



2026. 5

국회연구조정협의회 | 공동연구

포용적 금융 등 금융개혁 방안 |

총론

「포용적 금융 등 금융개혁 방안 I」

총론

2026. 5

포용적 금융 등 금융개혁 방안 |

총론

총괄 | 전용수 국회예산정책처 사업평가심의관

기획·조정 | 변재연 국회예산정책처 경제산업사업평가과장

작성 | 이병철 국회예산정책처 경제산업사업평가과 예산분석관

지원 | 이연지 국회예산정책처 경제산업사업평가과 행정실무관
홍채원 국회예산정책처 경제산업사업평가과 자료분석연구원

이 보고서는 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

• 본 보고서는 환경을 고려하여 재생용지를 사용하였습니다.

문의 : 예산분석실 경제산업사업평가과 | 02) 6788-3777 | eie@nabo.go.kr

본 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

포용적 금융 등 금융개혁 방안 I

총론

2026. 5

본 보고서는 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 국회연구조정협의회에서 선정한 국가 주요 현안에 대하여 국회 소속기관 간의 공동연구를 통해 발간되었습니다.

연구진

구분	기관	담당자	담당 업무
주관기관	국회 예산정책처	이병철 예산분석관	(연구총괄) •총론 •포용적 금융정책 추진현황 분석 •채무조정제도 분석
		황진술 경제분석관	•정책서민금융 공급 현황 분석 •서민금융진흥원 정책서민금융 사업 분석
		이두영 경제분석관	•정책서민금융 공급 현황 분석 •서민금융진흥원 정책서민금융 사업 분석
참여기관	국회 입법조사처	박효민 입법조사관	•은행권 금융접근성 개선 제도연구
		장영진 입법조사관	•포용적 보험 활성화 제도연구
	국회 도서관	이주연 주무관	•일본의 포용적 금융 정책 사례
		김태현 주무관	•일본의 포용적 금융 정책 사례
		이보경 주무관	•프랑스의 포용적 금융 정책 사례
천화영 주무관	•미국 · 영국 · 호주의 포용적 금융 정책 사례		
서정경 해외자료조사관	•중국의 포용적 금융 정책 사례		

서 문

고금리·고물가의 장기화로 서민과 취약계층의 금융 부담이 한계에 이르고 있습니다. 다중채무와 연체 위험이 커지는 가운데, 저신용·저소득층은 제도권 금융에서 배제되어 불법 사금융을 이용해야 했으며, 소상공인 또한 누적된 부채와 이자 부담으로 어려움을 겪고 있습니다. 여기에 금융의 디지털 전환은 고령층·농어촌 주민 등 디지털 취약계층의 금융 접근성 문제를 심화시키고 있습니다. 이는 결국 민생 경제 전반의 활력을 저해하고 사회적 비용을 증가시키는 요인이 되고 있습니다.

그동안의 서민금융 정책은 자금 공급 중심으로 운영되면서 채무자의 실질적인 재기와 자립을 지원하는 데 한계가 있었습니다. 획일적인 지원 방식에서 벗어나 채무자의 상황을 반영한 맞춤형 지원 체계를 마련하고, 위기 초기 단계에서 선제적으로 대응할 수 있는 금융안전망을 강화할 필요가 있습니다. 포용적 금융은 단순한 복지 정책이 아니라, 국민 누구나 금융의 기회를 공정하게 누릴 수 있도록 하는 국가의 책무이자 지속 가능한 성장의 기반입니다.

국회는 이러한 과제를 해결하기 위해 입법과 예산 심사 등 의정 활동 전반에서 힘을 기울여 왔습니다. 2024년 「개인채무자보호법」 제정을 통해 과도한 추심으로부터 채무자를 보호하고 자율적 채무조정 기반을 마련하였으며, 정책서민금융의 안정적 재원 확보를 위한 「서민금융법」 개정을 추진하고 있습니다. 또한 금융 소외 지역의 접근성을 높이기 위한 ‘은행대리업’ 도입 등 「은행법」 개정 논의를 통해 금융의 공공성과 포용성을 확대하고자 노력하고 있습니다. 아울러 국회는 예산 심사와 국정감사를 통해 서민금융 지원 정책의 실효성을 점검하고 금융권의 사회적 책임 강화를 지속적으로 촉구해 왔습니다.

이러한 문제의식 아래 국회예산정책처, 국회입법조사처, 국회도서관은 공동으로 「포용적 금융 등 금융개혁 방안」 시리즈를 발간하였습니다. 본 시리즈는 정책서민금융과 채무조정, 금융 접근성 강화, 해외 주요국 사례 등을 종합적으로 분석하여 향후 정책과 입법의 방향을 제시하고자 하였습니다.

본 보고서가 국민이 체감할 수 있는 포용적 금융 정책 마련과 민생경제 회복을 위한 소중한 밑거름이 되기를 기원합니다. 금융이 어려움에 처한 국민에게 다시 일어설 수 있는 희망의 사다리가 될 때, 우리 사회의 지속 가능한 미래 또한 더욱 굳건해질 것입니다. 국회는 앞으로도 국민의 삶을 지키고, 단 한 사람도 금융의 혜택에서 소외되지 않는 포용적 금융의 실현을 위해 최선을 다하겠습니다.

2026년 5월

국회의장 우 원 식

목 차

제1장 서론	1
1. 들어가며	3
2. 「포용적 금융 등 금융개혁 방안」의 구성	6
제2장 주요 내용	13
1. 포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 및 채무조정제도 분석	15
2. 은행·보험 부문의 포용적 금융서비스 접근성 강화 방안	29
3. 주요국의 포용적 금융 정책	35
제3장 마무리	43

표 목차

[표 I-1] 보고서의 구성과 주요 내용	5
[표 I-2] 「포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 및 채무조정제도 분석」 보고서의 구성 ..	7
[표 I-3] 「은행·보험 부문의 포용적 금융서비스 접근성 강화 방안」 보고서의 구성	9
[표 I-4] 「주요국의 포용적 금융 정책」 보고서의 구성	11
[표 I-5] 「주요국의 포용적 금융 정책」 보고서의 주요 내용	12
[표 II-1] 가계신용 추이	16
[표 II-2] 정책서민금융의 연도별 공급 실적	17
[표 II-3] 서민금융보안계정 정책서민금융 자원별 수입 현황	18
[표 II-4] 신용평점 구간별 보증, 융자 실적	20
[표 II-5] 신용회복위원회 채무조정제도 특례 대상 감면율 현황	23
[표 II-6] 신용회복위원회 채무조정 평균 상환기간 현황	24
[표 II-7] 신용회복위원회 채무조정 실효자 수 현황	24
[표 II-8] 금융회사 업권별 채무조정요청률	25
[표 II-9] 공공기관 전체 개인금융부실채권 연도별 보유 현황	26
[표 II-10] 공공기관 개인금융채권 채무조정 실효율 현황	26
[표 II-11] 새출발기금 채무조정 약정체결 현황(2025년 말 기준)	27
[표 II-12] 새도약기금 계획 대비 매입 및 소각 실적 비교	27

그림 목차

[그림 II-1] 연령별 금융채무불이행자 수(2025년)	16
[그림 II-2] 금융채무불이행 개인사업자 수 추이	16

1. 서론

1 들어가며

2 「포용적 금융 등 금융개혁 방안」의 구성

1. 들어가며

- 코로나19 이후 경제적 여건이 온전히 회복되지 못하고 지속된 고금리 기조로 가계부채 부담이 가중되었고, 금융회사의 대출 축소로 서민·저신용 계층의 민간금융 이용에 제약이 심화
 - 그러나 서민금융의 수요 증가에 비해 정부의 정책서민금융 공급이 충분하지 못하고 장기 연체로 인한 취약계층 채무조정 건수는 증가 추세
 - 또한, 금융의 디지털 전환, 인구 고령화 등 사회 환경의 복잡성이 증가하면서 은행부문에서는 고령층·농어촌 등 디지털 취약계층의 대면 금융 접근성이 저하되고 있으며, 보험 부문에서는 취약계층 보험가입·유지의 어려움과 보장격차가 심화
- 정부는 이에 대응하기 위해 2017년부터 소상공인·취약계층의 금융비용과 과도한 채무부담을 완화하고, 금융소외계층의 금융접근성 제고를 위한 포용적 금융정책을 추진하고 있음
 - 포용적 금융이란 서민·취약계층의 금융접근성을 높이고, 고금리 부담 경감과 채무조정을 통해 연체자의 경제적 재기를 지원하며, 금융소비자 보호와 금융권의 사회적 책임을 강화하는 금융 정책을 의미
- 이러한 상황에서 국회의 역할은 그 어느 때보다 중요
 - ‘국회(國會)’는 ‘나라의 일이 모여서 의논되는 곳’, 즉 ‘국가의 중요한 사안을 논의하기 위해 국민의 대표가 모이는 회의체’를 의미
 - 국회는 헌법에 따라 입법, 국정감사·조사, 재정 심의·의결 등 국가 운영의 핵심 기능을 수행하며, 국민의 권익과 국가의 장기 발전 방향을 제도적으로 뒷받침
 - 국회는 국민의 대의기관으로서 다양한 계층과 지역의 의견을 수렴하고 이를 정책과 법률에 반영하는 민주주의의 중심 무대이며, 특히 포용적 금융과 같이 장기적 대응이 필요한 과제에서는, 정치적 이해관계를 넘어 초당적 합의와 지속가능한 정책 추진 체계를 구축하는 것이 필수적
 - 또한 국회는 법률 제정과 제도 개선을 통해 국가적 목표 달성의 기반을 마련하고, 예산 심의·의결 권한을 통해 포용적 금융 활성화에 필요한 재정 자원을 적시에 배분·집행하도록 하는 재정 통제와 정책 지원의 두 가지 역할을 수행

- 국회는 첫째, 입법 및 정책 방향 제시를 통해 포용적 금융 활성화를 위한 법률 제정과 제도 개선을 주도 가능
 - 국회는「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」,「은행법」,「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」등 포용적 금융 관련 법률을 제·개정하고 있음
 - 또한, 장기적 전략과 목표를 설정하는 정책 결정을 통해 정부의 이행 방향을 명확히 규정할 수 있음
- 둘째, 재정·예산 심의 기능을 통해 포용적 금융 관련 사업과 정책에 필요한 재정을 배분하고, 집행의 적정성과 효과성을 점검할 수 있음
 - 국회는 예산 심의 과정에서 정책서민금융 공급, 채무조정제도 지원, 취약계층의 금융접근성 제고 등 핵심 사업에 충분한 자원 확보를 요구할 수 있음
 - 결산 심사와 국정감사를 통해 사업 추진의 성과와 문제점을 검증함으로써 예산 낭비를 방지할 수 있음
- 셋째, 국민 대표기관으로서의 책무를 수행하여야 함
 - 포용적 금융은 국민 생활 전반과 직결되므로, 사회적 갈등을 완화하고 합의를 도출하는 정치적 조정자 역할이 요구
 - 국회는 공청회, 토론회, 청문회 등을 통해 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고, 국민이 신뢰할 수 있는 정보 공개와 의사결정 과정을 보장함으로써 정책 추진의 정당성과 지속가능성을 제고할 필요
- 이에 본 시리즈는 국회의 포용적 금융 대응 활동과 향후 과제를 종합적으로 조명하고, 정책 방향 설정에 필요한 기초자료를 제공하고자 하는 목적에서 작성
 - 총론(1권)은 3권의 연구보고서를 요약, 종합하여 전반적인 포용적 대응 활동과 주요 쟁점을 제시
 - 연구보고서(2권, 3권)는 포용적 금융의 핵심 정책인 정책서민금융 공급, 채무조정제도, 금융 접근성 제고 등 부문별로 심층 분석을 수행
 - 연구보고서(4권)는 주요국의 포용적 금융 정책과 제도 현황을 비교 정리하여 국제 동향을 한눈에 파악할 수 있도록 구성

- 특히 이번 시리즈는 국회예산정책처, 국회입법조사처, 국회도서관이 공동으로 참여한 협동연구의 성과물로, 국회의 포용적 금융 대응 관련 의정활동이 보다 전략적이고 실효성 있게 이루어질 수 있도록 지원하는 것이 목표

