

관계형금융을 통한 비은행금융기관 활성화

한국금융연구원 이재연

이규복

요약

비은행금융기관인 저축은행, 상호금융기관 등은 기본적으로 은행을 이용하지 못하는 서민과 중소기업을 대상으로 서민금융을 제공하는 것을 목적으로 설립되었음에도 그 본연의 역할을 제대로 하지 못하는 비판에 직면해 왔다. 한편 비은행저축기관들도 부동산담보대출 등을 통해 수익을 창출해 왔으나 이제는 이러한 니치마켓도 찾기 어려운 상태가 되었다. 또한 일반 상업은행에 비해 자금조달 및 운용면에서 경쟁력이 떨어지는 비은행금융기관들이 일반 상업은행과 동일한 영업방식으로 경쟁하기는 어려운 상태이다. 그러므로 향후에는 설립목적에 맞게 중소서민금융의 특성을 고려한 영업을 통해 일반 상업은행과는 차별화된 영역을 구축해 나갈 필요가 있다. 즉, 비은행금융기관 스스로가 담보 또는 신용도가 충분하지 못한 중소기업 및 서민에게 관계형금융으로 접근해 나가야 할 것이다. 또한 감독당국도 이들 기관이 본연의 업무를 충실히 수행할 수 있도록 담보 및 보증위주의 대출관행 개선, 자산건전성 분류기준 개선, 은행위주의 대출시장 개선 등을 통해 지원해 줄 필요가 있을 것이다. 아울러 비은행금융기관들이 중소서민금융 지원을 위한 협력 네트워크를 구축하면 시너지효과를 기대할 수도 있을 것으로 보인다. 비은행금융기관의 역할 재정립은 업권의 발전을 유인할 수 있을 뿐만 아니라 담보 및 신용도 부족으로 인해 중소기업 및 서민들이 제도권 금융기관을 이용하지 못하는 금융소외 문제는 크게 완화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

I. 문제제기

일반적으로 서민과 중소기업은 신용도가 낮고 충분한 자산을 보유하지 못해 은행으로부터 필요자금을 대출받지 못하고 있다. 또한 서민과 중소기업의 경우 필요 자금규모가 크지 않기 때문에 건당 대출 취급비용이 높은 은행이 취급을 꺼려 은행으로부터 대출받기도 어렵다.

실제 과거 사례를 보면 우리나라에서는 1960년대 이후 은행에 집중된 국내 자본의 대부분이 정부의 수출대기업 위주의 경제발전계획을 지원하기 위해 사용됨에 따라 서민과 중소기업은 은행으로부터 필요한 자금을 조달하기가 어려웠다.

이에 따라 정부는 1972년 사금융을 양성화하여 서민과 중소기업의 자금수요를 충족시키기 위해 사금융 양성화 3법을 제정하여 상호신용금고(현 상호저축은행)와 신용협동조합 등 비은행금융기관을 설립하였다.¹⁾ 신용협동조합의 경우 기존의 상호부조단체를 제도권 상호금융기관으로 전환시키기 위해 신용협동조합법을 제정하였다. 여기서 상호금융기관은 자금을 필요로 하는 사람들이 조합을 구성하여 필요한 자금을 서로 제공하고 제공받는 협동조합 조직체를 의미한다. 정부는 협동조합이 은행을 이용하지 못하는 서민과 중소기업에 대한 자금지원을 담당하도록 유인한 것이다. 또한 상호신용금고법을 제정하여 사금융업체를 상호신용금고로 전환하도록 하고 서민금융 업무만을 취급하는 지역기반 금융기관의 역할을 담당하도록 하였다.

한편 만성적인 초과자금수요를 예금취급기관들만으로 감당하기 어려워지자 자기신용으로 자금을 조달하여 중소기업 등에 대한 금융을 지원하는 기관들을 설립하게 되었다. 대표적인 예가 리스회사와 신기술금융사이다. 1970년대 은행의 설비투자자금이 중화학공업에 집중 투자되며 기타 제조업이나 중소기업의 투자자금이 부족하자 정부는 시설대여업법을 제정하고 리스회사를 육성하였다. 또한 1980년대 주식시장 등이 대중화되었고 기술 및 지식집약적인 고부가가치 산업으로의 전환에 대한 필요성도 크게 대두되었다. 그리고 미국의 실리콘 밸리 등과 같이 우리나라에도 기존의 전통적인 업종보다 신규 첨단기술분야에 진출하는 벤처기업을 육성하기 위해 노력을 기울이게 되었다.

이에 정부는 1980년대 중반 신기술사업금융지원에 관한 법률과 중소기업창업지원법의 신설을 통해 벤처 캐피탈을 국내에 도입하였다. 이에 따라 금융회사인 신기술사업금융회사와 상법상 회사인 중소기업창업투자회사들이 설립되어 은행 등이 지원하기 어려운 벤처기업에 대한 투자를 시작하였다. 한편 대부분의 금융정책들이 기업금융지원을 목적으로 이루어짐에 대한 반발로 소비자금융에 대한 제도적 지원이 요구되었고 그 결과 신용카드업법에 할부금융제도를 도입하게 되었다. 이를 계기로 자동차, 가전 판매회사들과 주택관련 건설사 등이 자사 제품 판매를 위한 할

1) 정부는 1972년 8월 단기금융업법, 상호신용금고법, 신용협동조합법 등 사금융양성화 3법을 제정하였다.

부금융회사를 단독 혹은 컨소시엄으로 설립하여 운영하게 되었다.²⁾

그러나 1997년말 외환위기 이후 경기양극화 등으로 인한 경제력 악화로 저소득 가구 비중이 지속적으로 확대되었음에도 불구하고, 서민금융을 담당해야 할 비은행 금융기관이 담보대출 위주의 영업을 확대하는 등 본연의 역할을 수행하지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다.³⁾ 담보가 충분하지 못하거나 신용등급이 낮아 자금조달에 어려움을 겪고 있는 서민과 중소기업들이 제도권의 비은행 금융기관 대신 대부업체를 통해 사업 및 생활 상 필요자금을 마련하게 됨에 따라 고금리와 불법 추심 등으로 인해 어려움을 겪고 있다는 것이다.⁴⁾

본고에서는 외환위기 이후 비은행금융기관의 역할 변화를 살펴보고, 향후 이들 금융기관 본연의 역할을 수행하기 위한 개선방안을 모색해보고자 한다.

II. 서민금융의 특징

1. 중소서민금융의 특징

중소서민금융은 개념상 소득 또는 재산이 일정수준 이하인 서민과 중소기업에게 제공되는 금융서비스로 정의될 수 있으며 다음과 같은 특징을 갖는다.

소득수준이 낮은 서민은 소득의 대부분을 생활자금으로 사용하기 때문에 돌발적인 자금 수요에 대비한 저축을 충분하게 보유하고 있지 못하다. 따라서 질병, 상해, 장례 등과 같은 돌발적인 상황이 발생하여 일시적으로 목돈이 필요하거나 자립기반 구축을 위한 창업자금 또는 사업운영자금이 필요한 경우에는 금융기관 등 외부로부터의 자금조달이 절실한 상태에 있다. 그러나 서민의 경우 소득수준이 낮거나 비정규적인 고용상태로 인해 신용상태가 불안정하여 충분한 신용기록을 축적하지 못하고 있으며, 금융기관으로부터의 차입 시 담보로 제공할 수 있는 물적 자산 또한 제대로 보유하지 못해 담보력이 미약하다. 따라서 서민은 돌발적 자금수요로 인해 외부로부터의 자금조달이 필요하지만, 은행 등 제도권 금융기관으로부터 필요자금을 대출받기가 용이하지 않다.

2) 그 밖에 중소기업들의 국산기계 구입자금 지원을 위한 가계할부금융회사들이 존재하였고 시설장비에 대한 할부금융인 연불판매가 리스사들에 의해 판매되기도 하였다.

3) 국내의 고소득가구 비중은 1997년 18.5%에서 2011년 21.2%로 증가하였고, 중위소득가구는 72.7%에서 63.8%로 감소하였으며 저소득가구는 8.78%에서 15%로 2배 증가하는 등 소득의 양극화 현상이 명확하게 나타났다. 손상호·이재연(2013) p.16 참조

4) 금융감독당국의 2013년 하반기 대부업 실태조사 결과에 따르면, 2013년말 기준 등록 대부업체의 대부잔액은 10.02조원, 거래자수는 250.6만명, 평균 대부금리는 31.9%으로 전년말 대비 대부잔액은 1.3조원(16%) 증가한 반면 거래자수는 2만명(0.8%), 평균 대부금리는 0.8%p 감소하였다(금융위 보도자료 2014.6.19. 참조).

또한 중소기업의 경우 대출 심사 시 이용되는 정보 면에서 은행의 표준화된 대출 프로세스를 그대로 적용하기 곤란하여 은행으로부터의 대출이 용이하지 않다. 자금용도 면에서 중소기업은 물품납부처로부터의 입금지연에 따른 돌발적인 자금수요 발생 등 긴급히 자금을 조달해야 하는 경우가 많이 발생한다. 그러나 중소기업에 대한 대출의 경우 건당 금액이 소액인 반면 대출신청 건수가 많으면서도 일정한 대출심사과정을 거쳐야 하므로 대기업에 적용되는 대출 프로세스를 그대로 적용할 경우 금융기관의 입장에서 고비용이 초래되는 문제점이 있다. 또한 기업주의 개인자산과 기업자산이 명확하게 분리되어 있지 않고 회계장부 등 재무제표가 불완전하며 외부 신용평가기관으로부터 이용할 수 있는 신용관련 정보도 미비하다는 지적을 받고 있다.

이와 같이 서민과 중소기업을 대상으로 한 금융은 정보비대칭성과 신용리스크가 높기 때문에 여신심사 및 사후관리를 위해 많은 시간과 노력이 소요됨에 따라 취급비용과 관리비용이 높은 특징이 있다.

