

대부업제도 개선 및 금융소외계층 지원방안

정 찬 우

2007. 6



한국금융연구원
KOREA INSTITUTE OF FINANCE

머 리 말

2005년 9월 개정 대부업법 시행을 계기로 대부업체 양성화와 대부업 이용자 보호 측면에서 상당한 진전이 이루어졌으나 불법 대부업체에 의한 금융소비자 피해는 여전히 지속되고 있다. 또한, 일부 대형 대부업체들은 대부시장 이용자의 신용도에 비해 과도한 수준의 금리를 부과함으로써 대출금의 수십 %에 이르는 초과이익을 실현하고 있다. 최근 경기양극화와 내수부진 등으로 제도권 금융서비스에 접근하기 어려운 서민층이 증가하고 있는 실정을 감안하면 불법 대부행위가 지속될 경우 서민층의 자생력을 더욱 저하시켜 심각한 사회문제가 야기될 가능성이 있다.

이와 관련하여 최근 이자제한법 제정과 맞물려서 저소득층 사금융 이용자의 보호차원에서 대부업법의 금리상한도 하향조정해야 한다는 의견이 일각에서 제기되고 있다. 대부업 제도를 둘러싼 환경이 근본적으로 변화하고 있는 것이다. 또한 제도권금융시장뿐만 아니라 대부업체의 이용도 제한되는 금융소외계층에 대한 지원방안 마련의 필요성이 대두되고 있다.

이에 한국금융연구원은 2007년 4월 11일 재정경제부와 공동으로 「대부업제도 개선 및 금융소외계층 지원방안」이라는 주제를 가지고 공청회를 개최하였다. 본 보고서는 동 공청회의 발제 및 토론 내용을 집대성한 것이다. 본 보고서의 주제 발표내용은 현 대부시장 및 대부업제도에 대한 문제점을 분석하고 금리상한 조정, 대부업법 개정 및 관리감독지침 수립, 대안금융제도 도입 및 사회안전망 확충 등의 관점에서 향후 대부업제도 개선방안 및 금융소외계층 지원방안을 제시하고 있으며, 토론내용은 정책당국, 학계, 대부업계 관련 전문가들의 다양한 의견을 담고 있다.

집필 및 발제를 담당한 정찬우 박사와 유익한 논평을 해주신 사회자 및 토론자 여러분께 심심한 사의를 표하며, 자료수집 및 정리과정에서 도움을 준 권우영 연구원과 권정춘 연구비서에게도 감사의 뜻을 전한다. 아무쪼록 본 보고서가 향후 정책 수립 과정에서 유용하게 반영됨으로써 대부시장 이용자를 보호하고 금융소외계층을 지원하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

끝으로 보고서의 내용은 집필자의 의견으로 연구원의 공식견해와는 관련이 없음을 밝힌다.

2007년 6월
한국금융연구원
원장 최 흥 식

목 차

요 약

I. 논의의 배경	1
II. 국내 대부시장 현황 및 평가	2
1. 국내 대부시장 현황	2
2. 평 가	34
III. 대부업 감독제도 현황 및 평가	38
1. 국내 대부업 감독제도 현황	38
2. 평가	45
IV. 대부업제도 개선 및 금융소외계층 지원방안	49
1. 금리상한	49
2. 법 개정 및 관리·감독지침 수립	55
3. 금융소외계층 지원	59
<첨부 1> 대부업제도 개선방안 마련을 위한 설문서	70
<첨부 2> 토론요지	76
Abstract	109

표 목 차

〈표 1〉 등록 대부업 시장 규모 추정	3
〈표 2〉 등록 대부업 시장 이용자 수 추정	4
〈표 3〉 대출잔액별 설문대상 업체의 자금조달 현황	7
〈표 4〉 국내외 외감업체의 자금조달 현황	9
〈표 5〉 대출잔액별 외감업체의 자금조달 현황	10
〈표 6〉 설문대상 업체의 금리대별 각 상품의 잔액 비중	13
〈표 7〉 설문대상 업체의 수익성 및 건전성	14
〈표 8〉 국내외 외감업체의 수익성 및 건전성	15
〈표 9〉 외감대상 업체의 대출잔액별 수익성 및 건전성	17
〈표 10〉 대부시장 이용 원인	21
〈표 11〉 대출자금 용도	23
〈표 12〉 대부시장 이용경로	26
〈표 13〉 대부시장 이용자의 1인당 총채무	27
〈표 14〉 대부시장 이용자의 평균 연체기간	28
〈표 15〉 대부업법 인식수준	31
〈표 16〉 등록 여부별 월평균 대부금리	33
〈표 17〉 대부업 및 서민금융기관 고객의 신용등급 비교	36
〈표 18〉 영업정지 및 등록취소 요건	39
〈표 19〉 대부계약서 기재사항	40
〈표 20〉 불법적 채권추심행위	41
〈표 21〉 벌칙 및 과태료 부과 대상 요건	44
〈표 22〉 대부업 등록 신청 시 기재사항	46
〈표 23〉 대부업 등록 제한 대상	46
〈표 24〉 기초생활급여 지원 현황	68

그림 목 차

〈그림 1〉 등록 대부업체수 추이	2
〈그림 2〉 규모별 외감업체의 성장성 추이	10
〈그림 3〉 설문대상 업체의 금리상한 준수 여부	11
〈그림 4〉 설문대상 업체의 금리대별 각 상품의 비중 현황	12
〈그림 5〉 설문대상 업체의 상환방식별 상품잔액 비중	13
〈그림 6〉 대부업체 이용자의 성별·연령별 특성	18
〈그림 7〉 대부업체 이용자의 학력·직업별 특성	19
〈그림 8〉 대부업체 이용자의 소득 수준	20
〈그림 9〉 금융채무불이행 여부별 대부시장 이용 원인	22
〈그림 10〉 제도 금융권을 이용하지 않는 이유	24
〈그림 11〉 대부시장 이용자의 제도금융권 이용 비중	25
〈그림 12〉 1인당 및 건당 평균 대부액	27
〈그림 13〉 대부시장 및 서민금융기관 고객의 신용등급 현황	29
〈그림 14〉 대부시장 이용자의 거래기간 현황	30
〈그림 15〉 대부계약 체결 시 부당사례 경험률	34

요 약

I. 논의의 배경

- 불법 대부업체에 의한 금융소비자 피해가 여전히 발생하고 있으며 일부 대형 대부업체는 대출금의 수십 %에 이르는 초과이익을 실현
 - 이자제한법 제정과 맞물려서 대부업법의 금리상한도 하향조정해야 한다는 의견이 일각에서 제기
- 한편, 금융소외계층을 지원하는 방안으로 대안금융제도 도입이 필요하다는 의견도 제기
- 이에 따라 대부업체 및 대부업 이용자에 대한 정확한 실태조사를 기반으로 금리상한 조정, 대부업 관리·감독제도 개선, 대안금융제도 도입 등을 검토하여 대부업제도 전반의 개선방안과 금융소외계층 지원방안을 마련할 필요

II. 국내 대부시장 현황 및 평가

1. 국내 대부시장 현황

1) 개요

- 2006년 12월말 현재 지방자치단체에 등록되어 있는 대부업체는 1만 7,210개로 그 수가 지속적으로 증가하고 있는 추세

- 2006년 전체 대부시장 규모는 대부잔액 기준으로 18조원에 달하는 것으로 추정되며 전체 이용자 수는 328만명에 이를 것으로 판단
 - 등록업체에 의해 공급되는 대부시장 규모는 8조 1천억원이며 나머지 10조원 정도는 음성업체에 의해 공급
 - 무등록업체 이용자에 대한 가정에 따라 무등록 대부시장을 4.1조원으로 추정할 수 있으며 이 경우 전체 대부시장 규모는 12조원 수준으로 감소하고 이용자 수도 크게 줄어듦.
 - 대부시장 수요자의 수가 지속적으로 감소하고 있는 반면, 1인당 이용 규모는 꾸준히 증가하다가 2006년 감소세로 전환

- 외국계 업체를 중심으로 대형업체는 점유율이 높아지고 큰 수익을 내고 있는 데 반해 소형업체의 수익성이 개선되지 못하는 양극화가 진행

2) 공급 측면

- 당 연구원의 대부업체 설문 및 면접조사 결과와 외부감사 대상 대부업체의 감사보고서를 바탕으로 대부시장 공급자에 대한 현황을 분석

- 당 연구원의 설문 및 면담조사 결과 대부업체의 평균 조달금리는 12.95%로 제도권 금융기관에 비해 높은 수준
 - 조달금리가 7~18%의 다양한 분포를 보이고 있으나 대부잔액 규모와의 상관관계는 없는 것으로 분석됨.

- 외감업체의 조달금리는 연간 이자비용비율 기준으로 6.6%로 나타나 당 연구원의 설문조사 대상업체에 비해 전반적으로 낮은 수준

 - 자금조달 비용이 줄어드는 등 외감업체의 경영여건이 개선되고 있으며 외국계 업체가 국내계 업체에 비해 자금조달 여건이 나은 것으로 나타남.
 - 대출잔액 대비 대손상각비율도 외국계 업체는 개선된 반면, 국내계 업체는 악화

- 중·대형업체로 구성된 외감업체 중에서도 대형업체가 더 빠르게 성장하는 등 업계의 양극화가 대형업체를 중심으로 진행

- 당 연구원 설문대상 대부업체 중 신용대출만을 취급하는 14개 대부업체의 경우 연이자율 60~66%인 상품이 대부잔액에서 가장 큰 비중을 차지하며, 저금리 상품의 비중은 상대적으로 작은 수준

 - 상환방식별로는 원리금을 동시에 상환하는 조건의 상품이 대출잔액 대비 65.6%로 가장 큰 비중을 차지

- 당 연구원의 설문조사 대상기업의 과반수 이상이 수익성 및 건전성 측면에서 양호한 모습을 나타내고 있으나 대부규모에 따라 차이가 존재

 - 외감업체의 경우 대부규모에 따라 차이가 있으나 수익성과 건전성이 크게 개선되고 있음.

3) 수요 측면

- 당 연구원의 설문조사 및 심층면접 분석자료, 금융감독원의 설문조사 자료, 그리고 한국신용정보의 자료를 바탕으로 대부시장 이용자의 현황을 분석
- 2006년 기준으로 대부시장 이용자는 성별로는 남성이 여성보다 비중이 높으며, 연령별로는 30대의 비중이 가장 크고, 그 다음으로는 20대가 큰 비중을 차지
 - 학력면에서는 고졸 이상 고학력자가 대부분이며 직업별로는 일정 급여를 수령하는 직장인의 비중이 가장 높게 나타남.
- 한편 당 연구원의 설문조사 결과, 연소득 2,000만원 이하의 저소득층 및 소득증빙이 불가능한 계층의 이용비중보다 연소득 2,000만원 이상의 중간소득층 및 고소득층의 비중이 61.9%로 더 높게 나타남.
 - 그러나 당 연구원의 설문조사가 주로 중·대형 업체를 중심으로 이루어진 것을 감안하면 이 결과를 일반화하기에는 한계
- 금융감독원의 설문조사에 따르면, 조사연도에 관계없이 남녀 모두 어려운 경제여건이 대부시장 이용의 근본 원인으로 나타났으며, 쇼핑 등 사치성 수요의 비중은 지속적으로 감소하는 추세
 - 대부시장을 통해 조달된 자금은 주로 기존의 채무를 상환하거나 생계유지를 위해 사용

- 대부시장 이용자가 제도권 금융기관을 활용하지 못하는 주된 이유는 과거 연체기록과 보증 및 담보부족인 것으로 나타남.

 - 한편 한국신용정보의 조사에 따르면, 대부시장 이용자 중 70%가 현재 제도금융권의 대출이 있는 것으로 나타남.

- 대부시장 이용자는 인터넷, 생활정보지 등 주로 대중매체를 통하여 대부업체를 이용

 - 한편, 대부시장 이용자의 55%가 2개 이상의 대부업체를 중복 이용하고 있는 것으로 나타남.

- 당 연구원 및 금융감독원의 조사결과, 1인당 평균 대부액 및 건당 평균 대부액이 500만원 이하인 경우가 과반수를 차지하는 등 소액신용대출이 대부시장의 가장 큰 비중을 차지

 - 금융감독원 조사에 따르면, 2006년 대부시장 이용자의 1인당 평균 총채무는 2,352만원으로 꾸준히 감소하는 양상

- 한편, 2006년 기준으로 대부잔액 중 연체 3개월 이내의 정상여신이 80%를 차지하여 상승세를 나타내고 6개월 이상 장기연체 여신은 지속적으로 감소

- 대부시장 이용자 중 비교적 신용도가 양호한 1~7등급의 신용등급 보유자가 60%에 이르는데, 이들의 상당수는 신용등급상 제도금융권 이용이 가능함에도 불구하고 대출의 용이성, 담보 및 보증의 부담 등으로 대부시장을 찾는 것으로 추정됨.

- 한편, 대부시장의 고객은 크게 장·단기 이용자로 구분 가능하고 장기 이용자일수록 저신용 계층의 비중이 높음.
- 금융감독원의 조사 결과, 대부업법에 대한 대부시장 이용자의 인식 수준이 매우 낮은 것으로 나타남.
 - 등록의무 조항을 알고 있는 이용자는 등록업체 이용비율이 그렇지 않은 이용자에 비해 높으며, 그 결과 금리상한 이상의 고금리를 부담하는 경우도 상대적으로 적게 나타남.
- 무등록 음성업체뿐만 아니라 등록업체도 평균적으로는 금리상한을 준수하지 않는 등 금리상한의 실효성이 매우 낮은 상황
 - 평균 대부금리 추정치는 등록업체의 경우 168%, 무등록업체의 경우 192%로 금리상한을 훨씬 초과
- 평균 대부금리의 추정은 금감원이 2006년 10월~2007년 2월 기간에 실시하였던 설문조사 자료 중 300명분을 무작위로 추출하여 분석한 결과를 이용
 - 300명이라는 제한된 표본을 이용함으로써 소규모 표본에 의한 편이가 발생할 가능성이 존재
 - 또한, 설문조사 응답자는 상대적으로 불법을 행하고 있는 대부업체를 이용했을 가능성이 높음
 - 이는 응답자가 실제로 168%보다 낮은 대부금리를 이용하고 있음에도 불구하고 설문조사 시 금리수준을 실제보다 높은 수준으로 답변할 유인이 있음을 의미

- 이에 따라 168%가 등록 업체의 실제 평균 대부금리를 대표하는 것에는 한계가 존재

■ 개정 대부업법 시행으로 불법행위에 대한 벌칙이 강화되면서 불법채권 추심 행위가 크게 감소

2. 평가

■ 외환위기 이후의 경기양극화, 내수부진 등으로 서민층의 경제력이 취약해진 것이 대부시장 이용의 근본원인으로 작용

- 생활자금 용도의 급전마련을 위해 대부시장을 이용하는 고객의 비중이 지속적으로 증가하고 있는 추세
- 제도권 금융시장을 이용하고 있는 금융소비자의 상당수도 금융회사로부터 자금수요를 충족시키지 못한 부분을 메우기 위한 수단으로 대부시장을 동시에 이용하고 있는 것으로 추정

■ 광고 등에 힘입어 대형업체 중심의 대부시장 양극화는 앞으로도 지속될 것으로 전망되며 정책의 초점도 이들 업체를 대상으로 맞춰져야 할 것으로 판단

- 고객쏠림현상과 우수한 신용평가능력이 상승작용을 일으키면서 대형업체의 수익성은 더욱 좋아지고 대부여력도 확대

■ 대형업체는 상대적으로 신용도가 높은 고객을 대상으로 영업을 하며 금리상한 등 제반 규정을 준수

- 반면, 168%에 이르는 평균 대부금리를 감안할 때 등록업체의 대부분을 차지하는 소형업체는 대부업법을 지키지 않는 업체가 과반수를 훨씬 상회할 것으로 추정

- 대부시장은 규모면에 있어서는 독자성이 있으나 고객 및 금융서비스 측면에서는 서민금융기관과 상당부분 중첩되어 차별성이 약함.
- 불법 추심행위는 감소하고 있으나 선이자 및 수수료 공제, 금리상한 이상의 고금리 부과 등 소형업체를 중심으로 대부업체의 불법행위가 여전히 만연

Ⅲ. 대부업 감독제도 현황 및 평가

1. 국내 대부업 감독제도 현황

- 국내 대부업 관련 규제는 「대부업의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률」(이하 대부업법)에 의하여 이루어지고 있음.
- 대부업법은 대부업의 등록 및 업무규제에서부터 이자율 규제, 검사 및 자료제출에 이르기까지 포괄적인 감독 조항을 포함
 - 시·도지사는 대부업자에 대한 검사권을 보유하고 있으며, 필요 시 여타 관할지역 시·도지사 및 금융감독원장에게 대부업자에 대한 검사를 요청할 수 있음.

- 대부업자가 규정을 위반 했을 시 해당 기준에 따라 벌칙 또는 과태료가 부과되며 양벌규정이 적용

2. 평가

- 대부업법 제정·시행을 계기로 대부업체 양성화와 대부업 이용자 보호는 상당한 진전을 이루었으나, 대부업체의 관리 및 감독, 사금융 피해 방지, 유관기관간 정보공유 등은 여전히 미흡
- 대부업 등록 시 대부업자의 정보를 신청서에 기재하도록 하고 있으나, 기재사항이 제한적이어서 구체적인 지분관계를 알 수 없고 주된 영업소 파악이 제한되는 등 대부업체에 대한 관리 및 감독에 어려움 발생
- 등록 신청절차가 지나치게 간소화되어 있어 신청자에 대한 대부업 등록 적격 여부를 충분히 심사하기가 어려움.
- 기한이익 상실, 과잉대부 금지 등 업무규제와 관련해서는 현행 대부업법상의 구체적인 요건 및 처벌규정이 명확히 제시되지 않고 있어 그 실효성이 부족
 - 대부계약을 체결하는 과정에서도 불법행위로부터 대부업체 이용자 및 보증인을 보호할 수 있는 충분한 근거 규정이 없음.
- 시·도지사는 대부업자에게 보고 및 자료제출을 요구하거나 검사를 할 수 있으나 그 실효성에 문제가 존재

- 시·도별로 대부업자에 대한 자료조사와 검사가 이루어지고 있으나 재정부, 금감위, 행자부 등 중앙행정기관과 정보공유 및 업무협조가 원활히 이루어지지 않고 있음.

■ 한편, 이자제한법이 시행됨에 따라 대부업법과 이자제한법 간 상충문제 발생

IV. 대부업제도 개선 및 금융소외계층 지원방안

1. 금리상한

1) 금리상한의 필요성

- 대부시장 금리는 조달금리, 위험프리미엄, 그리고 이윤으로 구성되는데, 대부시장과 제도권 금융시장이 분리되어 있고 대부시장이 불완전 경쟁구조를 지니고 있기 때문에 대부업자가 우량고객에 대해서도 독점력을 바탕으로 고금리 부과를 통한 이윤획득 가능
- 대부금리에 대한 규제가 없다면 대부시장 이용자가 위험프리미엄 이상의 과도한 고금리를 부담할 가능성이 크기 때문에 정부의 금리상한 규제는 정당한 것으로 평가

2) 금리상한 조정

A안 : 현행 금리상한의 실효성 제고 및 서민금융기관의 소액신용대출 활성화

- 금융감독원의 조사결과, 대표성에 문제가 있으나 등록업체의 평균 대부금리가 168%에 달하는 등 대형업체를 제외한 대부분의 업체들이 금리상한을 준수하지 않는 실정
- 이를 감안하면, 금리상한 하향조정은 대형업체와 소형업체에 각기 다른 효과를 초래할 것으로 판단
- 대형업체는 감독당국의 감시를 벗어나서 금리상한 이상의 금리를 부과하는 것이 어렵기 때문에 신용평가를 강화할 것이고,
 - 그 결과 8~10등급 고객은 대부분이 대부대상에서 제외되면서 이들에 의한 대부공급은 감소
- 소형업체의 경우 등록 여부에 관계없이 현재에도 66%의 상한을 초과하는 금리를 부과하는 업체가 대부분인데, 이들은 금리상한의 하향조정에 별다른 영향을 받지 않을 것으로 보임.
 - 소형업체 중에서 현재 금리상한을 준수하고 있는 일부업체들은 대형업체와는 달리 신용평가시스템을 갖추지 못하고 있어 금리상한이 하향조정된다면 이윤확보를 위해 불법영업을 할 가능성이 높은 것으로 판단

- 따라서 금리상한의 하향조정보다는 한편으로 서민금융기관의 소액신용대출이 활성화될 수 있는 환경을 조성하되, 다른 한편으로는 현 금리상한의 실효성을 높이는 것이 바람직한 것으로 판단
- 구체적으로 대부시장 이용자를 신용도가 상대적으로 높은 대형업체 고객과 그렇지 못한 소형업체 고객으로 구분하여 정책의 기본방향을 설정
 - 대부시장 이용자 중 신용이 충분함에도 대형 대부업체에 의해 60%대의 고금리로 급전대출을 받는 고객은 서민금융활성화를 통해 금융서비스를 제공함으로써 제도권 금융기관에서 담당
 - 대형업체의 고객 중 상대적으로 신용도가 낮은 계층은 현 금리상한 수준에서 대부시장 이용이 가능하도록 대형업체에 대한 관리감독을 강화
 - 소형업체의 이용자 중 신용도가 상대적으로 양호한 계층은 대형업체를 이용하도록 유도하고 신용도가 낮은 계층의 경우 일부는 대안금융이 담당하며 나머지는 중장기적으로 사회안전망 확충을 통해 흡수
- 한편, 대형 대부업체 이용자의 상당수는 저축은행 등 서민금융기관의 소액신용대출 대상이 될 수 있는 신용도를 지니고 있는 것으로 판단
 - 그러나 서민금융기관의 소액신용대출 규모가 미미하여 현재로는 대부시장의 대체기능을 수행하지 못하고 있음.
- 소액신용대출이 활성화되기 위해서는 정책적인 지원도 필요하겠지만 무엇보다도 서민금융기관이, 소액신용대출이 안정적인 수익원이 될 수 있다는 것을 인식할 필요

- 일부 외국계 대형 대부업체가, 고객층의 평균 신용등급이 서민금융기관보다 낮음에도 불구하고 큰 수익을 올리고 있는 것은 소액신용대출이 서민금융기관의 수익원이 될 수 있다는 것을 의미

■ 그러나 A안은 서민금융기관의 소액신용대출 확대를 전제로 하는데, 이를 지원 또는 강제할 수 있는 정책수단이 마땅치 않아 시간이 많이 소요될 수 있음.

B안 : 금리상한 하향조정

■ 고금리로 인한 서민의 피해를 방지하기 위해 제정된 이자제한법의 취지를 살리기 위해서는 대부업법상의 금리상한도 일정 부분 하향조정할 필요

■ 현 대부시장 금리는 초단기에 대부자금을 상환하지 않는다면 고객이 감내할 수 없는 수준으로, 대부시장 이용자의 신용도를 감안하더라도 대부업체가 금융시장의 공백을 이용하여 폭리를 취하고 있을 가능성이 있음.

- 연 60% 이상의 이자를 지급하고 수익을 낼 수 있는 사업기회는 사실상 존재하지 않음.
- 대부시장 이용자 중에서 신용등급 7등급 이상 보유자가 60%에 달하는 것은 대부업체가 이용자의 신용도에 비해 과도한 금리를 부과함을 증명

■ 등록 대부시장의 공급감소, 대부업체의 음성화 및 금리인상 등 금리상한 하향조정에 따른 부작용은 단속강화와 사회안전망 구축을 통해 일정 부분 해소 가능

- 무등록업체 이용자 및 무등록업체로 내몰리는 이용자는 자체적으로는 경제력 회복이 불가능하므로 대안금융 제공, 최소생계비 지급 등 사회안전망으로 흡수

■ 구체적으로 금리상한을 60%와 55%로 하향조정하는 방안을 검토

가. 금리상한을 60% 수준으로 하향조정

■ 금리상한의 급격한 조정은 무등록 음성대부시장의 성장을 야기할 수 있으며, 이 경우 불법영업에 따른 위험프리미엄이 전가되면서 이용자는 금리상한 조정 이전에 비해서도 더 높은 금리를 부담할 가능성 존재

■ 이러한 문제점을 감안하여 금리상한을 우선 60%로 조정하되, 추후 여건을 고려하여 추가로 낮추는 것을 검토

나. 금리상한을 55% 수준으로 하향조정

■ 고금리로 인한 서민의 피해를 가시적으로 줄이기 위해서는 10% 정도 금리상한을 낮출 필요

- 대형 대부업체 이용자의 상당수가 신용등급이 양호하다는 것을 감안하면 10% 이상의 추가 조정도 가능

■ 하향조정에 따른 대부업체의 음성화 등의 문제점은 단속강화와 사회 안전망 확충으로 최소화

■ 그러나 동 안은 큰 폭의 금리상한 하향조정으로 인해 등록 대부업체의 음성화가 우려

- 이에 따라 대부시장 이용자가 금리상한 하향조정의 취지와는 달리 고금리의 피해를 입을 가능성
- 또한, 사회안전망 확충에 따른 재정부담의 문제점도 존재

2. 법 개정 및 관리·감독지침 수립

1) 기본 방향

■ 대부업체 관리·감독 및 이용자 보호를 강화하는 방향으로 대부업법 및 시행령의 관련조항을 신설 또는 개정하는 한편, 관리·감독상의 문제점과 공백을 보완할 수 있는 대부업 관리·감독에 필요한 세부지침을 마련

- 이와 더불어 대부업 관리·감독과 관련한 유관 부처 및 기관들의 역할 분담과 협력방안을 마련

2) 법 개정

가. 대부업 관리·감독 강화

- 대부업 정책의 일관성 및 실효성을 위해 유관 정부기관 간 협의회를 설치할 수 있도록 법적근거를 마련(법 조항 신설)
- 또한, 대부업 실태조사에 대한 조항을 추가하여 대부업체가 관할 시·도지사에게 영업현황을 정기적으로 보고하도록 법제화(법 조항 신설)

나. 이용자 보호 강화

- 대부업 등록 신청 시 기재사항을 확대하는 등 등록요건을 강화
 - 대부업 등록신청 시 전화번호, 주영업소, 지분현황 등의 정보에 대한 기재를 의무화하여 대부업 등록신청자의 실태를 정확히 파악할 수 있도록 함(대부업법 제3조 1항 개정).
- 대부업자가 등록신청서를 허위로 작성한 경우 시·도지사의 등록 거부를 허용하는 내용의 조항을 신설하고 대부업 등록제한 사유를 확대 제정(법 조항 신설 및 제4조 개정)
- 대부계약 체결과정에서 대출금액, 이자율, 변제기간 등 대부계약서의 중요사항에 대해서는 자필기재를 의무화하는 조항을 신설(법 조항 신설)
 - 또한, 보증인에 대한 계약서 작성 시, 그 내용을 구체적으로 명시하도록 규정하여 보증인의 고지의무를 강화(대부업법 제6조 개정)

- 과잉대부의 규모 및 금지 요건을 구체화하는 한편, 이를 사전에 조사할 수 있는 법적근거를 마련(대부업법 제7조 개정)
 - 대부업자의 허위·과대광고 기준을 명시하고 그에 따른 금지조항을 신설(대부업법 제 9조 개정)

다. 무등록 업자의 금리상한

- 이자제한법 시행에 따른 대부업법과 이자제한법의 상충문제를 해소하기 위해 무등록 대부업자의 금리상한을 40%로 명기

3) 관리·감독지침 마련

- 개정 대부업법의 실효성을 높이기 위해 대부업체의 등록, 업무제한, 검사 및 자료제출 등에 대한 구체적인 관리·감독지침을 마련
 - 지방자치단체, 중앙행정기관, 사법·세무당국 간의 정보공유가 원활하게 이루어질 수 있는 체계를 지침을 통해 마련

3. 금융소외계층 지원

1) 대안금융제도 도입

- 상업적 원리에 의한 서민금융활성화 방안으로는 금융소외계층의 금융 서비스 접근을 확대하는 데 한계가 있으므로 이들을 폭 넓게 지원하기 위해 공영원리에 의한 정책적 차원의 전문 대안금융기관을 도입할 필요

- 경제성장률 하락과 경기양극화 등으로 제도권 금융서비스 접근이 어려운 금융소외계층이 증가하면서 고리의 대부업 이용에 따른 피해가 발생하고 있으며, 일부는 대부시장 이용도 제한
- 정부의 부담 및 과도한 개입 논란 가능성, 수혜층 확대 문제 등을 고려하면 기부금과 휴면예금 등을 활용하여 업권별로 대안금융기관을 자율적으로 설립하도록 유도하는 것이 바람직한 것으로 판단
- 자금지원 등을 통해 사회연대은행 등 기존의 자율적인 대안금융기관의 점포망을 단계적으로 확대하는 것이 가장 바람직하나 수혜층을 넓히는 데 한계
 - 정부가 공적기구를 설립하고 이를 통해 대안금융자금을 배분하는 경우 자금집행창구를 선정함에 있어 어려움 발생
 - 공적기구가 최종 자금집행까지 담당할 경우 지역별로 지사를 설립해야 하므로 고정비용이 과다하게 소요
- 또한, 지속적인 재원조달의 어려움을 감안하여 금융소외계층의 높은 신용위험을 일정 부분 상쇄할 수 있는 수준의 금리부과가 불가피한 것으로 평가
- 금융소외계층의 낮은 경제력을 감안하여 저금리로 이들을 지원할 경우 지원대상의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높을 뿐만 아니라 부실로 인한 재원손실을 고려하면 대안금융의 지속성을 위해서는 재원을 추가로 마련해야 하는 문제 발생

- 초기에는 대안금융기관의 자금운용 목표를 대부시장의 대체기능으로 설정하고 일정액 이하의 표준화된 소액신용대출상품을 대출절차를 간소화하여 공급
 - 자금의 일부를 시민단체에 의해 운영되는 대안금융기관에 지원하여 이들에 의한 사업자금 대출기능 활성화 도모
 - 중장기적으로 대안금융 경영이 정상화되는 단계에서는 영세기업의 구조조정 및 금융소외계층의 창업 지원에 충분한 수준으로 대출금액을 확대하되 자산운용의 대부분은 소액신용대출에 할당

2) 사회안전망 확충

- 각 부처별로 운영되고 있는 저소득층 및 취약계층에 대한 금융·소득 지원제도 등 사회안전망을 확충함으로써 자생력이 부족한 금융소외계층을 지원
 - 금융지원이 이루어지더라도 자활이 불가능한 금융소외계층은 사회안전망을 통해 생계를 지원

가. 국민기초생활보장제도 수급요건 완화

- 국민기초생활보장제도는 빈곤계층에 대해 국가가 생계, 주거, 교육, 의료 등 기본적인 생활을 보장하기 위해 생계비를 직접 지급하는 제도임.
 - 수급자는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 충족시켜야 함.

