서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률안

심 사 보 고 서

2026. 9.

정무위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2025. 11. 11.

이인영의원 등 10인

나. 회부일자 : 2025. 11. 12.

다. 상정 및 의결일자 :

○ 제433회 국회(임시회)

- 제1차 정무위원회 (2026. 3. 31.)

  상정 · 제안설명 · 검토보고 · 대체토론 · 소위회부

- 제1차 법안심사제1소위원회 (2026. 3. 31.)

  상정 · 제안설명 · 축조심사

- 제2차 법안심사제1소위원회 (2026. 4. 2.)

  상정 · 축조심사

○ 제435회 국회(임시회)

- 제1차 법안심사제1소위원회 (2026. 5. 12.)

  상정

○ 제439회 국회(정기회)

- 제1차 법안심사제1소위원회 (2026. 9. 2.)

  상정 · 축조심사 · 의결(대안반영폐기)

- 제1차 정무위원회 (2026. 9. 3.)

  상정 · 소위심사보고 · 찬반토론 · 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 이인영의원)

현행법은 신용보증을 통하여 서민에게 필요한 자금을 원활하게 공급하기 위하여 서민금융보완계정을 설치하고 금융회사의 출연금 등을 그 재원으로 규정함. 그런데 금융회사의 출연금은 법률 제18227호(2021. 6. 8. 개정 및 2021. 10. 9. 시행) 부칙 제2조에서 그 효력을 시행일로부터 5년으로 한정하여 2026년 10월 8일이 지나면 효력이 상실될 예정으로, 서민금융보완계정의 재원 기반에 다소 불안정한 측면이 존재함에 따라 신용보증 사업에 대한 장기적인 지원 계획의 수립이 불가능하고 상시적·안정적 서민금융 지원 사업의 수행에 어려움이 발생한다는 비판이 제기됨.

이에 서민금융보완계정의 재원에 대한 유효기간을 삭제하여 서민금

융 지원 근거의 입법 공백을 방지하고 지속적인 신용보증 사업 운영을 통한 상시적인 정책적 지원이 이루어질 수 있도록 하려는 것임(안 법률 제18227호 서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제2조 삭제).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 : 곽 현 준)

□ **이인영의원안**은 현행 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률(이하 "서민금융법"이라 함)」상 서민금융진흥원 서민금융보완계정에 대한 금융회사의 출연근거(법 제47조제2항 및 제3항)의 유효기간을 규정한 법률 제18227호 부칙 제2조를 삭제하려는 것이고,

□ **김남근의원안**은 금융회사 중 은행에 적용되는 보완계정 공통출연요율의 범위를 현행 "0.06% 이상 0.1% 미만"에서 "0.2% 이상 0.3% 미만"으로 상향하려는 것임.

현 행	이인영의원안	김남근의원안
법률 제18227호 서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제2조(유효기간) 제47조제2항 및 제3항의 개정규정은 이 법 시행일부터 5년간 효력을 가진다. 제47조(보완계정의 조성) ① (생 략)	법률 제18227호 서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률 부칙 <삭 제>	제47조(보완계정의 조성) ① (현행과 같음)

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 <u>1만분의 6 이상 1천분의 1을</u> 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 진흥원에 출연하여야 한다. 1. ~ 5. (생 략) ③ · ④ (생 략)		② ----------. ----------<u>1천분의 2 이상 1천분의 3을</u>----------. 1. ~ 5. (현행과 같음) ③ · ④ (현행과 같음)

□ 서민금융진흥원(이하 “진흥원”이라 함)은 「서민금융법」에 따라 설립된 기타 공공기관으로, 정부 출연, 금융기관 출자·출연, 휴면예금등 출연, 기부금 등을 재원으로 서민에 대한 신용보증과 서민금융생활 지원사업 등 업무를 수행하고 있음.

□ 진흥원에는 휴면예금등관리계정, 서민금융보완계정, 자활지원계정, 고유계정 등 4개 계정이 설치되어 있으며, 진흥원은 계정별로 회계를 구분하여 처리하고 있음.

○ **휴면예금등관리계정**의 경우 금융회사가 출연하는 소멸시효가 완성된 휴면예금등[1]을 재원으로 조성되며, 이를 휴면예금등의 원권리자에게 반환하거나 원권리자 보호활동을 위한 조사·연구에 활용하되, 휴면예금등의 운용수익금은 서민금융보완계정 및 자활지원계정으로 전출되어 서민금융 지원사업 수행에 이용됨.

○ **서민금융보완계정**의 경우 정부·금융회사의 출연금, 보증료 수입금, 정부·지방자치단체의 위탁사업비 등을 재원으로 조성되며, 이를 햇살론[2], 최저신용자 특례보증 사업 등 신용보증을 통한 서민층 대상 자금 공급에 활용하고 있음.

