

저소득층소비자의 생활경제위기와 금융지원제도 고찰

김성숙

본 연구는 저소득층의 생활경제위기를 살펴보고 이를 극복하기 위한 우리사회의 지원제도를 구제 및 자활의 관점에서 그 내용 및 실태를 통해 문제점을 파악하기 위하여 개인신용회복을 위한 공적·사적 구제제도, 그리고 자활을 위한 소액대출제도 등을 고찰하였다. 저소득층의 관점에서 볼 때 현행 개인파산제도는 파산제도의 남용 등 도덕적 해이를 방지하는 장치가 부족하다. 그리고 공적·사적 구제제도나 자활지원제도를 사용하기 전 단계로서 자신의 생활경제위기에 대한 정확한 진단을 위한 재무(혹은 채무)상담서비스를 받지 못하고 있었다. 또 저소득층 자력으로 구제제도를 활용할 수 있는 능력이 결여되어 있어 저소득층이나 극빈층의 구제절차 접근성이 낮은 것으로 파악된다. 또 사적 구제제도는 최근 매우 많아지면서 저소득층의 선택이 혼란스러워지는 등 문제점도 나타나고 있다. 마지막으로 구제이후의 자활은 저소득층으로 하여금 반복적으로 채무불이행상태 혹은 극빈층으로 전락하는 것을 방지하는 효과가 있으므로 진정한 의미의 생활위기의 극복을 의미하나 소액대출제도 등은 시행된 지 오래지 않아 낮은 인지도, 낮은 활용능력 등의 문제점이 나타나고 있다. 이의 해결을 위해 사적 구제제도와 공적 구제제도의 연계성을 증진하고 재무상담제도를 활성화시키며, 각종 신용회복지원제도와 자활지원제도의 접근성을 높이는 방안이 추진되어야 할 것이다

주제어: 저소득층소비자, 생활경제위기, 개인회생, 개인파산, 개인신용회복, 소액대출

1. 문제제기

미국의 서브프라임모기지론의 부실에서 시작하여 전세계적으로 커다란 금융위기를 불러온 세계 금융위기는 국내 실물경제에 영향을 주면서 소득수준이 낮은 ‘취약계층’에게 더 심각한 타격을 주고 있다. 또 최근 금융시장의 급속한 변화, 무분별한 신용카드사용과 과도한 가계대출 등으로 인하여 저소득층 가계의 재무 상태는 더욱 위협받아 왔다.

저소득층의 생활경제문제는 소득의 부재 또는 부족이 가장 근본적인 경제문제이지만 부채를 상환하지 못하게 되어 신용불량상태를 겪기도 하는 등 위기상태에 놓이는 경우도 있다. 2009년말 현재 부채를 갚지 못해 신용상태가 좋지 못한 금융채무불이행자는 199만명 정도이고(국회입법조사처, 2010), 또 OECD 기준에 따른 빈곤계층은 300만 가구에 달한다(조선일보, 2010.3.8). 금융채무불이행자 가운데에는 어느 정도 소득을 획득할 수 있는 집단이 상당수 되기 때문에 이들 모두 빈곤계층으로 이해되어서

는 곤란하다. 그럼에도 불구하고 다수의 금융채무불이행자는 이미 빈곤계층에 속하거나 속하지 않더라도 채무상환을 위해 획득한 소득을 상당부분 충당해야 하기 때문에 일시적으로 빈곤계층과 유사한 경제생활위기에 직면하고 있다.

또 채무문제는 없지만 자산구조가 극히 열악하여 전혀 노후준비를 하지 못하는 저소득층가계도 있을 것이다. 주택마련이나 자녀 학자금 등 목돈마련문제를 겪는 저소득층가계도 있을 것이다. 그리고 비상사태에 대하여 전혀 준비가 없어 위기에 무방비상태에 있는 저소득층가계도 있을 것이다. 반면 어려운 경제 수준 하에서 저축을 하려고 노력하는 재무적으로 성장가능성이 있는 저소득층가계도 존재할 것이다. 저소득층가계라 할지라도 그 재무적 상태에 따라 다양할 것이기 때문에 그 정도나 차이에 적합한 재무해결대책이 마련될 필요가 있다.

2009년 정부가 서민생활 안정과 일자리 창출을 가장 중요한 국정과제로 채택하여 추진하여 왔다. 주요 내용은 기초생활수급권자나 저소득장애인을 위한 근로소득 보조금 지급이나 기초장애연금 등 소득을 보조하는 제도, 둘째, 장애인을 위한 재활치료나 가사활동 보조서비스 지원, 노인치매 검진비 및 약제비 등 사회복지서비스를 지원하는 제도, 셋째, 노인 및 장애인 일자리 18만개 지원과 저소득층 일자리 65만개 지원 등 일자리 지원제도 등이다(청와대 홈페이지 참조). 또 신용위기상태에 있는 금융채무불이행자에 대한 여러 구제제도는 법적으로나 정책적으로 추진되어 왔다. 이처럼 생활경제위기에 놓인 저소득층의 관점에서 이들을 도울 수 있는 사회적 지원제도는 다양하게 추진된다.

한편 신용위기상태에 있거나 소득위기상태에 있는 저소득층에 대한 금융적 지원정책의 방향은 무상소득지원과 자활지원으로 구분된다. 소득획득능력이 불가능한 노인, 아동, 장애인 등의 경우 무상소득지원 및 사회복지서비스 지원은 국가의 당연한 책무이다. 그런데 노동능력이 있지만 노동시장에서 취업하거나 소득을 획득할 만큼 충분한 능력이 부족한 경우 이들은 무상소득지원보다는 자활능력을 양성하거나 자활기회를 제공하는 것이 바람직하다. 그동안 저소득층을 위한 정부정책은 무상소득지원의 체계를 갖추는 것에 초점을 두어 왔지만 최근 글로벌 금융위기로 인한 서민계층의 생활안정이 주요 국정목표로 채택되면서 다양한 자활지원정책이 발전 또는 시도되고 있다. 대표적인 것이 2006년 4월부터 시행된 채무자 회생 및 파산에 관한 제도와 저소득층의 자활을 위한 소액대출(micro-finance)제도이다.

채무자회생 및 파산에 관한 제도는 일종의 개인신용회복제도로서 정상적인 채무변제가 어려운 개인 채무자에게 상환기간을 연장해 주거나 일부 채무를 탕감해 줌으로써 신용회복을 도와주는 제도적 장치를 말한다. 또 저소득층의 자활을 위한 소액대출 제도란 저소득층의 자립을 위한 소액규모의 자금대출, 창업컨설팅, 정보네트워크 등 다양한 지원서비스를 포함한다. 이러한 자활지원제도들은 저소득층의 생활경제위기 극복을 위한 최소한의 장치이며 사회적 안전망을 확고하게 하는 효과를 가진다.

우리나라의 저소득층의 구제 및 자활지원 제도들은 아직까지 시도 단계로써 홍보부족, 예기치 못한 부작용의 발생, 도덕적 해이의 가능성, 비효율적인 집행, 산발적인 유사 제도들의 실행 등 제도의 실효성을 얻기 위해서 해결해야 할 사회적 난제들을 안고 있다. 본 연구는 생활경제위기에 직면한 저소

득층의 관점에서 정부의 다양한 자활지원 제도들을 살펴봄으로써 위기극복의 활용도를 평가하고자 한다. 자활지원제도는 생활경제위기를 가진 저소득층이 본인의 생활경제문제를 인식하고, 다양한 제도에 접근하여, 자신에게 적합한 지원제도를 선택하여 이용하고, 이를 통하여 자활이 이루어지도록 할 수 있어야 한다. 따라서 본 연구는 생활경제문제의 인식 → 자활지원제도에의 접근 → 제도의 선택 → 제도의 이용과 효과라는 일련의 과정을 통하여 저소득층을 위한 자활지원제도를 재조명하고자 한다. 이를 위해 우선 다양한 저소득층의 생활경제위기 극복을 위한 자활지원제도들을 알아보고 다음으로 각 제도들의 이용실태를 살펴본 후, 위의 단계별로 문제점과 개선방안을 파악하고자 한다.

II. 저소득층의 범위와 생활경제위기 실태

1. 저소득층의 의미와 범위

저소득층은 자본에 소외된 집단으로 대표적인 취약계층이다. 저소득의 원인이 개인의 타고난 능력에만 기인하지 않고 사회구조상 저소득층이 될 수밖에 없는 집단이 존재한다는 점에서 저소득층은 사회적으로 보호 및 지원의 대상이 된다. 특히, 지난 1998년 외환위기 시기와 2003년을 전후한 신용위기 과정에서 상당수의 중산층이 저소득층으로 전락하였다. 또 2005년 이후 우리 사회의 소득 양극화는 더욱 심화되었으며, 현재의 정부도 서민생활안정대책을 가장 중요한 국정과제로 삼는 등 저소득층의 생활안정은 우리사회가 해결해야할 가장 중요한 사회문제가 되었다. 저소득층에 대한 정의는 어떤 절대적인 빈곤상태이기 보다는 상대적인 개념이다. 정부의 정책적 측면에서 저소득층을 규정해 본다면, 우선 보건복지가족부의 여러 저소득층관련 정책으로서 여기서의 복지지원대상은 자활공동체 및 저소득계층을 포함하고 있다. 또 최근 금융위원회의 서민금융정책의 지원대상은 저소득층 및 채무불이행자이다. 하지만 학문적 분야에서는 서민이라는 용어를 사용한 예를 발견하기 어려우며 이를 학문적으로 명확하게 규정하거나 범주하기는 어렵다. 여러 언론기관이나 정부기관에서 언급한 생활경제위기에 처한 집단으로는 기초생활수급자, 차상위계층, 실업자, 장애인, 노인, 채무불이행자, 다중채무자, 저신용등급자, 저소득층 등이 포함되고 있다. 이러한 문헌들을 볼 때 취약계층의 공통적 특징은 '빈곤성', '자본에의 소외'에 있다.

