



2026. 5

국회연구조정협의회 | 공동연구

포용적 금융 등 금융개혁 방안 II

포용적 금융 실현을 위한
정책서민금융 및 채무조정제도 분석

「포용적 금융 등 금융개혁 방안 Ⅱ」
포용적 금융 실현을 위한
정책서민금융 및 채무조정제도 분석

2026. 5

포용적 금융 등 금융개혁 방안 II

포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 및 채무조정제도 분석

총괄 | 전용수 국회예산정책처 사업평가심의관

기획·조정 | 변재연 국회예산정책처 경제산업사업평가과장
박미정 국회예산정책처 경제분석총괄과장

작성 | 이병철 국회예산정책처 경제산업사업평가과 예산분석관
황진솔 국회예산정책처 경제분석총괄과 경제분석관
이두영 국회예산정책처 경제분석총괄과 경제분석관

지원 | 이연지 국회예산정책처 경제산업사업평가과 행정실무관
홍채원 국회예산정책처 경제산업사업평가과 자료분석연구원

이 보고서는 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

• 본 보고서는 환경을 고려하여 재생용지를 사용하였습니다.

문의 : 국회예산정책처 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 Ⅱ

포용적 금융 실현을 위한
정책서민금융 및 채무조정제도 분석

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
		황진솔 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 채무조정의 기반을 마련하였으며, 정책서민금융의 안정적 재원 확보를 위한 「서민금융법」 개정을 추진하고 있습니다. 또한 금융소외 지역의 접근성을 높이기 위한 '은행대리업' 도입 등 「은행법」 개정 논의를 통해 금융의 공공성과 포용성을 확대하고자 노력하고 있습니다. 아울러 국회는 예산심사와 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

요 약

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 1] 가계신용 추이

(단위: 조원, %)

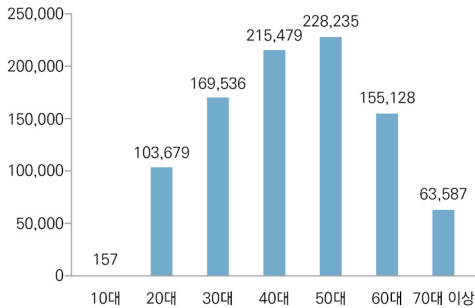
	2021	2022	2023	2024	2025	'24~'25년 증가율	'21~'25년 증가율
가계신용(A+B)	1,861.3	1,865.4	1,882.6	1,922.7	1,978.8	2.9	1.5
가계대출(A)	1,755.5	1,747.7	1,764.4	1,802.3	1,852.7	2.8	1.4
주택담보대출	985.4	1,014.9	1,066.2	1,125.8	1,170.7	4.0	4.4
기타대출	770.1	732.8	698.2	676.5	682.1	0.8	-3.0
판매신용(B)	105.8	117.7	118.2	120.4	126.0	4.7	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 상승하였으며, 대출금리 상승으로 서민의 대출 부담 증가

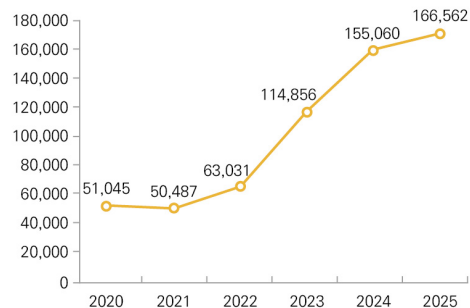
- 가계대출 연체율은 대출금리와 연관성 높은 중장기 국고채 금리 상승, 대외 불확실성 확대 등으로 최근 상승하여, 가계의 부채 부담 증가
- 90일 이상 장기 연체된 채무자를 의미하는 금융채무불이행자 수는 최근 몇 년 사이 빠르게 증가하여 내수진작 및 경제 활성화 등을 위한 구조적 접근이 필요한 상황

[그림 1] 연령별 금융채무불이행자 수(2025년)
(단위: 명)



자료: 한국신용정보원

[그림 2] 금융채무불이행 개인사업자 수 추이
(단위: 명)



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

ii • 포용적 금융 등 금융개혁 방안

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 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 서민금융보안계정의 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 3] 서민금융보안계정 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 8일까지 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)의 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 용자 및 보증 공급 강화 필요

- 서민금융진흥원은 서민의 원활한 금융생활을 지원하기 위하여 설립되었으며, 연소득 및 신용점수 등을 기준으로 정책서민금융 지원 대상을 선별
- 그런데 최근 신용점수별 연도별 용자 및 보증 공급에서 저신용자에 대한 비중이 감소하여 정책금융이 저신용자보다는 중신용자 이상의 차주에게 지원이 확대될 가능성 존재
 - 서민금융진흥원의 신용평점 구간별 하위 10% 이하 저신용자에 대한 용자 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 의미가 있음

[표 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, 햇살론우스, 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 방법은 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’, 31일 이상 일시적으로 연체가 발생한 개인채무자를 지원하는 ‘사전채무조정’, 90일 이상 장기연체자를 위한 ‘개인워크아웃’, 주택담보대출 채무조정제도 등이 있음

- 2024년 개인채무자보호법이 제정·시행되면서 개인금융채권에 대한 금융회사
의 자체 채무조정제도를 법률상 제도로 명문화
 - 채무조정제도를 갖추어야 하는 금융회사는 「은행법」 등에 따라 금전의 대부를 업으로 하
는 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 운영되
고 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, 장기
간 추심에 노출된 채무자의 정상적인 경제 활동 복귀를 지원하기 위해 연체 채권 소각 또
는 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
제도’¹⁾의 지원 대상에 포함하여 신속한 경제적 활동 복귀를 지원할 필요

[표 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 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 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

x • 포용적 금융 등 금융개혁 방안

- 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 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, 중소벤처기업진흥공단, 신용보증재단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 근로복지공단, 한국장학재단 등 13개 기관이다.

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

(단위: 명, 억원, %)

구분	새출발기금 신청		약정체결			신청 대비약정 비율(B/A)
	신청자(A)	채무액	약정자(B)	채무액	평균 감면율	
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 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 유휴·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

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구 주요 내용	3
제2장 현황	5
1. 서민·취약계층 금융 여건 현황	7
가. 가계신용 현황	7
나. 은행대출금 연체율 및 금융채무불이행자 현황	8
다. 가구 소득분위별 부채 및 이자 비용 부담 현황	10
2. 정부의 포용적 금융 정책 현황	13
가. 포용적 금융 정책 연혁	13
나. 포용적 금융 정책 주요 추진과제	15
제3장 포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 분석	17
1. 정책서민금융 공급 현황	19
가. 정책서민금융의 개념 및 유형	19
나. 우리나라의 정책서민금융 공급 현황	21
다. 서민금융진흥원의 정책서민금융 공급 현황	22
2. 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업 분석	27
가. 정책서민금융의 안정적 운영을 위한 자원 확보 필요	27
나. 서민·취약 차주에 대한 용자 및 보증 공급 강화 필요	32
다. 정책서민금융의 신용도 제고 효과에 대한 분석 및 성과관리 필요	37
라. 정책서민금융 대출 부실화에 대한 개선방안 마련 필요	40

제4장 포용적 금융 실현을 위한 채무조정제도 분석	47
1. 채무조정제도 개요 및 현황	49
가. 채무조정제도 개요	49
나. 채무조정제도 운영 현황	51
2. 신용회복위원회 채무조정제도 분석	58
가. 취약계층 채무조정 지원 강화 필요	58
나. 신용회복위원회 채무조정 방식 개선 필요	62
다. 비금융채권의 채무조정 연계와 주택담보대출 채무조정 개선 필요	67
3. 금융회사 자체 채무조정제도 분석	73
가. 금융회사 자체 채무조정제도 활성화 필요	73
나. 공공기관 개인금융부실채권 조정·정리 및 채무조정 강화 필요	75
4. 한시적 채무조정제도 분석	79
가. 새출발기금 운영방식 개선 필요	79
나. 새도약기금 채권매입 확대 및 채권 소각 촉진 방안 마련 필요	83
다. 채무자 도덕적 해이 방지와 성실 상환자 형평성 제고	86
참고문헌	89

표 목차

[표 II-1] 가계신용 추이	7
[표 II-2] 2023~2025년 가구 소득분위별 부채 및 이자비용 부담 현황	12
[표 II-3] 2018년 금융위원회 업무계획	13
[표 II-4] 정부의 서민·취약계층 포용적 금융 정책 추진 현황	14
[표 II-5] 정부의 서민·취약계층 포용적 금융정책 국정과제	14
[표 II-6] 정부의 포용적 금융 대전환 추진방향	16
[표 III-1] 정책서민금융의 유형 및 비교	20
[표 III-2] 정책서민금융의 연도별 공급 실적	21
[표 III-3] 서민금융진흥원 일반현황 및 주요 기능	22
[표 III-4] 서민금융진흥원 연도별 수입 및 지출 현황	23
[표 III-5] 서민금융진흥원 수입 항목별 주요내역	24
[표 III-6] 서민금융진흥원 지출 항목별 주요내역	24
[표 III-7] 서민금융진흥원 정책서민금융 사업별 개요	25
[표 III-8] 서민금융진흥원 연도별·사업별 공급 실적 현황	26
[표 III-9] 서민금융진흥원 계정 현황	27
[표 III-10] 서민금융진흥원 연도별·사업별 공급 실적 현황	28
[표 III-11] 서민금융보완계정 정책서민금융 재원별 수입 현황	29
[표 III-12] 서민금융보완계정 금융회사 출연 현황(2025년)	29
[표 III-13] 금융회사출연금 관련 서민금융법 규정	30
[표 III-14] 금융회사 업권별 출연요율 변화	30
[표 III-15] 서민금융진흥원의 신용점수별 연도별 용자 공급 비중	33
[표 III-16] 서민금융진흥원의 신용등급별 연도별 보증 공급 비중	33
[표 III-17] 신용평점 구간별 보증, 용자 실적	34
[표 III-18] 서민금융진흥원 정책서민금융 사업별 지원대상 및 지원내용	36
[표 III-19] 서민금융진흥원 정책서민금융 사업별 개요	37
[표 III-20] 금융소외계층에 대한 금융지원 관련 성과지표	38
[표 III-21] 서민금융진흥원 연도별·사업별 공급 실적 현황	39
[표 III-22] 신용회복지원 수혜자(개인) 신용평점별 신용점수 상승폭	40
[표 III-23] 서민금융진흥원 정책서민금융 사업별 지원대상 및 지원내용	41
[표 III-24] 정책서민금융 연도별·사업별 대위변제율 및 연체율 현황	42

[표 III-25] 서민금융보안계정 수입 및 지출 현황	43
[표 IV-1] 국내 채무조정 제도 현황	50
[표 IV-2] 신용회복지원협약 체결 기관 현황	51
[표 IV-3] 신용회복위원회 채무조정제도 사업별 개요	52
[표 IV-4] 개인채무자보호법 상 채무조정제도를 갖추어야 하는 금융회사 범위	53
[표 IV-5] 새출발기금 사업 개요	56
[표 IV-6] 새도약기금 개요	57
[표 IV-7] 새출발기금과 새도약기금 비교	57
[표 IV-8] 신용회복위원회 채무조정 연도별 실적 현황	58
[표 IV-9] 신용회복위원회 채무조정제도 감면율 기준	58
[표 IV-10] 신용회복위원회 채무조정 감면율 현황	59
[표 IV-11] 신용회복위원회 채무조정제도 특례 대상 감면율 현황	59
[표 IV-12] 신용회복위원회 채무조정 평균 상환기간 현황	60
[표 IV-13] 신용회복위원회 채무조정 실효자 수 현황	60
[표 IV-14] 고위험가구 연령별 비중 증감	60
[표 IV-15] 신용회복위원회 개인워크아웃 특례 대상별 현황(확정자 기준)	61
[표 IV-16] 신용회복위원회 채무조정 연령별(법인제외) 평균 감면율 현황	61
[표 IV-17] 신용회복위원회 채무조정 연령별(법인제외) 평균 상환기간 현황	61
[표 IV-18] 신용회복위원회 취약 채무자 특별면책 제도 개요	62
[표 IV-19] 신용회복위원회 취약채무자 특별면책 지원 실적	62
[표 IV-20] 금융회사 개인 채무조정 동의율 현황(채무자 기준)	64
[표 IV-21] 금융회사 업권별 개인 채무조정 동의 요청 상위 5개 기관 부동의율	64
[표 IV-22] 신용회복지원협약 채무조정안 동의 절차 개정법률안	65
[표 IV-23] 신용회복위원회 채무조정 감면율 산정 개요	66
[표 IV-24] 신용회복위원회 개인채무조정 방법(채무감면 기준) 비교	67
[표 IV-25] 신용회복위원회 채무조정 대상 채권의 범위	68
[표 IV-26] 신용회복위원회 비금융채무 채무조정 체결 계좌 건수	69
[표 IV-27] 신용회복위원회 채무조정제도 이용 취약계층 특성	69
[표 IV-28] 채무조정제도 이용자 중 생활비 및 공과금 체납 경험 비율	70
[표 IV-29] 가계대출 연체율	70
[표 IV-30] 한국주택금융공사 유동화 채권 연도별 채무조정 건수	71
[표 IV-31] 신용회복위원회 주택담보대출 채무조정제도 개요	71
[표 IV-32] 신용회복위원회 주택담보대출 채무조정 신청·확정 연도별 현황	72
[표 IV-33] 금융회사 업권별 채무조정요청률	74

[표 IV-34] 금융회사 업권별 자체 채무조정 실적(2025년 말 기준)	74
[표 IV-35] 공공기관 개인금융부실채권 보유 현황(2025년 말 기준)	76
[표 IV-36] 공공기관 전체 개인금융부실채권 연도별 보유 현황	76
[표 IV-37] 공공기관 연도별 개인금융부실채권액 대비 소각액·매각액 비중 현황	77
[표 IV-38] 공공기관 개인금융부실채권 연체 기간별 현황(2025년 말 기준)	77
[표 IV-39] 공공기관 개인금융부실채권 채무조정 체결 현황	78
[표 IV-40] 공공기관 개인금융부실채권 채무조정 감면율 현황	78
[표 IV-41] 공공기관 개인금융부실채권 채무조정 실효율 현황	78
[표 IV-42] 연도별 새출발기금 채권매입 계획 대비 실적	79
[표 IV-43] 새출발기금 채무조정 약정체결 현황(2025년 말 기준)	80
[표 IV-44] 새출발기금 업권별 금융회사 채권매입 누적 현황(2025년 말 기준)	81
[표 IV-45] 새출발기금 금융회사 업권별 채무조정안 동의 현황(2026년 3월 기준)	81
[표 IV-46] 새출발기금 업권별 채권매입가율(2025년 말 기준)	82
[표 IV-47] 새출발기금 채무조정 실효율 현황	82
[표 IV-48] 새도약기금 업권별 금융회사 채권매입 및 소각 누적 현황	83
[표 IV-49] 새도약기금 계획 대비 매입 및 소각실적 비교	84
[표 IV-50] 신용회복위원회 및 새출발기금·새도약기금 협약 체결 현황	85
[표 IV-51] 새도약기금 채권매입 일정	85
[표 IV-52] 감사원의 새출발기금 운영 관련 주요 감사 결과	86
[표 IV-53] 한국자산관리공사의 감사원 감사 결과에 대한 조치사항	86
[표 IV-54] 새도약기금 형평성 제고 방안	88

그림 목차

[그림 II-1] 은행대출금 연체율 추이	8
[그림 II-2] 시장 주요 금리 추이	8
[그림 II-3] 연령별 금융채무불이행자 수(2025년)	9
[그림 II-4] 금융채무불이행 개인사업자 수 추이	9
[그림 II-5] 2025년 가구 소득 분위별 소득, 자산, 부채	11
[그림 III-1] 서민금융안정기금(가칭) 신설 개요	31
[그림 III-2] 보증부 대출의 공급 규모 결정	43
[그림 IV-1] 금융회사 자체 채무조정제도 절차	55
[그림 IV-2] 신용회복위원회 채무조정 절차	63

I. 서론

1 연구의 배경 및 목적

2 연구의 주요 내용

1. 연구의 배경 및 목적

코로나19 이후 경제적 여건이 온전히 회복되지 못하고 지속된 고금리 기조로 가계부채 부담이 가중되었고, 금융회사의 대출 축소로 서민·저신용 계층의 민간금융 이용에 제약이 심화되고 있다. 그러나 서민금융의 수요 증가에 비해 정부의 정책서민금융 공급이 충분하지 못하고 장기연체로 인한 취약계층 채무조정 건수는 증가 추세에 있다.

정부는 이에 대응하기 위해 2017년부터 소상공인·취약계층의 금융비용과 과도한 채무부담을 완화하고, 금융소외계층의 금융접근성 제고를 위한 포용적 금융정책을 추진하고 있다.

포용적 금융이란 서민·취약계층의 금융접근성을 높이고, 고금리 부담 경감과 채무조정을 통해 연체자의 경제적 재기를 지원하며, 금융소비자 보호와 금융권의 사회적 책임을 강화하는 금융 정책을 의미한다고 볼 수 있다.

현재 정부는 2026년 1월 「포용적 금융 대전환 추진방향」을 수립하고, 금융접근성 제고와 금융비용 부담 완화, 신속한 재기지원, 금융안전망 강화 분야의 세부 과제를 발굴하여 정책을 추진하고 있다.

본 보고서는 포용적 금융 정책 과제 중 대표적인 정책으로서 서민취약계층의 금융접근성을 높이기 위한 서민금융진흥원 정책서민금융 사업과 연체자의 경제적 재기지원을 위한 채무조정제도를 중심으로 분석하였다.

2. 연구의 주요 내용

본 보고서는 포용적 금융 실현을 위한 대책을 정책서민금융과 채무조정제도로 구분하고, 각 정책 및 사업의 추진현황과 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하고자 하였다.

제1장에서는 연구의 배경과 목적, 연구의 주요 내용을 정리하였다.

제2장은 현황으로 서민취약계층 금융 여건 현황과 이를 해결하기 위한 정부의 포용적 금융정책 현황을 분석하였다. 먼저 서민취약계층 금융 여건 현황 분석에서는 가계신용, 은행대출금 연체율 및 금융채무불이행자, 가구 소득분위별 부채 및 이자 비용 부담 현황 등을 정리하였다. 포용적 금융 정책 현황 분석에서는 포용적 금융 정책 연혁, 현재 추진되고 있는 포용적 금융정책의 주요 추진과제를 정리하였다.

제3장은 포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융을 분석하였다. 먼저 정책서민 금융 공급 현황에서는 정책서민금융의 개념 및 유형, 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업 및 공급 현황을 분석하였다. 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업 분석에서는 자원 및 공급실태, 신용등급별 공급 추이, 성과관리 실태, 정책서민금융의 연체율 및 대위변제율 등을 분석하였다.

제4장은 포용적 금융 실현을 위한 채무조정제도를 분석하였다. 먼저 채무조정 제도 개요 및 현황에서는 채무조정제도의 목적, 유형, 다양한 제도와 절차를 정리하였다. 신용회복위원회의 채무조정제도 분석에서는 취약계층 채무조정 지원 성과 및 채무조정 감면방식의 적정성에 대해 분석하였다. 금융회사 자체 채무조정제도 분석에서는 개인채무자보호법에 따른 채무조정제도 운영 실태 및 공공기관 개인금융부실채권 관리 실태를 분석하였다. 한시적 채무조정제도 분석에서는 새출발기금 및 새도약기금의 성과 및 운영 적정성을 분석하였다.

II. 현황

- 1 서민·취약계층 금융 여건 현황
- 2 정부의 포용적 금융 정책 현황

1. 서민·취약계층 금융 여건 현황

가. 가계신용 현황

가계신용(가계부채)³⁾ 규모는 2025년말 기준 1,978.8조원으로 전년대비 2.9% 증가하였다. 최근 가계신용 증가율은 2024년 2.1%, 2025년 2.9%를 기록하여 2021~2025년 평균 증가율인 1.5%보다 상승하였다. 한편, 명목 국내총생산 대비 가계신용 비율은 국내총생산 증가율 대비 가계신용의 증가율이 상대적으로 낮아 2021년 83.8%에서 2025년 74.3%로 하락하였다.

최근 우리나라 가계신용의 특징적인 모습은 주택담보대출의 비중이 꾸준히 증가하고 있는 점이다. 2021년 가계신용 중 주택담보대출이 차지하는 비율은 52.9%를 차지하였으나 2025년에는 59.2%로 증가하였다. 반면, 가계대출 중 주택담보대출을 제외한 신용대출, 마이너스통장, 예·적금 담보대출 등 기타대출의 규모는 오히려 2021년 770.1조원에서 2025년 682.1조원으로 연평균 3.0% 감소하였다. 담보 능력 및 신용이 상대적으로 부족한 서민·취약계층이 대출에 어려움을 겪을 수 있는 상황이다.

[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.)

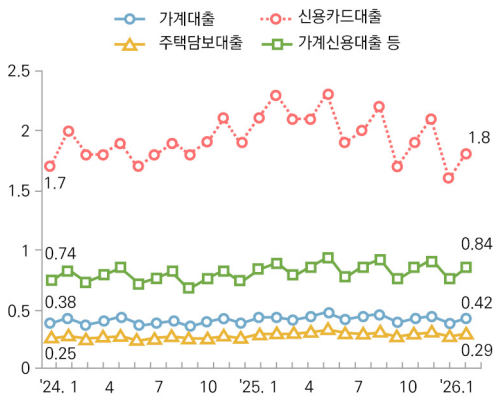
3) 가계신용(가계부채)은 금융기관(공적금융 포함)이 일반가계에 제공한 전체 신용 규모를 파악하기 위한 통계로, 가계대출과 판매신용을 모두 포함하는 개념이다. 가계대출은 금융기관이 가계에 공여한 대출로, 주로 생활자금이나 부업 등을 위한 자금이 포함되며, 판매신용은 재화나 서비스를 외상으로 구매하는 거래로, 신용카드나 할부금융을 통한 거래가 이에 해당한다(국회예산정책처, 2025)

나. 은행대출금 연체율 및 금융채무불이행자 현황

1) 은행대출금 연체율 현황

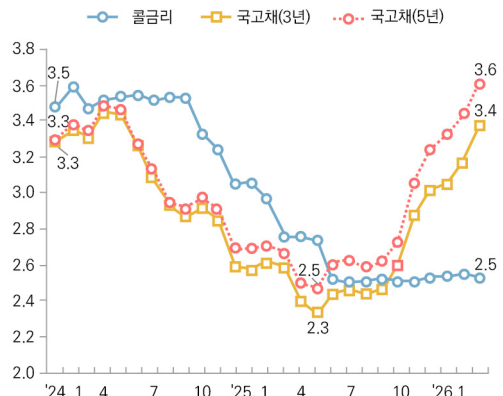
국내은행의 가계대출 연체율⁴⁾은 2026년 1월 0.42%에서 2월 0.45%로 소폭 상승하였다. 국내외 중장기 금리의 상승, 대외불확실성 확대 등으로 가계의 상환 부담이 증가하고 있다. 구체적으로 가계대출 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 주택담보대출은 2026년 1월 0.29%에서 2월 0.31%로 증가하였고, 가계신용대출 등은 동기간 0.84%에서 0.90%로 증가하였다. 은행의 신용카드 연체율(1개월 이상 원리금 연체 기준)⁵⁾은 2026년 1월 1.8%에서 2026년 2월 2.1%로 증가하였다.

[그림 II-1] 은행대출금 연체율 추이
(단위: %)



주: 가계대출은 주택담보대출과 가계신용대출등의 합임.
 자료: 금융감독원 국내은행의 원화대출 연체율 현황, 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>), 접속: 2026.4.30.)

[그림 II-2] 시장 주요 금리 추이
(단위: %)



주: 월평균 금리 기준
 자료: 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>), 접속: 2026.4.20.)

최근 한국은행의 기준금리 동결에 따라 단기 금리인 콜금리는 2025년 6월 이후부터 2026년 3월까지 2.5% 수준으로 유지되고 있으나, 신용카드 금리와 주택담보대출 금리와 연관성이 높은 국고채(3년)와 국고채(5년) 금리는 2025년 8월 각각 2.4%, 2.6%에서 2026년 3월 3.4%, 3.6%로 상승하여 서민의 대출 부담을 증가시키고 있다.

4) 국내은행의 원화대출 연체율 자료 기준(금융감독원 국내은행의 원화대출 연체율 현황 자료 참고)

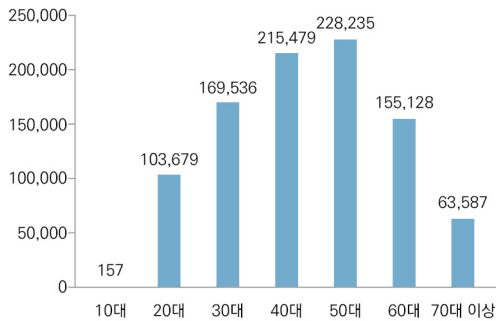
5) 한국은행 신용카드 연체율 자료 기준(한국은행 경제통계시스템)

2) 금융채무불이행자 현황

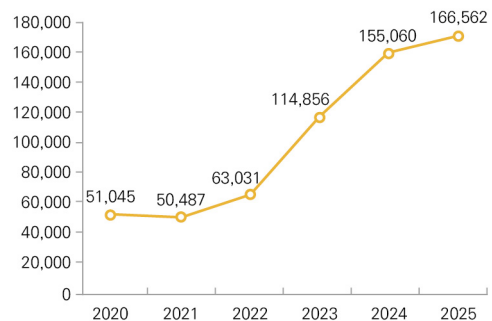
90일 이상 장기 연체된 채무자를 의미하는 금융채무불이행자(과거 신용불량자) 수는 2025년말 기준 93만 5,801명으로 2022년말 73만 1,428명에서 27.9% 증가하였다. 금융채무불이행자 수의 증가는 서민의 금융 거래 제한, 취업 불이익, 신용카드 사용 제한 등 경제활동에 위축을 가져와 사회적 문제로 작용할 수 있다. 특히, 사회에서 중추적 역할을 담당하는 40·50대 금융채무불이행자 수가 약 44만명으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 취업 및 사업 등을 통해 사회에 신규 진입하는 20·30대 금융채무불이행자 수도 약 27만명으로 많은 수를 차지하고 있다.⁶⁾

개인사업자이면서 금융채무불이행자는 2025년말 16만 6,562명을 기록하여 2020년말 5만 1,045명에서 세 배 이상 증가하였다. 이에 따라 개인사업자 중 금융채무불이행자 비율은 동 기간 2.0%에서 5.0%로 증가하였다. 내수 부진, 금리 상승 등에 따른 자영업자의 대출 상환 여력이 약화되고 있어 내수진작 및 경제 활성화를 위한 구조적 접근이 필요한 상황으로 보인다.⁷⁾

[그림 II-3] 연령별 금융채무불이행자 수(2025년) [그림 II-4] 금융채무불이행 개인사업자 수 추이
(단위: 명) (단위: 명)



자료: 한국신용정보원



자료: 나이스평가정보

6) 조선일보, “신용불량자 절반이 4050 가장… 경제 떠받칠 ‘허리’가 무너진다,” 2026.2.25.

7) 한국경제, “자영업자 20명중 1명055…‘채무 불이행’ 사장님,” 2026.2.18.

다. 가구 소득분위별 부채 및 이자 비용 부담 현황

국가데이터처의 가계금융복지조사⁸⁾에 따르면 가구 소득 분위에 따라 부채 규모와 이자 비용 부담에 차이가 존재한다. 먼저, 2025년 자료를 기준으로 가구 소득 분위별 소득, 부채 및 이자 비용 부담 현황은 다음과 같다.

첫째, 가장 소득이 낮은 1분위 계층의 부채 규모는 약 1,669만원으로 가장 낮고 소득이 가장 높은 5분위 가구의 부채는 2억 2,286만원으로 가장 크다. 부채 보유 가구 비율 또한 소득 1분위 가구가 29.5%로 가장 낮고, 소득이 가장 높은 5분위의 부채 보유 가구 비율은 74.5%로 가장 높은 것으로 나타났다. 총부채원리금상환비율(DSR, 차주의 원금과 이자를 합친 총대출 상환액이 연소득에서 차지하는 비중) 규제 등 차주의 소득이 가구에 공급되는 대출량의 한도로 작용하기 때문에 부채 총량에서 고소득 가구가 차지하는 비중이 높음을 보여준다.