2. 중소서민금융에서의 은행 역할의 한계

은행은 예금수취기관으로서 높은 건전성 유지 및 고객 편의성 강화를 위해 상당한 규모의 전산 및 시설투자가 필요하므로 여타 비은행금융기관에 비해 금융서비스 제공 비용이 높다(<표 1> 참조). 특히 고객확보를 위한 은행 간 경쟁이 심화됨에 따라, 은행은 예금고객을 대상으로 이들의 편의성 확보를 위해 점포, ATM, 편의시설 등을 많이 확보해야 하므로 설비투자를 위해 많은 고정비용을 지출하고 있다. 또한 은행은 건전성 유지를 위한 위험관리 및 보안성 강화를 위해서도 전산시스템에 대해 지속적인 투자를 하여야 한다. 이외에 고수익과 안전한 고객자산관리를 위해 우수한 인력을 확보해야 하므로 상호저축은행 등 비은행금융기관에 비해 높은 수준의 인건비를 지출하여야 한다.

<표 1> 금융권역별 판관비 비교(2012년도)

(단위 : 백만원, 명)

	은행	상호저축은행	신용협동조합
판관비(A)	20,945,158	780,132	970,216
임직원수(B)	138,689	7,445	18,263
A/B	151.0	104.8	53.1

자료 : 금융감독원 금융통계정보

또한 은행들이 신용리스크가 높은 고객에 대해 고객의 신용리스크를 반영하여 높은 대출금리를 부과할 경우에는 평판위험이 상승할 우려가 있다. 즉 은행들이 예금에 대해서는 낮은 금리를 지불하면서 개별 고객의 신용리스크를 감안하여 높은 대출금리를 부과할 경우 사회적책임을 다하지 않고 폭리를 취한다는 비판을 받을 수 있다. 더욱이 이러한 고금리 신용대출의 경우 신용리스크가 높아 부실화 위험이 높으며 부실발생시 추심과정에서 고객과의 마찰이 발생함에 따라 해당 은행에 대한 평판이 훼손될 우려도 있다.

이와 같이 은행은 상호저축은행, 신협 등 비은행금융기관에 비해 높은 금융서비스 취급비용이 발생하며 평판위험을 고려해야 하므로, 위험도가 높은 고금리대출보다는 거액 및 장기 대출 또는 고신용 대출을 취급하기에 적합하다. 은행들이 거액 및 장기 대출을 실시할 경우에는 대출 금액 당 취급비용을 낮출 수 있어 건당 취급비용이 높음에도 불구하고 경제성을 확보할 수 있다.

또한 은행들은 충분한 담보가 있거나 신용도가 높은 고객을 대상으로 표준화된 심사 및 사후관리 방법을 사용할 경우에도 취급비용을 크게 낮출 수 있다. 은행들은 금융기법이 발달함에 따라 중소형기업을 대상으로 신용평가모델(credit scoring model)을 이용하여 대출영업을 할 수 있게 되었다. 대출금액에 비해 건당 처리비용이 높은 중소형기업 대출을 신용평가모델에 의해 표준화된 방법으로 심사하고 관리하여 비용을 절감함으로써 중소형기업 및 개인에 대한 대출이 가능해졌다.⁵⁾ 다만 은행들이 중소형기업을 대상으로 신용평가모델을 사용하여 대출을 심사하고 관리할 경우, 신용리스크에 따른 손실을 일정 한도로 제한할 수 있는 장점은 있으나 개별 중소형기업의 사업타당성에 대한 심사가 결여될 수 있는 문제점이 발생한다.

3. 중소서민금융에서의 비은행금융기관의 역할

상호금융기관은 농·수·산협동조합(상호금융), 신용협동조합(신협)의 단위조합 및 새마을금고의 금고로 구성되어 있다. 이들 상호금융기관은 신용조합 형태로 이루어져 조합원(구성원)을 대상으로 자금을 예치받고 대출을 실시하는 상호부조형 비영리금융기관으로서 서민금융의 한 축을 담당하여 왔다.⁶⁾

상호금융기관은 인적인 협동조직체로서 의결권이 자본에 비례하는 일반 주식회사와는 달리 조합원들이 출자금액에 관계없이 1인 1표의 동일한 의결권과 선거권을

5) 미국 대형은행(자산규모 100억달러 이상)은 신용평가모델을 이용하여 중소기업(100만달러 미만)대출의 시장점유율을 1994년 17.5%에서 2005년 39.2%로 확대하였다(일본 중소기업금융공고, 2007, p.20 참조).

6) 정부는 상호금융기관이 서민금융의 역할을 원활히 수행할 수 있도록 이들 금융기관의 예적금 상품에 대해 비과세혜택을 한시적으로 제공하여 자금조달을 지원하여 왔다.

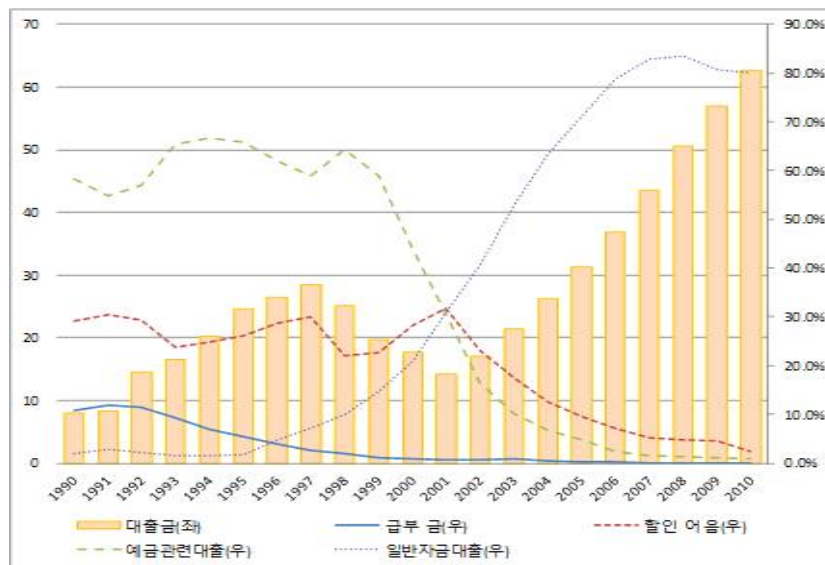
보유하며 1인당 출자금한도가 제한된다. 상호금융기관은 조합원에 대한 여수신업무 외에 사회복지사업, 문화후생사업, 지역사회개발사업 등 조합원을 위한 복지사업, 공제업무, 보호예수업무 등을 수행한다.

다른 한편 저축은행의 전신인 상호신용금고(현 저축은행)는 1972년 자금융양성화 정책에 의해 서민금융 업무만을 취급하는 지역기반 금융기관으로 출발하였다.⁷⁾ 상호신용금고의 업무는 상호신용 계, 신용부금, 할부상환 방법에 의한 소액신용대출, 계원(契員) 또는 부금자(賦金者)에 대한 어음할인 등으로 제한하여 예금자가 여신을 제공받는 자가 되는 환원금융의 성격을 갖도록 하였다. 또한 단일 점포와 지역금융을 원칙으로 하고 지점설치 지역을 업무구역 내로 제한함으로써 전국을 영업망으로 하는 은행의 역할이 미치지 못하는 지역 및 업무영역을 보완하도록 하였다.

상호신용금고는 1998년 외환위기 직후까지 대출 중 약 90%를 예금관련 대출 및 계원 또는 부금자를 대상으로 하는 어음할인 형태로 제공했다. 대출 중 급부금 비중은 1990년대 들어 하락하기 시작한 반면 일반자금대출 비중은 1996년부터 상승하기 시작했으나 1998년 9.8%에 머무르는 등 외환위기 직후까지는 저축은행의 상호금융 성격이 상당히 유지되었다.⁸⁾

〈그림 1〉 저축은행 대출유형 비중 추이

(단위 : 조원)



7) 상호신용금고법은 1972년 제정 당시 서민의 금융편의 도모를 목적으로 하고 있으나 1995년 주 영업대상에 서민 외에 소규모기업을 포함하였으며 2001년 3월 영업대상을 중소기업으로 확대하였다.

8) 이재연(2013) 참조

리스사의 경우 경제개발과정에서 초과수요가 지속적으로 존재하는 설비투자를 지원하는 가운데 성장해 갔다. 특히 중소기업의무취급 비율(시설대여 잔액의 50%)이 존재하기도 하였지만 예금취급기관에 비해 자금조달 비용이 비싸기 때문에 은행과 경쟁하기 보다는 은행의 지원이 미치지 못하는 중소기업에 대한 지원비중이 높을 수밖에 없었다. 이에 따라 1997년 수치를 보면 민간설비투자대비 리스점유율이 22.3%였는데 중소기업 지원비율이 53%였던 것으로 나타난 바 있다. 중소기업의무취급 비율은 여신전문금융업으로 통합된 이후에도 한동안 시설대여 잔액의 30%로 유지되다가 2005년 폐지되게 되었다. 신기술사업금융은 1990년대 들어서 빠르게 성장하기 시작하여 1993년 6,500억원이던 신기술금융잔액이 1997년 4.7조원으로 증가한 바 있다. 이후 국내 코스닥시장 개장, IT 호황 등으로 벤처붐시대를 맞이하였다가 IT 버블이 붕괴되면서 신기술금융잔액도 급감하게 되었다. 한편 할부금융의 경우 외환위기 이전에는 주택할부금융의 규모가 가장 컸으며 자동차나 가전, 백화점 등의 할부금융규모가 엇비슷하게 지원되었다 그러나 외환위기 이후 가전, 백화점 할부금융은 신용카드로, 주택할부금융은 은행대출로 대체되며 자동차에 대한 할부금융시장만이 크게 성장하게 되었다.

Ⅲ. 비은행금융기관 영업기반의 변화

1. 외환위기 이전 비은행금융기관

정부는 1972년 8월 상호신용금고법, 신탁협동조합법, 단기금융업법 등 사금융양성화 3법을 제정하였는데, 그 목적은 서민 및 중소기업에 위한 비제도금융을 양성화시켜 가계의 여유자금을 흡수하고 서민과 중소기업들에 대한 금융편의를 제공하기 위함이었다.

