



금융환경변화와 정책금융

자본시장연구원
선임연구위원 박창균

서민금융시장

- 넓은 의미에서 서민금융시장은 상대적으로 **소득**이 낮은 금융 소비자를 대상으로 각종 **금융상품**이 거래되는 시장으로 정의 가능
 - › 소득수준/신용위험 정도에 따라 상품에 대한 접근성(accessibility) 제한 현상은 일상적으로 관측되는 것
- 소득이 낮은 고객에 대하여 상품공급 자체를 거절하는 현상은 “**대출 상품**” 시장에서 주로 발생
 - 대출 중에서도 담보대출에 비하여 신용대출 영역에서 소비자(차주)의 소득이 중요한 고려 요인으로 작용
 - 금융회사가 대출상품 소비자의 소득에 관심을 기울이는 가장 직접적인 이유는 **상환 가능성** 때문
 - 소비자의 상환능력을 객관적(?) 지표로 수량화 한 것이 **신용등급**(또는 신용평점)
 - 은행 등 일부 금융회사의 경우 신용등급이 낮은 소비자에 대해서 신용대출 자체를 거절

가계자금 vs. 사업자금

- 서민금융시장의 자금 수요는 “가계”로서의 대출 수요와 “자영업자”로서의 대출 수요로 구분 가능
 - › 가계로서의 대출 수요는 다시 생활자금대출과 주거자금대출로 크게 구분
 - › 자영업자로서의 대출수요는 창업자금, 장기운영개선자금, 단기운전자금 등으로 구분 가능
 - › 자금용도에 따라 상환에 투입될 현금흐름의 성격이 상이하므로 차별적인 정책대응이 필요
 - 특히 생활자금대출과 자영업자금대출 간의 구분은 중요

“서민금융시장”과 정책서민금융

- 좁은 의미에서 서민금융시장은 상대적으로 **신용등급**이 낮은 금융 소비자를 대상으로 **신용대출** 상품이 거래되는 시장으로 정의 가능
 - › 저 신용자 대상 신용대출 시장을 제외한다면 은행, 증권, 보험사 등 대규모 금융회사의 진입이 원천적으로 제한된 시장을 찾기 힘든 것이 사실
 - › “서민금융기관”이 장기적으로 활동할 수 있는 영역에 중요한 시사점 제공
 - › 서민금융시장의 조작적 정의(operational definition): 은행의 신용대출에 대한 접근성이 제한되는 신용등급 5(4) 등급 이하 차주 대상 신용대출시장
- 정책서민금융은 시장실패에 대한 정부의 정책적 개입
 - › 정책 당국은 신용등급 7(6)등급 이하를 정책서민금융의 대상으로 설정하고 있는 것으로 판단됨.

신용등급별 인원 분포

신용등급	2015년 말	2016년 말	2017년 말	2018년 말
전체 인원(명)	44,097,435	44,697,070	45,145,078	45,959,102
1등급	21.26%	22.98%	24.79%	26.33%
2등급	17.09%	17.40%	17.53%	17.56%
3등급	7.89%	7.68%	7.54%	7.40%
4등급	16.17%	16.83%	14.01%	14.49%
5등급	17.77%	17.50%	15.57%	14.39%
6등급	9.09%	7.79%	11.41%	11.38%
7등급	3.52%	3.19%	2.83%	2.56%
8등급	3.03%	2.84%	2.75%	2.58%
9등급	3.31%	2.96%	2.75%	2.48%
10등급	0.87%	0.82%	0.81%	0.83%

자료: 나이스 평가정보

서민금융시장의 제 문제

- 2008년 글로벌 위기 이후 저신용 대상 신용공급 위축
- 이자율 쏠림 현상 지속: 중금리 시장에서 thin market 현상 지속
- 서민금융기관 위축: 영업기반 잠식으로 인한 낮은 수익성과 부실화 문제
- “정책서민금융상품”의 **장기적** 시장구축 효과: 햇살론 보증비율, 이자율

서민금융시장의 특징

○ 서민금융시장은 전통적인 위험관리기법이 작동하기 힘든 시장

- › 높은 신용위험 보유 대상 차주 대출임에도 불구하고 전통적인 위험관리기법 활용에는 한계
 - 은행 등 금융기관은 신용위험 관리를 위하여 다양한 위험 프로파일을 보유한 차주에 자금을 대출하는 위험분산(diversification)과 담보(collateral)요구 등의 기법을 활용
 - 서민 대상 대출은 “신용상관관계(credit correlation)”가 매우 높은 대출로 위험분산이 용이하지 않으며 차주가 담보로 제공할 수 있는 충분한 자산을 보유하지 못한 경우가 대부분

○ 선별(screening)이나 감시(monitors) 등 보다 적극적인 위험관리 기법도 적용이 용이하지 않음.

