

공정한 사회와 금융정책*

김 정 식 (연세대학교 경제학부 교수)

1. 서 론

공정(fairness)이란 공평하고 올바른 것을 뜻한다. 경제학에서는 공정이란 용어를 사용하는 경우는 흔하지 않다. 경제학 분야에서 공정이란 용어가 유일하게 사용되는 곳은 공정거래위원회(fair trade commission, FTC)이다. 그러나 경제학에서는 공정과 유사한 개념으로 분배에 있어 공평 혹은 평등(equality)이라는 개념을 사용한다. 이렇게 보면 경제학에서 공정의 정의는 다양할 수 있으며 또한 개념정의에 있어 논란이 있을 수 있다.

먼저 공정을 거래의 관점에서 정의하면 공정거래란 경쟁시장에서 거래되는 것을 의미한다. 경쟁시장이 아닌 독점이나 과점과 같은 불완전경쟁시장에서 거래되는 것은 공급자가 우월한 위치에 있을 수 있기 때문에 불공정거래라고 할 수 있다. 이렇게 보면 경쟁시장을 저해하는 제반 요인을 막는 것이 공정거래를 하도록 하는 것이며 또한 비록 경쟁시장이라고 해도 시장의 실패로 시장이 잘 작동하지 않을 경우 정부가 이를 보완하는 것이 공정거래를 위해 필요하다고 할 수 있다.

또한 분배적 관점에서 공정을 정의하면 공평의 개념까지 포괄할 수 있으며 이러한 경우 주로 롤스(John Rawls)의 정의의 개념을 따른다. 롤스에 의하면 정의(justice)와 공정(fairness)은 같은 개념이며 사회적 소외자 즉 빈곤층의 후생을 극대화시키거나 혹은 빈곤층의 후생을 고려하는 것을 공정이라고 한다.¹⁾²⁾

* 본 원고는 2011년도 한국경제학회, 경제·인문사회연구회, 한국정치학회, 한국사회학회, 한국경영학회, 동아일보 공동 주최로 개최된 공동학술행사(2011. 3. 17(목), 한국프레스센터 19층 기자회견장), 「공정한 사회: 새로운 패러다임」에서 발표한 내용을 정리한 것이다.

1) 롤스는 '공정으로서 정의관'을 제시했는데 공정한 절차에 의해 합의된 것이면 곧 '정의'가 된다고 해서 절차적 정의관을 강조했다. 또한 공정하고 정의로운 사회를 위해서는 사회적으로 소외되어 가장 미약한 수혜를 얻을

경제학에서의 공정을 이렇게 정의한다면 금융에서의 공정도 비슷한 접근방법을 사용할 수 있다. 공정한 금융거래란 독과점이 아닌 경쟁적인 금융시장에서 거래가 이루어지도록 하여 금융상품을 공급하는 금융공급자와 소비하는 금융소비자가 동등한 입장에서 거래를 하도록 하는 것을 의미한다. 그리고 만약 금융시장에서 시장의 실패를 발생시키는 요인이 있어 금융소비자에게 피해를 줄 수 있다면 금융당국이 금융감독을 통해 공정한 금융거래가 이루어지도록 할 필요가 있다. 또한 금융소외자가 존재해 경제인프라 중의 하나인 금융시스템을 이용하지 못한다면 정부가 이를 제공해 주는 것 역시 공정한 사회를 구현하기 위한 금융정책의 책무라고 할 수 있다.

글로벌 금융위기 이후 주요 선진국들은 금융위기의 원인이 금융시장에서의 시장실패와 금융공급자가 독점적 위치에 있어 금융소비자를 보호하지 못한 데에 있음을 인식하고 금융감독을 강화하고 또한 금융감독체제를 개편하여 금융소비자 보호에 중점을 두고 있다.

한국의 금융시장에서도 비대칭정보와 같이 시장실패를 발생시키는 많은 요인이 존재하고 있으며 금융시장 또한 독과점 시장구조를 가지고 있다. 그러나 한국의 경우 아직 금융감독체제의 개편과 금융소비자 보호에 대한 논의와 연구가 적극적으로 이루어지지 않고 있다. 또한 경기침체가 심화되면서 제도권 금융시스템을 이용하지 못하는 금융소외자가 급격히 늘어나고 있으나 여기에 대한 대책수립과 연구 역시 미흡하다고 할 수 있다.

또 다른 금융위기를 사전에 예방하기 위해 그리고 금융소외자가 확대되어 사회적 불안요인이 되고 경제성장에 해가 되는 것을 막기 위해 공정금융을 위한 정책방안을 마련하는 것은 시급하다. 이러한 필요성에 의해 본고는 공정금융의 특성과 영향을 살펴보고 한국의 공정금융의 현황과 문제점 그리고 향후 공정금융정책의 방향을 제시하였다.

2. 공정금융의 특성과 영향

1) 금융업의 특성과 공정금융

금융시장은 공정거래를 저해하는 요인이 많은 시장이다. 금융업은 규모의 경제가 작용하여 독과점이 많은 업종이므로 공급자 위주의 관행이 정착되어 있다. 가격의 결정 즉 금리나 보험료 및 금융투자수수료의 결정에서부터 금융소비자를 선정하는 데에 있어서도 공급자가 주도적인 역할을 한다. 금융소비자는 다른 실물상품시장에서보다 자산운용과 가격결정에 있어 더 소외되기 쉽다. 특히 저신용자인 금융소비자는 금융공급자가 정해진 높은 금리를 받아들이거나 금융공급자로부터 배제되어 금융시스템을 이용하지 못하는 경우가 많다.

수밖에 없는 사람들에게 가장 많은 혜택을 주는 시스템을 만들어야 한다고 주장했다. Rawls, John "Justice as Fairness" Philosophical Review, Vol. LXVII. 1958.

