

신용불량자 증가의 원인분석과 대책

조인섭

금융채무사회책임연대 상임위원, 변호사

1. 들어가며

2005. 4월부터 ‘신용불량자’라는 말이 없어지고 ‘금융채무불이행자’라는 단어가 그것을 대체하게 되었다. 그 이전까지 ‘신용불량자 문제’는 IMF 이후 우리 사회의 어두운 면을 대변하는 문제로 여겨져 왔고, 2003. 9월 말 신용불량자 숫자가 350만명이 넘어 경제활동 인구 7명 중 한 1명이 신용불량자라는 사실이 발표되며 그 심각성과 대처방향 등에 대해 많은 글들이 쏟아져 나왔었다.

그리고 3년이 현재 경제활동인구 2397만명의 12%인 284만명이 ‘금융채무불이행자’인 것으로 조사됐다¹⁾. 그 숫자만을 놓고 본다면 ‘금융채무불이행자’ 문제가 조금씩 나아지는 것으로 보인다. 그러나 신용회복위원회를 통해 신용회복지원을 받은 57만 3000명과 자산공사 배드뱅크 신청자 22만명을 고려한다면, ‘금융채무불이행자’ 즉, ‘신용불량자’ 문제는 여전히 제자리를 맴돌고 있는 실정인 것이다.

근본적인 대책이 마련되지 않은 상황에서 ‘신용불량자’라는 단어만을 ‘금융채무불이행자’로 바꾸고, 신용회복지원이나 배드뱅크 등의 이용인원을 제외하고 ‘금융채무불이행자’의 등록기준을 완화하여 숫자를 줄이는 등 형식적인 숫자만을 가지고 이 사회의 ‘신용불량자 문제²⁾’가 해결되었다고 볼 수는 없는 것이다.

1) 2006. 한나라당 재정경제부 이한구 위원 국정감사 발표

2) 신용불량자를 ‘금융채무불이행자’고 바꾼 것은, 신용불량자가 주는 어감이 채무자에게 낙인을 찍는 것으로 여겨졌기에 채무자를 보호하는 차원에서 대체된 것이다. 그러나 명칭이 변경된 이후 실제로 ‘신용불량자’의 위치가 나아진 바가 없기에, 본 글에서는 ‘신용불량자’로 명명하기로 한다.

이에 본 글에서는 신용불량자 증가의 원인은 무엇이고, 그에 대한 대책으로는 어떤 것이 있는지를 살펴보고자 한다.

2. 신용불량자 증가의 원인

가. 우리나라에서 신용불량자 문제가 대두된 것은 IMF 이후이다.

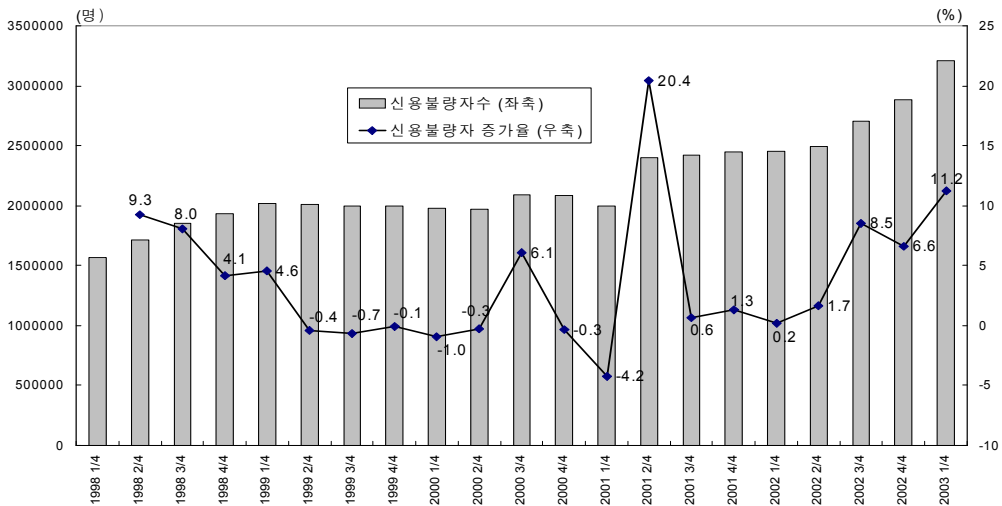
금융기관들은 IMF 이전에는 소비자 금융에는 관심이 없었으나 IMF 이후 위험부담이 높은 기업대출보다 안전성이 높은 가계대출위주로 전략을 선회하였다. 그리고 1997년 당시 국제통화기금은 한국에 대한 자금지원조건으로 고금리, 재정긴축, 고환율 정책을 요구하였고, 1997. 12월 정부는 이에 따라 이자제한법시행령을 개정하여 최고이자율을 연 4할로 인상하였고, 그 후 국제통화기금이 이자제한법이 시장기능을 가로막고 있다고 주장하며 폐지할 것을 요구하자, 1998. 1월 이자제한법도 폐지되었다. 또한 정부는 소비 진작을 위해 1999. 5월 신용카드 활성화 정책으로 현금서비스 이용한도를 폐지하고 같은 해 9월에는 각종 소득공제 혜택을 제공하였고 심지어 2000. 1월에는 신용카드 복권제를 시행하는 등 소비 활성화 정책을 수행하였다.

그런 정부의 정책으로 인하여 가계대출이 급격히 늘어났으며, 신용카드발급이 급증하였고, 신용카드 이용 중 ‘현금서비스’ 이용이 늘었으며, 현금서비스 이용에 있어 이자율은 ‘이자제한법의 폐지’에 따라 24% 내지 25%의 이율에 이르게 되었다.

