

제주지역 마이크로크레딧 적용 가능성 연구

- 제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 운용과의 비교 -

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

김 경 환

2009년 2월

제주지역 마이크로크레딧 적용 가능성 연구

- 제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 운용과의 비교 -

지도교수 남 진 열

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2009년 2월

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

김 경 환

김경환의 행정학 석사학위 논문을 승인함

2009년 2월

심사위원장	인
위 원	인
위 원	인

<목 차>

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	1
제2절 연구 대상 및 방법	3
제2장 이론적 논의	4
제1절 마이크로크레딧 의의	4
1. 마이크로크레딧 개념	4
2. 마이크로크레딧 특성	7
3. 마이크로크레딧 성장배경 및 사회경제적 효과	10
제2절 마이크로크레딧과 공공부문 창업지원제도 현황	16
1. 마이크로크레딧 운용 현황	16
2. 공공부문 창업지원제도	27
제3절 선행연구 검토	33
제3장 제주지역 마이크로크레딧 적용 환경	34
제1절 제주 지역 마이크로크레딧 적용 타당성 검토	34

1. 자영업 현황	35
2. 제주지역 마이크로크레딧 도입에 대한 설문조사 결과	38
3. 마이크로크레딧 적용 타당성	40
제2절 제주자치도 자활 및 생활안정기금 용자 제도	41
1. 자활 및 생활안정기금 용자 제도 의의	41
2. 자활 및 생활안정기금 용자 제도의 법적 기반	43
3. 자활 및 생활안정기금 운용 현황	45
제4장 마이크로크레딧과 제주자치도 자활 및 생활안정기금	
용자 제도 비교 검토	48
제1절 공급자적 측면	49
제2절 수요자적 측면	51
제3절 관리적 측면	54
제5장 결론	55
[참고문헌]	59
ABSTRACT	64

< 표 목차 >

<표2-1> 시중은행과 마이크로크레딧 운영방식 비교	8
<표2-2> 국내 마이크로크레딧 운영 개요	17
<표2-3> 사후관리영역 업무 세부 내용	20
<표2-4> 해외 마이크로크레딧 특성	23
<표2-5> 각국 마이크로크레딧의 운영 비교	26
<표2-6> 공공부문 창업자금지원 제도 현황	28
<표2-7> 공공부문 창업지원사업의 문제점과 개선방향	32
<표3-8> 2005년 지역별 사업체 유형	36
<표3-9> 미용업 개·폐업 현황	37
<표3-10> 음식점업 개·폐업 현황	37
<표3-11> 산업대분류별 사업체 총괄	38
<표3-12> 제주지역 마이크로크레딧 인지와 이용에 관한 설문조사 결과	39
<표3-13> 제주 마이크로크레딧 도입 SWOT 분석	40
<표3-14> 자활 및 생활안정기금 용자 내역	46
<표4-15> 자활 및 생활안정기금과 마이크로크레딧간의 공급자적 측면 비교...	51
<표4-16> 자활 및 생활안정기금과 마이크로크레딧간의 수요자적 측면 비교...	53
<표4-17> 자활 및 생활안정기금과 마이크로크레딧간의 관리적 측면 비교 ...	55

<그림 목차>

<그림2-1> 사회연대은행 업무 과정	19
<그림2-2> 신나는 조합 업무 과정	21
<그림2-3> 해외 마이크로크레딧 발전 과정	24



제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

최근 사회 양극화 현상의 심화와 근로를 하지만 빈곤한 신빈곤 계층의 대두가 심각한 사회 문제화 되고 있다. IMF 경제체제 이후 자본집약적인 경제구조 재편과 지식기반경제를 기반으로 하는 후기산업사회로의 이행, 노동집약 산업이 후발 국가로 옮겨감에 따라 국내 노동 시장이 급격하게 변화되고 있는 것이다. 이에 따라 저소득, 저자본, 저학력의 특징을 가진 무숙련 노동 계층들의 실업과 빈곤층 편입의 문제해결이 국가적인 과제가 되고 있다.

제주자치도의 경우에도 전국적인 상황과 크게 다르지 않다. 오히려 양질의 일자리 부족, 신규 일자리 창출의 부재, 전국 상위권에 속하는 자영업 종사자가 있으나 경기 침체 등으로 일자리 찾기에 더 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 정부는 근로 빈곤 계층에 대한 여러 가지 정책을 쏟아내고 있으나 아직 뚜렷한 방향을 제시하지 못하고 있는 것이 현실이다. 저소득층을 대상으로 하는 자활지원사업의 강화, EITC(Earned Income Tax Credit) ¹⁾ 제도 도입 모색, 직업훈련의 강화, 사회적기업 육성을 통한 저소득층 일자리 창출 사업, 사회서비스 일자리 확충 사업을 통한 신규 일자리 창출, 각종 창업 자금 대여 사업 실시 등 다양한 제도와 정책을 실시하고 있으나 부족한 부분이 많다.²⁾

또한 이러한 정책을 통해 근로빈곤층이 노동시장에 재진입하였다고 할지라도 대부분이 고용과 소득이 불안정한 비정규직 진입으로 결국 실업과 재취업을 반복하게 되는 것이 현실이다. 따라서 이들이 노동시장에서 임금 노동자로 재

1) 근로장려세제라는 제도로 일은 하고 있으나 소득이 적어 어려움을 겪는 저소득근로가구에게 지원하는 일종의 근로장려금으로 2008년 도입하여 2009년 9월부터 근로장려금을 지급할 예정이다.

2) 대부분 참여정부 시절 시행하였던 정책으로 현 정부까지 이어지고 있으며 일부는 개선 방안을 모색하고 있다.

진입하여 임금 노동을 수행하여 빈곤으로부터 탈출하여 자활을 기대하는 것 또한 매우 어려운 것이 현실이다. 이러한 상황에서 상당수의 근로빈곤층은 창업을 통해 자활하는 것을 희망하고 있고, 창업을 통해 빈곤을 벗어나는 성과가 비록 제한적이지만 나타나고 있다.

저소득층을 위한 생업자금융자 제도, 실업자를 위한 각종 창업자금 융자 사업, 제주특별자치도에서 실시하고 있는 자활 및 생활안정기금 융자 사업 등 공공부문의 창업자금 지원 제도를 통해 근로 빈곤 계층은 시중 금융 기관의 높은 문턱을 이용하지 않고 비교적 어렵지 않게 금융서비스를 받을 수 있으며, 이러한 창업 자금으로 자활·자립의 꿈을 일구어 나가고 있다.

그러나 공공부문 창업자금 지원 제도는 대부분 자금회수 등의 이유로 담보나 보증인을 두도록 규정하여 저소득층이 보증이나 담보 조건을 충족시키기 어려운 경우가 있어 문제점으로 대두되고 있다. 또한 대상선정 과정에서 창업의지나 창업능력, 사업의 성공가능성에 대한 세부적인 기준이 마련되지 않아 대상자 선정이 부실하다는 평가를 받고 있다.

그런데 제주특별자치도는 지난해부터 자활 및 생활안정기금을 전국에서 처음 과격적으로 무담보·무보증으로 실시하여 저소득층의 이용 실적이 크게 늘어나는 등 성과를 보이고 있다.³⁾

그러나 자활 및 생활안정기금 융자 사업이 무담보 무보증 융자로 시행되어 이용 실적이 늘어났음에도 불구하고 융자 규모 및 융자 자금 관리, 지속적인 창업 지도 및 관리, 창업 컨설팅 서비스 제공 등 사전사후 관리가 되지 않아 자활 및 생활안정기금 융자 사업 활성화에 걸림돌로 작용하고 있다. 따라서 획기적으로 시행한 자활 및 생활안정기금 무담보 무보증 융자 사업이 그 목적을 충분히 달성하기 위해서는 제도적인 보완이 필요하다. 그리고 저소득층을 위한 공공부문의 금융서비스의 목적은 보다 손쉬운 창업 자금 융자를 통한 자활지원 외에도 빈곤문제로 인한 주거, 자녀 교육, 건강 등 이들이 처한 기본적인

3) 저소득층을 위한 정부의 각종 융자 지원 사업이 대부분 담보나 보증인을 조건으로 하였기 때문에 이용 실적이 매우 저조하였고, 담보나 보증인 조건 때문에 저소득층에게는 각종 융자사업이 그림의 떡에 불과하여 마이크로크레딧과 같은 저소득층을 위한 대안 금융서비스 제도에 대한 논의가 시작되었다.

인 문제를 함께 해결 할 수 있도록 통합사회복지서비스 제공이라는 목적을 가지고 있다. 그러나 공공부문의 창업 지원 제도의 현실은 창업 자금 대외에 통합사회복지서비스 제공이 함께 이루어지는 금융서비스에는 많은 한계가 있어 저소득층 자활을 위한 새로운 금융서비스 시스템이 절실히 요구되고 있는 실정이다. 이러한 공공부문 창업 지원 제도의 한계를 뛰어넘기 위하여 새롭게 제시된 것이 마이크로크레딧 대안 금융 서비스 제도이다.

따라서 이 연구 목적은 최근 활성화되고 있는 저소득층을 위한 마이크로크레딧 대안 금융의 탄생 배경과 의의, 활동하고 있는 국내외 마이크로크레딧 현황을 살펴보고 현재 제주자치도에서 시행하고 있는 공공부문 창업 자금 지원 제도의 대표적이라고 할 수 있는 자활 및 생활안정기금 융자 사업의 현황과 마이크로크레딧과의 장·단점을 비교 분석하여 제주자치도 자활 및 생활안정기금 융자 사업의 개선을 통한 제주형 마이크로크레딧 적용 가능성을 탐색하고자 하는 것이다.

제2절 연구 대상 및 방법

이 연구는 우리 사회에서 저소득 빈곤계층의 대안 금융서비스라고 일컬어지는 마이크로크레딧의 제주자치도내 적용 가능성을 검토하고자 한다. 많은 공공부문의 창업지원제도에도 불구하고 그 한계로 말미암아 우리나라에도 민간 부문에서 몇몇 마이크로크레딧이 활동하고 있다. 그러나 제주사회는 지리적 특성과 홍보와 인식 부족으로 아직 마이크로크레딧 금융서비스를 받고 있지 못하고 있는 실정이다.

따라서 현재 제주특별자치도에서 실시하고 있는 자활 및 생활안정기금 융자 제도의 운용방법을 개선하여 마이크로크레딧으로의 발전 가능성을 검토하여 제주형 마이크로크레딧의 모형을 개발할 필요가 있다. 이 연구에서 전개할 내

용은 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 마이크로크레딧에 대한 이론적 논의로 마이크로크레딧의 정의와 의의, 사회경제적 효과, 마이크로크레딧의 국내외 현황 및 공공부문 창업지원제도와 문제점 등을 문헌연구를 통해 살펴보고자 한다.

둘째, 마이크로크레딧의 제주 적용 가능성 검토를 위한 제주자치도의 도입 환경을 검토하고, 마지막으로 국내외 마이크로크레딧과 제주자치도 자활 및 생활안정기금 제도의 장단점을 비교 분석하여 제주자치도 자활 및 생활안정기금 개선을 통한 제주형 마이크로크레딧 적용 가능성을 연구하고자 한다.

제2장 이론적 논의

제1절 마이크로크레딧 의의

1. 마이크로크레딧 개념

마이크로크레딧이란 일반적으로 제도권 금융기관과 거래할 수 없는 빈곤층 및 영세 소규모 기업에 금융서비스(대출)를 제공하는 활동을 의미하며, 협의의 마이크로파이낸스(Microfinance)와 동일한 개념이다. 광의의 마이크로파이낸스(Microfinance)는 빈곤층 등을 대상으로 대출·예금·자금이체·보험 등 금융서비스를 제공하는 활동을 의미한다.

세계 최초의 마이크로크레딧은 1976년 방글라데시 그라민 은행 유누스 총재에 의해 하나의 프로젝트로 시작된 후 1983년 빈곤층을 위한 공식은행으로 자

리 잡은 그라민 은행에서 처음 시도되었다. 그라민 은행의 주요 특징은 주요한 용자 대상자가 빈곤 여성 중심이며 매주 상환방식을 통한 자금관리 능력 배양, 공동체 신용보증과 공동체 자활 중시, 매주 저축을 통한 상호 협력기금 관리 능력 배양 등으로서 빈곤문제 해결의 사회복지 통합적인 접근을 용이하게 한다는 점에 의의가 있다고 볼 수 있다(임원희, 2006).

이렇게 마이크로크레딧은 1970년대 중반에 저개발국가 중심으로 태동하여 빈곤탈출의 유용한 정책수단으로 인정받아 오고 있으며, 1990년대 이후는 유럽, 미국 등에서 실업대책 또는 일을 통한 빈곤탈출이라는 근로연계복지정책 제도로서 새롭게 주목받고 있다. 지난 수년간 전 세계적으로 마이크로크레딧 기관들은 빠르게 증가해 왔으며 주로 사회보장제도가 취약하고 빈곤문제가 심각한 국가들을 중심으로 성장하여 왔다.

또한 1980년대 이후 사회보장제도가 상대적으로 잘 정비된 유럽국가에서도 마이크로크레딧이 생겨나고 있는데 이는 빈곤국가에서만 마이크로크레딧을 필요로 하는 것이 아니며 노동시장으로부터의 배제, 금융서비스로부터의 배제, 복지제도로부터의 배제가 존재하는 곳에서 생겨나고 있음을 의미한다.

따라서 마이크로크레딧은 단순히 저소득층을 대상으로 창업을 위한 금융서비스를 제공하는 것이 아니라 빈곤 문제 해결을 다양한 측면에서 통합적 사회복지서비스 제공이라는 관점에서 이해하는 것이 중요하다.

이혜경 외(2005)는 빈곤층을 대상으로 소액의 대출과 부수적인 지원을 제공하여 빈민들이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 일체의 활동으로 정의하고, 이 지원체계는 경제적인 관점뿐만 아니라 주거나 의료서비스 등 부가서비스를 포함하기도 하고, 더 나아가서 심리적, 정서적 지원체계까지 포함하기도 한다고 정의하고 있다. 노대명 외(2003)는 마이크로크레딧을 소액창업대출사업이라는 용어로 사용하면서, 이 사업은 저소득층이 생계를 위해 소규모의 사업을 시작할 수 있도록 적은 액수의 창업자금을 무담보로 대출하는 제도라고 정의하고 있다. 또한 창업성공 유인을 위해 상환 성공 시 주택구입 및 수리를 위한 자금을 대출해 주거나 의료서비스 및 의료비를 지원해 주는 사업을

함께 수행하기도 한다고 소개하고 있다.

이종수(2002)는 빈곤소외계층의 영세 창업에 대한 지원뿐만 아니라 사회적 유용성을 가진 환경 문화와 같은 특정분야에 대한 투자를 지원하기 위한 활동까지도 포함하는 개념이라고 한다.

INAISE⁴⁾는 마이크로크레딧을 광의로 정의하여 첫째 영세기업(Micro Enterprises)을 창업하도록 돕는 조직이며, 둘째 지역사회에서 사회, 환경, 지역발전에 도움이 되는 분야에서 일자리를 창출하는 것을 목적으로 하는 금융조직이며, 셋째 담보와 높은 이자를 요구하는 은행 등의 기존 금융조직과는 달리 접근이 용이하고, 넷째 기존의 금융기관이 수익 부족으로 포기했던 지역과 사업을 지원하는 금융조직으로 정의하고 있다(INAISE, 1997).

세계은행의 농촌지역금융 고문인 제이콥 야론은 자본과 소득이 취약하고 일반적으로 비공식부문에서 재화와 서비스를 제공하며 따라서 상업은행에게는 구미가 당기지 않는 고객으로서 10명 이하의 소기업을 위한 소액의 금융서비스(예금과 신용대출)를 제공하는 것으로 정의하고 있으나 이는 협의 개념으로 마이크로크레딧을 정의하고 있는 것이다. 이에 대하여 ‘말리 신용협동조합을 위한 유럽 컨소시움’의 대표이자 ‘프랑스 신용협동조합재단’의 앙드레 쇼멜은 두 측면에서 정의한다. 즉, 활동의 일부 또는 전부가 빈곤 극복이라는 목적을 가지며 빈곤으로 인하여 은행의 대출을 받지 못하는 인구집단에게 그들의 자율성과 존엄성을 보장하면서 생산과 서비스 활동을 활성화하고 지원하기 위하여 필요한 예금과 신용대출 서비스를 제공하는 다양한 법적 지위를 가지는 조직을 이른다. 다른 한편으로는 상기의 활동을 실시하기 위하여 투입된 모든 전문기능을 지칭한다고 하고 있다(서울자활정보센터, 2001).

