

해외 대안금융기관의 현황과 시사점

정 찬 우

2006. 4.

머 리 말

외환위기 이후 우리나라는 서민 및 영세기업의 경제력이 지속적으로 약화되면서 저신용계층이 늘어나고 있으며, 최근의 내수부진과 경기 양극화는 이를 더욱 심화시키고 있다.

이러한 상황에서 저신용계층에 대한 금융지원을 담당하는 서민금융기관은 규모의 취약성 및 낮은 건전성 등으로 인해 그 기능이 위축되어 있다. 서민금융기관을 포함하여 제도권 금융기관들은 수익성 위주의 보수적인 자산운용을 하고 있어 제도권 금융서비스에 대한 저신용계층의 접근이 과거보다 더욱 제한되고 있는 실정이다. 이에 따라 서민금융체계의 확립과 금융시장의 완전성 제고를 위해서는 기존의 서민금융기관을 활성화하는 방안 이외에 서민금융기관의 이용도 어려운 계층에 대한 금융서비스를 지원하는 방안을 마련하는 것이 필요한데, 대안금융제도가 하나의 방안이 될 수 있다.

이에 본 보고서는 해외 대안금융의 현황에 대한 기존문헌을 정리함과 더불어 APEC 회원국들의 금융시장 전문가 혹은 대안금융 관련자를 대상으로 설문조사를 실시, 이를 분석하여 대안금융제도의 국내도입을 위한 시사점을 제시하고 있다. 1980년대부터 빈곤층을 지원하기 위한 방안의 하나로 대안금융제도(microfinance)가 개발도상국을 중심으로 도입·확산되어 현재 7,000여 개의 대안금융기관이 개발도상국에서 운영되고 있다.

대안금융제도가 개발도상국 빈민의 경제력 향상에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 많은 연구결과에서 밝히고 있다. 우리나라의 경우도 경제력이 취약한 계층을 위한 서민금융체계를 확립하고 금융시장의 완전성을 높이기 위한 방안을 마련하는 것이 시급한 실정이다. 본 보고서는 이러한 상황에서 저

신용계층을 위한 새로운 금융제도를 검토하고 있기 때문에 정책적인 시사점이 크고 시의성도 높다고 판단된다.

본 보고서는 금융정책 및 제도팀의 정찬우 박사가 작성하였으며, 익명의 심사위원과 주례세미나 참석자 여러분 및 편집위원회의 논평이 보고서의 질을 높이는 데 많은 도움이 되었다. 또한 보고서 작성과정에서 이윤조 연구원 및 서은해 연구비서는 수고를 아끼지 않았다. 끝으로, 본 보고서의 내용은 집필자 개인의 의견으로 한국금융연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2006년 4월

한국금융연구원

원장 최 흥 식

목 차

요 약

I. 논의의 배경	1
II. 해외 대안금융기관의 발전과정	6
1. 대안금융기관의 정의와 역할	6
2. 대안금융기관의 발전과정	12
III. 해외 대안금융기관의 운영방식	27
1. 소유 및 지배구조	27
2. 자금조달	30
3. 자금운용 및 금리체계	36
4. 기타 서비스	41
IV. APEC지역의 대안금융 현황분석	44
1. 분석방식	44
2. 분석결과	45
V. 시사점	57
1. 기관의 유형	57
2. 자금조달 및 운용	60
3. 감독의 기본방향	65

참고문헌	67
부록 : 설문조사분석	69
Abstract	80

표 차례

〈표 1〉 각국의 대안금융기관 유형 및 대표적인 대안금융기관	50
〈표 2〉 여성을 위한 대안금융기관 프로그램	51
〈표 3〉 대안금융을 위한 정부의 지원정책 및 프로그램	55
〈표 4〉 여성을 위한 정부의 지원정책 및 프로그램	56

그림 차례

〈그림 1〉 저소득층 및 영세업자의 금융서비스 접근성	46
〈그림 2〉 금융서비스 이용시 여성의 상대적 어려움	47
〈그림 3〉 여성을 위한 맞춤형 서비스개발의 필요성	49
〈그림 4〉 은행대비 대안금융기관의 금리수준	52
〈그림 5〉 대안금융기관이 우선적으로 개선시켜야 할 부문	53
〈그림 6〉 대안금융 산업에서 중요한 역할을 담당해야 하는 조직	55

요 약

I. 논의의 배경

- 세계은행에 따르면, 2001년 현재 전세계 인구 중 약 11억명 가량은 1일 1달러 미만의 소득으로 생계를 유지하고 있는데, 이러한 빈곤층을 지원하기 위한 방안의 하나로 대안금융제도(microfinance)가 개발도상국에 도입·확산되고 있음.
 - 7천여개의 대안금융기관이 개발도상국에서 운영되고 있으며, 동 기관들로부터 지원된 대안금융 규모는 총 25억달러에 달하는 것으로 추정

- 우리나라의 경우 외환위기 이후 서민 및 영세기업의 경제력이 지속적으로 약화되고 있는 실정이며, 이에 따라 제도권 금융서비스에 접근하기 어려운 하위 서민층이 지속적으로 증가하고 있는 상황
 - 제도권 금융기관으로부터 금융서비스를 받지 못하는 계층이 확대되면서 고금리 대부업이 성행하고 있으며 이로 인한 피해가 속출
 - 한편 저신용계층에 대한 금융지원을 담당하는 서민금융기관은 규모의 취약성 및 낮은 건전성 등으로 인해 그 기능이 위축

■ 저신용계층에 대한 금융서비스가 활성화되지 못하고 있는 것은 고객군에 따른 제도권 금융기관의 계층화가 불완전한 것도 원인으로 작용

○ 서민금융기관의 담보대출금리와 대부시장금리 사이에서 운용되는 신용대출상품을 취급하는 금융기관이 없는 상황

■ 이에 따라 경제력이 취약한 서민층을 위한 서민금융체계를 확립하고 금융시장의 완전성을 높이기 위한 방안을 마련하는 것이 시급한 과제로 대두

○ 서민금융체계 확립과 금융시장 완전성 제고를 위해서는 기존 서민금융기관의 활성화 방안 외에도 서민금융기관의 이용도 어려운 계층에 대한 금융서비스 지원 방안을 추구할 필요가 있는데, 대안금융이 여기에 해당

II. 해외 대안금융기관의 발전과정

1. 대안금융기관의 정의와 역할

■ 대안금융(microfinance)은 가난한 사람에게 종합적인 금융서비스를 제공하는 금융산업의 한 형태

○ 대안금융은 보다 많은 빈민고객에게 금융서비스를 지속적으로 제공하는 것을 주된 목적으로 함.

■ 대안금융기관(microfinance institutions, MFIs)은 특정 조직의 형태로 대안금융서비스의 공급을 수행하는 주체를 의미

○ 대안금융기관을 전문적으로 영위하고 있는 기관과 그렇지 않은 기관을 구분하기 위해 전자를 전문대안금융기관(specialized MFIs)으로 부르고 있는데, 본 보고서에서는 전문대안금융기관이 아닌 기관은 대안금융기관의 범주에서 제외

■ 대안금융기관은 빈민의 사전 위험예방 및 사후 대처활동에 대해 대출 등과 같은 대응수단을 제공하여 가난에서 비루되는 취약성을 완화

■ 일정한 한계에도 불구하고 대안금융기관은 대안금융서비스 제공을 통해 빈민 고객의 경제력 향상과 자활의지 촉진에 기여

○ 실증분석에 따르면, 지속적인 금융기회의 제공이 빈민의 경제력을 개선시킨 것으로 평가

○ 상업은행 등 일반금융기관도 대안금융서비스를 통해 새로운 고객층의 발굴, 수익성 개선 등의 효과를 얻고 있음.

■ 정부의 입장에서는 대안금융시스템 확립을 통해 빈민에 대한 복지비용이 크게 절감

2. 대안금융기관의 발전과정

- 빈민에게 금융서비스를 전문적으로 제공하는 대안금융NGOs는 1980년대에 형성되기 시작
 - 1950~1970년대에는 특정 조직이 아닌 펀드를 이용한 프로그램을 통해 정부와 기부자들이 가난한 농민에게 대출을 시행
 - 1980년대에는 정부, 기부자 그리고 금융기관의 협조 하에 대안금융프로그램이 전개되는 가운데, 대안금융NGOs 및 개발도상국의 일부 대안금융 전문은행 등이 활성화되면서 대안금융서비스가 1970년대에 비해 체계적으로 제공되기 시작

- 정부보조와 단순 기부에 의존하는 대안금융 프로그램의 대부분은 부정적인 결과를 양산
 - 한편 대안금융NGOs와 이들에 의해 운영되는 운영프로그램은 대부분의 경우 설립 취지가 사회적 책임을 중시하고 있어 빈민의 자활유인을 고취시키는 데 취약성을 나타냄.

- 이와 같이 정부 및 시민단체에 의한 대안금융서비스가 지원규모의 한계, 지속성 여부 등의 문제에 직면하면서 대안금융서비스를 안정적으로 제공할 수 있는 정규 대안금융기관의 필요성 대두
 - 금융지원의 지속성은 서비스 공급기관이 재정·조직 측면에서 안정적인 경우에만 충족될 수 있음.

- 정형화된 대안금융조직에 대한 필요성이 높아지는 가운데, 1990년대 들어 대안금융NGOs의 규모가 커짐에 따라 우량 대안금융NGOs를 중심으로 정규 대안금융기관으로의 조직전환이 추진

 - 많은 개발도상국가에서 대안금융NGOs의 조직전환 및 이들에 의한 대안금융기관의 신설 등은 최근에도 진행되고 있음.

- 정규 금융기관으로의 전환은 NGOs의 자체역량, 법·규제환경, 전환금융기관의 유형별 특성 등을 감안하여 상업은행, 지역개발은행, 신용협동조합 등 다양한 형태로 이루어짐.

- 1990년대 들어 대안금융NGOs 및 이를 모태로 하고 있는 대안금융기관이 시장을 주도하는 가운데, 일반 금융기관들도 대안금융서비스를 제공함에 따라 대안금융산업이 매우 빠르게 성장

 - 그러나 자원부족 및 시스템 미비 등은 여전히 대안금융 발전의 과제로 남아있음.
 - 대안금융 프로그램 및 기관의 대다수는 여전히 정부 등 공신력 있는 기관의 보증이나 기부자의 재원에 전적으로 의존

- 한편 정부는 직접적인 자금지원은 지양하면서 대안금융산업 발전을 위한 여건조성 및 간접적인 자금공급을 담당하는 역할이 강조되고 있음.

Ⅲ. 해외 대안금융기관의 운영방식

1. 소유 및 지배구조

- 정규 대안금융기관의 경우 주주가 이사회를 구성하여 경영진을 감시감독
 - 그러나 소유권 및 소유구조는 기부금에 의존도가 높은 대안금융기관에 있어서는 큰 의미를 지니지 못하는 경우가 많음.
 - 대안금융NGOs의 경우 일반적으로 주주가 없으며 경영진이 이사회 멤버를 선출

- 대안금융NGOs에서 은행 등 정규 금융기관으로 전환한 경우 기관의 소유구조가 두 가지 유형으로 나타날 수 있음.
 - 만일 대안금융NGOs가 전환 이후에도 정규 대안금융기관과 별도로 존재할 경우 NGOs는 새로운 기관의 대주주일 가능성이 높음.
 - 반면 대안금융NGOs가 소멸되면서 정규적인 대안금융기관으로 성장할 경우에는 소유주의 구성이 크게 NGOs, 민간 투자자, 공공기관(public entities), 자본투자기금(specialized equity funds) 등으로 다변화

- 지배구조는 대안금융기관 경영진과 이에 대한 견제기구로서의 이사회를 의미하는데, 대안금융기관 이사회의 기본책무는 일반 금융기관의 이사회와 동일
- 대안금융NGOs의 이사회는 동기 측면에서 전통적인 영리금융기관의 이사회와 뚜렷한 차이를 나타냄.
 - 대안금융NGOs의 이사회는 자금운용의 효율성보다는 빈민의 경제력 향상 및 서비스 제공범위의 확대(outreach)를 중요시
 - 이에 따라 이윤극대화를 목적으로 하는 일반 금융기관의 주주에 비해 투자자금에 대한 리스크관리 등을 주의 깊게 감시·감독할 유인이 상대적으로 작음.

2. 자금조달

1) 외부 지원금

- 정부, 지자체, 일반 금융기관, 국내외 NGOs, 그리고 기업 등이 민간 상업자본을 보완하면서 대안금융기관에 자금을 무상 혹은 저리로 지원
 - 자금지원은 주로 외부 투자자나 예금자로부터의 자금조달이 어려운 사업 초기단계의 대안금융기관이나, 경영상의 어려움을 겪고 있으나 개선 여지가 있는 대안금융기관에 대해 이루어짐.

- 최근 들어 외부지원을 통한 자금조달 비중이 점차적으로 축소되는 추세

2) 수신

- 빈민을 대상으로 한 예금수취는 대안금융기관의 재원확보를 용이하게 하여 대출여력을 개선
 - 자금여력이 개선됨에 따라 대안금융기관 운영의 지속성이 제고되며, 광범위한 서비스 제공기반이 마련

3) 차입

- 대안금융기관이 일반 금융기관으로부터 차입하여 자금을 조달하는 경우 보증기금이 차입자금을 이용한 대출금에 대해 위험을 분담함으로써 대안금융기관의 자금조달 활동을 간접적으로 지원
 - 대안금융기관에 대한 대표적인 보증기금으로는 미국의 대안금융 NGOs인 ACCION INTERNATIONAL의 Global Bridge Fund가 있는데, 주로 라틴아메리카에 있는 회원 대안금융기관을 대상으로 지원활동을 수행

4) 회사채 및 유동화

- 대안금융기관의 신용위험을 적절히 평가할 수 있는 시스템이 구축되어 있는 경우 회사채(금융채) 발행을 통한 자금조달이 가능

○ 다만 금융시장에서 대안금융산업의 비중이 크지 않은 경우 대안 금융기관의 신용위험에 대한 정보가 불완전하기 때문에 대안금융기관은 채권발행시 높은 수익률을 제시해야 하는 부담이 존재

■ 또한 장기적인 유동성 확보 등을 목적으로 대안금융기관이 보유 대출채권을 담보로 부채증서를 발행하여 자산을 유동화

5) 주식

■ 은행 등 정규 금융기관 유형의 대안금융기관은 주식발행을 통해 자금을 조달하기도 하며, 특히 대안금융기관 투자 목적의 주식투자자금 등이 주식 및 후순위 채권을 매입함으로써 자본을 공급

■ 그러나 대안금융산업은 아직까지 주식 투자자가 중요한 역할을 담당할 정도로 성장하지 않은 상황이므로 투자자금 유치 등을 통한 자금조달은 일부 우량 대안금융기관에 국한

3. 자금운용 및 금리체계

■ 빈민대출(microcredit)이 대안금융서비스의 대부분을 차지하고 있으며 건당 대출규모는 최저 50달러에서 많게는 수천달러에 달하고 대부분의 경우 무담보로 이루어짐.

- 대출방식은 크게 개인대출과 그룹대출로 구분되며, 두 방식이 동시에 활용되기도 함.
 - 후자의 경우 자발적으로 구성된 빈민가계가 그룹별로 나누어지고 각 그룹에 대해 대출금이 제공
 - 그룹대출규모는 초기 소액대출로 시작하여 차입자의 상환실적에 따라 대출규모가 증가하는 등 단계적으로 확대

- 그룹대출의 상환기간은 짧게는 주 단위에서 길게는 몇 개월이 될 수 있는데, 대다수 대안금융기관들은 모니터링을 위하여 주 단위 혹은 월 단위로 상환해 나가는 계약을 선호

- 그룹대출 방식은 차입자들간 상호보증 및 연대보증 계약이 맺어지기 때문에 그룹 구성원간 연대책임이 있으며, 이에 따라 담보를 설정하지 않아도 차입자의 상환유인을 높여 도덕적 해이를 방지

- 한편 용도에 있어서는 빈민대출은 주로 영세업자의 운영자금이나 빈민의 창업자금으로 활용

- 대안금융의 대출금리 수준은 채원조달 수단 혹은 대안금융기관의 조직유형에 따라 다양
 - 대안금융기관의 대출재원이 외부 지원금에 주로 의존하는 경우 상대적으로 낮은 대출금리가 적용

○ 반면 자금조달처가 상업적 투자자와 수신 동일 경우 적정 수익률 및 이자를 충당할 수 있는 수준의 금리가 적용

■ 빈민대출시 소요되는 비용은 크게 자금조달비용, 채무불이행에 따른 위험프리미엄, 대출관련 거래 및 관리비용 등 세 종류로 구분되며, 대안금융의 경우 세 종류의 비용이 모두 높기 때문에 양질의 금융서비스를 지속적으로 제공하기 위해서는 높은 대출금리 부과가 불가피

○ 금리가 비용을 충당할 정도로 충분히 높지 않다면 정부 및 민간 재원공급자로부터 지속적인 자금지원이 필요

○ 그러나 외부 지원금이 지니고 있는 규모의 한계성 및 유입의 비지속성으로 인해 재정적인 안정성의 확보는 불투명

4. 기타 서비스

■ 대안금융기관은 소규모 창업지원자(microentrepreneur)에게 금융지원뿐만 아니라 사업아이디어의 사업성을 평가해주고 필요한 기술교육서비스 등을 제공

○ 이 경우 교육의 이수 여부 및 학습 성취도 등을 바탕으로 창업지원자에 대한 대출 여부가 최종적으로 결정

■ 그러나 교육훈련 서비스는 일부 대형 대안금융기관에 의해 공급되고 있으며, 서비스가 제공되더라도 다양한 분야에 대한 교육훈련은 현실적으로 어려운 실정

IV. APEC지역의 대안금융 현황분석

1. 분석방식

- APEC 회원국의 금융시장 전문가 혹은 대안금융 관련자를 대상으로 2005년 6월 설문조사를 실시
 - 캐나다, 인도네시아, 대만, 태국, 일본, 칠레, 필리핀, 멕시코, 싱가포르, 한국, 페루 등 총 11개국이 설문에 응답

- 설문은 총 세 파트로 이루어지며, 각각 9개 문항, 11개 문항, 6개 문항으로 구성
 - 파트 I에서는 영세업자 및 여성이 금융시장에 얼마나 자유롭게 접근할 수 있는지 그리고 이러한 접근이 제한적이라면 그 이유가 무엇인지에 대한 정보를 담고 있음.
 - 파트 II의 경우 대안금융기관의 국가별 현황을 파악하기 위한 질문들로 구성되어 있는데, 대안금융기관의 존재 여부, 조직적 유형 그리고 건전성 여부 등을 묻고 있음.
 - 파트 III는 각국 정부가 대안금융 활성화를 위해 운영하고 있는 정책 및 프로그램에 관한 질문들로 구성

2. 분석결과

- 설문에 응한 APEC 11개국 중 대다수의 국가에서 담보 부족으로 빈민과 영세기업의 금융서비스 접근이 제한
 - 한편 여성의 금융서비스 접근이 남성에 비해 어려운 것으로 나타났다.
 - 아울러 여성을 위한 맞춤형 금융서비스의 개발이 필요하다는 의견이 강하게 제기

- 대다수의 조사대상국가에서 저소득층 고객의 수요에 부응하는 충분한 자금이 대안금융에 공급되지 못하고 있으며, 이에 따라 자금 가용성에 대한 개선 요구가 높게 나타나고 있음.
 - 한편 대다수의 국가에서는 빈민대출금이 사전에 정해진 용도로만 사용되도록 하는 제약이 존재

- 대다수 국가에서 다양한 형태의 대안금융기관이 운영되고 있음.
 - 그러나 싱가포르와 일본의 경우 대안금융기관이 존재하지 않으며, 캐나다에서는 대안금융기관이 사라지고 거의 없는 상황

- 대안금융기관의 존재 여부와 관계없이 8개국에서 여성의 금융서비스 접근을 용이하게 하는 특정 지원수단이 운영되고 있으며, 이의 중요성도 높이 평가되고 있음.

