

# 서민금융 지원제도의 현황과 정책과제

남주하(서강대 경제학부)

## 주요목차

### I. 서민금융 지원제도의 현황

1. 서민금융 지원제도의 목적
2. 현황

### II. 문제점

### III. 정책과제

1. 미소금융의 재편
2. 미소금융과 보증재단과 협력체제 구축: Shop in Shop 방식
3. 햇살론 활성화 방안: 지역별 전담 금융기관 선정
4. 햇살론의 창업자금에 대한 지원 확대 방안
5. 신용정보 및 리스크관리를 위한 종합적인 시스템 구축
6. 여신시장에서의 금융권별 기능 정립

# I. 서민금융 지원제도의 현황

## 1. 서민금융 지원제도의 목적

- 정부는 최근 양극화를 해소하고, 저신용등급의 서민들에 대한 금융 이용을 활성화하기 위한 서민금융지원제도를 운용
- 신용등급이 낮은 서민에 대한 정책적 자금지원은 서민금융이 발달 되지 못한 국내현실에서 고금리 및 자금부족을 해소하는데에 중요
- 캐피탈사, 저축은행 등 제2금융권에서 서민들에 대한 대출을 공급 하고 있지만 서민금융의 공급이 충분치 않고, 대출금리가 지나치게 높아 오히려 서민들의 부채증가와 가계수지의 악화를 초래
- 최근 정부는 서민금융에 대한 정책적 자금공급을 확대를 통해 서민 금융의 사각지대를 최소화하면서 서민금융의 문제를 해소하는데에 노력
- 글로벌 금융위기 이후, 정부의 서민금융 지원정책은 크게 미소금융, 서민금융회사 보증부 대출(햇살론), 은행의 서민대출(새희망홀씨 대출)을 주요 축으로 추진
- 또한 채무불이행자의 신용회복지원, 대부업체 및 여전사의 대출금 리 인하도 병행하여 추진

<표 1> 서민금융 지원제도의 구조

대상 및 자금수요		지원제도	주체	실적('10년.12월)
신용등급 1~5등급	⇒	일반 금융	시중은행	
(7등급이하 또는 2천만원 이하) (5등급 이하 또는 3천 만원 이하)		(희망 홀씨) (새희망 홀씨)	서민금융 회 사	(2.7 조원) (2684억원)
6등급 또는 2천만원 이하, 은행이 용 곤란	⇒	햇살론	서민 금융 회사	1.4조원
7등급 이하, 2금융권 이용 곤란	⇒	미소금융	미소금융	1160억원
9~10등급, 전금융권 이용 곤란	⇒	신용회복 지원	신복위	83만건
경제활동 능력 없음	⇒	기초생활보장	정부	

자료:금융감독원

□ 서민금융 지원제도는 서민금융회사의 발전을 위해서도 필요

- 서민금융회사들이 신용정보 및 리스크관리 능력의 부족 등으로 지나치게 높은 금리를 금융소비자들에게 부담하는 금융관행을 유지하고 있으며, 이러한 금융관행으로는 서민금융의 발전에 한계
- 이러한 상황에서 정부의 정책적 금융지원으로 정책금융과 서민금융 기관간의 리스크 분담을 통해 서민금융의 공급이 확대된다면 신용정보의 축적에 의해 장기적으로 서민금융회사들의 발전과 활성화에 기여

## 2. 현황

### (1) 미소금융

□ 목적 및 현황

- 서민금융 사각지대를 최소화하면서 저소득·저신용계층의 경제적 자

립을 지원하기 위해 2009년 12월 소액 서민금융재단을 미소금융 중앙재단으로 확대개편하고 민간의 지원을 더하여 사업을 추진

- 미소금융은 미소금융 중앙재단, 중앙재단 지역지점, 민간 미소금융 재단을 축으로 하여 추진
  
- 향후 10년간 적립될 미소금융 재원총액은 개별재단을 설립한 기업 및 금융권으로부터의 기부금 1.5조원(기업 1조원, 금융권 5천억원), 휴면예금 7천억원(매년 500억원의 휴면예금 발생 추정)을 합하여 총2조 2천억원 이상이 될 것으로 전망
  
- 지역법인과 은행 및 기업의 미소금융 사업은 크게 영세자영업자 운영자금 지원, 프랜차이즈 창업지원, 일반창업지원, 공동대출 및 사회적 기업지원으로 구분
  
- 기존의 전통시장대출, 신용회복 지원 사업은 미소금융 중앙재단이 상인회와 신용회복위원회를 통해 지속적으로 수행
  
- 기업 및 은행 미소금융재단은 용달사업자등 특정 취약계층에 대한 맞춤형 사업도 추진
  
- 일반인 대상의 생활안정 자금대출은 미소금융 사업에 포함되지 않음
  
- 지역법인과 은행 및 기업의 미소금융 사업은 크게 영세자영업자 운영자금 지원, 프랜차이즈 창업지원, 일반창업지원, 공동대출 및 사회적 기업지원으로 구분
  