■ 부양의무자 범위 축소

- 일부 빈곤층은 소득이 최저생계비에 미치지 못함에도 불구하고 부양의무자가 존재하기 때문에 수급자격에 미달하는 경우가 발생

■ 부양능력 판정기준 완화 검토

- 현재 최저생계비의 130%를 기준으로 부양의무자가 이를 초과하는 소득이 있는 경우 초과분의 일정비율(15~40%)을 부양비로 수급자에게 지원한다고 가정하고, 부양비를 수급권자의 기타소득으로 산정한 후 수급자를 선정

■ 최저생계비 현실화

- 현재 최저생계비 계측주기를 제도 도입당시의 5년에서 3년으로 단축하여 시행하고 있는데, 이를 2년으로 줄이는 방안 검토

■ 기초생활보장 급여체계 개편

- 통합급여체계 하에서는 차상위계층에 대한 지원 및 수급자에 대한 탈빈곤 노력 유인제공에 한계가 존재
- 저소득층의 주거·의료 등 개별적인 복지수요에 부응하고 수급자의 자활을 유도하기 위해 단계적으로 개별급여체계 도입 추진

■ 경기양극화 등으로 자생력이 약한 계층이 확대되고 있음을 감안하여 기초생활보장제도 급여액을 지속적으로 늘려서 수혜층을 확대

나. 긴급지원제도 활성화

- 긴급지원제도는 생계가 갑자기 어려워졌을 때 1개월을 원칙으로 최대 4개월까지 생계비와 의료비, 주거비 등을 지원받을 수 있는 제도임.
 - 지원 대상은 주소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구구성원에게 다른 소득원이 없어 긴급한 지원이 필요한 자임.

- 긴급지원제도 대상 및 범위 확대 검토
 - 2006년 3월 긴급지원제도 도입 이후 이혼, 단전 등을 위기사유에 추가하고 생계지원액을 최저생계비의 60%에서 100%로 인상하는 등 지속적으로 제도를 개선

다. 저소득층에 대한 자활근로사업 지속추진

- 근로능력이 있는 기초수급자 및 차상위계층 등 저소득층에게 일할 기회를 제공하여 이들의 자활기반 조성
 - 2001년 600억원의 예산으로 2만명에 대한 자활근로사업을 시행하였는데, 2007년에는 예산과 대상인원을 2,300억원과 7만명으로 확대

I. 논의의 배경

- 불법 대부업체에 의한 금융소비자 피해가 감소하고는 있으나 여전히 발생하고 있으며 일부 대형 대부업체는 직장인 상대의 소액신용대출을 통해 대출금의 수십 %에 이르는 초과이익을 실현
 - 불법 대부업체에 의한 금리상한 이상의 고금리 부과, 불법 추심 행위 등으로 사금융이용자의 피해가 빈번히 발생
 - 외국계를 중심으로 대형 대부업체들이 대부시장 이용자의 신용도에 비해 과도한 수준의 금리를 부과함으로써 초과이익 획득
- 이자제한법 제정과 맞물려서 저소득층 사금융 이용자의 보호차원에서 대부업법의 금리상한도 하향조정해야 한다는 의견이 일각에서 제기되고 있는 등 대부업제도를 둘러싼 환경이 변화
 - 이자제한법은 사인간의 거래와 무등록 대부업체와의 거래에만 적용
- 한편, 제도권금융시장뿐만 아니라 대형 대부업체의 이용도 제한되는 금융소외 계층을 지원하는 방안으로 대안금융제도 도입이 필요하다는 의견도 제기
- 이에 따라 대부업체 및 대부업 이용자에 대한 정확한 실태조사를 기반으로 금리상한 조정, 대부업 관리·감독제도 개선, 대안금융제도 도입 등을 검토하여 대부업제도 전반의 개선방안과 금융소외계층 지원방안을 마련할 필요

Ⅱ. 국내 대부시장 현황 및 평가

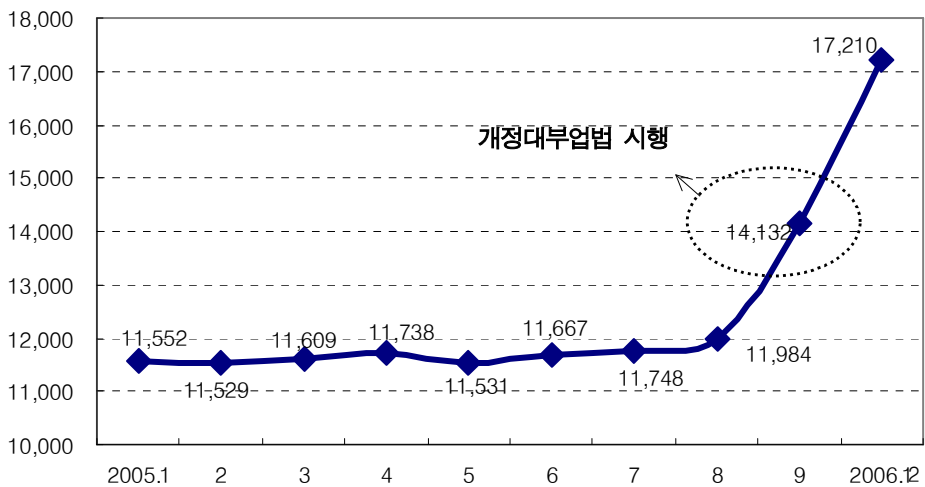
1. 국내 대부시장 현황

1) 개요

- 2006년 12월말 현재 지방자치단체에 등록되어 있는 대부업체는 1만 7,210개로 그 수가 지속적으로 증가하고 있는 추세
 - 2005년 9월 개정 대부업법 시행으로 등록대상이 확대되고 벌칙강화에 따른 음성업체의 양성화가 일부 이루어지면서 등록업체 수가 증가

〈그림 1〉 등록 대부업체수 추이

(단위 : 개)



자료 : 금융감독원

- 행자부, 금감위 공동주관으로 2006년말 17,210개 등록 대부업자를 대상으로 실태조사를 실시
 - 이 중 총 8,447개(49.1%) 대부업자가 회신하였으며, 응답자 중 4,470개(25.9%)의 업체만 대부실적을 보고
 - * 실태조사에 응한 8,477개 업체는 외감법인 64개, 일반법인 523개, 그리고 개인 업체가 7,860개임.
 - 금번 실태조사를 통해 실적을 보고한 대부업자의 총 대부잔액은 5.2조원이며 이용자 수는 105만명임.

- 이를 토대로 등록 대부업체 전체(17,210개)의 대부규모와 이용자 수를 추정하면 등록 대부업 시장의 규모는 약 8조1천억원, 이용자수는 148만여명임.
 - 조사에 응한 업체의 평균 대부잔액과 평균 고객수가 전 업체의 평균값과 동일하다고 가정
 - 총이용자수 추정치 196만 3,860명을 1인당 평균 거래업체수 1.33으로 나누어 대부시장 순이용자수를 계산
 - 일반법인 및 개인업체의 실적보고가 소계상되었을 가능성을 감안하면 등록 대부시장 규모는 8.1조원을 상회할 것으로 추정

〈표 1〉 등록 대부업 시장 규모 추정

(단위 : 명, 억원)

구 분	등 록 업자수 (A)	실적보고 업 자 수 (B)	실적보고업자 대 부 잔 액 (C)	업자당 평균 대 부 잔 액 (C/B)	총 대부잔액 (A×C/B)
외감대상 법인	64	53	42,986	811	51,908
일 반 법 인	1,000	336	5,973	18	17,777
개 인 업 체	16,146	4,081	2,937	1	11,620
합 계	17,210	4,470	51,896	12	81,304

<표 2> 등록 대부업 시장 이용자 수 추정

(단위 : 명)

구 분	등 록 업자수 (A)	실적보고 업 자 수 (B)	실적보고업자 이 용 자 수 (C)	업자당 평균 이 용 자 수 (C/B)	총 이용자수 (A×C/B)
외감대상 법인	64	53	739,784	13,958	893,312
일 반 법 인	1,000	336	153,388	457	457,000
개 인 업 체	16,146	4,081	154,224	38	613,548
합 계	17,210	4,470	1,047,396	234	1,963,860

- 대부시장 이용자 중 무등록업체를 이용하는 고객의 비중이 55%임을 감안하면 무등록업체에 의해 공급되는 대부시장 규모는 약 9조 9천억원(=(8.1조×0.55)/0.45)이며, 이에 따라 전체 대부시장 규모는 대부잔액 기준으로 18조원에 달하는 것으로 추정

 - 금감원의 설문조사 자료를 이용하여 고객비중을 추정하였으며 대부업체의 등록 여부를 모른다고 응답한 이용자는 무등록 업체를 이용한다고 가정
 - 등록업체 이용자와 무등록업체 이용자의 1인당 대부시장 이용액이 동일하다고 가정
 - 무등록업체 이용자 수는 180만명(=(148만명×0.55)/0.45)으로 추정되므로 전체 이용자 수는 328만명에 이를 것으로 판단

- 등록 여부를 모르는 이용자는 1/2이 등록업체를, 그리고 나머지 1/2이 무등록업체를 이용한다고 가정하면 무등록업체 이용비중이 33.5%가 되고, 이 경우 무등록 대부시장 규모는 4.1조원, 전체 시장규모는 12.2조원으로 축소

 - 총 이용자 수는 무등록업체 이용자 75만명을 포함하여 223만여명으로 축소

- 한편, 위의 결과를 과거 추정치와 비교해 보면 대부시장 수요자의 수가 지속적으로 감소하고 있는 반면, 1인당 이용규모는 꾸준히 증가하다가 2006년 감소세로 전환
 - 대부시장 이용자수는 2003년 약 451만명, 2004년 약 438만명, 그리고 2005년 약 328.7만명, 2006년 최대 328만명으로 그 수가 꾸준히 감소
 - 금융감독원의 설문조사결과에 의한 1인당 대부업체 이용금액은 2003년 790만원, 2004년 900만원, 2005년 950만원으로 꾸준히 증가하다가 2006년에는 783만원으로 감소

- 자본력을 바탕으로 한 광고의 영향으로 상대적으로 신용이 양호한 고객이 대형업체로 몰리면서 외국계 업체를 중심으로 대형업체는 점유율이 높아지고 큰 수익을 내고 있는데 반해 소형업체의 수익성이 개선되지 못하는 양극화가 진행

- 다음에서는 대부시장을 공급측면과 수요측면으로 구분하여 분석

2) 공급 측면

- 당 연구원의 대부업체 설문 및 면접조사 결과와 외부감사 대상 대부업체의 감사보고서를 바탕으로 대부시장 공급자 현황을 분석
 - 당 연구원이 2007년 1월 중 60개 대부업체(응답 29개 업체)를 대상으로 시행한 설문조사의 분석결과를 활용
 - * 대부규모에 따라 국내계 및 외국계 대부업체 60개를 선정하여 설문 및 면접조사를 시도하였으나 중·대형 업체를 중심으로 29개의 업체만이 조사에 응함.

- * 이 중 계열사에 대한 대출이 대부분인 업체 1개사와 특정 전문 집단 대상의 대출만을 하는 업체 1개사를 제외한 27개 업체를 대상으로 분석
- 금융감독원에 공시된 57개 외감업체 감사보고서 중 기준이 모호한 11개 업체의 보고서를 제외한 46개 업체의 감사보고서를 이용하여 대부업체를 분석

가. 자금 조달 및 운용

- 당 연구원이 60개의 대부업체(응답 29개업체, 분석대상 27개업체)를 대상으로 설문 및 면담조사를 실시한 결과, 대부업체는 제도권 금융기관에 비해 자금조달 비용이 높은 수준
 - 조사대상 대부업체의 평균 조달금리는 12.95%로 은행(3.59%)과 저축은행(5.39%) 등 제도권 금융권에 비해 매우 높은 수준
 - * 은행의 조달금리는 2006년 10월말 현재 평균 수신금리, 저축은행의 경우는 동 기간 1년 만기 정기예금금리
 - 그러나 설문조사 결과, 상당수의 대부업체가 40~66%의 대출금리를 부과하는 것을 감안한다면 현 수준의 조달금리가 그리 높다고는 볼 수 없음.
- 한편, 전체 설문조사 대상업체의 조달금리가 7~18%의 다양한 분포를 보이고 있으나 대부잔액 규모와의 상관관계는 없는 것으로 분석됨.
 - <표 3>에서 알 수 있듯이 대부잔액 600~1,000억원인 업체의 평균 조달금리가 가장 높고 300~600억원인 업체 및 1,000억원 이상인 업체의 평균 조달금리가 가장 낮음.
- 대출잔액 대비 평균 차입금비율은 70.78%이며, 대부잔액 1,000억원 이상의 초대형 대부업체는 116.02%로 대부잔액에 비해 차입금의 규모가 더 큰 것으로 나타남.

- 이는 대부업계의 양극화가 진행되면서 대부업체 고객이 양성 초대형 업체로 집중되는 현상이 심화된 데 기인
 - * 대부잔액이 1,000억원 이상인 업체의 평균 고객 수는 4만명에 달하는 반면, 대부잔액이 10~100억인 업체의 고객 수는 1,600여명에 불과
 - * 대부잔액 10억 미만인 1개사는 NPL 매입 및 회수가 전문인 업체로 전체 자금운용에서 대부업무가 차지하는 비중이 매우 낮아 7%를 대부자금 조달 금리로 보기 어려움.

〈표 3〉 대출잔액별 설문대상 업체의 자금조달 현황

(단위 : 명, %)

대출 잔액	차입금 비율	조달금리	평균 대출고객 수
10억 미만(1)	86.54	7.00	67
10~100억(4)	77.90	14.95	1,959
100~300억(8)	46.95	14.01	9,831
300~600억(5)	63.91	10.86	5,083
600~1,000억(3)	40.52	18.00	31,491
1,000억 이상(6)	116.02	10.43	46,803
평 균	70.78	12.95	18,046

주 : 1) () 안은 조사 대상업체 수

2) 차입금 비율은 대출잔액 대비 영업용 차입금의 비율

자료 : 금융연구원

- 한편, 총자산 70억원 이상인 46개 외감업체(국내계 27개, 외국계 19개)의 감사 보고서 분석결과에서도 대부업체의 양극화가 진행되고 있는 것을 알 수 있음.
 - 2005년 현재 외감업체의 대출잔액은 2조 4천억원으로 2004년 대비 20% 정도 증가
 - 대부시장의 수요자가 줄어들고 있는 것을 감안할 때 자산 70억원 이상에 해당하는 중·대형업체 대부규모가 확대된다는 것은 양극화가 진행되고 있음을 의미

- 외감업체의 조달금리는 당 연구원의 설문조사 대상업체에 비해 전반적으로 낮은 것으로 추정
 - 2005년 결산시점의 대출잔액 대비 연간 이자비용비율이 6.6%로 나타났으며, 이자비용과 대손상각비 등을 제외한 영업비용의 비율도 6.2%에 불과

- 2005년 자금조달 비용이 2004년에 비해 전반적으로 줄어드는 등 외감업체의 경영여건이 개선되는 양상
 - 특히, 국내계의 대출금 대비 이자비용비율이 2005년 9.5%로 2004년에 비해 3.8%p 낮아지는 등 국내계 업체의 자금조달 비용이 크게 하락
 - * 외국계의 경우는 2004년 6.8%에서 2005년 6.6%로 0.2%p 개선

- 국내계 업체의 이자비용이 낮아졌음에도 불구하고 외국계 업체가 국내계 업체에 비해 자금조달 여건이 여전히 나은 것으로 나타남.
 - 2005년 결산시점 외국계의 대출잔액 대비 연간 이자비용비율은 4.3%로 국내계에 비해 5%p 정도 낮은 수준
 - 이는 대부업체에 대한 감독당국의 규제강화로 제도금융권으로부터의 차입이 제한된 가운데 외국계 대부업체는 본국 금융기관으로부터 자금을 차입할 수 있는 데 반해 국내계 업체는 사모사채를 통한 자금조달에 주로 의존하기 때문임.

- 대출잔액 대비 대손상각비율도 외국계 업체는 개선된 반면 국내계 업체는 악화
 - 국내계 업체의 대손상각비율은 2004년 1.2%에서 2005년 6.6%로 크게 상승한 반면 외국계 업체는 같은 기간 7.5%에서 4.5%로 하락

- 2004~2005년 기간중 대출증가율도 외국계가 26%로 국내계의 12.5%에 비해 크며 이에 따라 외감업체 전체의 대출잔액 중 외국계의 비중이 2004년 51.9%에서 2005년에는 54.7%로 증가

〈표 4〉 국내외 외감업체의 자금조달 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	2004년			2005년		
	국내계	외국계	전체	국내계	외국계	전체
대 출 금	957,341 (100.0)	1,032,200 (100.0)	1,989,541 (100.0)	1,077,800 (100.0)	1,302,103 (100.0)	2,379,903 (100.0)
이 자 비 용	127,028 (13.3)	69,955 (6.8)	196,983 (9.9)	102,488 (9.5)	55,405 (4.3)	157,893 (6.6)
대손상각비	11,638 (1.2)	77,170 (7.5)	88,808 (4.5)	70,654 (6.6)	58,020 (4.5)	128,674 (5.4)
기타영업비용	76,043 (7.9)	94,668 (9.2)	170,711 (8.6)	60,650 (5.6)	87,424 (6.7)	148,074 (6.2)

주 : () 안은 대출금 대비 비율
 자료 : 금융연구원

- 한편, 외감업체의 조달금리는 대출규모와 큰 상관관계가 없는 것으로 나타나 영업비용의 경우 대출규모가 작을수록 높은 양상
 - 2005년 대출잔액 기준으로 외감업체의 조달금리는 5~7%대로 유사한 수준
 - 2005년 기준으로 대출잔액이 1,000억원 이상인 업체의 영업비용비율은 5.0%에 불과하나 100억원 미만 업체는 15.3%에 달함.
- 추세면에 있어서는 1,000억원 이상인 초대형업체의 자금조달 여건이 다른 업체에 비해 크게 개선
 - 초대형업체의 대출금 대비 이자비용비율은 2005년 현재 7.3%로 2004년 대비 4.8%p 감소하였으며, 영업비용비율은 동 기간 4.0%p 하락
 - * 동 기간 외감업체 평균 이자비용비율은 3.3%p, 영업비용비율은 2.4%p 감소

〈표 5〉 대출잔액별 외감업체의 자금조달 현황

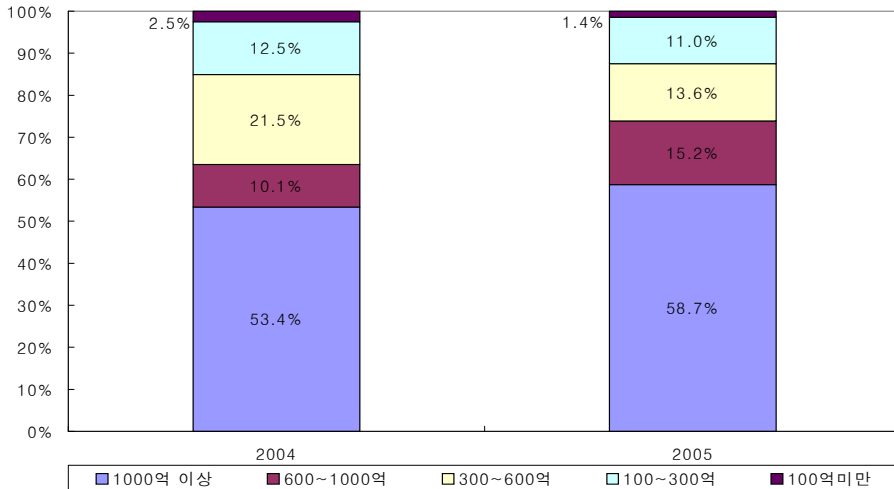
(단위 : 백만원, %)

구 분	대출금		이자비용		대손상각비		기타 영업비용	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
100억 미만	50,314 (100.0)	34,382 (100.0)	3,563 (7.1)	2,403 (7.0)	831 (1.7)	737 (2.1)	11,819 (23.5)	5,265 (15.3)
100~300억	248,912 (100.0)	262,814 (100.0)	11,968 (4.8)	19,633 (7.5)	12,079 (4.9)	11,411 (4.3)	21,003 (8.4)	37,109 (14.1)
300~600억	426,860 (100.0)	323,995 (100.0)	42,944 (10.1)	17,532 (5.4)	23,478 (5.5)	20,253 (6.3)	28,709 (6.7)	15,783 (4.9)
600~1,000억	201,488 (100.0)	360,987 (100.0)	10,392 (5.2)	16,607 (4.6)	8,601 (4.3)	5,399 (1.5)	13,819 (6.9)	19,852 (5.5)
1,000억 이상	1,061,967 (100.0)	1,397,725 (100.0)	128,116 (12.1)	101,718 (7.3)	43,819 (4.1)	90,874 (6.5)	95,361 (9.0)	70,065 (5.0)
전 체	1,989,541 (100.0)	2,379,903 (100.0)	196,983 (9.9)	157,893 (6.6)	88,808 (4.5)	128,674 (5.4)	170,711 (8.6)	148,074 (6.2)

주 : () 안은 대출금 대비 비율

자료 : 금융연구원

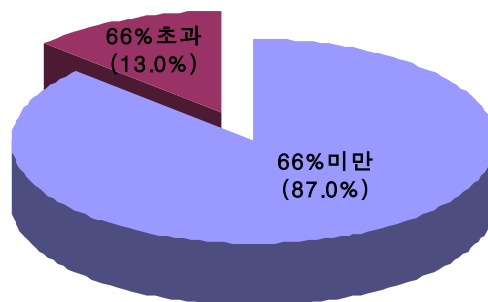
〈그림 2〉 규모별 외감업체의 성장성 추이



자료 : 금융연구원

- 중·대형업체로 구성된 외감업체 중에서도 대형업체가 더 빠르게 성장하는 등 업계의 양극화가 대형업체를 중심으로 진행(<그림 2> 참조)
 - 전체 대출잔액에서 차지하는 비중이 대출잔액 1,000억원 이상인 업체와 600~1,000억원인 업체는 증가한 반면 600억원 미만인 업체는 감소
- 자금운용 측면에서는 당 연구원의 설문조사 결과 법정 상한금리가 잘 지켜지고 있는 것으로 나타남.
 - 조사대상 대부업체의 87.0%가 연 66% 이하의 금리를 적용하며, 이를 초과하는 업체는 전체의 13.0%에 불과
 - 그러나 금융감독원이 사금융이용자를 대상으로 한 설문조사 결과는 금리상한이 지켜진 대부계약의 비율이 25%에 불과하여 당 연구원의 조사와 큰 차이가 있음.
 - 이는 당 연구원의 조사표본이 체계적인 시스템을 기반으로 비교적 우량고객을 대상으로 영업을 하는 중·대형 업체로 구성된 데 기인

<그림 3> 설문대상 업체의 금리상한 준수 여부

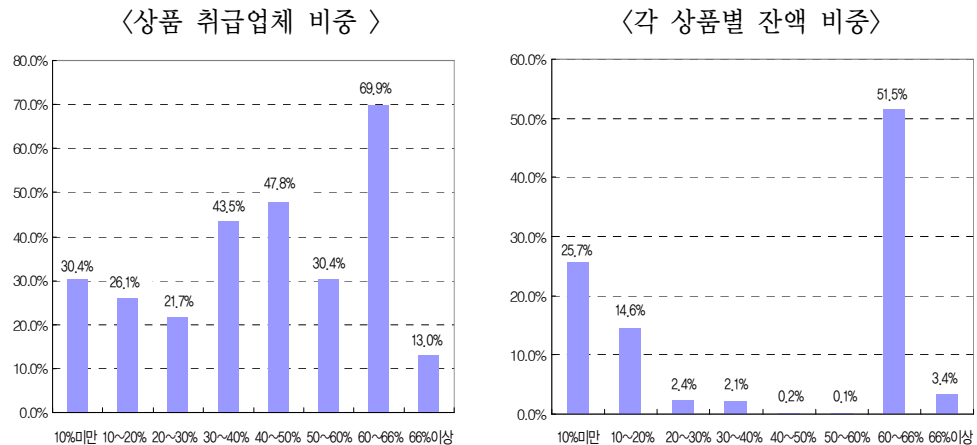


주 : 연평균 금리 기준
자료 : 금융연구원

- 대부업체의 대출상품 중에서 연이자율 60~66%인 상품이 가장 큰 비중을 차지
 - 60~66%의 상품을 취급하는 업체가 전체의 69.9%로 가장 높으며, 40~50% 상품을 제공하는 업체는 47.8%에 달함.
 - 금리대별 각 상품이 대출잔액에서 차지하는 비중은 연이자율 60~66% 구간의 상품이 51.5%로 가장 큰 비중을 차지하며, 그 다음으로 연이자율 10%대 미만 상품이 25.7%를 기록
 - 연이자율 10% 미만의 대출상품 비중이 높은 것은 일부 외국계 업체가 대규모 해외차입금을 바탕으로 저리의 선순위 주거용 부동산 담보대출에 주력하기 때문임.

- 신용대출만을 취급하는 14개 대부업체의 경우 연이자율 60~66%인 상품이 대부잔액에서 가장 큰 비중을 차지하며, 저금리 상품의 비중은 상대적으로 작은 수준

〈그림 4〉 설문대상 업체의 금리대별 각 상품의 비중 현황



주 : 연평균 금리 기준
 자료 : 금융연구원

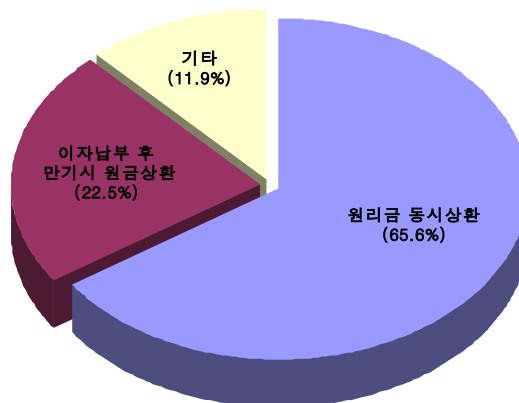
〈표 6〉 설문대상 업체의 금리대별 각 상품의 잔액 비중

	10%미만	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~66%	66%이상
10억 미만	0.0%	0.0%	26.6%	31.8%	41.6%	0.0%	0.0%	0.0%
10~100억	5.2%	5.4%	1.4%	0.7%	0.3%	0.5%	86.8%	0.0%
100~300억	2.1%	12.2%	4.4%	1.2%	1.7%	0.6%	70.8%	7.1%
300~600억	16.3%	27.0%	15.1%	14.0%	0.6%	0.6%	0.5%	26.0%
600~1,000억	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%
1,000억 이상	35.0%	15.6%	0.5%	0.7%	0.0%	0.0%	48.1%	0.0%
평균	25.7%	14.6%	2.4%	2.1%	0.2%	0.1%	51.5%	3.4%

주 : 연평균 금리 기준
 자료 : 금융연구원

- 상환방식별로는 원리금을 동시에 상환하는 조건의 상품이 가장 큰 비중을 차지
 - 원리금 동시상환 상품 잔액의 비중이 전체 대출잔액 대비 65.6%로 가장 크고, 그 다음으로 이자납부후 만기 시 원금상환 22.5%, 기타 11.9%의 순임.