이처럼 마이크로크레딧은 세계적인 증가 추세와 빈곤 계층의 자활을 위해서 중요하고 그동안 경험을 통해서 실증되면서 2005년에는 UN이 ‘마이크로크레딧의 해’로 선포하는 등 세계적으로 금융소외계층에 대한 금융서비스 증진에 관하여 관심과 노력이 집중되고 있다. 심지어 UN은 마이크로크레딧을 금융기

4) INAISE(International Association of Investors in Social Economy)는 1989년 사회적 투자 운동을 목적으로 설립된 사회와 환경을 중시하는 금융기관의 네트워크이다.

관이 지향해야 할 영리사업의 개념까지 발전시키는 관점에서 이해하고 있기도 하다. 그러나 이는 마이크로크레딧을 자칫 금융서비스의 관점에서만 이해할 수도 있다는 측면에서 위험할 수 있으며, 상기한 바와 같이 마이크로크레딧은 저소득층을 위한 금융서비스 외에도 통합적 복지서비스 제공이라는 관점으로 이해하여야 한다.

최근 우리나라는 소득 양극화 현상의 심화로 기초생활수급자와 차상위 계층이 늘어나고, 신용불량자 등 금융소외계층이 크게 증가하는 가운데 서민 금융기관은 위축되고 있다. 상호저축은행, 신협, 새마을금고 등 서민금융기관은 부실화 및 구조조정 등으로 서민금융기능이 위축되고 그 결과 저소득층이 금융서비스를 받을 수 있는 기회가 지극히 제한되어 빈곤의 악순환과 계층간 갈등 등 사회문제가 심화되는 경향에 있다. 이러한 상황에서 최근 국내에서도 마이크로크레딧 사업이 활발하게 생겨나고 있다. 사단법인 신나는 조합, 사단법인 함께하는세상, 재단법인 아름다운 재단 등이 활동하고 있다.

2. 마이크로크레딧 특성

마이크로크레딧은 기존 시중은행과 달리 수익성이 아니라 공익성을 목적으로 제한된 금융 업무를 수행하도록 승인된 금융기관으로 대출에 있어서는 담보대출이 아닌 신용대출을 전제로 하고 있으며, 대출여부를 판정함에 있어서도 상환능력만을 고려하는 것이 아니라 가구여건과 자활의지, 사업계획을 매우 중요한 요인으로 간주한다. 마이크로크레딧의 창업대출은 시중은행의 부실채권을 막기 위한 철저한 담보 및 보증, 제도화된 의사결정, 수익 실현 및 손실 방지에 초점을 두는 것과는 달리 무담보 무보증 신용대출과 상환능력 외에도 동기와 자활 의지를 중시 한다 것이 큰 특징이다. 또한 자금 대출외에도 사후관리를 매우 중요시하고, 대출규모가 소액 중심이며, 대출금 상환이 지연되더라도 법적인 환수방식보다 긍정적인 설득과 지원을 통해 단계적으로 환수하는 방식을 취하는 것이 일반 시중은행과 큰 차이가 있다고 할 수 있다. 그 외

에도 마이크로크레딧 조직이 비영리 사단법인이나 재단법인의 형태로 은행법에 따른 금융기관 조직 형태인 시중은행과 다른점이라고 할 수 있다.

<표2-1> 시중은행과 마이크로크레딧 운영방식 비교

구 분	시중은행	마이크로크레딧
운영방법	<ul style="list-style-type: none"> · 일반적으로 담보 요구 · 사업계획과 신용기록에 기반하여 대상자 선정 · 법적 대응으로 상환 강요 (담보, 보증 등) · 자산기반 용자 	<ul style="list-style-type: none"> · 순수신용, 상호신용보증 혹은 받아들일 수 있는 대체 담보물 · 대상자 평가시 동기, 사회적 네트워크에 의한 추천 등과 같은 사항 참작 · 긍정적 방식을 통한 상환 유도 (단계별/순차적 용자방식, 동료 압박) · 조성기금 기반 용자
조직 형태	<ul style="list-style-type: none"> · 은행법 등에 의해 규제되는 공식적인 금융기관 · 직원은 전문 은행가들로 구성 · 중앙집권적인 의사결정 	<ul style="list-style-type: none"> · 대안적 법적 지위 (예)재단, 신탁, NGO, 유한회사 등 · 직원은 은행가와 비전문가가 혼재 · 실무적 의사결정
기타 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 은행은 고객의 용자신청을 전제로, 공식 용자절차에 따라 심사하며, 고객은 대출금 상환능력을 입증해야 함 · 고객은 은행을 방문할 만한 자신감과 자신에 대해 잘 진술할 수 있는 노하우를 가지고 있음(일반적으로 금융 문턱이 높음) · 영세 사업체 용자에 있어 대부분 은행들은 적극적으로 서비스를 장려하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> · 용자자격이 금융소외계층인 저소득 취약계층 중심으로 구성되어 있으며, 탄력적인 용자 절차에 따라 심사하며, 창업의지와 욕구를 감안하여 대출 · 고객은 은행에 접근할 수 있는 자신감을 가지고 있지 않음(일반적으로 금융 문턱이 낮음) · 네트워크를 통해 지원대상자를 발굴함

자료 : 보건사회연구원(2003), 「저소득층 창업지원 모형에 관한 연구」에서 재구성

마이크로크레딧의 의의는 효율성 측면과 형평성 측면에서 정당화될 수 있다. 금융시장은 계약의 양 당사자간 정보의 비대칭성으로부터 시장실패에 크게 노출되는 곳이고 그 결과 금융시장에서의 거래량이 사회적 최적 수준에 미치지 못하는 경우가 적지 않게 발생한다. 이때 담보 부족으로 비대칭정보의 부정적 효과가 더욱 심화되어 큰 피해를 입게 되는 것이 빈곤층이다. 이러한 상황에서 마이크로크레딧은 고유한 조직·정보·기술상의 우위를 바탕으로 전통적 금융기관으로부터 배제된 빈곤층의 자금 수요에 적극적으로 대응함으로써 금융시장과 국민경제의 효율성을 높이는 결과를 가져온다.

또한 형평성 측면에서 마이크로크레딧은 빈곤층에게 자금 및 경영기술을 제공함으로써 생산적 활동의 참여를 유도하고 이를 통해 빈곤선을 벗어날 기회를 제공한다. 이를 통해 사회적 통합은 물론 국민경제 전반의 성장 잠재력을 높이는 효과를 발휘하게 된다(박종현, 2005).

마이크로크레딧은 생산적 부문에 자원이 투자되도록 할 뿐 아니라 최소한 일부는 상환된다는 점에서 전체적인 재분배 기제에 비해 자립도가 높은 수단이다. 또한 개발도상국에서는 특히 빈곤여성의 경제활동 참여를 촉진함으로써 양성 평등화에도 기여한다는 의의가 있다.

마이크로크레딧은 여러 사회경제적 배경에서 성장하고 있지만 정보통신 기술에 기반한 생산력의 급속한 발전과 노동시장의 유연화로 인해 전반적인 일자리 부족사태가 벌어지면서 새롭게 모색된 중소기업 중심의 창업 지원 정책으로 성장하고 있는 측면이 있다. 그런데 정부나 제도권 금융기관이 제공하는 창업지원 서비스는 제한된 서비스만을 제공한다는 점에서 빈곤층의 창업에 대한 실효성 있는 지원이 어렵다는 한계가 있어 이러한 공백을 메워주는 유용한 수단으로 마이크로크레딧 의의가 있다고 할 수 있다(박종현, 2005).

다른 한편으로 마이크로크레딧은 빈곤층이 빈곤과 사회적 배제에서 벗어날 수 있게 하는데 목적이 있다. 마이크로크레딧의 지원을 받는 빈곤층이 자신의 부를 위해 활동하기보다 다른 취약계층을 지원하는 토양을 만든다는 점에서 사회연대적인 의의가 있으며, 정부의 직접적인 보조 보다 빈곤층의 자립심 제

고 및 사회적 지위 향상에 효과적이다. 즉 금융소외계층의 소득증대 및 빈곤 탈출을 통해 무력감을 해소시키고 사회참여기능을 향상시키는데 큰 의의가 있다(노대명, 2007).

3. 마이크로크레딧 성장배경 및 사회경제적 효과

1) 마이크로크레딧 성장배경

마이크로크레딧은 빈곤이 사회적인 이슈로 대두되면서 각 국가에서 각각 다른 사회적 환경과 배경을 가지고 탄생하게 되었으며, 세계적으로 관심을 끌게 된 계기는 방글라데시의 그라민 은행의 성공에서 찾을 수 있다. 1990년대 이후 전 세계적으로 급속히 성장하고 있는 마이크로크레딧은 저개발국뿐만 아니라 선진국에서도 빠른 속도로 증가하고 있으며, 몇몇 국가에서는 은행법상 특수한 지위를 가진 금융기관으로 인정하고 있다. 이러한 마이크로크레딧이 전 세계적으로 급속히 성장하고 있는 배경은 다음 다섯 가지로 요약할 수 있다(OECD, 1996).

첫째는 경기침체로 인한 임금감소, 실업증가, 높은 비율의 근로빈곤층(Working Poor)의 발생을 들 수 있다. 둘째는 지역의 일자리 창출을 좌우하는 산업 및 기업 부족으로 인한 일자리 기회 부족이다. 셋째는 자영업에 관심을 가진, 혹은 자영업을 선택할 수 밖에 없는 인구 비율이 증가하고 있다는 점이다. 넷째는 소자본 창업과 관련한 많은 장애물이 발생하고 있는 것이고, 다섯 번째는 창업대출에 대한 공급과 수요가 불일치하고 있다는 것이 마이크로크레딧의 성장 배경이라고 할 수 있다.

이러한 마이크로크레딧이 급속하게 성장하고 있는 배경 다섯 가지 요인을 압축하면 세 가지로 다시 정리할 수 있다(노대명 외, 2003; 이혜경 외, 2005).

첫째, 최근의 일자리 창출추세와 근로빈곤층의 직업능력에 비추어 이들의 탈빈곤을 위해서는 취업이 아니라 창업을 촉진하는 방법이 불가피하고 또한 근

로빈곤층을 위한 일자리 부족에 대한 정책적 지원이 필요하다는 점이다.

정보통신의 발달, 디지털화 및 자동화로 인한 생산성 증가와 이에 따르는 노동기회가 감소하고 경제영역의 세계화가 가속화되면서 국제경쟁력을 가진 대기업과 그렇지 못한 중소기업 및 영세자영업으로 분화되어 경쟁력이 취약한 중소기업 및 영세자영업에 속하는 집단의 노동기회가 현저히 상실되고 있는 것이다. 또한 노동시장의 유연화에 따르는 실업 발생과 재취업 기회가 주어지지 않는 현상이 발생되고 있으며 취업 일자리의 부족으로 인한 빈곤의 문제가 지속적으로 발생하고 있다.

둘째, 근로빈곤층 대부분이 심각한 금융소외를 경험하고 있어 창업대출을 비롯한 별도의 지원이 필요하다는 것이 마이크로크레딧의 또 다른 성장배경이 되고 있다.

창업에 관심을 가지고 있는 빈곤층이 증가하고 있다고 하더라도 기존 금융기관이 이러한 역할을 충분히 수행한다면 창업대출을 담당하는 별도의 금융기관이 필요 없을 것이나 빈곤층은 금융기관이 요구하는 담보와 보증을 제공하기 어려운 상황이기 때문에 금융기관은 빈곤층 대상의 소액대출을 통해 수익을 확보할 수 없다고 판단, 빈곤층이 기존의 금융기관으로부터 소외되고 있다. 즉 창업에 대한 빈곤층의 관심이 증가하는 상황에서 빈곤층이 기존 금융기관의 대출서비스를 받을 수 없는 것이 마이크로크레딧이 성장하게 된 배경이라 할 수 있다.

셋째, 기존 금융기관의 창업자금 대출과 정부의 창업지원서비스가 가진 문제점을 해결하기 위해 통합적인 소액창업지원 전문기관이 필요하다는 점이다.

창업능력과 여건이 취약한 근로빈곤층의 창업을 지원하기 위해서는 차별화된 운영프로그램이 필요하나 기존의 창업대출지원기관으로는 이러한 서비스를 제공하는데 한계를 가지고 있었다. 기존의 창업지원정책이 분절적으로 작용하여 성과를 거두지 못하는 상황에서 저발전국의 몇몇 비영리민간단체가 중심이 되어 실시했던 창업자금 대출과 창업지원서비스 연계프로그램이 소정의 성과를 거둠에 따라 창업지원사업의 새로운 가능성을 제시하여 마이크로크레

딛은 급속도로 성장하였다고 할 수 있다.

최근 우리나라에서도 민간부문에서 적지않은 마이크로크레딧이 활동하고 있다. 노대명(2007)은 우리나라에서 마이크로크레딧이 탄생하게 원인을 세 가지로 제시하고 있다.

첫째는 97년 구제금융이후 구조화된 양극화시기의 빈곤문제가 큰 원인이라고 할 수 있다.

1997년 말 외환위기(IMF) 이후 1998년과 2003년에 빈곤율의 급격한 증가와 임금부문 일자리의 빠른 감소현상이 나타남에 따라 많은 실업자가 자영부문으로 집중하는 양상이 나타났으며, 또한 이 시기에 내수침체가 겹쳐 자영부문에서의 빈곤율이 매우 높게 나타나고 있었다는 것이다. 아울러 이 시기에는 취업하여 노동을 하고 있지만 빈곤한 근로빈곤층이 대폭 증가하였다는 점이다.

또한 1999년과 2000년 신용카드의 남발과 2002년 ~ 2004년 사이 신용불량자와 빈곤율의 증가가 밀접한 관련성을 보이고 있다는 점과 이 시기는 저임금·고용불안계층이 증가하고 내수침체에 따라 영세 자영업자의 증가와 신용불량자가 양산되던 시기로서 국내의 대표적인 마이크로크레딧 기관은 실업과 빈곤, 그리고 신용불량문제가 심각한 시점에 설립되었다. 신나는 조합은 외환위기 직후에, 그리고 사회연대은행은 다시 빈곤율이 증가하고 신용불량문제가 심각해진 2003년 초에 설립되었다는 점을 강조하고 있다.

둘째는 방대한 정책으로 인한 사각지대 해소의 어려움을 제시하고 있다.

일자리 창출을 통한 빈곤탈출 정책의 필요성, 정부지원 정책의 사각지대를 해소하기 위한 민간의 참여 필요성에 대한 광범위한 사회적 합의가 자리하고 있었고, 외환위기 이후 고용불안계층이 증가하고 자영부문의 취업자 비중이 좀처럼 감소하지 않는 상황에서 정부의 고용지원대책과 소득보장대책은 지출확대에도 불구하고 사각지대를 해소하는데 매우 큰 어려움이 있었던 것이다.

또한 공공부문의 창업지원사업은 보건복지부, 근로복지공단, 여성가족부, 소상공인지원센터 등 각각의 부처에 의해 시행되고 있으며, 일정 규모이상의 사

업만 해도 9개에 이르고 있으나 대부분의 창업지원사업이 자금회수 등의 이유로 담보 및 보증인을 두도록 규정하고 있다. 그렇지 않을 경우 점포임대료 지원 등의 형식을 취하고 있다는 점에서 창업이 필요한 저소득층의 경우 혜택을 보기 쉽지 않으며, 창업자금 대출 이후의 사후관리체계의 취약성으로 인해 입지선정, 업종선택, 경영 및 홍보기술 이전 등 다양한 서비스가 효과적으로 제공되지 못함에 따라 창업성공율이 낮아질 위험성을 내포하고 있는 점 등을 시사하고 있다.

정부가 빈곤층의 소득보장을 위해 도입한 기초생활보장제도는 빈곤층을 위한 최후의 사회안전망으로 매우 중요한 역할을 담당하고 있지만 현 기초생활보장제도는 수급자격이 있는 것으로 추정되는 집단 또한 충분히 보호하지 못하고 있는 한계가 있고 이 점에서 빈곤층의 창업을 지원하는 마이크로크레딧은 빈곤정책의 사각지대를 해소하는 역할을 담당하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

셋째는 시민사회단체의 자발적 노력이 나타나고 있음을 제시하고 있다.

우리사회에서 마이크로크레딧은 다양한 시민단체의 연대를 통해 설립되었으며 이들의 자구적 노력을 통해 뿌리내릴 수 있었던 것이다. 최근 복지지출이 확대됨에 따라 정부의 지원을 받은 다양한 민간단체들이 복지관련 서비스를 공급하고 있고, 이러한 추세는 앞으로 지속될 것으로 판단되지만 한국의 마이크로크레딧은 사업시행초기 정부의 지원에 의존하지 않음으로써 사업의 자율성과 효과성을 담보할 수 있었다.

