

# 서울시 서민금융의 현황과 개선방안



배준식\*

서울연구원 연구위원

jsbae@si.re.kr

## 경제불안과 서민금융의 대두

최근 소득수준이나 신용등급이 낮은 서민\*\*들의 금융서비스 이용상의 애로 등 이른바 서민금융과 관련된 문제가 사회적 공감대를 얻고 있다.\*\*\* 서민금융에 관련된 이른바 저소득층의 기초생활 문제가 부각된 배경에는 미국의 금융위기로 촉발된 글로벌 경제침체가 있다. 현재 우리나라는 성장률 둔화와 함께 국내경기와 각종 경제지표가 악화되고 있으며, 서민금융은 수요와 공급, 그리고 기능적 측면에서 현실적으로 저소득층의 안정된 생활을 충족시키기에는 아직 턱없이 부족한 상태이다.

서민금융에 대한 수요는 미국과 일본, 유럽 등 세계 여러 나라에서 공통적으로 나타나고 있으며, 서민금융에 관련된 제반문제는 서민의 일상생활과 밀접한 관련을 맺는 것으로 범

\* 저자 경력 및 최근 연구:

- 경제학 박사, 서울연구원 연구위원
- 서울시 재정준칙 도입 방안 연구(2010), 서울시 성인지(性認知)예산제도 도입방안 연구(2009), 수도권 내 지방자치단체 간 협력모델에 관한 연구(2009), 서울 친환경에너지 기본계획 2030(2009), 부동산 경기침체가 서울시 세수에 미치는 영향(2009) 등.
- \*\* '서민'이라는 용어는 학문적으로는 물론 정책적 측면에서도 엄밀한 정의가 이루어지지 않은 상태이다. 이 연구에서는 일반용어로서의 서민, 즉, 부유층의 반대개념 혹은 소득분위상의 1~2분위 등 저소득층의 의미에 더하여, 경기 위축에 따른 잠재적 부실위험성 및 생활 어려움에 당면하고 있는 쪽방촌 주민, 영세상인, 노점상 등을 현실적인 서민의 범주에 해당하는 대상으로 나타내고자 한다.
- \*\*\* 이러한 '서민금융'의 문제가 전면에 부상한 데에는 이른바 글로벌 금융위기, 자영업자의 몰락, 가계부채의 증가 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

정부적 차원에서 중요하게 받아들여지고 있다. 미국에서 촉발된 금융위기는 대내적으로 국내 가계부채의 증가와 고용불안, 소득양극화 등을 야기하며 불법 사금융의 확산으로 제도권 금융기관으로부터 대출이 어려운 금융소외계층의 확대 등 사회적 문제를 낳고 있다.

우리나라의 서민금융은 대출에 있어 신용등급을 가장 큰 기준으로 활용하고 있다. 그러나 현실적으로 서민금융을 이용하는 고객층의 대부분은 저신용·저소득자들이기 때문에 제도권 내의 시중은행 등 제1금융권에서 담보기반 금융거래 및 직장 등 소득증빙에 따른 신용거래에 해당하지 않는 이들 계층에 대한 서민금융의 정책적 문제가 제기되고 있다.

현행 햇살론, 미소금융 등 중앙정부와 민간 차원에서 운영되고 있는 서민금융제도들이 지나치게 까다로운 신용등급 및 소득기준으로 운용됨에 따라 정작 저소득·저신용 금융소외계층은 제도적 안전망에서 벗어나 사금융의 피해를 감당해야 하는 금융사각지대에 노출되어 있다. 2012년 기준으로 신용불량자가 약 310만명에 이르고 있으며, 제도권 금융기관에서 대출을 받지 못하는 서민들은 법정 최고금리인 연 39%를 초과하는 불법금리 대부, 불법추심, 대출사기 등 불법 사금융의 피해에 노출되어 있는 것이 현실이다.

이와 같이 서민층의 금융소외가 심각한 문제로 대두되고 있는 현실에서 정작 서민금융 제도는 실질적으로 도움을 필요로 하는 수요자들에게 제 기능을 다하지 못하고 있는 것이 현실이다. 특히, 마이크로크레딧 등 창업자금과 신용등급에 기초한 현행 서민금융상품들은 여신상환능력이 제도권 금융기관의 요구에 미치지 못하는 저소득·저신용 계층에게 혜택을 주기에는 한계가 있으며, 구조적으로 사금융이라는 블랙마켓을 찾을 수밖에 없는 금융소외계층을 계속적으로 양산하는 문제를 안고 있다. 이에 따라 저소득 금융소외계층에 대한 문제는 더 이상 단기적 처방에 의존할 것이 아니라 이들에게 실질적 도움을 줄 수 있는 중장기적 정책지원 방안이 강구되어야 할 것이다.

