

2025년 정책 세미나

금융소비자 보호를 위한 대부금융업 혁신방안

일시: 2025. 2. 10.(월) 14:00~15:30

장소: 열림홀

주최: 컨슈머워치

발제: 유승동 상명대 경제금융학부 교수

토론: 안용섭 서민금융연구원 원장
조혜진 인천대 소비자학과 교수
최철 숙명여대 소비자경제학과 교수

컨슈머워치

불법 사금융의 제도권 유입방안: 대부금융업을 중심으로

최철

(숙명여자대학교 소비자경제학과 교수)

조혜진

(인천대학교 소비자학과 교수)

유승동

(상명대학교 경제금융학부 교수)

* 본 발표자료는 한국금융소비자학회에서 한국대부금융협회에 제출한 「대부금융시장을 중심으로 한 서민금융 활성화 방안」을 기반으로 연구들이 발간한 CFE REPORT No. 13를 수정 및 보완하여 작성되었습니다.

목 차

I. 서론

II. 대부금융시장의 소비자와 공급자

III. 대부금융시장 혁신을 방안 모색과 설문조사

IV. 불법 사금융 축소를 위한 정책적 시사점

1. 불법 사금융의 이용실태와 피해 사례

- 2011년 「서민금융이용자 보호 종합대책 추진방안」을 발표한 정부는 금융감독원(이하 금감원)에 사금융 피해 신고 센터를 동년 4월에 설치하는 등 불법 사금융 근절을 위한 노력을 지속
 - ▶ 2022년 「불법 사금융 척결 범정부 TF」를 구성, 저신용자 지원 및 피해자 보호, 피해 예방 및 지원 등과 관련 홍보에도 노력을 기울임. 동년 9월 불법 사금융 특별 단속 기간을 운영
 - ▶ 하지만 예를 들어 2023년 1월-9월 동안 불법 사금융 관련 검거 건수, 구속 인원 및 범죄 수익보전 금액은 전년 동기 대비하여 각각 35%, 360%, 240%가 확대됨(이수진, 2023)
- 애석하게도 불법 사금융 신고 건수가 급증하는 동시에 그 사례도 다양화 및 고도화가 이루어지고 있음
 - ▶ 서민금융연구원(2024)은 불법 사금융 시장규모를 연간 최대 1조 2,300억 원, 연간 유입 인원도 최대 7만 명 이상 추정
 - ▶ 불법 사금융 이용자 가운데 77.7%는 불법을 사전에 인지, 응답자의 33%는 연 240% 이상의 금리를 부담
- 불법 사금융을 알고도 이를 이용한다는 것은 그만큼 대출 수요가 절실함에도 제도권 금융서비스를 제공이 불가능한 상황으로 이해될 수도 있음
 - ▶ 앞의 조사에서 불법 사금융 이용자가 활용하는 불법 사금융업자 숫자는 평균 2.4명임(6명 이상도 10.2%임)

2. 대부업의 정의와 소사

- 대부업이란 “금전의 어음할인, 양도담보, 그 밖에 이와 비슷한 방법을 통한 금전의 교부를 포함하는 대부를 업(業)으로 하거나, 대부업자 또는 여신금융기관으로부터 대부계약에 따른 채권을 양도받아 이를 추심(推尋)하는 것을 업(대부업법 제2조 제1호)”
 - ▶ 과거 일본에서 발달하였고, 현지에서는 소비자금융(消費者金融)으로 주로 지칭(일본 금융청 홈페이지)
 - ▶ 외환위기 이후 우리나라에 진출하면서, 소비자금융이라는 용어가 대부업을 의미하는 것으로 보급
- 금융시장에서는 대부업을 영위하는 업체를 제3금융권으로 지칭하고 있음
 - ▶ 제1금융권, 제2금융권과 비교하여 비제도권 또는 사금융을 지칭하는 비공식 용어로 금융기관이 아니면서 대부업 등을 영위하는 업체로 금융정책은 주로 제1금융권과 제2금융권에 집중되어 있음
- 대부업도 법적규정과 등록의무가 있고, 법정 최고금리(20%)를 적용받아, 엄격하게 구분한다면 제2금융권에 포함
 - ▶ 대부업법이 2002년 제정 및 시행되면서 제도권 금융기관들이 소홀했던 민간 서민금융 분야에서 노력하였지만, 역설적으로 대부업에 대한 부정적 인식이 확대됨(박덕배, 2014)
- 소비자는 대부분 제도권 금융기관을 통한 대출이 어려운 저신용자이며, 대부업에서도 대출거절 비율도 높음
 - ▶ 저신용자 등 취약 계층의 경우 대출 목적이 의료비, 주거비 등의 생활 자금인 경우가 많아 대출을 제대로 받지 못하는 경우, 생활 안정 기반 자체가 흔들릴 수 있다는 문제가 발생할 수도 있음

II 대부금융시장의 소비자과 공급자

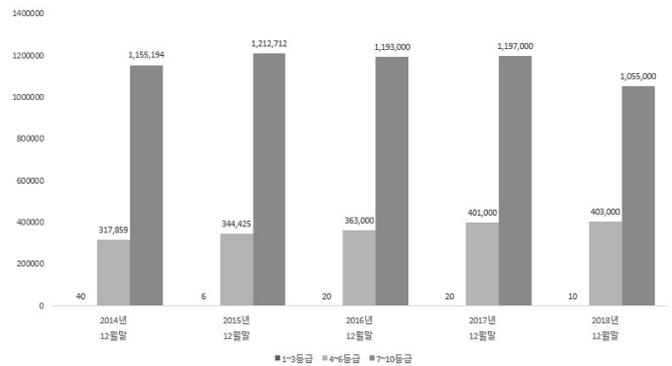
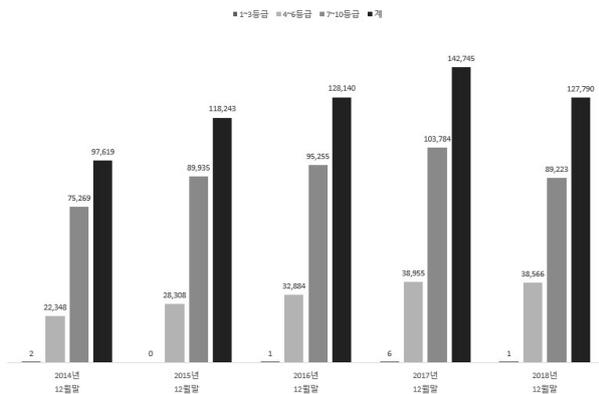
1. 대부금융시장의 소비자: 이용자 특성을 중심으로