2000년과 2003년 설립된 신나는 조합과 사회연대은행은 설립초기 많은 희생을 감수하며 사업을 수행하였으며, 정부의 보조금에 호소하기보다 시민사회의 다양한 자원을 연계함으로써 사업에 활력을 불어넣는 역할을 수행하여 왔다. 이는 정부지원을 받은 다른 어떤 사업보다 사업목표에 충실한 지원을 가능토록 하였으며, 외부의 간섭으로부터 자유로울 수 있었던 것이다. 사업추진방식에 있어서도 다양한 지원조직과 인력이 결합하여 시너지 효과를 발휘할 수 있는 모형을 구축하였다는 점에서도 의의를 찾을 수 있고 대부분 자원봉사자라

할 수 있는 지원인력은 변호사, 회계사, 기업가, 연구자 등이 폭넓게 참여하여 사업기획과 프로그램 평가 등을 수행함으로써 지출을 절감하고 필요한 전문성을 보충할 수 있었던 것이다. 이는 시민사회단체가 가진 강력한 무기인 네트워크를 잘 활용한 사례라고 할 수 있을 것이다.

노대명(2007)은 이렇게 탄생한 국내의 마이크로크레딧이 성장하기 위해서 지향해야 할 이념적 가치를 세 가지로 지적하고 있다.

첫째, 사회연대성(social solidarity)이라는 가치에 기반 해야 한다는 점이다. 마이크로크레딧은 설립당시 금융소외계층, 특히 빈곤층과 취약계층을 대상으로 생업 및 필수재 구입에 필요한 자금을 대출하는 업무를 수행하여 왔으며, 계속 진화하는 과정에서 나름대로의 수익성을 확보하는 전략을 발견하고 있지만, 기본적으로 설립목표는 사업수행기관의 수익을 창출하기 위해 대출을 하는 것이 아니라는 것이다.

또한 마이크로크레딧은 빈곤층이 빈곤과 사회적 배제에서 벗어날 수 있게 하는데 목적이 있기 때문에 사회연대는 중요한 가치기반인 것이며 특히 마이크로크레딧의 지원을 받는 빈곤층이 자신의 부를 위해 활동하기보다 다른 취약계층을 지원하는 토양을 만든다는 점에서 사회연대적인 것이라는 것이다.

둘째, 자립성(self-reliance)이라는 가치에 기반 해야 한다는 점이다.

기존의 빈곤대책이 근로능력이 있는 집단에게조차 무엇인가를 지원하는데 몰두해 왔다면, 마이크로크레딧은 지원하는 것이 아니라 '대출한다'는 점에서 개인의 책임과 노력을 전제하고 있다. 그러나 무책임한 지원은 빈곤층에게 독이 될 수 있으며, 일부 복지제도는 수급자의 자립을 촉진하기보다 복지에 대한 의존성을 심화시키는 결과를 초래하고 있는 것으로 판단하고 있다. 마이크로크레딧은 사회적 배제에서 벗어날 수 있는 우호적인 기회를 제공하되 모든 것을 결정하지 않고, 스스로 업종을 선택할 수 있도록 돕고, 보다 안정적으로 대출금을 상환할 수 있게 인도하며, 사업추진과정에서 좌절하지 않도록 끊임없이 격려하는 역할을 한다는 점에서 마이크로크레딧은 자립을 지원하는 후원자로 규정할 수 있을 것이다.

셋째, 효율성(efficiency)의 가치를 중시해야 한다.

마이크로크레딧이 지향하는 일차적 가치인 사회연대성과 배치되는 논리로 간주하기 쉽지만, 사회연대적 가치에 기반 한 사업이 효율성을 상실해도 좋은 것은 아닌 것이다. 마이크로크레딧은 창업경험이 없는 여성가구주가 놓치기 쉬운 사업의 효율성을 교육하는 중요한 역할을 수행해야 할 것이다. 자본주의 사회에서 기업 또는 개인이 생산하는 서비스와 재화는 소비자의 엄정한 평가를 통해 성공하거나 도태되고 있음을 감안할 때, 마이크로크레딧 또한 이러한 평가에서 예외적인 지위를 누릴 수는 없으며, 마이크로크레딧의 기금운영 또한 효율성의 원칙을 배제해서는 안 된다는 점이다. 창업성공이 희박한 사람에게 대출을 하였을 경우 사회연대적 가치를 지닌 사회적 자본을 잠식하고 마침내 해체하는 부작용을 초래할 수 있기 때문이다.

실제로 각국의 마이크로크레딧이 70 ~ 90%에 이르는 높은 상환율을 기록하는 것은 지원방식과 철저한 교육에 기반 하였지만, 창업성공의 잠재력을 가진 집단을 정확하게 선별하는 노력이 있었기 때문으로 분석된다.

2) 마이크로크레딧의 사회경제적 효과

해외의 마이크로크레딧과 국내의 마이크로크레딧의 사회경제적인 효과는 대체로 다음과 같이 나타나고 있다. 첫째는 정부의 직접적인 보조보다 빈민층의 자립심 제고 및 사회적 지위 향상에 효과적인 것으로 나타나고 있다. 즉 금융소외 계층의 소득증대 및 빈곤탈출을 통해 무력감을 해소시키고 사회참여기능을 향상시키고 자영업자 창업 지원 시 고용증대 효과도 나타나고 있다.

둘째는 마이크로크레딧에 의하여 창업지원에 대한 사전 및 사후관리를 함으로써 자원의 효율적 배분이 가능하다는 점이다. 마지막으로 사회복지제도가 잘 갖춰진 선진국에서는 사회복지 사각지대의 해소, 사회복지비용의 절감, 계층간 금융서비스 차별화 시정 등의 효과가 있다고 한다. 특히 프랑스의 마이크로크레딧 ADIE 경우, 실업자 및 빈곤층에 대한 직접적인 지원보다 마이크

로크레딧을 통한 창업지원이 사회복지 비용면에서 훨씬 저렴한 것으로 주장하고 있다.

제2절 마이크로크레딧과 공공부문 창업지원제도 현황

1. 마이크로크레딧 운용 현황

1) 국내 현황

국내에는 3개의 기관(신나는 조합, 사회연대은행, 아름다운 재단)이 활동하고 있으며, 경영지원 등 사후관리를 중심으로 하는 마이크로크레딧의 초기 모형 단계라고 볼 수 있다. 각각의 조직형태, 지원대상, 연간 지원 예산액, 상환방법 및 이자율 등을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표2-2> 국내 마이크로크레딧 운영 개요

구분	신나는 조합	사회연대은행	아름다운 재단
성격	사단법인	사단법인	재단법인
지원대상	농어촌, 노숙자 등 특수소외계층, 사회적기업등	특수소외계층 일반저소득층, 사회적기업	여성가장 및 공동체
지원금액	21억	93억	4.5억
업체 수 (종사자 수)	114개 (412명)	479개 (1,088명)	12개 (15명)
건 당 대출액	2,000만원	2,000만원	3,000만원 이하
상환 방법	1년 거치 4년 매월 균등분할	3개월 거치 45개월 매월 균등 분할	3개월 거치 57개월 매월 균등 분할
이자율	연2%	연2%	연1%

(* 신나는 조합, 사회연대은행 내부자료 참고, 2007년 12월 기준)

(** 아름다운 재단은 2007년 3월 기준)

자료 : 보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)에서 재구성

세 기관이 모두 비영리법인 조직 형태로 운영되고 있으며, 대출에 대해서 시장 이자율이나 공공부문 창업지원사업의 이자율보다 상당히 낮은 이자율을 부과하며 기업과 개인의 기부금이나 공공부문의 출연금으로 재원을 조성하고 있다.

최근까지 약 110억여원을 600여 업체에 대출했으며 아직 초기이나 대출 상환율은 90%를 상회할 정도로 높은 것으로 알려져 있고, 기관별로 다른 사업모델을 채택해서 사회연대은행은 주로 경영지도 및 자금 공급 등 사후관리에 중점을 두는 미국의 ACCION형 모델을 채택했으며, 신나는 조합은 지역사회 유대/협동을 강조하는 방글라데시의 그라민 은행 모델을 채택하고 있다. 아름다

운재단은 지난해 국내 모 은행의 출연으로 시작하여 이제 출발한 단계이기 때문에 여기서는 사회연대은행과 신나는조합을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 사회연대은행

사회연대은행은 자활하고자 하는 의지와 능력이 있는 빈곤층이 경제적, 사회적, 심리적 빈곤에서 벗어나 건강한 사회의 구성원으로 자활할 수 있도록 창업에 필요한 자금, 경영 및 기술 지원, 사회적/심리적 자활을 위한 교육훈련 등을 통합적 사회복지서비스를 제공하여 소액창업금융을 중심으로 하는 광의의 마이크로크레딧인 마이크로파이낸스⁵⁾의 성격을 가지고 있다.

2002년 사회연대은행의 설립을 추진하기 위한 시민사회 내부의 움직임을 촉진하여, 약 1년간의 준비기간을 거쳐 10억원의 초기 운영자금을 확보하여 2003년 3월에 발족하여 현재까지 활발한 활동을 벌이고 있다. 지원대상은 저소득 빈곤층(수급권자, 차상위계층, 청년가장), 금융 소외계층, 사회 소외계층(이주노동자, 탈북자, 장애인, 여성가장, 성매매피해여성 등)이며 이밖에도 국민기초생활보장법상 자활공동체와 최근 활발히 설립되고 있는 사회적기업까지도 대출대상으로 포괄하고 있다.

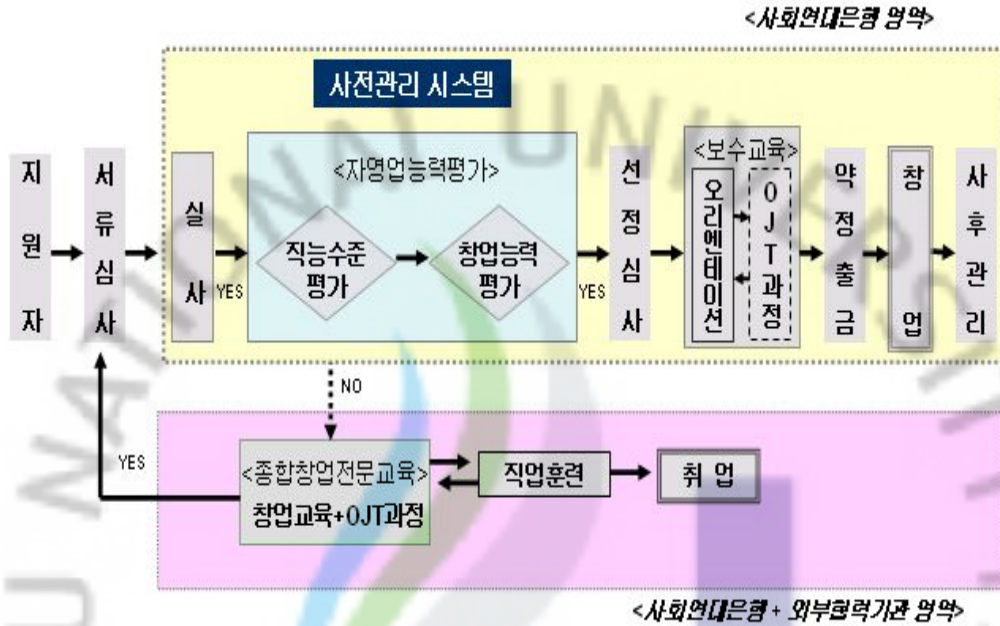
업무영역은 대상자 업무 신청시 사업계획에 대한 타당성의 면밀한 검토와 상담, 세무교육이나 비전교육 등 교육훈련에 주안점을 두고 있으며, 사후관리 전문 관리인력인 RM(Relationship Manager, 사후관리자)에 의해서 마케팅 경영지도, 홍보, 기술향상에 대한 종합적인 컨설팅 등을 수행하고 있으며, 창업 성공율을 높이기 위한 주변 환경 조성을 위해 가족들에 대한 복지지원사업을 주로 하고 있다.

사회연대은행의 창업지원사업외 그 밖의 사업영역은 외부 기관으로부터 위탁을 받아서 수행하는 희망의 공부방 사업, 사회적 기업 관련 사업 등이 있으며, 창업지원사업은 선정부터 사후관리까지 사업을 진행하고 있다. 창업지원사업

5) 상기 마이크로크레딧의 정의에서 보듯이 협의의 마이크로크레딧은 소액창업대출이라는 금융업무가 중심이며 종합적인 금융서비스를 제공하는 것이 마이크로파이낸스라고 한다.

의 사전심사 및 사후관리 업무 프로세스는 다음 그림과 같다.

<그림2-1> 사회연대은행 업무 과정



자료 : 보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)에서 인용

사회연대은행은 타 마이크로크레딧에 비해 사후관리에서 강점을 보이고 있으며, 사후관리는 사업관리기능과 지속적 관계유지 기능으로 구분되고 있다. RM이 사후관리를 담당하며, 창업에 대한 경영지도 및 경영 컨설팅 뿐만 아니라 심리적, 사회적 지지망 구축 및 저소득층 자활, 자립을 위한 지지 활동을 활발하게 수행하고 있다. 사회연대은행의 현재까지 사업실적은 여성가장, 일반저소득, 자활공동체, 청년가장, 신용불량자 등 다양한 지원대상자에게 약 93억, 479건을 지원했으며, 1,094명의 고용을 창출하였다.

<표2-3> 사후관리영역 업무 세부 내용

사후관리영역	내 용
사업관리기능	<ul style="list-style-type: none"> · 경영기술지원 · 판로개척 및 마케팅 홍보 지원 · 영업활성화 네트워크 구축 · 사후감독 수행 · 자금전용 등의 계약위반 여부를 점검 · 사업내용 및 임의변경에 대한 조치 파악 · 사업성과 평가 · 삶의 질 향상에 기여한 정도를 수요자 중심으로 측정 · 상환율 제고를 위한 영업지향 · 수익성 제고를 위한 item 추가/변경
지속적 관계유지	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 지지망 구축 · 상호지지 · 자존감 향상 · 자조모임(Community) 구성 · 대상자의 임파워먼트 강화 및 애로사항 해결

자료 : 보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)에서 재구성

(2) 신나는 조합

신나는 조합은 방글라데시 그라민 은행을 모델로 하여 금융기관으로부터 자금 대출을 받을 수 없는 경제적 극빈층을 대상으로 무담보, 무보증으로 생업 자금을 융자해주고 회원 상호간에 서로 협력하여 지역 내 자활 공동체를 만들어 나가도록 지원하는 사단법인 부스리기사랑나눔회 산하 마이크로크레딧 사업기관이다.

2000년 3월 법인이 설립되어 2001년 10월에 첫 대출을 시작하였으며, 2000년 4월 씨티은행으로부터 대출금을 무상으로 지원 받고 2000년 8월 Grameen

Trust로부터 대출금을 6년의 기한을 두고 상환하는 조건하에 저리로 대출금을 지원받는 형태로 재원을 조성하였다. 신나는조합은 법인 설립전에도 비공식적인 형태로 마이크로크레딧 사업을 시범적으로 수행한 경험을 토대로 2000년 출범하였다.

신나는 조합 소모임은 신나는 조합 소속 소모임으로 출발했던 소모임과 보건복지부에 의해 자활공동체로 지정되어 있던 소모임이 있는데, 신나는 조합 소속 소모임은 기업과 개인 후원으로 조성된 기금으로 대출한 경우이며, 이 소모임들에 대해 적용되고 있는 대출 상환 방식은 5인 1조 내지 3인 1조의 형태로 1인당 100~500만원 상당의 자금을 대출하고, 이자(연 4%)와 원금은 주단위 상환하며 저축습관을 기르기 위해 주간 저축을 권장하여 자활의지를 도모하고 있다.

그리고 보건복지부에 의해 자활공동체로 지정되어 있던 소모임은 2005년 보건복지부 자활공동체 창업자금 지원 사업에 선정된 자활공동체로서, 지역자활센터에 속해 있으며 정부가 정한 방식인 1년 거치 4년 월별 원리금균등분할상환(연이율 2%)으로 대출금을 갚아 나가고 있다.

<그림2-2> 신나는 조합 업무 과정

사업공고	사업설명회 개최
지원신청	사업계획서 제출(공동체)
심사	서류심사/현장심사(기술심사)/면접심사
교육/훈련	공동체활동/경영,마케팅 전략/세무교육/직무설계서
대출	자금대출[월(주)상환, 월(주)저축]
사후관리	정기모임/공동사업단/홍보
상환	상환 후 2차 대출/목적대출

자료 : 보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)에서 인용

신나는 조합은 약 21억의 기금을 조성하였으며, 삼성, 국민은행 등 기업 및 개인 기금 사업을 통해서 조성한 기금을 75개 공동체에 약 9억 원을 지원하였으며, 보건복지부 자활공동체 관련 사업을 통해서 조성한 기금을 39개 공동체에 약 12억 원을 지원하는 실적을 보이고 있다.

