

연구보고 2008-

# 빈곤층을 위한 소액창업대출(microcredit)제도 입법화방안 연구

문 준 조

**빈곤층을 위한 소액창업대출(microcredit)제도  
입법화방안 연구**

**Legislative Models of Introducing Microcredit  
System for the Low-income Class**

연구자 : 문준조(선임연구위원)

Moon, Joon-Jo

2008. 10. 31.

## 국문 요약

마이크로크레딧 촉진과 관련하여 우리나라에서도 다양한 견해들이 제시되었다. 특별법을 제정하여 마이크로크레딧 업무를 전담하거나 마이크로크레딧이 해당은행 총대출의 일정비율 이상이 되는 특수목적 금융기관을 설립하는 방안, 기존 금융기관에 대하여 마이크로크레딧 취급을 의무화하는 방안 등이 있을 수 있다. 먼저, 후자의 경우, 한국형 미국의 지역채투자법을 제정하거나 금융관련 법규에 유사한 규정을 신설하여 은행 및 비은행 금융기관이 신규대출의 일정비율 이상을 지역내 금융 소외계층에 대한 대출업무를 취급토록 의무화하는 방안이다. 사실 이 방안은 금융기관의 건전성 제고라는 측면에서도 문제가 된다.

또한, 모든 금융기관에게 이러한 의무를 지우는 것은 어렵다고 판단된다. 상호저축은행, 신협, 새마을금고 등 제도권 서민금융기관은 부실화로 인한 구조조정 및 전문심사 인력 부족 등으로 마이크로크레딧 업무 취급이 곤란하다. 감독당국의 경영지도를 통한 금융기관의 마이크로크레딧 취급확대 유도방안은 법령에 근거한 것이 아니기 때문에, 공공성에 대한 평가결과가 미흡하더라도 그 이행을 강제할 수 없다는 점에서 실효성에 문제가 있다. 민간 마이크로크레딧기관에 대한 정부의 재정지원 확대 및 민간의 지원 확대를 유도하는 방안은 현재 우리나라가 이미 이러한 방향으로 나아가고 있는 것으로 보인다. 이를 위하여 그 동안 많은 법령들의 정비가 이루어져왔다.

첫째, 마이크로크레딧 활동은 단순한 창업자금 대출이 아니라 심리·정서적 지지를 통한 자존감 회복과 경제적 자활을 위한 지속적 교육을 수반할 때 그 성공을 보장받을 수 있다. 그리고 이러한 성공이 자생력을 가지고 지속되기 위해서는 지역사회 내에서의 협조체계가 구축되어야 한다.

둘째, 마이크로크레딧 활동이 가난한 사람들의 생활현장을 중심으로 생활밀착형 지원체계의 효율성을 갖기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 책임과 역할이 명확하게 구분되어야 한다. 또한 마이크로크레딧 활동 자체도 수익형, 재활형, 기타목적형 등으로 구분되어 서로 그 특성에 맞는 지원체계를 통해 관리되어야 하며, 이를 위해 민·관은 상생의 파트너로서 협력체계를 구축해야 한다.

셋째, 정부의 제도적 지원과 기업의 지속적인 투자가 미래의 사회적 비용을 절감하면서 지속가능한 완전고용과 기회의 확대를 통한 시장 활성화에 기여할 수 있도록 사회적 투자에 대한 인식이 확산되어야 한다.

※ 키워드 : 지역재투자법, 마이크로크레딧, 마이크로파이낸스, 빈곤층 무담보소액대출

## Abstract

The United Nations declared 2005 the International Year of Microcredit. Arising in the Third World in the early 1970s, microcredit developed as a means to provide extremely poor people, especially women, with access to credit and an alternative to charity. Commenting on the significance of the resolution, Mark Malloch Brown, Administrator of the U.N. Development Program, noted that sustainable access to microfinance is a central strategy in the United Nations' goal to "help extreme poverty and hunger by 2015." According to Secretary General Kofi Annan, such access "helps alleviate poverty by generating income, creating jobs, allowing children to go to school, enabling families to obtain health care, and empowering people to make the choices that best serve their needs." By the end of 2001, the number of people in extreme poverty who benefited from microcredit programs rose to 26.8 million.

This marks a fourfold expansion in microcredit since 1997. The goal for 2005 is to have helped 100 million poor people start their own business. This number encompasses about one-fifth of the world's population living in poverty. The thirty-four largest microlending programs serve a total of 7.5 million people, of whom seventy-seven percent are female. Thus, microcredit also serves as a means to combat the "feminization of poverty." Esther Ocloo, the founder of Women's World Banking, a non profit lending institution that has expanded into fifty nations in Africa, Asia, Latin, and North America since its founding in 1979, stresses the importance of female involvement: "Credit for women is our right and we must fight for it." This Note explores applications of microcredit in the United States and suggests an approach

to extend the benefits of such programs to a wider clientele by means of a program that is both novel and traditional: equity lending based on Islamic banking models. By effectively sharing the profits of fledgling businesses, microlenders who adopt an equity lending model can lower interest rates without substantially increasing lender risk, offer their services to more microentrepreneurs, and support their infrastructure through an influx of capital from their clients. This final benefit, in turn, allows the microentrepreneur to give back to the group of people who had the faith in her to make the original loan.

The stabilization and increased profitability of MFIs that can be achieved through commercial partnerships will allow the microfinancing industry to move into a new stage of significant growth and scope expansion that will likely make a significant impact in development finance. These partnerships seem to be the perfect way to combine the benefits of the unique expertise of specialized MFIs with the greater funding capabilities, structure, security, and technological advances of private industries. While MFIs and commercial banks will clearly be the leading actors in this effort, in order for it to be successful, governments, international development banks, and international organizations must cooperate with these primary actors to create economic incentives, financial assurances, technical assistance, and regulatory and legal tools that facilitate the implementation and management of such partnerships. In order to achieve this goal, there are a number of strategies that should be implemented by the government and international actors.

First, there must be an effort by the governments of developing countries to create a legal and regulatory environment that allows commercial banks to enter into such partnerships. Several countries have already undertaken

such initiatives. For example, in Pakistan the government introduced, in 2001, the Microfinance Sector Development Program, a package of legal reforms and initiatives designed, in part, to facilitate the regulation and development of commercial bank-MFI partnerships. Such efforts are also being undertaken at the international level. For example, in 2004 the Group of Eight Countries announced an action plan to increase access to microfinance, which will focus on identifying the regulatory and legal barriers to the establishment of commercial bank-MFI partnerships and work on reforming the applicable laws to facilitate and encourage such initiatives. Countries that wish to promote commercial bank-MFI partnerships should follow this model in identifying the tax, interest rate regulation, and financial regulation barriers to partnerships and in introducing regulatory reforms that will address the unique challenge of integrating the microlending practice into a commercial framework.

In addition, the international development banks and organizations, such as the World Bank, the Asian Development Bank, the InterAmerican Development Bank, the U.N. Capital Development Fund, and others, should make a concerted effort to offer commercial institutions, that are considering entering into such partnerships, extensive technical assistance and advice to help them choose the right MFI partners and partnership structures that allow both parties to derive the greatest benefit from the others' competitive advantage, while maintaining their unique strengths and mitigating risk. These organizations should invest in exploring the best contractual arrangements for such partnerships in order to provide potential partners with the best advice on the structure that best fits their particular context. These large organizations would be in the best position to provide such advice and guidance due to their extensive resources,

relationships with the MFI world, and developed expertise on the special financial environments of different regions.

※ Key words : *RCA*, microcredit, microfinance, low-income class



# 목 차

|  |    |
|--|----|
| 국문요약 .....                                 | 3  |
| Abstract .....                             | 5  |
| 제 1 장 서 론 .....                            | 13 |
| 제 1 절 연구의 목적 .....                         | 13 |
| 제 2 절 연구의 범위와 방법 .....                     | 18 |
| 제 2 장 마이크로크레딧의 제도적 운영에 관한<br>선결적 고찰 .....  | 19 |
| 제 1 절 의 의 .....                            | 19 |
| 제 2 절 마이크로크레딧의 빈곤퇴치기능과 운용상의 문제 .....       | 21 |
| 1. 빈곤층의 공식적인 금융기관의 이용제한 .....              | 21 |
| 2. 비제도권 금융서비스의 폐단 .....                    | 26 |
| 3. 마이크로크레딧의 경제적 효과 .....                   | 32 |
| 4. 마이크로크레딧기관의 제공서비스 .....                  | 34 |
| 5. 마이크로크레딧의 대상집단 .....                     | 40 |
| 제 3 절 비정부기구 운용의 마이크로크레딧 .....              | 49 |
| 1. 특 징 .....                               | 49 |
| 2. 국제적 비정부기구와 마이크로크레딧 프로그램 .....           | 55 |
| 제 3 장 주요 개발도상국의 극빈층을 위한<br>마이크로크레딧제도 ..... | 67 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 제 1 절 의 의 .....                   | 67  |
| 제 2 절 벵글라데쉬의 그라민 모델 .....         | 68  |
| 1. 그라민 I .....                    | 68  |
| 2. 그라민 II .....                   | 71  |
| 3. 운용에 대한 평가 .....                | 75  |
| 제 3 절 인도네시아 .....                 | 76  |
| 1. 의 의 .....                      | 76  |
| 2. 국가주도 마이크로크레딧 프로그램 .....        | 77  |
| 3. NGO의 마이크로크레딧 활동 참여 .....       | 83  |
| 제 4 절 라틴아메리카의 마이크로크레딧 프로그램 .....  | 84  |
| 1. 의 의 .....                      | 84  |
| 2. 프로그램의 운영 .....                 | 85  |
| 3. 남미 주요국가의 소액신용대출제도 .....        | 92  |
| 제 5 절 이슬람모델: 지분대출 .....           | 94  |
| 1. 기원과 현황 .....                   | 94  |
| 2. 유형 .....                       | 96  |
| 3. 미국에서의 이슬람방식의 지분형대출 .....       | 98  |
| <br>                              |     |
| 제 4 장 미국의 마이크로크레딧 제도 .....        | 101 |
| 제 1 절 의 의 .....                   | 101 |
| 제 2 절 지역재투자법에 의한 은행의 소액신용대출 ..... | 101 |
| 1. 미국 은행에서의 소액대출 .....            | 101 |
| 2. 지역재투자법의 제정배경 .....             | 103 |
| 3. CRA의 준수와 평가제도 .....            | 106 |
| 4. CRA와 소액대출 .....                | 110 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 5. 개발도상국에의 CRA 접근방법 도입가능성 .....      | 113 |
| 제 3 절 민간차원의 마이크로크레딧 .....            | 114 |
| 1. 운용 현황 .....                       | 114 |
| 2. 미국법령과 마이크로크레딧 운용상의 어려움 .....      | 119 |
| 3. 마이크로크레딧과 복지개혁 .....               | 122 |
| 4. 미국에서의 ACCION 활동 .....             | 123 |
| 5. 미국의 마이크로크레딧에 대한 평가 .....          | 126 |
| <br>                                 |     |
| 제 5 장 마이크로크레딧의 상업화와 지속가능성 .....      | 129 |
| 제 1 절 지속가능성의 중요성 .....               | 129 |
| 제 2 절 빈곤퇴치와 지속가능성의 조화 문제 .....       | 131 |
| 제 3 절 마이크로크레딧의 높은 비용과 리스크 .....      | 133 |
| 제 4 절 법적·제도적 장애요소와 지속가능성을 위한 해소방안 .. | 136 |
| 1. 법적·제도적 장애요소 .....                 | 136 |
| 2. 지속가능성을 위한 장애 해소방안 .....           | 143 |
| 제 5 절 은행과 마이크로크레딧기관간 제휴 .....        | 150 |
| 1. 제휴의 필요성 .....                     | 150 |
| 2. 제휴의 장점 .....                      | 151 |
| 3. 제휴의 잠재적인 약점과 해소방안 .....           | 158 |
| 4. 국제기구와의 협력의 필요성 .....              | 162 |
| 제 6 절 마이크로크레딧의 상업화와 지속가능성 .....      | 167 |
| <br>                                 |     |
| 제 6 장 우리나라에의 마이크로크레딧도입과 입법방향 ..      | 173 |
| 제 1 절 의 의 .....                      | 173 |
| 제 2 절 국내외 마이크로크레딧 현황 .....           | 176 |

|   |     |
|---|-----|
| 1. 의외로 높은 수익성을 나타내고 있는 마이크로크레딧 .....                          | 176 |
| 2. 민간차원의 마이크로크레딧 .....  | 177 |
| 3. 은행의 사회공헌활동으로서의 마이크로크레딧:<br>사회단체와의 연계 .....                 | 179 |
| 제 3 절 마이크로크레딧 촉진을 위한 정부의 역할 .....                             | 181 |
| 1. 의 의 .....  | 181 |
| 2. 광범위한 마이크로크레딧 촉진 정책의 필요성 .....                              | 186 |
| 3. 예금보호제도의 도입 필요성 .....                                       | 189 |
| 4. 정보접근권의 강화 .....  | 190 |
| 5. 예금 및 참여 촉진 .....   | 194 |
| 6. 신용대출에 대한 접근 증진 .....                                       | 197 |
| 제 4 절 마이크로크레딧의 담당기관 유형 .....                                  | 206 |
| 1. 마이크로크레딧 전담 금융기관 설립 방안 .....                                | 206 |
| 2. 기존 금융기관에 대하여 마이크로크레딧 취급을<br>의무화하는 방안 .....                 | 207 |
| 3. 감독당국의 경영지도를 통한 금융기관의 마이크로크레딧<br>취급확대 유도방안 .....            | 215 |
| 4. 민간 마이크로크레딧기관에 대한 정부의 재정지원 확대 및<br>민간의 지원 확대를 유도하는 방안 ..... | 216 |
| 5. 은행의 마이크로크레딧의 자발적인 참여 .....                                 | 221 |
| 제 7 장 결 론 .....   | 225 |
| 참 고 문 헌 .....   | 237 |

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

마이크로크레딧은 1970년대초 방글라데시의 작은 마을에서 주로 극 빈곤층 여성들로<sup>1)</sup> 이루어진 그룹들에게 소규모 사업을 시작할 수 있는 소액신용대출을 제공함으로써 시작되었으며, 마이크로크레딧 프로그램의 시발점이라 할 수 있는 그라민(Grameen) 은행이 탄생되었다. 마이크로크레딧은 신용대출의 전통적인 방법을 공식적으로 제도화한 것으로<sup>2)</sup> 현재는 제3세계<sup>3)</sup> 뿐만 아니라 미국 등 선진국에서도 시행되고 있다. 선진국들의 후진국에 대한 원조가 주로 일시적 금전적 지원 형태로 이뤄져 실질적인 도움이 되지 못했다는 반성에서 태동한 마이크로크레딧은 금융 후진국에서 발생하여 금융 선진국으로 전파되는 양상을 보이고 있는 것이다.

마이크로크레딧은 처음에는 무담보소액대출로부터 시작되었지만, 그동안, 커다란 성장을 이루어 현재는 저축, 자금이체, 결제서비스 및 보험 등 빈곤층에게 제공되는 모든 종류의 서비스를 의미하게 되었다. 또한 이를 제공하는 기관도 NGO, 기업, 그리고 정부 원조 계획의 후원을 받는 다양한 형태가 존재하고 있다.

마이크로크레딧은 빈곤층에 대한 대출이 재정적으로 지속가능할뿐 아니라, 그들에게 자립수단을 제공함으로써<sup>4)</sup> 양성평등을 촉진하고 가

---

1) 방글라데시에서 처음 시작된 당시 고객들은 94%가 여성이었다. Basic Facts About Microfinance, [\(http://www.uncdf.org/english/microfinance/facts.php\(n.d\)\)](http://www.uncdf.org/english/microfinance/facts.php(n.d))(2008년 8월 10일 방문)(이하 “Basic Facts”라 한다); 이에 따르면 세계에서 가장 큰 규모의 34개 마이크로크레딧 프로그램은 총 7백 5십만 명에게 소액대출을 하였으며 그 중 77%가 여성이다. Ibid.

2) Microfinance-Credit Lending Models, [\(http://www.grameen-info.org/mcredit/cmodel.html\)](http://www.grameen-info.org/mcredit/cmodel.html) (이하 “Lending Models”이라 한다).

3) Ibid.

4) 세계여성은행 - 비영리 대출기관으로서, 1979년 창립 이래 아프리카, 아시아, 라틴

정 및 지역사회의 안정을 가져다 줄 수 있을 것이라는 전제에 입각하고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 4천3십만 명으로 추정되는 에이즈 환자들이나<sup>6)</sup> 3천5백5십만 명의 난민들에게<sup>7)</sup> 있어서는 원조수단이 될 수 없다. 1990년대 중후반까지만 하더라도 마이크로크레딧이 세계의 빈곤을 치유할 수 있는 해결사로서 환영 받았었으나,<sup>8)</sup> 빈곤퇴치를 위한 유용한 도구이기는 하지만, 앞으로도 많은 개선이 필요하다는 것이 보편적인 시각이다.<sup>9)</sup>

마이크로크레딧은 인도네시아, 방글라데시 등 아시아 지역, 멕시코, 칠레, 페루 등 라틴 아메리카 지역, 가나, 케냐, 나이지리아 등 아프리카 지역 등 저성장 지역에서 성공적인 활동 사례를 보여주고 있다. 최근에는 이들 지역에서의 활동 결과에 자극 받은 UN 등<sup>10)</sup> 국제기구의 관심이 높아지고 있으며 금융선진국인 미국, 프랑스, 영국 등에서도 ACCION, ADIE 등 마이크로크레딧 기관들의 활동이 강화되고 있으며, UN은 2005년을 국제 마이크로크레딧의 해로 선포한 바 있다.<sup>11)</sup>

---

아메리카, 그리고 북미 등 50개국으로 확장되었음- 의 창립자인 Esther Ocloo는 “여성들을 위한 대출은 우리의 권리이고, 우리는 이 권리를 얻기 위해 싸워야 한다”라고 지적하면서 여성참여의 중요성을 강조한 바 있다.

5) Isobel Coleman, “Issue and Policy: Defending Microfinance”, *Fletcher F. World Aff.*, Vol.29(2005), p.182.

6) World HIV and AIDS Statistics, <http://www.avert.org/worldstats.htm>.

7) Key Statistics, World Refugee Survey, 2004, Table 1, [http://www.refugees.org/data/wrs/04/pdf/key\\_statistics.pdf](http://www.refugees.org/data/wrs/04/pdf/key_statistics.pdf).

8) 마이크로크레딧 프로그램의 창시자인 Muhammad Yunus에 따르면 가난이 존재하는 곳이라면 어디에서든 마이크로크레딧이 이를 해결할 수 있다고 지적한 바 있다.

9) The Virtual Library on microcredit: Documents and Reports, <http://www.gdrc.org/icm/icm-documents.html> (n.d.)

10) 1997년 UN이 발표한 결의는 다음과 같이 마이크로크레딧 프로그램에 대한 일반적인 견해를 잘 요약하고 있다; “소액대출 프로그램은 빈곤의 속박으로부터 시민을 자유롭게 하는 효과적인 수단이라는 사실이 입증되었고, 동 프로그램으로 인하여 더 많은 빈곤층이 주류 경제 및 정치에 참여할 수 있는 기회를 얻게 되었으며...[.] 특히 여성들에게 큰 혜택을 주었고, 여성의 권리 신장이라는 결과를 낳았다...[중략] 빈곤 퇴치의 역할 이외에도, 소액대출 프로그램은 사회적 발전과 인간의 발전 과정에 기여하는 요인이었다.”G.A. Res. 97, U.N. GAOR, 52nd Sess., U.N. Doc A/RES/52/194 (1998).

11) General Assembly Greenlights Programme for the International Year of microcredit20

최근 마이크로크레딧이 국내 제도권 및 비제도권 금융기관으로부터 관심을 불러일으키는 이유는 크게 세 가지 점에서 기인한다. 우선 마이크로크레딧을 통해 자활능력이 있는 저소득층을 지원함으로써 자립 의지에도 불구하고 제도권 금융기관으로부터 외면당하여 빈곤층으로 전락한 계층을 구제할 수 있기 때문이다. 과거 정부의 실업대책이 일시적이고도 일방적 금전적 지원책에 그쳐 근본적 실업대책이 되지 못했던 데다가, 한 번 신용불량자가 되면 이로부터 벗어날 수 있는 효과적인 수단이 부재했다는 문제점을 극복하려는 것이다. 자영업자 문제와 비정규직 차별로 인한 고용시장내 양극화 현상도 경감시킬 수 있을 뿐 아니라 일자리 제공을 통해 잠재성장률을 제고하는 효과도 기대할 수 있다.

둘째로 외환위기 이후 국내 은행의 수익성이 크게 개선되었으나 수익성에 치중한 경영 형태를 우려하게 되면서 공공성을 제고하기 위한 타율적 규제나 자율적 노력이 수반되어야 한다는 주장이 제기되었다. 특히 미국에서는 지역재투자법(Community Reinvestment Act)으로 은행의 마이크로크레딧 활동을 평가하여 신규 지점 개설과 인수, 합병 인가 등에 활용하고 있다. 또한 글로벌 스탠더드로서 사회적 책임경영(Social Responsible Management)이 강조되면서 은행의 마이크로크레딧에 대한 관심도 높아지고 있다.

셋째로 합법적인 기업 형태, 사회적 서비스제공, 수익배분의 공평성을 3가지 특징으로 하는 사회적 기업(Social Enterprise)에 대한 논의와

---

05: Observance Will Promote Access to Financial Services and Empowerment of Poor, Especially Women, M2 Presswire, Dec. 31, 2003 [이하 “Greenlights”라 한다]: 그러한 UN의 결의가 갖는 의미에 대해, UNDP의 행정관인 Mark Malloch Brown은 마이크로파이낸스에 대한 지속적인 접근권이“2015년까지 극빈층의 비율과 기아를 절반으로 줄인다”는 UN의 목표 달성을 위한 핵심 전략이라고 말하였다.코피 아난 전 UN 사무총장에 따르면, 이러한 접근권은 소득과 일자리를 창출하고, 아이들이 학교에 갈 수 있게 하며, 가족들이 의료서비스를 받게 하고, 사람들이 자신들의 필요에 가장 잘 맞는 선택을 할 수 있도록 해줌으로써 빈곤을 완화하는 데 도움이 된다.

도 밀접하게 연결되어질 수 있다. 빠른 인구 고령화와 여성의 사회 활동 증대로 사회 복지 서비스에 대한 수요가 증대되면서 서구 선진국에 대비하여 크게 부족한 사회적 서비스 일자리를 공급하려는 정책 노력이 강구되고 있다. 이에 따라 마이크로크레딧이 사회적 서비스를 제공하는 사회적 기업의 창업 및 영업을 도울 수 있는 효과적 지원 수단으로 주목 받고 있는 상황이다.

한편, 영세 기업과 일반 기업의 차이는, 재정적 필요성의 규모가 작기 때문에 자금 조달에 연관되는 거래 비용으로 인하여 정상적인 금융기관들이 영세기업에 자금을 제공하는 것이 이익이 되지 않는 경우가 있다는 것이다. 또한, 은행 시스템의 안전과 안정을 증진하기 위하여 대부분의 국가에서 확립한 자본요건 및 최저자기자본규제 기준 때문에 영세기업들은 종종 시장에서 설 자리를 완전히 빼앗기도 한다.<sup>12)</sup> 그러나, 더 중요한 요인은 바로 소규모 비제도권 사업체들이 본질적으로 내포하는 고위험-저수익 구조가 은행 및 기타 금융기관의 이익-위험 기준에 적합하지 않다는 것이며, 은행과 기타 금융기관들은 소액신용대출이 그에 수반되는 고도의 불확실성을 감수할 만큼 이익이 되는 일이라고 생각하지 않는다는 점이다.<sup>13)</sup>

자금조달의 공식 통로를 이용할 수 없기 때문에, 영세기업들은 전통적으로 개발도상국에서 수 백 년 동안 존재해왔던 비제도권 기관들의 지원을 주로 받아왔다.<sup>14)</sup> 비제도권 기관에는 지역사회 저축단체 및 대부집단, 그리고 고리대금업자 등이 포함된다.<sup>15)</sup> 이러한 비제도권 기

---

12) Coleman, op.cit., p.181.

13) Tor Jasson & Mark Wenner, Financial Regulation and Its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean (Dec. 1997), <http://www.gdrc.org/icm/govern/ia-db-jansson.pdf#search=%22microfinance%20risk%20profile%20%22traditional%20financial%20institutions%22%22>

14) The History of Microfinance, Global Envision Apr. 14, 2006, <http://www.globalenvision.org/library/4/1051/>.

15) About Microfinance: Overview, Consultative Group to Aid the Poor 2003, <http://www.cgap.org/about/microfinance.html>.



관들은 가장 영세한 기업들에게 초기자본과 운영자본을 제공한다. 첫째, 대부집단 및 지역사회 파트너십들은 대출 주기와 대출액을 엄격하게 제한하는 경향이 있으므로, 자금조달 수요의 변동에 대응하기 위하여 필요한 융통성과 재정적 건실함이 부족한 경우가 있다.<sup>16)</sup> 또한, 비제도권 대부업자와 여신제공업자들은 과도한 금리와 지속적인 의존성이라는 부정적 결과를 초래하는 역학 관계를 낳기도 한다. 이러한 저해 요인은 비제도권 대부업자들에게 의존하는 소규모 사업체들의 범위와 성장을 심각하게 제한한다.<sup>17)</sup>

한편, 우리나라에서 현재 마이크로크레딧은 정부위탁이나, 기부금으로 운영하고 있다. 반면에, 일부 외국에서는 자본시장에서 자원을 마련하면서 발전하고 있다. 마이크로크레딧은 양극화현상에서 소외된 계층을 돌보는 도구로 발전해가고 있는 추세이지만, 한국은 아직 초보적이다. 특히, 우리나라 33%에 해당하는 사람들이 자영업에 종사하고 있으며 외환위기 이후 구조조정이나 정보통신이 발달로 인한 인력 수요 감소 및 인건비 증가로 인한 기업의 해외진출 등이 재취업을 어렵게 하고 있다. 이로 인하여 금융소외계층이 확대되고 있으며 마이크로크레딧은 바로 이러한 계층의 경제적 자활을 도움으로써 시혜적 복지에서 생산적 복지의 개념으로 전환시켜주는 기능도 할 수 있는 것이다. 방글라데시는 농촌 중심의 사회이며, 인구의 지역간 이동이 거의 없다, 반면 한국은 인구의 이동도 빈번하고 높은 자영업의 비율로 경쟁이 치열한 사회이다. 이처럼, 우리나라는 방글라데시와는 상황이 다르기 때문에 그라민 은행모델을 우리나라에 그대로 도입하는 것은 무리이다. 한편, 미국은 우리나라와 달리 신용을 대단히 중요시여기는 사회분위기가 조성되어 있으나 우리나라는 아직 그러한 분위기가 조성되어 있지 않다. 따라서, 우리나라의 실정에 맞는 마이크로크

---

16) Ibid.

17) Ibid.

레딧의 개념정립과 그 실천이 필요하다. 이 보고서는 바로 이러한 목적에서 우리나라에 부합되는 입법모델을 찾고 이를 실천하기 위한 입법화 방안을 모색하기 위하여 작성되었다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

제2장에서는 마이크로크레딧의 빈곤퇴치기능에 관한 문제를 다루었다. 여기에서는 먼저, 빈곤층의 공식적인 금융기관의 이용제한, 비제도권 금융기관이용의 문제점, 그리고 마이크로크레딧 제공서비스와 관련된 문제들을 중심으로 다루었다. 그 밖에도 NGO 운영마이크로크레딧 프로그램의 특징과 정부지원의 필요성 문제도 분석하였다.

제3장에서는 주요 개발도상국의 마이크로크레딧의 운용문제에 대해서 다루었다. 사실, 거의 모든 국가들이 마이크로크레딧제도를 운용하고 있기 때문에, 이 모든 국가들의 제도를 비교분석하기는 사실상 불가능하다. 따라서 여기에서는 방글라데시, 남미 및 이슬람의 마이크로크레딧을 대표적으로 분석하였다. 제4장에서는 선진국의 모델로서 미국의 마이크로크레딧제도와 특히 금융기관이 공공성을 강조한 지역채투자법에 대해서 비교적 상세하게 다루었다. 제5장에서는 마이크로크레딧이 대부분 민간 차원에서 이루어지고 있는 점을 감안하여 지속가능성 문제를 다루었다. 제6장에서는 우리나라에서의 마이크로크레딧활성화를 위한 입법화 방안문제를 다루었다.

한편, 이 보고서에서는 마이크로크레딧과 마이크로 파이낸스를 세밀하게 구분하여 논하는 번거로움을 피하기 위하여 양자를 모두 마이크로크레딧이라고 표현하였다. 이 보고서는 마이크로크레딧과 관련된 법제도와 그 운용을 중심으로 논의를 전개하고 있으며, 우리나라에서의 관련 법령개정시에 도움이 될 수 있도록 제6장에서 비교적 상세하게 우리나라 실정에의 부합성 문제를 다루었다.

## 제 2 장 마이크로크레딧의 제도적 운영에 관한 선결적 고찰

### 제 1 절 의 의

마이크로크레딧 프로그램은 빈곤층에서 부유층으로 그 효과를 확산시키는 빈곤퇴치에 대한 해결책의 대표적인 예이며, 국가중심적인 방안이나 부유층에서 빈곤층으로 확산되는 빈곤퇴치 방안들보다 훨씬 더 우수한 해결책으로 널리 간주되고 있다.<sup>18)</sup> 또한, 부국들이 대외개발원조를 삭감한 상황하에서 개발도상국에서 빈곤퇴치 수단이 되고 있을 뿐 아니라,<sup>19)</sup> 미국 등 선진국에서도 운영되고 있다. 빈곤을 퇴치할 수 있는 비용효율적인 방법으로 여겨지고 있는 것이다.<sup>20)</sup> 현대 마이크로크레딧기관은 개발 프로젝트로 인하여 농촌 지역 개발에 주안점을 둔 보조금 지원을 받는 여신 프로그램이 처음 도입된 시점인 1950년대에 출현하였다.<sup>21)</sup> 그러나, 진정한 의미의 현대 소액신용대출 시대는 영세기업 대출 프로그램의 탄생과 함께 1970년대에서 1980년대에 시작되었는데, 당시 영세기업 대출 프로그램은 극빈층을 대상으로 하고, 의무 저축 프로그램이 보완적 역할을 하는 빈곤퇴치에 초점을 맞추었다.<sup>22)</sup> 빈곤퇴치의 주요 활동은 개발 원조로서 소액신용대출

18) Celia R. Taylor, "Article: Microcredit As Model: A Critique of State/NGO Relations", *Syracuse J. Int'l L. & Com.*, Vol.29(2002), p.317.

19) Microcredit Summit Declaration and Plan of Action (Feb. 1997), <http://www.microcreditsummit.org/declaration.htm>.

20) Rise in Aid; Sharp Fall in Private Flows, OECD News Release (June 10, 1999) <http://www.oecd.org/media/release/nw99-60a.htm>.

21) Ibid.

22) Gord Cunningham, Microfinance: Flavour of the Month or Practical Development Alternative?, Conference Presentation at the Yukon Economic Forum: Ideas Summit (Mar. 25, 2000), [http://www.coady.stfx.ca/resources/publications/publications\\_presentations\\_microfinance.html](http://www.coady.stfx.ca/resources/publications/publications_presentations_microfinance.html).

에 주안점을 둔 빈곤층을 위한 그라민은행(Grameen Bank for the Poor)과 같은 비정부기구가 주로 수행하였다.<sup>23)</sup> 1990년대에 소액신용대출은 개발의 핵심 수단 중 하나로서 계속해서 입지를 강화해 나갔다. 마이크로크레딧 정상회의(Microcredit Summit Campaign)<sup>24)</sup> 및 빈곤층지원협의그룹(Consultative Group to Assist the Poor: 이하 “CGAP”라 한다)와 같은 소액신용대출에 초점을 맞춘 국제적 연대기구의 등장 이외에도, 세계은행(World Bank), 유엔 자본개발기금(U.N. Capital Development Fund) 및 유럽부흥개발은행 (European Bank for Reconstruction and Development)과 같은 세계 최대 규모의 국제기구들은 소액신용대출의 이용 가능성을 증진하고, 혁신적인 소액신용대출의 대안을 창출하기 위한 전면적인 운동을 개시하였다.<sup>25)</sup> 이러한 국제적 움직임은 UN의 2005 세계 마이크로크레딧의 해 선포에 의하여 입증되는 바, 2005년에는 회원국들이 규제 개혁과 민간부문과의 파트너십을 통하여 마이크로크레딧기관의 혁신과 발달을 촉진하기 위한 새로운 이니셔티브를 고안하였다.<sup>26)</sup> 그러나, 이러한 새로운 이니셔티브는 마이크로크레딧기관 특유의 성격과 도전과제에 직면하였고, 따라서 그러한 특성들을 지속가능한 모델에 적합하게끔 변모시키기 위한 대안을 창출하여야 한다. 마이크로크레딧은 빈곤완화 외에도, 마이크로크레딧은 학

---

23) A Short History of Grameen Bank, Grameen Banking for the Poor 1998, <http://www.grameen-info.org/bank/hist.html>.

24) 마이크로크레딧의 개념은 대단히 다의적이다. 1997년 ‘Microcredit summit’에 의하면 ① 소액, ② 무담보 무보증, ③ 대상은 소규모 사업가이거나 저소득 가정, ④ 소득 창출, 소상공 발달, 지역사회에 도움 등을 조건으로 자기고용 프로젝트에 소액을 대출하는 프로그램이 마이크로크레딧이다. 단순히 소액을 대출해주는 것이 마이크로크레딧이 아니며 빈곤의 극복을 위한 것이고 그것을 기반으로 부를 창출해야 한다. 가난한 사람들이 자활할 수 있도록 해주는 것이다. ‘자활’이라 함은 경제적 자활, 사회적 자활, 심리적 자활을 모두 포함하는 개념이다.

25) Coleman op.cit., p.182.

26) Who’s Involved-National Committees, International Year of Microcredit 2005, [http://www.yearofmicrocredit.org/pages/whosinvolved/whosinvolved\\_nationalcommittees.asp](http://www.yearofmicrocredit.org/pages/whosinvolved/whosinvolved_nationalcommittees.asp).

교출석률, 양성평등 증진, 영아·유아 사망률 하락, 모성사망률 하락, 그리고 생식건강서비스에 대한 접근권 강화 등에도 긍정적인 영향을 미친다. 마이크로크레딧은 또한 자유시장과 기업가정신의 촉진, 정부 및 기부자 지원에 대한 빈곤자들의 의존 감소, 그리고 중산층의 등장에도 기여한다.<sup>27)</sup> 이러한 면에서 마이크로크레딧은 중요한 사회적 요소를 담고 있다.<sup>28)</sup>

## 제 2 절 마이크로크레딧의 빈곤퇴치기능과 운용상의 문제

### 1. 빈곤층의 공식적인 금융기관의 이용제한

#### (1) 대출서비스의 제공회피

개발도상국 여러 지역, 특히 농촌지역에서, 소규모의 비공식 사업은 지역경제의 핵심 기둥과 같은 역할을 하고, 극빈층에 일자리와 소득을 제공한다. 농업, 가내공업, 또는 수공업협동조합과 같은 이러한 소규모 사업의 다수는 현금흐름관리, 리스크 예방, 자산 형성, 소비 안정화 및 소비자 대출 제공 등과 같이 대기업이 갖게 되는 재정적 수요와 동일한 수요를 갖고 있다.<sup>29)</sup> 이처럼, 개발도상국에 사는 대다수

27) Coleman, op.cit., p.185.

28) 이에 따라 그라민 대출자들은 프로그램의 사회계약을 준수할 의무를 가진다. 매주 열리는 대출회수모임이 시작될 때마다, 그들은 그라민의 ‘16개의 결의안’을 재확인해야 한다. 여기에는 가족계획, 자녀 교육, 가정 개선 실천, 그리고 어려움에 처한 그룹 멤버들 돕기 등이 포함된다. 많은 다른 마이크로크레딧 프로그램들은 - 그 중 일부는 명백히 그라민 은행을 모델로 함- 이러한 사회계약 개념을 복제하였다 (그 중 일부는 해당 지역 인구의 필요에 맞추어 조정됨). 오늘날 아시아, 아프리카, 그리고 라틴아메리카 전역에는 수백만 명의 사람들이 자신들의 대출자격을 유지하기 위해 이 사회계약을 준수하고 있다. 사회계약과 그룹 활동(회원들간의 정기모임을 통해 이루어지는)은 마이크로크레딧 프로그램에 의한 사회적 변화, 특히 여성 고객들의 권한부여에 있어서 중요한 요소로 인정받고 있다.Ibid.

29) Making Financial Markets Work for the Poor: Guidelines on Microfinance (Swedish I

의 사람들은 소규모 자영업을 통해 생계를 이어가고 있다.<sup>30)</sup> 영세기업(microenterprise)이라고도 부르는 자영업체들은 보통 규제되지 않고 “비공식 부문”에 속하는 가족단위의 소규모 사업체이다.<sup>31)</sup> 오늘날 전세계적으로 약 5억 개의 영세기업체가 활동하고 있다.

영세기업과 일반기업의 차이는, 재정적 필요성의 규모가 작기 때문에 자금 조달에 연관되는 거래 비용으로 인하여 정상적인 금융기관들이 영세기업에 자금을 제공하는 것이 이익이 되지 않는 경우가 있다는 것이다.

또한, 은행 시스템의 안전과 안정을 증진하기 위하여 대부분의 국가에서 확립한 자본요건 및 최저자기자본규제 기준 때문에 영세기업들은 종종 시장에서 설 자리를 완전히 빼앗기도 한다.<sup>32)</sup> 그러나, 더 중요한 요인은 바로 소규모 비공식 사업체들이 본질적으로 내포하는 고위험-저수익 구조가 은행 및 기타 금융기관의 이익-위험 기준에 적합하지 않다는 것이며, 은행과 기타 금융기관들은 소액신용대출이 그에 수반되는 고도의 불확실성을 감수할 만큼 이익이 되는 일이라고 생각하지 않는다는 점이다.<sup>33)</sup>

대출을 받기 원하는 소규모 사업자들, 좀 더 일반적으로 소비자들은 종종 신용기록의 부재, 신용불량, 낮은 소득, 또는 높은 소득 대비 부

---

international Development Cooperation Agency Oct. 2004), [http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4254en\\_GuidelinesMF\\_web.pdf&a=3321#search=%22microfinance%20%20%22cash%20flow%20management%22%20%22asset%20building%22%20%22consumer%20credit%22%22](http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4254en_GuidelinesMF_web.pdf&a=3321#search=%22microfinance%20%20%22cash%20flow%20management%22%20%22asset%20building%22%20%22consumer%20credit%22%22).

30) Muhammad Yunus, “Poverty Alleviation: Is Economics Any Help? Lessons from the Grameen Bank Experience,” J. Int’l Aff., Vol.52(1998), pp.47-56.

31) Ibid.

32) Coleman, op.cit., p.181.

33) Tor Jasson & Mark Wenner, Financial Regulation and Its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean (Dec. 1997), <http://www.gdrc.org/icm/govern/iadb-jansson.pdf#search=%22microfinance%20risk%20profile%20%22traditional%20financial%20institutions%22%22>.

채 비율 등 엄청난 장애물들에 직면한다.<sup>34)</sup> 게다가 이들이 신청하는 대출금액은 너무 소액이어서 전통적인 은행들이 이들에게 대출을 제공하기 위해 대출신청서 심사, 신용도 확인, 그리고 신청서 처리 등으로 들여야 하는 비용부담을 크게 증가시킨다.<sup>35)</sup> 공식 금융기관들이 빈곤층에 대해 대출서비스를 제공하지 못하는 주요 장애물은 바로 이에 따르는 위험과 높은 거래비용이다. 모든 금융거래에 있어 대출기관은 특정 고객에 대한 대출공여의 위험을 평가하기 위해 충분하고 정확한 정보를 요구한다. 대출고객에 대한 확신을 얻기 위해 금융기관들은 보통 각 대출고객의 성격을 파악하기 위해 신용확인을 하고, 각 대출고객의 사업전망을 평가하기 위해 사업평가를 실행하고, 대출상환을 확실하게 하기 위해 담보권을 설정한다. 그러나 영세기업인들에게 대출을 제공할 때에는 이러한 방법들을 사용할 수 없다. 대부분의 영세기업인들은 신용등급도 없을뿐더러 사업평가에 필요한 기록도 가지고 있지 않다. 더군다나 가난한 고객들은 유효한 담보도 제공하지 못한다.<sup>36)</sup>

빈곤층 대출에 따르는 거래비용 또한 은행들이 가난한 고객들에게 금융서비스를 제공하는 것을 가로막는다. 대부분의 은행들이 도시지역에 모여있기 때문에, 주로 시골지역에 사는 가난한 사람들에게 서비스를 제공하는 것은 이들 은행에게 높은 거래비용을 의미한다. 더군다나,

34) Jay Lee, "Note: Equity and Innovation: Using Traditional Islamic Banking Models to Reinvigorate Microlending in Urban America", *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.*, Vol.16(2006), p.535.

35) 이는 미국과 같은 선진국에서도 마찬가지이다. 미국은행들은 보통 25,000달러 미만의 대출은 제공하지 않는다. 이러한 격차를 메꾸기 위해 여러 가지 합법 및 불법 대안들이 등장했는데, 이들이 제공하는 대출은 보통 더 고비용이다. 이러한 상황은 대출을 필요로 하는 개인, 그의 가족, 그리고 궁극적으로는 그가 속한 공동체 전체의 기회를 감소시킨다. 대출기회의 부족은 이민자들에게도 타격을 준다. 특히 합법 이민자들에게 갈수록 큰 문제가 되고 있는데, 이들은 미국에서 거주하는 첫 5년 동안 식권의 삭감과 제한된 형태의 사회서비스 및 공공서비스를 겪어야 한다. <http://financialservices.house.gov/media/pdf/108-73.pdf>.

36) Hadley Rose, "Comment: the Social Business: the Viability of A New Business Entity", *Willamette L. Rev.*, Vol.44(2007), p.150.

은행들은 일반적으로 현대 산업부문에서 자리잡은 대형 기업들에게 대출을 해주는 반면, 시골지역에 사는 고객들은 보통 소액 개인 대출을 필요로 한다. 이 시골 고객들에게 소액 대출을 제공하는 데 따르는 비용은 대형 고객들에게 대출해주는 것에 비해 상대적으로 훨씬 더 클 수 밖에 없다. 상업대출기관들이 빈곤층에게 서비스를 제공할 수는 있겠지만, 이를 위해서는 소액대출의 높은 비용을 반영하기 위해 금리를 인상해야 할 것이다.<sup>37)</sup> 그러나 은행들은 이러한 방법을 택하기 보다, 가난한 고객들에게 높은 금리를 부과함으로써 발생하는 부정적인 이미지나 평판을 핑계로 서비스 자체를 회피한다.<sup>38)</sup>

## (2) 예금서비스의 제공회피

공식 금융기관들이 가난한 고객들에 대해 대출 제공을 꺼리는 것과 마찬가지로 예금서비스 제공도 회피하고 있다. 가난한 고객들에게 예금서비스를 제공하는 금융기관이 부재한 이유는 가난한 사람들은 저축할 여력이 없을 것이라는(저축할 자금이 없거나 소득 전액을 소비에 써버리기 때문에) 잘못된 생각 때문이다. 이러한 가정은 빈곤층 사이에서는 일반적인 현금, 잉여곡물, 동물의 저축 관행을 반영하지 않고 있다.<sup>39)</sup> 사람들은 비상사태, 투자, 소비, 사회적 의무, 자녀 교육, 여행, 질병, 장애, 그리고 퇴직 등의 수많은 이유로 저축을 한다. 저축 은행, 협동조합, 그리고 예금취급 마이크로크레딧기관의 경험뿐만 아니라 시골지역의 금융저축, 비공식 저축 수단, 그리고 현물 저축에 대한 연구 결과는 가난한 사람들은 저축여력이 없을 것이라는 이 오랜 인식을 타파하는 데 기여하였다.<sup>40)</sup>

37) Ibid., p.151.

38) Consultative Group to Assist the Poorest, Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World, Focus Notes No. 12 (July 1998), <http://www.cgap.org/html/p<uscore>focus<uscore>notes12.html>.

39) Rose, op.cit., p.151.

40) Michael Fiebig et al., Consultative Group to Assist the Poorest, Savings in the Context



가난한 시골지역의 공식 예금서비스 부족은 고객들의 필요에 대한 금융기관들의 오해와 금융기관들에 대한 고객들의 불신으로 설명될 수 있다. 금융기관들은, 빈곤층은 저축하지 않는다는 잘못된 인식을 바탕으로, 빈곤 인구가 저축을 하지 않는다면 이들에게 예금서비스를 제공할 금융기관들을 만들 이유가 없다고 주장한다.

저소득층 고객들의 소액예금을 취급하는 데 수반하는 높은 거래비용을 부담하기 싫어하는 것은 전통적인 기관들도 마찬가지다. 더군다나 금융기관들의 지점망은 종종 제한적이기 때문에, 저소득 고객들은 금융기관에 대한 물리적 접근권도 부족한 상황이다. 게다가 가난한 고객들은 종종 공식 금융기관들을 불신하는 경향이 있다.<sup>41)</sup>

가난한 고객들의 저축능력에 대한 잘못된 인식에도 불구하고, 개발 부문 관계자들은 만일 금융기관들이 제대로 조직되고 저소득 고객들의 필요를 충족시킬 수 있는 예금상품을 제공한다면 저소득 가구들이 그들의 자본잉여금을 금융기관에 예금할 것이라는 사실을 인식하게 되었다.<sup>42)</sup> 제대로 조직된 금융기관은 무엇보다 다음의 요소들을 고려해야 할 것이다 : 가난한 고객에게 예금을 받는 기관은 신뢰할만한 기관이어야 한다; 가난한 고객들은 자신들의 돈을 저축할 안전한 곳을 필요로 한다; 이는 도난, 화재, 또는 홍수와 같은 물리적 위험뿐만 아니라 그들 가족의 요구로부터도 안전한 곳을 의미한다; 여성 예금 고객들은 그들의 가족이나 남편들이 접근할 수 없는 안전한 예금처를 필요로 한다; 가난한 고객들은 유동증권(liquid instruments)에 예금하기를 선호한다.<sup>43)</sup>

---

of Microfinance - State of Knowledge(1999), p.5, <http://www.cgap.org/assets/images/savings.pdf>.

41) Rose, op.cit., p.152.

42) Fiebig et al., op.cit., p.1.

43) Rose, op.cit.,.153.

저소득 예금자들의 이러한 필요를 충족시켜줄 수 있는 기관은 가난한 고객들이 실제로 저축을 할 뿐만 아니라 예금취급 기관들의 서비스를 필요로 한다는 사실을 알게 될 것이다.<sup>44)</sup> 은행들과 금융기관들은 금융서비스에 대한 가난한 고객들의 필요를 만족시키지 못한다 (예금의 경우에는 이들의 필요를 인식조차 하지 못한다). 가난한 시골 고객에 대한 대출의 상대적으로 높은 비용과 낮은 수익률은 상업기관들이 금융서비스를 빈곤층에게 확대하는 것을 막는다. 그러나 상업금융시장으로부터 소외되었다고 해서 이들 빈곤층이 이러한 서비스를 필요로 하지 않는다는 의미는 아니다. 상업금융기관들이 가난한 고객들의 필요를 충족시키지 못할 경우, 이 고객들은 금융서비스를 이용하지 않거나 다른 대출/예금 기관을 찾는다.<sup>45)</sup> 비록 공식금융부문으로부터 소외된 인구를 위한 비제도권 금융서비스가 생겨나긴 했지만, 이러한 서비스는 종종 불충분하고 비싸다.

## 2. 비제도권 금융서비스의 폐단

### (1) 비제도권 대출서비스

가난한 고객들이 상업기관으로부터 금융서비스를 받을 수 없을 때, 이들은 종종 자신들의 대출 또는 예금 필요를 충족하기 위해 비제도권 금융서비스를 이용한다. 비제도권 금융제도는 공식 금융제도에 비해 영세기업인들이 더 이용하기 쉽긴 하지만, 공식금융기관들에 비해 서비스의 폭이 제한적일 뿐만 아니라 종종 매우 높은 금리를 부과한다. 비제도권 금융서비스가 가난한 고객들의 필요를 충족시키는 데 불충분하고 서비스 비용이 높기 때문에, 이들은 가난한 고객들에게 있어 이상적인 대안이 되지 못한다.

---

44) Fiebig et al., *op.cit.*, pp.3-4.

45) Rose, *op.cit.*, p.153.

즉, 자금조달의 공식 통로를 이용할 수 없기 때문에, 영세기업들은 전통적으로 개발도상국에서 수백 년 동안 존재해왔던 비제도권 기관들의 지원을 주로 받아왔다.<sup>46)</sup> 비제도권 기관에는 지역사회 저축단체 및 대부집단, 그리고 비제도권 고리대금업자 및 하청업체 여신제공업자(supplier credit lines) 등이 포함된다.<sup>47)</sup> 이러한 비제도권 기관들은 가장 영세한 기업들에게 초기자본과 운영자본을 제공한다. 첫째, 대부집단 및 지역사회 파트너십들은 대출 주기와 대출액을 엄격하게 제한하는 경향이 있으므로, 자금조달 수요의 변동에 대응하기 위하여 필요한 융통성과 재정적 건실함이 부족한 경우가 있다.<sup>48)</sup> 또한, 비제도권 대부업자와 여신제공업자들은 과도한 금리와 지속적인 의존성이라는 부정적 결과를 초래하는 역학 관계를 낳기도 한다. 이러한 저해요인은 비제도권 대부업자들에게 의존하는 소규모 사업체들의 범위와 성장을 심각하게 제한한다.<sup>49)</sup>

여기에는 다양한 형태가 존재한다. 영세상인들은 지역의 고리대금업자(moneylender)에게서 대출을 받는 경우가 많은데, 이들은 착취적인 금리를<sup>50)</sup> 부과하는 경우가 대부분이다. 이러한 약탈적 대출 (Fringe Lending)을 하는 비제도권 대출기관들은 보통 전형적인 마이크로크레딧 기관보다 5배에서 20배 더 높은 금리를 부과하며 이들이 제시하는 조건 또한 대출자들의 필요에 맞지 않는 경우가 많다. 고리대금업자 처럼 공공연한 악덕 대출기관 외에도, 전통적인 금융기관과 유사하게

46) The History of Microfinance, op.cit..

47) About Microfinance: Overview, Consultative Group to Aid the Poor 2003, <http://www.cgap.org/about/microfinance.html>.

48) Ibid.

49) Ibid.

50) 미국에서도 창업을 원하지만 보건복지부 내 난민정착지원실이 제공하는 소액대출 프로그램의 지원자격이 되지 못하는 이민자들에게는 종종 고리대금업자들만이 유일한 선택이다. 뉴욕 윌리엄스버그의 한 기업인은 그곳의 고리대금업자가 1,000 달러 대출에 대해 매월 200달러의 이자를 부과하였다고 말했는데, 이는 연 140%에 해당하는 금리이다. Lee, op.cit., p.536.

나 표면적으로는 무해한 것처럼 보여서 구분해 내기가 더 어려운 사기꾼들도 있다.

미국의 예를 들면, 가장 일반적인 형태의 사기는 폰지형 사기와 이것의 파생형태들이다. 기본적으로 투자자들은 엄청나게 높은 배당금을 약속받지만, 사실은 신규 투자자들의 기부금으로 이전 투자자들의 배당금을 지급하는 것이다. 계속적으로 신규 자금을 모으는 것 외에는 실질적인 자본의 생산이 없는 것이다. 폰지형 사기의 변형된 형태로는 피라미드, 또는 비행기 방식 사기가 있다. 이 경우 투자자들은 신규 투자자들을 데려오는 대가로 보상을 받는다. 폰지형 사기와 마찬가지로 피라미드 방식 사기 또한 대부분의 주에서는 불법이다.<sup>51)</sup> 또 다른 형태는 birthday club인데,<sup>52)</sup> 이 경우 신규 회원들은 향후 가입하는 새로운 회원들도 자신들에게 돈을 증여할 것이라고 생각하며 기존 회원들에게 돈을 증여한다.<sup>53)</sup> 이러한 클럽 중 다수는 여성들에게만 회원자격을 부여한다.<sup>54)</sup>

일반적으로 폰지형 사기에 관련된 돈의 금액은 더 적기 때문에 마이크로크레딧 활동에 그다지 큰 위협을 제기하지 않는다. 이는 만일 희생자들에게 큰 금액의 돈을 요구할 경우 그들이 소액대출업자의 서비스를 필요로 할 가능성이 거의 없기 때문이다.<sup>55)</sup> 폰지형 사기와 그것의 합법적 사촌격인 계모임(ROSCA) 사이에는 어느 정도 혼동의 여지가 존재한다. 빈곤층은 종종 동업자대출이나 日收대출을 이용하기도 하며, 계(rotating savings and credit associations, RoSCAs) 등을 이보다는 낮은

---

51) Ind. Code Ann. § 35-45-5- 2 (2004); 815 Ill. Comp. Stat. Ann. 505/1 (2004); Cal. Penal Code §327 (2006) .

52) Jennifer Coleman, Sacramento Authorities Probe Pyramid Scheme, Associated Press, Oct. 23, 2002, available at Berkeley DailyPlanet, <http://www.berkeleydailyplanet.com/article.cfm?archiveDate=10-23-02&storyID=15584>.

53) Black's Law Dictionary, (8th ed. 2004), p.710.

54) Ibid.

55) Ibid.

금리로 자금을 융통하기도 한다.<sup>56)</sup> 비제도권 대출기관이나 RoSCA 멤버들은 대출받는 자에 관한 보다 정확한 정보를 얻을 수 있고, 더 낮은 비용과 유연한 방법으로 서비스를 제공할 수 있다.<sup>57)</sup> 대출기관은 대출 받은 자에 대한 “내부 지식”뿐만 아니라 그와의 공동체적 관계를 가진다. RoSCA의 경우, 공동체 내의 정보 흐름은 멤버들로 하여금 분할불입금을 지불하게 하는 강력한 인센티브로 작용한다. 상환하지 못할 경우 사회적 배척을 당하게 된다. 고리대금업자들은 또한 상업대출기관들과는 달리 높은 거래비용 없이도 저소득층에게 서비스를 제공할 수 있다. 공식금융부문과는 달리, 대출에 대한 담보는 보통 요구되지 않는다. 대부분의 대출서비스는 대출기관과 대출고객간의 친밀함을 토대로 이루어진다. 따라서, 대출 신청을 위한 서류업무 또한 거의 필요하지 않다.<sup>58)</sup> 근본적으로 ROSCA는 여러 개인들이 그룹을 형성해 공동기금에 정기적으로 돈을 내는 것이다.<sup>59)</sup> 이 공동기금은 그룹의 한 회원에게 지급되며, 그 회원은 빌린 돈을 매달 갚아나간다. “목돈을 누가 받아갈지에 대한 결정은 모든 회원들의 합의, 추천, 입찰, 또는 기타 방법을 통해 이루어진다.”<sup>60)</sup> 이러한 방식은 미국의 멕시코 이민자 공동체에서 흔히 볼 수 있는데,<sup>61)</sup> 그 안에서는 이것이 tandas라 불린다.<sup>62)</sup>

Tandas는 종종 사적으로 운영되는데, 그 이유는 회원들이 불법이민자일 수도 있기 때문이다. 바로 이러한 이유때문에 tanda 회원들이 사기의 희생자가 될 위험을 증가시키지만, 실제로 그러한 일은 드문 것으로 보인다.<sup>63)</sup> 한국과 에티오피아 출신 이민자들도 이와 비슷한 금융 제도를

56) Rose, op.cit., p.154.

57) Ibid., p.155.

58) Ibid.

59) Lending Models, op.cit.

60) Ibid.

61) Ibid.

62) Lee, op.cit., p.537.

63) 리버사이드 캘리포니아 대학의 인류학 교수인 Carlos Velez-Ibanez 교수는 tandas

가지고 있다. 비록 이러한 이민자들의 ROSCA가 형태와 기능 면에서 그라민 마이크로 렌딩과 비슷하지만, 이러한 그룹들은 보통 10명에서 15명 미만의 사람들로 구성되며 각 그룹은 회원들의 지원 이외의 그 어떠한 지원도 받지 않는다. 마이크로크레딧의 지지자들은 이것이 남아시아의 시골지역에서 그랬던 것처럼 미국에서도 효과가 있을 것이라고 주장한다. 그러나 다른 사람들은 전환이 순조로울 것이라고 생각하지 않는다. 두 개의 서로 다른 조사는 가난하지 않은 소규모 기업인들과 마이크로크레딧 프로그램에 참여하지 않은 가난한 사람들로 구성된 통제그룹에 비해 가난한 소규모 기업인들이 이룬 놀라운 성과를 보여주었다.

## (2) 비제도권 예금서비스

빈곤층도 미래의 소비, 비상대비자금의 마련, 또는 사회/종교적 의무 이행 등 다양한 이유로 저축을 해야 한다.<sup>64)</sup> 그런데, RoSCA를 비롯한 비제도권 예금서비스는 선택의 폭도 좁을 뿐만 아니라 비싸기까지 하다. 이자는 제공되지 않는 경우가 많다. 빈곤 가정들은 다른 방법을 통해 저축하는 경향이 있다. 이러한 방법 중에는, 현금을 집에 보관하는 것, 보석이나 동물 등 나중에 다시 팔 수 있는 자산을 구입하는 것, 비제도권 공동체 저축모임에 참여하는 것, 친족 및 친구들에게 돈

---

에서 나타나는 집단 응집력이 그라민 마이크로렌딩 체계 하에서 채무변제를 유도하는 집단 압력(peer pressure)과 비슷하다고 말한다. 만일 당신이 누군가의 돈을 때어먹으면, 다른 모든 사람들과의 관계도 흔들린다. 다시 말해, 당신의 사촌이 그 일에 대해 알게 될 것이고, 당신의 고모도 알게 될 것이고, 당신의 학교 친구들도 알게 될 것이다. 그러면 당신에 대한 평판이 나빠져서 다른 사람들의 결혼식, 세례식, 또는 마리아 고모의 금혼식에도 초대받지 못할 것이다. 다른 그룹들은 소규모 사업을 창업하고 유지하기 위해 tanda와 비슷한 ROSCA를 사용한다; 카리브해 문화들은 이를 en susu라고 부르고, 베트남에서는 hui라 부른다. ROSCAs: Whats in a Name?, <http://www.gdrc.org/icm/rosca/rosca-names.html> (n.d.)

64) UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME--AFRICA, SAVINGS POLICY STATEMENT 1 (1998), [http://www.microsave.org/relateddownloads.asp?id=10&cat\\_id=145&title=Policy+Papers](http://www.microsave.org/relateddownloads.asp?id=10&cat_id=145&title=Policy+Papers)

을 빌려주는 것 등이 포함된다.<sup>65)</sup> 이러한 비제도권 저축 수단들은 종종 안전하지 않고, 비용효율적이지 않거나 (낮은 수익률 제공) 저축자의 경제적 필요에 충분히 적합하지 않다. 예컨대 멕시코의 비제도권 저축그룹들 사이에서는 의무불이행율(non-compliance)이 6% 정도에 달하며, 저축용으로 흔히 사용되는 가축들은 40%의 사망률을 보인다.<sup>66)</sup> 게다가, CGAP가 설명하듯이 : “아무리 보편적으로 사용된다 하더라도, 비제도권 저축 수단들은 심각한 한계를 지니고 있다.

예컨대 한 가정이 갑자기 소액의 현금이 필요하다고 해서 염소의 한쪽 다리를 자르는 것은 불가능하다. 현물 저축은 상품가격의 변동, 곤충 화재 도둑 또는 질병(가축의 경우)에 의한 파괴 등으로 인해 영향을 받는다. 비제도권 계 모임들은 소규모로 운영되고 돈의 금액도 적은 경향이 있다. 게다가, 이러한 그룹들은 종종 정해진 날짜에 정해진 금액의 돈을 요구하며 멤버들의 저축여력의 변화를 감안하지 않는다. 아마 가장 중요한 점은, 비제도권 저축 제도를 이용하는 빈곤층은 공식금융기관의 예금자들에 비해 사기나 부실관리로 인해 자신들의 돈을 잃을 가능성이 더 높다.” 따라서, 마이크로크레딧기관의 공식 예금 서비스에 대한 접근은 그런 가정들에게 안전한 저축수단, 투자에 대한 수익, 그리고 증가된 유동성을 제공할 수 있으며, 빈곤가정의 실질적인 필요를 충족시키는 데 더 적합하다.<sup>67)</sup>

---

65) CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR, SCALING UP POVERTY REDUCTION: CASE STUDIES IN MICROFINANCE 118 (2004), [http://www.cgap.org/docs/CaseStudy\\_scalingup.pdf](http://www.cgap.org/docs/CaseStudy_scalingup.pdf) [hereinafter SCALING UP].

66) CGAP FAQ,

67) CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR, FOCUS NOTE 13, SAVINGS MOBILIZATION STRATEGIES (1998), [http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_13.pdf](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_13.pdf).

### 3. 마이크로크레딧의 경제적 효과

#### (1) 거시경제적 효과

여러 연구들은 마이크로크레딧 프로그램들이 보건, 영양상태, 그리고 초등학교 출석률 등 목표에 미치는 영향 또한 분석하였으며,<sup>68)</sup> 이에 따르면, 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다 : 금융서비스는 취약성을 줄이고 소득 및 저축을 늘림으로써 빈곤가정들로 하여금 ‘하루하루의 생존’에서 ‘미래를 계획’ 할 수 있는 상태로 전환시켜준다. 가정들은 더 많은 아이들을 더 긴 기간 동안 학교에 보낼 수 있고, 자녀 교육에 더 많은 투자를 할 수 있다. 금융서비스로 인한 소득 증가는 영양상태 및 생활조건의 향상으로 이어지며, 이는 한편 질병의 발병률을 낮춘다. 또한, 마이크로크레딧과 다른 종류의 개발 및 빈곤 완화 프로그램들간에는 시너지효과가 발생하는 것으로 나타났다.

마지막으로, 마이크로크레딧 프로그램들은 종종 여성들을 대상으로 하는데, 연구는 이러한 프로그램들이 여성의 지위를 개선시켰음을 입증하였다.<sup>69)</sup>

#### (2) 거시경제적 효과

금융발달과 소득증가 및 거시경제 발전 사이의 관계는 경제연구를 통해 입증되었다. 좀 더 최근에 실시된 실증적 연구뿐만 아니라 오랜

---

68) Jonathan Morduch, *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction* (NYU Wagner Working Paper Series, Paper No. 1014, 2002), <http://www.cgap.org/about/faq03.html>.

69) 여성들의 발언권과 자신감이 강화되었다. 여성의 사회이동이 엄격히 제한되는 지역에서도, 여성들은 활동과 협상능력이 강화된 것으로 나타났다. 여성들은 토지와 주택을 포함한 자산을 소유하며, 의사결정에 더욱 강력한 역할을 수행한다. 수년간 적극적으로 운영되어온 일부 프로그램에서는, 여성을 상대로 한 폭력이 감소하였다는 보고도 있었다.



기간에 걸쳐 이루어진 일련의 이론적 연구들도, 금융부문의 발달이 경제성장을 예측할 수 있는 좋은 지표라는 사실과 이 둘 사이에 인과관계가 성립된다는 사실을 모두 증명하였다; 금융부문의 발달은 더 빠른 경제성장을 유발하고, 따라서 더 빠른 소득 증가를 발생시킨다.<sup>70)</sup> 이러한 금융발달과 경제성장간의 관계는, 주로 저소득층 고객들을 대상으로 하는 소규모 지역은행에서 더 강력한 효과를 발휘하는 것으로 나타났다. 구체적으로 말하자면, 소규모 국내 민간은행들의 금융시장 점유율이 높은 국가에서는 그런 기관들이 적은 국가들에 비해 전반적인 경제성장률이 더 높다.<sup>71)</sup> 마지막으로, 전반적인 금융부문의 발달<sup>72)</sup> - 구체적으로는 마이크로크레딧 부문의<sup>73)</sup> 발달- 은 소득불평등을 줄이는 것으로 나타났다. 즉, 금융중개의 증가는 빈곤층에 엄청난 혜택을 가져다 준다.<sup>74)</sup>

마이크로크레딧, 그리고 특히 마이크로크레딧의 상업화라는 새로운 추세는, 다양한 방법으로 금융부문의 발전을 촉진할 수 있다.

첫째, 상업화된 마이크로크레딧의 증가는 금융중개 수준의 증가에 직접적인 영향을 미친다. 단, 이는 마이크로크레딧기관이 기존 은행들의 시장점유율을 “훔치지” 않을 경우이다. 그러나 마이크로크레딧의 목표가 신흥시장의 수많은 “금융소외” 인구를 대상으로 한다는 점을

70) Ross Levine et al., “Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes,” J. Monetary Econ., Vol.46(2000), p.31.

71) Allen Berger & Iftekhar Hassan, *Further Evidence on the Link Between Finance and Growth: An International Analysis Between Community Banking and Financial Performance*, (World Bank, Working Paper No. 3105, 2003), pp.1-4, <http://econ.worldbank.org/programs/finance/library/doc?id=28763>.

72) Thorsten Beck et al., *Finance, Inequality and Poverty: Cross-Country Evidence*, (World Bank, Working Paper No. 3338, 2004) pp.2-6, <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=36200>.

73) Glenn D. Westley, Inter-American Development Bank, *Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality?* (Oct. 2001), p.1-2, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=367266>.

74) Beck et al., op.cit., p.4.

