

## 유인적 정책도구 조합이 저신용 자영업자의 채무조정 선택에 미치는 영향\*

조홍주\*\*

본 연구는 유인적 정책도구인 신용보증과 이자 지원의 조합의 차이가 저신용 자영업자의 채무 이행과 채무불이행 이후 채무조정 선택 및 절차 선택에 미치는 영향을 준실험적 상황을 이용하여 분석하였다. 채무불이행과 채무불이행 이후 채무조정 여부는 로짓모형을, 채무조정 시에 신용회복, 개인희생, 파산면책 중의 선택은 다항로짓모형을 이용하였다. 분석 결과, 유인적 정책도구 조합은 채무자의 채무불이행의 증가 및 채무조정 선택의 감소와 연관을 보였으며 채무자의 연령대와 채무 상황 등에 따라 차이를 보였다. 자영업자가 금융소외 자영업자 특례보증 신청 시에 신용이 좋고 자기 집에 거주하며 채무가 있으면, 채무불이행 상태에서 채무조정을 신청할 확률이 높았다. 유인적 도구 조합 지원을 받으면 개인 희생을 신청할 확률이 7% 감소 하였으나 그 영향은 정책 대상자의 생애 주기 및 채무상황에 따라 다르게 나타났다. 본 연구 결과를 통해 정책도구의 조합의 이용에 수혜자의 특성을 고려한 정책설계 및 집행을 제안한다.

주제어: 정책도구 조합, 금융소외, 신용보증

### 1. 연구 목적 및 필요성

세계은행에 의하면 금융소외는 개인이나 기업이 지급 결재, 저축, 보험, 신용거래 등 금융 상품과 서비스를 이용하지 못하는 상황을 의미한다(Demirguc-Kunt, A. et

\* 이 논문은 2019년 서울신용보증재단 논문공모전 참여 논문을 발전시킨 연구입니다. 본 논문의 완성도가 높아질 수 있도록 세심한 부분까지 조언을 해주신 익명의 심사자분들에게 진심으로 감사드립니다.

\*\* 서울대학교에서 행정학 박사과정을 수료하였고 현재 서울신용보증재단에 근무하고 있다. 주요 관심분야는 정책도구, 금융정책, 지방행정 등이다(E-mail: johongjoo@naver.com).

al., 2018; Kempson & Whyley, 1999). 금융소외자는 법의 보호가 어려운 금융 서비스를 이용할 수 있어 사회 질서를 불안정하게 하여 정치적 불안을 초래할 수 있으며 다른 사회보장제도의 부담을 가중시킬 수 있다(Leeladhar, 2006). 이러한 문제를 해결하기 위해서 적절한 정책적 대응이 필요하게 되었다. 정책적 대응의 일환으로 여러 나라에서는 소액신용대출이라고 할 수 있는 마이크로크레딧을 활용하고 있다.

UN은 2005년을 마이크로크레딧의 해로 정하여 마이크로크레딧이 저소득 국가의 빈곤탈출의 수단이 될 수 있다고 보고, 그 방법을 공유하려고 노력하였다(UNCEF, 2003). 2006년에는 방글라데시의 그라민 은행이 노벨평화상을 수상하였다. 그라민 은행은 저소득층을 대상으로 사업자 신용대출을 활성화하여 빈곤 극복에 기여하였다. 이러한 마이크로크레딧 사례는 대형 은행이 부실 위험과 비용 문제로 수익성이 떨어진다고 외면하는 소액신용대출시장에서 지속가능한 시스템을 만들고 고객의 빈곤은 줄이면서 이익 창출이 가능할 수 있음을 보였다(이형기, 2010). 저개발국에서의 마이크로크레딧의 성공은 금융 서비스에서 소외된 계층에 대한 새로운 정책적 시도의 촉매가 되었다. 이러한 소외계층에 대한 정책적 노력이 이어지면서 2010년 G20 정상회의에서는 금융 포용이 주요 의제 중 하나가 되었다.

국내에서는 2008년에 마이크로크레딧의 활성화를 위하여 신용보증을 정책도구로 이용하였다. 이명박 정부는 대통령 선거 공약인 금융소외자에 대한 지원의 하나로 마이크로크레딧으로 볼 수 있는 금융소외자영업자 특례보증을 도입하였다(대한민국정부, 2013). 금융소외자영업자 특례보증은 보증 신청자의 자격 요건을 완화하여 기존 신용보증 절차에 저신용 자영업자에게 특례를 부여하였다. 이와 함께 이자 상환에 대한 부담을 낮추기 위한 지원이 특정일 이후에 이루어져 무작위에 의한 실험적 상황이 되었다. 이에 따라 저신용 자영업자에 대한 유인적 정책도구 조합이 이루어졌다. 정책도구 조합은 정책목표를 달성하기 위해서 하나의 정책도구보다는 다양한 정책도구를 활용한 것이다. 유인적 정책도구 조합으로 정책 수혜자는 혜택이 늘어나 부담이 감소하지만 수혜자가 시장에서 받을 수 있는 금리와의 격차가 더욱 벌어지는 현상이 나타나게 되었다.

행정적 차원의 금융정책으로 마이크로크레딧의 활성화를 위해 여러 금융 정책도구가 이용되었다. 신용보증으로 대표되는 대출 보증이 중소기업 지원 중심에서 저신용자 지원을 위한 정책도구로 확대되었다. 이러한 정책적 시도로 신용보증을 이용한 금융소외 자영업자 특례보증이 시행되었다. 신용보증은 정책의 효과를 높이기 위하여 다른 정책도구와 함께 운영되었다. 금융소외 자영업자 특례보증 수혜자 중의 일부에게는 이자의 일부를 지원해 주기도 하였다. 정책도구의 조합의 영향이 나타나는 준실험적인

상황이 된 것이다. 본 연구는 금융소의 자영업자 특례보증에서 나타난 신용보증과 이자 지원의 유인적 정책도구 조합지원이 채무자가 채무불이행 상태에서 벗어나는 선택에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 하였다.

2020년 코로나 19의 위기로 인해 자영업자의 비율이 높은 한국에서는 이러한 정책이 더욱 늘어나고 있다. 자영업자를 원활히 지원하기 위한 정책도구로써 이용되는 것 중 하나가 정책도구 조합이다. 금융소의 자영업자 특례보증에서와 유사한 정책도구 조합이 현재에도 지속되고 있으며, 추가적인 이용 계획이 지속적으로 마련되고 있다. 현재의 문제 상황을 개선하기 위한 해답은 과거에서 찾을 수 있다. 본 연구는 2007-2008년에 금융소의 자영업자 특례보증을 받은 자영업자를 대상으로 유인적 정책도구 조합이 채무이행여부 및 채무불이행 한 경우, 채무조정 선택과 어떤 관계를 가지는지 생애주기 및 업종 분류에 따라 알아보려고 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 금융소외의 문제

금융소외란 금융서비스의 이용이 제한된 경우를 의미한다(Kempson & Whyley, 1999). 은행 계좌 수, ATM 숫자, 은행 점포 수 등으로 금융포용 정도를 나타낸 세계은행의 방식을 따르면 한국의 금융포용 정도는 비교적 양호하게 나타나고 있다(김중희, 2015). 하지만 한국에서도 2008년 경제위기 이후에 금융서비스에서 소외된 계층에 대한 관심이 높아졌다. 세계적으로 확산되는 금융포용에 대한 관심과 경제 위기 극복의 필요성 차원에서 금융소의 계층으로 분류될 수 있는 자영업자에 대한 관심이 커지게 된 것이다. 지방자치제도의 도입과 함께 지역밀착 금융정책의 필요성에 의하여 지역신용보증재단이 탄생하면서 신용보증서 발급을 통한 지자체의 지원이 가능한 행정적인 지원 기반을 갖추어졌다. 이와 함께 2002년 신용카드사의 부실에 의한 위기는 금융시장의 경색을 초래하였고 이에 따라 대책으로 개인신용등급(credit bureau) 제도가 도입되면서 개인신용평가가 쉬워져 개인사업자에 대한 신용금융시장이 형성될 여건이 갖추어졌다. 1997년 외화위기 이후 소매금융이 기업금융에 비하여 상대적으로 안정적이라는 인식이 확대되면서 금융기관에 대한 접근성도 높아졌다. 그러나 2002년 카드채위기와 2008년 미국발 금융위기 등이 발생하면서 금융소의 계층에 대한 지원의 필요성이 높아졌다. 금융소의 자영업자 특례보증은 금융시장의 성숙과 자영업자에 대한 보

증 활용을 통한 경험의 축적으로 저신용 자영업자를 대상으로 정책도구의 이용을 확대한 사례로 볼 수 있다. 이러한 가운데 제도 시행 도중에 유인적 정책도구 조합의 변경이 이루어져 정책도구 조합의 영향을 알아볼 수 있는 실험적 상황이 형성된 사례이다.

## 2. 금융소의 해결을 위한 마이크로크레딧

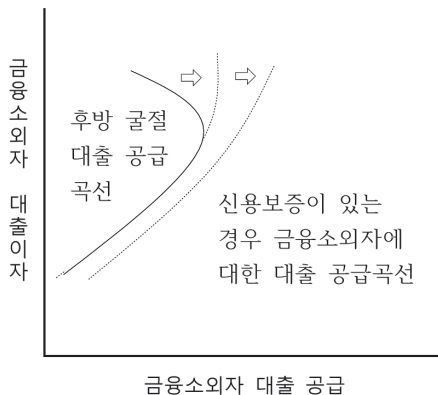
금융포용의 수단으로 등장한 마이크로크레딧은 소액신용대출로 은행 등의 금융기관이 무담보로 개인이나 집단에 소액을 대출해 주는 대출제도를 말한다(UNDP, 2004). 또한 마이크로크레딧은 빈곤층이 생계형 창업을 통하여 자립할 수 있도록 창업자금을 보증이나 담보 없이 소액을 대출하는 제도로도 정의하고 있다(임원희, 2006). 마이크로크레딧 개념을 예금, 보험 등과 함께 광범위한 금융 서비스 개념으로 확대하여 마이크로파이낸스로 보기도 한다(김형기, 2011). 마이크로크레딧 정의를 소액 신용 사업자 대출로 의미를 구체화한다면, 금융소의 자영업자 특례보증은 수혜자 입장에서 마이크로크레딧의 한 형태라고 할 수 있다.

