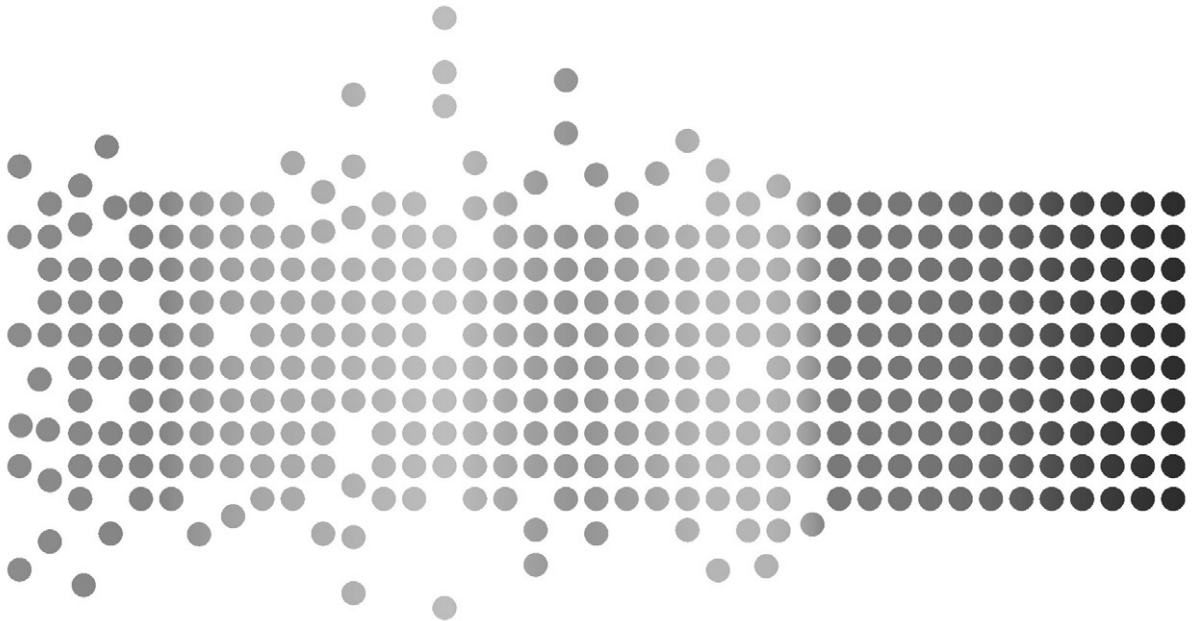


저소득층 금융지원 실태 및 정책방안

A Study on the Policy Strategy for Financial Inclusion for Low-income Families

김태완 · 이태진 · 김문길 · 전지현



연구보고서 2009-15

저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구

발 행 일 2009년 12월
저 자 김 태 완 외
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 대명기획
가 격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2009

ISBN 978-89-8187-590-9 93330



머리말

우리나라에서 금융소외의 문제는 2003년 발생한 신용위기를 계기로 연구와 논의가 진행되었다 할 수 있다. 신용위기 이전에는 주로 IMF 경제위기 이후 심각해진 빈곤, 불평등 및 양극화에 많은 초점을 두고 있었다가 신용위기로 인해 약 300만명 이상의 신용불량자가 발생하면서 관심의 대상이 되기 시작했다. 이들이 금융기관 이용에 제한을 받고, 사금융 이용에 따른 여러 사회적 문제가 발생하게 되었으며, 이에 따라 정부와 민간에서 사금융이용자와 금융소외자들에 대한 지원방안들이 강구되기 시작하였다.

위와 같은 여러 노력들은 2008년 말 발생한 세계금융위기로 인해 큰 효과를 발휘하지 못한 채 위기를 맞게 되었다. 금융위기는 전세계적으로 많은 영향을 미치고 있으며, 우리나라의 경우도 예외가 아니라 할 수 있다. 특히 1998년의 IMF 경제위기와 달리 이번 위기는 취약계층, 비정규직, 영세자영업주 및 종사자들에게 많은 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 금융위기로 인해 저소득층의 금융기관에의 접근은 매우 어려워졌으며, 사금융이용으로 인한 피해도 나타나고 있는 것으로 보고되었다. 이에 정부는 금융소외계층에 대한 여러 지원방안들을 강구하게 되었다. 대표적인 것이 2009년 미소금융을 통한 금융소외자들에 대한 지원이며 이외에도 금융지원차원의 채무조정, 대환대출, 환승론과 자활을 위한 근로지원 연계프로그램들을 들 수 있다. 본 보고서에서는 2000년대 들어 우리나라는 물론 외국에서 새롭게 논의가 시작된 금융소외에 대한 원인, 결과 및 지원방안들에 대해 살펴보고 있으며, 이를 통해 우리나라의 금융소외자들에 대한 지원방안들에 대해 논의하고 있다.

본 연구는 김태완 부연구위원의 책임 하에, 이태진 기초보장평가센터소장, 김문길 선임연구원, 전지현 연구원이 함께 참여하였다. 연구진은 본 보고서 작성과 관련하여 많은 도움을 주신 권영혜 선생님에게 감사하는 마음을 전하고 있다. 또한 연구가 잘 마무리 될 수 있도록 유익한 의견을 주신 노대명, 강신욱 연구위원과 외부의 인하대학교 강병구 교수님, 경기대학교 박능후 교수님, 한신대학교 현영진 박사님께 감사를 드리고 있다. 본 연구 결과가 금융소외에 대해 많은 관심을 가지고 있는 관계 전문가, 공무원, 학생들에게 좋은 참고자료로 활용되기를 바라는 바이다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2009년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	9
제1절 연구목적	11
제2절 주요 연구내용	13
제3절 연구방법 및 한계	14
제2장 이론적 배경	17
제1절 외국의 연구	19
제2절 국내연구	26
제3장 외국의 금융소외 실태와 정책대응	31
제1절 EU의 금융소외 실태	33
제2절 EU의 금융소외 관련 논의	43
제3절 EU 각국의 금융소외 문제해결을 위한 대응	47
제4절 해외사례의 시사점	61
제4장 금융소외 실태분석	65
제1절 『차상위계층 실태조사』 자료를 활용한 금융소외 실태	67
제2절 금융소외 요인분석(『차상위계층 실태조사』 기준)	87
제3절 기타 자료를 활용한 금융소외 실태	97

제5장 우리나라 저소득 금융소외계층 지원제도	103
제1절 신용회복 프로그램	105
제2절 저소득층 및 저신용계층 생활안정지원 프로그램	113
제3절 저소득층 금융지원정책 평가	122
제6장 금융소외계층 지원방안	133
제1절 금융소외계층 생활안정 지원방안	136
제2절 금융소외계층을 위한 추가적 지원방안	141
제7장 결론	147
참고문헌	153

〈표 2- 1〉 신용불량자 등록기준 변화	28
〈표 3- 1〉 EU국가들의 신용과 저축 소외 인구비율(18세 이상)	36
〈표 3- 2〉 EU국가들의 부문별 금융소외율(18세 이상)	37
〈표 3- 3〉 금융배제수준별 EU국가 로지스틱 회귀분석 결과	39
〈표 4- 1〉 2007년 차상위계층 실태조사 개요	68
〈표 4- 2〉 가구내 신용불량가구원 유무	69
〈표 4- 3〉 신용불량자들의 신용불량 원인	70
〈표 4- 4〉 신용불량가구의 사금융 이용실태	71
〈표 4- 5〉 신용불량가구원의 가구주와의 관계	72
〈표 4- 6〉 신용불량자들의 인구사회학적 특성	74
〈표 4- 7〉 신용불량여부별 소득계층별 평균소득	75
〈표 4- 8〉 신용불량여부별 소득계층별 평균재산	76
〈표 4- 9〉 신용불량여부별 부채유무	77
〈표 4-10〉 신용불량여부별 평균 부채규모	78
〈표 4-11〉 지난 10년간 신용불량 경험여부	78
〈표 4-12〉 신용불량여부별 저축유무 및 주된 목적	79
〈표 4-13〉 신용불량가구의 소득계층별 저축유무	80
〈표 4-14〉 신용불량여부별 부채유무 및 부채이유	81
〈표 4-15〉 신용불량 판정 전 대출금 상환노력	82
〈표 4-16〉 신용불량상태에서 느끼는 문제 및 어려움	83
〈표 4-17〉 신용불량가구원들의 신용불량 판정시점	84
〈표 4-18〉 신용불량가구원들의 주요 채권기관	85
〈표 4-19〉 신용불량가구원들의 현재 상태	85
〈표 4-20〉 신용불량가구원들의 신용불량판정~탈출기간	86

〈표 4-21〉 신용불량문제에 대해 가장 중요하다고 생각하는 정부정책	87
〈표 4-22〉 금융소외 요인분석 선행연구 결과 요약	89
〈표 4-23〉 신용불량가구 결정요인분석: 이항로짓분석	92
〈표 4-24〉 신용불량 및 빈곤가구 결정요인분석: 다항로짓분석	96
〈표 5-1〉 개인파산을 통한 제한	107
〈표 5-2〉 신용회복을 위한 각 제도별 비교	112
〈표 5-3〉 마이크로 크레딧(Micro Credit) 개요	121
〈표 5-4〉 개인파산·회생 및 개인워크아웃 신청자 추이	123
〈표 5-5〉 미소금융지원사업 내용	130
〈표 5-6〉 자영업자 규모(외국과의 비교)	131

그림목차

[그림 2-1] 금융소외 모델	23
[그림 3-1] 금융소외의 시장정책 접근 분류	47
[그림 4-1] 연도별 신용불량자 및 금융채무불이행자 변화	97
[그림 4-2] 연도별 가계대출, 신용카드 대출연체율 및 금융채무불이행자 변화	98
[그림 4-3] 사금융 대출금액	99
[그림 4-4] 사금융 연 이자율	100
[그림 4-5] 연체 대출금 미상환이유	101
[그림 4-6] 신용회복 지원제도 불편사항	102
[그림 5-1] 신용회복기금을 통한 지원방안	118
[그림 6-1] 금융소외자 단계적 지원방안	145



Abstract

It was since 2003, when the across-the-board credit crisis erupted with a staggering 3 million new credit defaulters, that financial exclusion and research thereof have come into the focus of public attention. From the 1997 economic crisis onwards until that time, financial exclusion has been less of a social malady than poverty, inequality and polarization.

The reason that credit defaulters as a social group have come to the fore is that because, with the limited access to formal financial services and no institutional recourse to turn to, they are exposed to such social risks as family destruction and life loss in situations where they have to rely on private services with unduly high interest rates. Moreover, credit defaulters often face difficulties getting a job or starting a business, which makes it all the harder for them to live as ordinary citizens.

In this regard, the government and the private sector embarked on the quest to protect and support credit defaulters. This effort has, however, been left thwarted as a result of the financial crisis that emerged at the end of 2008. The financial crisis has sent profound shockwaves throughout the globe, and Korea is also severely impacted. Unlike the one that hit the country in 1997, the 2008 crisis is known to have left its lasting impact more on socially underprivileged groups, non-regular workers and own-account workers,

making it more difficult for them to have access to financial services and products.

The Korean government has recently designed means to support the financial excluded. A case in point is 'Smile Microcredit Bank' in 2009. Apart from this, there are several programs such as debt restructuring programs, restructuring loans, revolving loans, and work support link program for self-reliance.

In this report, we review overseas cases of the causes and consequences of financial exclusion and the policy responses taken thereto in many countries in the EU region. We also examine financial exclusion in Korea and the government's policy responses. Finally, we suggest effective policy recommendations.

요약

□ 제1장 서론

○ 연구목적

- 금융소외는 자본시장불완전성에 따른 인적자본 축적의 어려움을 심화시키고 소득불평등 확대와 경제성장 저해의 악영향을 초래하므로 정책적 중요도가 커 금융소외 실태분석과 대응방안을 모색할 필요가 있음.

○ 주요 연구내용

- 해외 금융소외 실태, 대응방식과 국내 금융소외 실태분석, 이론적 논의 검토
- 로짓분석을 통한 국내 금융소외 요인분석
- 금융소외 해소를 위한 정책방안 도출

□ 제2장 이론적 배경

- 광의의 금융소외의 정의는 정부 혹은 민간금융기관에서 제공하고 있는 각종 금융상품 및 서비스에 접근이 배제되는 것을 의미
- 협의의 금융소외란 개인적 혹은 사회적인 제약으로 인해 금융기관이 제공하고 있는 금융서비스 및 상품에 접근할 수 없는 경우를 의미

□ 제3장 외국의 금융소외 실태와 정책대응

○ 외국의 금융소외 실태

- 금융소외율은 EU 기준 15개국은 평균 7%, 동유럽 국가들인 신흥 10개국의 평균 34%로 상당한 격차가 있음.
- 집단내에서도 금융소외 유형별로 차이가 있으면 이는 각국이 처

한 경제적 환경, 금융산업 발달의 과정, 문화와 금융에 대한 의식의 차이 등에 기인한다고 할 수 있음.

○ 외국의 금융소의 대응방식

- 주로 법에 의존하는 벨기에에서부터 은행간의 자발적 협약에 주로 의존하는 독일에 이르기까지 국가별로 차이가 있음.
- 시장정책으로 금융기관들이 취약계층이 쉽게 접근하고 이용할 수 있는 새로운 금융상품과 서비스를 개발, 접근가능성을 높이고 비용을 낮추기 위해 파트너쉽을 통한 협력체계 구축, 고객에 대한 금융교육을 강화
- 금융소의 문제를 해결하기 위한 금융기관들의 자발적 헌장과 실행규제 마련을 장려
- 정부가 직접 촉진자, 입법가, 지표생산자의 역할을 수행

□ 제4장 금융소의 실태분석

- 본 연구에서는 기본적으로 『2007년 차상위계층 실태조사』를 활용하여 우리나라의 금융소의 실태 및 요인을 분석함.

○ 금융소의 실태분석

- 신용불량자의 가구특성
 - 수급이상~소득120%미만 구간을 제외하고는, 대체로 소득이 높은 구간일수록 신용불량가구 비율이 높게 나타남.
- 신용불량자의 인구사회학적 특성
 - 신용불량자의 대부분은 가구내 실질적인 생계를 책임지고 있는 가구주로, 여성보다는 남성이 더 많고, 왕성한 경제활동을 하는 30~50세의 연령대에 집중되어 있으며, 고용상태가 불안정한 임시·일용직근로자 비율이 높음.
- 신용불량자의 신용불량 원인
 - 사업자금 충당으로 인한 경우가 가장 많고, 다음으로 생활비 충당과 보증이 높게 나타남.

○ 금융소외 요인분석

- 가구주/가구특성이 가구의 신용불량여부에 미치는 영향(이항로짓)
 - 가구주의 특성별로는 남성가구주이고, 이혼상태이며, 중졸이거나 고졸인 경우, 그리고 임시·일용직 및 실업자 등 고용상태가 불안정한 경우에 신용불량가구가 될 확률이 높게 나타남.
 - 가구특성별로는 가구규모가 클수록, 가구소득이 낮을수록, 주거형태가 월세이고, 거주지역이 농어촌인 경우 그 확률이 높음.
- 가구주/가구특성이 가구의 신용불량/빈곤여부에 미치는 영향(다항로짓)
 - 준거집단인 신용불량가구가 아니면서 빈곤하지 않은 가구에 비해 <신용불량가구원이 있으며 빈곤한 가구>일 가능성은, 이혼이나 별거이고, 가구주가 실업자, 비경활인구, 무급가족종사자, 월세, 농어촌지역인 경우 확률이 높게 나타남
 - 준거집단과 비교해 <신용불량가구원이 있으나 빈곤하지 않은 가구>일 가능성은, 가구주가 주된 경제활동 연령대이며, 이혼 및 별거상태, 상용직에 비해 실업자 및 임시일용직 등인 경우, 주거형태가 월세이고, 농어촌의 경우 그 확률이 높게 나타남.
 - 준거집단과 비교해 <신용불량가구원은 없지만 빈곤한 가구>일 가능성은, 가구주가 여성이고, 연령이 높을수록, 그리고 가구규모가 작을수록 그 확률이 높게 나타나 신용불량가구인 경우와는 다른 결과를 보였으며, 미취업 및 불안정한 고용상태의 영향력도 앞서 집단보다 훨씬 더 커 가구주의 종사상지위가 가구의 신용불량여부보다 빈곤에 더 큰 영향을 미침을 알 수 있음.

□ 제5장 우리나라 저소득층 금융소외자 지원제도

○ 신용회복 프로그램

- 법원: 개인회생 및 개인파산제도
 - 개인회생은 지금 당장은 채무를 변제할 수 없지만 채무상환 의지와 능력이 있는 채무자를 대상으로 채무를 조정해주는 제도이며, 개인파산은 채무를 감당할 수 없는 채무자의 재산을 청

산하고 잔여채무에 대해서는 면책절차를 부여하는 제도임.

- 그러나 개인회생/파산제도가 채무부담을 면제해주는 대신 과도한 사회적·경제적 제약을 부과함으로써 자립기회를 제한할 수 있다는 문제점이 있음.

－ 신용회복위원회: 개인워크아웃 및 사전채무조정제도

- 개인워크아웃은 상환기간 연장, 분할상환, 이자율 조정, 변제기 유예, 채무 감면 등을 통해 과중채무자의 신용회복을 지원하며, 사전채무조정은 실업, 휴·폐업, 사고·재난 등으로 인한 소득감소로 인해 채무변제의 장기화가 예상되는 단기채무자들이 금융채무불이행자로 떨어지는 것을 방지하기 위한 제도임.
- 신용회복위원회의 신용회복프로그램은 개인파산/회생에 비해 사회적 제약이 주어지지 않는다는 점에서 채무자들에게 유리하지만, 이용시 많은 시간이 소요되며, 신용회복 이후에도 정상적인 거래가 어렵다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있음.

○ 저소득층 및 저신용계층 생활안정지원 프로그램

－ 대부업법 및 이자제한법

- 대부업법은 대부업 등록, 최고상한 이자율 설정, 불법 채권추심 금지 등 대부업 이용자들의 피해를 방지하고자 제정되었고, 대부업법이 등록대부업자를 대상으로 하고 있다면 이자제한법은 무등록대부업자들의 과도한 이자부과를 제한하는 법임.
- 그러나 여전히 많은 미등록 대부업체들에 의해 발생하는 피해와 이를 관리·감독할 수 있는 방안 마련이 문제로 남아있음.

－ 자활공동체 창업자금융자

- 자활공동체에 대한 사업자금 융자는 ①자활기금을 통한 사업자금 융자, ②자활기금을 통한 전세점포 임대지원, ③소액대출 (Micro credit) 등의 세가지 형태로 지원됨.

○ 현정부 금융소외자 지원정책

－ 신용회복기금 설치

- 현정부는 신용회복기금을 통한 채무재조정, 저금리로의 환송지원, “새희망 네트워크” 및 콜 센터를 설치하는 방안을 발표함.
- 그러나 채무재조정 및 환송론은 사전예방책이기보다는 사후대책의 성격이 강하며, 새희망 네트워크는 정책대상자들의 인터넷에 대한 접근성 등의 측면에서 한계를 가지고 있음.

－ 미소(美少) 금융

- 최근 정부는 과거 소액서민금융재단을 미소금융중앙재단으로 확대개편함으로써 민간의 자발적인 재원마련을 통해 마이크로 크레딧 사업을 확대하는 방안을 발표함.
- 그러나 지원인력 및 사업아이템 개발 문제 등 창업·운영에 실질적인 도움을 줄 수 있는 충분한 인프라가 구축되어있지 않음.

□ 제6장 금융소외자 지원방안

○ 금융소외계층 생활안정 지원방안

－ 서민금융지원제도 도입

- 저소득 및 저신용계층의 사금융 피해를 최소화하고 이들의 생활안정을 지원하기 위해 정부가 보증·지원하는 서민금융지원 제도의 도입이 필요함.

－ 마이크로 크레딧 및 자산형성지원

- 마이크로 크레딧(미소금융)제도는 창업아이템 개발 및 지속적인 모니터링 등을 통해 사업경쟁력을 확보해야 하며, 민간의 자발적인 참여도 중요하지만 저소득계층의 생계와 직결된다는 점에서 전문인력 지원 등 참여직원들의 수준을 향상시킬 필요 있음.
- 자산형성지원은 단기적으로는 그 유용성을 확보하기 어려우나 장기적으로 자산축적을 통해 저소득계층의 생활안정을 제고할 수 있다는 점에서 매우 의의가 큰 제도임.

－ 저신용 및 저소득 대상 근로지원 프로그램 운영

- 우리나라 자영업자 규모 및 실정과 현행 자활지원제도의 한계를 고려했을 때, 저신용/저소득계층에 대해 창업 이외에도 직업

훈련 및 취업지원이 함께 이루어져야 함.

○ 금융소외계층을 위한 추가적 지원방안

－ 재무상담 및 교육프로그램

- 저소득/저신용계층의 경우 금융서비스에의 접근이 쉽지 않아 자신의 재무상태를 파악하고 재무상담 및 관리를 받을 수 있는 방안이 거의 없는 실정이기 때문에 이에 대한 지원 필요함.
- 또한 경제적 마인드를 키우고 스스로 재무·신용을 관리할 수 있도록 이와 관련한 교육프로그램을 운영할 필요 있음.

－ 불법 대부업체들에 대한 관리 강화

- 과도한 이자와 불법적인 채권추심에 대한 강력한 정부의 제재와 감시가 필요함.
- 특히 현재 경제위기 상황을 고려했을 때 이자제한법에서 규정하고 있는 이자수준을 과감하게 낮출 필요가 있음.

－ 사전 금융정보제공 및 적극적 홍보

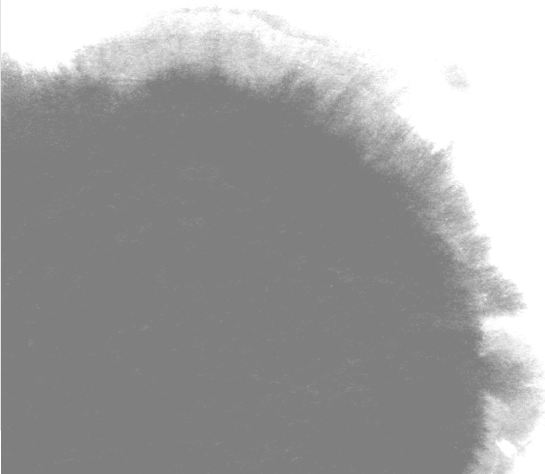
- 금융기관들뿐만 아니라 정부차원에서도 소비자금융 관점에서 사전적으로 관련 금융정보를 제공할 수 있도록 의무화하는 방안을 마련해야 함.

□ 제7장 정책제언

- 최근 금융위기 이후 금융소외에 대한 관심과 논의가 더욱 활발하게 이루어지고 있으며, 다양한 제도적 기반들이 새로이 도입·확충됨.
- 그러나 그 논의 및 확충이 금융서비스 및 창업지원 부문으로 한정되어 있어 보험영역 등으로 확대될 필요가 있음.
- 또한 개인회생 및 워크아웃제도들은 생계비 산정과 채무변제기간에 대한 조정이 함께 이루어질 필요가 있으며, 신청서류와 절차를 간소화하는 방안도 마련되어야 함.

01

서론



제1장 서론

제1 절 연구목적

2008년 우리나라의 신용불량자¹⁾ 수는 700만명이 넘는 것으로 보고되고 있으며, 저소득층의 경우 예금을 제외한 대출시장에의 접근은 쉽지 않은 실정이다. 신용불량자의 증가는 금융기관으로 하여금 저소득층, 저신용계층에게 대출에 있어 제약을 가하게 되고, 제도권 금융시장 접근의 어려움은 이들을 사채시장에 의존할 수밖에 없게 만들고 있으며, 이로 인한 자살, 가족 해체 등의 사회적 문제가 양산되고 있는 실정이다. 또한 2008년에 시작된 전세계적인 금융위기는 저소득층에 대한 금융상품의 접근을 더욱 어렵게 하고 있다.

우리나라의 경우 1997년 IMF 경제위기를 겪고 이를 벗어나는 과정 중에 저금리 기조의 유지와 신용카드의 무분별한 발급과 사용으로 인해 이미 2003년 신용대란을 겪은 경험이 있다. 이를 극복하는 과정 중에 정부는 대부업법을 새롭게 만들고, 신용불량이란 용어대신 금융채무불이행이라는 용어로 변경하였으며, 기존 법원에서 관리하던 개인파산·회생제도 보다 간편한 개인워크아웃제도를 새롭게 도입한 바가 있다.

1) 신용불량자란 용어는 2004년까지 사용된 용어로 2005년 4월부터 『신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률』을 통해 신용불량제도를 폐지함으로써 사용되지 않는 용어임. 최근에는 신용불량자가 아닌 금융채무불이행자란 용어로 사용되고 있음. 본 연구에서는 여전히 금융채무불이행자라는 용어가 낯설어 독자들의 이해를 돕기 위해 신용불량자와 금융채무불이행자를 함께 사용하고자 함

위와 같은 정부의 노력은 일정부분 신용하락으로 인해 어려움을 겪고 있는 저소득층에 도움이 되었으나, 여전히 정부의 관리사각지대에 놓인 저소득층 및 저신용자들이 제도권 금융기관의 접근이 어려움에 따라 무등록 대부업체를 이용하고 이로 인한 사회적 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 정부는 금융채무로 인해 어려움을 겪고 있는 사람들을 지원하고자 하지만 시장에서 이익을 추구하는 은행들이 이를 제대로 받아들이지 못함으로써 정부정책의 실효성을 거두기 어렵게 만들었다.

현 정부에서도 이 같은 문제에 대해 위해 국정지표의 하나인 능동적 복지구현을 위한 핵심과제에 금융소외자 신용회복지원을 포함시킬 정도로 많은 관심을 가지고 있다. 2008년에서 2009년 사이 금융소외자들을 지원하기 위한 많은 대책들을 발표하기도 하였다. 그러나 대부분의 정책이 이미 신용불량자로 전락한 사람들을 대상으로 하고 있으며 이를 미연에 방지하고자 하는 대책들은 많지 않다는 한계가 있다.

외국의 경우 금융소외 혹은 금융배제라는 측면에서 저소득층, 신용이 낮은 사람들을 대상으로 하는 지원제도와 금융상품들을 운용하고 있으나(EC, 2008), 우리나라의 경우에는 계속적인 논의만 있을 뿐 제도개선은 많이 이루어지고 있지 못한 실정이다. 금융소외에 대한 정부 및 연구기관들의 연구도 이제 시작단계로 충분히 이루어지고 있지 않은 실정이다. 또한 금융소외를 바라보고 분석하고 대안을 제시하는 영역이 대부분이 경제적·금융적 측면에 치우쳐져 있어서 복지의 측면에서 저소득층의 금융소외 실태와 이를 개선하기 위한 방안들을 검토할 필요가 있다.

금융소외가 국가발전에 미칠 수 있는 영향은 매우 크다고 할 수 있다. 인적자본 축적과 연결될 수 있는데, 금융소외는 저소득층의 금융시장 이용상의 제약을 유발하고 이는 대출을 통한 자녀의 교육투자에 제한을 가하는 효과를 가져와 결국 저소득층 자녀들이 교육 받을 수 있는 여건에 부정적인 영향을 미치게 된다. 이로 인해 저소득층 자녀들의 고급기술 습득이 어려워지고 장기적으로 국가의 소득불평등을 악화시키게 되고 경제성장에도 좋지 않은 결과를 초래하게 된다는 것이다. 금융시장에의 접근성 부재는 불

평등을 심화시키고 장기적으로 경제발전에도 나쁜 영향을 미칠 것이라는 다수의 해외 연구를 찾아볼 수 있다(Galor & Zeira, 1993; Levine, 1997; Beck, Kunt, & Levine, 2004).

위와 같은 배경 하에서 본 연구에서는 해외의 금융소외 실태와 관련한 논의 내용과 정책대응 방식을 검토하고, 우리나라의 금융소외 실태와 지금까지 마련되었고 논의가 되고 있는 다양한 정책방안을 살펴볼 것이다. 그리고 효과적인 정책처방에 대한 제언까지 담고자 한다.

제2절 주요 연구내용

먼저 국내외에서 정의하고 있는 금융소외 및 금융배제에 대한 내용을 살펴보고자 한다. 이를 통해 금융소외의 범위와 지원방안의 도출이 가능할 것이다.

금융소외자 또는 신용불량자들에 대한 정확한 실태를 파악하기 위해서는 풍부한 조사자료가 필요하나 현재 활용가능한 자료로는 한국보건사회연구원의 『2007년 차상위계층 실태조사』 자료와 금융감독원의 사금융이용설문조사 자료를 들 수 있다. 본 연구에서는 차상위계층 실태조사(2007)자료를 활용하여 신용불량자가 된 원인과 이들 가구들의 소득 및 자산실태를 파악하고 지원방안이 무엇인지 살펴보고자 한다. 차상위계층 실태조사에서 살펴볼 수 없는 부채규모, 사금융 이용실태 등은 사금융이용설문조사를 활용하여 보완하고자 한다.

우리나라 금융소외자 지원제도의 발전을 위해 외국의 금융소외자, 저소득층에 대한 지원대책들에 대해 살펴보고자 한다. 이를 통해 저소득층 및 저신용계층을 위한 지원방안에 대해 제시해 보고자 한다.

전체적인 연구의 주요내용을 간략하게 소개하면 아래와 같다.

- 국내외의 선행연구를 통해 금융소외 의미, 성장 및 저소득층간의 관계 연구

- 국내 금융소의 규모, 실태 파악과 금융소의 지원대책들에 대한 분석
- 지난 정부 및 현정부의 금융소의 대상자들에 대한 지원대책과 그 정책 효과 분석
- 외국의 금융소외에 대한 대처 방법에 대한 연구
- 국내 금융소의 대상자들을 대상으로 한 정책방안 마련을 위한 기초연구

제3절 연구방법 및 한계

본 연구는 크게 세 가지 방법을 통해 연구를 진행하였다.

첫 번째는 이론적 접근으로 국내외 문헌연구를 통해 금융소외의 의미, 정의, 그리고 금융소외의 파급효과를 검토하고자 한다.

두 번째는 실태분석을 통한 연구로 『2007년 차상위계층 실태조사』 자료를 통해 실제 신용불량가구 및 개인들에 대한 소득, 재산 및 부채, 신용불량 원인 등에 대해 계층별로 나누어 분석해 보고자 한다. 분석에 있어서는 기본적인 실태분석과 더불어 로지스틱 회귀분석을 통해 신용불량에 많은 영향을 미치는 요인이 무엇인지 함께 살펴보고자 한다. 차상위계층 실태조사 자료와 달리 금융감독원에서도 매년 사금융이용자들에 대한 실태조사를 실시하고 있어 동 자료를 활용하여 사금융이용자들의 규모와 세부적인 사항들에 대해 분석해 보고자 한다. 사금융이용실태조사의 경우 현재 원자료의 사용이 어려워 기존에 발표된 1차 자료를 중심으로 하여 분석해 보고자 한다.

세 번째는 현재 정부, 법원, 그리고 민간에서 저소득층 및 저신용자들을 위해 운영하고 있는 제도들을 개괄하고, 이들 제도의 문제점을 분석해 보고자 한다. 제도간 분석에 있어서는 무엇보다 각 제도들의 정합성, 그리고 비슷한 제도의 나열에 따른 중복성을 중심으로 살펴보고자 한다.

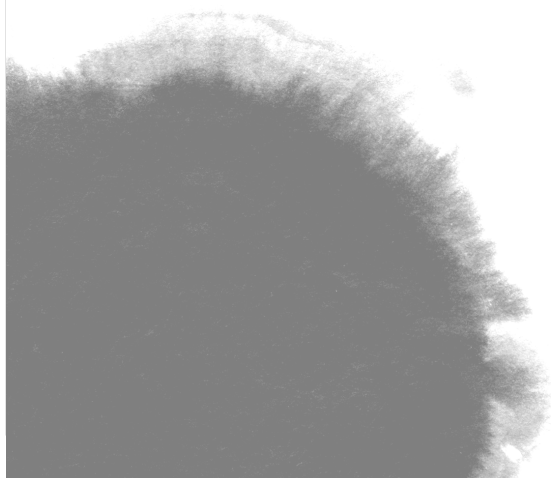
본 연구가 기존연구들과 다른 점은 전국적인 실태조사(2007 차상위계층 실태조사)를 통하여 실제 신용불량의 상태에 있는 대상자들에 대한 직접적

인 실태분석과 요인분석을 하고 있으며, 이를 통해 기존 연구들이 제시한 대안을 바탕으로 금융소외계층에 대한 지원방안을 살펴볼 수 있었다는 점이다.

본 연구의 한계는 주요한 분석 자료로 활용하고 있는 차상위계층 실태조사 자료에 시차가 발생하고 있다는 점이다. 현재 차상위계층 실태조사의 기준연도가 2006년으로 현 정부 들어 시행된 여러 제도들의 효과를 살펴보기에는 한계가 있다. 또한 차상위계층 실태조사 자료가 가구내 일부 신용불량자(신용불량가구내에 신용불량자가 2명 이상인 경우 2명까지만 설문응답)를 대상으로 설문을 구성하고 있어, 전체적인 실태를 파악하기에는 정보량이 부족하다는 점도 한계로 지적할 수 있다. 따라서 장기적으로 신용불량자(혹은 금융채무불이행자)에 대한 정확한 실태조사 자료를 통해 신용불량의 원인, 규모, 향후 대책들을 파악할 필요가 있다.

02

이론적 배경



제2장 이론적 배경

제1 절 외국의 연구

1. 금융소외 개념 및 원인

금융소외에 대한 관심이 나타나기 시작한 시점은 1990년대 초반 Leyshon & Thrift(1995)에 의해 영국과 미국에서 지역적으로 금융서비스의 접근이 어렵고 이로 인해 일부 계층들이 금융기관이 제공하고 있는 서비스를 정상적으로 이용하지 못하고 있다는 문제가 제기되면서였다²⁾.

Leyshon & Thrift(1995)는 넓은 의미와 좁은 의미에서 금융소외를 정의하고 있으며, 좁은 의미로서 금융소외를 살펴볼 경우 자신의 금융계좌를 가지는데 어려움을 겪거나 낮은 신용 등의 사유로 인해 특정 금융상품이나 서비스에의 접근이 어려운 상태를 의미하기도 한다. 기본적으로 금융소외의 대상이 되는 금융상품이나 서비스는 금융서비스의 기본적 거래수단인 예금계좌와 금융기관에서 제공하고 있는 기본적 서비스를 의미하며, 좀 더 넓은 의미에서 보험, 신용계약으로 인한 금융서비스에의 접근 부재, 장기적으로는 노후와 퇴직에 대비한 연금, 퇴직금 등의 장기적 금융서비스 등을 포함하고 있다.

호주에서는 금융소외를 “일부 금융서비스 이용자들이 주요금융기관(제1

2) Leyshon과 Thrift(1995)는 자신들의 연구에서 금융소외를 “빈곤층 및 사회적 취약계층들이 금융제도의 접근과 이용을 위한 일련의 과정들을 방해하는 것”이라고 광범위하게 정의 내리고 있음

금융권)들이 제공하는 금융상품과 서비스를 적정수준의 비용으로 공정하고 안정적으로 접근할 수 있는 기회가 부족한 경우”로 정의하며, 구체적으로는 소득이 낮은 계층 혹은 소수민족들이 거주하는 지역의 지리적 문제, 개인 혹은 가구단위에서의 차별, 영세자영업주 및 소상공인들의 금융서비스 이용의 제한 등을 예로 들고 있다(Link, P., Vawser, S., Downes, S. & Chant, G., 2004).

외국에서는 금융소외를 크게 두 가지 측면에서 접근하고 있다 할 수 있다. 첫 번째는 지리적이고 신체적인 접근방식, 두 번째는 비용과 특정한 배제를 들 수 있다. 첫 번째 지리적인 배제는 소수민족이나 저소득층이 거주하고 있는 특정 지역에 금융서비스가 제대로 제공되지 않는 문제를 의미한다. 신체적인 접근이란 개인적인 사유 등으로 인해 금융서비스 이용에 제한을 받는 것으로 (장기)실업, 장애 혹은 만성질환, (영구)임대주택지역의 저소득층, 인종적인 문제(언어, 문화적 차이로 인한 배제 등), 한부모세대, 연령, 여성들을 대상으로 하는 금융서비스 제한이라 할 수 있다. 이외에도 많은 논의는 이루어지지 않았지만 금융이해력(financial literacy)이 낮아서 금융서비스를 이용할 수 없는 사람들이 금융제도 이용에 제한을 받는 경우를 포함할 수 있다. 두 번째 비용에 의한 배제는 금융서비스 이용에 있어 높은 비용을 지불하거나 소득이 낮은 사람의 접근이 어려운 것을 의미하며 특정한 배제는 금융상품이나 서비스 접근시 일정수준의 소득 혹은 자격을 요구함에 따라 금융서비스 이용에 제한을 받는 경우라 할 수 있다.

위와 같은 사항을 Link(2004) 등의 연구에서 제시한 금융소외모형을 통해 살펴보면, 연구자들은 크게 거시적 환경, 개인적 특성, 상업적 및 규제적 환경으로 나누고 있다. 먼저 거시적 환경과 개인적 특성이 함께 공유되어 낮은 교육으로 인한 금융문맹, 실업과 이로 인한 저소득의 문제를 우선 들고 있다. 소득이 낮아짐으로 인해 자산이 거의 없게 되고 이로 인해 부채를 통한 생계유지와 궁극적으로 사회적으로는 낮은 지위와 건강의 문제를 유발할 수 있다. 결국 금융문맹, 실업, 저소득 등으로 인해 금융기관 접근에 영향을 받고 되고 궁극적으로 금융배제 현상이 발생한다는 것이다. 또

다른 측면으로 개인적으로 좋지 못한 금융습관(우리의 경우 신용카드 남발, 과도한 유흥비 등)으로 인해 스스로 금융배제 상황에 처하게 될 수도 있다. 이외에도 금융기관을 전혀 이용하지 않거나 개인적 사유로 인해 높은 금융 비용을 조달(사채시장 이용)하고 이는 금융제도 이용에 있어 비효율을 유발함으로써 스스로 금융소외 혹은 배제에 처할 수 있다.

시장측면에서 살펴보는 상업적 및 규제적 측면에서는 금융상품의 특성에서 나타나는 높은 비용, 금융서비스의 잘못된 사용에 따른 벌칙, 개인들의 사정과는 다른 시장환경으로 인해 발생하는 금융소외 현상을 들 수 있다.

위와 같은 다양한 조건의 금융소외에 대해 Sinclair(2001)와 Kempson은 좀 더 학문적이고 넓은 의미에서 다음과 같이 금융소외를 바라보고 있다. 즉, 금융소외(Financial Exclusion)란 필수적인 금융서비스에 접근할 수 없는 무능력을 의미한다고 할 수 있다. 이와 같은 금융소외는 과거의 부정적인 경험 혹은 인식에 의해 금융서비스에의 접근, 자격조건, 가격, 시장 혹은 자기배제의 결과로 나타날 수 있다(Sinclair, 2001).

