



# 민간서민금융회사 역할 강화방안

- 저축은행 · 상호금융의  
'지역'과 '서민' 중심 금융지원 활성화 -

2015. 9. 10.

금융위원회 · 금융감독원

## 목 차

I. 추진 배경	1
1. 우리나라 서민금융시장 현황	1
2. 민간서민금융회사에 대한 평가	2
<참고1> 저축은행, 상호금융 경영 현황	4
II. 민간서민금융회사 관련 해외 사례	5
III. 민간서민금융회사 역할 강화 방안	6
1. 기본방향	6
2. '지역주의' 원칙 유지 및 외형 확대 지양	8
3. '잘하는 민간서민금융회사'에 대한 인센티브 부여	9
4. 인프라 구축, 규제 합리화 등 서민금융 역량 강화	11
5. 건전성 유지를 위한 지속적 리스크 관리	13
IV. 향후 추진 계획	15
<참고2> 주요 국가 사례	16
<참고3> 지역 밀착형 서민금융 성공사례	18
<참고4> 세부 과제 및 추진 일정	19

## I. 추진 배경

### 1 우리나라 서민금융시장 현황

◇ 저축은행, 상호금융 등 민간서민금융회사와 미소금융·햇살론 등의 정책금융을 통해 서민에게 자금을 공급 중

① (서민금융의 개념) 신용도와 소득이 낮아 제1금융권 이용이 어려운 서민\*을 대상으로 자금을 공급하는 금융서비스를 지칭

\* 신용등급 기준 5등급 이하 중신용자까지를 서민금융 대상자로 분류

② (서민금융시장 현황) 민간서민금융회사와 정책금융을 통한 서민층(5등급 이하) 자금공급 규모는 약136.3조원('14년말, 잔액기준)

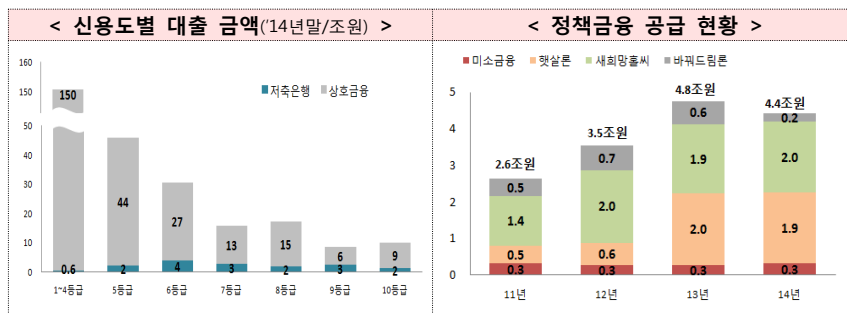
\* 카드사(18.8조원), 캐피탈사(9.6조원), 대부업(9.3원) 포함시에는 약 174조원

○ 민간서민금융회사는 128.4조원(저축은행 15.5조원, 상호금융 112.9조원), 정책금융에서는 7.9조원\*을 지원('14년말, 잔액기준) 중이며,

\* 4대 서민금융상품(미소금융·햇살론·새희망홀씨·바퀴드림론) 기준(햇살론 지원 규모(3.1조원)는 민간서민금융회사 지원액과 일부 중복)

○ 특히, 정책금융을 통한 자금공급 규모가 확대\*되는 추세

\* 4대 서민금융상품 공급 규모 : ('11~'12년 평균) 3.1조원 → ('13~'15년 평균) 약4.6조원 → ('16년~) 연 5.7조원 계획



\* 업무보고서(금감원)상 대출잔액(개인+개인사업자)과 신용도별 대출 비중(NICE)을 토대로 추정

\* 연간 공급액 기준

## 2 민간서민금융회사에 대한 평가

### (1) 서민금융시장에서의 역할

◇ 저축은행, 상호금융은 지역 서민금융회사 기능을 담당하고 있으나, 실제 서민금융시장에서의 역할은 제한적인 모습

① (서민층 자금지원) 저축은행, 상호금융을 통한 서민층 자금 지원은 여전히 충분하지 않은 것으로 판단

○ 저축은행은 최근 건전성은 개선되고 있으나, 고유의 역할인 서민자금 지원은 여전히 부진\*

\* 최근 가계신용대출 증가('14.6월 4.6조→'15.6월 5.7조)는 주로 대부업체 저축은행 위주 ('14.6월 0.2조→'15.6월 1.3조)로 증가. 반면, 동기간 보증대출인 햇살론은 0.8조 증가

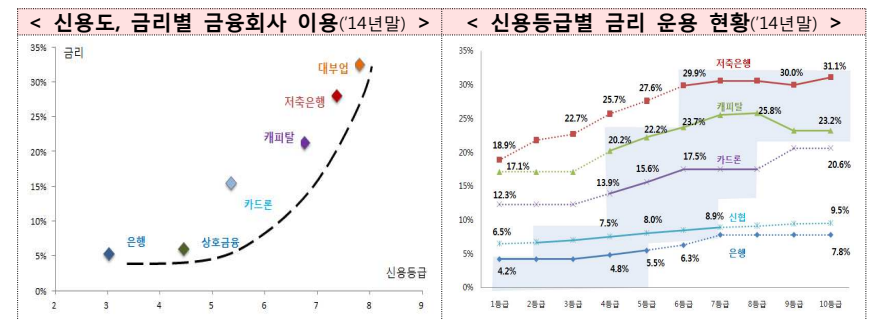
○ 상호금융은 전체 대출금액 중 약40%만 서민층에 공급\*하고 있으며, 담보대출\*\* 위주로 영업함에 따라 서민에 대한 신용대출 기능이 취약

