러스통장의 추진실적

(단위 : 명)

구 분		선발인원	약정인원	중도해지인원 (약정취소 포함)	저축종료	현원
희망플러스 통장	2009년 1차	956	956	85	871	0
	2009년 2차	5,000	4,972	497		4,475
	2009년 3차	4,110	4,049	389		3,660
	2010년 1차	1,441	1,428	85		1,343
	2010년 2차	1,519	1,505	88		1,417
	2010년 3차	1,826	1,810	121		1,689
	2011년 1차	661	654	20		634
	2011년 2차	766	759	12		747
	소 계	16,279	16,133	1,297		13,965

자료 : 서울시 희망복지지원과 내부자료

서울시의 희망플러스통장제도는 보건복지부의 희망키움통장제도를 벤치마킹한 것으로 기초생활수급자 및 차상위계층의 탈피를 위해 대부분의 서민금융상품이 대출에 포커스를 두고 운영되는 반면, 자활과 자산형성이라는 생산적인 관점에서 운영되는 특징이 있다. 또한, 보건복지부의 희망키움통장이 소득 기준하한선으로서 최저생계비의 60~100%를 요건으로 하는 반면, 서울시의 희망플러스통장은 150% 수준에서 제한하고 있어 최소한의 차상위계층까지 포괄하는 제도로 운영되고 있다.

〈표 2-23〉 서울 희망플러스통장의 추진실적

(단위 : 명)

구 분	성별		소득자산			적립목적			기간	
	남	여	수급자	차상위	차차상위	주거	소규모창업	교육훈련	5년	7년
희망플러스	5,046	8,919	2,510	4,258	7,197	9,176	958	3,831		

2012년 10월 기준 서울 희망플러스통장은 총 13,965명이 가입하여 혜택을 받고 있으며, 이중 기초생활수급자는 17.9%인 2,510명, 차상위계층은 30.5%인 4,258명, 차차상위계층은 51.6%인 7,197명으로 구성되어 있으며, 대부분 주거에 도움이 되는 생계형 목적에서 이 제도를 이용하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-24〉 최근 5개년간 서울 희망플러스통장 예산 추이

(단위 : 천원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년
희망플러스통장	3,472,000	11,592,320	14,900,730	13,848,790

서울시는 희망플러스통장사업을 위해 최근 5년간 약 420억원가량의 예산을 투입하여 운영 해오고 있으며, 이 제도는 2012년 말까지 투입된 예산을 전액 집행하고 있을 정도로 시민들의 반응이 좋다. 다만, 한정된 예산과 지원요건 등으로 인해 금융소외계층 서민이 참여하기란 현실적으로 어려우며, 매년 초에 이루어지는 신청절차는 정보에 어두운 노약자, 쪽방촌 거주민 등에게는 제도적 접근이 어려운 문제가 제기되고 있다.

이처럼, 서울 희망플러스통장은 근로 저소득층의 자산 형성지원이라는 목적하에 이루어지는 서울시의 대표적인 친서민 금융상품이라고 할 수 있다.

7) 서울형 마이크로크레딧

(1) 사업개요

서울형 마이크로크레딧 사업은 2009년 5월부터 시작된 서울 드림뱅크 사업의 후속사업으로 서울시의 저소득층 예비창업자와 영세 자영업자를 대상으로 무담보 저리로 자금을 빌려주고 사업단별 경영컨설팅을 지원하는 복합 서민금융상품이다. 2011년 이후 기존의 서울시 희망드림뱅크 사업과 통합하여 운영되고 있으며, 민간사업수행기관과 연계하여 서울신용보증재단의 보증을 통한 금융기관의 대출실행으로 이루어지고 있다.

〈표 2-25〉 서울형 마이크로크레딧과 서울 드림뱅크의 비교

구분	서울 드림뱅크	서울형 마이크로크레딧
지원조건	금리2% 한도 2천만원	금리 5%(2% 보전) 한도 3천만원
지원규모	40억원	100억원
지원재원	시비 (일반회계)	은행협력자금 (서울시 기금)
지원방식	기관 직접대출	신용보증을 통한 은행대출

서울형 마이크로크레딧 사업은 일반 소액대출 지원사업과 달리 6개의 민간사업수행기관이 사전심사와 현장실사 등을 통해 용자대상자를 추천하고, 서울신용보증재단이 보증서를 발급하

면 금융기관(우리은행)이 대출을 실행하는 체계로 운영되고 있다.

서울형 마이크로크레딧은 담보 없이 소액을 대출해주고 그동안 제도권 금융에서 대출받기 어려웠던 저소득 예비창업자와 영세자영업자에게 자활 및 자립할 수 있는 기반을 마련해주고, 이를 통해 서민경제 안정은 물론 사회안전망을 구축하는 것을 목표로 도입되었다.

이 제도의 특징은 경제적 지원은 물론 민간사업수행기관이 사업 운영에 필요한 기술지원, 교육훈련 등 종합적인 경영컨설팅도 실시하고 창업성공 사례를 통해 현실적인 조언도 해준다는 것이다.

서울시는 서울형 마이크로크레딧 지원대상자를 대상으로 생활경제 이론, 창업마인드콘트롤, 자활의식 고취 경제교육을 시행하고, 수요자 중 50명을 선정해 최대 2개월간 희망창업업종에 대한 실습형 심화 교육을 무료로 진행한다.

〈표 2-26〉 서울형 마이크로크레딧 사업의 지원조건

구분	내용	비고
지원대상	기초생활수급자, 차상위계층, 저소득층(최저 생계비의 170% 이내), 서울 희망플러스통장 또는 서울 꿈나래통장 저축원료자, 실직자, 장애인, 여성가장, 한부모가정, 다둥이가정, 다문화가정, 새터민	미소금융에 비해 완화된 지원 대상
지원기관	6개 민간기관 (사회연대은행, 신나는 조합, 민생경제정책연구소, 열매나눔재단, 서울광역자활센터, 대한불교조계종사회복지재단)	

서울형 마이크로크레딧 사업에는 연간 100억원(2012년 기준)이 재원으로 투입되며, 대출자들의 상황을 고려하여 금리는 3%이고, 상환방법은 1년 거치 4년 균등상환이다. 융자한도는 창업자금이 최대 3천만원, 경영개선자금은 최대 2천만원이며 자기자금 및 신용등급에 따라 차등 지원된다.

(2) 추진실적

서울형 마이크로크레딧 사업은 범정부부문에서 운용하고 있는 미소금융과 유사한 사업 매커니즘을 보이는 서민금융제도로서 서울시민을 대상으로 운영된다는 특징이 있다.

서울형 마이크로크레딧의 전신사업인 서울 드림뱅크 사업으로 2009년 5월 이후 2010년 말까지 총 276명에게 48억 2,600만원이 지원되었으며, 서울시의 재원은 보건복지부의 사업을 벤치마킹하여 마이크로크레딧 기관에 자금대출을 하는 방식으로 조달하여 2012년까지 총 220억원의 예산으로 이 사업이 운영되고 있다.

〈표 2-27〉 서울형 마이크로크레딧의 추진실적

구분	2009년 5월~2009년 12월	2010년 1월~2010년 12월	2011년 1월~2011년 12월	2012년 1월~2012년 5월
예산	4,000백만원	4,000백만원	4,000백만원	10,000백만원
집행	3,335백만원	2,635백만원	873백만원	na

위의 표에서 보는 바와 같이, 서울형 마이크로크레딧 사업은 2012년부터 연간 100억원 규모로 대출채원을 확대하였으며, 마이크로크레딧의 운영과 관련하여 주로 서민층의 소기업 창업 지원부문에 초점을 맞추고 있다.

8) 서울 꿈나래통장

(1) 사업개요

서울 꿈나래통장은 2009년 5월부터 시행된 서울시의 서민대상 자녀교육자금 지원 프로그램으로서 5년 또는 7년 단위의 기간 설정 후 해당기간에 납부자의 적금액과 동일한 금액을 적립하는 매칭펀드 기반의 서민금융상품이다.

보건복지부의 ‘아동발달계좌(CDA)’ 프로그램을 벤치마킹하여 도입된 제도인 서울 꿈나래통장은 2007년 4월부터 시행하고 있는 저소득층 아동의 자산형성 사업의 일환으로 아동의 보호자 및 후원자가 매월 일정금액을 저축하면 보건복지부 등 국가도 3만원 이내의 같은 금액을 적립해주는 방식으로 진행되는 방식과 유사하게 운영되고 있다. 다만, 서울시의 꿈나래통장사업은 보건복지부의 사업에 비해 금액설정이 자유롭고, 더 큰 적립액을 만들 수 있으며, 보다 많은 수혜대상이 가능하다는 점에서 차이를 보이고 있다.

(2) 추진실적

서울 꿈나래통장사업은 시행 이후 4년간 총 16,513명이 가입(2012년 9월 30일 기준)하였으며, 우리은행(8억원), 흥명보 장학재단(3천만원) 등 민간부문의 기부를 통해 사업비의 50%를 조성하는 등 재원규모를 확대하고 있다. 이들 민간부문의 기부는 특정 기업 및 재단뿐만 아니라 서울시 자치구 전역에서 공무원, 시민 등의 참여를 통해 더욱 확대되고 있다. 강서구 소속 공무원 600여명은 월 2천원부터 3만원까지의 금액을 최소 6개월에서 1년간 기부약정하여 3,700만원을 지원하고, 이마트 가양점·공항점은 생활용품 창고 대개방을 통한 바자회를 개최해 수익금 전액인 874만원을 후원했다. 또한 김포공항 롯데백화점은 의류, 구두, 아웃도어 등 유명브랜드 바자회를 열고 400만원의 수익금을 맡겼다. 그리고 희망나눔 바자회에서는 주민,

공무원, 기업들이 후원한 물품을 팔아 2천2백만원의 수익금을 기부했다. 이 밖에 병원협의회 후원금, 각종 공연 수익금, 육아니눔장터 수익금 등도 기부대열에 참여했다.

〈표 2-28〉 서울 꿈나래통장 추진 현황

(단위 : 명)

구 분		선발인원	약정인원	중도해지인원 (약정취소 포함)	저축종료	현원
꿈나래 통장	2009년 1차	1,174	1,174	222	0	952
	2009년 2차	5,000	4,891	888	0	4,003
	2009년 3차	3,900	3,669	580	0	3,089
	2010년 1차	2,000	1,933	240	0	1,693
	2010년 2차	1,500	1,450	171	0	1,279
	2010년 3차	1,376	1,342	92	0	1,250
	2011년 1차	741	719	36	0	683
	2011년 2차	822	805	13	0	792
	소 계	16,513	15,983	2,242	0	13,741

서울시와 민간부문의 활발한 참여를 통해 서울 꿈나래통장사업은 2009년 처음 실시된 이후 총 16,513명을 선발하여 운영하는 등 저소득층의 자립기반 구축을 위한 지속가능한 자원 마련 및 저소득 가구의 희망구축에 일조하고 있다.

다만, 초기보다 다소 줄어든 재원규모로 인하여 점차 선발인원이 감소하는 추세인 것은 서울시와 민간의 참여가 필요한 부분으로 이해할 수 있다.

〈표 2-29〉 서울 꿈나래통장 이용자 현황

(단위 : 명)

구 분	성별		소득·자산			적립목적			기간	
	남	여	수급자	차상위	차차상위	주거	소규모창업	교육훈련	5년	7년
꿈나래	3,715	10,026	2,538	5,691	5,512				5,989	7,752

서울 꿈나래통장의 이용자는 위의 표에서 보는 바와 같이 기초생활수급자, 차상위계층, 차차상위계층 등 보다 포괄적이며, 적금기간도 5년과 7년 등 선택적으로 가입할 수 있다.

〈표 2-30〉 서울 꿈나래통장 예산 및 집행 현황

(단위 : 천원)

구 분		2009년	2010년	2011년	2012년
꿈나래통장	예산	720,000	5,031,250	6,202,080	6,958,944
	집행	720,000	5,031,250	6,202,080	6,958,944

서울 꿈나래통장의 예산으로 4개년 동안 총 188억 여원이 투입되었으며, 전액 집행된 것으로 나타나 저소득층의 교육자활과 빈곤의 대물림을 끊는 정책적 시민참여가 매우 높은 것으로 추진실적을 이해할 수 있다.

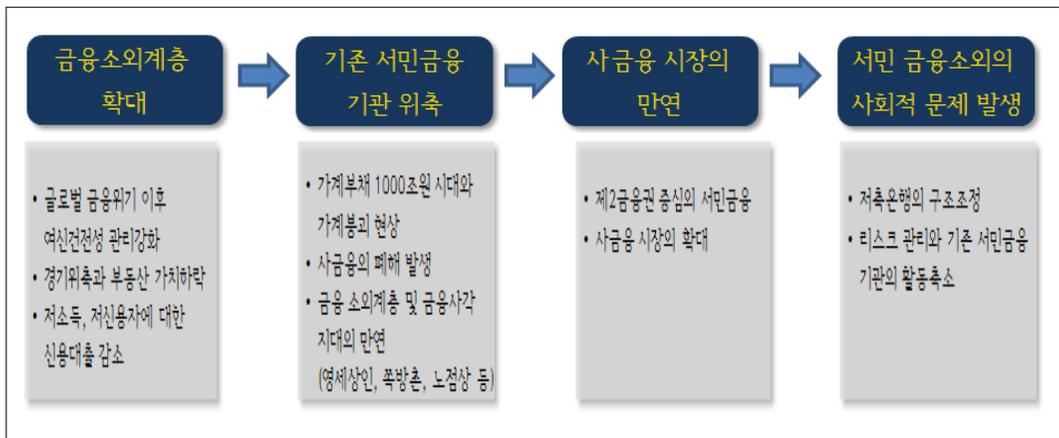
제3절 서민금융의 실태 및 평가

1. 서민금융의 실태분석

글로벌 금융위기 이후 금융소외계층이 발생하고 이와 관련하여 서민금융이 중요한 사회적 문제로 대두됨에 따라 범정부적 차원에서 다양한 서민금융정책을 개발하여 운용하고 있는데, 이러한 일련의 과정에 대한 총괄적인 흐름은 다음의 <표 2-31>과 같다.

이 절에서는 금융소외계층이 확대됨에 따라 기존 서민금융기관이 위축되고 사금융 시장이 만연하여 서민의 금융소외가 사회적 문제로 대두되는 과정에 대해 순차적으로 분석·제시하려고 한다.

〈표 2-31〉 서민금융의 실태



오늘날 서민금융이 당면한 가장 큰 문제는 글로벌 금융위기로 인한 경기위축 및 부동산 경기 하락에 따른 저소득·저신용 금융소외계층이 확대되지만 은행권의 리스크관리 및 사업축소, 저축은행의 구조조정 등으로 서민금융 시장의 공급이 축소되면서 이들 계층의 금융수요가 사금융 시장으로 몰리게 됨으로써 서민들의 금융소외가 가속화되는 악순환 고리가 이어진다는 구조적 흐름에 있다.

1) 금융소외계층의 확대

(1) 글로벌 금융위기

2008년 미국의 서브프라임 모기지 부실사태로 촉발된 국제금융시장의 불안정은 리먼 브러더스라는 파생금융회사의 파산을 계기로 글로벌 금융위기로 급속히 확산되었다. 미국발 글로벌 금융위기는 급격한 자본유출과 환율급등을 통해 대표적인 소규모 개방경제인 우리나라 경제에 큰 충격을 가져왔다(금융위원회, 2012).

〈표 2-32〉 금융위기 당시 우리나라 금융경제상황

구분	금융경제상황
주가지수(KOSPI)	글로벌 증시의 동반 하락과 외국인 매도로 10월 24일 939포인트까지 하락
원/달러 환율	외국인 증권투자자금 유출, 외화차입여건 악화로 9월 중순 이후 급상승하여 11월 24일에 9월초 대비 26% 절하된 1,513원 기록
CD 유통수익률	리먼 사태 직전 5.8%에서 10월 24일 6.2%로 상승
외화유동성	글로벌 신용 경색으로 신용부도스와프(CDS)프리미엄이 10월 27일 699bp를 기록하는 등 외화유동성이 급격히 악화
경제성장률	실질성장률도 전년 4/4분기 대비 -4.5%로 급락하고 총 수출도 13.9% 하락
고용사정	12월 중 취업자수가 '03년 10월 이후 처음으로 전년 동기보다 감소하는 등 빠르게 악화

특히, 이 과정에서 전 세계적 금융위기 상황에 처한 금융기관들은 자기자본비율 등 자본적정성에 대한 관리에 돌입하면서 국가적인 금융경색 국면에 처하게 됨으로써 대출관리 및 후순위채 등 보완자본의 비중을 축소시키는 등 기본자본의 비율을 높이기 위한 전방위적 노력을 하게 되었다. 이에 따라 금융위기 시 12%였던 은행권의 BIS 비율은 금융위기 이후 적극적인 자본확충 노력과 대출 자제 움직임을 통해 2010년 이후에는 14%수준을 유지하고 있는 등 신용위험을 줄이기 위한 은행권의 여신전전성 강화노력이 끊임없이 이루어졌다.

미국의 금융위기는 2000년 미국경기의 위축 등으로 인한 나스닥 시장 침체 및 닷컴 버블의

붕괴현상을 타개하고자 저금리구조 정책을 추진하면서 2000년 5월부터 2003년 6월까지 12차례에 걸친 금리인하로 6.5%에서 사실상 제로 금리인 1%수준까지 내린 데 그 원인이 있다. 이러한 저금리구조는 경기가 침체되었을 때 기준금리를 내림으로써 시중금리를 내리고, 투자와 소비를 위한 자금수요가 증가하여 시장의 유동성을 확대하는 경기부양책이므로 사람들은 예금 이자가 적은 저축을 하기보다 소비를 했고, 대출이자도 적은 기회를 이용하여 대출을 받아 주택을 매입하고, 부동산을 취득하였다. 미국정부도 적극적인 서브프라임 담보대출(1)을 장려하는 정책적 지원을 아끼지 않았다. 그러나 서브프라임 대출을 원하는 사람들은 신용도가 낮고, 자금회수능력이 상대적으로 떨어지기 때문에 대출은행 등은 위험을 상쇄하기 위해 높은 금리를 적용하게 되었고, 결국 주택 등 부동산 과열경기가 식자 금융기관의 부실로 이어지며 전 세계 금융시장의 위축을 초래하였다. 우리나라에서도 미국의 양적 경기부흥을 위한 저금리 정책에 따라 부동산 경기 등이 활황을 누렸고, 미국에서 촉발된 금융위기는 우리나라 금융기관의 대출관행에 변화를 가져오면서 그 여파가 최근까지도 연결되고 있다.

이와 같이 글로벌 금융위기가 확대되자 은행 등 금융기관이 여신건전성 강화를 위해 리스크 관리 등을 하게 되는 과정에서 상대적으로 취약한 저신용·저소득층은 은행권으로부터의 자금 융통이 어려운 현실에 직면했으며, 정상적인 제도권 금융으로부터 멀어지는 금융소외계층으로 분류되기에 이르렀다.

(2) 경기위축과 부동산경기 하락

2008년 금융위기 이후 정점을 찍었던 부동산경기 하락과 전방위적 경기위축은 중산층 가계를 붕괴하고, 가계부채를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 특히, 부동산 붐이 불었던 2000년대 초중반의 부동산 투기는 2007년 정점을 찍은 후 주택가격 폭락을 가져왔으며, 대출을 통해 주택 등 부동산을 매입한 가계에 커다란 재정적 부담이 되었다.

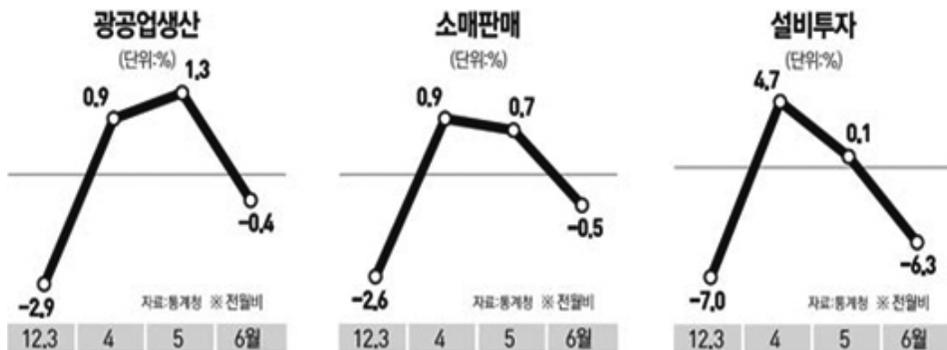
이는 유럽 재정위기, 미국과 중국의 경기둔화 등 전 세계적 현상이 근본적으로 해결되지 않는 상황에서 세계경제의 영향을 받는 우리나라도 경기위축으로 실물경기가 둔화되고 부동산 경기가 하락하는 등 전반적인 시장불안으로 이어지고 있기 때문이다.

특히, 국내 실물경기의 위축세를 보면 생산과 소비, 투자 등 실물경기를 보여주는 주요 지표들이 지난 2007년 이후 지속적으로 하락하고 있으며, 통계청이 발표한 2012년 6월 기준의 지표

17) 서브프라임 모기지란 신용등급이 낮은 저소득층을 대상으로 주택자금을 빌려주는 미국의 주택담보대출상품으로 우리나라에서는 ‘비우량 주택담보대출’이라고 지칭하고 있음(금융감독원, 2010). 미국에서는 신용평가회사인 FICO가 대출자의 실적, 대출금, 신용조회 수 등을 기준으로 신용등급을 매기는데, 660점 이상은 프라임(Prime), 620~220점은 알트-에이(ALT-A), 620점 미만은 서브프라임(Sub-Prime)으로 구분하여 대출을 시행하고 있음.

들은 일제히 마이너스 수준으로서 글로벌 금융위기의 한복판에 있던 2009년과 유사한 수준을 보이는 등 경기위축이 빠르게 진행되고 있다. 경기위축의 여파로 제조업은 수출과 내수부진의 이중고 속에서 생산(-0.4%)과 출하(-0.8%) 모두 줄어들었고, 유럽위기의 장기화로 대외 불확실성이 커지면서 기업들이 공장가동을 줄이고 재고소진에 나섬에 따라 제조업 가동률이 78.2%로 감소하였으며, 소비와 투자의 위축도 두드러지게 나타나고 있다. 소매판매는 의복 등 준내구재(-1.7%), 가전제품 등 내구재(-0.8%), 음식료품 등 비내구재(-0.2%)가 동시에 줄면서 전월보다 0.5% 감소했다. 올해 2·4분기 소매판매는 전년동기 대비 1.0% 증가하는데 그쳐 2009년 1·4분기(-4.5%) 이후 최저를 기록했다.

설비투자는 운송장비(7.4%)에서 증가했지만 기계류(-8.3%)에서 감소하며 전월보다 6.3% 줄었다. 국내 기계수주는 운수업, 기타 운송장비 제조업 등에서 발주가 줄면서 지난해 같은 달보다 33.5% 감소했다. 기계류 내수출하 역시 전년동월 대비 9.9% 줄었다. 국내 기계수주와 기계류 내수출하의 감소폭은 전년동월 대비로 2009년 1월 이후 가장 크다.



〈그림 2-6〉 2012년의 주요 실물경기현황

부동산 부문에서도 2002년 이후 급등하다가 2007년 정점을 찍은 국내 부동산경기는 서브프라임 모기지 사태 등의 영향을 받아 악화되고 있다. 주택 등 부동산 가격이 폭락하면서 촉발된 가계부채 및 주택담보대출 연체율은 이미 금융위기 수준 이상으로 급등하는 등 우리나라 경제의 뇌관이 되고 있다(금융위원회, 2012). 2012년 10월 기준 1분기 말 원금 상환을 미룬 채 이자만 납부하는 대출자가 전체의 80%에 육박하였으며, 총 306조 5천억원인 주택담보대출 가운데 원금을 갚지 않고 이자만 내는 대출은 76.8%인 235조 4천억원에 달한다.

하우스푸어(House Poor)가 사회이슈로 대두되고 있는 현실에서 부동산경기 하락에 따른 가계부채의 부담 문제는 금융소외계층을 생산하는 새로운 현상으로 대두될 수 있다. 이미, 2012년 기준 부동산 경기위축에 따른 가계금융의 실태분석에 따르면 이자만 내던 가구가 원금 상환

에 들어가면 소득 중 원리금 상환비율이 평균 49.1%에 달하는 것으로 나타나 이들 가구가 소득의 절반 가까이 빚을 갚는 데 쓰는 전형적인 하우스푸어로 전락할 수 있다는 것이다(KB 금융경영연구소, 2012).

(3) 저소득·저신용자 신용대출 감소

글로벌 경기침체로 인하여 내수부진 및 저소득 금융취약계층의 서민금융 수요 증가가 예상되고 있지만 대출보유자 중 7등급 이하의 저신용자 비중이 2008년 25.3%에서 2012년에는 19.9%로 급격히 하락하는 등 제도권 금융기관에서의 서민금융 공급은 오히려 둔화되고 있다. 이는 한정된 지원대상과 규모, 수익성 확보의 어려움 등으로 일선 은행차원에서 서민금융시장의 수요를 충족시키기 어렵다는 현실적인 문제뿐만 아니라, 가계부채 증가 우려 및 금융권 리스크관리 강화 기조가 심화되면서 제도권 금융기관에서의 저신용자 대출취급이 제한적으로 이루어지고 있음을 의미한다.

경기양극화, 가계신용위기 등의 영향으로 서민층의 경제력이 약화되었으며, 경제력 향상을 위한 이들의 금융수요가 증가하고 있음에도 제도권 금융기관의 저소득·저신용자 대상 신용대출은 감소추세에 있다. 외환위기 이후 가계의 소득격차는 지속적으로 확대되고 있으며, 최근의 내수부진과 경기양극화는 이를 더욱 심화시키고 있다.

〈표 2-33〉 저소득·저신용자의 소득 5분위 배율

구분	기간							
	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2012년
소득5분위 배율	5.29	5.32	5.32	5.47	5.52	5.44	5.46	5.73

소득 5분위 배율은 2003년 5.29에서 2009년 5.46, 2012년 5.73 등으로 나타나 금융위기 이후 경기회복에 따른 고용 및 소득증가 효과가 저소득·저신용자 계층까지 확산되려면 경기 후행적인 경제특성상 상당시간이 소요될 것임을 알 수 있다.

이러한 사실은 경기 둔화로 대출을 받은 후 제때 빚을 갚지 못하는 저신용자들의 불량률이 악화된 현실에서도 파악할 수 있다.

〈표 2-34〉 저신용자의 불량률 추이

신용등급	2010년 12월	2011년 3월	2011년 6월	2011년 9월
1등급	0,06%	0,07%	0,06%	0,07%
2등급	0,13%	0,15%	0,14%	0,16%
3등급	0,20%	0,23%	0,23%	0,25%
4등급	0,40%	0,45%	0,46%	0,49%
5등급	0,61%	0,69%	0,71%	0,76%
6등급	1,59%	1,85%	1,90%	2,10%
7등급	5,44%	6,18%	6,39%	7,12%
8등급	8,16%	8,75%	9,30%	10,01%
9등급	12,41%	12,63%	12,95%	13,99%
10등급	30,91%	32,30%	33,52%	34,46%

자료 : 금융위원회

2012년 9월 기준 대출 불량률은 2.21%로 2011년 12월 1.95%에 비해 0.26% 증가하였다. 대출 이후 90일 이상 연체되어 전국은행연합회에 채무불이행으로 등록되거나 나이스 신용평가정보에 90일 이상 연체자로 등록된 것을 의미하는 대출 불량률은 금융채무불이행자(신용불량자)로 전락한 비율을 의미한다. 가처분 소득 대비 원리금 상환액 비율이 높은 저소득층은 신용등급이 낮고, 경기가 안 좋을 때 가장 먼저 힘들어지는 계층인 만큼 소득이 줄거나 일자리를 잃었을 때 대출 불량률이 높게 나타나는 현상이 발생한다. 등급별로 신용등급 10등급의 불량률은 2011년 12월 30.91%에 불과했지만 2012년에는 34.46%로 3.55%포인트 치솟았다. 9등급은 12.41%에서 13.39%로 0.98%포인트 높아졌고, 8등급은 8.16%에서 10.01%로 1.85%포인트 확대되면서 10%대로 올라섰다. 상대적으로 신용등급이 양호한 1등급은 0.06%에서 0.07%로, 2등급은 0.13%에서 0.16%로, 3등급은 0.20%에서 0.25%로 저신용층보다 소폭 증가하는데 그쳤다. 한편 2012년 신용등급 CB 등록자들이 87만 6,758명 늘어난 가운데 9, 10등급은 10만 4,037명 증가하였으며 이중 9, 10등급 비중은 2011년 12월 0.40%에서 2012년 9월말 1.90%로 4배 이상 늘어났다.

이처럼, 저소득·저신용자에 대한 대출 불량률 및 양극화 현상은 가계대출 둔화 움직임과 함께 금융부채비율이 높은 금융취약계층에 대한 대출감소를 가져오는 문제로 이어지고 있으며, 이들을 제도권 내의 정상적인 대출이 아닌 사금융으로 내몰리게 하는 구조적인 요인으로 작용하고 있다.

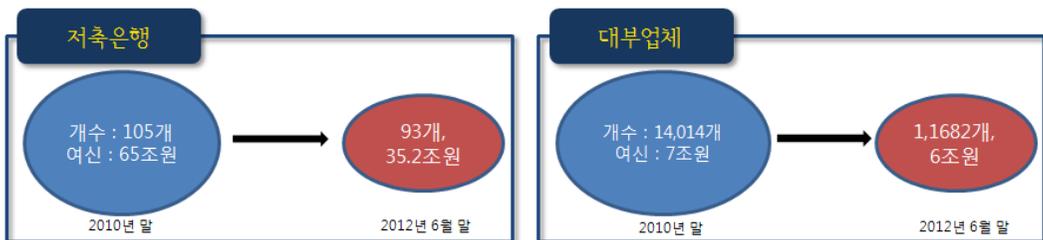
2) 기존 서민금융기관의 위축

(1) 저축은행의 구조조정

2007년 미국 서브프라임 모기지론 사태 이후 촉발된 서민경제의 불안정성은 2012년 들어 그리스와 스페인 등 해외 문제와 맞물려 점차 확대되고 금융기관의 부실로 이어지고 있다.

이는 결국 경기침체로 이어져 서민생활에 위기가 도래함은 물론 대표적인 서민금융사인 저축은행과 대부업체들이 위축되면서 서민들이 결국 과도한 금리를 감당해야 하는 불법 사금융 시장으로 내몰리는 현상이 발생하고 있다. 글로벌 경제의 불확실성 확대가 국내 경제 불황과 연계되면서 서민들의 생활에 어려움이 가중되고 있는 것이다.

저축은행은 대표적인 서민금융기관이다. 1972년 설립 이래 저축은행 본연의 길인 ‘지역 밀착화’를 바탕으로 지난 40년간 재래시장 상인, 영세자영업자, 저신용자 등 형편이 어려운 개인이나 중소상공인에게 자금을 융통해주는 역할을 수행해 왔다. 그러나 2000년대 중반이후 저축은행들은 부동산 PF(Project Financing) 대출 등 거액여신¹⁸⁾에 영업력을 집중하며, 시중은행과의 경쟁 및 방만한 경영에 나섰다가 부동산시장의 침체로 연체율이 상승하고 저축은행의 재정 건전성이 악화되어 연쇄적인 영업정지 사태를 맞기 시작하였다. 2012년 6월 말 기준 저축은행은 105개에서 93개로 2010년 말 대비 11.8% 감소하였으며, 영업정지되거나 퇴출된 저축은행 대부분이 상위권의 대규모 저축은행이며 여신규모는 같은 기간 동안 65조원에서 35.2조원으로 반토막 나는 수준에 이르렀다.



자료 : 고려대 최장집 교수 추정치

〈그림 2-7〉 줄어드는 서민금융기관

2012년 기준 사채를 이용하는 금융소외계층의 규모는 2004년 정부에서 발표한 380만명 이후 공식적인 통계가 나오지 않았지만, 최대 600만명 정도로 급증한 것으로 추정된다(매일경제,

18) 정부에서 골프장 대출 등 시중은행들의 여신금지업종을 해제하여 저축은행의 독점 영업권이 소멸되자 부동산 PF 등 수익창출을 위한 거액여신에 집중하게 되었음(저축은행 중앙회 김성화 회장직무대행).

2012).¹⁹⁾

이는 제1금융권인 은행의 문턱을 넘지 못하는 고객들을 흡수했던 저축은행 업계가 크게 위축되면서 시작되었다. 2011년 이후 지난 1년간 3차례에 걸친 구조조정으로 20개 저축은행이 시장에서 퇴출되면서 2010년 말 87조원에 달했던 전체 자산 규모가 50조원(3차 구조조정에서 퇴출된 솔로몬, 한국, 미래, 한주저축은행 제외)으로 줄어들었다. 저축은행의 전체 자산 중 40%가 허공으로 날아간 셈이다. 이에 따라 저축은행 총 여신규모도 대형 저축은행들이 문을 닫은 여파로 2010년 말 65조원 수준에서 1년 만에 35조 2,000억원으로 절반 가까이 줄어들었다.

서민들이 이용하던 저축은행은 재무건전성 및 리스크관리에 당면하면서 대출제한을 통해 서민금융기관으로서의 역할이 축소되고, 대출공급이 부족해짐에 따라 서민의 대출수요가 사금융 시장 등 음성적인 부문으로 몰리거나 신용불량자로 전락하는 등의 금융시스템 붕괴로 이어진 것이다.

(2) 기존 제도권 은행의 활동 축소

서민금융 관련 금융상품이 범정부적 차원에서 운영되고 있지만 시중은행의 서민전용상품이 제대로 운용되지 않은 채 유명무실한 상황으로 제도적인 디커플링 현상이 심화되고 있다.

국민은행, 신한은행, 우리은행, 하나은행 등 4대 시중은행이 운영하고 있는 국민연금안심통장, 행복지킴이통장 등 서민전용예금통장의 실태를 보면, 총 잔액이 2012년 9월 말 기준 295억 원으로 시중은행 총 수신액 975조원의 0.003%에 불과한 것으로 나타났다. 은행들은 네 종류의 서민전용예금을 운용하고 있는데, 이중 ‘국민연금 안심통장’이 249억원을 차지하고 나머지 세 종류의 예금은 은행별로 수억원에 그치고 있다.

서민전용예금이란 서민들의 생계보호를 위해 국민연금법 등으로 압류가 금지되는 기능을 가진 예금통장을 의미한다. 국민연금이나 노령연금을 이 통장을 통해 받도록 해 두면 서민들이 빚 독촉에 시달리는 경우가 생기더라도 안전하게 지킬 수 있는 이점이 있다. 그럼에도 불구하고 서민 통장이 외면받고 있는 것은 시중은행들이 이런 통장이 있다는 사실 자체를 거의 홍보하고 있지 않을 뿐만 아니라, 수시입출금식 예금이라는 이유로 이자를 거의 지급하고 있지 않기 때문이다. 신한, 우리, 하나은행은 평균잔액 50만원 미만의 예금에 대해서는 이자를 지급하지 않고 있으며, 잔액이 50만원이 넘어야 0.1%의 이자를 주고 있으며, 국민은행은 잔액 30만원이 넘는 경우에만 0.1%의 이자를 지급하는 등 서민전용 금융상품이라는 것이 무색할 정도로 유인동기가 부족한 실정이다.

19) 매일경제, 2012년 8월 28일자 A3면 특집기사 중 일부 발췌

이와 관련하여 한 시중은행의 대출담당자는 다음과 같이 서민금융의 실태를 분석하고 있다.

“서민 대상 금융상품은 은행으로서는 이득이 없는 상품들입니다. 서민대출이야 정부에서 정책적인 지원과 관리가 있으니깐 그나마 운용하고 있지만, 예금상품의 경우에는 수익보다 비용이 더 많이 들어 영업을 강하게 할 필요가 없습니다.. 중략.. 본점에서 이에 대한 적극적인 홍보를 하라는 공문이 내려오면 모를까 영업점 차원에서 별도로 서민금융을 확대하기 위한 방침을 세우고 자발적인 영업을 하는 것을 기대하는 것은 사실 어렵지요 그분들이 어려운 것은 알지만 정부도 제대로 가이드 라인을 주지 않는 것을 일개 기업에서 할 수 있겠습니까? ... 중략..”

W은행, OO지점, 가계대출담당 박O우 대리 인터뷰 내용 중

2011년 금융감독원이 햇살론, 미소금융 등 서민전용 대출상품 외에도 자활과 미래를 위한 예금 및 적금상품을 만들라고 시중은행을 독려했지만 1년이 지난 2012년 10월 현재에도 관련 상품은 거의 만들어지지 않고 있다. 기존에 상품화되어 있는 4개의 금융상품도 서민의 자활을 돕기에는 가입조건이 까다롭고 홍보도 부족하여 대다수 서민에게는 그림의 떡에 불과한 실정이다.

3) 사금융 시장의 만연

(1) 제2금융권 중심의 서민금융

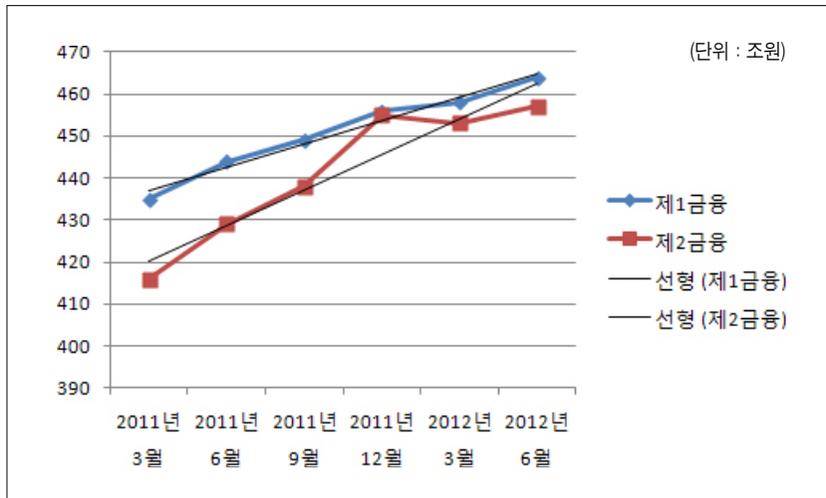
우리나라의 가계부채가 1,000조원에 육박(금융위원회, 2012)한다는 문제인식하에 발표되고 있는 서민의 금융현실은 은행 등 제1금융권의 영향력이 점차 축소되고 있다는 점이다. 2012년 6월 기준 제2금융권의 가계부채 규모가 은행권을 넘어서고 있는 가운데 은행보다 10~20% 포인트 높은 고금리를 부담해야 하는 제2금융권 대출이 증가하면서 다중채무자, 저소득·고령자, 자영업자 등 취약계층의 부담이 커지고 있다.

다양한 정부정책에도 불구하고 사금융으로 인한 피해가 줄어들기는커녕 오히려 증가하고 있으며 금융위기로 대부업체와 저축은행, 캐피탈사들 간의 경쟁이 심화되고 있고, 특히 일부 사금융 업체들의 횡포가 지나치다는 문제제기가 계속되고 있다.

금융감독원은 2012년 7월 전국적으로 대부중개업체 868곳이 영업하고 있는 것으로 파악했다. 서민금융사 대부분이 영업력이 부족해 중개업자를 통해 고객을 소개받는 영업 방식에 의존한다. 결국 대부업체에서 1천만 원을 빌리면 연 이자 400만원 중 100만원 정도는 중개업체 수수료로 들어가는 것이 현실이다. 따라서 중개수수료만 줄여도 현재 대부업체의 40%대의 엄청난

난 고금리를 30%대로 낮출 수 있다는 이야기다. 여기서 또 한 가지 간과할 수 없는 것이 있다. 고객 모집부터 최종 알선까지 3~4단계를 거치는 다단계 방식이 기승을 부린다는 사실이다.