- 기존의 전통시장대출, 신용회복 지원 사업은 미소금융 중앙재단이 상인회와 신용회복위원회를 통해 지속적으로 수행

<표 2> 서민금융 지원제도 현황

지원기관	구분	지원대상	지원 내용	재원
농수산협 새마을금고 산림조합 저축은행	햇살 론	신용등급 6등급 이하로 연 소득 4천만원 이하자 또는 연 소득 2천만원 이하인 자	-한도 · 긴급생계 : 1천만원 · 사업자금 : 2천만원 · 창업자금 : 5천만원 -금리상한(연 10~13%) · 상호금융, 새마을금고 : 조달원가 + 6.38% · 저축은행: 조달원가 + 8.99%	서민금융회사 자금(5년간 10조원)  (85% 보증부대 출, 보증재원은 서민금융회사 출연금 및 정부 재정)
16개 은행	희망 씨 대출	신용등급 7등급이하 또 는 연 소득 2천만원 이 하인 자	-생계자금, 사업자금 -한도: 통상 2천만원 이내 -평균금리: · 신용대출: 연 13% · 기취급 보증부대출 연 7%	은행자금  (보증부대출 중단)
미소금융 중앙재단 (지점)	미 소 금융	신용등급 7등급 이하 인 자 (일정 조건에 해당하는 5, 6등급 포함)	-한도 · 창업자금 : 5천 만 원 · 사업운영자금 : 1천만원 -금리: 연 4.5%	기부금, 휴면예 금 (년 1,500~2,000억 원)
신용회복 기금	소액 대출	신용회복프로그램 성 실이행자	-한도: 500만원 -금리: 연 4%	은행권 및 제2 금융권 출연금 (부실채권 장기 금 반환자금)
	채무 조정	신용회복기금 매입채권 의 채무자 * 5천만원 이하의 채무를 3 개월 초과 연체중인 자	-이자채권 전액 감면 -원금 최대 30% 감면 -변제기간 : 8년 이내	
	전환 대출 신용 보증	신용등급이 6등급이 하이고 연 소득이 4천 만원 이하인 정상 상환 자	신용보증을 통해 20% 이상의 고금리대출 (대부업체, 캐피탈 등)을 은행의 연 12% 내외 대출로 전환	
신용회복 위원회	사전 채무 조정 (프리 워크 아웃)	2개 이상 금융회사에 5 억원 이하의 채무를 보 유한자로 3개월미만 연체 자	-연체이자 감면 -변제기간 : 무담보채권 최장10년, 담보채 권 최장 20년	금융기관 분담금 (신용회복위원 회와 지원협 약을 체결한 은 행·보험·상호 금융사 등 채 권보유 금융기 관)
	개인 워크 아웃	5억원 이하의 채무를 보 유한 자로 3개월 이상 연체자	-이자채권 전액 감면 -원금은 상각채권에 한해 최대 1/2 감면 -변제기간 : 8년 이내	
	소액 대출	신용회복프로그램 성 실이행자	-한도: 1천만원 -금리: 연 2~4%	

자료: 전국은행연합회

- 기업 및 은행 미소금융재단은 용달사업자등 특정 취약계층에 대한 맞춤형 사업도 추진

- 일반인 대상의 생활안정 자금대출은 미소금융 사업에 포함되지 않음

**취급실적**

- 대출신청일 현재 신용정보회사에서 평가한 개인신용등급 중 1개 이상의 회사에서 평가등급이 7등급이하인 저소득·저신용계층
  - KCB 기준 신용등급 5~6등급인자 중에서 최근 3년 내 금융거래가 없거나 소득이 2천만원이하이면서 1년 내 금융신규거래가 없는 자도 지원대상에 포함
  - 채무불이행 경험이 있거나 단기연체가 있는 자도 최근 1년내 금융신규거래가 없는 자는 지원대상에 포함
- 2011년 3월까지의 취급실적은 2만 1,455명에게 1,752억원에 이룸
  - 대출금리는 대부분 5% 미만

**<표 3> 미소금융지점 월별 대출 추이**

(단위: 명, 억원)

구 분	'10.1월	'10.2월	'10.3월	'10.4월	'10.5월	'10.6월	'10.7월	'10.8월	계
대출자	120	245	282	244	224	257	452	771	2,595
대출 금액	7.4	17.5	22.1	17.8	21.3	23.0	42.2	73.3	224.6
		(137%)	(26%)	(-20%)	(20%)	(8%)	(84%)	(74%)	

주: ( )는 전월 대비 증감

자료: 금융위원회

**(2) 햇살론**

**현황**

○ 2010년부터 향후 5년간 서민금융회사(상호금융회사 및 저축은행)와 정부가 각각 1조원을 지역신용보증재단에 출연하여 서민에 대해 부분 신용보증대출(햇살론)을 공급

- 출연재원 2조원에 보증배수를 5배로 하여 향후 5년간 약 10조원의 햇살론이 서민금융회사를 통해 공급될 예정이며, 서민금융회사의 도덕적해이 방지와 여신심사 역량강화를 위해 보증비율은 85%로 제한

□ 취급실적

○ 햇살론은 신용등급이 6~10등급이거나 연소득이 2천만원 이하인 저소득자 영업자, 농림어업인, 근로자를 대상으로 공급되며 평균 대출액을 1천만원으로 가정하면 약 100만명이 혜택을 받게 됨

<표 4> 햇살론 월별 취급실적

(단위: 억원)

구분	햇살론(합계)				햇살론(근로자)				햇살론(사업자)			
	공급(당월)		잔액		공급(당월)		잔액		공급(당월)		잔액	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2010.7	2,944	199	2,929	198	2,881	193	2,866	192	63	6	63	6
2010.8	58,719	4,337	61,499	4,619	41,058	2,638	43,788	2,916	17,661	1,699	17,711	1,703
2010.9	44,487	3,756	105,788	8,213	20,636	1,430	64,268	4,190	23,851	2,326	41,520	4,023
2010.10	24,393	1,883	129,808	9,973	12,876	804	76,847	4,880	11,517	1,079	52,961	5,093
2010.11	13,194	963	142,533	10,790	7,653	472	84,146	5,219	5,541	491	58,387	5,571
2010.12	8,994	643	150,967	11,279	5,361	332	89,103	5,413	3,633	311	61,864	5,866
2011.1	5,890	427	156,135	11,524	3,392	208	92,010	5,474	2,498	219	64,125	6,050
2011.2	4,467	328	159,896	11,688	2,573	160	94,166	5,501	1,894	168	65,730	6,187
2011.3	5,808	437	164,372	11,887	3,254	204	96,588	5,523	2,554	232	67,784	6,363
2011.4	4,924	369	167,603	12,017	2,842	180	98,358	5,524	2,082	189	69,245	6,493

