

CFE REPORT

CFE Report

2025. 1. 15.

불법 사금융의 제도권 유입방안:
대부금융업을 중심으로*

최철

(숙명여자대학교 소비자경제학과 교수)

조혜진

(인천대학교 소비자학과 교수)

유승동

(상명대학교 경제금융학부 교수)

<요 약>

- 정부는 2011년 「서민금융이용자 보호 종합대책 추진방안」을 발표하며, 사금융 피해신고센터를 설치하는 등 불법 사금융 근절을 위한 노력을 지속하고 있음
 - ▶ 하지만 불법 사금융을 알고도 이용하는 시장수요가 있어, 절실히 필요하지만 제도권 금융서비스에 접근성이 제한되는 경우도 있는 것으로 보임
- 대부업법(대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률)이 2002년 시행되면서, 금융서비스가 절실한 서민 수요층을 위해 노력하였지만 역설적으로 대부업에 대한 부정적 인식도 확대
 - ▶ 대부금융업은 등록의무 등 법적규정이 있는 제2금융권에 포함되어야 하지만, 등록 대부업도 미등록 대부업, 즉 불법 사금융과 더불어 금융시장에서는 제3금융권으로 간주됨
- 대부금융시장을 이용하는 소비자는 일반적으로 다른 제도권 금융기관으로부터 자금조달이 어려운 계층으로 알려져 있음
 - ▶ 대부금융시장을 이용하는 소비자의 대출목적은 생활비 조달이 가장 높은 비중(최근 50% 수준)을 차지하고 있음
 - ▶ 신규 대출을 받고 있는 금액기준으로 매년 적어도 52% 이상 소비자의 직업은 회사원임
 - ▶ 2010년대 대부금융시장이 구조적 변화(개인 대부업자의 급격한 감소 및 법인 대부업자는 일부 증가)를 경험하였으며, 대부금융업체의 전반적 숫자는 줄어들었음
- 본 연구에서는 대출시장에서 금융소비자를 보호하며, 금융산업에서 다양한 조합의 금융서비스를 포괄하기 위하여, 대부금융시장에 대한 수평식, 상향식, 그리고 하향식 혁신방안이 필요함을 제안함
 - ▶ 소비자보호를 위한 정책대안을 발굴하기 위하여 기존 연구, 정책 문헌에 대한 조사와 더불어 대부금융시장을 이용한 혹은 알고 있는 일반인 설문조사를 진행함

* 본 보고서는 한국금융소비자학회에서 한국대부금융협회에 제출한 「대부금융시장을 중심으로 한 서민금융 활성화 방안」을 기반으로 수정 및 보완하여 작성되었습니다.

- 정책적 시사점으로 대부업법은 다른 금융업법과 차별적으로 규제중심으로 설계되어 있어서 시장구조 개선에 대한 관심이 필요
 - ▶ 대부금융업에 대한 부정적 시각이 일반적이므로 이를 탈피하기 위한 자체적으로 혁신이 요구됨
 - ▶ 제도권 금융시장에서 불법 사금융을 통한 대부금융업의 규제회피가 발생할 수 있어 이를 방지하며, 관련 업계에 대한 규제준수를 위한 유인 제공 그리고 확대가 필요함
 - ▶ 일반인에 대한 대부금융업의 조사에서 새로운 명칭으로 예컨대 「생활 금융」이 제안되어 이에 대한 변경을 모색

- 금융소외 계층에 대한 중추적 기여가 가능한 우수 대부업체를 선정하고 이들에 대한 정책적 지원과 관심이 필요
 - ▶ 대부업협회를 중심으로 자율적인 운영과 관리가 진행될 수 있는 자발적인 혁신방안을 모색하도록 지원
 - ▶ 하지만 불법 사금융의 경우 엄격한 법적 규정을 적용하면서, 불법 사금융을 지속적으로 단속하고 소비자의 잠재적 피해 보호도 필요함
 - ▶ 이를 위하여 불법 사금융 주의보 등 대국민 안내를 확대하며, 정책적으로 대부금융시장에 금융소비자 보호와 관련한 강화된 사회적·정책적 관심을 촉구함

I 서론

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 지속적 노력을 진행하고 있음
 - ▶ 최근인 2022년 8월 정부에서는 「불법 사금융 척결 범정부 TF」를 구성하여, 저신용자 지원 및 피해자 보호, 피해 예방 및 지원 등과 관련 홍보에도 노력을 기울이고 있음
 - ▶ 특히 불법 사금융 척결하기 위해 필요한 일련의 단계 즉 신고·제보, 단속, 처벌, 범죄 이익 환수 등과 관련된 제도도 보완하고 있음
 - ▶ 2022년 9월부터는 경찰청을 중심으로 불법 사금융 특별 단속 기간을 운영하여 불법 사금융 근절을 위한 활동을 확대하는 노력도 진행
 - ▶ 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
 - ▶ 최근에는 내구제 대출(예를 들어 일명 ‘휴대폰깡’)을 통한 우회적인 현금 수수의 확대와 SNS 등 온라인 사회적 관계를 이용한 불법 추심 사례에 대한 신고도 증가하고 있음
 - ▶ 서민금융연구원(2024)은 불법 사금융의 시장규모를 연간 최대 1조 2,300억 원으로 추정하고 있고, 불법 사금융 시장에 새롭게 유입되는 인원도 연간 최대 7만 명 이상으로 추정함¹⁾
 - ▶ 동 연구에 따르면 불법 사금융 이용자 가운데 77.7%는 불법을 사전에 인지하고 있었으며, 응답자의 33%는 연 240% 이상의 금리를 부담하고 있다고 조사되었음
- 불법 사금융을 알고도 이를 이용한다는 것은 그만큼 대출 수요가 절실함에도 민간 금융기관이나 정책 금융기관을 통해서도 금융서비스를 제공받

1) 이는 불법채권추심 관련 피해상담·신고건수를 통해 이용자 규모를 산출하며, 금감원의 불법 사금융 실태조사에서 나온 1인당 불법 사금융 이용금액을 고려하여 추정된 규모임

을 수 없는 상황으로 이해될 수도 있음

- ▶ 앞의 조사에서 불법 사금융을 이용하고 있다는 응답자가 이용하고 있는 불법 사금융업자 숫자는 평균 2.4명이며, 6명 이상을 이용하는 비율도 10.2%에 달하고 있음

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)”으로 진행하는 것임
 - ▶ 과거 일본에서 대부업이 발달하였고, 현지에서는 주로 소비자금융(消費者金融)이라는 말로 활용되고 있음(일본 금융청 홈페이지)
 - ▶ 외환위기 이후 우리나라에 일본 대부업체들이 진출하면서, 소비자금융이라는 용어가 대부업을 뜻하는 단어로 보급되기 시작함²⁾
- 금융시장에서는 대부업을 영위하는 업체를 제3금융권으로 지칭하고 있음
 - ▶ 제1금융권, 제2금융권과 비교하여 비제도권 또는 사금융을 지칭하는 비공식 용어로 금융기관이 아니면서 대부업 등을 영위하는 업체를 의미함
 - ▶ 제1금융권은 은행을 지칭하며, 최근 확산하는 인터넷 은행(예 카카오뱅크)도 제1금융권임
 - ▶ 제2금융권은 은행을 제외한 보험회사, 증권회사, 자산운용회사, 저축은행, 상호금융기관, 여신전문금융회사(카드사, 캐피탈 등), 우체국, 새마을금고 등을 지칭함
 - ▶ 정부에서 진행하는 금융정책 대상기관은 주로 제1금융권에 집중되어 있고, 관련 법규에 따라 엄격한 관리·감독이 이루어짐
- 대부업도 당연히 법적규정이 있어 등록의무를 이행하고, 법정 최고금리(20%)³⁾를 적용받아, 엄격하게 구분한다면 제2금융권에 포함되어야 함
 - ▶ 하지만 금융시장에서는 미등록 대부업, 즉 불법 사금융과 더불어 제3금융으로 지칭하는 관행이 유지되고 있음
 - ▶ 금융시장에서는 대부업에 대한 이와 같은 관행으로 합법과 불법의 구분