- 대부금융시장을 이용하는 소비자는 많은 경우 다른 금융기관으로부터 자금을 조달하기 어려운 계층으로 알려져 있음
 - ▶ 객민주 외(2021)는 은행, 저축은행, 상호금융 등의 제도권 금융회사로부터 자금을 조달하기 어려운 계층이 소비자라고 밝힘
- 대부업 실태조사에서도 2019년 6월 말까지 총 138만 명 가운데, 신용등급 1~3등급은 0.02%에 불과한 상황임
 - ▶ 금융위원회(이하 금융위)에 따르면 신용등급 4~6등급은 28.83%를 차지하고 있으며, 7~10등급이 71.14%임
 - ▶ 최근 한 설문 조사에 따르면 저신용자가 시장 이용자 전체의 80.8% 달함. 상호금융(19.8%), 여신전문금융(24.5%)
- 대부금융시장 대출잔액은 2017년까지 상승하는 추세를 보였지만, 신용등급별로 대출잔액은 현저한 차이를 보이고 있음
 - ▶ 2014년부터 2017년까지 모든 신용등급에서 대출잔액이 상승하는 추세를 보였고, 2017년 12월 말 대출잔액이 가장 큰 금융위에서 발표하고 있는 신용등급별 대출잔액과 이용자 숫자를 살펴보면, 신용등급이 낮을수록 대부업체를 이용하는 대출잔액과 이용자 숫자가 높음

신용등급별 대부업 대출잔액 및 신용등급별 이용자 숫자

(단위: 억 원)

(단위: 명)



자료: 금융위

- 금융위에 따르면 신규 대출액을 기준으로 대부금융시장의 주요 소비자는 회사원과 자영업자임
- ▶ 신규 대출액(2014-2018년)을 기준 매년 52% 이상 소비자의 직업은 회사원임. 2018년 12월 현재 소비자의 68.4%가 회사원
- ▶ 다음으로 비중이 높은 것은 자영업이며, 2018년 12월 현재 신규 대출액의 22.8%를 차지하였음

이용자별 신규대출액

	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
기타	13.9%	2.5%	12.8%	4.6%	3.2%
주부	8.0%	8.1%	5.6%	4.8%	5.6%
자영업	26.2%	21.5%	21.4%	21.6%	22.8%
회사원	52.0%	67.9%	60.3%	59.0%	68.4%

자료: 금융위원회

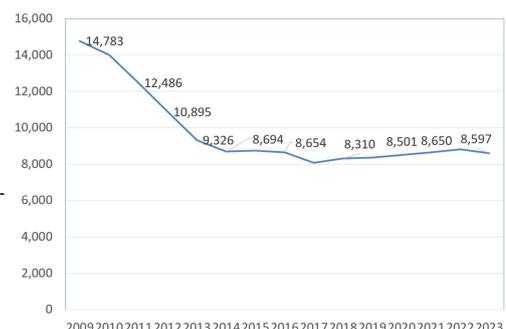
- 신규 대출을 이용하는 목적은 생활비 조달이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 최근 50% 수준을 유지함
- ▶ 2009년 말 현재 전체의 33.5%가 신규 대출 이용목적은 생활비 조달임. 2015년 말 64.8%로 가장 큰 비중
- ▶ 본 연구의 설문조사에서도 대부금융업을 이용한 응답자(n=304)들의 대출용도를 조사한 결과, 생활비가 61.0%
- ▶ 금융위의 대부업실태조사에서 (개별대출을 신용대출과 담보대출로 구분이 불가하지만) 총대출잔액을 총거래자 숫자로 나눈 1인당 평균 대출금액은 2011년에 346만원에서, 2023년에 1,717만원으로 증가하였음
- ▶ 신용대출 만을 고려하는 경우 1인당 대출금액은 대부분 1천만 원 미만으로 추정됨

2. 대부금융시장의 공급자: 대부업체 유형을 중심으로

- 대부업법에 근거한 총 대부업체는 2023년 말 현재 약 8.5천개
- ▶ 대부업(대부 또는 대부채권매입추심)만을 영위하는 업체 숫자는 약 5.3천개 (전체의 62.6%)임. 대부채권매입추심의 경우 856개, 그리고 대부중개업의 경우 1,042개 었음
- ▶ 금융위원회에 따르면 대부업과 대부중개업을 동시에 겸업하고 있는 업체 숫자는 2,172개(전체의 25.3%)였음
- 대부업체는 법인과 개인 그리고 법인규모에 따라 금융위원회에서는 자산 100억 원 이상 법인과 100억 원 미만 법인으로 양분
- ▶ 2010년대 구조적인 변화를 경험하면서, 전반적인 업체숫자가 감소 (2011년 말 12,486개→ 2023년 말 8,597개)
- ▶ 법인의 경우 자산규모 100억원 이상 법인은 2011년 122개에서 2023년에는 264개로 116.4%로 증가함, 자산규모 100억 원 미만 법인은 1,503개에서 2,460개로 63.7%가 증가
- ▶ 개인 대부업체는 10,861개에서 5,873개로 45.9%가 대폭 감소
- 대부업자들은 등록업체로 영업을 유지하기 보다는, 일부의 경우 불법 사금융업자로 전환하였을 가능성도 배제하기가 어려움
- ▶ 개인 대부업체가 법인으로 전환했을 가능성도 있지만, 자금조달 비용이 높은 개인 대부업체들은 제도권에서 신용대출을 취급하기 어려운 환경이었던 것으로 시장에서 설명하고 있음

대부업체 현황 추이

(단위: 개)



자료: 금융위

III 대부금융시장 혁신을 위한 방안 모색과 설문조사

1. 대부금융시장 혁신을 위한 방향

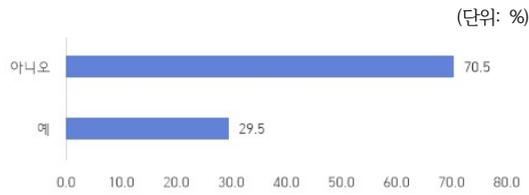
- 본 연구에서는 1994년 USAID/Brooking Institution/KPMG Peat Marwick이 개최한 “금융부분 개발과 혁신 포럼”에서 발표된 Genzalez-Vega를 기반으로 대부금융업의 혁신방안을 제안함
 - ▶ 소득이 증대되고 경제가 성장한다면, 해당 국가 혹은 경제에서는 다양하고 복잡한 금융계약 수요가 증대
 - ▶ 과거 제도권 시스템 이외에 체계로 다양한 금융기관에 대한 금융 수요가 다양화되고 확대되는 것이 불가피함
- 따라서 수익과 위험의 다양한 조합으로 발생하는 신규 금융서비스를 포괄하기 위한 새로운 금융산업의 혁신이 필요
 - ▶ 동 연구에서는 이를 상향식 혁신방안(Upward-Looking Innovation), 하향식 혁신방향(Downward-Looking Innovation), 그리고 다양한 형태의 일명 수평적 혁신방안을 제안함
- 상향식 혁신방안과 하향식 혁신방안은 각각 비제도권 금융기관을 제도권 금융시장으로 유입하는 전략과 더불어 비제도권의 금융기관에 대한 적절한 모니터링이 필요함을 제안함
 - ▶ 상향식 혁신방안은 새로운 비은행권 금융기관이 소득증가와 경제성장으로 중요 역할을 수행함
 - ▶ 새로운 기관의 조직구조를 선진화 및 효율성 증진을 위하여 정부와 감독기관들의 정책수단이 필요
- 하향식 혁신방안은 전통적 시장과 기존 기관에서 신규 수요를 충족하지 못하므로 새로운 틈새시장에 대한 정책대응