■ 대안금융기관이 존재하는 9개국 중 대안금융기관이 은행에 비해 높은 금리를 제시하고 있는 나라는 칠레, 인도네시아, 캐나다의 3개국에 불과

■ 대부분의 설문대상국가가 대안금융 재원조달에 있어서 정부의 역할에 크게 의존하고 있는 것으로 나타남.

○ 이에 따라 재원부족이 대안금융기관 운영에 있어서 가장 큰 애로사항으로 지적

V. 시사점

■ 지금까지의 분석결과를 바탕으로 대안금융기관을 국내에 도입할 경우 정책방향과 관련하여 고려해야 할 시사점을 도출

1. 기관의 유형

1) 기본방향

■ 은행의 자회사로 대안금융기관을 설립하거나 신탁, 새마을금고, 읍면 소재 농수협 단위조합 등 고객층이 유사하고 전국 네트워크를 지닌 금융기관에 특별계정을 설정하여 운용

- 기존의 서민금융기관을 활용할 경우 운용기관에 부실기관은 제외함과 더불어 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치를 마련

2) 실행방안

A안 : 대안금융기관을 은행 자회사로 설립

- 은행과 같이 공신력과 전국 지점망을 갖춘 금융기관의 자회사로 대안금융기관을 설립
- 초기단계에서는 은행의 점포망을 활용하되 대안금융계정을 일반 은행계정과 분리·설정하여 대출 등 서비스를 제공하고 이에 따른 경비는 대안금융계정의 운용수익에서 충당하여 해당 금융기관의 추가 부담을 방지
- 은행은 전국 지점망을 갖추고 있기 때문에 금융지원 수혜대상 확대가 용이하고 은행의 우수인력을 활용함으로써 운용효율성 제고
- 그러나 은행의 경우 고객층이 상이할 뿐만 아니라 인건비가 높아 대안금융계정의 수익성을 유지하기가 상대적으로 어려운 문제점 존재
 - 또한 고금리의 대안금융 대출상품을 취급하는 것이 은행의 평판에 부정적인 영향을 끼칠 가능성도 존재

- 또한 대안금융기관을 새로이 설립할 경우 경비가 많이 소요되는 문제점 발생

B안 : 기존 서민금융기관에 대안금융계정 설정

■ 신협, 새마을금고 등 연합회를 중심으로 전국 점포망을 갖춘 서민금융기관 중 우량기관에 대안금융계정을 설정하여 대출 등 금융서비스를 자생력을 지닌 금융소외계층에 제공

- 신협, 새마을금고 등 서민금융기관이 다른 금융기관에 비해 대안금융의 잠재고객과 고객층이 상대적으로 유사하여 전문성 확보가 용이

■ 서민금융기관 인력의 취약성을 감안하면 표준화된 대출상품을 중심으로 자산을 운용하더라도 신용평가능력, 사후관리능력, 경영능력 등이 미흡하여 대안금융계정이 부실화될 가능성

- 서민금융기관은 담보대출을 위주로 자산을 운용함에도 부실률이 다른 금융기관에 비해 상대적으로 높은 상황

■ 한편 대안금융계정에서 발생하는 이익의 일부는 운용기관에 지급함으로써 외부자금을 운용하는 이들 기관의 도덕적 해이를 방지하고 이익의 나머지 부분은 대안금융계정에 유보하여 재원을 확대

2. 자금조달 및 운용

1) 기본방향

- 재원조달방식을 다양화함으로써 초기 재원확보를 위한 정부의 재정 부담을 최소화하는 한편 대출금에 대해서는 소액으로 제한함과 더불어 제반비용을 감당하기에 충분한 수준의 금리를 부과

2) 자금조달

- 기부금, 휴면예금, 금융기관 수익의 일정부분, 정부재정자금, 예수금 등으로 자금조달 방식을 다양화함으로써 대안금융기관 초기 재원조달에 따른 정부 부담을 최소화하고 재원별로 차등화된 금리를 지급
 - 기업, 일반기부자 등으로부터 기부금을 조달하여 재원으로 활용
 - 최근 이슈가 되고 있는 휴면예금의 일정부분을 대안금융기관의 재원으로 활용하는 방안을 적극 검토
 - 금융기관별로 수익금 일부를 사회재투자(CRA) 차원에서 출연받아 대안금융 재원으로 활용
 - 정부가 금융소외계층에 대한 사회안전망 구축 차원에서 초기에 재정자금을 상징적으로 지원

- 기부금과 정부지원금에 대해서는 이자를 지급하지 않되 금융기관 출연금 및 대안금융계정 예수금에 대해서는 이자를 지급

3) 자금운용

- 대안금융기관은 경제활동 능력과 의지는 있으나 신용도가 낮아 제도권 금융기관으로부터 금융서비스를 제공받을 수 없는 금융소외계층을 주 대상으로 한 대출을 통해 자금을 운용
- 대안금융기관의 1인당 대출규모는 경영여건과 연계된 단계별 자금 운용 목표에 따라 점진적으로 확대
- 초기의 1단계에서는 자금운용 목표를 대부시장의 대체재 제공으로 설정하고 일정액 이하의 표준화된 소액신용대출상품을 대출절차를 간소화하여 공급
 - 대부시장 상품과 유사하게 일정 조건을 만족하면 대출이 이루어지도록 대출상품을 표준화하여 운용기관의 자의성을 최소화하고 대출절차를 간소화
 - 수익성이 확보되기 전에는 신용대출을 통해 소액의 운영자금과 급전을 영세상공인과 금융소외계층에 공급함으로써 대부시장의 팽창과 이에 따른 금융소비자의 피해를 방지하는 데에 기여

■ 수익성 확보를 통해 정부와 금융기관의 지원 없이도 경영이 정상화 되는 2단계에서는 서민기업의 구조조정과 금융소외계층의 창업을 지원할 수 있는 수준으로 대출금액을 확대

○ 이 경우에도 자산운용의 대부분은 소액신용대출에 할당

■ 대출금리는 대부시장 금리보다는 낮게 설정하되 대출자의 높은 신용위험 등 제반 대출비용을 감당할 수 있는 수준에서 부과함으로써 대안금융의 지속성 확보를 도모

■ 연체율, 고정이하여신비율 등 여신건전성에 관한 시계열자료를 통해 대출금리 인하여력을 주기적으로 분석하여 수익성을 훼손하지 않는 범위 내에서 이를 대출금리에 적극적으로 반영

3. 감독의 기본방향

■ 기부금, 금융기관 출연금, 정부 재정자금을 통해 확보한 재원을 설립자본금으로 활용하되 감독의 효율성을 감안하여 전국 점포망 구성을 훼손하지 않는 범위에서 대안금융 운용기관수를 제한

■ 자본적정성 규제는 소액신용대출 활성화 차원에서 상대적으로 완화된 경영평가기준을 적용하여 대안금융계정의 규제비용을 경감

○ 대손충당금 적립기준 등 여신건전성에 대한 규제도 금융소외계층에 대한 금융서비스 제공이라는 대안금융계정 설립목적에 감안하여 상대적으로 낮은 기준을 적용

■ 대안금융계정에 대한 수시·불특정 검사를 통해 도덕적 해이가 발생한 운용기관에 대해서는 운용권 회수 등 엄중 대책

I. 논의의 배경

- 세계은행에 따르면, 2001년 현재 전세계 인구 중 약 11억명 가량이 1일 1달러 미만의 소득으로 생계를 유지¹⁾
 - 개발도상국 인구의 21.3%가 일일 최소 생활수준인 1달러의 소비수준에 미치지 못하고 있는 실정이며, 인구의 52.8%인 27억 3천만명은 2달러 미만으로 생계를 유지

- 이러한 빈곤층을 지원하기 위한 방안의 하나로 대안금융제도(microfinance)가 개발도상국에 도입·확산되고 있음.
 - 7천여개의 대안금융기관이 개발도상국에서 운영되고 있는 것으로 알려짐.
 - 동 기관들로부터 지원된 대안금융 규모는 총 25억 달러에 달하는 것으로 추정²⁾

- 빈곤 인구의 대다수는 여전히 금융서비스의 혜택에서 소외되고 있으나 대안금융을 이용하는 인구는 지난 5년간 매년 25~30%의 높은 증가율을 기록
 - UN에 따르면, 2002년 현재 대안금융서비스에 대한 수요는 전 세계적으로 4~5억 가구에 달하며, 이 중 약 3천만 가구가 대안금융서비스를 지속적으로 제공받고 있음.

1) 2001년 현재 1일 1달러 미만의 소득층은 유럽과 중앙아시아가 3.7%로 가장 낮은 수준을 보인 반면, 아프리카는 46.5%에 달함(<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&goalId=5&menuId=LNAV01GOAL1>).

2) 세계은행은(<http://www.gdrc.org/icm/data/d-snapshot.html>) 7,000여개의 대안금융기관이 개발도상국에서 1천6백만명에게 25억달러의 금융서비스를 제공하고 있다고 보고함.

2 해외 대안금융기관의 현황과 시사점

- 대안금융은 빈민계층, 자영업자, 여성 등의 경제력 향상에 긍정적으로 기여한 것으로 평가
- 최근 대안금융이 금융기관의 새로운 수익원으로 인식되면서 취급 금융기관이 대안금융기관에서 일반금융기관으로 확대
 - 과거 대안금융은 소액의 빈민대출에만 국한되었으나 최근 들어 종합적인 금융서비스를 제공하는 방식으로 전환되고 있으며, 금융기관은 이를 통해 수익창출을 도모
 - 선진국의 경우에도 대안금융의 역사는 오래되었으며,³⁾ 최근에는 대안금융이 영리사업으로 인식되면서 사업의 확대를 검토
 - Seibel(2003)은 선진국들 중 과거에 극심한 가난을 경험했던 국가들에서 빈민을 위한 소액대출기관(자선재단 혹은 자금중개기관)이 활동했다고 주장
- 한편 우리나라의 경우 외환위기 이후 서민 및 영세기업의 경제력이 지속적으로 약화되고 있는 실정
 - 지니계수 및 소득 5분위배율을 기준으로 외환위기 이후 소득격차는 지속적으로 확대되고 있으며, 최근의 내수부진과 경기 양극화는 이를 더욱 심화
 - 신용불량자 문제는 위기 수준은 벗어난 것으로 판단되나 여전히 그 수나 부작용 등은 무시할 수 없는 상황

3) Seibel(2003)은 대안금융이 방글라데시 등 후진국에서 발생되었다는 시각은 수세기에 걸친 선진국의 경험을 도외시킨 잘못된 것이라고 주장하며 아일랜드의 사례를 제시하고 있음. 그는 1823년 아일랜드에서는 자선단체가 자금중개기관(오늘날 금융NGOs와 유사)으로 전환될 수 있도록 한 특별법이 존재하고 있었으며, 1836년에는 이를 감시감독하기 위한 Loan Fund Board가 설립되었다고 밝힘.

- 이에 따라 제도권 금융서비스에 접근하기 어려운 하위 서민층이 지속적으로 증가하고 있는 상황
 - 자영업자 중에서 신용도 기준 하위 20%에 해당하는 계층은 제도권 금융기관 이용이 불가능하여 고금리 대부업을 이용할 수밖에 없는 상황
 - 제도권 금융기관으로부터 금융서비스를 받지 못하는 계층이 확대되면서 고금리 대부업이 성행하고 있으며 이로 인한 피해가 속출
 - 은행 등 국내 금융기관의 보수적 경영행태는 금융소외 현상을 더욱 심화

- 다른 한편으로 저신용계층에 대한 금융지원을 담당하는 서민금융기관은 규모의 취약성 및 낮은 건전성 등으로 인해 그 기능이 위축
 - 외환위기 이후 구조조정을 거치면서 상호저축은행, 신협, 새마을금고, 농수협 단위조합의 수가 지속적으로 감소
 - 외환위기 이후 금융산업 재편이 은행, 증권, 보험 등 주요 업종 중심으로 이루어지면서 금융시장에서 서민금융기관의 위상이 약화
 - 저신용계층이 제도권으로부터 금융지원을 받지 못할 경우 이들의 경제력은 더욱 악화되고, 이는 거시경제의 불안요인으로 작용할 가능성

- 저신용계층에 대한 금융서비스가 활성화되지 못하고 있는 것은 우리나라 금융시장의 완전성이 매우 낮음을 의미
 - 금융시장의 완전성은 모든 고객이 자신의 신용도에 맞는 금융서비스를 제공 받는 경우에 충족

- 금융시장의 완전성이 낮다는 것은 또한 고객군에 따른 제도권 금융기관의 계층화가 불완전함을 의미하며, 이는 서민금융기관의 담보대출금리와 대부시장금리 사이에서 운용되는 대출상품의 부재로 나타나고 있음.

4 해외 대안금융기관의 현황과 시사점

- 예를 들어 저신용 자영업자 가운데 대부시장을 이용하지 않아도 될 수준의 신용도를 지닌 계층이 상당수 존재하나
 - 신탁, 새마을금고 등 서민금융기관은 신용평가능력 부족, 신용측정에 따른 비용 등으로 이들에 대한 신용대출을 거의 취급하지 않고 있는 상황
 - 저축은행은 과거 소액신용대출 부실 문제를 아직도 해소하지 못하고 있어 신규 대출은 거의 없는 상황
 - 서민금융기관은 다세대주택 또는 상가 대상의 담보대출, 아파트 후순위 담보대출 등 은행보다는 가치가 상대적으로 떨어지는 부동산 등을 대상으로 담보대출에 주력하고 있으며 금리는 10% 미만임.
 - 아파트 선순위 대출의 경우 농협 단위조합은 은행권과 거의 동일한 대출금리 제시
 - 외국계 대부업체 중심의 소액신용대출은 대출금리가 상한(연 66%)선에서 운용되고 있어 이용자에게 과도한 부담으로 작용
 - 자생력이 있는 저신용 계층을 고객으로 하여 10%~66% 사이의 금리로 운용되는 신용대출상품과 취급기관이 존재하지 않는 것은 우리나라 제도권 금융기관의 고객군별 계층화가 완전하지 않음을 의미
- 이에 따라 경제력이 취약한 서민층을 위한 서민금융체계를 확립하고 금융시장의 완전성을 높이기 위한 방안을 마련하는 것이 시급한 과제로 대두
- 서민금융체계 확립과 금융시장 완전성 제고를 위해서는 기존 서민금융기관의 활성화 방안 외에도 서민금융기관의 이용도 어려운 계층에 대한 금융서비스 지원 방안을 추구할 필요가 있는데, 대안금융이 여기에 해당

- 한편으로는 서민금융기관 활성화를 통해 서민층에 대한 금융지원을 원
활히 하는 방안을 모색하되
 - 다른 한편으로는 담보부족 등으로 서민금융기관의 이용도 제한되는 하
위 서민층에 대해 대부시장 금리보다 낮은 금리로 신용대출 등 금융지
원을 담당하는 대안금융기관의 도입을 검토할 필요
- 본 보고서는 기존 문헌을 정리하여 해외 대안금융의 현황을 분석함과 더
불어 APEC국가들의 대안금융제도를 살펴보고, 대안금융제도 국내 도입을
위한 시사점을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 해외 대안금융 모델을 체계적으로 분석하고 이를 통해 국내 도입방안
을 모색

II. 해외 대안금융기관의 발전과정

1. 대안금융기관의 정의와 역할

1) 대안금융의 정의

- 대안금융⁴⁾(microfinance)은 가난한 사람에게 종합적인 금융서비스를 제공하는 금융산업의 한 형태
 - 대출 외에도 저축, 보험, 연금, 해외송금 서비스 등 다양한 금융서비스를 포함하는 개념이며, 최근에는 금융서비스뿐만 아니라 교육훈련을 통한 기술지원 및 컨설팅서비스 제공에 이르기까지 개념이 확대

- 과거에는 대안금융이 빈민 대상의 소액대출(microcredit)에 국한되었으나, 대안금융산업이 성장하고 상업적인 금융시스템이 대안금융 운영에 활발히 접목됨에 따라 1980년대부터는 여타 금융서비스의 비중이 증가
 - 빈민의 자활의지 및 상환의지 고취 등과 같은 경제적인 유인체계가 대안금융기관 운영에 활발히 적용
 - 현재에도 대안금융서비스 중에서 소액대출이 높은 비중을 차지하고 있기 때문에 좁은 의미에 있어서는 소액대출과 대안금융이 혼용되기도 함.

4) 금융소외계층에 대한 금융지원을 의미하는 대안금융은 그 동안 외국어인 microfinance를 그대로 사용하였으나 최근 우리나라에서 사회연대은행 등이 제도권 금융기관이 수행하지 못하는 역할을 한다는 의미에서 대안금융이라는 용어를 사용하고 있음. 이 보고서에서 대안금융과 마이크로파이낸스는 동일한 의미를 지님.

- 대안금융은 보다 많은 빈민고객에게 금융서비스를 지속적으로 제공하는 것을 주된 목적으로 함.⁵⁾
 - 대안금융은 자활의지를 지니고 있으나 제도권으로부터 금융기회를 얻지 못하고 있는 금융소외계층(economically active poor)을 대상으로 함.
 - 경제력이 낮은 여성, 영세업자 및 자영업자, 퇴직자 및 실업자, 신용불량자, 영세 농어민 등이 이에 해당
 - 한편 최근 들어 개발도상국 및 저개발국의 근로 청소년들도 대안금융의 대상이 될 수 있다는 의견이 제기

2) 대안금융기관의 정의

- 대안금융기관(microfinance institutions, MFIs)은 특정 조직의 형태로 대안금융서비스를 제공하는 주체를 의미
 - 대안금융NGOs 혹은 대안금융NGOs가 모태이거나 출자한 금융기관과 이들이 운영하고 있는 대안금융프로그램 등이 대안금융기관으로 분류
 - 대안금융NGOs란 상업적인 금융시스템을 도입하여 빈민에게 대출서비스를 제공하는 국내외 시민단체나 조직을 의미

- 사업포트폴리오 중 하나로 대안금융서비스를 제공하고 있는 일반금융기관도 대안금융기관의 범주에 포함

5) CGAP(http://www.cgap.org/docs/FocusNote_17.html)에서는 대안금융의 고객군을 destitute, extreme poor, moderate poor, vulnerable non-poor로 구분하고 있음. 전자의 세 부류는 빈곤선(poverty line) 아래에 있는 빈민이고, 후자는 빈곤선 바로 위 수준의 소득수준을 보유한 사람을 말하고 있음. 참고로 빈곤선은 최소 생계비(국가별 상이-미국의 경우 약 9천달러/1인/연)를 기준으로 설정됨.