그라민 은행과 같은 마이크로크레딧의 경우는 금융 인프라가 부족하고 정부의 역할에 한계가 많은 저개발국에서 찾아볼 수 있다. 금융기관의 경쟁이 심하지 않은 가난한 국가에서는 마이크로크레딧에 해당하는 소액신용대출을 새로운 틈새시장으로 볼 수도 있다(Campbel & Rogers, 2012). 따라서 금융시장이 성숙한 한국에는 적합하지 않을 수 있다는 의견이 있다(박동규 외, 2009). 또한 선진국이 많은 유럽연합의 마이크로크레딧은 활동 목표의 72%가 창업을 통한 일자리 창출이다(민세진, 2013). 이러한 마이크로크레딧은 이미 과밀 상태인 자영업 시장에 새로운 자영업자의 추가 진입을 초래하여 성과가 낮은 것으로 보고되기도 한다(Ahlin, Lin et al., 2011). 따라서 제조업이 발달하고 실업률이 유럽보다 낮은 편인 한국에는 적용되기 힘들 수 있다. 그러나 금융시장이 발달한 미국에서도 전체 인구의 약 20%가량이 신용기록이 없거나 측정이 불가능한 금융소외자로 파악되고 있다(Brevoort, Grimm et al., 2015). 유럽연합에서도 2003년 기준으로 18세 이상 성인의 10%, 유럽연합의 신흥 10개국의 경우에는 18세 이상 성인의 47%가 은행 계좌를 보유하지 않고 있는 것으로 조사되었다(김문길, 2010). 유럽연합에서는 2008년 금융위기 당시에 마이크로크레딧이 소기업을 통한 고용촉진과 소득격차 축소를 통한 사회통합에 도움이 된다는 판단에서 지원하고 있다(민세진, 2013). 이처럼 마이크로크레딧은 정도와 방법의 차이는 있지만 금융포용 차원에서 저개발국에 한정된 제도는 아닌 것이다.

### 3. 마이크로크레딧을 위한 정책도구

대출은 담보 유무에 따라서 담보대출(secured loan)과 신용대출(unsecured loan)로 구분된다. 담보대출은 담보 평가를 기준으로, 신용대출은 채무자에 대한 신용 평가를 기준으로 대출이 이루어진다. 일반적으로 부동산, 예금, 주식 등의 자산을 소유한 경우에는 자산을 담보로, 급여소득자는 급여를 기준으로 상업은행의 대출이 가능하다. 그러나 자영업자는 소득에 관한 정보가 불충분하고 채무불이행 위험이 높게 예측되어 자금을 조달하는 데에 어려움을 겪는다(Brent & Addo, 2012). 특히 저금리 대출을 할 수 있는 대형 은행은 대출심사에서 심사자의 주관적인 판단보다는 객관적인 정보를 중시하는 경향이 있다(Berger & Black, 2011). 따라서 담보가 없고, 신용기록이 적어 객관적인 정보가 부족한 자영업자는 저금리가 가능한 대형은행에서 대출받기가 어렵다. 또한 자영업자 소액신용대출의 경우 여신 단위당 취급 비용이 높아 수익성을 확보하기 위해서는 금리가 높아야 하지만 고금리를 받을 경우 취급기관이 부정적인 평판을 받을 위험이 있다(이건호·정찬우, 2010). 이러한 이유로 대형은행에서는 자영업자를 취급할 유인이 부족하다. 따라서 금융시장에서의 금융소외자 대출 공급곡선은 <그림 1>과 같이 대출이자 높아지면 공급이 줄어드는 모습을 보이게 된다. 신용보증은 신용대출을 실행하기 위한 정책도구이다. 한국의 행정학의 정책도구로 언급되는 신용보증은 대출보증(loan guarantee)인 경우가 대부분이다. 신용보증은 무형의 자산인 신용을 평가하여, 보증으로 위험의 일부를 공적 영역으로 옮겨 채무자는 은행에 이익이 되는 고객이 된다(Salamon, 1989; Vogel & Adams, 1997). 신용보증을 이용하면

<그림 1> 신용보증과 금융소외자 대출공급



참조 : Yoshino & Taghizadeh-Hesary (2019) 변형

은행에는 담보대출과 같은 조건이 되어 <그림 1>과 같이 대출 공급이 증가하여 일반 상품의 공급곡선과 유사하게 변화한다. 이 과정에서 정부는 보증기관을 통해 위험을 분산하고 직접 대출에 비하여 적은 부담으로 많은 지원을 할 수 있다(Salamon, 1989). 아울러 보증을 통하여 소상공인에게도 대출이 가능하게 된다(Levitsky & Prasad, 1987). 그러나 은행의 책임이 감소하여 경쟁력이 떨어지는 부분에 자원이 분배되는 비효율이 발생할 수 있다(Salamon, 1989).

신용보증과 같이 문제를 해결하는 정책목표를 달성하기 위해 정부가 의도적으로 선택하는 개입수단을 정책도구라 한다(문명재, 2008; 전영한, 2007a; Schneider & Ingram, 1990). 정책도구의 선택에 따라 그 효과에도 차이를 보일 수 있다(양혜원, 2011; Weimer & Vining, 2016). 또 정책도구의 이용으로 의도한 방향과 다른 정책 효과가 나타나기도 한다(박정수·김준기, 2018). 금융지원에서는 수혜자는 정부의 지원에 대한 보답으로 적극적으로 상환 의지를 보일 가능성이 있지만 이와 반대로 시혜적 성격으로 파악하여 다른 채무에 비하여 상황에 소극적일 가능성도 존재한다(조홍주, 2018). 정책도구와 집행대상에 따라서 상호작용이 나타날 수 있고, 이에 따른 영향도 다를 수 있기 때문이다.

대출을 위한 정책도구는 정부가 활용할 수 있는 자원을 기준으로 볼 때 재원형 정책도구의 하나이자 효능도구(effectors)로도 분류된다(Hood, 2007). 보상적인 성격의 가진 당근(carrots)으로 유인적 성격을 가지고 있으며(Vedung, 1998) 개인에게 선택의 여지를 준다는 의미에서 직접유인(direct incentive)으로 분류된다(전영한, 2007b).

#### 4. 정책도구 조합

정책목표를 달성하기 위해서 점점 다양한 정책도구를 이용하고 있다. 정책도구를 제한없이 자유롭게 선택할 수는 없으므로(Woodside, 1986) 이용 가능한 정책도구를 함께 이용하여 선택의 폭을 넓히게 된다. 정책도구의 발달과 여러 정책 집행기구의 활동에 따라 다양한 정책도구의 조합(instrument mix)이 나타나고 있다(하연희·문명재, 2007). 이에 따라 행정학 및 정책학의 영역에서 정책도구 조합(policy tool packaging)에 대한 관심은 지속적으로 증가하고 있다(Salamon, 2002). 정책도구의 발달과 다양한 정책도구 조합은 정책 중복의 한 형태이지만 한 가지 이상의 정책도구를 혼합하여 시너지를 극대화하는 형태로 다른 종류의 정책도구를 이용하는 형태로 특징지을 수 있다. 정책도구 조합은 다른 하나의 정책도구를 돕거나 제한하는 수직적 정책도구 조합(vertical packaging)과 동일한 목적을 위한 수평적 정책도구 조합(horizontal packaging)으로 나누기도 한다(Verding, 1998). 유인적 정책도구와 징

별적 정책도구 등 성격이 다른 정책도구를 이용하여 정책 목표의 효과를 높이려고 한다. 규제와 정보 제공의 조합은 정책의 효과를 높이기도 한다(Yu, C., et al., 1998). 지원의 성격에 따라 조합이 필수적인 경우도 있다. 보조금의 성격을 지닌 이자 지원은 집행이 되려면 대출 실행이 필요하다. 이자 지원 자금이 승인되어도 신용이 부족하거나 담보가 없는 경우에는 은행에서는 부실을 우려하여 대출을 거절하기 때문이다. 이미 담보가 있거나 담보가 필요 없을 정도의 신용이 아니라면 보조금 형태의 자금 추천서는 신용보증서와의 조합이 필수적이다.

정책도구 조합에서 유인적 정책도구 조합은 중복 지원의 하나로 볼 수 있지만 형태가 다른 정책도구가 결합된다는 차이가 있다. 정책도구 조합은 복수의 정책수단들 사이의 상호작용 등의 문제로 연구에 이론적 및 경험적 어려움이 나타날 수 있으며 이러한 어려움을 극복하기 위해서 준수형적 연구 설계를 이용한 방법을 제시하고 있다(전영한·이경희, 2010).

정책도구 조합 연구를 위해서는 정책도구 분류에 대한 정확한 이해가 필요하다. 정책도구 조합에서 많은 차이가 있어도 현실에서는 하나의 대출 실행에 불과할 수도 있기 때문이다. 창업 자금 지원을 예로 든다면 사전 교육을 요구하고 재보증이 포함된 보증서를 요구한 부분 보증서와 이후 사후 관리를 위한 컨설팅이 수반된다면 각기 다른 기관에 의한 여러 정책도구가 창업 자금 대출 실행을 위하여 동원되게 된다. 금융산업의 발달과 함께 금융의 영역에서 정책 목표 달성을 위해 여러 정책도구를 이용하고 있다. 금융에서 정책도구 조합은 거래비용의 축소, 위험의 감축과 이전, 정책 집행의 효율성 등을 목적으로 한다. 정책도구 조합으로 재정 부담을 분산시키고 정책 집행의 효과를 높일 수 있기 때문이다.

〈표 1〉 정책도구를 이용한 대출 방법

분류 기준	자금 출처	대출 실행	대출 관리	손실부담
직접대출	정부 또는 자금관리기관			
대리대출	정부 또는 자금관리기관	금융기관	금융기관	금융기관
보증부대리대출	정부 또는 자금관리기관	금융기관	금융기관	보증기관
신용보증대출	금융기관	금융기관	금융기관	보증기관

대출을 위한 〈표 1〉과 같이 직접대출은 대출 자금의 조달부터 실행, 관리, 손실부담과 손실 이후의 처리까지 정부가 직접 책임지는 형태이고 업무 분산의 형태에 따라 자금출처, 대출기관, 대출 실행, 대출 관리, 손실 부담에서 나타난다. 대출의 실행부터

관리까지 길게는 30년 이상의 시간이 걸릴 수도 있다. 대출 관리부터 손실 처리까지는 많은 행정적 절차와 법적 절차가 요구되며 이에 따른 인력과 조직이 필요하다. 이러한 비용과 조직의 활용을 위하여 다양한 정책도구가 이용되게 되었다. 대출 자금의 출처는 정책자금의 경우 대출을 은행 자금이 아닌 정부 기금 등으로 하는 경우를 나타낸 것이다. 정부자금을 이용하고 대출 관리는 금융기관에서 하는 대리대출의 경우 부실이 발생하지 않더라도 정부자금의 사용이 제한되는 기회비용이 발생하게 된다.

