

서민금융제도 개선방안

2013. 10. 30



정재호 연구위원

0. 목차

< 서민금융제도 개선방안 >

I. 서민금융의 과제

II. 금리상한 인하

III. 비용절감 지원

IV. 처벌규정 강화

V. 미소금융 확충

■ 최근 조사 결과에 의하면 가계부채의 증가세 둔화 등 양적 측면에서는 일부 개선되었으나, 저신용 서민의 잠재적 취약성 증가 등 질적 측면에서는 저하

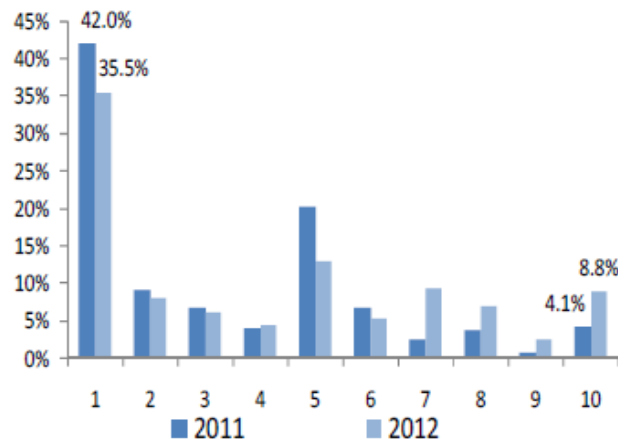
• 서민 대상 가계대출은 저신용 등급 대출 비중의 증가 등 질적으로 저하

※ 한국신용평가 가계금융조사 분석 (2013.10) : 2011년 vs. 2012년

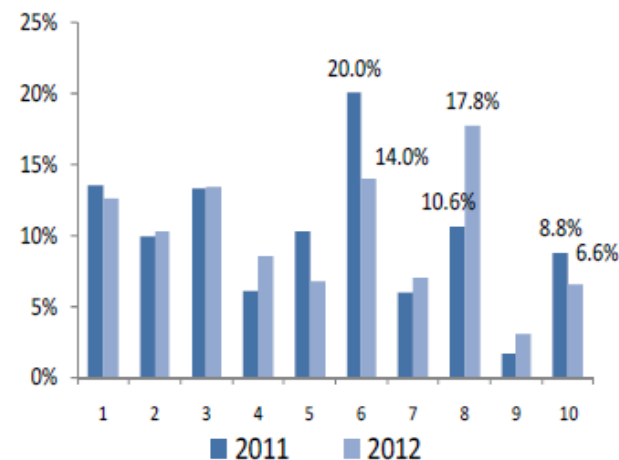
- 전체 채무 가구 중 저신용 등급 (7-10등급) 비중 : 11.2% → 27.5%

- 전체 채무 가구의 금융 부채 중 저신용 등급 비중 : 26.9% → 34.3%

[그림] 신용등급별 가구수 비중



[그림] 신용등급별 금융부채규모 비중



■ 여타 보고서에서도 **중·저신용 서민들의 취약성 증가 추세**를 우려하고 있음.

- 신동진 (2013.06), 「가계부채의 현황 및 개선방안」 국회예산정책처

- 저신용 (7등급 이하) 다중채무자의 주택담보대출이 부실화될 가능성

- * 2012년 9월말 7등급 이하 다중채무자의 주택담보대출은 25.6조원이고, 차주 수는 23만명인데, 대부분 비은행권 고금리대출을 사용하고 있어서 향후 소득여건이 개선되지 않을 경우 상환불능에 처할 가능성이 높음.

- 한국은행 (2013.10), 「금융안정보고서」

- 최근 국정감사에서 높은 다중채무자 비중, 고령층 자영업자 부채 과다, 비은행권 가계대출 증가를 3대 위험요소로 지적한 바 있음.

- 2008년 글로벌 금융위기 발발 이후 지속되어 온 美 연준의 양적 완화 축소는 이제 시점 문제만 남은 상태로, 양적완화 기조가 본격화되면서 국제금리가 상승할 경우 우리나라 국내 금리의 상승 또한 불가피 예상
- 연방정부의 재정위기, 부진한 고용 동향 및 주택 시장 등으로 인해 美 연방 준비은행은 양적완화 정책기조를 당분간 유지하기로 결정
 - 시장 전문가들은 내년 3월경 양적완화가 시작될 것으로 전망하지만,
 - * 英 Financial Times 등 일부에서는 내년 1월 시작 가능성 제기
- 국내 금리 상승할 경우 저신용 서민이 가장 큰 타격을 받을 가능성