많은 빈곤에 관한 연구들은 사용 자료의 차이, 빈곤선의 차이, 개별가구의 능력을 나타내는 지표의 차이 등으로 인하여 저소득층의 규모에 대한 정의에서 현격한 차이를 보이고 있다. 저소득층의 정의는 빈곤선의 개념을 포괄한다. 빈곤선이란 빈곤한 상태에 있는 계층을 규정하는 소득의 수준으로 정의내릴 수 있다. 빈곤선의 개념을 규정하는데 있어서 절대빈곤수준을 의미하는 최저생계비를 적용하거나 상대빈곤선이 활용되어 왔다. 절대빈곤선은 중앙생활보장심의위원회의 심의·의결 후 보건복지부가 발표한 최저생계비를 적용하는 것이 일반적 예이다. 또 상대빈곤선은 OECD 기준(중위소득,

40%, 50%, 60% 이하)중 중위소득의 50%를 적용하기도 한다. 기초생활보장법에서는 차상위계층을 정부가 결정한 최저생계비의 120%로 규정하고 있다. 그런데 윤흥식 외(2004)의 연구에서는 차상위 빈곤선을 최저생계비의 210%로 확대하고 있기도 하다. 그 이유로 차상위 계층에 대한 지원 대상이 가구소득이 최대 최저생계비 210% 가구까지 포괄하기 때문으로 보고 있다. 예를 들어 만 5세 아동에 대한 무상보육대상이 2004년 현재 4인 가구를 기준으로 월 가구소득 223만원이하까지 수급대상으로 포괄하고 있는데 이를 최저생계비로 환산해 보면 최저생계비의 약 211.4% 수준이다.

소득의 양극화 측면에서 볼 때 1997년 이후 8년간 중산층 비율이 5.3% 감소한 반면, 하위층은 3.7%, 상위층은 1.7% 증가하였다. 따라서 중산층에서 하위층으로 이동한 인구는 174.7만명으로 나타났다(민승규외, 2006). 또 OECD 기준¹⁾에 따르면 우리나라 빈곤층 가구가 305만8000가구를 기록하면서 사상 처음 300만가구를 넘어섰으며 지난 한 해에만 13만4725가구가 늘어났다(조선일보, 2010.3.8). 빈곤층은 1인 가구 이상까지 합쳐 집계한 2006년 269만가구에서 최근 3년 사이 37만가구나 늘어났으며 전체 가구 수(1692만가구) 가운데 2006년 16.7%에서 3년 새 18.1%로 증가한 것이다.

2. 저소득층의 생활경제위기

생활경제위기관, 실업, 파산 등 국민의 일상적인 경제 활동이 마비되어 경제행위 주체로서의 실질적인 활동이 중단되는 생활안전 위기이며 국민생활안전의 책임 주체가 개인이고 안전사고 발생이 협소범위인 개인이나 가정 수준에서 나타나는 특징을 가진다(이재은·유현정, 2007). 우리나라의 빈곤상태는 1999년에 정점을 이루고 이후 조금씩 개선되다가 2003년부터 다시 악화되고 있는 것으로 나타났으며 빈곤대책으로서의 기초생활보장제도는 기초보장의 사각지대가 존재하고 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤의 미흡, 빈곤 함정 등의 문제를 안고 있으며 우리나라의 경우 상대빈곤에 대한 정책이 거의 전무한 실정이다(김미곤·김태완, 2004).

한국노동패널조사자료를 이용한 근로빈곤에 대한 한 연구(금재호, 2005)에서는 빈곤가구의 절반 이상이 근로빈곤가구이며 근로빈곤가구는 진입과 이탈이 매우 활발하였다. 가구주의 연령이 높고 저학력일 때 근로빈곤의 위험성이 높은 것으로 추정되었다. 직종별로는 자영업가구, 임금·자영업 혼합가구가 근로위험성이 높았으며 산업별로는 부동산 임대 및 사업서비스업, 보건 및 사회복지 사업 등에 종사할 때 빈곤가구에 속할 위험성이 높았다.

일반적으로 절대빈곤계층뿐만 아니라 상대적 빈곤계층을 포함한 저소득층들은 근본적으로 소득 및 취업 구조의 불안정성으로 인해 일시적이며 적은 충격의 위험조차도 대처하지 못하는 특징을 가지며 또 스스로 이를 극복할 능력을 가지지 못하다. 반면에 이처럼 취약한 상태에 있음에도 불구하고 저소득층 가계들은 취업기회나 자활이 가능하도록 하는 금융기관이용에 대한 접근성이 타 계층에 비해 매

1) 경제협력개발기구(OECD)는 전체 근로자 중 가장 중간에 있는 사람의 소득인 중위소득을 기준으로 50% 미만은 빈곤층, 50~150%는 중산층, 150% 이상은 상류층으로 각각 분류하고 있다.

우 낮다. 저소득층가계는 제도권 금융기관을 이용하기 어려운 금융소외계층이며 자산 구조적인 어려움에 처하게 될 때 단기적으로 이를 해소할 수 있는 금융적 기제를 확보하고 있지 못하다. 이는 저소득층가계로 하여금 한차례의 재정적 위기에도 극빈계층으로 전락하게 될 가능성을 심화시킨다.

조복현(2005)은 현재의 금융제도나 시장기능에 의한 자금의 배분시스템은 저소득자, 농민, 중소기업 또는 중소기업의 금융접근을 곤란하게 하여 이들의 소득향상에 기여하기 어렵다고 진단한다²⁾.

최근 2008년 7월부터 2009년 11월까지 신용등급이 4등급 이상인 가계의 대출비중³⁾은 모두 증가한 반면 5 - 9등급 가계의 대출비중은 감소하여서 저소득층의 가계대출은 감소한 것으로 볼 수 있다. 그러나 신용도가 높은 계층과 함께 생계형 대출수요 비중이 높은 최하위신용등급(10등급)의 대출비중이 소폭 증가하였다(이규복, 2010).

신용실적이나 담보물이 없는 저소득층 가계는 비제도권 금융기관을 이용할 수밖에 없을 것이다. 우선 등록 대부업 이용자의 특성을 보면 제도권 금융기관 이용자에 비해 신용등급과 상환능력이 취약한 상태로 부도상태인 경우가 31%, 정상이용자 중에서도 8-10등급 저신용 이용자가 40%나 되었다. 반면 무등록 대부업 이용자의 특성은 고위험, 저소득, 저신용 서민층으로 나타나 금융채무불이행자나 저신용 계층 등 저소득층 가계인 것으로 보인다. 대부업 이용자의 특성에 대한 한국금융연구원(2007)의 실태조사결과를 보면 고졸 이상의 고학력자, 회사원, 소득 2,000만원이상의 중간소득층 및 고소득층의 비중이 높았다. 이 실태조사가 주로 중대형 대부업체의 심층면접을 중심으로 이루어진 것을 감안하더라도 저소득층 가계는 고금리 사금융의 기회에서도 외면당할 가능성이 있는 것으로 나타났다.

대부업 이용자의 이용 원인을 보면 주로 교육비와 병원비 등 급전필요가 26%로 가장 많았으며 사업실패나 실직 등 생계비 문제가 각각 21%, 18%였으며 기타이유(19%)의 50%도 생활자금과 관련된 것으로 나타났다(금융감독원, 2005, 2006, 2007). 또 대출자금의 사용 용도에서도 가계생활자금이 42%로 2004년의 28%에 비해 급증하고 있다. 이는 사금융의 이용이 저소득층의 경제력 약화에 따른 생활자금 마련과 밀접히 관련됨을 의미한다.

또 대부시장의 금리를 보면 무등록 대부업 이용자의 경우 대부업법이 정한 법정 이자율 상한인 연 66%를 초과하는 경우가 대부분(84%)으로 매우 높은 금리에 대출을 받고 있는 실정이다(재정부, 2007)⁴⁾. 따라서 소득이 매우 낮은 저소득층 가계는 다른 소득계층에 비하여 똑같은 금액의 대출에 대하

2) 저소득층이 제도 금융시장에 접근하기 어려운 이유로 첫째, 저소득층의 경우에는 과거의 신용실적이 거의 없을 뿐만 아니라 담보도 없는 경우가 대부분이며 일반적으로 위험이 큰 차입자로 분류된다는 점, 둘째, 금융기관의 대형화와 소규모 영업점포수의 감소로 인해 지역밀착형 서민금융기관의 경쟁력이 약화되었다는 점, 셋째, 금융의 전자화와 사이버 뱅킹, 신용카드사용의 증대로 인해 전산망에 접근하기가 곤란한 저소득층은 상대적으로 불리한 점을 지적하였다.

3) 세계적 금융위기이후 경기부진으로 인해 가계의 부채상환능력은 위기 이전보다 크게 약화되었음에도 불구하고 가계부채는 계속 증가하여 2009년 3/4분기말 현재 가계신용은 총 733조7000억원이나 되었고(한국은행, 2010.2.26) 이러한 가계부채 증가추세는 2000년 이후 지난해 4분기까지 영국 2.16배보다 훨씬 빠른 3.42배로 매우 급격하다(매일경제, 2010.3.17).