\* '14년말 상호금융권 전체 가계대출(개인사업자 포함) 중 5등급 이하 고객 비중

\*\* 상호금융권(새마을금고 제외) 개인 신용대출 비중은 7.9%에 불과

② (대출 금리) 민간서민금융회사를 통한 중금리 대출(10~20%) 시장의 형성이 미흡하고\*, 신용등급별 금리 차등화도 부족

\* 4대 서민금융상품은 10% 초반대 중금리 상품을 공급 중이나, 민간서민금융회사는 신용평가 역량 부족, 고객 확보의 어려움 등으로 중금리 상품의 취급에 소극적



\* 개인 신용대출 기준

\* 상호금융 : 새마을금고 제외

\* 은행 캐피탈 카드론 : 협회 공시 금리를 단순 평균

\* 저축은행 : 신용대출 상위 25개사 기준

## [2] 최근 여건 변화 및 민간서민금융회사의 대응

① (대내외 여건 변화) 은행과의 규제차 해소에 따른 경쟁력 약화, 최근 제도 변화 등으로 어려움이 가중

○ 은행 여신금지업종 폐지('98.1월), LTV 일원화('14.7월) 등으로 저축은행·상호금융의 영업 기반을 은행이 잠식

- 바뀐드림론·새희망홀씨 등 정책서민금융을 통한 은행의 중·저신용자에 대한 금융 지원 확대도 이를 가속화하는 요인

\* 최근 일부 은행은 모바일 대출 등을 통해 5~10%대의 서민층 신용대출 취급도 확대

○ 신속·편리성을 강조한 대부업체들도 저신용자 고객의 자금 수요를 상당부분 흡수(대부잔액: '10년말 7.6조원 → '14년말 11.2조원)

○ 햇살론 출연기간 연장('11~'15년→'20년까지), 대부업법상 최고 금리 인하 등에 따라 저축은행, 상호금융권 부담 증가 예상

② (민간서민금융회사의 대응) 저축은행은 공격적인 영업 전략, 상호금융권은 보수적인 영업 행태로 대응하는 등 지역내 서민 금융 역할 강화에는 소극적인 모습

○ 저축은행은 대부업체·외국계를 중심으로 인수·합병을 통한 영업구역 확대를 추진

- 또한, 공격적 대출 광고를 통한 고객 확보, 전국단위 고금리 신용대출 등 대부업체와 유사한 영업 행태를 보이는 측면

○ 반면, 상호금융은 담보대출, 비과세 예탁금\* 위주의 안정적, 보수적인 영업 방식을 지향하는 경향

\* 중산층 이상의 자산 증식에 활용된 측면

⇒ 민간서민금융회사의 역할을 명확히 하고, 서민금융시장에서의 기능 강화를 위한 정책적 지원을 강구할 필요

## 참고 1 저축은행, 상호금융 경영 현황

◇ 저축은행 경영상황은 최근 정상화 궤도에 진입 중이며, 상호금융도 비교적 안정적인 모습을 유지

□ (저축은행) '10년 이후 지속 감소하던 자산규모\*는 '14.6월말 이후 증가 추세로 반전

\* '10.6월말 86.4조원 → '14.6월말 36.8조원 → '15.6월말 40.2조원

○ FY'08년부터 적자였던 당기순이익이 FY'14.1분기(7~9월) 이후 흑자로 전환

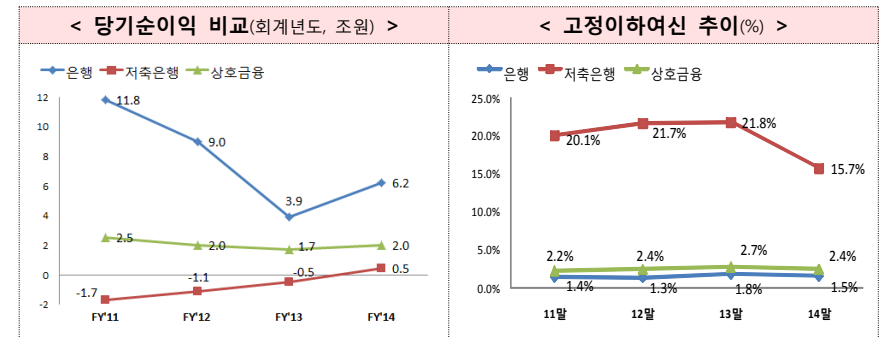
○ '11년 구조조정 이후 재무건전성(BIS: '11.6월말 5.6% → '15.6월말 14.4%) 및 자산건전성(부실채권: '12.6월말 21.5% → '15.6월말 12.4%)이 크게 개선

- 구조조정 수요도 상당 부분 감소한 상태

□ (상호금융) 예탁금 비과세 한도 확대('09.1월) 이후 자산규모는 지속적으로 증가('08년말 316.2조원 → '14년말 503조원)