2) 해외 현황

(1) 해외 마이크로크레딧 특성

해외의 마이크로크레딧은 아주 다양한 형태의 조직들이 활동하고 있다. 재원 조달, 운영방식, 지원대상자에 따라 제각기 다른 특성을 가지고 있다. 그중 대표적인 마이크로크레딧이 방글라데시의 그라민 은행, 미국의 액시온 (ACCION)이라고 할 수 있다. 여기서는 마이크로크레딧의 해외 현황을 1) 미래 발전 방향, 2) 비즈니스 모델, 3) 자금 조달(Financing), 4) 신용평가 (Scoring), 5) 기타 서비스 등 다섯 가지 측면에서 해외 마이크로크레딧의 특성을 알아보려고 한다.

<표2-4> 해외 마이크로크레딧 특성

항목	특 성
미래 발전 방향	<ul style="list-style-type: none"> · 전 세계적으로 마이크로크레딧 사업의 지속성과 구제 활동을 확대하기 위해서 규모를 확대시키고 자금 조달의 원천을 다양화하는 노력을 기울이고 있음 · 지역별로 민간주도형(방글라데시, 미국)과 민관 협력형(유럽) 모델이 존재함 · 규모가 크고 수익성 있는 마이크로크레딧을 위해서 금융기관으로 전환하는 사례가 많음
비즈니스 모델	<ul style="list-style-type: none"> · 벤처 자선(Venture Philanthropy) 모델이 소개되어 단순히 창업 및 사업 자금을 지원하는 기능에서 벗어나 벤처 캐피탈/사모 펀드 운영 방식으로 높은 사회적 성과를 추구 · 2001년부터 Acumen Fund가 벤처 자선 모델을 도입하여 사회적 기업에 투자하고 있으며, 주식 인수 등을 통해 투자한 회사의 경영에 적극적으로 참여
자금 조달 (Financing)	<ul style="list-style-type: none"> · 정부 및 기부자 등의 외부 지원금에 의존하는 자금 조달 모델에서 발전하여 수신, 차입, 회사채 및 자산 유동화, 주식 등의 적극적인 자금조달 방식으로 발전하고 있음
신용평가 (Scoring)	<ul style="list-style-type: none"> · 저소득 계층의 신용평가 점수를 산출하기 위한 다양한 신용평가 기법이 시도되고 있음 · 주관적인 평가(Subjective scoring)와 통계적인 평가(Statistical scoring) 방식을 병행해서 사용하여 대출 심사자의 심사를 보완하는 방향으로 발전
기타 서비스	<ul style="list-style-type: none"> · 마이크로크레딧은 창업 관련 교육훈련서비스의 중요성을 인지하고 있으며, 이에 따라 다양한 교육훈련서비스를 제공하고 있고, 이를 대출 심사와 연계하는 방안도 고려함 · 교육훈련서비스를 자체적으로 제공하기 보다는 외부 네트워크를 활용

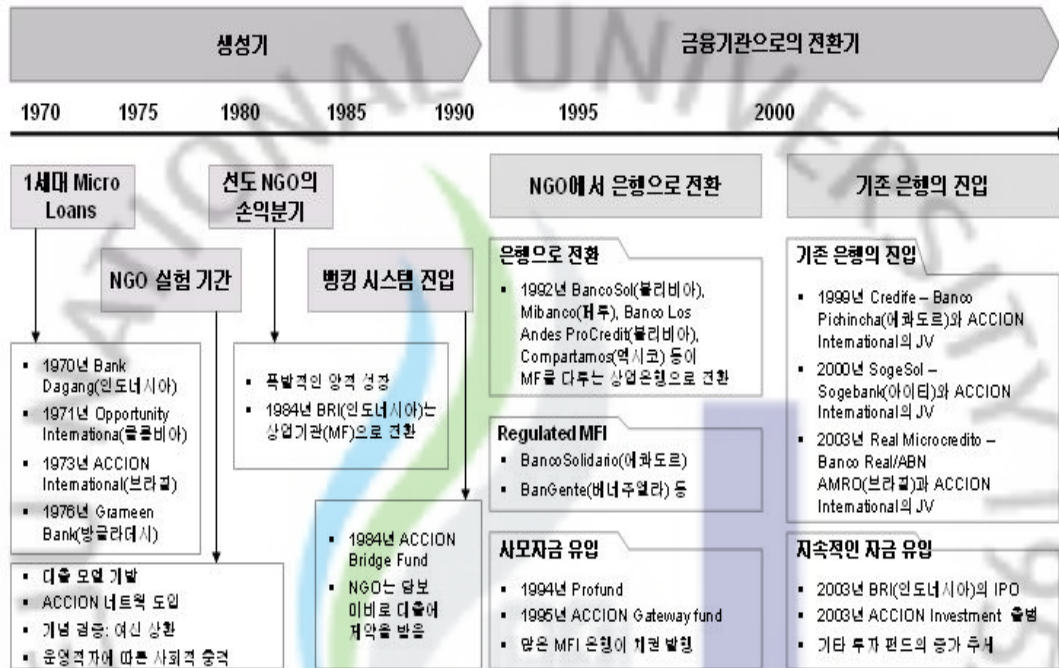
자료 : 보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)에서 재구성

(2) 해외 마이크로크레딧의 발전 과정

해외 마이크로크레딧 1970년대 NGO에 의해서 개발도상국에서 시작되었으며, NGO 및 비영리 기반의 생성기를 거쳐서 금융기관으로 전환하는 추세를

보이고 있다. 1970년부터 현재까지 해외 마이크로크레딧의 거시적인 발전과정을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

<그림2-3> 해외 마이크로크레딧 발전 과정



자료 : 보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)에서 인용

마이크로크레딧은 1970년대 후진국에서 빈곤퇴치를 위한 노력의 일환으로 민간 차원에서 시작되었으며, 빈곤층의 소득 창출 능력 제고를 지원하기 위해서 빈곤층이 종사 또는 운영하는 소규모 사업장에 저리의 소규모 무담보 대출을 비영리 민간단체를 중심으로 제공하는 사업 모델을 취했고, 1980년대에는 마이크로크레딧 사업 모델의 성과가 나타나면서 상업적 고려에 바탕을 둔 사업 모델이 출현했으며, 사업 수행 방식을 적절히 설계하는 경우 공공 부문이나 민간 부문으로부터의 기부에 의존하지 않고도 자체적인 사업 수입만으로 장

6) MFI: Microfinance Institute, JV: Joint Venture, IPO: Initial Public Offering

기적 생존 및 성장이 가능한 정도의 수익성 확보가 가능하다는 것이 경험적으로 밝혀지고 있다.

1990년대에는 소액 단기 대출을 의미하는 마이크로크레딧의 범위를 넘어서서 빈곤층에 대하여 보다 다양한 형태의 금융 서비스를 제공하는 단계로 발전하였으며, 저축, 자금이체, 보험 등을 공급하는 MFI(Microfinance Institute)로 발전하는 경향이 있다.

2000년대에는 MFI의 대형화, 국제화, 상업화가 지속적으로 전개되고 있으며, 서비스의 규모 및 범위가 확대되고 사모 펀드의 자금을 바탕으로 안정적인 자금 공급원을 확보하고 자금 조달 비용을 절감하여 효율화를 도모하고 있다.

지역별로 살펴보면, 마이크로크레딧은 크게 민간주도형 모델과 민관협력형 모델이 있으며 방글라데시와 미국의 마이크로크레딧은 민간주도형 모델로써 국가가 소액창업지원사업과 관련해서 적극적인 역할을 수행하기보다 민간에 그 역할을 맡겨두는 경우인 반면에 영국과 프랑스의 마이크로크레딧은 기존의 금융소외가 심각한 상황에서 시중은행이 소액창업대출에 적극적으로 개입하지 못하는 경우이며, 이러한 문제를 해결하기 위해 국가가 이미 각종 창업지원사업을 추진하고 있으며, 그 연장선상에서 마이크로크레딧을 민관협력형 모델로 발전시키고 있는 추세이다.

각국 마이크로크레딧의 운영방식을 비교하기 위해서 미국(ACCION), 영국(GRF), 프랑스(ADIE), 방글라데시(Grameen Bank)를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표2-5> 각국 마이크로크레딧의 운영 비교

	ACCION	Grameen Bank	GRF	ADIE
지역	· 미국	· 방글라데시	· 영국	· 프랑스
형태	· 민간주도형	· 민간주도형	· 민관협력형	· 민관협력형
법적형태	· Micro-Credit	· 은행	· 정책금융기관	· 특목금융기관
대출대상	· 청년창업자 · 신용불량제외	· 농촌빈곤여성	· 낙후지역기업 ⁷⁾	· 사회취약계층 · 신용불량지원
대출기준	· 18~21세 · 5월이상 경력	· 재산기준 (사전교육실시)	· 영세기업 · 제조/서비스업	· RMIs, 실업자 · 금융소외집단
대출방식	· 개인, 공동 · 신용대출 (담보/보증인)	· 개인대출 · 연대신용보증	· 개인, 공동 · 신용대출 (담보/보증인)	· 개인, 공동 · 신용대출 (담보/보증인)
대출금액	· 5만달러 이하	· 평균 75달러	· 제한 없음	· 평균 3만프랑
대출이자	· 16% (고리)	· 20% (저리) ⁸⁾	· 기본이자 + 3%	· 6% (저리)
기타지원	· 경영지도중심	· 기초교육중심	· 직업훈련 · 경영지도	· 직업훈련 · 경영지도
조직	· 지역분권형	· 중앙집중적	· 지역분권형	· 지역분권
재정	· 지부조성 · 자체기금중심	· 본부조성 · 자체기금중심 ⁹⁾	· 지부조성 · 정부지원중심	· 지부조성 · 정부/민간
성과	· 상환율 96.9%	· 상환율 99%	· 창업성공 ¹⁰⁾ 44%	· 창업성공 75%

자료 : 보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)에서 인용

7) 영국 GRF의 대출대상은 낙후지역 제조업과 서비스업종의 영세기업체임

8) Grameen Bank의 대출이자 20%는 일반 대출이자에 비해 낮은 수준이라는 의미에서 '저리'로 구분

9) Grameen Bank는 사업초기(1983년) 정부지원이 60%를 차지하였으나, 2001년 현재 45% 수준임

10) 창업성공은 창업 후 3년 간 생존한 비율을 나타냄

2. 공공부문 창업지원제도

1) 공공부문 창업자금지원제도 현황

공공부문의 창업자금지원제도는 일정 규모 이상의 사업은 보건복지가족부의 생업자금융자, 근로복지공단의 저소득층 창업지원사업, 여성부의 여성가장창업지원사업 등 9종류의 자금지원제도로 각각의 부처에 의해 시행되고 있다. 공공부문 창업자금지원사업은 각 제도의 도입목적에 따라 지원대상에 대한 선정기준을 정하고 있는데 보건복지가족부의 경우는 빈곤가구가 주요한 대상이고, 근로복지공단의 경우는 산재보험 및 고용보험 가입자가 주요 대상이며, 여성부는 저소득 여성가장 등이 주요 대상이다. 그리고 소상공인지원센터는 영세자영업자를 대상으로 하고 있는 실정이다. 공공부문 창업자금지원사업에서 주목할 점은, 대부분의 창업지원사업이 자금회수 등의 이유로 담보 및 보증인을 두도록 규정하고 있으며 그렇지 않은 경우에는 점포임대료 지원 등의 형식을 취하고 있다는 점이다.

<표2-6> 공공부문 창업자금지원 제도 현황

구 분	대 상	사전 지원	주요 사업 내용				사후관리	재 원	
			대출 상한 (만원)	대출 경로(조건)	대출 이자 (%)	상환 기관 (거치)			
생업자금융자	빈곤층 차상위층	필요시 타기관 소개	1,200 (신용) 제한없음 (담보)	은행경유 (담보, 보증, 신용대출)	4.0	5년 (5년)	반기별 상환여부 점검	채특	
자활기금 전세점포임대지원사업	수급자가 1/3이상 자활공동체	지역 자활센터	7,000	점포전세권 (전세권설정)	3.0	6년 (-)	지역자활센터를 통해 지원	자활기금	
저소득 한부모가정 복지자금대여	저소득 한부모 가정	-	1,500	은행경유 (담보, 보증, 신용대출)	4.0	5년 (5년)	반기별 상환여부 점검	채특	
근로복지공단 점포임대지원사업	장기 실업자 실직여성 가장	-	10,000	점포전세권 (전세권설정)	5.5	6년 (-)	3개월에 1회 이상 사업장 방문	기금	
근로복지공단 산재근로자 자립점포 임대지원사업	산재 장애자	-	지역:7,000 서울/광역시: 10,000	점포전세권 (전세권설정)	2.0	5년 (-)	-	기금	
장애인 고용촉진 공단	자영업 창업자 금융자사업	장애 근로자	-	5,000	은행경유 (담보, 보증)	3.0	5년 (2년)	사회연대 은행 위탁	일반 회계
	영업장소 전세지원	장애 근로자	-	5,000	점포전세권 (전세권설정)	3.0	5년 (-)	사회연대 은행 위탁	기금
소상공인지원센터 창업 및 경영개선자금융자	소상공인 영세사업자	본인 욕구에 따라	5,000	은행경유 (담보, 신용보증서)	5.9 (변동)	4년 (1년)	분기,반기별로 방문경영 지도	일반 회계	
여성부 여성가장창업 지원사업	저소득 여성가장	외부위탁 지원	10,000	점포전세권 (전세권설정)	3.0	4년 (-)	외부위탁 지원	기금	

자료 : 이해경 외(2005), 「저소득층 창업활성화를 위한 연구」에서 재구성

2) 공공부문 창업자금지원제도의 문제점

각 부처에서 저소득층의 성공적 창업을 위해서 실시하는 9종류의 창업자금지원사업별로 지적되고 있는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

우선 생업자금융자사업의 문제점은 대상선정 과정에서 창업의지, 창업능력, 사업의 성공가능성에 대한 세부적인 기준이 마련되어 있지 않아 자활가능성보다는 담보 및 보증인 소득, 자산의 기준이 더욱 우선시 되고 있으며 심사의 전문성 부족으로 정확한 구별이 어렵다는 문제점이 지적되고 있다(박영미, 2001). 보증 및 담보대출은 저소득층이 보증, 담보조건을 충족시키기 어려울 뿐만 아니라 보증, 담보에는 한계가 있어서 실효성이 그다지 크지 않다. 또한 생업자금융자는 창업희망자가 창업을 위해 관련 직업훈련 등을 받을 필요가 있거나 희망하는 경우 직업훈련 교육과정에 참가할 수 있도록 하고 있지만 선택적으로 이루어지고 있어서, 저소득층이 직업훈련 등 참여하지 않는 경우가 대부분 이어서 사업을 성공적으로 이끌어내기가 어렵다.

자활기금 전세점포임대 지원사업 역시 정확한 대상자 선별이 이루어지기 어려우며, 창업지원서비스 인력이 주로 일반 사회복지 전담공무원들로서 창업관련 전문 서비스를 제공하기에는 한계가 있고 지역자활센터들과 창업관련 서비스 기관들과의 공식적인 네트워크의 구축이 미흡한 실정이다.

저소득 모·부자가정 복지자금 대여사업 역시 정확한 대상자 선별에 있어 위의 사업들과 공통된 문제를 지니며 은행을 통한 대출이 이루어지기 때문에 저소득층이 보증, 담보조건을 충족시키기 어려운 상황에서 지원을 받는데 한계가 되고 있는 실정이다.

장애인 자영업 창업자금융자사업은 포괄적인 대상자 선정 기준으로 사업성공의 가능성을 가진 대상자도 선정될 수 있지만 그렇지 않은 사람도 선정될 수 있어 이는 결국 공단 사업의 성공여부가 낮게 나타날 수 있음을 의미하고, 은행을 통해 융자금이 대출되기 때문에 은행 여신 규정에 따라 보증인과 담보의 한계로 접근성을 낮추는 결과를 초래하고 있다.

장기실업자 및 실직여성가장 점포임대지원사업은 전세권 설정이 가능한 점포만을 대상으로 보증금에 한해서 지원을 해주고 있어 저소득층의 접근이 어렵고 입지 선점 상 건물주와 가계약을 맺게 되는데 가계약을 할 수 있을 정도의 자기자본금이 있는 계층이 지원받게 되고 그렇지 않을 경우 좋은 입지를 얻기가 힘들고 이는 사후 사업 성공을 이끌어내는 데에 어려움을 겪게 되는 이유가 되고 있다.

소상공인지원센터의 창업 및 경영개선자금 융자사업은 창업희망자가 사업을 신청하고 선정되기까지 소상공인지원센터, 금융기관, 신용보증기금 등의 기관들을 다녀야 하기 때문에 다소 번거롭고 시간이 많이 걸린다는 문제점을 가진다. 그리고 센터를 통해 전문적인 창업지원서비스가 이루어지고 있기는 하지만 저소득 취약계층의 욕구와 특성에 맞는 프로그램은 부족하고 신청자의 요구 및 필요에 따라 분산적으로 이루어지고 있다는 것에서 한계를 지닌다. 최종 융자가 금융기관에 의해 이루어지므로 금융기관이 내세우는 보증, 담보조건을 저소득층이 충족시키기가 또한 어렵다.