4) 평균대부금리를 추정한 금융감독원의 조사결과에 따르면(2006, 2007) 월평균 대부금리는 등록업체인 경우 월

여 매우 높은 비용을 지불하고 있어 저소득층 가계에 있어서 사금융 이용은 자활의 계기가 아니라 빈곤의 늪이 될 가능성이 높다.

신용등급이 가장 낮은 10등급의 생활경제위기는 물론이고 7-9등급까지의 신용등급이 낮은 계층은 제도권 금융기관을 이용하기 어려운 금융소외자이기 때문에 경기침체가 장기화될 경우 채무불이행자가 되는 생활경제위기를 겪게 되기 쉽다. 다행히 우리나라 금융채무불이행자는 2003년을 정점으로 지속적으로 감소되어 2009년 11월말 현재 199.1만명으로 나타났다(국회입법조사처, 2010). 이 수치는 2003년도 372만명과 비교하면 대폭 감소하였지만 아직까지도 200만에 가까운 가계가 금융채무로 인한 위기에 직면하고 있는 것이며 1인가구를 포함한 전체가구수가 1,692만명임을 감안하면 총가구의 12%에 해당된다. 금융권별 금융채무불이행자의 분포를 보면 기타은행업이 은행업이나 신용카드업보다 더 많은 것으로 나타났는데 이러한 경향은 2008년과 2009년에 더욱 강화되고 있다. 그리고 여러 금융권에 복수의 채무를 가지고 있는 금융채무불이행자는 감소하는 경향을 나타내고 있어 다중채무로 인한 부담이 줄어든 것으로 보인다.

그리고 저소득 및 저신용계층이 많이 이용하고 있는 사금융에 있어서 고금리와 불법 채권추심 등 사금융 피해가 급증한 것으로 나타났다. 금감원이 사금융피해상담센터를 처음 설치한 2001년에는 사금융관련 금융상담 건수가 3천265건이었으나 2005년 3천227건, 2006년 3천66건으로 감소했다가 2007년 3천421건, 2008년 4천75건으로 증가했다. 2009년 11월 금융피해상담은 5,195건으로 작년 같은 기간에 비해 39.8% 급증하였다. 피해상담의 주요 내용으로 고금리관련 상담이 926건으로 가장 많았고, 불법 채권추심(829건), 대출사기(354건), 대부광고 및 대부업 등록 문의(292건), 대부중개 수수료 수취(253건)이었다(금융감독원, 2009.12.30).

<표 1> 금융채무불이행자의 연도별 추이(명)

구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 11월말
전체		263.6	372.0	361.5	297.6	279.6	258.3	227.1	199.1
금융 권별	은행업	175.8	233.7	260.6	180.1	164.5	145.7	119.3	103.7
	신용카드업	113.4	178.5	140.5	98.3	89.2	77.7	70.3	53.5
	기타금융업	216.7	447.8	484.6	328.7	325.9	310.1	266.2	202.5
복수 업권 별	1개기관	91.7	108.3	98.6	123.1	113.9	105.8	98.9	98.65
	2개기관	52.2	67.2	61.4	66.7	61.0	56.1	47.4	43.5
	3개기관이상	119.7	196.5	201.5	107.8	104.7	96.3	80.8	57.0

자료: 국회입법조사처(2009)의 자료를 토대로 재구성.

한편 한국대부금융협회에서 운영하는 .대부업피해신고센터”에 따르면, 올해 상반기 동안 접수된 불

14%로 연평균 168%이었고 무등록업체인 경우는 월 16%, 연평균 192%로 나타났다. 이 결과가 300명을 표본 추출하여 추정한 결과로서 응답자들이 과장 응답할 가능성이 있음을 감안하더라도 법정금리인 66%를 훨씬 초과하는 과도한 수준인 것이다.

법사채 피해신고는 지난해 하반기 459건 보다 약 60%가 증가한 718건으로 나타났다. 피해 유형을 보면 ‘불법추심’이 전체의 33.7%인 242건으로 가장 많았고, 그 다음이 ‘중개수수료 편취’(29.1%, 209건), ‘이자율 위반’(24.2%, 174건), ‘대출사기’(5.7%, 41건) 순으로 나타났다. 특히, 지난해 하반기와 비교해 ‘중개수수료 편취’(4.3배)와 ‘불법추심’(1.9배) 피해가 대폭 증가했다(한국대부금융협회, 2009.7.29)

<표 2> 불법사채 피해 유형

구분	2008년도 합계		2009년도 상반기	
	건수	비율	건수	비율
이자율위반	283	41.10%	174	24.20%
불법추심	198	28.70%	242	33.70%
대출사기	66	9.50%	41	5.70%
수수료편취	60	8.70%	209	29.40%
기타	81	11.70%	52	7.20%
소계	688	100%	718	100%

자료: 한국대부업협회(www.clfa.or.kr) 보도자료(2009.7.29일자)를 토대로 재구성.

III. 채무불이행자의 신용회복을 위한 구제제도

채무불이행자 구제제도는 개인신용회복을 위한 제도로서 사적 구제제도와 공적 구제제도로 나눌 수 있다. 이는 개인신용회복제도로서 정상적인 채무변제가 어려운 개인채무자에게 상환기간을 연장해주거나 일부 채무를 탕감해줌으로써 신용회복을 도와주는 제도적 장치를 말한다(이은영, 2008; 19). 사적 구제제도에는 신용회복위원회의 개인워크아웃제도와 사전채무조정제도, 채권집중프로그램, 그리고 개별금융회사 자체프로그램이 있다. 공적 구제제도로는 법원에 의한 개인회생과 개인파산제도가 있다. 우리나라 채무불이행자의 개인신용회복을 위한 구제제도 가운데 공적구제제도는 1962년 제정된 파산법이 유명무실 상태에서 2004년 9월 개인채무자회생법이 제정되고 ‘채무자회생 및 파산에 관한 법률(약칭 통합도산법)’이 2005년 3월 31일 제정, 2006년 4월 1일부터 시행되면서 본격화되었다. 그리고 사적구제제도는 금융감독원이 2002년 1월 신용회복지원제도를 도입하면서 시작되었다고 할 수 있다. 그 당시 신용회복지원제도는 일부 변제능력이 있으나 일시적으로 상환불능에 처한 개인채무자를 대상으로 금융회사 공동협약에 의거하여 운영되는 사적 채무조정제도 도입을 내용으로 하였다(국회입법조사처, 2009; 5).

1. 공적 채무불이행자 구제제도

1) 현행 제도

통합도산법은 채무자의 회생 및 파산에 관한 법률 체계가 일원화되고 어느 정도 체계화된 채무재조정 절차를 갖추게 되었다는 의미를 가진다. 하지만 채무자의 재건(회생)신청과 파산신청을 분리하고 있어 두 제도간의 연관성은 낮은 편이다. 개인회생제도는 변제능력이 있는 채무자의 회생과 채권자의 이익을 도모하기 위하여 ‘개인채무자회생법’에 따라 2004년 9월 23일부터 시행되어 왔다. 동법은 2006년 4월부터 시행된 ‘채무자회생 및 파산에 관한 법률’로 통합된다. 동법의 주요 내용을 보면 채무자가 인가받은 변제계획에 따라 최장 5년간 일정한 금액의 변제를 완료할 경우 잔여채무에 대해 법원의 직권 또는 채무자의 신청으로 면책을 결정할 수 있다. 개인회생제도는 채무 발생의 원인에 제한이 없어 사채까지 포함한 채무에 대하여 지급불능의 상태에 빠져 있거나 지급불능이 생길 염려가 있는 경우에 적용되는데, 반드시 개인채무자가 장래 계속적으로 또는 반복하여 수입을 얻을 가능성이 있는 ‘급여소득자’ 또는 ‘영업소득자’이어야 한다.

개인회생절차를 자세히 보면, 채무자의 개인회생신청시 법원은 채권자의 동의 여부, 변제계획의 적합성 등을 고려하여 인가여부를 결정한다. 인가된 후 채무자가 인가받은 변제계획에 따라 최장 5년간 일정한 금액의 변제를 완료한 경우 잔여채무에 대해 직권 또는 채무자의 신청에 의해 면책을 결정하게 된다. 개인회생절차에서 채무변제에 대한 최저변제액은 개인회생채권 총금액이 5천만원 미만인 경우 이의 5%, 5천만원이상인 경우 3%±100만원보다 적지 않되 최대 3천만원까지를 채무변제액 상한으로 하고 있다(통합도산법 제614조 제2항).

