

연구보고서 2003-17

저소득층 창업지원모형에 관한 연구

- 각국의 사회연대은행을 중심으로 -

2003. 5.

노대명 정영순
김수현 이종수
류만희 송민아

한국보건사회연구원
기초보장·자활정책평가센터

머 리 말

외환위기 이후 한국사회는 실업과 빈곤문제에 직면하고 있다. 최근 들어 소득보장체계가 확충되고 노동시장여건이 개선됨에 따라 실업률과 빈곤율이 낮아진 것으로 나타나고 있으나, 국민들이 체감하는 실업·빈곤문제는 크게 개선되지 않은 것으로 여겨진다. 특히 이처럼 경기회복의 기운을 느끼지 못하는 대표적인 집단은 장기실업자, 고령자, 장애인, 여성 등 사회적 취약계층이라고 말할 수 있다. 이들 대부분은 취업잠재력이 취약하여 좋은 일자리(decent jobs)를 찾지 못하고 있으며, 취업촉진을 위한 각종 정책을 통해서조차 취업에 성공하지 못하고 있다.

따라서 이들 중 많은 사람들이 자영업을 희망하고 있으며, 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 판단된다. 하지만 이들은 창업에 필요한 자본금, 기술, 경험이 부족하다는 문제점을 안고 있다. 특히, 기존 금융기관으로부터 창업에 필요한 대출을 이용하기란 매우 힘들며, 설사 대출을 받는다 할지라도 성공에 필요한 각종 지원이 없어 창업이후의 생존기간이 매우 짧은 실정이다. 이는 저소득층 창업이 실패와 과도한 부채라는 악순환을 되풀이하는 심각한 상황에 처해 있음을 의미한다.

물론 이러한 문제점을 보완하기 위한 정부의 노력이 없었던 것은 아니다. 저소득층의 창업욕구를 충족시키기 위해, 정부는 1980년대부터 생업자금융자사업을 실시하여 왔고, 외환위기 이후에는 국민기초생활보장제도 내 자활사업, 근로복지공단의 점포임대지원사업, 중소기업청의 소상공인지원사업 등 다양한 부문에서 공공창업지원사업을 추진하였다. 아울러 민간 차원에서도 Grameen Bank를 모델로 한 새로운 실험을 하기도 하였다. 하지만 이 모든 사업은 저소득층의 접근이 용이하지 않고, 지원체계의 미비와 비전문성 등의 문제를 안고 있어, 저소득층의 창업을 지원하는데 많은 한계가 있는 것으로 지적되어 왔다.

반면, OECD 등 선진국가에서는 이미 1980년대부터 사회적 취약계층의 재취업 전략의 하나로 저소득층 창업지원사업에 대한 중요성이 부각되어 왔으며, 이에 대한 연구와 실험이 꾸준히 진행되고 있다. 그리고 이 실험과정을 분석한 대부분의 연구는 저숙련, 저학력, 고연령 등의 특성을 가진 저소득 취약계층의 창업을 성공으로 이끌기 위해서는 일반 창업자들에 비해 훨씬 집중적이고 체계적인 지원체계를 통해 통합적인 창업지원 서비스를 지속적으로 제공해야 한다는 점을 강조하고 있다. 그리고 이러한 지원체계를 구성함에 있어 공공기관 중심의 창업지원체계보다 민·관 협력형 창업지원체계가 보다 많은 강점을 갖고 있다는 점 또한 지적하고 있다. 실제로 각국은 저소득층 창업지원을 위해 다양한 형태의 민간창업지원기구를 설립하여 왔으며, 이는 전 세계적으로 「사회연대은행」이라는 큰 흐름을 형성하고 있다.

이에 본 연구는 성공적인 외국 사회연대은행 사례에 대한 심층분석을 통해 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 한국사회 저소득층 창업지원사업의 새로운 모형을 구축하는데 목적을 두고 있다. 기존의 공공부문과 민간부문 창업지원사업의 강점을 활용하고 단점을 보완하는 방향에서, 한국사회 저소득층 창업지원체계를 재구축 하는 것이다. 특히 본 연구는 한국사회에서 사회연대은행과 같은 새로운 모형을 도입할 필요성, 그에 따른 제도적 개선방안, 구체적인 운영방안을 제시하는데 주력하고 있다.

본 보고서는 원내 노대명 책임연구원의 책임 하에 송민아 연구원과, 원외 연구진으로는 이화여대 사회복지학과 정영순 교수, 서울시정개발연구원 김수현 박사, (사)함께만드는세상 이종수 운영위원장, 근로복지공단 류만희 박사에 의해 완성되었다.

제1장 서론 (노대명)

제2장 사회연대은행의 탄생과 발전 (노대명, 송민아)

제3장 외국 사회연대은행의 경험과 그 시사점 (노대명, 정영순, 김수현, 송민아)

제4장 한국 저소득층 창업육구 및 창업지원 실태 (류만희, 송민아)

제5장 한국 사회연대은행의 목표와 발전전략 (이종수, 노대명)

제6장 한국 사회연대은행의 운영체계 (정영순, 노대명)

제7장 결론 (노대명)

그리고 연구과정에서 본 보고서를 읽고 좋은 의견을 준 김미숙 부연구위원, 이태진 초빙연구위원에게 감사하고 있다.

아무쪼록 본 보고서가 저소득층의 창업지원사업 개선에 필요한 자료로 활용됨으로써, 저소득층을 위한 탈빈곤 사업의 하나로 발전하는데 큰 보탬이 되기를 바라며, 끝으로 본 연구에 수록된 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀 둔다.

2003년 5월

한국보건사회연구원

원 장 박 순 일

목 차

요 약	13
제1장 서 론	52
제1절 연구목적	52
제2절 연구의 대상 및 방법	54
1. 연구대상	54
2. 연구방법	55
제3절 연구의 주요 내용	56
제2장 사회연대은행의 탄생과 발전	58
제1절 사회연대은행의 개념	58
1. 사회연대은행의 정의	58
2. 사회연대은행과 소액창업대출	61
제2절 사회연대은행의 탄생과 성장	65
1. 근로빈곤층을 위한 일자리 부족	67
2. 금융소외의 심화	70
3. 기존 창업지원사업의 한계	73
제3절 사회연대은행의 확산	75
제3장 외국 사회연대은행의 경험과 그 시사점	79
제1절 각국 사회연대은행의 비교	79
1. 공통의 전제	79
2. 사회연대은행의 두 가지 유형	81

제2절 미국의 ACCION	83
1. 대상선정	84
2. 용자와 상환방식	86
3. 교육 및 지원 서비스	87
4. 운영체계 및 재정	89
제3절 영국의 GRF	93
1. 대상선정	96
2. 용자와 상환방식	99
3. 교육 및 지원 서비스	100
4. 운영체계 및 재정	101
제4절 프랑스의 ADIE	104
1. 대상선정	105
2. 용자와 상환방식	106
3. 교육 및 지원 서비스	109
4. 운영체계 및 재정	109
제5절 방글라데시의 Grameen Bank	113
1. 대상선정	114
2. 용자와 상환방식	116
3. 교육 및 지원 서비스	120
4. 운영체계 및 재정	122
제6절 각국 사회연대은행의 비교와 그 시사점	126
1. 각국 사회연대은행의 운영체계 및 운영방식 비교	127
2. 각국 사회연대은행의 시사점	130
제4장 한국 저소득층 창업육구 및 창업지원 실태	133
제1절 저소득층 취업실태 및 창업육구	133
1. 저소득층의 소득 및 취업실태	133

2. 저소득층의 인구학적 특성	137
3. 저소득층의 창업욕구	142
4. 저소득층의 창업준비 및 창업경로	145
5. 저소득층의 창업경험	146
6. 저소득층의 창업지원서비스 수혜실태	147
제2절 공공 창업지원사업의 현황과 문제점	148
1. 생업자금융자사업	149
2. 자활공동체 지원사업	153
3. 장기실업자 및 실직여성가장 점포임대지원사업	157
4. 소상공인 창업지원사업	161
5. 한국 공공 창업지원사업의 문제점	167
제3절 민간 창업지원사업 현황 및 문제점	174
1. 『신나는 조합』 저소득층 창업지원사업	175
2. 『한국여성경제인협회』 저소득 여성가장 창업지원사업	178
3. 『(사)함께 만드는 세상』 저소득층 창업지원사업	181
4. 한국 민간 창업지원사업의 문제점	183
제5장 한국 사회연대은행의 목표와 발전전략	186
제1절 한국 사회연대은행의 필요성	186
1. 저소득층 근로능력자의 좁은 취업기회	186
2. 저소득층 창업희망자의 증가	187
3. 금융소외 및 신용불량의 확산	189
4. 기존 창업지원 서비스의 취약성	192
제2절 한국 사회연대은행의 이상과 현실	193
1. 한국 사회연대은행의 목표	193
2. 한국 사회연대은행의 사회·제도적 여건	195
3. 한국 사회연대은행의 발전방향	197

제3절 한국 사회연대은행의 기대효과	201
1. 민·관 협력형 모델의 강점	201
2. 정부 창업지원사업과의 연계에 따른 기대효과	205
3. 민간 창업지원사업과의 연계에 따른 기대효과	207
제6장 한국 사회연대은행의 운영체계	209
제1절 창업지원의 절차와 내용	209
제2절 대상 선정	211
제3절 대출 서비스	213
1. 융자형태	215
2. 융자방식	216
3. 상환방식	217
4. 비상자금	217
5. 지도·감독	218
제4절 교육 및 지원 서비스	218
제5절 조직구조	221
제7장 결 론	223
제1절 사회연대은행의 제도적 위상 정립	223
1. 정부에 대한 제안	223
2. 민간에 대한 제안	224
제2절 사회연대은행 운영체계의 전문화	224
참 고 문 헌	227

표 목 차

〈표 2- 1〉 일반은행과 사회연대은행 대출 및 운영방식 비교	65
〈표 3- 1〉 미국의 신용불량 및 부채부담 곤란 가구	80
〈표 3- 2〉 프랑스인이 창업을 주저하는 이유	81
〈표 3- 3〉 ADIE의 대출 및 창업지원 프로그램	107
〈표 3- 4〉 1988년 이후 ADIE의 대출현황	111
〈표 3- 5〉 1998년 ADIE 사업추진 실적	112
〈표 3- 6〉 1998년 ADIE의 운영비 내역	113
〈표 3- 7〉 각국 사회연대은행의 운영방식 비교	129
〈표 4- 1〉 저소득 근로능력자의 경제활동상태	135
〈표 4- 2〉 소득계층간 취업자의 고용상태	136
〈표 4- 3〉 소득계층별 취업자의 월평균 개인소득 분포	137
〈표 4- 4〉 소득계층간 경제활동상태별 인구학적 특성	139
〈표 4- 5〉 저소득 근로능력자의 직업능력	141
〈표 4- 6〉 저소득 미취업자의 근로활동 중단기간	142
〈표 4- 7〉 경제활동별 저소득 근로능력자의 창업에 대한 욕구	144
〈표 4- 8〉 저소득 근로능력자의 창업준비 여부 및 경로	145
〈표 4- 9〉 저소득 근로능력자의 창업준비 경험 및 어려움	146
〈표 4-10〉 저소득 근로능력자의 창업지원서비스 수혜실태	148
〈표 4-11〉 연도별 생업자금 융자 실적	150
〈표 4-12〉 생업자금융자 규모 및 조건(2003년)	152
〈표 4-13〉 시·도별 국민기초생활보장기금 운용 현황(2002년)	154
〈표 4-14〉 근로복지공단 점포임대지원사업 현황	158
〈표 4-15〉 한국 공공 창업지원사업(2003년)	168

〈표 4-16〉 한국여성경제인협회에서 추진하는 정부위탁사업	179
〈표 5- 1〉 저소득층 창업희망자의 취업상태와 가구여건	189
〈표 5- 2〉 2002년 12월 이후 한국 신용불량자 추이	190
〈표 5- 3〉 한국 사회연대은행의 세부 발전전략	200
〈표 5- 4〉 저소득층 창업희망자의 지역별 분포	202
〈표 5- 5〉 저소득층 창업희망자의 집단별 성·연령 분포	203
〈표 6- 1〉 대상자 선정방식	213
〈표 6- 2〉 대출 서비스	215
〈표 6- 3〉 사전·사후 서비스	220
〈표 6- 4〉 사회연대은행의 조직구조	222

그림 목 차

[그림 2-1]	유럽 기업의 종사자 규모별 분포	69
[그림 3-1]	사회연대은행의 생계창업형 모델과 연대형 모델	83
[그림 3-2]	영국의 창업활성화를 위한 인프라 구축	94
[그림 3-3]	GRF의 용자 대상자 선정과정	98
[그림 3-4]	GRF의 운영구조	103
[그림 3-5]	ADIE의 대출절차	106
[그림 3-6]	ADIE의 사업운영체계	110
[그림 4-1]	생업자금융자 대상자 선정 절차	152
[그림 4-2]	소상공인 자금지원 절차	165
[그림 4-3]	신나는 조합 운영구조 (2003년 5월 현재)	176
[그림 5-1]	한국 사회연대은행의 기본구조	194
[그림 5-2]	한국 사회연대은행의 발전방향	199
[그림 6-1]	사회연대은행의 창업지원 절차	210

요 약

제 1 장 서 론

제1절 연구목적

- 한국사회는 최근 산업구조의 변화에 따른 일자리 감소, 저숙련·비숙련 노동자의 실업 및 고용불안의 심화라는 심각한 사회 문제에 직면하게 되었음.
- 이에 대한 대안으로 저소득 취약계층을 위한 창업지원사업이 실시되어 왔으나, 자립달성이라는 목적을 달성하기에는 많은 한계를 안고 있음.
- 따라서 본 연구는 민간중심의 저소득층 창업지원체계의 새로운 모델로서 「사회연대은행」의 창업지원사업을 활성화하는데 필요한 사회적·제도적 지원방안과 효율적 운영체계 구축방안을 살펴보고자 함.

제2절 연구의 대상 및 방법

- 문헌연구: 외국 사회연대은행 혹은 마이크로크레딧사업과 관련된 국내외 선행 연구물들을 참조하였음.
- 통계자료분석: 한국사회의 저소득층의 기본적인 특성과 이들의 창업지원 욕구 등을 파악하기 위해 한국보건사회연구원의 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』 결과를 활용하였음.
- 지침 및 현황자료 분석: 정부 창업지원사업의 현황과 문제점을 파악하기 위해, 정부의 각종 현황자료와 지침, 그리고 이에 대한 연구자료들을 분석하였음.

제3절 연구의 주요 내용

- 연구내용은 총 7장으로 구성되어 있음.
 - 2장: 사회연대은행의 기본개념 및 전 세계적 확산 양상을 살펴봄.
 - 3장: 외국의 대표적 사회연대은행(미국의 ACCION, 영국의 GRF, 프랑스의 ADIE, 방글라데시 Grameen Bank)의 운영체제와 운영방식에 대한 비교·분석을 통해 시사점을 도출.
 - 4장: 한국 저소득층의 소득·취업실태와 창업욕구·역량 등을 분석하고, 이들에 대한 현행 공공·민간 창업지원사업의 현황과 문제점을 분석함.
 - 5~7장: 한국 사회연대은행의 탄생배경과 제도적 여건을 분석하고 향후 발전방향을 제시함.

제 2 장 사회연대은행의 탄생과 발전

제1절 사회연대은행의 개념

1. 사회연대은행의 정의

- 사회연대은행(Social Solidarity Bank)은 사회적 취약계층의 탈빈곤을 위해 창업대출 및 창업상담 등 다양한 지원을 하는 ‘특수한 형태의’ 금융기관이라고 정의할 수 있음.
- EFICEA의 2000년 보고서는 “사회연대은행(Crédit à but social)이란 기존 은행을 이용할 수 없는 사회적 취약계층(실업자와 사회부조 수급자 등)에게 10만 프랑(1700만원 미만) 미만의 자금을 대출함으로써 경제활동을 지원하는 것을 목적으로 하는 금융기관 또는 은행”이라고 정의하고 있음.
- 소액대출기관으로서 사회연대은행은 다음과 같은 목표를 지님.
 - 첫째, 일자리를 창출하고 경제성장에 기여할 수 있는 소규모 사업체(micro-enterprise)에 사업자금을 제공하는 것

- 둘째, 빈곤완화를 위해 소득창출의 기회와 서비스를 제공하는 것
 - 셋째, 인종적·사회적 이유로 제도권 금융기관을 이용할 수 없는 소규모 사업체에 금융서비스를 제공하는 것
- 사회연대은행의 주요 사업인 “소액창업대출”은 전 세계적으로 Micro-credit, Micro-finance, Micro-loan, Micro-lending, Credit à but social, Crédit Solidaire 등 다양하게 불리고 있음.

2. 사회연대은행과 소액창업대출

- 소액창업대출의 지원대상
- 담보 및 보증의 부재, 신용불량 등의 이유로 일반 금융기관에 대한 접근이 어려운 사회적 취약계층 또는 사회적 배제집단이 주요 지원대상임.
- 소액창업대출의 대상사업과 대출상한
- 대상사업: 5인에서 10인 미만의 ‘소기업(Very Small Enterprise 혹은 Micro-Enterprise)’ 또는 ‘영세자영업(Self-Employed)’이 주 대상임.
 - 대출상한: 국가마다 다르나 대개 ‘소액’으로 한정되어 있는데, 이는 사회적 취약계층의 상환능력에 비추어 고액대출이 불가능하기 때문임.
- 사회연대은행의 소액창업대출사업과 일반은행의 창업대출사업 비교
- 일반은행: 수익성 목적, 여수신 등 제반 금융업무를 수행할 수 있도록 은행법에 의해 승인된 금융기관임. 담보를 비롯한 상환능력을 전제로 지원 여부를 결정하며, 은행가에 의해 단순 대출 서비스 위주로 제공됨.
 - 사회연대은행: 공익성 목적, 제한된 금융업무를 수행하도록 승인된 금융기관 또는 비영리기관임. 담보 및 보증보다 개인의 자활의지 및 가구여건, 상호 연대보증 등을 중요한 기준으로 적용함.

제2절 사회연대은행의 탄생과 성장

1. 근로빈곤층을 위한 일자리 부족

- 한국사회 또한 단순 제조업 분야에서 국제경쟁력 상실로 많은 일자리를 상

실하고 있으며, 중소기업 및 자영업에 대한 지원강화가 매우 중요한 정책과제로 부각되고 있음.

- 전반적인 일자리 부족에 따른 새로운 고용창출방안의 모색, 즉, 중소기업 중심의 창업지원 강화가 사회연대은행의 탄생배경에 도사리고 있음.

2. 금융소외의 심화

- 저소득층은 담보 및 보증 부족, 고용의 불안정성, 신용불량 등의 이유로 일반 금융기관에 접근하는데 어려움이 있고, 또 일반 금융기관은 소액대출을 통해 수익을 얻을 수 없어 이에 소극적이라는 점이 복합적으로 결합하여 “금융소외(Financial Exclusion)” 현상이 심화되고 있음.

3. 기존 창업지원사업의 한계

- 창업능력과 여건이 취약한 근로빈곤층의 창업을 지원하기 위해서는 차별화되고 집중적인 운영프로그램이 필요하나, 기존의 창업대출지원기관으로는 이러한 서비스를 제공하는데 많은 한계가 있음.

제3절 사회연대은행의 확산

- 초기 소액창업대출사업은 1970년대 남아시아 국가에서 이루어진 빈곤퇴치 및 지역개발전략 차원에서 시작되었으며, 가장 대표적인 사례로 1976년에 설립된 방글라데시의 Grameen Bank 모델은 저발전국뿐 아니라 선진국까지 소액창업대출사업에 큰 영향을 미치게 되었음.
- 사회연대은행은 소액창업대출사업이 빈곤퇴치에 있어 강력한 도구가 될 수 있다는 믿음에서 시작되었으며, 이 사업은 마이크로크레딧 협의회 운동 (Microcredit Summit Campaign), 국제사회경제투자자협회(International Association of Investors in the Social Economy: INAISE), 미국의 대외원조실시기관(United States Agency for International Development: USAID) 등 세계적 조직을 통해

1990년대 후반부터 빠른 속도로 확산되기에 이르렀음.

제3장 외국 사회연대은행의 경험과 그 시사점

제1절 각국 사회연대은행의 비교

1. 공통의 전제

- 세계 각국에서 사회연대은행이 주목받고, 급속하게 성장하게 된 일차적인 원인은 저소득 취약계층의 금융소의 문제에서 찾을 수 있음.

2. 사회연대은행의 두 가지 유형

- 사회연대은행은 존재 자체가 ① 각국의 제도적 여건, 즉, 금융관련제도의 독점성, ② 국가의 정책적 지원의지, ③ 시민사회(단체)의 적극적인 사업추진 노력, ④ 사회가 사용할 수 있는 자원의 규모, 이 네 가지 요인간의 상호작용에 따라 “민간주도형 모델”과 “민관협력형 모델”로 구분할 수 있음.
- 민간주도형 모델: 빈곤층의 탈빈곤을 위한 생계형 창업지원 중심(방글라데시와 미국 사례)
- 민관협력형 모델: 빈곤층의 탈빈곤을 위한 생계형 창업지원뿐 아니라 공익적 성격의 사회경제(Social Economy) 활성화 강조(영국과 프랑스 사례)

제2절 미국의 ACCION

- 1973년 브라질 Recife에서 저소득 자영창업지원을 위한 소규모 용자사업을 시작한 ACCION은, Recife 프로그램이 성공을 거두자 점차 라틴 아메리카의 14개 국가로 확산되었고, 1991년에는 미국에서 저소득층 자영창업을 지원하기 위해 ACCION USA가 설립되기에 이르렀음.

- ACCION 프로그램은 융자상환율이 95~98%에 이르고, 융자 대상자들의 소득을 증가시키는 데에 기여하였다고 평가되고 있으며, 자신감 향상, 지역사회에 대한 소속감 증대, 가족의 삶의 질에도 영향을 미친 것으로 나타났다.

1. 대상선정

- ACCION은 적극적인 홍보활동뿐 아니라 아웃리치, 협력기관으로부터 의뢰 등 다양한 경로를 통해 대상을 선정함.
- 자격 기준: ACCION이 위치한 지역에 속한 18세 또는 21세 이상의 성인이며, 5~6개월 이상 사업체를 운영하고 있거나 판매실적 및 사업전망이 있는 영세사업가를 필수 요건으로 하고 있음. 또한 개인 융자 시 담보 및 보증인을 요구하나, 담보 및 보증인이 없어도 자활의지가 강한 사람에게는 공동융자를 통한 연대보증도 가능하도록 기회를 부여하고 있음.
- 융자규모에 따라 심사위원회를 달리 구성하여 융자담당자의 보고서를 기반으로 최종 융자여부를 결정하고 있음.
 - 융자규모(\$5,000 이하)가 작거나 공동융자인 경우 : 담당직원, 임원, 지부장으로 구성된 내부 신용대출위원회(loan review committee)가 담당함.
 - 융자규모(\$5,000 이상)가 큰 경우 : 신청사업 분야의 전문가들로 구성된 심사위원회가 담당함.

2. 융자와 상환방식

- 융자규모는 최소 300달러정도이고 최대 25,000달러에서 50,000달러사이 (ACCION USA, 2003)로 지부간에 차이가 있으나, 융자 및 상환방식은 지부간의 차이 없이 동일한 방식으로 적용되고 있음.
- 융자방식은 단계적 융자방식(steped lending methodology)을 적용, 초기 이자율은 16%, 3~12개월까지 원리금을 월별로 분납 상환하도록 하고 있음.
 - 추가융자시 이자율은 초기 융자시 이자율보다 10%까지 낮게 적용하여 상

환의 부담을 낮추어 주고 있음.

- 추가융자 상환은 초기융자와 같이 이자와 원금을 분납하도록 하되, 상환 기간을 융자규모와 상환능력, 신용거래실적에 따라 연장해주고 있음.

3. 교육 및 지원 서비스

- 주로 이미 사업을 운영하고 있는 영세사업가를 대상으로 하고 있기에 교육 참여가 선택이며, 그 교육내용도 경영지도 등에 초점을 두고 서비스를 제공함.
- 사전교육 프로그램: ACCION이 자체적으로 개발한 프로그램으로, 가격결정, 품질관리, 고객서비스, 변화하는 시장환경 진단, 홍보 등과 같은 내용들로 구성되어 있으며, 보다 심화된 교육이 필요하다고 판단될 경우, 지역의 전문기관과의 협력 하에 교육 및 훈련을 제공하고 있음.
- 사후관리 서비스: 직원들이 정기적으로 전화상담이나 사업장 방문서비스를 제공하고 있고 필요에 따라 판로확보를 위한 시장개발을 지원하거나 외부 기관을 통해 무료 법률 상담 서비스를 받을 수 있도록 하기도 함.
- 자치모임 활성화: 보험, 시간관리, 회계, 장부정리 등 워크샵 개최, 정보교환 등 융자 대상자 상호간의 지지망을 형성시킬 수 있는 기회 제공.

4. 운영체계 및 재정

- ACCION의 운영체계는 영세사업을 효과적으로 지원할 수 있도록 지역분권적 방식으로 운영되고 있음.
 - ACCION의 중앙조직은 본부격인 ACCION International과 지역 담당국으로 라틴 아메리카를 관장하는 Latin America Operations, 미국지역을 관장하는 ACCION USA로 이루어져 있음.
- 지역조직은 라틴아메리카를 관장하는 지역국 산하에 14개의 지부와, 미국지역을 관장하는 지역국 산하에 6개의 지부가 있으며, 지역이 넓은 경우에는 접근성을 높이기 위해 출장소(satellite office)를 두고 있음.