○ 당기순이익은 '09년 이후 매년 2조원 내외의 양호한 실적 기록

○ 재무건전성('14년말 순자본비율 8%), 자산건전성('14년말 부실채권 비율 2.39%) 모두 비교적 안정적인 수준을 유지



## Ⅱ. 민간서민금융회사 관련 해외 사례 (주요국 사례: 참고 2)

### 1. 해외(유럽, 미국 등) vs. 국내 비교

#### □ (설립 배경) 지역을 기반으로 설립되었다는 점에서 공통적

- 다만, 해외의 경우 국내보다 장기간에 걸쳐(19~20세기 설립) 지역 주민과 형성된 관계를 토대로 한다는 점에서 차이

\* 유럽의 경우 저축은행, 협동조합은행이 상업은행 이전에 설립 / 우리나라는 1970년대에 사금융의 제도권 유도 과정에서 설립

#### □ (역할) 지역 금융 중심이라는 점은 유사하나, 해외의 경우 주 이용 고객이 서민으로 한정되지 않으며, 지역 내 우량 고객 과도 활발히 거래(설립 배경의 차이에 기인)

- 그러나, 지역주의 원칙 폐기, 업무 범위 확대 등에 따라 해외에서는 전통적 의미의 서민금융회사 역할이 감소

※ 다만, 독일은(지역주의 유지) 상업은행·저축은행·협동조합이 균등한 시장 점유율을 보이는 등 서민금융회사가 여전히 지역금융의 중요 역할을 담당

### 2. 최근 동향

#### □ 현재 유럽·미국은 전통적 의미의 지역 서민금융회사가 대부분 사라지거나 일반 상업은행과 유사한 형태로 진화

- 그러나, 금융위기 이후 상업은행으로 전환된 서민금융회사가 대규모 손실\*을 보이면서, 긍정적 변화였는지에 대해 회의적

\* (예) 스페인 저축은행 : 금융위기 이전 약 50%의 예금·대출 시장점유율을 기록  
→ 지역주의 폐지에 따른 경쟁 심화, 고위험 투자 등으로 금융위기 후 34개사 파산

#### □ 반면, 지역주의 원칙을 고수하고, 과도한 자산 확대를 지양한 서민금융회사의 경우에는 안정적인 모습을 유지

\* 지역주의에 충실한 독일의 저축은행·협동조합은 금융위기 영향을 거의 받지 않음.  
/ 미국 협동조합은 소규모이나, 금융회사 소비자만족도 1위로 실생활 영향력이 높음

⇒ 지역주의 원칙 완화, 업무 범위 확대 등을 통한 과도한 외형 확대는 리스크 요인으로 작용할 수 있음을 시사

## Ⅲ. 민간서민금융회사 역할 강화방안

### 1 기본 방향

◇ 민간서민금융회사의 역할을 '지역'과 '서민' 중심의 금융 지원으로 명확히 하고, 이에 대한 정책적 지원을 강화

- 아울러, 규제 합리적 정비를 통해 서민금융 지원 역량을 제고하고, 건전성 등 리스크 관리는 지속 유지·강화

#### ① '지역주의' 원칙 유지 및 외형 확대 지양

- 해외 사례를 감안할 때, 과도한 외형 확대는 위기 상황 발생시 리스크 요인으로 작용할 우려
- 저축은행·상호금융이 지역에 특화된 금융회사로서의 본래 취지에 부합하게 운영될 수 있도록 유도

\* 국내에서도 과도한 자산 증가 없이 지역밀착형 영업을 추진해온 중소형 저축은행은 구조조정 과정에서도 장기간 흑자 기록(18개사, 6년간 연평균 46억원 흑자)

#### ② '잘하는 민간서민금융회사'에 대한 인센티브 부여

- '지역'과 '서민' 중심의 바람직한 영업행태를 유도하기 위해 서는 이에 대한 정책적 유인을 제공할 필요
- 지역금융 실적이 우수하고, 중금리·신용대출 등 서민금융 지원에 적극적인 회사에 대한 인센티브 구조를 마련

#### ③ 인프라 구축, 규제 합리화 등 서민금융 지원 역량 강화

- 신용평가 역량 제고를 지원하고, 불필요한 비용 부담을 야기하거나 영업 자율성을 지나치게 제약하는 규제를 합리화

#### ④ 건전성 유지를 위한 지속적 리스크 관리

- 시스템 리스크 예방을 위하여 대형사에 대한 건전성 규제를 강화하고, 업권 전반에 걸친 리스크 관리도 유지·강화

## 〈 정책 목표 및 추진방안 〉

정책  
목표

‘지역’과 ‘서민’ 중심의 민간 서민금융 활성화

잘하는 금융회사  
인센티브 부여

- 지역금융 우수 저축은행의 고객접점 확대 지원
- 저축은행의 중금리 대출 활성화 유도
- 조합원 중심 단위조합의 영업 활성화 지원
- 검사 및 제재 관련 이익, 불이익 부여

서민금융 지원  
역량 강화

- 민간서민금융회사의 신용평가 역량 제고 지원
- 경영 애로 요인 완화 및 영업 관련 규제 합리화

지속적  
리스크 관리

- 대형 민간서민금융회사에 대한 건전성 규제 강화
- 엄격한 리스크 관리의 지속 추진

‘지역주의’ 원칙 유지 및 외형 확대 지양

: 저축은행 영업구역 확대 제한 / 상호금융권 외형 확대 지양

서민금융 현황 및 문제점

- ① 업권간 경쟁심화 등에 따라 민간서민금융회사의 지역 고객기반 위축
- ② 대형저축은행의 광역화 및 전국단위 공격적 영업 증가
- ③ 상호금융권의 서민에 대한 금융지원 기능 약화

