



제 417국회 (임시회)
제 1 차 정무위원회

서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈휴면예금등 출연 의무화 및 지자체의 출연근거 마련〉
■ 김한규의원 대표발의(의안번호 제2201012호)

2024. 8.

정 무 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
1. 제안이유	1
2. 주요내용	4
III. 검토의견	5
1. 금융회사등의 휴면예금등 출연 의무화	5
2. 지자체의 자활지원계정 출연근거 마련	20

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김한규의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 6. 27.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

금융회사등이 휴면예금등을 휴면계정에 출연할 때에는 휴면계정을 관리하고 있는 서민금융진흥원과 협약을 체결한 이후부터 출연을 하고 있으며, 서민금융진흥원은 이렇게 출연 받은 휴면예금등의 운용수익에 대하여 서민·취약계층을 위한 정책서민금융의 재원으로 활용하고 있음.

휴면예금등 출연 협약을 체결할지 여부는 각 금융회사등에서 자율적으로 결정하고 있어 금융업권별로 협약에 가입한 비율이 다르게 나타나고 있고, 출연 협약을 체결하더라도 실제 출연을 할지 여부는 각 금융회사등에서 자율로 결정하고 있어 휴면예금등 규모가 천억원이 넘는 상호금융의 경우에는 출연 협약을 체결한 사례가 전무한 상황임.

이처럼 휴면예금등 출연 협약을 체결하지 않거나 출연하고 있지 않은 금융회사등은 휴면예금등과 그 운용수익을 자사의 수익으로 인식

하고 있기 때문에 원권리자에게 휴면예금등을 찾아주려는 적극적인 노력을 기대하기 어렵고, 자율적으로 협약을 체결하고 출연을 하고 있는 금융회사등과도 형평성에 차이가 발생함.

일본의 경우에는 금융회사의 휴면예금에 대하여는 「민간공익활동을 촉진하기 위한 휴면예금 등에 관련된 자금의 활용에 관한 법률(이하 “휴면예금법”)」 제4조에 따라 일본 예금보험공사(Deposit Insurance Corporate of Japan)에 의무적으로 출연하여야 함.

이 때 금융회사는 휴면예금법 제3조에 따라 원권리자 보호를 위해 1만엔 이상의 휴면예금에 대하여는 출연하기 전에 해당 예금주에게 통지를 하여야 하고, 최종이동일로부터 9년이 경과한 예금이 있는 경우에는 10년 6개월이 경과하기 전에 그 예금에 대하여 공고를 하여야 하며, 그 공고일에서 2개월이 경과하는 날부터 1년이 경과하는 날까지 예금 원금에 이자를 합한 금액을 출연하여야 하고, 같은 법 제5조제2항에 따라 금융회사가 공고 의무를 지연한 경우에는 최종이동일로부터 10년 6개월이 경과한 날부터 공고일까지의 일수에 따라 연 14.5%의 과태료를 부과하고 있으며, 금융회사가 위 출연 기한까지 휴면예금을 출연하지 않는 경우에는 같은 법 제5조제1항에 따라 그 기한의 다음 날부터 출연하는 날까지 연 14.5%의 비율을 곱하여 계산한 연체금액까지 납부하여야 함.

일본의 휴면예금 출연 제도와 같이 우리나라도 휴면예금등의 출연을 의무화하여 이를 따르지 않는 경우에는 1천만원 이하의 과태료를

부과하고, 원권리자 보호를 강화하기 위하여 금융회사등이 휴면예금등을 휴면계정에 출연하기 1개월 전에 출연에 관한 통지를 원권리자에게 하지 아니한 경우에도 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 함으로써 휴면예금등의 출연 제도를 실효성 있게 운영할 수 있도록 하고, 휴면예금등의 출연 확대를 도모하여 서민·취약계층에 대한 정책서민금융 지원을 보다 강화하기 위함.

한편, 경기도를 비롯한 지방자치단체에서는 서민·취약계층 지원을 통한 지역 경제를 활성화하기 위하여 대출상품 등을 출시하는 경우가 있는데, 이를 실행하기 위해서는 각 지방자치단체별로 사업 예산 이외에 별도의 인력·조직 및 이를 운영하기 위한 예산까지 필요한 상황임.

그런데, 이 법에 따른 자활지원계정으로 조정된 재원은 “서민 금융생활 지원 사업”인 저소득층 및 금융채무 불이행자를 지원하기 위한 신용대출사업 및 신용보증사업 등에 사용할 수 있으므로, 지방자치단체에서 해당 지역의 서민경제 활성화를 위해 자활지원계정에 출연할 수 있는 근거를 마련하여 서민금융진흥원으로 하여금 해당 재원으로 해당 지역의 서민·취약계층을 지원하도록 한다면, 지방자치단체는 고유의 지방행정 업무에 집중할 수 있고, 중복된 인력·조직 및 예산을 절감하는 효과도 기대됨.