## 서민금융의 실태와 문제점

2012년 현재 서울시를 비롯한 공공 및 민간기관들이 다양한 서민금융제도를 시행하고 있다. 주요 기관별 서민금융 관련 수행업무로는 한국자산관리공사(캠코)의 바퀴드림론, 소액대출, 부채증명원 발급, 금융감독원의 불법사금융 신고 및 접수, 신용회복위원회의 개인워크아웃, 프리워크아웃, 미소금융중앙재단의 창업, 운영자금 대출 등의 미소금융, 신용보증재단중앙회의 햇살론, 국민연금공단의 재무상담 및 노후설계 지원, 법률구조공단의 개인회생, 파산제도 관련 법률상담, 서울시의 희망플러스통장 등이 있다.

이중 실질적으로 서민생활 안정과 재원지급이라는 제도적 실효성이 있는 대표적인 서민금융제도로는 다음의 <표 1>과 같이 중앙정부와 서울시에서 운영하고 있는 8개의 사업들이 있다.

<표 1> 서민금융제도 현황

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

위의 표에서 제시된 서민금융제도들은 출범 이후 2012년 6월까지 총 8조원 규모의 자금을 지원한 바 있다. 정부 주도의 서민금융 중 가장 대표적인 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨는 공적 서민금융 상품으로서 다소의 차이가 있으나 대체로 경제적 자립이라는 목표 하에 직접적인 대출자금지원을 통해 이루어지고 있고, 서울시의 희망플러스통장 및 꿈나래통장은 매칭펀드 방식의 쌍방향적 적립식으로 운영되고 있다. 그러나 위와 같은 정부 및 시차원의 서민금융지원 프로그램에도 불구하고 서민금융의 활성화는 아직 미흡한 것으로 나타나고 있으며, 현대경제연구원의 2011년 「서민금융 현황 진단 보고서」는 그 원인을 다음과 같이 진단하고 있다.

첫째, 서민금융기관의 구조조정이 미흡하다. 외환위기 이후 미흡한 구조조정 때문에 서민금융기관의 영업이 크게 위축되어 있어 서민금융기관들이 서민금융 본연의 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 시중은행은 구조조정의 완료로 시중은행(7개) 및 지방은행(6개)이 그대로 유지되면서 영업력이 강화된 반면, 저축은행, 신용협동조합, 상호금융(농협, 수협, 산림조합의 단위조합) 등 전통적 서민금융기관은 금융시장이 안정된 2004년 이후에도 퇴출이 지속되는 등 불완전한 구조조정으로 영업기반이 취약한 서민금융기관들이 서민금융이라는 본연의 기능을 수행하지 못하고 있다.

〈표 2〉 서민금융 부진의 원인

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

자료 : 현대경제연구원, 2011.

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

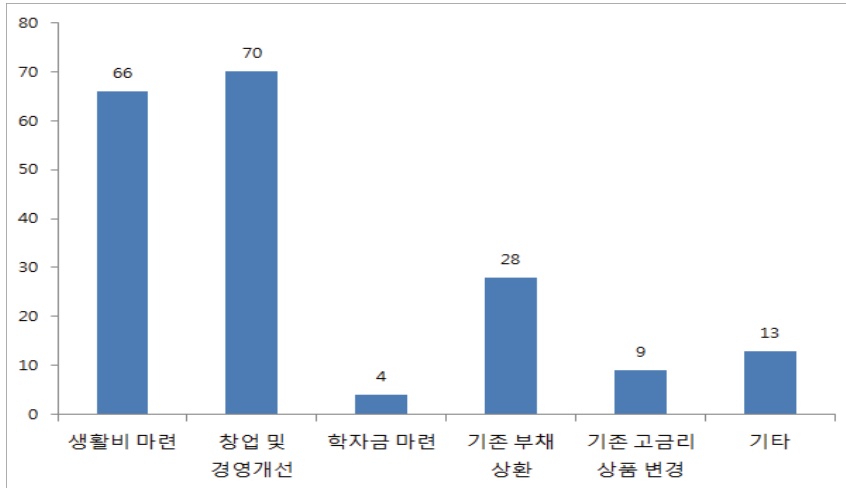
셋째, 무담보 서민금융에 대한 금융기관들의 과학적인 경영능력이 미흡하다. 서민 신용대출 확대를 위해서는 서민금융기관 내부적으로 취약한 개인신용분석 시스템을 개선하여 과학적인 심사와 가격정책, 리스크 관리 등이 절실함에도 일부 대형 저축은행 등을 제외하고는 서민금융기관의 인프라 구축이 미흡한 실정이다.