2

‘지역주의’ 원칙 유지 및 외형 확대 지양

### [1] 저축은행의 영업구역 확대 제한

- (현황) 대규모 구조조정·합병에 따라 광역화된 저축은행이 증가
  - \* 영업구역(전체 6개)이 3개 이상인 저축은행은 외국계·대부업계 등 6개사
- 지역 서민금융기관의 본질에 부합하지 않고, 전국단위 고금리 신용대출 취급을 확대시키는 측면
- (개선방안) 영업구역 확대 제한 및 영업구역 외 지점설치 금지
  - ① 영업구역이 확대되는 경우 합병 인가를 불허하되, 부실저축은행 인수 후 합병하는 경우에만 예외적으로 허용
  - ② 영업구역 외 지점설치\* 인가도 불허
    - \* M&A 추진을 위해 부실(우려)저축은행을 인수하는 경우에만 예외적 허용 중

### [2] 상호금융권 외형 확대 지양

- (현황) 조합원 간주범위\*가 넓고, 일부 상호금융권은 비조합원 대출한도 규제가 완화\*\*되어 사실상 전국단위 영업을 영위
  - \* 간주범위(농·수·산림): 동일세대, 다른 조합 또는 다른 조합의 조합원, 준조합원
  - \*\* (신협) 신규대출의 1/3, (농협) 대출잔액의 1/2, (산림) 대출잔액의 1/3, (수협) 제한없음
- 또한, 예탁금 비과세에 따라 자산이 가파르게 증가\*한 측면
  - \* '08년말 316.2조원 → '14년말 503조원 (약 60% 증가)
- (개선방안) 지역중심 영업 및 적절한 자산 증가를 유도
  - ① 지역금융에 보다 중점을 둘 수 있도록 비조합원 대출한도 규제의 조정 방안을 마련\*하여 관계부처 협의를 추진
    - \* (수협) 신규대출의 1/3로 제한(입법예고 완료) / (농협) 대출잔액의 1/2 미만으로 조정
  - ② 예탁금 비과세 혜택을 단계적 저율과세로 전환
    - \* ('15년까지) 비과세 → ('16년) 5% → ('17년 이후) 9% 과세 (일반 14%보다 저율)

### 3 '잘하는 민간서민금융회사'에 대한 인센티브 부여

- ◇ 현행 규제·감독체계는 '지역'과 '서민' 중심의 민간서민금융회사의 바람직한 영업행태를 유도할 유인이 부족
- \* 인가요건 등에 정책목표가 충분히 반영되어 있지 않고, 규제하한 이상을 달성하기 위한 적극적 인센티브 부여 미흡
- ⇒ 지역금융 실적이 우수하고, 중금리·신용대출 등 서민금융 지원에 적극적인 민간서민금융회사에 대해 인센티브 부여

#### [1] 지역금융 우수 저축은행에 대한 고객접점 확대를 지원

- (현행) 저축은행의 지점 설치시에는 중자 의무\* 등의 요건을 갖추어 금융당국의 인가를 받을 필요
- \* 기준자본금(서울 120억원, 광역시 80억원, 기타 40억원)의 100%
- (개선방안) 영업구역 내 대출비중이 높은 중소형 저축은행\*에 대해 영업구역 내 지점설치시 중자 요건을 완화\*\*
- \* (예) 영업구역 1개, 자산 1조원이하 / 영업구역 내 의무대출비율을 10%p이상 초과
- \*\* (예) 기준자본금의 100% → 50% / 재무적 요건(BIS비율 8%이상 등)은 유지

#### [2] 서민층 부담완화를 위해 저축은행의 중금리 대출 활성화 유도

- (현행) 중금리 대출을 활성화할 수 있는 당국의 정책수단이 없고, 일부 저축은행은 손쉬운 고금리 대출에 치중하는 경향
- 또한, 대부업법상 최고 금리 위주로 감독이 이루어지고 있어 신용도별 금리 차별화에 대한 업계의 노력이 부족
- (개선방안) 중금리 대출 실적에 대한 인센티브 제공 및 시장 규율(market discipline)에 의한 금리 인하를 유도
- ① 중금리 대출 활성화를 위한 '은행-저축은행'간 연계대출 실적을 영업구역 내 의무대출비율 산정시\* 우대 적용\*\*
- \* '영업구역 내 신용공여 / 총 신용공여' : 서울/인천·경기도, 50%↑ / 기타, 40%↑
- \*\* (예) (영업구역 내 대출 15배 가중치 / (영업구역 외 대출) 영업구역 내 대출 간주 0.5배 가중치
- ※ 현재 중금리 대출 활성화를 위한 T/F(금감원, 은행연, 저축은행 중앙회 등)를 구성·운영 중 → 하반기 중 세부방안을 마련·발표할 계획

- ② 중금리 대출 및 영업구역 내 대출 실적이 우수\*한 저축은행에 대해 부대업무를 우선 승인(예: 실버바 판매 등)
- \* (예) 중금리 신용대출 비중이 전체 평균 이상 / 영업구역 내 의무대출비율 5%p이상 초과
- ③ 금리 공시구간 세분화(5%p→2%p), 대상기간 단축(직전 3개월 평균→1개월) 등 비교공시 내실화 및 금리운용 현황 모니터링 강화\* → 고금리 부과완행 개선 및 금리차등화를 유도
- \* 분기마다 신용도별 금리운용 현황을 금감원 업무보고서에 포함