감안할 때, 그럴 가능성은 거의 없다. 둘째, 전통적인 마이크로크레딧 기관들이 업무방식을 개선하고, 상업화하고, 수익성이 증가함에 따라, 대형 은행들은 소액대출부문이 발전가능한 시장임을 깨닫게 되어 이 시장에 대한 진출을 꾀함으로써 경쟁을 일으킨다. 그리고 물론 경쟁은 금리 인하, 서비스 향상, 그리고 고객들의 필요를 더 잘 충족시킬 수 있는 혁신적인 방법들로 이어질 수 있다.<sup>75)</sup>

따라서 마이크로크레딧의 축진은 금융서비스가 빈곤층에 미치는 긍정적인 영향을 통해, 그리고 간접적으로는 금융부문의 발달이 경제성장과 소득증가에 미치는 긍정적인 효과를 가속화함으로써, 빈곤완화와 발전을 이끌어낸다. 요컨대, 안전하고 비용효율적인 금융서비스에 대한 접근을 확대하는 것은 저소득 개인들과 가정들의 경제적 기회를 넓히고, 소득을 증가시키고, 취약성을 줄이고, 가계저축을 보호할 수 있다. 게다가 마이크로크레딧 부문의 확대는 한 국가의 전반적인 금융부문을 성숙시키고 금융중개 비율을 증가시키고, 거시경제성장을 증대시키고, 소득불평등을 해소하는 데 도움을 줄 수 있다. 즉, 친빈곤적(pro-poor) 경제성장을 유발할 수 있다.

#### 4. 마이크로크레딧기관의 제공서비스

##### (1) 마이크로크레딧기관의 형태

저소득층 고객들에게 적합한 대출 및 저축 서비스의 필요성이 명백해지자, 공식금융서비스로부터 소외된 인구에게 서비스를 제공하기 위한 마이크로크레딧기관들이 등장하기 시작하였다. 마이크로크레딧기관은 NGO, 저축대부조합, 신용협동조합, 비은행금융기관, 심지어 정

---

75) CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR, OCCASIONAL PAPER NO. 5, COMMERCIALIZATION AND MISSION DRIFT: THE TRANSFORMATION OF MICROFINANCE IN LATIN AMERICA 11-13 (2001), [http://www.cgap.org/docs/Occasional\\_Paper\\_05.pdf](http://www.cgap.org/docs/Occasional_Paper_05.pdf)(이하 “MISSION DRIFT”라 한다).

부 또는 상업 은행일 수도 있다. 현재 900개 이상의 마이크로크레딧 기관이 전 세계적으로 약 2천만 명으로 추정되는 고객들에게 서비스를 제공하고 있다.<sup>76)</sup> 많은 마이크로크레딧기관들은 특정 지역에 자리 잡아 그 지역사회에 직접 서비스를 전달한다. 마이크로크레딧기관들이 준금융기관으로 발전함에 따라, 이들은 공식금융기관들 사이에 엄격히 실행되는 획일적 서비스 전달 기준에 얽매이지 않은 채 금융서비스를 제공할 수 있게 되었다. 사실상 많은 마이크로크레딧기관들은 “내부 지식”과 그룹대출제도(peer group lending) 등 비제도권 금융 제도의 기법들을 자신들의 금융서비스 프로그램에 도입하였다. 축·신용 조합(Accumulating savings and credit association)은 마이크로크레딧기관의 한 예이다. 마이크로크레딧기관이란 신용조합에서부터 현지 정부가 전액 지원하는 공공기금에 이르기까지 기관의 주요 활동이 소액신용대출이 되는 모든 공식적 기관에 적용되는 개념이다.<sup>77)</sup>

마이크로크레딧기관에는 비제도권 지역사회 이니셔티브, 협동조합, 전통적인 대출기관 등이 포함된다. 저축·신용 조합은 마이크로크레딧기관의 한 예이다.<sup>78)</sup> 저축·신용 조합의 모든 조합원은 정기적으로 동일한 고정 금액을 저축하고, 조합으로부터 이자부 대출을 제공받을 수 있다. 이자수익은 조합 내에서 분배된다. 우체국은행(Postal Savings Bank)은 좀 더 전통적인 형태의 마이크로크레딧기관이다. 우체국은행은 상당 부분 일반 은행처럼 운영되지만, 지역별 우체국을 통하여 농촌 사회에 서비스를 제공하고 은행보다 더 유연한 대출 조건을 제시한다. 성격과 범위별로 마이크로크레딧기관은 상당히 다양하지만, 그

76) The Microcredit Summit, Empowering Women with Microcredit: 2000 Microcredit Campaign Summit Campaign Report, <http://www.microcreditsummit.org/campaigns/report00.html>.

77) Basics of Regulation: Glossary, Consultative Group to Aid the Poor, [http://microfinancegateway.org/resource\\_centers/reg\\_sup/basics/glossary](http://microfinancegateway.org/resource_centers/reg_sup/basics/glossary).

78) CGAP Savings Information Resource Center, Consultative Group to Aid the Poor, [http://www.microfinancegateway.org/resource\\_centers/savings/](http://www.microfinancegateway.org/resource_centers/savings/).

중에서도 소액대출기관은 마이크로크레딧기관의 가장 보편적인 형태라고 할 수 있다. 소액대출기관은 여신 제공에만 주력하고, 정부 또는 국제기구로부터 지원을 받기도 하는 비영리단체들로 대개 구성된다.<sup>79)</sup> 소액대출기관의 주요 목적은 공식적인 은행 시스템을 이용할 수 없는 고객들에게 대출을 제공하는 것이다. 소액대출기관 수혜자들 중 대부분은 농촌지역 기업가들과 비공식 산업부문에 종사하는 자들이다.<sup>80)</sup> 대출금은 1자리 수 달러에서부터 대략 미화 1,000달러에 이르기까지 그 규모가 다양하며, 담보나 신용조사는 따로 필요로 하지 않는 경우가 많다. 볼리비아의 BancoSol과 멕시코의 Compartamos와 같은 일부 소액대출기관은 민간 투자자를 모색하기 시작하였으나, 대부분은 정부, 국제개발은행 및 기부자로부터의 지원금에 전적으로 의존한다. 이러한 지원금에 의존하는 관행은 소액대출기관의 재정적 자립성 확보 능력을 제한하는 주요 요인이 된다. 재정적 자립성이라는 난제는 최근 소액신용대출운동의 주요 관심사로 부각되었다.<sup>81)</sup>

## (2) 사전시장 조사와 상품개발

금융서비스를 제공하기에 앞서, 마이크로크레딧기관은 먼저 금융소외계층에 대한 서비스 제공 목표를 달성하기 위해 표적시장 파악 작업을 진행한다. 빈곤수준, 인종, 사회적 지위, 종교, 성별, 지역, 사업활동의 종류 등의 특징 별로 고객들을 파악함으로써, 마이크로크레딧기관들은 표적시장을 정확하게 알아내고 그 시장에 알맞은 대출전달 모델을 개발할 수 있다. 한편, 대부분의 마이크로크레딧 프로그램들은 여전히 극빈층을 겨냥한 혁신적인 상품들이 결여되어 있다는 것이다.

---

79) Andrey Gidasov, The U.S. Russia Ctr. for Entrepreneurship, Current Trends in the Russian Microfinance Sector (2002), <http://www.cfe.ru/eng/center/?aid=35>.

80) Eduardo Kaplan, Backgrounder: Microlending, Initiative for Policy Dialogue, [http://www2.gsb.columbia.edu/ipd/j\\_microlending.html](http://www2.gsb.columbia.edu/ipd/j_microlending.html).

81) Coleman, op.cit., p.183.

이자가 부과되기 전까지의 유예기간이 장기인 대출, 등급별 금리 (graduated interest rate)가 적용되는 대출, 그리고 보다 탄력적인 저축 상품 등을 예로 들 수 있다.<sup>82)</sup> 일부 조사에 따르면, 마이크로크레딧을 건강정보, 기본교육, 창업교육 등의 다른 서비스와 함께 제공하는 것이 빈곤완화에 더 효과적인 것으로 나타났다.

다만, 이러한 경우 재정적인 지속가능성에는 희생이 따를 수도 있을 것이다. 빈곤완화에 대한 포괄적인 접근법 - 예컨대, 대출과 더불어 1 차 건강관리서비스와 교육을 제공하는 것 - 이 가난의 대물림을 끊을 수 있는 긍정적인 시너지 효과를 낳을 뿐만 아니라, 마이크로크레딧 그룹들의 정기집회는 다른 사회 서비스에 대한 효과적인 전달 수단을 제공한다. 서비스가 표적시장에 제공되는 것을 확실히 하기 위해, 마이크로크레딧들은 자신들의 서비스를 특정한 특징을 가진 고객들에게 제한하는 정책들을 실행한다.

예컨대, “빈곤층”(poor)과는 구별되는 “극빈층”(ultra-poor)을 목표로 하는 마이크로크레딧기관들은 자신들의 서비스를 최대 수준의 소득이 나 자산을 가진 고객들에게 제한할 수 있다.<sup>83)</sup>

### (3) 대출조건

마이크로크레딧 프로그램(Microcredit programs)은 빈곤층이 빈곤층 소유의 소규모 사업을<sup>84)</sup> 시작할 수 있도록, 대출, 자본 및 훈련을 제공한다. 다만, 이는 자신의 기업에 투자한 초기투자자본을 상환하여 대출금이 빈곤층에게 또 다시 투자될 수 있도록 대출의 재활용을 기

---

82) Ibid.

83) Rose, op.cit., p.156.

84) 농촌지역의 경우, 이 프로그램으로 지원받는 사업은 새로운 가축을 구매하는 농업이 대부분이지만, 도시지역에서는 거리음식판매, 집페인팅, 자전거수리 및 다양한 일들이 있을 것이다. 다소 이례적인 그라민은행(Grameen Bank)이 최초로 시도한 마을현대전화사업을 예로 들 수 있다. 전화선이 설비되지 않은 마을에서는 현대전화 가 편리하면서도 수익성이 있는 사업이라고 판단하였던 것이다

한다는 조건을 전제로 한다. 대출금은 대부분 이자부로 상환된다.<sup>85)</sup> 한편, 마이크로크레딧은 저소득층 고객들에게 금융서비스를 제공하는 것을 의미한다.<sup>86)</sup> 이러한 서비스에는 주로 운전자본으로 사용되는 소액신용대출, 안전한 예금상품, 보험상품, 그리고 소기업인 훈련 프로그램 등이 포함된다. 많은 가난한 사람들은 대출을 통해 자영업자가 될 수 있는 한편 다른 사람들을 위한 고용 기회를 창출하기도 한다.

마이크로크레딧기관들에 대한 대중의 관심은 주로 마이크로크레딧 대출 서비스와 이러한 서비스 제공에 필요한 혁신적인 대출정책에 쏠려있다. 비록 대출정책은 기관마다 다르지만, 마이크로크레딧 기관들은 일반적으로 물적 담보가 없는 빈곤층에게 소액단기대출을 제공한다. 마이크로크레딧기관들은 전통적인 담보를 사용하는 대신, 인적 신용(character reference), 그룹단위의 연대책임제도, 그리고 강제 저축 등의 담보대체물을 사용한다. 인적 신용은 마이크로크레딧 대출에 있어 물적 담보의 효과적인 대체물이 될 수 있다. 담보대신 인적 신용이 사용될 경우, 대출담당자(주로 그 지역에서 채용된)는 지역사회의 여러 가정 및 회사들을 방문하며 잠재 고객의 성격과 행동에 대해 알아본다. 인적 신용 외에도, 몇몇 마이크로크레딧기관들은 대출고객의 평판을 이용해 상환을 유도한다. 마이크로크레딧기관들은 지역 신문에 기사나 고시를 통해 대출자의 채무불이행을 발표하겠다고 협박할 수 있다. 가족, 동료, 그리고 이웃들 앞에서 망신을 당할 수 있는 위험 때문에, 대출자들은 종종 대출을 갚게 된다.<sup>87)</sup>

그룹단위의 대출 제도도 대출에 대한 담보로서 기능할 수 있다. 그룹단위의 공동책임 제도에서는, 만일 그룹의 한 멤버가 대출을 상환하지 않을 경우 그 그룹 전체가 대출금 전액을 상환해야 하는 책임을

---

85) Kenneth Anderson, "Article: Microcredit: Fulfilling or Belying the Universalist Morality of Globalizing Markets?", Yale H.R. & Dev. L.J., Vol.5(2002), p.91.

86) Rose, op.cit., p.149.

87) Ibid., p.158.

지게 된다. 개인들은 자율적으로 소규모 그룹을 결성하고 그룹 전체를 위한 대출을 받는다. 그런 뒤, 그룹 멤버들은 어떤 사람이 그 대출을 받아갈지를 결정한다. 대출금이 상환되면 그룹은 추가 대출을 받게 되고, 이를 다시 또 다른 멤버에게 준다. 이러한 그룹의 공동책임은 집단압력이라는 환경을 조성해, 물적 담보 없이도 대출 상환이 이루어지는 데 도움이 된다.<sup>88)</sup>

일부 마이크로크레딧 프로그램들은 대출에 대한 담보로서 강제저축을 요구한다. 이 경우 마이크로크레딧기관들은 대출자에게 대출기간 동안 일정 금액을 저축할 것을 요구한다. 이는 대출금액의 일부를 떼어서 마이크로크레딧기관 내의 예금계좌로 이체시키는 방법으로 이루어진다.<sup>89)</sup> 대출자는 이렇게 예금된 자금을 사업활동에 사용할 수 없다. 대출자들은 보통 대출기간 동안에는 예금액을 인출하는 것이 금지되며, 대출금이 상환된 이후에야 강제 저축금액을 사용할 수 있다. 대출기간이 끝나면 대출자는 저축금액을 통해 추가적인 현금흐름을 확보할 수 있게 된다.<sup>90)</sup> 강제 저축은 대출에 대한 담보로 사용될 뿐만 아니라 대출자의 자산 축적에도 도움이 되는 것이다. 또한 강제 저축 자금은 마이크로크레딧기관의 다른 대출 활동을 위한 자본금으로도 활용된다.<sup>91)</sup>

#### (4) 마이크로크레딧의 이용비용: 금리

과거 지원 대출(subsidized credit)의 경험을 바탕으로, 마이크로크레딧기관들은 지원 금리가 빈곤층에게 대출을 제공하는 데 있어 효과적인 수단이 아니라는 사실을 알게 되었다. 이러한 대출 프로그램은 돈을 빌어 이자를 얻고자 하는 자(rent-seeker)에 의해 항상 남용되어 왔

88) Ibid.

89) Fiebig et al., op.cit., p.14.

90) Coleman, op.cit., p.158.

91) Fiebig et al., op.cit., p.15.

으며 대상집단인 빈곤층에게 도달하지 못하였다. 예컨대, 농업개발은행들과 같은 개발금융기관들은 주류 대출기관을 이용할 수 없는 영세 농민들에게 저렴한 대출을 제공하기 위해 노력해왔다. 그러나 부유한 농장주들이 자신들의 영향력을 이용해 이러한 저렴한 대출을 가로챈 것으로써, 정작 이를 필요로 하는 가난한 농부들은 제외되는 결과가 종종 발생하였다. 또한 마이크로크레딧기관들은 마이크로크레딧 프로그램의 비용효율성과 지속가능성을 달성하기 위해서는 시장금리, 또는 그보다 높은 금리를 부과해야 함을 깨달았다. 소액대출 서비스에는 높은 비용이 소요되기 때문에, 마이크로크레딧기관이 전체 비용을 회수하기 위해서는 대출상품에 대해 시장금리보다 높은 금리를 부과해야 할 때가 많다. 인도네시아에서는 여러 마이크로크레딧 프로그램들이 50%나 그 이상의 연 실질금리를 부과한다.<sup>92)</sup> 높은 금리에도 불구하고, 대출에 대한 수요는 여전히 높으며 고객들은 대출금을 성실히 상환한다. 이는 마이크로크레딧 고객들이 어느 정도까지는 금리에 민감하지 않음을 보여준다. 고객들은 낮은 금리보다는 대출 및 저축 서비스에 대한 꾸준하고 믿을만한 접근을 더 중요하게 생각한다. 높은 금리는 마이크로크레딧 프로그램이 자생력(self-sufficient)을 기르는 데 도움을 주고 정부 보조금이나 기부자금에 대한 의존도를 크게 줄여준다.<sup>93)</sup>

## 5. 마이크로크레딧의 대상집단

### (1) 빈곤층과 여성

마이크로크레딧 프로그램의 성공 지표로서 객관적인 경제적 기준에 초점을 맞추는 평가 보고서는, 마이크로크레딧 프로그램 참가자들과 그들의 가족의 1인당 증가율로 측정하였을 때 마이크로크레딧 프로그

---

92) Rose, op.cit., p.159.

93) Ibid., p.160.



램이 단기적으로 빈곤퇴치에 어느 정도 긍정적인 효과를 낳는다는 것을 시사하고 있다. “빈곤퇴치”라는 제목의 연구에 의하면, 마이크로크레딧 프로그램 참가자들의 약 5%가 매년 빈곤에서 탈출한다고 한다.<sup>94)</sup> 마이크로크레딧 프로그램의 영향력을 측정한 다른 결과에 따르면, 마이크로크레딧 프로그램은 농촌지역 가구들에 대한 계절성 요인을 완화시키고, 참가자 가구내 아동들의 영양 상태를 개선한다고 한다.

그러나, 모든 사람이 사업을 하기에 적합한 것은 아니며 따라서 마이크로크레딧의 대상을 선정함에 있어서는 어려움이 따를 수 밖에 없다.<sup>95)</sup> 많은 대다수의 대출자들은 그저 단기적인 생존가능성을 높이기 위해 대출을 사용한다. 만약 대출자 그룹이 있다면 한 사람의 상환불능이 다른 사람의 대출에 영향을 주게 된다. 따라서, 극빈층을 대상으로 하는 프로그램들은 이 두 번째 범주에 속하는 대출자의 수를 최소화하기 위해 필요한 조치 - 예컨대, 사업 아이디어를 심사하고, 상환계획을 준수하지 못하는 사람들에게는 대출 대신 보조금을 제공하는 등을 취하여야 한다.<sup>96)</sup> 또한 극빈층의 일부 - 노약자 및 전쟁 난민들은 마이크로크레딧 고객으로서 적합하지 않을 수도 있을 것이다. <sup>97)</sup>

소액대출 프로그램의 혁신적 특징으로는 수혜자에게 제공되는 소규모 대출금 및 대출이 제공될 수 있는 대상군의 신원을 들 수 있다. 소액대출은 대개 몇 백 달러에서 몇 천 달러에 이르는 소규모 대출이며, 재정적으로나 달리 불리한 사회적 약자인 차주들에게 제공되는데, 이들 차주들은 대개의 경우 여성들이다. 소액대출은 농업, 배분, 거래 및 소규모 산업과 같은 소득창출활동에 사용되게 된다. 소액대출 프로그램의 또 다른 일반적인 특징은 다수의 참여자들이 1명의 개인에게 제공된 대출금 각각에 대하여 공동 책임을 지는 “대부자 집단” 또

---

94) Taylor, op.cit., p.326.

95) Coleman, op.cit., p.184.

96) Ibid.

97) Ibid.

는 “대부자 모임”을 들 수 있다. 대부자 모임의 멤버들이 한 멤버에게 제공된 대출금을 상환할 수 있는 능력을 보여주게 되면, 대부자 모임의 다른 멤버들은 대출 신청을 할 수 있게 된다. 이러한 특징들은 마이크로크레딧 프로그램의 탄생과 함께 나타난 혁신적인 측면으로서, 마이크로크레딧 프로그램의 성공에 결정적인 역할을 한 요인으로 꼽히고 있다.<sup>98)</sup>

소액신용대출은 대출의 기회로부터 배제될 가능성이 있는 집단에게 기회를 제공함으로써, 그들이 공식적인 시장에 진입할 수 있도록 한다. 소액대출은 소득 창출 활동에 적극적으로 참여하고자 하는 빈곤층의 노력을 장려하고 증진한다. 이러한 빈곤층으로부터 부유층으로 효과가 확산되는 빈곤퇴치 방안이 빈곤퇴치 및 생활여건 향상에 직접적으로 일조하고, 사회적 약자 집단의 경제적, 사회적, 정치적 권리신장이라는 긍정적인 결과를 낳기를 기대한다.

소액대출 프로그램은 “빈곤층의 최빈곤층”과 여성들이라는 2개의 (중복되는) 집단을 목표로 한다. 이 두 집단들은 여러 가지 이유로 특별한 고려 대상이 된다. 빈곤층의 최빈곤층과 관련하여, 가장 열악한 상황에서 고통을 받고 있는 자들을 돕는 것이 개발의 분명한 목표이다. 이 집단은 종종 국가 경제의 감시망에서 벗어난 “비제도권”경제 부문에서 활동한다. 전통적인 빈곤퇴치 활동은 대개의 경우 빈곤층의 최빈곤층의 고통을 해결할 수 없었다. 세계에서 시행중인 많은 마이크로크레딧 프로그램에서 대다수의 대출자들은 여러가지 이유로 여성들이다. 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 여성들은 세계 빈곤인구의 대부분을 차지하고 있는 바, 세계 소득의 10%, 세계 자산의 10%미만을 차지하고 있으며 임금노동시장에 대한 접근이 용이하지 않다.

즉, 공식적 경제부문에 진입하려 할 때 사회적 진입장벽에 직면하게 되고, 그 결과 자신들과 가족을 부양하기 위하여 비공식 경제부문에

---

98) Taylor, op.cit., p.318.

의존하게 된다 여성들을 가정에만 한정시키는 문화적 장벽과 가정내 한 의사결정에 있어서의 불평등으로 인하여 남성에 비해 대출능력이 제한되거나 금융서비스 접근 자체가 어려울 수 있다. 이와 같이 기존의 금융기관들로 부터 빈곤층 대출에 대한 선입견 외에도 성차별까지 받고 있다. 대출기회의 부족은 빈곤을 영속화시키는 주요 요인으로 지목되곤 한다.<sup>99)</sup> 바로 이러한 이유때문에 다수의 마이크로크레딧기관들은 여성들에 대한 금융서비스 제공을 통해 그들의 경제적 위치를 향상시키고자 한다.<sup>100)</sup> 따라서 소액신용대출 수혜자로서 여성들을 목표로 하는 것은 복지에 긍정적인 영향을 미치게 된다.

여성 권한부여는 보통 자신의 삶과 관련된 결정에 대한 여성들의 영향력 강화로 정의된다. 여기에는 가족계획, 자녀들의 삶, 가계지출, 그리고 마이크로크레딧의 지원을 받는 사업 등에 대한 결정이 포함된다. 많은 시장에서는 방글라데시처럼 비교적 성숙한 마이크로크레딧 환경을 포함해 대다수의 여성 대출고객들은 자신들이 받은 대출에 대해 완전한 통제력을 행사하지 못한다(남편, 아버지, 또는 형제들이 주로 투자결정을 내린다.) 또한 여성들은 권한부여의 중요한 수단인 시장에 대해 직접 접근할 수 있는 것도 아니다. 그러나 어떤 경우라도 대출상환의 책임은 여성들의 몫이다. 대출금이 때로는 남편들에 의해 술과 마약에 낭비된다 해도 마찬가지다.<sup>101)</sup>

이는 정당한 우려사항이며 여성을 대상으로 하는 마이크로크레딧기관들은 이 문제를 체계적으로 해결해야 한다. 그러나 마이크로크레딧이 실제로 여성들의 크고 작은 구매활동, 가족의 중대한 의사결정 참여, 그리고 공적 활동, 이동성, 정치 및 법률적 인식에 대한 참여 능력을 강화하는 것으로 드러났다. 일부 조사에 따르면 여성 대출자들을 상대로 한 가정폭력도 감소한 것으로 나타났는데, 이는 여성들이

99) Improving Women's Access to Credit, <http://www.gdrc.org/icm/wind/wind.html>.

100) Rose op.cit., p.157.

101) Coleman, op.cit., p.186.

일단 마이크로크레딧 대출을 통해 소득을 창출하기 시작하면 예전보다 경제적으로 더 중요한 멤버로서 여겨지기 때문인 것으로 사료된다. 여성의 대출은 토지의 자산에 대한 여성의 통제권을 강화하고, 가정의 의사결정에 대한 역할을 확대하고, 시장에 바탕을 둔 경제활동 참여에 대한 남편들의 용인을 더 많이 이끌어낸다.<sup>102)</sup> 여성들만을 대상으로 하는 프로그램들은 여성들의 권한부여에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 더 높다. 특히 이러한 프로그램들이 다른 요소들에 의해 강화될 때 더더욱 그렇다. 이러한 요소들로는 여성들로 하여금 은행업무를 담당하게 하는 것, 서로가 제안한 활동들의 실행가능성을 직접 판단하게 하는 것, 자신들의 리더를 직접 선택하게 하는 것, 또는 대출 조건을 직접 정하게 하는 것 등이 포함될 수 있다. 정기적인 모임 또한 여성들이 서로와 관계를 맺고 서로에 대해 더 많이 알 수 있도록 해주며, 모든 형태의 교육은 자부심을 높이는 데 도움이 된다.<sup>103)</sup>

파키스탄의 2000년에 설립된 KASHF 재단은 여성에 대한 신용대출만을 그 대상으로 하고 있다. 1억 5천명의 인구를 가진 파키스탄에서는 국민 중 34%가 하루 1달러 미만으로 생활을 하며, 86%는 2달러 미만으로 생활한다. 65%의 가정들이 금융서비스를 이용할 수 없다는 점에서 마이크로크레딧에 대한 수요는 높다. 이 재단의 목표는 빈곤 여성(이들 중 70%는 글자를 모른다)들이 자신들의 생산능력을 발휘할 수 있도록 돕는 것이었으며<sup>104)</sup> 재정적 지속가능성을 달성하는데 초점을 맞추고 있다. 이 재단은 최극빈층이 아니라 하루 2달러로 생활하는 사람들을 대상으로 하고 있는 바, 후자가 대출상환율이 더 높았기 때문이다. 현재, 98%의 상환율을 보이고 있으며 파키스탄에서 운영되는 마이크로크레딧기관 중 유일하게 재정적 지속가능성을 달성하였다.<sup>105)</sup>

---

102) Ibid.

103) Ibid.

104) Ibid.

105) Ibid., p.187.

이 재단은 대출고객 100%와 대출담당자의 절반 정도가 모두 여자이다. 그러나, 파키스탄의 가부장적 사회를 인식, 남성 친족이 대출금의 사용에 개입하는 것을 허용한다. 최근에 실시된 영향평가에 따르면, 남자들이 대출을 사용한 경우에도 여성대출자들은 가정내에서의 지위가 상승했음을 느끼는 것으로 확인되었다. 고객들은 1년 뒤의 소득수준이 30% 증가하였다고 보고하였으며 대출 비대상 최극빈층에 비해 그룹간 질병의 수준에 차이가 없음에도 상당히 더 많은 금액을 의료서비스에 사용하였다.<sup>106)</sup> 그 동안 짧은 기간동안 큰 성과를 거두었으나, 그 규모를 확장하는데 필요한 재원문제로 앞으로의 성장 가능성은 불투명한 실정이다.<sup>107)</sup>

한편, 여성들은 좀 더 미묘한 이유 때문에 마이크로크레딧 프로그램의 목표 집단이 되기도 한다. 국제법상 성평등 및 여성보호라는 주제에 대한 관심을 부각시키고,<sup>108)</sup> 이를 지지하는 움직임이 발달하고 있으며, 여성의 정치적, 사회적 지위를 강화하기 위한 정책 및 프로그램을 고안하고 지원하려는 열망도 거세지고 있다.<sup>109)</sup>

마이크로크레딧 프로그램의 주요 수혜자로서 여성들을 목표로 하는 일은 여성 문제에 대하여 특별한 관심을 기울여야 한다는 소액신용대출 기부자들의 열망을 충족시키면서, 또한 원조 프로그램을 고안하는 국가와 비정부기구로 하여금 자금 조달을 위하여 여성의 이익을 고려하도록 촉구할 수 있다.

---

106) Ibid., p.187.

107) Ibid.

108) Marsha A. Freeman, "International Institutions and Gendered Justice," *J. Int'l Aff.*, Vol.52(1999), p.513.

109) Mona Zulficar, "From Human Rights to Program Reality: Vienna, Cairo, and Beijing in Perspective," *Am. U. L. Rev.*, Vol.44(1995), pp.1017-22; James C.N. Paul, "The United Nations Family: Challenges of Law and Development: The United Nations and the Creation of an International Law of Development," *Harv. Int'l L.J.*, Vol.36(1995), p.307.

여성들이 소득창출활동에 참여하게 되면, 전통적인 사회의 권력 중심에서 여성들이 중요한 몫을 하게 될 것이며, 그리하여 기존의 사회구조를 바꾸게 될 것이다.<sup>110)</sup> 또한 여성고객들의 채무상환율은 남자들보다 높다. 특히 그라민처럼 그룹책임을 기반으로 한 대출프로그램 - 상호관계가 밀접한 사회에서는 불명예라는 요소가 채무불이행 비율을 최소화시킨다. 예서는 더욱 그렇다.<sup>111)</sup> 게다가 남성보다는 여성에게 대출을 제공할 때 다양한 사회 혜택들이 발생할 가능성이 더 높다. 예컨대, 여성들은 이익을 가족에게 투자할 가능성이 더 높은 반면, 남자들은 이익을 사업에 투자할 가능성이 더 높다. 남성에게 대한 대출이 여성의 소비에 도움을 주는 것보다 여성에게 대한 대출이 남성의 소비에 도움이 될 가능성이 더 높다. 다른 조사에 따르면, 남성이 돈을 빌릴 때보다는 여성이 돈을 빌릴 때 가계소비가 늘어나는 것으로 나타났다. 이러한 경우, 가장 큰 수혜자는 바로 아이들이다.

어머니의 소득 증가는 아버지의 소득증가에 비해 아이의 생존과 영양의 상당한 개선으로 이어질 가능성이 더 높다. 아이의 생존에 있어, 여성 소득의 한계효과는 남성소득보다 거의 20배나 더 크며, 아이의 영양에 있어서는 그 효과가 네 배 더 크다. 또한 조사에 따르면 마이크로크레딧 대출을 받는 여성들은 그렇지 않는 여성들에 비해 공식적인 의료서비스에 대한 수요가 상당히 더 높으며, 건강에 대한 지출이 증가한 것으로 나타났다.<sup>112)</sup> 이러한 현상은 대출고객이 여성일 때에만 나타났다.<sup>113)</sup>

---

110) Lucie E. White, "Feminist Microenterprise: Vindicating the Rights of Women in the New Global Order?," *Me. L. Rev.* Vol.50(1998), p.327.

111) Coleman, *op.cit.*, p.185.

112) Mark M. Pitt and Shahidur R. Khandker, "The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh: Does the gender of participants matter?" *The Journal of Political Economy*, Vol.106(1998), pp.958-97.

113) Coleman, *op.cit.*, p.185.

## (2) 신용대출을 위한 평가의 어려움

최빈곤층에 접근하려는 노력 이외에도, 마이크로크레딧 프로그램의 일반적 특징은 여성들에게 대출을 제공하는 데 주력한다는 점은 이미 지적한 바와 같다. 여성들이 최빈곤층보다는 좀 더 쉽게 파악 가능한 하위 대상집단이기 는 하지만, 여성들에 대한 소액신용대출의 영향을 평가하는 데에는 심각한 어려움이 발생한다. 무엇보다도 대출로 인한 수익을 정확하게 추적 조사할 수 없다. 여성들에게 제공되는 대출은 종종 일반 가정경비와 섞이는 경우가 많고, 수익창출 활동에 대한 정확한 기록 역시 얻기가 힘들다. 또한, 여성들이 대출금의 용도에 대한 통제권을 보유할 수 있는 범위를 결정하는 것은 어렵다. 가정내에서 남성들에 의하여 순식간에 인수되어 버리는 자금을 여성에게 제공한 대출금으로 간주한다면 마이크로크레딧제도의 본질적인 목적에서 벗어나는 것이다.<sup>114)</sup>

이러한 여성 대출에 대한 평가의 어려움에도 불구하고, 마이크로크레딧 프로그램의 여성에 대한 영향을 측정하려는 시도도 필요하다고 판단된다. 마이크로크레딧 프로그램의 핵심 철학의 바탕이 되는 근본적인 전제들을 고찰하는 것이 요구된다. 1) 여성들은 자신들의 소득창출을 위하여 소액대출금을 활용할 것인가, 2) 이러한 소득창출 행위가 성공할 것인가, 3) 여성들이 자신의 노력으로 창출한 수익을 통제할 수 있는가, 4) 경제영역에서의 참여도가 높아질수록 여성들의 정치·사회적 권한도 강화될 것인가 등이 그것들이다. 무엇보다도 소액대출을 제공받는 여성들은 대출금에 대한 통제권을 유지하여야 한다. 그렇지 못한다면 마이크로크레딧 프로그램은 여성들의 생활조건을 향상시킬 수 없을 것이다. 여러 연구결과에 따르면, 조사 대상의 약 50% 내지 60%에서 여성들이 대출수익을 통제하기 위하여 필요한 권

---

114) Taylor, *op.cit.*, p.330.

한을 보유하지 못하며, 상당 부분의 직접 통제권을 가정의 남성들에게 양보하고 있다.<sup>115)</sup>

여기에는 여러 가지 요인이 작용할 수 있다. 마이크로크레딧 프로그램의 대상집단에 속하는 계층에서 사회·문화적 이유로 인하여 여성들은 높은 지위를 갖지 못하고 있고, 따라서 경제적 자원에 대한 통제권은 가질 수 없다. 바로 이러한 사실을 중시하는 프로그램의 대출집단 구조에서도 종종 발견된다.

대출집단 참여를 위한 요건으로 1) 가구내에 정기적인 소득을 얻는 남성이 최소 1인 이상 존재할 것, 2) 미망인들은 그들이 대출집단내의 결정권자 또는 남성친척의 보증을 얻어야 할 것 등의 조항을 포함하기도 한다. 남성이 상주하는 가구만이 대출집단에 참여할 자격이 있다는 요건은 가정내에 대출수익을 자기 마음대로 사용할 수 있는 지위의 남성이 항상 존재하여야 것을 의미하는 것일 수도 있으며, 여성들은 스스로 경제적 자원을 다스릴 수 있는 능력이 없다는 일반적인 편견이 반영된 것일 수도 있다. 여성들은 가정내의 폭력을 피하기 위해 남성들에게 대출수익을 양보할 수 있다.<sup>116)</sup>

수혜자 집단에 내재된 성차별적 권력관계를 면밀하게 고려하지 못하면, 여성들이 대출금에 대한 통제권을 보유한 경우에도 마이크로크레딧 프로그램의 성공을 저해할 수 있다. 한편으로는 여성들의 경제적 복지강화가 남성과 여성간의 위계질서에 관한 지역사회의 규범을 위협할 수도 있다.<sup>117)</sup> 여성들에 대한 대출이 자동적으로 그들의 정치,

---

115) Ibid., p.331.

116) Ibid.

117) 이와 같이 의도하지 않았던 결과의 예로는 여성들에게 전기 킬러를 구매하도록 자금을 제공함으로써 여성들의 권한을 강화하려 했던 어느 마이크로크레딧 프로그램(SNPS)의 사례에서 잘 드러난다. 대출집단내의 여성들은 전기 킬러를 구매하였고, 곡식 수확을 위하여 땅을 개간하여야 했던 다른 이들에게 킬러를 빌려주었으며, 그 결과 각 집단에 새로운 소득창출 행위를 할 수 있는 기회를 제공하였다. 2년 후 여성들이 눈에 띄는 경제적 지위향상이 이루어지자, 남성 지주들과 농부들은 전통적으로 “남성”의 것이었던 활동영역을 여성들이 빼앗아갔다고 판단하고 함께



경제, 사회적 복지를 증진시킬 것이라고 생각하는 견해가 많지만, 마이크로크레딧 프로그램이 그러한 역할을 하기에는 한계가 있다. 이 문제는 그 사회의 여권신장을 위한 문화적·사회적·정치적 풍토가 형성되어야 한다는 점에서 많은 자원이 시간이 되기 때문이다.

소액대출 프로그램이 방글라데시에서 주창, 발족되기 시작하였을 당시, “여성들은 하루에 11시간 내지 16시간 정도를, 1주일에 7일 매일 일하며, 동시에 가사와 육아의 대부분을 담당하고 있다.”라는 방글라데시 의류산업에 대한 연구 조사 결과에<sup>118)</sup> 주목할 필요가 있다. 한편, 비정부기구들은 마이크로크레딧 프로그램의 시행을 위해 필요한 기초작업을 수행할 수 있는 좋은 위치에 있지만, 보다 혁신적인 변화를 일으키기 위하여 필요한 경제적 자원과 정치적 영향력을 가지지 못한 경우가 많다. 이상의 요인들은 빈곤에 대한 장기적 해결책으로서의 마이크로크레딧의 전반적인 활용성을 제한하는 것으로 평가될 수 있을 것이다.<sup>119)</sup>

### 제 3 절 비정부기구 운용의 마이크로크레딧

#### 1. 특 징

국가 또는 상업적 대부업체에게 자금 지원을 의존하는 전통적인 대출 프로그램과는 달리, 다수의 마이크로크레딧 프로그램은 프로그램의 설계 및 이행 측면에서 주로 비정부기구(Non-governmental Organization: NGO)에 의존하고 있다. 마이크로크레딧 프로그램은 국가 및 국가 기반 단체와 비교할 때 NGO만이 가진 독특한 특징을 활용하고자 한다.

---

집단을 형성하여 자신들만의 전기틸러를 구매하였고, 그 결과 여성들을 이 사업에서 손 떼게 만들었다.

118) Kathleen Peratis et al., “Market’s and Women’s International Human Rights,” Brook. J. Int’L. L., Vol.25(1999), pp.141-44.

119) Taylor, op.cit.,p.332.

그러한 특징 중 하나의 중요한 예는 NGO의 외부자적 지위이다.<sup>120)</sup> 국가 정부보다 더 제한된 영역에서, 정부와는 다른 의제를 가지고 운영되는 NGO는 일반적으로, 그리고 특히 그러한 NGO의 발전은 지역 사회 건설에 대해서만 관심을 갖는다, 즉 목표 집단의 수요를 충족시키는 데에만 전념한다고 일반적으로 간주된다. 이와는 대조적으로, 국가 정부와 국가기반 단체들은 사회적 약자 집단의 복지에 대한 관심을 옹호할 수는 있으나, 다른 유권자집단의 이익을 충족시키기 위해서도 노력하여야 한다.

국가의 관심과 자원에 대한 서로 상반되는 요구로 인하여, 소액신용대출의 목표 집단을 위한 효과적인 변화를 모색하기 위한 국가 정부와 국가기반 단체들의 능력과 열망이 제한된다. 일반적 견해에 의하면, NGO가 운영하는 마이크로크레딧 프로그램은 국가 이익의 수용이라는 문제를 회피하는 경향이 있는데, 그 이유는 이들 프로그램들이 정부의 테두리 바깥에서, 훨씬 더 제한적인 목표와 책임을 가지고 운영되기 때문이라는 것이다. NGO의 일반적 특징과 마이크로크레딧 프로그램을 담당하는 NGO의 개별적 특징을 ‘외부자적 존재’로 묘사하는 것은 전반적으로 정확하다고 볼 수 있으나, 이러한 측면을 과장해서는 안 될 것이다. 마이크로크레딧 프로그램은 어느 정도 성공하고자 한다면, 정부의 목인을 최소 수준으로 유지하여야만 한다. 마이크로크레딧 프로그램에 대한 국가 차원의 수용(및 지원)은, 성공적인 마이크로크레딧 프로그램이 모든 관련 당사자들을 이롭게 하기 위하여 운영된다는 사실을 고려할 때, 이례적이거나 놀라운 일이 아니며, 마이크로크레딧 프로그램의 운영으로 인하여 전반적인 사회 복지가 향상되는 결과가 발생한다면 이는 국가 정부에도 좋은 일이 된다. 이러한 상생적 관계는 국가가 소액신용대출 분야에서 NGO의 활동을 금지하기 위하여 조치를 취하게 되는 가능성을 줄일 수 있다.<sup>121)</sup>

---

120) Ibid., p.320.

121) Ibid., p.321.

소액신용대출과 관련된 NGO들은 국가와 대비하였을 때 NGO만이 갖는 또 다른 고유의 특징으로부터 혜택을 보게 되는 바, NGO들은 영업 효율성을 증대시킬 수 있는 소규모의, 관료주의 성향이 약한 운영 방식을 채택한다는 것이다. 이를 뒷받침하는 한 가지 예는 “연대집단” 또는 “대부자 집단”을 활용하는 것인데, 이는 대부분의 마이크로크레딧 프로그램에서 일반적으로 사용되는 기법이다. “연대집단대출”은 전통적으로 사회적 약자 집단을 여신 시장에서 배제해 왔던 문제들을 극복하는 혁신적인 방안이다.<sup>122)</sup> 연대집단대출은 3인에서 6인에 이르는 멤버들로 이루어진 집단을 형성하기 위하여 잠재적 대출수혜자를 필요로 한다. 대출집단의 멤버 각각은 모든 다른 멤버의 상환 의무를 보증한다는 데 합의하여, 어느 멤버가 대출금에 대하여 채무불이행을 할 경우 다른 멤버가 그 상환 의무를 대신 이행하여야 한다. 여신 제공자가 연대대출을 선호하는 이유는 개인대출에 대한 귀책당사자의 수를 늘리고, 차주들의 대출 상환의무를 준수하기 위하여 차주들의 동료압력을 행사하는 기존의 사회적 규범을 활용함으로써, 상환의 가능성을 높일 수 있다고 생각하기 때문이다.<sup>123)</sup> 연대대출을 이용할 수 있는 이유는 NGO들이 국가 및 국가기반 단체와 은행에서 일반적으로 보여지는 재정적 제한의 테두리 밖에서 운영될 수 있기 때문이다. 마이크로크레딧 프로그램이 활용할 수 있는 다소 비공식적인 방법을 통해, 목표 집단이 전통적인 대출 방법을 활용하는 것을 방해하는 여러 가지 문제들을 극복할 수 있다. 소액신용대출이 상당부분 완화시키는 문제들 중 가장 일반적인 문제는 무담보라는 것이다.<sup>124)</sup> 전통적인 대주들은 그들의 리스크를 최소화하기 위하여 자금을

122) Jameel Jaffer, “Microfinance and the Mechanics of Solidarity: Improving Access to Credit Through Innovations in Contract Structure,” *J. Transnat'l L. & Pol'y*, Vol.9(1999), p.187.

123) Taylor, op.cit., p.321.

124) Ibid., p.322.

담보화 한다. 마이크로크레딧 프로그램은 혁신적 구조를 통하여 담보에 대한 필요성을 없애거나 상당히 완화시켜 결과적으로 목표 집단을 위하여 새로운 기회를 제공하게 된다.<sup>125)</sup>

NGO가 목표 집단과 가깝다는 사실 또한 NGO가 주도하는 마이크로크레딧 프로그램의 성공에 중요한 역할을 한다. 기존 견해에 따르면, NGO들은 “현지 사정에 밝은” 현지 대표자들로 구성된 시민의 기관이다. 따라서 NGO들은 목표 집단의 수요를 제대로 잘 판단하고 목표 집단의 수요를 제대로 충족시킬 수 있는 프로그램들을 발족하기 위하여 목표 집단과 협력할 수 있는 유리한 위치에 있다. 국가가 운영하는 프로그램들은 좋은 의도로 조직되었다고 할지라도 목표 집단의 “목소리”를 찾아내는 데 어려움을 겪곤 한다.<sup>126)</sup> 그들은 대개 특화된 지식이 부족한데, 이는 그들이 관련 지역사회에 오랫동안 지속적으로 “현장 생활”을 하지 않기 때문이다. 뿐만 아니라, 국가 공무원인 프로그램 고안자들은 애초 의도했던 수혜자 집단으로부터 불신과 배척을 직면하게 될 수도 있다. 다수 국가에서, 빈곤층이 국가 공무원을 신입할 이유가 거의 없기 때문에, 프로그램이 효과적으로 운영되기 위하여 필요한 민-관 대화에 참여하기를 꺼려하는 경향이 있다. 국가 조직의 테두리 바깥에서 활동한다고 간주되는 NGO 대표자들은 대개 시민들을 직접 찾아나서는 경향이 강하며,<sup>127)</sup> 공무원이 직면하게 되는 어려움을 겪을 확률은 그다지 높지 않다.

다수의 마이크로크레딧 프로그램에서 NGO에서 일반적으로 발견되는 또 다른 특징이 나타난다. 소액신용대출제도를 고안하고 그라민 은행을<sup>128)</sup> 설립한 무하마드 유누스 (Muhammad Yunus) 교수를 시작으로, 마이크로크레딧 프로그램은 기업가들에 의하여 운영되는 경향이

125) Grameen Bank Credit Delivery System, <http://www.grameen-info.org/bank/cds.html>.

126) Taylor, op.cit., p.322.

127) Grameen Bank, <http://www.grameen-info.org/bank/index.html>.

128) A Short History of Grameen Bank, <http://www.grameen-info.org/bank/hist.html>.

있는데, 이들 기업가들은 고질화된 국가 공무원들보다는 프로그램 설계에 있어 기꺼이 위험을 감내하려는 성향이 더 강하며, 창의적인 아이디어도 더 잘 받아들인다. 국가 공무원은 혁신적인 방안을 받아들이고 싶어하는 자신들의 열망을 제한할 가능성이 있는 관료주의적 기관에서의 본인들의 명성과 고용 유지 문제를 당연히 걱정하고 있다. NGO 종사자들은 국가 공무원만큼 절실하게 전술한 문제에 대하여 우려하지 않으며, 그에 따라 조직 운영의 창의성과 융통성을 제고할 수 있는 능력이 있다고 판단된다. NGO 종사자들도 자신들의 명성과 고용 문제를 걱정하고 있기는 하지만, NGO의 조직이 훨씬 더 혁신을 지지하고, 원래 의도가 훌륭하였지만 실패한 일에 대해서도 더 잘 받아들인다. 이러한 특성은 국가 정치로부터 자유롭고, 국가 주도의 개발 운동에서 주로 나타나는 부패의 문제가 없다는 점과 맞물려 NGO 마이크로크레딧 프로그램 제공자들로 하여금 자유롭게 본인들의 당면 과제, 즉 마이크로크레딧 프로그램의 수혜대상인 빈곤층과 사회적 약자 집단의 수요를 충족시키는 일에만 집중할 수 있도록 한다.<sup>129)</sup>

NGO가 후원하는 마이크로크레딧 프로그램들은 국제무대에서 국가와 NGO간의 관계에 대한 현재의 생각을 표현한 전형적인 예이다. NGO들은 역사적으로 고안된 국가중심 모델의 테두리 밖에서 주로 운영된다. 그러한 지위를 활용하여, NGO들은 여러 가지 특성을 NGO 자체 및 국가에 유리하게 활용하고자 하는데, 국가는 NGO의 존재와 운영에 대해 묵인하는 것이다. 이 분야에서 NGO의 활동을 국가가 용인하는 것은 분명하다. 국제 정부기구들로부터의 찬사 이외에도,<sup>130)</sup> 마이크로크레딧 프로그램은 200년 통계에 따르면 미국, 라틴아메리카, 아시아 지역 등 현재 35개국에서 운영되고 있다.<sup>131)</sup>

129) Taylor, op.cit.,p.323.

130) Declaration and Plan of Action, <http://www.microcreditsummit.org/declaration.htm>.

131) Taylor, op.cit.,p.323.

이와 같은 소액신용대출모델은 첫 번째 국제법 모델을 영속화하고, 국제사회에 대한 지속적인 강력한 영향력을 보여준다. 국제무대에서 NGO의 강화된 존재감과 영향력이 실질적인 수준에서 인정받고 있으나, 이들 기구들의 등장은 법적 인정을 거의 받지 못하고 있다. NGO 들에 때로는 UN이 후원하는 국제회의에의 제한적 참여권이 부여되기도 하지만,<sup>132)</sup>국제노동기구(ILO)를 제외한 어떠한 기관도 국가 기관과 동등한 수준에 가까운 NGO들에게 공식적으로 법적 지위를 부여하지 않는다.<sup>133)</sup> 뿐만 아니라, NGO들은 (지역기구 수준의 예외를 제외하고) 국제사법포럼에서 설 자리를 얻지 못하고 있다. 국가 정부는 NGO들이 전통적인 권력의 위계질서에서 새롭게 부상하는 합법적이고 독립적인 행위의 주체가 아니라 국가의 동의에 의해서만 운영된다고 간주하기 때문에, 일반적으로 NGO 활동을 지원하고, NGO의 소액신용대출활동을 허용할 수 있다.<sup>134)</sup>

많은 이들이 국가 중심적 국제법 모델을 문제가 많은 것으로 간주한다.<sup>135)</sup> 그러나, 반드시 그렇지는 않을 것이다. 소액신용대출을 국가-NGO 관계의 예로서 활용하여, 국가의 묵인에 의하여 수정된 현재의 모델이 잘 운영되고 있다는 사실을 발견할 수 있다. 마이크로크레딧 프로그램들이 일반적인 견해만큼이나 실제로 성공적이라면, 이는 현재의 체제가 제대로 작동한다는 사실, 즉 국가와 NGO가 이 분야에 있어 책임과 의무의 적절한 균형점을 찾았다는 사실을 시사하는 것이라 할 수 있다. 마이크로크레딧 프로그램이 NGO에 의하여 운영되어 “시민 지향적이고, 유연하며, 관료주의적이지 않고, 작고 아름다운 것

---

132) UN Conference on Environment and Development, <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>.

133) Peter J. Spiro, “New Players on the International Stage”, *Hofstra L. & Pol’y Symp.*, Vol.2(1997), pp.19-20.

134) Taylor, op.cit.,p.324.

135) Edith Brown Weiss, “The Rise or the Fall of International Law?,” *Fordham L. Rev.*, Vol.69(2000), pp. 360-62.

에 대한 규칙을 준수함으로써” 마이크로크레딧 프로그램이 “놀라운 성공”을 이루었다고 판단하는 경우, 이는 NGO의 외부자적 입장과 견해를 유지하는 것이 적절하다는 것을 의미한다.<sup>136)</sup> 만약 마이크로크레딧 프로그램들이 생각한 것만큼 성공적이지 않거나, 국가와 NGO간 관계의 변화로 인하여 훨씬 더 큰 성공을 낳을 수 있다면, 또 다른 결론에 도달할 수 있다. 그러한 경우, 구체적으로는 소액신용대출, 또한 보다 포괄적으로는 개발과 국제적 상황이라는 관점에서 정부와 NGO 양자 간의 상호 관계를 재검토하여야 할 시기가 될 수 있다. 소액신용대출이라는 좁은 분야에서의 정부-NGO간 협력이 잘 설명해주는 바와 같이, 현재의 국가-NGO간 관계의 효율성을 결정하기 위해서는 마이크로크레딧 프로그램에 대한 평가가 요구된다. 그러나 안타깝게도 이는 어려운 작업임이 증명되었다.<sup>137)</sup>

## 2. 국제적 비정부기구와 마이크로크레딧 프로그램

### (1) 기원과 활동

세계은행 등 국제기구들이 개발도상국에 자금을 공여하여 댐 및 발전소와 같이 대규모의 자본집중적 국가기간시설을 건설하는 프로젝트와 같은 전통적인 개발 프로그램들은 전세계 최빈곤층의 수요를 충족시키거나 생활수준을 개선하는 일에 있어서는 실패하였다<sup>138)</sup> 바로 이러한 배경하에서 국제적 비정부기구 또는 일부 정부원조단체는 빈곤층의 손에 직접 돈을 쥐어주기 위한 대안적 메커니즘으로<sup>139)</sup> 전세계

136) Jaffer, *op.cit.*, p.186.

137) Taylor, *op.cit.*, p.324.

138) 일부 프로젝트는 빈곤층을 도움을 주기도 하였지만, 빈곤층에 피해를 입히거나 생활터전을 빼앗아버리기도 하였다. Anderson, *op.cit.*, p.92.

139) 예컨대, 방글라데시 그라민은행의 창설자인 무하마드 유누스(Muhammad Yunus) 교수가 한 여성 마을 주민에게 몇 달러 정도의 대출을 제공하여 그가 고리대금업자를 찾아갈 필요 없이 옷을 짜기 위한 실을 살 수 있도록 결정하였을 때, 그의 의

많은 국가에서 마이크로크레딧 프로그램을 운영하고 있다.<sup>140)</sup> 또한, 국제적 비정부기구들은 정치적 영향력의 증대를 배경으로 자신들이 소액신용대출의 빈곤층에 대한 영향을 평가하는 작업에 있어서나 원조프로그램을 이행하는 과정에서 국제기구들보다는 훨씬 더 유리한 입장이라고 주장하고 있으며 많은 국제조직이나 국가원조기구들도 비정부기구가 비효율적이고 부패한 국가를 대신하여 우회적으로 빈곤층에게 원조를 제공하는 역할을 할 수 있을 것으로 판단하였다.<sup>141)</sup> 한편, 최근의 국제적인 성평등지향적인 경향은 세계 최빈곤층(대다수는 여성)의 수요를 충족시키기 위한 노력의 일환으로 남성지배적 경제로부터 여성의 경제적 자립을 달성하는 것에 관심을 경주하기 시작하였다.<sup>142)</sup> 국가 또는 상업적 대부업체에게 자금 지원을 의존하는 전통적인 대출 프로그램과는 달리, 다수의 마이크로크레딧 프로그램은 프로그램의 설계 및 이행 측면에서 주로 비정부기구에 의존하고 있다.

마이크로크레딧 프로그램은 국가 및 국가 기반 단체와 비교할 때 국제적 비정부기구만이 가진 독특한 특징을 활용하고자 한다. 그러한 특징 중 하나의 중요한 예는 국제적 비정부기구의 외부자적 지위이다.<sup>143)</sup> 국가 정부보다 더 제한된 영역에서, 정부와는 다른 의제를 가지고 운영되는 비정부기구는 일반적으로, 그리고 특히 그러한 비정부기구의 발전은 지역사회 건설에 대해서만 관심을 갖는다, 즉 목표 집단의 수요를 충족시키는 데에만 전념한다고 일반적으로 간주된다. 이

---

도는 시장의 긍정적 가치에 대한 원론주의적 믿음이라기보다는 그 여성이 고리대금업과 같은 기존의 신용시장에서 벗어나도록 하기 위한 것이었다.Ibid.

140) Anderson, *op.cit.*, p.86.

141) 비정부기구와 국제원조기구간 협력은 오랜 역사를 갖고 있다. 세계은행 프로젝트 중 절반 이상이 비정부기구가 참여한 것이었다. 환경 정책에서부터 채무탕감에 이르기까지, 비정부기구들은 세계은행 정책의 중심에 자리잡고 있다. 그리고 종종 비정부기구들이 세계은행 정책을 결정하기도 한다. Ibid.,p.93.

142) Lucie E. White, "Feminist Microenterprise: Vindicating the Rights of Women in the New Global Order?," *Me. L. Rev.*, Vol.50(1998), pp.327-32.

143) Taylor, *op.cit.*, p.320.



와는 대조적으로, 국가 정부와 국가기반 단체들은 사회적 약자 집단의 복지에 대한 관심을 옹호할 수는 있으나, 다른 유권자집단의 이익을 충족시키기 위해서도 노력하여야만 한다. 국가의 관심과 자원에 대한 서로 상반되는 요구로 인하여, 소액신용대출의 목표 집단을 위한 효과적인 변화를 모색하기 위한 국가 정부와 국가기반 단체들의 능력과 열망이 제한된다. 일반적 견해에 의하면, 비정부기구가 운영하는 마이크로크레딧 프로그램은 국가 이익의 수용이라는 문제를 회피하는 경향이 있는데, 그 이유는 이들 프로그램들이 정부의 테두리 바깥에서, 훨씬 더 제한적인 목표와 책임을 가지고 운영되기 때문이라는 것이다. 그러나, 마이크로크레딧 프로그램은 어느 정도 성공하고자 한다면, 최소한 정부의 목인을 얻어야 하기 때문이다. 마이크로크레딧 프로그램의 운영으로 인하여 전반적인 사회 복지가 향상되는 결과가 발생한다면 이는 국가 정부에도 좋은 일이 된다. 이러한 상생적 관계는 국가가 소액신용대출 분야에서 비정부기구의 활동을 금지하기 위하여 조치를 취하게 되는 가능성을 줄일 수 있다.<sup>144)</sup>

소액신용대출과 관련된 국제적 비정부기구들은 국가와 대비하였을 때 비정부기구만이 갖는 또 다른 고유의 특징으로부터 혜택을 보게 되는 바, 비정부기구들은 영업 효율성을 증대시킬 수 있는 소규모의, 관료주의 성향이 약한 운영 방식을 채택한다는 것이다. 이를 뒷받침하는 한 가지 예는 “연대 집단” 또는 “대부자 집단”을 활용하는 것인데, 이는 대부분의 마이크로크레딧 프로그램에서 일반적으로 사용되는 기법이다.

“연대집단대출”은 전통적으로 사회적 약자 집단을 여신 시장에서 배제해 왔던 문제들을 극복하는 혁신적인 방안이다.<sup>145)</sup> 연대집단대출은 3인에서 6인에 이르는 멤버들로 이루어진 집단을 형성하기 위하여

144) Ibid., p.321.

145) Jaffer, op.cit., p.187.

잠재적 대출 수혜자를 필요로 한다. 대출집단의 멤버 각각은 모든 다른 멤버의 상환 의무를 보증한다는 데 합의하여, 어느 멤버가 대출금에 대하여 채무불이행을 할 경우 다른 멤버가 그 상환 의무를 대신 이행하여야 한다.

여신 제공자가 연대대출을 선호하는 이유는 개인대출에 대한 귀책 당사자의 수를 늘리고, 차주들의 대출 상환의무를 준수하기 위하여 차주들의 동료압력을 행사하는 기존의 사회적 규범을 활용함으로써, 상환의 가능성을 높일 수 있다고 생각하기 때문이다.<sup>146)</sup> 연대대출을 이용할 수 있는 이유는 비정부기구들이 국가 및 국가기반 단체와 은행에서 일반적으로 보여지는 재정적 제한의 테두리 밖에서 운영될 수 있기 때문이다. 마이크로크레딧 프로그램이 활용할 수 있는 다소 비공식적인 방법을 통해, 목표 집단이 전통적인 대출 방법을 활용하는 것을 방해하는 여러 가지 문제들을 극복할 수 있다. 소액신용대출이 상당 부분 완화시키는 문제들 중 가장 일반적인 문제는 무담보라는 것이다.<sup>147)</sup> 전통적인 대주들은 그들의 리스크를 최소화하기 위하여 자금을 담보화 한다. 마이크로크레딧 프로그램은 혁신적 구조를 통하여 담보에 대한 필요성을 없애거나 상당히 완화시켜 결과적으로 목표 집단을 위하여 새로운 기회를 제공하게 된다.<sup>148)</sup>

국제적 비정부기구도 “현지 사정에 밝은” 현지 대표자들로 구성되어 있어서 그 서비스 대상집단에 가깝게 다가갈 수 있기 때문에 그들의 수요를 제대로 잘 판단하고 제대로 충족시킬 수 있는 프로그램들을 발취하기 위하여 그들과 협력할 수 있는 유리한 위치에 있다. 국가가 운영하는 프로그램들은 서비스대상 집단의 “목소리”를 찾아내는데 어려움을 겪곤 한다.<sup>149)</sup> 그들은 대개 특화된 지식이 부족한데, 이

---

146) Taylor, op.cit., p.321.

147) Ibid., p.322.

148) Grameen Bank Credit Delivery System, <http://www.grameen-info.org/bank/cds.html>.

149) Taylor, op.cit., p.322.

는 그들이 관련 지역사회에 오랫동안 지속적으로 “현장 생활”을 하지 않기 때문이다. 뿐만 아니라, 국가 공무원인 프로그램 고안자들은 애초 의도했던 수혜자 집단으로부터 불신과 배척을 직면하게 될 수도 있다. 다수 국가에서, 빈곤층이 국가 공무원을 신임할 이유가 거의 없기 때문에, 프로그램이 효과적으로 운영되기 위하여 필요한 민-관 대화에 참여하기를 꺼려하는 경향이 있다. 국가 조직의 테두리 바깥에서 활동한다고 간주되는 비정부기구 대표자들은 대개 시민들을 직접 찾아다니는 경향이 강하며,<sup>150)</sup> 공무원이 직면하게 되는 어려움을 겪을 확률은 그다지 높지 않다.

다수의 마이크로크레딧 프로그램에서 비정부기구에서 일반적으로 발견되는 또 다른 특징이 나타난다. 소액신용대출제도를 고안하고 그라민 은행을<sup>151)</sup> 설립한 무하마드 유누스 (Muhammad Yunus) 교수를 시작으로, 마이크로크레딧 프로그램은 기업가들에 의하여 운영되는 경향이 있는데, 이들 기업가들은 고질화된 국가 공무원들보다는 프로그램 설계에 있어 기꺼이 위험을 감내하려는 성향이 더 강하며, 창의적인 아이디어도 더 잘 받아들인다. 국가 공무원은 혁신적인 방안을 받아들이고 싶어하는 자신들의 열망을 제한할 가능성이 있는 관료주의적 기관에서의 본인들의 명성과 고용 유지 문제를 당연히 걱정하고 있다. 비정부기구 종사자들은 국가 공무원만큼 절실하게 전술한 문제에 대하여 우려하지 않으며, 그에 따라 조직 운영의 창의성과 융통성을 제고할 수 있는 능력이 있다고 판단된다. 비정부기구 종사자들도 자신들의 명성과 고용 문제를 걱정하고 있기는 하지만, 비정부기구의 조직이 훨씬 더 혁신을 지지하고, 원래 의도가 훌륭하였지만 실패한 일에 대해서도 더 잘 받아들인다. 이러한 특성은 국가 정치로부터 자유롭고, 국가 주도의 개발 운동에서 주로 나타나는 부패의 문제가 없

150) Grameen Bank, <http://www.grameen-info.org/bank/index.html>.

151) A Short History of Grameen Bank, <http://www.grameen-info.org/bank/hist.html>.

다는 점과 맞물려 비정부기구 마이크로크레딧 프로그램 제공자들로 하여금 자유롭게 본인들의 당면 과제, 즉 마이크로크레딧 프로그램의 수혜대상인 빈곤층과 사회적 약자 집단의 수요를 충족시키는 일에만 집중할 수 있도록 한다.<sup>152)</sup>

국제적 비정부기구가 후원하는 마이크로크레딧 프로그램들은 국제 무대에서 국가와 비정부기구간의 관계에 대한 현재의 생각을 표현한 전형적인 예이다. 비정부기구들은 역사적으로 고안된 국가중심 모델의 테두리 밖에서 주로 운영된다. 그러한 지위를 활용하여, 비정부기구들은 여러 가지 특성을 비정부기구 자체 및 국가에 유리하게 활용하고자 하는데, 국가는 비정부기구의 존재와 운영에 대해 묵인하는 것이다. 이 분야에서 비정부기구의 활동을 국가가 용인하는 것은 분명하다.<sup>153)</sup> 국제적 비정부 마이크로크레딧 프로그램은 2000년 통계에 따르면 미국, 라틴아메리카, 아시아 지역 등 현재 35개국에서 운영되고 있다.<sup>154)</sup> 이와 같은 소액신용대출모델은 첫 번째 국제법 모델을 영속화하고, 국제사회에 대한 지속적인 강력한 영향력을 보여준다. 국제 무대에서 국제적 비정부기구의 강화된 존재감과 영향력이 실질적인 수준에서 인정받고 있으나, 이들 기구들의 등장은 법적 인정을 거의 받지 못하고 있다. 국제적 비정부기구에 때로는 UN이 후원하는 국제회의에의 제한적 참여권이 부여되기도 하지만,<sup>155)</sup> 국제노동기구(ILO)를 제외한 어떠한 기관도 국가 기관과 동등한 수준에 가까운 국제적 비정부기구들에게 공식적으로 법적 지위를 부여하지 않는다.<sup>156)</sup>

뿐만 아니라, 비정부기구들은 (지역기구 수준의 예외를 제외하고) 국제사법포럼에서 설 자리를 얻지 못하고 있다. 국가 정부는 비정부

---

152) Taylor, op.cit., p.323.

153) Declaration and Plan of Action, <http://www.microcreditsummit.org/declaration.htm>.

154) Taylor, op.cit., p.323.

155) UN Conference on Environment and Development, <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>.

156) Peter J. Spiro, "New Players on the International Stage," Hofstra L. & Pol'y Symp., Vol.2(1997), pp.19-20.

기구들이 전통적인 권력의 위계질서에서 새롭게 부상하는 합법적이고 독립적인 행위의 주체가 아니라 국가의 동의에 의해서만 운영된다고 간주하기 때문에, 일반적으로 비정부기구 활동을 지원하고, 비정부기구의 소액신용대출활동을 허용할 수 있다.<sup>157)</sup>

많은 이들이 국가 중심적 국제법 모델을 문제가 많은 것으로 간주한다.<sup>158)</sup> 그러나, 반드시 그렇지는 않을 것이다. 소액신용대출을 국가-비정부기구 관계의 예로서 활용하여, 국가의 묵인에 의하여 수정된 현재의 모델이 잘 운영되고 있다는 사실을 발견할 수 있다. 마이크로크레딧 프로그램들이 일반적인 견해만큼이나 실제로 성공적이라면, 이는 현재의 체제가 제대로 작동한다는 사실, 즉 국가와 비정부기구가 이 분야에 있어 책임과 의무의 적절한 균형점을 찾았다는 사실을 시사하는 것이라 할 수 있다. 마이크로크레딧 프로그램이 비정부기구에 의하여 운영되어 “시민 지향적이고, 유연하며, 관료주의적이지 않고, 작고 아름다운 것에 대한 규칙을 준수함으로써” 마이크로크레딧 프로그램이 “놀라운 성공”을 이루었다고 판단하는 경우, 이는 비정부기구의 외부자적 입장과 견해를 유지하는 것이 적절하다는 것을 의미한다.<sup>159)</sup> 만약 마이크로크레딧 프로그램들이 생각한 것만큼 성공적이지 않거나, 국가와 비정부기구간 관계의 변화로 인하여 훨씬 더 큰 성공을 낳을 수 있다면, 또 다른 결론에 도달할 수 있다.

그러한 경우, 구체적으로는 소액신용대출, 또한 보다 포괄적으로는 개발과 국제적 상황이라는 관점에서 정부와 비정부기구 양자 간의 상호 관계를 재검토하여야 할 시기가 될 수 있다. 소액신용대출이라는 좁은 분야에서의 정부-비정부기구간 협력이 잘 설명해주는 바와 같이, 현재의 국가-비정부기구간 관계의 효율성을 결정하기 위해서는 마이

157) Taylor, op.cit., p.324.

158) Edith Brown Weiss, “The Rise or the Fall of International Law?,” Fordham L. Rev., Vol.69(2000), pp.360-62.