2. 주요내용

- 가. 금융회사등은 휴면예금등을 압류 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 휴면계정에 출연하도록 함(안 제40조제1항).
- 나. 금융회사등은 휴면예금등을 휴면계정에 출연하는 경우에는 출연과 관련한 자료를 출연일부터 2개월 이내에 제출하도록 함(안 제40조제2항).
- 다. 금융회사등의 휴면예금등 출연 기한은 휴면예금등이 발생한 때로부터 1년 이내로 함(안 제40조제3항).
- 라. 금융회사등은 휴면예금등을 “출연하기로 결정한”을 “출연하는”으로 함(안 제44조제1항).
- 마. 자활지원계정으로 조성하는 재원에 지방자치단체의 출연금을 명시함(안 제55조제2항제1호).
- 바. 휴면예금등의 출연일부터 2개월 이내에 출연과 관련된 자료를 진흥원에 제출하지 아니한 자에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 부과함(안 제86조제1항제2호).
- 사. 휴면예금등이 발생한 때로부터 1년 이내에 출연하지 아니한 자에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 부과함(안 제86조제1항제3호).
- 아. 휴면예금등을 출연하기 1개월 전에 원권리자에게 통지하지 아니한 자에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 부과함(안 제86조제1항제4호).

Ⅲ. 검토의견

1. 금융회사등의 휴면예금등 출연 의무화

□ 개정안은 금융회사등에 휴면예금등이 발생하면 그때로부터 1년 이내에 휴면예금등을 서민금융진흥원(이하 “진흥원”) 휴면예금등관리계정에 의무적으로 출연하도록 하고, 출연일부터 2개월 이내에 원권리자의 성명 등 자료를 진흥원에 제출하도록 하려는 것임(안 제40조, 제44조, 제86조).

○ 또한, 자료 미제출, 휴면예금등 미출연, 출연 전 원권리자 미통지에 대해서는 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 함.

현 행	개 정 안
제40조(휴면예금등의 출연) ① 금융회사등은 휴면예금등을 <u>휴면계정에 출연할 수 있다.</u>	제40조(휴면예금등의 출연) ① ----- ----- <u>압류 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 휴면계정에 출연하여야 한다.</u>
② 금융회사등은 제1항에 따라 휴면예금등을 휴면계정에 <u>출연할 경우</u> 에는 다음 각 호의 구분에 따른 자료를 진흥원에 제출하여야 한다.	② ----- ----- <u>출연하는 경우</u> 에는 <u>출연일부터 2개월 이내에</u> ----- ----- -----.
1. ~ 2. (생략)	1. ~ 2. (현행과 같음)
<신설>	③ 제1항에 따른 출연 기한은 휴면예금등이 발생한 때로부터 1년 이내로 한다.

제44조(휴면예금등 원권리자에 대한 통지) ① 금융회사등은 제40조제1항 에 따라 휴면예금등을 <u>출연하기로 결정한</u> 경우에는 대통령령으로 정하 는 금액 이상의 예금에 대하여 출연 하기 1개월 전에 휴면예금등 원권리 자에게 출연에 관한 통지를 하여야 한다. 다만, 자기앞수표 발행대금 또 는 실기주 과실을 출연하는 경우에 는 그러하지 아니하다. ② (생략) 제86조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u> <u><신설></u> 2. ~ 6. (생략) ② (생략)	제44조(휴면예금등 원권리자에 대한 통지) ① ----- -----<u>출연하는</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ② (현행과 같음) 제86조(과태료) ① (현행과 같음) 1. (현행과 같음) 2. 제40조제2항을 위반하여 휴면예금 등의 <u>출연일부터 2개월 이내에 같 은 항 각 호의 구분에 따른 자료를 진흥원에 제출하지 아니한 자</u> 3. 제40조제3항을 위반하여 휴면예 금등이 발생한 때로부터 1년 이내 에 <u>출연하지 아니한 자</u> 4. 제44조제1항을 위반하여 휴면예 금등을 <u>출연하기 1개월 전에 원권 리자에게 출연에 관한 통지를 하 지 아니한 자</u> 5. ~ 9. (현행 제2호부터 제6호까지 와 같음) ② (현행과 같음)
--	---

□ 진흥원은 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률(약칭: 서민금융법)」에 따라 설립된 기타 공공기관¹⁾으로, 정부 출연, 금융기관 출자·출연, 휴면예금등 출연, 기부금 등을 재원으로 서민 금융생활 지원사업과 서민에 대한 신용보증·자금대출 등 업무를 수행하고 있음.²⁾

○ 진흥원의 회계는 휴면예금등관리계정(이하 “휴면계정”), 서민금융보완계정, 자활지원계정과 고유계정으로 나뉘며, 계정별로 이익이 생기면 이익금을 적립하고 손실이 생기면 해당 적립액으로 보전하도록 하며, 회계를 구분하여 처리하도록 하는 등 계정을 분리하여 운영하고 있음.³⁾

1) 2021년 준정부기관으로 지정되었으나, 2023년 기타공공기관으로 유형이 변경됨.

