복지이슈 FOCUS
현장공감 경기복지재단
기본대출 특별호 1
2020. 10.

기본대출은 금융민주화의 출발점

최배근 교수(건국대학교 경제학과)

목차

Ⅰ. 4차 산업혁명 시대와 기본권의 재구성
Ⅱ. 기본대출의 비용과 형평성
Ⅲ. 서민금융제도의 한계와 기본대출의 정책 효과
Ⅳ. 주목하는 경기도의 기본대출 도입방안

경기복지재단
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

집필

최배근 | 건국대학교 경제학과 교수

■ 복지이슈 FOCUS는 빠른 복지환경 변화에 대응하고, 주요현안 및 이슈를 발굴하기 위하여 복지 이슈를 진단하고, 정책을 제안하기 위해 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있으며, 본 보고서의 내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9394 Fax : 031-898-5935 E-mail : bsyoo@ggwf.or.kr

■ 경제영역에서 가장 불공정한 게임이 작동되는 곳이 '금융'이며 한마디로 금융영역은 '기울어진 운동장'으로 작동함

○ 시장경제에서 필연적으로 발생하는 소득불평등 문제해결에 있어 금융시장은 매우 위계적이고 불공정한 시장으로 자리매김

- 신용등급이 낮은 사람들은 금융시장에 대한 접근 자체를 차단시키고 있어 적어도 금융에 있어서 국민은 동등한 대우를 받지 못하고 있음
- 비은행금융기관인 제2금융권은 중앙은행시스템 밖에 있어 은행보다 자금조달에서 불리한 위치에 있고 그 결과, 제2금융권 이용자에게 높은 금리를 부과하는 악순환이 반복됨

■ 소득불평등과 자산불평등이 심화하는 시대의 변화를 반영하여 국민의 기본권도 재구성되어야 함

○ 기본대출권은 국민기본권의 하나로 금융의 불공정성을 완화하는 일은 국가의 책무임

- 국민의 기본권으로서 기본대출권은 이재명 경기도지사가 공식적으로 처음 제시한 용어로 우량 대기업, 고액 자산가, 고소득자 등이 누리는 1~2% 가량의 저리장기대출 기회를 대부업체 대출금 수준인 1,000만원 내외 규모로 국민 모두에게 주자는 정책적 제안
- 기본대출 도입 시 대출금리를 낮추면 상환부담이 낮아져 신용등급이 낮은 사람들에게 채무불이행율이 하락할 가능성이 큼

○ 경기도가 기본대출을 실행할 방법은 예상 채무불이행에 대해 경기도가 대위변제를 맡을 '경기도 서민금융재단'(가칭)을 설립하고 재단이 금융기관 등과 협약을 맺어 추진하는 방안 고려

- 기본대출사업을 지속하기 위해서는 직접 금융으로 진화할 필요가 있음
- 서민금융재단은 기본대출 상품 이외 서민금융상품을 취급할 수 있기 때문에 기본대출사업에 필요한 재원의 안정적 확보가 가능함

1 4차 산업혁명 시대와 기본권의 재구성

■ 오늘날 지구상의 대부분 사회는 '시장경제'라는 제도를 통해 운영되고 있지만 시장경제는 필연적으로 불평등 문제를 수반

○ 시장경제라는 제도를 도입한 이유는 한 사회가 제한된 자원으로 최대의 생산을 만들어낼 수 있다는 믿음에 기반

- 성장을 달성하는데 시장경제가 가장 좋은 제도라고 믿고 성장을 극대화하기 위해서 경쟁의 원리를 적용함. 이때 경쟁은 공정경쟁을 말하는데, 공정하지 않은 경쟁은 의미가 없기 때문임
- 그런데, 경쟁은 필연적으로 승자와 패자를 만들어내고, 그 결과 시장경제는 소득 불평등을 수반하고 기회의 공정성을 훼손하기 때문에 사회에서는 소득 불평등이 과도하게 확대되지 않도록 신경을 써야 함
- 즉, 불공정과 소득 불평등의 개선에 관심을 두지 않는 경제전문가는 '사이비 시장주의자'라 할 수 있음

■ 금융영역이 '기울어진 운동장'으로 작동하게 된 이유

○ 경제영역에서 가장 불공정한 게임이 작동되는 곳이 '금융'이며 한마디로 금융영역은 '기울어진 운동장'으로 작동함

- '금전융통'의 준말이 금융이듯이 금융시장은 금융자원(돈)을 필요로 하는 사람들에게 배분해주는 역할을 떠맡고 있지만, 현실 세계의 금융시장은 매우 위계적이고 불공정한 시장임
- 우선, 사람들을 신용등급으로 나누고 이후 신용등급이 낮은 사람들에게 금융시장에 대한 접근 자체를 차단시키고 있어, 금융에 있어서 국민은 동등한 대우를 받지 못하고 있음[1]

1 예를 들어 한국 사회에서 신용등급 6~7등급 이하는 시중은행의 이용이 어려움. 신용대출과 마이너스 통장이 포함된 기타대출은 2020년 2분기 기준 약 673조원에 달하고, 이중 약 40%에 해당하는 242조원을 제외한 60% 이상(431조원)의 신용대출이 시중은행 밖의 금융기관을 지칭하는 제2금융권을 이용하고 있음