8 해외 대안금융기관의 현황과 시사점

- 즉, 대안금융기관이라는 명칭이 대안금융을 제공하는 모든 조직(micro-finance providers)에 대해 적용되고 있는 상황
 - 정부의 정책적 지원에 힘입어 이와 같은 기관이 수적으로 증가하는 추세
- 따라서 대안금융기관을 전문적으로 영위하고 있는 기관과 그렇지 않은 기관을 구분하기 위해 전자를 전문대안금융기관(specialized MFIs)으로 부르고 있는데, 본 보고서에서는 전문대안금융기관이 아닌 기관은 대안금융기관의 범주에서 제외⁶⁾
- 한편 라틴아메리카를 중심으로 대부업자도 서비스 접근의 용이성 및 자격 심사의 단순성 등을 장점으로 하여 빈민에게 금융서비스를 제공하고 있는데, 이와 같은 특성으로 인해 극히 일부 대부업체의 경우 외부지원기관과 파트너십을 형성하여 대안금융업무를 수행
- 그러나 이들은 법·규제감독 측면에서 제도권을 벗어나 있기 때문에 대안금융기관으로 분류되지 않고 있음.⁷⁾

6) World Bank 및 UN의 보고서, 학술논문 등을 보면 대안금융(microfinance)뿐만 아니라 대안금융기관에 대한 정의가 매우 광범위하게 이루어지고 있음. 이는 금융NGOs뿐만 아니라 일반 금융기관도 대안금융을 직접 혹은 간접적으로 제공하면서 대안금융기관의 역할이 다소 모호해진 것에 기인함. Ledgerwood(1997)는 1차적으로는 대안금융기관을 상당히 포괄적으로 정의하고 있으나, 2차적으로는 다음의 특성을 지닌 기관으로 정의하고 있음. 첫째, 법적 테두리에 있는 정규기관(NGOs), 둘째, 가난한 고객이 중심, 셋째, 다양한 소유구조(정부, 자선사업가, 이윤추구자 등). 여기서는 본문에서 밝힌바와 같이 대안금융을 전문적으로 취급하는 금융기관으로 제한하여 대안금융기관을 정의하고자 함.

7) 일부 대부업체가 외부 지원기관과 파트너십을 형성하여 대안금융을 취급하고 있으나 일반적인 현상이 아니며, 대부업체는 보다 많은 빈민을 대상(outreach)으로 다양한 금융서비스를 제공하고자 하는 대안금융기관과는 달리 빈민이든 혹은 일시적인 자금난을 겪는 중산층이든 제도권 금융기관 이용이 어려운 계층을 대상으로 영리 목적의 고금리 대출업무를 취급한다는 점에서 설립목적, 대출금리, 취급상품의 종류 등에서 대안금융기관과는 매우 다른 성격을 지님. 고객층이 상당 부분 겹친다 하더라도 대안금융기관은 의도적으로 빈민을 대상으로 금융서비스를 지원하는 반면, 대부업체는 고금리로 인해 결과적으로 신용도가 낮은 계층이 주

- 또한 안전성 및 신뢰도가 낮아 비록 파트너십이 체결된다 하더라도 파트너와의 긴밀한 관계가 지속될 지는 매우 불투명

3) 대안금융기관의 역할

- 빈민은 다양한 위험에 직면하고 있으며, 이는 상당한 수준의 비용을 수반
 - 위험요인으로는 예상치 못한 인플레이션이나 계절변동과 같은 구조적 요인과 질병, 사망, 실직, 화재 등을 포함
 - 또한 결혼, 장례, 자녀교육 등과 같이 높은 비용이 요구되는 상황, 회사 운영에 대한 파산위험, 그리고 금융서비스가 중단되는 위험 등 다양한 위험에 노출
- 그러나 가난할수록 예방 및 대처 수단이 마땅치 않기 때문에 위험에 더욱 취약
 - 빈민은 담보력과 신용도가 매우 약하기 때문에 은행 등 일반금융기관에서는 고위험 고객으로 분류되기 때문에 금융서비스를 제공받기가 어려움.
 - 상업은행 등의 경우 일정 규모 이상의 거래액, 최소 잔액의 유지 등 빈민이 접근하기 까다로운 요건을 요구
 - 또한 rotating savings group(우리나라의 계와 유사), 이웃, 그리고 지역 자금모집자(local cash collectors) 등을 통해 소규모로 저축을 하고 있으나, 이들의 사기행위 및 부실운영에 따른 피해에 쉽게 노출되고
 - 대부거래의 경우 고금리와 불평등 계약 등으로 인한 부담이 과다

로 이용할 수밖에 없다는 근본적인 차이가 있음.

- 따라서 빈민은 필요한 자금을 적시에 제공 받거나 저축한 가용자금을 이용하기가 어려워 금융소외계층으로 전락하는 경우가 많음.

- 대안금융기관은 사전 위험예방 및 사후 대처활동을 위해 대출 등과 같은 대응수단을 빈민에게 제공하여 가난에서 비롯되는 취약성을 완화
 - 가령 빈민대출은 소득 및 소비의 변동성을 완화시키고 소규모 사업 등 경제활동의 기회를 제공
 - 아울러 저축 및 보험 상품을 통해 금융자산 축적 기회를 제공하며, 자녀교육, 건강 유지, 그리고 자신감 회복 등과 같은 유무형의 인적자산 형성에도 기여
 - 이렇게 금융 및 인적 자산은 위기상황에 대한 빈민의 대응력을 강화

- 그러나 자금지원의 신속성 측면에서는 대안금융기관의 역할이 상대적으로 미흡하다는 평가도 있음.
 - 대안금융기관의 자금지원에 시간이 많이 소요되기 때문에 급박한 위기 발생시 빈민들은 대안금융기관을 찾기보다는 기존 자산을 현금화하는 가운데 소비를 줄이고 노동을 늘리는 형편임.
 - 또한 대안금융 대출금 대신 이웃, 친지, 대부업체 등으로부터의 비정규적인 재원을 활용하여 위기를 극복하려는 경향이 강함.

- 이와 같은 한계에도 불구하고 대안금융기관은 대안금융서비스 제공을 통해 빈민 고객의 경제력 향상과 자활의지 촉진에 기여
 - 특히 가정에서 가장 역할을 하고 있는 빈민여성의 자신감 회복 및 재산관리능력 배양에 기여

- 여성을 대상으로 한 대안금융서비스가 국제적으로 활성화되고 있는데, 예를 들어 이슬람국가에서는 5백만명에 달하는 대안금융 수령자 중 대다수가 여성으로 구성

□ 실증분석에 따르면, 지속적인 금융기회의 제공이 가난한 사람들의 경제력을 개선시킨 것으로 평가⁸⁾

- 세계은행의 대안금융자문그룹(CGAP)에 따르면, 방글라데시의 대표적 대안금융기관인 그라민뱅크 고객들은 대안금융 프로그램이 없는 다른 지역의 주민에 비해 약 43% 가량 높은 평균소득을 기록
- 라틴아메리카 대안금융 네트워크인 FINCA 회원들의 경우 대안금융서비스를 받지 않았던 시기에 비해 주당소득이 평균적으로 145% 증가하였으며(Morduch, 1999),
- 인도네시아 Rakyat은행 대출고객의 경우 평균소득이 대출 이전에 비해 112% 가량 증가하였고, 차입가계 중 90%가 가난에서 벗어난 것으로 평가되는 등 소득수준이 크게 개선된 것으로 분석

□ 상업은행 등 일반금융기관도 대안금융서비스를 통해 새로운 고객층의 발굴, 수익성 개선 등의 효과를 얻고 있음.

- 최근 들어 일반금융기관도 빈민고객이 직면하고 있는 위험을 충분히 흡수할 수 있는 서비스공급 시스템을 개발하여 고객층의 확대를 도모
- 예를 들어 콜롬비아의 상업은행인 Caja Social은 대안금융사업을 시행하고 있는데, 동 사업의 연체율은 4.5%에 불과⁹⁾

8) Littlefield, Morduch, and Hashemi(2003)은 또한 방글라데시 BRAC(Bangladesh Rural Advancement Committee) 고객들의 경우 가계지출이 약 28% 증가하였으며, 자산도 112% 증가하였다는 분석결과를 제시

- 또한 Citigroup, 도이치뱅크 등 선진권 은행들도 대안금융기관에 대한
합작투자 등을 통해 대안금융사업에 진출¹⁰⁾
- 정부의 입장에서는 대안금융시스템 확립을 통해 빈민에 대한 복지비용이
크게 절감

2. 대안금융기관의 발전과정

1) 생성기

- 국제개발기구와 개발도상국의 일부 은행들이 빈곤축소 프로그램의 형식
으로 대안금융서비스를 시행
 - 이들 기관은 가난한 사람들에게 적합한 대출기법을 개발한 결과 운영
비를 충당할 수 있는 수준의 고금리를 부과하였음에도 불구하고 높은
원리금 상환실적을 기록
 - 이에 따라 빈민에 대한 자금지원 활동시 이와 같은 금융시스템이 적극
적으로 접목되기 시작
 - 1970년대 중반에 인도네시아의 Badan Kredit Desa(BKD) Villagebank와
Bank Dagang Bali(BDB), 인도의 Self-Employed Women's Associ-
ation(SEWA), 그리고 다양한 NGOs 등이 대안금융서비스 제공을
주도하였으며, 이와 대조적으로 당시 대부분의 은행 대안금융사업은
정부 및 기부자의 지원프로그램을 위탁운영한 것에 불과

9) Ledgerwood(1997)는 Caja Social의 경우 중산층을 주고객으로 하고 있으며, 전체 고객 중 20%가 연 소득 3,000달러(1995년 기준) 수준에 미달한다고 밝히고 있음.

10) 금융감독원 조사연구 Review 2005 여름호에 실린 『마이크로크레딧 활성화 방안』에 따르면, ABN AMRO는 브라질, 인도, 미국 등지에서 현지 대안금융기관과 합작투자, 대안금융기관에 대한 대출, 그리고 경영자문 등을 통해 현지 대안금융 사업에 참여하고 있음.

- 빈민에게 금융서비스를 전문적으로 제공하는 대안금융NGOs는 1980년대에 형성되기 시작
 - 1950~1970년대에는 특정 조직이 아닌 펀드를 이용한 프로그램을 통해 정부와 기부자들이 가난한 농민에게 대출을 시행
 - 이 시기에는 가난한 사람들에 대한 금융지원이 정부 및 자선가의 책임으로 인식되는 경향이 강했는데, 이와 같은 공익활동이 대안금융NGOs 형성에 중요한 계기로 작용

- 1980년대에는 정부, 기부자 그리고 금융기관의 협조 하에 대안금융프로그램이 전개되는 가운데, 대안금융NGOs 및 개발도상국의 일부 대안금융 전문은행 등이 활성화되면서 대안금융서비스가 1970년대에 비해 체계적으로 제공되기 시작

2) 금융기관으로의 전환기

가. 배경

- 정부보조와 단순 기부에 의존하는 대안금융 프로그램의 대부분은 부정적인 결과를 양산(Morduch, 1999)
 - 정부 프로그램의 경우 효과적인 연체자 관리 등 빈민의 도덕적 해이를 방지하는 데 실패하여 빈민대출 상환율이 크게 하락하고 재정비용이 지속적으로 증가
 - 정부프로그램을 위탁운영하던 금융기관에서는 빈민의 이자부담을 낮추기 위해 금리상한제가 시행되었는데, 대출금리가 낮아 예금금리를 인하할 수밖에 없었으며, 그 결과 예금과 대출이 동시에 위축

14 해외 대안금융기관의 현황과 시사점

- 게다가 자금의 정치적 유용 등 정부실패로 인해 빈민에게 재원이 지급되지 못하는 상황도 발생

- 이에 따라 정부 프로그램 방식의 빈민에 대한 금융지원은 수적·양적으로 크게 위축

- 한편 대안금융NGOs와 이들에 의해 운영되는 운영프로그램은 대부분의 경우 사회적 책임을 중시하는 반면 빈민의 자활유인을 고취시키는 데 취약성을 나타냄.
 - 대안금융NGOs의 저리대출은 대출(financial service)보다는 복지(social service)로 인식되어 수혜 빈민의 상환의지를 낮추는 문제점 발생
 - 네팔에서 활동중인 한 대안금융NGOs의 경우 1% 수준에 불과한 대출금리를 부과하였음에도 불구하고 상환율은 극히 저조
 - 따라서 대안금융NGOs는 리스크관리 및 경영능력 부족으로 어려움을 겪는 경우가 자주 발생

- 또한 대안금융NGOs에 의한 금융지원은 대출금 등 운영규모가 작아 규모의 경제를 이루기 어려우며, 많은 경우 수신이 허가되지 않기 때문에 외부 지원금에 절대적으로 의존할 수밖에 없음.
 - 외부 기부금 및 개발기관 지원금이 고갈될 경우 이에 대한 책임을 묻기 어려워 효율적인 자금운용에 대한 유인이 부족하며, 대출 이외의 다른 금융서비스 공급이 제한적

- 금융당국의 감독에서 자유로워 조직운영에 대한 견제가 미흡
 - 대안금융펀드도 볼리비아와 같은 일부 국가에 있어서는 중앙은행에 경영 및 재무보고서를 제출하는 등 정규 금융기관과 유사한 규제 및 감독을 받기도 함.

- 이와 같이 정부 및 시민단체에 의한 대안금융서비스가 지원규모, 지속성 등의 문제에 직면하면서 대안금융서비스를 지속적으로 제공할 수 있는 정규 대안금융기관의 필요성이 대두

- 정형화된 대안금융기관의 설립 필요성은 기본적으로 정부나 시민단체에 의한 단기 프로젝트를 통해서서는 이루기 어려운 금융지원의 지속성 확보 문제에서 비롯됨.
 - 빈민에게 자금을 중개하는 기관의 유형 및 기능은 국가별로 다양
 - 그러나 이들에게 지속적이고 신뢰할 수 있는 금융서비스를 제공할 수 있는 공급주체 설립에 대한 요구는 동일

- 금융지원의 지속성은 서비스 공급기관이 재정·조직 측면에서 안정적인 경우에만 충족될 수 있음.
 - 재정의 안정성이 어느 정도 담보될 경우에만 서비스의 지속성이 유지될 수 있으며, 나아가 이를 기반으로 재정 자립성을 달성할 수 있는 가시적인 발전이 가능
 - 조직의 안정성은 과도한 상업성을 배제하고 빈민고객의 수요를 충족시키는 데 업무의 중심을 둘 수 있는 지배 및 소유 구조를 의미

- 세계은행 Microfinance Handbook은 금융기관 입장에서는 빈민고객은 수익성이 낮을 뿐만 아니라 관리비용이 크기 때문에 상업성에 대한 유혹은 상당히 클 수 있다고 지적

□ 아울러 정규 금융기관은 일정 기간 지속될 경우 공신력을 얻을 수 있어 자금조달상 유리하며, 이에 따라 운영규모 확대 및 비용 효율성 제고가 용이

- 대다수 대안금융기관들은 규모가 매우 작아 단위당 운영비용이 높은 실정
- 그러나 성장성 및 지속성을 보유한 조직의 경우 규모의 경제에 따른 단위비용 축소가 용이하며, 보다 많은 고객에게 다양한 서비스를 제공할 수 있음.

□ 정형화된 대안금융조직에 대한 필요성이 높아지는 가운데, 1990년대 들어 대안금융NGOs의 영업규모가 커짐에 따라 우량 대안금융NGOs를 중심으로 정규 대안금융기관으로의 조직전환이 추진¹¹⁾

- 우량 대안금융NGOs는 정규 대안금융기관을 신설하거나 대안금융에 맞도록 일반 금융기관의 조직재편 작업을 주도함과 더불어
- 이를 통해 정부지원금 및 기부금 비중의 축소, 저축 및 투자재원조달의 확대, 그리고 서비스 접근성(outreach) 강화 등을 추구

□ 대안금융NGOs 등이 조직전환 여부를 결정할 경우 자체역량, 국가별 법·규제 환경, 전환금융기관 유형별 특성 등을 고려

11) Ledgerwood(1997)는 예금수취를 통해 높은 대출수요에 부응하고 재정적 안정성을 담보하기 위해서는 대안금융NGOs가 정규금융기관으로 전환되어야 한다고 주장하였으며, 엘살바도르의 Fnanciera Calpia 사례를 대표적인 조직전환(transformation) 및 성장 사례로 꼽음. Calpia는 1988년 설립된 NGO를 모태로 하고 있으며 1996년 농업에 특화된 지역은행으로 전환된 이후 현재까지도 활발히 영업중에 있음.

- 대안금융NGOs가 정규 금융기관으로 전환할 정도의 충분한 고객 및 자산 규모, 자본 규모, 수익성 그리고 경영관리 역량 등을 갖추고 있는지를 신중히 판단
 - 또한 국가별로 금융시스템의 역사 및 선진화 정도, 금융기관에 대한 법·규제 환경이 상이하다는 점을 고려하여 은행, 신용협동기구 등 전환대상 금융기관의 유형을 선정
- 많은 개발도상국가에서 대안금융NGOs의 조직전환 및 이들에 의한 대안 금융기관의 신설 등은 최근에도 진행되고 있음.
- 초기 조직을 전환할 당시 그 지역 및 국가의 금융환경이 반영되므로 조직을 여러 번에 걸쳐 전환하는 경우는 없음.
 - 그러나 대안금융 전문은행으로의 전환 및 성장이 가장 이상적인 발전 경로로 평가되고 있기 때문에 비은행 유형 대안금융기관 중에서 은행 유형으로의 전환을 계획하는 기관은 다수 존재
- 한편 다른 유형의 금융기관으로 조직을 개편하지 않은 채 대안금융NGOs로서 사업을 지속하고 있는 경우도 많음.
- 시민단체는 신용협동기구처럼 조합원을 기반으로 하지 않으나 특성상 사회적, 도덕적, 또는 정치적인 이유로 빈민에 대한 지원 의지가 큰 사람들로 조직이 구성되어 빈민에 대한 이해도가 높고 지리적 측면에서 빈민들과 매우 가까운 관계를 형성
 - 또한 시민단체는 정부, 개발기구, 기부자 등과 같이 사적 금융기관이 접근하기 어려운 다양한 재원에 대한 접근이 용이

- 따라서 대안금융NGOs는 여전히 대안금융산업에서 수적으로 높은 비중을 차지
 - 정규 금융기관으로의 전환비용이 큰 것도 대안금융NGOs의 조직전환을 어렵게 하는 요인으로 작용
- 이와 같은 장점에도 불구하고 대안금융NGOs가 지니고 있는 한계로 인해 조직전환에 대한 필요성이 지속적으로 제기되고 있는 상황
- 소형 대안금융NGOs의 경우 운영의 지속성이 취약해 시장에서 생장과 쇠퇴가 빈번하며, 상대적으로 규모가 큰 빈민금융NGOs는 부실채권 및 높은 운영비용으로 어려움을 겪고 있음.¹²⁾
- 한편 조직전환 이후에도 기존의 NGO조직과 이행 금융기관이 병존하는 경우가 있는데, 이 경우 일반적으로 사전에 두 기관 사이의 관계 설정이 이루어짐.
- 정규 금융기관 설립에 앞서 대안금융NGOs와 신설 대안금융기관 사이의 역할이 분담
 - 가령 본사운영, 상품개발, 경영관리, 자금조달 등은 공동으로 처리되는 반면, 회계처리 및 보고, 영업구역 등은 구분해서 관리
- 대안금융기관의 대다수는 국내외 NGOs, 기부자, 지역 및 중앙정부 등과 함께 자금 및 기술 지원에 대한 제휴관계를 구축하여 성장을 도모

12) Shreiner and Morduch(2001)는 미국 Arkansas에서 활동하는 Good Faith Fund의 경우 전환율이 48%에 불과하여 대출규모가 대폭 삭감되었으며, 캘리포니아 소재 16개 대안금융프로그램에 대한 서베이 결과 이들의 관리비용이 대출금의 2배에 달했다고 밝힘.