2) 금융소외자를 공정금융의 개념에 포함시킬 수 있는지 여부는 논란의 대상이 될 수 있다. 그러나 본고에서는 이를 공정금융의 대상에 포함하여 분석하였다.

또한 금융시장은 시장의 실패가 일어나기 쉬운 특성을 가지고 있다. 먼저 비대칭정보가 존재한다. 금융공급자가 가지고 있는 정보를 금융소비자가 모르는 경우가 많으며 동시에 금융소비자가 가지고 있는 정보를 금융공급자가 가지고 있지 않는 경우가 많다. 이러한 비대칭정보 때문에 시장에서의 금리나 보험료가 올바르게 결정되지 않을 수 있다. 비대칭정보를 이용해 불공정거래가 일어날 수 있는 소지가 많은 것이다.

은행에 있어 불공정 금융거래의 유형으로는 독과점 공급자가 과도하게 높은 대출금리를 부과하거나 낮은 예금금리로 예금을 받아 예대금리 차이가 벌어지게 해 독과점 이윤을 남기는 경우가 있다. 반면에 은행도 대출자에 대해 충분한 정보를 가지지 못해서 대출된 자금을 회수하지 못할 수도 있다.

금융투자에 있어서도 잘못된 내부정보나 허위정보를 제공하여 투자자로 하여금 투자손실을 보게 할 수 있으며 대리투자로 투자자의 이익을 해할 수 있다. 또한 보험회사의 경우 허위정보를 제공해 보험판매를 하거나 혹은 보험가입 권유를 하는 것도 이에 속한다고 할 수 있다.³⁾

이러한 비대칭정보를 해소하기 위해 즉 공정금융거래를 위해 정부는 금융감독을 강화한다. 즉 금융공급자가 가진 재무제표나 회계 혹은 투자에 대한 정보를 공개해서 금융소비자에게 공급자와 동일한 정보를 갖게 하는 것이다. 또한 금융소비자가 가지고 있는 비대칭정보 때문에 금융공급자 즉 금융회사가 피해를 보거나 시장에서 잘못된 가격이 책정되는 것을 막기 위해 금융회사들은 신용평가제도를 도입해 금융소비자에 대한 제반 정보를 가지려고 한다.

금융업은 이러한 비대칭정보 외에도 시장의 실패가 일어나는 여러 가지 조건을 구비하고 있는데 그 대표적인 것이 외부성이다. 금융업은 다른 실물분야와 달리 비록 작은 저축은행이라도 부실화되어 문을 닫게 되면 이는 곧 바로 예금인출사태가 발생하거나 계약해지 등으로 다른 금융회사에 파급된다. 다른 금융회사로의 전이는 결국 금융시스템의 붕괴로 이어지고 실물부문에다 영향을 미치기 때문에 정부는 이를 방지하기 위해 금융회사가 부실해 지는 경우에는 대부분 공적자금을 투입하게 된다. 이러한 공적자금 투입은 금융회사들의 도덕적 해이를 부추겨 방만한 경영이나 투자를 하게 만드는 요인이 된다.

금융회사에 예금되고 투자되는 자금은 소유권이 불명확한 특성을 가진다. 소유권이 불명확한 경우 경쟁시장은 실패하게 된다. 금융업에서는 금융소비자들이 예금과 보험등으로 투자한 자금들은 합쳐서 자산운용을 한다. 그리고 이러한 자금운용 결과 손실이 발생할 경우 그 소유권이 불명확해서 각 투자자에게 지불할 금액을 산정하기 어려우며 금융소비자 역시 금융공급자를 효과적으로 감시하기 어렵다. 이를 보완하기 위해 예금보험제도를 통해 금융소비자를 보호하는 제도를 구

3) 불공정금융거래는 국내금융사와 외국금융사간에도 발생한다. 국내금융사에는 과도한 규제를 부과하고 외국 금융회사에 대해서는 느슨한 규제와 감독을 하는 경우 여기에도 불공정금융거래는 존재하게 된다. 이렇게 될 경우 외국 금융회사들은 비교우위를 가지게 되어 국내금융시장에서 과도한 이익을 본다. 그러나 본고에서는 이를 분석에 포함시키지 않았다. 앞으로 이에 대한 연구가 필요하다고 할 수 있다.

축해 놓고 있다.

그 외에도 금융업은 경제의 인프라적인 성격을 가지고 있다. 한 나라의 경제가 성장하기 위해서는 금융을 공급해주는 시스템이 필요하고 이를 민간도 공급하지만 필요한 경우 정부가 관리하고 공급하는 경우가 많다. 그러나 신용평가제도에 의해 민간금융공급자들로부터 저신용자로 지정된 금융소외자는 금융시스템을 이용하지 못하게 된다. 결국 금융소외자는 제도권 밖의 대부업체에서 지나치게 높은 금리로 대출을 받게 되어 이들의 후생이 감소할 뿐만 아니라 빈곤층이 늘어나는 악순환을 가져와 사회전체의 후생을 감소시킨다. 이러한 비용을 줄이기 위해 정부는 이들에게 금융시스템을 공급해 줄 필요가 있다.

이렇게 보면 금융시장은 다른 실물의 경우보다 더 독과점으로 인한 불공정거래가 발생하기 쉬우며 동시에 외부성과 비대칭정보 그리고 소유권의 불명확 등의 요인이 많아 시장의 실패가 발생하기 쉬운 시장이라고 할 수 있다. 따라서 공정금융을 위해서는 독과점 구조 하에 있는 금융공급자들의 불공정거래를 규제하여 금융소비자를 보호할 필요가 있다. 동시에 금융시스템을 이용하지 못하는 금융소외자를 위해 정부가 금융시스템을 공급해 주는 것이 필요하다고 할 수 있다.