[표 1-1] 보고서의 구성과 주요 내용

구성	보고서명	담당기관
I	「총론」	국회예산정책처 (주관기관)
II	「포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 및 채무조정제도 분석」	
III	「은행·보험 부문의 포용적 금융서비스 접근성 강화 방안」	국회입법조사처
IV	「주요국의 포용적 금융 정책」	국회도서관

2. 「포용적 금융 등 금융개혁 방안」의 구성

가. 포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 및 채무조정제도 분석

■ 연구목적

- 포용적 금융 정책 과제 중 대표적인 정책으로서 서민취약계층의 금융접근성을 높이기 위한 서민금융진흥원 정책서민금융 사업과, 연체자의 경제적 재기 지원을 위한 채무조정제도를 중심으로 성과와 문제점을 분석하여 개선방안을 도출

■ 주요 연구 내용

- 현황에서는 서민취약계층 금융 여건 현황과 이를 지원하기 위한 정부의 포용적 금융 정책 현황을 분석
 - 서민취약계층 금융 여건 현황 분석에서는 가계신용, 은행대출금 연체율 및 금융채무 불이행자, 가구 소득분위별 부채 및 이자 비용 부담 현황 등을 정리
 - 포용적 금융 정책 현황 분석에서는 포용적 금융 정책 연혁, 현재 추진되고 있는 포용적 금융정책의 주요 추진과제를 정리
- 정책서민금융 분석에서는 정책서민금융 공급현황과 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업을 분석
 - 정책서민금융 공급 현황에서는 정책서민금융의 개념 및 유형, 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업 및 공급 현황을 분석
 - 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업 분석에서는 자원 및 공급실태, 신용등급별 공급 추이, 성과관리 실태, 정책서민금융의 연체율 및 대위변제율 등을 분석
- 채무조정제도 분석에서는 채무조정제도 현황과 더불어, 대표적인 채무조정제도인 신용회복위원회의 채무조정제도, 금융회사 자체 채무조정제도, 한시적 채무조정제도를 분석
 - 채무조정제도 개요 및 현황에서는 채무조정제도의 목적, 유형, 다양한 제도와 절차를 정리
 - 신용회복위원회의 채무조정제도 분석에서는 취약계층 채무조정 지원 성과 및 채무조정 감면방식의 적정성에 대해 분석
 - 금융회사 자체 채무조정제도 분석에서는 개인채무자보호법에 따른 채무조정제도 운영 실태 및 공공기관 개인금융부실채권 관리 실태를 분석

- 한시적 채무조정제도 분석에서는 새출발기금 및 새도약기금의 성과 및 운영 적정성을 분석

[표 1-2] 「포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 및 채무조정제도 분석」 보고서의 구성

구분		내용
I. 서론		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 분석의 배경 및 목적 ▪ 연구의 주요 내용
II. 현황		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 서민취약계층 금융 여건 현황 ▪ 정부의 포용적 금융정책 현황
III. 포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 분석	정책서민금융 공급 현황	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책서민금융의 개념 및 유형 ▪ 연도별 공급 현황 분석
	서민금융진흥원의 정책서민금융 사업 분석	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재원 및 공급 실태 분석 ▪ 신용등급별 공급 추이 분석 ▪ 성과관리 실태 분석 ▪ 연체율 및 대위변제율 추이 분석
IV. 장기연체자 경제적 재기 지원을 위한 채무조정제도 분석	채무조정제도 개요 및 현황	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 채무조정제도 개요 ▪ 채무조정제도 운영 현황
	신용회복위원회 채무조정제도 분석	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 취약계층 채무조정 지원 성과 분석 ▪ 채무조정 감면 방식의 적정성 분석
	금융회사 자체 채무조정제도 분석	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개인채무자보호법 채무조정제도 운영 평가 ▪ 공공기관 개인금융부실채권 관리 실태 분석
	한시적 채무조정제도 분석	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 새출발기금 성과 및 운영 적정성 분석 ▪ 새도약기금 운영 적정성 분석

■ 주요 연구결과

1) 정책서민금융 부문

- 제도권 금융서비스를 받기 어려운 서민을 보호한다는 사업취지에 부합하도록 서민·취약 차주에 대한 융자 및 보증 공급 강화 필요
- 신용점수하위 10%의 융자 및 보증 규모(비중): ('23) 4.5조원(66.1%) → ('25) 3.3조원(49.1%)

- 정책서민금융 대출 부실화 문제를 해소하기 위하여 차주의 상환능력을 중심으로 한 대출 심사 강화와 차주에 대한 금융교육 등 비금융 연계 강화 필요
 - 정책서민금융(근로자햇살론) 대위변제율: ('16) 2.2% → ('25) 12.4%
- 정책서민금융의 안정적 운영을 위해 금융회사 출연 근거 연장 및 서민금융안정기금(가칭) 신설 등 재원 확보 필요

2) 채무조정제도 부문

- 채무자의 특성을 고려한 맞춤형 채무조정으로 취약계층의 상환부담을 경감하고 실질적인 재기지원 효과를 높일 필요
 - 취약계층 채무감면 수준과 채무 상환기간 단축 성과가 미흡하여 채무조정 이후 실효(재연체)로 이어지지 않도록 획일적인 현행 채무감면 방식의 개선 필요
 - 취약계층 채무원금 감면율/상환기간 : ('21) 56.3%/84.2개월 → ('25) 56.9%/90.4개월
 - 채무조정 실효(失効) 건수 : ('18) 21천명 → ('21) 18천명 → ('25) 29천명
 - 공공기관은 개인금융부실채권 증가에 대응하여 소각·매각 확대 및 자체 채무조정을 통한 상환부담 완화 노력 필요
 - 공공기관 개인금융부실채권 보유 규모 : ('18) 28.0조 원 → ('25) 44.4조 원
- 비금융 공적채권에 대한 통합적 채무조정 연계체계 구축과 주택담보대출 채무조정 활성화 방안 마련 필요
 - 건강보험료, 공과금 등 채무조정에 미포함된 공적채권은 관계기관과 연계한 통합지원체계 구축 검토 필요
 - 주택담보대출 채무조정제도는 채권자 측면에서 유인이 부족하여 활성화가 미흡한 바, 제도 개선 방안 마련 필요
 - 주택담보대출 채무조정 건수 : ('21) 26건 → ('25) 32건
- 한시적 채무조정제도의 실적 제고와 함께 도덕적 해이 방지를 위한 심사체계 정교화 필요
 - 새출발기금·새도약기금의 지원 실적을 제고하는 한편, 채무자의 상환능력 및 연체 원인에 대한 정밀 심사를 통해 제도 악용 가능성 최소화 필요
 - 계획 대비 채권 매입 규모 비율('25년 말 기준): 새출발기금 40.1% / 새도약기금 47.1%

나. 은행·보험 부문의 포용적 금융서비스 접근성 강화 방안

■ 연구 목적

- 은행과 보험 부문에서 각각 제기되고 있는 금융소외 문제를 포용적 금융 관점에서 검토하고, 금융접근성이 낮은 계층의 실질적인 금융서비스 이용가능성을 높이기 위한 정책적 시사점을 도출

■ 주요 연구내용

- 은행 부문에서는 포용적 금융 정책 중 국회에서의 심도 있는 법 개정 논의를 수반하는 ‘은행대리업’ 제도를 중심으로, 그 개념과 도입 배경, 법제도적 쟁점, 해외사례를 검토하여 정책적 시사점을 도출하고, 제도의 성공적 도입·정착을 통해 포용적 대면 금융접근성을 제고하기 위한 입법·정책적 과제를 제시
- 보험 부문에서는 포용적 보험의 개념과 정책적 의의를 검토하고 경제·사회적 취약 계층의 보험 가입·유지 제약을 분석함으로써, 이러한 접근성 문제가 개인·가계의 경제적 불안정성과 사회 전체 부담 확대에 미치는 영향을 살펴보고 포용적 보험 활성화의 정책적 중요성을 규명

[표 1-3] 「은행·보험 부문의 포용적 금융서비스 접근성 강화 방안」 보고서의 구성

구분	내용
I. 서론	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 연구의 배경 및 목적
II. 은행권 금융접근성 개선 제도 연구: 은행대리업 도입을 중심으로	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 은행대리업의 개념 및 정책적 의의 ▪ 국내 도입 추진 연혁 및 기대효과·우려사항 <ul style="list-style-type: none"> - 금융생태계 측면 - 소비자 및 은행 측면 ▪ 국내 법제도 현황 및 주요 쟁점 <ul style="list-style-type: none"> - 위탁수행 및 법개정 방식 - 업무범위 - 진입규제 - 감독 및 소비자 보호 ▪ 해외 사례 및 정책적 시사점 <ul style="list-style-type: none"> - 일본, 미국, 영국, 독일 등 ▪ 향후 과제

<p>Ⅲ. 포용적 보험 활성화 제도연구</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포용적 보험의 개념 및 정책적 의의 ▪ 국내 포용적 보험의 추진 현황과 한계점 <ul style="list-style-type: none"> - 포용적 보험의 필요성과 기능 - 보험 접근성 및 활용의 제약 - 금융당국의 포용적 보험 추진 사항 - 포용적 보험의 운영상 한계점 ▪ 해외 주요국가 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 일본, 프랑스, 영국, 스페인 등 ▪ 포용적 보험 활성화를 위한 제도개선 방안
---------------------------	---

■ 주요 연구 결과

1) 은행권 금융접근성 부문

- 은행대리업 도입을 위해 발의된 「은행법 일부개정법률안」의 주요 쟁점에 대한 심도있는 논의와 균형있는 이해관계자 의견수렴 필요
 - 주요 쟁점: 위탁수행, 업무범위, 진입규제, 감독 및 소비자 보호 등
- 시범사업(2026)을 통해 제도의 효과성과 발생 가능한 문제를 사전에 식별하고 이에 대한 보완책을 마련할 필요
- 금융소비자의 포용적 금융서비스 접근성 및 이용편의 개선 효과를 지속적으로 평가·환류할 수 있는 체계를 구축할 필요

2) 포용적 보험 부문

- 정부의 보험료 지원과 함께 민간 보험사의 참여를 유도할 수 있는 평가·감독·세제 상 인센티브를 마련하여 포용적 보험을 지속가능한 제도로 정착 필요
- 보험 가입, 보험료 수납, 보험금 청구 등의 디지털화를 확대하되, 고령층·장애인 등 디지털 취약계층이 배제되지 않도록 맞춤형 모바일앱·플랫폼, 밀착형 서비스 제공 및 대면 방문 지원 등을 병행할 필요
- 취약계층의 보험 이해도와 위험 인식을 높이기 위하여 맞춤형 금융·보험 교육과 정보 제공을 강화하고, 보험산업에 대한 신뢰를 높여 실제 보험 가입과 보장 활용으로 이어지도록 할 필요

다. 주요국의 포용적 금융 정책

■ 연구목적

- 해외 주요국의 포용적 금융 현황과 법령 및 정책, 추진 사례를 살펴봄으로써 우리나라의 포용적 금융 실현과 제도 개선에 참고

■ 주요 연구내용

- 미국, 영국, 프랑스, 호주, 일본, 중국 등 해외 주요국의 포용적 금융 관련 제도 조사
- 각국별로 포용적 금융 정책 추진 경과, 법령 및 추진체계 등을 공통적으로 조사
- 취약계층 채무조정제도, 대출지원, 금융 접근성 제고, 금융 교육 등 국가별 특성에 맞는 포용적 금융 정책 사례를 조사