- 비은행금융기관들인 2금융권[2]은 일반 상업은행과 유사한 기능을 담당하고 있지만, 은행법의 적용을 받지 않음. 은행과 가장 큰 차이는 요구불예금을 취급하지 못하고 신용창조 기능이 제약되어 중앙은행의 금융정책 규제 대상도 아니고, 중앙은행 시스템의 밖에 있다 보니 은행보다 자금조달에서 불리하고, 그 결과 2금융권 이용자에게 높은 금리를 부과함

〈표 1〉 개인신용등급 체계

재분류	등급	구분	의미 및 특성
우량 등급	1~2등급	최우량등급	- 오랜 신용거래 경력을 보유하고 신용거래 실적이 우량 - 부실화 가능성 매우 낮음
	3~4등급	우량등급	- 현재까지는 신용거래가 활발하지 않지만 향후 신용거래 실적이 우량할 경우 상위등급 진입 가능 - 부실화 가능성 낮음
일반 등급	5~6등급	일반등급	- 주로 비은행 금융회사와의 거래가 있는 고객으로 단기연체 경험 있음 - 부실화 가능성은 일반적인 수준
주의 등급	7~8등급	주의등급	- 주로 비은행 금융회사화의 거래가 많은 고객으로 단기연체의 경험이 많아 단기간내 신용도의 하락 예상
	9~10등급	위험등급	- 현재 연체중이거나 심각한 연체경험이 있어 부실화 가능성이 매우 높음

○ 생산가능인구의 20%가 은행시스템의 혜택을 받지 못하는 현실은 중앙은행시스템의 비민주성을 기인함

- 2018년 12월 기준 전체 신용등급 평가 대상자 약 4,596만 명 중 약 20%에 달하는 911만 명 이상이 신용등급 6등급 이하에 해당됨. 실제 신용대출 거래실적이 있는 사람들은 2018년 12월 기준 1,883만 명이었고, 이들 중 6등급 이하는 18%가 넘는 345만 명 이상이었음

- 제2금융권에서 돈을 빌릴 수 없는 사람들도 상당수에 달함. 금융위원회의 2019년 하반기 대부업 실태조사 결과에 따르면 2018년 12월 기준 대부업 이용자는 221만 명 이상에 달했고, 불법 대부업 이용자도 41만 명임

- 생산가능인구 중 거의 20%는 은행시스템의 혜택을 받지 못하는 현실을 보여줌. 이는 은행시스템이 중앙은행시스템과 한 몸이라는 점에서 중앙은행시스템의 비민주성을 의미함

2 보험회사와 증권회사를 비롯하여 신용카드회사·상호저축은행·새마을금고·신용협동조합·리스회사·벤처캐피털 등이 포함됨

〈그림 1〉 서민금융제도의 지원방식과 지원대상

		지원창구	지원방식	주요지원대상 (신용대출 기준)
서민금융	일반금융	은행	신용·담보 대출	신용1~3등급
		상호금호	신용·담보 대출	신용2~6등급
		여전회사	신용·담보 대출	신용4~7등급
		저축은행	신용·담보 대출	신용5~9등급
		대부업체	신용·담보 대출	신용7~10등급
	서민우대금융	은행	새희망홀씨 (신용대출)	신용5~10등급 (생계자금)
		상호금융, 저축은행 등	햇살론 (신용대출)	신용6~10등급 (생계·사업자금)
		미소금융재단, NGO 등	미소금융 (신용대출)	신용7~10등급 (사업자금)
		신용 회복위원회, 신용회복 기금	개인워크아웃 (신용회복지원)	신용9~10등급 (채무조정)
	서민신용보증	신용회복기금	잔환대출(신용보증)	신용6~10등급
		지역신용보증재단	신용보증	영세자영업자등

출처: 금융위원회, 2018. 4, '17년 중금리대출 실적 및 제도 개선방향

○ 중앙은행시스템과 은행시스템은 국가권력과 은행자본의 이해가 만든 결탁물로서 금융민주화를 실현하기 위해 두 시스템의 개혁이 필요한 시점

- 중앙은행은 국가권력과 은행자본 이해의 결탁물로 국가에게 상환할 필요가 없는 국채 인수를 통해 재정을 지원해준 대신 은행은 자신의 은행권을 법정화폐 권한과 신용 창출이 가능해졌고 이것이 중앙은행이 등장한 배경임

- 그 이후에도 은행자본에 포섭된 정치 엘리트는 은행자본의 이해를 충실히 수행해옴. 예컨대 은행위기 시 긴급유동성 지원이나 대규모 예금인출(bank run) 사태를 예방하기 위한 예금보장제 도입 등이 대표적임

- 중앙은행시스템과 은행시스템은 근대 국가의 '생산물'인 반면, 은행시스템에서 배제되는 사람이 20%에 달한다는 점에서 한국 사회에서 국가는 모든 국민을 위해 존재하지 않음. 따라서 헌법에 일치하도록 중앙은행시스템과 은행시스템의 개혁이 필요

■ 중앙은행과 금융시장의 민주화는 왜 필요한가?