둘째, 소득이 높은 가구일수록 부채 규모가 크기 때문에 원리금 상환액이 크다. 2025년 소득 1분위 가구의 연간 원금 상환액이 평균 202만원인 것에 비해 소득 5분위 가구의 연간 원금 상환액은 평균 2,177만원으로 10배 이상 차이가 난다. 그러나 부채 보유 가구 중 연체 가구 비율은 소득 5분위 가구가 3.0%로 가장 작고 소득 1분위 가구는 16.6%로 가장 높다. 고소득 가구에 대한 대규모 대출이 낮은 연체율로 이루어지고 있음을 보여준다.

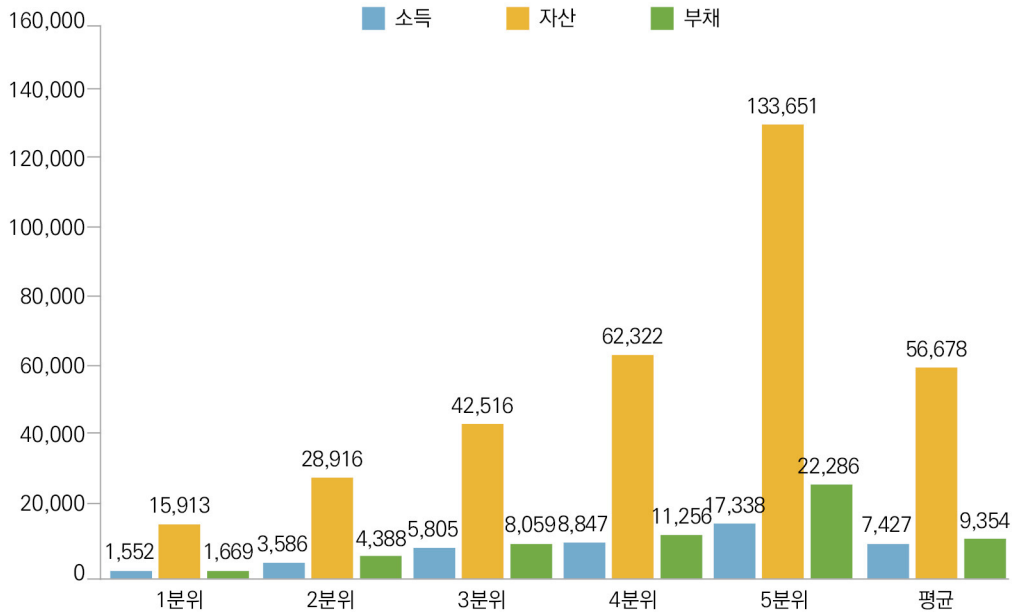
셋째, 2025년 이자 비용 부담 수준을 파악하기 위하여 부채 대비 이자 상환액 비율을 계산하면, 소득 1분위 가구는 2.94%, 소득 2분위 가구는 2.99%, 소득 3분위 가구는 2.98%, 소득 4분위 가구는 2.95%, 소득 5분위 가구는 2.71%, 평균 2.84%로 추정된다. 소득 1분위 가구의 부채 대비 이자상환 비용 부담 수준이 소득 5분위 가구를 제외하고는 가장 낮은 수준이다.

마지막으로, 2025년 소득 대비 부채비율의 경우, 소득 1분위 가구는 1.08배, 소득 2분위 가구는 1.22배, 소득 3분위 가구는 1.39배, 소득 4분위 가구는 1.27배, 소득 5분위 가구는 1.29배, 평균 1.28배로 추정된다. 소득 3분위 가구가 소득 대비 부채가 가장 많고, 1분위 가구는 소득 대비 부채가 가장 적은 것으로 나타났다.

8) 가계금융복지조사는 자산, 부채, 소득, 지출 등을 통해 미시적 재무건전성을 파악하여 사회 및 금융관련 정책과 연구에 활용되기 위해 국가데이터처가 주관하고 금융감독원, 한국은행이 공동으로 기획하여 매년 20,000가구를 대상으로 실시하는 표본조사임(국가데이터처, 2025년 가계금융복지조사 결과, 2025.12.4.)

[그림 II-5] 2025년 가구 소득 분위별 소득, 자산, 부채

(단위: 만원)



자료: 국가데이터처 가계금융복지조사 원자료(MDIS)

2023년에서 2025년까지 가구 소득분위별 소득, 부채 및 이자비용 부담의 변화도 나타난다. 첫째, 가구의 평균 소득 및 자산 규모는 2023년 각각 6,762만원, 5억 2,727만원에서 2024년 7,185만원, 5억 4,022만원, 2025년 7,427만원, 5억 6,678만원으로 증가하였으나 소득 1분위 가구의 소득은 2023년 1,405만원, 2024년 1,505만원, 2025년 1,552만원으로 소폭 증가하고, 부채는 2023년 2,004만원, 2024년 1,975만원, 2025년 1,669만원으로 감소하였다. 반면 소득 5분위 가구의 부채 규모는 2023년 2억 634만원에서 2025년 2억 2,286만원으로 증가하였다. 소득 규모에 따라 부채의 증감에 차이가 발생하였음을 보여준다.

둘째, 연체가구의 비율은 2023년 평균 7.2%에서 2025년 6.4%로 감소하였으나 가구의 소득 분위별로 차이를 보인다. 소득 4분위와 5분위의 연체가구 비율은 2023년 각각 5.5%, 4.3%에서 2025년 4.8%, 3.0%로 감소하였으나, 소득 1분위, 2분위, 3분위의 연체가구 비율은 2023년 각각 15.6%, 9.7%, 6.8%에서 2025년 16.6%, 7.9%, 6.3%로 변화하였다. 소득을 기준으로 분위별 가구의 연체 비율이 전반적으로 하락하는 상황 속에서 소득 1분위 가구의 연체비율이 최근 증가하였다.

마지막으로 부채 보유 가구의 비율은 2023년 평균 62.1%에서 2025년 58.9%로 감소하였다. 소득분위별로 보았을 때도 각 소득분위의 부채 보유 가구 비율이 전반적으로 하락하였다. 다만, 평균 부채 규모가 2023년 9,186만원에서 2025년 9,534만원으로 증가한 것과 고소득 가구의 부채가 저소득 가구의 부채보다 상대적으로 크게 증가한 것을 보았을 때 가계의 대출이 일부 고소득 가구에 집중적으로 증가하는 형태로 진행되고 있음을 시사한다.

[표 II-2] 2023~2025년 가구 소득분위별 부채 및 이자비용 부담 현황

(단위: 만원, %)

구분	소득	자산	부채	부채 보유 가구 비율	원리금 상환액	원금 상환액	이자 상환액	연체가구 비율 ¹⁾	
2023년	1분위	1,405	17,287	2,004	31.2	266	216	50	15.6
	2분위	3,309	28,567	4,432	56.0	685	558	127	9.7
	3분위	5,388	41,948	7,443	69.8	1,089	878	210	6.8
	4분위	8,111	58,361	11,417	75.5	1,485	1,168	317	5.5
	5분위	15,598	117,458	20,634	77.7	2,771	2,241	530	4.3
	평균	6,762	52,727	9,186	62.1	1,259	1,012	247	7.2
2024년	1분위	1,505	16,948	1,975	31.0	258	206	52	15.0
	2분위	3,512	28,367	4,625	55.8	643	503	141	9.3
	3분위	5,700	41,055	7,333	66.8	1,152	933	219	6.9
	4분위	8,605	59,944	11,177	73.4	1,635	1,299	336	5.9
	5분위	16,602	123,780	20,529	76.3	2,562	2,011	551	4.2
	평균	7,185	54,022	9,128	60.7	1,250	990	260	7.2
2025년	1분위	1,552	15,913	1,669	29.5	251	202	49	16.6
	2분위	3,586	28,916	4,388	53.0	663	532	131	7.9
	3분위	5,805	42,516	8,059	66.6	1,233	993	240	6.3
	4분위	8,847	62,322	11,256	70.9	1,710	1,378	332	4.8
	5분위	17,338	133,651	22,286	74.5	2,780	2,177	603	3.0
	평균	7,427	56,678	9,534	58.9	1,328	1,056	271	6.4

주: 부채 보유 가구 중 연체 가구 비율을 의미

자료: 국가데이터처 가계금융복지조사 원자료(MDIS)

2. 정부의 포용적 금융 정책 현황

가. 포용적 금융 정책 연혁

2017년 출범한 문재인정부는 소득 주도 성장을 국정전략으로 추진하면서, 서민과 중산층을 위한 민생경제 구축을 위해 서민·취약계층이 체감할 수 있는 실질적이고 지속가능한 금융지원 강화를 국정과제로 설정하였다. 이와 연계하여 기획재정부는 2018년 경제정책방향에서 서민재산형성 지원, 금융소비자 보호 강화, 서민금융 상담 인프라 확충 등의 포용적 금융 확대를 제시하였고, 금융위원회는 2018년 업무계획에 “포용적 금융”을 추진전략의 하나로 제시하면서 정부의 소득 주도 성장을 지원하고자 하였다.

【표 II-3】 2018년 금융위원회 업무계획

<p>【 추진전략 1. 금융부문 쇄신 】</p> <p>① 금융당국 혁신 ② 금융산업 쇄신 ③ 금융분야 경제민주주의</p>	<p>【 추진전략 2. 생산적 금융 】</p> <p>④ 혁신성장을 위한 생태계 조성 ⑤ 금융 본연의 자금중개기능 강화 ⑥ 중소기업에 대한 금융지원 강화</p>
<p>【 추진전략 3. 포용적 금융 】</p> <p>⑦ 서민 금융부담 완화를 위한 인프라 정비 ⑧ 서민층 주거안정을 위한 금융지원 강화 ⑨ 취약부문별 맞춤형 지원 강화 ⑩ 금융소비자 보호 강화 ⑪ 국민 자산형성 지원 ⑫ 금융권의 사회적책임 강화</p>	<p>【 추진전략 4. 금융산업 경쟁 촉진 】</p> <p>⑬ 금융산업내 혁신 도전자 출현 유도 ⑭ 핀테크 활성화 ⑮ 전통적 금융산업의 경쟁력 제고</p> <p>【 추진기반. 금융안정 및 시장질서 확립 】</p> <p>⑯ 금융안정 유지 ⑰ 엄정한 시장질서 확립 ⑱ 새로운 유형의 위험요인 선제적 관리</p>

자료: 금융위원회, 「2018년 금융위원회 업무계획」, 2018.1.

정부는 2018년 서민금융지원체계 개편방안에서 포용적 금융정책의 구체적인 과제를 제시하였는데, 저신용층 대상 정책서민자금 확대와 민간서민금융의 활성화, 채무자 특성에 맞는 맞춤형 채무조정 강화 등이었다. 이후 코로나19를 거치면서 서민·취약계층의 채무부담이 높아졌고, 이에 대응해 법정 최고금리 인하, 소상공인 지원 새출발기금 조성, 연체 채무자의 대규모 신용사면 조치 등을 추진해왔다.

2025년 이재명정부는 국정과제로 ‘(59) 서민·취약계층을 위한 포용금융 강화’를 제시하고, 소상공인·취약계층의 금융비용과 과도한 채무부담을 완화, 금융 소외계층의 금융 접근성 제고를 목표로 추진 중에 있다.

이러한 포용적 금융정책을 실현하기 위해 장기연체자 채권 소각 등을 목적으로 새도약기금을 출범하였고, 취약계층의 포용적 금융정책을 강화하기 위한 정책 서민금융 상품 금리 인하, 금융권 자체 채무조정 활성화, 장기·과잉 추심 근절, 불법사금융 차단 등이 추진되고 있다.

[표 II-4] 정부의 서민·취약계층 포용적 금융 정책 추진 현황

정책방안	주요 내용
서민금융지원체계 개편방안 (2018.12.21)	저신용층(7~10등급) 자금 지원, 상시 채무조정지원제도 도입, 서민금융상담센터 정비, 금융기관 상시 출연제도 도입 등
법정 최고금리 인하 및 서민금융 보완방안(2021.07.07)	법정 최고금리를 24%에서 20%로 인하, 저신용자 대출을 위한 '햇살론15' 출시 등 정책 서민금융 공급 확대
금융부문 민생안정 과제 추진현황 및 계획(2022.07.14)	소상공인 대상 '새출발기금' 조성, 청년층 저축을 돕는 '청년도약계좌' 도입, 고금리 대한대출 지원 등 125조 원 규모 금융 지원
서민·소상공인에 대한 신속 신용회복 지원방안(2024.01.15)	코로나19 시기 발생한 소액 연체를 상환한 서민과 소상공인 약 290만 명의 연체 기록을 삭제하는 '신용사면' 조치 단행
서민·자영업자 맞춤형 금융지원 확대 방안(2024.10.02)	정책 서민금융의 상환 유예 대상을 확대하고 소상공인의 상환기간을 최대 5년까지 연장하는 등 맞춤형 지원 강화
민생 경제 회복을 위한 대규모 신용회복 지원 조치(2025.08.11)	신용사면 기준을 기존 2,000만 원에서 5,000만 원으로 상향하여 약 324만 명의 신용 회복
새도약기금 출범 및 운영 방안 (2025.10.02)	'배드뱅크(Bad Bank)' 성격의 새도약기금을 공식 출범하여, 7년 이상 장기 연체된 5,000만 원 이하 채권의 원금 감면 및 소각
포용적 금융 대전환 추진방향 (2026.01.08)	정책 서민금융 상품 금리 인하, 금융권 자체 채무조정 활성화, 장기·과잉 추심 근절, 불법사금융 차단 등
개인 연체채권 관리 강화방안 (2026.2.)	금융회사 자체 채무조정 활성화, 원채권 금융회사의 고객관리책임 강화, 금융기관의 소멸시효 연장 관행 개선

자료: 각 정책을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 II-5] 정부의 서민·취약계층 포용적 금융정책 국정과제

국정과제	주요 내용
(59) 서민·취약계층을 위한 포용금융 강화	은행권 가산금리 산정방식 개선, 개인사업자대출 갈아타기 서비스 도입, 중금리대출 확대, 서민금융안정기금 신설, 장기 연체채권 소각 및 새출발기금 채무조정 강화

자료: 대한민국 정부, 「이재명정부 123대 국정과제」, 2025.9.

이 같은 정부 정책방안을 토대로 보면 “포용적 금융”이란 서민·취약계층의 금융접근성을 높이고, 고금리 부담 경감과 채무조정을 통해 연체자의 경제적 재기를 지원하며, 금융소비자 보호와 금융권의 사회적 책임을 강화하는 금융정책을 의미한다고 볼 수 있다.

나. 포용적 금융정책 주요 추진과제

금융위원회는 「대한민국 경제 대도약을 선도하는 금융 대전환」을 위하여, 2026년부터 ①생산적 금융, ②포용적 금융, ③신뢰받는 금융으로의 금융개혁을 추진하고 있다⁹⁾.

금융위원회는 포용적 금융 전환과 관련하여 「포용적 금융 대전환 추진방향」, (2026.1.)을 수립하여 ‘금융접근성 제고와 금융비용 부담 완화’, ‘신속한 재기지원’, ‘금융안전망 강화’ 분야의 세부 과제를 발굴하여 추진 중에 있다.

첫째, 금융접근성 제고와 금융비용 부담 완화 분야는 햇살론 등 정책서민금융 상품의 금리 인하, 서민금융안정기금 신설¹⁰⁾, 금융권 서민금융 출연금 인상, 금융권 기부금을 활용한 금융소외계층 지원 강화¹¹⁾, 은행권 중저신용자 자금공급 확대, 크레딧 빌드업¹²⁾ 체계 운영, 숨은 신용접수 발굴 및 제도권 연계 등을 추진한다.

둘째, 신속한 재기지원 분야는 새도약기금¹³⁾ 설치·운영, 새출발기금¹⁴⁾ 제도개선, 신용회복위원회 청산형 채무조정 확대¹⁵⁾, 금융권 자체 채무조정 내실화로 연체자의 신속한 재기지를 유도한다. 그리고 연체관리 개선을 위해 금융회사 연체채권 매입·추심시 허가제 전환, 금융권 및 금융공공기관 개인연체채권 관리 제도 개선¹⁶⁾, 연체 후 성실상환자 신용회복 지원 등을 추진한다.

9) 생산적 금융은 첨단산업 지원 정책금융 효율화, 지역·기후금융 및 모험자본 공급 확대 등이며, 신뢰받는 금융은 가계부채 관리, 부실금융회사 정리, 주가조작 예방·감시, 해킹사고 예방 등 금융소비자 피해 방지 등의 과제를 포함한다.

10) 서민금융진흥원에 정책서민금융상품 공급을 목적으로 하는 법정기금인 “서민금융안정기금”을 신설하는 계획이다.(2027년 출범 목표)

11) 금융소외계층 지원 상품은 미소금융 청년상품 도입, 금융취약계층 생계자금 대출, 채무조정 성실상환자 대출 확대, 불법사금융예방대출 상환부담 경감 등이 계획되었다.

12) 크레딧 빌드업(Credit Build-up)은 불법사금융 예방대출 완제시 미소금융 금융취약계층 생계자금 대출 갈아타기를 지원하고, 미소금융 완제 또는 성실상환시 은행권 신용대출인 징검다리론(stopping stone)을 이용할 수 있도록 지원하는 것이다.(불법사금융예방대출 → 미소금융 → 징검다리론)

13) 한국자산관리공사에 ‘배드뱅크(Bad Bank)’ 역할을 하는 채무조정기구를 설립하고 7년 이상 5천만원 이하의 장기 소액 연체채권을 일괄매입하여 소각 또는 원금감면을 지원하는 제도로 2025년 10월부터 운영하고 있다.

14) 새출발기금은 코로나19 이후 누적된 부채와 고금리 부담으로 상환에 어려움을 겪는 소상공인·자영업자를 대상으로 채무조정을 지원하는 제도로 2022년 10월부터 운영하고 있다.

15) 청산형 채무조정이란 채무원금이 5,000만원 이하인 취약계층에게 최소 3년 이상 상환하고 조정 채무액의 2분의 1 이상을 상환한 경우 잔여채무를 면제해주는 ‘취약채무자 특별면책 제도’를 의미한다.

16) 금융권은 채권매각 규제 강화, 소멸시효 연장 유인 억제 등을 의미하며, 금융공공기관은 보유한 개인 연체채권을 주기적으로 캠프로 매각하는 관리제도를 강화하는 것이다.

셋째, 금융안전망 강화 분야는 불법사금융 피해자에 대한 원스톱 종합 전담 지원시스템을 구축하고, 불법추심이 즉시 중단되도록 초동대응을 강화한다. 대부업이 불법사금융 통로가 되지 않도록 대부중개플랫폼의 대부광고 규제, 대부업 신용정보 등록을 강화하고, 렌탈채권 매입추심업을 등록하도록 매입추심 가이드라인을 마련하는 것이다.

본 보고서는 포용적 금융 정책 과제 중 서민·취약계층의 금융접근성을 높이기 위한 서민금융진흥원 정책서민금융 사업과, 연체자의 경제적 재기 지원을 위한 채무조정제도를 중심으로 분석하였다.

[표 II-6] 정부의 포용적 금융 대전환 추진방향

구분	주요 내용
금융접근성 제고와 금융비용 부담 완화	(정부) 정부가 마중물이 되어 서민의 금융부담 경감 ① 정책서민금융상품 금리 단계적 인하 ② 서민금융안정기금 신설 및 금융권 서민금융 출연금 인상 ③ 금융권 기부금을 활용한 금융소외계층 지원 강화
	(민간) 민간 금융권의 포용금융 역할 제고 ① 은행권 중저신용자 자금공급 확대 ② 중금리 대출 체계의 양적·질적 개선 ③ 금융권의 자율적 포용금융노력 확산 유도
	(인프라) 민관 협력을 통한 성실상환자 금융사다리 제도화 ① 크레딧 빌드업 체계를 통한 정책서민금융 졸업 유도 ② 신용평가 고도화를 통한 '숨은 신용점수' 발굴 및 제도권 연계
신속한 재기지원	[취약계층 채무조정 확대] ① 새도약기금 설치·운영 ② 새출발기금 제도개선 ③ 신복위 청산형 채무조정 확대 ④ 개인채무자보호법에 따른 채무조정 내실화
	[연체관리 개선 및 신용회복 지원] ① 매입채권추심업 제도개선 ② 금융권 개인연체채권 관리 제도·행태 개선 ③ 금융공공기관 부실채권 관리 개선 ④ 연체 후 성실히 상환한 차주에 대한 신용회복 지원
금융안전망 강화	[불법사금융 신속 차단 및 범죄 유인 억제] ① 원스톱 종합 전담 지원체계 구축 ② 불법추심 즉시중단 위한 초동대응 강화 및 불법수단 차단 ③ 대부업 및 렌탈채권 매입추심업 감독강화

자료: 금융위원회, 「포용적 금융 대전환 추진방향」, 2026.1.

Ⅲ. 포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 분석

1 정책서민금융 공급 현황

2 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업 분석

1. 정책서민금융 공급 현황

가. 정책서민금융의 개념 및 유형

정책서민금융은 정보의 비대칭성과 신용위험으로 인해 시장 원리에 의한 자금 공급이 원활하게 이루어지지 않는 저소득·저신용층을 대상으로, 정부가 공적 재원이나 보증을 매개로 자금을 공급하는 일련의 정책적 지원 체계이다. 정책서민금융은 정부가 특정한 국가적·사회적 목적을 달성하기 위해 공공부문의 자금을 활용하여 금융시장에 개입하는 것을 의미하는 정책금융의 주요 유형에 해당한다.

정책서민금융은 금융취약계층에 대한 대출지원 정책의 성격을 지니며, 사회적 금융 안전망으로서의 기능을 수행한다. 금융취약계층은 낮은 신용도로 인하여 제도권 금융을 이용하지 못하고 제2금융권 등에서 대출을 받아 높은 금리를 부담하거나 불법 사금융을 이용하게 되는 경우가 많은데, 정책서민금융은 이러한 취약계층에 대하여 자금을 공급함으로써 금융접근성을 제고한다. 또한, 정책서민금융은 금융취약계층이 당장의 자금 조달을 위해 고금리 대출을 이용하는 결과 발생할 수 있는 채무 부담을 완화하는 한편, 금융컨설팅 등을 통해 궁극적으로는 이들의 신용을 회복시켜 정상적인 민간 금융 생태계로 복귀할 수 있도록 유도하는 경제적 자립 지원 정책으로서의 기능도 수행한다.

정책서민금융의 주요 공급 방식으로는 서민금융진흥원 등 지원기관이 대출금액을 보증하고 민간 금융기관이 자금을 공급하는 보증부 대출 방식과, 기관이 보유한 재원으로 직접 자금을 공급하는 직접대출 방식이 있다. 보증부 대출과 직접대출은 금융취약계층에 대한 자금 공급 방식이라는 공통점이 있으나, 민간의 유동성 활용 여부, 부실채권 발생시 위험 부담 방식, 행정 비용의 발생 여부 등에서 차이가 있다.

우선, 보증부 대출의 경우 민간 금융시장의 자본을 활용하여 정부의 직접적인 재정 투입 부담을 최소화하면서 대규모 자금 공급이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 대위변제율이 급증하는 경우 정부 재원의 건전성이 위협받을 수 있고, 민간 금융기관이 대출위험을 일부 부담하므로 이들이 취급을 기피하는 취약계층에 대한 자금지원이 어려울 수 있다는 한계도 존재한다. 민간 금융기관이 대출 전반에 관한 업무를 수행하면서 그 위험도 일부 부담하므로, 정부의 보증에도 불구하고 대출심사 과정에서 금융취약계층에 대한 대출 거절이 발생할 수 있는 것이다.

반면, 직접대출의 경우 정부의 정책목적에 따라 지원 대상 계층에 대한 신속하고 직접적인 자금지원이 가능하다는 장점이 있다. 다만, 정부 재원의 한계로 충분한 자금 공급이 어려울 수 있으며, 대출 심사, 사후 관리, 채권 추심 등을 정부 또는 공공기관이 수행하는 과정에서 상당한 행정 비용이 수반될 수 있다는 단점도 존재한다. 또한, 정책적 고려 및 관련 업무에 대한 전문성 부족으로 민간 금융기관에 비해 대출 심사가 엄격히 이루어지지 않을 경우, 부실률 관리에 취약할 수 있다는 점도 한계로 지적된다.

[표 III-1] 정책서민금융의 유형 및 비교

구분	보증부 대출	직접대출
개념	기금 등 정부 재정과 민간 금융기관의 자금을 활용하여 정부 또는 공공기관이 담보력이 부족한 이용자에게 보증서를 발급, 금융기관은 동 보증서를 담보로 자금을 공급하는 방식	기금 등 정부의 자체적인 재원 또는 민간 기부금 등을 활용하여 정부 또는 공공기관이 이용자에게 직접 자금을 공급하는 방식
재원 조달	정부 재정과 민간 금융기관의 자금 활용	정부의 자체 재원, 민간 기부금 등
위험 부담	부실 발생 시 정해진 비율에 따라 보증기관이 대위변제	부실 발생 시 손실 발생
장점	민간 금융시장의 풍부한 자금을 활용하여 정부의 직접적인 재정 투입 대비 큰 규모의 자금 공급 가능 대출 심사, 대출 관리 및 추심 등의 과정에서 민간의 전문성 및 행정력을 활용할 수 있음	정부의 정책적 목적에 따라 금융취약계층에게 신속하고 직접적인 자금지원 가능
한계	대위변제를 상승 시 정부 투입 재원이 급격히 소모될 수 있으며, 이에 따라 금융공급규모가 큰 폭으로 축소 가능 정부의 대출보증에도 불구하고 민간 금융기관이 취급을 기피하는 계층에 대한 지원이 어려울 수 있으며, 민간의 대출심사 등을 거치는 과정에서 신속한 지원이 이루어지지 못할 가능성 대출보증 사업의 설계에 따라 민간 금융시장의 구축 효과가 발생할 가능성	정부 재원의 한계로 자금공급 규모가 제한적일 수 있음 대출 심사, 대출 관리 및 추심 등 자금공급의 전 과정을 정부 또는 공공기관이 담당하므로 행정 비용 발생 정책적 고려 및 대출 심사 업무에 대한 전문성 부족으로 부실률 관리에 취약할 수 있음

자료: 국회예산정책처

나. 우리나라의 정책서민금융 공급 현황

우리나라의 정책서민금융은 서민금융진흥원을 중심으로 한 중앙정부 차원의 정책서민금융, 지방자치단체 산하 지역신용보증재단을 통해 이루어지는 지방정부 차원의 정책서민금융, 시중은행, 지방은행 등 민간 금융기관의 ‘새희망홀씨’ 상품을 통해 이루어지는 민간 차원의 정책서민금융으로 구분하여 볼 수 있다.

정책서민금융의 연도별 공급 실적을 살펴보면, 2025년 정책서민금융 총 공급 규모는 11조 4,740억원으로, 전년 대비 2조 1,712억원(23.3%) 증가하였다. 정책서민금융 공급 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 서민금융진흥원의 정책서민금융 공급으로, 전체 공급의 62.4%에 해당하는 7조 1,573억원을 공급하였다. 2025년 민간 금융기관의 정책서민금융 공급은 4조 167억원으로 전체의 35.0% 수준이었으며, 지역신용보증재단의 금융 공급은 3,000억원으로 그 비중이 낮았다.

[표 III-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

이하에서는 공공 및 민간의 영역에서 이루어지는 정책서민금융 중 서민금융진흥원의 사업에 집중하여 살펴보기로 한다. 이는 본 보고서의 목적이 정부의 포용적 금융 정책을 분석하는 데 있고, 정책서민금융 공급 중 서민금융진흥원의 공급 규모가 가장 크다는 점을 고려한 것이다. 또한, 새희망홀씨의 경우 민간 금융기관이 자율적으로 수행하는 사업이어서 정책적 분석 및 제언이 제약된다는 점도 감안하였다.