[표 1-4] 「주요국의 포용적 금융 정책」 보고서의 구성

구분	내용
I. 미국	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포용적 금융 정책 추진 경과 ▪ 정책추진체계 및 전략 ▪ 주요 정책 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 거래 계좌 접근성 제고, 취약계층 대출 지원, 사적 채무조정 제도, 금융 교육 등
II. 영국	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포용적 금융 정책 추진 경과 ▪ 정책추진체계 및 전략 ▪ 주요 정책 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 디지털 포용과 은행 서비스 접근성, 저축 지원, 보험을 통한 금융 회복력, 부담 가능한 신용 상품 접근성, 문제 채무 해결, 금융 교육 및 역량 등
III. 프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포용적 금융 정책 추진 경과 ▪ 정책추진체계 및 전략 ▪ 주요 정책 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 계좌개설권, 경제적 취약 상태 고객 전용 서비스, 소액 대출 제도, 채무조정 제도, 금융 교육 등
IV. 호주	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포용적 금융 정책 추진 경과 ▪ 정책추진체계 및 전략 ▪ 주요 정책 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 취약계층 대출 지원, 저축 지원, 금융 교육 등
V. 일본	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포용적 금융 정책 추진 경과 ▪ 정책추진체계 ▪ 주요 정책 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 서민금융제도, 채무자 보호, 금융 접근성 개선, 금융 교육 등
VI. 중국	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포용적 금융 정책 추진 경과 ▪ 정책추진체계 및 전략 ▪ 주요 정책 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 포용적 금융 발전 특별 기금, 디지털 포용 금융 등

■ 주요 연구결과

- 해외 주요국(미국·영국·프랑스·호주·일본·중국)은 자국의 경제적·사회적 환경에 따라 다양한 포용적 금융정책을 추진 중
- 미국·영국·프랑스 등은 금융접근성·소비자보호 체계 구축
- 일본·호주는 서민금융·금융교육 중심, 취약계층 지원 강화
- 중국은 국가 주도 디지털 금융 확대, 인프라·플랫폼 기반 접근성 제고
- 공통적으로 포용적 금융 확대와 함께 책임성·감독·교육 체계 병행 추진

[표 1-5] 「주요국의 포용적 금융 정책」 보고서의 주요 내용

구분	내용
I. 미국	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포용적뱅크온(Bank On)프로그램을 통한 금융소외계층 계좌 접근성 제고 ▪ 소액 대출 프로그램(Small Dollar Loan Program)을 통한 취약계층 대출지원 ▪ 민간 비영리단체(NFCC)를 통한 사적 채무조정제도 시행 ▪ 웹사이트, 맞춤형 금융교육 등 금융이해력을 위한 금융교육 실시
II. 영국	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 취약계층의 계좌 접근성을 높이기 위해 전국에 오프라인 बैं킹허브 확대 ▪ 근로자의 저축률 제고를 위해 헬프 투 세이브(Help to Save) 시행 ▪ Money Helper와 Money Guiders 프로그램 등을 통해 금융 교육을 실시
III. 프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일반 은행의 금융지원을 받기 어려운 계층을 위한 소액 대출 제도를 운영 ▪ 경제적 취약 고객 전용 서비스(Offre spécifique) 의무 제공 ▪ 2016년부터 국가 금융 교육 전략(EDUCFI)을 수립 운영
IV. 호주	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 저소득층 대상 무이자대출(NILS) 제도 운영 ▪ 저축을 통해 교육 관련 비용을 지원하는 세이버 플러스(Saver Plus) 운영 ▪ 국민의 금융 문해력 향상과 개인 재정 관리를 위해 'Moneysmart' 웹사이트 및 'Tax, Super+You' 웹사이트 운영
V. 일본	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 금융취약계층을 대상으로 생활복지자금대출제도 운영(사회복지협의회) ▪ 다중채무 문제를 해결하기 위해 「대금업법」상의 이자 상한을 15~20%로 인하하고, 대부업 규제를 강화 ▪ 전략적 금융 교육 추진을 위해 금융경제교육추진기구(J-FLEC)를 설립
VI. 중국	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포용적 금융 발전을 위한 기금(普惠金融发展专项资金) 운영 ▪ 온라인 은행 설립, 인터넷 결제 출현, 빅데이터 기술 결합 등을 거치며 금융서비스의 범위와 접근성을 크게 확대

II. 주요 내용

- 1 포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 및 채무조정제도 분석
- 2 은행·보험 부문의 포용적 금융서비스 접근성 강화 방안
- 3 주요국의 포용적 금융 정책

1. 포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 및 채무조정 제도 분석

제1장 서론

■ 연구의 배경과 목적

- 코로나19 이후 경제적 여건이 온전히 회복되지 못하고 지속된 고금리 기조로 가계부채 부담이 가중되었고, 금융회사의 대출 축소로 서민·저신용 계층의 민간금융 이용에 제약이 심화
- 그러나 서민금융의 수요 증가에 비해 정부의 정책서민금융 공급이 충분하지 못하고 장기연체로 인한 취약계층 채무조정 건수는 증가 추세
- 정부는 이에 대응하기 위해 2017년부터 소상공인·취약계층의 금융비용과 과도한 채무부담을 완화하고, 금융소외계층의 금융접근성 제고를 위한 포용적 금융정책을 추진하고 있음
- 포용적 금융이란 서민·취약계층의 금융접근성을 높이고, 고금리 부담 경감과 채무조정을 통해 연체자의 경제적 재기를 지원하며, 금융소비자 보호와 금융권의 사회적 책임을 강화하는 금융 정책을 의미
- 본 보고서는 포용적 금융 정책 과제 중 대표적인 정책으로서 서민취약계층의 금융접근성을 높이기 위한 서민금융진흥원 정책서민금융 사업과 연체자의 경제적 재기 지원을 위한 채무조정제도를 중심으로 성과와 문제점을 분석하여 개선방안을 도출

제2장 현황

1. 서민·취약계층 금융 여건 현황

- (가계신용 현황) 2025년말 가계신용(가계부채) 규모는 1,978.8조원으로 전년대비 2.9% 증가하였으며, 명목 국내총생산 대비 가계신용 비율은 74.3% 기록
- 2025년말 가계신용 중 주택담보대출이 차지하는 비율은 59.2%로서 담보 능력 및 신용이 상대적으로 부족한 서민·취약계층이 대출에 어려움을 겪을 수 있는 상황

[표 II-1] 가계신용 추이

(단위: 조원, %)

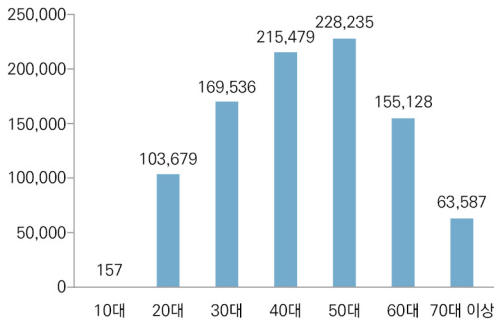
구분	2021	2022	2023	2024	2025	'24~'25년 증가율	'21~'25년 증가율
가계신용(A+B)	1,861.3	1,865.4	1,882.6	1,922.7	1,978.8	2.9	1.5
가계대출(A)	1,755.5	1,747.7	1,764.4	1,802.3	1,852.7	2.8	1.4
주택담보대출	985.4	1,014.9	1,066.2	1,125.8	1,170.7	4.0	4.4
기타대출	770.1	732.8	698.2	676.5	682.1	0.8	-3.0
판매신용(B)	105.8	117.7	118.2	120.4	126.0	4.7	4.5
명목 국내총생산	2,221.9	2,323.8	2,408.7	2,556.9	2,663.3	4.2	4.6
국내총생산 대비 가계신용(%)	83.8	80.3	78.2	75.2	74.3	-	-

자료: 한국은행 경제통계시스템 가계신용(<https://ecos.bok.or.kr/>, 접속: 2026.4.2.)

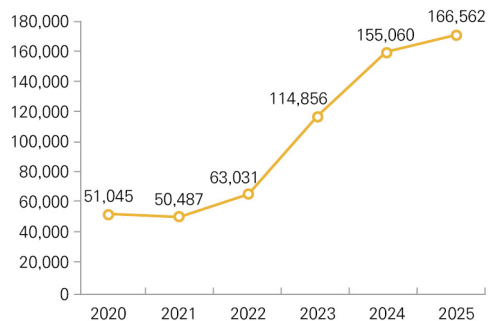
■ (연체율 현황) 2026년초 국내은행의 가계대출 연체율은 2025년말 대비 소폭 증가하였으며, 대출금리 상승으로 서민의 대출 부담 증가

- 가계대출 연체율 증가는 아직 추세적 상승으로 보기 어려우나 대출 금리와 연관성 높은 중장기 국고채 금리 상승으로 서민의 대출 부담 증가
- 90일 이상 장기 연체된 채무자를 의미하는 금융채무불이행자 수는 최근 몇 년 사이 빠르게 증가하여 내수진작 및 경제 활성화 등을 위한 구조적 접근이 필요한 상황

[그림 II-1] 연령별 금융채무불이행자 수(2025년) [그림 II-2] 금융채무불이행 개인사업자 수 추이
(단위: 명) (단위: 명)



자료: 한국신용정보원



자료: 나이스평가정보

■ (채무 부담 현황) 최근 가계신용이 증가하는 상황 속에서 가구 소득분위에 따라 부채 규모와 이자 비용 부담에 차이가 존재하며, 고소득 가구 중심으로 부채가 증가하는 추세

- 국가데이터처 가계금융복지조사 2023~2025년 자료에 따르면 소득이 높은 가구일수록 소득이 낮은 가구보다 부채 규모 및 원리금 상환액이 크지만 연체율이 낮음
- 고소득 가구의 부채가 저소득 가구의 부채보다 상대적으로 크게 증가

2. 정부의 포용적 금융정책 현황

- 이재명정부는 국정과제로 ‘(59) 서민·취약계층을 위한 포용금융 강화’를 제시하고, 소상공인·취약계층의 금융비용과 과도한 채무부담을 완화, 금융 소외계층의 금융 접근성 제고를 목표로 설정
 - 취약계층의 포용적 금융정책을 강화하기 위한 정책 서민금융 상품 금리 인하, 금융권 자체 채무조정 활성화, 장기과잉 추심 근절, 불법사금융 차단 등이 추진 중
- 금융위원회는 「대한민국 경제 대도약을 선도하는 금융 대전환」을 위한 ①생산적 금융, ②포용적 금융, ③신뢰받는 금융으로의 금융개혁을 추진 중
 - 포용적 금융 전환과 관련하여 ‘금융접근성 제고와 금융비용 부담 완화’, ‘신속한 재기지원’, ‘금융안전망 강화’ 분야의 세부 과제를 발굴하여 추진 중

제3장 포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 분석

1. 정책서민금융 공급 현황

- 2025년 정책서민금융 총 공급 규모는 11조 4,740억원으로, 전년 대비 2조 1,712억원(23.3%) 증가
 - 2025년 기준 공급주체별로 서민금융진흥원(정부) 7조 1,573억원(62.4%), 민간 금융기관 4조 167억원(35.0%), 지역신용보증재단 3,000억원(2.6%)의 정책서민금융 공급

[표 II-2] 정책서민금융의 연도별 공급 실적

(단위: 억원)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	2026(계획)
서민금융진흥원	53,176	72,869	71,542	56,364	71,573	68,100
민간 금융기관 (새희망홀씨)	31,792	23,478	33,414	35,164	40,167	
지역신용보증재단 (사업자햇살론)	1,481	1,302	1,386	1,500	3,000	
합 계	86,449	97,649	106,342	93,028	114,740	

주: 2021년~2025년 실적 기준, 2026년 계획 기준
 자료: 금융위원회, 서민금융진흥원

- 서민금융진흥원은 정부출연금, 서민금융법에 따른 금융회사 부담금 등을 주요 재원으로 보증부 대출 사업 및 직접대출 사업을 통해 정책서민금융 공급
 - 서민금융진흥원은 서민금융법에 따라 서민의 원활한 금융생활을 지원하기 위한 목적으로 2016년 설립된 기관으로, 공공기관운영법상 기타공공기관으로 지정
 - 2025년 기준 서민금융진흥원의 수입 3조 3,759억원 중 정부 순지원액은 1조 7,666억 원이며, 순지원액 중 1조 3,482억원은 정부출연금, 3,756억원은 금융회사 부담금에 해당
 - 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업은 ① 햇살론 일반보증, 햇살론 특례보증 등 보증부 대출 사업 ② 불법사금융예방대출 등 직접대출 사업 ③ 전통시장 소액대출, 미소금융 사업수행기관 창업운영자금 지원 등 정책서민금융 사업수행기관 지원 사업으로 구분