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

이와 같은 서민금융 활성화의 장애요인과 더불어 서울시 저소득 금융소외계층을 대상으로 한 서민금융정책의 만족도와 이용실태 조사 결과 서민금융에 대한 시민접근성도 상당히 낮은 수준으로 조사되었다.

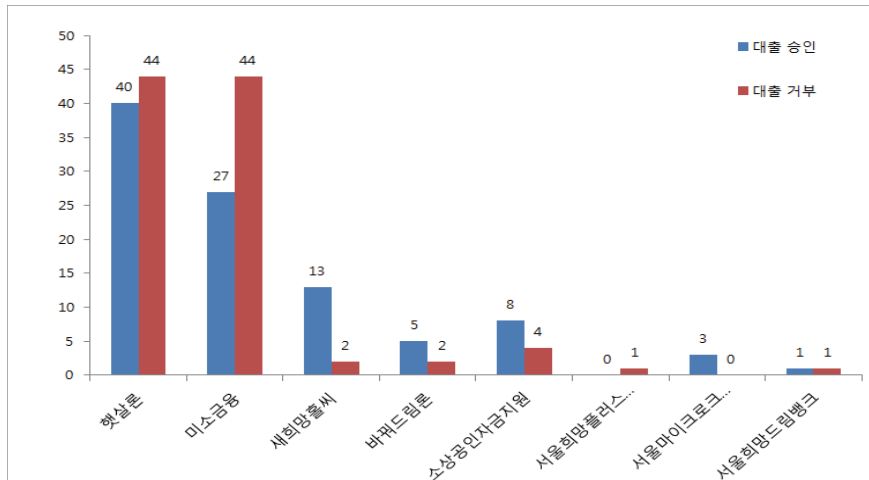
2012년 11월 10일부터 12월 5일까지 무직자, 노점상인, 전통시장 상인 등 서울시 저소득 금융소외계층 234명에 대하여 사금융 및 서민금융 이용실태 등 실증조사를 실시하였다. 그 결과 이들 금융소외계층 응답자의 평균연령은 60.4세로 서울시민 평균연령 38.2세

보다 높은 수준이었고, 1인 독거비율이 40.9%, 월 소득은 200만원 미만이 전체의 86.7%를 차지하는 것으로 조사되었다. 응답자가 서울시의 모든 저소득 금융소외계층을 대표한다고는 할 수 없으나 본 조사에서 도출된 실태를 살펴보면 다음과 같다.



<그림 1> 금융소외계층의 서민금융 이용목적

먼저, 저소득 금융소외계층의 사금융 이용목적은 ‘창업 및 경영개선’과 ‘생활비 마련’ 위주로 나타났고, 대출상품으로는 사금융업체 및 지인으로부터의 대출경험이 약 1/3로 조사되었다. 또한, 법정금리인 연 39%를 넘는 대출경험이 있다는 응답이 전체의 27.6%로 조사되는 등 제도권 금융기관이 아닌 불법 사금융 시장의 고금리에 노출된 서민층의 비율이 상대적으로 높은 것으로 조사되었다.



<그림 2> 금융소외계층의 서민금융 이용결과

한편, 서민금융 이용과 관련해서는 대체로 햇살론, 미소금융, 새희망홀씨 등의 서민금융 상품의 이용이 상대적으로 높은 반면, 서울시에서 운용하고 있는 서울형 마이크로크레딧, 꿈나래 통장, 희망플러스 통장 상품의 이용경험은 전체 응답자의 3.1%에 불과하였으며, 서민층이 체감하는 정책효과성에 대해서는 부정적인 응답이 66%로 높게 조사되었다.