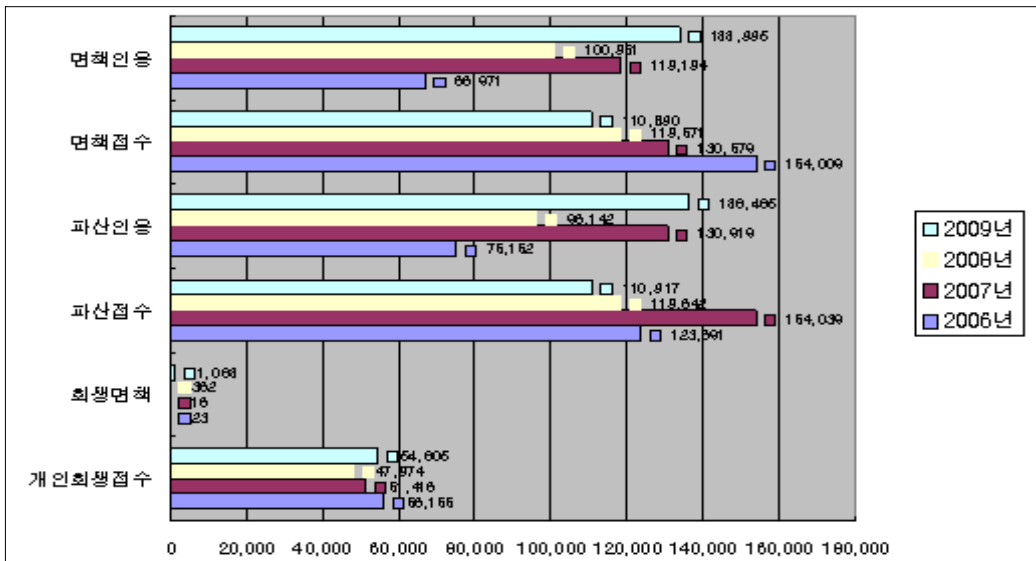
개인파산제도는 개인채무자가 자신의 모든 재산으로도 채무를 변제할 수 없는 상태에 빠진 경우 채무의 정리를 위하여 채무자 또는 채권자의 신청에 의해 법원의 파산선고와 면책결정으로 채무자의 채무상환 책임을 면해주는 제도이다. 개인파산은 변제능력을 상실하여 지급불능에 처한 채무자이나 채권자가 신청이 가능하다. 또 은행대출, 신용카드사용, 사채 등 채권채무관계의 원인을 불문하고 금액의 제한이 없으며 신용불량자가 아니라도 신청할 수 있다. 파산절차는 채권자나 채무자의 파산신청에 의하여 개시되고 파산신청을 접수한 관할 법원은 파산신청서류 및 절차의 적합성에 대한 형식심사와 더불어 채무자 심문 등의 실질심사를 거쳐 파산선고를 내리거나 신청을 기각한다. 파산선고가 내려지고 파산재단이 구성됨과 동시에 파산재단의 관리책임을 지는 파산관재인이 선임된다. 파산재단은 예외를 제외하고 채무자의 전체 재산으로 구성되는데 파산재단으로의 편입이 면제되는 재산은 압류가 불가능한 재산, 거주건물의 임차보증금반환청구권, 채무자 및 부양가족의 6개월치 생계비에 충당할 재산으로 특정되어 있다(“채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제383조). 파산선고를 획득한 개인채무자는 파산선고 확정후 1개월 이내에 면책신청을 할 수 있고 면책신청이 형식적, 실질적 요건을 갖추고 있는 경우 법원은 특수한 경우를 제외하고는 면책결정을 내린다(동법 제556조 및 제564조). 면책이 확정되면 조세를 위시한 법에 명기된 일부 채원을 제외한 모든 채원에 대하여 상환의무가 면제된다(동법 제566조).

2010년 3월 현재 국회에 계류중인 법무부 발의안인 ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’ 개정안에 따

르면 세 가지 핵심적인 내용이 포함되어 있다. 즉 주택담보채권의 별채권 제한 규정과 자동중지제도 (automatic stay), 개인회생기간 축소이다. 주택담보채권의 별채권 제한이란 주택을 담보로 빌린 돈도 개인회생절차를 통해 조정할 수 있게 한 것으로 개인채무자의 회생을 돕고 금융소비자 및 채권자의 최저 생활을 돕기 위한 장치로 도입이 추진되고 있다. 그리고 자동중지제도란, 다른 특별한 신청이 없더라도 도산절차 신청과 함께 자동적으로 채권자의 권리행사가 중지되는 제도로서 채권자평등을 실현하는 좋은 수단으로 이해되고 있는 반면 오남용 될 경우 도덕적 해이를 증가시킬 것으로 평가된다. 현행 개인회생기간의 최대는 5년으로 규정되어 있으나 이를 3년 이내로 축소하여 회생기간의 장기화로 인한 채무자의 부담을 경감하기 위한 것이다.

2) 이용실태

현재 700만명에 달하는 저신용계층이 존재하는 반면 이들이 이용할 수 있는 서민금융기관은 부족한 실정이다. 한편 채무 불이행자들의 대표적인 채무조정수단으로 신용회복위원회의 개인워크아웃제도나 법원에 의한 개인회생 및 개인파산제도가 있다. 신용회복위원회가 2002년 10월 출범한 이래 2009년 12월말까지 총 상담건수는 3,252,125건이었고 이 가운데 지원을 받은 건수는 803,997명(신용회복위원회, 2009). 지난 2009년 한해만의 신용회복상담건수는 588,335건이며 신용회복지원 신청자는 총 101,714명으로 전년대비 28.5% 증가하였다.



자료: 대법원(2010), 사법통계연감, 도산관련 자료를 기초로 하여 작성하였음.

<그림 1> 연도별 개인회생, 파산, 연책 접수건수

2. 사적 채무불이행자 구제제도

1) 현행 제도

채무불이행자를 위한 사적 구제제도는 앞에서 언급하였듯이 신용회복위원회, 여러 금융회사가 공동 참가한 기구, 한국자산관리공사, 그리고 개별 금융기관이 주체가 되어 다양한 프로그램이 운영되고 있다.

우선 신용회복위원회는 개인워크아웃제도와 사전채무조정제도(약칭 프리워크아웃제도)를 운영하고 있다. 개인워크아웃제도는 금융채무불이행자를 대상으로 금융회사 공동협약에 의거해서 운영하는 채무조정제도이다. 신용회복지원협약에 가입한 금융회사에서 5억원 이하의 채무가 있고 3개월 이상 연체자로 등록된 사람으로서 최저생계비 이상의 소득이 있는 개인채무자가 신청 가능하다. 개인워크아웃대상자가 되면 이자 전액면제, 상각채권인 경우 원금 최대 50%까지 감면을 받을 수 있고 최장 8년 이내로 분할상환기간이 조정될 수 있으며 채무조정이 확정될 때 채무자에 대한 금융회사의 모든 연체 등 정보등록이 해제될 수 있다.

신용회복위원회의 사전채무조정제도는 단기 연체자가 금융채무불이행자로 전락하는 것을 막기 위해 2009년 4월 13일부터 2010년 4월 12일까지 1년간 한시적으로 운영하는 채무조정제도이다. 사전채무조정제도의 대상자는 2개 이상 금융회사에서 신용대출과 담보대출을 모두 포함해 5억원 이하를 대출받고 30일 초과 90일미만 연체한 채무자이다. 또 사전채무조정제도의 지원을 받기 위해선 채무조정 신청 전 6개월 안에 신규대출금이 총 대출금의 30%이하로 비중이 낮아야 하고 연간소득에 대한 연간 대출 원리금의 상환 비율(DTI)이 30%이상이어야 한다. 그리고 신청자의 보유 자산 가액이 6억원 미만이고 실직이나 휴업, 폐업, 소득감소 등 사전채무조정 없이는 정상적인 채무상황이 어렵다는 점이 인정되어야 한다. 사전채무조정 대상자가 되면 연체이자를 면제받으며 신용대출금은 10년까지 담보대출금은 20년까지 균등분할 상환할 수 있도록 조정 받을 수 있으며 대출 이자는 기존 대출의 70%수준에서 적용되지만 특별한 사유가 있으면 원금상환이 1년간 유예되고 이 기간 동안 이자율은 3%정도이다.

채권집중프로그램은 상록수제일차유동화전문유한회사, 희망모아유동화전문유한회사, 신용회복기금을 운용하는 한국자산관리공사에서 지원하는 채무조정제도이다. 채권집중프로그램은 금융채무불이행자의 여러 금융회사 채무를 한 곳으로 집중하여 효과적인 채무조정 및 채권추심을 목적으로 한다. 상록수제일차유동화전문회사는 10개 금융회사⁵⁾가 공동 참여하여 설립되었으며 채권금융회사로부터 개인채무자의 부실채권을 매입한 후 이에 대한 채무조정을 하는 프로그램으로 이자감면 및 상환기간 연장(5년 이내)을 지원하고 있다.

5) 국민은행, 기업은행, 우리은행, 조흥은행, 하나은행, LG카드, 삼성카드, 신한카드, 외환카드, 현대카드 .

희망모아는 금융회사 공동 채권추심 및 신용회복지원기구인 희망모아유동화전문유한회사가 2005년 5월 한마음금융(주)이 30개 채권금융회사로부터 개인채무자의 부실채권을 매입하고 이를 기초자산으로 하여 ABS 채권을 발행하였으며 채무자의 신청에 따라 원금의 3%를 선납하면 잔여 채무에 대해 최장 8년까지 분할상환 하게 하는 제도이다

신용회복기금은 2008년도 7월 24일 금융위원회가 발표한 ‘금융소외자 지원 종합대책’의 일환으로 같은 해 9월 2일 설립된 지원기구로서 한국자산관리공사(KAMCO)가 기금을 관리, 운영한다. 금융기관과 등록 대부업체의 3천만원 이하 채무를 대상으로 하여 연체채권을 매입을 하여 채무조정을 하고 고금리대출을 저금리대출로 환승하는 대출보증, 그리고 자활지원네트워크를 운영하고 있다. 특히 신용등급이 낮은 6~10등급인 사람으로서 대출회사(캐피탈이나 등록대부업체 등)에 원금기준으로 1천만원 이하이면서 30%이상 금리의 채무를 3개월 이상 정상상환하고 있는 경우에는 30%초과금리 대출을 신용회복기금의 보증을 통해 채무자의 신용도에 따라 12%내외의 은행권 대출로 5년 이내 상환하도록 전환해 주고 있다.