다. 서민금융진흥원의 정책서민금융 공급 현황

1) 일반현황

서민금융진흥원은 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」(이하 “서민금융법”)¹⁷⁾에 따라 서민의 원활한 금융생활을 지원하기 위한 목적으로 설립된 기관으로, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 지정받은 기타공공기관이다.

서민금융진흥원의 주요 기능은 금융취약계층을 대상으로 하는 금융지원, 교육 등을 통한 금융역량강화 지원, 휴면예금 원권리자 보호, 금융서비스 상담 등이다.

[표 III-3] 서민금융진흥원 일반현황 및 주요 기능

구분	주요 내용
기관설립일	2016년 9월 23일
설립근거	「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제3조
공공기관 유형	기타공공기관
주무기관	금융위원회
사업예산	2026년 기준 3조 2,481억원
임직원수	총 정원 391명 (상임임원 4명, 정규직 295명, 무기계약직 90명, 별도정원 2명) * 비정규직 344명 (기간제 68명, 용역인력 276명)
설립목적	서민의 금융생활을 지원하여 서민 생활의 안정과 경제사회의 균형있는 발전에 이바지
주요 기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 금융지원: 제도권 금융서비스를 받기 어려운 서민들을 위한 보증, 대출지원 및 금융취약계층의 미래도약을 위한 자산형성 지원 ▪ 금융생활 역량강화: 서민·취약계층의 실질적인 자활을 지원하기 위한 금융 교육, 신용·부채관리컨설팅, 자영업컨설팅, 취업지원 역할 수행 ▪ 휴면예금 원권리자 보호: 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 및 금융회사와의 출연 협약에 따라 소멸시효가 완성된 휴면예금(보험금)의 조회·지급 서비스 제공하여 원권리자 권리 보호 ▪ 맞춤형 상담: 전국 서민금융통합지원센터와 1397 서민 금융콜센터를 통한 맞춤형 종합서비스 지원

주: 2026년 3월말 기준

자료: 서민금융진흥원

17) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 서민금융진흥원 및 신용회복위원회를 설립하여 서민의 금융생활과 개인채무자에 대한 채무조정을 지원함으로써 서민생활의 안정과 경제·사회의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제3조(설립) ① 서민의 원활한 금융생활을 지원하기 위하여 서민금융진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)을 설립한다.

② 진흥원은 법인으로 한다.

③ 진흥원에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「상법」 중 주식회사에 관한 규정을 준용한다.

서민금융진흥원의 2026년 예산은 3조 3,759억원이다. 서민금융진흥원의 전체 수입 중 정부 지원액은 정부출연금 1조 3,482억원, 부담금 3,756억원 등 총 1조 7,666억원이고(52.3%), 그 밖에 자금운용수입에 해당하는 부대수입 785억원, 휴면예금출연금 및 기부금품 등 기타 수입 1조 5,300억원 등이 있다.

지출의 경우 사업비가 3조 2,777억원으로 전체 지출의 97.1%를 차지하고 있으며, 그 밖에 인건비 293억원, 경상운영비 358억원 등으로 구성된다.

[표 III-4] 서민금융진흥원 연도별 수입 및 지출 현황

(단위: 백만원)

구분		2022년	2023년	2024년	2025년*	2026년 (계획)	
수입	정부 순지원액	출연금	332,081	968,299	891,414	740,834	1,348,198
		부담금	233,770	274,055	302,819	439,573	375,600
		부대수입	21,235	49,949	38,558	42,096	41,793
		사업수입	3,597	1,699	956	1,011	984
		소 계	590,683	1,294,002	1,233,747	1,223,514	1,766,575
	기타사업수입	9,275	6,038	5,422	3,397	900	
	부대수입(기타)	31,858	83,245	112,035	98,717	78,473	
	기타(수입)	901,496	1,167,223	1,628,236	1,527,556	1,529,992	
	합 계	1,533,312	2,550,508	2,979,440	2,853,184	3,375,940	
	지출	인건비	19,686	21,772	24,029	28,529	29,310
경상운영비		19,663	23,388	21,967	26,302	35,784	
사업비		1,020,734	1,822,048	2,710,258	2,437,508	3,277,708	
기타(지출)		473,229	683,300	223,186	360,845	33,138	
합 계		1,533,312	2,550,508	2,979,440	2,853,184	3,375,940	

자료: 서민금융진흥원

서민금융진흥원의 수입을 주요 항목별로 살펴보면, '출연금' 항목의 경우 정부 일반회계 및 복권기금으로부터의 출연금을 의미하고, '부담금' 항목의 경우 서민금융법에 따라 금융회사가 부담하는 출연금이다. 각종 자기의 운용수익은 부대수입 항목으로 분류되며, 기부금품, 휴면예금출연금 및 금융상품알선수수료 등은 기타 수입 항목으로 집계된다.

[표 Ⅲ-5] 서민금융진흥원 수입 항목별 주요내역

구분		주요 내역
정부 순지원액	출연금	복권기금, 일반회계
	부담금	금융회사출연금
	부대수입	자금운용수익
	사업수입	금융상품알선수수료
기타사업수입		국민행복기금 위탁수수료
부대수입(기타)		자금운용수익
기타(수입)		휴면예금출연금, 기부금품, 구상채권회수금 등

자료: 서민금융진흥원

서민금융진흥원의 전체 지출 중 95% 이상을 차지하고 있는 사업비를 세부적으로 살펴보면, 보증사업, 미소금융대출, 직접대출, 청년자산형성지원, 휴면예금권리자지급, 비금융서비스 제공 등을 위해 사업비 지출이 이루어지고 있다. 이들 사업 중 금융취약계층을 대상으로 하는 정책서민금융 사업은 보증사업과 직접대출사업 및 미소금융 사업이다.

[표 Ⅲ-6] 서민금융진흥원 지출 항목별 주요내역

구분		주요 내역
사업비	보증사업	대위변제금 등
	미소금융	지역법인대출, 민간사업수행기관대출, 전통시장대출 등
	직접대출사업	불법사금융예방대출, 재기자금대출 등
	청년자산형성지원사업	청년도약계좌, 청년미래적금 등
	휴면예금원권리자지급	휴면예금원권리자지급
	비금융서비스	복합지원, 금융교육, 금융소비자보호, 자영업컨설팅 등

자료: 서민금융진흥원

2) 정책서민금융 공급 현황

서민금융진흥원의 정책서민금융 사업은 ① 햇살론 일반보증, 햇살론 특례보증 등 보증부 대출 사업 ② 불법사금융예방대출 등 직접대출 사업 ③ 전통시장 소액대출, 미소금융 사업수행기관 창업·운영자금 지원 등 사업수행기관 지원 사업으로 구분할 수 있다.

[표 III-7] 서민금융진흥원 정책서민금융 사업별 개요

구 분		사업개요	
보증부 대출	생활 안정 자금	햇살론 일반보증 (26.1.1. 개시)	제도권 금융기관 이용이 어려운 저신용·저소득자의 생계비를 지원
		근로자햇살론 (25.12.31. 종료)	제도권 금융회사 대출 이용이 어려운 저신용·저소득 근로자를 대상으로 신용보증 지원
		햇살론뱅크 (25.12.31. 종료)	정책서민금융을 정상이용 중인 서민을 대상으로 은행 대출 보증을 지원
		햇살론유스	대학생과 청년을 대상으로 일반생활자금 등에 대한 신용보증 지원
		햇살론카드	저신용자 대상으로 신용카드 발급을 위한 보증지원
	고금리 대안	햇살론 특례보증 (26.1.1. 개시)	고금리 대출 이용이 불가피한 최저신용자를 제도권 금융으로 포용하는 고금리 대안상품
		햇살론15 (25.12.31. 종료)	대부업 등의 고금리 대출 이용자를 대상으로 은행 대출을 위한 일반보증과 직접보증을 지원
		최저신용자 특례보증 (25.12.31. 종료)	제도권 금융에서 배제될 가능성이 높은 최저신용자를 대상으로 신용보증 지원
	창업·운영 자금	햇살론119	은행 채무조정 프로그램을 이용 중인 영세 개인사업자에게 신규 운전자금 보증 대출 지원
	직접대출	불법사금융예방대출 (舊 소액생계비대출)	저신용·저소득자를 대상으로 불법사금융 피해를 예방하기 위해 생계비 용도의 소액자금을 신속하게 대출하는 사업
사업 수행기관 지원	미소금융 사업수행기관 창업·운영자금	제도권 금융 이용이 어려운 저신용·저소득자의 창업운영자금, 생계자금 등을 지원하는 마이크로크레딧 상품(미소금융 사업수행기관에게 무이자 자금을 지원하는 간접 대출 사업)	
	전통시장 소액대출	전통시장 영세상인 대출재원을 지자체를 통해 전통시장 상인회에 지원하는 간접대출사업	
	민간사업수행기관 지원 사업	저소득층 창업지원 및 사회적기업 지원 업무를 하는 비영리법인을 민간사업수행기관으로 선정하여 지원하는 간접대출사업	
	소액보험	사업수행기관인 보험사를 선정하여 보험료를 지원하고 취약계층이 보험금을 지원 받게하는 금융서비스	

주: 1. 2026년부터 근로자햇살론+햇살론뱅크 → 햇살론 일반보증 / 햇살론15+최저신용자 특례보증 → 햇살론 특례보증으로 상품 통합

2. 지자체위탁사업인 경남동행론은 제외

자료: 금융위원회, 서민금융진흥원

서민금융진흥원의 주요 정책서민금융 공급 방식인 보증부 대출 사업은 그 목적에 따라 생활안정자금, 고금리 대안, 창업·운영 자금 지원 상품으로 구분된다. 생활안정자금 및 고금리 대안 상품은 모두 금융취약계층을 대상으로 하는 보증부 대출 상품이라는 점에서 공통점이 있으나, 생활안정자금 상품은 제도권 금융의 이용은 어렵지만 상대적으로 양호한 상환 능력을 갖춘 차주를 대상으로 하는 반면, 고금리 대안 상품은 신용도가 낮아 불법 사금융을 이용하지 않고서는 자금 조달이

어려운 차주를 대상으로 한다는 점에서 다소 차이가 있다. 창업·운영 자금 지원 상품은 2025년 신규 출시된 상품으로, 은행의 채무조정 프로그램을 이용 중인 개인 영세사업자에게 자금을 공급하기 위한 것이다.

다음으로, 서민금융진흥원의 직접대출 사업으로는 금융취약계층을 대상으로 생계비 용도의 소액자금을 신속하게 대출하는 불법사금융예방대출 사업이 있다. 또한, 서민금융진흥원은 지방자치단체, 비영리법인 등 정책서민금융 사업을 수행하는 기관을 지원하는 사업수행기관 지원 사업도 운영 중이다.

서민금융진흥원의 정책서민금융 공급액을 유형·상품별로 살펴보면, 2025년 기준 보증부 대출 상품의 총 규모는 6조 6,854억원으로, 전체 금융 공급 규모의 93.4%에 해당한다. 반면, 서민금융진흥원의 직접 대출은 1,326억원 규모로 전체 공급의 1.9%에 불과한 것으로 나타났다.

[표 III-8] 서민금융진흥원 연도별·사업별 공급 실적 현황

(단위: 억원)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
보증부 대출	근로자햇살론	18,286	29,799	26,028	30,272	33,170	34,597	38,285	34,342	28,087	34,577
	햇살론뱅크	-	-	-	-	-	616	12,361	13,329	8,810	13,010
	햇살론유스	-	-	-	-	2,234	3,452	3,094	3,016	1,856	2,410
	햇살론카드	-	-	-	-	-	76	272	335	345	324
	햇살론15 ¹⁾	-	-	-	3,807	9,990	10,862	14,305	13,086	10,855	13,571
	최저신용자 특례보증	-	-	-	-	-	-	1,002	2,924	1,935	2,962
	소계	18,286	29,799	26,028	34,079	45,394	49,603	69,319	67,032	51,888	66,854
직접 대출	불법사금융예방대출	-	-	-	-	-	-	-	958	983	1,326
사업수행기관 지원 ²⁾		4,207	4,573	4,022	3,564	3,899	3,433	3,469	3,553	3,493	3,392
합계		22,493	34,372	30,050	37,643	49,293	53,036	72,788	71,543	56,364	71,573

주: 햇살론 일반보증(근로자햇살론+햇살론뱅크), 햇살론 특례보증(햇살론15+최저신용자 특례보증)은 '26.1월 출시로 '25년까지 공급실적 없음

1) 국민행복기금, 서금원 햇살론15 합산

2) 미소금융사업, 민간사업수행기관, 전통시장 대출실적 합산

자료: 서민금융진흥원

상품별로는 생활안정자금으로서 2026년부터 햇살론 일반보증 상품으로 통합된 근로자햇살론과 햇살론뱅크의 공급 규모가 각각 3조 4,577억원과 1조 3,010억원으로 크게 나타났다. 2026년부터 햇살론 특례보증 상품으로 통합된 햇살론15와 최저신용자 특례보증 상품은 2025년 각각 1조 3,571억원과 2,962억원을 공급하였다.

2. 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업 분석

가. 정책서민금융의 안정적 운영을 위한 자원 확보 필요

서민금융법에 따라 서민금융진흥원에는 휴면예금등관리계정, 서민금융보완계정, 자활지원계정, 고유계정 등 4개 계정이 설치되어 있으며, 서민금융진흥원은 계정별로 회계를 구분하여 처리하고 있다.

[표 III-9] 서민금융진흥원 계정 현황

구분	자원	용도
휴면예금등관리계정	금융회사가 출연한 휴면예금 등	휴면예금의 원권리자에 대한 반환 휴면예금 등 원권리자 보호활동을 위한 조사·연구 자활지원계정, 서민금융보완계정 전출
서민금융보완계정	정부출연금, 금융회사 출연금, 보증료 수입 등	보증채무의 이행 보완계정 부담 채권에 대한 원리금 상환
자활지원계정	정부출연금, 기부금품 등	서민금융생활 지원사업 수행 사업수행기관 지원 자산형성사업 수행
고유계정	설립 당시 금융회사, 공공기관 등으로부터 납입받은 자본금 등	자본금 및 공동운영비 관리 취약계층 대상 금융상품 알선 사업

자료: 국회예산정책처

현재 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업은 서민금융보완계정과 자활지원계정을 중심으로 이루어지고 있다. 정책서민금융의 대부분을 차지하는 보증부 대출 상품 중 햇살론유스를 제외한 모든 상품은 서민금융보완계정을 통해 공급되고 있으며, 2025년 기준 공급규모는 6조 4,444억원이다. 자활지원계정을 통해서도 보증부 대출 중 햇살론유스사업과 직접대출에 해당하는 불법사금융예방대출 사업 및 기타 사업수행기관 지원 사업이 수행되고 있으며, 2025년 공급 규모는 7,128억원이다.

[표 III-10] 서민금융진흥원 연도별·사업별 공급 실적 현황

(단위: 억원)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
보증부 대출	근로자햇살론	18,286	29,799	26,028	30,272	33,170	34,597	38,285	34,342	28,087	34,577
	햇살론뱅크	-	-	-	-	-	616	12,361	13,329	8,810	13,010
	햇살론유스	-	-	-	-	2,234	3,452	3,094	3,016	1,856	2,410
	햇살론카드	-	-	-	-	-	76	272	335	345	324
	햇살론15 ¹⁾	-	-	-	3,807	9,990	10,862	14,305	13,086	10,855	13,571
	최저신용자 특례보증	-	-	-	-	-	-	1,002	2,924	1,935	2,962
	소계	18,286	29,799	26,028	34,079	45,394	49,603	69,319	67,032	51,888	66,854
직접 대출	불법사금융예방대출	-	-	-	-	-	-	-	958	983	1,326
사업수행기관 지원 ²⁾		4,207	4,573	4,022	3,564	3,899	3,433	3,469	3,553	3,493	3,392
합계		22,493	34,372	30,050	37,643	49,293	53,036	72,788	71,543	56,364	71,573

주: 햇살론 일반보증(근로자햇살론+햇살론뱅크), 햇살론 특례보증(햇살론15+최저신용자 특례보증)은 '26.1월 출자로 '25년까지 공급실적 없음

1) 국민행복기금, 서금원 햇살론15 합산

2) 미소금융사업, 민간사업수행기관, 전통시장 대출실적 합산

자료: 서민금융진흥원

정책서민금융 공급의 핵심 계정인 서민금융보완계정의 수입 중 계정 고유의 수입을 재원별로 살펴보면,¹⁸⁾ 일반회계 및 복권기금으로부터의 정부출연금과 금융회사 출연금이 수입의 대부분을 차지하고 있다. 정부출연금은 정부의 예산 및 기금 운용계획을 바탕으로 정부 재원으로 출연하는 출연금을 의미하는 반면, 금융회사 출연금은 서민금융법 제47조에 따라 금융회사가 납부하는 부담금에 해당한다. 서민금융법에 따른 금융회사 출연금은 그 성격에 따라 ① 금융회사가 대출금의 일정 비율을 출연하는 공통출연금과 ② 서민금융보완계정의 신용보증을 받은 금액의 일정 비율을 출연하는 차등출연금으로 다시 구분된다.

2025년의 경우 서민금융보완계정 정부출연금은 3,939억원, 금융회사 출연금은 4,396억원으로 나타났다. 서민금융진흥원이 설립된 2016년에는 서민금융보완계정 수입의 대부분을 정부출연금으로 충당하였으나 2017년부터 금융회사 출연금의 규모가 상당 수준으로 증가하였으며, 2023년부터는 금융회사 출연금의 규모가 정부출연금의 규모를 상회하기 시작하였다. 즉, 현재 서민금융보완계정의 수입은 서민금융법에 따라 민간 금융회사로부터 징수하는 부담금에 상당 부분 의존하고 있는 상황이다.

18) 휴면예금계정으로부터의 전입금을 제외하고 계정 고유의 수입을 대상으로 재원구조를 분석하였다.

[표 Ⅲ-11] 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

[표 Ⅲ-12] 서민금융보완계정 금융회사 출연 현황(2025년)

(단위: 억원)

구분	은행	저축	상호금융	여전 ¹⁾	보험	합계
공통출연금	1,800	65	1,080	236	286	3,467
차등출연금	362	532	30	5	0.2	929
합계	2,162	597	1,110	241	287	4,396

주: 1) 여신전문회사 - 캐피탈, 카드, 리스 등
자료: 서민금융진흥원

그런데 금융회사 출연금의 법적 근거에 해당하는 서민금융법 제47조는 한시규정으로 2026년 10월 8일까지만 효력을 가진다는 점에서, 정책서민금융 사업의 지속적 운영 및 금융취약계층 대상 정책자금의 충분한 공급을 위해서는 안정적인 재원을 마련할 필요가 있다.

현행 서민금융법 제47조는 금융회사(은행 및 비은행)에 대하여 법령으로 정한 비율에 따라 서민금융보완계정에 출연하도록 의무를 부과하고 있는데, 동 규정은 개정법률 시행일인 2021년 10월 9일부터 2026년 10월 8일까지만 유효한 것으로 부칙에 규정되어 있다.

[표 III-13] 금융회사출연금 관련 서민금융법 규정

<p>서민금융법 제47조(보완계정의 조성) ① 보완계정은 다음 각 호의 자금을 그 재원으로 한다.</p> <p>2. 금융회사의 출연금</p> <p>② 금융회사 중 다음 각 호의 자는 그 대출금에 대하여 연 비율 1천분의 1을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 진흥원에 출연하여야 한다. 다만, 제1호에 해당하는 자는 그 대출금에 대하여 연 비율 1만분의 6 이상 1천분의 1을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 진흥원에 출연하여야 한다.</p> <p>1. 은행: 「은행법」에 따른 은행, 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행, 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행, 「농업협동조합법」에 따른 농협은행, 「수산업협동조합법」에 따른 수협은행</p> <p>2. 보험회사: 「보험법」에 따른 보험회사, 「농업협동조합법」에 따른 농협생명보험 및 농협손해보험</p> <p>3. 상호금융조합 등: 「농업협동조합법」에 따른 조합, 「수산업협동조합법」에 따른 조합, 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합, 「산림조합법」에 따른 조합, 「새마을금고법」에 따른 금고</p> <p>4. 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행</p> <p>5. 「여신전문금융업법」에 따른 여신전문금융회사</p> <p>③ 제2항 각 호의 금융회사 중 보완계정의 신용보증을 받은 개인의 채권자인 금융회사는 해당 신용보증 금액에 대하여 연 비율 1천분의 50을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 진흥원에 출연하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 비율은 개인에 대한 대출금의 부실률 등을 감안하여 달리 정할 수 있다.</p> <p>④ 제2항 및 제3항에 따른 대출금 및 신용보증금액의 범위와 산정방법, 출연의 방법과 시기 및 그 밖에 출연에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>법률 제18227호 서민금융법 일부개정법률 부칙<2021. 6. 8.></p> <p>제1조(시행일) 이 법은 공포 후 4개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(유효기간) 제47조제2항제3항의 개정규정은 이 법 시행일부터 5년간 효력을 가진다.</p>
--

자료: 국가법령정보센터

앞서 살펴본 바와 같이, 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업이 금융회사 출연금으로부터 재원의 상당 부분을 조달받고 있는 상황에서, 동 규정의 유효기간이 경과할 경우 금융자금 공급에 상당한 제약이 발생할 것으로 예상된다. 특히 정책서민금융 확대에 따라 시행령에서 정하는 금융회사의 출연요율도 상향되어 왔다는 점도 고려하면, 민간 금융기관으로부터 부담금을 납입받지 못할 경우 자금 공백에 대한 대안을 찾는 것이 용이하지 않을 수 있다고 보인다.

[표 III-14] 금융회사 업권별 출연요율 변화

(단위: %)

구분	2021. 10. ~ 2024. 8.	2024. 9. ~ 2025. 2.	2025. 3. ~ 12.	2026. 1. ~ 3.	2026. 4. ~ 10.
은행	0.03	0.035	0.06	0.06	0.1
비은행		0.045	0.045	0.03	0.045

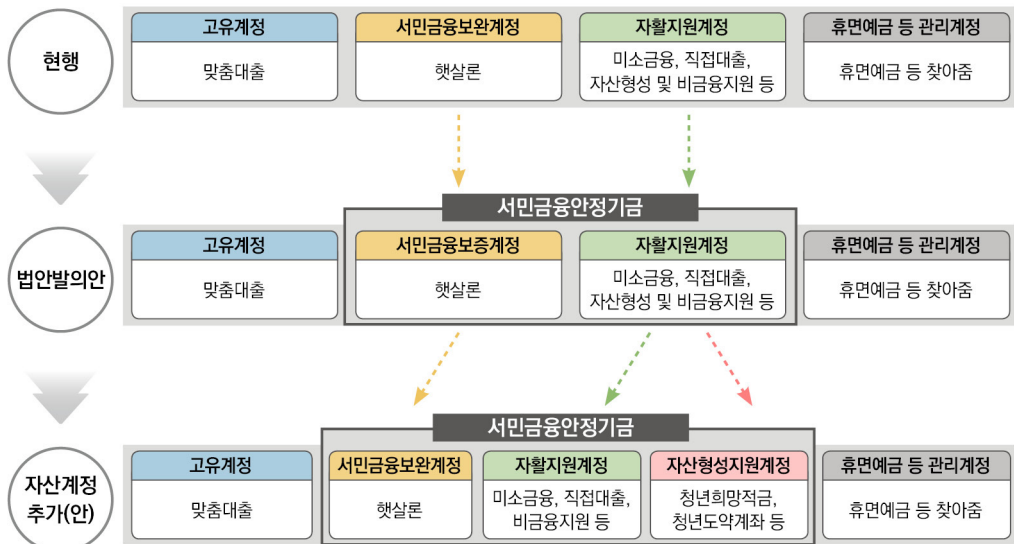
자료: 서민금융진흥원

그러나 서민금융법상 금융회사 출연 의무 규정의 효력이 상실되는 2026년 10월이 다가오고 있음에도 불구하고, 그에 대한 대안은 구체적으로 확정되지 않은 상황이다. 서민금융진흥원에 따르면 서민금융보완계정 재원의 약 56%를 차지하고 있는 금융회사 출연금 납부가 종료되는 경우, 정책서민금융의 공급 규모는 기존의 50% 수준으로 감소할 것으로 예상된다.

정부 및 서민금융진흥원은 금융회사 출연 의무 규정의 효력 연장 등을 위해 관련 업계와 논의 중이며, 법률 개정을 통해 그 효력이 연장될 경우 정책서민금융 공급의 안정성에는 문제가 없을 것이라는 입장이다. 또한, 금융회사가 출연금을 부담하는 경우, 납부한 출연금을 바탕으로 보증부 대출이 이루어지면 금융회사에게 다시 수익이 발생하므로 업계와 원활한 협의가 가능할 것으로 예상하고 있다.

참고로, 정부 및 서민금융진흥원은 정책서민금융 재원의 안정적 확보 및 탄력적 기반을 마련하기 위해 서민금융안정기금(가칭)의 신설을 추진하겠다는 입장이다. 정부의 기금 신설 계획에 따르면 서민금융진흥원의 계정 중 서민금융보완계정과 자활지원계정이 기금화되며, 그 재원은 금융회사 출연 의무규정의 유효기간 삭제를 통해 금융회사 출연금으로 충당하게 된다. 또한, 정부는 기금 손실에 대해서는 정부가 그 손실을 보전하도록 관련 근거규정을 마련할 계획이다.

[그림 III-1] 서민금융안정기금(가칭) 신설 개요



자료: 서민금융진흥원

다만, 출연규정의 효력이 2026년 10월 8일까지로 임박한 시점까지도 법률 개정의 전제가 되는 정부-업계 간 협의가 완료되지 않은 것은 적절하지 않은 측면이 있다. 또한, 금융회사의 입장에서는 보증부 대출 상품 등 정책서민금융 확대에 따라 부실채권 발생 시 금융회사가 부담하는 금액도 커지고 있는 상황에서,¹⁹⁾ 상향된 출연금을 납부하는 것이 상당한 부담으로 작용해 출연금 납부 의무 연장에 대해 동의하지 않을 가능성도 있다고 보인다.

따라서 정부는 정책서민금융의 공공성 및 안정성·지속가능성 등을 고려하여 관련 업계와의 협의를 통해 민간회사 출연 의무 연장 여부를 신속히 결정하는 한편, 연장하지 않을 경우 정책서민금융 공급 규모의 축소를 방지하기 위한 재원 조달 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 서민·취약 차주에 대한 용자 및 보증 공급 강화 필요

서민금융진흥원의 최근 신용점수별 연도별 용자 및 보증 공급에서 저신용자에 대한 비중이 감소하고 있는 것으로 보인다. 먼저, 서민금융진흥원의 신용점수별 연도별 용자 공급 비중을 보면 2023년 저신용자(0~500)에 대한 비중이 48.9%를 기록하였으나 2025년 33.4%로 15.5%p 감소하였다. 반면 중신용자(501~700)에 대한 비중은 동기간 49.3%에서 64.0%로 14.7%p 증가하였고 고신용자(701~1000)에 대한 비중은 1.8%에서 2.6%로 0.8%p 증가하였다. 또한, 서민금융진흥원의 신용등급별 보증 공급 비중 또한 저신용자(0~500)에 대한 비중이 2022년 3.8%에서 2025년 0.7%로 3.1%p 감소하고, 중신용자(501~700)에 대한 비중은 동기간 76.5%에서 58.9%로 17.6%p 감소하였으나, 고신용자(701~1000)에 대한 비중은 19.8%에서 40.4%로 20.6%p 증가하였다.²⁰⁾

19) 보증부 대출에 대한 정부의 보증비율은 90~100%로, 일부 보증 상품의 부실 발생 시 금융회사에게도 일정 부담이 발생한다.

20) 2026년 서민금융진흥원은 신용평점 하위 20%로 KCB 기준 700점, NICE기준 749점을 제시하였다. 다만, 2023년에서 2025년 사이 KCB 기준에 따른 700점 미만 신용자의 비중은 16.0%에서 14.9%로 1.1%p 감소하였고, NICE평가정보 기준에서는 비중이 6.0%에서 5.8%로 0.2%p 감소하였다.