〈표 2〉 금융정책도구의 목적에 따른 분류

분류 기준	정책도구	특징	예
손실 부담	보증여부	보증기관의 심사가 요구됨	신보, 기보, 지역재단
	재보증여부	재보증기관의 심사가 요구됨	중앙회
	보증비율	대출기관과 보증기관 간의 손실부담비율	80~100%
	재보증비율	보증기관과 재보증기관 간의 손실부담비율	30~80%
직접성 여부	직접대출	행정기구에 의한 대출 관리	소상공인진흥공단 직접대출
	은행대리대출	정부자금을 은행이 대출 및 관리	서울시 중소기업 육성 기금대출
	보증부대출	은행 자금으로 은행이 대출 및 관리	금융소외자영업자특례보증
이자 지원	보조금	이자의 일정 부분 지원	시중은행협력자금

정책도구의 조합은 정치성의 영향을 받기도 한다(오민수·김재일, 2009). 정책도구의 선택과 조합에 따라서 정부가 추가적인 예산과 업무 부담을 질 수 있기 때문이다. 이러한 정책도구 조합에 의한 정책 집행은 혼란 현상이 되었지만 복수의 정책 도구 이용으로 나타날 수 있는 상호작용에 대한 연구는 드물다(전영한, 2007a; Bressers & O'toole, 2005). 유인적 정책도구인 투자 및 용자 등 금융 정책도구의 차이가 효과의 차이로 이어지기도 한다(양혜원, 2011). 금융소외자영업자 특례보증은 2008년 2월 출범한 이명박 정부의 공약 사항으로 추진되었고, 저신용자에 대하여 대출을 해주고, 금리를 낮춰줄 목적으로 도구 조합이 이루어졌다.

정책도구 조합 방법은 정책 집행 방법에 영향을 미치고 수혜자 또한 이에 영향을 받게 된다. 〈표 1〉은 정책도구를 이용한 대출에 따라서 각 과정별 차이를 나타낸 표이고 〈표 2〉는 대출 과정에서 조합이 가능한 정책도구를 나타낸 것이다. 예를 들면 서울시 중소기업 육성기금을 고정금리 2% 조건으로 이용하도록 하고 100% 보증과 50%



채보증을 이용하고 시중은행협력자금으로 2%의 이자 지원을 받는다면 은행은 예치된 서울시 중소기업 육성기금으로 대출을 실행하고 이자는 시중은행 협력자금으로 2%를 받는다. 대출 신청자는 무이자로 대출을 받게 된다. 채무자가 채무불이행을 할 경우에는 최종적으로 보증기관과 재보증기관에서 50%씩 손실을 부담하게 된다. 대출 신청자는 무이자 대출을 단일한 대출로 받아들일 수 있지만 실제로는 여러 정책도구의 조합이 이루어지는 복잡한 과정에서 발생한 결과물이다.

## 5. 채무조정으로써의 채무자의 선택지

신용불량은 채무불이행 정보가 등재되어 신용거래가 불가능한 경우를 의미한다. 연체 및 채무불이행이 신용관리정보에 등재되면 채무자는 신용카드 발급 및 사용이 불가능하고, 신용보증서 발급이 어려워 할부 거래를 기반으로 한 휴대폰 개통이 불가능해지며, 채권기관의 추심 압박을 받게 된다. 채무조정제도는 채무자가 채무불이행이나 연체 등으로 신용거래가 불가능한 상황을 회복시켜 금융거래에 참여할 수 있도록 돕는 과정을 의미한다. 다시 말하면, 신용거래가 불가능하거나 불가능해질 위험에 있는 채무자의 채무를 감면해 주거나 상환 일정을 조정하여 채무자가 채무불이행 상태에서 벗어나도록 지원하는 제도이다. 심사를 통해 정해진 요건을 충족하면 채무자는 신용거래가 다시 가능해진다. 한국에서 채무불이행 등으로 제한된 신용거래를 재개할 수 있는 방법은 채무자가 채권기관에 원리금을 전액상환하거나 대출금융기관과 개별적으로 협상하는 방법 이외에도 신용회복, 개인회생, 파산면책의 방법이 있다.

### 1) 행정적 지원 - 신용회복

신용회복위원회가 운영하는 신용회복지원제도는 신용불량자 구제를 목적으로 채무자의 총 채무액을 채무 조정을 통하여 장기 저리로 분할 상환하도록 돕는 제도이다. 신용회복지원은 금융기관 간에 체결된 신용회복지원협약에 근거한 지원제도로 협약에 가입한 채권기관 다수가 채무조정안에 동의하면 나머지 기관도 이에 동의한 것으로 간주하고 채무자와 채무조정합의서를 작성하면서 채무를 조정한다. 과거 개별 금융기관이 자체적으로 상환프로그램을 운영하던 방식에서 금융기관 간의 협약으로 단일 기관을 이용한 신속한 처리가 가능해졌다. <표 3>는 이러한 신용회복지원제도의 지원 요건이다. 신용회복지원은 채무의 원금 감면이 불가능하였고, 개인회생과 파산보다 채무감면의 정도는 약하지만 법원에 의한 개인회생이나 파산 면책에 비해 절차가 간단하여 변호사나 법무사의 도움 없이 채무자가 직접 신청하는 것이 가능하다.<sup>1)</sup> 따라서 삼천만

〈표 3〉 신용회복제도와 지원요건

구 분	프리워크아웃	개인워크아웃
운영 주체	신용회복위원회	신용회복위원회
시행 시기	2009. 4. 13	2002. 10. 1.
대상 채권자	협약가입금융기관	협약가입금융기관
대상 채무 범위	담보 10 억원, 무담보 5 억원 이하 3 개월 이하 연체	담보 10 억원, 무담보 5 억원 이하 3 개월 이상 연체
채무조정 수준	연체이자 면제 약정이율 50% 인하 원금 감면 없음 10년 분할 상환	이자 전액 면제 상각채권 시 원금 50% 감면 8년(10년) 분할상환
보증인 추심	불가	불가
법적효력	당사자간 합의효력 변제 완료시 면책	당사자 간 합의효력 변제 완료시 면책
은행연합회 연체 정보 해제 시점	신용회복 지원 확정 시	신용회복 지원 확정 시

김성용(2014) 수정 인용

원 이하의 소액채무자는 개인워크아웃에 해당하는 신용회복을 선택하고, 고액채무자는 개인회생절차를 신청하는 이분화된 경향을 보였다(박정수·남주하, 2017). 제도 도입에 따른 채무자의 상황 의지 감소 문제에 대하여는 고혁진 등(2008)은 한국의 신용회복제도가 채무불이행을 유인하는 근거는 없다고 주장하였다.

## 2) 사법적 지원

한국에서는 2006년 4월 기존의 회사정리법, 화의법, 파산법을 채무자 회생 및 파산에 관한 법률로 통합 제정하여 이용이 거의 없던 법원의 채무조정 기능이 활성화되도록 제도를 보완하였다. 개인회생과 파산면책은 법원에서 진행되는 공통점이 있지만 채무자 소유 재산의 소유권 행사 주체에서 차이를 보인다. 파산면책은 파산재단이 재산권을 행사하지만, 개인회생은 신청자가 소유재산의 소유권 및 사용권을 행사하는 것이 가능하다(박창균, 2008). 이러한 채무조정제도는 지급불능 상태에 빠질 위험이 있는 채무자가 채권자와의 약속을 지킬 유인을 감소시켜 채무불이행을 증가시킬 수 있다(Adler, Polak et al., 2000).

### (1) 개인회생

개인회생 제도는 〈표 4〉와 같이 소액채무를 가진 개인에게만 인정되는 간이회생절

1) 2019년 9월 23일부터 일반채무자 미상각채권에 대한 원금감면을 시행하였다.

〈표 4〉 채무조정에 대한 사법적 지원 방안

구 분	개인회생	개인파산
운영 주체	법원	법원
시행 시기	2004. 09. 23	1962. 1. 20
대상 채권자	제한없음 (사채 포함)	제한 없음 (사채 포함)
대상 채무 범위	담보 10 억원, 무담보 5 억원 이하 연체기간 제한 없음	금액, 기간 제한 없음
채무조정 수준	5년 가용소득 변제총당 후 채무잔액 전부 면제	책임재산 청산 변제총당 후 채무잔액 전부 면제
보증인 추심	가능	가능
법적효력	판결효력 변제완료 시 면책	면책결정 시
은행연합회 연체 정보 해제 시점	변제계획 인가 시	면책결정 시

김성용 (2014) 수정 인용

차이다. 개인회생제도는 2002년부터 파산 신청이 빠르게 증가함에 따라 파산전담부를 정비하여 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 중에서 개인회생편만 분리하여 2004년 3월에 미국파산법 13장의 절차를 참고하여 재건형 파산절차의 일종으로 만들어졌다(박창균, 2008). 법무부(2015)는 개인회생 신청 채권은 이미 손실로 확정된 채권이기 때문에 금융기관에 추가적인 손실이 발생하지 않는다고 주장하지만 자산에서 제외된 상각채권도 매각이 가능하고 채무자의 상환의무에는 변동이 없어 채권자는 정당하게 채권 회수활동을 할 수 있다. 개인회생 신청 전후에 신규대출을 신청하는 사례가 증가하였고, 개인회생 제도 시행 이후 신청자의 평균 채무액이 증가하였으며, 최초 연체일부터 개인회생 신청 시기까지의 기간이 감소하는 등 채무 상환을 회피하려는 정황 증거가 발견되고 있다(이순호, 2016). 이러한 개인회생제도는 신용회복제도에 비하여 채권기관의 의견 반영이 어려워, 채권기관에 불리하다는 인식이 있다.

## (2) 파산 면책

한국의 개인파산제도는 1962년 1월 29일 파산법 제정으로 마련되었고 존속하였지만 개인파산에 대한 면책결정은 1997년 11월에 처음으로 나왔다. 법문상으로는 존재 하던 제도가 IMF 외환위기 이후에 실제 이용되었다. 파산신청은 대부분의 경우 채무에 대한 책임을 면해 주는 면책신청을 동시에 진행하므로 감당하기 어려울 정도의 채무가 인정되어야 신청이 가능하다. 따라서 파산제도의 존재는 채무자가 소비를 줄여

채무를 상환하기보다는 채무를 늘려 도산절차의 요건에 해당하도록 할 수 있다(유경원, 2010). 채무자의 부담은 파산법에 의하여 유한책임이 되므로 채무자는 채무상환 능력에 대하여 신중하게 고려하지 않고 채무를 증가시킬 동기를 가지게 된다. 따라서 파산 제도는 채무자가 채권자와의 약속을 이행할 유인을 감소시켜 사회적 비효율을 유발할 수도 있다(Adler, Polak et al., 2000). 동시에 부채 증가로 발생할 위험에 대한 사회적 안전망 역할을 수행한다. 따라서 파산 제도는 사회보험의 성격을 가짐과 동시에 보험시장에서 나타나는 도덕적 해이가 보이기도 한다(Rea, 1984). 특히 법인 소유 잔존 재산의 청산이 주목적인 법인파산과 달리, 개인파산은 잔존 채무의 면책을 통하여 채무자에게 경쟁의 기회를 주는 의미가 있다(Gross & Souleles, 2002).