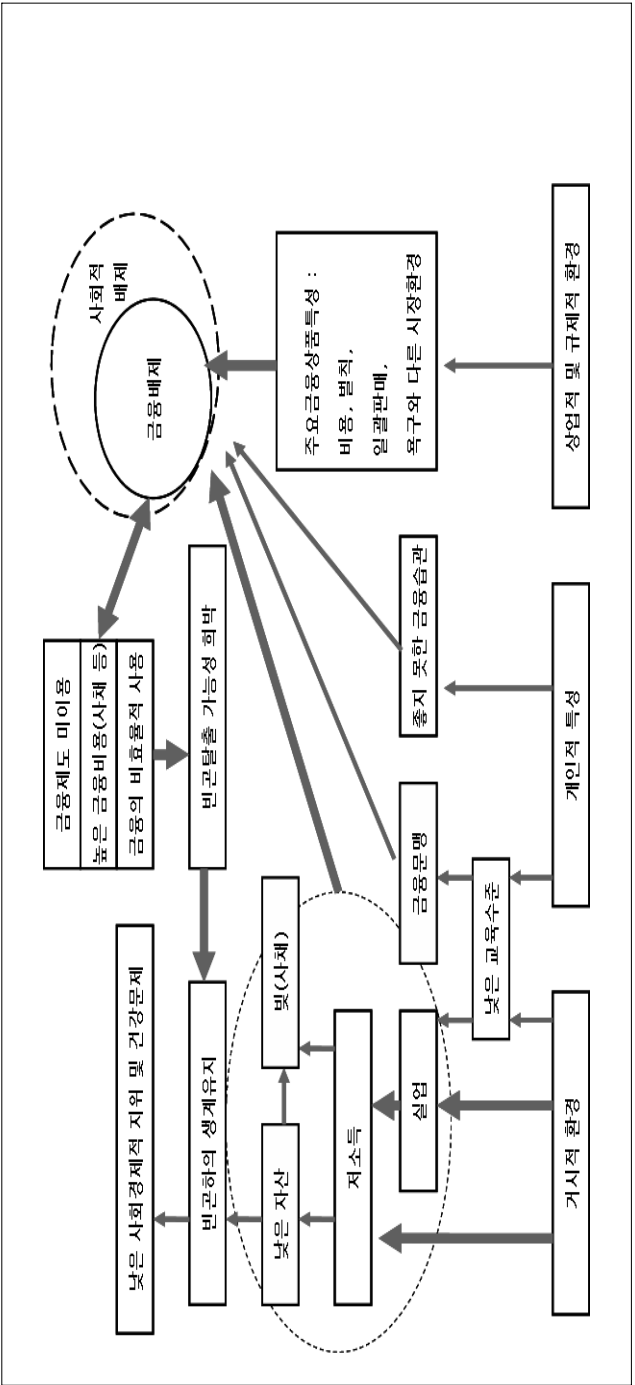
5가지 금융소외의 내용을 살펴보면, ①접근에의 배제란 위험평가 과정을 통한 제한적 접근, ②조건적 배제는 금융상품에 접근할 수 있는 조건들이 일부 욕구를 가진 계층들의 접근을 방해하는 것을 의미한다. ③가격적 배제는 금융상품에 접근하기 위해 기본적으로 요구되는 예금 혹은 대출액 수준(예, 특정상품에 가입하기 위해서는 최소 일정금액 이상을 불입해야 한다는 조건), ④시장에서의 배제는 금융시장과 금융상품에서 제시하고 있는 타겟 계층에서 제외(예, 우리나라의 PB시장 등)되는 것을 말한다. ⑤자기 배제(Self-exclusion)는 금융시장에 접근하고자 하는 사람들 스스로가 지금까지의 경험과 인식을 통해 자기스스로 특정 금융상품의 이용자격이 없다고 판단하여 제외되는 것을 의미한다(FSA, 2000).

위와 같은 금융소외로 인해 발생하는 문제는 첫 번째로 특정인들의 금융서비스 이용의 제한을 들 수 있으며, 이로 인해 개인들의 신용과 금융기관을 통한 안전한 금융거래를 유지할 수 없다는 문제이다. 두 번째는 제도권 금융기관을 이용할 수 없음에 따라 저신용으로 인해 높은 비용을 지불하고

비제도권금융기관 혹은 사채 등을 활용하게 됨으로써 저소득층이 오히려 더 많은 금융비용을 조달하게 된다는 점이다. 또한 넓게는 금융서비스중 하나인 보험으로부터 배제됨으로써 향후 발생할 수 있는 각종 사회적 위험에 취약해 질 수 있는 문제를 함께 지니고 있다. 장기적으로 저소득층의 금융 서비스 접근의 제한은 본인 혹은 자녀들에 대한 인적자본축적을 방해하고 더 나은 환경의 삶 혹은 직업을 향유하는데 제한을 가할 수 있다는 점이다³⁾. 인적자본 축적의 제한은 국가 경제적으로 장기적 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하게 살펴보아야 할 점이다.

3) 우리나라의 경우에도 대학 학자금의 지속상승으로 인해 소득이 낮거나 부모로부터 학비를 제대로 제공받지 못하는 학생들의 경우 정부 및 금융기관으로부터 대출을 통해 학비를 조달하고 있음. 그러나 졸업후 취업이 어려워짐에 따라 금융채무불이행자로 전락하고 이로 인해 취업이나 금융서비스 이용에 제한을 받는 악순환이 발생하고 있음

[그림 2-1] 금융소외 모델



자료: Link, P., Vawser, S., Downes, S. & Chant, G.(2004), Research on Financial Exclusion in Australia, 제인용

2. 금융소외(혹은 제도), 성장 및 분배에 관한 이론

금융소외 현상은 앞에서 살펴본 것과 같이 크게는 사회적 배제의 한 부분일 수 있으며, 그 대상들이 소득과, 인적자본 축적이 낮은 사람들이라 할 수 있다. 금융소외의 문제는 단순히 해당 대상자들의 문제가 아니라 국가 거시경제와 분배에 미치는 영향은 지대하다 할 수 있다. 위와 같이 금융소외 혹은 금융시장의 발전수준이 경제성장과 분배에 미치는 영향을 분석한 연구는 외국의 경우 매우 많이 이루어졌으나 국내에서의 연구는 미미하다 할 수 있다(Galor & Zeira, 1993; Aghion, Caroli & Garcia-Penalosa, 1999; Beck, Kunt & Levine, 2007; Levine 2008; 황진영, 2008).

금융발전과 성장 및 분배에 대한 논의가 시작된 계기는 미국의 경제학자인 쿠츠네츠에서 부터라 할 수 있다. 쿠츠네츠는 경제성장 과정에서 발생할 수 있는 분배문제에 대한 관심이 없던 시기에 성장과 분배간의 관계를 처음으로 자료를 통해 분석하였다(Kuznets, 1955). 쿠츠네츠는 경제발전의 초기단계에서는 불평등도가 심화되나 어느 정도 발전단계부터는 노동의 초과공급이 해소되면서부터 불평등도는 개선되는 것으로 결론지었으며, 또한 경제발전의 초기단계에서 저소득군의 소득배분율은 적어지지만 절대소득 즉 실질소득은 높아지고 있다는 점을 강조하였다. 위와 같은 쿠츠네츠의 연구결과를 쿠츠네츠 가설 혹은 쿠츠네츠 역U자 가설이라 부르고 있다(장형수·김태완, 2007). 이후 많은 학자들이 동 가설의 입증에 관심을 가지고 연구를 진행하였으며, 그 연구주제중 하나가 경제성장이 분배개선에 어떻게 영향을 미치는가가 아니라, 성장초기에 심화되는 불평등이 향후 장기적인 성장에 어떠한 영향을 미치는가이다. 이를 설명하는 이론은 1990년대 이후 본격적으로 연구되기 시작하여 현재는 네 가지 접근방식(①정치경제학적 구조, ②자본시장 불완전성, ③사회정치적 불안정(혹은 대립), ④ 인구학적 요인)에 따라 연구가 진행되고 있다. 금융소외와 관련한 논의는 두 번째 자본시장 불완전성에 입각하여 금융발전이 불평등과 성장에 미치는 영향에 대한 논의라 할 수 있다.

자본시장 불완전성 이론은 일반적으로 가난한 사람들은 부자들에 비해 사회적 기회가 적게 주어진다는 점을 전제로 하고 있다. 그 이유는 부자들에 비해 가난한 사람들은 교육 혹은 사업을 위한 투자, 자원마련, 사회적 위험에 대비한 보험에의 접근 등이 용이하지 않기 때문이다. 저소득층이 가진 적은 사회참여에의 기회는 정태적으로는 자신들의 충분한 생산성을 발휘할 수 있는 기회를 줄어들게 하고, 동태적으로는 사회적인 성장을 저해하는 요인이 된다는 것이다.

자본시장 불완전성 모델이 가진 기본적인 특징은 자본시장이 적어도 불완전(Imperfect)하거나 혹은 불충분하다(Missing)는 점이다. 따라서 가난한 사람들은 자본시장의 불완전성에 기인한 불완전 정보, 불완전한 계약에 의해 그들이 지니고 있는 능력을 충분히 발휘할 수 있는 기회가 적게 주어지게 된다는 것을 강조하고 있다. Galor & Zeira(1993)는 자본시장의 불완전성으로 인해 교육투자를 위한 차입에 제약이 존재하고 교육투자에 고정비용이 드는 경우 불평등한 소득분배는 저소득층의 교육투자를 어렵게 한다고 보았다. 즉, 소득분배가 불평등할수록 총 교육투자 수준은 더 낮아지게 되고 낮은 교육투자는 사람들로 하여금 낮은 기술산업분야에 종사하게 만들어 이는 성장을 지연시키게 된다는 점이다. 그 결과 불평등한 소득분배는 성장을 지연시키게 된다는 것이다. 반대로 금융제도가 잘 발전되어 누구나 쉽게 금융제도에 접근이 가능하고 본인의 능력에 따라 금융제도를 적절히 이용할 수 있는 경우 불평등은 감소하고 장기적인 경제성장에 도움을 줄 수도 있다고 본다(Levine, 2008). 즉 금융제도가 충분히 발전하지 않을 경우 개인의 능력보다는 부모의 능력 혹은 재력을 통해 금융제도에 접근하게 되며, 이를 활용하게 됨으로써 오히려 경제적인 효율성을 저하시킬 수 있는 문제를 야기할 수 있지만, 금융발전으로 인해 부모에 대한 의존보다는 개인의 능력을 통해 자금을 지원받고 인적자본에 대한 투자가 가능함으로써 경제성장과 소득분배에 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

본 연구에서 주목하는 저소득층은 선행연구들에서 살펴보듯이 낮은 소득으로 인해 본인은 물론 자녀들에 대한 충분한 교육투자가 이루어지지 못하

는 계층이라 할 수 있다. 우리나라의 경우에도 최근 들어 지역별 교육격차 문제가 이슈가 되고 있는 것을 통해 확인할 수 있다. 즉 강남3구와 같은 특정지역에 거주하고 있는 사람들의 자녀의 대학 진학률이 다른 지역에 비해 높게 나타나며, 우리나라와 같이 학벌이 중요시되는 사회에서 사회지도층을 형성할 수 있는 좋은 학교에의 진학률이 상대적으로 높게 나타나고 있다는 점이다. 또한 이와 같은 현상은 대학진학률에서만 차이를 보이는 것이 아니라 정부 고위공무원 시험, 주요 자격증 시험 등에서 특정 지역 거주자들의 합격률이 높게 나타나는 것을 통해 소득격차가 자녀교육에 대한 격차도 유발하고 있다는 점을 간접적으로 살펴볼 수 있다. 금융소외계층을 정부가 중요시 여기지 않고 방관할 경우 장기적으로 경제와 사회의 발전에 악영향을 미칠 수 있다.

금융시장 불완전성에 대한 분석은 금융시장 불완전성을 어떠한 변수를 통해 정확히 측정해내느냐의 문제와 각 국가별 성장, 금융시장 변수, 분배 변수들에 대한 시계열 자료를 확보할 수 있느냐가 매우 중요하다 할 수 있다. 그러나 국내에서는 이 같은 활용가능한 자료의 부재로 인해 아직 연구가 많이 이루어지고 있지 않다 할 수 있다.

제2절 국내연구

외국과 달리 우리나라의 경우 금융소외는 좁은 의미로 해석될 수 있다. 즉, 금융소외는 소득수준이 낮은 서민들이 제도권 금융시장으로부터 돈을 빌리고 싶어도 빌릴 수 없거나, 빌리더라도 필요한 만큼의 금액을 빌릴 수 없는 현상을 의미하는 것으로서, 제도 금융권으로부터의 소외를 의미(자금의 대차를 중심으로 발생하는 현상)하는 것으로 해석되고 있다. 조복현(2007)은 금융소외를 좀 더 세분하여 제도 금융권으로의 접근이 아예 허용되지 않는 것을 금융소외로 보고, 접근은 되나 금융서비스의 종류, 수량, 비용 등에서 차별받는 것을 금융차별(Financial Discrimination)로 정의하

고 있다. 광의의 개념으로 금융소외와 금융차별을 합한 것을 금융배제로 보고 있다. 즉 금융소외를 금융배제의 한 부분으로 설정하고 있다. 프랑스의 경우 금융배제를 사회적 배제의 한 분야로 해석하고 있다는 점에서 비슷한 개념을 사용하고 있다 할 수 있다.

이종수(2008)의 경우 금융소외에 대한 정의보다는 금융소외계층에 대해 설명하고 있다. 연구자는 금융소외계층을 현재 및 미래의 지불능력을 중심으로 세 그룹으로 구분하고 있다. 이를 살펴보면, ① 신용도는 낮지만 지불능력이 있는 계층, ② 신용도가 열악한 그 밑의 계층이지만, 자영업이나 일자리 창출 등을 통해 미래에 대출금 상환이 가능한 계층, ③ 상환 가능성이 희박한 저소득 계층으로 구분하고 있다. 따라서 금융소외계층에 대한 접근방법도 세 가지 차원에서 다르게 접근할 수 있다고 강조한다.

양준호(2008)의 경우에는 다른 연구자들과 달리 금융소외를 금융양극화 문제로 보고 소득양극화와 달리 금융제도 및 금융정책을 통해서 개인들의 금융격차를 줄일 수 있음에도 줄이지 못하고 오히려 확대되는 현상으로 보고 있다. 금융양극화에 대한 사전적, 사회적, 경제적 해석을 통해 금융소외의 의미를 파악하고 이로 인한 영향에 대해서 논의하고 있다⁴⁾. 이와 같은 금융양극화 현상은 사회통합을 해치고 궁극적으로 국수주의, 대중영합주의 등의 부정적인 사회현상을 초래할 수 있음을 주장하고 있다.

우리나라의 경우 2004년부터 신용불량자라는 용어대신 금융채무불이행자라는 용어로 사용하고 있다. 이때부터, 금융권에서는 개인의 신용등급을 중심으로 신용불량자들에 대한 관리를 하고 있다. 소득, 재산 등의 부족으로 신용등급이 7~10등급의 저신용층 중 금융권에 채무를 이행하지 않는 사람들을 금융채무불이행자로 관리하고 있다.

4) 금융양극화의 사전적 의미는 “신용력 및 신용접근에 있어서 중간정도의 가능성을 향유하고 있는 계층부분이 해체·소멸되면서 양극단으로 모이는 현상”을 말함. 사회학적 측면에서 “금융인파라에 대한 항상적 수요를 지니고 있다는 점에서 국민국가에 있어서의 내부적 동질성을 가진 상호이질적 집단간의 격리 거리가 증대되는 현상”을 의미. 경제학적 측면에서는 “소득계층별 신용격차가 확대되고 있는 현상”으로 표현(양준호, 2008)

〈표 2-1〉 신용불량자 등록기준 변화

시기	등록기준
1984~1994	황색, 적색, 신용카드 불량 거래자
1994~1996	주의, 황색, 적색, 금융부실거래처
1997~2000	주의, 황색, 적색거래처
2001~2002	각 금융권별 규약통합, 신용불량자 개념 단일화 신용불량자: 대출금연체 1원 이상 3개월 이상 신용카드연체 5만원 이상 3개월 이상
2002~2005.3	금융권별 구분없이 동일기준 적용 - 30만원 초과 3개월 이상 연체 - 30만원 이하 3건 이상, 3개월 이상 연체
2005. 4 이후	금융채무불이행자 - 신용등급 7~10등급중 금융채무를 연체하고 있는 자

위와 같은 의미에서 정부는 신용불량 혹은 금융채무불이행으로 인해 금융기관으로부터 대출을 받는 것이 어렵거나, 받더라도 높은 이자율을 부담해야 하는 저신용계층을 금융소외 대상으로 보고 있다. 어떤 의미에서 조복현(2007)의 금융배제의 성격을 지니고 있다 할 수 있다. 이 경우 신용등급 기준으로 7~10등급에 포함되는 약 720만명(2008년 기준)이 해당되며, 정부는 이 중 9~10등급에 속해 금융권 대출이 아닌 사금융에 의존하는 계층을 대상으로 금융소외에 대한 지원방안들을 강구하고 있다. 그러나 향후 살펴볼 정부정책의 대부분이 금융소외자들을 지원하기 위한 사전적 조치보다는 금융채무가 발생한 이후 지원을 하게 되는 사후적 조치에 불과하여 금융소외자 지원에 한계를 지니고 있다 할 수 있다.

미국의 경우는 Calem(2005)의 연구에 따르면 금융소외계층은 1998년 기준 소득 3만 달러 이하의 계층을 금융소외계층으로 보고 있으며, 우리나라의 기준으로 환산시 소득 5분위 이하이면서 신용등급이 7~10등급에 속하는 사람들이라 할 수 있다. 즉, 1998년 당시 미국의 1인당 GDP가 약 3만달러였음을 기준으로 볼 경우, 1998년 우리나라의 1인당 GDP가 8,600달러이므로 이를 원으로 환산해보면 약 5분위에 해당되는 금액이다(현영진, 2008).

지금까지 국내 연구들이 정의하고 있는 금융소외의 개념에 대해 살펴본다. 금융소외를 넓은 의미에서 해석하기도 하고 실제 실태를 근거로 구분하기도 하였으며, 때로는 사회적 문제로써 양극화의 개념으로 접근하기도 하였다. 전반적으로 금융소외를 바라보는 시각은 외국에 비해 좁다는 특징을 발견할 수 있다. 외국의 경우 금융소외를 넓은 의미에서 금융뿐만 아니라 사회적인 측면 즉 보험시장, 정부에서 운영하고 있는 사회보험시장 등에서의 배제도 금융소외 혹은 금융배제의 한 부분으로 바라보고 있지만 우리는 금융시장, 특히 그 중에서도 대부시장이라는 측면에서의 금융소외를 정의하고 분석하고 있다는 점이다.

우리나라의 경우 장애, 노령, 낮은 소득으로 인한 일반 보험에의 접근이 어렵거나, 광범위한 국가 사회보험제도로 부터의 사각지대도 존재하고 있다는 점에서 금융소외를 넓은 의미에서 바라볼 필요가 있다. 금융소외를 보다 포괄적으로 다루기 시작한 예가 있다. 2009년 들어 소액서민금융재단에서 빈곤층 아동 및 저소득 가정을 대상으로 보험상품을 가입해주고 이에 대한 보험료를 대납해주는 Micro Insurance 사업을 시작했다. 또한 우정사업본부도 Micro Insurance 사업의 타당성을 검토하고 지원방안을 모색하고 있다는 점에서 금융소외가 보험분야로 확대되었다는 점을 확인할 수 있다.

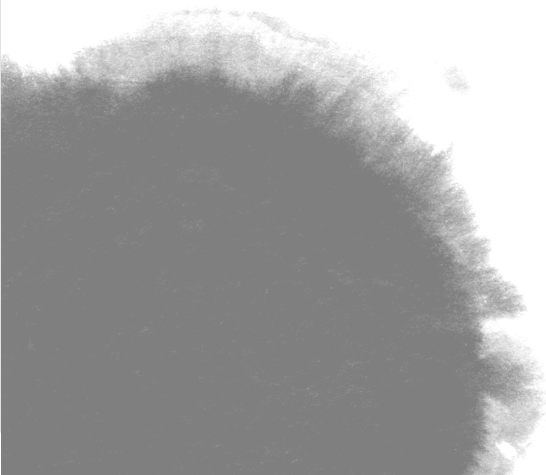
이미 국내의 많은 연구자들이 공적인 사회보험 중 국민연금과 고용보험의 사각지대 문제에 관심을 가지고 연구를 진행하고 있다. 궁극적으로 사각지대에 포괄되는 사람들은 대부분이 자영자, 비정규직으로 근로가 단속적으로 일어나는 사람들이라 할 수 있으며, 이들의 경우 제도 금융권과의 접근도 어렵다 할 수 있다.

그러나 본 연구의 경우 연구제목에 명시된 것과 같이 저소득층을 대상으로 하고 있다는 점에서 넓은 의미보다는 다소 좁은 의미에서 금융소외문제를 다루고 있다. 먼저 광의의 개념으로 바라본 금융소외의 정의는 정부 혹은 민간금융기관에서 제공하고 있는 각종 금융상품 및 서비스에 접근이 배제되는 것을 의미한다. 정부에서 제공되고 있는 금융서비스로는 사회보험을 들 수 있으며, 이러한 점에서 현행 사회보험 사각지대에 놓여져 있는 계층

을 넓은 의미에서 금융소외계층으로 바라 볼 수 있다. 그러나 본 연구는 최근에 발생하고 있는 금융서비스 및 (대출)상품에의 접근이 어려워서 발생하는 저소득층의 금융접근의 문제를 살펴본다는 점에서 광의의 개념보다는 협의의 금융소외를 연구의 초점으로 다루고자 한다. 따라서 본 연구에서 바라보는 금융소외란 개인적 혹은 사회적인 제약으로 인해 금융기관에서 제공하고 있는 금융서비스 및 상품에 접근할 수 없는 경우를 의미한다. 개인적인 특성으로는 낮은 소득, 개인(장애, 노령 등) 및 직업적(비정규직, 자영업 등) 특성으로 인해 금융서비스(은행, 보험 등)에 대한 접근이 제한되는 것을 의미하며, 사회적 특성으로는 특정금융상품 이용에 부과된 조건으로 인해 이를 사용할 수 없거나, 복잡한 금융환경으로 인해 개인 스스로가 금융서비스 이용을 하지 않는 경우를 의미한다. 외국의 금융소외의 범주를 기준으로 살펴볼 경우 저소득 및 저신용으로 인해 금융서비스에 접근할 수 없는 측면은 접근의 배제(Access-exclusion)라 할 수 있으며, 특정상품에 부과된 조건으로 금융서비스를 이용할 수 없는 경우는 가격적 배제 혹은 시장에서의 배제라 할 수 있다. 또한 복잡한 금융서비스를 이유로 이를 사용하지 않는 경우는 자기배제(Self-exclusion)라 할 수 있다.

03

외국의 금융소외 실태와 정책대응



제3장 외국의 금융소외 실태와 정책대응

본 장에서는 유럽위원회(European Commission)에서 발간한 금융소외를 다룬 보고서⁵⁾의 내용을 토대로 EU 국가들이 금융소외 문제를 바라보는 시각과 국가별 구체적 대응방식을 살펴보고 시사점을 도출해보고자 한다.

제1 절 EU의 금융소외 실태

1. 금융소외의 정의

금융소외(financial exclusion)라는 용어가 처음 사용된 것은 1993년 은행의 지점폐쇄로 은행 서비스에 물리적 제한을 받게 되는데에 관심을 가진 한 지리학자에 의해서 였다(Leyshon & Thrift, 1993). 이후 1990년대에 걸쳐 현대적 지불수단, 은행서비스, 소비자금융, 보험 접근에의 어려움과 관련한 연구가 많아지면서 사람들의 관심을 끌기 시작했다. 저축에 있어서도 마찬가지였다. 1999년에 금융소외라는 용어가 주류 금융서비스에 접근 제한을 받는 사람을 일컫는 말로 사용되기 시작했다(Kempson & Whyley, 1999).

이후 학자들과 정책입안자들이 금융소외의 정의에 대해 자신들의 견해를 덧붙이기 시작하면서, 최근에는 ‘금융소외는 사람들의 니즈에 적절히 대응하고 자신이 속한 사회에서 정상적인 사회생활을 영위할 수 있도록 해주는

5) EC(2008), *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*

주류시장(mainstream market)의 금융서비스와 금융상품에의 접근과 그 사용에 사람들이 어려움을 겪는 과정'을 일컫는 것으로 정의되고 있다. 금융소외는 양질의 직업, 주거, 교육, 의료보호 서비스에 대한 접근이 제한되는 훨씬 광범위한 사회적 배제의 일부를 구성한다는 인식이 확산되고 있다.

여기서 “적절(appropriate)”하다는 것은 금융상품과 서비스가 그 제공과 구조, 그리고 비용이 소비자가 접근하고 이용하는데 어려움이 없다는 것을 의미한다. 그리고 “주류시장”의 공급자는 낙인(stigma)을 유발하지 않는 영리목적의 제공자를 의미하고, 이에 대한 “대안기관(alternative provider)”은 사회의 한계계층(marginal class)에 특별한 관심을 가지는 법률과 규제를 준수하는 기관을 의미한다. 따라서 완전한 금융통합(financial inclusion)은 주류시장 공급자가 제공하는 적절한 금융서비스와 상품에 접근할 수 있는 역량(capacity)으로 정의될 수 있다.

이처럼 금융소외를 정의할 수 있지만 금융소외는 실제로 상당히 복잡한 개념이어서 금융소외를 논하기 위해서는 다음의 네 가지 핵심적인 이슈가 고려되어야 한다.

첫째, 어떤 금융서비스와 금융기관으로부터 소외되었는가?

둘째, 금융서비스에의 접근(access)과 이용(usage)을 구분할 필요가 있는가?

셋째, 금융소외에 정도가 있는가? 있다면 어떻게 측정해서 표현하나?

넷째, 소외의 단위(개인, 가족(family) 또는 가구(household))를 어떻게 규정할 것인가?

세계은행은 금융소외와 관련하여 고려해야 할 기본적인 것, 그래서 모든 사회 구성원들이 접근할 수 있어야 하는 영역으로, 금융거래(transaction banking), 저축(saving), 신용대출(credit), 보험(insurance)을 들고 있다 (World Bank, 1995).

금융거래의 경우 임금, 연금, 사회수당 등 정규적인 급여의 수령, 수표나 바우처의 현금화, 현금 없이 재화와 용역의 구매, 전자지불, 송금 등을 포함하고 있다. 신용대출은 월간 소득을 초과하는 지출이 필요한 자동차, 주

택, 가구, 임대보증금 등 내구재 구매를 위해서 필요하다. 이 같은 대출은 소비평활화(consumption smoothing)와 소득충격 완화를 위해 중요한 역할을 한다. 그리고 오늘날 일부 종류의 보험(자동차보험, 직업수행에 필요한 보험 등)은 현대사회를 구성하는데 필수적인 역할을 수행한다.

2. EU 국가들의 금융소외 수준

유럽국가의 금융소외 수준을 평가하기 위해 사용되는 주요한 자료로 2003년의 Eurobarometer Survey 60.2를 들 수 있다. 이 자료는 EU 15 개국을 포괄하고 있으며, 신규 가입 10개국에 대해서는 Eurobarometer 2003.5가 별도로 있다.

Eubarometer 조사는 15세 이상의 개인을 대상으로 하고 있지만, EC(2008)에서는 금융상품 접근 법정 연령인 18세 이상으로 범위의 대상을 제한하고 있다. 조사에서는 어떤 범위의 금융상품을 보유하고 있는지를 설문하는데, 여기에는 수표장(checque book)과 지불카드(payment card)를 포함하는 거래계좌(transaction accounts), 예금계좌(deposit accounts), 생명보험, 주식, 유닛(unit)형 투자신탁, 채권 등을 포함하는 여타의 저축상품이 포함되어 있다. 그리고 신용대출의 형태는 당좌대월(overdrafts), 신용카드, 자동차구매대출 등으로 되어 있다.

2003년 EU 15개국의 18세 이상 성인의 10%, 그리고 EU 신흥 10개국의 18세 이상 성인의 47%가 아무런 은행 계좌를 보유하고 있지 않은 것으로 조사되었다.⁶⁾ 그리고 EU 15개국의 8%, EU 신흥 10개국의 6%가 당좌계좌만 보유하고 있을 뿐 지불카드나 수표장을 가지고 있지 않은 것으로 조사되었다.⁷⁾ 두 그룹 모두 저축보다 리볼빙신용(revolving credit)⁸⁾에

6) EC(2008)는 이를 'unbanked'로 정의함.

7) EC(2008)는 이를 'marginally banked'로 정의함.

8) 순환신용장이라고도 함. 같은 종류의 상품에 대하여 매매당사자 간에 거래가 계속적으로 이루어질 경우에, 거래할 때마다 새로운 신용장을 개설하자면 불편할 뿐 아니라 비용이 들게 되며, 또 일련의 거래에 대하여 포괄적으로 거래의 신용장을 개설하자면 많은 보증

의 접근이 더 떨어지는 것으로 분석되고 있다. EU 15개국 성인의 40%와 EU 신흥 10개국 성인의 73%가 리볼빙신용에 접근하지 못하고 있고, 각각 30%와 54%가 저축상품을 보유하고 있지 않은 것으로 파악된다.

전체적으로 어떤 종류의 은행계좌도 가지고 있지 않은 사람은 저축상품과 리볼빙신용을 둘 다 보유하고 있지 않은 것으로 나타난다. 종합해보면 EU 15개국의 모든 성인의 7%와 EU 신흥 10개국 모든 성인의 34%가 이 세 가지 유형의 금융상품 중 아무것도 보유하고 있지 않아 금융소외 상태에 있다고 할 수 있다.

〈표 3-1〉 EU국가들의 신용과 저축 소외 인구비율(18세 이상)

(단위: %)

구분		리볼빙 없음	저축 없음	모든 신용상품 있음
EU 15	모두 있음	40	30	-
	거래계좌 없음	81	42	18
	당좌계좌만 있음	80	0	8
	은행계좌 전무	83	77	10
EU 10	모두 있음	73	54	-
	거래계좌 없음	93	66	53
	당좌계좌만 있음	96	0	6
	은행계좌 전무	93	74	47

자료: Eubarometer 60.2(EU 15); Eubarometer 2003.5(EU 10)

EU 국가들의 금융소외 수준은 아래의 표에서 보는 것과 같이 1% 혹은 그 미만(덴마크, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드)에서부터 40%(폴란드), 48%(라트비아)까지 큰 격차를 보이고 있다. 다수의 성인 인구가 금융소외에 처해있는 국가들은 세 가지 유형(은행거래, 신용, 저축)별로 소외 인구비율이 높은 국가들임을 알 수 있다.

신용(대출) 소외를 살펴보면 EU 15개국 18세 이상 성인의 40%가, EU

금이 소요되기 때문에 불편과 곤란을 느끼게 됨. 그러므로 이런 비용과 노고를 덜기 위하여 일정 기간 신용장의 금액이 자동적으로 되살아나 몇 번이고 반복해서 같은 종류의 거래가 이루어질 수 있도록 창안된 신용장이 회전신용장임(두산백과사전).

신용 10개국은 72%가 회전신용으로부터 소외되어 있다. 국가별로 상당한 차이를 보이고 있는데, 프랑스가 14%, 덴마크와 룩셈부르크가 18%로 신용 소외율이 낮은 국가로 분류될 수 있는 반면에 리투아니아 86%, 슬로바키아 81%, 에스토니아와 라트비아가 80%로 신용 소외율이 높은 국가로 분류될 수 있다.

〈표 3-2〉 EU국가들의 부문별 금융소외율(18세 이상)

(단위: %)

구분	금융소외 비율	거래소외	리볼빙신용 소외	저축 소외
EU 15 평균	7	18	40	30
EU 10 평균	34	53	72	54
EU 15				
벨기에	1	5	37	13
덴마크	1	11	18	15
독일	3	7	46	21
그리스	28	78	76	41
이탈리	16	26	56	50
스페인	8	42	46	25
프랑스	2	4	14	39
아일랜드	12	41	51	21
영국	6	15	30	22
룩셈부르크	< 1	11	18	28
네덜란드	1	2	21	28
포르투갈	17	20	75	62
핀란드	6	18	48	34
스웨덴	2	17	33	7
오스트리아	3	20	36	11
EU 10				
사이프러스	18	48	54	24
체코	17	40	62	35
에스토니아	16	35	80	67
헝가리	34	49	78	58
라트비아	48	65	80	76
리투아니아	41	65	86	61
말타	21	51	70	30
폴란드	40	58	73	60
슬로바키아	26	48	81	40
슬로베니아	6	13	36	32

자료: Eubarometer 60.2 and 2003.5

3. 금융에서 소외된 사람들

EU의 경우 금융에서 소외된 사람들은 대부분이 저소득층으로 소득이 적거나, 실업 등으로 인해 소득활동을 전혀 할 수 없는 사람들이다. 구체적인 유형으로는 노인, 장애인, 한부모 등 사회적 취약계층과 소수민족, 이민자들도 금융에서 소외되는 경향이 많은 것으로 알려져 있다.

영국은 남성과 여성간에 금융서비스 이용에 차이를 나타내고 있는데, 이는 여성들의 경우 남성에 비해 경제활동 참가정도가 낮아 소득이 낮고, 기혼여성의 경우 자녀양육에 대한 부담 등으로 인해 금융에서 소외되는 경우가 많은 것으로 알려져 있다. 즉 자녀양육에 대한 부담으로 인해 스스로 금융서비스 이용을 포기하는 경우가 높은 것으로 나타나고 있다. 폴란드는 은퇴로 인한 소득상실자, 저소득층, 과다 채무자, 농어촌지역 거주민, 그리고 교육수준이 낮은 사람 등의 유형이 금융서비스의 혜택을 누리지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 반면에 네덜란드와 노르웨이의 경우는 인구학적 조건이나 소득에 따라 금융서비스를 제약받는 경우는 거의 없고, 본인의 문제로 인해 제약받는 경우가 대부분이다. 네덜란드는 부채가 많거나 사기 등의 경험이 있는 경우에만, 노르웨이는 스스로 판단에 의해 각각 금융서비스 사용을 제한하고 있는 것으로 보고되고 있다.

이상의 사례를 종합해보면 EU 국가에서 금융서비스로부터 소외된 사람들의 특성은 자녀를 양육하고 있는 여성, 저소득층, 실업자, 65세 이상의 은퇴자 그리고 취업직전의 청장년층이라 할 수 있다. EU의 특징 중 하나는 금융서비스 이용이 교육수준과 많은 연관을 지니고 있다는 점이다. 즉 교육수준이 낮고 이로 인해 소득이 낮은 계층의 경우 금융서비스 이용에 많은 어려움을 지니고 있는 것으로 보고되고 있다. 이는 이미 앞에서 살펴본 이론과도 부합하는 것이라 할 수 있다. 즉 부모세대의 낮은 소득으로 금융서비스 이용에 제한을 받고 이로 인해 자녀에 대한 인적자본 축적이 부족해짐에 따라 자녀들 역시 장기적으로 금융서비스 이용에 제한을 받게 된다는 점이다. 지역적으로는 도시지역에 비해 농어촌지역에 거주하는 사람

들이 금융서비스의 접근과 이용에 역시 많은 어려움을 지니고 있는 것으로 나타나고 있다.

EU 국가를 금융소외수준별로 구분하고 이를 기초로 금융소외에 대한 로지스틱 분석을 실시한 결과는 아래의 표와 같다⁹⁾. 금융소외수준이 매우 낮은 국가들의 경우 로지스틱 분석결과 유의적인 결과를 얻을 수 없었던 반면에 금융소외수준이 높아질수록 회귀분석결과 유의적인 변수가 많아지고 있음을 알 수 있다. 우선 금융소외수준이 높은 국가의 경우 남녀간에 차별이 존재하고 있음을 알 수 있다. 근로형태에 있어서도 실업자, 은퇴자, 가사 종사자들의 금융소외 수준이 높은 것으로 나타나고 있다. 소득에 있어서는 소득이 낮고 지역적으로 농어촌에 거주할수록 금융소외의 수준이 높은 것으로 분석되었다.

〈표 3-3〉 금융배제수준별 EU국가 로지스틱 회귀분석 결과

R ²		0.24	0.14	0.18	0.21	0.29
배제수준		EU25	낮음	중하	중상	높음
		EXP(B)	EXP(B)	EXP(B)	EXP(B)	EXP(B)
성별	남(기준) 여	1.1	ns			0.8*
연령	26-44(기준)		ns			
	18-25	1.7**		2.2**	1.5**	1.6**
	45-64	1.1		0.8	0.9	1.4*
	65+	1.0		1.0	1.0	2.3**
가족 형태	자녀없는 부부(기준)		ns			
	한부모	1.2**		1.9**		
	자녀있는 부부	1.2*		1.5*		
	자녀없는 한부모 기타	1.2** 0.6		1.9** 2.5		

9) 국가별 금융소외수준은 자체연구결과를 기준으로 하여 금융소외수준이 낮은 국가(룩셈부르크, 벨기에, 덴마크, 네덜란드, 프랑스, 스웨덴), 금융소외수준이 중하인 국가(독일, 오스트리아, 영국, 핀란드, 스페인, 슬로베니아), 중상인 국가(이탈리, 아일랜드, 포르투갈, 그리스, 에스토니아, 체코, 사이프러스, 말타, 슬로바키아), 금융소외수준이 높은 국가(헝가리, 폴란드, 리투아니아, 라트비아)로 구분

R ²		0.24	0.14	0.18	0.21	0.29
배제수준		EU25	낮음	중하	중상	높음
		EXP(B)	EXP(B)	EXP(B)	EXP(B)	EXP(B)
근로 형태	취업(기준)		ns			
	자영업주	1.1		0.8	0.9	0.8
	가사	2.3**		3.5**	3.0**	3.4**
	학생	2.0**		1.4	2.2**	2.2**
	실업	3.6**		3.2**	3.2**	3.1**
	은퇴	2.3**		1.5*	2.2**	1.5**
소득 수준	4분위(기준)		ns			
	3분위	1.4**		1.3	1.4*	1.3*
	2분위	1.9**		2.5**	1.9**	1.8**
	1분위	2.1**		2.8**	2.6**	2.4**
지역 별	대도시(기준)		ns			
	농촌	1.2**			1.2*	1.9**
	중소도시	1.0			1.0	1.3*

주: 1) ** 유의수준<0.01, * 유의수준<0.05, ns: 비유의적임

자료: EC(2008), Financial Service Provision and Prevention of Financial Exclusion.

4. 금융소외의 원인과 결과

가. 금융소외 원인

금융소외의 원인에 대한 이론적, 실증적 연구는 크게 사회요인(societal factors), 공급측면(supply side)의 요인, 수요측면(demand side)의 요인의 세 가지 요인으로 구분할 수 있다.

먼저, 사회요인들의 범위는 사람들이 금융서비스에 접근하고 이용하는데 영향을 주는 것들로 규정할 수 있다. 첫 번째 요인은 금융서비스시장의 자유화이다. 이는 금융상품과 금융기관의 수와 그 복잡성을 증가시키고, 이 과정에서 일어날 수 있는 혼란은 일부 사람들에게 금융서비스의 이용을 어렵게 만들 수 있다(Anderloni and Carluccio, 2006; Atkinson et al, 2006; Kempson et al, 2001). 두 번째 요인은 노동시장의 구조변화이다. 이는 노동시장 ‘유연성’을 확대시켜 고용의 불안정성을 높이고 일부 국가에서는 높은 청년실업률을 야기하기도 한다(Anderloni and Carluccio,

2006). 세 번째 요인은 우리나라와는 큰 관련성이 없지만, 테러위협에 대응한 돈세탁 금지의 강화이다. 이로 인해 많은 사람들이 금융서비스 접근에 어려움을 겪게 된다(Anderloni and Carluccio, 2006; Kempson, 2000). 네 번째 요인은 사회부조제도이다. 사회부조의 급여수준과 지급방식이 금융소외에 영향을 줄 수 있다. 급여삭감이나 중지를 막기 위해 금융기관에의 예금을 스스로 차단할 수 있다(Anderloni and Carluccio, 2006; Citizens Advice, 2006; Kempson and Whyley, 1999). 다섯 번째 요인은 이혼율의 증가와 자녀가 부모로부터 독립하는 연령의 증가와 같은 인구학적 변화이다(Anderloni and Carluccio, 2006; Kempson, 2000). 그리고 끝으로 지니계수로 측정되는 소득불평등도 금융소외 수준과 관련이 있다(Kempson, 2006).

공급측면의 요인은 은행들이 자체적인 신용평가를 통해 저소득층, 비정규직, 신용불량 경험자들에 대해 모든 서비스를 포함하는 거래은행계좌 개설을 거부하는 경우라 할 수 있다. 수요측면의 요인은 개인들이 심리적 혹은 문화적인 요인으로 인해 금융시스템에의 접근을 방해받는 경우라 할 수 있다. 예를 들어 이민자와 저소득층, 노인들의 경우 은행계좌보다는 현금을 선호함에 따라 스스로 금융제도에 접근하지 않는 경향이 있다.

나. 사회적배제와 금융소외의 관계

앞에서 언급한 금융소외의 정의를 기준으로 할 경우 금융소외는 사회적 배제와 엄밀한 관련성을 지니고 있다는 점을 알 수 있다. 금융소외를 사회적 배제의 한 요소로 포함시키기도 한다. 금융소외와 사회적 배제간의 밀접한 관계는 오스트리아, 독일, 프랑스, 영국, 아일랜드의 예에서 살펴볼 수 있다.

오스트리아와 독일은 다수의 연구가 금융소외, 빈곤, 사회적 배제와 과다채무간의 관계를 중심으로 다루고 있으며, 프랑스는 금융소외와 사회적 배제의 원인과의 그 결과가 유사한 것으로 보고 있다. 아일랜드의 경우 금융소

외와 사회적 배제간의 관계를 연구한 결과는 없지만 일부 연구에서 근로자가 취업을 하거나 급여를 받고자 할 때 은행계좌를 신설하는데 있어서의 어려움이 사회적 배제의 원인이라고 설명하고 있다.