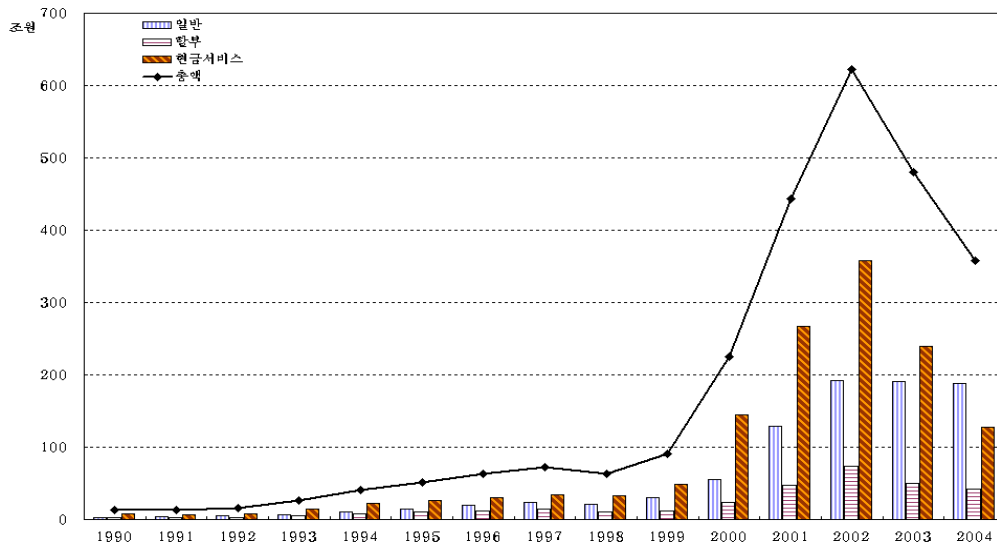
그런 상황에서 2001년에 접어들면서 정부는 감독을 강화하기 시작하여 2001. 2월 말 금감원은 신용카드회원 유치 과다경쟁 방지 및 감독강화안을 마련하였고 같은 해 5월에는 신용카드업의 문제점 및 개선방안을 발표하였으나 신용카드사들과 직접적인 이해관계가 있던 규제개혁위원들의 반대로 시행이 무산되었다가 결국 상황이 심각해지면서 직접적인 이해관계에 있던 규제개혁위원들이 자리를 옮기자

2002. 1월 규제개혁위원회를 통과하여 동년 5월에 시행이 되었다. 그리고 2002. 11월에는 카드사의 대손충당금 적립기준을 강화하였으나 대손충당금 적립기준을 갑자기 대폭 강화하여 신용카드사의 부담을 급격히 증가시켰고 2003. 10월에는 카드사의 부실부담을 완화하기 위해 카드 연체율 기준을 폐지하였다. 이에 따라 금융기관은 BIS 자기자본비율 충족과 재무 건전성 확보를 위해 한 달 이상만 연체되면 무자비한 채권추심에 나서게 되었고, 신용불량자는 기하급수적으로 증가하게 되었다.

분기별 신용불량자 추이: 1998~2002



주: 30만원 이하 소액 신용불량자를 포함한 추이임.
 자료: 은행연합회



자료: 금융감독원³⁾

이를 보다 구체적으로 살펴보자면 다음과 같다.

나. 은행권들이 가계대출 수익구조로 개편

IMF 이후 은행들은 기업대출에서 가계대출에 의한 수입에 많이 의존하게 되어 가계대출은 1997년 말 211조원에서 2006. 9월 말 현재 331.1조원이 되었는데, 그 수치는 은행권이 대기업, 중소기업, 개인사업자를 가리지 않고 국내 기업권에 대출해 준 총 원화표시 대출금 잔액인 333.9조원에 필적하는 규모이다.

다. 신용카드로 인한 신용불량자 양산

(1) 이것에 더해 정부가 1999. 5월 현금서비스 한도를 없애고 같은 해 9월에는 신용카드 사용액에 대해 소득공제 혜택을 제공하고 2000. 1월에는 신용카드 복권제를 시행함에 따라 카드 사용이 사실상 권유가 되는 상황이 연출되었다.

(2) 기존 카드사들의 시장선점 경쟁

또한 우리나라는 신용카드 진입규제는 엄격히 유지하였으나 이미 진입한 신용카

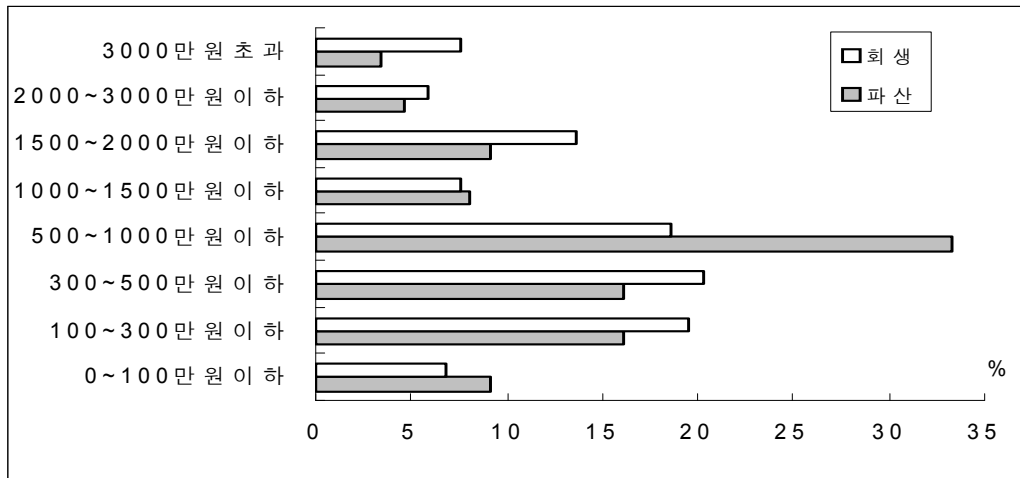
3) 개인파산 및 개인회생제도의 기능에 대한 경제적 분석. 한국개발연구원

드사에 대한 영업상의 제약은 대폭적으로 완화함으로써 대기업, 대형은행 계열 소수 카드사의 비대화라는 더 큰 부작용을 양산하게 되었는데, 즉, 진입규제는 공고히 유지-자체자금 800억원 이상 구비, 금융거래 고객 15만명 이상, 주요 출자자의 부채비율이 200% 내외일 것 등-하면서도 영업 규제는 대폭 완화함으로써 이미 시장에 진입한 기존 카드사들의 시장 선점 경쟁이 나타나게 되어 신용카드로 인한 문제점이 더욱 부각되게 되었다.