[표 III-15] 서민금융진흥원의 신용점수별 연도별 용자 공급 비중

(단위: 점, %, %p, 억원)

구 분	2023(a)	2024	2025(b)	증감(b-a)
0~100	8.2	6.6	6.2	▲2.0
101~200	20.8	18.7	12.3	▲8.5
201~300	6.7	6.1	5.4	▲1.3
301~400	3.1	2.4	1.6	▲1.5
401~500	10.1	8.5	7.9	▲2.2
501~600	23.2	22.8	25.8	2.6
601~700	26.1	32.6	38.2	12.1
701~800	1.7	2.1	2.5	0.8
801~900	0.1	0.1	0.1	0.1
901~1000	0.0	0.0	0.0	0.0
합 계	100.0	100.0	100.0	0.0
고신용(701~1000)	1.8	2.3	2.6	0.80
중신용(501~700)	49.3	55.4	64.0	14.70
저신용(0~500)	48.9	42.3	33.4	▲15.50

주: 1) KCB 점수 기준

2) 대출금액 기준 공급 비중, KCB 점수 기준으로 작성(대출은 KCB 또는 NICE 중 낮은 하위 구성비 점수로 심사), 불법사금융예방대출(舊 소액생계비대출)은 2023년 3월 출시

자료: 서민금융진흥원 제출자료를 바탕으로 재작성

[표 III-16] 서민금융진흥원의 신용등급별 연도별 보증 공급 비중

(단위: 점, %, %p, 억원)

구 분	2022(a)	2023	2024	2025(b)	증감(b-a)
0~100	0.3	0.3	0.2	0.0	▲0.3
101~200	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
201~300	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
301~400	0.1	0.1	0.0	0.0	▲0.1
401~500	3.3	2.3	1.2	0.7	▲2.6
501~600	32.9	25.3	15.5	12.5	▲20.5
601~700	43.5	47.6	46.4	46.4	2.9
701~800	13.9	17.0	23.0	24.0	10.1
801~900	4.4	5.4	9.5	11.0	6.6
901~1000	1.5	1.8	4.1	5.4	3.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
고신용(701~1000)	19.8	24.1	36.6	40.4	20.6
중신용(501~700)	76.5	73.0	61.9	58.9	▲17.6
저신용(0~500)	3.8	2.9	1.6	0.7	▲3.1

주: 1) KCB 점수 기준

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

자료: 서민금융진흥원 제출자료를 바탕으로 재작성

서민금융진흥원의 신용점수별 연도별 보증 및 용자 실적을 통해서도 하위 20% 이하에 대한 용자 및 보증 비중이 최근 감소하고 있음이 나타났다. 하위 10% 이하 저신용자에 대한 용자 및 보증 실적은 2023년 전체의 66.1%에서 2025년 49.1%로 하락하였다. 하위 10% 초과 20% 이하 신용자에 대한 보증 및 용자 실적은 2023년 10.6%에서 2024년 11.1%로 증가하였으나 2025년 10.8%로 하락하였다. 반면, 하위 20% 초과 신용자에 대한 보증 및 용자 실적은 2023년 23.3%에서 2025년 40.1%로 증가하였다. 연도에 따라 보증 및 용자의 규모에 차이가 존재하여 하위 10%에 대한 보증 및 용자 실적이 2024년 2조 8,064억원에서 2025년 3조 3,490억원으로 증가하였으나 전체 규모로 보면 저신용자에 대한 사업 비중이 감소한 것으로 보인다.

[표 III-17] 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 서민의 원활한 금융생활을 지원하기 위하여 설립되었다. 또한, 주요 기능으로 제도권 금융서비스를 받기 어려운 서민들을 위한 보증, 대출지원 및 금융취약계층의 미래 도약을 위한 자산형성 지원을 수행한다. 이를 위해 서민금융진흥원은 생활안정자금, 고금리 대안, 창업·운영자금 등을 통해, 불법사금융 예방대출, 미소금융 사업수행기관 창업·운영자금, 전통시장 소액대출, 민간사업수행기관 지원사업 등의 사업을 수행하고 있다.

그런데, 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업별 지원 대상을 보면, 신용점수와 무관하게 연소득 3,500만원 이하이거나, 연소득 4,500만원 이하이면서, 신용점수 하위 20%(햇살론일반), 19세~34세이면서 연소득 3,500만원 이하인 취업준비생, 사회초년생, 청년사업자(햇살론유스), 연 가처분소득 600만원 이상, 신용평점 하위 20% 이하, 햇살론카드 필수교육을 이수한 자(햇살론 카드) 등을 대상으로 하고 있다. 이와 같은 지원 대상 설정은 일정 수준의 채무상환능력을 담보하기 위한 것으로 보이나 결과적으로 저신용자보다는 중신용자 이상의 차주에게 지원이 확대되는 결과를 초래한 것으로 보인다.

신용 점수가 낮은 서민·취약 차주는 시중은행에서 대출을 받기 어렵고, 소득이 낮을 경우 대출 규모에도 제한이 존재한다. 다만, 제도권 금융 이용 기준에 미달하는 저신용·저소득 차주 중에서도 지속적인 소득활동 등을 통해 일정한 채무상환능력을 갖춘 경우가 있다. 서민금융진흥원의 정책서민금융 사업은 이와 같은 차주의 금융접근성을 제고하고, 이를 통해 신용 회복 및 소득기반 확충을 지원하는데 의의가 있다.

따라서 서민금융진흥원은 서민·취약 차주에 대한 용자 및 보증을 확대하기 위하여 현재의 지원 대상과 대출 기준을 개선하여 저신용 및 저소득층에 대한 용자 및 보증을 강화할 필요가 있어 보인다.

[표 Ⅲ-18] 서민금융진흥원 정책서민금융 사업별 지원대상 및 지원내용

구분	지원대상	지원내용
생활 안정 자금	햇살론 일반보증 (*26.1.1. 개시)	연소득 3,500만원 이하 또는 연소득 4,500만원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하 •보증한도: 최대 1,500만원 •대출기간: 5년 이내 •대출금리: 연 10% 이내 •보증료: 연 2.5% 이내 •상환방법: 원리금균등분할 상환
	근로자햇살론 (*25.12.31. 종료)	연소득 3,500만원 이하, 연소득 4,500만원 이하이면서 신용점수 하위 20% 이하 •보증한도: 최대 2,000만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 연 11.5% 이내 •보증료: 연 2.5% •상환방법: 원금균등분할 상환
	햇살론뱅크 (*25.12.31. 종료)	연소득 3.5천만원 이하 or 연소득 4.5천만원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하인, 정책서민금융상품을 6개월이상 이용하여, 부채 또는 신용도가 개선된 자 •보증한도: 최대 2,500만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 은행별 상이 •보증료: 연 1.4~2.5% •상환방법: 원리금균등분할 상환
햇살론유스	(공동) 19세~34세이면서 연소득 35백만원 이하인 취업준비생, 사회초년생, 청년사업자	•보증한도: 동일인 1인 최대 1,200만원 (1회 한도) •보증기간: 8년~15년 •대출금리: 연 1.9~4.0% •보증료: 연 0.1~1.0% •상환방법: 원금균등분할 상환
	햇살론카드	연 가처분소득 600만원 이상, 신용평점 하위 20% 이하, 햇살론카드 필수교육 이수한 자 •보증한도: 신규발급시 최대 200만원, 성실이용 시 최대 300만원 •보증기간: 최대 5년
고금리 대안	햇살론 특례보증 (*26.1.1. 개시)	연소득 3,500만원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하 •보증한도: 최대 1,000만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 연 6 또는 7% •보증료: 연 2.9~6.5% •상환방법: 원리금균등분할 상환
	햇살론15 (*25.12.31. 종료)	개인신용평점 하위 20%이면서 연소득 3,500만원 이하 또는 연소득 4,500만원 이하 •보증한도: 최대 2,000만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 연 6% •보증료: 연 9.9% •상환방법: 원리금균등분할 상환
	최저신용자 특례보증 (*25.12.31. 종료)	햇살론15 보증이 거절된 자, 연소득 4,500만원 이하이면서 개인신용평점 하위 10% •보증한도: 동일인 최대 1,000만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 은행 7%, 저축은행 8% •보증료: 은행 8.9%, 저축은행 7.9% •상환방법: 원리금균등분할 상환
창업·운영 자금	햇살론119	은행권 채무조정 프로그램을 3개월 이상 성실상환 중인 연 매출 3억원 이하 영세 개인사업자 •보증한도: 최대 2,000만원 •대출금리: 연 6~7%(은행별 상이) •대출기간: 5년(1년 거치+4년 원금 균등분할 상환) •보증료: 연 0.5% •상환방법: 원금균등분할 상환
불법사금융예방대출 (舊 소액생계비대출)	개인신용평점 하위 20%이면서 연소득 3,500만원 이하(금융교육 이수 또는 복지패မ် 비식 가입 필수)	•대출한도: 1인당 최대 100만원 •대출금리: 일반 연 12.5%/사회적배려대상자 연 9.9%/원제자(최소 6개월 이상 이용) 재대출 연 4.5% •상환방법: 2년 원리금균등분할상환
미소금융 사업수행기관 창업·운영자금	개인신용평점 하위 20%, 기초생활수급자 및 차상위계층 이하, 근로장려금 신청 대상자	•자금용도: 창업자금, 운영자금, 시설개선자금, 긴급생계자금 •대출한도: 1,000~7,000만원 •대출기간: 5~6년 이내 •대출금리: 4.5% •상환방법: 원리금균등분할 상환
전통시장 소액대출	전통시장 및 상점가 상인회 소속 영세상인	•자금용도: 운영자금 •대출한도: 점포당 1인당 최대 1,000만원 이내(무등록사업자는 500만원 이내) •대출기간: 2년 이내(거치 6개월 이내) •대출금리: 연 4.5% 이내 •상환방법: 월-일 원금균등분할상환 중 택
민간사업수행기관 지원사업	저신용·저소득 자영업자 또는 근로자, 사회적기업 등	•자금용도: 창업자금, 운영자금, 생계자금 •대출한도: 최대 7,000만원(사회적기업 대출 최대 10,000만원) •대출기간: 최대 5년 •대출금리: 연 6% 이내(기관별 상이) •상환방법: 원리금균등분할 상환 등

주: 1. 2026년 2월 기준
 2. 자산형성 사업, 소액보험 사업, 지방자치단체 위탁사업은 제외
 자료: 금융위원회, 서민금융진흥원

다. 정책서민금융의 신용도 제고 효과에 대한 분석 및 성과관리 필요

금융위원회는 2026년 성과계획서를 통해 소비자 중심의 포용적 금융을 주요 임무 네 개 중 세 번째로 설정하였다.²¹⁾ 그리고 금융위원회는 서민층의 금융부담 완화와 금융소외계층에 대한 금융지원을 강화(프로그램목표 II-4)하기 위하여 서민 금융진흥원을 통해 보증부 대출, 직접대출, 사업 수행기관 지원 등 여러 사업을 수행하고 있다.

[표 III-19] 서민금융진흥원 정책서민금융 사업별 개요

구분		사업개요	
보증부 대출	생활 안정 자금	햇살론 일반보증 (26.1.1. 개시)	제도권 금융기관 이용이 어려운 저신용·저소득자의 생계비를 지원
		근로자햇살론 (25.12.31. 종료)	제도권 금융회사 대출 이용이 어려운 저신용·저소득 근로자를 대상으로 신용보증 지원
		햇살론뱅크 (25.12.31. 종료)	정책서민금융을 정상이용 중인 서민을 대상으로 은행대출 보증 지원
		햇살론유스	대학생과 청년을 대상으로 일반생활자금 등에 대한 신용보증 지원
		햇살론카드	저신용자 대상으로 신용카드 발급을 위한 보증지원
	고금리 대안	햇살론 특례보증 (26.1.1. 개시)	고금리 대출 이용이 불가피한 최저신용자를 제도권 금융으로 포용하는 고금리 대안상품
		햇살론15 (25.12.31. 종료)	대부업 등의 고금리 대출 이용자를 대상으로 은행 대출을 위한 일반보증과 직접보증을 지원
		최저신용자 특례보증 (25.12.31. 종료)	제도권 금융에서 배제될 가능성이 높은 최저신용자를 대상으로 신용보증 지원
	창업·운영 자금	햇살론119	은행 채무조정 프로그램을 이용 중인 영세 개인사업자에게 신규 운전자금 보증 대출 지원
	직접대출	불법사금융예방대출 (舊 소액생계비대출)	
미소금융 사업수행기관 창업·운영자금		제도권 금융 이용이 어려운 저신용·저소득자의 창업운영자금, 생계자금 등을 지원하는 마이크로크레딧 상품(미소금융 사업수행기관에게 무이자 자금을 지원하는 간접 대출 사업)	
사업 수행기관 지원	전통시장 소액대출		전통시장 영세상인 대출재원을 지자체를 통해 전통시장 상인회에 지원하는 간접대출사업
	민간사업수행기관 지원 사업		저소득층 창업지원 및 사회적기업 지원 업무를 하는 비영리법인을 민간사업수행기관으로 선정하여 지원하는 간접대출사업
	소액보험		사업수행기관인 보험사를 선정하여 보험료를 지원하고 취약계층이 보험금을 지원 받게하는 금융서비스

주: 1. 2026년부터 근로자햇살론+햇살론뱅크 → 햇살론 일반보증 / 햇살론15+최저신용자 특례보증 → 햇살론 특례보증으로 상품 통합
2. 지자체위탁사업인 경남동행론은 제외
자료: 금융위원회, 서민금융진흥원

21) 금융위원회의 네 가지 임무는 ① 경제활력 뒷받침, ② 금융산업혁신, ③ 소비자 중심 포용적 금융, ④ 공정성·투명성 강화 등으로 설정됨(금융위원회 2026년도 성과계획서, p.1.)

그런데, 금융위원회는 2026년 포용금융 관련 서민금융진흥원과 관련된 성과지표를 햇살론 특례보증 전체 공급건수 대비 취약 계층에 대한 공급 건수(%)로 설정하여, 서민금융진흥원의 사업 성과를 평가하고 있는 것으로 보인다.

[표 III-20] 금융소외계층에 대한 금융지원 관련 성과지표

성과지표	가 중 치	성 과 분 야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처
			구분	'22	'23	'24	'25	'26	'27		
햇살론 특례보증 전체 공급건수 대비 취약계층에 대한 공급건수(%)	1	일반 재정	목표	신 규	신 규	신 규	신 규	7.3	-	취약계층*에 대한 보증료 인하가 이루어진 햇살론 특례보증 공급건수 / 햇살론 특례보증 전체 공급건수 * 사회적배려대상자, 특별재난지역거주자, 저소득청년, 신용·부채컨설팅 이수자 등 보증료 인하 대상	서민금 용진흥 원 통계
			실적	신 규	신 규	신 규	신 규	18.6	-		

자료: 금융위원회, 2026년도 성과계획서, p.95.

그러나 햇살론 특례보증 전체 공급건수 대비 취약계층에 대한 공급건수(%)는 서민금융진흥원의 금융소외계층에 대한 성과를 평가하기에는 적절하지 않은 것으로 보인다. 서민금융진흥원의 연도별·사업별 공급 실적 현황을 보면 햇살론 특례보증(2026년 기준 햇살론15과 최저신용자 특례보증 사업)의 규모는 2025년 기준 전체 공급 실적인 7조 1,573억원 중 1조 6,533억원으로 23.1%를 차지하여, 4조 7,587억원의 공급 규모로 전체의 66.5%를 차지하고 있는 햇살론 일반보증(2026년 기준 근로자햇살론과 햇살론뱅크 사업)의 규모보다 크지 않은 상황이다. 햇살론 특례보증 상품이 서민금융 지원의 기능을 수행하는 것으로 보이나, 서민금융진흥원의 가장 비중있는 사업인 저신용자에 대한 생활안정자금 관련 상품의 성과를 평가하기 어려워 대표성이 있는 성과지표로 활용되기에는 한계가 있어 보인다.²²⁾

22) 금융위원회는 2024~2025년도 성과지표로 전체 햇살론 공급건수 대비 금융소외계층에 대한 공급건수 비중을 활용하였다(여기서 금융소외계층은 신용점수 하위 50%이하 이면서 중위소득 이하인 34세 이하 청년과 신용점수 하위 20%이하 이면서 중위소득 이하인 34세 초과자를 의미한다). 2025년 성과지표는 전체 햇살론 공급 규모를 대상으로 하였다라는 점에서는 2026년도 성과지표와 다르게 서민금융진흥원의 사업을 전반적으로 포함하는 장점을 가지고 있다. 그러나 2025년도 성과지표 또한 서민금융진흥원 사업의 수혜자 신용도 제고 효과에 대한 성과를 평가할 수 없다는 점에서 공급 실적 중심인 2026년 성과지표와 크게 다르지 않아 사업의 성과평가에 한계가 있어 보인다.

[표 III-21] 서민금융진흥원 연도별·사업별 공급 실적 현황

(단위: 억원)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
보증부 대출	근로자햇살론	18,286	29,799	26,028	30,272	33,170	34,597	38,285	34,342	28,087	34,577
	햇살론뱅크	-	-	-	-	-	616	12,361	13,329	8,810	13,010
	햇살론유스	-	-	-	-	2,234	3,452	3,094	3,016	1,856	2,410
	햇살론카드	-	-	-	-	-	76	272	335	345	324
	햇살론15 ¹⁾	-	-	-	3,807	9,990	10,862	14,305	13,086	10,855	13,571
	최저신용자 특례보증	-	-	-	-	-	-	1,002	2,924	1,935	2,962
	소계	18,286	29,799	26,028	34,079	45,394	49,603	69,319	67,032	51,888	66,854
직접 대출	불법사금융예방대출	-	-	-	-	-	-	-	958	983	1,326
사업수행기관 지원 ²⁾		4,207	4,573	4,022	3,564	3,899	3,433	3,469	3,553	3,493	3,392
합계		22,493	34,372	30,050	37,643	49,293	53,036	72,788	71,543	56,364	71,573

주: 햇살론 일반보증(근로자햇살론+햇살론뱅크), 햇살론 특례보증(햇살론15+최저신용자 특례보증)은 '26.1월 출시로 '25년까지 공급실적 없음

1) 국민행복기금, 서금원 햇살론15 합산

2) 미소금융사업, 민간사업수행기관, 전통시장 대출실적 합산

자료: 서민금융진흥원

또한, 서민금융진흥원 지원사업 수혜자의 신용 점수 회복에 대한 정보가 부족한 상황이다. 그 결과, 현재 정부의 포용금융 관련 정책이 사업별 공급 실적을 중심으로 자료가 공개되고 이에 따라 평가되고 있다.

그러나 서민금융진흥원의 기관설립일이 2016년 9월 23일임을 고려하였을 때, 과거 서민금융 지원 대상의 신용 점수 회복 수준과 수혜자가 또 다시 금융채무불이행자로 되거나 서민금융진흥원의 사업에 재지원하는 경우에 대한 정보를 추적할 수 있었을 것으로 보인다.

아울러 정부에서는 저신용, 금융채무불이행자의 신용회복을 위해 서민금융진흥원과 고용노동부의 연계사업을 통해 금융과 고용을 함께 지원하고 있다. 따라서 서민금융의 공급 규모뿐만 아니라 포용금융의 효과성을 평가할 수 있는 수혜자의 신용 점수와 연체 여부를 추적할 수 있는 자료를 주기적으로 작성하여 사업을 체계적으로 추진할 필요가 있는 상황이다.

한편, 현재 서민금융진흥원 사업 수혜자의 신용도 및 연체 여부를 확인할 수 있는 자료를 생산할 수 있는 방법은 존재하는 것으로 보인다. 예를 들면, NICE평

가정보·한국평가데이터(KODATA) 등의 자료를 통해 신용 사면을 받은 수혜자 총 292만 8,000명 중 16만 9,000명이 2026년 1월 1일부터 20일 사이에 신규 연체를 기록한 사실과 신용회복지원 수혜자의 신용평점별 신용 점수 상승 폭이 공개되었다.²³⁾ 서민금융진흥원 또한 이와 유사한 방식으로 정책 수혜자를 대상으로 직접적인 자료 요청을 하거나 NICE평가정보·한국평가데이터(KODATA) 등을 통한 간접적인 방법을 이용할 수 있어 보인다. 정부는 이러한 방식으로 일정 기간 동안 정책 수혜자의 신용 점수 변화와 연체에 대한 기록을 평가하여 사업을 추진할 필요가 있다. 다만, 수혜자의 금융 정보는 사생활 정보임을 고려하여 개인정보보호법에 의거하여 철저히 관리될 필요가 있다.

【표 III-22】 신용회복지원 수혜자(개인) 신용평점별 신용점수 상승폭

평점대	신용점수 상승폭
1000점 이하	42.6
950점 이하	46.6
900점 이하	52.3
800점 이하	37.8
700점 이하	20.0
600점 이하	6.9

자료: NICE평가정보, 한국평가데이터(KODATA)

따라서 금융위원회는 포용금융 관련 서민금융위원회의 주요 사업을 포함할 수 있는 성과지표를 개발할 필요가 있으며, 정책금융의 효과성을 보여줄 수 있는 자료를 생산하여 사업을 체계적으로 추진할 필요가 있어 보인다.

라. 정책서민금융 대출 부실화에 대한 개선방안 마련 필요

정책서민금융의 주요 공급 방식인 보증부 대출은 서민금융진흥원이 대출금의 90%를 보증하고 민간 금융회사가 자금을 공급하는 방식이다. 서민금융진흥원의 정책서민금융 상품은 생활안정자금, 고금리 대안, 창업·운영자금공급이라는 세 가지 목적에 따라 저소득·저신용 금융취약계층을 대상으로 공급되고 있으며, 구체적인 상품별 지원요건 및 지원내용은 다음과 같다.

23) 머니투데이 “신용사면 직후 또 연체... “도덕적 해이 부추겨, 궁극적 해결책 안돼,” 2026.2.9.

[표 Ⅲ-23] 서민금융진흥원 정책서민금융 사업별 지원대상 및 지원내용

구분	지원대상	지원내용	
생활 안정 자금	햇살론 일반보증 (26.1.1. 개시)	연소득 3,500만원 이하 또는 연 소득 4,500만원 이하이면서 신 용평점 하위 20% 이하	•보증한도: 최대 1,500만원 •대출기간: 5년 이내 •대출금리: 연 10% 이내 •보증료: 연 2.5% 이내 •상환방법: 원리금균등분할 상환
	근로자햇살론 (25.12.31. 종료)	연소득 3,500만원 이하, 연소득 4,500만원 이하이면서 신용점수 하위 20% 이하	•보증한도: 최대 2,000만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 연 11.5% 이내 •보증료: 연 2.5% •상환방법: 원금균등분할 상환
	햇살론뱅크 (25.12.31. 종료)	연소득 3.5천만원 이하 or 연소득 4.5천만원 이하이면서 신용 평점 하위20% 이하인, 정책서민금 융상품을 6개월이상 이용하며, 부채 또는 신용도가 개선된 자	•보증한도: 최대 2,500만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 은행별 상이 •보증료: 연 1.4~2.5% •상환방법: 원리금균등분할 상환
	햇살론유스	(공통) 19세~34세이면서 연소득 35백만원 이하인 취업준비생, 사회 초년생, 청년사업자	•보증한도: 동일인 1인 최대 1,200만원 (1회 한도) •보증기간: 8년~15년 •대출금리: 연 1.9~4.0% •보증료: 연 0.1~1.0% •상환방법: 원금균등분할 상환
	햇살론카드	연 가처분소득 600만원 이상, 신 용평점 하위 20% 이하, 햇살론 카드 필수교육 이수한 자	•보증한도: 신규발급시 최대 200만원 성실이용 시 최대 300만원 •보증기간: 최대 5년
고금리 대안	햇살론 특례보증 (26.1.1. 개시)	연소득 3,500만원 이하이면서 신용평점 하위 20% 이하	•보증한도: 최대 1,000만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 연 6 또는 7% •보증료: 연 2.9~6.5% •상환방법: 원리금균등분할 상환
	햇살론15 (25.12.31. 종료)	개인신용평점 하위 20%이면서 연소득 3,500만원 이하 또는 연소득 4,500만원 이하	•보증한도: 최대 2,000만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 연 6% •보증료: 연 9.9% •상환방법: 원리금균등분할 상환
	최저신용자 특례보증 (25.12.31. 종료)	햇살론15 보증이 거절된 자, 연 소득 4,500만원 이하이면서 개 인신용평점 하위 10%	•보증한도: 동일인 최대 1,000만원 •대출기간: 3년 또는 5년 •대출금리: 은행 7%, 저축은행 8% •보증료: 은행 8.9%, 저축은행 7.9% •상환방법: 원리금균등분할 상환
창업·운영 자금	햇살론119	은행권 채무조정 프로그램을 3 개월 이상 성실상환 중인 연 매 출 3억원 이하 영세 개인사업자	•보증한도: 최대 2,000만원 •대출금리: 연 6~7%(은행별 상이) •대출기간: 5년(1년 거치+4년 원금 균등분할 상환) •보증료: 연 0.5% •상환방법: 원금균등분할 상환
	불법사금융예방대출 (舊 소액생계비대출)	개인신용평점 하위 20%이면서 연소득 3,500만원 이하(금융교육 이수 또는 복지멤버십 가입 필수)	•대출한도: 1인당 최대 100만원 •대출금리: 일반 연 12.5%/사회적배려대상자 연 9.9%/완 제자(최소 6개월 이상 이용) 재대출 연 4.5% •상환방법: 2년 원리금균등분할상환

주: 1) 2026년 2월 기준
2) 자산형성 사업, 소액보험 사업, 지방자치단체 위탁사업은 제외
자료: 금융위원회, 서민금융진흥원

정책서민금융 공급과 관련하여 차주의 연체율 및 보증기관의 대위변제율은 정책서민금융의 공급 규모와 지속가능성을 결정하는 주요 요인이다. 보증부 대출 상품의 경우 차주가 원리금을 상환하지 못하게 되면 대출을 보증한 서민금융진흥원이 이를 대신 변제하는 대위변제가 발생한다. 또한, 직접대출 상품의 연체는 원리금 상환 수입을 직접적으로 감소시킨다. 따라서 정책서민금융 대출의 미상환이 발생하게 되면 서민금융진흥원이 이를 대위변제하거나 원리금 상환 수입이 감소함에 따라 정책서민금융 재원이 소모되는 결과가 발생하게 된다.

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 우려되고 있다.

정책서민금융 상품별 대위변제율 및 연체율 현황을 살펴보면, 2023년 이후 대위변제율 및 연체율이 전반적으로 상승하였음을 확인할 수 있다. 근로자햇살론의 경우 대위변제율이 2022년 10.4%에서 2025년 12.4%로 상승하였으며, 햇살론15의 경우 대위변제율이 2021년 14.0%에서 2025년 26.8%로 상승하였다. 특히, 상대적으로 보다 신용도가 낮은 금융취약계층을 대상으로 공급되는 고금리 대안 자금 상품의 경우 불법사금융예방대출의 연체율이 2025년 37.8%를 기록하는 등 전반적으로 상당히 높은 수준의 대위변제율 및 연체율을 기록하고 있다.

[표 III-24] 정책서민금융 연도별·사업별 대위변제율 및 연체율 현황

(단위: %)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
생활 안정 자금	근로자햇살론	2.2	5.5	9.1	10.2	10.5	10.6	10.4	12.1	12.7	12.4
	햇살론뱅크	-	-	-	-	-	-	1.1	8.4	16.8	17.1
	햇살론유스	-	-	-	-	0.2	2.9	4.8	9.4	12.7	13.6
	햇살론카드	-	-	-	-	-	-	6.1	12.3	17.8	22.2
고금리 대안 자금	햇살론15	-	-	-	0.0	5.5	14.0	15.5	21.3	25.5	26.8
	최저신용자 특례보증	-	-	-	-	-	-	0.01	14.5	26.8	28.8
	불법사금융예방대출	-	-	-	-	-	-	-	11.7	32.2	37.8
미소금융		4.7	3.9	4.6	5.2	4.4	4.2	5.2	7.7	8.5	8.2

- 주: 1. 국민행복기금보증 햇살론15(17), 서민금융진흥원 보증 햇살론15 합산
 2. 햇살론 일반보증(근로자햇살론+햇살론뱅크), 햇살론 특례보증(햇살론15+최저신용자 특례보증)은 '26.1월 출사로 '25년까지 공급실적 없음
 3. 대위변제율 = (각 기간말 누적 대위변제발생액 - 각 기간말 누적 대위변제회수액) / 각 기간말 누적 보증공급액
 4. 불법사금융예방대출, 미소금융의 경우 연체율로 작성
 5. 연체율 = 31일이상 연체잔액 / 총 대출잔액

자료: 서민금융진흥원

정책서민금융 상품의 대위변제율 상승으로 인하여 서민금융보완계정의 대위변제 지출도 빠르게 증가하고 있다. 2025년 서민금융보완계정 대위변제 지출은 1조 2,959억원으로 전년 대비 1,487억원(13.0%) 증가하였다. 이러한 대위변제 지출 증가는 보증부 대출 상품의 공급 자체가 증가한 것에도 기인하지만, 대위변제율의 상승에도 상당 부분 그 원인이 있는 것으로 보인다.