- 지부의 재원은 정부 지원금(20%), 지역 내 민간기부금(50%), 기금에 대한 이자수익과 용자 수수료 및 상환이자, 연체료 등 용자프로그램을 통한 자체 자금(30%) 등으로 구성됨.
 - 각 지부는 용자 외에 필요한 다양한 서비스를 제공하기 위해 대학, 사회복지기관, 훈련기관 등 지역사회 내 여러 기관들뿐 아니라, 판로개척 및 시장개발 지원을 위해 일반기업과도 긴밀한 협력관계를 구축하고 있음.
- ACCION 운영체계의 특징은 전문적인 부서의 세분화와 전문성을 가진 이사진의 구성, 지역 내 다양한 기관들과의 탄탄한 네트워크 형성을 통한 다면적인 서비스 지원 등으로 정리할 수 있음.

제3절 영국의 GRF

- GRF는 영국 스코틀랜드의 Glasgow 지방에서 가장 취약한 지역을 중심으로, 소액 용자사업을 통해 소규모 사업체를 개발하고 육성함으로써 고용창출 및 지역사회 발전을 도모하고자, 1993년 Developing Strathclyde Ltd (DSL)에 의해 창설된 비영리 조직임.

1. 대상선정

- GRF는 대상자들을 모집하기 위해 지역사회 내 고용지원센터, 도서관 등에 홍보책자를 배포하기도 하지만, 대부분의 대상자들은 LEDC에서 일하고 있는 사업 상담사(business advisor)들을 통해 의뢰됨.
- GRF 운영 지침 상에는 용자 시 대상자로부터 담보 및 보증을 요구하도록 되어 있으나 실제로 그러한 경우는 드물며, 보통 심사과정 상에서 사기성이 발견되지 않는다면 보증이나 담보를 큰 요구조건으로 제시하지 않고 있음.
- 용자 신청절차는 신청한 용자 규모에 따라 다르게 적용되며, 용자 금액이 커질수록 다단계에 걸친 선별과정을 통해 사업의 성공 가능성이 높은 대상자를 선정하고자 신중을 기하고 있음.

- £ 500(약 95만원)에서 £ 2,000(약 380만원)까지의 소액 용자는 연대보증(peer group guarantee)을 통해 대출 서비스가 이루어짐.
- £ 2,000(약 380만원)에서 해당 지역연합기금 대출한도액까지는 지역심사위원회(Local Approval Panel)의 승인을 필요로 함.
- 신청한 용자 금액이 지역연합기금 대출한도액보다 클 경우, 중앙심사위원회(Main Approvals Panel)의 심사를 거치고, £ 20,000(약 3800만원) 이상일 경우에는 GRF 이사회(board of directors)의 승인과정을 거침.

2. 용자와 상환방식

- GRF의 용자 서비스는 개인용자, 공동용자 모두 가능하며, 최소 £ 500(약 95만원)에서 최대 £ 30,000(약 5700만 원)까지 지원이 가능함.
- 상환기간은 보통 2년에서 5년이며, 용자규모 및 클라이언트 상황에 따라 유연하게 적용하고 있음.
- 이자율은 정해져 있는 기본 은행 이자율(base rate)에 2%에서 3% 사이의 변동금리를 더한 비율로, 스코틀랜드 지방의 일반 시중은행 이자율이 기본 은행 이자율에 4%에서 15% 사이의 변동금리를 적용하고 있는 것에 비하면, GRF가 일반 시중은행보다 훨씬 싼 용자 서비스를 제공하고 있음을 알 수 있음.
- 용자 대상자는 한 달에 한번 GRF의 은행구좌(bank account)에 상환금을 지불해야 하나, 만약 정직하게 자신의 사업에 대한 문제점을 밝히고 상환에 대한 어려움을 토로할 경우, GRF는 3개월에서 6개월간의 “상환일시면제기간(capital repayment holiday)”을 제공함으로써, 사업을 안정적으로 이끌 수 있도록 일정기간 원리금 상환에 대한 부담을 덜어주기도 함.

3. 교육 및 지원 서비스

- GRF는 용자 신청자의 사업성공을 이끌기 위해 파트너십을 맺고 있는 LEDC를 통해, 사업 아이템 선정, 자금 운용계획(cash-flow planning) 및 사업

운영 계획(business-planning) 수립, 시장조사 등 창업과 관련된 교육을 우선 받도록 하고 있음.

- 용자 개시 6주 후부터 분기별로 사후관리를 실시하고 있음.
 - GRF의 펀드 매니저가 월별 상환 점검표를 해당 지역의 LEDC 사업 상담가에게 제출하면, 사업 상담가는 최소 3달에 한번씩 직접 용자 대상자의 사업체를 방문하여 실제 사업운영 현황을 점검하도록 되어 있음.
 - 만약 용자 대상자가 사업 운영에 어려움을 겪고 있는 경우 경영 진단 및 상담 서비스나, 관련 분야의 유경험자를 연계시켜 주기도 함.
- 만약 상환이 연체되면, GRF의 펀드 매니저나 LEDC의 담당 사업 상담가가 용자 대상자와 직접 접촉을 하거나, 필요에 따라 상환 독촉장(debt collection letter)을 보내기도 하나, 표준화된 상환 회수 절차(debt collection procedure)가 정해져 있는 것은 아님.

4. 운영체계 및 재정

- GRF는 이사회 아래 기금 운영을 위한 사무국(Head Office)을 두고 있고, 용자 승인심사를 위한 심사위원회(Approval Panel) 모임을 정기적으로 가짐.
- GRF는 각 지역별로 창업 방법, 사업 상담 등 다양한 비즈니스 관련 서비스를 전문적으로 제공하는 지역경제개발기업체(Local Economic Development Companies: LEDC)들과의 긴밀한 파트너십을 통해 Glasgow Enterprise Network의 일부분으로서 사회-경제적 취약지역의 창업 및 사업 지원사업을 함께 수행하고 있는 것이 특징임.
- 지역사회 내 다양한 공공부문 혹은 민간부문과, 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: ERDF)으로부터 자금을 지원 받고 있음.

제4절 프랑스의 ADIE

- ADIE는 방글라데시의 Grameen Bank의 영향을 받아 1988년에 설립된 민간

단체로, 1901년의 『시민단체법』이 규정하고 있는 시민단체로서의 위상을 갖고 있는 프랑스의 대표적인 사회연대은행임.

- ADIE가 표방하는 목적은 ①창업을 희망하는 개인에 대한 지원, ②신용불량자의 신용회복 등에 있으며, 이를 위해 저리(低利)의 소액대출 서비스와 체계적인 사전·사후 관리 프로그램 사업을 중점적으로 추진하고 있음.

1. 대상선정

- ADIE의 주된 대상집단은 프랑스의 실업부조에 해당하는 『최소적용수당』(RMI) 수급자이며, 출옥자, 농촌지역 여성, 계토지역(Banlieu)의 청년층 등 다른 사회적 취약 계층에 대해서도 창업대출사업을 실시하고 있음.
- 대부분의 용자 대상자들은 대중매체나 기업의 지부를 통해서 신청을 해 오지만, 사회복지사, 상공회의소, 사회부조 급여 신청기관 등을 통해 의뢰 받기도 함.
- 대출절차는 보통 대출정보 접근→신청서 작성→인터뷰→대출위원회의 대출결정→대출결정 통보→클라이언트의 계좌 개설→대출금 지급 순으로 이루어짐.

2. 용자와 상환방식

- 창업자금대출 및 현물지원(각종 장비)은 창업자금대출 신청단계에서 지원여부가 결정되나, 이후 창업과 관련된 기술·경영자문이 창업자금 대출신청단계부터 창업 후 2년까지 사례관리자를 통해 상시적으로 제공됨.
- 창업자금 대출에 있어 대출상한은 3만 프랑, 대출기간은 2년으로 설정되어 있으며, ADIE나 협력은행을 통해 제공됨.
- 이외에도, 특정 지역에서는 ADIE가 지방자치단체로부터의 재정지원을 받고 보조금이나 급여를 배분하는 역할을 수행하기도 하며, 자동차, 컴퓨터, 기타 장비 등 장비대여와 같은 지원을 해 주기도 함.
- 창업자금 대출은 ADIE의 기금을 직접 활용하는 방식 혹은 협력은행을 통

해 활용하는 방식으로 이루어지며, 모든 대출은 6%의 이자율이 적용되고 3%의 초기대출비용이 추가됨.

- ADIE는 창업대출기금의 손실을 최소화하기 위해 엄격한 대출심사, 중앙조직의 엄격한 회계관리 및 대출신청자에 의한 상환금 납부 월례보고, 담보 및 보증인 확보 등의 방법을 활용하고 있음.

3. 교육 및 지원 서비스

- ADIE는 1988~1997년의 기간 동안 약 5,422건의 대출이 이루어졌으며, 총 대출금은 1억 850만 프랑(한화 184억 4500만원)에 이르는 것으로 나타났음 (대출 건당 약 2만 2천 프랑(한화 374만원), 평균대출기간은 20개월).
- ADIE 운영비용은 1998년 한 해 동안 2200만 프랑(한화 37억 원)으로, 이는 대출총액의 79%에 해당하는 수준으로 사회연대은행 방식의 창업지원사업이 매우 큰 비용을 필요로 함을 의미함.
- 운영비 중에서는 교육 및 훈련비용, 대출심사 관련 비용이 높은 비중을 차지하고 있고, 이는 소액창업지원사업을 성공으로 이끌기 위해서는 체계적인 인적자원 개발과 엄격한 대상자 선정이 매우 중요하다는 점을 나타냄.

4. 운영체계 및 재정

- ADIE의 기금은 개인과 기업으로부터 조성된 자체기금과 은행대출기금 그리고 정부와 지방자치단체로부터 위탁받은 기금으로 구분되며, 이는 중앙조직에 의해 관리되고 있음.
- ADIE는 프랑스 전역에 걸쳐 14개의 지부를 두고 있으며, 실제 대출결정 등에 있어서도 지부가 결정권을 갖고 있어, ADIE의 구조는 지역사회에 기초한 분권형이라 말할 수 있음.
 - 각 지부는 지역관리책임자 및 사전·사후지원 담당자와, 대출승인을 담당하는 신용위원회를 두고 있음.

- 창업자를 도와주거나, 대출관련 업무를 지원하도록 전직 은행가, 법률가, 경영자 등 전문직 정년퇴직자 300여 명을 자원봉사자로 확보하고 있음.

제5절 방글라데시의 Grameen Bank

- Grameen Bank의 용자사업은 무하마드 유누스(Dr. Muhammad Yunus)교수에 의해 1976년부터 농촌 빈민층을 대상으로 시범적으로 시작되었고, 성공을 거두게 되자 1979년부터 수도인 다카 등 도시지역으로 확산되면서, 1983년에는 Grameen Bank가 정부법에 의한 정식은행으로 승인을 받게 되었음.
- Grameen Bank의 용자 상환율은 95%에 이르며, 대상자들의 소득수준뿐 아니라 사회경제적 지위 및 의식수준까지 변화시키는 등 삶의 질을 높이는 데에도 크게 기여한 것으로 평가되고 있음.
- 이러한 용자사업의 성공으로 Grameen Bank는, 1989년 용자금 지원과 훈련 및 기술적 지원을 전담할 수 있는 Grameen Trust를 설립하여 58개 국가에 Grameen Bank식 용자모델을 확산시켰으며, 현재 223개 조직(replication)에서 각 나라의 실정에 맞게 빈민층 대상 자영창업지원사업이 운영되고 있음.

1. 대상선정

- 대상자 모집은 영업소의 직원들이 직접 지역을 돌면서 용자프로그램에 대한 홍보뿐 아니라 적극적인 아웃리치를 통해 이루어짐.
- 이 후 두 단계의 선정과정을 거쳐 용자대상자를 선별하고 있음.
 - 첫 번째 단계: 현재 경작하고 있는 땅이 0.5 에이커 이하이거나, 가족 구성원 전체의 재산기준이 땅 1에이커를 시장가치로 환산한 액수 이하인 경우로, 단지 자산기준만을 적용함.
 - 두 번째 단계: 가족이나 친척을 제외한 5명의 공동용자집단에 의한 연대 보증을 요구하며, 사업성공 가능성을 높이기 위해 사전교육을 실시하여 용자신청자가 사업성공에 적합한 자격을 갖추도록 하고 있음.

- 선정절차: 센터매니저가 일차 용자신청자 선정→사전교육 후 센터매니저가 용자신청자 개별 및 공동 평가 실시 및 지점에 결과보고→지점의 프로그램 담당자가 최종적으로 모든 공동용자신청자 심사 후 공동용자대상자 결정.
- 결국 Grameen Bank는 대상자 자격기준을 낮추지 않고 사전교육을 통해 자격을 갖출 수 있도록 하고, 엄격한 선정과정으로 용자대상자에서 탈락되는 문제는 재교육 및 심사기회 제공으로 보완하고 있음을 알 수 있음.

2. 용자와 상환방식

- 용자는 집단 구성원간의 신뢰와 연대보증에 기반한 공동용자만을 제공하고 있으며, 개인 각자의 사업운영에 활용하거나 집단 공동사업에도 활용 가능함. 단, 용자상환에 대한 책임은 집단구성원 모두에 두되, 실제 용자는 개별적으로 제공되고 용자상환도 각자가 하도록 하고 있음.
- 용자방식은 첫 용자 상환에 성공하면 추가용자가 가능하도록 하는 단계적 용자방식을 적용함. 또한 2인이 첫 번째 용자를 받아 제때 상환하면 다음 2인이 용자를 받고, 6주 동안 4인이 상환에 성공하면 그 집단의 리더가 마지막으로 용자를 받도록 하는 시차제 용자방식(Staggered Loan Disbursement) 적용함.
- 초기 용자규모는 개인 당 평균 3,000다카(약\$75), 용자시 연 대출금리는 20%로 책정하여 용자상환이 용이하도록 하고 있음.
- 용자상환 기간은 1년으로 짧으며, 용자 후 1주일 후부터 매주 일정액의 원금과 이자를 분납하도록 하는 주(週)상환방식을 적용하고 있음.
- 미상환의 위험을 극소화하고, 긴급시 활용하도록 하기 위해 이자 혹은 대출금의 일정액을 각자 비상자금과 그룹 자금으로 예치할 것을 의무화하고 있음.
- 회원 가입기간이 길고 상환실적이 높아 신용가치가 입증된 용자자들에게는 목돈이 필요한 경우, 임대대출(Lease Loan), 목적대출(Seanal Loan), 마을 공중전화(Village Phone), 바로바로 대출(Easy Loan) 등의 서비스를 4%의 낮은 이자율과 5-15년의 긴 상환기간을 적용하여 지원 받을 수 있도록 하고 있음.

3. 교육 및 지원 서비스

- 교육 및 지원서비스 참여는 필수적이며, 교육내용은 기초능력(basic skills)뿐 아니라 자활의지 강화, 공동신뢰감 형성 및 강화, 임파워먼트(empowerment)에 초점을 두고 있음.
 - 교육내용과 방식도 눈높이에 맞게 관찰과 실습 등을 활용하여 교육의 내용이 쉽게 이해되고, 실제상황에서의 적용도 용이하도록 하고 있음.
 - 교육 이수 후에는 용자 담당자와 다른 회원 앞에서 구두시험을 치뤄 집단 구성원 중 1명이라도 통과하지 못하면 용자를 받을 수 없도록 하고 있음.
- 사전의무교육 시험에 합격하여 대상으로 선정되면, 센터 모임에 매주 1회 의무적으로 참석하도록 하고 있음.
- 사업체의 기술 혁신 내용을 다루고 있는 소식지를 발간하여, 회원들로 하여금 다양한 사업 아이디어를 얻도록 하거나, 사업체를 위한 강연회나 각 사업체의 생산품 전시회 등을 개최하여 사업운영에 도움을 주고 있으며, 성공 사례를 적극적으로 홍보하여 심리적인 지지를 받을 수 있도록 하고 있음.

4. 운영체계 및 재정

- 운영형태: 본부가 중추적인 역할을 하는 중앙집권 체제로 운영되고 있으며, 15개 지역본부 산하에 1,000개가 넘는 지역 영업소의 효율적인 관리와 행정적 지원을 위한 중간조직 형태로 122개의 지점을 두고 있음.
- 본부 역할: 용자사업 및 지원서비스 제공에 필수적인 자금할당 및 재정마련, 영업소 설립, 직원 채용 및 훈련 실시, 생산기업개발 등을 주요 업무로 함.
- 지역본부 및 지점 역할: 지역본부는 보통 8-10개의 지점의 용자업무, 자금 관리, 프로그램 등에 대한 총괄적인 관리, 지도감독 및 평가를 하고, 지점은 보통 10여 개 영업소의 프로그램과 용자업무를 관리, 지도감독, 감사를 함.
- 영업소 역할: 보통 지점장, 부지점장, 센터매니저 5명, 총무 1명으로 구성되

어 있으며, 실질적인 융자업무는 센터매니저들을 통해 이루어짐. 센터매니저는 관할지역 주민들에게 Grameen Bank 사업 홍보, 융자신청 접수, 대상자 선정과 의식교육 및 훈련 등 융자 전반에 걸친 포괄적인 서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있음.

제6절 각국 사회연대은행의 비교와 그 시사점

1. 각국 사회연대은행의 운영체계 및 운영방식 비교

- 법적형태 측면: Grameen Bank만이 공식은행으로 기능하고 있으며, 나머지 기관들은 마이크로크레디트나 특수한 목적을 가진 금융기관 등 각국의 금융관련제도에 따라 다양한 형태를 나타내고 있음.
- 대출대상 측면: 모든 기관이 빈곤층을 대상으로 하지만, ACCION은 청년층 중심, GRF는 저발전지역의 소기업 중심, ADIE는 신용불량자를 포함하는 사회적 취약계층 중심, Grameen Bank은 농촌빈곤여성을 주요 지원대상으로 하고 있음.
- 대출방식 측면: Grameen Bank의 경우 개인대출만, 나머지 기관은 모두 개인대출과 공동대출을 병행하고 있음. 특히 Grameen Bank와 ACCION의 경우 연대 신용보증을 통해 대출자간의 상환책임을 강화하는 방법을 취하고 있음.
- 대출금액 측면: 선진국은 상한선과 평균대출액이 상대적으로 높고, 저발전국은 상한선과 평균대출액이 상대적으로 매우 낮음. 특히 정부와 지방자치단체의 지원을 받는 GRF의 경우, 대출상한선이 매우 높음.
- 대출이자 측면: 정부지원이 큰 비중을 차지하는 GRF나 ADIE는 시중금리보다 훨씬 낮은 금리를 적용하고 있으나, 자체 수익성을 중시하는 ACCION이나 Grameen Bank의 경우 상대적으로 높은 금리를 적용하고 있음.
- 기타 창업지원 서비스 측면: 주요 지원대상자의 특성에 따라 주력하고 있는 기타 창업지원 서비스가 다르게 나타났는데, GRF와 ADIE는 직업훈련과 경영

지도 모두, ACCION은 경영지도에, Grameen Bank은 기초교육에 주력하고 있음.

- 조직운영체계 측면: 법적형태, 재원조성방식을 고려해 볼 때, Grameen Bank은 업무의 성격상 중앙집중형으로 분류할 수 있고, 나머지 기관은 지방분권형으로 분류할 수 있음.
- 성과측면: 상환율을 중심으로 살펴볼 때 전반적으로 90%를 넘는 높은 수준인 것으로 나타났음. 3년 이상 생존율을 보이고 있는 비율도 GRF가 44%, ADIE가 75%로 나타났음.

2. 각국 사회연대은행의 시사점

- 사회 차원의 교훈: 사회연대은행의 존재는 금융소외계층의 실업과 빈곤문제와 밀접한 관련이 있으며, 그 존재방식은 그 사회 문화와 금융관련제도에 큰 영향을 받고 설립 주체와 목표에 따라서도 달라짐. 즉, 국가주도인 경우 지원대상, 이자율, 업종선택 등에 영향을 미칠 수 있으며, 민간주도인 경우 이러한 간섭으로부터 자유로우나 운영비용 조달이 어렵다는 한계점이 있음.
- 사회연대은행 차원의 교훈
 - 운영원칙 측면: 대출을 받는 대상자의 욕구와 능력에 대한 정확한 이해가 선행되어야 하고, 사회연대은행이 조달할 수 있는 적절한 비용으로 목적을 달성할 수 있어야 하며, 대출과 이자관리 등에서 비용효과성을 개선하고 재정적 안정성을 확보해야 함.
 - 조직체계 측면: 회계관리는 중앙집중적인 관리방식으로써 전문성과 안정성을 확보하고, 자원동원과 사업집행에 있어서는 지방분권형 조직을 구성함으로써 조직의 자원동원능력과 네트워크역량을 강화할 수 있어야 함.
 - 운영체계 측면: ‘적절한 창업지원대상 및 창업분야’(Targeting of Particular Market niches)를 설정하고, ‘전문적인 대출방법’(Disciplined Lending Methodology)을 통한 신용대출이 이루어져야 함. 그리고 ‘대출에 앞선 기술지원 서비스(Pre-credit Technical Assistance)’와 창업자에 대한 ‘지속적이

고 동료애적인 사후관리 체계'(Sustainable and Peer-based Support System)를 제공해야 함. 이와 함께 '대출 프로그램 운영체계의 현대화'(Development of Programme Operations)가 이루어져야 함.

제4장 한국 저소득층 창업욕구 및 창업지원 실태

제1절 저소득층의 취업실태와 창업욕구

1. 저소득층의 소득 및 취업실태

- 한국은 외환위기이후 실업률 감소에도 불구하고 소득분배구조가 개선되지 않고 있음. 그 이유 중 하나는 저임금과 고용불안계층에서 찾을 수 있음.
- 「저소득층 자활사업 실태조사」 결과를 살펴보면, 저소득층(중위소득의 60% 이하) 중에서 근로능력이 있는 사람(이하 저소득 근로능력자)은 전체 가구원의 6.0%(약 281만 4,894명), 빈곤층(최저 생계비 이하) 중에서 근로능력이 있는 사람은 전체 가구원의 3.0%(약 166만 8,650명)인 것으로 나타났음.
- 저소득 근로능력자를 중심으로 경제활동상태를 살펴보면, 현재 근로활동에 종사하고 있는 비율은 58.4%(약 164만 4,733명), 구직활동을 하고 있는 실업자 비율은 18.7%(약 52만 7,100명), 비경제활동인구 비율은 22.9%(약 64만 3,061명)인 것으로 나타났음.
- 근로활동 종사자를 중심으로 고용상태를 살펴보면, 고용이 불안정한 일용직·임시직 임금근로자와 매우 영세한 비임금근로자 및 무급가족종사자 비율이 상대적으로 높게 나타났음.

2. 저소득층의 인구학적 특성

- 저소득 근로능력자들의 개인적 특성을 비빈곤층과 비교하여 살펴보면,
 - 성별 분포: 전반적으로 여성비율이 상대적으로 높고, 취업자와 비경제활동

인구층에서도 여성 비율이, 실업자층에서는 남성 비율이 상대적으로 높게 나타났음.

- 연령별 분포: 전반적으로 평균연령이 상대적으로 높고, 취업자와 비경제활동인구층의 경우 60대의 고연령층 비율이 상대적으로 높게 나타났음. 실업자의 경우 비빈곤층에서는 20대의 청년층 비율이 높게 나타났으나, 저소득층에서는 청장년층이 고루 분포하고 있음.
 - 학력별 분포: 전반적으로 저학력 비율이 상대적으로 높고, 더욱이 취업자의 경우에도 유사한 경향을 보이고 있어, 학력이 낮을수록 소득수준이 낮은 일자리에서 일할 가능성이 높음을 추론해 볼 수 있음.
 - 장애 및 만성질환 여부: 전반적으로 건강상태가 상대적으로 좋지 않은 것으로 나타났음. 취업자의 경우에도 유사한 경향을 보이고 있어, 건강상태가 나쁠수록 일을 함에도 빈곤할 가능성이 높음을 알 수 있음.
- 저소득 근로능력자들의 직업기술 보유실태를 살펴보면, 대부분이 특별한 직업기술이 없고, 공인된 자격증을 갖고 있는 비율 또한 4.5%에 불과한 것으로 나타났으며, 더욱이 약 6.9%가 문자해독능력이 없는 것으로 나타나, 이들의 직업능력이 매우 취약함을 알 수 있음.
- 구직활동 중인 실업자와 비경제활동인구 집단을 대상으로 근로활동 중단기간을 살펴보면, 절반 이상이 2년 이상 장기 실업 상태에 있는 것으로 나타나, 취업을 하기에 매우 취약한 집단임을 알 수 있음.

3. 저소득층의 창업욕구

- 저소득 근로능력자 중 31.3%(약 767,954명)가 창업을 희망하는 것으로 나타났음.
- 임금근로자 중 34.1%(약 345,702명), 비임금근로자 중 15.5%(약 97,919명), 실업자 중 39.8%(약 204,892명), 근로활동 희망 비경제활동인구 중 40.5%(약 119,441명)가 창업을 희망하는 것으로 나타나, 특히 미취업자 집단에서의 창업 희망률이 상대적으로 높음을 알 수 있음.

- 창업희망 업종: 숙박 및 음식점업, 도소매업이 가장 선호도가 높았음.
- 희망 창업형태: 창업희망 저소득 근로능력자 중 대부분(94.3%)이 공동창업보다 개인창업을 선호하는 것으로 나타났음.

4. 저소득층의 창업준비 및 창업경로

- 창업(또는 업종변경)에 대한 욕구가 있는 저소득 근로능력자를 대상으로 창업준비여부에 대해 살펴본 결과, 26.8%가 창업(또는 업종변경) 준비를 하고 있는 것으로 나타났음.
- 창업준비 경로를 살펴보면, 스스로 신문이나 인터넷 등을 활용하여 아이템 구상을 위한 정보를 수집하고 있는 경우가 42.1%로 가장 많은 분포를 보였고, 그 다음은 주변 사람들에게 창업을 위한 자문 요청이 22.0%, 저축, 대출 등 창업자금 마련이 16.0% 순으로 나타났으며, 창업자문을 위한 창업지원기관 방문의 경우는 5.6%에 불과한 것으로 나타났음.