2) 공정금융과 경제성장

공정금융을 확립하는 것은 경제성장을 위해 중요하다. 불공정 금융거래가 이루어 질 경우 금융소비자가 과도하게 금리와 보험료를 부담하게 되고 금융공급자는 독과점 이윤을 보게 되어 결국 많은 사회적 비용을 발생시킨다.

그 외에도 이러한 독과점 구조는 시장에서 경쟁을 하지 않게 만들어 금융산업의 국제경쟁력을 낮추는 결과를 가져오게 된다. 금융상품의 수출을 막아 경제성장을 저해하는 것이다. 한국의 경우에도 금융업이 과도하게 보호되어 금융업의 경쟁력이 낮아지게 되었다. 그리고 1997년 외환위기 이후 금융시장이 개방되자 외국 금융회사들이 한국금융시장에서 투자수익을 높여서 국부가 유출되는 결과를 가져왔다.

금융시장에서 금융공급자가 독과점인 경우 그리고 금융업에 강경한 노동조합이 존재하는 경우 금융업 종사자들의 임금은 생산성에 비해 과도하게 높아지게 된다. 금융업의 임금이 실물부문의 임금보다 상대적으로 높아지면 자원이 금융산업으로 지나치게 배분되는 결과를 가져온다. 역사적으로 실물에 비해 금융부문이 과도하게 성장하는 경우 경제가 쇠락해 지는 경우가 많음을 고려하면 금융업으로의 지나친 편중은 경제성장을 저해할 수 있다. 영국과 미국의 경우에서도 그렇듯이 한국의 경우도 금융업의 과도한 임금상승은 제조업을 비롯한 실물부문의 침체를 가져오는 것은 물론 일자리가 늘어나지 않게 되는 원인이라고 할 수 있다.

그 외에도 금융공급자들의 경직적인 신용평가제도 활용으로 인해 금융소외자들이 늘어나 사금융 시장에서 높은 금리를 지불하는 경우 사회적 불안요인이 높아질 수 있다. 또한 금리부담이 늘어나게 되면 소비와 저축이 줄어들어 경제성장을 제약하게 된다. 이렇게 공정금융이 이루어지지

않았을 경우 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 고려하면 공정금융을 위한 정부의 정책수립 필요성은 크다고 할 수 있다.

3. 한국의 공정금융 현황과 문제점

1) 공정금융 현황

한국에서 공정금융의 현황을 보면 전통적으로 한국의 금융업은 독과점 시장구조를 유지해 왔다. <표 1>에서 보면 2010년 은행은 18개가 존재하고 있으며 생명보험회사와 손해보험회사 역시 23개와 30개가 있다. 그러나 이들 금융시장은 상위 3-5개사가 시장의 대부분을 차지하는 독과점 구조를 가지고 있다. 이는 금융업에 있어서 정부의 진입규제가 존재하고 있었으며 동시에 규모의 경제가 작용하고 있기 때문이다.

한국의 경우 김자봉(2008)은 허핀달 지수(Herfindahl index)등을 이용해 은행과 증권산업의 독과점구조를 분석하고 있다. 2000년 은행의 허핀달 지수는 0.077이었으나 2007년 0.101로 증가 추세를 보이고 있으며 증권의 경우는 2000년 0.060에서 2007년 0.057로 낮아지고 있다. 은행의 경우는 시장지배력이 높아지고 있는 반면 증권의 경우는 낮아지고 있음을 보여주고 있다.⁴⁾

또한 상위 5개사의 자산규모를 통해 시장집중도를 분석해 보면, 은행의 경우 2000년에는 50.9% 이었으나 2007년에는 62%로 높아지고 있으며 증권의 경우도 2000년 32%에서 2007년 42%로 높아지고 있다.⁵⁾

<표 1> 금융권역별 회사 수

	2010.9
은행	18
상호저축은행	105
신협	965
여신전문금융회사(신용카드)	62(6)
생명보험회사	23
손해보험회사	30
투자매매 중개업자1(증권회사)	62
투자매매 중개업자2(선물회사)	9
집합투자회사(자산운용회사)	78
증권사	1
합계	1,353

자료: 금융감독원, 『금융통계월보』, 2010년 12월.

4) 허핀달지수는 $H = (H-1/n)/(1-1/n)$ 으로 계산되는 데(여기에서 n은 기업의 수이다.) 독점도가 높을 수록 1에 가까워지게 된다.

5) 김자봉(2008)은 Panzar-Rosse(1987)이 제시한 P-R통계량을 통해서도 은행과 증권산업의 경쟁구도를 분석했는데 은행과 증권모두 독점적경쟁시장의 형태를 가진 것으로 나타났다.

이렇게 금융시장이 독과점 구조를 가지면서 공급자 위주로 운영되어 금융소비자들의 피해가 커지고 있다. 금융소비자 보호가 잘 이루어 지지 않고 있는 것은 <표 2>에서 금융감독원의 민원처리현황에서 잘 나타나고 있다. 먼저 금융소비자의 민원처리건수 추이를 보면 2006년의 60,492건에서 2009년 78,042건으로 년평균 7.3%씩 증가하고 있다.