여성부 여성가장 창업지원사업은 협회지원 전세보증금을 초과하는 금액은 본인이 조달, 계약금은 지원결정자가 지불하도록 하고 잔금 지불을 한 후에 협회가 계약금을 보상하는 방식으로 지원이 이루어지기 때문에 이는 결국 자기자본금을 가지고 있는 대상자가 사업의 혜택을 받을 수 있게 되어 저소득 여성가장들이 접근하기에는 어려움이 많다.

이상과 같은 공공부문 창업자금 지원 사업의 문제점을 개선하기 위해서는 일반적으로 저소득층은 저학력, 저기술, 장기실업 등의 이유로 취약한 직업능력을 가지고 있기 때문에 저소득층의 성공적인 창업을 위해서는 일반 창업인들보다 훨씬 더 집중적이고 체계적인 지원과 다양한 서비스 연계가 절실히 필요하다. 또한 긴밀한 연계구조 없이 다양한 지원체계 하에서 분산적으로 이루어지고 저소득 취약계층만을 대상으로 종합적으로 서비스를 지원할 수 있는 전담 창업기관이 부재한 상태에서 저소득층의 창업을 성공적으로 이끌기에는 많은 한계점을 가지고 있다.

이렇듯 공공부문 창업자금 지원사업은 각각 많은 문제점을 가지고 있다. 저소득층의 성공적 창업을 위해서 이상에서 기술한 9종류의 창업자금지원사업 제도가 공통적으로 가지는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 비효율적인 운영체계의 문제가 공통적으로 나타나고 있다는 점이다. 각종 사업이 각 기관의 목적에 따라 비전문인력에 의해 분산적이고 소극적인 방식으로 제공되고 있고 용자서비스의 경우 해당 신청기관, 대출 담당 금융기관, 보증기관 등 여러 기관을 각각 방문해야 하는 번거로움이 있다. 저소득층 창업지원사업 운영에 있어 소상공인지원센터와 같은 창업전문 서비스기관과의 공식적인 네트워크 구축과 적극적 연계를 통해 자원 활용을 극대화할 필요가 있고 대부분의 지원사업이 매년 정부로부터 할당되는 지원규모나 기금규모에 따라 이루어지고 있기 때문에 재원이 매우 불안정한 실정이다.

둘째, 대상자 선별장치가 미흡하다. 대부분 대상자 선정 시 창업의지, 창업능력, 사업의 성공가능성 여부 등을 고려하도록 권고하고 있으나 이에 대한 구체적인 세부 척도 및 기준이 마련되어 있지 못한 상황에서 사업성공 및 자활가능성보다는 다른 자격요건인 담보 및 보증인, 소득, 자산 등의 기준이 우선시되고 있는 실정이다. 특히 자격심사는 비전문 인력에 의해 주관적으로 이루어지고 있다.

셋째, 사전 지원서비스 부재의 문제가 대두된다. 자신감 및 직업능력 부족, 사업경험 및 창업관련 정보 부족, 창업실패에 대한 부담감, 신청절차의 어려움 등을 극복하기 위한 사전준비, 현장체험, 기술 습득 등 사전 지원서비스가 적절하게 제공되지 못하고 있다.

넷째, 담보 및 보증 요구에 따른 용자서비스 용이성이 떨어진다. 용자 사업의 경우 모두 일반 금융기관을 통해서 용자서비스를 제공하기 때문에 최종 용자대상자로 판정이 났더라도 보증 또는 담보 등 금융기관에서 요구하는 조건을 충족시키지 못하면 결국 용자서비스를 받지 못하게 되는 한계점을 가지고 있다.

다섯째, 점포임대 용이성의 문제가 있다. 점포임대 지원사업의 경우 대부분

보증이나 담보를 요구하지 않기 때문에 보증이나 담보가 부족한 창업희망 저소득 취약계층에게 매우 유리하지만 두 사업 모두 전세권설정이 가능한 점포를 중심으로 보증금에 한해서 지원해 주고 있기 때문에 최근 전세보다 보증부 월세 형태의 점포가 많아지고 있는 추세에서, 점포임대지원사업이 본래 추구하고자 하는 바를 달성하지 못하게 되는 한계가 있다.

마지막으로 사후관리가 거의 이루어지고 있지 않다. 대부분 비전문인력에 의해 단순히 상환여부 및 사업운영여부에 관한 사항을 기록하는 차원으로서 사업성공을 위한 전문적인 서비스 지원이나 사후관리, 연계서비스 등이 미흡하여 사실상 대상자의 사업 성공을 이끌어 낼 수 있는 체계가 구축되어 있지 못한 문제가 가장 크다.

이상에서 지적된 공공부문 창업지원사업의 문제점을 대상자, 지원방식, 지원금액, 이자율, 지원체계 등의 측면에서 다시 정리하여 보면 마이크로크레딧의 방안 중 민관협력형 창업지원체계를 도입해야 할 필요성을 확인할 수 있다.

<표2-7> 공공부문 창업지원사업의 문제점과 개선방향

구 분	문제점	개선방향	제도개선 장애요인	대처방안
대상자	보증능력 부족	무담보무보증으로 사각지대 해소	금융기관 손실증가	보증능력 미비자 지원사업 도입
지원방식	전세점포 임대곤란	월세지원제도 추가도입	예산부담 증가	월세 지원기간제한 (6-12개월)
지원금액	비현실적 지원금액	지원금액 인상	집행률이 낮아 인상 가능	지원금액 인상
이자율	사업초기 이자부담	빈곤층 대상 이자율 경감	예산부담 증가	대상별, 기간별 이자율 차등화
지원체계	창업서비스 연계미미	공공 지원조직	행정비용 급증 효율성 저하	민관협력형 지원체계 필요

자료 : 노대명(2006)에서 재구성

제3절 선행연구 검토

국내에서 마이크로크레딧에 대한 연구는 도시빈곤 지역에서 사회운동 차원에서 신용협동조합 방식의 소액금융 여·수신 활동에서 그 실천적 씨앗이 태동했으며¹¹⁾, 1997년 외환위기 이후 빈곤과 실업에 대한 대처 방안으로 제시되면서 본격적인 연구가 시작되었다.

따라서 초기에는 해외 사례에 대한 소개를 통해 국내에 적용해보고자 하는 시도가 주를 이루었으며, 최근 국내 마이크로크레딧을 분석한 연구가 조금씩 나오고 있는 실정이다. 또한 최근 빈곤의 여성화가 이슈화되고 있는 상황에서 이에 대한 대처 방안으로 마이크로크레딧이 제기되고 있기도 하고, 아직 국내 마이크로크레딧 활동이 활발히 이루어지고 있지 못하고 수도권 중심이어서 지역으로 확산 방안에 대한 연구가 최근에야 이루어지고 있는 실정이다.

먼저 해외 사례 소개나 국내에 대한 적용을 고민한 연구로는 박영미(2001)와 이종수(2002), 노대명 외(2003), 임원희(2006)를 들 수 있다. 박영미(2001)는 공공부문 창업자금의 대표적인 자금인 생업자금 융자 제도와 해외 대표적인 마이크로크레딧인 ACCION, Grameen Bank와의 비교분석을 통해 공공부문 창업자금의 제도 개선을 역설하고 있다. 이종수(2002)는 해외 마이크로크레딧의 성과와 한계를 분석하고 국내 공공부문 창업자금과 민간부문의 창업활동의 성과를 바탕으로 사회연대은행이라는 개념의 한국적 마이크로크레딧 모형 개발 연구를 시도하였다. 노대명 외(2003)는 국내에서는 마이크로크레딧에 관한 최초의 체계적인 연구라 할 수 있는데, 민간 중심의 저소득층 창업지원체계의 새로운 모델로 마이크로크레딧을 제기하고 해외의 다양한 사례를 소개하고 있다. 임원희(2006)의 경우는 마이크로크레딧을 형평성과 경제성의 측면에서 살펴보면서 한국에서 마이크로크레딧이 활성화되기 위한 정책적 제언을 제시하고 있다.

11) 1990년대 중반에 서울의 대표적인 도시 빈곤 계층 밀집지역이라 할 수 있는 금호·행당동에서 도시 빈민 스스로 소액금융 공동체라 할 수 있는 신용협동조합 형태의 ‘명레방’ 활동을 지역사회운동 차원에서 이루어진 예를 들 수 있다.

다음은 빈곤의 여성화에 대한 대처방안과 마이크로크레딧의 지역 확산에 대한 연구로 정희선(2006)과 최청락(2006)에서 다루어지고 있다. 정희선(2006)은 여성기업을 위해 시행되는 자금지원제도의 개선 방안을 제시하면서 여성기업의 대부분이 영세기업이기 때문에 자금조달에 어려움을 겪고 있어 이를 극복하기 위한 방안으로 마이크로크레딧의 도입 및 적용을 촉구하고 있다. 최청락(2006)은 국내의 대표적인 마이크로크레딧은 모두 서울에 위치해 있어 수도권 중심으로 활동할 수 밖에 없기 때문에 향후 국내 마이크로크레딧의 활성화를 위해서는 각 지역에서 이와 같은 활동이 확산될 필요가 있는데 그런 의미에서 매우 의미있는 시도라고 할 수 있다.

마이크로크레딧에 대한 국내 선행 연구들을 살펴보면 아직 그 연구 시기가 일천함에도 불구하고 해가 갈수록 활발해지고 다양한 접근이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 하지만 대부분의 연구가 아직은 필요성의 제기나 발전 방향 등에 초점을 두고 연구가 이루어지고 있는 것이 현실이다. 이러한 의미에서 본 연구도 같은 범주에 머무르고 있다고 할 수 있으나 제주에서 기왕에 실시하고 있는 무담보무보증 창업자금 지원을 마이크로크레딧 방식으로 적용해보자는 측면에서 기존 연구와 달리 보다 구체적이라 할 수도 있을 것이다.

제3장 제주지역 마이크로크레딧 적용 환경

제1절 제주 지역 마이크로크레딧 적용 타당성 검토

제주자치도 내 저소득층은 11,567가구로 제주 인구4.3%가 빈곤계층으로 나타나고 있다. 2006년 11,389가구에서 2007년 11,567가구로 1.6% 증가하였으며,

수급자수는 총 22,754명으로 1.2% 증가하였다. 2007년 기초생활수급자 및 차상위계층 12,696가구 23,856명으로 전체 가구의 6.1%를 차지하고 있는데 차상위 계층은 일제 조사가 어렵기 때문에 실제 빈곤 가구는 이를 훨씬 상회할 것으로 추정된다.

수급자의 지역별 분포는 제주시가 69%인 14,481명이며, 서귀포시는 31%인 7,375명에 달한다. 저소득층을 가구 특성별로 보면 제주시와 서귀포시의 노인 가구가 수급자 전체 가구의 각각 32.8%와 35.5%를 차지함에 따라 고령빈곤계층이 매우 빠르게 증가하고 있다. 또한 한부모가정의 경우 2006년 대비 15% 가구가 증가하였으며 제주시의 경우 모자가정의 증가는 전년대비 16.7%에 그쳤으나 부자가정의 경우 26.1%가 급증하였음을 알 수 있다.

한편, 제주지역은 금융소외자로 분류되고 있는 신용등급 8등급 이하자 비중이 전국 시·도 가운데 3번째로 높으며, 개인 채무자회생제도 신청자수가 1.9%로 경제규모 대비 높은 수준이다.

신용등급 현황에 있어 연령을 살펴보면 8~10등급 인원 중 3~40대가 전체의 61%를 차지하고 있으며, 전국 평균 비중 보다 2.4% 많은 8.5%의 비중을 차지하고 있다. 성별로는 남성이 55.7%, 여성이 44.3%를 차지하고 있으며, 전국 평균 보다 2.2% 높은 44.3%를 차지하여 여성의 신용 등급이 비교적 낮은 실정이다(제주자치도, 2008).

1. 자영업 현황

최근 제주지역 자영업자 비중은 전국적인 감소추세와 달리 증가 추세인데 영업이익은 오히려 감소하고 있는 추세로 매우 어려움을 겪고 있다. 또한 제주지역의 경우 신규 자영업의 진출부문은 진입장벽이 낮은 운수·숙박·음식점업 등 일부 업종에 과도하게 쏠리고 있다.

이는 첨단기술 중심의 벤처 창업이 활발하지 못한데다 비자발적 자영업 진출 및 농림어업 종사자의 자영업 진출이 높은 데 기인하고 있으며, 대형할인점

진출로 도·소매업이 급감하고 있으나, 아직 대형업체의 진출이 활발하지 않은 숙박 및 음식점업은 사업체수가 꾸준히 증가하는 추세에 있다.

제주자치도 2005년 사업체 통계를 살펴보면 39,634개 업체로 소상공인이 전체 업체의 88.4%를 차지하고 있다. 이를 사업체 유형별로 구분하면 소기업 9%, 중기업 2.5%로 제주지역의 사업체는 소기업이 전체의 97.4%를 차지하고 있다.

<표3-8> 2005년 지역별 사업체 유형

지역 분류	중소기업				대기업	전체
	소기업		중기업	(누계)		
	소상공인					
전국	2,654,389 (100.0)	2,910,221 (100.0)	91,672 (100.0)	3,001,893 (100.0)	4,160 (100.0)	3,006,053 (100.0)
제주	35,042 (1.3)	38,624 (1.3)	971 (1.1)	39,595 (1.3)	39 (0.9)	39,634 (1.3)
비율	(88.4)	(9.0)	(2.5)		(0.1)	(100)

자료 : 제주지역 마이크로크레딧 도입에 관한 보고서 초안(2008)

제주특자치도의 소규모 창업관련 대표적인 업종으로 미용업과 음식점의 개·폐업 현황을 살펴보면 미용업의 경우 최근 2년간 194개소가 개업을 하였으나 175개소가 폐업을 하였으며, 음식점업의 경우 1,694개소가 개업을 하였으나 1,496개소가 폐업을 한 것으로 조사되었다.

미용업은 제주시의 경우 개업대비 폐업율이 2007년 94%에 달하는 것으로 나타났으며, 서귀포시의 경우 개업대비 폐업율이 2007년 160%에 달하는 것으로 나타났다.

<표3-9> 미용업 개·폐업 현황

(단위 : 개소, %)

구분	년도	2006	2007	전년대비
제주시	개업	90	72	-20
	폐업	72	68	-6
	개업대비폐업율	80%	94%	
서귀포시	개업	22	10	-55
	폐업	19	16	-16
	개업대비폐업율	86%	160%	

자료 : 제주지역 마이크로크레딧 도입에 관한 보고서 초안(2008)

음식점업은 제주시의 경우 2007년 개업대비 폐업율이 80%였으며, 서귀포시의 경우 120%의 개업대비 폐업율로 서귀포시의 자영업 영업이익은 매우 저조한 것으로 나타나고 있다.

<표3-10> 음식점업 개·폐업 현황

구분	년도	2006	2007	전년대비
제주시	개업	652	641	-2
	폐업	528	510	-3
	개업대비폐업률	81%	80%	
서귀포시	개업	200	201	-1
	폐업	216	242	-12
	개업대비폐업률	108%	120%	

자료 : 제주지역 마이크로크레딧 도입에 관한 보고서 초안(2008)

제주지역의 자영업자 비중(자영업자수/취업자수, 2005년 기준)은 35.3%로 전남(39.8%)에 이어 전국에서 두 번째로 높은 수준인데 이는 전국 평균(27.0%)을 크게 상회하는 것으로, 산업구조상 농림어업과 관광서비스 중심의 산업구조로 영세자영업체에 고용된 임금근로자까지 포함한 광의의 자영업 관련 고

용 비중은 67.7%로 추정되어 고용에 있어 자영업의 대부분을 차지하고 있다.