양적완화의 축소가 본격화되기 이전에 **취약계층의 충격을 경감하기 위한 대책의 선제적 강구** 시급

■ 중 · 저신용 취약계층의 **과도한 원리금 상환부담의 완화**가 관건

• **과도한 채무 억제** :

- 채무 조정 : 국민행복기금, 신용회복 지원
- 상환 능력 : 일자리와 연계, 소득확보 지원

• **과도한 금리 억제** :

- **금리 상한** : 공급자의 우월적지위 남용 (독점력, 특히 대부업) 억제
- **절감 지원** : 중개수수료 상한, 신용평가체계 지원, 자금조달원 확대
- 불법 억제 : 서민금융 감독체계 개선방안 보완, **처벌 강화** (법제처)
- 공급 확충 : 정책서민금융 확충 (민간 서민금융 보완 : **미소금융** 등)

★ 본고에서는 **과도한 금리 억제 대책** 위주로 논의

II. 금리상한 인하

II. 금리상한 1-2

■ 대부업체의 대출금리 책정 행태는 독점력과 우월적 지위 남용 등 시장의 실패를 시사하고 있어 금리상한 강화 등 정부의 개입 필요

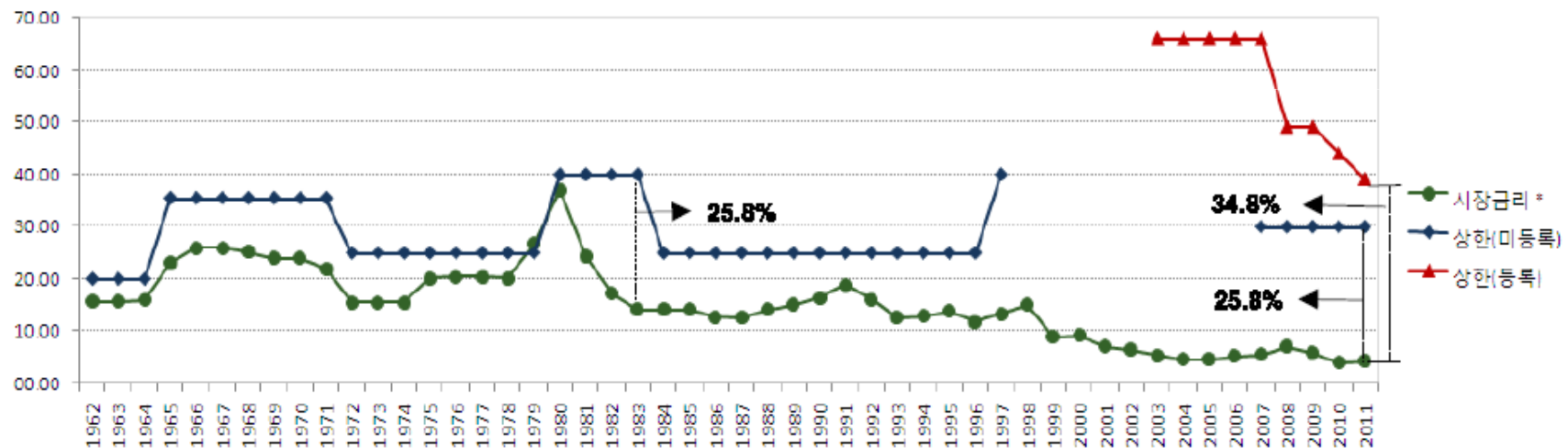
- 대부업자 대출금리의 평균이 금리상한 39%에 근접하고 있음 :
 - 대출자의 신용등급과 무관하게 최고이자율을 부과하고 있음.
 - 집중도가 높은 대부업계 대형 업체들의 수익은 과도한 수준
 - * 2012년도 ROA (자산수익률) 비교 :
6.42%(대부업 상위 10개사) >> 1.67%(신용카드) > 1.26%(할부금융) > 0.86%(리스)
- 대형 대부업자들에 의한 독점적 시장지배력 남용 가능성 시사 :
 - 독점력이 있으므로 차등금리 부과보다 금리상한 부과에 의한 이익 극대화가 더 유리
 - * 일본계 대형 대부업체의 경우 신용평가체계 및 개인신용정보 DB를 구축하고 있어 신용등급에 따라 차등금리를 부과할 수 있지만, 할 필요가 없으므로 안하고 있음.
 - ※ 이대기 (2013.10), 「대부업 시장의 문제점과 개선방안」 금주의 논단, 한국금융연구원
- 금리상한은 저신용자의 취약한 협상력 강화를 통해 시장실패 보완