사금융양성화 3법이 제정된 1970년대에는 급속한 경제발전을 추진하는 과정에서 부족한 자금을 정책적으로 산업자금화할 필요가 있었으며, 이에 따라 중소기업 및 개인에 대한 자금공급이 대기업에 비해 크게 위축되었다. 수출 및 중화학공업 등 정부의 중점 지원대상으로 선정된 산업은 은행 등 제도권 금융기관을 통해 여타 부문에 비해 상대적으로 풍부한 자금을 저금리로 조달할 수 있었다.

반면 개인 및 중소기업은 정부의 제도적 규제나 자신의 신용과 담보력 부족 등으로 인해 구조적으로 은행 등 제도권 금융기관에서 소외되었다. 또한 당시에는

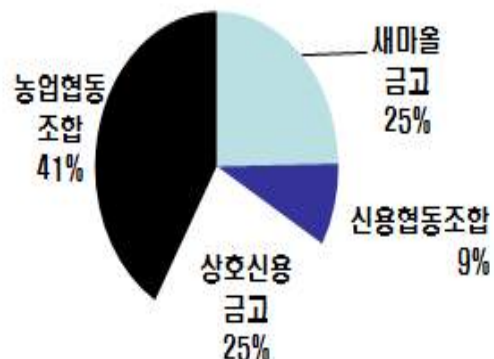
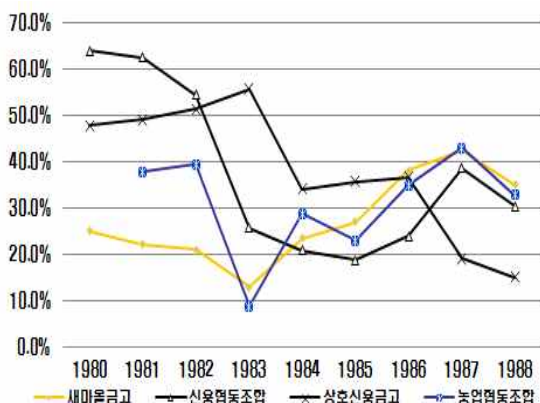
신용도가 높은 개인 및 중소기업도 정부의 수출대기업 지원정책에 따라 은행으로부터의 자금조달에 어려움을 겪었다. 이에 따라 영세상공인, 중소기업 및 개인들은 필요자금을 사설 무진회사, 마을금고, 사금융 등을 통해 융통하여야 했다. 그러나 이들 사설금융기관은 자본금규모의 영세성 및 부실경영 등에 의해 부실화되는 경우가 속출하였기 때문에 이용자에게 피해를 주거나 금융질서를 혼란시키는 일들이 자주 발생하였다.

이에 따라 정부는 1972년 상호신용금고법을 제정하여 사설 무진회사와 서민금고 등을 제도권 금융기관인 상호신용금고로 인가하고 사설금융기관들을 양성화시켰다. 당시 전국의 사금융업체 350개가 상호신용금고 인가를 받았는데 부실회사 정비로 1981년 191개로 축소되었다가 금융산업자율화의 영향으로 인가문호가 개방되어 1982년 249개, 1984년 241개 등으로 확대되었다.

또한 1972년에는 신용협동조합법을 제정하여 신용협동조합, 마을금고 등 상호부조단체를 제도권 금융기관으로 전환하였다. 신용협동조합은 1960년 자생적인 서민 금융조직으로 등장하였으며, 마을금고는 1963년 재건국민운동본부에 의해 조직되어 1973년 마을금고연합회를 설립하였고 1982년에는 독립적인 새마을금고법을 제정하였다. 상호금융기관 중 가장 규모가 큰 농협 단위조합은 상호금융을 1969년부터 시작하였다.

비은행금융기관들은 설립 이후 급속하게 성장하였으며 1980년대 자산증가율은 연 20% 이상에 달하였다(<그림 2> 참조). 1980년 기준 비은행금융기관의 시장점유율은 농협상호금융 41%, 새마을금고 25%, 저축은행 25%, 신용협동조합 8% 등이다(<그림 3> 참조).

<그림 2> 비은행금융기관 자산증가율 <그림 3> 비은행금융기관 자산구성비(1980년)



당시 서민금융기관 이용자 중에는 신용도가 높거나 담보를 보유하고 있음에도 불구하고 정부의 경제성장정책 추진을 위해 도입된 제도적 규제와 은행의 자금부족으로 인하여 은행 자금을 이용하지 못하는 우량 중소기업 및 개인이 포함되었다. 당시에는 은행들이 정부의 경제성장정책 지원을 위해 대기업 중심의 수출기업에 주로 자금을 제공함에 따라 내수중심의 우량 중소기업 및 개인들도 은행자금을 이용하는데 상당한 어려움을 겪었다.

또한 당시에는 금융기관여신운용규제(1974년)가 적용됨에 따라 은행의 여신금지부문 또는 담보취득 제한부문에 해당하는 업종은 은행자금을 이용하는데 제한을 받았다. 은행이 대출을 할 수 없는 은행여신 제외업종은 골프장, 콘도업, 주점업, 대형(100평 이상) 식당업, 부동산업, 사우나 등 과소비·향락업종 등이었다. 또한 은행이 담보를 설정할 수 없는 담보취득 제한대상은 연면적 1/2 이상이 여신금지업종에 제공되는 건물 및 대지 등이었다.

외환위기 이전 비은행금융기관은 정부의 경제개발정책을 지원하는 과정에서 은행의 금융자원 부족으로 여신이 제한된 고객들을 대상으로 자금을 제공하였다. 다만 정부는 외환위기 직전까지 한정된 금융자원을 은행에 집중하여 수출대기업을 지원하는 수출대기업 지원 정책을 시행하였고, 비은행금융기관도 적극적으로 서민을 대상으로 한 영업을 수행하지는 않았다. 또한 서민들 역시 대출 등의 금융서비스를 이용하려는 수요가 크지도 않았다. 한편 정부의 과도한 수출대기업 지원정책은 은행, 종금사 등으로 하여금 부실위험이 매우 높거나 사실상 상환능력을 상실한 대기업에 대해서도 여신을 제공하도록 함으로써 1998년 외환위기 발생의 주된 원인으로 작용하였다.

2. 외환위기 이후 비은행금융기관

1998년 외환위기 이후 서민 및 중소기업은 서민금융기관 구조조정 및 양극화 심화에 따른 경제력 저하로 금융기관 자금을 이용하는데 상당한 어려움을 겪게 되었다. 외환위기로 인한 금융구조조정과정에서 많은 부실 서민금융기관이 정리되면서 서민금융기관의 자금공급능력이 급격하게 축소되었다. 서민금융기관 수는 1997년말 4,640개였으나 2000년말 3,247개로 축소되었으며, 이들 금융기관의 대출규모도 57.2조원에서 38.2조원으로 약 30%가량 축소되었다(<표 2>참조).

<표 2>

비은행금융기관 변동 추이

구 분	'97년말(A)		'00년말(B)		증 감(B-A)	
	대출금	금융기관수	대출금	금융기관수	대출금	금융기관수
금 고 ¹⁾	281,367	231	131,367	126	△150,000 (△53.3)	△105 (△45.5)
신 협	126,784	1,666	102,747	1,304	△24,037 (△19.0)	△362 (△21.7)
새마을금고	164,247	2,743	148,206	1,817	△16,041 (△9.8)	△926 (△33.8)
소 계	572,398	4,640	382,320	3,247	△190,078 (△33.2)	△1,393 (△30.0)

주 : 1) 2000년말 현재 정상영업중인 금고기준

2) ()는 97년말 대비 증감률

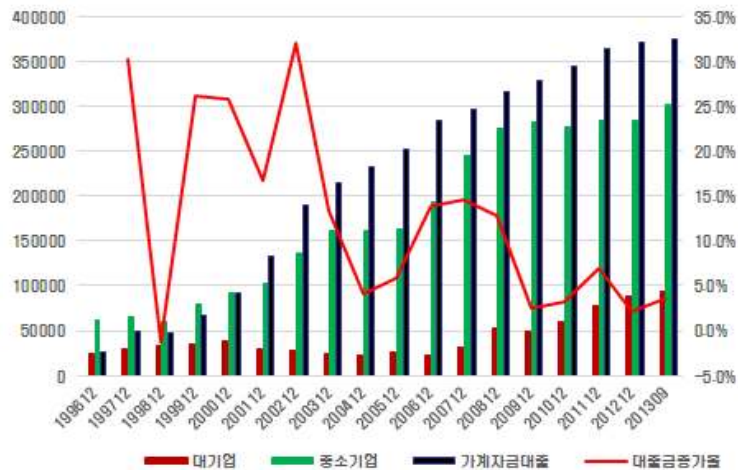
자료 : 금융감독원, 새마을금고 중앙회

반면 외환위기 이후 다수의 부실 대기업에 대한 구조조정이 이루어지고 우량 대기업들이 직접금융시장으로부터의 자금조달을 확대함에 따라, 은행은 주 고객군을 수출대기업에서 우량 개인 및 중소기업으로 전환하였다. 외환위기 이후 대기업이 은행차입을 통한 자금조달을 줄이는 대신 회사채 발행이나 유상증자를 통한 자금조달을 확대함에 따라, 은행의 대기업 대출 총액 및 총 대출 중 비중이 각각 2001년, 1999년부터 2005년까지 지속적으로 축소되었다(<그림 4>참조).