<표3-11> 산업대분류별 사업체 총괄

(단위 : 개, 명)

연 도 별	합계		조직형태별							
	사업체	여성대표자	개인		회사법인		회사외법인 (국가기관포함)		비법인	
			사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
2001	40,285	17,187	35,264	84,558	1,830	36,663	1,883	31,050	1,308	10,043
2002	41,756	17,916	36,452	88,330	2,078	41,083	2,058	34,952	1,168	9,444
2003	42,136	18,029	36,798	85,851	2,169	38,021	2,193	36,126	1,096	7,614
2004	42,531	18,102	37,098	85,851	2,169	38,021	2,193	36,126	1,071	7,614
2005	43,305	18,376	37,450	88,803	2,393	39,782	2,300	37,240	1,162	6,019
2006	43,609	18,311	37,509	86,966	2,595	44,265	2,053	37,473	1,452	7,944

자료 : 제주지역 마이크로크레딧 도입에 관한 보고서 초안(2008)

2. 제주지역 마이크로크레딧 도입에 대한 설문조사 결과¹²⁾

2008년 제주자치도가 제주지역을 대상으로 실시한 마이크로크레딧 도입 필요성에 대한 설문조사를 살펴보면, 마이크로크레딧 제도를 도입할 경우 이용할 의향이 있는가에 대한 질문에 대한 응답으로 응답자의 76.8%인 365명이 긍정적인 의사가 있는 것으로 나타났다. 그러나 마이크로크레딧 제도에 대한 인지도 여부는 대부분의 응답자의 79.7%인 379명이 모르고 있는 것으로 조사되었다. 마이크로크레딧 제도 운영에 있어 요구되는 부분에 대한 질문을 8가지 영역

12) 제주자치도가 2008년 실시한 마이크로크레딧 도입 필요성에 대한 설문조사 결과를 인용함

으로 구분하여 질문을 한 결과 마이크로크레딧 제도 도입에 있어 이용의사가 있거나 고려해볼 의사가 있는 응답자를 중심으로 교차분석을 실시한 결과 응답자의 76.9%가 마이크로크레딧 제도에서 요구하는 조건들을 수행할 수 있다고 응답하였다.

<표3-12> 제주지역 마이크로크레딧 인지와 이용에 관한 설문조사 결과

구 분		N	%
전 체		475	100
마이크로 크레딧 제도 인지	알고 있다	71	14.9
	모른다	379	79.7
	무응답	25	5.3
마이크로 크레딧 이용여부	이용할 의사가 있다	188	39.6
	고려해볼 의사가 있다	177	37.2
	이용할 의사가 없다	86	18.1
	무응답	24	5.1

자료 : 제주지역 마이크로크레딧 도입에 관한 보고서 초안(2008)

따라서 응답자들은 마이크로크레딧 제도를 정확히 알고 있지는 않으나, 현재의 빈곤 상태를 벗어나기 위한 노력으로 창업을 희망하고 있는 것으로 나타났다. 이는 창업을 희망하고 있으나, 경제적인 여건으로 인하여 대출을 받을 수 없는 경우와 창업 실패의 빈도가 높은 것을 보아 자활·자립을 위한 창업 후 지원과 관련된 연계방안이 필요함을 의미한다.

그 외 창업을 고려하지 않은 대상자의 경우 창업을 하지 않은 이유를 묻는 응답에 창업자금의 부족, 창업에 따른 두려움, 창업아이템 부족, 창업에 대한 기술 부족, 창업에 대한 실패 경험 등으로 조사되었다.

3. 마이크로크레딧 적용 타당성

제주지역의 높은 창업희망률과 혈연지연 중심의 사회, 정부의 마이크로크레딧 실시 의지와 소액신용시장 확대, 휴면예금의 재원 활용 등을 바탕으로 마이크로크레딧을 도입한다면 자활과 사회양극화 해소, 민관협력체계, 사회공헌 문화 등 다양한 효과를 가져 올 수 있다고 분석되었다. 그러나 지역전문가 부족으로 인한 자원봉사 기반이 약하고, 자영업 경영여건의 악화, 민관협력체계에 따른 실적주의 행정의 우려 등은 제주지역 마이크로크레딧 도입시 취약한 면으로 분석되었다.

<표3-13> 제주 마이크로크레딧 도입 SWOT 분석

Strength	Weakness
<ul style="list-style-type: none"> · 여성들의 높은 경제활동 참가율 및 강한 자활의지 · 전국에서 가장 높은 창업희망률 (구직방법 : 16.3%가 사업준비) · 혈연 및 지연 중심 사회 (채무자 관리 및 사후관리 용이) 	<ul style="list-style-type: none"> · 재원 공급 기반의 취약성 · 지역 전문가의 자원봉사 기반 미약 · 자영업 경영여건 악화 · 진입장벽이 낮은 숙박 및 음식점, 운수업 등 포화 상태
Opportunities	Threats
<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 소액신용시장 확대 정책 · 새로운 창업 아이템 발견 가능성(창업시장 다양화 가능성) · 마이크로크레딧에 대한 사회적 인식 변화 · 휴면예금 재원 활용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 민관협력체계에 따른 전시 또는 실적주의 행정의 위험 · 정부 등 공적기관의 지원에 따른 민간 기업 기부 의욕 상실 · 이용자의 도덕적 해이

자료 : 제주지역 마이크로크레딧 도입에 관한 보고서 초안(2008)

전국 최고 수준의 자영업자 비율, 꾸준히 증가하는 자영업 창업비율, 급감하고 있는 자영업 영업이익, 전국 하위 수준의 창업성공률 등을 비추어볼 때 사전관리부터 사후관리가 이루어지는 마이크로크레딧 도입을 통한 창업 구조의

변화를 견인할 필요가 있다. 마이크로크레딧 도입을 위하여 저소득계층을 중심으로 설문조사를 실시한 결과 응답자 절대 다수가 마이크로크레딧 제도 도입에 긍정적 의사를 표함에 따라 제주지역에 도입하는 것은 시의적절한 것으로 보인다.

또한 마이크로크레딧 도입에 있어 전국에서 가장 높은 창업희망률, 지역사회가 갖는 혈연 및 지연 중심의 사회연대성, 정부의 마이크로크레딧 실시 등을 제도의 성공적인 요인이 될 수 있다.

금융소외자는 30대가 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 남성이 55.7% 여성 44.3%로 남성이 비교적 금융소외자의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타남에 따라 자활·자립할 수 있는 제도적 지원의 방안의 모색이 필요한 시점으로 볼 수 있다(제주자치도, 2008).

아울러 최근 보고된 사회연대은행의 5년간 마이크로크레딧 사업에 대한 평가를 통해 소액창업체의 생존율이 88.2%로 기존 자활(61.1%)과 소액창업(20%)의 생존율에 비하여 높은 생존율과 52.8%의 탈수급률을 보임에 따라 마이크로제도 도입을 통한 개인의 탈빈곤과 역량강화를 통해 지속적인 경제 여건의 변화를 이끌어가는 디딤돌이 될 수 있다.

제2절 제주자치도 자활 및 생활안정기금 융자 제도

1. 자활 및 생활안정기금 융자 제도 의의

공공부문 주도의 빈곤층을 위한 창업지원 등 금융서비스는 보건복지가족부에서 실시하고 있는 생업자금융자제도와 근로복지공단 등에서 실시하고 있는 실직자, 여성실직가장 등 창업지원 사업 등이 있다(이종수, 2002). 자활 및 생활안정기금 융자 사업은 국민기초생활보장법에 의해서 수급자와 자활참여자

및 차상위 계층을 대상으로 시행되었으며, 제주자치도는 제주특별자치도 출범과 더불어 기존의 4개 시군 및 도의 기금이 통합하여 시행하고 있다. 제주자치도 자활 및 생활안정기금은 저소득층을 대상으로 창업 등 사업자금, 전세집포 임대자금, 주택 임대 자금을 융자하여 이들의 자활 및 자립을 지원하는 공공부문의 대표적인 금융서비스 사업이라고 할 수 있다.

특히 그동안 융자 대상자인 저소득층들이 담보를 제공하거나 신용 보증이 어려워 융자를 받기가 어려운 점을 감안하여 2007년부터 전국에서 처음으로 무담보·무보증으로 융자를 신청할 수 있도록 하는 등 융자 방법을 획기적으로 개선하여 시행하고 있다. 이렇게 하여 융자 실적이 무담보·무보증 제도를 실시하기 전 한 두건에 불과하던 것이 제도 시행으로 융자 실적이 수십 건에 이르는 등 융자 실적이 크게 늘어나고 있는 것이다.

이러한 자활 및 생활안정기금 융자 제도의 의의는 크게 3가지로 정리할 수 있다.

첫째는 공공부문에서 저소득층을 대상으로 하는 금융서비스 사업의 일종이다. 보건복지가족부에 따르면 자활기금 융자 사업이란 저소득층의 자립을 위하여 소규모 자본으로 가능한 자영 창업을 지원하는 사업으로 정의하고 있다. 따라서 일반적으로 금융서비스를 받기 힘든 저소득층을 대상으로 이들의 자활자립을 위한 소규모 창업 자본 대여 사업을 제공하고 있는 것이다.

둘째는 저소득층의 자립 기반을 달성시키는 것을 목적으로 한다는 점이다. 자활 및 생활안정기금 융자 사업은 저소득층의 빈곤 탈피를 위한 정책으로 자립기반 조성의 구체적인 방법으로 융자를 통한 사업 지원을 하는 것이다. 저소득층의 자활 및 자립을 위해 다양한 정책을 통한 다양한 형태의 서비스를 포괄하는 방향 설정이 아니라 단순히 융자 서비스로 규정하고 있다.

세 번째는 융자 대상자의 범위가 수급자에서 점차 차상위 계층까지 확대되고 있다는 것이다.¹³⁾ 즉 기초생활보장의 기준이 되는 최저생계비 이하의 수급자뿐만 아니라 차상위 계층까지 포괄하여 자활 및 생활안정기금 융자 제도가 빈

13) 국민기초생활보장법은 기초생활수급자외에서 점차 차상위계층까지도 자활 급여 등 지원 대상을 확대해 가고 있다.

곤탈피 뿐만 아니라 수급자로 떨어질 수 있는 대상들에 대한 빈곤 예방의 기능까지도 수행하는 역할을 담당한다는 것을 의미한다. 이러한 점을 종합해 볼 때 자활 및 생활안정기금 융자 사업은 저소득 계층을 대상으로 자활 및 자립 기반을 조성하기 위해 소규모의 자본을 융자해 주어 자활이 가능하도록 지원하는 제도라고 할 수 있다.

2. 자활 및 생활안정기금 융자 제도의 법적 기반

1) 국민기초생활보장법령

국민기초생활보장법 제15조는 수급자의 자활을 조성하기 위하여 자활급여를 제공하도록 규정하고 있으며, 자활급여의 종류에 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여를 할 수 있도록 하고 있다. 또한 제18조의3은 자활지원사업의 원활한 추진을 위하여 일정한 금액을 연한을 정하여 자활기금을 적립할 수 있도록 하고, 자활기금의 관리·운영을 중앙자활지원센터 또는 자활지원사업을 수행하는 비영리법인에 위탁할 수 있도록 하는 조항을 2006년 법 개정시 신설되었다. 국민기초생활보장법에 따라 같은 법 시행령 제17조는 수급자에게 자활에 필요한 사업의 창업 및 운영 자금 등을 대여할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 같은 법 시행령 제26조의2를 개정하여 자활기금을 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 광역시도 및 시군구에 설치 할 수 있도록 법적 근거를 명확히 하고 있다. 그리고 같은 법 시행령 제26조의4 기금의 용도에서 자활근로 참여자나 자활공동체에 필요한 사업 자금의 대여를 할 수 있도록 하였으며, 융자 대상자를 수급자 및 자활참여자외에도 차상위자에게도 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

2) 제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 조례

상위법령에 따라 제주자치도는 2006년 제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 조례를 제정하여 수급자 및 차상위자의 자활 및 자립을 위해 필요한 사업 자금을 대여 할 수 있도록 하였다. 상기 조례는 상위 법령의 개정에 따라 2008년 1월에 개정되어 현재 시행되고 있다. 이 조례에 따르면 기금을 자활계정과 생활안정계정으로 분류하고 각각 재원 조성 방법과 용도 규정을 두고 있다. 자활계정은 자활에 필요한 창업 등 사업 자금으로 대여, 자활사업 참여자에 대한 교육 및 훈련 사업 자금을 주된 용도로 규정하고 있으며, 생활안정계정은 영세 상행위에 대한 사업 자금외에도 대여 대상자의 주거 안정이나 자녀 학자금 대여 등으로 용도를 규정하고 있다. 그러나 두 계정은 상위 법령에 따른 용자 대상자 규정이나 재원 조성에 있어서 일부 차이가 있을 뿐 저소득층을 대상으로 자활 및 자립을 위한 소규모 자본을 제주자치도에서 대여하는 사업이란 점에서 동일한 기금이라고 할 수 있다.

이 조례는 이외에도 기금의 용자 기간 및 용자 금액, 용자 조건 등을 규정하고 있으며 세부적인 사항은 시행규칙을 통해서 시행하도록 하고 있다. 그리고 조례 제17조는 기금 용자 및 상환금 회수 등에 대해서 금융기관이나 자활지원 사업을 시행하고 있는 비영리법인에 위탁하여 처리할 수 있도록 하여 자활 및 생활안정기금 용자 사업의 효율성을 높일 수 있는 방안의 가능성을 열어 놓았다.

이와같이 자활 및 생활안정기금 용자 사업 제도는 국민기초생활보장법령과 제주특별자치도 조례를 통해서 그 법적 근거를 명확히 하여 저소득층의 자활 자립을 위한 소규모 자본 대여와 이를 통한 자립 기반 조성을 위한 제도적 위상을 갖추었다고 할 수 있다.

3. 자활 및 생활안정기금 운용 현황

1) 자활 및 생활안정기금 운용 내용

(1) 지원 대상

제주자치도는 자활 및 생활안정기금 조례와 기금 운용 내부 지침을 제정하여 기금 용자사업을 시행하고 있다. 기금 용자사업의 지원 대상자는 기금중 자활기금 계정은 기초생활수급자 중 자활참가자, 자활공동체, 자활사업단, 차상위 계층이며, 생활안정기금 계정은 기초생활수급자, 차상위계층 등으로 자활 및 생활안정기금 조례에 의해 정해져 있다. 생활안정기금은 보다 포괄적인 저소득 빈곤층을 대상으로 하고 있으나 자활기금은 자활사업 활성화를 위해 주로 자활사업 참여자와 자활공동체를 대상으로 하는 것이 특징이다.

(2) 용자액 및 상환 조건

자활 및 생활안정기금의 용자액과 상환조건은 조례 제8조에 따라 자활기금은 7천만 이내의 용자액을 5년 거치 5년 균분 분할 상환하여 대여 이자는 연 2.5%이다. 생활안정기금은 2천만 이내의 용자액을 2년 거치 3년 균분 분할 상환하고 대여 이자는 연 2.5%로 정하고 있다. 자활기금은 용자대상자와 사용용도에 따라 용자액이 다른 것이 특징이다. 용자금 신청 대상별 세부 용자 내역은 다음 표와 같다.

<표3-14> 자활 및 생활안정기금 용자 내역

구 분	용자대상	지원한도 (단위 : 만원)	사용용도	용자조건
자활 기금	기초생활수급자 중 자활참가자	2,000	점포전세임대	복지부에서 시행하는 생업자금을 반드시 용자받은자
			사업자금	
	자활공동체	7,000	점포전세임대, 사업자금	행정사에서 인정 받은 자활공동체
	자활사업단	7,000	점포전세임대	
생활안정 기금	기초생활수급자 차상위계층	2,000	사업자금 주택(전세, 임대) 자금	

자료 : 제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 운용 지침(2008)

(3) 운용 방법

자활 및 생활안정기금 운용 방법은 제주특별자치도 사무위임 조례에 의하여 기금의 용자 및 회수·관리는 행정사에서 직접 시행하고 있으며, 1,000만원 이하는 행정시장이 자체 용자 결정하도록 하고 있다. 1,001만원에서 2,000만원까지는 행정사에서 신청서 검토 후 제주자치도 기금운용심의위원회 심의를 거쳐서 제주자치도지사가 결정하도록 되어 있다. 그리고 2,000만원 초과되는 자활공동체나 자활사업단의 점포 임대 자금이나 사업 자금은 행정사에서 용자를 시행하고 있다.

기금을 지원받고자 하는 자는 신청서, 사업계획서를 작성하여 거주지 읍·면·동장을 거쳐 시장에게 사업계획서를 구체적으로 작성하여 신청하고, 행

정시장이 타당성 여부를 검토한 후 타당하다고 판단될 경우 용자를 해 준다.

또한 1,001만원 이상~2,000만원 이하 「무담보·무보증」용자신청인 경우 구체적인 사업계획서, 현장조사, 용자대상 신용도 관련 서류를 행정시에서 사전 검토하여 행정시장의 검토의견서를 첨부하여 접수후 1개월 이내에 제주자치도 자활기금운용심의위원회에 심의를 요청하여 최종 결정을 하게 된다.

자활기금운용심의위원회에서는 창업 등 사업자금 사업계획서 등 철저히 분석하여 자활가능성 여부를 판단하여 용자를 최종 결정한다고 되어있으며, 유흥 업종이나 향락업종인 경우에는 용자 대상에서 제외하고 있다.

생활안정기금 주택자금인 경우는 전세권 설정이 가능한 주택으로서 용자약정서를 작성한 후 전세계약 체결하고 나서야 자금을 지급하고 있다. 이 경우 임대인과 행정시장이 전세권 계약 체결하기 때문에 절차가 다소 번거로운 점이 있다.