2) 관련 단어로 융자(融資)와 대출(貸出)이 있으며 융자가 대출보다 더 넓은 의미로 자금을 융통하는 일 혹은 그 자금 자체를 의미하며 대출은 금융기관에서 돈을 빌려주는 것을 의미함

3) 대부업 관련법을 제정하던 당시 최고금리 제한은 연 66%로 설정되어 있었음

이 어렵고, 합법적 등록 대부업까지 부정적인 이미지로 낙인하는 문제점이 발생

- 대부업법이 2002년 제정 및 시행되면서 제도권 금융기관들이 소홀했던 민간 서민금융 분야에서 노력하였지만, 역설적으로 대부업에 대한 부정적 인식이 확대되고 있음(박덕배, 2014)
 - ▶ 우리나라 대부업의 기원은 기업금융을 주로 취급하던 서울 명동 사채시장을 그 연원으로 보는 견해도 있음. 1997년 외환위기 이후 이자제한법이 폐지되면서 신용대출을 중심으로 급성장한 것으로 해석하기도 함
 - ▶ 외환위기 이후 서민가계에도 엄청난 타격을 받아 많은 사람들이 실업자, 더욱이 신용불량자가 되고 동시에 서민금융기관이 붕괴되면서 제도권 금융에 대한 접근이 어렵게 되자 많은 서민들이 사채시장에 의존
 - ▶ 2000년대 일본계 대부업이 국내에 진출하면서 전국적 영업망을 가진 대형업체가 출현하는 등 다양한 형태의 대부업자가 등장함

- 대부업을 이용하는 소비자는 대부분 제도권 금융기관을 통한 대출이 어려운 저신용자이며, 대부업에 대출을 신청하고도 거절당하는 비율도 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 있다는 문제가 발생할 수도 있음

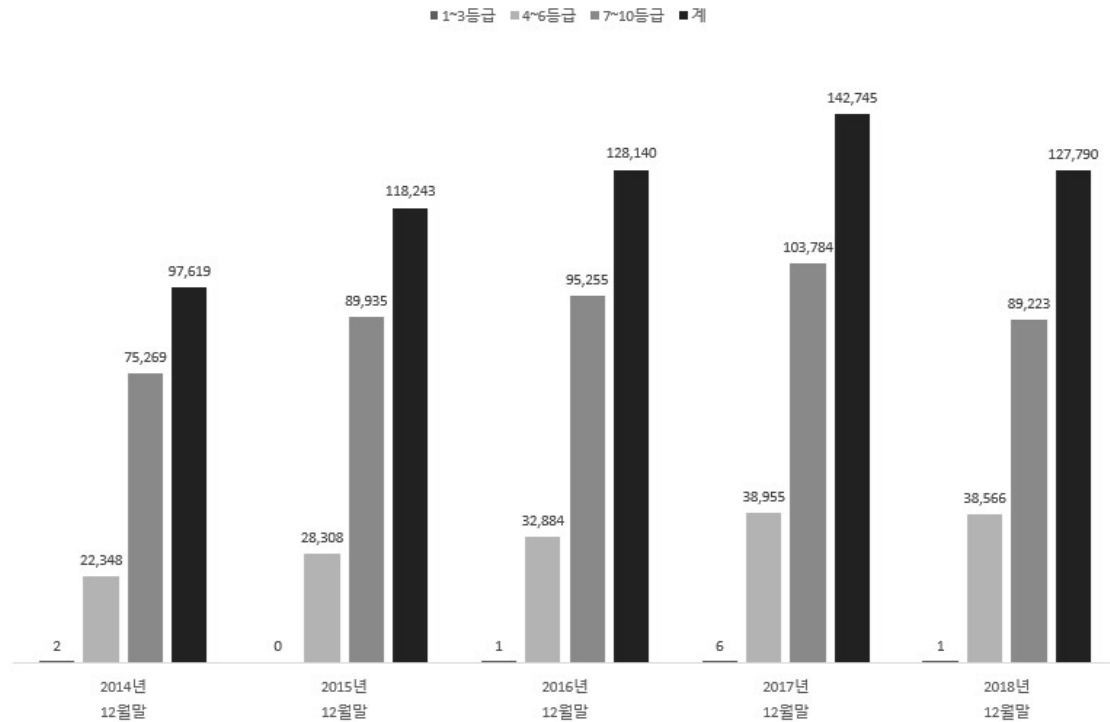
II 대부금융시장의 소비자와 공급자

1. 대부금융시장의 소비자: 이용자 특성을 중심으로

- 대부금융시장을 이용하는 소비자는 많은 경우 다른 금융기관으로부터 자금을 조달하기 어려운 계층으로 알려져 있음
 - ▶ 광민주 외(2021)는 은행, 저축은행, 상호금융 등의 제도권 금융회사로부터 자금을 조달하기 어려운 계층이 대부금융시장 소비자라고 강조함
- 대부업 실태조사에서도 2019년 6월 말까지 총 138만 명 가운데, 신용등급 1~3등급은 0.02%에 불과한 상황임
 - ▶ 금융위원회의 신용등급별 대부업권 이용자 수에 의하면, 신용등급 4~6등급은 28.83%를 차지하고 있으며, 7~10등급이 71.14%임
 - ▶ 최근 한 설문 조사에 따르면 대부금융시장은 저신용자가 시장 이용자 전체의 80.8% 달함. 상호금융(19.8%), 여신전문금융(24.5%) 등 다른 서민금융기관에 비하여 저신용자 비중이 특히 높음
- 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 규모를 기록하였음. 하지만 2018년 12월 말은 전년 동월대비 대출잔액이 모든 신용등급을 기준으로 감소하였으며, 이용자 숫자도 감소하였음
 - ▶ 하지만 다음 페이지에 금융위원회에서 발표하고 있는 신용등급별 대출잔액과 이용자 숫자를 살펴보면, 신용등급이 낮을수록 대부업체를 이용하는 대출잔액과 이용자 숫자가 높은 것을 확인할 수 있음

<그림 1> 신용등급별 대부업 대출잔액

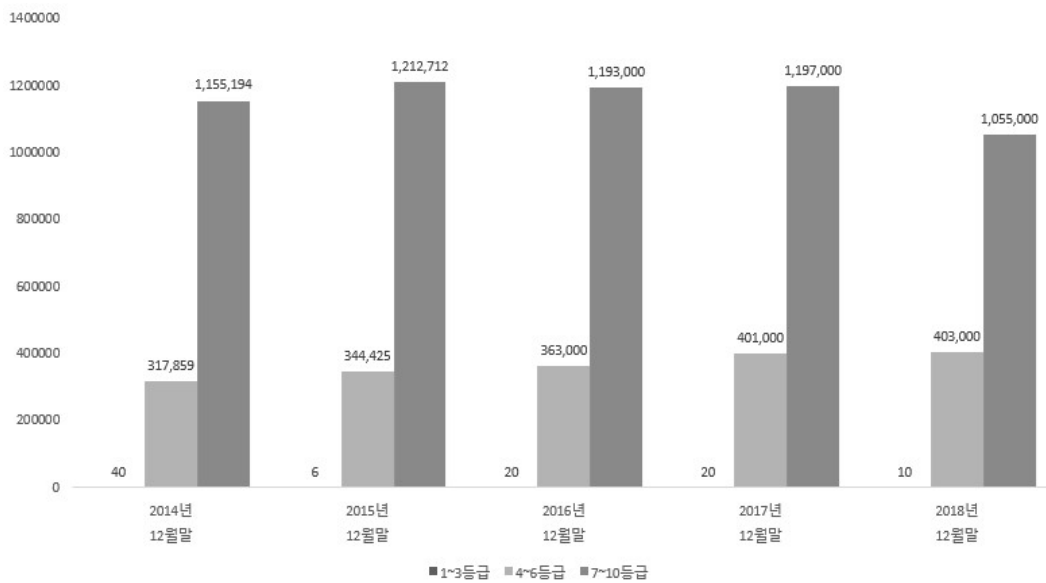
(단위: 억 원)