○ **자활지원계정**의 경우 정부 출연금, 민간 기부금품, 휴면계정으로부터의 전입금 등을 재원으로 조성되며, 이를 불법사금융예방대출, 미소금융[3] 등 대출사업, 청년도약계좌 등 자산형성사업

---

1) **제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. "휴면예금등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
가. 휴면예금: 금융회사의 예금등 중에서 관련 법률의 규정 또는 당사자의 약정에 따라 채권 또는 청구권의 소멸시효가 완성된 예금등
나. 실기주 과실(失期株 果實): 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제314조에 따라 예탁자를 통하여 투자자에게 반환된 후 투자자의 명의로 명의개서가 되지 아니하여 같은 법 제294조에 따라 설립된 한국예탁결제원(이하 "예탁결제원"이라 한다) 명의인 주권(이하 "실기주"라 한다)의 권리행사에 따라 예탁결제원이 수취하여 10년 이상 관리한 배당 등 과실(금전으로 한정하고 금전 이외의 과실을 매각한 경우에는 그 매각대금을 포함한다)
2) 근로자햇살론, 햇살론15, 햇살론뱅크 등
3) 미소금융 기업·은행재단 및 지역법인을 통해 창업·운영자금 등을 무담보·무보증으로 지원하는 사업

수행, 그리고 금융교육, 신용·부채 관리 컨설팅, 취업 연계 지원 등 비금융 자활지원 사업에 활용하고 있음.

○ **고유계정**의 경우 진흥원 설립 당시 금융회사, 공공기관 등으로부터 납입받은 자본금 등으로 재원이 조성되며, 이를 통해 자본금·공통운영비 관리, 맞춤대출 서비스 등 금융정보가 부족하거나 불법사금융 피해 우려가 있는 서민층에게 소득·신용도 등에 부합하는 금융상품을 알선하는 사업을 영위하고 있음.

□ 이 중 서민금융보완계정(이하 "보완계정"이라 함)의 주요 수입원은 크게 정부 출연금과 금융회사 출연금으로 나뉘며(대출금 회수 등 기타 수입 제외), 금융회사 출연금은 다시 대출금의 일정 비율을 출연하는 **공통출연금**(법 제47조제2항)과 보완계정의 신용보증을 받은 금액의 일정 비율을 출연하는 **차등출연금**(법 제47조제3항)으로 나뉨[4].

---

4) **「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제47조(보완계정의 조성)** ② 금융회사 중 다음 각 호의 자는 그 대출금에 대하여 **연 비율 1천분의 1을 초과하지 아니하는 범위**에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 진흥원에 출연하여야 한다. 다만, **제1호**에 해당하는 자는 그 대출금에 대하여 **연 비율 1만분의 6 이상 1천분의 1을 초과하지 아니하는 범위**에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 진흥원에 출연하여야 한다.

1. 은행: 「은행법」에 따른 은행, 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행, 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행, 「농업협동조합법」에 따른 농협은행, 「수산업협동조합법」에 따른 수협은행
2. 보험회사: 「보험업법」에 따른 보험회사, 「농업협동조합법」에 따른 농협생명보험 및 농협손해보험
3. 상호금융조합 등: 「농업협동조합법」에 따른 조합, 「수산업협동조합법」에 따른 조합, 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합, 「산림조합법」에 따른 조합, 「새마을금고법」에 따른 금고
4. 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행
5. 「여신전문금융업법」에 따른 여신전문금융회사

③ 제2항 각 호의 금융회사 중 보완계정의 신용보증을 받은 개인의 채권자인 금융회사는 해당 신용보증금액에 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.

○ 2025년 기준 보완계정에 대한 정부 출연금은 일반회계(1,825억원)와 복권기금(2,206억원)을 합하여 총 4,031억원 수준이고 금융회사 출연금은 총 4,396억원 수준임.

[2025년 보완계정 정부 출연 현황]

(단위: 백만원)

구분	사업명	출연금		
		본예산(A)	추경예산(B)	편성예산(A+B)
일반회계	최저신용자 특례보증	56,000	36,500	92,500
	햇살론15	90,000	-	90,000
복권기금	근로자햇살론	175,000	-	175,000
	햇살론유스	30,000	15,000	45,000
	햇살론유스(이차보전)	640	-	640
합계		**351,640**	**51,500**	**403,140**

(자료: 서민금융진흥원)

[2025년 보완계정 금융회사 출연 현황]

(단위: 억원)

구분	은행	저축	상호금융	여전	보험	계
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**

(자료: 서민금융진흥원)

○ 「서민금융법」상 금융회사 출연 제도는 2021년 도입되었으며[5)6)],

5) 법률 제18227호(2021. 10. 9. 시행) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제47조(보완계정의 조성) 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.
1. 은행: 「은행법」에 따른 은행, 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행, 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행, 「농업협동조합법」에 따른 농협은행, 「수산업협동조합법」에 따른 수협은행
2. 보험회사: 「보험업법」에 따른 보험회사, 「농업협동조합법」에 따른 농협생명보험 및 농협손해보험
3. 상호금융조합 등: 「농업협동조합법」에 따른 조합, 「수산업협동조합법」에 따른 조합, 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합, 「산림조합법」에 따른 조합, 「새마을금고법」에 따른 금고
4. 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행

법 개정 당시 부칙상 유효기간을 두어 출연 의무기간을 법 시행일인 2021년 10월 9일부터 2026년 10월 8일까지 5년간으로 규정하였음[7].

○ 또한 2025년 3월 21일 시행된 개정법률[8]에 따라 금융회사 중 은행권에 대하여 적용되는 공통출연요율의 하한은 0.06%로 설정되었으며, 금융회사에 적용되는 구체적인 보완계정 출연요율은 법률이 정하는 범위 내에서 법 시행령에서 정하고 있음.

- 금융회사 출연 제도 도입 이후 기간별·업권별 공통출연요율 변경 내역 및 각 기간별·업권별 공통출연금 납입 현황은 다음과 같음.