피해 유형은 불법 채권추심·고금리·대부 중개 등 예년과 크게 다르지 않고, 사금융 시장의 규모는 일선 제도권 서민금융기관의 위축으로 증가추세에 있다. 이러한 사금융 피해는 대부분 제도권 금융을 이용하지 못하는 서민들이 대부업체로부터 급전을 빌리는 과정에서 비롯된다는 점에서 문제의 심각성이 있다.



자료 : 한국은행

〈그림 2-8〉 2012년 6월 기준 제1금융권과 제2금융권의 가계부채 추세

2012년 6월 기준 한국은행의 가계대출 잔액은 457조원으로 1년전 보다 13조원 늘어나는데 그친 반면, 제2금융권의 가계부채는 같은 기간 429조원에서 464조원으로 35조원 증가했다. 이는 은행 대출 증가액의 2.7배 수준이며, 구체적으로는 단위농협 등 상호금융사(11조원), 보험사(6조원), 새마을 금고(4조원), 카드사 등 여신금융사(3조원) 등의 부채증가가 두드러졌다.

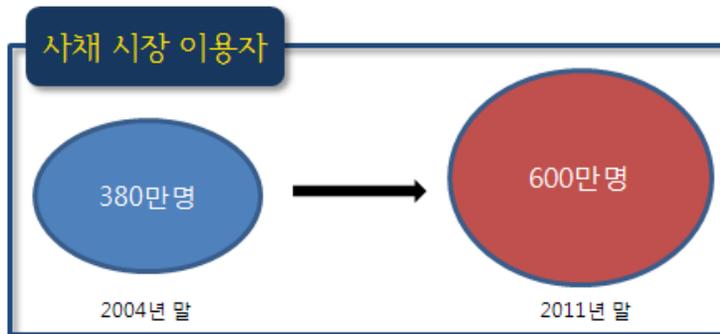
제2금융권으로의 가계부채 쏠림현상은 갈수록 심화되고 있다. 2011년 말 은행 가계대출보다 1조원가량 많았던 제2금융권 가계부채는 3월말 5조원, 6월말 7조원 등으로 격차가 벌어지고 있다. 여기에 8조원에 달하는 대부업체의 대출과 20조원 이상으로 추정되는 불법 사채시장까지 감안하면 비 은행권 가계대출 규모는 훨씬 커진다.

이 같은 현상은 은행에서 돈을 빌리기 어려워진 가계들이 제2금융권으로 넘어가는 ‘풍선효과’ 때문이라는 것이 전문가들의 분석이며, 이는 은행들이 가계부채 위험이 커지면서 만기 자금 일부를 회수하는 등 리스크 관리를 하는 현상을 통해 이해할 수 있다. 이러한 현실에서 문제

는 제2금융권의 대출금리가 은행보다 10~20%포인트나 높아 가계와 서민생활의 부담을 가중시키고 있다는 것이다. 은행의 신규취급액 기준 가계대출금리는 지난 2012년 9월 기준 연 4.86% 수준인 반면, 제2금융권 가운데 대출금리가 낮은 단위 농협 및 신협은 연 10%내외 수준이고, 저축은행과 카드사는 연 15%, 캐피탈회사들은 연 30%안팎에 이르고 있다. 상대적으로 신용도가 낮아 제2금융권을 찾는 서민들에게 늘어나는 고금리부채는 부실화될 가능성이 커지고 있으며, 특히 은행과 제2금융권 대출을 동시에 보유하고 있는 200만명에 달하는 다중채무자들이 뇌관으로, 이들에 대한 제2금융권 대출이 부실화되면 곧바로 은행 부실로 연결될 가능성이 크다. 이와 함께, 경기악화에 따라 부채상환 능력이 떨어진 자영업자들도 제2금융권 대출액 비중이 높아지고 있고, 경제생활 능력이 감소하는 고령자 등 취약계층도 생활안정과 관련한 금융 부실화가 진행되고 있다는 문제가 대두되고 있다.

(2) 사채시장의 확대

오늘날 서민금융의 현실을 보면 제도권 내에서 대출이 어려운 금융취약계층으로 하여금 사채시장으로 이전하게 하는 풍선효과 현상이 나타나고 있다. 이는 결국 서민생활에 위기를 가져옴은 물론 대표적인 서민금융사인 저축은행과 대부업체들이 위축되면서 서민들이 결국 살인적인 금리를 감당해야 하는 불법 사금융 시장으로 내몰리는 현상이 발생하고 이로 인하여 또 다시 사채시장이 확대되는 문제가 재생산되고 있다.



〈그림 2-9〉 늘어나는 사채시장 이용자 추이

우리나라의 사채시장은 1991년 8조원 규모에서 금융실명제 이후 양성화되어 1994년에는 당시 국민총생산의 11.2%에 달하는 34조원 규모로 성장했고 2012년에는 400조원 규모로 추정되고 있다(한국은행, 2012). 이러한 현상은 금융위기 이후 제도권 서민금융기관의 이용이 어려운

금융취약계층의 수요가 유입되면서 급증하고 있는 것으로 분석된다.

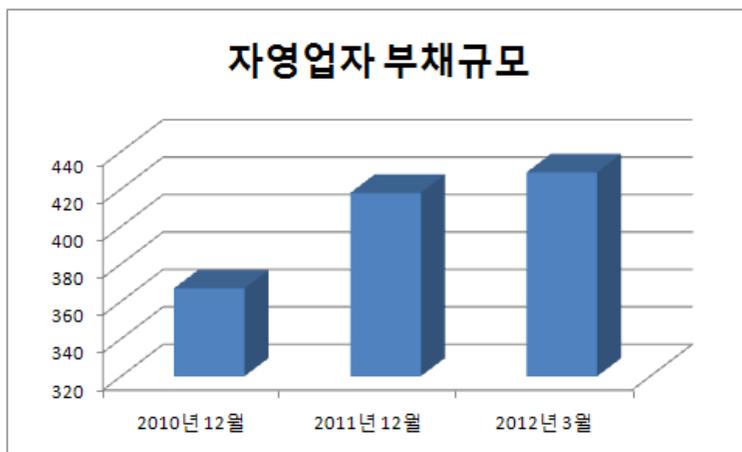
위의 그림에서 보는 바와 같이, 제1금융권과 제2금융권에서 수용하지 못해 사채업으로 내몰린 서민금융 대상자들은 2004년 280만명에서 2011년말 600만명 수준까지 급증하였다. 이들 금융취약계층은 사채로 인한 고금리 부담에 이어 불법 추심행위로 인한 2차 고통을 받는 사례가 나타나고 있다. 서울시에 따르면 민원이 접수된 불법 채권추심만 2011년 12월 말 2,296건으로 2009년(685건), 2010년(1,825건)에 이어 계속해서 증가하고 있는 것으로 조사되었다.

이처럼 사채시장이 확대되고, 고금리에 의한 불법추심 등 서민경제 폐해문제가 발생하고 있음에도 정부의 정책이 효과를 발휘하지 못하고, 금융취약계층의 금융환경이 악화되고 있어 서민층의 금융소외가 사회적 문제로 대두되고 있다.

4) 서민 금융소외의 사회적 문제 발생

(1) 자영업 부실의 경제뇌관 문제

서민금융의 위기가 사회적 문제로 대두되는 가운데 이전의 금융위기와 다른 가장 큰 특징은 현재의 금융문제에 대한 인식 정도가 전문직 및 대기업을 중심으로 하는 급여생활자에 비해 자영업자의 체감 실태가 심각하다는 데 있다.



(단위 : 조원)

〈그림 2-10〉 2012년 3월 기준 자영업자의 부채 규모

2012년 현재 우리나라의 자영업자는 580만명 수준으로, 연간 30만명씩 증가하고 있으며 자영업자 부실문제가 경제의 불안요인으로 부상하고 있다. 자영업자의 가구당 부채규모(2011년 가계금융조사 기준)는 9,500만원으로 임금근로자(4,600만원)의 두 배를 넘으며, 소비나 저축 등

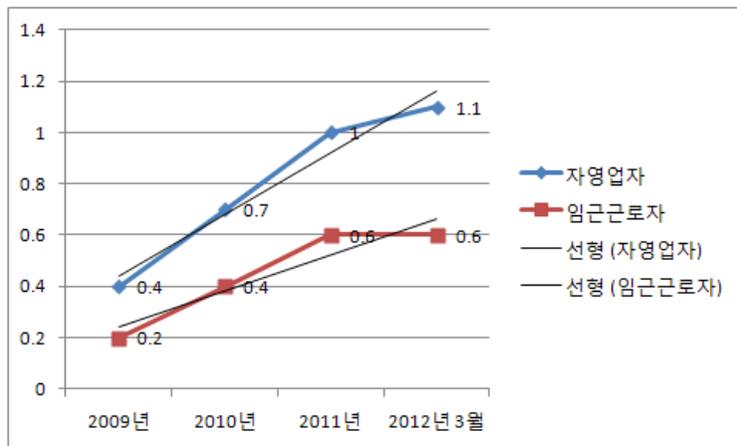
에 쓸 수 있는 가처분 소득대비 부채비율도 219.1%로 임금근로자의 125.8%를 크게 웃돌고 있다. 대출원리금 상황액이 연소득의 40%를 넘는 과다채무가구 비중 역시 14.8%로 임금근로자(8.5%)의 2배에 육박해 580만 자영업자 중 85만명가량은 과다채무자임을 알 수 있다.

〈표 2-35〉 자영업자와 임금근로자의 부채 구조 비교

	자영업자	임금 근로자
가구당 부채규모	9,500만원	4,600만원
가처분 소득대비 금융부채	219%	126%
금융자산 대비 금융부채	12%	67%
과다 채무비중	14.8%	8.5%

자료 : 한국은행, 2102

최근 들어 신용등급은 우량하지만 소득 수준이 낮은 가계의 대부업 대출도 빠르게 증가하고 있다. 2008년 3월 4조 5,000억원이었던 국내 등록대부업체 대출 잔액은 2011년 말 8조 7000억원으로 93.3% 급증했다. 이는 같은 기간 전체 가계대출 증가율(34.7%)의 세 배로 이용자 수도 252만명으로 136.8%나 늘어났으며 이중 대부분이 자영업자로 파악되고 있다(한국은행, 2012).



〈그림 2-11〉 2012년 가계대출 연체율 현황

이들 자영업자의 부채규모가 취약한 것은 차입금 의존도가 높은데다 생산성이 낮은 도소매, 음식점 등 영세한 경제구조에 기인하며, 게다가 자영업자는 대출 시 담보가치인정비율(LTV) 규제가 적용되지 않는 상업용부동산 담보대출이 많아 LTV가 상대적으로 높은 수준에 이르기 때문이다. LTV가 60%를 초과하는 대출자 비중은 2012년 3월 현재 27.6% 수준으로 향후 부동

산 가격 추가 하락 시 채무 상환 압박이 높아질 수 있다는 문제점이 우려되고 있다.

2012년 10월 31일 한국은행이 국회에 제출한 금융안정보고서에 따르면 2012년 3월말 기준 자영업자 대출규모는 총 429조원으로 전체 가계대출 1,106조원의 39%에 해당하며, 이는 2011년에 비해 51조원 증가한 것으로 자영업자의 금융여건이 크게 악화되고 있는 것을 볼 수 있다.

2012년 5월 기준 우리나라의 자영업자는 총 584만 6천명으로 전체 취업자 2513만 3천명의 23.3%를 차지하고 있으며, 명예퇴직, 은퇴 등으로 인한 자영업자의 증가세가 지난 십년간 지속되면서 고령화, 영세화되는 추세이다. 이들 자영업자의 금융부채 문제는 최근의 경기위축 상황과 맞물려 자영업계의 경쟁심화로 수익성이 저하되어 있는 상황에서 과밀, 취약업종을 중심으로 수익성과 대출 건전성 악화와 영세 자영업자들의 상대적으로 취약한 채무변제능력 때문에 사회적 문제로 부각되고 있다.

(2) 가계부채 급증

가계부채는 IMF 외환위기 이후 장기간 지속적으로 누적되어 온 우리 경제의 위험요인이다(금융연구원, 2012). 미국발 금융위기의 전 세계적 확산과 경제적 불황으로 가계부채가 경제규모 및 소득증가에 비해 빠른 속도로 증가함으로써, 서민생활 경제에 큰 부담으로 작용하고 있다. 1999년 이후 2010년까지 10여년 동안 연평균 가계부채 증가율은 11.7%로 GDP와 가처분 소득의 증가속도를 뛰어넘고 있는 실정이다.²⁰⁾

이와 함께, 서민의 가계경제에서 활용하는 대출구조도 변동금리 및 일시상환, 거치식 위주로 변화하여 이에 대응하기에는 서민경제의 여건이 어렵다. 은행 변동금리 가계대출비중의 경우 2010년 기준 우리나라는 94.9%로 미국 및 독일의 10%, 영국의 62%에 비해 매우 높으며, 은행 주택담보대출 중 일시상환 대출비중도 우리나라는 41.3%로 미국의 9.7%, EU의 7.5%에 비해 대단히 높다.

정부는 서민금융제도 이외에도 2011년부터 가계부채 대책의 일환으로 DTI규제 원상회복('11.03.30), 제2금융권의 외형확대 억제('11.06) 등을 추진하고 있지만 가계부채의 동향은 여전히 불투명한 상태이다.

먼저, 가계부채의 증가속도는 2011년 8.1%가 증가하여 2010년(8.7%) 대비 증가세가 축소되었으나 경상GDP에 및 가처분소득 등의 증가가 이를 뒷받침하지 못함으로써 가계부채 비중이 오히려 상승하고 있으며, 2012년 들어서도 가계대출이 3조 1천억원 증가하여 총 가계부채가

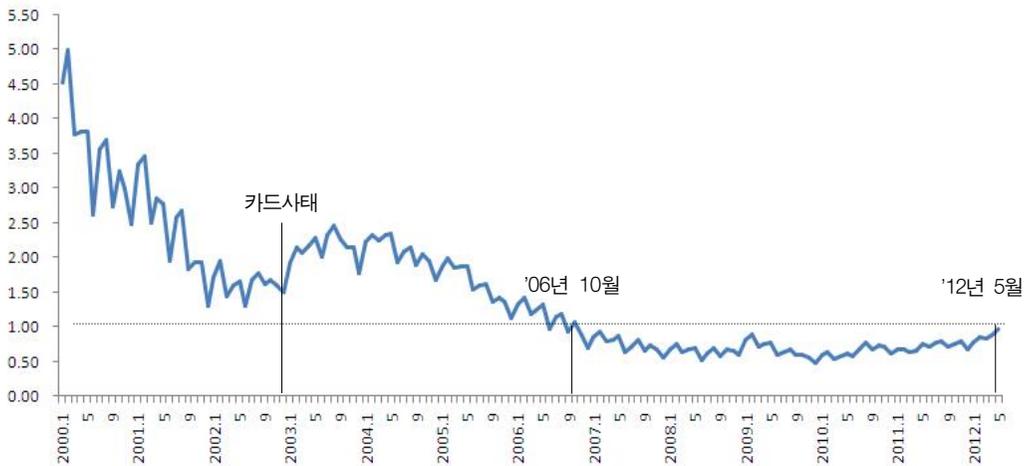
20) 같은 기간 가계부채의 연평균 증가율은 11.7%, GDP증가율은 7.3%, 가처분 소득증가율은 5.7%로 조사됨(한국은행, 2012)

1,000조원에 육박하여 위험수위에 다다르고 있다. 대출구조에서도 은행권 고정금리 및 비거치식 대출방식을 확대적용하고 있으나 여전히 대출 구조적 측면에서의 대출비중이 높은 것이 문제이다.

〈표 2-36〉 가계대출 구조 추이

		2010년말(A)	2012년 3월(B)	B-A
은행 고정금리 가계대출 비중	잔액기준	5.1%	12.5% ¹⁾	+7.4%p
	신규취급액기준	11.7%	44.3% ¹⁾	+32.6%p
비거치식 분할상환 대출 비중 (은행, 주택담보대출, 잔액기준)		6.4% (18.2조원)	8.5% (26.0조원)	+2.1%p (+7.8조원)
일시상환 대출 비중 (은행, 주택담보대출, 잔액기준)		41.3% (117.4조원)	37.6% (115.2조원)	△3.7%p (△2.2조원)

가계부채 관련 대출연체율도 2012년 들어 상승하는 추세에 있다. 2012년 5월 기준 은행권의 가계부채 연체율은 0.97%로 2006년 10월 1.07% 이후 최고수준을 기록하고 있으며, 은행권의 연체 관리정책으로 인하여 서민가계의 금융환경은 어려운 상황에 당면해 있다.



〈그림 2-12〉 은행 가계대출 연체율 추이

(3) 소외계층의 금융사각지대 형성

서민금융이 소외되면서 파편화되고 소외된 저소득·고령층이 다중채무자로 전락하고 이들 계층에 대한 채무부담이 높아지게 되어 급속한 부실화가 우려되고 있다. 실제로 저소득층에

해당하는 소득1분위는 소득대비 부채비율이 타 소득분위에 비해 매우 높으며, 소득 1분위 차주의 비중이 증가했을 뿐만 아니라 원리금 상환부담(DSR)도 상승하고 있다.²¹⁾

이에 따라, 정부는 2007년부터 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨 등 다양한 서민금융정책을 추진하고 있지만 금융사각지대가 여전하다는 현실적 문제가 있다. 정부의 정책적인 서민금융상품이 서민금융지원의 물꼬를 터준다는 상징적인 효과는 있지만 앞에서 제기한 바와 같이 저축은행 등 서민금융기관이 퇴출되고, 사금융 시장이 부각되며, 경기위축으로 인한 서민들의 대출 수요가 꾸준히 증가하는 것은 결국 금융사각지대에 놓인 사람들이 많다는 것을 시사하기 때문이다.

이와 관련하여 한 P2P 금융기관 및 금융위원회의 담당자는 다음과 같이 서민금융의 사각지대 실태를 분석하고 있다.

“올해 다양한 서민금융정책에도 불구하고 P2P 금융을 이용하는 저신용자들의 수요는 꾸준히 증가했습니다... 중략... 의료비나 임차보증금과 같은 생계유지를 위한 대출수요가 늘어나고 영세자영업자의 비율이 높아졌다는 것은 서민금융상품의 대출관련 사각지대가 존재한다는 여실히 보여주는 겁니다 ... 중략...”

(P2P 금융회사 팝핀딩, 신OO 대표 인터뷰 내용 중)

“서민들의 생활이 어려워져서 정부에서도 다각적인 노력을 하고 있습니다. 6월30일까지 대부업체 전수조사도 실시하기로 했고 무엇을 도와줄 수 있을지 고민하고 있습니다. 사채 시장도 규제하고 서민들이 지하경제의 불법자금으로 고통받지 않고 제도권 내의 서민금융 상품을 이용하도록 유도하고 있는데 현실적으로 시간이 좀 걸리는 것 같습니다... 중략... 서민들은 어쩔 수 없이 절박한 심정에 대부업체를 찾는 것이거든요 사채업자들은 이걸 노리고 이용하는 거고 ... 중략... 이렇게 대부업의 호황을 단적으로 보여주는 것이 바로 인터넷 사이트의 대부업 광고입니다. 인터넷과 휴대폰으로도 하루에도 수십통씩 광고가 쏟아지고 있지 않습니까? 대부업 광고가 많다는 것 자체가 제대로 된 금융서비스를 받지 못하는 서민들이 있다는 것을 반증하는 것이지요”

(금융위원회, 이OO 주무관 인터뷰 내용 중)

이처럼 서민금융에 대한 적극적인 정부의 지원사업을 통해 상당수 서민이 혜택을 받았지만 일부에 집중되거나 연체율이 증가하는 등 부작용도 속출했다. 특히 차상위계층이나 중소기업

21) 소득 1분위 차주의 비중은 2009년 3월 15.3%에서 2012년 3월 16.6%로 증가하였으며, 원리금 상환부담도 2009년 3월 18.1%에서 2012년 3월 23.3%로 증가추세에 있음(금융위원회, 2012).

직장인 등은 정부 지원의 사각지대에 놓여 별다른 혜택을 받지 못한 것도 사실이다.

금융감독원이 은행권 자율 프리워크아웃 활성화, 은행권 10%대 신용대출상품 개발, 서민금융 거점점포·전담창구 개설, 저신용자 맞춤형 신용평가체계 구축, 서민금융 상생지수 도입 등 5대 중점과제를 설정, 추진해왔지만 이 역시 가계부채 해결 등의 대책으로는 미흡하다는 것이 금융권의 분석이다. 정부는 ‘서민금융지원센터’를 설치하고, 서울수도 자체적으로 가계부채종합상담센터, 금융복지상담센터를 마련하여 소외받는 서민이 없도록 접근성을 강화하고 있지만 서민금융의 온기가 확산되기에는 다소 부족한 것으로 평가되고 있다.

제4절 해외 서민금융제도의 사례와 시사점

지금까지 우리나라의 정부, 서민금융기관 등이 서민을 위해 운용하고 있는 다양한 금융상품 및 제도에 대해 알아보았다. 그렇다면 주요 선진국인 미국, 유럽, 일본 등은 금융위기 이전과 이후에 서민금융정책에서 어떤 변화를 가져왔고, 서민금융정책의 특징을 보이고 있는지를 비교·분석하고자 한다.

1. 서민금융 관련 외국의 지원정책 현황

1) 미국

(1) 미국의 서민금융 지원정책

미국은 우리나라와 유사하게 연방정부가 직접 서민금융기관을 지원하는 방식을 채택하고 있다. 거시적으로 연방정부가 서민금융을 지원하는 주무부서의 지도하에 서민금융지원이라는 목적의 기금을 구축하여 활용하고 있다.

〈표 2-37〉 미국정부 및 공공기관의 서민지원 현황

구분	지원내용
중소기업청 (Small Business Administration : SBA)	기업에 대한 소액대출(Microloan) 프로그램의 일환으로 저소득층의 창업을 직접적으로 지원
신용조합 (National Credit Union Association : NCUA)	지역발전순환대출기금(CDRLE)을 저소득대상 금융기관에 간접적으로 지원
재무성 (Department of the treasury)	지역개발금융기관기금(CDFI Fund)을 통해 저소득층 대상 금융기관을 지원함으로써 저소득층의 금융서비스 이용확대를 간접적으로 지원

서민금융기관이 제공하는 서민금융에는 학자금, 병원비 등 저소득층에 대한 긴급생활자금은 물론 창업자금 등 소액기업자금, 주택마련자금, 생활위생자금, 지역활성화자금 등의 다양한 목적별 범주에 해당하는 자금이 포함된다.

미국정부가 대표적으로 운용하고 있는 서민금융정책은 서민에 대한 자금활용도를 높일 수 있도록 금리할인, 대출, 투자, 기타 금융서비스 등을 제공하는 다양한 형태로 이루어지고 있으며, 저소득계층에 대한 차별화된 금융서비스 및 소외된 지역사회 개발을 지원하기 위해 3가지 특별지원 프로그램을 운영하고 있다.

(표 2-38) 미국정부 및 공공기관의 대표적인 서민지원 금융프로그램

구분	기간	금리	금액
영세기업소액대출 프로그램	6년	8~13%(고정)	최대 3만 달러 ~ 5만 달러
지역발전순환대출기금	5년	1%(확정)	최대 30만 달러
지역개발금융기관기금	2백만 달러 한도		
	기술지원 1백만 달러 한도		

먼저, 영세기업소액대출(Microloan) 프로그램은 저소득계층을 위해 미 연방 중소기업청이 1991년 마련한 소액대출프로그램으로, 일정요건을 충족하는 지역 내 비영리 취급기관으로 하여금 조건에 맞는 차입자에게 창업자금을 대출할 수 있도록 자금을 제공하는 금융서비스이다. 이 제도 운영 시 지역 내 취급기관은 세부적인 대출조건을 중소기업청(SBA)이 제시하는 조건으로부터 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 자율적으로 결정할 수 있도록 하여 지역별, 환경적 영향에 따라 유동적으로 적용할 수 있도록 하고 있다. 대출신청은 제도권 금융기관으로부터 자금을 대출받을 수 없는 저소득자, 또는 5인 이하의 영세기업(Micro-enterprise) 등이 할 수 있으며, 신청 시 기술교육 등 해당교육을 반드시 이수해야만 하고, 대출 시 담보와 함께 개인적인 연대보증이 필요하다. 소액대출자금은 기존의 제도권 금융의 대출금 상환 등의 비생산적인 용도로는 사용할 수 없으며, 운전자본, 재료구입, 설비구입, 부품구입 등 창업 및 영세 소상공인을 위한 사업자금으로만 사용할 수 있다. 이 상품을 취급하는 기관은 178개소이며, 2010년 기준 이들 기관에서 제공한 대출금 총액은 2억 4,624만달러에 달한다.

다음으로, 지역발전순환대출기금(CDRLF)은 미국정부에서 신용조합(NCULA)에 설치한 지역발전순환대출기금을 이용하여 저소득층을 대상으로 저리자금 및 기술지원을 하는 금융서비스이다. CDRLF(Community Development Revolving Loan Fund)는 지원이 승인된 저소득층 대상 신용조합에 최대 30만 달러의 자금을 대출형태로 지원하고 있으며 대출금리는 매년 NCUA

에서 결정된다. 지원된 자금은 저소득층 대상 조합으로 하여금 조합원에게 향상된 금융 및 관련서비스를 제공하도록 하고 있으며, 조합의 장기 성장 및 안정성 향상과 더불어 조합 및 지역 사회에 금융서비스를 제공하는 능력을 향상시키는 것을 목적으로 활용되고 있다. CDGLF에는 매년 100만달러의 자금 지원이 이루어지고 있으며, 2009년 말 기준 기금규모는 1,600만 달러 수준이다. 미국 전역에 CDRLF 협업 신용조합수는 8,326개가 있으며, 저소득층 대상 신용조합으로 지정된 조합 수는 이중 12.5%인 1,053개로 조사되고 있다.

마지막으로 미국의 대표적인 서민금융 프로그램은 지역개발금융기관기금(CDFI)이다. 미 재무성이 1994년 설립한 지역개발금융기관기금은 금융소외계층에 대한 금융서비스를 제공하는 지역개발금융기관에 대해 금융지원 및 기술지원을 하고 있다. CDFI의 지원을 받을 수 있는 금융기관은 전통적인 금융기관의 서비스로부터 소외되어 있는 낙후된 지역과 그 지역의 거주자에 대한 서비스 등 틈새시장에 특화하고 있는 금융기관으로서 CDFI 지정을 받아야 이 상품의 서비스가 가능하다. 2008년 기준 CDFI 지정 금융기관의 수는 총 1,235개로 조사되고 있다.

CDFI의 금융지원은 2백만 달러 한도에서 지분투자, 대출, 예금, 보조금(grant) 등의 형태로 이루어지며 용도는 큰 제한이 없으나 해당 금액만큼 민간자금을 조달하여야 한다는 특징이 있다. 기술지원은 1백만 달러 한도에서 보조금형태로 이루어지며 기술개발, 훈련, 기술 습득을 위한 컨설팅 자금 등으로 사용되고 있다. CDFI는 조성 이래 지역개발기구 및 금융기관에 11.1억 달러를 제공하고 있으며, 2010년 기준 1억 1,300만 달러의 예산이 책정되어 있다.

(2) 미국의 서민금융 지원정책의 변화

한편 미국의 전통적 서민금융기관으로는 저축금융기관인 저축은행(Savings Banks), 저축대부조합(Savings & Loan Association : S&L), 신용협동조합(Credit Union) 등이 있다. 미국의 금융기관은 크게 은행금융기관과 비은행금융기관으로 분류할 수 있으며, 비은행금융기관은 다시 저축금융기관과 기타금융기관으로 세분되고 비은행금융기관 가운데 저축금융기관이 미국의 서민금융기관의 역할을 수행한다. 미국의 저축은행은 북동부지역을 중심으로 중산층과 저소득층을 대상으로 하는 금융기관으로 출발하였으며, 초기에는 주법인가 저축은행만 존재하였다가 1978년 “금융기관규제완화 및 이자제한법” 시행을 계기로 연방인가 저축은행 설립이 허용되었으며, 1982년 “예금기관법”에 의해 저축은행과 저축대부조합 간의 상호 전환이 허용되었다. 미국의 저축기관 등 서민금융기관은 1980년대부터 고금리에 따른 조달비용의 급격한 상승과 수익성 악화로 도산과 M&A 등을 통한 구조조정을 겪으며 자구노력을 하였고, 2007년 서브프라임 모기지 사태 이후 미국의 서민금융 기조는 민간 중심의 저축은행에서 정부적 차원의 지원정

책 개발로 선회하기에 이르렀다.

오바마 행정부는 금융위기 이후 경제위기의 극복을 가장 중요한 정책과제로 삼고 금융측면에서는 전 행정부의 정책기조를 이어가면서 금융기관의 건전성 회복, 대출시장 활성화, 금융규제 개혁 등을 포함한 금융안정대책을 추진하였다. 금융안정대책의 세부적인 내용을 살펴보면 금융기관들의 유동성 공급뿐만 아니라 스트레스 테스트와 금융기관 자본 확충, 부실채권 매입 계획을 골자로 한 금융안정대책은 금융시장의 안정에는 어느 정도 기여하고 있는 것으로 평가 받고 있다. 또한 금융위기 재발방지를 위해 포괄적인 금융규제 개혁을 통해 안정과 성장을 목표로 하는 경기부양법안(2010년 기준 7,872억 달러 규모)을 마련하여 재정지출을 확대하고 있다. 더불어 취약계층에 대한 지원을 확대하여 안정을 꾀하고 있으며, 이러한 재정지출은 2012년 현재에도 계속해서 추진하고 있다.

〈표 2-39〉 오바마 행정부의 서민금융정책 정강 및 공약

구분	지원내용
경제 활성화	영세 근로자에 대한 조세감면, 중하위 소득 은퇴자 지원, 주택시장 지원 펀드 조성 등
조세형평성 제고	근로자 및 은퇴자에 대한 감세 추진, 기업세금 특혜 폐지
주택소유권 보호 및 서브프라임 모기지 위기 대응	차입방지 펀드 조성, 모기지 시장의 투명성 제고
양질의 일자리 창출	기술혁신과 인프라 투자를 통한 일자리 창출
중산층의 아메리칸 드림 회복	의료시스템 개혁, 악탈적 금융관행 개선
사회보장과 은퇴자 보호	사회보장제도의 유지, 은퇴자 보호
금융사기 범죄 척결	증권거래위원회(SEC) 및 주택개발부 산하 단속기관 중심의 사기성 융자알선 업체 단속, 정부의 악성자산구제프로그램(TARP) 및 적정주택융자프로그램(HAMP) 관리

자료 : 워싱턴 타임즈(2012.07.11)

또한, 금융위기 이후 FRB는 금리인하, 양적 완화, 유동성 공급 확대, 구제금융 등의 금융완화 정책을 적극적으로 추진하고 오바마 행정부 출범 이후에도 금융완화 정책 기조를 지속적으로 이행하고 있다. 이는 2008년 10월 ‘긴급경제안정화법’(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)을 제정하여 포괄적 구제금융으로 전환하는 정책을 시행하면서 미 재정부가 별도로 2009년 6개 주요 대책을 담은 ‘금융안정대책’(Financial Stability Plan)을 발표함으로써 구체화한 바 있다.

〈표 2-40〉 미 재무부의 금융안정대책(Financial Stability Plan)

목적	대책	주요내용
금융기관 건전성 회복	금융안정신탁 (Financial Stability Trust)	대형 금융기관 스트레스 테스트 실시 자본 지원계획(capital assistance program)
	민-관 합동투자 펀드 (public-private investment program)	정부와 민간의 합동출자와 차입으로 펀드 조성 최대 1조 달러 규모의 금융권 부실자산 매입
대출시장 활성화	소비자 및 기업대출 활성화	TALF 자금지원 규모를 1조 달러로 확대 상업용 MBS로 대상 확대
	중소기업 및 대출 활성화	중소기업(SBA) 대출채권 매입지원 중소기업청 보증한도 확대 및 보증료 인하
금융규제 개혁	투명성과 책임강화	금융지원에 따른 대출확대 계획 배당, 주식매입, 경영자 보수 제한
주택시장 안정	대출부담 경감 및 주택가입류 방지	주택저당증권을 매입하여 모기지 금리 하락 유도 중산층 보유주택 압류방지를 위해 부채부담 경감

하지만 금융안정프로그램 시행에도 불구하고 금융기관이 부실문제가 악화되고 신용경색이 해소되지 않아 서민금융에 위기가 지속되었다. 이에 따라 금융기관의 건전성 회복과 금융규제 개혁 및 대출시장의 활성화를 통한 주택시장 안정화 등의 주요 내용을 포함한 새로운 금융안정 대책이 서민금융 생활에 안정을 기하고자 시행되었다.

〈표 2-41〉 미국정부 및 공공기관의 서민지원 현황

항목	주요내용
금융기관 감독 및 규제개선	금융서비스 감독위원회(financial service oversight council) 신설 은행감독기구 신설 금융기관의 자본요건 및 관리기준 강화
금융시장에 대한 포괄적 감독	유동화시장의 규제 개선을 통한 투명성 제고, 신용평가기관 규제강화
소비자와 투자자 보호	금융 소비자 보호기구(consumer financial protection agency) 신설
정부의 금융위기 관리수단 확보	시스템 리스크 관리를 위한 비은행 금융기관 정리체제 신설
국제규제기준 개선 및 국제협력 강화	미국의 금융개혁을 지원하기 위한 국제기준 개혁 요구, 위기관리 수단 강화

이러한 정부의 금융개혁을 통하여 소비자 및 기업대출 지원과 주택시장의 안정에 기여할 수 있도록 하고 있으며, 마이크로크레딧 및 소셜금융과 연계하여 빈곤층에 대한 지원 및 대출사업을 확대하고 있다. 미국의 대표적인 마이크로크레딧 취급기관인 액시온(ACCION)은 2011년 기준 미국 전역에 200여만명의 고객과 누계 대출금 29억 달러라는 사업실적을 바탕으로 서민층에 대한 금융사업을 시행하고 있다.

한편 미국 서민금융의 특징은 직접적 현금지원 방식에 한정된 우리나라와 달리, 상환기한 연장과 관리 등 ‘금융 서비스’ 제공에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 저신용자가 부실이 높을 수밖에 없다는 우려와 달리 철저한 상환 및 대출 관리 덕분에 미국의 서민 금융회사 부실률은 1%대로 일반 은행과 비슷한 수준을 유지하고 있다. 상호금융회사가 정부보증을 받고 저소득층 대출상품인 햇살론 부실률이 10%를 넘는 수준인 우리나라와는 대조적인 차이를 보이고 있다. 또한 미국은 2000년부터 금융소셜믹스 프로그램의 하나로 저소득층의 자산형성과 경제적 자립을 지원하는 ‘개인개발계좌’ 프로그램을 시행하고 있다. 이는 정부예산과 민간기금을 활용하여 개인저축 금액의 1~2배에 달하는 매칭자금을 가입자 계좌에 넣어주는 방식으로 운영된다.²²⁾

(표 2-42) 미국의 서민지원 금융소셜믹스 프로그램

항목	주요내용
개인개발계좌	저소득층의 자산형성과 경제적 자립을 지원
교육저축계좌	소득수준에 따라 가입자격을 두고 세제혜택 제공

이처럼 미국의 서민금융은 비단 무보증 대출이라는 자금이전에만 그치지 않고 주택, 금융, 창업 등 일상생활 전반에 걸쳐 안정화 대책의 일환으로 종합적으로 추진되고 있으며, 자금의 용도가 분명하고 상환능력이 충분하면 소득과 신용도에 상관없이 누구에게나 시중금리로 대출해주는 특징이 있다고 하겠다.

2) 일본

(1) 일본의 서민금융 발전 양상

1960년대부터 대금업이 번창해온 일본에서는 저소득층을 대상으로 한 서민금융대책이 우리나라와 유사하게 개인재생절차, 금리제한 등 제한된 범위 내에서 정부창구를 통해 이루어지고 있다.

일본경제의 장기불황과 글로벌 금융위기로 인한 저소득층의 금융경색에 따라 신용불량자 양상을 막기 위한 사전적 대책으로 금리상한제가, 사후적 구제책으로는 개인판 법정관리인 ‘개인재생절차’ 제도가 운영되고 있는 정도이다. 그러나 일본에서도 연 20%로 제한하고 있는 이자제

22) 서울시는 유사한 서민우대금융 정책으로 2009년부터 서울 희망플러스통장(개인개발계좌), 서울 꿈나래통장(교육저축계좌) 사업 등을 실시하고 있다.

한법 등 대출과 관련된 최고금리에 대한 정부의 규제에도 불구하고 불법적인 초고금리를 받는 불법 사채업자들이 증가하고 있으며 이로 인해 서민층의 고금리 피해가 증가하고 있는 현실에 봉착하였다.²³⁾ 이에 따라 일본 정부는 2003년 이후 지방은행, 신용금고, 신용조합 등 지역 금융사들을 활용한 지역 밀착형 금융서비스 프로그램을 통해 서민금융체계를 강화하고 있으며, 이 과정에서 정책금융공사가 우리나라의 금융위원회와 유사한 기능을 수행하며 중소기업 및 서민들에 대한 자금지원과 생활지원사업을 주도적으로 수행하고 있다.

(2) 일본의 서민금융 지원 정책

일본 정부는 정책금융공사(Japan Finance Corporation : JFC)라는 정책금융기관을 통해 서민금융을 지원하고 있다. JFC는 크게 4가지 분야의 사업을 수행하고 있으며, 이중 국민생활사업부를 통하여 서민금융 등을 지원하고 있다. JFC는 일반 금융기관으로부터 자금을 융통받는 것이 곤란한 소기업과 서민을 대상으로 필요한 자금을 공급하여 국민생활의 향상에 기여하고자 하는 목적으로 만든 ‘국민생활금융금고’를 포함한 4개의 기관을 통합하여 5개의 사업부문을 수행하기 위해 설립되었다. 국민생활금융금고의 업무는 JFC 국민생활사업부에서 수행하고 있는데, JFC의 사업부는 국민생활사업부, 중소기업사업부, 농림어업금융지원부, 국제협력은행, 위기대응 업무부 등으로 구분되어 있으며, 위기대응 업무부는 한시적으로 운영되는 부서라고 할 수 있다.

〈표 2-43〉 일본 정책금융공사 이용비중

항목	변화율		
	1955년	1995년	2008년
산업개발	15.8%	3.1%	2.3%
생활환경개선	7.7%	16.4%	19.8%
중소기업 지원	8.1%	15.3%	21.2%

정책금융공사는 정부의 재정투융자제도를 통한 출자나 차입, 정부보증채원의 발행으로 자금을 조달하고 있다. 위의 표에서 보는 바와 같이 정책금융공사의 2008년 기준 전체 대출공급액

23) 일본에서는 열흘간 이자가 40~50%(연리 1,460%~1,825%)인 불법 사채업이 기승을 부리고 있다. 법으로 악덕 고금리를 억누르려다 부작용만 키우고 있다. 이는 이자제한법으로 최고금리를 낮추자 금융경색에다 불황이 겹쳐 이자를 따지지 않고 급전을 쓰겠다는 수요를 고려하지 않고 정부에서 억지로 상한금리를 낮춘데 기인한다(2012년 7월 10일 요미우리 신문).

(7.5조엔) 대비 국민생활사업부의 대출공급액(2.4조엔)은 31.7%로 매우 높은 비중을 차지함으로써 과거에 비해 서민금융생활이라는 정책적 목표를 위해 활용되는 비율이 크게 증가하였다.