사회적 배제와 더불어 EU에서 분석하는 분야중의 하나가 과도한 금융채무자와 금융소외와의 관계라 할 수 있다. 유럽의 연구들을 통해 살펴볼 때, 금융과다채무로 인한 금융소외는 주로 금융제도에의 접근을 어렵게 한다는 점이다. 즉, 과도한 채무와 낮은 신용을 지닌 과다채무자들이 은행에 계좌를 개설하거나, 다른 금융상품에 접근하는 데에 어려움을 겪는다는 것이다. 이와 같은 이유로 과다채무자들은 일부 금융상품 혹은 제도에의 접근과 이용이 어렵게 되고, 이로 인해 사회생활에 있어 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 금융소외를 금융상품과 서비스에의 접근과 사용의 어려움으로 정의할 경우, 금융과다채무는 금융소외의 원인이라고 결론지을 수 있다.

다. 금융소외의 영향

금융소외가 야기하는 영향은 두 가지의 차원으로 구분할 수 있다. 먼저, 금융소외는 개인이 자신의 금융자산을 늘리고, 배분하고, 사용하는 방식에 직간접적으로 영향을 주는 금융상의 영향(financial consequences)이 있을 수 있다. 또 다른 하나는 금융소외가 야기하는 사회적 영향(social consequences)이다. 두 가지 차원의 영향을 은행거래, 신용, 저축과 자산축적의 영역으로 구분해서 살펴보기로 한다.

은행거래(banking)에 있어서 금융상의 영향으로는 은행거래의 접근이 어려운 사람들의 경우, 신용카드 이용, 수표 사용, 금융기관이 제공하는 할인 서비스 혹은 회사로부터의 급여이체에 제한을 받게 되는 경우를 들 수 있다. 은행거래에 있어서의 사회적 영향으로는 금융거래를 할 수 없는 사람은 자존감(self-esteem)에 영향을 받고, 이에 따라 가족과 친구와의 사회적 관계망으로부터 스스로 고립시키거나 박탈하는 상황을 들 수 있다.

신용(credit)에 있어서 금융상의 영향으로는 은행이나 저축기관으로부터

저신용자로 평가된 사람은 대출, 금융시스템 이용에 있어 추가적인 금융비용(높은 이자, 짧은 상환기간 등)을 지불해야 하는 경우를 들 수 있다. 사회적 영향으로는 저신용으로 인해 제도권 금융기관으로부터의 금융이용에 제한을 받을 경우 비제도권 금융기관(혹은 불법 대부기관)에 접근할 수밖에 없게 됨으로써 이에 따른 사회적 문제를 야기하는 상황을 들 수 있다.

저축과 자산축적(saving and asset building)에 있어서 금융상의 영향으로는 저축된 것이 없어 급하게 돈이 필요할 경우 곤란을 겪게 되거나, 저축보다 현금보관을 선호하면서 이자수입을 얻을 수 없고, 보관상의 위험에 노출되는 상황 등을 들 수 있다.

제2절 EU의 금융소외 관련 논의

본 절에서는 EC(2008)에서 다루는 14개국¹⁰⁾을 대상으로 금융소외와 관련한 논의의 범위를 살펴보기로 한다.

금융소외와 관련한 국가 차원의 논의의 범위는 국가별로 매우 상이하다. 유럽에서 금융소외에 대한 논의가 가장 먼저 시작된 나라는 프랑스이다. 1980년대부터 논의가 시작된 프랑스는 금융소외 문제 해결을 위해 시장과 정부가 주로 역할을 해오고 있다. 이 중에서 특히 정부가 적극적인 역할을 해오고 있어, 이와 관련한 정책들이 상당히 오랜 기간 동안 시행되고 있다. 1984년 법률에 의해 처음으로 국민들에게 은행계좌 보유 권리가 주어졌고, 이후 오랜 기간 금융거래서비스, 소비자신용에의 접근을 확대하기 위한 정책들이 시행되고 있다. 2004년 프랑스 정부가 설립한 Comité Consultatif du Secteur Financier(CCSF)가 프랑스 정부의 금융소외 대응정책의 핵심이라 할 수 있다. 이 기구는 프랑스은행(Banque de France)의 지원을 받

10) 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이태리, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아, 스페인, 영국

으면서 핵심 이해당사자들 사이의 협상과 대화의 창구역할을 수행하고 있다. 이 기구는 민간 금융서비스회사들과 이들이 소속해 있는 협회, 협력금융서비스제공기구, 소비자단체와 노조로 구성되어 있다. 다양한 법률과 규제를 통해 금융소외를 유발할 수 있는 지불사고(payment incidents)와 채무불이행(credit defaults)을 예방해오고 있다. 그리고 프랑스의 우체국 네트워크, 상호저축은행, 농업은행이 신용통합을 위해 많은 역할을 수행해오고 있다.

영국에서의 논의는 1990년대에 시작되었고 주로 우체국의 미래와 관련한 내용으로 요약될 수 있다. 금융접근의 어려움이 다른 유럽 국가들보다 심각한 영국은 문제해결을 위한 보다 많은 조치들을 취하고 있고, 이 같은 조치들은 주로 파트너십을 통해 발전되어왔다. 이 조치들은 금융서비스 제공의 모든 주요영역(은행거래, 저축, 소비자 신용, 보험)에 걸쳐 이루어지고 있으며, 이와 관련한 모든 주요 주체들(중앙정부, 지방정부, 민간금융기관, 비영리조직)을 다 포괄하고 있다. 1997년에 집권한 영국 노동당 정부는 금융소외 대응정책에 적극적인 관심을 갖고 그 발전에 중요한 역할을 하였다. 1999년에 금융서비스에의 접근을 조사하여 재무부장관을 통해 총리에게 보고를 하도록 하는 위원회를 설치하였다. 그리고 2005년 금융통합태스크포스(Financial Inclusion Taskforce)를 설치하여 모든 주요 이해당사자를 대표하는 독립적인 위원들로 하여금 재무장관에게 보고하도록 하였다. 이 태스크포스와 함께 170백만 유로의 금융통합기금(Financial Inclusion Fund)을 마련하여 2005년에서 2008년까지 금융통합을 촉진할 수 있는 조치를 지원하도록 하였다. 태스크포스와 금융통합기금 모두 2011년까지 활동 기간이 연장되었고, 기금에는 184백만 유로가 추가로 지원될 예정이다.

금융소외에 대한 논의는 아일랜드에서도 적극적이고 폭넓게 진행되고 있다. 아일랜드의 금융소외 논의는 비교적 최근인 2006년 Combat Poverty Agency가 금융감독기구(Financial Regulator)¹¹⁾에 제출한 보고서를 근거

11) The Irish Financial Services Regulatory Authority

로 시작되었다. 중앙정부는 *National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2007-2016*에 금융소외에 대한 언급을 하고 있기는 하지만 실제로 그리 중요한 역할을 하지는 않고 있는 것으로 알려져 있다.

벨기에와 독일에서는 은행거래에의 접근에 관심이 주로 집중되고 있으며, 최근에는 은행계좌의 채권압류통고(garnishment)에도 관심을 두고 있다. 두 경우 모두에 있어서 중앙정부는 중요한 역할을 하고 있는데, 벨기에는 주로 입법에 의해서, 독일은 주로 은행들의 자발적인 협약에 의거하고 있다. 벨기에의 경우는 신용에의 접근을 증진시키기 위한 조치들을 취하고 있고, 독일은 책임대출(responsible lending)에 관한 매우 활발한 논의가 진행되고 있다. 금융교육 또한 독일에서는 금융소외를 막을 수 있는 유용한 수단으로 여겨지고 있고, 이 분야에 있어서 과다채무를 중심으로 많은 조치들이 생겨나고 있다.

오스트리아와 이탈리아의 경우 금융교육에 관한 논의는 주로 소비자단체와 학계를 중심으로 이루어지고 있다. 오스트리아에서는 은행거래서비스에의 접근을 증진시킬 수 있는 정책 개발에 대한 요구가 높아져왔다. 그리고 독일과 마찬가지로 과다채무에 관해 주로 이루어지고 있는 금융교육에 있어서 매우 활발한 논의가 진행되고 있다. 저축은행은 연방정부와 함께 고객에게 제공하는 기본적 은행거래 서비스에 채무상담을 포함하도록 하고 있다. 이탈리아에서는 소비자 단체들이 금융거래에 부가되는 비용과 불공정한 조건(약관)에 대해 반대운동을 전개하는 한편, 학계에서는 그간의 연구와 다른 나라의 경험을 바탕으로 금융소외에 관한 폭넓은 논의를 진작시키기 위한 노력을 하고 있다. 최근에 이탈리아은행(Bank of Italy)은 이 문제에 관심을 갖기 시작했고 가장 최근의 Household Income and Wealth 조사에서는 금융이해력(financial literacy) 수준에 대한 분석을 처음으로 포함시키기도 했다(Bank of Italy, 2008: 22-44).

나머지 7개국은 금융소외에 대한 논의가 거의 없거나 전무한 나라들이다. 이들 중 2개국(네덜란드, 노르웨이)은 매우 높은 수준의 금융통합을 이루고 있어 이에 대한 논의가 그다지 필요하지 않다고 할 수 있다. 특히, 네

덜란드의 경우는 금융서비스 부문으로부터 모든 사람이 금융서비스에 접근할 수 있도록 보장한다는 오랜 약속(commitment)이 존재해 왔다. 이를 달성하기 위해 민간금융기관, 정부와 비영리 기관이 같이 협력해왔다. 은행접근과 관해 해결되지 않은 문제가 없는지를 살피기 위해 은행부문과 지자체와 관계된 실무그룹(Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer)이 구성되기도 하였다.

스페인의 상황은 조금 다르다. 저축은행이 금융통합을 달성하기 위한 주요역할을 하고 있으며, 그 결과로 한 지역 조사에서는 높은 수준의 금융통합이 이루어지고 있음을 보이고 있기도 하다.

마지막으로 4개의 신입회원국(불가리아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바키아)의 경우는 금융소외 수준이 매우 높음에도 불구하고(2003년 26~41%) 금융소외에 대한 국가적 논의가 거의 이루어지지 않고 있다. 다수의 사람들이 금융서비스 제공기관으로부터 금융서비스를 제공받지 못할 경우, 그 역의 효과는 최소화할 수 있고, 따라서 금융소외 문제 해결의 필요성은 그다지 심각하지 않을 수 있다. 폴란드 은행연합회의 대표와의 인터뷰에 따르면 체제전환 경제에서는 은행서비스 발달의 세 단계가 있다고 한다(EC 2008: 60). 첫 번째는 부유한 고객에게 서비스하는 단계이고, 두 번째는 저소득 고객에게까지 확대하는 단계(위험평가를 위한 신용보고와 함께)이며, 세 번째는 사회의 모든 부문에게까지 폭넓은 금융서비스를 촉진하는 단계이다.

폴란드는 지금 두 번째 단계에서 세 번째 단계로 전환하는 것으로 평가되는데, 2007년 금융소외에 대응하기 위한 논의에 초점을 맞추는 연합체가 만들어졌다. 폴란드에서의 논의가 은행 거래비용에 관심이 집중되어 있다면, 리투아니아에서는 민영화 추진 이후 수익을 내지 못하는 지점 폐쇄에 따른 지리적 접근 장애에 주로 관심을 두고 있다. 불가리아는 개인의 금융소외보다는 소기업·소상공인에 대한 소액대출에 주로 관심이 맞춰지고 있다.

유럽 14개국에서 금융소외를 해결하기 위한 다양한 접근법이 채택되어 왔는데 이는 국가적 논의의 범위, 정부의 노력정도, 그리고 금융서비스 시장의 특성을 반영하고 있다고 할 수 있다. 크게 세 가지의 범주로 구분할

수 있는데, ①시장금융기관, 협동·저축은행, 비영리기관, 신용조합 등에 의한 시장대응(market response), ②자발적 헌장(charter)과 실행규범(code of practice), ③촉진자 또는 입법가로서의 정부의 역할이 그것이다.

제3절 EU 각국의 금융소외 문제해결을 위한 대응

1. 금융소외 해소를 위한 시장정책

EU에서는 광범위한 금융기관들이 금융소외를 방지하기 위해 새로운 금융상품과 금융서비스를 개발해오고 있다. 이 기관들은 아래 그림과 같이 분류할 수 있다.

[그림 3-1] 금융소외의 시장정책 접근 분류

Financial Service Provider (금융서비스 제공자)	Mainstream (주류)	commercial (영리)	profit-oriented	- EU
			social-oriented	- AT, FR, DE, IT, NL, PO, ES: 상호은행(cooperative bank) - AT, FR, DE, NO, ES: 저축은행 - BE, FR, IE, PO, ES
		non-for-profit (비영리)		- EU
	Alternative (대안)	commercial (영리)	profit-oriented	- UK, IE: 대부업자, 서브프라임
			social-oriented	- BE, FR: MFIs - UK, IE, PO: 신용조합 - UK: 저축 or 상호은행 - BE, FR, DE
		non-for-profit (비영리)		- BE, FR: MFIs, 비영리기관

주: AT(오스트리아), BE(벨기에), DE(덴마크), ES(스페인), FR(프랑스), IE(아일랜드), IT(이탈리), NL(네덜란드), NO(노르웨이), PO(폴란드), UK(영국); MFIs(micro finance institutions: 소액신용대출기관)
 자료: EC(2008)

여기서 ‘주류기관(mainstream provider)’이라 함은 국가차원에서 낙인을 유발하지 않는 공급자(non stigmatizing provider)를 의미하고, ‘대안기관(alternative provider)’은 한계계층에 특별한 관심을 기울이고 법과 규제에 따르는 기관 또는 시장한계계층(marginal market segments)을 착취(exploit)하고 법의 테두리를 아슬아슬하게 지켜가는 기관을 말한다. 첫 번째 구분인 주류와 대안은 유럽전체 수준이 아니라 국가수준에서만 구분된다. 영리와 비영리는 법률상 분류이다. 이하에서는 주류시장의 영리 금융기관이 금융소의 해소를 위해 취하는 노력을 중심으로 살펴보기로 한다.

많은 국가에서 기업의 사회적 책무(CSR: corporate social responsibility)는 영리은행과 같은 이윤추구 기관의 발전, 마케팅, 대외커뮤니케이션(external communication) 전략의 일부가 되어왔다. 이 같은 전략의 결과로 한계계층의 고객에 대해 관심을 가지는 것이 일부은행의 사회적 책무의 의제가 되어왔다.

주류의 영리 기관(은행, 대출은행, 보험사)이 다양한 금융서비스 제공 영역에서 금융소의 문제 해결책의 탐색과 이의 실행에 적극적이었다는 것은 유럽에서는 잘 알려진 사실이다. 이들이 주로 선택한 방식은 ①금융에서 소외된 사람들의 니즈(needs)에 보다 적절한 새로운 금융상품과 서비스를 개발하고, ②금융 접근비용을 낮추기 위해 비영리기구나 정부와 파트너십을 통해 협력하고, ③금융서비스 이용을 꺼리는 사람의 금융서비스 이용을 장려하고 금융역량(financial capability)을 높이기 위한 금융교육을 장려하는 것이다. 세 가지 주요 방식을 국가별로 어떻게 운영하고 있는지 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

① 새로운 금융상품과 서비스 개발

새로운 금융상품과 서비스 개발은 주로 은행거래에 초점이 맞춰져 있다. 벨기에, 독일, 이태리, 네덜란드, 영국의 민간 영리은행은 낮고 불안정한 소득계층의 니즈(needs)를 충족시킬 수 있는 단순하고 저비용의 거래은행계

좌를 개발해왔다. 이들 계좌는 당좌대월약정(overdraft facility)이 없어 개설에 있어 신용조치가 필요 없고, 신용상 곤란에 처할 위험이 없다는 장점이 있다.

이 같은 기초계좌(basic account)는 대부분 자발적 규범이나 법률에 의거해서 제공되고 있는데, 이에 대한 준수여부를 세심하게 모니터링하는 것이 중요하다. 영국의 경우 금융통합태스크포스(Financial Inclusion Taskforce)가 추정한 바에 따르면 기초계좌가 도입된 이후 약 1.6백만명이 새롭게 거래계좌를 개설한 것으로 알려져 있다.

벨기에는 기초계좌보다 좀 더 발전된 것으로 사회적 은행계좌(social bank account)를 개발했다. 이는 Dexia Bank가 지자체로 하여금 은행서비스 접근에 불리한 사람들을 도울 수 있도록 개발한 것으로 Public Centre of Social Action of Belgian Municipalities(CPAS)를 대상으로 하는 계좌이다. 이 계좌는 모든 거래서비스 기능을 가지고 있고 20유로 한도 내에서 당좌대월약정도 기능하도록 되어 있다. 연간 수수료를 CPAS가 지불하는 이 계좌는 약 51,000개가 개설되었다. 그리고 벨기에는 'proton'이라 불리는 전자지갑(electronic wallet)이 1996년에 출시되어 지갑을 대체하여 소액을 지불하는데 사용되고 있다. 프랑스의 'moneo' 제도도 이와 유사하다.

네덜란드에서 기초계좌의 발달은 구세군(Salvation Army)의 특별한 요청에 따라 이루어졌는데, 구세군이 지원하는 사람들에게 계좌를 제공하기 위해서였다. 은행들과 재무부가 협상을 거치면서 전국적으로 확산되었다.

그 밖에 민간 영리은행에 의해 발달된 제도로 폴란드 은행연합회(ZBP)가 개발한 비현금지불수단(mobile telephony), 영국의 APACS가 저소득층에게 적합하도록 개량한 자동납부제도(direct debit payment) 등이 있다(EC, 2008: 63).

② 금융 접근확대와 비용감소를 위한 파트너십

민간 영리은행들은 자신들의 은행서비스를 개시하기 위하여 다른 기관들을 돕기도 한다. 먼저, 벨기에는 1995년에 Fortis에 의해 우체국 은행(Postal Bank)이 탄생했다. 시행초기부터 통상적인 현금계좌뿐만 아니라 다른 은행들이 기초계좌를 제공하기 8년 전에 이미 기초계좌까지 제안했다. 2007년, Fortis는 아일랜드 우체국(Irish Post Office)과 함께 우체국 은행을 설립하여 완전금융소외자(unbanked)들을 위한 기초적인 은행서비스를 제공하고 있다. 영국에서는 Co-op Bank가 신용조합과 같은 소규모 단체가 필요로 하는 은행인프라 구축을 위해 지원하고 있으며 그 지원범위를 중앙분배기구(central clearing system)와 연계된 거래금융까지 확대시켰다. 이 결과 2007년에 신용조합이 자신들의 기초은행계좌를 개발할 수 있게 되었다.

민간 영리은행이 자선단체와 지역단체와 협력하는 사례도 있다. 네덜란드 은행연합회(Nederlandse Vereniging van Banken: NVB)는 구세군과 공동으로 ‘기초지불서비스협약(basic payment services agreement)’을 체결하였다. 영국에서는 Co-op Bank가 노숙인 지원단체인 Big Issue와 함께 노숙인들에게 기초계좌를 제공하기 위해 협력하고 있다. 스코틀랜드에서는 스코틀랜드은행(Bank of Scotland)이 지역사회와 주민단체와 협력하여 에딘버러의 낙후지역인 Wester Hailes의 주민센터내에 거래은행 아울렛을 설치하기 위해 협력하고 있다. 영국은 기초은행계좌를 운영하는 모든 은행들이 지방우체국을 통해 은행거래가 가능하도록 우체국과 협약을 맺고 있다.

소비자 신용(consumer credit) 부문에 있어서는 파트너십이 상당히 중요한 역할을 수행한다. 잠재적 위험이 있는 고객에 대한 소액대출은 비용이 크기 때문에 은행과 여타 주류의 대출기관들은 이자율상한제 등에 따라 많은 수의 저소득자에 대한 대출을 제약하고 있고, 또한 이자율상한이 없다 하더라도 수익성과 시장에서의 평판에 도움이 되지 않기 때문에 대출을 제한하고 있다. 그러나 비영리 대출기관들과의 파트너십을 통해 이 같은 문제를 해결하고 있는데, 다수의 민간 영리신용대출기관은 지역 비영리신용대출

기관에게 다소 관대한 기부를 행하고 있는 것이 좋은 예다.

제3섹터 대출기관과의 파트너십의 예도 있다. 프랑스의 경우 일부 신용 카드 발급기관들(Cofinoga, Cetelem, Cofidis)이 NGO와 파트너십을 통해 마이크로 크레딧 개발을 위해 차입자본(loan capital)을 제공하고 있다. 차입자본의 50%에 대해서는 2005년에 설립된 Fonds de Cohesion Sociale 를 통해 국가가 보증을 하는 구조로 되어 있다. 신용협동은행(Co-operative bank)과 달리 학생과 같은 덜 취약한 계층을 주 대상으로 하고 있다. 영국에서도 특정 비영리 대출기관에게 차입금융(loan finance)을 제공하는 개인 은행들이 많이 있다. 이들은 인력파견 등 인력지원을 통해서도 기여를 하고 있다. 신용협동은행은 개인신용조합이 재정적 지속가능성을 담보할 수 있도록 수 년에 걸쳐 신용조합 운동을 전개하고 있다. 보다 최근에는, Barclays Bank가 신용조합협회(ABCUL)가 소규모 신용조합의 재정적 지속가능성을 담보할 수 있도록 해주는 재무관리 시스템인 PEARLS 시스템을 구축하고 이를 적용하도록 지원을 해오고 있다. 영국에서 이 같은 파트너십은 앞으로도 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다. 영국의 민간 영리은행들의 대표들 사이의 논의에서 다음과 같은 잠재적인 지원방식을 확인한 바 있다.

- 관련 경험과 기술을 가진 인력의 파견 또는 배정
- IT 시스템과 장비에 투자
- 사무지원부서(back-office) 설치
- 대출능력, 위험평가(risk-assessment) 능력 제고
- बैं킹플랫폼(banking platform) 제공
- 수지균형(to meet revenue costs)을 위한 직접 금융지원

마지막으로, 폴란드의 ZBP는 소규모 기업 지원을 위한 대출보증기금과 소규모금융기관(micro-finance institutions)을 설치하여 이를 지원해오고 있다.

③ 금융교육

금융교육은 EU 신흥 회원국에 있어서 특별히 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

폴란드의 경우 주류 금융기관들이 추진하는 두 가지의 금융교육 기관이 존재한다. 폴란드 은행연합회는 젊은 층과 금융관련 언론인들을 대상으로 하는 교육프로그램을 선보였다. PKO Bank Polski¹²⁾가 학교와 여타 아동 보호기관에서 금융교육을 실시하고 있다.

금융소외의 위험에 처해 있는 사람들에게는 금융교육이 보다 더 중요하다 할 수 있다. 이들에게는 금융서비스에 대한 자신감을 고취하고 금융기관(financial intermediaries)과 충분히 의사소통을 할 수 있다는 사실을 확인시켜주는 것이 필요하다. 영국의 경우 개별 은행들이 지역 기관들과 협력하여 은행과 금융서비스에 대한 불신에서 야기되는 자기배제 수준을 줄이기 위한 교육프로그램을 운영하고 있다.

2. 금융소외 해소를 위한 자발적 헌장(voluntary charters)과 실행규제(codes of practice)

은행들이 자신들이 속한 협회를 통해 기초은행계좌 지원을 위해 만들어 낸 자발적 헌장과 실행규제도 일반적인 금융소외 대응방법 중 하나이다. 이 같은 조치들은 사회통합 제고를 위한 정부의 관심에 의해 실행되고 장려되는 경우가 대부분이다.

이 같은 자발적 헌장이 가장 먼저 도입된 나라는 1992년의 프랑스이다. 프랑스 은행연합회(FBF: Fédération Bancaire Française)에서 개발한 이 헌장은 은행들이 현금카드, 현금자동지급기네트워크와 은행계좌통지서(bank statement)에 자유로운 접근이 가능하도록, 그리고 협상가능한 수표의 수와 같은 기본적인 기능을 가진 조달가능한 계좌를 개설하도록 하고 있다. 그러

12) 폴란드에서 가장 큰 전통적 가계소매 은행

나 현장의 실효성이 떨어지면서 프랑스 정부가 1998년에 입법을 통해 현장을 대체하기에 이르렀다. 입법의 결과로 ‘계좌개설권’이 부여되면서 계좌개설 건수가 늘기는 했지만 소비자단체들은 은행들이 소비자들에게 소비자의 권리를 알려줄 의무를 제대로 지키지 않는데 대해 문제를 제기하였다. 이에 따라 보다 최근에 자발적 약속이 이루어지게 되었고 이는 아주 성공적인 결과를 가져왔다. 프랑스 은행연합회의 두 가지 실행계획, ‘은행거래를 쉽게(2004년 9월 4일)’와 ‘모든 사람들이 금융서비스를 받을 수 있게(2006년 1월 30일)’ 하는 것이 그것이다. 이 실행계획은 또 20개의 금융소외와 관련된 약속을 담고 있다.¹³⁾ 그리고 2006년 11월에는 은행들이 은행수수료 연체에 처한 고객들의 상황을 재평가하기로 약속한 바 있다.

프랑스에서는 이 같은 은행들의 금융통합을 위한 자발적 약속에 따라 계좌개설 건수가 큰 폭으로 증가하고 있다. 1995년 2,959계좌에서 관련법이 제정된 1998년에는 4,239계좌, 그리고 프랑스 은행연합회의 새로운 약속이 발표된 2004년과 2006년에는 각각 19,425계좌와 30,400계좌가 개설된 것으로 파악되고 있다(Banque de France and FBF의 자료를 인용한 EC, 2008에서 재인용).

벨기에에서 자발적 현장이 발표된 것은 1997년 벨기에 은행연합회(ABB/BVV)에 의해서다. 경제부의 보고서를 토대로 만들어진 이 현장은 계좌를 보유하지 못한 중하위소득자(modest income)에게 기초은행서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. ‘콜 예금계좌’로 불리는 이 계좌는 세 가지 기본형태의 거래, 즉 현금이체, 예금과 인출, 그리고 은행이 예금자에게 보내는 은행계좌통지서 발급을 지원한다. 참고로 개인 은행에서는 이 세 가지 중 은행이 선택한 일부만을 제공할 수 있기 때문에 소비자의 권리를 보다 강화한 상품으로 볼 수 있다. 연간 10유로 이하의 적은 비용

13) ‘은행이 고객의 현금계좌 개설을 거부할 때, 고객이 이를 항의하면 은행은 24시간 이내에 이 계좌를 개설하고 이용권리를 고객에게 부여해야 한다’, ‘은행은 고객이 현금에 자유롭게 접근할 수 있도록 할 것이다’, ‘은행은 수표와 지불카드를 보유하고 있지 않은 고객에게는 대체지불수단을 제공할 것이다’ 등. 자세한 내용은 EC(2008: 85) 참조

으로 매달 3회의 거래를 할 수 있다. 일부 은행은 현금카드로 예금인출을 하도록 허용하고 있기도 하다. 모든 거래는 실시간으로 이루어지고 이에 따라 초과인출 될 경우에는 거래가 중지되도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 경제부가 금융소외에 대한 조사를 실시하는 등 현장의 실행 효과성에 대해서는 다소 회의적인 반응이 있기도 한 것이 사실이다.

독일은 현금계정에 대한 법적 권리를 부여하기 위한 몇 차례의 시도 끝에 1995년 3월 중앙신용위원회(Central Credit Committee: ZKA)가 자발적 현장을 발표하였다. 이 현장은 ‘모든 사람들’에게 기본적인 은행거래는 가능하지만 초과인출은 할 수 없는 현금계정을 제공할 것을 약속하고 있다. 그러나 개별 은행들이 ‘모든 사람들’을 규정하는 바가 제각각이어서 자발적 현장이 금융소외를 감소시키는 효과에 대해서는 논쟁이 되고 있는 실정이다.¹⁴⁾ 은행으로부터 계좌개설을 거부당한 사람은 누구나 옴부즈만에게 중재를 요청할 수 있다. 독일 연방정부는 이 현장의 실효성에 대해 4건의 보고서를 발표하였는데, 은행들의 자발적 약속을 정부가 면밀히 모니터링 하는 조치로 이해될 수 있다.

이태리의 은행들은 자발적 Patti Chiari Charter에 따라 기초은행서비스¹⁵⁾를 제공하고 있다. 그런데 이 현장은 약속 항목을 여러 가지 열거해 놓은 것으로써 은행들은 이 중에서 어떤 것을 시행하고, 또 얼마의 수수료를 부과할지 선택할 수 있도록 하고 있다. 전문가들은 기초은행서비스의 이용가능성이 뚜렷하게 확대되었다는 증거를 발견하기 어렵다고 보고 있고, 거래금융소외 비율이 상당히 높은 수준이어서 현장의 실효성도 매우 낮은 것으로 평가하고 있기도 하다.

영국에는 은행, 신용카드사, 저축계좌 제공기관 등 모든 서비스 영역을 포괄하는 은행규제(Banking Code)가 있다. 가장 최근 판(2005년)은 ‘기초

14) 은행산업협회에서 Bundestag에 제출한 자료에 의하면 1996년 6월부터 2000년 6월까지 80만명 이상이 새롭게 계좌를 개설하여 이 기간 동안 350%가 증가한 것으로 되어 있지만 소비자단체에서는 이 수치에 의문을 달고 있음. 이 숫자의 대부분은 젊은 층이고 저소득층이 아니라는 주장임(Institut für Finanzdienstleistungen, 2000; EC, 2008: 87)

15) 단, 수표장과 초과인출권은 부여하지 않음.

은행계좌¹⁶⁾를 이로부터 혜택을 받는 모든 사람들이 이용할 수 있도록 하고 있다. 이 현장은 이에 동의하는 기관에게 상세한 가이드라인을 제공하고 있고 현장과 가이드라인의 준수여부는 독립기구인 Banking Code Standards Board(BCSB)가 면밀하게 모니터링 하고 있다.¹⁶⁾ BCSB에 따르면 기초은행계좌 약속이행이 점진적으로 개선되고 있는 것으로 파악되고 있다.

이상 각국의 사례를 종합해보면, 자율규제의 효과성은 나라별로 상이하다고 할 수 있다. 그러나 단지 자율적 현상이 존재하는 것만으로는 그 이행을 충분히 담보하기 어렵다. 자율규제는 은행이 확실한 약속을 할 때 실효성이 가장 높아질 것이다. 그리고 여기에 독립적인 기구의 정기적인 모니터링과 핵심 이해당사자들이 누구인지를 규명하는 작업이 수반될 때 그 효과성을 더욱 높일 수 있을 것으로 보인다.

3. 금융통합을 위한 정부의 역할

금융통합을 진작하기 위해서 정부는 다양한 수준(사회전체, 수요자 측면, 공급자 측면)에서 개입을 할 수 있다. 유럽 각국의 정부가 개입하는 방식은 금융통합 촉진자(facilitator)로서의 역할, 입법가(legislator)로서의 역할, 그리고 지표생산자로서의 역할로 나눌 수 있다.

가. 금융통합 촉진자로서의 정부

정부가 금융통합 촉진자로서 개입하는 방법은 여러 가지가 있다. 사회전체 차원에서의 접근법으로 금융소외의 원인과 이를 해소하기 위한 수단을 찾는 연구프로젝트를 수행하는 방법, 시장이 주도하도록 지원하는 방법, 직접 금융서비스를 제공하는 방법, 그리고 금융소외자의 금융서비스 이용회피를 줄이거나 금융소외의 위험에 처한 사람을 감소시키는 방법 등이 있다.

16) 기초계좌와 약속이행을 철저히 평가하기 위해 미스테리쇼핑 등의 방법을 사용하고 있음.

각각의 방법을 국가별로 간단히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 첫 번째 방법을 위해 대부분의 국가는 조사, 데이터 수집, 태스크포스 또는 전문가그룹을 지원하는 방법을 택하고 있다. 네덜란드는 사람들이 어떻게 재무적 결정을 내리는지에 대한 대규모 조사를 실시하고 있다.¹⁷⁾ 벨기에는 소비자신용 데이터베이스, 부채상담서비스에 따른 연간 조사, 현재 은행계정 미보유자 대상 조사(target survey), 개선효과 측정을 위한 조사 등으로부터 생산된 행정데이터를 보유하고 있다. 폴란드의 'Accessible bank' 프로젝트는 장애인이나 노인들이 직면한 접근 곤란 문제를 파악하기 위한 전국 규모의 프로젝트로써 폴란드 중앙은행(National Bank of Poland)이 이를 수행하고 있다. 독일의 '모든 사람을 위한 현금계좌(the current account for everyone)' 프로젝트는 연방정부에 의해 정기적으로 평가가 되고 있다. 이를 바탕으로 정부는 빈곤과 부(wealth)에 관한 보고서를 작성하도록 되어 있다. 연방소비자보호부(Federal Ministry of Consumer Protection)도 이와 관련해 두 편의 보고서¹⁸⁾를 작성하도록 되어 있다. 영국의 경우는 '금융소외 태스크포스'가 은행접근이 제한된 사람의 수를 파악하고 상황의 진전여부를 평가하고 있다. 이는 정부와 은행들이 은행계좌를 보유하지 못한 사람의 수를 절반으로 줄이자는 공동의 목표를 설정한 것에서부터 출발하였다. 또한 정부당국은 금융통합을 촉진하려는 조치들이 어떤 효과를 보이는지에 대해서도 평가하기 위한 단계를 밟아 왔다.

두 번째 방법(시장이 주도록 정부가 지원)은 또 다시 공급을 늘리는 방법, 이해당사자간 대화를 장려하는 방법, 그리고 시장 행위자들의 확신과 공평한 태도를 향상시키는 방법으로 구분될 수 있다. 공급을 확대하기 위한 방법으로 독일, 영국, 벨기에는 첫 단계로 기초은행계좌 제공을 장려하고 있다. 정부가 시장에 개입하여 개인연금과 같이 비용과 위험을 낮추려는 시도를 해오고 있다. 그리고 이해당사자간 대화를 장려하는 방법으로 벨기에

17) www.centiq.nl 참조

18) 하나는 책임여신(responsible lending)에 관한 보고서이고 다른 하나는 지불능력자 비율(rate creditworthiness), 소비자의 기회와 위험을 점수화 하는 시스템에 관한 보고서임.

와 프랑스는 이해당사자를 대표하는 각각의 위원회를 통해 접촉, 대화, 협상을 장려하고 있다. 주로 신용예의 접근, 이자율 상한선, 소득보장 등이 대화의 주제가 된다. 영국은 정부가 최근 설치한 Credit Working Group 을 통해 민간 영리은행들이 비영리 대출기관들 간의 전국적 네트워크를 지원하는 방법을 개발하도록 장려하고 있다. 시장행위자의 확신과 공평한 태도를 고양하는 방법으로 벨기에는 소비자보호 대표자를 포함하는 ombudsman 제도를 통한 효율적인 자동통제(auto-control) 장치를 운영하고 있고, 벨기에와 프랑스는 정부가 은행 수수료 수준의 투명성을 높이기 위해 노력하고 있다. 그리고 프랑스는 계좌에 대한 권리와 관련된 정보제공에도 힘을 쓰고 있다. 영국에서는 불법대출업자를 적발하기 위한 시범사업을 진행 중인데, 비용대비 효과적이라는 평가를 받고 있다.

세 번째 방법(정부가 직접 금융서비스 지원)은 주로 저소득층을 대상으로 한다. 저소득층의 재정적 수요를 충족시키기 위해 존재하는 비영리기관에게 기금을 지원하거나 이를 보증하는 방법도 이에 해당된다. 영국은 아동 트러스트기금(Child Trust Fund)이 부모와 아동의 저축을 장려하고 있고, 시범사업인 'Saving Gateway'는 저소득층이 18개월 동안 저축을 늘릴 수 있도록 지원한다. 사회기금에서는 공공부조 대상자들에게 무이자 대출(연간 1 Mio유로)을 지원하고, 급여공제의 형태로 이를 상환하도록 하고 있다. 그리고 네덜란드, 벨기에, 프랑스에서는 정부, 은행, 비영리기구 등의 연계로 금융소외자나 금융소외 위험자를 위한 금융서비스를 제공하고 있다.

네 번째 방법(금융소외자의 금융서비스 이용회피를 줄이거나 금융소외의 위험에 처한 사람 수 감소)은 사회통합에 영향을 미치는 경제·사회정책들을 포함하고 있다. 먼저 교육/훈련/금융이해력/안내(advice)의 방법으로 영국은 정부가 금융소외자들을 대상으로 안내를 제공하는 비영리기구를 늘리고, 통화(money)안내서비스를 이용하지 않는 대중에게까지 미치도록 법률 서비스위원회(Legal Service Commission)에 기금을 지원하고, 성장기금(Growth Fund)이 비영리 대부자들의 금융자산(financial means)을 늘리는 등의 조치를 취하고 있다. 그리고 '이제 돈에 대해 이야기하자(Now, let's

talk about money)’라는 캠페인도 금융소외자를 대상으로 실시되고 있다. 네덜란드는 국가차원에서 교육 캠페인을 벌이고 있고 정부는 이민자와 소수자들을 대상으로 최소 수준의 언어이해력과 사회통합의 기초를 확보할 수 있도록 하는 종합프로그램을 시작하였다. 그리고 폴란드, 아일랜드, 이태리 또한 다양한 주체를 통한 다양한 형태의 금융교육을 실시하고 있다. 경제적 통합 수단으로 폴란드, 프랑스, 독일, 네덜란드는 교육을 진작하고 빈곤과 실업을 예방하고 장애인을 통합할 수 있는 수단을 마련하고 있다. 영국은 2003년 봄부터 정부가 금융통합 수준을 높이고 금융비용을 낮추기 위한 조치로써 은행계정을 통해 복지급여와 연금을 지급하고 있다.

나. 입법가로서의 정부

금융통합을 위한 정부의 입법행위는 세 가지의 주요 영역으로 정리될 수 있다. 각 영역별로 유럽 국가들의 실행상황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 직접 입법(direct legislation)이다. 금융서비스 제공기관에게 금융통합을 위하여 특정 종류의 금융서비스 제공을 강제하거나 또는 금지하고 있다. 프랑스는 은행법에 따라 은행으로부터 계좌개설을 거부당한 사람에게 는 Banque de France에 무상으로 계좌를 제공할 것을 요구할 수 있도록 했고(1994, 1998)¹⁹⁾, 기초은행서비스도 법제화 했다(2001). 그리고 수표나 신용카드를 발급받을 수 없는 사람에게는 대안의 지불수단을 제공하도록 강제하고 있다(2006). 벨기에(2003)와 노르웨이도 기초계정 개설을 법으로 강제하고 있다. 직접 입법의 또 다른 방식들로 유럽 국가들은 이자율 상한제(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일²⁰⁾, 이태리, 네덜란드, 폴란드, 슬로바키아), 채권자에게 미상환사실 통지와 신용부여 전 신용보고기관과 상담 요

19) 1984년에는 세 차례 거부당한 사람에게 Banque de France에 개설요청권을 부여했고 1998년에는 한 차례만 거부당해도 개설요청권을 부여하는 것으로 법률 개정이 이루어졌음(EC, 2008: 100).

20) 엄밀히 독일은 법정 상한선은 없지만 관행적으로 28-30%의 상한을 두고 있음.

구(14개국 전부), 대출자(lender)가 차입자(borrower)의 상환능력을 사전에 확인할 것(노르웨이, 벨기에), 대출자가 Compensation Fund에 강제기여금을 납부할 것(벨기에) 등을 입법으로 강제하고 있다.

둘째, 간접 입법(indirect legislation)이다. 간접 입법은 주로 금융소외를 공고화할 수 있는 장애물들을 제거하는 목적으로 활용된다. 금융소외를 고착시킬 수 있는 장애물은 주로 금융통합 이외의 목적으로 마련된 법률을 적용하는데서 발생하는 일종의 ‘부작용’으로 파악할 수 있다. 구체적 유형으로 고객 신원(identity)과 관련된 법적 필요조건과 돈세탁 규제의 영향, 소득압류의 위험, 저소득자에 대한 조세의 불합리한 영향 등을 들 수 있다. 아일랜드, 영국, 벨기에, 스페인의 경우 돈세탁금지령이 은행계좌와 신용조합 계좌를 개설하려는 저소득층에게는 커다란 장애로 작용한다. 계좌개설에 자신의 신원과 주소를 밝힐 것을 요구하기 때문이다. 벨기에의 경우, 2005년 금융소외자의 25%가 채권자로부터 압류를 당할 걱정으로 은행계좌를 보유하거나 이용하기를 꺼려하는 것으로 조사되기도 했다(Disneur et al., 2006). 이 같은 문제에 따라 벨기에는 압류할 수 없는 최저소득은 30일 동안 압류할 수 없도록 법률을 개정했다. 아일랜드와 이태리는 저소득층에 대한 불합리한 조세의 영향이 있는 나라이다. 아일랜드의 경우 정부가 ATM 카드나 직불카드를 보유한 이용자에게 연간 약 10유로의 인지세(stamp duty)를 부과하고 있으며, 신용카드에 대해서는 연간 40유로를 추가로 부과하고 있다. 이 같은 조치는 결국 저소득자에게는 금융서비스 이용의 큰 장애물로 작용할 수밖에 없다.