○ 중앙은행의 목표를 완전고용과 물가안정, 소득 불평등 개선 등으로 설정하고, 통화신용정책의 의사결정기구인 금융통화위원회의 구성을 최소한 청년, 소상공인, 노동자계급 등을 대표하는 사람들로 보강해야 함

- 완전고용과 물가안정은 유럽중앙은행(ECB)을 제외한 대부분의 중앙은행에서 목표로 설정하고 있는 반면, 한국은행은 물가안정만 설정하고 있어 한국은행이 경제적 취약계층에 상대적으로 무관심
- 완전고용과 물가안정은 계급적 타협의 산물로 자산가에게는 물가안정이 중요하지만, 취약계층에게는 상대적으로 완전고용이 더 중요할 수밖에 없기 때문임
- 한편, 한국은행은 금융위기 이후 금융안정을 새로운 목표로 추가했지만 1년에 두 번 '금융안정보고서'를 국회에 제출하는 소극적 역할에서 그치고 있음. 금융 불안정의 최대 원인이 소득 불평등이라는 점에서 소득 불평등의 개선에 적극적 역할을 수행하지 않는 것은 한국은행의 직무유기임
- 많은 연구가 보여주듯이 소득 불평등과 가계부채의 증가가 공진화를 하고, 가계 신용의 증가는 금융위기의 핵심 요인으로 작용함[3]

○ 한국은행의 비민주성은 금융 소외의 출발점으로 작용하여 은행시스템에 대한 접근이 어려운 사람들은 2금융권이나 대부업체로 내몰릴 수밖에 없고 장기적인 고용불안의 요인이 됨

- 제2금융권 대출금리는 20%에 육박하고, 각종 카드회사들의 현금서비스 이자율 역시 15~24%에 달함. 대부업체 금리는 낮추어서 24% 수준이며 2금융권을 이용할 수 없어서 대부업체에 의존하는 규모가 2018년 말 기준으로 262만 명에 달함
- 무엇보다 사회생활을 시작해야 하는 20대 청년층의 대부업 이용 규모(2014~17년 기준)가 거의 1조원에 달하고 이용자도 30만 명, 대부업체를 이용한 청년층 중 상환을 제대로 하지 못하는 비율(연체율)도 4~6%에 달하고 있는데 높은 금리를 이용하고 있다는 점에서 자연스러운 결과[4]임

3 한국의 경우도 2002~17년 사이에 상위 10%의 소득이 차지하는 비중이 37.5%에서 50.6%로 약 13%포인트가 상승하는 동안 (가계신용 기준) 가계부채의 비중도 GDP 대비 59%에서 79%로 약 20%포인트 상승함

4 2017년 6월말 기준 20대의 약 90%가 25%~34.9%의 높은 금리를 이용하고 있음. 금융위원회 등 관계기관의 조사에 따르면 청년 약 5명 중 1명이 대출을 경험하였고 대출 용도는 학자금이 가장 높은 비중(53.2%)을 차지했지만, 생활비나 주거비 등 대출상환 목적의 대출도 약 40%

- 청년층이 상환하기 어려운 고금리 대출을 이용하고, 그 결과 채무불이행자가 될 경우 정상적인 사회생활이 어려울 수밖에 없음. 취업에 어려움을 겪을 수 있고, 실업 기간이 길어질수록 숙련이 고갈되고, 질 낮은 일자리에 고착시킴으로써 사회로부터 문제 있는 노동력으로 분류됨으로써 평생소득을 저하시킴
- 게다가 경험 축적의 기회 박탈과 동기 상실은 우울증이나 스트레스 등 정신적 장애로 이어질 수 있고, 기업조직의 생기와 활력을 저하시키고, 청년 세대의 조세부담 능력 감소로 국가 재정 수입기반을 약화시킬 것임
- 예를 들어, 최근 우울증, 조울증, 불안장애, 공황장애 등 각종 정신질환 증가율 1위가 20대라는 점에서 개인과 기업조직, 국가의 미래의 성장잠재력을 훼손시킬 것임

○ **청년층이 2금융권이나 대부업체 이용도가 높은 이유는 산업체계의 지각변동 등 산업사회의 패러다임이 수명을 다한 것과 관련이 있음**

- 일자리와 부가가치 창출에서 제조업의 역할은 급격히 쇠퇴하는 반면, 데이터 및 아이디어 집약적인 사업모델들(예: 플랫폼 기업)이 새롭게 부상하고 있음
- 자본집약적이고 노동소비형인 제조업과 달리 플랫폼 산업은 자산과 고용 축소형(Asset-lite and Employment-lite Business Model) 사업모델로 그 결과 기업가치(주주가치)와 고용 규모가 비례하지 않음. 즉, 일자리 창출에서 기업의 역할이 약화하고 있음
- 예를 들어, 제조업체의 상징격인 GE의 2018년 말 고용 규모는 28만 3,000명이고 기업가치는 716.9억 달러였던 반면, 구글(Google)의 고용 규모는 98,771명이고 기업가치는 7,440억 달러로 고용 규모는 GE가 구글(Google)의 약 2.9배나 되지만 기업가치는 반대로 구글(Google)이 10.4배나 큼. 1인당 기업가치가 각각 25만 달러와 753만 달러로 구글(Google)이 30배가 넘고 동시에 고용과 교육의 상관성도 약화하고 있음
- 오래전부터 부모세대보다 교육수준이 높은 선진국에서 청년실업이 사회 문제가 되고 있듯이 교육수준이 고용에 미치는 영향이 약화하고 있음. 실제로 미국에서 21세기 이후 대학에서 습득한 인지량과 기업에서 대졸자가 수행하는 직무의 상관성이 매우 감소하고 있는 것으로 나타나고 있음. 즉, 산업사회의 교육 방식이 데이터 및 아이디어 집약적인 산업에 부적합한 것을 의미함