- › 신용평점을 활용한 대출자 선정이 소비자금융시장에서 가장 널리 활용되는 screening 기법이나 서민금융시장에서는 한계
- › “관계형 금융(relationship banking)”의 기법을 활용하여 신용평점 방식의 한계를 일부 극복할 수 있으나 상당한 시간과 비용이 소요
- › 대출자의 상환 노력에 대한 감시(monitors) 강화를 통하여 위험을 관리할 수 있으나 이 또한 상당한 비용이 소요되는 선택

서민금융시장의 특징

○비용에 상응하는 수익률을 기대하기 힘들다는 문제점

- › 벤처금융의 경우 적극적인 위험관리 기법에 소요되는 비용 회수가 가능할 정도의 높은 기대 수익률을 제공
- › 서민금융시장에서 위험과 비용에 상응하는 수익률을 기대하는 것은 무리
 - 수익성이 낮은 영세 자영업자 또는 노동시장 지위가 상대적으로 불안정한 근로자에 대한 소규모 대출의 특징으로 인하여 기대 수익률이 낮음.

서민금융시장에서의 시장실패

- 서민금융시장에서 시장실패는 크게 세 가지 유형으로 구분 가능
 - › 차입자의 상환능력에 대한 정보비대칭성으로 인하여 사회적으로 적절한 수준보다 작은 규모의 자금 공급 가능성
 - 금융기관의 대출의사 결정은 대출자금이 투입되는 사업의 기대수익률이 아니라 차입자의 상환 행태에 대한 기대에 의존
 - 금융기관이 예상하는 상환확률이 차입자의 실제 상환확률(사업 성공 확률)보다 낮을 때 신용이 과소 공급
 - › 신용평가모형의 품질 미흡으로 인한 신용 과소 공급 가능성
 - 신용평가모형은 통계모형에 불과하며 오류의 가능성은 항상 존재
 - 통계적 판단의 제2종 오류(대출이 가능한 차주에 대한 대출 거절 결정) 확률이 높을 경우 사회적으로 문제가 될 정도의 신용 공급 애로 발생 가능
 - › 서민금융시장의 경쟁 결핍으로 인한 신용의 과소 공급 가능성

서민금융정책과 복지정책

- 복지정책의 패러다임이 수혜자의 자조(self-help) 노력을 강조하는 방향으로 전환하면서 금융시장을 활용하려는 움직임 대두
 - › 창업 및 경영개선을 통한 저소득층의 소득 창출 기반 강화를 위해서는 자본 투입이 필수적이나 시장을 통한 공급이 사실상 불가능
 - › 정부가 개입함으로써 자금 공급이 가능하도록 지원
 - 원리금 회수를 전제로 한다는 측면에서 급부 방식의 전통적 복지 정책 수단과 구별
 - 정부의 개입은 직접적 또는 간접적으로 이루어질 수 있을 것이며 상당한 비용이 소요
 - › 저소득층 대상 대출자금 배분과 관리에 마이크로크레딧(MC) 기법을 활용하는 경향 대두

서민금융시장에 대한 정책적 개입의 필요성

○ 시장실패 보정을 통한 자원배분의 효율성 제고

- › 시장실패의 원인에 따라 보증, 개인신용정보 인프라의 개선, 경쟁 촉진 등의 정책 수단을 구사할 수 있을 것
- › 신용등급을 정책대상 설정의 기준으로 사용 가능

○ 복지정책 관점에서 금융 수단을 규율 도구로 활용

- › 시혜적 차원의 복지정책에 내재한 도덕적 해이의 문제에 대응하기 위한 하나의 수단으로 금융의 규율 기능을 활용
- › 상환/수익실현보다 소득창출기반 확보/자활을 강조할 필요
- › 저신용 계층이 모두 복지정책의 대상이 아닐 수 있다는 측면에서 신용등급의 단점을 보완할 수 있는 추가적 지표를 활용하여 정책대상을 설정할 필요