### Ⅲ. 연구 대상 및 방법

유인적 정책도구 조합의 영향을 분석하기 위하여 2018년 7월 17일을 기준으로 서울 지역의 금융소외 자영업자 특례보증 전체 자료를 분석대상으로 하였다. 금융소외 자영업자 특례보증의 경우 보증상품이 실행되는 동안 연구자의 인위적인 개입이 없이 실험집단에 대하여 외생조작이 이루어진 자연실험적인 상황이 형성되어 유인적 정책도구 조합의 영향을 파악할 수 있게 되었다. 본 연구는 이러한 자연실험적 상황을 활용하여 정책도구의 조합이 수혜자의 선택에 미치는 영향에 대하여 실증적으로 분석하였다.

#### 1. 연구 대상

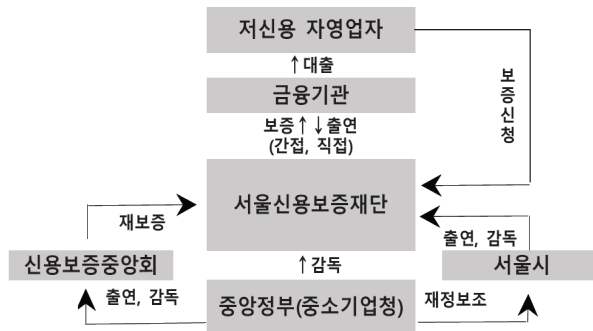
##### 1) 마이크로크레딧으로써의 금융소외 자영업자 특례보증

금융소외 자영업자 특례보증은 2008년 2월 출범한 이명박 정부에서 그해 발생한 금융위기를 극복하기 위한 종합 대책 중에 하나로 2009년 2월에 시행되었다. 이명박 전 대통령이 서울시장 임기 중에 청계천 복원 사업과 버스노선 통합 등의 서울시 주요 사업을 유인적 정책도구인 보증부 대출을 활용하여 반대여론을 극복하고 사업을 진행하였다. 이러한 제도를 통해 2008년 미국발 서브프라임 모기지 금융위기에 대응하고, 이에 따른 경기침체로 금융서비스에서 소외된 저신용 자영업자와 무등록 및 무점포 사업자 등도 대출을 받을 수 있도록 하였다.

신용보증은 상품 설계, 대출기관과 대상 선정, 신청자 평가, 성과 예상, 대출, 대출 채권 판매, 대출과 채무불이행 관리의 과정으로 이루어진다(Salamon, 1989). 이러한

일련의 과정은 유기적으로 연결되어 있으며 정책 문제, 정책도구와 집행의 방법에 따라 다른 결과가 나타날 수 있다. 이러한 이유로 신용보증에 대한 연구에서는 정책 문제, 정책도구, 집행에 대한 종합적인 고려가 필요하다(Peters, 2000). 이러한 신용보증 대출은 정부는 출연금을 통하여 보증기관을 지원하고 보증기관은 보증비율에 따라서 손실을 부담한다.

〈그림 2〉 금융소외자영업자 특례보증 운영 방식



참조 : 중기청 블로그  
<http://memolog.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=bizinfo1357&logNo=40070750725&categoryNo=0&parentCategoryNo=114> 자료 변형

〈그림 2〉와 같이 보증재단은 중앙정부, 지방정부, 금융기관 등으로부터 출연금을 받고 이를 기본자산으로 운용배수를 고려하여 금융기관에 보증서를 제공한다. 중앙정부, 지방정부, 민간금융기관, 보증기관, 재보증기관의 역할 분담이 이루어지고 금융정책에 따라서 분산의 정도가 변하게 되었다. 결국 손실 부담 기관의 변화에 따라 대출 결정의 주체가 달라진다(김준기 외, 2009; 신기철, 2013).

일반적으로 대출을 위한 신용보증심사는 은행의 담보대출보다 복잡한 심사 과정을 거치게 되는데, 담보평가를 중심으로 한 담보대출과 달리 무형의 자산인 신용을 평가하기 때문이다. 따라서 사업자에 대한 신용보증 조사에서는 사업 여부 확인, 재산조사, 소득조사 등을 거치게 되며 국세나 지방세의 연체 기록, 소유 부동산에 대한 압류, 가압류 기록 등도 확인하게 된다. 이러한 과정에서 채무불이행 기록이 있거나 국세나 지방세의 체납, 자택에 압류나 가압류가 있는 경우 신용보증이 제한된다.

보증비율은 대출기관과 보증기관의 손실부담의 문제로 대출 의사결정에 영향을 미칠

수 있다. 전액 보증서는 대출기관이 손실 가능성에 대한 부담 없이 대출을 할 수 있게 하여, 신속한 지원이 필요한 특별한 위기 상황에서 대출이 쉽게 이루어지도록 돕는다. 일본에서는 쓰나미나 동일본대지진 같은 재난을 극복하기 위하여 보증비율을 100%로 하여 대출이 쉽게 이루어지도록 한 사례가 있다(Yoshino & Taghizadeh-Hesary, 2019). 한국에서도 세월호 사건, 메르스, 코로나19 사태 등 경제에 큰 영향을 미치는 사건 이후에는 100% 보증서를 발급하였다.

금융소의 자영업자 특례보증은 기존의 신용보증의 조건 및 과정에서 신용보증 대상 및 절차에 특례를 적용하여 지원 대상을 대폭 확대하였다. 또한 기존의 다른 보증 상품에 비하여 신청자의 사업 등록 여부와 사업장 인정과 같은 보증심사 조건 및 절차를 완화한 특례보증의 형식을 취하고 있다. 기존의 신용 평가 방법으로는 보증이 불가능했던 노점상 등 무등록 사업자와 보험설계사, 자동차 판매원, 학습지 방문판매원, 화장품 외판원 등 개인용역사업자에게 간이 확인 절차를 통하여 보증이 가능하도록 하였다. 그리고 대출 금융기관의 심사과정에서 대출거절이 발생하지 않도록 보증비율을 100%로 상향하여 대출기관의 손실인 원금과 정상이자를 모두 보증기관이 부담하게 하였다.

또한 다른 보증상품과는 다르게 신용등급이 8에서 10등급인 신청자도 신용불량이 아닌 이상 보증이 가능하게 하였다. 금융소의 자영업자 특례보증은 2009년 2월부터 2010년 8월까지 전국적으로 약 4천억 원의 정부 출연금으로 1조 6천 7백억 원의 대출을 실행하였다. 서울에서는 서울신용보증재단에서 총 4만 4천여 건 약 3922억 원의 보증서를 발급하였다. 유인적 정책도구 조합 지원을 받지 못했을 경우의 대출금리는 5~8%이다.

## 2) 서울시중소기업육성자금

서울시는 「서울특별시 중소기업육성기금의 설치 및 운용에 관한 조례」에 의하여 중소기업의 경영안정을 위해 지원하고 있다. 서울시의 중소기업육성자금은 크게 중소기업육성기금과 시중은행협력자금으로 구분된다. 중소기업육성기금은 은행을 통해 기금의 자금이 대출되는 형식이고, 시중은행협력자금은 은행 대출이자 중 1~2%를 지원하여 이자부담을 낮춰 주는 정책자금이다. 서울산업진흥원에서 관련 업무를 수행해 오다가 2003년 서울신용보증재단으로 업무가 이전되면서 서울시중소기업육성자금은 집행기관인 서울신용보증재단에서 접수, 심사, 금융기관에 대한 추천 통보와, 지원 이후의 사후관리 등 업무 전반을 포괄적으로 수행하고 있다. 이로써 이차보전에 해당하는 시중은행협력자금은 기본적으로 신용보증과 이차지원이 조합되어 지원되었다. 하지만 신용보증의 심사 대상이 되지 않는 저신용자는 시중은행협력자금을 지원받지 못하였다. 이에

금융소의 자영업자 특례보증에서는 보증대상을 대폭 확대하였고 처음에는 신청자들에게 신용보증서만 지원하다가 서울신용보증재단의 내부 규정을 변경하여 2010년 3월 26일 이후부터는 대출이 실행되는 경우에는 신청자의 의지와 상관없이 시증은행협력자금이 신용보증서와 조합된 형태로 지원하였다.

## 2. 분석모형

### 1) 자연실험적 상황에서의 샘플 추출

유인적 정책도구 조합의 영향을 분석하기 위하여 금융소의 자영업자 특례보증 전체 자료를 서울신용보증재단에 요청하여 2018년 7월 17일을 기준으로 개인정보가 익명화된 상태로 제공받았다. 2009년 1월부터 2010년 8월까지 20개월 동안 금융소의 자영업자 특례보증은 지역신용보증재단의 보증서 발급을 통하여 농협은행 등에서 대출이 이루어졌다. 금융소의 자영업자 특례보증은 짧은 기간 동안에 금융소외자에게 시증금리보다 낮은 금리로 많은 대출이 가능하도록 한 보증 상품이었다. 특이한 점은 2010년 3월 26일 이후부터 지원된 경우에는 서울시 중소기업 육성자금에 의하여 이자가 지원되어 특정 시점부터 유인적 정책도구 조합이 이루어졌다는 점이다. 특정 시점 이후에 일괄적으로 이자 지원이 추가된 정책도구 조합에 의하여 금리가 낮아지는 실험적 상황이 된 것이다. 금융소의 자영업자 특례보증에서 정책도구 조합지원이 이루어진 집단과 그렇지 않은 집단은 기존 정책도구 연구에서 문제되는 선택 편이의 문제가 자연실험적 상황으로 일정 부분 극복된 특징이 있다.

정책적 지원에 대한 연구의 경우 선택 편이의 문제와 평가 방법에 대한 문제로 연구의 결과에 대한 선택 편이의 문제가 발생한다. 금융소외자영업자 특례보증의 경우에도 신청자의 자기선택(self-selection)과 신청 자격 등 지원기관의 여러 규정에 의한 선택 편이가 발생할 수 있다. 하지만 2018년 경제 위기라는 특수한 상황으로 인하여 기존의 신용보증과는 다르게 ① 재보증이 없이 중앙 정부의 지역신용보증재단에 출연금을 직접 지원하는 형식을 취하여 재보증에 의한 선택 편이가 발생하지 않고, ② 100% 보증으로 은행에 의한 선택 편이의 발생 가능성을 줄여주고, ③ 신용보증의 자격요건을 대폭 완화하여 지원 자격 요건에 의한 편이 발생의 가능성이 적고, ④ 유인적 도구조합이 신청자에게 별도의 사전고지 없이 이루어져 신청자에 선택에 의한 편이가 발생할 가능성이 적고, ⑤ 심사직원들도 정책 변경에 의한 내부 규정의 변동에 의한 지시로 갑작스럽게 지시받아 직원심사에 의한 선택편이의 가능성이 적어, 금융소의 자영업자 특례보증의 경우는 무작위 할당(random assignment)과 비슷한 실험적 상

황이 연출된 경우이다.)<sup>2)</sup>

대출 실행일이 2010년 3월 26일 이후인 경우에는 서울시 중소기업육성자금에 의한 이자 지원이 조합 지원되었다. 다른 조건은 변화가 없는 상태에서 2010년 3월 26일부터 유인적 정책도구가 조합되는 상황이 되었다. 보증 수혜자들이 채무불이행 상태에서 정책도구 조합의 영향에 따른 선택의 차이를 알아보기 위해서는 대출상환 만기일이 지나고 채무불이행이나 연체 상태가 유지되고 채무불이행으로 보증기관이 대위변제를 하고 일정 기간이 지나야 정확한 파악이 가능하다. 관찰 대상의 경우 마지막 신청자의 대출이 이루어진 2010년 8월 23일 이후로 일반적인 분할상환 약정 기간인 5년을 넘어 채무불이행이 된 경우라도 3년 정도의 시간이 경과하여 채무불이행 여부와 이에 따른 채무조정신청을 파악할 수 있었다.