#### [3] 지역 조합원 중심의 단위 조합에 대한 영업 활성화 지원

- (현행) 상호금융권은 담보대출과 조합원 외 대출 비중\*이 높아 실제 자금이 필요한 조합원에 대한 지원이 미흡한 측면
- \* 조합원별 대출 비중('14년말) : 조합원 42.6%, 준조합원 27.2%, 비조합원 30.2%
- (개선방안) 건전성이 양호하고, 조합원 대출 및 신용대출에 적극적인 단위조합\*의 영업 활성화 지원
- \* 순자본비율, 조합원 대출 및 신용대출 비중이 '업권 평균 + α' 이상인 조합
- ① 신탁 단위조합의 공동유대를 인접 시·군·구까지 확대
- ② 상호금융 단위조합\*의 요주의 이하 고위험 자산에 대한 대손 충당금 추가 적립률\*\*을 현행 10%로 유지
- \* 대손충당금 적립률은 '15.7월부터 은행권과 동일하게 적용 중
- \*\* '13.7월부터 10% 추가 적립률을 적용 중이며, '16.7월부터 20%로 상향 예정

#### [4] 검사 및 제재 관련 이익, 불이익의 부여

- ① 지역금융 실적이 우수하고, 중금리·신용대출에 적극적인 저축은행, 상호금융 단위조합에 대해 경영실태평가시 가점 부여
- ② 저축은행의 영업구역 내 의무대출 규제 위반시\*, 상호금융의 비조합원 대출 규제 위반시\*\* 임직원 제재 강화
- \* (예) 해임권고/면직 : (현행) 의무대출비율의 40%p 미달 → (개선) 30%p 미달 등
- \*\* (예) 신탁 개선/면직 : (현행) 비조합원 대출 비중 70% 초과 → (개선) 50% 초과

## 4 인프라 구축, 규제 합리화 등 서민금융 지원 역량 강화

### [1] 원활한 서민금융 공급을 위한 신용평가 역량 제고 지원

- (현황) 민간서민금융회사의 원활한 서민금융 공급을 위해서는 신용평가 능력 제고, 서민층 특화 영업전략 개발 등이 필요
  - 그러나, 저축은행 및 상호금융 단위조합은 대부분 규모가 크지 않아 개별적 인프라를 구축하기 쉽지 않은 상황

- (개선방안) 여신심사 역량 제고, 성공사례 전파 등 개별 민간 서민금융회사에 대한 지원을 강화

- ① CB사를 통한 '대부업-저축은행'간 신용정보 공유 추진('16.1월)
  - 대부업체 신용정보 공유 → 채무자의 대출 규모 파악 → 상환 능력 관련 불확실성 감소 → 합리적 금리로 대출 가능
- ② 정성적 요소 반영 등 신용평가시스템(CSS) 개선\*을 유도
  - \* (저축은행) 신용평가시스템의 적정성을 주기적 점검, 결과를 경영실태평가 등에 반영 (상호금융) 실험은 '14.12월 CSS 고도화 구축 → 타 상호금융권 개선 추진
  - 업계, 신용평가 전문기관 등과 「개인 신용평가시스템 운영 능력 제고를 위한 세미나」 개최

\* (정성적 정보 활용 사례도 공유) (예) 00 실험의 영세상인 대상 "1일 상환 대출" : 신용등급 보다 평소 축적된 정보를 토대로 소액대출 → 대출받은 상인은 체크카드를 활용하여 매일 대출금 분할 상환

- ③ 지역 밀착형 서민금융의 성공사례(<참고3> 참조)를 공유·확산
  - 현장 중심, 지역특성 고려, 정성적 정보 활용 등의 성공사례를 적극 발굴하고, 중앙회 차원의 세미나·홍보 등을 추진

### [2] 경영 애로 요인 완화

- (현황) 민간서민금융회사의 건전성 제고를 위해 자산운용·관리 등에 대한 강화된 규제를 도입·운영 중
  - 그러나, 실효성이 적고 타 금융업권에 비해 불합리한 규제들이 일부 있어 불필요한 비용 부담을 유발하는 측면

- (개선방안) 경영상 지나친 부담을 유발하는 규제들을 합리적으로 정비하여 비용 부담을 완화

- ① 저축은행의 외부감사인 지정 제도\*를 개선
  - \* 외감법외 저축은행법령에 따라 건전성 유지 등을 위해 9가지 지정사유를 추가 규정 → 現 지정요건이 지나치게 엄격한 측면 : '14회계연도에 44개사가 외부감사인 지정
  - 회사 전체의 부실 감사와 관련성이 적은 사유를 제외\*하는 등 지정 요건을 합리적으로 조정
  - \* (예) 임원이 불법·부실 신용공여로 중징계를 받은 경우 → 해임권고로 한정
- ② 저축은행의 예금관련 채무에 대한 임원의 연대책임 범위를 '고의·과실 → 고의·중과실'로 완화(타업권은 유사 규제 無)
- ③ 실험 예보기금의 출연료율 조정(0.30%→0.25%) : 출연료율\*이 타 상호금융 대비 높고, 기금적립률\*\*은 양호한 수준임을 감안
  - \* 출연료율(%) : 실험(0.30), 농협(0.18), 수협(0.25), 산림(0.15)
  - \*\* 예금액 대비 기금적립률(%), '14년말) : 실험(1.3), 농협(1.5), 수협(0.8), 산림(1.5)
  - 다만, 출연료 감액분에 대해 내부유보금 적립을 유도하여 단위조합의 자본적정성을 제고
  - 향후 실험의 재무건전성 및 기금 적립추이 등을 보아가며 목표기금제 도입 또는 출연료율 추가 조정 등을 검토