- 수평식 혁신방안은 규제회피, 균형적 중립, 금융시장의 개입 등을 통한 시장의 혁신방안 모색을 지칭함
 - ▶ 감독과 규제로부터 회피하여 새로운 기회를 창출하려는 노력의 규제회피(Regulatory Avoidance)가 발생함
 - ▶ 균형적 중립(Competitive Neutrality)이란 기존 시스템과 신규 시스템이 유사한 수준의 규제와 통제가 요구됨
 - ▶ 정부의 적절한 금융시장 개입(Financial Market Interventions)과 지원도 필요함

2. 대부금융시장 혁신을 위한 방향모색 방법과 설문조사 설계

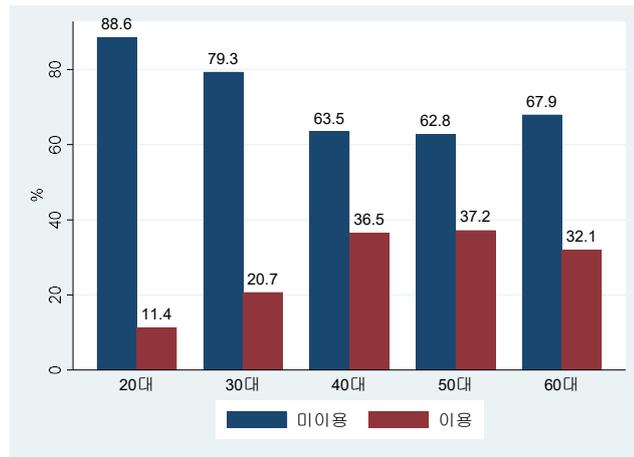
- 본 연구에서는 기존에 진행된 학술 및 정책 연구를 대상으로 광범위한 메타조사연구를 진행
- 일반인, 대부금융시장 전문가, 그리고 대부금융시장 이용자의 세 가지 유형의 참여자로 분류하고 조사
 - ▶ 2024년 8월 전국 약 1천명의 시장 이용자와 미이용자를 대상으로 설문조사
 - ▶ 한국금융소비자학회와 학술대회 등을 통한 시장 전문가들의 의견을 수렴
- 대부금융시장 이용자와 미이용자에 대한 조사를 진행함
 - ▶ 조사대상의 경우 20~60대 남녀 대부업을 알고 있거나 이용한 경험자
 - ▶ 전국에 거주하는 전체 1,029명 가운데 여성이 60.1%이며, 그 외는 남성
- 대부금융시장에서 대출을 받은 경험이 있는 응답자는 29% 그리고 경험이 없는 경우가 70%를 차지함
 - ▶ 연령이 증가할수록(20대부터 50대까지) 이용자 비중이 증가하였지만, 60대를 넘어서 비중이 소폭 감소

응답자중 대부금융시장 이용비중



연령대별 이용자와 미이용자

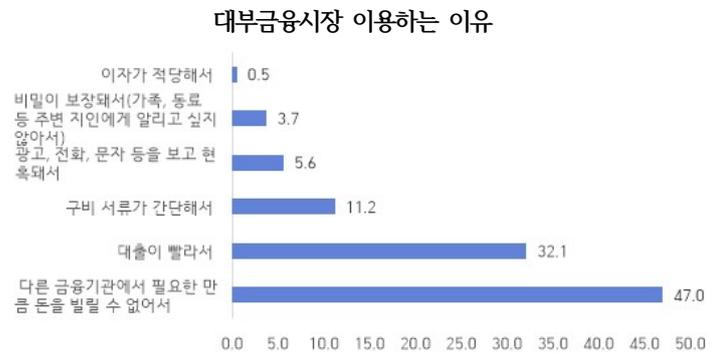
(단위: %)



3. 일반인 대상 설문조사 주요 결과

- 일반적으로 대부금융업의 업무와 활동과 관련하여, 단편적인 인지를 과대평가하는 경향
 - ▶ 대부업 미이용자의 100%가 대부업의 업무와 활동을 알고 있다는 응답이었지만, 이용자 가운데 91%만이 알고 있다고 응답
 - ▶ 특히 등록 업체와 불법 사금융 즉 미등록 업체를 구별할 수 있거나, 확인 방법은 이용자가 더 많이 알고 있다고 응답; 대부업 이용자의 48%, 미이용자의 24%만이 등록과 미등록 업체를 식별 가능
 - ▶ 대부업을 이용한 소비자들 가운데에서도 대부업체인지 아닌지 모르거나(18.8%), 불법 사금융을 직접 이용한 경우도 10.6%임
- 대부금융시장의 인식 개선 및 보안을 위한 대부금융의 명칭 변경이 필요할 수 있음
 - ▶ 대부업이라는 용어를 부정적으로 생각하는 응답자가 91%를 차지함. 대부업은 불법 사금융이 연상된다는 응답자가 93%
 - ▶ 대부업, 즉 대부업의 이미지 개선을 위해서는 새로운 명칭으로 변경할 필요성에 대해서 전체 조사 대상자의 79%가 찬성
- 대부업 이용자 가운데 대다수(83%)가 대부업에 대한 부정적인 인식을 보유하고 있으며, 많은 경우 (88%) 불법 사금융을 연상하지만 대부업을 이용하게 된 것은 어쩔 수 없고 내키지 않는 선택이라고 응답함
 - ▶ 대부업체 선택 시 중요하게 생각하는 것은 역시 금리로 나타남(이용자의 48%). 참고로 불법 사금융과 대부업을 이용한 사람들 가운데 39%, 대부업만 이용해 본 사람들 가운데 49%가 금리가 중요하다고 응답
 - ▶ 즉 불법 사금융을 이용하게 될 만큼 절박한 자금 수요가 있는 경우 금리의 중요성이 상대적으로 감소
- 대출거절을 경험한 소비자의 33%는 최고금리(20%)를 초과한 금리라도 대출을 받을 수만 있다면 이용하겠다고 응답
 - ▶ 대출 거절 이후 43%가 필요 자금을 조달하지 못하였다고 응답