자료: 신용보증재단중앙회

- 대출개시 후 2011년 4월까지 취급실적은 총 167,603건에 12,017억 원에 이룸
  - 최근 대출증가율이 감소하면서 월별 대출액이 400억원 안팎에 이룸
  - 잔액기준 근로자 개인보다 사업자에 대한 대출이 54%를 차지하고 있음
- 대출은 사업운영자금(최대 2천만원), 창업자금(최대 5천만원), 생계자금(최대 1천만원)으로 용도를 구분하여 이루어지며, 사업운영자금과 생계자금의 경우 신용등급, 점포보유여부, 사업자등록여부 등에 따라 대출한도에 차이
- 2011년 4월 현재(잔액기준) 사업자금 대출이 98,358건(58.69%), 5,524억원(45.97%), 창업자금의 경우 214건(0.13%), 33.3억(0.28%), 생계자금은 69,031건(41.19%), 6,459.4억원(53.75%)를 각각 차지하고 있음
  - 햇살론의 대부분이 창업자금보다 사업자금과 생계자금으로 대출이 이루어지고 있어 향후 창업자금에 대한 확대가 필요

**<표 5> 햇살론 자금용도별 취급실적**

(단위: 건,%, 백만원)

구분	연월	사업자금				창업자금				생계자금				계			
		건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중
잔액	2010.12	89,103	59.02	541,285	47.99	160	0.11	2,516	0.22	61,704	40.87	584,051	51.78	150,967	100	1,127,852	100
	2011.04	98,358	58.69	552,443	45.97	214	0.13	3,334	0.28	69,031	41.19	645,942	53.75	167,603	100	1,201,719	100

자료: 신용보증재단중앙회



○ 신용등급별 대출실적 비중을 살펴보면 1~5등급은 적고, 6~10등급은 상대적으로 많은 대출을 보여 저신용층에 대한 대출이 비교적 활발

- 등급별 비중을 살펴보면(금액기준, 2011.4월말 현재), 1등급(0.53%), 2등급(1.45%), 3등급(2.46%), 4등급(6.79%), 5등급(16.76%), 6등급(29.98%), 7등급(28.42%), 8등급(10.95%), 9등급(2.18%), 10등급(0.47%)의 분포를 보이고 있어 주로 6,7등급에 대한 비중이 가장 높고, 다음으로 5,8등급의 비중이 높은 것으로 나타나 대체적으로 신용등급이 낮은 저신용자에 대한 자금지원이 이루어지고 있음

<표 6> 햇살론 신용등급별 취급실적

(단위: 건, %, 백만원)

구 분		잔 액	
		2010.12	2011.04
1등급	건수(비중)	662(0.44)	733(0.44)
	금액(비중)	6,002(0.53)	6,370(0.53)
2등급	건수(비중)	1,840(1.22)	2,053(1.22)
	금액(비중)	16,173(1.43)	17,369(1.45)
3등급	건수(비중)	3,154(2.09)	3,612(2.16)
	금액(비중)	26,948(2.39)	29,521(2.46)
4등급	건수(비중)	9,130(6.05)	10,421(6.22)
	금액(비중)	74,925(6.64)	81,549(6.79)
5등급	건수(비중)	23,226(15.38)	26,341(15.72)
	금액(비중)	186,442(16.53)	201,398(16.76)
6등급	건수(비중)	40,601(26.89)	44,543(26.58)
	금액(비중)	343,001(30.41)	360,282(29.98)
7등급	건수(비중)	45,255(29.98)	50,197(29.95)
	금액(비중)	320,402(28.41)	341,493(28.42)
8등급	건수(비중)	20,966(13.89)	23,010(13.73)
	금액(비중)	123,976(10.99)	131,626(10.95)
9등급	건수(비중)	5,037(3.34)	5,508(3.29)
	금액(비중)	24,485(2.17)	26,253(2.18)
10등급	건수(비중)	1,042(0.69)	1,121(0.67)
	금액(비중)	5,310(0.47)	5,648(0.47)
계	건수(비중)	150,967(100)	167,603(100)
	금액(비중)	1,127,852(100)	1,201,719(100)

주: 무등급 취급실적이 일부 있으나 비중이 미미하여 보고는 생략

자료: 신용보증재단중앙회

- 금융기관별 햇살론 취급금액 비중에 의하면 주로 새마을금고 (36.5%), 농협(33.5%), 신협(21.6%) 등 3개 서민금융회사들이 91.6%를 차지하고 있어 햇살론이 서민금융회사들과의 연계가 적절하게 이루어지고 있는 것으로 판단됨

**<표 7> 금융기관별 햇살론 취급금액 및 비중**

(단위: 억원)

구분	2010년 12월			2011년 4월		
	합계	근로자	사업자	합계	근로자	사업자
농협	4,104	2,568	1,536	4,463	2,804	1,659
비중	34.8%	43.8%	26.0%	33.5%	42.4%	24.7%
수협	202	117	85	222	128	94
비중	1.7%	2.0%	1.4%	1.7%	1.9%	1.4%
산림	56	30	26	65	36	29
비중	0.5%	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%
신협	2,449	1,219	1,230	2,887	1,439	1,448
비중	20.8%	20.8%	20.8%	21.6%	21.7%	21.5%
새마을	4,279	1,469	2,810	4,865	1,640	3,225
비중	36.3%	25.0%	47.5%	36.5%	24.8%	48.0%
저축은행	691	465	226	838	573	265
비중	5.9%	7.9%	3.8%	6.3%	8.7%	3.9%
합계	11,781	5,868	5,913	13,340	6,620	6,720
비중	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

자료:신용보증재단중앙회

- 다만 건당 평균대출금액이 9백만원에 불과해 서민금융회사들이 햇살론을 취급하는데에 행정비용의 과다하게 발생해 취급유인이 감소할 수 있음.