5. 저소득층의 창업경험

- 저소득 근로능력자 중 과거에 한번이라도 창업(또는 업종전환)을 위한 준비를 한 경험이 있는지 여부에 대해 살펴본 결과, 30.2%가 그러한 경험이 있는 것으로 나타났음.
- 창업준비에 있어서 대부분의 저소득 근로능력자들은 자금부족 문제를 창업준비 시 가장 큰 어려움으로 인식하고 있었으며, 업종(아이템)선택을 위한 정보부족, 경영에 대한 자문을 구할 곳의 부재, 기술부족 등의 어려움도 일정 비율로 나타나, 창업자금 지원 외에도 창업성공을 위한 다양한 지원정책이 함께 필요함을 알 수 있음.

6. 저소득층의 창업지원서비스 수혜실태

- 창업지원서비스를 받은 경험이 있는 저소득 근로능력자는 1.6%에 불과한

것으로 나타났음.

- 창업지원서비스 종류로는 생업자금융자가 44.8%로 가장 많은 분포를 보였고, 그 다음은 근로복지공단을 통한 점포임대지원 및 가계안정자금대부가 16.0%, 중소기업청을 통한 창업보육센터가 10.1% 순으로 나타났으며, 자활후견기관 서비스의 경우 5.2%에 불과한 것으로 나타났음.
- 창업지원서비스의 문제점으로는 ‘별 문제점이 없었다’고 응답한 비율은 18.9%에 불과하였고, ‘융자절차가 까다롭다’가 45.0%로 가장 많은 분포로 나타났으며, ‘융자액수가 적다’와 ‘창업자문·정보제공·창업교육 등의 서비스가 부족하다’의 비율도 각각 14.5%로 나타났음.

제2절 공공 창업지원사업의 현황과 문제점

1. 생업자금융자사업

- 취약계층을 위한 생활보호정책 중 하나로 1982년 2,664가구에게 지급된 것을 시작으로 2000년 현재 총 91,114가구에게 융자되었음.
- 운영체계 및 재원: 전액 재정경제부의 재정투융자 특별회계로 지원되며, 전문적으로 담당하는 독립된 전달체계 없이, 보건복지부 관할 하에 일선 국가행정체계 내에서 공무원들이 융자대상자들을 선정·관리하고, 지정된 금융기관을 통해 융자 서비스를 제공하고 있음.
- 대상선정: 대상은 국민기초생활보장제도 수급자를 중심으로, 신용대출은 소득인정액의 120% 이하인 자, 담보대출은 소득인정액의 150% 이하이어야 함. 시장·군수·구청장이 융자 여부를 판정하되, 금융기관에서 요구하는 담보 및 보증 등 여신관리규정에 적합한 경우에만 융자금이 지급됨.
- 융자와 상환: 융자는 은행별 융자규모 내(농협 100억원, 국민은행 70억)에서 이루어지며, 신용융자인 경우는 가구당 1200만원 이하, 담보융자인 경우는 가구 당 2500만원 이하로 지원됨. 상환조건은 2003년 2월부터 4.0%의 고정

금리를 적용, 5년 거치 5년 상환의 장기·저리(長期·低利) 방식을 취하고 있음. 이 때 상환방식은 융자신청자의 희망에 따라 매월, 연 2회 또는 연 4회 중에서 선택할 수 있도록 하고 있음.

- 추가융자: 자립 촉진을 위해 추가융자가 필요하다고 인정될 경우, 기존 융자금의 연체가 없는 자에 한하여, 원래 융자한도액에서 기존 융자금을 공제한 나머지 금액 내에서, 또 한번의 융자절차에 따라 추가융자를 제공함.
- 사전·사후 서비스: 필요한 경우 “직업훈련 등을 받을 것”을 조건으로 제시할 수 있고, 융자 후 6개월 경과 후부터 매 반기별로 사회복지전담공무원이 상환 여부 및 사업 운영실태 등에 관한 사항을 기록·관리하도록 하고 있음.

2. 자활공동체 지원사업

- 정부는 자활지원사업의 원활한 추진을 위한 재원으로, 2000년부터 지방자치단체에 국민기초생활보장기금을 조성·운용하도록 하고 있으며, 이를 통해 자활공동체가 금융기관 등으로부터 대여 받은 자금의 이차보전, 자활공동체에 대한 사업자금 대여 및 점포임대 등에 활용할 수 있도록 하고 있음.
- 운영체계 및 재원: 시·도지사 및 시장·군수·구청장 책임 하에 기금을 조성·운용하도록 되어 있으며, 재원은 지방자치단체 또는 지방자치단체 외의 자로부터의 출연금, 다른 기금으로부터의 출연금, 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 장기차입금, 생업자금의 대여에 따른 이자수입, 공공근로 및 자활근로 실시결과 발생하는 수익금, 기금의 운용수익, 국고보조금 등임.
- 대상선정: 수익성 및 창업가능성이 높으며 점포(사업장) 확보가 필요하다고 인정되는 자활공동체 및 자활근로사업단을 대상으로 함. 시·도지사가 최종 지원 여부를 결정하며, 해당 시·군·구청장이 임차(계약)하여 이를 대여하고 정기적인 지도점검을 실시하도록 하고 있음.
- 점포임대 지원내용: 지원범위는 점포뿐 아니라 사무실, 창고, 공장 등 사업에 필요한 임차장소를 모두 포함하되, 전세권 설정이 가능한 전세점포나 일

부월세(보증금+월세) 점포이며, 월세(관리비 포함)는 공동체 및 사업단이 자체 부담해야 함. 지원금액은 임대의 경우 5000만원 한도 내에서 임대료(전세금) 전액을, 구입의 경우 1억 원 한도에서 구입금액의 70% 이내까지 지원해 주고 있음. 지원이율은 3.0%의 고정금리(연체 시 15%)이며, 지원기간은 1년~2년 단위의 임대계약기간 동안이고 최장 6년까지 연장가능함.

- 사후관리: 점포임대지원 후 3개월 이내는 매월 1회 이상, 3개월 후부터는 매분기 1회 이상 시·군·구의 담당 공무원이 사후점검을 하도록 되어 있음. 사업성공에 필요한 경영상담 및 기술지도, 판로개척 등의 창업지원 서비스는 자활후견기관을 통해 지원하도록 하고 있으나, 비전문성, 네트워크의 취약성 등으로 인해 전문적인 서비스가 제공되기 어려운 실정임.

3. 장기실업자 및 실직여성가장 점포임대지원사업

- 노동부 산하 근로복지공단에서는 장기실업자와, 실직여성가장들의 생계형 창업을 지원하고자 1998년부터 점포임대지원사업을 실시해 오고 있으며, 1998년부터 2002년까지 총 3,887명에게 총 1,563억원 정도 지원되었음.
- 운영체계 및 재원: 노동부 고용정책실 실업대책추진단의 관할 하에 근로복지공단본부와 전국 6곳의 지역본부 및 40곳의 지사를 통해 지원사업이 이루어지고 있음. 대상자 접수, 자격심사, 사후관리 등의 실질적인 지원업무는 지역본부 복지부 및 지사 복지팀의 직원들이 담당하고 있으며, 지역본부마다 전문 창업도우미를 위촉하여 멘토(mentor)체계를 구축해 놓고 있음. 사업 운영에 필요한 재원은 주로 정부출연금과 복지복권 발행 등을 통해 조성되는 근로복지진흥기금으로, 재정자립 달성에는 한계가 있음.
- 대상선정: 6개월 이상 장기실업자와 실직여성가장을 주 지원대상으로 하고 있으며, 대상자 선정 시 창업관련전문가가 포함된 선정위원회를 구성하여 사업의 성공가능성을 전문적으로 심사하고 지원여부를 결정하도록 되어 있으나, 실제로는 공단의 담당 부서에서 기본적인 자격심사만을 통해 지원여부를 결정하고 있는 실정임.

- 점포임대 지원내용: 전세권 설정(부분적으로 월세도 가능)이 가능한 점포를 공단이 임차(계약)하여 이를 대여해 주는 것으로, 한도액은 1억 원(서울시, 광역시 제외한 기타지역은 7천만 원)으로 국민기초생활보장기금을 통한 점포임대지원 규모보다 훨씬 큼. 지원기간은 1~2년 단위 계약으로 최장 6년까지 연장 가능함. 이자율은 연 7.5%에 해당하는 임대료를 12월로 분할하여 매월 균등 납부하여야 함.
- 사후관리: 점포임대 지원 후 3개월에 1회 이상 점포임대 사업장을 방문하여 사후 지도·감독을 실시하도록 하고 있음. 경영상담이나 창업교육과 같은 서비스가 필요하다고 인정될 경우 소상공인지원센터나 민간건설팅회사를 통해 해당 서비스를 받을 수 있도록 알선해 주고 있으나, 단순히 알선차원에만 그칠 뿐 타이트한 연계는 이루어지지 않고 있는 실정임.

4. 소상공인 창업지원사업

- 소상공인의 자유로운 기업활동을 촉진하고 구조개선 및 경영안정을 도모하여 균형 있는 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 1999년 이후 설립된 중소기업청 산하 전문 창업지원기관임. 1999년 이후 현재까지 상담 및 정보 제공 건수는 약 990,999건, 창업 및 경영교육은 총 3,185회 실시하여 총 389,816명에게 서비스 제공, 창업·경영개선 자금 지원은 49,754업체에 총 1조 1600억원 정도가 지원되었음.
- 운영체계 및 재원: 소상공인지원센터를 통한 각종 창업지원사업은 정부의 전액 지원으로, 중소기업청 관할 하에 1개의 중앙소상공인지원센터와 전국 74개(2003년 5월 현재, 분소 포함)의 지역소상공인지원센터를 통해 운영되고 있음. 지역 센터에는 전문 소상공인지원상담사들(2001년 10월 현재 총 255명)이 배치되어 실질적인 업무를 담당하고 있음.
- 대상선정: 기본 자격조건은 상시 종업원을 기준으로 5인 이하의 도·소매업, 숙박·음식점, 유통·서비스업과 10인 이하의 건설·제조업체 사업주인 소상공인임. 단 창업 및 경영자금 지원서비스의 경우 세부적인 심사기준과 대상

자 선별절차를 통해 사업의 성공 가능성이 높은 사람들(평가점수가 55점 이상인 경우)을 대상으로 선정하고 있으며, 담보 및 보증이 필요함.

- 용자와 상환: 용자규모는 동일인(업체당) 최고 5천만 원 이내에서 지원하고 있으며, 대출금리는 연 5.9%(변동금리)이고 대출기간은 5년임. 상환방법은 1년 거치 후 4년 간 대출금액의 70%를 3개월마다 균등분할 상환하며, 나머지 30%는 상환기간 만료시 일시 상환하도록 되어 있음.
- 사후관리 및 창업지원 서비스: 창업 및 경영자금 지원 후에는, 각 지역 센터장이 대출현황을 지방청장과 중앙센터에 매주 1회씩 보고하도록 되어 있으며, 각 지역센터는 자금지원 후 사업초기에 현장 방문을 실시하여 경영지도를 실시함. 그밖에도 개별 카운셀링, 업종별 전문가 연결, 정부정책·선진기술 등 각종 경영·기술에 관한 정보제공, 인·허가, 자금지원 안내, 기술 및 경영기법 지도, 서류작성, 기타 소상공인의 창업촉진과 발전을 위한 지원 등 다양하고 전문적인 창업지원서비스를 무료로 제공하고 있음.

5. 한국 공공 창업지원사업의 문제점

- 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 필요함.
- 타이트한 연계구조 없이 다양한 지원체계 하에서 분산적으로 이루어지고, 저소득 취약계층만을 대상으로 종합적으로 서비스를 지원할 수 있는 전담 창업지원기관이 부재한 상태에서, 저소득층의 창업을 성공적으로 이끌기에는 많은 한계점을 가지고 있음.
- 운영체계의 비효과성: 각종 사업이 각 기관의 목적에 따라, 비전문인력에 의해, 분산적이고 소극적인 방식으로 제공되고 있음. 더욱이 용자 서비스의 경우 해당 신청기관, 대출 담당 금융기관, 보증기관 등 여러 기관을 각각 방문해야 하는 번거로움이 있음. 저소득층 창업지원사업 운영에 있어 소상

공인지원센터와 같은 창업전문 서비스기관과의 공식적인 네트워크 구축과 적극적 연계를 통해 자원활용을 극대화 할 필요가 있음. 더욱이 대부분의 지원사업이 매년 정부로부터 할당되는 지원규모나 기금규모에 따라 이루어지고 있기 때문에 재원이 매우 불안정함.

- 대상자 선별(screening) 장치 미흡: 대부분 대상자 선정 시 창업의지, 창업능력, 사업의 성공가능성 여부 등을 고려하도록 권고하고 있으나, 이에 대한 구체적인 세부척도 및 기준이 마련되어 있지 못한 상황에서, 사업성공 및 자활가능성보다는 다른 자격요건인 담보 및 보증인, 소득, 자산 등의 기준이 우선시되고 있는 실정임. 더욱이 자격심사는 비전문인력들에 의해 주관적으로 이루어지고 있음.
- 사전 지원서비스 부재: 자신감 및 직업능력 부족, 사업경험 및 창업관련 정보 부족, 창업실패에 대한 부담감, 신청절차의 어려움 등을 극복하기 위한 사업준비, 현장체험, 기술 습득 등 사전 지원서비스가 적절하게 제공되지 못하고 있는 실정임.
- 용자 서비스의 비용이성: 용자 사업의 경우 모두 일반 금융기관을 통해서 용자 서비스를 제공하고 있기 때문에, 최종 용자대상자로 판정이 났더라도 보증 또는 담보 등 금융기관에서 요구하는 조건을 충족시키지 못하면, 결국 용자서비스를 받지 못하게 되는 한계점이 있음. 용자금액도 사업자금으로 활용되기에는 부족한 면이 있으며, 지원금액이 큰 소상공인사업자금 용자사업의 경우에는 상환에 대한 부담이 커 취약계층들이 접근하기에 용이하지 못한 점이 있음. 한편 생업자금의 경우 추가용자가 가능하더라도 용자한도액이 정해져 있고, 또 다시 신청절차를 밟아야 하는 한계점이 있음.
- 점포임대의 비용이성: 점포임대지원사업의 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 형

태의 점포가 많아지고 있는 추세에서 점포임대지원사업이 본래 추구하고자 하는 바를 달성하지 못하게 되는 한계가 있음.

- 사후관리 미흡: 대부분 비전문인력에 의해 단순히 상환여부 및 사업운영여부에 관한 사항을 기록하는 차원에만 그칠 뿐, 사업성공을 위한 전문적인 서비스 지원이나 사후관리, 연계 서비스 등이 미흡하여, 사실상 대상자의 사업성공을 이끌어 낼 수 있는 체계가 구축되어 있지 못한 실정임.

제3절 민간 창업지원사업 현황 및 문제점

- 우리나라 외환위기 이후 최근 민간차원에서도 사회적 취약계층의 자립을 위한 창업지원사업이 실시되기 시작하였으며, 『신나는 조합』, 『한국여성경제인연합회』, 『(사)함께 만드는 세상』 등이 있음.

1. 『신나는 조합』 저소득층 창업지원사업

- 신나는 조합은 방글라데시 Grameen Bank을 모델로 하여 경제적 극빈층을 대상으로 무담보·무보증으로 생업자금을 융자해주고 회원 상호간에 지역 내 자활 공동체를 만들어 나가도록 지원하는 사단법인 부스러기사랑나눔회 산하 마이크로크레딧(micro credit) 사업기관임.
- 운영체계 및 재원: 사업운영을 담당하는 사무국과 대상자 선정 및 운영에 관한 직무를 담당하는 조합운영위원회를 두고 있음. 현재 총 5개의 지회 내 9개의 공동체를 지원하고 있고, 각 지회에서는 사례관리자로서 두레일꾼이 주모임 주최, 교육 및 훈련, 상환 및 사후점검 등의 역할을 담당함. 창업대출기금은 씨티은행(City Bank)과 그라민 트러스트(Grameen Trust)로부터 조성됨.
- 대상선정: 금융기관으로부터 자금 대출을 받을 수 없는 경제적 극빈층을 대상으로, 농촌의 경우 3,000평 이하, 도시의 경우 자산이 3,000만원 이하이고 월수입이 100만원 이하인 사람이 이에 해당됨. 우선 대출 희망자들은 5명의 공동체를 구성하여 총 40시간의 사전 의무교육(사업개발, 창업지도, 회계,

경영학습, 지도력 훈련, 인간관계 훈련 등)을 받아야 하며, 이후 조합운영위원회의 심사과정을 통과하게 되면 비로소 대출이 이루어짐.

- 용자와 상황: 대출은 5인 1조의 형태로 1인당 100만원 한도 내에서 지원되며, 담보나 보증인은 요구하지 않음. 상환조건은 연리 4%의 저리로 1년간 주(週) 분할 상환방식임.
- 사후관리: 주 1회 지회모임은 두레일꾼을 통한 지속적인 교육 및 훈련 제공 등 사후관리 서비스 제공의 의미도 내포하고 있음.

2. 『한국여성경제인협회』 저소득 여성가장 생계형 창업지원사업

- 한국여성경제인협회에서는 여성관련 정부위탁사업 중 하나로 “저소득 여성가장 생계형 창업지원사업”을 추진해 오고 있음.
- 운영체계 및 재원: 2003년 현재 정부로부터 총 20억 원을 지원받았음. 협회는 서울, 부산 등 전국에 걸쳐 11개의 지회를 가지고 있음.
- 대상선정: 지원대상은 가구당 월 소득이 99만원 이하이고 재산규모 총액이 4500만원 이하인 여성가장임. 비록 용자는 금융기관이 아닌 협회를 통해 바로 지급되나, 전세권 설정으로 채권을 확보하기 때문에 전세가 없는 신청자는 사실상 용자지원을 받기 어려운 한계가 있음.
- 용자와 상황: 용자는 1인당 2000만원 이내에서 지원을 해 주고 있으며, 용자기간은 2년을 원칙으로 하되 최장 4년까지 지원 가능함. 이자는 연리 4%이고 매분기별로 원금과 이자를 협회의 은행계좌로 납부해야 함.
- 사후관리: 자금지원 이후 별도의 사후관리는 이루어지고 있지 않으나, 협회 차원에서 다른 정부위탁사업으로 지원하고 있는 여성 관련 창업지원서비스를 본인이 희망할 경우 이용할 수는 있음.

3. 『(사)함께 만드는 세상』 저소득층 창업지원사업

- 한국사회에서 사회연대은행에 대한 논의는 외환위기 이후 일자리 창출에

대한 한계에 직면하게 되면서 본격화되기 시작하였음.

- 2001년 한국 사회에도 Grameen Bank 모델의 「신나는 조합」이라는 사회연대은행과 유사한 형태의 민간조직이 설립되기에 이르렀으나, 용자규모 및 운영방식에서 한계가 있었음.
- 이러한 필요성으로 2002년 사회연대은행 설립을 추진하기 위한 시민사회 내부의 움직임이 활발해졌고, 2003년 3월 「(사)함께 만드는 세상」이 이끄는 『사회연대은행』이 발족하기에 이르렀음.
- 『사회연대은행』은 첫째, 본격적인 의미의 마이크로-크레딧 프로그램을 운영하는 최초의 사회연대은행이라는 점, 둘째, 다양한 시민사회단체가 참여하고 있다는 점, 셋째, 취약계층을 위한 종합적인 창업지원 프로그램을 실시한다는 점, 넷째, 공적 자원과 민간 자원의 연계 가능성을 타진할 수 있는 기회를 제공하고 있다는 점에서 매우 큰 의의를 지니고 있음.

4. 한국 민간 창업지원사업의 문제점

- Grameen Bank을 모델로 탄생한 신나는 조합은 ‘한국 최초의 사회연대은행’이라고 말할 수 있으나, 아직 많은 한계점이 있음.
 - 접근의 용이성에도 불구하고 용자 한도액이 1인당 100만원으로, 창업을 하기에는 그 지원액수가 매우 적음.
 - 체계적인 사전·사후 서비스를 제공하는 체계를 갖추고 있으나, 주로 신나는 조합 자체 인력으로 이러한 서비스들을 제공하고 있고, 소상공인지원센터 등 창업전문기관과의 공식적인 연계망이 형성되어 있지 않음.
- 한국여성경제인협회의 저소득 여성가장 생계형 창업지원사업은 다음과 같은 한계를 갖고 있음.
 - 지원조건 상 담보가 있는 사람들만 용자 서비스를 받을 수 있기 때문에, 자산이 부족한 저소득층이 접근하기에 용이하지 않음. 상환금리는 낮은 편이나, 상환기간이 짧기 때문에 상환에 대한 부담이 상대적으로 큼.

- 사업성공이 높은 대상자를 선별하나, 자금지원 외에는 사전·사후 서비스가 통합적으로 제공되고 있지 못한 실정임.
- (사)함께 만드는 세상은 이제 첫발을 딛은 신생조직으로, 향후 사회연대은행이 표방하는 사업을 달성함에 있어, 제도적 위상, 세부 운영방침, 전문 지원인력 구축, 공공·민간 창업지원사업과의 연계, 기금 확보 등 안정적 운영에 있어 해결해야 할 많은 과제들이 남아 있음.
- 결국 현재 우리나라에서 공공과 민간차원에서 실시되고 있는 각종 저소득층 창업지원사업들의 문제점들을 종합적으로 고려해 볼 때, 실질적으로 ‘창업을 통한 저소득 취약계층의 자립’이라는 목적을 달성하기 위해서는, ① 안정된 채용과, ② 전문 전담인력의 지속적인 관리 하에, ③ 저소득 취약계층을 주 타겟으로, ④ 전문적이고 구조화된 창업지원 프로그램을, ⑤ 보다 용이하게 제공해 줄 수 있는 형태의 지원체계가 구축될 필요가 있음.

제5장 한국 사회연대은행의 목표와 발전전략

제1절 한국 사회연대은행의 필요성

- 저소득층 근로능력자의 좁은 취업기회 : 산업구조의 재편과정에서 노동시장이 제공할 수 있는 일자리의 규모는 크게 증가하지 않고, 저소득층 비숙련 노동자들은 더욱 좁아진 취업의 관문을 통과하기에 용이하지 않게 되었음.
- 영세자영업자 및 창업희망자의 증가 : 임금근로자로의 취업 가능성이 희박해짐에 따라 하나의 대안으로 영세자영업자가 증가하게 되었음. 이러한 상황에서도 창업을 희망하는 저소득층의 규모는 2002년 현재 약 76만명에 이르고 있음.
- 금융소외 및 신용불량의 확산 : 많은 사람들이 생계나 신용보증, 창업실패로 인해 신용불량자로 전락하고 있고, 제도금융권의 수익중심논리는 빈곤

층의 접근을 차단함으로써, 그들이 사채를 비롯한 비정상적인 형태의 대출이나 카드의 현금서비스 등을 이용하도록 조장하였던 측면이 있으며, 이를 중심으로 신용불량문제가 확산되었음.

- 기존 창업지원 서비스의 취약성 : 체계적인 시스템 하에 통합적인 서비스가 지원되고 있지 않아 취약계층의 사업성공을 이끌기에는 많은 한계점이 있음.
- 결과적으로 취업곤란자나 금융소외계층 등 사회적 취약계층들이 창업을 통해 빈곤으로부터의 탈출을 꾀하고자 할 때, 이를 적극적으로 지원할 수 있는 새로운 전문 창업지원기관이 필요함을 알 수 있음.

제2절 한국 사회연대은행의 이상과 현실

1. 한국 사회연대은행의 목표

- ‘취약계층의 탈빈곤을 위한 사회적 자본의 형성’을 지향한다는 점에서 윤리 은행(Ethic Bank)적 특성을 갖고 있으며, 취약계층에 대한 효과적인 창업지원을 한다는 점에서 민간차원의 종합적인 창업지원기관이라 명할 수 있음.

2. 한국 사회연대은행의 사회적·제도적 여건

- 한국 사회연대은행은 여수신 업무를 수행할 수 있는 금융기관으로서의 제도적 위상이 정립되어 있지 못함.
- 한국 사회연대은행은 정부와의 협력관계가 미약한 상황임.
- 한국 사회연대은행은 시민사회와의 네트워크를 구축하고 있으나, 대출자금의 모금 등 그 영역이 아직은 제한적인 상태에 머물러 있음.

3. 한국 사회연대은행의 발전방향

- 공익을 위한 특수한 형태의 금융기관으로 제도적 위상을 정립해야 함.
 - 현재 사회연대은행의 위상이 비영리민간단체(복지법인이나 사단법인)로 고

착화되어서는 금융관련 업무를 효율적으로 수행하기 힘든 상황임.

- 정부의 자활지원정책 및 창업지원사업과의 연계를 강화해야 함.
 - 기부금을 확보하는 노력에 주력하는 한편, 정부의 창업지원사업과의 관련 성하에서 부분적으로 보조금을 받는 방식 또한 함께 강구할 필요가 있음.
- 시민사회와의 유기적 관계를 구축하는데 주력해야 함.
 - 대출기금 및 운영자금뿐 아니라 풍요로운 인적자원과 서비스를 확보하기 위해서 시민사회와의 유기적 관계가 절실함.

제3절 한국 사회연대은행의 기대효과

1. 민·관 협력형 모델의 강점

- 사회연대은행의 민관협력형 모델은 공공부문의 창업지원인프라와 민간부문의 탄력적인 창업지원프로그램을 결합시켜 시너지 효과를 극대화한다는 강점을 갖고 있음.
- 창업을 희망하는 저소득층은 지역적으로 폭 넓게 분포되어 있으며, 창업능력이 매우 취약함. 이는 사회연대은행이나 공공 창업지원기관 독자적으로는 저소득층의 창업욕구를 충족시키기 힘들다는 점을 의미함.
- 이 점에서 사회연대은행의 민관협력형 모델을 통해 창업지원사업의 활성화를 도모할 필요가 있음.