〈표 2-44〉 국민생활사업부의 대출상품 현황

구분	지원내용
기업 대출	직원수 4인 이하의 사업장으로 꽃집, 음식점, 베이커리, 미용실 등의 생활밀착형 영세 소기업에 주로 지원
생활위생개선 대출	간염이나 식중독 등의 위생환경 변화에 대비한 대출사업으로 보건과 연관된 지원이 대부분이었으나 최근에는 요식업 및 숙박업 등 영세 사업장으로부터의 대출이 증가하고 있음
안전망 대출	경제 및 금융환경의 변화에 신속히 대응하기 위한 대출로 공사설립 이후에는 금융위기로 인한 생활대책과 경제위기 대책 등의 안전망 대출이 급증하고 있음
창업자금 대출	여성, 청소년, 창업기업 등에 적극적으로 제공되고 있으며, 지역경제를 활성화 시키는 사업에 중사하는 사업자를 우대하고 있음
기타 대출	지진 등의 재해 및 이와 유사한 피해지원, 학자금 대출 지원 등의 업무 수행

일본 내 서민금융을 전담하는 기관인 정책금융공사의 국민생활사업부는 소액대출, 창업자금 지원, 생활위생개선 대출, 안전망 대출, 지역활성화 지원, 학자금 대출 등을 담당하고 있다. 또한 2008년 9월부터 정책금융공사는 152개 지점을 통하여 직접대출과 전대(On-lending)를 시행하고 있다. 이는 일반대출과 연금담보대출을 취급하는 전대금융기관 418개소 및 생활위생자금 업무를 취급하는 전대금융기관 390여개소 등과 함께 일본 전역에서 서민금융의 전면적인 지원 활동을 수행하고 있는 것이다.

〈표 2-45〉 국민생활사업부의 대출상품 현황

업종	지원내용	
	자본금 또는 출자금	상시 종업원 수
음식점, 다방, 이발소, 미용실, 일반공중목욕탕, 사우나	5,000만엔 이하	100명 이하
정육점 및 얼음판매업	5,000만엔 이하	50명 이하
여관업	5,000만엔 이하	200명 이하
정육점 및 얼음판매업	1억엔 이하	100명 이하
여행업	3억엔 이하	100명 이하

이처럼 국민생활사업부의 대출은 대부분 직접대출로 이루어지고 있으며, 사업자금대출 지원금이 가장 높은 비중을 보이고 있다. 사업자금과 생활자금 가운데 특별대출 및 특별자금은 직접보증을 통해서만 이루어지고 있으며, 정책금융공사가 출범한 2008년 하반기 이후 급증하

여 2009년 상반기에는 전체 대출의 85% 이상을 기록하고 있다. 또한 사업자금 대출은 소기업 및 영세상인을 대상으로 지원하는 소액대출로 전체 대출 공급액의 약 90%를 꾸준히 차지하고 있다.

한편 일본의 서민금융기관은 신용협동조합, 신용금고, 노동금고 및 제2지방은행이며 이들은 지역에 기반하여 영업을 수행하고 있다. 서민금융기관은 예금취급기관에 포함되며 신용금고 및 신용조합은 지역의 번영을 도모하는 상호부조를 목적으로 하는 협동조직의 금융기관으로 영업지역이 일정한 지역으로 한정되고 있고 운용자금은 그 지역의 발전에 활용되고 있다는 측면에서 일반은행과 차이를 보이고 있다.

〈표 2-46〉 일본의 서민금융기관

기관	형태	내용
제2지방은행	일반은행	1951년 탄생한 상호은행이 보통은행으로 전환
신용금고	조합 형태	1951년 지역농민, 서민, 소상공인 대상 금융서비스 제공
노동금고	조합 형태	1951년 노동자 중심의 금융서비스 제공을 위해 설립
신용조합	조합 형태	1954년 조합원의 상호부조를 위해 설립

일본의 서민금융은 전통적 서민금융기관과 정책금융공사 국민생활사업부 중심의 체계적인 서민금융 서비스 제공에서 그 특징을 찾을 수 있다. 서민을 위한 생계대책의 일환으로 서민금융과 관련해서는 2조엔 규모의 생활자금지원과 주택자금 대출 관련 감세 및 자녀양육지원을 위한 특별수당 지급 등이 추진되고 있다. 이는 글로벌 금융위기를 겪으면서 일본이 기존의 민간 서민금융기관 외에 정부중심의 정책적 서민금융 지원방안을 통해 민간에서 제공하지 못하는 제도적인 차원의 서민 금융서비스를 제공하고 있다는 것을 여실히 보여주고 있는 것이다.

3) 영국

(1) 영국의 서민금융 발전 양상

2012년 1월 영국 스코틀랜드 글래스고에서 나흘간의 일정으로 열렸던 세계신협콘퍼런스의 최대 화두는 서민금융의 확대였다. 전 세계 62개국에서 1700여명이 모인 콘퍼런스에서 각국의 참가자들은 글로벌 금융위기 이후 크게 늘어난 금융소외계층을 어떻게 포용할 것인지에 대한 방안을 모색하며, 20개가 넘는 세션의 공통적인 주제는 서민금융의 기능강화를 통해 어떻게 신용협동조합의 성장을 이끌어낼 것인지에 모아졌다.

영국은 전통적으로 자활과 자조에 기반을 둔 협동조합체제를 바탕으로 한 서민금융 시스템이 발전해왔다.

영국의 대표적인 서민금융기관으로는 주택금융조합(Building Societies), 신용협동조합(Credit Union)이 있다. 먼저, 주택금융조합은 금융기관의 성격을 가진 조합으로 20세기 이후 지속적으로 감소하여 2010년 5월 기준 영국 전역에서 총 52개사가 영업 중이며, 이에 대한 감독은 FSA가 담당하고 있다. 18세기 중반에 협동조합에서 분리된 주택금융조합은 개인대상의 부동산 대출 및 저축부문에서 은행과 경쟁하였으며, 세계대전 이후 영국 내 주택금융조합은 1,000여개에 달했으나 합병을 통한 대형화 시도, 상업은행으로의 전환, 금융위기를 통한 구조조정 등으로 현재에는 그 수가 많이 줄어들었다. 2010년 기준 주택금융조합의 자산규모는 총 3,705억 파운드이며 자금조달은 주로 출자금으로 하고, 조달된 자금 중 대부분을 부동산 대출 등 가계대출로 운용하고 있다. 신용협동조합은 18세기 friendly society movement의 일환으로 발전하였으며 초기에는 주로 시골이나 이민노동자로 구성된 조합이 주를 이루었다. 신용협동조합은 지역(region), 단체(association), 직업(employee) 및 직장(residence employment) 형태로 분류되며, 이중 직업별 신용협동조합이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 신용협동조합은 조합원들로부터 출자지분을 받아 조합원들에게 중장기 대출을 해주고 있으며, 2010년 5월 기준 총 510여개의 신용협동조합이 운영 중이다.

〈표 2-47〉 영국의 신용협동조합 추이

(단위 : 명, 사, 백만파운드)

	2003	2005	2006	2007	2010
조합수	665	521	554	532	510
조합원수	na	602,983	660,562	615,861	747,230
총자산	407	467	521	561	593
조합원 대출	na	341	363	420	455
출자금	na	410	436	465	478

자료 : FSA

신용협동조합은 조합원들이 정기적으로 저축할 수 있도록 장려하고 낮은 금리로 조합원에게 대출서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 영국의 신용협동조합은 조합원으로부터 정기적으로 출자금을 지급받아 조합원에게 중장기 대출을 취급하며, 대출이자율은 매달 1%이며 연 이자율로 환산할 경우 12.68% 수준이다.

하지만 최근 들어 영국 정부는 종전의 민간중심 서민금융기관뿐만 아니라 범정부적인 제도

적 차원으로 일반금융기관에 접근이 어려운 금융소외계층을 대상으로 금융상품 및 서비스를 제공하는 정책적 노력을 집중하고 있다. 영국의 CDFIs는 2000년 무역산업부 주도로 금융소외 계층에 대한 서민금융 공급을 전담하는 기관으로 설립되었으며, Phoenix Fund가 조성된 이후 활성화되고 있다. CDFIs는 민관 협력방식으로 창업의지와 기술이 있음에도 불구하고 시중은행을 통해 사업자금을 마련하기 힘든 사람들에게 소액창업자금을 융자함으로써 지역사회를 개발하는 기능을 하고 있다. 대부분의 CDFIs는 자선조직(charitable organization)이나 신탁(trust) 등의 형태를 띠고 있으며, 해당지역사회 범위 내에서 관련 공공기관 혹은 민간부문과의 긴밀한 파트너십 구축을 통해 지역사회 개발전략 차원에서 소규모 융자사업을 추진하고 있다.

CDFA(Community Development Finance Association)는 CDFIs의 특징을 크게 세 가지로 구분하고 있다. 첫째는 out-reach로 창업의지와 기술이 있음에도 불구하고 금융배제(financial exclusion)되고 있는 개인 혹은 지역사회(community)에 융자를 제공하고 창업지원사업을 함께 수행하는 것이다. 둘째는 re-generation으로 사회적 경제적 이익을 창출하고 지역경제개발을 위해 금융에 소외된 지역사회에 투자하는 것이다. 셋째는 substantiality로 재무적, 독립적, 장기적으로 운영된다는 점이다.

2000년 영국 무역산업부가 창업과 소기업 지원을 목적으로 피닉스 기금을 조성하여 자금을 공급하고 보증지원하면서 활성화시킨 CDFIs는 2007년 미국에서 촉발된 금융위기로 인하여 경제불황에 따른 금융소외계층이 증가하면서 여성, 장애인, 노인, 소수인종 등 사회적 취약계층에 포커스를 둔 다양한 프로그램을 운영하고 있다.²⁴⁾

영국의 CDFIs는 그 수가 최근 감소추세에 있지만 자산 및 대출규모가 지속적으로 성장하고 있으며, 주로 영세소기업이나 사회적기업에 대해 소액융자를 하고 특히 금융소외계층과 초기 창업기업에 대한 대출을 강화하는 등 경제위기 극복과정에서 사회적 약자를 배려하는 정책적 서민금융 지원방안을 모색하고 있다.

CDFIs의 재원은 주로 정부의 보조금으로 마련되고 있으며, 지역밀착형 전략수행을 위해 대부분이 해당지역사회의 범위 내에서 운영되고 있고, 영국 정부는 개인 및 기업의 CDFIs 투자활성화를 위해 세제혜택인 Community Investment Tax Relief(CITR)를 고안하는 등 다양한 지원을 통해 이를 뒷받침하고 있다.

24) 금융위기 이후 영국은 CDFIs를 중심으로 financial inclusion, regeneration, enterprise promotion 분야에서 서민금융을 강화하고 있음.

(2) 영국의 서민금융 지원정책

영국에서는 CDFIs와 같은 협동조합 기반의 지역개발금융기관과 소셜펀드를 활용한 서민금융 지원정책이 확대되고 있다.

먼저, 영국의 지역개발금융기관은 1944년 설립한 유럽투자기금(Europion Investment Fund)이 유럽 내 중소기업 및 서민금융관련 최대 서민금융보증기관으로 운영되는 과정에서 영향을 받아 시작되었으며, 확대된 CDFIs가 정부중심의 서민금융제도 정착과 지역밀착형 시스템 운영이라는 구조로 운영되고 있다. 한편, 영국 서민금융의 가장 큰 특징은 다양한 펀딩기법을 바탕으로 운영되고 있다는 점이다.

영국의 서민금융은 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째는 소셜펀드 방식의 확대이다. 마이크로크레딧의 변형된 형태로 운영되는 영국의 CDFIs는 정부예산, 대기업의 기부금 등 몇몇 ‘큰 손’에 의지하지 않고 뜻있는 소액투자자(25)와 사회적 기부를 통해 재원을 마련하는 방식으로 하여 지역 내 금융소외문제를 지역 내에서 해결할 수 있도록 시스템을 마련하고 있다. 시범적으로 신용도와 담보가 미약한 금융소외계층의 창업 지원 부문에 한정적으로 엔젤투자와 유사하게 적용되고 있다.

둘째는 크라우드(CROWD) 펀딩 기법의 운영이다. 크라우드 펀딩은 대중으로부터 자금을 모으는 방식으로 개인 또는 기업이 특정한 목적을 위해 자금을 조달받고 이러한 목적 달성으로부터 나오는 수익을 투자자와 함께 나누는 방식을 말한다. 이는 대출을 원하는 사람이 자금용도와 희망금리, 금액과 본인의 신용상태, 본인의 사진 등의 구체적인 정보를 올리게 되면 투자하고 싶은 사람은 그 사람에 대해 심사를 하고 판단하여 적정 금리와 대출(투자)을 하는 방식이다.²⁶⁾ 영국에서는 대출형 크라우드 펀딩이 아직 도입단계로 그 성장세에 주목하고 있으며, 관련 제도정비와 법제정에 대한 논의가 시작되고 있는 단계이다.²⁷⁾

25) 이러한 형태의 소셜 대안금융으로서 P2P금융, 즉 인터넷 폼앗이 펀드로 발전하고 있다. P2P 금융의 원조로 미국 ‘프로스퍼’와 영국 ‘조파(ZOPA)’를 꼽는데 이들은 원래 제도권 금융기관 문을 두드리지 못하는 금융소외계층을 돕고자 출범했다. 저소득자나 신용불량자 등은 급전이 필요해도 은행 대출 문턱을 넘기 어렵고 그렇다고 이자율이 높은 사금융에 손을 벌렸다가는 사회적 문제가 될 수 있기 때문에 이들 금융소외층을 대상으로 제도권 금융기관보다는 높지만 사금융보다 싼 이자율을 적용해 소액을 빌려주는 ‘장터’를 통해 다양한 재원을 마련한다는 특징을 가지고 있다.

26) “영국 런던에서 레스토랑을 운영 중인 JAMES.C는 자녀의 병원비가 급히 필요해 크라우드 펀딩 업체를 통해 연 14%의 이자율로 대출을 받아 원리금을 정상상환하였다. 이는 다소 높은 수준이지만 현지 대부업체를 통해 빌리는 것보다 낮은 수준으로 급전이 필요한 순간 상대적으로 저금리로 자금을 활용하였으며, 투자자도 시중은행 금리(4%)에 비해 높은 이자수익을 받을 수 있어서 만족했다”는 현지 지역신문 기사 내용 발췌

27) 2005년 영국의 조파(ZOPA)가 처음 크라우드 펀딩 영업을 시작한 이래 2012년 기준 총 6개 업체가 운영되고 있으며, 연구 및 현황조사를 통해 영국 내에서 이를 확대적용하기 위한 논의가 이루어지고 있음.

이처럼 영국은 서민금융을 본업으로 담당하는 서민금융기관과 서민금융을 지원하는 이원적 제도운영을 통해 주택금융조합과 신탁 등이 서민금융기관으로 영업 중이고, 이를 지원하는 CDFIs가 주축이 된 제도적 금융구조를 만들며, 소셜펀드, 클라우드 펀드 등 다양한 기법의 운용시스템을 적용하여 운영하고 있다.

제 3 장 저 소 득 금 융 소 외 계 층 의 실 태 분 석

- 제1절 실증 조사분석 개요
- 제2절 조사대상 일반 현황
- 제3절 서울시 금융소외계층의 사금융 이용실태
- 제4절 서울시 금융소외계층의 서민금융 이용실태
- 제5절 금융소외계층의 서민금융 니즈 분석
- 제6절 금융소외계층의 부문별 특화분석
- 제7절 소결

제1절 실증 조사분석 개요

1. 조사 개요

1) 실증연구의 필요성

2012년 6월 기준 한국은행에서 발표한 제2금융권의 가계부채 규모가 은행권을 넘어서고, 고용불안과 소득양극화로 인한 서민 금융생활이 불안한 가운데, 저축은행 파산과 불법 사금융 확산 등 저소득 금융소외계층이 확산되고 있기 때문에 정확한 실태 진단과 서민금융을 위한 공공지원정책 마련이 시급한 상황이다.

현재, 중앙정부는 새희망홀씨, 미소금융, 햇살론 등 범정부적 서민금융 정책을 운영하고 있고, 서울시는 서울 희망플러스통장, 서울 마이크로크레딧, 서울 꿈나래통장 등 별도의 서민우대 금융정책을 시행하고 있지만, 여전히 서민들이 느끼는 정책 체감도는 낮은 실정이다.

이에 따라 금융사각지대에 있는 서울시 금융소외계층의 실질적 자활을 목표로 한 서민금융 제도의 정책적 지원 방안을 제시하기 위해 사금융으로 내몰리고 있는 금융소외계층의 실태를 분석하고 상대적으로 부족한 생계형 자금지원에 초점을 둔 서민금융 전반의 총체적 방향을 설정하기 위한 실증연구가 필요하다. 또한 이는 실증적인 실태파악과 문제점을 도출함으로써 서민생활과 유기된 정책이 아닌 실질적인 제도운동을 도모하기 위한 실무계의 정책 활용성 및 시민편익 증대를 위한 서울시 서민금융제도의 정책적 개선방안을 제시하는 데에 있어서도 중요한 근거가 될 수 있다.

서민의 금융소외를 해소하기 위한 다양한 정책이 운영되고 있음에도 불구하고 일선 현장에서 체감하는 정책반영도 및 정책 효과성과 괴리되고 있다는 것은 제도운영과 관련된 정책의

타깃 그룹 설정 및 엄밀한 실태파악과 관련되어 있다. 따라서 바람직한 서민금융정책의 설계와 공공지원을 위한 정책을 제시하기 위해서는 무엇보다도 철저한 현실인식과 실증분석을 기초로 한 문제점 파악 및 자기반성을 통한 시민에게 가장 유용한 정책개발이 요구되고 있다.

이에 따라 이 연구에서는 기존의 서민금융정책이 간과하고 있는 영세 자영업자, 쪽방촌 거주자, 노점상 등 기존에 관심을 두지 않았던 금융취약계층을 대상으로 현재 운영되고 있는 서민금융 전반에 대한 문제인식 및 제도개선을 위한 평가를 중심으로 한 실증연구를 진행하고자 한다.

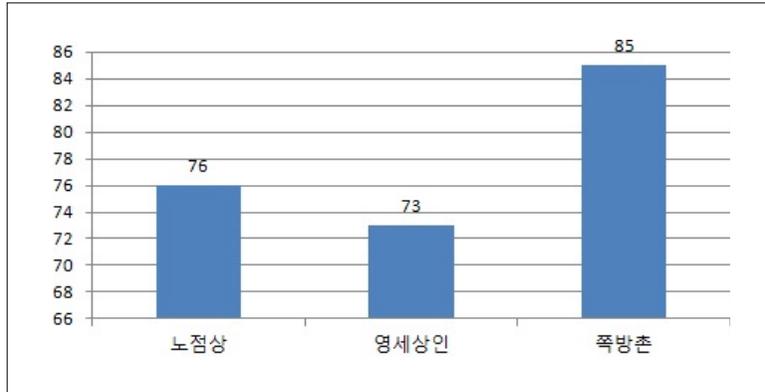
2) 실증조사연구의 방법

서울시 저소득 금융소외계층을 위한 서민금융의 실태와 관련된 전반적인 사항들에 대한 조사는 서울시를 4개 권역으로 구분하여 대표적인 저소득층 밀집지역을 사례지역으로 선정한 후 쪽방촌 거주민, 영세 전통시장 상인, 노점상 등으로 구분하여 시행하였으며 이들을 직업근로자와 무직자 등으로 구분하여 분석하였다. 이는 범정부적 차원에서 운영되고 있는 대표적인 서민금융제도인 햇살론, 미소금융 등의 상품 및 서울시의 희망드림통장, 서울형 마이크로크레딧 등이 시행된 지 3년 이상이 되었으나 일부 자영업자 및 시민들에게 지원대상이 한정되어 있어 정작 희망의 손길이 필요한 저소득 금융소외계층에는 정책적 온기가 미치지 못한다는 일선현장의 지적과 시민들의 의견에 따라 이루어졌다. 실제로 실증연구를 위한 탐색적 연구 과정에서 기초생활수급자, 장애인 등 일반적으로 저소득층이라고 인식되는 계층과 달리 생활보호수당, 장애수당 등 사회복지수당이 지급되지 않는 저소득 쪽방촌 거주민, 영세 노점상 및 상인 등은 금융혜택을 받지 못하는 금융사각지대에 위치해 있어 정부와 서울시에서 시행 중인 서민금융과 괴리된 현실을 보이는 것으로 나타났다.

이에 따라 이 연구에서는 보다 심층적이고 다면적인 연구와 실증분석을 목표로 사금융과 서민금융의 실태파악 및 제도개선을 위한 조사를 실시하였다.

이 조사는 2012년 11월 10일부터 2012년 12월 5일까지 약 25일 동안 사금융 및 서민금융 이용실적이 있는 234명의 저소득 금융소외 계층을 대상으로 하였으며, 이와 대비되는 분석과 금융정책 발전 및 전문적인 처방을 위해 20명의 전문가 인터뷰를 병행하였다.

이 장에서는 기본적인 설문문항과 더불어, 사금융 및 서민금융 이용실태, 서민금융 정책에 대한 평가, 바람직한 서민금융 발전을 위한 방안 등 전반적인 제도운영에 대해 실증적으로 조사하였다.



〈그림 3-1〉 서민금융 실증조사 대상 현황

제2절 조사 대상 일반현황

1. 조사 대상자 인구통계학적 분석

1) 응답자의 구분

다음의 설문조사 내용은 저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 연구에 필요한 현행 서민금융제도와 관련한 금융취약계층 실증조사의 일반 현황, 응답자의 개인사항 전반에 대한 것이다.

금융취약계층으로 설정하여 설문조사 대상으로 선정한 응답자는 2012년 11월 현재 쪽방촌에 거주하는 시민, 노점상, 영세상인 등으로 한정하였으며, 앞의 연구개요에서 제시한 바와 같이, 최종 설문대상 응답자는 쪽방촌 거주민 85명, 노점상 76명, 영세상인 73명 등 총 234명으로 이들 응답자의 성별과, 연령, 가족구성 및 학력 등 인구통계학적 변수는 다음과 같다.

2) 응답자 개인사항

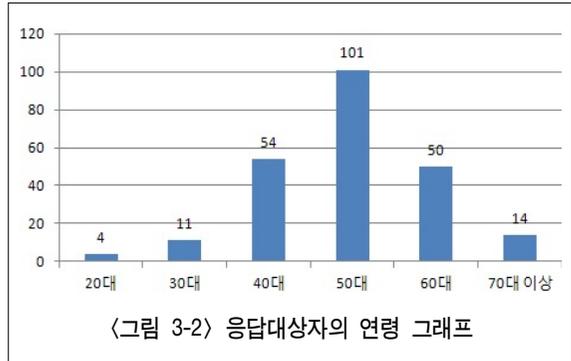
금융소외계층 234명을 바탕으로 분석한 결과, 서울시에 거주하는 시민 중 금융취약계층이라 할 수 있는 쪽방촌 주민, 노점상, 영세상인 등의 연령은 평균 60.4세로 2012년 기준 서울시민 평균 연령인 38.2세보다 높은 고령층에 해당하는 것으로 나타났다. 또한 최근 사회적인 문제가 되고 있는 1인 독거가구 비율은 40.9%를 차지하고, 학력은 중학교 졸업이 31.9%로 가장 많았으며, 월 소득은 월 200만원 미만이 전체의 86.7%에 달하는 등의 경향을 보이는 것으로 파악되었다.

(1) 응답자의 연령

서울시 금융소외계층 조사대상자의 연령을 살펴보면 전체 234명 중 50대가 101명(43.2%)으로 가장 많았으며, 다음은 40대 54명(23.1%), 60대 50명(21.4%), 70대 이상 14명(6.0%), 30대 11명(4.7%), 20대 4명(1.7%) 순으로 나타났다.

〈표 3-1〉 금융소외계층의 연령 분석

	빈도	비율	누적 비율
20대	4	1.7	1.7
30대	11	4.7	6.4
40대	54	23.1	29.5
50대	101	43.2	72.6
60대	50	21.4	94.0
70대 이상	14	6.0	100.0
합계	234	100.0	100.0

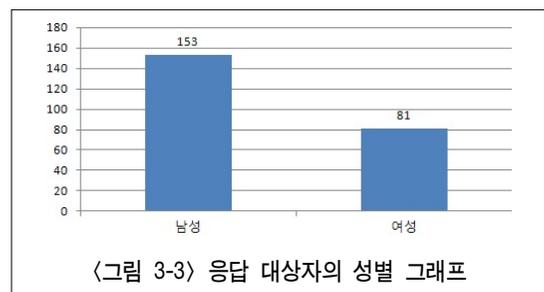


(2) 응답자의 성별

서울시 저소득층을 대상으로 한 금융소외계층 조사대상자의 성별은 남성이 153명(65.4%), 여성이 81명(34.6%)으로 남성이 여성보다 많은 것으로 조사되었다. 다만 본 응답자의 비율이 해당 성별의 응답결과를 대표하는 것이 아니고 조사과정의 통계적 처리에서 한정적인 의미를 갖고 있음을 밝힌다.

〈표 3-2〉 금융소외계층의 성별 분석

	빈도	비율	누적 비율
남성	153	65.4	65.4
여성	81	34.6	100.0
합계	234	100.0	100.0



(3) 응답자의 가구 구성

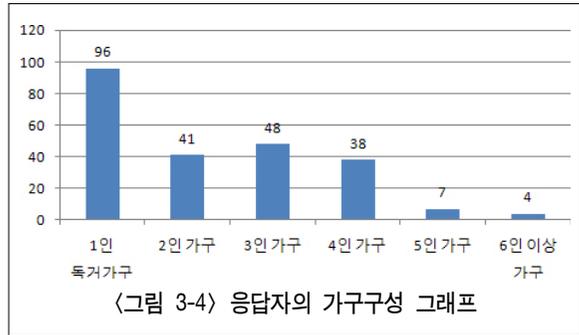
서울시 금융소외계층을 대상으로 한 실증조사 중 응답자의 가구 구성현황으로는 응답자 234명 중 1인 독거 가구가 96명(41.%)로 가장 많았으며, 그다음은 2인 가구 41명(17.5%), 3인 가구

48명(20.5%), 4인 가구 38명(16.2%), 5인 가구 7명(3%), 6인 이상 가구 4명(1.7%) 순으로 나타났다.

다만, 이들 금융소외계층의 가구 구성형태와 관련해서는 구체적인 직업, 거주형태 등에 따라 달라질 수 있기 때문에 보다 상세한 현황은 제6절의 부문별 특화분석에서 별도로 다루기로 한다.

〈표 3-3〉 금융소외계층의 가구구성 분석

	빈도	비율	누적 비율
1인 독거가구	96	41.0	41.0
2인 가구	41	17.5	58.5
3인 가구	48	20.5	79.1
4인 가구	38	16.2	95.3
5인 가구	7	3.0	98.3
6인 이상 가구	4	1.7	100.0
합계	234	100.0	100.0

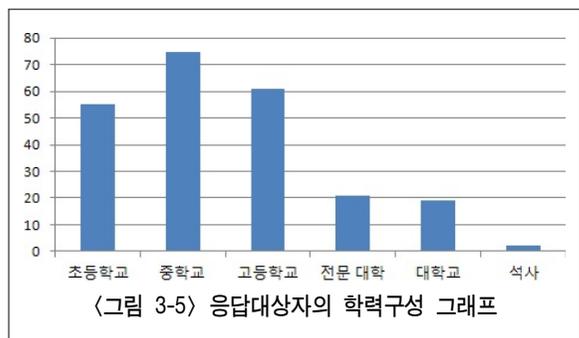


(4) 응답자의 학력

서울시 금융소외계층을 대상으로 한 실증조사에서 응답자의 학력현황으로는 중학교 졸업이 75명(32.1%)으로 가장 많았으며, 이어 고등학교 졸업이 61명(26.1%), 초등학교 졸업이 55명(23.5%), 전문대 졸업이 21명(9.0%), 대학교 졸업이 19명(8.1%) 순으로 나타났고, 대학원 졸업도 2명(0.9%)으로 조사되었다.

〈표 3-4〉 금융소외계층의 학력구성 분석

	빈도	비율	누적 비율
초등학교	55	23.5	23.5
중학교	75	32.1	56.0
고등학교	61	26.1	82.1
전문 대학	21	9.0	91.0
대학교	19	8.1	99.1
석사	2	0.9	100.0
합계	234	100.0	100.0



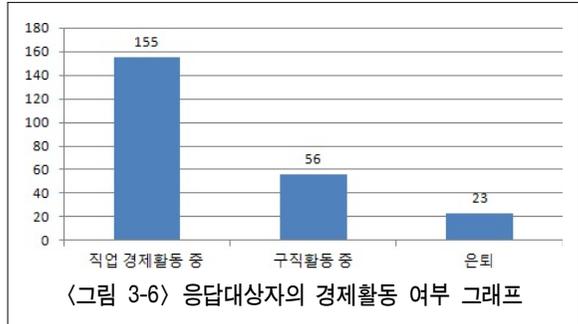
(5) 응답자의 경제활동 여부

서울시 금융소외계층이 현재 경제활동을 하고 있는지에 대해서는 전체 응답자 234명 중

66.2%에 해당하는 155명이 직업 경제활동을 영위하고 있었으며, 다음으로 구직활동 중인 응답자가 56명(23.9%), 은퇴한 응답자가 23명(9.8%) 순으로 나타났다.

〈표 3-5〉 금융소외계층의 경제활동 여부 분석

	빈도	비율	누적 비율
직업 경제활동 중	155	66.2	66.2
구직활동 중	56	23.9	23.9
은퇴	23	9.8	9.8
합계	234	100.0	100.0

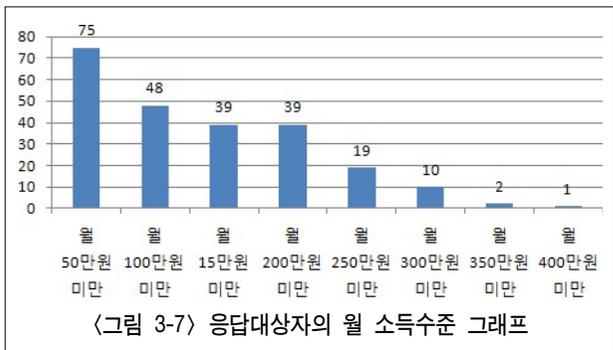


(6) 응답자의 월 소득

서울시 금융소외계층의 월 소득 수준에 대해서는 대체로 월 200만원 미만의 소득을 보이는 가운데, 월 50만원 미만이 75명(32.1%), 월 100만원 미만 48명(20.5%), 월 150만원 미만 및 월 200만원 미만이 각각 39명(16.7%) 순으로 나타났으며, 월 400만원 이상은 1명(0.4%)으로 조사되었다.

〈표 3-6〉 금융소외계층의 월 소득수준 분석

	빈도	비율	누적 비율
월 50만원 미만	75	32.1	32.1
월 100만원 미만	48	20.5	52.6
월 150만원 미만	39	16.7	69.2
월 200만원 미만	39	16.7	85.9
월 250만원 미만	19	8.1	94.0
월 300만원 미만	10	4.3	98.3
월 350만원 미만	2	0.9	99.1
월 400만원 미만	1	0.4	99.6
결측	1	0.4	100.0
합계	234	100.0	100.0



이상의 금융소외계층에 대한 일반현황 실증조사에서 도출된 바와 같이, 대부분의 조사대상 금융소외계층은 상대적으로 저소득, 저학력, 고령층의 세대로 오늘날 급변하는 사회현실에 적응하기 어려워 도움이 필요한 시민이라고 할 수 있다.

제3절 서울시 금융소외계층의 사금융 이용실태

1. 금융소외계층의 사금융 이용실태 분석

서울시 금융소외계층의 사금융 이용실태는 사금융 상품 이용경험, 대출상품 이용목적, 대출 상품의 종류, 이자수준, 연체경험, 다중채무여부 등을 토대로 분석해볼 수 있다. 이처럼 구체적인 사금융 이용실태 분석을 통해 최근 문제가 되고 있는 저소득층의 금융현실과 가계부채 증가 현상 및 서민금융의 문제점에 대한 실증적인 현황을 서울시 차원에서 파악할 수 있다.

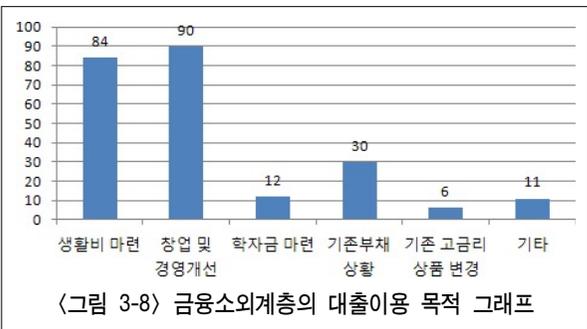
이 연구조사에서는 2012년 11월 기준 설문지를 배포한 서울시 금융소외계층 1,120명 중 사금융을 포함한 대출 상품 이용경험이 있는 234명에 대해 구체적인 실태분석을 진행하였다.

(1) 대출상품 이용 목적

서울시 금융소외계층 중 사금융을 비롯한 대출상품의 이용경험이 있는 234명의 대출이용 목적으로는 ‘창업 및 경영개선’이 90명(38.5%), ‘생활비 마련’이 84명(35.9%)으로 대부분을 차지하였다. 반면, 학자금 마련, 기존부채 상환 등의 목적은 상대적으로 낮은 비율을 보이고 있는바, 금융소외계층은 생활비와 창업 등을 목적으로 하는 생계형 대출성향을 보이는 것으로 파악할 수 있다.

〈표 3-7〉 금융소외계층의 대출상품 이용 목적

	빈도	비율	누적 비율
생활비 마련	84	35.9	35.9
창업 및 경영개선	90	38.5	74.8
학자금 마련	12	5.1	79.9
기존부채 상환	30	12.8	92.7
기존 고금리 상품 변경	6	2.6	95.3
기타	11	4.7	99.6
결측	1	0.4	100.0
합계	234	100.0	100.0



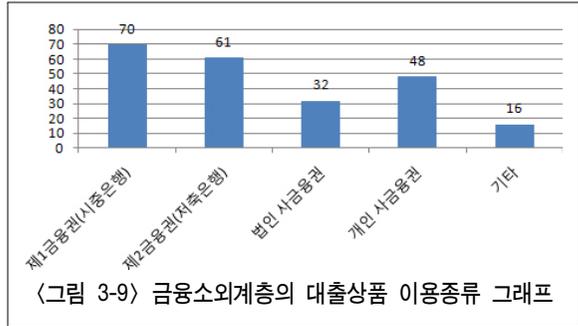
(2) 대출상품의 종류

서울시 금융소외계층이 주로 이용하고 있는 대출상품에 대해서는 총 234명 중 7명을 제외한 227명이 응답하였는데, 제1금융권이 70명(29.9%)으로 가장 많았고, 이어 제2금융권이 61명(26.1%), 개인 사금융권이 48명(20.5%), 법인 사금융권이 32명(13.7%), 기타가 16명²⁸⁾(6.8%) 순으로 조사되었다.

특히, 개인 및 법인 사금융업체와 주변 지인으로부터의 사금융 대출 비중이 41.0%(86명)로 상대적으로 높은 수준을 보이는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 저축은행 등 서민금융기관의 역할이 상대적으로 저조한 가운데, 서민들이 제도권 내의 금융혜택을 받지 못하고 사금융 시장에 노출되어 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-8〉 금융소외계층의 대출상품 이용 종류

	빈도	비율	누적 비율
제1금융권(시중은행)	70	29.9	29.9
제2금융권(저축은행)	61	26.1	56.0
법인 사금융권	32	13.7	69.7
개인 사금융권	48	20.5	90.2
기타	16	6.8	97.0
결측	7	3.0	100.0
합계	234	100.0	100.0

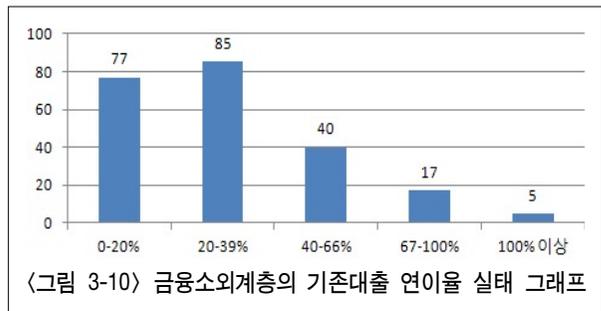


(3) 연이율 수준

서울시 금융소외계층의 사금융 이용실태 중 기존 대출상품의 이율 수준에 대한 조사에서는 응답을 거부한 10명을 제외한 224명 중 85명(36.3%)이 법정 대출금리 이내인 ‘20~39%’, 77명(32.9%)이 ‘0~20%’의 대출이자를 지불한 바 있다고 응답해 전체 대출 경험자의 2/3가량(69.2%)이 연 39% 이내의 이자수준으로 대출경험이 있는 것으로 파악되었다. 그러나 법정금리인 연 39%가 넘는 고금리를 지급한 응답자도 62명(26.5%)으로 나타났다. 특히 연 100% 이상의 고금리도 5명(2.1%)으로 나와, 제도권 금융기관이 아닌 불법 사금융 시장의 고금리에 노출된 금융소외계층의 비율이 상대적으로 높은 것으로 조사되었다.

〈표 3-9〉 금융소외계층의 기존 대출상품 연이율 실태

	빈도	비율	누적 비율
0~20%	77	32.9	32.9
20~39%	85	36.3	69.2
40~66%	40	17.1	86.3
67~100%	17	7.3	93.6
100% 이상	5	2.1	95.7
결측	10	4.3	100.0
합계	234	100.0	100.0



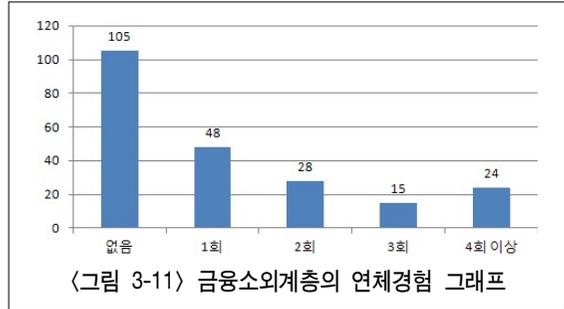
28) 기타로 응답한 16명은 지인(7명) 또는 친인척(9명)에게 대출을 받은 것으로 나타남.

(4) 연체경험

서울시 금융소외계층의 사금융 이용실태 중 기존 대출상품의 연체경험에 대해서는 무응답한 14명을 제외한 220명 중 ‘연체경험이 없었다’가 105명(44.9%)으로 가장 많았으며, 이어 ‘연체경험 1회’가 48명(20.5%), ‘연체경험 2회’가 28명(12.0%) 순으로 나타났고, ‘연체경험 4회 이상’의 습관성 연체자는 24명(10.3%)으로 ‘연체경험이 3회’인 경우보다 더 높은 것으로 조사되었다.

〈표 3-10〉 금융소외계층의 연체경험

	빈도	비율	누적 비율
없음	105	44.9	44.9
1회	48	20.5	65.4
2회	28	12.0	77.3
3회	15	6.4	83.7
4회 이상	24	10.3	94.0
결측	17	6.0	100.0
합계	234	100.0	100.0

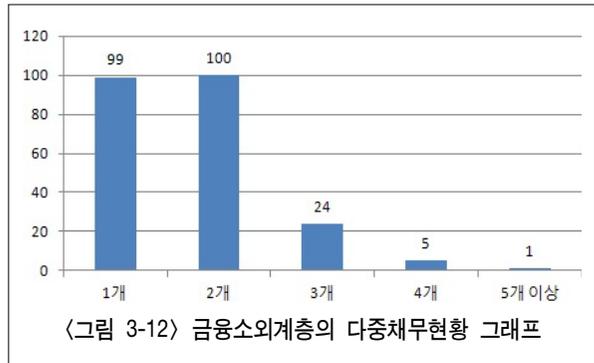


(5) 다중채무자 여부

서울시 금융소외계층의 사금융 이용실태 중 기존대출에서 복수 이상의 대출경험이 있는 다중채무자 여부를 분석하기 위한 조사에서는 무응답한 5명을 제외한 229명 중 199명(85.0%)이 2개 이하의 대출을 갖고 있었으며, 3개 이상의 대출을 가진 다중채무자는 30명(12.8%)으로 나타났다. 특히, 응답자 중 5개 이상의 대출을 가진 과도한 다중채무자도 있는 가운데 3개의 대출을 보유한 다중채무자가 24명(10.3%), 4개의 대출을 보유한 다중채무자는 5명(2.1%)으로 조사되었다.