〈그림 5〉 설문대상 업체의 상환방식별 상품잔액 비중



자료 : 금융연구원

나. 수익성 및 건전성

- 당 연구원의 설문조사 대상기업의 과반수 이상이 수익성 및 건전성 측면에서 양호한 모습을 나타내고 있으나 대부규모에 따라 차이가 존재
 - 수익성과 건전성 모두 대출잔액 1,000억원 이상 업체와 300억원 미만 업체들이 우수한 반면 대출잔액 300~1,000억원인 업체는 매우 낮은 것으로 나타남.
 - 대출잔액 대비 당기순이익비율이 1,000억원 이상인 업체가 10.73%, 100~300억원의 업체는 11.03%, 그리고 10~100억원인 업체는 8.54%를 기록한 반면 300~1,000억원의 업체는 음(-)의 값을 나타냄.
 - 연체율은 대부잔액 1,000억원 이상인 업체와 300억 미만인 업체가 비교적 낮게 나타났으며, 추정손실률도 유사한 모습을 보임.

〈표 7〉 설문대상 업체의 수익성 및 건전성

(단위 : 백만원, %)

대출 잔액	당기순이익	당기순이익/ 대출잔액	연체율	추정손실률
10억 미만(1)	5,783	-	1.30	0.00
10~100억(4)	271	8.54	16.03	5.50
100~300억(8)	2,277	11.03	12.38	14.48
300~600억(5)	-1,793	-2.71	35.25	21.43
600억~1,000억(3)	-616	-0.78	18.67	25.95
1,000억 이상(6)	26,599	10.73	16.42	11.05
평 균	6,440	6.57	18.77	15.21

주 : 1) () 안은 조사 대상업체 수

2) 연체율은 대부잔액 중 3개월 이상 연체자산의 비율

3) 대출잔액이 10억 미만인 1개사는 대부업보다는 NPL 매입 및 추심을 통해 수익의 대부분이 발생하고 있으므로 당기순이익 비율 산정에서 제외

자료 : 금융연구원

- 외감업체의 경우 대출잔액 대비 당기순이익비율이 2004년 1.48%에서 2005년 6.08%로 상승하여 수익성이 크게 개선
 - 국내외 업체가 모두 수익성이 개선되고 있는 가운데 외국계 업체의 수익성이 국내계에 비해 더 높은 것으로 나타남.
 - * 2005년 중 외국계 업체의 대출잔액 대비 순이익비율이 8.14%로 국내계의 4.31%에 비해 약 4%p 정도 높게 조사됨.
- 건전성도 수익성과 마찬가지로 전반적으로 개선되고 있는 것으로 나타남.
 - 총자산 대비 차입금의 비율인 차입의존도가 2005년 64.18%로 전년에 비해 7.24%p 낮아졌으며, 대손충당금 설정률은 20.02%로 2004년의 17.52%에 비해 상승
 - 2005년 기준으로 외국계 업체의 차입의존도가 82.46%로 국내계의 51.32%에 비해 매우 높은 수준이나 대손충당금은 약 2%p 정도 더 많이 쌓고 있는 것으로 나타남.

〈표 8〉 국내외 외감업체의 수익성 및 건전성

(단위 : 백만원, %)

구 분	2004년			2005년		
	국내계	외국계	전체	국내계	외국계	전체
당 기 순 이 익	10,790	73,618	84,408	28,289	180,465	208,754
당기순이익/대출잔액	-1.03	4.44	1.48	4.31	8.14	6.08
차 입 금 의 존 도	56.14	99.13	71.42	51.32	82.46	64.18
대 손 충 당 금 설 정 률	11.03	26.05	17.52	19.28	21.07	20.02

주 : 1) 차입금의존도는 총자산 대비 차입금의 비율

2) 대손충당금 설정률의 경우 대출잔액 대비 대손충당금으로 산출했으나 각 업체의 외부감사보고서에서 대손충당금 설정기준이 명확하게 제시되지 않음.

자료 : 금융연구원

- 그러나 대부업체에 대한 자산건전성 분류기준 및 대손충당금 적립기준이 아직 마련되어 있지 않아 건전성과 수익성에 대한 객관적인 평가가 힘든 상황
- 외감업체들도 설문대상 업체와 마찬가지로 대출잔액 300~1,000억원인 업체의 수익성이 낮게 나타남.
 - 대출잔액 대비 당기순이익비율이 대출잔액 1,000억원 이상의 업체가 7.33%, 100억 미만 및 100~300억인 업체가 각각 5.98%와 7.94%를 나타낸 반면 600~1,000억원인 업체는 0.89%에 불과
 - 또한, 대부잔액 1,000억원 이상인 업체와 100~300억원인 업체가 수익성 개선 폭도 가장 크게 나타남.
 - * 당기순이익비율이 1,000억원 이상 업체는 2005년 7.33%로 전년대비 4.52%p 상승하였으며, 100~300억원 업체는 같은 기간 10%p 상승
- 대부잔액 600~1,000억원인 업체를 제외하면 대형업체일수록 차입금의존도가 더 크게 개선
 - 1,000억원 이상 업체의 경우 차입금 의존도가 2004년 77.47%에서 2005년 70.80%로 6.67%p 감소하였으나, 100억 미만인 업체 및 100~300억원대 업체는 각각 1.47%p, 3.17%p 감소에 그침.
- 대손충당금설정률의 경우 대출잔액이 600억원 이상인 업체가 여타 업체에 비해 높게 나타남.
 - 2005년말 기준으로 규모별 대손충당금 설정률은 1,000억원 이상 업체가 25.90%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 600~1,000억원인 업체(25.27%)의 순

〈표 9〉 외감대상 업체의 대출잔액별 수익성 및 건전성

(단위 : 백만원, %)

구 분	당기순이익		당기순이익/ 대출잔액		차입금의존도		대손충당금 설정률	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
100억 미만	33,877	23,227	5.99	5.98	26.03	24.56	6.26	20.05
100~300억	-6,136	28,908	-2.19	7.94	68.98	65.81	10.85	19.17
300~600억	9,252	12,593	3.51	5.18	129.88	94.55	25.76	13.82
600~1,000억	-6,358	2,527	-2.86	0.89	72.44	82.85	31.80	25.27
1,000억 이상	53,773	141,499	2.81	7.33	77.47	70.80	30.74	25.90
전 체	84,408	208,754	1.48	6.08	71.42	64.18	16.75	20.02

주 : 1) 차입금의존도는 총자산 대비 차입금의 비율

2) 대손충당금 설정률의 경우 대출잔액 대비 대손충당금으로 산출했으나 각 업체의 외부감사보고서에서 대손충당 설정기준이 명확하게 제시되지 않음.

자료 : 금융연구원

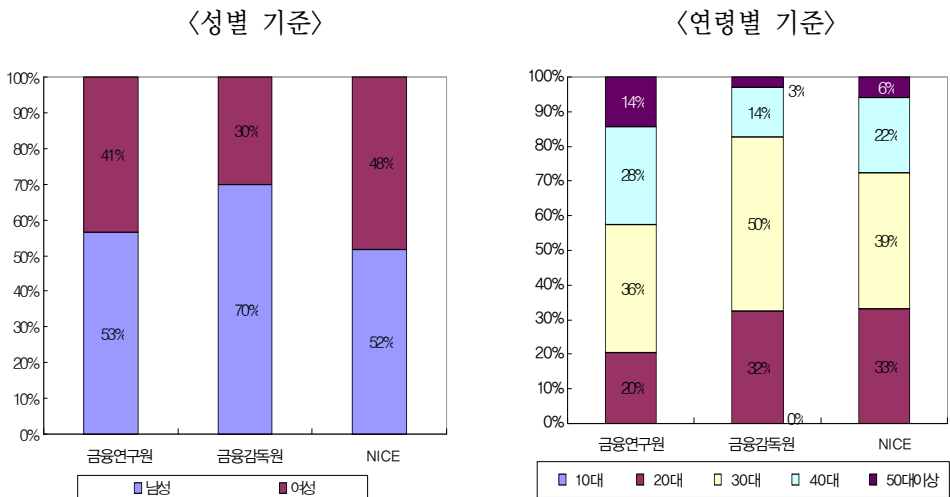
3) 수요 측면

- 당 연구원의 설문조사 및 심층면접 분석자료, 금융감독원의 설문조사자료, 그리고 한국신용정보의 자료를 바탕으로 대부시장 이용자의 현황을 분석
 - 공급 측면 분석에서와 마찬가지로 당 연구원의 설문 및 면접조사 분석자료를 활용
 - 금융감독원이 매년 시행하는 설문조사 분석결과를 사용하되 2006년 자료는 2006년 10월~2007년 2월 현재 진행중인 설문조사의 자료 중 당 연구원이 300명분을 무작위로 추출하여 분석한 결과를 이용
 - 한국신용정보가 20여개 대부업체의 실적정보를 바탕으로 대부시장 고객의 특성을 분석한 자료(NICE Credit Insight, 2006.12)를 활용

가. 이용자의 기본 특성

- 2006년 기준으로 대부시장 이용자는 성별로는 남성이 여성보다 비중이 높으며, 연령별로는 30대의 비중이 가장 높게 나타남.
 - 당 연구원, 금융감독원, 한국신용정보의 조사결과 모두 남성의 비중이 과반수 이상을 차지하는 것으로 나타남.
 - 연령별로는 30대의 이용비중이 36~50%로 가장 크고, 그 다음으로는 20대가 큰 비중을 차지
 - * 당 연구원의 설문조사결과는 20대(20%)에 비해 40대(28%)가 더 높게 나타났음.
 - 이는 20~30대가 소비수준이 높음에도 불구하고 소득수준이 상대적으로 낮아 제도권 금융기관으로부터의 대출이 제한되는 데 기인하는 것으로 분석됨.

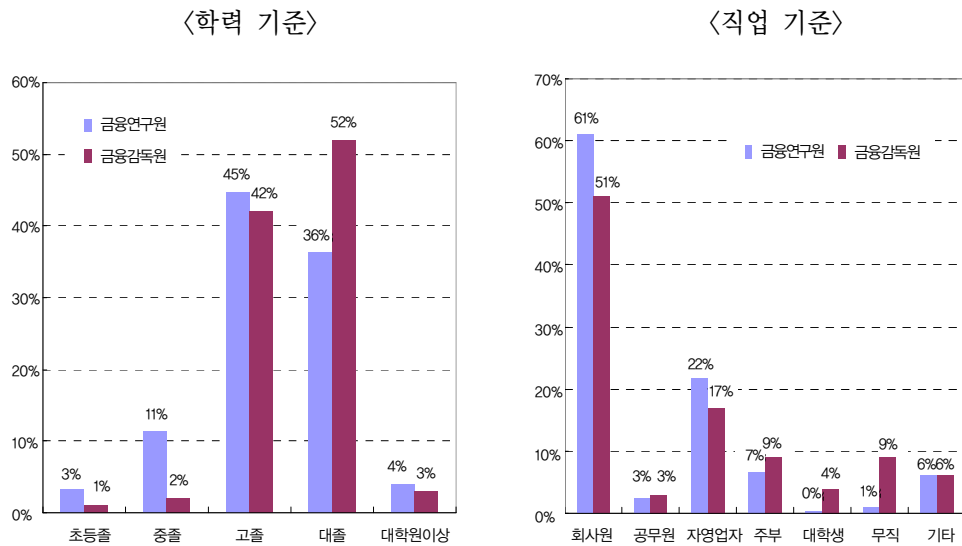
〈그림 6〉 대부업체 이용자의 성별·연령별 특성



자료 : 금융연구원, 금융감독원, 한국신용정보

- 학력면에서는 고졸 이상 고학력자의 비중이 가장 크고 직업별로는 일정 급여를 수령하는 직장인의 비중이 가장 높게 나타남.
 - 대부시장 이용자의 대부분이 고졸 이상(금융연구원 85%, 금융감독원 97%)의 학력을 소지
 - 직업별로는 회사원(금융연구원 61%, 금융감독원 51%)이 가장 큰 비중을 차지하였으며, 그 다음으로는 자영업자의 순

〈그림 7〉 대부업체 이용자의 학력·직업별 특성

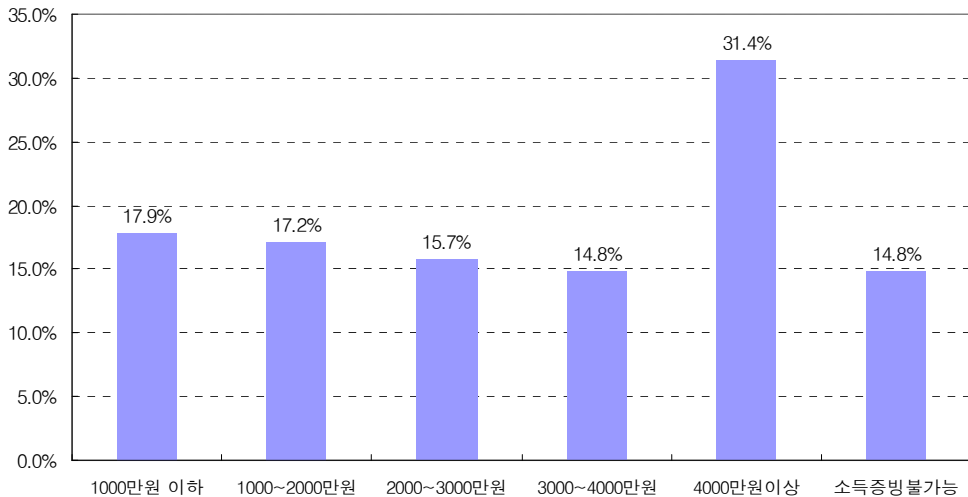


자료 : 금융연구원, 금융감독원

- 한편 당 연구원의 설문조사 결과, 예상과는 달리 연소득 2,000만원 이하의 저소득층 및 소득증빙이 불가능한 계층의 이용비중보다 연소득 2,000만원 이상의 중간 소득층 및 고소득층의 비중이 61.9%로 더 높게 나타남.

- 연소득 4,000만원 이상 고소득층 이용자의 비중이 31.4%에 달하는 반면 연소득 1,000만원 이하의 하위 소득층의 비중은 17.9%에 불과
- 그러나 당 연구원의 설문조사가 주로 중·대형 업체를 중심으로 이루어진 것을 감안하면 이 결과를 일반화하기에는 한계가 있음.
 - 소형, 중형, 대형업체를 유사한 비율로 하여 60개 업체를 선정하였으나 설문 조사 및 심층면접에는 주로 중·대형 업체를 중심으로 29개 업체만이 참가
 - 대부잔액이 큰 대부업체는 대출상환 가능성이 상대적으로 높은 계층만을 상대로 이들의 급전수요를 충족시키는 영업에 주력
 - 그러나 1만 6천개를 상회하는 등록업체 중 이들 업체의 비중은 극히 미미한 실정

〈그림 8〉 대부업체 이용자의 소득 수준



자료 : 금융연구원

나. 이용원인 및 자금용도

- 금융감독원의 설문조사에 따르면, 조사연도에 관계없이 남녀 모두 어려운 경제 여건이 대부시장 이용의 근본 원인으로 나타남.
 - 2006년의 경우 대부시장을 이용하는 근본 이유 중 교육비·병원비 등 급전 필요가 26%로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 사업실패(21%), 기타(19%), 실직(18%) 순으로 경제력 약화에 따른 급전 수요가 대부분을 차지
 - * 기타에 대한 사유도 50% 이상이 생활자금과 관련
 - 반면, 쇼핑 등 사치성 수요의 비중은 지속적으로 감소하는 추세

〈표 10〉 대부시장 이용 원인

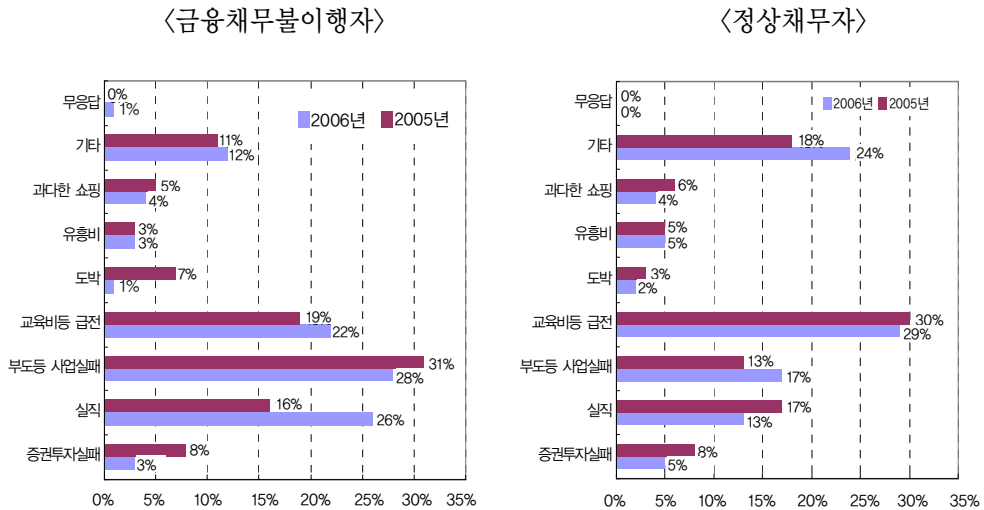
구 분	2003년	2004년	2005년	2006년		
				계	남성(70%)	여성(30%)
증권투자실패	9%	4%	8%	5%	6%	2%
실 직	18%	16%	17%	18%	16%	22%
부도 등 사업실패	20%	28%	19%	21%	24%	15%
교육비·병원비 등 급전	21%	22%	26%	26%	25%	29%
경마 등 도박	2%	1%	4%	2%	2%	0%
술·오락 등 유흥비	5%	3%	4%	4%	5%	1%
과다한 쇼핑	12%	6%	5%	4%	3%	7%
기 타	9%	15%	16%	19%	17%	24%
무응답	4%	6%	0%	0%	0%	0%
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료 : 금융감독원, 『사금융이용자 설문조사 결과분석』, 2005, 2006, 2007.

- 금융채무불이행 여부별 이용원인은 정상채무자의 경우 교육비·병원비 등 급전수요가 29%로 대부시장이용의 가장 큰 원인이며 채무불이행자는 사업 실패가 28%로 가장 큰 원인으로 작용

- 또한, 최근 고용시장이 악화되면서 금융채무불이행자의 경우 실직에 의한 대부시장이용 비중이 26%로 전년대비 10%p 증가
- 정상채무자의 대부시장 이용비중은 61%로 금융채무불이행자에 비해 높게 나타났으며, 신규이용자의 비중도 42%로 지속적으로 증가하는 추세
 - * 신규이용자의 비중이 1998년이전 8%, 1998~1999년 6%, 2000~2001년 13%, 2002~2003년 31%, 그리고 2004~2005년 42%로 지속적으로 증가

<그림 9> 금융채무불이행 여부별 대부시장 이용 원인



자료 : 금융감독원, 『사금융이용자 설문조사 결과분석』, 2005, 2006, 2007.

- 대부시장을 통해 조달된 자금은 주로 기존의 채무를 상환하거나 생계유지를 위해 사용되는 것으로 나타남.
 - 대부시장 대출용도에 대한 질문에 대해 가계생활자금(42%)과 은행 및 카드의 연체금 등 기존대출금 상환(37%)이 가장 큰 비중을 차지

- 한편, 대부시장 조달자금을 기존대출금 상환에 사용하는 이용자의 비중은 줄어드는 반면 가계생활자금으로 사용하는 이용자는 꾸준히 증가하는 것으로 나타남.
- * 대부자금을 대출금 상환에 사용한 이용자의 비중은 2004~2006년 기간 동안 24%p 감소한 반면 가계생활자금에 사용한 이용자 비중은 같은 기간 22%p 상승

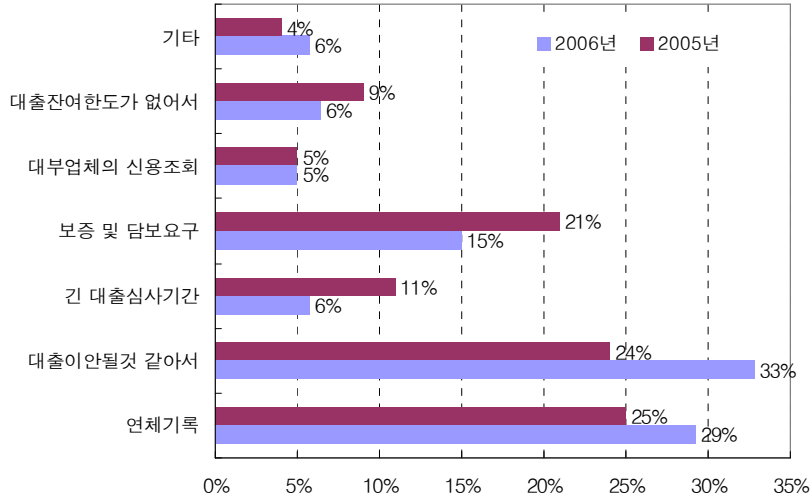
〈표 11〉 대출자금 용도

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년		
				계	남성(70%)	여성(30%)
사업자금	11%	14%	16%	13%	13%	11%
가계생활자금	28%	20%	36%	42%	44%	40%
대출금 상환	57%	61%	41%	37%	34%	42%
은행연체 상환	17%	16%	16%	8%	8%	8%
카드연체 상환	35%	40%	20%	21%	18%	26%
사금융 상환	4%	5%	6%	8%	8%	8%
기 타	3%	4%	7%	8%	8%	8%
무응답	1%	1%	0%	0%	0%	0%
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료 : 금융감독원, 『사금융이용자 설문조사 결과분석』, 2005, 2006, 2007.

- 대부시장 이용자가 제도권 금융기관을 활용하지 못하는 주된 이유는 과거 연체 기록과 보증 및 담보부족인 것으로 나타남.
 - 제도권 금융기관을 이용하지 않는 이유에 대한 질문에 대출이 안될 것 같아서가 33%, 연체기록이 29%를 차지하였으며, 보증 및 담보요구로 인한 부담도 15%를 차지
 - 한편, 보증 및 담보요구, 심사기간 등 제도권 금융기관의 까다로운 대출절차로 인한 대부시장 이용이 전년도에 비해 줄어든 반면 연체기록 등 수요자의 신용도와 관련된 이유는 증가

〈그림 10〉 제도 금융권을 이용하지 않는 이유

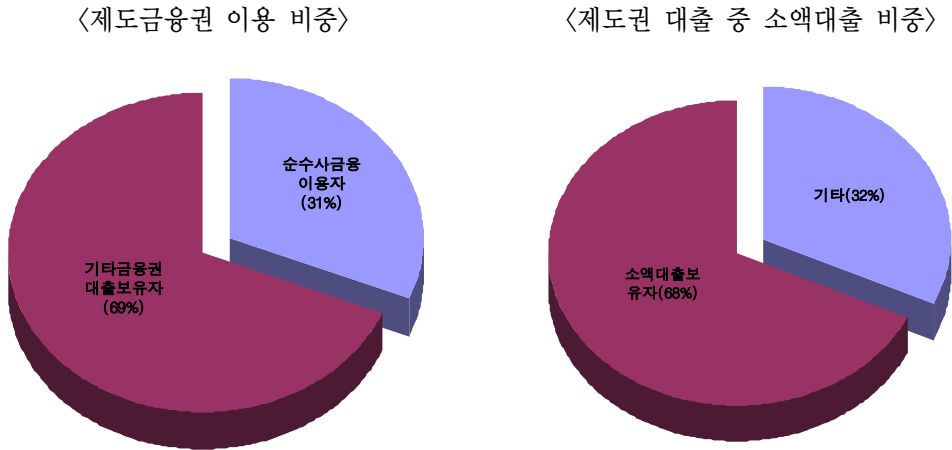


자료 : 금융감독원, 『사금융이용자 설문조사 결과분석』, 2006, 2007.

- 한편 한국신용정보의 조사에 따르면, 대부시장 이용자 중 상당수가 현재 제도 금융권의 대출이 있는 것으로 나타남.
 - 대부시장 이용자 중 69%가 현재 제도금융권의 대출이 있으며, 이 중 68%가 소액신용대출을 받은 것으로 나타났음.
 - 저축은행 등 제도권 금융기관의 소액신용대출 축소가 대형 대부업체의 성장으로 연결
 - * 한국신용정보에 고객자료를 제공하는 업체는 대형 대부업체가 대부분으로 이들은 주로 300만원 미만의 소액신용대출에 주력

- 동 자료에 따르면, 20대의 경우 과거 3년간 대출경험이 없는 경우가 72%에 달하는데, 이들의 대부시장 이용은 구직자 또는 비정규직 등을 대상으로 신용카드 발급 및 소액대출이 억제되는 데서 비롯되는 것으로 판단

〈그림 11〉 대부시장 이용자의 제도금융권 이용 비중



자료 : 한국신용정보, *Nice Credit Insight*, 2006.12.

다. 이용규모 및 상환능력

- 대부시장 이용자는 인터넷, 생활정보지 등 주로 대중매체를 통하여 대부업체를 이용
 - 설문조사 결과, 인터넷을 통해 대부시장을 이용하게 된 경우가 47%로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 그 다음으로 생활정보지(30%)와 지인(7%) 등의 순임.
 - 2005년까지 가장 큰 비중을 차지하던 생활정보지는 최근 들어 그 비중이 줄어들고 있는 반면 인터넷과 핸드폰을 통한 대부시장 이용이 증가하는 추세

- 대부시장 이용자들이 대부업자를 선택할 때 가장 중요하게 생각하는 요소는 대출이자율(38%), 대출가능금액(26%), 대출의 신속성(21%) 순으로 나타남.

- 한편, 대부시장 이용자의 55%가 2개 이상의 대부업체를 중복 이용하고 있는 것으로 나타남.

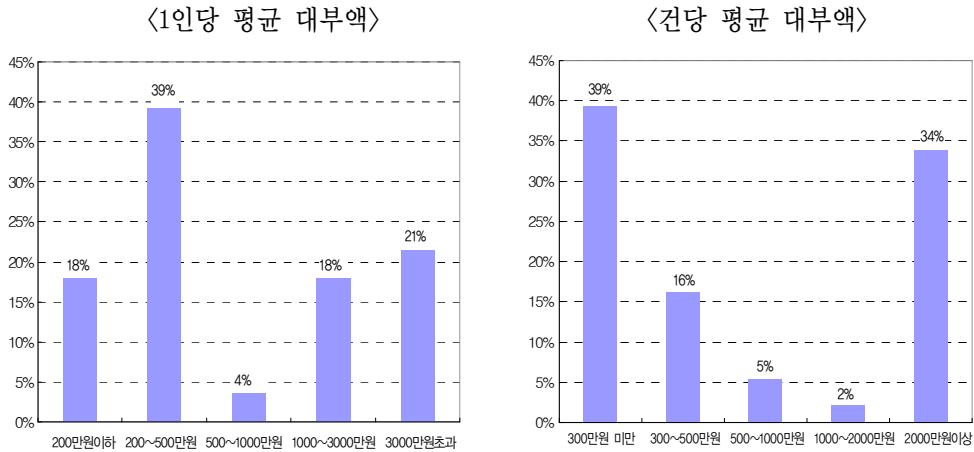
〈표 12〉 대부시장 이용경로

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년
생활 정보 지	40%	45%	36%	30%
인 터 넷	21%	19%	30%	47%
친구 등 지인	15%	18%	14%	7%
일 간 지	10%	5%	6%	1%
전 단 지	10%	7%	4%	6%
핸드폰 광고	0%	1%	7%	4%
기 타	0%	3%	4%	4%
무 응 답	3%	1%	0%	0%
계	100%	100%	100%	100%

자료 : 금융감독원, 『사금융이용자 설문조사 결과분석』, 2005, 2006, 2007.