에 달하고 있음

- 더구나 인공지능(AI) 기술의 발달로 전통적인 산업의 많은 직무에서 일자리가 없어지고 있고, 폐쇄형 기업조직이 개방형 기업조직으로 바뀌면서 기업과의 고용 관계도 유연화·파편화되고 있음. 플랫폼 기업들과 관련된 일자리지만 고용 관계가 아닌, 그래서 노동조합화도 어려운 '조건부 임시고용 노동자(Contingent Workers)'가 그것임

○ **일자리 패러다임이 근본적으로 변화하는 동시에 고용의 안정성도 위협받고 있는 불안정한 상황이 기본소득 도입의 필요성이 확산되는 배경**

- 무엇보다 데이터 및 아이디어 집약적인 산업으로 이동하면서 가치창출 방식이 변하고 있고, 그에 따라 노동의 역할도 변화를 요구받고 있음. AI가 할 수 없고, AI를 활용하여 새로운 업무를 만들어낼 것을 요구받고 있는 것임
- 새로운 업무를 만들어내는 첫 출발점이 좋은 아이디어에서 시작됨. 좋은 아이디어는 노동시간에 비례하지 않고 오히려 자유시간에 비례하지만 문제는 산업사회의 법과 제도, 관습 등은 노동시간과 소득을 연계시키고 있음
- 노동시간을 줄이고 자유시간을 늘리면 소득 감소가 불가피함. 특히, 아르바이트성 일자리나 플랫폼 노동력 등으로 살아가는 청년층의 경우 노동시간의 감소는 생계 위협으로 다가옴. 청년층이 자신이 원하는 일거리를 만들기 위해 좋은 아이디어를 생산하려면 노동시간을 줄여주고 그에 따른 임금소득의 감소를 보전해주어야만 함
- 임금소득 감소에 대한 보전 차원에서 기본소득 도입의 필요성이 제기되는 것임. 즉, 좋은 아이디어는 혁신의 원천이라는 점에서 기본소득은 복지를 넘어 일자리와 성장의 새로운 원동력이라는 점에서 경제정책이라 볼 수 있음

○ **소득불평등과 자산 불평등이 갈수록 심화하는 시대의 변화를 반영하여 인간의 존엄과 가치 및 행복 추구권인 국민의 기본권도 재구성되어야 하며 기본대출권은 변화하는 시대에 부합하는 국민 기본권의 하나임**

- 산업체계의 지각변동이 진행되면서 자본주의 사회에서 살아가는 데 핵심수단인 일자리 패러다임이 흔들리면서 많은 사람의 생계가 위협을 받고 있을 뿐 아니라 사회적 총수요를 억압함으로써 경기침체를 일상화시키고 있음
- 게다가 자산 불평등이 소득 불평등을 악화시키면서 악순환을 만들고 있는 상황에서 불공정한 금융 접근권에 기초한 통화완화 정책은 효과를 기대하기 어려움. 추가로 공급되는 금융자원 대부분은 소득과 자산이 높은 계층에게 돌아가 자산시장의 붐에 기여하여 자산 불평등을 심화시킬 뿐 아니라 자산가치 상승으로 혜택을 본 계층의 낮은 소비성향으로 총수요 창출에도 기여하지 못함

- 예를 들어, 2013년 기준 미국 사회의 하위 80%는 8% 주식을 보유할 뿐 전체 주식의 81%를 상위 10%가 보유하고 있음. 기존 시스템이 기능과 패러다임이 약화하고 정책들이 효과를 보기 어려운 이유는 사회질서가 근본적으로 변화하고 있기 때문임. 주요 시스템 및 정책 효과의 약화는 미국의 중산층 비중이 1970년 62%에서 2018년 43%로 하락한 이유이기도 함
- 기본대출권은 변화한 시대에 부합하는 국민 기본권의 하나로 중앙은행과 은행시스템의 혜택이 전체 국민에게 돌아가지 못하는 상황에서 금융의 불공정성을 완화하는 것은 국가의 책무임
- 중앙은행과 은행시스템이 은행자본과 국가이해의 결탁물이라는 점에서 중앙은행과 은행시스템을 공평하게 이용할 기회를 국가의 주인인 국민이 요구하는 것은 당연한 권리임. 따라서 민주주의가 권력을 시민과 고루 나누는 것이라는 점에서 중앙은행과 은행시스템의 접근권에 대한 공평한 권리를 요구하는 것은 한국은행과 금융 민주화인 것임

Ⅱ 기본대출의 비용과 형평성

■ 기본대출권 도입 시 소요되는 제공비용은 어느 정도인가?