〈표 3-11〉 금융소외계층의 다중채무 현황

	빈도	비율	누적 비율
1개	99	42.3	42.3
2개	100	42.7	85.0
3개	24	10.3	95.3
4개	5	2.1	97.5
5개 이상	1	0.4	97.9
결측	5	2.1	100.0
합계	234	100.0	100.0



제4절 서울시 금융소외계층의 서민금융 이용실태

1. 금융소외계층의 서민금융 이용실태 분석

서울시 금융소외계층의 서민금융 이용실태를 분석하기 위해 햇살론, 미소금융, 새희망홀씨 등 범정부적 차원에서 운영되고 있는 서민금융상품과 서울 희망플러스통장, 서울 마이크로크레딧, 서울 꿈나래통장 등 서울시에서 운영 중인 서민금융상품의 이용경험과 인식에 대해 조사하였다. 구체적으로 이는 서울시의 경제정책 및 저소득층을 위한 전반적인 정책만족도에 대한 금융소외계층의 정책만족도 인식과 서민금융상품의 이용목적, 이용경험, 연체경험, 이용상품, 대출결과 및 세부적인 자격 및 요건과 관련된 평가 등을 토대로 분석해볼 수 있다. 이처럼 구체적인 서민금융 이용실태 분석을 통해 서민금융제도의 제도적 정착여부 및 시민에 대한 정책 실효성과 문제점 등 시민의 눈높이를 이해할 수 있는 서울시 차원의 실증적인 현황을 파악할 수 있다.

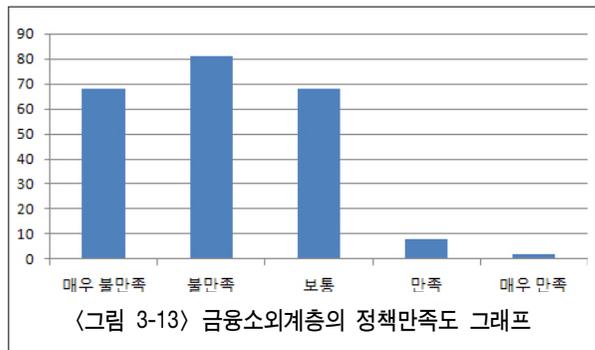
1) 서민금융 정책만족도

서울시 금융취약계층을 대상으로 한 서민금융 이용실태에 대한 조사 중에서 먼저, 서울시의 경제정책 및 저소득층을 위한 정책에 대한 전반적인 만족도에 대해서는 보통 이하로 ‘불만족’ 및 ‘매우 불만족’한다는 부정적인 평가가 전체 응답자의 63.7%로 나타났다.

반면, 서울시의 경제정책 및 저소득층에 대한 정책만족도가 만족스럽다는 긍정적인 평가는 4.3%에 불과해 저소득 금융소외계층이 느끼는 경제정책 및 서민금융정책의 정책 만족 체감도는 낮은 수준인 것으로 조사되었다.

〈표 3-12〉 금융소외계층의 정책만족도 현황

	빈도	비율	누적 비율
매우 불만족	68	29.1	29.1
불만족	81	34.6	63.7
보통	68	29.1	92.7
만족	8	3.4	96.1
매우 만족	2	0.9	97.0
결측	7	3.0	100.0
합계	234	100.0	100.0

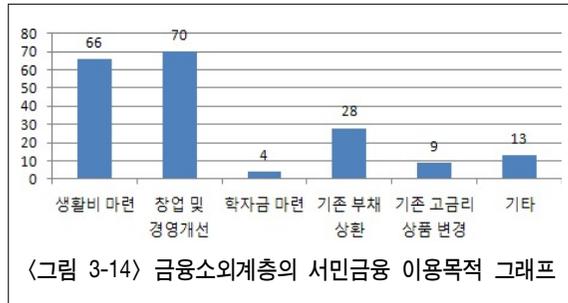


2) 서민금융 이용 목적

서울시 금융소외계층의 서민금융 이용 목적에 대한 실증 조사결과 창업 및 경영개선이 70명(29.9%)로 가장 많았으며, 이어 생활비 마련이 66명(28.2%), 기존 부채 상환이 28명(12.0%), 기타가 13명(5.6%), 기존 고금리 상품 변경이 9명(3.8%) 순으로 조사되었다. 총 234명 중 44명이 응답하지 않았는데, 이는 서민금융을 신청하였으나 거절당했거나, 서민금융을 신청하고 승인되었으나 개인적인 사정으로 밝히기를 거부한 것으로 판단된다.

〈표 3-13〉 금융소외계층의 이용목적 현황

	빈도	비율	누적 비율
생활비 마련	66	28.2	28.2
창업 및 경영개선	70	29.9	58.1
학자금 마련	4	1.7	59.8
기존 부채 상환	28	12.0	71.8
기존 고금리 상품 변경	9	3.8	75.6
기타	13	5.6	81.2
결측	44	18.8	100.0
합계	234	100.0	100.0



3) 서민금융 이용경험

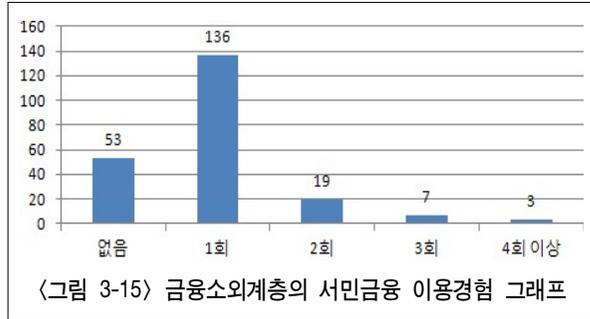
서울시 금융소외계층의 서민금융 이용경험에 대한 조사에서는 1회²⁹⁾가 136명(22.6%)으로 가장 많았으며, 2회가 19명(8.1%), 3회가 7명(3.0%), 4회 이상이 3명(1.3%)으로 나타났다. 서민금융 상품의 이용경험이 없는 경우도 53명(22.6%)으로 나와 서울시 금융취약계층 중 77%가량은 대출승인 및 대출거부를 포함하여 서민금융 이용경험이 있는 것으로 조사되었다.

이러한 서민금융 이용경험은 총 234명 중 서민금융 신청경험이 없거나 무응답으로 처리한 16명을 제외한 217명을 대상으로 진행하였다.

29) 서울시 금융취약계층에 대한 인터뷰 과정에서 서민금융 상품의 신청 후 대출 거부된 경우도 서민금융을 받기 위해 정보를 습득하고, 제도를 인지하고 있는 것으로 서민금융 상품 1회 이용으로 응답처리함. 이 문항에 대해 대출 거부된 경우를 서민금융 상품 이용경험이 없는 것으로 보면, 제도의 홍보 및 미인지로 인지되어 현실과 괴리된 결과를 가져올 수 있음.

〈표 3-14〉 금융소외계층의 서민금융 이용경험

	빈도	비율	누적 비율
없음	53	22,6	22,6
1회	136	58,1	80,7
2회	19	8,1	88,8
3회	7	3,0	91,8
4회 이상	3	1,3	93,1
결측	16	6,9	100,0
합계	234	100,0	100,0



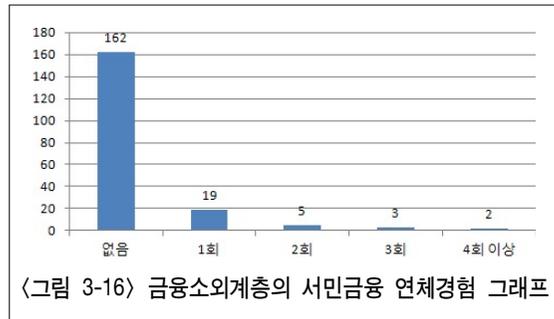
4) 서민금융 연계경험

서울시 금융소외계층의 서민금융 상품의 연계경험에 대해서는 연계경험이 없다가 162명(69.2%)으로 가장 많았으며, 1회 연계는 19명(8.1%), 2회 연계는 5명(2.1%), 3회 연계는 3명(1.3%), 4회 이상 연계는 2명(0.9%) 등 연계경험이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

이러한 결과는 사금융 등 기존 대출상품의 연계경험 조사에서 44.9%가 연계경험이 없는 건실 대출자였던 것에 비해 서민금융 상품의 경우에는 응답자의 2/3에 해당하는 69.2%가 연계경험이 없는 것으로 나타나 산술적으로 25%가량 높은 건전 대출실태를 보이는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 3-15〉 금융소외계층의 서민금융 연계 경험 현황

	빈도	비율	누적 비율
없음	162	69,2	69,2
1회	19	8,1	77,3
2회	5	2,1	79,4
3회	3	1,3	80,7
4회 이상	2	0,9	81,6
결측	43	18,4	100,0
합계	234	100,0	100,0



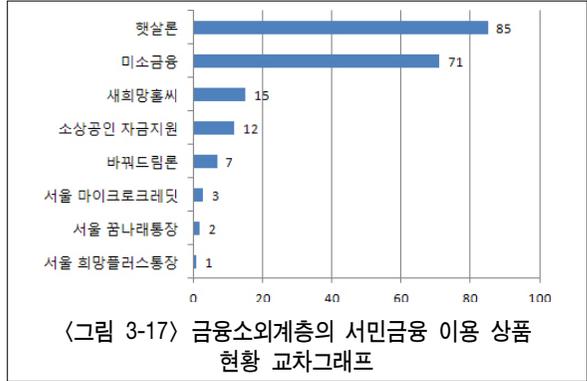
5) 서민금융 이용상품 현황

2012년 11월 기준 햇살론, 미소금융, 새희망홀씨 등 정부차원에서 운영되는 서민금융상품 5개, 서울 희망플러스통장, 서울 마이크로크레딧 등 서울시에서 자체적으로 운영하는 상품 3개 등 총 8개 서민금융상품 중에서 서울시 금융취약계층이 활용하고 있는 서민금융 이용현황에 대한 조사에서는 서울시의 서민금융 상품 이용이 저조한 것으로 나타났다.

가장 많은 서민들이 이용한 금융상품은 85명이 이용한 햇살론이었으며, 다음은 미소금융(71명), 새희망홀씨(15명), 소상공인자금지원(12명), 바퀴드림론(7명), 서울 마이크로크레딧(3명), 서울 꿈나래통장(2명), 서울 희망플러스통장(1명) 순으로 조사되었다.

〈표 3-16〉 금융소외계층의 서민금융 이용상품 현황

서민금융 상품	빈도
햇살론	85
미소금융	71
새희망홀씨	15
바퀴드림론	7
소상공인 자금지원	12
서울 희망플러스통장	1
서울 마이크로크레딧	3
서울 꿈나래통장	2
합계	196

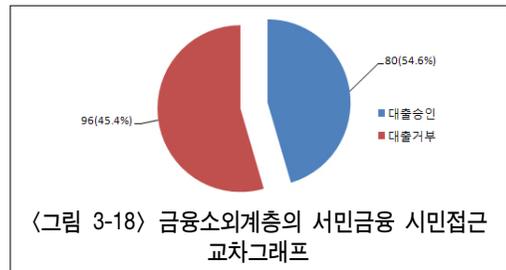


6) 서민금융 시민 접근 용이성

서울시 금융소외계층의 서민금융정책 접근 용이성을 판단할 수 있는 서민금융 상품의 대출 승인과 대출거부 등 결과에 대한 조사에서는 승인비율과 거부비율은 각각 45.4%대 54.6%로 표면적으로는 대출 거부비율이 다소 높은 것으로 파악되었다.

〈표 3-17〉 금융소외계층의 서민금융 시민접근 교차분석

	구분		전체
	대출승인	대출거부	
전체	80 (45.4%)	96 (54.6%)	176 (100.0%)



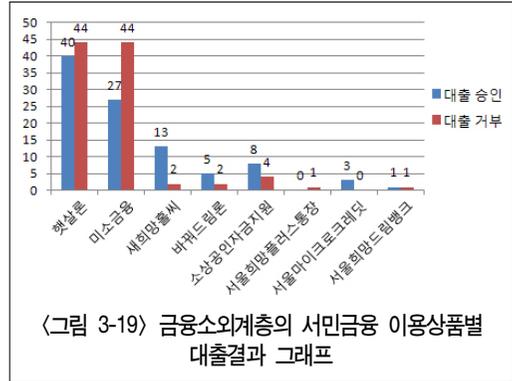
서민금융의 시민 접근 용이성에 대해서는 직업구분, 계층별로 상이한 결과가 나오에 따라 보다 상세한 분석은 제6절에서 후술하기로 한다.

한편, 금융소외계층에 대한 현행 8개 서민금융상품의 대출결과는 다음의 그림에서 보는 바와 같다. 햇살론 미소금융 등 가장 많이 이용하는 서민금융상품은 대출거부 비율이 상대적으로 높은 반면, 다른 상품은 대출승인 비율이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 제도도입 이후

시행기간의 경험이 제도학습의 기회로 작용한 것으로 볼 수 있다.³⁰⁾ 제도도입 이후 정책적 지원과 판단이 필요한 서민금융 상품은 한정된 예산과 관리의 필요성에 의해 보다 엄격한 심사를 하게 되지만, 새로 생긴 제도이거나 관리대상인 제도는 상대적으로 용이한 절차와 기준에 의해 운영이 이루어지고 있기 때문이다.

〈표 3-18〉 금융소외계층의 서민금융 이용상품 대출결과

	구분		전체
	대출승인	대출거부	
햇살론	40	44	84
미소금융	27	44	71
새희망홀씨	13	2	15
바꿔드림론	5	2	7
소상공인자금지원	8	4	12
서울희망플러스통장	0	1	1
서울마이크로크레딧	3	0	3
서울희망드림뱅크	1	1	2
전체	80	96	176



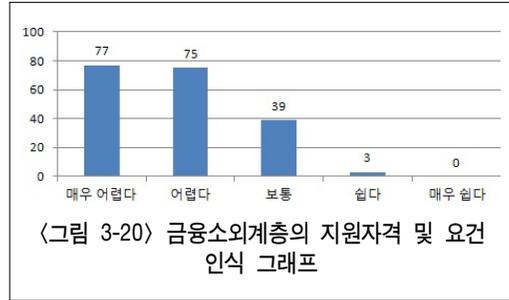
한편, 이러한 대출결과에 따른 대출승인 및 대출거부는 금융취약계층이 받아들이는 현행 서민금융상품에 대한 시민접근 용이성의 변수인 ‘지원자격 및 지원요건’ 과 ‘신청절차’ 등을 통해 그 상관관계를 분석할 수 있다.

먼저, 서울시 금융취약계층이 느끼는 서민금융 상품의 ‘지원자격 및 지원요건’에 대해서는 ‘신청절차’가 어렵다는 응답이 전체의 65.0%에 달하는 반면, 쉽다는 응답은 전체의 1.3%에 불과한 것으로 조사되어 시민이 체감하는 정책에 대한 접근성이 낮은 것으로 나타났다.

30) 이민창(2010)은 제도학습이 조직 내에서 제도의 특성과 기능에 관한 지식, 정보, 기술을 습득하여 제도를 습득하고 환경 내에서 선호에 맞추어가는 과정이며 제도에 적용해 가는 과정으로 주장한 바 있음. 김강현(2012)도 제도의 시행경험은 학습효과(learning effect)과정에서 체득된 지식과 노하우를 바탕으로 시행착오(trial and error)를 줄일 수 있다는 점에서 중요한 요인으로 제시하고 있음. 다만, 신생제도와 오래된 제도에는 제도적 특성, 환경, 정치적 판단 등 다양한 요인이 작용할 수 있음.

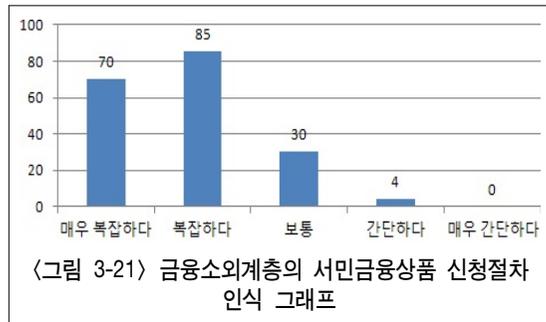
〈표 3-19〉 금융소외계층의 서민금융상품 지원자격 및 요건인식

	빈도	비율	누적 비율
매우 어렵다	77	32.9	32.9
어렵다	75	32.1	65.0
보통	39	16.7	81.7
쉽다	3	1.3	83.0
매우 쉽다	0	0	100.0
결측	40	17.0	100.0
합계	234	100.0	100.0



〈표 3-20〉 금융소외계층의 서민금융상품 신청절차 인식 현황

	빈도	비율	누적 비율
매우 복잡하다	70	29.9	29.9
복잡하다	85	36.3	66.2
보통	30	12.8	79.0
간단하다	4	1.8	80.8
매우 간단하다	0	0	80.8
결측	40	19.2	100.0
합계	234	100.0	100.0



또한 서민금융상품의 ‘신청절차’에 대해서도 복잡하다고 응답한 비율이 전체의 66.2%로 2/3 가량이 서민금융 대출을 받기 위한 절차가 복잡하다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

2. 금융소외계층의 서민금융 정책평가 분석

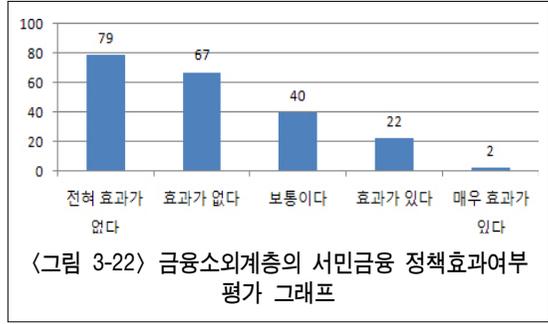
1) 정책시민평가

서울시 금융소외계층이 체감하고 있는 서민금융정책의 정책효과에 대한 조사에서는 효과가 없다는 부정적인 응답이 146명(62.4%)에 달하는 반면, 효과가 있다는 긍정적인 응답은 24명(10.3%)에 불과해 다양한 서민금융정책에도 불구하고 정작 금융취약계층이 느끼는 정책의 만족도는 낮은 것으로 조사되었다.

총 234명의 조사응답자 중 무응답한 24명을 제외한 210명을 대상으로 한 조사에서 서민금융정책이 ‘전혀 효과가 없다’는 79명(33.8%), ‘효과가 없다’는 67명(28.6%), ‘보통’이 40명(17.1%), ‘효과가 있다’는 22명(9.4%), ‘매우 효과가 있다’는 2명(0.9%) 순으로 나타나 서민금융정책을 통한 가계생활에 실질적인 도움이 되는지 여부 등 시민이 받아들이는 정책효과는 다소 부족한 것으로 파악되었다.

〈표 3-21〉 금융소외계층의 서민금융 정책효과여부 평가

	빈도	비율	누적 비율
전혀 효과가 없다	79	33.8	33.8
효과가 없다	67	28.6	62.4
보통이다	40	17.1	79.5
효과가 있다	22	9.4	88.9
매우 효과가 있다	2	0.8	89.7
결측	24	10.3	100.0
합계	234	100.0	100.0

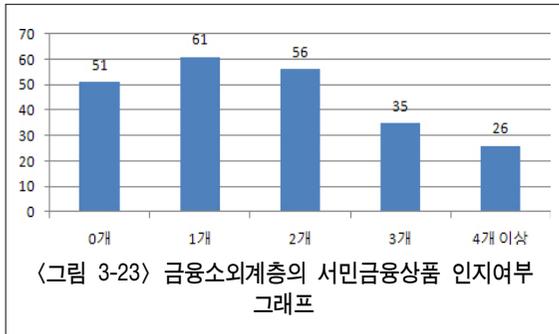


2) 서민금융 제도인지

금융소외계층에 대한 범정부적 차원에서 다양한 서민금융제도가 시행되고 있는 가운데 이들 서민금융상품에 대한 시민의 제도인지 여부가 정책효과를 담보하기 위한 정책홍보와 대 시민 접근성 차원에서 중요한 잣대가 되고 있다.

〈표 3-22〉 금융소외계층의 서민금융 정책효과여부 평가

	빈도	비율	누적 비율
0개	51	21.8	21.8
1개	61	26.1	47.9
2개	56	23.9	71.8
3개	35	15.0	86.8
4개 이상	26	11.1	97.9
결측	5	2.1	100.0
합계	234	100.0	100.0



이에 따라 범정부 차원의 5개 및 서울시의 3개 등 총 8개 서민금융상품에 대한 서울시 금융 취약계층의 인지도 조사에서는 대다수가 인지하고 있는 가운데 햇살론, 미소금융 등 현행 서민 금융상품을 전혀 알지 못하고 있는 응답도 51명(21.8%)으로 나타나 금융취약계층 5명 중 1명은 이 제도를 인지하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

구체적으로, 위의 표에서 보는 바와 같이 서민금융상품 인지와 관련하여 총 234명 중 무응답한 5명을 제외한 229명 중에서 서민금융상품을 1개 알고 있다가 61명(26.1%)으로 가장 많았으며, 이어 2개가 56명(23.9%), 전혀 알지 못한다가 51명(21.8%), 3개가 35명(15.0%), 4개 이상이 26명(11.1%) 순으로 조사되었다.

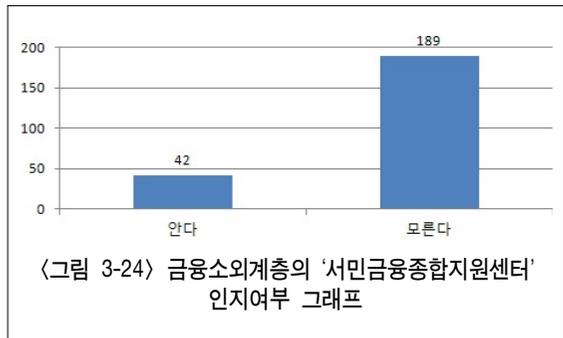
3) 서민금융 특화조직인지

전국 16개 시도에 설치 운영 중인 ‘서민금융종합지원센터’ 및 서울시에서 독자적으로 추진하고 있는 ‘가계부채상담센터’, ‘금융복지상담센터’ 등 서민금융을 지원하기 위한 특화조직이 설립되어 운영되고 있는 현실에서 서울시 금융취약계층이 이들 조직을 인지하고 금융상담과 자활의 도움을 받는지 여부에 대한 조사 결과 범정부 차원에서 운영 중인 ‘서민금융종합지원센터’에 비해 서울시의 상담센터가 상대적으로 낮은 수준의 인지도를 보이는 것으로 나타났다.

다음의 표에서 보는 바와 같이 저소득 금융소외계층의 서민금융 조직에 대한 인지도는 대체로 낮은 수준인 것으로 조사되었다.

〈표 3-23〉 금융소외계층의 ‘서민금융종합지원센터’ 인지여부

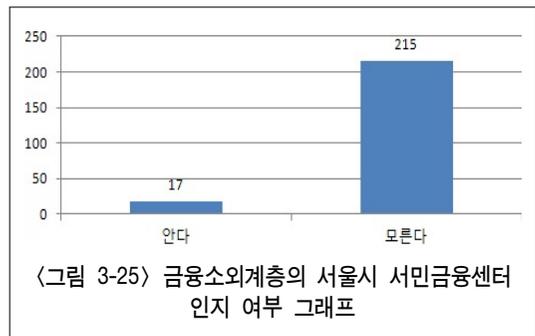
	빈도	비율	누적 비율
안다	42	17.9	17.9
모른다	189	80.8	99.1
결측	2	0.9	100.0
합계	234	100.0	100.0



전체적으로 서민금융을 지원하는 두 조직에 대한 인지도가 매우 낮은 현실에서 ‘서민금융종합지원센터’를 알고 있다는 응답은 42명(17.9%)에 달하는 반면, 서울시의 두 상담센터를 알고 있다는 응답은 17명(7.3%)에 불과한 것으로 나타나 정작 금융취약계층 대부분은 지원조직을 알지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 3-24〉 금융소외계층의 서울시 서민금융상담센터(가계부채상담센터 및 금융복지상담센터) 인지여부

	빈도	비율	누적 비율
안다	17	7.3	7.3
모른다	215	91.9	99.1
결측	2	0.9	100.0
합계	234	100.0	100.0



4) 서민금융정책 효과

서민금융정책의 추진에 따른 금융취약계층을 대상으로 한 정책효과 대리지표로 제시된 네 가지 부문에 대한 각각의 조사결과는 다음과 같다. 먼저, 서민금융으로 인하여 ‘불법사금융(사채) 시장의 축소’가 있다는 점에 대해서는 16.2%인 38명이 전혀 효과가 없었다, 30.8% 72명이 효과가 적었다고 응답해 전체의 47.0%(110명)가 부정적으로 평가하였으며, 매우 또는 대체로 효과가 있었다는 응답은 21.0%(49명)로 나타났다.

다음으로 서민금융 정책으로 인한 ‘서민자활도모’ 여부에 대해서는 11.1%인 26명이 전혀 효과가 없었다, 29.9%인 70명이 효과가 적다고 응답해 전체의 41.0%(96명)가 부정적으로 평가하였으며, 매우 또는 대체로 효과가 있었다는 응답은 28.6%(67명)로 조사되었다.

또한 서민금융 정책이 ‘가계부채를 축소’하는데 효과가 있다는 점에 대해서는 14.5%인 34명이 전혀 효과가 없었다, 32.9%인 77명이 효과가 적다고 응답해 전체의 47.4%(111명)가 부정적으로 평가하였으며, 매우 또는 대체로 효과가 있었다는 응답은 17.1%(40명)로 나타났다.

마지막으로 서민금융 정책이 ‘소득양극화를 축소’하는데 효과가 있다는 점에 대해서는 23.5%인 55명이 전혀 효과가 없었다, 27.8%인 65명이 효과가 적다고 응답해 전체의 51.3%(120명)가 부정적으로 평가하였으며, 매우 또는 대체로 효과가 있었다는 응답은 7.2%(17명)로 낮게 조사되었다.

〈표 3-25〉 금융소외계층의 정책효과 평가

	전혀 효과가 없다	효과가 적다	보통	대체로 효과가 있다	매우 효과가 있다	결측	합계
불법 사금융(사채) 시장 축소	38 (16.2%)	72 (30.8%)	71 (30.3%)	39 (16.7%)	10 (4.3%)	4 (1.7%)	234 (100.0%)
서민자활 도모	26 (11.1%)	70 (29.9%)	68 (29.1%)	40 (17.1%)	27 (11.5%)	3 (1.3%)	234 (100.0%)
가계부채 축소	34 (14.5%)	77 (32.9%)	81 (34.6%)	36 (15.4%)	4 (1.7%)	2 (0.9%)	234 (100.0%)
소득양극화 축소	55 (23.5%)	65 (27.8%)	94 (40.2%)	12 (5.1%)	5 (2.1%)	3 (1.3%)	234 (100.0%)

5) 서민금융정책의 문제점

서울시와 범정부 차원에서 운영 중인 다양한 서민금융 상품과 관련하여 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 금융취약계층이 체감하는 서민금융 정책의 문제점에 대한 실증조사를 통해 이 자율, 홍보, 대출금액, 대출조건 등의 부문별로 문제점을 진단하였다.

먼저, 현행 서민금융정책의 문제점으로 서민금융상품의 이자율이 높은 수준인지에 대해서는 그렇다 및 매우 그렇다고 응답한 경우는 117명(50.0%)에 달하는 반면, 그렇지 않다고 응답한 경우는 37명(15.9%)에 불과해 서민들이 느끼는 서민금융 상품의 이자율은 높은 수준인 것으로 조사되었다.

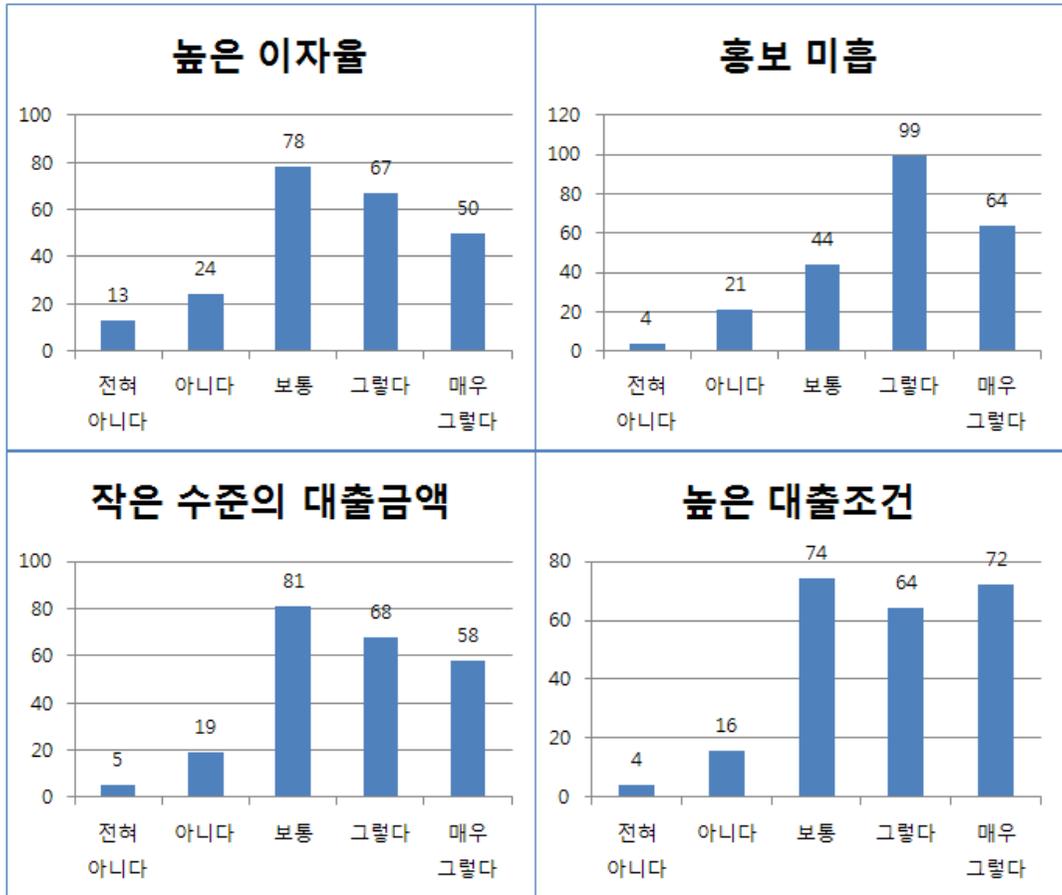
다음으로, 서민금융상품의 종류와 대출방법 등이 서민들이 알기에 어렵다는 홍보의 문제점에 대해서는 그렇다는 응답이 99명(42.4%), 매우 그렇다는 응답이 64명(27.4%)으로 163명(69.7%)이 인식을 같이 하여 응답자의 2/3가량이 서민금융의 홍보가 부족함을 지적한 것으로 파악되었다.

또한, 서민금융상품의 대출금액과 관련해서는 서민금융의 대출금액이 적은 수준인지에 대해 그렇다는 응답이 68명(29.1%), 매우 그렇다는 응답이 58명(24.8%)으로 절반 넘는 126명(53.9%)이 대출금액의 양적인 수준에 문제가 있다고 응답한 것으로 나타났다.

마지막으로, 서민금융상품의 대출조건에 대해서는 응답자의 27.4%인 64명이 대출조건이 높다고 응답하고, 30.8%인 72명이 대출조건이 매우 높다고 응답해 전체의 58.2%가 현행 서민금융상품의 대출조건이 엄격하기 때문에 제도정착과 서민생활에 어려움이 있다고 지적하였다.

〈표 3-26〉 금융소외계층의 서민금융 문제점 평가

	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	결측	합계
서민금융상품의 이자율이 높은 수준이다	13 (5.6%)	24 (10.3%)	78 (33.3%)	67 (28.6%)	50 (21.4%)	2 (0.9%)	234 (100.0%)
서민금융상품의 종류와 대출 방법에 대해 알기 어렵다	4 (1.7%)	21 (9.0%)	44 (18.8%)	99 (42.3%)	64 (27.4%)	2 (0.9%)	234 (100.0%)
서민금융상품의 대출금액이 적은 수준이다	5 (2.1%)	19 (8.1%)	81 (34.6%)	68 (29.1%)	58 (24.8%)	3 (1.3%)	234 (100.0%)
서민금융 상품의 대출조건이 높은 수준이다	4 (1.7%)	16 (6.8%)	74 (31.6%)	64 (27.4%)	72 (30.8%)	4 (1.7%)	234 (100.0%)



〈그림 3-26〉 금융소외계층의 서민금융 문제점 평가 그래프

제5절 금융소외계층의 서민금융 니즈 분석

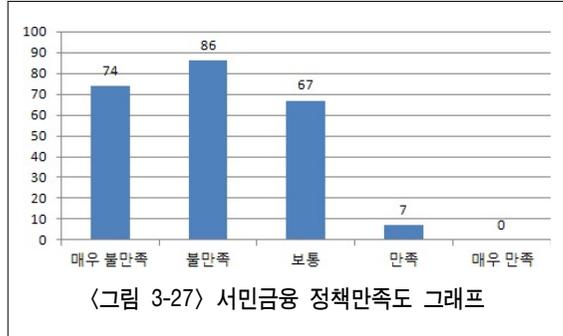
1. 금융소외계층의 서민금융 니즈(Needs) 분석

1) 서울시 서민금융 만족도

서울시에서 운용 중인 서민금융정책(희망플러스통장, 서울 마이크로크레딧, 서울 꿈나래 통장 등)에 대한 금융취약계층이 인지하는 서민금융 만족도와 관련한 조사에서는 불만족한다는 의견은 68.4%(160명)에 달하는 반면, 만족스럽다는 의견은 3.0%에 불과한 것으로 파악되었다. 이는 74명(31.6%)이 매우 불만족, 86명(36.8%)이 불만족하는 것으로 응답대상 금융취약계층의 2/3가량이 서울시의 서민금융정책을 부정적으로 인식하고 있음을 보여준다.

〈표 3-27〉 금융소외계층의 서민금융 정책만족도

	빈도	비율	누적 비율
매우 불만족	74	31,6	31,6
불만족	86	36,8	68,4
보통	67	28,6	97,0
만족	7	3,0	100,0
매우 만족	0	0	100,0
결측	0	0	100,0
합계	234	100,0	100,0



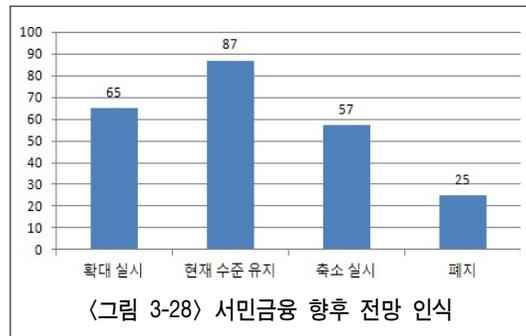
2) 서민금융의 정책예상

서울시 금융소외계층이 전망하는 향후 서민금융의 전망에 대한 조사에서 응답자의 27.8%인 65명은 향후 서민금융 정책이 확대 실시될 것이라 예상하였으며, 37.2%(87명)는 현재 수준 유지, 24.4%(57명)는 축소 실시, 10.7%(25명)는 폐지될 것으로 전망하였다.

현재와 같이 어려운 서민경제 여건 속에서 금융취약계층이 인식하는 서민금융정책의 향후 전망에 대해서는 현재 수준 유지 내지 확대 실시된다는 응답이 65.0%(152명)로 나타나 제도전망과 관련해서는 대체로 긍정적인 수준인 것으로 조사되었다.

〈표 3-28〉 금융소외계층의 서민금융 향후 전망 인식

	빈도	비율	누적 비율
확대 실시	65	27,8	27,8
현재 수준 유지	87	37,2	65,0
축소 실시	57	24,4	89,3
폐지	25	10,7	100,0
결측	0	0	100,0
합계	234	100,0	100,0



3) 서민금융 발전요인

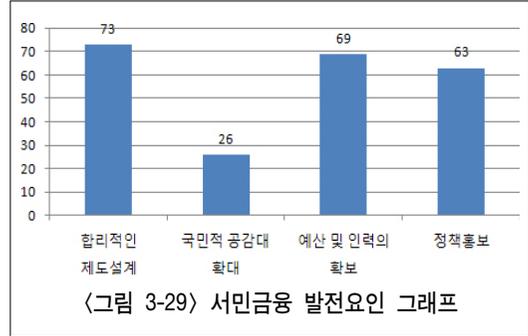
서민금융의 발전을 위해 중요하게 작용하는 요인에 대한 금융소외계층의 인식결과 ‘합리적인 제도설계’가 31.2%로 가장 많았으며, 다음은 ‘예산 및 인력의 확보’ 29.5%, ‘정책 홍보’ 26.9%, 국민적 공감대 확보 11.1% 순으로 조사되었다.

금융소외계층이 생각하는 서민금융 발전을 위한 발전요인에 대해서는 실증조사 과정에서 제

기된 바 있는 금융사각지대가 존재하지 않는 합리적인 제도설계 및 충분한 예산지원, 홍보 등이 중요한 요인으로 나타났다.

〈표 3-29〉 금융소외계층의 서민금융 발전요인 인식

	빈도	비율	누적 비율
합리적인 제도설계	73	31.2	31.2
국민적 공감대 확대	26	11.1	42.3
예산 및 인력의 확보	69	29.5	71.8
정책홍보	63	26.9	98.7
기타	3	1.3	100.0
결측	0	0	100.0
합계	234	100.0	100.0



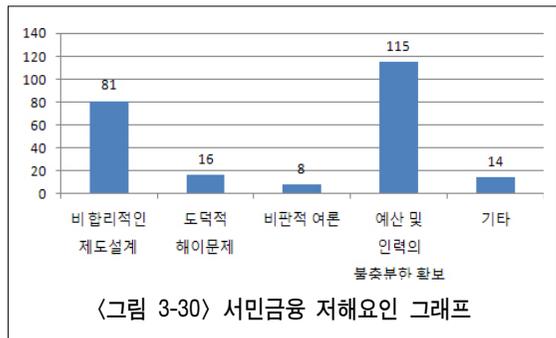
4) 서민금융 발전 저해요인

서민금융의 정착과 발전에 저하가 되었던 요인에 대한 서울시 금융소외계층의 인식결과 ‘예산 및 인력의 불충분한 확보’가 49.1%로 가장 많았으며, 이어 ‘비합리적인 제도설계’가 34.6%, ‘도덕적 해이 문제’가 6.8%, ‘기타’가 6.0%, ‘비판적 여론’이 3.4% 순으로 나타났다.

금융소외계층의 절반에 가까운 비율로 예산 및 인력의 문제를 제기한 것은 실제 서민금융현실에서 대출 금액과 대출 관련 처리 인력이 부족하여 대출과정에서 충분한 설명과 이해가 되지 않고 정착되지 않았음을 의미한다.

〈표 3-30〉 금융소외계층의 서민금융 저해요인 인식

	빈도	비율	누적 비율
비합리적인 제도설계	81	34.6	34.6
도덕적 해이문제	16	6.8	41.5
비판적 여론	8	3.4	44.9
예산 및 인력의 불충분한 확보	115	49.1	94.0
기타	14	6.0	100.0
결측	0	0	100.0
합계	234	100.0	100.0



이상의 분석에서 도출된 바와 같이, 서울시 금융취약계층의 금융니즈분석에서 현행 서민금융 정책만족도는 대체로 불만족하는 수준이었고, 향후 서민금융제도에 대한 전망은 현재 수준

을 유지할 것으로 나타났다. 서민금융제도의 발전요인은 합리적인 제도설계와 예산 및 인력의 확보 순으로 조사되었으며, 저해요인으로는 예산 및 인력의 불충분한 확보가 가장 많이 선택되었다.