[표 III-25] 서민금융보완계정 수입 및 지출 현황

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
수입	2,127	8,062	9,318	13,352	15,791
지출	1,214	5,133	11,313	11,472	12,959
대위변제	1,205	5,073	11,253	11,383	11,288
수지	+913	+2,929	△1,995	+1,880	+2,832

자료: 서민금융진흥원

앞서 언급한 바와 같이, 대위변제율의 증가는 우선 정책서민금융 공급 규모를 축소시키는 효과가 있다. 보증부 대출의 공급 규모는 서민금융진흥원이 보유한 보증재원이 대위변제로 인해 완전히 소진되지 않고 감당할 수 있는 최대 보증 한도를 역산하여 결정되는데, 대위변제율은 사업예산규모, 구상채권회수율, 보증료수입률 등과 함께 금융 공급 규모를 결정하는 주요 요인이다. 대위변제율의 상승은 보증부 대출로 인한 서민금융진흥원의 손실을 증가시킴으로써 정책서민금융 공급을 축소시키게 된다.

[그림 III-2] 보증부 대출의 공급 규모 결정

$$\text{공급규모} = \frac{\text{보증재원}}{\text{보증비율} \times \text{사업손실률(대위변제율)} - \text{구상채권회수율} - \text{보증료수입률} + \text{운영비용}}$$

자료: 서민금융진흥원 자료를 바탕으로 재작성

또한, 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 달성

되지 못하고 있음을 시사한다. 물론, 정책서민금융은 금융취약계층에 대한 금융접근성 제고를 위해 이루어진다는 점에서 일정 수준의 대위변제율과 연체율은 불가피한 측면도 있으나, 이러한 보증부 대출로 상환능력이 부족한 사람이 대출을 받기 용이해짐에 따라 필수적인 자금이 아님에도 대출에 접근하는 경우가 발생할 수 있다는 점도 감안할 필요가 있다. 대출의 필요성 및 상환가능성에 대한 충분한 심사 없이 이루어지는 정책서민금융은, 장기적으로 오히려 금융취약계층의 다중채무를 심화시키고 신용도를 하락시키는 결과로 이어질 수 있는 것이다.

이와 같은 정책서민금융 상품 부실 문제를 해소하기 위해 지원요건을 강화하고 재원 확대를 통해 공급규모 축소를 방지하는 방안을 고려할 수 있으나, 이러한 방안을 통해서도 근본적인 문제를 해소하기 어려운 측면이 있다. 정책서민금융 재원의 확대는 정부의 재정여력 한계 및 민간 금융기관의 부담 등 현실적인 한계가 존재하며, 단순 지원요건의 강화는 오히려 정책서민금융 공급을 필요로 하는 금융취약계층이 지원 대상에서 배제되는 결과로 이어질 수 있기 때문이다.

따라서 대위변제율 및 연체율 상승 문제를 해소하기 위해서는, 차주의 상환능력을 중심으로 한 대출 심사 강화 및 차주에 대한 금융교육 등 비금융 연계 강화가 필요하다고 보인다.

우선, 단순히 정량적 지원요건을 강화하기보다는 대출심사 시 차주의 실질적인 상환능력에 대한 충분한 심사가 이루어질 필요가 있다. 이를 바탕으로 소득 및 신용도가 낮아 제도권 금융 등으로부터 대출을 받기 어려우나 상환가능성은 높은 사람에게 자금이 공급되는 경우, 대위변제율 및 연체율 완화 및 성실상환을 통한 금융취약계층의 신용도 상승을 함께 도모할 수 있다. 한편, 금융취약계층 중 상환능력이 부족한 사람들의 경우에는, 정책서민금융이 아닌 다른 형태의 정부지원이 이루어질 수 있도록 전반적인 지원체계를 정비하는 것이 타당하다고 보인다.

다음으로, 정책서민금융 지원대상에 대한 금융교육, 취업 기회 제공 등 비금융 연계를 강화하여 차주의 상환의무 이행을 유도할 필요가 있다. 또한, 차주에 대하여 인센티브를 부여하는 등의 방식으로 실효성 있는 재무 교육을 실시하고, 타 부처 및 지방자치단체 사업과 연계하여 취업 지원 서비스, 자영업 컨설팅, 직업교육 프로그램을 제공할 필요가 있다. 이와 같은 비금융 연계가 이루어질 경우 차주의 입장에서 금융 비용 절감을 위해 자활을 위한 노력을 하게 되므로, 정책서민금융 공급이 금융취약계층의 자립 및 제도권 금융 복귀로 이어지는 것을 기대할 수 있다.

종합하면, 정책서민금융 상품에 대한 대위변제율 및 연체율 상승으로 인해 재원 소모 및 차주의 신용도 하락이 발생하고 있으므로, 상환능력을 중심으로 한 실질적 심사 및 비금융 연계 등을 통한 상환 인센티브를 강화함으로써 정책서민금융의 부실화를 방지할 필요가 있다.

IV. 포용적 금융 실현을 위한 채무조정제도 분석

- 1 채무조정제도 개요 및 현황
- 2 신용회복위원회 채무조정제도 분석
- 3 금융회사 자체 채무조정제도 분석
- 4 한시적 채무조정제도 분석

1. 채무조정제도 개요 및 현황

가. 채무조정제도 개요

「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」(이하 “개인채무자보호법”)에서 정의하는 ‘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 것을 말한다²⁴⁾.

채무조정의 목적은 채무자의 상환 부담을 완화하여 채무상환 가능성을 높이는 것이지만 궁극적으로는 장기연체로 인해 어려움에 처해있는 채무자의 정상적인 경제적 재기를 지원하는 것에 있다.

우리나라의 채무조정제도는 법원의 중재, 판결 등에 따라 이루어지는 개인회생·개인파산 제도가 있으며, 채무자와 채권자 간 합의를 통해 이루어지는 신용회복위원회의 채무조정제도, 금융회사의 자체 채무조정제도, 한국자산관리공사 채무조정제도 등이 대표적이다. 법원의 채무조정제도는 공적 채무조정제도, 채무자와 채권자 간 합의에 기반한 채무조정제도는 사적 채무조정제도로 구분하기도 한다²⁵⁾²⁶⁾.

한편 채무조정제도는 운영 기간에 따라 상시적 제도와 한시적 제도로 분류할 수 있다. 상시적 채무조정 제도는 앞서 살펴본 법원의 개인회생·개인파산 제도, 금융회사의 자체 채무조정제도, 신용회복위원회 채무조정제도, 한국자산관리공사 채무조정제도가 해당한다. 한시적 채무조정 제도는 정부 재정과 금융회사 출연금 등

24) 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “채무조정”이란 채권금융회사등이 보유한 개인금융채권에 대하여 다음 각 목의 방법으로 그 채무의 내용을 변경하는 것을 말한다.

가. 원리금 감면 또는 이자율 조정

나. 새로운 대출을 통한 기존 채무의 변제

다. 분할 변제

라. 변제기간 연장

마. 그 밖에 채무의 내용을 변경하는 것으로서 금융위원회가 정하여 고시하는 방법

25) 구정환·이규복, 「사적 개인채무조정제도 개선방안」, 한국금융연구원, 2020.2.

26) 신용회복위원회는 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」에 근거하여 신용회복지원협약을 체결한 금융회사의 채무를 조정하는 공익특수법인이고 금융회사와 신용회복위원회와의 신용회복지원협약 체결이 사실상 의미이고 신용회복위원회의 채무조정 절차가 법률에서 규율하고 있어 ‘행정형 채무조정’에 가까운 구조이기 때문에 공적 채무조정제도로 보는 의견도 있다. 그리고 한국자산관리공사는 공공기관으로 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」과 정부 재정 등을 통해 금융회사의 부실채권을 인수하여 채무조정을 지원하고 있기 때문에 넓게 보면 공적 채무조정에 해당할 수도 있다.

으로 한시적인 특별 채무조정 기구를 만들고 금융회사가 보유한 연체 채권을 매입하여 채권 소각과 채무조정을 지원하는 새출발기금, 새도약기금 등이 있다²⁷⁾. 다만 모든 채무조정제도가 법적·제도적 테두리 안에서 운영되며 채무자의 연체 상황에 따라 상호 보완적 성격을 가진다.

[표 IV-1] 국내 채무조정 제도 현황

구분	사적 채무조정	공적 채무조정
상시적 채무조정	금융회사 자체 채무조정 신용회복위원회 채무조정 한국자산관리공사 채무조정	법원 개인회생·개인파산
한시적 채무조정	새출발기금, 새도약기금	-

자료: 신용회복위원회, 한국금융연구원, 한국개발연구원, 감사원 자료 등을 바탕으로 작성

법원의 개인회생 제도는 일정한 소득이 있는 채무자가 법원이 인가한 변제계획에 따라 일정 기간 채무를 상환하면 잔여 채무에 대해 면책받을 수 있는 제도이다. 개인파산 제도는 지급불능 상태에 있는 채무자가 보유 재산을 갚은 후 남은 채무에 대해 면책 결정을 받는 제도이다.

금융회사인 채권자와 채무자 간의 합의에 기초한 사적 채무조정은 2016년 서민금융법에 근거하여 금융회사와 신용회복지원협약을 맺은 신용회복위원회가 중재하는 채무조정제도가 대표적이며, 2024년 개인채무자보호법 제정으로 금융회사는 채권자와 채무자 간의 합의에 기초한 자체 채무조정제도를 의무적으로 운영하고 있다. 그리고 공공기관인 한국자산관리공사는 금융회사의 개인 연체 채권을 인수하여 채권자와 채무자 간의 채무조정을 지원하고 있다.

본 보고서는 우리나라의 채무조정제도의 운영 현황을 분석 대상으로 하되, 공적 채무조정제도인 법원의 개인회생과 개인파산제도는 제외하고 사적 채무조정제도인 신용회복위원회 채무조정제도, 금융회사 자체 채무조정제도, 한시적 채무조정인 새출발기금과 새도약기금에 한정하여 분석하였다.

27) 정부는 1997년 외환위기 당시 처음으로 한시적 매입형 채무조정 제도를 도입하였다. 그 이후 한마음금융('04~'20년), 희망모아('05~'20년), 신용회복기금('08~'13년), 국민행복기금('13년~현재) 등으로 금융채무 불이행자의 신용회복을 지원하였다. 특히, 2008년 글로벌 금융위기로 늘어난 금융소외자 지원을 위해 설립된 '신용회복기금'은 2013년 '국민행복기금'으로 확대·개편되었다. 최근에는 코로나 19로 인해 어려움을 겪는 소상공인·자영업자 채무조정을 위한 개인연체채권매입펀드, 새출발기금, 장기연체자 지원을 위한 새도약기금 등이 있다.

나. 채무조정제도 운영 현황

1) 신용회복위원회 채무조정제도

신용회복위원회는 서민금융법 제56조²⁸⁾에 근거해 설립된 특수법인²⁹⁾으로 서민 금융법에 근거한 신용회복지원협약에 가입된 금융회사와 개인채무자 간의 채무조정제도를 운영하고 있다.

신용회복지원협약은 서민금융법 제75조³⁰⁾에 따른 개인채무자에 대한 채무조정을 지원하기 위한 기준, 절차 및 방법 등에 필요한 사항을 말한다. 2026년 1월 말 기준 7,008개 기관이 신용회복지원협약을 체결했다.

[표 IV-2] 신용회복지원협약 체결 기관 현황

(단위: 개)

구분	협약 기관 수	구분	협약 기관 수	구분	협약 기관 수
은행	21	증권/투신	5	공공기관	6
카드사	8	농협/축협	1,115	파산금융기관	38
할부금융사	37	수협	91	대부업	2,371
리스/신기술금융	25	새마을금고	1,431	사업수행기관	52
생보사	19	산림조합	141	자산관리회사	208
손보사	12	이동통신사	3	유동화전문회사	327
상호저축	79	소액결제사	19	기타	20
보증기관	28	알뜰폰	54	합계	7,008
신협	897	공공요금	1		

주: 신용회복지원, 새출발기금 협약 기관 포함(2026.1월 기준)

자료: 신용회복위원회

신용회복위원회는 연체가 우려되는 개인채무자에게 선제적으로 지원하는 ‘신속 채무조정’, 31일 이상 일시적으로 연체가 발생한 개인채무자를 지원하는 ‘사전채무 조정’, 90일 이상 장기연체자의 경제적 재기를 위한 ‘개인워크아웃’, 주택담보대출 채무조정 등을 수행하고 있다.

28) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」

제56조(설립) ① 개인채무자의 채무조정 지원 등을 위하여 신용회복위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설립한다.

29) 신용회복위원회는 서민금융법에 따라 설립된 비영리 특수법인(만·상법 외 기타 법령에 따라 설립된 법인)으로 공공기관 운영에 관한 법률에 따른 공공기관에는 해당하지 않는다.

30) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」

제75조(신용회복지원협약) ① 위원회는 개인채무자에 대한 채무조정을 효율적이고 신속하게 지원하기 위하여 그 기준, 절차 및 방법 등 필요한 사항을 신용회복지원협약(이하 “협약”이라 한다)으로 정할 수 있다.

[표 IV-3] 신용회복위원회 채무조정제도 사업별 개요

구분	제도 개요	지원 대상	지원 내용
신속채무조정	일시적 소득 감소 등으로 연체가 우려되는 채무자의 채무가 과중해지지 않도록 선제적으로 채무조정 지원	연체 기간이 30일 이하인 자 또는 연체 우려자	이자율 인하(30%~50%), 분할 상환(최장 10년)
	특례	취약 채무자에 대해 연체 발생 전에도 원금 감면	이자 전액, 원금 최대 15% 감면
사전채무조정	1개월 이상 연체가 발생한 일시적 상환 불능자의 연체가 장기화하지 않도록 이자율 인하 및 장기 분할 상환 지원	연체 기간이 31일 이상 89일 이하인 자	이자율 인하(30%~70%), 분할 상환(최장 10년)
	특례	취약 채무자에 대해 연체 90일 전에도 원금 감면	이자 전액, 원금 최대 30% 감면
개인워크아웃	장기연체자가 경제적 재기에 성공할 수 있도록 원금 감면 및 장기 분할 상환 지원	연체 기간이 3개월 이상인 자	이자 감면(전액), 원금 감면*(최대 90%), 분할 상환(최장 10년) *미상각채권 최대 30%, 상각채권 최대 70% 감면 (기초수급자 등 취약계층 미상각채권 최대 50%, 상각채권 최대 90% 감면)
주택담보대출 채무조정	거주하고 있는 주택의 담보대출이 연체되면 상환조건을 변경하여 지원	주택담보대출 연체 31일 이상, 1주택 소유자	연체이자 전액 감면, 최장 3년 거치, 최장 35년 이내 분할 상환
새출발기금 (중개형)	채무상환이 어려운 소상공인·자영업자가 안정적으로 채무를 상환할 수 있도록 이자율 조정 및 분할 상환 지원	연체 90일 미만 소상공인·자영업자('20.4.1.~'25.6.30. 중 사업 영위)	연체 기간에 따른 금리 차등 조정(최대 9%), 분할 상환(최대 10년), 거치기간 부여(최대 3년)
새도약기금 (채무조정 대상)	새도약기금 매입채권 중 상환 능력이 있는 소각 제외 대상 개인채무자 채무조정 지원	연체 기간 7년 이상, 5천만 원 이하 개인 연체자(개인사업자)	원금 최대 80% 감면

자료: 신용회복위원회

2) 금융회사 자체 채무조정제도

정부가 장기연체자 증가를 해소하기 위한 제도개선을 추진해 왔음에도 불구하고 금융회사에서는 기계적인 소멸시효³¹⁾ 연장 관행이 지속되어 왔다³²⁾. 이에 국회와 정부는 2024년 개인채무자보호법을 제정하여 개인금융채권의 관리와 추심·조정
에 필요한 금융회사의 준수사항을 규정하고, 금융회사의 자체 채무조정제도를 법률상 제도로 명문화하였다.

개인채무자보호법 제2조 제2항³³⁾에 따라 채무조정제도를 갖추어야 하는 금융회사는 「은행법」 등에 따라 금전의 대부를 업으로 하는 자 등으로 구체적인 범위는 시행령에서 정의하고 있다.

[표 IV-4] 개인채무자보호법 상 채무조정제도를 갖추어야 하는 금융회사 범위

구분	주요 금융회사
은행	시중은행, 지방은행, 인터넷전문은행, 특수은행 등
카드/캐피탈	신용카드사, 할부금융사, 여신전문금융회사
저축은행	상호저축은행
보험사	생명보험사, 손해보험사
금융투자	증권사, 자산관리회사
보증기관	기술보증기금, 신용보증기금, 지역신용보증재단
공공기관	공공기관 중 개인금융채권을 보유할 수 있는 기관
대부업자	등록 대부업자
기타	정리금융회사, 유동화전문회사, 한국자산관리공사가 출자·투자한 회사

자료: 개인채무자보호법을 바탕으로 작성

31) 소멸시효는 채권자의 추심 권리 행사 시점부터 일정 기간이 경과함으로써 권리가 소멸하는 제도로 일반적으로 부실채권(금융기관 대출채권 등)은 「상법」 제64조에 근거해 상행위 채권으로 분류되어 5년의 소멸시효가 적용된다.

32) 금융회사는 일정기간 추심에도 불구하고 회수하지 못한 채무를 손쉬운 지급명령 제도를 통해 관행적으로 시효를 연장해왔다.

33) 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “채권금융회사등”이란 개인금융채권을 보유하고 있는 다음 각 목의 자를 말한다.

가. 「은행법」 등 대통령령으로 정하는 법률에 따라 인가·허가·등록·승인 등을 받아 금전의 대부를 업(業)으로 하는 자

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 개인금융채권을 보유할 수 있는 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관

다. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에 따라 개인금융채권을 보유할 수 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자

개인채무자보호법 제35조³⁴⁾에 따르면, 금융채권을 연체한 채무자가 자력으로 채무상환이 어렵다고 판단되는 경우 금융회사에 상환유예, 상환기간 연장, 이자율 조정 등의 채무조정을 요청할 수 있다. 다만, 개인 채무조정 요청 대상은 계좌별 대출원금 3천만 원 미만의 개인금융채권을 연체 중인 자로서, 연체 시작일이 2024년 10월 17일 이후인 개인금융채권으로 한정된다. 또한, 같은 법 제35조 제1항 및 제36조 제1항³⁵⁾에 해당하면 채무조정 요청이 제한되거나 거절될 수 있다.

개인채무자가 적합한 채무조정을 요청하면 채권금융기관은 동 법률 제34조³⁶⁾에 따라 채무조정 내부 기준에 따라 연체채무자의 채무조정 요청을 검토하고 채무조정안을 제안하여야 한다. 개인채무자보호법 제38조³⁷⁾에 따라, 개인금융채무자가

- 34) 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」
제35조(채무조정의 요청) ① 개인금융채무자는 개인금융채권을 연체한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 채권금융회사등에 채무조정을 요청할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 채무조정을 요청할 수 없다.
1. 제40조에 따라 채무조정의 합의가 해제된 후 1개월 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지나지 아니한 경우
 2. 개인금융채권의 존재 여부나 범위에 대하여 소송, 조정, 중재 또는 이에 준하는 절차가 진행 중인 경우
 3. 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제72조에 따른 채무조정의 절차가 진행 중인 경우
 4. 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제74조제1항에 따른 채무조정의 합의가 성립된 후 합의의 효력이 상실되지 아니한 경우
 5. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생·간이회생·개인회생 또는 파산·면책 절차가 진행 중인 경우
 6. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따라 회생계획을 인가받은 후 회생절차폐지·간이회생절차폐지 또는 개인회생절차폐지의 결정이 확정되지 아니한 경우
- 35) 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」
제36조(채무조정의 거절) ① 채권금융회사등은 다음 각 호의 경우에는 제35조에 따른 채무조정의 요청을 제37조에 따라 처리하지 아니하고 거절할 수 있다.
1. 제35조제1항 각 호의 경우
 2. 개인금융채무자가 제35조제3항에 따른 채권금융회사등의 수정·보완 요청에 3회 이상 따르지 아니한 경우
 3. 개인금융채무자의 변제능력에 현저한 변동이 없음에도 불구하고 제39조에 따라 채무조정의 절차가 끝난 개인금융채권에 대하여 채무조정을 다시 요청하는 경우
 4. 그 밖에 채무조정을 거절할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
- 36) 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」
제34조(채무조정내부기준) ① 채권금융회사등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 임원·직원이 개인금융채권의 채무조정 업무를 수행할 때 따라야 할 절차 및 기준(이하 “채무조정내부기준”이라 한다)을 마련·시행하여야 한다.
- 37) 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」
제38조(채무조정의 효력) ① 채권금융회사등은 개인금융채무자가 제36조제2항 또는 제37조제3항 후단에 따른 채무조정안에 동의하였을 때에는 조정서를 작성하여야 하며, 채무조정의 당사자는 그 조정서에 서명날인 또는 기명날인하여야 한다.
- ③ 제1항에 따라 개인금융채무자가 채무조정안에 동의하였을 때에는 채권금융회사등과 개인금융채무자 사이에 조정서와 같은 내용으로 채무조정의 합의가 성립된 것으로 본다.

채무조정안에 동의하고 당사자가 조정서에 서명날인 또는 기명날인하면 채무조정
의 합의가 성립한 것으로 본다.

[그림 IV-1] 금융회사 자체 채무조정제도 절차



* 채무조정 요청서, 채무조정안(작성 가능시), 변제능력에 관한 자료, 개인(신용)정보 수집·이용·제공·조회 동의서 등
자료: 신용회복위원회

3) 한시적 채무조정제도

현재 운영 중인 한시적 채무조정제도는 새출발기금과 새도약기금이 있다. 두
제도는 모두 한국자산관리공사가 특수목적법인(Special Purpose Company) 형태로
설립하고 신용회복위원회와 함께 운영한다는 공통점이 있으나, 지원 대상과 채무조
정 방식, 정책목표에는 차이가 있다.

새출발기금은 코로나19 이후 누적된 부채와 고금리 부담으로 상환에 어려움을
겪는 소상공인·자영업자의 채무부담 완화를 목적으로 2022년 10월부터 운영되고
있다. 지원 대상은 2020년 4월부터 2025년 6월 사이에 사업을 영위한 소상공인·자
영업자 중 부실 차주 또는 부실 우려 차주이며, 채무조정 대상 채무와 한도는 사
업·영업 관련 모든 대출이며 최대 15억 원(담보 10억 원, 무담보 5억 원)까지이다.

새출발기금의 채무조정 방식은 채무자 및 대출 유형에 따라 매입형과 중개형
으로 구분하여 지원한다. 새출발기금의 매입형 채무조정은 한국자산관리공사가 금
융회사로부터 신청채권을 매입한 뒤 채무자의 상환 능력에 맞추어 원금과 이자를
조정하는 방식이다.

새출발기금의 중개형 채무조정은 신용회복위원회가 금융회사의 동의를 거쳐
채무조정을 중개하는 방식으로 운영된다. 중개형은 원금 감면은 없고 연체이자 감
면과 금리 조정, 상환기간 연장 중심으로 지원하는 구조이다.

이처럼 새출발기금은 동일한 제도 안에서도 차주의 연체 정도와 상환 능력에 따라 지원방식을 달리 설계하고 있다. 즉, 부실이 심화한 차주에게는 원금 감면 중심의 채무조정을 지원하고, 아직 회생 가능성이 남아 있는 부실 우려 차주에게는 금리 조정과 분할 상환 중심의 채무조정을 적용하고 있다.

[표 IV-5] 새출발기금 사업 개요

- (사업목적) 소상공인·자영업자 대상 장기·분할상환 전환, 금리감면 등 채무조정을 지원
- (지원대상) 2020.4월~2025.6월 중 사업을 영위한 소상공인·자영업자 중 부실(우려) 차주
- (사업기간 / 수행주체) 2022.10.4~2026.12월 / 한국자산관리공사, 신용회복위원회
- (지원방식) 채무자 및 대출 유형에 따라, 매입형 및 중개형으로 구분

구분	매입형 채무조정 (한국자산관리공사)	중개형 채무조정 (신용회복위원회)
지원 방식	새출발기금이 금융회사로부터 신청채권을 매입하여 채무조정지원	채권금융회사의 동의를 거쳐 채무조정 지원(비동의 시 기금이 매입하여 지원)
대상채권	부실차주 신용·보증 채권	부실우려차주 신용·담보·보증채무, 부실차주 담보채무
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 원금조정: 순부채의 60~80% 감면 (저소득·취약차주 최대 90%) ■ 금리조정: 이자·연체이자 전액감면 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 원금조정: 없음 ■ 금리조정: (연체 30일 이하) 9% 초과 고금리는 9%로 조정, (연체 30일 초과) 조정금리 적용 * 취약차주에 한하여 연체 30일 이하도 조정금리 적용

자료: 한국자산관리공사, 신용회복위원회

정부는 2025년 취약계층·소상공인이 부채 부담을 덜고, 새롭게 도약할 수 있도록 특단의 부채 부담 경감 방안으로 '한국자산관리공사 출자(장기연체채권 소각 프로그램)'사업(이하 "새도약기금")을 추진하였다.

새도약기금은 7년 이상 장기 연체된 5천만 원 이하의 무담보 개인 채권을 대상으로, 장기간 추심에 노출된 채무자의 정상적인 경제 활동 복귀를 지원하기 위해 도입된 제도이다. 2025년 10월부터 연체 채권 매입을 시작하였고, 2026년부터는 채권 소각 및 채무조정을 본격적으로 시행하고 있다.

새도약기금은 금융회사와의 협약을 통해 대상 채권을 일괄 매입한 뒤, 추심을 즉시 중단하고 행정 데이터를 활용하여 차주의 소득과 재산을 심사하여 상환 능력을 사실상 상실한 채무자에 대해서는 채권 소각, 상환 능력이 일부 남아 있는 경우는 신용회복위원회에서 채무조정을 지원한다.

[표 IV-6] 새도약기금 개요

구분	주요 내용
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> 장기간(7년 이상) 채무 추심의 고통에 처해 있는 서민(개인, 무담보)의 채무를 소각(5천만 원 한도) 또는 채무조정하여 정상 경제주체 복귀를 지원
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> 캠코가 출자한 채무조정기구(이하 “기금”)와 금융회사 간 협약 체결하고, 협약 금융회사는 대상채권을 기금에 일괄 매각 <ul style="list-style-type: none"> ① 상환능력을 상실한 경우*(개인 파산에 준하는 수준) → 소각 <ul style="list-style-type: none"> * (소득) 중위소득 60% 이하, (재산) 회생·파산 인정 재산 외 처분가능재산 無 ② 채무에 비해 상환능력이 현저히 부족한 경우 → 기존 신복위 채무조정 보다 확대된 채무조정 지원(예: 원금 최대 80% 감면, 분할상환 10년)
향후계획 및 지원목표	<ul style="list-style-type: none"> 2025년 10월부터 연체채권 매입을 시작하여, '26년부터 채권 소각 및 채무조정 실시 (기초생활수급자 등에 대해서는 별도 상환능력 심사 없이 소각) 지원목표(안): 차주수 113.4만명, 채권액 규모 16.4조원

자료: 금융위원회

새출발기금과 새도약기금을 비교하면, 새출발기금은 자영업자·소상공인의 부실(우려) 채무를 대상으로 한 맞춤형 채무조정제도이고, 새도약기금은 7년 이상 장기연체된 개인 채무를 정리하기 위한 구조적 정리 프로그램에 가깝다. 또한 새출발기금은 신청에 기초한 개별 심사지만, 새도약기금은 채무자 신청 없이 장기연체채권 매입 후 상환 능력 심사를 거쳐 소각 또는 채무조정을 지원한다.