159) Jaffer, op.cit., p.186.

크로크레딧 프로그램에 대한 평가가 요구된다. 그러나 안타깝게도 이는 어려운 작업임이 증명되었다.<sup>160)</sup>

## (2) 현지 정부와 협력필요성

국가 정부와 국제적 비정부기구의 역할에 대한 서로 다른 이해를 바탕으로 고안된 제2차 마이크로크레딧 프로그램이 등장하여 기능을 수행하여야 할 시기인가? 이러한 질문에 대한 답은 기껏해야 추측에 기반을 둔 것이지만, 제2차 마이크로크레딧 프로그램 설계가 필요하다고 믿기에는 충분한 이유가 있다. 제1차 마이크로크레딧 프로그램들은 일반적으로 국가와 비정부기구간의 간극을 활용하고, 이를 영속화하기 위하여 고안되었다. 이러한 방식으로는 위에서 파악한 바와 같이 마이크로크레딧 프로그램의 효율성을 제한하는 문제들을 더욱 악화시킬 뿐이다. 정부와 비정부기구간 협력을 제한한다는 것은 소액 신용대출 프로젝트의 규모가 더 작고, 그 기간도 더 짧은 경향이 있다는 뜻이다. 자금을 대하여 외부 기부자에게 의존하는 비정부기구들은 곧바로 실적을 내야 한다는 압력에 직면하게 된다. 마이크로크레딧 프로그램은 현재 목표 집단에 대한 신규 평가와 목표 집단에의 수요 충족 및 원조 제공을 배제하고, 대출집단과 기타 기존의 기준을 바탕으로 하는 애초의 모델을 채택하는 경향이 있다. 아이로니컬하게도, 마이크로크레딧 프로그램이 성공했다는 견해는 이제 마이크로크레딧 프로그램의 진전을 가로막는 요인으로 작용하고 있다. 마이크로크레딧 프로그램 설계자들은 당연히 프로그램 혁신을 꺼려한다. “고장나지 않았다면, 고치지 말아라”라는 식의 태도는 고장나지 않은 경우에, 그리고 소액신용대출의 상당 부분이 건전한 상태를 유지하고 있을 때 잘 적용되는 개념이다. 그러나, 문제점들이 시사하는 바와 같이, 상황을 개선할 수도 있다. “개발이라는 것이 정부가 단독으로 추

---

160) Taylor, op.cit., p.324.

진하여 위에서 아래로 진행되는 것이 아닌 것처럼, 비정부기구가 단독으로 주도하여 아래에서 위로 진행할 수 있는 것도 아니다.”라는 사실을 인정하여야 할 때이다. 제2차 마이크로크레딧 프로그램은 프로그램의 설계, 이행 및 지원 면에서 정부와 비정부기구간 강화된 협력에 초점을 맞추게 된다.<sup>161)</sup>

현재 마이크로크레딧 프로그램의 장기적인 성공을 발목 잡는 난관들은 정부와 비정부기구가 현재 수준보다 한층 더 협력을 강화하는 경우 해결될 수 있는 문제이다. 정부와 비정부기구간 협력 강화는 각 당사자의 이익을 활용하고 각각의 목표를 더욱 강화시키게 된다. 확실치 않은 점이라면, 어느 정도 범위까지 정부와 비정부기구가 협력하여야만 할 것인가라는 문제이다. 국가 정부는 실질적인 참여도와 국제적 규범 창설에 있어 비국가 행위주체의 역할과 책임을 강화하는 것을 기꺼이 허용할 것인가? 비정부기구들은 그들의 전통적인 “이방인적” 지위를 탈피하기 위하여 좀 더 공식적인 절차와 과정에 기꺼이 참여할 것인가 또한 정부와 비정부기구 각각의 협력 노력은 제2차 모델을 시행함으로써 얻게 되는 이익이 제1차 모델을 포기하는 비용을 충당하고도 남음이 있다는 사실을 인지하는 것 여부에 달려 있다.<sup>162)</sup>

### (3) 시장메커니즘의 적용가능성

마이크로크레딧이 상업적 대출시장에서는 이용할 수 없는 경우에 정부나 자선단체 등 비상업적 출처로부터 자금을 지원을 통하여 이루어진다면, 이는 정확하게 말하면 시장활동이 아니라, 시장을 몇 가지 중요한 측면에서만 모방하는 행위인 것이다. 마이크로크레딧이 시장활동에 해당하려면 몇 가지 요소를 구비하여야 한다. 첫째, 신용대출이 시장메커니즘에 의하여 이루어져야 한다는 것으로 일정한 이자와

161) Ibid., p.333,

162) Ibid., p.334.

함께 상환되어야 하는 자금(마이크로크레딧 프로그램에 기본적으로 포함된 다양한 보조금과 무관함)을 대출하는 것이어야 한다는 것이다. 이를 위해서 마이크로크레딧 프로그램은 상환원칙을 강화하기 위한 여러 가지 수단을 갖추고 있다. 그라민은행 등 일부 프로그램에서는, 동료압력 및 사회적 압력을 이용하는 집단을 형성하도록 하고 이들로 하여금 미상환 대출금에 대한 연대 책임을 지도록 하고 앞선 순위의 차주가 자금을 상환한 경우에만 다음 순위의 차주가 대출을 받을 수 있도록 한다. 또 다른 한편으로는 비상환이 다음 대출을 불가능하게 한다는 인식을 심어주고 상환을 극히 중대한 사회적 의무로 간주하는 시장 이전의 문화(pre-market culture)가 정착되어야 한다는 것이다.<sup>163)</sup> 사실, 대출금 상환의 메커니즘으로서 법적으로 집행 가능한 계약이라는 고전적인 개념보다는 전적으로 비시장적인 형태의 의무에 의존한다는 사실은 어느 정도 모순적인 것이다.<sup>164)</sup>

둘째, 모든 중요한 측면에서 빈곤층에 자본을 제공하기 위한 메커니즘은 시장적 메커니즘일 뿐만 아니라, 그 의도는 빈곤층이 대출받은 자본을 시장의 목적을 위하여 사용한다는 것이다. 소액신용대출의 목적은 빈곤층이 스스로 시장 활동에 참여할 수 있도록 하여, 일정 종류의 소규모 또는 영세 사업을 수행하도록 하는 것이다. 즉, 이익을

---

163) 지급의무를 다한다는 것이 자신이 속한 공동체 내에서 공적으로 그다지 큰 중요성을 차지하는 일이 되지 않는 도시의 지역사회에서보다는, 대출금 상환 의무가 실질적으로 사회적 명예의 문제로 간주되는 농촌 지역 마을에서 대출금 상환의 효과가 가장 잘 발휘된다는 점은 주목할 만하다. 또한, 이러한 사회적 의무의 메커니즘은 특히 여성에게 더욱 효과가 있는 것으로 드러나고 있다. 이는 부분적으로 여성들이 남성들보다는 문화적으로 자신의 의무를 더 진지하게 받아들이는 경향이 강하기 때문이다. 라틴 아메리카에서는 각 차주집단 내에 최소 여성 수를 유지하기 위하여 노력하는데, 그 이유는 경험상 남성들이 여성들보다 상환 의무를 훨씬 더 가볍게 여기기 때문이라는 것이다.

164) 한편, 대출조건으로서 대출집단의 부채에 대하여 연대책임을 지는 차주집단을 형성하는 등 어떠한 형태로든 연대책임을 이용하는 것이 타당한지의 문제가 제기된다. 연대보증책임은 단일 차주의 신용도에 근거하기 보다는 여러 명으로 구성된 차주집단의 신용도를 집단적으로 활용함으로써, 담보가 없는 빈곤층의 주요한 문제점을 극복하는 것을 목적으로 한다.



창출하고 가구 소득을 증대시키기 위하여 사고, 팔고, 자신의 노동력을 통하여 부가가치를 창출하는 것이다. 이러한 의미에서, 소액신용대출은 상당히 시장지향적이다. 따라서 대출의 용도는 이러한 목적에 부합되어야 하며 단순히 소비를 위한 것이어서는 아니된다.<sup>165)</sup>

셋째, 개발도상국의 마이크로크레딧 프로그램에 투입된 자본중 상당 부분은 전세계 최부유국에서 유입된 것이며<sup>166)</sup> 어떠한 의미에서는 마이크로크레딧이 국제적 차원에서 부유층으로부터 빈곤층으로 자본을 이동시키는 수단이라는 뜻이다. 미국의 그러나 이러한 지원의 초점은 주로 해외원조에 맞추어져 왔다. 1980년대 이래 마이크로크레딧에 대한 지지에 앞장서온 미국은 이러한 프로젝트에 지난 15년간 거의 50 개국에 걸쳐 20억 달러 - 연평균 1억5천5백만 달러 이상을 쏟아 부었다. 거액처럼 보이지만 사실 이는 미국이 한 대의 새로운 전투기에 쓰려고 계획중인 금액의 절반을 조금 넘는 것이다. 마이크로크레딧에 대한 세계은행의 재정지원 또한 절대적 규모(연평균 1억7천만 달러) 및 전체 재정적 우선순위에 대한 중요도(세계은행 전체 대출의 1% 미만) 면에서 이와 비슷한 수준이다.<sup>167)</sup> 2000년에 미국 의회는 영세기업 (microenterprise) 지원을 미국 해외원조의 필수 구성요소로 지정하는

165) 그런데, 자전거 수리 또는 구두 수선과 같은 비교적 어렵지 않은 종류의 서비스 중 상당 부분을 빈곤층이 스스로 제공하지 않는 경우가 많다. 그 이유는, 비록 이러한 행위가 경제적으로 지속가능하다고 생각할 수 있는 충분한 근거가 있음에도 불구하고, 빈곤층조차 그러한 서비스를 이용하기 위하여 돈을 쓰고, 또 그러기 위해서는 현지 지역사회를 벗어나서 밖으로 나가야만 하기 때문이다. 마이크로크레딧 프로그램이 때로는 차주가 현지 지역사회내에서 활동하는 것을 조건으로 하고 있는 바, 그 지역사회의 소득 창출 그리고 현지 사정에 잘 맞는 활동을 하도록 하는 것이 훨씬 효율적이라는 이유 때문이다.

166) 소액신용대출을 위한 자금의 대부분이 북유럽 국가, 캐나다, 네덜란드, 일본과 같은 부유한 국가들의 개발기구로부터 나오는 것이므로, 소액신용대출은 시장메커니즘을 대체하기 위한 것이 아니라, 특정 민국의 정부기관을 위하여 특정 부국들의 정부기관(그들의 효율성, 투명성 및 책임성 결여를 이유로)을 대체하는 것이라고 말하는 것이 더 정확할 수 있다.

167) Coleman, op.cit., p.182.

법률을 통과시키면서, 모든 보조금의 절반은 극빈층에게 제공할 것을 명시하였다.<sup>168)</sup> 미국 국제개발청(USAID)은 현재 이 계획을 실행하기 위해 국내외 700개 기구와 협력하고 있다. 갈수록 많은 금융기관들이 마이크로크레딧에 있어 위험부담이 적은 영역으로 확장함에 따라, 미국과 기타 다른 개발기구들은 극빈층에 대한 지원 의지를 강화해야 한다. USAID의 목표는 보조금 전액을 극빈층에게 지원하는 방향으로 조정되어야 한다. 그 결과로 대출상환율은 하락 - 그리고 이에 따른 재정적 지속가능성 감소 하겠지만, 은행서비스는 현재 이를 이용할 수 없는 사람들을 대상으로 크게 확장될 것이다. USAID는 극빈층의 빈곤 완화를 위해 이러한 위험을 감수해야 한다.<sup>169)</sup>

---

168) Ibid., p.184.

169) Ibid.

### 제 3 장 주요 개발도상국의 극빈층을 위한 마이크로크레딧제도

#### 제 1 절 의 의

개발도상국 여러 지역, 특히 농촌 지역에서, 소규모의 비공식적인 사업은 지역 경제의 핵심 기둥과 같은 역할을 하고, 극빈층에 일자리와 소득을 제공한다. 농업, 가내공업, 또는 수공업협동조합과 같은 이러한 소규모 사업의 다수는 현금흐름관리, 리스크 예방, 자산 형성, 소비 안정화 및 소비자 대출 제공 등과 같이 대기업이 갖게 되는 재정적 수요와 동일한 수요를 갖고 있다.<sup>170)</sup> 현대 마이크로크레딧기관은 개발프로젝트로 인하여 농촌지역 개발에 주안점을 둔 보조금 지원을 받는 여신 프로그램이 처음 도입된 시점인 1950년대에 출현하였다.<sup>171)</sup> 그러나, 진정한 의미의 소액신용대출시대는 영세기업 대출프로그램의 탄생과 함께 1970년대 내지 1980년대에 시작되었는데, 당시 영세기업 대출프로그램은 극빈층을 대상으로 하고, 의무 저축 프로그램이 보완적 역할을 하는 빈곤퇴치에 초점을 맞추었다.<sup>172)</sup> 빈곤퇴치의 주요 활동은 개발원조로서 소액신용대출에 주안점을 둔 빈곤층을 위한 그라민은행(Grameen Bank for the Poor)과 같은 NGO가 주로 수행하였다.<sup>173)</sup> 그라민은행(Grameen Bank)과 무하메드 유누스(Muhammed Yunus)

170) Making Financial Markets Work for the Poor: Guidelines on Microfinance (Swedish International Development Cooperation Agency Oct. 2004), [http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4254en\\_Guidelines\\_MF\\_web.pdf&a=3321#search=%22microfinance%20%20%22cash%20flow%20management%22%20%22asset%20building%22%20%22consumer%20credit%22%22](http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4254en_Guidelines_MF_web.pdf&a=3321#search=%22microfinance%20%20%22cash%20flow%20management%22%20%22asset%20building%22%20%22consumer%20credit%22%22).

171) Ibid.

172) Gord Cunningham, Microfinance: Flavour of the Month or Practical Development Alternative?, Conference Presentation at the Yukon Economic Forum: Ideas Summit (Mar. 25, 2000), [http://www.coady.stfx.ca/resources/publications/publications\\_presentations\\_microfinance.html](http://www.coady.stfx.ca/resources/publications/publications_presentations_microfinance.html).)

교수는 마이크로크레딧과 빈곤 퇴치 분야에 있어서의 획기적인 공로를 인정받아 2006년 12월 노벨평화상을 수상하였다.<sup>174)</sup>

## 제 2 절 방글라데쉬의 그라민 모델

### 1. 그라민 I

최초 그라민 시스템에 따르면, 은행들은 15~22개 마을 규모의 지역을 담당한다.<sup>175)</sup> 은행 직원들은 마을 사람들과 익숙해지며 그들의 필요를 평가한다.<sup>176)</sup> 각 마을에는 서로 관계가 없는 다섯 명의 개인들로 구성된 동료집단이 구성된다.<sup>177)</sup> 이 시점에서 이 집단들은 잠재적 대출수요자가 된다. 대부신청자의 토지 자산은 0.5에이커를 넘을 수 없으며, 다섯 명 중 두 명만이 대출자격을 부여 받는다.<sup>178)</sup> 각 지역의 은행은 대출자들의 대출 규정 준수여부를 확인하기 위해 그들을 한 달 동안 지켜본다.<sup>179)</sup> 이 최초 대출자들이 대출금 및 이자를 성공적으로 상환해야만 그 그룹의 다른 멤버들도 대출 대상자로서의 자격을 부여 받는다. 그라민 대출의 평균 상환기간은 50주이며, 이 기간 동안 그룹 내의 대출자들과 잠재적 대출수요자들 사이에는 흥미로운 공생효과가 발생한다. 이 기간 동안, 그룹의 다른 멤버들은 첫 번째 대출의 상환을 확실히 하기 위해 상당한 압력을 가한다. 한편 대출자들이 대출로 인해 얻게 되는 경제적 혜택은 다른 멤버들로 하여금 프로그램

---

173) A Short History of Grameen Bank, Grameen Banking for the Poor 1998, <http://www.grameen-info.org/bank/hist.html>.

174) Muhammed Yunus, "The Nobel Peace Prize 2006: Nobel Lecture," L. & Bus. Rev. Am., Vol.13(2007), pp.267-72.

175) Lending Models, op.cit.

176) Ibid.

177) Jaffer, op.cit., p.198.

178) Ibid.

179) Lending Models, op.cit.

램 안에 남아있도록 하는 자극제의 역할을 한다. 그라민 대출에 대한 금리는 16%에서 20% 사이이다.<sup>180)</sup>

창립 이래, 그라민 은행은 1백8십만 명의 가난한 고객들을 확보하고 매월 3천만 달러를 대출해주는 수준으로까지 성장하였다.<sup>181)</sup> 방글라데시 내의 비평가들은 마이크로크레딧의 높은 상환율을 지적하며 그라민 은행에게 은행 형태로 전환해 더 낮은 금리를 부과할 것을 촉구하였다.

그라민은행<sup>182)</sup> 모델은 경제학자 Muhammad Yunus에 의해 1976년 방글라데시에서 개발되었다.<sup>183)</sup> 그라민은행의 임무는 가난한 여성주민들에게 우선적으로 소규모 무담보 대출을 제공하는 방법으로 방글라데시 시골지역의 빈곤을 퇴치하는 것이었다. 여성들은 만족스러운 사업계획을 제출하고, 서명하는 법을 배우고, 4명의 다른 대출신청자들과 함께 그룹을 형성하고, 그라민 은행의 사회정책에 대하여 배우는 1주일 훈련 프로그램에 참여함으로써 대출대상자 자격을 얻는다. 평균 대출금은 미화 10달러 내지 300달러이다. 사업계획은 1마리의 소를 사서 매일 마을 시장에서 우유를 파는 것과 같이 단순한 계획도 허용된다.<sup>184)</sup> 유누스 교수는 자신이 농경제학을 가르치던 치타공대학교(Chittagong University)의 인근에 위치한 조브라 마을에서 빈곤층대상 대출프로그램(“마이크로렌딩” 또는 “마이크로크레딧”)을 실시하기 시작하였다. 치타공은 방글라데시 남동부 지역에 있는 벵갈만에 자리 잡고 있다. 이 지역은 몬순 및 연중 홍수로 고통받고 있으며, 그로 인하여 심각한 농작물 및 인명 피해를 겪고 있다. 1974년, 유누스 교수

180) Jaffer, op.cit., p.198.

181) Basic Facts, op.cit.

182) Grameen은 마을(villages)에 해당하는 벵갈어이다. <http://en.wikipedia.org/wiki/Grameen> 참조.

183) 첫 고객들은 결상 제조업자들이었다. 이 여성들은 대출을 이용해 원자재를 구입했으며, 이로써 대출기관의 높은 금리로 인해 간신히 생계를 이어가던 생활에서 벗어날 수 있었다.

184) Rose, op.cit., p.132.

는 개인적으로 미화 27달러를 무이자로 대출받아 이를 조브라의 빈민들에게 지급한 후, 언제든지 가능한 때에 상환할 것을 요청하였다. 오늘날, 그라민은행은 700만명 이상(대출자 및 그들의 가족을 포함하여 총 약 4,000만명)의 대출자를 보유하고 있고, 대출상환율은 99%를 넘는 수준이며, 대출자 중 58% 이상이 빈곤에서 탈출하였으며,<sup>185)</sup> 은행은 거의 매년 상당한 이익을 내고 있다.<sup>186)</sup>

그라민은행은 이제 포괄적인 서비스를 제공하는 은행으로서, 은행 직원들이 대출자의 마을, 심지어 집으로 찾아가서 대출신청을 받고 대출금을 제공하며 예치금을 받는 것이 가장 큰 특징이다. 그라민은행은 현재 기초대출, 주택대출, 대형사업체를 위한 특별투자대출 및 걸인을 위한 무이자 대출 등 다수의 다양한 유형의 대출금을 보유하고 있다. 대부분의 대출은 대출 신청 이후 1주일 이내에 처리되고 지급된다. 그라민은행은 또한 차주의 예금계좌, 연금, 대출 및 생명보험에 대하여 예치금을 받는다. 그라민은행의 성공사례는 국제적으로 인정을 받았고, 은행의 사업방식은 현재 전 세계 여러 국가에서 그대로 모방되고 있다.<sup>187)</sup> 그라민은행은 1983년 방글라데시 의회가 통과시킨 특별법으로 설립된 민간은행이었다.<sup>188)</sup> 그라민은행은 현재 정부가 7%의 지분, 차주들이 93%의 지분을 소유하고 있는데, 차주들은 1인당 1달러 50센트에 주식을 매수한다. 그라민은행은 방글라데시 법률에 의거하여 설립된 비영리법인이며, 자연재해 발생시 차주들의 이익을 위하여 사용될 수 있는 재난구호기금에 수익금 전액을 투자할 경우, 1983년 조례에 의하여 소득세 부과로부터 면제된다. 그라민은행은 또한 수많은 “자매회사”를 설립하였는데, 자매회사 중 대부분은 비영리

---

185) Yunus, Nobel Speech, 1, at 269. The poverty statistic is based on Professor Yunus's Ten Indicators to Assess Poverty Level, [www.grameen-info.org/bank/tenindicators.htm](http://www.grameen-info.org/bank/tenindicators.htm).

186) Grameen Bank at a Glance, [www.grameen-info.org/bank/GBGlance.htm](http://www.grameen-info.org/bank/GBGlance.htm).

187) Rose, *op.cit.*, p.133.

188) The Grameen Bank Ordinance, Ord. XLVI §1 (1983) (amended 1995).

법인이며, 일부는 면세대상이다. 자매회사에는 취학전 교육, 의류산업, 재생가능한 에너지 및 기능강화 요구르트 제조업 관련 벤처기업이 포함된다.<sup>189)</sup>

이러한 자매회사들은 “그라민”이라는 상호 및 자선프로그램보다는 대출 및 비즈니스적 해결책을 통하여 농촌의 빈곤층의 상황을 개선하고자 하는 그라민 은행의 사회적 임무를 공유한다. 이러한 회사들은 정부의 안전 및 복지 기준을 준수하여 공장내 고소득 일자리 2,800개를 창출하였고, 기타 수많은 사회적 혜택 중에서도 특히 10만 농촌 가구 및 기업에 대하여 청정 태양에너지를 공급하였다. 그라민은행은 여성 보호와 빈곤층의 능력에 대한 신념을 바탕으로 하는 사업철학을 통해 방글라데시를 완전히 변화시켰다. 그라민은행이 수많은 계열사를 두고, 사회적 영향력이 증대하면서, “방글라데시에는 2개의 정부가 존재한다. 그 중 하나는 국가 정부이고 다른 하나는 그라민은행이다”라는 말까지 생겨나게 되었다. 그라민은행은 정부 보조금에 의존하던 상태에서 완전히 벗어났으며, 현재 기부금을 일절 거부하고 있다. 방글라데시의 빈곤 타파라는 사회적 임무의 부산물로서 대출을 통하여 수익을 창출하는 새로운 시장을 갖게 된 자립적인 금융기관이다.

## 2. 그라민 II

2002년에 Muhammad Yunus와 그라민은행은 흔히 GGS 또는 Grameen II라 불리는 Grameen Generalized System(GGS)을 개발하였다. GGS는 원래 시스템의 개선된 형태로 간주되었다. 이것은 최초 시스템에 네 가지 새로운 특징들을 추가한 것이었다. 즉, 대출의 유연성, 연금저축, 본인보증 대출보험, 그리고 커뮤니티 스타 시스템이다. 물론 이러한 네 가지 요소들이 미국 등 선진국이나 우리나라의 도시환경에 바로 적용

---

189) Rose, op.cit.,p.133.

될 수 있는 것은 아닐 것이다.<sup>190)</sup> 1998년에 발생한 파괴적인 사이클론을 계기로,<sup>191)</sup> 그라민II는 기존의 그라민제도에 유연성을 도입하였다.

이로써 대출자들을 예측하지 못한 위기로부터 보호하고 은행을 파산의 위험으로부터 막아주었다.<sup>192)</sup> 이 새로운 대출시스템에 따라, 재정적 어려움에 처한 대출자들은 “별도의 규정이 적용되는 재조정된 기본대출(rescheduled basic loan)”을 받을 수 있다. 이를 비난하는 자들은 이러한 혁신이 어느 정도는 합리적이기는 하지만, 이는 외견적인 상환비율을 부풀리는 장부상의 속임수에 불과하다고 지적하였다.

그러나, 도움이 절실한 방글라데시 사람들에게는 이러한 비난이 피부에 와 닿지 않는다. 기억해야 할 점은 미국의 소액대출기관들은 이 형태의 재조정을 실행하지 않으며, 그 결과 채무불이행 비율이 늘어날 수 있다는 것이다.<sup>193)</sup>

두 번째와 세 번째 혁신은 연금저축 및 본인보증 대출보험의 도입이다.<sup>194)</sup> 기본적으로, 일정금액 이상의 대출을 받는 그라민 고객들은 연금기금에 대한 납입의무를 가진다. 미국의 사회보장제도와는 달리, 이 기금에 납입을 한 대출자들은 그들의 연금계정이 만기되는 10년 후에 일정 금액을 보장받는다. 수익률은 거의 200%가 될 것으로 예상된다.<sup>195)</sup>

본인보증 대출 보험은 자신의 사망 후 가족들에게 채납환불의무가 넘어갈 지 모른다는 대출자들의 두려움을 해소하기 위해 개발되었다. 이 경우 대출자는 매년 마지막 날에 대출 잔액의 2.5%를 납입한다.

---

190) Lee, op.cit., p.529

191) Muhammad Yunus, Grameen Bank II Designed to Open New Possibilities, <http://www.grameen-info.org/bank/bank2.html>(updating developments of the Grameen Generalized System as of October 2002) [hereinafter Grameen II]Grameen II.

192) Lee, op.cit., p.529.

193) Ibid.

194) Grameen II, op.cit.

195) Lee, op.cit., p.530.



만일 대출자가 다음 해 중에 사망한다면 채무는 일반기금에 있는 돈으로 변제되며, 유족들은 대출자가 기금에 납입한 금액 전액을 환급받는다. 대출자가 채무 상환 이후까지 살 경우에는 납입금이 환급되지 않는다. 이 제도는 은행과 그 지점들이 지역사회에 더 많은 관심을 갖고 마을 사람들의 생활수준 향상을 위해 함께 협력하게끔 만드는 자극제 역할을 할 수 있다.

마을의 환경을 개선시키고 그러한 개선상태를 관리하기 위한 수단으로서 Grameen II는 파이브 스타 등록제도를 도입하였다.<sup>196)</sup> 각각의 별은 각 지점과 해당 마을들의 성과를 나타낸다. 녹색 별은 연체율 0%를 나타낸다. 파란색 별은 수익을 내기 시작한 지점을 나타낸다. 보라색 별은 미결제 대출 잔고보다 예금액이 더 많은 지점을 나타낸다. 갈색 별은 대출자들의 자녀들 100%에게 교육을 보장한 지점을 나타낸다.

마지막으로, 빨간색 별은 대출자 100%를 빈곤선 위로 끌어올리는데 성공한 지점을 나타낸다. 2002년 말에 방글라데시에서 운영되는 그라민 은행 지점 수는 1,178개에 달하였다. 이 중에서 772개 지점이 총 1,346개의 별을 획득했는데, 이는 지점당 1.74개의 별에 해당한다.<sup>197)</sup> 은행직원들은 자신이 속해있는 지점의 성과에 따라 별을 얻는다. 이 별들은 자긍심과 사회적 신분의 원천일 뿐 금전적인 혜택은 따르지 않는다.

그라민은행(Grameen Bank)과 무하메드 유누스(Muhammed Yunus)교수는 마이크로크레딧과 빈곤 퇴치 분야에 있어서의 획기적인 공로를 인정받아 2006년 12월 노벨평화상을 수상하였다.<sup>198)</sup> 방글라데시에서의 좋은 결과에 힘입어, 그라민 모델에 기반을 둔 프로그램들이 전 세계

196) Ibid., p.531.

197) Grameen II.

198) Muhammed Yunus, "The Nobel Peace Prize 2006: Nobel Lecture", *L. & Bus. Rev. Am.*, Vol.13(2007)., pp.267-72.

적으로 시행되었다. 비정부 기구, 기업, 그리고 정부원조계획의 후원을 받는 이 프로그램들은 선진국과 후진국 모두에서 등장하게 되었다. Muhammad Yunus의 이론은 가난이 존재하는 곳이라면 어디에서든 마이크로크레딧이 이를 해결할 수 있다는 것이었다. 그라민 방식의 마이크로크레딧의 성공을 설명하는 여러 가지 이론이 있다.<sup>199)</sup> 첫째, peer pressure(동료 집단으로부터 받는 사회적 압력) 또는 다른 사회 및 종교적 규범에 대한 의존이 전통적인 물적 담보만큼 대출의 상환을 유도하는 효과적인 인센티브인 것으로 보인다.<sup>200)</sup> 둘째, 소액대출 기관들은 “대출에 관대한 문화”(credit-conducive culture)에서 성공한다.<sup>201)</sup> 이 이론은 미국처럼 소비자 대출과 채무의 수준이 높은 시장에서 이미 검증되었다.<sup>202)</sup> 셋째, 일반 재정적 통념이 마이크로크레딧의 필요나 수익성, 그리고 극빈층의 채무 상환 능력에 대해 계산 착오를 범했을지 모른다.<sup>203)</sup> 이에 더해 그라민 은행의 방글라데시 내 성공을 설명하기 위해 세 가지 요소가 제시되었다 : 마이크로크레딧은 극빈층을 대상으로 한다; 이것은 종종 글자를 모르고 교육을 받지 못한 가난한 사람들에 의해 이용될 수 있다; 그리고 마이크로크레딧의 엄격한 규정은 지역 엘리트층에 의한 회유(cooption)나 파괴(subversion)를 방지한다.<sup>204)</sup>

---

199) Jameel Jaffer, op.cit., pp.183-86.

200) Ibid.

201) Ibid.

202) Justin Lahart, Spending Our Way to Disaster: The Consumer Debt Bubble in the United States Could Make the Stock Bubble Look Like Nothing, CNN/Money, Oct. 3, 2003, <http://money.cnn.com/2003/10/02/markets/consumerbubble/>.

203) Jaffer, op.cit., p.186.

204) Philip M. Nichols, “Swapping Debt for Development,” *N.Y.U.J. Int’l L. & Pol.*, Vol.27(1994), p.74-78.

### 3. 운용에 대한 평가

이 은행에서 취급하고 있는 대출 종류로는 소득창출대출, 주택자금대출, 학자금대출, 절인대출 등 네 가지로 지금까지 600만 명에게 자립기반을 마련해줬고 회수율도 90%에 달하고 있다. 자금조달을 보면 과거 기부금 의존방식에서 차입금 또는 예수금 등에 의한 자체조달로 전환되어 독자적인 영업기반이 더욱 확고해진 모습을 보이고 있다. 특히 1995년 이후 추가적인 기부금을 받지 않기로 결정함으로써 현재는 자금조달에서 잔액이 없는 상황이다. 다만, 그라민은행의 취지에 공감하는 개인, 단체, 기관 등의 기부금은 1989년 설립된 그라민트러스트를 통해 받고 이 돈은 국외로 지원되고 있다. 수익상황을 보면 설립 이래 1983년, 1991년 및 1992년을 제외하고는 지속적인 흑자를 기록하고 있으며 2003년 이후 흑자규모가 크게 확대되고 있다. 이러한 그라민은행 식 융자모델이 현재는 전 세계에 우리나라를 포함하여 58개 국가에 확산되어 각 나라의 실정에 맞게 빈민층을 대상으로 자영창업지원사업에 지원되고 있다.

그라민은행의 경우 담보요구가 없는 대신 5명의 차입 예상자들을 하나의 소그룹으로 구성하고 2명에 일차적으로 자금을 지원하고 구성원은 규정준수여부를 감시한다. 6주 이상 일차 차입자가 원리금을 정상적으로 납부하는 경우 나머지 2명 및 1명의 사람들이 순차적으로 자금을 차입하게 된다. 둘째, 대출 등의 금융지원 외에 통합적인 서비스의 제공 필요성이 증가하고 있다. 기존의 공공 창업지원기관이나 금융기관은 창업지원과 관련하여 제한된 서비스만을 제공하는데 머물고 있다. 이에 반해 마이크로크레디트는 근로빈곤층에게 자금 뿐만 아니라 정보 및 경영기법, 기술 등의 사전 및 사후 관리 서비스를 제공할 뿐만 아니라 지원네트워크를 구성하여 운영하고 있다는 특성이

있다. 예를 들면 실업자에게 자영업의 기회나 직업훈련을 제공함은 물론 생활관습개선, 자녀교육증진, 기초체력향상 등을 위해 16개 항의 결의문을 채택하여 실천하고 있다.

### 제 3 절 인도네시아

#### 1. 의 의

인도네시아에서는 1997년의 아시아 금융위기 이후 그 동안의 빈곤층이었던 2천2백만 명 외에도, 새로운 빈곤층 인구가 50%나 증가하였다.<sup>205)</sup> 인도네시아는 상업금융 부문으로부터 소외된 지역사회에 서비스를 제공하는 재정적으로 실행 가능한 국영 마이크로크레딧기관들을 성공적으로 발달시켜왔다.<sup>206)</sup> 인도네시아는 금융기관이 빈곤지역에 대해 비용효율적일 뿐만 아니라 수익창출이 가능한 방법으로 금융서비스를 제공할 수 있음을 보여주었다. 또한, 빈곤수준을 줄이는 데 기여한 것으로 나타났다. 이러한 성공적인 마이크로크레딧 프로그램들은 핵심적인 운영원칙과 관행을 공유하고 있다. 인도네시아는 국영 마이크로크레딧기관외에도 NGO 주도의 금융서비스도 제공되고 있는 바, 이들은 정부운영 프로그램들보다 오히려 가장 가난한 사람들에게 서비스를 제공하는데 큰 기여를 하고 있다.<sup>207)</sup>

---

205) Anne Booth, The Impact of the Crisis on Poverty and Equity, 15 ASEAN Econ. Bull. 353, 356 (1998); The World Bank, The World Bank and Indonesia, <http://www.worldbank.org> [이하 “The World Bank and Indonesia”라 한다]; 더구나 이 수치는 현재 빈곤선 위에서 겨우 버티고 있는 수백만 명의 인구를 감안하지 않은 것이다.

206) Rose, op.cit., p.148.

207) R. Marisol Ravicz, The World Bank, Searching for Sustainable Microfinance: A Review of Five Indonesian Initiatives (1996), p.9, <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1878/wps1878.pdf>

## 2. 국가주도 마이크로크레딧 프로그램

### (1) BRI-UD 프로그램

1970년에 수립된 BRI-UD 프로그램은 재정적으로 실행가능한 마이크로크레딧 기관이 되기 위해 충분한 예금을 동원하고 충분히 높은 금리로 대출을 하는 프로그램 중 하나이다.<sup>208)</sup> Unit Desa(UD) 프로그램은 원래 농업대출 프로그램을 관리하기 위해 수립된 것이며 이에 의거하여 새로운 은행지점들이 자바, 발리, 그리고 외각 섬들에 설치되어 농민들에게 직접 대출을 제공하였다. BIMAS 프로그램은 1970년대 중반에 절정에 달하였지만, 그 후 부유한 농민들이 저렴한 대출을 가로챈 뒤 채무를 이행하지 않으면서 급격히 쇠퇴하기 시작하였다. 1984년 무렵에는 BRI-UD 프로그램은 손실이 크게 늘어나게 되었으며 UD는 더 이상 BIMAS 프로그램에 대한 보조금을 받지 못하게 되었고 정부 예산은 빠른 속도로 감소하게 되었다. 그러나, UD를 해체한다면 전국적으로 약 90%의 은행들을 없애는 것을 의미하였다. 이에 따라 인도네시아 정부는 UD를 재정적으로 실행가능한 마이크로크레딧 기관들로 탈바꿈시키는 방법을 모색하였으며 대출상품인 Kredit Umum Pedesaan (KUPEDES)과 TABANAS라 불리는 국가저축상품을 개발함으로써 UD 프로그램은 보조금이 지급된 2년 이내에 재정적인 지속가능성을 달성하여 수익성 있는 마이크로크레딧 기관으로 거듭날 수 있었다.<sup>209)</sup>

UD 프로그램을 위한 자금은 보조금과 예금을 포함한 여러 방법으로 조달된다. 보조금은 UD가 받는 유일한 직접지원금이며, UD설치시

208) Khandker<cedil>: Paul B. McGuire et al., Getting the Framework Right: Policy and Regulation for Microfinance in Asia, 2.1 (1998) [www.bwtp.org/publications/pub/Appendix3.htm](http://www.bwtp.org/publications/pub/Appendix3.htm).

209) Rose, op.cit., p.165.

단 한번 BRI로부터 제공받았다. UD에게 있어 가장 중요한 자금조달 방법은 예금 동원이다. UD프로그램은 총 예금금액이 총 대출금액을 초과한 1989년 이후로 줄곧 자금을 자체적으로 조달해왔다. UD는 초과예금액을 BRI 지점들에 맡기고 18.6%의 이전수수료(transfer fee)를 받는다. UD의 대출업무는 KUPEDES 대출을 통해 이루어진다. 대출은 모든 “소득창출 활동”에 대해 제공되며, 비제도권 고리대금업체들보다 상당히 낮은 금리가 부과된다. 대출을 받기 위해서는 담보를 제공해야 하지만, 가정의 동산(household removables)으로도 충분이 이 조건을 충족시킬 수 있다. 대출신청절차는 신규 고객의 경우 1주일 정도 걸리며, 반복 대출고객의 경우에는 더 짧게 걸린다. 대출담당자들은 고객들을 한 주에 한 번이나 두 번씩 방문하는 등 그들과 긴밀한 접촉을 유지한다. 이러한 방문을 통해, 대출담당자들은 고객에 대해 얻은 정보를 바탕으로 그들을 심사한다.<sup>210)</sup>

이자할인(interest rebate), 미래 대출에 대한 접근, 그리고 직원 인센티브를 통해 BRI-UD는 고객들의 엄격한 채무상환 문화를 유지하고 있다. 자바와 발리 섬들의 장기 손실률은 평균 2.2%이었던 한편, 다른 섬들의 경우에는 1.9%에서 4.8% 사이였다. 1996년의 UD 세전 이익은 1억7천7백만 달러였다.<sup>211)</sup>

UD가 마이크로크레딧 기관으로 전환된 1984년 이전에는, 각 UD가 약 8천달러의 예금을 동원하였으나, 1996년 12월에는 8십만 달러로 증가하였다. 고객당 평균 예금액은 인도네시아 국민의 연평균소득의 16%에 해당하는 163달러였다. UD가 예금동원에 있어 이와 같이 성과를 거둘 수 있었던 것은, 다양한 고객 필요에 적합한 상품을 제공하기 위해 BRI가 실시한 광범위한 연구와 실행력 덕분이라고 할 수 있다. 1976년부터 제공된 TABANAS 저축상품 외에도, BRI는 고객들의

---

210) Ibid., p.166.

211) Ibid., p.167.

다양한 저축 필요를 충족시키기 위해 세 개의 새로운 상품을 내놓았다. TABANAS는 예금에 대해 15%라는 높은 연금리를 제공했지만, 예금인출에 대한 제한을 두었다. 예금고객들은 이러한 유동성 제한에 불만을 느꼈다. 시장조사결과를 토대로, BRI는 예금인출 제한이 없는 새로운 저축상품인 SIMPEDES를 내놓았다. SIMPEDES는 TABANAS보다 금리가 낮았지만, 이 상품은 유동성 때문에 인기를 끌었다. SIMPEDES 상품을 보완하기 위해 BRI는 SIMASKOT상품을 제공하기 시작했는데, 이는 도시에 설립된 단점은행(unit banks)을 위한 SIMPEDES의 도시용 버전이다. TABANAS, SIMPEDES, 그리고 SIMASKOT외에도 BRI는 정기예금을 위한 Deposito Berjangka (DEPOSITO)를 1986년에 도입하였다.<sup>212)</sup>

UD 프로그램의 성공은 인도네시아 빈곤층에 대한 진정한 혜택으로 이어졌다. 보조금위주의 대출프로그램으로는 충분히 충족될 수 없었던 대출수요가 철저히 관리된 KUPEDES 상품을 통해 해소되었다. UD 프로그램들이 시장금리보다 높은 금리로 대출을 제공하기 때문에, 가난한 대출자들은 부유한 고객들에게 대출기회를 빼앗길 걱정을 하지 않아도 된다. 또한, 가난한 고객들의 다양한 필요와 입맛에 알맞은 저축상품들도 제공된다. BRI 조사에 따르면, UD로부터 세 번 또는 그 이상 대출을 받은 고객 중에는 빈곤선 밑에 있는 사람들이 거의 없는 것으로 나타났다. UD 대출고객들은 25%의 실질소득 증가, 21%의 가계소득 증가, 그리고 18%의 기업당 고용 증가를 기록하였다.<sup>213)</sup>

## (2) 지역중심 마이크로크레딧 프로그램

정부지원의 소규모 마이크로크레딧 프로그램들은 BRI-UD의 서비스망의 결함을 메우는 데 도움이 된다. 아래에서 살펴볼 프로그램들은

212) Ibid., p.168.

213) Ibid.

주(provincial)나 지방(village) 정부의 후원을 받는다. BRI-UD 프로그램과는 달리, 이 프로그램들의 특징은 소규모 대출 포트폴리오, 소규모 대출금액, 그리고 높은 금리이며, 예금고객들도 그리 많지 않다. 이들의 운영비용은 UD에 비해 상당히 높은 편인데, 그 이유는 BRI같은 큰 기관의 구조적 지원을 받지 않기 때문이다. 비용이 높은 또 다른 이유는 이러한 마이크로크레딧기관들의 다수가 국내의 가장 먼 지역에 사는 고객들을 대상으로 하기 때문이다.<sup>214)</sup>

#### 1) 중앙 자바의 BKK 프로그램

1972년부터 운영되어온 중앙 자바의 BKK 프로그램은 자바 주민들에게 대출 및 예금 서비스를 제공한다. 1972년에 중앙 자바의 주지사가 시골 빈곤층에게 신속하고, 저렴하고, 생산적인 대출을 제공하기 위해 BKK 프로그램을 실시하였다. 빈곤층에 도달하는 데 실패한 BIMAS 프로그램을 거울삼아, BKK는 보조금 의존적 대출의 제거와 비농업 목적을 위한 대출 제공 등을 포함한 새로운 정책들을 바탕으로 실행되었다.<sup>215)</sup> 저렴한 대출을 탈피하고, 절차 간소화를 통해 관리 비용을 절감하고, 자본잠식 방지 및 비용 충당을 위해 충분한 높은 금리를 부과하고, 높은 상환률을 유지함으로써, BKK는 재정적으로 자립가능한 마이크로크레딧기관으로 성장하였다. 대출상환을 보장하고 높은 상환률을 장려하는 데에는 인적 신용이 특히 효과적이었다. 중앙 자바의 많은 마을들은 서로 긴밀한 관계를 유지하기 때문에, 대출자들은 채무불이행으로 인해 마을 지도자들이나 다른 마을들에 대해 자신들의 이미지가 손상되는 것을 극히 꺼린다. 1989년 12월 이전에 대출된 누적금액 중에서, 단지 2.1%의 대출금만이 상환되지 않았다. 높은 상환률 유지를 위해 고객의 이미지를 담보로 삼는 것 외에도,

---

214) Ibid., p.169.

215) Ibid.



BKK는 적시 상환을 유도하기 위해 채무이행고객에 대해 더 큰 금액의 추가 대출을 약속한다. 지역적 BKK 지점들은 더 큰 금융기관의 감독을 받으면서도 풀뿌리 조직(grassroots organization)으로서 운영될 수 있는 유연성을 발휘할 수 있다. 비록 각 BKK 지점이 재정적으로는 자율적이지만, 각 지점은 Bank Pembangunan Daerah (BPD) 또는 Provincial Development Bank에 의해 통제된다. 정부의 지원 덕분에, BKK 프로그램은 절차를 간소화하고, 높은 금리를 부과하고, 건전성 감독(prudent supervision)을 받고, 강력한 상환 문화를 조성함으로써, 재정적으로 실행 가능한 마이크로크레딧기관이 될 수 있었다. BKK는 중앙 자바의 빈곤층에게 소중한 금융서비스를 제공하게 되었다.<sup>216)</sup>

## 2) 남부 칼리만탄의 BKK 프로그램

남부 칼리만탄의 지방정부는 1985년 이래로 BKK 프로그램(SK-BKK)을 소유하고 운영해왔다. 이것은 중앙 자바의 BKK 프로그램을 모델로 하고 있지만 그것과는 별개로 운영된다. 중앙 자바의 BKK처럼, SK-BKK도 인적 신용을 성공적으로 활용해 많은 수의 대출을 제공하고 높은 상환률을 유지해왔다. SK-BKK는 상환 유도를 위해 추가 대출 가능성을 제시하고, 상환기한이 며칠 늦어질 경우 대출담당자를 대출고객의 마을로 보내는 등의 방법으로 높은 대출 상환률을 유지하고 있다. 조직구조에 있어서는, SK-BKK도 중앙 자바의 BKK와 비슷하게 기능한다. 중앙 자바의 BKK처럼 SK BKK 지점들도 대형 은행 기관에 의한 건전성 감독을 받긴 하지만, 자신들의 서비스를 고객의 필요에 맞출 수 있는 여지가 있다. 비록 SK-BKK의 대출금리가 BRI-UD를 통해 제공되는 대출금리에 비해 높을 수는 있지만, 가난한 고객들에 대한 서비스에 있어서는 SK-BKK가 더 효과적이다. SK-BKK는 BRI-UD에 비해 평균 대출금액과 최대 대출금액이 더 낮다. 대다수

216) Ibid., p.170.

의 대출고객들은 일반적으로 소액대출을 필요로 하는 소규모 상인들이다. 비록 BRI-UD의 대출이 더 낮은 금리로 제공되지만, 소액대출을 찾는 가난한 고객들은 외딴 지역에 대한 서비스 비용과 대규모 조직 인프라의 부족을 메우기 위해 더 높은 금리를 부담해야 할 수도 있다.<sup>217)</sup>

### 3) BKD 프로그램

BKD는 동부, 서부, 그리고 중앙 자바 및 족자카르타 주의 마을단위로 소유/운영되는 비은행 금융기관 제도이다. BKD는 대출도 제공하고 자발적 예금도 받는다. BKD의 대출자금은 주정부의 초기 자본 보조금, 활동을 통한 수익, 그리고 의무적 자발적 예금을 통해 조달된다. 비록 BKD들이 지속적인 보조금을 필요로 하지는 않지만, 일부는 점차 탈자본화(decapitalize)를 경험하였다; 1992년, BRI는 1000개 지점들을 자본구성을 재편(recapitalize)하였다. BKD의 대출 경험도 담보 대체로서의 인적 신용의 효과를 강화한다. 중앙 자바와 남부 칼리만탄의 BKK 프로그램들과 마찬가지로, BKD 프로그램들도 대출고객의 신용도 확인 수단으로서 인적 신용에 의존한다. 1996년, BKD는 5%의 낮은 채무불이행률을 유지하면서 총 1억 3천 1백만 달러에 달하는 1백8십만 건의 대출을 제공하였다. BKD 고객들은 BRI-UD나 BKK 프로그램들이 부과하는 것보다 높은 금리를 지불하였다; 금리는 월 7.2%에 달하였다.

이와 같이 BKD는 시장금리보다 높은 금리에도 불구하고 많은 수의 고객들을 끌어들이므로써, 대출고객들에게는 금리보다 대출에 대한 접근과 편의가 더 중요하다는 주장을 뒷받침하였다. BKK 프로그램들 처럼, BKD들도 더 큰 규모의 공식 금융기관의 감독을 받으면서도 독립적인 개체들로 활동할 수 있다.<sup>218)</sup>

---

217) Ibid., p.171.

218) Ibid., p.172.

### 3. NGO의 마이크로크레딧 활동 참여

정부가 NGO 주도 마이크로크레딧의 발달을 지원하지 않은 것은 마을 협동조합(Koperasi Unit Desa 또는 KUD)제도에 대한 정부의 확고한 지지 때문이라고도 할 수 있다.<sup>219)</sup> 1967년부터 정부는 마이크로크레딧 프로그램을 포함한 정부 사회프로그램을 위한 수단으로서 KUD들을 장려해왔다.<sup>220)</sup> 협동조합부(Department of Cooperatives)가 관리하는 정부지원 KUD의 수는 현재 34,000개이다. KUD들은 거액의 정부 자원을 지원받아왔다; 중앙은행의 자료에 따르면, 1994년 3월까지 중앙은행이 제공한 대출 중 무려 12.3%가 KUD에게 돌아갔다.

마이크로크레딧 서비스를 제공하는 한 인도네시아 NGO는 Bina Swadaya이다. Bina Swadaya는 마이크로크레딧 서비스 등 다양한 서비스를 제공하는 NGO이다. 700명의 직원을 거느린 이 NGO는 다섯 개의 농촌은행들(rural banks)을 통해 직접 금융서비스를 제공한다. Bina Swadaya는 또한 Program Hubungan Bank dan KSM (PHBK)이라는 정부주도 프로그램에도 참여한다. PHBK는 인도네시아은행과 독일정부의 기술협력처가 후원하는 마이크로크레딧 프로그램이다. PHBK 프로그램은 은행들(주로 농촌은행과 BPD)과 NGO들을 짝지워 신용그룹(credit groups)들에게 자금을 대출해주도록 하고, 이 신용그룹들은 그 자금을 그룹 멤버들에게 분배해준다. NGO들은 대출조건을 자유롭게 정할 수 있다. 비록 NGO들이 대출조건을 자유롭게 정할 수 있지만, PHBK는 NGO들이 담보 대신 20%의 의무 저축예금을 요구할 것을 권장한다. 이 프로그램 하에 운영된 NGO들은 대출에 대해 3.2%에서 15.3% 사이의 월 금리를 부과하였다. PHBK 프로그램은 연간 채무 불이행률을 제대로 기록하지 않기 때문에, PHBK 대출 실적에 대한 정

219) Ibid., p.173.

220) The Virtual Library on microcredit Bina Swadaya, <http://www.soc.titech.ac.jp/icm>.

확한 자료는 없는 실정이다.<sup>221)</sup> NGO활동에 적용되는 현행 법률은 NGO들의 재정적 자립을 저해한다. 현행 법률들은 NGO들이 사회적 목적을 증진시키는 활동에 한해 거의 모든 경제활동을 할 수 있도록 허용한다. 따라서 NGO들은 소액대출 대출 활동을 수행할 수 있다. 그러나 NGO들이 회원들로부터 예금을 동원하는 것은 금지되어 있다. 이러한 예금동원에 대한 제한은 NGO의 마이크로크레딧기관 활동에 필요한 가장 중요한 자금조달 수단을 박탈하는 것이다. 1992년에 제정된 은행법도 NGO들이 효과적인 마이크로크레딧기관으로 성장하는 것을 방해한다. 1992년에 정부는 예금을 취급하는 소규모 금융기관들에게 농촌은행이나 협동조합으로 전환할 것을 요구하는 법률을 통과시켰다. 농촌은행이 되려면 25,000달러라는 높은 최소자본금이 요구되었기 때문에 많은 기관들에게 있어 농촌은행이 되는 것은 쉽지 않았다. 한편 협동조합들은 금융기관 관리 실적이 좋지 않은 KUD의 통제를 받기 때문에, 협동조합이 되기를 선호하는 기관들은 거의 없다. 결국 이 법률은 농촌은행 전환을 위한 최저자본요건을 충족시키지 못한 금융기관들 -NGO 마이크로크레딧기관들을 포함해 이 어쩔 수 없이 차선의 선택을 할 수밖에 없도록 만들었다. 한편 예금취급 불가 상황은 마이크로크레딧기관들이 재정적으로 실행 가능한 기관이 되는 것을 막았다.<sup>222)</sup>

## 제 4 절 라틴아메리카의 마이크로크레딧 프로그램

### 1. 의 의

마이크로크레딧 프로그램은 라틴아메리카의 거시경제에서 중요한 부분을 차지하고 있으며 소액신용대출 산업의 시장 점유율은 국가마다

---

221) Rose, op.cit., p.174.

222) Ibid., p.175.

다르며, 최고 56%에서 최저 1% 미만까지 그 비율이 다양하다. 남미 국가의 경우 그 상당 부분이 지역기반을 가진 토착적 성격을 지니고 있지만,<sup>223)</sup> 중미지역 소액신용대출시장의 독특한 특징은 대부분이 ACCION, FINCA, 및 Opportunity International 등 미국에 근거를 둔 기관들과 연결이 되어 있는 마이크로크레딧기관들의 시장점유율이 가장 높은 경향이 있다.<sup>224)</sup> 한편, 라틴아메리카 지역의 마이크로크레딧기관들의 조직적 구조는 규제받는 유형과 및 규제받지 아니하는 유형으로 크게 구분될 수 있다. 규제받는 유형의 경우에도 다시 세분될 수 있으며, 기존과는 다른 형태의 NGO, 특별허가를 받은 기업들 및 은행이 포함된다. 이와 같은 각각의 조직 형태는 고유의 특징을 지니고 있다.

## 2. 프로그램의 운영

### (1) 운영기관

#### 1) 非규제 마이크로크레딧기관

라틴아메리카의 소액신용대출산업은 종교적이고 사회적 목적의식을 갖춘 NGO들에 의하여 1980년대에 탄생하였다.<sup>225)</sup> 초기에 마이크로크레딧기관의 성장은 “라틴아메리카 지역의 기부자들과 각국 정부들의 지원금과 대출금에 의하여 자금을 충당하였다”. 이러한 전통적이고 규제를 받지 않는 비정부기관들은 소액신용대출시장에 진출하는 데 있

223) Consultative Group to Assist the Poor, *Microfinance in Central America and Mexico: Profile and Challenges* (2001), p.3. [http://www.cgap.org/docs/CaseStudy\\_centralamerica.pdf](http://www.cgap.org/docs/CaseStudy_centralamerica.pdf) (이하 “CGAP Case Study”라 한다).

224) Darren Keyes, “2006 International Law Review Association Colloquium on Law, Culture, and Economic Development”: Comment and Casenote: Protecting the Peace While Profiting the Poor: Microfinance and Terrorist Financing Regulation”, *Law & Bus. Rev. Am.*, Vol.21(2006), p.551.

225) Alvaro Ramirez, *The Microfinance Experience in Latin America and the Caribbean* (2004), p.2. [http://www.adbi.org/files/2004.10.04.cpp\\_microfinance\\_latinamerica.caribbean.pdf](http://www.adbi.org/files/2004.10.04.cpp_microfinance_latinamerica.caribbean.pdf).

어 진입장벽의 방해를 거의 받지 않았다. 그러나, 규제를 받지 않는 특성 때문에, 이들 NGO들이 수행하는 활동과 서비스의 범위는 주로 소액신용대출상품에만 국한되었다. 현재, 규제를 받지 않는 NGO들은 라틴아메리카 지역에서 가장 흔한 형태의 마이크로크레딧기관이라고 볼 수 있다.<sup>226)</sup>

## 2) 규제대상 소액대출기관

### 가. 변모한 NGO 및 특별히 허가받은 기업

기존과 다른 형태의 NGO들과 특별히 허가받은 기업들이 규제의 대상이 되는 마이크로크레딧기관으로서 영업하고 있다. 전통적으로, 마이크로크레딧기관들은 NGO로서 설립되었으며, 대부분의 자금을 “다국적 개발기구 및 민간자선단체와 설립지 국가”로부터 지원받았다.<sup>227)</sup> 라틴아메리카 지역에서 최초로 규제대상 마이크로크레딧기관으로 변모한 NGO는 볼리비아의 Prodem이었으며, 이 기구는 1992년 규제를 받는 은행인 BancoSol이 되었다.<sup>228)</sup> 그 이후, 원래 NGO로 조직되었던 라틴 아메리카의 다른 마이크로크레딧기관들도 “변모하였거나 한층 더 업그레이드되어” 자국의 금융 당국의 규제대상 마이크로크레딧기관이 되었다.<sup>229)</sup> 라틴아메리카는 소액신용대출사업을 수익성있는 사업으로 변모시키는 데 주도적인 역할을 하여왔다. 라틴 아메리카의 많은 마이크로크레딧기관들이 지속가능할 뿐만 아니라, 상당수는 높은 수익을 창출하기도 한다.<sup>230)</sup> 최근 몇 년 동안, 라틴아메리카의 여러

---

226) Beatriz Marulanda & Maria Otero, *The Profile of Microfinance in Latin America in 10 Years: Vision & Characteristics* (2005), p.14. [http://www.accion.org/file\\_download.asp?f=23](http://www.accion.org/file_download.asp?f=23) [hereinafter Profile of Microfinance].

227) International Monetary Fund, *Microfinance: A View from the Fund*(2005), p.4, <http://www.imf.org/External/np/pp/eng/2005/012505.pdf> [hereinafter IMF Microfinance].

228) Ramirez, op.cit., p.2.

229) Profile of Microfinance, op.cit., p.5.

230) Tor Jansson, *Microfinance: From Village to Wall Street*(2001), p.3, <http://www.iadb>.

국가에서 소액신용대출 부문의 수요를 충족시키기 위한 목적을 지닌 새로운 형태의 특화된 금융기관의 설립을 허용하는 법안을 의결함에 따라<sup>231)</sup> 소액신용대출 목적을 지닌 11개의 서로 다른 형태의 금융기관들이 존재하게 되었다.<sup>232)</sup> 이와 같이 특별한 허가를 받은 기업들은 일반은행업법이 아닌 소액신용대출특별법에 의하여 허가를 받는다는 점에서 마이크로크레딧기관의 성격을 띠는 새로운 NGO들과는 구별된다.<sup>233)</sup> 은행 또는 특화된 금융회사로 인가받는 마이크로크레딧기관이 점차 늘고 있으며, 그 결과 이들은 빈곤층 고객들뿐만 아니라, 대형 기관투자자들로부터 예금을 받아 자금을 조달할 수 있게 되었다.<sup>234)</sup>

#### 나. 은행

은행은 세 번째 형태의 라틴 아메리카의 마이크로크레딧기관이라 할 수 있다. 최근 이들 은행은 부유층 중심의 고객층외에도 빈곤층 고객들에게까지 영업망을 넓히고 있으며,<sup>235)</sup> 일부 은행들은 소액신용대출부문 고객들과의 접촉과 관계형성을 위한 특별한 소액신용대출분과를 창설하였다.<sup>236)</sup> 잘 확립된 내부 통제 및 포괄적인 행정·회계 시스템과 같은 특성들은 은행들이 소액신용대출 분야에서 훌륭한 실적을 얻을 수 있는 영업구조를 갖추 수 있도록 하고 있다. 이러한 구조적 시스템을 활용하는 전통적인 은행들은 소액신용대출 산업에서도

org/sds/doc/MSM113VillagetoWallStreetJANSSON.pdf.

231) Elizabeth Littlefield & Richard Rosenberg, "Microfinance and the Poor," *Fin. & Dev.*, June 2004, p.40 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/06/pdf/littlefi.pdf>.

232) Tor Jansson et al., *Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance* (2004), p.23. [http://www.microfinancegateway.org/files/21298\\_30.pdf](http://www.microfinancegateway.org/files/21298_30.pdf)(이하 "Principles and Practices"이라 한다).

233) Robert Peck Christen, *Occasional Paper No.5: Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America* 5 (2001), [http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper\\_05.pdf](http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_05.pdf).

234) Littlefield & Rosenberg, *op.cit.*, p.39.

235) Ramirez, *op.cit.*, pp.2-3.

236) Profile of Microfinance, *op.cit.*, p.5.

경쟁에서 성공할 수 있었다. 예컨대, 브라질의 은행인 Banco do Nordeste는 미상환 대출금의 규모를 평균 미화 253달러 정도로 유지하고 있다.<sup>237)</sup> 사실, Multilateral Investment Fund의 담당자는 “소액신용대출은 라틴아메리카 은행에 있어 가장 빠르게 성장하고 가장 안정적인 시장이다. 소액신용대출시장은 거대한 미개발 시장이며 수익 창출의 가능성이 높다.”라고 언급하였다.<sup>238)</sup>

라틴아메리카에서의 규제를 받는 마이크로크레딧기관과 은행으로 중점이 모아지고 있는 경향은 그 지역에서의 소액신용대출의 상업화나 성숙도를 대변하고 있다고 보아야 할 것이다.<sup>239)</sup> 소액신용대출의 상업화는 전 세계 다른 어떤 지역에서보다 라틴아메리카에서 빠르게 일어났다. 은행은 현재 영세기업기금의 29%를 차지하고 있으며, 마이크로크레딧기관의 역할을 하는 NGO들과 특화된 마이크로크레딧기관들은 영세기업기금의 45%를 차지하고 있다. 규제를 받지 않는 NGO들은 라틴 아메리카 내 영세기업에 대한 전체 대출금의 약 25%를 담당하고 있다. 향후 보다 더 지속가능한 소액신용대출 모델로 초점이 옮겨지는 현상이 나타나게 될 것으로 예상된다.<sup>240)</sup>

## (2) 소액신용대출의 상업화에 따른 부대서비스

소액신용대출의 상업화의 결과로, 마이크로크레딧기관들은 더 폭넓고 다양한 서비스와 상품을 제공하고 있다. 규제를 받지 않는 NGO 형태의 마이크로크레딧기관들은 주로 여신상품을 제공하고, 규제를 받는 마이크로크레딧기관들보다는 더 낮은 수익을 내는 틈새시장의

---

237) Keyes, op.cit., p.553.

238) Posting of Rob Katz to NextBillion.net-Development Through Enterprise, <http://www.nextbillion.net/newsroom/2005/11/23/banks-to-leverage-remittances-for-microfinance-in-latin-america> [hereinafter Katz].

239) Keyes, op.cit., p.553.

240) Ibid.



수요를 충족시키는 경향이 있다. 따라서, 규제받지 않는 NGO들에 대한 평균적 [대출금 규모](미화 금 322달러)는 규제를 받는 마이크로크레딧기관들과 비교할 때 대략 1/3정도의 규모이다. 반면, 규제를 받는 기관들은 예금, 보험 및 송금과 같은 추가적 금융서비스를 주로 제공한다. 송금 서비스는 특별한 주목할 필요가 있다. 라틴 아메리카에서만, 3억 100만 명의 사람들이 빈곤에 허덕이고 있지만, 이들 중 다수는 국내외로부터의 송금으로 재정적 지원을 받고 있다.<sup>241)</sup> 특히 중미-멕시코 지역의 마이크로크레딧기관들은 이러한 자금을 획득하고 송금할 수 있는 중요한 사업 기회를 이용할 수 있다.<sup>242)</sup> 전 세계 송금액의 총액을 정확하게 계산하기는 어렵지만, 예상치에 따르면 전 세계 송금액은 대략 미화 금 1,400억 달러에 달하고, 이중 800억 달러 정도는 개발도상국에 송금된다.

미국은 단연 세계 최대의 송금 규모를 보유하고 있고, 반면 멕시코는 세계 최대의 송금 수혜국이다. 국제개발은행(IDB)에 따르면, 2004년 이주노동자들에 의하여 미화 458억 달러가 라틴 아메리카와 카리브해 연안 국가들에 송금되었고, 멕시코는 미화 166억 달러를 수취하였다. 지난 수년 동안 세계 송금규모는 60% 이상 증가하였는바, 이러한 라틴아메리카 지역의 국가들 덕분이다.

뿐만 아니라, 루이스 알베르토 모레노(Luis Alberto Moreno) 국제개발은행 총재는 2005년 라틴아메리카 은행연합회의에서, 라틴 아메리카의 송금 총액은 2005년 미화 550억 달러를 초과할 것으로 예상되며, 불과 10%만이 은행시스템을 통하여 송금될 것이라고 예상하였다. 다수의 경우, 송금이 공식적인 금융시스템의 테두리 바깥에서 일어나면서, 이와 같이 송금된 자금은 테러리스트들의 탈취 대상이 되고 있기도 하다.

241) Diego Cevallos, Latin America: Remittances Rescue Millions from Poverty, Inter Press Service News Agency, Nov. 25, 2005, <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=31189>.

242) CGAP Case Study, op.cit., p.14.

소액신용대출 서비스가 확대되어 송금서비스까지 포함하게 되면서, 수십억 달러가 빈곤층에게도 도움이 되는 공식적 금융시스템의 안정성을 기하기 위해 투입되고 있다. 마이크로크레딧기관을 이용한 송금 자들에 대해 적절한 자금세탁방지과 테러자금조달방지(AML/CFT) 규제를 하고 있다.

예금서비스 또한 빠른 속도로 증가하고 있다. 통계에 의하면, 9개 주요 소액신용대출시장에서 마이크로크레딧기관의 예금은 “2000년 미화 금 5억 달러에서 2003년 미화 금 12억 달러로 증가하였다.” 윈스토프 쇼핑을 원하는 고객의 요구로 인해 마이크로크레딧기관들은 이러한 예금서비스를 제공하고 있다. 그러나, 예금서비스를 제공하게 된 또 다른 중요한 이유는 바로 소액신용대출시장의 성장에 따라 더욱 많은 자금이 필요하게 되었기 때문이다.<sup>243)</sup>

### (3) 소액신용대출을 위한 자금조달

소액신용대출산업이 확장되면서, 마이크로크레딧기관들은 미래성장을 위한 4개의 자금원을 갖게 되었다. 즉, 기부금, 고객 예금, 국가 채무 및 자기자본, 대외 채무 및 자기자본이 그것이다. 소액신용대출을 위한 채권발행은 다국적 개발기구 및 정부 개발단체들이 15년간 사용해온 방식이다. 국내 은행들조차 채권발행에 참여하고 있다.<sup>244)</sup> 소액신용대출에 대한 자기자본 투자는 채권발행보다 일반적이지 아니한 자금조달 방식이기는 하지만, 이러한 투자는 현재 시장에서 가장 인기 있는 자금조달 방식 중 하나이다. 투자자들은 대규모 은행부터 단독 개인에 이르기까지 다양하다. 도이치은행(Deutsche Bank)은 현지 은행 파트너들을 통한 소액신용대출에의 투자에 성공적인 경험을 인용하며,

243) Keyes, op.cit., p.554.

244) Ximena Escobar de Nogales, 19, at 34; Deutsche Bank, Launch of the Global Commercial Microfinance Consortium, [http://www.deutsche-bank.de/csr/en/pool/Soziales\\_3247.htm](http://www.deutsche-bank.de/csr/en/pool/Soziales_3247.htm).