- 대출용도는 생활비가 가장 많은 비중(61%)을 점유하여, 대출수요는 (소액 위주의) 생계비 마련임을 확임
- ▶ 대출금액이 상대적으로 높을 수 있는 내구재/주거 마련은 10.2%에 불과



- 높은 금리임에도 대부업체를 이용하는 이유는 다른 금융기관에서 필요한 돈을 빌릴 수 없어서가 47%임
- ▶ 긴급한 자금 수요 해소를 위해서는 신속하고 간단한 대출 절차가 이용자에게는 유리한 것으로 조사됨

- 대부금융시장의 수요자는 경제적인 취약성을 내포하고 있음
- ▶ 소득구간이 낮을수록 대부업 이용자가 미이용자 보다 높은 비중을 차지함
- ▶ 부채가 있는 가계에서는 부채의 규모가 커질수록 이용자 비중이 높음

- ▶ 경제적 곤란 상황의 경험이나 공과금 등 고정적인 납부의 연체 빈도가 대부업 이용자에게서 더 빈번하게 발생
- ▶ 대부금융시장에 취약계층의 접근성을 제약한다면, 이들은 불가피하게 불법 사금융을 이용할 가능성이 있음

- 대부금융시장에 접근성 향상과 더불어 취약계층의 미흡한 금융역량을 향상시킬 수 있는 방안모색이 필요
- ▶ 이용자는 미이용자에 비해 현재 소비를 증시하는 경향이 두드러지고, 상대적으로 경제적 낙관주의 성향이 높음
- ▶ 소비자의 성향이나 태도를 바꾸는 것이 쉽지는 않으므로, 적절한 정보 수집과 신중한 의사결정을 유도하기 위한 즉 재무관리 행동을 개선하고 성향을 개선할 수 있는 정책마련도 필요함

- 대부금융시장이 우리나라의 민간 부문에서 취약 계층 대출 수요자들에게 중요한 역할을 담당하고 있음(곽민주 외, 2021)에도 사회적으로 폭넓게 고착화되어 있는 부정적인 시각 있음
- ▶ 적절한 정책적, 제도적 지원의 미흡, 그리고 오히려 최고금리와 같은 규제로 인해 대부금융시장의 축소가 지속
- ▶ 신용점수 하위 20%의 저신용 차주는 대부금융시장 이용 가능성이 매우 높지만, 규모 측면에서 기여는 미비

- 1990년대 말 비제도권 사금융을 관리와 감독이 가능한 제도권으로 재편하기 위하여 대부금융시장을 형성함
- ▶ 하지만 현재로서 시장은 위축되고 불법 사금융과의 경계도 모호함
- ▶ 시장 건전화와 활성화를 위한 제도적, 정책적 지원 노력이 필요했지만, 그 동안 주로 규제 강화에만 치중하고 있는 상황

IV 불법 사금융 축소를 위한 정책적 시사점

1. 수평식 혁신방안

- 현행 대부업법의 경우 다른 금융업법과 차별적으로 금융업 관련 일반 법률로 보기 어려운 상황임
- ▶ 대부업법의 제정 목적(제1조)에서부터 대부업과 대부금융시장의 건전한 육성 발전을 지원보다 불법행위 등에 대한 규제
- ▶ 대부업자는 금융위원회 등록하며 행정기관의 관리·감독하에 금융기관에 준하는 규제를 받고 있음. 제도권과 불법 사금융의 경계에서 제도권에 올바르게 정착하지 못하고 있으며, 개별업체는 오히려 불법 사금융으로 전환될 수 있음

금융관련 법의 목적

대부업법	이 법은 대부업·대부중개업의 등록 및 감독에 필요한 사항을 정하고 대부업자와 여신금융기관의 불법적 채권추심행위 및 이자율 등을 규제함으로써...
은행법	이 법은 은행의 건전한 운영을 도모하고 자금중개기능의 효율성을 높이며 예금자를 보호하고 신용질서를 유지함으로써...
상호저축은행법	이 법은 상호저축은행의 건전한 운영을 유도하여 서민과 중소기업의 금융편의를 도모하고 거래자를 보호하며 신용질서를 유지함으로써...
여신전문금융업법	이 법은 신용카드업, 시설대여업, 할부금융업 및 신기술사업금융업을 하는 자의 건전하고 창의적인 발전을 지원함으로써...
자본시장법	이 법은 자본시장에서의 금융혁신과 공정한 경쟁을 촉진하고 투자자를 보호하며 금융투자업을 건전하게 육성함으로써...
보험업법	이 법은 보험업을 경영하는 자의 건전한 경영을 도모하고 보험계약자, 피보험자, 그 밖의 이해관계인의 권익을 보호함으로써...

- 대부금융업에 대한 부정적 시각이 있으므로 시장에서 책임과 권한을 가지고 자체적으로 혁신 모색이 필요
- ▶ 자율규제 원칙을 검토하며, 동 원칙에 대한 자율적이고 투명한 합의를 도출하여 대부금융업의 책임성을 확보
- ▶ 우수 대부업체를 중심으로 시장제도를 혁신하고, 시장 참여자(수요자와 공급자)와의 소통 및 이해관계를 조정
- ▶ 불법 사금융을 통한 규제 회피를 방지하고, 규제준수의 유인을 확립하여 정책비용을 절감하는 방안을 모색

- 다수의 공급자가 참가하는 시장에 적용할 수 있는 효율적인 시스템 구현이 필요하여 이에 대한 대안 검토도 필요
- ▶ 개별 시장에서 공급자가 다수일 경우 효율적으로 관리·감독이 어려울 수 있어, 자율 규제기구의 역할이 중요
- ▶ 금융권에 다양한 분야에서 규제기구가 설립되어 있으나 권한과 책임의 범위가 서로 차등적임
- ▶ 미국의 자본시장과 금융투자 산업의 자율 규제기구인 FINRA(Financial Industry Regulatory Authority)와 같이 우리나라에도 금융과 투자 영역에서 독립적인 자율규제가 진행되고 있음

구분	은행연합회	금융투자협회	금융투자협회	저축은행 중앙회	여신금융협회
설립 근거	민법	자본시장법	보험업법	상호저축은행법	여신전문 금융업법
설립 방식	허가	허가	허가	허가	허가
설립 연도	1928	1953	1946(대한손해보험협회) 1950(생명보험협회)	1973	1998

자료: 이정두(2023)