(3) 신용평가 없이 무작위로 카드발급

또한 이것에 더하여 2000년을 전후로 신용카드 발급 기준에 대한 금융감독당국의 규제가 완화됨에 따라 위험관리 시스템이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 앞서 살펴본 바와 같이 신용카드사들간의 경쟁이 심화되었기에, 자본시장에서 저리로 자금을 조달한 카드사들은, 신용평가의 과정 없이 높은 금리로 채무이행 가능성이 낮은 저소득층에게 막대한 신용을 제공하였다. 금융기관의 입장에서는 자신에게 대출을 받아가는 채무자가 다른 금융기관에서도 같은 대출을 받았을 가능성을 충분히 고려해서 대출결정을 내렸어야 하지만, 금융기관들은 그런 위험을 고려하지 않았고 심지어 다른 회사의 신용카드가 있으면 자동적으로 대출을 승인해주는 무조건적인 대출까지 하며 금융기관들은 시장점유율 경쟁을 치열하게 하였다. 금융기관들은 다중채무자가 계속적으로 다른 금융기관에서 새로운 대출을 받는 것을 용인하였고, 그에 따라 채무자들은 이른바 돌려막기를 하게 되어 그로 인한 채무액의 급증 현상이 발생하였다.

월평균 카드돌려막기 이용금액



4)

위와 같은 원인들로 인하여 1999년 100조에 못 미쳤던 카드 이용실적은 2000년 237.3조원 2001년 480.7조원으로 증가하였고, 2002년 말 카드 발급수는 1억 259만장으로 1998년보다 2.4배 늘게 되었다.

(4) 현금서비스 이용 중심의 카드 이용

또한 국내 카드시장은, 특이하게도 현금서비스 중심의 기형적 성장과정을 거치게 되었는데, 즉 판매신용은 대체로 1개월 후의 예상소득을 전제로 이루어지는 반면, 돌려막기가 가능한 현금서비스는 과소비 목적이나 생계적인 이유로 이루어지는데, 우리나라 카드사들은 현금서비스 수수료 또는 연체 이자를 얻기 위해 현금서비스 이용을 사실상 방조해왔으며 그것이 결국 신용불량자 양산과 금융시장 불안의 요인이 된 것이다.

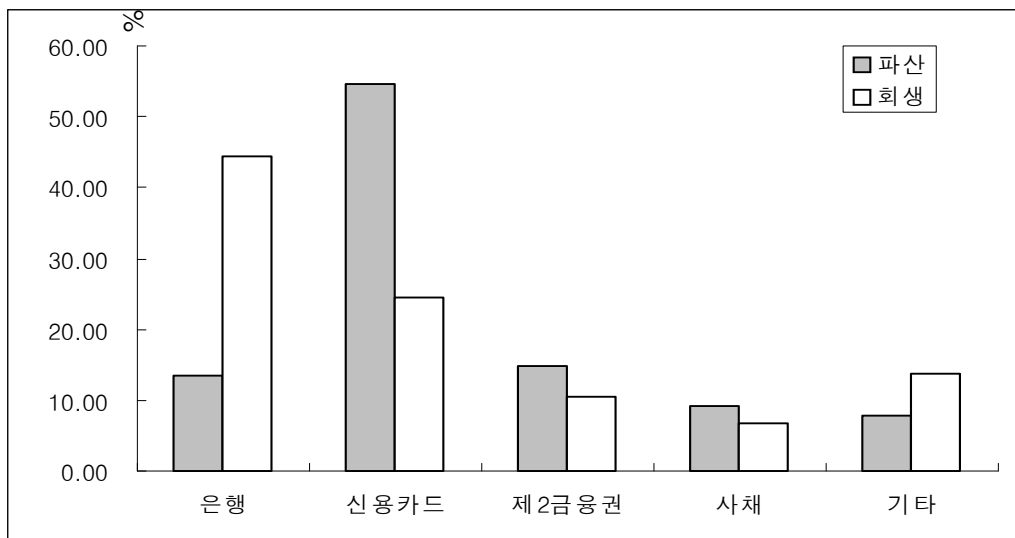
(5) 그렇게 채무이행의 가능성에 대한 아무런 평가 없이 무작위로 카드를 발급해주고 현금서비스까지 이용하게 해 준 상황에서, 카드사들의 부실화를 우려한 당국이 다시 건전성 감독을 강화함에 따라 급격히 신용이 축소되면서 ‘빛을 얻어 빛

4) 4) 개인파산 및 개인회생제도의 기능에 대한 경제적 분석. 한국개발연구원. 2005. 11.

을 갚던' 기존의 경로가 막힌 결과 신용불량자가 한꺼번에 급증하게 되었다.⁵⁾

(6) 위와 같은 내용을 입증해 주듯, 2003. 9월 말을 기준으로 전체 신용불량자 중 신용카드 관련자가 62.9%를 차지하는 실정이다.

한편, KDI 연구진은 정교한 분석작업을 통해 2000년 이후 신용카드회사의 신규카드발급이 활발했던 시기에 신규거래를 시작한 소비자 그룹이 기존 그룹에 비해 더 많이 신용불량자가 되었다는 점을 입증하였는데, 신규거래 개시 2년 미만인 신용불량자 비중 추이를 검토했을 때, 2000년 이전의 경우에는 신규거래 개시 2년 미만인 신용불량자가 새로 신용불량자가 된 사람들 중 6.5%에 불과했으나, 2001년 이후에는 그 비율이 50% 이상으로 크게 증가한 것을 밝혀낸 것이다.⁶⁾



채권자 구성비⁷⁾

주: 제2금융권은 제도권 금융기관 중 은행과 신용카드회사를 제외한 보험, 상호저축은행, 각종협동조합, 새마을금고 등을 포함.

5) 신용불량자 문제와 그 대응방향, 박종현

6) 신인석 외 2003.

7) 개인파산 및 개인회생제도의 기능에 대한 경제적 분석. 한국개발연구원

(7) 결국 지금까지의 신용불량자 문제는 무절제한 신용카드발급으로 인해 발생한 것이라고 봐도 과언이 아닌바, 2002년 말 기준 현금서비스 비중은 카드매출의 6.2%⁸⁾인데, 2003. 9월 말을 기준으로 전체 신용불량자 중 신용카드 관련자가 62.9%를 차지하는 실정인 것이다.