II. 금리상한 인하

II. 금리상한 2-2

■ 현행 금리상한(등록) 39%는 해외 사례 및 국내 역사적으로 볼 때 과도

- 1997년 이전 상한금리와 시장금리 간 격차의 최고수준은 1983년의 25.8%
- 등록 대부업자 상한금리 39%와 시장금리 간 격차는 34.8%에 달하고 있음.
- 한편, 미등록 대부업자 상한금리 30%와 시장금리 간 격차는 25.8% 수준임.



* 시장금리 : 한국은행 (2005.8), "숫자로 보는 광복60년", 2005년 이후는 한국은행의 경제통계시스템을 활용하였음.

- '62~'74년 : 시중은행의 1년 이내 일반대출 금리, '75~'11년 : 회사채수익률, 장기거래수익률(3년물) AA-등급

➡ 등록 대부업자 금리상한을 30%로 점진적 인하 : 39% → 35% → 30%

■ 금리상한의 인하를 비용절감의 지원 등 **친시장적인 방법으로 추진**

- **대부중개수수료 상한제 이미 도입 : 중개수수료 ↓ ⇒ 대출원가 ↓ ⇒ 금리인하 여력 ↑**

- 대부업 중개수수료는 대출금액의 8%-9% 수준이었는데,
5% 이하로 인하됨에 따라 대출금리를 인하할 여력 증대

⇒ **대부업 금리상한의 35%로 인하는 조속한 시행 가능**

※ 대부중개수수료를 상한제 도입 (2013년 6월12일 시행)

[대부금액] 5백만원 이하 : [중개수수료 상한] 대부금액의 5%

[대부금액] 5백만원 - 1천만원 : [중개수수료 상한] 5백만원 초과금액의 3% + 25만원

[대부금액] 1천만원 이상 : [중개수수료 상한] 1천만원 초과금액의 1% + 40만원

- **신용평가체계 구축 지원을 통해 대부업계 대출금리 산정체계의 합리화를 모색**
- **사회적 목적에 합치하는 대부업체의 경우 선별적으로 자금조달원의 확대 허용**
 - 대출금리체계의 합리성, 민원 발생도 등 종합평가 후 우수업체에 한해 허용

IV. 처벌규정 강화

IV. 처벌강화 1-2

〈 해외 주요국 금리상한 규제 및 처벌 규정의 현황 〉

	금리상한 규제의 현황	위반 시 처벌 규정
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 최고금리를 연20%로 통일 : 2010.6.18 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 규제간 최고금리 차이로 인한 대부업체 규제 회피 • 대금업규제법, 출자법(형사), 이식제한법(민사) - 2006년말 新대금업법 공표 : 상기 3법 통합 • 다중채무 억제 : 총차입 한도 (연소득의 1/3) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대부업 규제 강화 : 통속요건, 규제 및 처벌 <ul style="list-style-type: none"> - 위반 시 처벌 대폭 강화 : 2007.1.20 시행 - 5년 이하의 징역 또는 1천만엔 이하의 벌금 ⇒ 10년 이하 징역, 3천만엔 이하 벌금 병과 ★ 상한금리 인하보다 벌칙 강화를 우선 시행함.
미국	<ul style="list-style-type: none"> • 주별 상한금리 : 민사 제한 이자율 <ul style="list-style-type: none"> - 최저 5% (미시건 등) ~ 최고 16% (뉴욕) - 주별 상한금리의 평균 = 연 8.14% (51개 주) • 주별 상한금리 : 형사 제한 이자율 <ul style="list-style-type: none"> - 20% (메사추세츠), 25% (뉴욕), 30% (뉴저지) • Payday Loan의 금리상한 연 36%로 규제 : <ul style="list-style-type: none"> - 군(軍) 대상 대출금리 상한 ('07.10월 시행) 	<ul style="list-style-type: none"> • 통상 불법 고금리 관련 형법은 매우 엄격 : <ul style="list-style-type: none"> - 전체 대출잔액의 이자 몰수 ~ 원금도 몰수 • 금리규제법은 매우 복잡하며, 유명무실한 주도 많고, 예외규정도 다수 (최근 규제 강화 추세) - Payday Loan, Pawnbroker 등 ※ Payday Loan은 우리나라의 서민대출보다 소액 단기대출 (동상 5백불 이하, 1~2주)
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 전당포영업과 관련된 특별법에 금리상한 규정 <ul style="list-style-type: none"> - 전당포 대부금리의 상한은 연 12% • 폭리 기준 : 시장금리의 2배를 초과하거나, <ul style="list-style-type: none"> - 시장금리보다 12%p 초과 (이 중 낮은 금리) 	<ul style="list-style-type: none"> • 전당포 대부금리가 연 12%를 초과할 경우 연 2,500유로의 과태료를 부과 • 폭리 행위는 민법에 의하여 무효가 되고, <ul style="list-style-type: none"> - 형법에 의거, 3년 이하 징역이나 벌금형
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 폭리 기준 : 시장금리의 133%보다 높은 수준 <ul style="list-style-type: none"> - 소비자보호법에서 폭리를 규정하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 폭리 기준 초과 이자는 무효 <ul style="list-style-type: none"> - 2년 이하 자유형, 45,000유로 이하 벌금형