한편, 용자금 지원대상자 중 신용정보관리대상자 즉 파산선고자나 신용불량거래자 등은 신청대상에서 제외하고 있다. 채권관리에 따른 조치로 보이나 저소득 빈곤계층 중 상당수가 신용불량자라는 통계에 비추어 볼때 지원 대상자의 조건을 완화하는 등의 조치가 필요한 것으로 보인다.

(4) 자활 및 생활안정기금 규모 및 2008년도 용자 예산액

자활 및 생활안정기금은 제주자치도 출범 전 4개 시군과 도에서 조성하였던 기초생활보장기금과 4개 시군에서 운용하였던 생활안정기금이 제주자치도 출범 후 하나로 통합되어 운용되고 있다. 기금의 전체 규모는 2008년 6월 현재 53억6천만원이며 이중 자활기금이 20억5천만원, 생활안정기금이 33억1천만원이다. 제주자치도는 올해 용자기금 예산액을 총 5억5천만원으로 편성하여 자활기금 2억5천만원, 생활안정기금 3억원을 용자할 계획이다. 이를 제주시 3억5천만원, 서귀포시에 2억원을 배정하여 2008년 기금 용자 사업을 시행하고 있다.

2) 기금 운용 실적

제주자치도는 무담보 용자액을 2007년도 1,500만원에서 올해는 2,000만원으로 확대 시행하고 있다. 지난해 용자 지원 실적은 46건에 총2억8천3백만원으로 창업 자금 12건에 1억2천5백만원이 용자되었으며, 전세자금 26건으로 1억5천만원이 지원되었다. 기타 학자금 8건에 8백만원은 용자가 아닌 차상위 계층 학자금 지원 사업으로 이루어졌다.

올해는 6월 현재까지 창업 등 사업자금 4건에 3천5백만원, 주택 전세자금 8건에 4천7백만원, 점포 전세자금 2건에 1억4천만원의 용자 실적을 보이고 있다. 이는 무담보 무보증 제도 시행 이전에 거의 전무한 용자 실적에 비추어 보면 크게 향상되었음을 알 수 있다.

제4장 마이크로크레딧과 제주자치도 자활 및 생활안정기금 용자 제도 비교 검토

이상과 같이 국내외에서 운영되고 있는 마이크로크레딧 현황과 세부적인 운영 방법과 제주특별자치도의 자활 및 생활안정기금에 대해 살펴보았다. 모두 금융소외계층인 빈곤층을 대상으로 소규모 창업자금 대출 등 금융서비스 제공을 통한 탈빈곤과 자활·자립을 도모하기 위한 목적으로 운영되는 공통점이 있다.

그리고 이러한 제도들은 모두 빈곤층의 자활과 사회참여를 달성하여 궁극적으로 사회통합과 국민경제의 효율성을 기하는데 유용한 제도라는 공통적인

의의가 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 이미 살펴본 바와 같이 마이크로크레딧과 공공부문의 창업자금지원 제도는 많은 차이점을 가지고 있고, 특히 마이크로크레딧은 공공부문의 창업자금 지원 제도의 한계점을 극복하고 사회경제적인 환경을 배경으로 하여 탄생·성장하여 오고 있음을 알 수 있다.

따라서 이하에서는 제주자치도에서 운용하고 있는 자활 및 생활안정기금과 국내의 마이크로크레딧을 비교 분석하여 각각의 제도적 장단점을 파악하고 제주자치도에서 운용하고 있는 자활 및 생활안정기금을 보다 효율적으로 운용하고 제주형 마이크로크레딧으로의 적용 가능성을 탐색하고자 한다.

또한 비교분석을 용이하게 하기 위하여 각각의 제도를 공급자적 측면과 수요자적 측면 그리고 관리적 측면에서 유사점과 차이점을 분석하여 현재 제주자치도에서 운용하고 있는 자활 및 생활안정기금 용자 제도의 개선 과제를 도출하여 제주형 마이크로크레딧의 적용 가능성을 알아보하고자 한다.

제1절 공급자적 측면

자활 및 생활안정기금과 국내의 마이크로크레딧을 공급자 측면에서 비교분석하여 차이점 및 장단점을 살펴보면 우선 조직형태에서 크게 차이가 난다. 대부분의 마이크로크레딧은 민간부문에서 수행하거나 프랑스 ADIE의 경우처럼 민관 협력 모델이 있다. 자활 및 생활안정기금 용자 사업은 관주도로 행정기관이 직접 시행하고 있는 형태로 이는 공공부문의 다른 창업자금 대여 사업 대부분이 금융기관과의 협력체계를 구축하여 시행하고 있는데 반해 제주자치도 공무원이 직접 대출 업무를 담당하고 있는 형태이다.

이러한 차이점은 자활 및 생활안정기금 용자 사업이 운영관리 비용이 적게 소요되는 장점이 있는 반면에 전문 인력을 활용하지 않음에 따라 나타나는 업

무의 비전문성과 책임성이 떨어지고 지속적인 관리의 어려움으로 사업의 효과성을 달성하는데 단점이 있다. 또한 민간주도형으로 활동하는 경우 자율성을 바탕으로 활동이 이루어져 유연성과 연관 사업의 확장에 유리한 장점이 있는데 비해 관주도형은 행정조직의 경직성으로 경직된 운영과 연관 사업의 확장이 어려운 것이 사실이다.

마이크로크레딧은 목적 달성을 위해 창업 자금 용자외에도 용자 대상자들에게 대한 통합사회복지서비스를 제공함으로써 저소득 빈곤층의 창업 성공 가능성을 높일 수 있는데 반해 자활 및 생활안정기금은 용자금 지원외에 다른 연관 서비스를 제공하지 못함으로 해서 고유의 목적을 달성하기 어려운 것이다.

사업 수행과 조직형태의 안정성이라는 측면에서는 자활 및 생활안정기금 용자 사업은 법적기반 위에서 비교적 안정적이고, 자원 조달도 안정적인 장점이 있다. 그러나 법제도의 변화에 따른 사업의 존립이 오히려 불안정한 면도 없지 않고 특히 자원 조달이 전적으로 공공 예산에 의존하기 때문에 탄력적인 자원 조달은 어렵다고 볼 수 있다. 다만, 공공부문의 제도라는 의미에서 안정적인 부분이 있다는 것이다. 이에비해 민간주도형의 마이크로크레딧은 자원조달의 어려움, 경상적 운영비 조달의 어려움으로 관주도형에 비해 운영상의 불안정성이 근본적으로 존재한다고 볼 수 있다. 국내외 마이크로크레딧은 이러한 어려움을 극복하기 위하여 공공부문의 기금 위탁관리, 위탁 수수료 수입, 민간 기업의 사회공헌 자금 조성 등 다양한 형태의 자원 조달 방법을 개발하고 세계적 마이크로크레딧과 네트워크 구축을 시도하고 있다.

결국 마이크로크레딧과 자활 및 생활안정기금 용자사업의 공급자적 측면에서 보면 조직의 안정성, 자원 조달, 전문적인 운영 인력에서 큰 차이가 난다고 할 수 있다. 따라서 자활 및 생활안정기금 제도를 개선하여 사업의 목적을 달성하기 위해서는 운영에 있어서 경직성을 탈피하고 목적 달성을 위해 필요한 연관 사업의 확장, 전문 인력 활용 방안을 모색하는 것이 향후 과제라고 볼 수 있다.

<표4-15> 자활 및 생활안정기금과 마이크로크레딧간의 공급자적 측면 비교

	자활 및 생활안정기금	사회연대은행	Grameen Bank
공급 지역	제주지역	전국	방글라데시 ¹⁴⁾
형태	관 주도형	민간 주도형	민간 주도형
법적 형태	공공부문 기금	비영리법인	은행
재원	자치단체예산	민간+기업기부금 (정부기금 위탁관리 일부)	민간+정부지원 (정부보증에 의한 자금 조달)
조직	공공조직	중앙집중적	중앙집중형
통합적 지원	없음 행정측면 강조 (사업장 방문과 중단 여부 확인)	경영상담 및 지도 교육훈련 복지사업	기초교육중심 전문매니저를 통한 교육훈련
전문인력활용	없음	RM 활동	센터매니저
상환율(성과)	없음 ¹⁵⁾ (기간미도래)	90%이상	99%

주) 필자가 제주의 자활 및 생활안정기금과 국내의 마이크로크레딧을 비교하여 정리

자료 : 제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 운용 지침(2008)

사회연대은행 현황 자료(2007)

보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)를 참고

제2절 수요자적 측면

수요자 입장에서 자활 및 생활안정기금 용자 사업과 국내외 마이크로크레딧

14) 그라민 뱅크는 방글라데시를 바탕으로 하고 있으나 다른 나라에도 진출하고 있다

15) 자활 및 생활안정기금 상환은 무담보·무보증 시행이후 지원된 용자액의 거치 기간이 끝나는 2009년 하반기부터 본격화 될 예정이다.

을 비교 분석해보면 첫째, 지원대상에서는 크게 차이가 나지 않으나 마이크로크레딧은 비교적 탄력적으로 운영하고 있는 반면, 자활 및 생활안정기금 제도는 법적 규정으로 말미암아 수급자와 자활사업 참여자 중심이며 차츰 차상위 계층까지 포괄하고 있다. 특히 자활 계정은 가급적 수급자와 자활사업 참여자 및 자활공동체에 한하고 있는 실정이다.

둘째, 대출방식에 있어서 대부분 무담보 무보증 신용대출 방법으로 이루어지고 있으며, 그라민 은행의 경우 공동대출에 공동연대보증의 방식은 그라민 은행의 독특한 대출방식으로 협동 정신을 바탕으로 탈빈곤을 유도하는 초기의 원칙이 고수되고 있다. 자활 및 생활안정기금 용자 사업도 2007년부터 무담보 무보증으로 대출 방식을 바꾸어 실시하면서 용자 실적이 대폭 개선되었다는 것은 금융소외계층의 금융기관 문턱을 낮추려는 마이크로크레딧의 취지에 근접한 것으로 평가되고 있다.

셋째, 지원금액과 상환방법과 관련해서는 대부분 소액 중심이며, 이자율이 낮은 것이 특징이다. 자활 및 생활안정기금 용자 제도가 오히려 마이크로크레딧보다는 용자금액이나 상환방법에서 수요자에게 유리한 측면이 있다. 다만 대출 사전 심사 과정에서 마이크로크레딧의 적극적인 대응은 수요자에게 까다로운 측면이 있으나 사업 목적 달성을 위해서는 결과적으로 수요자에게 도움을 주고 있다. 반면에 자활 및 생활안정기금은 비교적 형식적인 과정을 거쳐 대출 심사가 이루어져 수요자의 접근성이 용이한 점이 있으나 사업 타당성에 대한 세부적인 컨설팅을 받지 못하고 있는 실정이다. 그리고 사후 교육훈련 과정이 전무한 것도 수요자에게는 불리한 조건으로 작용하고 있다.

따라서 자활 및 생활안정기금 용자 제도는 용자 지원대상자의 경직성을 탈피하고, 사전 심사 단계에서 전문적인 심사와 세부적인 상담, 사후의 지속적인 교육 훈련이 이루어져 사업의 성공률을 높이는 것이도록 하는 것이 주요한 과제가 될 것이다.

<표4-16> 자활 및 생활안정기금과 마이크로크레딧간의 수요자적 측면 비교

	자활 및 생활안정기금	사회연대은행	Grameen Bank
지원대상	수급자, 자활참여자 및 자활공동체 차상위계층	특수소외계층 일반저소득층 사회적기업	농촌빈곤여성
주요자격요건 및 대출방식	재산,소득인정액 개인및공동체지원 무담보·무보증	재산 및 소득 자활의지 신용대출 (무담보무보증)	재산기준 공동대출중심 연대신용보증
사전관리준비	사업계획서 기금관리위원회	사업타당성 조사 자활의지 상담	지역사회연구 전문센터매니저 활동
지원금액	개인 2,000만원 공동체 7,000만원	2,000만원	평균 75달러
상환방법	5년거치5년균분분할 2년거치3년균분분할	1년거치4년 매월 균등분할 상환	1년, 주상환방식
이자율	2.5%	2%	20%
교육훈련	없음	RM의 지속적인 교육	철저한 의식교육(의무사항) 직업교육 5인 소그룹 활동
추가대출인센티브	없음	인센티브 활용	인센티브 활용

주) 필자가 제주의 자활 및 생활안정기금과 국내외 마이크로크레딧을 비교하여 정리

자료 : 제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 운용 지침(2008)

사회연대은행 현황 자료(2007)

보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)를 참고

제3절 관리적 측면

자활 및 생활안정기금 용자 제도와 마이크로크레딧의 가장 큰 차이점이 사후 관리적인 측면이다. 앞서 공급적 측면에서도 살펴보았듯이 자활 및 생활안정기금 용자 제도는 공급 주체가 자치단체이기 때문에 이 제도의 전문적인 조직이 없이는 불가능하다고 볼 수 있다. 다만 창업 컨설팅과 관련한 유관 기관에 의뢰해서 수요자로 하여금 상담을 하는 정도의 체계만 구축하고 있을 뿐이다. 마이크로크레딧이 상환율과 사업 성공률이 90%이상 높은 것은 비록 관리 운영비가 소요된다는 단점에도 불구하고 다양한 사후관리 방법에 그 성공 비결이 있다고 볼 수 있다. 실제로 세계적인 그라민 은행의 경우 강력한 지원 조직인 그라민 트러스트를 활용, 센터 매니저를 통해서 수요자들의 자치적인 소모임, 창업 및 교육 훈련, 공동 저축이라는 독특한 방법을 통해서 사업 목적을 충실히 달성하고 있다. 국내의 사례인 사회연대은행이나 신나는 조합도 전문 RM과 두레 일꾼을 양성해서 수요자에 대한 적극적인 사후관리로 창업 성공률이나 자활의지를 배양하는 효과를 거두고 있다. 수요자에 대한 사후관리는 저소득층 자활·자립을 위한 금융서비스 제도라는 취지를 살리기 위해서는 필수적인 요건인 셈이다.

따라서 자활 및 생활안정기금 용자 제도도 사업의 목적을 달성하기 위해서는 용자 대상자의 조직화, 사후관리를 위한 전문 조직의 신설과 지속적인 컨설팅 및 사례관리 기법 개발, 유관기관과 민간부문에서 용자대상자를 지원할 수 있는 지원 네트워크 구축, 성공 모델 개발 및 홍보 강화 등의 전문적인 사후관리 방안이 시급히 마련되어야 창업 성공률뿐만 아니라 저소득 빈곤층에게 희망을 줄 수 있을 것이다.

<표4-17> 자활 및 생활안정기금과 마이크로크레딧간의 관리적 측면 비교

	자활 및 생활안정기금	사회연대은행	Grameen Bank
자치그룹운영	없음	자치모임운영	연대의식이 강한 자치그룹 운영(의무) 주단위 모임
상호부금저축	없음	여신 어려움	주 모임에서 일정액 저축(총재원의 26% 차지)
사후 전문관리	없음	전문 RM을 통해서 지속적인 사후관리	센터 매니저가 정기적인 방문을 통해서 관리
지원네트워크	일부 창업컨설팅 기관 연계	다양한 분야 전문가의 컨설팅 사업체들간의 연계 망구성	그라민 트러스트 중심 사업체들간의 연계 망구성
기타		기타 복지사업	위생, 주택, 교육, 가족 등의 복지서비스 제공

주) 필자가 제주의 자활 및 생활안정기금과 국내외 마이크로크레딧을 비교하여 정리

자료 : 제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 운용 지침(2008)

사회연대은행 현황 자료(2007)

보건복지가족부 마이크로크레딧 인증 가이드(2008)를 참고

제5장 결론

우리나라의 빈곤층에 대한 자활지원 사업은 공공부문이나 민간부문에서 다양한 방법으로 시도되고 있으나, 그 제도들이 가지고 있는 문제점과 한계로 인

하여 사업 목적을 달성하는데 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이에 따라 통합적인 서비스 체계를 가지고 빈곤층을 지원함으로써 빈곤층의 삶의 질을 개선시킬 수 있는 광의의 마이크로크레딧 필요성에 대한 당위성이 점차 높아지고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 제주자치도에서 운용하고 있는 자활 및 생활안정기금 용자 제도가 제주 사회의 빈곤 계층의 자활·자립 의지를 배양하고 궁극적으로 빈곤을 탈출할 수 있도록 하는 희망의 제도가 되기까지는 많은 과제가 놓여 있다. 그동안 용자 실적이 거의 없는 제도를 전국 최초로 무담보 무보증 신용 대출 시행으로 금융소외계층인 기초생활수급자와 차상위 계층에게 창업자금과 주거등 생활안정 자금 대출의 문턱을 크게 낮추었다는 점에서는 평가할 수 있으나 목적 달성을 위해서는 아직 넘어야 될 산이 많은 것이다.