금융소비자 민원을 업종별 구성을 통해서 보면 보험이 51.8%로 가장 많고 은행 및 비은행이 41.7%이며 증권 및 자산운용이 6.5%를 차지하고 있다. 년도별 추이는 보험업과 증권 및 자산운용업에서는 증가추세를 보이고 있으며 은행 및 비은행은 상대적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표 2> 금융민원 처리현황

(단위: 건수, %)

	2006	2007	2008	2009
은행, 비은행	30,287 (50.1)	28,862 (44.6)	28,348 (45.3)	32,359 (41.7)
증권, 자산운용	2,990 (4.9)	3,583 (5.5)	3,661 (5.9)	5,074 (6.5)
보험	27,216 (45.0)	32,207 (49.8)	20,559 (48.8)	40,439 (51.8)
계	60,492 (100.0)	64,652 (100.0)	62,568 (100.0)	78,042 (100.0)

자료: 금융감독원.

각 업종별 불공정 금융거래의 유형을 <표 3>에서 민원의 종류를 통해서 보면 은행 및 비은행 부분에서는 대출과 신용카드 그리고 신용정보에 대한 민원이 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 여신과 신용정보에 대한 민원은 증가하는 추세를 보이고 있다.

<표 3> 은행, 비은행 유형별 민원 구성비

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009
여신	21.9	15.5	24.5	29.6
신용카드	18.3	17.8	17.1	17.4
신용정보	8.1	9.4	11.8	10.8
수익증권	0.1	0.3	3.9	6.4
담보, 보증	5.2	5.6	3.8	5.7
예, 적금	4.5	4.3	4.1	4.8
기타	41.8	47.2	34.7	25.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 금융감독원.

<표 4>에서 증권과 자산운용업에서의 민원유형을 보면 수익증권과 주식매매에 있어 민원이 높

은 비중을 차지하고 있다. 또한 그 추이를 보면 2006년까지는 주식매매가 큰 비중을 차지하고 있으나 최근 들면서 수익증권에 대한 민원비중이 높아지고 있다.

〈표 4〉 증권, 자산운용 민원유형별 구성비

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009
수익증권	3.3	3.2	9.0	24.5
주식매매	12.6	18.1	16.7	21.6
발행, 유통시장, 공시	5.2	4.0	7.2	7.5
선물, 옵션매매	1.6	1.9	2.4	4.4
회계	8.3	5.7	4.7	2.9
회사경영관련	0.8	1.7	0.9	2.3
기타	68.2	65.4	59.1	36.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 금융감독원.

민원비중이 가장 높은 보험에서 민원의 유형을 <표 5>에서 보면 보험모집과 보험금산정에 있어 민원의 비중이 높으며 보험금산정에 대한 민원은 감소하는 데에 비해 보험모집에 대한 민원은 증가추세를 보이고 있다.

〈표 5〉 보험 유형별 민원 구성비

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009
보험모집	21.9	23.9	24.3	32.0
보험금 산정	13.0	12.7	10.7	12.2
면부책 결정	11.0	9.6	8.2	9.8
보험금 지급	4.0	4.7	10.7	5.7
계약성립, 실효	5.3	6.0	6.4	6.0
고지, 통지의무	4.4	3.9	4.1	4.5
장애, 상해등급 적용	6.2	4.4	4.3	3.2
기타	34.3	34.8	31.3	26.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 금융감독원.

금융소외자에 대한 현황을 보기위해 먼저 각 금융회사의 신용평가체제를 보면 은행은 대부분 자체신용평가체제를 구축하여 여기에 따라 신용평가를 하고 있으며 제 2 금융권은 한국신용정보의 마이크로렛, 한국신용평가의 크레딧뱅크, 그리고 KCB의 올크레딧을 이용하여 신용평가를 하

는 경우가 많다. 대부분 신용등급은 1등급에서 10등급까지 평가되는데 7등급 이하의 저신용자로 제도권금융인 시중은행을 이용하기 어렵다.

2010년 저신용자 수는 815만명으로 2008년 720만명에 비해 년평균 4.5%씩 증가하고 있다.⁶⁾ 이러한 저신용자 수는 15세이상 인구인 경제활동인구의 33%에 해당하며 3,500만명의 금융소비자의 23%에 해당하는 수치이다. 대부분의 저신용자들은 제2금융권에서 대출을 받으며 이 경우 법정최고금리인 44% 금리를 적용받는다. 그러나 이들 중에서 제2금융권에서 대출을 받지 못하는 금융소외자들은 대부분체와 같은 사금융회사로 가게 되는데 이 경우 법정최고금리보다 더 높은 금리를 부담하게 된다.

저신용자나 금융소외자를 위한 정부의 지원현황을 보면, 금융소외자를 위한 금융지원 체제는 정부 혹은 공적기관의 지원체제와 민간금융기관 지원체제로 구분할 수 있다. 먼저 공적기관의 지원체제로는 신용회복위원회의 소액대출(지방자치단체, 기업, 은행 출연)과 한국자산관리공사의 채무조정지원과 전환대출보증지원 그리고 지역신용보증재단의 금융소외자 특례보증 등이 있다.⁷⁾

먼저 한국자산관리공사의 금융소외자 지원내용을 보면 자산관리공사는 2004년 ‘카드대란’으로 심각한 사회적 문제로 떠오른 금융소외자를 지원하기 위해 ‘한마음금융’과 ‘공동추심기구 희망모아’를 설립하여 금융소외자에게 채무유예 및 채무감면을 통해 신용회복을 지원하고 있다. 또한 2008년에는 ‘신용회복기금’을 공사 내에 설치하여 금융소외자와 서민계층에 대한 신용회복지원 사업을 확대하고 있다

지원실적을 보면 <표 6>과 <표 7>에서와 같이 채무재조정은 2011년 3월 기준으로 1,053,000명에게 총 95,865억원의 지원을 하였으며 전환대출신용보증과 소액신용대출을 포함한 대부실적은 240,000명에게 24,524억원에 이른다.