- 이 때 대안금융사업의 실효성을 높일 수 있도록 대안금융기관의 법적 조직유형이 새로이 바뀌거나 경영구조, 소유구조 및 지배구조 등이 재구성되기도 함.

- 외부기관과 공동목표와 신뢰를 기반으로 제휴가 이루어질 경우 대안금융 지원에 있어 시너지를 창출할 수 있으며 상황변화에 따른 적절한 역할과 기능 분담이 가능
 - 예를 들어 지역 대안금융기관이 해당 지역의 정보, 고객 네트워크 등을 제휴관계에 있는 지역정부에 제공함으로써 지역정부의 빈민지원사업 경비절감이 가능
 - 그리고 대안금융기관은 지역정부로부터 자금 및 기술 지원 등을 제공 받게 됨.

나. 전환 금융기관의 유형 및 특징

(1) 상업은행

- 자금조달비용, 신뢰도, 서비스 영역 등에 있어서의 이점을 감안하여 은행으로의 조직전환이 이루어짐.
 - 대안금융NGOs가 은행으로 전환하기 위해서는 감독당국의 인가를 받아야 하며, 인가 이후에는 높은 수준의 건전성 감독을 받게 됨.
 - 이에 따라 시장신뢰도가 제고되며 수신 및 상업자본 유치 등 자금조달이 용이하고 광범위한 금융서비스 제공이 가능

- 기존 대안금융NGOs 또는 지원프로그램이 보유하고 있던 자산, 임직원, 전산시스템 등은 새롭게 설립된 은행에 양도
 - 은행으로의 조직전환이 이루어진 대표적인 대형 대안금융기관으로 방글라데시 그라민뱅크와 인도네시아의 BRI, 그리고 볼리비아의 BacoSol 등을 들 수 있음.

- 그러나 상대적으로 타 금융기관에 비해 설립자본금이 많이 소요되고 감독비용이 큰 것이 은행으로의 전환 및 운영에 있어 부담으로 작용
 - 또한 업무 대상 및 범위가 넓어 부유층 등을 대상으로 상업성을 추구할 유인이 강하기 때문에 빈민고객에 대한 서비스가 소홀해질 가능성도 존재

(2) 지역개발은행

- 지역개발은행은 국가별로 차이는 있으나 상업은행에 비해 필요 자본금과 감독비용이 작아 개발기관이라는 취지로 인해 외부 자금조달이 수월하며 특히 정부로부터 저렴한 자금을 얻을 수 있다는 장점이 있음.
 - 필리핀의 경우 상업은행을 설립하기 위해서는 5천만 달러의 자본금이 소요되는 반면, 지역개발은행의 경우 170만 달러면 가능
 - 다만, 개발은행은 넓은 영토에 분산되어 있는 빈민에게 서비스를 효과적으로 공급하기 위해 마닐라 외곽지역에서만 영업이 가능

(3) 신용협동기구

- 신용협동기구는 설립 및 운영관련 요건 등 법적·규제적 엄격성이 은행에 비해 상대적으로 낮다는 이점이 있음.
 - 대안금융NGOs는 조직전환보다는 영업중인 신용협동기구를 선별하여 대안금융 전문기관으로의 전환을 추진하는 경우가 많으며, 선별대상에는 우량기관뿐만 아니라 부실기관도 포함
 - 한편 신용협동기구의 자금조달은 조합원 출자 중심이므로 외부자금에 의존하지 않거나 외부자금 조달규모가 매우 작은 수준

- 이들은 주식의 상호교환 및 수수료 지급 등을 통해 중앙회와 같은 중앙기구(Apex Institution)와 제휴관계를 체결하여 대안금융서비스의 실효성을 제고하기도 함.
 - 중앙기구는 제휴관계를 맺은 신용협동기구에게 교육훈련은 물론 기술 지원을 제공
 - 또한 자금예치 및 내부대출 업무를 수행하고, 때로는 외부 기부금을 신용협동기구에 전달하는 통로의 역할도 수행
 - 대표적인 신용협동기구로는 Credit Union과 Savings & Credit Cooperatives 등이 있음.

- 그러나 신용협동기구는 국가별로 차이가 있으나 일반적으로 제공할 수 있는 금융서비스가 제한적인데다 원칙적으로 조합원만을 상대로 운영되기 때문에 재원조달처 및 고객층이 협소

- 이에 따라 신용협동기구형 대안금융기관은 기부금에 대한 의존도가 높은 경우가 많고, 빈민의 금융수요에 부응하면서 지속성을 유지할 수 있을지 불투명하여 은행유형 대안금융기관으로의 전환요구가 높은 실정
- 신용협동기구는 비조합원 고객이 확대될 경우 조합원간 상호 모니터링 기능이 떨어져 거래비용이 급증할 수 있으며 순차입자와 순저축자 사이의 이해상충 문제로 조직이 불안정해질 가능성 존재
 - 규모가 작은 신용협동기구의 경우 조합원간 상호 모니터링이 수월하고 조합원들은 순차입자와 순저축자의 역할을 반복
 - 순차입자는 저금리 및 낮은 상환압력을 선호하는 반면, 순저축자는 고금리 및 엄밀한 자금운용을 요구하는 경향

(4) 금융회사

- 금융회사(finance company)는 지역개발은행 및 신용협동기구와 마찬가지로 설립자본금 및 규제감독 수준이 낮아 대안금융NGOs에 의해 조직전환 또는 설립유형 금융기관으로 선정
 - 그러나 수신기능이 없어 채권 발행이나 차입 등을 통해 자금을 조달해야 하므로 조달비용이 높다는 단점이 있음.
 - 국가에 따라서는 요구불예금은 아니더라도 정기예금상품을 판매할 수 있음.

다. 산업의 성장

- 1990년대 들어 대안금융NGOs 및 이를 모태로 하고 있는 대안금융기관이 시장을 주도하는 가운데, 일반 금융기관들도 대안금융서비스를 제공함에 따라 대안금융산업이 매우 빠르게 성장¹³⁾
- 은행, 신용협동기구 등 다양한 유형의 금융기관들이 점차적으로 시장참여를 확대
 - 금융기관들은 과거에도 정부주도의 복지사업 대행 및 자체 공익사업의 일환으로 빈민에게 자금을 지원
 - 일부 저개발국가를 중심으로 수익성이 높은 대안금융기관이 출현함에 따라 대안금융서비스에 관심이 없었던 여타 금융기관들도 대안금융서비스를 수익사업으로 인식하기 시작¹⁴⁾

13) Robinson(2001)은 1990년대 들어 인도네시아 BRI와 볼리비아 BancoSol 등의 상업적 성공이 대안금융을 이들 국가에서만 아니라 여타 개발도상국으로 확산(모방과 경쟁 심화)시켰다고 주장함. 그리고 Schreiner(2001)에 따르면, 이 당시 미국에서도 이들의 상업적 대안금융을 벤치마크하여 대안금융기관(Good Faith Fund, Working Capital, Women's Self-Employment Project 등 수백개 프로그램이 존재)이 설립되었으며, 비록 개발도상국에 비해 재정적인 독립성은 낮은 수준이나, 거시경제의 안정성 및 기부문화의 발달 등으로 인해 대안금융기관(혹은 프로그램)으로서의 지속가능성이 높은 것으로 예상된다고 분석함.

14) 선진국의 경우 대안금융이 저개발국가에 비해 상대적으로 성공적이지 못한 것으로 판명됨. Schreiner(2001)는 1992년 클린턴 행정부가 제3의 길(The Third Way)을 정책비전으로 제시한 이후 이를 실현하기 위한 정책의 일환으로 자영업 등 영세기업을 위한 대출(Microcredit) 프로그램을 실시하였으며, Good Faith Fund 등 수백개의 대안금융 프로그램이 전 지역에서 운영되었다고 밝힘. Schreiner(2001)는 그러나 미국의 대안금융프로그램은 전반적으로 아시아나 라틴아메리카의 대표적인 빈민금융기관들이 달성하고 있는 수준의 성공에는 미치지 못하고 있는 것으로 평가하고 있음. 그는 그 이유로 자영업이 차지하는 경제적 비중이 매우 낮은 데다, 복지정책이 대체재로서 존재하고, 그룹대출과 같은 유인 설계가 미흡한 것을 들고 있음. 또한 아시아 개도국의 경우 대출담당자에게 엄격한 권한 및 책임을 부여하고 성과에 대한 보상체계를 갖추고 있는 반면, 미국의 대안금융프로그램은 혁신을 촉진할 수 있는 보상시스템 및 유인체계의 활용이 저조한 것도 실패요인으로 지적하고 있음.

- 1980년대 중반 이후 인도네시아의 BRI와 볼리비아의 BancoSol 등이 수익성 개선을 통해 재정적 자립을 달성
 - 일반 금융기관의 입장에서 대안금융사업은 공공성과 상업성을 동시에 달성할 수 있는 사업으로 부각
- 상업은행은 원래 영세 농민 및 사업가에 대한 대출업무를 거의 수행하지 않았지만, 1990년대 들어 몇몇 기관을 중심으로 이들에 대한 서비스 공급을 확대
- 미국 Citigroup의 경우 다국적 금융기업이라는 이점을 살려 사업포트폴리오 중 하나로 개발도상국을 중심으로 빈민대출을 실시
- 정부소유 개발은행도 농민 및 영세 사업가에게 직접적으로 대출을 실시하거나, 지역 대안금융기관에 대출을 제공함으로써 간접적인 대안금융서비스를 제공
- 대안금융NGOs와 해당지역 일반 금융기관들이 제휴를 맺고 대안금융서비스를 제공하기도 함.
- 그러나 재원부족 및 시스템의 미비 등은 여전히 대안금융 발전의 과제로 남아있음.
- 1990년대 후반에 95% 이상으로 상승하였던 대안금융 상환율은 수익성 개선으로 연결되지 못한 경우가 많으며 재정적인 어려움으로 해체된 프로그램도 다수를 기록
 - 대안금융 프로그램 및 기관의 대다수는 여전히 정부 등 공신력 있는 기관의 보증이나 기부자의 재원에 전적으로 의존

- 2001년 세계은행 통계에 따르면, 재정적으로 안정적인 대안금융기관은 전체 기관 중 1%에 불과하며, 약 10억명의 빈민이 여전히 금융서비스에서 소외된 상황
- 대출 이외의 다양한 대안금융서비스에 대한 수요는 많으나 공급은 원활하지 않은 실정

3) 정부의 역할

- 정부는 직접적인 자금지원은 지양하되 대안금융산업 발전을 위한 여건 조성 및 간접적인 자금공급을 담당하는 역할이 강조되고 있음.
 - 빈민의 예금을 보호하고 대안금융서비스의 발전을 도모하는 정책적 환경을 조성
 - 금리상한 등과 같이 대안금융기관의 지속가능성을 약화시킬 수 있는 정책은 자제하면서 대안금융기관에 대한 체계적인 감독을 수행
 - 또한 대안금융기관이 재원부족에 직면하는 경우 채무보증 등을 통해 이들의 자금조달을 지원

- 정부는 일반금융기관, 국제개발기구 그리고 NGOs 등과 더불어 대안금융기관 설립을 위한 전문가 파견에서 성과 창출, 그리고 재정 자립성의 확립에 이르기까지 통합된 기술적·정책적 지원을 수행
 - 소규모 대안금융기관 및 대안금융 프로그램의 경우 자체 운영능력과 재정 안정성을 갖추기 전에는 보증 및 기술지원이 필요
 - 정부는 경영정보시스템 설계, 인적자원 개발, 회계감사관련 교육 등을 지원

- 또한 대안금융기관을 통해 교육훈련서비스, 사업정보 등을 빈민에게 간접적으로 제공하여 빈민의 자활능력을 높이고 신용평가 및 정보업, 회계감사 등과 같은 대안금융의 하부구조 구축에도 참여
- 정부의 종합적인 지원활동은 대안금융기관의 효율적인 관리구조 및 혁신적인 금융상품의 판매 등과 결합되어 상승작용을 발휘

Ⅲ. 해외 대안금융기관의 운영방식

1. 소유 및 지배구조

1) 소유구조

- 정규 대안금융기관의 경우 주주가 이사회를 구성하여 경영진을 감시감독
 - 그러나 소유권 및 소유구조는 기부금에 의존도가 높은 대안금융기관에 있어서는 큰 의미를 지니지 못하는 경우가 많음.

- 대안금융NGOs의 경우 일반적으로 주주가 없으며 경영진이 이사회 멤버를 선출
 - 그러나 만일 이사회가 선임경영자의 이해를 대변하도록 구성될 경우 기관의 이해와 경영자의 이해간 이해상충 문제가 발생할 가능성이 있음.

- 대안금융NGOs에서 은행 등 정규 금융기관으로 전환한 경우 기관의 소유구조가 두 가지 유형으로 나타날 수 있음.
 - 만일 대안금융NGOs가 전환 이후에도 정규 대안금융기관과 별도로 존재할 경우 NGOs는 새로운 기관의 대주주일 가능성이 높음.
 - 반면 대안금융NGOs가 소멸되면서 정규적인 대안금융기관으로 성장할 경우에는 소유 유형은 다변화될 가능성이 높음.

- 대안금융NGOs가 유지되는 전자의 경우 대안금융NGOs의 역할을 금융기관에 접목시킬 수 있다는 장점이 있음.
 - 다른 한편으로는 비영리적 접근법이 대안금융기관의 경영에 영향을 미칠 수 있기 때문에 자금거래 등에 있어서 두 조직의 관계를 모니터링할 수 있는 장치를 마련할 필요

- 후자의 경우 소유주의 구성은 크게 NGOs, 민간 투자자, 공공기관(public entities), 자본투자기금(specialized equity funds) 등으로 다변화되는 것이 일반적인 현상
 - 이들은 모두 기본적으로 투자 수익을 추구한다는 공통점이 있음.
 - 다만, 공공기관과 NGOs는 투자의사결정 기준으로 투자수익과 함께 대상기관이 빈민의 경제력 향상에 미치는 효과를 감안한다는 차이가 존재

2) 지배구조

- 지배구조는 대안금융기관 경영진과 이에 대한 견제기구로서의 이사회를 의미

- 대안금융기관 이사회의 기본책무는 일반 금융기관의 이사회와 동일
 - 주주의 권익을 보호하며, 경영자가 개인의 이익이 아닌 대안금융기관의 이익을 위해 활동하고 있는지를 감독
 - 직접적으로 경영전략을 수립하지는 않으나 기관이 직면할 수 있는 주요 위험을 분석하고 경영진이 제출한 장기전략을 검토·승인

- 조직의 장단기 전략목표에 비추어 경영진을 선임·감독하고 이들의 경영 성과를 평가(CGAP, Focus Note, No. 7, 1997)

- 이사회 구성원은 재정, 법, 경영 측면에서 다양한 지식을 보유한 전문가들로 이루어짐.
 - 이사회 구성원은 경영진의 성과를 분석하고 효과적인 가이드라인을 제시할 수 있는 역량이 요구
 - 공동의 목표가 명확해야 하며, 금전적, 정치적 이해관계로부터 독립적이어야 함.
 - 지역 내 인사로 이사회를 구성하여 견제 및 통제의 실효성을 제고하는 것도 중요
 - 예를 들어 외국투자자를 대변하는 이사가 외국에 거주한다면 이사회 의 기본 의무 중 일부는 수행하기 어려울 수 있음.

- 대안금융NGOs의 이사회는 동기 측면에서 전통적인 영리 금융기관의 이사회와 뚜렷한 차이를 나타냄.
 - 대안금융NGOs의 이사회는 자금운용의 효율성보다는 빈민의 경제력 향상 및 서비스 제공범위의 확대(outreach)를 중요시
 - 이에 따라 이윤극대화를 목적으로 하는 일반 금융기관의 주주에 비해 투자자금에 대한 리스크관리 등을 주의 깊게 감시·감독할 유인이 상대적으로 작음.