자료: 금융위원회

<그림 2> 신용등급별 대부업 이용자 숫자

(단위: 명)

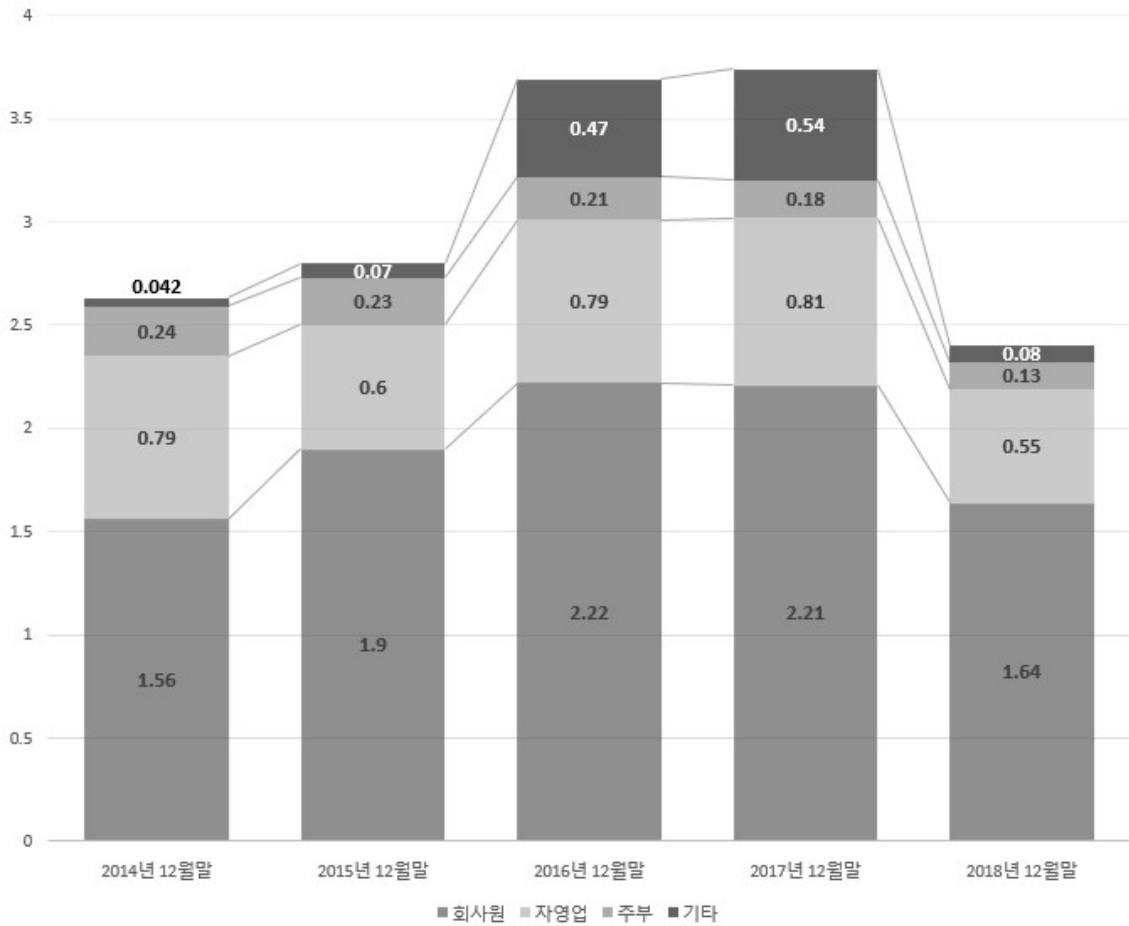


자료: 금융위원회

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

<그림 3> 이용자별 신규대출액

(단위:조 원)



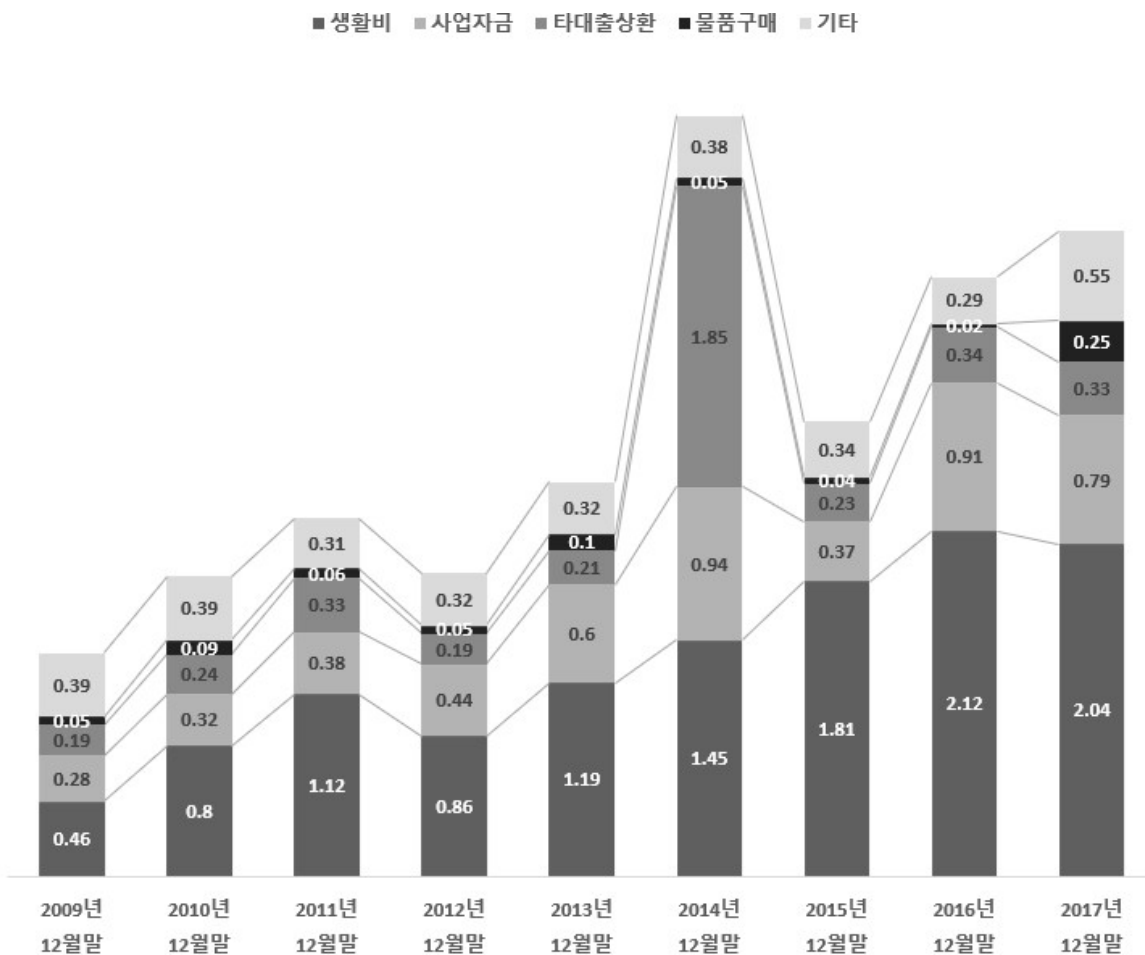
	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
기타	13.9%	2.5%	12.8%	4.6%	3.2%
주부	8.0%	8.1%	5.6%	4.8%	5.6%
자영업	26.2%	21.5%	21.4%	21.6%	22.8%
회사원	52.0%	67.9%	60.3%	59.0%	68.4%