<표 6> 자산관리공사의 채무재조정 현황

(단위: 천건, 천명, 억원)

	공사	희망모아	신용회복 기금	기초수급	신용회복지원협약 ⁸⁾			계
					공사	희망모아	신용회복기금	
지원자	267	410	156	74	42	76	28	1,053
채권액	27,792	37,463	7,521	11,655	2,816	6,698	1,920	95,865
협약소계(건수, 금액)						146	11,434	

자료: 자산관리공사.

6) 신용평가기관에 따라 저신용자의 수가 다르게 나타나는 경우가 있다.
7) 자산관리공사와 신용회복위원회 그리고 신용보증재단의 지원을 정부지원체제로 보지 않고 민간지원체제로 구분할 수도 있다. 그러나 자산관리공사나 신용회복위원회가 공적인 기구라는 점에서 본고에서는 정부 및 공공기관지원체제로 분류하였다.
8) 신용회복위원회와 공동으로 지원한 실적으로 신용회복위원회 실적과 중복된다.

〈표 7〉 자산관리공사의 대부실적

(단위: 천건, 천명, 억원)

	바꿔드림론 (전환대출신용보증)	M/F(소액신용대출)	한마음금융	계
지원자	41	15	184	240
채권액	4,040	439	20,045	24,524

자료: 자산관리공사.

신용회복위원회는 과중채무자의 채무감면을 위해 2003년 설립되었으며 신용회복지원을 통해 금융소외자를 지원하고 있고 동시에 신용회복지원을 받는 중이나 받은 후 긴급자금이 필요한 금융소외자 혹은 저신용자에게 소액금융지원을 하고 있다. <표 8>에서와 같이 2003년 위원회 출범 이후 2011년 1월까지 신용회복지원 확정자는 총 869,662명이다.

〈표 8〉 신용회복위원회의 신용회복지원 확정 현황

(단위: 명, %)

	~2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년 (1월)	누 계
개인 워크아웃	262,370	233,862	90,942	61,010	68,360	81,057	66,741	6,090	870,432
프리 워크아웃 ⁹⁾	-	-	-	-	-	6,396	5,588	871	12,855
합계	262,370	233,862	90,942	61,010	68,360	87,453	72,329	6,961	883,287

자료: 신용회복위원회.

또한 신용회복위원회는 은행 및 금융회사로부터 지원을 받아 긴급자금이 필요한 금융소외자를 대상으로 소액금융을 지원하고 있다. 그 현황을 <표 9>에서 보면 2011년 1월까지 소액금융지원 은 긴급생활안정자금 등의 용도로 36,347건에 109,668백만원이 이루어졌다.

신용보증재단은 신용상태가 양호하지만 담보력이 부족한 지역의 소기업과 소상공인을 대상으로 신용보증을 통해 원활한 자금유통이 이루어지도록 1996년 신용보증조합으로 설립되었다가 1999년 신용보증재단으로 개편되었다. 재단은 이러한 지원 외에도 금융소외자에 대한 지원을 하고 있다. 즉 생계형 자영업자에 대한 특례보증과 저신용근로자에 대한 보증지원이 그것이다. 신용보증재단은 재단중앙회 외에 전국 16개 시·도에 지역신용보증재단이 설립되었고, 2011년 1월말 기준으로 본점 16개, 지점·출장소 76개를 포함하여 92개의 영업점이 있다.

9) 프리 워크아웃(pre-work out)은 일시적 자금난을 겪는 채무자를 대상으로 만기연장, 신규자금 대출 등 유동성을 지원하는 제도이다. 부도(파산)위험이 닥치기 전에 선제적으로 대응한다는 점에서 개인워크아웃과 다르다.

〈표 9〉 신용회복위원회의 소액금융지원 현황

(단위: 건, 백만원, %)

		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년 (1월)	누계
콜백상담		—	—	41,249	56,116	74,227	7,401	178,993
방문상담		1,620	12,713	11,638	14,629	18,698	1,826	61,124
신 청		38	1,507	5,131	12,867	17,773	1,595	38,911
대출 실행	건수	17	1,168	4,488	12,257	17,071	1,346	36,347
	금액	54	3,468	13,751	36,367	52,214	3,814	109,668

주: 2006.11.13. 소액금융지원 업무 개시.

자료: 신용회복위원회.

먼저 생계형 자영업자에 대한 특례보증지원현황을 보면 무등록·무점포 등 금융소외자영업자에 대한 특례보증으로 1.5조원을 시행(2010.7월 종료)하는 등 2010년 말까지 총 224,651개 업체에 16,736억원을 지원하였다. 또한 2010년 3월에는 행정안전부 및 지자체와 공동으로 지역희망금융사업 협약보증(2천억원)을 실시했고 2010년 말까지 지원실적은 총 39,614개 업체에 2,028억원을 지원하였다.

그 외에도 신용회복 또는 개인회생 절차를 성실하게 이행중인 자영업자에 대한 재기 특례보증 시행(2010.3월)등을 통해 2010년 말까지 총 553개 업체에 26억원을 지원하였다. 이는 현재 보증부 서민대출인 햇살론이 시행(2010.7)됨에 따라 통합·운영되고 있다.

다음으로 저신용 근로자에 대한 신용보증지원을 보면 저신용자의 고금리 사금융 피해를 방지하고 원활한 생계자금 조달을 위해 2010년 7월 햇살론이 출범하기 전까지 보증지원 규모를 확대하였으며 지원실적은 총 127,330건에 7,506억원 이었다. 2010년 7월부터 서민금융회사와 협력하여 보증부 서민전용 대출인 햇살론 시행함에 따라 동 제도를 개선하였으며 2010년 말까지 누적지원실적은 총 152,731건에 13,859억원이다.