**<표 8> 햇살론 건당 평균대출금액**

(단위: 십만원)

구분	2010년 12월			2011년 4월		
	합계	근로자	사업자	합계	근로자	사업자
평균대출금액	91	76	112	90	76	111

- 대출금리는 서민금융회사의 조달원가에 대손비, 판관비, 이윤으로

구성된 스프레드를 더하여 결정되었으며, 저축은행의 경우 약 13.1%, 상호금융회사는 약 10.6%로서 40%대 후반에 달하는 대형 대부업체의 신용대출 금리에 비해 크게 낮은 수준

### (3) 희망홀씨대출

#### □ 현황

- 2009년 3월부터 16개 시중은행이 신용등급 7등급이하이거나 연소득이 2천만원에 못미치는 서민을 대상으로 무담보 신용대출인 희망홀씨대출을 공급
  - 대출금리는 은행에 따라 다르지만 연 7~19% 수준으로 대부업체는 물론 저축은행의 신용대출금리에 비해 훨씬 낮은 수준
- 희망홀씨대출의 수혜인원 및 실적은 취급 이후 1개월동안 6천5백명, 323억원에 그쳤으나 이후 크게 증가하여 2010년 6월말까지 약 35만명, 2.3조원을 기록
  - 신용대출이 7,684억원으로 33.4%를, 그리고 지역신용보증재단의 특례보증부대출이 1조 5,324억원으로 66.6%를 차지
  - 특례보증기간이 만료됨에 따라 향후 보증부 희망홀씨 대출은 공급되지 않으며, 이에따라 희망홀씨 대출공급 규모도 크게 감소할 전망
  - 연체율은 2% 초반의 낮은 수준을 유지
  - 최근 햇살론\* 출시('10. 7. 26) 이후 은행권의 서민금융 상품인 희망홀씨 보증부대출이 중단되고, 희망홀씨 신용대출도 햇살론에 비해 금리 경쟁력을 잃어 은행의 희망홀씨대출을 통한 서민금융 지원이 위축되고 있는 실정

<표 9> 희망홀씨대출 추이

(단위: 억원)

구분	'10. 1분기	4월	5월	6월	7월
보증부 대출	2,697 (월평균 899)	1,154	1,274	2,035	754
신용대출	1,058 (월평균 353)	513	488	502	550
계	3,755 (월평균 1,252)	1,667	1,762	2,537	1,304

자료: 전국은행연합회

□ 새희망홀씨대출

- 기존 “희망홀씨대출”을 발전적으로 개편한다는 의미와 서민들에게 새로운 희망을 키울 수 있도록 지원한다는 두 가지 의미
- 대상은 CB사 신용등급 5등급 이하로 연 소득 4천만원 이하인 자 또는 연 소득 3천만원 이하인 자이며 햇살론 금리 등을 감안하여 금리 책정

<표 10> 새희망홀씨와 희망홀씨대출 비교

구분	새희망홀씨	희망홀씨대출*
대출기관	16개 은행	16개 은행
재원	은행자금	은행자금 * 보증부대출 : 중단
대출대상	CB사 신용등급 5등급 이하로 연 소득 4천만원 이하인 자 또는 연 소득 3천만원 이하인 자	CB사 신용등급 7등급 이하 또는 연 소득 2천만원 이하인 자
자금용도	생계자금, 사업자금 등	생계자금, 사업자금
대출한도	2천만원	통상 500만원 ~ 2천만원 대출
대출금리	햇살론 금리 등을 감안하여 책정	연 7 ~ 19% (순수신용대출 평균 : 연 13%)

자료: 전국은행연합회

주: “희망홀씨대출”은 “새희망홀씨”로 대체

<표 11> 서민금융 지원제도의 취급현황(요약)

비 고	미소금융	햇살론	희망홀씨 (새희망홀씨)
출시시기	2010년 1월	2010년 7월	2009년 3월
대출금액누계 (2011년 3월까지)	1752억원	1조 5261억원	3조 1835억원
대출건수	2만 1455명	16만 8896명	44만 5796명
지원규모	2조 2000억원 (10년)	10조원(5년)	은행 영업이익 10% 내외 (향후 5년, 4조~5조 지원)
이자율	연 2~4.5%	연 10~13%	연 6~14%
자금용도	창업자금 위주	생계, 운영자금	일반 가계자금

#### (4) 금리부담 경감 대책

- 대형 비카드 여신전문 금융회사를 중심으로 대출금리 인하 및 취급 수수료 폐지를 추진
  - 2010년 6월말 현재 캐피탈사의 가계신용대출 금리는 32% 수준
  - 이 부문의 수익성이 담보대출 부문에 비해 매우 높게 나타나고 있으며, 이는 캐피탈사가 신용대출시장의 초과수요를 이용하여 과도한 금리를 부과하고 있음을 시사
- 한편 정부는 대부상품의 대체재인 햇살론 출시에 맞춰 대부업법의 금리상한을 49%에서 44%로 인하
  - 금리 상한인하에 따른 불법 사금융시장 확대문제는 햇살론 공급을 통해 미연에 방지

#### (5) 신용회복지원

- 신용회복위원회와 신용회복기금을 통해 채무불이행자의 신용회복을 지원하여 2008년 이후 32만명에게 채무재조정 혜택을 부여
  - 채무재조정 과정을 1년이상 성실히 수행하고 있는 자를 대상으로 500만원 이내에서 4%의 저금리로 대출하는 프로그램을 운영하고 있으며, 향후 5년간 1,500억원을 지원할 계획
  - 신용회복기금을 활용하여 취업지원펀드 200억원을 조성하고 금융채무불이행자를 고용하는 기업에 대해 1인당 최대 810만원 지원
  - 신용회복기금의 보증지원을 통해 신용등급 6등급 이하 서민의 고금리대출을 은행의 저금리대출로 전환

**<표 12> 신용회복위원회 확정자수 및 지원액**

(단위 : 명, 건, 백만원)

구분	~'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년 (1/4분기)	누 계
개인 워크아웃	262,370	233,862	90,942	61,010	68,360	81,057	66,741	15,489	879,831
프리 워크아웃	-	-	-	-	-	6,396	5,588	2,255	14,239
합계	262,370	233,862	90,942	61,010	68,360	87,453	72,329	17,744	894,070
소액 대출 실행	건수		17	1,168	4,488	12,257	17,071	4,425	39,426
	금액		54	3,468	13,751	36,367	52,214	13,023	118,877

주 : 개인·프리 워크아웃 단위는 명, 소액대출 단위는 각각 건, 백만원임

2006.11.13. 소액금융지원 업무 개시

자료: 신용회복위원회(2011.5.3)

### <표 13> 신용회복기금 지원자수 및 지원액수

(단위: 만명, 억원)