셋째, 유인방법(positive incentives)이다. 유인방법은 금융통합의 방향으로 은행시스템을 변화시키기 위해 활용되는 방법이다. 통상 조세감면(면세 또는 세제혜택), 신용위험 감소보증을 통한 신용도 제고, 간헐적인 금전적 유인(보너스, 프리미엄), 민간기구간 협력에서 오는 유인(정부로부터 비영리 기구의 조세감면혜택)의 형태를 띤다. 유럽에서는 주로 예금계좌 이용을 촉진하기 위해 활용되고 있는데, 벨기에는 예금계좌의 이자를 면세하고, 독일은 2007년 기준으로 저축투자에 따른 이자소득은 750유로까지는 면세해주

고 있으며, 스페인과 프랑스는 주택구입을 위해 특정한 예금계좌에 저축할 경우 금전적 인센티브를 제공하고 있다. 영국은 저축계좌를 공적 매칭체제(public matching scheme)화 하기 위한 실험(pilot experiment)을 해오고 있다. ‘개인발달계좌(Individual Development Accounts)’로 불리는 이 조치는 저축의 용처(用處)를 교육, 주거, 창업으로 한정하고 개인이 적립하는 금액만큼 정부가 동일한 금액을 적립하도록 하고 있다.

다. 지표 생산자로서의 정부

금융소외의 측정과 정의, 금융소외가 유발하는 문제와 그 범위, 그리고 대응 정책을 강구하고 평가하는데 필요한 적절한 지표를 찾아내는 역할이 필요하다. 이를 정부의 일반적인 관찰자로서의 역할이라 할 수 있다.

벨기에, 아일랜드, 이태리, 네덜란드, 폴란드, 스페인, 영국은 은행거래, 신용, 저축에 있어서의 소외에 대해 정부가 실질적인 지표 생산자로서의 역할을 하고 있다. 하지만 관련 조사의 수는 많은 편이지만 대부분이 금융상품과 서비스의 이용을 얼마나 잘 하고 있는가(use intensity)에 집중할 뿐 엄밀하게 소외를 측정하지는 못하고 있는 실정이다. 일부 관련 지표들에 대해서는 공통의 정의가 없어 상황을 비교하기가 어렵고 이에 따라 가장 바람직한 상황이 어떤 상황인지를 찾아내기가 어렵다. 이 같은 한계에도 불구하고 유럽에서 사용되고 있는 지표들은 다음과 같다.²¹⁾

먼저 은행계좌와 관련한 지표로는 은행계좌 개설에 필요한 법·행정상 필요조건의 수와 그 목록, 은행계좌 개설에 필요한 법·행정상 필요조건을 충족하지 못하는 18세 이상 인구의 비율 또는 그 수, 은행계좌를 보유한 18세 이상 인구의 비율 또는 그 수가 있다.

신용과 관련해서는 신용에의 접근 요건을 충족하지 못하는 18세 이상 인구의 비율 또는 그 수, 하나 이상의 신용을 가진 18세 이상 인구의 비율

21) SILC 2008와 Eurobarometer 60.2

또는 그 수(A그룹), A그룹에 속하지만 이용하지 않는 18세 이상 인구의 비율 또는 그 수(주관적 금융소외자), A그룹에 속하지만 대출신청을 했다가 거부당한 18세 이상 인구의 비율 또는 그 수, A그룹에 속하지만 대출의 필요가 없는 18세 이상 인구의 비율 또는 그 수, A그룹에 속하지만 상환능력이 없거나 은행/대출기관이 대출을 거부할 수 있는 18세 이상 인구의 비율 또는 그 수, A그룹에 속하지만 과거에 신용을 이용했다가 지금은 철회한 18세 이상 인구의 비율 또는 그 수가 있다.

이와 같은 지표가 있음에도 대출신청 또는 거절에 관한 정확한 정보는 파악하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 상이한 유형의 대출기관들의 시장 점유율, 대출기관 유형별 대출 건당 장기채무불이행 비율 등에 관한 시장분석을 통해 파악이 가능할 수도 있다.

제4절 해외사례의 시사점

본 절에서는 유럽위원회(EC)의 보고서를 통해 살펴본 EU 회원국들의 금융소외에 대응하는 다양한 방식을 중심으로 시사점을 찾아보기로 한다.

EU 각국은 나라마다 금융소외 정도에 차이를 보이고 있다. 하지만 대체로 선진국으로 분류될 수 있는 기존 15개국은 평균 7%인데 반해 주로 동유럽 국가들로 구성되는 신흥 10개국은 평균 34%로 그룹별로 상당한 차이를 보이고 있다. 그러나 같은 그룹 내에서도 1%의 벨기에, 덴마크에서 28%의 그리스까지 적지 않은 차이를 나타내고 있기도 하다. 그리고 전체적인 금융소외 비율과 거래, 신용, 저축 등 세부내용별 소외비율 또한 차이를 보이고 있기도 하다. 이 같은 차이는 각국이 처한 경제적 환경, 금융산업 발달의 과정, 문화와 금융에 대한 의식의 차이 등에 기인한다고 할 수 있다. 또한 금융소외에 대한 논의가 본격화 한 시기도 1980년대에 가장 먼저 논의가 시작된 프랑스에서 2006년부터 시작된 아일랜드까지 국가별로 차이가 있다.

따라서 금융소외에 대응하는 방식도 법에 의존하는 벨기에에서부터 은행 간의 자발적 협약에 주로 의존하는 독일에 이르기까지 국가별로 차이가 있다. 그럼에도 EU 국가들이 대체적으로 채택하고 있는 공통적인 방식을 발견할 수 있다. 먼저 금융시장을 구성하는 다양한 금융기관들(제3절 [그림 3-1])이 취약계층이 쉽게 접근하고 이용할 수 있는 새로운 금융상품과 서비스를 개발하거나, 접근가능성을 높이고 비용을 낮추기 위해 파트너십을 통한 협력체계를 구축하고, 고객에 대한 금융교육을 강화하는 방식 등의 시장 정책을 펼치고 있다. 그리고 금융소외 문제를 해결하기 위한 금융기관들의 자발적 헌장과 실행규제 설치를 장려하기도 한다. 또한 정부가 직접 촉진자, 입법가, 지표생산자의 역할을 수행하기도 한다.

이 같은 EU의 사례 검토를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

EU에서 금융소외는 사람들의 니즈에 적절히 대응하고 자신이 속한 사회에서 정상적인 사회생활을 영위할 수 있도록 해주는 주류시장의 금융상품에의 접근과 그 사용에 있어서 어려움을 겪는 과정으로 정의된다. 이 정의로부터 알 수 있는 것은 EU의 금융소외의 범위가 상당히 포괄적이라는 것이다. 우리나라의 경우 금융소외 개념이 주로 저신용등급자 혹은 채무불이행자가 처한 금융이용에의 어려움으로 한정되는데 반해 유럽은 대출과 같은 신용에만 국한되지 않고 주류금융시장(우리나라의 경우 제도권 금융시장)의 모든 금융서비스와 금융상품에 대한 접근과 그 이용으로 범위를 넓게 보고 있다는 것이다. 따라서 금융소외 개념상 포괄성의 차이가 정책대상 포괄성의 차이로 귀결된다고 할 수 있다.²²⁾

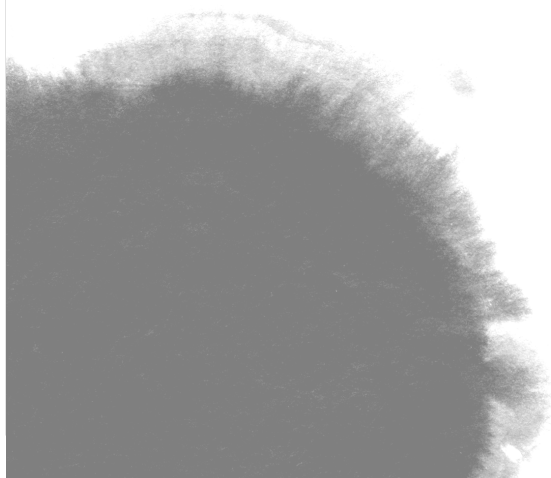
유럽이 금융소외를 이렇게 포괄적으로 바라보고 그에 대한 대응방식도 상당히 폭넓은 영역에서 이루어지고 있다는 것은 결국 금융소외가 사회적 배제로 이어질 수 있다는 위험에 대한 인지가 작용한 결과라고 볼 수 있다.

22) 우리나라의 금융소외에 대한 대책은 주로 채무불이행자에 대한 대책으로 귀결되는 듯함. 2008년 7월에 발표된 금융소외자 종합지원대책의 주요 과제가 신용회복지원, 고금리부담경감, 자활지원, 불법추심 고통경감, 금융소외자 발생방지를 위한 금융(신용)교육강화로 이루어져있음(금융위원회 보도자료, 2008. 7. 24). 그리고 최근에 정부에서 시행예정인 미소금융도 자활지원을 위한 마이크로 크레딧 사업의 일환으로 분류될 수 있음.

현실적으로 우리나라의 금융소의 문제는 사회적으로 취약한 계층의 금융 상품과 금융서비스 이용의 제약의 문제, 그로 인해 사회의 구성원으로서의 정상적인 사회생활을 영위하는데 있어서의 장애라기보다 신용접근에의 제약으로 제한되고 있는 듯하다. 따라서 사회통합이라고 하는 큰 대의를 전제로 신용제약 뿐만 아니라 전반적인 금융상품 및 금융서비스의 효과적인 이용을 통해 삶의 질을 향상시킬 수 있는 수준으로까지 논의가 확대될 필요가 있다 하겠다.

04

금융소의 실태분석



제4장 금융소외 실태분석

제1 절 『차상위계층 실태조사』 자료를 활용한 금융소외 실태

우리나라의 경우 금융소외와 관련된 논의는 주로 경제위기 및 신용카드 대란으로 급증한 신용불량자 및 저소득층을 대상으로 이루어지고 있다. 다소 협소한 범위의 논의이기는 하나 이러한 측면에서 볼 때 『2007년 차상위계층 실태조사』는 기존에 활용 가능한 전국 조사자료 중 신용불량 및 개인회생·파산과 관련해 비교적 구체적으로 다루고 있을 뿐만 아니라 기본적인 인구사회학적 특성에서부터 소득, 재산, 부채 등의 다양한 생활실태까지 포괄적으로 파악할 수 있다는 점에서 우리나라 금융소외 실태를 조망해보기에 적합하다고 할 수 있다.

차상위계층 실태조사는 1차조사와 2차조사로 구성되어 있으며(표 4-1 참조), 신용불량문제와 관련해서도 1차와 2차 자료 모두 활용할 수 있다. 즉, 1차조사에서는 2006년 12월말 기준 신용불량가구 여부 및 원인과 이들의 사금융 이용여부를 간략히 다루고 있으며, 동시에 신용불량자들의 개인특성(성별, 연령, 학력, 경제활동참여상태 등)과 가구특성(소득, 재산, 부채 등)까지 파악할 수 있다. 2차조사에서는 좀더 구체적으로 지난 10년간(1997~2006년)의 신용불량 및 개인회생·파산 경험과 이로 인한 어려움과 문제들, 대출금 상환시도 방법, 그리고 중요하다고 생각하는 정부대책이 무엇인지에 대한 욕구 또한 파악할 수 있다. 이에 본 절에서는 『2007년 차상위계층 실태조사』의 1, 2차자료를 바탕으로 소득계층별 혹은 신용불량 여부별로 집단을 세분화하여 금융소외 실태를 비교 분석하고자 한다.

〈표 4-1〉 2007년 차상위계층 실태조사 개요

	1차조사	2차조사
조사 목적	- 차상위계층의 범위설정 및 규모추정을 위한 기초조사이며, 2차조사 표본추출과정에 활용	- 차상위계층 생활실태 및 욕구 파악 - 일반생활 중 심화된 욕구, 인구집단별 실태 및 욕구, 욕구범주별 실태 및 욕구 등의 특성 비교·분석
조사 대상/ 규모	- 각 사도의 섬지역을 제외한 전국(제주도 본도는 포함)에서 무작위 표본추출된 25,000가구	- 1차 조사대상 중 5,000가구. - 차상위계층 외 타 집단도 표집하되 저소득가구를 보다 높은 비율로 표집하는 비동일 확률표집으로 5,000가구 표본 조사
조사 내용	- 가구일반특성: 가구구성 및 가구원의 특성 - 지출: 지출항목별 가구지출 - 소득: 소득원천별 가구원별 소득 - 자산: 자산유형별 가구자산 - 상대적 박탈 등 생활여건 지표	- 총괄부문: 가구일반사항, 사회보장 수혜 현황·의식, 재정여건, 사회적 관계망 등 - 욕구범주별 특성: 주거, 의료, 교육, 문화, 근로 등 - 인구집단별 특성: 아동, 노인, 장애인

1. 신용불량자들의 신용불량경험 및 개인·가구특성: 1차조사

차상위계층 실태조사 1차자료 분석을 통해서서는 신용불량 규모 및 원인과 이들의 사금융 이용실태를 간략히 파악하고, 이를 토대로 신용불량자들의 개인 및 가구 특성을 좀더 구체적으로 살펴보고자 한다.

먼저 2006년 12월 말 기준 신용불량자인 가구원이 있는 가구 비율을 소득계층별²³⁾로 살펴보면, 대체로 소득수준이 낮을수록 신용불량을 경험한 가구가 많은 것으로 나타났다. 기초생활보장 수급가구의 경우 신용불량가구 비율이 16.35%로 전체가구의 6.45%에 비해 약 2.5배나 높은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 소득 120%이상~150%미만인 구간에서 11.04%,

23) 소득계층별 비교집단은 아래와 같이 5개의 구간으로 구분하였으며, 분석표에서는 편의상 간략하게 표기함.

- ① 국민기초생활보장제도 수급가구
- ② 수급가구를 제외하고 경상소득이 최저생계비 120%미만인 가구
- ③ 수급가구를 제외하고 경상소득이 최저생계비 120%이상~150%미만인 가구
- ④ 수급가구를 제외하고 경상소득이 최저생계비 150%이상~200%미만인 가구
- ⑤ 수급가구를 제외하고 경상소득이 최저생계비 200%이상인 가구

150%이상~ 200%미만 구간에서 10.77% 순으로 높게 나타났고, 소득이 최저생계비의 200%이상인 집단에서는 4.34%로 신용불량을 경험한 가구비율이 낮게 나타났다. 한편, 소득 120%미만인 구간의 경우에는 예외적으로 이러한 경향성에서 벗어나있기는 하나 전체 신용불량가구 비율(6.45%)에 비해서는 역시 그 비율이 7.91%로 높게 나타남을 알 수 있다. 동 집단이 수급가구와 소득 120~200%미만 가구들에 비해 신용불량가구의 비율이 낮은 이유는 비수급빈곤층이 함께 포함되어 있기 때문인 것으로 보인다. <표 4-7>을 통해 살펴보면 동 계층의 소득이 수급계층에 비해 시장소득을 제외하고는 낮게 나타나 이미 낮은 소득으로 인해 시장에서 배제됨으로써 다른 소득구간에 비해 신용불량의 가능성이 낮은 것으로 보인다. 이는 앞의 해외사례에서 살펴본 것과 같이 낮은 소득으로 인해 충분히 금융기관을 활용할 수 없고 이에 따라 신용불량 발생가능성도 다른 계층에 비해 작은 것이라 할 수 있다. 반면 수급가구는 신용불량이나 개인파산 등으로 수급가구로 전환되었을 개연성이 높아 다른 계층에 비해 신용불량가구의 비율이 높은 것으로 판단된다.

〈표 4-2〉 가구내 신용불량가구원 유무

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
있음	16.35	7.91	11.04	10.77	4.34	6.45
없음	83.65	92.09	88.96	89.23	95.66	93.55

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 1차조사 원자료.

신용불량자라고 응답한 대상에 한해 신용불량 사유를 조사한 결과²⁴⁾, 전체적으로 사업자금 충당으로 인한 경우가 42.04%로 가장 높고, 생활비 충

24) 1차조사의 경우 신용불량과 관련해서는 가구원별 응답이 가능하도록 되어있으나, 가구내 모든 신용불량자에 대해 조사한 것은 아니고 신용불량금액이 많은 순으로 최대 2인까지만 기입하도록 되어있음. 이에 신용불량 실태파악의 정확성을 위해 가구단위 분석이 가능한 신용불량가구여부 및 사금융이용실태는 가구를 기준으로 분석하였으며, 신용불량 원인 분석은 가구단위 분석이 불가능한 관계로 개인데이터화하여 분석하였음. 이러한 개인단위 분석은 앞서 언급한 조사상의 한계로 우리나라 전체 신용불량자에 대한 것이라고는 할 수 없지만 일반적인 경향성을 파악할 수 있을 것임.

당이 24.82%, 보증을 선 경우가 16.87% 순으로 나타났다. 소득계층별로 살펴보면 이러한 순위 상의 변동은 없으나 수급가구의 경우에는 사업자금 총당(31.30%)과 생활비 총당(30.13%)이 유사한 비중을 차지하고 있는 반면, 소득이 높을수록 대체로 그 차이가 큰 것을 볼 수 있다(소득 120%미만의 경우 사업자금 총당과 생활비 총당 비율이 각각 39.88%와 25.03%, 120~150%미만의 경우 각각 41.31%와 29.43%, 150~200%미만의 경우 각각 44.53%와 25.34%, 200%이상의 경우 각각 44.08%와 22.19%로 나타남). 즉, 소득이 높을수록 사업자금 총당이 신용불량의 더 큰 원인으로 작용하고 있는 반면, 생활비 총당으로 인한 신용불량은 대체로 소득이 낮을수록 높게 나타났다²⁵⁾.

〈표 4-3〉 신용불량자들의 신용불량 원인

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
생활비 총당	30.13	25.03	29.43	25.34	22.19	24.82
의료비 총당	7.91	1.27	0.92	2.85	1.28	2.14
교육비 총당	0.71	0.57	0.54	0.47	1.02	0.76
보증을 서서	15.00	17.41	17.31	16.30	17.21	16.87
사업자금 총당	31.30	39.88	41.31	44.53	44.08	42.04
선호제품 구입	0.00	0.72	0.67	0.79	0.63	0.63
유형비 지출	3.02	2.63	1.64	2.71	3.53	2.96
기타	11.93	12.49	8.17	7.00	10.06	9.79

자료: 한국보건사회연구원, 「2007년 차상위계층 실태조사」, 1차조사 원자료.

한편 수급가구의 경우 의료비 총당으로 인한 신용불량 비율이 7.91%로 다른 소득계층에서 약 1~2%대로 나타난 것에 비해 3~8배가량 높게 나타

25) 김미라·김혜선(2008)의 30대 채무불이행자를 대상으로 한 분석에서 채무불이행의 이유가 생활비, 유형비, 본인 또는 배우자의 사업실패 등으로 나타나고 있음. 또한 류정순(2004)의 연구에서도 부채의 주요원인으로 카드돌려막기(31.3%), 사업자금(22.6%), 생계비(13.0%) 등의 순서로 분석되고 있음. 전효찬(2000)은 2000년대 초반 신용불량자가 증가하기 시작한 이유를 개인신용이 빠르게 증가하며 나타난 문제로 보고 있음. 이외에도 IMF이후 기업도산과 구조조정, 자영업자 도산 등으로 인한 실직 및 감봉, 금융기관 대출금리의 상승(이자제한법 폐지, 1998) 등을 지적

나 수급가구의 경우 생활비뿐만 아니라 의료비 문제 또한 신용불량의 원인으로 작용할 위험이 높음을 알 수 있다.

신용불량가구원이 있는 가구들이 신용불량 판정을 받기 전 대출금 상환을 위해 사채를 이용해본 경험이 있는지를 살펴보면, 전체적으로 신용불량가구의 0.87%만이 사금융을 이용해본 경험이 있는 것으로 나타났다²⁶⁾. 그러나 소득이 낮은 계층에서는 전체 및 최상위 소득계층과 비교해볼 때 사금융 이용경험이 상대적으로 높게 나타났으며, 특히 수급가구의 경우에는 2.00%로 가장 높은 것을 볼 수 있다. 이는 제도금융권으로부터 대출을 받기 어려운 저신용·저소득계층의 경우 다른 대안이 없기 때문에 사금융을 이용할 확률이 높음을 의미하며, 이와 같이 다른 채무를 상환하기 위해 사금융을 이용하는 돌려막기 현상이 지속될 경우 채무부담은 가중되고 불법 사금융 피해위험에 더욱 노출될 수밖에 없을 것이다.

〈표 4-4〉 신용불량가구의 사금융 이용실태

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
있음	2.00	1.28	1.17	1.77	0.53	0.87
없음	98.00	98.72	98.83	98.23	99.47	99.13

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 1차조사 원자료.

다음에서는 신용불량자들의 인구사회학적 특성 및 가구특성 등 그들의 인적자본과 생활여건을 살펴봄으로써 신용불량 실태와 원인에 대해 좀 더 포괄적으로 검토해보고자 한다.

먼저 신용불량자들의 가구 내에서의 위치를 살펴보면, 대부분 가구내 실

26) 금융위원회의 2008년 사금융이용자 실태조사의 경우, 20세 이상 인구 중 사금융이용자가 5.4%인 189만명인 것으로 조사되었음. 동 결과와 차상위계층 실태조사 자료의 차이는 우선 가구를 대상으로 하고 있다는 점(금융위는 개인)이며, 사금융이용자 분류시 차상위계층 실태조사 자료는 신용불량자 중에서 사금융을 이용한 경험이 있는 가구를 추정한 것이지만 금융위자료로는 전체인구를 대상으로 추정함에 따라 다소 수치상 차이를 보이고 있음.

질적인 생계책임자인 가구주의 신용불량으로 인한 것임을 알 수 있으며 이러한 경향은 소득계층별로도 마찬가지로 나타난다. 단, 소득이 낮은 계층에서는 가구주의 비율이 더 높게 나타남을 알 수 있다. 전체 신용불량자 중 가구주 비율이 66.59%인 것에 비해 소득 120%미만의 경우 67.95%, 특히 수급가구의 경우 83.91%로 매우 높게 나타났다. 이러한 결과는 신용불량 원인이 주로 생계와 관련된 문제일 확률이 높고, 소득이 낮을수록 그러한 사유로 인한 신용불량 가능성이 크다는 것을 의미한다.

〈표 4-5〉 신용불량가구원의 가구주와의 관계

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
가구주	83.91	67.95	63.75	63.79	64.57	66.59
배우자	11.78	23.57	23.99	24.94	24.25	23.14
자녀	4.31	7.11	7.01	8.01	7.21	7.08
부모	0.00	0.76	2.10	3.01	1.13	1.46
형제자매	0.00	0.00	2.63	0.24	1.96	1.19
기타	0.00	0.61	0.51	0.00	0.88	0.54

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 1차조사 원자료.

신용불량자들의 여타 인구사회학적 특성들을 신용불량상태별로 비교·분석해보면 다음과 같다. 전반적으로 신용불량자가 아닌 경우에는 전체 응답과 거의 유사한 패턴을 보이는 반면, 신용불량자인 경우에는 그러한 패턴에서 벗어나고 있으며 신용불량자의 많은 비중을 차지하고 있는 가구주의 특성을 여기서도 일정부분 확인할 수 있다. 신용불량상태별 성별 분포를 살펴보면, 신용불량자가 아닌 경우 여성(51.72%)이 남성(48.28%)보다 약 3% 많은 반면, 신용불량자인 경우에는 반대로 남성(60.63%)이 여성(39.37%)보다 21.26%나 더 많은 것으로 나타났다.

연령별 분포는 신용불량자가 아닌 경우 20세 미만이 26.97%, 30~39세 17.62%, 40~49세 15.43%, 20~29세 12.40% 등의 순으로 나타난 반면,

신용불량자인 경우에는 40~49세가 35.57%, 30~39세 29.09%, 50~59세 17.97% 등의 순으로 30~50대가 약 83%를 차지하고 있어 왕성한 경제활동을 하는 연령대에 집중되어 있음을 알 수 있다.

교육수준을 살펴보면 신용불량이 아닌 집단에서는 고등학교졸업이 31.87%, 대학교졸업 이상이 24.05%로 고졸 및 대졸이상이 약 55% 이상을 차지하고 있으며, 신용불량자 집단에서는 고등학교졸업이 54.52%로 단연 높게 나타났고, 다음으로 중학교졸업 16.91%, 대학교졸업 이상이 14.48%로 나타나 학력이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 한편 무학은 신용불량자인 경우 2.70%로 아닌 경우의 16.24%에 비해 매우 낮게 나타났는데 이는 앞서 살펴보았듯이 신용불량자의 많은 수가 가구주인 것과도 관련이 있다.

경제활동참여상태 분포를 보면, 신용불량자가 아닌 경우 비경제활동인구가 45.20%, 상용직근로자 24.17%, 임시·일용직근로자 13.54% 등의 순으로 나타난 반면, 신용불량자인 경우에는 임시·일용직근로자가 42.16%로 가장 높고 비경제활동인구가 22.15% 등의 순으로 나타났다²⁷⁾. 즉, 신용불량이 아닌 집단에서는 비경제활동인구가 거의 반을 차지하고 있는데 비해, 신용불량 집단에서는 대부분 경제활동을 하고 있는 계층으로 비경제활동인구 비율이 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 역시 신용불량자 중 가구주 비중이 높은 것과 관련이 있다고 볼 수 있는데, 즉 신용불량여부에 관계없이 가구주 외 나머지 가구원들 중에서는 60% 이상이 비경제활동상태에 있는데 반해 가구주 중에서는 약 20%만이 해당하는 것으로 나타난다.

한편, 전체 가구주의 특성과 다른 점은 가구주의 경우 상용직 비율이 가장 높은 데에 반해(가구주 전체의 상용직 비율 37.07%, 임시·일용직 19.06%), 신용불량자 집단에서는 상용직근로자 비중이 낮고(14.26%) 대신 임시·일용직 비율(42.16%)이 매우 높은 것으로 드러났다. 이는 신용불량이

27) 김미라·김혜선(2008)은 채무불이행자들의 근로형태가 불안정하며 비정규직의 근무형태를 지니고 있음을 지적

아닌 집단과 비교해도 마찬가지로, 신용불량자의 경우 인과관계를 여기서 밝힐 수는 없지만 고용상태가 불안정할 확률이 높다는 것을 의미한다.

전반적으로 연령이 30~40대이고 학력이 고졸 이하로 근로형태가 임시·일용직인 경우 신용불량일 가능성이 높게 나타나고 있다. 이는 낮은 학력과 안정적이지 못한 직업으로 충분한 소득을 얻지 못함으로써 금융서비스 이용에 제한을 받거나 이용하더라도 높은 금융비용으로 인해 신용불량이 될 가능성이 높다는 것으로 보여주고 있다.

〈표 4-6〉 신용불량자들의 인구사회학적 특성

(단위: %)

구분		신용불량여부		전체
		예	아니오	
성별	남성	60.63	48.28	48.60
	여성	39.37	51.72	51.40
연령	20세미만	0.03	26.97	26.28
	20~29세	7.86	12.40	12.28
	30~39세	29.09	17.62	17.91
	40~49세	35.57	15.43	15.95
	50~59세	17.97	11.06	11.24
	60~69세	7.96	9.44	9.40
	70세 이상	1.52	7.08	6.94
학력	무학	2.70	16.24	15.86
	초등학교 졸업	11.39	14.78	14.68
	중학교 졸업	16.91	12.06	12.20
	고등학교 졸업	54.52	31.87	32.51
	대학교 졸업 이상	14.48	25.05	24.75
경제활동 참여상태	상용직근로자	14.26	24.17	23.84
	임시일용직근로자	42.16	13.54	14.47
	고용주	2.00	1.92	1.93
	자영자	11.11	8.75	8.82
	무급가족종사자	1.64	3.57	3.51
	실업자	6.69	2.85	2.98
	비경제활동인구	22.15	45.20	44.46

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』 원자료.

다음으로는 신용불량자가 속한 가구의 소득, 재산, 부채 등 생활여건을 살펴보고자 한다. 먼저 신용불량자가구의 소득을 보면 전반적으로 소득 120% 미만 구간에서 상위 소득구간들과 비교해볼 때 소득이 좀 더 큰 폭으로 떨어짐을 볼 수 있다. 또한 소득이 높은 계층일수록 높아지는 시장소득과 달리 경상소득의 경우에는 소득 120% 미만 구간보다 오히려 수급구에서 더 높게 나타났다. 즉, 공공부조성 급여의 주요 적용대상이 되는 수급가구의 경우에는 시장소득에 비해 공적이전소득을 포함한 경상소득이 2배가량 높게 나타난 반면, 근소한 차이로 수급대상에서 제외될 가능성이 큰 소득 120% 미만 구간에서는 시장소득 대비 경상소득의 소득 증가가 그리 크지 않음을 알 수 있다. 신용불량가구가 아닌 경우에도 이와 유사한 경향을 보이고 있으며, 다만 신용불량가구에 비해 소득 200% 미만 구간들에서는 소득이 낮게 나타난 반면 전체적으로는 약 1.5배가량 높은 것을 볼 수 있다.

〈표 4-7〉 신용불량여부별 소득계층별 평균소득

(단위: 만원/월)

신용불량가구						
구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
시장소득	53.90	71.76	130.74	167.18	283.03	187.02
경상소득	101.00	78.64	138.76	173.63	287.39	196.66
총소득	105.76	88.96	184.18	186.05	291.11	208.00
신용불량가구 아닌 경우						
구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
시장소득	22.35	50.05	102.39	151.94	392.46	290.15
경상소득	64.82	56.89	111.82	161.78	403.29	301.31
총소득	71.64	68.18	138.59	177.92	424.23	320.36

주: 1) 경상소득=총소득-기타소득(비경상소득)

2) 시장소득=경상소득-공적이전소득

자료: 한국보건사회연구원, 「2007년 차상위계층 실태조사」, 1차조사 원자료.

신용불량여부별 소득계층별 평균재산 규모를 살펴보면, 우선 신용불량가구가 아닌 경우에는 소득이 높은 계층일수록 재산 또한 높은 것으로 나타

났다. 반면 신용불량가구의 경우에는 금융재산은 소득이 높은 계층일수록 높게 나타나나, 그 외 총재산 및 순재산의 경우에는 가장 높은 소득구간에서 가장 높게 나타나고 수급가구에서 가장 낮게 나타난 것을 제외하고는 소득이 낮을수록 평균 재산규모가 큰 것을 볼 수 있다. 즉, 소득120% 미만의 경우 소득은 낮지만 재산이 소득120~150% 미만 및 150~200% 미만 구간보다도 높게 나타났다. 이는 소득이 낮을수록 낮은 금융재산보다는 비금융재산의 영향이라고 할 수 있으며, 특히 그 중에서도 거주주택이 아닌 소유점유하고 있는 부동산이 모든 소득계층 중에서도 가장 높은 것으로 드러났다.

〈표 4-8〉 신용불량여부별 소득계층별 평균재산

(단위: 만원)

신용불량가구						
구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
총재산	755	5,563	4,331	3,210	6,822	5,062
금융재산	98	139	219	265	1,075	575
비금융재산	657	5,424	4,112	2,946	5,747	4,486
거주재산	582	2,995	3,056	2,414	3,576	2,914
거주외재산	75	2,429	1,056	532	2,171	1,572
순재산	-5,632	112	23	-1,958	986	-461
신용불량가구 아닌 경우						
구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
총재산	1,215	11,184	12,664	13,795	29,373	23,264
금융재산	138	948	820	1,049	3,725	2,761
비금융재산	1,077	10,236	11,844	12,746	25,648	20,502
거주재산	943	7,083	7,886	8,560	15,179	12,446
거주외재산	134	3,153	3,958	4,187	10,469	8,056
순재산	929	10,018	11,295	12,129	26,098	20,664

주: 1) 총재산=금융재산+비금융재산

2) 비금융재산=거주재산(거주주택)+거주외재산(거주주택의 소유부동산+거주주택의 점유부동산+농기계+농축산물+기타 재산)

3) 순재산=총재산-총부채액

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 1차조사 원자료.

이상 신용불량가구 여부별로 소득 및 재산을 비교해본 결과, 소득보다 재산에서 신용불량가구와 아닌 가구의 집단간 차이가 더 큰 것으로 나타났다. 다시 말해 소득의 경우 신용불량가구에 비해 아닌 가구가 약 1.5배가량 높게 나타난 반면, 재산의 경우에는 전반적으로 5배가량 높게 나타났다²⁸⁾. 또한 소득의 경우 전체적으로는 신용불량이 아닌 가구의 소득이 더 높게 나타났지만, 소득 120%미만 구간에서는 신용불량가구보다 오히려 낮게 나타났다. 이러한 결과들은 신용불량여부가 소득보다는 재산과 관련이 높을 가능성이 크다는 것을 말해준다.

신용불량여부별 부채유무를 살펴보면, 신용불량가구가 없는 가구 중 47.68%가 부채가 있는 것으로 나타났으며, 신용불량가구 중에서는 대부분인 92.64%가 2006년 12월말 현재 부채를 가지고 있는 것으로 드러났다.

〈표 4-9〉 신용불량여부별 부채유무

(단위: %)

구분	신용불량여부		전체
	예	아니오	
부채 없음	7.36	52.32	49.42
부채 있음	92.64	47.68	50.58

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 1차조사 원자료.

그렇다면 부채유무에 관계없이 전체가구의 평균 부채규모를 살펴보면 신용불량가구인 경우 평균 5,523만원으로 나타난 반면, 신용불량가구가 아닌 경우에는 부채가 전혀 없는 가구비율이 높기 때문에 부채규모는 2,600만원으로 낮게 나타났다. 한편 부채가 있는 가구만을 대상으로 그 평균규모를 보면 신용불량가구인 경우가 역시 높지만 신용불량가구가 없는 경우와 비교적 유사하게 나타났다. 신용불량가구가 없는 가구의 이러한 부채규모는 부채가 신용불량의 원인이 되지 않을 정도의 여건이 된다는 것을 의미하기도 하지만, 어떤 측면에서는 신용불량가구가 아닌 경우에는 부채가 일

28) 순재산의 경우에는 신용불량가구의 부채로 인해 신용불량여부별로 상당히 큰 격차를 보이고 있음

정부분은 일종의 자산(예를 들어, 주택구입 등 자산증식을 위한 부채)일 수도 있음을 암시한다.

〈표 4-10〉 신용불량여부별 평균 부채규모

(단위: 만원)

구분	신용불량여부		전체
	예	아니오	
부채유무에 관계없이 전체가구	5,523	2,600	2,788
부채가 있는 가구	5,961	5,453	5,513

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 1차조사 원자료.

2. 신용불량가구의 신용불량 및 개인회생·파산 경험: 2차조사

2차조사 분석을 통해서도 신용불량 및 개인회생·파산 경험, 이로 인한 어려움과 문제들, 대출금 상환시도 방법, 신용불량문제에 대해 중요하다고 생각하는 정부정책 등 신용불량 관련 경험과 인식에 대해 좀더 구체적으로 검토하고자 한다.

먼저 지난 10년동안(1997~2006년) 신용불량 경험을 한 가구원이 있었는지 여부를 살펴보면, 전체가구 중 9.60%가 신용불량 경험이 있는 것으로 나타났으며 소득수준이 낮은 계층일수록 대체로 좀 더 높게 나타났다.²⁹⁾ 특히 수급가구의 경우에는 20.51%로 나타나 다른 계층과 비교할 때 신용불량경험이 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 지난 10년간 신용불량 경험여부

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
있음	20.51	10.17	13.86	13.90	7.66	9.60
없음	79.49	89.83	86.14	86.10	92.34	90.40

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

29) 2차조사에서는 1차조사 결과에 비해 신용불량가구 비율이 높게 나타났는데, 이는 2차조사의 경우 저소득층에 대한 과대표집이 이루어졌고 신용불량과 관련해서는 지난 10년간의 경험을 조사했기 때문인 것으로 판단됨.

2차자료에서는 가구의 저축 및 부채 유무뿐만 아니라 각각의 주된 이유에 대해서도 파악할 수 있다. 이에 신용불량 경험과 관련하여 좀더 세부적인 분석을 하기에 앞서 가구의 신용불량상태³⁰⁾에 따라 저축과 부채 현황이 어떠한지 간략하게 살펴보고자 한다.

신용불량여부별로 지난 1년간(2006.1~12) 저축 유무를 살펴보면, 신용불량가구가 아닌 경우에는 저축하는 비율이 약 63%로 나타난 반면, 신용불량가구인 경우에는 저축하지 않는 비율이 약 60%로 분석되었다. 신용불량가구만을 대상으로 소득계층별 분석을 해보면 전체 신용불량가구의 40%가 저축을 하고 있는데 반해 수급가구 및 소득 120% 미만가구에서는 저축비율이 각각 15.23% 및 15.97%로 매우 낮게 나타났다(표 4-13참조).

지난 1년간 저축의 주된 목적³¹⁾이 무엇지에 대해서는 신용불량가구가 아닌 경우 노후대비가 40.76%로 가장 높고, 자녀교육비 18.23%, 질병대비 12.47% 등의 순으로 나타났으며, 신용불량가구의 경우에는 질병대비가 31.75%, 노후대비 23.77%, 자녀교육비 19.75% 순으로 나타났다.

〈표 4-12〉 신용불량여부별 저축유무 및 주된 목적

(단위: %)

구분		신용불량여부		전체
		예	아니오	
저축 유무	저축하지 않음	59.99	37.42	39.62
	저축함	40.01	62.58	60.38
저축의 주된 목적	노후대비	23.77	40.76	39.68
	질병대비	31.75	12.47	13.70
	주택자금마련	12.24	11.86	11.89
	자녀 결혼대비	0.00	5.15	4.83
	자녀 교육비	19.75	18.23	18.33
	기타 집안에 달칠 큰일 대비	11.21	10.19	10.26
	기타	1.28	1.33	1.33

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

30) 2차조사에서 신용불량가구 여부는 지난 10년간을 기준으로 하고 있음.

31) 이 문항은 금액이 가장 큰 저축의 목적을 응답하도록 하고 있음.

〈표 4-13〉 신용불량가구의 소득계층별 저축유무

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
저축하지 않음	84.77	84.03	66.37	76.85	43.09	59.99
저축함	15.23	15.97	33.63	23.15	56.91	40.01

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

2006년 12월말 기준 가구의 부채유무를 살펴보면, 신용불량가구원이 없는 가구에서는 부채가 있는 비율이 40.39%인 반면 신용불량가구에서는 85.64%로 매우 높게 나타났다.

신용불량여부별로 부채사유에 따른 평균 부채비율을 보면 주로 생활비, 주택관련자금, 사업자금으로 인한 부채가 공통적으로 약 70%이상을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 신용불량상태에 따라 그 순위 및 비중은 다르게 나타났는데 신용불량가구가 아닌 경우에는 주택자금으로 인한 부채가 49.52%로 가장 높고, 생활비 15.04%, 사업자금마련 11.76% 순으로 나타났으며, 신용불량가구의 경우에는 사업자금마련 30.07%, 생활비 27.45%, 주택관련자금 14.0% 등의 순으로 나타났다. 신용불량가구원이 없는 일반가구에서는 주택자금으로 인한 부채가 거의 반을 차지하고 있는 반면, 신용불량가구에서는 사업자금과 생활비로 인한 부채가 대략 비슷한 비율로 총 60%가량을 차지하고 있으며 주택자금 부채비율은 신용불량이 아닌 가구에 비해 큰 폭으로 떨어짐을 알 수 있다. 이는 신용불량가구가 생계수단이 되는 사업자금 마련이나 생활비 마련을 위해 빚을 지게 되는 비율이 높은 반면, 신용불량상태가 아닌 가구는 부채가 상당부분 일종의 자산으로도 해석될 수 있음을 말해준다. 신용불량가구에 비해 신용불량이 아닌 가구에서 자동차 및 기타 내구재 구입으로 인한 부채가 좀 더 높게 나타난 것(각각 1.75%, 2.88%) 또한 같은 맥락이라고 할 수 있다.

한편 신용불량가구의 경우 빚을 갚기 위해 또 다른 빚을 지는 경우가 6.10%로 신용불량가구가 아닌 경우의 3.16%에 비해 높게 나타나 채무부담의 악순환 및 사금융이용의 피해가 더욱 우려된다.