■ 주요국 금리상한 규제 및 처벌 규정 사례의 시사점

- 주요국들은 금리상한 규제를 강화하고 있으며, 상한 금리를 설정하거나, 상한 금리와 평균 시장금리의 연동을 통해 최고 이자율을 규정하고 있음.
 - 상한 금리 설정 : 20% (일본), 20%-30% (美 주법), 36% (美 국방부)
 - 시장금리 연동 : 1.33배 (프랑스), 2배 또는 12%p 초과 (독일)
- 주요국 대비 한국의 처벌 규정은 매우 미흡한 실정, 감독 사각지대 잔존
 - 총리실 산하 범부처TF 체제로 추진되는 사금융과 전쟁은 제도화 필요

➡ 금리상한 위반 시 처벌규정의 대폭 강화를 통해 사전 억제효과를 극대화

- * 대부업은 적발이 어려운 만큼 사후관리 강화보다는 사전 억제가 효과적
- * 미국 사례와 같은 징벌적 손해배상 도입 등 사전적 억제 방안 도입 고려
(예) 적발될 경우 당사의 모든 대출계좌를 대상 전수 조사 등 처벌 강화

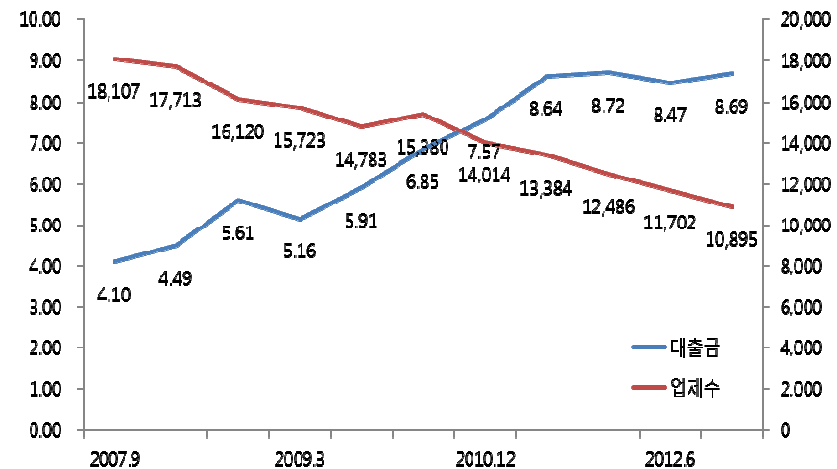
■ 대부업 금리상한을 인하할 경우 대출자금 공급이 감소할 것이라는 우려

- 금융정책 당국은 대부업 금리상한을 인하할 경우 대부업체 다수가 음성화되고, 대출자금의 공급이 축소됨에 따라 서민들의 고통이 더욱 가중될 것이라고 주장
- 그러나 대출업계의 과거 데이터를 보면 **금리상한 인하 시 대부업체 수가 감소한 것은 사실이지만, 대부업체 대출금의 공급 총액은 그다지 감소하지 않았음.**

2007년 10월4일 금리상한 인하 (66% → 49%)

2010년 7월21일 금리상한 인하 (49% → 44%)

2011년 6월27일 금리상한 인하 (44% → 39%)