2) 제24조(진흥원의 업무) ① 진흥원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 서민 금융생활 지원사업
2. 서민의 금융생활 지원을 위한 금융상품 등의 알선
3. 서민의 금융생활 관련 조사·연구 및 대외 교류·협력
4. 서민에 대한 신용보증 및 자금대출
5. 진흥원의 업무수행에 따른 출자 및 투자
6. 서민금융 지원을 조건으로 금융회사에 대한 출연과 출자
7. 서민금융 지원 실적이 우수한 금융회사에 대한 출연과 출자
8. 지방자치단체가 운영하는 대통령령으로 정하는 서민금융지원센터에 대한 자금 지원
9. 사업수행기관에 대한 지원 및 감독
10. 삭제 <2021. 6. 8.>
11. 제29조에 따른 서민금융협회의의 운영 사무
12. 제40조에 따라 금융회사 또는 예탁결제원(이하 “금융회사등”이라 한다)이 휴면계정에 출연한 휴면예금등의 관리·운용
13. 제45조에 따라 휴면예금등 원권리자에 대하여 휴면예금등을 갈음하는 금액의 지급
14. 제79조제3항에 따라 신용회복위원회로부터 위탁받은 사업
15. 서민금융 종합정보시스템의 구축·운영
16. 그 밖에 서민 금융생활 지원을 위하여 필요한 업무로서 대통령령으로 정하는 업무

② ~ ④ (생략)

3) 제38조(회계의 구분처리 및 계정 간 거래) ① 진흥원은 관리하는 계정별로 회계를 구분하여 처리하여야 한다.

② 계정 상호 간 자산 및 부채의 이전, 대차 등의 거래 및 진흥원 운영 경비의 배정방법 등은 운영위원회가 정한다.

③ 휴면계정과 다른 계정 간 거래 및 휴면계정에 대한 진흥원 운영 경비의 배정방법 등은 제2항에도 불구하고 운영위원회의 심의를 거쳐 관리위원회가 정한다.

- 다만, 휴면계정에서 자활지원계정으로 전출할 수 있도록 하고, 계정 상호 간 자산·부채 이전과 대차 등의 거래를 운영위원회가 정하도록 하는 등 일부 예외도 인정됨.

[표 1] 서민금융진흥원 계정구조

휴면계정	자활지원계정	보완계정	고유계정
휴면금융자산 이관, 원권리자 지급, 찾아주기 활동	미소금융, 전통시장· 민간 사업수행기관 대출, 소액보험, 햇살론유스 등	근로자햇살론, 보증사업 공모상품	맞춤대출, 행복기금 관리

(자료: 금융위원회)

□ 휴면계정은 휴면예금등을 효율적이고 공정하게 관리·운용하기 위하여 설치한 계정으로, 2016년 「서민금융법」 제정 및 진흥원 설립 당시 설치된 휴면예금계정과 휴면보험금계정을 2021년 통합하여 현재까지 운영하고 있음.

○ 휴면예금 관리의 역사를 살펴보면, 과거에는 「상법」 제64조와 제662조⁴⁾의 규정에 따라 은행 등은 5년간, 보험회사는 3년간 거래가 중지된 휴면예금·휴면보험금(이하 “휴면예금”)을 금융회사의 압수입으로 처리하여 취득하였음.

4) 제64조(상사시효) 상행위로 인한 채권은 본법에 다른 규정이 없는 때에는 5년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다. 그러나 다른 법령에 이보다 단기의 시효의 규정이 있는 때에는 그 규정에 의한다.

제662조(소멸시효) 보험금청구권은 3년간, 보험료 또는 적립금의 반환청구권은 3년간, 보험료 청구권은 2년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다.

- 그런데, 이렇게 휴면예금이 금융회사의 잡수익으로 처리되면, 휴면예금 규모가 커질수록 금융회사의 이익이 증대되므로, 금융회사가 원권리자에게 휴면예금을 돌려주는 데 소홀하게 될 유인이 있다는 비판이 제기되었음.
- 이러한 문제를 해결하고자, 2007년 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」이 제정되고 휴면예금관리재단이 설립되어, 금융기관이 재단에 휴면예금을 출연할 수 있도록 하고, 재단이 원권리자의 지급청구에 따라 휴면예금을 반환하도록 하며, 휴면예금으로부터의 수익금으로는 재단이 복지사업을 수행하도록 하였음.
- 2016년에는 서민금융정책의 통합적, 효율적 집행을 위하여 휴면예금관리재단을 해산하여 진흥원을 설립하고, 휴면예금등의 관리를 위하여 진흥원에 휴면계정을 설치하였음.⁵⁾
- 또한, 기존에는 휴면예금 재단 출연 후 5년이 경과하는 날까지 원권리자의 지급 청구가 있어야 재단이 휴면예금에 갈음하는 금액을 원권리자에게 지급할 수 있었으나(다만, 필요성 인정 시 5년 경과 후에도 지급 가능),⁶⁾ 새로 제정된 「서민금융법」에서는 원권리자의 지급청구권 행사기간을 제한 없이 계속 인정하도록 하는 등⁷⁾ 원권리자의 권익 보호 강화도 함께 이루어짐.

5) 2016년부터 2021년까지는 휴면예금과 휴면보험금을 구분하여 회계처리하였으나, 2021년 법률 개정으로 단일한 휴면계정을 운영하고 있음([표 1] 참고).