[표 IV-7] 새출발기금과 새도약기금 비교

구분	새출발기금(매입형)	새도약기금
출범시기	2022.10월	2025.10월
대상	자영업자	개인(개인사업자 포함)
연체기간	90일이상	7년 이상
지원 내용	순부채 기준 60~80% (저소득·취약계층 최대90%)	상환능력 심사 후 일괄 소각 (소각대상 아닐 경우 채무조정)
채무조정 심사기준	소득, 자산(신청 이후) * 가상자산 : 신청자 제출시 확인 가능	소득, 자산(일괄 매입) * 가상자산 : 가상자산사업자를 통해 일괄 확인(신용정보법 개정 중)

자료: 금융위원회

2. 신용회복위원회 채무조정제도 분석

가. 취약계층 채무조정 지원 강화 필요

신용회복위원회 채무조정 인원은 2018년 9.3만 명에서 2025년 18.9만 명으로 2배 이상 증가하였다. 최근 사전채무조정과 신속채무조정 인원의 증가율이 높았지만, 전체 채무조정의 절반 이상 실적을 개인워크아웃이 차지하고 있다.

[표 IV-8] 신용회복위원회 채무조정 연도별 실적 현황

(단위: 만 명)

구분	~2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	누계
신속채무조정	-	-	0.1	0.6	1.1	1.7	4.3	4.7	5.4	17.8
사전채무조정	12.2	2.1	2.5	2.2	1.7	2.3	3.8	3.5	3.6	33.9
개인워크아웃	132.2	7.2	8.1	8.7	8.6	8.1	8.7	9.3	10.0	200.9
합계	144.3	9.3	10.7	11.6	11.4	12.1	16.8	17.5	18.9	252.6

자료: 신용회복위원회

현재 신속·사전 채무조정제도는 채무자에게 이자율 감면을 지원하되, 특례 대상(취약계층)은 원금 일부(최대 15%~30%)를 감면한다. 개인워크아웃의 채무원금 감면율은 점차 확대되어 현재는 최대 70% 감면(미상각 30%, 상각 70%)이 가능하며, 취약계층은 최대 90%(미상각 50%, 상각 90%)까지 감면받을 수 있다.

[표 IV-9] 신용회복위원회 채무조정제도 감면율 기준

구분	신속채무조정	사전채무조정	개인워크아웃
일반 대상	이자율 인하(30%~50%), 분할 상환(최장 10년)	이자율 인하(30%~70%), 분할 상환(최장 10년)	이자 전액 감면, 채무원금(상각 채권 20~70%, 미상각채권 30%) 원금감면, 분할 상환, 상환유예 등
특례 대상	이자 전액, 원금 최대 15% 감면	이자 전액, 원금 최대 30% 감면	이자 전액 감면, 채무원금 최대 90% 감면

자료: 신용회복위원회

신용회복위원회의 채무조정제도를 통한 채무 감면율은 2025년 기준 신속채무 조정의 이자율 감면율은 평균 44.3%, 사전채무조정의 이자율 감면율은 평균 62.2%, 개인워크아웃의 원금 감면율은 평균 44.1%로 조사되었다. 취약계층인 특례 대상으로 한정하면 2025년 기준 신속채무조정은 평균 14.1%(최대 15%), 사전채무 조정은 평균 27.9%(최대 30%), 개인워크아웃은 평균 56.9%(최대 90%)이다.

금융위원회는 2019년 신용회복위원회 채무조정제도 개편을 통해 채무자의 채무감면 폭 확대와 채무상환 기간의 단축을 추진하였다. 채무감면 폭을 확대하고 채무상환 기간을 단축을 통해 채무자의 상환능력을 더 높여 채무조정의 실효율³⁸⁾을 낮추려는 목적이었다.

그러나 과거에 비해 전반적인 채무감면율은 다소 높아졌지만, 개인워크아웃은 2021년 이후 큰 변동이 없었다. 특히 개인워크아웃의 특례 대상인 사회취약계층, 대학생, 미취업청년, 군 복무자 등은 70~90%까지 채무감면을 규정하고 있지만, 실제 채무감면율은 이에 충분히 부합하지 않고 있다.

[표 IV-10] 신용회복위원회 채무조정 감면율 현황

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
신속채무조정	-	33.2	31.2	27.8	27.5	40.3	43.2	44.3
사전채무조정	55.4	54.4	53.1	53.8	63.0	62.4	61.9	62.2
개인워크아웃	26.8	30.1	39.3	43.6	43.8	41.0	42.7	44.1

주: 신속/사전채무조정은 이자율 감면, 개인워크아웃은 원금 감면 비율을 의미

자료: 신용회복위원회

[표 IV-11] 신용회복위원회 채무조정제도 특례 대상 감면율 현황

(단위: %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
신속	특례			제도 시행 전					14.1	
사전	특례			제도 시행 전			28.0	27.8	27.9	
개인 워크 아웃	특례	기초수급	50.9	57.8	63.1	65.2	66.0	64.1	64.8	66.4
		중증장애	43.3	50.2	54.6	56.6	54.8	54.9	54.3	59.5
		고령자	30.3	36.3	48.0	56.7	57.1	56.3	55.7	55.8
		기타	29.1	33.5	43.6	46.5	45.5	43.0	44.9	46.0
		평균	38.4	44.5	52.3	56.3	55.9	54.6	54.9	56.9

주: 1. 확정자 중 지원구분 새출발기금 감면율 산정 제외

2. 신속/사전 채무조정의 일반은 이자율 감면율, 특례는 원금 감면율, 개인워크아웃은 원금 감면율

자료: 신용회복위원회

한편, 신용회복위원회 채무조정제도의 평균 채무상환 기간은 신속채무조정과 사전채무조정이 약 9~10년, 개인워크아웃은 약 8년(90.4개월)으로 오히려 이전에 비해 다소 길어지고 있다. 코로나19 이후 이어진 고금리·고물가와 내수 부진 등으로 채무자의 상환 능력이 저하되었고, 채무조정의 채무감면율과 상환기간이 개선되지 못하면서 채무조정 실효건 증가에 영향을 미친 것으로 보인다³⁹⁾.

38) 채무조정 실효(失效)란 채무자가 채무조정 약정에 따른 채무상환을 이행하지 않아 채무조정 효력이 상실된 것을 의미한다.

[표 IV-12] 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 IV-13] 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

상대적으로 소득 수준과 자산 축적도가 낮은 청년층 가구는 코로나19 이후 주택 구입, 주식투자 등을 위한 부채가 증가하면서 고위험가구⁴⁰⁾ 중 청년층(20~30대) 비중의 증가 폭이 가장 높았으며, 최근 청년층의 채무조정 수요도 높은 편이다.

[표 IV-14] 고위험가구 연령별 비중 증감

(단위: %, %p)

구분	청년층			중년층			고령층		
	2020	2025	증감	2020	2025	증감	2020	2025	증감
비중	22.6	34.9	12.3	59.8	53.9	△5.9	17.6	11.2	△6.4

자료: 한국은행, 「금융안정 상황」, 2026.3.26.

39) 취약계층의 경우 채무상환의 부담으로 채무조정안 이행이 되지 못하고 중도 탈락하는 경우가 상당하며, 개인워크아웃의 채무감면율이 낮을수록 실효율이 높은 것으로 분석되었다. (자료: 박정수·남주하, “개인 워크아웃제도의 유효성 분석”, 「한국경제의 분석」, Vol 23(3), 2017.)

40) 한국은행에서 정의하는 고위험가구는 금융부채를 보유한 가구 중 원리금 상환 부담이 크고(DSR) 40%), 자산매각을 통한 부채상환이 어려운(DTA)100%) 가구이다.

[표 IV-15] 신용회복위원회 개인워크아웃 특례 대상별 현황(확정자 기준)

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
미취업청년·대학(원)생	4,575	5,098	5,962	9,465	9,656	10,726	10,464	11,723
군복무자	203	333	354	286	321	368	379	362
중소기업인·재창업	215	115	120	161	74	79	70	57
취약채무자 특별면책	-	1,137	2,458	3,846	4,258	4,456	5,115	5,787
소액채무자 특별면책	제도 시행 전						-	633
해외동포	3	1	12	10	8	10	6	2

자료: 신용회복위원회

신용회복위원회는 개인워크아웃 제도에서 청년층은 특례 대상으로 채무감면과 상환유예 등에 추가 지원을 제공하고 있지만, 연령대별 채무감면율은 청년층인 20~30대가 상대적으로 가장 낮았고, 평균 상환기간은 다른 연령과 유사했다.

[표 IV-16] 신용회복위원회 채무조정 연령별(법인제외) 평균 감면율 현황

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
개인 워크 아웃	20대	17.8	20.8	28.7	28.0	28.5	29.1	32.5	36.5
	30대	22.9	25.4	34.4	37.6	37.3	36.0	39.3	41.1
	40대	27.6	30.9	40.1	44.1	44.3	41.2	42.9	45.1
	50대	30.8	33.2	42.0	47.5	48.0	44.8	44.8	45.4
	60대 이상	32.0	36.6	46.3	53.1	54.8	51.5	50.8	49.5
	합계	26.8	30.1	39.3	43.7	43.8	41.1	42.8	44.3

자료: 신용회복위원회

[표 IV-17] 신용회복위원회 채무조정 연령별(법인제외) 평균 상환기간 현황

(단위: 개월)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
개인 워크 아웃	20대	68.5	69.9	72.3	76.7	80.5	83.0	83.7	86.5
	30대	76.7	78.4	79.5	80.9	83.0	85.1	85.6	88.1
	40대	81.3	82.9	84.7	85.6	86.6	88.9	90.2	91.6
	50대	81.3	83.1	85.8	86.7	87.2	89.2	90.1	91.5
	60대 이상	82.3	83.1	85.0	86.3	87.1	89.7	91.1	92.3
	합계	78.8	80.6	82.5	84.1	85.4	87.5	88.6	90.3

자료: 신용회복위원회

한편, 금융위원회와 신용회복위원회는 '취약 채무자 특별면책 제도'를 통해 취약계층의 채무감면과 채무 상환기간 단축을 지원하고 있지만, 동 제도의 지원 대상에는 청년층을 제외하고 있다.

[표 IV-18] 신용회복위원회 취약 채무자 특별면책 제도 개요

구분	주요 내용
지원개요	취약 채무자가 조정 채무액을 최소 3년 이상 및 2분의 1 이상을 상환하면 잔여 채무를 면제
신청대상	채무원금 합계금액이 5,000만 원 이하인 취약 채무자* * 취약 채무자: 기초수급자, 중증장애인, 최저생계비의 150% 이하인 만 70세 이상 고령자, 미성년 상속인, 연체 기간이 10년 이상인 채무자

자료: 신용회복위원회

[표 IV-19] 신용회복위원회 취약채무자 특별면책 지원 실적

구분	(단위: 명)							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
기초수급자	미시행	776	1,981	3,451	3,804	4,059	4,753	5,223
중증장애인		19	40	106	138	116	140	187
고령자		61	67	57	51	71	64	89
장기소액연체자		281	370	232	265	210	158	288
합계		1,137	2,458	3,846	4,258	4,456	5,115	5,787

자료: 신용회복위원회

채무조정제도는 원활한 채무원금 상환을 도모하는 데 있지만 궁극적인 목적은 채무자의 신속한 신용회복과 경제적 재기 지원에 있다. 이를 위해 정부가 취약계층 지원 강화를 위해 채무조정제도 개선을 도모했지만, 취약계층의 채무감면율과 상환 기간 단축 효과는 확인할 수 없었다. 특히, 경제 활동 복귀의 수요가 높은 청년층의 채무조정 지원이 미흡하다고 보이므로 청년층의 신속한 경제 활동 재기를 지원하기 위한 개선방안을 마련할 필요가 있다.

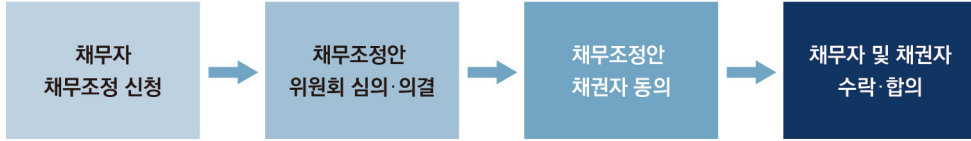
나. 신용회복위원회 채무조정 방식 개선 필요

신용회복위원회의 채무조정 절차는 ① 개인채무자가 위원회에 채무조정을 신청하고, ② 위원회가 금융회사로부터 신고받은 채무내역과 개인채무자의 자산, 소득 수준 및 생활 여건 등을 고려하여 채무조정안을 심의·의결하며, ③ 채무조정안에 대해 채권 총액 중 과반수의 채권을 보유하는 금융회사가 동의하고 이에 대해 개인채무자가 수락하면 합의가 성립되는 구조이다⁴¹⁾.

41) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」

제72조(채무조정 절차) ① 위원회는 개인채무자의 채무조정 신청을 접수한 경우 특별한 사유가 없으면 이를 채권금융회사에 즉시 통지하여야 한다.

[그림 IV-2] 신용회복위원회 채무조정 절차



자료: 신용회복위원회

채무조정 방법은 상환기간 연장, 분할 상환, 이자율 조정, 상환유예, 채무감면 등이다⁴²⁾. 방법별 이자율 조정과 채무감면 범위는 신용회복지원협약 기준에 따라 채권의 종류와 채무자의 자산 및 상환 여력, 변제계획 등을 감안하여 정한다.

신용회복위원회 채무조정안에 대한 금융회사의 동의율(채무자 기준)은 2020년 이후 93.9~94.5% 수준이며, 부동의율은 5.9%~6.1%로 나타나고 있다. 그러나 대부분의 부동의율은 11.6%로 전체 채무조정 부동의율에 상당한 영향을 미치고 있다.

- ② 제1항에 따른 통지를 받은 채권금융회사는 개인채무자의 채무내역을 위원회에 신고하여야 한다.
- ③ 위원회는 채권금융회사로부터 제2항에 따른 신고를 받은 경우 대통령령으로 정하는 기간 이내에 채무조정안을 심의·의결하여야 한다.
- ④ 위원회는 제3항에 따라 심의·의결된 채무조정안을 채권금융회사에 통지하여야 하며, 채권금융회사는 그 채무조정안에 대한 동의 여부를 위원회에 회신하여야 한다.
- ⑤ 제4항에 따른 채무조정안은 무담보채권 총액 및 담보채권(해당 자산의 청산가치 범위에서 유효 담보가액에 해당하는 채권을 말한다) 총액 중 각각 과반수의 채권을 보유한 채권금융회사가 동의하는 경우 확정된다.
- ⑥ 위원회는 제5항에 따라 채무조정안이 확정되는 경우 그 채무조정안을 개인채무자 및 채권금융회사에 각각 통지하여야 한다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 채무조정의 세부절차 및 기한 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

42) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」

제73조(채무조정의 방법) 채무조정은 채권금융회사등이 보유한 채권에 대하여 다음 각 호의 방법으로 할 수 있다. <개정 2025. 3. 18.>

1. 상환기간 연장
2. 분할상환
3. 이자율 조정
4. 상환 유예
5. 채무감면
6. 그 밖에 이에 준하는 방법으로서 대통령령으로 정하는 방법

[표 IV-20] 금융회사 개인 채무조정 동의율 현황(채무자 기준)

(단위: 명, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
동의회신 대상(a)	171,586	196,916	284,743	262,480	257,077	330,532	365,721	423,367
동의처리건(b)	157,061	178,404	267,370	247,078	241,941	312,473	343,895	397,682
부동의처리건(c)	14,525	18,512	17,373	15,402	15,136	18,059	21,826	25,685
동의율(b/a)	91.5	90.6	93.9	94.1	94.1	94.5	94.0	93.9
부동의율(c/a)	8.5	9.4	6.1	5.9	5.9	5.5	6.0	6.1

주: 부동의처리건이란 금융회사의 부동의 의결권이 50%를 초과하여 부동의 처리된 신청자 수
 자료: 신용회복위원회

[표 IV-21] 금융회사 업권별 개인 채무조정 동의 요청 상위 5개 기관 부동의율

(단위: 개, 건, %)

구분	기관수	전체 기관 기준			동의 요청 상위 5개 기관 기준			상위 5개 기관 비중 (C/A)
		동의 요청 (A)	부동의 (B)	부동의 회신율 (B/A)	동의 요청 (C)	부동의 (D)	부동의 회신율 (D/C)	
은행	20	234,724	3,385	1.4	138,887	2,425	1.7	59.2
카드사	8	552,088	6,484	1.2	468,200	2,586	0.6	84.8
보증기관	28	231,885	4,547	2.0	209,508	3,540	1.7	90.3
대부업	360	397,966	46,095	11.6	112,819	16,117	14.3	28.3
자산관리회사	94	495,182	19,635	4.0	156,052	4,178	2.7	31.5
리스/신기술금융	13	9,791	925	9.4	9,633	918	9.5	98.4
상호저축	77	192,675	1,677	0.9	92,995	224	0.2	48.3
할부금융사	30	84,922	3,811	4.5	69,137	2,001	2.9	81.4
생보사/손보사	26	20,347	2,004	9.8	15,411	1,232	8.0	75.7
공공기관	6	12,423	878	7.1	12,422	878	7.1	100.0
이동통신사	3	54,033	1	0.0	54,033	1	0.0	100.0
알뜰폰	28	2,274	2	0.1	1,801	0	0.0	79.2
소액결제사	7	41,402	0	0.0	41,387	0	0.0	100.0
평균	-	-	-	4.0	-	-	3.7	75.2

자료: 신용회복위원회

현재는 서민금융법은 채권 총액 기준으로 채무조정 동의권을 부여하면서 고금리 채권이나 장기연체채권처럼 연체자가 과도한 채권을 보유한 대부업체가 채무원금 대비 과도한 영향력을 행사하여 채무조정을 거절하는 사례가 발생하고 있다. 이에 따라 금융회사가 실제로 감수한 손실위험인 채권 원금에 상응하여 채무조정안 동의권을 부여하는 서민금융법 개정안이 발의되어 있다.

[표 IV-22] 신용회복지원협약 채무조정안 동의 절차 개정법률안

의안명	의안번호 (제안일자)	제안자	주요 내용
「서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률안」	2214489 (2025.11.24.)	이인영의원	채무조정안 확정 절차가 채권 총액 기준에서 채권 원금 기준에 부합하는 채권금융회사등의 동의에 따라 이루어지도록 함

자료: 국회의안정보시스템 자료를 바탕으로 작성

정부는 장기 연체채무자를 보호하는 채무조정제도의 취지를 고려하여 서민금융법의 신용회복위원회 채무조정안 체결 동의 기준을 채권 총액이 아니라 채권 원금 기준으로 변경하는 방안을 면밀하게 검토할 필요가 있다⁴³⁾.

한편, 신용회복위원회의 채무조정에서 채무원금 감면율은 먼저 채무원금과 가용소득을 기초로 '채무과중도'를 산출한 다음, 산출된 채무과중도를 선형확률회귀모형에 넣어 산정하는 방식으로 운영한다. 그리고 채권의 상각 여부에 따라 감면율 범위가 달라진다. 이처럼 신용회복위원회의 채무조정 감면율은 가용소득 대비 채무원금에 기초한 채무과중도, 채권의 상각 여부, 연체 기간에 따라 결정된다.

이러한 구조에서는 채무 연체 기간이 길수록, 채무 금액이 많을수록, 상각 채권 비중이 높을수록 감면율이 높아지는 경향이 나타날 가능성이 있다. 또한 신용회복위원회 채무조정과 새출발기금 채무조정의 감면 기준이 서로 다르고, 채무자의 의지와 상관없는 금융회사의 상각 여부에 따라 감면 수준을 달리한다면 채무자 간 형평성 문제가 제기될 수 있다⁴⁴⁾.

채무감면에 있어 단순한 채무원금-가용소득 기반의 획일화된 계산식에서 벗어나, 채무자의 나이, 성별, 직업, 부양가족, 주거 현황 등 다양한 요인을 반영하는 채무감면 방식으로 보완할 필요가 있다. 이와 함께 신용회복위원회 내 심의위원회가 채무조정안을 조정하고 있는 만큼, 정성적 심사 권한과 기능을 확대하여 채무자

43) 금융위원회는 현행 의결권(동의권) 산정 기준은 상대적으로 고금리 채권 등을 소유하고 있는 대부업체에 과도한 의결권을 부여하면서 채무조정 거절 시 취약계층인 채무자를 과도한 추심환경에 노출될 수 있어 채무자의 채무조정 실효성을 저해하고 있으며, 채무 총액 기준 의결권 산정은 금융회사가 실제 감수한 손실위험(원금)에 상응하지 않아 채권자에게도 불합리한 측면이 있으므로, 이를 채권 원금 기준으로 변경하려는 개정안의 내용을 수용한다는 견해를 밝혔다.(자료: 정부위원회, 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고」, 2026.3.)

44) 금융위원회는 보증기관의 경우 연체채권의 상각 유인이 크지 않아 채권이 상각되는 경우가 적어 채무자의 채기 지원 효과가 낮고 채권자의 형평성도 저해된다는 문제를 개선하고자, 보증기관의 보증부대출에 대해 상각 여부와 상관없이 감면율을 0~70%로 확대하는 개선방안을 2023년까지 한시적으로 마련한 바 있다. (자료: 금융위원회 보도자료, 2021.12.29.)

별 맞춤형 채무조정을 강화할 필요가 있다⁴⁵⁾. 그리고 채무조정 기준과 결과를 공개하여, 신청자가 사전에 자신의 채무 감면 수준을 예측하거나 외부에서 채무조정 기준의 적합성을 검토할 수 있도록 채무조정 절차와 결과를 투명하게 운영할 필요가 있다.

현재 신용회복위원회는 단순히 채무조정 확정자의 실효건수만 관리하고 있는데, 채무자의 신용회복지원 성과를 평가할 수 있는 합리적인 성과지표를 개발하여 주기적인 조사와 평가를 통해 채무조정 방식 개선에 반영할 수 있는 성과관리 체계를 마련할 필요가 있다.

[표 IV-23] 신용회복위원회 채무조정 감면을 산정 개요

(1) 채무과중도

$$\text{채무과중도} = \text{채무원금(백만원)} - 36 \times \text{가용소득(백만원)}$$

*가용소득 = 월소득 + 재산의 소득환산액 - 생계비 - 제외채무 월 상환액

*재산의 소득환산액 = (재산의 시세 - 담보채무 잔액 - 면제재산액) × 월 1.04%

- 생계비: 법정 최저 생계비의 150% (기준 중위소득 60%)
- 담보채무 잔액: 채무자가 소유한 재산을 담보로 제공하여 받은 대출잔액을 의미, 채무자가 채무자 소유 부동산에 거주하고 있는 임차인에게 반환하여야 할 임대 보증금도 포함
- 면제재산액: 『채무자 회생 및 파산에 관한 법률』 제383조에 따라 파산신고시 파산재단에서 제외되는 임차보증금 최우선변제액과 6개월간의 생계비

(2) 감면율

$$\text{상각채권 기본감면율} = \max[20, \min[1.38 \times \text{채무과중도} + 20, 70]]$$

$$\text{미상각채권 기본감면율} = \max[0, \min[0.83 \times \text{채무과중도} + 20, 30]]$$

* 채무자 연체기간이 길수록 추가감면 가산치 부여 (상한 5%)

(~36개월) 0%, (37~72개월) 1.0%, (73~119개월) 3%, (120개월~) 5.0%

* 자영업자는 추가감면율 적용 (상한 5%): 일반과세자 2.5%, 간이과세자 5.0%

자료: 신용회복위원회

45) 신용회복위원회는 심의위원회에서 개별 사안에 대한 조정 권한을 행사하고 있다고 설명하였다.

[표 IV-24] 신용회복위원회 개인채무조정 방법(채무감면 기준) 비교

구분	신용회복위원회 개인워크아웃	새출발기금
무담보 채권	미상각채권	·이자 및 연체이자 전액 ·원금 최대 30% 범위 내(채권발생 일로부터 12개월 경과, 연체기간 3개월 이상에한함)
	상각채권	·이자 및 연체이자 전액 ·원금 20 ~ 70% 범위 내
담보 채권	미상각채권	·유효담보가액을 초과하는 범위내에서 연체이자, 이자 순으로 감면(단, 부동산 담보채권은 이자 감면 불가)
	상각채권	·유효담보가액을 초과하는 범위내에서 연체이자, 이자, 원금 순으로 감면하고, 원금은 최대 70%까지 감면(단, 부동산 담보채권은 이자 및 원금 감면 불가)
보증채권	·채무관련인 수로 안분 후 감면기준 적용	-
이자채권	·이자 또는 연체이자의 90% 범위 내	-

자료: 신용회복위원회 「신용회복지원협약」 개인채무조정방법(별표1)(2025.11.11.)을 바탕으로 작성

다. 비금융채권의 채무조정 연계와 주택담보대출 채무조정 개선 필요

신용회복위원회 채무조정 대상 채권은 신용회복지원협약이 체결된 기관의 채권이며, 채권의 범위는 서민금융법 제71조 제2항⁴⁶⁾에 따라 신용회복지원협약의 채무조정 신청 대상에 해당하는 채권으로 대출, 신용카드 할부금융 등⁴⁷⁾이다.

2025년 국회와 정부는 서민금융법과 같은 법 시행령 개정을 통해 취약 개인 채무자의 비금융채무에 대해서도 채무조정을 지원받을 수 있도록, 한국장학재단, 전기 판매사업자, 이동통신사업자, 통신 과금 서비스 제공자가 신용회복위원회와 신용회복지원협약을 체결하도록 규정하였다⁴⁸⁾. 이에 따라 같은 법률 시행령은 알뜰

46) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」

제71조(채무조정의 신청) ② 위원회는 제1항에 따라 채무조정을 신청한 개인채무자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 신청을 반려할 수 있다.

1. 제75조제1항에 따른 신용회복지원협약의 채무조정 신청 대상에 해당하지 아니하는 경우

47) 채무조정 대상 채권은 협약기관의 대출, 신용카드, 할부금융, 구상채권, 전기요금, 통신요금, 요건에 충족된 부동산담보대출 등이다.

48) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」

제75조(신용회복지원협약) ② 위원회는 다음 각 호의 자와 협약을 체결할 수 있다.

3. 금융회사에 준하는 자로서 대통령령으로 정하는 자

3의2. 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」에 따른 한국장학재단

3의3. 「전기사업법」 제2조제10호에 따른 전기판매사업자

폰 사업자⁴⁹⁾와 휴대폰 소액결제 사업자⁵⁰⁾, 한국전력 등을 신용회복위원회 채무조정 협약 대상에 포함하고 있다⁵¹⁾.

2025년 기준 신용회복위원회 개인 채무조정 체결 건수 중 이동통신사, 알뜰폰, 소액결제사, 한국장학재단, 한국전력 등은 6.3만 건으로 총체결 건수 127.7만 건에 비해 비중은 크지 않지만, 점차 증가하고 있다.