[금융회사 업권별 공통출연요율 변경 이력]

(단위: %)

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

(자료: 금융위원회)

5. 「여신전문금융업법」에 따른 여신전문금융회사
③ 제2항 각 호의 금융회사 중 보완계정의 신용보증을 받은 개인의 채권자인 금융회사는 해당 신용보증금액에 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.
6) 기존에 보완계정 출연금 부과대상은 농협 등 상호금융권으로 한정되어 있었으나, 2021년 법 개정을 통해 이를 은행·보험회사·여신전문금융회사 등 가계대출을 취급하는 全금융업권으로 확대함.
7) 부 칙 <법률 제18227호, 2021. 6. 8.>
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 4개월이 경과한 날부터 시행한다.
제2조(유효기간) 제47조제2항 및 제3항의 개정규정은 이 법 시행일부터 5년간 효력을 가진다.
8) 법률 제20456호, 2024. 9. 20., 일부개정
9) 최근 「서민금융법 시행령」 입법예고(2025. 12. 24. ~ 2026. 2. 2.)에 따르면 금융위원회는 시행령 개정을 통해 금융회사 공통출연요율을 인상할 계획임.
- (은행) 0.06% → 0.1%
- (비은행) 0.03% → 0.045%

[금융회사 업권별 공통출연금 납입 현황]

(단위: 억원)

구분	2021. 10. ~ 2024. 8.	2024. 9. ~ 2025. 2.	2025. 3. ~ 12.	2026. 1. ~ 10.(예상치)
은행	2,962	584	1,677	1,558
상호	1,979	525	912	663
저축은행	135	35	52	37
보험	554	142	241	147
여신전문	464	118	196	121
합계	**6,093**	**1,406**	**3,078**	**2,527**

※ 금융회사 출연금은 익월 납부(ex : 2021년 11월분 → 2021년 12월말 납부)

(자료: 금융위원회)

○ 또한 차등출연금의 경우 보완계정의 신용보증을 받은 개인의 채권자인 금융회사가 해당 신용보증금액에 대하여 5%를 초과하지 않는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 출연하도록 하고 있는데, 대통령령에서는 그 비율을 금융회사의 대위변제율에 따라 0.50~1.50%로 규정하고 있음[10].

10) **「서민의 금융생활 지원에 관한 법률 시행령」 제42조(보완계정의 조성 등)** ⑤ 법 제47조제3항 전단에서 "대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액"이란 같은 항 전단에 따른 신용보증금액(이하 "신용보증금액"이라 한다)의 월중 평균잔액에 별표 1의 출연금 요율을 곱한 금액(2025년 12월 31일까지 제6항 각 호 외의 부분 전단에 따른 출연금 납부일이 속하는 연도의 직전 연도 신용보증금액 등이 운영위원회가 정하는 기준에 해당하는 금융회사에 대해서는 다음 계산식에 따라 계산한 금액으로 한다)을 말하며, 같은 항 후단에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 별표 1의 출연금 요율을 말한다.

[별표 1]

금융회사의 신용보증금액에 따른 출연금 요율(제42조제5항 관련)

금융회사의 대위변제율이 다음 기준에 해당하는 경우	출연금 요율
1. 150퍼센트 초과	연 1.50퍼센트
2. 100퍼센트 초과 150퍼센트 이하	연 1.25퍼센트
3. 100퍼센트	연 1.00퍼센트
4. 50퍼센트 이상 100퍼센트 미만	연 0.75퍼센트
5. 50퍼센트 미만	연 0.50퍼센트

비고: 위 표에서 "대위변제율"이란 출연금 납부 월이 속하는 연도의 직전연도를 기준으로 진흥원이 보완계정의 신용보증에 따라 금융회사에 이행한 채무금액을 금융회사가 보완계정에 출

- 보완계정에 대한 연도별·업권별 차등출연금 납입 현황은 다음과 같음.

[금융회사 업권별 차등출연금 납입 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026(예상치)[1]
은행	0	15	199	257	362	388
상호	0	6	19	27	30	28
저축은행	1	70	433	509	532	498
보험	-	-	0	0	0	0
여신전문	0	1	1	3	5	5
총합계	**1**	**93**	**652**	**796**	**929**	**919**

주1) 2025년 차등출연요율을 반영한 예상치(2025년 12월분~2026년 10월분)
※ 입금기준 작성

(자료: 금융위원회)

○ 진흥원은 각종 보증사업을 보완계정에서[11] 수행해오고 있는데, 보증사업이란 조성된 재원을 기반으로 저신용자의 신용을 보증하여 저신용자가 금융회사로부터 대출(신용)을 공급받을 수 있도록 하고, 채무자가 채무를 상환하지 않으면 진흥원이 금융회사에 채무를 대신 변제(대위변제)하는 사업 유형을 의미함[12].

- 구체적으로 2025년까지의 상품체계를 살펴보면, 근로자햇살론은 저소득·저신용 근로자에 대한 대출 신용보증상품이고, 최저신용자특례보증은 햇살론15 보증이 거절된 최저신용자에 대한 대출 신용보증상품이며, 햇살론15는 고금리 대출을 이용할 수 밖에 없는 최저신용자가 일정한 소득·신용요건만 충족하면 은행 대출을 이용할

연한 금액으로 나눈 비율을 말한다.

11) 예외적으로 '햇살론유스' 사업의 경우 보증상품이긴 하나 진흥원의 자활지원계정 사업으로 수행하고 있음.