<그림 4>

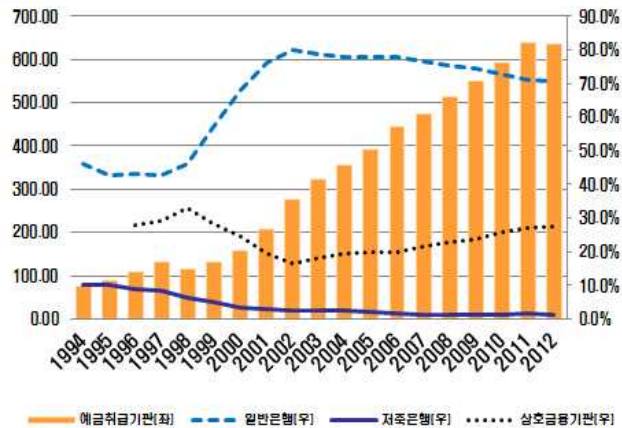
은행대출형태별 추이

(단위 : 십억원)



<그림 5> 금융권역별 가계여신 비중 추이

(단위 : 십억원)



또한 은행은 규제완화 및 은행의 자금운용 원활화를 위해 1998년 1월 은행의 여신금지제도가 폐지됨에 따라 자율적 판단에 따른 여신운용 전략하에 상대적으로 낮은 금리를 이용하여 우량 중소기업 및 개인(가계)을 대상으로 한 대출을 급속히 확대하였다. 이에 따라 은행은 여타 금융기관에 비해 상대적으로 낮은 금리를 이용하여 중소기업 및 개인(가계)을 대상으로 한 대출을 급속히 확대하였다. 은행은 외환위기 이후 금융의 개방화 및 규제완화가 이루어짐에 따라 수익성과 안전성 중심의 여신정책을 실시하면서 중소기업 및 개인대출을 급격히 확대한 것이다(<그림 5>참조).

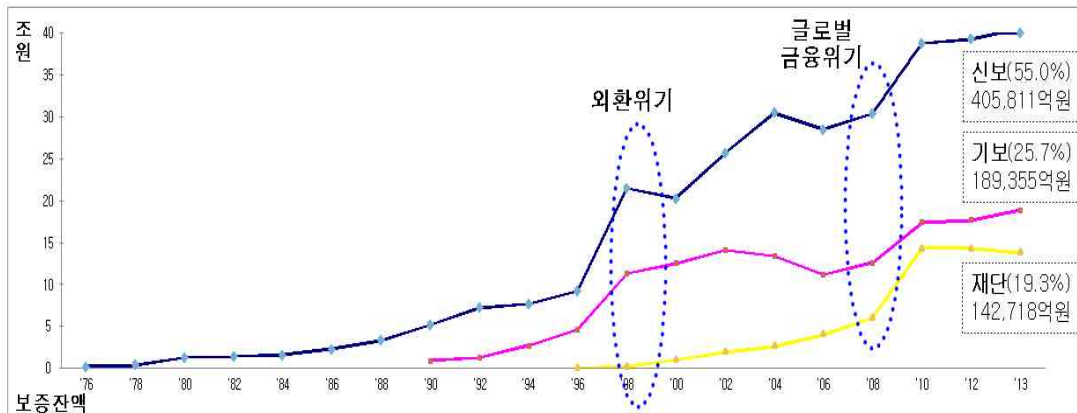
이에 반해 외환위기 이후 저축은행의 대출은 낮은 금리경쟁력과 중소기업 구조조정에 따른 신용위험 확대에 의해 2001년까지 급격히 축소되었다(<그림 1>참조). 저축은행 대출규모는 1997년 28.4조원이었으나 1998년 외환위기의 영향으로 24.5조원으로 급감하였으며 이후에도 지속적으로 감소하여 2001년 6월말 최하수준인 14.1조원을 기록했다.

저축은행 대출이 급감한 이유는 저축은행의 대출금리가 여타 경쟁 금융기관에 비해 높음에 따라 우량 고객을 중심으로 고객이탈이 심화되었을 뿐만 아니라 외환위기 이후 중소기업의 연이은 파산 및 임금삭감 등으로 인해 신용위험이 높아짐에 따라 이들에 대한 대출을 보수적으로 운용하였기 때문이다. 그 결과 저축은행의 예대율은 1997년 103.6%에서 1998년 85.9%로 급감하였다.

저축은행의 대출 급감에 영향을 미친 또 하나의 주요요인은 1990년대말의 경기침체를 반영한 공적보증기관의 보증확대로 판단된다. 중소기업에 대한 보증공급은 신용보증기금과 기술보증기금으로 이원화되어 비교적 안정적 수준에서 유지되어 왔으나, 중소기업 보증이 1990년대 후반의 경기침체에 대응하기 위한 정책수단으로 활용되면서 각 기금의 보증 공급액이 급격히 증가했다(<그림 6> 참조).

<그림 6>

신용보증기관별 신용보증잔액 추이



자료 : 금융위 보도자료(보증기관 개선방안), 2014.1.8.

국내 보증시장의 전체규모는 1997년 약 17조원에 달하였으나, 1997년말 외환위기 이후 중소기업 자금난을 우려한 정부의 보증공급 확대로 1998년 33조원으로 약 2배 정도 급증하였다. 저축은행의 대출규모는 1997년 28.4조원에서 2001년까지 지속적으로 급감한 반면, 은행의 중소기업 및 가계자금대출은 1998년 각각 5조원과 3조원씩 감소하였다가 1999년 각각 19조원 급증한 점을 고려할 때, 저축은행의 대출감소는 공적보증기관의 보증확대에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 우리나라에서 신용보증기금 및 기술보증기금 등 공적보증기관의 보증을 이용할 수 있는 금융기관은 은행이므로, 공적보증기관의 보증규모가 확대됐다는 것은 은행의 보증대출이 확대된 것을 의미한다.

이 결과 저축은행, 상호금융기관 등 비은행금융기관의 우량 중소기업 및 개인 고객이 은행으로 이탈하였으며 주 고객이 상대적으로 신용도가 낮은 고객으로 전환되면서 서민금융기관의 신용위험이 상승하였다. 이에 따라 비은행금융기관은 신용리스크 관리를 강화하였으며, 감독당국은 이들 비은행금융기관에 대한 건전성 감독을 강화하였다.

그러나 저축은행, 상호금융기관 등 서민금융기관이 서민 및 중소기업에 대해 자금을 충분히 제공하지 못함에 따라 대부시장이 과도하게 팽창하면서 고금리, 불법추심 등으로 인한 부담이 확대되었다.⁹⁾

한편 외환위기를 지나면서 여신전문금융회사들(신용카드사 제외)은 과거 주요 사업이었던 시설대여업이나 할부금융업의 수요를 은행에게 넘겨주게 되었다. 이는 외환위기 이후 설비투자에 대한 수요 급감, 운용리스에 대한 회계제도 개편에 따른

9) 2001년 4월의 감독원 조사 결과에 따르면 사금융 피해자 중 42%가 비 신용분량자인 것으로 분석되는 등 사금융이 확대되었다.

리스 수요 감소 등과 함께 은행들은 외환위기 당시 어려움을 겪게 만든 주요 원인인 대기업에 대한 자금지원보다는 중소기업이나 개인대출에 집중하였기 때문인 것으로 평가된다. 한편 대기업들은 혹독한 구조조정 이후 은행을 통한 자금조달보다는 직접시장을 통한 자금조달 비중을 늘려 나가면서 갔다. 이에 따라 자금조달비용에서 경쟁력이 떨어지는 여신전문회사들은 중소기업의 설비투자자금 수요나 개인주택 담보대출 수요를 은행에게 넘겨주게 되었다. 다만 캡티브로서 운영리스가 가능한 상품으로 남아있던 자동차에 대한 리스나 할부금융지원이 주된 영업수단이 되었다. 한편 2000년대 중반을 지나면서 대출모집인을 이용하여 고금리를 부과하는 대부업과 유사한 형태의 개인신용대출 영업이 증가하게 되었다. 이에 따라 한국은행 금융안정보고서에 따르면 2012년말 저신용·저소득 차주의 가계신용대출 이용 비중에 있어서 비카드 여신전문금융회사(캐피탈사)가 대부업체(29.5%), 은행(15.2) 다음으로 높은 비중(16.9)을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 당시 캐피탈사는 저축은행과 함께 이들 신용대출에 대하여 20% 이상의 고금리를 부과하고 있었던 것으로 알려져 있다

<표 3> 2012년말 저신용·저소득 차주*의 가계신용대출 이용 비중

기관	은행	보험	상호금융	신용카드	저축은행	캐피탈사	대부업
비중	15.2	3.9	7.7	12.6	14.1	16.9	29.5

* 신용등급이 7등급이하이면서 연소득 3천만원미만인 차주

자료 : 한국은행 금융안정보고서, 2013.4

IV. 개선 방안

1. 관계형금융의 활성화 필요성

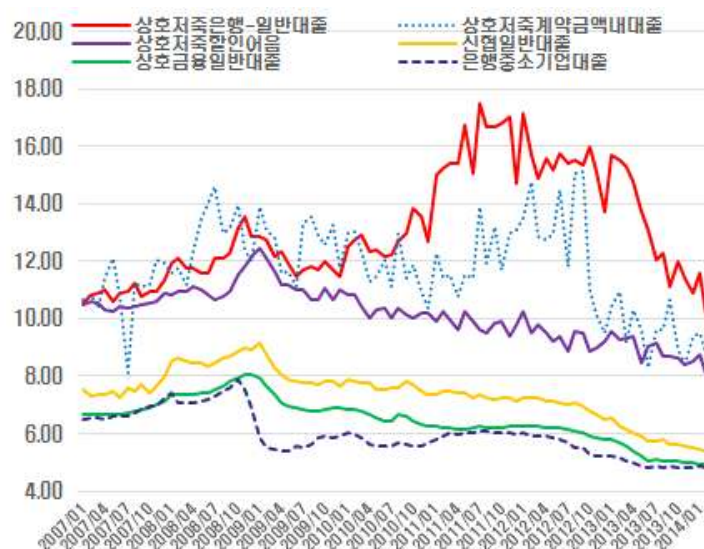
비은행금융기관은 중소서민금융기관으로서 신용등급 또는 담보가 충분하지 못한 중소기업 및 서민에 대한 자금을 공급하기 위해서 은행과 차별화되는 대출 심사 및 관리방식을 사용할 필요가 있다. 은행에서 일반적으로 대출 심사 시 이용하는 방법은 차입자인 고객으로부터 이용가능한 정량적 정보유형에 따라 재무제표이용 대출(financial statement lending), 동산담보이용 대출(asset-based lending), 신용평점이용(credit scoring) 대출로 구분할 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 은행으로부터 대출을 받지 못

10) Berger and Udell(2002)은 재무제표 등에 나타나는 기업의 외형적·정량적 정보에 기초하여, 한 시점 내지 개

하는 중소기업 및 저신용자의 경우 담보 및 재무데이터가 부족하므로 이러한 정량정보를 이용한 대출 심사 및 관리가 곤란한 상황이다.