○ ‘기본대출권’은 국민의 기본권으로 이재명 경기도지사가 공식적으로는 처음 제시함. 우량 대기업, 고액 자산가, 고소득자 등이 누리는 1~2% 가량의 저리장기대출 기회를 대부업체 대출금 수준인 1,000만원 내외 규모로 국민 모두에게 주자는 정책적 제안[5]임

- 이재명 지사의 ‘기본대출권’은 ‘기본소득’이나 ‘기본주택’ 등과 더불어 중요한 의미를 가짐. 앞서 살펴보았듯이 현재의 시스템은 공정성을 구조적으로 결여하고 있다는 점에서 시스템의 정당성은 훼손되었고, 현재 시스템이 포괄하는 대상이 축소된다는 점에서 효과성이 약화됨
- 그 결과 불평등은 구조화되었고, 불평등이 확대 재생산되는 사회는 지속 불가능함. 여기서는 기본대출권의 필요성에 국한하여 논의하고자 함. 이재명 지사의 기본대출권은 모든 국민에게 1천만원 상당의 마이너스 통장을 최저금리로 제공하자는 것임

5 참고로 6월 말 기준 5대 시중은행은 개인신용등급(CB) 1등급에게 신용대출로 연 1.95~2.26%의 기본 금리를 적용함

○ 기본대출 도입 시 신용평가등급이 낮을수록 대출금리가 높고 등급이 낮은 사람에게 대출금리를 낮출 경우 상환 부담이 낮아져 채무불이행율이 하락할 가능성이 크다는 점에서 실제 채무불이행 금액은 낮아질 가능성이 높음

- 기본대출을 도입할 경우 채무불이행 금액에 대한 국가 부담이 급증할 것을 우려함. 2018년 말 기준 전체 개인신용평가 대상자(NICE 신용평가 기준) 약 4,596만 명의 등급별 채무불이행률을 고려하여 모두에게 1천만 원을 대출했을 경우 채무불이행 금액은 6조 5,784억 원 수준임
- 기본대출을 도입하더라도 신용등급 1등급[6]은 이용하지 않을 가능성이 큰데 기본대출을 이용하지 않아도 기본대출 금리와 같은 금리로 이용할 수 있기 때문임
- 전체 개인신용평가 대상자에서 신용거래가 필요로 하지 않는 사람과 신용거래자 중 1등급을 제외한 약 1,352만 명이 이용 대상자가 될 가능성이 크며 이들에게 1천만 원을 대출해줄 경우, 2020년 2분기 기준 최대 전체 신용대출액의 약 35%가 혜택을 입을 것으로 추정됨
- 이들에 대한 예상 채무불이행 금액은 2조 4,971억 원 수준임. 이처럼 기본대출을 시행할 경우 예상 채무불이행 금액은 적게는 2조5천억 원에서 많게는 6조6천억 원이 소요될 것으로 추산됨[7]
- 사회경제 생활에 지장을 가지는 위험을 감수하면서 이 정도의 대출금을 의도적으로 상환하지 않는, 이른바 '도덕적 해이'가 일어날 가능성은 크지 않음. 앞에서 추산한 예상 채무불이행 금액은 최대치일 뿐 아니라 일회성 자금으로 신규로 경제활동에 진입하는 사람에 대한 채무불이행 금액만 추가될 뿐임

■ 기본대출권 보장을 통한 금융지원의 형평성 보완

○ 은행시스템에서 배제되는 국민에 대한 지원 비용을 문제 삼는 것은 기업이나 은행 등에 대한 정부 지원 규모를 고려할 때 공평하지 않음

- 1997년 11월~2018년 12월까지 공적자금 지원 총액은 168조 7천억 원이며 이 중

6 2018년 12월 기준 1등급 규모는 약 1,210만 명으로 전체 개인신용평가 대상자 약 4,596만 명의 26%가 넘고, 실제 신용거래고객 기준으로는 약 531만 명으로 전체 1,883만 명 중 28%가 넘음. 게다가 1등급에게 적용되는 금리 역시 예금금리보다 높기에 신용대출을 필요로 하지 않는 사람들, 즉 개인신용평가 대상자의 약 59%에 해당하는 2,713만 명도 기본대출을 받지 않을 가능성이 높음

7 2.5조~6.6조원에 가까운 금액이 적은 금액은 아니지만, 은행시스템에서 소외된 국민에게 이 정도의 금액을 지원하는 것은 국가의 의무이자 부담도 크지 않음. GDP의 0.1%~0.3% 수준에 불과하기 때문임

116조 8천억 원이 회수됨. 즉, 약 52조원은 미회수되었다는 점에서 채무불이행률은 30.7%임.

- 이와 비교하면 기본대출금 최대 예상 채무불이행 금액은 13%도 되지 않는 규모로 특히 2011년 이후 저축은행 31곳이 파산하며 투입한 공적자금이 27조 1,701억 원이며, 이중 약 15조원이 회수되지 않아 연체율이 54.7%에 달함
- 서민금융의 채무불이행율이나 채무불이행 금액 규모를 문제로 삼는 사람 중 기업이나 은행 지원에 문제 삼는 사람은 거의 없음
- 채무불이행 규모를 무시하자는 것은 아니고 이 정도의 기본대출권 보장으로 경제적 취약계층의 자활이 가능하다는 것도 아님
- 기본소득이나 기본주택과 더불어 기본대출권은 사회구성원으로 최소한의 권리를 보장하는 것이고, 자활을 위해서는 일자리 보장이 뒷받침되어야만 함

Ⅲ 서민금융제도의 한계와 기본대출의 정책 효과

■ 기존 서민금융제도의 한계는 무엇인가?