- 따라서 대안금융NGOs가 상업성을 지니는 정규 금융기관으로 전환될 경우 기존의 이사회는 새로운 기관의 운영과 관련된 지식의 습득은 물론 사회적 책임과 수익성을 동시에 추구하는 기관의 성격을 숙지할 필요
 - 또한 조직 전환시 다양한 목적과 기대를 지닌 투자자들이 결부되는데, 이러한 다양성을 적절히 조화시킬 수 있는 역량이 필요
 - 정규 금융기관으로의 전환시 상업적인 투자기금, 기부자를 포함한 비영리투자기금, 개발금융기관과 같이 양자의 성격이 혼합된 투자기관, ACCION, Calmeadow와 같은 지원기관, 정부 등 다양한 목적과 성격을 지닌 투자자로부터 자금이 유입

2. 자금조달

1) 외부 지원금

- 대안금융은 상업성을 지니기도 하나 빈민에 대한 사회적 책임이라는 목적성으로 인해 정부 및 기부자 등의 자금지원(donation and subsidy)이 활발하게 이루어지고 있음.
 - 대안금융서비스는 비용효율성이 낮고 부실가능성이 높기 때문에 시장에서 과소 생산되는 시장실패에 봉착할 가능성이 큼.
 - 정부 및 기부자의 자금지원은 시장실패에 따른 과소공급 문제 해소에 기여
 - 자금지원 결과, 대출 및 상환시스템 등 대안금융기관의 운영방식이 개선되어 빈민에게 효과적으로 적용될 경우 자금지원 효과는 배가

- 정부, 지자체, 일반 금융기관, 국내외 NGOs, 그리고 기업 등이 민간 상업자본을 보완하면서 대안금융기관에 자금을 무상 혹은 저리로 지원
 - 비정부기구, 세계은행 및 UN 등과 같은 국제개발기구, 다국적 기업 등은 국내외에서 협력 네트워크나 컨소시엄을 구성하여 대안금융기관에 자금을 지원
 - 미국의 ACCION, 라틴아메리카의 FINCA, 캐나다의 Calmeadow 등이 이에 해당하며, 이들은 대안금융네트워크 혹은 non-MFI Practitioners라 지칭

- 자금지원은 주로 외부 투자자나 예금자로부터의 자금조달이 어려운 사업 초기단계의 대안금융기관이나, 경영상의 어려움을 겪고 있으나 개선 여지가 있는 대안금융기관에 대해 이루어짐.
 - 어느 정도 재정적 독립성을 지닌 대안금융기관의 경우 외부 지원금에 대한 의존도는 감소하고 일반 투자자나 예금자를 통한 자금조달 비중이 증가

- 대안금융NGOs는 예금수취업무를 할 수 없어 외부 지원금에 대한 의존도가 다른 유형의 기관에 비해 월등히 높은 실정
 - 일부 대안금융NGOs의 경우 빈민대출자를 상대로 저축업무를 수행하고 있으나, 이에 대한 법적 근거가 없기 때문에 예금보호대상에서 제외
 - 이와 같이 대안금융기관의 재원조달 규모 및 방식은 기관의 경영성과 뿐만 아니라 법적 성격(legal structure)에 의해 결정

- 외부 지원금이 파트너십을 통해 대안금융기관에 제공되는 경우에는 대안 금융의 지속성을 목적으로 일반 투자자금과 유사하게 자금운용의 효율성이 강조되는 추세
 - 자금지원자는 지원대상 대안금융기관과 파트너 계약을 체결하기 이전에 재정, 운영방식, 사업계획 등과 관련한 분석기준(appraisal format)을 마련하여 선정자격을 면밀히 검토
 - 특정 운영지표가 일정 수준 이상에서 유지되는 경우에 한해, 자금 제공이 지속되고 그렇지 못할 경우 계약파기가 가능하다는 내용이 계약에 명기
 - 동 지표는 고객의 범위와 수, 대출 건전성, 수익성, 성장성 등을 포함
 - 계약 대상기관 선정시 지원자와 대상기관간의 협의를 통해 대상기관의 역량에 맞게 기준이 결정(CGAP, Focus Note, No. 9, 1997)
 - 자금지원자는 계약 이후 정기적인 방문조사 등을 통해 대안금융기관의 성과를 감독

- 한편 외부 지원금에 대한 의존도가 높을 경우 수익성과 운영효율성을 제고하고자 하는 유인이 낮아지기 때문에 외부지원을 통한 재원조달 비중이 점차적으로 축소되는 추세
 - 대안금융기관의 성장과 더불어 고객 규모도 확대되는 경우 금액이 한정된 외부 지원금 이외의 재원을 통해 자금을 조달할 필요성 증가

2) 수신

- 빈민을 대상으로 한 예금수취는 대안금융기관의 재원 확보를 용이하게 하여 대출여력을 개선
 - 자금여력이 개선됨에 따라 대안금융기관 운영의 지속성이 제고되며, 광범위한 서비스 제공기반이 마련
 - 또한 차입자의 저축을 담보로 활용하여 신용리스크를 완화
 - 많은 대안금융기관이 차입자의 저축을 의무화(CGAP, Focus Note, No.8, 1997)

- 이에 따라 대안금융기관은 빈민을 대상으로 한 저축상품을 지속적으로 개발(Jonathan Morduch, 1999)
 - 빈민은 소액이더라도 안전하면서 입출금이 자유로운 예금상품을 선호
 - WOCCU(the World Council of Credit Unions)에 따르면, 2001년 현재 르완다의 146개 대안금융기관은 총 27만4천여개를 상회하는 소액 저축 계좌(2/3 가량이 22달러 미만)와 4만3,216명의 차입자를 보유
 - 또한 인도네시아 Rakyat은행의 Unit Desa시스템은 2002년 9월 현재 2천만명의 저축자와 290만명의 차입자를 보유

3) 차입

- 대안금융기관이 일반 금융기관으로부터 차입하여 자금을 조달하는 경우 보증기금이 차입자금을 이용한 대출금에 대해 위험을 분담함으로써 대안금융기관의 자금조달 활동을 간접적으로 지원

- 대출자의 위험 일부가 보증기금에 이전됨으로써 대출여력이 확대
 - 원금, 원금과 이자, 그리고 원금의 일정 부분에 대해서 보증이 가능
 - 대안금융기관이 재정적인 안정성을 보유하면서 성장해 갈수록 보증을 통해 얻을 수 있는 차입규모는 더욱 증가
 - 또한 보증은 대안금융시장에 진입하려는 금융기관의 거래비용을 절감하여 참여유인을 높이기 때문에 정부 보조금 및 기부금에 의한 직접적인 지원에 비해 효율적인 것으로 평가
 - 한편 차입에 따르는 신용위험은 궁극적으로 보증 메커니즘으로부터 관련 대안금융기관으로 이전되도록 계약
- 대안금융기관에 대한 대표적인 보증기금으로는 미국의 대안금융NGOs인 ACCION INTERNATIONAL의 Global Bridge Fund가 있는데, 주로 라틴아메리카에 있는 회원 대안금융기관을 대상으로 지원활동을 수행

4) 회사채 및 자산유동화

- 대안금융기관의 신용위험을 적절히 평가할 수 있는 시스템이 구축되어있는 경우 회사채(금융채) 발행을 통한 자금조달이 가능
- 정규 대안금융기관뿐만 아니라 대안금융NGO도 회사채 발행이 가능하기도 함.
 - 파라과이의 경우 대안금융NGO(ACCION의 제휴기관)가 대규모 회사채를 발행한 예가 있음.
 - 또한 수익에 의해서든 지원금에 의해서든 현금흐름이 충분하다면 재정자립도가 완전하지 않아도 채권발행을 통한 자금조달이 가능

- 다만 금융시장에서 대안금융산업이 비중이 크지 않은 경우 대안금융기관의 신용위험에 대한 정보가 불완전하기 때문에 대안금융기관은 채권 발행시 높은 수익률을 제시해야 하는 부담이 존재
 - 대안금융기관 회사채의 위험을 평가할 때 벤처캐피탈과 같은 다른 투자기회의 위험과 비교하는 경우가 대다수이며, 이 때 대안금융기관의 과거 대출 및 회수 실적 등이 주요 지표로 활용
- 또한 장기적인 유동성 확보 등을 목적으로 대안금융기관이 보유 대출채권을 담보로 부채증서를 발행하여 자산을 유동화
 - 유동화전문회사가 설립되어 대안금융기관의 대출채권을 구입하고 이를 자본화

5) 주식

- 은행 등 정규 금융기관 유형의 대안금융기관은 주식발행을 통해 자금을 조달하기도 하며, 특히 대안금융기관 투자 목적의 주식투자기금(equity investment funds) 등이 주식 및 후순위 채권을 매입함으로써 자본을 공급
 - Profund는 이러한 성격을 지닌 대표적인 투자기금으로서 주로 라틴아메리카 대안금융기관의 주식을 매입
 - 동 펀드는 대안금융기관 이외에도 중소기업대출 비중이 높은 금융기관에도 자본을 공급
 - 이 외에도 대안금융기관들이 컨소시엄을 구성하여 조성한 뮤추얼펀드와 공익 목적의 기관에 투자하는 뮤추얼펀드(socially responsible mutual funds) 등도 대안금융기관의 주식을 매입하여 자본을 공급

- 투자 여부를 결정하는 판단기준으로는 투자대상 대안금융기관의 경영성과 뿐만 아니라 소유 및 지배구조가 주요한 요소로 작용
 - 대안금융기관의 성과에 대한 합리적 평가기법이 다양하게 발전되고 있는 상황

- 한편 대안금융산업의 성숙도가 아직까지는 낮은 상황이므로 투자자금 유치 등을 통한 자금조달은 일부 우량 대안금융기관에 국한
 - 대안금융기관의 입장에서는 투자수익률 이상의 수익을 획득해야 하는 부담이 있기 때문에 상업 투자자금의 유치는 아직 시기상조인 것으로 평가
 - 이 경우 대출금리가 상승할 수 있으며, 이에 따라 빈민의 부담도 커질 수 있음.

3. 자금운용 및 금리체계

1) 빈민대출

- 빈민대출(microcredit)은 대안금융서비스의 대부분을 차지하고 있으며 건당 대출규모는 최저 50달러에서 많게는 수천달러에 달하는데, 대부분의 경우 무담보로 이루어짐.
 - 일부 대안금융기관에서는 예적금 등의 담보를 요구하는 경우가 있으나, 담보설정 여부는 대출계약시 대출담당자의 재량에 따라 탄력적으로 결정되는 것이 일반적임.

- 대출방식은 크게 개인대출과 그룹대출로 구분되며, 두 방식이 동시에 활용되기도 함(Morduch, 1999)
 - 특히 그룹대출은 혁신적인 대출기법으로 평가되고 있는데, 고객이 자발적으로 그룹을 구성하면 각 그룹에 대해 대출금이 제공
 - 방글라데시의 그라민뱅크는 5명 정도의 고객으로 그룹을 구성

- 그룹대출규모는 초기 소액대출로 시작하여 차입자의 상환실적에 따라 대출규모가 단계적으로 확대
 - 그룹 구성원이 5명이라면 처음에 2명, 그 다음에 2명, 마지막 한 명의 순으로 소액신용이 제공되는 등 그룹대출이더라도 개별적으로 대출금이 제공
 - 대출규모 혹은 추가대출 여부는 담보 유무 및 자격 증빙서류보다는 차입자의 성격(character), 상황 및 사업실적 등 현금흐름 분석에 크게 의존

- 상환기간은 짧게는 주 단위에서 길게는 몇 개월에 이르기까지 다양한데, 그룹대출을 활용하는 대다수 대안금융기관들은 주로 주 단위 혹은 월 단위로 분할상환하는 계약을 선호
 - 단기계약은 차입자에 대한 모니터링이 용이한 장점이 있으나 잦은 재계약으로 관리비용이 증가

- 그룹대출은 일반적으로 차입자들간 상호보증 및 연대보증을 전제로 이루어지기 때문에 어느 한 구성원이라도 채무를 상환하지 못 할 경우에는 해당 그룹 내 나머지 구성원들에 대한 대출도 거절됨.

- 은행 담당자는 정기모임을 통해 그룹별 상환실적을 검토하고, 이를 토대로 추가대출 여부를 결정
 - 방글라데시의 그라민뱅크의 경우 총 8개 그룹($8 \times 5 = 40$ 명)이 은행 담당자와 매주 한 자리에 모여 상환실적을 살피고 추가대출 여부를 결정

- 한편 그룹 구성원들은 대출금 또는 이로부터 유발된 수익 중 일부를 저축 등의 형태로 기금화하여 담보로 이용하거나 이자지급에 활용(Schreiner and Morduch, 2001)
 - 이는 대출자의 도덕적 해이와 대안금융기관의 리스크를 완화하는 데 기여

- 그룹대출이 혁신적인 빈민대출기법으로 평가되는 이유는 자금의 임대자와 임차자 사이의 정보의 비대칭 문제가 어느 정도 완화될 수 있기 때문임.
 - 하나의 그룹은 성실성, 상환의지 등에 대한 정보공유가 가능한 이웃들(borrower's neighbors)로 구성
 - 구성원들은 연대책임을 지니기 때문에 서로를 모니터링할 유인을 지니고 있으며 신용위험이 높은 차입자를 그룹에서 배제할 유인도 보유
 - 따라서 단계적 대출, 분할상환(매주, 매월 등), 연대책임의 특성을 지니는 그룹대출시스템은 담보를 설정하지 않아도 차입자의 상환유인을 높여 도덕적 해이를 방지하고 대안금융기관의 직접 감시비용과 리스크를 크게 축소
 - 이러한 대출 세분화는 연체율 축소에도 긍정적으로 작용(Jansson, 2001)

- 그룹대출을 통한 대안금융의 효과에 관한 전문가들의 경험이나 실증분석 결과는 다양하나 그룹대출의 유인체계에 대해서는 긍정적인 평가가 일반적임.

- 한편 용도에 있어서는 빈민대출은 주로 영세업자의 운영자금이나 빈민의 창업자금으로 활용
 - 비록 가족, 친구, 지역 대부업자 등을 통해 영세업자의 필요자본이 조달되고 있더라도 그 규모가 제한적이고 많은 비용이 수반
 - 합리적인 사업성 평가를 통한 지속적인 대출서비스의 제공은 이들의 영업활동을 촉진

2) 금리체계

- 대안금융의 대출금리 수준은 재원조달 수단 혹은 대안금융기관의 조직유형에 따라 다양(CGAP, Donor Brief, No. 6, 2002)
 - 대안금융기관의 대출재원이 외부 지원금에 주로 의존하는 경우 상대적으로 낮은 대출금리가 적용
 - 반면 상업적 투자자나 수신을 통해 자금이 조달될 경우 적정 투자수익 및 이자를 충당할 수 있는 수준의 금리가 적용

- 빈민대출시 소요되는 비용은 크게 자금조달비용, 채무불이행에 따른 위험프리미엄, 대출관련 거래 및 관리비용 등 세 종류로 구분 가능

- 대출금의 지급 및 회수과정에서의 대출지원자 면담, 대출규모 결정, 사후관리 등은 모든 대출에 있어서 대출 규모와 상관없이 대출 담당자에게 유사한 수준의 시간과 노력을 요구
 - 이에 따라 앞의 두 비용은 대출규모에 비례하는 반면, 세 번째 비용은 규모와 상관없이 정액으로 결정되는데, 그 결과 소액대출의 경우 대출 1건당 대출금액 대비 관리비용이 거액대출에 비해 높게 나타남.
 - 가령 규모가 서로 다른 대출액 100\$와 50\$에 대한 거래비용이 정액으로 5\$라고 한다면 전자의 경우 대출단위당 5%의 비용이 발생하는 반면, 소액대출인 후자의 경우 10%의 비용이 발생
 - 실증분석 결과에 따르면, 대안금융의 고비용 구조로 인해 라틴아메리카 대안금융기관의 자산대비 운영비가 일반 상업은행에 비해 일반적으로 60% 가량 높은 것으로 나타났음(Jansson, 2001).
- 이러한 고비용 구조 하에서 양질의 금융서비스를 지속적으로 제공하기 위해서는 높은 대출금리 부과가 불가피
- 금리가 비용을 충당할 정도로 충분히 높지 않다면 정부 및 민간 재원 공급자로부터 지속적인 자금지원이 필요
 - 그러나 외부 지원금이 지니고 있는 규모의 한계성 및 비지속성으로 인해 재원의 안정성 확보는 불투명
- 따라서 운영비용을 감안한 고금리는 대안금융기관뿐만 아니라 서비스 수요자에게도 서비스의 지속성을 담보하는 윈-윈 전략으로 평가
- 빈민들은 취약한 소득수준에도 불구하고 고금리를 부과하는 지역대부업체와 금융거래를 해오고 있음(CGAP, Occasional Paper, No. 1, 2002).

- 이들은 경우에 따라 연 수백%에서 수천%에 이르는 대출금리를 제시 하면서 빈민고객의 부담을 가중
 - 대안금융기관의 대출금리는 비록 여타 제도권 금융기관에 비해 고금리 일지라도 지역 대부업자들보다는 훨씬 낮은 수준
 - 한편 대안금융기관의 대출금리가 높을 경우 예금금리도 높일 수 있어 예금수취 및 대출여력 확충에도 유리
- 한편 높은 대출금리는 빈민의 상환부담을 높여 대출채권의 부실을 초래할 가능성이 있으므로 운영효율성을 제고하여 거래비용을 절감함으로써 대출금리를 인하하려는 노력이 필요

4. 기타 서비스

1) 교육훈련서비스

- 대안금융기관은 소규모 창업지원자(microentrepreneur)에게 금융지원뿐만 아니라 사업아이디어의 사업성을 평가해 주고 필요한 기술교육서비스를 제공
- 이는 빈민에 대한 금융지원 시스템이 잘 구축되어 있어도 취약한 인적 자본으로 인해 빈민 자활이 제한될 수 있다는 우려 때문임.
- 교육훈련서비스는 창업가이드의 제공, 사업분야에 대한 현황 및 관련정보의 제공 등을 포함

- 창업분야는 주로 베이비시팅, 요리, 제빵, 자동차수리, 미용 등과 같은 영세사업이며, 창업가이드 교육을 통해 조직의 구성 및 발전, 세금·회계 관리 등 사업의 시작에서부터 수익 창출에 이르기까지의 전 과정에서 필요로 하는 실용적인 지식이 제공
 - 미국 영세사업 대출프로그램의 경우 세제, 면허취득 등과 관련한 교육의 수요가 많으며, community college를 중심으로 훈련 인프라가 구축(Schreiner and Morduch, 2001)
 - 또한 이미 사업을 영위하고 있는 지역 사업가가 동일 분야에 대한 강연도 실시
- 교육 이수 여부 및 학습 성취도를 바탕으로 창업지원자에 대한 대출 여부가 최종적으로 결정되기도 함.
- 상환실적 및 사업계획서뿐만 아니라 교육 참여율을 통해서도 창업지원자의 성공 가능성에 대한 예측이 어느 정도 가능
 - 따라서 교육훈련과정은 성공가능성이 높은 잠재적인 사업가를 평가할 수 있는 선별기능도 간접적으로 수행
 - 미국 주정부 복지사업의 창업프로그램은 이와 같은 선별기능을 적극적으로 활용
- 그러나 교육훈련 서비스는 일부 대형 대안금융기관에 의해서만 공급되고 있으며, 서비스가 제공된다 하더라도 다양한 분야에 대한 교육훈련은 현실적으로 어려운 실정

- 이는 창업지원자가 많을수록 그리고 요구하는 교육훈련의 내용이 다양할수록 서비스 공급비용이 급상승하고, 이는 대안금융기관의 수익성에 악영향을 미칠 수 있기 때문임.
 - 만일 이로 인해 대출금리가 상승한다면 창업지원자들의 상환부담도 상승하게 됨.
- 따라서 정부 및 외부 기술전문가 등과 지원네트워크가 잘 구축되어 있는 대안금융기관이나 공익성이 강한 대안금융 프로그램에 의해서 교육훈련 서비스가 제공
- 외부 기술전문가들은 무료 또는 매우 낮은 보수로 교육훈련을 담당

2) 컨설팅서비스

- 창업 이후 지속적인 컨설팅서비스가 제공될 경우 빈민대출자의 사업운영 효율성이 제고
- 컨설팅 서비스는 사업상 문제가 발생할 경우에 한해 제공되는 경우가 많으며, 실제로 사업을 시작하지 않은 참여자에게는 지원될 필요가 없기 때문에 서비스 제공기관의 입장에서는 사전 교육훈련서비스에 비해 비용이 저렴하다는 장점이 있음.