신용회복기금	소액대출	채무조정	전환대출 신용보증	총 계
지원자	1.3	15.7	3.1	20.1
지원액	368	7890	3044	11,302

자료:자산관리공사(2010.12.29)

## II. 문제점

- 시혜적 금융지원에 따른 도덕적 해이 발생
  - 미소금융의 경우 지나치게 낮은 금리를 적용하는 시혜적 금융지원은 모럴헤저드의 발생을 초래하여 정책의 지속적인 유지가 어려움
    - 어느정도 낮은 금리의 지원은 창업의 성공가능성을 높이기 위해 필요한 조치로 판단되나 지나치게 낮은 금리는 수혜받는 소상공인이 시혜적인 자금지원으로 인식한다면 창업에 성공하더라도 자금을 상환하는 가능성은 낮음
    - 또한 미소금융의 경우 창업자금 지원을 위주로 운용을 하고는 있으나 창업의 성공가능성을 평가할 수 있는 시스템의 부재로 인해 모럴헤저드의 발생하기때문에 장기적으로 유지가능성이 낮음
  - 지나치게 신용등급이 낮은 서민에 대한 금융지원은 재정자금으로하는 것이 바람직하며, 금융지원의 경우 상환조건과 리스크관리의 기본원칙들이 적용되는 것이 중요
- 창업자금에 대한 지원 미흡

○ 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨 등 서민금융제도의 목적이 각각 다르나 창업자금에 대한 자금지원의 확대가 중요

- 특히 햇살론의 경우 지원목적이 사업자금과 생계자금의 지원에 있다고는하나 창업자금의 비중이 지나치게 낮아 향후 창업자금에 대한 자금확대가 중요

□ 운용의 비효율성 초래

○ 미소금융의 경우 금융기관에서 운용하는 미소금융재단, 대기업에서 운용하는 재단, 미소금융중앙회에서 운용하는 재단 등으로 나뉘어 있어 신용정보의 부족과 리스크관리의 시스템과 전문성 부족에 따른 비효율성이 초래

- 대기업이 운용하는 미소금융의 경우 리스크관리 등 금융의 전문성 부족과 관심부족으로 인해 자금지원에 비해 효율성은 높지 않을 수 있음

- 또한 대기업이 서민금융에 관심이 없는데도 불구하고 자금출연을 하고 운용을 해야하기 때문에 미소금융의 지속적인 발전에 한계가 있음

○ 미소금융의 경우 운영조직과 지점을 설치하는데에 비용이 발생하고, 일부재단의 경우 금융전문성이 부족하여 비효율성이 발생

- 미소금융의 재원이 비용이 거의없는 금융기관 및 기업의 출연으로 이루어져 대출금리가 낮은 것은 사실이나 이러한 비용을 축소한다면 더욱 효율적인 운용이 가능

- 특히 미소금융은 금융업무이나 금융업무는 내용이 복잡하여 전문성확보가 중요하나 일부 미소금융의 운영에서 이러한 비효율성의



문제가 발생할 소지가 높음

□ 금리 역차별의 발생<sup>1)</sup>

- 미소금융, 햇살론 등 저금리의 지원정책으로 인해 신용등급간 금리 역차별이 발생하여 형평성의 문제를 초래
  - 햇살론의 경우 현재 신용등급 6~10등급은 10~13%의 금리로 대출을 받을 수 있으나 이보다 신용등급이 높은 경우에 민간서민금융회사로부터 20~30%의 고금리로 대출을 받고 있어 금리역차별 발생
  - 미소금융의 경우에도 5% 미만의 저금리가 적용되어 지나치게 낮은 금리로 대출을 받고있기 때문에 4~5 신용등급은 이보다 훨씬 높은 금리부담을 하는 역차별 문제 초래
- 다만 정부의 서민금융지원정책의 목표가 신용등급이 낮은 서민들에게 자금공급을 확대하여 단기적으로 저신용등급의 서민들에게 자금부족을 해소하고, 장기적으로 신용등급이 높은 서민들까지도 대출금리의 하락을 유도하는데에 목적이 있기 때문에 단기적인 금리의 역차별 문제의 발생은 피할 수 없는 상황
  - 예를들어 현재 추진중인 서민금융지원제도의 금융상품들이 6~10등급의 저신용등급의 자금공급에 초점이 맞춰있으나 장기적으로 4~5등급의 경우에도 지금보다 낮은 금리의 금융상품이 도입되는 것이 바람직
  - 미소금융의 경우에는 복지성 성격의 금융지원이 강하기 때문에 금리의 역차별 현상은 피할 수 없으나 점진적으로 역차별 정도를 완화하거나 일반화할 수 있는 제도로 변화를 추구하는 것이 필요

1) 정찬우(2010), 「서민금융정책의 방향」 참조.

□ 부채증가에 따른 가계수지 악화와 가계부채의 확대 우려

○ 양극화 문제를 해소하기 위해 서민금융지원제도의 방만한 운용은 오히려 서민가계의 해가 될 수 있음

- 경기약극화로 서민가계의 어려움이 심화되고 있으나 서민금융지원제도의 목적을 분명히하고, 지원과정에서도 금융절차에 필요한 원칙들을 가능한 엄격하게 적용하는 것이 필요
- 원칙없는 재량적인 서민금융지원은 서민의 부채의 확대와 금융비용 증가로 오히려 서민가계의 수지악화를 초래
- 부채가 부채를 양산하는 악순환을 막기 위해서는 창업위주의 지원을 통해 양극화의 해소를 추구하고, 지원과정에서의 투명성과 방만한 운영을 막을 수 있는 장치를 마련하는 것이 중요

□ 신용정보 및 리스크관리의 한계

○ 서민금융 지원제도의 신용등급은 대부분 KCB에서 제공하는 개인신용등급에 의존하고 있으나 이는 신용정보를 너무 단순하게 접근

- 서민금융은 순수개인보다 자영업자가 많은 부분을 차지하고 있고, 창업 및 사업자금 지원이 중요하기 때문에 단순히 개인신용정보에 의한 등급으로 신용위험을 파악하는데에 한계
- 햇살론의 경우에는 신용보증재단에서 소상공인에 대한 신용정보 및 위험관리에 대한 경험이 어느정도 축적되어 시행착오를 축소할 수 있으나 미소금융의 경우에는 창업자금이나 사업자금의 지원시 신용정보의 부족과 신용위험관리에 대한 전문성 부족으로 운용의 비효율성 초래