- 대부금융업의 신규 명칭으로 예컨대 「생활금융」로 변경을 모색하고, 대부업법을 일반 금융업에 대한 법률체계로 정비
- ▶ 본 연구에서 설문조사 결과 33%가 신규 명칭으로 생활금융을 선호

- 저신용 취약계층 수요자들의 조달비용을 절감할 수 있는 방안을 모색
 - ▶ 현행 대부업법에서 은행법 적용을 배제하는 명시적 조항은 없지만, 은행법 저축 논란에 따라 유가증권 공모발행이 제한
 - ▶ 일정 요건을 충족하는 대부업체의 경우 공모 유가증권을 발행할 수 있도록 명시적 근거마련을 검토할 수 있음
- 유동화증권 일정 요건을 충족하는 대부업자도 자산유동화를 위한 자산보유자로 인정(김상봉, 2019; 서지용, 2021)
 - ▶ 자산유동화법에서 2024년 자산보유자의 신용도 규제를 폐지하고, 상호금융업권 전역의 중앙회와 조합도 자산보유자로 인정
 - ▶ 유동화증권 발행내역은 관련 법령에 따라 공개되고 있으며, 자산관리자 자격요건도 명확하게 부여되고 있음

2. 상향식 혁신방안

- 금융소외 계층에 신용공급에서 중추적인 역할을 수행할 수 있는 우수 대부업체를 선정하고 지원함
 - ▶ 중·저신용자 등 금융소외 계층에 서민금융 접근성 제고가 필요한 상황이므로, 우수 대부업자를 선정으로 서민금융 분야에서 선도적인 역할을 부여하고 필요한 경우 지원함
 - ▶ 우수 대부업체를 대상으로 앞에서 언급한 차입 경로 마련이나 채권 발행 등 자금조달 가능성을 확대. 다양한 혁신 과제를 발굴하여 역할을 제고하고 지원하며 동시에 철저한 관리·감독을 진행함
- 향후 대부업협회를 중심으로 자율 운영이 이루어지도록 대부금융업의 역할을 강화
 - ▶ 자율적으로 협회를 통하여 회원사들의 관리·감독을 확대하며, (내부) 거래 투명성 제고를 위한 노력을 확대
 - ▶ 이를 통하여 정부의 감독부담 경감을 하고 동 협회의 경우 정부에서 직접적 관리와 감독이 가능하도록 전환함

- 과거 시장금리가 상승하던 시기에 대부업체의 원가 상승으로 현재 법정 최고금리로 인해 대부업체들의 대출 업무가 제한되고 있음(김상봉, 2023)
 - ▶ 주요 대부업체의 원가금리가 법정 최고금리 수준을 초과하는 상황임(이수진·박준태, 2024)
 - ▶ 따라서 다양한 수익과 위험의 조합에서 연동형 최고금리 제도의 도입을 검토할 수 있음. 최고금리 제도에 대한 장단점에 대한 장기적이고 광범위한 논의를 통한 금융정책 방향 조정도 검토

3. 하향식 혁신방안

- 불법 사금융의 경우 현행 대부업법 및 이자제한법과 동일한 수준의 이자율 제한 규정을 준용하고, 이에 대한 개선과 엄격한 단속
 - ▶ 현행 대부업법 제11조(미등록 대부업자의 이자율 제한)에 따라 불법 사금융(미등록 대부업자가 대부를 하는 경우)의 이자율을 이자제한법 제2조 제1항 및 동 법 제8조 제2항부터 제6항까지의 규정을 준용
 - ▶ 법의 취지나 금융위원회의 「불법 사금융 척결 및 대부업 제도개선방안」에 따른 대부업 등록요건 강화 등의 원칙에 맞지 않는 측면이 있음
- 불법 사금융 주의보 등 대국민 안내를 확대하고, 통신사 요금 고지서 및 온라인 결제 플랫폼, 대부 중개 사이트 등 이용자에게 직접 전달될 수 있는 방안을 확보
- 불법 사금융에 대한 규율의 확립과 더불어 관리와 감독을 통하여 금융소비자 보호에 대한 강화된 관심이 필요

참고 문헌

- 김상봉(2019), 서민금융시장의 변화와 대응방안, 한국대부금융협회.
- 김상봉(2023), 연동형 최고금리 체계 도입의 필요성에 대한 연구, 한국대부업협회.
- 곽민주·김민정·서가연·한지형(2021), 미등록 대부업 이용 금융소비자의 특성: 등록 대부업 이용 금융소비자와 비교를 중심으로, Financial Planning Review 14(3), 91-117.
- 박덕배(2014), 등록 대부업의 서민금융 역할과 순기능 분석, 한국대부금융협회.
- 서민금융연구원 (2024), 제3금융에도 내쳐진 불법 사금융 이용자 최대 9만명 넘었다.
(<https://economist.co.kr/article/view/ecn202406170052>, 2024년 12월 11일 검색) 서민들, 대부업체 퇴짜맞고 불법 사금융 내몰려...도대체 무슨 일이 (<https://www.mk.co.kr/news/economy/10860908>, 2024년 12월 11일 검색).
- 서지용(2021), 국내 대부업의 최근 현황 및 사업 활성화 방안, 한국대부금융협회.
- 이수진(2023), 불법사금융 근절 정책 현황 및 시사점, 한국금융연구원.
- 이수진·박준태(2024), 법정 최고금리 인하 이후 대부이용자 분석 및 시사점, 한국금융소비자학회
- 이정두(2023), 금융분야 사업자단체의 자율규제 현황과 개선방안, KIF 연구보고서
- 일본 금융청 홈페이지-貸金業法Q&A-【貸金業法に関する一般的な質問】-A1-4.
(<https://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/qa.html>, 2024년 09월 11일 검색)
- Gonzalez-Vega, Claudio (1995), Non-Bank Financial Institutions and The Sequencing of Financial Reform. Economics and Sociology Occasional Paper No. 2244. The Ohio State University.

금융소비자 보호를 위한 대부금융업 혁신 방안

안용섭 서민금융연구원장

<현황 인식을 위한 통계적 접근>

□ 법정 최고금리의 계속된 하락으로 대부업 이용자는 지속적으로 감소하였음.