제6절 금융소외계층의 부문별 특화 분석

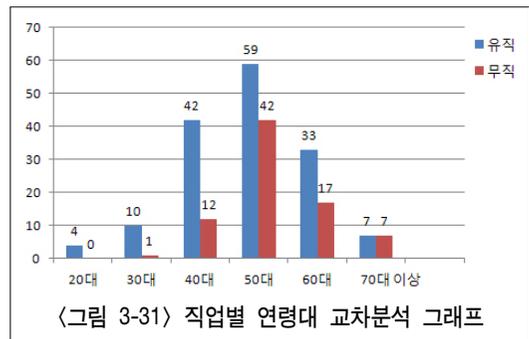
1. 직업별 특화 분석

1) 일반 현황 분석

서울시 금융취약계층을 직업 유무에 따라 유직자와 무직자로 구분한 교차분석에서는 직업이 있는 금융소외계층은 20대와 30대가 상대적으로 적은 비율인 가운데 40대, 50대, 60대가 주를 이루고 있었으며, 직업이 없는 금융소외계층은 20대와 30대의 비율이 미미한 반면, 50대와 60대의 비율은 매우 높은 것으로 조사되었다. 조사 대상인 서울시의 금융취약계층 234명 중 직업이 있는 유직자는 전체의 66.2%인 155명이고, 무직자(구직자 및 은퇴자 포함)는 전체의 33.8%인 79명인 것으로 나타났다.

〈표 3-31〉 직업별 연령 교차분석

	연령						전체
	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상	
유직	4	10	42	59	33	7	155
무직	0	1	12	42	17	7	79
전체	4	11	54	101	50	14	234

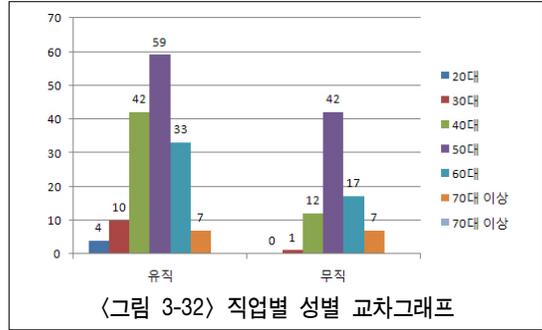


직업의 유무에 따른 연령별 응답인원은 50대가 가장 많고, 다음은 40대, 60대 순이었다. 이중 유직자는 50대와 40대, 60대 순으로 많았고 무직자는 50대와 60대, 40대 순으로 나타났다.

이들 응답자의 성별을 유직자와 무직자 등 취약계층의 직업유무로 구분한 결과에서도 두 집단 모두 남성이 여성보다 높은 비율을 보였다. 다만, 남성과 여성의 비율이 유직자 집단에서는 59.3% 대 40.7%인 반면, 무직자 집단에서는 77.2% 대 22.8%로 조사되었다.

〈표 3-32〉 직업별 성별 교차분석

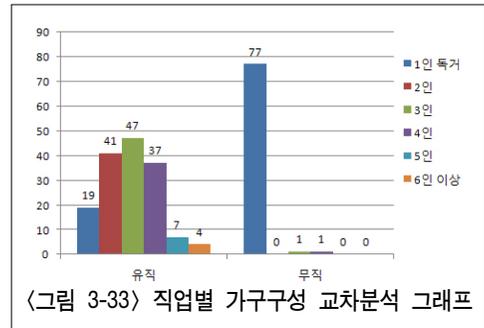
	성별		전체
	남성	여성	
유직	92	63	155
무직	61	18	79
전체	234	81	234



다음으로 서울시 금융취약계층의 가구구성을 알아보기 위해 이들 응답자의 가구 구성을 직업유무에 따른 집단 간 교차분석을 하면, 유직자 집단은 전반적으로 고른 가구구성 비율을 보이고 있으나, 무직자 집단은 1인 독거가구 비율이 높은 것으로 조사되었다. 이러한 결과를 통해 서울시 금융취약계층 중 무직자 집단은 1인 독거 가구 비율이 매우 높으며 가족과 단절된 사회적 소외현상이 발생하고, 가족 내에서 해결할 수 있는 금융거래 및 자조해결이 어려움을 알 수 있다.

〈표 3-33〉 직업별 가구구성 교차분석

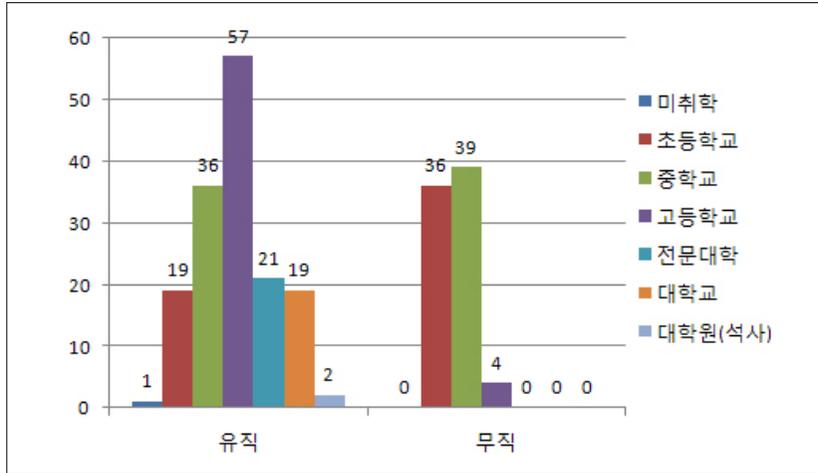
	가구 구성						전체
	1인 독거	2인	3인	4인	5인	6인 이상	
유직	19	41	47	37	7	4	155
무직	77	0	1	1	0	0	79
전체	96	41	48	38	7	4	234



또한, 이들 응답자의 학력 구성을 직업유무 등으로 구분하여 집단 간 차이가 있는지 여부를 파악하기 위한 교차분석을 한 결과에서는 유직자 집단과 무직자 집단 간 교육수준의 차이가 큰 것을 볼 수 있다. 유직자 집단에서는 중학교와 고등학교 학력이 높게 나타난 반면, 무직자 집단에서는 초등학교와 중학교 졸업자가 많고, 4년제 대학 이상의 학력자는 없는 것으로 나타나 무직자 집단의 교육수준이 타 집단에 비해 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 3-34〉 직업별 가구구성 교차분석

	가구 구성							전체
	미취학	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	대학교	대학원(석사)	
유직	1	19	36	57	21	19	2	155
무직	0	36	39	4	0	0	0	79
전체	1	55	75	61	21	19	2	234

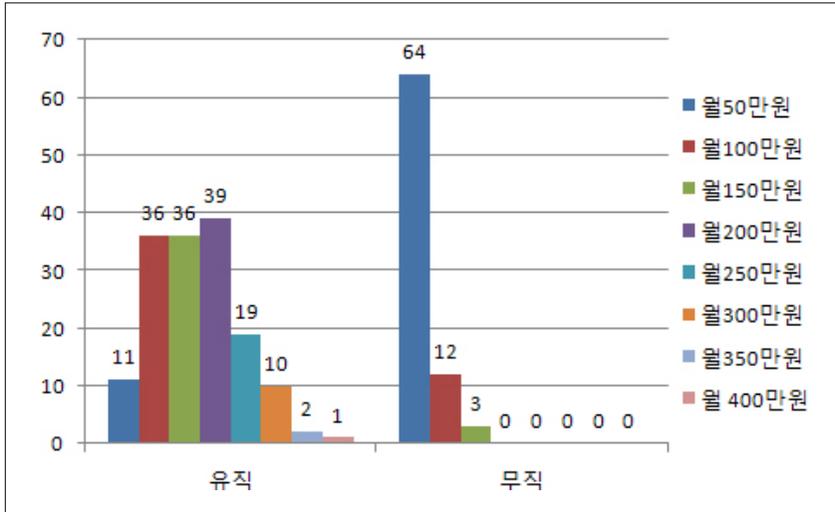


〈그림 3-34〉 직업별 교육수준 교차그래프

한편, 금융소외계층 중 직업유무별 집단 간 월 소득의 차이가 존재하는지 여부를 알아보기 위한 교차분석에서는 유직자 집단과 달리 무직자 집단은 월 소득수준의 차이가 극명하게 나타났다. 유직자 집단은 월 100~200만원 수준에서 소득이 집중되고 있는 반면, 무직자 집단은 월 50만원 미만의 소득수준이라고 응답한 비율이 81.0%(64명)로 집단 간 현격한 소득차이를 보이는 것으로 나타나 무직자 집단의 경제적 어려움이 심각함을 알 수 있다.

〈표 3-35〉 직업별 월 소득수준 교차분석

	월 소득수준								전체
	월50만원	월100만원	월150만원	월200만원	월250만원	월300만원	월350만원	월400만원	
유직	11	36	36	39	19	10	2	1	154
무직	64	12	3	0	0	0	0	0	79
전체	75	48	39	39	19	10	2	1	233



〈그림 3-35〉 직업별 월 소득수준 교차그래프

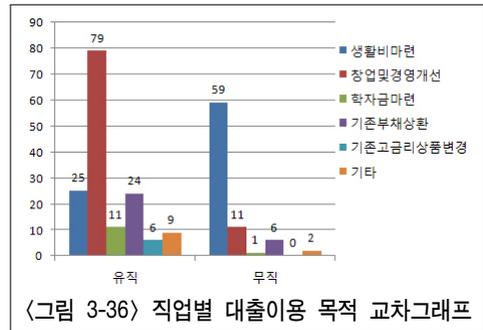
2) 사금융 이용실태

금융취약계층의 대출상품 이용 목적이 유직자 집단과 무직자 집단 등 집단별로 차이를 보이는지 여부에 대해서 분석한 결과에서는 사금융상품 대출이용 목적이 집단별로 상이한 것으로 파악되었다.

유직자 집단은 ‘창업 및 경영개선’을 위한 목적에서 대출을 받은 경우가 가장 많았고 ‘생활비 마련’이 다음으로 나타났으나, 무직자 집단은 ‘생활비 마련’이 가장 많았고, ‘창업 및 경영개선’은 다음으로 나타났다. 이상의 결과를 통해 유직자 집단은 직업 경제활동 영위에 따른 창업과 사업운영과정에서의 자금수요가 높은 반면, 무직자 집단은 기본생활 유지를 위한 생활비 마련을 위한 자금수요 비율이 높은 것으로 파악할 수 있다.

〈표 3-36〉 직업별 대출이용 목적 교차분석

	대출 이용목적						전체
	생활비 마련	창업 및 경영개선	학자금 마련	기존부채 상환	기존고금리 상품변경	기타	
유직	25	79	11	24	6	9	154
무직	59	11	1	6	0	2	79
전체	84	90	12	30	6	11	233

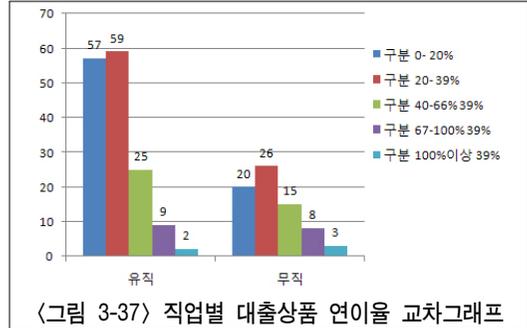


〈그림 3-36〉 직업별 대출이용 목적 교차그래프

서울시 금융소외계층에 대한 사금융 이용실태 중 기존 대출상품의 이율 수준에 대한 조사에서 이들 금융취약계층의 직업유무에 따른 집단 간 기존대출 연이율 실태로는 유직자 집단과 무직자 집단 모두 '0~20%' 및 '20~40%' 사이의 이율로 대출상품을 이용했던 경험이 가장 높은 것으로 나타났다. 다만, 무직자 집단에서는 100% 이상의 고금리로 대출받은 경험이 있는 응답자가 있었던 것으로 조사되었다.

〈표 3-37〉 직업별 대출상품 연이율 교차분석

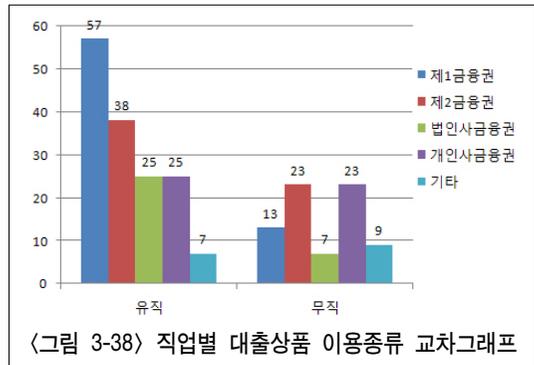
	구분					전체
	0~20%	20~39%	40~66%	67~100%	100% 이상	
유직	57	59	25	9	2	152
무직	20	26	15	8	3	72
전체	77	85	40	17	5	224



다음으로 금융취약계층이 이용한 대출상품의 종류가 직업유무에 따라 집단별로 차이를 보이는지 여부에 대한 교차분석결과는 다음과 같다. 집단별로 대출을 받은 기관이 다르게 나타난 가운데 유직자 집단은 제1금융권 및 제2금융권에서 주로 대출을 받았으나, 무직자 집단은 제2금융권과 개인사금융권 중심의 대출경험이 높은 것으로 조사되었다.

〈표 3-38〉 직업별 대출상품 이용종류 교차분석

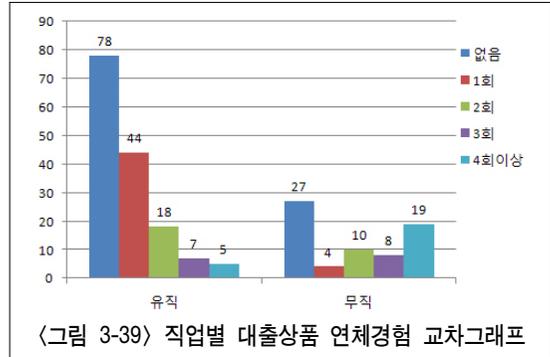
	구분					전체
	제1금융권	제2금융권	법인사금융권	개인사금융권	기타	
유직	57	38	25	25	7	152
무직	13	23	7	23	9	75
전체	70	61	32	48	16	227



이들 금융소외계층의 사금융을 포함한 기존 대출의 연체경험에 대한 집단 간 교차분석에서는 유직자 집단은 연체경험이 없거나 1회 수준인 경우가 122명(80%)으로 가장 많았으나, 무직자 집단은 4회 이상 연체경험이 있는 경우가 19명(25.6%)으로 나타나 쪽방촌의 연체경험 비중에 따른 신용불량자 추이가 높은 것을 알 수 있다.

〈표 3-39〉 직업별 대출상품 연체경험 교차분석

	구분					전체
	없음	1회	2회	3회	4회이상	
유직	78	44	18	7	5	152
무직	27	4	10	8	19	68
전체	105	48	28	15	24	220

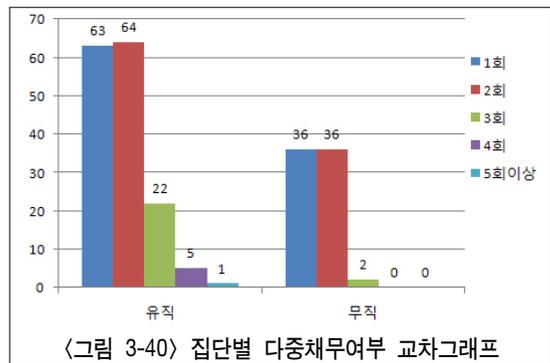


또한 이들 금융소외계층 중 다수의 중복 대출을 보유하고 있는지에 대한 집단 간 다중채무자 여부와 관련된 조사에서는 대체로 1~2개의 대출경험을 보이는 가운데, 유직자 집단에서는 3회 이상 중복 대출현상이 높았고, 무직자 집단에서는 대체로 1~2개의 대출을 보일 뿐 그 이상의 다중채무현상은 조사되지 않았다.

이러한 결과는 무직자 집단이 고정적인 월소득 중 직업, 재산과 신용의 상대적 부재로 인하여 다중 대출을 받지 못한 반면, 유직자 집단은 창업과 경영상 급전이 필요한 경우가 많고 상대적으로 담보여건이 있기 때문에 가능한 것으로 실증조사과정에서 확인되었다.

〈표 3-40〉 직업별 다중채무여부 교차분석

	구분					전체
	1개	2개	3개	4개	5개 이상	
유직	63	64	22	5	1	155
무직	36	36	2	0	0	74
전체	99	100	24	5	1	239



3) 서민금융 이용실태

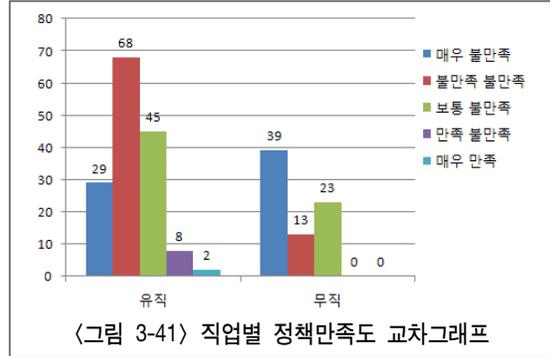
먼저, 서민금융과 관련된 전반적인 정책만족도의 금융취약계층 집단 간 응답 차이가 존재하는지에 대한 교차분석결과 유직자 및 무직자 두 집단 모두 불만족의 비중이 높게 나타난 가운데 유직자 집단에서는 매우 불만족보다 불만족과 보통 비중이 상대적으로 높은 반면, 무직자 집단에서는 매우 불만족 비중이 가장 높고 만족과 매우 만족 비중은 없는 것으로 조사되어 서

울시의 경제정책 및 서민금융에서 직업이 없는 주민들이 소외되어 사각지대에 위치한 것은 아닌지 세부적인 검토가 필요한 것으로 이해할 수 있다.

실제로 현행 서민금융제도들은 모두 신용등급에서 제한요건을 두고, 정기적인 월수입이 있어야 대출이 이루어지기 때문에, 현실적으로 실직, 부도 등으로 인한 신용불량자와 무직자는 서민금융을 지원받을 수 없다는 문제가 있다.

〈표 3-41〉 직업별 정책만족도 교차분석

	구분					전체
	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	
유직	29	68	45	8	2	152
무직	39	13	23	0	0	75
전체	68	81	68	8	2	227

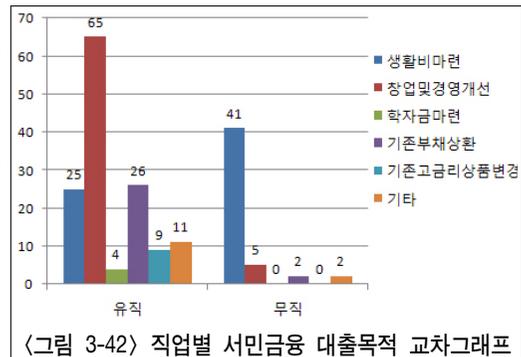


서울시 금융소외계층의 서민금융 이용실태에 대한 계층별 구체적인 실증분석 결과는 다음과 같다. 먼저, 서민금융 상품의 이용목적과 관련하여 직업유무에 따라 구분하여 교차분석한 결과 유직자 집단은 주로 창업 및 경영개선을 위해 서민금융을 이용한 반면, 무직자 집단에서는 생활비 마련을 위해 서민금융을 이용한 것으로 나타났다.

이러한 결과는 유직자 집단이 사업확장 및 창업 등 경영상의 목적을 위해 서민금융 대출을 이용하고, 무직자 집단은 일상생활 영위를 위한 생활비가 가장 큰 문제로 작용하고 있음을 반증하고 있는 것이라고 할 수 있다.

〈표 3-42〉 직업별 서민금융 대출목적 교차분석

	구분						전체
	생활비 마련	창업 및 경영개선	학자금 마련	기존부채 상환	기존고금리 상품변경	기타	
유직	25	65	4	26	9	11	140
무직	41	5	0	2	0	2	50
전체	66	70	4	28	9	13	190

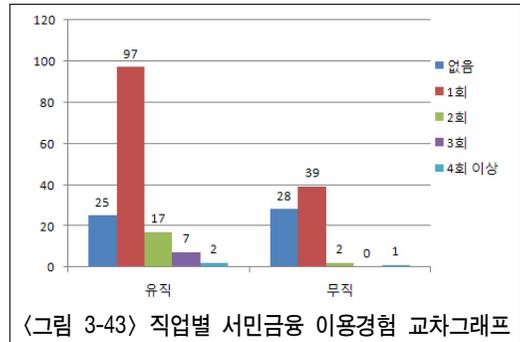


다음으로 서민금융 이용 경험과 관련하여 유직자와 무직자의 집단별 교차분석에서는 두 집단 모두 1회 이용이 가장 많은 것으로 조사되었으며, 무직자 집단은 다른 집단과 달리 서민금융 이용경험이 없다고 응답한 비율이 40.0%로 유직자 집단의 16.9%에 비해 2배 이상 높게 나타났다.

이러한 결과는 주변상인 등 인적네트워크가 구축되어 서울시의 정책에 민감하게 반응하고 정보의 이전효과가 나타나는 유직자 집단과 달리, 무직자 집단이 폐쇄적인 환경에 의해 서민금융제도 자체를 인식하지 못하는 정보의 불균형에 노출되어 있기 때문에 나타난 현상으로 특정 금융취약계층에 대한 적극적인 정책 홍보와 관리가 필요한 것으로 설명할 수 있다.

〈표 3-43〉 직업별 서민금융 이용경험 교차분석

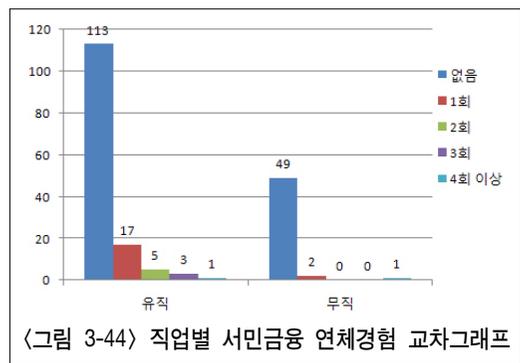
	구분					전체
	없음	1회	2회	3회	4회 이상	
유직	25	97	17	7	2	148
무직	28	39	2	0	1	70
전체	53	136	19	7	3	218



서울시 금융취약계층의 서민금융상품 연계경험에 대한 조사에서는 연계경험이 없다는 응답이 162명(69.2%)으로 나타난 가운데 금융취약계층의 서민금융상품에 대한 연계경험의 집단 간 구체적인 차이를 알아보기 위한 교차분석결과 유직자 집단은 집단 간에 특이한 연계경험의 차이 없이 연계경험이 없거나 1회 연계 등으로 조사되었다. 다만, 무직자 집단은 서민금융 이용실적 자체가 다른 집단과 달리 저조하기 때문에 서민금융상품의 연계경험도 적은 것으로 나타났다.

〈표 3-44〉 직업별 서민금융 연계경험 교차분석

	구분					전체
	없음	1회	2회	3회	4회 이상	
유직	113	17	5	3	1	139
무직	49	2	0	0	1	52
전체	162	19	5	3	2	191



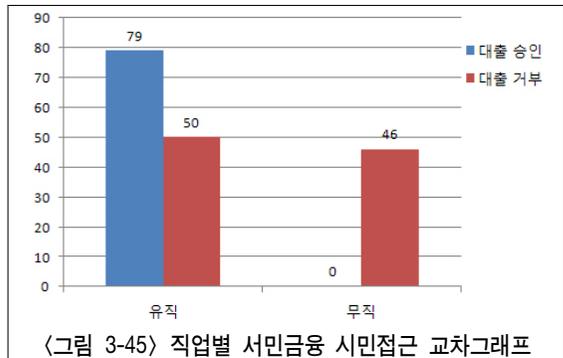
또한 다음 분석에서 제시된 것처럼 신청여부와 달리 대 시민 정책 접근성을 의미하는 실제 서민금융상품 신청결과에서는 유직자 집단과 무직자 집단 간 차이가 발생하였다. 서울시 금융취약계층이 서민금융제도를 활용할 수 있는 정책적 시민접근 용이성여부에 대한 집단 간 교차분석을 통해 현행 정부의 서민금융상품과 서울시의 서민금융상품 등 총 8개를 대상으로 진단한 결과 대출거부의 실태가 심각한 수준으로 금융취약계층이 받아들이는 정책 괴리감이 큰 것으로 나타나고 있다.

특히, 이러한 실태는 무직자 집단의 대출거부 비율이 100%로 나타나 신용불량자, 무직자 등 극빈한 생활을 영위하는 금융취약계층이 서민금융제도의 수혜에서 배제되고 있는 것을 알 수 있다.

실제 이들 계층에 대한 실증조사 과정에서도 유직자 집단과 달리 무직자 집단의 응답자들은 서민금융상품 대출을 신청한 결과 대출 거부가 100%로 나타나 서울시와 범정부적 차원에서 시행하고 있는 서민금융제도가 신용불량자, 차상위계층, 피부양자가 있는 독거가정 등 무직 서민계층에게는 사각지대로 존재하는 것으로 나타났다.

〈표 3-45〉 직업별 서민금융 시민접근 교차분석

	구분		전체
	대출승인	대출거부	
유직	79	50	129
무직	0	46	46
전체	79	96	175



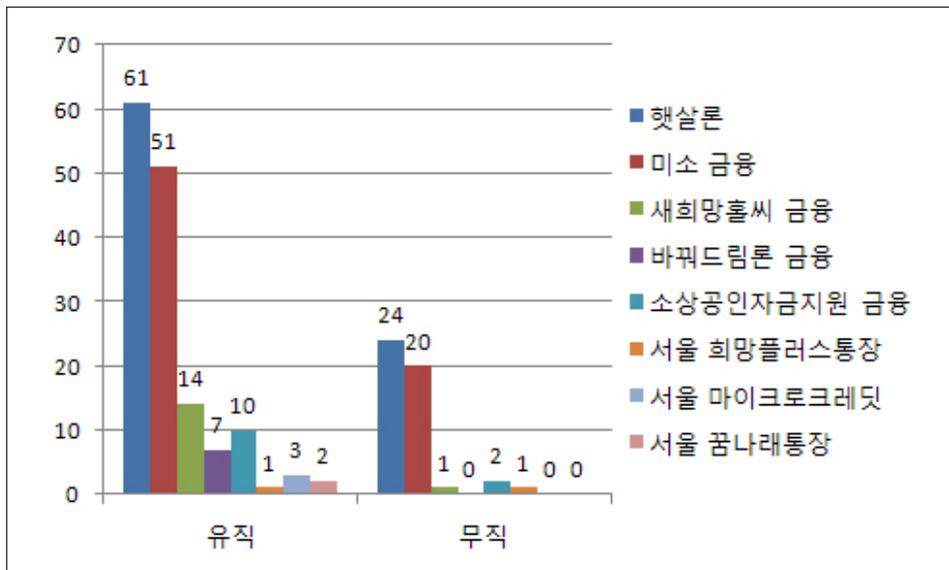
한편, 서울시 금융소외계층이 활용한 서민금융상품의 이용실태와 관련한 실증분석결과는 다음과 같다.

금융취약계층 중 유직자 집단과 무직자 집단 모두 햇살론과 미소금융을 정부의 서민 금융상품 이용이 많았고, 서울시의 서민금융상품의 이용은 저조한 것으로 나타났으며 무직자 집단은 서울시에서 운용 중인 서민금융제도의 이용경험이 없는 것으로 조사되었다.

〈표 3-46〉 직업별 서민금융 이용상품 교차분석

	구분								전체
	햇살론	미소금융	새희망홀씨	바꿔드림론	소상공인 자금지원	서울희망 플러스통장	서울 마이크로크레딧	서울 꿈나래통장	
유직	61	51	14	7	10	1	3	2	71
무직	24	20	1	0	2	1	0	0	75
전체	85	71	15	7	12	1	3	2	196

다음으로 금융소외계층의 직업유무에 따른 집단 비교분석을 통한 서민금융상품의 지원자격 및 지원요건의 수준에 대한 실증분석 결과는 다음과 같다. 금융취약계층 중 유직자 집단과 무직자 집단 모두 대체로 현행 서민금융제도가 어려운 지원자격과 요건을 갖추고 있다고 응답하였다.

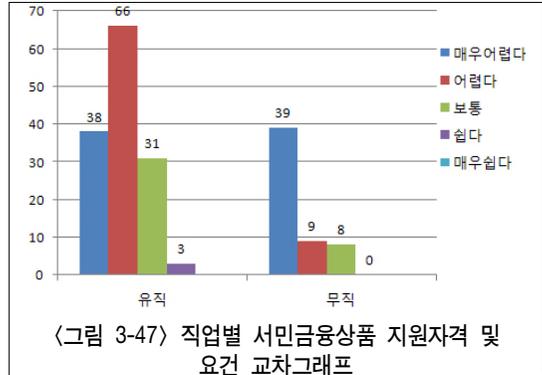


〈그림 3-46〉 직업별 서민금융 이용상품 교차그래프

특히, 무직자 집단에서는 ‘쉽다’ 또는 ‘매우 쉽다’는 응답이 없었으며, 어려운 수준이라는 응답은 85.7%로 유직자 집단의 75.3%에 비해 10% 이상 높은 것으로 나타났다. 이는 현행 서민금융상품에서 정하고 있는 지원자격과 요건을 맞추지 못하는 무직자들에게는 서민금융제도의 혜택과 지원이 배제되어 있음을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 3-47〉 직업별 서민금융상품 지원자격 및 요건 교차분석

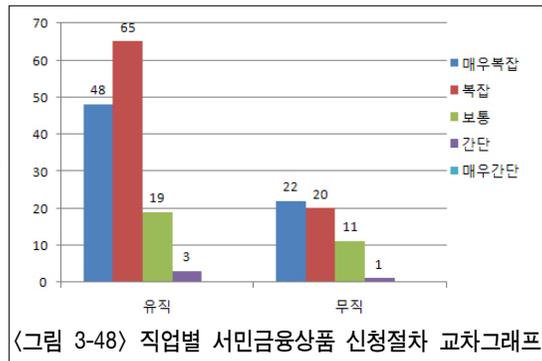
	구분					전체
	매우 어렵다	어렵다	보통	쉽다	매우 쉽다	
유직	38	66	31	3	0	138
무직	39	9	8	0	0	56
전체	77	75	39	3	0	194



서민금융상품의 신청절차에서도 대체로 복잡하다는 인식이 높은 비율로 나타났으며, 이에 대한 집단 간 분석에서도 유직자와 무직자 집단 간 큰 차이 없이 복잡하다는 인식이 높은 비율로 조사되었다.

〈표 3-48〉 서민금융상품 신청절차 교차분석

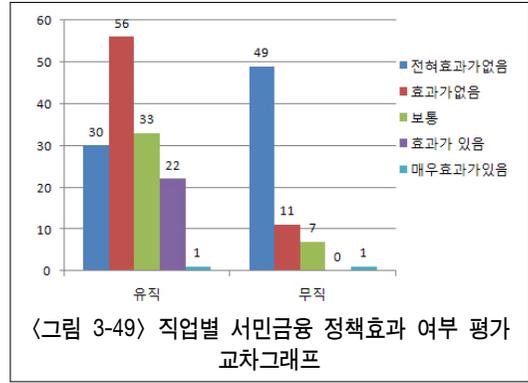
	구분					전체
	매우 복잡	복잡	보통	간단	매우 간단	
유직	48	65	19	3	0	135
무직	22	20	11	1	0	54
전체	70	85	30	4	0	189



다음으로, 서민금융정책에 대한 금융취약계층의 평가와 관련하여 유직자 집단과 무직자 집단의 평가결과에서는 무직자 집단의 서민금융 정책 만족도가 저조한 가운데, 정책효과에 대한 부정적인 응답은 82.35%로 나타나 실직, 은퇴 등 무직상태인 시민에게 정책적 온기가 전달될 수 있는 별도의 서민금융정책 관리가 필요한 것으로 판단된다.

〈표 3-49〉 직업별 서민금융 정책효과 여부 평가 교차분석

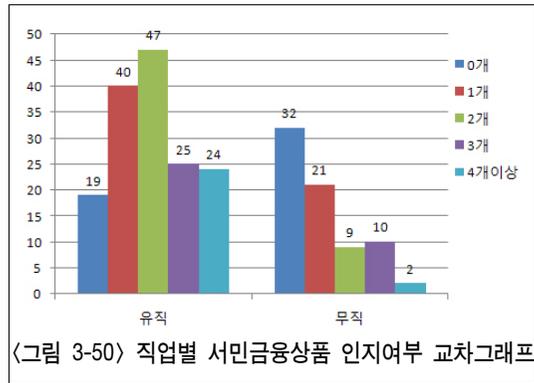
	구분					전체
	전혀 효과가 없음	효과가 없음	보통	효과가 있음	매우 효과가 있음	
유직	30	56	33	22	1	142
무직	49	11	7	0	1	68
전체	79	67	40	22	2	210



서민금융상품에 대한 시민의 인지도여부가 정책효과를 담보하기 위한 정책홍보와 대 시민접근성 차원에서 중요한 잣대가 되고 있는 현실에서 범정부 차원의 5개 및 서울시의 3개 등 총 8개 서민금융상품에 대한 서울시 금융취약계층 인지도의 집단 간 교차분석 결과는 다음과 같다. 금융취약계층 응답자 중 유직자 집단의 서민금융상품에 대한 비인지 비율이 12.3%인 반면, 무직자 집단의 서민금융상품에 대한 비인지 비율은 43.2%로 매우 높은 것으로 나타나 이들에 대한 상대적인 정책배제 현상이 두드러진 것으로 파악되었다.

〈표 3-50〉 직업별 서민금융상품 인지도여부 교차분석

	구분					전체
	0개	1개	2개	3개	4개 이상	
유직	19	40	47	25	24	155
무직	32	21	9	10	2	74
전체	51	61	56	35	26	239



4) 서민금융 정책효과

서민금융 정책 효과성 평가와 관련한 조사결과 직업유무에 따른 유직자와 무직자 집단 간 차이 여부서는 두 집단 모두 부정적인 평가가 상대적으로 높게 나타났다.

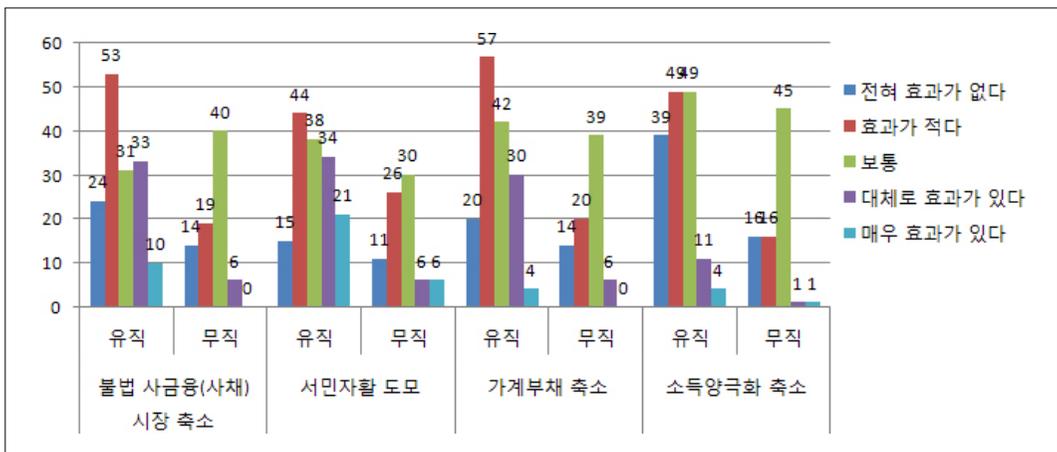
서민금융으로 인해 불법 사금융(사채)시장이 축소된다는 정책효과에 대해서는 유직자 집단의 부정적 평가가 51.0%로 무직자 집단의 41.9%보다 10%가량 높았으며, 서민자활을 도모한다

는 정책효과에 대해서는 무직자 집단의 부정적 평가가 46.8%, 유직자 집단의 부정적 평가가 38.8%로 무직자 집단에서 부정적인 인식이 높게 조사되었다. 서민금융이 가계부채 축소에 도움을 준다는 정책효과여부에 대해서는 유직자 집단의 50.3%, 무직자 집단의 43.0%가 부정적으로 평가하였으며, 소득 양극화 축소에 도움을 준다는 점에 대해서는 유직자 집단이 57.8%로 무직자 집단 25.2%보다 부정적인 평가가 두배 이상 높았다.

〈표 3-51〉 직업별 정책효과 교차분석

		전혀 효과가 없다	효과가 적다	보통	대체로 효과가 있다	매우 효과가 있다	합계
불법 사금융(사채) 시장 축소	유직	24	53	31	33	10	151
	무직	14	19	40	6	0	79
서민자활 도모	유직	15	44	38	34	21	152
	무직	11	26	30	6	6	79
가계부채 축소	유직	20	57	42	30	4	153
	무직	14	20	39	6	0	79
소득양극화 축소	유직	39	49	49	11	4	152
	무직	16	16	45	1	1	79

다만, 서민금융의 불법사금융시장 축소, 가계부채 축소, 소득양극화 축소라는 정책효과에서는 유직자 집단의 부정적 평가가 높고, 서민자활 도모의 정책효과에서는 무직자 집단의 부정적 평가가 더 높게 조사되는 등 서민금융정책의 시행으로 금융취약계층이 체감하는 정책효과 인지여부는 집단 간 차이가 다소 있지만 대체로 부정적인 인식이 큰 것으로 볼 수 있다.



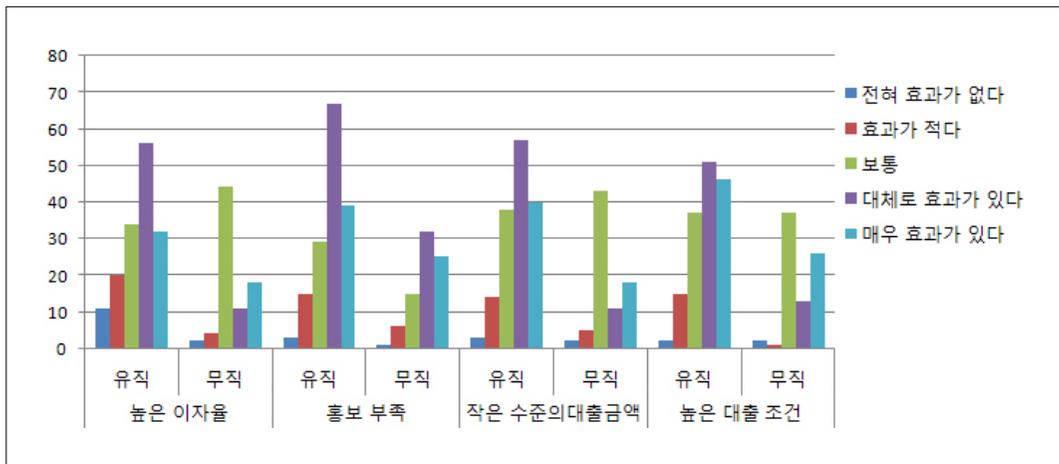
〈그림 3-51〉 직업별 서민금융의 정책효과 교차그래프

5) 서민금융 문제점

서울시와 범정부 차원에서 운영 중인 다양한 서민금융 상품과 관련하여 이자율, 홍보, 대출 금액, 대출조건 등의 부문별 문제점을 진단하기 위해 금융취약계층이 체감하는 서민금융정책의 문제점에 대한 실증조사를 통해 다음과 같은 결과를 도출하였다.