2005년 11월 미화 7,500만 달러를 마이크로크레딧 프로그램에 투자하기 위한 컨소시움을 형성하였다. 또한 Kiva는 개인투자자들이 글로벌 자본가로서 활동할 수 있도록 하고, 인터넷을 통하여 소액신용대출 고객들에게 자금을 직접 제공한다.<sup>245)</sup> 소액신용대출 분야가 새로운 성장 분야로 거듭나면서 새로운 형태의 자금 유입이 계속되고 있다.

#### (4) 규제 법령

라틴아메리카의 마이크로크레딧기관들은 일반적으로 단일의 소액신용대출 특별법이 아닌 일반적인 은행법에 의하여 규제된다.<sup>246)</sup> 소액신용대출에 대한 감독과 규제는 양날의 칼이 될 수도 있을 것이다. 법과 감독규제는 치밀하고 제대로 집행하게 된다면 마이크로크레딧기관들의 사업성장에도 도움이 되고 빈곤층의 예금을 보호하기 위하여 필요한 안정성·예측가능성은 물론이고 여러 가지로 유익한 기능을 할 것이다. 그러나 부적절한 시스템들, 즉 소액신용대출의 특징에 부합되지 아니하거나 소액신용대출산업이 처한 현지의 현실과 괴리된 부적절한 시스템은 마이크로크레딧기관의 성장을 가로막을 수도 있을 것이다.<sup>247)</sup>

마이크로크레딧기관의 서비스와 법적 형태가 진화함에 따라 규제와 관련된 새로운 문제가 제기되고 있다. 즉, 마이크로크레딧기관의 업무를 규제하거나 마이크로크레딧기관들 자체에 대한 규제하여야 할 것 인지의 문제이다. 이 경우, 기관 자체에 대한 규제와 업무활동의 규제에 대한 엄격한 구분이 필요할 것이다. 전자의 경우 마이크로크레딧기관이 법적 형태에 따라 적용되는 법이 달라질 수 있을 것이며 후자

---

245) Steve Hargreaves, Be a Global Financier... On a Shoestring, CNN, Jan. 17, 2006, [http://money.cnn.com/2006/01/17/pf/kiva\\_microfinance/index.htm](http://money.cnn.com/2006/01/17/pf/kiva_microfinance/index.htm); Kiva, <http://www.kiva.org>.

246) Stefan Staschen, Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks in 11 Countries Worldwide 7 (2003), [http://www.microfinancegateway.org/files/3769\\_03769.pdf](http://www.microfinancegateway.org/files/3769_03769.pdf).

247) Keyes, op.cit.,p.555.

의 경우에는 그 법적 형태와 관계없이 수행하는 경제적 기능에 따라 규제를 받게 될 것이다.

### 3. 남미 주요국가의 소액신용대출제도

#### (1) 볼리비아

볼리비아는 라틴아메리카 국가들 중에서도 소액신용대출에 있어 선도적인 역할을 하여왔는 바, 이러한 성공은 마이크로크레딧기관들로 하여금 공식적으로 영업을 수행할 수 있도록 권장하는 소액신용대출 관련법령시스템에 힘입은 바 크다.<sup>248)</sup>

소액신용대출이 시행과 더불어, 볼리비아는 □□은행 및 금융기관에 관한 법률□□에 제정하였으며, 이에 의거하여 민간금융기금들(fondos financieros privados)이 설립되었다. 이러한 기금들은 소액신용대출시장을 위한 특화된 형태의 금융기관이다.<sup>249)</sup>

이 법률에 따라, 많은 볼리비아 소액신용대출사업자들은 규제대상 기관으로서 영업활동을 시작하였고, 그 결과 소액신용대출 전체산업이 금융시스템내에서 특화된 틈새시장으로 발전하게 되었다.

일부 은행들은 마이크로크레딧기관인 NGO들에게 대출을 제공함으로써 시장에 진입하기도 한다. 이러한 우호적인 규제환경 덕분에, 볼리비아는 라틴 아메리카 지역 모든 국가들 중에서 소액신용대출시장이 가장 활성화된 국가가 되었다.<sup>250)</sup>

---

248) Jacques Trigo Loubiere et al., *Supervising & Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*(2004), p.10, [http://www.microfinance\\_gateway.org/files/21469\\_M13e.pdf](http://www.microfinance_gateway.org/files/21469_M13e.pdf)(이하 “Supervising & Regulating Microfinance”라 한다).

249) Keyes, op.cit., p.556.

250) Profile of Microfinance, op.cit., p.14.

## (2) 멕시코

과거, 멕시코는 소액신용대출 규제에 대하여 거의 관심을 기울이지 않았고, 소액신용대출산업의 성장과 실적면에서 라틴 아메리카의 다른 국가들에 뒤쳐져 있었다.<sup>251)</sup> 그러나, 2001년 멕시코는 마이크로크레딧기관의 대표들이 자율규제시스템을 확립함으로써, 소액신용대출 분야에 대한 규제를 실시하기 시작하였다.

뿐만 아니라, 폭스 대통령 재임 당시 행정부는 경제부 내에 소액신용대출분과를 설립하여, 소액신용대출과 관련된 업무를 담당하게 하였다. 그러나, 볼리비아와 같이 소액신용대출 산업의 발전을 위해서는 관련 법률을 제정하거나 법에 규정을 두어 규율하는 방식은 아직 시행하고 있지 않다.<sup>252)</sup>

## (3) 콜롬비아

콜롬비아의 규제당국은 최근까지 소액신용대출을 규율하기 위한 노력을 거의 기울이지 않았다. 2002년에 은행 규제당국은 소액대출에 대한 보고 의무를 부과하였고, 은행들로 하여금 대규모의 자본을 소액신용대출산업에 대출금 형식으로 제공할 것을 요구하였다. 그러나, 콜롬비아의 법적 환경은 볼리비아의 규제환경과는 상당히 다르다. 콜롬비아에서는 NGO들이 볼리비아에서처럼 법령의 적용을 받는 마이크로크레딧기관으로 변모할 수 없었다. 2003년 규제당국은 특화된 마이크로크레딧기관으로 하여금 은행으로부터 대출을 받을 수 있도록 하였지만, 아직도 NGO가 법령에 의거한 소액대출 활동을 수행할 수 있는 마이크로크레딧기관으로 개편되지는 못하고 있다.<sup>253)</sup>

251) Supervising & Regulating Microfinance, op.cit., p.20.

252) Keyes, op.cit., p.557.

253) Ibid.

## 제 5 절 이슬람모델: 지분대출

### 1. 기원과 현황

이슬람금융 모델에 기반을 둔 지분대출(equity lending)은 이슬람의 전통적인 수단이 반영되어 있다고 할 수 있으며, 이 프로그램을 이용하는 새로운 소규모 사업의 수익을 효과적으로 공유하는 것을 기본으로 하고 있다. 이로써, 지분대출모델을 채택하는 소액대출기관들은 위험을 크게 증가시키지 않으면서도 금리를 낮출 수 있고, 자신들의 서비스를 더 많은 소규모사업자들에게 제공할 수 있으며, 고객들로부터의 자본 유입을 통해 자신들의 인프라구조를 지탱할 수 있다.<sup>254)</sup>

이슬람은행은 지난 20년간 엄청난 성장을 이루었다.<sup>255)</sup> 이들의 세계 예금액은 45개국 이상에서 8백억 달러가 넘는 것으로 추정된다. 1999년의 연간 거래액은 7백억 달러로 추정되었으며, 2000년에는 이미 1천억 달러를 초과하였다. 서구적 관점에서는 이해하기 힘들지만 이러한 결과는 고리대금업을 금지하는 코란에 따라 이자의 수수를 금지하는 제도하에 달성되었다는 점에서 놀랍기도 하다.<sup>256)</sup> 이러한 금지규정이 과도한 이자에만 적용되는지 또는 모든 형태의 이자에 적용되는 것인지는 학술적 논쟁의 대상이 되고 있기는 하지만, 이자의 금지는 대출자로 하여금 빌린 것보다 더 많은 금액을 지불하도록 요구하는 것은 불공평하다는 인식에 기반을 두고 있다.<sup>257)</sup> 지폐, 신용카드, 그리

---

254) Anthony D. Taibi, "Banking, Finance, and Community Economic Empowerment: Structural Economic Theory, Procedural Civil Rights, and Substantive Racial Justice" *Harv. L. Rev.*, Vol.107(1994), p.1465.

255) Rahul Dhumale & Amela Sapcanin, An Application of Islamic Banking Principles to Microfinance, U.N. Doc. 23073 (Dec. 1999), p.9,(이하 "Islamic Banking"라 한다).

256) Ibid.

257) Richard Douthwaite, Short Circuit: Strengthening Local Economies For an Unstable World, <http://www.feasta.org/documents/shortcircuit/index.html?sc4/wsep.html>[이하 "Short

고 수표의 사용 또한 인플레이션을 일으키기 때문에 고리대금의 형태로 간주된다. 富는 투자, 그리고 상호 합의된 사업을 통해 축적된다. 이슬람법은 그러한 사업에 대해 다음 두 가지 조건을 요구한다. 첫째, 모든 투자자들은 투자금액과 상관없이 동등한 의사결정권을 가진다. 둘째, 투자는 반드시 금전적일 필요가 없으며 시간, 기술, 또는 노력의 형태로 이루어질 수 있다.<sup>258)</sup>

이러한 원칙들은 소규모일 때 가장 효과가 있다. 대부분의 국가경제에서 사실 이자가 존재하지 아니할 수 없다. 이슬람금융제도를 지지하는 사람들은 선진국에서도 모델로 삼을 만한 성공적인 무이자 투자 기금이 조성된 적이 없으며 이를 통하여 대규모 사업도 가능할 수 있으며 경제도 안정시킬 수 있다고 주장한다.<sup>259)</sup>

이러한 제도하에서 참여자들은 사실상 채무로부터 자유롭게 되며 불경기에는 그들의 이익이 똑같이 줄어들 뿐이며, 어느 누구도 높은 이자를 부담하게 되지 않게 된다. 이자의 수수 대신, 전통적인 이슬람은행체계는 이익과 손실의 분담이나 사전 합의된 수수료 부과에 기반을 두고 있다.

첫 번째 그룹 중 마이크로크레딧에 가장 적합한 것 두 가지는 무다라바(trustee financing)와 무샤라카(equity participation)이다.<sup>260)</sup> 두 번째 그룹 중에서는 무라바하(cost plus markup)이 가장 적합하다. 이 두 범주 사이의 가장 중요한 차이점은 수탁인파이낸싱(trustee financing)과 지분참여(equity participation)의 경우 수익률이 수시로 변동하며 수익률 계산은 대출기간 만기 시 장기대출일 경우에는 정해진 기간에 이루어진다는 점이다.<sup>261)</sup> 어떤 경우에도 고정 수익률을 보장하는 계약을 체결할 수 없다.<sup>262)</sup>

---

Circuit”라 한다].

258) Ibid.

259) Ibid.

260) Islamic Banking, op.cit., p.3.

261) Ibid., p.5.

262) Ibid.

## 2. 유형

### (1) 무다라바

전통적인 무다라바(trustee financing)에서는, 각 파트너가 계약에 의하여 일정한 비율의 이윤분배원칙을 정하게 되며,<sup>263)</sup> 기타 총이익 또는 순이익 등에 대해서는 사전에 정할 수 없다.<sup>264)</sup> 손실에 대해서는 모든 파트너들에게 동일하게 분배된다. 현대판 무다라바는 사업 착수 시 파트너들이 수익률을 협상할 수 있도록 허용함으로써 전통적 방식을 조정하고 있다.<sup>265)</sup> 재정적 손실의 위험은 자본제공자(주로 은행)가 혼자서 부담한다. 대출자의 책임은, 은행이 대출자의 직무태만과 불법 행위를 입증할 수 있지 않는 한, 그 동안 투자한 시간과 노력에 국한된다.<sup>266)</sup> 이 제도하에서는 대출기관이 모든 재정적 위험을 떠안아야 하기 때문에 대출시 더욱 신중할 것이며, 그 결과 이자부과의 필요성이 없다는 지적도 있을 수 있다. 이러한 주장은 소액대출의 경우에는 타당할 수 있다고 본다.

대출금액과 상관없이 이자를 완전히 금지하는 이슬람 은행과는 달리, 소액대출업체들은 무다라바를 통해 대출위험의 일부를 부담할 수 있을 것이다. 소규모 기업가의 사업 이익 일부를 분배 받는 조건으로, 소액대출기관은 소규모 기업인에게 부과하는 금리를 줄일 수 있다. 소규모 기업인은 향후 추가적인 대출을 받기 위해 돌아올 것이므로, 그의 과거 상환실적에 따라 금리를 인상 또는 인하할 수 있다.

채무불이행 위험이 낮을수록, 대출기관은 더 많은 위험부담을 떠맡을 수 있어야 한다.<sup>267)</sup> 무다라바 모델에서는 가장 큰 단점은 이익에

263) Instruments of Islamic Investments: Mudaraba, <http://www.altawfeek.com/res1c11.htm> (n.d.).

264) Islamic Banking, p.3.

265) Ibid.

266) Ibid.

267) Grameen II, op.cit.



대한 불확실성과 이에 따르는 이익분배비율 계산상의 어려움이다. 이러한 종류의 계약 하에서는, 대출업체와 대출자는 사업파트너이다. 초기에는 대출기관이 이익금 전부를 통제하고 이익의 100%를 받을 자격이 있다. 대출자는 대출할부금을 납부할 때마다 이익금에 대한 통제권을 매입하게 되며, 이에 따라 대출자의 이익분배율은 증가하는 반면에 대출기관의 이익분배율은 감소하게 된다. 이러한 과정은 대출자가 이익의 100%에 대한 통제권을 갖게 될 때까지 계속된다. 이 시점이 되면 대출은 전액 상환된다. 이러한 상황시스템은 시장의 변동성을 감안하지 않는다 해도 대단히 복잡하지 않을 수 없을 것이다. 또한, 마이크로크레딧과 관련하여서는 대출자가 정확하고 상세한 기록을 작성하지 않을 수도 있기 때문에 상황이 더욱 복잡해질 수 있다. 무다라바 계약에 따른 이익배분은 또한 이슬람금융 관행에 익숙하지 아니한 사람들에게는 문제가 될 수 있다. 마이크로크레딧의 중요한 요소 중 하나가 교육 및 지원인 만큼, 대출자들에게 효과적인 이익분배금 계산을 위한 부기법을 교육시키면 된다는 주장은 다소 안이한 생각에 불과한 것으로 보인다. 그러한 교육이 과연 실질적으로 이루어질 수 있는지도 의문이기 때문이다. 극소수의 대출담당자가 수많은 대출고객들을 교육한다는 것은 그다지 현실성이 없어 보인다.

## (2) 무라바하

무라바하 또는 ‘cost plus markup’(상품비용에 몇 %의 마진을 붙이는 산출방법)시스템에 따라, 대출기관은 대출자가 자금을 빌려 구입해야 하는 자본재를 대신 구입한다. 대출자는 대출기관에게 물품의 가격과 관리비용 명목의 수수료를 상환한다. 무라바하는 이슬람은행 관행에서 가장 일반적인 형태 중 하나이다.<sup>268)</sup> 이 방식은 생산기계, 원자재,

268) Instruments of Islamic Investments: Murabaha Sale, <http://www.altawfeek.com/res1c1b.htm> (n.d.) [hereinafter Islamic Investments].

그리고 완제품을 구입하기 위해 사용된다. 이 시스템하에서의 대출상환은 이해하기 더 쉽고, 따라서 예측하기도 더 쉽다. 무라바하와 비슷한 시스템이 이미 미국에서 실행되고 있다. 대출자 파산에 대한 보호장치로서 소액대출기관들은 때때로 대출자금으로 구입한 물품에 대해 선취특권(security interest)을 갖는다. 이러한 시스템은 무라바하 제도와 유사한 점도 있지만, 자본채에 대한 마크업(원가에 대한 가산액)이 없다는 점에서는 크게 다르다 할 수 있다. 1997년에 시작된 예멘의 한 마이크로크레딧 프로그램은 2년만에 1천명의 “도시 빈민지역 거주자들을” 정회원을 보유하게 되었으며 그라민 II의 혁신제도를 도입하였다.<sup>269)</sup> 다만, 방글라데시의 모델과는 대출자들중 30%만이 여성이었다. 이러한 대출계약에서는 마크업이 사전 결정되어 있으며 대출자의 비용부담이 더 낮다. 무라바하의 경우 대출자가 대출기관보다 더 많은 돈을 벌 가능성도 열려 있다. 일부 사람들은 마크업 시스템상의 투명성때문에 이 방식을 더 선호하기도 한다. 대출기관이 마지막 상환할부금이 완불될 때까지 물품에 대한 소유권을 갖기 때문에 이 시스템은 시행하기가 더욱 쉽다. 반면 무다라바는 이보다 감시하기가 더 어렵다. 그 복잡성과 예측불가능성 때문에, 과실, 직무태만, 또는 불법행위 등이 적발되지 않고 지나갈 수 있다. 그러나 무다라바 방식은 모든 당사자들이 이익, 그리고 어떤 경우에는 손실까지도 동등하게 분담한다는 장점을 갖고 있다.

### 3. 미국에서의 이슬람방식의 지분형대출

비록 범위는 제한적이지만, 이미 미국에는 지분형 소액대출이 존재한다. 그 한 예가 Philadelphia Development Partnership인데, 이는 이슬람 은행원칙을 기반으로 무슬림 소규모 사업자들에게 무이자 대출을 제공하고 있다.<sup>270)</sup> 그러나, 비무슬림들에 대한 대출은 무이자이어야 하는

269) Islamic Banking, op.cit., p.11.

270) Lee, op.cit., 552.

것은 아니다. 소규모 사업자가 창출하는 이익의 일정한 비율을 분배받는 조건으로, 대출기관은 낮은 금리를 제공할 수 있다. 그런데 미국내에서 이러한 지분형 대출방식을 광범위한 도입을 위해 해결해야 할 세가지 주요 문제들이 있다고 한다. 즉, 반이슬람감정, 지분형대출의 복잡성, 그리고, 혜택이 돌아가지 아니하는 빈곤층에 대한 부정적인 시각 등이다. 아래에서는 두번째와 세번째 문제만을 언급하기로 한다.

이슬람 은행모델 특히 그 이익분배의 매커니즘은 이자위주의 금융체계에 익숙한 사람들에게는 매우 복잡하며 난해하며, 실무자들입장에서도 전통적인 금융보다 더 복잡하고 노동집약적이다. 지분형 대출을 제공하는 기관은 소기업 개발프로그램 직원들과 긴밀한 의사소통을 유지해야 하며, 대출고객들의 상황에 대한 보고가 제때 이루어지도록 상호협력이 필요하다. 이러한 보고는 매주 또는 격주로 이루어져야 한다. 한 달에 한 번 보고하는 것은 불충분하다. 왜냐하면 관리되지 않는 채무불이행기간이 길어질 수 있기 때문이다. 대출자들이 대출상황에 문제를 겪을 경우에도 이를 즉시 확인할 수 있어야 한다. 이러한 면에서 지분형 대출은 투명성 유지가 더욱 중요시 된다. 대출고객들이 일반적인 금융제도와 다른 이슬람 특유의 비표준적 금융제도를 이해해야 할뿐만 아니라, 대출을 지원하는 금융기관들은 그들보다도 이 제도에 대해 더욱 충분히 이해하여야 한다.

이러한 지분형대출은 많은 가난한 사업자들의 소기업 창업 가능성이라는 긍정적인 성과를 얻을 수 있는 반면, 이에 참여하지 못하는 사람들을 부정적인 시각으로 보는 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 사실, 환경적, 사회적, 그리고 심리적인 요소 등 수많은 요인들이 개인의 빈곤 탈출 능력에 영향을 미치고 있는 바, 자칫하면 이 혜택을 받지 못하는 빈곤층에 대해서는 열심히 일할 의지가 없으므로 간주되어 도덕적 낙인이 찍힘으로써,271) 사회적 위화감을 조성할

---

271) Pub. L. No. 104-193.

수도 있다는 것이다. 이러한 면에서 이슬람식 지분형대출은 대출받은 자에 대한 완전한 통제 및 관리가 가능한 마이크로크레딧 기관에서만 실행가능한 옵션이 될 수 있을 뿐이며 이를 광범위하게 시행하는 것은 불가능하고 이슬람 교도 등 일부 집단에 대해서만 제한적으로 시행할 수 있을 것이다.

## 제 4 장 미국의 마이크로크레딧 제도

### 제 1 절 의 의

미국에서의 마이크로크레딧 시행은 험난한 과정을 거쳤다.<sup>272)</sup> 미국에는 조직 인프라가 취약하고 자금 확보에 어려움을 겪는 마이크로크레딧대출기관이 너무 많았기 때문이다. 이 대출기관들은 효율성이나 성장성을 개선시키는 데 시간을 거의 투자하지 않았으며, 그 결과 40% 이상의 미국 마이크로크레딧기관의 연간 예산은 10만 달러 미만이며, 이 기관들은 각각 서로와 고립된 채 활동하고 있다. 한편 미국에서는 은행들에 의한 빈곤층 소액대출제도가 행하여지고 있다.

### 제 2 절 지역재투자법에 의한 은행의 소액신용대출

#### 1. 미국 은행에서의 소액대출

개발도상국에서 소액대출을 제공하는 은행들은 일반적으로 자선활동보다는 수익에 관심이 있다. 미국 은행들 또한 이익 지향적이다. 개발도상국 은행들이 소액대출 활동에 뛰어든 이유에는 경쟁과 홍보(PR)가 포함될 수도 있다. 은행들은 마이크로크레딧에 대해 경쟁우위를 가지고 있는데, 그 이유는 다음과 같다<sup>273)</sup> 이들은 금리, 유동성, 만기, 외환, 그리고 신용 위험 등 다양한 금융 위험을 관리하는 데 경험

272) 예컨대, Deutsche Bank Americas Foundation의 회장인 Gary Hattem은 마이크로크레딧을 둘러싼 광고와 홍보에 대해 마이크로 파이낸싱은 상향식 전략(bottom-up strategy)을 통해 하나의 산업으로 발전해야 한다. 이를 저해할 수 있는 잠재적인 문제는 지나친 관심과 기대로 인해 마이크로 파이낸싱이 자멸할 수 있다는 점이다" 라고 우려를 표명하였다.

273) "Microloans As a Community Reinvestment Act Compliance Strategy", *N.Y.U. J. L. & Bus.*, Vol.3(2006), pp.340-41.

이 많다; 예금 동원, 자본시장으로부터의 차입, 그리고 지분참여 등을 통해 직접 자금조달을 하는 데 익숙하다. 지점, 보조사무소(sub-office), 전자금융 등으로 이루어진 광범위한 소매유통망을 보유하고 있다; 다양한 예금, 대출, 결제 서비스를 제공한다; 그리고 소유권, 지배구조, 경영관행 등 재정적 건전성과 이익 추구 사이의 균형을 촉진하는 건전성 규범(prudential norms)을 준수한다.

이 특징들 중 두 가지가 특히 중요하다. 예금, 채무, 그리고 지분을 통한 자금조달은 은행들의 안전성을 보장하고, 비영리 대출기관들처럼 “불충분하고 불안정한 기부 자원”에 의존할 필요 없이 지속적으로 소액대출을 제공할 수 있게 해준다. 또한, 영리은행들은 태생적으로 지속가능성/수익성이 증진되도록 설립되었다.<sup>274)</sup> 지속가능성 방정식의 수익 측면을 보자면, 미국에는 금리에 대한 상한이 존재한다. 상한제도는 수익 증가 노력에 심각한 장애물로 작용하며 일반적으로 지속가능성에도 불리하다.<sup>275)</sup> 많은 은행들이 상한의 폐지가 마이크로크레딧 참여에 대한 결정에 영향을 미친다고 말한다. 금리상한이 없다 해도, 과도한 금리 - 특히 빈곤층에 부과되는 - 는 좋게 받아들여지지 않는다.

미국에서 마이크로크레딧의 지속가능성이 가능하려면 이 두 가지 장애물을 해결해야 한다. 보통 미국의 소규모 기업인들은 다른 나라에 비해 더 큰 금액의 대출을 신청한다.<sup>276)</sup> 이는 지속가능성에 있어 긍정적일 수 있는데, 그 이유는 마이크로크레딧의 한 가지 문제가 소액대출에 소요되는 엄청난 비용이기 때문이다. 그러나 이보다 더 중

---

274) The Consultative Group to Assist the Poor, Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World, at 2 (Focus No. 12, 1998), <http://cgap.org/docs/FocusNote 12.pdf>.

275) MicroTest, MicroTest Measures and Definitions, at 8 (2006), <http://fieldus.org/MicroTest/MTMeasures05.pdf>.

276) ACCION International, Key Statistics, 2 United States Small Business Administration, Micro-Loans, <http://www.sba.gov/financing/sbaloan/microloans.html> [hereinafter Small Business Administration, Micro-Loans].

요한 것은 국내 소액대출의 규모와 국내 은행들의 평균 대출 규모를 비교하는 것이다. 이는 미국 은행들이 개발도상국에서의 소액대출과의 비교보다는 국내 사업간의 비용 비교에 더 중점을 둘 가능성이 있기 때문이다. 2004년 CRA 소기업 대출의 평균 규모는 36,200달러였다; 이에 비해 미국 소기업청이 제공한 평균 소액대출 규모는 약 10,500달러였다.

## 2. 지역재투자법의 제정배경

미국에서는 인종, 종교, 국적, 성 및 나이 등에 따른 신용공여 차별화를 다양한 방법으로 금지하는 노력이 진행되어 오다가, 1977년 특정지역에서 예금을 수취하는 금융기관에 대해 당해 지역 저소득층 및 소수민족, 소기업 등의 대출수요에 적극 대응토록 의무화한 지역재투자법(Community Reinvestment Act)<sup>277)</sup> 제정되었다. 은행들로 하여금 금융소외계층에게 금융서비스를 제공하게 하는 강력한 방법은 이를 법적으로 의무화시키는 것이다. 지역재투자법은 바로 이러한 목적을 위해 만들어진 것이다.<sup>278)</sup> 이는 같은 해에 제정된 보다 광범위한 주택지역사회개발법<sup>279)</sup> 일부이며 연방예금보험공사의 보호를 받는 은행들을 대상으로 한다.<sup>280)</sup> 제정당시의 지역재투자법 자체는 각 대상 은행이 “안전하고 건실한 영업을 통해 저소득층과 중간소득층을 포함한 지역사회의 대출 필요를” 충족시켜야 한다고 규정하는 등 그 내용이 매우 애매모호하였다.<sup>281)</sup> 이후 CRA 체계는 1989년과 1993년에 시

277) 12 U.S.C.A. §2901.

278) 12 U.S.C. §§2901-2908 (1997). Nellie R. Santiago et al., “Turning David and Goliath into the Odd Couple: How the New Community Reinvestment Act Promotes Community Development Financial Institutions,” *J.L. & Pol’y*, Vol.6(1998), pp.571-80.

279) Pub. L. No. 95-128, 1977 HR 6655, 91 Stat 1111.

280) 12 U.S.C.A. §§2901, 2902, 1813.

281) 12 U.S.C.A. § 2901 (1977).

행된 규정들에 의해 강화되었다.<sup>282)</sup> CRA의 목표는 명백한 “차별적 대출”(redlining) - 은행들이 특정 지역에 대한 대출을 거절하는 행위 - 을 철폐하고 금융소외계층, 그리고 좀 더 일반적으로는 저소득층에 대한 대출 확대를 촉진하는 것이다.<sup>283)</sup> CRA는 예금이 연방예금공사(FDIC)의 보증을 받는 모든 은행들을 대상으로 한다.<sup>284)</sup> 이 법률은 은행 감독기관이 은행들의 지역사회 대출을 조사하고 각 은행에게 CRA가 규정하는 네 개의 등급 - ‘우수함’에서 ‘상당한 의무불이행’에 이르는 - 중 하나를 매길 것을 요구한다.<sup>285)</sup> 은행에 대한 평가는 “대출”항목, “투자”항목, 그리고 “서비스”항목 등 세 부분으로 이루어진 기준을 토대로 실시된다.<sup>286)</sup> 각 은행은 수량적 기준과, “실적내용”처럼 좀 더 질적인 기준을 바탕으로 평가된다.<sup>287)</sup> 은행들은 또한 이러한 3단계 시험을 거부하고 규제기관의 승인 하에 자신들을 평가할 시험을 직접 개발할 수도 있다.<sup>288)</sup> 은행 대출의 지리적 분포뿐만 아니라, 각 은행에 대한 등급 및 심사관의 보고서는 일반국민에게 공개되어야 한다.<sup>289)</sup>

정기적으로 실시되는 이러한 평가 및 등급화 과정 외에도, 은행들이 다양한 사업확장 허가를 신청할 경우 규제기관은 해당 은행의 CRA 준수 기록을 고려해야 한다.<sup>290)</sup> CRA는 또한 지역사회 그룹들과 일반국민에 의한 “상향식 집행”을 제한적으로 허용하고 있다. 예컨대, 규제기관들은 그런 신청을 고려할 때 CRA 준수에 대한 지역사회의 여

---

282) Santiago et al., op.cit., pp.590-95.

283) Richard D. Marsico, “Enforcing the Community Reinvestment Act: An Advocate’s Guide to Making the CRA Work for Communities,” *N.Y.L. Sch. J. Hum Rts.*, Vol.17(2000), pp.129-31.

284) *Ibid.*, p.131.

285) *Ibid.*, p.136.

286) *Ibid.*

287) Santiago et al., op.cit., pp.618-36.

288) *Ibid.*, pp.639-44.

289) Marsico, op.cit., pp.132-34.

290) *Ibid.*, p.137.



론을 수렴하기 위해 공청회를 열기 시작하였다. 심사결과와 공개 자체도 나쁜 평판을 낳을 수 있다는 가능성 때문에 법률준수에 대한 “상향식” 인센티브를 유발하는 것으로 보인다.<sup>291)</sup> 그러나 결과 공개에 따른 “집단 압력” 외에는, 법률집행에 대한 국민의 역할은 미미하다. 그 이유는 법정들이 이제껏 은행들의 의무 준수나 규제당국의 행위에 대한 모든 소송을 기각했기 때문이다.<sup>292)</sup> 따라서, 은행들의 CRA 의무에 대한 법적 집행은 은행들이 사업확장 신청서를 제출할 때에만 발생하며, 재량권은 사실상 규제당국만이 행사해왔다.

CRA는 전통적인 금융소외계층에 대한 대출을 상당히 촉진시킨 것으로 보인다; CRA에 따른 저소득 및 중간소득 인구에 대한 추가 대출금액은 수천억 달러에서 1조 달러 이상 사이인 것으로 추정된다.<sup>293)</sup> 그러나, 이러한 정책체계가 이상적이라고는 할 수 없다; 실제로, 은행과 수혜층 모두 이에 대해 만족하지 않고 있다.<sup>294)</sup> CRA가 본래의 목표 달성을 위한 과정을 재촉한 것처럼 보이긴 하지만, 한편으로는 중대한 취약점을 가지고 있다. CRA 집행 및 준수에는 많은 비용과 서류업무가 수반된다.<sup>295)</sup> 은행들에 대한 요구조건은 불투명하고 임시변통식으로 보이며, 오로지 규제당국의 재량권과 지역사회 그룹에 의한 대중 압력에만 의존한다. 은행들의 대출 요건이 지역사회의 대출 수요, 또는 이용 가능한 대출 기회의 경제적 실행가능성에 맞추어져 있음을 확인할 명백하거나 투명한 방법이 없다. CRA의 시행 (적어도 규

291) Santiago et al., op.cit., pp.583-91.

292) Lee v. Bd. of Governors, 118 F.3d 905 (2d Cir. 1997); Kaimowitz v. Bd. of Governors, 940 F.2d 610 (11th Cir. 1991); Keith N. Hylton, “Banks and Inner Cities: Market and Regulatory Obstacles to Development Lending,” *Yale J. On Reg.*, Vol.17(2000), pp. 197-203.

293) Marsico, op.cit., p.130.

294) Santiago et al., op.cit., p.587.

295) Craig E. Marcus, “Note, Beyond the Boundaries of the Community Reinvestment Act and the Fair Lending Laws: Developing a Market-Based Framework for Generating Low-and Moderate-Income Lending,” *Colum. L. Rev.*, Vol.96(1996), pp.710-12..

제적 요소에 있어) 과 은행들의 준수 의지는 해당 은행들의 사업확장 신청 계획 여부에 따라 크게 달라진다.<sup>296)</sup> 마지막으로, 현재의 법률 시행 구조는 규제당국으로 하여금 종종 서로 상충하는 목표들 (CRA의 준수와 안전 및 건실성 규정의 준수)을 시행해야 하는 곤란한 입장에 처하게 한다.<sup>297)</sup> 이 정책은 상당한 관료주의적 재량권과 위험 및 상업요소들에 대한 임시방편적인 고려로 이루어지는 불투명한 자본 재분배 도구와 다를 바 없다.

세계에서 가장 크고 발달된 금융제도 중 하나이며 규제당국의 관료적 자원과 전문성도 상당한 수준인 미국에서는, 이러한 취약점들이 아마도 극복될 수 있을 것이다.

### 3. CRA의 준수와 평가제도

CRA의 목표는 “금융기관들이 안전하고 건전한 운영을 통해 지역사회의 대출 수요를 충족시킬 수 있도록 돕는 것”이다.<sup>298)</sup> CRA는 은행의 혜택과 의무 사이의 균형을 모색한다: 지역사회의 예금으로 이익을 얻는 은행들은 그 지역사회에게 대출을 제공하도록 촉구되어야 한다.<sup>299)</sup> CRA 준수는 평가를 통해 집행되지만, 미리 정해진 통과점수나 은행 활동에 대한 객관적인 평가기준이 없다.<sup>300)</sup> CRA 준수에 대해 실질적 이행미비(substantial noncompliance) 등급을 받아도 이에 따르는 직접적인 법적 처벌은 없다. CRA이행에 대한 평가 결과는 은행이 실질적인 구조 변화(예컨대, 인수합병이나 신규 지점 개설 등)를 피할 때에만 규제당국에 의해 감안된다.<sup>301)</sup> 이 때, 만약 규제당국이 은행의

---

296) Santiago et al., op.cit., p. 587.

297) Hylton, op.cit., pp.229-34.

298) 12 U.S.C.A §2901.

299) 12 U.S.C.A. §2901.

300) 12 U.S.C.A. §2903, 12 C.F.R. §25, App.

301) 12 U.S.C.A. §§2902, 2903(a).

CRA 준수실적에 만족하지 않을 경우, 해당 은행이 제안된 계획을 실행하지 못하도록 막거나(반드시 그래야 하는 것은 아니다) 계획 수정을 요구할 수 있다.<sup>302)</sup> 이러한 결정에 대한 구체적인 지침은 없으며 규제당국의 재량권에 달려있다.<sup>303)</sup> 게다가, 만일 은행들이 금융현대화법(Gramm-Leach-Bliley 법으로도 알려져 있음)에 의해 부여 받은 권한을 행사하고자 한다면, 적어도 CRA 평가에서 “만족”(satisfactory) 이상의 등급을 받아야 한다.<sup>304)</sup>

따라서, CRA 등급에 신경 쓰는 은행의 수는 어떻게 보면 자기선택적이라 할 수 있다. 그러나 일반적인 평판을 중요하게 생각하거나 다른 기관들을 인수할 계획이 있는 은행이나 저축금융기관들은 CRA 평가에 있어 높은 등급을 받기 위해 노력할 것이다. 왜냐하면 CRA 등급만큼 중·저소득층(LMI) 대출고객들에 대한 은행 또는 저축금융기관의 책임의식을 분명하게 나타내는 다른 측정수단이 없기 때문이다. 더구나, 일부 정부기관과 주/지방 정부들은 높은 CRA 등급을 받은 은행에만 예금을 예치하고자 한다. 이러한 면에서 볼 때 CRA는 생각만큼 비효율적만은 아니다. CRA 평가는 은행 활동의 분석을 통해 시행되는데, 얼마나 엄격하게 시행할지는 은행의 규모에 따라 다르다. 가장 엄격한 기준은 10억 달러 이상의 자산을 보유한 은행들에게 적용된다.<sup>305)</sup>

한편 소규모 은행들에 대한 평가 기준은 자산이 2억 5천만 달러 미만인 은행들에게 적용된다.<sup>306)</sup> 자산규모가 2억5천만 달러와 10억 달러 사이인 은행들의 경우에는, 규제기관에 따라 기준이 달라진다. 저축은

---

302) 12 C.F.R. §25.29(d).

303) 12 C.F.R. §25.29(d).

304) Emily Berkman, “Microloans As a Community Reinvestment Act Compliance Strategy”, *N.Y.U. J. L. & Bus.*, Vol.3(2006), p.343.

305) 12 C.F.R. §§ 25.12, 25.21, 563e.12.

306) 12 C.F.R. §§25.12, 25.21, 25.26, 563e.12, §563e.26.

행감독청은 자산규모가 10억 달러 미만인 모든 기관들을 “소규모 저축은행”(small savings association)으로 간주하고, 모든 규제기관들이 자산 2억5천만 달러 미만의 은행들에게 사용하는 소규모 은행 평가기준을 적용한다.<sup>307)</sup> 반면 통화감독청, 연방준비은행, 그리고 연방예금보험공사는 자산규모가 2억5천만 달러에서 10억 달러 사이인 은행들을 “중소 은행” (intermediate small bank)로 분류하고 소규모 은행 평가와 함께 추가적인 지역사회개발 평가를 실시한다.<sup>308)</sup> 규제기관의 통제영역은 은행의 종류에 따라 다르다.<sup>309)</sup>

대형은행 평가는 소기업 대출의 정도(대출의 건수와 규모)와 “중·저소득층 개인들이나 지역의 대출 수요를 충족시키기 위해 은행이 새롭거나 유연한 대출관행을 안전하고 건전한 방법으로 사용했는지”를 고려한다.<sup>310)</sup> 지역사회개발 대출도 고려된다 - 즉, 대출의 “주요 목표”가 “(소규모) 기업에 대한 자금지원을 통해 경제발전을 촉진하는 활동... 또는 중·저소득층 지역을 활성화하거나 안정화시키는 활동들”을 지원하는 대출을 말한다.<sup>311)</sup> 더군다나 대형은행들의 경우에는, 보조금을 포함한 그들의 투자가 표적인구에 대한 대출을 어떻게 개선시키는 지도 평가된다.<sup>312)</sup> 규제기관들은 투자금액의 규모뿐만 아니라 “대출 및 지역사회개발 필요에 대한 그 투자의 혁신성 또는 복잡성... 대응성...” 도 본다.<sup>313)</sup> 소규모 은행들의 경우에는, 지역사회개발 대출 및 적정 투자(qualified investment), 그리고 다양한 규모의 기업들에 대한 대출 다각화 등을 보는 간소화된 평가가 적용된다.<sup>314)</sup> 중소 은행들

---

307) 12 C.F.R. §§563e.12, 563e.26, 25.12, 25.26.

308) 12 C.F.R. §§25.12, 25.26, contra §§563e.12, 563e.26.

309) 12 U.S.C.A. §2902.

310) 12 C.F.R. §25.22.

311) 12 C.F.R. §§25.22, 25.12.

312) 12 C.F.R. §§25.21, 25.23, 25.12.

313) 12 C.F.R. §25.23.

314) 12 C.F.R. §§25.21, 25.26, 563e.26.

은 추가적인 지역사회개발 평가를 받는데, 이는 “지역사회개발 대출과 적정 투자의 수와 금액”에 좀 더 초점을 맞춘다는 점이 차이점이다.<sup>315)</sup> 마지막으로, 모든 은행들은 자신들의 평가기준을 직접 제시할 수 있다.<sup>316)</sup> 즉, 은행들이 CRA 준수를 보다 잘 반영하기 위한 목표들을 직접 설정할 수 있다.<sup>317)</sup> 이러한 선택권을 행사하기 위해서는 그 계획에 대한 지역사회의 의견을 수렴하고 규제당국의 동의를 얻어야 한다.<sup>318)</sup> 그 내용에 있어, 은행은 자체 계획안에 대형 은행 평가에 적용되는 세 가지 실적 카테고리 (대출, 투자, 그리고 서비스)를 모두 반영해야 하며, 대출 및 대출관련 활동에 중점을 두어야 한다. 그러나 여론, 은행의 능력과 제약, 상품 제공, 그리고 사업전략 등을 감안해, 관할 지역의 특징과 대출 수요에 알맞게 초점을 달리 할 수도 있다.<sup>319)</sup> 여기서도 여러 규모의 기업들 사이에 다양화된 대출의 금액과 마찬가지로 혁신이 강조된다. 지역사회개발 대출과 적정 투자 또한 고려되며, 중저소득층 대출자/지역에 대한 초점이 촉구된다.<sup>320)</sup>

시간이 흐름에 따라 CRA는 변화를 겪었다. 초기에는 모기지(주택대출)에 중점을 두었지만,<sup>321)</sup> 1995년에 시행된 새로운 규정들은 소규모 기업들에게 초점을 전환하였다. 이러한 변화는 부분적으로는 은행업계의 인수합병이 대출에 대한 소규모 기업들의 접근을 더욱 제한한다는 우려에서 비롯되었다. 새로운 대출 평가는 소기업 대출의 중요성을 재차 확인시켰으며 정치적 의지 또한 이 방침을 뒷받침하였다.

315) 12 C.F.R. §§25.26, contra §563e.26 .

316) 12 C.F.R. §25.21.

317) 12 C.F.R. §25.27.

318) Ibid.

319) Ibid.

320) Ibid.

321) Jonathan Zinman, The Efficacy and Efficiency of Credit Market Interventions: Evidence from the Community Reinvestment Act,(2002), p.5. [http://www.jchs.harvard.edu/publications/governmentprograms/cra02-2\\_zinman.pdf](http://www.jchs.harvard.edu/publications/governmentprograms/cra02-2_zinman.pdf).

CRA는 표적 시장으로서의 소규모 기업들에 대해 관심을 집중시켰고, 따라서 규제당국과 감시기관들에게 새로운 수단을 제공해 주었다.<sup>322)</sup> 이 점을 감안하며, 아래에서는 상업화된 소액대출이 CRA 준수에 어떤 역할을 할 수 있을지에 대해 살펴보도록 하겠다.

#### 4. CRA와 소액대출

CRA와 소액대출은 공통의 정책적 목표를 가지고 있다. 둘 다 저소득층에게 소기업 창업에 필요한 대출을 제공하는 것을 목표로 한다.<sup>323)</sup> 소액대출은 CRA 준수 전략에 완벽히 들어맞을 수 있다. 대형은행에 대한 규제 항목은 대출의 “금액” 뿐만 아니라 “수”를 포함하고 있고, “혁신적인” 대출을 장려한다.<sup>324)</sup> 따라서, 낮은 수밖에 없는 소액대출 규모는 다른 대안에 비해 낮은 CRA 평가를 받는 소액대출이 CRA 조건을 충족시킬 수 있는 긍정적인 방법들에 의해 상쇄될 수 있다.

소액대출기관들이 개발목표 부문에서 가장 큰 성공을 거둔다는 사실은 이미 위에서 논의되었다. 상업화, 그리고 이에 따른 지속가능성에 대한 암묵적 기대는, 마이크로크레딧 운동에 긍정적인 영향을 미칠 것이며, CRA 규제당국에게도 매력적으로 간주될 것으로 예상된다 (소기업 대출에 대한 규제당국의 초점이 자연스럽게 소액대출로 전환될 것이다).<sup>325)</sup> 마이크로크레딧이 미국에서 자리를 잡긴 했지만, 지속 가능하고 상업화된 마이크로크레딧이 정착되려면 아직 갈 길이 남아 있다.<sup>326)</sup> CRA의 정책 목표들은 규제기관들에게 새로운 역할을 강요할

---

322) Ibid., pp.8-9.

323) 2 U.S.C.A. §2903, 12 C.F.R. §§25.21, 25.22, 25.26, 563e.26. Zinman, 121, at 5; Burrus, 51, at 2.

324) 12 C.F.R. §§25.22. 12 C.F.R. §25.27.

325) Bill Burrus, President and Chief Executive Officer, Accion USA, Lessons and Trends of microcredit in the United States 1-2, [http://www.accion.org/file\\_download.asp?f=16](http://www.accion.org/file_download.asp?f=16), p.6.

326) Ibid., p.11.

수 있다. 그 역할이란 바로 규제당국 고유의 권한을 사용해 미국 은행들 사이에 상업화된 마이크로크레딧의 발전을 촉진하는 것이다.

CRA는 수익성 있는 지역사회 금융이라는 윈-윈 상황을 창출하도록 고안되었다.<sup>327)</sup> 은행들의 대다수 소기업 대출(CRA) 프로그램들은 이 목적을 달성하였다. Jonathan Zinman의 연구는 CRA가 소기업 대출의 증가를 유발한다는 사실을 보여준다.<sup>328)</sup> 소액대출은 현재 소기업 대출이 CRA대상 은행들을 위해 수행하는 것과 똑 같은 역할을 해낼 수 있다.

권한은 규제당국에게 있다. 이들은 소액대출에 대한 은행들의 인식 제고를 위한 인센티브 수단으로서, 상업화된 소액대출 프로그램을 적극 장려하고 이에 대해 높은 CRA 평가를 적용해야 한다. 물론 새로운 유형의 사업을 배우고 소액대출의 잠재적 이익을 거두기 위해서는 초기에는 시간과 돈의 투자가 요구된다. 그러나 은행들이 이러한 비용을 부담하도록 자극하기 위한 ‘당근’으로서 CRA가 사용될 수 있다. 일단 은행들이 이 새로운 사업에 착수하기만 하면, 다른 모든 수익사업에 대해 그러하듯이, 이를 계속 발전시켜나갈 것으로 기대된다.

은행들이 소액대출로부터 이익을 얻을 수밖에 없는 이유가 존재한다. 전통적으로 은행들은 주택담보대출을 통해 CRA의무를 이행해지만, 모기지 시장은 이미 포화상태이다. 직접적인 소액대출 프로그램의 실행은 이 두 가지를 모두 해결할 수 있다. 잠재적인 수익성 외에도, 직접적인 소액대출은 은행들이 중간 비영리소액대출기관(은행의 지원 자금으로 개인들에게 대출을 해주는 기관들)에 대한 금전적 보조금 제공보다 더 많은 장점을 가지고 있다.<sup>329)</sup> 직접적인 대출은 개인 고객들의 “졸업”(graduation)과 그 결과로서 전통적인 대출에 대한 접근능력을 이용할 수 있게 해줄 것이다. 비영리 중간기관들을 이용하는 것은 대출고객들이 자금을 제공하는 은행들보다 그 중간기관과 더 친숙

327) Community Reinvestment Act Regulations, 60 Fed. Reg. 22,156, 22,163 (May 4, 1995).

328) Zinman, op.cit., p.32.

329) Burrus, op.cit., p.11

해지는 결과를 낳을 수 있다. 이 상황에서 만일 이들이 전통적인 금융 서비스를 이용할 수 있게 된다면, 이들이 접촉이 없었던 대출기관(자금지원은행)을 이용할 이유가 없을 것이다. 그러나 만일 은행이 직접 소액대출 프로그램을 실행한다면, 대출자들은 인지도 및 충성도 때문에 그 은행의 서비스를 다시 이용할 가능성이 더 높다.<sup>330)</sup> 이는 은행들이 이미 높은 신용도가 입증된 대출고객에 대한 사전 지식을 활용할 수 있도록 해줄 것이다. 이는 소액대출에 따르는 비용을 감수한 은행들에 대한 수익(이자를 훨씬 넘어서는)이라고 볼 수 있다. 거꾸로 말하면, 이는 소액대출 프로그램의 비용을 대폭 낮출 수 있는 전략이라고 볼 수도 있다 (왜냐하면 추가적인 대출은 그 금액이 더 커지고 감시기준은 완화되는 한편, 꾸준한 이자소득은 유지되기 때문이다).<sup>331)</sup> 더군다나, 중개기관에 대한 자금지원 대신 직접 소액대출을 제공하는 것은 은행들이 상당히 더 많은 자본을 보존하게 해줄 뿐만 아니라, 소액대출을 직접 제공하지 않을 시 중개기관이 거두어들이게 될 대출이자를 받을 수 있게 해준다.<sup>332)</sup>

대형은행들은 적정 투자 테스트를 통과해야 하고,<sup>333)</sup> 소규모/중개 은행들의 투자 또한 분석 대상이 된다.<sup>334)</sup> 이러한 테스트는 대출이 아닌 보조금을 통해 달성된다.<sup>335)</sup> 그러나 만일 은행들이 적정 투자 테스트를 실현할 다른 수령 기관을 찾을 수 있다면, 그들은 새로운 잠재 대출 시장 외에도 지속적인 CRA 준수를 통해 혜택을 얻을 것이다. 소액대출은 일반 대출과는 다르지만 서로 관련이 있다. 게다가, 기존 인프라를 포함한 은행들 고유의 특징들은 소액대출 시행에 도움이 될 것이다.

---

330) Lewis D. Solomon, "Microenterprise: Human Reconstruction in America's Inner Cities," *Harv. J. L. & Pub. Pol'y*, Vol.15(1992), pp.191-94.

331) Anderson, *op.cit.*, p.118.

332) Burrus, *op.cit.*, p.11.

333) 2 C.F.R. §25.23.

334) 12 C.F.R. §§25.26, 563e.26.

335) 12 C.F.R. §25.12.



## 5. 개발도상국에의 CRA 접근방법 도입가능성

CRA 접근방법을 개발도상국이나 금융제도가 덜 발달된 국가의 시장에 적용할 경우에는 이러한 취약성을 극복하는 것이 결코 쉽지 않을 것이다. 잘 알려진 것처럼, 개발도상국들의 금융제도는 규모도 작고 재정적 건실성도 낮으며 관료적 전문성과 자원 또한 미흡하다. 또한 정치적 개입, 업계에 의한 관료적 포획(bureaucratic capture: 행정기관이 자신이 규제해야 할 이익집단들에게 도리어 지배당하는 현상), 또는 명백한 부정부패의 위험이 더 높다.

투명성이 결여되어 있고 관료적 전문성과 재량권에 크게 의존하는 CRA 접근방법은 위에서 언급한 “목표들” 중 최소한 두 가지를 달성할 수 없다. 바로 금융부문 발달에 대한 긍정적인 효과를 극대화하는 것과, 공적 개입 및 관료적 자원에 대한 부담을 최소화하는 것이다. CRA의 대안으로서 종종 시장위주의 접근방법이 제안되었으며, 이는 미국에서 더 효과적일 수 있다.<sup>336)</sup> 그러나 개발도상국의 경우, 사회적 목표들을 시장 요소들과 결합시킴과 동시에 투명성을 제고하고 관료적 부담을 최소화할 접근방법을 취해야 한다는 주장이 더더욱 설득력을 가진다. 그러나, 비록 CRA의 전반적인 법률적 접근방법이 개발도상국의 시장에 있어 최적의 방법은 아닐 수 있지만, 몇 가지 측면들은 신흥시장의 정책수립에 도움이 될만한 유용한 교훈을 제공하고 있다. 특히, 1993년의 규정들은 은행들이 그들의 CRA 의무 준수의 한 방법으로서 마이크로크레딧기관(미국에서는 종종 지역개발금융기관이라 불린다)들과 협력하고 지원하는 것을 허용하고 격려한다.

미국의 공동재투자법지역재투자법(CRA)은 포괄적인 촉진 정책을 위한 흥미로운 모델을 제시하며, 이것의 긍정적인 영향은 이미 입증

336) Hylton, *op.cit.*, p.61.

되었다. 많은 개발도상국들도 이러한 포괄적인 정책을 통해 혜택을 얻을 수 있을 것이다. CRA 자체가 개발도상국들에게 가장 적합한 모델은 아니지만, CRA의 일부 요소들을 활용하고 그로부터 배울 점이 있을 것이다.

### 제 3 절 민간자원의 마이크로크레딧

#### 1. 운용 현황

미국은 마이크로크레딧 도입에 있어 리더이기 보다는 후발주자이다.<sup>337)</sup> 1970년대 해외에서 이루어진 노력들을 모델로 한 미국의 마이크로크레딧은 1980년대까지도 초기 단계였다.<sup>338)</sup> 미국 소액대출은 보통 25,000달러에서<sup>339)</sup> 35,000달러<sup>340)</sup> 사이를 상한으로 하고 있다. 소액대출은 상업기관보다는 비영리기관들의 영역이었다.<sup>341)</sup> 통계자료는 미국 소액신용대출의 발전과 도전과제를 모두 보여준다. 2002년 소액대출기관들의 대출잔고는 9천8백5십만 달러에 달하였으며(대출시장에서 1%미만에 해당).<sup>342)</sup> ACCION USA는 5%의 채무불이행율을 주장한다.<sup>343)</sup> 채무불이행율은 지속가능성의 핵심 요소이다. 소기업들은 세입

---

337) Bill Burrus, President and Chief Executive Officer, Accion USA, Lessons and Trends of microcredit in the United States 1-2, [http://www.accion.org/file\\_download.asp?f=16](http://www.accion.org/file_download.asp?f=16).

338) Anderson, op.cit., p.92, The Microenterprise Fund for Innovation, Effectiveness, Learning, & Dissemination & The Association for Enterprise Opportunity, Business Capital for Microentrepreneurs Providing Microloans, Microenterprise Fact Sheet Series Issue(2000), [http://fieldus.org/Publications/fact\\_sheet3.pdf](http://fieldus.org/Publications/fact_sheet3.pdf), p.1 [이하 “Business Capital”이라 한다].

339) Ibid.

340) United States Small Business Administration, Micro-Loans, <http://www.sba.gov/financing/sbaloan/microloans.html> (describing the SBA MicroLoan Program, which works through nonprofit intermediaries).

341) Burrus, op.cit., p.4.

342) Ibid. pp.5-6.

343) ACCION USA, ACCION USA Annual Report 2004 5, <http://www.accionusa.org/atf/c>

증가와 생활보호지원금 지급의 감소를 유발한다.<sup>344)</sup> 미국 직업의 17.9%는 소기업에 해당한다.<sup>345)</sup> 미국 소기업에 대한 1달러의 투자는 2달러 이상의 수익을 가져다 준다.<sup>346)</sup> 이러한 발전에도 불구하고, 그런 조사들과 통계들은 표본선택 편의를 반영하는 것으로 비난 받아왔다. 소액신용대출 없이도 어차피 성공했을 기업인들을 대상으로 하였다는 점에서이다. 제대로 통제된 조사에 따르면, 소기업 지원이 실업기간의 감소 이외에는 아무런 혜택도 유발하지 않는 것으로 나타났다.

미국에는 소액대출에 대한 더 많은 수요가 존재한다. 일화적 증거로는 ACCION USA의 마이애미 지점이 있는데, 이 기관은 개업한 해에 100명 이상의 대출고객들에게 7십5만4천 달러가 넘는 대출을 제공하였다.<sup>347)</sup> 또한, 민간차원의 마이크로크레딧이 대출시장에서의 1%미만을 차지하는 점유율은<sup>348)</sup> 은행들이 소액신용대출 부문에 진출해 기업인들에 대한 대출을 확대할 여지가 남아있음을 보여준다. 그러나, 은행들이 이 부문에 대해 성공적으로 진출할 수 있다는 말은 아니다. 미국에서의 마이크로크레딧은 좀 다르다. 여기에는 종종 피어렌딩(그룹 대출)이 포함되지 않는데,<sup>349)</sup> 그 이유는 아마 신용도가 높은 사람들이 신용카드를 쉽게 발급받을 수 있기 때문일 수 있다. 이러한 차이점은 두 가지 결과를 가져온다. 첫째, 미국에서의 소액대출에 대한

f/[94AE2258-7F09-4D1D-843D-1585EF06D E5F]/2004.pdf.

344) Association for Enterprise Opportunity, Microenterprise Development in the U.S., Economic Independence through Self-Employment: Overview of a Successful Strategy (2003), <http://www.microenterpriseworks.org/about/factsheets/NewAEOMicroFactSheet2-Final10-03.pdf> [hereinafter Microenterprise Development in the U.S.].

345) Association for Enterprise Opportunity, Microenterprise Employment Statistics, <http://www.microenterpriseworks.org/services/policy/mees/index.htm>. Clearly, not every microenterprise is funded by a microloan.

346) Microenterprise Development in the U.S., op.cit.

347) ACCION USA, ACCION USA Annual Report 2003 3 (2003), [http://www.accionusa.org/atf/cf/\[94AE2258-7F09-4D1D-843D-1585EF06 DE5F\]/2003.pdf](http://www.accionusa.org/atf/cf/[94AE2258-7F09-4D1D-843D-1585EF06 DE5F]/2003.pdf).

348) Burrus, op.cit., p.6.

349) Ibid., p.4.

수요는 신용카드 발급을 통해 완전히 충족될 수도 있다(그러나, 건전한 비영리 마이크로크레딧 산업의 존재는 그렇지 않다는 사실을 시사하고 있다). 둘째, 그룹대출 그룹들이 보통 대출기관이 부담해야 하는 비용의 일부(예컨대, 사업계획/대출고객의 심사와 대출상환 관리)를 떠맡기 때문에, 미국의 마이크로크레딧이 이 방향으로 발전하지 않는 이상, 미국의 마이크로크레딧은 대출기관에 대해 더 많은 비용 또는 이를 상쇄할 비용절감 전략을 요구한다. 더군다나 미국의 대출고객들이 창업에 대해 충분히 준비가 되어있지 않을 수도 있다. 또 다른 문제는 소기업 운영의 결과로 대출자의 자산이나 소득이 (매우 낮은) 일정 금액 이상으로 증대될 경우 복지혜택을 쉽게 잃을 수 있다는 점이다.<sup>350)</sup> 소득 증가의 유혹이 혜택 감소에 의해 상쇄됨으로, 이는 기업 성장에 대한 의욕을 꺾는다. 마이크로크레딧기관들은 다양한 방법을 통해 이러한 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 아직껏 이러한 차이점들은 국내의 지속가능하거나 상업화된 마이크로크레딧으로 이어지지 않는 것이다.<sup>351)</sup> 미국에서 마이크로크레딧 이용대상자는 종종 “직원 수가 적고 은행에 대해 접근권이 없고 보통 연간수익이 250,000달러 미만인 사업체를 창업 또는 확장하기 위해 25,000달러 미만의 대출을 이용하는 개인기업(sole proprietorship), 합명회사(partnership) 또는 가업”으로 정의된다.<sup>352)</sup> 사실상 “소규모 기업 개발”에는 프로그램 고안자 및 고객들의 목적과 가치를 반영하는 광범위한 프로그램들이 포함된다. “현재 750개가 넘는 소규모 기업 육성 프로그램과 지원 프로그램이 50개 주, 컬럼비아 특별구, 마리아나 제도, 그리고 푸에르토리코

---

350) Richard P. Taub, *Lost in Translation: The Grameen Bank in the United States*, <http://humdev.uchicago.edu/taubPublications/adaptionAcross.doc>.

351) Berkman, op.cit., p.340.

352) Susan R. Jones, “Representing the Poor and Homeless: Innovations in Advocacy Tackling Homelessness Through Economic Self-Sufficiency”, *St. Louis U. Pub. L. Rev.*, Vol.19(2000), p.385.

에 존재한다. 2000년에 대부분의 프로그램들은 99,945명의 개인들을 지원했는데, 그 중 9,800명은 대출자였다.

현재 미국에서 일하고 있는 영세기업인들의 수는 약 2백만 명으로 추정된다. 자영업자의 수는 현재 미국 경제에서의 해고 및 인원삭감으로 인해 현저히 증가하였다.<sup>353)</sup> 마이크로크레딧의 혜택은 주로 예측할 수 없는 방법으로 나타나긴 하지만, 미국의 마이크로크레딧은 미국인들의 정서와 잘 맞는다. 아마 마이크로크레딧의 가장 중요한 작용은 -특히 가족을 빈곤에서 벗어나게 해 주는 경우- 부를 축적할 수 있는 능력이다. 이것은 한편 가정의 안정 개선, 사회/정치 참여 및 영향력의 증가, 그리고 아동복지의 향상으로 이어진다. 게다가, 마이크로크레딧이 어떤 사람들에게는 경제적 지식과 자부심을 제공함으로써 경제적 의존과 가난으로부터 벗어날 수 있는 수단을 제공한다.

이것은 한편 가족과 공동체의 발전으로 이어진다. 이러한 긍정적인 가능성에도 불구하고, 몇몇 전문가들은 가난한 사람들을 번덕스러운 시장경제에 노출시키는 것은 무책임한 행위라고 지적하였다. 특히 정부의 지원에서 자영업으로의 전환이 의료보험 혜택의 상실을 의미할 때는 더욱 그러하다. 한편 지지자들은 소규모 기업이 “기업과 사회복지기관의 책임 있는 혼합을 상징한다”며 맞선다. 마이크로크레딧은 단순한 금융 그 이상의 강력한 잠재력을 지니고 있다. 이것은 “단순한 경제적 문제가 아니다; 이것은 도덕적 문제이기도 하다.” 마이크로크레딧에는 자영업의 존엄성과 지역사회의 권한부여를 수반한다. 비록 초기 프로그램들은 여성들만을 대상으로 했지만,<sup>354)</sup> 현재의 마이크로크레딧은 여성과 남성 모두를 대상으로 하는 제도로 성장했으며, 한편 이들은 서로 협력해 더 강력한 지역사회를 만들어나가고 있다. 계

353) Susan R. Jones, “Small Business and Community Economic Development: Transactional Lawyering for Social Change and Economic Justice,” *Clinical L. Rev.*, 195, 201 Vol.4(1997), p201.

354) The WSEP Strategy, <http://www.wsep.net/About.htm>.

다가 마이크로크레딧 프로그램들이 제공하는 훈련 및 기술지원 -이것이 가장 비용이 많이 드는 부분이다- 특히 저소득 고객들에게는 가장 중요한 요소이다. 신용격차의 해소를 통해 빈곤 문제를 해결하는 이 프로그램들은 기업뿐만 아니라 사람들도 육성한다. 마이크로크레딧이 지원한 다양한 그룹에는 이민자들과 난민들, 가정폭력 희생자, 신체장애자, 사회에 재적응하는 전과자, 그리고 노숙자 등이 포함된다. 또한 미국 도시빈곤자들의 고립 정도와 잠재적 유동성이 상대적으로 더 높음에도 불구하고, 이러한 마이크로크레딧의 그룹대출 프로그램의 이중적 메커니즘은 미국에서도 효과를 거두었다.<sup>355)</sup> 프로젝트 엔터프라이즈 -뉴욕의 할렘과 부르클린에서 운영되며 주로 아프리카계 미국 여성들을 대상으로 하는 마이크로크레딧 프로그램 -의 관리자는 연체율에 대해 질문을 받자, 현재 프로젝트의 총 채무불이행 금액은 202달러이며 고객 한 명은 체납했지만, “결국에는 돈을 받아냈다. 은행 혼자서만 채무이행을 독촉한 것이 아니라, 대출자의 동료들 또한 이에 가세하였다”고 지적하였다. <sup>356)</sup> 한편, 미국에서도 상당한 마이크로크레딧 자금이 난민들의 미국내 정착을 돕기 위해 사용되었다.<sup>357)</sup> 2000 회계연도에 미국의 난민정착지원실(Office of Refugee Relocation)은 난민들을 위한 소기업 창업 프로그램을 개발하고 실행하기 위해 2,850,851달러를 제공하였다. 이 프로그램들은 새로 도착한 비시민들의 정착뿐만 아니라, 수년간 미국에 거주했으며 소득보충의 수단으로 마이크로크레딧을 원하는 난민들을 지원하기 위해 고안된 것이다.<sup>358)</sup>

---

355) Lee, op.cit., p.529.

356) Ibid.

357) <http://www.acf.dhhs.gov/programs/orr/policy/00arc6.htm>.

358) Ibid.

## 2. 미국법령과 마이크로크레딧 운용상의 어려움

### (1) 연방법

마이크로크레딧 프로그램을 미국에서 실행하는 데 따르는 어려움 중 하나는 외국에 비해 까다로운 규제와 관료적 형식주의이다. 연방차원의 마이크로크레딧 프로그램들은 국세청(IRS)의 규제, Community Block Grant Development Program, 그리고 무수한 소비자 법들과 씨름해야 한다. 대부분의 마이크로크레딧 프로그램들은 미국 내국세법의 제501항(c)(3)에 의거, 비과세 자선단체나 교육기관의 형태로 조직된다. 501(c)(3)에 규정된 지위를 얻기 위해서는 이 프로그램은 “오로지 자선 또는 교육적 목적으로만 설립 및 운영” 되어야 한다. “자선”이라는 단어에는 “지역사회의 긴장 완화, 선입견과 차별의 제거, 또는 퇴보나 미성년 범죄의 퇴치를 위해 설립된 조직체들을 통해 가난하고 궁핍한 사람들이나 소외계층을 구제하고, 교육을 촉진하고, 사회복지 증진한다는 의미가 포함되어 있다. “지역사회와 경제발전을 활성화시키고 향상된 지역사회 시설 및 서비스를 제공하기 위한<sup>359)</sup> 광범위한 지역사회 개발 활동을 수행하기 위해” 주택도시개발부의 보조금을 제공하는 Community Block Grant Development Program은<sup>360)</sup> 현재 마이크로크레딧 프로그램들을 적격 대상으로 인정한다. 그러나 일부 그룹들은 연방정부의 지원금을 받기를 꺼려하는데, 그 이유는 지역적인 통제력을 잃을까 우려하기 때문이다. 소규모 기업 프로그램에 영향을 미치는 다른 법률들은 소비자법과 신용보고법과 관련된 것들이다. 공정대출법(Truth in Lending Act)은<sup>361)</sup> 연간 대출금리의 계산 방법, 그리

359) Community Development Block Grant Entitlement Communities Overview, <http://www.hud.gov/offices/cpd/communitydevelopment/programs/entitlement/index.cfm>.