2. 정부 창업지원사업과의 연계에 따른 기대효과

- 사회연대은행은 정부의 각종 창업대출사업이 갖는 한계를 보완하는 역할을 수행할 수 있음.
 - 근로복지공단 사업은 사후관리를 대행하는 역할, 보건복지부의 생업자금융자 사업은 초기상담, 창업자문, 사후관리를 종합적으로 대행하는 역할, 기초생활보장기금 사업에 대한 창업자문과 사후관리 역할을 대행할 수 있을 것임.

- 아울러 사회연대은행의 대출기금을 활용하여 자활공동체나 사회적 기업 육성에 기여할 수 있음.

3. 민간 창업지원사업과의 연계에 따른 기대효과

- 사회연대은행은 다양한 민간단체 및 기업과의 연계를 통해 다양한 자원(자금과 지원인력)을 동원하고 활용하는데 주력해야 함.
- 특히 여수신 관리업무와 창업자문 업무를 수행하기 위해서는 민간의 전문인력과의 협력이 절실함.

제6장 한국 사회연대은행의 운영체계

제1절 창업지원 절차와 내용

- 사회연대은행의 창업지원절차는 <창업지원사업 공고→대출자격 심사→사업계획 심사→창업지원→사후관리>의 순으로 이루어짐.
- 창업지원사업 공고: 창업지원대상 선정기준과 지원성격에 대해 명확한 지침(Guide Line)을 제시해야 하며, 다양한 유관기관을 통해 대상자를 모집 혹은 의뢰 받을 수 있음.
- 대출자격 심사: 저소득층 중에서도 창업경험·창업역량·창업의지와 같은 요소를 주요 심사 기준에 반영해야 함. 단, 사업계획심사는 창업전문가의 참여가 전제되어야 할 것임.
- 창업지원: 융자뿐 아니라 초기 기초교육 및 전문적인 창업훈련 프로그램을 제공함.
- 사후관리: 대출금 및 이자회수와 관련하여 지속적인 사후관리를 실시함.

제2절 대상 선정

- 대상 선정의 궁극적인 목표는, 선정과정에서부터 다양한 지원을 통해 대상자를 임파워먼트(empowerment) 시킴으로써 사업운영을 할 수 있는 능력을 가질 수 있도록 하는 것과 대상자 그룹을 정확히 구분해 내는 것임.
 - 첫 번째 단계: 소득과 자산을 자격기준으로 설정하여 일정기준 이하의 소득을 가진 사람이라면 모든 저소득층에게 기회를 부여하도록 함.
 - 두 번째 단계: 사업 성공의 잠재력을 평가할 다른 기준들, 즉, 자활의지, 사업경험, 기초능력 등을 적용함. 이 때, 미상환의 위험을 최소화하기 위해 담보와 보증인을 조건으로 세울 수 있도록 하되, 담보와 보증인이 없는 경우 이에 대한 대안으로 연대보증을 기준으로 적용하도록 함.
- 자활의지, 사업경험, 기초능력에 따라 대상자는 3그룹으로 구분가능함.
 - A그룹: 자활의지가 높고, 사업경험과 기초능력이 있는 자
 - B그룹: 자활의지가 높고, 사업경험은 없으나 기초능력이 있는 자
 - C그룹: 자활의지도 낮고, 사업경험도 없으며 기초능력도 없는 자
- 대상자 분류에 따라 심사과정을 다르게 적용함.
 - A그룹: 사업계획서 검토, 사업장 방문, 면접 등을 통해 사업성공 가능성을 진단하는데 초점을 둠.
 - B그룹: 사업경영 기초훈련과 관련된 사전교육을 이수하고 이를 시험을 통해 객관적으로 평가받는 과정이 첨가됨.
 - C그룹: 자활의지와 기초능력에 관한 사전교육 이수, 이를 점검하는 시험을 반드시 거치도록 하며, 이 과정에서 가정방문과 은행직원과의 수차례 상담을 통해 자활의지를 평가받도록 함.
- 심사주체는 단계별 선정과정에서는 은행 직원이 실시하되, 최종 심사과정에서는 융자규모에 따라 융자규모가 큰 경우에는 외부전문 심사위원회가, 융자규모가 적은 경우에는 은행 자체 심사위원회가 실시하도록 함.

제3절 대출 서비스

- 용자가 어려운 모든 대상자들에게 용자가 가능하게 하되, 용자상환의 위험을 최소화하기 위해 대상자 특성에 맞는 용자와 상환방식을 적용해야 함.

1. 용자형태

- 개인용자: 담보능력이 있는 대상에게만 가능함.
- 공동용자: 담보가 없거나 신용보증도 없는 경우에 연대보증을 통한 용자가 가능하도록 하는 것이며, 또한 공동사업을 목적으로 하는 경우에 한함.

2. 용자방식

- 용자와 상환방식이 결합되어 있는 단계적 추가용자방식 적용: 초기 용자에 대한 상환에 성공하면 계속적으로 추가용자가 가능하도록 하는 방식으로, 용자대상자들에게 사업성공 및 상환에 대한 인센티브 역할을 할 수 있음.
- 용자규모: 담보가 없는 신용대출이 대부분이라는 점, 대상자들이 상환이 가능한 선이어야 한다는 점, 사업적용에 현실성이 있어야 한다는 점 등을 고려하여 용자 규모를 결정하여야 함.
 - A그룹: 초기용자규모는 최대 2000만원 이하로 하며, 최대 5명까지 공동용자 시 1억원까지 대출이 가능하도록 함.
 - B그룹: 초기용자규모는 최대 1000만원 이하로 하며, 최대 5명까지 공동용자 시 5000만원까지 대출이 가능하도록 함.
 - C그룹: 초기용자규모는 최대 500만원 이하로 하며, 최대 5명까지 공동용자 시 2500만원까지 대출이 가능하도록 함.
- 추가용자 시에는 다양한 용자상품과 혜택으로 용자상환에 대한 인센티브가 주어져야 할 것임.

3. 상환방식

- 월 상환방식과 분납방식 모두 가능하도록 하며, 사업종류에 따라 용자자와 전문 은행직원이 함께 결정하도록 함.
- 이자율: 대상에 따라 차별적으로 적용하고, 추가용자 시 같은 비율을 적용.
 - A, B 그룹은 10%, C그룹은 7%를 적용하도록 함.
 - 이자율의 2%는 개인의 비상자금과 사회연대은행의 주식을 매입하게 함.
- 상환기간: 용자대상자와 은행이 탄력적으로 선택할 수 있도록 함.
 - A, B 그룹은 1년에서 3년, C그룹은 1년에서 2년으로 적용하도록 함.

4. 비상자금

- 용자자가 상환 시 이자에서 2%를 자동 적립하는 비상자금은 용자상환에 대한 보완장치이며, 또한 용자상환 후 인출하게 하는 저축의 효과를 가짐.
- 더불어 이자로 자동 구입되는 사회연대은행의 지분은 용자대상자들이 은행의 주주가 되도록 하여 은행에 대한 주인의식을 갖도록 할 것이며, 이는 곧 용자 상환에 대한 책임감을 강화하는데 기여하게 될 것임.

5. 지도·감독

- 용자 이전과 이후에 개인 상황과 사업에 대한 철저한 지도 감독을 실시하며, 지도 감독의 내용과 방식은 대상자에 따라 차별화 될 수 있음.
 - 용자이후에 3개월간은 매주, 그 이후에는 월 1회 정기적으로 담당직원이 사업장을 직접 방문하여 사후관리를 실시함.
 - A, B그룹은 사업운영과 관련된 전문적인 내용에, C그룹은 자활의지 강화에 중점을 둬.

제4절 교육 및 지원 서비스

- 교육 및 지원 서비스는 모든 대상자들에게 제공하되, 대상 그룹별로 지원의

내용과 교육주체, 전달방법은 달리 적용하도록 함.

- A그룹: 전문화된 기술훈련, 경영능력 향상 관련 교육, 사업에 대한 정보제공 및 영업망 지원 등 사업을 전문화시키는데 초점을 맞추어야 함.
- B그룹: 사업경영 관련 기초기술훈련을 사전 교육으로 제공하고 객관적으로 평가를 받도록 해야 함. 필요한 경우 사업이 운영되는 과정에서 A그룹과 같은 서비스를 제공받을 수 있도록 함.
- C그룹: 사업운영과 관련된 서비스보다는 자활의지를 향상시킬 수 있는 서비스들이 선행적으로 지원되어야 함.

- 이외에도 용자 대상자들끼리 자조모임을 형성할 수 있도록 하여, 지지망을 구축할 수 있도록 함.

제5절 조직구조

- 저소득층 용자지원사업은 특성상 직접적인 대상자와의 접촉이 지속적으로 유지되어야 하며, 질 높은 직원확보와 기금마련 및 사업지원을 위한 여러 단위들과의 구조화되어 있는 네트워크를 탄탄히 구성하는 것이 매우 중요함.
- 한국에서는 중앙-지역본부-영업소의 중앙집중화된 구조를 통해 중앙에서의 네트워크형성과 인력개발을 집중적으로 수행하고, 훈련받은 인력들이 하부조직 단위로 파견되어 용자 대상자와의 직접 대면하면서 설립철학에 기반한 용자지원사업을 구체화하고 실현하는 형태로 진행되는 것이 타당할 것임.
 - 본부 역할: 기금마련, 이사회 구성, 정부와 민간이 광범위하게 참여하는 중앙네트워크 구성, 질 높은 인력개발 등이라 할 수 있음. 특히 초기에는 정부의 적극적인 참여를 유도하여 기금확보와 국가위탁사업을 맡도록 함.
 - 지역본부 역할: 시·도를 기준으로 설립하여, 영업소에 대한 지도·감독을 실시하도록 하고, 용자 대상자의 교육, 영업지원, 기술지원, 기금확보를 할 수 있는 지역 네트워크를 구성할 수 있어야 함.
 - 영업소 역할: 용자 대상자 모집, 상담 및 교육훈련 실시, 용자 대상자 심사, 사업지원 및 용자 대상자를 직접 관리하는 역할을 함.

제7장 결 론

제1절 사회연대은행의 제도적 위상 정립

- 한국사회의 저소득층 창업지원모델로서 사회연대은행의 민관협력형 모델을 제안하고자 함. 그리고 사회연대은행의 설립과 발전을 위해 정부와 민간에 다음과 같이 제안하고자 함.
- 정부에 대해서는 다음 두 가지를 제안함.
 - 첫째, 공익이라는 목적을 수행하는 특수한 형태의 금융기관에 대한 법적 근거를 마련함으로써 사회연대은행이 존립할 수 있는 제도적 기반을 조성해야 함.
 - 둘째, 기존의 창업지원기금과 지원기관을 통합 또는 연계함으로써 창업지원사업의 성공률을 제고하는 조치를 취해야 함.
- 민간에 대해서는 다음 두 가지를 제안함.
 - 첫째, 정부의 저소득층 창업지원사업과의 연계를 강화하고, 이를 통해 안정적인 운영기반을 마련해야 함.
 - 둘째, 비영리민간단체뿐 아니라, 기업 등과도 폭넓은 네트워크를 형성함으로써 다양한 자원동원능력을 갖추어야 함.

제2절 사회연대은행 운영체계의 전문화

- 사회연대은행은 그 운영에 있어 가급적 많은 자원을 동원하고, 주어진 자원을 효율적으로 활용함으로써 재정적인 안정성을 높여야 함.
- 특히 상대적으로 큰 비중을 차지하는 운영비를 조성할 수 있는 구체적인 방안을 마련해야 함.
- 대상자 선정에 있어 객관적인 자격조건 외에도 자활의지나 창업경험 등 창업의 성공잠재력을 극대화시킬 수 있는 요인을 우선적으로 고려해야 함.

- 융자방식은 단계적 추가융자방식을 적용하는 등 상환율을 높일 수 있도록 설계해야 함.
- 대출금 및 이자상환에 대한 체계적인 모니터링을 해야 함.
- 사후관리는 교육기능과 지원기능으로 구분하여 전문화해야 함.
- 중앙단위와 지역단위의 조직간 역할분담을 명확하게 구분해야 함. 즉, 중앙 조직(본부)은 전문지원인력 확보, 교육 매뉴얼 개발, 사업 홍보 등의 기능에 초점을 두어야 하며, 지역본부는 지역차원의 다양한 네트워크를 구축하여 효과적인 지원기능을 수행할 수 있도록 해야 함.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

이 연구는 우리사회의 저소득층 중 창업을 희망하는 사람이 많고, 정부의 각종 창업자금대출사업이 존재하고 있으나, 그 지원을 받아 창업에 성공한 사람이 매우 적다는 사실에서 출발한다. 그리고 이들이 창업에 성공하기 위해서는 어떠한 형태와 방식의 지원이 필요한지 각국의 경험을 분석함으로써 보다 효과적인 저소득층 창업지원사업을 모색하고자 한다. 좀더 구체적으로 언급하면, 지난 10여년간 서구 각국이 민·관 협력방식으로 추진하고 있는 창업지원사업의 잠재력을 살펴보고, 이러한 실험이 한국사회에 도입 가능한 것인지, 도입이 가능하다면 어떠한 방식으로 도입해야 할 것인지를 검토하고자 한다.

2002년 경제활동인구조사 자료에 따르면, 한국사회의 비농어가 자영업자의 비율은 전체 취업자의 27.3%에 달하고 있다. 이는 미국을 비롯한 서구 국가들의 자영업자 비율이 전체 취업자의 10% 미만이라는 것을 감안할 때, 매우 높은 수준이라고 말할 수 있다. 그럼에도 외환위기 이후 한국사회에는 뜨거운 창업의 바람이 불고 있다.

그러나 한국사회에서 자영업은 두 가지 형태로 양극화되고 있는 것처럼 보인다. 하나는 자신이 가지고 있는 경영능력을 바탕으로 고소득을 벌어들이는 자영업이고, 다른 하나는 특별한 기술이나 학력을 갖고 있지 못하고 취업마저 힘든 사람들이 할 수 없이 선택하는 영세자영업이다. 이와 관련해서 많은 선행연구는 한국사회의 자영업이 이미 심각한 수준의 양극화를 경험하고 있음을 잘 보여준바 있다(류재우, 1999; 금재호, 2000).

그리고 이들은 저숙련, 저학력, 고연령 등의 공통된 특성을 갖고 있으며, 외환위기이후 산업구조의 변화에 따른 제조업 부문의 일자리 감소로 실업이나 고

용불안이 장기화되면서 다분히 비자발적인 사유로 자영업을 선택한 사람들로 구성되어 있다. 하지만 이들 중 많은 사람은 사업의 영세함과 경영능력의 부재 등 다양한 원인으로 사업 및 소득의 안정성을 갖지 못한 채, 사업중단 및 그에 따른 빈곤화의 위험에 직면해 있다.

실제로 생업자금유자를 받은 빈곤층의 창업성공률은 매우 미약하여, 90% 이상이 3년 내에 좌절을 경험하는 것으로 확인되고 있다(원종욱, 1999). 마찬가지로 근로복지공단 등이 지원하는 창업지원사업의 성공률 또한 매우 낮은 실정이다. 물론 일반 창업자의 창업성공률이 매우 낮다는 점을 고려할 때, 저소득층의 창업성공률이 그보다 훨씬 낮은 것은 당연한 일일지도 모른다.

그리고 더욱 심각한 문제는 정부나 은행을 통한 창업지원에서 소외되어 있는 집단이 상당수 존재하고 있다는 점이다. 이들은 수급자 중심의 창업자금대출 기준을 충족시키지 못해 제외되거나, 금융기관이 요구하는 담보나 보증을 제시할 수 없어서 제외되는 경우라고 말할 수 있을 것이다. 여기서 공공기관의 창업지원사업은 전체 지원금액에 비해 수혜자의 규모가 매우 작으며, 그 성과 또한 불확실하다는 점에서 지원확대가 용이한 일이 아니다. 더욱이 일반 금융기관(특히 은행)에게 저소득층 대상 창업지원은 위험성(risk)이 높은 사업이며, 대출규모도 작아 이자수익으로 창업에 따른 제반지원을 하기 힘들다는 문제점을 갖고 있다.

그렇다면 이 문제에 대한 해결방법은 존재하지 않는 것인가. 물론 그렇지 않다. 최근 유럽 각국은 한동안 잊혀졌던 창업의 가치와 중요성을 인식하고, 이를 보다 효과적으로 지원하기 위한 다양한 실험을 하고 있다. 그리고 그러한 실험 중 일부는 기대이상의 성과를 거두고 있다. 특히 비영리민간단체가 빈곤층이나 금융소외계층을 대상으로 공익성을 띠고 창업지원을 하는 사업은 흥미로운 성과를 거두고 있다. 본 연구에서는 이러한 사업을 수행하는 기관을 『사회연대은행』이라고 명명할 것이다.

이 사업은 사업이념, 지원대상, 지원방식에 있어 기존 금융기관이나 공공기관 중심의 창업지원사업과는 큰 차이를 보이고 있다. 그것은 첫째, 저소득층 창업 희망자에게 단순히 창업자금을 제공하는데 그치지 않고, 이들이 성공할 수 있

도록 정밀한 초기상담과 창업정보, 그리고 지속적인 사후관리를 담당하는 종합적인 창업지원사업이라는 점에 있다. 둘째, 민간의 전문화된 사정(査定方法) 및 지원기법을 도입함으로써 창업자문의 질을 높이고 있다는 점에 있다. 끝으로 수익성의 논리를 넘어 사회연대성을 지향하는 사업운영방식을 채택하고 있다는 점이다.

이러한 실험은 한국사회에서 지대한 관심의 대상이 되고 있다. 이미 외환위기 직후 몇몇 비영리민간단체는 방글라데시에 기원을 둔 **Grameen Bank**로부터 지원을 받아, 저소득층 여성가장을 위한 창업대출 및 지원사업을 시작하였다. 그리고 2003년 3월에는 우리 시민사회의 지원에 기초한 저소득층 창업대출 및 지원기관이 탄생하기도 하였다¹⁾.

하지만 한국사회에서 이 실험은 다음 두 가지 문제에 봉착해 있는 것처럼 보인다. 그것은 첫째, 사회연대은행이 활동할 수 있는 사회적·제도적 환경이 구비되어 있지 않다는 점이다. 둘째, 사회연대은행에 대한 경험이 일천한 상황에서 지원대상선정·대출관리·창업지원 등 운영전반에 대한 표준화된 지침(Guide Line)이 없다는 점이다.

따라서 본 연구는 한국사회 저소득층 창업지원사업의 새로운 모델로서 사회연대은행을 활성화하는데 필요한 사회적·제도적 지원체계 구축방안과 효율적인 운영방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 대상 및 방법

1. 연구대상

본 연구는 한국의 사회연대은행 또는 민·관 협력형 소액창업대출기관의 사업성과를 분석함으로써 향후 개선방향을 제시하는데 목적이 있는 것이 아니라, 이러한 기관을 설립하고 운영하는데 필요한 제도적 환경과 운영방안을 제시하

1) 이 기관의 명칭은 “(사) 함께 만드는 세상”임.

는데 목적이 있다.

따라서 연구대상은 다음 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 한국사회 저소득층의 고용·소득실태와 창업육구 그리고 공공 창업지원 사업의 현황과 문제점이 연구대상이 된다. 이것은 한국사회에 민·관 협력형 소액창업대출기관을 도입하기에 앞서 검토해야 할 사회적·제도적 여건이라고 말할 수 있다.

둘째, 본 연구에서 시사점을 도출해야 할 각국의 사회연대은행 및 이를 규정하는 사회적·제도적 여건과 운영체계 또한 중요한 연구대상이라고 말할 수 있다. 따라서 본 연구는 세계 각국의 다양한 사회연대은행을 비교하지 않을 수 없다. 이를 위해 여기서는 미국의 ACCION, 영국의 GRF, 프랑스의 ADIE, 방글라데시의 Grameen Bank를 분석대상으로 선택하였다.

2. 연구방법

앞서 언급하였던 것처럼, 본 연구는 한국 사회연대은행의 활성화 방안을 거시적·미시적 차원에서 살펴보기 위해, 각국 사회연대은행의 운영환경과 운영체계를 검토하고, 그로부터 몇 가지 중요한 시사점을 도출하게 된다. 따라서 본 연구는 비교분석의 관점에서 기술될 것이다. 그리고 이를 위해 구체적으로 사용하게 될 연구방법은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 문헌연구: 본 연구는 다음 두 가지 측면에서 문헌연구에 중심을 두고 진행되었다. 먼저 사회연대은행의 개념정립과 관련된 연구를 위해 마이크로크레디트와 관련된 이론적 연구를 참조하였으며, 각국 사회연대은행을 둘러싼 사회적·제도적 여건과 운영체계에 대한 분석을 위해 많은 선행연구와 관련 외국문헌을 참조하였다.
- 통계자료분석: 한국사회 저소득층의 기본적인 특성과 이들의 창업지원 육구 등을 파악하기 위해 한국보건사회연구원의 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』 결과를 활용하였다.

- 지침 및 현황자료 분석: 아울러 저소득층에 대한 기존의 정부 창업지원사업의 현황과 문제점을 파악하기 위해, 정부의 각종 현황자료와 지침, 그리고 이에 대한 연구문헌을 분석하였다. 특히 근로복지공단의 각종 창업지원자료, 보건복지부의 생업자금 융자관련 자료 등이 주요한 분서자료로 활용되었다.

제 3 절 연구의 주요 내용

본 연구는 한국사회에 사회연대은행을 도입·활성화시키기 위한 제도개선방안 및 운영체계 구축방안을 다루고 있다. 그리고 연구내용은 다음과 같이 구성하였다.

제2장은 1990년대 이후 급속하게 확산된 사회연대은행의 기본개념을 정의하고, 이것이 전 세계적으로 확산되게 된 배경과 주요한 유형을 구분하고 있다. 이 장은 한국사회에 낯선 사회연대은행이라는 개념을 소개하고, 이것이 각국의 경제적, 사회적, 제도적 환경에 따라 어떻게 다른 형태를 띠고 나타나는지 살펴보고 있다.

제3장에서는 각국의 대표적 사회연대은행인 미국의 ACCION, 영국의 GRF, 프랑스의 ADIE, 방글라데시의 Grameen Bank를 다음과 같은 공통된 양식에 따라 분석하고 있다. 그것은 각국 사회연대은행의 탄생배경, 사회적·제도적 환경, 운영조직, 운영방식을 소개하고, 이를 비교함으로써 한국 사회연대은행의 설립에 필요한 시사점을 도출하고 있다.

제4장은 먼저 한국사회 저소득층의 소득·고용실태와 창업욕구·창업역량 등을 분석함으로써, 사회연대은행이 지원해야 할 대상자들이 취업능력이 미약하고, 자금과 사회적 네트워크가 취약하며, 창업에 필요한 경영능력이 부족하다는 점을 규명하고 있다. 그리고 이들에 대해 제공되고 있는 현행 창업지원사업의 현황과 문제점을 정리함으로써, 사회연대은행이 교훈을 얻어야 할 사항을 정리하고 있다.

제5장은 한국사회에 생겨날 그리고 생겨나 있는 사회연대은행의 발전방향을

제시하고 있다. 특히 사회연대은행이 공익적 목적으로 창업대출 및 지원을 담당하는 금융기관으로서 기능하는데 필요한 제도적 위상에 대해 언급하고, 사회연대은행의 자금조성방식과 공공부문과의 협력방식 등을 언급하고 있다. 특히 사회연대은행의 창업자금대출사업이 갖는 일반적인 한계를 극복하는데 필요한 민·관 협력방식에 대해 언급하고 있다.

제6장은 한국 사회연대은행의 구체적인 운영방안을 제시하고 있다. 그것은 조직의 구성, 지원대상자의 선정과 관리, 창업지원의 방식, 대출금의 관리와 상환, 대출금 미상환자에 대한 조치, 다양한 민간자원의 동원과 관련해서 표준화된 지침을 제시하고 있다.

제 2 장 사회연대은행의 탄생과 발전

제 1 절 사회연대은행의 개념

1. 사회연대은행의 정의

사회연대은행이란 외국에 존재하는 특정 은행의 이름이나 이미 존재하는 특수한 형태의 금융기관에 붙여진 표현이 아니다. 한국 사회연대은행²⁾의 영어식 표현인 Social Solidarity Bank는 공인된 표현이 아니라, 사회적 취약계층의 탈빈곤을 위해 다양한 지원을 하는 ‘특수한 형태의’ 금융기관에 대한 한국식 표현이라고 풀이할 수 있다. 그럼에도 본 보고서는 사회적 취약계층의 탈빈곤 및 탈소외를 돕는 목적으로 소액대출 및 관련 지원업무를 담당하는 금융기관(Micro-Finance Institutions: MFI)을 사회연대은행이라고 명명할 것이다. 구태여 소액대출기관(MFI)을 사회연대은행이라고 부르는 이유는 이것이 사회적 소외계층의 자활·자립을 촉진하려는 목적으로 국가와 시민사회단체가 힘을 합쳐 수익성의 논리에서 벗어나 연대성의 이념에 따라 창업대출사업을 담당하고 있기 때문이다.