〈표 3-52〉 직업별 정책효과 교차분석

		전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
높은 이자율	유직	11	20	34	56	32	153
	무직	2	4	44	11	18	79
홍보 부족	유직	3	15	29	67	39	153
	무직	1	6	15	32	25	79
작은 수준의 대출금액	유직	3	14	38	57	40	152
	무직	2	5	43	11	18	79
높은 대출 조건	유직	2	15	37	51	46	151
	무직	2	1	37	13	26	79



〈그림 3-52〉 직업별 서민금융 문제점 교차그래프

위의 표에서 보는 바와 같이 서민금융의 문제점과 관련된 금융취약계층의 응답을 유직자와 무직자 집단으로 구분하여 분석한 결과 응답자들은 대부분의 항목에서 문제점이 있다고 공통적으로 인지하고 있는 것으로 나타났다.

특히, ‘홍보 부족’에 대한 문제인식에서는 유직자와 무직자 집단 모두 문제라고 인식하는 응답이 각각 69.2%와 72.1%로 높았으며, 무직자 집단의 비율이 타 문제점에 비해 유일하게 높게 조사되었다. 이는 서민금융제도의 홍보부족에 따른 무직자 집단의 정책 불만족 경향이 높을 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 한편, ‘높은 이자율’, ‘대출금액 문제’, ‘대출 조건’ 등의 부문에서도 높은 문제인지가 응답되어 서민의 눈높이에 맞는 제도개선이 필요한 것으로 볼 수 있다.

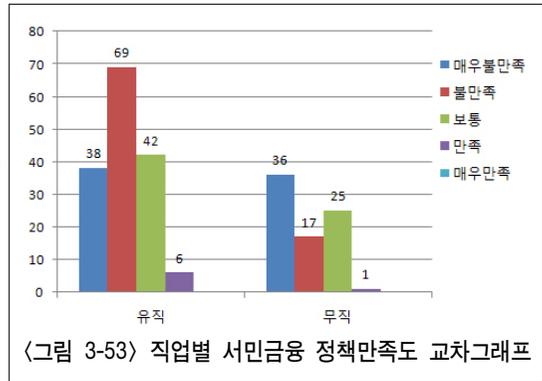
6) 서민금융 금융니즈

서울시 서민금융정책에 대한 유직자와 무직자 등 집단별 만족도는 대체로 낮게 조사되었다. 특히, 유직자 집단의 불만족도가 69.0%, 무직자 집단의 불만족도가 67.1%로 집단 간 차이가 크게 발생하지 않고 있으며, 응답자의 2/3가량이 현행 서민금융정책이 문제가 있다고 인지하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 향후 서민금융 발전을 위한 제도개선과정에서 이들이 원하는 금융니즈가 세 부적인 미세조정을 통해 발현되어야 함을 보여준다고 할 수 있다.

〈표 3-53〉 직업별 서민금융 정책만족도 교차분석

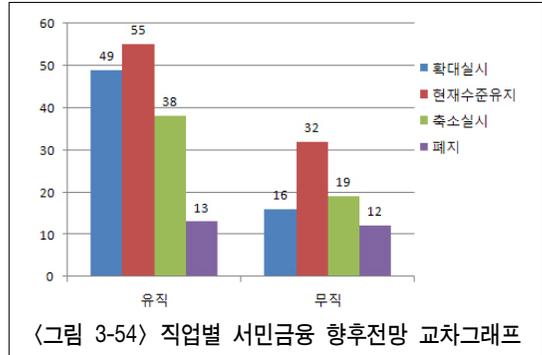
	구분					전체
	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	
유직	38	69	42	6	0	155
무직	36	17	25	1	0	79
전체	74	86	67	7	0	234



한편, 향후 서민금융의 제도적 전망에 대해 유직자와 무직자 집단의 집단별 교차분석결과 두 집단 모두 대체로 유사하게 확대실시 또는 현재 수준을 유지할 것이라고 응답하여 긍정적으로 전망하는 것으로 조사되었다. 다만, 향후 서민금융제도가 ‘확대실시’될 것이라는 전망은 유직자 집단이 31.6%, 무직자 집단이 20.2%로 나타나 서민금융의 혜택을 받지 못한 무직자 집단의 불만족과 제도인식이 낮은 것으로 파악되었다. 반면, 서민금융이 ‘폐지될 것’이라는 전망은 무직자 집단이 15.2%, 유직자 집단이 8.4%로 나타나 무직자 집단의 정책불신의 경향이 높은 것으로 조사되었다.

〈표 3-54〉 직업별 서민금융 향후전망 교차분석

	구분				전체
	확대실시	현재수준 유지	축소실시	폐지	
유직	49	55	38	13	155
무직	16	32	19	12	79
전체	65	87	57	25	234

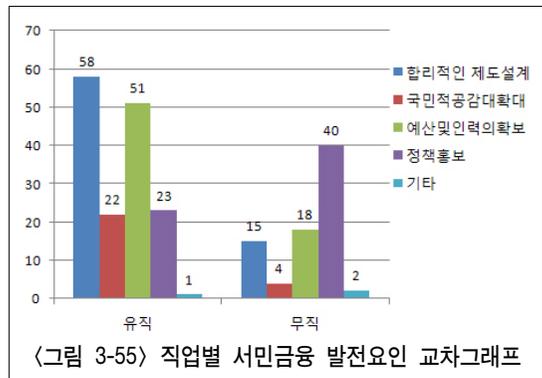


다음으로, 서민금융이 발전하게 된 요인에 대한 유직자와 무직자 집단 등 집단별 조사에서는 상이한 결과가 나타났다. 유직자 집단은 합리적인 제도설계, 예산 및 인력의 확보를 중요한 요인으로 응답하였지만, 무직자 집단은 정책홍보를 가장 중요한 요인이라고 응답하였다.

이는 금융취약계층 중 영세 자영업자 등 유직자 집단은 전통시장과 직장 등에서 정책홍보와 서민금융제도의 시행과 관련된 정보를 접할 수 있는 기회가 상대적으로 많은 반면, 무직자 집단은 직장과 사회로부터 얻을 수 있는 구체적인 정보원이 한계에 있기 때문이다. 이와 관련하여 서민금융의 홍보 등에서 소외받는 금융취약계층이 발생하지 않도록 이에 대한 보완이 필요한 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-55〉 직업별 서민금융 발전요인 인식 교차분석

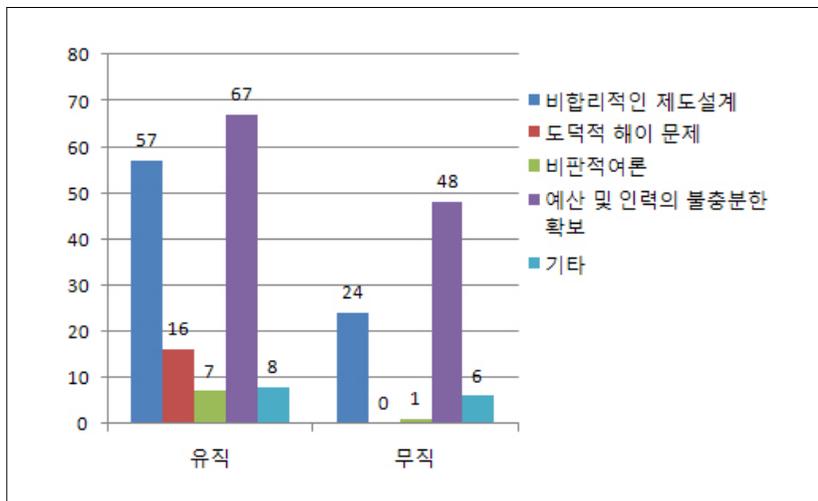
	구분					전체
	합리적인 제도설계	국민적 공감대 확대	예산 및 인력의 확보	정책홍보	기타	
유직	58	22	51	23	1	155
무직	15	4	18	40	2	79
전체	73	26	69	63	3	234



한편, 금융취약계층의 집단별 서민금융 발전의 저해요인에 대한 분석에서는 대체로 집단 간 차이여부 없이 예산 및 비합리적인 제도설계로 수렴되는 의견이 나타났다. 다만, 무직자 집단은 도덕적 해이문제에 대해서는 전혀 응답하지 않았으며, 기타의견은 모두 홍보부족으로 확인되었다.

〈표 3-56〉 직업별 서민금융 저해요인 인식 교차분석

	구분					전체
	비합리적인 제도설계	도덕적 해이 문제	비판적 여론	예산 및 인력의 불충분한 확보	기타	
유직	57	16	7	67	8	155
무직	24	0	1	48	6	79
전체	81	16	8	115	14	234



〈그림 3-56〉 직업별 서민금융 저해요인 교차그래프

이상과 같이 실증조사된 서울시 금융취약계층을 직업의 유무에 따라 유직자와 무직자 집단으로 구분하여 서민금융제도의 정책만족도, 발전요인, 저해요인 등 금융니즈에 대하여 조사하였다. 조사 대상인 금융취약계층을 직업의 유무를 기준으로 분류한 것은 경제불황과 실업과 은퇴 등의 사회경제적 상황에 의해 소외받는 이들 계층에 대한 별도의 특화 분석이 서울시의 서민금융 정책에 시사하는 바가 크다고 판단했기 때문이다.

2. 계층별 특화 분석

1) 일반 현황 분석

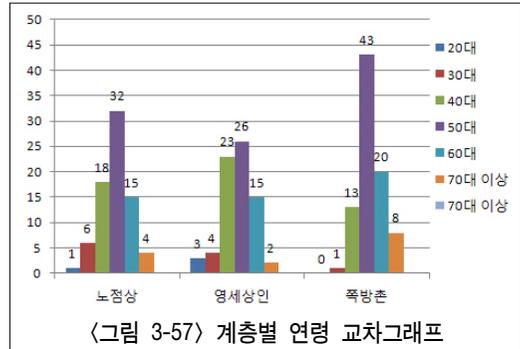
서울시 금융취약계층 234명을 쪽방촌 거주민, 노집상, 영세상인 등 집단별로 구분하여 서민금융제도의 현황과 실태에 대해 실증분석을 하였다. 이는 앞에서 분석한 직업유무에 따른 유직자와 무직자의 구분과 달리, 서울시의 대표적 서민집단으로 대두되고, 금융소외계층으로 분류

되고 있는 영세상인, 노점상, 쪽방촌 거주민 등을 구분하여 분석함으로써 보다 현실적인 실증 조사 분석을 시도하기 위한 것이다.

응답자 연령의 현황을 파악해보면 세 집단 모두 50대를 주축으로 하고 있으며, 20~30대 청년층의 비율은 극히 낮은 수준으로 나타났다. 다만, 응답자 전체에서는 이들 응답자의 연령비율이 50대 - 40대 - 60대 순인 것과 달리, 세부적으로 쪽방촌에서는 이들 응답자의 연령 비율이 50대 - 60대 - 40대 순인 것으로 조사되었다.

〈표 3-57〉 계층별 연령 교차분석

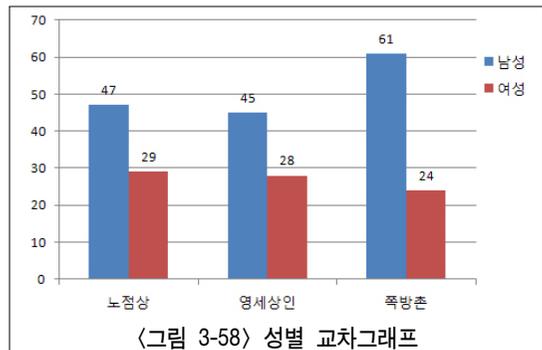
	연령						전체
	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상	
노점상	1	6	18	32	15	4	72
영세상인	3	4	23	26	15	2	73
쪽방촌	0	1	13	43	20	8	85
전체	4	11	54	101	50	14	234



다음으로 이들 응답자의 성별을 노점상, 영세상인, 쪽방촌 등 취약계층별로 구분한 결과에서도 세 집단 모두 남성이 여성보다 높은 비율을 보이는 것으로 나타났다. 노점상과 영세상인 집단에서는 남성과 여성의 비율이 각각 61.9% 대 38.1%, 61.7% 대 38.3%이었으나 쪽방촌에서는 남성과 여성의 비율이 71.8% 대 28.2%로 여성비율이 상대적으로 낮았다. 이는 주로 경제생활을 영위하는 노점상 및 영세상인 등과 달리 쪽방촌 거주민의 경우 후술하는 가구구성 비율 분석에서 제시하는 결과와 같이 독거가정 및 남성 위주인 것을 보여준다.

〈표 3-58〉 계층별 성별 교차분석

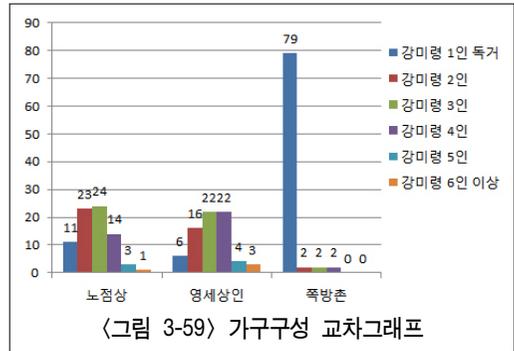
	성별		전체
	남성	여성	
노점상	47	29	76
영세상인	45	28	73
쪽방촌	61	24	85
전체	234	81	234



또한, 서울시 금융취약계층의 가구구성을 알아보기 위해 이들 응답자의 가구구성을 대표적인 금융소외계층인 노점상, 영세상인, 쪽방촌 등으로 구분하여 집단 간 교차분석을 하면, 쪽방촌은 5인 이상 가구가 없는 반면, 독거가구 비중이 92.9%로 매우 높았으며, 노점상은 2인과 3인 가구 비율이 높고, 영세상인은 3인과 4인 가구 비율이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 서울시 금융취약계층 중 쪽방촌 주민의 1인 독거가구 비율이 매우 높으며 가족과 단절된 사회적 소외현상이 발생하고, 가족 내에서 해결할 수 있는 금융거래 및 자조해결이 어려움을 알 수 있다.

〈표 3-59〉 계층별 가구구성 교차분석

	가구 구성						전체
	1인 독거	2인	3인	4인	5인	6인 이상	
노점상	11	23	24	14	3	1	76
영세상인	6	16	22	22	4	3	73
쪽방촌	79	2	2	2	0	0	85
전체	96	41	48	38	7	4	234



한편, 이들 응답자의 학력 구성을 대표적인 금융소외계층인 노점상, 영세상인, 쪽방촌 등으로 구분하여 집단 간 차이가 있는지 여부를 파악하기 위한 교차분석결과에서는 영세상인, 노점상, 쪽방촌 주민 순으로 학력 수준이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 쪽방촌 주민의 학력은 대부분 초등학교와 중학교 졸업으로 조사되어 이들 집단의 교육수준이 타 집단에 비해 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

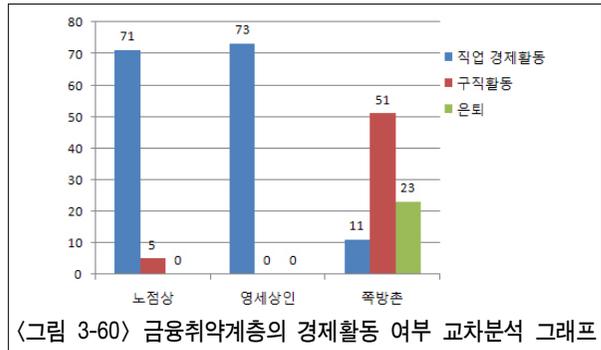
〈표 3-60〉 계층별 학력 교차분석

	가구구성							전체
	미취학	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	대학교	대학원(석사)	
노점상	0	7	26	34	5	4	0	76
영세상인	1	7	10	22	16	15	2	73
쪽방촌	0	41	39	5	0	0	0	85
전체	1	55	75	61	21	19	2	234

한편, 금융소외계층 중 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 집단 간 경제활동 실태의 차이가 존재하는지 여부를 알아보기 위한 교차분석에서는 노점상과 영세상인 등 두 집단과 달리 쪽방촌 주민은 직업 경제활동을 수행하는 비율(12.9%)보다 무직상태로 구직활동을 준비 중인 비율(60.0%)이 높았다.

〈표 3-61〉 계층별 경제활동 여부 교차분석

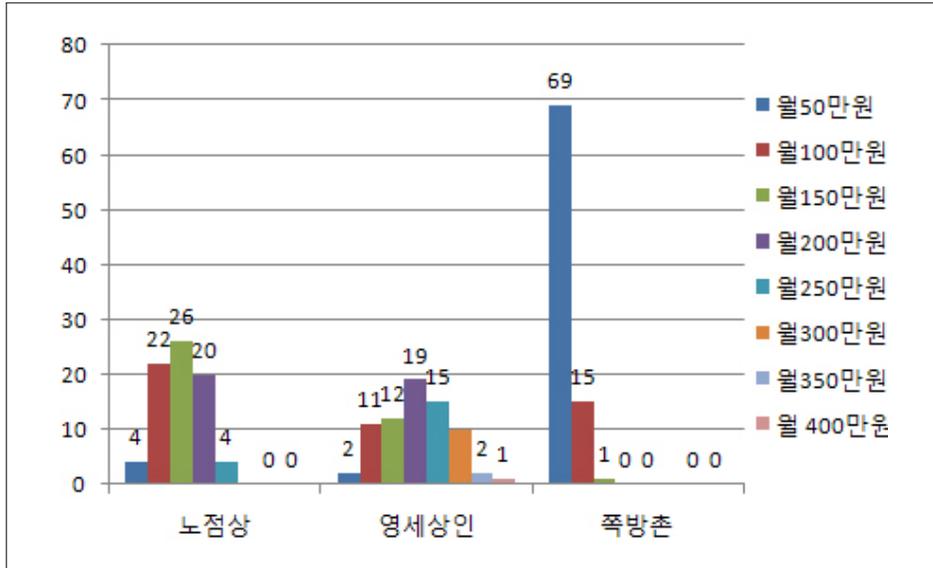
	성별			전체
	직업 경제활동	구직활동	은퇴	
노점상	71	5	0	76
영세상인	73	0	0	73
쪽방촌	11	51	23	85
전체	155	56	23	234



응답자의 월 소득수준에 대해 집단 간 차이를 알아보기 위한 교차분석에서는 노점상과 영세상인, 쪽방촌 주민 간에 극명한 차이가 나타났는데, 노점상은 월 100~200만원 수준에서, 영세상인은 월 150~250만원 사이에 소득이 집중되고 있는 반면, 쪽방촌 주민은 월 50만원 미만의 소득수준이라고 응답한 비율이 81.2%(69명)로 다른 두 집단에 비해 현격한 소득차이를 보임으로써 경제적 어려움이 상대적으로 심각함을 알 수 있다.

〈표 3-62〉 계층별 월 소득수준 교차분석

	월 소득수준								전체
	50만원	100만원	150만원	200만원	250만원	300만원	350만원	400만원	
노점상	4	22	26	20	4	0	0	0	76
영세상인	2	11	12	19	15	10	2	1	73
쪽방촌	69	15	1	0	0	0	0	0	85
전체	75	48	39	39	19	10	1	1	234



〈그림 3-61〉 금융취약계층의 집단별 월 소득수준 교차그래프

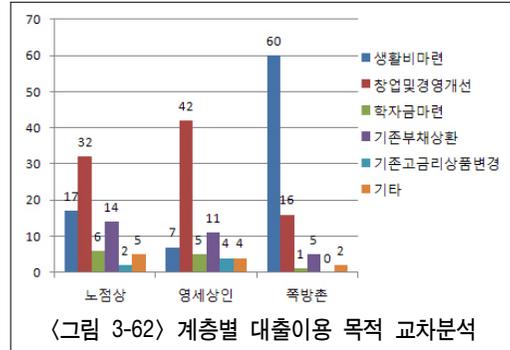
2) 자금용 이용실태

금융취약계층의 대출상품 이용 목적이 대표적인 취약계층인 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 집단별로 차이를 보이는지 여부에 대해서 분석한 결과에서는 자금용상품 대출이용 목적이 집단별로 상이한 것으로 나타났다.

노점상은 ‘창업 및 경영개선’을 위한 목적으로 대출을 받은 경우가 가장 많았고 ‘생활비 마련’이 다음으로 조사되었으나, 쪽방촌 주민은 ‘생활비 마련’이 가장 많았고, ‘창업 및 경영개선’은 다음으로 나타났다. 영세상인은 노점상과 쪽방촌 주민과 달리 ‘창업 및 경영개선’을 위한 목적으로 대출을 받는 경우가 가장 많았으며, ‘기존부채 상환’이 그 뒤를 이었다. 이상의 결과를 통해 영세상인 및 노점상은 직업 경제활동 영위에 따른 창업과 사업운영과정에서의 자금수요가 높은 반면, 쪽방촌 주민은 기본생활 유지를 위한 생활비 마련을 위한 자금수요 비율이 높은 것으로 파악할 수 있다.

〈표 3-63〉 계층별 대출이용 목적 교차분석

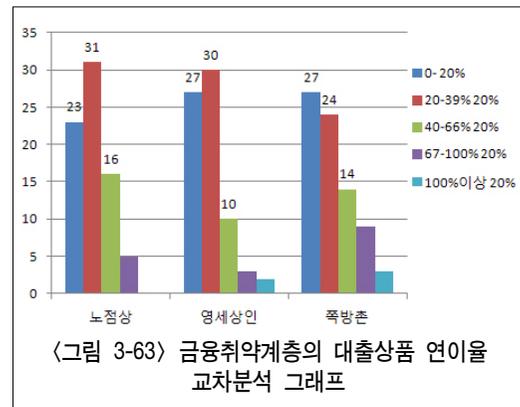
	대출 이용목적						전체
	생활비 마련	창업 및 경영개선	학자금 마련	기존부채 상환	기존 고금리 상품변경	기타	
노점상	17	32	6	14	2	5	76
영세상인	7	42	5	11	4	4	73
쪽방촌	60	16	1	5	0	2	84
전체	84	90	12	30	6	11	233



서울시 금융소외계층의 사금융 이용실태 중 기존 대출상품의 이율 수준에 대한 조사에서는 노점상, 영세상인, 쪽방촌 모두 ‘0~20%’ 및 ‘20~40%’의 이율로 대출상품을 이용했던 경험이 가장 높은 것으로 나타났다. 다만, 영세상인과 쪽방촌 주민들은 100% 이상의 고금리로 대출받은 경험이 있는 응답자가 있었던 것으로 조사되었다.

〈표 3-64〉 계층별 대출상품 연이율 교차분석

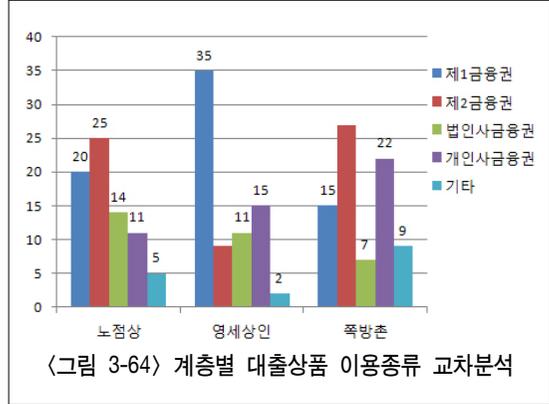
	구분					전체
	0~20%	20~39%	40~66%	67~100%	100% 이상	
노점상	23	31	16	5	0	75
영세상인	27	30	10	3	2	72
쪽방촌	27	24	14	9	3	77
전체	77	85	40	17	5	224



다음으로 금융소외계층이 이용한 대출상품의 종류가 영세상인, 노점상, 쪽방촌 주민 등 집단별로 차이를 보이는지 여부에 대한 교차분석결과는 다음과 같다. 집단별로 대출을 받은 기관이 다르게 나타난 가운데 노점상은 제1금융권 및 제2금융권에서 주로 대출을 받았으나, 영세상인은 제1금융권과 개인사금융권 위주로 대출경험이 있었으며, 쪽방촌 주민은 제2금융권과 개인사금융권 중심의 대출경험이 있는 것으로 조사되었다.

〈표 3-65〉 계층별 대출상품 이용 종류 교차분석

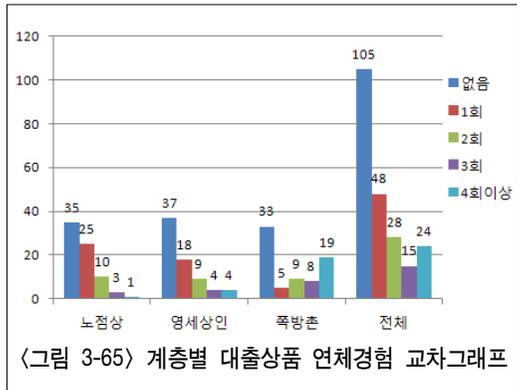
	구분					전체
	제1금융권	제2금융권	법인 사금융권	개인 사금융권	기타	
노점상	20	25	14	11	5	75
영세상인	35	9	11	15	2	72
쪽방촌	15	27	7	22	9	80
전체	70	61	32	48	16	227



이들 금융소외계층의 사금융을 포함한 기존 대출의 집단 간 연체경험에 대한 교차분석에서 노점상과 영세상인군은 연체경험이 없거나 1회 수준인 경우가 각각 60명(81.8%)과 55명(76.4%)으로 가장 많았으나, 쪽방촌 주민들은 4회 이상 연체경험이 있는 경우가 19명(25.6%)으로 나타나 이러한 높은 연체경험이 신용불량으로 이어지는 사례가 많음을 추측해 볼 수 있다.

〈표 3-66〉 계층별 대출상품 연체경험 교차분석

	구분					전체
	없음	1회	2회	3회	4회이상	
노점상	35	25	10	3	1	74
영세상인	37	18	9	4	4	72
쪽방촌	33	5	9	8	19	74
전체	105	48	28	15	24	220



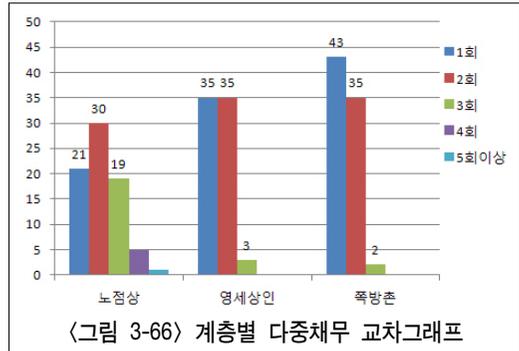
또한 이들 금융소외계층 중 다수의 중복 대출을 보유하고 있는지에 대한 집단 간 다중채무자 여부와 관련된 조사에서는 대체로 1~2개의 대출경험을 보이는 가운데, 영세상인과 쪽방촌 주민은 3회 이상 중복 대출이 거의 없으나, 노점상 집단은 4회와 5회 이상 대출경험이 많아 다중채무 문제가 심각한 것으로 나타났다.

이러한 결과는 쪽방촌 주민이 자산과 신용의 상대적 부재로 인하여 대출을 받지 못하는 반면, 노점상은 창업을 시작한 지 얼마 되지 않아 기반이 형성되지 않은 시점에서 다수의 대출을

통해 경제생활을 영위하기 때문에 나타난 것으로 실증조사과정에서 확인되었다.

〈표 3-67〉 계층별 다중채무여부 교차분석

	구분					전체
	1회	2회	3회	4회	5회이상	
노점상	21	30	19	5	1	76
영세상인	35	35	3	0	0	73
쪽방촌	43	35	2	0	0	80
전체	99	100	24	5	1	239

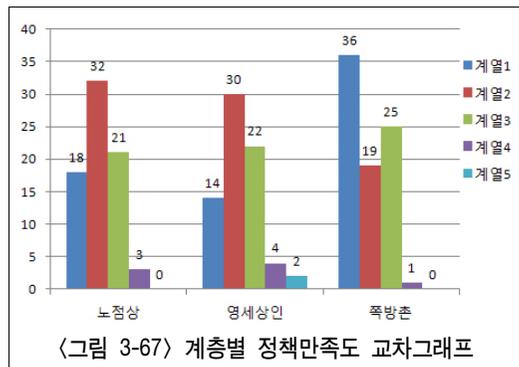


3) 서민금융 이용실태

먼저, 서민금융과 관련된 전반적인 정책만족도의 금융취약계층 집단 간 응답 차이가 존재하는지에 대한 교차분석결과 세 집단 모두 불만족의 비중이 높게 나타난 가운데 노점상과 영세상인 집단은 매우 불만족보다 불만족과 보통의 비중이 상대적으로 높은 반면, 쪽방촌 주민들은 매우 불만족 비중이 가장 높은 것으로 조사되어 서울시의 경제정책 및 서민금융에서 이들 주민들이 소외되어 사각지대에 위치한 것은 아닌지 세부적인 검토가 필요할 것으로 생각된다.

〈표 3-68〉 계층별 정책만족도 교차분석

	구분					전체
	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	
노점상	18	32	21	3	0	76
영세상인	14	30	22	4	2	73
쪽방촌	36	19	25	1	0	80
전체	68	81	68	8	2	227



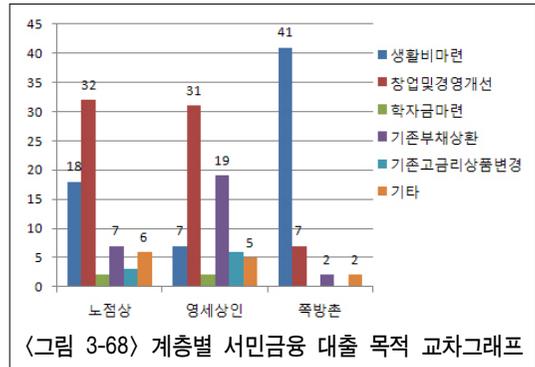
서울시 금융소외계층의 서민금융 이용실태에 대한 계층별 구체적인 실증분석 결과는 다음과 같다. 먼저, 서민금융 상품의 이용목적과 관련하여 대표적인 금융취약계층인 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등으로 구분하여 교차분석한 결과 노점상과 영세상인 집단은 주로 창업 및 경영개

선을 위해 서민금융을 이용한 반면, 쪽방촌 주민들은 생활비 마련을 위해 서민금융을 이용한 것으로 나타났다.

이는 무직 비율이 높은 쪽방촌 주민에게 일상생활 영위를 위한 생활비가 가장 큰 문제로 작용하고 있음을 반증하고 있는 것이라 할 수 있다.

〈표 3-69〉 계층별 서민금융 대출목적 교차분석

	구분						전체
	생활비 마련	창업 및 경영개선	학자금 마련	기존 부채상환	기존 고금리 상품변경	기타	
노점상	18	32	2	7	3	6	68
영세상인	7	31	2	19	6	5	70
쪽방촌	41	7	0	2	0	2	52
전체	66	70	4	28	9	13	190

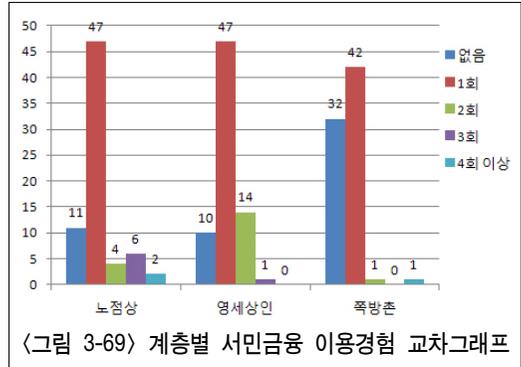


다음으로 서민금융 이용 경험과 관련하여 금융취약계층인 노점상, 영세상인, 쪽방촌의 집단별 교차분석에서는 세 집단 모두 1회 이용이 가장 많은 것으로 조사되었으며, 쪽방촌은 다른 집단과 달리 서민금융 이용경험이 없다고 응답한 비율이 42.1%로 높게 나타났다.

이는 주변상인 등 인적네트워크가 구축되어 서울시의 정책에 민감하게 반응하고 정보의 이 전효과가 나타나는 노점상 및 영세상인 집단과 달리, 쪽방촌 주민의 경우 폐쇄적인 환경에 의해 서민금융제도 자체를 인식하지 못하는 비중이 매우 높기 때문에 나타난 현상으로 특정 금융 취약계층에 대한 적극적인 정책 홍보와 관리가 필요한 것으로 설명할 수 있다. 실제 실증조사 과정에서도 쪽방촌 주민은 범정부 및 서울시에서 운영하고 있는 서민금융제도에 대한 인지도가 매우 낮았으며, 타 집단 대비 교류 및 네트워크의 수준도 낮은 것으로 조사되었다.

(표 3-70) 계층별 서민금융 이용경험 교차분석

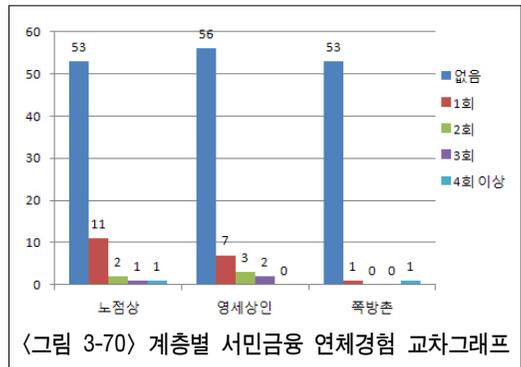
	구분					전체
	없음	1회	2회	3회	4회 이상	
노점상	11	47	4	6	2	70
영세상인	10	47	14	1	0	72
쪽방촌	32	42	1	0	1	76
전체	53	136	19	7	3	218



서울시 금융취약계층의 서민금융상품 연계경험에 대한 조사에서는 연계경험이 없다는 응답이 162명(69.2%)으로 나타난 가운데 금융취약계층의 서민금융상품에 대한 연계경험의 집단 간 구체적인 차이를 알아보기 위한 교차분석결과 노점상, 영세상인, 쪽방촌 등 집단 간에 특이한 연계경험의 차이 없이 연계경험이 없거나 1회 연계 등으로 조사되었다. 다만, 쪽방촌은 서민금융 이용실적 자체가 다른 집단과 달리 저조하기 때문에 서민금융상품의 연계경험도 적은 것으로 나타났다.

(표 3-71) 계층별 서민금융 연계경험 교차분석

	구분					전체
	없음	1회	2회	3회	4회 이상	
노점상	53	11	2	1	1	68
영세상인	56	7	3	2	0	68
쪽방촌	53	1	0	0	1	55
전체	162	19	5	3	2	191



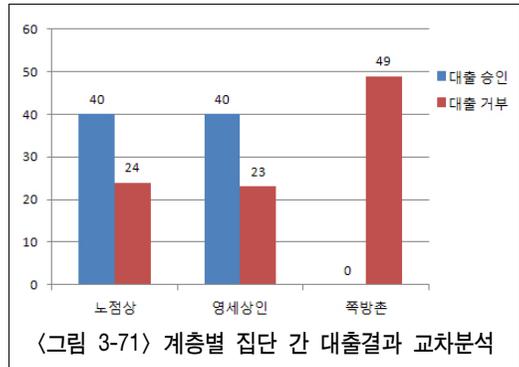
또한 다음 분석에서 제시된 것처럼 신청여부와 달리 대 시민 정책 접근성을 의미하는 실제 서민금융상품 신청결과에서는 집단 간에 극명한 차이가 발생하였다. 서울시 금융취약계층이 서민금융제도를 활용할 수 있는 정책적 시민접근 용이성여부에 대한 집단 간 교차분석을 통해 현행 정부의 서민금융상품과 서울시의 서민금융상품 등 총 8개를 대상으로 진단한 결과 대출 거부의 실태가 심각한 수준으로 금융취약계층 시민들이 받아들이는 정책 괴리감이 큰 것으로 나타나고 있다.

특히, 이러한 실태는 쪽방촌 주민들의 대출거부 비율이 100%로 나타나 신용불량자, 무직자 등 극빈한 생활을 영위하는 금융취약계층이 서민금융제도의 수혜에서 배제되고 있는 것을 알 수 있다.

실제 이들 계층에 대한 실증조사 과정에서도 노점상과 영세상인 집단과 달리 쪽방촌 주민들은 서민금융상품 대출을 신청한 결과 대출 거부가 100%로 나타나 서울시와 범정부적 차원에서 시행하고 있는 서민금융제도가 신용불량자, 차상위계층, 피부양자가 있는 독거가정 등 쪽방촌 주민과 같은 계층에게는 사각지대로 존재하는 것으로 나타났다.

〈표 3-72〉 계층별 서민금융 시민접근 교차분석

	구분		전체
	대출승인	대출거부	
노점상	40	24	64
영세상인	40	23	63
쪽방촌	0	49	49
전체	80	96	176

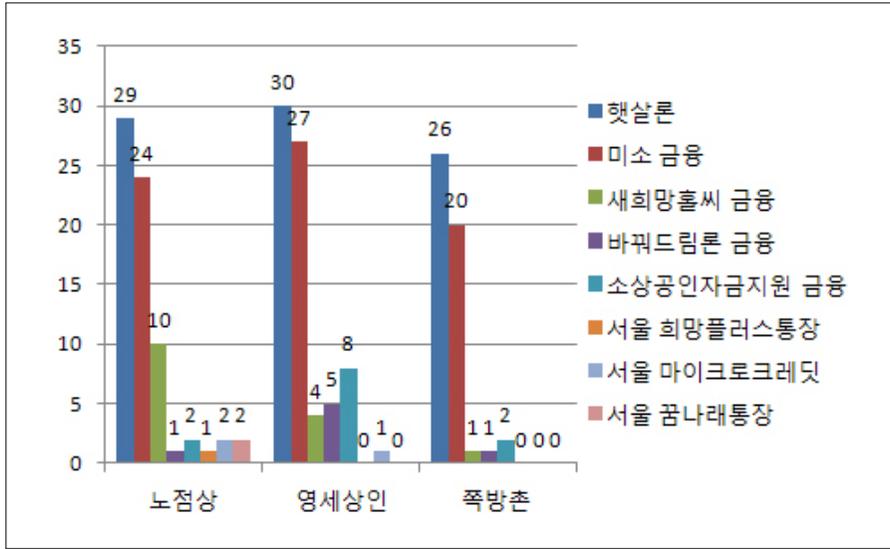


한편, 서울시 금융취약계층이 활용한 서민금융상품에 대한 이용실태와 관련한 실증분석 결과는 다음과 같다.

노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 금융취약계층 세 집단 모두 햇살론과 미소금융 등 정부의 서민금융상품 이용이 많았고, 서울시의 서민금융상품의 이용은 저조한 것으로 나타났으며, 계층별로는 쪽방촌이 상대적으로 작은 비율을 보이지만 특이사항은 없는 것으로 보인다.

〈표 3-73〉 계층별 서민금융 이용상품 교차분석

	구분								전체
	햇살론	미소금융	새희망홀씨	바꿔드림론	소상공인 자금지원	서울 희망플러스 통장	서울 마이크로 크레딧	서울 꿈나래통장	
노점상	29	24	10	1	2	1	2	2	71
영세상인	30	27	4	5	8	0	1	0	75
쪽방촌	26	20	1	1	2	0	0	0	50
전체	85	71	15	7	12	1	3	2	196



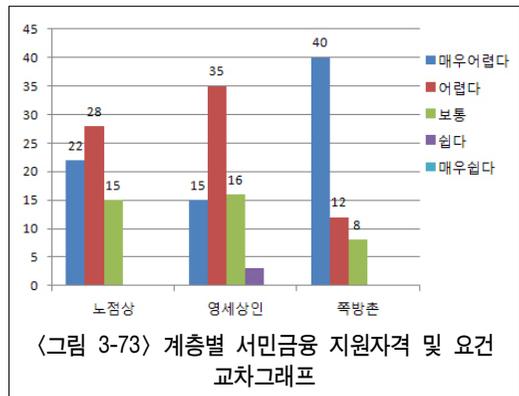
〈그림 3-72〉 계층별 서민금융 이용상품 교차그래프

다음으로 금융소외계층에 대한 현행 8개 서민금융상품의 대출결과는 다음의 그림에서 보는 바와 같다. 햇살론 미소금융 등 가장 많이 이용하는 서민금융상품은 대출거부 비율이 상대적으로 높은 반면, 다른 상품은 대출승인 비율이 높은 것을 볼 수 있다. 이는 충분히 홍보가 된 서민금융상품의 경우 한정된 예산과 관리의 필요성에 의해 보다 엄격한 심사를 하게 되지만, 그렇지 않은 경우에는 상대적으로 용이한 제도운영이 이루어지고 있기 때문이다.