* 268만 명('15말, 최고금리 34.9%) → 73만 명('23말, 최고금리 20%)

○ 현행 최고금리와 경기 불황에 따른 자금경색은 약한 고리인 저신용자 계층의 금융 접근성에 더 큰 타격을 주고 있으며 최근에는 그 심각성이 커지고 있음

○ 특히 제도권에서 불법사금융으로 내몰리는 경계선에 있는 극저신용자(신용평점 하위 10%)에 대한 신용 공급은 더욱 악화되고 있음

- 최근 3년 신규 신용 대출 : '(24/ '22년) 증감율/('22년→ '24년)(조 원)

· 전 금융권 : ▲ 0.9%(131 → 133)/ (대부업) : △ 48.6%(3.4 → 1.8)

· 전 금융권(10%이하) : △ 33.6%(15.6 → 10.4)/ (대부업:10% 이하):△ 54.5%(2.3 → 1.0)

- 최근 3년간 신규 신용 차주수 : '(24/ '22년) 증감율/('22년→ 24년)(만 명)

· 전 금융권 : △ 6.2%(801 → 752)/ (대부업) : △ 22.1%(20 → 16)

· 전 금융권(10% 이하) : △ 18.6%(107 → 87)/ (대부업:10% 이하):△ 33.7%(12 → 7)

- 불법 사금융 이용자 : 41만 명('18년) → 82만 명('22년)

불법 사금융 이용 규모 : 10.4조 원('22년)

□ 대부업에서 배제된 저신용자 경험과 자금조달처 분석

○ (대부업체 거절 경험) 제도권의 최후 보루인 대부업체에서 대출 거절당한 응답자 비율(2023년)은 약 74.1%, 대출거절이후 자금마련 못한 비율 약 53%

○ 불법사금융

→ 2023년 불법사금융으로의 잠재적 이동 가능 규모는 최소 3,900억원 ~ 최대 5,700억원 추정

* 극저신용자가 추가적으로 부담해야할 이자 비용은 최소 1조 7천억 원 ~ 최대 2조 5천억 원

→ 극단적 높은 이자율로 경제적 파탄, 폭력적 추심으로 사회적 문제 야기

○ 정책 서민금융 상품

→ 정책 서민금융이 금융소외자의 불법사금융 이동을 막는 순기능을 하고 있으나, 금융소외자 모두를 포용하기에는 한계

○ 그 외 친인척·지인, 기타 금융기관에서 일부 대체자금을 조달하지만 턱없이 부족하며 또 다른 부작용을 낳고 있음

<대책>

불공정을 완화하기 위한 정책 서민금융과 대부업체와의 협력 방안, 적극적으로 서민 금융을 확대하는 방안, 불법사금융으로 내몰리는 저신용자를 구제하는 방안으로 구분

□ 저신용자 포용성 확대 방안

- 대부업과 서민금융진흥원 간 상생 방안 : 저신용자의 접근성은 시장에서 최대한 흡수하고 해결되지 않는 부분은 정책적 서민금융으로 보완. 더불어 금융상품 개발 협력, 통합플랫폼 운영, 상환관리 협력 등의 방법으로 상생 가능
→ 현 정책서민금융 상품의 경직성, 제도적 미비점, 정보 비대칭성 보완
- 대부업 포용성 제고 방안 : 법정 최고금리 탄력제 도입, 한국형 단기소액대출 상품(예,페이데이론), 리스크 관리 시스템 및 대안평가 활용성 강화, 신상품 개발, 대부업 진입요건 강화 및 통합 감독 거버넌스 재정립, 대부업 명칭 변경(예, ‘생활금융’)으로 이미지 쇄신, 저비용 자금조달 체계 구축, 대부업법 체계 개편, 우수대부업자 제도 개선, 정책 서민금융 확대를 통해 서민금융의 포용성을 실질적으로 확대해야 함.
- 동시에 불법사금융 단속 강화, 금융교육 상담 등 자립역량 강화 등. 종국적으로는 저신용자를 위한 소득 활동 기반 마련

□ 기타

- 사회적으로 문제를 야기하고 있는 **불법사금융 대책은 신용평점 하위 10%** 부분에 대한 신용대출 추이에 대해 면밀히 분석한 후 대책 강구(불법사금융 이용자 수와 대부업 이용자 수는 높은 상관관계)
- 현재 저신용자에 대한 금융 접근성 문제점 대책은 불법사채업자의 처벌 강화라는 **단속행정**과 함께 포용성 확대라는 **적극행정**이 동시에 실행하여야 함
- 대부업과 서민금융진흥원, 민간 금융기관 간 협력 체계 강화, 역할 분담과 상호보완으로 저신용자의 포용성 제고
→ 서민금융의 질적 성장을 지향하는 서민금융진흥원의 정책 방향과 일치
- **한국형 단기 소액대출제도** 개선을 포함한 다양한 포용방안을 도입하고 활용하여 제도/민간의 **서민금융 공급 저변 확대 강화**(영암군 사례)
- 대부업과 서민금융진흥원과의 상생 방안과 민간부문 확대는 한계에 봉착한 서민금융 여건하에서, 극저신용자의 포용성을 높여 불법사금융으로 내몰리는 현상을 완화할 수 있으며, 단순한 금융 지원을 넘어 사회적 안전망 강화와 취약계층의 경제적 자립을 촉진시킴

서민 금융과 대부 금융 시장의 역할

최철 숙명여대 소비자경제학과 교수

우리나라 금융 시장에서 금융 포용 또는 포용적 금융이라는 말은 지금까지도 여전히 강조되고 있고 정책 당국의 목표이기도 한데 이는 2015년 UN이 채택하여 2016년부터 2030년까지 추진하는 지속 가능 개발 목표(SDGs)와도 무관하지 않습니다. 세계은행은 이것이 17개의 지속 가능 개발 목표들 중 무려 7개와 깊이 연관된 축매라고 표현하기도 합니다. 금융 포용은 말 그대로 가계 구성원으로서의 개인이나 사업자로서의 개인이 그 필요에 따라 유용하고 알맞은 금융 상품과 서비스를 이용할 수 있는 것을 의미합니다.

금융소비자보호법에서 금융 상품은 예금성, 대출성, 투자성, 보장성 상품으로 구분되는데 특히 대출성 상품의 경우 금융 소비자와 금융 기관 간 거래에 있어서 금융 소비자의 지위가 더욱 열세에 놓이게 되는 경향이 큽니다. 아무래도 긴요하고 절박한 자금 수요에 따라 과연 얼마만큼의 자금을 어느 정도의 금리로 빌릴 수 있을지가 자금 수요자인 금융 소비자로서는 매우 중요한 문제인데 금융 소비자가 선택의 주도권을 갖기가 어렵기 때문입니다.

우리나라 대출 시장은 은행 이외에도 제2금융권이라 불리는 여러 금융 기관들이 신용 공급을 하는데 사실 각 금융 권역별로 매우 다른 시장 특성을 갖습니다. 그리고 은행의 대출 시장과 다른 권역의 대출 시장 간 차별성도 매우 큽니다. 예컨대 은행 대출 시장은 비교적 신용도가 높은 대출 수요자와 자금 조달 비용이 낮은 대출 공급자의 시장인 반면 대부 금융 시장은 신용도가 낮은 수요자와 자금 조달 비용이 낮은 공급자의 시장입니다.