〈표 4-14〉 신용불량여부별 부채유무 및 부채이유

(단위: %)

구분		신용불량여부		전체
		예	아니오	
부채 유무	없음	14.36	59.61	55.27
	있음	85.64	40.39	44.73
부채 이유	교육(학자금마련)	4.23	8.11	7.40
	의료비	5.02	3.92	4.12
	생활비	27.45	15.04	17.32
	주택관련 자금(전월세보증금 제외)	14.07	49.52	43.00
	자동차 및 기타내구재 구입	1.75	2.88	2.67
	관혼상제	0.11	0.91	0.76
	사업자금마련	30.07	11.76	15.13
	빚갚음	6.10	3.16	3.70
	기타	11.21	4.70	5.90

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

그렇다면 신용불량가구가 신용불량 판정을 받기 전 대출금을 상환하기 위해 어떠한 시도들을 했는지 살펴보면 다음과 같다. 아래 표의 대출금 상환방법 중 하나라도 시도한 적이 있다고 응답한 전체 가구 중에서 29.02%가 카드돌려막기로, 28.56%가 친지로부터, 12.12%가 전세보증금 이용 순으로 대출금 상환을 시도한 것으로 나타났다. 거의 모든 소득계층에서 가장 높게 나타난 카드돌려막기는 대출자의 부담을 증가시키고 신용불량상태를 더욱 악화시키는 수단이라고 할 수 있다. 또한 마찬가지로 높은 비중을 차지한 가족 및 친지에게 의존하는 방법은 신용불량가구들에게 대출금 상환의 대안이 많지 않음을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 한편 수급가구 및 소득 120%미만 구간에서는 신용불량 판정 전 사채를 이용하는 비율이 다른 소득계층에 비해 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉 신용불량 판정 전 대출금 상환노력

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
카드돌려막기	26.76	30.53	31.13	30.21	28.13	29.02
사채 대출	12.89	12.02	10.73	10.83	10.88	11.15
소유부동산매각	9.51	13.05	9.85	8.76	9.74	10.02
자동차매각	9.36	7.67	11.28	7.22	9.62	9.12
가족친지로부터	29.57	26.65	26.48	28.06	29.51	28.56
전세보증금이용	11.92	10.07	10.53	14.92	12.11	12.12

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

가구원의 신용불량상태로 인해 가구가 경험하는 문제 및 어려움을 살펴 보면, 문제가 ‘거의 없다’나 ‘없다’고 느낀 비율보다 ‘매우 심하다’나 ‘심하다’고 느낀 비율이 더 높게 나타난 문제로는 소득계층에 상관없이 전체적으로 추심으로 인한 압박, 생계유지 곤란, 자금운용 곤란이었으며 대체로 이 순서대로 심각하다고 느끼는 것으로 나타났다. 특히 추심으로 인한 압박과 생계유지 곤란문제는 심각하다고 느낀 응답비율이 79.3%로 매우 높은 것으로 나타났다.

자금운용 곤란문제는 소득계층에 상관없이 전반적으로 약 45~55%가량이 심각하다고 느끼고 있는 반면, 추심으로 인한 압박과 생계유지 곤란문제는 대체로 소득이 낮을수록 심각하다고 응답한 비율이 더 높게 나타났다. 즉, 수급가구의 경우 자금운용문제에 대해 49.53%가 심각하다고 느끼고 있는 것에 비해 추심압박과 생계유지문제는 그 비율이 각각 87.93%와 81.28%로 매우 높게 나타났다. 한편 일자리 위협이나 외부시선으로 인한 문제는 상대적으로 신용불량가구들에게 그리 큰 문제로 작용하고 있지 않음을 알 수 있다.

〈표 4-16〉 신용불량상태에서 느끼는 문제 및 어려움

(단위: %)

구분		없음	거의 없음	보통	심함	매우 심함
수급	생계유지 곤란	8.00	3.54	7.18	38.43	42.85
	추심으로 인한 압박	5.31	3.05	3.70	26.16	61.77
	일자리 위협	32.36	25.10	18.68	11.87	11.98
	자금운용 곤란	27.40	6.28	16.78	22.73	26.80
	외부 시선	23.16	16.59	23.67	19.94	16.65
소득 120% 미만	생계유지 곤란	1.94	3.88	20.03	37.18	36.98
	추심으로 인한 압박	5.56	2.20	11.01	35.26	45.98
	일자리 위협	39.66	17.71	16.45	10.17	16.01
	자금운용 곤란	37.58	7.42	9.36	15.82	29.82
	외부 시선	25.01	22.86	20.62	21.10	10.41
소득 120%~ 150% 미만	생계유지 곤란	2.10	1.05	15.39	39.42	42.05
	추심으로 인한 압박	9.03	4.08	12.92	32.65	41.32
	일자리 위협	23.09	16.19	26.87	12.14	21.71
	자금운용 곤란	22.81	12.41	9.11	23.08	32.59
	외부 시선	31.28	15.11	23.99	9.72	19.89
소득 150%~ 200% 미만	생계유지 곤란	2.39	12.22	17.57	37.38	30.44
	추심으로 인한 압박	5.47	8.58	10.86	37.25	37.84
	일자리 위협	22.32	38.00	17.92	8.94	12.82
	자금운용 곤란	18.95	20.17	12.12	27.34	21.41
	외부 시선	20.93	30.17	21.27	21.73	5.91
소득 200% 이상	생계유지 곤란	9.10	9.95	17.18	32.76	31.01
	추심으로 인한 압박	6.31	7.13	13.02	27.45	46.10
	일자리 위협	25.21	29.98	17.45	15.48	11.89
	자금운용 곤란	18.49	18.99	11.04	23.68	27.80
	외부 시선	25.98	27.98	18.85	17.35	9.85
전체	생계유지 곤란	6.23	8.09	16.66	35.24	33.78
	추심으로 인한 압박	6.25	6.05	11.62	30.55	45.53
	일자리 위협	27.12	27.85	18.40	13.05	13.58
	자금운용 곤란	22.37	15.90	11.26	23.05	27.42
	외부 시선	25.30	25.45	20.38	18.06	10.81

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

신용불량을 경험한 가구원들이 신용불량으로 판정받은 시점³²⁾을 보면 전체적으로 78.01%가 2000년 이후에 판정받은 경우로 이 시기에 집중되어 있음을 알 수 있다. 2000년 이전에는 외환위기 직후인 1999년 이전 시기에 신용불량자가 급격하게 증가했음을 볼 수 있으며, 2000년 이후에는 신용카드 대란이 있었던 2003년을 정점으로 하여 전후에 신용불량자가 집중적으로 발생했음을 볼 수 있다.

〈표 4-17〉 신용불량가구원들의 신용불량 판정시점

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
1980년대	0.61	2.26	0.00	1.04	0.00	0.55
1990~1994년	4.91	0.00	1.83	3.30	1.06	1.69
1995~1999년	16.62	16.24	18.40	18.26	22.01	19.74
2000년	9.91	3.98	4.17	9.04	3.56	5.15
2001년	7.44	12.21	12.59	7.95	4.16	7.07
2002년	18.00	19.52	17.50	8.81	18.94	17.06
2003년	18.47	16.89	15.40	21.57	17.37	17.92
2004년	11.49	13.74	10.76	16.85	16.03	14.94
2005년	9.11	12.86	14.54	10.68	11.33	11.57
2006년	3.43	2.29	4.78	2.49	5.53	4.30

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

신용불량가구원들의 주요 채권기관으로는 제1금융권(40.94%)보다 제2금융권(54.93%)의 이용비율이 높은 것으로 나타났다. 특히 수급가구 및 소득 120%미만 구간에서는 제1금융권에 비해 제2금융권 이용률이 상대적으로 더 높은 것을 알 수 있다. 사금융 이용도 소득 120%미만 구간에서 2.35%로 가장 높게 나타났으며 이는 전체 신용불량자의 사금융 이용률인 1.18%에 비해 약 2배가량 높은 것이다.

32) 신용불량가구원의 신용불량 판정시점, 채권기관, 2006년 12월말 기준 현재 상태 등 개인단위로 조사가 이루어진 문항은 (연체)금액이 큰 순으로 최대 2인까지만 기입하게끔 되어 있음.

〈표 4-18〉 신용불량가구원들의 주요 채권기관

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
제1금융권	35.67	36.95	41.48	37.69	43.93	40.94
제2금융권	55.69	55.97	56.40	55.72	53.95	54.93
사금융	1.49	2.35	0.00	1.89	0.79	1.18
기 타	7.16	4.73	2.12	4.70	1.33	2.95

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

지난 10년간 신용불량을 경험해본 적이 있는 가구원들의 2006년 12월말 기준 현재 상태가 어떠한지 살펴보면 다음과 같다. 전체적으로 2006년 12월 현재까지 신용불량중인 경우가 65.95%로 가장 높고, 다음은 신용불량 탈출을 한 경우가 20.03%, 그리고 개인회생 및 파산 중인 경우가 14.02%로 나타났다. 소득계층별로 보면 소득 200% 이상의 최상위 소득구간에서는 전체에 비해 신용불량중인 경우는 적은 반면 탈출비율은 높게 나타났고, 반대로 수급가구 및 소득 120% 미만 구간에서는 신용불량탈출 비율은 낮은 반면 여전히 신용불량상태에 있는 비율은 가장 높게 나타났다.

〈표 4-19〉 신용불량가구원들의 현재 상태

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
신용불량중	82.85	83.03	72.93	74.04	54.21	65.95
개인회생중	8.38	0.86	4.72	14.43	16.17	11.89
개인파산중	0.67	3.93	4.37	0.00	2.12	2.13
탈 출	8.10	12.18	17.99	11.53	27.50	20.03

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

신용불량가구원들의 신용불량 판정시점부터 탈출하기까지의 기간을 살펴보면, 1년~2년 미만이 29.83%로 가장 높고, 1년 미만이 20.33%, 2년~3년 미만이 17.07% 등의 순으로 나타났다. 그러나 수급계층의 경우에는 2

년 내에 탈출하는 경우가 전혀 없는 것으로 나타난 반면, 4년 이상 걸리는 경우는 61.55%로 다른 소득계층에 비해 매우 높게 나타났으며 6년 이상 걸리는 경우가 전혀 없는 소득구간도 있는 것에 반해 18.17%(6~7년 미만 10.03%, 8~9년 미만 8.14%)라는 높은 수치를 보였다.

〈표 4-20〉 신용불량가구원들의 신용불량판정~탈출기간

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
1년미만	0.00	4.44	21.97	9.81	24.58	20.33
1년이상~2년미만	0.00	42.56	11.84	30.04	32.06	29.83
2년이상~3년미만	22.95	11.90	29.94	28.92	14.05	17.07
3년이상~4년미만	15.50	27.24	0.00	14.47	15.28	14.85
4년이상~5년미만	23.65	7.15	27.08	16.75	3.88	8.20
5년이상~6년미만	19.73	6.71	9.17	0.00	1.69	3.25
6년이상	18.17	0.00	0.00	0.00	8.45	6.46

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

마지막으로, 지난 10년간 신용불량을 경험한 가구원이 있는 가구를 대상으로 신용불량문제에 있어 가장 중요하다고 생각하는 정부정책이 무엇인지에 대해 분석한 결과이다. 전체적으로는 생계·교육·주거·의료비 등 긴급자금 지원 및 대출에 대한 요구가 41.26%로 가장 높게 나타났고, 다음으로는 개인회생 및 파산의 신청절차 간소화가 25.34%, 취업기회 제공이 24.26%로 유사한 비율로 나타났다. 소득계층별로도 긴급자금 지원에 대한 요구는 가장 높게 나타나고 있으며, 소득 120%미만 구간과 특히 수급가구의 경우에는 긴급자금 지원에 대해 중요하다고 생각하는 비율이 다른 소득계층과 비교할 때 매우 높은 것을 볼 수 있다. 또한 수급가구의 경우에는 다른 소득계층 및 전체와는 순위가 다소 다르게 나타났는데 개인회생 및 파산의 신청절차 간소화(16.48%)보다 취업기회 제공(18.14%)에 대한 요구가 좀더 큰 것으로 나타났다. 한편, 사업자금 지원에 대한 요구는 이미 언급한 지원

정책들에 비해서 전반적으로 상당히 낮게 나타나는데(전체의 6.35%) 특히 수급가구의 경우에는 2.57%로 가장 낮은 수치를 보이고 있다.

요컨대, 신용불량가구의 경우 사업자금으로 인한 신용불량 혹은 부채 비율이 매우 큼에도 불구하고 사업자금 지원보다는 취업기회에 대한 욕구가 더 크다는 것을 알 수 있으며, 그리고 무엇보다 긴급한 상황에 처했을 시 재정적 지출을 감당할 수 있는 여건을 마련해줄 필요가 있음을 시사한다.

〈표 4-21〉 신용불량문제에 대해 가장 중요하다고 생각하는 정부정책

(단위: %)

구분	수급	소득 120%미만	소득 120%~ 150%미만	소득 150%~ 200%미만	소득 200%이상	전체
개인회생·파산 신청 간소화	16.48	28.77	33.59	34.80	21.27	25.34
긴급자금 지원·대출	60.75	43.64	37.41	36.64	39.72	41.26
사업자금 대출	2.57	7.35	3.39	3.67	8.08	6.35
취업기회 제공	18.14	20.24	25.61	23.62	26.26	24.26
기타	2.06	0.00	0.00	1.27	4.66	2.80

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 2차조사 원자료.

제2절 금융소외 요인분석(『차상위계층 실태조사』 기준)

1. 금융소외 요인분석 선행연구

우리나라의 금융소외 요인분석에 앞서 관련 해외 선행연구를 간략하게 검토해보기로 한다.³³⁾ 선행연구들에서 공통적으로 밝혀진 주요 요인은 성, 사회계층(social class), 연령, 혼인상태, 가구소득, 인종, 거주지역, 교육수준, 종사상 지위, 주거점유형태, 가구원 수 등이다.

33) 외국의 경우는 앞서 살펴본 해외사례에서 알 수 있듯이 금융소외를 포괄적인 개념으로 접근하고 있어 관련 선행연구들은 신용불량자가 아닌 전체 금융소외자를 대상으로 한 것임을 밝혀둔.

먼저 성에 있어서는 여성일수록 금융소외 가능성이 크다는 연구결과(Hogarth and O'Donnell, 1997)와 성별 영향은 거의 없다는 연구(Financial Service Authority, 2000; Devlin, 2005)가 동시에 존재한다. 사회계층(social class)에 대해서는 역시 낮은 사회계층일수록 금융소외 가능성이 높은 것으로 확인되고 있다(Financial Service Authority, 2000). 연령은 젊을수록 금융소외 가능성이 크다는 연구(Hogarth and O'Donnell, 1997, 2000; Devlin, 2005, 2009)결과가 있는 반면,³⁴⁾ 어떤 연구에서는 연령은 금융소외와 큰 관련성이 없음을 밝히고 있다(Financial Service Authority, 2000). 혼인상태에 있어서는 이혼한 여성, 특히 자녀가 있는 이 혼여성일수록 금융소외 가능성이 큰 것으로 다수의 연구가 밝히고 있다(Hogarth and O'Donnell, 1997; Devlin, 2005; Financial Service Authority, 2000). 가구소득은 역시 소득이 낮은 가구일수록 금융소외 가능성이 높은 것으로 실증되고 있다(Devlin, 2005, 2009; Financial Service Authority, 2000; Hogarth and O'Donnell, 1997).

인종에 있어서는 유색인종(non-white)과 히스패닉(hispanic)의 금융소외 비율이 높은 것으로 확인되고 있으며(Financial Service Authority, 2000; Hogarth and O'Donnell, 1997), 인종별로 금융서비스에 대한 태도가 상이해 자기배제(self exclusion)가 인종에 따라 다르게 나타나기도 한다(Burton, 1996). 그리고 거주지역은 영국(Financial Service Authority, 2000)과 미국(Hogarth and O'Donnell, 2000)에서 금융소외의 유의미한 변수로 알려지고 있다. 교육수준에 따라 금융소외 가능성이 달라지는 것으로 알려지고 있는데, 교육수준이 낮을수록 금융소외의 가능성이 큰 것으로 확인되고 있다(Office of Fair Trading, 1999; Devlin, 2009).

노동시장의 종사상 지위 또한 금융소외의 유의미한 변수로 알려지고 있는데, 종사상 지위가 안정적인수록 금융소외 가능성이 낮은 것으로 파악되고 있다(Financial Service Authority, 2000; Hogarth and O'Donnell,

34) Devlin(2005)는 금융소외 가능성이 가장 큰 연령대는 16~25세인 것으로 분석하고 있음.

1997; Devlin, 2009). 그리고 주거점유형태에 있어서는 자가소유가 아닐수록 금융소의 가능성이 높고(Financial Service Authority, 2000; Devlin, 2005, 2009), 가구원 수가 많을수록 금융소의 가능성이 높은 것으로 확인되고 있다(Financial Service Authority, 2000)

아래의 표는 이상 살펴본 금융소의 주요 요인변수별 선행연구 결과를 정리한 것이다.

〈표 4-22〉 금융소의 요인분석 선행연구 결과 요약

변수	결과	출처
성(姓)	여성일수록 높은 금융소의 가능성	Hogarth and O'Donnell(1997)
	영향 없음	Financial Service Authority(2000); Devlin(2005)
사회계층	낮은 계층일수록 높은 금융소의 가능성	Financial Service Authority(2000)
연령	젊을수록 높은 금융소의 가능성(16-25세)	Hogarth and O'Donnell(1997, 2000); Devlin(2005, 2009)
	영향 없음	Financial Service Authority(2000)
혼인상태	유자녀 이혼녀일수록 높은 금융소의 가능성	Hogarth and O'Donnell(1997); Devlin(2005); Financial Service Authority(2000)
가구소득	저소득가구일수록 높은 금융소의 가능성	Devlin(2005, 2009); Financial Service Authority(2000); Hogarth and O'Donnell(1997)
인종	유색인종, 히스패닉일수록 높은 금융소의 가능성	Financial Service Authority(2000); Hogarth and O'Donnell(1997)
	인종별 금융서비스 태도(영국)	Burton(1996)
거주지역	영국	Financial Service Authority(2000)
	미국	Hogarth and O'Donnell(2000)
교육수준	교육수준 낮을수록 높은 금융소의 가능성	Office of Fair Trading(1999); Devlin(2009)
종사상지위	종사상 지위 불안정할수록 높은 금융소의 가능성	Financial Service Authority(2000); Hogarth and O'Donnell(1997); Devlin(2009)
주거점유형태	자가소유 아닐수록 높은 금융소의 가능성	Financial Service Authority(2000); Devlin(2005, 2009)
가구원 수	가구원수 많을수록 높은 금융소의 가능성	Financial Service Authority(2000)

2. 우리나라의 금융소외 요인분석

여기서는 앞의 선행연구들에서 나타난 결과들을 참조하여 차상위계층 실태조사 자료를 기초로 하여 가구주 및 가구특성이 가구의 신용불량여부에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 독립변수로 사용된 변수들은 가구주를 기준으로 성별, 연령, 혼인상태, 학력, 경제활동상태 등이 포함되었으며, 가구 특성으로는 가구원수, 가구소득, 주거형태 및 거주지역을 기준으로 하여 분석하였다. 분석방법은 이항로짓분석(binary logit regression)과 다항로짓분석(multinomial logit regression)을 실시하였다. 이항로짓분석의 경우 가구내 신용불량가구원이 1인 이상 있는지 여부를 기준으로 신용불량가구와 신용불량이 아닌 가구로 구분하여 종속변수로 투입하였다. 다항로짓 분석에서는 신용불량가구원이 포함된 가구가 빈곤상태와는 어떠한 관련을 가지고 있는지 살펴보기 위해 신용불량가구원이 있으면서 빈곤한 가구(1), 신용불량가구원이 있으면서 비빈곤한 가구(2), 신용불량가구원이 없지만 빈곤한 가구(3), 신용불량가구원도 없으며 비빈곤한 가구(4)로 구분하였으며, 준거집단(기준범주)을 신용불량가구원이 없으며 비빈곤한 가구를 기준으로 하여 다른 가구형태와 비교분석해 보았다.

먼저 이항로짓분석을 통한 결과를 살펴보면(표 4-23 참조), 가구주의 성별이 가구의 신용불량여부에 미치는 영향을 보면 남성가구주인 가구에 비해 여성가구주인 경우 신용불량가구가 될 확률이 낮은 것으로 나타났다. 연령별로 보면, 가구주의 연령이 30세 미만인 경우에 비해 40~50세 및 50~60세 미만인 경우 신용불량가구가 될 확률이 약 1.5배정도 높은 것으로 나타났으며, 이와 반대로 가구주 연령이 70세 이상인 경우에는 신용불량일 확률이 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 신용불량자의 대부분이 가구내 실질적인 생계를 책임지고 있는 가구주로 신용불량자가 아닌 경우와 비교해보았을 때 여성보다는 남성이 더 많고, 왕성한 경제활동을 하는 연령대에 집중되어 있음을 보여준 앞서 실태분석결과와도 일맥상통하는 것이다.

가구주의 혼인상태별로는, 배우자가 있는 가구주인 경우에 비해 별거³⁵⁾

중이거나 이혼상태인 가구주 가구의 경우 신용불량이 될 확률이 각각 1.8배, 1.6배 높은 것으로 나타났다. 반면, 가구주가 사별했거나 미혼인 경우에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다. 학력별로는, 가구주가 무학³⁵⁾인 가구에 비해 중졸이거나 고졸인 경우 신용불량가구가 될 확률이 높게 나타났으며, 초졸이거나 대졸 이상인 경우에는 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다. 가구주의 경제활동 참여상태별로 보면 가구주가 상용직근로자인 가구에 비해 임시·일용직임금근로자나 실업자인 경우 유사한 수준으로 신용불량가구가 될 가능성이 약 2.3배가량 높은 것으로 나타났다. 가구주가 고용주·자영자 및 비경제활동인구인 경우에도 상용직근로자인 가구보다 신용불량이 될 가능성이 약 1.4배가량 높게 나타났다.

다음으로 가구규모가 신용불량여부에 미치는 영향을 살펴보면, 가구원수가 많은 가구일수록 신용불량가구가 될 확률이 높아짐을 알 수 있다. 가구소득의 경우에는, 100~200만원미만의 구간을 제외하고는 가구소득이 100만원 미만인 가구와 비교했을 때 가구소득이 높을수록 신용불량가구가 될 확률이 낮아진다는 결과가 통계적으로 유의미함을 볼 수 있다. 주거형태별로 가구의 신용불량에 미치는 영향을 살펴본 결과에서는 자가인 가구에 비해 월세인 경우 신용불량가구가 될 확률이 9.1배로 가장 높게 나타났으며, 전세와 기타(무상 등)인 경우는 각각 2.1배, 4.6배 높게 나타났다. 거주지역 중에서는 농어촌이 대도시에 비해 신용불량가구가 될 확률이 1.2배 높게 나타나 금융소외문제에 있어서도 지역간 격차가 있음을 유추해볼 수 있다.

35) 별거란 법적 이혼은 안했지만, 같이 살지 않고 생계를 같이 하지 않는 경우를 의미함.

36) 무학이란 만 7세 이상이지만 학교를 다지 않은 경우를 말함.

〈표 4-23〉 신용불량가구 결정요인분석: 이항로짓분석

		B	S.E.	Exp(B)
가구주 성별	남성(ref.)	-	-	-
	여성	-0.245*	0.099	0.783
가구주 연령	30세미만(ref.)	-	-	-
	30세~40세미만	0.185	0.147	1.203
	40세~50세미만	0.468**	0.149	1.596
	50세~60세미만	0.420**	0.162	1.522
	60세~70세미만	0.209	0.180	1.232
	70세이상	-0.677**	0.239	0.508
가구주 혼인 상태	유배우(ref.)	-	-	-
	별거	0.572**	0.167	1.771
	사별	-0.279	0.156	0.757
	이혼	0.471***	0.114	1.601
	미혼	0.045	0.128	1.046
가구주 학력	무학(ref.)	-	-	-
	초졸	0.292	0.168	1.339
	중졸	0.567**	0.170	1.763
	고졸	0.552**	0.166	1.737
	대졸이상	0.008	0.180	1.008
가구주 경제 활동 참여 상태	상용직근로자(ref.)	-	-	-
	임시일용직근로자	0.803***	0.089	2.233
	고용주자영자	0.324**	0.098	1.383
	무급가족종사자	0.913	0.526	2.491
	실업자	0.861***	0.148	2.364
	비경제활동인구	0.345**	0.125	1.412
가구원수		0.396***	0.030	1.486
가구 소득	100만원 미만(ref.)	-	-	-
	100~200만원미만	-0.106	0.091	0.900
	200~300만원미만	-0.652***	0.108	0.521
	300~400만원미만	-0.749***	0.126	0.473
	400~500만원미만	-1.244***	0.171	0.288
	500만원이상	-1.920***	0.198	0.147
주거 형태	자가(ref.)	-	-	-
	전세	0.724***	0.093	2.063
	월세	2.206***	0.078	9.075
	기타	1.522***	0.115	4.581
거주 지역	대도시(ref.)	-	-	-
	중소도시	0.122	0.066	1.130
	농어촌	0.181*	0.084	1.199
Constant		-5.402	0.265	0.005
χ^2		2361.635***		
-2LL		8602.300		

주: 1) * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

2) 가구소득은 정상소득을 기준으로 함.

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 1차조사 원자료.

위와 같은 이항로짓 분석결과를 통해 살펴보면, 외국의 연구들과 일부 다른 결과를 나타낸 것도 있지만, 전반적으로 비슷한 결과를 보이고 있다. 즉 이혼 혹은 사별한 여성가구, 가구원수가 많아지거나, 경제활동상태가 불안정한 직업에 종사하는 경우, 자가보다는 월세나 전세에 거주하는 경우, 도시지역보다는 농어촌에 거주하는 사람들이 금융소외를 경험하거나 빠질 가능성이 높다는 것을 확인할 수 있다.

다음의 <표 4-24>는 신용불량가구원이 없으면서 빈곤하지 않은 가구 대비 이 밖의 신용불량 및 빈곤가구 여부별 다항로짓분석을 실시한 결과이다. 즉, 종속변수의 준거집단을 ‘비신용불량가구이면서 비빈곤가구’로 하여 ‘신용불량가구이면서 빈곤가구’, ‘신용불량가구이면서 비빈곤가구’, ‘비신용불량가구이면서 빈곤가구’ 등의 다른 가구형태와 비교해본 것이다.

먼저 신용불량가구원도 없고 빈곤하지도 않은 가구에 비해 신용불량가구원이 있으면서 동시에 빈곤가구일 가능성에 영향을 미치는 요인을 살펴보면, 가구주의 성별 및 연령은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 가구주의 혼인상태별로는 유배우인 경우에 비해 이혼이나 별거 중인 경우 준거집단과 비교해 신용불량가구인 동시에 빈곤가구일 확률이 각각 3.6배, 1.8배 높으며, 가구주의 학력을 기준으로 초졸인 경우를 제외하고는 무학인 경우에 비교해볼 때 학력이 높을수록 그 확률이 낮아지는 것으로 나타났다. 가구주의 경제활동참여상태를 기준으로 살펴보면, 신용불량가구원이 없으며 빈곤하지 않은 가구에 비해 신용불량가구원이 있고 빈곤한 가구일 확률이 가구주가 상용직인 경우에 비해 실업자, 비경활인구, 무급가족종사자의 경우 각각 61배, 28배, 26배가량으로 매우 높게 나타났다. 임시·일용근로자나 고용주·자영자인 경우에도 각각 12배, 8배 정도로 그 확률이 높은 것으로 나타났다. 주거형태별로는 자가인 경우에 비해 월세가 약 16배, 무상 등 기타의 경우가 10배, 거주지역별로는 대도시에 비해 농어촌이 1.4배정도로 높게 나타났다.

다음으로, 준거집단인 신용불량가구가 아니면서 빈곤하지 않은 가구에 비해 신용불량가구원이 있으나 빈곤하지 않은 가구일 가능성은, 먼저 연령

을 기준으로 살펴보면 가구주가 30세 미만인 경우와 비교해 40~50세, 50~60세인 경우 각각 1.8배, 1.5배 더 높은 것으로 드러났다. 이는 앞서 실태분석 및 이항로지분석 결과와도 유사한 결과로 왕성한 경제활동을 하는 연령대에서 신용불량이 될 확률이 높음을 다시 한번 확인할 수 있다. 가구주의 혼인상태별로는 유배우자인 경우에 비해 별거 및 이혼인 경우 준거집단과 비교해 빈곤하지 않으나 신용불량가구일 확률이 높게 나타났으며, 가구주의 학력을 기준으로서는 무학인 경우에 비해 대졸인 경우 그 확률이 낮은 것으로 드러났다. 가구주의 경제활동참여상태를 기준으로 보면, 가구주가 상용직근로자인 경우에 비해 실업자, 임시·일용직, 비경활, 고용주·자영자인 경우 비빈곤하나 신용불량가구일 확률이 준거집단과 비교해 각각 3.7배, 2.9배, 1.8배, 1.4배 높게 나타났다. 이는 신용불량가구원이 있으면서 빈곤한 가구인 첫 번째 집단과 비교해볼 때, 빈곤하지 않으나 신용불량가구인 경우에는 가구주가 상용직근로자인 경우에 비해 임시·일용직/고용주·자영자/실업자/비경활 등의 종사상지위가 미치는 영향이 상대적으로 매우 낮음을 볼 수 있다. 주거형태별로는 첫 번째 집단과 마찬가지로 자가에 비해 월세인 경우 신용불량가구원이 있으나 비빈곤가구일 가능성이 약 10배가량으로 다른 주거형태에 비해 가장 높게 나타났으며, 거주지역별로는 농어촌이나 중소도시의 경우 대도시에 비해 높게 나타났다.

마지막으로, 준거집단과 비교해 신용불량가구원은 없지만 빈곤한 가구일 가능성에 영향을 미치는 요인들을 살펴보면, 앞서 살펴본 두 집단과 달리 가구주의 성별이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 가구주가 남성인 경우에 비해 여성인 경우 신용불량가구는 아니지만 빈곤가구가 될 확률이 좀 더 높은 것으로 나타났다. 또한 가구주 연령을 기준으로 볼 때에도 앞의 신용불량가구인 경우와는 다른 양상을 보였는데, 즉 가구주가 30세 미만인 경우에 비해 50~60세를 제외하고는 연령이 높을수록 신용불량가구는 아니지만 빈곤가구일 확률이 높게 나타났다. 이는 앞서 빈곤가구는 아니나 신용불량가구인 경우 주된 경제활동 연령대에서 그 확률이 높게 나타났던 것과는 다른 결과라고 할 수 있다. 가구주 혼인상태별

로 보면, 가구주가 유배우인 경우에 비해 이혼인 경우와 더불어 미혼인 경우 또한 준거집단에 비해 신용불량이 아니면서 빈곤가구일 가능성이 높게 나타났다. 가구주의 학력을 기준으로, 가구주가 무학인 경우와 비교해볼 때 학력이 높을수록 그 확률이 낮아지는 것으로 나타났다. 가구주의 종사상 지위를 기준으로 살펴보면, 첫 번째 집단인 신용불량가구이면서 동시에 빈곤한 가구인 경우와 비교해볼 때 영향을 미치는 수준은 낮으나 유사한 패턴을 보여주고 있다. 즉, 가구주가 상용직근로자인 가구에 비해 실업자, 비경제활동인구, 무급가족종사자, 고용주·자영자, 임시·일용직인 경우 신용불량 가구는 아니지만 빈곤가구가 될 가능성이 각각 44.2배, 25.7배, 14.5배, 7.9배, 7.6배 높게 나타났다. 가구주의 종사상지위를 기준으로 했을 때의 앞의 두 집단에서 나타난 결과들과 종합해보면, 가구주의 경제활동 참여상 태는 가구의 신용불량여부보다 빈곤여부에 더 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 다음으로 가구원수를 기준으로 살펴보면, 앞서 가구규모가 클수록 신용불량가구가 될 가능성이 크게 나타났던 것에 반해, 이 집단에서는 가구 규모가 작을수록 그 가능성이 큰 것으로 나타났다. 주거형태별로는 자가에 비해 무상 등 기타, 월세, 전세인 경우 그 확률이 높게 나타났으며, 거주지역별로는 대도시에 비해 농어촌에서 더 높게 나타났다.

〈표 4-24〉 신용불량 및 빈곤가구 결정요인분석: 다항로짓분석

		신용불량+빈곤 가구			신용불량+비빈곤 가구			비신용불량+빈곤 가구		
		B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
가구주 성별	남성(ref.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	여성	-0.132	0.163	0.876	-0.233	0.119	0.792	0.157*	0.077	1.170
가구주 연령	30세미만(ref.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	30~40세미만	0.330	0.302	1.391	0.277	0.165	1.319	0.529**	0.153	1.696
	40~50세미만	0.273	0.304	1.315	0.599***	0.167	1.821	0.639***	0.155	1.895
	50~60세미만	-0.107	0.323	0.899	0.426*	0.181	1.531	0.274	0.163	1.316
	60~70세미만	0.245	0.339	1.278	0.302	0.209	1.352	0.784***	0.166	2.190
	70세이상	-0.164	0.394	0.849	-0.177	0.316	0.838	1.402***	0.173	4.065
가구주 혼인 상태	유배우(ref.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	별거	0.587*	0.291	1.798	0.659**	0.193	1.933	0.022	0.151	1.022
	사별	0.077	0.240	1.080	-0.287	0.201	0.751	0.145	0.093	1.156
	이혼	1.267***	0.185	3.550	0.512***	0.137	1.669	0.605***	0.101	1.831
가구주 학력	미혼	-0.176	0.259	0.839	0.205	0.144	1.228	0.229*	0.110	1.258
	무학(ref.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	초졸	-0.321	0.231	0.726	-0.009	0.244	0.991	-0.683***	0.079	0.505
	중졸	-0.597**	0.245	0.550	0.213	0.240	1.237	-1.127***	0.090	0.324
	고졸	-0.774***	0.233	0.461	0.057	0.236	1.059	-1.458***	0.086	0.233
가구주 경제 활동 참여 상태	대졸이상	-1.437***	0.270	0.238	-0.706**	0.248	0.494	-1.923***	0.098	0.146
	상용직(ref.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	임시일용직	2.458***	0.276	11.678	1.065***	0.090	2.900	2.029***	0.115	7.604
	고용주자영자	2.026***	0.289	7.586	0.361***	0.103	1.435	2.072***	0.115	7.937
	무급가족종사	3.249***	0.863	25.766	1.036	0.640	2.819	2.675***	0.398	14.519
	실업자	4.104***	0.309	60.584	1.295***	0.183	3.650	3.790***	0.139	44.245
가구원수	비정할인구	3.322***	0.295	27.721	0.587***	0.151	1.799	3.248***	0.117	25.741
		0.183***	0.052	1.201	0.257***	0.032	1.293	-0.291***	0.026	0.747
주거 형태	자가(ref.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	전세	1.263***	0.191	3.535	0.813***	0.104	2.255	0.567***	0.064	1.763
	월세	2.774***	0.159	16.030	2.353***	0.088	10.522	0.620***	0.068	1.858
	기타	2.347***	0.205	10.456	1.637***	0.137	5.139	0.706***	0.089	2.026
거주 지역	대도시(ref.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	중소도시	-0.139	0.123	0.870	0.193**	0.074	1.213	-0.057	0.053	0.944
	농어촌	0.361*	0.149	1.435	0.401***	0.096	1.493	0.616***	0.060	1.851
Constant		-7.357***	0.504	-	-5.471***	0.325	-	-2.813***	0.219	-
χ^2		11222.652***								
-2LL		14245.397								

주: 1) * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

2) 종속변수의 준거집단은 ‘비신용불량+비빈곤’ 가구로 함.

3) 가구소득은 경상소득을 기준으로 함.

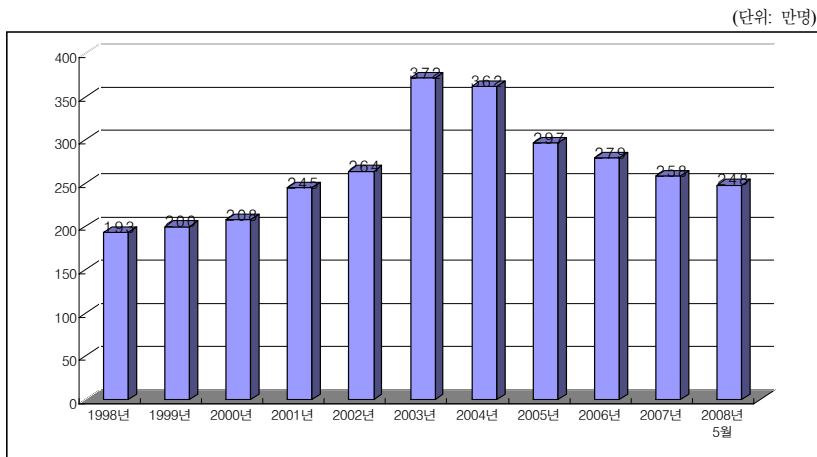
4) 빈곤여부는 가구소득이 균등화된 중위소득의 50%미만인 경우를 빈곤가구로 봄.

자료: 한국보건사회연구원, 『2007년 차상위계층 실태조사』, 1차조사 원자료.

제3절 기타 자료를 활용한 금융소외 실태

우리나라의 금융채무불이행자 변화를 살펴보면 1998년 IMF 위기 이후 지속적으로 증가하다가 2003년 372만명을 정점으로 하여 점진적으로 감소하고 있는 추세이다. 2007년말 기준 258만명에서 2008년 5월에는 248만명까지 감소한 것으로 나타나고 있다.

〔그림 4-1〕 연도별 신용불량자 및 금융채무불이행자 변화

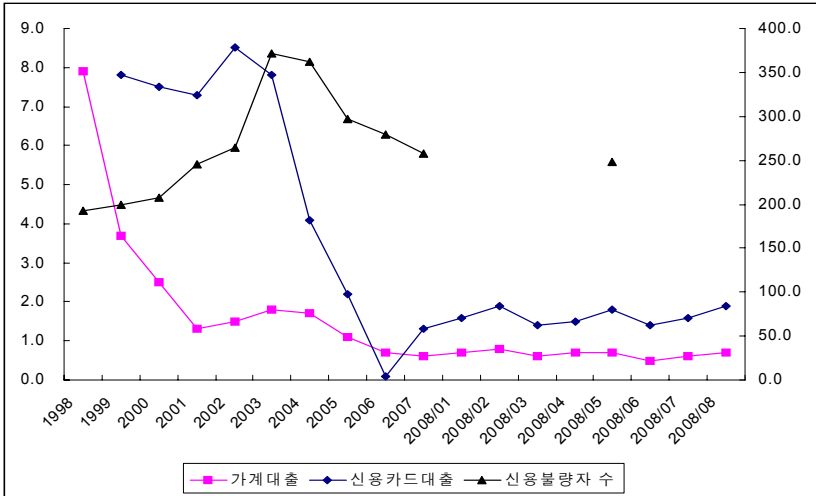


자료: 금융위원회, 「금융소외자 지원 종합대책」, 2008. 7.

우리나라의 2008년 8월까지 우리나라의 가계대출규모는 3,836천억원으로 이중 주택담보대출 규모가 2,345천억원으로 전체의 61.1%에 이르고 있다. 또한 신용카드 이용건수가 2008년 8월까지 171만건으로 2007년 누계 224만건을 넘어설 것으로 예상되고 있다. 더욱이 2008년 금융위기로 인해 저소득층의 많은 사람들이 생활고를 겪고 있는 실정에서 신용카드 대출 연체율이 증가하고 있어 2009년 금융채무불이행자의 규모는 증가할 것임을 예상할 수 있다.

[그림 4-2] 연도별 가계대출, 신용카드 대출연체율 및 금융채무불이행자 변화

(단위: %, 만명)



자료: 한국은행, 금융경제통계시스템

2008년 상반기에 금융위원회에서 조사한 사금융(私金融)³⁷⁾ 실태조사 자료를 통해 우리나라의 사금융이용과 상환능력에 대해 살펴보고자 한다. 사금융실태조사는 2004년부터 시작된 것(2003년기준)으로 초기에는 금융감독원을 중심으로 조사가 이루어지다가 2008년부터 금융위원회에서 조사자료를 발표하였다. 여기서 설명하고 있는 자료는 2008년 4월 전국민(만명, 전화 조사)과 사금융 이용자(3천명, 면접조사)를 대상으로 한 설문조사 결과이다.