특히, 금융취약계층인 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 집단 간 분석결과도 유사하게 나타난 가운데 서민금융상품의 지원자격 및 요건은 쪽방촌 > 노점상 > 영세상인 순으로 어려움을 인식하는 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-74〉 계층별 서민금융상품 지원자격 및 요건 교차분석

	구분					전체
	매우 어렵다	어렵다	보통	쉽다	매우 쉽다	
노점상	22	28	15	0	0	64
영세상인	15	35	16	3	0	63
쪽방촌	40	12	8	0	0	49
전체	77	75	39	3	0	176

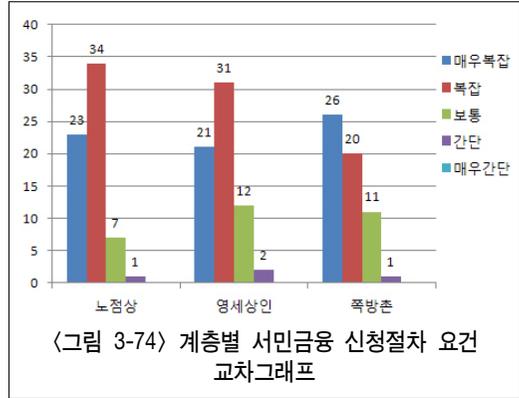


〈그림 3-73〉 계층별 서민금융 지원자격 및 요건 교차그래프

서민금융상품의 신청절차에서도 대체로 복잡하다는 인식이 높은 비율로 나타났으며, 집단 간 분석에서도 쪽방촌에서 가장 복잡하다는 인식이 상대적으로 높은 비율로 조사되었다.

〈표 3-75〉 계층별 서민금융상품 신청절차 교차분석

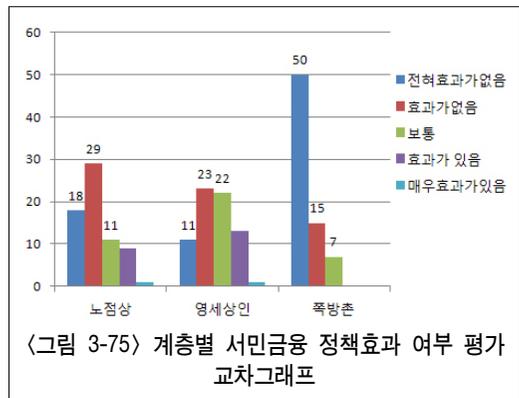
	구분					전체
	매우복잡	복잡	보통	간단	매우간단	
노점상	23	34	7	1	0	65
영세상인	21	31	12	2	0	66
쪽방촌	26	20	11	1	0	58
전체	70	85	30	4	0	189



다음으로, 서민금융정책에 대한 금융취약계층의 평가와 관련하여 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 정책수혜자의 집단 간 평가결과에서는 노점상과 영세상인에 비해 쪽방촌 주민의 정책 만족도가 저조한 가운데, 정책효과에 대한 부정적인 응답이 65명(90.2%)으로 나타나 쪽방촌 주민에 대한 선별적인 서민금융정책 관리가 필요한 것으로 판단된다.

〈표 3-76〉 계층별 서민금융 정책효과 여부 평가 교차분석

	구분					전체
	전혀효과 없음	효과 없음	보통	효과 있음	매우효과 있음	
노점상	18	29	11	9	1	68
영세상인	11	23	22	13	1	70
쪽방촌	50	15	7	0	0	72
전체	79	67	40	22	2	210

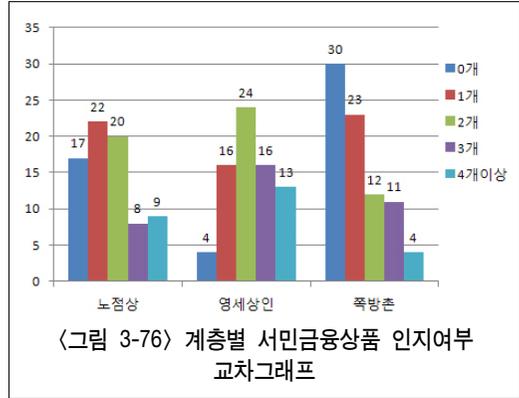


서민금융상품에 대한 시민의 인지여부가 정책효과를 담보하기 위한 정책홍보와 대 시민접근성 차원에서 중요한 잣대가 되고 있는 현실에서 범정부 차원의 5개 및 서울시의 3개 등 총 8개 서민금융상품에 대한 서울시 금융취약계층 인지도의 집단 간 교차분석 결과는 다음과 같다. 쪽방촌 주민의 서민금융상품에 대한 비인지 비율이 37.5%로 다른 집단에 비해 매우 높은 것으

로 나타나 노점상 및 영세상인 집단에 비해 상대적으로 정책배제 현상이 두드러진 것으로 파악되었다.

〈표 3-77〉 계층별 서민금융상품 인지여부 교차분석

	구분					전체
	0개	1개	2개	3개	4개이상	
노점상	17	22	20	8	9	76
영세상인	4	16	24	16	13	73
쪽방촌	30	23	12	11	4	80
전체	51	61	56	35	26	229



4) 서민금융 정책효과

서민금융 정책 효과성 평가와 관련하여 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 대표적인 금융취약계층의 집단 간 차이 여부에 대한 조사에서는 노점상과 쪽방촌 주민의 부정적인 평가가 상대적으로 높게 나타났다.

서민금융으로 인해 불법 사금융(사채)시장이 축소된다는 점에 대해서는 노점상의 부정적 인식이 높았으며, 서민자활을 도모한다는 점에 대해서는 쪽방촌 주민의 부정적인 인식이 높게 조사되었다. 서민금융이 가계부채 축소에 도움을 준다는 정책효과여부에 대해서는 영세상인에 비해 노점상과 쪽방촌 주민의 응답이 다소 부정적인 비율이 높았고, 소득 양극화 축소에 도움을 준다는 점에 대해서는 세 집단 모두 부정적으로 평가되었다.

이처럼 서민금융정책의 시행으로 금융취약계층이 체감하는 정책효과 인지여부는 집단 간 차이가 다소 있지만 대체로 부정적인 인식이 큰 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-78〉 계층별 집단별 정책효과

		전혀 효과가 없다	효과가 적다	보통	대체로 효과가 있다	매우 효과가 있다	결측	합계
불법 사금융(사채) 시장 축소	노점상	16	25	15	11	6	3	76
	영세상인	10	21	15	22	6	4	73
	쪽방촌	12	26	41	6	0	0	85
서민자활 도모	노점상	9	23	15	14	13	2	76
	영세상인	5	16	23	20	8	1	73
	쪽방촌	12	31	30	6	6	0	85
가계부채 축소	노점상	12	25	17	18	2	2	76
	영세상인	8	25	25	13	2	0	73
	쪽방촌	14	27	39	5	0	0	85
소득양극화 축소	노점상	20	18	29	7	0	2	76
	영세상인	18	26	20	4	4	1	73
	쪽방촌	17	21	45	1	1	0	85

5) 서민금융 문제점

서울시와 범정부 차원에서 운영 중인 다양한 서민금융 상품과 관련하여 이자율, 홍보, 대출 금액, 대출조건 등의 부문별 문제점을 진단하기 위해 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 금융취약계층이 체감하는 서민금융정책의 문제점에 대한 실증조사를 통해 다음과 같은 결과를 도출하였다.

〈표 3-79〉 계층별 집단별 정책효과

		전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	결측	합계
높은 이자율	노점상	2	11	16	29	17	1	76
	영세상인	9	10	13	26	14	1	73
	쪽방촌	2	3	49	12	19	0	85
홍보 부족	노점상	1	7	16	33	18	1	76
	영세상인	1	8	14	30	19	1	73
	쪽방촌	2	6	14	36	27	0	85
작은 수준의 대출금액	노점상	1	7	19	28	20	1	76
	영세상인	2	8	15	27	19	2	73
	쪽방촌	2	4	47	13	19	0	85
높은 대출조건	노점상	0	8	17	23	27	1	76
	영세상인	2	7	16	24	21	3	73
	쪽방촌	2	1	41	17	24	0	85

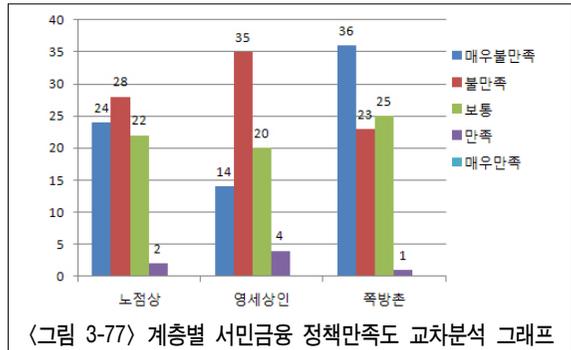
위의 표에서 보는 바와 같이 서민금융의 문제점과 관련된 금융취약계층의 응답을 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민별로 구분하여 분석한 결과 대체로 쪽방촌의 비율이 높은 가운데 응답자들은 대부분의 항목에서 문제점이 있다고 공통적으로 인지하고 있는 것으로 나타났다.

6) 서민금융 금융니즈

서울시 서민금융정책에 대한 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 금융소외계층의 집단별 만족도는 쪽방촌 주민의 불만족 비율이 가장 높고, 다음은 노점상, 영세상인 순으로 나타나 서울시 서민금융정책을 부정적으로 평가하는 것으로 파악되었다.

〈표 3-80〉 계층별 서민금융 정책만족도 교차분석

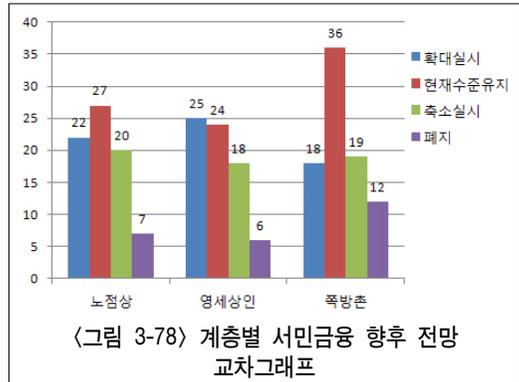
	구분					전체
	매우불만족	불만족	보통	만족	매우만족	
노점상	24	28	22	2	0	76
영세상인	14	35	20	4	0	73
쪽방촌	36	23	25	1	0	85
전체	74	86	67	7	0	234



한편, 향후 서민금융의 제도적 전망에 대해 노점상, 영세상인, 쪽방촌주민 등 대표적인 금융취약계층의 집단별 교차분석결과 세 집단 모두 대체로 유사한 가운데 쪽방촌의 주민은 향후 서민금융정책이 폐지될 것이라고 응답한 비율이 다른 집단에 비해 다소 높게 나타나 정책 불신의 경향이 높은 것으로 조사되었다.

〈표 3-81〉 계층별 서민금융 향후 전망 교차분석

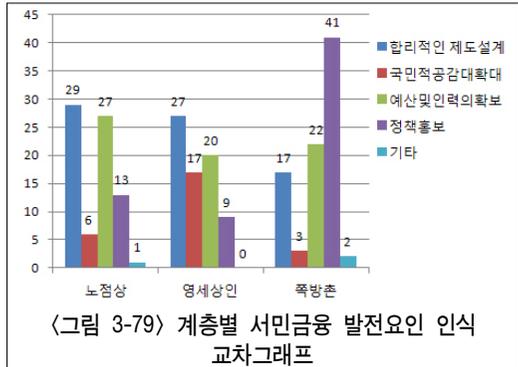
	구분				전체
	확대실시	현재수준유지	축소실시	폐지	
노점상	22	27	20	7	76
영세상인	25	24	18	6	73
쪽방촌	18	36	19	12	85
전체	65	87	57	25	234



다음으로, 서민금융이 발전하게 된 요인에 대한 노점상, 영세상인, 쪽방촌 주민 등 집단별 조사에서는 상이한 결과가 나타났다. 영세상인 및 노점상 집단은 합리적인 제도설계, 예산 및 인력의 확보를 중요한 요인으로 응답하였지만, 쪽방촌 주민은 정책홍보를 가장 중요한 요인이라고 응답하였다. 이는 쪽방촌 주민들에게 서민금융의 홍보가 제대로 이루어지지 않고 있음을 반증하는 조사결과로 향후 이에 대한 보완이 필요한 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-82〉 계층별 서민금융 발전요인 인식 교차분석

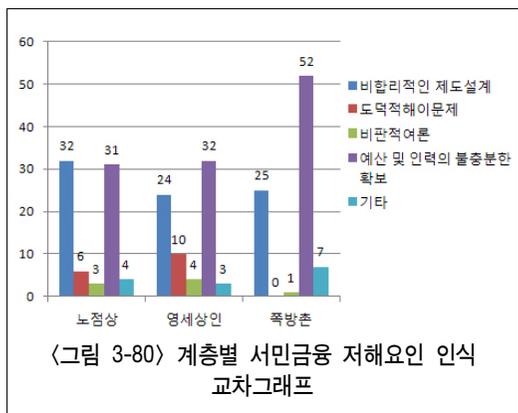
	구분					전체
	합리적인 제도설계	국민적 공감대 확대	예산 및 인력의 확보	정책 홍보	기타	
노점상	29	6	27	13	1	76
영세상인	27	17	20	9	0	73
쪽방촌	17	3	22	41	2	85
전체	73	26	69	63	3	234



한편, 노점상, 영세상인, 쪽방촌 등 금융취약계층의 집단별 서민금융 발전의 저해요인에 대한 분석에서는 대체로 집단 간 공통적으로 예산 및 비합리적인 제도설계가 가장 많은 것으로 나타났다. 다만, 쪽방촌 주민은 도덕적 해이문제에 대해서는 전혀 응답하지 않았으며, 기타의 견은 모두 홍보부족으로 확인되었다.

〈표 3-83〉 계층별 서민금융 저해요인 인식 교차분석

	구분				기타	전체
	비합리적인 제도설계	도덕적 해이문제	비판적 여론	예산 및 인력의 불충분한 확보		
노점상	32	6	3	31	4	76
영세상인	24	10	4	32	3	73
쪽방촌	25	0	1	52	7	85
전체	81	16	8	115	14	234



이상과 같이 서울시 금융취약계층을 영세상인, 노점상, 쪽방촌 주민 등 집단별로 구분하여 서민금융제도의 정책만족도, 발전요인, 저해요인 등 금융니즈를 조사하였다. 이 연구에서의 조사 대상인 영세상인, 노점상, 쪽방촌 주민들이 그 집단의 대표성을 갖고 있다고 할 수는 없으며 조사대상의 수가 제한적인 점은 이 연구의 한계이나 조사과정에서 최대한 현장의 목소리에 귀를 기울이고 각 집단의 공동체 대표들을 인터뷰함으로써 조사내용이 현실에서 크게 벗어나지는 않을 것으로 생각된다. 따라서 이들 세 집단이 경제불황과 사회적 그늘 속에서 소외받는 대표적인 일반 서민집단이라는 점에서 이들 계층에 대한 별도의 특화 분석이 서울시 서민금융정책에 시사하는 바는 상당히 크다고 할 수 있다.

제7절 소결

서울시의 저학력·저소득 금융소외계층을 대상으로 한 사금융 및 서민금융 이용실태와 관련된 실증조사 결과 직업의 유무에 따른 유직자와 무직자 간의 직업별 분석, 쪽방촌, 노점상, 영세상인 등 계층별 저소득 금융소외계층은 금융서비스로부터의 소외뿐만 아니라 금융관련 정보로부터의 소외현상도 높은 것으로 나타났다. 서울시의 서민금융정책이 효과적으로 기능하기 위해서는 서민들에 대한 금융관련 정보제공 및 공공지원정책에 대한 적극적인 개선 방안 마련이 필요하다.

1. 금융소외계층의 서민금융정보 소외

대표적인 금융소외계층인 쪽방촌 주민, 노점상, 영세상인 등은 금융정보로부터의 소외 정도가 높은 것으로 파악되고 있다. 이들 계층은 범정부 및 서울시 차원에서 추진되고 있는 현행 서민금융제도와 일반적인 금융서비스뿐 아니라 서민들을 목표 대상으로 만들어진 서민금융 서비스에 대한 정보도 제대로 파악하지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 또한, 소득과 교육수준이 낮고, 연령이 높은 금융소외계층의 인구통계학적 특징을 반영함에 따라 상대적으로 서민금융을 잘 인지하지 못하고 있어 서민금융제도의 설계 취지와 크게 괴리되는 모습을 보이고 있는 것으로 나타났다. 이는 그동안 서민금융의 목표 수요자인 서민들의 금융서비스 이용에 대한 홍보 및 교육이 효과적이지 못했다는 증거이며, 금융서비스 접근 정보로부터 서민들의 소외 정도가 큰 것이라고 볼 수 있다.

따라서 정보로부터 소외된 금융소외계층을 위한 서민금융제도의 정책홍보와 함께 제도적 유

용성을 정기적·비정기적으로 홍보하고, 금융소외계층 사이에서 자활과 성공의 스토리, 제도 관련 정보이전이 이루어질 수 있도록 스토리텔링의 확대를 가져오는 방안을 구축할 필요가 있다고 하겠다.

2. 정책공급자와 정책수요자 간의 괴리

서울시 금융소외계층을 대상으로 한 실증조사결과 시민이 받아들이는 정책효과와 정책수립자 간 의도 및 관리상태 등의 미스매치로 인하여 현행 서민금융제도의 정책실효성에 문제가 있는 것으로 나타나고 있다. 범정부 차원의 5개 및 서울시의 3개 등 총 8개의 다양한 서민금융제도가 운용되고 있고 연간 1조원의 자금이 소요되고 있지만, 실제 현장에서 자금이 필요한 사람들에게는 ‘그림의 떡’으로 인식되거나 지나치게 엄격한 대출조건 및 신청절차, 홍보미흡 등으로 인하여 제도인식도와 시민접근성에서 현저히 문제가 있는 것으로 드러났다. 이는 서민금융제도가 정작 서민들에게 작용하는 금융접근성(finance access) 및 금융포용력(finance inclusion)이 낮게 형성되어 이들에 대한 금융수요를 반영하지 못한 채 현실과 유리된 제도운영으로 말미암아 이른바 제도적 디커플링(institutional decoupling) 현상이 심화되고 있음을 보여주고 있다.

3. 복합적 서민금융 정책연계 필요

다양한 서민금융제도가 운용되고 있음에도 금융소외계층이 체감하는 정책실효성이 낮은 것은 금융소외계층의 생활현실을 반영한 합리적인 제도설계가 이루어지지 않고 있음을 의미한다. 이는 현행 서민금융제도가 제도 수용자의 입장을 이해하지 못한 채 엄격한 기준과 신청절차 등을 설정함에 따라 정작 필요한 자금수요자, 금융소외계층은 대상으로부터 제외된 채 시행되고 있기 때문이다.

서울시 금융소외계층을 대상으로 한 실증조사 과정에서 도출된 현행 서민금융의 제도설계는 다음과 같은 방향에서 제도개선을 도모할 필요가 있다.

첫째, 패자부활전이 가능한 서민금융구조가 마련되어야 한다. 현행 서민금융제도는 모두 신용등급을 기준으로 운영되고 있다. 그러나 정작 신용불량자 및 최저신용자에게는 서민금융의 이용기회가 원천적으로 차단되어 있으며, 계층별·환경별 차이가 존재함에도 불구하고 동일한 기준에 의해 운용되고 있다. 따라서 서민금융 제도설계 시 실수요자의 의견을 청취하고 반영한 맞춤형 서민금융 프로그램을 설정할 수 있도록 해야 한다는 현장의 요구가 이어지고 있음을

인식해야 한다.

둘째, 정기적 소득으로 자활할 수 있는 일자리와의 연계가 필요하다. 긴급자금에 대한 대출 방식으로 일시적인 자금지원이 이루어진다 하더라도 이에 대한 상환능력을 배양해주거나 대출형 서민금융상품이 아닌 적립형 서민금융상품이 출시되어도 일자리와 연계되지 않은 제도시행은 고정적인 월불입금액을 납입할 수 없어 단편적이고 형식적인 운영에 그칠 수 있다. 따라서 저임금 근로 방식이라도 일자리가 지속적으로 제공하고 연계되어야 금융소외계층의 자활의지를 북돋을 수 있으며, 소득을 바탕으로 서울시의 희망플러스통장 등 서민금융상품의 실제 정책 실효성을 높일 수 있기 때문이다.

제4장 저소득 금융소외 계층을 위한 공공지원정책 방안

제1절 재정적 공공지원정책 방안

제2절 조직적 공공지원정책 방안

제3절 운영적 공공지원정책 방안

제 4 장

저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 방안

제1절 재정적 공공지원정책 방안

저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 방안 중 재정적 지원으로서 금융소외계층이 발생하는 사각지대를 점검하고 촘촘한 사회적 안전망을 바탕으로 한 제도적 테두리를 확립하며 재정적인 뒷받침을 구축하여 그동안 소외되었던 부문(dark side)에 대한 개선을 도모하는 것은 오늘날 서울시가 추구해야 할 주된 서민금융 정책 기조로 이해할 수 있다.

1. 매칭펀드 기법 도입

서민금융을 재정적으로 활성화시키고 서민생활에 가시적인 도움을 주기 위해서는 영국 등 선진국을 중심으로 도입되고 있는 ‘소셜 펀드(Social Fund)’를 기반으로 한 매칭펀드 기법을 서민금융제도 운용에 적용하는 방안이 필요하다.

소셜펀드는 사회적인 모금 방식의 자금 조달로 대부분 투자자 모집 등의 방식으로 이루어지고 있으나³¹⁾ 이를 준정부부문 및 기업의 사회적 책임성과 연계하여 펀드 기금을 형성하고 저소득 금융소외계층이 활용할 수 있도록 재원을 확보하는 대안적 정책으로 활용할 수 있다.

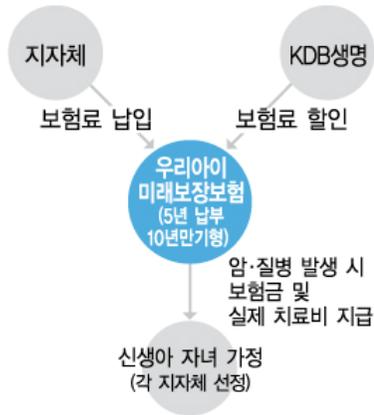
31) 기존의 소셜펀드는 수익을 목적으로 하는 투자자와 대출이 필요한 사업자, 대출거부자, 창업지원자 등을 연결하는 방식으로 이루어지고 있으며, 2012년 기준으로 500여개의 소셜 펀드가 운영되고 있음.

금융소셜믹스 은행상품

▶ 서울 희망플러스 통장



▶ 우리아이미래보장보험



〈그림 4-1〉 서민금융 매칭펀드 적용가능 사례

서울시에서 민간재원 및 시예산을 활용하여 서민금융에 적용할 수 있는 것은 저소득 금융소외계층에 대한 적금 지원과 보험 지원 등으로 매칭펀드 방식의 소셜펀드를 활용할 수 있기 때문이다. 이러한 방식의 저소득 서민 지원방안은 소비성인 대출상품을 통한 지원에서 탈피하여 저소득층의 자산 형성을 유도하는 긍정적인 방향으로 작용할 수 있으며, 매칭펀드 기법은 다음과 같이 서민금융의 적금부문과 보험부문에서 각기 적용할 수 있다.

〈표 4-1〉 매칭펀드 적용대안

매칭펀드 대상사업	지원내용	예산	지원자격	성공조건
적금	저축금액과 동일한 금액을 매칭자금으로 지원	서울시 및 기부금 활용	- 기초생활수급자 및 차상위복지급여자 - 최저생계비 150% 이하인 자 - 무직자 및 생계곤란자 (신용불량자 포함)	- 3년간 불입할 수 있는 여건 조성 필요, 일자리와 연계한 제도운영 - 최저 불입액 하향조정 및 현실화 (월 3만원 수준)
보험	금융소외계층 50% + 서울시 50%	서울시 및 기부금 활용	- 기초생활수급자 및 차상위복지급여자 - 최저생계비 150% 이하인 자 - 무직자 및 생계곤란자 (신용불량자 포함)	- 저소득 서민대상 특화보험상품 개발 및 지원 - 취급금융기관의 확대

특히, 현재 운영되고 있는 서울시의 희망플러스통장 사업이 매칭펀드의 방식을 취하고 있기는 하지만, 신용불량자, 극빈층, 정기적인 소득이 없는 금융소외계층은 지원대상에 해당하지 않거나 해당한다 하더라도 매월 정기적인 납입이 어려운 것이 현실이기 때문에 이에 대한 개선

이 필수적으로 요구되고 있다.

보험부문의 매칭펀드 방식 지원에서도 현행 금융소외계층 등 서민을 대상으로 하는 보험상품이 우리금융생명의 한 개 상품에 한정적으로 운영되고 있고 금융소외계층 전반에 대한 지원이 아닌 당첨되기 어려운 지원자격을 기반으로 하고 있기 때문에 시민 접근성이 떨어지는 문제가 있다. 이에 따라 시민의 선택과 업체의 경쟁을 유도하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 그러므로 현재의 1개 보험사에 집중되어 있는 보험상품의 매칭형 자금지원에서 벗어나 서울시 자금 및 기업의 후원자금 조성 등을 통해 저소득 서민이면 누구나 가입할 수 있도록 충분한 재원을 확보하고 민간은행 및 보험사의 참여를 유도함으로써 금융소외계층의 자산을 늘릴 수 있는 실질적인 자활이 되도록 뒷받침하여야 한다.

1) 적금 방식

적금 방식의 서민금융 매칭펀드 기법은 미국의 ‘개인개발계좌 프로그램’과 유사한 방식으로 정부예산과 민간기금을 활용하여 저소득 개인 저축금액과 동일한 금액을 매칭자금으로 가입자 계좌에 넣어줌으로써 자활과 자조의 기능을 보조한다는 매커니즘으로 운영할 수 있다.

구체적으로는 교육지원, 창업지원, 노령지원 등 부문별로 소득수준에 따라 가입자격에 제한을 두고 일반적인 서민금융 대출상품에서 제한조건으로 제시하고 있는 신용등급, 담보여부 등과 상관없이 저소득 서민에게는 매칭펀드 방식의 적금을 지원할 수 있도록 운영함으로써 서민금융 대출에서 나타나고 있는 사각지대의 문제점을 보완하고 제도적 안전망을 세세하게 공고히 할 수 있다. 적금방식의 서민금융 매칭펀드 기법의 성공을 위해서는 저소득 금융소외계층이 3년간 자활의지를 바탕으로 안정적인 불입이 가능하도록 저소득층 일자리 사업과 연계하여 최소 자금불입이 이루어질 수 있도록 보완하여야 하며, 최저 불입액을 하향 조정하여 현행 5만원 이상에서 3만원 수준으로 현실화하는 등의 노력이 필요하다.

2) 보험 방식

보험 방식의 서민금융 매칭펀드 기법은 각종 민간보험 상품과 연계하여 저소득 서민층을 대상으로 한 특화 보험상품을 개발하고 지자체 및 기업은 사회적 책임의 일환으로 저소득층의 보험료의 일정 부분을 대납함으로써 사회공헌에 이바지할 수 있는 매커니즘으로 운영할 수 있다. 2013년 1월 기준 우리은행에 한정하여 판매 중인 서민전용 보험상품을 다변화하여 다수의 금융기관이 참여할 수 있도록 금융기관 유인기제를 마련하여야 한다.

2. 금융소셜믹스제도 도입

금융소셜믹스는 금융과 사회통합정책을 의미하는 ‘소셜믹스(Social Mix)’의 결합어이다. 소셜믹스는 경제, 사회수준이 다른 계층이 사회통합 차원에서 한데 어울려 살아야 한다는 인식에서 출발하였으며, 우리나라에서는 2004년에 도입되어 일반 아파트를 지을 때 소형 임대아파트를 일정 비율로 함께 짓는 제도가 대표적이다.

금융소셜믹스는 정부와 금융권, 민간단체가 재원을 마련하여 다양한 금융상품 형태로 서민층의 경제적 자립을 지속적으로 지원하는 정책과 프로그램을 의미한다.

현재와 같이 어려운 경제상황과 대표적 서민금융기관들의 부실, 사금융이 만연한 서민금융환경 하에서는 미국, 영국 등에서 서민금융의 대안으로 제시되고 있는 소셜펀드 또는 금융소셜믹스를 결합한 우리나라에 특화된 ‘서민금융소셜믹스제도’ 도입이 필요하다.

저소득 서민을 지원하기 위한 금융소셜믹스제도는 서민에게 문호를 개방하는 서민대출 지원상품과 서민전용 금융우대서비스의 방식으로 정책적 지원을 할 수 있다.

현재, 우리나라의 서민금융 전문통장 등의 금융서비스는 4대 시중은행 등 대형 금융기관을 중심으로 제공되고 있으며, 본래 서민금융의 창구로 출범했던 저축은행 등은 부실사태와 경영환경을 이유로 서민금융상품의 개발이 부족한 실정이다. 이에 따라 대표적인 서민금융기관으로 인식되고 있는 저축은행을 활용한 서민금융 재원지원방안을 제시할 필요가 있다.

1) 서민전용대출

서민전용대출 관점에서 금융소셜믹스제도는 마이크로크레딧과 유사한 형태이지만, 방글라데시 그라민 은행과 같은 마이크로크레딧이 오프라인을 통해 운용되는 반면, 금융소셜믹스제도는 마이크로크레딧 모델을 인터넷에 옮긴 형태로 운영되는 매커니즘을 기반으로 한다고 할 수 있다.

이러한 방식은 제도권 금융기관의 문을 두드리지 못하는 금융소외층을 돕기 위한 것으로 저소득자나 신용불량자 등과 같이 급전이 필요해도 은행 대출 문턱을 넘기 어렵고, 사금융에 노출된 사람들에게 썩 이자율을 적용하여 소액을 빌려주는 방식으로 운영된다.

이는 기존의 서민금융상품인 햇살론, 미소금융 등이 전국적으로 동일한 기준과 자격에 따라 운영되는 것과 달리 지역의 행정환경과 재원 등 서민금융의 특수성에 따라 특화하여 운영하는 방식으로 적용할 수 있다.

특히, 보증재원의 추가출연 및 서민금융공급의 지속성 확보와 다양한 선택권을 보장하기 위

해서는 기존 금융상품에 대한 서민전용대출상품 의무비율을 확립하여 서울시에 본점이 소재한 저축은행들에게 서민전용상품의 다양화를 지도하여 현행 우리은행에서만 한정적으로 이루어지고 있는 서울시 서민금융 공급체계를 다변화할 필요가 있다.

2) 서민전용금융 우대서비스

서민금융을 위한 금융소외계층의 금융포용력을 강화하기 위해서는 이들을 대상으로 한 특화된 서민전용 금융우대서비스가 제공되어야 한다. 즉 금융소외계층이 제도권 금융기관의 금융 서비스를 받을 수 있도록 물리적 접근성, 거래 편의성, 거래비용 등의 대표적인 부문에서 금융우대서비스가 이루어져야 한다.

〈표 4-2〉 서민전용금융 우대 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

이상과 같이 금융소외계층이 체감할 수 있는 다양한 금융우대서비스의 제공을 통해 서민 전용 맞춤형 서비스가 가능하다. 즉 저신용·저소득으로 인해 금융기관 거래에서 제한받던 접근성과 거래 편의성, 거래비용 부문 등에서 각종 수수료의 절감은 물론, 금융거래 과정에서의 친서민적 특화지점 및 상담창구 개설, 서비스 대기시간 절감을 위한 수번호표 하이패스 시스템구축 등을 통해 종전의 높은 은행 문턱을 낮추고 실질적으로 효용성이 높은 서민전용 우대 서비스를 할 수 있다.

이를 통해 금융소외계층 서민의 금융우대서비스는 물론 적극적인 신용 및 재무금융관리를 할 수 있는 안정적인 서민금융환경 조성이 가능하다.

제2절 조직적 공공지원정책 방안

서울시 금융취약계층에 대한 서민금융을 지원하기 위한 조직적 차원의 공공지원정책 방안은 제도운동을 위한 조직적 개선방안과 특화된 조직 구축 방안을 포함하여 보다 서민친화적인 서민금융시스템의 정립이 요구되고 있다. 이는 서울시가 대한민국을 대표하는 수도로서 갖는 정책적 위상의 의미 이외에도 정치, 사회, 경제의 중심지로서 중추적으로 담당해야 하는 서민금융지원정책의 상징적 의미가 있기 때문이다.

1. (가칭)서민금융소통센터 마련

서민금융이 중요한 사회적 문제로 제기됨에 따라 범정부적으로는 2012년 7월부터 전국 16개 시·도에 설치된 ‘서민금융 종합지원센터’ 저소득자와 저신용자의 금융상담, 대출상담 등의 업무를 하고 있다. 그러나 서울시는 금융위원회가 주축이 되어 운용 중인 ‘서민금융 종합지원센터’를 설치하지 않고 서울시 본청의 경제진흥실 산하에 ‘가계부채 종합상담센터’와 ‘소상공인 경영지원센터’, 복지건강실 산하에 ‘금융복지 상담센터’를 두고 이원적인 운영을 하고 있다.

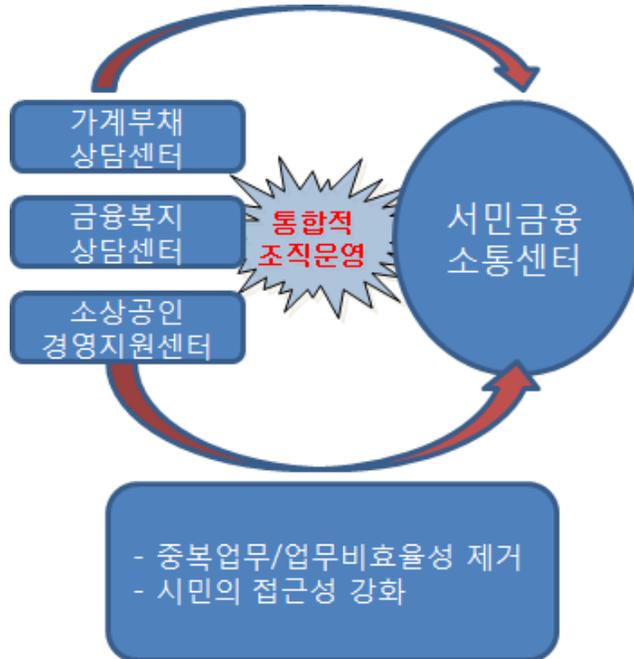
〈표 4-3〉 이원화되어 운영 중인 서울시 서민금융센터

	정부	서울시		
구분	금융위원회 서민금융종합지원센터	경제진흥실 가계부채상담센터	복지건강실 금융복지상담센터	경제진흥실 소상공인경영지원센터
업무	사금융 피해상담 서민금융상품 소개 및 연결 워크아웃, 사전채무조정, 신용회복 지원 금융상담 및 금융강좌	재무컨설팅, 기업경영, 생활자금지원, 구민경 제교육	개인파산 및 면책, 채무 조정, 가계채무컨설팅	금융 및 재무상담, 지역 영세상공인의 경영컨설 팅, 신용관리, 경영관리
규모	전국 16개 광역시·도	서울시 자치구 25개 민원상담실	서울시 5개소(강남, 강 북, 강서, 관악, 광진)	서울시 15개소
접근성	오프라인(전국 서민금융종합지원센터 사무실) 온라인(다모아 콜센터 1397 및 서민금융나들 목 홈페이지)	콜센터 및 전담홈페이 지 없음	콜센터 및 전담홈페이 지 없음	콜센터 및 전담홈페이 지 없음

서울시 저소득 금융소외계층을 대상으로 한 실증조사에서 제시된 바와 같이 서민금융종합지원센터를 포함한 서울시의 각종 상담센터에 대해 대부분의 금융소외계층 응답자들은 그 존재를 알지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 금융위원회의 서민금융종합지원센터에 대한 인지 비율이 19.8%인데 비해 서울시의 서민금융상담센터에 대한 인지비율은 8.1%로 매우 낮게 나

타나 전국단위로 운영되는 서민금융종합센터에 비해 인지도가 떨어지는 것으로 조사되었다.

이러한 현상은 향후 서울시가 리딩 도시로서 서민금융정책을 수행할 때 분산된 서울시의 서민금융상담업무를 통합하여 시민의 접근성을 높이고 업무의 효율성을 도모하기 위해 조직운영의 변화를 이끌어내야 함을 의미한다.



〈그림 4-2〉 (가칭)서울시 서민금융소통센터 마련 도식도

따라서 3개로 분산된 현행 서울시의 서민금융상담업무를 통합하여 통합관리센터를 운영하기 위해서는 실·국 간 협력은 물론 전국에 설치된 금융위원회의 ‘서민금융종합지원센터’와의 업무 공조를 통해 다각적인 업무추진이 필요하다. 이를 통해 서울시 금융소외계층이 서민금융 상품에 대한 정보와 신청관련 절차와 노하우를 얻고, 체계적인 금융지식을 습득하며, 신용관리와 재무컨설팅 등을 지원받으면서 자활로 이어지는 원스톱 서비스를 제공받을 수 있도록 통합된 관리능력을 배양하는 서울시 스스로의 노력이 필요하다.

2. 시민협력형 자발적 서민금융조합 지원(서민 공제협동조합)

서민금융의 해결이 사회적 이슈가 되고 있는 과정에서 대체로 서울시와 정부의 공급자로서 역할과 의무뿐만 아니라, 수요자이자 수혜자인 서민 스스로의 자조노력을 바탕으로 하는 방식

의 서민금융 기법이 대안으로 제기되고 있다.

현행 햇살론, 미소금융 등의 서민금융제도의 실질적인 효과가 미미한 가운데 가장 큰 원인인 이자율 및 지원자격, 도덕적 해이 등의 문제 보완방안으로 금융취약계층 스스로 연대해 만든 협동조합이 서민금융의 대안으로 부상하고 있는 것이다. 협동조합운동은 이미 전 세계적으로 활발하게 전개되고 있으며, 여러 방향으로 그 발전 가능성을 인정받고 있다. 우리나라 또한 2013년 ‘협동조합 기본법’ 시행을 앞두고 있으며, 이 과정에서 협동조합 운동을 통한 서민금융 활성화 논의는 한계에 부딪힌 정부의 서민금융대책에 새로운 활로를 제시해 줄 수 있다.

서민금융의 새로운 대안 중 하나인 자발적 공동체 기반의 서민금융조합은 조합원을 모집하여 상호대출, 대부시스템을 연계한 지역밀착형 방식으로 운영할 수 있으며, 비단 서민금융뿐만 아니라, 상부상조 기반의 마을공동체로까지 확대하여 운영할 수 있다.