그러나 위에 정의한 사회연대은행이 최근 빠른 속도로 확산되고 있는 소액대출기관(MFI)과 관련해서 어떻게 정의될 수 있는가 살펴보기로 하자. 이 둘은 동일 것으로 간주할 수 있는가. 아니면, 사회연대은행을 소액대출기관의 한 유형으로 간주해야 하는가. 만일 소액대출기관이 기관 자체의 수익을 지향하기보다 저소득층의 능력과 여건을 고려하여 자활을 촉진하는 민·관 협력형 지원사

2) 한국에서는 저소득층을 위한 소액창업지원기관으로 「(사)함께 만드는 세상」이라는 사회연대은행(Social Solidarity Bank)이 2003년 3월에 발족하였다. 이 은행은 기존의 저소득층뿐 아니라, 최근 화제가 되고 있는 신용불량자 등에 대한 창업자금대출 및 창업지원서비스를 종합적으로 제공하는 ‘시민사회 주도’ 비영리형 금융기관(非營利型 金融機關)이라고 말할 수 있다.

업을 의미한다면, 사회연대은행으로서의 특성을 지닌다고 말할 수 있을 것이다. 반면에 이것이 연대성을 전제하지 않고, 고리(高利)를 지향하는 수익지향적 소액(창업)대출기관이라면, 사회연대은행이라고 이해하기 어려울 것이다. 이러한 경우, 사회연대은행은 다양한 형태의 소액대출기관 중 한 형태라고 이해해야 할 것이다.

이제 소액대출기관의 특성을 살펴봄으로서 그것이 사회연대은행으로 정의될 수 있는지 검토해 보기로 하자. 통상적으로 소액대출기관의 특성은 다음과 같이 요약되어진다. 첫째, 대상집단이 각국의 사회부조 수급자 및 실업자의 소득에 상응하는 낮은 소득을 가진 집단으로 구성되어 있다는 점이다. 둘째, 대출금액이 저소득층의 상환능력에 상응하는 낮은 규모라는 특징을 갖는다. 끝으로 대상집단에게 적절한 금융서비스를 보장하기 위해 기금과 관리비용의 부담을 떠 안으며 금융기관으로서의 역할을 수행하려는 의지를 전제로 한다(ADIE, 1999). 이 점에서 소액대출기관이란 그 탄생과 운영과정 자체에서 사회연대은행으로서의 성격을 갖고 있다고 말할 수 있다. 뒤에 분석할 소액대출기관 또한 대부분이 이러한 성격을 공유하고 있다(본 보고서 제 3장 참조).

실제로 몇몇 국가에서는 소액대출기관을 사회연대은행이라고 명명하고 있다. 대표적인 예로는 프랑스의 「사회적 목적을 가진 은행」(Crédit à but social)을 들 수 있다. 프랑스 은행법에 의해 정의된 이 개념은 공공부조 수급자나 장기 실업자 등을 대상으로 창업을 촉진하기 위한 대출기능을 수행하는 금융기관을 지칭하고, 대출의 원칙은 수익성이 아닌 연대성에 기초하고 있으며, 이 기관 대부분은 비영리민간단체로 구성되어 있다. 이 점에서 사회연대성을 강화하는 것을 목적으로 비영리 민간단체가 설립·운영하는 특수한 형태의 금융기관을 사회연대은행으로 명명하고 있는 것이다. 참고로 EFICEA의 2000년 보고서가 규정하는 사회연대은행의 정의를 옮겨보면 아래와 같다:

사회연대은행(Crédit à but social)이란 기존 은행을 이용할 수 없는 사회적 취약계층(실업자와 최소적응수당(RMI) 수급자 등)에게 10만 프랑(1700만원 미만) 미만의 자금을 대출함으로써 경제활동을 지원

하는 것을 목적으로 하는 금융기관 또는 은행을 지칭한다.³⁾

그렇다면 소액대출기관으로서 사회연대은행의 목표와 운영방식에 대해 살펴보기로 하자. 먼저 사회연대은행이란 다음 세 가지 목표 중 하나 또는 둘 이상을 가진 기관을 의미한다. 그것은 첫째, 일자리를 창출하고 경제성장에 기여할 수 있는 소규모기업에 사업초기자금을 제공하는 것을 목표로 한다. 둘째, 빈곤 완화를 위해 소득창출의 기회와 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. 셋째, 인종적·사회적 이유로 제도권 금융기관을 이용할 수 없는 기업가들이 운영하는 영세기업(micro-enterprise)⁴⁾에 금융서비스를 제공하는 것을 목표로 한다.

이어서 사회연대은행의 사업내용을 살펴보면 다음과 같다. 무엇보다 사회연대은행 업무의 주를 이루는 소액창업대출사업은 “저소득층이 생계를 위해 소규모의 사업을 시작할 수 있도록 적은 액수의 창업자금을 무담보로 대출하는 것”⁵⁾을 의미한다. 그리고 이러한 기능은 Micro-credit, Micro-finance, Micro-loan, Micro-lending, Credit à but social, Crédit Solidaire 등으로 다양하게 불리어 지고 있다. 그밖에도 창업 성공 유인을 위해 상환 성공 시 주택 구입 및 수리를 위한 자금을 대출해 주거나, 의료서비스 및 의료비를 지원해 주는 사업을 함께 수행하기도 한다.

물론 사회연대은행은 국가와 기관에 따라 대출기금 조성방식과 이자율이 다르게 나타나고 있어, 하나의 정형화된 방식을 전제하기는 곤란하다. 하지만 앞서 언급했던 세 가지 특징은 사회연대은행이 지원대상과 지원방식, 그리고 운영에 있어 비영리성을 전제로 하며, 기존 수익지향적 금융기관과 근본적인 차이가 있음을 보여주는 것이다.

3) Cyril Rollinde et Dorothée Pierret (2000), Conditions r gl entaires pour l’extension du crédit   but social en France: Rapport Final, Efacea 8쪽에서 인용

4) 영세기업(Microenterprise)은 ① 종업원 10인 미만으로 소유주 및 가족이 운영하는 기업, ② 미화 2만 5천 달러 미만의 자본금을 가진 기업, ③ 부분노동자나 무급가족 종사자를 고용하는 작은 규모의 기업을 지칭한다(OECD, 1996, 8쪽).

5) <http://www2.gol.com/users/bobkeim/money/microcred.html>.

2. 사회연대은행과 소액창업대출

이제 사회연대은행이 소액창업대출기관으로서 어떠한 특성을 갖고 있는지 살펴보기로 하자. 사회연대은행은 ① 지원대상의 성격, ② 지원대상사업의 규모 및 대출상한의 측면에서 아래와 같이 정의될 수 있다.

가. 소액창업대출의 지원대상

일차적으로 사회연대은행의 소액창업대출사업은 지원대상집단에 대한 선정기준을 통해 정의된다⁶⁾. 물론 모든 사회연대은행이 동일한 가치에 기반해서 특정 집단에게 대출을 하고 있는 것은 아니다. 기관에 따라 대상집단 선정기준은 다소 차이를 보일 수 있기 때문이다.

그럼에도 이들 기관이 지원하는 대상집단의 공통점을 발견할 수 있다. 그것은 이들이 사회적 취약계층 또는 사회적 배제집단이라는 점이다. 실제로 사회연대은행이 지원하는 사람 대부분은 은행으로부터 창업자금을 대출 받는 과정에서 상환능력이나 담보가 부족하여 대출을 거부당하는 위험도가 높은 사회적 취약계층으로 구성되어 있다. 이들은 주로 장기실업자, 편부모가구주, 장애인, 노인, 빈곤 여성가구주 등으로 구성되어 있으며, 수급자가 상당 규모를 차지하고 있다. 그리고 선진국의 일부 사회연대은행은 정부와 기존 금융기관(은행)의 지원을 받기 힘든 신용불량자 혹은 금융소외계층을 주요한 지원대상으로 하기도 한다.

이는 사회연대은행이 일반은행이 수익성을 이유로 대출을 거부하는 사회적 취약계층을 대상으로 무담보 신용대출을 한다는 점에 그 첫 번째 특징이 있음을 의미한다.

나. 소액창업대출의 대상사업과 대출상한

사회연대은행의 창업대출사업은 그것이 ‘소액’ 창업대출이라는 점에 그 특징

6) 대상집단, 대출규모 등에 대해서는 본장 2절을 참조.

이 있다. 여기서 대출금액이 소액으로 정해져 있는 가장 근본적인 이유는 대출을 희망하는 빈곤층 및 사회적 취약계층의 상환능력에 비추어 고액대출이 불가능하기 때문이다. 그렇다면 여기서 말하는 소액대출, 즉, ‘작은 사업’과 ‘적은 액수의 창업자금’이 무엇을 의미하는지 살펴보기로 하자.

먼저 작은 사업이란 ‘소기업’(Very Small Enterprise 또는 Micro-Enterprise) 또는 ‘영세자영업’(Self-Employed)을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 그렇다면 여기서 소액창업대출사업이 지원하는 작은 사업이란 주로 어느 규모의 사업을 지칭하는가.

그것은 영세자영업이나 마이크로기업(Micro-Enterprise)을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 마이크로기업에 대한 해석에는 이견이 존재하고 있다. 혹자에 따르면, 마이크로기업은 사업주 외의 피고용자가 없는 자영업을 의미하며, 소기업(Very Small Enterprise)은 피고용자 1~20인 미만의 기업을 지칭한다⁷⁾. 하지만 또 다른 해석(국제적 분류기준)에 따르면, 마이크로 기업은 ‘10인 미만의 피고용자를 가진 작은 사업체’(EU Commission과 USAID)⁸⁾나, ‘5인 미만의 피고용자를 가진 기업’(ADIE, 1999)을 지칭한다. 따라서 마이크로기업이란 대략 피고용자 5~10미만의 기업을 지칭하는 것으로 잠정적인 결론을 내릴 수 있다⁹⁾.

그리고 한국의 경우, 소기업은 ① 광업·제조업·건설업·운송업을 주된 사업으로 하는 경우에는 상시근로자수가 50인 미만인 기업, ② 앞의 업종을 제외한 업종을 주된 사업으로 하는 경우에는 상시근로자수가 10인 미만인 기업(중소기업기본법 시행령 제8조<개정 2002.5.20>)을 지칭한다¹⁰⁾. 하지만 창업자금대출

-
- 7) 유럽의 경우, 중소기업이란 20~499인 미만의 기업을 의미하며, 대기업이란 499인 이상의 피고용자를 가진 기업을 의미한다.
- 8) 유럽집행위원회에 따르면, “마이크로기업(Micro-Enterprise)이란 10인 미만의 피고용인이 있는 사업체를 의미”한다. 그리고 USAID에 의하면, 영세기업이란 무급가족종사자를 포함하여 10인 미만의 피고용인을 가진 영세 사업체를 의미한다(USAID, 2001).
- 9) 그리고 이들 사업 대부분은 종사자 규모 측면에서 작을 뿐만 아니라 비공식부문에서 운영되고 있다는 특성을 갖는다.
- 10) 중소기업기본법 시행령에 따르면, 중소기업은 ① 상시근로자수가 1천명 이상인 기업, ② 증권거래법 제2조의 규정에 의한 주권상장법인 또는 협회등록법인으로서 자산총액(직전사업연도 말일 현재 대차대조표에 표시된 자산총액을 말한다)이 5천억원 이상인 법인을 의미한다(제3조 <전문개정 2002.5.20>).

및 각종 지원과 관련해서 소기업은 제조업분야는 종사자 10인 이하의 기업, 숙박·음식업 분야는 종사자 5인 이하의 기업을 지칭하고 있다(소상공인지원센터 홈페이지 <http://www.sbdc.or.kr> 참조).

이어서 마이크로기업 또는 영세자영업을 창업하는데 필요한 대출금액은 어느 정도인가. 규모가 작은 기업이라고 해서 필요한 창업자금의 규모가 정해져 있는 것은 아니며, 설사 평균적으로 소요되는 소기업 창업자금을 추정한다 할지라도 필요금액 전부를 대출하지는 않을 것이다. 이 점에서 소액창업대출의 수준은 나라에 따라 해당기관에 따라 큰 차이를 보이게 된다. 즉, GDP 수준이 높은 국가의 소액창업자금대출 상한이 GDP가 낮은 국가의 상한선과 동일할 수 없으며, 영세한 금융기관(사회연대은행)과 비교적 기금규모가 큰 금융기관의 상한선이 같을 수 없을 것이다.

예를 들어, 방글라데시와 한국의 소액창업대출 규모는 큰 차이를 보이게 된다. 방글라데시에서는 100만원으로 소규모 창업 또는 자영업 창업이 가능하다면, 한국사회에서 100만원으로는 소규모 창업은 고사하고, 매우 영세한 자영업조차 힘들기 때문이다¹¹⁾. 더욱이 한국사회에서 100만원을 대출 받기 위해 복잡한 서류를 작성하는 경우도 많지 않을 것이다. 이와 관련해서, 유럽의 소액창업대출은 1,000EURO(약 140만원)에서 25,000EURO(약 3천5백만 원) 정도의 창업자금대출을 의미한다(FACET, 2000). 그렇다면 한국사회에서 소액창업자금 대출이란 어느 정도의 대출상한을 의미하는 것인가. 이는 보건복지부의 생업자금융자의 상한선인 대략 200만원 미만의 대출을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

다. 사회연대은행의 소액창업대출과 일반은행의 창업대출

사회연대은행과 일반은행의 대출방식이 갖는 차이점을 비교해 보면, 사회연대은행의 특성을 보다 명확하게 파악할 수 있을 것이다. 아래 <표 2-1>을 살펴보면, 두 기관 사이에는 다음과 같은 차이점이 나타난다.

11) 여기서 100만원을 예로 든 이유는 방글라데시 Grameen Bank의 1인당 대출 상한선이 100만원이기 때문이다.

기존의 은행은 수익성을 목적으로 하며, 여수신 등 제반 금융업무를 수행할 수 있도록 각국의 은행법에 의해 승인된 금융기관이다. 그리고 대출에 있어서는 담보를 비롯한 상환능력을 전제로 지원여부를 결정하며, 업무의 범위는 대출에 따른 일반관리에 국한되어 있다. 하지만 사회연대은행은 수익성이 아니라 공익성을 목적으로 제한된 금융업무를 수행하도록 승인된 금융기관이다. 따라서 대출에 있어서는 담보대출이 아닌 신용대출을 전제로 하고 있으며, 대출여부를 판정함에 있어서도 상환능력만을 고려하는 것이 아니라 가구여건과 자활의지를 매우 중요한 요인으로 간주한다.

좀더 구체적으로 설명하면, 사회연대은행의 창업대출은 비전통적인 신용평가 기준(non traditional creditworthiness assessment criteria)을 적용한다는 점에서 기존의 은행과 차이를 보인다. 그것은 ① 담보를 전제로 대출하지 않는다는 점, ② 신용대출이라고 하지만 상환능력 외에도 동기와 의지를 중시한다는 점, ③ 용자 담당자(loan officer)가 반드시 은행가는 아니라는 점, ④ 대출이 사업지원 서비스(business support service)와 함께 제공된다는 점, ⑤ 대출규모가 보통 1,000EURO(약 140만원)~25,000EURO(약 3천5백만원)로 제한되어 있다는 점, ⑥ 대출금 상환이 지연되더라도 법적인 환수방식보다 긍정적인 설득과 지원을 통해 단계적으로 환수하는 방식을 취한다는 점에서 찾을 수 있다.

그밖에도 사회연대은행은 대출기금의 구성과 관련해서 일반 은행과 큰 차이를 보인다. 일반은행이 자산에 기반을 둔 자금운영방식을 취한 것으로 반해, 사회연대은행은 현금유동성(Cash Flow)에 기반을 두고 대출을 하고 있는 것이다. 이는 사회연대은행이 자기자본규모에 따라 수익지향적으로 기금을 운용·관리·증식하기보다, 유입된 기금을 원활하게 회전시키며 대출자금으로 투입하는 방식으로 운영된다는 것을 의미한다. 이는 사회연대은행에 유입되는 기금 중 상당수가 예치금의 성격을 띠기보다 기부금의 성격을 띠고 있기 때문이다.

그리고 사회연대은행의 (소액)창업대출사업이 은행의 창업대출사업과 구분되는 가장 큰 이유는 기존 은행과 달리 단순 대출업무에 그치지 않고 창업지원과 사후관리 기능을 수행하며, 이를 위해 국가와 시민사회의 다양한 자원을 동원·결합시킨다는 점이다.

〈표 2-1〉 일반은행과 사회연대은행 대출 및 운영방식 비교

	기존 은행 서비스	사회연대은행
<p>융자방식 (Lending Practices)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 담보 요구 • 사업계획과 신용기록(financial record)에 기반하여 대상자 평가 • 법적 대응으로 상환 강요 (담보, 보증 등) • 자산 기반 융자 (asset-based lending) • 복잡한 절차로 소규모 융자에 대한 거래비용(transaction costs) 과다지출 	<ul style="list-style-type: none"> • 상호신용보증 혹은 받아들일 수 있는 대체 담보물 • 대상자 평가 시 동기(motivation), 사회적 네트워크에 의한 추천 등과 같은 사항을 참작 • 긍정적 방식을 통한 상환 유도 (단계별/순차적 융자방식, 동료 압박) • 조성기금 기반 융자 (cash-flow based lending) • 행정적 비용(administrative costs)을 감소시키기 위한 특별한 기법 채택
<p>기관환경 (Institutional Setting)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 은행법(central bank act)에 의해 규제되는 공식적인 금융 기관들 • 직원은 전문 은행가들로 구성 • 중앙집권적인 의사결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 대안적 법적 지위 (예) 재단, 신탁(trust), NGO, 유한회사(limited company) • 직원은 은행가와 비전문가가 혼재 • 비중앙집권적인 의사결정
<p>서비스 접근방식 (Promotional Policies)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 은행은 고객의 융자신청을 전제로, 공식 융자 절차에 따라 심사하며, 고객은 대출금 상환능력을 입증해야 함. • 고객은 은행을 방문할 만한 자신감과, 자신에 대해 잘 진술할 수 있는 노하우를 가지고 있음. • 영세 사업체 융자에 있어 대부분 은행들은 적극적으로 서비스를 장려하지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 융자자격이 저소득 취약계층 중심으로 구성되어 있으며, 탄력적인 융자절차에 따라 심사하며, 창업의지와 욕구를 감안하여 대출함. • 고객은 은행에 접근할 수 있는 자신감을 가지고 있지 않음. • 네트워크를 통해 지원대상자를 발굴함.

자료: FACET(2000)

제 2 절 사회연대은행의 탄생과 성장

앞서 언급했던 것처럼, 1990년대 이후 사회연대은행은 전 세계적으로 급속히 성장하고 있다. 그것은 비단 저발전국에 국한된 것이 아니다. 1990년대 초반부터 선진국에서도 사회연대은행이 빠른 속도로 증가하는 양상을 나타내고 있는

것이다. 실제로 유럽의 몇몇 국가는 사회연대은행을 은행법 상 특수한 지위를 가진 금융기관으로 인정하는 입법조치를 강구하고 있기도 하다. 그렇다면 최근 들어 사회연대은행이 급속히 성장하게 된 배경에 대해 살펴보기로 하자.

사회연대은행의 성장배경은 다음 다섯 가지로 요약할 수 있다: ① 경기침체: 임금감소, 실업증가, 높은 비율의 ‘근로빈곤층’(Working Poor), ② 지역의 일자리 창출을 좌우하는 산업 및 기업부족으로 인한 일자리 기회 부족, ③ 자영업에 관심을 가진, 혹은 자영업을 할 수밖에 없는 인구의 높은 비율, ④ 소자본 창업과 관련한 많은 장애물, ⑤ 창업대출에 대한 공급과 수요의 높은 불일치 등이 그것이다(OECD, 1996). 그리고 위의 다섯 가지 요인을 압축하면, 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 최근의 일자리 창출추세와 근로빈곤층의 직업능력에 비추어, 이들의 탈빈곤을 위해서는 취업이 아니라 창업을 촉진하는 방법이 불가피하고 이를 위한 정책적 지원이 필요하다는 점을 들 수 있다. 경제영역의 세계화가 가속화되면서 국제경쟁력을 가진 대기업과 그렇지 못한 중소기업 및 영세자영업으로 분화되고, 경쟁력이 취약한 중소기업 및 영세자영업이 많은 일자리를 상실하게 됨에 따라, 이를 지원하기 위한 국가의 적극적인 또는 간접적인 개입과정에서 사회연대은행이 증가한 것으로 해석할 수 있는 것이다.

둘째, 근로빈곤층 대부분이 심각한 금융소외(Financial Exclusion)를 경험하고 있어 창업대출을 비롯한 별도의 지원이 필요하다는 점을 지적할 수 있다. 21세기 초 각국에서 금융소외를 경험하고 있는 집단이 저소득층을 중심으로 폭넓게 확산되어 있어, 자력으로 창업을 하지 못하고 있다는 점에서 사회연대은행의 증가이유를 발견할 수 있다. 즉, 창업에 대한 저소득층의 관심이 증가하는 상황에서 저소득층이 기존 금융기관의 대출서비스를 받을 수 없는 것이 사회연대은행이 주목을 받게 된 이유 중 하나인 것이다.

셋째, 기존 은행의 창업자금대출과 정부의 창업지원 서비스가 가진 문제점을 해결하기 위해 통합적인 소액창업지원 전문기관이 필요하다는 점에서 그 탄생 배경을 설명할 수 있다. 사회연대은행이 증가하게 된 또 다른 이유는 기존의 창업지원정책이 분절적으로 작용하여 성과를 거두지 못하는 상황에서 저발전국

의 몇몇 비영리민간단체가 중심이 되어 실시했던 창업자금대출과 창업지원서비스 연계 프로그램이 소정의 성과를 거둠에 따라, 창업지원사업의 새로운 가능성을 제시하였기 때문이다.

1. 근로빈곤층을 위한 일자리 부족

사회연대은행을 중심으로 한 소액창업대출사업이 탄생하고 발전하게 된 이면에는 전반적인 일자리 부족사태에 따른 새로운 고용창출정책의 모색, 특히 중소기업 중심의 창업지원정책 강화가 자리잡고 있다. 즉, 정보통신의 발달을 통한 생산력의 급속한 발전과 노동시장의 유연화는 임금근로자를 축으로 하는 복지·노동정책의 변화를 요구하고 있고, 이러한 추세에 따라 중소기업창업을 촉진하는 정책과 근로빈곤층의 탈빈곤을 촉진하는 정책이 결합하는 양상이 나타나고 있다.

20세기말 경제영역의 세계화가 빈곤과 실업(근로빈곤)의 세계화를 초래하고 있다는 점은 잘 알려져 있는 사실이다. 이미 많은 연구결과를 통해 확인할 수 있는 것처럼, 세계화는 정치와 경제 그리고 문화영역에서 고르게 진행되는 세계화가 아니라, 경제영역의 세계화이다. 여기서 경제영역의 세계화는 각 국가간의 동등한 경쟁을 전제로 한 것이 아니라, 특정국가의 정치 및 군사력 우위에 근거한 것이라는 점을 확인할 수 있다¹²⁾. 이는 일부에서 기대하는 세계정부 또는 세계시민사회의 도래가 여전히 저발전 상태에 놓여 있으며, 세계화의 ‘거친 행진’을 저지할 능력을 갖지 못했음을 의미하는 것이다. 그 결과, 저발전국은 세계화의 흐름에 동참하기보다 그 흐름에 밀려 심각한 수준의 실업과 빈곤 문제에 시달리고 있는 것이다.

이러한 맥락에서 1980~1990년대 저발전국은 산업과 자본이 국제금융자본 혹은 국제투기자본에 노출되고, ‘인간의 얼굴을 한 구조조정’¹³⁾ 과정에서 경제

12) 이라크 전쟁을 통해 확인할 수 있듯이, 경제영역의 세계화에 비해 정치영역과 문화영역에서의 세계화는 요원한 일처럼 보인다.

13) “실제로 Unicef나 World Bank 등의 국제기구들은 1980년대 『인간의 얼굴을 한 구조조정』이라는 개념을 통해 유사한 이념을 제시하였다. 더욱이 1990년대 들어 UNDP가 제시하고 있는 『인

와 산업에 있어 자생력이 약화됨에 따라, ‘일자리 부족으로 인한 빈곤문제’가 매우 심각한 지경에 이르게 되었다(Stewart Frances, 1998). 단적인 예로, 1980년대 후반 많은 중남미 국가는 국제경쟁력을 가진 근대화된 대규모 농장을 건설함으로써 많은 농민의 일자리를 상실하였으나, 이들에게 제공할 충분한 일자리를 창출하지 못함에 따라 심각한 일자리 기근상태를 체험하게 되었던 것이다(Development GAP, 1995). 따라서 각국은 중소기업을 지원함으로써 일자리를 창출해야 할 필요성을 절감하기에 이르렀다. 하지만 정부의 지원이 취약한 상황에서 중소기업은 활성화되지 않았고, 일자리는 충분히 창출되지 않았다. 더욱이 취업에 큰 어려움을 겪고 있는 실업자 및 근로빈곤층은 일자리를 구하는데 더 큰 어려움에 직면하게 되었다. 그 결과 근로빈곤층의 상당수는 영세자영업을 통해 빈곤에서 벗어나려는 자구적 노력을 하지 않을 수 없었던 것이다. 그리고 바로 이러한 과정에서 영세창업을 지원하는 ‘민간주도’의 소액창업대출사업이 활성화되게 되었던 것이다.