★ 대출자금 감소 가능성은 미소금융 등 정책 서민금융의 확충으로 대비

- 휴면예금은 사실 사단법인인 미소금융재단에서 관리하고 있으나
운용의 공익성 및 투명성은 매우 미흡하고, 자금 사고까지 발생
 - 원래 취지인 마이크로크레딧(소액신용대출)보다 창업 대출 위주로 운영
 - 2012.8월 대법원은 우리은행과 남대문세무서 간 법인세 부과 처분 소송에서
은행이 예금주에게 이자를 계속 지급하고 있다면 휴면예금이 아니라고 판결
⇒ 휴면예금이 법적인 근거를 상실하면서 미소금융 사업은 존폐의 기로
- 2013년 9월11일 금융위원회는 서민금융 지원제도 개선방안 발표
 - (미소금융 개선) 소외계층의 자금수요 반영, 지배구조 개선, 은행약관 개정
 - 지역/기업/은행재단 등은 종래방식에 따라 미소금융 사업을 지속 수행

< 주요국 휴면계좌 관리 현황 >

	주관 기관 / 근거 법	적용 대상	휴면 기준	대상 기관
미 국	<ul style="list-style-type: none"> • 주 정부 • 미청구재산법 (Unclaimed Property Act) 	<ul style="list-style-type: none"> • 예금, 미지불 임금, 채권, 증권, 광물 등 • 금융기관이 아닌 상거래에서 발생한 미청구재산도 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 활동정지 후 3~5년 <ul style="list-style-type: none"> - 주와 예금에 따라 상이 (통상 3년) - (Maine) 2~7년 	<ul style="list-style-type: none"> • 금융기관 • 모든 산업의 소기업들까지 해당됨.
영 국	<ul style="list-style-type: none"> • 사회투자은행 (국립) (Social Investment Bank) 		<ul style="list-style-type: none"> • 활동정지 후 15년 	<ul style="list-style-type: none"> • 휴면예금 보유 금융기관
캐 나 다	<ul style="list-style-type: none"> • 캐나다 중앙은행 • Bill C-37 	<ul style="list-style-type: none"> • 보통예금, 은행어음, 보증수표, 예금증서, 우편환, 여행자수표 	<ul style="list-style-type: none"> • 활동정지 후 10년 	<ul style="list-style-type: none"> • 휴면예금 보유 은행
호 주	<ul style="list-style-type: none"> • 재무부(장관) • 은행법 	<ul style="list-style-type: none"> • 휴면예금 <ul style="list-style-type: none"> - 원금, 이자 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 활동정지 후 7년 	<ul style="list-style-type: none"> • 휴면예금 보유 은행
아 일랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 국고관리청 • 휴면예금법 (Dormant Accounts Act) 	<ul style="list-style-type: none"> • 예금, 당좌계정, 저축, 적금, 배당금 	<ul style="list-style-type: none"> • 활동정지 후 15년 	<ul style="list-style-type: none"> • 휴면예금 보유 금융기관 <ul style="list-style-type: none"> - 상업은행, 생명보험사, 저축은행 등
뉴 질 랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 국세청장 • 휴면재산법 (Unclaimed Money Act) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정기에금, 당좌예금, 생명보험 등 • 상행위와 관련된 미청구재산 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반적으로 6년 <ul style="list-style-type: none"> - 이자부 은행계좌 25년 	<ul style="list-style-type: none"> • 금융기관 및 일반기업 • 국내영업 중인 외국 기업 및 금융기관 포함

■ 해외 주요국들의 경우 휴면예금을 국가 귀속 후 정부가 관리하고 있고, 휴면증권, 채권, 보험 등 다양한 재원을 발굴, 사회적 목적을 위해 활용

• 미소금융의 재원인 은행 휴면계좌 및 보험금 뿐 아니라, 일반 상행위에서 발생하는 미청구재산, 미지급 임금, 채권, 증권, 보험 등 매우 광범위하게 적용되고 있음.

⇒ 현재 미소금융의 재원인 휴면예금과 휴면보험금 외에 다양한 휴면자산을 활용함으로써 미소금융의 재원을 확충, 저신용 서민들의 소액신용대출 수요를 충족

※ 미소금융의 잠재적 추가 재원 :

- 휴면 신탁 계좌 : 약 2,750억원 (2012년 5월말, 금융감독원)
- 휴면 증권 계좌 : 약 1,900억원 (2012년 4월말, 금융감독원)
- 미수령 주식 배당금 : 약 1,900억원 (2012년 3월말, 예탁결제원)
- 카드 포인트 소멸 : 연 1,000억원 (최근 5년 통계, 여신금융협회) ...

* 출처 : 잠자는 내 돈 깨우기 ‘대작전’ (한국경제매거진, 2012.08.27)