“... 중략. 우리 조합은 동자동 쪽방촌 주민들이 서울시만 믿고 살다가는 안되겠다 서로 도와주며 살아야지 이대로 가다가는 동네도 망하고 굶어죽는 사람도 나오겠다는 절박감에서 시작하게 되었습니다... 중략. 막상 돈 필요해서 동사무소나 은행에 가면 조건 따지고 신용불량자라 안된다 그리고 담보 없다 그리고 하니 햇살론이니 그런 거 아무 소용이 없어요 물어보세요 여기 주민 중에 받아본 사람이 한 명이라도 있는지... 중략... 이곳에 사는 주민들은 배움이 부족해서 서울시의 정책을 이해하지 못합니다. 설명해줘도 알아듣기 어렵고요 그래서 주민 스스로가 조합을 만들어서 매월 조합회비를 납부하고 이를 필요한 조합원에게 연 2%금리로 빌려주며 도와주고 있습니다... 중략”

(2012년 10월 22일 동자동 사랑방 공제조합, 이OO이사장 인터뷰 중)

“... 중략... 조합방식의 제도운영은 사회복지적 측면에서 자활과 자조의 관점에서 매우 중요합니다. 서민금융이라는 것이 정말 어려운 저소득 시민이 필요로 하는 분야임에도 일선 금융기관과 크게 다르지 않은 지원자격, 조건 등을 내걸고 있지 않습니까? 한 번이라도 현장에 나가서 어려우신 분들의 실상을 보고 정책에 대해 고민하고 한 것이 아니라 형식적으로 추진한 측면이 있다고 봅니다. 이제는 시민의 눈높이에서 정책을 개발하고 배제되고 소외되는 서민금융 정책미아가 발생하지 않도록 점점 구축 작업 등을 해야 할 때입니다... 중략... 그런 의미에서 조합방식은 신선하고 주민 스스로 자조능력을 배양할 수 있기 때문에 정부의 정책피로도도 적을 뿐만 아니라 저소득층의 모럴 헤저드도 줄어든 거라 생각합니다”

(2012년 11월 29일 대전대학교 평생교육원 사회복지학과 배OO 교수 인터뷰 중)

지역사회 주민의 자발적 참여와 연대로 협동조합을 통한 서민금융의 운용은 시민의 자발적인 조합성격의 서민금융조직을 통해 지역밀착형 조합원을 모집하고 상호대출, 대부시스템을 바탕으로 상부상조 기반의 마을공동체까지 확대적용이 가능한 방안이다. 이는 서울시가 지원하는 서민금융 공제협동조합이 기존의 서민금융지원조직과 네트워크를 구축하는 노드(nodes)의 중심이 되는 동시에 자활을 도모할 수 있는 능동형 조직이 될 수 있기 때문이다.

〈표 4-4〉 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	연 2%			
상환방법	12개월 분할 납부		3개월 이내 분할 납부	

주 : 상기 서민금융공제협동조합 운영사례는 서울시 동자동 사랑방 공제협동조합 운영내규에서 참고

이와 같은 조합방식의 서민금융 공제협동조합은 자발적 결사체로서 주민 스스로 필요에 의해 구축하여 운영하는 방식으로 2012년 1월 26일 협동조합기본법이 제정되어 발효되면서 그 제도적 근거가 만들어졌으며, 2008년 금융위기 이후 세계 각국에서 자본주의와 기존의 금융시스템을 보완할 수 있는 대안으로 부상하고 있다.

협동방식의 사회적 경제는 시장과 국가실패라는 기존의 문제를 해결해 나가고, 자활과 자조라는 관점에서 금융소외계층이 스스로 극복해 나갈 수 있는 역량을 제공해준다는 점에서 유력한 전략이자 실천수단이 되고 있다. 이를 위해 주민의 자발적 참여를 통한 자립형 공동체(마을기업), 자립형 공제협동조합(마을 서민금융)의 시스템을 바탕으로 서울시가 당면해 있는 서민금융의 중추적 집단을 풀뿌리 자생조직으로 바꾸어 금융소외계층의 문제를 스스로 해결할 수 있는 서민금융 공제협동조합의 지원과 활성화를 추진할 필요가 있다. 추진방안의 하나로써 서울시가 대기업의 사회공헌조직과 이러한 자생적 공제협동조합을 연결시켜 주는 코디네이터 역할을 하여 이들에 대한 금융프로그램 지원, 협동조합원에 대한 교육 프로그램 설계 등이 이루어질 수 있도록 지원하는 것도 필요하다.³²⁾

32) 현재는 공제협동조합의 수불직업이 모두 수작업으로 이루어지고 있어 금융사고의 위험이 있으며, 이들 공제조합 운영자들에 대한 교육과 영세자영업자, 쪽방촌 주민들에 대한 자활의지 교육 등도 필요한 상태임.

제3절 운영적 공공지원정책 방안

1. 서울형 마이크로크레딧 확대적용

서울형 마이크로크레딧 사업은 서울시가 저소득 서울시민을 위해 추진하는 정책으로 일반적인 마이크로크레딧의 대안은행 개념이 아닌, 시민의 눈높이를 반영하여 실질적인 정책효과가 발휘되어야 한다. 2011년 취임한 박원순 시장은 관행적이고 타성에 의해 이루어졌던 서울시의 정책에 대한 비판과 자성을 통해 진정한 시민 고객을 위한 정책추진을 주문한 바 있다.

“도시를 위해 사람을 잃어버린 10년을 넘어 서울을 사람을 위한 도시로 변화시켜 나가야 합니다. 시민은 결코 행정의 대상이 아니라 최소한의 삶을 보장받고 일자리를 확보받는 주인의 위치에 있다고 생각합니다... (중략)... 2014년까지 서울시가 출연하고 시민들의 소액투자를 받아 사회투자기금 3,000억원을 조성하여 저소득층, 생계형 자영업자, 실직자 등 서민을 대상으로 무보증 소액대출인 마이크로크레딧을 도입하여 일자리 창출은 물론 사회적 가치 창출을 위한 투자기반을 마련해야 할 것입니다... 중략..”

(2012년 1월 10일 서울시민과 함께 만든 희망 서울 시정운영계획 발표 박원순 시장 발언 중)

“... 중략..마이크로 파이낸스는 금융기관 혼자서 할 수 있는 일이 아닙니다. 서민들에게 적합한 금융상품과 서비스를 제공하려면 먼저 지방자치단체, NGO 등 지역사회와 협력해야 합니다. 지역사회 마이크로 파이낸스 기관들의 역량을 키움으로써 서민 금융서비스의 질을 향상시킬 수 있습니다 ... 중략..”

(2012년 12월 22일 매일경제 신문과의 이메일 인터뷰,
아니발레 씨티그룹 마이크로 파이낸스 총책임자 인터뷰 전문중)

현행 서울시 마이크로크레딧 사업은 2009년 5월부터 시작된 ‘서울 드림뱅크’ 사업을 ‘서울형 마이크로크레딧’으로 확대·개편하여 운영하고 있는 것으로 지원조건, 지원규모, 지원채원, 지원방식 등을 개선하여 서민들에게 필요한 자금을 지원할 수 있도록 접근성을 높여야 한다.

〈표 4-5〉 서울형 마이크로크레딧의 개선

	기존		개선
지원자격	만20세 이상 저소득층, 실직자, 장애인, 여성가장, 한부모가정, 다둥이가정, 다문화가정, 새터민		좌동
지원금액	창업자금 최대 3,000만원 경영개선자금 최대 2,000만원	→	창업자금 최대 5,000만원 경영개선자금 최대 3,000만원 긴급자금 최대 1,000만원
지원대상	창업자금 및 경영개선자금		창업자금 및 경영개선자금 외 긴급자금
지원규모	연 100억원(2012년 기준)		연 200억원
심사방법	신용조회 필수요건		신용조회 참고용
금리	연 3%(서울시 2% 보전)		연 3%(서울시 2% 보전)

서울형 마이크로크레딧의 개선을 위해서는 현행 마이크로크레딧 사업의 운영에서 신용등급 7등급 이하 금융소외자가 겪는 문제의 해소대책으로 제시되는 지원자격과 지원대상, 지원규모, 심사방법 등에서의 현실적 대안구축이 필요하다. 현행 마이크로크레딧은 소액 대출사업을 말하는데 주로 무담보 소액의 창업자금 대출사업을 의미하는 경우가 많으며 주로 저소득 급여생활자 또는 생계곤란자가 아닌 영세자영업 지원사업이라는 성격을 강하게 띠고 있다. 그러나 우리나라는 선진산업국가이면서도 우리나라와 유사한 발전단계를 보이는 대만 등과 비교해서 영세자영업자의 비중이 과다하고, 2008년 글로벌 경제위기 이후부터 영세자영업자의 폐업이 급증하는 상태를 보이고 있다. 이러한 점들을 고려할 때 영세자영업자에 대한 기본적인 대책은 직업훈련이나 취업알선 등을 통해 피고용자로 취업하는 것을 지원하는 데에 중점을 두어야 한다. 취업에 어려움을 겪는 현실에서 자립의 방안으로 자영업 창업을 고려하지만 정작 성공률이 매우 낮은 현실에서 마이크로크레딧 사업이 창업부문에만 역점을 두는 것은 오히려 좋은 취지와 달리 무분별한 창업으로 인해 신용불량자를 양산하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 따라서 마이크로크레딧 사업은 자영업 창업자금 지원만을 염두에 두고 사업을 하기보다 취업지원, 긴급생활자금 지원 등 사업의 전망을 다변화하여 특화된 서울형 마이크로크레딧을 정립할 필요가 있다. 그리고 창업자금 지원은 사업성에 대한 면밀한 평가가 이루어져야 하며, 대출뿐만 아니라 사업 성공을 돕기 위한 기술적 지원 등의 사후관리, 사업성공에 장애가 되는 개인적, 가족적 요인에 대한 해결지원 등 금융·경영·복지의 복합적 사항을 고려할 필요가 있다.

특히, 서울형 마이크로크레딧의 개선을 위해 신용등급을 완화적용하고, 지원규모도 현행 100억원 규모에서 200억원으로 증액하며, 지원대상과 지원금액을 상향 조정하는 등 금융소외 계층의 금융니즈를 반영한 개선방안이 마련되어야 한다.

2. 금융접근성 강화

정부가 금융소외계층을 위한 다양한 정책을 내놓고 있지만 여전히 금융소외계층이 체감하는 정책의 접근성은 매우 낮은 수준이다. 실증조사결과에서도 나타났지만 현행 서민금융제도의 금융접근성을 제고하려면 촘촘한 제도적 안전망을 바탕으로 금융포용(finance inclusion)을 극대화 하기 위한 다양한 노력³³⁾이 필요하다. 경제수준이 높아지고 금융산업이 발전하면서 우리 생활에서 금융서비스는 필수불가결하며 효율적인 생산활동을 위한 생산요소와 자본 간 결합에서 금융서비스가 바로 이런 결합에 필수적인 것이고 이 때문에 금융서비스에서 소외된 계층은 경제적으로 낙오될 가능성이 높다.

세계은행(World Bank)에 따르면 2009년 기준 전 세계 25억명 이상의 성인들이 은행계좌를 보유하지 못하고 있으며, 빈곤문제와 계층 간 갈등 문제를 야기하는 금융소외문제에 노출되어 있다. 우리나라에서도 다양한 서민금융제도가 운용되고 있음에도 불구하고 정작 금융소외계층의 금융접근성은 매우 낮은 수준으로 이들 계층의 금융니즈를 반영하지 못하고 있으며, 이는 정책홍보 부족, 제도적 지원방안 미비 등을 그 원인으로 분석할 수 있다.

〈표 4-6〉 금융소외계층의 금융니즈

구분	금융소외계층의 금융니즈
지원요건	신용불량자 배제 요건 삭제 등 지원요건 완화
지원절차	동사무소 및 구청에서의 상담업무 통합된 서민금융상담센터 필요절차와 과정의 간소화
지원분야	생활비 자금, 긴급 생계자금에 대한 대출 수요 (미소금융, 마이크로 크레딧 등 기존 서민금융상품이 창업과 소상공인 지원중심으로 운영되어 서민금융의 사각지대 발생)

금융소외계층의 금융접근성을 강화하여 포용력을 높이기 위해서는 다음의 두 가지 관점에서

33) 금융소외계층을 위한 금융포용 확대를 위해 전 세계적으로 많은 노력이 이루어지고 있음. 국제기구는 물론 다수 국가가 금융 접근성을 높이기 위해 노력하고 있음. 2009년 피츠버그에서 열린 주요 20개국(G20) 정상회의에서는 금융 포용을 위한 전문가단체인 ‘금융소외계층 포용 전문가 그룹(FIEG)’ 출범에 합의했으며, 2010년 서울 G20 정상회의에서도 G20 및 비 G20 국가, 국제기구 등을 유기적으로 엮는 ‘금융소외계층 포용을 위한 글로벌 파트너십(GPFI)’을 설립함. 세계은행 산하 국제금융공사(IFC), 금융소외계층 포용연합(AFI), 빈곤층 지원 자문그룹(CGAP) 등 관련 분야 최고 권위기관들도 GPFI 설립에 주도적으로 나섰다. 2012년 멕시코 로스카보스 G20 정상회의에서도 금융 접근성을 주요 의제로 택했으며 GPFI는 주로 관련 규범 제정, 중소기업 등에 대한 자금 지원, 금융 접근성 지표 개발 등을 추진하고 있음. 2008년에 설립된 경제협력개발기구(OECD) 금융교육국제네트워크(INFE)도 금융 교육의 역할을 증대하기 위해 금융 접근성을 높이고 있는 등 전 세계적으로 다양한 노력이 진행 중임(한국은행, 2013).

방안이 제시되어야 한다. 첫 번째로 공급자의 입장과 수요자의 입장을 고려한 금융접근성 제고 방안이 필요하다. 즉, 공급자 입장에서 양적·질적으로 금융서비스를 확대하는 ‘공급 측면 접근 방식’과 금융 수요자 입장에서 금융 접근을 막는 요인을 없애는 ‘수요 측면 접근 방식’이 그것이다. 예를 들어 공급 측면 방식은 금융회사 점포 수, 예금 인출기 대수 등을 늘리거나 새로운 금융상품을 내놓는 것이고, 수요 측면 방식은 금융교육, 재무상담 등을 통해 금융포용력을 높이는 것이다. 물론 한쪽 방식만으로 금융 포용 수준을 높일 수는 없다. 다양한 자금지원제도를 도입해도 금융 수요자의 요구나 여건에 맞지 못하면 실패할 가능성이 높다. 또한 금융 수요자들의 의사결정 능력이 부족한 상황에서 대출 조건을 낮추게 되면 무분별한 이용 등으로 연체율 급증과 같은 심각한 문제가 발생할 수도 있다. 따라서 금융 접근성을 높이기 위해선 공급 및 수요 측면의 접근이 함께 이뤄져야 효과를 제대로 낼 수 있다.

무엇보다 두 가지 관점의 접근 방식이 상호보완적으로 이뤄져야 한다. 무조건 자금 지원을 늘리고 대출 조건을 완화하면 대출채권 부실화 등 비용과 리스크가 커질 수 있기 때문에 보다 중장기적으로 금융교육, 저소득층의 자산형성 지원 등 금융 수요자 지원 프로그램을 공급 측면 접근 방식과 효과적으로 연계하는 방안을 찾는 것이 바람직하다.

두 번째로 금융소외계층의 금융포용력을 높이기 위해서는 지원 요건 및 방식의 제도적 개선이 필요하다. 최근 우리 경제의 실물경기 회복 지연과 물가불안 등으로 경기변동에 상대적으로 민감한 서민들의 금융수요가 계속 증가하고 있다. 정부의 다각적인 서민금융 지원책 및 불법사금융시장에 대한 제재방침으로 불법사금융시장은 수그러들 것이나 역작용으로 서민들의 금융이용이 더욱 곤란해질 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 정부는 불법사금융에 대한 단속과 함께 서민들의 금융수요에 부합하는 서민금융활성화 방안을 마련해야 하며 이를 위해 서민금융에서 배제되는 사람이 존재하지 않도록 서민금융 지원요건, 금액 등을 다변화하여 맞춤형 제도개선을 달성해야 한다. 근본적으로는 서민들이 사금융에 의지하지 않도록 서민금융 지원체계를 보다 정교하게 정비하는 노력도 병행하는 것이 필요하다.

금융취약계층에 대한 실증조사에서 제기된 바와 같이 이들 계층의 금융니즈는 현실과 동떨어진 당국의 서민금융정책으로부터 정책적 온기를 느끼고자 하는 것이다. 이를 위해 현재의 창업자금 중심, 적은 액수의 지원규모, 엄격한 신용등급 중심의 형식적 제한사항에 대한 제도적 개선을 도모할 필요가 있을 것이다.

〈표 4-7〉 정책홍보 개선

구분	통합 홍보 기법	
일반 대상자	정책 PR방식	<ul style="list-style-type: none"> - 서민금융 정책 알리미 인프라 구축 - 서민금융지원센터, 온라인, 오프라인 등 3차원적 서민금융 홍보활동 - 서민금융 안내 핸드북 작성 및 배포
노점상	정책마케팅방식	<ul style="list-style-type: none"> - 노점상 연합회, 시장 번영회 등을 활용한 서민금융 홍보 - 교육교재 배포
영세상인		<ul style="list-style-type: none"> - 상인회, 시장 번영회 등을 활용한 서민금융 홍보 - 교육교재 배포
쪽방촌 주민		<ul style="list-style-type: none"> - 주민 설명회 및 자활스토리 특강(서울시 연수원, 서울시청) - 서울시 쪽방촌 센터(5개소) 및 동사무소, 구청 중심의 홍보 - 서민금융 홍보대사 파견

먼저, 대표적인 금융취약계층인 쪽방촌 주민, 노점상, 영세상인 등을 대상으로 현실을 반영한 제도운영을 위해 현재의 창업자금 지원중심의 서민금융 이외에 생활자금 지원 등 생계형 자금지원의 비율을 높여 무직자와 긴급자금 수요자가 활용할 수 있도록 정책적 접근성을 높여야 한다.

또한, 형식적인 자금지원이 아닌, 실질적인 자활과 도움을 위해 서민금융 자금지원의 규모를 확대 적용할 필요가 있다. 마지막으로 지나치게 높은 신용등급 기준의 대출자격을 완화하는 동시에 대출 이후 관리를 강화함으로써 신용불량자, 무소득자 등도 혜택을 받을 수 있는 금융보완책을 마련하는 것이 필요하다.

제5장 결론 및 정책제언



2008년 미국발 금융위기는 우리나라의 금융환경의 지각변동을 가져왔다. 성장일변도의 경제 구조하에서 그동안 방만하게 운영되었던 금융권의 구조조정과 금융시장 악화는 서민금융 기관 임을 자부해오던 저축은행의 부실 등을 가져와 저소득 서민들이 제도권 내의 금융서비스를 제공받기 어려운 현실에 봉착하였다. 은행권의 리스크관리와 경기불황은 서민금융제도의 운영에서도 ‘신용도와 소득’이라는 조건을 만족시켜야 했으며, 저소득층의 금융환경을 제대로 반영하지 못한 현행 서민금융정책의 불분명한 제도설계 때문에 대부업 시장에서 배제되는 서민이 증가하고 불법사채시장으로 이탈하는 금융소외계층이 나타났다. 이에 따라 저소득 금융소외계층에 대한 문제해결은 더 이상 단기적 처방이 아닌 중장기적 과제로 진단하고 넘어가야 하기에 이르렀다.

서울시 금융소외계층을 대상으로 분석한 실증조사결과에서 제시한 바와 같이 서민을 대상으로 하는 서민금융이 지나친 대출조건과 홍보부족 등의 이유로 정책적 효용성을 제공하지 못하는 동안, 사금융 시장이 음지에서 양적으로 크게 증가하고 있다. 또한 법적 금리인 연 39%를 초과하여 수백 퍼센트에 달하는 살인적 금리와 불법 추심행위를 알면서도 생활고에 허덕이는 금융소외계층이 불법 사금융시장에 도움의 손을 뻗을 수밖에 없다는 현실과 제도 금융권이 이들 계층을 보듬을 수 없다는 것이 큰 문제로 제기되고 있다.

이 연구는 이러한 관점에서 서울시가 추진하고 있는 저소득 금융소외계층을 대상으로 하는 서민금융제도에 대해 정형적이고 관습적인 운영이 아닌 시민편익과 실질적 자활의 가치를 발현하기 위하여 서울시에 특화된 방향으로 운영되어야 함을 밝혔으며, 이 과정에서 재정지원방안, 조직지원방안, 운영지원방안으로 구분하여 제시하였다.

특히, 금융소외계층 234명에 대한 사금융 이용실태, 서민금융 이용실태, 서민금융 정책평가,

서민금융니즈 분석 등의 실증조사와 분석을 통해 서민의 눈높이를 반영하는 정책적 실태조사와 평가를 제시하였으며 그 과정에서 도출된 시사점은 다음과 같다.

첫째, 금융소외계층을 위한 서민금융의 시장기능 회복을 위해 지역밀착형 공제협동조합 방식 등 다양한 적용대안이 모색되어야 한다. 대출과 대부의 관행을 지역밀착형 자조기반의 관계형 금융이라는 모범관행(best practice)으로 정립하여 공제협동조합 방식을 확산시키려는 노력이 필요하다.

둘째, 서민금융의 자격요건에서 신용도를 탄력적으로 적용할 필요가 있다. 6등급 이하 저신용자와 서민에 대한 신용분석은 정량적 분석보다 정성적 분석이 중요하며, 금융소외계층과의 장기 지속적인 관계를 통해 획득한 비공식적 정보에 기반을 두는 세심한 접근이 필요하다.

셋째, 정책홍보를 통해 소외받는 서민금융 대상자가 발생하지 않도록 체계적인 홍보와 관리가 요구된다. 서민금융에 대한 일반홍보가 아닌 계층별, 직업별 특화 홍보전략에 관심을 갖고 정책효과를 높일 수 있도록 기반이 조성되어야 한다.

넷째, 장기불황과 저금리 시대에 대비하여 서민금융 경영전략의 재구축이 필요하다. 햇살론, 미소금융 등 대표적인 서민금융제도의 재정관리 능력을 강화하고 매칭펀드 및 소셜금융믹스 등을 이용한 다양한 재원확보 등을 통해 급변하는 금융환경에 대한 충분한 완충기능이 확립되어야 한다.

세계적인 금융조류가 규제완화와 무한경쟁이라는 신자유주의적 개념에서 벗어나 형평성과 공정경쟁 등 상생을 중시하는 새로운 패러다임을 지향함에 따라 한국의 금융도 이와 궤를 같이 하고 있다(손상호, 2013). 서민금융제도가 공허한 메아리가 아닌 실질적으로 금융소외계층의 자활과 자립에 도움이 되는 정책 실효성을 높이기 위해서는 상호 발전할 수 있는 정책적 토양과 자양분을 길러내는 방향으로 정책이 추진되어야 할 것이다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 금융위원회, 2010, “서민금융 통합서비스 개시점검”, 금융위원회 금융서비스국 서민금융팀 내부 자료
- _____, 2012, “서민금융 진단과 개선방안”, 금융위원회 내부자료
- 김강현, 2012, “행정제도 확산과 성과에 관한 연구 : 신고포상금제도를 중심으로”, 연세대학교 박사 학위논문
- 박원석, 1997, “한국 금융시장의 지역적 차별성 : 지역금융시장의 존재여부에 대한 검토”, 지역연구 13(1)
- 박재필, 2005, “미국 금융기관의 신용대출형태와 중소기업의 자금조달 형태 및 시사점”, 중소기업연구원
- 박호숙, 2008, “정책과정에 따른 합리적 정책갈등관리전략과 방향” 한국지방자치학회 춘계학술대회
- _____, 2004, 「세계의 지역혁신체계」, 한울.
- 손상호, 2013, “2013년 한국금융의 발전과제”, 한국금융연구원 금주의 논단
- 이종인·김미성, 2010, “서민금융서비스의 소비자 문제와 제도개선방안 연구”, 한국소비자원
- 이시연, 2012, “저축은행 : 서민금융기관으로 거듭나야”, 한국금융연구원 주간브리프
- 이현돈, 2010, “서민금융의 현황과 문제점”, 연세대학교 경제대학원 석사학위논문
- 이혜은, 2012, “서민금융의 현황과 발전 방안”, 보험연구원 주간브리프
- 정남기, 2011, “서민금융 침체의 원인 및 발전방향”, 한국질서경제학회지 제14집 제1호
- _____, 2005, 「유럽 금융기관의 대출형태와 중소기업의 자금조달 형태 및 시사점」, 중소기업연구원
- 조병선, 2004, “지방중소기업에 대한 자금공급의 원활화 방안”, 2004년 추계학술대회 및 정책심포지엄, 한국중소기업학회·중소기업협동조합중앙회.
- 조영삼·조덕희·김홍석·이영주, 2002, 「중소기업 정책자금의 중장기 운용방안」, 중소기업특별위원
- 조인제, 2004, “중소기업 금융 활성화를 위한 신용보증기금의 기능과 역할”, 2004년 추계학술대회 및 정책심포지엄, 한국중소기업학회·중소기업협동조합중앙회.
- 통계청, 「지역통계연보」, 각호
- 한국은행, 2010, 「한국은행 60년사」

_____, 『지역금융 통계』, 각호

_____, 금융감독원, 『은행경영 통계』, 각호

홍순영 · 이종욱, 2005, “지역금융의 현황과 활성화 방안”, 중소기업연구원 기본연구 2004-19

Arino, A., Abramov, M., Skorobogatykh, I., Rykounina, I, and Vila, J., 1997, Partner selection and trust building in west European-Russian joint ventures, *International studies of management & organizations*. 27(1)

Axel Honneth(Hg.), 1993, *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, Frankfurt(M.)

Barlett, C. A. and Ghoshal, S., 1992. What is a Global Manager?. *Harvard Business Review*.70(5)

Cornelius Bickel, 1990, ““Gemeinschaft” als kritischer Begriff bei Tönnies”, in : Carsten Schluter/Lars Clausen(Hg.), *Renaissance der Gemeinschaft?* Berlin

Dieter Segert/Csilla Machos, 1995, *Parteien in Osteuropa*, Opladen

Ferdinand Tönnies, 1991, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 8. Aufl., Darmstadt

Frank Nullmeier/Friedbert W. Rueb, 1993, *Die Transformation der Sozialpolitik*, Frankfurt(M.)

Gehard Raulet, 1993, “Die Modernität der Gemeinschaft”, in : Micha Brumlik/Hauke Brunkhorst (Hg.), *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, Frankfurt(M.)

Georg Simmel, 1999, *Philosophie des Geldes*, Gesamtausgabe Bd. 6, Frankfurt(M.)

Günter Dux, 1975, “Diesseits des historischen Materialismus. Zur Soziologie der Weltanschauung”, in : *KZfSS*, Heft 1.

Hall, Richard H. et.al., 1977, *Patterns of International Relationships*. *Administrative Science Quarterly*, 22(5)

Harrison. 2007, *From Competitive Regions to Competitive City-Regions : A New Orthodoxy, But Some Old Mistakes*.*Journal of Economic Geography*.7(3)

Levin, S and Paul White, 1961, *Exchange as a Conceptual Framework for the Study of International Relationships*, *Administrative Science Quarterly*, 5(1)

- Robert A. Dahl, 1982, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Heaven : Yale Univ. Press
- K W Wong, T Bunnell, 2006, 'new economy' discourse and spaces in Singapore : a case study of one-north, *Environment and Planning*, 38(1)
- Watson, 2000, *The International Resources Cities Program : Building Capacity in Bulgarian Local Governments*, *Public Administration Review*.60(5)
- CGAP, 2000, "Effective Governance for Microfinance Institutions", CGAP, FOCUS Note, No. 17, May
- Littlefield, Elizabeth, Jonathan Morduch, and Syed Hashemi, 2003, "Is Microfinancean Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?"
- CGAP, 2003, FOCUS Note, No. 24, January
- Seibel, Hans Dieter, 2003, "History Matters in microfinance", *Microfinance Gateway*
- Morduch, Jonathan, 1999, "The Microfinance Promise", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 4, pp.1569~1614
- Ledgerwood, 1997, Joanna, "The Institution", In *Microfinance Handbook*, World Bank, Sustainable Banking with the Poor
- Robinson, Marguerite, 2001, "The Microfinance Revolution", World Bank & Open Society Institute
- Schreiner, Mark and Jonathan Morduch, 2001, "Replicating Microfinance in the nited States: Opportunities and Challenges"
- UNDP, 1999, "Microfinance: Essentials", United Nation Development Programme, valuation Office, No. 3, December
- Jansson, Tor, 2001, "Microfinance: From Village to Wall Street", Inter-American evelopment Bank, November
- <http://www.cgap.org/>
- <http://www.uncdf.org/english/microfinance/facts.php>
- <http://www.themixmarket.org/>

부록



서울시 대안금융에 대한 실태조사

ID

--	--	--

본 조사는 최근 사회적으로 문제가 되고 있는 저축은행 사태 및 서민금융의 문제점을 분석하고 서울시의 서민 특화형 대안금융정책의 개선과 발전방향을 구축하기 위한 연구를 위한 것입니다.

개인 신상에 관련된 자료들은 통계법에 의해 보호되며 연구목적 이외에는 활용되지 않습니다.

서민의 희망과 건강한 금융정책의 확립을 위한 서울시 정책분야의 미래를 생각하시어 고견을 주시면 대단히 감사하겠습니다.

의견 주실 것을 확신하며 귀하의 협조에 깊이 감사드립니다.

2012. 10.

서울시정개발연구원 미래사회연구실

연구자 : 경제학 박사 배준식

행정학 박사 김강현

연락처 : 011-745-5242 Email : chupaman@sdi.re.kr

※ 설문지 작성 시 아래 내용에 유의하여 주십시오.

- ▷ 본 설문에는 정답이 없습니다. 귀하의 생각을 솔직하게 응답해 주십시오.
- ▷ 설문지는 첫 페이지부터 순서대로 응답해 주시기 바랍니다.
- ▷ 설문상의 지시사항에 유의하시면서 기록해 주십시오.
- ▷ 가장 적당하다고 생각하시는 내용에 V표 하시면 됩니다.

다음으로 서민금융 이용 실태에 관한 질문입니다.

7. (정책만족도) 귀하는 서울시의 경제정책 및 저소득층을 위한 정책에 대해 만족하십니까?

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
1	2	3	4	5

8. (대출 이용목적) 귀하의 서민금융상품 이용 목적은 무엇입니까?

- | | |
|------------------------------------------|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1. 생활비 마련 | <input type="checkbox"/> 2. 창업 및 경영개선 |
| <input type="checkbox"/> 3. 학자금 마련 | <input type="checkbox"/> 4. 기존 부채 상환 |
| <input type="checkbox"/> 5. 기존 고금리 상품 변경 | <input type="checkbox"/> 6. 기타 |

9. (이용 실태) 귀하는 지금까지 서민금융 이용 경험은 어느 정도입니까?

없음	1회	2회	3회	4회 이상
1	2	3	4	5

10. (연체 경험) 귀하는 서민금융 상품 연체경험은 어느 정도입니까?

없음	1회	2회	3회	4회 이상
1	2	3	4	5

11. (서민금융 이용 상품 현황) 다음 중 귀하가 이용하신 서민금융 이용 상품은 어떤 것입니까?

- | | |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1. 햇살론 | <input type="checkbox"/> 2. 미소금융 |
| <input type="checkbox"/> 3. 새희망홀씨 | <input type="checkbox"/> 4. 바퀴드림론 |
| <input type="checkbox"/> 5. 소상공인자금지원(신용회복위원회) | <input type="checkbox"/> 6. 서울 희망플러스통장(구. 희망통장) |
| <input type="checkbox"/> 7. 서울 마이크로크레딧(구. 서울희망드림뱅크) | <input type="checkbox"/> 8. 서울 꿈나래통장 |

12. (정책 시민접근 용이성 1) 귀하가 이용하신 서민대출의 결과는 어떠하였습니까?

1. 대출 승인
 2. 대출 거부

계속해서 서민금융 이용 실태에 관한 질문입니다.

13. (영향변수 1) 귀하가 이용하신 서민금융 상품의 ‘지원자격’ 및 ‘요건’은 어떤 수준이라고 생각하십니까?

매우 어렵다	어렵다.	보통이다	쉽다.	매우 쉽다.
1	2	3	4	5

14. (영향변수 2) 귀하가 이용하신 서민금융 상품의 신청절차는 어떤 수준이라고 생각하십니까?

매우 복잡하다	복잡하다	보통이다	간단하다	매우 간단하다
1	2	3	4	5

15. (영향변수 3) 귀하께서는 서울시의 서민금융 정책에 대해 이전과 현재의 서울시 행정부에서 정책차이가 있다고 생각하십니까? 있다면 어떤 행정부에서 더 서민 친화적인 정책을 편다고 생각하십니까?

- 1. 보수적 행정부
- 2. 진보적 행정부
- 3. 판단할 수 없음

16. (정책 시민평가 1) 귀하가 이용하신 서민금융 상품의 ‘정책 효과’는 어떤 수준이라고 생각하십니까? 서민금융 상품 이용으로 가계생활에 많은 도움이 되었습니까?

전혀 효과가 없다	효과가 없다.	보통이다	효과가 있다.	매우 효과가 있다.
1	2	3	4	5

17-1. (제도 인지1) 귀하는 전국 16개 시도에 설치 운영 중인 ‘서민금융종합지원센터’에 대해 알고 있습니까?

- 1. 안다
- 2. 모른다

17-2. (제도 인지2) 귀하는 서울시에 설치 운영 중인 ‘서민금융종합지원센터’에 대해 알고 있습니까?

- 1. 안다
- 2. 모른다

17-3. (제도인지 3) 다음 중 귀하가 알고 계신 서민금융상품은 총 몇 개입니까?

유형	사업명	출범시기	주요내용
중앙정부 주도	새희망홀씨	2010년	생계자금 및 사업운영자금
	미소금융	2009년	창업자금 및 사업운영자금
	햇살론	2010년	창업자금, 긴급생계자금, 전환대출
	소상공인자금지원	2006년	신용회복위원회의 소상공인 지원자금
	바뀌드림론	2008년	저금리 대출상품으로 변경
서울시 주도	서울희망플러스통장(구. 희망통장)	2009년	적금의 1:1 매칭펀드 방식 운용
	서울 마이크로크레딧(구. 서울희망드림뱅크)	2009년	무담보 소액신용대출
	서울 꿈나래통장	2009년	아동교육자금 마련 적금 매칭펀드

- 1. 0개
- 2. 1개
- 3. 2개
- 4. 3개
- 5. 4개 이상

▶ [정책효과 변수] 귀하께서는 다음의 사항에 대하여 얼마나 효과가 있다고 생각하십니까?

문항 번호	문 항 내 용	평 가 척 도 표				
		전혀 효과가 없다.	효과가 적다.	보통이다.	대체로 효과가 있다.	매우 효과가 있다.
18	불법사금융(사채) 시장의 축소	①	②	③	④	⑤
19	서민의 자활 도모	①	②	③	④	⑤
20	가계 부채 축소	①	②	③	④	⑤
21	소득양극화 축소	①	②	③	④	⑤

▶ [문제점 분석, 영향변수 4] 다음은 **금융정책의 문제점**을 알아보기 위한 질문입니다.

문항 번호	문 항 내 용	평 가 척 도 표				
		전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
22	서민금융 상품의 이자율이 높은 수준이다	①	②	③	④	⑤
23	서민금융 상품의 종류와 대출방법에 대해 알 기 어렵다	①	②	③	④	⑤
24	서민금융 상품의 대출금액이 적은 수준이다	①	②	③	④	⑤
25	서민금융 상품의 대출조건이 높은 수준이다	①	②	③	④	⑤

▶ [정책효과 분석] 서민금융정책을 시행해보니 다음의 사항에 대하여 얼마나 효과가 있다고 생각하십니까?

문항 번호	문 항 내 용	평 가 척 도 표				
		전혀 효과가 없다.	효과가 적다.	보통이다.	대체로 효과가 있다.	매우 효과가 있다.
35	불법사금융(사채) 시장의 축소	①	②	③	④	⑤
36	서민의 자활 도모	①	②	③	④	⑤
37	가계 부채 축소	①	②	③	④	⑤
38	소득양극화 축소	①	②	③	④	⑤

▶ [문제점 분석] 다음은 **금융정책의 문제점**을 알아보기 위한 질문입니다.

문항 번호	문 항 내 용	평 가 척 도 표				
		전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
39	서민금융 상품의 이자율이 높은 수준이다	①	②	③	④	⑤
40	서민금융 상품의 종류와 대출방법에 대해 알기 어렵다	①	②	③	④	⑤
41	서민금융 상품의 대출금액이 적은 수준이다	①	②	③	④	⑤
42	서민금융 상품의 대출조건이 높은 수준이다	①	②	③	④	⑤

43. [전문가 제언] 서울시 서민금융정책의 발전을 위해 귀하가 제언하고자 하는 방안을 제시해 주시기 바랍니다.

끝으로, 자료 분류를 위해 몇 가지만 여쭙겠습니다.

44. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- 남성 여성

45. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

- 20대 30대 40대 50대 60대 70대 이상

46. 귀하의 가족구성은 어떻게 되십니까?

- 1인(독거) 2인 3인 4인 5인 5인 이상

47. 귀하의 최종학력은 무엇입니까?

- 초등학교 중학교 고등학교 전문 대학교 대학교 석사 박사

48. 귀하는 현재 경제활동을 하십니까?

- 직업 경제활동 구직활동 중 은퇴(명예퇴직 포함)

49. 귀하의 월 소득은 어떻게 되십니까?

- 월50만원 미만 월100만원 미만 월150만원 미만 월200만원 미만
 월250만원 미만 월300만원 미만 월350만원 미만 월400만원 미만

바쁘신 가운데 설문에 응해주셔서 대단히 감사드립니다.

(OFFICIAL USE ONLY)

작성일자	2012년 10월 일	코딩원 확인	
------	-------------	--------	--

영문 요약

(Abstract)



A Study on the Public Aid Policy for the Low Income and Financially Alienated Class

Jun-Sik Bae · Bum-Sik Kim · Kang-Hyun Kim

This study aims to develop and adapt support methods for improving financial condition and improvement measurement for the better communicative ability on the part of financial outsiders in Seoul.

After the financial rescue program in 2008 from America, the household economy in Korea collapsed due to restructuring of financial institutions and the financial retrenchment of the government. The government started to support the financially-isolated class from 2009, with the policies of activating financial programs for the ordinary people, but vain. Since the contents of the policies had been limited to stimulating financial institutions for ordinary people, no visible progress was noticed. Government announced “Measures for the activation of low income and low credit household finance and against the damage from the private loan” in 2008, and the action plans in 2009, which made some noticeable progress. This is when the spontaneous private organizations like the social solidarity bank were formed. Especially, the monetary supports for the financially isolated class were executed through “the prolonged loan”, “sun shine loan”, “miso finance loan”, “new hope spore loan” and etc. from government and public institutions. However, financial institutions for ordinary people such as savings banks, capital companies, mutual financial institutions and etc. haven’t participated in the program actively, and the supports from government and public institutions haven’t been coordinated properly, which results in inefficient supports and management.

To support the low-income and low-credit class more effectively, alternative financial program such as ‘sun-shine loan’, ‘miso finance’, ‘micro-credit’ and etc. need to be vitalized. To do this, one-stop consulting and supports for the financial isolated class must become feasible by organizing a united managerial body. To make the financially isolated class equip vitality on its own, than to throw indiscreet financial aids.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Background and the Objectives of Research
2. Contents and Research Method

Chapter 2 Actual Conditions and Evaluations of Petty Loans Finance

1. Theories and Previous Studies of Petty Loans Finance
2. Actual Conditions and Evaluations of Petty Loans Finance

Chapter 3 Analytical Evaluation of Petty Loans Finance in Seoul Financial Outsider

1. Analysis on the Implement of Private Loan
2. Analysis on the Implement of Petty Loan Finance
3. Analysis on the Financial Needs
4. Analysis on the Financial Alternative Form

Chapter 4 Public Support Methods for Financial Outsider

1. Financial Supporting Methods
2. Organizational Supporting Methods
3. Operational Supporting Methods

Chapter 5 Conclusion and Policy Recommendation

1. Conclusion
2. Policy Recommendation

References

Appendices

서울연 2012-PR-55

저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 연구

발행인 이창현

발행일 2013년 1월 31일

발행처 서울연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 8,000원 ISBN 978-89-8052-953-7 93320

본 출판물의 저작권은 서울연구원에 속합니다.