서민 금융에서 서민에 대한 개념 정의가 분명하지는 않지만 서민금융법에서 정책 금융의 지원 대상자로 삼는 서민을 주로 저소득자로 규정하고 있고 서민금융진흥원에서 여러 정책 금융 상품의 대상자 요건으로 연 소득 3,500만 원 이하 및 신용 평점 하위 20% 이내 등으로 정하고 있는 것을 보면 일정한 수준 이하

의 저소득 및 저신용 취약 계층을 서민으로 생각해 볼 수 있을 것입니다. 그런데 과연 이러한 금융 소비자들이 은행이나 다른 금융 권역의 대출 시장을 충분히 이용할 수 있을까요? 은행 대출 시장은 거의 불가능해 보이고 다른 금융 기관들도 마찬가지일 것입니다. 그나마도 민간 영역에서 이러한 취약 계층 대출 수요자들에게 접근 가능한 시장은 대부 금융 시장일 것입니다. 하지만 이제는 대부 금융 시장마저도 이들이 수요자로 참가하기 어려운 시장이 되었습니다. 과연 이것을 어떻게 받아들여야 할까요? 우리나라에서도 포용 금융이 오랫동안 그렇게 강조되어 왔음에도 막상 포용 금융이 그것을 더욱 필요로 하는 사람들에게서 오히려 멀어지고 있는 현실이니 말입니다. 이것은 특히 대부 금융 시장에서 영향력이 크게 발휘되는 최고 금리 규제 때문이기도 하며 한편으로는 대부 금융 시장 활성화를 위한 정책 당국의 노력도 미흡했기 때문이라고 생각합니다.

우선 최고 금리 규제와 같은 가격 규제는 시장을 통제하는 매우 강력한 수단으로서 오히려 시장 기능을 저해하고 정부 실패를 초래할 수 있는 위험성이 매우 큽니다. 사실상 그동안의 선행 연구들은 최고 금리 규제가 대부 금융 시장의 위축을 초래한 것에 대한 실증적인 분석 결과들을 제시해 왔습니다. 최고 금리를 낮추어 온 것이 취약 계층 대출 수요자의 이자 부담 경감이라는 좋은 취에서 비롯되었다고 해도 결과는 역설적으로 취약 계층 대출 수요자들을 불법 사금융에 내몰리게 하는 결과를 초래한 것입니다. 이는 프랑스 혁명 당시 로베스피에르의 생필품 가격 상한제로 인해 일반 시민들의 삶과 경제가 피해를 입은 역사적 사례와도 자주 비교되어 왔습니다. 경제 원리에 따른 학자들의 경고에도 불구하고 (최고 금리를 높게 두는 것은 서민들의 부담을 높이는 것이라는) 단편적인 견해를 가지고 있을지도 모를 대중을 의식해야 하는 정치적 제약으로 인해 고금리 시기에 낮은 최고 금리가 시장을 더욱 옥죄는 상황을 그저 모두가 지켜봐야 했습니다. 시장에 대한 강력한 규제가 존치되고 있는 상황이라면 이 시장에서 공급 활성화를 통해 그나마 숨통을 틔울 수 있도록 했어야 하는데 그마저도 외면되었습니다.

대부 금융 시장을 제약하는 또 다른 요인이 바로 대부 또는 대부업이라는 용어 자체에 대해 이 시장의 대출 수요자뿐 아니라 일반인이 갖는 부정적인 이미지

의 고착화입니다. 이러한 상황은 이번에 발표된 연구 결과에서도 잘 드러나고 있습니다. 그동안 등록 대부업과 불법 사금융 간의 실질적인 구분이 모호하고 등록 대부업조차도 불법 사금융과 같은 수준의 부정적 인식이 널리 확산되어 있음은 장차 이 시장의 활성화에 매우 큰 걸림돌이 될 것입니다. 따라서 이 시장의 진입 조건을 강화한다면 그와 동시에 정상적인 공급자로서의 역할을 할 만한 대부업자에게 새로운 명칭 부여와 함께 보다 효율적인 신용 공급을 할 수 있도록 공급 활성화와 인센티브 정책을 병행함으로써 대부 금융 시장이 그야말로 우리나라 서민 금융의 중심적인 역할을 제대로 수행하는 민간 영역에서의 시장으로 자리매김할 수 있는 기반을 마련해야 할 것입니다.

지금은 우리나라 경제가 매우 어려운 상황에 놓여 있습니다. 그리고 이런 때일수록 취약 계층의 경제적 곤경은 더욱 심화되고 자금 수요도 늘어날 것입니다. 우선 당장 눈에 띄는 가시적인 성과를 기대하기 어렵더라도 궁극적으로 대부 금융 시장의 정상화와 지속 가능성 제고를 위해서 필요한 정책적 대안들을 모색하고 차근차근 실행해 나가야 할 것입니다. 오늘 발표된 연구 결과는 이를 위해 유용한 참고가 될 수 있으리라 생각합니다. 감사합니다.

대부업에 대한 두가지 견해:
서민금융의 한 축으로 제도권 유입 Vs 불법사금융 척결을 통한
민생 안정 도모

조혜진 인천대학교 소비자학과 교수

대부업에 대한 일반적인 인식

현황

- 대부업에 대해 부정적 인식 큼. 구체적으로 대부업 연상 단어: 사채 (81.4%), 불법사금융(65.7%). 현재 언론, 뉴스, 영화, 드라마 등 사회 전반적으로 대부업에 대한 부정적 인식 고착화된 상황
- 이는 일반적으로 대부업 이용 경험이 부재하거나 관심이 없고, 불법사금융으로 인한 피해가 부각된 측면도 있음

서민금융의 한 축으로 제도권 유입 방안

배경

- 대부시장 이용자들은 제도권 금융기관을 통한 대출이 어려운 저신용자이며 대부업에서도 대출 거절 비율이 높음. 저신용자 등 취약 계층의 경우 대출 목적이 의료비 주거비 등의 생활자금인 경우가 많아 대출을 제대로 받지 못하는 경우 생활 안정 기반 자체가 흔들릴 수 있음.
- 저신용자들의 생활을 영위하기 위한 소액대출에 대한 수요가 있으며, 특히 대부업 이용자 중 경제적 곤란 경험이 매월 발생하는 가계가 21.4%에 달해 이들은 경제적으로 매우 곤란을 겪을 수 있으므로 이들에 대한 정책적 지원 필요(2024 대부업인식설문조사)

우수대부업체 활용

우수대부업체의 경우 서민금융의 일부로 제도권 금융에서 일반인에게 긍정적인 인식을 심어줄 수 있는 제도화 방안 마련 필요

- 현재 우수대부업체 선정은 금감원에서 하고 있음. 우수대부업체 선정 기준과 선정과정을 투명화하고, 이를 민생안정 관련 기관인 기재부, 금융위와 함께 우수대부업체의 양성화 방안과 금융시장에서 긍정적인 기능을 적극적으로 홍보,

활용하는 시스템 구축이 요구됨.