비록 저발전국과 다른 상황이지만, 선진국 또한 소액창업대출사업이 활성화되고 있음을 확인할 수 있다. 1980년대 중반이후 선진국 대부분은 저숙련 노동자의 상당수가 단순 제조업에서 일자리를 상실하고 장기실업자로 전락하거나, 고용불안과 저임금에 시달리는 근로빈곤층으로 전락하는 현상을 경험하게 된다¹⁴⁾. 하지만 전체적인 고용창출이라는 측면에서 중소기업은 여전히 큰 비중을 차지하고 있다. 실제로 1995년 현재 유럽의 기업을 종사자 규모별로 보면, 소기업이나 영세자영업이 가장 큰 규모를 차지하는 피라미드 모양을 하게 되며, 그

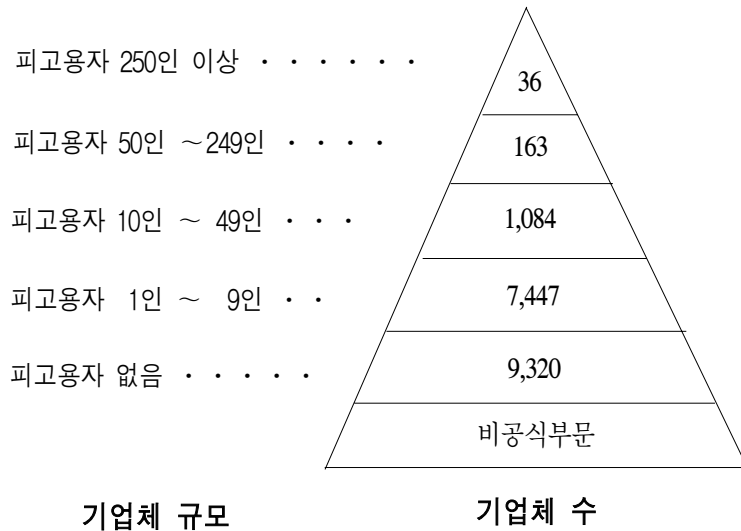
간발전』이라는 개념 또한 이와 크게 다르지 않다. 경제성장과 사회적 연대가 공존해야 한다는 것이다. 그럼에도 1980년대 이후 아프리카는 빈곤문제에 시달려 왔으며, 1990년대 초 중남미와 1997년 이후 동아시아도 동일한 문제에 직면하고 있다. 그렇다면 이 모든 이론이 현실에 뿌리내리지 못한 이유가 무엇일까. 성장과 복지를 병행 추진할 수 있는 일국적 차원의 역량이 부족했기 때문일까. 이러한 측면도 부인할 수 없을 것이다. 그러나 이들이 성장과 복지라는 두 마리 토끼를 잡기에는 환경이 매우 열악했던 것이다.”(김동춘 외, 2000) 참조

14) 울산의 자동차공장, 곧이어 상하이의 가전제품공장은 북반부 선진국의 산업지역을 강타하고, 많은 실업자를 양산한다. 북반부의 많은 제조업은 남반부의 저임금노동자에 기초한 제조업에 비해 가격경쟁력을 상실해 가고 있으며, 많은 산업체는 차츰 남반부로 이전하고 있다. 비록 정부차원에서는 기업의 해외이전을 막으려고 안간힘을 쓰고 있지만, 그것은 이미 일국 정부의 노력으로 해결될 상황은 아닌 것처럼 보인다.

아래에는 정확히 규모를 파악할 수 없는 비공식부문이 자리하고 있다. 좀더 자세히 살펴보면, 종사자 10인 미만의 소기업이 약 1700만개 존재하고 있으며, 3700만 명의 종사자가 일하고 있다(아래 그림 2-1 참조).

[그림 2-1] 유럽 기업의 종사자 규모별 분포

(단위 : 천개)



자료: ADIE (1999), 7쪽의 그림을 재인용

따라서 선진국들은 지속적으로 적정한 규모의 일자리를 창출함으로써 실업과 빈곤문제의 심화를 막는 정책의 일환으로 중소기업 창업이나 자영업에 대한 지원을 강화하지 않을 수 없는 것이다. 이는 교육 및 직업훈련에 있어 취업 일변도의 정책에서 창업에 대한 관심을 유인하는 정책으로의 변화를 수반하고 있는 것처럼 보인다¹⁵⁾. 그리고 이러한 맥락에서 소액창업대출사업은 일자리 공급의

15) 1990년대 중반이후 유럽에서 창업의 중요성을 부각시키고 있다는 점은 고등교육 과정에서 창업에 대한 강좌를 신설·강화하고, 청년창업 및 영세창업에 대한 지원을 강화하는 것에서 알 수 있다. 이와 관련된 문건으로는 EU(2000) 「Report on the Implementation of the Action Plan to Promote Entrepreneurship and Competitiveness: ANNEXES」 Vol. II 참조

측면에서 그 필요성이 증가하고 있음을 알 수 있다.

한국사회 또한 단순 제조업 분야에서 국제경쟁력 상실로 많은 일자리를 상실하고 있으며, 첨단산업과 서비스업을 통한 고용창출로는 이들에게 충분한 일자리를 제공하기 힘든 상황이다¹⁶⁾. 따라서 중소기업 및 자영업에 대한 지원강화는 매우 중요한 정책과제로 부각되고 있다. 특히, 이들이 기존 은행대출을 통해 창업에 이르기 힘든 상황에서, 한국사회 또한 사회연대은행의 필요성을 절감하고 있는 것이다.

2. 금융소외의 심화

사회연대은행을 통한 소액창업대출사업이 성장하는 또 다른 이유로 근로빈곤층을 중심으로 폭 넓게 확산되고 있는 금융소외 문제를 지적할 수 있다. 창업에 관심을 갖는 저소득층이 증가하고 있다 할지라도 기존 금융기관이 이러한 역할을 충실히 수행한다면, 이들 저소득층을 대상으로 창업자금대출을 담당하는 별도의 금융기관이 필요하지 않을 것이기 때문이다. 하지만 현실에서는 이러한 서비스를 제공하는 금융기관을 발견하기 용이하지 않다. 최근의 많은 연구결과는 저소득층은 기존 금융기관에 접근하는데 어려움이 있고, 은행은 소액대출을 통해 수익을 얻을 수 없어 이에 소극적이라는 점이 복합적으로 결합하여 금융소외(Financial Exclusion)가 나타나고 있음을 ‘실증적으로’ 보여주고 있다¹⁷⁾. 바로 이 점이 기존 금융기관과 다른 방식으로 소액창업대출을 하는 사회연대은행이 발달하게 된 가장 직접적인 원인이라고 말할 수 있다.

16) 한국사회의 경우, 중국 등과 비교해서 경쟁력을 상실한 것처럼 보이는 단순 제조업이 외국인 노동자를 통해 여전히 생존하고 있음을 알 수 있다. 하지만 이것이 국내의 비숙련 또는 저숙련의 중고령 노동자를 필요로 하는 분야가 아니라는 점에 주목해야 한다. 그것은 고용주의 욕구(건강한 저임금 노동자)와 중고령 노동자의 기대치(적정한 임금과 육체적으로 감당할 수 있는 일자리)간의 차이가 크기 때문이다.

17) 금융소외를 다루고 있는 최근의 연구로는 다음과 같은 문헌을 들 수 있다. Réseau Financement Alternatif (2003), "L'instauration d'un service universel pour remédier à l'exclusion bancaire et financière", Table ronde, 10 avril 2003; FSA(2000), "In our Out?: Financial exclusion", Consumer Research 3, July 2000 등

여기서 말하는 금융소외¹⁸⁾란 구체적으로 어떠한 현상을 지칭하는가. 금융소외란 다음 네 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫째, 금융서비스에 대한 접근으로부터의 배제(Access Exclusion)(위험도 평가를 통해 금융서비스에 대한 접근이 제한된 경우)가 그것이다. 이는 청년실업자처럼 아직 은행계좌를 개설하지 못하였거나, 신용불량자가 되어 금융서비스 이용 자체가 봉쇄된 집단을 포함하고 있다¹⁹⁾. 둘째, 조건에 의한 배제(Condition Exclusion)(대출에 따른 조건이 서비스 이용을 제한하는 경우)가 그것이다. 좀더 구체적으로 설명하면, 안정된 직장이나 담보가 없어서 은행으로부터 대출을 받을 수 없는 경우가 여기에 해당된다고 말할 수 있다. 이들은 주로 낮은 자산, 불안정한 고용상태로 인해 금융서비스에 대한 접근 자체가 차단되어있는 경우를 의미한다. 셋째, 가격에 의한 배제(Price Exclusion)(상환능력의 측면에서 대출이 제한되는 경우)가 그것이다. 이는 신용불량자도 아니고, 담보를 제시할 수 있을지라도 대출에 따른 이자를 상환할 능력이 없는 경우에 해당된다. 넷째, 마케팅 과정에서의 배제(Marketing Exclusion)(금융상품의 홍보 및 대상자 선정과정에서 배제되는 경우)가 그것이다. 이는 금융관련 대출상품 등과 관련해서 대상집단으로 포착되지 않아 이용으로부터 배제되는 경우라고 말할 수 있다. 다섯째, 자기소외(Self Exclusion)(본인 스스로 자신이 이러한 서비스에서 배제될 것이라고 생각하는 경우)가 그것이다(Kempson & Whyley, 1999).

그렇다면 구체적으로 금융소외를 경험하는 집단에 대해 살펴보자. 이들은 소

18) 저발전국에서 선진국에 이르기까지 ‘금융소외’는 매우 광범위하게 확산되고 있는 문제점이라고 말할 수 있다. 특히, 한국사회에서 금융관련제도의 정비는 다수의 신용불량자를 양산하고 있으며, 이들 중 대다수는 저소득층이라는 점을 들 수 있다. 그리고 이들은 창업은 물론이고, 취업에서까지 불이익을 받고 있다. 이점에서 이들은 새로운 정책적 지원의 대상이라고 말할 수 있다. 이 문제와 관련해서는 FSA(2000), *In or Out? : Financial exclusion: a literature and research review* 참조

19) 이미 서구사회는 신용불량 등으로 인한 금융소외 문제가 매우 심각한 지경에 이르고 있는 것으로 확인되고 있다. 아울러 한국사회 또한 신용불량자 규모가 2003년 4월 현재 약 309만 명에 이르고 있어 금융소외 또는 금융서비스로부터의 배제 문제가 매우 심각한 상황이다. 신용불량자 발생과 관련해서 그 사유를 살펴보면, 가장 큰 이유가 생계문제로 인한 것이었고, 다음으로 큰 이유가 사업실패 또는 투자실패에 따른 것임을 알 수 있다(신용회복지원위원회, 보도자료 참조(2003년 5월 15일)).

득수준의 측면에서는 빈곤층이 다수를 점하고 있고, 인구학적 측면에서는 청년층과 노년층이 다수를 점하고 있으며, 가구형태의 측면에서는 여성가장이 큰 비중을 차지하고 있다. 아울러 취업상태와 관련해서는 실업자나 고용불안계층이 다수를 점하고 있으며, 주거실태와 관련해서는 자가를 보유하지 못한 가구가 다수를 점하고 있다. 그리고 사회보장과 관련해서는 공공부조 수급자 중 금융소외계층이 상당수 발견되고 있음을 알 수 있다. 이들은 수당 및 급여를 지급 받는 계좌 외에 어떠한 다른 금융서비스도 이용하지 않는 사람들로 구성되어 있다(FSA, 2000).

이들이 금융소외를 경험하는 원인은 무엇인가. 가장 근본적인 원인은 금융서비스를 이용하는데 필요한 안정된 소득 또는 소득을 보장하는 일자리를 결여하고 있기 때문이다. 실제로 금융소외를 경험하는 청년층의 상당수는 안정된 소득을 보장하는 일자리가 없어 '아직' 금융서비스를 이용하지 못하고 있다. 노인 금융소외계층 중 상당수는 퇴직이나 사업중단 등의 사유로 소득이 발생하지 않아 '더 이상' 금융서비스가 필요하지 않은 경우라고 말할 수 있다. 금융소외를 경험하고 있는 여성 중 상당수는 지금껏 남편의 은행계좌만을 사용했던 경우나 아주 어린 나이에 미혼모가 된 경우에 해당된다. 그밖에도 실업자가 금융소외를 경험하는 경우 중 상당수는 일정 기간의 실직을 체험한 뒤에 은행계좌를 폐쇄하거나, 폐쇄되어 금융서비스에 대한 접근이 차단되는 경우이다(FSA, 2000).

이처럼 금융소외를 경험하고 있는 사회적 취약계층 및 근로빈곤계층에게 창업자금대출이란 용이한 일이 아닐 것이다. 물론 국가에 따라 빈곤층의 창업촉진을 위해 저리의 자금을 지원 또는 대출하는 경우가 존재하기도 한다. 하지만 이는 주로 선진국에 국한되어 나타나며, 저발전국은 이러한 지원 자체가 존재하지 않는 경우가 많다. 그리고 설사 정부로부터 창업자금을 지원 받는다고 할지라도 신용불량자나 일부 집단을 배제하는 경향이 존재하고 있다²⁰⁾. 따라서 저발전국에서는 국가와 기존 금융기관이 지원하지 못하는 빈곤층 창업자금 대출의 필요성 때문에, 선진국에서는 기존 금융기관과 정부 소액창업대출사업의 사

20) 특히 서구의 사회연대은행은 기존 금융기관과 정부창업지원사업이 포괄하지 못하는 사각지대, 즉, 신용불량자 등을 지원대상으로 하는 경우가 보통이다.

각지대를 해소해야 할 필요성 때문에, 소액창업대출사업과 이를 수행하는 사회연대은행이 활성화되기에 이르렀던 것이다.

3. 기존 창업지원사업의 한계

각종 창업대출 중에서도 사회연대은행이 주목을 받는 또 다른 이유는 창업능력과 여건이 취약한 근로빈곤층의 창업을 지원하기 위해서는 차별화된 운영프로그램이 필요하나, 기존의 창업대출지원기관으로는 이러한 서비스를 제공하는데 많은 한계가 있었기 때문이다.

물론 일반 창업희망자라면 창업에 필요한 정보와 기술 그리고 자금을 스스로의 힘으로 마련할 수 있을 것이며, 필요하다면 정부의 지원 또한 받을 수 있을 것이다. 하지만 창업을 희망하는 근로빈곤층의 대부분은 창업에 필요한 능력과 여건을 갖추고 있지 못하고 있다. 앞서 언급했던 것처럼, 이들 대부분은 창업자금을 대출 받기 힘든 금융소외계층이고, 창업을 성공적으로 이끌 인적자본 또한 취약한 계층인 것이다. 달리 표현하면, 이들은 ① 정보 격차, ② 경영기술 격차, ③ 자본금 격차 해소에 시달리고 있는 창업취약계층인 셈이다. 예를 들어, 중고령·저숙련 노동자, 장애인, 여성가장, 청년실업자 등은 ‘노동시장의 분절성’이나 ‘취약한 인적자본’으로 인해 취업에 어려움을 겪고 있는 것처럼, 창업에 필요한 정보와 기술 그리고 자금이 있어서도 큰 어려움을 겪고 있다. 이 점에서 근로빈곤층에 대한 창업지원사업은 이들을 대상으로 정보와 기술 그리고 자금을 통합적으로 지원하는 방식을 취해야 하는 것이다.

하지만 각국의 정부나 기존 금융기관이 제공하는 창업지원 서비스로는 이러한 욕구를 충족시키는데 한계가 있다고 말할 수 있다. 먼저 공공 창업지원기관이나 금융기관은 창업지원과 관련해서 제한된 서비스만을 제공하는 경향이 있다. 만일 근로빈곤층의 창업을 성공으로 이끌기 위해서는 창업대출에 앞서 필요한 업종선택 및 입지선정 등과 관련한 실효성 있는 서비스를 제공하고, 창업 이후에도 지속적인 사후관리를 해야 한다. 하지만 은행은 창업자금대출과 그에 따른 담보 및 신용관리에 치중하는 양상을 보이고, 공공기관은 지원대상자 선

정기준과 창업자금대출에만 치중하는 양상을 보이기 때문이다. 더욱이 근로빈곤층을 대상으로 하는 소액창업대출이 창업컨설팅과 같은 값비싼 서비스를 연계하기란 용이한 일이 아니다.

이러한 상황에서 각국의 사회연대은행은 다음과 같은 강점을 보이며, 빈곤층의 창업지원에 있어서 많은 성과를 보여 왔다. 이는 다음 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 그들은 자신이 움직여야 할 시장에 대해 매우 잘 알고 있다. 단적인 예로, 성공한 사회연대은행은 이자율보다는 접근성을 높이는데 초점을 두고 있다. 가령 소기업이 필요로 하는 것은 운용자금 및 설비교체자금 조달이라는 점에 주목해야 할 것이다. 둘째, 정확한 지원대상자 선정을 통해 창업대출에 따른 성공가능성을 극대화하고 있다. 이와 관련해서는 창업준비가 갖추어진 대상자를 선발하는 기법의 개발이 중요할 것이다. 셋째, 행정비용을 최소화하기 위해서는 대출과 모니터링 과정을 합리화하고 있다. 예를 들면, 점진적 대출확대전략(Stepping Loans)을 통해 대출손실을 최소화하는 전략을 추구하거나, 대출금 상환을 극대화하기 위해 담보를 요구하는 방식을 새로운 규제조치(대출자 상호보증, 사회적 네트워크를 통한 압력)를 개발하고 있는 것이다. 넷째, 영세기업 창업자들이 필요로 하는 것을 정확히 파악하여 제공하고 있다는 점이다. 예를 들면, 창업자들이 가장 필요로 하는 것은 ① 자금, ② 시장정보, ③ 경영기법이다. 다섯째, 성공한 기관들은 실무자의 인적자본개발을 위한 교육과 훈련에 많은 투자를 하고 있다. 여섯째, 성공한 기관들은 비용효과성과 지속가능성을 고려하여 운영되고 있다(OECD, 1996).

바로 이것이 1990년대 이후 근로빈곤층에게 창업에 필요한 정보를 제공하고, 경영기법과 기술을 교육하는 전문적인 사회연대은행이 성장하게 된 또 다른 이유인 것이다.

요약하면, 앞서 언급했던 두 가지 근본문제, 즉, 은행대출의 취약한 수익성과 정부 창업지원사업의 취약한 성과 문제를 보완할 수 있는 대안의 하나로 사회연대은행을 통한 소액창업대출사업이 각광을 받게 되었던 것이다.

먼저 은행을 활용한 지원방식의 한계를 극복하기 위해서 소액창업대출에 대해 높은 이자율을 허용함으로써 금융기관으로서의 수익성 혹은 지속성을 유지

하게 하거나, 정부 보조금으로 창업사후관리에 소요되는 비용을 충당하게 하는 방식이 가능할 것이다. 그리고 창업지원과 관련해서 소액창업대출사업의 세 가지 성장배경을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 많은 국가에서 산업구조 재편과정을 통해 일자리를 상실하고 창업을 통해 활로를 모색하는 사람이 증가함에 따라 고용창출과 빈곤퇴치 전략의 일환으로 창업대출 및 창업지원사업이 성장하였고, 이러한 맥락에서 소액창업대출사업도 함께 성장하였던 것이다. 둘째, 이들 저소득층 혹은 사회적 배제집단 중 금융소외를 경험하고 있는 집단을 대상으로 이들의 욕구와 상환능력에 맞는 창업자금을 대출할 필요성이 증가함에 따라 소액창업대출사업이 활성화되었던 것이다. 셋째, 창업을 희망하는 집단의 취약한 창업능력 및 여건에 맞게 다양한 서비스를 제공할 수 있는 기관이 부재했기 때문이다.

제 3 절 사회연대은행의 확산

2000년 4월 영국은행가협회 회장 스위니(Tim Sweeney)는 유럽 각국의 사회은행(Social Banking)²¹⁾ 사례집을 발간하는 자리에서 ‘은행업(banking)의 죽음’을 선포하였다(INAISE, 2000). 이는 오늘날의 은행이 기존 서민층을 배제하고 수익 사업에만 몰두하고 있다는 비판에서 비롯된 것이며, 새로운 형태의 금융업무를 담당하는 사회연대은행의 필요성을 상징적으로 잘 말해주는 것이다.

실제로 사회연대은행은 소액창업대출사업이 빈곤퇴치에 있어 강력한 도구가 될 수 있다는 믿음으로부터 시작되었다. 그리고 이로부터 많은 사회연대은행 모델이 개발되었고, 전 세계적으로 확산되기에 이르렀다(Anton Simanowitz, 2002). 그렇다면 2003년 현재 사회연대은행이 각국에서 어떠한 상황에 놓여 있는지 간략하게 살펴보기로 하자.

21) 여기서 사회은행(Social Banking)은 사회적 유용성을 가진 분야에서, 즉, 환경, 교육, 복지 등의 분야에서의 일자리 창출을 지원한다는 점에 그 특징이 있다. 따라서 사회은행은 사회연대은행(Social Solidarity Bank)과는 사업범위, 지원대상, 지원수준에서 차이를 보인다.

소액창업대출 사업은 1990년대 후반부터 빠른 속도로 발전하고 있으며, 이는 특정 국가에 국한된 것이 아니라, 서구의 금융시스템에 변화를 초래할 정도로 매우 강력한 것으로 확인되고 있다. 그렇다면 그 출발은 어떠했는가.

소액창업대출이 세계적으로 관심을 끌게 된 계기는 방글라데시의 Grameen Bank에 거둔 성공에서 찾을 수 있다. 그리고 이 성공은 선진국에서 매우 큰 반향을 불러 일으켰다. 실제로 미국과 유럽의 대표적인 소액창업대출기관들은 방글라데시의 Grameen Bank로부터 영향을 받았음을 감추지 않고 있다. 프랑스의 대표적 소액창업대출기관인 ADIE는 Grameen Bank의 성공에 자극을 받아 설립되었다고 말하고 있으며, 미국의 ACCION²²⁾이나 이태리의 Banca Etica도 다른 환경에 처해 있었지만 Grameen Bank에서 시사점을 발견했다고 말하고 있다. 그리고 이러한 현상은 동구의 국가들 또한 예외가 아니다. 참고로 동유럽의 선도적 마이크로크레디트인 폴란드의 Fundusz Mikro는 Grameen Bank에서 힌트를 얻어 설립된 것이었다²³⁾. 그리고 이러한 변화는 한국사회에도 영향을 미쳐, 외환위기이후 빈곤층의 창업 및 경제적 자활을 위해 Grameen Bank의 지원을 받는 소액대출기관이 생겨나기도 하였다²⁴⁾. 20세기 들어 남반구의 가난한 나라들에서 일어난 작은 변화가 북반부의 선진국에 영향을 미쳤다는 것 자체가 매우 흥미로운 일이라 하지 않을 수 없다.

그리고 사회연대은행의 성장은 국제기구로 하여금 저발전국의 저소득층 창업대출사업에 관심을 갖게 하는 계기가 되었다. 그 결과, 1990년대 후반에 이르러 많은 국제기구는 소액창업대출이 저발전국의 빈곤퇴치에 매우 큰 역할을 하고 있으며, 이러한 경험이 선진국에도 많은 시사점을 안겨주었다는 주장도 나왔다. 이러한 흐름을 대표하는 몇몇 국제적 지원조직에 대해 언급하면 아래와 같다.

첫째, “마이크로크레디트 협의회 운동(Microcredit Summit Campaign)”을 들 수

22) 참고로 1995년 미국에는 400개 이상의 기관(micro lender)들이 있는 것으로 확인되고 있다 (INAISE, 1997).

23) 이 은행은 1994년에 시작되어 지금까지 15,000건 이상의 융자 서비스를 제공하였고, 상환율 또한 95%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

24) 한국사회에서도 외환위기 직후인 2000년 Grameen Bank의 지원을 받아 ‘신나는 조합’이 탄생하였고, 빈곤여성가장을 대상으로 대출을 하고 있다.

있다. 이 조직은 세계에서 가장 가난한 인구집단 1억을 대상으로 소규모 용자 서비스를 지원하고자 하는 목표를 가지고 1997년 발족되었다. 당시 전세계적으로 1,700의 회원단체가 있고, 그 중 800개 단체는 사업단체평의회(Campaign's Council of Practitioners)에 참여하는 사업단체로 구성되어 있었다. 5년 후 이 조직에 참여한 단체는 4,500개를 넘어섰고, 사업단체만도 2,800개에 이를 정도로 성장하였다. 여기에 참여하는 기관 또한 공공 혹은 민간, 지역적 혹은 국제적, 비영리 혹은 영리, 독립적 혹은 연계적, 도시 혹은 시골지역, 규제(regulated) 혹은 비규제(unregulated) 기관 등 매우 다양하다. 그리고 이 다양성으로 인해 대상집단, 집단목표(mission), 전략, 서비스 내용, 자금조달(funding), 감독(oversight), 관리상의 전문성(managrial expertise), 기술적 정교성(technical sophistication), 운영 구조(governance structures) 등은 나라와 단체별로 큰 차이를 보이고 있다.

둘째, 국제사회경제투자자협회(International Association of Investors in the Social Economy: INAISE)를 들 수 있다. 이 조직은 1989년 벨기에에서 설립된 비영리민간단체가 출발점이 되어 전 세계적으로 조직을 확대한 경우이다. 하지만 그것이 지향하는 이념은 일반적인 소액대출기관(MFI)과 다르다는 특징을 갖는다. 즉, 일반적인 영리목적의 창업대출과는 달리, 사회경제부문(Social Economy)을 활성화시키는데 목적이 있기 때문이다. 따라서 이 조직은 사회경제부문의 활성화에 관심을 갖는 투자자들의 경험과 자금을 모아, 돈이 긍정적인 사회적·환경적 변화를 달성할 수 있는 수단이 될 수 있음을 알리는데 목적이 있다. 2001년 현재, INAISE는 오스트레일리아, 방글라데시, 벨기에, 캐나다, 콩고, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 아일랜드, 일본, 네덜란드, 폴란드, 영국, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, USA 등 총 19개국에 걸쳐, 40개 이상의 금융기관(finance organization)을 포함하고 있다. 이 기관들은 매우 영세한 사업체에 대해 잠재적 고용창출 및 사회적 기여를 위한 창업을 하도록 권장하고 있으며, 이를 위해 용자 서비스(soft banking) 뿐만 아니라 집중적인 사후관리(follow-up) 서비스를 함께 제공하도록 하고 있다. 그리고 1999년 유럽차원에서 큰 공감대를 불러일으킨 반소의 운동과 발맞춰, 일반 금융기관으로부터 배제된 인구집단, 지역(region), 부문(sector)을 지원하는데 주력하고 있다.