현재 국내 상호금융기관과 저축은행의 경우 부동산 중심의 담보대출이 전체대출에서 차지하는 비중이 각각 87.6%(2012년말 기준)와 66.0%(2013년 6월말 기준)를 차지하고 있으나, 상가건물 등 일반부동산대출 비중이 높아 경기악화 시 담보가치 하락에 의해 대출금 회수에 어려움이 발생할 우려가 있다.¹¹⁾ 또한 비은행금융기관의 대출금리가 은행보다 높다는 점을 고려할 때, 담보가 있음에도 불구하고 비은행금융기관에서 담보대출을 받는 이유는 담보가 후순위이거나 은행에서 받아주지 않는 질이 낮은 담보일 가능성이 높기 때문인 것으로 판단된다(<그림 6> 참조).

<그림 7> 금융기관별 대출금리 추이



이에 따라 비은행금융기관은 은행에서 이용하는 담보 및 신용등급 등을 이용하는 기존의 표준화된 대출 심사 및 사후관리 대신 개인 및 기업주에 대한 정성적 정보(soft information)를 이용하는 관계형금융(relationship banking)을 실시할 필요가 있다.¹²⁾ 관계형금융이란 금융기관이 고객과의 사이에 밀접한 관계를 오래 유지함으로써 고객에 관한 사적정보(private information)를 입수하여 축적하고, 이 정보를 기초로 대출 등의 금융서비스를 제공하는 비즈니스모델이다. 금융기관은 장기적인 거래관

별 거래의 수익성을 중시하는 대출을 transaction-based banking으로 분류하고, 구체적 정보유형에 따라 채무제표 대출, 동산담보 이용 대출, 신용평점이용 대출로 구분하였다.

11) 신탁의 경우 2012년말 기준 대출 중 전체 담보대출 비중은 90.8%이며, 상가건물, 나대지, 전답을 담보로 하는 일반부동산담보대출 비중은 49.1%, 예적금, 보증서 등 기타 동산담보대출 비중은 7.8%이다(신탁통계 2012).

12) Berger and Udell(2002)은 관계형금융에서 이용하는 정성적 정보는 경영자의 성격(character), 신뢰도 등 경영자의 자질을 나타내는 사적정보로서 수량화가 불가능하고 독점적으로 입수하는 정보로 정의하고 있다.

계에 의해 얻어진 정보를 기초로 직접 대면을 통해 경영상 문제를 조기에 발견하여 대응하며, 중소기업 및 서민금융에서의 대출기능을 강화함으로써 금융기관 자신의 수익향상을 도모할 수 있다.¹³⁾

비은행금융기관은 관계형금융을 통해 중소기업 및 서민의 부족한 담보 및 재무정보를 기업주 등 개인 관련 정보를 이용하여 보완함으로써 보다 정확한 심사와 사후관리가 가능해질 수 있다.

2. 관계형금융의 활성화 조건

1) 담보 및 보증 위주 대출 관행 개선

비은행금융기관이 관계형금융을 하기 위해서는 고객과 장기간 관계를 지속하면서 공개정보 및 공개적으로 수집할 수 없는 연성 정보 등 사적인 정보를 입수하여 대출 심사 및 사후관리에 이용하여야 한다. 이러한 고객으로부터 획득한 사적 정보는 중소기업의 정보비대칭성을 완화하여 신용위험을 낮추는 장점이 있는 반면, 정보 수집 과정에서 높은 비용이 발생하는 문제점이 있다.

따라서 우리나라 금융기관들은 고객과 오랜 기간 동안 관계를 맺고 사적 정보를 수집하여 이용함으로써 신용위험을 낮추는 관계형금융을 이용하기 보다는, 우리나라에서는 심사하고 관리하기 쉬운(?) 대출방법으로 간주되는 보증 및 담보를 이용하는 대출을 선호하는 경향이 있다.¹⁴⁾ 담보 및 보증이 중소기업의 정보비대칭성으로 인해 발생할 수 있는 손실의 규모를 줄여줄 수 있으므로, 이를 이용하는 금융기관은 정보비대칭을 완화하기 위해 고객정보를 수집할 인센티브가 낮아진다.

금융기관의 대출 심사 및 사후관리 방법은 자금을 대출받은 중소기업의 사업성공 가능성에도 영향을 미칠 수 있다. 담보 및 보증 대출의 경우 금융기관이 대출을 신청한 중소기업의 사업타당성을 엄밀히 점검할 인센티브가 없다. 또한 대출받은 중소기업 고객이 일시 자금부족 등의 문제가 발생할 경우에도 금융기관들은 채무조정을 통한 경영정상화를 지원하기 보다는 대위변제 신청 또는 담보매각 등을 통한 자금회수에 주력할 가능성이 높아진다. 이로 인해 사업타당성을 검토받지 못한 중소기업, 또는 일시적 유동성부족에 따른 어려움을 겪는 상황에서 대출연장 거절 또는

13) 반면 관계형금융의 단점으로는 금융기관이 직면하는 연성예산제약(soft-budget constraint)문제와 차주가 직면하는 hold-up 문제가 지적되고 있다.

14) 우리나라 금융기관은 부동산담보대출을 안전한 대출로 간주하고 있으며 감독기관 또한 금융기관의 대출자산 분류 시 담보대출, 신용대출, 보증대출로 분류하고 있음. 이는 담보대출의 경우 담보가액이 대출금의 120% 이상이므로 차주의 상환불능 시 담보매각을 통해 회수할 수 있으며, 특히 담보가 부동산이므로 관리 필요성을 크게 느끼지 않기 때문인 것으로 판단된다.

대출중단을 당한 중소기업의 경우에는 사업성공 가능성이 낮아질 우려가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 향후 금융기관, 특히 비은행금융기관은 담보 또는 보증 위주의 대출관행이 자신뿐만 아니라 차입자와 국내경제에 부정적 영향을 줄 수 있다는 점을 고려하여 이를 개선하여야 한다. 우선 금융기관 별로는 우량 중소기업 및 개인에 대한 신용평가모델을 구축하거나 정보비대칭성이 높은 중소기업 및 개인을 대상으로 관계형금융을 활성화하여 차입자의 상환능력을 우선 평가한 후에 담보 또는 보증을 이용하여 신용위험을 보완할 필요가 있다.

미국 은행들은 중소기업에 대한 대출심사 시 해당 대출자금이 이용되는 사업으로부터의 cash flow 규모가 대출의 원리금 상환에 충분한지 여부와, 경영자의 품성(character) 상 상환의지가 강한지 여부를 중요하게 고려한다. 물론 미국 은행들도 대출 시 중소기업에 대해 제공가능한 모든 자산을 담보로 제공할 것을 요구하고 있으나 담보부족만을 이유로 대출이 거절되지는 않는다.

보증제도는 여타 국가에 비해 과다하게 확대되어 있으므로 보증이 반드시 필요한 창업초기의 중소기업을 중심으로 제공될 수 있도록 개선할 필요가 있다.¹⁵⁾ 신용보증기금과 기술보증기금 등 공적신용보증기구가 제공하는 신용보증잔액은 2013년말 기준 73.7조원으로 GDP대비 약 5.6%에 달한다. 정부는 2014년 1월 보증기관 개선방안을 발표하여 과도한 보증을 2017년까지 글로벌 금융위기 이전 수준인 GDP대비 약 4%(신보 및 기보의 보증만 포함) 수준으로 점진적으로 조정하기로 하였으나, 이는 미국 등 여타 국가에 비해 현저히 높은 수준이므로 적정 수준을 재조정할 필요가 있다.¹⁶⁾

또한 보증이 저리자금 이용수단이 되지 않도록 보증이용 기간이 일정기간(예 : 7년) 이상인 기업에 대한 가산보증료수수료율을 큰 폭으로 인상함으로써 중소기업 스스로 보증에서 졸업하도록 유인하는 것도 하나의 방법이다.¹⁷⁾ 보증의 효율성을 높이기 위해서는 창업기업 및 업력이 짧은 기업 위주로 보증이 이루어지도록 하며, 이를 위해 공적보증기금의 신규보증의 일정비율(예 : 50%)을 업력이 낮은 기업(예 : 3년 미만)에 할당하도록 할 필요가 있다.

미국의 경우 금융기관들이 창업기업에 대해서는 경영자의 품성 등 차입자에 대한 정보를 파악할 수 없고 담보를 요구할 수 없는 경우가 많으므로 SBA(미국 중소기업청)의 보증을 이용하여 신용위험을 보완함으로써 대출을 가능하게 하고 있다. 미

15) 이재연 (2014) 참조

16) GDP대비 공적보증대출 비중은 2007~10년 평균 5.84%로 일본 7.32%에 비해 낮기는 하지만 미국 0.1%, 캐나다 0.52%, 프랑스 0.48%, 대만 3.04% 등 대부분의 국가에 비해 현저하게 높은 수준이다(금융위 보도자료(보증기관 개선방안), 2014.1.8. 참조).

17) 정부는 2014.1월 발표한 보증기관 개선방안에서 5년 이상 장기보증 이용기업에 대한 가산보증수수료 수준을 4월부터 기존 0.1~0.2%에서 0.1~0.3%로 단계적으로 인상하기로 하였다.

국 SBA 보증대출의 경우 보증대출금리가 높기 때문에 보증대출 이용자들이 가능한 빠른 시간내에 보증대출에서 졸업하기 위해 노력하며 이 과정에서 자신의 정보 등을 대출취급 금융기관에 제공하기 위해 노력한다.