라. 고리의 사채로 인한 신용불량자 양산

(1) 한편, 앞서 살핀 바와 같이 무작위적인 신용카드발급의 시기가 지나고, 2001년경부터 정부의 규제가 시작된 이후로, 급전이 필요한 서민들은 사채시장을 이용하게 되었다. 그런데 IMF 이후 이자제한법이 폐지되었기에 2002. 8월 ‘대부업의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률’이 시행되었음에도 불구하고 대부업법이 현실적인 규제를 하지 못하고 있기에 불법적인 사채시장이 급격하게 팽창하며, 고리대금업이 성행하여 신용불량자가 양산되는 문제점이 증가하고 있다.

(2) 한국금융연구원의 1996. 8월 연구보고서에 의하면 이자제한법 폐지 전의 우리나라 사금융 시장의 규모는 국민은행의 경우 9.7조원, 한국궤협(현 한국궤협)의 경우 8.4조원에서 27조원으로 추정되었는데 이중에서 가계부문의 사채규모는 약 4조원(한국궤협), 또는 4.9조원(국민은행)이었다. 그러나 이자제한법 폐지 이후에는 사금융 시장의 규모는 약 39조원 내지 41조원으로 이자제한법 폐지 전과 비교하여 규모면에서 8 내지 10배 증가하였다. 이자제한법이 폐지된 이후 사채시장의 규모가 기하급수적으로 커진 것이다. 현재 전국에 등록된 대부업체는 2005. 9월 기준으로 14,123개이고, 미등록업체까지 포함하면 4 내지 5만여 개의 업체가 있는 것으로 추정되는 실정이다.

또한 금융감독원이 사금융실태 파악을 위해 조사한 사금융이용실태 조사결과 및 시사점에 따르면 사금융 이용자는 신용불량을 면하기 위해 사금융을 이용하나,

8) 현대경제연구원

이 중 약 85%는 통항 2년 이내에 신용불량자로 추락하는 것으로 추정되고, 자금 이용 원인은 실직 등 생계유지형이 증가하였으며, 차용용도는 61%가 신용카드 연체정리 등 기존부채 상환에 사용한 것으로 추정되었으며, 설문결과를 토대로 추정한 이자율은 연 223%였다⁹⁾. 이자제한법의 폐지 이후 사채로 인한 신용불량자 문제가 심각한 문제로 떠오르고 있는 것이다.

마. 주택담보대출 관련 문제

- (1) 또한 앞서 살펴본 ‘대부업-사채’관련한 신용불량자 문제가 서민 중에서도 신용이 안 좋은, 극빈자 층의 문제라면, 중산층과 서민 중 신용이 어느 정도 있는 집단과 관련해서는 주택담보대출 관련 문제가 제기되고 있다. 즉 최근에는 부동산시장 급등으로 인하여 주택담보대출로 부동산을 구입하는 인구가 늘어나면서, 주택담보대출관련 문제가 제기되고 있다.
- (2) 앞서 밝힌 바와 같이 IMF 이후 안정적인 가계대출로 인한 수입으로 수익구조를 변경한 은행권들이 보다 안정적인 가계대출 그중에서도 주택담보대출로 인한 수익에 초점을 맞추면서 2006년 현재 우리나라 은행권의 가계대출잔액은 9월 말 현재 331.1조원 중 주택담보대출이 62%에 해당하는 206.9조원에 이르고 있다. 우리나라는 총 가계신용 545.5조원에서 은행부문 가계대출 중 주택담보대출을 제외한 순수한 소비자 여신은 122.3조원으로 22.4%에 불과하고 나머지는 모두 주택담보대출에 해당하는 것이다.
- (3) 부동산 시장이 불안한 상황에서, 거액의 담보대출을 받고 그에 대한 이자를 지급하던 채무자가 신용의 상황이 여의치 않게 되는 상황이 오게 된다면, 살 거주지를 잃고 하루아침에 신용불량자로 내몰릴 수 있는 문제가 언제든 발생할 수 있는 것이다.

9) 폭리규제를 위한 민생법제 정비의 필요성, 2006. 6. 26. 이현욱

바. 우리나라 사회에서 신용불량자 문제가 심각한 사회문제로 된 것은 어느 하나의 원인으로 그렇게 된 것은 아니다. 그러나 가장 중요한 원인은 신용카드의 무작위적인 발급, 현금서비스 등에 의존하는 수익구조, 이자제한법의 폐지에 따른 사채시장의 불법적인 영업으로 인한 피해, 주택담보대출의 급증으로 볼 것이다.

3. 개인신용평가제도의 도입

가. 신용에 대한 평가 없는 무작위적인 카드발급이 신용불량 문제를 양산하였음은 의문의 여지가 없기에 ‘개인신용’과 관련된 평가제도가 시급히 도입되어야 한다. 또한 개인신용평가제도의 도입은 신용카드의 무작위적인 발급으로 인한 문제이외에도 ‘빚보증’으로 인한 신용불량자 문제에 대한 해결책 또한 될 수 있다. 즉 신용회복지원위원회에 따르면 7월 신용회복을 신청한 5200여명의 신용불량자 가운데 9.2%가 빚보증으로 신용불량자가 된 경우인데, 개인신용평가제도의 도입으로 신용에 대한 평가만으로, 보증인 없이 대출을 받게 되는 구조가 된다면, ‘빚보증’으로 인한 신용불량자 문제 또한 해결될 수 있기 때문이다.

나. 선진국은 개인신용 평가기관에서 모든 국민들의 신용도를 관리하고 평가한다. 미국에서는 Experian, Trans Union 등 개인신용정보회사와 무디스 등 기업신용정보회사가 발달해서 연대보증제도를 이용하지 않고, 일본은 500만 엔 미만의 가계대출과 관련하여 신용이 부족한 경우에만 제한적으로 사용하며, 독일은 신용대출이 원칙이고 부동산 담보제도를 결합해서 운용하고 있다.