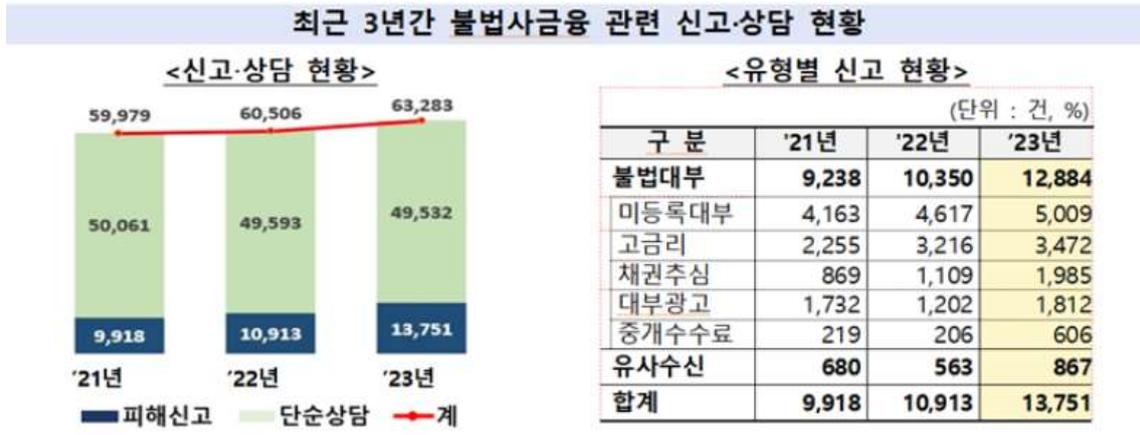
□ 불법사금융 척결

□ 배경

○ 2023년 중 불법사금융 피해신고센터 접수된 피해신고및상담 건수 63,283 건. 2022년 대비 2,777건(4.6%) 증가(금융감독원, 2024).

○ 불법사금융 피해 신고 유형을 보면 미등록대부업체, 고금리, 채권추심, 대부광고, 중개수수료 등의 피해사례가 큰 것으로 나타남

○ 고금리, 불법채권추심, 불법대출중개수수료, 대출사기(유사수신) 등 불법 사례에 대한 신고도 많지만 미등록대부업체로 인한 피해가 가장 크고, 근본적인 원인으로 판단됨



출처 : 금융감독원 보도자료

○ 최근 내구제 대출(예를 들어 일명 ‘휴대폰깡’)을 통한 우회적인 현금 수수 확대와 SNS 등 온라인 사회적 관계를 이용한 불법 추심 사례에 대한 신고 증가

□ 불법사금융 피해 예방 방지 위해 일반인 대상으로 홍보 강화_피해 구제방안 안내

○ 예1> 미등록대부업체는 불법. 높은 이자율, 대출과정에서 허위정보제공, 불공정 계약서 작성, 불법채권추심(폭력, 협박, 개인정보 유출 등)

○ 예2> 불법 대부업체 피해 시 대처방안: 1) 피해 사실 증거 확보, 2) 증거를 바탕으로 관련 기관 신고, 3) 법률전문가 도움

□ 등록 대부업과 미등록 대부업의 차이, 피해 시 대처방안 등 홍보

○ 일반적으로 등록 대부업과 미등록대부업(불법사금융)의 차이 구별 못함
(2024 대부업인식설문조사)

- 대부업이용자 가운데 91%만이 대부업의 업무와 활동에 대해 알고 있다고 응답, 특히 등록업체와 불법 사금융 즉 미등록업체를 구별할 수 있거나 확인 방법은 대부업 이용자의 48%, 미이용자의 24%만 식별 가능
- 대부업을 이용한 소비자들 가운데에서도 대부업체인지 아닌지 모르고 대부업체를 이용하거나(18.8%), 미등록대부업체인 줄 알면서도 불법사금융을 이용한 경우도 10.6%

○ 불법사금융을 알면서도 이를 이용한다는 것은 그만큼 대부업체 이용자의 대출 수요가 절실하며, 그럼에도 불구하고 대부업체 이용자들이 저신용, 저소득 등을 이유로 제도권 금융기관(민간 금융기관이나 정책 금융기관)을 통해서 금융서비스를 제공받을 수 없는 상황임을 보여주는 것임

○ 특히 대부업체로부터 대출을 받으면서도 대부업의 주요 업무나 활동이 무엇인지 알지 못하고(27.6%), 등록 대부업체와 미등록 대부업체(불법사금융)을 구별할 수 있거나 확인 방법을 알지 못하는 (22.2%) 이용자들의 경우 무분별한 대출 이용으로 인한 피해가 우려되므로 주의 필요

□ 불법사금융 적발과 민생안정을 위한 협업 시스템 강화

: 기재부, 금융위, 금감원, 검찰, 경찰, 지방자치단체 등

□ 우수대부업체 활용뿐 만 아니라 불법사금융 적발과 민생안정을 위해서도 대부업권 개선을 위한 전략을 관련 공적기관들이 연계하여 수립할 필요 있음

○ 제도 및 정책 수립, 관리, 홍보, 일반인을 대상으로한 교육, 불법사금융을 대상으로 한 적발 및 처벌 등 전과정에 걸쳐 협업시스템이 요구됨

□ 일반소비자를 대상으로 불법사금융이 관련 내용이 포함된 신용관리/부채관리 교육 필요

○ 신용/ 부채 문제가 발생하기 전 예방교육부터 신용/ 부채 문제가 발생한 이후 채무상환을 어떻게 잘 해나갈수 있을지, 어디에서 정확한 공신력있는 관련 정보를 찾을 수 있는지, 불법사금융 피해가 발생했을 때 후속적 대처방안에 이르는 대출의사결정 전과정에 걸친 구체적인 내용이 포함되어야 함

- 또한 바람직한 채무상환 방법 및 정책서민금융상품에 대한 정보 제공, 등록대부업체/ 우수대부업체에 대한 정보 제공, 불법사금융과 등록대부업체 및 우수대부업체 구별 방법 및 정보 제공이 교육되어야 함

- 부수적으로 불법사금융피해를 방지하기 위한 근본적인 대응책으로 신용 관리교육에서 계획된 예산에 따른 합리적 소비지출 능력을 향상시킬 수 있는 방법을 실습을 통해 교육할 필요 있음