2. 정책서민금융의 안정적 운영을 위한 자원 확보 필요

- 정책서민금융 공급의 핵심 자원은 일반회계 및 복권기금으로부터의 정부출연금과 서민금융법에 따라 금융회사가 납부하는 부담금 성격의 출연금으로 구성
 - 2025년 서민금융보완계정의 수입 8,506억원(타 계정으로부터의 전입금 제외) 중 정부출연금은 3,939억원, 금융회사 출연금은 4,396억원으로, 현재 정책서민금융 공급은 민간 금융회사로부터의 출연금에 상당 부분 의존

[표 II-3] 서민금융보완계정 정책서민금융 자원별 수입 현황

(단위: 억원)

구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
정부 출연금	복권기금	1,750	1,750	1,750	1,750	1,233	2,670	2,365	2,125	2,120	2,114
	일반회계	-	-	-	-	-	-	480	280	1,460	1,825
	소계	1,750	1,750	1,750	1,750	1,233	2,670	2,845	2,405	3,580	3,939
금융회사출연금		95	1,195	1,623	2,009	2,154	2,159	2,338	2,741	3,028	4,396
기타		-	-	-	2,021	748	700	615	463	380	171
총계		1,845	2,945	3,373	5,780	4,135	5,529	5,798	5,609	6,988	8,506

주: 휴면예금계정으로부터의 전입금 제외

자료: 서민금융진흥원

- 그런데 금융회사 출연금 납부의 법적 근거인 서민금융법 제47조는 2026년 10월 9일까지 유효한 한시규정으로, 해당 규정의 효력이 상실될 경우 정책서민금융 공급 규모가 큰 폭으로 축소될 가능성

- 서민금융보완계정 재원의 약 56%를 차지하고 있는 금융회사 출연금 납부가 종료될 경우, 정책서민금융의 공급 규모는 기존의 50% 수준으로 감소할 것으로 예상
- 정부 및 서민금융진흥원은 금융회사 출연 의무 규정의 효력 연장 등을 위해 업계와 논의 중이며, 법률 개정이 적시에 이루어질 경우 정책서민금융 공급의 안정성에는 문제가 없을 것이라는 입장
- 정부 및 서민금융진흥원은 금융회사 출연 의무 규정의 효력 연장과 함께, 정책서민금융의 안정적 공급을 위해 서민금융안정기금(가칭) 신설을 추진할 계획
- 금융회사 출연 의무 규정의 유효기간 경과가 임박한 만큼, 정부-관련 업계 간 신속한 협의를 통해 정책서민금융의 자원 조달 방안을 확정하여 이를 바탕으로 법률 개정 등 필요한 조치가 적시에 이루어질 수 있도록 할 필요

3. 서민·취약 차주에 대한 융자 및 보증 공급 강화 필요

- 서민금융진흥원은 서민의 원활한 금융생활을 지원하기 위하여 설립되었으며, 연소득 및 신용점수 등을 기준으로 정책서민금융 지원 대상을 선별
- 그런데 최근 신용점수별 융자 및 보증 공급에서 저신용자에 대한 비중이 감소하여 정책금융이 저신용자보다는 중신용자 이상의 차주에게 지원이 확대될 가능성 존재
 - 서민금융진흥원의 신용평점 구간별 하위 10% 이하 저신용자에 대한 융자 및 보증 실적은 2023년 전체의 66.1%에서 2025년 49.1%로 하락
 - 일정 수준의 채무상환능력을 담보하기 위한 것으로 보이나 정책서민금융 사업은 서민·취약 차주에 대한 금융접근성을 제고하고, 이를 통해 신용 회복 및 소득기반 확충을 지원하는데 의의가 있음

[표 II-4] 신용평점 구간별 보증, 용자 실적

(단위: 억원, %)

구분	2023		2024		2025		
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	
용자	하위 20% 초과	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	하위 10% 초과 20% 이하	63	6.6	80	8.1	114	8.6
	하위 10% 이하	895	93.4	903	91.9	1,212	91.4
	합 계	958	100.0	983	100.0	1,326	100.0
보증	하위 20% 초과	15,872	23.7	18,954	36.5	27,344	40.9
	하위 10% 초과 20% 이하	7,114	10.6	5,771	11.1	7,232	10.8
	하위 10% 이하	44,045	65.7	27,161	52.3	32,278	48.3
	합 계	67,031	100.0	51,886	100.0	66,855	100.0
합계	하위 20% 초과	15,872	23.3	18,954	35.9	27,344	40.1
	하위 10% 초과 20% 이하	7,177	10.6	5,852	11.1	7,346	10.8
	하위 10% 이하	44,940	66.1	28,064	53.1	33,490	49.1
	합 계	67,989	100.0	52,869	100.0	68,180	100.0

주: 1) 용자의 경우 불법사금융예방대출 상품

2) 보증의 경우 근로자햇살론, 햇살론뱅크, 햇살론유스, 햇살론카드, 햇살론15, 최저신용자특례보증 상품
자료: 서민금융진흥원

- 서민금융진흥원은 서민·취약 차주에 대한 용자 및 보증을 확대하기 위하여 현재의 지원 대상과 대출 기준을 개선하여 저신용 및 저소득층에 대한 용자 및 보증을 강화할 필요

4. 정책서민금융의 신용도 제고 효과에 대한 분석 및 성과관리 필요

- 금융위원회는 서민층의 금융부담 완화와 금융소외계층에 대한 금융지원 강화를 목적으로 서민금융진흥원을 통해 여러 사업을 수행
 - 서민금융진흥원은 2016년 설립되어 서민·취약 계층을 대상으로 보증부 대출, 직접대출, 사업 수행기관 지원 등 정책서민금융 사업 수행 중
- 그런데 금융위원회는 포용금융 관련 서민금융진흥원과 관련된 성과지표를 햇살론 특례보증 전체 공급건수 대비 취약 계층에 대한 공급 건수로 설정하여 서민금융진흥원의 성과를 평가하는데 한계가 존재
 - 서민금융진흥원의 사업별 공급 실적 기준 햇살론 특례보증의 규모는 전체 공급 규모 중 차지하는 비중이 햇살론 일반보증의 규모보다 크지 않아 대표성있는 성과지표로 활용되기에는 한계가 존재

- 정부의 포용금융 관련 정책이 사업별 공급 실적을 중심으로 평가되고 있어 정책서민금융 사업 수혜자의 신용 점수 회복 수준과 수혜자가 또 다시 금융채무불이행자로 되는 경우에 대한 정보가 부족한 상황
- 또한, 정부는 저신용, 금융채무불이행자의 신용회복을 위해 서민금융진흥원과 고용노동부의 연계사업을 통해 금융과 고용을 함께 지원 중
 - 서민금융의 공급 규모뿐만 아니라 포용금융의 효과성을 평가할 수 있는 수혜자의 신용 점수 회복 수준과 재연체 여부를 추적할 수 있는 자료를 주기적으로 작성할 필요
 - 서민금융진흥원의 사업 이력을 고려하였을 때 사업 수혜자의 신용도 및 연체 여부를 확인할 수 있는 자료를 생산할 수 있는 방법이 존재하는 것으로 보임
- 정부는 포용금융 관련 서민금융진흥원의 주요 사업을 포함할 수 있는 성과지표를 개발할 필요가 있으며, 정책금융의 효과성을 보여줄 수 있는 자료를 생산하여 사업을 체계적으로 추진할 필요

5. 정책서민금융 대출 부실화에 대한 개선방안 마련 필요

- 정책서민금융의 공급 시 차주의 연체율과 보증기관의 대위변제율은 정책서민금융의 공급 규모와 지속가능성을 결정하는 주요 요인
 - 정책서민금융 공급의 대부분은 서민금융진흥원이 대출금의 90%를 보증하고 민간 금융회사가 자금을 공급하는 보증부 대출 방식으로 이루어지며, 일부는 서민금융진흥원이 직접 대출
 - 정책서민금융 대출의 미상환이 발생하게 되면 서민금융진흥원이 이를 대위변제하거나 원리금 상환 수입이 감소함에 따라 정책서민금융 재원이 소모되는 결과가 발생하며, 결과적으로 정책서민금융 공급 규모가 축소
- 그런데 최근 상대적으로 높은 수준의 금리·물가가 지속됨에 따라 서민금융진흥원이 공급하는 정책서민금융 상품의 대출금 미상환에 따른 대위변제율과 연체율이 높아지고 있어, 정책서민금융 재원의 소모 및 차주 신용도 하락이 우려
 - 근로자햇살론, 햇살론15, 불법사금융예방대출 등 주요 정책서민금융 상품의 대위변제율 및 연체율이 상승 추이에 있으며, 특히 상대적으로 신용도가 더 낮은 금융취약계층을 대상으로 공급되는 일부 고금리 대안 자금 상품의 연체율은 절대적으로도 높은 수준(30%↑)

- 대위변제율 및 연체율의 상승은 서민금융진흥원의 보증을 바탕으로 민간 금융기관으로부터 대출을 받은 차주의 신용도 하락이 발생하고 있음을 의미하며, 이는 정책서민금융의 주요 목적인 금융취약계층의 제도권 금융으로의 복귀가 달성되지 못하고 있음을 시사

■ 정책서민금융 대출 부실화 문제를 해소하기 위하여 차주의 상환능력을 중심으로 한 대출 심사 강화 및 차주에 대한 금융교육 등 비금융 연계 강화가 필요

- 정책서민금융 지원요건을 일률적으로 강화할 경우 상환능력은 있지만 신용등급 등의 문제로 제도권 금융을 이용하지 못하는 금융취약계층이 지원 대상에서 배제되는 결과가 발생할 수 있으므로, 정량적 지원요건의 강화보다는 대출심사 시 차주의 실질적인 상환능력에 대한 충분한 심사가 이루어질 필요
- 정책서민금융 지원대상에 대한 금융교육, 취업 기회 제공 등 비금융 연계를 강화하여 차주의 상환의무 이행을 유도하고, 정책서민금융 공급이 금융취약계층의 자립 및 제도권 금융 복귀로 이어지도록 제도를 설계할 필요

제4장 포용적 금융 실현을 위한 채무조정제도 분석

1. 채무조정제도 개요 및 현황

■ ‘채무조정’이란 금융회사 등이 보유한 개인금융채권에 대하여 원리금 감면 또는 이자율 조정, 새로운 대출을 통한 기존 채무의 변제, 분할 변제, 변제기간 연장 등의 방법으로 채무의 내용을 변경하는 것

- 채무조정의 목적은 채무자의 상환 부담을 완화하여 채무상환 가능성을 높이고 궁극적으로는 장기연체로 인해 어려움에 처한 채무자들의 경제 활동 재기를 지원하는 데 있음
- 정부는 금융권의 부실채권과 장기 연체 채무자 증가에 대응하기 위해 신용회복위원회 채무조정을 강화하고, 한시적 채무조정제도 신설·운영, 금융회사의 자체 채무조정제도의 활성화를 추진 중

■ 신용회복위원회는 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」에 근거해 신용회복지원 협약에 가입된 금융회사와 개인채무자 간의 채무조정제도를 운영 중

- 연체가 우려되는 개인채무자를 지원하는 ‘신속채무조정’, 1개월 이상 일시적으로 연체가 발생한 개인채무자를 지원하는 ‘사전채무조정’, 90일 이상 장기연체자를 위한 ‘개인워크아웃’, 주택담보대출 채무조정제도 등이 있음