더불어 감독당국이 금융기관 부실에 대한 검사 시 대출 손실 여부만을 점검하지 않고 대출부실 발생 원인을 점검할 경우 담보 및 보증 위주의 대출관행 축소에 도움이 될 것이다.

2) 은행위주의 금융정책 개선

우리나라에서는 공적보증기관에 의한 보증대출, 정책자금을 이용한 대출 또는 자금 지원 등이 대부분 은행을 통해 이루어짐으로써 저축은행, 상호금융 등 비은행금융기관의 은행에 대한 경쟁력이 떨어진다.

공적보증기관에 의한 보증대출 비중은 전 금융권에서 은행이 가장 높는데, 그 이유는 금융권 간 대출고객에 대한 서비스는 큰 차이가 없는 반면 대출금리는 은행이 가장 낮아 보증대출 희망자들이 은행을 선호하기 때문이다(<그림 6> 참조).¹⁸⁾ 보증기관의 입장에서 은행이 주요 출연기관일 뿐만 아니라, 고객에 대한 보증 이후 사후관리에 있어서도 보다 신뢰성이 높아 은행을 선호하는 측면이 있다.¹⁹⁾ 이러한 이유로 신용보증기금, 기술보증기금의 보증은 은행대출에 대해서만 이용할 수 있으며, 비은행금융기관 고객은 지역신용보증재단의 보증만을 이용할 수 있다.²⁰⁾

이와 같이 공적보증기관의 보증이 거의 은행 대출에 대해서만 이루어짐에 따라 은행의 중소기업 대출이 급증할 수 있었던 것으로 판단된다. 은행들은 중소기업, 특히 창업기업 등 정보비대칭성이 높은 중소기업에 대한 자금제공이 어려우나, 공적보증기관의 보증 또는 담보에 의해 신용리스크를 보완함으로써 이들 기업에 대한 대출이 가능해진 것으로 판단된다.

이러한 공적 보증 외에도, 정부가 중소기업 및 서민을 대상으로 실시하는 대부분의 정책금융이 은행을 통해서만 제공됨에 따라 비은행금융기관의 경쟁력이 저하되고 우량고객기반이 잠식되는 문제점을 낳고 있다. 국토교통부의 국민주택기금, 정책금융공사의 중소기업 대상 온랜딩 대출, 중소기업청의 소상공인정책자금 등 중소기

18) 우리나라의 경우 자금수요자가 보증제공기관으로부터 보증서를 발급받아 대출받기를 원하는 금융기관에 제출하게 되어 있다.

19) 신보, 기보, 지신보에 대한 출연료율은 은행등의 경우 대출금의 225bp, 135bp, 2bp이며, 2금융권은 지신보에만 출연하고 있는데 출연료율은 농협조합 3.7bp, 수협조합 5.4bp, 저축은행 4bp, 새마을금고 8.2bp, 신협 7.1bp, 산림조합 7.7bp이다.

20) 비은행금융기관의 대표적인 보증대출 상품인 햇살론은 비은행금융기관이 마련한 재원을 이용하여 지역신용보증재단이 제공하고 있다.

업 및 서민을 대상으로 하는 대다수의 정책자금의 일부 예외적인 경우를 제외하고 은행만을 통해 제공되고 있다.²¹⁾ 정책자금을 제공하는 당국의 입장에서 은행은 전국적인 점포망을 가지고 있어 고객의 접근성이 높고, 건전성도 높아 정책자금의 관리 및 운영을 믿고 맡길 수 있는 장점이 있기 때문이다.

그러나 은행의 높은 인건비와 시설비를 고려할 때 규모가 큰 시중은행이 서민과 중소기업들을 대상으로 하는 정책금융을 정책금융의 목적에 맞게 잘 관리할 수 있는지에 대한 우려가 제기될 수 있다. 은행은 높은 건전성 유지 및 고객 편의성 강화를 위해 상당한 규모의 전산투자 및 시설투자가 필요하므로 금융서비스 제공 비용이 높다. 또한 건전성 유지를 위한 위험 관리 및 보안성 강화를 위해 지속적인 대규모 전산시스템 투자가 필요하며, 고수익과 안전한 고객자산 관리를 위해 우수한 인력을 확보하여야 하므로 높은 인건비를 지불하여야 한다.

서민 또는 중소기업들을 대상으로 하는 정책자금의 경우 건당 규모가 작은 반면, 대출 심사 및 관리를 위해서는 은행 직원의 많은 노력이 필요로 할 것으로 판단되어 건당 취급 비용 대비 수익을 고려할 때 은행만의 정책자금 취급이 적합하지 않을 수 있다. 또한 현재 은행이 중소기업 및 서민을 대상으로 하는 정책금융의 대부분을 담당함에 따라 비은행금융기관의 고객기반이 취약해질 우려도 있다.

이에 따라 저축은행, 상호금융 등 서민금융을 담당하는 비은행금융기관으로 하여금 중소기업과 서민을 대상으로 한 보증 및 정책금융 상품을 취급할 수 있도록 관련 제도를 개선할 필요가 있다. 보증기관 및 정책자금 제공기관은 자신이 제공하는 자금의 취급기관 선정 시 정책자금의 설립목적에 부합하도록 관리할 수 있는 금융기관을 선정할 필요가 있다. 저축은행, 상호금융기관 등 비은행금융기관은 설립목적, 취급비용 측면 등을 고려할 때 서민 및 중소기업들을 대상으로 하는 정책금융 상품의 취급 및 관리에 적합할 것으로 판단된다. 그러나 비은행금융기관의 경우 규모, 능력 등에 있어 차이가 심하므로 모든 비은행금융기관에 대해 정책금융 상품 취급을 허용할 수는 없을 것이다. 따라서 일정 자격을 갖춘 기관에 대해 정책금융상품의 취급을 허용할 경우 정책금융 상품의 효과적 제공 및 이를 통한 비은행금융기관의 경쟁력 향상도 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 담보 및 보증 위주의 대출 관행이 개선될 경우 은행 위주의 금융시장이 개선될 수 있을 것으로 판단된다. 현재 은행이 대출금액에 비해 대출처리 비용이 높은 중소기업 대출을 확대할 수 있는 이유는 담보 또는 보증을 이용하여 대출 심사 및 사후관리를 함으로써 많은 비용을 들이지 않고 손쉽게 처리할 수 있기 때문이

21) 정부는 이러한 문제점을 인식하여 올해 6월부터 저축은행 20곳에서도 주택금융공사의 보증자리를 취급할 수 있도록 하였다.

다. 금융기관의 담보 및 보증 위주의 대출관행이 개선될 경우 은행은 대부분의 중소기업대출에 대해 심사 및 사후관리를 하여야하기 때문에 비용이 많이 들어 수익이 나지 않는 일정 규모 이하의 중소기업 대출은 포기하게 될 것이다. 이로 인해 은행 위주의 금융시장이 개선될 수 있을 것으로 기대된다.

3. 자산건전성 분류기준 개선

금융기관은 자산건전성 분류를 통해 보유자산의 부실화정도를 평가하여 적정수준의 충당금 설정 등 필요한 조치를 강구함으로써 자산운용의 건전화를 도모하여야 한다. 금융기관의 보유자산이 부실화되는 경우 이자수익 감소, 수익성 악화, 운용자금 고정화로 유동성 문제가 야기되어 지급불능 사태에 직면할 수 있다. 또한 자산건전성 분류는 대손충당금 적립금액 산정, 건전성지표인 BIS자기자본비율 산정, 부실채권 대손상각 및 경영실태평가를 위해서도 중요하다.

우리나라 비은행금융기관의 자산건전성 분류는 분류등급별 포괄적 정의와 거래기업의 연체기간 및 부도여부 관련 예시를 종합적으로 고려하여 결정하도록 하고 있으나 사실상 예시에 의해 분류되고 있다. 각 분류등급별 <예시>에서는 연체기간에 따른 분류기준과 연체기간 외 기준에 해당하는 부도여부 등에 따른 분류기준을 열거하고 있다. 금융감독당국은 금융기관으로 하여금 연체기간에 따라 분류기준을 적용한 분류와 연체기간 외 부도 등 예시를 적용한 분류를 종합적으로 감안하여 자산건정성을 결정하도록 하고 있다. 이러한 예시를 이용한 자산건전성 분류방식은 과거 은행, 저축은행, 신탁 등 모든 예금수취기관에 동일하게 적용되었으나, 감독당국이 1999년 은행에 대해 FLC자산건전성 분류기준을 도입함에 따라 현재 저축은행, 신탁 등 비은행예금수취기관에만 적용되고 있다.²²⁾

이와 같이 저축은행 등 서민금융기관의 자산건전성 분류가 주로 연체기간 및 부도여부 관련 예시에 의해 기계적으로 이루어짐에 따라 차주의 채무상환능력 기준을 적용할 여지가 별로 없어지는 문제점이 발생한다. 감독당국이 자산건전성 분류 시 연체정보를 가장 기본적이며 중요한 정보로 고려함에 따라 연체가 발생한 여신의 경우에는 향후 수익성 향상 등의 전망에 관계없이 연체기간에 따라 기계적으로 자산건정성을 분류하고 그에 해당하는 충당금을 적립해야 한다. 또한 부도여부와 관련하여 기업개선작업 대상기업에 대한 여신, 기촉법에 따른 채권금융기관 공동관리가 진행 중인 여신, 신용정보이용법에 따라 종합신용정보집중기관에 등록된 자에

22) 감독당국은 연체 및 예시 중심으로 이루어지는 예금수취기관에 대한 자산건정성 분류에 대한 문제점이 지적됨에 따라 1999년 은행에 대해서만 FLC 자산건정성 분류방식을 도입하였다. 은행에 대한 FLC 자산건정성 분류 기준 도입 시 기본 방향은 채무상환능력 평가, 자율적 자산건정성 분류, 금융기관의 대외신인도 제고 등이다.