12) 이러한 측면에서, 금융회사의 보완계정에 대한 출연은 진흥원의 금융회사에 대한 대위변제를 통하여 최종적으로 금융권에 환류되는 수익자부담적 성격을 가진다는 시각도 있음.

수 있도록 지원하는 대출 신용보증상품이고, 햇살론뱅크는 정책서민금융 성실 상환자가 비교적 낮은 금리로 은행에서 대출을 받을 수 있도록 하는 신용보증상품이며, 햇살론카드는 신용카드 발급이 어려운 저신용자에게 신용카드 발급을 지원하는 상품임.

- 또한 금융위원회는 2026년 예산부터 정책서민금융 상품체계를 개편하여, 성격이 유사한 기존 진흥원 보증부대출상품을 민간재원을 통해 공급하는 햇살론 일반보증, 정부재정을 통해 공급하는 햇살론 특례보증 2개로 통합·조정하고[13], 상품별로 취급하는 금융업권이 상이했던 기존과는 다르게 햇살론 일반보증 및 특례보증을 모든 금융업권이 취급하도록 하였음.

- 2025년 기준 보완계정을 통한 정책서민금융 공급액 총 6조 4,444억원 중 근로자햇살론이 3조 4,577억원(53.7%)으로 절반 이상을 차지하고 있으며, 그 외에 햇살론15 1조 3,571억원, 햇살론뱅크 1조 3,010억원 공급 등 사업이 진행되었음.

13) - (기존) 햇살론15 + 최저신용자특례보증 → (개편) 햇살론 특례보증(정부재원)
- (기존) 햇살론뱅크 + 근로자햇살론 → (개편) 햇살론 일반보증(민간재원)

[보완계정을 통한 정책서민금융 공급 현황]

(단위: 억원)

구분	재원	공급규모					
		2020	2021	2022	2023	2024	2025
근로자햇살론	금융회사 출연금, 정부재정(복권기금)	33,170	34,597	38,285	34,342	28,087	34,577
최저신용자 특례보증	정부재정(일반회계)	-	-	**1,002**	**2,924**	**1,935**	2,962
햇살론15	금융회사 출연금, 정부재정(일반회계)	-	-	-	-	**6,729**	13,571
햇살론뱅크	금융회사 출연금	-	616	12,361	13,329	8,810	13,010
햇살론카드	금융회사 출연금	-	**76**	**272**	**335**	**345**	324
합계		33,170	35,289	51,920	50,930	45,906	64,444

(자료: 금융위원회)

□ 최근 고금리, 고물가 상황에서 저소득·저신용자는 상대적으로 큰 어려움을 겪고 있고, 경기 악화 등으로 인해 서민금융상품 수요 및 대위변제가 증가하여 정책서민금융 공급을 위한 재원 보충이 필요한 반면, 은행은 고신용자 위주의 상품 운용으로 상대적으로 적은 위험 하에서 안정적인 수입을 얻고 있다는 지적이 제기되고 있음.

□ 구체적으로 보면, 코로나19 이후 서민·취약계층의 경제적 여건이 온전히 회복되지 못하고 자영업자·소상공인 수입감소, 금리 상승[14], 가계대출 규제[15] 등으로 인하여 저신용·저소득 서민에 대한 민간 자금공급이 위축되고 부채 부담이 증가한다는 지적이 있음.

14) 한국은행 기준금리는 2020년 5월 연 0.50%에서 2023년 1월 연 3.50%까지 상승하였고, 2026년 1월·2월 금융통화위원회에서 각각 기준금리를 2.50% 수준에서 동결하였음.

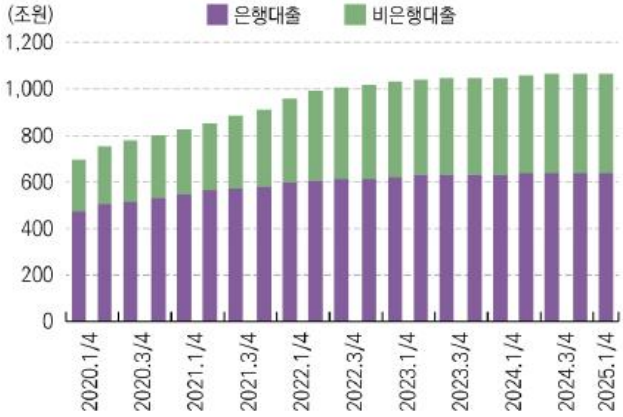
15) 서울경제, "가계대출 규제의 역설…DSR 강화에 저소득층 빚 되레 18% 급증", 2026. 1. 8. (https://www.sedaily.com/NewsView/2K782JPG6W)
매일경제, "대출규제에 저신용자부터 막혔다 … 인터넷은행은 2년새 반토막", 2026. 1. 11. (https://www.mk.co.kr/news/economy/11929457)

○ 국회미래연구원 연구보고서[16]에 따르면 자영업자 전 업종에서 사업체 규모는 축소되고, 매출대비 인건비 및 식자재 비중의 급증 등으로 영업이익률이 급감하여 수익성 악화는 심화되고 있으며, 이에 따라 2023년 월 수입 100만원 미만 개인사업자 수는 922만명으로 2019년 611만명 대비 311만명 증가(증가율: 50.9%)하였고, 개인사업자 폐업자 수는 2019년 85.3만명에서 코로나 기간 80만명까지 감소하였다가 2023년 91.1만명, 2024년 92.5만명까지 급격히 늘어 13년간 최대치를 기록하였음.