다. 개인신용평가기관에서 개인의 전화요금, 전기요금과 세금 등을 일정하게 납부했는지 여부 등의 실적을 보고 신용카드 발급 여부를 결정하고, 직업이나 근무연수, 은행거래실적, 소득·소비성향, 연체 등을 조사하여 신용점수로 대출기준을 결정하

는 등, 철저한 신용평가로 카드발급과 대출을 해주게 된다면 신용도가 떨어지는 사람은 금융거래나 부동산 거래는 물론 생활전반에 걸친 모든 거래에서 불이익을 당지만 신용이 좋은 사람은, 경제적인 능력이 부족하다고 하더라도 그만큼 대출을 받을 수 있는 기회를 잡을 수 있게 된다. 그렇게 신용사회가 정착이 된다면, ‘개인의 신용’만으로 대출이 가능하기에 보증인 제도는 없어질 수 있을 것이다.

라. 따라서 우리나라도 신용정보의 강제집중의 필요성을 깨닫고, 법으로 신용정보의 강제집중을 피하는 방안을 마련해야 한다. 즉, 현행법의 기업신용평가업에 대칭되는 개인신용평가업의 신설 검토해야 할 시점이다.

4. 현금서비스업무의 비중제한

현금대출업무의 비중제한 등 기 시행된 건전성 규제 강화조치는 감독정책의 일관성 유지 차원에서 신뢰성 있게 추진될 필요가 있다. 그러나 신용카드 회사에 대한 적절한 건전성 규제의 내용은 은행 등과는 달리 확립된 모범기준이 없으므로 우리 실정에 맞고 장기적으로 시행할 수 있는 규제 모색은 필요하다. 특히 신용카드 회사 등의 위험관리 행태가 미흡하였던 것이 최근 신용불량자 급증의 주된 원인이었기에 이들 금융회사의 위험관리 행태 개선을 유도하기 위한 감독정책 차원의 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대, 적절한 위험관리 모형 및 관행의 존재 여부를 감독당국이 경영감독 차원에서 지도하는 방안의 도입 필요성을 검토할 필요가 있다.¹⁰⁾

5. 이자제한법의 부활

가. 앞서 살펴본 금융감독원이 사금융실태 파악을 위해 조사한 사금융이용실태 조사 결과를 토대로 추정된 이자율은 연 223%이었다. 현재 ‘대부업의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률’과 그 시행령에서 66%로 이자를 제한하고 있지만, 법 자체에서도 66%의 고리를 인정해주고 있고, 관계당국의 단속이 미비해서 음성적으로

10) 신용불량자 증가의 원인분석과 대응방향. 2003. 8. 한국개발연구원

영업을 하는 숫자는 더 많기에 서민들에게는 더욱 더 부담이 되는 것이다. 민법 103조와 104조에 의해 불공정한 거래행위로 규제할 수는 있지만 현재 구체적인 기준이 없기에, 횡행하고 있는 심각한 폭리행위를 제어할 수는 없고, 현행 대부업 법에는 제한초과이자에 대한 제한 및 반환규정이 있지만 현실적으로 대부업을 이용하는 사람들이 서민층임을 생각할 때 그 사람들이 대부업자들을 상대로 반환청구를 하기는 불가능하다.

나. 따라서 이에 대한 대응방안은 사실상 '이자제한법의 부활'밖에는 없어 보인다. 물론 이자제한법이 부활되면 서민들이 사채마저도 이용할 수 없어 더욱 힘들어지고, 사채시장이 음성화될 것으로 보는 견해도 있으나, 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라에서는 이자제한법이 폐지된 이후에 사채시장이 더욱 활성화, 음성화되었고, 또한 신용불량자가 양산되었기에 '이자제한법 부활'이 서민들의 대출을 더욱 어렵게 한다는 견해는 타당하지 않으며, 대부업법 시행령만 고치면 이자를 얼마든지 낮출 수 있다는 견해도, 현행 시행령만을 고친다고 미등록업체들의 고리 사채가 근절될 것이라는 보장도 없으며, 현행 대부업법은 서민보호를 위해서가 아니라 대부업자 등록을 유도하는 법에 불과하기에 그것만으로 서민들이 보호될 수는 없다.

다. 이자제한법이 도입이 된다면 음성업체들의 등록을 유도하거나, 약탈적인 대출행위를 포기하도록 하는 효과가 있을 것이고, 현행법상으로는 피해가 발생한 경우 부당이득반환 등을 청구할 수 있는 범위는 연 66%이지만, 이자제한법이 부활되어 연 25%의 이자만이 가능하다고 하게 되면 연 20%를 초과하는 이자계약은 무효화되고 반환청구도 가능하게 되어 서민들을 더욱 보호할 수 있게 될 것이다. 또한 부활되는 이자제한법에 제한초과이자에 대한 무효 및 반환규정 뿐만 아니라 이에 대한 형사처벌 규정을 둔다면 금융피해자들을 보호할 수 있을 것이다.

또한 이자제한법의 부활과 더불어 금융피해자의 보호를 위해, 현재 시·도지사 등 지방자치단체가 단속을 하고 있는 것을 금감위 등 중앙행정기관으로 일원화하고 실효성 있는 단속을 하는 방안을 생각해야 하며, 불법적인 추심행위가 있는 경우 사법당국이 강력한 처벌의지로 엄격한 법집행을 해야 할 것이다. 그리고 이자제한법의 부활로 인해 서민들이 급전을 이용할 길이 막힐 것을 대비하여 공적금융, 대안금융 같은 ‘국민주택기금에 의한 저소득 영세민 전세자금 대출제도¹¹⁾’나 ‘노동부의 저소득 근로자 생활안정자금 대부사업¹²⁾’등의 활성화도 필요하다.

6. 개인파산 제도의 활성화와 정비

가. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 신용불량자 문제는 ‘약한규제-고금리-과다신용-고파산’의 방식으로 전개되었다. 소비자 금융문제를 ‘강한 규제-저금리-과소신용-저파산’의 구조와, ‘약한규제-고금리-과다신용-고파산’의 구조로 나눌 수 있고 할 때, 앞서 살펴본 바와 같이, 전자와 같은 구조에서는 채무불이행 가능성 자체가 애초에 크지 않기에 시장을 보완하기 위한 제도의 필요성이 그리 크지 않으나 후자의 경우(우리나라와 같은 경우)는 ‘고금리’ 때문에 대부분의 위험부담은 고금리에 허덕이면서 부채상환의무를 성실히 이행하는 집단에 의해 부담되기에 그 부작용을 최소화하기 위해 법적인 제도가 강조될 수밖에 없다. 그러한 법 제도로는 ‘파산제도’를 생각할 수 있다.