## 2) 종속변수

〈표 5〉 설명변수 정의

구분		변수특성		
종속변수	채무불이행 여부	채무불이행	대위변제 여부 (1,0)	
	채무조정 신청 여부	채무조정 신청	채무조정 신청 여부 (1,0)	
	채무조정 방법	1. 신용회복	신용회복 신청 여부 (1,0)	
		2. 개인회생	개인회생 신청 여부 (1,0)	
3. 파산면책		파산면책 신청 여부 (1,0)		
처치변수	유인적 정책도구 조합 여부	서울시중소기업육성자금 조합 여부 (1,0)	이자 지원 여부	
통제변수	개인속성변수	성별	남, 여(0,1)	
		나이	실행 당시 나이	출생 연도-실행 연도
		다중채무 여부	다른 채무보유 여부	여, 부(1,0)
		신용점수(CB)	1~1000	
		거주지 자가 여부	여, 부 (1,0)	자기(본인, 배우자, 부모 소유)
	대출 특성	은행	농협, 새마을금고, 신협(1,2,3)	대출 은행
		대출액	원	보증액과 동일
		대출 기간	연(1~5)	최초 계약 시
		대출 연도	2009, 2010	
	업종	업종 분류	1~19(2 제외)	

2) 준실험적인 상황을 간접적으로 테스트하기 위하여 유인적 정책도구 조합과 다중채무 만을 두고 분석한 결과 표준편차만 작아지고 독립변수의 추정치의 변화는 거의 없었다.



분석하고자 하는 신용회복, 개인회생, 파산을 선택하는 것은 채무자가 이자 혹은 일부 또는 전부를 상환하지 않고 신용을 회복하겠다는 의지가 반영된 경우이다. 채무의 일부를 상환면제를 요청하는 동시에 일정 부분을 상환하겠다는 의사의 표시이다. 연체나 채무불이행으로 신용거래가 제한된 채무자가 신용거래를 재개하기 위하여 선택할 수 있는 방법은 신용회복, 개인회생, 파산면책이 있다. 종속 변수는 채무자가 원리금을 연체하여 보증기관인 서울신용보증재단이 채무자를 대신하여 은행에 대출금을 상환하고 채무불이행 상태에서 개인회생, 신용회복, 파산면책의 선택 여부이다. 채무조정의 선택은 채무자의 입장에서는 신용의 회복과 채무 감면의 의미가 있고, 채권기관에게는 채권추심이 제한되고 회수가능한 채권이 줄어들게 된다.

### 3) 통제변수

채무자의 선택에 영향을 미칠 수 있는 요소는 채무불이행의 위험 측정에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수로 선정하였다. 수집이 가능한 정보 중에서 선행 연구를 바탕으로 재산 소유와 소득과 연관이 있는 정보를 변수로 하였다. 함준호·김정인·이영숙(2010)에서는 CB 정보를 이용하여 채무불이행 가능성을 살펴보았다. 신용등급인 CB정보에 해당하는 신용점수는 신용카드를 이용한 지출 등의 정보와 연관되어 채무불이행 가능성을 예측할 수 있는 정보지만, 2002년 이후에 도입되었고 정보 취득에 어려움이 있어 실증적 연구에서는 제한적으로 이용되었다. 자산에 대한 정보로는 주택 보유 여부가 해당한다. 다중채무는 채무자의 특성을 파악할 수 있는 한 요소로 채무자가 채무 부담으로 신용위험이 높게 예상될 수 있으나 유동성 공급 측면에서 긍정적인 역할을 하기도 한다(고혁진 외, 2009). 다중채무의 유무는 금융소외자인 저신용 자영업자의 경우에 두 가지 지표의 역할을 하는데, 신청자의 금융소외 정도와 신용 위험의 정도가 그것이다. 다중채무가 아닌 경우는 기존에 다른 대출의 이용이 불가능했다는 측면에서 금융소외 자영업자 특례보증을 통하여 금융소외를 벗어났다는 의미로 해석이 가능하다. 다중채무인 경우는 신용위험의 측면에서는 다른 금융기관의 대출 심사를 통과하였거나 담보가 있을 가능성이 있다는 점에서 긍정적이지만, 고금리 상품으로 대출을 받거나 채무가 과다할 경우에는 채무상환에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 2002년 발생한 카드채권 위기는 개인신용정보(Credit Bureau) 제도가 도입되기 전으로 카드를 이용한 다중채무가 카드회사 위기의 원인이었다(김성천, 2011). 업종의 차이에 의한 영향과 대출 실행 은행의 차이로 인한 영향을 고려하기 위하여 통제하였다. 대출 연도는 경기 변동을 고려하기 위하여, 보증금액과 보증기간은 보증 조건에 의한 차이를 반영하기 위하여 통제하였다. 그리고 다른 연구에서 일반적으로 고려되는 연령, 성별 등의 인구 통계적 변수도 포함하였다. 자세한 정보는 <표 6>에서 볼 수 있다.

〈그림 3〉 분석틀



자연실험적 상황 - 설계, 보증, 대출기관의 선택 편이가 통제된 실험적 상황  
 통제변수 - 개인 특성(나이, 성별, CB점수, 다중 채무, 거주지 자가 여부),  
 대출 특성(보증금액, 대출 은행, 대출 기간, 대출 연도), 업종 특성(업종 분류)

## IV. 유인적 정책도구 조합의 영향에 대한 실증분석

### 1. 분석 방법

본 연구의 목적은 유인적 정책도구 조합이 저신용 자영업자의 채무조정 선택에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 정책도구 조합에 대한 사전적 분석으로 모델 I은 유인적 정책도구 조합이 채무불이행에 미치는 영향을 분석하였다. 그리고 모델 II은 보증수혜자 중에서 채무불이행에 이르게 된 채무자가 신용회복, 개인회생, 파산면책 등의 채무조정을 선택하는지 여부를 종속변수로 하였다. 다만 종속변인으로서 채무조정은 채무조정을 신청하는지 여부만 따지면 단일하지만 구체적으로 분석할 경우에는 신용회복, 개인회생, 파산면책으로 구성된 다항 변인이므로 로지스틱 회귀분석을 다항 로지스틱 회귀분석

(multinomial logistic regression)으로 모델 III을 적용하였다.<sup>3)</sup> 또 신청자의 연령대 별 차이를 보기 위하여 연령을 3개로 분류하여 더미변수로 모델 IV로 분석하였다. 그리고 업종별 차이를 따로 분석하였다. 다항로짓모형은 확률 선택모형이 구체화된 형태로 3개 이상의 선택지 중에 하나를 골라야 하는 상황에서 특정인이 하나의 대안을 선택할 확률을 분석하게 된다. 확률선택모형은 의사결정자가 가장 효용이 높은 선택을 한다는 것을 기본 가정으로 한다. 그리고 각 대안에 대하여 독립적으로 판단하는 것이 다항로짓모형의 기본 특성이다. 채무자가 신용회복, 개인회생, 파산면책을 동시에 진행하는 것이 불가능하기 때문에 다항로짓모형의 기본 가정은 충족한다. 하지만 신용회복을 선택했다가 개인회생을 선택하거나 개인회생을 신청하였다가 파산면책을 신청한 경우와 같이 시간차에 의한 중복선택은 가능하여 기본 가정을 충족하지 않을 수 있다. 실제로 본 연구에서 최종 선택과 최종 선택으로 분류하여 각각의 사례를 분석했지만 결과에는 차이가 없었다.

본 연구에서는 정책도구 조합의 영향에 대하여 다음과 같은 식을 추정해 볼 수 있다. 모델 I은 정책도구 조합이 채무불이행에 영향을 미치는지에 대한 로짓분석이다.

$$\ln\left(\frac{\text{Prob}(y = \text{채무불이행})}{\text{Prob}(y = \text{정상})}\right) = \beta_0 + \beta_1 \text{fund} + \beta_2 \text{debt} + \beta_3 \text{fund} \times \text{debt} + \gamma X + \text{year}$$

모델 II은 정책도구조합이 채무조정신청 영향을 미치는지에 대한 로짓분석이다.

$$\ln\left(\frac{\text{Prob}(y = \text{신청})}{\text{Prob}(y = \text{신청} \times)}\right) = \beta_0 + \beta_1 \text{fund} + \beta_2 \text{debt} + \beta_3 \text{fund} \times \text{debt} + \gamma X + \text{year}$$

모델 III은 정책도구조합이 채무조정선택에 영향을 미치는지에 대한 다항로짓이다.

$$\ln\left(\frac{\text{Prob}(y = j)}{\text{Prob}(y = 0)}\right) = \beta_0 + \beta_1 \text{fund} + \beta_2 \text{debt} + \beta_3 \text{fund} \times \text{debt} + \gamma X + \text{year}$$

모델 IV는 연령별로 차이를 보기위하여 모집단을 연령을 더미변수로 3등분하여 상호작용을 통하여 모델 III와 같은 다항로짓분석을 하였다.

3) 각각의 선택지에 대한 independence of irrelevant alternatives(IIA)가정의 충족이 문제가 될 수 있다. 상환 의지의 문제에서는 채무불이행을 유지하는 것과 파산이 일부분을 상환한다는 의미에게 신용회복과 개인회생이 밀접한 대체제(close substitute)가 될 수 있다. 비용과 소요 시간의 측면에서는 법적 절차인 개인회생과 파산이 밀접한 대체제가 될 수 있다. 따라서 IIA 가정이 완화된 nested logit model을 사용하는 것이 적절할 수 있다. 하지만 nested logit model을 사용하기 위해서는 처리기간 절차 이후의 혜택 정도(채무조정 이후 신용회복에 소요되는 기간) 소요 시간과 비용 등의 자료의 보안을 통한 후속 연구가 필요하다.

$$\ln\left(\frac{\text{Prob}(y=j)}{\text{Prob}(y=0)}\right) = \beta_0 + \beta_1 \text{fund} + \beta_2 \text{debt} + \beta_3 \text{dummy age} + \beta_4 \text{fund} \times \text{debt} + \beta_5 \text{fund} \times \text{dummy age} + \beta_6 \text{debt} \times \text{dummy age} + \beta_7 \text{fund} \times \text{debt} \times \text{dummy age}$$

X는 채무 조정신청에 영향을 미칠 수 있는 개인 특성변수 등이다.