2) 이용 실태

2009년 신용회복위원회와 자산관리공사를 통해 이자감면과 원금 상환기간 연장 등의 신용회복 지원 프로그램을 적용받은 사람이 25만6714명으로 집계됐다(파이낸셜타임즈, 2010. 2.21). 이 중 신용회복위원회가 운영하는 개인워크아웃과 사전채무조정제도 신청자는 10만1714명이었고 이중 금융채무 이자를 3개월 이상 연체해 이자감면을 위한 ‘개인워크아웃’ 신청자는 9만3283명으로 전년 신청자(7만9144명)보다 17.9% 증가했다. 또 캠코가 자체적으로 운영 중인 희망모아, 신용회복기금, 전환대출 등의 신용회복 지원 프로그램 신청자도 15만5000명에 이르렀다. 이중 고금리 대출을 저금리로 전환해주는 한국자산공사 신용회복기금의 전환대출 신청자와 8년간 원금분할 상환을 해주는 채무재조정 신청자는 총 9만957명으로 나타났다.

신용회복위원회의 개인워크아웃 신청자들의 86.9%는 월소득 150만원이하로 나타났다. 소득규모별로 개인워크아웃 신청현황을 보면, 극빈곤층인 소득 100만원이하의 신청자가 전체의 56.5%인 52,679명으로 가장 많았으며, 그 다음으로 100만원초과 150만원이하의 신청자가 30.4%인 28,400명이었다. 월평균소득이 150만원 초과 200만원이하인 경우는 9.8%인 9,144명으로 나타나 월평균소득이 200만원이하인 경우가 전체의 96.7%나 되었다. 또 2008년도 개인워크아웃신청자는 79,144명이었는데 비해 2009년의 경우 93,283명으로 17.9% 증가하였다.

또 사전채무조정의 신청자 가운데 소득 100만원이하의 신청자가 전체의 32.9%인 357명으로 가장 많았으며, 그 다음으로 100만원초과 150만원이하의 신청자가 28.5%인 309명으로 월소득 150만원이하의 신청자가 전체의 61.4%를 차지하였다. 150만원초과-200만원이하의 신청자는 전체의 18.8%를 차지하여 월평균소득이 200만원이하인 경우가 전체의 80.2%로 나타났다.

<표 3> 개인워크아웃신청자 현황단위: 명, %

구 분	2008년	2009년	증 감 (률)	누 계
100만원이하	43,445 (54.9)	52,679 (56.5)	9,234 (21.3)	454,822(52.5)
100만원초과~150만원이하	25,832 (32.7)	28,400 (30.4)	2,568 (9.9)	278,068(32.1)
150만원초과~200만원이하	8,011 (10.1)	9,144 (9.8)	1,133 (14.1)	98,045(11.3)
200만원초과~300만원이하	1,619 (2.0)	2,291 (2.5)	672 (41.5)	30,324(3.5)
300만원초과	237 (0.3)	769 (0.8)	532(224.5)	4,805(0.6)
합 계	79,144(100.0)	93,283(100.0)	14,139 (17.9)	866,064(100.0)

자료: 신용회복위원회(2010).

<표 4> 사전채무조정 신청자 현황(단위: 명, %)

구 분	'09년 3/4분기	'09년 4/4분기	증 감 (률)	누 계
100만원이하	530(32.7)	357(32.9)	-173(-32.6)	2,908(34.5)
100만원초과~150만원이하	466(28.8)	309(28.5)	-157(-33.7)	2,514(29.8)
150만원초과~200만원이하	321(19.8)	204(18.8)	-117(-36.4)	1,553(18.4)
200만원초과~300만원이하	192(11.8)	153(14.1)	-39(-20.3)	1,022(12.1)
300만원초과	112(6.9)	62(5.7)	-50(-44.6)	434(5.2)
합 계	1,621(100.0)	1,085(100.0)	-536(-33.1)	8,431(100.0)

자료: 신용회복위원회(2010).

한국자산관리공사는 2008년 말부터 전환대출 사업을 운영 중에 있는데 2009년말까지 전환대출과 채무재조정을 신청한 사람은 모두 8만1000명인 것으로 나타났으며 채무재조정은 2008년 65만 명의 부실채권을 사들였지만 실제 채무재조정을 신청한 사람은 6만2,600명이었고 신청 건수는 2009년 7월 1만 831명을 정점으로 계속 줄어 지난해 12월에는 5,006명으로 떨어졌다(동아일보, 2010. 1. 30).

3. 저소득층 자활을 위한 소액대출제도

소액대출제도(마이크로 크레딧)란 저소득층이 생계를 위해 소규모의 사업을 시작할 수 있도록 적은 액수의 창업자금을 무담보로 대출하는 제도라고 정의하거나(노대명 외, 2003) 제도권 금융기관에서 소외된 저소득계층이 자영업 등을 영위하고자 할 때 이를 지원해 주는 소액대출제도(보건복지가족부, 2008)라고 정의하고 있다. 그 외에 임원희(2006)는 빈곤층에게 생계형 창업을 통한 자활을 할 수 있도록 작은 창업기금을 보증인이나 담보물 대신 신용을 담보로 하여 소액 자금을 대출하는 제도라고 정의하고 있으며 이혜경 외(2005)는 빈곤층을 대상으로 소액의 대출과 부수적인 지원을 제공하여 빈민

들이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 일체의 활동으로 정의하고 있다. Microcredit Summit 자료에 따르면 2005년말 현재 전세계 소액금융기관의 수는 3,133개에 이르며 그 기관을 이용한 소액대출이용자는 1억1천3백만3천2십6만여명에 이르는 것으로 나타났다. 또 이들 가운데 8천1백9십여만명이 극빈층인 것으로 나타나 1가구당 5명으로 가정했을 때, 약 410여만명의 가족원들에게 혜택이 이루어진 것이다(Microcredit Summit, 2006).

<표 5>에 나타나 있듯이 개발도상국에서의 소액대출 이용자 규모는 2005년말 약 1억9백8십여만명이었으며 선진국에서의 소액대출 이용자 규모는 2005년말 약 4백4십여만명이었다. 개발도상국가의 소액대출 이용자 가운데 극빈층은 8천1백8십여만명으로 이용자 전체의 74.5%였는데 반해 선진국에서 소액대출 이용자 가운데 극빈층은 2.5%에 불과하였다. 또 개발도상국가의 소액대출 이용자 가운데 극빈 여성 이용자는 62.8%였다면 선진국에서 소액대출 이용자 가운데 극빈 여성 이용자는 1.5%에 불과하였다.

국내에는 공적인 소액대출제도와 사적인 소액대출제도가 있다. 공적인 소액대출제도는 미소금융, 중소기업청, 신용회복기금을 운용하는 한국자산관리공사, 신용보증재단 등에서 제공되는 창업지원, 생계대출, 신용보증지원서비스를 포함한다. 사적 소액대출제도는 각 금융기관의 소액대출서비스와 사회연대은행, 신나는조합 등 시민단체의 소액대출서비스를 포함한다.

<표 5> 전세계 소액금융의 규모 (Microcredit Summit 자료)⁶⁾

지역	소액 금융수	전체고객수 2004년	전체고객 수 2005년	극빈고객수 2004년	극빈고객수 2005년	극빈여성 고객수 2004년	극빈여성 고객수 2005년
아프리카(사하라이남)	959	7,004,840	7,429,730	5,062,166	5,380,680	3,271,510	3,442,825
아시아&태평양	1,652	81,009,798	96,689,252	59,939,638	744,330,516	51,212,061	63,934,812
중남미	439	9,854,401	4,409,093	1,429,360	1,760,405	1,020,992	1,258,668
중동&북아프리카	30	168,575	1,287,318	92,568	387,951	61,804	321,004
개발도상국 합계	3,080	92,037,614	109,815,393	66,523,732	81,859,552	55,566,367	68,937,309
북아메리카& 서유럽	35	56,911	55,707	28,683	13,318	17,696	7,862
동유럽&중앙아시아	18	175,764	3,390,290	62,501	76,166	38,343	47,856
선진국 합계	53	232,675	3,445,997	91,139	89,484	56,039	55,718
총계	3,133	92,270,289	113,261,390	66,614,871	81,949,036	55,622,406	68,993,027

자료: Microcredit Summit Annual Report(2006).

1) 공적 소액대출제도

6) Microcredit Summit은 1997년 2월 미국 워싱턴 D.C.에서 처음으로 137개국 2900여명이 모여 세계의 극빈층가계의 1억명 모으기 캠페인을 시작하면서 출발. 2년마다 개최되었으며 지난 9년간의 활동을 통해 2006년 11월 Global Microcredit Summit 개최하면서 10년동안 빈곤층 가계 1억7천만명에게 소액대출 목표설정.

우리나라에서 저소득층을 위한 공적인 소액대출제도는 근로자 생계대출, 창업 및 운영자금대출로 구분될 수 있다. 근로자 생계대출은 생계곤란한 자를 대상으로 최대 500만원 정도 대출을 해주는 제도이다. 중소기업청 근로자생계 신용보증 대출은 신용도 6-9등급 근로자를 대상으로 최대 50만원까지 최장 5년 대출을 해주며 금리 연 8.4~8.9 정도이다. 또 복지부도 근로자 생계보증 대출을 위와 같은 조건으로 시행하고 있다.

공적인 창업 및 운영자금대출제도는 2008년 공식적으로 출범한 미소금융이 대표적이다. 미소금융은 제도권 금융회사 이용이 곤란한 금융소외계층을 대상으로 창업·운영자금 등 자활자금을 무담보·무보증으로 지원하는 소액대출사업(Micro-Credit)로서 이외에도 첫째, 창업 시 사업타당성 분석 및 경영컨설팅 지원, 둘째, 채무불이행자에 대한 부채상당 및 채무조정 연계지원, 셋째, 취업정보 연계제공 등을 지원하고 있다. 미소금융은 '휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률' 의거하여 소액서민금융재단(휴면예금관리재단)이 운영중에 있으며 개인신용등급 7등급이하로 저소득, 저신용계층에 해당하는 사람들이 지원대상이다. 2009년 12월 31일 현재 전국 15개 미소금융 지역법인 개소하여 가장 규모가 큰 소액대출기관이 되었다.