○ 또한 자영업자 대출 연체율은 2020년 1분기 0.87%에서 2025년 1분기 1.88%로 5년간 2배 이상 증가하였으며, 그 중 취약 자영업자[17]의 연체율은 12.24%로 상당히 높은 수준임.

- 특히 자영업자의 대출잔액 중 은행권 대비 비은행권 대출의 비중이 크게 확대되었는데[18], 이는 신용등급 하락 등으로 인해

16) 국회미래연구원, “자영업 시장의 구조적 전환과 정책적 과제”, 연구보고서 25-19호, 2025. 11.
17) 다중채무자(가계대출 기관 수와 개인사업자대출 상품 수의 합이 3개 이상)이면서 저소득(하위 30%)이거나 저신용(신용점수 664점 이하)인 자영업자 차주
18) 자영업자의 금융업권별 대출 잔액 추이(국회미래연구원, 상기 연구보고서의 그림 3-13)



제1금융권 접근이 제한된 자영업자들이 상대적으로 고금리의 제2금융권을 이용하게 되면서 부채 부담이 가중되는 구조적 문제를 반영하는 것일 수 있다는 의견이 존재함.

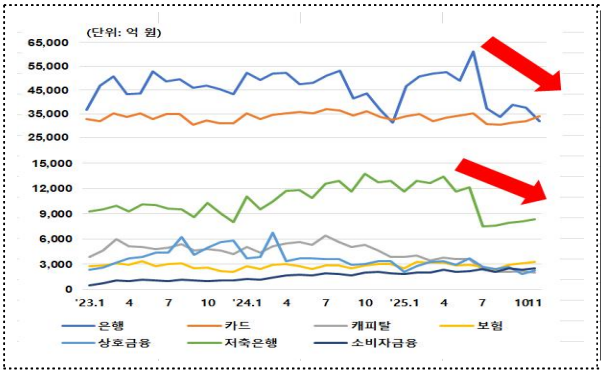
○ 금융위원회에 따르면[19] 저신용자[20]의 은행 대출 연체율 역시 2020년 10.0%에서 2024년 14.7%로 증가 추세[21]를 보이고 있으며, 특히 저축은행·캐피탈 등 제2금융권의 중·저신용자 대상 신용대출은 은행권과 급격한 금리 차이를 보여[22] 신용위험 대비 과도한 고금리를 부담하고 있음.

○ 나아가 대출 규제 등의 영향으로 2025년 하반기 은행권 등에서 신규 신용대출이 감소하였고, 서민들이 주로 이용하는 제2금융권의 대출 규모 하락세 역시 이어지고 있어[23] 저신용자의 대출 접근성이 악화될 우려가 있다는 지적이 제기되고 있음.

---

19) 금융위원회, "「포용적 금융 대전환」 추진방향", 2026. 1.
20) 신용 하위 20%
21) 2020년 10.0% → 2021년 8.68% → 2022년 9.5% → 2023년 12.1% → 2024년 14.7%
22) (은행) 6~7% vs (저축·캐피탈) 14~15% → 7~8%p의 금리 격차 존재
23) 신규 신용대출 추이 및 업권별 신용대출 보유차주 비중

< 신규 신용대출 추이 >



< 업권별 신용대출 보유차주 비중('25.10월) >

업권	900점대	800점대	700점대	600점대 이하
은행	53.5%	29.0%	10.2%	7.4%
카드	4.4%	36.2%	37.1%	22.3%
캐피탈	0.1%	16.2%	44.9%	38.8%
보험	5.5%	42.9%	31.3%	20.3%
상호금융	45.6%	35.5%	9.9%	9.0%
저축은행	0.0%	13.9%	49.9%	36.1%
소비자금융	0.0%	10.8%	25.2%	64.0%
정책서민금융	6.9%	25.4%	35.8%	31.9%

○ 이와 같이 저신용·저소득 서민의 채무상환능력이 저하되고 있고 이들에 대한 민간 신용공급 역시 축소되고 있는 상황에서 서민에 대한 공공자금공급 확대가 필요한 측면이 있으나, 최근 들어 보완계정에서 진행하는 사업의 대위변제가 급증하여 지출이 수입을 초과하는 상황이 나타나고 있음.

[보완계정 재정 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025*
수입	2,127	8,062	9,318	13,352	14,722
지출	1,214 (대위변제 1,205)	5,133 (5,073)	11,313 (11,253)	11,472 (11,383)	13,933 (13,845)
수지	**+913**	**+2,929**	**△1,995**	**+1,880**	**+789**
잔액	**9,732**	**12,419**	**9,413**	**10,541**	**11,330**

* 2025년은 결산 미확정으로 예산기준으로 작성
※ 요소별 현금주의와 발생주의로 인한 차이로 인하여, 전년도 말 잔액에서 수입·지출을 고려한 금액과 당해연도 잔액이 불일치

(자료: 서민금융진흥원)

□ 반면, 은행을 비롯한 금융권의 경우 이러한 어려운 상황에도 불구하고 고신용·고소득자 등 상대적으로 채무상환능력이 양호한 차주를 대상으로 상품을 운용하고 있고, 특히 은행의 경우 고금리·대출자산 증가 등으로 인해 높은 수익을 기록하고 있으므로[24], 은행이 저신용·저소득 서민에 대한 신용공급을 확대할 수 있도록 재원을 추가적으로 분담하여 사회적 책임을 높일 필요가 있다는 의견이 존재함.