X: 보증기간, 신용점수, 자택 소유 여부, 성별, 업종 분류, 다중채무 여부, 대출 연도, 나이

j=0 신청 안 한 사람 1 개인회생 2 신용회복 3 파산면책

집단 분류

$D_f$ : 서울시중소기업육성자금 조합 여부 (1=정책도구 조합, 0=정책도구 비조합)

$\epsilon_i$  : 오차항

본 연구는 로지분석으로 모델 I에 따라 서울시 중소기업 육성자금 조합 여부가 채무불이행에 미치는 영향을 모델 II에 따라 채무불이행한 표본만을 대상으로 정책도구 조합이 채무조정 신청 여부에 미치는 영향을, 모델 III, IV로 정책도구 조합이 채무조정 선택에 미치는 영향을 분석하였다.

금융소외자 영업자 특례보증의 경우는 이차보전 지원 여부는 대상자에게 사전 통보 없이 결정되어 선택편의의 가능성이 줄어들게 되는 상황으로 수혜자의 의지와 상관없이 유인적 정책도구 조합으로 금리가 낮아지는 자연실험적 상황인 것이다.

## 2. 분석결과

### 1) 기술통계

〈표 6〉 집단 비교

영역	유인적 정책도구 조합지원		미지원	
	평균	표준편차	평균	표준편차
신용등급(CB)	6.05	1.61	6.01	1.82
자가 거주여부	0.35	0.47	0.34	0.47
나이	42.65	10.29	42.23	10.32
성별	0.43	0.49	0.40	0.49
대출 기간	4.66년	0.47	4.65년	0.71
다른채무액	269만원	481만원	269만원	455만원
표본수	9,743		34,331	

〈표 6〉은 유인적 정책도구 조합지원을 받은 집단과 조합지원이 없었던 집단을 비교한 표이다. 〈표 6〉에 의하면 대출 기간이 다르게 나오는 이유는 은행협력자금을 지원 받을 경우에는 1년거치 4년 분할상환이나 1년거치 3년 분할상환의 선택이 필수적이기 때문이다.

〈표 7〉 기초통계

	계		채무불이행		정상	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
나이	42.33	10.32	41.67	10.18	42.76	10.38
신용점수	711.47	116.85	672.67	101.84	736.87	119.04
여성비율	0.41	0.49	0.36	0.48	0.44	0.49
다중채무자비율	0.33	0.47	0.80	0.39	0.08	0.27
채무액*(천원)	2,694	4,611	6,253	5,438	366	1,455
대출금*(천원)	8,908	4,470	8,609	4,416	9,105	4,495
표본 수	44,076		17,435		26,641	

\*채무액= 다중채무가 있는 표본의 평균 채무액, 대출금은 신용보증에 의한 대출금임

금융소의 자영업자 특례보증 이용자 중에 채무불이행한 경우와 정상 상환한 경우에 대한 정보는 〈표 7〉과 같다. 채무불이행 상태가 된 경우보다 정상상환을 하였을 때가 신청 당시의 신용점수, 연령, 여성 비율이 더 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 8〉 채무불이행여부

(단위: 명)

	유인적 정책도구 조합지원	미지원	합계
정상	5,943	20,698	26,641
채무불이행	3,800	13,633	17,433
계	9,743	34,331	44,074

〈표 8〉은 정상상환을 한 경우와 채무불이행한 경우를 유인적 정책도구의 지원여부에 따라 분류해서 보여주는 표이다.

17,433건의 채무불이행에서 채무조정신청을 한 경우에 대한 기초 통계량은 〈표 9〉과 같다. 상태유지는 신용회복절차에 대한 지원신청을 하지 않고 채무불이행 상태가 지속된 경우를 나타낸다. 파산면책의 경우 기존에 채무가 많아야 하는 신청 요건으로 요건 충족이 어려울 것으로 예상되는 저신용 자영업자의 특징으로 신청이 적게 나타나고 있다.

〈표 9〉 채무조정신청자

(단위: 명)

	유인적 정책도구 조합지원	미지원	합계
상태유지	2,144	7,140	9,284
개인회생	959	3,903	4,862
신용회복	665	2,488	3,153
파산·면책	32	102	134
계	3,800	13,633	17,433

〈표 10〉은 금융소외자영업자 특례보증 전체 신청자를 업종별로 나타낸 표이다. 신청자의 절반 이상이 금융업과 도소매에 종사하는 것으로 나타나고 있다. 이는 금융소외자영업자 특례보증을 통하여 신용보증을 이용할 수 있게 된 노점상이 도소매로 분류되고, 보험 설계사는 금융업 종사자로 분류되기 때문인 것으로 추정된다.

〈표 10〉 업종별 분류

산업	빈도	구성비율(백분율)
A 농업, 임업 및 어업	35	0.08
C 제조업	1,540	3.49
D 전기, 가스, 증기 및 수도사업	3	0.01
E 하수, 폐기물 처리, 원료재료 및 환경복원업	9	0.02
F 건설업	796	1.81
G 도매 및 소매업	12,027	27.29
H 운수업	1,433	3.25
I 숙박 및 음식점업	4,895	11.11
J 출판, 영상, 방송통신	458	1.04
K 금융 및 보험업	16,711	37.92
L 부동산업	684	1.55
M 과학기술	586	1.33
N 사업시설관리	331	0.75
O 공공행정	8	0.02
P 교육서비스업	1,144	2.6
Q 보건	61	0.14
R 예술스포츠업	778	1.77
S 수리서비스업	2,575	5.84
합계	44,074	100

\*전체 표본 44,076에서 2개의 표본에서 업종이 누락 발생  
업종분류에서 B(광업)에 종사하는 신청자는 없다.

### 2) 유인적 정책도구 조합과 채무불이행의 관계

유인적 정책도구 조합이 채무불이행 여부의 관계에 대한 분석 결과는 <표 11>과 같다. 모형 1에 의하면 유인적 정책도구 조합은 채무불이행을 높이는 것으로 보이지만 모형 2에서 정책도구 조합과 다중채무의 교차항을 추가하면 다른 결과가 나타난다. 두 결과의 차이에 의하면 다중채무와 유인적 정책도구 조합의 교차항을 통제할 경우 유인적 정책도구 조합은 채무불이행과 상관관계를 나타내지 않았다. 유인적 정책도구 조합에 정책 대상이 상황에 따라 다른 관계를 보이는 것이다. 유인적 정책도구 조합은 정책 수혜자가 다중채무자인 경우에는 채무불이행 증가와 상관관계가 타나났다. 유인적 정책도구 조합이 채무불이행의 증가와 관련이 있는 것으로 보였으나 실질적인 이유는 유인적 정책도구 조합이 다중채무인 경우에 채무불이행을 높이는 방향으로 영향을 준 것으로 추정된다. 신청 당시의 채무상황에 따라 유인적 정책도구 조합에 대한 반응이 다르게 나타나는 것이다.

<표 11> 모형 1 정책도구 조합과 채무불이행의 관계

	모형 1 로짓분석		모형 2 로짓분석	
	coef	t	coef	t
유인적 정책도구 조합	0.013**	2.420	-0.007	-1.336
다중채무	0.712***	202.853	0.700***	192.537
유인적 정책도구 조합×다중채무			0.161***	12.469
기간	-0.004*	-1.725	-0.004*	-1.869
CB점수	-0.000***	-34.343	-0.000***	-34.376
성별	-0.036***	-10.667	-0.035***	-10.359
연령	-0.002***	-11.153	-0.002***	-11.300
대출 은행	-0.007**	-2.157	-0.007**	-1.965
주택 자가 여부	-0.019***	-5.752	-0.019***	-5.675
대출금	-0.000**	-10.066	-0.000***	-9.446
상수항	0.778***	0.0596	0.7989***	0.5951
표본수	40,733			
입종 통제 여부	√		√	
연도 통제 여부	√		√	

\*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1

### 3) 유인적 정책도구 조합과 채무조정 선택 여부의 관계

<표 12>은 유인적 정책도구 조합과 채무조정 신청의 관계를 나타낸 표이다. 유인적 정책도구 조합은 채무조정신청의 감소와 연관되지만 다중채무가 관련되어 있을 경우에는 채

무조정신청 증가와 상관관계를 나타나고 있다. 유인적 정책도구 조합이 다중채무와 결합된 경우에는 채무조정 신청의 증가와 관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 유인적 정책도구 조합은 신청자의 채무 상황에 따라서 영향을 주는 정도에 차이가 있는 것으로 나타난다.

〈표 12〉 모델Ⅱ 유인적 정책도구 조합이 채무조정 신청 여부에 미치는 영향

	모형 1 로짓분석	
	coef	t
유인적 정책도구 조합	-0.376**	-2.527
다중채무	1.916***	30.557
유인적 정책도구 조합×다중채무	0.523***	3.156
보증기간	0.068**	2.503
CB점수	0.002***	7.526
성별	0.348***	8.466
연령	-0.034***	-16.951
대출 은행	0.107***	2.781
주택 자가 여부	0.113***	2.723
대출금	0.000**	2.193
상수항	-3.465***	-3.134
표본수	14,119	
업종 통제 여부	√	√
연도 통제 여부	√	√
Adjusted $R^2$	0.133	

\*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1

#### 4) 유인적 정책도구 조합과 채무조정 선택의 관계

모델 Ⅲ의 분석 결과는 전반적으로 모델 Ⅱ와 일치하는 결과를 보였다. 유인적 정책도구 조합은 채무조정신청을 감소와 관련이 있는 것으로 나타났고, 개인회생, 신용회복, 파산면책의 순서로 영향을 주는 정도에 차이가 나타났다. 유인적 정책도구 조합은 채무불이행 이후 채무조정신청을 하지 않는 경우와 비교하여 개인회생을 신청할 확률을 유의미하게 줄여 들지만, 신용회복을 신청할 확률에 대해서는 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 다중채무인 경우에는 개인회생, 신용회복을 신청할 확률이 유의미하게 증가하는 것이다. 다중채무와 유인적 정책도구 조합의 상호작용은 개인회생 및 신용회복을 신청할 확률을 비슷한 수준으로 증가시키는 것을 확인할 수 있다. 파산에 대하여 유인적 정책도구 조합과 다중채무, 이 둘의 상호작용이 유의미한 결과를 보이지 않는 것은 파산을 신청한 표본이 부족하여 나타난 현상으로 보인다. 해석의 편의를 위한 평균 한계효과는 〈표1 3-1〉과 같다. 유인



적 도구 조합에 해당하는 경우 개인회생을 신청할 확률이 7%정도 낮게 나타나고 있다.