○ 서민금융[8]은 시장 차원에서는 캐피탈사, 저축은행 등 2금융권에서 주로 담당해오고 있지만 서민금융의 공급 규모가 충분치 않고, 대출금리도 지나치게 높아 오히려 서민들의 부채 증가와 가계수지의 악화를 초래하는 요인이 됨

- 신용등급이 낮은 서민이 시장과 은행시스템에서 해결되지 못하는 문제를 해결하기 위해 서민정책금융의 도입은 불가피함. 즉, 서민정책금융의 목표는 채무나 신용문제로 어려움을 겪고 있거나, 제도권 금융회사로부터 적절한 금융서비스를 제공받기 어려운 분들에게 정책자금 공급을 확대함으로써 금융의 사각지대를 최소화하면서 서민금융의 문제를 해소하는 데에 있음
- 서민정책금융 상품은 정부가 개입하여 1금융권(미소금융, 새희망홀씨)이나 2금융권(햇살론)으로 하여금 서민금융상품을 취급하게 하거나 한국자산관리공사가 운영하는 국민행복기금(바꿔드림론)에게 채무조정을 맡기는 방식으로 운영되어 왔고, 2016년부터는 서민금융을 지원하기 위해 서민금융진흥원을 설립하여 생계·주거, 창업·운영, 고금리대안자금(햇살론17) 등을 공급하고 있음

8 저신용등급에 대한 금융을 일반적으로 서민금융이라고 말함.

- 그런데, 이들 서민금융상품 중 현재 지속되는 상품은 문턱이 높거나 한시적으로 운용되고 있음. 예를 들어, 제1금융권에서 취급하는 서민금융상품은 주로 신용등급 1~6등급 대상으로 공급되고 있고, 새희망홀씨는 2025년까지 한시적으로 취급할 예정임. 바꿔드림론 같은 채무조정 상품은 폐지되기도 함
- 제2금융권에서 취급하는 서민금융상품도 8~10등급에게는 매우 제한적으로 공급되고 있는 실정이며 무엇보다 대출금리도 여전히 높아 서민의 자활이나 부채 악화 등을 막기에는 역부족함.
- 서민금융진흥원의 법정 자본금도 1조원에 불과하고, 실제 투자받은 자본금은 지난해 말 기준으로 200억에도 미치지 못하는 실정임

■ 기본대출 도입 시 기대할 수 있는 정책효과는 무엇인가?

○ 지금까지의 서민정책금융은 기본적으로 '생색내기'에 불과하다는 지적을 받아온 배경에는 중앙정부의 역할이 빈약하기 때문임

- 제1금융권이나 제2금융권, 서민금융진흥원 등에서 제공하는 서민금융상품의 대출금리가 높은 이유는 기본적으로 시장 논리를 적용하기 때문임. 예를 들어, 현재 2금융권 대출금리는 20%에 육박함. 조달금리 5% 정도 + 채무불이행률 6~7% + 중개수수료 3% + 업체운용비용 5%로 산출한 결과임
- 그런데, 정부와 한국은행이 개입하면 조달 금리는 최대 기준금리 수준까지 낮출 수 있음. 이는 국가부채로 가계부채를 대체할 뿐 아니라 고금리 대출을 저금리 대출로 바꾼다는 점에서 금융자원의 효율적 배분을 의미함
- 또한, 공공기관에서 운용하면 은행 기준의 인건비용이나 주주 배당금 등이 포함된 업체 운용비용이나 중개수수료도 낮출 수 있음
- 대출금리를 낮추면 채무불이행률도 낮아질 가능성이 높음. 이재명 경기도지사가 말하는 대부업체 이용자에게 10% 이내 금리로 대출해주는 게 불가능하지 않음을 보여줌
- 여기에 기본대출을 제공하면 대부업체의 시장은 급속히 축소될 것이며 기본대출이나 대출금리를 10% 이내로 낮춘 서민정책금융이 대부업을 위축시킬 수 있음을 의미함
- 이처럼 은행시스템에서 배제된 국민에게 가장 낮은 금리로 최소한의 대출을 해주거나 대출금리를 크게 낮춤으로써 극단적 상황에 내몰리는 것과 정상적인 경제활동을 하기 어려운 채무불이행자로 전락하는 것을 최소화함으로써 사회적 비용을 낮추고, 경제성장

에도 기여할 수 있다는 점은 기본대출권이 가져다주는 추가 이득임

- 특히, 기본소득 및 기본주택 등과 더불어 기본대출은 청년에게 큰 의미가 있으며 청년이 희망을 가질 수 있어야 기업도 활력을 띄우고 국가 경제도 미래가 있음

○ **'한국식 산업화 모델'의 쇠퇴와 새로운 산업생태계를 구축해야 하는 상황에서 기본소득과 기본주택이 노동시간을 줄여주는 수단이 된다면 기본대출은 '좋은 아이디어'를 새로운 일거리로 연결하는 시드머니(seed money)가 될 수 있음**

- 현재 한국경제는 매우 심각한 상황에 놓여 있음. '제조업-수출-재벌 대기업'이 주도했던 '한국식 산업화 모델'은 수명을 다한 지 한 세대가 지나가고 있는데 '대안'을 찾지 못하고 있음

- 제조업에 과잉 의존하는 산업생태계는 활력을 잃어가고 있고, 국가 경제는 '저성장의 늪'에 빠지고 있음. 가계와 기업, 국가 경제 모두가 건설과 부동산에 인질로 잡혀 있는 이유임

- 임금 불평등은 결혼율 저하와 저출산-고령화의 요인이 되며 인구구조를 악화시키고 있음. 청년층 일자리는 만들어지지 않고 있고, 우리 사회의 허리에 해당하는 40대의 고용률은 감소하고 있으며, 재정을 투입해 60대 이상의 일자리를 만들고 있지만, 근본적인 대책이 될 수는 없음