- 2024년 개인채무자보호법이 제정·시행되면서 개인금융채권에 대한 금융회사의 자체 채무조정제도를 법률상 제도로 명문화
 - 채무조정제도를 갖추어야 하는 금융회사는 「은행법」 등에 따라 금전의 대부분을 업으로 하는 자 등이며, 3천만 원 미만의 개인금융채권을 연체 중인 채무자가 채무상환이 어렵다고 판단하는 경우 금융회사에 채무조정 요청이 가능
- 소상공인·자영업자와 장기 연체 채무자 지원을 위한 한시적 채무조정제도는 대표적으로 새출발기금과 새도약기금이 운영 중
 - 새출발기금은 소상공인·자영업자의 채무부담 완화를 목적으로 2022년 10월부터 운영하고 있으며, 소상공인·자영업자 중 부실 차주 또는 부실 우려 차주에 대해 채무조정을 지원
 - 새도약기금은 7년 이상 장기 연체된 5천만 원 이하의 무담보 개인 채권을 대상으로, 장기간 추심에 노출된 채무자의 정상적인 경제 활동 복귀를 지원하기 위해 연체 채권 소각 또는 채무조정을 지원하기 위해 2025년 10월부터 운영

2. 신용회복위원회 채무조정제도 분석

- 채무조정을 통한 취약계층의 채무원금 감면을 확대와 채무 상환기간의 단축 성과를 높여 취약계층의 신속한 신용회복과 경제적 재기 지원에 노력할 필요
 - 채무조정제도의 취약계층 지원 강화 정책 방향과 다르게 채무원금 감면율은 2021년 이후 정체되었고, 채무상환 기간은 이전보다 다소 증가하여 채무조정 실효 건수 확대로 이어짐
 - 최근 청년층의 부채 상환 부담이 크게 나타나고 있으므로 청년층을 ‘취약 채무자 특별면책 제도¹⁾’의 지원 대상에 포함하여 신속한 경제적 활동 복귀를 지원할 필요

[표 II-5] 신용회복위원회 채무조정제도 특례 대상 감면율 현황

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
신속채무조정(특례)		제도 시행 전						14.1	
사전채무조정(특례)	제도 시행 전						28.0	27.8	27.9
개인워크아웃(특례)	38.4	44.5	52.3	56.3	55.9	54.6	54.9	56.9	

주: 채무원금 감면율 기준

자료: 신용회복위원회

1) 채무원금이 5,000만 원 이하인 취약계층이 최소 3년 이상 상환하고 조정 채무액의 2분의 1 이상을 상환하면 잔여 채무를 면제해주는 제도

[표 II-6] 신용회복위원회 채무조정 평균 상환기간 현황

(단위: 개월)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
신속채무조정	-	113.5	111.5	113.7	112.0	113.6	113.6	115.0
사전채무조정	104.2	106.0	109.2	111.2	111.5	114.0	115.0	116.2
개인워크아웃	78.8	80.6	82.5	84.2	85.4	87.6	88.6	90.4

자료: 신용회복위원회

[표 II-7] 신용회복위원회 채무조정 실효자 수 현황

(단위: 천명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
신속채무조정	-	-	0.3	1	3	5	9	14
사전채무조정	6	5	5	6	7	9	12	15
개인워크아웃	21	18	15	18	20	22	24	29

자료: 신용회복위원회

- 신용회복위원회의 채무조정안에 대한 대부업권의 높은 부동의 비율을 해소할 수 있도록 동의권 기준을 채무총액에서 채무원금으로 변경을 검토할 필요
 - 신용회복위원회 채무조정안의 금융회사 부동의율은 5.9%~6.1%이지만 대부업권(상위 5개 업체 기준)의 부동의율은 14.3%로 높아 채무조정안 체결 지연을 초래
 - 현행 채무조정 동의권이 채권 총액 기준으로 부여되면서 상대적으로 고금리 채권을 보유한 대부업체에 과도한 의결권이 부여되고 있으므로, 동의권 부여 기준을 채권 총액에서 채권 원금으로 변경하는 방안을 검토할 필요
- 신용회복위원회의 채무원금 감면율 산정 방식을 채무자의 채무원금-가용소득 기반의 획일화된 계산식에서 벗어나, 채무자의 나이, 성별, 직업, 부양가족, 주거 현황 등 다양한 요인을 반영하는 채무감면 방식으로 보완할 필요
 - 현행 신용회복위원회의 채무원금 감면율은 채무원금과 가용소득을 기초로 '채무과중도'를 산출하고, 산출된 채무과중도를 기초로 채권의 상각 여부, 연체 기간에 따라 결정하고 있어 채무자의 나이, 성별, 직업 구분(근로·자영·일용 등), 부양가족 수, 주거 현황 등 채무자의 다양한 요인을 반영할 수 있는 채무감면 방식으로 보완할 필요
- 현재 채무조정에 미포함된 건강보험료, 수도·가스요금, 국세·지방세 등의 공적 채권은 취약계층을 대상으로 통합적인 채무조정 연계 체계를 마련할 필요
 - 건강보험료와 수도·가스 등의 공과금이 체납되어 공공서비스 이용이 제한되면, 특히 취약계층의 생활에 미치는 영향이 매우 크므로 취약계층이 채무조정을 신청할 때 관계기관의 감면제도 등을 취약계층에 선제적으로 연계하는 방식의 통합지원을 검토할 필요

- 주택담보대출 상환의 어려움이 높아지고 있어 채무자의 주거 안정을 도모할 수 있도록 정부는 효과적인 주택담보대출 채무조정 개선 방안을 마련할 필요
 - 정부는 주택담보대출 채무조정 활성화를 위한 정책 방안을 지속해서 마련해 왔지만, 신용회복위원회의 주택담보대출 채무조정 신청 건수는 2025년 83건에 불과
 - 주택담보대출 채무조정제도가 채권자의 채권 회수 측면에서는 여전히 유리하지 않아 채무조정 동의를 높이는 데 한계가 있으므로 정부는 효과적인 제도개선 방안을 마련할 필요

3. 금융회사 자체 채무조정제도 분석

- 금융회사는 신용회복위원회와 차별성 있는 채무조정제도를 구축하고, 정부는 금융회사의 자체 채무조정제도 운영에 대한 관리·감독을 강화할 필요
 - 개인채무자보호법 시행으로 개인채무자는 금융회사에 직접 채무조정을 요청할 수 있는 권리가 신설되었지만, 금융회사 채무조정률은 5.92%에 그치고 있음
 - 금융위원회와 금융감독원은 금융회사가 채무조정 요청 정보를 충분히 제공하고, 채무조정 절차가 법령을 준수하여 적정하게 운영되고 있는지를 보다 엄격히 관리·감독할 필요

[표 II-8] 금융회사 업권별 채무조정요청률

(단위: 건, %)

구분	은행	보험	저축은행	상호금융	여신전문	대부	합계
총 개인 연체 채권 수	520,824	126,137	227,069	31,448	2,140,978	146,470	3,192,926
누적 채무조정 요청 건수	35,916	7,355	12,831	1,173	130,778	1,056	189,109
채무조정요청률	6.90	5.83	5.65	3.73	6.11	0.72	5.92

주: 채무조정요청률은 총 개인 연체 채권(원금 3천만 원 미만) 수 대비 누적 채무조정 요청 건수 비율
 자료: 금융감독원

- 금융위원회는 공공기관 개인금융부실채권의 조정·정리를 활성화하고 자체적인 채무조정을 촉진하여 장기 연체채무자의 신속한 경제적 재기를 지원할 필요
 - 공공기관²⁾의 개인금융부실채권은 2018년 28.0조 원에서 2025년 44.4조 원으로 증가

2) 본 보고서의 분석 대상 공공기관은 기술보증기금, 한국무역보험공사, 서민금융진흥원, 소상공인시장진흥공단, 신용보증기금, 주택도시보증공사, 중소기업창업진흥공단, 신용보증재단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 근로복지공단, 한국장학재단 등 13개 기관이다.

[표 II-9] 공공기관 전체 개인금융부실채권 연도별 보유 현황

(단위: 명(건), 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
채무자 수	1,782,209	2,153,704	1,860,884	1,805,006	1,809,012	2,129,887	2,481,778	2,503,921
채권액	280,114	322,603	300,160	301,057	305,550	375,119	455,925	444,478
상각 비중	23.3	19.7	21.3	22.4	20.7	19.0	15.5	16.6
미상각 비중	76.7	80.3	78.7	77.6	79.3	81.0	84.5	83.4

주: 부실채권은 개인금융채무자(가계, 개인사업자) 기준

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 작성

- 공공기관의 채무조정 체결 건수는 2018년 12.4만 명에서 2025년 28.7만 명으로 두 배 이상 증가했지만, 자체적인 대내 채무조정 비중은 2018년 45.7%에서 34.6%로 감소
- 공공기관의 자체 채무조정 평균 감면율은 2025년 기준 29.3%로 대외 채무조정 감면율(54.8%)보다 낮았고, 2025년 기준 자체 채무조정 실효율은 10.9%로 대외 채무조정 실효율(4.8%)보다 높음

[표 II-10] 공공기관 개인금융채권 채무조정 실효율 현황

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
평균 실효율	31.4	26.6	23.0	20.9	20.1	18.6	14.3	7.9
대내 실효율	35.7	29.9	26.5	23.0	22.7	23.1	19.3	10.9
대외 실효율	27.0	23.3	19.5	18.9	17.5	14.1	9.2	4.8

주: 1. 채무조정체결 연도 기준 실효율(실효 건수/채무조정체결 건수) (예시: 2018년 채무조정 체결 후 2025년 실효되는 경우 2018년 실효 건수에 포함)

2. 평균 실효율은 대내 채무조정 실효율과 대외 채무조정 실효율의 산술평균

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 작성

4. 한시적 채무조정제도 분석

- 새출발기금의 채무조정 지원 대상을 지속해서 확대해 왔지만, 계획 대비 지원 실적이 낮으므로, 남은 기간 지원실적을 높일 수 있도록 노력할 필요
 - 새출발기금의 2025년 말 누적 채권매입액은 13조 3,939억 원으로 매입 계획(33조 4,000억 원)의 40.1% 수준이며, 새출발기금 신청 채무자의 채무조정 약정 비율은 65.5% 수준에 그치고 있음
 - 금융위원회는 소상공인과 자영업자의 부채 규모를 면밀히 살펴보고, 남은 사업 기간과 채권액 매입 실적을 고려하여 향후 보다 현실적인 채무조정 지원계획으로 조정할 필요

[표 II-11] 새출발기금 채무조정 약정체결 현황(2025년 말 기준)

(단위: 명, 억원, %)

구분	새출발기금 신청		약정체결			신청 대비약정
	신청자(A)	채무액	약정자(B)	채무액	평균 감면율	비율(B/A)
매입형	111,367	152,914	57,491	52,354	원금 72%	51.6
중개형	72,131	124,413	56,928	45,735	이자율 5.2%p	78.9
합계	174,673	277,327	114,419	98,089		65.5

주: 매입형과 중개형 신청자 합계는 중복 차주를 제거하여 단순 합계와 다를 수 있음

자료: 한국자산관리공사

- 새출발기금의 중개형 방식은 금융기관의 높은 부동의율로 채권매입 비용이 증가했고, 채무자의 실효율도 높게 나타나고 있어 개선방안을 마련할 필요
 - 새출발기금 중개형의 채무조정안 동의율은 평균 32.4%에 그치면서, 부동의한 금융회사의 채권을 기금이 매입하게 되어 새출발기금 중개형의 채권매입가율은 평균 76.2%
 - 새출발기금 채무조정 실효율은 2023년 기준 매입형 25.3%, 중개형이 42.2%이었으며, 2023년 이후 모든 연도에서 매입형보다 중개형의 실효율이 높았던 것으로 나타남
- 새도약기금의 채권매입·소각 실적이 계획 대비 미흡하므로 장기연체채권 보유 금융회사와의 협약 체결을 확대하여 채권 매입·소각 실적을 높일 필요
 - 새도약기금의 채권매입액 목표 대비 매입 실적 비율은 50.3%, 채권매입액 대비 채권 소각액 비율은 21.3%에 그치고 있으며, 대부분 공공기관 보유 채권임
 - 새도약기금은 장기연체채권 매입을 위해 2,664개 금융회사와 협약을 체결하였는데, 이는 신용회복지원협약 금융회사의 38.0% 수준에 그치고 있음

[표 II-12] 새도약기금 계획 대비 매입 및 소각 실적 비교

(단위: 만 명, 억원, %)