### Ⅲ. 정책과제

#### 1. 미소금융의 개편

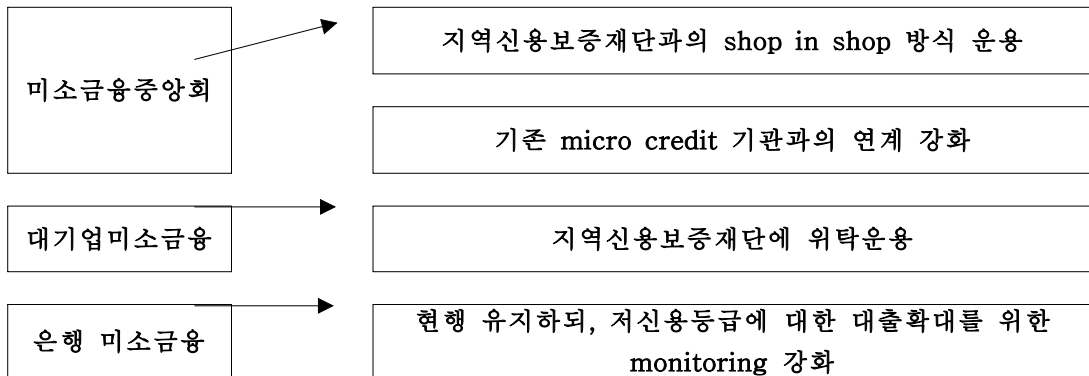
##### (1) 대기업 미소금융은 보증재단에 위탁운영

- 정부의 서민금융정책은 미소금융과 햇살론을 양대축으로 하여 추진하고 있으나 향후 햇살론 중심으로 재편
- 미소금융과 햇살론은 지원기준, 지원자금의 용도, 금리측면에서 다소의 차이가 있으나 지원대상자 입장에서는 이를 구분하기 힘들고 기능상 중복되는 부분이 큼
- 미소금융이 향후 지원할 총지원액은 2.2조원에 이를 전망이나 미소금융의 구조가 비효율적이어서 미소금융이 직접 서민금융 지원에 나설게 아니라 기존의 정책적으로 서민금융지원에 경험이 있는 지역보증재단과 연계해서 운영하는 것이 바람직
  - 특히 금융 경험이 없는 대기업이 운영하는 미소금융재단은 미소금융의 지점을 설치하는 것부터 비용이 발생하고, 직원 충원에 따른 인건비, 그리고 실제 운영의 비효율성으로부터 초래되는 비용 등을 감안하면 기존의 서민금융 기관을 활용하는 것이 효율적
  - 서민금융의 대상이 되는 개인 또는 자영업자에 대한 신용정보의 부족은 위험관리나 지원대상의 적절한 구분 등에서 어려움이 발생하여 기대하는 효과를 얻는데 한계
- 미소금융의 재원을 일부 지역보증재단에 위탁운영하거나 보증재원으로 활용하여 보증의 확대를 통한 햇살론을 확대하는 것이 바람직
- 현재 경제활동을 통해 소득을 창출하면서도 낮은 신용등급과 담보

력부족으로 금융회사로부터 일시적인 자금소요를 위한 신용대출을 받지 못하는 자는 서민금융회사가 시장원리에 의해 신용공여를 제공하는 것이 바람직

- 대부시장의 팽창 및 이에 따른 부작용은 서민금융회사가 제기능을 수행하지 못하고 있는데에서 기인
- 햇살론은 주로 서민금융회사가 취급하기 때문에 기존의 기능과 연속성이 있고, 다만 위험을 분담할 수 있는 장치를 마련하는 것이 중요
- 이러한 관점에서 보면 기존의 자영업자의 보증지원을 오랫동안 해 온 지역보증재단의 경험을 살리고, 햇살론을 취급하는 서민금융기관의 활성화를 추구하는 전략이 중요
- 다만 햇살론이 보증비율이 85%인 보증대출임에도 불구하고 대출금리가 높은 것은 개선할 여지가 있음.
- 서민금융기관의 보증대출금리를 낮추기 위해서는 서민금융기관간 보증대출금리에 따른 경쟁을 유도하는 것이 바람직
- 예를들어 보증대출금리를 낮게 산정하는 서민금융기관에 보증대출을 확대
- \* 최근 신용보증기금의 온라인상에서의 역경매방식으로 은행지점별로 보증대출을 수행하여 평균적으로 1%의 금리하락 효과를 유도한 사례를 참조

<그림 1> 미소금융 개편 방향



(2) 미소금융재단 중앙회의 운영은 기존 마이크로 크레딧 (micro credit) 과 연계 강화

- 이미 국내 micro credit 제도는 사회연대은행과 같은 기관에서 이미 오랫동안 운용해온 경험이 있어 운용의 비효율성을 최소화하기 위해서는 기존의 micro credit 기관과의 연대를 강화하여 운용하는 것이 중요
- 창업에 대한 자금지원의 경우 성공가능성이나 자금의 회수 등에 대한 know-how가 상당히 축적되어 미소금융의 운용의 효율성을 높이는 데에 기여
  - 특히 단기적으로 자금지원을 확대하는 것보다 장기적으로 지속적으로 창업자금을 지원하는 것이 중요하기 때문에 현재의 미소금융의 운용구조보다 창업자금지원과 경험을 오랫동안 쌓아온 기존 기관과의 연계를 강화하는 것이 필요

<표 14> 사회연대은행 창업지원사업 사업실적

(단위: 백만원)

연 도	지원업체수	지원금액
2003년	10	230
2004년	93	1,861
2005년	127	2,401.8
2006년	158	3,285
2007년	167	3,434.5
2008년	172	4,632.6
2009년	438	9,035.4
2010년	220	3,998.1
누 계	1,385	28,878.4