셋째, 미국의 대외원조실시기관(United States Agency for International Development: USAID)을 들 수 있다. 이 조직은 외채와 경제침체로 고통받고 있는 저발전국의 마이크로기업을 육성함으로써 경제개발과 빈곤퇴치라는 두 마리 토끼를 잡는 것을 목표로 하고 있다. 과거 20년 동안 USAID는 창업지원을 위해 다양한 재원을 마련하는데 주력하여 왔으며, 2001년 현재 전세계적으로 700개의 영세기업과 함께 이 사업을 추진해 가고 있다. 대부분의 기업들은 USAID로부터 창업자금 외에도 기술적 지원(Technical Assistance)을 받고, 다양한 지원 단체에 의한 간접적인 지원 서비스(시장조사, 마케팅 지원, 신상품개발 및 테스트, 기술이전, 사업 상담 등)를 제공받고 있다(USAID, 2001).

앞서 살펴보았던 것처럼, 소액창업대출사업은 가난한 나라와 부자나라를 막론하고 빈곤층의 자활·자립을 촉진하는 중요한 사업으로 자리잡아 왔으며, 많은 국제기구가 이를 위한 지원체계를 구축하고 있다.

이처럼 서로 다른 경제적 환경과 금융제도에도 불구하고 사회연대은행에 대한 이러한 반향이 일어난 이유는 무엇일까. 그것은 바로 전 세계 빈곤층이 경험하고 있는 금융소외 혹은 금융기관으로부터의 소외에서 찾을 수 있다. 가난한 나라의 빈곤층이 금융서비스로부터 소외되어 있는 것과 마찬가지로, 부자나라의 빈곤층 또한 금융서비스에 접근할 수 없었던 것이다. 이는 가난한 나라의 국민이건 부자나라의 국민이건, 담보나 보증인을 세울 수 없다면 금융서비스로부터 소외되어 빈곤의 늪에 빠져들고 있음을 말해주는 것이다.

제 3 장 외국 사회연대은행의 경험과 그 시사점

제 1 절 각국 사회연대은행의 비교

본 절에서는 사회연대은행의 대표적인 네 가지 사례(미국의 ACCION, 영국의 GRF, 프랑스의 ADIE, 방글라데시의 Grameen Bank)를 검토하기에 앞서, 이 각각의 기관이 갖는 공통점과 차이점을 비교 분석하기로 한다. 좀더 구체적으로는 각국의 사회연대은행이 ① 어떠한 배경 하에서 발생하였으며, ② 어떠한 사회·제도적 환경 속에서 분화되었는지 살펴보기로 하자.

1. 공통의 전제

앞서 언급했던 것처럼, 이들 네 국가에서 사회연대은행이 성장하게 된 일차적인 원인은 금융소의 문제에서 찾을 수 있다. 그렇다면 이 네 국가에서 금융소외는 어느 정도로 심각했는지 간략히 살펴보기로 하자.

미국의 경우, 1998년 현재 1000만 가구(전체 가구의 9.5%)가 입·출금 및 저축이 가능한 은행계좌를 보유하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들의 특성을 살펴보면, 소득이 하위 25% 이하인 저소득층의 27.9%가 계좌를 보유하고 있지 못하며, 35세 이하의 15.4%와 65세 이상의 16.2%, 실업자 가구의 30.9%, 자기 집을 소유하지 못한 가구의 20.8%가 어떠한 은행계좌도 보유하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 소득이 년 1만 달러 이하인 저소득 가구 중 신용상태가 좋지 못한(bad credit) 가구가 약 36%에 이르며, 대출에 대한 부담을 느끼는 가구²⁵⁾가 약 32.0%에 이르고 있다(Kennickell et al., 2000).

25) 여기서 대출에 따른 이자부담이 큰 가구란 대출에 따른 이자부담이 가구소득의 40%를 초과하는 경우를 의미한다.

〈표 3-1〉 미국의 신용불량 및 부채부담 곤란 가구

(단위: 해당 가구의 %)

	대출부담 가구	대출연체 가구
전 체	12.7%	8.1%
10,000 이하	32.0%	15.1%
10,000~24,999	19.9%	12.3%
25,000~49,999	13.8%	9.2%
50,000~99,999	5.7%	4.5%
100,000 이상	2.1%	1.5%

자료: Kennickell et al., 2000

이어서 영국의 경우 또한 1999년 현재 약 150만 가구(전체 가구의 7%)가 단 하나의 은행계좌도 보유하지 못하고 있으며, 저축이나 대출 혹은 보험에도 가입되어 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 그리고 금융소외의 위험에 처해 있는 한계집단, 즉, 은행계좌를 갖고 있으나 기타 다른 금융상품에 접하지 못하고 있는 가구는 전체 가구의 20%인 440만 가구에 달하고 있는 것으로 보고되고 있다(Pfirc, 2000). 그리고 영국의 경우에도 금융소외계층은 실업자, 청년층과 노인층, 여성가장 등으로 구성되어 있다.

이처럼 은행계좌를 갖지 못한 가구 및 가구주의 소득 및 취업상태가 열악하며, 신용불량 및 대출이자부담이 크다는 점에 비추어 볼 때, 이들이 새롭게 창업을 준비할 수 있는 여건은 매우 열악하다는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 바로 이것이 그들에 대한 소액창업대출이 기존의 은행과는 다른 형태의 금융기관을 통해 제공되고 있는 이유를 말해준다.

선진국에서 사람들이 창업에 도전하지 못하는 이유를 살펴보면, 소액창업대출이 발생하고 성장하는 이유를 쉽게 알 수 있다. 참고로 프랑스 인들이 창업에 도전하지 못하는 이유를 묻는 질문 중 “대출을 받기가 어렵기 때문”이라는 항목에 대해 조사대상의 48%가 그렇다고 답한 것으로 나타났다. 이는 금융·대출 서비스로부터의 소외가 소액창업대출을 활성화시키는데 가장 큰 기여를 했

음을 말해준다(ADIE, 1999).

〈표 3-2〉 프랑스인이 창업을 주저하는 이유

이유	비율
대출이 힘들어서	48%
사회보장세가 부담이 되어서	38%
재정적 위험성이 커서	36%
행정절차가 복잡해서	25%

주: 경기변동과 관련된 이유는 제외

자료: IFOP / APCE, 1999, ADIE(1999)에서 재인용

2. 사회연대은행의 두 가지 유형

앞서 언급하였던 것처럼, 금융소외라는 현상에서 사회연대은행의 탄생을 설명하였다면, 이 네 가지 사회연대은행이 각기 다른 존재양식을 나타내고 있는 이유에 대해 살펴보기로 하자. 이것은 방글라데시의 가난한 농촌에서 시작된 사회연대은행이 각국의 사회·문화적 환경과 제도적 여건에 따라 어떠한 모습으로 변모하였는지를 개략적으로 살펴보는 것을 의미한다.

먼저 사회연대은행이 존재하는 경우와 그렇지 않은 경우로 대별해 볼 수 있다. 각 국가가 처한 사회·제도적 여건에 따라, 어떤 국가에서는 사회연대은행이 수행하는 업무를 기존 은행이 수행되는 경우를 발견할 수 있으나, 다른 국가에서는 사회연대은행을 통해 별도의 소액창업대출사업을 실시하고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 또 다른 한편에서는 기존 은행을 통한 소액창업대출도 사회연대은행을 통한 소액창업대출도 모두 봉쇄된 경우를 생각해 볼 수 있다.

그리고 만일 사회연대은행이 존재하는 경우라면, 그것은 어떠한 요인에 의해 영향을 받는가 살펴볼 필요가 있다. 이는 사회연대은행의 존재 자체가 ① 각국의 제도적 여건, 즉, 금융관련제도의 독점성, ② 국가의 정책적 지원의지, ③ 시민사회(단체)의 적극적인 사업추진 노력, ④ 사회가 사용할 수 있는 자원의

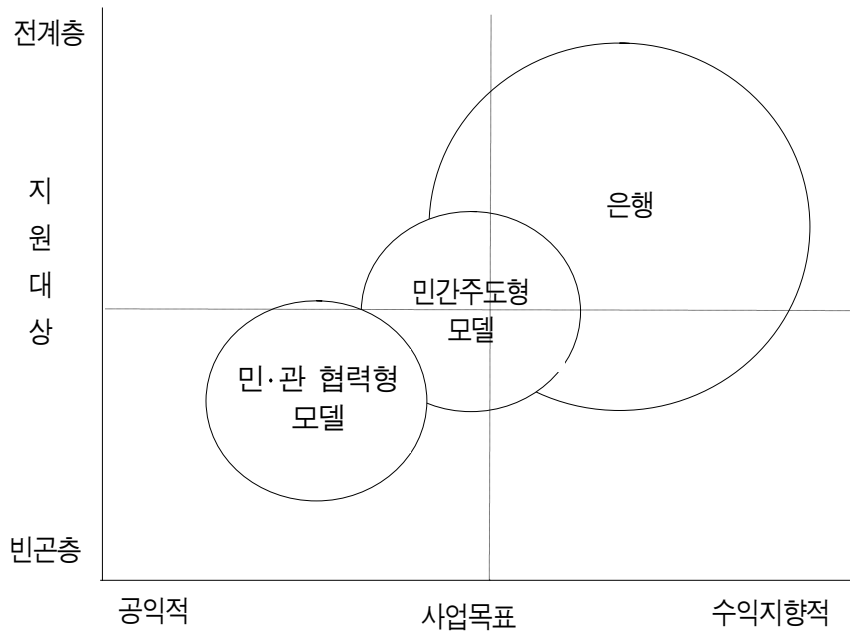
규모에 의해 어떠한 영향을 받고 있는지 살펴보는 것이다.

간략하게 정리하면, 사회연대은행은 위에 언급한 네 가지 요인간의 상호작용에 따라 민간주도형 모델과 민관협력형 모델로 분화되는 양상을 띠다고 말할 수 있다. 전자는 빈곤층의 탈빈곤을 위한 생계형 창업지원을 목표로 삼는 경향을 보인다. 즉, 장기실업자나 만성적 고용불안계층의 창업을 통해 이들의 탈빈곤과 소외극복을 지원하는 것이다. 후자는 사회연대은행의 기본방향을 빈곤층을 위한 생계형 창업지원과 사회경제(Social Economy) 활성화로 설정하는 것이다. 이는 빈곤층이 밀집되어 있는 저발전지역의 낙후된 경제를 활성화시키고 사회통합성을 강화하는 전략과 밀접한 관련이 있다. 즉, 국가와 시민사회가 빈곤층의 창업을 지원함에 있어 사회적 기업을 지향하도록 유인하는 것을 의미한다.

참고로 뒤에 설명할 네 가지 사례와 관련해서, 방글라데시와 미국의 사회연대은행은 국가가 소액창업지원사업과 관련해서 적극적인 역할을 수행하기보다, 민간에 그 역할을 맡겨두는 경우라고 말할 수 있다. 반면에 영국과 프랑스의 사회연대은행은 기존의 금융소외가 심각한 상황에서 전통적 금융기관(은행)이 소액창업대출에 적극적으로 개입하지 못하는 경우이며, 이러한 문제를 해결하기 위해 국가가 이미 각종 창업지원사업을 추진하고 있으며, 그 연장선상에서 사회연대은행을 민관협력형 모델로 발전시키고 있는 것으로 이해할 수 있다.

끝으로 민간주도형 모델과 민관협력형 모델의 특징을 그림으로 나타내면 아래 [그림 3-1]과 같다. 이 그림은 사회연대은행의 특성을 그것이 지향하는 목표와 지원대상의 측면에서 나타내고 있는 것이다. 먼저 민간주도형 모델은 빈곤층을 지원하지만 사회적 유용성을 가진 일자리나 기업의 창업보다 생계형 창업(수익지향적)을 지향하는 경향을 보이며, 지원대상에 있어서도 주로 저소득층을 대상으로 하지만 엄밀한 의미에서 저소득층에 국한되어 있지는 않다. 반면에 민관협력형 모델은 공익적 성격이 강한 기업을 창업하도록 지원하는데 초점을 두며, 공공부조 수급자를 비롯한 빈곤층 및 사회적 취약계층을 주요 지원대상으로 한다.

[그림 3-1] 사회연대은행의 생계창업형 모델과 연대형 모델



이제 구체적으로 미국의 ACCION, 영국의 GRF, 프랑스의 ADIE, 방글라데시의 Grameen Bank 등 외국의 사회연대은행에 대해 살펴보기로 하자. 논의의 중심은 각국의 사회연대은행이 어떠한 제도적 위상을 갖고 있으며, 민간주도형과 민관협력형 중 어느 것에 가까우며, 구체적인 운영방식(대상자 선정, 각종 서비스 제공, 사후관리, 대출금 상환방식, 운영체계 등)에 있어 어떠한 특징을 갖고 있는지 살펴보는데 있다.

제 2 절 미국의 ACCION

1961년 Joseph Blatchford에 의해 라틴 아메리카 카라카스에서 설립되어 빈곤층 지원사업을 실시하던 ACCION은 1973년 브라질 Recife에서 저소득 자영창업

지원을 위한 소규모 용자사업을 시작하게 되었다. Recife 프로그램이 성공을 거두자 점차 ACCION 프로그램은 라틴 아메리카의 14개 국가로 확산되었고 1991년에는 미국의 저소득층 자영창업을 지원하기 위해 ACCION USA가 설립되었다.

그 동안 ACCION은 그들의 소규모 사업을 창출시키고 용자 대상자들의 실질적인 소득을 증가시키는 데에도 기여하였다고 평가되고 있다. 미국의 ACCION 시카고의 경우 용자대상자들이 용자사업 후 사업수익이 150% 성장하였고, 사업성공으로 인한 가계 수입이 월간 578달러로 평균 33%의 소득증가를 가져왔다. 뿐만 아니라 용자 대상자들은 사업성공을 통해 자신감을 획득하고 지역사회에 대한 소속감이 증대되었으며 가족들의 삶의 질에도 영향을 미친 것으로 나타났다(ACCION International, 1997).

이러한 효과 외에도 대부분 ACCION 프로그램의 용자상환율이 95~98%에 이르렀고, 이러한 높은 상환율로 용자 상환금과 이자만으로도 조직의 재정자립도가 향상되었을 뿐 아니라 용자 규모의 증가를 가져와 ACCION USA의 경우 97년에서 99년 사이에 운영자산이 약 2배 이상 증대되었고, 용자대상자 수도 약 1.5배 증가하였으며 평균 용자금액도 약 100달러 정도로 증대된 것으로 나타났다(ACCION USA, 1997-99).

1. 대상선정

ACCION은 적극적인 홍보활동뿐 아니라 아웃리치, 협력기관으로부터 의뢰 등 다양한 경로를 통한 용자신청으로 용자를 필요로 하는 많은 영세사업자들이 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다. ACCION은 사업 성공가능성이 높으면서도 미상환의 위험을 감소시키는 자격기준과 선정절차를 도입하여 용자사업의 성공률을 높이고 있다.

용자대상자 선정 자격은 기본적으로 ACCION이 위치한 지역에 속한 18세 또는 21세 이상의 성인이면서, 5~6개월 이상 사업체를 운영하고 있거나 판매실적 및 사업전망이 있는 영세사업가를 필수 요건으로 하고 있다. 이러한 사업경험 기준은 사업을 처음 시작하려는 저소득층은 용자대상자에서 제외시키는 문

제가 있지만, ACCION이 대상자 선정기준에서부터 사업성공의 확률이 높은 자를 선정하는 장점을 지니고 있다.

이러한 기본적인 자격기준 이외에 ACCION은 한국과 마찬가지로 개인용자시 담보 및 보증인을 요구하고 있다. 그러나 담보 및 보증인이 있더라도 용자대상자 적격성 판단시 신용상태, 자활의지 등의 자격기준을 복합적으로 적용하여 자활의지가 낮거나 신용이 불량한 경우 용자대상자로서의 적격성을 부여하지 않았다. 반면에 담보 및 보증인, 신용거래가 불가능한 자인 경우라도, 강한 자활의지를 보이고 신원보증인이 대상자에 대하여 높이 평가하면 용자대상자로서의 적격성을 부여하여, 일반은행과 신용거래가 불가능한 취약계층을 용자대상자로 포괄하였다. 이와 같이 용자적격성 판단시 주요 자격기준으로 강조된 자활의지가 사업경험과 더불어 사업의 성공가능성이 높은 대상자를 선정하는데 기여하는 것으로 평가되고 있다.

더 나아가 담보 및 보증인이 없어도 자활의지가 강한 사람에게는 공동용자를 통한 대상자들간의 연대보증도 가능하도록 하여, 담보를 구하기 어려운 사회적 취약계층에게 용자기회를 부여하면서 미상환의 위험을 최소화하였다. 이러한 연대보증의 경우 이미 신뢰가 형성되어 있는 집단에게 주는 형태, 그리고 연대보증을 위해 지역 용자담당자가 마련한 모임을 통해 인위적으로 만들어진 집단에게 주는 형태가 있는데, 공동용자는 보통 3명에서 8명의 집단으로 구성되며 가족이나 같은 주거지에 살고 있는 친한 사람들끼리의 연대보증은 배제되고 있다. 최근, 인위적으로 구성된 집단은 서로 법적으로 책임을 지려하지 않는다는 문제가 있다는 많은 연구들(Burrus & Stearns, 1997)로, ACCION은 새롭게 형성된 집단보다는 오히려 동종업종에 종사하여 신뢰가 이미 형성된 사람들이나 협동조합 형태의 사업체를 발굴하여 공동용자를 주는데 주력하고 있다.

이렇게 용자대상자를 엄선하기 위해서 지역 용자담당자들은 용자신청자들의 서류심사와 더불어 용자대상자와의 직접면담, 신원보증인과의 면담 등을 적극적으로 활용하고 있다. 이러한 다각적인 방법이 용자담당자의 판단의 신뢰도를 높이고 있지만, 이에 그치지 않고 지부는 용자규모에 따라 심사위원회를 달리 구성하여 용자담당자의 보고서를 기반으로 최종 용자여부를 결정하는데 있다.

융자규모(\$5,000 이하)가 작거나 공동융자인 경우에는 담당직원, 임원, 지부장으로 구성된 내부 신용대출위원회(loan review committee)가, 융자규모(\$5,000 이상)가 커지게 되는 경우에는 신청사업 분야의 전문가들로 구성된 심사위원회가 심사하도록 하여 성공가능성이 높은 대상자를 선별하고 있다. 이러한 심사과정은 추가융자시 마다 이루어지도록 하여 미상환의 문제를 극소화하고 있다. 융자희망자의 업종이 적절하지 않은 경우 심사위원회는 업종전환 권유 등의 전문적 자문을 제공하여 융자 대상자들의 사업성공을 돕기도 한다.

2. 융자와 상환방식

미국 ACCION은 성공가능성이 높은 대상자를 선정하여 지속적으로 융자를 지원하므로 사업의 성공가능성을 배가시키는 한편 융자 종류, 융자규모 및 방식, 융자상환방식을 엄격하게 운영하여 2000년 현재 96.9%(ACCION USA, 2000)의 높은 융자상환율을 보이고 있다.

앞의 대상선정에서 언급했듯이, ACCION에서는 개인융자와 공동융자가 모두 가능한데, 융자형태와 상관없이 동일한 방식으로 융자와 상환방식이 적용되고 있다. 다만, 공동융자의 경우 집단의 재량으로 구성된 개개인의 사업에 개별적으로 또는 집단 공동사업에 사용할 수 있도록 하였으나, 융자상환은 집단의 리더가 상환금을 모아 집단 상환하는 것을 원칙으로 하고 있으며 집단의 융자신용상태는 개인의 신용으로 기록되도록 하고 있다.

총 융자규모는 최소 300달러정도이고 최대 25,000달러에서 50,000달러사이(ACCION USA, 2003)로 지부간에 차이가 있으나, 융자 및 상환방식은 지부간의 차이 없이 동일한 방식으로 적용되고 있다. 모든 지부가 융자를 받은 금액을 상환기간에 정확히 상환하면, 총 융자규모 내에서 추가 융자를 계속적으로 받을 수 있는 단계적 융자방식(steped lending methodology)을 도입하고 있다.

초기 융자규모는 2001년 현재 평균 6,177달러 이하(ACCION USA, 2001)로, 초기 이자율은 16%이며 3개월-12개월까지의 단기간 동안 이자와 원금을 월별로 분납 상환하도록 하는 한편, 융자금이 다른 용도로 사용되지 않은지 확인하고

융자상환이 제때 이루어지도록 독려하기 위해 융자담당자가 최소 2달에 한번 융자대상자들의 사업장을 직접 방문하도록 하고 있다.

첫 번째 융자를 성공적으로 상환하면, 다시 융자심사과정을 거쳐 추가융자가 제공되고, 추가 융자가 제때 상환되면 다시 심사과정을 거쳐 추가융자를 받을 수 있도록 하고 있다. 추가융자규모는 초기융자를 포함하여 2001년 현재 평균 5,191달러(ACCION USA, 2001)정도이며, 지부에 따라 추가융자 이자율은 초기 융자 시 이자율보다 10%까지 낮게 책정하여 상환의 부담을 낮추고 있다. 융자상환은 초기융자와 같이 이자와 원금을 분납하도록 하되, 상환기간을 개인의 융자규모와 상환능력, ACCION과의 신용거래실적에 따라 2, 3개월에서 60개월 까지 연장해주고 있으며, 지도감독을 위한 융자담당자의 사업장 방문 또한 지속되도록 하고 있다.

이와 같은 더 큰 규모의 추가융자를 계속적으로 받을 수 있는 단계적 융자방식은 융자대상자의 사업 확대에 대한 동기부여뿐 아니라 융자상환의 인센티브로 작용하고 있다. 융자대상자 입장에서는 이러한 융자상환과정을 통해 신용을 쌓아가면서 융자상환과정을 배우게 하는 장점이 있다. ACCION의 입장에서 단계별 상환과정이 융자대상자의 상환능력과 신용을 검증하는 장점을 지니고 있으며, 추가융자시의 재심사과정은 융자상환을 더 확실시하는 장치가 되고 있다. 또한 적은 초기융자규모, 추가융자 시 융자규모에 따른 탄력적인 상환기간, 낮은 이자율은 융자대상자의 상환을 용이하게 하고, 단기간내 월 분납 상환방식, 융자담당자에 의한 지도감독 등은 그들의 융자상환을 촉구하는 장치가 되어 융자 상환율을 높이고 있다. 또한 신용불량자인 경우 이러한 상환과정을 통해 신용이 검증되지만 융자시 상환기간, 지도감독을 엄격히 적용하므로 미상환의 위험성을 최소화시키고 있다.

3. 교육 및 지원 서비스

엄격한 대상선정, 융자 및 상환방식과 더불어 사업성공의 확률을 높이기 위해 ACCION은 융자 대상자들에게 필요한 교육 및 지원 서비스를 제공하고 있

으나, 이미 사업을 운영하고 있는 영세사업가를 대상으로 하고 있기에 교육 참여가 필수가 아닌 선택적이며, 그 교육내용도 기술훈련보다는 경영지도 등에 초점을 두고 있다. 전문화된 교육 및 다양한 서비스들이 개별화되며, 이 서비스들이 ACCION의 자체 인프라 또는 지역사회 네트워크를 활용하여 제공되는 것이 용자사업의 성공을 이끄는 요소가 되고 있다.

우선 용자대상자로 선정된 후 용자대상자들에게 자체적으로 개발한 사전교육 프로그램을 실시하고 있다. 이 교육 프로그램은 영세사업자들이 사업을 운영하는데 실제로 도움이 되는 가격결정, 품질관리, 고객서비스, 변화하는 시장환경 진단, 홍보 등과 같은 내용들로 구성되어 있다. 뿐만 아니라 이 교육내용은 용자 대상자들의 눈높이에 맞게 개발하고, 교육방식을 강의식이 아닌 비디오나 게임, 역할놀이, 집중토론 등의 용자 대상자들이 직접 참여하는 방식으로 실시함으로써 교육내용을 실제상황에서 적용 가능하도록 하고 있다. 결국 사전교육은 그 동안의 사업경험에서 부족한 점이 무엇인지를 용자대상자 스스로가 검토할 수 있도록 하므로 용자 대상자들의 만족도는 물론 교육효과도 높은 것으로 평가되고 있다.

용자대상자가 사전교육보다 한층 심화된 교육이 필요한 경우, ACCION은 지역의 전문기관과의 협력 하에 용자대상자들이 사업 운영에 필요한 교육 및 훈련을 받을 수 있도록 하고 있다. 따라서 예를 들어, ACCION Texas의 산 안토니오의 경우 지역의 중소기업개발센터(Small Business Development Center, SBDC)와의 협력을 통해 이 기관의 전문상담사들이 용자대상자들에게 사업운영에 필요한 경영기술훈련을 제공하고 있으며, ACCION 시카고의 경우 18th Street Development Corporation에 재정관리 교육을 위탁하여 용자대상자들의 훈련을 실시하고 있다.

용자가 제공된 후에도 용자대상자를 모니터링하는 동시에 지지하거나 지원하기 위해 직원들이 정기적으로 전화상담이나 사업장 방문서비스를 제공하고 있다. 이 과정을 통해 파악된 용자대상자들의 개별적인 욕구 및 문제에 필요한 교육 및 지원서비스를 개별화된 맞춤형태로 제공하고 있다. 지부설립 이전부터 사전조사를 통해 얻어진 지역의 경제현황, 서비스 제공 기관 등 사업운영에 관

련된 정보를 제공하고 있다. 더 나아가 판로확보를 위한 시장개발을 통해 영세 사업자들이 사업을 확장할 수 있도록 하고 있는데, ACCION 뉴멕시코의 경우 Furr's Supermarket과의 협정을 통해 용자대상자들이 Furr's Supermarket에서 상품을 팔 수 있도록 기본 영업망을 확충하고 있다. 이 외에도 ACCION 뉴멕시코의 경우 뉴멕시코 대학의 법률 상담소와 협정을 맺어 용자대상자들이 무료로 법률 상담을 받을 수 있도록 하는 등 사업과 관련된 다양한 서비스를 제공받을 수 있도록 하고 있다. 이러한 교육 및 지원서비스제공이 가능한 것은 지부설립 시 이미 지역 내 다양한 기관들과의 네트워크 구축되었기 때문이다.