구분	지원 목표(A)	채권매입액(B)	채권소각액(C)	매입 비율(B/A)	소각 비율(C/B)
차주수	113.4	65.0	20.0	57.3	30.8
채권액	164,000	82,503	17,591	50.3	21.3

자료: 한국자산관리공사

- 채무조정제도를 악용하는 일부 채무자의 도덕적 해이가 최소화되도록 연체 원인과 상환 능력 등에 대한 면밀한 심사체계 운영이 필요
 - 새도약기금과 같은 배드뱅크형 부실채권 일괄 매입 방식에서는 채무자의 채무 원인 파악이 어렵고, 신용회복위원회에 채무조정 심사는 채무 발생 및 연체 발생 원인에 대해 자진 신고 방식으로 운영하고 있어 유흥·투기 등의 사행성 채무자를 확인하기 어려운 구조

- 채무조정제도는 채무불이행 상태의 채무자에게 재기 기회를 제공한다는 긍정적 기능을 유지하되, 이를 악용하는 일부 채무자의 도덕적 해이를 최소화할 수 있도록 연체 원인과 채무상환 능력에 대한 정교한 심사체계를 운영할 필요
- 정부의 일회성 채무구제 방식보다 금융회사의 선제적 연체 채권 관리와 상시적 채무조정의 효과성을 높이는 방향으로 채무조정제도를 정착시킬 필요
 - 새출발기금·새도약기금과 같은 채무조정 제도는 과도한 채무로 어려움을 겪는 장기연체자의 정상적인 경제 활동 복귀를 도모하는 긍정적 측면이 있지만 성실 상환자의 심리적 박탈감을 유발하고 채무자의 상환 의지 역시 약화하여 도덕적 해이가 발생할 수 있음
 - 장기적으로는 금융회사가 연체 발생 초기부터 선제적인 연체 채권 관리체계를 강화하고 개인채무자보호법에서 규정하고 있는 자체적인 채무조정제도의 활성화를 통해 채무자의 상환 의지를 높일 수 있는 구조가 정착될 필요

2. 은행·보험 부문의 포용적 금융서비스 접근성 강화 방안

제1장 서론

1. 연구의 배경

- 금융의 디지털 전환, 인구 고령화 등 사회 환경의 복잡성이 증가하면서 은행 부문에서는 고령층·농어촌 등 디지털 취약계층의 대면 금융 접근성이 저하되고 있으며, 보험 부문에서는 취약계층 보험가입·유지의 어려움과 보장격차가 심화되고 있음

2. 연구의 목적

- 본 연구는 은행과 보험 부문에서 각각 제기되고 있는 금융소외 문제를 포용적 금융의 관점에서 함께 검토하고, 금융접근성이 낮은 계층의 실질적인 금융서비스 이용가능성을 높이기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 함
- 은행 부문에서는 포용적 금융정책 중 국회에서의 심도 있는 법 개정 논의를 수반하는 “은행대리업” 제도를 중심으로, 그 개념과 도입 배경, 법제도적 쟁점, 해외 사례를 검토하여 정책적 시사점을 도출하고, 제도의 성공적 도입·정착을 통해 포용적 대면 금융접근성을 제고하기 위한 입법정책적 과제를 제시하고자 함
- 보험 부문에서는 포용적 보험의 개념과 정책적 의의를 검토하고 경제·사회적 취약계층의 보험 가입·유지 제약을 분석함으로써, 이러한 접근성 문제가 개인·가계의 경제적 불안정성과 사회 전체 부담 확대에 미치는 영향을 살펴보고 포용적 보험 활성화의 정책적 중요성을 규명하고자 함

제2장 은행권 금융접근성 개선 제도연구: 은행대리업 제도를 중심으로

1. 은행대리업의 개념 및 정책적 의의

- 은행대리업은 제3자인 대리업자가 은행을 위하여 예금·적금 수입, 대출·환거래 계약체결 등 은행 고유업무를 대리하는 것을 영업으로 하는 제도임
- 디지털 전환과 은행점포 축소(2012년 7,835개→2025년 5,523개)로 고령층·농어촌 등 금융소외계층의 대면 접근성이 약화된 상황임
- 은행대리업 제도를 통해 은행 점포가 진출하기 어려운 곳에 위치한 은행대리업자가 은행업무를 수행할 수 있음. 이는 은행의 기본 금융서비스에 대한 대면 접근성을 제고하고 제도권 금융서비스에 대한 물리적·질적 이용 장벽을 제거하여, 포용적인 금융서비스 안전망을 구축하는 데 기여할 수 있음
- 다만, 은행대리업 제도는 은행 고유업무 위탁에 대한 중대한 제도변경을 수반하므로, 정책지원사업 위주의 포용적 금융 정책과는 달리 국회에서의 심도있는 법안 심사와 입법적 합의가 필수적임

2. 국내 도입 추진 연혁 및 기대효과·우려사항

- 은행대리업 제도 도입은 수년 전부터 검토되어 왔으나, 2025년 신정부 국정 과제에 포함되면서 본격적으로 추진되기 시작하였음. 정부는 구체적인 정책안과 함께 혁신금융사업자 지정을 통한 시범사업 운영 계획(2026년 상반기~)을 발표하였음. 아울러, 현재 국회에는 은행대리업 제도 도입을 위한 2건의 「은행법 일부개정법률안」(최은석·이정문 의원안)이 발의되어 있음
- 은행대리업 제도 도입 시 ① 포용적 금융 생태계 조성 및 혁신금융 활성화, ② 소비자 편의성 및 후생 증진, ③ 은행 비용절감 및 판매채널·고객기반 확대 등 다양한 긍정적 효과가 기대됨
- 다만, ① 시장질서 훼손 및 지점폐쇄 가속화 ② 소비자 피해 및 책임소재 모호성 ③ 은행의 리스크 증가 및 영업구조 변화 부담 등 일부 우려사항도 제기되는 바 이에 대한 보완책도 함께 논의될 필요가 있음

3. 국내 법제도 현황 및 주요 쟁점

- 현행법 체계에서는 은행의 고유업무 중 본질적 요소에 대한 제3자 대리가 허용되지 않으며, 은행대리업에 대한 구체적인 법적 근거가 규정되어 있지 않은바, 은행대리업 제도 도입을 위해서는 관련 법률 개정이 필요함
- 국내에서는 「은행법」 개정을 통해 은행대리업 제도의 근거 규정을 마련하는 방안이 검토되고 있으며, 주요쟁점으로는 ① 위탁수행 및 법개정 방식 ② 수행하는 업무의 범위 ③ 진입규제(주체·인허가등) ④ 감독·소비자보호 체계(영업행위규제·손해배상책임 등)가 있음

4. 해외 사례 및 정책적 시사점

- 일본은 명시적 인허가제, 미국은 계약기반 위탁, 영국은 승인제와 지정대리인제, 독일은 업무위탁과 계약구속중개인제 등 상이한 형태로 운영하고 있으나, 포괄적 업무범위·위탁방식을 허용하되, 명확한 책임소재와 이중감독 체계를 구비하고 있다는 공통점이 있음
- 한국은 포용금융과 소비자보호·금융안정성을 균형 있게 달성하기 위하여 해외 사례를 참조하여 효율적인 법개정방식, 업무범위 및 진입규제 설정, 감독·소비자 보호체계 명확화를 도모할 필요가 있음

5. 향후 과제

- 국회에 발의된 「은행법 일부개정법률안」에 대한 심사를 통해 법적 주요 쟁점에 대한 심도있는 논의와 균형있는 이해관계자 의견수렴이 이루어질 필요가 있음
- 시범사업을 통해 제도의 효과성과 발생 가능한 문제를 사전에 식별하고 이에 대한 보완책을 마련할 필요가 있음
- 금융소비자의 포용적 금융서비스 접근성 및 이용편의 개선 효과를 지속적으로 평가·환류할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있음

- 은행의 영업방식 및 업무운영 구조 변화에 따른 전환비용을 완화할 수 있는 제도적 지원책을 마련함으로써 포용적 금융정책의 지속가능성을 확보할 필요가 있음

제3장 포용적 보험 활성화 제도연구

1. 포용적 보험의 개념 및 정책적 의의

- 포용적 보험은 저소득층, 고령층, 영세 소상공인 등 보험 접근성이 낮은 계층이 필요한 보장에 실제로 접근할 수 있도록 지원하는 보험을 의미하며, 단순한 상품 공급을 넘어 보험의 접근성, 이용가능성, 부담가능성을 함께 확보하는데 의의가 있음
- 또한, 질병·사고·재해 등 각종 생활위험으로 인한 경제적 충격을 완화하고, 보험시장 내 보호 격차를 줄이며, 사회안전망을 보완하는 정책수단이라는 점에서 중요한 의미를 가짐

2. 국내 포용적 보험의 추진 현황과 한계점

- 국내에서는 상생보험, 무상가입 지원, 보험료 할인 및 납입유예, 사회공헌사업 등 다양한 포용적 보험 정책이 추진되고 있음
- 다만, 공공 주도 또는 보험업권 공동기금 방식에 대한 의존도가 높은 편이고, 민간 보험회사의 자발적 참여 기반도 충분히 형성되지 못한 한계가 있음
- 포용적 보험의 낮은 보험료와 모집수수료 구조로 인해 전통적 판매채널의 유인이 약하고, 디지털 채널 확대 역시 고령층·저소득층 등 취약계층에게는 새로운 장벽으로 작용할 수 있다는 점도 한계점으로 지적됨

3. 해외 주요국가 현황

- 일본, 프랑스, 영국, 콜롬비아, 우간다, 인도, 필리핀, 이집트, 나이지리아 등은 각국의 제도적·시장적 여건에 맞추어 포용적 보험을 활성화하고 있으며, 별도 규제체계, 디지털 기반 보험공급, 민관 협력형 운영모델 등 다양한 방식으로 발전시켜 왔음
- 일본은 소액단기보험업 제도를 통해 위험 보장을 확대하고 있고, 프랑스는 대형 보험사가 저소득층 및 영세 자영업자를 위한 맞춤형 상품을 공급하고 있으며, 영국의 Flood Re는 공공의 제도적 기반과 보험업계 공동재원을 결합한 민관 협력형 재보험 구조를 운영하고 있음
- 해외 주요국가의 사례는 포용적 보험이 일반 보험시장과는 차별화된 제도적 설계, 디지털 기술의 활용, 공공과 민간의 역할 분담을 통해 활성화될 필요가 있음을 시사함

4. 포용적 보험 활성화를 위한 제도개선 방안

- 정부의 보험료 지원과 함께 민간 보험사의 참여를 유도할 수 있는 평가·감독·세제상 인센티브를 마련하여 포용적 보험을 지속가능한 제도로 정착시킬 필요가 있음
- 보험 가입, 보험료 수납, 보험금 청구 등의 디지털화를 확대하되, 고령층·장애인 등 디지털 취약계층이 배제되지 않도록 맞춤형 모바일앱·플랫폼, 밀착형 서비스 제공 및 대면 방문 지원 등을 병행할 필요가 있음
- 상생보험이 일회성 지원에 그치지 않도록 정부, 지방자치단체, 보험업계, 공익재원 운용기관 등이 참여하는 민관 협력체계를 구축하고 업권별 공익재원과의 연계를 강화할 필요가 있음
- 취약계층의 보험 이해도와 위험 인식을 높이기 위하여 맞춤형 금융·보험 교육과 정보 제공을 강화하고, 보험산업에 대한 신뢰를 높여 실제 보험 가입과 보장 활용으로 이어지도록 할 필요가 있음

제4장 결론

- 포용적 금융은 단순히 금융상품 공급 확대를 넘어 취약계층의 실질적 접근과 이용을 보장하는 정책과제이며, 은행대리업과 포용적 보험은 모두 금융 사각 지대 해소를 위한 핵심 수단임
- 접근성·책임성·지속가능성을 기준으로, 은행대리업은 국회에서의 법개정논의를 통한 입법정책적 검토 및 이해관계자 의견 수렴, 시범사업 결과 반영, 평가·환류체계 수립, 은행 참여 유도를, 포용적 보험은 위험반영 상품설계·금융교육·역할분담·위험분담장치를 종합적으로 추진해야 함
- 궁극적으로 제도 성공은 규제 유연성·소비자보호·공공성 조화에 달려 있어 국회와 정부는 이해관계자 의견을 수렴하되 정책목표를 명확히 반영한 법적 기준과 감독원칙을 마련함으로써 포용적 금융을 실질적인 안전망으로 정착시킬 필요가 있음