자료: 금융위원회

- 대부금융시장에서 소비자가 신규 대출을 이용하는 목적은 생활비 조달이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 최근 50% 수준을 유지함
- ▶ 2009년 말 현재 전체의 33.5%가 신규 대출을 이용하는 목적은 생활비 조달이었고, 2015년 말 64.8%로 가장 큰 비중을 차지함
- ▶ 본 연구에서 진행한 설문조사에서도 대부금융업을 이용한 경험이 있는 응답자(n=304)들의 대출의 용도를 조사한 결과, 생활비 (61.0%)가 대부분이며, 사업자금 목적은 14.5% 였음

<그림 4> 대부목적별 신규대출액

(단위:조 원)



자료: 금융위원회

- ▶ 금융위원회의 대부업실태조사에서 (개별대출을 신용대출과 담보대출로 구분이 불가하지만) 총대출잔액을 총거래자 숫자로 나눈 1인당 평균 대출금액은 2011년에 346만원에서, 2023년에 1,717만원으로 증가하였음
- ▶ 하지만 이는 과거에는 신용대출 비중이 (담보대출의 비중보다) 높았지

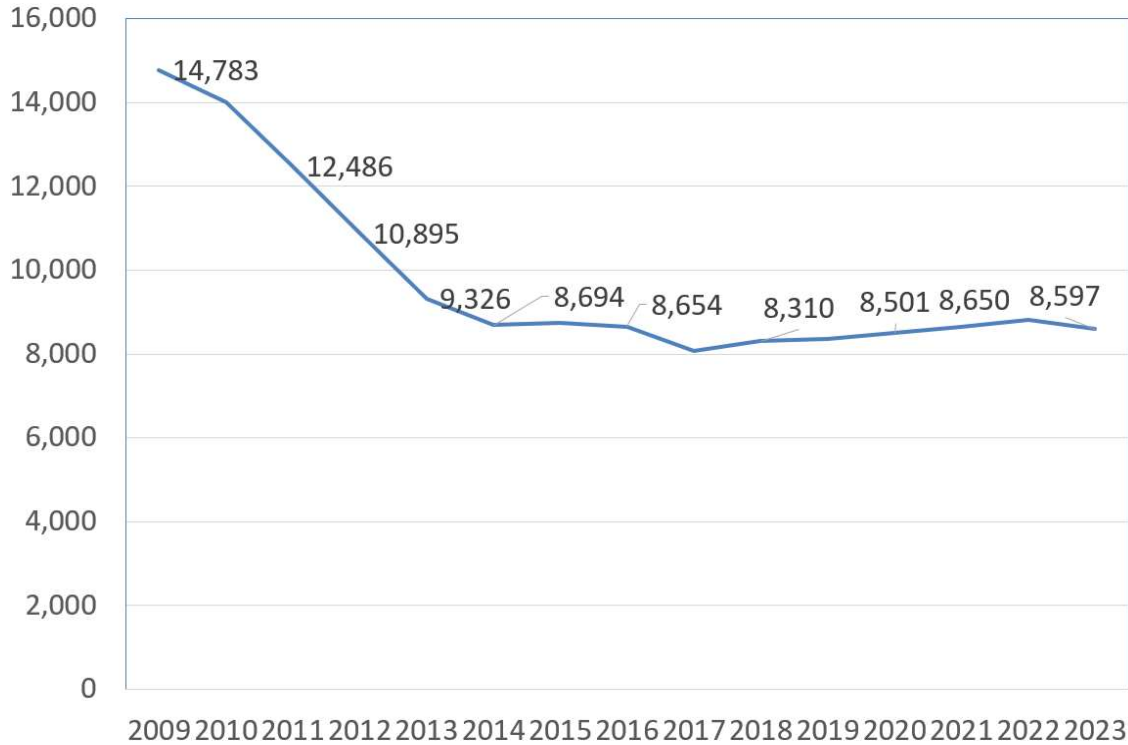
- ▶ 만, 최근에는 담보대출이 상대적으로 증가하였기 때문으로 이해됨
- ▶ 신용대출 만을 고려하는 경우 1인당 대출금액은 대부분 1천만 원 미만으로 추정됨

2. 대부금융시장의 공급자: 대부업체 유형을 중심으로

- 2023년 말 현재 대부업법에 근거한 총 대부업체는 약 8.5천개였음
 - ▶ 대부업(대부 또는 대부채권매입추심)만을 영위하는 업체 숫자는 약 5.3천개(전체의 62.6%)임. 대부채권매입추심만을 취급하는 업체 숫자는 856개, 그리고 대부중개업만을 영위하는 업체 숫자는 1,042개 있음
 - ▶ 금융위원회에 따르면 대부업과 대부중개업을 동시에 겸업하고 있는 업체 숫자는 2,172개(전체의 25.3%)였음
- 대부업체는 법인과 개인으로 분류되며, 법인규모에 따라 금융위원회에서는 자산 100억 원 이상 법인과 100억 원 미만 법인으로 양분
 - ▶ 대부금융업계는 2010년대 구조적인 변화를 경험하면서, 전반적인 업체 숫자가 감소하였음(2011년 말 12,486개→ 2023년 말 8,597개)
 - ▶ 법인 대부업체를 기준으로 자산규모 100억원 이상 법인은 2011년 122개에서 2023년에는 264개로 116.4%로 증가, 자산규모 100억 원 미만 법인은 1,503개에서 2,460개로 63.7%가 증가
 - ▶ 하지만 개인 대부업체는 10,861개에서 5,873개로 45.9%가 대폭 감소하였음

<그림 5> 전체 대부업체 현황 추이

(단위: 개)



자료: 금융위원회

- 대부업자들은 등록업체로 영업을 유지하기 보다는, 일부의 경우 불법 사금융업자로 전환하였을 가능성도 배제하기가 어려움
- ▶ 앞에서 살펴본 개인 대부업체가 법인으로 전환했을 가능성도 있지만, 자금 조달비용이 높은 개인 대부업체들은 (최고금리 규제의 영향으로) 제도권에서 신용대출을 취급하기 어려운 환경이었던 것으로 시장에서 설명하고 있음