24) 조선일보, “작년 4대 금융 순이익 총 18조원...사상 최대 전망”, 2026. 1. 22. (https://www.chosun.com/economy/economy_general/2026/01/22/VSK5KOM4BBACRG2RCLJW3Y2P54/)

○ 한국은행에 따르면 금융권의 2025년 3분기말 기준 고신용 차주의 대출 비중이 79.5%로 1분기(78.3%) 대비 큰 폭 상승한 가운데, 고소득 차주의 대출 비중도 64.1%로 1분기(63.5%) 대비 높아진 것으로 나타남[25].

○ 또한 금융감독원이 발표한 '2025년 1~3분기 국내은행 영업실적(잠정)[26]'에 따르면 1~3분기 국내은행 당기순이익은 21조 1,000억원으로 전년 동기(18조 8,000억원) 대비 2조 3,000억원(12.0%) 증가하였는데, 이는 역대 최대치를 기록한 2024년도 연간 당기순이익(22조 2,000억원) 규모를 3분기 만에 거의 따라잡은 수준임.

[은행권 연도별 당기순이익 현황]

(단위: 억원)

2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년 9월
121,153	168,390	185,935	217,389	222,265	210,432

(자료: 금융감독원 금융통계정보시스템)

25) 한국은행, "금융안정보고서", 2025. 12.
26) 금융감독원 보도자료, 2025. 11. 21.

[2024~2025년도 국내은행의 당기순이익 구성 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	'23년	'24년	1~3Q (A)	1Q	2Q	3Q	4Q	'25년 1~3Q^P (B)	1Q	2Q	3Q^P	증감 (B-A)	증감률
1. 이자이익	**59.2**	**59.3**	**44.4**	**14.9**	**14.9**	**14.6**	**14.9**	**44.8**	**14.9**	**14.9**	**15.1**	**0.3**	**0.7**
2. 비이자이익	**5.8**	**6.0**	**5.7**	**1.9**	**1.5**	**2.3**	**0.2**	**6.8**	**2.0**	**3.2**	**1.6**	**1.1**	**18.5**
3. 총이익(1+2)	**65.0**	**65.3**	**50.2**	**16.8**	**16.4**	**16.9**	**15.1**	**51.5**	**16.8**	**18.1**	**16.6**	**1.4**	**2.8**
4. 판매비와관리비	26.5	27.4	19.4	6.4	6.4	6.6	8.0	20.7	6.8	6.9	7.0	1.2	6.3
5. 충당금적립전 영업이익(3-4)	38.4	37.9	30.7	10.4	10.0	10.3	7.2	30.9	10.0	11.2	9.6	0.2	0.5
6. 충당금전입	10.0	7.0	4.6	1.3	1.3	2.0	2.4	4.7	1.7	1.5	1.5	0.1	2.4
7. 영업이익(5-6)	**28.4**	**30.9**	**26.1**	**9.1**	**8.7**	**8.4**	**4.8**	**26.2**	**8.3**	**9.7**	**8.2**	**0.0**	**0.2**
8. 영업외손익	△0.2	△1.9	△1.6	△2.2	0.8	△0.2	△0.4	1.6	0.8	0.5	0.3	3.1	흑자 전환
9. 법인세비용	6.9	6.8	5.7	1.5	2.3	1.9	1.0	6.7	2.1	2.4	2.1	0.9	16.1
10. 당기순이익 (7+8-9)	**21.2**	**22.2**	**18.8**	**5.3**	**7.2**	**6.2**	**3.4**	**21.1**	**6.9**	**7.8**	**6.4**	**2.3**	**12.0**

(자료: 금융감독원, "2025년 1~3분기 국내은행 영업실적[잠정]", 2025. 11. 20.)

- 참고로 은행연합회에 따르면 5대 은행이 2025년 11월 신규 취급한 가계 예대금리차[27](정책서민금융 제외)는 평균 1.35%p로, 지난 2023년 11월(0.74%p)에 비해 격차가 2배 가량 증가하였음[28].

□ 이에 **이인영의원안**은 금융회사의 보완계정 출연근거를 규정한 법 제47조제2항 및 제3항의 유효기간을 현행 2026년 10월 8일까지로 규정하고 있는 법률 제18227호「서민금융법 일부개정법률」부칙

27) 은행이 신규 취급한 주택담보대출(주담대), 신용대출, 마이너스통장 등 가계대출금리와 저축성 수신금리 간 차이

28) 뉴시스, "7% 향하는 대출금리…은행 마진 2년새 두배로 '껑충'", 2026. 1. 21. (https://www.newsis.com/view/NISX20260120_0003483946)

제2조를 삭제함으로써 금융회사의 진흥원 상시출연 근거를 마련하려는 것이고,

김남근의원안은 「서민금융법」 제47조제2항에 규정된 은행권의 공통출연요율 범위를 현행 “0.06%~0.1%”에서 “0.2%~0.3%”으로 상향 조정하려는 것으로,

두 개정안들은 공통적으로 정책서민금융 재원의 안정성을 확보하려는 긍정적인 취지로 보임.

○ **김남근의원안**의 경우 최근 고금리 상황 속 은행의 높은 순이익 규모를 고려하여 금융회사 중 은행에 대하여만 공통출연요율 수준을 상향함으로써 은행권의 사회적 책임 이행 및 이익 환원을 도모할 수 있을 것으로 보임.