3. 주요국의 포용적 금융 정책

제1장 미국

■ 포용적 금융 정책 추진 경과

- 1977년 미국 연방의회는 은행이 수익성 부족을 이유로 소외시킬 수 있는 중·저소득 지역 주민에게도 금융서비스가 제공되도록 「1977년 지역재투자법(Community Reinvestment Act of 1977, CRA)」을 제정함
- 1994년 낙후 지역의 서민금융 확대를 위해 지역개발금융기관(Community Development Financial Institution, CDFI) 기금이 미국 재무부 내에 설립됨
- 2009년부터 연방예금보험공사(FDIC)는 금융소외계층의 규모를 파악하기 위한 ‘은행 계좌 미보유 및 부분보유 가구조사’를 실시하고 있으며, 조사 결과를 바탕으로 포용 금융 과제를 해결하고 정책 방향을 제시하기 위해 2014년 「경제적 포용 전략 계획(Economic Inclusion Strategic Plan)」을 수립함
- 2023년 미국 연방의회는 「2023년 통합세출법(Consolidated Appropriations Act, 2023)」 제E부(Division E) 부속 공동 설명서(Joint Explanatory Statement)를 통해, 재무부에 범국가 차원의 포용적 금융 전략 수립 과업을 부여함
- 2024년 10월 재무부는 「미국 포용적 금융 국가 전략(National Strategy for Financial Inclusion in the United States)」을 발표함

■ 정책 추진 체계

- 미국은 재무부를 중심으로 범정부 차원의 협력체계를 구축하여 포용적 금융 정책을 추진함
- 재무부(정책 총괄) - 재무부 소비자정책실(정책 수립 및 실행) - 재무부 산하 금융문해력 교육위원회(금융 교육 전략 수립 및 범정부 협의) - 연방준비제도(금융 인프라 제공) - 연방소비자금융보호국(소비자 보호 및 시장 감시) - 연방예금보험공사(예금자 보호, 포용적 금융 정책 연구) 체계로 이루어짐

■ 주요 정책 사례

- (계좌 접근성 제고)뱅크 온(Bank On)은 금융소외계층의 은행·신용협동조합 표준 계좌 보급을 지원하는 프로그램으로, 모두가 안전하고 부담 가능한 금융 계좌에 접근할 수 있도록 보장함. 뱅크 온 인증 계좌는 계좌 개설 예치금과 수수료가 낮음

- (취약계층 대출 지원) 미국 재무부 산하 지역개발금융기관(CDFI) 기금은 저소득층과 낙후 지역의 경제적 기회를 확대하기 위해 소상공인 및 기업, 주택 및 부동산 개발, 지역 사회 시설 등 다양한 분야에 저렴하고 공정한 금융서비스를 제공함. 또한, 2021년 소액 대출 프로그램(Small Dollar Loan Program)을 도입하여 취약계층의 고금리 소액 대출 의존을 줄이고 제도권 금융 시스템으로의 편입을 뒷받침함
- (사적 채무조정 제도) 미국의 채무자 구제 절차는 공적 채무조정(개인회생·파산) 신청 전에 사적 채무조정을 거쳐야 하는데, 사적 채무조정은 민간 비영리단체를 통해 진행됨. 가장 큰 사적 채무조정 단체는 미국신용상담재단(NFCC)으로, 여기에 속한 채무조정 기관은 채무자를 대신하여 부채 상환 조건을 협상함
- (금융 교육) 금융문해력교육위원회(FLEC)를 중심으로 재무부, 소비자금융보호국(CFPB) 등 연방 기관 간 협력을 통해 추진됨. 금융문해력교육위원회(FLEC)는 금융 교육 웹사이트 'MyMoney.gov'를 운영하여 관련 금융 교육 자료를 제공하고 있으며, 소비자금융보호국(CFPB)과 연방예금보험공사(FDIC) 등은 교육 대상을 구분하여 맞춤형 금융 교육 프로그램을 제공함. 또한 학교 금융 교육은 각 주가 자율적으로 운영하며, 일부 주에서는 금융 이해력 교과목 이수를 고등학교 졸업요건으로 요구함

제2장 영국

■ 포용적 금융 정책 추진 경과

- 1997년부터 2010년까지 집권한 노동당 정부는 포용적 금융을 중요한 의제로 다룸. 1999년 기본 계좌(basic bank account) 도입을 제안하고, 2004년 1억 2,000만 파운드 규모의 포용적 금융 기금을 조성하였으며, 2005년 포용적 금융 태스크포스를 발족함
- 2015년부터 2024년까지 집권한 보수당 정부는 포용적 금융을 정책 의제로 삼고, 2017년 연금 및 포용적 금융 담당 장관(Minister for Pensions and Financial Inclusion)직을 신설함. 또한, 2018년부터 연 2회 포용적 금융 정책 포럼(Financial Inclusion Policy Forum)을 개최함
- 2024년 재집권한 노동당 정부는 '성장 공약(Growth Manifesto)'의 일환으로 영국 최초의 범국가적 포용적 금융 전략 수립을 약속함
- 2025년 11월 5일 영국 재무부는 「포용적 금융 전략(Financial Inclusion Strategy)」을 발표함. 이 전략은 디지털 포용과 은행 서비스 접근성, 저축 지원, 보험을 통한 금융 회복력, 부담 가능한 신용 상품 접근성, 문제 채무 해결, 금융 교육 및 역량 등 6개 분야로 구성됨

■ 정책 추진 체계

- 영국의 포용적 금융 전략은 재무부가 수립 및 총괄하고, 정책 실행은 금융시장 감독기관 및 실행 기구와의 협력체계로 추진됨
- 재무부(정책 수립 및 총괄) - 재무부 내 금융포용위원회(정책 자문 및 실행 관리) - 금융행위감독청(금융시장 감독기관) - 자금연금청·페어4올 파이낸스(실행 기구)의 체계로 이루어짐

■ 주요 정책 사례

- (디지털 포용과 은행 서비스 접근성) 취약계층의 계좌 접근성을 높이기 위해 전국에 오픈라인 बैं킹 허브(banking hub)를 350개까지 확대하고, 표준 신분증(Standard ID)이 없는 사람도 쉽게 은행 계좌를 개설할 수 있도록 대형 은행과 제3섹터(시민사회단체 등) 간의 시범 파트너십을 구축함
- (저축 지원) 근로자의 저축률 제고를 위해 급여 공제 저축 제도 관련 규제를 정비하고 저소득 근로자를 대상으로 한 정부의 저축 장려 제도인 '헬프 투 세이브(Help to Save)'의 참여 자격을 완화함
- (보험을 통한 금융 회복력) 페어4올 파이낸스 주도로 주택 임차인의 가재도구 보험(contents insurance) 가입률을 높이기 위한 시범 사업에 착수하고, 정신 건강 취약 고객을 대상으로 보험 접근성과 공정성을 개선함
- (부담 가능한 신용 상품 접근성) 신용협동조합, 지역개발금융기관(CDFI) 등 정책기관을 통해 시민이 부담 가능한 신용 상품에 접근할 수 있도록 지원함
- (문제 채무 해결) 영국은 비영리상담기관 중심의 채무조정 체계를 갖추고 있으나 실제 상담 이용률은 낮음. 이에 영국 정부는 자금연금청 지원 예산을 2025-26회계연도부터 전년 대비 10% 이상 증액하고, 자금연금청이 지원 예산을 지역 상담 기구들에 배분하도록 함
- (금융 교육 및 역량) 자금연금청은 Money Helper와 Money Guiders 프로그램 등을 통해 금융 교육을 실시하고 있으며, 페어4올 파이낸스가 휴면 예금을 재원으로 활용하여 금융 교육 및 역량 강화 사업을 추진함

제3장 프랑스

■ 포용적 금융 정책 추진 경과

- 프랑스는 1980년대 금융 소외를 방지하기 위한 계좌 개설권(droit au compte)을 법제화하고, 1998년부터는 무상 계좌 개설권(droit au compte gratuit), 최고 금리 제한(taux d'usure), 압류 금지 예금 잔액(solde bancaire insaisissable) 등 저소득층을 위한 법적 보호 수단을 마련함
- 2013년 「은행 활동의 분리 및 규제에 관한 2013년 7월 26일 법률 제2013-672호(Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires)」를 제정하고, 이에 근거하여 포용적 금융관측소(L'Observatoire de l'inclusion bancaire, OIB)라는 감독기구를 신설하는 등 포용적 금융의 실효성을 강화하고 있음

■ 추진 체계

- 경제·재정·산업·에너지·디지털주권부 내 재무총국(DG Trésor)에서 포용적 금융 정책을 수립·총괄하며, 프랑스 중앙은행을 중심으로 포용적 금융관측소(OIB), OIB 산하 과학위원회, OIB 회원 은행, 지역 포용적 금융협의회(CDIF), 예산상담소(PCB), 사회적 협회 및 기구 등이 협력하여 포용적 금융 정책을 추진함. 정책의 모니터링은 OIB가 담당함

■ 주요 정책 사례

- (계좌 개설권) 모든 프랑스 거주자 및 해외 거주 프랑스인은 은행 계좌를 개설할 권리가 있음. 계좌 개설을 거부당할 경우, 프랑스 중앙은행이 개입하여 1영업일 이내에 계좌 개설을 위한 금융기관을 지정하고, 지정된 금융기관은 3영업일 이내에 계좌를 개설해 주어야 함
- (경제적 취약 고객 전용 서비스) 금융기관은 경제적 취약 상태에 놓인 고객을 보호하기 위해 월 3유로 이하의 요금으로 특정 서비스(Offre spécifique)를 의무적으로 제공함. 이 서비스는 지급 사고(수표 부도, 잔액 부족 등) 수수료의 월간·연간 상한액을 설정하여 취약계층의 수수료 부담 완화에 기여함. 각 은행은 자체 브랜드(Facil'Accès, Generis 등) 상품을 통해 서비스를 운영함
- (소액 대출 제도) 일반 은행의 금융지원을 받기 어려운 계층을 위한 소액 대출 제도를 운영함. 소액 대출 목적에 따라 개인 소액 대출과 사업자 소액 대출로 구분되며, 상품 유형에 따라 이자율이 달리 적용됨

- (채무조정 제도) 부채 문제에 직면한 개인을 보호하기 위한 공공서비스로 과다부채 조정 제도를 운영함. 프랑스 중앙은행에서 전담하며 모든 절차는 무료로 진행됨
- (금융 교육) 2016년부터 국가 금융 교육 전략인 「경제·예산·금융 교육 국가 전략(Stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière, EDUCFI)」을 수립하여 국가 차원의 금융 교육을 시행 중임. 이 전략의 목적은 개인을 전문가로 만드는 것이 아니라, 경제 및 금융 사안을 더 잘 이해하여 더 나은 의사결정을 내리도록 돕는 것임

제4장 호주

■ 포용적 금융 정책 추진 경과

- 호주는 2000년대 말까지 포용적 금융을 공공 정책의 핵심 기조로 채택하지는 않았으나, 민간에서 지역 사회와 산업계가 협력하여 금융 취약계층을 지원하는 혁신적인 소액 금융(micro finance) 프로그램을 운영함
- 호주 정부는 2009년 민간의 소액 금융 프로그램 중 무이자 대출제도와 세이버 플러스(Saver Plus)를 정부 지원 사업으로 편입하고, 이후 2015년 취약계층을 대상으로 긴급 구호 및 재정 상담 등을 제공하는 금융 웰빙 및 역량 활동(Financial Wellbeing and Capability Activity, 이하 FWC 활동) 체계로 편입하여, 정부와 민간의 포용적 금융 프로그램을 통합 운영함
- 2011년 금융감독기관인 호주 증권투자위원회는 국민의 금융 문해력 향상을 위한 범국가적 협력을 장려하기 위해 「국가 금융 문해력 전략(National Financial Literacy Strategy)」을 발표함
- 2018년 「국가 금융 문해력 전략」을 「국가 금융 역량 전략(National Financial Capability Strategy)」으로 명칭을 변경하고, 2022년부터 주무 기관을 재무부로 변경함