6) 제29조(휴면예금의 지급 청구 등) 재단은 휴면예금이 재단에 출연된 후 5년이 경과하는 날까지 휴면예금 원권리자의 지급 청구가 있는 경우에는 휴면예금에 갈음하는 금액을 해당 휴면예금 원권리자에게 지급하여야 한다. 다만, 재단이 지급의 필요성을 인정하는 경우에는 5년이 경과한 후에도 지급할 수 있다.

○ 2017년에는 기존에 금융회사들이 잡수익으로 처리하던 발행 후 5년이 지난 장기 미청구 자기앞수표를 출연할 수 있도록 하였고, 2019년에는 실기주 과실(失期株 果實)⁸⁾도 출연할 수 있도록 하고 이를 휴면예금과 합하여 “휴면예금등”으로 정의하였음.

□ 휴면계정의 재정상황을 살펴보면, 2023년말 기준 금융회사로부터의 휴면예금등 출연금 4,529억원과 운용수익금 1,019억원 등 수입이 발생하였고, 이를 원권리자 지급 2,952억원, 자활지원계정 전출 150억원, 운용·관리 경비 31억원 등에 지출하여, 연말기준 잔액은 2조 3,283억원이었음([표 2] 참고).

- 휴면계정은 원권리자 지급 및 원권리자 보호활동을 위한 조사·연구, 경비 지출 등 용도에만 사용하며, 휴면예금등으로부터 발생한 수익금을 자활지원계정에 전출하여 자활지원계정으로 미소금융(취약계층 대출), 사업수행기관(창업·운영자금 대출) 지원사업 등에 활용하고 있음.⁹⁾

7) 제45조(휴면예금등의 지급청구 등) 관리위원회는 휴면예금등이 휴면계정에 출연된 후 휴면예금등 원권리자의 지급청구가 있는 경우에는 휴면예금등을 갈음하는 금액을 해당 휴면예금등 원권리자에게 지급하여야 한다.

8) 실기주 과실(失期株 果實)이란 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제314조에 따라 예탁자를 통하여 투자자에게 반환된 후 투자자의 명의로 명의개서가 되지 아니하여 한국예탁결제원 명의인 주권(실기주)의 권리행사에 따라 예탁결제원이 수취하여 10년 이상 관리한 배당 등 과실(금전으로 한정하고 금전 이외의 과실을 매각한 경우에는 그 매각대금을 포함)을 말함.

9) 제42조(휴면계정의 용도) 휴면계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 제45조에 따른 휴면예금등을 갈음하는 금액의 지급
2. 제55조의2에 따라 설치된 자활지원계정으로의 전출
3. 휴면계정의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
4. 휴면예금등 원권리자 보호활동을 위한 조사·연구
5. 그 밖에 휴면계정의 설치 목적 달성에 필요한 용도로서 대통령령으로 정하는 용도

제55조의3(자활지원계정의 용도) 자활지원계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 서민 금융생활 지원사업의 수행

[표 2] 연도별 휴면계정 재정상황

(단위: 억원)

	조항	2019	2020	2021	2022	2023	2024.3.
수입	출연금	3,296.4	4,232.9	4,415.4	4,398.7	4,528.8	3,283.9
	운용수익금	373	388	271	8	1,019	393
지출	원권리자 지급	1,553	2,432	2,574	3,179	2,952	630
	자활지원계정 전출	-	-	-	131	150	571
	운용·관리경비	154	281	160	29	31	1
잔액		16,138	18,651	19,754	20,999	23,283	26,208

주1) 2023년까지의 자료는 연말 기준, 2024년은 1분기 가결산 기준

주2) 요소별 현금주의와 발생주의로 인한 차이로 인하여, 전년도 말 잔액에서 수입·지출을 고려한 금액과 당해년도 잔액이 일치하지 않음.

(자료: 서민금융진흥원)

□ 금융회사의 휴면예금등 출연 현황을 살펴보면, 2023년 3월말 기준 은행 3,212억원, 보험사 0.1억원, 저축은행 11억원, 한국예탁결제원 16억원 등 총 3,239억원이 출연되어(2024년 3월 이후에도 추가 출연 있음),¹⁰⁾ 은행이 출연의 대부분을 차지하고 있음.

○ 휴면예금등 출연대상은 「서민금융법」 제2조의 금융회사와 한국예탁결제원(이하 “금융회사등”)으로, 금융회사등은 자율적으로 진흥원과 협약을 체결하고 휴면예금등을 출연하고 있는데, 2008년

2. 사업수행기관에 대한 지원
3. 제1호의 사업수행에 따른 보증채무의 이행
4. 자활지원계정의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
5. 서민 금융생활 지원사업과 관련된 조사·연구
6. 그 밖에 자활지원계정의 설치 목적 달성에 필요한 용도로서 대통령령으로 정하는 용도
10) 휴면예금관리재단에 대한 출연이 시작된 2008년부터 2024년 3월말까지의 총 누적출연금은 4조 2,232억원임.