### [3] 영업 관련 규제 합리화

- (현황) 금융업권간 경쟁이 심화되고 있음에도 타업권에 비해 영업행위 관련 엄격한 규제가 존치 → 경쟁력 제고에 제약
  - \* 그간 지배구조건전성 관련 규제는 강화된 반면 영업관련 규제 정비는 미흡했던 측면
- (개선방안) 건전성에 영향을 미치지 않는 범위 내에서 상황 변화에 따라 조정이 필요한 규제들을 합리적으로 정비

- ① 상호금융의 자산건전성 분류기준 정비
  - \* 감독규정상 예시 등을 통해 지나치게 엄격구체적 분류기준을 규정하고 있는 측면
  - 실질적인 채무상환위험이 크게 증가하지 않았음에도 건전성 분류시 과도하게 하향토록 하는 분류기준을 발굴하여 정비
  - \* (예) 법원경매시 매각가격 결정 이후 배당일까지 회수예상가액(매각가격) '고정' 분류 → '요주의'

## ② 신용공여 한도를 상황변화에 맞게 상향 조정

\* 현행 한도가 너무 낮아 상황 능력이 충분한 고객을 확보하기 어렵고, 타 금융 업권에는 없는 이중규제(자기자본 기준 규제와 함께 적용)인 점을 감안

### ○ 저축은행의 개인 신용공여 한도\* : 6억원 → 8억원

\* 현행: Min [(개인 6억원, 개인사업자 50억원, 법인 100억원), 자기자본의 20%]

### ○ 상호금융의 동일인 대출 한도\*

\* 현행 : Max [자기자본의 20%(50억원 한도 / 단, 자기자본 250억원 미만은 30억원 한도), 자산총액의 1%(5억원 한도)]

- (자기자본 기준) 자기자본 500억원 이상인 조합의 대출한도 상향(법인에만 적용 / 비조합원 대출은 제외) : 50억원→100억원

- (자산기준) 5억원 → 7억원

## ③ 저축은행, 상호금융권의 펀드 판매 허용\* 등 영업 다변화를 통한 다양한 서비스 제공을 지원

\* 불완전판매소지가 적은 펀드(인덱스펀드 등) 및 금융회사부터 선별적 인가 하는 방안 검토

## 5 건전성 유지를 위한 지속적 리스크 관리

### [1] 대형 민간서민금융회사에 대한 건전성 규제 강화

□ (현황) 대형 저축은행, 대형 조합 등의 출현에 따라 업권내 자산규모 편차가 심화

\* (저축은행) 총자산 1조원 이상이 10개사(2조원 이상 2개사, 1~2조원 8개사)  
(상호금융) 총자산 5천억원 이상 조합이 177개(전체 조합의 4.8%)

○ 대형사의 경우 업권 전반에 대한 시스템 리스크를 유발할 우려가 있으므로 건전성 관리·감독을 강화할 필요

□ (개선방안) 대형 저축은행(총자산 1조원 ↑), 대형 조합(총자산 5천억원 ↑)에 대해 상대적으로 높은 수준의 건전성 규제를 부과

### ① 대형 저축은행에 대한 자본·자산 건전성 기준을 강화

○ BIS 비율 기준을 상향 조정 : 7→8%

○ 향후 단계적으로 연체판단기준을 은행수준으로 조정\*하고, 차주의 미래 상환능력을 반영하는 분류기준(FLC)을 도입

\* (정상) 2개월→1개월 미만, (요주의) 4개월→3개월 미만

## ② 대형 조합에 대한 자본보전완충자본을 도입\*하고, 대형 조합의 거액여신(예: 50억원)에 대해 FLC 기준을 적용하는 방안 검토

\* (예) 순자본비율의 +1% / 은행은 바젤Ⅲ에서 자본보전완충자본(2.5%) 보유를 의무화  
- 자본보전완충자본 미충족시 배당 등 이익잉여금 처분이 제한

### [2] 엄격한 리스크 관리의 지속 추진

□ (현황) 저축은행, 상호금융권의 전반적 경영현황은 안정적인 모습을 보이고 있으나, 일부 불안요인도 상존

○ 일부 저축은행은 경영 정상화를 추진 중이며, 적자를 기록하는 저축은행도 상당수 존재('15.6월말, 10개사)

○ 상호금융의 경우 부실 조합 수가 감소추세\*를 보이고 있으나, 아직까지 부실 조합이 상당수 존재

\* 적기시정조치 부과 조합 수(새마을금고 제외) : ('10년) 275개 → ('15.6월) 169개

- 또한, 가계부채 증가 속도\*가 은행권에 비해 빠르고, 주담대 규제에 따라 비주담대의 급격한 확대에 대한 우려도 상존

\* 가계대출('04년→'14년, 조원) : (상호금융) 69.1 → 214.7, (은행) 276.3 → 519.6

□ (개선방안) 부실예방 노력, 가계부채 관리 강화 등 지속적인 리스크 관리 노력을 추진

① (저축은행) 상시감시시스템(금감원)을 통해 위험요인을 모니터링하고, 대주주 적격성 심사 철저(부적격 대주주 적시 퇴출)