정책서민금융

○ 3대 정책서민금융상품

- › 2008년부터 “정책서민금융상품” 도입: 정부의 직접적인 자금 공급
- › 미소금융('08), 바뀔드림론('08), 햇살론('10)
 - 미소금융은 저소득층 자활지원을 위한 소액대출(Micro-credit) 사업, 바뀔드림론은 저소득/저신용 대상 대환대출, 햇살론은 저소득/저신용 대상 한 생계자금 대출
 - 미소금융과 바뀔드림론은 직접 대출 상품, 햇살론은 정부·금융기관 출연금을 바탕으로 한 보증부(90%) 상품

구분	자금용도	공급채널	금리	요건
미소금융대출	창업/운영자금	미소법인	4.5%	소득, 신용등급(6등급)
햇살론	생계자금	상호금융/저축은행 (진흥원 보증)	10.5% 이내	근로자, 소득, 신용등급(6등급)
바뀔드림론	고금리 차환자금	은행 (행복기금 보증)	10.5% 이내	소득, 신용등급(6등급), 채무상환 6개월 이상

정책서민금융상품 공급

< 정책 서민금융상품 공급규모 추이(천억원) >

	‘13년 중	‘14년 중	‘15년 중	‘16년 중	‘17년 중	누적(~18.6월)
미소금융	2.6	3.2	3.8	4.2	4.6	28.2
햇살론	19.7	19.3	22.1	22.1	33.5	155.4
바꿔드림론	6.2	2.1	1.2	1.3	0.7	26.9

자료: 금융위원회

비판적 검토

○ 정책서민금융상품의 목표 불명확

- › 시장실패에 대한 정책적 대응이라기 보다 서민에 대한 자금공급 자체가 목적인 듯한 정책 전개
- › “공급실적”이 강조되는 정책환경
- › 서민금융시장/서민금융기관과의 연계 미흡: (서민)금융기관을 단순 자금 공급 채널로 간주하는 듯한 접근
- › 출구전략(exit strategy)의 부재

○ 성과평가의 부재

- › 성과가 명확하게 파악되지 않은 상황에서 자금공급 규모 지속적으로 확대

○ 시장원리 작동에 장애가 되는 상품 설계

- › 금리 수준, 보증 비율 등의 문제
- › 민간 영역 구축(crowding-out)의 가능성

금융포용(Financial Inclusion)

○ 금융포용(financial inclusion)

- › 적절한 가격을 지불하는 경우 양질의 광범위한 금융서비스에 대한 접근이 보편적으로 보장된 상태

금융포용의 구성요소

금융상품	요구사항	접근경로
<ul style="list-style-type: none">• 지급수단: ATM, 직불카드 등• 저축수단: 정기예금/적금, 요구불예금, 연금 등• 보험상품: 생명보험, 건강보험, 손해보험 등• 신용상품: 신용카드, 개인대출, 소상공인대출, 주택담보대출 등	<ul style="list-style-type: none">• 적절한 가격(affordable price)• 접근성 및 편리성• 적정 품질: 소비자보호, 공시, 투명성 등	<ul style="list-style-type: none">• 접촉점: 지점, 모바일, 인터넷 등• 금융인프라: 지급결제시스템, 신용정보, 담보등록 등• 금융기관: 은행, 보험사, 연금, 신탁, MFI 등

금융포용과 빈곤, 소득 불평등

- 개발도상국에서 경제발전 및 빈곤퇴치를 위한 정책수단으로 발전
 - › 마야선언(Maya Declaration): 금융포용이 **개발도상국**의 빈곤층은 물론 사회 구성원 전체 삶의 질을 개선하고 금융시장의 안정성을 증진할 뿐 아니라 경제성장을 촉진하는데 핵심적 요인
 - › 실증분석은 금융포용의 성장촉진 및 빈곤감소 효과를 확인: Beck, Demirguc-Kunt, and Levine 2007, Honohan 2004. Beck, Demirgüç-Kunt, and Honohan. 2008.
- 선진국의 경우 소득 불평등을 완화하고 나아가 사회통합을 촉진하는 수단으로서 가능성에 주목하고 금융포용 확대를 정책적으로 지원
 - › 금융서비스에 전반에 걸친 접근성 제고를 추구하는 개발도상국과 달리 선진국에서는 저소득층의 신용대출 접근성 확대를 강조

포용적 금융: 한국적 해석

○ 저소득 계층의 금융서비스 접근 보장

- › 상환능력을 갖춘 개인 및 소상공인에 대한 신용대출상품 확대
- › 저소득층의 자산형성을 위한 저축수단 제공(저소득층의 니즈(needs)에 부합하는 저축, 연금, 투자상품): 고령화의 급속한 진전과 심각한 노인빈곤 문제 대응수단으로 특히 중요
- › 저소득층 대상 자산/부채 컨설팅 서비스: 가계부채에 대한 선제적 대응 및 신속한 부실정리