대한 여신, 회생절차가 진행 중인 여신의 경우에도 예시에서 정한 데로 자산건전성을 분류하여야 한다.²³⁾

금융기관에 대한 자산건전성 분류가 지나치게 엄격할 경우 대손충당금 적립 부담이 확대되어 대출금리 상승 및 서민금융 활성화를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 금융기관들은 자산건전성 분류 등급이 낮아질 경우 더 많은 대손충당금을 쌓는 과정에서 손실이 발생함에 따라 관련 여신의 취급 또는 연장을 회피하게 될 가능성이 크다. 특히 상호금융기관의 경우 조합장을 선거에 의해 선출하기 때문에 대손충당금 적립에 의해 손실이 발생할 수 있는 여신은 조합장 선거에서 불리해질 우려가 있어 취급을 꺼려할 우려가 있다.

또한 차주단위로 여신건전성 분류가 이루어짐에 따라 금융기관에서 한 여신의 연체가 발생하여 자산건전성 등급이 하락하는 경우 연체여부에 관계없이 동일 차주의 모든 여신에 대한 자산건전성 등급이 하락하는 문제도 발생한다. 차주단위의 자산건전성 분류는 금융기관의 부실여신 발생을 조기에 차단함으로써 금융기관의 건전성 확보에는 도움이 되나 결과적으로 모든 여신이 부실화되면서 차주 및 금융기관에 부정적인 영향을 초래할 우려가 있다. 더욱이 모든 금융기관이 동일 차주에 대해 동일한 등급의 대우를 하게 됨에 따라 금융기관은 특정 차주에 대해 독점적으로 사용할 수 있는 사적 연성정보(private soft information)를 습득하기 위한 노력을 하지 않으며 차주 또한 특정 금융기관에 대해 사적 정보를 제공할 유인이 없어지게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현재의 자산건전성 분류는 결과적으로 연체 및 담보위주로 이루어져 단기적으로 금융기관의 건전성 확보에 기여하는 것으로 보이나 중소기업 및 서민에 대한 자금공급을 저해하는 문제점을 야기하고 금융기관의 수익성을 저하시킬 우려가 있다. 한 가지 예로서 저축은행 등 서민금융기관은 은행과 차별화되는 영업방식을 사용하여야 하나, 현재와 같은 연체 및 담보위주의 자산건전성 분류방식은 관계형금융과 같은 차별화된 영업방식의 활용을 저해할 수 있다.

이에 따라 비은행금융기관의 자산건전성 분류 시 실질적인 적용기준인 ‘예시’를 재검토하여 불합리한 부분을 개선할 필요도 있다.²⁴⁾ 비은행금융기관의 자산건전성 분류 능력 및 신뢰도를 고려할 때 금융감독 당국이 자산건전성 분류 ‘예시’를 제시하는 것은 불가피할 것으로 판단되므로 이에 대한 전면적 재검토를 통해 불합리한

23) 감독당국은 지난 9월 ‘저축은행의 관계형금융 활성화 방안’을 발표하고 저축은행의 자산건전성 분류기준 합리화 방안을 제시하였음. 저축은행에 대해 자산건전성 분류를 차주의 상환능력을 감안하여 탄력적으로 분류할 수 있도록 하였으며, 지적이 많았던 부실징후 기업에 대한 충당금 적립 기준을 다소 합리화할 계획이다(금융위 보도자료, 2014.9.17 참조).

24) 앞에서 지적한 바와 같이, 감독당국은 올해 9월 저축은행의 자산건전성 분류 합리화방안을 제시했으나, 충분하지 않은 것으로 판단된다.

‘예시’를 시정해야 한다. 또한 중장기적으로 비은행금융기관으로 하여금 스스로의 자본구조 및 사업구조를 고려하여 자산건전성 분류 기준을 만들고 이에 따라 향후 손실을 대비하여 적정한 충당금을 적립하도록 할 필요가 있다. 이 경우 감독당국은 개별 비은행금융기관이 수립한 자산건전성 분류 기준의 타당성을 점검하고, 검사 시에는 자산건전성 분류기준에 따라 충당금을 적절하게 적립하였는지를 확인할 필요가 있다. 이를 통해 비은행금융기관의 관계형금융이 활성화될 수 있을 것으로 기대된다.

4. 비은행금융기관 서비스 제공역량 구축

저축은행 등 서민금융기관은 지역금융기관으로서 지역을 기반으로 영업을 하고 있으나 지역내 중소기업 및 서민의 다양한 고객needs를 충족시킬 수 있는 역량은 아직 부족하다. 지역내 서민들은 자활기반 마련을 위해 창업을 하여야 하며 이를 위해 외부로부터의 자금조달 및 창업컨설팅이 필요한 상황이지만, 물적담보 부족으로 금융기관의 자금을 사용하지 못하며 창업관련 지식 또한 부족한 상황이다. 중소기업의 경우도 창업단계에서 성숙단계를 거쳐 해산으로 이르게 되며 이 과정에서 다양한 유형의 서비스를 필요로 하나, 현재 중소서민금융기관인 비은행금융기관은 단순한 자금지원만을 하고 있다.

더욱이 중소서민금융기관은 담보대출, 특히 부동산담보대출 위주의 영업을 하고 있으며, 미국 등 여타 국가에서와 마찬가지로 담보가 대출금에 대한 2차 상환재원의 보완적 역할만을 하지 않음에 따라 대출을 위해서는 담보가액이 대출원금의 120%에 해당하는 담보를 확보하여야 한다. 또한 저축은행의 경우 담보대출비중은 2013년 6월말 기준 66.0%이며 신용대출 비중은 31.5%이나, 신용대출의 상당부분은 차주의 현금흐름(cash flow)을 고려한 것이 아니라 위험도가 높은 고금리 소액대출인 것으로 평가되고 있다. 상호금융기관의 경우 대출의 90% 이상이 담보대출로 이루어지고 집에 따라 담보가 부족한 서민 또는 중소기업의 자금수요를 충족시키지 못하고 있다. 대출 담보는 정보비대칭성의 문제가 있는 중소기업 및 서민의 신용위험을 보완함으로써 이들에 대한 자금지원을 가능하게 하는 장점이 있으나 금융기관의 대출심사 및 사후관리 능력을 저하시키는 문제점 또한 상존한다.

이에 따라 저축은행, 상호금융기관은 지역금융기관으로서 지역내에서 여타 금융기관과 경쟁하기 위해서는 은행 또는 여타 경쟁 금융기관이 제공하지 않는 금융서비스를 제공함으로써 영업방식을 차별화할 필요가 있다.

이를 위해 저축은행 등 비은행금융기관은 서민 및 중소기업의 라이프사이클에 따

른 다양한 금융서비스 수요를 충족시키기 위해 종합서비스 제공 역량을 구축할 필요가 있다. 고객과의 관계 지속을 통해 비공개된 고객의 연성정보(soft information)를 수집하여 대출관리에 이용하는 한편, 사업 컨설팅 등의 서비스를 제공하고 수수료 수입을 확대함으로써 이자수익 중심의 수익원을 다변화할 수 있을 것이다.²⁵⁾

창업기업에 대해서는 자금공급기관으로서의 역할 외에 사업타당성 평가, 사업계획 수립을 위한 자문 등 창업에 필요한 정보제공자의 역할을 수행할 필요가 있다. 창업하는 차주의 사업 장래성을 평가할 수 있는 산업분석 및 현금흐름(cash flow) 산정능력을 보유하여 대출신청 차주의 사업계획 수립에 필요한 자문을 제공하는 한편, 사업성을 감안하여 대출여부를 결정할 필요가 있다. 창업기업에 대한 지원을 위해 창업진흥원, 소상공인진흥원, 중소기업진흥공단 등 중소기업 관련 단체 외에도 회계, 세무, 법무 등 기업관련 서비스 제공단체와의 협력체계를 구축하여 자신의 고객인 중소기업 창업을 지원할 필요가 있다.

또한 성장기 및 안정기의 기업에 대해서는 원활한 자금공급과 새로운 성장기회를 제공할 수 있는 경영상담 능력을 보유할 필요가 있다. 고객과의 오랜 관계를 유지하는 과정에서 습득하여 축적한 다양한 정보와 지속적인 현금흐름에 대한 분석을 통해 적절한 모니터링을 실시함으로써, 필요 시 간편하고 신속한 자금공급을 통해 차주의 사업성공에 기여할 수 있을 것이다. 차주의 신용위험도에 따른 적정 대출금리를 설정하여 원활한 자금공급을 실시하며, 간편하고 신속한 심사를 통해 추가적인 필요자금이 신속히 제공될 수 있도록 리스크관리와 모니터링 능력을 향상시키며 필요한 경영상담을 실시할 필요가 있다.

또한 저축은행 등 비은행금융기관은 사후관리 과정에서 차주기업의 경영애로를 발견할 경우 담보를 조기에 회수하기 보다는 직접 또는 중소기업 지원단체와 연계하여 경영애로를 해소해줄 수 있어야 한다. 이를 위해 비은행금융기관의 대출담당자(relationship manager)는 자신이 담당하는 고객의 금융수요를 파악하기 위해 자주 커뮤니케이션을 진행하며 사업상 문제를 해결하기 위한 조언 및 지원을 제공할 필요가 있다. 또한 중소기업의 사업성을 검토하여 회생가능 여부를 판단할 수 있는 능력도 함께 확보함으로써 일시적인 유동성 또는 경영상 어려움이 발생한 경우 자금지원, 채무조정 또는 경영상담을 통해 조기에 정상화될 수 있도록 지원해야 한다.²⁶⁾

향후 저축은행 등 비은행금융기관은 지역금융기관으로서 지역내 정보수집 기능

25) 현재 소상공인시장진흥원은 중소기업에 대해 컨설팅을 위한 자금을 지원하며, 전경련 산하의 중소기업협력센터는 무료로 경영컨설팅을 제공하고 있다.

26) 일본은 2003년 이후 지역금융기관의 부실채권정리를 위해 관계형금융 활성화정책을 시작했으나 2007년부터는 지역금융기관의 생존을 위해 관계형금융의 활성화를 지속적으로 추진하고 있다.