IV. APEC지역의 대안금융 현황분석

1. 분석방식

- APEC 회원국의 금융시장 전문가 혹은 대안금융 관련자를 대상으로 2005년 6월 설문조사를 실시¹⁵⁾
 - 캐나다, 인도네시아, 대만, 태국, 일본, 칠레, 필리핀, 멕시코, 싱가포르, 한국, 페루 등 총 11개국이 설문에 응답

- 설문은 세 파트로 나누어지는데, 각각 9개 문항, 11개 문항, 6개 문항으로 구성

- 파트 I에서는 영세업자 및 여성이 금융시장에 얼마나 자유롭게 접근할 수 있는지 그리고 이러한 접근이 제한적이라면 그 이유가 무엇인지에 대한 정보를 담고 있음.
 - 금융서비스 접근에 있어서 여성이 남성에 비해 어려움을 겪고 있는지, 여성을 위해 특별한 지원수단이 마련되어야 하는지, 그리고 빈민의 자금가용성(availability)이 개선되어야 하는지 등을 파악

15) 설문은 연구자가 한남대학교 김홍기 교수와 공동으로 중소기업청 주관의 미발간 세미나 발표를 위해 영문으로 실시한 것으로 김홍기 교수의 동의하에 게재하였으며, 분석은 연구자가 시행하였음.

- 파트Ⅱ의 경우 국가별 대안금융기관의 현황을 파악하기 위한 질문들로 구성되어 있는데, 대안금융기관의 존재 여부, 조직 유형 그리고 건전성 여부 등을 묻고 있음.
 - 또한 여성이 대안금융기관의 서비스를 이용하는 데 있어서 불이익이 존재하는지 그리고 여성이 쉽게 금융서비스를 이용할 수 있도록 하는 특정 수단이 존재하는지 등을 파악
 - 한편, 대안금융기관이 개선시켜야 하는 부문에 대한 질문과 대안금융기관의 대출금리 수준에 대한 질문 등도 파트Ⅱ에서 다루어지고 있음.

- 파트Ⅲ는 각국 정부가 대안금융 활성화를 위해 운영하고 있는 정책 및 프로그램에 관한 질문들로 구성
 - 정부가 여성의 금융서비스 이용을 촉진하기 위한 프로그램을 운영하고 있는지를 묻고 있음.
 - 또한 정부, NGOs, 금융기관 중 대안금융 발전의 중심축을 담당해야 하는 주체는 무엇인지를 평가

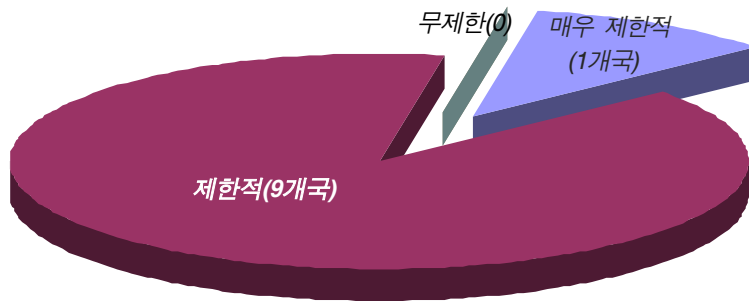
2. 분석결과

1) 금융서비스에 대한 접근성

- 설문에 응한 APEC 11개국 중 대다수의 국가에서 담보 부족으로 빈민과 영세기업의 금융서비스 접근이 제한

- 빈민과 영세업자의 자본 접근성에 대한 질문에 한국의 경우 “매우 제한적”이라고 응답했으며, 캐나다, 인도네시아, 대만, 태국, 칠레, 필리핀, 멕시코, 싱가포르, 페루는 “제한적”이라고 응답(<그림 1> 참조).
- 접근성이 제한되는 원인에 대해서는 담보 부족이라고 대답한 국가가 가장 많았으며(5개국), 정보 부족(가난한 사람은 자금지원프로그램에 대한 정보를 획득하는 데 취약)을 지적하는 국가도 존재
- 한편 캐나다는 빈민고객의 수요에 맞는 프로그램의 부재를 주요인으로 지적

<그림 1> 저소득층 및 영세업자의 금융서비스 접근성

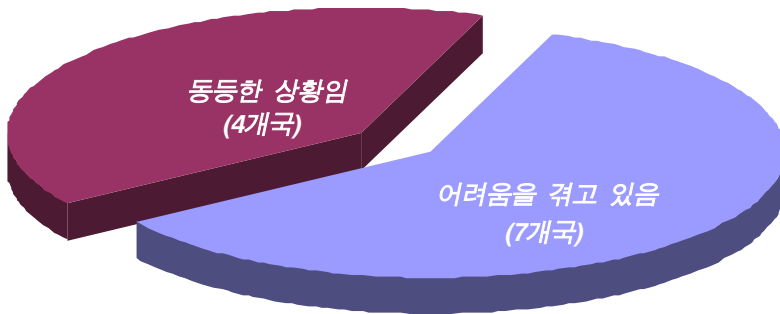


주 : 일본은 이 문항에 대해 응답하지 않았음.

- 저소득층 및 자영업자의 금융서비스 접근성을 높이기 위해서는 담보를 대신할 수 있는 위험헤지 수단이 마련될 필요가 있음.
 - 그룹대출, 예적금 담보부 대출 등 차입자에게 재정적 부담을 주지 않으면서 대출자의 여신리스크를 완화
 - 빈민과 영세업자에 특화된 신용평가기법을 개발하거나 신용평가기관을 설립하여 대안금융인프라를 개선

- 한편 여성의 금융서비스 접근이 남성에 비해 어려운 것으로 나타났음.
 - 여성이 남성에 비해 금융서비스 접근이 어려운가라는 질문에 대해 캐나다, 인도네시아, 일본, 필리핀, 멕시코, 한국, 페루 등 다수의 국가가 “그렇다”라고 응답한 반면, 칠레, 대만, 태국, 싱가포르만이 “아니오”라고 응답(<그림 2> 참조).
 - 사업기회의 부족, 담보 부족, 여성에 차별적인 문화적 전통, 정보의 부족 등 여성의 금융서비스 접근을 저해하는 요인은 국가별로 다양

<그림 2> 금융서비스 이용시 여성의 상대적 어려움

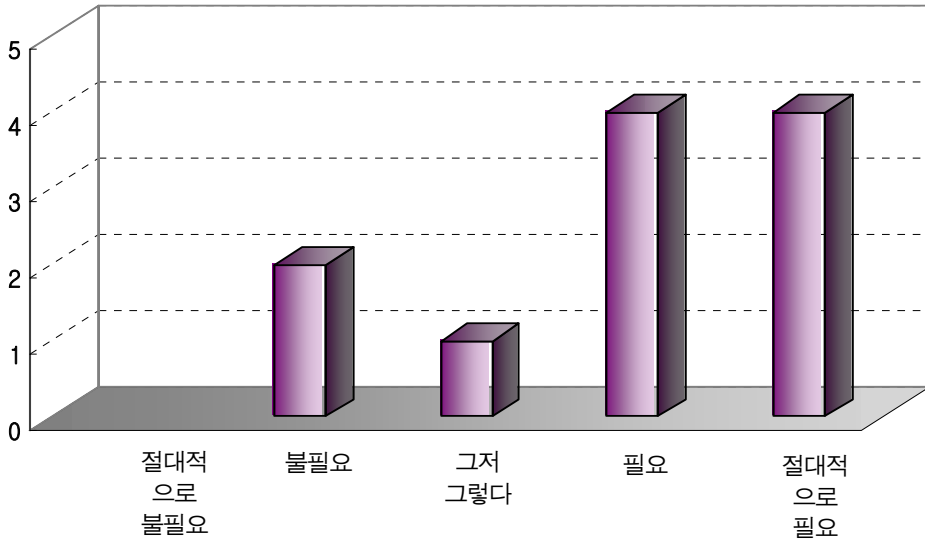


- 대다수의 조사대상국가에서 저소득층의 금융수요를 충족시킬 만한 자금이 대안금융에 충분히 공급되지 못하고 있으며, 이에 따라 자금가용성 확대 요구가 높게 나타나고 있음.
 - 대안금융 고객이 직면하고 있는 가장 큰 어려움이 무엇인지를 묻는 질문에 대해 캐나다, 대만, 태국, 칠레, 싱가포르, 한국, 페루 등 총 7개국이 “제한적인 자금”이라고 응답

- 태국(복수응답), 필리핀, 멕시코 등 3개국은 복잡하고 느린 대출절차를 지적하였으며, 인도네시아는 고금리라고 응답
 - 한편 저소득층의 자금가용성이 강화될 필요에 대한 질문에 대해서는 모든 국가가 “필요” 및 “절대적으로 필요”하다고 지적
- 자금가용성을 개선시킴과 더불어 고금리 부담도 완화하기 위해서는 대안 금융산업의 상업화가 촉진되는 가운데, 대안금융기관의 관리비용이 효과적으로 절감될 필요
- 상업적인 대안금융시장이 활성화된 인도네시아가 대안금융 고객이 직면하고 있는 가장 큰 어려움으로 고금리를 지적
 - 이는 투자자금 유치 등 대안금융시장의 상업화를 통해 자금가용성의 제약은 어느 정도 해소할 수 있는 반면, 상업화에 수반되는 고금리 압력이 클 수 있음을 시사
- 아울러 여성을 위한 맞춤형 금융서비스의 개발이 필요하다는 의견이 강하게 제기
- 여성을 위한 서비스 개발의 필요성을 묻는 질문에 대해 일본의 경우 “그저 그렇다”, 싱가포르와 태국이 “불필요하다”고 응답한 것을 제외하면 대다수의 국가가 여성을 위한 서비스 개발의 필요성을 강조
 - 싱가포르 및 태국은 사업을 함에 있어 남성도 여성과 동일한 어려움을 겪고 있다고 지적

〈그림 3〉 여성을 위한 맞춤형 서비스개발의 필요성

(응답국가의 수)



- 한편 대다수의 국가에서는 빈민대출금이 사전에 정해진 용도로만 사용되도록 하는 제약(규정)이 존재
 - 빈민대출이 사전에 정해진 특정 용도에만 사용되도록 규정하고 있는지에 대해 캐나다, 대만, 태국, 칠레, 필리핀, 멕시코, 한국 등 7개국이 다소 제약이 있다고 응답한 반면, 제약이 없다고 응답한 국가는 인도네시아, 싱가포르, 페루의 3개국에 불과

2) 대안금융기관 현황

- 대다수 국가에서 다양한 형태의 대안금융기관이 운영되고 있음.

〈표 1〉 각국의 대안금융기관 유형 및 대표적인 대안금융기관

유형	캐나다	인도네시아	대만	태국	일본	칠레	필리핀	멕시코	싱가포르	한국	페루
Credit Union	○	○		○			○				○
Cooperatives	○	○	○	○		○	○				
Commercial bank	○	○	○			○	○	○			○
NGO	○	○				○	○			○	○
Government sponsored institutions		○		○		○	○	○			○
대표적인 기관명	무응답	Bank Rakyat Indonesia	Taiwan Business Bank	The Government Savings Bank	No Institution	무응답	People's Credit and Finance Corporation(PCFC)	NAFIN, BACOMEX/Bancomer, Baneragio, Afirme, HSBC	No Institution	Social Solidarity Bank (사회연대은행)	Mibanco
유형	-	상업은행	상업은행	국영기업	-	-	정부지원 금융기관	정부지원 금융기관 및 상업은행	-	NGO	상업은행

- 그러나 싱가포르와 일본의 경우 대안금융기관이 존재하지 않으며, 캐나다에서는 대안금융기관이 사라지고 거의 없는(almost non-existent) 상황
- 일본의 경우 국책은행인 National Life Finance Corporation이 여성사업가를 위한 금융지원 프로그램을 운영하고 있으나 응답자가 이를 대안금융기관으로 인정하지 않음.
 - 캐나다는 Canadian International Development Fund를 대안금융기관으로 언급하였으나, 동 기금은 국내가 아닌 외국에서 활동하는 기금이므로 자국의 대안금융기관으로 간주하기에는 무리

□ 대안금융기관의 존재 여부와 관계없이 8개국에서 여성의 금융서비스 이용을 용이하게 하는 특정 지원수단이 운영되고 있으며, 이의 중요성도 높히 평가되고 있음.

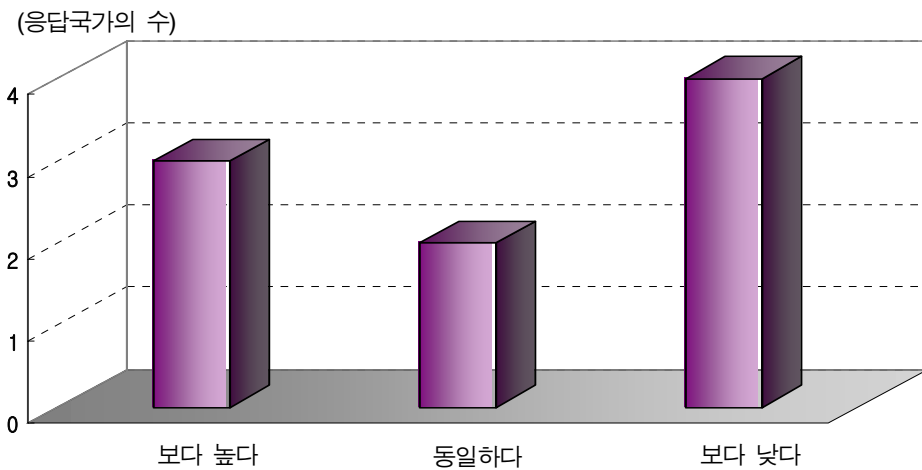
- 이러한 지원수단을 지니고 있는 8개국 중 캐나다, 칠레, 필리핀, 한국, 페루의 5개국이 여성의 금융서비스 이용에 있어서 차별(disadvantages)이 존재한다고 응답
- 8개국 중 대만, 일본, 멕시코 등 나머지 3개국은 불이익은 없으나 여성의 경제활동 참여를 촉진하기 위한 지원활동을 수행

〈표 2〉 여성을 위한 대안금융기관 프로그램

국 가	대 답	국 가	대 답
일본	대안금융기관이 존재하지 않으나, Government Bank for SME(National Life Finance Corporation)가 여성사업가를 위한 금융프로그램을 운영	필리핀	자금중개기관을 통한 세분화된 대출시스템이 구축되어 있어 가장 궁핍한 차입자에 대해서도 서비스를 제공하고 있음. 또한 효과적인 재정지원을 위해 차입자를 그룹화하고 있으며, 생산성 강화를 위한 지원시스템이 운영되고 있음.
칠레	여성만을 위한 금융프로그램을 운영	캐나다	지방 여성만으로 구성되는 대출그룹이 있으며 교육훈련을 수반한 대출 프로그램도 존재
대만	정부와 금융기관이 협력하여 Youth Startup Loans과 Micro-Enterprise Startup Loan 프로그램을 운영	멕시코	여성과 같은 취약계층을 상대로 The Ministry of Economy와 금융기관이 지원정책을 실시
한국	특정 기금이 여성을 위한 빈민대출을 실시하고 있음.	페루	Ministry of Employment가 금융기관과 공동으로 여성기업가를 위한 금융 프로그램을 운영

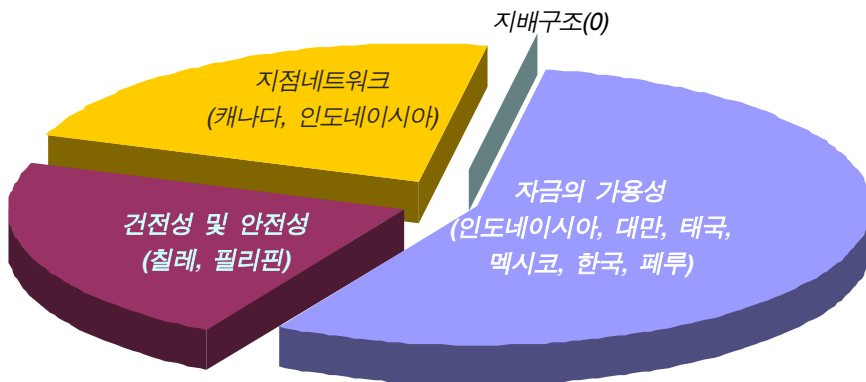
- 대안금융기관이 존재하는 9개국 중 대안금융기관이 은행에 비해 높은 금리를 제시하고 있는 나라는 칠레, 인도네시아, 캐나다의 3개국에 불과(〈그림 4〉 참조).
- 멕시코, 필리핀의 대안금융기관은 은행과 동일한 금리를, 한국, 태국, 대만, 페루의 대안금융기관 은행에 비해 낮은 대출금리를 부과
- 한편 대안금융기관의 재정 건전성 여부를 묻는 질문에 상대적으로 고금리를 부과하고 있는 캐나다, 칠레, 인도네시아의 경우 “그저 그렇다”고 응답
- 낮은 금리를 제시하고 있는 국가의 경우, 한국은 건전하지 않다고 응답한 반면, 태국 및 대만은 건전(태국의 경우 “매우 건전”)하다고 응답하였으며, 페루는 “그저 그렇다”고 응답
- 본 조사에 따르면, 예상과는 달리 금리수준과 재정 건전성간의 상관관계는 매우 낮게 나타나고 있음.

〈그림 4〉 은행대비 대안금융기관의 금리수준



- **재원부족이 대안금융기관 운영에 있어서 가장 큰 애로사항으로 지적**
 - 대안금융기관이 존재하는 9개국 중 6개국이 자금가용성이 우선적으로 개선되어야 한다고 응답
 - 반면 기관 자체의 건전성이 우선적으로 개선되어야 한다고 응답한 나라는 2개국에 불과하며, 이사회 등 대안금융기관의 지배구조 개선의 필요성을 지적한 나라는 없었음.

〈그림 5〉 대안금융기관이 우선적으로 개선시켜야 할 부문



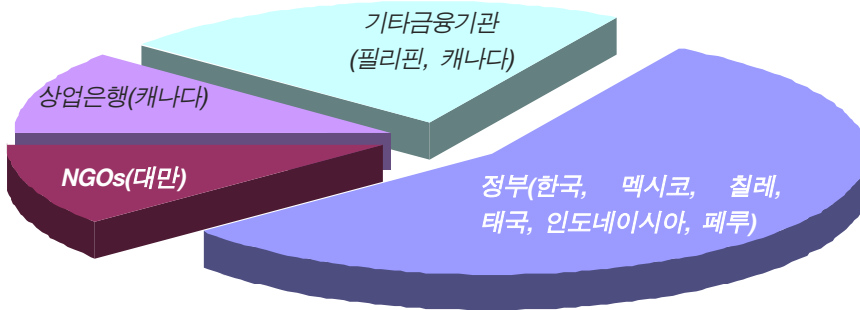
- 한편 대안금융산업의 선도국가인 인도네시아의 경우 자금가용성 외에 지점망 확대를 우선 개선분야로 지적
 - 대안금융 발전을 위해서는 자원조달 외에도 수적·지리적으로 다양한 고객수요에 부응하기 위한 네트워크 확보의 중요성을 시사

3) 정부 정책 및 프로그램

- 대부분의 설문대상 국가가 대안금융 재원조달에 있어서 정부의 역할에 크게 의존하고 있는 것으로 나타남.
 - 싱가포르와 한국을 제외한 모든 국가에서 정부가 빈민과 중소기업의 자금수요를 지원할 목적으로 특정 정책 및 프로그램을 시행(〈표 3〉 참조).
 - 또한 전체 응답자 9개국(일본과 싱가포르는 무응답) 중 6개국이 대안금융 활성화에 있어서 정부의 역할이 매우 중요하다고 지적(〈그림 6〉 참조).
 - 대다수 국가는 여성을 위한 대안금융 프로그램을 운영

- 한편 대안금융 활성화를 위해서는 상업은행과 NGOs의 역할이 가장 중요하다고 응답한 나라가 각각 한 곳에 불과하여 대안금융산업에서 상업은행의 역할이 과소평가되고 있음.
 - 선진국인 캐나다의 경우 상업은행과 기타 금융기관의 역할을 중시(복수응답)하고 있어 다른 국가와 시각 차이를 나타내고 있음.
 - 캐나다는 과거 그라민뱅크의 대출모델을 원용하여 자국의 저소득계층에게 금융서비스를 제공하였으나, 대다수가 실패한 것으로 알려짐.
 - 따라서 이러한 경험을 지닌 캐나다의 응답은 정규 금융기관 역할의 중요성 측면에서 시사하는 바가 크다고 볼 수 있음.