이외에 창업 및 운영자금 대출은 비교적 다양하게 제공되고 있다. 서울신용보증재단 소상공인 창업자금 특별보증제도는 창업 후 3개월 이내인 사업자이면서 신용도 9-10까지도 가능한 저신용계층에게 최대 3천만원까지 최장 5년까지 보증을 하고 있다. 또 같은 기관의 사업장임차보증금 특별보증제도는 창업 후 3개월 이내인 사업자로서 신용도 9-10까지도 가능하며 최대 5천만원까지, 최장 5년 동안 사업장임차보증금을 보증하고 있다. 보건복지가족부의 '희망키움뱅크'는 기초생활수급자 등을 대상으로 하는 소액대출제도로서 금리는 연2%(고정금리)로서 최대 2천만원까지 최장5년 만기동안 대출해 준다. 서울시 희망드리뱅크 특례보증제도도 기초생활수급자 등을 대상으로 하는데 금리는 연2%고정금리)로 최대 2천만원까지 최장 6년 만기동안 대출해 준다.

그리고 소상공인진흥원에서는 창업 및 경영개선자금을 제조, 건설, 운송, 광업 분야 상시 종업원 10인미만 업체와 도소매업 등의 상시 종업원 5인미만 업체를 대상으로 금리 연 5% 수준에서 최장5년 동안 대출하는 서비스를 제공하고 있다. 이외에 공공부문에서의 창업지원사업은 <표 6>과 같다.

2) 사적 소액대출제도

사적 소액대출제도는 시민단체가 제공하는 것과 금융기관 개별적으로 소액대출서비스를 제공하는 것으로 구분된다. 시민단체가 제공하는 소액대출제도로 우리나라의 경우 그라민 은행의 한국지부인 '신나는 조합'과 사회연대은행이 있다.

(사)부스러기사랑나눔회⁷⁾는 1999년부터 한국 씨티은행의 지원과 방글라데시 그라민 트라스트(그라

7) 한국의 그라민은행의 이름을 신나는조합(joyfulunion)으로 정하고 법적인 근거를 가지고 자활대출 사업을 수행하기 위해 2000년 3월 11일 보건복지부 복지지원과로부터 사단법인 예은사랑나눔회 설립허가를 받게 되었다. 현재 (사)예은사랑나눔회는 2001년 11월 17일자로 (사)부스러기사랑나눔회로 명칭이 변경되어 자활사업부 사

민(뱅크)의 대출금으로 마이크로 크레딧 ‘신나는 조합’을 운영하고 있다. 대출 자격의 구체적인 조건은 다음 표와 같다. 농촌거주자의 경우 재산규모가 1,000만원이하이거나 3,000평이하 농지를 소유하는 사람이며, 도시거주자의 경우 재산규모가 3.00만원이하인 사람이다. 월수입면에서는 농촌이나 도시 모두 4인 가족 기준에서 150만원이하이어야 한다. 신나는 조합은 보건복지부기금과 민간기금 두 가지를 운영하고 있는데 보건복지부기금은 자활후견기관 소속 자활공동체를 대상으로 하고 있으며 민간기금은 부부나 형제 등 가족을 제외한 3인~5인으로 구성된 공동체이다.

대출내용을 보면 대출금리가 2~4%로 매우 낮고 대출한도가 보건복지부기금은 1억, 민간기금은 총 6천만원 한도로 비교적 높은 수준이다. 대출상환방식도 월상환 또는 주상환 방식을 채택하고 있으며 상환만기일도 보건복지부기금은 4년, 민간기금은 50주에서 200주까지 다양하다. 대출업종은 사치 향락업종을 제외한 모든 업종으로 비교적 선택의 폭이 넓은 편이다. 신나는 조합의 대출자는 주로 농어촌 지역 자활공동체이다. 대출자들의 특성을 보면 서울 이외의 거주지역에 전국적으로 골고루 분포되어 있으며 종사하는 업종 역시 농산물 생산 및 가공업이었다(이성수, 2006).

사회연대은행은 2003년 2월에 창립되었으며 도시 자영업 창업을 지원 대상으로 하고 있다. 현재 한국의 사회연대은행은 2006년 9월말까지 총 125억원의 기금을 보유하고 있으며 약 352개 업체를 대상으로 창업자금을 지원한 것으로 나타나고 있다(노대명, 2006). 창업업체별로 약 1천만원 최대 5천만원을 대출하며 평균적으로 업체별로 약 2천만원을 대출하고 있다. 이들 창업 기업들은 개인과 공동체 중 주로 개인 창업의 형태를 취하고 있으며, 주로 서비스업과 외식업부문에 창업이 이루어지고 있다. 사회연대은행은 직접 고용한 지원인력을 통해 대상선정부터 창업자금 대출에 이르는 지원을 직접 수행하고 있다. 지원인력 대부분은 창업업종별 전문가로 구성되어 있으며 업종선택부터 마케팅에 이르는 전과정에 대한 지원기능을 수행하고 있다(노대명, 2006). 사회연대은행의 지원은 전문적이고 다양한 사업분야에 효과적인 지원이 가능한 장점을 가지고 있지만 비용이 크게 든다는 면에서 수도권 이외의 지역으로 확산되기에 비용 부담이 큰 단점이 있다(김성숙, 2007).

금융기관이 자체적으로 제공하는 소액대출서비스로 금융감독원과 은행권 공동으로 소득이 적거나 신용이 낮다는 이유만으로 기존에는 은행에서 대출받기 어려웠던 저소득, 저신용계층을 위해 별도의 심사기준을 마련하여 대출해 주는 ‘희망할씨 대출’이 ‘09.3월부터 본격 실시되었다’⁸⁾. 09.3.1부터 8.28 기간중 100,314명에게 5,362억원을 신규로 대출해 준 것으로 나타났다. 대출자들의 특성을 보면 저신용자(7~10등급이하)가 78.5%(미산출 포함)로 대다수였으며 소득이 낮은 일부 우량 등급자가 21.5%로 나타났으며 연소득이 20백만원미만이 67.0%를 차지하고, 30백만원이상은 4.1%에 불과하였다.

업으로 신나는조합을 진행하고 있다.

8) 참여하는 은행은 부산, 하나, 농협, 우리, 광주, 전주, 국민, 신한, 기업, 대구, 경남, 제주, 수협, 외환, SC제일, 시티은행으로 대출상품의 수는 22개에 달한다.

<표 6> 공공부문의 창업지원사업 현황

사업	항목	대상	사전지원	주요 사업 내용					사후관리	재원
				대출상환	대출경로	대출조건	대출이자	상환기간		
생업자금융자		빈곤층 차상위층	필요시 타기관 소개	1,200 제한없음	은행 경유	담보, 보증, 신용대출	4.0%	5(5)	반기별 상환 여부 점검	재득
국기법 기금 전세점포임대 지원사업		수급자가 1/3 이상 자활공동	자활후견 기관통해 지원	7,000	점포 전세권	전세권 설정	3.0%	6(-)	자활후견 기관 통해 지원	국기 법기
저소득 모부자 가정 복지자금대여		저소득 모부자가정	-	1,500	은행 경유	담보, 보증, 신용대출	4.0%	5(5)	반기별 상환 여부 점검	재득
근로복지공단 점포 임대 지원사업		장기실업자 ,실직여성 가장	-	10,000	점포 전세권	전세권 설정	5.5%	6(-)	31회이상 사업장 방문	기금
근로복지공단 산재 근로자 자립점포 임대지원사업		산재장애자	-	지역:7,0 00 서울/광 역시:10, 000	점포 전세권	전세권 설정	2.0%	5(-)	-	기금
장애인 고용촉 진공단	자영업 창업자 금융자 사업	장애근로자	-	5,000	은행경유	담보, 보증	3.0%	5(2)	사회연대은 행에 위탁 통한지원	일반 회계
	영업 장소 전세 지원	장애근로자	-	5,000	점포 전세권	전세권 설정	3.0%	5(-)	사회연대 은행에 위탁 통한 지원	기금
소상공인지원센터 창업 및 경영개선 자금융자		소상공인 영세업자	본인육구 따라 서비스 수급	5,000	은행 경유	담보, 신용보증 서	5.9%	4(1)	분기, 반기 별로사업장 방문,경영지 도	일반 회계
여성부 여성가장 창업지원사업		저소득여성 가장	외부위탁 을 통한 지원	10,000	점포 전세권	전세권 설정	3.0%	4(-)	외부 위탁을 통한 지원	기금

자료: 서민금융 지원 대책과 사회연대은행 제도화를 위한 공청회(2005. 6. 10).

IV. 저소득층에 대한 금융지원정책의 개선방안

1. 도덕적 해이 방지위한 재무상담제도의 활성화

저소득층을 위한 금융지원제도에서 가장 논란이 되는 문제는 채무자들의 개인파산 및 개인회생제도의 오남용 즉, 도덕적 해이 문제이다. 채무의 구속에서 벗어날 수 있는 개인파산제도에서는 채무자의

도덕적 해이가 더욱 심각할 수 있다. 현행 개인회생 및 파산에 관한 법률의 내용과 입법예고된 내용을 볼 때 채무자들의 도덕적 해이를 경감시킬 수 있는 장치는 부족하다. 채무자의 도덕적 해이의 가능성은 파산 및 면책절차에서 면밀히 판단하기는 다소 어렵다. 따라서 파산신청자의 도덕적 해이를 여러 차례 평가할 수 있는 다양한 여과장치가 필요하다. 그리고 금융지원을 받았다 하더라도 자활의 의지와 능력이 수반되지 않으면 채무불이행의 악순환이 되풀이 될 수 있기 때문에 자활능력향상을 위한 교육프로그램이 필요하다.