- 결국, 새로운 산업생태계를 만드는 길밖에 없음. 청년층의 일자리와 기업의 새로운 수익원, 그리고 국가의 새로운 성장 동력은 동전의 앞뒷면임. 자본이 중요한 역할을 하였던 제조업 시대와 달리 아이디어가 중요한 역할을 하는 데이터 경제 시대에 새로운 일자리와 일거리를 만드는 것은 청년층이 주도할 수밖에 없음. 즉, 급속한 저출산과 고령화가 진행되는 상황에서 '저성장의 함정'을 탈출하는 길은 '혁신'뿐임

- 자본집약적 산업구조에서 아이디어 집약적 산업구조로 전환하면서 혁신의 원천은 '좋은 아이디어'가 되고 있음. 그런데 '좋은 아이디어' 생산의 주체는 청년 세대가 중심이 될 수밖에 없음

- 노동시간에 비례해 소득이 창출되던 산업사회와 달리 아이디어는 자유시간의 산물임. 즉, 좋은 아이디어를 활성화하려면 노동시간을 줄이고 자유시간을 늘려야 하고 특히 상상력이 많은 청년에게 생계조건을 확보하기 위한 노동시간과 주거비용을 줄여주고 자유시간을 늘려주어야만 함

- 이런 점에서 기본소득과 기본주택이 노동시간을 줄여주는 수단이 된다면 기본대출은

'좋은 아이디어'를 새로운 일거리로 연결하는 시드머니(seed money)가 될 수 있음. 이처럼 청년 세대의 자유시간 확장은 사회적으로 혁신을 활성화하는 필요조건이라는 점에서 기본대출은 '착한 성장'의 새로운 출구가 될 수 있음

○ 마지막으로 기본소득이나 기본주택 등과 마찬가지로 공동체가 공유하는 자산(토지, 화폐, 지식, 화폐 등)에 대한 기본권의 하나라는 점에서 기본대출권의 두 가지 의미를 지적하고자 함

- 우선 부채도 자산이라는 점에서 일각에서 주장하는 일종의 기본자산제에 해당함. 즉, 기본대출은 마이너스(-) 기본자산이며 기본자산제는 불평등의 핵심 원인을 자산 불평등에서 찾음. 하지만 기본소득제로 불평등을 완화하는 데 한계가 있음
- 기존의 기본자산제와 차이가 있다면 상환 의무가 있고, 규모가 작은 기본자산제라는 점에서 기존의 기본자산제는 상속세 등 급진적 조세개혁을 전제로 함. 즉, 기득권층의 조세 저항에 직면할 가능성이 큼
- 반면 기본대출권은 도입 가능성을 높일 수 있다는 장점이 있는데 조세개혁 없이도 도입할 수 있기 때문임. 물론, 기본자산제의 본래 취지인 불평등 완화에 크게 도움이 되지 않는다는 한계를 가지고 있지만 모든 국민이 최소한의 금융에 대한 동일한 접근권을 가진다는 점에서 금융 민주화의 출발점은 될 수 있음

Ⅳ 주목하는 경기도의 기본대출 도입방안

■ 경기도에서 기본대출 도입 시 구체적인 방안은 무엇인가?

○ 경기도는 이재명 지사가 제안했다는 점에서 기본대출의 도입 가능성이 가장 큰 지역임. 따라서 경기도에서 기본대출을 도입할 경우 소요 예산이나 실행 방법 등을 살펴볼 필요가 있음

- 경기도는 전체 인구 중 26% 이상으로 가장 많은 인구를 보유하는 지자체일 뿐 아니라 1인당 지역내총생산(GRDP)도 전국에서 가장 높은 지역임. 2019년 6월 말 기준 전체 가계신용 대출자 중 경기도민 가계신용 대출자의 비중도 약 26%로 전체 인구에서 차지하는 비중과 비슷한 규모를 보이고 있음

- 2019년 6월 말 기준 (30일 이상) 연체율을 적용할 때 경기도 가계신용 대출자 약 256만 명에게 1천만 원의 신용대출에 대한 예상 채무불이행 금액은 최대 약 7,569억 원이 발생할 것으로 추정됨
- 여기서 '연체율'의 기준은 30일 이상 연체 대상자의 비중을 의미하는데 30일 이상 연체했다고 해서 채무 불이행자가 되지 않는다는 점에서 이 금액은 과대 계산된 것으로 이해해야 함. 앞에서 전국 예상 채무불이행 금액 2조 4,971억원을 인구 대비로 적용하면 6,492억 원이 되기 때문임
- 기본대출의 경우 최저금리로 대출을 해주기 때문에 신용등급이 낮은 가계의 상환 부담을 낮추는 효과를 기대할 수 있기에 예상 채무불이행 금액은 크게 줄어들 가능성이 큼. 특히 고금리 대출을 받은 저신용등급자일수록 채무 불이행이 높다는 점에서 금리를 대폭 인하할 경우 저신용등급 대상자의 채무 불이행 가능성을 낮출 수 있음[9]
- 최대 예상 채무불이행 금액은 경기도민이 1회 대출의 기회를 얻는 것이기 때문에 매년 발생하는 금액이 아니라는 점에서 매년 추가되는 채무불이행 금액은 추가로 편입되는 신용대출 대상자의 채무불이행 금액으로 그칠 것이며 이는 인구 변화, 경제 상황 등에 의해 영향을 받을 것임