② (상호금융) 조기경보시스템(EWS)을 시장 상황에 맞게 지속 개선\*·운영하여 잠재리스크 및 시장불안 요인에 선제적 대응

\* 중점관리조합('13년), 주요계수 변동조합('14년), 여신상시감시시스템('15년) 도입운영 중

## IV. 향후 추진 계획

- 금번 방안에 포함된 과제들이 차질 없이 추진될 수 있도록 **일정 및 조치사항을 구체화** (<참고4> 참조)
  - 법령 제·개정 없이 추진 가능한 과제들은 '15년 하반기 중 완료될 수 있도록 조치
  - 법령 제·개정 사항의 경우 현재 진행 중인 '금융규제 개혁 방안'에 반영하여 조속한 추진을 도모
- '민간서민금융회사 역할 강화' 방안의 성공적 정착을 위해서는 제도개선과 아울러 **이해관계자들의 공감대 형성**이 중요
  - 동 방안은 '금융개혁 자문단 중소분과' 논의, 현장점검반 건의, 금요회(8.28)\* 등을 통한 의견 수렴 절차를 거쳐 마련
    - \* 금융위원장 주재로 연구기관, 업권 관계자, 자문단 분과위원 등이 참석 논의
  - 방안 발표 후에는 저축은행·상호금융 임직원 간담회 개최 등을 통해 업권 관계자들에게 적극 홍보 예정
- 향후에도 '지역'과 '서민' 중심의 민간서민금융회사 역할에 대한 기본 원칙은 견지하면서, 추가적인 제도개선 사항을 적극 발굴·개선
  - '금융규제 개혁방안' 마련시 추가적인 개선과제를 적극 발굴
  - 현장점검반 건의과제, 현장 방문 등을 통한 건의사항에 대해 적극적인 검토를 지속

## 참고 2

## 주요 국가 사례

### 1. 유럽의 서민금융회사

- (저축은행) 지방자치단체의 소유·관리 등 공공의 목적으로 설립된 지역은행(지역주의 원칙)
- (협동조합은행) 저축은행과 같이 지역주의 원칙에 기반하나, 조합원이 소유하는 금융조직(1인1표 원칙)이라는 점에서 차이
  - ⇒ 현재는 전통적 의미의 서민금융회사는 사라지거나 일반 상업은행과 유사한 형태로 진화(다만, 독일은 지역주의 고수)

- ① (스페인) 공공 기관이었던 저축은행의 민간소유를 허용('70년대) 하고 지역주의 폐기('88년) → 전국단위로 금융서비스 제공
  - 약 50%의 예금·대출 시장점유율을 기록하는 등 성공적 모델이었으나, 금융위기에 따른 부실화\*로 45→11개로 감소
    - \* 지역주의 폐기로 경쟁이 심화되고 고위험 투자 진출이 주요인으로 분석

※ (스페인의 협동조합) 소규모이고 시장점유율도 5.3%에 불과하나, 지역주의 원칙 유지로 상대적으로 금융위기 영향을 받지 않음

- ② (프랑스) 3대 협동조합은행(BP, CA, CM)이 높은 시장점유율(은행자산의 38%) 차지. 자영업자·가계 대출 중심 운용
  - \* 3대 협동조합은행 모두 지역은행의 네트워크와 강력한 중앙은행으로 구성
  - '90년대 이후 인수합병을 통해 대형화되고 업무범위 확대 → 위험상품에 많이 노출되어 금융위기 기간 대규모 손실
- ③ (독일) 상업은행·저축은행·협동조합이 비교적 균등한 시장점유율을 보이고, 업무범위 및 건전성 규제 수준도 동일
  - 저축은행·협동조합은 지역주의 원칙을 고수\*하고, 과도한 자산확대를 지양 → 금융위기 영향을 거의 받지 않음
    - \* 영업구역 제한, 해당지역내 밀착 경영 등 / 저축은행은 이익의 10%를 지역에 기부

## 2. 유럽 외 지역의 서민금융회사

### ① (미국) 저축은행의 경우 규제완화로 업무범위가 확대('80년대) 되고 인수합병 허용('89년) → 금융위기시 대규모 파산

\* 저축은행 비중 : 16%('60년) → 2%('08년)

\*\* 상호형에서 주식형으로 전환되면서 공격적인 경영이 이루어지고 모기지대출에 대한 신용평가 미흡과 편법적 회계 관행에 대한 감독 부실을 주요인으로 분석