3월 휴면예금관리재단 출범 당시 은행, 보험사 전체와 저축은행 중 일부가 협약을 체결한 것을 시작으로,¹¹⁾ 2024년 3월말 기준으로 총 114개 기관이 진흥원과 협약을 체결한 상태임.

- 진흥원과 협약을 체결할 수 있는 금융회사들은 「은행법」상 은행, 한국산업은행, 중소기업은행, 보험회사, 농업협동조합, 농협은행, 농협생보·손보, 수산업협동조합, 수협은행, 상호저축은행, 새마을금고, 신용협동조합, 금융투자업자, 종합금융회사, 채신관서, 여신전문금융회사, 산림조합, 증권금융회사, 한국예탁결제원임.
- 그런데, 업권별 협약체결 비율에는 차이가 있어, 은행(특수은행, 지방은행 포함)과 보험사는 대부분 협약을 체결하였고, 상호저축은행도 상당수 협약을 체결한 반면, 농협·수협·신협·산림조합·새마을금고¹²⁾ 등은 협약을 체결하지 않은 상태임([표 3] 참고).
- 또한, 협약을 체결한 114개 기관 중에서도 50개사만 최근 5년(2019년~2023년)간 매년 실제로 출연을 한 것으로 나타남.¹³⁾

11) 금융위원회 보도자료, “소액서민금융재단(휴면예금관리재단) 출범”, 2008.3.27.

12) 1개 새마을금고(시흥중앙새마을금고)가 협약을 체결한 상태임.

13) 진흥원 제출자료.

[표 3] 금융회사등 종류별 협약체결 현황

종류	체결대상	체결회사
「은행법」상 은행	18	18
산업·기업·농협·수협은행	4	4
보험회사	39	33
농협생명보험·손해보험	2	2
농협조합·수협조합·새마을금고·신협·산림조합	3,508	1
상호저축은행	79	54
금융투자업자·종합금융회사	-	-
여신전문금융회사	-	-
증권금융회사(한국증권금융)	1	1
한국예탁결제원	1	1
합계	3,652	114

주: 체신관서는 「우체국예금·보험에 관한 법률」 제24조에 따라 예금자가 10년간 예금을 하지 아니한 경우 등에는 최고를 거쳐 예금자의 지급청구권이 소멸되고 예금이 국고에 귀속되므로 체결대상에서 제외함.

(자료: 서민금융진흥원)

□ 이에, 개정안은 금융회사등이 현행과 같이 진흥원과의 자율적인 협약을 통하여 휴면예금등을 출연하도록 하는 것이 아니라, 법률에 따라 의무적으로 출연하도록 함으로써, 협약을 체결한 금융회사등과 체결하지 않은 금융회사등 사이의 형평성 차이를 해소하고, 원권리자에 대한 휴면예금등 지급을 활성화하려는 취지임.

○ 2023년말 기준 진흥원에 출연되지 않은 금융회사 보유 휴면금융 자산 규모는 예·적금 3,259억원, 보험금 8,129억원, 등 총 1조 1,388억원에 달함.¹⁴⁾

14) 금융감독원 제출자료

- 또한, 출연의무의 실효성 확보를 위하여 휴면예금등이 발생한 때로부터 1년 이내에 출연하도록 하고, 진흥원이 원권리자에게 지급할 수 있도록 금융회사등이 출연 시 출연 2개월 내에 진흥원에 원권리자의 성명과 주권의 과실 등 자료를 제출하도록 하며,¹⁵⁾ 이를 위반하면 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 함.
- 또한, 현행법에 따른 출연 전 원권리자 통지 의무¹⁶⁾를 위반한 자에 대해서도, 1천만원 이하의 과태료를 신설하려는 것임.
- 참고로, 외국 사례를 살펴보면, ① 미국은 주별로 「미청구자산법(Unclaimed Property Act)」을 제정하여 3~5년이 경과한 미청구자산을 주 기금에 귀속하여 원권리자 지급 등에 활용하고 있고 ② 일본은 「민간공익활동을 촉진하기 위한 휴면예금 등에 관련된 자금의 활용에 관한 법률(2019)」에 따라 최종거래일부터 10년이 경과한 예금·적금등을 예금보험기구가 이관받아 관리하고 있으며 ③ 아일랜드는 「휴면예금법(Dormant Accounts Act 2001)」, 「휴면생명보험법(Unclaimed Life Assurance Act 2003)」에 근거하여 15년 이상 거래가 없는 휴면예금 계좌와, 5년 또는 15년간 연락이 두절된 보험계약을 휴면계좌기금으로 이전하도록 하고 있고 ④ 영국은 「Dormant Bank and Buidling

15) 자료제출 의무는 현재도 법 제40조에 규정되어 있으나, 자료제출 시한(출연일로부터 2개월 이내)을 명시하여 자료제출 의무의 실효성을 높이려는 취지임.