○ **경기도가 직접 수행을 하지 않으면서 기본대출을 실행할 방법은 예상 채무불이행에 대해 경기도가 대위변제를 맡을 '경기도 서민금융재단'(가칭)을 설립하고, 재단이 금융기관 등과 협약을 맺어 추진하는 방안 고려**

- 가계신용대출 필요성을 갖는 경기도민 약 255만 5,600명에게 기본대출을 도입하려면 소요자금이 25조 5,600억 원에 달함. 소요자금 규모를 고려할 때 경기도가 직접 수행하려면 '경기도 공공은행' 설립이 필요하지만 지역 공공은행 설립에 대한 기재부의 부정적 혹은 소극적 입장을 고려할 때 이 문제는 장기 대책으로 추진할 필요가 있음
- 경기도가 직접 수행을 하지 않으면서 기본대출을 실행할 방법은 예상 채무불이행에 대해 경기도가 대위변제를 하는 길밖에 없음. 대위변제를 맡을 '경기도 서민금융재단'(가칭)을 설립하고, 재단이 금융기관 등과 협약을 맺어 추진가능
- 금융기관 입장에서는 신용 위험이 제거되기에 거절할 이유가 없고, 또한 모든 신용 위험을 재단이 떠안을 이유가 없음. 예를 들어, 신용등급 1~5등급은 시중은행에서도 신용대출을 해주는 상황이고, 7등급까지는 2금융권에서도 신용대출을 해주는 상황임을 고려할 때 신용 위험을 재단이 모두 떠안을 필요가 없음

9 참고로 경기도의 경우 총 연체액 중 7~10등급의 연체액 규모가 전체 중 82%를 차지하고, 특히 9~10등급의 연체액 규모가 59% 이상을 차지하고 있다.

- 최저금리로 대출해주기에 저신용등급의 채무불이행이 줄어들 가능성이 크다는 점을 고려하면 6~10등급에 대한 신용위험 평가도 달라질 수밖에 없음. 예를 들어, 지난해 아베의 경제 도발이 있을 때 신협에서 대부업체에 300만 원 이하 대출을 받은 사람들을 대상으로 3.1%~8.15%로 대출을 전환해준 사례가 있음
- 300만 원 이하 대출금을 고의로 갚지 않고 채무불이행자가 될 가능성을 낮게 보고 저금리로 대환대출해 줌. 물론, 모든 신용등급이 대상자가 된 것은 아님
- 따라서, 재단은 하나의 금융기관을 대상으로 사업을 하기보다 복수의 금융기관을 대상으로 금융기관 간 경쟁을 유도할 필요가 있으며 협상 과정에서 최대 현안은 대위 변제율이 될 것임

○ '(가칭)경기 서민금융재단'의 운영 방향성

- 이러한 기본대출 사업은 기존의 경기도 신용보증재단의 사업을 확장하는 성격도 갖고 있음. 단지, 기본대출 사업을 지속하기 위해서는 직접 금융으로 진화할 필요가 있음
- 이런 측면을 고려하면 신용보증재단의 성격을 넘어 경기도 서민금융재단의 설립이 필요하며 서민금융재단은 기본대출 상품 이외의 서민 금융상품을 취급할 수 있기 때문에 기본대출 사업에 필요한 재원의 안정적 확보도 가능해짐
- 서민금융재단의 자산 규모가 커지게 되면 기본대출도 직접 수행할 수 있음. 물론 기본대출을 직접 수행하는 것은 서민금융재단의 초기 자본금 규모를 고려하여 처음부터 일부 실험적으로 병행하는 것도 검토할 수 있음
- 서민금융재단이 직접 기본대출을 수행할 경우 여신 기능의 제약성을 고려하여 모바일 앱과 선불카드 기능을 결합한 디지털 화폐의 도입을 검토할 필요가 있으며 이와 관련하여 인천e음 카드는 참고가 될 것임

참고문헌

공적자금관리위원회(2020).「2019년 4분기 현재 공적자금 운용현황」.

금융위원회(2018).「17년 중금리대출 실적 및 제도 개선 방향」.

김종철(2020).「기본소득은 틀렸다 (대안은 기본자산제다)」. 개마고원.

남주하(2013. 4. 22.). “서민금융 활성화 방안”. 한국금융연구원·한국경제학회 공동「금융 대토론회」.

오삼일·이상아·강달현(2020. 7.). “신생기업 감소와 거시경제적 영향”. 한국은행「조사통계월보」.

최배근(2020).「호모 엠파티쿠스가 온다」. 21세기북스.

최배근(2020. 7. 30.). “모두를 위한 미래와 기본소득”. 국회 기본소득연구포럼 발표.

한국은행(2020. 08. 12.). “2020년 7월중 금융시장 동향”.

KCB. 경기도 신용등급 현황.

KCB. 전국 및 경기도 채무조정현황.

Nice Credit(2020.10.13.). 개인신용평점체계 공시자료.

Beaudry, P., D. Greeny, and B. Sand(2013). “*The great reversal in the demand for skill and cognitive tasks*”. NBER Working Paper No. 18901.

경기복지재단 복지이슈 FOCUS 기본대출 특별호1 2020-(특)-01

기본대출권은 금융민주화의 출발점

발행일 2020년 10월
발행인 진석범
발행처 경기복지재단
경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ㊞ 16207
Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937
Homepage. ggwf.gg.go.kr