민간지원체제로는 미소금융과 햇살론 그리고 희망홀씨 대출이 있다. 먼저 미소금융은 2009년 기업출자(1.5조원), 금융기관 휴면예금(7천억원)으로 총 2.2조원의 기금으로 출범하였으며 신용평가가 7등급이하 영세사업자 창업지원을 목표로 하고 있다. 대출금리는 5% 미만이며 <표 10>에서와 같이 2010년 796억원이 지원되었다.¹⁰⁾

2010년에 설립된 햇살론은 저축은행 등 서민금융기관과 정부가 각각 1조원 출연하여 신용등급 6등급이하나 연소득 2,000만원 이하의 저신용자를 대상으로 운영자금과 창업자금을 대출해 주는 제도이다. 대출금리는 10% 초반으로 운영되고 있다. 그리고 2009년에 만들어진 희망홀씨 대출은 시중은행이 7등급 이하의 서민을 대상으로 무담보 신용대출을 하고 있으며 적용금리는 7~19%

10) 2010년 11월까지 누계로 미소금융 대출은 19,834명에 1,362.9억원이 대출되었다.

수준이다.

이렇게 보면 금융소외자는 급격히 증가하고 있는 데에 비해 금융소외자를 위한 자금지원 규모는 크게 늘어나지 않고 있으며 지원체제 역시 충분히 확립되어 있지 않음을 알 수 있다.

〈표 10〉 미소금융 지원실적

(단위: 건, 백만원)

	2010	2011.4	누계
지원건수	7,770	12,064	19,834
지원금액	79,563	56,727	136,290

자료: 미소금융.

2) 문제점

금융시장의 특성을 분석해 보면 공정금융을 위해서는 독과점 금융공급자의 불공정거래와 금융소비자의 피해 그리고 금융소외자에 대한 금융시스템 공급문제 등 해결해야 할 이슈들이 많다.

가. 소비자 보호체제 미비

한국은 금융공급자 위주로 금융정책이 시행되었으며 그 결과 금융소비자 보호제도가 충분히 확립되어 있지 않다. 이에 따라 대출시 금융사들의 끼워팔기와 허위정보제공 등 불공정거래로 금융소비자 피해가 확대되고 있다. 정부의 금융소비자 보호기구로는 금융감독원의 소비자 서비스본부, 공정거래위원회 그리고 소비자보호원이 있으나 보호기관이 분산되어 있어 체계적으로 금융소비를 보호하지 못하고 있다. 또한 지금과 같이 소비자서비스본부가 금융감독원 내에 설치되어 있는 경우 금융업계와 소비자 보호를 동일기관에서 처리하여 소비자 보호를 효과적으로 하지 못한다는 비판이 있다. 이는 〈표 11〉의 낮은 금융민원 수용률(36%)에서도 잘 나타나고 있다.

〈표 11〉 금융민원 수용률

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009
분쟁민원	53.8	55.3	50.6	44.6
일반민원	21.5	25.0	25.9	29.2
합계	34.4	35.7	34.6	36.0
은행, 비은행	23.2	26.1	24.8	31.4
증권, 자산운용	34.0	27.4	22.4	29.2
보험	45.1	43.4	43.8	40.1

자료: 금융감독원.

주: 수용률=(수용건)/(총처리건-기타 임의철회 등).

나. 저신용자 및 금융소외자 지원체제 미비

금융소외자를 포함한 서민금융지원 체제가 확립되지 않았으며 금융소외자에 대한 지원규모 또한 적다. 서민금융을 위해 저축은행이 설립되었으나 저축은행의 예금보호한도가 5,000만원으로 확대되면서 자금모집규모가 늘어나자 저축은행은 자산운용에 있어 대규모 PF대출에 치중하여 서민이나 금융소외자를 위한 대출업무에 큰 역할을 하지 못하고 있다.

또한 금융소외자에 대한 지원주체가 정부의 각 부처로 분산되어 있고 수혜자에 대한 정보공유가 이루어지지 않고 있다. 지원통계 역시 중복되어 있어 체계적으로 금융소외자에 대한 정책이 시행되기 어렵다. 이러한 결과 금융소외자에 대해 중복지원이 되는 경우가 많다. 그 외에도 금융소외자 정책수립에 있어 콘트롤 타워가 부재인 것도 문제이다. 콘트롤 타워의 부재로 미소금융과 햇살론 등에서 창업자금 지원이 중복되고 있으며 금융소외자에 대한 지원자금별로 금리차이가 크게 나고 있으나 이를 조정해 주는 정부기관이 없다. 이러한 문제 때문에 금융소외자에 대한 효과적인 지원이 장기적으로 이루어지지 못할 가능성이 우려된다. 예를 들면 햇살론은 금리가 너무 낮아 재원마련에 문제가 발생할 가능성도 있다.

다. 높은 금리부담

저신용자나 금융소외자는 제도권인 제2금융권에서 대출을 받을 경우에도 은행보다 높은 금리(제도권 44%)를 부담하고 있다. 현재 법정 최고한도 금리는 49%이나 시행령으로 44%를 부과하고 있으며 정부는 금리상한을 39%로 낮추려고 하고 있다. 그러나 사실 대부업체는 이보다 높은 금리를 부과하고 있으며 그 결과 금융소외자들은 빈곤의 악순환에 시달리고 있다. 금융소외자를 위한 금융시스템을 구축하여 제도권에서 낮은 금리를 적용받도록 할 필요가 있다.