이러한 실태는 서민금융에 대한 시민접근 용이성이 낮은데서 기인한다고 볼 수 있다. 특히, 지원자격 및 요건에 대해 서민들은 대체로 어려운 수준으로 인식(79.0%)하고 있으며, 신청절차 역시 복잡하다는 응답(82.0%) 비율이 높게 나타났다. 대출신청에서도 대출거부 비율이 54.6%에 달하는 등 대체로 서울시 서민계층이 실제로 느끼는 현실과 정책은 거리가 있는 것으로 조사되었다. 결과적으로 정작 서민금융이 필요한 저소득·저신용자 등 금융소외계층의 접근 용이성이 낮게 나타남으로써 정책의 실효성을 높이기 위한 노력이 필요하다 하겠다. 또한, 이를 해결하기 위해서는 복합적인 서민금융 정책의 연계가 필요하다는 것을 시사한다.

## 서민중심의 적용 대안 방향

2008년 미국발 금융위기는 우리나라 금융환경의 지각변동을 가져왔다. 성장일변도의 경제구조하에서 그동안 방만하게 운영되었던 금융권의 구조조정과 금융시장 악화는 서민금융기관임을 자부해오던 저축은행의 부실을 가져와 저소득 서민들이 제도권 내의 금융서비스를 제공받기 어려운 현실에 봉착하였다. 은행권의 리스크관리와 경기불황은 서민금융제도의 운영에서도 ‘신용도와 소득’이라는 조건을 만족시켜야 했으며, 저소득층의 금융환경을 제대로 반영하지 못한 현행 서민금융의 제도설계는 금융소외계층이 불법사채시장으로 내몰리는 현상을 방치하고 있다.

서울시 금융소외계층을 대상으로 분석한 실증조사결과에서 제시한 바와 같이 서민을 대상으로 하는 서민금융이 지나친 대출조건과 홍보부족 등의 이유로 정책적 효용성을 제공하지 못하는 동안, 사금융 시장이 음지에서 양적으로 크게 증가하고 있다. 또한, 법정 최고금리를 초과하여 수백 퍼센트에 달하는 살인적 금리와 불법 추심행위를 알면서도 생활고에 허덕이는 금융소외계층이 불법 사금융시장에 손을 뻗을 수밖에 없다는 현실과 제도 금융권이 이들 계층을 보듬을 수 있는 실질적 해결방안이 없다는 것이 문제의 초점이다.

서민금융 정책에 있어 시민들의 체감과 정책효과성을 높이기 위해서는 제도운영의 시각에 변화를 꾀할 필요가 있다. 단지 운영을 위한 제도 도입이 아닌, 실제로 서민의 눈높이에서 서민중심의 정책이 반영될 수 있는 적용 가능한 대안을 마련하는 것이 요구된다. 이와 관련한 서울시 서민금융제도의 발전과 개선을 위한 서민중심의 적용 대안 방향은 다음과 같다.

첫째, 금융소외계층을 위한 서민금융의 시장기능 회복을 위해 지역밀착형 공제협동조합 방식 등 다양한 적용대안이 모색되어야 한다. 대출과 대부의 관행을 지역밀착형 자조기반의 관계형 금융이라는 모범관행(best practice)으로 정립하여 공제협동조합 방식을 확산시키려는 노력이 필요하다. 둘째, 서민금융의 자격요건에서 신용도를 탄력적으로 적용할 필요가 있다. 6등급 이하 저신용자와 서민에 대한 신용분석은 정량적 분석보다 정성적 분석이 중요하며, 금융소외계층과의 장기 지속적인 관계를 통해 획득한 비공식적 정보에 기반을 두는 세심한 접근이 필요하다. 셋째, 정책홍보를 통해 소외받는 서민금융 대상자가 발생하지 않도록 체계적인 홍보와 관리가 요구된다. 서민금융에 대한 일반홍보가 아닌 계층별, 직업별 특화 홍보전략에 관심을 갖고 정책효과를 높일 수 있도록 기반이 조성되어야 한다. 마지막으로, 장기불황과 저금리 시대에 대비하여 서민금융 경영전략의 재구축이 필요하다. 햇살론, 미소금융 등 대표적인 서민금융제도의 재정관리 능력을 강화하고 매칭펀드 및 소셜금융믹스 등을 이용한 다양한 재원확보 등을 통해 급변하는 금융환경에 대한 충분한 공급기능이 확립되어야 한다.

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