대출이자 및 원금 상환기일이 2009년 하반기부터 본격화될 예정이어서 아직 뚜렷하게 성과를 논할 수는 없으나 대출과 기금 상환 관리에 행정조직이 부담을 가지고 있는 것이 사실이다. 벌써부터 이러한 부담으로 자활 및 생활안정기금 용자 제도의 홍보에는 소극적인 모습도 일부 보이고 있는 실정이다.

이러한 어려움은 행정조직의 문제가 아니라 제도가 가지고 있는 근본적인 한계라고 볼 수 있다. 자활 및 생활안정기금 용자 사업을 위한 전문적이고 독립적인 조직이 없이는 당초부터 불가능한 것이었다. 혹여 행정조직의 부담이라는 이유로 자금 용자와 상환 관리를 시중 금융기관에 위탁을 주어 해결하려고 하는 것은 어렵사리 도입한 무담보·무보증 용자 제도를 서민에게 더욱 멀어지게 할 것은 자명한 사실이다.

따라서 지금부터라도 이 제도가 가지고 있는 문제점을 철저히 분석하고 개선과제를 면밀히 검토하여 보다 대안적인 금융서비스 시스템을 연구하여야 할 것이다. 본격적인 상환기일이 도래하기 시작하면 수요자의 사업의 성공과 자활의지 배양, 사회 참여 활성화라는 본래의 취지는 사라지고 행정조직의 경직성으로 오직 이자와 원금 상환에만 매달리게 됨은 불 보듯 뻔한 일이기 때문이다.

이러한 차원에서 보면 마이크로크레딧은 공공부문의 이러한 사업의 한계를 잘 극복할 수 있는 모델이라고 할 수 있다. 민간부문의 자율성과 수요자와 지속적인 정서적 교감, 사후관리를 통한 교육, 사업 관리는 창업 성공률과 높은 상환을 뿐만 아니라 수요자의 적극적인 자활의지라는 더 중요한 목적을 달성할 수 있을 것이다. 빈곤의 문제는 사회 구조적인 측면이 크지만 이를 극복하려는 개인의 의지도 중요하기 때문이다. 앞서 마이크로크레딧 도입을 위한 제주의 환경 분석에서도 살펴 본 바와 같이 섬이라는 지리적 특성, 특히 저소득 빈곤 여성 가구주들의 높은 자활의지, 높은 창업 희망을 등을 볼 때 마이크로크레딧 대안 금융시스템 도입을 검토할 필요가 있다.

따라서 자활 및 생활안정기금 융자 사업이 성과를 거두기 위해서는 마이크로크레딧의 장점을 반영하는 방향으로 몇가지 개선 방안 제시하고자 한다.

첫째, 민간 조직과의 협력 방안을 모색하는 것이 필요하다. 대출 신청 준비 단계에서부터 창업을 위한 준비, 사후관리를 위해 민간 유관 조직과 협력체계를 구축하여야 할 것이다. 현행 관련 법령도 자활 및 생활안정기금 운용을 위해서 민간위탁을 줄 수 있는 근거 조항이 마련되어 있기 때문에 민관협력 체계 구축을 위한 방안을 면밀히 검토한다면 좋은 대안이 나올 수 있을 것이다.

둘째, 수요자 즉 융자 대상자에 대한 정기적인 교육 체계와 점검 체계가 마련되어야 할 것이다. 전담 행정 조직이 없더라도 전문 사후관리자를 양성하고 이를 중심으로 수요자에 대한 신용교육, 경영 및 기술 교육, 자조모임 구성 등을 유관 기관과의 협력체계를 구축하여 수행하는 방안을 모색하는 것이다.

마지막으로, 자활 및 생활안정기금 융자 제도를 민·관 협력형 제주형 마이크로크레딧으로 발전시키는 방안을 모색하는 것이다. 예컨대 자활 및 생활안정기금을 민간부문의 전문성과 자율성, 창의성을 바탕으로 기금 목적을 충실히 달성할 수 있는 전문적인 비영리법인에게 관리 위탁을 주는 것은 한 방법이라고 할 수 있다. 또한 관련 법령과 조례를 개정하여 제주형 민·관 협력 체계의 마이크로크레딧 재단을 설립하는 것도 한 방법이 될 것이다.

이 연구는 자활 및 생활안정기금 융자 제도가 마이크로크레딧과 운영상의 몇

가지 차이가 있을 뿐 제도의 취지는 크게 다르지 않고 현행 관련 법령에 따르면 더라도 자활 및 생활안정기금 용자 제도를 개선할 수 있다는데 착안한 것이다. 이러한 논의를 통해서 제주 사회의 빈곤 계층이 자활이라는 희망의 끈을 놓지 않도록 하는 유용한 제도가 탄생하기를 기대한다.



參 考 文 獻

1. 국내자료

- 강명순, 2005. 「한국 마이크로크레딧 현황과 비전」 신나는조합 국제심포지움
- 강동식, 2002. 「지방자치의 이해」 제주대학교 출판부
- 김동춘 외, 2000. 「IMF이후 한국의 빈곤」 나남출판
- 김수현 외, 1999. 「새천년을 향한 생산적 복지의 길 - 취약계층의 자활지원 대책」 대통령비서실 삶의 질 향상 기획단
- 김정원, 2007. 「사회적 배제 완화의 측면에서 바라본 마이크로크레딧의 활동」 전남대학교 5·18 연구소
- 남진열, 2008. 「지역사회복지론」 공동체
- 남진열·황경수 외, 2008. 「제주특별자치도의 이해」 대영문화사
- 노대명 외, 2003. 「저소득층 창업지원모형에 관한 연구-각국의 사회연대은행을 중심으로」 한국보건사회연구원
- 노대명, 2006. 「근로빈곤층의 소득 및 신용증진을 위한 마이크로크레딧 확대방안」 2006년 제1회 쿨머니 컨퍼런스 자료집
- 노대명, 2007. 「한국 마이크로-크레딧의 현황과 과제」 2007 마이크로크레딧 일한 국제교류세미나 자료집
- 라티프, 2005. 「빈곤감소를 위한 마이크로크레딧, 정부와 기업의 역할」 부스러기사랑나눔회 심포지움
- 무하마드 유누스, 2002, 「가난한 사람들을 위한 은행가」 세상사람들의 책
- 박영미, 2001. 「한국의 생업자금 융자제도 개선 방안 연구」 이화여대 석사학위 논문
- 박종현, 2005. 「소액창업금융(Microfinance)」, 입법정보 제164호
- 박춘엽 외, 2001. 「소상공인 지원자금 이용자의 만족도 연구」 중소기업연

구 제23권 제2호

- 부스러기사랑나눔회 신나는 조합, 2004. 「사업 4주년 기념 자료집 : 자활로
 꽃피운 우리는 한가족」
- 오규택·박창균, 2007. 「Microfinance와 자본시장」 공동체자본주의 심포지움
- 윤찬영·류만희, 2005. 「마이크로크레딧의 제도화」 2005 사회연대은행 심
 포지움 자료집
- 이광구, 2004. 「내 인생 첫 번째 재무 설계」 더난출판사
- 이민규, 2006. 「마이크로크레딧의 의의와 국내외 현황」 금융시스템 리뷰
 제14호. 한국은행
- 이성수, 2006. 「마이크로크레딧 ‘신나는조합’ 발전방안에 관한 소고」 도시
 와 빈곤 2006
- 이인제 외, 2006. 「자활정책론」 나눔의 집
- 이종수, 2002. 「빈곤층의 자활지원을 위한 사회연대은행의 한국적 모형 개
 발에 관한 연구」 석사학위 논문
- 이종수, 2005. 「마이크로크레딧의 세계적 동향과 한국의 경험」 2005 사
 회연대은행 심포지움 자료집
- 이혜경 외, 2005. 「저소득층 창업활성화를 위한 연구」 보건복지부. 사회연
 대은행
- 임원희, 2006. 「마이크로크레딧 제도에 대한 개관과 한국의 도입 현황 및
 정책제언」 사회복지정책 Vol. 25.
- 임채율, 2005. 「마이크로크레딧 활성화 방안」 조사연구 Review 여름호.
 금융감독원
- 임혁백, 2007. 「사회적 경제와 사회적 기업」 송정문화사
- 정찬우, 2006. 「해외 대안금융기관의 현황과 시사점」 한국금융연구원
- 최청락, 2006. 「빈곤의 여성화와 마이크로크레딧의 지역적 의의」 2006년도
 제3회 부산여성경제포럼 자료집
- 최홍관, 2005. 「효율적인 Microcredit 관련정책과 프로그램 성공사례」

- 2005 APEC-WIN 자료집, 중소기업청·한국여성경제인협회
 최홍관, 2007. 「금융소외계층을 위한 사회연대은행의 마이크로크레딧」 발
 표자료
- 최공필 외, 2003. 「신용불량자 활성화 대책」 내부자료
- 제주자치도, 2008. 「제주지역 마이크로크레딧 도입에 관한 보고서 초안」
- 보건복지부, 2004. 「창업지원은행 설립(안) 검토」 내부자료
- 보건복지가족부, 2008. 「Micro-Credit 기관 인증 가이드」
- 부산발전연구원, 2006. 「빈곤의 여성화 측면에서 본 마이크로크레딧의 지역
 적 의의에 관한 연구」 여성경제 조사연구 2006-02.
- 사회연대은행, 2007. 「RM 양성 아카데미 계획서」
- 사회투자지원재단, 2008. 「한국의 유누스를 꿈꾸며」 마이크로크레딧 전문
 인력 양성 프로젝트
- 제17대대통령직인수위원회, 2008. 「제17대대통령직인수위원회 백서 1: 성공
 그리고 나눔」
- 한국산업은행, 2005. 「사회책임금융 활성화」 내부자료
- 한국은행, 2005. 「금융안정보고서」
- <관계법령>
- 「국민기초생활보장법」
- 「제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 조례」
- 「제주특별자치도 자활 및 생활안정기금 운용 지침」

2. 외국자료

- ACCION, Annual Report, ACCION international, 1997~2001
- ADIE, Etude sur la Creation des Entreprises en France, ADIE, 1999
- Bhatt, Nitin, "Can Microcredit Work in the United States?", Harvard Business Review, 1999
- Berger, Andrea 외, "Credit Scoring for Microenterprise Lenders", FIELD/The Aspen Institute, 2007
- Campion, Anita, "NGO Transformation", Microenterprise Best Practice, 2001
- Chu, Michael, "The Omidyar-Tufts Microfinance Fund: Striving to Reshape the Social Enterprise Capital Markets", Harvard Business School, 2007
- Dellien, Hans, Schreiner, Mark, "Credit Scoring, Banks, and Microfinance: Balancing High-Tech with High Touch", Women's World Banking and Microfinance Risk Management, 2005
- EUROPA, "communication from the commission to the council, the European parliament, the economic and social committee and the committee of the regions", Draft Joint Report on Social Inclusion, 2000.
- Gerschick, Julie, "Credit Evaluation Grids for Microlenders: A Tool for Enhancing Scale and Efficiency", FIELD/The Aspen Institute, 2002
- Healey, Jane Frances, "Acumen Fund and Water Health International: The Role of Venture Philanthropy", Stanford Graduate School of Business, 2007

- Meehan, Jennifer, "Tapping the Financial Markets for Microfinance: Grameen Foundation USA's Promotion of this Emerging Trend", Grameen Foundation USA, 2004
- Nissanke, M.,(2002), "The Microfinance Promise", Journal of Economic Literature, vol. 37, 4.
- Schreiner, Mark, "Replicating Microfinance in the United States: Opportunities and Challenges", Washington University in St. Louis, 2001
- Schreiner, Mark, "Scoring: The Next Breakthrough in Microcredit?", Microfinance Risk Management, 2002
- OECD. 1996. "Microcredit in Transitional economics".



ABSTRACT

A Study on the Application of Microcredit in Jeju-Province

- A comparative Jeju Special Self-Governing
Province Jahwal & Life-Safety Fund -

Kim Kyong Hwan

Dept. of Public Administration

The Graduate School of

Public Administration

Jeju National University

Poverty and unemployment are suggested the most troublesome and difficult problems all over the world. Accordingly, the poor who have low academic backgrounds, low technique, and low capital become more and more difficult to be employed. In this situation, they usually try to accomplish economic independence through micro self-employment enterprise. To support them, each country puts in effect a microcredit program as a policy which helps the independence of the poor.

In the early 1990, Micro-credit was introduced to aid the poor by not only lending money but also empowering them by providing training and other supports. The microcredit was initiated by civil movement so called, the third sector, which did not belong to the public sector either profit organization. This was because the third sector is

normally more efficient and flexible than government and public sector.

The objective of this study is on the application of microcredit in Jeju-Province, by comparing Jeju Special Self-Governing Province Jahwal & Life-Safety Fund(jeju-fund).

This study seeks to grope for an administrative plan that a microcredit program in our country helps the low-income brackets raise their income and secure settled works through independent enterprises, by comparing our country with foreign Grameen Bank and Social Solidarity Bank which are praised as the most successful microcredit programs. And this study will treat what system of administrative system supports the independence of the jeju-fund. The analysis is based on the aspect of supply, demand and management.

As a result of this study, it was found that the best practices of Jeju-microcredit have the following common factors:

Firstly, they provide the poor with comprehensive supports including not only the capital funds but other supports and training on management, technical skill, promotion and marketing while they are running the business from the planning phase to enhance the possibility of success.

Secondly, Microcredit, which is a financial institution as well as organization for social work, keep their own resources or get supports from professional individuals, corporate, public and private organizations to perform its wide range of services.

Thirdly, best practices such as Grameen Bank and Social Solidarity Bank maintain sound self-sustainable financial structure by keeping high self-fund ratio out of total financial resources using entrepreneurial approach. Their activities require high operating cost to service various

supports. In order to keep growing without any financial difficulties, they maintain self-sustainable financial structure by raising donation and generating profits that can cover operating costs and loan loss.

Fourthly, most successful Jeju-microcredit is managed by not-profit organization being supported by public sector. Not-profit organization does not pursuit profits like corporations and is independent from the power and has flexibility and creativity which public sectors are lack of. Private sector manages the Bank by maximizing its strength in close relationship with the poor and abundant information on them, and government and public sector entrust private sector with funds or assist in legal other aspects which private sector does not have.

Based on the result of this analysis, the followings are important factors for Jeju-microcredit;

Firthly, thorough pre and post-supports will enable the Bank to minimize loan loss for the loans provided to the poor without any collateral.

Jeju-microcredit verifies the capability and willingness of targeted poor and examine the business plan through interview, training and site visit, and enhance the possibility of the successful implementation of business by assisting them in management, technical skill and marketing using internal and external resources for pre-supports, and improve the willingness and capability of the target poor. The mutual co-guarantee under group lending method can lighten the burden of collateral and guarantee.

Secondly, the objective of pre-supports is to elevate the success possibility by building up various infra structures, which the poor not have. One of the important tools is the training, which includes directly

business related training as well as forming social and psychological support. Jeju-microcredit should continuously develop training program and have the appropriate training infra structure within the organization or through coalition with outside professional groups. Strict appraisal on individual's qualification and business plan, training, consulting the establishment of business, community group activities are tools for pre-supports, which is regarded very important to lead the micro business to success.

Thirdly, the post-support is to provide the borrowers with various services while the micro business is proceeding on. To achieve goal in post-supports, the Jeju-microcredit uses three main tools such as relation manager, active community group meeting, and building up support networks.

Relationship manager, the most important part of the Jeju-microcredit, is responsible for observation and advice in business process, enhancing the poor's consciousness on self-support, managing community meeting, delivering training, close communication with the borrowers, installment payment of loan, group saving, and finding potential borrowers, etc. They maintain close contacts with the borrowers and keep updating the development of business and group activities all the time. Since their role is critical to the operations of the Jeju-microcredit, it is very important to secure qualified relation managers with proper knowledge and experience.

The community activities can contribute in not only enhancing the social and psychological support for the poor, but also minimizing potential loan loss for the Jeju-microcredit.

The activities of support networks begin when applicants prepare

business plan, but more active networks is required in the course of implementation of business. The networking is arranged with outside professional individuals, corporate, private and public organizations to provide borrowers with comprehensive supports including management and skill training, checking the business progress, consulting and providing information, marketing the products and services.

Government's support is critical in order for the Jeju-microcredit to successfully run in Jeju Province. With the license to accept deposits from individuals, corporate, organizations that are willing to place money at free or low interest rate, the Jeju-microcredit can secure more Jeju-fund. Tax benefits should be given for the donation and deposits to induce more funds to the Jeju-microcredit. And government may improve the efficiency of government's efforts to aid the poor by entrusting the Jeju-microcredit to operate government schemes such Self-support Reserve Funds, Jeju-fund, etc.