〈그림 6〉 대안금융 산업에서 중요한 역할을 담당해야 하는 조직



주 : 일본과 싱가포르의 경우 무응답

〈표 3〉 대안금융을 위한 정부의 지원정책 및 프로그램

국가	대 답
멕시코	Ministry of Economy가 국가경제 발전을 촉진하기 위해 중소기업 지원정책을 실시하고 있는데, SMEs Fund를 한시적으로 조성하여 중소기업 창업자금을 지원하고 있음.
필리핀	필리핀공화국령8425 : Social Reform and Poverty alleviation Act는 빈민가계의 저축 및 자산형성을 촉진하기 위해 대안금융프로그램을 제도화하고 있음. 그리고 Agricultural and Fisheries Modernization Act(AFMA)의 대통령령138은 신용프로그램(Credit Programs) 집행과 관련된 정부기관이 National Credit Council에 의해 만들어진 Credit Policy Guidelines을 따르도록 규정하고 있음.
칠레	중소기업을 위한 Credit Program(PAC), 영세농민을 위한 Financing Bonus System, 빈곤선 아래에 있는 영세사업자를 위한 Revolving Credit 등을 실시
태국	Government Savings Bank와 같은 정부산하 금융기관 주도의 프로그램들을 통해 영세사업자에게 관련한 대출/대안금융을 제공하고 있음. 특히, the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives와 the Government Housing Bank는 무담보 보증을 통해 영세사업자에게 자금을 대출해 주고 있음.
인도네시아	정부는 인적, 물적자본 개발 등에 정책적인 지원을 실시
페루	대안금융기관 활성화 법령(Law to promote microfinance institutions)을 시행

〈표 4〉 여성을 위한 정부의 지원정책 및 프로그램

국 가	대 답
한국	성매매피해 여성의 자활을 돕는 영세사업지원 프로그램
멕시코	SME Fund가 여성 영세사업가를 위한 프로젝트도 수행
필리핀	<ul style="list-style-type: none"> · 필리핀공화국령7882: 영세사업을 영위하고 있는 필리핀 여성들에게 운영 및 경영과 관련한 지원업무를 실시 · GSIS Family Bank의 Microfinance Lending Program은 여성들이 경제활동을 수행하고 의사결정과정에 적극 참여하도록 촉진함으로써 이들의 위상제고를 돕고 있음. · Microfinance Sector Strengthening Project(MSSP)는 특히 여성을 위해 금융서비스를 제공하는 대안금융기관의 역량강화를 지원
일본	Governmental Bank for SME(National Life Finance Corporation) 여성 사업가를 위한 금융프로그램을 실시
칠레	PAC는 여성대출금에 대한 지원액(subsidy)의 50%를 책임지고 있으며, Woman Bank organization인 NGO FINAM에 자금을 지원
대만	정부는 성적차별이 없는 Youth Startup Loans Program을 운영해 오고 있으며, 동 프로그램은 SME Credit Guarantee Fund를 통해 신용보증 및 저리 대출금을 제공하고 있음. 또한 정부는 가난한 여성을 위한 창업대출금을 지원
캐나다	Canadian International Development Agency(CIDA)는 지방 영세기업과 여성을 위한 대출 및 사업지원 프로그램을 지원(국내가 아닌 국외에서 활동 II-10 참조)

V. 시사점

- 지금까지의 분석결과를 바탕으로 대안금융기관을 국내에 도입할 경우 정책방향과 관련하여 고려해야 할 시사점을 도출

1. 기관의 유형

1) 기본방향

- 은행의 자회사로 대안금융기관을 설립하거나 신탁, 새마을금고, 읍면 소재 농수협 단위조합 등 고객층이 유사하고 전국 네트워크를 지닌 금융기관에 특별계정을 설정하여 운용
 - 기존의 서민금융기관을 활용할 경우 운용기관에 부실기관은 제외함과 더불어 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치를 마련

2) 실행방안

A안 : 대안금융기관을 은행 자회사로 설립

- 은행과 같이 공신력과 전국 지점망을 갖춘 금융기관의 자회사로 대안금융기관을 설립

- 초기단계에서는 은행의 점포망을 활용하되 대안금융계정을 일반 은행계정과 분리·설정하여 대출 등 서비스를 제공하고 이에 따른 경비는 대안금융계정의 운용수익에서 충당하여 해당 금융기관의 추가 부담을 방지
 - 새로이 전국적인 점포망을 설치하는 것은 과도한 비용을 수반하므로 대안금융기관의 점포는 거점점포로 최소화하는 가운데 기존의 은행점포망을 활용하여 대안금융서비스를 제공
 - 중장기적으로는 대안금융 자회사의 전국적인 독자 점포망을 확보

- 은행은 전국 지점망을 갖추고 있기 때문에 금융지원 수혜대상 확대가 용이하고 은행의 우수인력을 활용함으로써 운용효율성 제고
 - 대안금융의 지속성을 위해서는 수익성을 확보하는 것이 불가피한데, 이를 위해서는 대출심사능력과 사후 관리능력을 지닌 전문인력이 필요

- 그러나 은행의 경우 고객층이 상이할 뿐만 아니라 인건비가 높아 대안금융계정의 수익성을 유지하기가 상대적으로 어려운 문제점 존재
 - 대안금융을 담당하는 은행 자회사 직원과 일반고객을 상대하는 은행 및 여타 자회사 직원간에 위화감이 발생할 우려

- 또한 고금리의 대안금융 대출상품을 취급하는 것이 은행의 평판에 부정적인 영향을 끼칠 가능성도 존재
 - 또한 대안금융기관을 새로이 설립할 경우 경비가 많이 소요되는 문제점 발생

B안 : 기존 서민금융기관에 대안금융계정 설정

- 신탁, 새마을금고 등 연합회를 중심으로 전국 점포망을 갖춘 금융기관 중 우량기관에 대안금융계정을 설정하여 대출 등 금융서비스를 자생력을 지닌 금융소외계층에 제공
 - 금융소외계층이 전국적으로 분포되어 있다는 것을 감안하면 전국 점포망을 지닌 금융기관을 활용하는 것이 금융지원 수혜대상을 넓히는 데 효율적임.
 - 신탁, 새마을금고 등 서민금융기관이 다른 금융기관에 비해 대안금융의 잠재고객과 고객층이 상대적으로 유사하여 전문성 확보가 용이
 - 또한 기존 금융기관을 활용하는 것이 감독의 연속성과 효율성 측면에서 바람직함.

- 서민금융기관 인력의 취약성을 감안하면, 표준화된 대출상품을 중심으로 자산을 운용하더라도 신용평가능력, 사후관리능력, 경영능력 등이 미흡하여 대안금융계정이 부실화될 가능성
 - 서민금융기관은 담보대출을 위주로 자산을 운용함에도 부실률이 다른 금융기관에 비해 상대적으로 높은 상황

- 한편 대안금융계정에서 발생하는 이익의 일부는 운용기관에 지급함으로써 외부자금을 운용하는 이들 기관의 도덕적 해이를 방지하고 이익의 나머지 부분은 대안금융계정에 유보하여 재원을 확대

- 외부재원을 이용한 신용대출이라는 대안금융계정 상품의 특성상 유인 체계가 갖춰지지 않을 경우 부적격자에 대한 대출 등 운용기관의 도덕적 해이가 발생할 가능성
- 인건비, 전산사용료 등 운용에 따른 경비는 대안금융계정의 비용으로 처리

2. 자금조달 및 운용

1) 기본방향

- 재원조달방식을 다양화함으로써 초기 재원확보를 위한 정부의 재정부담을 최소화하는 한편, 대출금에 대해서는 소액으로 제한함과 더불어 제반 비용을 감당하기에 충분한 수준의 금리를 부과

2) 자금조달

- 기부금, 휴면예금, 금융기관 수익의 일정부분, 정부재정자금, 예수금 등으로 자금조달 방식을 다양화함으로써 대안금융기관 초기 재원조달에 따른 정부 부담을 최소화
 - 대안금융계정의 예수금과 기부금을 제외한 나머지 재원에 대해서는 대안금융기관이 수익성을 확보하기까지의 일정 기간 동안만 활용함으로써 정부와 금융기관의 부담을 최소화
- 재원별로 차등화된 금리를 지급
 - 기부금과 정부지원금에 대해서는 이자를 지급하지 않되 금융기관 출연금 및 대안금융계정 예수금에 대해서는 이자를 지급

- 금융기관의 출연금은 금융기관의 비용으로 처리하도록 함으로써 이자를 지급하더라도 대안금융기관의 부채에 포함시키지 않도록 하고
 - 부채인 예수금에 대해서는 예금보장에서 제외하되 금융소외계층의 신인도를 감안하여 상대적으로 높은 이자를 지급하고 일정액에 한해서 세제혜택을 부여
 - 금융기관 출연금의 일부를 자체 예금자보호기금으로 활용하는 방안을 검토
- 기업, 일반기부자 등으로부터 기부금을 조달하여 재원으로 활용
- 대안금융기관 초기에는 대부분의 경우 기부금 중심의 외부지원금이 자금조달의 주요 원천으로 작용
 - 대안금융기관이 금융소외계층에 대한 금융서비스 제공기관임을 적극 홍보함으로써 자발적 기부금 조성을 위한 환경을 마련
 - 선진국의 경우 기부문화가 활성화되어 있으며 우리나라도 최근 들어 기부금 조성이 용이한 환경이 마련되고 있는 것으로 평가
 - 고액 기부금을 제공한 기업 또는 기관이나 개인에 대해 대안금융기관 경영상황에 대한 자료 등을 제공함으로써 이들의 기부의식을 고취
- 최근 이슈가 되고 있는 휴면예금의 일정부분을 대안금융기관의 재원으로 활용하는 방안을 적극 검토
- 휴면예금의 소유자가 사후에 지급을 요구하는 경우 대안금융계정에서 지급

- 금융기관별로 수익금 일부를 사회 재투자(CRA) 차원에서 출연 받아 대안 금융 재원으로 활용
 - 금융기관 회계연도 순이익의 일정부분을 대안금융기관에 출연하도록 하고, 이에 대해서는 최소한의 이자를 지급
 - 금융권별로 공공성 정도, 업무영역에 따른 차이 등을 감안하여 순이익 대비 출연비율을 차등화
 - 예를 들어 공공성이 크고 예금수취기능이 있는 은행의 경우 순이익의 1%를 출연하도록 하고 보험권은 0.5%, 증권권은 0.2%, 비은행권은 0.1% 등으로 출연비율을 차별화하되 신탁과 같이 현재 수익성이 낮은 업권은 대상에서 제외
 - 은행이 수익의 일정액을 대안금융기관에 출연할 경우 은행의 공공성 강화 필요성에 대한 최근 논란도 상당부분 잠식될 것으로 기대

- 정부가 금융소외계층에 대한 사회안전망 구축 차원에서 초기에 재정자금을 상징적으로 지원
 - 타 재원으로부터의 지원규모를 감안하여 최소한의 지원액을 결정하고 지원횟수도 대안금융계정 도입초기 1회로 한정
 - 정부의 지속적인 자금지원에 있어 도덕적 해이를 야기할 우려

3) 자금 운용

- 대안금융기관은 경제활동 능력과 의지는 있으나 신용도가 낮아 제도권 금융기관으로부터 금융서비스를 제공받을 수 없는 금융소외계층을 주 대상으로 한 대출을 통해 자금을 운용

- 대출대상에는 자활의지가 있는 신용불량자도 포함
- 대안금융기관의 1인당 대출규모는 경영여건과 연계된 단계별 자금운용 목표에 따라 점진적으로 확대
- 초기의 1단계에서는 자금운용 목표를 대부시장의 대체재 제공으로 설정하고 일정액 이하의 표준화된 소액신용대출상품을 대출절차를 간소화하여 공급
 - 대부시장 상품과 유사하게 일정 조건을 만족하면 대출이 이루어지도록 대출상품을 표준화하여 운용기관의 자의성을 최소화하고 대출절차를 간소화
 - 개도국 대안금융기관들은 사업자금까지 대출하여 주고 있으나 경제규모와 일인당 국민소득이 훨씬 큰 우리나라의 경우 사업자금 규모도 클 수밖에 없어 경영 안정화가 이루어지지 않은 초기에 대안금융기관이 이러한 역할을 담당하는 것은 재정적으로 불가능
 - 수익성이 확보되기 전에는 신용대출을 통해 소액의 운영자금과 급전을 영세상공인과 금융소외계층에 공급함으로써 대부시장의 팽창과 이에 따른 금융소비자의 피해를 방지하는 데에 기여
 - 2005년 8월 현재 국내 소매대부시장 규모는 최소 4조원에서 최대 40조원에 이르고 이용자도 400만명을 상회하는 것으로 추정되며, 「대부업의등록및금융소비자보호에관한법률」 시행에도 불구하고 대부업체의 고금리와 불법 추심행위로 인한 소비자 피해가 지속되고 있는 상황

- 일본계 업체를 중심으로 대형 대부업체들은 신용불량자에 대해서는 대출을 기피하고 있어 대안금융기관이 소액신용대출을 신용불량자에게 선별적으로 제공한다면 금융소비자가 금융서비스를 제공 받지 못하는 금융시장의 불완전성이 크게 개선될 것으로 기대
 - 대안금융기관의 소액신용대출은 대부상품의 대체제이기 때문에 이의 활성화는 대부시장의 위축으로 연결될 전망

- 수익성 확보를 통해 정부와 금융기관의 지원 없이도 경영이 정상화되는 2 단계에서는 서민기업의 구조조정과 금융소외계층의 창업을 지원할 수 있는 수준으로 대출금액을 확대
 - 예수금과 기부금만으로 자산운용이 가능한 수준의 수익성이 확보되는 경우 능력이 있는 금융소외계층의 소규모 창업을 지원할 수 있을 정도로 대출금을 확대
 - 이 경우에도 자산운용의 대부분은 소액신용대출에 할당

- 대출금리는 대부시장 금리보다는 낮게 설정하되 대출자의 높은 신용위험 등 제반 대출비용을 감당할 수 있는 수준에서 부과함으로써 대안금융의 지속성 확보를 도모
 - 대안금융의 수혜대상을 넓히고 지속성을 유지하기 위해서는 무엇보다도 자체 수익성을 담보하는 것이 필요
 - 낮은 대출금리를 부과하면 대출자의 부담을 줄일 수 있으나 낮은 신용도에 따른 부실증가로 수익성이 악화되어 외부 지원 없이는 대안금융을 유지할 수 없는 상황이 발생할 가능성이 증가하며, 이 경우 대안금융의 수혜대상 확대와 지속성 유지가 어려워짐.

- 이를 감안하여 대출금리를 높게 부과되 대부업체와 저축은행의 소액 신용대출 금리보다는 낮은 수준에서 결정함으로써 금융소외계층의 과도한 금리부담을 방지
 - 2005년 8월 현재 대형 대부업체의 소액신용대출 금리는 금리상한인 66%이며, 저축은행은 이보다는 낮으나 50% 이상의 금리를 부과
- 연체율, 고정이하여신비율 등 여신건전성에 관한 시계열자료를 통해 대출금리 인하여력을 주기적으로 분석하여 수익성을 훼손하지 않는 범위 내에서 이를 대출금리에 적극적으로 반영

3. 감독의 기본방향

- 기부금, 금융기관 출연금, 정부 재정자금을 통해 확보한 재원을 설립자본금으로 활용하되 감독의 효율성을 감안하여 전국 점포망 구성을 훼손하지 않는 범위에서 대안금융 운용기관 수를 제한
 - 감독대상기관이 늘어날수록 감독비용이 증가하고 감독의 효율성은 낮아지므로 이를 감안하여 대안금융 운용기관 수를 결정
- 자본적정성 규제는 소액신용대출 활성화 차원에서 상대적으로 완화된 경영평가기준을 적용하여 대안금융계정의 규제비용을 경감
 - 운용기관과 마찬가지로 순자본비율을 자본적정성 기준으로 적용하는 것을 검토

- 대손충당금 적립기준 등 여신건전성에 대한 규제도 금융소외계층에 대한 금융서비스 제공이라는 대안금융계정 설립목적에 감안하여 상대적으로 낮은 기준을 적용

- 대안금융계정에 대한 수사·불특정 검사를 통해 도덕적 해이가 발생한 운용기관에 대해서는 운용권 회수 등 엄중 문책

참고문헌

- 금융감독원, 「마이크로크레딧 활성화 방안」, 조사연구 *review* 2005 여름.
- CGAP, “Effective Governance for Microfinance Institutions”, CGAP, FOCUS Note, No. 7, March 1997.
- _____, “Introducing Savings in Microcredit Institutions: When and How?”, CGAP, FOCUS Note, No. 8, June 1997.
- _____, “Anatomy of a Micro-finance Deal: the New Approach to Investing in Microfinance Institutions”, CGAP, FOCUS Note, No. 9, August 1997.
- _____, “Making Sense of Microcredit Interest rates”, Donor Brief, No. 6, September 2002.
- _____, “Microcredit Interest Rates”, CGAP, *Occational Paper*, No. 1, November 2002.
- _____, “Microfinance and Risk management”, CGAP, Focus Note, No. 17, May 2000.
- Littlefield, Elizabeth, Jonathan Morduch, and Syed Hashemi, “Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?”, CGAP, FOCUS Note, No. 24, January 2003.
- Seibel, Hans Dieter, “History Matters in microfinance”, Microfinance Gateway, 2003.
- Morduch, Jonathan, “The Microfinance Promise”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 4, pp.1569~1614, 1999.

Ledgerwood, Joanna, "The Institution", In *Microfinance Handbook*, World Bank, Sustainable Banking with the Poor, 1997.

Robinson, Marguerite, "The Microfinance Revolution", World Bank & Open Society Institute, 2001.

Schreiner, Mark and Jonathan Morduch, "Replicating Microfinance in the United States: Opportunities and Challenges", 2001.

UNDP, "Microfinance: Essentials", United Nation Development Programme, Evaluation Office, No. 3, December 1999.

Jansson, Tor, "Microfinance: From Village to Wall Street", Inter-American Development Bank, November 2001.