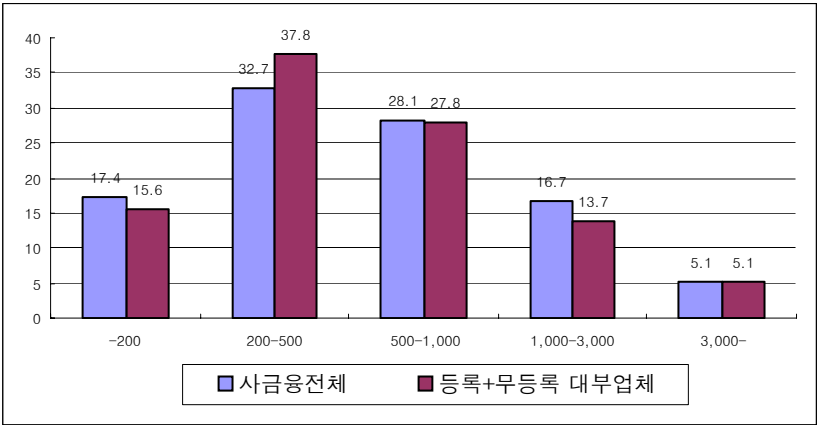
20세 이상 인구 중 사금융이용자는 전국민의 5.4%인 189만명인 것으로 조사되었다. 이 중 등록대부업체 이용자는 49.9%, 무등록 대부업체는 17.6%를 이용하였으며 지인 등 친인척 등에게 의존하는 경우가 32.4%로 나타났다.

사금융이용자와 이들의 평균이용금액을 기준으로 전체 사금융시장의 규모를 살펴보면 약 16.5조원인 것으로 조사되었다. 사금융이용자 1인당 평

37) 사금융이란 은행, 대출기관 등의 제도권 금융서비스가 아닌 개인, 친척, 개인적 친분관계의 자(지인)이나 특정조직(대부업체, 등이 개인 혹은 기업들에게 자금을 대출해주는 것을 의미함. 사금융이 거래되는 시장을 사금융시장이라고 부름.

균 사용액은 연 873만원이며, 200~500만원미만이 32.7%로 가장 높게 나타났다으며, 500~1000만원 미만인 28.1%로 나타났다. 3,000만원 이상인 경우도 5.1%로 조사되었다³⁸⁾.

[그림 4-3] 사금융 대출금액



자료: 금융위원회(2008), 사금융실태조사

사금융 이용자 중에서 제도권 금융기관으로부터 대출을 이용한 경우는 57.4%로 평균 대출규모는 3천만원 수준인 것으로 나타났다. 사금융 평균 이용금액에 비해 높게 나타나 제도권 금융기관에 대한 의존이 높다는 것을 볼 수 있다. 제도권 금융기관 이용자 중 13.7%가 대출금에 대해 연체를

38) 사금융이용자들의 연평균 이용액은 2003년 이후 증가하고 있는 것으로 나타난.

(단위 : 명)

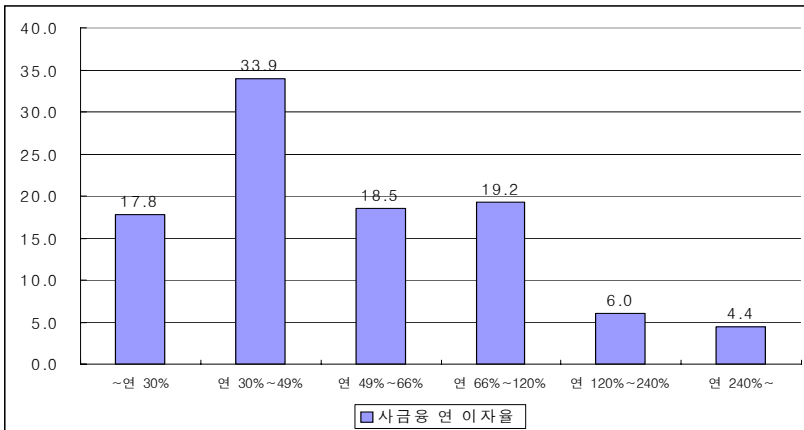
구분	2003년	2004년	2005년	2006년
2백만원 이하	266(16%)	550(15%)	556(18%)	331(15%)
2백만원~5백만원	629(39%)	1,294(35%)	1,154(38%)	825(37%)
5백만원~1천만원	388(24%)	1,048(28%)	735(24%)	668(30%)
1천만원~3천만원	155(10%)	497(13%)	417(14%)	293(13%)
3천만원 초과	51(3%)	136(4%)	153(5%)	97(4%)
모름	-	-	32(1%)	10(0%)
무응답	126(8%)	205(5%)	14(0%)	-(0%)
계	504(100%)	3,730(100%)	3,061(100%)	2,224*(100%)
1인당 추정 이용액	790만원	900만원	950만원	960만원

자료: 금융감독원(2003~2007), 사금융이용 실태조사

하고 있으며(전체 국민의 제도권 금융기관 대출 연체율(3개월 이상)은 5.2%임), 3개월 이하 연체자는 32.2%, 3개월~1년 연체는 29.2%, 1년 이상 연체는 37.2%로 나타났다.

사금융 대출의 연평균 이자율은 연 72.2%로 정부에서 정하고 있는 최고 이자율(66%)에 비해 높은 수준인 것으로 나타났다³⁹⁾. 이를 등록 대부업체와 비등록대부업체로 나누어 살펴보면 각각 68%, 78%로 무등록 대부업체의 이자율이 10% 포인트 더 높게 나타났다.

[그림 4-4] 사금융 연 이자율



자료: 금융위원회(2008), 사금융실태조사

규모별로는 연 30~49%가 가장 많은 33.9%로 분석되었다. 이외에 연 240%의 고리에 시달리는 경우도 4.4%로 나타나 고금리로 인한 피해가 심각할 수 있다는 것을 살펴볼 수 있다.

사금융이용에 따른 상환기간은 3개월~1년 사이가 46.3%로 나타났으며, 약 12.7%는 2년 이상 소요되는 것으로 조사되었다.

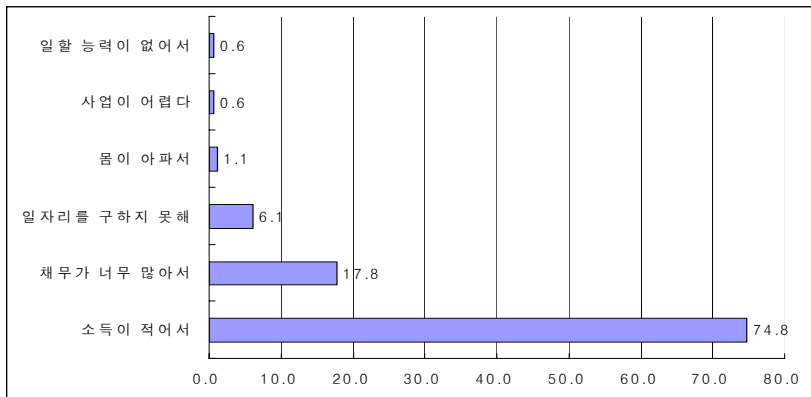
사금융을 이용하게 된 계기를 살펴보면, 생활자금을 위한 경우가 47.4%

39) 조사대상자와 조사기법(2007년이전은 인터넷과 설문조사, 2007년은 면접조사방식임)의 차이로 직접적 비교가 어렵지만 연도별 금리수준을 보면 2003년 132%, 2004년 연 228%, 2005년 204%, 2006년 197%로 2007년과 큰 차이를 보이고 있음.

로 가장 높게 나타났으며, 사업자금을 위해서는 39.6%로 생활자금 다음인 것으로 나타났다. 생활자금의 용도를 구체적으로 보면, 생활비를 위해서가 46.0%로 가장 높으며, 교육비 24.5%, 병원비 14.9%로 나타났다⁴⁰⁾.

사금융 이용후 이를 연체하고 있는 사람들의 36.5%만이 상환이 가능한 것으로 조사되었으며, 상환이 어려운 이유는 소득이 작거나(74.8%), 채무가 너무 많아서(17.8%)로 나타나 소득 대비 높은 채무를 가지고 있는 경우가 많은 것으로 조사되었다.

[그림 4-5] 연체 대출금 미상환이유



자료: 금융위원회(2008), 사금융실태조사

40) 각 연차별 사금융이용자들의 대출금에 대한 주요용도를 살펴보면, 2003년 이후 기존대출금에 대한 상환이 가장 크게 나타나고 있으며, 특징적으로 가계생활자금에 대한 대출자가 지속적으로 증가하고 있음을 볼 수 있음

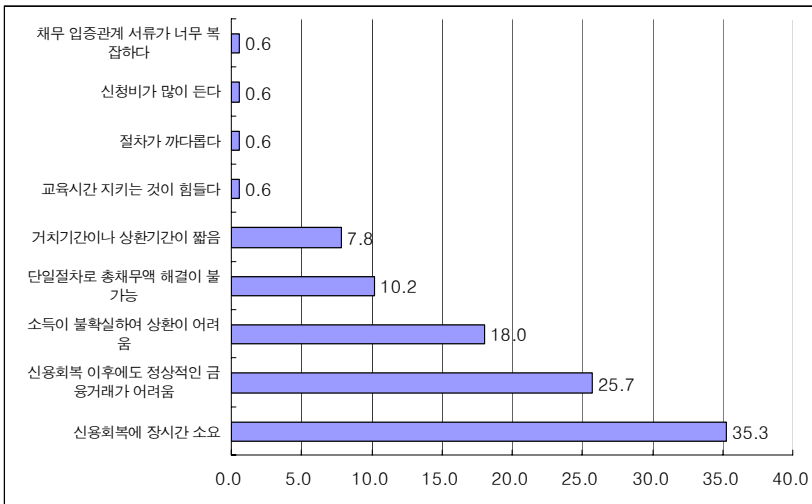
구 분	2003	2004년	2005년	2006년
사업자금	175(11%)	539(14%)	808(16%)	736(13%)
가계생활자금	451(28%)	762(20%)	1,868(36%)	2,235(39%)
기존대출금 상환	922(57%)	2,369(61%)	2,118(41%)	2,341(41%)
은행연체 상환	277(17%)	628(16%)	800(16%)	681(12%)
카드연체 상환	573(35%)	1,529(40%)	1,012(20%)	1,325(23%)
사금융 상환	72(4%)	212(5%)	306(6%)	335(6%)
기타	44(3%)	141(4%)	338(7%)	438(8%)
무응답	23(1%)	48(1%)	1(0%)	-
계	1,615(100%)	3,859(100%)	5,133(100%)	5,750(100%)

자료: 금융감독원(2003~2007), 사금융이용 실태조사

사금융 이용자 중 금융채무불이행자로 등록된 경험이 있는 경우는 21.0%로 나타나 5명중 1명은 채무불이행을 경험한 것으로 나타나고 있다. 조사시점에서 금융채무불이행인 경우는 48.3%, 신용회복을 지원받고 있는 경우는 18.4%, 모든 채무를 상환하고 정상적인 생활을 하고 있는 경우도 33.1%로 나타났다⁴¹⁾.

정부에서 지원하고 있는 신용회복지원제도의 불편사항에 대해 살펴보면, ‘신용회복에 장시간이 소요’되어 불편하다는 경우가 35.3%, ‘신용회복 이후에도 정상적 금융거래가 어려운’ 경우가 25.7%로 나타났다.

[그림 4-6] 신용회복 지원제도 불편사항



자료: 금융위원회(2008), 사금융실태조사

41) 사금융 이용자중 금융채무불이행자의 규모는 약 30%(2004년 제외)로 2007년의 경우 다소 감소한 상태임을 볼 수 있음

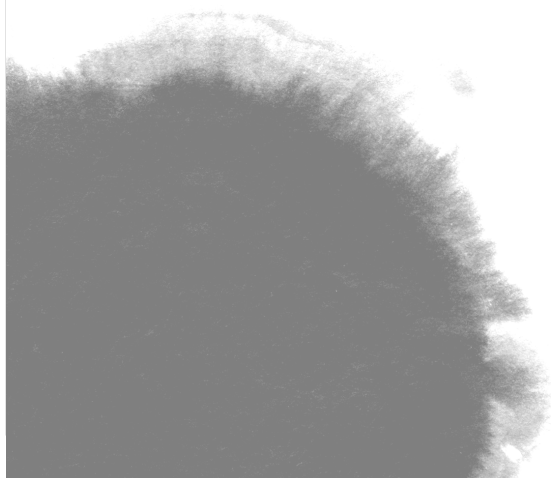
(단위 : 명)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년
금융채무불이행자	507(31%)	2,897(75%)	1,762(34%)	2,044(36%)
정상채무자	1,015(63%)	362(25%)	3,371(66%)	3,706(64%)
계	1,615(100%)	3,859(100%)	5,133(100%)	5,750(100%)

자료: 금융감독원(2003~2007), 사금융이용 실태조사

05

우리나라 저소득 금융소외계층 지원제도



제5장 우리나라 저소득 금융소외계층 지원제도

금융채무불이행자를 지원하기 위한 제도로는 법적으로 채무를 탕감하는 방안과 정부 및 민간지원을 통해 채무를 유예하는 방안으로 나누어 살펴볼 수 있다. 법적인 조치로는 법원에서 개인채무자들을 대상으로 실시하고 있는 개인회생 및 개인파산제도를 들 수 있다. 기타 지원방법으로는 신용회복위원회를 통한 개인워크아웃제도를 들 수 있다. 이외에도 법적 기준으로 이 자제한법이 있으며, 이외에 정부에서 발표한 여러 금융채무불이행자들에 대한 지원방안이라 할 수 있다. 여기서는 이들 제도들을 개괄하고, 문제점과 개선방안들에 대해 논의해보고자 한다.

제1절 신용회복 프로그램

개인회생제도와 개인워크아웃제도는 소득활동을 하고 있으며, 일정한 소득이 지속적으로 발표하여 채무상황이 가능한 사람들을 대상으로 운영하는 제도로 채무감면 또는 상환기간 연장 등의 채무조정을 통해 금융채무불이행자를 지원하는 제도이다. 반면에 개인파산제도는 채무자의 재산이 현저히 적고 채무를 감당할 수 없는 경우 채무자의 재산을 청산하고 나머지 채무는 면책해주는 제도라 할 수 있다.

1. 법원: 개인파산, 개인회생제도

개인회생과 개인파산제도는 법원에서 개인채무자를 대상으로 실시하는

제도로 개인회생제도는 2004년 9월에 시작된 제도로 개인파산이 1962년 도입된 것에 비해 늦게 도입된 제도라 할 수 있다. 개인회생이란 총 채무액이 무담보채무의 경우에는 5억원, 담보부채무의 경우에는 10억원 이하인 개인채무자에 대해 지금 당장은 생계나 기타 사유로 인해 채무변제가 어렵지만, 시간적 유예가 있을 경우 채무를 변제하고자 하는 의지와 능력이 있는 채무자들을 대상으로 법원에서 강제로 채무를 조정해 줌으로써 개인 파산을 면할 수 있도록 지원하는 제도라 할 수 있다.

즉, 지속적으로 소득활동을 하고 있는 급여소득자, 영업 소득자(전문직 종사자 포함)가 일정기간 빚을 성실히 갚아나갈 경우, 갚고 남은 빚에 대해 법원이 이를 탕감해 줌으로써 개인이 금융채무불이행자로 이행하거나 개인 파산으로 인해 직장 등을 떠나거나 자격증을 잃게 되는 문제를 방지하기 위한 제도이다⁴²⁾.

개인회생제도는 법원이 회생절차 개시를 결정시, 채무자는 14일 이내에 변제계획(5년을 초과할 수 없음)을 법원에 제출하게 되며, 변제계획에 대해 채권자가 이의를 제기하더라도 법원이 판단하기에 채무자가 파산하는 것보다 향후 수입으로 채무를 변제할 수 있다고 판단하면 채권자의 이의제기와 무관하게 개인회생절차를 허가해 준다.

개인회생절차에 들어간 이후, 채무자가 제출한 변제계획에 따라 최장 5년간 성실하게 채무를 변제할 경우, 남은 빚에 대해서는 면책을 받을 수 있다. 이와 같은 개인회생제도는 사채를 포함한 모든 채무에 대해 적용 받을 수 있으며, 법원이 채무자의 변제계획에 대해 채권자의 의견을 받고, 법원단독으로 채무 재조정 여부를 결정하기 때문에 개인파산에 비해 절차가 간단하게 이루어진다. 그러나 개인회생제도의 경우 채무자와 보증인이 함께 빚을 지게 되면 경우 채무자만 면책되며, 보증인의 채무책임은 여전히 유효

42) 장기적으로 채무불이행자가 채무불이행으로 인해 발생할 수 있는 생활의 어려움을 줄이고, 지원이 없을 경우 정부의 공공부조 대상자(기초보장 수급자의 16%가 신용불량가구원이 있는 것으로 분석, 차상위계층 실태조사)로 떨어질 수 있다는 위험을 방지함으로써 사회적인 복지지출을 감소시킬 수 있다는 점에서 긍정적인 효과를 지닐 수 있음

하게 된다.

개인파산은 개인회생과 달리 봉급생활자, 주부·학생 등 소득활동을 하지 않은 자가 물품을 구입하거나 대출을 한 이후 이들 채무를 변제할 수 없는 상태에 빠진 경우 스스로 법원에 신청을 통해 파산신청을 하는 경우 이를 개인파산이라 부른다. 개인파산의 주요 목적은 성실하지만 개별적 사유로 인해 채무를 변제할 수 없는 채무자에게 면책절차를 부여함으로써 경제적으로 재기·갱생할 수 있는 기회를 부여하고자 하는 제도라 할 수 있다⁴³⁾.

개인파산을 신청후 법원에서 이를 받아들여지는 경우 몇가지 법적인 제한(불이익)을 받게 된다.

〈표 5-1〉 개인파산을 통한 제한

공·사법 (公·私法) 상의 제한	- 사법상 후견인, 친족회원, 유언집행자, 수탁자가 될 수 없다. 다만, 권리능력, 행위능력 및 소송능력은 제한받지 아니한다. - 공법상 공무원, 변호사, 공인회계사, 변리사, 공증인, 부동산중개업자, 사립학교교원, 건축사 등이 될 수 없다. 다만, 대통령, 국회의원, 지방자치단체장의 선거권 및 피선거권은 계속 보유. - 상법상 합명회사, 합자회사 사원의 퇴사 원인이 된다. 주식회사, 유한회사와 위임관계에 있는 이사의 경우 그 위임관계가 파산선고로 종료되어 당연 퇴임하게 된다. - 파산관재인이나 채권자집회의 요청이 있으면 파산에 관하여 필요한 설명을 할 의무가 있다. 이유 없이 설명을 아니 하거나, 허위의 설명을 하는 때에는 형사처벌의 대상이 되고, 면책불허가 사유에 해당된다.
경제활동의 제한	- 파산선고결정이 확정되면 파산자의 신원증명업무를 관장하는 등록기준지 시·구 읍·면장에게 파산선고사실이 통지되고 신원증명서에 신원증명사항의 하나로 기재되어(가족관계등록부에 등재되는 것은 아님) 각종 금융거래와 취직 등에 있어서 불이익을 받을 수 있다.
불이익의 제거	- 그러나, 전부면책결정이 확정되면 위와 같은 불이익은 모두 소멸하고, 파산자의 신원증명업무를 관장하는 등록기준지 시·구 읍·면장에게 면책결정 확정사실이 통지되어 파산선고를 받은 사실이 신원증명사항에서 삭제된다.

자료: 대법원전자민원센터, 홈페이지(<http://help.scourt.go.kr/minwon/>)

43) 개인들이 파산을 신청하는 유형으로는 미국식의 과도소비형 파산과 일본식의 생활고형 파산으로 분류할 수 있음. 미국의 경우 경기 확장기에 신용카드의 과도한 사용으로 인해 파산이 증가하였으며, 일본은 경기침체에 실업과 소득감소에 의해 많이 발생하는 양상을 보임. 우리나라의 경우 일본식의 생활고형 파산이 많은 것으로 알려져 있으나 2003년의 신용위기는 미국식의 과도한 신용카드 남발로 인한 위기라 할 수 있음(김동환, 2009; 서병호, 2007)

위와 같은 파산 및 면책제도의 경우, 채무를 변제할 수 없는 본인이 법원에 신청하면서 절차가 이루어지며, 금융채무불이행자가 아니라도 가능하다. 파산절차의 기간은 약 5개월 정도가 소요된다.

개인파산의 경우 신청자가 개인파산을 선고받더라도 채권자는 계속적으로 채권을 행사하는데는 제약을 받지 않게 된다. 즉 채권자는 채무자에 대해 변제를 독촉할 수 있으며, 채무자 재산에 대해 가압류, 압류, 경매 등의 절차를 취할 수 있다. 파산자의 경우 채무에 대한 면책이 확정되었을 때, 모든 채무로부터 벗어나게 된다.

파산법에 의한 면책제도란 법원에 의해 파산자로 결정된 자가 파산절차를 통해 배당·변제하지 못한 잔여채무에 대해 변제 책임을 면제하는 것을 의미한다. 면책의 경우 파산자의 잘못이 아닌 자연재해, 경제적 위기 등으로 인해 ‘성실하나 불운한’ 파산선고를 받은 채무자가 새로운 사회적 출발이 가능하도록 파산절차를 통해 잔여채무에 대해 재판을 통해 이를 면제해주는 제도라 할 수 있다. 면책이 결정되면 파산과 달리 신원증명서상에서 기재되었던 사항을 말소하게 된다.

개인면책의 경우 모든 파산자가 해당되는 것은 아니며, 법원의 판정에 의해 결정되게 된다. 파산법 346조에서는 면책을 받을 수 없는 사유들을 정하고 있다.

- 파산자가 자기 재산을 숨기거나 다른 사람 명의로 바꾸거나 헐값에 팔아버린 행위
- 파산자가 채무를 허위로 증가시키는 행위
- 파산자가 낭비 또는 도박 등을 하여 현저히 재산을 감소시키거나 과도한 채무를 부담하는 행위
- 파산자가 현저히 불리한 조건으로 채무를 부담하거나 신용거래로 구입한 상품을 현저히 불리한 조건을 처분하는 행위
- 파산자가 파산원인인 사실이 있음을 알면서 어느 채권자에게 특별한 이익을 줄 목적으로 파산자의 의무에 속하지 않거나 그 방법 또는 시기가 파산자의 의무에 속하지 않는데도 일부 채권자에게만 변제하거나 담보

를 제공하는 행위

- 파산자가 허위의 채권자명부를 제출하거나 법원에 대하여 그 재산 상태에 관하여 허위의 진술을 하는 행위

법원에 의해 면책이 결정되면 아래와 같은 효력을 발휘하게 된다.

파산자에 대한 효력	면책허가결정이 확정되면 파산자는 복권되고, 공·사법상의 신분상의 제한이 소멸된다. 그러나 일부면책결정은 동시에 일부 불허가결정이기도 하므로 당연히 복권되지는 않으며, 일부면책의 경우 면책 받지 못한 채무를 변제한 후 복권절차를 이행하게 된다.
파산채권자에 대한 효력	파산채권은 파산자에 대한 면책허가결정의 확정에 의하여 그 책임이 소멸된다. 면책결정(일부면책은 제외)이 확정되면 은행연합회 신용정보관리규약 제12조 제8항에 의하여 신용불량 정보는 해제가 되지만, 대출정보는 명확한 규정이 없어 당연히 삭제되는 것은 아니다.
면책에서 제외되는 채무	- 조세채권 - 벌금, 과료, 형사소송비용, 과징금, 과태료 - 파산자가 악의로 가한 불법행위로 인한 손해배상청구권 - 고용인의 최후 6개월분의 급여, 임차금 및 신원보증금 - 파산자가 알면서 채권자명부에 기재하지 아니한 청구권 - 비면책채권인지 여부에 다툼이 있는 경우
보증인에 대한 효력	면책은 파산채권자가 파산자의 보증인, 기타 파산자와 더불어 채무를 부담하는 자에 대하여 가지는 권리 및 파산채권자를 위하여 제공한 담보에는 영향을 미치지 아니한다. 보증인은 변제하여야 하며, 보증인은 변제하더라도 채무자에게 구상권(대신 갚은 돈의 청구)을 행사할 수 없다.

2. 신용회복위원회: 개인워크아웃, 사전채무조정

IMF 경제위기 이후 신용카드의 급증과 이의 무분별한 사용의 급증으로 인해 2000년 초반 신용불량에 대한 사회적 위기가 발생하였다. 이에 정부에서는 신용불량자를 지원하고 이들의 경제적 재기를 돕기 위해 “금융기관 간 신용회복지원 협약”에 따라 신용회복위원회(비영리사단법인)를 2003년 11월에 설립하게 되었다. 신용회복위원회의 역할은 ①금융채무불이행의 위

기에 처한 사람들에 대한 채무상담 및 부채관리, ②워크아웃제도를 통한 채무조정, ③소액금융지원사업, ④신용관리 프로그램 등을 운영하고 있다.

신용회복위원회의 초기사업 중 가장 중요한 사업은 개인워크아웃제도(2002년 10월부터 시작)의 운영이라 할 수 있다. 동 제도는 기존의 경우 채무자들이 본인의 채무를 면제, 조정받기 위해서는 법원의 개인회생·파산 제도만을 통해 가능하였으나, 이제는 신용회복위원회의 개인워크아웃제도를 통해서도 채무조정이 이루어질 수 있게 되었다는 점이다.

개인워크아웃제도는 신용회복위원회에서 운영하고 있는 제도 중 핵심적인 사항으로 과중채무자의 신용회복을 지원하기 위해 상환기간 연장, 분할상환, 이자율 조정, 채무 감면 등의 지원을 하고 있다.

구체적으로 개인워크아웃 지원대상은 금융채무불이행 기간이 3개월 이상 인자로 금융기관 채무액이 5억원 이하이며, 최저생계비 이상의 수입이 있으며, 채무상환이 가능하다고 심의위원회가 인정하는 자들을 대상으로 한다. 단, 협약2장3조 각호의 1에 해당하는 경우에는 신용회복 지원대상에서 제외된다. 개인워크아웃 대상자가 될 경우 지원받을 수 있는 내용은 상환기간 연장, 분할상환, 이자율 조정, 변제기 유예, 채무감면의 다섯가지 범위 내에서 지원받을 수 있다.

상환기간 연장은 대출금 종류, 채무액, 변제가능성, 담보, 채무자 신용 등을 고려하여 최장 8년까지 상환기간을 연장받을 수 있으며 분할상환의 경우에도 8년까지 가능하다. 이자율은 채무자의 각 사정을 고려하여 조정되며, 변제기 유예는 최대 1년 이내에서 지원받게 된다. 채무감면의 경우, 채무자가 본인의 재산을 모두 처분해도 채무상환이 어렵거나, 변제액을 강제 집행하더라도 회수예사가 이상인 경우에 채권의 성격 등을 감안하여 이자는 전액 감면하게 되며, 원금은 금융기관이 손실처리한 채권에 한하여 1/2 범위 내에서 감면하도록 하고 있다.

신용회복사업 중 금융위기로 인해 신규로 채무불이행자들이 증가할 것을 예상하여 기존 개인워크아웃제도와 달리 2009년 4월부터 사전채무조정(프리워크아웃)제도를 도입하였다. 사전채무조정이란 실업, 휴·폐업, 사고·재난,

기타 사유로 인한 소득감소로 인해 채무에 대한 연체가 발생하여 변제에 장기화가 예상되는 단기채무자들이 금융채무불이행자로 떨어지는 것을 방지하기 위한 제도라 할 수 있다.

사전채무조정 대상이 되는 조건은 아래와 같다.

- 금융회사에 대하여 채무불이행기간이 30일 초과 90일 미만이며, 2개 이상의 금융회사에 총채무액이 5억원 이하
- 신청 전 6개월내 신규발생 채무액이 총채무액의 30/100 이하
- 부채상환 비율이 30% 이상
- 보유자산가액이 6억원 미만(부동산은 공시가격 기준)
- 실업, 휴업, 폐업, 재난, 소득감소 등으로 사전채무조정 지원 없이는 정상적인 채무상환이 어렵다고 위원회가 인정하는 경우

사전채무조정의 경우 부동산 보증서 등 담보채무, 개별금융회사가 자체 사전채무조정을 통해 지원한 채무, 청약예금, 보험금 등을 유지하고자 하는 경우 관련 대출금과 정부 정책자금 등 법규 등에 의해 금융회사의 의결권이 제한되는 채무, 대부업체 등 신용회복지원 협약에 가입하지 않은 채권 금융회사 채무를 보유하고 있는 경우에는 사전채무조정에서 제외된다.

사전채무조정을 통해 지원되는 사항은 ①상환기간 연장, ②이자율 조정, ③채무감면·변제기간 유예라 할 수 있다.

상환기간 연장의 경우 무담보채권 최장10년, 담보채권 최장 20년으로 단, 잔존 상환기간이 20년을 초과하는 채권은 잔존 상환기간까지 연장된다. 이자율조정은 약정이자율의 70%, 조정이자율이 5% 미만인 경우에는 5%, 약정이자율이 5%미만인 경우에는 약정이자율 적용하며, 일시불 카드사용액 등 약정이자율이 없는 채권은 카드업계 평균이자율 (19%)를 약정이자율로 산정하고 있다. 채무감면은 원금 및 이자는 감면 없으며, 신청 전에 발생한 연체이지만 감면 가능하며, 변제기 유예는 연체사유가 실직·휴업·폐업·재난 등에 해당하는 경우 최장 1년 이내, 6개월 단위(유예이자 3%)로 변제가 유예되도록 하고 있다.

〈표 5-2〉 신용회복을 위한 각 제도별 비교

구분	사전채무조정 개인워크아웃	개인워크아웃	개인회생	개인파산
운영주체	신용회복위원회	신용회복위원회	법원	법원
시행시기	2009. 04. 13.	2002. 10. 1.	2004. 9. 23.	1962. 1. 20.
대상채권	협약가입 금융기관 (3,600개) 보유채권	협약가입 금융기관 (3,600개) 보유채권	제한 없음 (사채 포함)	제한 없음 (사채 포함)
채무범위	5억원 이하	5억원 이하	담보채무(10억) 무담보채무(5억)	제한 없음
대상 채무자	30일 초과 90일 미만	연체기간이 3개월 이상인 자	과다채무자인 봉급생활자, 영업소득자	파산원인
보증인에 대한 효력	보증인에 대한 채권추심 불가	보증인에 대한 채권추심 불가	보증인에 대한 채권추심 가능	보증인에 대한 채권추심 가능
채무조정 수준	무담보채권 최장 10년, 담보채권 최장 20년, 신청일 기준 연체이자 감면	변제기간 8년 이내, 이자채권 전액감면, 원금은 상각채권에 한해 최대 1/2까지 감면	변제기간 5년 이내, 변제액이 청산가치 보다 클 것	청산 후 면책
법적 효력	사적 조정에 의해 변제완료 시 면책	사적 조정에 의해 변제완료 시 면책	변제 완료시 법적 면책	청산 후 법적 면책
은행연합회 '연체 등 정보해제 여부	미등록	신용회복지원 확정시 모든 '연체 등' 정보 해제	변제계획 인가 시 해제	면책결정시 해제
은행연합회 특수기록정 보 내용	미등록	신용회복지원 중(1101)	개인회생절차 진행 중(1301)	파산으로 인한 면책결정 (1201)
은행연합회 특수기록 정보 삭제시기	미등록	채무변제를 완료하거나, 신용회복지원 확정 이후 2년 이상 변제한 때 삭제	채무변제를 완료하거나 개인회생인가 이후 최장 5년간 변제한 때 삭제	면책결정 후 7년 경과 시 삭제

자료: 신용회복위원회, 홈페이지(<http://www.ccrs.or.kr/>), 재인용

제2절 저소득층 및 저신용계층 생활안정지원 프로그램

1. 대부업법 및 이자제한법

개인워크아웃제도 이외에 금융채무불이행자들을 지원하기 위해 정비된 제도로는 대부업법 및 이자제한법을 들 수 있다.

대부업법(명칭: “대부업의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률”)은 경제 위기 이후 저신용 및 저소득 서민들이 제도권 금융권 이용에 제약을 받고 사금융을 많이 이용하게 되었으며 이로 인한 피해가 심각해지자 사금융의 불법적인 추심과 이를 이용하는 사람들의 피해를 방지하고자 2002년 8월 에 제정된 법이다. 동법에 의할 경우 대부사업을 하고자하는 자는 대부업에 대한 등록(시도)을 하여야 하며, 법이 정하는 최고상한의 이자율(연간 60%, 법8조1항)을 받을 수 없으며, 시도지사의 관리감독을 받도록 하고 있다. 이 외에도 불법적 채권추심행위를 금지(법10조)하도록 함으로써 대부업을 이용하는 사람들의 피해를 줄이고자 하는 사항을 담고 있다. 그러나 대부업법에 의해 대부업체들이 관리감독을 받는다고 하지만 등록대부업체 이외의 무등록 대부업체들에 의해 발생하는 피해와 이들 업체들을 관리·규제할 수 있는 방안마련은 여전히 문제로 제기될 수 있다⁴⁴⁾.

44) 금융감독원자료에 의할 경우 지역별 등록 대부업체 통계를 보면 2008년 4월 등록대부업체는 18,000개인 것으로 조사됨. 금융감독원 『사금융피해센터』에 등록된 상담사례를 통해 살펴보면 2008년 6월기준 고금리(16%), 불법추심(16%)이 가장 많은 것을 나타나고 있으며, 주로 무등록대부업체들에 의해 발생하고 있는 것으로 보도됨.

〈부표〉 등록여부별 상담현황

(단위: 건)

구 분		'05년	'06년	'07년	' 08년
고 금 리		479	387	576	605
	등 록	59(12%)	40(10%)	125(22%)	15 (2.5%)
	무등록	420(88%)	347(90%)	451(78%)	590 (97.5%)
불법추심		374	295	450	679
	등 록	207(55%)	145(49%)	215(48%)	323 (47.6%)
	무등록	167(45%)	150(51%)	235(52%)	356 (52.4%)

자료: 금융감독원, 보도자료(2009. 7)

반면에 대부업이 등록대부업자들을 대상으로 하고 있다면 이자제한법은 무등록대부업자들의 과도한 이자부과를 제한함으로써 저소득층의 생활안정을 기하기 위한 법이라 할 수 있다. 이자제한법이란 법적으로 금융기관, 대부업체들이 받을 수 있는 최고한도의 이자를 제한하는 법이라 할 수 있다. 이자제한법은 1962년 처음 제정되었으며, 제정초기 연 20%를 최고로 하였다. 이후 1965년 이자제한의 내용은 대통령령으로 위임하여 1997년 연 40%까지 조정되었다. IMF 경제위기를 맞아 IMF의 요청에 의해 1998년 이자제한법이 폐지되게 되었다. 이는 외환위기로부터 벗어나기 위해 외국인의 국내투자를 자유롭게 하고자 하는 취지에서 이자제한법을 폐지하였으나 실상은 IMF의 강력한 권고에 의해 폐지되게 되었다⁴⁵⁾. 이자제한법이 폐지될 당시 악성 채권자들에 의한 고리대금의 성행이 우려되었으나 당시 위기 극복을 위해 이자제한법이 폐지되었다. 하지만 2003년 들어 신용불량자의 증가, 고리로 인한 사회적 문제 등이 발생하는 양상을 보면 동법의 중요성을 확인할 수 있다. 위와 같은 문제에 대한 대책 중 하나로 「대부업의 등록 및 금융이용자에 관한 법률」을 제정하여 등록대부업자들에 대한 규제를 실시하였으나 정부의 관리·감독 소홀, 등록 대부업체의 고율의 이자와 불법영업에 대한 제재를 담고 있지 못해 많은 사회적 문제를 유발하기도 하였다⁴⁶⁾.

무등록업체들로 인한 사회문제가 제기되자 1998년 폐지된 법안을 대신하여 2007년 「이자제한법」을 새로이 제정하여 고리로 인한 피해를 막고자

45) 1998년 이자제한법 폐지와 관련하여 정부는 "현재의 경제여건상 긴급재정·금융정책에 따른 고금리추세가 예상되에도 불고하고 「이자제한법」에 의하여 시장기능에 의한 자유로운 이자를 결정이 제약되고 있으므로, 동법에 대한 폐지요청이 강력하게 제기되고 있는 실정"이라고 제안설명하였으며, 이는 IMF의 주장을 그대로 받아들인 것임(이준우, 1998).

46) 대부업법 8조에서는 소기업(상시근로자 10인 미만)의 경우 대통령이 정하는 금액 이하의 대부금액에 대한 이자율을 60%로 정하고 있음(시행령 531항에서는 연 49%로 제한). 이를 초과하여 받을 경우 무효로 하고 있음. 그러나 대부업법의 경우 이자제한을 "금전"에 한하고 있어 금전외의 대체물을 통한 불법적 현금거래에 대한 제제가 없으며, 대부업법의 적용을 받지 않는 경우(노동조합 등의 대부)가 있으며, 동 법이 대부업 육성에 중점을 두고 있어 서민들의 대차거래에 대한 보호는 매우 미진한 것으로 나타남(오용식 외, 2008).

하였다. 새로운 이자제한법에서는 최고이자율을 40%내에서 탄력적으로 정하도록 하고 있으며, 대통령에 의해 연 30%로 규정하고 있다. 적용범위에 있어서는 기존 대부업법과의 충돌을 방지하기 위해 “다른 법률에 따라 인가·허가·등록을 마친 금융업 및 대부업체에는 이 법을 적용하지 아니한다”라고 정하고 있다. 또한 최고이자율을 초과하여 받은 금액에 대해서는 무효라고 정하고 있다. 간주이자 규정을 두어 예금·할인금·수수료·공제금·체당금 등 명칭과 상관없이 금전의 대차와 관련하여 채권자가 받은 것은 모두 이자로 규정하고 있다.

2. 저소득층 생업자금융자

저소득층 및 기초보장 수급자들의 탈수급을 지원하기 위한 금융지원제도 중의 하나로 생업자금융자사업을 들 수 있다. 생업자금융자사업은 1982년도에 시작된 사업으로 저소득층과 수급자들이 스스로 자활할 수 있도록 저소득층의 사업 및 창업 자금을 지원하는 제도라 할 수 있다.

대상자는 기초생활보장 수급자와 최저생계비의 150% 이하인자로 자활의지가 있고 사업전망·기술·경영능력을 보유한 사람들에게 자금을 지원하도록 하고 있다.

융자조건은 5년거치 5년상환으로 금리는 연 3.0%의 고정금리로 하고 있으며, 무보증대출은 가구당 1,200만원 이하, 보증대출은 가구당 2,000만원 이하, 담보대출은 담보범위 내에서 대출을 시행하고 있다.

융자는 신청자가 읍·면·동 혹은 자활지원센터에 신청 후 신청서에 대한 평가 후 타당성이 있다고 판정되는 경우 융자를 받을 수 있게 된다. 융자가 결정된 사람의 경우 단순히 금융지원만을 제공하는 것이 아니라 자활지원센터 또한 소상공인지원센터 등에서 기술·운영에 대한 자문을 받을 수 있도록 하여 지속적으로 사업이 유지되고 이를 통해 탈수급 및 탈빈곤할 수 있도록 지원하고 있다.

3. 자활공동체 창업자금 융자

자활공동체란 2명 이상의 수급자 및 저소득층(최저생계비 150% 이하)이 함께 탈빈곤을 위해 사업체를 운영하는 단체⁴⁷⁾로 자활공동체로 선정시 정부는 이들 공동체에 여러 지원들을 하게 되며 그중의 하나가 창업자금에 대한 지원이다.

자활공동체에 제공되는 사업자금의 융자는 세가지 형태로 ①자활기금을 통한 사업자금 융자, ②자활기금을 통한 전세점포 임대지원, ③창업자금대출(Micro credit)라 할 수 있다.

창업자금 대출사업(Micro credit)은 2009년 사회연대은행(사단법인 함께 만드는 세상), 신나는 조합(사단법인 한국마이크로 크레디트), 경기 및 인천 광역자활센터에서 수행하고 있으며, 여기서는 대상자 발굴 및 선정, 대출 및 상환관리, 각종 자활공동체 지원사업 등을 수행하고 있다.

융자조건은 1년거치 4년상환, 연 2.0%의 고정금리이며, 전세점포 임대자금은 1억원 이하(2천만원 내에서 창업·운영자금 사용가능), 창업·운영자금은 2천만원 이하에서 지원하고 있다.

4. 현정부 지원정책

가. 2009년 상반기까지

정부에서는 인수위시절부터 신용불량 혹은 금융채무불이행자에 대한 지원방안을 여러차례 발표한 바가 있다. 그러나 대부분의 발표정책이 사후적 정책으로 금융채무불이행이 발생한 이후 이를 어떻게 처리하고자 하는지에 초점이 맞추어져 있다. 이 경우 지속적으로 발생할 수 있는 금융채무불이행

47) 자활공동체로 인정을 받기 위해서는 ①구성원중 1/3이상이 기초보장 수급자이어야 하며, ②조합 또는 부가치세법상의 2인 이상의 사업자로 설립, ③모든 구성원에 대해 월 50만원 이상의 수익금이 배분되어야 함(보건복지가족부, 2009)

자를 사전적으로 예방할 수 있는 정책은 매우 부족하다는 것을 알 수 있다. 여기서는 현 정부들이 발표한 금융채무불이행자들에 대한 대표적인 지원방안들에 살펴보고자 한다.