라. 거시적 건전성 확보를 위한 감독강화의 필요성

1997년 외환위기 이후 한국의 금융감독은 금융공급사의 내부 재무상태를 중심으로 하는 미시적 금융감독에 치중하고 있다. 그 결과 거시적 건전성(macro prudential)에 대한 금융감독을 소홀히 해서 금융사의 외부에서 발생하는 시스템 위기(systemic risk)에 대한 대응이 부족하다. 시스템 위기로 금융위기를 겪을 경우 신용경색으로 금리가 높아지고 대출이 어려워지면서 금융소외자들은 다른 금융소비자들 보다 더 큰 피해를 입게 된다. 따라서 미시적 금융감독에 치중하고 있는 현재의 금융감독체제를 거시적 건전성을 강화하는 감독체제로 개선할 필요가 있다.

4. 한국의 공정금융정책 방향

1) 금융소비자 보호 강화

공정금융을 확립하기 위해서는 현재의 공급자 위주에서 소비자 위주로 금융규제체제를 개선할

필요가 있다. 한국에서는 금융감독원 내에 소비자 서비스본부와 본부산하에 소비자 서비스실, 제재심의실, 분쟁조정국등 3개 국실을 두어 운영하고 있다.

독립적인 금융소비자 보호원 설립에 대해서는 찬반의견이 있는데 먼저 독립적인 기관 설립에 대해 찬성하는 입장을 보면, 금융소비자 민원이 급증하고 있기 때문에 현재의 금융감독원 내에 소비자서비스본부가 있을 경우 금융감독원의 기구가 비대해져서 소비자보호에 효과적으로 대처하기 어렵다는 점을 강조하고 있다. 또한 금융감독원은 금융회사의 재원으로 운영되어 소비자 입장을 대변하기 어렵고 현재 금융소비자 보호업무가 금융감독원, 소비자 보호원, 공정거래위원회로 분산되어 있어 금융소비자를 효과적으로 보호하기 어렵다고 비판하고 있다. 이러한 이유로 미국(FRB내에 CFPA), 영국(FSA), 캐나다(FCAC)는 최근 금융소비자 보호전담기구 설립하였다.

반면에 현 제도를 유지하는 안에 찬성하는 주장은 독립기구로 금융소비자 보호원을 설립했을 경우 감독체계의 혼란이 있을 수 있으며 금융감독원과 금융소비자보호원의 감독을 받게 되어 금융사의 부담이 가중될 수 있다고 주장한다. 또한 새로운 정부기관의 설치에 행정기관 효율화에 역행할 수 있으며 금융감독원의 금융감독 기능이 약화될 것을 우려하고 있다. 그러나 세계적 추세를 고려해 보면 어느 안에 의하더라도 금융소비자 보호기능을 강화하는 입장에서 제도를 개선하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

이외에도 금융소비자를 보호하기 위해서 정부는 금융소비자보호법을 제정하고 분쟁조정제도를 확립할 필요가 있다. 그리고 금융소비자교육을 강화하여 소비자 권리인식을 제고 시켜야 한다.

2) 공정금융거래를 위한 금융감독 강화

독과점 금융업이 과도한 금리를 부과하는 등 불공정거래행위를 하지 못하도록 금융감독을 철저히 할 필요가 있다. 은행대출 시 끼워팔기 등을 규제해야 하며 비대칭정보를 해소시켜 불공정거래가 발생하지 않도록 해야 한다. 과장된 정보로 보험판매를 하는 것을 근절시키기 위해 보험판매원의 수당지급 제도를 개선(초기에 지급되는 것을 개선)하며 금융상품 판매 시 설명의무에 대한 규제를 강화할 필요가 있다.

불공정거래가 발생하지 않도록 하기위해 금융공급자에 대한 충분한 정보를 제공할 필요가 있다. 자본시장의 투명성을 제고하여 분식회계로 인해 금융투자자가 피해를 입지 않도록 해야 한다. 저축은행 건전성 공시의무를 강화하고 시세조정, 자본공시 위반 시 과징금제도를 도입해 불공정거래 행위를 금지할 필요가 있다. 금융공급자에게는 공정한 신용평가제도를 확립하도록 해서 저신용자 수가 늘어나는 것을 막고 또한 금융소외자가 피해를 입지 않도록 할 필요도 있다.

3) 거시적 건전성 감독강화

금융위기로 금융소비자가 피해를 입지 않도록 금융감독을 종전의 미시적 감독에서 거시건전성 감독체제로 개선해야 한다. 그리고 현재 실시되고 있는 금융권역별 감독은 금융의 겸업화가 진행

되면서 여러 가지 문제를 발생시킨다는 점을 고려하면 금융감독원의 권역별 감독체제를 기능별 감독체제로 개편할 필요가 있다.

자본자유화가 진전되면서 금융사들의 국제금융업무가 크게 늘어나고 있다. 그러나 한국의 금융 감독은 국내 금융업무에 치중해 있으며 국제금융업무에 대한 충분한 감독이 이루어지지 않고 있다. 이는 전문 인력이 부족한 데에도 문제가 있다. 금융기관의 외화표시 파생금융상품 투자와 외화차입 문제로 금융위기가 발생할 가능성이 높아짐에 따라 국제금융업무에 대한 금융감독체제를 강화해야 또 다른 금융위기를 막을 수 있다.

4) 저신용자 지원제도 구축

저신용자 혹은 금융소외자들이 제도권 금융시스템을 이용할 수 있도록 현재의 분산되어 있는 지원제도를 상호 연결되도록 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 또한 현재 이를 총괄할 콘트를 타워가 정부 내에 없으므로 제도를 정비하고 필요한 경우 금융위원회의 서민금융과를 서민금융국으로 승격시키는 것을 검토할 필요가 있다.

저신용자 대출의 수혜인원 및 지원규모를 늘리기 위해 서민금융기관의 경우 저신용자에 대한 의무대출비율을 부과하고 소액신용대출에 대해 위험가중치를 낮추어 주는 등 인센티브 제공이 필요하다.