16) 제44조(휴면예금등 원권리자에 대한 통지) ① 금융회사등은 제40조제1항에 따라 휴면예금등을 출연하기로 결정한 경우에는 대통령령으로 정하는 금액(주: 30만원) 이상의 예금에 대하여 출연하기 1개월 전에 휴면예금등 원권리자에게 출연에 관한 통지를 하여야 한다. 다만, 자기앞수표 발행대금 또는 실기주 과실을 출연하는 경우에는 그러하지 아니하다.
② 제1항에 따른 통지의 방법 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

Society Accounts Act(2008)」에 따라 15년 이상 계좌보유주의 지시에 따른 거래가 없는 은행·건축조합의 예금계좌에 대하여, 참여를 희망하는 금융회사가 민간기구인 청구기금(Reclaim Fund)과 합의하여 휴면예금을 이관하도록 하고 있음.¹⁷⁾¹⁸⁾¹⁹⁾

□ 이상을 종합하여 볼 때, ① 현재도 금융회사는 실무적으로 원권리자가 소멸시효가 완성된 휴면예금등의 지급을 청구하면 이를 지급하고 있어 시효이익의 포기가 관행화된 점 ② 자발적으로 협약을 체결하여 출연하고 있는 은행, 보험회사, 상호저축은행과 그렇지 않은 금융회사와의 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점 ③ 금융회사가 자발적으로 원권리자에게 휴면예금등을 지급할 유인이 낮다는 점 등을 고려하면, 개정안은 타당한 입법 방향으로 보임.

○ 다만, 개정안과 관련하여서는 은행연합회의 이견이 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있음.

□ 먼저, 은행연합회는 ① 법리적으로 소멸시효가 완성된 휴면예금등의 소유권은 금융회사등에 귀속되므로 법률에서 휴면예금등의 출연을 의무화하는 것은 재산권 침해 소지가 있고 ② 소멸시효 완성 채권 중 선불전자지급수단, 전자화폐, 상품권 등에 대해서는 출연 의무를 부과하지 않는 반면, 금융회사등의 휴면예금등에 대해서만 출연의무를 부과하는 것은 평등권 침해 소지가 있다는 점을 고려

17) 금융위원회, 「지속가능한 서민금융 공급체계 구축을 위한 서민금융법 개정 방안」, 2020.2.

18) 이재연, “서민금융 재원으로서의 휴면예금 재정의”, 2023.1.

19) 기준하, 「휴면예금 관리 현황 및 개선과제」, 국회입법조사처, 2019.8.5.

하면, 의무 부과보다는 협약체결기관 확대 등을 추진하는 것이 적절하다는 의견을 제시함.

- 다만, 이에 대하여 ① 휴면예금등은 소멸시효에 따라 금융회사 등이 반사적으로 얻게 되는 이익에 불과하여 이를 출연하도록 의무화하는 것이 재산권의 본질적 내용을 침해하는 것으로 볼 수 없고 ② 실무에서 금융기관은 소멸시효가 완성된 휴면예금등에 대해서도 원권리자의 청구가 있으면 이를 지급하고 있어, 시효이익의 포기가 관행화되어 있으므로 이를 출연하도록 한다고 하여 재산권 침해 문제가 발생한다고 볼 수 없으며, ③ 소멸시효가 완성된 선불전자지급수단, 전자화폐, 상품권 등은 휴면예금등과 비교하여 그 규모가 작고 관리가 어렵다는 점²⁰⁾ 등을 고려할 필요가 있음.

- 한편, 은행연합회는 매년 국내은행의 사회공헌 실적을 6개 분야²¹⁾로 구분해 집계하여 “사회공헌활동 보고서”를 발표하고 있으나, 이 중 서민금융 분야의 지출액의 대부분을 휴면예금 출연금이 차지²²⁾하고 있음.

20) 휴면예금등은 매년 수천억원 규모로 발생하고 원권리자와 권리자별 휴면예금등 금액 등 자료가 관리되고 있는데 반하여, 전자화폐는 현재 사실상 사용되지 않고 있고, 선불전자지급수단 소멸시효 완성액은 연 300억~400억원 규모이며, 상품권은 1999년 구 「상품권법」 폐지 이후 발행규모, 발행형태, 낙전수입 규모 등이 관리되지 않고 있음. 또한, 선불전자지급수단과 상품권은 무기명·지류(종이)발행이 많아 원권리자 파악이 곤란한 측면도 있음.

21) ①서민금융, ②지역사회·공익, ③학술·교육, ④메세나·체육, ⑤환경, ⑥글로벌

22) 2023년 기준 서민금융 분야 지출액 4,601억원 중 휴면예금 출연금은 3,288억원(71.4%) (자료: 은행연합회)

- 금융위원회는 이와 같이 은행권이 휴면예금등을 잠수입으로 인식하고 이를 출연하는 것을 사회공헌활동으로 분류하는 것은, 은행의 사회적 책임을 다하기 위해 수익의 일부를 다시 사회에 환원하는 사회공헌활동의 취지와 맞지 않아 개선할 필요가 있다고 밝힌 바 있음²³⁾.