그 동안 여러 연구(이은영, 2008; 이혜리, 2007)에서 채무자의 파산신청전 신용상담의 필요성이 제기되었다. 미국에서는 2005년 1월 4일 개정 연방파산법에 의하여 신용관리교육제도가 도입되었는데 이 제도의 핵심은 개인파산 신청인이 파산신청 전후에 재정·신용상담단체의 상담을 받을 것을 파산선고 및 면책결정의 필수요건으로 하고 있다. 신용상담제도의 도입이후 연간 70만명의 채무자가 미국 전역에 산재한 200여곳의 신용상담기관에서 채무 및 재정관리에 관한 상담을 받았던 것에 비해서 현재는 연간 200백만명이 넘는 사람들이 870개가 넘는 비영리 신용상담기관⁹⁾에서 신용상담을 받고 있다(이혜리, 2007:408). 미국의 신용상담서비스의 내역을 기재한 증명서를 발급받아 법원에 제출하지 않으면 파산신청은 기각된다. 단 채무자가 미리 신용상담을 받을 수 없을 정도의 급박한 상황에 처한 경우 신용상담을 받지 않고도 파산신청을 할 수 있다.

2. 사적인 신용회복제도와 공적 개인회생 및 개인파산제도와의 연계

앞 절에서 살펴본 여러 민간기구의 신용회복제도들은 채무조정 내용이나 소액대출조건 등이 매우 유사하다. 하지만 이들 서로간의 연계는 전혀 이루어지지 않는다. 이처럼 산발적으로 유사한 제도가 남발되는 이유는 정부 각 부처(행안부, 금융위원회, 보건복지가족부) 각각 단기간 내에 채무불이행자와 저소득층의 참여를 유발하고자 하는 의도에서 비롯된다. 이러한 정부의 조치들은 단기간 성과를 얻을 수 있지만 행정적 비효율성을 발생시키는 단점이 있다. 그리고 각 기관별로 중복적인 내용을 각기 다른 기준을 제시할 경우 실적위주에 따른 부작용이 나타날 수도 있다. 따라서 안정적이고 장기적인 저소득층 금융지원제도를 통하여 체계적으로 경제적 안전망을 확보하기 위해서는 관련 정부부처들이 추진하고 있는 신용회복지원제도 및 소액대출제도의 연계성을 강화하는 것이 바람직하다.

그리고 사적인 신용회복지원제도는 공적인 채무불이행자 구제제도와의 연계는 전혀 이루어지지 않고 있다. 사적인 신용회복지원제도를 이용한 경력이 개인회생이나 개인파산에 활용할 수 있을 정도로 공신력있는 절차인지의 여부와는 별개로 각종신용회복지원제도가 공적 구제제도의 대체제이기 보다는 보완재로서 작용하여 연계효과를 추구하는 것이 효과적이다. 가령 일부 급박한 경우를 제외한다면 개인파산 전에 채무상환을 위해 노력한 정도로서 신용회복지원제도와 개인회생제도의 활용 및 이행경력

9) NFCC(National Foundation for Credit Counseling)와 AICCA(Association of Independent Consumer Credit Counseling Service)의 협약기구를 중심으로 전국적으로 다수의비영리단체가 존재한다.

등을 활용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

독일을 비롯한 유럽 국가들은 확고한 비면책주의를 채택하고 있지만 독일은 1999년 개인파산법 시행과 더불어 면책주의에 입각한 채무재조정절차를 제공하기 시작하였다. 독일식 모델은 모든 개인이 파산신청시 법원의 중재하에 최장 6년인 채무재조정을 시도하고 이의 실패시 청산절차에 착수하는 단계적 신용회복절차를 운영하고 있다(이은영, 2008:23).

3. 저소득층의 금융지원제도에의 접근성 증진

다양한 금융지원제도가 존재한다 하더라도 이를 이용하는 대상인 저소득층이 이를 이용할 능력이 부족하다면 금융지원제도에 대한 사회적 투자 가치가 경감된다. 혼란스럽다고 할 정도로 신용회복지원을 하는 민간기구가 있지만 잠재적 파산자나 금융채무에 문제를 겪고 있는 소비자에게는 아직도 접근이 용이하지 않다. 관련 민간기구의 활동 역사가 매우 짧고 홍보가 부족하여 인지도가 낮는데 그 원인이 있다.

한편 2003년-2004년에 촉발된 신용불량자의 폭발적 증가이후에 개인파산자가 급증하면서 인터넷상에 여러 자발적인 파산자모임 등이 결성되어 잠재적인 신용불량상태에 있는 사람들에게 개인회생이나 개인파산, 그리고 각종 민간기구의 신용회복지원제도를 알려주고 신청절차에의 도움을 제공하였었다. 하지만 최근에는 자발적인 민간기관으로서 잠재적 파산자 혹은 금융채무불이행자들이 쉽게 접근할 수 있는 곳은 지극히 부족하다. 가령 민노당의 파산학교나 전국YMCA의 일부 지부에서 이를 시행하고 있는 정도이다.

반면 일본은 자발적인 민간기구가 잠재적 채무피해자들을 제도권 신용회복기구로 연결하는 역할을 담당하고 있다. 일본 다중채무피해자의 모임은 1978년 오사카 소비자금융 피해자 모임이 시초가 되었다. 활동의 취지는 다중채무자의 구제와 피해의 예방이며 상담활동, 정기모임 및 연수회 등을 운영한다. 또 모임 안에서 서로의 경험을 주고받으며 자체적인 교육프로그램 등에 의한 학습과정을 거쳐 채무자 스스로의 힘으로 채무정리를 할 수 있도록 지원을 힘쓴다. 전국크레딧·사라금피해자연락협의회¹⁰⁾는 이러한 지역 다중채무자피해자의 모임의 전국적 연합체로서 현재 71개의 가맹단체가 소속해 있다. 1981년부터 동경, 오사카를 비롯한 5개 도시에서의 다중채무자 피해자의 모임이 중심이 되어 결성되었다. 이 계기로 피해자 스스로가 중심이 되어 피해자의 구제, 스스로의 생활 재건, 피해근절이라는 3가지 측면에서 목적을 가지고 회원들 간의 상호작용과 학습관을 통해 문제해결을 하고 있다(김현진, 2007: 52).

관련 기관의 언론 홍보가 더욱 증가되어야 하는 것은 당연하다. 더 나아가 저소득층의 특징인 저학력과 근무시간의 비용통성, 소극성을 감안한다면 자력으로 신용회복지원 기관에 접근하거나 회생 및 파산신청을 하지 못하는 경우가 많을 것이므로 이들이 쉽게 접근할 수 있는 시민단체를 활용하는 것

10) 사라금은 소비자금융회사를 뜻하는 원어임.

도 그 대안이 될 수 있다.

4. 저소득층의 금융지원제도에 대한 선택권 제고

지나치게 다양한 신용회복지원제도와 소액대출제도는 저소득층으로 하여금 선택의 혼란을 증가시킨다. 이른바 정보의 과부하현상이 나타날 수 있다. 여러 민간기구가 자발적으로 신용회복지원이나 소액대출을 제공하는 것은 상당히 바람직한 현상이다. 저소득층은 어떤 기준으로 자신에게 적합한 제도를 채택해야 하는 지에 대한 선택의 과제를 또 얻게 되었다. 정보부족과 활용능력이 상대적으로 부족한 저소득층의 경우 선택의 어려움은 포기를 유도할 수도 있다. 사회 일각에서는 이러한 저소득층을 악용하는 개인파산브로커들이 등장하여 저소득층을 경제적으로 더욱 악화시키는 현상도 등장하였다(동아일보, 2007. 1. 26; 연합뉴스, 2010. 2. 25).

다중채무에 시달리는 금융채무자들이나 저소득층들은 보다 쉽고 빠르게 무조건적인 채무해소가 가능한 개인파산제도를 선호할 것이 분명하므로 개인신용의 구제제도에 대해서는 일원화되거나 일관성 있는 체계를 구축함으로써 이를 이용하고자 하는 금융채무자들의 선택을 용이하게 하는 것이 필요하다. 그리고 다양한 소액대출을 통한 금융지원제도의 경우 저소득층에 접근이 용이한 각 구청의 산하 사회복지사 또는 사회복지기관, 그리고 일자리교육기관 등을 통하여 다양한 기관에서 창업자금과 생계자금용도의 소액대출제도를 적극 홍보 및 교육하는 방안이 필요하다.

5. 저소득층 자활을 위한 안정적이고 장기적 소액대출제도 마련

신용회복지원 또는 개인회생 프로그램을 완료하였거나 개인파산제도를 통한 면책을 받은 경우 새로운 출발(fresh start)을 할 수 있다. 하지만 이들은 축적된 신용이 거의 없거나 좋은 취업경력을 가지지 못한 경우가 대부분이기 때문에 스스로 경제적으로 재건되기는 매우 힘들다. 따라서 이들의 자활을 위한 소액대출서비스가 활성화되어야 한다. 현재 우리나라에 다양한 소액대출제도가 도입되는 것이 매우 바람직한 현상이다. 그러나 가장 우려할 만한 것은 미소금융 이외에 여러 제도들은 단기적 또는 임시적인 제도일 가능성이 많다.