자료: 사회연대은행

## 2. 미소금융과 보증재단과 협력체제 구축: Shop in Shop 방식

- 미소금융의 활성화를 위해서는 독자적인 운용보다 보증재단과의 협력체제를 강화하여 종합적인 서민금융지원시스템 구축
- 미소금융의 운용은 지점 설치에서부터 비용이 발생하고, 미소금융의 운용의 비효율성 등이 초래되므로 이를 개선하기위해 지역보증재단과의 밀접한 협력체제 구축이 중요
  - 미소금융지점을 독자적으로 설치할것이아니라 지역보증재단내에 미소금융을 독립적으로 운용할 수 있는 공간을 마련하여 운용의 효율성을 제고
  - 특히 미소금융을 햇살론과 같은 지점에서 운용하기 때문에 미소금융에 해당이 안되는 서민은 햇살론을 받을 수 있도록하는 종합적인 서민금융지원체제의 구축이 필요

- 지역보증재단도 이미 전국적으로 92개(출장소 포함)의 지점이 있어 지역적으로도 미소금융을 취급하는데에 더 효율적일 수 있음

\* 현재 미소금융은 5대은행에서 35개의 지점, 6대재계에서 54개, 미소금융중앙회에서 26개 등 총 115개의 지점을 운영하고 있음

<표 15> 재단별 지점현황(2010년기준)

구 분	지점	출장소	본점포함수
경 기	19	-	20
경 남	5	-	6
광 주	3	-	4
대 구	4	-	5
대 전	1	-	2
부 산	4	-	5
인 천	4	-	5
충 남	3	-	4
충 북	3	-	4
강 원	4	-	5
서 울	15	-	16
울 산	1	-	2
경 북	3	4	8
전 남	2	-	3
전 북	0	-	1
제 주	1	-	2
계	72	4	92

자료: 신용보증재단중앙회

### 3. 햇살론 활성화 방안: 지역별 전담 금융기관 선정

- 최근 햇살론의 실적이 축소되고 있으나 확대를 위한 정책적 제도개선이 필요
- 햇살론의 평균대출금액이 낮아 서민금융회사들의 취급유인이 낮은 실정임
- 햇살론을 취급하는 서민금융회사들이 새마을금고, 농협, 신협 등의 지점으로 나뉘어있어 각 지점별 취급하는 햇살론은 크지않을 수 있음

음

- 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 기초자치단체별로 2~3개의 햇살론 전담 서민금융기관을 선정하여 규모의 경제가 발생할 수 있도록 유도
- 또한 각 지역내에서의 서민금융기관간의 햇살론 경쟁을 유도하여 햇살론의 대출이자율 하락 유도

#### 4. 햇살론의 창업자금에 대한 지원 확대

- 창업자금은 낮은 금리의 지원이 중요하나 이는 정책적으로 정책융자 또는 보증(100%)을 통해 가능
- 생계자금 및 운영자금지원은 현재 경제활동을 하면서 소득이 있는 자를 대상으로 하는 반면 창업지원은 현재 경제활동을 하지않고 있는자를 대상으로 한다는 점에서 근본적인 차이가 있기 때문에 햇살론이 이를 모두 담당하는 것은 무리
  - 현재 경제활동을 하고 있지 않는자를 대상으로 하는 창업지원의 경우 지원자 선정에 있어 신용평가는 큰 의미가 없으며 경영능력 유무, 자활의지 정도 등 비계량 정성평가가 중요하다는 점에서도 금융회사가 담당하는 것은 적합하지 않음
  - 또한 창업지원은 사전 경영컨설팅과 사후관리가 긴요한데, 인력의 특성 및 인건비 등을 감안할 때 금융회사가 이를 수행하는 것은 한계가 있음
  - 햇살론은 시장원리에 의한 서민대상의 무보증·무담보신용대출 활성화를 최종목표로 하는 것이 바람직하기 때문에 시장원리가 적용



되지 않는 창업지원을 포함하는 것은 부적절함

- 창업지원은 금융부담을 줄여주기 위해 저금리를 적용해야 하며 헛살론은 서민금융시장의 초과수요 해소가 주목적이기 때문에 금리의 높고 낮음보다는 접근성 또는 가용성이 더 중요

○ 그러므로 창업지원을 위해서는 별도로 정부가 정책유자를 확대하거나 전액보증을 통한 저금리 지원정책이 중요

- 미소금융이 저금리(4.5%)로 창업자금을 지원하고는 있으나 이는 재원이 주로 기업과 금융기관의 기부금과 휴면예금에 의해 이루어지고있어 자금조달비용이 없기때문임.

- 이러한 자금조달비용이 낮은 재원이나 정부의 정책자금을 지역보증재단의 창업보증(100% 보증비율을 적용)을 통하여 지원한다면 5배정도의 운영배수를 적용하더라도 지금보다 훨씬 많은 자영업자의 창업을 도울 수 있음.

○ 현재 신용보증재단에서 운용하고있는 창업을 위한 보증지원은 일자리창출 특례보증과 헛살론을 위한 보증을 들 수 있으며, 일자리창출 특례보증의 경우 총보증지원액은 700억원에 그치고 있음

- 미소금융에 사용되는 재원을 일자리창출 특례보증이나 창업관련 특례보증을 새로 만들어 창업지원에 활용한다면 지금보다 훨씬 큰 경제적 효과를 거둘 수 있을 것임.

\* 지금까지 취급한 헛살론중 창업자금 금액비중은 0.1%에 불과하여 대부분 생계자금(59.6%)와 운영자금(40.4%) 위주로 운용되고 있음.