□ 「서민금융법」상 금융회사의 보완계정 출연조항 일몰을 삭제하는 **이인영의원안**에 대하여, 주무부처인 **금융위원회**는 정책서민금융 재원 확보 및 서민의 금융접근성 제고 차원에서 **수용**한다는 입장을 제출하였음.

○ 다만, **김남근의원안**과 같이 「서민금융법」상 은행의 보완계정 공통출연요율을 인상하는 내용과 관련하여서는 은행권의 과도한 경영부담 가중 등을 이유로 **금융위원회**에서는 **입법정책적으로 결정할 필요**가 있다는 의견을, **은행연합회**에서는 **신중한 검토**

가 필요하다는 의견을 제출하였으므로 이를 함께 감안하여 논의할 필요가 있겠음.

□ 법률안 심사시 주요 고려사항은 다음과 같음.

□ 먼저, 최근 은행 대출금리 산출시 예금자보험료, 진흥원 출연금 등 각종 법적비용을 가산금리에 반영하는 것을 금지하는 내용의 「은행법」[29]이 국회를 통과하여[30] 2026년 7월 1일부터 시행 예정이고, 금융·보험업자의 과세표준 1조원 초과구간에 대한 교육세율을 0.5%에서 1%로 인상하는 내용의 「교육세법」 역시 2026년 1월 1일부터 시행된바[31], 진흥원 출연금을 비롯한 관련 비용을 은행 대출금리에 전가하는 것이 금지된 상황에서 은행의 보완계정 공통출연요

29) 금융위원회에 따르면 2024년말 대출잔액 기준으로, 은행권에서는 개정 「은행법」 시행에 따른 법정비용 대출금리 반영 금지로 인해 최소 3.7조원을 자체 부담해야 할 것으로 추정됨.

30) 법률 제21296호, 2025. 12. 30, 일부개정

「은행법」 제30조의3(대출금리의 산정) ① 은행은 대출금리에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 항목을 반영하여서는 아니 된다. 1. 제30조제1항에 따른 지급준비금 2. 「예금자보호법」 제30조에 따른 보험료 3. 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제47조에 따른 서민금융진흥원 출연금 4. 「교육세법」 제5조제1항제1호에 따른 교육세. 다만, 과세표준이 되는 수익금액의 1천분의 5를 초과하는 금액에 한정한다. ② 은행은 대출금리에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출연금의 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상을 반영하여서는 아니 된다. 1. 「기술보증기금법」 제13조에 따른 기술보증기금 출연금 2. 「농림수산업자 신용보증법」 제4조에 따른 농림수산업자 신용보증기금 출연금 3. 「신용보증기금법」 제6조에 따른 신용보증기금 출연금 4. 「지역신용보증재단법」 제7조제3항에 따른 지역신용보증재단 및 신용보증재단중앙회 출연금 5. 「한국주택금융공사법」 제56조에 따른 주택금융신용보증기금 출연금 ③ 은행은 제1항과 제2항의 준수 여부를 연 2회 이상 점검하고 그 결과를 기록·관리하여야 한다. ④ 은행은 제1항과 제2항에 따른 대출금리 반영 금지 의무와 제3항에 따른 점검 및 기록·관리 의무를 내부통제기준에 반영하여야 한다.

31) 법률 제21210호, 2025. 12. 23, 일부개정

율을 인상할 경우 **은행권의 경영 부담이 가중**되는 측면이 있음.

○ 나아가 2025년도 금융취약계층·소상공인의 장기연체채권 소각 및 채무조정을 지원하는 새도약기금[32] 출범 관련, 은행권에서는 소요재원 총 4,400억원 중 3,600억원(82%)을 부담하기로 하여 전 금융업권 중 가장 높은 비중을 출연할 계획임.

○ 참고로, 김남근의원안과 같이 은행권의 공통출연요율 수준을 0.2%~0.3%로 상향할 경우, 은행권이 연간 납부해야 할 것으로 추정되는 공통출연금 부담규모는 다음과 같음.

[김남근의원안에 따른 금융업권별 공통출연금 부담 비교]

(단위: 억원)

구분	2024년[1]	2025년[2]	개정안(추정치[3])	
은행권 출연요율	0.03%→0.035%	0.035%→0.06%	최소 0.2%	최대 0.3%
은행	1,034	1, 800	6,728	10,092
비은행권 출연요율	0.03%→0.045%	0.045%	0.045%[4]	
저축	53	65	72	
상호	753	1,080	1,289	
여전	175	236	236	
보험	217	286	286	
비은행권 소계	1,198	1,667	1,882	
합계	*2,232*	*3,467*	*8,610*	*11,974*

주1) 2024년 9월 은행권·비은행권 공통출연요율 변경
주2) 2025년 3월 은행권 공통출연요율 변경
주3) 2025년 7월 가계대출잔액 기준 추정치
주4) 2026. 1. 1. 기준 비은행권 출연요율은 0.03%이나 4월 중 이를 0.045%로 상향하는 내용의 시행령 개정령이 공포 예정이므로, 2025년 7월 기준 가계대출잔액에 출연요율 0.045%을 적용한 값으로 추정

(자료: 금융위원회 및 서민금융진흥원 제출자료 재구성)

○ **금융위원회**는 은행권 출연요율 상향 시 정책서민금융 재원이

32) 2025년도 제2회 추가경정예산안 중 "장기연체채권 소각 프로그램" 사업으로 반영됨.