이러한 소액대출제도가 장기화되기 어려운 것은 재정적 안정이 가장 큰 원인이다. 미소금융은 휴면예금계좌의 관리를 근거로 재원을 확보하고 있기 때문에 당분간 지속될 수 있다. 그 외 공공부문의 소상공인 창업지원이나 기초생활수급자를 대상으로 하는 생계자금 소액대출은 정부가 직접 제공하는 중요한 프로그램이기 때문에 장기적으로 제공될 수 있다. 하지만 이러한 제도들이 제공하는 전체 자금의 규모는 정부예산 정책에 따라 변동될 수 있는 점에서 불안정성을 내포한다. 또 그 외 개별 금융기관이나 시민단체에서 제공하고 있는 소액대출사업들은 각 기관의 재정 상태나 운영방침에 따라 단기적으로 중단될 가능성은 농후하다.

따라서 저소득층의 자활을 위한 각종 소액대출서비스들이 안정적으로 그리고 장기적으로 제공되기 위해서는 일반 시민들의 생활복지를 기초에서부터 관리하고 있는 지방자치단체가 이러한 제 기관들을 연결하고 활성화시키는 역할을 하는 것이 바람직하다. 예컨대 프랑스의 저소득층가계를 대상으로 하는 자활금융지원은 전국적인 네트워크를 가진 비영리단체가 주도적으로 하고 있을 뿐만 아니라 지역 사회에서는 지자체가 주도적으로 이를 추진하고 있다¹¹⁾(김성숙, 2007).

V. 결론

저소득층의 생활경제위기의 극복은 신용위기의 회복과 더불어 생활경제의 자립으로 완성된다. 본 연구는 저소득층의 생활경제위기 실태를 파악하고 이를 해결하기 위한 제도로서 신용회복을 위한 공적 및 사적 구제제도, 그리고 자활지원제도로써 소액대출제도를 고찰하고 이의 개선방안을 제시하였다. 연구 결과, 우리나라 저소득층의 생활경제위기는 소득의 양극화, 가계부채의 증가 등으로 중산층의 빈곤계층화, 그리고 비제도권 금융 이용자의 채무불이행 증가, 금융소외계층의 특징을 나타냈다. 저소득층의 생활경제위기는 소득의 불충분한 상태에서 더 나아가 채무불이행으로 인한 빚 독촉에 시달려서 정상적인 경제활동조차 종사하지 못하는 상태에 있다.

우리나라에는 궁극적으로 채무의 재조정 또는 파산인정, 그리고 면책을 통한 새로운 출발(fresh start)을 하도록 제도적으로 지원하는 제도인 개인파산제도와 개인회생제도는 공적인 구제제도로써 사적인 구제제도인 개인워크아웃제도나 사전채무조정제도, 그리고 신용회복기금 등의 다양한 제도와 연계 없이 개별적으로 추진되고 있다. 또 면책을 받거나 채무조정을 통하여 신용위기를 회복한 저소득층의 자활을 위한 소액대출제도는 미소금융을 비롯하여 시민단체 및 개별 금융기관에서 다수 지원되고 있지만 홍보부족과 대출조건의 제한, 재원의 한계성으로 인해 충분한 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 평가된다.

본 연구에서는 이러한 저소득층의 생활경제위기 극복을 위한 금융지원제도의 개선방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 채무재조정이나 개인파산 전후에 채무상당제도를 활성화하여 신청자의 파산 남용 등 도덕적 해이를 방지한다. 둘째, 사적 구제제도들과 공적 구제 제도들간의 연계를 통하여 개인신용회복을 위한 구제제도의 체계화와 일관성을 추구한다. 셋째, 신용회복을 위한 구제제도 및 자활지원 제도들에 대한 접근성을 높이기 위한 자발적인 민간모임을 활성화한다. 넷째, 산발되어 추진하고 있는 금융지원제도들에 대한 저소득층의 선택권을 증진하기 위하여 일선 복지기관이나 기초지자체, 시민단체와의 네트워크를 활용한다. 다섯째, 저소득층의 자활서비스인 소액대출제도의 안정적이고 장기적인

11) ADIE(Association pour le Droit L'Initiative Economique), Pierre Solidaire, habitat et humanisme, CIGALES(Club d'Investisseurs pour la Gestion Alternative et Locale de l'Épargne Solidaire), Autonomie & Solidaire, la Nef(société coopérative de finance solidaires), caisse solidaire 등 매우 다양한 단체들이 운영 중에 있다(épargne solidaire 내부자료).

제공을 위한 체계화가 필요하다.

참고문헌

- 국회입법조사처. 2010. 금융채무불이행자 구제제도 현황.
- 국회입법조사처. 2009. 금융채무불이행자 현황 및 지원정책의 개선방향.
- 금융감독원. 2009. 2005~2007 사금융이용자 설문조사 결과분석.
- 금재호. 2005. 외환위기이후의 근로빈곤실태에 관한연구. 한국경제학회 발표논문.
- 김미곤·김태완. 2004. 우리나라의 빈곤현황 및정책과제. 사회보장연구. 20(3): 173- 200.
- 김성숙. 2007. 저소득층의 금융이용과 소액신용제도. 계명대학교 사회과학연구소 사회과학논총. 26(1): 33-61.
- 김용범. 2005. 생계형 금융채무불이행자에 대한 신용회복 지원. KDI경제정보센터 나라경제. 제174호.
- 김재룡. 2004. 신용불량자의 증가에 따른 배드뱅크 출범의 시사점. 대구은행경제연구소 대은행제리뷰. 제190호.
- 김현진. 2007. 일본의 소비자운동의 전개와 동향-NPO. 소비자생활협동조합. 다중채무피해자의 모임을 사례로. 소비자정책교육연구 4(3): 39-57.
- 노대명 외. 2003. 저소득층 창업지원모형에 관한 연구-각국의 사회연대은행을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 노대명. 2006. 근로빈곤층의 소득 및 신용증진을 위한 마이크로크레딧 확대방안. 2006년 제1회 콜머니 컨퍼런스 자료집.
- 대법원. 2009. 사법통계자료. 도산관련 자료.
- 한국대부업협회. 2009. 보도자료(2009.7.29).
- 민승규·이갑수·김근영·손민중. 2006. 소득양극화의 현상과 원인. 삼성경제연구소. 제547호.
- 사회연대은행. 2006. 사회연대은행의 장기발전전략: 2006-2010년.
- 신용회복위원회. 2005. 각국의 소비자회생제도.
- 신용회복위원회. 2009. 신용회복위원회 활동실적.
- 윤홍식·김혜영·이은주. 2005. 절대 및 차상위 빈곤선을 통해본 여성가구주 가구의 빈곤지위 결정에 관한 연구: 저소득 여성가구주 가구를 중심으로. 사회보장연구. 21(3): 263-288.
- 이규복. 2010. 최근 가계부채 동향 및 시사점. 한국금융연구원 주간 금융브리프. 19(6): 3-7.
- 이성수. 2006. 마이크로크레딧 ‘신나는 조합’ 발전방안에 관한 소고. 도시와 빈곤. 80: 116-144.
- 이은영. 2008. 국가별 개인신용회복제도의 비교 및 시사점. 소비자정책교육연구. 4(2): 19-32
- 이재연. 2004. 미국의 저소득층 지원을 위한 개인개발저축예금. 2004 KIF 은행경영브리프 모음집.

- 27-31.
- 이재은 · 유현정. 2007. 국가위기관리의 새로운 영역 설정과 추진전략: 국민생활안전 위기 영역의 분류와 운영방안 모색. 한국위기관리논집, 3(2): 1-17.
- 이혜리. 2007. 개인파산에 있어서 신용상당제도 도입의 필요성. 비교사법, 14(2): 397-428.
- 임원희. 2006. 마이크로크레딧 제도에 대한 개관과 한국의 도입 현황 및 정책제언. 사회복지정책, 25: 309-331
- 장재철. 2005. 경기양극화의 현황과 전망. 삼성경제연구소, 제25호.
- 재정경제부. 2005. 경제양극화 현황과 정책과제.
- 전병서. 2009. 개인파산의 현황과 법적 과제. 중앙법학, 11(1): 143-164.
- 정찬우. 2006. 해외 대안금융기관의 현황과 시사점. 한국금융연구원.
- 조복현. 2000. 금융과 경제적 형평: 저소득층과 지역경제의 발전을 위한 소액금융의 역할. 지역사회연구, 8(1): 49-78.
- 한국금융연구원. 2009. 개인채무자 구제제도 개선방안. 금융VIP 시리즈2009-01.
- 한국보건사회연구원. 2003. 저소득층 창업지원모형 연구.
- INAISE. 1997. *Financial Instruments of the Social Economy*. FISE. in Europe and their Impact on Job Creation. International Association of Investors in the Social Economy. INAISE.
- Ledgerwood J. 1999. *Microfinance Handbook*. The World Bank.
- OECD. 1996. *Microcredit in Transitional Economics*.
- Rhyn Elizabeth & Maria Otero. 2006. *Microfinance through the next Decade: Visioning the Who, What, Where, and How*. 2006 General Micorfinance Summit Conference.
- Wilkinsos. B. 1999. *Introduction to Microfinance*. IRIS Center. University of Maryland.

金聖淑: 계명대학교 소비자정보학과 조교수로 재직중이며, 계명대학교 산업경영연구소 재무상담클리닉센터 부센터장을 맡고 있다. 세무 전공분야는 개인재무관리, 소비자행동, 소비자교육 및 정책 등이며, 다양한 연구방법론의 개발과 적용에 관심을 갖고 있다(kssch@kmu.ac.kr).

투 고 일: 2010년 2월 25일

게재확정일: 2010년 3월 10일