〈표 13〉 모델Ⅲ 다항로지분석

	개인회생	신용회복	파산면책
	coef/t	coef/t	coef/t
유인적 정책도구 조합	-0.543** (-2.533)	-0.223 (-1.168)	-0.129 (-0.000)
다중채무	2.159*** (26.086)	1.581*** (19.185)	17.164 (0.019)
유인적 정책도구 조합×다중채무	0.600*** (2.588)	0.502** (2.371)	-0.034 (-0.000)
보증기간	0.065** (2.086)	0.077** (2.173)	-0.070 (-0.488)
CB점수	0.002*** (7.541)	0.001*** (4.467)	0.002*** (2.734)
성별	0.420*** (8.829)	0.245*** (4.599)	0.427** (1.969)
나이	-0.040*** (-16.824)	-0.027*** (-10.383)	-0.006 (-0.582)
은행	0.067 (1.479)	0.154*** (3.159)	0.169 (0.862)
주택 자가 여부	0.146*** (3.045)	0.069 (1.280)	0.095 (0.406)
대출금	0.000*** (3.149)	0.000 (0.425)	-0.000 (-1.630)
상수항	-3.574*** (-3.186)	-19.101 (-0.007)	-37.456 (-0.003)
표본수	4,862	3,153	134
업종 통제 여부		√	
연도 통제 여부		√	
Adjusted R <sup>2</sup>		0.098	

note: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

〈표 13-1〉 평균 한계효과

	개인회생	신용회복	파산면책
유인적 도구조합	-0.07814	-0.00738	0.000486
유인적 도구조합×다중채무	0.079639	0.040212	-0.00224

5) 생애주기별 분류에서 유인적 정책도구 조합이 채무조정 선택에 미치는 영향

〈표 14〉 모델Ⅳ 나이대별 차이

	개인회생	신용회복	파산면책
	coef/t	coef/t	coef/t
36세 미만	0	0	0
36세~50세	-0.063	0.361*	-0.079
	(-0.35)	(1.96)	0
51세 이상	0.373	1.076**	-0.044
	(-1.21)	(3.92)	0
다중채무# 36세 미만	1.984**	1.731**	17.498
	(17.10)	(13.02)	(-0.01)
다중채무# 36세~50세	2.327**	2.002**	17.685
	(17.59)	(13.32)	(-0.01)
다중채무 #51세 이상	1.991**	1.731**	17.598
	(10.49)	(8.11)	-0.01
유인적 도구조합#36세 미만	-0.451	-0.696	-0.439
	(-1.58)	-1.9	0
유인적 도구조합#36세~50세	-0.519	0.19	-0.027
	(-1.59)	-0.66	0
유인적 도구조합#51세 이상	-15.11	1.26**	-0.035
	(-0.01)	(3.16)	0
유인적 도구조합#다중채무#36세 미만	2.332**	2.295**	18.158
	(10.48)	(9.48)	(-0.01)
유인적 도구조합#다중채무#36세- 50세	2.301**	2.198**	16.384
	(12.32)	(10.64)	(-0.01)
유인적 도구조합#다중채무#51세 이상	1.986**	1.964**	17.847
	(7.21)	(6.68)	(-0.01)
보증기간	0.069*	0.085*	-0.063
	(2.20)	(2.37)	-0.44
CB점수	0.002**	0.001**	0.002**
	(7.99)	(4.96)	(3.03)
성별	0.402**	0.237**	0.39
	(8.39)	(4.40)	-1.79
나이	-0.038**	-0.029**	0.001
	(6.72)	(4.54)	-0.05

은행	0.072	0.164**	0.172
	-1.56	(3.33)	-0.87
주택 자가 여부	0.126**	0.04	0.07
	(2.62)	-0.73	-0.3
대출금	0**	0	0
	(2.94)	-0.09	-1.71
상수항	-3.853**	-20.254	-39.048
	(3.37)	-0.01	0

note: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

〈표 14〉는 유인적 정책도구 조합이 주는 영향의 차이를 생애주기별로 알아보기 위하여 연령별 더미변수로 상호작용항을 이용하여 분석한 표이다. 유인적 도구조합은 다중채무와 상호작용을 하며 채무조정선택과 상관관계를 나타내고 있다. 정책에 대한 이해와 경제 활동을 통한 경험과 앞으로 경제활동을 할 기간의 차이에 따라 유인적 정책도구 조합은 이용이 용이한 신용회복을 이용하도록 영향을 줄 수 있다. 다중채무가 개인회생과 상관성이 높게 나타난 것은 개인회생이 채무감면의 여지가 크기 때문인 것으로 보인다. 연령에 따른 차이는 51세 이상의 경우에는 정책도구 조합의 영향이 미미하게 나타나고 있다. 51세 이상의 경우 경제 활동을 지속할 수 있는 기간이 상대적으로 적고 정보 접근성이 떨어져 유인적 정책도구 조합의 영향이 적은 것으로 추정된다.

### 6) 업종별 분류에서 유인적 정책도구 조합이 채무조정 선택에 미치는 영향

업종별 분류에 따른 분석은 전체의 절반을 차지하는 금융 및 보험업(37.92%)과 도소매업(27.29%)을 알아보았다. 〈표 15〉의 분석의 경우 채무불이행한 상태인 동질적인 집단으로 한정하여 신용 거래를 회복하기 위한 방법의 선택의 차이에 미치는 영향을 분석하여 adjusted  $R^2$ 가 10% 보다 낮은 것으로 추정된다. 보험대리인이 많은 금융 보험업 분야가 전체 표본의 특성과 유사하게 나타내고 있다. 금융소외자영업자 특례 보증을 통하여 금융소외를 벗어난 계층의 특징이 나타나는 것으로 볼 수 있다. 도소매업의 경우 노점상 등 무등록 사업자에 대한 분류가 따로 나오지 않은 상태라 무등록 사업자와 등록 사업자가 혼합되어 나온 상황으로 보인다.

〈표 15〉 업종별 분석

	전체			도매 및 소매업			금융 및 보험업		
	개인회생	신용회복	파산면책	개인회생	신용회복	파산면책	개인회생	신용회복	파산면책
	coef/t	coef/t	coef/t	coef/t	coef/t	coef/t	coef/t	coef/t	coef/t
도구조합	-0.543**	-0.223	-0.129	-0.283	-0.214	0.097	-0.614*	-0.031	-0.422
	(-2.533)	(-1.168)	(-0.000)	(-0.680)	(-0.621)	(0.000)	(-1.750)	(-0.108)	(-0.000)
다중채무	2.159***	1.581***	17.164	2.277***	1.357***	15.223	2.174***	1.662***	16.297
	(26.086)	(19.185)	(0.019)	(11.626)	(8.442)	(0.025)	(19.714)	(14.150)	(0.018)
도구조합 × 다중채무	0.600***	0.502**	-0.034	0.489	0.580	-0.970	0.803*	0.533	-14.921
	(2.588)	(2.371)	(-0.000)	(1.110)	(1.537)	(-0.001)	(1.815)	(1.321)	(-0.004)
보증기간	0.065**	0.077**	-0.070	0.057	0.071	0.221	0.028	0.081	-0.233
	(2.086)	(2.173)	(-0.488)	(0.847)	(0.955)	(0.677)	(0.611)	(1.537)	(-1.047)
CB점수	0.002***	0.001***	0.002***	0.001***	0.000	0.000	0.002***	0.002***	0.003
	(7.541)	(4.467)	(2.734)	(2.923)	(0.534)	(0.102)	(4.277)	(3.274)	(1.206)
성별	0.420***	0.245***	0.427**	0.546***	0.438***	0.690**	0.253***	0.093	0.253
	(8.829)	(4.599)	(1.969)	(6.547)	(4.832)	(1.968)	(3.012)	(0.961)	(0.574)
나이	-0.040***	-0.027***	-0.006	-0.047***	-0.028***	-0.002	-0.013***	-0.005	0.018
	(-16.824)	(-10.383)	(-0.582)	(-11.683)	(-6.607)	(-0.159)	(-2.659)	(-0.844)	(0.734)
은행	0.067	0.154***	0.169	0.075	0.029	-0.730	0.035	0.090	0.486
	(1.479)	(3.159)	(0.862)	(0.928)	(0.336)	(-1.604)	(0.403)	(0.927)	(1.471)
자가여부	0.146***	0.069	0.095	0.274***	0.107	0.208	0.006	-0.027	-0.425
	(3.045)	(1.280)	(0.406)	(3.026)	(1.059)	(0.552)	(0.083)	(-0.321)	(-0.959)
보증금액	0.000***	0.000	-0.000	0.000***	0.000	-0.000	-0.000	0.000	0.000
	(3.149)	(0.425)	(-1.630)	(3.172)	(0.961)	(-1.428)	(-0.769)	(0.118)	(0.116)
상수항	-3.574***	-19.101	-37.456	-2.911***	-2.092***	-19.163	-2.828***	-3.415***	-22.543
	(-3.186)	(-0.007)	(-0.003)	(-5.591)	(-3.878)	(-0.031)	(-7.064)	(-7.470)	(-0.025)
표본수	14,119			4,137			5,017		
Adjusted R <sup>2</sup>	0.098			0.074			0.080		

note: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

## V. 결론

본 연구는 자연실험적 상황을 이용하여 신용보증과 이자 지원금이 조합된 경우와 조합없이 신용보증만 이루어진 경우인 유인적 정책도구 조합의 차이가 저신용 자영업자의 채무불이행 및 채무조정 절차의 신청 여부와 채무불이행 이후 채무조정 절차 중에 신용회복, 개인회생, 파산면책 중 무엇을 선택할지에 미치는 영향을 로짓분석과 다항로짓분석을 이용하여 살펴보았다. 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 저신용 자영업자에게 유인적 정책도구 조합은 채무불이행을 증가, 채무조정신청의 감소와 유의미하게 관련이 있는 것으로 보인다. 유인적 정책도구 조합을 통한 대출이자 지원은 일반적으로 이자를 인하로 예상할 수 있는 결과와는 다르게 나타났다.

둘째, 채무조정신청은 채무조정을 신청하지 않고 채무불이행 상태를 유지하는 집단과 비교했을 때 신용보증 신청 당시 신용등급이 높고, 여성이면서, 자택을 소유하고 있으며, 다중채무자인 경우에 더 적극적으로 신청하는 것으로 나타났다. 저신용 자영업자의 경우 보증 신청 당시 우량 채무자인 경우에 보다 적극적으로 채무조정을 이용하였다.

셋째, 미래가치에 대한 판단의 차이와 채무조정에 대한 정보에 대한 접근성의 차이로 유인적 정책도구 조합에 대한 반응이 다르게 나타났다. 유인적 정책도구 조합은 원금 감면의 가능성이 적으나 이용이 편리한 신용회복의 신청 증가와 관련이 있는 것으로 보인다.

이러한 연구 결과에 대한 본 연구의 결과를 바탕으로 몇 가지 정책적 제언을 하고자 한다. 첫째, 금융접근성의 한계로 다중 채무자로 들어서서 뒤늦게 정책 지원을 받은 것보다 다중채무 없이 정책적 지원을 받은 신청자가 회생에 적극적으로 노력하는 것으로 나타났다. 따라서 생애 주기와 다중채무 여부 등 개인적 특성을 파악하고 이를 고려한 정책 설계 및 집행이 필요하다. 둘째, 채권기관과 보증기관에서 부정적으로 인식하는 채무조정절차가 이용하는 대상자가 보증신청 당시에는 신용이 높고 우량할 경우에 채무조정에 적극적으로 참여한다는 사실을 확인할 수 있었다. 따라서 채무 감면과 채무 면탈의 측면으로 바라보는 채무조정에 대한 시각을 채무자의 금융소외 극복이라는 긍정적인 측면을 바라보는 인식전환이 필요하다.