확보된다는 긍정적 효과가 있고 서민의 금융접근성을 제고하려는 개정안의 취지에 공감하나, 최근 은행권 출연확대 등 부담감안 시 과도한 출연요율 인상은 은행 수익성·건전성에 부정적 영향을 미칠 우려가 있어 이를 감안한 입법정책적 결정이 필요하다는 입장을 제출하였음.

○ **은행연합회**는 김남근의원안에 따른 공통출연요율은 하한(0.2%) 기준으로도 현행(0.06%) 대비 3배 이상 수준의 급격한 인상으로서 이러한 급격한 조정은 은행권의 재무계획 수립 및 비용 관리에 과도한 부담을 초래할 우려가 있고, 상향된 출연금은 지속적 부담 요인이 되어 은행의 자본여력 저하를 초래해 현재 은행권이 추진 중인 생산적·포용적 금융 확대에 제약 요인으로 작용할 우려가 있다는 입장을 제출하였음.

□ 다음으로, 공통출연요율의 법정 하한을 급격하게 인상할 경우 대내외 경제환경 변화를 고려한 탄력적인 요율 운영이 어려워져 **행정재량 및 경기변동 대응력이 저해될 우려**가 존재함.

○ 서민금융 출연금은 연간 재정소요 및 금융권의 부담능력 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있는데, 출연요율의 법정 범위가 지나치게 경직적으로 설정될 경우 정책 운용상의 재량이 축소되어 위기 시 적시에 부담을 완충하고 적정 수준의 출연요

율을 설정하는 데 어려움이 발생할 수 있음.

○ 참고로 현행「서민금융법 시행령」제42조제4항은 은행권 공통출연요율을 위임받은 범위[33] 내 하한인 0.06%로 정하고 있는데, 최근 금융위원회는 시행령 입법예고[34]를 통해 공통출연요율을 은행권의 경우 0.06%→0.1%(법정 상한)로, 비은행권의 경우 0.03→0.045%로 인상할 계획임[35].

- 금융위원회에 따르면 시행령 입법예고안 시행 시 금융회사의 진흥원 출연금액은 연간 1,973억원(은행권 1,345억원, 비은행권 628억원) 확대되어 6,321억원(은행권 3,818억원, 비은행권 2,503억원)이 될 것으로 예상되고, 은행권(산은·수은 제외) 당기순이익 대비 진흥원 출연금액 역시 2024년 기준 0.7%[36] 수준에서 1.6%[37] 수준까지 상승할 것으로 예상됨.

---

33) 은행권의 경우 연 0.06% 이상 0.1% 미만

34) 입법예고 기간: 2025. 12. 24.~2026. 2. 2. / 금융위원회는 2026년 4월 중 시행령 개정령안을 국무회의 의결·공포할 계획임.

35) (2026년도 예산안 국회 본회의 수정안 부대의견) 금융위원회는 햇살론 특례보증 금리 인하를 위해 '서민의 금융생활 지원에 관한 법률' 시행령을 조속히 개정하여 금융권 출연금을 확대한다. 다만, 정부는 2026년 초부터 햇살론 특례보증 금리 인하를 위해 2026년 1분기에 한시적으로 금리 인하 손실분을 지원한다*.

* 금융위원회는 햇살론 특례보증 금리 인하(정부안 12.9%→예결위 수정 12.5%)에 따른 예산 증액소요 중 1/4(1분기분)는 예산액 증액으로 충당하고, 나머지 3/4(2~4분기분)는 시행령 개정에 따른 출연금 인상분으로 충당하겠다는 설명임.

36) 0.67% = 1,291억원(2024년 출연금) / 19.2조원(2024년 당기순이익(산은·수은 제외))

37) 1.58% = 3,818억원(시행령 개정시 출연금) / 24.2조원(2025.上 당기순이익(산은·수은 제외) × 2)

[시행령 입법예고안에 따른 금융회사 보완계정 출연금[1] 비교]

(단위: 억원)

구분	시행령 개정 전 (2025년 추정치)	증가분	시행령 개정 후
은행권	2,473	1,345	3,818
비은행권	1,875	628	2,503
합계	**4,348**	**1,973**	**6,321**

주1) 공통출연금 + 차등출연금 / 2025년 7월 평균잔액을 기준으로 추정한 출연금

(자료: 금융위원회 보도자료(2025. 12. 23.) 재구성)

□ 마지막으로, 서민·취약계층 대상 정책서민금융상품 제공을 목적으로 진흥원 내 법정기금인 '서민금융안정기금'을 설치하는 내용의 「서민금융법」[38] 및 「국가재정법」·「부담금관리 기본법」 개정안이 발의되어 각각 국회 정무위원회 및 재정경제위원회에 계류중이고, 2026년 2월말 기준 진흥원에서 발주한 서민금융안정기금 신설 관련 컨설팅용역이 진행중인바, 보완계정에 대한 금융회사 출연요율 관련 개정안 심사 시 서민금융안정기금 신설 관련 내용을 병합하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

4. 대체토론 요지

없 음

38) 강준현의원 대표발의(2213131), 김동아의원 대표발의(2216737)

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 : 박상혁위원)

○ “위원회 대안” 마련으로 본회의에 부의하지 않기로 함(대안반영폐기).

6. 찬반토론 요지

없 음

7. 심사결과

대안반영폐기