<http://www.cgap.org/>

<http://www.uncdf.org/english/microfinance/facts.php>

<http://www.themixmarket.org/>

부록 : 설문조사분석1)

I. 금융서비스에 대한 빈민과 영세업자의 접근성

I-1. 귀국에서는 빈민과 영세업자가 얼마나 자유롭게 자본에 접근할 수 있는가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 매우 제한적이다.	한국	1
2) 제한적이다.	캐나다, 인도네시아, 대만, 태국, 칠레, 필리핀, 멕시코, 싱가포르, 페루	9
3) 동등하다.	-	-
4) 제한이 없다.	-	-

주 : 일본의 경우 N.A

I-2. 빈민과 영세업자가 금융시장에 접근하기 어려운 주요 원인은 무엇인가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 정보의 부족	멕시코, 인도네시아, 대만	3(2)
2) 담보의 부족	한국, 싱가포르, 필리핀, 인도네시아, 대만,	5(2)
3) 시장불완전성	칠레	1
4) 기타	· 캐나다 : 이들의 수요에 부응할 수 있는 프로그램이 충분하지 못함. · 태국, 페루 : 설명 없음.	3

주 : 1) 일본의 경우 N.A

2) () 안은 복수응답한 국가의 수

3) 정보의 부족이란 가난한 사람이 자금지원프로그램에 대한 정보에 접근하기 어려운 상황을 의미하며, 시장불완전성은 신용시장에서 비대칭정보로 인해 유발되는 도덕적해이 그리고 신용평가관련 문제 등을 의미

1) 영문설문서와 응답내용을 번역하여 정리한 것임.

I-3. 여성의 경우 대안금융 등 금융서비스에 접근하는 데 있어서 남성에 비해 상대적으로 어려움을 겪고 있는가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 예	캐나다, 인도네시아, 일본, 필리핀, 멕시코, 한국, 페루	7
2) 아니오	칠레, 대만, 태국, 싱가포르	4

I-4. 만일 귀하가 3번 질문에 대해 “예”라고 답하였다면 그 이유가 무엇인가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 여성을 차별대우하는 전통	인도네시아	1
2) 담보의 부족	한국, 필리핀	2
3) 정보의 부족	멕시코	1
4) 여성에게 제한적인 사업기회	일본, 캐나다, 페루	3

주 : 싱가포르, 칠레, 태국, 대만의 경우 무응답

I-5. 대안금융 고객이 직면하는 가장 큰 어려움은 무엇인가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 제한적인 자금	캐나다, 대만, 태국, 칠레, 싱가포르, 한국, 페루	7(1)
2) 고금리	인도네시아	1
3) 복잡하고 느린 대출절차	태국, 필리핀, 멕시코	3(1)
4) 제한된 서비스	-	-

주 : 1) 일본의 경우 N.A

2) () 안은 복수응답한 국가의 수

I-6. 빈민과 영세업자들의 자본이용가능성을 높일 필요가 있는가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 절대적으로 불필요	-	-
2) 불필요	-	-
3) 그저 그렇다.	-	-
4) 필요	싱가포르, 태국, 대만, 캐나다	4
5) 절대적으로 필요	한국, 멕시코, 필리핀, 칠레, 인도네시아, 페루	6

주 : 일본의 경우 N.A

I-7. 여성을 위한 금융서비스를 개발하기 위한 추가적인 노력이 필요한가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 절대적으로 불필요	-	-
2) 불필요	태국, 싱가포르	2
3) 그저 그렇다.	일본	1
4) 필요	인도네시아, 대만, 칠레, 멕시코	4
5) 절대적으로 필요	캐나다, 필리핀, 한국, 페루	4

I-8. 만일 귀국이 7번에서 1)번 혹은 2)번을 선택하였다면 그 이유를 명확하게 설명해 주시오.

국 가	대 답
싱가포르	사업경영 측면에서 금융서비스에 대한 수요는 남성 및 여성 사업가 모두가 동일하며, 기존 금융서비스가 남성 및 여성 모두에게 공평하게 제공되고 있음.
태국	2001~2002년중 Global Entrepreneurship Monitor에 따르면 태국 여성사업가들은 현재의 태국의 사업환경에 만족하고 있음. 사업하는 데 있어서 여성이 직면하게 되는 어려움과 한계는 남성도 마찬가지로 겪고 있음.

I-9. 일단 제공받은 빈민대출을 사용하는 데 있어서 어떤 제약이 존재하는가(사전에 정해진 특정 용도에만 사용되도록 규정하고 있는가)?

대 답	국 가	국가의 수
1) 많은 제약이 존재	-	-
2) 다소 제약이 존재	캐나다, 대만, 태국, 칠레, 필리핀, 멕시코, 한국	7
3) 제약이 없음	인도네시아, 싱가포르, 페루	3

주 : 일본의 경우 N.A

II. 대안금융기관 현황

II-1. 귀국에는 가난한 사람과 영세사업자를 위한 대안금융기관이 존재하는가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 예	한국, 캐나다, 멕시코, 필리핀, 칠레, 태국, 대만, 인도네시아, 페루	9
2) 아니오	싱가포르, 일본	2

II-2. 만일 이전 질문에 대해 “예”라고 답하였다면, 대안금융기관의 유형을 선택하시오.

유형	캐나다	인도 네시아	대만	태국	일본	칠레	필리핀	멕시코	싱가 포르	한국	페루
Credit Union	○	○		○			○				○
Cooperatives	○	○	○	○		○	○				
Commercial bank	○	○	○			○	○	○			○
NGO	○	○				○	○			○	○
Government sponsored institutions		○		○		○	○	○			○

II-3. 여성이 대출을 받거나 다른 금융서비스를 이용하는 데 있어서 이를 방해하는 불이익이 존재하는가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 예	캐나다, 칠레, 필리핀, 한국, 페루	5
2) 아니오	인도네시아, 대만, 태국, 일본, 멕시코, 싱가포르	6

II-4. 귀국의 대안금융기관에서는 여성이 대출을 받거나 금융서비스를 이용할 경우 이를 수월하게 하는 특정 수단이 존재하는가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 예	캐나다, 대만, 일본, 칠레, 필리핀, 멕시코, 한국, 페루	8
2) 아니오	인도네시아, 태국, 싱가포르	3

II-5. 만약에 “예” 라고 대답하였다면, 그 수단에 대해 설명해 주시오

국 가	대 답	국 가	대 답
일본	대안금융기관이 존재하지 않으나, Government Bank for SME(National Life Finance Corporation)가 여성사업가를 위한 금융프로그램을 운영하고 있음.	필리핀	자금융개기관을 통한 세분화된 대출시스템이 구축되어 있어 가장 궁핍한 차입자에 대해서도 서비스를 제공하고 있음. 또한 효과적인 재정규율을 위해 차입자를 그룹화하고 있으며, 생산성 강화를 위한 지원시스템이 운영되고 있음.
칠레	여성만을 위한 금융프로그램을 운영	캐나다	지방 여성만으로 구성되는 대출그룹이 있음. 또한 교육훈련을 수반한 대출 프로그램도 있음.
대만	정부와 금융기관이 협력하여 Youth Startup Loans와 Micro-Enterprise Startup Loan 프로그램을 운영	멕시코	여성과 같은 취약계층을 상대로 The Ministry of Economy와 금융기관이 지원정책을 실시하고 있음.
한국	특정 기금이 여성을 위한 빈민대출을 실시하고 있음.	페루	Ministry of Employment가 금융기관과 공동으로 여성기업가를 위한 특별한 프로그램을 운영

II-6. 대안금융기관의 대출금리가 일반 은행에 비해 높은가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 그렇다.	칠레, 인도네시아, 캐나다	3
2) 동일하다	멕시코, 필리핀	2
3) 보다 낮다.	한국, 태국, 대만, 페루	4

주 : 일본 및 싱가포르에는 대안금융기관이 없음.

II-7. 귀국의 대안금융기관의 경우 재정적으로 건전하다고 인식되고 있는가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 절대적으로 아니다.	-	-
2) 건전하지 않다.	한국	1
3) 그저 그렇다.	캐나다, 인도네시아, 칠레, 멕시코, 페루	5
4) 건전하다.	대만, 필리핀	2
5) 매우 건전하다.	태국	1

주 : 일본 및 싱가포르에는 대안금융기관이 없음.

II-8. 만일 대안금융기관이 건전하지 않다면 그 원인은 무엇인가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 사업능력의 부족	멕시코, 칠레	2
2) 정부지원의 부족	한국	1
3) 취약한 정부규제	-	-

주 : 1) 일본 및 싱가포르는 대안금융기관이 없음.
 2) 태국, 인도네시아, 대만, 캐나다, 필리핀, 페루의 경우 무응답
 3) 응답률이 너무 낮아 분석에서 제외

II-9. 귀국의 대표적인 대안금융기관을 제시하고 이것의 운영현황(2003 or 2004)을 간략히 설명해 주시오?

국가	이름	기관유형	총자산	자본	부채	여성비율	ROA	ROE	운영 시스템
인도 네시아	Bank Rakyat Indonesia	상업은행	2003년에는 32,686,723 백만루피 2004년에는 39,134,713 백만루피	2003년에는 84,856백만 루피 2004년에는 84,801백만 루피	2003년에는 27,429.2 백만루피 2004년에는 32,881.8 백만루피	2003, 2004년도 모두 50%	2003년도 5.70% 2004년도 6.20%	2003년도 6.20% 2004년도 6.80%	상업은행 개인대출 시스템
대만	Taiwan Business Bank	상업은행	2004년 현재 33.4십억 달러	2004년 현재 1.15십억 달러	NA	NA	NA	NA	NA
태국 (2004년 기준)	The Government Savings Bank	State Enterprise (국영기업)	16,650백만 달러	1,700백만 달러	15,000백만 달러	NA	1.83%	17.64%	빈민에 대한 소매대출
필리핀 (2004년 기준)	People's Credit and Finance Corporation (PCFC)	정부지원 금융기관	필리핀페소 53,869,519 페소	21,836,405 페소	32,002,863 페소	NA	0.2%	0.5%	인증(accredited) 대안 금융기관에 대한 단기, 중기, 장기 도매대출
멕시코	NAFIN, BANCOMEXT /Bancomer, Banoerte, Santander, Banergio, Afirme, HSBC, Banamex, Scotiabank Inverlat	정부지원 금융기관 및 상업은행	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
한국 (2004년 기준)	Social Solidarity Bank사회연대 은행	NGO	2,944,900 달러	1,278,035 달러	1,666,867 달러	NA	NA	NA	NA
페루	Mibanco	상업은행	142,872.85 달러	32,730달러	110,142.85 달러	NA	5.4	23.4	NA

주 : 캐나다, 칠레, 일본, 싱가포르는 무응답

II-10. 귀국의 전체 대안금융 중 은행산업에 의해 공급되는 비중은 얼마인가?

국 가	대 답	국 가	대 답
캐나다	현재 대안금융이 거의 사라진 상황임. 그러나 설문지에 언급한 기관(CIDA)은 APEC국가 중 인도네시아, 베트남, 중국, 태국 등 해외에서 대안금융 프로그램을 운영하고 있음. 4개국의 경우 은행이 대안금융을 주도하고 있음. 한편, 필리핀과 인도네시아의 경우 NGOs의 비중이 낮은 반면, 신용협동조합이 중요한 역할을 담당하고 있음.	멕시코	15%
		한국	60%
		칠레	over 50%
		인도네시아	30% 상업은행에 의해 제공
		대만	정부에 의해 지정된 은행 혹은 신용협동기구에 의해서만 대안금융서비스가 제공될 수 있음.
태국	not much : 소규모 은행들이 통화위기(1997년) 이후 인수·합병됨.		

주 : 1) 일본 및 싱가포르는 대안금융기관이 없으며, 필리핀, 페루는 N.A
 2) 비율의 의미가 불분명하여 설명에서 제외

II-11. 귀국의 대안금융기관이 가장 먼저 개선시켜야 할 부문은 무엇인가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 자금의 이용가능성	인도네시아, 대만, 태국, 멕시코, 한국, 페루	6(1)
2) 지점 네트워크	캐나다, 인도네시아	2
3) 건전성 혹은 안전성	칠레, 필리핀	2
4) 지배구조	-	-

주 : 1) 일본 및 싱가포르는 대안금융기관이 없음.
 2) () 안은 복수응답한 국가의 수

Ⅲ. 정부의 대안금융 정책 및 프로그램

Ⅲ-1. 귀국의 정부는 대안금융산업 발전을 위해 특별한 프로그램이나 정책을 실시하고 있는가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 예	캐나다, 인도네시아, 대만, 태국, 칠레, 필리핀, 멕시코, 페루	8
2) 아니오	싱가포르, 한국	2

주 : 일본의 경우 N.A

Ⅲ-2. 만약 이와 같은 프로그램 및 정책이 있다면 간단히 설명해 주시오.

국 가	대 답
멕시코	Ministry of Economy가 SMEs Fund를 한시적으로 조성하여 중소기업 창업자금을 지원하는 등 중소기업 지원정책을 실시
필리핀	필리핀공화국령8425 : Social Reform and Poverty alleviation Act는 빈민가계의 저축 및 자산형성을 촉진하기 위한 신용 및 저축 프로그램으로서 대안금융을 제도화하고 있음. 그리고 Agricultural and Fisheries Modernization Act(AFMA)의 대통령령138은 신용프로그램(Credit Programs) 집행과 관련된 정부기관은 National Credit Council에 의해 만들어진 Credit Policy Guidelines을 따르도록 규정
칠레	중소기업을 위한 Credit Program(PAC), 영세농민을 위한 Financing Bonus System, 빈곤선 아래에 있는 영세사업자를 위한 Revolving Credit 등을 실시
태국	Government Savings Bank와 같은 정부산하 금융기관 주도의 프로그램들을 통해 영세사업자에 대한 대출/대안금융을 제공하고 있음. 특히 the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives와 the Government Housing Bank는 무담보 보증을 통해 영세사업자에게 자금을 대출해 주고 있음.
인도네시아	정부는 인적·물적자본 개발 등에 정책적인 지원을 실시
페루	Law to promote microfinance institutions가 제정되어 있음.

주 : 1) 일본의 경우 N.A

2) 빈곤선(Poverty line)이란 전체 인구 중 일평균소득이 2달러 미만인 인구를 구분하는 선

Ⅲ-3. 귀국의 정부는 여성의 금융서비스 접근성을 강화하기 위해 특별한 프로그램을 운영하고 있는가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 예	캐나다, 대만, 칠레, 일본, 필리핀, 멕시코, 한국, 페루	8
2) 아니오	인도네시아, 태국, 싱가포르	3

Ⅲ-4. 만약 “예”라고 답하였다면 해당 프로그램에 대해 간단히 설명해 주시오.

국 가	대 답
한국	성매매피해 여성의 자활을 돕는 영세사업지원 프로그램
멕시코	SME Fund가 여성 영세사업가를 위한 프로젝트도 수행
필리핀	<ul style="list-style-type: none"> · 필리핀공화국령7882: 영세사업을 영위하고 있는 필리핀 여성들에게 경영과 관련한 지원업무를 실시 · GSIS Family Bank의 Microfinance Lending Program은 여성들이 경제활동을 수행하고 의사결정과정에서 적극 참여하도록 촉진함으로써 이들의 위상 제고를 돕고 있음. · Microfinance Sector Strengthening Project(MSSP)는 여성을 위해 금융서비스를 제공하는 대안금융기관의 역량 강화를 지원
일본	Governmental Bank for SME(National Life Finance Corporation)이 여성 사업가를 위한 금융프로그램을 실시
칠레	PAC는 여성대출금에 대한 지원액(subsidy)의 50%를 책임지고 있으며, Woman Bank organization인 NGO FINAM에 자금을 지원
대만	정부는 성차별이 없는 Youth Startup Loans Program을 운영해 오고 있으며, 동 프로그램은 SME Credit Guarantee Fund를 통해 신용보증 및 저리 대출금을 제공하고 있음. 또한 정부는 가난한 여성을 위한 창업대출금을 지원하고 있음.
캐나다	Canadian International Development Agency(CIDA)는 지방 영세기업과 여성을 위한 대출 및 사업지원 프로그램을 지원(국내가 아닌 국외에서 활동 II-10 참조)

주 : 페루는 무응답

Ⅲ-5. 만일 귀국이 대안금융 정책 및 프로그램을 운영하고 있다면 그 목적은 무엇인가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 빈민과 중소기업을 위한 자금가용성을 개선하기 위해	캐나다, 인도네시아, 대만, 태국, 칠레, 필리핀, 멕시코, 싱가포르, 페루	9
2) 기존 정보의 격차를 줄이기 위해	-	-
3) 빈부격차를 줄이기 위해	-	-
4) 기 타	한국	1

주 : 일본의 경우 N.A

Ⅲ-6. 대안금융의 활성화를 위해 가장 적극적인 역할을 수행해야 할 조직은 무엇인가?

대 답	국 가	국가의 수
1) 정 부	한국, 멕시코, 칠레, 태국, 인도네시아, 페루	6
2) 상업은행	캐나다	1(1)
3) NGOs	대만	1
4) 기 타	필리핀, 캐나다	2(1)

주 : 1) 일본 및 싱가포르의 경우 무응답

2) () 안은 복수응답한 국가의 수

Abstract

Current Issues and Lessons of Foreign Microfinance Institutions(MFIs)

This report discusses the brief history of MFIs and then deals with its governance structure, funding, and asset management focusing on microcredit in detail based on the literature survey. Current issues of MFIs in APEC region are also looked into from the analysis of the questionnaire that has distributed to the officials in charge of microfinance in the region. This report finally ends with implications for policy authorities in Korea.

한국금융연구원 자료판매 코너

총판 : 정부간행물 판매센터(02-394-0337)

지역	서 점 명	전 화 번 호	위 치
서울	본사 직영서점	(02) 734 - 6818	한국언론재단빌딩 www.gpcbooks.co.kr
	교보문고(본점)	(02) 397 - 3628	광화문사거리 www.kyobobook.co.kr
	영풍문고(본점)	(02) 399 - 5632	종각 www.ypbooks.co.kr
	(강남점)	(02) 6282 - 1353	강남고속버스터미널
	리브로엘지	(02) 757 - 8991	을지로 입구 www.libro.co.kr
	서울문고 (반디앤루디스)	(02) 6002 - 6071	삼성역(무역센터내)
부산	영광도서	(051) 816 - 9500	서면로타리
	동보서적	(051) 803 - 8000	태화백화점 옆
광주	삼복서점	(062) 222 - 0258	도청 옆
인터넷서점	yes 24	www.yes24.com	
	알라딘	www.aladdin.co.kr	

※ 위 코너 외에 교보문고 및 영풍문고는 각 지방 분점에서도 판매 중입니다.

기타보고서

해외 대안금융기관의 현황과 시사점

2006년 4월 25일 인 쇄

2006년 4월 29일 발 행

발 행 인 최 홍 식
발 행 처 한 국 금 융 연 구 원

서울시 중구 명동 1가 41 은행회관 5·6·7·8층

전 화 : 3705-6278 FAX : 3705-6284

<http://www.kif.re.kr> : wmaster@sun.kif.re.kr

등록 제1-1838(1995. 1. 28)

ISBN 89-503-0330-2 93320

값 6,000원