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 Gonzalez-Vega의 제안(을4) 기반으로 대부금융업의 혁신방안을 제안함
 - ▶ 개별 국가에서 소득이 증대되고 경제가 성장한다면, 해당 국가 혹은 경제에서는 다양하고 복잡한 금융계약 수요가 증대함
 - ▶ 따라서 과거 제도권 은행 시스템 이외에 체계로 다양한 금융기관 즉 예를 들어 연기금, 보험회사, 투자은행, 펀드 등에 대한 수요가 증대됨
 - ▶ 금융 수요가 다양화되고 확대되는 것이 불가피하며, 특히 수익과 위험의 조합에서 다양한 새로운 유형의 금융서비스가 등장함
- 수익과 위험의 다양한 조합으로 발생하는 신규 금융서비스를 포괄하기 위해서는 새로운 각도에서 금융산업의 혁신이 필요함
 - ▶ 기존 금융산업과 제도에서 새로운 비은행권 금융기관(non-bank financial institutions)의 출현과 성장이 목격됨
 - ▶ 전통적인 은행 이외에 새로운 수요에 대하여 비은행 금융기관의 조직구조, 효율적 운영 특히 감독과 규제에 대한 정책적 관심 증대가 필요
- 금융산업에서 다양한 (수익과 위험의) 조합의 금융서비스를 포괄하기 위해서는 새로운 시각에서 산업을 혁신하는 방안이 필요함
 - ▶ 동 연구에서는 이를 상향식 혁신방안(Upward-Looking Innovation), 하향식 혁신방향(Downward-Looking Innovation), 그리고 다양한 형태의 일명 수평적 혁신방안을 제안함
 - ▶ 기존 연구에서 제시된 방향과 차별적으로 직관적 이해를 증진하기 위한 새로운 분류체계를 제안함
- 상향식 혁신방안과 하향식 혁신방안은 각각 비제도권 금융기관을 제도권 금융시장으로 유입하는 전략과 더불어 비제도권의 금융기관에 대한 적절

4) 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.

한 모니터링이 필요함을 제안함

- ▶ 상향식 혁신방안은 새로운 비은행권 금융기관이 소득증가와 경제성장에서 중요한 역할을 수행하고, 이들의 조직구조를 선진화 및 효율성 증진을 위하여 정부와 감독기관들의 정책수단이 필요함을 강조
 - ▶ 정부와 감독기관은 새로운 형태의 비은행 금융기관들의 형성과 성장이 불가피하다는 것을 이해하고 이에 대한 정책방안 모색이 필요함
 - ▶ 이들의 규제체계와 불필요한 안정성 약화를 줄일 수 있도록 관련 서비스의 강화하고 이들의 안정성 강화를 위한 노력을 진행함
- 하향식 혁신방안은 전통적 시장과 기존 기관에서 신규 수요를 충족하지 못하므로, 새로운 틈새시장(market niches)에 대한 정책대응도 필요
 - ▶ 제도권 금융기관이 신규 시장 수요를 충족하지 못한다는 상황을 이해하고, 새로운 금융거래에 대한 경쟁력을 확보가 필요
 - ▶ 제도권 금융시장 경계선(frontier)에서 활동하고 있는 기관들에 대한 연구와 기술개발 동향에 관심을 기울이고, 신규 금융체계의 도전을 수용함
 - 수평식 혁신방안은 규제회피, 균형적 중립, 금융시장의 개입 등을 통한 시장의 혁신방안을 모색하는 것을 지칭함
 - ▶ 정부의 감독과 규제로부터 회피를 통하여 새로운 기회를 창출하려는 노력의 규제회피(Regulatory Avoidance)가 발생함. 정부에서 감독과 규제를 강화하는 경우, 새로운 형태의 비규제 활동이 발생할 수 있다는 것을 인식해야 함
 - ▶ 균형적 중립(Competitive Neutrality)이란 새로운 분야 혁신에 대하여 포용성과 더불어 안정성을 중심으로 정책대응이 필요함. 시스템의 안전성 유지하기 위해서 기존 시스템과 더불어 신규 시스템이 유사한 수준의 규제와 통제가 요구됨을 의미함
 - ▶ 시장의 운영에 있어서 적절한 정부의 금융시장 개입(Financial Market Interventions)과 적절한 지원도 필요함. 금융시장에서 신규 정책 이슈를 해결하기 위해서 정부의 지원 프로그램을 운영하거나 각종 정부 기구와 정책 도구를 개발하고 운영함
 - ▶ 사회적인 기반시설을 설계하고 불완전한(imcomplete) 기관구조로 인해 발생할 수 있는 시장실패에 정책적 대응과 지원도 필요함. 정부의 재정 지원, 자원의 배분, 그리고 비용 효율적인 지원 등을 통하여 금융시스템 선진화의 노력도 필요

- ▶ 기존 기관에 보조금, 혹은 일정의 정부지원금을 통한 비금융 기관을 설립하거나, 중개기관의 지분참여, 혹은 정부기관 자본을 투자하여 시장의 변화를 도모함

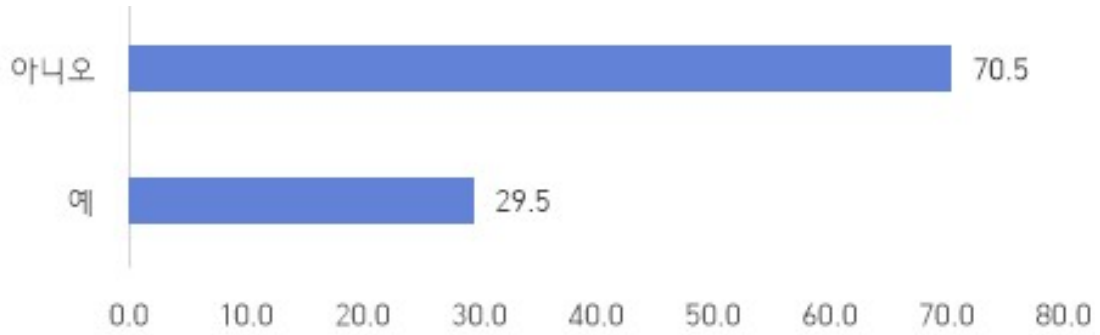
2. 대부금융시장 혁신을 위한 방향모색 방법과 설문조사 설계

- 본 연구에서는 기존에 진행된 학술 및 정책 연구를 대상으로 광범위한 메타조사연구를 진행하였음
 - ▶ 국내외 학술연구와 더불어 대부금융시장에 대한 정책연구에 대한 체계적 점검과 고찰을 진행함
 - ▶ 다양한 배경을 가진 연구진이 학술적으로 서로 차별적인 시각에서 연구들을 분석하였으며, 정책대안에 대해 다각도로 논의함
 - ▶ 일반인을 대상으로 대부금융시장에 대한 인식조사의 필요성을 인식하고, 구체적 조사 대상, 조사방식 등 설문조사를 진행함
- 시장현황을 파악하고, 현실적 정책대안을 발굴하기 위하여 일반인, 대부금융시장 전문가, 그리고 대부금융시장 이용자의 세 가지 유형의 참여자로 분류하고 조사를 계획함
 - ▶ 2024년 8월 전국 약 1천명의 일반 소비자(시장 이용자와 미이용자 포함)를 대상으로 설문조사를 실시함
 - ▶ 한국금융소비자학회와 학술대회 등을 통한 시장 전문가들의 다양한 전문의견을 수렴
 - ▶ 재무적 곤궁을 경험하고 있는 대부금융시장 소비자에 대한 면접조사를 계획하였지만, 조사 대상자의 기피로 면접조사의 진행이 불가하였음
- 본 절에서는 대부금융시장 이용자와 미이용자에 대한 조사에서 응답자의 기본 정보를 안내하며, 다음 절에서는 주요한 결과를 제시함
 - ▶ 조사대상의 경우 20~60대 남녀 대부업을 알고 있거나 이용한 경험자
 - ▶ 전체 1,029명 가운데 여성이 60.1%이며, 그 외는 남성
 - ▶ 연령대는 40대 32%, 30대 29%, 50대 22%, 20대 8%, 나머진 60대 순
 - ▶ 학력은 대졸 이상(72%, 전문대졸 포함)이 가장 많았음
 - ▶ 거주 지역으로 경기/인천(35%), 서울(26%)이 가장 많았음
 - ▶ 결혼 상태는 기혼(56%)과 미혼(38%)이 높은 비중을 차지함