을 하게 됨에 따라 중소기업 및 서민 등 고객의 사업성공을 지원하기 위해 협력 네트워크를 구축할 필요가 있다. 현재 중소기업을 지원하기 위한 여러 단체가 있으나 상호연계하여 지원하기 보다는 독자적으로 지원하고 있어 중소기업들에게 많이 알려지지 않는 문제점이 있는 실정이다. 정부는 비은행금융기관으로 하여금 서민 및 중소기업의 다양한 needs를 충족시킬 수 있도록 관련 단체와 협력 네트워크를 구축할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이 과정에서 저축은행 등 지역금융기관은 지역내 정보 수집처로서 자신의 고객needs를 파악하여 지역내 필요한 기능에 연결시켜 줄 수 있을 것이다.

한편 캐피탈사의 경우 이와 유사한 역할을 산업 특화된 관계형금융 서비스지원을 통하여 차별화시킬 수 있을 것으로 보인다.²⁷⁾ 최근 캐피탈사들은 자동차관련 금융서비스를 제외하고는 이렇다한 차별화된 서비스를 제공하지 못하여 왔다. 그런데 자동차관련 금융서비스는 최근 은행이나 보험사 등이 진출하면서 시장을 잠식당하고 있는 실정이다. 한편 자동차관련 금융서비스 외에 캐피탈사가 상대적으로 영업을 늘려오던 개인신용대출의 경우 대부업과 유사하다는 비판에 직면해 있었다. 이처럼 캐피탈사가 자신의 역할을 적절히 찾지 못하고 금융자금중개기능의 역할을 제대로 감당하지 못함에 따라 최근 정부는 캐피탈사들의 정체성을 찾기 위해 노력하였다. 그리고 2014년 중 기업에 대한 토탈 금융서비스를 제공하는 기업여신전문금융업을 본업으로 하는 여신전문금융업법 개정안을 발표하였다. 여신전문금융업법 개정안을 보면 우선 신용카드업과 비카드 여신전문금융업을 명확히 분리하는 법체계를 만듦으로써 신용카드업의 결제서비스나 정보보안 등으로 인하여 발생하는 엄격한 규제에서 비카드 여신업은 벗어날 수 있는 여지를 마련하였다. 예를 들면 신용카드업의 부수업무는 계속해서 포지티브(positive) 방식을 적용하더라도 비카드 여신업의 부수업무는 네가티브(negative) 방식을 적용하기로 하였다. 이와 함께 비카드 여신업에 관한 법률명을 기업여신전문금융업으로 정하여 캐피탈사들이 기업여신전문업에서 정체성을 찾을 수 있도록 하였다.²⁸⁾

실제 여신전문회사들의 현황을 보면 30여개의 회사가 대기업 혹은 IT기업 등과 직접적인 관계가 있는 회사들로 우리나라에서 기업이나 기술을 가장 잘 이해하고 있는 금융업권이 여신업권인 것으로 평가된다. 특히 캐피탈사들은 관련된 특정 산

27) 대신 현재 지점이 거의 없는 여신사는 대출모집인 위주로 가계신용대출영업을 하고 있기 때문에 개인여신에 대한 관계형금융을 하기에는 적합하지 않은 것으로 평가된다.

28) 금번 개정안에서는 정체성을 부여하였을 뿐 캐피탈사들의 개인에 대한 할부금융이나 리스업은 협업으로 풀어 줌으로써 기업여신에 대한 강제규제 등을 도입하지 않았다. 이는 기업에 대한 여신지원이 단기간에 급격히 증가시킬 수 있는 부분이 아닐 뿐만 아니라 강제로 증가시킬 수 있는 부분이 아니라는 공감대가 형성되었기 때문인 것으로 평가된다. 한편 개인여신에 대한 제한을 크게 완화하거나 개인여신에서 정체성을 찾는 경우 이는 대부업을 여신전문금융업에 포함시키는 문제와 결부된다. 이에 대해서는 고려해야 할 사항들이 상당히 많이 존재하기 때문에 중장기적인 관점에서 연구가 필요한 부분이라고 생각된다.

업에 대한 기술이나 사업성 평가 등을 중심으로 벤처 창업 기업에 대한 투자 및 경영자문 서비스를 지원하여 기업을 성장시키는 역할도 감당하고 있다. 그리고 이를 위하여 성장사다리 펀드 등의 정책적인 투자자금 지원 및 투자에 대한 세제 혜택 등을 받고 있는 상태이다. 그러므로 기업의 창업에 대한 투자부터 시작하여 성장과정에서 필요한 리스, 대출, 팩토링 등 다양한 금융서비스를 지원할 수 있다면 캐피탈사들이 여타 금융권역과 차별화된 수익기반을 마련할 수 있을 뿐만 아니라 우리나라에 현재 절실히 요구되는 혁신형 중소기업 등에 대한 자금중개기능 향성도 가능할 것으로 예상된다.

한편 관계형금융을 실시하는 비은행금융기관은 자신의 고객인 중소기업 또는 서민의 자금 및 경영 상황을 잘 파악할 수 있는 위치에 있으므로 해당 중소기업 또는 서민에 대해 필요한 지원서비스를 받을 수 있도록 주선하는 역할도 수행할 수 있다. 이들 비은행금융기관은 대출자금 회수를 위해 기업방문 등을 통해 차주에 관련한 다양한 정보를 수집할 수 있으며 이 과정에서 중소기업의 경영애로를 조기에 파악할 수 있을 것이다.

V. 맺음말

비은행금융기관은 저축은행, 신협 등 상호금융기관 등으로 이루어져 있으며 은행을 이용하지 못하는 서민과 중소기업을 대상으로 서민금융을 제공하는 것을 목적으로 설립되었다. 그러나 비은행금융기관이 외환위기 이후 부동산담보대출에 치중함에 따라 본연의 기능을 상실하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 정부는 비은행금융기관이 서민금융제공이라는 본연의 역할을 수행하지 못함에 따라 햇살론 등 다양한 형태의 정책성 서민금융을 제공하고 있으나, 낮은 금리로 제공됨에 따라 필요 이상의 자금수요가 유발되어 차입자의 도덕적 해이 및 부채를 확대하며, 비은행금융기관인 서민금융기관을 금융시장에서 구축한다는 지적을 받고 있다.

현재 비은행금융기관의 경영여건을 고려할 때 일반 상업은행에 비해 자금조달 및 운용면에서 경쟁력이 떨어짐에 따라 일반 상업은행과 동일한 영업방식을 경쟁하기는 어려울 것으로 판단된다. 비은행금융기관은 IMF 외환위기 이후 건전성 감독이 강화되고 신용위험이 높아짐에 따라 은행과 마찬가지로 담보위주의 대출을 확대하였다. 그러나 비은행금융기관의 대출금리가 은행대출금리보다 높음에 따라, 비은행금융기관에서 대출 시 담보로 제공되는 담보는 은행에서 취급하지 않는 담보이 가능성이 매우 높아 경기침체 시 가격하락으로 인해 비은행금융기관이 손실을 볼 우

려가 있다.

이에 따라 비은행금융기관은 은행과 유사하게 담보위주의 영업을 하면서 경쟁하기 보다는 중소서민금융의 특성을 고려하여 설립목적에 맞게 운영되면서 은행의 자금중개기능을 보완할 필요가 있다. 이를 위해 비은행금융기관은 관계형금융을 통해 담보 또는 신용도가 충분하지 못한 중소기업 및 서민의 자금 수요를 충족시켜야 한다. 또한 감독당국은 비은행금융기관이 중소서민금융기관으로서 본연의 업무를 충실히 수행할 수 있도록 담보 및 보증위주의 대출관행 개선, 자산건전성 분류기준 개선, 은행위주의 대출시장 개선 등을 통해 비은행금융기관의 경쟁력 확보를 지원할 필요가 있다. 이와 아울러 비은행금융기관은 관계형금융을 효과적으로 수행할 수 있도록 종합금융서비스 제공 역량을 강화하는 동시에 중소서민금융 지원을 위한 협력 네트워크를 구축할 필요가 있다.

이와 같이 은행과 비은행금융기관이 금융시장 내에서 기능면에서 역할을 분담하게 될 경우 담보 및 신용도 부족으로 인해 중소기업 및 서민들이 제도권 금융기관을 이용하지 못하는 금융소외 문제는 크게 완화될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 금융기관들이 단지 신용도가 다른 고객군을 대상으로 유사한 유형의 영업을 하는 과정에서 고객의 신용도만에 의해 서열화되는 문제점을 완화함으로써, 금융산업의 균형적 발전 및 선진화 또한 기대할 수 있다.

<참고문헌>

- 금융위원회, 보증기관 개선방안, 보도자료, 2014.1.8.
- 서근우, 김병덕, 이소환, 김세진, “여신전문금융기관 구조개편 방안”, 한국금융연구원 정책조사보고서, 1997
- 손상호, 이재연, 서민금융의 발전방향, 2013
- 여신금융협회, “시설대여업 현황”, 2003
- 이규복, 여신전문금융업법 개편안에 대한 소고 - 비카드 여전업을 중심으로, 주간금융브리프 23권 32호 한국금융연구원, 2014
- 이재연, “저축은행의 건전한 발전방향”, 서민금융기관의 건전한 발전방향, 한국금융연구원, 2013
- 이재연, 국내 보증제도의 문제점 및 개선방안, 주간금융브리프 23권 30호, 한국금융연구원, 2014
- 정지영, “여신전문금융업의 현황과 전망”, 산은경제연구소 금융연구, 2007
- 행안부, 금융위, 금감원, ‘11년도 하반기 대부업 실태조사결과, 보도자료 2012.5
- Berger and Udell, "Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organizational Structure", The Economic Journal 112(477)
- 中小企業金融公庫(일본), “美國銀行の中小企業向け融資戦略の實態(미국은행의 중소기업 대상 융자전략의 실태)”, 중소기업 리포트, 2007