[표 IV-25] 신용회복위원회 채무조정 대상 채권의 범위

구분	주요 내용
대상 채권	<ul style="list-style-type: none"> • 대출, 신용카드, 할부금융, 보증을 제공한 채권금융회사가 대위변제하여 발생한 구상채권 • 「전기사업법」에 따른 전기판매사업자가 공급한 전기에 대한 요금 • 「전기통신사업법」에 따른 전기통신사업자의 전기통신역무에 대한 요금 • 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 통신과금서비스 이용에 대한 요금 • 부동산담보대출 중 아래 요건을 충족하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 담보물건이 주택일 것, 채권금융회사에 대한 주택담보채무 중 어느 하나라도 연체일수가 31일 이상일 것, 담보물건인 주택에 채무자가 거주할 것. 다만, 채무자가 원격지 근무, 부모 부양 등의 사유로 부득이하게 소유 주택에 거주하지 못하는 경우에는 그러하지 아니하다. • 그 밖에 심의위원회가 개인채무조정 대상채권으로 인정하는 채권
비대상 채권	<ul style="list-style-type: none"> • 채무자와 채권금융회사가 합의하여 이 협약에 의한 개인채무조정에 준하는 정도로 이미 상환조건이 변경되어 있는 채권 • 법령에 의해 개인채무조정이 제한되는 채권 • 조세에 대한 보증, 채무자의 근로자의 임금·퇴직금에 대한 보증, 재해보상금·임치금 및 신원에 대한 보증 등에 의한 대지급금 채권 • 고의 또는 불법행위로 인한 손해배상에 따른 구상채권 • 심의위원회가 효과적인 개인채무조정을 위해 개인채무조정 대상에서 제외하는 것이 타당하다고 인정하는 채권

자료: 신용회복지원협약 제5조(개인채무조정 채권의 범위)

3의4. 「전기통신사업법」 제2조제19호에 따른 이동통신사업자(같은 법 제38조제1항에 따라 기간통신사업자로부터 전기통신서비스를 제공받아 재판매하는 전기통신사업자로서 대통령령으로 정하는 자를 포함한다)

3의5. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제11호에 따른 통신과금서비스제공자로서 대통령령으로 정하는 자

49) 기간통신사업자(SKT, KT, LG)로부터 전기통신서비스를 제공받아 이동통신사업(사물인터넷 제외)을 제공하는 자를 의미한다.

50) 제품이나 서비스 구매시 휴대폰 인증을 통해 이용대금을 다음달의 통신요금과 함께 청구될 수 있도록 하는 결제서비스를 제공하는 자를 의미한다.

51) 신용회복위원회는 2024년 6월에 통신업권과 업무협약을 체결하고 금융·통신채무의 채무조정을 지원 해왔으며, 2022년 한국장학재단과 업무협약을 체결하여 학자금대출 통합 채무조정을 지원해왔다.

[표 IV-26] 신용회복위원회 비금융채무 채무조정 체결 계좌 건수

(단위: 건)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
전체 기관	656,337	706,540	693,601	774,022	1,087,607	1,160,072	1,277,467
이동통신사	제도 시행 전					11,827	34,560
알뜰폰	제도 시행 전					478	1,170
소액결제사	제도 시행 전					3,118	23,626
한국장학재단	제도 시행 전			3,127	3,350	3,201	3,946
공공요금(한국전력)	제도 시행 전						57
합계							63,359

자료: 신용회복위원회

그런데 2025년 2월 본회의를 통과한 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안)」은 한국장학재단, 이동통신사, 전기사업자 등의 비금융기관을 추가로 포함했지만, 다른 개정법률안에서 제안되었던 국민건강보험공단과 수도·가스 사업자는 제외되었다. 법률 개정안 논의 당시 건강보험료 체납액과 수도·가스요금의 체납요금에 대한 채무조정이 불평등 또는 특혜 시비를 초래하고, 요금 인상의 요인으로 작용할 수 있으며, 법률과 지자체 조례 등에서 취약계층에 대한 감면 규정이 있다는 사유로 제외되었다.

그러나 채무조정제도를 이용하는 취약계층의 상당수는 일용직 또는 무직으로 소득이 일정하지 않고, 60대 이상의 고령층도 다수를 차지한다. 또한 채무조정제도 이용자는 생활비 마련을 위해 채무를 부담한 비율이 높고, 개인워크아웃 이용자의 40.9%는 공과금 미납 경험이 있는 것으로 나타난다.

[표 IV-27] 신용회복위원회 채무조정제도 이용 취약계층 특성

(단위: %)

구분	채무조정 진행단계별 비중			
	완제	실효	진행 중	
나이	20대 이하	3.2	3.8	2.4
	30대	19.3	17.9	12.5
	40대	35.4	30.5	27.0
	50대	17.4	16.5	17.9
	60대 이상	24.7	31.3	40.1
직업	급여소득자	29.7	22.8	23.3
	일용직	46.4	46.7	47.4
	무직	17.1	20.5	21.5
	자영업자	6.7	10.1	7.7

자료: 임형석, 「취약계층 및 청년층 채무조정 성공요인 분석」, 한국금융연구원, 2023.12.

[표 IV-28] 채무조정제도 이용자 중 생활비 및 공과금 체납 경험 비율

(단위: %)

구분	개인워크아웃	사전채무조정	신속채무조정
채무조정제도 이용 중 생활비 채무발생 비중	43.2	45.6	39.0
공과금(사회보험, 전기, 가스, 수도요금)미납경험	40.9	26.1	13.8

자료: 박정민, 「채무조정제도 이용자의 경제적 재기와 삶의 질 변화」, CCRS 세미나, 2023.

따라서 관계 부처와 사업자는 취약계층 채무자가 신용회복위원회에 채무조정을 신청할 때 통합적인 지원체계를 고려할 필요가 있다. 예를 들어 지자체 조례상 수도 요금 감면제도, 건강보험료 체납액 경감, 분할납부 제도 등을 관계기관과 협력하여 필요한 취약계층에 선제적으로 연계하는 통합지원 체계를 고려할 필요가 있다⁵²⁾.

가계대출의 전체 연체율은 2018년 0.78%에서 2025년 0.93%로 증가 추세에 있다. 주택담보대출 연체율은 전체 가계대출 연체율보다 낮지만, 2018년 0.35%에서 2021년 0.19%까지 감소했다가 2025년 0.44%로 다시 상승하고 있다. 이러한 영향으로 한국주택금융공사의 유동화 채권 채무조정⁵³⁾ 건수는 2018년 2,034건에서 2025년 34,907건으로 많이 증가했다.

[표 IV-29] 가계대출 연체율

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
전체 연체율	0.78	0.81	0.65	0.52	0.66	0.86	0.93	0.93
주택담보대출	0.35	0.39	0.29	0.19	0.24	0.35	0.40	0.44
기타 대출	1.28	1.32	1.10	0.94	1.22	1.61	1.80	1.98

주: 각 연도 분기말 기준

자료: 한국은행, 각 연도 「금융안정보고서」를 바탕으로 작성

52) 신용회복위원회 채무조정 이용자가 국세·지방세 또는 건보료 및 통신채무 등을 체납하고 있는 경우 채무조정 특례를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다는 주장도 있다. (자료: 임형석, 「취약계층 및 청년층 채무조정 성공요인 분석」, 2023.12.)

53) 한국주택금융공사는 국민의 주거 안정을 위해 금융기관으로부터 전세자금 및 중도금 대출에 대한 보증서를 발급하고 있다. 한국주택금융공사의 보증으로 은행에서 대출받은 전세자금, 중도금 등을 상환하지 못하면 공사가 고객 대신 은행에 대출금을 변제하고 차주는 공사에 상환할 채무가 발생하며 이에 대한 한국주택금융공사의 자체 채무조정 건수이다.

[표 IV-30] 한국주택금융공사 유동화 채권 연도별 채무조정 건수

(단위: 건)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
원금상환유예	1,624	2,190	3,969	6,300	9,517	12,649	20,911	33,128
지연배상금감면	410	660	662	490	356	607	1,039	1,779
합계	2,034	2,850	4,631	6,790	9,873	13,256	21,950	34,907

- 주: 1. 학자금대출채권을 제외한 모든 유동화자산에 대하여 원금상환을 유예할 수 있음
 2. 학자금대출채권 및 내 집 마련 디딤돌 대출을 제외한 모든 유동화자산에 대하여 지연배상금을 감면할 수 있음

자료: 한국주택금융공사

신용회복위원회는 주택담보대출이 연체된 채무자의 주거 안정을 위해 상환조건을 변경하여 지원하는 주택담보대출 채무조정제도를 운영하고 있다. 신청 대상은 1주택 소유자이며, 지원 내용은 연체이자 감면, 최장 3년 거치, 최장 35년 이내 분할상환 등이다. 정부는 이전부터 주택담보대출 채무조정 활성화를 위해 법원의 개인회생과 신용회복위원회의 주택담보대출 채무조정제도를 연계하였고⁵⁴⁾, 주택담보대출 채무조정 방식을 다양화하였다. 그러나 신용회복위원회의 주택담보대출 채무조정 신청 건수는 2025년 83건, 확정 건수는 32건에 불과하다.

[표 IV-31] 신용회복위원회 주택담보대출 채무조정제도 개요

구분	신청 대상	지원 내용
주택담보대출 채무조정	<ul style="list-style-type: none"> 주택담보대출 연체기간이 31일 이상 1주택 소유자(공유지분은 지원 불가) 	<ul style="list-style-type: none"> 채무감면: 연체이자 전액 감면 거치기간: 1년 단위 최장 3년 거치 분할상환: 최장 20년 이내(원리금균등)
특례	<ul style="list-style-type: none"> 주택담보대출 연체기간이 31일 이상 1주택 소유자로서 담보주택 가격이 6억원 이하(공유지분을 소유하고 있는 경우 지원 불가) 부부합산 연소득이 7천만원 이하(실수령액 기준) 	<ul style="list-style-type: none"> 채무감면: 연체이자 전액 감면 거치기간: 1년 단위 최장 5년 거치 분할상환: 최장 35년 이내(원리금균등) 이자율 조정: 약정이자율의 최대 50% 인하 담보권 실행유예 및 담보주택 매매지원
개인회생 주택담보대출 채무조정	<ul style="list-style-type: none"> 개인회생 개시결정 전 주택담보대출에 대하여 지원이 필요하다고 법원이 결정한 자(+특례대상 조건) 	<ul style="list-style-type: none"> 거치기간: 1년 단위 최장 3년 거치 분할상환: 최장 35년 이내(원리금균등) 이자율 조정: 약정이자율의 최대 50% 인하

자료: 신용회복위원회

54) 한편 법원의 개인회생 사건에서는 채무조정 대상에 신용대출만 포함되고, 담보대출은 담보 처분을 통해 변제되도록 제외된다. 그러나 신용회복위원회와 법원의 협력을 통해, 개인회생 개시 결정 전 주택담보대출에 대해 지원이 필요하다고 법원이 판단한 특례 대상 채무자도 동일한 지원을 받을 수 있다.

[표 IV-32] 신용회복위원회 주택담보대출 채무조정 신청·확정 연도별 현황

(단위: 건)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
신청	27	50	46	32	30	84	81	83
확정	26	40	37	26	16	32	36	32

주) '25년 신청 후 절차 진행 중(미확정)인 건은 11건

자료: 신용회복위원회

현재 신용회복위원회 주택담보대출 채무조정제도는 채무자의 거주권을 보호할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 채권자의 채권 회수 측면에서는 여전히 유리하지 않기 때문에, 채무조정 동의를 실질적으로 높이는 데 한계가 있다⁵⁵⁾⁵⁶⁾. 따라서 정부는 채무자의 주거 안정을 도모할 수 있도록 효과적인 주택담보대출 채무조정 방안을 마련할 필요가 있다.

55) 주택담보대출은 채권자인 금융회사가 담보권 실행(경매)을 통해 원금과 지연배상금까지 회수할 수 있지만, 채무자는 주거 안정에 어려움을 겪게 된다. 반면 채권자가 채무조정안을 따르면 오랜 기간 대손충당금 또는 대손준비금을 적립해야 하고 부실채권 비율이 높아지는 문제가 발생할 수 있다.

56) 개인채무자보호법 전면 시행으로 금융기관은 자체 채무조정제도를 의무적으로 운영해야 하지만, 채무자가 법적으로 채무조정을 요청할 수 있는 권리는 연체 채무 중 대출금액 3천만 원 미만에 한정되어 있다. 대출 유형에 대한 별도 제한은 없으나, 금액 상한을 고려하면 주택담보대출에 대한 채무조정 요청에는 사실상 적용되기 어렵다.

3. 금융회사 자체 채무조정제도 분석

가. 금융회사 자체 채무조정제도 활성화 필요

개인채무자보호법의 제정 목적은, 금융회사의 채무관리체계가 연체 발생 이후 신용회복위원회와 법원 등에 의한 사후적 채무조정에 지나치게 집중되어 있다는 문제의식에서 출발한다. 이에 따라 금융회사가 선제적으로 채무자의 연체를 예방하여 사회적 비용을 최소화하고, 연체 이후에는 금융회사와 개인채무자 간 권리와 의무를 균형 있게 규정하는 데 그 취지가 있다.

개인채무자보호법 시행(2024.10.17.)으로 원금 3천만 원 미만 대출을 연체 중인 개인채무자에게 금융회사에 직접 채무조정을 요청할 수 있는 권리가 신설되었다. 또한 개인채무자보호법은 채무자의 연체정보 등록을 안내할 때 채무조정요청권에 관한 사실을 통지하도록 하고, 같은 법 제32조⁵⁷⁾와 시행령 제27조⁵⁸⁾에 따라 금융회사가 '채무조정에 필요한 정보'를 금융회사 게시판과 인터넷 홈페이지에 공개하도록 규정하고 있다.

그러나 금융회사는 채무조정요청권을 연체 사실 통지 안내문 하단에 간략히 기재하는 수준에 그치고 있으며, 금융회사 홈페이지를 살펴보더라도 채무조정 요청권의 개념과 간략한 절차 등 최소한의 정보만 제공하고 있다. 금융위원회가 채무조정 내부기준 모범사례에서 제시한 채무조정 지원 내용이나 구비서류 양식 등은 찾아보기 어려웠다. 이 때문에 채무자가 채무조정 요청권을 쉽게 간과할 수 있고, 적시에 필요한 채무조정 요청을 하기 어려운 상황이다.

57) 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」

제32조(채무조정의 안내) ① 채권금융회사등은 채무조정에 필요한 정보로서 대통령령으로 정하는 정보를 채권금융회사등의 게시판과 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

58) 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률 시행령」

제27조(채무조정의 안내) 법 제32조제1항에서 “대통령령으로 정하는 정보”란 다음 각 호의 정보를 말한다.

1. 법 제34조에 따른 채무조정내부기준에 관한 정보
2. 법 제35조에 따른 채무조정의 요청 절차에 관한 정보
3. 법 제36조부터 제40조까지의 규정에 따른 채무조정의 거절·처리·효력, 채무조정 절차의 종료 및 채무조정 합의의 해제에 관한 정보
4. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생·간이회생·개인회생 또는 파산·면책 절차에 관한 정보
5. 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제3장제4절에 따른 채무조정의 지원 절차에 관한 정보
6. 그 밖에 채무조정에 필요한 정보로서 금융위원회가 정하여 고시하는 정보

금융감독원 조사에 따르면, 개인채무자보호법 제정 이후 개인채무자가 금융회사에 채무조정을 요청한 비율은 평균 5.92%에 그쳤으며, 대부업권은 0.72%로 가장 낮았다.

업권별로 보면 총신청 건수는 여신전문회사가 130,778건으로 가장 많았고, 은행 35,916건, 저축은행 12,831건 등이 그 뒤를 이었다. 채무조정안 승인율(승인 건수/처리 완료 건수)은 평균 90.9%이며 보험회사가 100.0%, 상호금융이 99.8%, 여신전문회사가 97.4%였으며, 은행은 64.3%로 가장 낮았다.

[표 IV-33] 금융회사 업권별 채무조정요청률

(단위: 건, %)

구분	은행	보험	저축은행	상호금융	여신전문	대부	합계
총 개인 연체채권 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 연체채권(원금 3천만원 미만) 수 대비 누적 채무조정 요청건수 비율
 자료: 금융감독원

[표 IV-34] 금융회사 업권별 자체 채무조정 실적(2025년 말 기준)

(단위: 건, %)

구분	총신청 (A=B+C+D+E)	거절 (B)	처리완료 (C=C1+C2)	승인/불승인		검토중 (D)	기타 (E)	승인율 (C1/C)
				승인 (C1)	불승인 (C2)			
은행	35,916	5,465	30,379	19,543	10,836	72	-	64.3
보험	7,355	14	7,313	7,312	1	-	28	100.0
저축은행	12,831	1,095	9,637	7,743	1,894	355	1,744	80.3
상호금융	1,173	7	932	930	2	201	33	99.8
여신전문	130,778	1,006	128,485	125,200	3,285	84	1,203	97.4
대부	1,057	5	1,036	954	82	1	15	92.1
합계	189,109	7,593	177,780	161,680	16,100	713	3,023	90.9

자료: 금융감독원

앞서 살펴본 바와 같이 금융위원회와 금융감독원은 금융회사별 채무조정 내부 기준 모범사례를 마련하였고, 금융회사별 내부기준 마련 여부 등을 점검하고 미흡 사항을 개선토록 하였다⁵⁹⁾.

59) 금융위원회와 금융감독원은 「개인채무자보호법 시행상황 점검반」을 운영하여 「개인채무자보호법」 시행 초기 금융업권의 「채무조정 내부기준」 마련 여부를 수 차례에 걸쳐 점검하였으며, 2025년 3~4월 중 금융회사에 개인채무자보호법상 연체 관리, 채권 추심, 추심 위탁, 채권 양도, 채무조정 업무 실태를 자체점검하여 미흡사항에 대해 개선계획을 제출토록 하고, 2026년 3~4월 중 6개 금융회사에 대해 검사를 실시하여 개인 연체채권 관리 업무의 적정성을 점검하고 제출했던 개선계획 이행 여부 등을 함께 확인하였다고 설명하였다.

향후에도 금융위원회와 금융감독원은 금융회사가 채무조정 요청 정보를 충분히 제공하고, 채무조정 절차가 법령을 준수하여 적정하게 운영되도록 개인채무자보호법 제41조⁶⁰⁾에 따라 지속적인 관리·감독을 이행할 필요가 있다.

나. 공공기관 개인금융부실채권 조정·정리 및 채무조정 강화 필요

금융위원회는 2017년 「금융공공기관 부실채권 관리 제도개선 방안」에서 금융공공기관의 부실채권 관리가 조정·정리보다는 형식적인 채권 유지에 중점을 두고 있고, 기관별 이해관계와 상이한 관리방식으로 인해 효율성과 형평성이 저하되고 있다고 평가하였다. 이에 회수가능성이 없는 채권의 상각기준을 구체화하여 적기에 정리하고 상각된 채권은 원칙적으로 캠프에 매각하는 방안을 계획하였다. 최근에는 「개인 연체채권 관리 강화방안」(2026.2.)을 발표하고, 금융회사 자체 채무조정 활성화, 고객관리책임 강화, 무분별한 소멸시효 연장 관행의 개선을 계획하였다.

이에 본 보고서는 개인채무자보호법에서 정의하고 있는 채권금융회사 중 기술보증기금, 한국무역보험공사, 서민금융진흥원, 소상공인시장진흥공단, 신용보증기금, 주택도시보증공사, 중소기업진흥공단, 지역신용보증재단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사와 신용회복지원협약을 체결한 한국장학재단과 근로복지공단을 포함한 총 12개 공공기관의 개인금융부실채권⁶¹⁾ 관리 현황을 분석하였다.

60) 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」

제41조(감독·검사 등) ① 금융위원회는 개인금융채무자의 보호와 건전한 거래질서를 위하여 채권금융회사등, 채권추심회사, 대부채권매입추심업자 및 위임직채권추심인(이하 “채권추심회사등”이라 한다)이 이 법이나 이 법에 따른 명령 또는 처분을 적절히 준수하는지를 관리·감독하여야 한다.

제52조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만 원 이하의 과태료를 부과한다.

5. 제36조제1항 각 호 외의 사유로 채무조정요청을 거절한 자

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2천만 원 이하의 과태료를 부과한다.

8. 제32조제2항을 위반하여 개인금융채무자에게 채무조정을 요청할 수 있다는 사실을 통지하지 아니한 자

9. 제37조제3항 전단을 위반하여 채무조정 여부에 관한 결정 내용을 통지하지 아니하거나 거짓으로 통지한 자

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만 원 이하의 과태료를 부과한다.

3. 제32조제1항을 위반하여 채권금융회사등의 게시판과 인터넷 홈페이지에 채무조정에 필요한 정보를 공개하지 아니한 자

61) 본 보고서의 “개인금융부실채권”이란 개인채무자(개인사업자 포함)로부터 개인금융채권의 회수에 상당한 위험이 발생하였거나 발생할 우려가 있는 채권으로 정의하였다. 다만, 공공기관별로 개인금융부실채권의 정의와 집계 기준에 차이가 있어 정확한 수치보다는 공공기관이 보유한 개인금융부실채권의 대략적인 규모를 파악하는 차원에서 접근할 필요가 있다.

분석 대상 공공기관이 보유하고 있는 개인금융부실채권액은 2025년 기준 약 44.4조 원이며, 관련 채무자는 약 250만 명(건)에 이른다. 연도별로는 2018년 28.0조 원에서 2025년 44.4조 원으로 16.4조 원이 증가했다.

금융위원회는 회수 가능성이 없는 채권의 상각 기준을 구체화하여 적기에 정리하고, 상각된 채권은 원칙적으로 캠코에 매각하여 일원화해 관리할 계획이었다. 그러나 공공기관의 개인금융부실채권 상각 비중은 2018년 23.3%에서 2025년 16.6%로 감소했고, 미상각 비중은 76.7%에서 83.4%로 오히려 증가하였다.

[표 IV-35] 공공기관 개인금융부실채권 보유 현황(2025년 말 기준)

(단위: 명(건), 억원, %)

구분	전체		3천만 원 미만		채권액 비율 (B/A)
	채무자 수	부실 채권액(A)	채무자 수	부실 채권액(B)	
기술보증기금	7,336	10,175	449	617	6.1
한국무역보험공사	3,908	19,730	251	39	0.2
서민금융진흥원	948,364	43,391	948,364	43,391	100.0
소상공인시장진흥공단	251,859	31,371	240,592	25,141	80.1
신용보증기금	65,515	28,948	56,808	10,906	37.7
주택도시보증공사	22,836	101,843	2,299	689	0.7
중소벤처기업진흥공단	5,269	5,088	26	3	0.1
지역신용보증재단	330,169	71,239	322,812	49,174	69.0
한국자산관리공사	572,690	104,774	505,218	37,558	35.8
한국주택금융공사	50,912	21,630	16,143	2,026	9.4
한국장학재단	72,893	4,314	72,889	4,312	100.0
근로복지공단	51,762	1,938	51,762	1,938	100.0
합계	2,433,269	444,451	2,267,369	175,794	39.6

주: 1. 부실채권은 개인금융채무자(가계, 개인사업자) 기준이며, 3천만 원 미만 부실채권은 3천만 원 미만 부실채권(원장)을 한 개 이상 보유한 채권자와 채권액 합계를 의미
 2. 서민금융진흥원, 소상공인시장진흥공단은 채무자가 아닌 계좌 수 기준
 3. 한국자산관리공사는 공사회계 기준(담보채권 제외)이며, 새출발기금, 새도약기금 등 정책사업 수행에 따른 관리채권은 제외

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 작성

[표 IV-36] 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

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 작성

공공기관이 개인금융부실채권을 소각하거나 매각한 실적은 2018년 1.0조 원에서 2025년 8.1조원으로 증가했다. 이에 따라 공공기관이 보유한 개인금융부실채권액 대비 소각·매각액 비율은 2018년 3.7%에서 2025년 18.3%로 증가했다. 2025년에 공공기관의 개인금융부실채권 매각액이 급격하게 늘어난 것은 공공기관이 당시 출범한 새도약기금에 개인금융부실채권 매각을 일시적으로 늘렸기 때문이다.

[표 IV-37] 공공기관 연도별 개인금융부실채권액 대비 소각액·매각액 비중 현황

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
개인금융부실채권액(a)	280,114	322,603	300,160	301,057	305,550	375,119	455,925	444,478
소각·매각액(b)	10,391	18,939	15,806	14,878	21,861	28,235	38,259	81,402
비중(b/a)	3.7	5.9	5.3	4.9	7.2	7.5	8.4	18.3

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 작성

공공기관의 개인금융부실채권 조정·정리가 미흡하면서 5년 이상 장기 부실채권은 683,356건, 11.9조 원이며, 부실채권 수 기준으로 23.4%의 비중을 차지한다.

[표 IV-38] 공공기관 개인금융부실채권 연체 기간별 현황(2025년 말 기준)

(단위: 건, 억 원, %)

구분	~ 5년 미만		5년~10년 미만		10년 초과		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
건수·금액	2,239,290	324,914	364,213	57,601	319,143	61,669	2,922,646	442,251
비중	76.6	73.5	12.5	13.0	10.9	13.9	100.0	100.0

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 작성

한편, 공공기관의 개인금융부실채권에 대한 채무조정 체결 건수는 2018년 12.4만 명(건)에서 2025년 28.7만 명(건)으로 두 배 이상 증가했다. 그런데 공공기관의 자체적인 대내 채무조정 비중은 2018년 45.7%에서 34.6%로 감소했고, 신용회복위원회와 법원 등을 통한 대외 채무조정 비중은 2018년 54.3%에서 2025년 65.4%로 증가했다.

공공기관의 자체 채무조정을 통한 채무원금 평균 감면율은 2025년 기준 29.3%, 대외 채무조정 감면율은 54.8%로 대외 채무조정 감면율이 더 높았다. 공공기관의 채무조정 실효율은 2025년 기준 평균 7.9%인데 대내 채무조정 실효율은 10.9%, 대외 채무조정 실효율은 4.8%로 대내 채무조정 실효율이 더 높게 나타났다.

[표 IV-39] 공공기관 개인금융부실채권 채무조정 체결 현황

(단위: 명(건), 억원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
채무 조정 실적	대 채무자수	56,810	58,774	59,405	52,882	49,632	50,081	74,696	99,328
	내 채권액	9,404	11,861	8,976	9,212	8,532	9,465	16,154	21,963
	대 채무자수	67,397	75,094	83,685	92,886	101,287	146,887	185,750	187,342
	외 채권액	11,954	22,335	14,360	15,785	17,713	28,523	35,412	33,091
	전체 채무자	124,207	133,868	143,090	145,768	150,919	196,968	260,446	286,670
	전체 채권액	21,358	34,196	23,336	24,997	26,245	37,988	51,566	55,054
(비중)	대내	45.7	43.9	41.5	36.3	32.9	25.4	28.7	34.6
	대외	54.3	56.1	58.5	63.7	67.1	74.6	71.3	65.4

주: 1. 채무자수와 채권액은 채무조정 신청일 기준으로 채무자수는 채무조정 체결완료건, 채권액은 채무조정 신청 당시 채무조정대상 채권액 기준
 2. 대내채무조정은 공공기관 자체 채무조정, 대외채무조정은 신용회복위원회 채무조정, 법원 개인회생·개인파산, 새출발기금, 새도약기금 등을 포함
 3. 전체 채무자와 채권액은 대내채무조정과 대외채무조정의 합계이며, 비중은 채무자수 기준
 자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 작성

[표 IV-40] 공공기관 개인금융부실채권 채무조정 감면율 현황

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
평균 감면율	45.5	48.7	48.6	47.3	43.5	46.0	42.3	42.1
대내 감면율	36.6	38.7	38.1	38.0	34.5	37.6	31.9	29.3
대외 감면율	54.4	58.8	59.0	56.7	52.4	54.5	52.8	54.8

주: 1. 채무조정 감면율 = (채무조정대상 채권액 - 채무조정채권액) / (채무조정대상 채권액)
 2. 채무조정대상 채무원금은 채무원금 이외에 발생손해금(연체이자 등)을 포함할 수 있으며 기관별 기준에 따라 집계
 자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 작성

[표 IV-41] 공공기관 개인금융부실채권 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(실효건수/채무조정체결 건수)(예시: 2018년 채무조정 체결 후 2025년 실효되는 경우 2018년 실효건수에 포함)
 2. 평균 실효율은 대내 채무조정 실효율과 대외 채무조정 실효율의 산술평균
 자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 작성

공공기관의 개인금융부실채권 현황을 살펴본 결과 공공기관이 개인금융부실채권에 대한 적극적인 조정·정리보다 형식적으로 부실채권을 보유하는 관행이 지속되고 있다고 볼 수 있다. 금융위원회는 회수 가능성이 없는 개인금융부실채권의 신

속한 정리를 위해 공공기관관별로 부실채권의 상각과 한국자산관리공사로의 매각에 걸리는 기간을 단축하고 한국자산관리공사 협약 기관을 확대하는 등 실효성 있는 개인금융부실채권의 조정·정리 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 공공기관의 개인금융부실채권에 대한 자체 채무조정의 활성화는 미흡했고, 채무조정 이후 실효율은 더 높은 것으로 조사되었다. 금융위원회는 장기 연체채무자의 신속한 경제적 재기 지원을 위해 공공기관의 개인금융부실채권에 대한 조정·정리와 함께 자체적인 채무조정이 활성화되도록 개선방안을 마련할 필요가 있다.