- 대부금융시장에서 대출을 받은 경험이 있는 응답자는 29% 그리고 경험이 없는 경우가 70%를 차지함

<그림 6> 응답자중 대부금융시장 이용비중

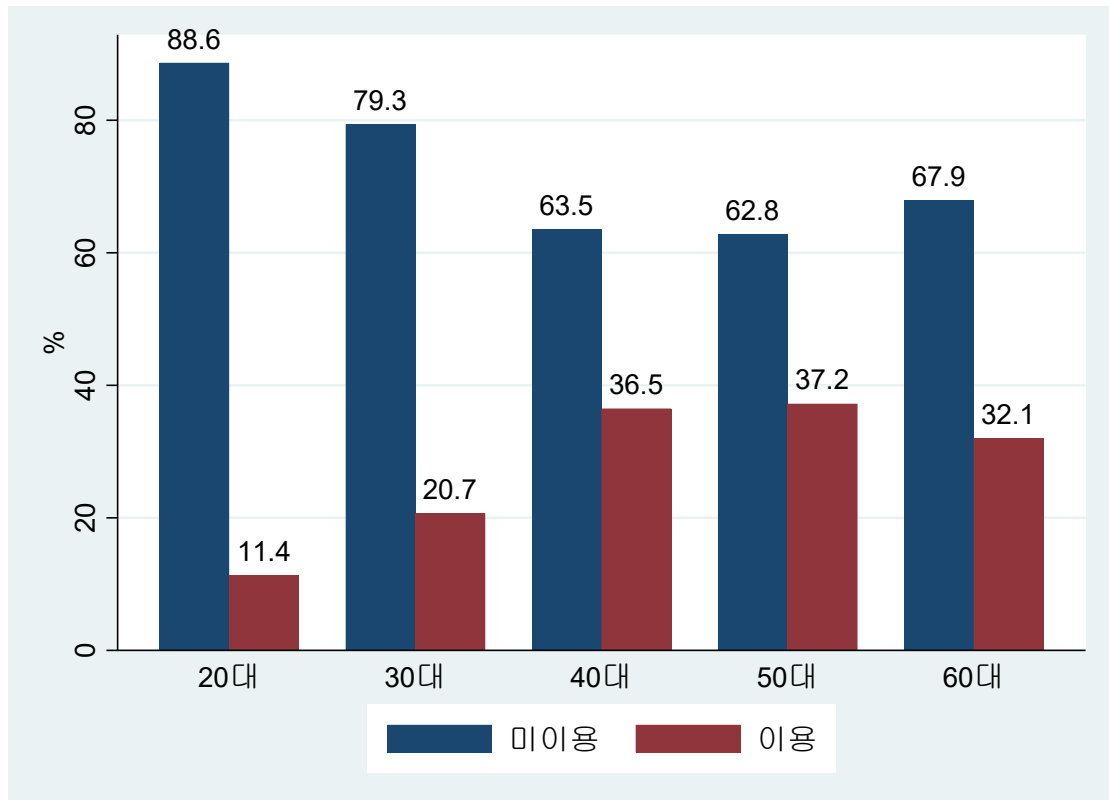
(단위: %)



- ▶ 연령이 증가할수록(20대부터 50대까지) 대부금융시장 이용자 비중이 증가하였지만, 60대를 넘어서 대부금융시장을 이용하였다는 비중이 소폭 감소하였음

<그림 7> 연령대별 이용자와 미이용자

(단위: %)



3. 일반인 대상 설문조사 주요 결과

- 일반적으로 대부금융업의 업무와 활동과 관련하여, 시장에서는 단편적인 인지를 과대평가하는 경향이 있는 것으로 보임
- ▶ 대부업의 업무와 활동을 알고 있다는 응답률은 97%였음. 하지만 대부업 미이용자의 100%가 알고 있다고 응답하였었고, 이에 대비하여 대부금부시장 이용자 가운데 91%만이 알고 있다고 응답함
- ▶ 특히 등록 대부업체와 불법 사금융 즉 미등록 대부업체를 구별할 수 있거나, 확인 방법은 이용자가 더 많이 알고 있다고 응답하였음

<표 1> 대부업체 이용자와 미이용자 대부업에 대한 인지 차이

구분		전체(%)	이용자(%)	미이용자(%)
전체		1,029 (100)	304 (100)	725 (100)
대부업 주 업무/ 활동 인지 여부	인지	1,002 (97.4)	277 (91.1)	725 (100)
	미인지	27 (2.6)	27 (8.9)	0 (0)
등록 대부업체 구분 가능 여부	예	323 (31.4)	147 (48.4)	176 (24.3)
	아니오	706 (68.6)	157 (51.6)	549 (75.7)

- ▶ 대부업체를 이용하였지만 대부업에 대한 업무나 활동을 모르는 이용자, 등록 대부업체와 불법 사금융을 구분하지 못하는 이용자가 불법 사금융에 노출될 가능성이 높으므로 이에 대한 정책고려가 필요함
- 불법 사금융 이용과 그로 인한 피해 가능성은 우려할 만한 수준임
- ▶ 등록 대부업체를 식별할 수 있는 가능성이 낮음. 대부업 이용자의 48%, 미이용자의 24%만이 식별 가능하다고 응답
- ▶ 대부업을 이용한 소비자들 가운데에서도 대부업체인지 아닌지 모르거나 (18.8%), 불법 사금융을 직접 이용한 경우도 10.6%임

<표 2> 대부업체 이용자들의 이용현황

구분	전체	성별		연령대				
		남성	여성	20대	30대	40대	50대	60대
전체 (N)	304	160	144	10	62	120	87	25
등록 대부업체만 이용(%)	70.7	72.5	68.8	60.0	79.0	72.5	66.7	60.0
잘 모르겠음(%)	18.8	17.5	20.1	40.0	12.9	15.8	21.8	28.0
등록 대부업체 이용 후 불법 사금융 이용(%)	6.6	5.0	8.3	0.0	8.1	7.5	5.7	4.0
불법 사금융만 이용(%)	2.0	3.1	0.7	0.0	0.0	1.7	2.3	8.0
불법 사금융 이용 후 등록 대부업체 이용(%)	2.0	1.9	2.1	0.0	0.0	2.5	3.4	0.0

- ▶ 등록 대부업체와 불법 사금융 간의 엄격한 구별이 가능하도록 조치가 시급함. 특히 취약 계층 대상으로 주의 촉구와 홍보가 필요함
- 대부금융시장의 인식의 개선 및 보완을 위한 대부금융의 명칭 변경이 필요할 수 있음
 - ▶ 대부업이라는 용어를 부정적으로 생각하는 응답자가 91%를 차지함. 그리고 대부업은 제도권 금융보다는 불법 사금융이 연상된다는 응답자 비중이 93%임으로 부정적 인식이 폭넓게 고착되어 있음
 - ▶ 대부업 이용자들 88%도 불법 사금융을 연상하고 있어, 대부업 이용자도 대부업체를 신뢰하지 못함
 - ▶ 대부업, 즉 대부업의 이미지 개선을 위해서는 새로운 명칭으로 변경할 필요성에 대해서 전체 조사 대상자의 79%가 찬성하였음