- 당 연구원의 조사결과, 1인당 평균 대부액 및 건당 평균 대부액이 500만원 이하인 경우가 설문대상 업체의 57%와 54%를 각각 차지하는 등 소액신용대출이 대부시장의 가장 큰 비중을 차지
 - 금융감독원의 조사에서도 1인당 대부시장 이용액이 500만원 이하인 경우가 56%에 달하였으며 한국신용정보의 조사에서는 300만원 미만이 68%를 차지
 - 한편, 금융감독원이 설문결과를 토대로 추정한 1인당 대부시장 이용액은 2003년 790만원, 2004년 900만원, 2005년 950만원으로 증가하다가 2006년에는 780만원으로 감소

〈그림 12〉 1인당 및 건당 평균 대부액



자료 : 금융연구원

- 금융감독원 조사에 따르면, 2006년 대부시장 이용자의 총채무는 2,352만원으로 꾸준히 감소하는 양상

〈표 13〉 대부시장 이용자의 1인당 총채무

구분	2003년	2004년	2005년	2006년
없음	5%	2%	28%	8%
5백만원 이하	22%	16%	21%	25%
5백만원~3천만원	44%	48%	28%	49%
3천만원~1억원	19%	28%	15%	12%
1억원~2억원	5%	3%	3%	2%
2억원 초과	1%	1%	1%	1%
모름	0%	0%	2%	2%
무응답	3%	2%	1%	0%
계	100%	100%	100%	100%
1인당 추정 부채액	3,292만원	3,571만원	2,414만원	2,352만원

주 : 총채무 추정근거 : (∑ 각 구간의 중간값x각 구간별 응답자 수)/(전체 응답수)로 구하되, 2억원초과는 3억5천만원을 중간값으로 사용

자료 : 금융감독원, 『사금융이용자 설문조사 결과분석』, 2005, 2006, 2007.

- 2006년 현재, 1인당 총채무액은 3천만원 이하가 82%로 2005년 및 2004년에 비해 5%p, 16%p 증가
- 그러나 기존 부채가 없는 사금융이용자 비중이 2005년에 28%로 크게 증가한 후 2006년 들어 다시 한 자리수로 감소(〈표 13〉 참조)
 - 이들은 기존 부채는 없으나 제도권 금융기관을 이용하지 못하는 젊은 층으로 추정
- 한편, 2006년 기준으로 대부잔액 중 연체 3개월 이내의 정상여신이 80%를 차지하여 2004년과 2005년에 비해 각각 17%p, 3%p 상승
 - 6개월 이상 장기연체 여신은 지속적으로 감소하고 있으며, 자력으로 부채상환이 가능하다고 응답한 대부시장 이용자의 비중은 꾸준히 상승하는 등 대부시장 이용자의 부채상환능력이 개선되는 양상

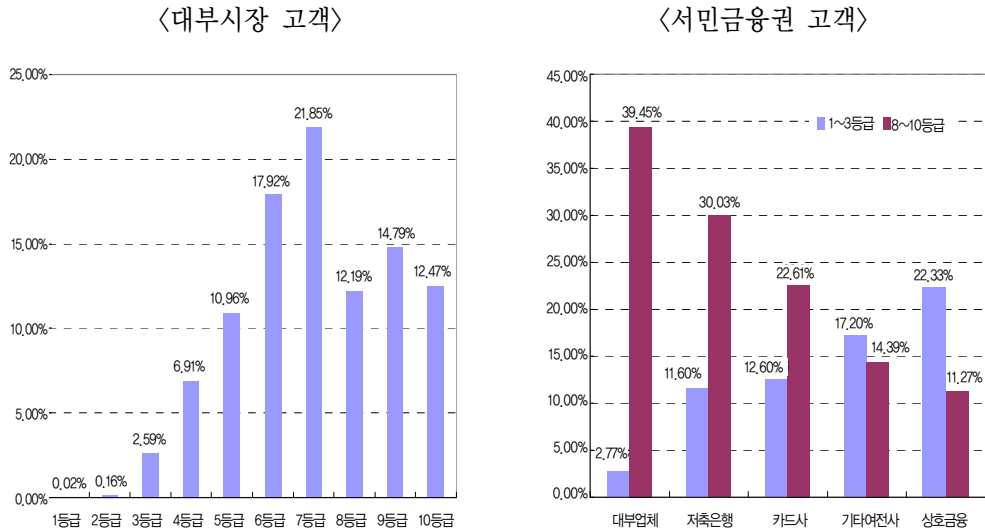
〈표 14〉 대부시장 이용자의 평균 연체기간

구 분	2004년	2005년	2006년
정상납부	25%	45%	58%
10일 이내	19%	17%	16%
10일~3개월	19%	14%	6%
3개월~6개월	8%	5%	5%
6개월~1년	7%	5%	6%
1년 이상	18%	8%	9%
모름	0%	5%	0%
무응답	4%	1%	0%
계	100%	100%	100%

자료 : 금융감독원, 『사금융이용자 설문조사 결과분석』, 2005, 2006, 2007.

- 그러나 한국신용정보의 조사결과, 대부시장 이용자 중 신용도가 8~10등급 고객의 비중이 약 40%에 달하여 대부시장 이용자의 채무상환능력이 절대적인 수준에서 높다고 보기에는 무리
 - 주요 제도권 서민금융기관에 비해서도 8~10등급의 고객을 평균 20%p 이상 높게 보유한 반면 우량고객의 비중은 다른 업권에 비해 크게 낮은 상황

〈그림 13〉 대부시장 및 서민금융기관 고객의 신용등급 현황



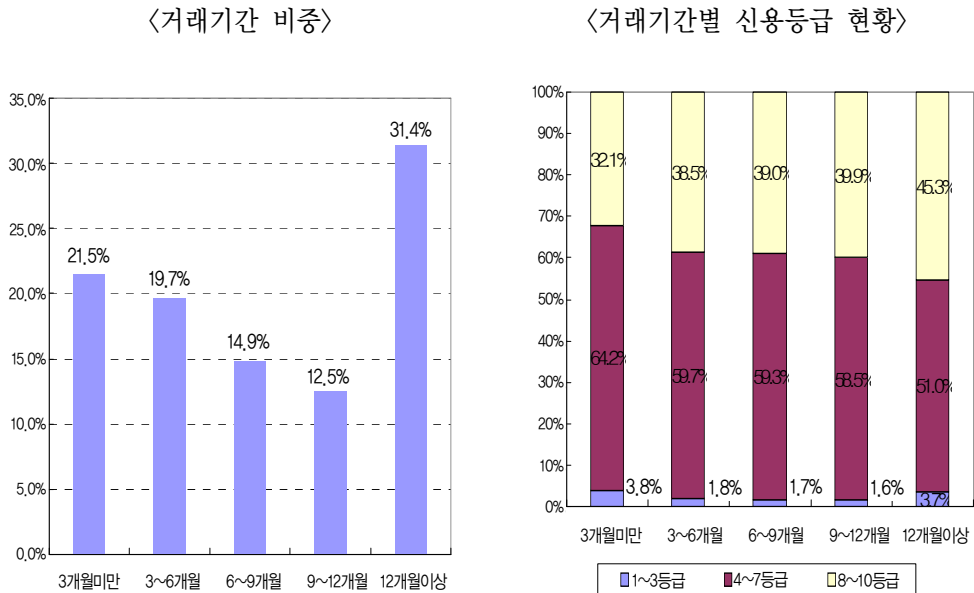
주 : 정상고객을 대상으로 함(전국은행연합회 채무불이행 등재 또는 금융권 및 대부시장 90일 이상 미해제 연체 보유시 부도로 간주).

자료 : 한국신용정보, *Nice Credit Insight*, 2006.

- 위의 분석결과, 대부시장 이용자 중 비교적 신용도가 양호한 1~7등급의 신용등급 보유자가 60%에 이르는데, 이들의 상당수는 신용등급상 제도금융권 이용이 가능함에도 불구하고 대출의 용이성, 담보 및 보증의 부담 등으로 대부시장을 찾는 것으로 추정됨.

- 한편, 대부시장의 고객은 크게 장·단기 이용자로 구분 가능하고 장기 이용자 일수록 저신용 계층의 비중이 높음.
 - 한국신용정보의 조사에 따르면, 대부기간 6개월 미만의 단기 고객이 41.2%, 12개월 이상의 장기 거래자가 31.4%를 차지
 - 8~10등급의 저신용 계층의 비율이 대부기간 3개월 미만일 시는 32.1%이나 기간이 길어질수록 확대되어 12개월 이상일 경우는 45.3%를 차지하는 등 대부기간과 신용도 간에 반비례관계가 성립

〈그림 14〉 대부시장 이용자의 거래기간 현황



주 : 정상고객을 대상으로 함(전국은행연합회 채무불이행 등재 또는 금융권 및 대부시장 90일 이상 미해제 연체 보유시 부도로 간주).

자료 : 한국신용정보, Nice Credit Insight, 2006.

라. 대부업법 인식수준 및 불법행위

- 금융감독원의 조사 결과, 대부업법에 대한 대부시장 이용자의 인식 수준이 매우 낮은 것으로 나타남.
 - 금리제한, 불법채권추심 금지 등 대부업법의 주요 내용을 전혀 알지 못하고 있는 이용자의 비중이 감소하고 있으나 35%에 이르며 여성의 비중이 38%로 남성의 33%보다 높게 나타남.

- 대부업법 각 조항별 인식도는 금리제한이 59%로 가장 높으며, 불법채권추심(40%), 등록의무화(27%), 대부계약서 교부(25%) 등의 순으로 나타남.
 - 한편, 2005년 9월에 개정된 대부업법의 주요 내용에 대한 인식수준도 전반적으로 낮게 나타남.
 - * 개정내용에 대한 인식수준은 중개수수료 수취금지(27%), 불법채권추심 규제 강화(26%), 대부광고규제강화(21%), 적용대상 확대(10%)의 순

<표 15> 대부업법 인식수준

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년		
				계	남성(70%)	여성(30%)
전혀 모름	23%	45%	37%	35%	33%	38%
1개 이상	75%	52%	63%	64%	66%	62%
1개	18%	13%	24%	21%	22%	19%
2개	23%	17%	15%	18%	17%	21%
3개	16%	9%	8%	8%	8%	8%
4개	18%	12%	16%	17%	19%	14%
무응답	2%	3%	0%	0%	0%	0%
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료 : 금융감독원, 『사금융이용자 설문조사 결과분석』, 2005, 2006, 2007.

- 등록의무 조항을 알고 있는 이용자는 등록업체 이용비율이 그렇지 않은 이용자에 비해 높으며, 그 결과 금리상한 이상의 고금리를 부담하는 경우도 상대적으로 적게 나타남.
 - 등록업체 이용비율이 등록의무 조항을 인식하고 있는 이용자는 57%인 반면 그렇지 않은 이용자는 36%에 불과

- 무등록 음성업체뿐만 아니라 등록업체도 평균적으로는 금리상한을 준수하지 않는 등 금리상한의 실효성이 매우 낮은 상황
 - 설문조사에 근거한 금융감독원의 평균 대부금리 추정치는 전년도에 비해 전반적으로 상승한 가운데 등록업체의 경우 168%, 무등록업체의 경우 192%로 금리상한을 훨씬 초과

- 평균 대부금리의 추정은 금감원이 2006년 10월~2007년 2월 기간에 실시하였던 설문조사 자료 중 300명분을 무작위로 추출하여 분석한 결과를 이용
 - 300명이라는 제한된 표본을 이용함으로써 소규모 표본에 의한 편이가 발생할 가능성이 존재
 - 또한, 설문조사 응답자는 상대적으로 불법을 행하고 있는 대부업체를 이용했을 가능성이 높음
 - 이는 응답자가 실제로 168%보다 낮은 대부금리를 이용하고 있음에도 불구하고 설문조사 시 금리수준을 실제보다 높은 수준으로 답변할 유인이 있음을 의미
 - 이에 따라 168%가 등록 업체의 실제 평균 대부금리를 대표하는 것에는 한계가 존재

〈표 16〉 등록 여부별 월평균 대부금리

구 분	등록업체 이용		무등록업체 이용	
	2005년	2006년	2005년	2006년
5.5% 이하	39%	27%	14%	14%
5.5% 초과	54%	65%	68%	65%
5.5%~10%	27%	32%	25%	25%
10%~20%	7%	7%	13%	9%
20%~30%	8%	7%	11%	8%
30% 초과	13%	19%	18%	23%
모 름	6%	6%	18%	21%
무응답	0%	0%	0%	0%
계	100%	100%	100%	100%
추정 금리	월12% (연143%)	월14% (연168%)	월16% (연190%)	월16% (연192%)

주 : 평균금리 산출근거 : (∑ 각 구간의 중간값×각 구간별 응답자수)/(전체 응답자수)로 구하되, 월 5.5% 이하는 경계값인 5.5%를 사용하고 월 30% 이상은 30%~60%의 경계값인 30%를 사용

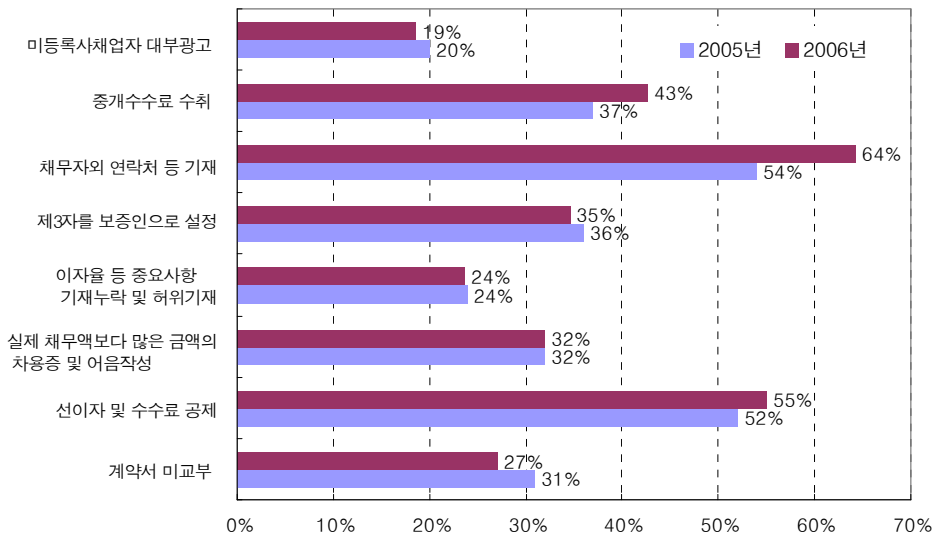
자료 : 금융감독원, 『사금융이용자 설문조사 결과분석』, 2006, 2007.

- 개정 대부업법 시행으로 불법행위에 대한 벌칙이 강화되면서 불법채권추심 행위가 크게 감소
 - 불법추심을 경험하지 않은 이용자의 비중이 개정 대부업법 시행 전인 2004년 29%에 불과하였으나, 동 비중이 2005년 61%, 2006년 57%로 크게 상승
 - 이는 개정 대부업법 시행에 따라 위법행위에 대한 벌칙이 강화되고 일부 음성 대부업체들이 양성화된 데 영향을 받은 것으로 판단
 - * 개정 대부업법 시행 후 등록 대부업체의 수가 개정 전에 비해 2,148개가 증가하였으며 설문조사 결과 무등록업체 이용자가 등록업체 이용자보다 불법 추심 피해가 2배 이상 높은 것으로 나타남.

- 한편, 대부업체와의 계약과정에서 경험한 부당사례로는 대출 시 지인 등의 연락 처 기재(64%), 선이자 및 수수료 공제(55%)가 가장 큰 비중을 차지

- 또한, 중개수수료 수취가 43%에 달하는 등 부당한 비용 착취행위도 만연한 것으로 나타남.
- 추세면에 있어서도 지인 등의 연락처 기재 및 중개수수료 수취가 전년대비 10%p, 6%p로 가장 크게 증가한 반면 계약서 미교부는 줄어드는 양상

〈그림 15〉 대부계약 체결 시 부당사례 경험률



자료 : 금융감독원

2. 평가

- 외환위기 이후의 경기양극화, 내수부진 등으로 서민층의 경제력이 취약해진 것이 대부시장 이용의 근본원인으로 작용
 - 생활자금 용도의 급전마련을 위해 대부시장을 이용하는 고객의 비중이 지속적으로 증가하고 있는 추세

- 제도권 금융시장을 이용하고 있는 금융소비자의 상당수도 금융회사로부터 자금수요를 충족시키지 못한 부분을 메우기 위한 수단으로 대부시장을 동시에 이용하고 있는 것으로 추정
 - * 대부시장 고객 중 신용등급 7등급 이상인 고객의 비중이 높게 나타나는 것이 이를 증명

- 대형업체 중심의 대부시장 양극화는 앞으로도 지속될 것으로 전망되며 정책의 초점도 이들 업체를 대상으로 맞춰져야 할 것으로 판단
 - 대형업체는 자금력을 바탕으로 TV 등 대중매체를 통한 광고를 확대하고 있으며, 이에 따라 이들 업체로 고객이 몰리는 양상
 - 고객쏠림현상과 우수한 신용평가능력이 상승작용을 일으키면서 대형업체의 수익성은 더욱 좋아지고 대부여력도 확대되는 등 대형업체 중심의 대부시장 재편은 더욱 빠르게 진행될 전망

- 대형업체는 상대적으로 신용도가 높은 고객을 대상으로 영업을 하며 금리상한 등 제반규정을 준수하고 있는 반면 등록업체의 대부분을 차지하는 소형업체는 대부업법을 지키지 않는 업체가 과반수를 훨씬 상회할 것으로 추정
 - 등록업체의 평균금리가 168%에 이르고 불법추심을 경험한 이용자가 여전히 상당수에 달하는 것은 등록 소형업체의 불법행위가 일반적인 현상임을 의미

- 대부시장은 규모면에 있어서는 독자성이 있으나 고객 및 금융서비스 측면에서는 서민금융기관과 상당부분 중첩되어 차별성이 약함.
 - 시장규모에 있어서는 설문조사 결과 소매대부시장 규모는 감소하고 있으나 18조원에 이르는 것으로 추정되는 등 대부시장의 독자성 존재

- 고객측면에서는 대부시장 고객과 저축은행, 상호금융기관 등 서민금융기관의 고객은 상당 부분 중첩
 - 아래의 <표 17>에서 알 수 있듯이 대출을 신청한 고객의 신용등급을 업권별로 분석한 결과 대부시장 고객은 제도권 서민금융기관 고객에 비해 상위 신용등급의 비중이 낮고 하위 신용등급의 비중이 상대적으로 높으나 중간 신용등급의 비중은 유사

<표 17> 대부업 및 서민금융기관 고객의 신용등급 비교

등 급	대부업	저축은행	신협/새마을금고
1등급	0.03%	3.70%	2.62%
2등급	0.12%	4.39%	4.71%
3등급	2.07%	18.15%	15.52%
4등급	4.80%	17.16%	15.94%
5등급	9.68%	14.81%	17.58%
6등급	18.99%	13.86%	17.77%
7등급	23.71%	9.60%	9.86%
8등급	14.32%	5.17%	5.25%
9등급	14.63%	6.52%	6.25%
10등급	11.66%	6.64%	4.52%
8~10등급비중	40.60%	18.33%	16.02%
1~3등급비중	2.22%	26.23%	22.85%

자료 : 한국신용정보, *Nice Credit Insight*, 2006.

- 대부상품의 대부분이 500만원 미만의 소액신용대출임을 감안하면 제공하는 금융서비스는 서민금융기관의 소액신용대출 활성화를 통해 대체 가능하여 대부시장은 금융서비스 측면에서는 서민금융기관과의 차별성이 희박

- 불법 추심행위는 감소하고 있으나 선이자 및 수수료 공제, 금리상한 이상의 고금리 부과 등 대부업체의 불법행위가 여전히 만연
 - 한편 당 연구원 설문조사 결과, 대형업체의 경우 대부분 금리상한을 지키는 것으로 나타나 소형업체에 의한 불법행위가 심각한 것을 알 수 있음.

- 따라서 법 개정, 감독체계 개편 등을 통해 대부시장 이용자 보호를 강화하는 방안을 마련하는 것이 시급한 상황

Ⅲ. 대부업 감독제도 현황 및 평가

1. 국내 대부업 감독제도 현황

1) 개요

- 국내 대부업 관련 규제는 「대부업의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률」(이하 대부업법)에 의하여 이루어지고 있음.
 - 대부업법은 대부업자 등록 및 관리·시스템 마련 등 대부업 양성화를 목적으로 2002년 8월 제정
- 대부업법은 대부업의 업태규제에서부터 검사 및 자료제출에 이르기까지 포괄적인 대부업관련 감독 조항을 포함
 - 대부업법은 대부업자 및 대부업체의 거래상대방을 보호하기 위하여 대부업의 등록 및 감독에 관하여 필요한 사항을 규정함과 동시에 대부업자의 불법적 채권추심행위 및 이자율 등을 규제
- 2005년 5월 대부업법 개정을 통해 등록대상에서 제외되었던 소규모 사채업자 및 대부업을 업으로 하는 전주를 대부업 등록대상에 포함

2) 등록 규제

- 대부업을 영위하기 위해서는 해당 영업소를 관할하는 시·도지사에게 등록해야 하며, 등록 시 다음의 사항이 기재된 신청서를 제출해야 함(대부업법 제3조).

- 금고 이상의 형의 집행유예의 선고를 받고 그 집행유예 기간 중에 있는 자
 - 대부업법 및 형법 등(채권추심 관련)을 위반하여 벌금형의 선고를 받고 2년이 경과되지 아니한 자
 - 등록취소 처분을 받은 후 5년이 경과되지 아니한 자
- 한편, 시·도지사는 대부업자가 규정위반 등 불법행위를 한 경우 해당 요건에 따라 1년 이내의 영업정지 및 등록취소의 조치를 취할 수 있음(대부업법 제13조).

3) 업무 규제

- 대부업자가 거래상대방과 대부계약을 체결할 경우 특정 사항이 기재된 계약서를 거래상대방에게 교부해야 함(대부업법 제6조, 동법 시행령 제4조).
- 또한, 동 계약서 및 계약관계서류를 계약체결일부터 2년간 보관해야 할 의무가 있음.

<표 19>

대부계약서 기재사항

- 대부업자 및 거래상대방의 명칭 또는 성명 및 주소
- 대부업 등록번호 및 계약일자
- 대부금액, 대부 및 연체 이자율
- 변제기간 및 변제방법
- 대부금을 변제받을 계좌번호를 정한 경우에는 그 계좌번호
- 당해 거래에 관한 일체의 부대비용
- 손해배상액 또는 강제집행에 관한 약정이 있는 경우에는 그 내용
- 보증계약을 체결한 경우에는 그 내용
- 채무의 조기상환 조건
- 기한의 이익 상실에 관한 약정이 있는 경우 그 내용
- 대부원리금의 변제순서에 관한 약정이 있는 경우에는 그 내용

- 대부업자가 업무를 영위함에 있어서 금지되는 행위는 다음과 같음.
 - 과잉대부의 금지(대부업법 제7조)
 - * 대부업자는 대부계약을 체결하고자 하는 자의 재력·신용·부채상황 및 변제 계획 등을 감안하여 변제능력을 초과하는 대부계약을 체결해서는 아니됨.
 - 대부업에 관한 광고금지(대부업법 제9조의 2)
 - * 대부업자 및 여신금융기관 외에는 대부업에 대한 광고를 할 수 없음.
 - 불법적 채권추심행위의 금지(대부업법 제10조)
 - 중개의 제한(대부업법 제11조의 2)
 - * 대부업자는 대부업 등록을 하지 않고 사실상 대부업을 영위하는 자에 대해 대부중개를 해서는 아니 되며, 대부중개를 할 경우에도 대부를 받는 거래 상대방으로부터 대가를 받을 수 없음.

〈표 20〉 **불법적 채권추심행위**

- 폭행 또는 협박을 하거나 위계 또는 위력을 사용하는 방법
- 채무자 또는 그의 관계인에게 채무에 관한 허위사실을 알리는 방법
- 업서에 의한 채무변제 요구 등 채무자 외의 자가 채무사실을 알 수 있게 하는 방법
- 채무자 또는 그의 관계인에게 공포심과 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심히 해치는 방법

- 대부업자는 각 해당 영업소마다 다음의 대부조건을 일반인이 알 수 있도록 게시해야 하며, 대부계약 체결 시 거래상대방에게 동 내용을 설명할 의무가 있음(대부업법 제9조, 동법 시행령 제6조).
 - 사업자 명칭 및 대부업 등록 번호
 - 대부이자율 및 연체이자율

- 이자계산방법 및 변제방법
- 대부계약과 관련한 부대비용의 내용
- 그 밖에 대부업체 이용자를 보호하기 위해 필요한 사항
 - * 금전대부의 중개를 업으로 행하는 자는 대부업자라는 사실
 - * 영업소의 주소와 전화번호
 - * 대부업을 등록한 특별시·광역시 또는 도의 명칭 등

4) 이자율 규제

- 대부업자가 개인 또는 소규모 법인에 대부를 하는 경우 이자율은 연 66%를 초과할 수 없음(대부업법 제8조, 동법 시행령 제5조).
 - 당해 거래의 체결과 변제에 관한 부대비용(담보권설정비용, 신용조회비용)을 제외한 사례금, 할인금, 수수료, 공제금, 연체 및 선이자 등 대부와 관련하여 대부업자가 받은 모든 요금은 이자에 포함됨.
 - 대부업자가 66%의 이자율 상한을 초과하여 대부계약을 체결한 경우 초과 부분에 대한 이자계약은 무효로 함.
- 한편, 여신금융기관이 연체이자율을 부과하는 경우 이를 포함한 이자율도 연 66% 내로 제한(대부업법 제15조, 동법 시행령 제9조)

5) 검사·감독 및 처벌

- 시·도지사는 대부업자에 대한 검사권을 보유하고 있으며, 필요 시 여타 관할 지역 시·도지사 및 금융감독원장에게 대부업자에 대한 검사를 요청할 수 있음(대부업법 제12조).

- 시·도지사는 대부업자의 대부업무 및 재산에 관련된 보고와 자료 제출 등을 요구할 수 있으며, 필요 시 영업소에 대한 검사를 명할 수 있음.
 - 2개 이상의 관할 지역에 영업소를 설치한 대부업체를 검사하는 경우 대부업자의 거래상대방 보호를 위해 필요하다고 인정될 시 해당 대부업자의 다른 영업소에 대한 검사를 해당 관할 시·도지사에게 요청할 수 있음.
 - 시·도지사는 대부업자에 대한 전문적인 검사가 필요할 경우 금융감독원 장에게 대부업자에 대한 검사를 요청할 수 있음.
 - * 2개 이상의 시·도지사에 등록된 대부업자에 대하여 시·도지사가 규정에 의한 검사를 하기 어려운 경우
 - * 매월말을 기준으로 대부업자의 월평균 대부금액 잔액이 금융감독위원회가 정하는 수준을 초과하는 경우
 - * 대부업자의 영업행위가 법령에 위반되거나 거래상대방에게 불이익을 초래할 가능성이 크고, 금융기관과 연계되어 있는 경우
- 또한, 행정자치부장관 및 금융감독위원회는 시·도지사, 관계 행정기관 또는 공공단체의 장에게 대부업자에 대한 현황 파악 및 제도조사를 위하여 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있음(대부업법 제16조).
- 대부업자와 대부업체 거래자 간의 분쟁을 해결하기 위해 해당 영업소를 관할하는 시·도지사 소속하에 분쟁조정위원회를 두며, 위원회는 다음에 해당하는 자로서 시·도지사가 선임하는 5인의 위원으로 구성(대부업법 제18조, 대부업법 시행령 제11조)
- 금융기관에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 자
 - 변호사 또는 회계사
 - 소비자단체에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 자

- 금융·대부업 또는 소비자 보호 분야에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 공무원
 - 금융 또는 법학을 전공하여 대학에서 전임강사 이상의 직무에 3년 이상 근무한 경력이 있는 자
- 대부업자가 규정을 위반 했을 시 해당 기준에 따라 벌칙 또는 과태료가 부과됨 (대부업법 제19조, 제21조).
- 대부업자가 벌칙 대상이 되는 위반 행위를 했을 경우 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대해서도 동조의 벌금형을 과하는 등 양벌규정이 적용(대부업법 제20조)

〈표 21〉 벌칙 및 과태료 부과 대상 요건

구 분		해당 요건
벌칙	5년 이하 징역, 5천만원 이하 벌금	<ul style="list-style-type: none"> • 무등록 대부업자 • 속임수 및 부정한 방법으로 대부업을 등록한 자 • 대부업광고 금지 대상자임에도 대부업 광고를 한 자 • 채권추심 시 폭력, 협박 등을 사용한 자
	3년 이하 징역, 3천만원 이하 벌금	<ul style="list-style-type: none"> • 타인에게 명의 또는 등록증을 대여한 자 • 이자율 제한을 위반한 자 • 채무자 또는 그의 관계인에게 채무에 관한 허위사실을 알린 자 • 채권추심 시 채무자에게 공포심과 불안감을 유발하여 생활에 지장을 준 자 • 대부중개를 하거나 중개수수료를 받은 자 • 금감위의 시정 명령을 이행하지 않은 자
과태료	2천만원 이하	<ul style="list-style-type: none"> • 변경등록 또는 폐업신고를 하지 않은 자 • 대부계약 체결 시 계약서를 교부하지 않거나, 기재사항이 누락된 계약서를 교부한 자 • 대부조건 등을 게시 또는 설명하지 않은 자 • 대부광고 시 대부조건을 명확히 제시하지 않은 자 • 검사에 불응하거나 검사를 방해한 자
	5백만원 이하	<ul style="list-style-type: none"> • 계약서 및 계약관계서류를 보관하지 않은 자 • 채권추심 시 채무자 외의 자가 채무사실을 알게 한 자 • 채권추심 시 소속과 성명을 밝히지 않은 자 • 대부광고 시 대부조건을 명확히 제시하지 않은 자 • 검사에 불응하거나 검사를 방해한 자

2. 평가

- 대부업법 제정·시행을 계기로 대부업체 양성화와 대부업 이용자 보호는 상당한 진전을 이루었으나, 대부업체의 관리 및 감독, 사금융 피해 방지, 유관기관 간 정보공유 등은 여전히 미흡한 실정
- 대부업 등록 시 대부업자의 정보를 신청서에 기재하도록 하고 있으나, 기재사항이 제한적이어서 대부업체에 대한 관리 및 감독이 어려움(대부업법 제3조).
 - 전화번호가 필수 등록사항 및 변경 등록사항이 아니기 때문에 대부업자의 전화번호 변경 시 연락이 두절되는 현상 발생
 - 법인의 경우 최대 출자자만 명시하도록 되어 있어 2인 이상의 출자자가 있을 경우 구체적인 지분관계를 알 수 없음.
 - 영업소를 두 개 이상 소유하고 있는 대규모 대부업체가 증가하고 있으나 영업소의 명칭 및 소재지만을 기재하도록 되어 있어 주된 영업소 파악이 곤란
 - 대부업 이외의 사업을 동시에 영위하고 있는 대부업체가 다수 존재함에도 불구하고, 대부업 외의 사업에 대한 정보는 필수 기재사항이 아니어서 이의 파악이 어려움.
- 등록 신청절차가 지나치게 간소화되어 있어 신청자에 대한 대부업 등록 적격 여부를 충분히 심사하기가 어려움.
 - 현행 대부업법에서는 신청자가 등록 제한사유에 해당되는 경우를 제외하고는 지체 없이 신청인에게 등록증을 교부하도록 되어있음(대부업법 제4조).
- 또한, 대부업 등록 신청서를 기재하거나 대부조건 등에 대해 표시·광고를 하는 데 있어 ‘대부업’이라는 업종을 정확히 제시하도록 하는 규정이 없음.