□ 다음으로, 은행연합회는 과태료 부과와 관련하여 ① 「신용보증기금법」, 「예금자보호법」 등 출연의무를 부과하고 있는 다른 법률에서 출연의무 위반 등에 관한 과태료를 규정하지 않고 있고 ② 출연 전 원권리자 통지는 원권리자에 대한 안내 차원에서 수행하는 것(미통지 출연 이후에도 원권리자가 환급받을 수 있음)으로 그 위반에 대하여 과태료를 부과하는 것은 과도하므로, 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

- 다만, ① 신용·기술보증기금 및 예금보험기금 출연금은 금융회사의 대출·예금잔액에 비례하여 출연하므로, 원권리자가 있는 휴면예금등 출연과는 그 성격에 차이가 있고 ② 출연 전 원권리자 통지는 원권리자를 보호하려는 취지에서 현행법 제44조에 따라 부과되는 법률상 의무라는 점에서, 위반자에 대한 과태료 부과가 과도한 것으로 보기는 어려운 측면이 있음.

23) 금융위원회, “(보도참고) 제5차 은행권 경영·영업 관행·제도 개선 TF 실무작업반 논의 결과”, 2023. 4. 13.

□ 한편, 개정안 중 일부 내용에 대하여는 실무적 집행가능성 등을 고려하여 수정을 검토해볼 필요가 있을 것으로 보임.

○ 개정안 제40조제3항은 금융회사등이 휴면예금등이 발생한 때로부터 1년 이내에 출연을 하도록 규정하고 있는데, 휴면예금등은 원권리자의 예금등의 소멸시효가 완성되는 시점이 모두 달라, 매일 발생하는 휴면예금등을 출연·통지·자료제출하여야 하여 누락·혼선의 가능성이 있으므로, 당해연도에 발생한 휴면예금등을 다음 해의 특정 시점(예. 2월말 또는 5월말)까지 출연하도록 하는 방안도 검토해볼 수 있을 것으로 보임.

- 참고로, 현재 은행 등은 다음연도 2월말까지, 보험회사는 다음연도 5월말까지 휴면예금등을 출연하도록 진흥원과 협약을 체결하여 운영하고 있음.

- 금융위원회는 다음연도 2월말까지 출연하도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 제출하였으며, 이를 반영할 경우 출연과 동시에 자료를 제출하도록 하여도 개정안의 취지를 달성할 수 있을 것으로 보임.

□ 참고로, 기존에는 휴면예금등을 임의로 출연하여 기부금 형식이었던 출연금이 개정안에 따라 의무적으로 출연하게 되어 「부담금관리 기본법」상 부담금²⁴⁾에 해당하게 될 경우, 향후 「부담금관리

24) 제2조(정의) 이 법에서 "부담금"이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁 받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자(이하 "

기본법」 별표²⁵⁾를 개정²⁶⁾할 필요가 있을 것임.

부과권자”라 한다)가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전 지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다.

25) 제3조(부담금 설치의 제한) 부담금은 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다.

26) 여객자동차운송시장안정기여금(부담금에 해당)을 신설하는 「여객자동차 운수사업법 일부개정 법률안」이 2020년 3월 6일 본회의에서 의결된 후 2021년 4월 8일 시행되었으며, 이를 「부담금관리 기본법」 별표에 반영하기 위한 개정안은 2020년 11월 27일에 발의되어 소관위원회인 기획재정위원회의 논의를 거쳐 2023년 6월 30일 본회의에서 의결된 사례가 있음.

2. 지자체의 자활지원계정 출연근거 마련

□ 개정안은 지방자치단체가 진흥원 자활지원계정에 출연할 수 있도록 근거를 마련하려는 것임(안 제55조의2).

현 행	개 정 안
제55조의2(자활지원계정의 설치 및 조성) ① (생략) ② 자활지원계정은 다음 각 호의 자금을 그 재원으로 한다. 1. <u>정부</u> 의 출연금 2. ~ 8. (생략)	제55조의2(자활지원계정의 설치 및 조성) ① (생략) ② 자활지원계정은 다음 각 호의 자금을 그 재원으로 한다. 1. <u>정부 및 지방자치단체</u> ----- 2. ~ 8. (현행과 같음)

□ 자활지원계정은 서민 금융생활 지원사업의 원활한 수행을 위하여 설치한 계정으로, 2021년 「서민금융법」 개정에 따른 계정구조 개편으로 설치되었음.

○ 자활지원계정은 (중앙)정부 출연금, 기부금, 휴면계정으로부터의 전입금 등을 재원으로 하고 있으며, 정부 출연금 6,802억원과 휴면계정으로부터의 전입금, 기부금, 구상채권회수, 기타 등 3,309억원을 합한 1조 111억원 정도의 수입이 발생하고 있음(2023년말 기준).²⁷⁾

○ 자활지원계정에서 수행하는 사업을 살펴보면, 햇살론유스는 취약청년층에 대한 신용보증상품이고, 미소금융은 영세 자영업자 및 취

27) 진흥원 제출자료.

약계층에 대한 대출 사업이며, 사업수행기관 지원은 진흥원이 사업수행기관(미소금융 지역법인, 민간사업수행기관, 전통시장상인회)에 무이자로 자금을 대출하면, 사업수행기관이 이용자에게 저금리로 창업·운영자금을 대출하는 사업임.