나. 물론 파산제도와 관련하여, 파산제도가 개인들의 무책임한 파산신청을 부추긴다면, 파산제도가 활성화되면, 은행권들의 손실이 금리인상으로 갈 수밖에 없기에 결과적으로 소비자들에게 불이익한 결과가 된다는 주장이 있다. 그러나 오히려 고금리를 통해 고수익이 보장되는 상황에서 무차별적인 모집으로 카드를 발행하고 현금서비스의 한도를 늘리는 것이 개인파산 급증의 진정한 원인이라고 볼 것이며¹³⁾,

11) 2005. 10월 현재 저소득영세민 전세자금대출 3,545억원, 근로자 서민전세자금대출은 8,847억원, 근로자 서민주택구입자금 대출은 2조 1,535억원임. 이선근(민주노동당 경제민주화운동본부장) 2006. 6. 26. ‘전면적인 이자제한법의 필요성’

12) 1996년부터 시행하고 있는 제도로 누적근로자 6만 1000명이 총 2,636억원을 대부받음.

또한 파산제도가 금리를 높였다는 연구결과는 없으며 높은 금리가 파산의 원인이 된다고 보아야 옳고, 고금리는 통상 무보증 대출의 형태로 이용되고 은행의 가장 큰 수익원이 된다는 점에서, 파산제도가 금리를 높였다는 주장도 근거가 없다.

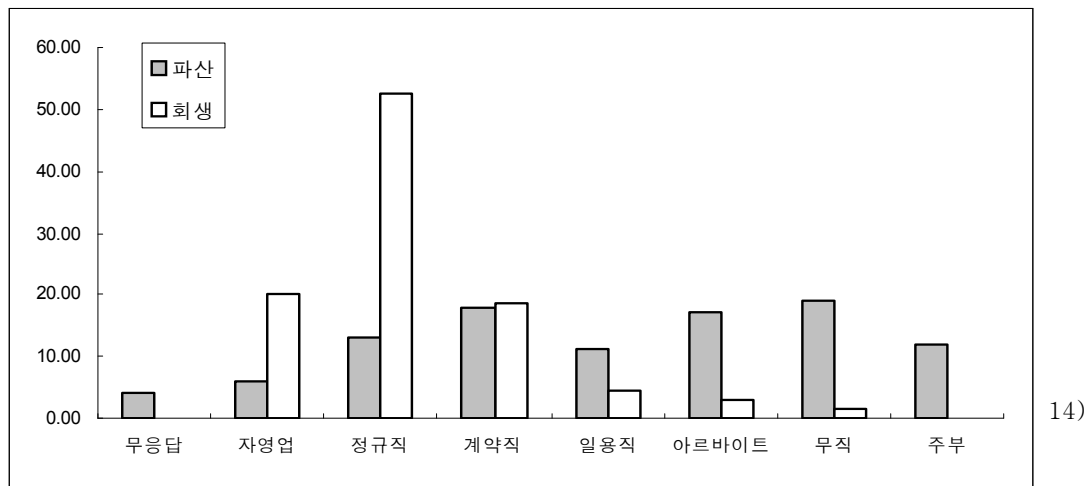
다. 따라서 현행 파산·면책제도를 더욱 활용하고, 특히 법률구조가 활발히 이루어져야 할 것이다. 하지만 2005. 10월부터 2006. 10월까지의 대한법률구조공단 구조사건건수는 85000건인데 그 중 파산·면책, 개인회생사건이 차지하는 건수는 3,072건에 불과하여 그 비율은 2.7%정도에 그치고 있다. 이 비율은 언뜻 보면 많아 보일 수 있으나 일본의 경우 (파산 사건 자체의 건수도 우리나라와 비교도 안 될 정도로 많은 상황에서) 지난 한햇동안 법률구조건수의 67.7%(개인파산 65%, 민사재생2.2%)가 파산사건임을 고려해볼 때 지극히 적은 숫자임을 알 수 있다. 파산·면책 등과 관련된 법률구조사업이 더욱 활발히 이루어져야 할 것이다.

라. 한편, 현행 파산제도는 보증인에 대해서 아무런 보호규정이 전혀 없다는 점과 파산절차진행 중 강제집행을 포함한 일체의 추심행위를 자동으로 중지시켜야 함에도 너무 협소하게 규정된 점, 그리고 부부공동파산제도, 간이면책제도의 도입 등이 이루어지지 않았다는 점에서 한계가 있기에 그와 같은 점의 보완이 필요하다.

7. 개인회생 제도의 정비

가. 앞서 살펴본 개인파산은 주택등 주요 자산을 보전할 수 없기에 주택담보대출로 생기는 사회적인 문제를 해결할 수 있는 ‘채무자보호장치’로는 미흡하다. 하지만 개인회생의 경우는 현재의 자산과 함께 미래의 근로소득까지 현재의 부채변제에 사용할 수 있어, 주택담보대출로 인해 생기는 사회적인 문제에 대한 해결책이 될 수 있다.

13) Ausubel(1997), Stavins(1999), 신용불량자 문제와 그 대응방향, 박종현



나. 그러나 현행 개인회생제도는 담보채권의 임의변제를 불허하고 있으며, 변제기간이 5년정도 되어 지나치게 장기간이라는 점이 지적되고 있는바, 적어도 개인회생절차 내에서는 변제계획에서 허용되지 않은 어떠한 압류도 유효하지 않도록 하고 그 변제기간을 3년으로 단축하는 것 등의 보호 장치가 필요하다¹⁴⁾.

8. 결어

신용불량자 문제가 커다란 사회적인 문제임은 분명한 사실이며, 우리 사회가 끌어안고 나가야 할 문제이다. ‘신용불량자’ 문제는 이를 ‘금융채무불이행자’라고 명칭만 바꾼다고 하여 해결될 수 있는 문제는 아니다. 개인신용평가제도를 도입하고, 이자제한법을 부활하며, 개인파산과 개인회생제도를 더욱 활성화시키는 것으로 이들을 적극 구제하고 보호해야 한다.