360) United States Department of Housing and Urban Development, [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Department\\_of\\_Housing\\_and\\_Urban\\_Development](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Department_of_Housing_and_Urban_Development)

고 이러한 정보를 소비자에게 전달하는 방법을 규정한 법이다. 평등 신용기회법(The Equal Credit Opportunity Act)은<sup>362)</sup> 여자들이 혼인여부와 상관없이 남자들과 똑 같은 조건으로 대출을 공여받을 수 있도록 하는 법이다. 공정신용대금청구법(Fair Credit Billing Act)은<sup>363)</sup> 고객의 청구 관련 불만을 처리하는데 사용되는 절차를 규정한 법이다. 공정채권추심법(Fair Debt Collection Practices Act)은<sup>364)</sup> 채권추심의 적합한 방법과 부적합한 방법을 규정한다. 공정신용보고법(The Fair Credit Reporting Act)은<sup>365)</sup> 소비자들에게 자신들의 신용기록에 대한 접근권을 부여하며 부정확한 정보를 수정할 수 있는 기회를 제공한다.

## (2) 주 법

주 차원에서는, 마이크로크레딧 프로그램들은 이자제한법(usury laws) 뿐만 아니라 대출기관의 면허요건 및 자선단체 신청 요건을 잘 알아야 한다. 비록 대출자책임소송이 흔하지는 않지만, 마이크로크레딧 기관들은 종종 다양한 법적 문제와 씨름해야 한다. 판매자(distributor)를 상대로 한 계약위반소송 등의 흔한 법적 문제 외에도, 일부 프로그램들은 채무변제를 보장하는 집단 압력이 불법화할 경우 자신들의 책임 여부에 대해 조사하였다. Hawthorne 대 Olympia Fields 소송에서,<sup>366)</sup> 여성자활프로젝트(Women's Self Employment Project)는 탁아소 사업을 하기 위해 토지용도 변경을 원하는 의뢰인을 위해 법정조언을 맡았다. 이 사건이 중대했던 이유는 소규모 사업자들이 가장 있기 있는 소기업 분야에서 일할 수 있는 능력뿐만 아니라 보육서비스를 필요로 하는 영

---

361) 15 U.S.C. § 1601 (2005).

362) 15 U.S.C. §1691 (2005).

363) 15 U.S.C. § 1666 (2005).

364) 15 U.S.C. § 1692 (2005).

365) 15 U.S.C. § 1681 (2005).

366) Hawthorne v. Olympia Fields, 765 N.E.2d 475 (Ill. App. Ct), aff'd, 790 N.E.2d 832 (Ill. 2003).



세기업인들에게도 영향을 미치기 때문이다. “여성자활프로젝트가 보육에 관심을 갖는 이유는 저소득 여성들에게 양질의 보육서비스를 제공함으로써 복지혜택 수령인들의 자급자족을 돕고자 하는 열망, 그리고 복지혜택 수령인들과 기타 다른 저소득 여성들이 보육서비스 제공자로서 최저생활임금을 벌 수 있도록 돕고자 하는 열망에서 기인한다.”<sup>367)</sup>

본 사건에서, Sonya와 Marcus Hawthorne은 탁아시설로 사용할 목적으로 올림피아 필드에 있는 집 한 채를 구입하였다.<sup>368)</sup> 일리노이 주의 아동가족서비스국(Department of Children and Family Services)는 그들에게 면허를 승인해 주었지만, 올림피아 필드는 그들에게 건물사용허가를 부인하였다.<sup>369)</sup> 올림피아 필드는 그 이유로서 탁아시설이 거주지역에 허용된 “홈 비즈니스” 사업체에 해당하지 않는다는 사실을 들었다.<sup>370)</sup> “홈 비즈니스”에 해당하지 않는 사업체로는 “사무실, 진료소, 개인병원, 병원, 이발소, 미장원, 옷가게, 여성모자가게, 찻집, 식당, 민박숙소, 동물병원, 그리고 사육장 등이 포함된다.”<sup>371)</sup> 이는 사실상 Hawthorne 부부가 주당국의 허가를 받은 탁아시설을 올림피아 필드 내에서 운영할 수 없음을 의미함으로써, 용도별지역지정조례(zoning ordinance)는 일리노이 주법에 의거 “무효”인 것이다.<sup>372)</sup> 여성자활프로젝트를 명확히 언급한 법정 외에는, 이 사건이 마이크로크레딧이나 가난을 벗어나기 위해 일하는 여성들과 관련이 있다는 그 어떠한 증거도 없다. Hawthorne 사건은 소규모 기업인들이 재정지원과 교육이라는 전형적인 문제 외에도, 복지에서 노동으로 전환하는 과정에서 당면할 수 있는 문제점들을 강조한다.<sup>373)</sup>

367) Brief of Amici Curiae Voices of Illinois Children et al., at 10, Hawthorne v. Olympia Fields, 765 N.E.2d 475 (Ill. App. Ct. 2002) (No. 1-01-447).

368) 790 N.E.2d p. 835.

369) Ibid.

370) Ibid.

371) Ibid.

372) Ibid.p.837

373) Ibid,p.838.

### 3. 마이크로크레딧과 복지개혁

종전의 복지체제 하에서는 소득상한제가 마이크로크레딧프로그램 참여의 방해물로 작용했었다. 아동부양세대보조금(AFDC)을 받는 가정들은 자산이 1,500달러를 초과할 경우 보조금 혜택을 잃었다. 개인자산과 대출/자본투자로 얻는 돈 사이에 구별이 없었으며, 복지혜택수령인이 원금상환금액을 사업비용으로 공제할 수도 없었다. 대출이 자산으로 구분되었으므로, 2,000달러의 소액대출은 AFDC 혜택의 상실로 이어질 수 있었다.

근로기회조정법(PRWORA)는<sup>374)</sup> 지난 60년간 연방보조금이 빈곤층 아이들에게 지급되어 온 방식을 대대적으로 바꾸어놓았다. “특히 이 법은 주정부가 연방정부의 포괄보조금(federal block grant funds)을 사용해 한 가정을 5년 이상 지원하는 것을 금지하고 있으며, 성인들로 하여금 보조금 수령 이후 2년 이내, 또는 주정부가 정하는 바에 따라 그보다 더 일찍, 취업할 것을 요구하고 있다.” 긍정적인 면을 보자면, PRWORA는 과거의 체제 하에서 문제가 되었던 소득공제(income exclusions) 및 자산상한제를 폐지하였다. PRWORA와 주정부의 TANF 프로그램 시행의 또 다른 장점은 소기업 개발 프로그램에 대한 광범위한 재량권을 주정부에게 부여하는 규정이다. 물론 이러한 재량권은 유리하게 사용될 수도, 불리하게 사용될 수도 있다. 예컨대, 주정부들은 TANF 벌칙을 피하기 위해 참여율의 점진적인 증가에 당면하고 있다. 모든 고용정책이 자격을 얻을 수 있는 것은 아니다. 따라서, 주정부는 소기업 개발 활동의 허용이 주정부가 달성해야 할 참여율 충족에 위협이 되지 않는다는 자신이 없는 한, 소기업개발 활동에 대한 참여를 허락하는 것을 망설일 수 있다. 또한 이는 마이크로크레딧 프

374) Pub. L. No. 104-193, 110 Stat. 2105 (1996).

로그래의 혜택을 받지 못하는 사람들은 감안하지 않는다. 자영업의 혜택을 받을 수 있는 복지혜택 수령인들의 수는 단지 5%에서 10%사이일 것으로 추정된다.

비기업인 빈곤 근로층을 고려하면 상황은 더욱 심각해진다. 주로 임금이나 근무조건과 상관없이 사람들이 일을 하도록 만드는 데에만 초점이 맞춰져 있다. 경제가 1백만 명의 과거 복지혜택 수령자들을 흡수하기 위해서는 시간당 7.19달러를 버는 최하위 30%의 근로자들이 11%의 임금 인하 또는 해고를 감당해야 할 것으로 예상되었다. “근로 빈곤층은 결국 더 가난해질 것이다.” 소기업 육성 옹호자들은 소규모 기업의 성공 가능성을 최대화하기 위한 여러 권고사항을 제시하였다.” 그 중 첫 번째는 복지에서 노동으로 전환하는 사람들에게 최소한 6개월의 직업훈련과 2년의 사업개발기간을 제공할 것을 요구한다. 비록 이것들이 타당한 권고사항이긴 하지만, 성공적인 마이크로크레딧 프로그램들이 최대한 많은 근로빈곤층을 도울 수 있도록 그 대상범위를 확장할 방법을 찾는 일이 갈수록 중요해졌다.

#### 4. 미국에서의 ACCION 활동

ACCION International은 1961년 라틴아메리카 도시들의 극심한 빈곤을 해결하기 위하여 설립되었으며, 현재는 라틴아메리카, 미국 및 아프리카 지역의 여러 마이크로크레딧기관들과의 네트워크를 바탕으로 세계 최고의 소액자본대출 기관으로 자리 잡고 있다. 1973년에 브라질 Recife에서 처음으로 시작된, ACCION Recife 프로그램은 “영세기업”(Microenterprise)이라는 용어를 처음 만들어 사용하고 소규모 대부를 시작하게 된다. Recife에서의 실험은 성공적이었다. 4년 내에 총 885회의 대부를 하였고, 이를 통해 1,368개의 새로운 직업들을 만들어 내거나 안정화하는데 기여하였다. ACCION은 라틴아메리카의 가난한

노동자들을 위한 새로운 부를 창출할 수 있는 방법을 발견한 것이다. BancoSol은 영세기업만을 위해 만들어진 세계 최초의 은행이다. 그 후 10여 년 동안 ACCION은 라틴아메리카의 14개 국가에서 소액대부 프로그램이 시작되는 것을 지원하였다. ACCION과 파트너들은 소규모 기업체들만의 독특한 필요에 부합하는 대출방식을 개발하였다. 소규모 단기 대출은 신용과 신뢰감을 낳았으며 현장방문이 문서작업을 대신하게 되었다.

대출금의 상환율이 97퍼센트에 이르렀으며, 대출자가 지불한 이자는 곧 또 다른 대출비용을 커버할 수 있었다. 이런 식으로 비용이 해결되고 또한 ACCION의 새로운 대출보증펀드인 Bridge Fund의 도움을 바탕으로 ACCION의 파트너들과 지역 은행을 연결시켜 수혜 소규모 기업체들의 수를 극적으로 증가시킬 수 있었다. 이에 1989년과 95년 사이에 ACCION Latin America Network를 통해 대출된 금액은 총 20배 이상으로 증가하기도 하였다. 그러나 ACCION은 이러한 서비스를 필요로 하고 있는 전체 소규모업체들 중 단지 2퍼센트에도 미치지 못하고 있었다.

이에 대한 대응으로, ACCION은 영세기업만을 주 목적으로 설립된 세계 최초의 은행인 BancoSol의 설립을 지원하였다.<sup>375)</sup>

---

375) 1992년 볼리비아에 설립된 BancoSol은 가난한 사람들의 은행으로, 고객은 주로 샌들장수나 재봉업 등의 시장상인들이다. 그러나 오늘날 BancoSol은 오늘날 5만 8천 고객들에게, 불과 5년전에는 볼리비아의 상류층에만 가능했었던 저축, 신용카드 및 주택융자금 등의 대대적인 금융서비스를 제공하고 있다. 1994년에 ACCION은 BancoSol이 미국 금융시장에서 계약금증서를 판매하는 것을 돕기도 하였는데, 이 중에는 La Paz의 길거리에서 오렌지를 파는 여성에 대한 호의적인 설명만으로 이뤄진 증서도 있었다. 최초로 세계 최고의 금융기관들이 영세기업 프로그램에 투자하기 시작했는데, 이는 자선활동으로서가 아니라 그것을 실속 있는 사업기회로 여겼기 때문이다. BancoSol은 이제 더 이상 유일하지 않다. 15개 이상의 ACCION 가맹 기관들이 현재는 금융기관으로서 제대로 모습을 갖추고 있으며 다른 기관들도 현재 진행 중에 있다. 금융시장에 접근할 수 있는 능력을 바탕으로, 이제 그들은 단지 수천 명이 아닌, 수백만의 도움을 필요로 하는 사람들에게 다가갈 수 있는 잠재력을 갖게 된 것이다.

1991년에 미국 내 소득 불균형과 실업에 대한 우려가 높아지자, ACCION은 소액대출 모델(microlending model)을 국내로 들여와 뉴욕 브룩클린에서 실시하기에 이르렀다. 해외에서 ACCION 프로그램을 통해 도움을 받았던 수많은 영세 소규모자영업자들처럼, 미국 내 소규모 비즈니스에 종사하는 다양한 인구 역시, 이전 신용기록의 부재, 신용불량, 은행의 적정 대출 수준에 미달하는 금액을 필요로 하는 등, 사업자금을 조달하는 데 있어서 큰 어려움을 겪고 있었다. 바로 이러한 사람들이 ACCION USA가 자존심과 존엄성을 잃지 않고 스스로 경제적 성공으로 나아갈 수 있도록 돕고자 하는 대상들이었다. 그 후 5년에 걸쳐, ACCION은 그의 대출 모델을 미국의 상이한 사회적, 경제적 맥락에 적응시키고자 힘써왔다. 2000년에 이르러 ACCION의 이러한 미국 내에서의 노력이 ACCION USA로 명명되었으며 오늘날 ACCION USA는 캘리포니아, 플로리다, 조지아, 일리노이즈, 매사추세츠, 뉴멕시코, 뉴욕, 로드아일랜드 및 텍사스 주에 지부를 두고 있는 국내 최대의 소규모대출 기관이 되었다. 2003년 말까지 ACCION USA Network는 이들 9개 주에 있는 30개 이상의 도시와 마을의 1만여 이상의 저소득 자영업자들에게 9천만 달러 이상을 대출하였다. ACCION International의 비영리 부속기관인 ACCION USA는 지역공동체에 기반을 둔 조직으로서 소규모 업체 오너들이 지속적인 자원을 대출할 수 있도록 하는 것을 임무로 하고 있다. 신용을 필요로 하는 더 많은 저소득 기업인들에게 다가가기 위해서, ACCION USA는 대출 과정을 집중시키고, 인터넷 기반의 대출 시스템 및 콜센터 추진과 새로운 대출 사무소를 여는 일에 노력하고 있다. 또한 소규모 업체의 발전을 위한 신용제공 및 교육훈련을 위해 이를 가능케 해 줄 더 나은 파트너십을 위한 기회를 모색하고 있다. ACCION USA는 일반 은행대출의 조건들에 미치지 못하는 사람들을 더 많이 끌어들이기 위해 Bank of America, Fleet Bank, Wachovia 같은 은행들과도 협력하고 있다. 마이애미의 지

역 파트너인 AXA Financial은 ACCION USA의 고객들이 일대일 마케팅/회계 훈련을 받을 수 있도록 자금을 지원하기도 하였다.<sup>376)</sup>

## 5. 미국의 마이크로크레딧에 대한 평가

마이크로크레딧은 미국에서도 성공적이었다고 평가되지만, 농촌사회로부터 높은 규제가 존재하는 미국 도시로 확대 실시하는 과정은 예상만큼 원활하지는 않았다. 미국에서의 성공의 주요 요인은 소액대출 기관과 그 이용자 모두 이 제도의 성공을 원했기 때문이며 이는 단순한 금융거래를 초월하는 도덕적인 힘이라고 평가된다. 한편으로 마이크로크레딧의 채무불이행은 대단히 낮은 수준이며 이를 근거로 마이크로크레딧 프로그램들의 지속가능가능성을 주장하는 것에 대해 의의를 제기하는 견해도 주목할 필요가 있다. 미국에서 소액대출의 평균손실율은 10% 이상이며, 마이크로크레딧이 다른 형태의 대출보다 더 많은 비용이 든다는 지적에도 유의할 필요가 있다. Edgcomb 조사에 따르면, 마이크로크레딧 대출의 제공 및 관리를 위해 1달러당 1.47달러가 소요되며, 비용은 0.67달러에서 2.95달러 사이이다. 소액대출 운영에 수반되는 높은 거래 비용의 한 가지 부대적인 결과는 높은 금리를 부과하지 않으면서도 수익을 내야 하는 어려움이다.

미국밖에서 이루어진 지속가능한 마이크로크레딧에 대한 이론 및 실천의 증가는 미국의 은행들이 소액대출 프로그램들을 통해 CRA의무를 이행할 수 있는 적절한 환경을 조성하는데 중요한 요인이었다. CRA와 마이크로크레딧 모두 은행서비스 이용에 제약을 받는 저소득 개

---

376) 2000년 10월, ACCION은 아메리카 대륙 이외의 지역에서는 최초로, 아프리카 사하라 이남 지역의 소액대출 기관들과 파트너십을 구축하기 시작하였다. 아프리카 전역의 소규모신용에 대한 중대한 요구사항들을 인식하면서, ACCION은 앞으로 아프리카의 보다 많은 가난한 남녀 자영업자들에게도 도움을 주기 위해 노력해 왔다. 현재 ACCION은 앙골라, 베닌, 모잠비크, 나이지리아, 탄자니아, 우간다 그리고 짐바브웨의 소액대금업자들에게 기술지원을 제공하고 있기도 하다.

인들에게 초점을 맞추고 있다. 마이크로크레딧은 전통적으로 비영리 기구들에 의해 수행되어왔지만, CRA는 이 패러다임을 전환시키고 있다. 더구나, 지속가능성은 마이크로크레딧의 장기적인 성공을 위한 관건이라는 점에서 CRA의 입법목적과 시행상의 기준은 타당하다고 하겠다. 은행들은 CRA를 준수하기 위해서 마이크로크레딧 기관들에게 제공하는 보조금을 다양한 지역사회개발 기관들에 대한 보조금으로 대체할 수 있다. CRA 규제당국은 은행들이 마이크로크레딧의 상업화 방향으로 전환하도록 장려해야 한다. 만약 성공한다면, CRA와 그 적용 대상 기관들은 다시 한 번 하나가 되어 상당한 사회적 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

## 제 5 장 마이크로크레딧의 상업화와 지속가능성

### 제 1 절 지속가능성의 중요성

마이크로크레딧은 저소득층 고객들에게 직접적인 혜택을 주는 것 외에도, 재정적 지속가능성의 잠재력 때문에 매력적인 개발 도구이기도 하다. 식량이나 곡물 보조금과 같은 직접적인 지원은 지속적인 자금 유입이 필요하지만, 마이크로크레딧 프로그램은 서비스 비용을 충당하기 위해 충분한 예금을 동원하고 대출에 대해 충분한 금리를 부과함으로써 재정적 지속가능성을 달성할 수 있다. 재정적으로 지속가능한 마이크로크레딧기관은 언제 중단될지 모르는 정부나 기부자금에 의존하지 않고도 계속 운영될 수 있다. 게다가, 장기적인 생존능력은 고객의 신뢰와 높은 대출상환률을 유지하는 데 결정적이다. 그러나 과거의 경험으로 볼 때 많은 마이크로크레딧기관들에게 있어 완벽한 재정적 지속가능성은 달성하기 어려운 과제이다.<sup>377)</sup>

자체 재정적 지속가능성을 거의 달성한 몇 안 되는 기관 중 하나인 그라민 은행조차도 보조금으로부터 자유롭게 되기까지 힘든 과정을 거쳤다. 완전히 지속가능한 마이크로크레딧 프로그램이 되기 위해서는, 경제적 보조금에 전혀 의존하지 않고 운영될 수 있어야 한다. 자생력을 달성하는 데 따르는 어려움에도 불구하고, 몇몇 마이크로크레딧 프로그램들은 오랜 시간에 걸쳐 지속가능성을 달성하는 데 성공하였다. 그 중에는 인도네시아의 정부지원 마이크로크레딧 프로그램 두 개가 포함된다. 바로 Badan Kredit Kecamatan(“BKK”)와 Bank Rakyat Indonesia(“BRI”)이다. 이 프로그램들은 적극적인 활동으로 많은 금액의 예금을 동원했으며, 대출비용을 충당할 만큼의 높은 금리로 대출을 제공하였다. 이 프로그램들은 자생력 있는 마이크로크레딧의 매력

<sup>377)</sup> Rose, *op.cit.*, p.160.



을 부각시킨다.<sup>378)</sup>

UN이 2005년을 “세계 마이크로크레딧의 해”로 선포하였을 때, 그 주요 목적은 마이크로크레딧, 즉 소액신용대출을 국제금융분야에 편입시키고, 소액신용대출 운동을 지속하도록 지원하며, 전세계에 소액신용대출의 범위와 영향력을 확장시키기 위하여 혁신과 전략적 파트너쉽을 장려하는 것이었다.<sup>379)</sup> 유엔의 이러한 노력은 특별한 중요성을 지니는 바, 이는 현재 전세계 7,000개 마이크로크레딧기관의 1퍼센트만이 재정적 안정성을 유지하고 있다고 간주되기 때문이다.<sup>380)</sup> 상업적인 일반 대출기관과 마이크로크레딧기관 간에 제대로 조직된 파트너쉽을 형성하게 되면, 최상의 장기적인 지속가능성의 결과를 얻게 되고, 혁신을 지지하는 금융시스템의 안전과 안정을 위협하지 않고도 마이크로크레딧기관이 개발도상국 금융시스템의 독립적이고 필수적인 부분으로서 성장, 번영하게 될 것이다.<sup>381)</sup>

소액신용대출은 빈곤층이 자산을 축적하고, 소득을 증대시키고, 재정적 자립성을 달성하도록 한다는 측면에서 개발의 필수불가결한 수단이라고 볼 수 있다. 또한, 소액신용대출은 개발도상국의 경제성장과 발달을 이끄는 농촌지역 및 소비자용품 부문에서 기업가 정신과 혁신을 촉진한다. 소액신용대출은 또한 소규모 기업들을 비공식 산업부문에서 공식 산업부문으로 이전시키게 되는데, 이는 안정과 안전을 증대시키고, 세수 기반을 확충하게 된다. 마이크로크레딧기관은 금융시스템상 고유의 역할을 담당한다. 즉, 마이크로크레딧기관은 극히 작은 규모의 대출 및 소규모 기업에 내재된 특성인 고위험에 연관되는 고

---

378) Ibid., p.161.

379) International Year of microcredit 2005, G.A. Res. 53/197, 53d Sess., U.N. Doc. A/RES/53/197 (Feb. 22, 1999), <http://documents.un.org/mother.asp>.

380) International Monetary Fund, Microfinance: A View from the Fund(2005), <http://www.imf.org/External/np/pp/eng/2005/012505.pdf>.

381) Alexandra O'Rourke, “Article: Public-Private Partnerships: The Key to Sustainable Microfinancing”, *Law & Bus. Rev. Am.*, Vol.12(2006), p.179.

액의 거래비용 때문에 금융기관에서 퇴출당하게 될 수도 있는 차주들을 위하여 자본을 제공한다. 1980년대 및 1990년대에, 마이크로크레딧기관의 고객들이 훌륭한 대출상환이력을 보유하고, 해당 금융기관을 지탱하기에 충분한 이자 마진을 창출할 수 있다는 연구 및 실례가 등장하면서, 마이크로크레딧기관은 번성하였다.<sup>382)</sup> 1990년대 중반에 이르러, 100여개 국가 900여 기관에서 1,400만 명 이상의 영세 기업가들에게 미화 금 70억 달러를 제공하였다. 한때 마이크로크레딧기관 재정의 상당 부분을 지원했던 각국 정부와 국제기구들은 국가정부 및 NGO의 자금 지원에 의존하는 상황을 해결하기 위하여, 마이크로크레딧기관의 재정적 자립성과 독립성을 부양하기 위한 방안을 모색하기 시작하였다. 각국 정부가 이러한 방향으로 개혁을 추진하면서, 마이크로크레딧기관이 완전한 재정적 자립성을 달성하지 못하도록 방해하는 요인들을 부각시키게 되는 법적 장벽이 등장하게 되었다.<sup>383)</sup>

## 제 2 절 빈곤퇴치와 지속가능성의 조화 문제

마이크로크레딧은 빈곤층의 소규모 창업에 필요한 초기 자본을 대출해주는 것이다.<sup>384)</sup> 이러한 대출의 규모는 매우 작다. 예컨대, 액시온 인터내셔널(ACCION Internation)은 2004년에 라틴아메리카와 카리브해 지역의 평균 소액대출 규모는 634달러, 그리고 아프리카의 경우에는 594달러라고 인용하였다.<sup>385)</sup> 비록 일부 기관들은 여성의 권한부여에도

382) The History of Microfinance, op.cit.

383) O'Rourke, op.cit., p.180.

384) Lewis D. Solomon, "Microenterprise: Human Reconstruction in America's Inner Cities," Harv. J. L. & Pub. Pol'y, Vol.15(1992), pp.191-94. Kenneth Anderson, "Microcredit: Fulfilling or Belying The Universalist Morality of Globalizing Markets?," Yale Hum. Rts. & Dev. L.J., Vol.5(2002), pp.90-91.

385) ACCION International, Key Statistics (2004), [http://accion.org/about\\_key\\_stats.asp](http://accion.org/about_key_stats.asp) [hereinafter ACCION International, Key Statistics]. ACCION International figures prominently among microfinance programs. Anderson, op.cit., p.103.

중점을 두고 있지만, 이러한 소액대출의 주요 목표는 빈곤의 결과를 완화하는 것이다. 386)

지속가능한 마이크로크레딧은 비용과 미래의 필요(상품개발 등의)를 제외한 순이익을 창출한다. 그러나, 기회비용(자본비용)을 충족시키는 것이 마이크로크레딧의 현실적인 목표가 아닐 수 있으며,<sup>387)</sup> 이는 일종의 보조금으로 인식될 필요도 있다. 마이크로크레딧은 CRA의 차선의 대안만큼만 수익을 내면 되는 것이지 기회비용을 기준으로 평가할 수는 없는 것이다. 마이크로크레딧의 기능은 크게 두 가지를 들 수 있다. 하나는 그 대출자들을 “졸업시켜”(graduate) 더 이상 이러한 대출을 필요하지 않게 하는 것이라는 것이다.<sup>388)</sup> 소액대출 프로그램이 대출자를 초기상태(대출에 대한 접근 부족)에서 개선된 상태(전통적인 형태의 대출을 이용할 수 있는 능력)로 이동시키는 본연의 기능을 수행하는 한, 마이크로크레딧은 비용이상의 수익을 창출할 필요가 없을 것이다.<sup>389)</sup>

물론, 대출자들의 대출필요성이 일회성이 아니라 영구적일 경우의 마이크로크레딧의 가치를 의심하기도 한다.<sup>390)</sup> 설령 그러하다 하더라도 이 경우 대출자의 재정책임을 강화한다면 그 지속가능성은 영향을 받지 아니할 수도 있을 것이다. 또한, 그들에 대한 복지혜택의 제공이라는 측면에서 볼 때, 다른 전통적인 방법보다 마이크로크레딧을 통하는 것이 국가로서는 오히려 비용경제적일 수도 있다.<sup>391)</sup> 한편, 마이크로크레딧 프로그램의 성공을 측정하기 위한 기준들은 목표에 따라

---

386) Ibid., pp.92- 94; Solomon, op.cit., p.193.

387) Anderson, op.cit., p.100.

388) Ibid., p.117.

389) Ibid., p.119..

390) Ibid., p.118.

391) Michael Tucker & Gerard Miles, “Financial Performance of Microfinance Institutions: A Comparison to Performance of Regional Commercial Banks by Geographic Regions,” Journal of Microfinance, Vol.6(2004), p.53.

달라질 수 있다.<sup>392)</sup> 지속가능성을 중시한다면 금리와 수익성이 매우 중요할 수 있지만, 다양한 목표를 지향한다면 하는 이러한 요소들은 그다지 중요하지 않거나 자제해야 하는 것에 불과하다.

UN은 2005년을 “국제 마이크로크레딧의 해”로 지정하면서,<sup>393)</sup> “마이크로크레딧 프로그램들은 전 세계 많은 국가의 사람들을 빈곤에서 벗어날 수 있도록 하는 데 성공적인 기여를 하였다”고 공표하였다. 소액신용대출 관련 데이터를 수집하는 Microfinance Information Exchange 에 따르면, 주요 국제적인 마이크로크레딧 기관들은 2.5%에 달하는 자산수익률을 창출하고 있다.<sup>394)</sup> 마이크로크레딧 프로그램 없이는 대출에 대한 접근권이 없는 방글라데시의 빈곤층을 대상으로 한 8년간의 조사 결과에 따르면, 그라민 은행의 소액대출이 빈곤문제를 해결할 가능성이 12배에 달하는 것으로 나타났다.<sup>395)</sup> 다소 보수적 입장에 따르면, 마이크로크레딧이 빈곤완화에 성공했다는 것은 경험적 데이터로는 입증될 수 없다고 한다.<sup>396)</sup> 그럼에도 불구하고, 교육과 건강 등 다른 목표들을 달성하는 데 있어 마이크로크레딧이 보인 능력은 높게 평가되고 있다.

### 제 3 절 마이크로크레딧의 높은 비용과 리스크

마이크로크레딧은 다음과 같이 다른 형태의 대출보다 더 높은 비용과 위험이 따른다. 첫째, 대출 개시 및 관리 비용은 대출 금액과 상관

392) Anderson, op.cit., pp.118-19.

393) United Nations General Assembly, Resolution Adopted by the General Assembly 53/197 International Year of Microcredit, 2005, A/RES/53/197 (22 February 1999).

394) Microfinance Information Exchange, Ten Frequently Asked Questions about Microfinance, <http://www.mixmarket.org/en/overview.asp>.

395) The Global Development Research Center, Microfacts: Data Snapshots on Microfinance, <http://www.gdrc.org/icm/data/d-snapshot.html>.

396) Isobel Coleman, “Defending Microfinance,” WTR Fletcher F. World Aff., Vol.29(2005), pp.181-82.

없이 대략 비슷하다.<sup>397)</sup> 둘째, 마이크로크레딧은 상환을 위한 회수가 일반대출보다 더 빈번하기 때문에 서비스 비용의 증가로 이어진다.<sup>398)</sup> 셋째, 마이크로크레딧은 대출고객의 신원확인(대체로 “정상적인” 대출의 경우에는 필요하지 않은)과 사업교육 등 추가적인 지출이 필요하다.<sup>399)</sup> 넷째, 대부분 담보가 없다.<sup>400)</sup> 마이크로크레딧기관들은 담보나 전산화된 신용등급이 아니라 개인적인 접촉에 의존하고 있다.<sup>401)</sup> 한편으로 아무리 효율성을 제고한다 하더라도 마이크로크레딧 특유의 추가비용을 상쇄할 수는 없겠지만,<sup>402)</sup> 지속가능한 마이크로크레딧이 존재하는 것은 유념할 필요가 있다. 지속가능성을 위하여 수익을 늘리고 비용을 줄였기 때문이다.<sup>403)</sup> 수익 증가는 대출고객들의 자금비용, 채무불이행 위험, 그리고 관리비용을 충당할 정도의 금리를 부과함으로써 달성되었다.<sup>404)</sup> 이에 따라 수수료가 높아짐에도 불구하고 대출자들의 수요는 끊이지 않는다. 대출자들은 주로 대출을 받을 수 있다는 사실만으로도 감사하게 생각하기 때문이다. 또한, 금리가 높다 해도 금액, 위험, 또는 마음고생 등에 있어 다른 대체 금융기관에 비해서는 상당히 저렴할 수 있기 때문이다.

비용절감은 효율성 제고를 요구하는데, 이는 다양한 방법으로 달성될 수 있다. 한 가지 방법은 대출담당자에 대한 고객의 비율을 높이는 것이었다. 또 다른 방법은 감시비용을 줄이는 것이다 (이것이 포트폴리오의 품질을 떨어뜨리지 않을 경우). 이는 대출자가 추가 대출을

---

397) Solomon, op.cit., p.192.

398) Brigit Helms & Xavier Reille, Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far, CGAP Occasional Paper, No. 9, Sept. 2004, <http://www.microfinancegateway.org/files/21796-10.pdf>.

399) Solomon, op.cit., pp.195-96; Anderson, op.cit., p.108.

400) Solomon, op.cit., p.192.

401) Helms & Reille, op.cit.

402) Ibid.

403) Anderson, op.cit., p102.

404) Helms & Reille, op.cit..

신청하기 위해 돌아올 경우에 가능하다; 그들의 신용도가 이미 입증 되었으므로, 감시에 대한 필요성은 줄어들고 대출 규모를 확대하려는 의지는 증가한다.<sup>405)</sup>

개발도상국들은 또한 “연대그룹”을 통해 감시비용을 절감하기도 하였다. 이는 대출자들이 그룹을 결성하고 그룹멤버들의 대출상환실적이 나머지 멤버들의 대출 가능성을 결정하게 함으로써 서로가 서로를 감시하도록 하는 방식이다.<sup>406)</sup>

이는 대출기관이 감시활동에 소요되는 비용을 줄일 수 있도록 해준다. 소액신용대출의 수익성은 좋은 편이었다. 2002년에 Rakyat은행의 인도네시아 소액대출 부서는 2억 달러의 수익을 벌어들였고, “USAID는 USAID가 지원하는 마이크로크레딧기관 중 거의 절반(49%)이 완전히 재정적으로 지속가능하다고 발표하였다.”<sup>407)</sup> 한 조사에 따르면, 실적보고를 한 마이크로크레딧 기관 중 3분의 1 이상이 지속가능성을 달성했고, 5.1%의 자산수익률을 기록한 것으로 나타났다.<sup>408)</sup> 이 조사는 보고 오류에 대해 경고한다.(마이크로크레딧기관들은 실적이 좋을 때에만 정보를 공개한다)

이 조사는 또한 마이크로크레딧기관들이 자신들 본연의 임무인 소액대출을 포기함으로써 지속가능성을 달성했는지 모른다고 지적한다. 조사는 소액대출과 대형대출이 혼합된 포트폴리오를 통해 사회적 목표와 수익성이라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있을 것이라고 제안한다.<sup>409)</sup>

---

405) Anderson, op.cit., p.118.

406) Solomon, op.cit., p.196. .

407) Coleman, op.cit., p.182.

408) Tucker & Miles, op.cit., pp.47-48.

409) Ibid. pp.48-49.

## 제 4 절 법적·제도적 장애요소와 지속가능성을 위한 해소방안

### 1. 법적·제도적 장애요소

#### (1) 의 의

마이크로크레딧기관은 지속 불가능한 경우도 있고, 재정적 자립성을 상실하는 경우도 있는데, 그 이유는 마이크로크레딧기관이 고객 예금만으로는 자금을 충당할 수 없기 때문이다.<sup>410)</sup> 이러한 문제점의 원인은 마이크로크레딧기관이 목표군 설정 및 손실 방지와 같은 최저자기자본규제 및 기타 규제조치를 준수할 능력을 갖추지 못하였다는 데 있다. 마이크로크레딧기관과 장기적 지속가능성 사이에 존재하는 또 다른 중요한 요인은 마이크로크레딧기관이 공식적인 은행으로 영업할 수 있는 능력이 있음에도, 공식적인 은행의 기능을 수행하지 못하게 되는 많은 법적 장벽이 존재한다는 점이다. 서는 마이크로크레딧기관의 지속가능성에 대한 전술한 두 가지 주요 장벽을 검토하고, 마이크로크레딧기관의 성장 및 성공을 촉진할 수 있는 법적, 규제적 변화에 대한 논의의 토대를 제공하고자 한다.<sup>411)</sup>

#### (2) 최저자기자본규제

마이크로크레딧기관의 수익성과 지속가능성에 대한 법적 장벽 중 하나는 바로 대다수 국가의 규제 환경에 존재하는 규제로서, 소비자 예금의 예치와 같이 특정 금융 서비스를 이행하기 위한 고정 금액의 최소투자자본 충족 요건이다. 국가는 시장의 변동 상황을 감내하고

---

410) Coleman, op.cit., p.183.

411) Ibid.

시장 진입을 위하여 예기치 않은 도전도 극복할 수 있을 정도로 충분한 수준의 자본을 갖춘 기관만을 허용함으로써, 국가 금융시스템의 안정성을 기하기 위한 고도의 자기자본요건을 설정한다.<sup>412)</sup> 자기자본요건은 또한 규제상 문제점을 야기할 수 있는 은행시스템의 과도한 분열을 방지하는 것을 목적으로 한다. 현재, 자기자본규제를 강화시키려는 움직임은 유럽의 중앙은행, 특히 몰도바와 루마니아와 같은 동유럽 국가들에서 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 추세는 동유럽 국가들이 유럽연합 가입을 준비하면서, 소액신용대출과 같은 개발 노력을 희생하고서라도 각국의 시장 안정화에 주력하기 시작했다는 사실에서 기인한 결과일 수도 있다.<sup>413)</sup>

바젤협약과 같은 수많은 국제 금융협약에 의하여 부각된 것처럼, 자본 규제가 중요한 목적을 충족시키기는 하지만, 마이크로크레딧기관의 발달을 심각하게 저해하는 원인을 제공하기도 한다. 그 이유는 자기자본규제는 마이크로크레딧기관이 영업하는 위험한 환경에서 소규모 프로젝트에 대한 대규모 투자를 불합리하게 요구하기 때문이다. 증거를 살펴보면, 엄격한 자기자본규제는 소액대출 노력을 상당히 저해하는 것으로 나타난다. 예컨대, 키르기즈 공화국의 유엔 자본개발기금 프로젝트를 통하여 키르기즈 공화국 내 마이크로크레딧기관의 발전을 방해하는 주요 요인 중 하나는 엄격하게 책정된 20% 지급준비금 요건이라는 사실이 드러났다.<sup>414)</sup> 또한, 최소자기자본규제 요건은 마이크로크레딧기관의 자금 조달 노력을 상당히 어렵게 만드는 요인이 되고 있는데, 왜냐하면 점점 더 많은 투자자들이 마이크로크레딧

412) Charlotte Gray et al., Sustainability of Microfinance Banks: The Ultimate Goal, 8 Law in Transition, Nov. 23, 2003, <http://www.ebrd.com/pubs/legal/OL03c.pdf> #search=%22Charlotte%20Gray%20%20Sustainability%20of%20Microfinance%20Banks%3A%20the%20Ultimate%20Goal%2C%22.

413) O'Rourke, op.cit., p.184.

414) Kyrgyz Republic UNDP Microfinance Project Document (1999), [http://www.unCDF.org/english/microfinance/documents and reports/country feasibility/kyrgyzdb.php](http://www.unCDF.org/english/microfinance/documents%20and%20reports/country%20feasibility/kyrgyzdb.php).



기관에게 최소자본의 10% 정도를 출자할 것을 요구하고 있기 때문이다. 최소자기자본 요건이 다른 국가들과 마찬가지로 미화 금 500만 달러까지 달하게 되면, 마이크로크레딧기관 중 최소자본의 10%를 출자할 수 있을 정도로 충분한 자본과 인프라를 갖춘 기관은 거의 없을 것이다.<sup>415)</sup> 마이크로크레딧기관에 대한 높은 최소자기자본 요건의 부정적인 영향은 너무나 분명하여, 최소 한 국가만 마이크로크레딧기관에 대한 진입장벽을 높이고, 소규모 마이크로크레딧기관의 파산을 유도하기 위하여 자기자본규제를 전략적으로 강화하기 시작하였다.

1999년, 인도시아는 소수의 대형 마이크로크레딧기관을 발전시키기 위한 정책의 일환으로 자기자본규제를 도입하였다.<sup>416)</sup>

### (3) 금리 제한

마이크로크레딧은 1) 상업적 대부업체에 의한 합리적인 리스크 회피, 2) 상업적 대부업체에 의한 비합리적인 차별, 및 3) 거래비용과 규모의 경제가 빈곤층을 위한 대출액 규모에 미치는 부정적인 영향이라는 세가지 문제를 해결하여야 하는 것으로 인식되고 있다. 이 3가지 문제의 중요도는 상황에 따라 지역별로 다르지만, 오히려 왜 소액신용대출이 빈곤층에게 필요한지를 설명해주는 이유이기도 한다. 사실, 소액신용대출의 역사는 마이크로크레딧기관들을 도산으로 몰고 간 실패한 프로그램으로 얼룩져 있다.<sup>417)</sup>

마이크로크레딧기관의 수익성과 재정적 자립성에 대한 또 다른 중요한 장벽은 마이크로크레딧기관의 불공정하게 높은 거래비용과 위험

---

415) How To Regulate And Supervise Microfinance? - Key Issues in an International Perspective (Alfred Hannig & Edward Katimbo-Mugwanya eds., 2000), <http://www.microfinancegateway.org/content/article/detail/2661>.

416) Hamid Rustamov, Better Practices for Scaling-Up Rural Microfinance in Tajikistan (2004), <http://www.policy.hu/rustamov/Interim%20activity%20report.pdf>.

417) Nitin Bhatt et al., "Can Microcredit Work in the United States?," Harv. Bus. Rev., Vol.77(1999), p.26.

한 영업환경을 고려하지 않은 일괄적인 금리 제한의 설정이다. 다수의 국가들이 고금리 대출 및 금융기관 대리 권한의 남용을 방지하기 위하여 고안된 대출에 대하여, 허용 가능한 이자율에 대한 상한선을 설정, 실시해왔다.<sup>418)</sup> 이러한 금리 제한은 마이크로크레딧기관이 속하지 않는 주류 은행시스템을 고려한 것이므로, 마이크로크레딧기관이 아닌 은행업계에 적용되는 대략의 거래비용, 수익 및 리스크 프리미엄의 예상치에 기반을 두고 있다. 예컨대, 마이크로크레딧기관 거래비용은 은행의 거래비용보다 상대적으로 훨씬 더 높은 경우가 많고, 이는 정기 대출과 동일한 행정비용 및 운영비용을 필요로 하는 소규모 대출에서 기인한다.

그러므로, 이윤을 창출하기 위하여 마이크로크레딧기관은 비용을 충당할 수 있고 마이크로크레딧기관만의 독특한 영업환경에 맞추어 조절할 수 있는 상대적으로 더 높은 금리를 필요로 하게 된다. 마이크로크레딧기관이 고금리를 필요로 하는 또 다른 이유는 마이크로크레딧기관은 담보나 신용등급과 같은 보호장치 없이 극빈층 영세 기업가들에게 대출을 제공하기 때문에, 마이크로크레딧기관의 리스크 비율이 상대적으로 훨씬 더 높으며, 그에 따른 잠재적 손실을 벌충하기 위하여 더 높은 금리를 필요로 하게 된다는 데 있다.<sup>419)</sup> 지난 몇 년간 저금리 상한선의 부정적 영향을 잘 나타내는 예가 여러 차례 등장하였다. 예컨대, 니카라과에서 니카라과 마이크로크레딧기관 협회는 니카라과 정부가 2001년 금리상한선을 도입하면서, 협회 회원사의 포트폴리오가 30%에서 2% 미만으로 급락하였다고 보도하였다.<sup>420)</sup> 서아프리카에서, 27%의 금리상한선을 도입함으로써, 농촌 지역으로부터 더 저렴한 비용으로 대출을 제공할 수 있고 최소대출액을 증가시켜왔던

418) Helms & Reille, op.cit.

419) O'Rourke, op.cit., p.185.

420) Ann Duval, The Impact of Interest Rate Ceilings on Microfinance, CGAP Donor Brief, May 2004, [http://www.microfinancegateway.org/files/21628\\_53.pdf](http://www.microfinancegateway.org/files/21628_53.pdf).

지역으로 마이크로크레딧기관의 이탈이 일어나게 되었다. 오늘날, 약 40개 개발도상국에서 금리 상한선 제도를 두고 있는데, 이로 인하여 마이크로크레딧기관의 자연적 성장이 제한되고, 마이크로크레딧기관이 대출금의 규모를 증대하고, 위험한 투자자들을 거부하는 방식으로 금리를 낮추어야 하기 때문에, 결국 마이크로크레딧기관이 목표로 하여야 할 대상을 배제하게 되는 결과를 낳고 있다.<sup>421)</sup>

마이크로크레딧기관의 연이율이 평균적으로 은행의 연레화비율보다 2배 이상 높은 경향이 있지만, 비제도권 시장의 대부업체들의 비율과 비교할 경우 약 10분의 1(1/10)에 해당하게 될 뿐이다. 예컨대, 방글라데시에서, 은행의 연이율은 10% 내지 13%이지만, 마이크로크레딧기관의 연이율은 약 20% 내지 35%이며, 비공식 정보통에 따르면 최대 180% 내지 240%에까지 이른다고 한다. 이러한 예는 마이크로크레딧기관이 평균적으로 더 높은 금리를 적용해야만 하는 상황이나, 사실상 비제도권 시장에서 부과하는 이율을 선호하고 있음을 나타낸다. 이러한 의미에서, 금리상한선의 설정은 극빈층 차주들을 소액신용대출시장에서 퇴출시키고, 마이크로크레딧기관을 엄청난 고리의 대부회사로 변모시킴으로써 차주들에게 실질적으로 손해를 입히게 된다.<sup>422)</sup> 데이터에 의하면, 금리상한선은 마이크로크레딧기관의 시장 진입에 상당한 영향력을 미친다. 금리상한선을 도입한 국가와 도입하지 않은 국가를 포함, 총 23개국을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 마이크로크레딧기관의 금리상한선을 설정한 국가에서의 시장진입율은 약 4.6%였던 반면, 금리상한선을 설정하지 않은 국가에서의 시장진입율은 약 20.2%에 달했다.<sup>423)</sup> 따라서, 마이크로크레딧기관에 대한 금리상한선은 마이크로크레딧기관이 극빈층 고객에게 대출을 제공하여야 한다는 사

---

421) Ibid.

422) Ibid.

423) Helms & Reille, op.cit.

명을 이행하지 못하게 할 뿐만 아니라, 기관 자체의 범위와 성장을 심각하게 제한하는 부정적인 영향을 미치는 것이다.<sup>424)</sup>

한편으로는, 비상업적 대출 제공업자들이 빈곤층 고객에게 부과할 수 있는 금리 수준은 어느 정도인가? 그리고, 다른 한편으로, 주요 고객 기반이 빈곤층인 사실을 감안할 때, 마이크로크레딧기관이 수익창출의 의미에서 은행과 마찬가지로(마이크로크레딧기관 자체에 대한 초기투자금을 상환하는 문제는 차치하고서라도), 그만큼 비용을 변제하고 포트폴리오를 증대시키기에 충분한 소득을 스스로 유지할 수 있는가? 이 두 질문 간 상호 연관성은 분명하다. 바로, 재정적 자립성은 비용(대출 손실 포함)을 초과하는 이익의 함수이며, 이익은 대출액과 대출액에 부과된 이자율의 함수라는 점이다.<sup>425)</sup> 놀라운 것은, 마이크로크레딧기관이 경험상 대부분의 경우 빈곤층 차주들이 상업적 금융기관에서 부과하는 금리 수준의 이자를 지급할 수 있다는 것이라고 한다. 상업적 금융기관의 기준금리와 마이크로크레딧기관의 비용을 충당하고 마이크로크레딧기관의 재정적 자립성을 기하기 위하여 필요한 수준의 금리가 반드시 일치하는 것은 아니다. 그 부분적인 이유는 마이크로크레딧기관들이 현지 신용시장의 테두리 바깥에서 탄생한 조직이며, 그래서 마이크로크레딧기관의 비용 (현지 상업적 금융기관의 금리보다 낮은 보조금 수준의 금리를 책정하는 능력과 동일함)은 현지 대주의 비용을 충당하기에 적절한 수준이어야만 하는 현지의 상업적 금융기관의 금리와 무관하다는 것이다. 그러나, 현지의 상업적 금리는 종종 벤치마크금리(동 금리가 부과될 경우 현지의 신용시장은 바뀌지 않으며, 이는 마이크로크레딧기관의 관점에서 볼 때 바람직한 현상일 수도 있고 바람직하지 않은 현상일 수도 있음)로 간주된다.

424) O'Rourke, op.cit., p.186.

425) Anderson, op.cit., p.101.

그럼에도 불구하고, 유수의 마이크로크레딧기관이 개발한 선진은행에 따르면, 시세 금리를 부과할 것이 요구된다.<sup>426)</sup> 마이크로크레딧기관의 대출이 상업금리 수준에서 이루어질 때에도, 마이크로크레딧기관은 기관의 비용을 충당할 수 있었던 경우가 거의 없었다. 재정적 자립가능성은 마이크로크레딧기관에 있어 일반적 원칙이라기 보다는 이례적인 예외라고 할 수 있다. 지속가능성은 오랜 기간 동안 소액신용대출집단의 성배와 같은 존재였다.<sup>427)</sup> 지속가능성이란 마이크로크레딧기관이 대출활동만으로도 비용을 충당할 수 있으므로 정부 및 자선단체 기부자들로부터 영속적인 자금조달의 압력에서 벗어난다는 것을 의미한다. 비정부기구들은 전형적으로, 특정한 사회적 임무 또는 특정 유형의 활동을 중심으로 설립되었으므로, 자금의 형태가 변화할 경우, 자선과 같은 새로운 목적에 대하여 재투자할 수 있는 능력이 극히 제한된다. 독립적 자금원을 보유하는 것은 최소한 어느 정도 소액신용대출이 제공할 수 있는 귀중한 선물과 같다.<sup>428)</sup> 성공적인 소액신용대출 대출은 자연적으로 소위 시장에서의 승자, 즉 비정부기구들에게 자금을 제공하고자 희망하는 기부자들로부터 자금을 더 적극적으로 모집하는 경향이 있다.<sup>429)</sup>

“신용”, “상환”, “이자율”, “리스크”, “수익률”, “담보” 등과 같은. 이러한 단어들은 물론 은행업에서 쓰이는 전문용어이다. 그러나 많은 경우에 있어, “벤처캐피탈”이 소액신용대출활동에 보다 적합한 용어인바, 종종 소액신용대출활동에는 고객이 자금을 어떻게 사용하고 있는지에 대하여 긴밀하고 적극적으로 감시하고 관리하는 행위가 포함된다. 소액신용대출이 전통적으로 소극적 대출과 고정 이자 상환에 초

---

426) Ibid., p.102.

427) Nitin Bhatt et al., op.cit., p.26.

428) Anderson, op.cit., p.103.

429) Christine W. Lett et al., “Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists,” Harv. Bus. Rev., Vol.75(1997), p.36.

점을 갖춘 은행을 기반으로 하여야 할 것인가, 아니면 회사 포트폴리오에 대한 적극적 운영 및 지분을 통한 리스크와 동등한 수준의 이익을 감수하는 데 중점을 두는 벤처캐피탈을 모델로 하여야 할 것인가의 문제는 소액신용대출이 스스로 소액신용대출의 상업적 역할 모델을 추구하는 과정에서 마이크로크레딧기관이 직면하게 될 또 다른 중요한 경제적 문제이라고 할 것이다. 그러나, 이러한 모델이 실제로 은행이든 벤처캐피탈이든지 간에, 이는 근본적으로 시장의 모델이지만, 그럼에도 불구하고 소액신용대출은 어떠한 이유로든 상업적 시장이 운영되지 않는 지역에서 수행되는 경제활동의 하나이다. 소액신용대출이 시장실패를 해결할 수 있는지, 아니면 소액신용대출이 상업적 측면에서는 경제성이 떨어지나 사회적 측면에서는 바람직한 활동들에 대하여 보조금을 지원하는지 여부는 단순한 이론적 우려로 보여질 수 있으나, 이에 대한 대답은 마이크로크레딧기관이 어느 정도까지 프로그램을 확대, 제공할 수 있고, 빈곤층 중 몇 명의 수요를 장기적으로 충족시킬 수 있는지를 사실상 결정하는 근본적인 문제이다. 다시 말해 이 문제는 지극히 실용적인 것이다.

## 2. 지속가능성을 위한 장애 해소방안

### (1) 개 요

지속가능성에 대한 장애를 극복하기 위하여, 각 국가는 분명히 마이크로크레딧기관의 재정적 자립성을 증진하고, 마이크로크레딧기관의 확대와 성공을 위한 올바른 환경을 조성하는 이니셔티브를 이행하여야만 한다. 이 문제를 해결하기 위하여 국제개발단체가 제안한 대안만 해도 수를 셀 수 없을 정도로 많다. 그 중, 두 가지 잠재적 해결책이 가장 많은 관심과 논의의 대상이 되었는데, 본 논문에서는 바로 그 두 가지 해결책에 초점을 맞추고자 한다. 첫 번째 제시된 대안은

규제당국으로 하여금 마이크로크레딧기관에 약화된 자본 및 리스크 방지 기준을 적용하도록 하는 법적 환경을 조성하는 것이었다.<sup>430)</sup> 그러나, 이 대안은 현재의 장벽을 신속하고 시의적절한 방식으로 가장 잘 해결할 수 있는 대안이 되기에는 난해한 점이 있으며, 전술한 법적 장벽에 대한 장기적인 해결책이 될 가능성이 가장 높다고 생각한다. 두 번째 대안에는 빈곤층 차주 및 예금주들을 확보하면서도, 은행의 자본 기반과 보안조치로부터 혜택을 얻기 위하여, 마이크로크레딧기관이 은행과 공식적인 파트너십을 체결하고 이를 권장하는 활동이 포함된다.

## (2) 라이선싱요건의 완화

### 1) 완화의 필요성

마이크로크레딧기관을 위하여 약화된 최저자기자본규제와 높은 금리를 허용하는 규제 환경을 조성하여야 한다는 주장은 마이크로크레딧기관이 은행은 충족시키지 못하는 수요를 충족시키고 있으므로, 그에 따라 약화된 규제 요건을 통하여 지원을 받아야만 한다는 논리에 중점을 두고 있다.<sup>431)</sup> 이러한 주장의 근거가 되는 첫 번째 전제는 바로 마이크로크레딧기관이 진정으로 극빈층 고객군, 즉 현재 존속하는 바에서 알 수 있듯이 공식적인 은행 시스템에서 완전히 벗어난 이들을 대상으로 하는 유일한 기관이라는 점이다. 그러나, 이러한 기관들은 종종 지원금과 기부금에 의존하여야만 하는데,<sup>432)</sup> 그 이유는 이 기관들은 법적으로 고객으로부터 예금을 받을 수 없기 때문이다. 그 이유는, 마이크로크레딧기관들이 저축 예금을 수취하기 위하여 대부분

430) Robert Peck Christen & Richard Rosenberg, The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance, CGAP Occasional Paper, No. 4, April 2000, [http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper\\_04.pdf](http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_04.pdf).

431) Ibid.

432) Ibid.

의 국가에서 충족하여야만 하는 라이선싱 요건에 포함된 자본 및 리스크 조치는 마이크로크레딧기관의 성격과 범위를 고려할 때 불합리할 정도로 엄격한 것이며, 그렇기 때문에 달성 불가능하다는 것이다.<sup>433)</sup> 따라서, 이러한 주장에 의하면, 최상의 해결책은 마이크로크레딧기관들의 제한된 자원과 마이크로크레딧기관만의 독특한 역할을 고려한 좀 더 현실적인 (다시 말해 약화된) 기준을 규정한 별도의 규제 범주를 마이크로크레딧기관을 위하여 만드는 것이다. 이러한 새로운 규제 범주로 공식적으로 라이선싱 기준을 충족시킬 수 없었던 마이크로크레딧기관들을 대상으로 금융 라이선스(기관의 재무 건전성을 증명하고 동 기관이 예금을 수취할 수 있도록 허용하는 정부 인증서)를 발급하게 될 수 있다.<sup>434)</sup>

이러한 방침의 목적은 마이크로크레딧기관이 예금을 통하여 자체 자금을 조달함으로써 재정적 자립성을 획득하고, 라이선싱 시스템의 안정성으로 인하여 설립된 새로운 마이크로크레딧기관들의 시장 진입을 장려하는 것이다.<sup>435)</sup> 첫째, 라이선싱 가이드라인으로 인하여 기존의 마이크로크레딧기관들이 스스로 규제하고, 라이선싱 요건에 따라 새로운 실적 목표를 설정하는데 주력하게 된다는 것이다. 이는 또한 새로운 목표를 달성하기 위한 마이크로크레딧기관들 사이의 파트너십의 체결 및/또는 합병이라는 결과를 낳을 수 있고, 그에 따라 여러 기관들의 자원, 경험 및 전문성이 결합될 수 있다. 둘째, 마이크로크레딧기관 라이선싱 제도는 과거에 자금조달 기회의 부족 및 규제가 전무했던 시스템에 관련된 리스크 때문에 시장 진입을 하지 못하였던 기관들의 마이크로크레딧기관 시장 진입을 유도할 수 있다. 이러한 새로운 라이선싱 제도는 마이크로크레딧기관에 대한 공식적 규제를

---

433) Ibid.

434) Ibid.

435) Ibid.



허용한다는 부가가치를 창출하여, 결과적으로 마이크로크레딧기관의 고객의 이익을 더 잘 보호하게 되고, 과도하게 높은 금리나 불안정한 자본 기반과 같은 마이크로크레딧기관들을 괴롭히는 문제들을 예방할 수 있다.<sup>436)</sup>

이러한 주장은 마이크로크레딧기관의 창설과 성공을 촉진하기 위하여 전적으로 고안된 규제 요건을 모두 이행하는 것으로 대응하였던 다수의 국가들에서 상당한 지지를 얻었다.<sup>437)</sup> 그러한 조치를 가장 성공적으로 이행한 국가들 중 하나는 바로 필리핀이다. 2000 일반은행법을 통하여, 그리고 Circular 273으로 보완되어, 필리핀은 소액신용대출활동에 주력하는 은행의 신설을 허용하기 위한 목적으로, 마이크로크레딧기관들이 빈곤층에게 서비스를 제공하는 것을 주요 업무로 하는 규제요건이 약한 소규모 은행 또는 농촌지역 은행으로 변모하는 것을 허용하였다.<sup>438)</sup> 뿐만 아니라, 이러한 새로운 은행의 규제 요건을 변경하여 소액신용대출 모델에 적합하도록 만들어, 초기자본이 미화금 93,000달러까지 낮춰지도록 하였다. 일반은행법은 새로운 조치의 원천인 마이크로크레딧기관의 특별한 수요를 “금융당국(Monetary Board)은 전통적인 담보로 충당되지 않는 부문에 현금흐름을 기반으로 한 대출 제공과 같은 소액신용대출의 특징을 인정한다.” 고 구체적으로 언급하였다. 일반은행법 및 그에 따른 Circular는 마이크로크레딧기관들이 훨씬 더 약화된 자기자본규제와 기타 규제요건을 따르도록 하면서, 예금을 수취하고 해당 예금을 자금조달의 주요 원천으로 활용하도록 마이크로크레딧기관에게 공식 라이선스를 허여한다. 필리핀에는 이미 Opportunity Microfinance Bank (OMB)와 같은 어렵지 않은 성공 스토리가 있는데, OMB는 5개 NGO의 합병을 통해서 2001년 탄

---

436) Ibid.

437) O'Rourke, op.cit., p.188.

438) Ibid.

생한 최초의 비담보 소액신용대출 은행이다. 2002년에 이르러, OMB는 19,000명의 차주 및 미화 금 1백5만 달러의 대출규모와 미화 금 542,000달러의 예금액을 보유하게 되었다.<sup>439)</sup> 필리핀은 소액신용대출 은행의 수요를 충족시키기 위한 라이선싱 환경 조성의 필요성을 지지하는 가장 설득력 있는 증거 중 하나를 제시한다고 볼 수 있다.<sup>440)</sup>

## 2) 완화에 수반되는 문제

### ① 금리상한폐지에 따른 문제

그러나, 라이선싱 환경이 일부 마이크로크레딧기관의 재정적 자립성을 도모하는 데 도움이 된다고 하지만, 라이선싱 환경의 도입에는 신중하게 고려하여야 할 중대한 약점이 있다. 첫째, 금리상한선을 폐지하는 것은 현재 그 제도를 보유하고 있는 여러 국가에서 상당히 까다로운 정치적 싸움의 불씨가 될 수 있다.<sup>441)</sup> 그 이유는 대중은 종종 고금리로 인하여 소액신용대출차주들이 비제도권 시장의 터무니없이 높은 금리를 부담하지 않고도 공식적인 대출을 이용할 수 있는 기회를 얻게 됨으로써, 사실상 차주들이 고금리로 인한 손해보다는 혜택을 얻게 된다는 반상식적인 생각을 납득하지 못하는 경향이 있기 때문이다.<sup>442)</sup>

또한, 금융업계의 로비스트들은 마이크로크레딧기관들이 기존과 다른 고객군을 목표로 한다고 할지라도 상대적으로 금리경쟁력이 떨어지게 될 마이크로크레딧기관에 대한 특별금리 예외 규정을 반대할 것이다. 소규모 차주인 경우가 대부분인 개발도상국에서는 공식금융기관과 마이크로크레딧기관간의 경쟁이 생각하는 것만큼 심하지 않을

---

439) Opportunity Microfinance Bank Celebrates its First Anniversary, ADB Finance for the Poor (A Quarterly Newsletter of the Focal Point for Microfinance), Sept. 2002, Vol. 3, No. 3, p.8, [http://www.adb.org/Documents/Periodicals/Microfinance/finance\\_200233.pdf](http://www.adb.org/Documents/Periodicals/Microfinance/finance_200233.pdf).

440) O'Rourke, op.cit., p.188.

441) Christen & Rosenberg, op.cit., p.7.

442) Ibid.

수도 있다. 그러나, 정부가 마이크로크레딧기관에 대한 금리상한선을 폐지하는 데에 성공한다고 할지라도, 또 다른 약점이 도사리고 있는데, 그것은 바로 약화된 최소자기자본 규제 및 상대적으로 더 높은 금리, 그리고 라이선싱 시스템의 도입이라는 양자간 결합으로 인하여 마이크로크레딧기관의 고객에게 원치 않는 손해를 야기할 수 있다는 점이다.<sup>443)</sup>

예컨대, 위에서 언급한 바와 같이, 실적 목표 이행으로 마이크로크레딧기관이 기관의 영업활동을 강화하게 되는 결과를 초래하는 라이선스를 취득하게 되는 경우, 이는 마이크로크레딧기관이 기관의 규모를 확대하고 대출 위험도를 낮추거나, 아니면 훨씬 더 높은 금리를 부과하는 조치 중 택일하여야만 하는 상황에 처하게 된다는 것을 의미한다. 첫 번째 상황이 현실화 되는 경우, 규제 환경이 없애려고 했던 문제점들을 오히려 양산하게 될 것이다. 즉, 최소규모, 최고 위험군에 속하는 차주들은 소액신용대출시장에서 퇴출당할 것이며 다시 비제도권 금융 부문으로 돌아가야만 하는 상황이 발생하게 된다.

두 번째 방안을 추구할 경우, 마이크로크레딧기관의 기존 고객들에게 손해를 끼칠 뿐만 아니라, 일단 라이선스가 허여되면 영업상태를 지탱하기 힘들어지는 상황을 초래할 수도 있는 인위적으로 높게 책정한 금리의 문제를 낳을 수 있다. 본질적으로, 라이선싱 요건을 준수하도록 하기 위하여 마이크로크레딧기관의 영업활동에 규제를 강화하는 것은, 라이선싱 요건이 기존의 기준과 비교할 때 아무리 완화되었다고 하더라도, 가장 수요가 큰 차주들을 시장에서 퇴출시키거나, 아니면 라이선스의 허여 이후 불안정성 및 잠재적 채무불이행을 야기할 수 있는 지속 불가능한 금리를 설정하게 되며, 금리는 평형 수준으로 돌아가게 된다.<sup>444)</sup>

---

443) O'Rourke, op.cit., p.189.

444) Ibid.

## ② 소규모 금융기관의 확산

또 다른 주요 약점은 규제당국에 대한 잠재적 부담으로, 이는 규제하기가 힘든 새로운 소규모 은행기관의 확산에서 기인한다. 소규모 은행기관의 확산은 규제당국에 과도한 부담을 줄 수 있고, 해당 국가의 은행 시스템의 안정성을 위협할 수 있다. 이러한 가능성은 기관의 규모가 작으면 작을수록, 영업 절차의 공식성이 약화되며, 그에 따라 감독하기는 더 힘들어지고, 감시와 규제를 위하여 더 많은 행정적 자원이 필요하게 될 것이라는 사실에 의하여 더욱 문제가 되는 것이다. 이러한 잠재적 약점이 필리핀에서 나타났는데, 소규모 농촌지역 은행의 확산으로 인하여, 이들 은행은 규제당국의 감독 대상 은행의 83%를 차지하면서도 필리핀 저축액의 2%만을 담당하는 결과가 도래하였다.<sup>445)</sup> 규제당국의 과도한 부담과 비제도권 은행의 출현에서 기인하는 규제적 복잡성의 심화로부터 나타날 수 있는 비효과적인 규제는 마이크로크레딧기관의 미래에 위험한 결과를 초래할 수도 있다. 예컨대, 재정적 자립성을 충분히 달성하지 못하였으나 규제 환경은 유리하게 활용하는 마이크로크레딧기관들에 대한 부실한 규제 및 동 기관들의 과도한 확대에 인하여, 마이크로크레딧기관의 채무불이행 문제가 발생할 수 있고, 이는 투자자심리를 냉각시키고 기관의 성장을 저해할 수 있다.<sup>446)</sup>

뿐만 아니라, 규제가 제대로 이루어지지 않는 예금기관은 차주와 예금주의 신뢰를 약화시킬 수 있고, 그리하여 마이크로크레딧기관 시스템 전반의 안정성을 위협하는 결과를 낳을 수도 있다. 재정적 자립성과 규제에 충분한 대비를 하지 않은 상태의 마이크로크레딧기관에게 시기상조로 라이선스를 부여하는 것은 새롭게 부상하는 소액신용대출

---

445) Duval, *op.cit.*, p.5.

446) Christen & Rosenberg, *op.cit.*, p.15.

산업의 성장을 저해하여 전체 마이크로크레딧기관 시장에 부정적인 신호를 보내게 되는 결과를 초래할 수 있다.<sup>447)</sup> 라이선싱 문제에 대한 좀 더 효과적인 접근방법으로는 마이크로크레딧기관의 수익성과 지속가능성의 강화를 촉진하고, 시장의 부패를 초래할 수 있는 포괄적인 가이드라인 약화와 같은 정책보다는 마이크로크레딧기관이 라이선싱 제도에 적용을 받도록 하는 방안을 찾는 것이다.<sup>448)</sup> 마이크로크레딧기관이 재정적 자립성과 규제에 대한 충분한 준비를 이루도록 지원할 수 있는 효과적 방법 중 하나는 기존의 은행과 기존 및 신규 마이크로크레딧기관 간의 파트너십을 형성하여 마이크로크레딧기관으로 하여금 제휴로 인한 규모의 경제, 안정성 및 리스크 관리로부터 혜택을 얻으면서, 동시에 마이크로크레딧기관의 목표군 고객층을 확보할 수 있도록 하는 것이다.<sup>449)</sup>

## 제 5 절 은행과 마이크로크레딧기관간 제휴

### 1. 제휴의 필요성

마이크로크레딧기관이 재정적 자립성을 달성하는 한 가지 방안은 마이크로크레딧기관이 자본 증가, 낮은 거래 비용, 효과적인 리스크 관리 및 더 큰 규모와 더 높은 수익의 예금을 이용하여, 장기 수익성이라는 목표를 달성하기 위하여 마이크로크레딧기관의 초기 자본을 확보하고 필요한 행정비용 절감의 효과를 얻도록 하는 파트너십을 은행과 체결하는 것이다.<sup>450)</sup> 이러한 파트너십이 제공하는 자본과 안정성 덕분에, 마이크로크레딧기관은 궁극적으로 독립 은행업 라이선스를 취득하기 위하여 필요한 자기자본요건 및 금리수준을 충족시킬 수 있

---

447) Ibid.