- 협동조합은 소규모로 운영되고 시장점유율도 낮으나('08년 자산 기준, 약7%), 금융회사 소비자만족도 1위로 실생활 영향력이 큼

\* 상업은행화 되는 유럽 협동조합과 달리 전통적 원형(조합원의 공동유대 조직) 유지

### ② (일본) 사금융을 저축은행으로 전환('51년) → 저축은행을 보통 은행인 제2지방은행으로 전환\*('89년) → 지방은행과 제2지방 은행간 통합 허용('00년대)\*\*

\* (전환배경) 업무범위·영업구역 확대, 개인·중소기업 외 거래 확대 등 기존 특성 약화

\*\* (통합배경) 대형은행의 수익극대화 추구 결과 지방은행 업계의 수익 감소

- 제2지방은행은 상업은행과 업무범위가 동일(단, 해외지점을 통한 국제업무 제한)하나, 정부지원으로 지역밀착형 금융발달

#### < 시사점 >

#### ① 지역주의 원칙 완화, 업무 범위 확대는 민간 서민금융회사의 일시적 성장 요인으로 작용 가능

#### ② 그러나, 과도한 외형확대는 금융회사 간 경쟁 심화로 이어지고, 고위험 자산에 대한 투자로 귀결되는 경향

- 이에 따라 금융위기 과정에서 '대규모 부실 → 파산'으로 이어져 구조조정이 불가피했던 측면\*

\* 스페인 저축은행, 프랑스 협동조합, 미국 저축은행 사례 등

#### ③ 반면, 지역주의 원칙을 고수하고, 과도한 외형확대를 지양한 독일 등의 경우에는 안정적 경영 상황을 유지

## 참고 3

## 지역 밀착형 서민금융 성공사례

◇ '지역 사회 신뢰'를 기반으로 '현장중심의 영업'을 추진 중인 서민금융회사들은 경영 실적도 양호

### # 00 저축은행

- (개황) 개인 대주주 소유, 자산 규모 3,000억 내외의 중소형 저축은행
- (영업전략) (i) 현장 중심 영업 : 대출모집인 없이 직원이 매일매일 고객을 방문 (ii) 신속한 대출 의사 결정 : 1~2일 내외 소요 (iii) 엄격한 리스크 관리 : 10억원 이상 대출 취급 자제 (iv) 사회 공헌 활동 : 문화재단 운영을 통해 지역 사회의 신뢰 확보
- (경영성과) 14년 연속('01년~'14년) 흑자를 기록

### # 00 저축은행

- (개황) 개인 대주주 소유, 자산 규모 1,700억 내외의 소형 저축은행
- (영업전략) (i) 정성적 정보를 활용한 여신 심사 : 대출모집인 없이 여신담당 직원이 차주의 평판도, 영업 현황 파악 (ii) 지역내 네트워크 구축 : 적극적 동호회 후원 (iii) 고객 특성에 맞는 맞춤형 대출 상품 운용 : 漁民의 소득이 연중 균등하지 않은 점을 연체 관리에 활용
- (경영성과) 15년 연속('00년~'14년) 흑자를 기록

### # 00 신용협동조합

- (개황) 자산 규모 8,800억 내외의 전국 최대규모 신용협동조합
- (영업전략) (i) 현장 중심의 영업 : 직원들이 조합원 영업장에 수시로 방문하여 예금을 직접 받음 (ii) 비정량적 정보를 활용 : 오랜 신뢰를 바탕으로 조합원의 자활의지·평판도를 여신심사에 반영 (iii) 지역 상권 활성화 기여 : 조합원 영업장 이용쿠폰을 제작·배포
- (경영성과) 13년 연속('02년~'14년) 흑자를 기록

## 참고 4 세부 과제 및 추진 일정

정책 과제	추진일정	조치사항
〈 '지역주의' 원칙 유지 및 외형 확대 지양 〉		
1. 저축은행의 영업구역 확대 금지		
① 영업구역 확대 원칙 금지	상시	인가 정책 운용
② 영업구역 外 지점설치 제도 폐지	상시	인가 정책 운용
2. 상호금융권 외형 확대 제한		
① 비조합원 대출한도 조정 방안 마련	'15.하	추진방안 마련
② 예탁금 저율과세 전환	'15.하	조특법 개정
〈 '잘하는 민간서민금융회사'에 대한 인센티브 부여 〉		
1. 저축은행의 영업구역 확대 금지		
① 저축은행 지점 설치 규제 완화	'16년	시행령 개정
2. 저축은행의 중금리 대출 활성화 유도		
① 연계대출시 의무대출비율 우대 적용	'16년	감독규정 개정
② 부대업무 우선 승인	상시	승인시 적용
③ 비교공시 내실화	'15.하	시스템 개선
3. 조합원 중심 단위 조합 영업 활성화 지원		
① 신탁 공동유대 범위 확대	'16년	시행령 개정
② 상호금융 대손충당금 적립 부담 완화	'16년	감독규정 개정
4. 검사 및 제재 관련 이익, 불이익 부여		
① 저축은행/상호금융 경영실태평가 가점 부여	'15.하	매뉴얼 개정
② 저축은행/상호금융 임직원 제재 강화	'15.하	시행세칙 개정
〈 인프라 구축, 규제 합리화 등 서민금융 지원 역량 강화 〉		
1. 신용평가 역량 제고 지원		
① 대부업·저축은행 신용정보 공유	'15.하	협약 개정(기완료) 매뉴얼 개정 추진계획 협의·확정 세미나 개최(중앙회)
② 저축은행 신용평가 모형 경영실태평가 반영	'15.하	
③ 상호금융 신용평가시스템 개선	'15.하	
④ 지역 밀착형 서민금융 성공사례 공유	'15.하	
2. 경영 애로 요인 완화		
① 저축은행 외부감사인 지정요건 완화	'16년	시행령 개정
② 저축은행 임원 연대책임 완화	'16년	법 개정
③ 신탁 예금자보호기금 출연료 조정	'15.하	중앙회 의결
3. 영업 관련 규제 합리화		
① 상호금융 자산건전성 분류기준 정비	'16년	감독규정 개정
② 신용공여 한도 상향 조정	'16년	시행령/감독규정 개정
③ 펀드판매 허용	'15.하	인가 방안 마련
〈 건전성 유지를 위한 지속적 리스크 관리 〉		
1. 대형사에 대한 건전성 규제 강화		
① 대형 저축은행 건전성 기준 강화	'16년	감독규정 개정
② 대형 조합 자본보전완충자본 등 도입	'16년	감독규정 개정
2. 엄격한 리스크 관리의 지속 추진	상시	모니터링, 감독 강화