■ 추진 체계

- 재무부가 「국가 금융 역량 전략」 정책을 총괄하고, 사회복지부가 FWC 활동을 담당함. 또한 증권투자위원회와 국세청은 금융 규제 및 교육 프로그램 운영을 맡고 있음

■ 주요 정책 사례

- (취약계층 대출 지원) 비영리단체인 굿 셰퍼드 오스트레일리아 뉴질랜드(Good Shepherd Australia New Zealand)는 사회복지부의 자금 지원을 받아 저소득층 대상 무이자 대출제도를 운영함

- (저축 지원) 비영리단체 브라더후드 세인트 로런스(Brotherhood of St. Laurence)는 매칭 저축을 통해 교육 관련 비용(직업 교육·훈련 비용, 컴퓨터·교복·교재 구매 비용 등)을 지원하는 세이버 플러스(Saver Plus)를 운영함
- (금융 교육) 호주 증권투자위원회는 국민의 금융 문해력 향상과 개인 재정 관리를 위한 정보를 제공하는 'Moneysmart' 웹사이트를 운영하고 있으며, 호주 국세청은 중고등학교 학생과 교사를 대상으로 세금 및 연금 제도의 중요성에 관한 교육 자료를 제공하는 'Tax, Super+You' 웹사이트를 운영함

제5장 일본

■ 포용적 금융 정책 추진 경과

- 1955년부터 후생노동성은 복지정책으로서 저소득층·장애인·고령자를 대상으로 생활복지 자금대출제도 등 서민금융제도를 운영하고 있으며, 일본정책금융공사는 2008년부터 서민·농어민·중소기업을 대상으로 대출을 실시함
- 2006년 다중채무 문제를 해결하기 위해 「대금업법(貸金業法)」, 「출자법(出資法)」, 「이자제한법(利息制限法)」으로 구성된 '신대금업법제'를 공포하고 과잉 대출과 고금리를 규제함
- 2020년 금융청은 「금융행정방침(金融行政方針)」을 통해 단순한 금융 접근성 제고를 넘어 빈곤·소외(장애·고령자 등) 계층을 사회적 안전망 안으로 포용하는 금융 정책을 추진한다고 밝힘
- 2000년 이후 금융청, 금융홍보중앙위원회, 문부과학성 등 정부 주도하에 금융 교육 지침 등을 마련하여 연령별로 체계적인 금융 교육을 추진함

■ 정책 추진 체계

- 일본은 금융청이 포용적 금융 정책을 총괄하고, 후생노동성, 문부과학성, 재무성 등 정부와 유관 기관의 협력을 통해 서민금융 제도, 채무자 보호, 금융 접근성 개선, 금융 교육 추진 등 포용적 금융 정책을 수행함

■ 주요 정책 사례

- (서민금융제도) 후생노동성과 도도부현 사회복지협의회는 저소득 가구, 장애인 가구, 65세 이상 고령자 가구를 대상으로 생활지원비, 주택입주비, 일시 생활 재건비 등을 저금리로

대출해주는 생활복지자금대출제도를 운영함. 또한 재무성 소관 정책금융기관인 일본정책금융공사는 서민, 농어민, 중소기업을 대상으로 융자를 제공함

- (채무자 보호) 2006년 다중채무 문제를 해결하기 위해 「대금업법」 상의 이자 상한을 15~20%로 인하하고, 대부업 규제를 강화함. 또한 일본신용상담협회(JCCO)는 채무자의 사적 채무조정을 위해 무료로 변호사를 선임하여 이자 감액과 분할 상환 협상을 지원하고 필요시 개인회생이나 파산 절차로 연계함
- (금융 접근성 개선) 고령자 대리 거래 가이드라인 마련, 외국인 대상 다언어 금융 이용 지원, 청각장애인을 위한 전화 릴레이 서비스 활용 촉진, 우체국 기반 보편적 금융서비스 제공 등을 추진함
- (금융 교육) 금융 문해력 함양을 위해 연령별 금융 교육을 실시하고 있으며, 민관 협력을 바탕으로 전략적 금융 교육 추진을 위해 2024년 4월 금융경제교육추진기구(J-FLEC)를 설립함

제6장 중국

■ 포용적 금융 정책 추진 경과

- 2013년 제18기 중국공산당 중앙위원회 제3차 전체회의에서 ‘포용적 금융 발전’이 처음 공식적으로 제기되었으며, 국가 전략으로 지정됨
- 2015년 국무원이 「포용적 금융 발전 추진 계획(推进普惠金融发展规划)(2016-2020)」을 발표함. 이에 따라 2016년부터 2020년까지 금융서비스 제공 주체의 다원화, 서비스 범위 확대, 금융 인프라 구축 및 디지털 결제 확산 등이 추진됨
- 이외에도 2017년 「중·대형 상업은행 포용적 금융사업부 설립 시행 방안(大中型商业银行设立普惠金融事业部实施方案)」, 2023년 「포용적 금융 고품질 발전 촉진에 관한 국무원의 실시 의견(国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见)」 등 포용적 금융 추진을 위한 국가 정책이 발표됨

■ 정책 추진 체계

- 중국공산당 중앙위원회와 국무원이 정책 방향을 제시하고, 중국 인민은행, 재정부 등이 정책을 설계함. 정책의 규제와 감독은 국가금융감독관리총국에서 담당함. 정책 실행은 국유은행, 정책은행 등 금융기관이 담당하고, 기술 플랫폼이 이를 증폭시키는 탑다운 방식의 거버넌스 체계로 구성됨

■ 주요 정책 사례

- (포용적 금융 발전 특별 기금) 2019년 9월 중국 재정부는 「포용적 금융 발전 특별 기금 관리 방법(普惠金融发展专项资金管理办法)」을 제정하고 창업담보대출 이자 지원, 포용적 금융 발전 시범구(普惠金融发展示范区) 조성 및 지원을 위한 포용적 금융 발전 특별 기금(普惠金融发展专项资金)을 운영함
- (디지털 포용적 금융) 중국의 디지털 포용적 금융 개념은 2016년 G20 항저우 정상회의를 계기로 본격화됨. 이후 온라인 은행 설립, 인터넷 결제 출현, 빅데이터 기술 결합 등을 거치며 금융서비스의 범위와 접근성을 크게 확대함. 또한 중국 인민은행은 「2022~2025년 핀테크 발전계획」을 발표하고 높은 수준의 금융 디지털 전환과 현대적 금융 시스템 구축을 추진함. 텐센트, 미중은행, 광대은행 등은 정부 정책을 바탕으로 ‘사랑과 보호 공익 프로그램’, ‘정부(政)-은행(银)-보증(担)’ 온라인 금융 보증 서비스, ‘광대 클라우드 결제(光大云缴费)’ 등 포용적 금융 정책을 추진하고 있음

III. 마무리

■ 포용적 금융은 단순히 서민·취약계층의 금융 접근성을 높이고 경제적 재기를 지원하는 것 뿐만 아니라 국가경제와 밀접한 관련을 가진 주요 과제

- 코로나19 시기를 지나오면서 서민·취약계층의 경제적 여건이 온전히 회복되지 못하고 대출금리 상승에 따른 부채부담이 가중되었고, 금융회사의 대출 축소로 서민·취약계층의 민간금융 이용에 제약이 심화
- 충분하지 못한 서민금융은 금융 소외 문제를 초래하여 불법사금융 유입 등 부작용을 유발하고 국가 경제에 부정적 영향을 미침
- 포용적 금융을 통해 서민·취약계층의 금융접근성을 높이고 경제적 재기를 지원하여 금융소비자 보호와 금융권의 사회적 책임을 강화해야 할 국가적 전환 과제

■ 「포용적 금융 등 금융개혁 방안」보고서는 주요 정책과 주요국 사례를 종합적으로 분석하고, 한국의 포용적 금융 확대를 위한 시사점을 제시

① 포용적 금융 활성화를 위한 정책서민금융 공급 방안

- 제도권 금융서비스를 받기 어려운 서민을 보호한다는 사업취지에 부합하도록 서민·취약 차주에 대한 융자 및 보증 공급 강화 필요
- 정책서민금융 대출 부실화 문제를 해소하기 위하여 차주의 상환능력을 중심으로 한 대출 심사 강화와 차주에 대한 금융교육 등 비금융 연계 강화 필요
- 정책서민금융의 안정적 운영을 위해 금융회사 출연 근거 연장 및 서민금융안정기금(가칭) 신설 등 재원 확보 필요

② 포용적 금융 활성화를 위한 채무조정제도 개선 방안

- 채무자의 특성을 고려한 맞춤형 채무조정으로 취약계층의 상환부담을 경감하고 실질적인 재기지원 효과를 높일 필요
- 비금융 공적채권에 대한 통합적 채무조정 연계체계 구축과 주택담보대출 채무조정 활성화 방안 마련 필요
- 한시적 채무조정제도의 실적 제고와 함께 도덕적 해이 방지를 위한 심사체계 정교화 필요
- 공공기관은 개인금융부실채권 증가에 대응하여 소각·매각 확대 및 자체 채무조정을 통한 상환부담 완화 노력 필요

③ 은행권 금융접근성 개선방안

- 은행대리업 도입을 위해 발의된 「은행법 일부개정법률안」의 주요 쟁점에 대한 심도있는 논의와 균형있는 이해관계자 의견수렴 필요
- 시범사업(2026)을 통해 제도의 효과성과 발생 가능한 문제를 사전에 식별하고 이에 대한 보완책을 마련할 필요
- 금융소비자의 포용적 금융서비스 접근성 및 이용편의 개선 효과를 지속적으로 평가·환류할 수 있는 체계를 구축할 필요

④ 포용적 보험 활성화 방안

- 정부의 보험료 지원과 함께 민간 보험사의 참여를 유도할 수 있는 평가·감독·세제상 인센티브를 마련하여 포용적 보험*을 지속가능한 제도로 정착 필요
- 보험 가입, 보험료 수납, 보험금 청구 등의 디지털화를 확대하되, 고령층·장애인 등 디지털 취약계층이 배제되지 않도록 맞춤형 모바일앱·플랫폼, 밀착형 서비스 제공 및 대면 방문 지원 등을 병행할 필요
- 취약계층의 보험 이해도와 위험 인식을 높이기 위하여 맞춤형 금융·보험 교육과 정보 제공을 강화하고, 보험산업에 대한 신뢰를 높여 실제 보험 가입과 보장 활용으로 이어지도록 할 필요

⑤ 주요국 포용적 금융 정책의 시사점

- 해외 주요국(미국·영국·프랑스·호주·일본·중국)은 자국의 경제적·사회적 환경에 따라 다양한 포용적 금융정책을 추진 중
- 미국·영국·프랑스 등은 금융접근성·소비자보호 체계 구축
- 일본·호주는 서민금융·금융교육 중심, 취약계층 지원 강화
- 중국은 국가 주도 디지털 금융 확대, 인프라·플랫폼 기반 접근성 제고
- 공통적으로 포용적 금융 확대와 함께 책임성·감독·교육 체계 병행 추진

⑥ 총괄

- 대출 공급 확대 중심에서 벗어나 포용적 금융 취지에 맞도록 채무자의 경제적 재기와 자립 성과 중심으로 정책 패러다임 및 성과관리 전환 필요

포용적 금융 등 금융개혁 방안 I
「총론」

발간일 2026년 5월

발행인 국회예산정책처장

편 집 예산분석실 경제산업사업평가과

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1

(tel 02·2070·3114)

디자인·인쇄 (주)디자인여백플러스 (tel 02·2672·1535)

ISBN 979-11-6799-252-9 (93350)

© 국회예산정책처, 2026

국민을 지키는 **국회**
미래로 나아가는

(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발간등록번호	31-9700486-002228-01
ISBN	979-11-6799-252-9(93350)