정부는 금융채무불이행자를 지원하기 위해 크게 두 번(2008년 7월, 2009년 4월)에 걸쳐 지원방안을 발표하였다. 이외에도 별도로 지원방안을 발표한바가 있지만 이는 위 두 번의 대책발표에 함께 포함되어 살펴보고자 한다.

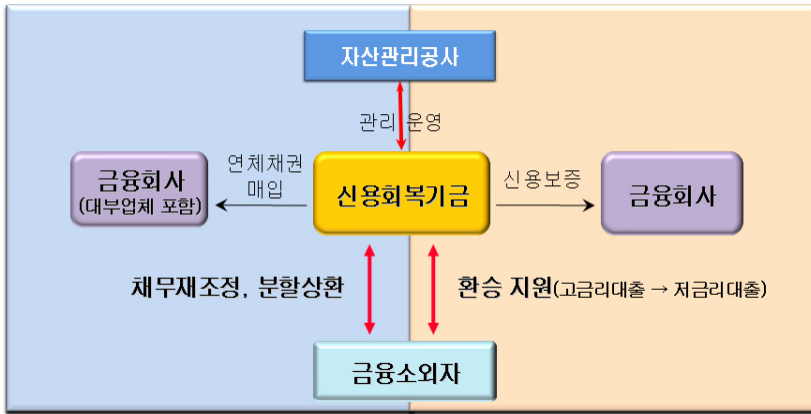
먼저 2008년 7월⁴⁸⁾의 대책에서는 이미 3월에 발표한 “New start 2008 새로운 출발”이라는 모토를 좀 더 구체화 하여 신용회복기금⁴⁹⁾이 설치된 이후 기금을 통한 채무재조정, 저금리로의 환승지원과 금융소외자를 지원하기 위한 “새희망 네트워크”와 콜 센터를 설치하는 방안을 담고 있다. 채무재조정의 경우 신용회복기금과 협약을 체결한 금융기관 및 대부업체를 중심으로 2007년 말 기준 천만원 이하, 3개월 이상 연체된 채무에 대해 연체이자를 감면하고, 상환기간을 8년으로 하여 장기분할 상환이 가능하도록 하고 있다. 환승론의 경우 고금리 대출상품을 저금리 대출상품으로 전환해 주는 사업으로 신용등급이 7~10등급인 사람들을 대상으로 30% 이상의 금리로 천만원 이하의 채무를 지고, 원리금을 3개월 이상 정상적으로 상환하고 있는 사람들을 대상으로 실시하고 있다.

이외에 “새희망 네트워크”라는 홈페이지를 개설하여 금융소외에 관한 여러 정보(채무조정, 금융지원, 취업 및 창업지원, 복지지원 등)들을 제공하고 있다.

48) 2008년 12월에 발표된 대책은 7월에 발표된 정책을 좀 더 구체화한 것임

49) 신용회복기금이란 한국자산관리공사에서 관리하는 기금으로 부실채권정리기금 잉여금 중 금융기관에 돌아갈 분배금 7,000억원을 기준으로 하고 있으며, 2008년 9월 출범하였음.

[그림 5-1] 신용회복기금을 통한 지원방안



자료: 신용회복기금, 홈페이지(<http://www.badbank.or.kr:8006/>)

2009년 4월에는 대부업정책협의회를 통해 불법사금융 피해방지 대책을 발표하였다. 여기서는 크게 세가지 방향에서 지원방안을 논의하고 있는데, 즉, 서민금융지원강화, 사금융 단속강화 및 피해예방을 위한 홍보강화이다. 서민금융지원 강화의 경우 ①신용등급 7등급 이하의 자를 대상으로 지역신용보증재단의 보증을 통해 생활자금 대출, ②저소득층의 자산을 담보로 하는 생계비 저리 융자, ③은행을 통한 저신용자 전용대출 상품을 들 수 있다. 이외에 사금융행위의 적극적 단속과 피해자들에 대한 소송지원, 홍보강화방안으로는 이미 발표된 “새희망 네트워크”의 적극적 활용을 들고 있다.

앞에서 살펴본 정부정책의 대부분이 이미 발표된 내용을 다시 한 번 강조하고 있으며, 실질적인 지원 대책이라 하기에는 한계를 지니고 있었다. “새희망 네트워크”라는 홈페이지는 인터넷에 대한 접근이 가능한 사람들에게만 적용될 뿐, 연로하거나 장애를 지닌 저소득층 및 저신용자들에게는 접근이 어렵다 할 수 있다. 또한 여기서 소개되고 있는 복지지원방안들은 이미 복지부 혹은 다른 부처에서 실시하고 있는 것으로 단순히 소개·연계기능만을 수행하고 있다 할 수 있다.

채무재조정과 환승론의 경우도 이미 사후적으로 발생한 금융채무불이행자를 대상으로 하는 것으로 사전적 예방정책이라 하기에는 한계를 지니고

있으며, 자산을 담보로 하는 지원방안도 저소득층중 자가 자산을 보유한 일부 계층에만 해당되는 정책이라 할 수 있다.

나. 2009년 하반기: 미소(美少)금융

정부는 은행이용자들이 남기고 간 휴면예금을 관리하기 위한 “휴면예금 관리재단의설립등에대한법률”을 2007년에 제정한 이후 동법을 기초로 하여 소액서민금융재단(휴면예금관리재단)을 2008년 3월에 설립하였으며, 마이크로 크레딧 등 저소득층 금융지원사업을 시행하였다. 그러나 2008년 하반기 금융위기로 인해 영세자영업주, 저소득층, 저신용계층의 상대적 박탈감이 증대되었으며, 이에 대한 대책으로 친서민정책의 일환으로 2009년 9월 소액서민금융재단을 미소금융중앙재단⁵⁰⁾으로 확대개편하고 민간의 자발적인 자원마련을 통해 마이크로 크레딧 사업을 시행하는 방안을 발표하였다.

기존 소액서민금융재단에서는 휴면예금의 관리와 더불어 금융소외자, 서민들의 복지생활을 지원하기 위한 다양한 프로그램들을 운영하고 있었다. 대표적인 사업으로 소액금융, 소액보험 및 신용회복지원사업을 들 수 있으며, 각 영역별로 매년 복지사업자를 선정하여 이들에게 재원을 배분하고 관리하는 기능을 수행하고 있었다.

소액금융(Micro Finance)사업은 창업 및 취업지원, 생활안정자금지원, 사회적 기업 지원, 전통시장소액대출사업들로 구성되어 있다. 이중 실질적으로 운영되고 있는 사업은 창업 및 취업과 사회적 기업에 대한 지원사업이며, 생활안정자금 및 전통시장 소액대출사업은 아직 시행되고 있지 않다. 소액보험(Micro Insurance)은 경제적 기반이 취약하여 보장성 보험계약이 어려운 차상위 및 빈곤계층을 대상으로 자녀 및 부양자들의 소액보험을 지원하는 사업이다. 동 사업은 보건복지가족부에서 운영하고 있는 드림스타트를 통하여 대상자를 선정하고 이들에게 보장성 보험의 보험료를 지원하는

50) 여기서 사용된 미소란 마이크로 크레딧의 우리식 표현으로 한자로는 美少로 표기하고, “아름다운 소액대출”로 표현하고 있음(금융위원회 보도자료, 9월).

사업이다. 대상자들의 도덕적 해이를 방지하기 위해 재단이 보험료의 95%를 부담하고 나머지 5%는 개인이 납부하는 방식을 취하고 있다. 2009년의 경우 지원대상자를 연 5,000명까지 확대하였으며, 지식경제부 산하 우정사업본부에서도 동 사업의 타당성 검토를 통해 지원방안 등에 대해 연구가 진행되고 있기도 하다. 신용회복지원원은 신용회복위원회와 한미음금융 등 금융채무불이행자를 지원하는 기관들이 자금을 지원하고 이들이 신용회복 중 발생할 수 있는 의료비, 교육비, 긴급생활안정자금을 대출할 수 있도록 지원하는 제도라 할 수 있다.

위와 같이 기존 저소득층을 위해 다양한 사업을 펼치고 있던 소액서민금융재단은 2009년 10월부터 미소금융중앙재단으로 확대개편하고 미소금융에 대한 모든 사업을 주관하도록 권한을 강화하고 조직을 개편하였다. 중앙재단 이외에 지방에 자체네트워크를⁵¹⁾ 구성함으로써 영세자영업주 및 저신용계층이 쉽게 미소금융에 접근할 수 있도록 하고 있으며, 지방조직은 자원봉사자와 금융기관 퇴직자 등으로 구성하도록 하고 있다. 정부방안은 모든 주요 사항이 중앙재단에서 결정되게 하고 지방조직은 지방의 기존 미소금융 관련 조직과 소상공인진흥원의 전문상담가를 활용하도록 함으로써 추가적으로 소요되는 비용을 최소화하고자 하고 있다.

재원은 정부출연보다는 민간의 자발적인 기여를 바탕으로 하고 있으며, 기존 휴면예금의 재원(약 7천억원) 및 금융기관의 지원금(약 3천억원)과 민간기업의 기여금(약 1조원)을 합한 약 2조원의 재원을 10년간 조성하여 지원하는 것으로 하고 있다.

궁극적으로 현 정부에서는 저소득층을 지원하기 위한 방안을 도출하되 단순히 생계비를 지원하기 보다는 저소득층 및 영세자영업주들이 스스로 자활할 수 있도록 기회를 부여하고 이를 통해 탈빈곤할 수 있는 여건을 마련하는데 그 목적이 있다 할 수 있다.

51) 미소금융중앙재단의 지역지역이외에 민간기업 혹은 은행 등이 자발적으로 미소금융재단을 설립하고 여기에 지역지점을 설치할 수 있도록 하고 있음

〈표 5-3〉 마이크로 크레딧(Micro Credit) 개요

2000년대 들어 국내에서 많은 관심을 지니게 된 마이크로 크레딧(Micro Credit)이란 저소득 및 신용이 상태가 매우 취약한 계층을 대상으로 신용대출을 해줌으로써 저소득층이 자활하고 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 제도를 의미한다. 소액대출(Micro Credit)을 포괄하는 넓은 의미에서 대안금융(Micro Finance)이란 제도권 금융기관을 이용하는데, 제약을 가지고 있는 빈곤층과 영세자영업주들에 대해 신용대출, 예금, 보험 등 금융서비스를 제공하고 이외에 창업지원, 교육훈련 등을 제공하는 일련의 금융지원을 의미하기도 한다. 대안금융 중 저소득층의 창업지원을 위한 금융서비스 제공을 마이크로크레딧이라고 한다.

마이크로 크레딧제도는 1970, 1980년대 아시아, 중남미 등 저소득국가의 NGO들에 의해 시작된 것으로 대표적으로 1976년 시작된 방글라데시의 무하마드 유누스교수가 창설한 그라민은행을 들 수 있다. 이외에 인도네시아 국영은행(Bank Rakyat Indonesia: BRI), 중남미국가들의 도시빈민층 자활을 지원하는 ACCION International 등이 있다.

위와 같은 중남미국가들 대안금융의 특징은 첫째, 민간의 비영리단체를 중심으로 처음 사업이 시작되었다는 점과 둘째 이후 이들 금융기관들이 제도권 금융기관으로 발전하였다는 점이다(예, BancoSol(볼리비아), Compartamos (멕시코), Mibanco(페루) 등).

국제기구들 역시 마이크로 크레딧 사업을 지원하고 있으며, UN은 1997년 마이크로 크레딧 정상선언(Microcredit Summit Declaration)을 채택한 바가 있다. 이외에 국제기구 중심의 CGAP(Consultative Group to Assist the Poor)는 '95년부터 마이크로크레딧 발전을 위한 주요전략과 원칙을 확립하여 마이크로 크레딧 사업확산에 기여하였다.

우리나라에서는 2000년과 2003년에 신나는 조합과 사회연대은행이 설립되면서 민간차원에서 빈민층을 지원하기 위한 대안금융사업을 시행하였다. 우리나라의 대안금융은 마이크로 크레딧을 중심으로 제도가 만들어졌으며, 이를 통해 저소득층 및 영세자영업자들을 위한 창업지원, 컨설팅 사업들을 진행하고 있다.

제3절 저소득층 금융지원정책 평가

1. 현정부 이전 금융지원정책

2000년 이전의 금융소외자에 대한 지원정책들은 크게 법원에서 실시하고 있던 개인파산제도와 1962년부터 IMF때까지 운영되던 이자제한법을 들 수 있다. 개인파산제도는 금융제도를 이용후 문제가 발생한 개인이 최후로 사용하는 수단이며, 개인에게도 일정부분 제약이 가해진다는 점에서 실질적인 지원방안이라고 하기에는 한계를 지니고 있다. 또한 2000년 이전 개인파산의 경우 거의 이용되지 않고 있다는 한계를 가지고 있다. 이자제한법 역시 1962년부터 운영되어온 제도이지만 경제위기시기 외국인들의 국내 투자를 자유롭게 하고자 하는 목적으로 이자제한법을 폐지하였으며, 이후 대부업의 활성화로 인해 여러 문제들이 발생하게 되었다. 이외에 국민기초생활보장제도가 도입되기 이전인 생활보호제도를 통해 도입된 저소득층을 돕기 위한 생업자금융자제도를 들 수 있다.

개인파산제도가 국내에 도입된 것은 1962년부터였지만 경제위기 이후인 1998년 이후 신청자가 나타나기 시작하여 2000년 들어 급격하게 증가하기 시작하였다(서병호, 2007). 개인파산의 경우 2003년 3,856건에서 2007년에는 약 15만건으로 급격히 증가하였으며, 개인채무자 회생 및 면책 2008년 각각 47,874건, 118,571건으로 역시 매우 크게 증가하고 있음을 볼 수 있다. 반면에 신용회복위원회의 개인워크아웃은 2004년 287천건에서 줄어들기 시작하여 2008년은 79천건으로 감소한 것으로 나타나고 있다. 신용회복위원회의 신청건수가 줄어들고 법원에 의한 채무구제가 증가하는 사유로는 과거의 복잡한 제도를 간소화하고 2006년 시행된 통합도산법에 의해 파산신청자의 권익을 보호하기 시작한 시점부터라 할 수 있다⁵²⁾.

52) 이외에도 신용회복위원회의 구제내용은 법적구속력이 약한 반면, 법원의 개인파산 및 회생절차는 법적 구속력은 물론 사채를 포함하여 채무범위와 감면폭이 넓어 신용회복위원회의 프로그램에 비해 선호되고 있다는 점도 지적되고 있음. 이로 인해 일부채무자들에

〈표 5-4〉 개인파산·회생 및 개인워크아웃 신청자 추이

(단위: 건수)

구분	법원			신용위 개인워크아웃
	개인파산	개인채무자 회생	개인면책	
2001	672	-	-	-
2002	1,335	-	-	505
2003	3,856	-	1,823	62,550
2004	12,317	9,070	7,476	287,352
2005	38,773	48,541	36,316	193,698
2006	123,691	5,615	130,579	85,826
2007	154,039	51,416	154,009	63,706
2008	118,643	47,874	118,571	79,144

자료: 대법원(2008), 『사법연감』, 김동환(2009)

그러나 실태조사를 통해 살펴보면 여전히 일반인들이 접근은 쉽지 않은 것으로 나타나고 있다. 2007년 차상위계층 실태조사결과에서도 전체적으로 개인파산을 신청한 사람은 신용불량을 경험한 사람 중 2.13%, 개인회생은 11.89%로 나타나 개인파산에 접근이 쉽지 않다는 점을 볼 수 있다. 또한 개인회생·파산의 경우 채무자의 신청에 의해 법원에서 이루어지게 되며, 여러 법적인 제약을 받게 된다. 특히 여러 제약들 중에서 경제적 제한의 경우 파산자의 기록이 신원증명서에 기재됨으로써 경제활동을 유지하는데 어려움을 겪을 수 있다는 점이다. 경제적 활동의 제약(금융기관 이용 및 취직 등에 제약)은 궁극적으로 일을 통해 생활을 영유하고 파산에서 벗어나고자 하는 사람들을 제약할 수 있다는 점에서 매우 큰 어려움으로 다가올 수 있다.

차상위계층 실태조사에서도 개인파산 및 회생제도를 이용시 문제점으로 지적하고 있는 것이 제도의 복잡성(36.1%), 부담금 납부에 따른 생계곤란(31.2%)을 들고 있다. 이외에도 경제적 제약이라 할 수 있는 취업에 따른 불이익(21.1%), 금융기관 이용시 어려움(17.2%)을 들고 있는 것으로 조사되었다.

의한 도덕적 해이로 인한 문제가 발생할 수도 있음(김동환, 2009).

개인파산 및 회생제도가 개인들에게 채무에 대한 부담을 면제해 주는 대신 이에 대한 도덕적 해이를 방지하기 위해 무거운 부담을 주는 것은 이해할 수 있지만, 선의로 인해 발생한 채무자에게까지 경제적 사회적 어려움을 부과하는 것은 점진적으로 개선될 필요가 있다. 채무관계의 성립은 우선적으로 개인들간의 문제로 치부될 수 있지만 정부의 경제 혹은 금융부문에 대한 교육, 홍보 등의 부족으로 인해 발생하는 금융채무는 그 문제점을 개인들이 사전적으로 인식하지 못한다는 점에서 사회적 책임도 강조될 필요가 있다. 또한 개인회생제도의 경우 시간이 주어질 경우 채무변제가 가능한 사람들을 대상으로 한다는 점에서 본인의 채무변제 능력이 없거나 법원에서 판단해 변제 능력이 없다고 할 경우에는 동 제도를 이용할 수 없다는 한계를 지니고 있다.

외국의 경우에는 공적인 조정과 사적인 조정을 운영함으로써 개인파산자들이 급격히 증가하고 생활고의 어려움을 방지하고자 노력하고 있다(이순호 2007; 김동환, 2009). 대표적인 공적조정으로는 미국의 경우 2005년 연방도산법(Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act)를 통해 파산납용을 방지하고 개인회생을 위해 반드시 신용상담을 받도록 의무화하고 있다⁵³⁾. 반면에 우리나라의 경우 개인파산 및 회생 전에 위와 같은 상담이 의무화 되어 있지 않아 신청자들에 의한 도덕적 해이(채무에서 벗어나고자 하는데 주 목적)를 방지할 수 있는 문제를 지니고 있다. 따라서 개인파산 및 회생신청 후에 개인들에 대한 적극적인 신용상담프로그램을 운영할 필요가 있을 것이다.

사적조정으로는 채무조정을 담당하는 전문기관을 통해 개인파산에 대해 지원하고 있는 영국의 개인파산중재(Individual Voluntary Arrangement: IVAs)를 들 수 있다. 영국에서는 1986년 동 제도가 도입된 이후 지속적으로 그 역할이 증대되고 있다⁵⁴⁾. 위와 같은 파산중재기관은 채무불이행에

53) 룩셈부르크의 경우도 파산제도 운영과 더불어 민간기관(National Service for the Fight against Overindebtedness)에의 위탁을 통해 상담서비스를 제공하고 있음.

54) 개인파산중재기관의 주요 조정내용은 채무를 최대 75% 면제해주며, 채무자는 일정기간

처한 개인들과 금융기관사이에서 중재안을 제시하여 개인들이 파산에 이르는 것을 방지하고 금융기관은 부실채무를 줄일 수 있다는 장점을 지니고 있다. 우리나라의 경우 2003년에 설립된 신용회복위원회에 동일하지는 않지만 일정수준에서 사적조정역할을 수행하고 있다 할 수 있다.

신용회복위원회에서 운영하고 있는 신용회복 프로그램은 법원에서 운영하는 개인파산 및 회생제도에 비해 과도한 사회적 제약이 주어지지 않는다는 점에서 금융채무불이행자 및 과다 채무자들에게는 유리한 제도라 할 수 있다. 또한 신용회복 프로그램은 법원의 개인회생제도와 더불어 채무자들에게 소비평활화(Consumption Smoothing)효과를 가져올 수 있다. 즉 채무자의 채무상황이 일정기간 유예되고, 지속적인 생활유지가 가능하게 하는 긍정적인 효과를 가져온다는 점이다(고혁진 외, 2008).

그러나 법원에서 운영하고 있는 공적인 제도에 비해 유리함에도 금융위원회의 조사결과에서 신용회복 프로그램을 이용하지 않는 이유로 많은 시간이 소요되고, 신용회복 이후에도 정상적인 금융거래가 어렵다는 점을 많이 지적하고 있다. 사금융이용자들에 대한 실태조사 결과(2007년)에서도 정부의 신용회복지원제도 이용시 시간이 많이 소요된다는 점(35.3%)과 신용회복이후 금융거래가 어려워진다는 점(25.7%)은 점을 들고 있다. 개인파산과 회생제도에서 느끼는 점을 신용회복프로그램에서도 동일하게 느끼고 있다는 점이다. 이러한 점에서 현재의 신용회복프로그램은 이용자들의 충분한 욕구를 반영하고 있지는 못하고 있다는 한계를 지니고 있다⁵⁾. 또한 개인워크아웃의 경우 채무변제기간이 8년으로 개인파산이나 회생제도에 비해 변제기간이 너무 길다는 점이 지적되고 있다. 즉 과도한 변제기간의 설정은 채무자가 8년간 어떠한 위험도 발생하지 않는다는 것으로 전제로 하고 있어

(평균 5년) 매월 일정액을 변제해주는 것을 담고 있음(한국금융연구원, 2006)

5) 신용회복위원회는 “금융기관간 신용회복지원 협약”에 의해 설립되어 채권금융기관간의 자율협약에 의해 설립된 것으로 법적 구속력은 없으며, 협약에 가입한 금융회사의 채무에 대해서만 구속력을 지닌다는 점에서 일정부분 금융기관들의 영향권에서 벗어날 수 없다는 한계를 지닐 수 있음. 즉 채무자의 입장보다는 금융기관들의 입장에서 채무자들을 바라 볼 수 있다는 점이 지적되고 있음(이영희·이승진, 2006).

중간에 문제가 발생할 경우 채무자는 물론 채권은행 역시 채무상환에 영향을 받을 수 있다는 점에서 문제가 발생할 수 있다⁵⁶⁾.

이외에 정부에서는 대부업법과 이자제한법을 두고 사금융으로 인한 저소득층의 피해를 막고자 하였으나 여전히 사금융을 이용 후 이들 업체들의 불법적인 추심행위로 인한 정신적, 육체적 피해를 호소하는 경우가 지속적으로 발생하고 있음을 알 수 있다. 특히 이자제한법이 처음 제정되었을 때, 그 적용범위를 "다른 법률에 따라 인가·허가·등록을 마친 금융업 및 대부업에는 이 법을 적용하지 아니한다"라고 규정하고 있어, 대부업법(2002년 제정)의 11조와 충돌하는 문제가 발생할 수 있었다(김명수, 2008)⁵⁷⁾. 즉 미등록대부업체가 대부업을 하고 있는 경우 이자제한법을 적용할 것인가 대부업법을 적용할 것인가의 문제가 발생할 수 있었다는 점이다. 이로 인해 실제 이자제한법이 시행되고 있음에도 미등록 대부업체들에 의한 피해는 지속적으로 발생할 수밖에 없었다. 위와 같은 두 법간의 문제가 지속적으로 제기되자 2009년 1월 이자제한법의 7조의 적용범위와 대부업법 11조(미등록대부업자의 이자율 제한 등)를 개정하고 두 법상의 해석상의 문제를 해결할 수 있었다⁵⁸⁾.

그러나 여전히 많은 미등록 대부업체들이 법이 정하고 있는 최고이자율을 넘는 수준의 이자를 받고 있으며, 연체발생시 채무자 본인은 물론 주변 가족에게까지 피해를 입히는 사례들이 발생하고 있다는 점은 정부의 관리 감독의 중요하다는 점을 알 수 있다.

56) 미국의 경우 과도한 채무기간 설정으로 인한 사회적 위험을 방지하기 위해 5년을 넘는 변제기간은 사실상의 노예제로 간주하여 이를 금지하고 있음(김동환, 2009).

57) 대부업법 "제11조 (사실상 대부업을 영위하는 자의 이자율 제한 등) 제8조(이자율 제한) 및 제10조(불법적 채권추심행위금지)의 규정은 제3조의 규정에 의한 대부업의 등록을 하지 아니하고 사실상 대부업을 영위하는 자에 대하여 이를 준용한다"(2009년 이전).

58) 이자율제한법 제7조 (적용범위) 다른 법률에 따라 인가·허가·등록을 마친 금융업 및 대부업과 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제9조의4에 따른 미등록 대부업자에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. <개정 2009.1.21>

대부업법 제11조 (미등록대부업자의 이자율 제한 등) ① 미등록대부업자가 대부를 하는 경우의 이자율에 관하여는 「이자제한법」 제2조제1항 및 이 법 제8조제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다. ② 미등록대부업자의 불법적 채권추심행위 금지 등에 관하여는 제10조를 준용한다.[전문개정 2009.1.21][법률 제9344호(2009.1.21) 부칙 제2조제1항의 규정에 의하여 이 조 제1항은 2013년 12월 31일까지 유효함]

2. 현정부 금융지원정책

지난 정부들과 달리 현정부는 금융소외자 지원에 대해 적극적인 정책과 모습을 보이고 있다 할 수 있다. 이미 2008년에 New Start란 기치아래 앞에서 살펴본 신용회복기금을 이용한 지원, 신용불량자 기록 삭제 등 신용정보 개선, 상호저축은행과 신협외의 규제완화, 금융소외자 자활네트워크와 2009년 미소금융중앙재단, 민간의 재원을 기준으로 하는 미소금융을 통한 저소득층 및 영세자영업주들에 대한 지원을 들 수 있다.

위와 같은 정부의 노력들은 일정부문 의의를 가질 수 있고 금융소외계층에게 일을 할 수 있다는 희망과 탈빈곤 할 수 있는 가능성을 제기한다는 점에서 의의가 있다 할 수 있다. 그러나 위의 정책수단들이 충분한 인프라가 갖추어지고 금융소외계층을 바르게 이끌수 있는지에 대해서는 다시 한번 돌아볼 필요가 있을 것이다.

먼저 현정부가 지난 정부들에 비해 크게 강조하고 있는 사업은 저소득층 자활과 탈빈곤을 돕기 위한 마이크로 크레딧 즉 미소금융사업이라 할 수 있다. 이미 2000년부터 본격적으로 사업이 시작된 미소금융사업의 경우 일부 시민단체들의 노력으로 많은 성과를 거두고 저소득층 자활지원의 한축을 담당하고 있었다. 그러나 위와 같은 사업들이 사업초기부터 성공한 것이 아니라 시민단체들의 끊임없는 노력과 저소득층 지원을 위한 인력의 중요성 인식, 단순히 지원이 아니라 관리와 생활안정에 대한 지원이 함께 이루어짐으로써 나름대로의 성과를 거두고 있다 할 수 있다.

위와 같은 점에서 미소금융중앙재단을 중심으로 전국적인 네트워크망을 통해 금융소외계층을 지원하고자 하는 방법은 무리가 없다고 판단될 수 있지만 그 내부의 인력과 창업과 운영을 도울 수 있는 충분한 인프라가 갖추어져 있지 않다는 문제를 지적하고 싶다.

단순히 정부발표 자료를 기초로 보면 2010년 상반기까지 20~30개의 비영리 사단법인 형태의 지역법인을 설립하고, 향후 200~300개까지 늘리는 것을 예정으로 하고 있다. 지역법인이 200~300개로 늘어날 경우 거의 시

군구에 한개씩 배정되고 일부지역은 두개 이상의 법인이 존재하는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 지역법인의 과도한 집중으로 인한 법인들 간의 경쟁과 유사업종에 대한 중복지원 혹은 투자가 이루어질 수 있다는 점을 우선 지적할 수 있다. 또한 농어촌 군지역의 경우 현재 정부에서 지원하고 있는 지역자활센터가 없을 정도로 사업적으로 열악한 경우가 많이 있다는 것이 현실이다. 따라서 지역법인들이 농어촌지역에 설립될 경우 과연 그 기능을 제대로 발휘할 수 있을지에 대한 검토가 우선적으로 이루어질 필요가 있을 것이다.

법인설립과 더불어 또한 중요한 점은 법인을 관리하고 금융소외계층을 지원할 수 있는 인력의 문제라 할 수 있다. 현재 정부는 지역법인당 약 2~5명의 자원봉사자를 두고 금융소외계층을 지원하며 상담 및 관리는 소상공인지원센터 소속 전문가(Relationship Manager: RM)들의 지원을 받는 것으로 하고 있다. 먼저 지역법인에 소속된 직원들의 경우 자원봉사자를 활용하고 실비의 임금만을 지급하는 방안은 최소의 경비를 통해 지원효과를 높이하고자 하는 취지는 이해할 수 있다. 그러나 이는 지역법인 직원들의 소속감을 떨어뜨리고 다른 곳으로 이전하기 위해 단순히 거쳐 가는 정도로 인식하면 미소금융의 원래 목표를 제대로 살리기는 어려움을 지닐 수 있다. 이와 비슷한 사례는 기초보장제도의 자활지원사업을 돕기 위한 지역자활센터의 경우를 통해 살펴볼 수 있다. 지역자활센터의 경우 수급자들이 일을 할 수 있도록 지원하고 궁극적으로 탈빈곤과 탈수급 할 수 있도록 지원하고 있다. 그러나 소속된 직원들의 근무여건이 매우 열악하여 오랜 기간 일을 하는 경우는 소수에 불과하고 잦은 이직으로 인해 자활지원프로그램에 대한 이해와 수급자들과의 소통상의 어려움으로 인한 문제들이 제기되고 있는 것이 사실이다(이태진·김태완 외, 2008). 따라서 자원봉사인력을 활용하여 금융소외계층을 지원하는 것도 좋지만 동 사업이 활성화되고 성공하기 위해서는 소속된 직원들의 전문성과 일에 대한 만족도를 함께 높일 수 있는 방안을 함께 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 소상공인지원센터의 RM인력 활용을 통해 자금지원을 받은 대상자에게 각종 창업 및 상담서비

스를 제공하도록 하고 있다. 현재 소상공인지원센터 전국 74개지역본부에 약 300명 정도의 상담사가 창업에 대한 지원을 하고 있다. 반면에 정부가 지원을 예상하고 있는 대상자는 10년간 약 20~25만가구를 목표로 하고 있어 사업초기 10%의 대상가구를 예상시 상담사 1인당 약 67~83가구를 담당하게 된다. 만약 20%로 대상자가 확대될 경우 1인당 담당인력은 배가 될 수 있다는 점에서 내실 있는 창업상담과 관리가 어려울 수 있다는 점이다. 또한 지역미소금융재단과 소상공인지원센터간의 연계망이 갖추어지지 않으면 그 기능을 제대로 발휘할 수 없을 것이다. 따라서 장기적으로 인력 수급과 전문가 양성을 위한 제도적 기반, 지역 연계 네트워크가 함께 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 중요하게 고려되어야 할 사항은 금융소외계층에 대한 자금지원을 통해 펼치게 되는 사업아이템들에 대한 사항이다. 현재 정부가 구상하고 있는 지원내용은 영세자영업주와 저신용계층의 영세사업장 운영자금지원, 창업지원 등을 주요사업으로 하고 있다(표 5-5 참조).

우리나라의 경우 다른 국가들에 비해 자영업 및 서비스업의 비중이 과도하게 높다는 지적을 많이 받고 있다. 자영업비중이 가장 높은 대만의 16.1%에 비해 우리나라는 27.1%로 1.7배, 기타 다른 국가들에 비해서는 2~3배 정도 자영업자에 대한 비중이 높다는 것을 볼 수 있다. 이와 같은 과도한 자영업 종사자 규모는 비슷한 업종을 양산하고 자영업종사자들 간의 출혈경쟁을 유발함으로써 지속적으로 사업을 영유하는 것을 어렵게 하고 폐업·휴업으로 몰릴 수 있는 개연성을 높인다는 문제를 지니고 있다⁵⁹⁾.

59) 김미라·김혜선(2008)의 경우에도 IMF 위기기 구조조정으로 인해 노동시장에서 벗어난 많은 사람들이 충분한 사전지식과 준비없이 창업을 한 이후, 단기간에 사업이 실패하고 채무불이행자로 전락한 경우들이 있음을 지적하고 있음.

〈표 5-5〉 미소금융지원사업 내용

	지원 내용	지원 조건
영세사업자 운영자금	영세사업자에 대해 원재료 구입, 시설 개· 보수 자금 등 운영자금 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 창업자 금 지원	5천만원 이내 5년상환 시장금리이하
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
사회적 기업	사회적응성기업법에 의해 인증받은 사회적 기업에 대해 운영자금 등을 지원	1억원이내 5년상환 시장금리 이하

자료: 금융위원회(2009), 미소금융 확대방안 발표자료

현재 정부에서 지원을 예상하고 있는 금융소외의 저소득층은 인적자본축적이 낮거나, 일반 노동시장에서 여러 사유(구조조정, 실업 등)로 인해 노동시장에서 벗어난 대상계층이라 할 수 있다. 따라서 충분한 지원과 창업프로그램이 없으면 자영업주들 간의 경쟁에서 이겨내고 전될 수 있는 여건 마련이 쉽지 않다는 점이다. 이와 같은 사례는 작년 금융위기로 인해 가장 많은 영향을 받은 계층이 자영업주 및 서비스종사자들이라는 것을 통해 확인할 수 있다. 위와 같은 현실적인 사항을 고려시 미소금융지원사업의 대부

분을 자영업 및 서비스업에 대한 지원이 아닌 직업훈련, 재취업 상담 등과
도 함께 연계하여 서비스업보다는 노동시장으로 재진입할 수 있는 여건을
함께 마련해 주는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

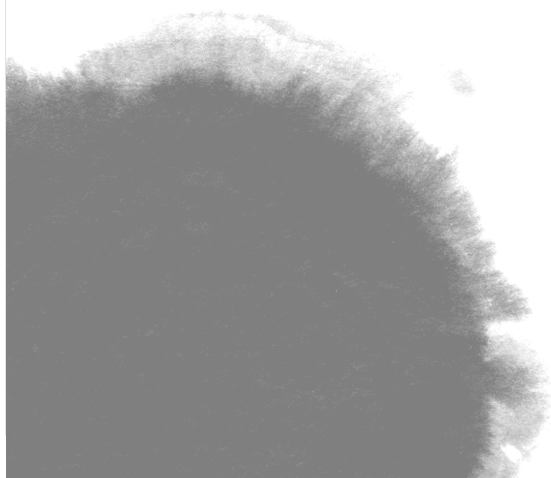
〈표 5-6〉 자영업자 규모(외국과의 비교)

구분	전산업			비농전산업 ¹		
	자영업주	무급가족종사자	비임금근로자	자영업주	무급가족종사자	비임금근로자
한 국	27.1	6.9	34.0	24.1	4.9	29.0
일 본	10.8	5.1	15.9	8.9	3.4	12.3
대 만	16.1	7.5	23.6	-	-	-
호 주	13.6	0.4	14.0	11.8	0.3	12.1
프랑스	8.9	-	8.9	6.8	-	6.8
독 일	10.1	0.9	11.0	9.5	0.5	10.0
스웨덴	9.5	0.5	10.0	8.6	0.2	8.8
영 국	11.3	0.9	12.2	10.8	0.9	11.7
미 국	7.3	0.1	7.4	6.5	0.1	6.6

주: 1) 한국은 2004년, 대만은 2000년이며, 기타 국가는 2001년 기준임.
2) 비농전산업은 농림수산업을 제외한 것을 의미함.
자료: 금재호·윤미례 외(2006), 『자영업의 실태와 정책과제』, 정책2006-10, 한국노동연구원. 재인용

06

금융소외계층 지원방안



제6장 금융소외계층 지원방안

우리나라의 경우 유럽국가들과 달리 금융소외의 범주가 주로 저신용으로 인한 대출상품에의 접근이 어려운 사람들로 한정되어 있는 듯하다. 즉 낮은 신용으로 인해 제도권 금융 상품을 충분히 활용할 수 없음에 따라 제2금융권 혹은 사금융을 이용하게 되고 이후 과도한 추심으로 인해 개인은 물론 가족들이 겪게 되는 사회문제에 관심을 두고 있다.

지리적으로는 농어촌의 경우에도 농·수협, 우체국 같은 공공기관성격의 금융기관들이 금융서비스를 제공함에 따라 금융서비스 접근에 대한 인프라 구성은 다른 유럽국가들과 비교해도 손색이 없다 할 수 있다. 그러나 금융 서비스 중 대출상품 이용에 있어 저소득 및 저신용층의 접근이 배제되어 있다는 점은 주지의 사실이다. 이와 같은 저신용의 근본적인 문제는 외국의 경우에도 나타난 것과 같이 실업, 영세자영업주, 근로형태의 비정기성에 기인한다 할 수 있다.

차상위계층 실태조사에서 나타난 주요 결과를 살펴보면, 금융채무불이행자들의 근로형태는 임시일용직, 자영자이거나 비경제활동인구인 것으로 조사되었다. 채무불이행에 이르게 된 원인도 주로 사업실패, 사업중단 등과 생활비로 인한 사유가 가장 많은 것으로 보고되었다. 채무불이행의 사유도 소득이 낮은 계층에서 많이 발생하고 있으며, 대출상환을 위해 제도권 금융기관을 이용하기 보다는 신용카드 돌려막기 혹은 친지들의 도움을 통해 채무를 상환하는 것으로 조사되었다. 금융채무불이행이후 느끼는 가장 어려운 점으로는 과도한 채권추심으로 인한 심리적 고통과 상환부담으로 발생하는

생활비부족과 이를 마련하기 위한 어려움을 토로하고 있었다. 위와 같은 어려움을 극복하기 위해 가장 먼저 원하는 정부정책은 생활안정을 위한 긴급 자금지원과 대출이었으며, 취업기회 제공을 원하는 것으로 조사되었다. 정부실태조사에서도 현재 우리나라의 사금융 규모는 지속적으로 확대되고 이로 인한 서민금융경제의 어려움도 지속적으로 가속화되고 있다 할 수 있다. 사금융의 이용금액이 낮음(200~1000만원 사이가 30.8%)에도, 일반 제도권 금융기관에 비해 높은 사금융의 이자율(연 72.2%)은 서민들의 생활에 어려움을 미친다고 할 수 있다.

위와 같은 분석결과를 통해 살펴볼 경우 우리나라 금융소외자들의 특징은 소득이 낮고, 사업이나 생활비로 인해 금융채무불이행을 겪게 되었으며, 원하는 것은 소액이지만 긴급자금지원과 취업할 수 있는 기회와 일자리제공인 것을 알 수 있다.

여기서는 실태조사에서 나타난 특징과 해외사례를 통한 시사점을 중심으로 금융소외자에 대한 지원방안들에 대해 살펴보고자 한다.

제1 절 금융소외계층 생활안정 지원방안

금융소외계층의 특징은 소득이 낮으며, 직업적으로 불안정하다는 점과 원하는 금융서비스는 소액대출을 통한 창업 및 긴급생활안정자금의 지원이라 할 수 있다. 이를 기준으로 지원방안에 대해 첫째, 저소득·저신용계층을 위한 서민금융지원제도 도입, 둘째, 금융채무불이행에서 벗어나 스스로 자활할 수 있도록 돕기 위한 마이크로 크레딧 및 자산형성지원제도, 셋째, 생활안정을 위한 근로지원제도들을 들 수 있다.

1. 서민금융지원제도 도입

저소득층 및 저신용계층의 가장 큰 어려움은 쉽게 금융서비스를 이용할 수 없다는 점이다. 즉 낮은 신용과 낮은 소득으로 인해 제도권 금융기관이 용에 어려움을 겪고 있으며, 제도권 금융기관들은 채권회수의 어려움을 고려하여 이들 계층의 금융지원서비스를 제대로 제공하고 있지 않다는 점이다. 이로 인해 많은 저소득 및 저신용계층들은 높은 이자를 지불하고 제2 금융권 혹은 사금융업체를 이용하게 됨에 따라 낮은 소득상황에서 높은 이자 부담을 지게 되고, 이로 인해 지속적으로 채무불이행에 빠지는 악순환의 고리에 처하게 된다. 따라서 장기적으로 정부가 보증하고 지원하는 저소득 및 저신용계층을 위한 서민금융지원제도의 도입이 필요하다.

여기서 발생하는 채권은 우선적으로 정부의 자산공사에서 매입하여 이를 관리하도록 함으로써 저소득 및 저신용계층의 제도권 금융서비스이 이용이 가능하도록 할 필요가 있다. 이와 같은 제도의 도입은 단기적으로는 저소득 및 저신용계층의 생활안정을 도울 수 있으며 장기적으로는 사금융사용으로 인해 발생할 수 있는 각종 사회적 비용을 절감할 수 있는 방안이라 할 수 있다. 이미 앞에서 살펴본 것과 같이 금융채무불이행자들이 원하는 대출규모는 소액이라 할 수 있다. 따라서 제도권 금융기관의 까다롭고 많은 서류에 의한 절차보다는 저소득층이 접근과 대출서비스 이용이 쉽도록 구성될 필요가 있으며, 지원금액 역시 1,000만원이내의 대출금액을 다룸으로써 저소득층의 생활안정을 기할 필요가 있다.