한편, 이와 더불어 신용불량 자체로 인한 문제 이외에, 신용불량으로 낙인이 찍힌 이후의 불법적인 채권추심으로 인한 피해사례도 만연하고 있기에 ‘공정채권추심법’ 등의 통일되고 강력한 법의 도입으로 신용불량자를 보호하는 방안도 마련되어야 한다. 신용불량자는 ‘금융피해자’일뿐 ‘다른 사람의 돈을 떼어먹어 막 취급될 수 있는

14) 개인파산 및 개인회생제도의 기능에 대한 경제적 분석. 한국개발연구원

15) 가계부채 급증, 현황과 정책과제, 경실련(사) 경제정의연구소

자'는 아니기 때문이다. 신용불량자들의 인권 보호가 절실히 필요한 시점이다.

개인신용위기 이후 서민금융 접근 방식에 대한 논의

박창균

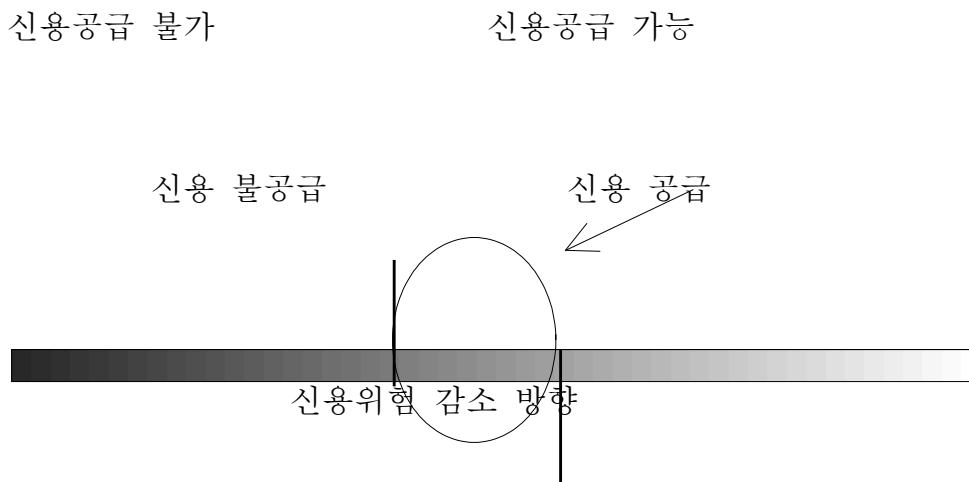
KDI 거시금융경제 연구부 연구위원

□ 서민금융의 개념 상 문제

- 최근 논의되는 서민금융 부진 또는 금융소외 현상에 대한 정확한 진단과 정책 처방을 위해서는 정확한 의미 규정이 선행될 필요
 - 서민금융은 일반적으로 상대적으로 자금 규모가 작고, 담보능력이 떨어지며, 신용이 약한 저소득층 서민에 대한 금융서비스의 공급을 의미
 - 따라서 서민금융기관의 대출이자율은 일반 금융기관 대출 이자율보다 높고, 이자나 원금의 연체율도 높으며, 상환 만기도 짧은 특징
 - 담보가 부족한 서민을 상대로 신용위주의 영업을 하기 때문에 부실 가능성이 크고, 특히 서민들의 경제상황이 경기 하강시 빠르게 악화됨에 따라 서민금융기관의 경영 상태는 경기순환에 매우 민감
- “금융소외계층”에 대하여 여러 측면에서 정의가 가능하지만 경제학적으로는 극단적인 정보의 불완전성으로 인하여 시장 결핍(missing market)이 초래된 상황으로 파악할 수 있을 것임.
 - 개인 신용 시장에서는 만연하는 정보의 비대칭성에서 발생하는 문제점을 완화하기 위하여 신용할당(credit rationing)이 이루어지는 것이 일반적
 - 모든 신용 수요자에게 신용이 공급되는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않은 현상

- 따라서 신용위험이 극히 높은 것으로 판단되는 일부 계층에 대하여 신용공급이 중단되는 것은 시장의 힘이 작용한 자연스러운 결과
- 그러나 경제적·비경제적인 여러 가지 이유로 말미암아 일정한 이자율과 대출조건 하에서 충분히 신용공급이 가능한 계층에 대하여 신용이 공급되지 않는 경우가 발생하는 바 이를 “금융소외”라고 정의할 수 있음.

금융 소외 발생 지역



- 금융소외 현상이 발생하는 원인은 크게 경제적인 요인과 비경제적인 요인으로 구분 가능
 - 경제적인 요인에 의한 금융소외 현상은 금융회사의 신용평가 시스템의 흠결에서 발생하며 따라서 일정 정도의 금융소외 현상 발생은 불가피
 - * 신용평가 시스템은 항상 오류의 가능성을 내포하고 있는 통계학적 도구
 - * 신용평가 시스템의 오류는 신용공급이 가능한 차주에 대하여 대출이 거절되는 오류(1종 오류)와 신용 공급이 가능하지 않은 차주에 대하여 대출이 결

정되는 오류(2종 오류) 두 가지로 구분 가능

- * 1종 오류는 금융소외를 2종 오류는 건전성 문제를 야기
- * 신용평가 시스템에서 1종 오류와 2종 오류를 완전히 제거하는 방법은 없으며 대부분의 신용평가 시스템은 1종 오류보다는 2종 오류의 가능성을 줄이는 방향으로 설계
- 비경제적인 요인에 의한 금융소외 현상은 고금리에 대한 사회적 적대감 또는 금융시장 현실을 면밀히 검토하지 않은 규제 정책 등에 의하여 발생
 - * 고금리(고리대)에 대한 사회적 적대감과 회사 이미지에 대한 고려로 말미암아 기존의 금융회사가 차상위 시장(sub-prime market: 20%~66%의 이자율을 징구하는 시장) 진출을 포기하는 경우가 빈번히 발생
 - * 이자율 상한 규제 자체가 금융소외 현상을 야기하기도 함.
- 비경제적 요인에 의한 금융소외에 대한 정책적 대응이 필요할 것이며 경제적 요인에 의한 금융소외 현상은 정책적 대응으로 해소되기 매우 힘든 것이 현실
 - 따라서 기존의 금융회사에 대하여 신용위험이 상대적으로 높은 계층에 대한 대출을 늘이도록 권고/촉진/moral suasion 하는 것은 건전성 악화(2종 오류의 증가)라는 바람직하지 못한 결과를 초래할 가능성이 매우 큼.
 - 비경제적 요인에 의한 금융소외 현상의 해소에 정책의 초점을 맞출 필요
 - * 차상위 시장에 대한 기존 금융회사의 진입이 부진한 이유를 명확히 밝히고 애로를 해소하는 정책이 필요

□ ”서민금융기관“의 활성화가 금융소외 완화를 의미하지는 않음.