- 2023년말 기준 햇살론유스 지원실적은 약 10만 7,000건, 지원금액은 3,016억원 수준이고, 미소금융사업 실적은 지원건수 약 3만 2,000건, 지원금액은 3,553억원 수준임.²⁸⁾

□ 다음으로, 현재 일부 지방자치단체는 지역 내 서민과 취약계층 등에 대한 금융지원의 필요성이 커짐에 따라, 자체적으로 지원필요 계층에 대한 대출 또는 보증 등 사업을 수행하고 있음.

- 대표적으로, 경남 산청군의 “자활 및 생활안정기금(대출)사업”, 경북 봉화군의 “주민소득지원 및 주민생활안정자금 지원”, 경기도 용인시의 “청년 신용회복 지원사업”, 경기도 광주시의 “자활기금 융자사업” 등²⁹⁾ 사업이 지방자치단체의 자체 재원(교부금·출연금)³⁰⁾과 인력·조직을 활용하여 수행되고 있음.

- 그런데, 이처럼 여러 지방자치단체가 유사한 사업을 수행하는 과정에서 각 지방자치단체가 개별적으로 인력과 조직을 투입해 사업을 수행함에 따라 소규모 지방자치단체 등이 사업 수행에 어려움을 겪

28) 진흥원 제출자료

29) 복지로(bokjiro.go.kr) 확인결과

30) 국고보조금, 차입금, 적립금으로부터의 수익금 등 기타 재원을 활용하는 경우도 있음.

고 있으므로, 이를 통합적으로 수행함으로써 업무의 중복을 최소화하고 서민, 취약계층에 대한 지원사업의 효율성과 효과성을 높일 필요성이 있다는 지적이 제기되고 있음.

□ 이에, 개정안은 지방자치단체가 진흥원 자활지원계정에 출연하여 그 재원을 저소득층 지원을 위한 신용대출·보증사업, 금융채무자 불이행자의 경제적회생 지원사업, 자산형성지원사업 등 서민 금융생활 지원사업에 활용할 수 있도록 하려는 것으로, 전문성을 갖춘 진흥원에서 관련 사업을 수행하도록 함으로써 지방자치단체의 부담을 줄이고 지원사업의 성과를 높이려는 취지임.³¹⁾

○ 현행법 제55조의2는 자활지원계정의 재원으로 “(중앙)정부의 출연금”만을 규정하고 있어³²⁾ 지방자치단체가 자활지원계정에 출연할 수 있는 근거는 부재한 상황임.³³⁾

31) 현재 진흥원이 특정 지역에 대하여 수행하는 대출·보증사업이나, 지방자치단체의 자금으로 수행하는 대출·보증사업은 없음(진흥원 제출자료).

32) 제55조의2(자활지원계정의 설치 및 조성) ① 서민 금융생활 지원사업의 원활한 수행을 위하여 진흥원에 자활지원계정을 설치한다.

② 자활지원계정은 다음 각 호의 자금을 그 재원으로 한다.

1. 정부의 출연금

2. 제37조제1항에 따라 접수한 기부금품(같은 조 제2항에 따라 사업수행기관에 제공하는 것은 제외한다)

3. 제42조제2호에 따른 휴면계정으로부터의 전입금

4. 대출이자 및 대출 회수금

5. 보증료 수입금

6. 구상권 행사에 따른 수입금

7. 자활지원계정의 운용수익금

8. 그 밖에 자활지원계정의 조성을 위하여 대통령령으로 정하는 자금

33) 참고로, 법 제55조의2제2항제8호는 “그 밖에 자활지원계정의 조성을 위하여 대통령령으로 정하는 자금”도 자활지원계정의 재원으로 규정하고 있어, 지방자치단체의 출연금을 대통령령에서 규정하는 방안도 생각해볼 수 있으나, 「지방재정법」 제17조에서 지방자치단체는 “법률에 규정된 경우”에만公款 지출을 할 수 있다고 규정하고 있으므로, 법률에 출연근거를 규정할 필요성이 있을 것으로 보임.

○ 특히, 서민금융진흥원은 전국에 50개의 서민금융통합지원센터를 운영하고 있고, 166개 미소지점(미소금융사업 수행) 및 12개 민간사업수행기관을 통한 접근도 가능하다는 점에서, 지역에서의 서민 금융생활 지원사업이 효율적으로 이루어질 수 있을 것으로 기대됨.

□ 따라서, 개정안은 지방자치단체의 출연 허용을 통하여 지역 주민 등에 대한 서민 금융생활 지원사업을 활성화할 수 있다는 측면에서 타당한 입법 방향으로 보임.

□ 참고로, 동 개정안은 제21대국회에서 제안되었으나³⁴⁾ 논의 없이 임기만료로 폐기되었음.

문 의 처

02)6788-5106

「지방재정법」

제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다. <개정 2014. 5. 28.>

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
- ② 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 “공공기관”이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다. <개정 2014. 5. 28.>

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

③ 삭제

34) 의안번호 제2125288호, 김한규의원 대표발의