4. 한시적 채무조정제도 분석

가. 새출발기금 운영방식 개선 필요

금융위원회는 새출발기금 출범 당시 채무조정 목표액을 2026년까지 33조 4,000억 원의 채권을 매입하는 것을 목표로 하였다. 그러나 2024년에는 채권액 매입 계획 7조 5,603억 원 대비 실제 매입 실적이 4조 2,303억 원으로 56.0%에 그쳤고, 2025년에도 계획 11조 5,850억 원 대비 실적이 6조 2,540억 원으로 54.0%에 머물렀다.

이에 따라 2025년 말까지 누적 채권매입액은 13조 3,939억 원으로 집계되었다. 금융위원회와 새출발기금은 출범 이후 여러 차례 제도개선을 통해 지원 대상을 확대해왔음에도, 2026년까지 채권액 매입 계획 총 33조 4,000억 원의 40.1% 수준에 그치고 있다. 또한, 새출발기금 신청 채무자 17만 4,673명 중 채무조정 약정까지 체결된 채무자는 11만 4,419명으로 신청 대비 지원 비율은 65.5%이다.

[표 IV-42] 연도별 새출발기금 채권매입 계획 대비 실적

(단위: 억원, %)

구분		2022	2023	2024	2025	2026(안)	합계
채무 조정 계획	당초	60,000	90,000	90,000	60,000	-	300,000
	변경	217	20,696	94,200	144,300	141,300	400,713
계획	채권액(a)	2,952	26,145	75,603	115,850	113,450	334,000
	채권매입액(b)	863	11,309	31,328	46,800	45,700	136,000
실적	채권액(c)	2,952	26,144	42,303	62,540	-	133,939
	채권매입액(d)	863	11,309	19,204	28,091	-	59,467
채권액 비율(c/a)		100	100	56.0	54.0	-	40.1
채권매입액 비율(d/b)		100	100	61.3	60.0	-	43.7

자료: 금융위원회, 한국자산관리공사

[표 IV-43] 새출발기금 채무조정 약정체결 현황(2025년 말 기준)

(단위: 명, 억원, %)

구분	새출발기금 신청		약정체결			신청대비약정 비율(B/A)
	신청자(A)	채무액	약정자(B)	채무액	평균 감면율	
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

이러한 배경에는 정부가 새출발기금 출범 당시 소상공인과 자영업자의 어려움을 고려하여 채무조정 규모를 다소 과다하게 산정하였을 가능성이 있다. 또는 채무조정 과정에서 금융회사의 동의가 충분히 이루어지지 않아 실질적인 지원에 한계가 있었을 가능성도 있다. 이에 금융위원회는 소상공인과 자영업자의 부채 규모를 면밀히 살펴보고, 남은 사업 기간과 그간의 채권액 매입 실적을 고려하여 지원실적을 제고할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

새출발기금은 2025년 12월까지 채무자 15.9만 명의 개인 연체 채권 13조 3,939억 원을 5조 9,467억 원에 매입하였다. 새출발기금 매입형(연체 90일 이상)은 8조 8,908억 원의 채권을 2조 5,152억 원에 매입하였고, 새출발기금 중개형(연체 우려 또는 연체 90일 미만)은 4조 5,031억 원의 채권을 3조 4,315억 원에 매입하였다.

새출발기금 중개형의 채무조정안 동의율은 평균 32.4%로 낮은 수준이다. 기타 기관을 제외하면 보험업계가 96.0%로 가장 높았고, 여신금융업계는 12.9%로 가장 낮았다. 그다음은 은행 36.4%, 저축은행 37.6% 순으로 낮게 나타났다.

이 같은 현상은 새출발기금 중개형이 부동익한 금융회사의 채권을 결국 기금이 매입하는 구조이기 때문에, 금융회사로서는 관리가 어려운 채무조정에 동의하기 보다는 해당 채권을 새출발기금에 상대적으로 높은 매입가율로 매각하는 편이 유리하다고 판단했기 때문으로 보인다.

[표 IV-44] 새출발기금 업권별 금융회사 채권매입 누적 현황(2025년 말 기준)

(단위: 명, 억원)

구분	합계			매입형			중개형		
	채무자수	채권액	매입액	채무자수	채권액	매입액	채무자수	채권액	매입액
공공기관	58,799	15,880	4,697	56,345	15,203	4,236	4,615	677	461
보증기관	103,181	44,075	17,496	79,839	33,012	9,663	33,128	11,063	7,833
은행	95,037	15,358	6,334	78,232	11,183	3,070	27,027	4,175	3,264
저축은행	47,065	17,360	10,389	32,893	6,505	1,779	18,379	10,855	8,610
여신전문	120,987	36,803	17,979	99,917	20,632	5,746	57,816	16,171	12,233
보험업	8,637	1,379	485	8,476	1,246	360	177	133	125
상호금융업	8,255	3,084	2,087	7,715	1,127	298	1,029	1,957	1,789
합계	441,961	133,939	59,467	363,417	88,908	25,152	142,171	45,031	34,315

- 주: 1. 중개형은 금융회사에서 신용회복위원회 채무조정안을 부동의한 경우 기금이 매입한 채권액
 2. 총 채무자수와 매입형·중개형 채무자수는 다중채무자의 중복신청을 향한 수치이며, 중복을 제외한 실제 전체 채무자수는 159,092명

자료: 한국자산관리공사

[표 IV-45] 새출발기금 금융회사 업권별 채무조정안 동의 현황(2026년 3월 기준)

(단위: 건, %)

구분	동의희신 대상(A)	동의처리건(B)	부동의처리건(C)	동의율(B/A)	부동의율(C/A)
은행	181,992	66,294	115,698	36.4	63.6
상호금융	10,386	8,180	2,206	78.8	21.2
저축은행	51,622	19,386	32,236	37.6	62.4
보험	6,905	6,631	274	96.0	4.0
여신전문	242,435	31,377	211,058	12.9	87.1
기타기관	41,536	41,196	340	99.2	0.8
합계	534,876	173,064	361,812	32.4	67.6

주: 채무조정안 동의 현황은 새출발기금 중개형 방식에 해당함

자료: 한국자산관리공사

실제로 금융위원회와 한국자산관리공사는 새출발기금 설계 당시 채권매입가율을 40.7%로 계획하였다. 그러나 실제 채권매입가율은 평균 44.4%였고, 특히 중개형의 채권매입가율은 평균 76.2%로 매입형의 28.3%보다 약 두 배 이상 높았다.

새출발기금 중개형 채권은 부실 우려 차주 채권으로 매입형인 부실 차주 채권보다 가치가 높아 매입가격 역시 상대적으로 높을 수밖에 없다. 그러나 중개형은 원래 부실 우려 차주의 채무조정 방식이었음에도 금융회사의 부동의율이 높아지면서 추가적인 채권 매입비용이 발생하였다. 더불어 부동의 채권을 다시 매입하는 절차가 추가되면서, 채무자의 최종적인 채무조정 체결까지 지연되는 문제도 함께 나타났다.

그리고 채무조정 체결 이후 새출발기금 채무조정 실효율은 2023년 기준 매입형이 25.3%, 중개형이 42.2%이었으며, 2023년 이후 모든 연도에서 매입형보다 중개형의 실효율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

[표 IV-46] 새출발기금 업권별 채권매입가율(2025년 말 기준)

(단위: %)

구분	합계	매입형	중개형
공공기관	29.6	27.9	68.1
보증기관	39.7	29.3	70.8
은행	41.2	27.5	78.2
저축은행	59.8	27.3	79.3
여신전문	48.9	27.8	75.6
보험업	35.2	28.9	94.0
상호금융업	67.7	26.4	91.4
합계	44.4	28.3	76.2

주: 채권매입가율 = 채권매입액 / 채권액

자료: 한국자산관리공사 제출자료를 바탕으로 작성

[표 IV-47] 새출발기금 채무조정 실효율 현황

(단위: %)

구분	2022년	2023년	2024년	2025년
매입형	-	25.3	7.6	0.3
중개형	39.0	42.2	27.4	6.1

주: 여기에서 말하는 실효율이란 해당연도 채무조정 확정자 중 2025년말 시점 실효자 수 비율

자료: 한국자산관리공사

금융위원회는 이러한 중개형 운영상의 미비점을 보완하기 위해 2025년 9월 제도를 개편하였다. 채무자가 신청한 채권 중 하나의 채권이라도 동의를 얻는 경우, 모든 신청채권에 대한 채무조정 약정을 일괄 체결하고, 부동의 채권에 대한 기금 매입 절차는 약정체결 이후 사후적으로 진행하도록 변경하였다. 또한 전체 채권기관 중 50% 이상이 채무조정에 동의할 때는 부동의 채권이 발생하더라도 새출발기금이 이를 매입하지 않고 기존 원채권기관이 그대로 보유하도록 제도를 바꾸었다.

새출발기금의 제도개선으로 채무조정 신청 건수와 약정체결 건수가 증가하여 채무조정 약정율과 실효율이 유동적일 수 있지만, 중개형 방식은 금융기관의 높은 부동의율, 채권매입에 따른 높은 비용 부담, 채무조정 약정 처리 지연, 채무자의 높은 실효율 등이 나타나고 있다. 이에 금융위원회와 한국자산관리공사, 신용회복위원회는 제도개선 이후의 효과를 면밀히 분석하고, 추가적인 개선방안을 조속히 마련할 필요가 있다.

나. 새도약기금 채권매입 확대 및 채권 소각 촉진 방안 마련 필요

2026년 3월 말 기준 한국자산관리공사는 새도약기금 대상 채권 보유기관 총 2,753개 사 중 2,736개 사와 협약 가입을 완료하였으며, 2026년 3월 말까지 5차례에 걸쳐 대상 채권 차주수 65만 명의 채권액 8.3조 원을 인수하였다.

2025년 10월에 1차 매입채권 차주 중 상환 능력 심사제외대상⁶²⁾인 7만 명의 채권 1.1조 원에 대해 2025년 12월에 1차 소각을 진행하였고, 2026년 3월에 2차로 13.3만 명의 채권 6,286억 원을 소각하면서 총 1조 7,591억 원이 소각되었다.

[표 IV-48] 새도약기금 업권별 금융회사 채권매입 및 소각 누적 현황

(단위: 만 명, 억원)

구분	매입실적		1차 소각실적		2차 소각실적		누적 소각실적	
	차주수	채권액	차주수	채권액	차주수	채권액	차주수	채권액
공공기관	35.1	58,539	6.7	11,305	7.6	1,680	14.3	12,985
은행	3.7	5,417	-	-	0.8	824	0.8	824
보험	1.7	1,665	-	-	0.4	306	0.4	306
여신전문	14.8	10,489	-	-	3.9	2,461	3.9	2,461
저축은행	1.7	723	-	-	0.4	157	0.4	157
대부	7.2	4,893	-	-	1.3	858	1.3	858
상호금융	0.8	773	-	-	-	-	-	-
기타	-	4	-	-	-	-	-	-
합 계	65.0	82,503	6.7	11,305	13.3	6,286	20.0	17,591

자료: 한국자산관리공사

새도약기금의 운영 기간은 2026년 10월까지이며, 새도약기금 출범 6개월이 지난 현재 채권매입 목표(추정치) 대비 매입실적 비율은 50.3%, 채권매입액 대비 채권 소각액 비율은 21.3% 수준이다. 특히 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 개정이 지연되면서 채권매입과 소각 대부분이 공공기관 채권 중심으로 이루어졌다.

[표 IV-49] 새도약기금 계획 대비 매입 및 소각실적 비교

(단위: 만 명, 억원, %)

구분	지원목표(A)	채권매입액(B)	채권소각액(C)	매입비율(B/A)	소각비율(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

62) 기초생활수급자, 장애인연금수령자, 생활조정수당·생계지원금 수급자(보훈대상자)

새도약기금은 장기연체채권 매입을 위해 2,736개 금융회사와 협약을 체결하였는데, 이는 신용회복지원협약 금융회사의 39.0% 수준이다. 새도약기금은 매입 대상 채권인 장기연체채권 보유 금융회사와 협약을 체결하기 때문에 신용회복지원협약과 직접적인 비교가 어려울 수 있지만, 장기연체채권을 다수 보유한 대부업권의 참여가 미흡하였고, 그 밖에 자산관리회사와 유동화전문회사 등과의 협약 체결도 이루어지지 않아 채권매입 실적이 낮은 것으로 보인다.⁶³⁾

새도약기금은 2026년 10월까지 공공기관, 상호금융업이나 대부업권에서 보유한 채권을 중심으로 전(全) 금융회사의 대상 채권을 인수할 계획이다. 업권별 누락 채권(법조채권 등)을 포함한 잔여 대상 채권은 일괄 매입, 대부 회사 보유채권은 영업 타격의 최소화를 위해 순차적으로 매입할 예정이다. 그리고 은행 차입을 가능하게 하는 등 “서민금융 우수 대부업자”에 준하는 인센티브 제공을 통해 협약 체결을 유도할 계획이다.

새도약기금은 현재까지 파악된 2,753개 금융회사 외에도 장기연체채권을 보유하고 있는 금융회사가 있는지 파악하고 해당 금융회사와 협약 체결을 추진하여 정책지원을 받지 못하는 장기연체채권 보유자가 최소화되도록 노력할 필요가 있다.

63) 금융위원회와 한국자산관리공사의 설명에 따르면 대부업권은 캠프에서 제시하는 채권 매입가율이 낮아 새도약기금 협약 참여에 어려움이 있다고 한다. 그리고 새도약기금 대상채권을 보유한 금융회사가 다른 채무조정제도와 협약기관과 차이가 있어 직접적인 비교는 어렵고, 다만 협약 체결 비중이 낮아 채권매입 실적이 다소 저조한 상태이지만 대부업체, 자산관리회사, 유동화전문회사와 매입협의를 지속하고 있어 매입실적은 증가할 것으로 예상된다는 의견을 제출하였다.

[표 IV-50] 신용회복위원회 및 새출발기금·새도약기금 협약 체결 현황

(단위: 개, %)

구분	신용회복지원 협약 기관 수	새출발기금		새도약기금	
		협약기관 수	비율	협약기관 수	비율
보증기관	28	21	75.0	-	-
은행	21	20	95.2	17	81.0
생명보험사	19	9	47.4	10	52.6
손해보험사	12	11	91.7	5	41.7
상호저축	79	79	100.0	47	59.5
여신금융	70	50	71.4	29	41.4
수협	91	90	98.9	90	98.9
산림조합	141	141	100.0	144	102.1
농협/축협	1,115	1,111	99.6	934	83.8
신협	897	751	83.7	330	36.8
새마을금고	1,431	1,207	84.3	1,085	75.8
증권/투신	5	-	-	-	-
이동통신사	3	-	-	-	-
소액결제사	19	-	-	-	-
알뜰폰	54	-	-	-	-
공공요금	1	-	-	-	-
공공기관	6	-	-	28	466.7
파산금융기관	38	-	-	-	-
대부업	2,371	-	-	15	0.6
사업수행기관	52	-	-	-	-
자산관리회사	208	-	-	2	1.0
유동화전문회사	327	-	-	-	-
기타	20	18	-	-	-
합계	7,008	3,508	50.1	2,736	39.0

주: 새도약기금의 협약 체결 공공기관 수가 신용회복지원협약 공공기관보다 많은 이유는 신용회복위원회와 새도약기금의 공공기관의 분류기준의 차이로 인한 것임(보증기관 대부분이 공공기관)

자료: 신용회복위원회, 한국자산관리공사

[표 IV-51] 새도약기금 채권매입 일정

구분	구분2025년			2026년		
	10월말	11월말	12월말	2월말	4월말	6월말~
캠코 국민행복기금 (인수 완료)	은행업권 생명보험 케이알앤씨 (인수 완료)	여전업 손해보험 저축은행, 신보 (인수 완료)	지역신용 보증재단/ 상호금융업/ 대부사 등 (인수 완료)	상호금융업/ 공공기관 등	전업권 누락채권 매입	
	대부회사 대상채권 수시 인수					

주: 음영 빗금 처리된 영역은 진행 완료 일정을 의미

자료: 한국자산관리공사

다. 채무자 도덕적 해이 방지와 성실 상환자 형평성 제고

정부가 채무조정제도의 지원 대상을 지속 확대하면서 채무자의 경제적 재기 효과가 높아지고 있지만, 상환 능력이 있음에도 고의로 채무를 상환하지 않는 등 채무자의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있다.

최근 대표적인 사례로는 2025년 감사원이 실시한 한국자산관리공사의 새출발기금 운영 감사 결과를 들 수 있다. 감사원은 새출발기금 지원 대상 가운데 변제 능력이 있는 차주에게도 최소 60%의 원금 감면이 이루어졌고, 차주의 재산조사 과정에서 가상자산, 증여, 비상장주식 등은 제도 미비로 조사하지 못했다는 문제를 지적하였다. 이에 따라 감사원은 새출발기금 운영과 관련하여 차주의 소득 수준을 고려한 원금감면을 산정 기준을 보완하고, 채무조정 시 가상자산과 비상장주식 정보를 활용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다고 제시하였다.

한국자산관리공사는 감사 결과를 바탕으로 차주의 상환 능력을 고려하여 감면 대상 여부를 결정하고, 원금감면율에도 상환 능력이 보다 세분되어 반영되도록 합리적으로 개선할 계획이다. 또한 가상자산과 비상장주식 정보 확인 방안을 마련하는 등 현재의 재산조사 방식도 보완할 계획이다.

[표 IV-52] 감사원의 새출발기금 운영 관련 주요 감사 결과

- (원금감면율 산정방식) 새출발기금 신청자 채무조정 시 변제능력이 있는(변제가능률 100% 이상) 차주도 최소 60% 원금을 감면받도록 설계되어 변제능력이 있는 1,994명이 840억원을 감면
- (재산조사) 원금 감면 등을 목적으로 사해행위(재산 숨기기) 가능성이 높음에도 가상자산, 증여 및 비상장주식 등에 대해 법 규정 미비 등으로 재산조사 미실시
- 새출발기금 신청 전후로 1천만원 이상 가상자산 보유자 269명, 가족 등에게 1천만원 이상 증여자 77명, 비상장주식 보유자 39명 등으로 제도적 허점을 이용한 사해행위 가능성 존재

자료: 감사원, 한국자산관리공사 정기감사 보고서, 2025.11.

[표 IV-53] 한국자산관리공사의 감사원 감사 결과에 대한 조치사항

- (부실차주 채무조정 기준 개선) 소득 등 상환능력을 고려하여 감면대상 여부를 결정하고 원금감면율에도 상환능력이 보다 세분화되어 반영되도록 합리적 개선
- (재산조사 강화) 가상자산 및 비상장주식 정보 확인 방안을 마련하는 등 현재의 재산조사 방식 개선 추진

자료: 한국자산관리공사

금융위원회는 채무자의 부도덕한 행위를 방지하기 위해 공신력 있는 정보를 바탕으로 철저한 상환 능력을 심사하고, 채무조정 지원이 부적절한 채권⁶⁴⁾은 매입하지 않거나 지원 결격사유로 명시하며, 은닉재산 신고센터(www.newleap.or.kr)를 통해 부정 감면자 발견 시 감면 조치 무효화, 신용거래상 불이익 조치 등을 부과할 계획이다.

그러나 새도약기금과 같은 배드뱅크형 부실채권 일괄 매입 방식은 채무자의 채무가 도박·유흥·코인 투기 등으로 발생했는지, 아니면 실직·질병·사업실패 등 생활고로 인해 발생했는지를 구분하기 어렵다⁶⁵⁾⁶⁶⁾. 그리고 현재 새도약기금에 대부분업권의 참여가 미흡하게 되면 시중은행 등에서 생활자금 대출을 받기 어려워 대부분업체에서 돈을 빌린 취약계층은 채무 탕감 대상에서 배제될 가능성이 있다. 반면 은행 대출금을 도박이나 유흥 등에 사용한 채무자가 오히려 채무를 감면받는 역차별 문제가 발생할 수 있다는 우려도 제기된다⁶⁷⁾.

그리고 신용회복위원회에 채무조정 심사 때에 가용소득과 재산·채무 금액 중 심으로만 이루어져, 신청자의 나이·역량·미래소득이나 지출 등 다양한 개별 환경을 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서 채무조정제도를 악용하는 일부 채무자의 도덕적 해이를 최소화할 수 있도록 연체 원인과 채무상환 능력에 대한 정교한 심사체계를 운영할 필요가 있다. 또한 채무조정 확정 이후에도 채무자의 소득·재산 변동을 정기적으로 점검하고, 허위 신고자를 적발하려는 노력을 지속할 필요가 있다.

한편, 새출발기금과 새도약기금 같은 정부의 특별 채무조정제도는 과도한 채무로 어려움을 겪는 장기연체자의 정상적인 경제 활동 복귀를 돕는다는 긍정적 측면이 있지만 원금을 성실하게 상환하고 있는 채무자에게는 심리적 박탈감을 유발하고 형평성을 해친다는 지적도 지속해서 제기되고 있다.

채무조정을 통한 면책요건이나 변제 의무가 지나치게 관대하면, 금융기관의 신용공급이 위축되어 다른 성실 상환 채무자에게 피해를 줄 수 있고, 채무자의 상환

64) 사행성·유흥업 채권, 외국인 채권((단, 영주권자, 결혼이민자, 난민은 지원), 소멸시효 완성 채권, 금융질서문란자 채권 등

65) 대출기관은 개인사업 업종코드가 사행성 업종에 대한 대출을 금지하지만, 대출기관이 채무자의 대출금 지출 내역을 파악하는 것은 불가능하다.

66) 금융위원회는 새도약기금 채권매입 시 업종코드를 확인하여 지원목적에 부합하지 않으면 제외하고 있으며, 투자목적의 대출상품은 채권 매입 대상에서 제외하고 있다고 설명했다.

67) 매일경제 기사 “유흥·도박 빚 구분 못해”...채무조정 ‘배드뱅크’ 허점 드러나“(2025.10.22.) (<https://www.mk.co.kr/news/economy/11448627>)

의지 역시 악화하여 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 따라서 금융위원회는 성실 상환자와의 형평성을 높이기 위한 성실 상환자 채무부담 경감 프로그램을 강화하여 채무조정 제도는 채권자 보호와 채무자 회생이라는 두 목표 사이에서 적절한 균형을 유지할 필요가 있다.

금융위원회는 새도약기금 출범과 함께 성실상환자와의 형평성을 높이기 위해, 7년 미만 연체자 등 새도약기금 대상에 포함되지 않는 연체자에게도 새도약기금 수준의 원금감면과 분할 상환 등을 지원하는 특별 채무조정 프로그램을 마련하였다. 또한 7년 이상 연체 후 채무조정을 이행 중인 채무자에게는 은행권 신용대출 수준의 저리 대출(총 5,500억 원 규모)을 3년간 지원하는 성실상환자 채무부담 경감 프로그램도 운영하고 있다.

중요한 점은 위기 때마다 반복되는 정부 주도의 한시적 채권 소각이나 대규모 기금 매입은 경제주체에 향후 추가적인 채무조정에 대한 기대를 심어 주어 상환 의지를 약화할 수 있다는 점이다. 따라서 장기적으로는 금융회사가 연체 발생 초기부터 선제적인 연체 채권 관리체계를 갖추고 자체적인 채무조정 활성화를 통해 채무자의 상환 의지를 높일 수 있는 구조가 정착되도록 유도할 필요가 있다.

[표 IV-54] 새도약기금 형평성 제고 방안

구분	주요 내용
7년 미만 연체자 등	<ul style="list-style-type: none"> ■ 7년 미만 연체자 등 기금 매입 대상에 포함되지 않은 연체자를 위한 특별 채무조정 프로그램 한시 운영 <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 새도약기금 매입 대상에 포함되지 않은 모든 개인연체자 ○ 지원내용: 기금과 동일 또는 유사한 수준의 채무조정 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 연체기간 5년 이상: 30~80% 원금감면, 분할상환 최장 10년 - 연체기간 5년 미만: 신용회복위원회 수준의 원금감면(20~70%), 분할상환 기간(최장 8년) 적용 - 기타: 이자 전액감면, 상환유예 최장 3년 적용 지원 ○ 시행시기: 2025년 11월부터 3년간
7년 이상 연체, 채무조정 이행자	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5,500억원 규모 특례 대출 지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상: 7년 이상 연체[개인] + 채무조정 후 6개월 이상 이행중 ○ 지원내용: 은행권 신용대출 수준의 저리 대출 지원 <ul style="list-style-type: none"> - (한도) 1인당 최대 1,500만원(상환기간이 길수록 한도 확대) - (금리) 年 3~4% 수준(상환기간에 따라 인하된 금리 적용) - (상환방식) 최장 5년 원리금 균등 분할상환 ○ 시행시기: 2025년 11월부터 3년간

자료: 금융위원회, 「새도약기금 주요내용 및 추진계획」, 2025.10.

참고문헌

- 감사원. (2025). 한국자산관리공사 정기감사 보고서.
- 금융위원회. (2025). 새도약기금 주요내용 및 추진계획.
- 고지현. (2022). 근로장려세제(EITC)와 자녀장려세제(CTC)가 여성노동공급에 미치는 영향.
- 권성준. (2024). 저출산 대응을 위한 소득세제의 역할에 관한 소고. 재정포럼, 332, 8-23.
- 김남욱. (2017). 저출산 고령사회에 따른 지방세제의 합리적 개편방안, 『地方自治法研究』, 17(1), 한국지방자치법학회, 231-264
- 김대성. (2024). 개인채무자, 신용회복 어떻게 지원할 수 있을까?. 「이슈와 논점」. 국회입법조사처.
- 김대철. (2018). 아동수당제도가 출산율 제고에 미치는 효과. 재정정책논집, 20(2), 3-25.
- 김동준, & 전승훈. (2020). 자녀장려세제의 경제적 효과 분석. 재정정책논집, 22(1), 69-101.
- 김애경·박정우. (2013). 저출산·고령화 시대의 조세정책 방향. 『법학연구』, 23(4), 연세대학교 법학연구원, 195-239.
- 박정수·남주하. (2017). 개인 워크아웃제도의 유효성 분석. 『한국경제의 분석』, 23(3), 한국경제의 분석패널, 1-53.
- 박정민. (2023). 채무조정제도 이용자의 경제적 재기와 삶의 질 변화. CCRS 세미나. 신용회복위원회.
- 박준태. (2023). 고금리 시기 서민금융 정책현황 및 역할. 한국금융연구원.
- 손상호. (2013). 서민금융의 시장기능 활성화 방안. 한국금융연구원.
- 오윤해. (2020). 정책서민금융상품에 대한 평가와 개선방향. 한국개발연구원(KDI).
- 임형석. (2022). 채무조정 실효율 분석과 시사점. 한국금융연구원.
- 임형석. (2023). 취약계층 및 청년층 채무조정 성공요인 분석. 한국금융연구원.

[보도자료]

금융위원회 보도자료, 2024.8.14. 「금융회사들이 10.17일까지 마련해야 할 개인채무자보호법 상 5개 내부기준 모범사례 마련·제공」

금융위원회 보도자료, 2025. 01. 08. 「25년 정책서민금융 역대 최대 규모인 11조원 수준 공급」

보건복지부 보도자료 2024. 08. 02, 「임신·출산·양육이 행복하도록 2024년 정부지원이 대폭 확대됩니다」

보건복지부 보도자료. 2024. 01. 05, 「아이와 함께 커가는 행복」

[웹사이트]

OECD, <https://www.oecd.org/>

TAX FOUNDATION, <https://taxfoundation.org/location/hungary/>

Worldwide Tax Summaries, <https://taxsummaries.pwc.com/>

포용적 금융 등 금융개혁 방안 II
「포용적 금융 실현을 위한 정책서민금융 및
채무조정제도 분석」

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 979-11-6799-253-6 (93350)

© 국회예산정책처, 2026

국민을 지키는 **국회**
미래로 나아가는

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

발간등록번호	31-9700486-002229-01
ISBN	979-11-6799-253-6(93350)