- 창업자금 특례보증은 상당규모의 재원을 확보하고, 한시적으로 운용하기보다는 항구적으로 운용하는 것이 중요

<표 16> 일자리창출특례보증 및 햇살론 비교

구분	일자리창출	햇살론
주요대상 (신용10등급 기준)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2010년 신규고용 창출 소상공인</li> <li>○ 성장산업 영위중인 소상공인</li> <li>- 수출업, 1인창조기업, 지식서비스업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신용등급 6등급이하이거나 저소득층(2천만원)인 소상공인, 근로자, 농림어업인</li> </ul>
시행일	○ 2010.6.14 ~ 한도소진시까지	○ 2010.7.26~
보증규모	○ 3,000억원	○ 10조원(5년간)
지원한도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신규고용창출</li> <li>- 보증한도 산출액 ×150%</li> <li>- 보증한도 산출액 ×200%</li> <li>○ 성장산업</li> <li>- 보증한도 산출액 ×200%</li> </ul> 중 최대 5,000만원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 창업자금 : 5천만원이하</li> <li>○ 운전자금 : 1천만원이하</li> <li>○ 긴급생계비 : 1천만원이하</li> </ul>
대출기관	국민은행, 기업은행, 신한은행 우리은행, 하나은행, 농협중앙회	서민금융기관
보증비율	○ 100% 전액보증	○ 85% 부분보증
실적 (2011.4월)	○ 3,039건, 708억원	○ 53,092건, 5,109억원

자료:신용보증재단중앙회

## 5. 신용정보 및 리스크관리를 위한 종합적인 시스템 구축

### □ 신용정보의 수집과 유통

- 서민금융의 주요대상이 순수개인보다 개인사업자들이 많기 때문에 이에 대한 신용정보의 수집과 유통을 체계적으로 관리하는 것이 중요
- 미소금융의 경우 개인신용등급외에 창업에 관한 신용정보의 수집과 분석 능력이 부족하기 때문에 이를 보완하고, 신용정보를 서민금융지원기관 및 서민금융회사들이 공유하는 방안이 중요

- 신용정보의 생산과 유통없이 서민금융 지원제도 및 서민금융회사의 발전은 어렵기 때문에 신용정보의 생산과 원활한 유통을 위한 정책적 대안이 마련될 필요가 있음
- 햇살론의 경우 미소금융보다는 지역신용보증재단에서 신용정보를 수집하고, 리스크관리를 강화하고는 있으나 아직 자영업자에 대한 신용정보가 충분치 않은 상황임
  - 신용정보의 수집과 관련기관과의 정보공유를 위해서는 신용보증재단 중앙회, 지역신용보증재단, 서민금융회사들이 소상공인에 대한 신용정보를 효율적으로 수집하고, 원활하게 활용하는 방안이 필요
- 리스크관리시스템의 구축과 결과공유
  - 신용정보와 함께 자영업자에 대한 신용위험을 평가하는 리스크관리 시스템을 구축하여 결과를 공유하는 방안도 강구
    - 서민금융은 대부분 개인사업자이 차지하고 있어 신용리스크관리에 어려움이 발생
    - 미소금융, 햇살론, 서민금융회사 등 서민금융관련 기관간에 개인사업자에 대한 신용정보와 함께 리스크를 종합적이고 효율적으로 관리할 수 있는 방안을 강구하는 것이 중요

## 6. 여신시장에서의 금융권별 기능 정립<sup>2)</sup>

- 여신시장에서 금융권별 역할을 정립하여 공급측면에서 각 여신금융회사가 무담보 신용대출시장의 공급을 확대하는 것이 중요

---

<sup>2)</sup> 정찬우(2010) 참조

- 필요한 경우 중층구조를 형성하여 여신시장에서의 서민금융의 사각 지대를 최소화
  - 예를 들어 수도권 도시지역의 경우 1~3등급의 우량가계에 대해서는 주로 시중은행이 여신관련 금융서비스를 제공하고 카드사가 현금서비스를 통해 급전수요를 충족
  - 비우량가계의 경우 카드사를 포함한 여신전문금융회사, 상호금융회사, 저축은행이 무담보 여신서비스를 제공
  - 우량 중소기업에 대한 무담보 여신서비스는 시중은행이 담당하며 비우량중소기업 및 영세자영업의 경우 저축은행과 상호금융회사가 자금공급을 담당
  
- 담보가 부족하거나 소득이 낮은 계층들은 주로 대출금리가 높은 사금융이나 대부업체의 자금을 사용하여 어려움이 가중
  - 서민금융을 취급하는 금융기관들이 각각 신용, 대출금리, 취급조건 등을 달리하는 금융상품을 개발하여 서민금융의 공급을 늘리는 것이 중요
  
- 단기적으로는 정부가 나서서 현재와같이 금융의 사각지대에 있는 저신용계층의 금융지원을 늘리되 장기적으로는 민간금융기관에서 각자 금융형태에 맞는 서민금융상품을 개발하여 정부의 부담을 축소하는 것이 바람직
  - 정부의 지원과함께 현재 서민금융기관들의 기능도 좀 더 서민금융 활성화를 위한 중층구조의 형성과 공급확대를 위해 개편되는 것이 필요

**<표 17> 금융권별 역할 정립**

시중은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 우량 고객에 대한 금융공급 담당·인구구성에서 비중이 커지는 서민 층에 대한 자산 운용 확대</li> <li>· 서민금융시장은 저축은행인수 또는 자회사 통해 진출</li> </ul>
소규모 지방은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 우량고객에 대한 금융공급 담당</li> <li>· 평판위험이 낮고 고객군간 차별화가 약하므로 서민금융시장에 직접진출</li> </ul>
신용카드사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주로 중간 정도의 신용도(4~6등급)를 지닌 계층에 대한 현금대출 업무취급</li> </ul>
기타여전사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소비자금융을 주업무의 하나로 취급</li> <li>· 중간정도의 신용도(4~6등급)에 대한 대출업무를 중심으로 7~10등급의 계층에 대한 신용공여도 일부담당</li> </ul>
저축은행 및 상호금융회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저신용계층((6~10등 급)에 대한 신용대출을 본연의 업무로 확대</li> <li>· 이를 위해 단기에 있어 부분신용 보증제공</li> </ul>
대부업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제도권 금융회사의 서민금융공급 확대로 인해 시장규모 축소</li> <li>· 불법사금융은 상시 단속강화를 통해 최소화</li> </ul>

자료: 정찬우(2010), 「서민금융정책의 방향」, 한국금융연구원