서민금융기관인 저축은행의 예금보장한도를 낮추어 과도한 자금모집을 하지 않도록 해야 한다. 이렇게 해야 자산운용을 위해 대기업이나 건설업에 대규모 대출을 억제할 수 있기 때문이다. 저축은행이 서민금융에 전념할 수 있는 환경을 만들어주어야 한다. 그리고 미소금융에 대한 접근성을 제고시켜 금융소외자에 대한 대출이 용이하도록 제도적 보완을 할 필요가 있다. 대부업체 불법광고를 근절하며 불법 사금융에 의한 금융소비자의 피해방지를 제도화해야 한다.

5) 대출금리 상한 인하

대출금리 상한을 인하할 경우 대부업체가 제도권 밖으로 나가게 될 것을 우려하는 견해도 있다. 그러나 금융소외자의 과도한 부담을 줄이기 위해 대출금리 상한을 인하할 필요가 있다. 신용카드의 금리도 인하할 필요가 있으며 대부업체와 카드업체에 있어 수수료 인하도 필요하다. 반면에 헛살론 등은 기금확보를 고려할 때 금리를 현실화시킬 필요가 있다. 외국의 금융소외자에 부과하는 금리가 20%수준인 점을 고려해서 결정하는 것이 바람직하다.

5. 결 론

금융시장은 독과점구조를 가지고 있으며 또한 시장실패가 많아 공정거래가 이루어지기 어려운 시장이다. 따라서 다른 실물부문에 비해 상대적으로 강도 높은 정부개입과 금융감독이 필요하다.

특히 금융공급자 즉 금융회사들은 독과점업체인 경우가 많아 그동안 금융거래에서 금융소비자들은 많은 피해를 입었다. 정부의 금융감독정책 역시 금융공급자를 육성하면서 동시에 규제하려다가 보니 금융공급자 측에서 금융정책이 이루어진 경우가 많았다.

특히 한국의 경우는 그동안 금융산업을 육성시키기 위해 금융회사들의 합병을 통해 규모를 늘리려고 시도해 왔으며 이 때문에 금융시장의 독과점구조화는 심화되고 있다. 이러한 시장구조 때문에 금융회사들의 방만한 경영과 도덕적 해이는 더욱 심각하다고 할 수 있다.

글로벌 금융위기 이후 미국과 영국 등 선진국에서는 위기의 원인이 금융공급자 즉 금융회사의 도덕적 해이와 금융시장에서의 불공정거래 때문에 발생했다고 보고 금융소비자 보호에 금융감독정책의 초점을 두고 있다. 한국도 금융소비자 보호를 강화할 필요가 있다.

금융소외자 문제 역시 심각하다. 경기침체와 실업으로 많은 저신용자와 금융소외자가 제도권 금융시스템을 이용하지 못하고 사금융제도를 이용하고 있다. 이렇게 될 경우 금융소외자는 과도한 금리를 부담하게 되어 금융소외자에서 벗어나지 못하는 악순환 속으로 들어가게 되며 한국의 경제성장에도 큰 제약요인이 될 수 있다. 공정한 금융거래 질서를 확립하고 또한 금융소외자를 지원하는 제도마련이 필요하다고 할 수 있다. 본고에서는 이러한 문제들을 공정금융의 틀에서 분석하였다.

분석결과 한국의 경우 금융소비자들의 불만과 민원이 높아져 가고 있으며 특히 보험과 은행 그리고 자산운용분야에 있어 불공정 금융거래의 가능성과 금융소비자들의 피해가 우려된다고 할 수 있다. 또한 금융소외자의 수가 급격히 증가하고 있어 제도적 보완이 필요하다.

불공정 금융거래를 불식시키기 위해서는 공급자보다 수요자 중심의 금융감독제도를 확립하고 공시제도, 정보공개 등을 통해서 금융소비자에게 정보제공을 강화해야 한다. 또한 보험판매와 은행대출에 있어 금융소비자가 피해를 볼 수 있는 각종제도들을 개선할 필요가 있다. 그리고 정부 내에 분산되어 있는 금융소비자 보호기구를 통합하여 금융소비자를 효과적으로 보호할 수 있는 제도를 구축해야 한다. 금융소외자를 위한 정부 및 민간의 지원체제 역시 개선해야 한다. 지원규모를 늘리기 위해 재원 확보방안을 강구하고 분산되어 있는 정부내의 지원제도를 정비하여 콘트를 타워를 구축해야 한다.

실제로 이러한 제도 구축은 이미 우위를 점하고 있는 독과점 금융업체들의 반발로 쉽지는 않을 전망이다. 그러나 공정한 금융거래 질서를 확립하고 금융소외자들이 제도권 금융시스템을 이용할 수 있도록 하는 공정금융정책은 한국의 경제성장을 위해 중요하다고 할 수 있다. 본고에서는 공정금융의 개념을 정립하고 한국의 공정금융 현황을 개괄하였으나 앞으로 공정금융을 확립하기 위해 좀 더 세부적이고 적극적인 연구가 이루어 질 필요가 있다.

■ 참고문헌

공정거래위원회, www.ftc.go.kr.

금융감독원, www.fss.or.kr.

_____, 『금융통계월보』, 각월호.

금융위원회, www.fsc.go.kr.

김자봉, “금융산업의 경쟁구조 분석: 은행과 증권산업을 중심으로,” 『금융동향: 분석과 전망』, 제4장, 한국금융연구원, 2008년 가을호.

미소금융중앙재단, www.smilemicrobank.or.kr.

신용보증재단중앙회, www.icredit.or.kr.

신용회복위원회, www.ccrs.or.kr.

한국자산관리공사, www.kamco.or.kr.

Rawls, John, “Justice as Fairness,” *Philosophical Review*, Vol. LXVII. 1958.