<표 3> 대부업 명칭 변경의 필요성

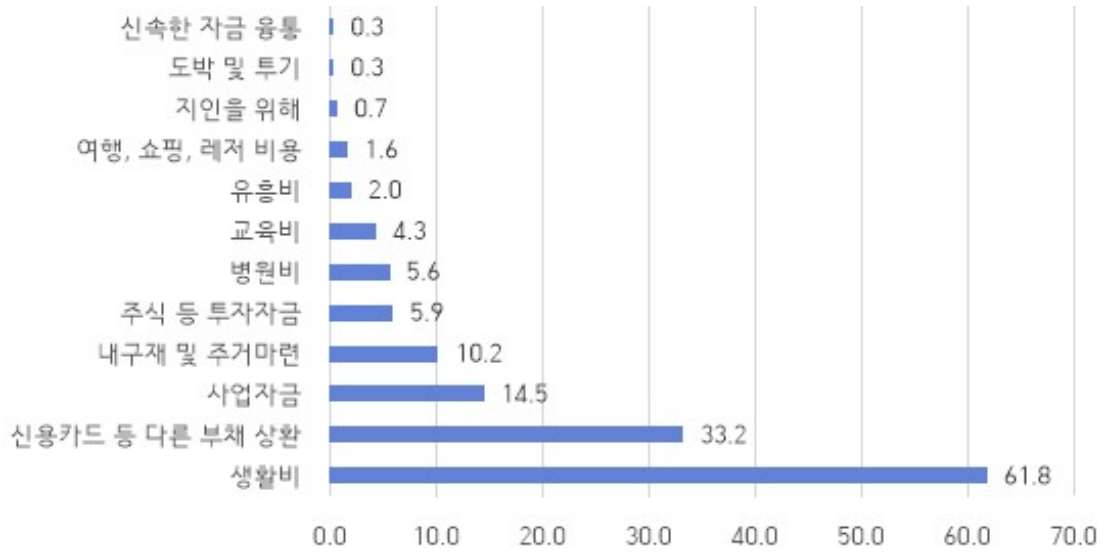
구분	전체 (1,029명)	이용 여부	
		이용자(%)	미이용자(%)
명칭 변경 필요	817(79.4)	259(85.2)	558(77.0)
명칭 변경 불필요	212(20.6)	45(14.8)	167(23.0)

- 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
 - ▶ 대부업 이용자가 대부업체 선택 시 중요하게 생각하는 것은 역시 금리로 나타남(이용자의 48%)
 - ▶ 불법 사금융을 이용해 본 대부업 이용자 가운데 금리를 가장 중요 요소로 응답한 비중이 39%이며, 그렇지 않은 대부업 이용자 가운데 금리를 가장 중요 요소로 보는 비중 49%에 비해 낮음
 - ▶ 즉 불법 사금융을 이용하게 될 만큼 절박한 자금 수요가 있는 경우에는 금리의 중요성이 상대적으로 감소하는 것을 발견함

- 대부업체에서 대출거절을 경험한 소비자의 33%는 최고금리(20%)를 초과한 금리라도 대출을 받을 수만 있다면 이용하겠다고 응답하였음
 - ▶ 대출 거절 이후 43%가 필요 자금을 조달하지 못하였다고 응답
 - ▶ 중복응답으로 대출이 불가능한 경우 자금을 조달하는 방법은 미등록 대부업체 등 불법 사금융 이용(14%), 대출포기 (37%), 친인척 또는 지인 (39%), 또는 정부나 지자체 등 공공부문 활용이 42%를 차지함

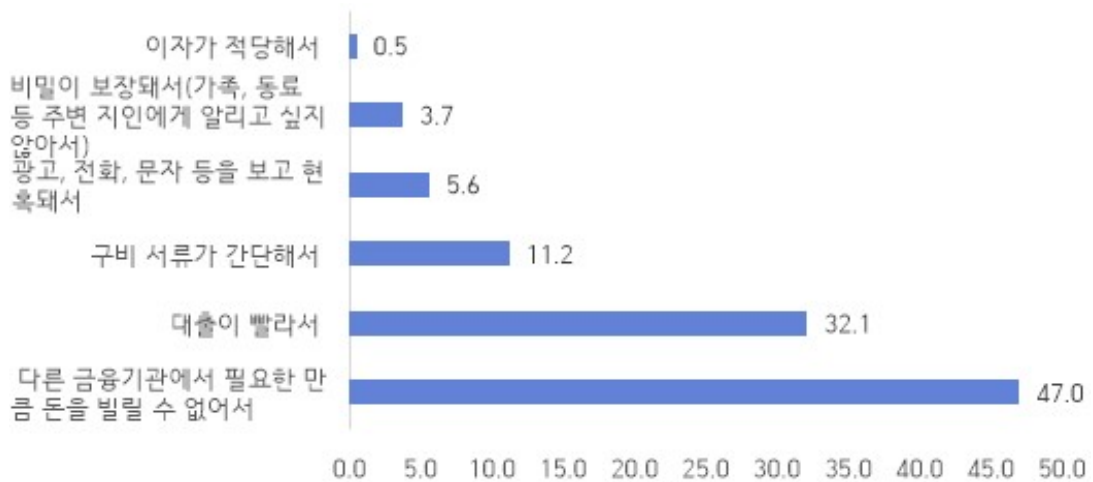
- 대부금융시장에서 대출용도는 생활비가 가장 많은 비중(61%)을 점유하여, 대출수요는 (소액 위주의) 생계비 마련임을 확임
 - ▶ 대출금액이 상대적으로 높을 수 있는 내구재/주거 마련은 10.2%에 불과
 - ▶ 저신용자가 대부금융시장에서는 일상생활을 위한 소액 대출수요를 충족

<그림 8> 대부금융시장 이용자의 대출용도



- 상대적으로 높은 금리임에도 불구하고 대부업체를 이용하는 이유를 묻는 질문에 대해 다른 금융기관에서 필요한 만큼 돈을 빌릴 수 없어서 이용한다는 응답이 47%임
- ▶ 긴급한 자금 수요 해소를 위해서는 신속하고 간단한 대출 절차가 이용자에게는 유리한 것으로 조사됨