유인적 정책도구 조합에 대한 본 연구는 정책 자금 지원에 대한 기존의 효과성 분석에 집중된 기존의 연구(김준기 외, 2008; 김준기 외, 2009; 양혜원, 2011)와 다르게 정책도구를 보다 정밀하게 나누어 분석을 하였다는 의미가 있다. 또한 채무불이행과 채무조정 여부를 관찰대상으로 삼아 정책 자금에 대한 연구의 범위를 확대를 시도

하였다. 하지만 표본에서 정책의 첫 집행과 본 연구 시점 사이에 발생할 수 있는 채무 조정 제도의 변경 등으로 발생할 수 있는 상황 등에 대한 통제가 어렵고, 세부적인 제도 변화로 발생할 수 있는 내생성의 문제는 통제하지 못하는 한계가 있다. 연구의 결과가 지원을 받은 저신용 자영업자의 금융소외 상황에서 발생한 특수한 결과일 수 있어 일반화가 어려울 수 있어 관련 후속 연구를 통한 발전을 희망하는 바이다.

## ▣ 참고문헌

- 고혁진·박영석·위경우·이재현. 2009. “신용카드의 적정한도와 가계의 채무불이행에 관한 연구.” 《금융연구》, 23(3):1-23.
- 고혁진·박영석·이재현. 2008. “신용회복제도의 도덕적해이 유발가능성에 관한 실증 연구.” 《금융연구》, 22(4):127-158.
- 김문길. 2010. “유럽의 금융소외 관련 논의와 대응 방식.” 《보건복지포럼》, 64-78.
- 김성용. 2014. “현행 개인 도산절차의 제도 및 운용상 몇 가지 문제점.” 《법경제학연구》, 11(1): 99-121.
- 김성천. 2011. “다중채무와 소비자정책의 과제.” 《소비자정책동향》, 28:1-15.
- 김종희. 2015. “금융포용의 소득 불균형 완화 효과에 대한 비교연구.” 《금융지식연구》, 13(1):209-231.
- 김준기·이영범·이석원·장경호·이민호. 2008. “중소기업 정책 자금 지원 사업의 효과성 평가: 정책 자금 지원 방식의 차이를 중심으로.” 《행정논총》, 46(1):32.
- 김준기·이민호·신기철. 2009. “중소기업 정책자금 직접대출의 리스크 분석 및 기업 생산성.” 《생산성논집》, 23(3):173-203.
- 대한민국정부. 2013. 《이명박 정부 국정운영백서 제2권 글로벌경제위기극복》.
- 문명재. 2008. “정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각?” 《정부학연구》, 14(4):321-346.
- 문명재·이경희·정광호·이근주·나태준·전영한·조성한·김태일. 2009. 《정책도구 국제비교연구》.
- 민세진. 2013. “유럽연합의 마이크로크레딧 기관 현황을 통한 한국의 정책 개선 방안 모색.” 《EU학 연구》, 18(1):33-80.
- 박동규·박창균·오규택. 2009. “유럽연합의 마이크로크레딧 정책과 시사점.” 《EU학 연구》, 14(2):49-93.
- 박정수·김준기. 2018. “복합적 정책지원체계에서 정책조합의 효과 실증연구.” 《한국행정학보》, 52(4):177-201.
- 배준식·김범식. 2013. “저소득 금융소외계층을 위한 공공지원정책 연구.” 《서울연구원정책과제연구보고서》:1-206.
- 법무부. 2015. 《개인회생절차 이용 실태에 관한 연구》.
- 양혜원. 2011. “유인적 정책수단의 효과 비교 분석.” 《한국행정학보》, 45(1): 23-49.
- 유경원. 2010. “우리나라 개인채무자의 도덕해이 (Moral Hazard) 행태에 관한 연구.” 《사회과학연구》, 27:1-26.

- 이건호·정찬우. 2010. “금융소의 해소를 위한 정책서민금융 개선방안 (Policy reform to improve credit availability to small neighborhood businesses and low-income households).” 《정책조사보고서》, 2010-01.
- 이순호. 2016. “최근 개인회생 증가 추세에 대한 금융권의 대응방안.” 《주간금융브리프》, 25(30):10-11.
- 이형기. 2010. “투자대상으로서의 마이크로파이낸스 (Microfinance).” 《산업경제연구》, 23(2):1029-1051.
- 임원희. 2006. “마이크로크레딧(Microcredit) 제도에 대한 개관과 한국의 도입 현황 및 정책제언.” 《사회복지정책》, 25(단일호), 309-331.
- 전영한. 2007a. “정책도구연구의 의의와 과제.” 《정부학연구》, 13(2):39-51.
- \_\_\_\_\_. 2007b. “기획논문: 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가.” 《정부학연구》, 13(4):259-296.
- 전영한·이경희. 2010. “정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래.” 《행정논총》, 48(2): 91-118.
- 조영환. 2018. “보조금이 저신용 자영업자 사업의 생존에 미치는 영향: 서울시중소기업육성자금.” 《지방행정연구》, 32(4):233-256.
- 하연희·문명재. 2007. “정책목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로.” 《정부학연구》, 13(2):75-107.
- 함준호·김정인·이영숙. 2010. “개인 CB 자료를 이용한 우리나라 가계의 부채상환위험 분석.” 《한국개발연구》, 32(4):1-34.
- Adler, Barry, Polak, Ben, & Schwartz, Alan. 2000. “Regulating consumer bankruptcy: A theoretical inquiry.” *The Journal of Legal Studies*, 29(2): 585-613.
- Berger, Allen N., & Udell, Glenn. 2011. “Bank size, lending technologies, and small business finance.” *Journal of Banking & Finance*, 35(3): 724-735.
- Brent, William H., & Addo, Charles K. 2012. “Minimizing Information Asymmetry: Does Firm’s Characteristics Matter?”, *Academy of Banking Studies Journal*, 11(1): 43.
- Bressers, Hans Th A., & O’toole, Laurence J. 2005. “Instrument selection and implementation in a networked context.” *Designing government: From instruments to governance*: 132-153.



- Brevoort, Kenneth P., Grimm, Philipp, & Kambara, Michelle. 2015. Data point: Credit invisibles. Washington, DC: The Consumer Financial Protection Bureau. [http://files.consumerfinance.gov/f/201505\\_cfpb\\_data-point-credit-invisibles.pdf](http://files.consumerfinance.gov/f/201505_cfpb_data-point-credit-invisibles.pdf).
- Demirguc-Kunt, Asli, Klapper, Leora, Singer, Dorothe, Ansar, Saniya, & Hess, Jake. 2018. *The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution*. The World Bank.
- Gross, David B., & Souleles, Nicholas S. 2002. "An empirical analysis of personal bankruptcy and delinquency." *The Review of Financial Studies*, 15(1):319-347.
- Hood, Christopher C., & Margetts, Helen Z. 2007. *The tools of government in the digital age*. Macmillan International Higher Education.
- Hurst, Erik, & Stafford, Frank. 2004. "Home is where the equity is: Mortgage refinancing and household consumption." *Journal of Money, credit and Banking*. 985-1014.
- Kempson, Elaine, & Whyley, Claire. 1999. *Kept out or opted out*. Bristol: The Policy Press.
- Leeladhar, V. 2006. Taking banking services to the common man-financial inclusion. *Reserve Bank of India Bulletin*, 60(1): 73-77.
- Levitsky, Jacob. 1997. "Credit guarantee schemes for SMEs-an international review." *Small Enterprise Development*, 8: 4-17.
- Levitsky, Jacob., & Prasad, Ranga N. 1987. "Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises." *Technical Paper No. 58, Industry and Finance Series*. The World Bank, Washington, D.C.
- Peters, B. Guy. 2000. "Policy instruments and public management: bridging the gaps." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 35-47.
- Rea, Samuel A. 1984. "Arm-Breaking, Consumer Credit and Personal Bankruptcy." *Economic Inquiry*, 22(2): 188-208.
- Salamon, Lester M. 1989. *Beyond privatization: The tools of government action*. The Urban Institute.
- Schneider, Anne, & Ingram, Helen. 1990. "Behavioral assumptions of policy tools." *The Journal of Politics*, 52(2): 510-529.

- UNCEF 2003. *The International Year of Micro Credit for 2005 UN*. New York.
- Vedung, Evert. 1998. "Policy Instrument: Typologies and Theories." In Marie Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist & Evert Vedung (ed). *Carrots, sticks and sermons: Policy Instrument & Their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Vogel, Robert C., & Adams, Dale W. 1997. "The benefits and costs of loan guarantee programs." *The Financier*, 4(1): 22-29.
- Yoshino, Naoyuki, & Taghizadeh-Hesary, Farhad. 2019. "Optimal credit guarantee ratio for small and medium-sized enterprises' financing: Evidence from Asia." *Economic Analysis and Policy*, 62: 342-356.
- Yu, Chilik, O'Toole Jr, Laurence J, Cooley, James, Cowie, Gail, Crow, Susan & Herbert, Stephanie 1998. "Policy instruments for reducing toxic releases: The effectiveness of state information and enforcement actions." *Evaluation Review*, 22(5): 571-589.
- Weimer, David. L. & Vining, Aidan. R. 2005. *Policy analysis: Concepts and practice*. 4th ed Taylor & Francis.
- Woodside, Kenneth. 1986. "Policy instruments and the study of public policy." *Canadian Journal of Political Science*, 19(4): 775-793.

## The Effects of Incentive Tool Packaging on Choosing a Debt Management Method for Low-credit Self-employed People

Hong-Joo Jo

This study empirically investigates the effects of difference in incentive policy tool packaging in combinations of loan guarantees and interest subsidies using natural experimental conditions to measure the effect on defaulting on loans and participation in debt restructuring procedures after defaulting. The study uses a logit model to analyze whether to default and choose whether to apply for debt restructuring after defaulting. The study also uses a multi-logit model to analyze the choices of debt adjustment, personal recovery, and bankruptcy for debt management after defaulting. According to the analysis, incentive tool packaging influences debtors to default more frequently and participate in debt restructuring procedures less frequently. The possibility of applying for debt adjustments increases if the borrower has a good credit score, owns a house, or has multiple debts at the time of the application for a credit guarantee. In the case of incentive tool packaging, the probability of applying for debt adjustment is reduced by 7%, but the impact varies depending on the age group and debt situation. Based on the results of this study, the effect of incentive tool packaging is different depending on the debtor's situation. This study suggests that policy design and implementation that consider the debtor's situation are necessary when using incentive tool packaging.

※ Keywords: Policy tools, Financial exclusion, Credit guarantee scheme