448) O'Rourke, op.cit., p.190.

449) Ibid.

450) Ibid.

고, 그와 더불어 재정적 자립성을 달성하기 위한 방안으로서 예금 확보 능력도 얻게 될 것이다. 그 외에도, 은행과의 파트너쉽은 마이크로크레딧기관이 기관의 영향력, 범위 및 서비스 종류를 확대시키는 데 주력할 수 있도록 하는 영구적인 관계를 형성하는 토대가 될 수 있다. 은행은 마찬가지로 과거에 개발되지 않았던 소규모 차주 시장을 확보하고, 변동성이 감소된 소액신용대출시장에서 리스크를 헤징하며, 경험있는 마이크로크레딧기관의 전문성과 독특한 관행을 활용함으로써 이와 같은 파트너쉽을 통한 큰 혜택을 얻을 수 있다.

아래에서는 은행과 마이크로크레딧기관간 파트너쉽이 마이크로크레딧기관과 은행 각각에 제공하는 혜택을 알아보고, 이러한 파트너쉽으로부터 기인할 수 있는 일부 잠재적인 단점들을 해결할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.<sup>451)</sup>

## 2. 제휴의 장점

### (1) 마이크로크레딧기관에 대한 혜택

#### 1) 안정적 자금원 확보

위에서 언급한 규제 환경 방안과 비교할 때, 파트너쉽 방안은 첫째, 자본 이용기회의 증가로 인한 안정성과 수익성의 증대, 둘째, 저금리의 결과를 낳는 낮은 거래비용, 셋째, 은행이 이용하는 기술적 발달을 적용함으로써 고객 확충 및 서비스 제공의 효율성 증대라는 세 가지 주요한 장점을 지닌다.<sup>452)</sup> 첫 번째 장점은 파트너쉽을 통하여 마이크로크레딧기관이 안정적이고 탄탄한 자금원을 득하게 되어 점진적으로 기관의 안정과 성장을 증대시킬 수 있는 기회를 얻게 된다는 것이다. 또한, 은행의 대규모/고수익 예금-투자안을 통한 수익성을 향상시킴으

451) Ibid.

452) O'Rourke, *op.cit.*, p.190

로써 결과적으로 마이크로크레딧기관의 수익성이 증대된다. 이러한 잠재적인 혜택의 예로는 NGO Pride Africa가 처음으로 시도한 은행간 연계 모델인 SunLink 시스템을 들 수 있다.<sup>453)</sup> 이러한 시스템을 통하여 은행은 마이크로크레딧기관들이 은행업 라이선스를 취득하기 위한 요건을 충족할 수 있도록 재정을 지원하고 신용을 제공한다.<sup>454)</sup> 마이크로크레딧기관들은 고객들로부터 예금을 수취하고, 은행에 투자되는 총 예금을 관리한다.<sup>455)</sup> 은행은 마이크로크레딧기관보다 훨씬 더 큰 규모의 자본을 보유함에 따르는 더 큰 규모의, 수익성 높은 투자기회와 높은 마진을 갖고 있으므로, 마이크로크레딧기관보다 훨씬 더 높은 수익을 창출하도록 총 예금자산을 투자할 있다. 이로 인하여, 은행은 다수 예금주의 거래비용을 관리할 필요 없이 고객을 대상으로 서비스를 제공하게 된다.<sup>456)</sup> 그에 따라, 리스크는 은행과 마이크로크레딧기관 사이에 흡수되어, 결과적으로 더 큰 수익을 낳게 된다. 이와 같은 방식으로, 자본 제공은 안정성 및 수익성 향상으로 인한 혜택을 마이크로크레딧기관에 제공할 뿐만 아니라, 은행의 시장 점유율 증가를 위한 방안을 제공하기도 한다.

## 2) 거래비용의 감소

두 번째 장점은 은행의 좀 더 선진적이고 효율적인 운영시스템으로 인한 거래비용의 감소로 마이크로크레딧기관들이 금리를 낮추게 되고, 이로 인해 현재 마이크로크레딧기관들의 성공을 제한하는 금리상한선 문제를 해결하게 된다는 점이다.<sup>457)</sup> 파트너 은행은 규모의 경제

---

453) Pride Africa, Banking on Africa - Commercial Bank Linkages with Microfinance Institutions, ITDG Publishing (Alternative Finance: Microfinance Article Library) (2002), <http://www.alternative-finance.org.uk/cgi-bin/summary.pl?id=148>.

454) Ibid.

455) Gray et al., op.cit., p.27.

456) Ibid.

457) Ibid.

덕분에 마이크로크레딧기관의 거래비용을 낮추고 은행에 비용 부담을 줄이는 제반 은행 서비스를 제공한다. 민간 파트너십을 통한 거래비용 절감 가능성의 예로는 Visa International과 Foundation for International Community Assistance (FINCA) 간의 최근 협정을 들 수 있다.<sup>458)</sup> Visa는 FINCA의 고객 계정을 관리할 수 있도록 FINCA에게 온라인 대출 지급 및 예금 관리 기능을 제공한다.

이 시스템으로 FINCA는 대출금을 자동으로 처리하고, 대출거래시간을 최소화하고 거래비용을 인하한다.<sup>459)</sup> 뿐만 아니라, Visa의 업계를 선도하는 선진적인 거래보안시스템으로 관리 오류를 방지하고 차주들이 자신의 대출금을 좀 더 안전하게 이용할 수 있게 된다.<sup>460)</sup> 이와 같은 보안 강화로 시스템상 결함을 통한 자본 유출을 막아 거래비용을 더욱 절감시킬 수 있게 되고, 마이크로크레딧기관은 금리를 낮출 수 있게 된다. Visa-FINCA 파트너십은 마이크로크레딧기관이 상업금융기관의 영업자원을 활용함으로써 거래비용을 낮추고 고객에게 저비용 자본을 제공할 수 있도록 하는 것이다.

### 3) 고객의 확충과 서비스의 효율성 증대

전술한 바와 같은 은행과 마이크로크레딧기관간 파트너십에서 기인하는 세 번째 장점은 재정적 자립성에 대한 장벽으로서의 고금리 및 자본규제요건을 넘어서는 것이다. 대규모, 고수익의 은행들이 발달시킨 기술로 인하여, 마이크로크레딧기관들은 그들의 영향력과 범위를 확대시켜 현재 소액신용대출시장에서 수요를 제대로 충족시키지 못하는 집단을 고객군으로 포섭하게 된다. 예컨대, 은행이 확립한 탄탄한

458) News Releases, USAID, FINCA International and Visa Announce Microfinance Partnership: Partnership Targets Next Generation of Microfinance, (Jan. 24, 2004), <http://www.corporate.visa.com/md/nr/press210.jsp>.

459) Gray et al., op.cit., p.27.

460) Ibid.



전산기록시스템 및 계정관리절차 덕분에, 마이크로크레딧기관들은 안정성, 적시 보고 및 책임성의 극대화라는 목적을 달성하기 위한 고객 계정 관리 및 감독의 효율성을 증진시킬 수 있다.<sup>461)</sup>

이러한 진전 덕분에, 마이크로크레딧기관은 기관의 자금 활용율을 극대화할 수 있을 뿐만 아니라, 부실하게 운영된 마이크로크레딧기관에게 흔하게 발생하는 자본 유출 및 자원 낭비를 방지할 수 있다. 마이크로크레딧기관의 서비스를 향상시키기 위하여 은행의 진보된 기술을 활용한 혜택의 예로 과테말라의 Banrural을 들 수 있다.

Banrural은 새로운 포켓형 컴퓨터 시스템을 도입하여 소액대부업자가 과테말라에서 가장 낙후된 지역에 존재하는, 사실상 접근 불가능한 지역사회 집단에 접근할 수 있도록 지원하였다.<sup>462)</sup> Banrural은 또한 디지털 지문인식 기술을 도입하여, 신원파악 불능이라는 공식적 대출 제공절차에 있어서의 장벽을 회피할 수 있는 기회를 대부업자에게 제공하기도 하였다.<sup>463)</sup>

또 다른 예는 인도 내 수많은 마이크로크레딧기관과 파트너십을 체결한 인도의 ICICI은행이다. ICICI는 인도 농촌지역 전역에 은행 서비스를 제공하는 수천 개에 달하는 지역단위 인터넷 가판대망을 형성하고 있다. 이러한 예는 은행이 사용하는 첨단기술 기반 영업시스템 덕분에 마이크로크레딧기관 파트너들이 그들의 대출제공 능력과 범위를 확대하여 가장 수요가 충족되지 못하고 고립된 영세기업가들에게도 혜택을 제공할 수 있게 되었다는 것을 보여준다.<sup>464)</sup>

---

461) O'Rourke, op.cit., p.192.

462) Elizabeth Littlefield & Richard Rosenberg, Microfinance and the Poor: Breaking Down the Walls between Microfinance and Formal Finance, Finance & Development, June 2004, Vol. 41, No. 2, p. 38, 40, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/06/index.htm>.

463) O'Rourke, op.cit., p.192.

464) Ibid., p.192.

## (2) 은행에 대한 혜택

### 1) 거래비용 경감

은행과 마이크로크레딧기관간 파트너십은 은행에게도 혜택을 제공한다. 첫째, 마이크로크레딧기관과의 파트너십으로 신규 시장에 접근하고, 마이크로크레딧기관의 전문성과 영업확대로부터 혜택을 얻게 되어 은행이 소규모 대출과 신규 사업의 학습곡선에 연관된 높은 거래비용을 경감시킬 수 있게 된다. 위에서 언급한 SunLink 모델은 이러한 혜택을 잘 설명하고 있다.<sup>465)</sup> SunLink 시스템을 통하여, 마이크로크레딧기관은 소규모 예금을 고객군으로 예치하고 나서, 해당 예금을 은행에 단일 계좌로 이체한다. 이를 통해 은행은 다수예금주의 거래비용을 관리할 필요 없이 고객에게 서비스를 제공할 수 있게 되는 것이다. 또한, 소액신용대출차주의 모집, 수요 파악 및 차주와의 특별한 관계 관리에 있어 마이크로크레딧기관의 전문성은 은행이 단독으로 고객을 확보하고자 할 때 얻을 수 없는 전략적 이점을 은행에 제공하게 된다. 이와 같이, 은행은 시장 진입과 관련된 성장통 및 학습장애를 겪지 않고도 수익은 낮지만 새로운 시장으로서 은행의 점유율을 높일 수 있는 기회를 얻게 된다. <sup>466)</sup>

### 2) 리스크에 대한 잠재적 헤징기능

또한, 소규모 대출에는 더 큰 위험이 따르는 것처럼 보일 지라도, 소액신용대출업은 분명한 장점을 지니고 있다. 대형 금융기관과 비교할 때, 주식시장 및 기타 경제적 변동 사항에 대한 소액신용대출업의 취약성이 감소한다는 점은 특정 유형의 리스크에 대한 헤징 기능을 할 수 있는 잠재력을 제공한다. 이러한 헤징 잠재력에 대한 증거는

465) Pride Africa, op.cit., p.4.

466) O'Rourke, op.cit., p.193.

최근 인도네시아와 볼리비아의 예에서 찾아볼 수 있다. 1997년 인도네시아 금융위기 및 2001년-2003년 볼리비아 은행업 위기 발생 당시, 마이크로크레딧기관은 국가 경제의 변동 상황에 훨씬 덜 민감하게 반응하였고, 그에 따라 마이크로크레딧기관의 리스크 프로파일 역시 은행과 비교하였을 때 상당히 안정적이었음이 입증되었다.<sup>467)</sup> 인도네시아의 금융위기 발생 기간에, 은행의 포트폴리오는 급격하게 줄어들었으나, 인도네시아 최대 마이크로크레딧기관인 Bank Rakyat Indonesia의 대출 상황율은 거의 떨어지지 않았다. 볼리비아 은행위기 발생 기간에, 은행과 마이크로크레딧기관간 리스크 민감도의 현격한 차이를 명백히 보여주는 수단은 바로 리스크군 포트폴리오 (Portfolios at Risk, 또는 PAR)의 평균치, 즉 30일 이상 상환 기일을 초과한 대출금의 평균치였다. 은행에 있어, PAR평균은 1999년 6.5%에서 2002년 은행위기의 절정 당시 17.6%까지 증가하였다. 반면 볼리비아 내 마이크로크레딧기관의 PAR 평균은 은행위기 발발 초기에 6.2%에서 절정에 이르렀던 시기에 9.1%를 기록하였다가 2002년도에 7.2%로 다시 하락하였으며, 이는 같은 년도 은행의 PAR 평균치보다 10% 포인트 이상 낮은 수치이다. 마지막 세 번째 장점은 은행이 앞서 언급한 바와 같이 정상적인 은행의 대출금리보다 2배 가량 높은 마이크로크레딧기관의 대출을 통하여 높은 이자수익의 혜택을 누릴 수 있다는 것이다.<sup>468)</sup>

이러한 잠재적 혜택을 인정한 은행들 중 하나인 크레딧 스위스 (Credit Suisse)는 Responsibility Global Microfinance Fund를 통하여 최근 다수의 마이크로크레딧기관과 파트너십을 체결하였다.<sup>469)</sup> 파트너십에 있어 크레딧 스위스가 공언하는 주요 목표는 마이크로크레딧기관

467) Littlefield & Rosenberg, op.cit., p.38.

468) O'Rourke, op.cit., p.193.

469) Interview with Arthur Vayloyan, Head of Private Banking Switzerland, Microfinance: Minor Investments, Major Impact (Mar. 1, 2005), <http://emagazine.credit-suisse.com/article/index.cfm?fuseaction=OpenArticle&aoid=78717&lang=EN>.

에게 원조를 제공하고, 높은 사회적 이익을 창출하면서, 동시에 적절한 금융 수익을 올리는 것이다. 크레딧 스위스의 경영진은 또한 마이크로크레딧기관과의 파트너십이 은행과 마이크로크레딧기관 양자 모두에 혜택을 준다는 사실의 근거로 훌륭한 대출상환율과 적절한 금리를 꼽았다. 볼리비아와 페루의 마이크로크레딧기관 데이터는 이러한 견해를 지지하는 강력한 증거를 제시하고 있다.<sup>470)</sup> 예컨대, 신용평가기관인 MicroRate가 심사한 볼리비아의 마이크로크레딧기관들로부터 얻은 자료에 의하면, 볼리비아 은행 위기가 정점에 달했을 때, 당시 은행 부문의 평균 자기자본이익률(ROE)은 1999년 -8%에서 2000년 -15%로 급락하였다. 반면, 마이크로크레딧기관의 평균 자기자본이익률은 1999년에서 2000년까지 7%로 안정을 유지하였다. 비슷한 예를 페루에서도 살펴볼 수 있는데, 페루에서는 2001년 마이크로크레딧기관의 자기자본이익률 대 은행의 자기자본이익률이 28% 대 4%로, 마이크로크레딧기관의 자기자본이익율이 은행의 자기자본이익률을 크게 앞질렀다. 이와 같은 두 가지 예에서 알 수 있듯이, 금융위기의 시기에 마이크로크레딧기관은 훨씬 더 안정적인 뿐만 아니라, 자본투자에 비례할 때 수익성도 훨씬 더 높다. 이는 은행이 거시경제적 리스크를 헤징하기 위한 정책의 하나로 마이크로크레딧기관과의 파트너십을 고려할 수 있다는 주장을 지지하는 보다 강력한 증거가 된다.<sup>471)</sup> 따라서 은행과 마이크로크레딧기관간 파트너십은 마이크로크레딧기관에게는 안정성을 제고하고, 재무적 자립성을 달성하며, 기관의 영향력과 수익성을 향상시키는 기회를 제공할 뿐만 아니라, 은행에게는 새로운 저소득층 고객군을 포섭하는 데 있어 마이크로크레딧기관의 전문성으

470) Damian von Stauffenberg, Trends in Latin American Microfinance, MicroBanking Bulletin, Nov. 2002, at 19, 20, [http://www.mixmbb.org/en/mbb\\_issues/08/Trends%20in%20OLA%20Microfinance.PDF#search=%22%22Trends%20in%20Latin%20American%20Microfinance%22%22](http://www.mixmbb.org/en/mbb_issues/08/Trends%20in%20OLA%20Microfinance.PDF#search=%22%22Trends%20in%20Latin%20American%20Microfinance%22%22).

471) O'Rourke, op.cit., p.194.

로부터 혜택을 얻고, 은행의 포트폴리오 리스크를 헤징하기 위하여 거시경제적 리스크에 대한 마이크로크레딧기관의 낮은 민감도를 활용할 수 있는 기회를 제공하게 된다.

### 3. 제휴의 잠재적인 약점과 해소방안

#### (1) 목적과 방향의 불일치와 해소

은행과 마이크로크레딧기관 사이의 파트너십 체결 가능성에 대한 잠재적인 약점도 존재한다.<sup>472)</sup> 그 중 한 가지 약점은 종종 NGO들이 마이크로크레딧기관을 설립하고 운영하게 되는데, 이러한 NGO들은 은행이 소액신용대출의 목적과 방향을 공유하지 않는다고 생각하며, 은행과의 파트너십 체결에 회의적인 시각을 갖기도 한다. 소액신용대출에 대한 NGO의 접근방식과 비즈니스적 접근방식 사이에는 조직문화 측면에서 오래된 격차가 존재하기 때문에, 마이크로크레딧기관 운영자들은 은행 운영자들에게 자신들의 고객을 위임하기를 꺼리게 될 수도 있다.<sup>473)</sup> 이러한 문제점의 구체적인 예는 개발원조로서의 소액신용대출보다는 전통적으로 이익과 리스크에 초점을 맞추는 은행이 극빈층, 최고 위험군 고객 및 최소규모의 대출을 담당하는 것을 주저하게 될 수도 있다는 점이다. 다시 말해, 마이크로크레딧기관의 소액신용대출 관행은 은행의 전통적인 상업적 대출행위의 범위를 벗어날 가능성이 높은 것으로, 지극히 상이한 기준의 적용을 받는 완전히 다른 별개의 범주로 취급하여야 할 수도 있다. 그러나, 이러한 잠재적 약점은 마이크로크레딧기관으로 하여금 계속해서 고객에게 서비스를 제공하고, 자체 리스크/수익 모델을 활용하도록 하면서도, 은행이 보유하

---

472) Ibid.

473) Julia Verbrugge, *The Challenges of Managing Microfinance Projects in Latin America*, ITDG Publishing (Alternative Finance: Microfinance Article Library) (June 2003), [http://www.alternative-finance.org.uk/rtf/verbrugge\\_mfinlatam.rtf](http://www.alternative-finance.org.uk/rtf/verbrugge_mfinlatam.rtf).

는 규모의 경제, 탄탄한 자금 조달 능력 및 리스크 관리 능력을 이용할 수 있도록 하는 방향으로 파트너십의 범위를 설정함으로써 해결될 수 있다. 예컨대, 파트너십을 통하여 마이크로크레딧기관에게 대출 결정권보다는 경영 권한을 부여하고, 은행에게는 예금부문 경영을 맡기도록 할 수 있다. 이와 같은 결정은 파트너십의 체결 이전에 해당 은행과 마이크로크레딧기관 간에 협의한 사전에 합의된 여러 기준에 따라 확정될 수 있다. 대출에 대한 권한을 보유하는 데 대한 대가로, 은행은 예금의 관리 및 투자에 대한 권한을 부여받을 수 있다. 또한, 은행은 파트너에게 대출보험과 같은 리스크 예방 조치를 위한 자본 형성에 출자할 것을 요구할 수 있는데, 대출보험과 같은 조치는 은행의 리스크 헤징 능력 및 은행의 영업에서 일상적으로 나타나는 규모의 경제를 이용하여 이루어질 가능성이 있다.<sup>474)</sup>

## (2) 은행의 리스크에 대한 해소방안

은행과 마이크로크레딧기관간 파트너십의 또다른 잠재적 약점은 은행이 지닌 리스크에 대한 일방적 견해를 들 수 있는데, 리스크에 대한 일방적 견해 때문에 은행들은 경제개발과 관련된 긍정적인 사회적 외부효과를 내재화하거나, 그러한 외부효과로부터 혜택을 얻을 수 있는 능력을 보유하지 않고, 마이크로크레딧기관과의 파트너십에 투자하게 된다. 일단 파트너십이 안정을 찾게 되면, 은행에게 마이크로크레딧기관은 수익성 있는 사업이라고 여겨질 수도 있으나, 그럼에도 불구하고 마이크로크레딧기관들 중 불과 1%만이 현재 지속가능하다는 사실로부터 판단할 때 초기 투자는 지극히 위험한 것이다.<sup>475)</sup> 은행과 마이크로크레딧기관간 파트너십이 비교적 새로운 개념이기 때문에, 은행이 초기에 파트너십에 내재된 리스크를 결정하는 것은 어려

474) O'Rourke, op.cit., p.195.

475) International Monetary Fund, op.cit., p.7.

운 일이다. 이는 대부분의 국가에서 NGO가 운영하는 마이크로크레딧 기관들은 공식적인 금융기관 라이선스를 갖고 있지 않기 때문에 그들에 대한 공식적인 금융 감독이 거의 이루어지지 않는다는 사실에 의하여 더욱 문제가 된다. 이는 또한, 현재 은행이 특정 NGO에 연관된 리스크를 결정할 때 그 기반이 되는 효율성 및 재무 안전성을 측정하는 공식적인 심사 시스템이 거의 없다는 사실을 의미한다. 마이크로크레딧기관 투자가 지니는 예측불가능성과 고위험이라는 특징은 은행에게는 긍정적인 요인이 되지 못하며, 그리하여 공공-민간 부문간 파트너쉽 형성 움직임이 더 이상 성장하지 못하게 될 수도 있다.<sup>476)</sup>

그러나, 이러한 잠재적 문제를 해결하기 위한 여러 가지 가능성 있는 해결책도 존재한다. 첫째, 은행-마이크로크레딧기관간 파트너쉽이 형성된 국가들의 정부는 채무불이행 보호 또는 기타 마이크로크레딧기관과 연관된 리스크를 완화시키는 보험 인센티브를 도입할 수도 있다. 뿐만 아니라, 국가의 신용등급기관으로 하여금 마이크로크레딧기관의 실적 및 리스크를 평가하는 특화된 등급 및 실적 측정 시스템을 도입하도록 하고, 은행이 더 효과적인 투자 상품에 대한 결정을 내리도록 지원할 수 있다. 이외에도, 각국 정부는 외주 서비스계약을 통하여 민간 신용등급기관에 심사 임무를 맡기거나 심사 임무에 보조금을 지원할 수 있다. 이미 마이크로크레딧기관에 금융등급원칙을 적용하는 일을 전담하는 기관들이 출현하였다. 예컨대, MicroRate는 마이크로크레딧기관만 전담하는 사상 초유의 신용등급기관으로서, 아프리카 및 라틴 아메리카 지역 소재 200여 마이크로크레딧기관의 신용등급을 매긴다.<sup>477)</sup> MicroRate의 시스템은 기존의 신용등급 측정 수단을 이용하지 않고, 맞춤형 평가시스템을 사용하여 마이크로크레딧기관의 리스크를 측정하는 데, 이러한 맞춤형 평가시스템은 소액대출이라는 특

476) O'Rourke, op.cit., p.195.

477) MicroRate, The Company, <http://www.microrate.com/ENGLISHsite/ABOUT/aboutf.htm>.

유의 제반 상황을 고려한 기준을 적용함으로써 마이크로크레딧기관의 재무 건전성, 포트폴리오의 질, 정보 시스템 및 내부 통제를 평가한다. 은행들은 그들의 리스크를 보다 더 잘 측정하기 위하여 잠재적인 마이크로크레딧기관 파트너들로부터 신용등급분석을 요구할 수도 있다. 또한, 각국 정부는 이러한 절차를 진행하는 데 보조금을 지원하여 신용등급 심사의 대상이 되는 마이크로크레딧기관의 범위를 확대할 수 있다.

이는 리스크 관리 및 측정의 효율성을 향상시킴으로써 은행과 마이크로크레딧기관간 파트너십을 증진시킬 뿐만 아니라, 마이크로크레딧기관의 신용등급을 개선하고 상업적 지원을 받을 수 있는 가능성을 제고하기 위한 목적으로 마이크로크레딧기관에게 인센티브를 주게 된다. 이러한 가능성은 MicoRate의 예가 입증하는 바, MicroRate는 평가 절차를 통하여 진전을 보여준 신용심사를 받은 마이크로크레딧기관들은 평가절차가 기관설립자를 모집하는 데 상당히 강력한 인센티브를 제공한다는 점을 시사한다.

이러한 해결책은 좀 더 안정적이고 안전한 파트너십을 형성하는 데 도움이 될 뿐만 아니라, 소액신용대출산업 전반의 투명성, 전문성 및 효율성을 향상시키는 데 긍정적인 역할을 할 수 있다.<sup>478)</sup> 따라서, 파트너십 개념에 내포된 가장 중대한 약점이 효과적인 파트너십 구조 및 마이크로크레딧기관의 감독 강화를 통하여 완화될 수 있다는 가능성이 제시된다. 이와 같이 해결 가능한 우려사항들을 마이크로크레딧기관의 수익성, 안정성 및 성장의 제고 및 시장 확대, 은행을 위한 리스크 헤징이라는 상당히 중요한 잠재적 혜택과 대비함에 있어, 리스크 활용성 분석은 은행-마이크로크레딧기관간 파트너십을 엄청난 성장 잠재력을 지닌 대안으로 바꾸고 있다. <sup>479)</sup>

478) O'Rourke, op.cit., p.196.

479) Ibid.,



#### 4. 국제기구와의 협력의 필요성

##### (1) 의 의

은행과의 파트너십 형성을 통하여 달성할 수 있는 마이크로크레딧기관들의 안정화 및 수익성 증대로 인하여, 소액신용대출산업은 상당한 성장과 범위 확대라는 새로운 단계에 진입하여 개발도상국 금융에 중대한 영향을 미칠 수 있게 된다. 이러한 파트너십은 특화된 마이크로크레딧기관만이 지니는 독특한 전문성과 민간금융업이 갖춘 자금조달 능력, 구조, 안전성 및 기술적 발전을 결합하는 이상적인 방안으로 간주된다. 마이크로크레딧기관과 은행이 이러한 파트너십 형성 움직임에 있어 주도적인 역할을 하는 것이 사실이나, 이들이 성공하기 위해서는 각국 정부, 국제개발은행 및 국제기구들이 이들과 서로 협조하여 마이크로크레딧기관-은행간 파트너십의 이행과 운영을 용이하게 할 수 있는 경제적 인센티브, 재정적 보증, 기술적 지원 및 법적·규제적 수단을 창출하여야만 한다. 이와 같은 목표를 달성하기 위하여, 정부 및 국제기구들이 이행하여야만 하는 여러 가지 전략들이 있다.<sup>480)</sup>

##### (2) 국가의 법적·제도적 환경 조성

첫째, 특히 개발도상국은 은행이 마이크로크레딧기관과의 파트너십을 체결할 수 있도록 법적·규제적 환경을 조성하는 노력을 기울여야 할 것이다. 여러 국가에서 이미 그러한 이니셔티브를 채택하였다. 예컨대, 파키스탄 정부는 2001년 소액신용대출부문 개발프로그램(Microfinance Sector Development Program)을 도입하였는데, 동 개발프로그램은 은행-마이크로크레딧기관간 파트너십에 대한 규율과 파트너십의 발전을 수월하게 하기 위한 목적으로 고안된 일련의 법적 개혁안 및

---

480) Jaffer, op.cit.,p.196.

이니셔티브의 집합체라고 할 수 있다. 이러한 노력은 국제적 차원에서 현재 진행되고 있다. 예컨대, 2004년 선진8개국정상회담 G8은 소액신용대출의 기회를 확대하기 위한 행동강령을 발표하였는데, 이 행동강령은 은행-마이크로크레딧기관간 파트너십 형성에 대한 법적·규제적 장벽을 파악하는 데 주력하고, 그러한 이니셔티브의 이행을 수월하게 하고 발전시키기 위한 관련 법률을 개혁하는 데 초점을 두고 있다.<sup>481)</sup> 은행-마이크로크레딧기관간 파트너십을 증진하고자 하는 국가들은 세제, 금리 규제 및 파트너십에 대한 금융규제 장벽을 파악하고, 소액신용대출관행을 상업금융의 테두리 내로 통합하여야 하는 난제를 해결하기 위한 규제 개혁을 도입함에 있어 전술한 모델을 따라야만 한다.<sup>482)</sup>

### (3) 국제기구 등의 기술지원 및 조언

또한, 세계은행, 아시아개발은행, 미주 개발은행, UN자본개발기금 등과 같은 국제기구와 국제개발은행은 상호 협조하여 은행-마이크로크레딧기관간 파트너십 체결을 고려중인 상업적 금융기관들을 대상으로 포괄적인 기술 지원 및 조언을 제공하여, 이들 은행들이 적절한 마이크로크레딧기관 파트너를 선정하고 파트너십 구조를 설정함으로써 은행, 마이크로크레딧기관 양자 모두 상대방의 경쟁 우위로부터 혜택을 누리면서, 동시에 각각의 고유한 강점을 유지하고, 리스크는 완화시키도록 지원하여야 한다. 이러한 국제개발은행 및 기구들은 잠재적 파트너들에게 그들이 처한 특정 상황에 가장 잘 맞는 파트너십 구조에 대한 최선의 자문을 제공하기 위한 목적으로 은행-마이크로크레딧기관간 파트너십을 위한 최상의 계약적 관계를 모색하는 데 주력

481) News Release, The White House Office of the Press Secretary, G8 Action Plan on Poverty (June 9, 2004), [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/200406\\_09-35.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/200406_09-35.html).

482) Jaffer, op.cit.p.197.

하여야 한다. 이들 대형 기관들은 충분한 자원, 마이크로크레딧기관과의 폭넓은 관계 및 여러 지역의 특정 금융 환경에 대하여 쌓은 그간의 전문성을 갖추고 있으므로, 그러한 자문과 가이드라인을 제시할 수 있는 최고의 대상이다.<sup>483)</sup>

이들 국제개발은행 및 기구들은 이미 공공-민간분야 파트너십을 모색하기 시작한 ACCION 및 FINCA와 같은 유수의 소액신용대출 관련 NGO들과의 파트너십을 형성할 수 있었고, 이들과 함께 선진관행을 개발하고, 자신들의 경험으로부터 얻은 자문과 정보를 후대 파트너십에 전달할 수 있었다. 이들은 또한 Pride Africa와 같이 지역별로 차별화된 파트너십 전략을 개발해온 NGO들과 협력함으로써 지역별 수요에 맞춘 파트너십 모델을 개발하는 데 주력할 수 있다.<sup>484)</sup>

국제기구들은 상업적 금융기관들에게 재정적 지원과 보증을 제공하여 통제되고 리스크가 관리되는 환경에서 서로 다른 파트너십 구조를 모색할 수 있도록 시범적 차원의 파트너십을 지원할 수도 있다. 이러한 시범 프로그램은 일단 안정화되면 실제적인 독립적 파트너십 단계에 진입할 수 있다.

이 시범 프로젝트 모델은 개발기구들이 파트너십의 구조를 형성하기 위한 최상의 방안을 모색하도록 할 뿐만 아니라, 전통적으로 리스크를 회피하는 경향이 있는 금융기관들로부터 자신감을 강화할 수 있는 파트너십으로 변모하도록, 안정적이고 점진적인 방식으로 전환할 수 있도록 돕는다.<sup>485)</sup> 이러한 파트너십을 증진하기 위하여 국제기구, 각국 정부 및 NGO들이 협력할 수 있는 또 다른 이니셔티브는 은행들이 그들의 잠재적 파트너인 마이크로크레딧기관들을 평가하는 데 일조하고자, 특정 마이크로크레딧기관에 관련된 재무 안정성 및 성공을

---

483) Ibid.

484) Ibid.

485) Ibid., p.198.

측정하는 등급책정 및 심사 시스템을 후원하고 보조하는 것이다.

그러한 등급 시스템은 마이크로크레딧기관의 투명성과 효율성을 제공하도록 할 뿐만 아니라, 마이크로크레딧기관이 민간 파트너쉽과 관련된 좀 더 조직화되고 공식적인 절차로 전환할 수 있도록 한다. 등급 시스템은 마이크로크레딧기관들이 좀 더 효과적인 경영과 절차를 위하여 부단히 노력하도록 하며, 이는 결국 파트너쉽의 성공에 기여하는 결과를 낳게 될 것이다. 미주개발은행은 이미 유럽연합과 손을 잡고 소액신용대출 등급 및 평가 기금 (Microfinance Rating and Assessment Fund)이라고 불리는 시스템에 투자하였다.<sup>486)</sup> 동 시스템은 마이크로크레딧기관의 신용 리스크 등급 및 글로벌 리스크 평가를 제공하는데, 이는 채무불이행 위험 및 경영의 질과 계약 의무 준수 능력과 같은 좀 더 주관적인 측정 기준에 주안점을 둔다. 동 시스템은 또한 진전 상황을 추적하고, 투명성을 제고한다. 동 시스템의 목표는 마이크로크레딧기관의 투자 선택을 용이하게 하는 신뢰할 수 있는 정보를 상업적 금융기관 기부자들에게 제공함으로써 마이크로크레딧기관의 자본 이용 기회를 확대하는 것이다. 다른 개발은행 및 국제기구들은 동 시스템의 범위를 확대하거나, 동 시스템의 활동 사항을 유사한 등급 이니셔티브를 설정하는 다른 국제기구들의 모델로 만들기 위한 노력을 하여야 할 것이다. 소액신용대출에 초점을 맞추는 공식적인 신용등급 시스템은 현재의 마이크로크레딧기관을 개선하기 위한 강력한 인센티브를 제공하고, 상업적 금융기관 파트너들이 파트너쉽 선택에 대해 정확한 정보를 바탕으로 한 올바른 결정을 내리기 위하여 필요한 수단을 그들에게 제공한다.<sup>487)</sup>

은행-마이크로크레딧기관간 파트너쉽의 형성하기 위하여, 규제 인센티브를 이행하고, 기술적 지원을 제공하고, 등급 시스템을 후원함으로

486) The Rating Fund, About the Fund, <http://www.ratingfund.org/content.aspx?cID=3>.

487) Ibid.

써, 각국 정부와 국제기구들은 은행들이 마이크로크레딧기관과 최대한 협조하여 빈곤층에게 자본 이용 기회를 획기적으로 확대할 수 있는 지속가능하고 포괄적인 마이크로크레딧 프로그램을 만들도록 그러한 환경을 조성할 것이다.

불안정하고 지속불가능한 마이크로크레딧기관의 확산에 대하여 오히려 피해를 야기할 수 있는 인센티브를 창출하는 규제환경 방침과는 달리, 이러한 파트너십 방침은 마이크로크레딧기관이 믿을 수 있는 공식적인 금융기관으로 거듭나도록 하여 영구적으로 소액신용대출을 제공할 수 있도록 할 것이다. 이러한 관점에서, 은행-마이크로크레딧기관간 파트너십은 마이크로크레딧기관의 자금 조달원에 대한 수요를 해결할 수 있는 훨씬 더 사회적 양심에 입각한 장기적인 방안이 될 수 있다.<sup>488)</sup>

은행-마이크로크레딧기관간 파트너십으로 마이크로크레딧기관이 누리게 되는 수익성 향상, 안정성 및 성장 잠재력으로 인하여, 마이크로크레딧기관은 그들의 영향력과 범위를 확대하고 계속해서 전세계 개발도상국의 경제성장을 촉진하게 될 것이다. 또한, 마이크로크레딧기관들의 은행 파트너들은 그와 같은 개발 노력에 기여하면서 동시에 빈곤층이라는 새로운 시장에 접근하게 되고, 시장변동에 대한 민감도는 약하면서도 자기자본이익율은 높은 소액신용대출투자와 관련된 리스크를 헤징할 수 있게 된다.

그러므로, 이러한 노력은 마이크로크레딧기관과 은행 양자 모두에 상당한 긍정적인 혜택을 가져다 준다. 그러나, 은행-마이크로크레딧기관간 파트너십 이니셔티브로부터 얻을 수 있는 가장 중요한 혜택이 있다면 그것은 바로 소액신용대출산업을 빈곤 퇴치의 안정적이고 장기적인 해결책으로서 더욱 강화시킨다는 점이다.<sup>489)</sup>

---

488) Jaffer, op.cit.p.198.

489) Ibid., p.199.

## 제 6 절 마이크로크레딧의 상업화와 지속가능성

지난 수십 년간 개발위주의 비정부기구(NGO)들과 국제기부단체들은 마이크로크레딧 (공식 금융부문에 접근권이 없는 빈곤층에 대한 금융서비스 제공)가 개발 및 빈곤퇴치를 위한 매우 효과적인 도구가 될 수 있다는 점을 인정하였다. 마이크로크레딧은 최근 몇 년간 기부 및 NGO 공동체 내에서 성장해왔다. 게다가 일부 국가, 특히 라틴아메리카에서는 마이크로크레딧 기관(마이크로크레딧기관)들이 예금이나 상업대출과 같은 상업적 자금을 성공적으로 동원, 사업확장을 위해 지속가능한 경제 원칙에 따라 운영되고 있다. 그러나 마이크로크레딧 부문은 그 잠재력에 비해 여전히 규모가 작은 편이다; 전 세계 저소득층 사이에서는 금융서비스에 대한 수요의 대부분이 아직 충족되지 못하고 있다. 미국처럼 금융제도가 발달된 국가에서도, 정부의 개입 없이 금융부문이 대다수의 인구를 배제하는 경향이 있다. 개발도상국에서는 금융부문이 아직 발달하지 않아 소수의 인구에게만 서비스를 제공할 수 있어, 문제가 더욱 심각하다.<sup>490)</sup>

국제 기부단체들과 정책입안자들은 마이크로크레딧 부문의 상업화 (commercialization) 추세를 받아들이기 시작하였다. 그 이유는 상업화가 마이크로크레딧의 활동범위를 빠르게 확대시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있기 때문이다. 상업화만이 마이크로크레딧기관이 금융서비스에 대한 세계 빈곤층의 거대한 수요를 충족시킬 수 있는 유일한 방법일 수 있다. 그러나 몇몇 주요 기부단체들은 마이크로크레딧 성장 촉진에 대한 국내 정부의 역할이 최소한으로 제한되어야 한다고 주장한다 : 정부는 이 부문의 성장을 위해 거시경제적 전제조건 (낮은 인플

490) Aaron Jones, "NOTE: Promotion of a Commercially-Viable Microfinance Sector in Emerging Markets", Geo. J. Poverty Law & Pol'y, Vol.13(2006), p.187.

레이션, 안정적인 정부 재정, 금융 자유화) 과 법률체계 (강력한 규제 및 감독 체제) 만을 마련해 주어야 하며, 그 이상의 역할은 자제해야 한다고 주장한다. 이러한 주장에는 정부가 적극적으로 마이크로크레딧 활성화에 참여할 경우 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과가 더 많을 것이라는 가정이 내포돼 있는 듯 하다.

이러한 견해에 대한 반론도 귀담아 들을 필요가 있다고 본다. 신흥 시장의 국내 정부들은 마이크로크레딧의 상업화를 증진하기 위해 적극적이고 포괄적인 정책을 채택해야 한다.<sup>491)</sup> 미국의 지역재투자법(CRA)-전통적인 금융소외계층에 대한 금융서비스 제공을 목표로 하는 폭넓은 법률-에 대해 살펴볼 것이다. CRA 모델 자체가 개발도상국들에게 있어 가장 적절한 법률적 접근법이 되기는 어렵다. 그러나 이 법률의 일부 요소들은 유용한 교훈을 제공한다. 몇몇 국가들의 최근 전략들에 착안해 개발도상국들이 채택할 수 있는 다른 다양한 정책들에 대해 논의하고, 그런 프로그램을 수립함에 있어 고려해야 할 몇 가지 일반적인 사항들을 소개할 것이다.

물론 각 국가마다 자국에 맞게 다양한 정책들을 적절히 혼합해야 할 것이다. 그러나 전반적으로 모든 접근방법들은 몇 가지 (종종 상호보완적이기도 한) 목표들을 최대화하는데 초점이 맞춰져야 한다. 첫째, 상향식 개발 수단으로서 “금융소외계층”에 대한 서비스 제공을 촉진하는 것, 둘째, 금융부문 전체를 발전시키는 것(이는 경제 전반에 혜택을 주며 특히 빈곤층의 혜택을 증폭시킨다). 세 번째 중요한 고려사항은 제한된 관료적 자원이나 능력에 대한 부담을 최소화하는 정책들을 선택하는 것이다.<sup>492)</sup>

상업화를 옹호하는 사람들은 일반적으로 서비스의 범위확대에 중점을 두며, 대규모 확장을 이루고 미충족 수요를 충족시키기 위해서는

---

491) Ibid., p.188.

492) Ibid.

마이크로크레딧기관이 경제적으로 실행가능하고(수익보장) 상업적 자금조달수단 - 특히 예금 을 확보해야 한다고 주장한다.<sup>493)</sup>기본적으로 옹호자들은 빈곤층에 대한 서비스 확대가 핵심목표라는 가정하에, 상업화를 유일한 방법으로 여긴다. 한편 비판적인 시각을 가진 사람들은 마이크로크레딧에 시장원리를 도입해서는 안 된다고 주장한다. 마이크로크레딧기관이 상업금융기관으로 전환할 경우, 이윤추구에 치중함으로써 저소득고객들에 대한 책임과 빈곤완화라는 본래의 목적을 상실하는 현상이 발생할 것이라는 점에 근거하고 있다. 이들은 상업적으로 지속가능한 마이크로크레딧기관들이 소규모 NGO에 비해 평균 대출규모가 더 크며, 이는 이들이 빈곤층 고객들을 버렸음을 의미한다고 지적한다. 따라서, 마이크로크레딧기관이 빈곤완화와 이윤추구라는 “이중 목표”를 갖는 것은 불가능하다고 주장한다.

NGO 및 다른 비인가 마이크로크레딧기관들이 소액신용대출 부문에서 계속 중요한 역할을 수행할 수 있지만, 마이크로크레딧이 대단히 큰 규모의 미충족 수요를 감소시킬 정도의 규모로 운영될 수 있는 유일한 방법은 상업화라는 사실을 부인하기는 어렵다. 한 추정치에 따르면, 금융서비스에 대한 미충족 수요는 전 세계적으로 대략 3억6천만 가구, 또는 18억 명의 인구에 달한다. 대부분의 업계 관계자들과 기부단체들은 이러한 미충족 수요를 충족시킬 수 있는 유일한 방법은 지속가능한 기관들의 성장과 국내 저축의 동원이라는 사실을 깨닫기 시작하고 있다.<sup>494)</sup> 게다가 재정적 지속가능성과 빈곤완화가 정말 양립할 수 없는 목표인지는 전혀 입증된 바가 없다. 연구결과에 따르면,

493) Robert C. Vogel et al., “U.S. Agency for Int’l Dev., Microfinance Regulation and Supervision Copcept Paper(2000), [http://www.microfinancegateway.org/files/1760\\_file\\_01760.pdf](http://www.microfinancegateway.org/files/1760_file_01760.pdf).

494) Elizabeth Littlefield & Richard Rosenberg, “Microfinance and the Poor: Breaking Down Walls between Microfinance and Formal Finance,” *FIN. & DEV.*, Vol.41(2004), p p. 38-40; Consultative Group to Assist the Poor, Occasional Paper No. 6, *APEX Institutions in Microfinance*(2002), [http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper\\_06.pdf](http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_06.pdf) [hereinafter APEX INSTITUTIONS].



재정적 지속가능성을 토대로 운영되는 MIF들이 그렇지 않은 MIF(대부분의 NGO)에 비해 오히려 고객들의 소득 증가에 더 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 비록 그들이 겨냥하는 고객층이 후자가 겨냥하는 고객들만큼 가난하지 않을 수 있지만 말이다.<sup>495)</sup> 또한, 재정적으로 지속가능한 대출기관들의 대출규모가 평균 대출금액보다 더 크다는 사실이 반드시 목적의 이탈이 발생한다는 의미는 아니다. 그 보다는 고객들의 선택과 포트폴리오의 성숙을 반영할 수도 있다.<sup>496)</sup>

게다가 가난한 고객층에 대한 소액 대출이 경제적으로 실행 가능하다고 증명되면, 은행들은 이 부문에 대한 진출을 적극적으로 모색한다.<sup>497)</sup> 이 모든 사실들은 재정적 지속가능성과 빈곤완화라는 목표들이 양립할 수 있음을 강력하게 시사한다. 다만, NGO와 다른 비상업 대출기관들이 상업 대출기관들이 아직 진출하지 않은 부문에 대해 “토대를 마련”하는 유용한 역할을 계속 수행할 수는 있을 것이다. 비록 최근 몇 년간 상업화가 몇몇 국가에서는 가속화되기 시작하긴 했지만, 전체적으로 봤을 때 그러한 기관의 절대적인 수는 여전히 작다 : 현재, 전 세계적으로 단지 60개 정도의 마이크로크레딧기관만이 “지속가능”하거나 “거의 지속가능”하다. 상업화가 가장 빨리 진행된 라틴아메리카에서는, 얼마 전까지만 해도 마이크로크레딧이 거의 전부 NGO와 비규제 신용조합들에 의해 제공되었지만, 2001년 현재에는 은행과 규제대상 마이크로크레딧기관이 총 마이크로크레딧의 약74%를 제공한다. 이는 빈곤층에 대한 서비스 도달이라는 측면에서 상업화가 지니고 있는 가능성을 가늠하게 해준다. 그러나 라틴아메리카에서조차도, 마이크로크레딧은 전체 잠재 시장의 단지 25%에만 제공되는 것으로

495) Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note No. 5, Financial Sustainability, Targeting the Poorest, and Income Impact: Are There Tradeoffs for Microfinance Institutions?(1996), [http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_05.pdf](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_05.pdf).

496) Robinsosn, op.cit., pp.14-17.

497) *Ibid.*.

로 추정된다. 마이크로크레딧에 대한 거대한 미충족 수요와, 마이크로크레딧 서비스 확장에 대한 상업화의 가능성 때문에, 대부분의 전문가들은 상업화가 수용해야 할 긍정적인 추세라고 결론지었다. 본 논문은 이러한 결론에 적극적으로 찬성한다.

그러나 본 논문은 이러한 추세를 받아들여야 한다고 주장할 뿐만 아니라, 개발도상국들이 상업화 모델을 기반으로 한 마이크로크레딧의 제공을 우리나라에서 도를 이룰 촉진 또는 가속화시키는 데 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이라고도 주장할 것이다. 이러한 역할은 현재 대부분의 주요 국제 기부단체들이 주장하는 것보다 훨씬 더 큰 역할을 할 것이라고 의미한다.

마이크로크레딧은 친빈곤적일뿐만 아니라 비용효율적인 빈곤완화 정책이다. 전 세계의 빈곤층은 금융서비스, 특히 대출 및 예금 서비스를 이용하지 못하고 있다. 마이크로크레딧기관(마이크로크레딧기관)들은 바로 이러한 문제를 해결하기 위해 탄생하였다. 지난 20년간의 경험으로 비춰볼 때, 빈곤층에 대해 시장금리로, 그리고 기부단체 또는 정부의 보조금 없이, 금융서비스를 제공하는 것이 가능하다. 이러한 서비스는 한편 저소득층 고객들에게 이익을 창출한다.

## 제 6 장 우리나라에의 마이크로크레딧도입과 입법방향

### 제 1 절 의 의

마이크로크레딧(Micro Credit)<sup>498)</sup> 우리나라에서는 간단히 ‘소액창업대출’로 번역되고 있지만, 사실 이러한 용어로는 그 본질을 이해하는 데는 크게 부족하다. ‘사회적 취약계층에 대한 창업대출 및 창업상담 등 다양한 지원을 하는 대안적 금융의 형태’라고 정의하여야 비로소 그 정확한 의미를 대충이라도 확인할 수 있을 것이다. 한편, 소액창업대출 담당기관이 소액대출 이외에도 저축, 계좌 이체, 보험서비스 등 종합금융서비스를 함께 제공할 경우 이를 마이크로 파이낸스(Micro Finance, 소액창업금융)로 확대 지칭하게 된다. 한편, 마이크로크레딧의 가장 큰 특징은 명칭에서 나타나듯이 규모가 소액이고 밀착된 사후관리를 중요시한다는 데 있다. 그 금액은 저축은행이 다루고 있는 소액신용 대출이나 일수대출 등과 비슷하지만, 대출후 창업 및 영업활동에 있어 밀착된 사후 관리가 뒤따른다는 점에서 일반 소액대출과는 완전히 다르다. 이러한 면에서 마이크로크레딧은 단순히 금전적인 측면에만 국한된 것은 아니며, 빈곤탈피 또는 완화를 위한 다양한 혜택의 제공이라는 부대적인 측면도 염두에 두어야 한다.

한편, 국내의 마이크로크레딧 활동은 1999년 IMF금융위기 이후 사회적 양극화 문제가 더욱 심각해지면서 경제적으로 가장 취약한 계

498) microcredit microfinance, and microlending이라는 용어는 문헌에서 혼용하여 쓰이고 있다. 마이크로 microcred과 microlending은 극빈자들을 지원하기 위한 수단으로서의 신용확대(extension of credit)를 강조하는 경우에 국제적으로 보다 흔히 사용되는 반면에 미국의 문헌을 보면 신용확대의 기업적 측면을 강조하는 때에는 microfinance, microbusiness, or microentrepreneurship 등과 같은 용어를 흔히 사용하는 경향이 있다. Lee, op.cit., p.523.

층이 길거리로 내몰려지는 상황에서 시작되었다. 한편 1990년대 후반부터 시작된 사회복지예산의 확충, 기초생활보장법 개정 등 정부의 지원에도 불구하고 한국 사회의 빈부 양극화 현상은 해소되지 않았으며, 오히려 심각해지고 있는 것으로 드러나고 있다. 상류층은 1.3% 줄어든 반면 빈곤층은 2% 늘어난 것이다. 재정경제부의 ‘소득계층별 분포 추이(2001~2005년)’ 자료에 따르면 국내 도시 근로자 가구 중 빈곤층이 차지하는 비율은 2001년, 2002년 모두 11.8%에 머무르다 2003년부터 12.0%로 높아진 후 2004년 13.1%, 2005년 13.8%로 계속 증가하였다. 2005년 5월 중소기업특별위원회 자료에 의해도 창업 5년 이내로 휴/폐업과 재창업을 반복하는 일반 개인 자영업자의 비율이 76.3%라고 한다. 이러한 사회·경제적 환경은 마이크로크레딧이 더욱 다양한 역할을 수행하기를 요구하였으며,

한국사회에서의 마이크로크레딧 활동은, 7년이라는 짧은 경험에도 불구하고 전 세계적으로 그 유용성이 입증되고 활동이 확산되면서, 빈곤퇴치와 양극화 심화를 해결할 수 있는 대안으로 큰 기대를 얻고 있다. 빈곤·취약계층이 경제적으로 자립, 자활하기 위한 노력을 뒷받침하는 데서 나아가, 심리·정서적으로도 자기존중을 통해 자신감을 되찾을 수 있도록 하는 데 중점이 두어져야 한다. 더구나, 신용등급이 낮은 사람들은 제도권은행을 이용하기 어렵고, 따라서 고금리의 사금융을 이용할 수 밖에 없는 실정이다. 우리나라에서 신용등급별로 이용가능한 금융기관을 살펴보면 다음과 같다. 이에 따르면 제도권 금융기관을 이용하기 어려운 8~10등급의 저신용자가 560만명에 달하고 있는 바, 이들 저신용자들이 대부업 등 사금융을 이용하면서 고금리를 부담하고 있는 점, 서민금융기관의 수적 감소, 규모의 영세성 및 부실문제 등으로 서민들의 금융자원 접근이 어려워지고 지역별 대출 실적에 있어서도 그 격차가 완화되지 못하고 있는 실정이다.

## &lt;신용등급별 이용가능 금융기관&gt;

| 신용등급   | 인원(비중)           | 이용가능 금융기관   |
|--------|------------------|-------------|
| 1~6등급  | · 2,687만명(78.8%) | · 은행권       |
| 1~7등급  | · 2,845만명(83.4%) | · 서민금융기관    |
| 8~10등급 | · 564만명(16.6%)   | · 대부업 등 사금융 |

(자료 : 재정경제부: '06.12)

최근 마이크로크레딧이 국내 제도권 및 비제도권 금융 기관으로부터 관심을 불러일으키는 이유는 크게 세 가지 점에서 기인한다. 우선 마이크로크레딧을 통해 자활 능력이 있는 저소득층을 지원함으로써 자립 의지에도 불구하고 제도권 금융 기관으로부터 외면당하여 빈곤층으로 전락한 계층을 구제할 수 있기 때문이다. 과거 정부의 실업 대책이 일시적이고도 일방적 금전적 지원책에 그쳐 근본적 실업 대책이 되지 못했던 데다가, 한 번 신용불량자가 되면 이로부터 벗어날 수 있는 효과적 수단이 부재했다는 문제점을 극복하려는 것이다. 자영업자 문제와 비정규직 차별로 인한 고용 시장 내 양극화 현상도 경감시킬 수 있을 뿐 아니라 일자리 제공을 통해 잠재 성장률을 제고하는 효과도 기대할 수 있다.

둘째로 외환위기 이후 국내 은행의 수익성이 크게 개선되었으나 수익성에 치중한 경영 형태를 우려하게 되면서 공공성을 제고키 위한 타율적 규제나 자율적 노력이 수반되어야 한다는 주장이 제기되었다. 특히 미국에서는 지역재투자법(Community Reinvestment Act)으로 은행의 마이크로크레딧 활동을 평가하여 신규 지점 개설과 인수, 합병 인가 등에 활용하고 있다. 또한 글로벌 스탠더드로서 사회적 책임 경영(Social Responsible Management)이 강조되면서 은행의 마이크로크레딧에 대한 관심도 높아지고 있다.

셋째로 합법적인 기업 형태, 사회적 서비스 제공, 수익 배분의 공정성을 3가지 특징으로 하는 사회적 기업(Social Enterprise)에 대한 논의와도 밀접하게 연결되어질 수있다. 빠른 인구 고령화와 여성의 사회활동 증대로 사회 복지 서비스에 대한 수요가 증대되면서 서구 선진국에 대비하여 크게 부족한 사회적 서비스 일자리를 공급하려는 정책 노력이 강구되고 있다. 이에 따라 마이크로크레딧이 사회적 서비스를 제공하는 사회적 기업의 창업 및 영업을 도울 수 있는 효과적 지원 수단으로 주목 받고 있는 상황이다.

## 제 2 절 국내외 마이크로크레딧 현황

### 1. 의외로 높은 수익성을 나타내고 있는 마이크로크레딧

적극적인 사후 관리로 인해 제도권 금융 기관들의 대출의 경우보다 높은 상환율을 나타내고 있는 마이크로크레딧은 소액, 다수의 특성에도 불구하고 최근 들어 제도권 금융 기관 못 지 않은 비즈니스 모델로 발전하고 있다. 마이크로크레딧의 특성상 높은 상환율을 배경으로 제도권 금융과 사금융 사이의 이자율을 유지하면서 일반 금융 기관으로서는 달성하기 어려운 수익성을 보여주고 있다. 신용평가기관인 MicroRate에 따르면 라틴 아메리카 지역 내 마이크로크레딧 기관들의 경우 03년 기준으로 Citigroup의 2~3배, 지역 내 최대 은행인 Santander Central Hispano보다 3~4배에 달하는 수익성을 나타내고 있다.

수익성 확보와 더불어 마이크로크레딧 활동도 최근 들어서는 과거와 달리 적지 않은 변화가 관찰되고 있다. 우선, 자금 조달 구조가 크게 변모하고 있다. 과거에는 회비나 예금 등 자체 자금 뿐만 아니라 기부금 및 정부 지원 등 의존적인 자금 조달 형태를 나타냈으나, 최근에는 타 기관들을 통한 간접 조달 비중과 채권 발행 등 직접 금융

시장을 통한 자금 조달 비중 등이 높아지는 모습이다. 또한, 직접 금융 시장을 통한 자금 조달이 활발해지면서 MicroRate 등 전문 신용 평가 기관이 설립되어 활동 중이며, S&P와 Moody's 등 세계적인 신용 평가 기관들도 이들 마이크로크레딧 기관들이 발행하는 채권에 대한 평가 업무를 이미 수행하고 있는 것으로 알려지고 있다. 방글라데시의 Grameen Bank는 76년 Muhammad Yunus가 설립한 이후 05년 말까지 30여년동안 모두 523억 달러의 마이크로크레딧 대출 실적을 기록한 기관이다. 사실상 세계 최초의 Micro Credit 기관인 Grameen Bank는 05년 말 현재 대출 잔액이 4.3억 달러로 지점수가 1,735개(전산 설비를 갖춘 지점수는 1,455개)에 달하고 있으며, 설립 시와는 달리 은행법 상의 은행 형태로 발전하였다. 특히 대출 상환율이 99.0%(05년 말 현재), ROE(04년 말 현재)가 9.0%에 달하고 있으며, 자본 적정성 비율(04년 말 현재)도 16.5%를 기록하는 등 일반 은행 대비 높은 수익성 및 자본 건전성을 시현하고 있다. 또한 과거에 주로 기부금이나 정부보조에 의존했던 것에서 탈피하여 98년을 마지막으로 전혀 외부의 도움에 의존치 않고 예금 등 자체 자금 조달에 의해 관련 사업을 벌여나가고 있다.

## 2. 민간차원의 마이크로크레딧

국내에서도 과거 정부의 창업 지원 활동이 운영 체계의 비효율성, 사전 지원 서비스의 부재, 사후 관리 미흡 등으로 바라는 바의 효과를 가져오지 못했다는 인식이 높아지면서 마이크로크레딧에 대한 전반적인 인식 제고가 이뤄지게 되었다. 특히 소액 창업 대출 기관이 여성이나 장애인을 위한 공공 창업 지원 사업의 일부를 위탁 운영함으로써 안정적인 재원을 통한 창업 지원 사업의 성공적 수행이 가능할 수 있다는 견해가 제기되기도 하였다. 또한 Grameen Trust가 58개국 마이크로크레딧 기관에 대한 지원 사업을 벌이면서 00년 대 들어 마이크로크레딧의 글로벌화에 맞물린 관련 기관 설립이 앞다투어 이

뤘졌다. 우선 2000년에 Citigroup과 Grameen Trust 등의 지원에 힘입어 ‘신나는 조합’이 설립된 이후 02년에는 ‘사회연대은행’이 03년에는 ‘아름다운 세상’의 ‘아름다운 세상 기금’이 잇달아 설립되었다. 도입 초기에는 큰 주목을 끌지 못하고 독지가들의 기부나 회원들의 성금 등에 주로 의존하면서 소극적이거나 한정되어진 지원 성향이 나타나 기도 하였다. 그러나 기업들의 사회적 책임 강화, 은행들의 공공성 중시 경향 등으로 후원 단체들이 점차 늘어나고 정부 자금의 위탁 운영도 이뤄지면서 지원 규모가 점차 증가하는 모습을 보여주고 있다. 국내에서 대표적인 마이크로크레딧 기관인 ‘사회연대은행’의 경우 창업 지원을 위해 삼성, KT, 신한은행, 국민은행, 여성부 등으로부터 12개의 기금이 조성되어 있으며, 214가구, 133개 업체(05년 12월 기준)를 지원하고 있다. ‘무지개 가게’를 중심으로 창업자들에 대한 판매 및 기술 지원에 노력을 기울이고 있으며, 대출자들의 상환율도 97%에 달하는 것으로 알려지고 있다.

사회연대은행은 RM(Relationship Manager)이라는 일을 하는 직원들이 사회심리적 지원에 포커스를 두고 지원을 한다. 사회연대은행은 창업기금으로 최대 2,000만 원까지 지원해주고 있다. 이어 교육훈련으로 사업관련 교육과 비전교육을 지원한다.

마케팅 경영지도를 통해 마케팅, 홍보, 기술향상에 대한 종합적인 컨설팅을 해주고 있다. 무엇보다 중요한 것은 복지지원이라고 할 수 있다. 이는 자녀 및 가정문제 등에 대한 문제를 같이 해결하기 위해 노력하는 것이다. 아이가 다치는 등의 돌발상황이나 사채 등의 이유로 긴급지원을 해주기도 한다. 이러한 문제들을 지원해주지 않고는 창업이 발전할 수 없다. 지원해주지 않으면 문제가 더 심각해지기도 한다. 지원 과정은 무담보와 무보증인 만큼 철저하게 평가한다. 선정 과정이 엄정하다.



신나는 조합은 정부기금, 기업 및 개인의 민간출연기금을 통해 기금을 조성하고 이를 빈곤·취약계층의 자활자립을 위한 사업자금(중자돈)으로 지원함으로써, 창업 및 사업운영을 통해 지속적인 일자리를 만들어내기 위한 사업이다. 두레일꾼은 지역에서 2년 이상 활동한, 공동체와 신나는조합 사이의 중간지도자로서 각 지회별로 신나는조합 공동체 교육을 이끌며 공동체 상황 전반을 진단하고 공동체원간, 공동체간의 연계를 조율한다. 신나는 조합은 매분기별로 두레일꾼 워크숍을 개최하여 각 지회별 사업을 보고받고, 이를 정리하여 공동체지원방안을 연구·발전시키며, 아울러 지역이 두레일꾼을 중심으로 자립할 수 있도록 두레일꾼 역량강화를 위한 교육을 실시하고 있다. 신나는조합은 마이크로크레딧 사업이 단순한 창업자금 대출로 끝나지 않고 공동체들의 성공적인 시장진입이 가능하도록 하는 다양한 교육을 실시하고 있다. 이 교육에는 재무회계, 마케팅, 경영일반 등 사업운영에 필요한 일반적인 내용뿐만 아니라, 타 기관과 연계한 직업훈련, 대출 전 교육, 공동체성 강화 훈련 등 취약계층의 사회 재진입을 지원할 수 있는 프로그램들이 포함된다.

### 3. 은행의 사회공헌활동으로서의 마이크로크레딧: 사회단체와의 연계

그 동안은행들은 은행사회공헌협의회 설치·운영(2006. 2. 27.)하고 있는 바, 9개 은행이 공익법인을 각각 설립하여 사회공헌활동을 수행하고 있으며 그 일환으로 마이크로크레딧 지원활동을 하고 있으며 은행사회공헌활동보고서에 따르면 2007년에는 은행이 약318억원을 마이크로크레딧 활성화를 위하여 지원하였다.2007년에는 KB국민은행, 한국산업은행, 한국수출입은행이 사회연대은행을 통하여 빈곤층 창업자금 지원에 참여하였으며, 3인이상의 공동체로 특히 농어촌 지역의 빈곤층을 주로 지원하는 신나라 조합에는 KB 국민은행이 빈곤위약계

층을 고용하여 창출된 수익을 더 많은 고용창출이나 직원훈련, 사회적 서비스를 제공하는 사회적 기업에 지원하였으며 한국시티은행이 신나는 조합에서 기획한 ‘한국적 마이크로크레딧모형개발’을 위해 지원하였다. 우리은행은 채무자 개인신용회복지원 프로그램을 운영하고 있는 바, 이 프로그램은 생계형 소액연체자를 대상으로 사회봉사활동 및 직업훈련참여시간에 대해 채무를 감면해주고 있다. 신한은행은 서울시 생계형 영세자영업자 창업자금 지원대출을 실시하고 있으며 창업자금은 서울시가 중소기업 육성자금에서 지원하고 사회연대는은행은 대출상담과 실사 등의 업무를 담당하며, 신한은행이 대출을 담당하는 형식으로 진행되고 있다. 외환은행은 국내취업이 확정된 인도네시아 출신 근로자(100명)을 상대로 무보증 신용대출을 시행하고 있다 (전국은행연합회, 은행사회공헌활동보고서2007, p.37.)

이밖에도 은행과 사회단체의 연대방식의 마이크로크레딧이 추진되고 있다. 2007년에는 하나은행(하나희망재단)과 희망제작소가 320억원의 출연금을 바탕으로 ‘소기업 창업대출’에 초점을 둔 한국형 마이크로크레딧 사업을 시작하였다. 방글라데시(그라민은행)와 우리나라는 경제발전의 정도가 다르다는 점을 고려하여 한국형 마이크로크레딧의 방향을 그라민은행 방식의 도입 즉, 소액신용대출이 아니라 소기업안원지원쪽으로 설정하였으며 일회성 자금지원에서 나아가 마케팅, 기술, 홍보, 판로개척 등을 지원한다. 단순한 기업 사회공헌활동으로 분산되었던 서민계층 지원사업을 소기업 창업지원쪽으로 방향을 집중시키겠다는 것이다. 향후 추가 출연외에, 사회 모금방식의 확장방안도 검토하고 있다. 지원대상 소기업은 주류 등 제조·유통업이나 농업, 문화 소기업 등이지만, 은퇴자나 청년실업자, 주부 등도 소기업 창업시 대상이 된다. 성공적인 소기업창업지원이 이루어질 경우 국민과 사회적 모금방식도 병행할 수 있을 것이라고 하였다. 한국형 마이크로크레딧, 즉 소기업 창업지원펀드의 1차 과제는 무엇보다 ‘모털 헤저

드(도덕적 해이) 방지라고 할 수 있다. 이 펀드의 금리는 연 4%로 매우 저렴하며 담보없이 기술과 열정 등만을 보고 소기업당 5000만원에서 5억원까지 자금이 지원된다. 그런데 연리 4%의 이자만으로는 현금흐름을 원활히 유지하는 것은 쉽지 않은 일이다. 하나은행과 하나은행은 자금운용과 지원만을 담당하고 지원자금 대출심사는 희망제작소가 담당한다. 리스크평가의 경우 사실 은행이 더 전문적인 지식과 경험을 가지고 있으며 다분히 보수적으로 판단할 것이다. 이러한 면에서 하나은행과 희망제작소는 긴밀한 협의를 통하여 대출기준을 마련하여야 할 것이다. 요컨대, 도덕적 해이를 방지하고 풍부한 현금흐름을 확보하기 위한 방안이 요구된다고 하겠다. 금융소외계층은 ‘신용도는 낮지만 돈을 빌려주면 갚을 수 있는 계층’ ‘신용도, 담보도 없는 계층’ ‘돈을 빌려줘도 신용회복이 불가능한 계층’ ‘도덕적 해이 계층’ 등 4개 계층으로 나눌 수 있다. 이들을 신용상태에 따라 분류한 뒤 각각에 맞는 조치를 취해야 ‘도덕적 해이’ 논란에서 벗어날 수 있는 것이다. “첫번째 계층은 제도권 금융기관을 통해 지원하고, 두번째 계층은 마이크로 크레딧 등 대안금융이 담당하며, 세번째 계층은 정부가 사회복지의 차원에서 접근해야 한다는 지적도 어느 정도 일리가 있다고 본다.