- 금융소외 현상의 해소는 위 그림에서 thin market이나 missing market으로 표시된 부분에서 활동하는 신용공급자의 부재를 해소를 의미
- 소위 “서민금융기관”이라고 불리는 신탁이나 상호저축은행의 경영전략 수정이 동반되지 않는 한 이들 금융회사의 활성화가 금융소외 현상의 완화로 연결될 가능성은 희박
 - 건전성에 대한 우려나 고금리에 대한 부정적 인식 등을 이유로 차상위 시장으로 진출하려는 신탁이나 상호저축은행이 소수에 불과한 것이 현실
- 최근까지 서민금융기관관련 정부 대책의 주를 이루던 “서민금융기관” 활성화 방안은 사안에 따라 추진되는 것이 바람직하나 서민금융 활성화 차원에서 논의될 필요는 없는 것으로 판단됨.
 - 서민금융기관의 영업력 확충 → 서민금융기관의 대출 여력 증가 → 서민에 대한 대출 증가라는 선순환이 작동하지 않음은 이미 여러 차례의 경험적 사실로 증명
 - 서민금융 활성화라는 정책 목표를 달성하지도 못하고 지나치게 성급한 규제 완화로 인하여 오히려 문제를 야기할 소지를 배제하지 못함.
- 따라서 현재 규제 일변도로 되어있는 “서민금융기관” 관련 감독 정책을 시장 친화적으로 전환하여 이들 금융회사의 자생력 확보를 보조하는 정책과 별도로 소비자 금융시장을 다양화하기 위한 정책적 노력이 필요
 - 즉 차상위 시장에서 충분히 많은 수의 신용 공급자가 활동할 수 있도록 가능한 정책적 배려를 강구
 - 건전성 감독을 받는 예금수취기관(은행, 신탁, 상호저축은행 등)이 직접 차상위 시장에 적극 참여하는 데는 많은 현실적 어려움

- * 소액신용대출 시장에 진출한 상호저축은행의 부실 사태가 어려움을 대변
- 예금을 수취하지 않는 신용카드회사나 할부금융회사 또는 일부 기업적 대부업자가 이 시장에서 일정한 역할을 기대할 수 있을 것으로 보임.
- * 예금수취금융회사가 대부업 자회사의 형태로 차상위 시장에 진출하는 것은 시장의 투명성이나 소비자 보호 측면에서 매우 바람직
- * 일부 연구에 의하면 이러한 형태의 사업 확장에 대한 욕구가 상당히 존재하지만 회사 이미지에 대한 부정적 인식을 우려하여 행동에 옮기지 못하고 있는 것으로 나타남.

□ ”대안금융기관“을 통한 금융소외 현상 완화 추구는 매우 의미 있는 시도이나 한계 또한 명백

- “사회연대은행” 등의 “대안금융기관”이 취약 계층에 대한 신용공급주체로서 최근 관심을 끌고 있음.
- 대안금융기관은 신용기록(credit history)이 극히 취약하거나 담보능력이 사실상 전무하여 정규 금융회사에의 접근이 차단된 영세자영업자 등 취약 계층에 대하여 소액의 자금을 대출하는 마이크로크레딧(micro-credit) 사업을 실시
- 대안금융기관은 우리나라에서 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 나타남.
- * 신용도가 극히 낮은 계층을 대상으로 대출함에도 불구하고 대출 회수율이 80%를 상회하는 등 상당한 성과를 보이고 있음.
- * 대안금융기관의 성과에 대해서는 국제적으로도 상당한 정도로 인정되고 있음.
- 대안금융기관이 제공하는 서비스는 대출 뿐 아니라 종합경영지원시스템이라고 할 수 있으며 이러한 지원책이 좋은 성과의 근본적인 원인

- * 대출 시행에 앞서 철저한 심사와 사전지도를 실시할 뿐 아니라 경영 컨설팅 및 교육 제공, 금융 교육 실시, 철저한 사후 관리 등을 통하여 사업 성공과 그에 따른 회수율 제고를 추구
- 대안금융기관의 사업 방식은 매우 높은 거래비용을 수반하여 자생적 운영을 위해서는 상당한 수준의 고금리 대출이 필요
 - 대안금융기관의 대출은 대출의 사전 및 사후 관리에 비용이 소요되고 대출 건 당 규모 또한 작아서 근본적으로 고비용 상품
 - 시장원리에 따라 고금리를 부담하고도 신용공급을 원하는 계층에 한정하여 상품을 판매하는 것이 원칙일 것이나,
 - 현 단계에서 시장 원리를 철저히 적용하는 경우 정보부족이나 비경제적 요인 등으로 인하여 시장조성 자체가 불가능
- 따라서 대안금융기관을 금융 측면 뿐 아니라 사회 안전망 차원에서 접근해야 한다는 발제문의 기본 인식에 공감
 - 다만 이 경우에도 대안금융기관의 역할은 단순한 신용공급에 그치는 것이 아니라 성공적인 사업수행에 필수적인 경영 know-how의 구축을 위한 종합적인 지원의 제공을 포함하는 것이어야 할 것임.
- 궁극적으로 상업적 기반을 가진 “산업”으로 전환하지 않는 한 대안금융기관을 통한 금융소외 완화에는 한계가 존재
 - 은행 등 기존 금융회사가 사회 공헌 차원에서 자금을 공급하는 방안은 사업의 장기적 지속을 어렵게 만들 것임.
- * 신용도가 낮은 계층을 대상으로 대출한다는 본질적인 한계로 말미암아 기존 금융회사에 비하여 매우 높은 대손률을 시현할 것임.

* 또한 사업수행방식으로 말미암아 대출 관련 비용 또한 높으므로 본질적으로 고금리 대출 상품임에도 불구하고 사회 안전망 차원에서 자금 공급원(금융회사)이 차손을 보전하는 데는 한계가 존재