- 현행 대부업법은 상호 등록 및 표시·광고 시 명칭을 나타내도록 규정하고 있으나 업종을 구체적으로 기재하도록 규정하고 있지는 않음(대부업법 제 3조, 제9조).
- 이에 따라 대부업체로 인지하기 힘든 상호를 광고 등에 사용함으로써 이용자가 대부업체임을 인식하지 못하고 무분별하게 대출을 받는 경우가 발생할 가능성

〈표 22〉 대부업 등록 신청 시 기재사항

<ul style="list-style-type: none">• 명칭 또는 성명과 주소• 법인 최대출자자 및 임원의 성명 및 주소• 개인 업무를 총괄하는 사용인의 성명과 주소• 영업소의 명칭 및 소재지(2개 이상 영업소 모두 표기)• 영위하고자 하는 대부업의 구체적 내용 및 방법
--

〈표 23〉 대부업 등록 제한 대상

<ul style="list-style-type: none">• 미성년자, 금치산자, 한정치산자• 파산자로서 복권되지 아니한 자• 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료된지 5년이 경과되지 아니한 자 등• 대부업법 및 형법 등(채권추심 관련)을 위반하여 벌금형의 선고를 받고 2년이 경과되지 아니한 자• 등록취소 처분을 받은 후 5년이 경과되지 아니한 자

- 업무규제와 관련해서는 현행 대부업법상의 구체적인 요건 및 처벌규정이 명확히 제시되지 않고 있어 그 실효성이 부족

 - 대부계약 시 기한이익 상실에 관한 약정이 있는 경우 그 내용을 계약서에 기재하도록 규정하고 있으나 기한이익 상실의 구체적 요건이 규정되지 않아 채무자가 단 한번의 연체에도 기한이익을 보호받지 못하는 피해가 발생 (대부업법 시행령 제4조)
 - 과잉대부 금지 측면에서도 현행 대부업법은 과잉대부 금지의 원칙만 규정하고 구체적인 요건과 처벌규정을 기술하지 않아 그 실효성이 부족(대부업법 제7조)
 - 대부업자가 표시 및 광고하는 경우 대부이자율, 대부업 등록번호 등 중요사항을 포함하여야 한다고 규정하고 있으나, 허위 및 과대광고를 금지하는 명시적인 조항은 없음(대부업법 제9조 2항, 동법 시행령 제6조 2항).
 - * 2005년 금감원의 사금융피해상담 분석결과 불법 고금리 피해의 79%, 대출 사기의 96%가 생활정보지 및 전단지 등의 광고를 통해 이루어짐.

- 대부계약을 체결하는 과정에서도 불법행위로부터 대부업체 이용자 및 보증인을 보호할 수 있는 충분한 근거 규정이 없음.

 - 보증인에 대해 계약서작성 및 교부의무를 규정하고 있으나, 계약서에 포함되어야 할 내용을 구체적으로 명시하고 있지 않음(대부업법 제6조).
 - 또한, 불법 대부업체의 경우 대부계약 체결 시 편법을 통해 민·형사상 법 위반사실을 입증할 수 없도록 사전 조치하는 행태를 보이고 있어 이에 대한 대책이 마련될 필요
 - * 편법에는 실제 빌린 금액보다 높은 금액을 계약서 또는 약속어음에 기재하는 등 업(up) 계약서 작성, 금액 백지 계약서 및 어음 작성 등이 해당

- 시·도지사는 대부업자에게 보고 및 자료제출을 요구하거나 검사를 할 수 있으나 그 실효성에 문제가 존재
 - 대부업에 대한 현황 파악이 시·도 차원에서 비정기적으로 이루어짐에 따라 대부업 전반에 대한 종합적인 분석이 곤란(대부업법 제12조 1항)
 - 시·도별로 대부업자에 대한 자료조사와 검사가 이루어지고 있으나 재경부, 금감위, 행자부 등 중앙행정기관과 정보공유 및 업무협조가 원활히 이루어지지 않고 있음.
 - 시·도 차원의 현황 조사, 검사 등의 과정에서 파악된 대부업자의 불공정·탈법·불법 행위 등에 대한 정보공유 시스템 부재로 공정위, 국세청, 검찰·경찰 등의 조사가 필요한 경우 유기적인 협조가 미흡

- 한편, 이자제한법이 시행됨에 따라 대부업법과 이자제한법 간 상충문제 발생
 - 이자제한법의 금리상한인 40%는 사인간의 거래와 음성대부업체를 그 적용 대상으로 하고 있음.
 - 그러나 대부업법상 상한금리는 음성업체를 포함한 모든 대부업체에 적용 되도록 규정되어 있어 두 법의 금리상한이 상충(대부업법 제11조)

IV. 대부업체도 개선 및 금융소외계층 지원방안

1. 금리상한

1) 금리상한의 필요성

- 대부시장 금리는 조달금리, 위험프리미엄, 그리고 이윤으로 구성
 - 대부시장 이용자는 신용도가 낮은 고위험고객이기 때문에 제도권 금융기관 이용자에 비해 상대적으로 높은 위험프리미엄 유발
- 많은 경우, 한명의 錢主가 여러 대부업자에게 자금을 공급하기 때문에 대부업자의 자금조달과정에서 전주가 독점력을 행사할 수 있어 대부시장 조달금리가 높게 형성
 - 대부업체의 조달금리는 월 2부 수준인데 규모가 작은 대부업체일수록 조달금리 상승
 - 외국계 대형업체의 조달금리는 6~8%의 매우 낮은 수준
- 한편, 대부시장과 제도권 금융시장이 분리되어 있을 뿐만 아니라 대부시장 내 시장분할과 정보의 비대칭성으로 인해 대부시장이 불완전경쟁구조를 지니고 있기 때문에 대부업자가 우량고객에 대해서도 독점력을 바탕으로 고금리 부과를 통한 이윤획득 가능
 - 국내 소비자금융시장의 경우 고객이 대부시장을 이용하면 제도권 금융시장에 접근할 수 없게 되는 등 대부시장과 제도권 금융시장이 분리
 - * 대부분의 제도권 금융기관이 대부업체의 신용조회 기록만 있어도 해당 고객에 대한 대출을 거부

- 한편, 금융기관으로부터의 차입가능성에 대한 정보부재도 고객으로 하여금 금융기관 이용을 꺼리게 함으로써 대부시장과 제도권 금융시장의 분리를 유발하는 원인으로 작용
- 이와 같이 대부업체의 이윤 획득이 구조적으로 가능한 상황에서 대부금리에 대한 규제가 없다면 대부시장 이용자가 위험프리미엄 이상의 과도한 고금리를 부담할 가능성이 크기 때문에 정부의 금리상한 규제는 정당한 것으로 평가

2) 금리상한 조정

A안 : 현행 금리상한의 실효성 제고 및 서민금융기관의 소액신용대출 활성화

- 금융감독원의 조사결과, 대표성에 문제가 있으나 등록업체의 평균대부금리가 168%에 달하는 등 대형업체를 제외한 대부분의 업체들이 금리상한을 준수하지 않는 실정
- 이를 감안하면, 금리상한 하향조정은 대형업체와 소형업체에 각기 다른 효과를 초래할 것으로 판단
- 대형업체는 감독당국의 감시를 벗어나서 금리상한 이상의 금리를 부과하는 것이 어렵기 때문에 금리상한이 하향 조정된다면 신용평가를 강화
 - 그 결과, 8~10등급 고객은 대부분이 대부대상에서 제외되면서 이들 대형업체에 의한 대부공급은 감소할 것임.

- 소형업체의 경우 등록여부에 관계없이 현재에도 66%의 상한을 초과하는 금리를 부과하는 업체가 대부분인데, 이들은 금리상한의 하향조정에 별다른 영향을 받지 않을 것으로 보임.
- 소형업체 중에서 현재 금리상한을 준수하고 있는 일부업체들은 대형업체와는 달리 신용평가시스템을 갖추지 못하고 있어 금리상한이 하향 조정된다면 이윤 확보를 위해 불법영업을 할 가능성이 높은 것으로 판단
- 따라서 금리상한의 하향조정보다는 한편으로 서민금융기관의 소액신용대출이 활성화될 수 있는 환경을 조성하되 다른 한편으로는 현 금리상한의 실효성을 높이는 것이 바람직한 것으로 판단
- 구체적으로 대부시장 이용자를 신용도가 상대적으로 높은 대형업체 고객과 그렇지 못한 소형업체 고객으로 구분하여 정책의 기본방향을 설정
 - 대부시장 이용자 중 신용이 충분함에도 대형 대부업체에 의해 60%대의 고금리로 급전대출을 받는 고객은 서민금융활성화를 통해 금융서비스를 제공함으로써 제도권 금융기관에서 담당
 - 대형업체의 고객 중 상대적으로 신용도가 낮은 계층은 현 금리상한 수준에서 대부시장 이용이 가능하도록 대형업체에 대한 관리감독을 강화
 - 소형업체의 이용자 중 신용도가 상대적으로 양호한 계층은 대형업체를 이용하도록 유도하고 신용도가 낮은 계층은 일부는 대안금융이 담당하며 나머지는 중장기적으로 사회안전망 확충을 통해 흡수
- 한편, 대형 대부업체 이용자의 상당수는 저축은행 등 서민금융기관의 소액신용대출 대상이 될 수 있는 신용도를 지니고 있는 것으로 판단

- 감독원의 설문조사 결과, 대부시장 고객 중 정상채무자의 비중이 60%를 상회하고, 위의 한국신용정보 자료에 따르면 신용등급 1~7등급의 비중도 40%에 달하고 있음.
- 그러나 서민금융기관의 소액신용대출 규모가 미미하여 현재로서는 대부시장의 대체기능을 수행하지 못하고 있으며, 이러한 서민금융기관의 기능 저하가 대부시장 발전의 한 요인으로 판단
 - 현재 저축은행은 과거 소액신용대출의 부실경험으로 신규대출이 거의 중단된 상태이고, 신탁과 새마을금고, 농·수협 지역조합도 취급규모가 매우 작은 실정
- 소액신용대출이 활성화되기 위해서는 정책적인 지원도 필요하겠지만 무엇보다도 서민금융기관이, 소액신용대출이 안정적인 수익원이 될 수 있다는 것을 인식할 필요
 - 소액신용대출은 서민금융기관의 주 고객층인 서민을 대상으로 한 상품이기에 때문에 수요의 지속성이 보장
 - 경제력이 낮은 서민층의 신용위험이 높은 것은 사실이나 신용평가 방식의 개선과 신용도에 따른 금리차별화로 상쇄 가능
 - 현재는 신용불량자 문제가 완전히 드러난 상황이기 때문에 저축은행을 포함하여 서민금융기관이 소액신용대출을 재개하더라도 과거와는 달리 잠재 신용불량자에 의한 부실화 가능성이 매우 낮음.
 - 일부 외국계 대형대부업체가 고객층의 평균 신용등급이 서민금융기관보다 낮음에도 불구하고 큰 수익을 올리고 있는 것은 소액신용대출이 서민금융기관의 수익원이 될 수 있다는 것을 의미

- A안은 금리상한 조정에 따른 문제점을 야기하지 않고 실질적으로 금리상한을 하향조정하는 효과를 얻을 수 있다는 장점이 있음.
 - 그러나 A안은 서민금융기관의 소액신용대출 확대를 전제로 하는데, 이를 지원 또는 강제할 수 있는 정책수단이 마땅치 않아 시간이 많이 소요될 수 있음.

B안 : 금리상한 하향조정

- 고금리로 인한 서민의 피해를 방지하기 위해 제정된 이자제한법의 취지를 살리기 위해서는 대부업법상의 금리상한도 일정 부분 하향조정할 필요
- 당 연구원의 설문조사에 따르면, 신용대출의 경우 대부잔액을 기준으로 볼 때 60~66%의 금리가 부과되는 상품의 비중이 90%를 상회
 - 감독원의 대부시장 이용자 자료를 분석한 결과, 평균 대출금리는 등록업체 168%, 무등록업체 198%로 금리상한보다 훨씬 높게 나타남.
- 현 대부시장 금리는 초단기에 대부자금을 상환하지 않는다면 고객이 감내할 수 없는 수준으로, 대부시장 이용자의 신용도를 감안하더라도 대부업체가 금융시장의 공백을 이용하여 폭리를 취하고 있을 가능성이 있음.
 - 연 60% 이상의 이자를 지급하고 수익을 낼 수 있는 사업기회는 사실상 존재하지 않음.
 - 대부시장 이용자 중에서 연소득 2,000만원 이상인 이용자의 비중이 60%를 넘고 신용등급 7등급 이상 보유자가 70%에 달하는 것은 대부업체가 이용자의 신용도에 비해 과도한 금리를 부과함을 증명

- 등록 대부시장의 공급감소, 대부업체의 음성화 및 금리인상 등 금리상한 하향 조정에 따른 부작용은 단속강화와 사회안전망 구축을 통해 일정부분 해소 가능
 - 감독체계 확립을 통한 단속강화로 새로운 금리상한의 실효성 제고
 - 무등록업체 이용자 및 무등록업체로 내몰리는 이용자는 음성 대부시장 금리가 200%에 가깝다는 것을 감안하면 자체적으로는 경제력 회복이 불가능하므로 대안금융 제공, 최소생계비 지급 등 사회안전망으로 흡수
- 구체적으로 금리상한을 60%와 55%로 하향조정하는 방안을 검토

가. 금리상한을 60% 수준으로 하향조정

- 금리상한의 급격한 조정은 무등록 음성 대부시장의 성장을 야기할 수 있으며, 이 경우 불법영업에 따른 위험프리미엄이 전가되면서 이용자는 금리상한 조정 이전에 비해서도 더 높은 금리를 부담할 가능성 존재
- 이러한 문제점을 감안하여 금리상한을 우선 60%로 조정하되 추후 여건을 고려하여 추가로 낮추는 것을 검토

나. 금리상한을 55% 수준으로 하향조정

- 고금리로 인한 서민의 피해를 가시적으로 줄이기 위해서는 10% 정도 금리상한을 낮출 필요
 - 대형 대부업체 이용자의 상당수가 신용등급이 양호하다는 것을 감안하면 10% 이상의 추가 조정도 가능

- 하향조정에 따른 대부업체의 음성화 등의 문제점은 단속강화와 사회안전망 확충으로 최소화
- 그러나 동 안은 큰 폭의 금리상한 하향조정으로 인해 등록 대부업체의 음성화가 우려되며, 그 결과 대부시장 이용자가 금리상한 하향조정의 취지와는 달리 고금리의 피해를 입을 가능성 존재
 - 또한, 사회안전망 확충에 따른 재정부담의 문제점도 있음.

2. 법 개정 및 관리·감독지침 수립

1) 기본 방향

- 대부업체 관리·감독 및 이용자 보호를 강화하는 방향으로 대부업법 및 시행령의 관련조항을 신설 또는 개정하는 한편, 관리·감독상의 문제점과 공백을 보완할 수 있는 대부업 관리·감독에 필요한 세부지침을 마련
 - 이와 더불어 대부업 관리·감독과 관련한 유관 부처 및 기관들의 역할 분담과 협력방안을 마련

2) 법 개정

가. 대부업 관리·감독 강화

- 대부업 정책의 일관성 및 실효성을 위해 유관 정부기관 간 협의회를 설치할 수 있도록 법적근거를 마련(법 조항 신설)

- 협의회는 다음의 기능을 갖추도록 하며 구성, 기능, 운영 등에 관한 세부 사항에 대해서는 대통령령으로 명시
 - * 대부업 정책 관련 총괄·조정 및 운영 전반에 관한 사항
 - * 대부업 관련 법령 및 제도의 개선에 관한 사항
 - * 대부업 관리·감독 지침의 제·개정에 관한 사항
 - * 대부업 관련 정책의 추진상황 점검 및 평가
 - * 기타 대부업 정책의 수립·추진을 위하여 필요한 사항
- 또한, 대부업 실태조사에 대한 조항을 추가하여 대부업체가 관할 시·도지사에게 영업현황을 정기적으로 보고하도록 법제화(법 조항 신설)
 - 등록 대부업자가 정기적으로 대부 실적 및 내역, 자금조달 내역, 손익현황 등에 대한 업무보고서를 관할 시·도지사에게 제출하도록 규정
 - 위반 시 과태료 부과 등 처벌규정을 적용하여 실태조사의 실효성 제고

나. 이용자 보호 강화

- 대부업 등록 신청 시 기재사항을 확대하는 등 등록요건을 강화
 - 대부업 등록신청 시 전화번호, 주영업소, 지분현황 등의 정보에 대한 기재를 의무화하여 대부업 등록신청자의 실태를 정확히 파악할 수 있도록 함(대부업법 제3조 1항 개정).
 - 이와 더불어 현행 대부업법에서 ‘대통령령’으로 정해진 등록 및 등록 갱신 절차를 ‘재경부 장관’으로 변경하고 이에 대한 구체적 지침을 마련(대부업법 제3조 7항 개정)

- 대부업자가 등록신청서를 허위로 작성한 경우 시·도지사의 등록 거부를 허용하는 내용의 조항을 신설하고 대부업 등록제한 사유를 확대 제정(법 조항 신설 및 제4조 개정)
 - 시·도지사에 제출된 서류가 사실에 기초하여 작성되었는지 확인의무를 부여하고, 허위기재 및 주요 사실 누락 시 등록을 거부할 수 있도록 법을 개정

- 대부계약 체결과정에서 대부계약서의 중요사항에 대해서는 자필기재를 의무화하는 조항을 신설(법 조항 신설)
 - 대부계약서 또는 어음 작성 시 대출금액, 이자율, 변제기간 등 중요사항은 채무자가 자필로 기재하도록 하여 대부업체의 계약 위반행위를 사전에 방지

- 또한, 보증인에 대한 계약서 작성 시, 그 내용을 구체적으로 명시하도록 규정하여 보증인의 고지의무를 강화(대부업법 제6조 개정)
 - 보증계약 체결 시 보증금액, 보증기간, 보증의 범위 등에 대한 구체적인 계약서를 작성, 교부토록 개정

- 과잉대부의 규모 및 금지 요건을 구체화하는 한편, 이를 사전에 조사할 수 있는 법적근거를 마련(대부업법 제7조 개정)
 - 대부계약을 체결하고자 하는 자의 재력·신용·부채상황·변제계획 등의 상환능력 조사의무를 규정
 - 또한 상환능력 조사결과, 과잉대부 우려가 있는 수준의 대출을 하는 경우 채무자의 소득증빙 징구를 의무화
 - * 과잉대부의 기준은 대통령령으로 명시

- 대부업자의 허위·과대광고 기준을 명시하고 그에 따른 금지조항을 신설(대부업법 제9조 개정)
 - 대부조건을 사실과 다르게 또는 과장하여 광고하는 행위 등 불법적인 광고 행위를 엄격히 제한
- 한편, 대부업자가 상호를 등록하거나 표시·광고를 할 경우 ‘대부업’이라는 명칭을 사용하도록 규정하여 대부업체 이용자가 이를 정확히 인식하도록 함(법 조항 신설 및 제9조 개정).
 - 대부업체 등록 시 상호에 대부업을 명시토록 하는 한편, 표시·광고에도 대부업체임을 반드시 명시하고 위반 시 처벌규정 마련

다. 무등록 업자의 금리상한

- 이자제한법 시행에 따른 대부업법과 이자제한법의 상충문제를 해소하기 위해 무등록 대부업자의 금리상한을 40%로 명기

3) 관리·감독지침 마련

- 개정 대부업법의 실효성을 높이기 위해 대부업체의 등록, 업무제한, 검사 및 자료제출 등에 대한 구체적인 관리·감독지침을 마련
 - 대부업법과 시행령을 구체화하여 대부업 관리·감독에 필요한 세부 사항을 규정
 - 현행 대부업 관리·감독 상의 문제점과 공백을 보완
 - 지방자치단체, 중앙행정기관, 사법·세무당국 간의 정보공유가 원활하게 이루어질 수 있는 체계를 지침을 통해 마련

- 대부업 등록 관리 측면에서는 대부업 등록 신청 시 처리절차 및 제출서류의 양식, 첨부서류의 종류 등을 규정
 - 또한 변경 등록, 폐업 시 처리절차 및 제출서류의 양식 등도 구체화
- 대부업체의 정기적인 업무현황 보고와 관련하여서는 업무보고 절차 및 제출서류의 양식 등을 구체화
 - 자료의 취합, 정리, 보완 등에 대한 세부 사항을 규정하여 대부업 실태조사의 실효성을 제고
- 또한, 유관기관간 원활한 협력을 위하여 대부업자의 업무보고, 검사, 기타 자료 제출 등을 통해 수집된 정보를 공유 및 활용하기 위한 상세한 절차를 마련
- 한편, 표준 약관을 제정하고 대부상품의 이자율 계산 방법을 명시함과 동시에 기타 대부업법 및 시행령의 위임을 받은 사항을 구체적으로 규정

3. 금융소외계층 지원

1) 대안금융제도 도입

가. 대안금융제도의 필요성

- 경제성장률 하락과 경기양극화 등으로 제도권 금융서비스 접근이 어려운 금융소외계층이 증가하면서 고리의 대부업 이용에 따른 피해가 발생하고 있으며, 일부는 대부시장 이용도 제한

- 저축은행, 상호금융기관 등 서민금융기관에 대한 규제완화를 통한 상업적 원리에 의한 서민금융활성화 방안으로는 금융소외계층의 금융서비스 접근을 확대하는 데 한계
 - 서민금융기관에 대한 규제완화는 이들 기관의 수익성을 개선시킴으로써 중상위 서민층에 대한 금융 공급능력을 확대시킬 것이나
 - 하위 서민층은 담보력과 신용도가 극히 취약하여 대부분 금융소외계층으로 잔류할 가능성 농후
- 한편, 일부 시민단체에 의해 금융소외계층을 위한 대안금융기관이 운영되고 있으나 자금 및 인력 부족 등으로 대출수요에 비해 지원대상이 극히 제한
- 이에 따라 자생력이 있는 금융소외계층을 보다 폭 넓게 지원하기 위해 공영 원리에 의한 정책적 차원의 전문 대안금융기관을 설립할 필요
 - 신용위험이 높아 제도권 금융기관 이용이 어려운 영세 자영업자 및 영세서민을 대상으로 금융서비스를 제공하는 전문 대안금융기관을 설립함으로써 이들의 자생력을 제고

나. 도입방안

(1) 설립방식

A안 : 기존의 대안금융망을 단계적으로 확대

- 자금지원 등을 통해 사회연대은행 등 기존의 자율적인 대안금융기관의 점포망을 단계적으로 확대

- 원리금 상환율이 매우 높게 운용되는 등 시민단체 등에 의해 운영되는 기존 대안금융기관의 효율성이 높다는 것을 감안
- 자금지원을 통해 이들 기관의 점포망을 단계적으로 확대하여 수혜계층을 넓히는 방안 고려
- 그러나 현재 연 수십명 수준에 불과한 수혜계층을 넓히는 데 과도한 시간이 소요되는 문제점 존재

B안 : 업권별로 자율적인 대안금융기관 설립 유도

- 각 금융 업종별로 대표기구(협회, 연합회, 중앙회)를 통해 기금을 형성하고 자체 점포망을 활용하여 영세자영업자 및 서민을 대상으로 대안금융서비스 제공
 - 자체 조달한 자금을 대안금융계정으로 구분 관리하여 일부 점포를 통해 자율적으로 운용
- 은행 등 금융기관이 자회사를 설립하여 대안금융서비스를 제공하는 방안은 고정비용이 과도하게 소요되는 문제점으로 인해 바람직하지 않은 것으로 판단

C안 : 정부 주도로 공적기구를 설립

- 정부가 대안금융을 총괄하는 가칭 대안금융공사와 같은 공적기구를 설립하고 이를 통해 대안금융자금을 배분
 - 이 경우 금융소외계층에 대한 자금집행창구를 선정함에 있어 어려움 발생
 - 대안금융공사가 최종 자금집행까지 담당할 경우 지역별로 지사를 설립해야 하므로 고정비용이 과도하게 소요

- 만일 지역별로 개별 금융기관을 선정하여 최종 자금집행을 위임할 경우 선정에 따른 관치금융 논란이 발생할 우려
 - * 고객층의 상이, 관리의 어려움 등으로 대형 업종을 중심으로 대부분의 금융기관이 선정대상에서 제외되기를 원하지 않을 것으로 판단

(2) 자금조달 및 운용

- 기부금, 휴면예금, 금융기관 수익의 일정부분 등으로 대안금융의 재원조달을 다양화함으로써 정부의 재정부담을 최소화
 - 상징적 차원에서 정부가 재정자금 일부를 출연할 필요가 있으나, 정부의 지속적인 자금지원은 대안금융기관(계정)의 도덕적 해이를 야기할 우려
 - 기부금을 제외한 나머지 재원에 대해서는 대안금융기관이 수익성을 확보하기까지의 일정 기간 동안만 활용함으로써 장기적으로 대안금융의 재정자립을 도모
- 설립방식으로 A안을 선택할 경우 자율성을 보장하되 자금운용의 적정성과 효율성을 사후적으로 검사
- B안과 C안이 선택되는 경우 초기에는 자금운용 목표를 대부시장의 대체기능으로 설정하고 일정액 이하의 표준화된 소액 신용대출상품을 대출절차를 간소화하여 공급
 - 금융소외계층에 대한 소액 신용대출을 통해 대부시장의 팽창과 이에 따른 금융소비자의 피해를 방지하는 데에 기여함과 더불어
 - 자금의 일부를 시민단체에 의해 운영되는 대안금융기관에 지원하여 이들에 의한 사업자금 대출기능 활성화 도모

- 중장기적으로 대안금융 경영이 정상화되는 단계에서는 영세기업의 구조조정 및 금융소외계층의 창업 지원에 충분한 수준으로 대출금액을 확대
 - 기부금만으로 독립경영이 가능한 단계에 이르면 소규모 창업을 지원할 수 있을 정도로 대출금을 확대
 - 그러나 이 경우에도 자산운용의 대부분은 소액 신용대출에 할당함으로써 리스크 분산효과를 유지

(3) 금리

A안 : 신용위험을 감안하여 상대적으로 고금리 부과

- B안과 C안에 따라 대안금융기관을 설립한다면 부실률 상승이 불가피하므로 이를 감안하여 상대적으로 고금리 부과
 - B안과 C안의 설립방식 하에서는 수혜층이 극히 제한되는 기존 대안금융기관과는 달리 지원대상이 크게 확대
 - 이 경우 자생력이 있는 금융소외계층을 사전에 선별하기가 어렵기 때문에 부실률 상승이 불가피하므로 이를 감안하여 20~30%의 고금리를 부과
 - 재원이 제한적인 대안금융의 지속성 확보가 수월하나 금융소외계층의 금리부담 문제 발생
 - 설립방식으로 A안을 따를 경우 사전 선별이 가능하므로 현재와 같이 저금리 부과

B안 : 사회정책적 차원에서 저금리로 지원

- 금융소외계층의 낮은 경제력을 감안하여 저금리로 이들을 지원
 - 그러나 지원대상의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높을 뿐만 아니라 부실로 인한 재원손실을 고려하면 대안금융의 지속성을 위해서는 재원을 추가로 마련해야 하는 문제 발생

(4) 종합평가

- 정부의 부담 및 과도한 개입 논란 가능성 등을 고려하면 기부금과 휴면예금 등을 활용하여 업권별로 대안금융기관을 자율적으로 설립하도록 유도하는 것이 바람직한 것으로 판단
 - 또한, 지속적인 재원조달의 어려움을 감안하여 금융소외계층의 높은 신용위험을 일정 부분 상쇄할 수 있는 수준의 금리부과가 불가피한 것으로 평가
 - 기존의 대안금융기관을 지원하여 이들의 기능을 확대하는 방안은 수혜층을 넓히는 데 너무나 장시간이 소요된다는 문제점 존재
 - 한편, 설립방식과 관계없이 지자체의 여유공간을 대안금융기관의 점포망으로 활용함으로써 고정비용을 줄이는 방안 검토

2) 사회안전망 확충

- 각 부처별로 운영되고 있는 저소득층 및 취약계층에 대한 금융·소득지원제도 등 사회안전망을 확충함으로써 자생력이 부족한 금융소외계층을 지원
 - 금융지원이 이루어지더라도 자활이 불가능한 금융소외계층은 사회안전망을 통해 생계를 지원

가. 지원제도 현황

(1) 국민기초생활보장제도

- 국민기초생활보장제도는 빈곤계층에 대해 국가가 생계, 주거, 교육, 의료 등 기본적인 생활을 보장하기 위해 생계비를 직접 지급하는 제도임.
 - 기존 생활보호제도를 대체하는 복지정책으로 2000년 10월부터 시행
 - 수급자의 소득인정액을 포함하여 총금액이 최저생계비 이상이 되도록 지원
 - 국가로부터 생계지원을 받더라도 일할 능력이 있으면 자활관련 사업에 참여한다는 조건 아래 지급

- 수급자는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 충족시켜야함.
 - 소득인정액 기준은 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 최저생계비 이하인 것을 의미
 - 부양의무자 기준은 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자를 의미

- 기초생활보장제도는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여 및 장제급여로 구분
 - 주거급여는 최저생계비 외에 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 추가로 지급하는 제도임.
 - 의료급여는 국민기초생활보장 수급권자 및 차상위 수급권자(만성질환자, 18세 미만 아동) 등에게 의료비를 지원하는 것임.
 - 교육급여는 기초생활보장 수급자에 대하여 적정한 교육기회를 제공하기 위해 중·고등학교에 입학 또는 재학하는 자를 대상으로 입학금, 수업료, 교과서대, 부교재비, 학용품비 등을 지원하는 제도임.