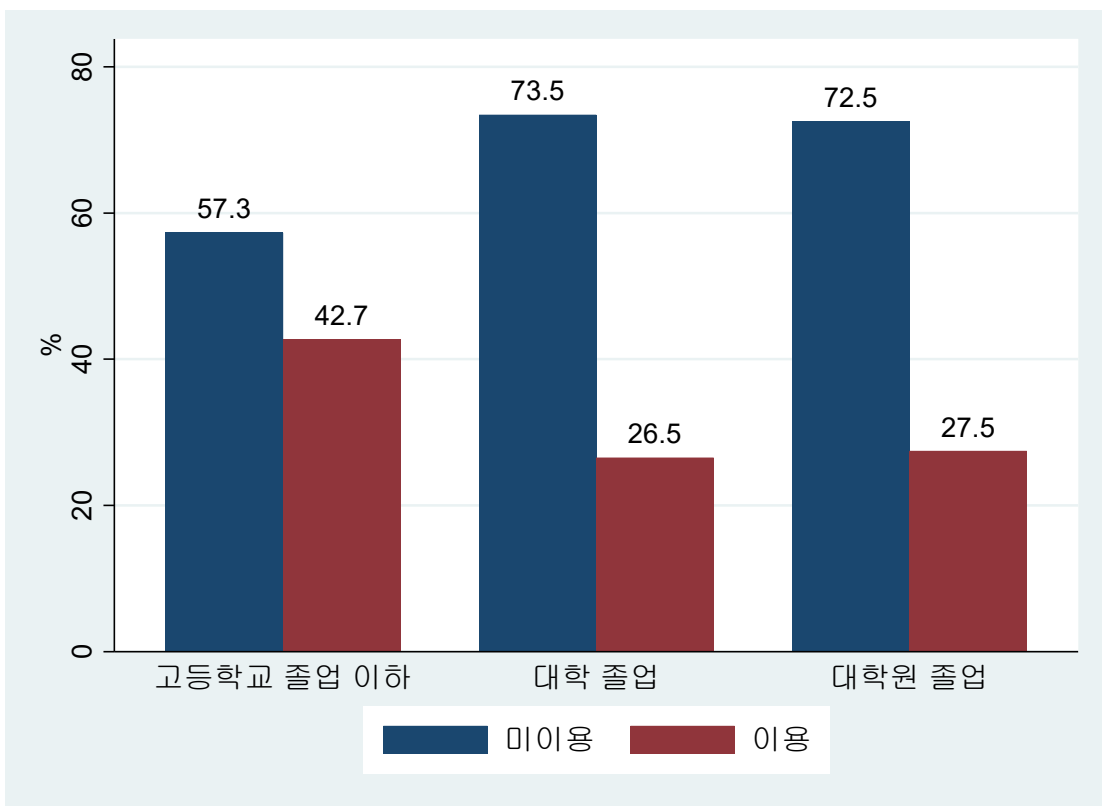
<그림 9> 대부금융시장 이용하는 이유



- 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
- ▶ 학력 수준이 높아질수록 대부금융시장에 대한 의존도가 낮음. 그리고 비수도권 거주자가 수도권 거주자와 비교하여 의존도가 높음
- ▶ 대부금융시장에 취약계층의 접근성을 제약한다면, 이들은 불가피하게 불법 사금융을 이용할 가능성을 배제하기도 어려운 상황임

<그림 10> 대부업체 이용자와 미이용자 학력수준



- 대부금융시장에 접근성 향상과 더불어 취약계층의 미흡한 금융역량을 향상시킬 수 있는 방안모색이 필요할 수 있음
- ▶ 대부업 이용자는 미이용자에 비해 현재 소비를 중시하는 경향이 두드러지고, 상대적으로 경제적 낙관주의 성향이 높은 것으로 조사됨
- ▶ 대출 조건 등을 구체적이고 합리적/구체적으로 고려하거나 대출 상환 능력 우선 고려하는 등 재무관리 행동에 있어서 대부업 이용자는 미이용자에 비해 취약한 상황을 보여주고 있음
- ▶ 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 지속되고 있는 것으로 보임
 - ▶ 신용점수 하위 20%의 저신용 차주는 대부금융시장 이용 가능성이 매우 높지만, 대부금융시장의 규모 측면에서 기여는 미비한 상황임

- 1990년대 말 비제도권 사금융을 관리와 감독이 가능한 제도권으로 재편하기 위하여 취약 차주를 위한 시장으로 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
 - ▶ 도입 이후 관련 제도개선에는 소홀했기 때문에 대부금융시장의 발전이 금융소비자 특히 취약차주를 보호하기 위한 방안으로 전략을 수정할 수 있음

IV

불법 사금융 축소를 위한 정책적 시사점

1. 수평식 혁신방안

- 현행 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률(일명 대부업법)의 경우 다른 금융업법과 차별적으로 금융업 관련 일반 법률로 보기 어려운 상황임
- ▶ 대부업법의 제정 목적(제1조)에서부터 대부업과 대부금융시장의 건전한 육성 발전을 지원하기보다 불법행위 등에 대한 규제에 목적이 있음
- ▶ 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

<표 4> 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 필요할 수 있음
- ▶ 자율규제에 대한 원칙을 검토하며, 동 원칙에 대한 자율적이고 투명한 합의를 도출하여 대부금융업의 책임성을 확보할 수 있는 협의가 필요
- ▶ 우수 대부업체를 중심으로 합리적으로 시장체도를 혁신하고, 시장 참여자(수요자와 공급자)와의 소통 및 이해관계를 조정하면서 합리적인 운영 방안을 마련할 필요가 있음

- ▶ 불법 사금융을 통한 규제 회피를 방지하고, 규제준수의 유인을 확립하여 정책비용을 절감하는 방안을 모색
- 다수의 공급자가 참가하는 시장에 적용할 수 있는 효율적인 시스템 구현이 필요하므로 이에 대한 대안 검토도 필요
- ▶ 공급자가 개별 시장에서 다수일 경우 이를 정부나 준정부 기관에서 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	저축은행중앙회	여신금융협회
설립 근거	민법	자본시장법	보험업법	상호저축은행법	여신전문금융업법
설립 방식	허가	허가	허가	허가	허가
설립 연도	1928	1953	1946(대한손해보험협회) 1950(생명보험협회)	1973	1998
의무 가입	×	×	×	법 25조	×
독립자율 규제	×	법 286조	×	×	×
감독 근거	×	법 292조, 293조	법 179조	법 34조	법 66조
분쟁 조정	×	법 286조	×	×	×

자료: 이정두(2023)

- 대부금융업의 새로운 명칭으로 예컨대 「생활금융」로 변경을 모색하고, 대부업법으로부터 필요 규정을 이관 및 추가 보완하여 일반 금융업에 대한 법률체계로 정비가 필요함
- ▶ 본 연구에서 설문조사 결과 33%가 신규 명칭으로 생활금융을 선호

- ▶ 등록취소가 될 수 있는 재무건전성 요건, 영업행위 준칙 등을 도입하고, 규모에 따라 적용 기준을 마련하는 등 추가 검토가 필요
- 저신용 취약계층 수요자들의 조달비용을 절감할 수 있는 방안을 모색
 - ▶ 예를 들어 현행 대부업법에서 은행법 적용을 배제하는 명시적 조항은 없지만, 은행법 저축 논란에 따라 유가증권 공모발행이 제한되고 있음
 - ▶ 일정 요건을 충족하는 대부업체의 경우 공모 유가증권을 발행할 수 있도록 명시적 근거마련을 검토할 수 있음
- 유동화증권 일정 요건을 충족하는 대부업자도 자산유동화를 위한 자산 보유자로 인정(김상봉, 2019; 서지용, 2021)해 줄 수 있음
 - ▶ 자산유동화법에서 2024년 자산보유자의 신용도 규제를 폐지하고, 상호금융업권 전역의 중앙회와 조합도 자산보유자로 인정하였음
 - ▶ 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 대부업체를 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 초과(이수진·박준태, 2024)하는 상황임
- ▶ 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 단속이 필요
 - ▶ 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
 - ▶ 따라서 현행 대부업법 제11조의 규정 내용을 「미등록 대부업자가 대부를 하는 경우의 이자율에 관하여는 민법 제379조(법정이율)의 규정을 준용한다」와 같이 개정이 필요할 수 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 확보하여야 함
 - ▶ 정부 및 유관기관 위주로 불법 사금융에 대한 주의 사항을 홍보하더라도 대부업 이용자에게 직접적으로 불법 사금융으로 인한 피해 가능성과 불법 사금융 판별 기준과 방법 등을 전달해야 할 필요가 있음
 - ▶ 과학기술정보통신부 그리고 통신사, 온라인 플랫폼, 대부 중개 플랫폼 등과의 협력 및 행정 지도를 통해 안내가 가능하도록 조치
 - ▶ 관련 플랫폼 등의 명확한 정보 제공 의무에 대하여서도 대부업법 개정을 통하여 제도화하여야 함
- 정책적으로 불법 사금융에 대한 규율의 확립과 더불어 관리와 감독을 통하여 금융소비자 보호에 대한 강화된 관심이 필요함

참고 문헌

- 김상봉(2019), 서민금융시장의 변화와 대응방안, 한국대부금융협회.
- 김상봉(2023), 연동형 최고금리 체계 도입의 필요성에 대한 연구. 한국대부금융협회.
- 광민주·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.