### 제 3 절 마이크로크레딧 촉진을 위한 정부의 역할

#### 1. 의 의

중앙정부나 지자체가 직접 마이크로크레딧을 설치한다면 전문적 경험이나 인력상의 한계 등으로 관료주의에 빠지게 되고 그 역할도 충실히 수행하기 어렵기 때문에 민간에 맡기는 것이 타당할 것이다. 특히, 정부나 지자체가 직접 나서서 경우에는 도덕적 해이현상이 발생

할 우려가 크다. 지금까지 정부는 비정부적 활동으로서 마이크로크레딧을 지원하기 위하여 많은 법령을 제정 또는 개정하여왔으며 국회의원들이 몇개의 법률을 발의하기도 하였다. 보다 일반론적으로 말해서 정부는 그 역할을 마이크로크레딧을 위한 조건과 인프라구축(특히 거시경제적 안정과 금융 자유화)에 국한하고 이 부문이 스스로 성장하도록 하거나, 마이크로크레딧 서비스증진에 보다 적극적으로 관여하는 정책들을 시행하는 것(지원과 동시에 마이크로크레딧에 대한 강력한 규제체제를 마련하고 감독능력을 강화하는 것) 중 한 가지를 선택해야 한다. 만일 후자를 선택할 경우, 두 가지의 법적 접근방법이 적용될 수 있다, 첫째, 은행 및 다른 민간기관들에게 소액신용대출 서비스를 제공하도록 요구하는 법적 의무(일반 의무 또는 구체적 의무)와 이에 대한 집행 수단을 만드는 것, 둘째, 민간기관들의 소액신용대출 제공을 유도하는 비의무적 인센티브를 시행하는 것이다.

예컨대, CGAP는 다음과 같이 설명하고 있다: 정부가 마이크로크레딧을 위해 할 수 있는 가장 중요한 일은 거시경제적 안정을 유지하고, 마이크로크레딧기관의 비용충당과 지속가능한 운영을 가로막는 금리상한을 피하는 것이다. 이를 제외하고는 최소한 초기단계에는, 국가차원의 정책을 필요로 하는 것인지 의심스럽다. 마이크로크레딧이 최초로 대규모로 제공된 대부분의 나라에서는 그러한 정책이 존재하지 않았다. 마이크로크레딧에 대한 정치적 관심은 때때로 긍정적이기 보다는 부정적인 영향을 더 많이 끼쳤다. 마이크로크레딧 기관들이 자발적으로 예금서비스를 개시한다면, 그때는 정부들이 예금자들을 보호하기 위해 이를 규제할 필요는 있다. 이와 같이 CGAP의 입장은 - 적어도 공식적인 입장은 - 정부들이 마이크로크레딧 부문이 발전하기를 팔짱 끼고 기다리는 것 말고는 별로 할 일이 없다는 것이다. 이와 비슷하게 미주개발은행(IDB)도 마이크로크레딧 촉진 노력이 좋은 거시경제적 환경, 견실한 규제 체제, 그리고 훈련 등 건전한 마이크로크

레딧 부문에 필요한 “공공재”(public goods)를 제공하는 데 집중되어야 한다고 주장한다.<sup>499)</sup>

마이크로크레딧 부문을 개선하기 위해 정부가 달성해야 하는 핵심 목표는 이 부문을 통제할 탄탄하고 효과적인 법적 체계를 확립하고 이를 감독할 수 있는 충분한 능력과 전문성을 배양하는 것이다. 구체적으로는, 마이크로크레딧기관이 서비스를 확장하고 상업화된 자금조달수단으로 눈을 돌리기 시작함에 따라, 국가들은 언제 마이크로크레딧기관들에게 인가를 받고 규제 및 감독 대상 범위에 들어오라고 요구할지, 그들에게 어떠한 규정을 적용할지, 그리고 그들에게 은행들에게 적용하는 법률과 규제를 똑같이 적용할지 아니면 그들만을 위한 별도의 규제 수단을 만들지 등을 결정해야 한다.

금융규제에는 건전성(prudential) 요소와 비건전성(non-prudential) 요소가 있다.<sup>500)</sup> 건전성 요소는 예금자, 지불제도, 그리고 통화공급을 보호하기 위해 금융제도의 체계적 위험을 관리하는 데 직접적인 목적을 두고 있다.

건전성 규제에는 금융구조, 회계 및 보고 과정, 그리고 허용 가능한 위험 수준을 제한하는 규제들이 포함되며, 준수보장을 위한 감독 절차를 요구한다. 기본적으로, “규제대상” 기관에게 인가를 부여하는 것은 정부가 그 기관의 건실성을 보증한다는 것을 의미한다. 마이크로크레딧기관의 인가는 또한 해당 마이크로크레딧기관이 무엇보다도 중앙은행으로부터 유동성을 지원받고 자본시장이나 금융기관으로부터 재정을 동원할 수 있게 해줄 것이다. 비건전성 규제에는 소비자보호 규제와 특정한 정보 공개 등이 포함된다.<sup>501)</sup> 다른 특별한 언급이 없을

---

499) Westley, op.cit., pp.1-2.

500) Robert Vogel, Office of Development Studies, United Nations Development Programme, Regulatory Challenges in Microfinance, (1999), <http://www.microfinance-gateway.org/content/article/detail/3212?PHPSESSID=4c4974cf09ed12774b1067ae64d6a7f0>.

501) Ibid.

경우, 본 논문에서 말하는 “규제”는 건전성 규제를 가리킨다.

한편, 모든 마이크로크레딧기관은 규제될 필요는 없다는 데 의견이 일치되고 있다. 특히, 기부단체의 지원을 받고 대출서비스만을 제공하는 마이크로크레딧기관 들과 상업적 자금조달수단(특히 일반 국민의 예금)에 의존하지 않는 기관들은 공식적인 규제를 받을 필요가 없다.<sup>502)</sup> 이러한 마이크로크레딧기관들은 규모가 너무 작아 체계적 위험을 제기하지 않으며, 대출만을 제공하는 마이크로크레딧기관들은 예금자에게 위험이 되지 않는다.<sup>503)</sup> 이외에도, 예금을 취급한다 해도 소규모를 유지하는 지역적 마이크로크레딧기관이 신용조합들은 규제대상에서 제외하는 것이 아마 더 바람직할 것이다.<sup>504)</sup> 회원들과 예금자들에 의한 민간 “동료집단”에 의한 감시가 더욱 효과적일 수 있기 때문이다.

마이크로크레딧기관에게 어떤 형태의 규제를 적용할지에 대해서는, 대다수의 기준과 감독 수단들을 마이크로크레딧 부문의 독특한 특징에 맞추어야 한다는 인식이 확대되고 있다. 여기에는 무보증 대출에 대한 제한, 대출의 기록 및 보고 요건, 대출동결의 사용, 사업확장 규칙, 그리고 공동채무자(co-debtor) 규칙 등이 포함될 것이다. 몇몇 국가들은 마이크로크레딧기관들의 인가 및 규제에 적용할 별도의 마이크로크레딧 법률 및 규정을 제정하였다. 이러한 것들은 마이크로크레딧 부문이 성숙 단계에 접어들기 시작할 때에는 규제의 일관성과 투명성을 확보하기 위해 필요할 수 있다. 그러나 발달 초기 단계에는 필요하지 않을 수 있다. 초기단계에는 일반 은행법을 통해, 그리고 마이크로크레딧기관에게 부적합하거나 지나치게 부담스러운 규칙에 있어서

---

502) Ibid.

503) VOGEL, 10-12.

504) Stephanie Charitonenko, Asian Development Bank, Commercialization of Microfinance : The Philippines 58 (2003), [http://www.adb.org/Documents/Reports/Commercialization\\_Microfinance/PHI/default.asp#contents](http://www.adb.org/Documents/Reports/Commercialization_Microfinance/PHI/default.asp#contents) [이하 “Microfinance in the Philippines”라 한다].

는 예외조항을 적용함으로써 소기의 규제 결과를 얻을 수 있다. 이러한 방식으로 규제당국은 마이크로크레딧기관들을 비공식적으로 감독할 수 있고, 제대로 운영되고 있다고 여겨지는 마이크로크레딧기관들에 대해서는 사업확장을 허락할 수 있을 것이다. 또한 자국 내 마이크로크레딧 부문의 특성과 구조를 바탕으로, 마이크로크레딧기관의 성장 촉진을 위한 법적 체제를 마련하는 한편 안전 및 견실성 문제를 적절히 해결할 수 있는 규정들이 무엇인지도 생각할 수 있을 것이다.

일부 마이크로크레딧 상업화 옹호자들은 마이크로크레딧을 위한 규제들의 마련 그 자체가 기존 마이크로크레딧기관의 강화와 확장이나 신규 기관들의 참여를 촉진할 수 있는 방법이 될 수 있다고 주장한다. 탄탄한 지원적 환경과 규제 체제를 마련하는 것이 마이크로크레딧의 발전에 크게 기여할 수 있으며 정부가 좀 더 광범위한 역할을 수행할 수 있다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 앞서 언급한 CGAP의 권고사항에서 볼 수 있는 정부의 역할에 대한 보수적인 시각은 부분적으로는 정부가 대부분의 금융서비스를 직접 제공하고 신용을 할당하는데 적합하지 않다는 인식 - 과거 모든 종류의 공공은행들이 실패하였다는 사실에 바탕을 둔 - 에서 비롯되었을 것이다. 또한 이러한 보수적인 권고는 개발도상국에서의 볼 수 있었던 제도적 결함, 정치적 개입, 특별이익집단들에 의한 방해, 또는 명백한 부정부패의 가능성에 대한 우려에서 비롯되었을 수도 있다.<sup>505)</sup> 그러나, 빈곤층을 대상으로 하는 금융서비스 증진을 위한 시장위주의 혁신적인 정책들이 갈수록 많이 개발되고 있으며, 이러한 방법들은 금융부문의 전반적인 성장과 견실성을 저해하기 보다는 보완하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 정책들은 정부가 직접 나서 빈곤층의 대출업무를 담당하는 대신에 정책을 시행하는 데도 최소한의 제도적 기반마련만을 필요로 한다. 이러한 서비스에 대한 거대한 미충족 수요와, 상업화된 마이크로크

505) Hylton, op.cit., pp.242-50.

레딧의 확장과 전반적인 금융부문 간의 잠재적 시너지효과를 감안할 때, 정부는 좀 더 광범위한 정책의 도입을 고려할 필요가 있을 것이다. 이러한 정책들은 금융소외계층에 대한 금융서비스 제공을 시장친화적인 방법으로 촉진하여야 하며, 이러한 서비스 확대가 전반적인 금융부문의 발전을 보완할 수 있는 부분에 초점을 맞추어야 할 것이다.<sup>506)</sup>

## 2. 광범위한 마이크로크레딧 촉진 정책의 필요성

### (1) 개요

정부는 마이크로크레딧 지원 환경만을 조성한 채 스스로 성장해 주기를 기다리는 최소한의 역할을 넘어서, 보다 광범위한 마이크로크레딧 증진 정책을 고려하여야 할 것이다. 모든 정책은 각국의 특수 여건에 맞게 조정되어야 하기 때문에 확실한 해법을 제시하기는 어렵다고 본다. 이러한 정책을 수립함에 있어, 정책 입안자들은 두 가지 고려사항을 염두에 두어야 한다.<sup>507)</sup> 첫째, 금융소외계층에 대한 금융서비스 제공 확대의 목표뿐만 아니라, 민간 금융부문의 발전을 촉진하는 목표까지도 극대화할 수 있는 정책들을 채택해야 한다. 이 목표들은 많은 경우 상호보완적일 것이다. 그러나, 어떤 경우에는, 정책이 한 가지 목표에만 초점을 맞추고 다른 목표는 무심코 저해할 수도 있을 것이다. 예컨대, 공공은행, 금리상한, 저리 자금지원(subsidized credit) 프로그램에 대한 의존 등은 시장을 왜곡하고 금융부문의 발전에 해로운 영향을 미치는 경향이 있으므로 피해야 한다. 둘째, 정책들은 투명해야 하며, 신용/특혜 배분에 관한 공공부문의 재량적 역할을 최소화해야 한다. 국가적 프로그램을 개발하고 시행함에 있어, 모든 정책들은 이러한 목표들을 기준으로 끊임없이 평가받아야 한다.<sup>508)</sup>

506) Coleman, op.cit., p.203.

507) Ibid.

508) Ibid.



마이크로크레딧 증진에 대해 정부가 수행할 수 있는 생산적인 역할을 고려할 때, 정책들은 대략적으로 세 가지 종류로 분류될 수 있다. 1) 마이크로크레딧의 인프라를 강화할 수 있는 정책들, 2) 빈곤층의 예금 선택권과 공식 금융제도에 대한 참여를 촉진하는 정책들, 그리고 3) 대출에 대한 접근권을 확대하는 정책들. 물론, 이 범주들이 완전히 별개의 것들은 아니다; 많은 정책들은 서로에게 영향을 미칠 것이다.<sup>509)</sup> 그러나 많은 정책들은 주로 이 부문 중 하나를 겨냥한 것으로 간주될 수 있으며, 따라서 이 범주들은 한 국가의 마이크로크레딧 부문의 취약점 및 필요, 그리고 정책당국의 반응을 평가하는 데 유용할 것이다.<sup>510)</sup>

## (2) 마이크로크레딧의 인프라 강화

이 문제는 마이크로크레딧에 대한 법적 기반, 정보·지식 요건 및 기술적 환경의 개선과 관련되어 있다. 먼저, 활성화를 위하여 어떠한 마이크로크레딧기관들에게 인가와 규제를 요구할 것인지 결정해야 한다. 일반 은행법을 채택할 것인지, 아니면 마이크로크레딧기관을 위한 별도의 법률을 제정할 것인지도 결정해야 한다. 또한, 감독능력 강화를 위해 충분한 자원을 투입해야 한다. 이와 관련하여 법적 쟁점이 될 수 있는 것은 마이크로크레딧의 증진을 위해 규제를 사용해야 하는지의 여부이다. 다시 말해, 기존 마이크로크레딧기관들의 성장을 촉진하고 신규 기관들의 시장 참여를 하기 위해 마이크로크레딧 부문의 발전 초기 단계부터 별도의 마이크로크레딧기관 법체계를 마련해야 하는가이다. 촉진수단으로서의 규제를 옹호하는 사람들은 인가 취득의 가능성과 그에 따른 예금 취급 및 사업확장의 가능성은 기존 마이크로크레딧기관들이 경영방식을 개선하도록 하는 동기를 부여한다고

509) Ibid., pp.203-4.

510) Ibid.p.204.

주장한다.<sup>511)</sup>그들은 또한 마이크로크레딧기관의 필요에 맞추어진 투명한 법률을 제정하는 것이 일반 은행법을 적용하는 것보다 마이크로크레딧기관에게는 더 매력적으로 작용할 수 있을 것이라고 말한다.<sup>512)</sup> 이러한 효과가 입증된 것은 아니지만, 실제로 새로운 법의 제정은 신규 기관의 참여를 촉진하는 것으로 보인다. 새로운 법에 따른 규제조건이 일반 은행법보다 마이크로크레딧기관에게 더 유리할 때(예컨대, 완화된 최저자기자본 요건) 특히 그러할 것이다.<sup>513)</sup> 그러나 법제도만이 완전한 마이크로크레딧 증진정책이 될 수는 없으며 규제를 통한 증진은 매우 조심스럽게 접근되어야 한다.<sup>514)</sup> 첫째, 마이크로크레딧의 발달이 초기단계인 국가에서는, 견실한 기관의 부재와 마이크로크레딧기관의 제한된 자본 및 전문성이 마이크로크레딧기관들에 있어 어떤 법보다 더 큰 제약으로 작용할 수 있다. 둘째, 마이크로크레딧을 위한 별도의 법체제 구축은 지나치게 많은 신규기관들 - 지속될 가능성이 거의 없는 부실한 기관들을 포함해서 - 의 출현을 야기해, 국가의 감독능력을 저해하고 많은 신규기관의 파산과 마이크로크레딧 부문의 위기를 유발할 위험이 있다. 즉, 제한된 감독능력이나 전문성 또한 압박 요인이 될 수 있으며, 감독능력이 마이크로크레딧 부문의 성장을 따라잡지 못하게 만드는 법적 체제는 오히려 역효과를 낼 수 있다. CRA 부분에서 논의했던 것처럼, 성장 촉진 및 건전성 규제의 목표들이 어느 정도 서로와 상충될 수 있으며, 따라서 규제에 의존할 경우 신중을 기해야 한다(특히 규제자원이나 전문성이 제한적인 경우).

이러한 고려사항들은 새로운 법의 활용을 모색하는 마이크로크레딧기관의 감독뿐만 아니라 신규 규제의 개발에도 적용한다. 즉, 견실하고 효과적인 마이크로크레딧 법을 통해 마이크로크레딧기관 고유의

---

511) Microfinance in the Philippines, op.cit., p.35.

512) Ibid., pp.31-42

513) Ibid..

514) Coleman, op.cit., p.204.

특징들을 수용할 규칙들을 개발하고 잠재적인 신규 참가자들을 매혹하는 한편, 예금 및 금융제도의 안전과 건전성을 보장하기 위해서는, 이 부문에 대한 충분한 경험이 요구된다. 어느 국가에서 효과를 발휘하였다고 해서 그것이 마이크로크레딧 부문의 구조와 발달 정도가 상이한 다른 국가에 바로 적용될 수 있는 것은 아니다. 따라서, 국가들은 충분한 경험을 쌓고 감독능력을 배양하기 전에는 성급히 새로운 법령을 도입하는 것은 위험하다고 생각된다. 요컨대, 초기 단계에서는 규제에 의존하지 않는 것이 타당하다고 판단된다. 국가들은 신규 참가자들을 유도하기 위해 다른 방법들을 사용하는 것이 더 효과적일 것이다. 규제당국, 입법자 및 마이크로크레딧 사업자들이 충분한 경험과 자원을 확보하는 동안 필요에 따라 개별적으로 규제를 면제해 주는 것이 한 방법이 될 수 있다. 본격적인 규제 체제는 후속 단계에 도입하는 것이 더 적절하고 효과적일 것이다.<sup>515)</sup>

### 3. 예금보호제도의 도입 필요성

마이크로크레딧 규제 프로그램의 일환으로, 국가들은 예금보호제도의 도입 여부도 결정해야 한다.<sup>516)</sup> 예금보호란 주로 정부에 의해 지원되고 운영되는 것으로, 은행이 파산하여 예금인출요구에 응할 수 없는 가능성으로부터 은행예금자들을 보호하는 제도이다. 예금보험은 보통 두 가지 목표를 가진 것으로 간주된다. 금융공황과 예금인출사태를 방지함으로써 금융부문의 안전과 안정성을 증진하고 은행의 파산으로부터 예금자들을 보호하는 것. 예금보호는 명시적이거나 암묵적일 수도 있고, 공공지원이나 민간지원을 받을 수도 있고, 또는 그 결합으로 이루어질 수도 있다.<sup>517)</sup> 한편으로는 예금보험이 금융부문에

515) Ibid., p.205.

516) Ibid.

517) Ibid., pp.205-6.

대한 신뢰를 높임으로써 예금과 금융심화를 촉진할 수 있다. 그러나 또 다른 한편으로는, 예금보험이 도덕적 해이를 유발할 수 있다; 다시 말해, 예금보험은 예금자들의 은행감시 의욕과 재정실적에 대한 은행들의 반응을 무디게 하고 위험감수의 비용을 외부화시킨다.<sup>518)</sup> 때문에 은행들의 시장 질서를 좀먹고 지나치게 위험한 행동을 부추기는 경향이 있다. 많은 국가들은 일정 금액의 예금만을 보호하는 프로그램들을 실행하였다. 이는 예금보험에 따른 역효과를 최소화하기 위해서일 뿐만 아니라 소액 예금자들이 은행과산의 가장 큰 피해자로 여겨지기 때문이다.<sup>519)</sup> 마이크로크레딧을 대상으로 한 제한된 예금보험은 이 부분의 발전을 촉진하는데 유용할 수 있다. 그러나, 이러한 제도 자체보다는 금융부문의 안전성에 대한 전반적인 인식과 정부의 신용이 더 중요하게 작용할 것으로 보인다.<sup>520)</sup> 감독은 공적인 예금보증으로 인한 위험을 최소화하는 데 결정적이다.

#### 4. 정보접근권의 강화

정부가 마이크로크레딧을 위한 법적 체제를 강화하는 것 외에도 이 부분의 성장에 필요한 정보의 접근권을 강화함으로써 큰 역할을 할 수 있다.<sup>521)</sup> 정보관련 문제들은 개발도상국뿐만이 아니라 모든 국가에서 저소득층에 대한 금융서비스 제공에 있어 중요한 장애물로 작용하고 있다.<sup>522)</sup> 그러나 특히 개발도상국에서는, 금융부문의 정보 부족이 주요 금융기관들의 마이크로크레딧 부문 진입을 가로막는 주요 원인

---

518) Robert Cull, *The Effect of Deposit Insurance on Financial Depth: A Cross-Country Analysis*, at 3-4 (1998), [http://www.worldbank.org/research/interest/prr\\_stuff/working\\_papers/1875.pdf](http://www.worldbank.org/research/interest/prr_stuff/working_papers/1875.pdf) (Preliminary Version).

519) Hylton, op.cit., p.206.

520) Cull, op.cit., p.4-5.

521) Hyltonm op.cit., 206.

522) Ibid., pp.206-18.

으로 확인되었다. 정보의 취약성은 다음과 같이 분류될 수 있다. 1) 마이크로크레딧기관의 재정상태 및 지속가능성과 관련된 정보 및 2) 대출위험 평가에 필요한 신용정보이다. 첫 번째와 관련하여, 많은 나라에는 마이크로크레딧기관의 실적과 지속가능성 자료에 대한 확실적인 기준이 없다.<sup>523)</sup> 그 결과, 마이크로크레딧기관의 건전성 평가에 대한 불확실성은 자본에 대한 접근 비용을 증가시키고 이 부문에 대한 투자와 마이크로크레딧기관의 확장여력을 저해한다.<sup>524)</sup> 이는 또한 기관을 평가해야 하는 규제당국에게도 문제를 일으키고 예금자와 경제에 대한 위험을 증가시키고, 잠재적으로는 마이크로크레딧기관이 파산할 경우 정부의 재정비용을 증가시킨다. 민간 신용평가기관들이 이 틈을 메꾸기 시작하였다.

CGAP에 의해 인정된 다섯 개의 민간 마이크로크레딧 평가 기관들이 있으며, 주요 평가기관들은 이 부문에 대해 관심을 보이기 시작하고 있다.<sup>525)</sup> 그러나, 이러한 정보출처들이 틈을 충분히 메꾸지 못하거나 마이크로크레딧기관들의 확실적인 자료 기준 채택으로 이어지지 않을 경우, 정부는 마이크로크레딧의 실적을 평가하기 위해 표준화된 지표뿐만 아니라 회계, 위험관리, 그리고 재무보고 관행을 마련하는데 적극적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. 규제당국도 마이크로크레딧 기관들에 대한 평가를 요구 또는 장려할 수 있거나 그들의 실적 및 지속가능성에 대한 자료의 공개를 요구할 수 있다.<sup>526)</sup> 일반국민에게 신뢰할만한 자료의 공개를 요구하는 것은 마이크로크레딧기관의 실적에 대한 더 강도 높은 “상향식”(bottom-up) 시장 감시와 규제(예금자 및 다른 채권자와 투자자들에 의한)를 가능하게 할 것이며, 이 부문에 대한 잠재적 투자자들에게 더 높은 확실성을 제공할 것이다. 적용될

---

523) Ibid. p.206.

524) Ibid.

525) Ibid., p.207.

526) Ibid., p.207.

기준에 동의하지 않거나 준수하지 않는 특정 마이크로크레딧기관들은 이러한 조치에 반대할 수도 있다. 그러나, 이와 같이 향상된 자료의 수집과 공개를 장려하는 것이 어떤 경우에는 상당한 혜택을 가져올 수 있다.<sup>527)</sup>

정부가 정보 취약성 문제 해결에 도움을 줄 수 있는 또 다른 방법은 대출기관과 대출자들간의 비대칭적 정보 문제를 해결하는 것이다 : 대출기관들은 보통 잠재 대출고객들의 신용도에 대한 정보를 충분히 가지고 있지 않다.<sup>528)</sup> 이 경우 대출기관들은 두 가지 중 하나를 선택해야 한다; 즉, 위험도가 가장 높은 대출자를 기준으로 금리를 정하는 것(이는 역선택으로 이어질 것이다), 또는 금리를 낮게 책정하고 신용을 배분하는 것. 당연히 대출기관들은 후자를 선택한다. 그러나 신용도가 높은 대출자일수록 자신들의 “진정한” 위험도를 반영한 것보다 더 높은 금리를 지불해야 할 것이다; 만일 대출기관들이 이들의 신용도를 제대로 평가할 수 없다면, 그들은 불확실성을 보상받기 위해 모든 대출고객들에게 프리미엄을 요구할 것이다. 그 결과, 대출기관들은 담보를 제공할 수 있는 고객들이나, 신용기록과 금융기록 등의 정보 접근이 용이한 고객들을 선호할 것이다.<sup>529)</sup> 정보의 비대칭성은 신용시장만이 아닌 모든 금융시스템들이 안고 있는 문제이다. 실제로, 이는 저소득층이 충분한 대출을 받을 수 없는 주요 원인으로 꼽히고 있으며, 이는 미국의 지역채투자법의 주요 제정배경이 되고 있다. 역사적으로 볼 때 대출기관들은 특정한 집단의 개별적 대출자들에 관한 양질의 정보를 얻기 위해서는 과도하게 높은 비용이 소요된다고 여기는 경향이 있었으며, 따라서 인종이나 거주지역 등의 요소들을 완벽하진 않지만 저렴한 위험 평가 기준으로 사용한다.<sup>530)</sup>

---

527) Ibid.

528) Ibid..

529) Ibid. p.208.

530) Ibid.

비록 비대칭 정보가 모든 금융제도에 내제된 문제이긴 그러나, 개발도상국의 마이크로크레딧에 있어서는 더욱 큰 문제로 작용하는 경향이 있다.<sup>531)</sup> 이러한 경우, 대다수의 대출자들은 보통 물리적 담보로 제공할 수 있는 것이 아무것도 없고 신용기록이나 명확한 금융 기록이 없다; 사실상 대부분의 마이크로크레딧기관 고객들은 비제도권 경제권에서 활동한다. 이러한 상황에서, 마이크로크레딧 고객들의 상환역사 및 재정상태에 관한 정보를 수집하고 공유하는 신용평가기관을 설립하거나 설립을 지원하는 정부의 노력들은 매우 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.<sup>532)</sup> 그러한 신용평가기관들은 신용도가 높은 고객들이 낮은 금리를 적용 받을 수 있게 해주고; 대출자들이 부담해야 하는 거래비용과 위험을 줄일 것이고 시장참여에 대한 매력을 높임으로써 경쟁을 증가시킬 것이며; 대출자들의 대출 상황에 대한 인센티브를 증대시킬 것이다. 이러한 효과들은 정부의 정보 접근성 제고 또는 지원 노력뿐만 아니라 그 정보의 공유 및 분석에 사용되는 기술 개선 촉진 노력에 의해서도 실현된다.<sup>533)</sup> 그러한 기술적 노력은 정보의 흐름과 위험관리 관행의 개선 외에도, 공식 금융부문에 대한 참여를 촉진함으로써 추가적인 혜택을 창출할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 요컨대, 정부들은 정보 부족 문제의 해결을 위한 조치를 취함으로써, 건전한 마이크로크레딧 부문을 위해 필요한 인프라를 강화하는 데 긍정적인 유용한 역할을 할 수 있다. 대출기관의 재정상태 및 대출고객들의 신용위험과 관련된 정보 향상에 초점을 맞춘 정책들은 마이크로크레딧 부문의 성장을 촉진할 수 있다. 게다가, 마이크로크레딧 부문

---

531) Ibid

532) Ibid.

533) 성공적인 최근의 예로는 2002년부터 시행된 멕시코의 예금 및 대출 강화 프로그램을 들 수 있다. 이 프로그램은 또한 결제서비스뿐만 아니라 포트폴리오 위험 분석 및 자금관리 등 다양한 소프트웨어와 서비스를 마이크로크레딧기관들에게 제공한다. Ibid., p.208.

을 위한 법률체계의 구축과 예금보험프로그램의 도입은, 비록 초기에는 필요하지 아니할 수 있지만, 마이크로크레딧의 발달 단계 중 어떤 시점부터는 유용할 수 있을 것이다.<sup>534)</sup>

## 5. 예금 및 참여 촉진

개발도상국에서는 10~20%의 인구만이 공식 금융서비스를 이용할 수 있으며, 이 비율은 보통 시골 등의 외딴 지역에서는 더 낮다.<sup>535)</sup> 참여 증대를 위한 첫 단계는 금융서비스가 더 많은 인구에게 제공될 수 있도록 금융기관들의 활동범위를 확대하는 것이다. 금융부문에 대한 접근을 막는 장애물에는 물리적(예컨대, 지점들이나 ATM이 한 국가의 특정 지역이나 도시의 특정 동네에서는 찾아볼 수 없는 경우)이거나 금융적(저소득층 가구와 소규모 기업들에게는 엄청나게 높은 최소 계좌 규모 등)일 수 있다. 실행해볼 만한 정책에는 금융기관들이 지점, ATM, 또는 신기술 확대를 통해 활동영역을 넓히도록 유도하는 인센티브와, 다양한 프로그램을 통한 정부의 마이크로크레딧기관 활용 등이 있다.<sup>536)</sup>

멕시코의 예금 및 대출 강화 프로그램은 예금계좌나 국가지불시스템의 사용을 장려하는 인센티브를 통해 공식 금융부문에 대한 참여를 증가시키려는 정부의 노력이 어떤 잠재적 효과를 가지고 있는지를 보여준다.<sup>537)</sup> 이 프로그램은 신규 지점 개설이나 인터넷계좌 등의 “서비스확대” 기술의 개선을 통해 사업확장을 하는 기존의 마이크로크레딧기관들과, 멕시코의 가난하고 먼 시골지역에 진출하는 신규 마이크로크레딧기관에 대해 기술적 지원과 제한적인 자금지원을 제공한다. 이

---

534) Ibid., p.209.

535) Ibid.

536) Ibid

537) Ibid



프로그램은 이미 약 1만 명의 사람들이 생애 처음으로 예금계좌와 자금이체 등의 금융서비스를 이용할 수 있도록 도와주었으며, 프로그램이 종료되는 2007년까지 8만 명 정도의 사람들을 추가적으로 도울 것으로 예상된다.<sup>538)</sup> 이 프로그램은 또한 신규 고객들이 현금관리와 금융서비스, 그리고 이로 인한 혜택과 의무에 대한 인식을 제고할 수 있도록 하는 교육서비스도 포함한다. 기술개선을 위한 자금지원은 서비스 확대에 기여할 수 있다; 앞서 언급했던, 수백 개의 마이크로크레딧기관들을 국가 지불 시스템에 편입시킨 자금 지원은 멕시코의 빈곤 지역에 안전하고 저렴한 지불 및 송금 서비스(이러한 서비스에 대한 수요는 매우 높다)를 제공할 것이다; 사람들은 이러한 서비스들을 이용하기 위해 금융시스템에 참여하게 될지 모른다.<sup>539)</sup> 마이크로크레딧기관을 활용한 정부의 연방 지불금 이체 프로그램이 도입될 경우, 수백만 명의 더 많은 사람들이 예금 및 결제서비스를 위해 금융부문을 이용할 것으로 예상된다. 수백만 개의 마이크로크레딧기관들을 서로와, 그리고 국가지불시스템과 연결하는 이러한 기술적 개선은 멕시코의 먼 지역에까지 도달하는 네트워크를 구축함으로써, 정부가 보건, 교육, 농업, 그리고 복지 프로그램에 따라 대상 그룹들에게 연방지불금을 제공하기 위해 마이크로크레딧기관을 이용할 수 있게 해주었다.<sup>540)</sup> 2004년 말 기준으로, 멕시코 정부는 이 마이크로크레딧기관 네트워크를 이용해 3백3십만 명의 사람들에게 연방지불금을 분배하였다. 이러한 프로그램들은 금융부문에 대한 참여를 유도하고 가정들로 하여금 이러한 자금에 대한 이자 - 자금이 사용되기 전까지의 이자 - 를 벌고 재무관리에 대해 더 많이 배울 수 있도록 해준다. 이 연방 프로그램들 중 단 한 가지에 의한 자금이체는 대략 750,000개의 예금

---

538) Ibid.

539) Ibid.

540) Ibid., p.210.

계좌가 개설되는 결과를 낳았다. 이 신규 예금계좌 중, 약 78%의 경우 잔액이 플러스인데, 이는 이러한 프로그램이 저축과 자산축적을 촉진한다는 사실을 보여준다. 프로그램 이행에 대한 조사 결과, 멕시코의 금융서비스 및 기술 확대 프로그램은 2008년까지 금융기관 이용 인구를 2백만에서 5백5십만으로 증가시킬 것으로 예상된다.<sup>541)</sup>

정책입안자들은 예금서비스를 증진시키기 위해 완전한 금융중개기관으로서 인가 받은 지속가능한 마이크로크레딧기관들이 등장할 때까지 기다릴 필요가 없다. 마이크로크레딧기관들이 초기에는 고객에게서 받는 예금을 즉시 더 큰 은행에 예치한다는 조건 하에 이들을 예금취급 기관으로 인가하여, 감독의 필요를 상당히 줄일 수 있을 것이다. 이러한 점에서는, 대출 촉진을 위한 금전적 인센티브 - 예컨대, 마이크로크레딧기관들이 소액 예금계좌를 취급하는 데 소요되는 높은 비용을 상쇄하기 위한 세금혜택이나 보조금 - 들이 예금서비스 촉진에도 적용되지 못할 이유가 없어 보인다. 이러한 정책은 특히 진입장벽이 제한된 물리적이기 보다는 주로 “금융적”일 때 - 예컨대, 엄청나게 높은 최소 계좌 규모 - 적절할 수 있다. 많은 국가에서는, 금융부문에 대한 접근 확대가 최우선 목표가 되어야 한다.

정부들은 금융부문 확대를 가로막는 물리적, 금융적, 그리고 기술적 제약들을 해결해야 한다. 신용서비스에 대한 필요나 접근권이 없는 많은 개인들과 가정들 또한 건전하고 저렴한 예금서비스의 혜택을 받을 수 있을 것이다. 따라서, 예금서비스의 촉진은 궁극적인 목표로서, 그리고 금융부문에 대한 참여 확대의 수단으로서, 꼭 필요하다. 정부들은 개인들의 마이크로크레딧기관 참여를 유도하기 위한 수단으로서 마이크로크레딧 부문을 이용해 공적이전소득(public transfer)을 분배할 수 있다.<sup>542)</sup> 이는 또한 수혜자들의 예금 증가를 촉진할 수도 있다. 마

---

541) Ibid.

542) Ibid., p.211.

지막으로, 정부는 금융기관들이 저소득층에게 알맞은 예금수단을 제공하도록 장려하기 위해 그들에게 금전적인 인센티브를 제공할 수도 있다.<sup>543)</sup>

## 6. 신용대출에 대한 접근 증진

예금확대를 목표로 하는 정책들은 가계 참여에 초점을 맞추는 경향이 있는 반면, 대출을 촉진하는 계획들은 소규모 기업들에 대한 대출 공여에 초점을 맞추지만, 때로는 주택 구입 및 개발, 또는 다른 목적을 위한 대출에 초점을 맞출 때도 있다.<sup>544)</sup> 대략적으로 두 종류의 대출촉진 프로그램을 구별해볼 수 있다.<sup>545)</sup>

첫째, 대형 은행들로 하여금 그들 포트폴리오의 더 많은 부분을 소기업들과 금융소외계층에게 할당하도록 장려하는 프로그램과 둘째, 자본조달수단(예금 이외의)에 대한 마이크로크레딧기관의 접근 증대를 목표로 하는 프로그램이다. 이 중 첫 번째에는 금융소외계층에 대한 은행들의 대출 확대를 위한 인센티브 - 금전적 또는 다른 형태의 - 를 제공하는 광범위한 정책들이 포함된다. 미국의 모델은 비금전적 인센티브의 한 예이다. 은행들에게 “대출에 대한 필요를 충족”시킬 만큼의 대출을 공여할 것을 은행들에게 요구하는 규제 명령은 개발도상국에게는 적절하지 않은 것으로 보인다.

그 동안 미국의 지역채투자법에 대한 안으로서 다양한 금전적 인센티브 제도 - 세금혜택, 보조금 및 직접적인 현금지급을 포함해서 - 가 제시되었으며, 다른 나라들에서 다양한 방법으로 사용되었다. 물론 이러한 금전적인 접근방법은 “규제 명령” 방법과는 달리 국가의 예산지출을 필요로 한다. 이 프로그램은 전반적인 대출 및 은행 소득의 증

543) Ibid.

544) Ibid.

545) Ibid.

가를 유발하므로, 그로 인한 세금징수액이 인센티브 비용의 일부를 상쇄할 수 있을 것이다. 저소득층에 대한 은행들의 대출금액이 인색한 이유는, 앞서 말했던 비대칭적 정보 때문일 뿐만 아니라 소액대출은 은행들의 전통적인 업무와 다른 전문성과 인프라를 요구하므로 사업착수 비용이 상당히 높기 때문이다. 금전적 인센티브는 이러한 비용을 상쇄하는 데 사용될 수 있다. 미국은 최근에 은행활동지원(Bank Enterprise Award) 프로그램을 통해 금전적 인센티브 접근방법을 실험하기 시작하였다.<sup>546)</sup> BEA는 최저소득층 지역에 대해 대출업무를 확대하는 은행들에게 직접적인 현금지원을 공급하는 연방 프로그램이다. CRA의 대안으로서 세금혜택 프로그램이 미국에 제안되었다.<sup>547)</sup> 이러한 프로그램은 저소득층에 대한 은행의 대출금액을 기준으로 세금공제나 세금감면을 제공할 것이다. 이러한 세금혜택 중심 접근방법의 장점으로서는 투명성, 프로그램 시행에 필요한 규제 자원의 최소화(기본적으로, 은행 대출의 소득 프로파일에 대한 자료를 확인하는 것), 목표대출금액 달성을 위해 프로그램을 쉽게 변경할 수 있다는 용이함, 시장원칙과의 일관성과 신용 분배 결정을 완전히 은행에게 맡긴다는 점 등이 포함된다. 칠레에서 사용한 혁신적인 보조금 위주의 접근방법은 최소한의 규제 자원으로 마이크로크레딧 대출을 촉진하는 데 효과가 있었던 것으로 입증되었다.<sup>548)</sup> 칠레의 사회투자기금 하에 1993년부터 운영된 이 프로그램은 최소한의 보조금으로 가장 많은 소액대출을 제공하겠다는 은행들에게 경매형식으로 보조금을 지급한다. 소액신용대출 참여에 대한 은행들의 관심이 갈수록 증가함에 따라, “낙찰” 보조금의 평균 규모는 평균 1200달러(1인당 소득의 약 25%로, 대출이 저소득층 개인들에게 제공됨을 의미한다)의 대출에 대해 240달러에서

546) Santiago et al., op.cit., pp.44.

547) Marcus, op.cit., p.64.

548) Hylton, op.cit., p.212.

80달러로 줄어들었다. 프로그램 시행 이후, 은행들의 마이크로크레딧 포트폴리오는 약 1억 달러로 증가해, NGO 마이크로크레딧기관들의 고객 수보다 열 배 더 많은 고객들에게 서비스를 제공한다. 549)은행들 규모가 크고 그들 포트폴리오의 마이크로크레딧 비중이 총 자산의 단 1~5%밖에 차지하지 않으므로, 이러한 마이크로크레딧 포트폴리오가 해당 금융기관에 제기하는 위험은 미미하다. 따라서 규제당국은 그들을 감독하기 위해 상당한 자원을 들일 필요가 없다.550)

앞서 말했듯이 소액대출 업무의 개시비용이 높기 때문에, 은행들은 직접대출에 필요한 인프라와 훈련된 대출담당자를 확보하기보다는 제 3의 마이크로크레딧기관들을 통해 마이크로크레딧을 위한 자본을 제공하는 것이 더 쉽다고 생각할 수 있다. 바로 여기서 “신용대출 촉진”의 첫 번째 종류의 정책이 두 번째 종류의 정책과 결합된다; 정부들은 독립적인 마이크로크레딧기관들에 대한 은행들의 대출 제공이나 지분투자를 조장하는 정책을 수립할 수 있다. 바로 이러한 면에서 미국의 CRA는 신흥시장들에 대해 가장 소중한 교훈을 제공한다. CRA 규정들은 은행들로 하여금 금융소외지역에 대해 자체적으로 직접 대출을 확대하지 않고 “지역금융개발기관” (본질적으로는, 마이크로크레딧기관임)에 대한 대부 또는 지분투자를 통해 CRA 의무를 이행하는 것을 허용한다.551) 마찬가지로, 은행들의 직접적인 소액대출 취급 외에, 마이크로크레딧기관에 대한 대부나 투자를 장려하는 금전적 인센티브도 마련할 수 있다. 마이크로크레딧만을 전문으로 취급하는 소규모 마이크로크레딧기관들이 대형 은행들에 대해 제도상의 강점이 있다는 면에서(대형 은행들의 mission drift에 대한 우려 때문에), 그러한 정책들은 마이크로크레딧기관들에게 안정적인 자금조달을 가능하게 함으로써 마이크로크레딧기관들의 역할을 보존하는데 도움이 될 것

---

549) Ibid.

550) Ibid.

551) Ibid., p.213.

이다.<sup>552)</sup> 소규모 지역사회 은행들과 소액대출 전문 마이크로크레딧기관들의 역할을 보존하는 것이 바람직한 이유는 무엇보다, 앞서 말했듯이, 그런 기관들의 시장 점유율 증가가 전국적 경제상황 및 소득(특히 빈곤층의) 향상과 관련이 있는 것으로 경험에 의해 입증되었기 때문이다. 쉽게 이용 가능한 “상업적” 자금조달원을 창출하는 것 또한, 순수 기부/공적 자금지원과 일반국민의 예금 사이에 중간 단계를 만듦으로써, 비인가 기관들의 “reaching up”과 상업화 촉진을 위한 긍정적인 수단이 될 것이다.<sup>553)</sup> 그러한 마이크로크레딧기관에 대한 투자가 은행 자산에서 적은 비율을 차지하는 한, 단지 최소한의 규제만이 필요할 것인데, 그 이유는 그런 투자가 투자 은행의 자산 위험도에 미미한 영향을 미칠 것이기 때문이다. 마이크로크레딧기관 투자 평가를 위해 은행들이 부담해야 하는 초기비용과 그러한 투자의 잠재적 위험성은 프로그램이 제공하는 인센티브에 의해 상쇄될 것이다 (그렇지 않다면 은행들은 투자하지 않을 것이다). 게다가, 은행들은 기존 마이크로크레딧기관들의 지식과 경험을 활용하는 것이므로, 그러한 비용과 위험은 이 부문에 대한 “직접투자”(greenfield investment)보다 더 낮을 것이다. 일단 마이크로크레딧기관들과 협력관계를 맺고 나면, 은행들은 그들을 감시하고, 대형은행이 경험이 더 많을 수 있는 분야에 대해 (금융관리나 기술 등) 전문성을 공유하고, 그들의 성장을 도와야 할 필요를 느끼게 될 것이다. 이러한 관계는 향후 예금 취급을 위해 마이크로크레딧기관들을 준비시키는데 도움이 될 수 있다. 정부들은 종종 비인가 마이크로크레딧기관들의 자금조달을 증대시키기 위해 상위기관(apex organization)이나 보증제도 등의 다른 더 직접적인 접근방법을 사용해왔다.<sup>554)</sup> 상위기관이란 민간 소매 마이크로크레딧기관들에게 자금을 공급하는 도매 또는 “2류” 공공은행들이다. 이들은

---

552) Ibid.

553) Ibid.

554) Ibid.

종종 마이크로크레딧기관들에게 기술 지원도 제공한다. 상위기관들은 개념상으로 정부나 기부단체들이 자금조달에 대한 마이크로크레딧기관들의 접근 확대 수단으로서 그들에 대한 상업 여신을 보증하는 보증제도와 유사하다.<sup>555)</sup> 다만, 이러한 제도하에서는 정부나 기부단체들이 특정 마이크로크레딧기관에 대한 직접적인 공적 재정지원을 하지 않더라도, 소매 소액신용대출 활동에는 직접적으로 개입하지 않는다.<sup>556)</sup> 따라서, 이것들을 정책 대안으로 고려함에 있어 많은 사항들이 둘 모두에게 똑같이 적용됨으로, 본 논문에서는 두 제도를 하나로 통합하여 살펴볼 것이다. 이 제도들은 국제기부단체뿐만 아니라 많은 정부들에게도 매력적이다. 왜냐하면 정부나 기부단체에게 소액신용대출 촉진을 위한 매우 간단한 방법을 제공하며, 많은 경우에는 정부들이 갈수록 소매은행 활동에 대한 직접적인 참여를 자제하려고 하는 상황에서 공적 개발은행들이 할 수 있는 역할을 제공한다.<sup>557)</sup>

상위기관은 함께 협력할 수 있는 마이크로크레딧기관들이 충분히 많이 존재할 때 소액신용대출 확대에 있어 가장 효과를 발휘하기 쉽다. 이러한 상황에서, 상위기관들은 소액신용대출을 촉진할 수 있겠지만, 이러한 메커니즘의 효율성에 대해서는 의심이 제기되었다. 그러한 공적 기금이 단기적으로는 소액신용대출 활동의 확대에 이어질 가능성이 있지만, 특히 인가 기관의 경우에는 일대일 기준에는 못 미칠 것이다. 인가를 받은 마이크로크레딧기관들의 경우, 기부(상위) 단체의 지원이 상업적인 자금조달을 대신하거나 마이크로크레딧기관들이 상업적 자금조달수단을 모색해야 하는 필요성을 줄여, 지속가능성을 저해할 수 있다 (특히 상위기관의 자금이 시중금리 이하로 제공될 경우). 일부 금융기관들은 또한 지원받은 공적 자금을 마이크로크레딧이 아닌 다른 용도로 사용할 수 있다. 그럴 경우, 새로운 소액대출의 창

---

555) Ibid..

556) Ibid., p.214.

557) Ibid.

출 대신 소액대출의 대체가 발생할 것이다. 자금조달의 촉진보다는 인가 마이크로크레딧기관들의 “능력개발”에 초점을 맞춘 상위기관들의 노력조차도 그 효과가 미미한 것으로 나타났다.

비인가 마이크로크레딧기관들에 대한 상위기관의 지원은 좀 더 효과적일 수 있다. 위에서 설명한 정부 보조금의 훼손이 마이크로크레딧만을 전문으로 취급하고 종종 상업적 자금조달수단에 대한 접근이 없는 비인가 마이크로크레딧기관들에게서는 발생할 가능성이 더 적다.<sup>558)</sup> 그러나, 상위기관의 초점이 비인가 기관들에 대한 자금지원에 맞춰진다면, 위에서 언급한 모든 이유들로 인해 그 목표는 그들의 업무능력 향상, 활동범위 확대, 그리고 궁극적으로는 지속 가능한 생존능력을 지닌 기관으로서 발전할 수 있도록 돕는 것이어야 한다.

이러한 측면에 대한 과거의 결과는 일관적이지 않으며, 상위기관의 지원을 받는 대부분의 (비인가) 마이크로크레딧기관들은, 심지어 지원을 받기 시작한지 몇 년이 지나도, 자립의 가능성이 거의 없이 운영된다. 비평가들은 상위기관들이 얼마 안 되는 지속가능하고 상업적으로 실행 가능한 마이크로크레딧기관들의 등장에 있어 대체로 아무런 역할도 하지 않았거나 매우 적은 역할만을 하였다고 지적한다.

마찬가지로, 상위기관들은 비인가 마이크로크레딧기관들의 금융시장 진입을 돕는 데 있어서도 좋은 결과를 거두지 못하였다. 그럼에도 불구하고, 적어도 이론적으로는, 체계적인 상위기관은 비인가 마이크로크레딧기관들의 영업능력 향상과 지속가능한 기관으로의 전환에 도움이 될 수 있다 (예컨대, 실적 개선을 조건으로 지속적인 지원과 기술적 지원을 제공하는 방법 등을 통해).<sup>559)</sup>

많은 나라에서는 여전히 상위기관이 지원할 (인가 또는 비인가) 마이크로크레딧기관들이 거의 존재하지 않는다. 그런 상황에서는, 상위

---

558) Ibid.

559) Ibid., p.215.



기관의 초점은 마이크로크레딧기관의 창설을 돕거나 이 부문에 대한 신규 참여를 촉진하는 데 맞춰져야 한다. 다시 한 번, 무조건 마이크로크레딧기관의 숫자만을 늘리는 것이 목표가 아니라, 지속적인 확장 및 지속이 가능한 기관으로서 발전할 수 있는 양질의 마이크로크레딧기관들이 창설되도록 돕는 것이 목표여야 한다는 사실을 기억하는 것이 중요하다. 이와 못지않게 중요한 것은 이 부문에 있어서도 그 동안의 결과가 만족스럽지 못하다는 사실이다. 일부 국가에서는, 상위기관으로부터 지원 받을 수 있다는 사실만을 믿고 신규 (비인가, 주로 NGO) 마이크로크레딧기관들이 우후죽순으로 소액신용대출 부문에 진출했지만, 대부분은 지속가능한 기관으로 발전할 가능성이 없었으며, 따라서 설립 직후 파산하거나 대출기준이 강화되자 상위기관의 지원 대상에서 탈락되었다.<sup>560)</sup> 다른 나라에서는, 상위기관들이 자금지원을 할 만큼 매력적인 마이크로크레딧기관을 찾지 못해, 결국 스스로 소매 활동을 시작하거나 매우 집중적인 포트폴리오만을 지원하게 되었다.

상위기관들이 과거 은행업 (또는 기타 다른 상업적 활동) 진출에 실패한 정부들과 정치적 개입이라는 공통적인 취약성을 지니고 있다는 점도 주목해야 한다. 경험에 비추어볼 때, 정부 산하의 상위기관들이 완전히 객관적이고 전문적인 기준으로 지원금을 분배할 것이라고 예상하는 것은 비현실적이며, 종종 정치적 목표가 개입되기 마련이다. 비록 상위기관들의 목표가 소매은행업에 대한 정부의 개입을 막는 것이긴 하지만, 대출 분배에 있어 여전히 정부의 영향을 받는다.(비록 도매 차원에서이긴 하지만)<sup>561)</sup> 적절한 인센티브와 보호책 마련의 어려움이 이번 장에서 논의된 실망스러운 결과에 있어 어느 정도는 원인이 되었을 것이다. 요컨대, 상위기관들은 인가 마이크로크레딧기관들을 돕는 데 상당히 비효율적이고 비효과적인 경향을 보여왔다. 이들

---

560) Ibid.

561) Ibid.

은 아마 비인가 마이크로크레딧기관들이 업무능력을 개선하고 지속가능한 기관으로 발전할 수 있도록 돕는 데 더 효과적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. 상위기관들은 (비인가) 마이크로크레딧기관의 수가 이미 “임계질량”에 도달한 경우 가장 효과적이었다<sup>562</sup>); 이 경우, 상위기관들은 (주로 인가를 받지 못한) 마이크로크레딧기관들에 대한 자금 제공을 통해 이들이 업무 확대를 돕는 등, 적어도 긍정적인 단기적 영향을 미칠 수 있다. 기술 지원 제공에 대한 성공사례도 몇몇 있다. 그러나 많은 나라에서는, 마이크로크레딧기관에 대한 자금지원 부족보다는 마이크로크레딧기관 자체의 부족이 더 큰 방해요소이다. 그러한 여건 하에서 마이크로크레딧기관들은 때때로 신규 마이크로크레딧기관들의 진출을 촉진하는 데 성공하기도 하였다. 그러나, 새로운 마이크로크레딧기관들의 진출이나 이들의 업무 개선에 관한 성공은 이번에도 썩 만족스럽지는 못하다.

한 가지 마지막 대출촉진 정책에 대해 간략하게 짚고 넘어가겠다 : 바로 미국의 주택금융대출시장(mortgage market)을 모델로 한 제2차(유통)시장을 조성함으로써 마이크로크레딧기관들에 대한 자본 공급을 촉진하는 정책들이다. 이러한 정책들을 마이크로크레딧에 적용한 경험은 거의 전무하다. 그러나, 적어도 이론상으로는, 위험을 예금자들이 아니라 위험허용도가 높은 자본시장 투자자들 사이에 광범위하게 분배하는 한편, 마이크로크레딧 시장에 상당한 금액의 자본을 제공하기 위한 수단으로서 이러한 원칙들이 적용될 수 있을 것이다. 그러나 실용적으로 볼 때, 소액대출의 증권화 및 판매에 수반되는 거래비용은 엄청나게 비쌀 수 있다.

게다가, 많은 개발도상국의 자본시장은 발달이 충분히 이루어지지 않았으며 정부들은 국채 및 기업 유가증권을 위한 깊은 시장(deep market)을 형성하기 위해 여전히 노력하고 있는 상황이다. 이러한 상

---

562) Ibid.

황에서는, 구조화된 마이크로크레딧 유가증권을 위한 시장이 조성되기 어렵다. 세금 혜택이나 보조금을 제공하는 혁신적인 프로그램들은 소액 대출고객 및 금융소외계층에 대한 전통 은행들의 대출 서비스 확대를 효과적이고 효율적으로 촉진할 수 있을 것이다.<sup>563)</sup> 정책입안자들은 또한 마이크로크레딧 부문에 더 많은 자본을 끌어들이고 소액대출의 범위를 확대하기 위한 수단으로서 대형은행들이 마이크로크레딧 기관에 투자나 대출을 하게끔 유도하는 인센티브를 마련할 수도 있다.<sup>564)</sup> 마지막으로, 이론적으로 상위기관들과 2류 은행들은 마이크로크레딧 부문에 대한 신규 참여를 촉진하고 비인가 마이크로크레딧기관들이 재정적 지속가능성을 이룰 수 있도록 도움으로써 생산적인 역할을 수행할 수 있다. 그러나, 이러한 목표를 달성하는 데 있어 이 공공기관들이 이제껏 성취한 결과는 상당히 일관성이 없어 보이며, 따라서 정책입안자들은 이 마지막 접근방법을 실행하기에 앞서 정부가 그러한 기관들의 기강과 책임을 유지할 수 있는 능력이 있는지를 신중히 평가해야 한다.

잘 알려진 것처럼, 신흥시장들의 금융제도는 규모도 작고 재정적 견실성도 낮으며 관료적 전문성과 자원 또한 미흡하다. 또한 정치적 개입, 업계에 의한 관료적 포획(bureaucratic capture, 행정기관이 자신이 규제해야 할 이익집단들에게 도리어 지배당하는 현상), 또는 명백한 부정부패의 위험이 더 높다. 투명성이 결여되어 있고 관료적 전문성과 재량권에 크게 의존하는 CRA 접근방법은 위에서 언급한 “목표들” 중 최소한 두 가지를 달성할 수 없다. 바로 금융부문 발달에 대한 긍정적인 효과를 극대화하는 것과, 공적 개입 및 관료적 자원에 대한 부담을 최소화하는 것이다.

CRA의 대안으로서 종종 시장위주의 접근방법이 제안되었으며, 이는 미국에서 더 효과적일 수 있다. 그러나 개발도상국의 경우, 사회적 목

---

563) Ibid., p.216.

564) Ibid.

표들을 시장 요소들과 결합시킴과 동시에 투명성을 제고하고 관료적 부담을 최소화할 접근방법을 취해야 한다는 주장이 더더욱 설득력을 가진다. 그러나, 비록 CRA의 전반적인 법률적 접근방법이 개발도상국의 신흥시장에 있어 최적의 방법은 아닐 수 있지만, 몇 가지 측면들은 신흥시장의 정책수립에 도움이 될만한 유용한 교훈을 제공한다; 특히, 1993년의 규정들은 은행들이 그들의 CRA 의무 준수의 한 방법으로서 마이크로크레딧기관(미국에서는 종종 지역개발금융기관이라 불린다)들과 협력하고 지원하는 것을 허용하고 격려한다.

#### 제 4 절 마이크로크레딧의 담당기관 유형

미국의 지역재투자법은 금융시장이 발달하지 아니한 개발도상국에게는 적합하지 않다. 그러나, 많은 국가에 있어 정부가 마이크로크레딧 성장을 촉진하는 데 보다 적극적인 역할을 수행하는 것이 타당하다고 생각한다. 이에 관하여 우리나라에서도 다양한 견해들이 제시되었다. 아래에서는 마이크로크레딧을 담당하는 기관의 유형과 장단점 및 우리나라에서 정비되었던 법령의 내용이나 국회에서 발의되었던 법률안을 소개하고 분석해보기로 한다.

##### 1. 마이크로크레딧 전담 금융기관 설립 방안

특별법을 제정하여 마이크로크레딧 업무를 전담하거나 마이크로크레딧이 해당은행 총대출의 일정비율 이상이 되는 특수목적 금융기관을 설립하는 방안이 있을 수 있다. 여기에는 정부출자에 의해 전문은행을 신설하거나, NGO가 운영하는 기존 민간 마이크로크레딧기관을 전문금융기관으로 확대 개편하거나 또는 기존 정부출자 금융기관중 일부 금융기관에서 마이크로크레딧 업무를 전담하게 하는 유형이 있을 수

있다. 그 대출재원은 정부 출연금 이외에 예금 수취 및 채권발행 등을 통하여 마련할 수 있을 것이다. 이 방안은 빈민층에 대한 정부의 사회복지지원 기능 보완 및 금융기관을 통한 자원의 효율적 배분이 가능하고 기존 정부출자 금융기관에 마이크로크레딧을 전담토록 할 경우 해당은행의 전문인력, 설비, 신용정보 등을 활용 가능하다는 장점이 있다. 반면 마이크로크레딧기관이 자립하려면, 평균 영업기간은 11년인 바, 이 기간 동안, 정부예산에 의한 지속적인 지원이 불가피하기 때문에 금융기관의 도덕적 해이(Moral Hazard) 발생할 우려가 있다. 또한 저소득층에 대한 소액 대출 및 창업상담관련 전문 인력을 확보하기 곤란하다.

이를 위해서는 별도의 감독법규 제정이 필요하며 여타 제도권 금융기관과 동일한 감독·규제를 받을 경우 탄력적인 대출운용 제약 등을 받게 된다. 전문금융기관 설립 사례는 서민금융기관이 발달되지 않은 일부 개도국에 한하며 성공한 사례가 거의 없으며, 외국 마이크로크레딧전문 금융기관은 상당기간 비영리 단체로 운영된 후 금융기관으로 전환된 경우가 대부분이다. '92~03년중 15개국의 39개(중남미 23개, 아시아 15개, 아프리카 1개) 민간운영 마이크로크레딧이 은행으로 전환되었으며 200여개는 비은행 금융기관으로 전환되었다.

## 2 기존 금융기관에 대하여 마이크로크레딧 취급을 의무화하는 방안

한국형 미국의 지역채투자법을 제정하거나 금융관련 법규에 유사한 규정을 신설하여 은행 및 비은행 금융기관이 신규대출의 일정비율 이상을 지역내 금융 소외계층에 대한 대출업무를 취급토록 의무화하는 방안이다. 사실 이 방안은 정부의 재정지출이 없는 반면에 금융기관의 자율경영을 저해하는 규제 강화에 해당한다고 판단된다. 미국은 다

인종국가로서 사회적 통합을 위해 사회적 약자에 대한 정책적 배려가 당연하다는 국민적 공감대가 형성되어 있고, 금융기관의 지역사회에 대한 기여가 평판 및 영업에 큰 영향을 미침에 따라 시장원리에 어긋난다는 오랜 논란에도 불구하고 CRA가 존속 가능하였던 것이다.

또한, 금융기관의 건전성 제고라는 측면에서도 문제가 된다. 대출자산의 부실화가 발생할 경우, 마이크로크레딧은 무담보대출로서 신용위험이 높아 BIS 자기자본비율이 하락하게 된다. 또한, 모든 금융기관에게 이러한 의무를 지우는 것은 어렵다고 판단된다. 상호저축은행, 신협, 새마을금고 등 제도권 서민금융기관은 부실화로 인한 구조조정 및 전문심사 인력 부족 등으로 마이크로크레딧 업무 취급이 곤란하다. 과거 상호저축은행은 전문적인 신용평가모델 및 심사인력이 미비된 가운데 경쟁적인 무담보 소액신용대출로 인해 관련 대출자산의 부실화를 경험한 바 있다.

미국의 지역재투자법(Community Reinvestment Act)은 연방감독기관이 감독대상 금융기관에 대하여 ① 대출(Lending), ② 투자(Investment) ③ 금융서비스(Service) 관련 실적을 검사하는 바, 평가지표와 대출(차입자 소득별 대출분산정도, 자산 100만불 이하 법인에 대한 대출실적 등), 투자(지역내 저소득층·소수민족관련 비영리단체에 대한 기증실적 등) 및 금융서비스(소득 수준에 따른 지역별 지점설치 현황 등)이다. 평가결과를 토대로 우수, 양호, 개선필요, 실질적 비준수(Substantial noncompliance)의 4등급으로 평가하게 된다. 감독당국 및 개별 금융기관은 CRA평가결과를 공시하게 되며, 감독당국은 은행 합병, 지점설치·이전 등 인허가시 평가결과 활용하고 있다. 우리나라도 이러한 금융기관의 공익성을 반영한 입법안이 몇 차례 제출된 적이 있었지만, 모두 폐기되었다. 아래에서는 그러한 법안에 대해 간단히 소개하고 그 타당성 여부를 검토하기로 한다.

## (1) 금융기관이 공익성에 관한 법률안(2007. 1. 29. 이원영의원 등 15인의 발의)

이 법안은 금융기관의 과도한 안정성·수익성 위주의 경영으로 지방, 중소기업, 서민 등의 금융활동에 어려움을 겪고 있다고 판단하고 금융기관에 대해 금융소외자에 대한 사회적 책임을 지우고자 하였다. 이 법안은 IMF외환위기 이후 국민의 세금으로 조성된 공적자금 투입('06.9월까지 168.5조원)을 통한 구조조정으로 금융기관의 수익성과 건전성이 개선된 반면, 경쟁원리의 강조, 금융기관의 합병과 대형화, 담보위주의 대출관행 등으로 서민과 지역거주자 등의 금융접근성이 위축됨에 따라, 이들이 제도권 금융기관을 이용하지 못하고 대부업체 등 사금융을 이용하면서 금리부담(은행 가계대출 5.7%, 저축은행 11.2%, 대부업 62.2%)이 가중되는 등 어려움을 겪고 있는데 반해 금융기관의 공익성제고를 위한 노력은 미흡하다는 문제인식에 따라 제안된 것으로 이해된다. 이 법안은 이 법안의 내용과 체계는 박영선의 원이 대표발의한 『금융기관의 공익성 제고 촉진법안』('06.11.9 발의)과 유사하다. 이 법안에 따르면 금융기관의 공익적 경영을 평가하여 정부 또는 지방자치단체가 특별한 이익 또는 불이익을 줄 수 있도록 하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 가. 금융기관은 금융업무 등을 함에 있어 공익성 제고에 적극적으로 기여 하여야 함(안 제4조).
- 나. 금융감독위원장은 관계기관의 장과 협의하여 금융기관 공익활동에 관한 연도별 지침을 작성하여 공표하고 이를 국회에 보고하여야 함(안 제5조).
- 다. 금융기관은 공익활동 지침에 기초하여 당해연도의 공익성 제고 목표를 달성하기 위한 공익활동계획을 수립하여야 함(안 제6조).
- 라. 공익활동평가의 실시와 평가기반의 구축을 체계적·효율적으로

추진하기 위하여 금융감독위원장 소속하에 금융기관 공익활동 평가위원회를 둠(안 제7조).

- 마. 금융기관 등의 공익활동평가 내용은 중소기업·서민·지역경제에 대한 여신 및 금융서비스 정도 등 경제적 측면, 기부·윤리경영·원활한 노사관계 정도 등 사회적 측면, 친환경 기업·기술 등에 금융지원 등 환경적 측면 등이 포함되도록 함(안 제10조).
- 바. 금융기관 공익활동 평가 위원회는 금융기관의 자체평가결과 및 위원회의 평가결과를 종합한 평가결과를 공개하여야 함(안 제14조).
- 사. 정부는 금융 및 산업·중소기업 정책 등을 수립·집행함에 있어 평가결과를 연계·반영하여야 함(안 제15조).
- 아. 금융기관의 장은 평가의 결과에 따라 우수사례로 인정되는 소속 부서·기관 또는 사원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치를 하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 함(안 제16조).