- 해산급여는 수급자가 출산하는 경우 조산(助産) 및 분만 전과 분만 후의 필요한 조치와 보호를 위해 현금을 지원하는 제도이며, 장제급여는 수급자가 사망한 경우 장제조치를 행하는 데 필요한 금품을 지급하는 것임.

(2) 긴급지원제도

- 긴급지원제도는 생계가 갑자기 어려워졌을 때 1개월을 원칙으로 생계비와 의료비, 주거비 등을 지원받을 수 있는 제도임.
 - 지원은 1개월을 원칙으로 하되 예외적으로 연장지원을 인정하며 이 경우에도 최대 4개월(의료지원 2회)까지만 지원
 - 지원 대상은 주소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구구성원에게 다른 소득원이 없어 긴급한 지원이 필요한 자임.
- 지원 종류는 생계비, 의료비, 주거비, 연료비 등임.
 - 생계비는 최저생계비의 60%에 해당하는 금액을 지원
 - * 2006년 현재 1인가구는 25만원, 2인가구 42만원, 3인가구 56만원, 4인가구 70만원이 지원 대상자의 계좌로 입금
 - 의료비는 본인 부담금과 건강보험 비적용 항목에 대해 300만원까지 지급
 - 주거비는 4인가구 기준으로 대도시 44만7천원, 중소도시 29만4천원, 농어촌은 16만9천원이 지원
 - * 사회복지시설에 입소해야 할 경우는 1인당 최대 35만7천원까지 비용 지원
 - 연료비는 겨울철에 1회 6만원을 지원하며, 사망하거나 출산했을 때 50만원을 지급

나. 지원제도 확충방안

(1) 기초생활보장제도 수급요건 완화

- 부양의무자 범위 축소
 - 일부 빈곤층은 소득이 최저생계비에 미치지 못함에도 불구하고 부양의무자가 존재하기 때문에 수급자격에 미달하는 경우가 발생
 - 이러한 문제점을 감안하여 부양의무자의 범위를 기존의 1촌 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족에서 1촌 이내의 직계혈족으로 축소함으로써 수급권자 범위를 확대
 - 2007년 1월부터 이를 시행

- 부양능력 판정기준 완화 검토
 - 현재 최저생계비의 130%를 기준으로 부양의무자가 이를 초과하는 소득이 있는 경우 초과분의 일정비율(15~40%)을 부양비로 수급자에게 지원한다고 가정하고, 부양비를 수급권자의 기타소득으로 산정한 후 수급자를 선정
 - * 제도도입 초기에는 120%를 기준으로 시행하였으나 2006년 이를 130%로 확대
 - 기준을 현행 130%에서 상향조정하는 방안 검토

- 최저생계비 현실화
 - 현재 최저생계비 계측주기를 제도 도입당시의 5년에서 3년으로 단축하여 시행하고 있는데, 이를 2년으로 줄이는 방안 검토

- 기초생활보장 급여체계 개편

- 현재 기초생활보장제도의 급여체계는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여 및 장제급여를 통합하여 지급
 - 통합급여체계 하에서는 차상위계층에 대한 지원 및 수급자에 대한 탈빈곤 노력 유인제공에 한계가 존재
 - 저소득층의 주거·의료 등 개별적인 복지수요에 부응하고 수급자의 자활을 유도하기 위해 단계적으로 개별급여체계 도입 추진
- 경기양극화 등으로 자생력이 약한 계층이 확대되고 있음을 감안하여 기초생활보장제도 급여액을 지속적으로 늘려서 수혜층을 확대

〈표 24〉 기초생활급여 지원 현황

(단위 : 십억원, 만명)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
총액	1,518	1,556	1,655	1,972	2,320
수급자	135	137	142	152	154

(2) 긴급지원제도 활성화

- 긴급지원제도 대상 및 범위 확대 검토
 - 2006년 3월 긴급지원제도 도입 이후 이혼, 단전 등을 위기사유에 추가하고 생계지원액을 최저생계비의 60%에서 100%로 인상하는 등 지속적으로 제도를 개선

(3) 저소득층에 대한 자활근로사업 지속추진

- 근로능력이 있는 기초수급자 및 차상위계층 등 저소득층에게 일할 기회를 제공하여 이들의 자활기반 조성
 - 2001년 600억원의 예산으로 2만명에 대한 자활근로사업을 시행하였는데, 2007년에는 예산과 대상인원을 2,300억원과 7만명으로 확대

〈첨부 1〉 대부업제도 개선방안 마련을 위한 설문서

안녕하십니까?

한국금융연구원은 재정경제부 및 금융감독원과 공동으로 대부업제도 개선방안을 마련하고 있으며, 이에 관한 기초자료를 얻기 위해 대부회사를 대상으로 영업구조, 수익성, 고객특성 등에 대한 실태조사를 실시하고 있습니다. 귀사는 무작위 표본추출 과정에 따라 조사대상 기관으로 선정되었으며, 귀사의 응답은 통계작성에만 사용되며, 통계법에 의해 그 외의 목적에는 절대로 사용되는 일이 없음을 밝힙니다. 해당 질문에 대해 지닌 자료에 따라 솔직하게 답해 주시면 감사하겠습니다.

1. 2006년말 기준으로 귀사의 대부잔액은 얼마입니까?

() 원

2. 2006년말 기준으로 귀사의 자본금은 얼마입니까?

() 원

3. 2006년말 기준으로 영업을 위한 귀사의 차입금과 조달금리는 얼마입니까?

영업용 차입금 : 원

금리 : %

4. 다음의 금리를 부과하는 대부상품이 있는지, 해당 상품을 이용하기 위해서 담보는 필요로 하는지, 그리고 해당 상품이 대부잔액에서 차지하는 비중이 얼마나 되는지 아래의 예시를 참조하여 말씀해 주시기 바랍니다.

예시) 10% 미만 : 존재 여부(예) 담보 여부(아니오) 비중(3%)

- 1) 10% 미만 : 존재 여부() 담보 여부() 비중()
- 2) 10~20% 미만 : 존재 여부() 담보 여부() 비중()
- 3) 20~30% 미만 : 존재 여부() 담보 여부() 비중()
- 4) 30~40% 미만 : 존재 여부() 담보 여부() 비중()
- 5) 40~66% 미만 : 존재 여부() 담보 여부() 비중()
- 6) 66% 이상 : 존재 여부() 담보 여부() 비중()

5. 상환방식에 따라 대출상품을 다음과 같이 구분할 때 각 대출상품이 대부잔액에서 차지하는 비중을 기입하여 주십시오.

- 1) 원리금 동시상환 대출 : 대부잔액에서 차지하는 비중 %
- 2) 대부기간중 이자만 납부하고 대부기간 종료시 원금을 일시에 상환하는
 대출 : 대부잔액에서 차지하는 비중 %
- 3) 기타 대출상품 : 대부잔액에서 차지하는 비중 %

6. 2006년말 기준으로 대부잔액 중 3개월 이상 연체자산의 비율은 각 상품별로 얼마나 됩니까?

- 1) 원리금 동시상환 대출 : 연체율 %
- 2) 대부기간중 이자만 납부하고 대부기간 종료시 원금을 일시에 상환하는
 대출 : 연체율 %
- 3) 기타 대출상품 : 연체율 %

7. 위의 대출상품 2)에 해당하는 대출잔액 중 대부기간 만료 후 고객이 원금상환을 못하여 대환대출된(대출기간이 연장된) 금액의 비중은 얼마입니까?

대환대출비율 : %

8. 2006년말 기준으로 대부잔액 중 회수가 불가능하다고 추정되는 금액 또는 비율은 얼마입니까? 몇 개월 이상의 연체자산을 추정손실자산으로 분류합니까?

추정손실액 : 원 또는 추정손실률: %

추정손실 기준 : 연체 ()개월 이상

9. 2006년의 당기순이익 또는 당기순손실은 얼마나 됩니까?

당기순이익 : 원

당기순손실 : 원

10. 2006년의 당기순이익 중 주주에 대한 배당금은 얼마입니까?

배당금 : 원

11. 2006년말 현재 대출이 있는 고객 수는 몇 명입니까? 그리고 대출잔액 기준으로 대출건수는 몇 건입니까?

고객 수 : 명

대출 건수 : 건

12. 2006년말 현재 대출고객의 평균대출액은 얼마입니까? 그리고 건당 평균대출액은 얼마입니까? 1번 문항을 11번 문항으로 나눈 값을 기입하십시오.

1인당 평균대부액 : 원

건당 평균대부액 : 원

13. 2006년말 현재 대출잔액에서 아래에 표시한 건당 대출금이 차지하는 비중은 얼마나 됩니까?

1) 300만원 미만 : % 2) 300~500만원 미만 : %

3) 500~1,000만원 미만 : % 4) 1,000~2,000만원 미만 : %

5) 2,000만원 이상 : %

14. 다음의 특성별 고객군이 2006년말 현재 대출이 있는 전체 고객에서 차지하는 비중을 기입하여 주십시오.

1) 성별 :

남성 %, 여성 %

2) 연령별 :

10대 %, 20대 %, 30대 %, 40대 %, 50대 %, 60대 이상 %

3) 학력별 :

초등졸 %, 중졸 %, 고졸 %, 대졸 %, 대학원 이상 %

4) 직업별:

직장인 %, 자영업자 %, 주부 %, 아르바이트생 %
대학(원)생 %, 무직 %, 기타 %

5) 금융채무불이행(신용불량) 여부

채무불이행자 %

15. 2006년말 현재 대출이 있는 귀사의 고객을 소득에 따라 아래와 같이 구분할 때 해당 고객이 전체 고객에서 차지하는 비중을 기입하여 주십시오.

- 1) 연소득 1,000만원 미만 고객 : %
- 2) 연소득 1,000~2,000만원 미만 고객 : %
- 3) 연소득 2,000~3,000만원 미만 고객 : %
- 4) 연소득 3,000~4,000만원 미만 고객 : %
- 5) 연소득 4,000만원 이상 고객 : %
- 6) 소득 증빙이 불가능한 고객 : %

16. 위의 기준에 따라 고객을 분류할 때 각 고객군별 건당 평균 대출규모와 대출 만기(대출이 이루어질 때 계약서상 대출기간)는 얼마나 됩니까?

- 1) 연소득 1,000만원 미만 고객 :
 평균대출금 원, 평균만기 개월
- 2) 연소득 1,000~2,000만원 미만 고객 :
 평균대출금 원, 평균만기 개월

3) 연소득 2,000~3,000만원 미만 고객 :

 평균대출금 원, 평균만기 개월

4) 연소득 3,000~4,000만원 미만 고객 :

 평균대출금 원, 평균만기 개월

5) 연소득 4,000만원 이상 고객 :

 평균대출금 원, 평균만기 개월

6) 소득 증빙이 불가능한 고객 :

 평균대출금 원, 평균만기 개월

17. 2006년말 현재 대출이 있는 귀사의 고객을 타 금융기관에서 받은 대출금을 기준으로 분류하여 주십시오.

1) 타 금융기관 대출금 1,000만원 미만인 고객 비중 : %

2) 타 금융기관 대출금 1,000~3,000만원 미만인 고객 비중 : %

3) 타 금융기관 대출금 3,000~5,000만원 미만인 고객 비중 : %

4) 타 금융기관 대출금 5,000만원 이상인 고객 비중 : %

18. 정부와 감독당국에 건의하고 싶은 사항을 구체적으로 기재하여 주십시오.

〈첨부 2〉

토론요지

◆ 공청회 ◆

- 일 시 : 2007년 4월 11일(수) 14:00
- 장 소 : 전국은행연합회 2층 국제회의실

◆ 주 제 ◆

- 제1세션 : 최고이자율 조정
- 제2세션 : 대부이용자 보호 및 관리감독 개선
- 제3세션 : 금융소외계층 지원

◆ 사 회 ◆

- 윤석헌(한림대학교 교수)

◆ 발 표 ◆

- 제1세션 : 정찬우(한국금융연구원 연구위원)
- 제2세션 : 박영춘(재정경제부 보험제도과장)
- 제3세션 : 정찬우(한국금융연구원 연구위원)

◆ 토 론 ◆

- 김재정(서울시 생활경제과장)
- 노대명(보건사회연구원 연구위원)
- 박덕배(현대경제연구원 연구위원)
- 양석승(대부소비자금융협회 회장)
- 이건범(한국금융연구원 연구위원)
- 이종수(사회연대은행 상임이사)
- 이찬근(인천대학교 교수)
- 이창형(리드코프 전무)
- 이현욱(참여연대 변호사)
- 조성목(금융감독원 비은행감독국 팀장)
- 최주호(한국소비자원 국장)

□ 제1세션 : 토 론

○ 사 회(윤석현 한림대학교 교수)

정찬우박사님이, 대부시장이 대체적으로 금리 비탄력적이고 세분화되어 있으며 불완전 경쟁시장이기 때문에 금리상한을 설정할 필요가 있다고 간략하게 말씀해주셨습니다. 또한 금리상한과 관련해서 기본적으로 세 가지 안을 제시하셨습니다. 첫 번째 안은 현행 수준을 유지하는 것으로 제도 당초의 취지를 잘 살려 나가는 것이 중요하다는 말씀하셨습니다. 두 번째로는 금리를 60% 수준으로 내려 보면 어떻겠냐는 말씀을 하셨고 마지막으로 금리를 55% 수준으로 인하하는 방안도 검토해 볼 수 있다고 하셨습니다. 현재 대부업계에서 대형 대부업체들이 수익을 내고 있고 금리인하에 따른 부작용은 감독강화와 사회안전망 확충 등을 통해 최소화할 수 있으므로 두 가지 금리조정안 모두 현실적으로 가능하다는 의견을 제시하셨습니다.

○ 양석승(대부소비자금융협회 회장)

제도금융권에 접근이 가능하지 못한 사람들의 급전 등 자금수요를 어떻게 할 것인가 하는 것이 현재 논의의 쟁점인 것 같습니다. 이 논의의 쟁점에 대해 말씀드리기 전에 국내 대부업 시장의 현황에 대해서 잠시 설명드리겠습니다.

국내 대부업 시장은 4가지 정도로 크게 분류를 할 수 있습니다. 부동산 담보 대출을 해주는 대부업 분야, 소액 급전을 전담하는 소액신용대출 분야, 기업자금을 대주는 분야, 그리고 재래상인들의 급전 수요를 충당해 주는 일수분야 등으로 세분화되어 있습니다. 이들 시장 중 66% 금리적용이 직접적으로 문제가 되

는 분야는 소액신용대출 전담 분야와 재래시장에서 일수대출을 담당하는 분야의 두 가지 정도가 해당됩니다. 기업금융분야와 부동산담보대출 분야는 대부분 약 30% 이내 선에서 금리가 형성되기 때문에 큰 문제가 아니라고 생각합니다.

소액대출 분야에 대해서 생각해 보면, 신용등급이 7등급에서 10등급 사이가 720만명으로 우리 경제활동인구 3,500만의 약 40% 정도에 달하며, 8등급 이하로 낮춘다 하더라도 563만명 정도가 됩니다. 따라서 그 시장 속에서 운용이 어떻게 되어야 할 것인가 하는 측면이 중요한 과제라고 생각합니다. 한편 전체 등록 대부업체 17,000개 중 외감법인이 60여개 정도 됩니다. 나머지는 개인 또는 일반법인에 해당되며, 그 업체들이 어느 수준의 수익성을 유지하게 할 것인가 하는 부분도 상당히 중요합니다.

대부업 역사가 오래된 일본은 1983년도에 대부업법이 생긴 이래 20년 동안 네 차례의 금리인하를 단행하였는데, 초기의 109%에서 29.2%까지 금리를 인하하면서 선 안정, 후 금리 인하의 방법으로 시장상황을 고려하여 왔습니다. 반면에 우리나라의 경우는 2002년에 대부업법을 개정하면서 금리를 66%로 제한함으로써 인해서 시장은 큰 충격을 받았습니다.

금리를 결정하는 근거로 수익측면을 분석해 보겠습니다. 수익성 측면에서 외감법인의 경우에는 어느 정도 여유가 있다고들 합니다. 전체의 98%에 해당되는 소규모의 등록업자들의 경우 수익을 어느 수준에 맞춰야 할 것인가를 등록된 외감법인을 근거로 추정해 보았습니다. 우선 재정부에서 발표하신 대로 대손율을 15~20%, 조달금리를 15~20%로 보았을 때 경상비율을 29%로 생각하였습니다. 그렇게 했을 때 손익기준이 되는 금리는 대형업체의 경우 58.1% 정도이고, 중형사의 경우는 61%였습니다. 소형사의 경우는 69.4%가 나옵니다. 이렇게 보면 중대형사의 경우는 금리여력이 조금 있다고 볼 수 있지만, 소형사의 경우는 거의 금리를 내릴 여력이 없습니다. 만약 금리를 내린다 할지라도 지금 바로 금

리를 내리기보다는 시장이 선순환의 원칙에서 잘 안정될 때 내리기로 결정하고, 그 시행시기를 일본의 예와 같이 일정기간 두어서 시장의 안정성을 고려하면서 진행했으면 좋겠다는 생각이 듭니다. 또한 금리를 내린다고 가정하면 등록 대부업시장 고객이 음성시장으로 옮겨갈 규모가 얼마나 될까를 생각해 보았습니다. 한신정 자료에 의하면 대부업체가 평균 8.9%의 연체율을 보이고 있는데, 저희들은 금리를 5% 내린다고 하면 한신정과 거래를 하는 대부업체 고객의 18.7%인 28만명 정도, 10%를 내린다면 35% 정도인 55만명 정도가 퇴출될 것이라고 판단하고 있습니다.

이들을 모두 고려하여 선순환의 원리에 의해서 대부업의 건전한 발전을 위한 방법으로 모든 정책이 이루어진다면 결국 대부업자는 거기에 순응을 할 것이라고 생각합니다.

○ 조성목(금융감독원 비은행감독국 팀장)

결론부터 말씀드리면 금리는 시장의 원리에 의해서 결정되도록 최대한 노력을 해야 되고, 그렇게 할 수 없다면 현 수준 유지 내지는 최소한의 인하에 그쳐야 된다고 생각합니다.

지금 등록업체 현황을 보면 연 66%에도 버티지 못하고 약 절반이 등록 취소가 됐습니다. 지금 현재 등록된 업체가 32,000개인데, 32,000개 중에서 19,000개는 퇴출이 되었습니다. 이는 19,000여개가 음성화되어 있다는 것을 의미합니다. 금리를 200%, 300%씩 받는 음성적인 사채업자가 늘어날 때 그 피해가 서민들한테 전가되지 않을까 우려됩니다.

또한 저희들이 작년 11월부터 금년 2월까지 5,800명을 대상으로 설문조사를 하였습니다. 그런데 등록된 업체를 이용한 사람은 전체의 32%밖에 안 됩니다.

이 보고서에서처럼 전체 사채이용자가 320만명으로 가정한다면 약 220만명이 암시장을 이용하고 있다고 생각할 수 있습니다. 결국 이들이 연 200%에 달하는 높은 금리의 사채를 쓰면서 허덕이고 있다는 생각이 듭니다. 금리가 60~40%로 인하된다면 등록 대부업체와 제도권 금융기관을 이용하지 못하는 사람들이 암시장으로 더 많이 몰릴 가능성이 있습니다. 더욱이 지금 문제가 심각한 것은 생계형 사채수요가 늘어난다는 것입니다. 먹고 살기 위한 수요, 병원비 수요 등이 계속 늘어나는 상황인데, 이러한 수요자들이 암시장으로 가게 되면 더 큰 피해를 입을 것으로 생각합니다. 그래서 저는 신중하게 금리인하를 결정해야 한다는 입장입니다. 금리를 과도하게 조정할 경우에는 많은 사람들이 암시장 확대로 인하여 피해를 입게 될 가능성이 있다고 생각합니다.

그리고 이 보고서에서 사금융 시장 규모가 등록시장이 8조원, 무등록시장이 10조원으로 추정이 되어 있습니다. 제가 5년째 설문조사를 5천명 대상으로 계속하고 있습니다. 제 경험으로 볼 때 보통 1인당 1천만원 정도의 사채를 쓰고 있습니다. 이것을 토대로 320만명이 사채를 쓴다고 가정하면 그 규모는 30조원이 훨씬 넘습니다. 현재 시장규모가 너무 과소평가되어 있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

○ 이창형(리드코프 전무)

제가 대부업을 9년 정도 하면서 금리를 90% 받을 때도 있었고, 지금은 60%를 받고 있습니다. 일반상식으로 생각하면 너무 높은 금리고, 왜 이렇게 많은 이자를 받아야 하는지 이해를 못 하실 것입니다. 그런데 실제 이 업을 영위하면 고정비용이 은행이나 저축은행에 비해서 상당히 많이 들어갑니다. 지금 저희 같은 경우는 직원 1인당 관리할 수 있는 금액이 대부액 3억 정도로 인건비가 굉장히

과다하게 나갑니다.

저희가 보통 이자를 66% 받는다고 생각하시는데, 대손을 10%로 감안하면 실제 수익률은 57%에 불과합니다. 또 일반관리비가 일반 기업들은 8% 정도에 불과한 데 반해 대부업의 경우는 18%에서 25%까지 소요됩니다. 이것도 중견업체의 경우이고, 소규모업체는 거의 30%에 달합니다. 그 이유가 대형업체 중 상위 1~2개 업체가 전국에 지점이 30개에서 50개인 반면 소규모 업체들은 모든 업무를 한 지점에서 관리합니다. 그렇기 때문에 채권회수 및 관리비, 교통비, 추심비용 등 상당한 규모의 관리비용이 추가적으로 들어갑니다.

대손율은 상위업체의 경우가 10% 정도고 소규모 업체는 보통 15% 수준입니다. 조달금리의 경우 소규모 업체는 15% 이상에 달합니다. 채권담보도 대규모 상위업체들은 120%에서 130% 수준이지만 소규모업체에게는 담보력을 150% 정도 요구하는 경우도 있습니다. 또한 대부업체는 저축은행이나 여전사처럼 인지도가 없기 때문에 광고에 상당한 비용이 소요됩니다. 저희 업체의 경우는 대출잔액의 약 15%에서 17%까지 광고비로 들어갑니다. 거기다가 소규모 업체들은 중개업체를 통해서 모든 영업을 하기 때문에 수수료를 최소 5%에서 최대 8%까지 지불합니다. 따라서 대출잔액의 57%의 이자수익을 올린다고 가정하고 위에서 언급된 제반비용을 전부 다 합친다면 40%대 후반에서 50%대 초반의 비용이 소요되기 때문에 소규모 업체들의 마진은 10% 내외에 불과하다고 생각합니다.

시장상황이 이렇기 때문에 우선 상위업체보다 하위업체의 입장을 생각해야 합니다. 신용등급 1등급부터 7등급까지의 고객을 상위업체들이 차지하고 있고 하위업체들은 그 이하 등급의 고객에게 대출을 합니다. 그렇기 때문에 소형업체의 대손율이 훨씬 높습니다. 저희가 금리상한을 어떤 수준으로 조정하자고 말씀은 못 드리지만, 일본 같은 경우는 항상 상위업체들은 일본 대부업에 정한 상한금리에 비해서 절반 정도를 받았습니니다. 금리상한에 왜 그렇게 여유를 두었는가에

대해서 고민을 많이 했는데, 이것은 대부업자를 생각해준 것보다 금리를 낮출 경우 대부업체 이용이 제한될 소비자들의 입장을 고려한 것이라고 생각합니다.

이러한 것을 감안하여 금리를 시장경제에 의해 결정되도록 놔두었으면 좋겠다고 생각합니다. 현재 여전사나 저축은행들이 금리를 50%에서 60% 사이를 받고 있습니다. 상위 대부업체들의 경우 이제는 이들과 경쟁을 해야 하기 때문에 66% 상한금리를 받지 않고 아마 40%에서 50%대의 금리를 적용하는 회사도 상당히 있을 것입니다. 어느 정도 수익성이 보장된다면 상위업체들은 금리를 66%까지 받지 않는 것입니다. 그러면 금리를 인하하지 않더라도 상위업체들은 경쟁에 의해서 금리를 내리게 될 것이고, 그 다음에 상위업체를 이용하지 못하는 수요자들은 66%금리로 소규모 업체를 이용하게 될 것입니다. 그래서 저는 상한 금리를 66%로 유지하고 법을 강화하는 것이 낫다고 생각합니다.

그리고 사금융에서 불법 사채업자도 많긴 하지만, 등록 대부업체들은 사실 고객을 함부로 대하지 못 합니다. 규모가 있기 때문에 불법행위에 따른 불이익이 크기 때문입니다. 최근 대부업법도 상당히 강화돼서 조금만 대부업체가 위반행위를 해도 벌금뿐만 아니라 형사처벌까지 받게 됩니다.

마지막으로 최근 진짜 어려운 사람들은 개인회생이라든가 파산 등의 제도를 이용할 수 있기 때문에 채무변제를 못 한다 하더라도 충분히 재회생을 할 수 있는 길이 열려 있습니다. 따라서 이자의 상한에 대해서는 현재 있는 법을 잘 운용만 한다면 큰 문제는 없으리라고 생각합니다.