○ 사회적 가치 창출 활동에 대한 원활한 자금 공급

- › 사회적 기업, social venture, social project에 소요되는 대규모 자금 공급
- › 원활한 자금 공급을 위하여 민관협력체제(public private partnership) 구축이 중요

서민금융정책: 목표, 수단, 효과

목표	수단	효과
포용적 금융생태계 구축	<ul style="list-style-type: none">• 서민금융시장 기능 정상화• 서민금융인프라(상담, 정보제공 등) 강화• 서민자산형성 지원• 정책서민금융상품: 임시/시장조성 차원	<ul style="list-style-type: none">• 서민(저소득층) 소득 증대, 빈곤 퇴치• 소득 불평등 완화• 사회적 정합성 제고

과제 1: 서민대상 신용대출시장 기능 정상화

○ 서민금융시장/서민금융기관 기능 정상화

- › 중금리 시장에서 서민금융기관이 주도적 역할을 수행할 수 있도록 환경 조성
- › 서민금융기관 중심의 신용공급 체계 구축: 심사역량 강화
- › 은행 중심의 보증 공급 체계 개편: 소기업, 자영업자, 개인 대출에 대한 정부의 보증지원은 서민금융기관을 중심으로 이루어질 필요
- › 서민대상 신용대출에 대한 정책적 지원 방안: 조달금리 지원, 감독적 혜택 등

○ 정책서민금융 상품의 출구 전략 수립 및 실행

- › 대출조건(금리, 보증비율, 대상 등)의 점진적 현실화
- › 미소대출(복지차원의 금융프로그램으로 재설계), 햇살론(민간보증 전환, 정부의 재보증 지원), 바뀐드림론(점진적 축소/폐지)

과제 2: 저소득층 재산형성 지원

○ 심각한 노인빈곤 문제

- › OECD 최고 수준
- › 고령화 진전에 따라 문제는 더욱 심각한 양상으로 전개될 것으로 전망

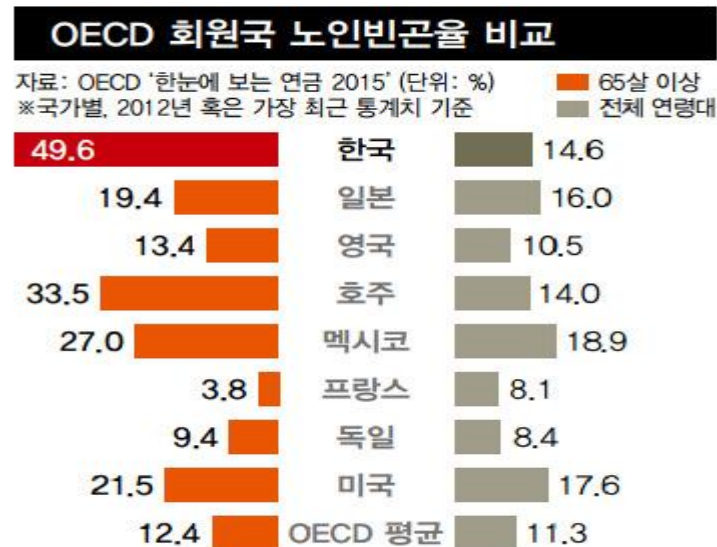
○ 저소득층 재산형성 촉진 지원 정책

- › 중앙정부 차원의 matched savings 프로그램 도입

상대적 빈곤율(중위처분가능소득의 50% 이하)

연도	전체	노인인구 (65세이상)
2013	18.4	46.3
2014	18.2	44.5
2015	17.5	43.2
2016	17.6	43.6
2017	17.4	42.2

자료: 통계청, 가계금융복지조사



과제 3: (저소득층 대상) 자산/부채 컨설팅 서비스

- 저소득층의 가계부채 부담 한계 수준에 도달
 - › 거시경제 상황 급변 시 대규모 부실 가능성 배제 불가
 - › 선제적인 부채관리와 신속한 부실채권 정리를 위한 제도적 장치 필요
- 신용상담(credit counseling) 제도 도입 검토
 - › 개인과 가계의 자산/부채관리 조언제공, 채무재조정 업무 대리 등을 업무영역으로 하는 국가공인 신용상담사 제도 도입 검토
 - › 저소득층에 대하여 “상담 바우처” 지급
 - › 정책서민금융 수혜와 신용상담 연계



Thank You!