한편, 이 법안에 대한 재정경제위원회 검토보고를 소개하면 다음과 같다. 새로운 법의 제정을 통해 금융기관에게 공익적 업무 수행을 강제하면서 그 평가결과를 정부의 인·허가, 임·직원에 대한 제재조치 등을 결정시 활용토록 하는 법안의 내용에 대해서는 다음과 같은 의견이 존재하고 있음: 첫째, 민간기업인 금융기관에 대하여 국가가 업무계획 수립·시행 강제, 자료제출 요구, 평가 결과 공표를 의무화하고 임·직원에 대한 제재 및 포상 등 인사 정책에 관여하는 것은 기업의 영업의 자유를 침해할 우려가 있고, 무엇보다 관치금융의 폐해를 재연할 수 있다는 반론이 있음. 둘째, 이 제정안과 유사한 미국의 CRA제도의 유효성에 대한 연구결과가 아직 일치된 결론에 이르지 못하고 있으며<sup>565)</sup>, CRA 관련대출의 낮은 수익성과 높은 연체율 및 이에

565) Schwartz(1998)는 CRA 규제대상 기관이 비규제대상 기관에 비해 저소득층 및 흑인 등 소수민족에 대한 대출 승인율이 높고 대출비중도 확대되고 있다고 주장하지만, Shlay(1999)는 CRA 규제대상 금융기관이 많은 대도시 지역에서 반드시 소외



따른 시장의 효율적 자원배분기능 저해 등 부작용도 지적되고 있으므로 새로운 제도도입에 대해서는 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 필요가 있다는 의견이 있음. 셋째, 공익적 업무 평가결과를 금융기관의 인·허가 등에 있어 활용토록 하는 것은 금융기관의 인·허가와 등록 등을 규정하고 있는 금융관련법령과 상충될 소지가 있음. 넷째, 금융업에만 특별법으로 공익적 의무를 강제하는 것은 평등권 침해 우려가 있고, 사회적 측면의 공익성은 단순히 금융기관에게만 해당되는 것은 아니라는 의견이 있음.

따라서, 이 법안의 취지는 타당한 측면도 있지만, 새로운 규제법 제정을 통해 금융기관의 공익성 제고를 강제적으로 달성하기 보다는 미국을 제외한 다른 선진국(영국, 프랑스, 캐나다)에서 공시의무화 등과 같은 간접 수단을 활용하여 공익성 제고를 추진 중임을 감안하여, 은행법 등 현행법의 보완을 통해 금융기관의 자발적 노력을 확대하는 것으로 입법방향을 설정하는 것이 바람직할 것으로 보임. 지역별 대출금 현황 및 공익활동 실태 등을 은행 등이 공시토록 은행법<sup>566</sup>) 등에 명문으로 규정하고, 민법상 사단법인인 은행연합회를 증권업협회

---

계층에 대한 대출이 크게 증가하지 않고 있는 것으로 분석하였다. 또한, Botic(2001)은 새롭게 CRA 규제를 받는 기관은 3년 이내에는 저소득층 및 소수민족에 대한 모기지대출이 증가하지만 3년이 경과하면 대출증가 효과가 약화된다는데, 결국 CRA 제도의 성공 여부는 지역사회의 CRA 이행 감시능력에 달려 있는 것으로 평가출처: 한국은행 해외경제정보(제2006-110호)

566) 제51조(경영공시) 금융기관은 예금자 및 투자자의 보호를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항을 금융위원회가 정하는 바에 따라 공시하여야 한다.

\* 시행령 제24조의3 (경영공시) ①법 제51조의 규정에 의하여 금융기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다.

1. 채무 및 손익에 관한 사항
2. 자금의 조달 및 운용에 관한 사항
3. 법 제53조 또는 금융산업의구조개선에관한법률 제10조·제14조의 규정에 의한 조치를 받은 경우 그 내용
4. 기타 예금자 및 투자자의 보호를 위하여 공시가 필요하다고 인정되는 사항으로서 금융위원회가 정하는 사항

②금융위원회는 제1항제1호 내지 제3호의 공시사항에 관한 세부기준을 정할 수 있다.

(증권거래법 제162조) 및 자산운용협회 (『간접투자자산 운용업법』 제 160조)등의 사례와 같이 법정 자율규제기관화 하여 그 업무범위에 공익성 제고관련 사항을 규정하며, 은행연합회로 하여금 서민 및 지역별 대출실적 등을 비교공시하여 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개토록 하고, 우수 금융기관에 대해서는 포상과 세제지원 등의 인센티브를 부여토록 하는 규정의 신설이 모색될 필요가 있는 것으로 보임.

- 한편, 금융기관의 공익성 제고 노력은 휴면예금 등을 활용한 마이크로 크레딧(무담보소액신용대출) 등 저소득층 지원방안과 서민금융활성화 방안 등과 함께 유기적으로 추진될 필요가 있을 것으로 생각됨.
- 미국 CRA, 프랑스, 캐나다 등의 입법례와 비교시, 대상금융기관, 평가대상항목(공익성의 범위), 인사상 우대와 같은 평가결과의 강제여부, 세제지원 등의 규정에 있어 차이가 있음. 공익성의 범위와 관련하여 이 법안에서는 신용여신 등 경제적측면, 금융소비자 보호와 투명경영 등 사회적 측면, 친환경기업 등 환경적 측면을 망라하고 있으나, 미국의 CRA법은 공익성의 범위에 대출, 투자, 금융서비스(Service) 관련 실적 등 경제적 측면만을 고려하고 있다. 대상 금융기관과 관련하여서는 이 법안이 금융기관의 규모나 상장여부 등에 관계없이 대부분의 금융기관을 대상으로 하고 있으나, 미국은 은행으로 한정하고 있고 프랑스 등은 상장기업에 한정하고 있음. 특히 자산을 운용하여 수익을 투자자에게 귀속시키는 간접투자기구나 신탁회사 및 선물회사 등은 사회적 가치나 공공의 이익 보다는 투자자의 이익을 우선시하여야 하는 업무 특성을 가진다고 할 수 있으므로 대상금융기관으로 적합하지 않으며, 규모의 영세성과 경영부실로 많은 어려움을 겪고 있는 서민금융기관(상호저축은행, 신협, 수협, 새마을금고 등) 및 현재

존재하지 않는 장기신용은행도 대상범위에서 제외하는 것이 바람직함.

<주요국의 입법례 비교>

|                     | 이월영의원(안)     | 미국               | 프랑스         | 캐나다         |
|---------------------|--------------|------------------|-------------|-------------|
| 관련 규제               | 법률(안)        | CRA              | NRE         | 은행법, 보험법등   |
| 적용 분야<br>(공익성의 범위)  | 경제, 사회<br>환경 | 대출, 투자,<br>금융서비스 | 고용, 환경<br>등 | 포괄적<br>사회공헌 |
| 적용 대상               | 전 금융기관       | 은행               | 상장기업        | 은행, 보험 등    |
| ①계획수립 및 제출          | ○            | ×                | ×           | ×           |
| ②당국 평가              | ○            | ○                | ×           | ×           |
| ③국가정책과의 연계          | ○            | ×                | ×           | ×           |
| ④인허가 등 평가결과 반영      | ○            | ○                | ×           | ×           |
| ⑤외부 표창, 내부 인<br>사우대 | ○            | ×                | ×           | ×           |

(2) ‘서민금융 및 지역금융의 활성화를 위한 법률안’(2007년  
심상정의원 발의)

이 법안은 고금리채무 문제의 해결에 대한 대형은행들의 의무를 부과하고 서민은행과 서민금융기금 설치를 제안한바 있으나 입법화되지 못하고 폐기되었다. 이 법안의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 한국판 ‘지역채투자법을 제정해 대형 금융기관이 의무적으로 일정비율을 서민과 지역중소기업에 대출하도록 한다. 둘째, 서민금융채를 발행으로 자금을 조달하여 국책 서민은행을 설립하여 등록금, 의료비 등 긴급한 생계비는 무담보로 대출해준다. 셋째, 기여금, 정부출연, 공적자금을 지원 받은 금융기관들의 기여 등을 재원으로 한 서민개발기금을

설치해야 한다. 서민개발기금은 사회연대은행 설립, 서민 지원 실적이 우수한 서민금융기관(새마을 금고, 신용협동조합) 지원 등에 사용한다.

이 법안은 IMF 외환위기 뒤 우리나라 금융기관들은 지나치게 수익성에 치중해 금융의 공익적 성격을 외면해왔으며, 그 결과 서민과 지역 소기업은 제도금융 거래에서 소외되고 사금융이 확산돼 서민의 고통은 가중되고 이에 따라 서민금융과 지역금융을 활성화하는 특단의 조치가 절실하다는 전제를 두고 있다.

법안의 핵심내용은 대형금융기관에게 저소득 서민층을 상대로 한 신용제공(이른바 ‘마이크로크레딧’)을 의무화한 것이다. 대형금융기관에는 또한 서민금융, 지역금융 지원의무를 부과했고, 국가와 지방정부에는 금융양극화 해소 책무를 지웠다. 이 법안은 미국의 평등신용기회법(ECOA: Equal Credit Opportunity Act), 지역재투자법(CRA: Community Reinvestment Act)과 일본의 금융평가법을 모델로 우리 현실에 맞춰 변형한 것이다. 두 나라의 경우 고객의 평판(reputation)에 따라 서민·지역금융을 지원토록 한 반면 이 법안은 고객의 평판에다 의무조항을 추가한 점이 다르다.

또한 국가에 대하여 서민과 소기업의 금융상의 필요에 적절히 대응하고 개인들의 신용형평을 위해 노력할 책무를 부과하고, 지방자치단체에 대해서는 국가와 협의하여 서민금융 및 지역금융의 활성화에 필요한 시책을 수립하고 지역에서 조성된 자금이 역외로 과도하게 유출되는 것을 막기 위한 시책을 수립하고 실시해야 할 책무를 부과하고 있다. 또한, 금융기관에 대해서는 일정 비율 이상을 저소득 서민에게 공급하거나 저소득 서민지원업무에 운용하되, 일정 비율 이상을 수도권이 아닌 지역에 공급하도록 하고 있다. 금융위원회에 대해서는 서민금융과 지역금융 활성화를 위한 연도별 시책을 매년 1월말까지 작성·공표하고 이를 국회에 보고하도록 하고 금융기관의 고객에 대한 차별 여부, 금융기관의 저소득 서민에 대한 신용공여 정도, 금융기관

의 수도권이 아닌 지역에 대한 신용공여 정도를 조사하여 공포하도록 하고 있다.

최근 일본에서는 서민의 금융소외현상이 심화되자, 금융의 공공성을 법안에 반영하려는 몇 차례의 시도가 있었다. 금융평가법의 입법화가 그것이다. 그러나 현재까지 입법화되지 못하고 있다. 이 법안은 다음 사항을 법적으로 규정하는 것을 핵심으로 하고 있다. 금융평가위원회를 설치하여 ‘원활한 자금수급’과 ‘이용자 편의’라는 두 가지 관점에서 필요한 정보를 수집하고 금융기관 활동을 평가하고 공개에 적합하지 아니한 것을 제외하고 수집한 정보와 평가 결과를 평가대상 금융기관에 전달하고 평가위원회 심사를 거친 후 국민에게 이를 알린다. 먼저 원활한 수급과 관련하여서는 평가대상 금융기관이 영업지역의 자금 수급에서 어떠한 역할을 하고 있는가, 간접금융에 크게 의존할 수 밖에 없는 중소기업에 대한 자금공급에 어느 정도 기여하고 있는가, 평가대상 금융기관이 일방적으로 용자조건을 변경하여 자금 공급의 안전성에 나쁜 영향을 주고 있는 것은 아닌가 등의 항목에 초점을 맞추고 있다.<sup>567)</sup>

그러나, 금융기관에 대한 공공성을 입법화하는데는 앞서 언급한 바와 같이 여러가지 부작용이 따를 수 있으며, 정책상호간의 충돌이 생길 수 있으며 자칫하면 금융기관이 부실화를 초래할 수 있다는 점에서 이러한 입법화에는 신중을 기하여야 할 것이다.

### 3. 감독당국의 경영지도를 통한 금융기관의 마이크로크레딧 취급확대 유도방안

감독당국이 마이크로크레딧 지원 및 취급실적 등을 포함한 공공성 지표를 제시하고 각 금융기관의 지표이행실적을 경영실태 평가에 반

567) 이에 대해서는 박중현, “국판 <지역재투자법>의 도입 필요성”, 코리아연구원 특별기획 제7호(2006.05), P.3-10.

영하고 정기적으로 공시함으로써 금융기관의 자발적 참여를 유도하며 필요시 동 결과를 인허가 업무에도 반영하는 것이다. 그러나, 법령에 근거한 것이 아니기 때문에, 공공성에 대한 평가결과가 미흡하더라도 그 이행을 강제할 수 없다는 점에서 실효성에 문제가 있다. 현행 금융감독법규상 점포 인허가 등 대부분의 금융감독업무가 단순 신고사항 등으로 자율화되어 있으며 동일인 보유주식한도 승인, 합병, 겸영업무, 타회사 출자 등에 대한 인가도 준칙주의에 의거하여 감독당국의 재량권 행사가 어렵다. 현행 법규상 차별적용이 가능한 사항은 은행의 해외지점 신설시 금융위와 협의토록 한 □□은행법□□ 제13조를 탄력적으로 운용하는 방법 정도이다.<sup>568)</sup>

#### 4. 민간 마이크로크레딧기관에 대한 정부의 재정지원 확대 및 민간의 지원 확대를 유도하는 방안

현재 우리나라는 이미 이러한 방향으로 나아가고 있는 것으로 보인다. 이를 위하여 그 동안 많은 법령들의 정비가 이루어져왔다.

##### (1) 국민기초생활보장법

법률에서는 수급권자에 대한 자활급여(제15조) 제공외에도 수급자와 그 요건에 미치지 못하는 차상위자를 위한 중앙자활센터를 둘 수 있도록 하였으며(제15조의2) 지역자활센터를 지정할 수 있도록 하고 있다(제16조). 이 법에 의하면 차상위권자는 자활급여 지급대상이 아니지만, 자활센터에서 다양한 교육과 지원을<sup>569)</sup> 받을 수 있다. 물론 이

568) 조사연구실 임채율 수석조사역 [http://www.fss.or.kr/kr/search/search\\_total.jsp?kwd=%B8%B6%C0%CC%C5%A9%B7%CE%C5%A9%B7%B9%B5%F](http://www.fss.or.kr/kr/search/search_total.jsp?kwd=%B8%B6%C0%CC%C5%A9%B7%CE%C5%A9%B7%B9%B5%F).

569) 제16조 제1항은 다음 각호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인등 비영리법인과 단체(이하 “법인등”이라 한다. 이하 이 조에서 같다)를 법인등의 신청을 받아 지역자활센터로 지정할 수 있도록 하고 있다; 1. 자활의욕 고취를 위한 교육, 2. 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선, 3. 생업을 위한 자금융

러한 활동은 엄격한 의미의 마이크로크레딧에 해당하는 것은 아니지만, 최근 마이크로크레딧의 정의가 확대되고 있어 넓은 의미에서는 이에 해당한다고 할 수 있다. 시행령에서는 자금 대여의 범위를 자활을 위한 사업의 창업·운영자금, 취업에 필요한 지도 및 기술훈련비로 확대하고 소액신용대출(마이크로크레딧) 등 자금 대여의 방식을 구체화하고 있다(제17조)<sup>570</sup> 또한, 수급자의 자활을 위한 창업지원의 내용을 창업업종의 선정 및 사업계획의 수립, 기능훈련·제품개발 등의 지도, 세무, 회계, 법률 등 경영관련교육, 공공·민간 창업지원서비스의 연계·알선 및 그 밖에 창업 지원 및 경영개선에 관한 사항 등의 제공으로 하고 있으며(제21조), 자산형성지원의 내용을 저축금액에 상응한 자금의 지원과 경제·금융 등 필요한 교육의 제공으로 하고 자산형성지원이 목적을 주택구입·임대, 본인 및 자녀의 고등교육·기술훈련, 사업의 창업·운영자금 및 그 밖에 보건복지가족부장관이 고시하는 용도 등으로 한정하고 있다(제21조의2). 그 밖에도 은행 등 금

자 알선, 4. 자영창업 지원 및 기술·경영지도, 5. 자활공동체의 설립·운영지원, 6. 기타 자활을 위한 각종 사업.

570) 제17조 (자금의 대여 등 <개정 2007.6.28>) ①보장기관은 법 제15조제1항제1호에 따라 수급자에게 자활에 필요한 다음 각 호의 자금을 대여할 수 있다. <개정 2007.6.28, 2008.2.29>

1. 사업의 창업·운영자금
  2. 취업에 필요한 기술훈련비
  3. 그 밖에 보건복지가족부장관이 수급자의 자활에 필요하다고 인정하는 비용
- ②제1항에 따른 자금은 『공공자금관리기금법』에 따른 공공자금관리기금이나 일반회계에서 대여한다. <신설 2007.6.28>
- ③보장기관은 제1항에 따라 자금을 대여받으려는 자의 자금 대여규모, 사용계획 등이 보건복지가족부장관이 정하는 기준에 적합한 경우에는 마이크로크레딧 방식(자금을 무보증으로 대여하면서 자활에 필요한 교육·훈련·경영지원 등을 제공하는 방식을 말한다)으로 자금을 대여할 수 있다. <신설 2007.6.28, 2008.2.29>
- ④보장기관은 자금을 대여 받은 수급자가 대여신청 당시의 목적대로 자금을 사용하지 아니하는 경우에는 시정을 요구할 수 있으며, 수급자가 정당한 사유없이 그 시정요구를 이행하지 아니한 때에는 대여한 자금을 수급자로부터 회수할 수 있다. <개정 2007.6.28>
- ⑤자금의 대여신청, 대상자의 선정 및 대여자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다. <개정 2007.6.28, 2008.2.29>

용기관, 자활근로 참여자를 인턴으로 채용하는 민간기업체 및 자활급여위탁능력이 있다고 보건복지부장관이 인정하는 기관 등을 자활급여위탁기관으로 규정하고 있다(제21조의3).

## (2) 세법분야

### 1) 법인세법

2008년 3월 31일 법인세법 시행규칙을 개정[일부개정 2008.3.31 기획재정부령 제10호 하였는바, 개정이유는 “금융소외계층을 위한 대안 금융기관의 활성화를 위하여 조세지원의 대상이 되는 소액신용대출사업의 범위를 명확하게 규정하고, 지정기부금의 범위를 확대하여 기부금 활용을 통한 공익사업을 지원하며, 그 밖에 『법인세법 시행령』의 개정(대통령령 제20619호, 2008.2.22. 공포)에 따른 관련사항을 정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것”이다. 주요 개정내용은 다음과 같다.

첫째, 금융소외계층에 대한 소액신용대출사업의 요건 규정(제2조 신설)을<sup>571)</sup> 신설하였는바, 금융소외계층에 대한 신용대출사업에 대하여

---

571) 제2조(소액신용대출사업의 요건) ① 영 제2조제1항제11호에서 “기획재정부령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 이 조에서 “금융소외계층”이라 한다)를 말한다.

1. 『국민기초생활 보장법』 제2조에 따른 수급권자 및 차상위 계층
  2. 『조세특례제한법』 제100조의3에 따른 근로장려금 신청자격 요건에 해당하는 자
  3. 『신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률』 제17조제2항제1호에 따른 종합신용정보집중기관(이하 이 조에서 “종합신용정보집중기관”이라 한다)에 연체·부도의 신용정보가 등록된 자
  4. 종합신용정보집중기관에 신용정보가 등록되어 있지 아니한 자
- ② 영 제2조제1항제11호에서 “기획재정부령으로 정하는 요건”이란 다음 각 호의 요건을 말한다.
1. 사업을 영위하는 비영리법인과 영 제87조제1항 각 호의 어느 하나의 관계에 있지 아니한 금융소외계층에 대출할 것
  2. 담보나 보증을 설정하지 아니할 것
  3. 1인에 대한 총대출금액이 2천만원 이하일 것



조세지원을 하되, 대부업으로 변질되는 것을 방지하기 위하여 그 요건을 명확히 규정할 필요가 있기 때문이었다. 이에 따라, 사업을 영위하는 법인과 특수관계에 있지 않는 금융소외계층을 대출대상으로 하고, 담보나 보증을 설정하지 않으며, 총 대출금액은 2천만원 이하로 하고, 대출금리를 당좌대출이자율의 70퍼센트 이하로 할 것을 세제지원의 대상이 되는 소액신용대출사업의 요건으로 규정하고 있다. 이 규정의 신설로 금융소외계층을 위한 무담보 소액신용대출사업이 활성화될 것으로 기대된다. 이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 무담보 소액신용대출<sup>4)</sup>이라고는 하지만 국내엔 생소한 개념이어서 도대체 얼마를 어떤 금리로 대출해주는 것인지 모호한 상태였는바, 법인세 시행규칙의 개정을 통하여 한국형 마이크로크레딧 사업에 대해 참고할만한 일부 기준(총대출액 2000만원이하, 금리 연 6.3%이하)을 제시하고 있는 것이다. 다시 말해서 우리나라에서 '마이크로크레딧 즉 소액신용대출의 기준은 담보나 보증없이 총대출액 2천만원이하·금리 연6.3% 이하'의 대출을 말한다. 금리는 법인세법상 당좌대출 기준이자율(연 9%)의 70%(연 6.3%)이하로 규정됐다. 물론 마이크로크레딧의 엄격한 정의는 전 세계 어디에도 없다. 다만, 마이크로크레딧의 면세기준이 이 처럼 정해짐에 따라 우리나라에서의 마이크로크레딧 사업은 이 기준에 맞춰 시행될 전망이다. 이번 시행규칙 개정으로 마이크로크레딧 사업이 보다 활기를 띌 수 있을지 두고 보아야 할 것이다.

## 2) 조세특례제한법

2008년 9월 26일 다음 조항을 신설하였다: 제104조의17 (금융기관의 휴면예금 출연 시 손금산입 특례) ① 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」 제21조에 따라 금융기관이 휴면예금을 휴면예금관리재단

4. 대출금리는 제43조제4항에 따른 당좌대출이자율의 70퍼센트 이하일 것  
5. 대출사업에서 발생한 소득을 전액 고유목적사업에 활용할 것 [본조신설 2008.3.31]

에 2008년 12월 31일까지 출연하는 경우 그 출연금액을 해당 과세연도의 소득금액을 계산할 때 손금에 산입한다.

(3) 휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률[제정 2007.8.3 법률 제8574호]

휴면예금관리재단을 설립하여 휴면예금을 효율적이고 공정하게 관리 및 운용하도록 하여 휴면예금이 저소득층의 창업 또는 취업을 지원하기 위한 신용대출사업 등의 저소득층 복지사업의 재원으로 활용할 수 있도록 하고, 휴면예금이 재단에 출연된 후 5년이 경과하는 날까지 휴면예금 원권리자의 지급 청구가 있는 경우 휴면예금관리재단으로 하여금 휴면예금에 갈음하는 금액을 해당 휴면예금 원권리자에게 지급하도록 하고 있다.

(4) 2008년 8월 18일 국회에 제출된 자활급여법안(김성태의원 등 16인 발의)

이 법안은 기존의 기초생활수급자 뿐만 아니라 근로능력있는 저소득계층을 적극적으로 자활대상에 포괄하고(안 제3조) 이들의 자활능력 배양 및 자활활동 참여 활성화를 주요내용으로 하고 있다. 또한 근로능력있는 수급자에 대한 지원·관리를 강화해 생계비 형태의 직접적인 현금지원보다는 가급적 경제활동 참여를 촉진하도록 하고 있다. 이 법안은 시장 양극화 심화로 증가 추세에 있는 근로빈곤층에 대한 적극적인 대응책이 마련될 수 있고, 저소득층의 생계급여 수급권자 진입 이전단계에서의 사전투자로서 국가재정의 안정적 관리도 기대되고 있다. 이 법안이 통과된다면 현 국민기초생활보장법을 빈곤가구의 다양한 욕구에 맞게 급여체계를 발전시켜 것이라고 한다. 제정안에 따르면 조건부수급자 및 일부 차상위계층으로 제한적으로 운영되는 현재의 지원대상자를 현재 대상 이외에도 근로능력있는 기초생활수급자 전체 및 잠재수급권자 중 자활급여를 신청하는 빈곤가구로 늘리기로

했다. 이 법안에서 규정하고 있는 자활역량급여는 자활능력을 개발하기 위한 급여로, 지역근로, 자활교육·훈련 등을 지원하며, 경제활동급여는 일정 수준의 자활능력을 가진 자에 대해 일할 기회를 직접 제공하는 급여로, 자활공동체 등 근로기회 제공, 취업알선, 창업자금 대여(마이크로크레딧) 등을 지원한다(안 제10조). 또한 일부의 급여 종류에 대해서는 참여기간을 한정해(안 제15조) 자활제도안에 머무르려는 도덕적 해이를 방지하는 장치를 강화하고 있다.

### 5. 은행의 마이크로크레딧의 자발적인 참여

마이크로크레딧이 자선사업의 차원을 넘어 수익을 올림에 따라 월스트리트의 투자펀드와 씨티은행, 도이체뱅크 등의 세계적인 대형은행으로부터 관심을 끌고 있다. 우리나라도 이 분야에 보다 많은 관심을 가지고 시민운동차원에서만이 아니고 금융사업의 한 분야로 검토해 볼만하다고 생각된다. 그러나 기존의 투자방식으로만 접근해서는 아니되며, 소액융자 외에 다양한 서비스를 제공해야 하고, 서비스에 대한 수요형태가 각 나라의 차입자마다 다르다는 점에 유의하여야 할 것이다.

일반적으로 마이크로크레딧은 높은 상환율과 수익성을 보이고 있지만 은행 등 전통적인 금융 기관들은 소액, 다수의 대출 형태 및 사후 관리에 따른 기존 포트폴리오와의 차별화와 관리비용 부담으로 인해 마이크로크레딧 시장에 대한 진출을 고려하지 않고 있다. 금융 권역별 기능 분리 원칙을 따르자면 자활 의지가 높더라도 위험 부담이 높은 소위 ‘고수익-고위험’의 빈곤층에 대한 금융 서비스 제공이기 때문에 상대적으로 적은 위험 부담을 추구하는 은행으로서는 부적당한 사업 영역일 수밖에 없다. 그러나 마이크로크레딧의 수익성을 감안하여 다양한 형태를 통한 은행의 시장 진출 타당성 여부는 검토해볼 필요가 있다.

은행이 마이크로크레딧 시장에 진출하여 얻을 수 있는 실익은 우선 공공성을 강화하여 평판 효과(Reputation Effect)를 높일 수 있으며, 마이크로크레딧 국가들의 사례처럼 수익성이 동반될 경우 새로운 수익원이 될 수 있다는 점에 있다. 향후 은행의 사회책임 경영 강화 차원에서도 마이크로크레딧에 대한 관심이 높아지고 있기 때문에 수익성만 어느 정도 확보될 경우 마이크로크레딧 시장 진출의 실익이 충분히 크다고 할 수 있다. 만약 직접적인 시장 진출을 통한 수익성 확보의 실익을 거둘 수 있다면 시장 진출을 고려할 수 있다. 또한 국내 시장이 아니더라도 국내 은행들의 해외 진출 전략과 동남아에서의 마이크로크레딧 시장 확대와 맞물려 동남아 주요국 금융 시장 진출 전략 일환으로써 마이크로크레딧의 활용을 검토할 수 있다.

초창기 직접 마이크로크레딧기관을 설립하기는 어렵겠지만 해당국의 마이크로크레딧기관을 인수하거나 이들에 대한 지원을 통한 관계 구축으로 농촌 및 도시 지역을 아우르는 소매금융 전략을 마련할 수도 있을 것이다. 더불어 과연 은행의 인적 물적 인프라가 마이크로크레딧의 성격과 부합하는지 여부도 더불어 검토되어야 한다. 소액 다수의 마이크로크레딧 특성상 상업 은행이 직접 대출을 실행할 수 있을 만큼 기존인프라를 확보하지 못하고 있다고 판단될 경우 기존 마이크로크레딧기관과 형성된 관계를 기초로 다양한 수수료 확보 노력을 펼 수 있다. 일례로 대출 관련 심사는 역선택(Adverse Selection) 방지를 위해 마이크로크레딧기관이 수행하지만 은행 지점망을 통해 자금 대출 상환 관련 계좌 서비스를 제공하고 다양한 금융 상품의 교차 판매에 나설 수 있으며, 국내 마이크로크레딧기관의 자금 조달 형태가 다양해질 경우 자금 조달 및 관리 서비스를 제공하여 수수료 수익도 얻을 수 있다. 현재 우리나라 은행들은 마이크로크레딧기관과 형성된 관계를 기반으로 마이크로크레딧 업무를 위탁하는 간접적 참여나 마이크로크레딧 전담 자회사 설립을 통한 직접적 참여 등의 방식

을 취하고 있다. 마이크로크레딧과 은행 포트폴리오의 특성 차이를 고려할 때 은행이 마이크로크레딧을 독자적으로 실행하는 가장 직접적인 시장 진출 모델은 장기적으로도 적당치 않다고 판단하고 있는 것 같다.<sup>572)</sup>

---

572) 김동환, “마이크로크레딧 현황과 은행의 진출타당성 검토,” 『월간 하나금융□□ 제 186호(2006.2), pp.3-7.

## 제 7 장 결 론

1. 세계에 마이크로크레딧 기관이 3,300개 정도이며 개발도상국에 있다. 그 수혜를 받고 있는 사람은 1억 3천만 명이며, 주로 여성들이 책임감이 높기 때문에 80%이상이 수혜를 받고 있다. 사회연대은행도 130억 중에 75%가 여성이다. 대부업체의 살인적인 고금리에 대해서는 구체적인 논의를 하지 아니하기로 한다. 다만, 금융소외계층에 대한 고금리 적용은 서민의 금융비용은 높아지고 사회양극화로 이어질 수밖에 없다. 고금리 문제의 근본대책은 무엇보다 정책자금을 효과적으로 활용해 급전수요를 충족시키는 것이다. 나아가 서민금융기관을 육성해 서민들이 안정적으로 금융지원을 받을 수 있도록 함으로써 빈곤에서 탈출할 수 있도록 해야 한다.

지역별로 마이크로크레딧의 유형도 많이 다르다. 마이크로크레딧의 유형은 크게 ‘개발도상국의 그라민 모형’과 ‘선진국의 액시온 모형’으로 나눈다. 그라민 모형은 농촌 및 지역사회 중심으로 이루어지고, 운영비용도 낮다. 공동체를 기준으로 대출을 해주며 계몽활동을 함께 전개하고 있다. 액시온 모형은 도시슬럼가나 새터민 등 특정 타겟층을 대상으로 하며 높은 운영비용이 든다. 개인과 공동체를 대상으로 대출을 해주고 기업가 활동을 돕는다. 중요한 것은 전문적인 기술을 갖고 있는 분들을 중심으로 한 자원봉사원들을 조직하는 것이다. 네트워크 관계를 형성해 주는 것이다.

미국은 실용적인 측면이 강하여 자영업을 도와줄 때 어느 정도 사업경험이 있는 사람들을 도와주고, 이자율도 상당히 높다. 방글라데시의 그라민 은행은 자산규모가 6,000억 원 정도 된다. 그라민 은행보다 더 큰 곳도 몇몇 있다. 초창기에는 기부를 받았지만, 수혜를 받은 이들이 저축도 하면서, 더 발전되어가고 있으며 이제는 기부금을 받지 않는다. 그라민 은행 주주의 95% 이상이 수혜자들이다. 가난한 사람

들이 소유하고 있는 것이다. 마이크로크레디트의 문제는 재원을 어떻게 활용할 것인가이다. 유럽같은 경우는 복지가 뿌리 깊게 발전한 나라인 만큼, 다양하다. 조합 및 신용협동조합의 형태가 많으며 은행의 형태도 있다.

2. 현재, 외국은 마이크로크레디트를 넘어서 마이크로파이낸스(Microfinance)로 변하고 있다. 돈을 빌려주는 것을 넘어서, 예금도 하고, 보험도 할 수 있도록 하는 등 여러 금융활동을 포괄하여 받을 수 있도록 도와주는 것이다. 재원이 다양하게 변하고 있다. 기부금에 의존하던 것이 시장에서 투자와 출자를 통해서 운영되고 있는 기관들도 생겨나고 있다. 시장성이 있다는 것이다. 펀드들도 많이 생겨가고 있다. 영리를 목적으로 하는 기관이 마이크로파이낸스에 참여하는 트렌드도 보여지고 있다.

한편, 1990년대에 마이크로크레딧은 개발의 핵심수단 중 하나로서 계속해서 입지를 강화해 나갔다. Microcredit Summit Campaign 및 Consultative Group to Assist the Poor와 같은 소액신용대출에 초점을 맞춘 국제적 연대기구의 등장 이외에도, 세계은행 (World Bank), 유엔 자본개발기금(U.N. Capital Development Fund) 및 유럽부흥개발은행 (European Bank for Reconstruction and Development)과 같은 세계 최대 규모의 국제기구들은 소액신용대출의 이용 가능성을 증진하고, 혁신적인 소액신용대출의 대안을 창출하기 위한 전면적인 운동을 개시하였다.<sup>573)</sup> 이러한 국제적 움직임은 UN의 2005 세계 마이크로크레딧의 해 선포에 의하여 입증되는 바, 2005년에는 회원국들이 규제 개혁과 민간부문과의 파트너십을 통하여 마이크로크레딧기관의 혁신과 발달을 촉진하기 위한 새로운 이니셔티브를 고안하였다.<sup>574)</sup> 그러나, 이러한 새로운 이

573) Coleman, op.cit., p.182.

574) Who's Involved-National Committees, International Year of Microcredit 2005, [http://www.yearofmicrocredit.org/pages/whosinvolved/whosinvolved\\_nationalcommittees.asp](http://www.yearofmicrocredit.org/pages/whosinvolved/whosinvolved_nationalcommittees.asp).

니셔티브는 마이크로크레딧기관 특유의 성격과 도전과제에 직면함에 따라, 지속가능한 모델에 적합하도록 변모시키기 위한 대안을 창출하지 않을 수 없게 되었다.

3. 빈곤층에 신용대출을 하는 주체는 전통적으로 정부기구이거나 국제기구 또는 기부받은 자금이나 각국 정부나 국제기구로부터 자금을 지원받아 운영되는 비정부기구들이다.<sup>575)</sup> 그런데 경우에 따라서는 마이크로크레딧 프로그램에 의한 외부자금의 유입은 현지 시장에 피해를 입히거나 왜곡시킬 수도 있다.<sup>576)</sup> 그러나, 극빈층은 엄청난 고금리의 대출만이 가능하며,<sup>577)</sup> 대출금을 상환하지 못할 경우의 기회비용이란 때로는 죽음을 의미하기도 한다. 모든 형태의 소액신용대출에 공통적인 문제는 리스크와 수익의 균형을 맞추는 것이다. 즉, 대출 포트폴리오 전반에 걸쳐 리스크를 적정하게 평가하고, 마이크로크레딧기관이 대출 상환금과 대출에 대한 이자수익을 초과하는 비용 및 채무불이행 때문에 도산하지 않도록 할 수 있도록 하는 것이 관건이다.<sup>578)</sup>

마이크로크레딧기관들이 제공하는 대출이 빈곤층 집단에 필요하게 되는 이유는 상업적 대출제공업자들이 빈곤층의 채무불이행 가능성이 부유층 및 대형 차주들의 채무불이행 가능성보다 높다는 사실 때문에, 빈곤층에 대한 대출 제공을 거부하는 것에서 비롯된다. 이들 빈곤층은 대출금에 대해 질권을 설정할 수 있는 부동산 또는 기타 유형자산 형태의 담보를 갖고 있지 않는 경우가 많다.<sup>579)</sup> 사실, 이러한 점은 소액신용대출사업이 수익성있는 틈새 대출사업으로 발전될 수 있었다

575) Joanna Ledgerwood, *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective* (World Bank ed., 1999), p.1.

576) 예컨대, 기근 상황에 대한 원조로서 식량을 지원하는 것은 현지산 곡류가격을 폭락시켜, 현지 생산자들의 사업을 도산시키고 결과적으로 외국의 자선지원에 영구적으로 의존하게 만들거나, 아니면 한시적으로나마 농업에 큰 피해를 입힐 수 있다.

577) Anderson, *op.cit.*, p.95.

578) Ledgerwood, *op.cit.*, p.149

579) *Ibid.*, pp.137-38.



면, 외부 마이크로크레딧기관들이 필요치 않고 자체 발전하지 않았을 까라는 의무이 제기된다. 바로 이러한 이유때문에 대출상환을 위하여 마이크로크레딧 프로그램들은 높은 감시비용을 부담하게 된다.<sup>580)</sup>

한편으로는 일부 국가에서는 법제도상으로 또는 관습상으로 남성 친척의 공동 서명이 없는 경우 여성들에게 대출을 하지 아니하거나 기혼 여성에게 상업적 거래에 있어 완전하지 않은 법적 지위를 부여 하기도 한다.<sup>581)</sup>

또한, 상업적 대부업자들의 빈곤층에 대한 대출제공 거부 행위가 주로 거래비용 및 대출의 규모의 경제의 문제일 수 있는지에 관한 것일 수도 있다.<sup>582)</sup> 그러나, 은행 대출의 거래비용은 어느 정도까지는 리스크에 대한 평가를 반영한다는 점에서 볼 때, 거래비용과 규모의 경제는 소액대출은 다른 대출에 비해 리스크가 훨씬 높다는 말의 또 다른 표현일 뿐이다.<sup>583)</sup> 전 세계의 빈곤층은 각종 금융서비스를 사실상 이용하지 못하고 있다. 마이크로크레딧기관들은 바로 이러한 문제를 해결하기 위해 탄생하였다. 지난 20년간의 경험으로 비춰볼 때, 빈곤층에 대해 시장금리로, 그리고 기부단체 또는 정부의 보조금 없이 금융서비스를 제공하는 것이 가능하다.

이러한 서비스는 한편 저소득층 고객들에게 수익을 창출한다. 일반적으로 개발도상국의 일반적인 은행들은 국민의 10~20% 미만의 인구만을 대출서비스의 대상으로 하며, 나머지 80~90%는 공식적인 금융서

---

580) Anderson, op.cit., p.98.

581) Kenneth Anderson and Paige Mailliard, "Women's Banks and Women's Access to Credit; Competition Between Marketplace and Regulatory Solutions to Gender Discrimination," Loy. L.A. L. Rev., Vol.20(1987), p.771.

582) 예컨대 1,000달러 규모의 대출을 위한 대부업자의 거래비용은 100,000달러 규모의 대출을 위한 거래비용과 별반 차이가 없으나, 후자인 10만 달러 규모의 대출이 분명히 훨씬 더 큰 수익을 창출한다. Gilberto M. Llanto & Ronald T. Chua, Transaction Costs of Lending to the Poor: A Case Study of Two Philippine Non-governmental Organizations (Foundation for Development Cooperation ed., 1996)

583) Anderson, op.cit., p.100.

비스 대상에서 완전히 제외시킨다.<sup>584)</sup> 많은 국가들은 다양한 방법을 통하여 이러한 “금융소외계층”에 대한 금융서비스에 대한 접근을 용이하게 하기 위하여 노력하여왔음에도 불구하고 여전히 충족되지 못한 수요가 많이 남아있으며, 이러한 “금융소외계층” 인구의 비율은 시골지역에서 훨씬 더 높다. 그 이유는, 인프라의 부족과 낮은 인구밀도로 인해 이 지역들에 대한 마이크로크레딧기관들의 진출이 더 느렸기 때문이다.<sup>585)</sup> 개발도상국의 마이크로크레딧은 주로 개발위주의 NGO와 국제기부단체들에 의해 개척되었으며, 여전히 대부분의 나라에서는 이들이 주도하고 있다.

4. 또 다른 한편으로 최근에는 일부 국가, 특히 라틴아메리카 국가들은 소액대출 제공에 있어 다양한 상업적 모델들을 채택하기 시작하였다. 이러한 상업적 소액대출기관에는, 활동범위를 넓히기 위해 상업화하고 금융기관 인가를 받은 전통적인 마이크로크레딧 NGO 또는 신용조합들, 마이크로크레딧 산업에 진출한 은행들, 그리고 소액대출업무만을 보는 상업성 있는 기관이 될 목적으로 설립된 마이크로크레딧기관 등이 포함된다. 한편, 빈곤완화 정책으로의 마이크로크레딧이 전 세계적으로 계속 발전함에 따라, 이것이 최대한 많은 수의 고객들에게 미치고 금융부문에서 영속성을 얻기 위해서는 지속가능성(sustainability)이 관건이라는 사실이 갈수록 명백해지고 있다. 상업적(지속가능성이 내포된) 마이크로크레딧이 아직 미국, 일본 및 우리나라 등에는 도입되고 있지 않다. 미국은 은행 규제당국이 지역채투자법(CRA)에 의해 부여 받은 그들의 권한을 활용해 그러한 투자를

584) Hennie van Greuning et al., *A Framework for Regulating Microfinance Institutions* 9-10 (World Bank, Working Paper No. 2061, 1999), [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946\\_99031911114981](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946_99031911114981); Robinson, op.cit., pp. 9-10.

585) CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR, AGRICULTURAL MICROFINANCE CASE STUDY, No. 12 (2005), [http://www.cgap.org/docs/AMCaseStudy\\_01b.pdf](http://www.cgap.org/docs/AMCaseStudy_01b.pdf).

촉진할 수 있다.<sup>586)</sup> 사실, 마이크로크레딧과 CRA는 똑 같은 목표를 지향한다. 바로 저소득층에게 은행서비스를 제공하는 것이다. 지속가능성이 소액대출의 장기적인 지속성을 보장하기 때문에, 지속가능성을 이루는 것이 CRA 규제당국의 이익에도 부합한다. 게다가, 은행들도 그들의 CRA 준수 전략의 일환으로 마이크로크레딧을 고려하게 될 것이다.<sup>587)</sup> 국내 마이크로크레딧도 해외에서처럼 지속가능성을 향한 도약을 할 때가 되었다고 본다. 이러한 면에서 미국의 CRA는 많은 시사점을 주고 있다. 그러나, 이 역시 여러가지 문제점 특히 금융기관의 건전성에 불리한 영향을 줄 수도 있음은 앞에서 자세히 언급한 바와 같다. 따라서 금융기관을 공공성을 입법화하는 경우에도 그 부작용을 해소하기 위한 치밀한 전략이 필요하다고 본다.

5. 한편, 마이크로크레딧 프로그램의 효과에 대한 평가에 중대한 결함들이 존재한다는 사실이 일반적으로 인정되어 왔다.<sup>588)</sup> 평가분석을 위한 자금이나 평가기준이 마련되어 있지 않다. 대부분의 마이크로크레딧 프로그램에 대한 평가는 빈곤과 빈곤층에 대한 마이크로크레딧 프로그램의 영향력에 초점을 맞추고 있지만, 빈곤 및 빈곤층이라는 용어에 대하여 보편적으로 인정되는 정의가 존재하지 않다.<sup>589)</sup> 또한, 빈곤을 물질적 수요에만 연관된 것으로 간주하고, 마이크로크레딧 프로그램의 성공 여부를 평가하기 위하여 정량적인 데이터를 통한 객관적인 경제적 지표에만 의존하여서도 아니된다.<sup>590)</sup> 평가 관점에서 더욱 문제가 되는 것은 대부분 평가 과정은 빈곤층의 최빈곤층이라는 하위 목표 집단에 대한 마이크로크레딧 프로그램의 영향에 특별한 주의를

---

586) Emily Berkman, op.cit., p.329.

587) Ibid., p.329.

588) Role of Microcredit in the Eradication of Poverty: Report of the Secretary-General, U.N. GAOR, 53rd Sess., U.N. Doc. A/53/223 (1998).

589) Berkman, op.cit., p.325.

590) Ibid.

기울이지 않는다는 점이다. 빈곤층의 최빈곤층은 사회의 가장자리에 존재하는 경우가 많고, “비제도권”부문에서 경제활동에 참여하곤 한다. 한편, 모든 평가보고서는 마이크로크레딧 프로그램이 단기적으로는 긍정적인 가치를 지니고 있으나, 빈곤퇴치에 대한 장기적인 영향력은 미미하다는 것이다.<sup>591)</sup> 사실, 마이크로크레딧 프로그램과 다른 빈곤퇴치 모델 사이의 차이점은 거의 드러나지 않는다. 마이크로크레딧 프로그램은 다른 대안들보다 더 나은 장점을 갖추지 못한 것처럼 보인다.<sup>592)</sup> “최빈곤층 또는 ‘극빈층’은 소득을 창출하는 대출 프로그램으로부터 직접적인 혜택을 거의 누리지 못하며”, 여성들은 특히 소액대출 프로그램의 후원자들이 기대하는 것만큼 많은 혜택을 받지 못한다는 사실이 드러났다.<sup>593)</sup>

6. 이러한 문제점들의 부분적 원인은 마이크로크레딧 프로그램의 근본적 구조에 기인한다. 대출집단 방식의 인기에도 불구하고, 그러한 방식에 대한 회의론도 제기되고 있다. 첫째, 대출집단은 농촌지역 경제에서 생활하는 최빈층 여성들의 수요를 충족하지 않는 경향이 있다. 둘째, 많은 경우, 여성의 가정경제 네트워크 내 힘있는 남성들은 대출자금의 사용을 통제하려는 경향이 있다. 이러한 상황이 발생할 때, 대출집단들은 빈곤층 여성들의 권한을 강화하기 보다는 오히려 전통적인 지배 관계 측면에서 여성들의 예속을 심화시킬 가능성이 있다. 셋째, 명시적으로 책정 및 할당된 자금, 인력 및 재정적 또는 이데올로기적 인센티브 없이는 대출집단들은 상호 지원, 교육, 사회적 또는 개인적 역량 강화 등과 같은 활동을 수행하지 않는 경향이 있다. 오히려, 대출집단이 행하는 유일한 일은 모든 대출금이 전액 상환 되도록 (강요)하는 것이다. 대출금 상환을 보장하는 가장 효율적인 수

---

591) Ibid., p.326.

592) Ibid., p.327.

593) Ibid.

단은 농촌지역의 정치 및 경제에 관한 여성들의 권한을 강화하여, 빈곤층 여성들에게 그들의 대출금을 상환하라고 압력을 가하는 방법이다. 여성을 여성의 적으로 만드는 것은 빈곤층 여성의 권한 강화라는 목표를 증진시키는 데 있어 거의 도움이 되지 않는다.<sup>594)</sup>

7. 마이크로크레딧 프로그램이 최빈층을 돕는다는 자체 목적을 달성하지 못하는 이유에는 여러 가지가 있다. 하나의 집단으로서, 빈곤층의 최빈층은 마이크로크레딧 프로그램의 가치에 대해서 배우고, 그 가치를 높이 평가하는데 필요한 교육을 받거나 정보 접근기회를 얻지 못하는 경우가 많다. 비정부기구들은 마이크로크레딧 프로그램이 운영되는 지역사회에서 지역사회와의 긴밀한 유대관계를 통해 이러한 장벽을 극복하고자 하지만 성공한 경우는 드물다. 마이크로크레딧 프로그램을 조속히 이행하고 즉각적인 효과를 내는 프로그램을 채택하여야 한다는 압박 때문에 목표 집단을 발굴하고 교육하는 데 투자되는 시간을 제한할 수 있는데, 왜냐하면 이러한 노력에는 이제 새롭게 수요를 충족시키기 시작한 분야에서 특히 상당한 시간 투자를 요하기 때문이다.<sup>595)</sup>

마이크로크레딧 프로그램은 빈곤층을 목표로 하면서도, 빈곤층의 최빈층의 수요는 충족시키지 않는 경우가 있다.<sup>596)</sup> 최빈층 집단은 문화규범상 마이크로크레딧 프로그램과 같은 제도가 그들에게도 열려 있고, 그래서 그들이 이용할 수 있다고 생각하지 않는다. 제반 상황 및 지역의 다른 구성원들이 그들에게 생산적인 경제활동에 종사할 자격이 없다는 생각을 하도록 만드는 것이다. 뿐만 아니라, 어떠한 경우에는 더 부유한 집단이 최빈층을 퇴출시키기도 한다. 극빈층에 접근하려는 노력을 방해하는 또 다른 장애 요인은 하나의 집단으로서

---

594) Ibid.

595) Ibid., p.328.

596) Ibid.

이들 빈곤층은 매일 자신들의 가족을 부양하는 일에 너무 신경을 쓰는 나머지, 시간을 내서 마이크로크레딧 프로그램에 참여하지 못하는 비참한 현실에서 기인한다. 대출집단을 형성하거나 이에 동참하기 위해서는 시간과 에너지가 필요한 바, 이러한 노력은 매일 먹고 사는 일로부터 주의를 빼앗게 된다. 소액신용대출 프로젝트의 초기 단계에서, 참가자들이 그들의 투자에 대한 수익을 실현시키기 전에, 이 집단은 많은 비정부기구가 이용할 수 있는 제한된 자원을 초과할 가능성이 있는 추가적 지원과 원조를 필요로 하게 된다.<sup>597)</sup>

아이로니컬하게도, 빈곤층의 최빈곤층에 접근하려는 노력은 대다수 마이크로크레딧 프로그램의 구조, 특히 마이크로크레딧 프로그램의 대출집단 모델에 대한 의존도 때문에 더욱 좌절될 가능성이 있다. 최빈곤층은 지리적으로 흩어져 있으며, 접근하기 힘든 먼 지역에 살며, 대출집단을 형성하는 데 어려움이 있다. 또한 대출집단들이 원래 의도는 훌륭하나 예기치 않은 부정적인 결과를 지닌 계획들에서 나타나는 일반적인 문제점을 대표하고 있다는 증거가 나타나고 있다. 대출집단들은 채무불이행하는 멤버는 심각한 사회적 수치를 느끼게 된다는 결과로 대출 상환을 강요하는 집단 압력에 구속된다.

혹자는 연대집단 방식을 활용하는 마이크로크레딧 프로그램이 “전례 없는 수준으로 채무를 증가시키고, 낮은 채무불이행율은 전에 없던 비참한 상황을 가려주는 역할을 할 뿐이다”라고 주장한다. 대출 상환 압력으로 인하여, 대출집단 참가자들은 질병과 같은 예기치 못한 채무불이행 사유의 발생 시, 귀중한 자산을 매각하거나, 다른 자금원(대부업자나 기타 비제도권 경제부문의 참가자들)으로부터 추가로 자금을 얻어 자신들의 채무를 변제하려고 하게 된다. 사회적 몰수를 피하려고 하는 이러한 시도의 궁극적 결과는 경제적, 사회적 지위의 악화이다. 이러한 이유 때문에, 마이크로크레딧 프로그램은 아쉽게도 빈

---

597) Ibid., p.329.

곤층의 최빈곤층의 수요를 충족시키려는 노력이 부족하게 되는 것이다. 바로 이러한 점에서 빈곤층의 자활을 위하여 자금을 지원해주고 교육, 경영 컨설팅, 판매율을 높여주는 활동을 함께 해주어야 할 것이다. 이들을 위해 금전 외에 사업을 하기 위한 인프라도 지원해주어야 한다는 것이다. 이러한 면에서 사전/사후 관리가 매우 중요하다.

8. 마이크로크레디트가 성공하기 위해서는 사후관리도 특히 중요하다. 창업이후에 잘 될 수 있도록 기업가적으로, 사회복지적으로 접근하여 전문가적 연구를 통해 돕는 것이다. 둘째, 사전관리는 지원을 해주기 전에, 선정하는 과정에서 관리하는 것이다. 선정을 잘못하거나 그 전 교육을 게을리 하면 창업을 해서 아무리 사후관리에 힘을 써도 성공하기가 쉽지 않다. 셋째, 기술을 갖고 있더라도 사회적 지지망이 없으면 안 된다. 법률이나 전문가들이 이들을 도울 수 있는 사회적 지지망을 구축해야 한다. 바로 이러한 이유 때문에 정부보다 민간이 수행하여야 한다는 주장도 제기되고 있다. 이를 위해서는 한국적 마이크로크레디트 모형의 창출이 필요하다.

9. 우리나라 모델을 창출할 필요성이 있다. 사회연대은행과 신나는 조합 등 저소득층 창업지원을 위한 단체들은 큰 성공을 거두었다. 이러한 성공을 토대로 사회전반에서 걸쳐 소득계층별로 차별화된 금융서비스의 제공이 필요하다. 금융소외계층에 대한 배려를 위해서는 금융기관에 예탁된 예금이 해당지역내에서 환류하도록 하고 지역밀착형 금융기관과의 제휴에 자발적으로 나서도록 대형 금융기관들의 인식전환이 필요하다. 이러한 면에서 미국의 지역재투자법은 우리에게 시사하는 바 크다. 이를 통하여 자기자본비율을 통하여 경영의 건섵성을 평가받고 지역 투·융자 실적을 통해 금융의 공공성을 평가받음으로써 건섵성과 공공성을 동시에 달성할 수 있을 것이다. 한편, 지역 투·융자는 빈곤층을 대상으로 하는 창업지원 프로그램에 대하여 이

루어진 경우 가중치를 부여하고 이에 상응하는 혜택을 부여하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 한편, 우리나라의 각종 금융기관에 휴면예금이 누적되어 있는 바, 이를 활용하여 정부예상도 투입하여 미국의 지역개발금융기관기금(CDFI Fund)로서 사회공헌기금 또는 복지금융기금을 설치할 수도 있을 것이다. 기금의 형태(정부산하의 법인 또는 재단법인 등), 관리주체, 사업내용 및 지원대상에 대해서는 여기에서 논의하지 아니하기로 한다.

또한 지속가능한 경영구조의 구축은 그 전제가 될 것이다. 안정적으로 운영자금을 조달하기 위해서는 높은 이자율을 받아야 하지만, 사회적으로 저항이 적지 않다. 적정이자의 개념을 설정하는 것은 대단히 어려운 문제이다. 복지에 중점을 두어 이자를 낮추어야 하는가, 아니면 보다 나은 사후관리와 컨설팅, 운영자금의 확보 및 지속가능성을 위해 높은 이자를 받아야 하는지의 문제는 여러가지 요소들을 반영하여 결정하여야 할 문제이다. 이는 마이크로크레디트가 계속 발전해가기 위한 앞으로의 과제이다.

첫째, 마이크로크레디트 활동은 단순한 창업자금 대출이 아니라 심리·정서적 지지를 통한 자존감 회복과 경제적 자활을 위한 지속적 교육을 수반할 때 그 성공을 보장받을 수 있다. 그리고 이러한 성공이 자생력을 가지고 지속되기 위해서는 지역사회 내에서의 협조체계가 구축되어야 한다.

지난 7년간, 신나는조합은 94개의 공동체 창업을 통해 360명을 지원한 경험을 통해 이 같은 사실을 확인할 수 있었다. 무담보 소액대출을 통한 경제적 빈곤 퇴치의 계기뿐만 아니라 자존감 회복을 위한 프로그램과 지속적 연대발전을 위한 지원 체계를 통해 사회적 빈곤 탈출의 수단을 함께 제공함으로써, 지원받은 이들은 사회적, 경제적인 상황 개선을 동시에 경험할 수 있었고, 이들 중 일부는 지역사회의 빈곤퇴치를 위한 중간지도자의 역할을 할 수 있을 정도로 성장하였



다. 이는, 마이크로크레디트 활동의 중심적 가치가 가난한 사람들이 인간으로서 자기 삶의 주도자로 자립하는 것을 지원하는 데 있다는 사실을 입증하는 것이다. 하지만 이런 사회·경제 전 영역에 걸친 통합적 지원 활동은 제도적인 뒷받침이 우선되어야 하며, 여기에 정부의 역할이 필요하다. 또한 마이크로크레디트 활동의 경험을 가진 민간 영역이 이를 지속적으로, 그리고 효과적으로 수행하기 위해서는 정부와 사회적 책무를 지닌 기업들을 통한 경제적 후원이 보장되어야 한다.

둘째, 마이크로크레디트 활동이 가난한 사람들의 생활현장을 중심으로 생활밀착형 지원체계의 효율성을 갖기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 책임과 역할이 명확하게 구분되어야 한다. 또한 마이크로크레디트 활동 자체도 수익형, 재활형, 기타목적형 등으로 구분되어 서로 그 특성에 맞는 지원체계를 통해 관리되어야 하며, 이를 위해 민·관은 상생의 파트너로서 협력체계를 구축해야 한다.

셋째, 정부의 제도적 지원과 기업의 지속적인 투자가 미래의 사회적 비용을 절감하면서 지속가능한 완전고용과 기회의 확대를 통한 시장 활성화에 기여할 수 있도록 사회적 투자에 대한 인식이 확산되어야 한다. 이러한 목표를 위해, 가난한 사람들이 생활현장에서 지속적으로 빈곤을 감소하면서 시장 안에서 평등한 기회를 보장받을 수 있도록 하는 사회적 기업을 늘릴 필요가 있으며, 이에 대한 법적·제도적 보장이 우선 해결되어야 한다.

## 참 고 문 헌

김동환, “마이크로크레딧 현황과 은행의 진출타당성 검토,” 『월간 하나금융』 제186호(2006.2).

임채율 조사연구실 수석조사역, [http://www.fss.or.kr/kr/search/search\\_total.jsp?kwd=%B8%B6%C0%CC%C5%A9%B7%CE%C5%A9%B7%B9%B5%F](http://www.fss.or.kr/kr/search/search_total.jsp?kwd=%B8%B6%C0%CC%C5%A9%B7%CE%C5%A9%B7%B9%B5%F).

Lewis D. Solomon, “Microenterprise: Human Reconstruction in America’s Inner Cities,” *Harv. J. L. & Pub. Pol’y*, Vol.15(1992).

Michael Tucker & Gerard Miles, “Financial Performance of Microfinance Institutions: A Comparison to Performance of Regional Commercial Banks by Geographic Regions,” *Journal of Microfinance*, Vol.6(2004).

Muhammed Yunus, “The Nobel Peace Prize 2006: Nobel Lecture,” *L. & Bus. Rev. Am.*, Vol.13(2007).

Aaron Jones, “NOTE: Promotion of a Commercially-Viable Microfinance Sector in Emerging Markets”, *Geo. J. Poverty Law & Pol’y*, Vol.13(2006).

Alexandra O’Rourke, “Article: Public-Private Partnerships: The Key to Sustainable Microfinancing”, *Law & Bus. Rev. Am.*, Vol.12(2006).

Celia R. Taylor, “Article: Microcredit As Model: A Critique of State/NGO Relations”, *Syracuse J. Int’l L. & Com.*, Vol.29(2002).

참 고 문 헌

- Christine W. Lett et al., "Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists," *Harv. Bus. Rev.*, Vol.75(1997).
- Craig E. Marcus, "Note, Beyond the Boundaries of the Community Reinvestment Act and the Fair Lending Laws: Developing a Market-Based Framework for Generating Low-and Moderate-Income Lending," *Colum. L. Rev.*, Vol.96(1996).
- Darren Keyes, "2006 International Law Review Association Colloquium on "Law, Culture, and Economic Development": Comment and Casenote: Protecting the Peace While Profiting the Poor: Microfinance and Terrorist Financing Regulation", *Law & Bus. Rev. Am.*, Vol.12(2006).
- Edith Brown Weiss, "The Rise or the Fall of International Law?," *Fordham L. Rev.*, Vol.69(2000).
- Elizabeth Littlefield & Richard Rosenberg, "Microfinance and the Poor: Breaking Down Walls between Microfinance and Formal Finance", *FIN. & DEV.*, Vol.41(2004).
- Emily Berkman, "Microloans As a Community Reinvestment Act Compliance Strategy", *N.Y.U. J. L. & Bus.*, Vol.3(2006).
- Peter J. Spiro, "New Players on the International Stage", *Hofstra L. & Pol'y Symp.*, Vol.2(1997).
- Hadley Rose, "Comment: the Social Business: the Viability of A New Business Entity", *Willamette L. Rev.*, Vol.44(2007).
- Richard D. Marsico, "Enforcing the Community Reinvestment Act: An Advocate's Guide to Making the CRA Work for Communities," *N.Y.L. Sch. J. Hum Rts.*, Vol.17(2000).

- Isobel Coleman, "Issue and Policy: Defending Microfinance", Fletcher F. World Aff., Vol.29(2005).
- Jameel Jaffer, "Microfinance and the Mechanics of Solidarity Lending: Improving Access to Credit Through Innovations in Contract Structure," J. Transnat'l L. & Pol'y, Vol/9(1999).
- James C.N. Paul, "The United Nations Family: Challenges of Law and Development: The United Nations and the Creation of an International Law of Development," Harv. Int'l L.J., Vol.36(1995)
- Jay Lee, "Note: Equity and Innovation: Using Traditional Islamic Banking Models to Reinvigorate Microlending in Urban America", Ind. Int'l & Comp. L. Rev., Vol.16(2006).
- Kathleen Peratis et al., "Market's and Women's International Human Rights," Brook. J. Int'l L., Vol.25(1999).
- Keith N. Hylton, "Banks and Inner Cities: Market and Regulatory Obstacles to Development Lending," Yale J. On Reg., Vol.17(2000).
- Kenneth Anderson and Paige Mailliard, "Women's Banks and Women's Access to Credit; Competition Between Marketplace and Regulatory Solutions to Gender Discrimination," Loy. L.A. L. Rev., Vol.120(1987).
- Kenneth Anderson, "Article: Microcredit: Fulfilling or Belying the Universalist Morality of Globalizing Markets?", Yale H.R. & Dev. L.J., Vol.5(2002).
- Lewis D. Solomon, "Microenterprise: Human Reconstruction in America's Inner Cities," Harv. J. L. & Pub. Pol'y, Vol.15(1992), pp.191-94.
- Kenneth Anderson, "Microcredit: Fulfilling or Belying The Univ

참 고 문 헌

- ersalist Morality of Globalizing Markets?," Yale Hum. Rts. & Dev. L.J., Vol.5(2002),
- Lucie E. White, "Feminist Microenterprise: Vindicating the Rights of Women in the New Global Order?," Me. L. Rev. Vol.50(1998).
- Mark M. Pitt and Shahidur R. Khandker, "The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh: Does the gender of participants matter?" The Journal of Political Economy, Vol.106(1998).
- Marsha A. Freeman, "International Institutions and Gendered Justice," J. Int'l Aff., Vol.52(1999).
- Mona Zulficar, "From Human Rights to Program Reality: Vienna, Cairo, and Beijing in Perspective," Am. U. L. Rev., Vol.44(1995).
- Muhammed Yunus, The Nobel Peace Prize 2006: Nobel Lecture, L. & Bus. Rev. Am., Vol.13(2007).
- Nellie R. Santiago et al., "Turning David and Goliath into the Odd Couple: How the New Community Reinvestment Act Promotes Community Development Financial Institutions," J.L. & Pol'y, Vol.1.6(1998).
- Nitin Bhatt et al., "Can Microcredit Work in the United States?," Harv. Bus. Rev., Vol.77(1999).
- Peter J. Spiro, "New Players on the International Stage", Hofstra L. & Pol'y Symp., Vol.2(1997).
- Philip M. Nichols, "Swapping Debt for Development," N.Y.U.J. Int'l L. & Pol., Vol.27(1994).

- Richard D. Marsico, “Enforcing the Community Reinvestment Act: An Advocate’s Guide to Making the CRA Work for Communities,” N.Y.L. SCH. J. HUM RTS., Vol.17(2000).
- Ross Levine et al., “Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes,” J. Monetary Econ., Vol.46(2000).
- Susan R. Jones, “Representing the Poor and Homeless: Innovations in Advocacy Tackling Homelessness Through Economic Self-Sufficiency,” St. Louis U. Pub. L. Rev., Vol.19(2000).
- Susan R. Jones, “Small Business and Community Economic Development: Transactional Lawyering for Social Change and Economic Justice,” Clinical L. Rev., 195, 201 Vol.4(1997).
- Yoko Miyashita, “Comment: Microfinance and Poverty Alleviation: Lessons from Indonesia’s Village Banking System”, Pac. Rim L. & Pol’y, Vol.10(2000).

## 기 타

<http://www.grameen-info.org/mcredit/cmodel.html>.

<http://www.gdrc.org/icm/icm-documents.html>.

<http://www.avert.org/worldstats.htm>.

<http://www.acf.dhhs.gov/programs/orr/policy/00arc6.htm>.

<http://www.acf.dhhs.gov/programs/orr/policy/00arc6.htm>.

<http://www.blueorchard.ch/en/home.asp>.

<http://financialservices.house.gov/media/pdf/108-73.pdf>.

참 고 문 헌

<http://www.berkeleydailyplanet.com/article.cfm?archiveDate=10-23-02&storyID=15584>.

[http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Department\\_of\\_Housing\\_and\\_Urban\\_Development](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Department_of_Housing_and_Urban_Development).

<http://www.feasta.org/documents/shortcircuit/index.html?sc4/wsep>.

<http://www.altaweek.com/res1c11.htm>.

<http://wbIn0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/SearchGeneral3?openform&Banking+Systems>.

[http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper\\_11.pdf](http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_11.pdf).

[http://www.microsave.org/relateddownloads.asp?id=10&cat\\_id=145&title=Policy+Papers](http://www.microsave.org/relateddownloads.asp?id=10&cat_id=145&title=Policy+Papers).

[http://www.cgap.org/docs/CaseStudy\\_scalingup.pdf](http://www.cgap.org/docs/CaseStudy_scalingup.pdf).

[http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_13.pdf](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_13.pdf).

<http://econ.worldbank.org/programs/finance/library/doc?id=28763>.

사회연대은행: [www.bss.or.kr](http://www.bss.or.kr)

신나는 조합: [www.joyfulunion.or.kr](http://www.joyfulunion.or.kr)

아름다운재단: [www.beautifulfund.org](http://www.beautifulfund.org)

ACCION International: [www.accion.org](http://www.accion.org)

Bank of Rakyat Indonesia(BRI): [www.bri.co.id](http://www.bri.co.id)

CGAP: [www.cgap.org](http://www.cgap.org)

Citigroup: [www.citigroup.com](http://www.citigroup.com)

Federal Reserve Board: [www.federalreserve.gov](http://www.federalreserve.gov)

Grameen Bank: [www.grameenbank.com](http://www.grameenbank.com)

IMF: [www.imf.org](http://www.imf.org)

Microfinance Information Exchange: [www.themix.org](http://www.themix.org)

Micro Banking Bulletin: [www.mixmbb.org](http://www.mixmbb.org)