○ 이현욱(참여연대 변호사)

고리사채시장의 문제를 시장경제원리에 의해서 해결할 수 있다고는 어떤 권위 있는 학자에게도 들어본 적이 없습니다. 사실 고리사채시장의 존재는 주로 시장

경제원리를 공격하는 사람들이 언급하는 것 같습니다. 오히려 시장경제논리를 방어하는 사람들은 시장경제가 법과 원칙을 잘 지켜서 이행하는 것이라고 합니다. 기본적으로 사기나 폭력 등을 처벌할 법이 존재하고 이러한 법을 정부가 잘 집행할 때 시장이 제대로 움직일 수 있다고 생각합니다.

대부시장 전체를 생각할 때 현재 200% 정도가 대부시장 평균금리이고 심지어 1,000%가 넘는 고금리도 많이 존재합니다. 법상으로 허용되는 금리가 66%라는 점을 감안할 때 과연 이러한 상황이 법적 정의의 카테고리 안에 들어오느냐에 대해서 상당한 의문이 듭니다.

우리 법상 허용하는 66%의 금리조차도 사실은 채무자의 자립을 저해할 정도의 고금리라고 판단합니다. 실제로 66%의 이자수익을 낼 수 있는 투자사업은 존재하지 않습니다. 채무자들이 대부금을 가지고 투자를 하거나 어떤 이익을 얻으리라고 생각되지 않습니다.

시장경제원리가 제대로 작동하려면 고위험·고수익이어야 된다고 하는데, 이와 같은 상황에서는 고위험을 부담해서 수익을 얻을 수는 없다고 생각합니다. 물론 그것도 다 효용이니까 효용 속에 포함된다고 얘기하시는 분들도 있습니다. 그러나 고금리를 쓰지 못함으로써 고통 받는 사람들을 생각하기 전에 그 고금리를 사용함으로써 고통 받는 사람들을 생각해야 한다고 말씀드리고 싶습니다.

그러면 금융소비자가 기본권으로서의 이자제한을 요구할 수 있는 권리 혹은 폭리행위를 하는 당사자로부터 착취당하지 않을 권리라는 관점에서 이자제한을 어느 정도의 수준으로 하는 것이 옳은가를 얘기하고자 합니다.

대부업법의 입법 목적은 등록 대부업자에게 일정 수준의 인센티브를 제공하여 대부업체의 양성화를 유도하자는 것이었습니다. 그런데 이자제한이 없는 상태에서 대부업법을 도입하다 보니까 등록 대부업자와 무등록 대부업자 모두에게 66% 이자를 보장해주는 형태가 되어서 실질적으로는 양성화의 역할을 충분히 하지

못했던 것입니다.

일본의 경우는 기본적인 이자제한이 있는 상태에서 등록 대부업자에 대해서 규제완화의 형태로 특례고금리를 인정해주고 상한금리를 전체적으로 낮추는 형태로 진행되었습니다. 우리나라도 양성화의 틀 속에 들어올 수 있는 분들에게는 어느 정도 기회를 주지만 불법적인 영업을 영위하는 분들은 법적인 보호를 해줄 수 없다는 원칙을 내세워서 엄격한 단속과 처벌이 이루어져야 한다고 생각합니다.

다음으로 이자율 수준 결정에 대한 문제입니다. 업체들이 수익률에 대해서 많은 얘기를 하시는데, 저는 이자율을 결정하는 데 있어서 어떤 이례적인 기준이 있다고는 생각하지 않습니다. 일단 우리나라의 경제상황과 세계 선진 각국의 동향을 살펴봐야 하고, 추가적으로 우리의 현재 법생활에 있어서의 적절한 이자제한이라는 것이 어떤 의미를 가지는가를 고려할 수 있을 것이라고 생각합니다.

우리나라는 1972년부터 1998년 이자제한법이 폐지되기 전까지의 25년 동안 상한금리가 25%로 적용되어 왔습니다. 그때 당시의 일반적인 금융시장에 대한 평가는 만성적 초과수요 상태라는 것이고, 그것이 사금융시장이 확대된 중요한 원인이라고 평가되었습니다. 그 당시 대부시장 규모는 약 5조 정도였습니다. 그런데 2005년 자료에서 보면 대부시장 규모는 약 40조 정도 됩니다. 오늘 발표하신 것에 따르면 시장규모가 20조 정도 수준입니다. 즉 어떤 통계의 예를 들더라도 만성적 초과수요 상태였던 10년 전보다 시장규모가 크게 확대되었음에도 불구하고 금리는 크게 올랐다는 것을 알 수 있습니다. 즉 대부시장의 금리가 최소한 낮아지지 않았다는 것은 확실합니다.

그 다음에 1994년부터 1996년까지 우리나라의 경제성장률이 약 7%에서 9.2%를 기록하였는데, 2003년에서 2005년 사이에 3.7%에서 4.7% 정도로 성장률 수준이 1/2이 되었습니다. 소비자 물가지수상승률도 1994년부터 1996년까지의 4.5%~6.3%에서, 2003년부터 2005년 사이에는 2.8%~3.5%로 낮아졌습니다.

그리고 산업부문에서 빌리는 차입금의 평균이자율이 1994년부터 1996년까지의 기간에는 11.5% 정도였습니다. 그런데 2003년에서 2005년 사이에는 약 6%로 낮아졌습니다.

이러한 점들을 고려하여 우리가 일반적인 법적 규율로서 합리적인 금리수준을 판단할 경우 금리상한은 현재시점의 차입금의 평균이자율의 2배에서 2.5배 수준인 20% 정도가 타당하다고 생각합니다. 외국의 관련 법제나 입법 예를 보아도 일반적으로 20% 이하로 금리상한을 정하고 있습니다. 그런데 우리나라의 법제에서 대부업법의 규율은 일반적인 이자제한에 대한 예외를 설정하는 것이고, 이 예외는 대부업의 양성화를 위해서는 필요한 한도에서만 인정되어야 한다는 것입니다. 저는 이것이 최대 10%를 넘어가서는 안 된다고 생각합니다. 그래서 대부업법상의 제한이율이 약 30% 수준에서 설정되어야 한다고 생각합니다.

○ 박덕배(현대경제연구원 연구위원)

저는 중립적인 차원에서 이야기를 하려고 합니다. 경제가 성숙하게 되면 저금리 추세로 가는 것은 너무나 당연합니다. 거기에 맞춰서 금리상한도 인하되어야 한다는 주장이 제기되는 것도 어떻게 보면 당연하다는 생각이 듭니다.

일본 대금업의 경우 1983년도에는 금리가 73%였으나 점차적으로 인하되어서 2006년도에는 29.2%가 됐고, 현재도 대금업 규제법 상의 29.2%를 이자제한법의 20% 수준으로 하향조정할 예정으로 있는 것으로 알고 있습니다. 이렇게 지속적으로 금리가 인하되는 과정에서 경쟁력이 부족한 소형 대금업체는 많이 퇴출이 되었고, 이 과정에서 5대 상위 대금업체가 시장의 60%를 장악하는 독과점 시장이 형성되었습니다. 그래도 일본에서는 대금업은 담보능력이 부족하고 급전이 필요한 서민들에게 유일하게 금융서비스를 제공할 수 있는 제도권 서민

금융기관으로 당당히 자리매김을 하고 있습니다. 통계에 따르면 일본의 대금업체 이용자 중 83%가 건전 이용자로 나타나고 있습니다.

일본 대금업이 이렇게 성장을 했던 이유를 저는 크게 두 가지로 생각하고 있습니다. 첫 번째가 안정적인 자금조달이 가능했기 때문입니다. 일본의 대금업체들은 대부분 은행이나 보험사 등을 통해서 저리의 장기 자금을 조달할 수가 있고 회사채 발행도 가능합니다. 따라서 대금업 영업비용에서 금융비용이 차지하는 비중이 1.5% 수준에 그치고 있습니다. 다른 한편으로는 상당히 높은 수준의 신뢰도를 갖추고 있습니다. 우리나라와는 달리 일본의 경우는 신용등급이 A등급 이상으로 평가받는 대금업체가 상당히 많습니다. 상당수의 대금업체들이 이미 주식시장에 상장되어 있고 대형 금융기관들과 제휴함으로써 투명성이 상당히 높습니다. 대금업체간 개인신용정보 시스템도 구축되어 있어 서로간에 정보를 공유하고 있으며, 그 정보를 이용해서 신용도에 따라서 적절한 가격을 책정할 수 있기 때문에 상환불능 위험도 상당히 줄일 수 있습니다.

발표자료에 따르면 우리나라의 대부시장 규모가 18조원 정도입니다. 그리고 신용등급 7등급 이하인 저신용층이 720만명 정도 되는데, 이들에게 각각 500만원의 자금수요가 있다고 가정하면 대부시장에 대한 총 수요는 약 35조원 정도됩니다. 이는 대부업체의 공급이 수요를 충분히 따라가지 못하고 있다는 것을 의미합니다. 이런 상태에서 금리상한이 급격히 인하되면 그 동안에 대부업을 양성화시키려고 했던 노력들이 헛되어질 수 있다는 우려가 상당히 듭니다. 물론 대부업체들의 자금조달비용 등에 대해 자세히 연구해 봐야 되겠지만 상당부분 대부업체들이 시장에서 퇴출될 가능성이 높습니다. 이러한 상황이 진행되면 서민들의 후생이 반드시 나아지지는 않을 것이라는 생각이 듭니다. 그 이유는 대부업에 대한 수요가 존재하는 한 어느 정도 이상으로 규제가 강화되면 상당히 비슷한 형태의 영업이 다른 형태로 나타나기 때문입니다.

미국의 예를 들면 마피아가 마약시장을 독점하던 70년대에 미국 정부의 마피아 소탕작전으로 인해 현재 마피아가 거의 없어졌음에도 불구하고, 그 동안 마피아로 인해 마약을 취급하지 못했던 많은 사람들이 마약을 취급할 수 있게 됨으로써 마약시장이 오히려 더 보편화되었습니다. 그만큼 수요가 존재하는 한 급격하게 규제를 강화할 때는 반드시 비슷한 시장이 다른 유형으로 나타날 수 있다는 지적을 하고 싶습니다. 따라서 불법적인 고금리의 문제를 해결하기 위해서는 금리상한을 인하하기보다는 감독제도를 개선하여 감시를 강화해 나가야 된다고 생각합니다. 즉 금리상한 문제는 대부자금의 공급확대를 통해서 시장경제의 원리에 의해 금리를 낮추는 방향으로 해결하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

금리인하는 일정 시간이 지난 후 대부업체의 경영능력이 강화되면서 대부업체 스스로 자금조달 비용을 낮출 수 있고 또 상환위험에도 견딜 수 있는 능력을 갖출 수 있을 때 이루어져야 한다고 생각합니다. 그렇게 하기 위해서는 정부가 대부업체의 자금조달비용을 낮출 수 있는 정책을 펴야 합니다. 또한 대부업체 자체도 투명성을 높이고 신용평가능력을 제고하는 등의 노력이 필요할 것 같습니다.

□ 제2세션 : 토 론

○ 사 회(윤석현 한림대학교 교수)

이번 세션에서는 박영춘과장님이 대부업 이용자 보호와 대부업 관리감독 측면에서 정부의 생각을 말씀해 주셨습니다. 그리고 현재 대부업이 직면한 문제를 해결하기 위한 법 개선의 기본방향을 간략하게 말씀해 주셨습니다. 또 이와 관련하여 등록 대부업체에 대한 인센티브 문제와 관리감독 지침의 주요사항을 언급해 주셨습니다.

○ 이진범(한국금융연구원 연구위원)

대부업 관리감독에 대한 개선논의가 시의적으로 늦은 감이 있다고 생각합니다. 빨리 개선이 이루어지는 것이 금융소비자들을 보호하는 데 도움이 될 것이라고 생각합니다. 그렇기 위해 필요한 것을 몇 가지 말씀드리겠습니다.

첫째 협의회 말씀을 하셨는데, 협의회가 유기적인 협력활동을 잘하게 된다면 제 역할을 충분히 할 수 있을 거라고 생각합니다. 그러나 서로에게 책임을 전가하는 방식으로 운영된다면 법 본래의 취지에 맞지 않게 될 것입니다. 그렇기 때문에 관리감독에 있어서 협의회 등 단체들이 확실히 책임을 맡을 수 있는 방향으로 법이 개선돼야 한다고 봅니다. 예를 들어 미국의 경우는 주마다 협의회에게 대부업자 관리감독에 대한 책임을 물을 수 있도록 하는 규정이 소비자신용법으로 정해져 있습니다.

두 번째는 효율적인 감독을 위해서 감독권을 이원화해야 합니다. 일본의 경우는 대형 대부업체에 대해서는 금융청이 따로 관리를 하고 소규모 업체의 감독은

지방자치단체에서 수행하고 있습니다. 우리나라의 경우도 대형업체의 비중이 크다는 것을 생각해 볼 때 대형업체는 금감원에서 관리감독을 하는 등 감독의 이원화를 생각해 보는 것이 바람직하다는 생각이 듭니다.

마지막으로 대부업을 거시적인 측면에서 생각해 보겠습니다. 대부업 규모가 확대된다면 현재 필요하지 않은 자금을 사전에 대부를 함으로써 과잉채무를 유발하는 등 불필요한 유동성의 확대를 가져올 수 있습니다. 또한 대부업의 고위험·고수익 특성을 감안하면 시장 자체의 변동성이 아주 심합니다. 또한 대부업체는 규모가 확대되면 수익성이 좋아진다는 속성을 가지고 있습니다. 현재도 외국투자회사들이 국내 대부업계에 투자를 확대하고 있고 한·미 FTA가 체결되면서 이러한 상황은 꾸준히 지속될 가능성이 있습니다. 따라서 우리가 대부업이라는 시장의 개념을 달리 생각해야 합니다.

외국의 업체들의 국내진입이 확대되는 이유는 현재 국내에는 규제비용이 없기 때문입니다. 외국에는 소비자신용법이라는 규제가 있습니다. 그러나 우리나라는 이러한 규제가 상당히 미흡한 실정입니다. 우리나라는 대출의 80% 이상이 소비자신용에 해당합니다. 즉 소비를 위한 대출에 해당합니다. 그럼에도 불구하고 국내에는 규제비용이 존재하지 않기 때문에 외국보다 한국에서 영업하면 높은 이윤을 얻을 수 있습니다. 따라서 대부시장이 팽창되는 것을 억제하기 위해서는 규제비용을 높이는 것이 바람직하다고 생각됩니다.

우리나라의 대부업법의 입법취지는 대부업체의 등록 및 관리뿐만 아니라 금융이용자보호와도 관련이 있습니다. 그런데 잘 찾아보시면 금융이용자보호에 관한 조항은 3~4개밖에 안 됩니다. 대부분 대부업에 관련된 법입니다. 만약 대부업에 대해서 더 강한 규제를 한다면 다른 업종은 규제를 하지 않는데 왜 대부업만 규제를 강화하나 라는 불만도 제기될 수가 있습니다. 따라서 소비자신용법 제정 등을 통해 소비자신용에 관련된 규제를 전체적으로 통일하는 것이 소비자신

용에 대한 규제를 정당화하고 앞으로 발생할지도 모를 더 큰 피해를 미연에 막는 것이라고 생각합니다.

○ 양석승(대부소비자금융협회 회장)

작년 12월 20일 일본에서 대부업법이 개정이 됐습니다. 그 내용을 말씀드리면, 첫째 시장진입 자격이 법인의 경우에 과거에 500만원에서 5천만원으로 강화되었습니다. 두 번째는 협회의 가입을 의무화했습니다. 세 번째는 반드시 자격증을 가진 자가 대부업을 관리하도록 하였습니다. 이번에 법을 개정하신다면 이런 부분도 참고해 주셨으면 합니다.

먼저 가계에서 대부시장을 필요로 하고 있는데 ‘대부업’이라고 하니까 이미지가 좋지 않은 것 같습니다. 일본에서는 생활금융 또는 소비자금융으로 하고 있는데 우리도 이와 같이 법의 제목을 바꿨으면 합니다.

두 번째는 감독의 이원화에 대해서 말씀드리겠습니다. 현재 등록된 일반법인이 1,000개 정도 되는데, 법인의 경우에는 금융감독원이 전적으로 감독을 하고 개인의 경우는 시·도에서 별도로 관리하는 방법이 더 효율적일 거라고 생각합니다.

세 번째는 행정자치단체의 인력 부족을 보완하는 차원에서 협회가 법정기구가 됐으면 좋겠다는 생각입니다. 아까 이진범박사님도 얘기했습니다만 협회의 기능이 제대로 발휘되기 위해서는 협회를 관리하는 주체가 있어야 된다고 생각합니다. 그 다음에 회원에 대한 지도감독, 지도권고, 종사자들의 교육 등 감독기관의 업무를 위탁받아서 수행할 수 있는 근거를 마련하는 것이 중요합니다.

다음은 등록강화에 대해서 말씀드리겠습니다. 특히 등록부분 중에서 계약서를 언급하셨는데, 등록강화와 관련하여 몇 가지를 제시하겠습니다. 대부업은 투명

하게 모든 것이 이루어져야 할 필요가 있기 때문에 정부가 지정한 관인계약서를 사용하도록 하는 것이 좋을 것 같습니다. 그리고 현재 등록을 함에 있어 중개업자나 대부업자 간에 구분이 없습니다. 이에 따라 소비자가 상대가 중개업자인지 대부업자인지 제대로 파악을 할 수 없는 실정입니다. 등록관리를 구분해서 하면 어떨까 하는 의견을 제시하겠습니다. 물론 그렇게 하면 중개업자에 대한 감독기준과 대부업자에 대한 감독기준이 달라질 수 있다고 생각합니다. 또 대부업체가 등록을 할 때 전국적으로 지점이 있는 큰 대형업체들은 각 지점마다 해당 지방자치단체에 전부 등록을 해야 하는 번거로운 문제가 있습니다. 지점 개설시에는 본사가 소재한 지방자치단체에 등록을 하도록 해서 행정의 편의를 강구해 주셨으면 좋겠습니다.

우리가 대부업을 유지하기 위해서는 수익을 내야 합니다. 전 세션에서도 금리에 대해 언급했습니다만 자금조달을 할 수 있는 근거가 전혀 없습니다. 그래서 어느 정도 기준에 합당한 업체에 대해서는 ABS발행이나 회사채발행 등 여전업체 수준의 자금지원조건이 법률적으로 명시이 됐으면 좋겠다는 생각을 합니다. 그 다음에는 대손율과 연체율이 높음에도 불구하고 세금을 내야하는 문제가 있는데, 손익 인정범위를 금융기관에 준하는 수준으로 법에 명시해야 한다고 생각합니다.

마지막으로 광고에 대해서 말씀드리겠습니다. 대부업자가 광고를 내려고 할 때는 등록업체임을 명시하는 인증서를 발급받아 광고매체에 제출하고 광고매체가 이를 확인한 후 광고를 내도록 하여 대부업체의 투명성을 제고했으면 좋겠습니다. 또한 광고를 할 때 현재는 광고사항에 모든 지점의 정보를 기록하도록 되어 있는데, 등록제도와 마찬가지로 본사만의 정보를 표시하도록 했으면 좋겠습니다.

○ 조성목(금융감독원 비은행감독국 팀장)

대부업이 제도권인지 비제도권인지 구분하기도 어려운 상황에서 금감원이 관리감독할 경우에 대부업체를 제도권 금융기관으로 판단할 소지가 있습니다. 그래서 제 생각에는 유관기관협의회가 만들어졌으니까 각 구성기관의 권한과 책임을 명확히 해서 유관기관협의회를 일단 운영해보고 제도개선이 그래도 필요하다 할 경우에는 다시 논의를 하는 것이 어떨까 하는 생각이 듭니다. 또 보고서를 제출하지 않거나 허위로 제출했을 때는 그에 상응한 제재를 가해서 시·도에 등록된 업체들이 검사에 충실하게 참여할 수 있도록 유도를 해야 합니다.

상호에 ‘대부업’ 명칭을 명시하는 것에 대해서 말씀드리면 현재 영업중인 대부업체만 해도 12,000개 정도 됩니다. 그 업체들의 상호를 다 바꾸는 것은 현실적으로 불가능합니다. 그래서 대부업체가 광고를 할 때 대부업체임을 밝힘과 더불어 대부업 등록번호를 명시하게 하고 여타 법조항을 잘 이행하게 해도 충분할 것이라고 생각합니다.

대부업 등록과 관련해서는 현재 대부업 등록을 하지 않고 채권추심만 하는 업체들이 많습니다. 이런 업체도 등록대상에 포함시켜서 등록관리를 해야 한다고 생각합니다.

현재 계약서 반환 요구 시 이를 즉시 반환하도록 되어 있습니다. 계약서 의무 보관 기간이 3년인데, 이것을 반환하게 되면 보관해야 할 계약서가 남아있지 않는 문제가 생깁니다. 그래서 기존 계약서를 대체할 수 있도록 사본을 보관하는 방식으로 바뀌었으면 합니다.

그리고 대형업체를 제외하고 업계에서 관행처럼 20%~30%씩 선이자를 떼는 부분이 있는데, 선이자는 원금에서 차감하는 것으로 법에 명시해야 한다고 생각합니다.

대부업법이 제정되기 전에 혹은 금리를 66%로 제한하기 전에 130%, 200%의 금리로 빌렸던 사채들에 대해서 아직도 고금리의 이자를 내고 있는 분들이 많이 있습니다. 그런 분들에 대해서 이 법이 시행함과 동시에 시행일 이후에는 새로 정해진 금리를 적용하는 것으로 바꾸었으면 합니다.

다음으로 대부업법 위반 시 시정조치에 대한 실효성 확보 차원에서 일본과 같이 과도한 부동산 담보대출 등을 할 때는 업무개선 명령권을 신설해서 구체적으로 규제를 할 수 있게 해야 한다는 생각이 듭니다. 또 대부조건을 제시하지 아니했을 경우 과태료를 부과하게 하는 등 경미한 위반사항들에 대해서는 경고나 주의조치로 시정기회를 주고, 그 후 시정이 되지 않으면 제재를 하는 쪽으로 방향을 잡으면 좋겠다고 생각합니다.

한편 지금 현재 가장 문제가 되는 것 중에 하나가 개인신용회복이나 파산제도 등을 이용하고 싶은데, 동 제도를 이용하지 못해 상당히 많은 민원이 들어오고 있습니다. 심지어는 개인신용회복이나 파산신청에 대해서 10~20만원 정도의 수수료료를 받는 업체도 있습니다. 일본 판례를 보면 소비자가 개인회생이나 신용파산을 신청하지 못해서 피해를 입었을 경우 업체에게 손해배상을 하도록 한 경우도 있습니다. 이런 경우를 참고하여 최소한도 채무자로부터 부채증명 발급신청이 오면 저렴한 경비로 서류를 떼어주도록 의무화하는 제도를 만들었으면 합니다.

대부업협회의 법정기구화 문제에 대해서는 강하게 얘기하고 싶습니다. 지금 이 상태로 두면 10년이 가도, 100년이 가도 이 업계의 속성상 멍쳐질 수가 없습니다. 그래서 협회를 법정기구화하여 일단 법인업체는 가입을 의무화시키고, 이자율 계산방법도 알려주는 등 교육을 실시한 후 영업을 할 수 있게 해야 합니다. 대부업 관리감독에 있어서 정부의 유관기관협의회는 한계가 있을 것이라고 생각합니다. 협회에 조속히 권한을 넘겨서 대부시장이 자율적으로 관리가 되게 해야 한다고 생각합니다.

○ 최주호(한국소비자원 국장)

저는 소비자원 소속이니까 아무래도 보호에 초점을 맞춰서 몇 가지만 말씀을 드리도록 하겠습니다. 통상 소비자 피해문제는 크게 두 가지 분류가 있습니다. 하나는 거래상 피해이고 또 하나는 안전상 피해인데, 금융은 안전과 관련된 부분은 없다고 보입니다. 그래서 거래상 피해는 어떻게 줄일 수 있는가를 생각해 봐야 합니다.

저희들이 파악한 바로는 우선 대부시장을 이용하는 사람의 경우 군박한 상황에 처해 있고 연령대가 주로 20대에서 30대입니다. 또 직업적으로 보면 아무래도 법률적인 지식이 부족한 사람들이 많기 때문에 불공정한 계약이 이루어질 가능성이 많습니다.

지금 대부업법에서도 계약서 교부가 의무화되어 있고, 계약서에 포함돼야 될 내용들이 구체적으로 명시가 되어 있는데도 불구하고 교부가 잘 이루어지지 않고 있습니다. 그리고 실제적으로 실태파악이 잘 안 되어 있기 때문에 계약내용이 공정한지의 여부에 대해서도 정확한 파악이 어렵습니다.

양석승회장께서 관인계약서를 말씀해 주셨는데, 저는 거기에서 한 단계 더 나아가서 표준 관인계약서 사용을 의무화해야 된다고 생각합니다. 지금처럼 명시적인 교부만 해 가지고는 불공정 계약 레가 많을 것이라고 생각되기 때문에 표준 관인계약서 사용을 의무화해야 합니다. 급한 상황에 처한 이용자는 어떻게든 대부를 받고자 하는 성향이 있기 때문에 계약을 소홀히 할 가능성이 상당히 존재합니다. 따라서 이런 부분은 제도적으로 보완해 줘야 한다고 생각합니다. 계약을 하는 과정에서도 이자율 최고한도나 채권추심과 관련된 위반 내용을 포함시켜서 소비자가 위반사항을 사전에 숙지하고 계약을 체결하도록 했으면 하는 바람입니다.

무등록 대부업자의 양성화 노력에 대해서 말씀드리겠습니다. 현재 무등록 대부업자가 차지하는 비중이 금액기준으로 약 56%인 10조원 정도에 달하는 등 꾸준히 대부업 양성화를 시행해왔음에도 불구하고 그 결과는 여전히 미흡한 실정입니다. 그래서 등록사업자에게는 소득세감면 혜택 등 인센티브를 제공함과 더불어 무등록사업자를 인지할 경우에는 위법사실 통보를 의무화하는 조항을 명시하고 이들에 대한 처벌규정을 확실히 할 필요가 있습니다. 무등록자에 대해서는 40% 이자제한법을 적용받도록 하고 등록사업자에게는 현행 대부업법에 규정된 이자율을 적용받도록 해서 차별화할 필요가 있지 않겠냐고 재정부 박영춘과장께서 말하셨는데 거기에 전적으로 동의합니다.

또한 인터넷 스팸메일 대부광고를 보면 대부분이 연락처와 등록번호를 명시하지 않고 있습니다. 이것은 100% 무등록사업자로 봐도 과언이 아니라고 보는데, 이런 부분은 정기적으로 경찰청에서 인터넷 스팸메일을 대대적으로 단속하는 등의 조치를 할 필요가 있다고 판단됩니다.

변경등록 의무사항에 대해서는 저희들도 소비자 분쟁을 해결하다 보면 사업자 측에 연락을 하려고 해도 전화번호가 바뀌어서 연락처를 알 수 없는 경우가 있습니다. 변경등록 의무사항에 반드시 연락처도 포함시켜야 합니다.

그 다음 분쟁조정위원회와 관련된 부분입니다. 지금 각 시도에 대부업과 관련된 분쟁을 해결하기 위해서 분쟁조정위원회를 설치하도록 하고 있는데, 현실적으로 그 역할을 하지 못하고 있다고 생각합니다. 차라리 대부관련 분쟁이 접수된 경우에 소비자분쟁조정위원회에 조정을 요청하도록 하는 것이 더 실효성이 있을 것으로 생각합니다. 소비자원에는 소비자기본법에 의거하여 위법사실 통보 의무화 조항이 있기 때문에 그런 부분에 대해서는 실효성이 있을 것으로 생각합니다.

끝으로 업계의 자율규제 강화부분입니다. 무등록사업자에 대해서는 오히려 업

계에서 더 잘 알 수가 있을 것으로 보이는데, 등록을 유도하기 위한 캠페인도 고려해 볼 필요가 있을 것으로 생각합니다.

○ 김재정(서울시 생활경제과장)

서울시 산업국 생활경제과 특수거래팀에서는 현재 신규등록업무 4명, 변경등록업무 2명, 그리고 민원처리업무 2명 등 총 8명이 대부업을 담당하고 있습니다. 2007년 1월말 현재 서울시의 등록대부업체는 개인 5,479개, 소규모법인 627개, 외부감사법인 95개로 총 6,201개가 영업을 하고 있습니다.

현재 행정자치부에서는 서울시 등 지방자치단체에 인원을 증원해 주겠다고 하는데, 이것은 현실적으로 불가능하다고 생각합니다. 제가 생각할 때는 감독체계를 이원화하는 것보다는 삼원화하는 것이 현실적으로 실효성이 있다고 생각합니다. 지방에는 금융관련 전문가가 전혀 없습니다. 그리고 대부업 업무가 어렵고 민원이 많기 때문에 삼원화체제로 가는 것이 가장 좋을 것으로 생각합니다.