서민금융기관 도입되거나 저소득층에 대한 지원이 강화될 경우 자신이 저신용을 바탕으로 서민금융기관으로부터 대출을 받고 이를 제대로 상환하지 않으려고 하는 사용자들의 도덕적 해이를 유발할 수 있다. 따라서 이와 같은 경우 상담 등을 통해 불법적으로 채무를 상환하지 않는 경우를 대비하여 강력한 법적 규제방안이 함께 도입될 필요가 있다. 그러나 이와 같은 법적 규제는 개인에게만 해당되며 남은 생계를 같이 하는 가족에게는 영향을 주지 않도록 할 필요가 있다.

서민금융을 지원하는 것은 정부의 힘만으로는 이루어지지 않으며 기존 금융기관들의 적극적 협조도 필요하다는 점에서 기존 금융기관들은 저소득층이 이용할 수 있는 금융상품(예, 소액대출상품 등) 개발을 위한 노력이 필요하다. 예를 들어, 벨기에는 사회적 은행계좌를 통해 통상의 금융거래는 물론 소액의 당좌거래도 가능하도록 하고 있다는 점은 살펴볼 필요가 있다.

2. 마이크로 크레딧(=미소금융) 및 자산형성지원

저소득 및 저신용계층의 신용회복과 안정적 금융서비스를 활용할 수 있도록 지원하는 방안은 이들 계층이 원활하게 소득활동을 하고 스스로의 신용등급을 상승시키는 방법이라 할 수 있다. 그러나 저소득계층의 경우 인적 자본 등 개인적인 인프라의 부족으로 쉽게 소득을 높일 수 있는 방안의 마련이 쉽지 않다고 할 수 있다. 따라서 정부 혹은 민간단체들의 적극적인 지원이 필요하며, 이를 위해 마이크로 크레딧(Micro credit) 및 IDA(자산형성지원)을 통해 장기적으로 이들 계층의 금융소외를 해소하는 방안의 모색될 필요가 있다.

이미 정부는 미소금융중앙재단과 미소금융 전국네트워크를 통해 동사업의 확대를 목표로 하고 있으며, 이를 통해 저소득층의 탈빈곤을 유도하고자 하고 있다. 마이크로 크레딧제도는 현재의 저소득층이 스스로 빈곤 및 금융소외에서 벗어날 수 있는 방안이라는 점에서 좋은 제도적 방안이라 할 수 있다. 그러나 앞에서 이미 지적하였듯이 첫째, 우리나라의 경우 다른 국가들에 비해 높은 자영업자 비중을 보이고 있으며, 작년에 시작된 금융위기로 인해 자영업자계층의 소득하락과 폐업이 증가하고 있는 실정이다. 따라서 충분한 자본과 인적자원을 지니고 있지 못한 저소득층이 어려운 환경 속에서 사업을 지속적으로 유지하는 것은 매우 어렵다 할 수 있다. 따라서 단순히 금융을 지원하기 보다는 지속적으로 관리하고 모니터링 할 있어야 하며, 창업프로그램을 통해 적정 아이템을 개발함으로써 저소득계층이 경쟁력을 확보할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 둘째, 정부가 구상중인 미소금융

지역네트워크는 기존 지역자활센터에 비해 더욱 취약하다는 점을 볼 수 있다. 미소금융사업에 대한 충분한 이해를 가진 사람들이 참여하기보다는 낮은 보수와 자원봉사로 이루어져, 주로 다른 직업을 얻기 위해 단순히 스쳐가는 정도로 인식될 가능성이 높다는 점이다. 물론 지역사회를 위한 자원봉사도 매우 중요하지만 동 사업의 대상이 되는 저소득층 사람들은 생계유지와 직관된다는 점에서 좀 더 책임감이고 믿을 수 있는 전문가의 지원을 원할 수 있다. 따라서 현재와 같이 200~300개 정도의 기관보다는 이를 지역적으로 통합구성하고 참여직원들의 수준을 향상시켜 새로운 일자리 창출과 저소득·저신용계층에게 도움을 줄 수 있는 기능을 수행할 필요가 있다.

자산형성지원(IDA : Individual Development Account)은 청장년층을 대상으로 하는 자산형성프로그램으로 저소득층들이 일을 통해 소득활동을 할 경우 여기에 매칭으로 정부 혹은 민간지원기관들이 소득을 지원함으로써 저소득층의 자산이 축적될 수 있도록 지원하는 제도라 할 수 있다. 동 제도의 경우 단기적으로는 그 유용성을 확보할 수 없지만, 장기적으로 자산이 축적되어 저소득층이 새로운 사업과 직업을 얻고자 할 때 또는 새로운 지역으로 이전을 통해 자활을 도모할 경우, 자산축적을 통해 안정감을 줄 수 있다는 점에서 매우 의의가 있는 제도라 할 수 있다.

3. 저신용 및 저소득 대상 근로지원 프로그램 운영

금융채무불이행자들의 근로형태를 살펴보면 대부분이 안정적인 근로형태를 가지기 보다는 불안정하고 지속적이지 못한 형태를 지니고 있는 것으로 나타나고 있다. 차상위계층 실태조사 결과에서도 임시일용직(42.16%), 자영자(11.11%), 비경제활동(22.15%)로 대부분의 채무불이행자가 일정한 근로형태를 취하고 있지 않으며, 김미라·정혜선(2008)의 연구에서도 직업변동이 잦고 비정규직의 형태로 근무하고 있음을 지적하고 있다. 특히 가장의 사업부진이나 실패로 인해 생계유지를 위해 배우자가 근로를 하고 있는 경우는 직업적 안정성은 더욱 취약한 것으로 나타나고 있다. 이미 신용회복위

위원회에서도 취업알선관련 업무를 수행하고 있으나 동 업무는 위원회의 주요 업무영역이 아니므로 그 이용률이 저조하고 효과를 크게 거두고 있지 못한 것으로 분석되고 있다(성영애, 2008).

위와 같은 사항을 인지하고 이미 정부에서도 New Start 프로그램 중의 일환으로 미소금융사업을 통한 창업지원, 맞춤형 자활지원제도를 통한 지원을 발표하기도 하였다. 그러나 앞에서 살펴본 것과 같이 미소금융사업을 통한 창업지원의 경우 현재 자영업주 규모가 다른 국가에 비해 많은 실정에서 오히려 사업실패로 인한 채무불이행자를 더욱 양산할 수도 있다는 문제점을 지니고 있다. 또한 현행 자활지원제도를 통한 금융소외자 지원은 제도적인 문제를 지니고 있다 할 수 있다. 이미 기초생활보장제도에서 운영하고 있는 자활지원제도의 경우 기초보장수급자와 차상위 일부 계층을 대상으로 제도가 운영되고 있어 실질적인 채무불이행자들을 대상으로 삼기에는 한계를 지니고 있으며, 대상이 되어도 운영되고 있는 프로그램과 지원조직이 열악하여 이들을 받아들일 수 있는 여건이 쉽지 않다는 점이다⁶⁰⁾.

위와 같은 점에서 미소금융중앙재단을 통해 저신용계층을 위한 각종 지원프로그램을 도입시 창업이외에 직업훈련, 지역간 직업정보 공유, 재취업 훈련 등을 함께 담당할 수 있도록 그 지원범위를 확대할 필요가 있다. 또한 일부 채무불이행자들의 경우에는 채무불이행의 사실로 인해 재취업 등에 어려움을 겪는 경우도 발생하고 있어 채무불이행으로 인한 취업의 어려움을 방지할 수 있는 방안이 함께 강구될 필요가 있다⁶¹⁾.

60) 이태진·김태완 외(2008)의 연구에서도 사업실패 등으로 수급자로 들어온 사람들의 경우, 자활에 대한 의지가 높아 자활프로그램을 통해 탈수급할 수 있도록 지원하고 싶지만 지역별 편차와 인프라 부족으로 우선적으로 수요측면에서 수급자들이 적응하지 못하고 있으며, 공급측면에서 자활프로그램과 지원인프라가 부족하다는 점을 지적하고 있음.

61) 성영애의 연구(2008)에서는 여성들에 대한 직업교육 훈련이 큰 효과를 거둘 수 있고 신용회복에도 도움이 될 수 있다는 점을 강조함

제2절 금융소외계층을 위한 추가적 지원방안

1. 재무상담 및 교육프로그램

우리나라의 금융소외 혹은 신용불량의 문제는 2003년에 발생한 신용카드로 인한 대량 신용불량계층의 발생을 들 수 있다. 이와 같은 사태가 발생한 이유는 많은 사람들이 무분별하게 신용카드를 발급하고 이를 제어 받지 않고 과도하게 금융서비스를 활용되게 됨으로써 문제를 발생시키게 되었다. 물론 제도적으로 금융회사들의 무분별한 카드 발급의 문제도 들 수 있을 것이다.

이와 같은 카드사용의 문제는 언제든지 발생할 수 있는 문제이며, 정부의 적극적인 개입이 필요한 부문이라 할 수 있다. 신용이 높아 금융이용이 자유로운 사람들의 경우 언제든지 금융서비스를 통해 상담, 지원 등을 받을 수 있지만 저소득층·저신용계층의 경우 금융서비스에의 접근이 쉽지 않아 이를 활용하는 것은 한계를 지니고 있다. 따라서 정부차원 혹은 민간금융지원서비스 확대라는 측면에서 저소득층 및 저신용계층의 재무상담 및 관리를 위한 재무관리서비스제도 및 재무상담사제도의 도입이 필요하다. 신용이 높고 일정수준의 금융재산을 지닌 일반인들의 경우 쉽게 금융기관에 접근할 수 있으며 또한 각종 상담서비스를 지원받을 수 있다. 또한 일반인들의 경우에도 각종 보험상품을 통해 역시 재무상담을 받을 수 있지만, 신용등급이 낮거나 소득이 낮은 계층의 자신들의 재무상태를 파악하고 이를 적절히 활용할 수 있는 방안의 마련이 거의 없는 상황이라 할 수 있다. 따라서 정부 혹은 은행연합회 등에 저소득계층 및 금융채무불이행자들의 쉽게 접근해 자신의 재무상태를 파악하고 신용이 낮아지거나 미래(노후생활)에 대비할 수 있는 방안의 마련이 필요하다.

미국은 비영리기구로 민간자율기구인 소비자신용협의기구(Consumer Credit Counseling Service)를 통해 금융소외자들에 대한 재무상담과 서비스를 제공함으로써 이들이 신용회복을 지원하고 있다(한유경, 2005). 특히

민간신용상담기관인 NFCC(National Foundation for Credit Counseling)의 경우 전문상담사를 두고 금융소외자들에 대한 재무설계, 신용교육, 부채조정, 부채상환의 문제점 등에 대한 다양한 서비스를 제공함으로써 금융소외자들이 적극적으로 금융서비스를 사용할 수 있도록 지원하고 있다.

재무상담과 더불어 중요한 것이 신용에 대한 교육프로그램이라 할 수 있다⁶²⁾. 앞에서 언급하였듯이 우리나라의 경우 IMF이후 무분별한 신용카드의 발급과 사용으로 인해 큰 신용위기를 경험한 바가 있다. 당시만 해도 신용카드가 가지고 있는 장점만을 이야기 했지 이에 대한 문제점은 아무도 인식하지 못하고 뒤에 있을 문제에 대해서는 충분히 대비하지 못했다는 점이다. 또한 청소년기의 잘못된 신용관리는 장기적으로 결혼, 장년기에도 영향을 미친다는 점에서 초중고시절 교육프로그램을 통해 경제적 마인드와 더불어 재무관리에 대한 교육프로그램을 운영함으로써 스스로 신용을 관리하고 미래를 대비할 수 있도록 하여야 할 것이다. 외국의 경우 폴란드는 은행연합회 차원에서 금융교육을 담당하고 있으며, 영국도 개별은행들이 지역기관들과의 연계를 통해 금융교육을 실시하고 있다는 점에서 우리의 노력여하에 따라 금융교육이 충분히 시행할 수 있을 것으로 보인다.

우리나라에서는 새희망 네트워크를 통해 보건복지가족부, 자산관리공사 및 신용회복위원회 등과의 협력 하에 “재무건전화 토탈솔루션”을 운영하고 있다. 대상자는 정부가 정한 가구원수별 평균소득 이하 저중 신용회복자금 전환대출 신청자 및 신청예정자이다. 이들에 대해서는 상담비용 전액을 복지부에서 부담하고 상담완료 후 6개월간 성실하게 채무를 변제하는 경우 추가적으로 금리를 1% 인하해 주는 서비스이다. 위 제도는 본 연구에서

62) 서병호(2007)연구에서도 과도한 소비로 인한 금융채무불이행을 방지하기 위해서는 신용교육 등을 통한 예방적 서비스제도를 도입할 필요가 있다는 점을 강조함. 현재 우리나라는 채무조정프로그램과 사회안전망간의 연계가 고려되고 있지 않아 장기적으로 사전조정도 도입을 통해 개인파산 및 회생절차를 신청하는 경우 바로 신용상담, 신용교육 프로그램과 생활유지가 가능하도록 하는 사회안전망 프로그램이 연계될 수 있도록 하는 방안이 마련이 필요하다는 점을 지적함(김동환, 2009). 이외에도 성영애(2008), 김미라·황덕순(2008)의 질적 연구에서도 조사대상자들이 상담기관이 없어 어려움이 있었다는 점을 지적하여, 재무관리의 중요성과 신용교육 및 상담에 대한 중요성을 강조

제한한 채무서비스와 비슷하다 할 수 있으나 이미 채무가 발생한 이후 제공되고, 직접 상담이 아닌 온라인 상을 통해서 이루어짐으로써 여기에 접근할 수 없는 저소득층은 쉽게 이용할 수 없다는 점이다.

2. 불법 대부업체들에 대한 관리강화

많은 저소득층과 금융채무불이행자들의 경우 대부업체의 과도한 채무상환요구와 높은 이자로 인해 생계는 물론 가정해체에까지 이르는 어려움을 겪고 있는 것으로 보도되고 있다. 현재 정부는 이자제한법을 통해 연 40% 이상의 이자를 못 받도록 규제하고 있으나⁶³⁾ 이는 제도권 금융기관에만 해당되지 일부 대부업체 혹은 불법업체들의 경우에는 큰 영향을 받지 않고 있는 실정이다. 이들에 대한 정부의 단속과 벌금은 매우 미미한 수준으로 큰 실효성을 거두고 있다고 할 수 없다. 이와 같은 상황은 지금도 언론보도를 통해 나타나고 있는 사실들을 통해 알 수 있다. 따라서 과도한 이자와 불법적인 채권추심에 대한 강력한 정부의 제재와 감시가 필요하다 할 것이다⁶⁴⁾. 더구나 작년에 발생한 금융위기는 많은 저소득층과 중하위계층에게 소득 감소, 구조조정으로 인한 실업 등으로 생계에 어려움을 겪고 있는 상황에서 과도한 이자부담은 생계에 미치는 영향이 지대하다 할 수 있다. 우선적으로 현재 이자제한법에서 규정하고 있는 이자수준을 과감하게 낮출 필요가 있다는 점이다. 지속적인 이자제한이 어렵다면 한시적으로라도 이자의 상한을 연 24~30% 이내로 낮추는 법개정 작업이 필요하다.

63) 대부업법에서는 연 60%로 제한하고 있음(대부업법 8조)

64) 이미 대부업법과 이자제한법이 제정되었음에도 불법고리 영업은 여전히 지속되고 있어 동법들의 실효성에 있어 문제를 지니고 있다 할 수 있음

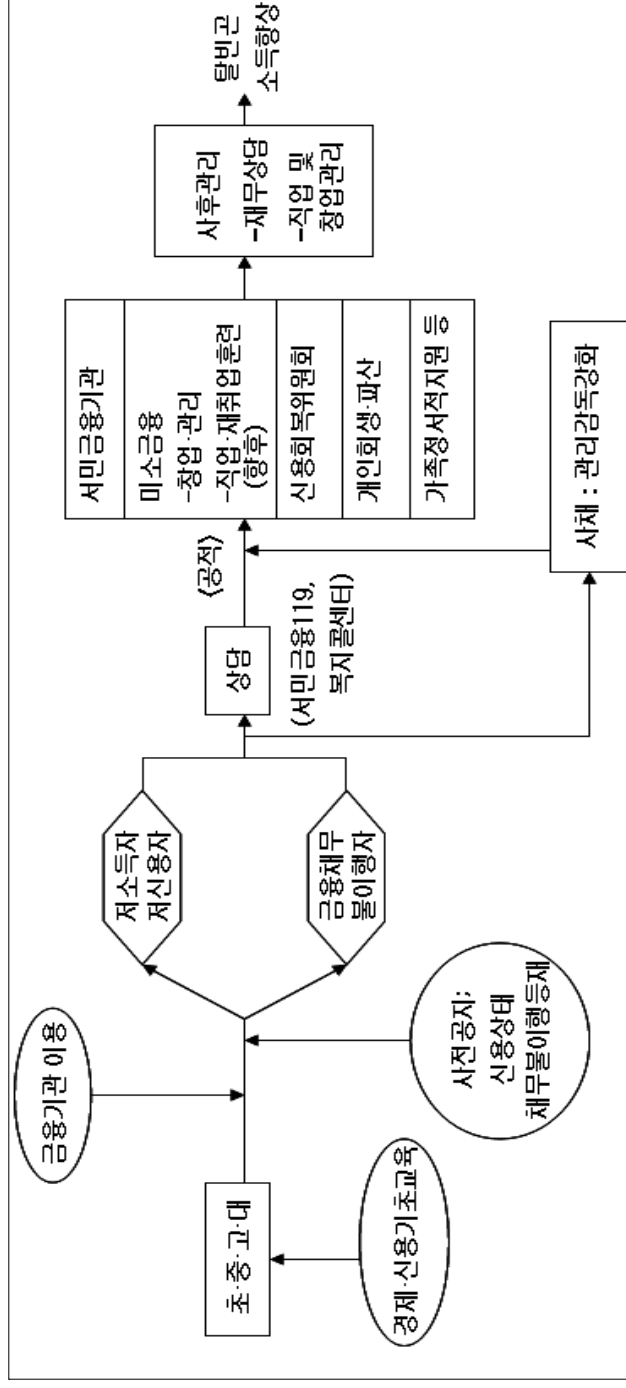
3. 사전 금융정보제공 및 적극적 홍보

소비자금융 차원에서 금융기관들은 사전적으로 금융기관 이용자가 금융 서비스 이용관련 정보는 물론 채무불이행의 상태에 들어갈 경우 미리 신용 등급, 채무조정, 채무불이행 등재 등에 관한 정보를 제공함으로써 금융서비스 이용자가 준비할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 이를 위해 정부차원에서도 소비자금융의 관점에서 관련 정보를 제공할 수 있도록 의무화하거나 강제하는 방안을 마련할 필요가 있다(김미라·황덕순 외, 2008).

현정부 들어 "새희망 네트워크(<http://www.hopenet.or.kr>)"를 운영하여 저신용계층, 금융채무불이행자들이 본인에게 맞는 서비스를 제공받을 수 있도록 하고 있고, 금융감독원은 "새희망 119 (<http://s119.fss.or.kr/seomin/index.jsp>)"를 신용회복위원회, 신용회복기금, 소액서민금융재단 등에서도 별도 홈페이지를 운영함으로써 저신용 및 저소득층이 본인이 원하면 언제든지 관련 홈페이지를 통해 정보를 얻고 쉽게 지원을 받을 수 있도록 하고 있다.

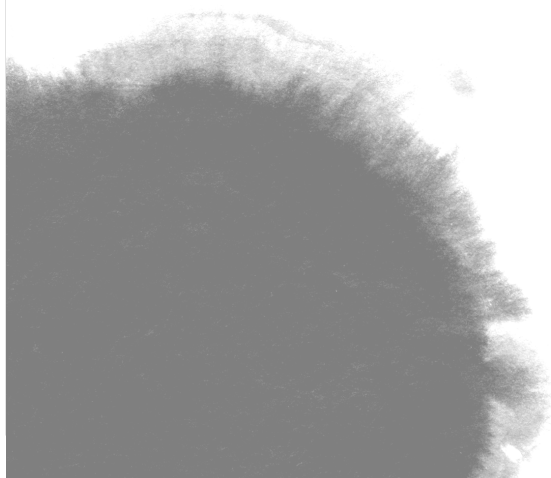
하지만 저소득층, 인터넷 접속이 쉽지 않은 노인 및 장애인 등의 경우에는 이들 정보에 쉽게 접근할 수 없다. 실제 이들 저소득층이 쉽게 접할 수 있는 부문은 생활근거지 근처의 읍·면·동 사무소 및 제도금융권의 지점 및 사무소들이라 할 수 있다. 따라서 제도권 은행권에서 저소득층에 대한 신용 대출이 어려울 경우 정부 및 민간에서 운영하고 있는 대출 및 신용기관으로 연계할 수 있는 네트워크나 홍보체계의 마련이 필요하다. 특히 지역네트워크의 구성은 2010년 본격화 될 미소금융제도의 조기정착을 위해서도 매우 중요한 인프라라 할 수 있다.

[그림 6-1] 금융소외자 단계적 지원방안



07

결론



제7장 결론

금융소외는 개인적인 특징(장애, 저소득, 실업, 저신용 등)이나 사회적인 특징(지역적 접근성, 시장에서의 배제 등) 등으로 인해 금융기관에서 제공되고 있는 서비스에 대한 접근이나 이용에 제약을 받는 경우를 말한다. 외국의 경우 이미 1990년대 초반부터 사회적 배제의 한 부문으로서 금융배제 및 금융소외의 문제를 다루어 왔으며, 이를 극복하기 위해 금융소외에 대한 정의, 원인과 문제점들에 대한 많은 연구들이 진행되었으며, 정부차원의 금융소외계층에 대한 지원방안들을 모색하고 있는 실정이다.

반면에 우리나라의 경우 2003년의 신용위기를 계기로 저신용과 금융채 무불이행자들, 즉 금융소외계층에 대한 관심과 연구들이 진행되어왔으며, 여전히 선진외국에 비해 많은 부문들이 부족한 실정이라 할 수 있다.

금융소외에 대한 정의는 국가별 그리고 개인 연구자들에 따라 다르게 정의내리고 있다. 금융소외의 정의를 광범위하게 살펴보기도 하며, 혹은 좁은 의미에서의 금융소외를 정의내리기도 하고 있다. 본 연구에서 바라보는 금융소외의 정의는 국내 금융환경을 고려할 경우 크게는 정부 혹은 민간금융기관에서 제공하고 있는 각종 금융상품 및 서비스에 접근이 배제되는 것을 의미한다 할 수 있다. 정부에서 제공하고 있는 넓은 의미에서의 금융서비스는 국민연금, 고용보험 등 공적인 사회보험에서 배제된 계층을 의미한다 할 수 있다. 이미 앞에서 본 연구에서는 사회보험의 영역을 제외한다고 할 경우 궁극적으로 민간영역에서의 금융소외를 들 수 있다. 외국과 달리 우리나라의 경우 특성상 일부 금융상품(PB상품, 일정수준 이상의 소득과 재산을

요하는 경우 등)을 제외하고는 접근이 어려운 경우는 거의 없다 할 수 있다. 반면에 좁은 의미에서 금융소외를 바라볼 경우 개인적 혹은 사회적인 제약으로 인해 금융기관에서 제공하고 있는 금융서비스 및 상품에 접근할 수 없는 경우를 금융소외라 할 수 있다. 즉, 개인적으로 소득이 낮거나 실업상태, 직업의 불안정성(임시·일용직, 계약직 근무, 영세자영업주 등), 과거 금융채무불이행 경험 등으로 인해 금융기관의 신용평가에서 낮게 산정되어 금융서비스 이용에 제약을 받는 경우를 들 수 있다. 사회적 특성으로는 금융기관에서 판매하고 있는 상품을 통한 배제와 복잡한 금융상품의 존재로 인해 금융서비스에 대한 이용을 하지 않는 경우를 들 수 있다.

실태조사에서 나타난 우리나라 금융소외 및 채무불이행자들의 특성을 살펴보면, 기초보장 수급 이상~소득120% 미만 구간을 제외하고는, 대체로 소득이 높은 구간일수록 금융채무불이행가구 비율이 높게 나타났다. 금융채무불이행자의 대부분은 가구내 실질적인 생계를 책임지고 있는 가구주로, 여성보다는 남성이 더 많고, 왕성한 경제활동을 하는 30~50세의 연령대에 집중되어 있으며, 고용상태가 불안정한 임시·일용직근로자 비율이 높았다. 금융채무불이행의 주요원인은 사업자금 충당으로 인한 경우가 가장 많고, 다음으로 생활비 충당과 보증이 높게 나타났다. 이들 가구들의 대한 요인분석결과 가구주는 남성가구주이고, 이혼상태이며, 중졸이거나 고졸인 경우, 그리고 임시·일용직 및 실업자 등 고용상태가 불안정한 경우에 금융채무불이행가구가 될 확률이 높게 나타났다. 가구특성별로는 가구규모가 클수록, 가구소득이 낮을수록, 주거형태가 월세이고, 거주지역이 농어촌인 경우 그 확률이 높은 것으로 분석되었다.

우리나라는 지난시기 높은 경제성장을 통해 다른 국가들에 비해 소득수준 향상이 빠르게 이루어졌다 할 수 있다. 위와 같은 성장 하에서 국민들을 위한 충분한 경제 및 신용에 대한 교육이 이루어지지 않고, 개인신용으로 인한 문제와 중요성이 충분히 인지되지 않은 상태에서 1990년대 이후 두 번의 경제위기(1998, 2008년)와 한번의 신용위기(2003년)를 겪게 되었다.

위기 발생에 대응하기 위해 정부에서는 저소득층, 저신용계층 및 영세자영업주들을 지원하기 위한 다양한 제도들을 새로이 도입하거나 확충하여 왔다고 할 수 있다. 우선적으로 기존 제도의 확충으로는 법원에서 운영하고 있던 개인파산제도이외에 개인회생 및 면책제도를 도입함으로써 많은 금융채무불이행자들의 사회적인 낙인과 낙오의 문제를 극복하고자 노력하였다. 2000년대 이후 새롭게 도입된 제도로는 2003년 신용위기를 겪으면서 늘어난 금융채무불이행자를 돕기 위해 정부에서는 신용회복위원회(개인워크아웃 제도, 채무조정 등)를 만들었으며, 민간에서는 영세자영업주 및 저신용신용계층의 창업 및 운영자금을 지원하기 위한 마이크로 크레딧 사업들을 새롭게 시작하였다. 현 정부 들어서도 친서민정책의 일환으로 저신용계층과 금융채무불이행자들의 생활안정을 돕고 새롭게 생활을 시작할 수 있도록 미소금융중앙재단을 통한 마이크로 크레딧 사업의 전국적인 확대, 신용회복기금의 설치, 신용회복위원회의 사전채무조정, 금융위원회의 서민금융 119 설치 등 지난 정부들에 비해 많은 제도적 확충과 재정적 지원을 하고 있거나 확충할 예정으로 되어 있다.

위와 같이 최근 들어 정부, 민간 등 대부분의 사회영역에서 금융소외에 대한 관심과 논의가 활발하게 일어나고 있으며, 지원책들도 함께 논의되고 있다. 그러나 금융소외 관련 논의들이 경제적 시장적인 관점에서 이루어지고 있으며, 보여주기 위한 대안과 연구들이 이루어지고 있는 것이 현실이다. 또한 금융소외에 대한 영역에 있어서도 금융기관을 위주로 하는 금융서비스, 창업지원부문으로 한정되어 있다. 따라서 장기적으로 외국과 같이 넓게는 보험영역까지 확대될 필요가 있다. 또한 현재 정부와 법원에서 운영하고 있는 개인회생, 워크아웃제도들이 설정하고 있는 생계비 산정과 채무변제기간에 대한 조정이 함께 이루어질 필요가 있다. 개인회생과 개인워크아웃 신청자들의 경우 본인의 소득을 낮게 하여 신청하는 경우가 발생하고 있는데 이는 소득에서 생계비를 제외한 나머지 소득으로 채무를 변제하기 때문이며, 기간은 짧게는 5년에서 8년간 변제하도록 되어 있다(김미라·황덕순, 2008; 성영애, 2008). 설정되는 생계비는 최저생계비 등을 기준으로 함

에 따라 생계비 설정이 비현실적이고,⁶⁵⁾ 채무변제기간에 발생할 위험에 대한 대비를 전혀 할 수 없어 스스로 소득을 낮게 신고하는 경향이 발생하게 된다는 것이다. 이외에도 신청서류와 절차를 간소화하고 있지만 여전히 이로 인한 어려움을 호소하고 있어 추가적인 방안 마련이 함께 이루어질 필요가 있다는 것이다.

가깝게는 지난 시기 많은 지적이 있어왔던 국민연금·고용보험 등 국가에서 다루고 있는 공적인 사회보험 영역에서의 사각지대문제, 장애, 특정직업과 병력, 연령 등으로 인해 민간보험에서 배제되고 있는 현실, 농어민들의 과도한 부채 문제 등 여전히 금융소외의 측면에서 살펴보고 논의될 분야가 매우 많다고 할 것이다. 이를 통해 볼 때 본 연구 역시 금융부문의 소외만을 다루고 있다는 점에서 기존 연구들의 한계를 벗어나지 못하였다고 할 수 있다. 또한 접근할 수 있는 자료의 한계로 인해 정확한 실태분석에 있어서도 어려움이 있었다. 향후 추가적인 연구가 진행될 경우 양적 조사와 질적 조사가 함께 이루어짐으로써 상호보완 속에 금융소외 계층에 대한 현실과 지원방안이 함께 강구될 필요가 있을 것으로 보인다.

65) 최저생계비의 경우 국민기초생활보장대상자 선정을 위한 기준으로 최저한의 기준만을 두고 있어, 일반 가구들의 안정적 생활은 물론 갑작스럽게 발생하는 의료비, 교육비, 주거비 등에 대해 사전적으로 대처할 수 없다는 문제를 지니고 있음.

참고문헌

- 고혁진·박영석·이재현(2008), 「신용회복제도의 도덕적 해이 유발가능성에 관한 연구」, 『금융연구』 22권, 4호, pp127-158
- 금융감독원(2003~2007), 「사금융이용자 실태조사」
- 금융위원회(2009), 「미소금융 확대방안 발표자료」, 2009. 9.
- 금융위원회(2008), 「금융소외자 지원 종합대책」, 2008. 7.
- _____ (2008), 「사금융실태조사」
- 금재호·윤미례 외(2006), 『자영업의 실태와 정책과제』, 정책2006-10, 한국노동연구원.
- 김동환(2009), 『개인채무자 구제제도 개선방안』, 금융VIP시리즈2009-01, 한국금융연구원.
- 김명수(2008), 「이자제한법의 부활에 따른 재고」, 『한동과학대학 논문집』 30호, pp313-334
- 김미라·김혜선(2008), 「30대 기혼 채무불이행자의 특성에 관한 심층연구」, 『한국가정관리학회지』 26권, 3호, pp169-189
- 김미라·황덕순(2008), 「개인회생 채무자의 경제적·심리적 특성에 관한 연구」, 『한국가정관리학회지』 26권, 5호, pp109-127
- 김정원(2007), 「사회적 배제 완화의 측면에서 바라본 마이크로크레딧의 활동」, 『민주주의와 인권』 7권, 2호, pp195-229
- 대법원(2008), 『사법연감』
- 보건복지가족부(2009), 『2009년도 자활사업안내』.
- 서병호(2007), 「개인파산의 현황 및 시사점」, 『주간금융브리프』 16권 7호

- 성영애(2008), 「신용회복지원제도 이용자의 특성과 재무상태분석」, 『한국 가정관리학회지』 26권, 6호, pp35-50
- 성웅현(2001), 『응용로지스틱 회귀분석』, 탐진출판사
- 양준호(2008), 「금융소외와 신용회복제도의 필요성」, 『신용회복과 대안 금융설립을 통한 서민금융활성화 방안』 금융소외연구포럼.
- 여의도연구소(2009), 『서민금융 현황분석 및 지원정책 개선방안』, 토론회
- 오용식·김수용·김성호(2008), 『이자제한법제에 관한 입법평가』, 입법평가보고서 08-09, 한국법제연구원
- 유경원(2006), 「우리나라 개인파산의 결정요인 분석과 시사점」, 『경제분석』 12권 3호, 한국은행 금융경제연구원, pp157-184
- 윤기중(1986), 「성장과 불평등: 문헌조사」, 『산업과 경영』 제23권, 제1호, 연세대 산업경제연구소
- 이건범(2003), 「불평등과 성장의 관계에 대한 비판적 검토와 대안 경로」, 『응용경제』 제5권 1호
- 이보우(2005), 「신용불량등록제도 폐지와 이후과제」, 『신용카드』 제간, 2005, 3.
- 이순호(2007), 「사적채무조정 및 신용상담의 해외사례와 시사점」, 『주간금융브리프』 16권 46호
- 이영희·이승신(2006), 「신용불량자의 신용불량구제정책에 대한 인지도, 기대도, 활용도」, 『대한국정학회지』 44권 3호, pp1-11.
- 이정우(1997), 『소득분배론』, 비봉출판사.
- 이준우(1998), 『이자제한법 폐지에 따른 법제개선방안』, 경제법제분석 98-2, 한국법제연구원.
- 이태진·김태완·최현수 외(2008), 『2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가』, 한국보건사회연구원.
- 이현주 외(2008), 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원.
- 전효찬(2000), 『신용불량의 원인과 대책에 대한 연구보고서』, 삼성경제연구소

정길영·이세중(2007), 「대부업시장의 현황과 과제」, 『금융시스템리뷰』 1월호, 한국은행.

정찬우(2007), 「금융소외계층 지원」, 『대부업제도 개선 및 금융소외계층 지원방안』, 공청회, 한국금융연구원.

정찬우(2006), 『해외 대안금융기관의 현황과 시사점』, 한국금융연구원.

조복현(2007), 「한국의 금융배제 실태와 대응책」, 『신용회복과 대안금융 설립을 통한 서민금융활성화 방안』 금융소외연구포럼.

장형수·김태완(2007), 「여성경제활동참가가 성장과 불평등에 미치는 영향」, 『보건사회연구』 제27권 2호, 한국보건사회연구원

한국금융연구원(2006), 「영국, 개인파산중재(IVAs)기관 확산 및 문제점」, 『주간금융브리프』 15권 40호

한유경(2005), 「금융소외자 구제, 사전적 접근이 중요하다」, 『신한FSB리뷰』 5월호

황진영(2008), 『불평등과 경제활동』, 산문출판

현영진(2008), 「금융소외 계층의 금융기관으로의 흡수방안」, 『취약계층 보호를 위한 정책대응』, 협동 08-14-2, 한국보건사회연구원

Aghion, P., Caroli, E. & Garcia-Penalosa, C.(1999), "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", *Journal of Economic Literature* vol 37 no 4, pp 1615~1660.

Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. & Levine, R.(2007), "Finance, inequality and the poor", *Journal of Economic Growth*, 12, pp27-49.

Burton, D.(1996), "Ethnicity and Consumer Financial Behavior: A Case Study of British Asians in the Pension Market," *International Journal of Bank Marketing*, 14(7), 21-31.

Carbo, S., Gardener, E. P. & Molyneux, P.(2007), "Financial

Exclusion in Europe," *PUBLIC MONEY AND MANAGEMENT*,
Vol.27 No.1.

Devlin, J.F.(2005), "A Detailed Study of Financial Exclusion in the
UK," *Journal of Consumer Policy*, 28(1). 75-108.

_____ (2009), "An Analysis of Influences on Total Financial
Exclusion," *The Service Industrial Journal*, 29(8). 1021-1036.

European Commission(2008), *Financial Service Provision and
Prevention of Financial Exclusion*.

Financial Services Authority(2000), *In or out? Financial exclusion: a
literature and research review*. Financial Service Authority
Consumer Research Paper 3. London: Author.

Galor, Oded & Zeira, Joseph(1993), "Income distribution and
macroeconomics", *Review of Economic Studies* vol 60.

Hogarth, J.M. & O'Donnell, K.H.(1997), "Being Accountable: A
Descriptive Study of Unbanked Households in the US,"
*Proceedings of the Association for Financial Counseling and
Planning Education*. 58-67

_____. (2000), "If you build it, will
they come? A Simulation of Financial Product Holdings among
Low-to-Moderate Income Households," *Journal of Consumer
Policy*, 23(4). 419-444

Kempson E., & Whyley, C(1999, a), *Kept out or opted out?
Understanding and combating financial exclusion*, York: Joseph
Rowntree foundation.

Kempson E., & Whyley, C(1999, b), *Understanding and Combating
financial exclusion*, York: Joseph Rowntree foundation.

Kuznets, S.(1955), "Economic growth and Income Inequality",
American Economic Review, vol 45.

- Levine, Ross(2008), "Finance and the Poor", *The Manchester school supplement*, pp1-13
- Levine, Ross(1997), "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, vol 35, no 2, pp688-726
- Leyshon, A., & Thrift, N.(1999), *Financial exclusion and the shifting boundaries of the financial systems*, in *Environment Planing A*, 28: 1150-6.
- Link, P., Vawser, S., Downes, S. & Chant, G.(2004), *Research on Financial Exclusion in Australia*
- Sinclair, S. P.(2001), *Financial Exclusion: An Introductory Survey*, Heriot Watt University, Edinburgh.
- Office of Fair Trading(1999), *Vulnerable Consumers and Financial Services*(Rep. No. OFT 255). London: Author.

대법원전자민원센터, 홈페이지(<http://help.scourt.go.kr/minwon/>)

신용회복위원회, 홈페이지(<http://www.ccrs.or.kr/>)

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Research

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-02	고가의료장비의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호	미정
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정제도의 발전방향: 의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로	박실비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석(1)	정영호	미정
연구 2009-05	미 충족 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	미정
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리 방안	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	미정
연구 2009-10	글로벌 금융위기사황하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안	신현웅	미정
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	미정
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	미정
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성 연구	여유진	미정
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	미정
연구 2009-17	아동·청소년복지 수요에 기반한 공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	미정
연구 2009-18	한국가족의 위기 변화와 사회적 대응방안	김유경	미정
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지지원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	미정
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	미정
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능자립증진체계 구축을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	미정
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합·연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	미정
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검	이태진	미정
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	미정
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산실태분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	미정
연구 2009-28	한국의료패널 기초분석보고서	정영호	미정
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 - 2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서 -	오영호	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	미정
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	미정
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	미정
연구 2009-31-2	보건복지제정의 정책과제	유근춘	미정
연구 2009-31-3	정부의 사회복지제정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙정부 세출예산을 중심으로	고경환	미정
연구 2009-31-4	보육지원정책의 효과성 분석	최성은	미정
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 및 과제	고경환	미정
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	미정
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	미정
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권	미정
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	육아지원 인프라의 양적·질적 수급 적정화 방안	신윤정	미정
연구 2009-34-3	장기요양등급자와 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지 서비스 연계 방안	오영희	미정
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	미정
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	미정
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	미정
연구 2009-36	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	정영철	미정
연구 2008-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 2008-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 2008-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 2008-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 2008-05	남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 2008-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 2008-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	7,000
연구 2008-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	7,000
연구 2008-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 2008-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 2008-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 2008-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	6,000
연구 2008-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	10,000
연구 2008-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안 연구 -다문화가족을 중심으로 -	김유경	15,000
연구 2008-15	아동·청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	8,000
연구 2008-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	6,000
연구 2008-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000
연구 2008-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수 급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 2008-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 2008-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2008-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2008-18-5	의료급여 선택병의원제도 모니터링에 관한 연구	신현웅	5,000
연구 2008-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 2008-19-1	국민연금기금의 외결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 2008-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 2008-20-1	저출산·고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 2008-20-2	저출산·고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 2008-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이삼식	7,000
연구 2008-20-4	저출산·고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 2008-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	9,000
연구 2008-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 지립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 2008-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 2008-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000
연구 2008-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 2008-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 2008-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 2008-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 2008-23-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 2008-23-2	사회재정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 2008-23-2	사회재정평가지침·사례와 분류	유근춘	미정
연구 2008-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향	남상호	5,000
연구 2008-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	6,000
연구 2008-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 2008-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 2008-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 2008-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 2008-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 2008-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	6,000
연구 2008-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 2008-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 2008-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 2008-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 2008-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 2008-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 2008-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	7,000
연구 2008-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000