또 하나는 관에서만 이 일을 주도해서 할 것이 아니라 사단법인 성격의 단체나 협회를 구성해서 업계 스스로 자정능력을 강화하도록 했으면 합니다. 또 대부업을 영위하는 분들에게 관련 법규정과 이자율계산법 등 업무능력을 제고할 수 있는 교육을 시켜줬으면 합니다.

그리고 대부업에는 개별 업체의 사무실 규모, 직원 수, 자본금 규모 등에 관련된 규정이 명시되지 않았는데, 규모에 대한 어떤 기준이 갖춰져야 대부업이 바른 방향으로 성장해 나갈 수 있을 것으로 생각합니다.

유관기관협의회를 만드는 것에 대해서는, 협의회는 중앙정부 주도로 설치하면 좋겠다고 생각합니다. 무등록이나 고금리 등 대부업에 관련된 문제는 경찰이나 검찰, 그리고 세무서에도 해당되는 사항들이기 때문에 지방자치단체에까지도

분쟁조정위원회를 만들어 놓는다면 좀 유명무실해질 가능성이 있다고 봅니다.

그 다음에 정기적인 업무보고에 따른 범위반시 과태료 2천만원을 부과하는 내용은 소규모법인이나 일반개인에게는 너무 과하다는 생각이 듭니다. 이에 대한 처리는 조팀장님이 말씀하신 것처럼 우선 시정조치를 한 후 2차에 가서는 위반 수준에 따라 과태료를 경감해 줄 수 있는 보완책을 마련했으면 좋겠습니다.

또한 대부업 등록의 경우 3년이 지나면 갱신하도록 되어 있는데 갱신에 대한 절차나 양식에 대해서 법에 명시되어 있지 않습니다. 그것에 대한 내용을 좀 신설해 줬으면 좋겠습니다.

허위등록시에 확인의무를 부여하도록 하는 내용에 대해서는 확인을 한다는 것이 너무 막연한 것 같습니다. 시도가 신규등록 및 변경 등을 하루에 25건 정도를 처리하는데, 이 25건을 제한된 인원으로 확인한다는 것은 현실적으로도 불가능합니다. 차라리 이 확인업무 자체도 협회에 넘기고 거기에 대한 권한과 책임을 협회에서 부여하는 방안이 좋을 것 같습니다. 그리고 과대광고금지에 대해서는 광고문안도 정형화된 형식과 내용을 갖출 수 있도록 하여 소비자가 쉽게 알아볼 수 있게 했으면 좋겠습니다.

□ 제3세션 : 토 론

○ 사 회(윤석현 한림대학교 교수)

정찬우박사님이 대안금융제도 도입방안에 대해서 몇 가지 안을 제시를 하셨습니다. 특히 업권별로 대안금융기관을 설립하는 방안에 대해서 구체적으로 말씀을 많이 해 주셨고 사회안전망 확충에 대해서도 언급해 주셨습니다.

○ 노대명(보건사회연구원 연구위원)

빈곤층에 대한 지원의 일환으로 대안금융 혹은 소액창업대출기관을 어떤 방향으로 설립하는 것이 좋은지 정찬우박사님의 의견을 코멘트하는 형식으로 말씀드리겠습니다.

첫 번째 어떤 형태의 대출이나 복지지원이든지 취약계층에게 자금을 투입할 경우에 상당한 재정적 부담이 따른다는 것을 강조하고 싶습니다. 한국사회에서 근로빈곤층이 빠르게 증가하고 있는데 근로빈곤층의 70% 이상은 상환능력이 심각하게 낮은 계층입니다. 따라서 이들에게 대출이나 복지 지원을 할 경우 정부의 재정투입이 불가피합니다. 현재 복지부나 노동부 등 여러 부처에서 빈곤층을 대상으로 소액대출 사업을 하고 있으나 대손을 우려해 대출절차가 까다롭습니다. 이러한 제도를 유효적인 금리 측면에서 금융기관 중심으로 만들어갈 수 있지 않을까 하는 생각을 하게 됩니다.

두 번째는 상환 능력이 취약한 집단에 자금을 대출할 경우 생산적인 부문으로 대출을 하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 한국사회가 외국과 큰 차이를 보이고 있는 것은 사회서비스가 워낙 취약하기 때문에 개별 가구가 스스로 비용을

다 부담해야 하고, 소득이 저하될 경우에 자금을 조달하기 위해서 다양한 형태의 금융시장이 형성된다는 것입니다. 따라서 장기적인 관점에서 사회서비스를 강화하는 쪽의 정책을 취해야 한다고 생각합니다. 그리고 대출에 있어서는 새로운 직업을 찾거나 창업지원을 위한 생산적 활동에 대한 대출을 강화해야 한다고 생각합니다.

외국의 경우 대안금융은 대개 비영리 민간단체 혹은 제3섹터 시민단체의 조직들이 정부나 기업의 자본을 연계해서 활용하는 사업을 뜻합니다. 비영리조직들이 다양한 형태로 취약계층에게 우호적인 금융서비스를 제공하는 것을 의미합니다. 따라서 공영원리에 따라 이루어진다 하더라도 대안금융의 운영주체가 금융기관들의 연합회 혹은 정부가 되는 것은 썩 바람직하지 못하다고 생각합니다. 비영리 민간단체에 비해 금융기관 및 정부가 운영해 왔던 대안금융사업의 성과는 미약하다고 판단이 됩니다. 그 다음에 재원을 조성하는 문제인데, 제가 생각할 때는 세 가지 방법 밖에 없습니다. 기부금, 휴면예금 그리고 정부기금입니다.

그런데 정찬우박사님 말씀하시는 것처럼 정부기금은 좀 위험합니다. 그 다음에 개인기금의 경우 한국 사회는 서구유럽처럼 대안금융의 기틀이 될 수 있는 지원을 하기가 어렵습니다. 결국 휴면예금의 활용이 가장 가능성이 높고, 문제는 휴면예금을 어떻게 투입할 것인지에 대한 전략적 선택이라고 생각합니다.

금리와 관련해서는 처음 말씀드린 것처럼 금융소외계층 특히 빈곤층 같은 경우에 생활능력이 굉장히 취약한 집단입니다. 따라서 금리를 높게 받는 것은 그다지 긍정적인 영향을 미칠 수가 없습니다.

제가 대안금융의 여러 가지 형태 중에 두 가지를 말씀을 드리면, 첫째는 미국처럼 고금리를 받고 서비스를 제공하여 금융기관들의 재정적 자립성을 강화하는 것입니다. 이럴 경우에는 빈곤층들의 부담이 늘어나기 때문에 자립의 기간이 지연되는 등 여러 가지 문제가 있습니다.

두 번째 방식은 금융소외계층에 창업 등 경제활동과 관련된 대부를 강화하는 동시에 금리를 낮게 부과하고 금리의 차이만큼을 정부가 보전하거나 혹은 운영비 부분을 보조하는 선택을 할 수가 있습니다. 지금 소액대출사업 같은 경우에 단순한 대출이 아니라 창업 등 여러 가지 요소가 결합되는 것이라면 관리비용이 많이 들기 때문에 그 관리비용을 어떻게 처리할 것인지에 대한 문제도 굉장히 중요하다고 생각합니다.

제 생각으로는 현재 아마 고정비용과 인건비 상승 등을 고려하여 비영리 민간 단체의 인프라를 이용하여 금융서비스를 확대하는 방향이 바람직하다고 생각합니다. 금융기관이 갖고 있는 광범위한 점포망 중에 한 창구라도 부분적으로 할애를 한다면 한국사회에서 대안금융서비스의 양적 확대가 어느 정도 가능할 것이라는 의견입니다.

○ 박덕배(현대경제연구원 연구위원)

제도권 금융기관들이 외환위기 이전에까지만 해도 서민금융에 상당히 치중을 많이 했습니다. 은행 같은 경우는 국민은행과 주택은행이 서민금융을 취급하는 기관이었고, 일반은행도 서민금융을 상당부분 취급했었습니다. 그런데 외환위기 이후 모든 국내은행들이 VIP금융, PB금융 같이 주로 고소득층을 상대로 영업을 하고 관리대출이나 주택담보대출 같은 가계대출 업무에 치중하다 보니까 자연스럽게 서민금융이 축소되었습니다. 또 저축은행이나 신용협동기구들도 외환위기 이후 그 역할을 제대로 못하고 있습니다. 저축은행은 주택담보대출을 많이 취급하고 은행과 같이 부동산 프로젝트파이낸싱에 치중하다 보니까 자연스럽게 서민금융이 축소되었습니다. 신용협동조합 같은 경우는 상당히 불안정한 구조조정이 진행되면서 생존을 위해 서민금융을 축소시키고 있습니다. 이렇게 제도권 금융

기관들이 서민금융을 도외시하다 보니까 서민금융의 수요가 많음에도 불구하고 저소득층의 상당수가 제도권 금융기관에는 접근도 못하고 있는 상황에 온 것 같습니다. 그래서 대부업을 활성화하자는 이야기도 나오고, 대안금융 및 사회안전망 구축에 관한 이야기가 나오고 있는 것 같습니다.

저 개인적으로는 앞으로도 우리 사회의 비정규직이 확대될 것으로 생각합니다. 그렇게 되면 소득이 상당히 불규칙해지면서 저소득층이 지속적으로 늘어날 것입니다. 경제적 차원뿐만 아니고 개인 차원에서도 저소득층 등 급전이 필요한 사람들을 위해서 대부업이 필요하게 될 것 같습니다.

그 다음에 대안금융의 역할이 상당히 중요하다고 생각되고 있습니다만 그 실효성에 있어선 걱정이 앞섭니다. 지금 연기금 등에 의해서 소규모로 시작을 하고 있지만 규모가 확대될 경우에 과연 그 기능을 제대로 할 수 있을지 걱정이 됩니다. 이것을 현실적인 차원에서 접근해볼 필요가 있다고 생각합니다.

대안금융이 성공하려면 사실 일대일까지는 안 되지만 차입자하고 채권자 사이에 상당 수준의 밀착 지도와 감시가 필요한데, 과연 우리나라의 실정에서 여기에 투입될 인원과 비용을 감당할 수 있을지 의문이 듭니다. 또 차입자 측면에서는 높은 물가수준에서 소규모의 자금으로 창업을 할 수 있을지도 의문시됩니다. 기본적으로 저소득 국가에서 빈민층들이 일자리를 얻거나 생계수단을 위해 소규모의 자금이 필요할 때 대안금융을 이용하고 있다고 생각하는데, 우리나라는 그런 상황은 아닌 것 같은 생각이 듭니다.

지금 현재 우리나라의 경우 아무리 저소득자라도 몸만 건강하면 어디 가서 웬만한 일자리는 얻을 수 있습니다. 그래서 대안금융보다도 일자리 창출이 더 중요하다는 생각이 듭니다. 또 우리가 지금 저소득층과 저신용층을 같이 이야기를 하고 있는데, 사실 문제가 되는 것은 저소득층이 아니라 저신용층을 어떻게 회복시켜 주는가 라는 생각이 듭니다.

마지막으로 발표자료에서도 나왔지만 대부업체 이용자들의 자금용도가 주로 생계형 자금들이 대부분입니다. 또 한편 다들 뉴스에서도 보셨겠지만 개인파산이 최근에 엄청나게 늘어가고 있습니다. 이들 대부분이 생계형 개인파산자들로 파악되고 있습니다.

일본의 경우 90년대 부동산버블이 붕괴되면서 장기 복합불황이 왔다는 것은 다들 아실 것입니다. 그런 가운데 엄청나게 개인파산이 많이 늘었습니다. 우리도 지금 현재 부동산가격이 버블인지의 여부에 대해서 걱정을 많이 하고 있는데, 지금 정부가 전망위적 대책을 마련해놓고 있습니다만 부동산 버블이 꺼졌을 경우에는 개인파산 신청자가 기하급수적으로 늘지 않을까 걱정이 됩니다. 따라서 지금 현재 필요한 것은 사회안전망을 사전에 구축하는 것이 더 필요하지 않나 그런 생각이 듭니다.

○ 이종수(사회연대은행 상임이사)

대안금융을 단지 소액대출이 아니라 일을 통해서 소득을 창출하고 그 소득으로 생활을 가능하게 하는 것으로 넓게 가정하겠습니다.

대안금융이 성공을 하기 위해서는 두 가지 요소가 필요합니다. 하나는 밀착해서 사전사후관리를 함으로써 사업경험이나 기술이 부족한 저소득층을 지원하는 것이고, 두 번째는 지원을 효율적으로 수행하기 위해서 사회적 지원네트워크를 구축하는 것입니다. 이런 관점에서 정부나 공공단체에서 이것을 수행하기에는 효율성의 문제, 지원대상자의 도덕적 해이의 문제 등이 존재합니다. 이러한 면에 있어서는 정부나 공공단체가 대안금융을 운영하는 것이 적절하지 않다는 정박사님의 주장과 견해를 같이 합니다.

금융권이 자회사를 설립해서 대안금융을 운영하는 안도 그렇게 타당한 방법이

아니라고 생각합니다. 왜냐 하면 저의 경험상으로 볼 때 대안금융은 일반금융과는 이념을 달리합니다. 대안금융은 사실 생활을 전제로 해서 돈을 빌려주는 것이 아니고 저신용층의 자활을 돕고 상환이 부수적으로 따라오게 하는 것입니다. 그렇기 때문에 기존 금융권과 기본적인 이념 자체가 틀립니다.

정박사님께서 협회나 연합회 차원의 업권별 대안금융 설립을 말씀하고 계시는데, 협회나 연합회 역시 지원대상자에 대한 이해 없이 금융의 논리로 운영할 가능성이 굉장히 높다고 봅니다. 그리고 성공요소에 해당하는 사전사후관리 내지는 사회적 지원네트워크를 구축하여 서비스를 제공하는 것은 역부족이 아니냐는 생각이 듭니다.

생계유지만을 위한 지원이라 한다면 협회나 연합회에서 가능할 것으로 생각되는데, 일을 통해서 자활할 수 있게 하는 형태의 대안금융이라면 협회나 연합회 측에서 성공적으로 운영하기에는 여러 문제점이 있습니다. 대안금융을 자세히 분석해 보면 단순한 금융서비스가 아닙니다. 여기에 복지라는 개념이 들어가 있으면서 경영컨설팅, 경영지원 등의 부분이 복합적으로 포함되어 있습니다. 협회나 연합회가 과연 그러한 체계를 유지할 수 있을까 하는 의문이 듭니다.

그리고 민간차원의 대안금융기관들이 이런 부분을 성공적으로 시행하고 있으나 지원규모를 많이 확대를 할 수가 없었습니다. 현재 민간기관의 지원규모를 보면 한 1,500명 정도밖에 되지 않습니다. 이것은 민간단체의 능력부족이나 운영방법의 미숙이라고 생각하지 않습니다. 결국은 재원의 문제이고 그렇기 때문에 휴면예금을 가능한 재원으로 문제제기를 했었던 것입니다. 이런 재원의 문제가 확보되고 정부가 민간 대안금융기관들의 가능성을 인정하고 전문성확보를 해주면 충분히 대안금융의 운영문제를 해결할 수 있다고 생각합니다.

민간기관이 가지고 있는 장점은 사회복지 지원체계와의 결합이 가능하고, 사전사후관리 체제구축이 가능하다는 것입니다. 또 다른 면에서의 민간자원을 동

원하기 굉장히 용이한 위치에 있습니다. 예를 들면 타 부분의 기부금이라든가 민간 자원봉사자를 동원을 할 수 있는 장점이 있습니다.

한편 지금 상황에서 중요하다고 생각하는 것은 대안금융이 제대로 활동할 수 있는 인프라의 조성입니다. 네트워크를 활용하는 문제는 금융권에 경험이 있는 분들이 많이 있습니다. 은행권에서 사회연대은행에 직원 2명을 파견해서 9개월 정도 사회연대은행의 경험과 노하우를 공유한 적이 있는데, 이런 자원들을 활용해서 나갈 수 있다면 대안금융의 발전에 상당히 많은 도움이 될 수 있다고 생각합니다. 이에 덧붙여서 박덕배 연구위원께서 말씀하신 밀착관리의 어려움은 저희 민간부문에서 해결할 수 있는 부분이라고 생각합니다.

○ 이찬근(인천대학교 교수)

제가 생각할 때 이 주제는 더 크게 다루어져야 할 이슈인 것 같습니다. 앞으로 우리나라의 저소득층이나 저신용층의 규모가 어느 정도로 커질 것인가에 대해서 깊이 고민해야 할 필요가 있습니다.

양극화가 진행되면서 빈곤층이 많이 늘어날 것으로 보는데, 이것은 어쩔 수 없는 현상인 것 같습니다. 이를 전제로 먼저 빈곤층이 스스로 살아나갈 수 있도록 하는 방법을 금융의 관점에서 고민해야 할 시점입니다.

그러면 자활의지는 있으나 금융적 문제로 인해서 자활하기 어려운 사람들을 기존의 금융기관이 도와줄 수 있을 것인가 하는 문제인데, 저의 관점은 그렇지 못하다는 것입니다. 왜냐 하면 저는 이중의 딜레마라는 표현을 쓰고 싶은데, 예를 들어 우리나라 은행의 경우는 지금 BIS 자기자본 규제를 받고 있습니다. BIS 자기자본규제라는 것은 은행이 위험을 추구하는 만큼 자기자본을 쌓도록 하는 것입니다. 이에 따라 은행과 같은 일반금융기관은 위험을 추구하는 행위에 대해

서 대단히 보수적으로 접근할 가능성이 많습니다. 또한 자본시장의 개방을 통해서 외국인 주주들의 비중이 커졌기 때문에 일반금융기관은 매분기마다 큰 이익을 내라는 압력을 받고 있습니다. 그렇기 때문에 은행들은 높은 수준의 신용위험을 부담하는 비즈니스를 회피할 가능성이 매우 높습니다. 그리고 저소득층을 대상으로는 고리대금업자로 변모할 가능성도 있습니다. 그래서 저의 관점에서는 대안금융의 역할은 기존 금융기관에 기대하기는 매우 어렵습니다.

또 어려운 부분은 우리나라는 저신용층을 지원할 수 있는 중추적인 금융생태가 마련되어 있지 않다는 것입니다. 외환위기가 터졌을 때 우리는 시중은행 중심으로 대형화, 겸업화가 진행되었고 부실 군소금융기관들은 대체적으로 퇴출시켰습니다.

미국의 경우 8천개의 은행이 있는데 그중에 대부분이 소규모 지역커뮤니티에 기반을 두고 있는 은행들이고, 이는 지역재투자법의 규제하에 있습니다. 독일의 경우도 저축은행들이 큰 비중을 차지하고 있고, 그 다음을 협동조합들이 차지하고 있습니다. 일본만 하더라도 지방은행이 130여개가 있고, 신용협동조합은행과 신용금고가 있는데, 이들의 시장점유율이 전체의 30%정도 됩니다. 우리나라 같은 경우는 이런 생태가 전혀 돼 있지도 않고 일반금융기관에게 저신용계층 지원의 역할을 기대할 수도 없습니다.

그래서 제가 생각할 때는 먼저 여러나라의 모델을 살펴봐야 할 것 같습니다. 미국 같은 경우 기존 금융기관 특히 은행들로 하여금 지점을 두고 있는 지역사회에 공헌하도록 요구하는 지역재투자법이 있습니다. 은행의 경우 직접 지원을 하는 것은 인건비 등 비용측면에 있어서 문제가 있습니다. 미국은 지역재투자법의 실효성을 위해 씨디앤파일이라는 제도를 만들었습니다. 씨디앤파일은 대안적 서민금융기관들을 만들고, 은행들이 그들을 지원하면 CRA의 실적으로 인정해주는 제도입니다. 우리나라의 경우도 재원을 만들어내기 위해 기존 금융기관이 기부금을 출연해야 된다고 생각합니다. 근거는 한 두가지 정도 있습니다.

첫 번째는 외환위기 당시 금융기관들을 살리기 위해서 우리가 거대한 공적자금을 투입했는데, 거대한 공적자금을 투입했다는 것 자체가 금융기관의 공공성이 있다는 것을 의미합니다. 그렇기 때문에 공공성 관점에서 금융기관의 기부금 출연에 대한 경제적 근거를 찾을 수 있다고 생각합니다. 또 하나는 미국의 경우 금융기관을 감시하는 시민운동이 미국 전역에 발달해 있습니다. 우리나라의 경우는 재벌감시운동은 발달해 있는데, 금융기관 감시운동은 그렇지 않은 것 같습니다. 금융기관을 감시하는 시민운동이 확대되어 금융기관을 압박하면서 CRA 같은 제도를 만들자고 요구할 수 있습니다. CRA가 만들어지면 금융기관들의 입장에서 그 법을 지키기 위해 많은 컴플라이언스 비용이 들어갑니다. 따라서 우리나라의 경우는 컴플라이언스 비용대신 기부금을 내라고 요구하는 방법도 있지 않을까하는 생각을 해봤습니다.

그 다음에는 앞으로 우리나라의 저소득층 규모가 커진다고 본다면, 저소득층 지원을 위한 중앙통제기구가 있어야 될 것 같습니다. 만약 저소득층 지원을 위한 펀드가 만들어진다면 이 펀드 운용을 통제할 기구가 필요하다고 생각합니다. 대안금융기관을 평가해주는 기관도 있어야 됩니다. 그들의 경영을 평가 및 감독하고 지원하는 기구가 필요하다고 생각합니다. 또 중요한 것은 그런 대안금융기관에서 일을 할 수 있는 인력을 양성해야 합니다. 그리고 대안금융기관에서의 대출실적 데이터베이스가 축적되면, 그것을 이용해서 ABS 등을 발행하는 것도 한 번 생각해 볼 수도 있을 것 같습니다.

○ 이현욱(참여연대 변호사)

개인들이 신용생활을 하면서 신용위기에 처하기도 하고 파산상태에 처한 후 새로 출발하는 과정들을 겪기도 합니다. 저신용층이 신용위험에 처하지 않도록 적절

한 교육을 하고 신용관리를 할 수 있도록 해주고, 그 다음에 도산상태에 처한 사람들에게 새출발할 수 있는 시스템을 마련해 주는 것이 필요하다고 생각합니다.

일단 우리나라에서 신용소비자 보호를 위한 종합적인 법체계가 있는지 상당히 의문스럽습니다. 사실 우리가 소비자보호법이라는 체계는 가지고 있습니다. 그렇지만 법체계 내에서 신용소비자 또는 금융소비자를 종합적으로 보호하는 것을 염두에 둔 규율은 거의 없습니다.

그래서 저는 신용소비자 보호법제를 제대로 마련하는 것이 우선되어야 한다고 생각합니다. 저는 사회법적 규율들을 강화해서 채무자를 단지 채무자로 볼 것이 아니라 신용소비자로서의 권리 측면에서 파악하는 등 전체적인 법체계의 일대 정비가 필요하다고 생각합니다.

이러한 것이 필요한 이유는 미국과 FTA도 하는 실정인데, 미국 소비자보호법은 잘 정비되어 있는 반면 우리 소비자들은 아무런 방어막도 없이 미국 금융기관들을 상대해야 한다는 점에 있습니다. 그렇기 때문에 소비자 보호관리법제의 기본적인 정비가 사전에 마련되어 있어야 한다는 것입니다. 보호관리법제 중에서도 소비자 도산법제부터 일단 최소한 미국 수준이 되어야 한다는 생각이 듭니다. 또한 채권추심관련 법제도 최소한 미국 수준의 공정채권추심법 정도로 신용소비자의 사생활의 평온과 자유를 절대적으로 보호해 주는 법제를 갖춰야 된다는 것입니다. 결국은 종합적인 신용소비자 보호법을 제정해서 신용소비자의 권리를 체계적이고 포괄적으로 보호하는 것이 필요합니다. 불법 고리사채나 불법 채권추심행위가 소비자의 권리를 침해하는 경우에 대해서는 엄격한 단속과 처벌 시스템을 확립해서 채무자가 사법제도에 기대할 수 있는 환경을 조성해야 합니다.

그 다음에 지역밀착형 서민금융기관의 활성화가 필요합니다. 신협이나 새마을 금고, 저축은행 등이 지역밀착형 금융기관으로 거듭날 수 있도록 지원을 해줘야 됩니다.

한편으로는 대부업 등록 시에 공제제도에 가입하는 방안을 고려해 볼 필요가 있지 않나 생각합니다. 사실 소규모 대부업체들이 굉장히 많고 대부업체들이 자주 주소를 변경하여 나중에 법상의 책임을 물으려고 해도 어디 있는지도 알 수 없고, 또 자력이 있는지를 판단하기가 어렵습니다. 대부업이 굉장히 위험사업이기 때문에 다른 명의로 사업을 하는 경우가 많습니다. 이럴 경우 법적인 문제가 발생했을 때 소송을 해도 피해자가 보상도 못 받는 경우가 많이 생기기 때문에 이런 공제제도가 필요합니다. 사실 대부업자 관리감독은 지금 시스템으로 절대로 할 수 없습니다. 전국적으로 공무원은 20명인데, 대부업체는 4만개에서 5만개에 달합니다. 사후적으로는 관리감독이 되지 않습니다. 그러면 사전적으로 규율체계를 만드는 등 좀 다른 접근을 해야 되는데, 공제조합 같은 것을 설치해서 거기에 많은 관리감독을 하도록 하는 것입니다. 잘못하면 손해배상 책임을 지게 되기 때문에 공제조합이 대부업체를 제대로 된 관리감독을 할 가능성이 높다는 생각이 듭니다.

Abstract

Predatory Lending Practices: Reforming the usury market and supporting the victims of financial service abuse

This paper analyzes current consumer loan market issues, especially money-lender regulations against exploitative business practices, and proposes necessary reforms. Utilizing questionnaire and audit reports analysis, we determine money-lenders continue to employ illegal predatory lending practices. Current usury market regulations provide insufficient supervision of money-lender firms, offer inadequate consumer protection, and do not encourage cooperation among related institutions. This paper proposes specific reforms to end predatory lending, such as adjusting the usury cap, establishing new supervision guidelines, instituting microfinance alternatives, and expanding the safety net to protect exploited financial service customers.

한국금융연구원 자료판매 코너

총판 : 정부간행물 판매센터(02-394-0337)

지 역	서 점 명	전 화 번 호	위 치
서 울	본사 직영서점	(02) 734 - 6818	한국언론재단빌딩 www.gpcbooks.co.kr
	교보문고(본점)	(02) 397 - 3628	광화문사거리 www.kyobobook.co.kr
	영풍문고(본점)	(02) 399 - 5632	종각 www.ypbooks.co.kr
	(강남점)	(02) 6282 - 1353	강남고속버스터미널
	리브로엘지	(02) 757 - 8991	을지로 입구 www.libro.co.kr
	서울문고 (반디앤루디스)	(02) 6002 - 6071	삼성역(무역센터내)
부 산	영광도서	(051) 816 - 9500	서면로타리
	동보서적	(051) 803 - 8000	태화백화점 옆
광 주	삼복서점	(062) 222 - 0258	도청 옆
인터넷서점	yes 24	www.yes24.com	
	알라딘	www.aladdin.co.kr	

※ 위 코너 외에 교보문고 및 영풍문고는 각 지방 분점에서도 판매 중입니다.

정 찬 우(鄭 燦 宇)

■ 약력

- 서울대학교 국제경제학과(경제학 학사)
- 신시내티 대학교 대학원 경제학과(경제학 석사)
- 퍼듀대학교 대학원 경제학과(경제학 박사)
- 전남대 교수
- 현)한국금융연구원 금융정책 및 제도팀 연구위원

■ 주요 논저

- Panel Cointegration Results on International Capital Mobility in Asian Economies, Journal of International Money and Finance, Vol.24, 71-82, 2005
- 비은행권의 향후 비전과 감독과제(한국금융연구원, 2004.12)
- 신용카드시장의 현황과 과제(한국금융연구원, 2005.3)
- 중소기업은행 중장기 발전방안(한국금융연구원, 2005.8)
- 대부업제도 개선방안(한국금융연구원, 2005.9)
- 해외대안금융기관의 현황과 시사점(한국금융연구원, 2006.4)
- 서민금융기관 경영건전화 방안(한국금융연구원, 2006.8)
- 서민금융 활성화 방안(한국금융연구원, 2006.12)

정책조사보고서 2007-03

대부업제도 개선 및 금융소외계층 지원방안

2007년 6월 8일 인쇄

2007년 6월 14일 발행

발행인

최

홍

식

발행처

한국금융연구원

서울시 중구 명동 1가 41 은행회관 5·6·7·8층

전화 : 3705-6300 FAX : 3705-6309

http://www.kif.re.kr : wmaster@kif.re.kr

등록 제1-1838(1995. 1. 28)