ACCION의 정규적인 교육 및 지원서비스 외에도 사업성공에 기여하는 것이 상호간의 지지와 다양한 활동을 활발히 전개하는 용자대상자들간의 자치모임이라고 볼 수 있다. ACCION New Mexico의 Dreamweavers라는 자치모임은 사업체 운영을 효율적으로 지원할 수 있도록 자체적으로 지역사회 자원을 파악하고 사업과 관련된 토론을 실시하고 있으며, 보험, 시간관리, 회계, 장부정리 등에 관한 워크샵을 개최하고 있다. 또한 용자대상자가 운영하는 사업체의 서비스나 생산품들을 서로 이용할 수 있도록 하여 용자 대상자들간에 상호부조에 기반한 정보제공, 생산품 영업 등의 효과를 배가시키고 있다.

4. 운영체계 및 재정

ACCION은 사업경험이 있는 영세사업자들을 지원하여 이들이 빈곤선 이하로 다시 떨어지지 않도록 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 ACCION의 운영체계는 영세사업을 효과적으로 지원할 수 있도록 지역분권적 방식으로 운영되고 있는데, 이 방식은 대상자들의 사업을 각 지역에 기반한 네트워크를 구축, 활용하여 다면적으로 지원할 수 있다는 장점을 가진다. ACCION의 중앙조직은 본부격인 ACCION International과 지역 담당국으로 라틴 아메리카를 관장하는 Latin America Operations, 미국지역을 관장하는 ACCION USA로 이루어져 있다. 지역조직은 라틴아메리카를 관장하는 지역국 산하에 14개의 지부와 미국지역을 관장하는 지역국 산하에 6개의 지부가 있으

며 지역이 넓은 경우에는 출장소²⁶⁾(satellite office)를 두고 있다.

본부격인 ACCION International은 5개의 부서와 이사회로 구성되어 있으며, ACCION은 지부를 중심으로 한 지역분권적 방식을 취하고 있어 본부의 주요 역할은 지부설립지원업무, 운영지원업무, 융자상품 등 프로그램 지원업무에 중점이 주어진다. 우선 지부설립 업무로서, 해당지역 영세사업자들과의 면담을 통해 신용대출에 대한 욕구를 파악, 지역의 경제적 환경 및 빈곤계층의 신용대출의 이용가능성, 지역사회 내 은행, 기업, 재단 등과 접촉을 통한 ACCION 프로그램에 대한 관심도와 네트워킹의 가능성 여부를 파악하고, 이를 바탕으로 지부설립 여부를 결정한다. 다음으로 운영지원업무는, 지부설립 결정이후에 지부 운영에 필요한 인력을 모집, 훈련하여 지부에 배치하고, 운영 중에도 필요한 기술지원과 직원훈련을 지원함으로써 원활한 융자업무가 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 프로그램 지원업무는, 운영 매뉴얼 제공과 설립이전의 지역조사 내용을 기반으로 각 지부에 적합한 융자상품 및 서비스를 개발하여 지부가 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 것이다.

ACCION International의 이러한 역할은 금융시장부, 홍보부, 재무·행정부, 연구·개발·정책부, 자원개발부와 같이 세부적이고 전문화된 부서와 21명으로 구성된 이사회를 통해 이루어진다. 이사회의 구성원은 라틴아메리카 및 미국지역의 기업, 마케팅 기관, 금융기관, IMF, 민간단체 등의 대표자들로서 사실상 자금, 사업과 관련한 모든 지원들을 가능하게 할 수 있는 사람들로 이루어져 있다. 이러한 전문성을 기반으로 한 이사회는 조직운영 및 주요정책 결정에 참여, 기금 모금 역할은 물론, ACCION 운영방식의 중심인 네트워크 형성에 핵으로서 역할을 담당하고 있다. 또한 이사회는 각 지부 이사회와 월 1회 접촉을 통해 지부의 조직운영과 정책결정에 참여하고 있어, 결국 ACCION의 저소득층의 사업을 지원하는 모든 활동에 기여하고 있다.

이러한 본부의 지원 하에서 지역담당국인 ACCION USA은 본부와 지부간의 매개의 역할을 담당하고 있다. 지역의 융자프로그램과 연간예산운용에 대한 관

26) 관찰지역이 넓은 ACCION Texas는 10개의 출장소가 있음.

리 및 평가를 실시하고, 이를 본부에 보고하여 본부차원에서 각 지부의 현황을 파악하고 지원할 수 있도록 한다. 또한 ACCION USA 산하 각 지부의 융자프로그램 운영에 필요한 기술적인 지원 및 훈련을 제공하고, 자원개발활동을 통해 기금을 마련하는 활동을 하고 있으며, ACCION 활동에 필요한 자원봉사자와 대학생 인턴을 모집하여 배치하는 역할을 한다.

실제 ACCION USA의 융자 프로그램은 New York 외 8개 지역의 지부(Associates)에서 실시되고 있다. ACCION의 각 지부는 융자대상자의 규모에 인원과 구성에 차이가 있으나, 임원(executive officer), 융자담당자(loan officer), 행정담당직원(administrative assistant), 자원봉사자 등으로 구성되어 있다. ACCION 지부는 분권화된 체계로 독자성을 가지고 운영되기 때문에 융자지원서비스와 함께 지부의 재정을 스스로 확보하는 것이 지부의 주요한 역할이 되고 있다. 지부의 재원확보는 대부분 기금모금활동이나 융자프로그램 운영을 통해 이루어지며, 정부 지원금(20%), 지역 내 민간기부금(50%), 기금에 대한 이자수익과 융자 수수료 및 상환이자, 연체료 등 융자프로그램을 통한 자체 자금(30%) 등으로 구성된다. ACCION의 재원 중 50%로 가장 많은 부분을 차지하고 있는 민간기부금은 지역조직의 특성을 살려 지역 내 지역은행, 상공회의소, 재단, 기업 등과의 협력관계를 통해 마련하고 있는데, 기부한 기업들은 국세법에 의한 세금공제와 같은 인센티브가 주어져 재정 확보에 도움이 되고 있다. 정부지원금은 ACCION이 저소득층, 소수민족, 난민과 같은 사회적 소외계층을 대상으로 이들의 자립을 지원하고 있기 때문에 정부로부터 지원이 가능하다. 이와 같이 ACCION은 재정확보에서도 지역 내 정부, 민간단체 등과의 네트워크를 적극적으로 활용하고 있음을 알 수 있다. 한편 ACCION의 자체자금은 전체 재원 중 약 30%를 차지하고 있지만, 자체자금의 비중을 늘려 재정자립도를 높이는 것을 목표로 하고 있다. 특히 ACCION 프로그램의 융자상환율이 95~98%에 이르면서 융자 상환금과 이자만으로도 조직의 재정자립도가 향상되었고, 이는 융자규모의 증가를 가져와 더욱 많은 필요로 하는 사람들에게 융자제공 기회를 확대할 수 있는 긍정적인 결과를 가져왔다. ACCION USA의 경우 97년에서 99년 사이에 운영자산이 약 2배 이상 증대되었고 융자 대상자의 수도 약 1.5배

증가하였다(ACCION USA, 1997~99).

지부 이사회는 ACCION 지부가 용자프로그램을 효과적으로 운영될 수 있도록 지역 내 네트워크 구축에 가장 주력하고, 이외에 ACCION의 활동을 지역사회에 알리고 기금을 모금하는 역할, 재정 감사 및 직원 업무수행에 대한 평가 업무 등을 수행한다. 이러한 업무를 수행할 수 있도록 지부의 이사회는 지역내의 법률, 금융, 재정, 마케팅, 홍보, 기금모금 등에 대한 전문지식을 갖춘 지역사회 내 유력 인사들로 구성하고 있다.

또한 용자 대상자와의 접근성을 높이기 위해서 지부가 관할할 지역이 넓은 경우에는 지부 산하에 출장소(satellite office)를 두고 있다. 지부 및 출장소(satellite office)에는 용자를 전문적으로 담당하는 직원(loan officer)이 직접적인 용자서비스를 제공하는데, 대상자들에게 용자에 대한 정보제공, 용자신청서 접수, 용자대상자에 대한 신용조사와 용자자들에 대한 지도·감독을 실시하는 등 용자 및 상환과정 전반에 대한 관리를 직접 담당하고 있다.

이 외에도 ACCION USA의 각 지부는 대상자들에게 용자 외에 필요한 다양한 서비스를 제공하기 위해 지역사회 내 여러 기관들과 협력관계를 구축한다. 특히 용자 대상자를 확보하기 위해서 지부 자체적으로 홍보 및 아웃리치 프로그램을 실시하기도 하지만, 협력기관인 금융기관을 통해 낮은 신용거래 실적 등으로 금융기관의 용자조건을 충족시키지 못해 용자를 받지 못하는 영세사업자들을 의뢰 받기도 하며, 훈련기관을 통해 훈련자 중 사업자금 용자를 희망하는 사람들을 의뢰 받기도 한다²⁷⁾. 또한 용자 이외에 용자대상자들이 사업에 성공할 수 있도록 사업과 관련된 전문훈련, mentoring, 기술지원 등의 서비스를 지원 받을 수 있도록 대학이나 사회복지기관, 훈련기관 등과 네트워크를 형성하고 있다. 더불어 사업자들의 판로개척 및 시장개발을 지원하기 위해 일반기업과도 협력관계를 구축하고 있다²⁸⁾.

27) 예를 들어 ACCION Chicago의 경우 18th Street Development Corporation과 협력관계를 구축하여 서로 클라이언트를 의뢰하도록 하고 있는데, ACCION 시카고의 용자대상자들은 Corporation에서 훈련을 받을 수 있으며 Corporation의 훈련생들은 ACCION Chicago의 용자프로그램에 참여할 수 있도록 하고 있다.

28) ACCION New Mexico의 경우 Furr's Supermarket과의 협정을 통해 용자대상자들이 경영, 장

결국 ACCION 운영체계의 특징은 전문적인 부서의 세분화와 전문성을 가진 이사진의 구성, 각 지부의 독자성을 살려 지역 내 다양한 기관들과의 탄탄한 네트워크 형성하여 용자자들에게 다면적인 서비스를 지원할 수 있도록 한 것에 있다. 이러한 네트워크를 이용한 운영체계는 용자가 필요한 사람들에게 접근성을 높이고 사업에 필요한 기술, 정보제공 및 영업망 확보 등 실제로 사업을 성공시키는데 커다란 기여를 하고 있다.

제 3 절 영국의 GRF

영국 정부는 1997년부터 실업자, 장애인, 고령자 등 사회적 취약계층에 포커스를 두면서, New Deal 프로그램 등 다양한 고용 지원사업을 적극적으로 도입하기 시작하였다. 아울러 빈곤율이나 실업률이 상대적으로 높은 사회-경제적 취약지역(disadvantaged area)을 중심으로, 경제 활성화 및 고용창출, 지역개발 차원에서 소규모 사업체 활성화를 위한 다양한 정책을 추진해 오고 있다. 그리고 이를 위해 다양한 인프라를 구축하고 있다(아래 그림 3-2 참조).

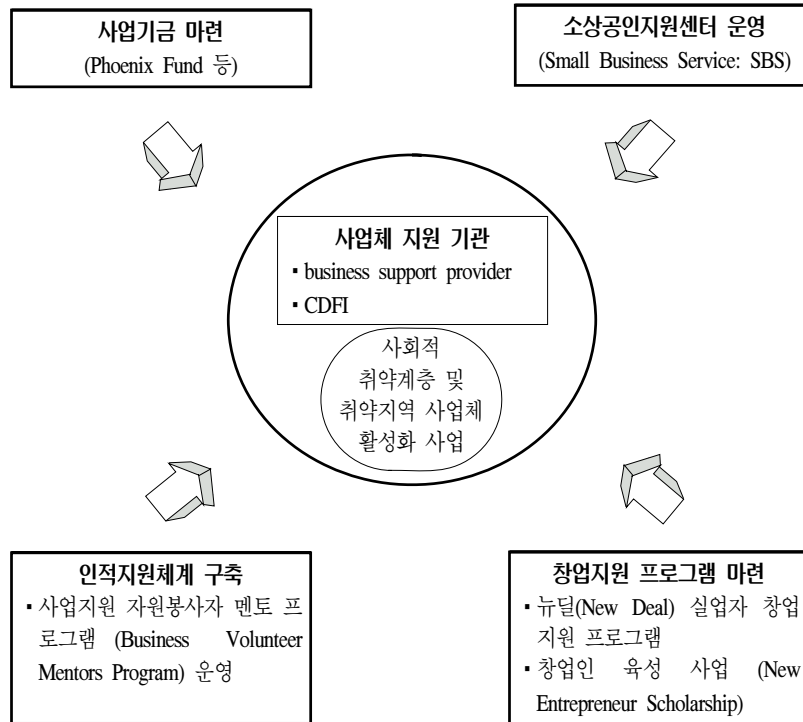
첫째, 실업자 고용지원정책인 New Deal 정책의 옵션 중의 하나로 1998년 실업자 창업지원 프로그램을 도입하였다. 창업을 희망하는 장기 실업자들은 초기 Gateway 단계를 거쳐 사업계획서를 작성하고, 6개월의 옵션 기간 동안 Prince's Trust와 같은 사업체 전문 지원기관을 통해 창업을 준비하고 훈련을 비롯하여 다양한 창업지원서비스를 받을 수 있다. 그리고 옵션 기간이 끝난 후에도 2년 동안 지속적인 사후관리 서비스를 제공하도록 되어 있다²⁹⁾.

둘째, 사회-경제적 취약지역 내 사업체 활성화 사업을 추진할 수 있는 재원으로, 무역산업부(Department for Trade and Industry: DTI) 주도하에 1999년 11월

사, 운영, 가격결정, 포장기술에 대한 훈련을 받을 수 있도록 하고, 향후 Furr's Supermarket에서 상품을 팔 수 있도록 하고 있다.

29) 1998년 실업자 창업지원 프로그램이 시작된 후 2000년 6월까지 총 2,199명의 실업자들이 창업에 성공하였고, 그 중 448명은 독립적으로 사업을 운영해 나갈 수 있을 만큼 성장한 것으로 나타났다.

[그림 3-2] 영국의 창업활성화를 위한 인프라 구축



“포에닉스 기금(Phoenix Fund)”을 조성하였다. 조성된 기금 규모는 £3천만(약 570억)에 이르며, 이 기금을 통해 지역사회 내 사업체 지원 기관(business support providers)이나 지역개발파이낸스기관(Community Development Finance Institution: CDFI)에 자금을 직접 공급하거나, 이러한 기관들이 금융기관으로부터 자금을 빌리고자 할 때 보증지원을 해 주기도 하며, “사업지원 자원봉사자 멘토협회(Business Volunteer Mentors Association)”에 운영자금을 지원해 주기도 한다.

셋째, 사회-경제적 취약지역에서 전문적이고 밀착적인 사업 상담 및 지원이 이루어질 수 있도록, 2000년 4월 무역산업부(DTI) 산하에 소상공인지원센터(Small Business Service: SBS)를 설립·운영하기 시작하였다.

넷째, 사회적 취약계층은 자신감 및 사업기술 부족, 자금 부족, 창업지원사업에 대한 정보 부족 등으로 창업을 하는 데 있어 많은 장애요소를 지니고 있다는 점을 감안하여, 국가적 차원에서 “창업인 육성사업”(New Entrepreneur Scholarship Scheme)을 지원하고 있다. 즉, 사회-경제적 취약지역 내 영세 창업자들을 대상으로 ‘지역 비즈니스 스쿨’(local business school) 프로그램을 통해 패키지화된 전문 창업교육·훈련과정을 제공하는 사업을 운영하고 있다. 이 사업은 2000년 맨체스터(Manchester), 코넬(Cornwall), 그리이치(Greewich) 등 세 지역을 중심으로 시범사업을 거친 후, 2001년 8월부터 정식 사업으로 도입되었으며, 지역 내 사업체 지원 전문기관, New Deal 관련 기관 등과 함께 네트워크를 구축하여 프로그램이 운영되고 있다.

위에 언급한 네 가지 형태의 지원사업 중 여기서 다루게 될 기관은 지역개발 파이낸스기관(CDFI)³⁰⁾ 중 하나인 Glasgow Regeneration Fund(GRF)이다. CDFI는 민·관 협력방식으로 창업의지와 기술이 있음에도 불구하고 시중은행을 통해 사업자금을 마련하기 힘든 사람에게 소액창업융자를 함으로서 지역사회를 개발하는 기관이다. 대부분의 CDFI는 자선조직(charitable organization)이나 신탁(trust) 등의 형태를 띄고 있으며, Prince’s Trust나 ICOF처럼 전국적 차원에서 프로그램을 운영하는 기관도 있으나, 해당 지역사회 범위 내에서 관련 공공 혹은 민간 부문과의 긴밀한 파트너십 구축을 통해 지역사회 개발전략 차원에서 소규모 융자 사업을 추진하고 있다.

GRF는 스코틀랜드의 Glasgow 지방에서 성공적인 지역사회개발 사례 중의 하나로 평가되고 있다. GRF는 영국 스코틀랜드의 Glasgow 지방에서 가장 취약한 지역(Regeneration Area³¹⁾)을 중심으로, 소액 융자사업을 통해 소규모 사업체를

30) 영국 내 CDFI에는, Aspire Microloans for Business Ltd, Black Business In Brimingham, Community Finance Solutions, Finance Wales Plc, Industrial Common Ownership Finance Limited(ICOF), London Rebuilding Society, Manchester Enterprise, Portsmouth Area Regeneration Trust(PART), Shared Interest Society 등이 있다.

31) “Regeneration Areas”란, 영국의 스코틀랜드 지방정부가 실업률, 빈곤율 등을 감안하여 매우 취약한 지역(disadvantaged area)이라고 인정한 지역을 말하며, 유럽 차원에서 이러한 지역은 “Community Economic Development Areas”로 간주되어진다. Glasgow에는 Castlemilk, Drumchapel, East End, Glasgow North, Gorbals, Govan, Greater Easterhouse, Greater Pollok 등 8

개발하고 육성함으로써 고용창출 및 지역사회 발전을 도모하고자, 1993년 Developing Strathclyde Ltd(DSL)³²⁾에 의해 창설된 비영리 조직이다.

GRF는 활동과 지원규모 면에서 기대 이상으로 성장해 왔으며, 1994년 1월 첫 용자를 시작으로 1999년 3월말까지 대출된 총 용자건수는 227건인 것으로 나타났고, 총 용자규모는 £ 1,918,741(약 37억 원)에 이른다³³⁾. 동기간 용자 건당 평균 4~6개의 고용창출 효과를 보인 것으로 나타났고, 3년 이상 생존하고 있는 사업체 비율은 44%인 것으로 나타났다(FACET, 2000).

1. 대상선정

GRF는 지역 미디어에서 기금(fund)활동에 대한 아티클들을 통해 지역사회에 잘 알려져 있다. GRF는 클라이언트를 모집하기 위해 지역사회 내 고용지원센터, 도서관, 지역경제개발기업체(LED C) 등에 홍보책자를 배포하며, “Business Shop Network” 상에 무료 전화서비스 번호를 게시하는 방법을 활용하기도 한다. 그러나 대부분의 클라이언트들은 LEDC를 통해 의뢰되고 있기 때문에, 주요 클라이언트 모집은 이러한 LEDC에서 일하고 있는 사업 상담사(business advisor)들을 통해 이루어진다. 더욱이 LEDC는 일반 시중은행과의 파트너쉽 구축을 통해 일반 시중은행에서 용자 서비스를 받지 못하는 클라이언트들을 직접 의뢰 받기도 한다.

용자 대상은 높은 실업률과 매우 취약한 사회-경제적 구조를 가지고 있는 Glasgow의 8개 Regeneration Areas 내에 있는 소규모 사업체이며, 1인 자영업자 혹은 공동사업자 뿐 아니라 유한회사(limited company)도 신청 가능하다³⁴⁾. 제

개 지역이 Regeneration Areas로 지정되어 있다.

32) DSL은 지역개발파이낸스기관(Community Development Finance Institution: CDFI) 중 하나로, “기업신탁(enterprise trust)” 형태로서 “소비자 크레딧 법률 1974(Consumer Credit Act 1974)” 하에 크레딧 허가증(consumer credit licence)을 가지고 있다. DSL은 다양한 사회-경제적 용자 기금을 운영하고 있으며, 이 기금을 통해 사회-경제개발기관 및 영세 사업체에게 용자금(loan finance)을 제공하고 있다.

33) 동기간 평균 용자규모는 £ 8,500(약 1천6백만 원)인 것으로 나타났다.

34) 보통 절반 정도는 신규 창업 사업체들이고 절반은 기존에 운영되고 있는 사업체들이다.

조업과 서비스업 부문을 우선 지원대상으로 삼고 있으며, 쇠퇴하고 있는 업종에 대해서는 지원대상에서 제외하고 있다. 그리고 실행 가능성(viability)이나 지속성(sustainability)이 높고, 판매나 이윤 측면에서 중장기 성장이 가능한 사업체를 중심으로 지원하되, 고용창출 등 지역사회 내 사회-경제적 부분에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있는지 여부도 함께 고려하고 있다.

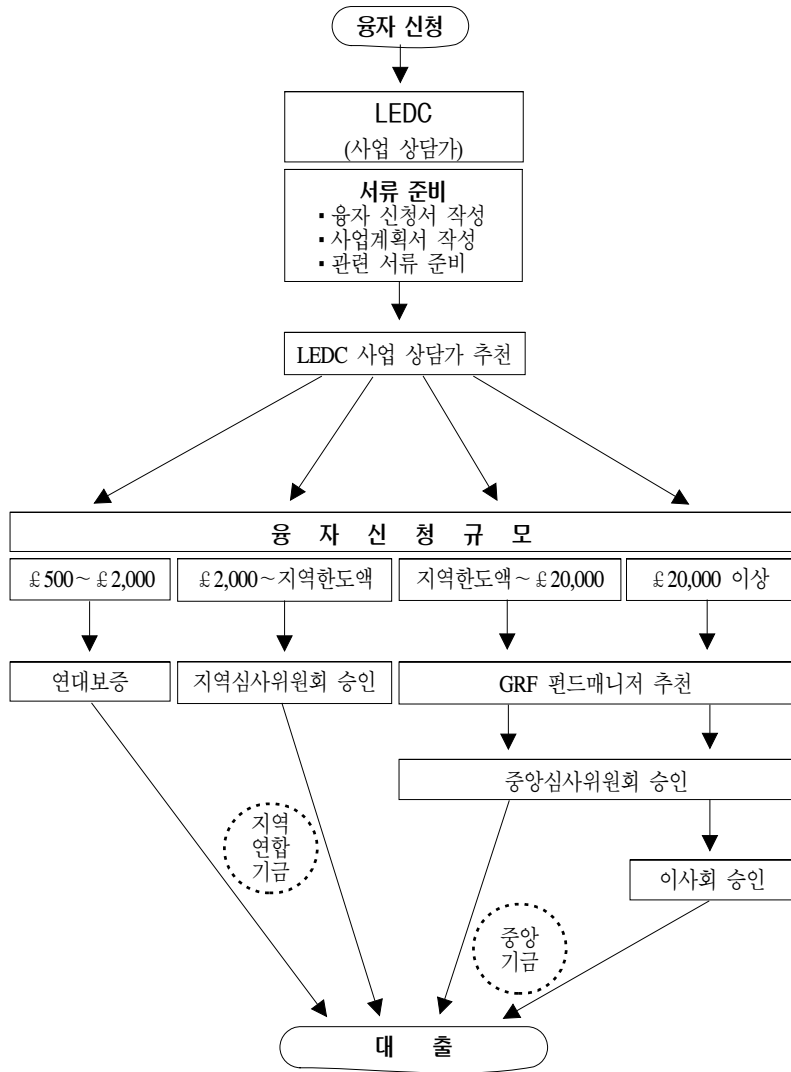
한편, GRF 운영 지침(manual) 상에는 용자 시 클라이언트로부터 담보 및 보증을 요구하도록 되어 있다. 즉, 작은 규모의 영세 사업체인 경우 보증(personal guarantees)을, 상대적으로 큰 규모의 사업체인 경우 사업체 부동산(business property) 등과 같은 담보를 요구하도록 되어 있다. 그러나 실제로 GRF는 클라이언트로부터 보증이나 담보를 요구하기를 매우 꺼려하며, 보통 심사과정 상에서 사기성이 발견되지 않는다면 보증이나 담보를 큰 요구조건으로 제시하지 않는다.

용자 신청절차는 신청한 용자 규모에 따라 다르게 적용되며, 용자 금액이 커질수록 다단계에 걸친 선별과정을 통해 사업의 성공 가능성이 높은 대상자를 선정하고자 신중을 기하고 있다(그림 3-3 참조). 우선 용자 서비스를 희망하는 클라이언트는 LEDC 중 한 곳에서 사업 상담가(business adviser)와 초기상담을 해야 한다. 이 후 사업 상담가와 함께 사업계획서 및 용자 신청서 등 관련 서류를 준비하고, 필요한 경우 적절한 자격증을 취득하는 과정을 거치고 나면, 사업 상담사가 최종적으로 용자 신청서를 완성하고 추천서를 작성하게 된다.

£ 500(약 95만원)에서 £ 2,000(약 380만원)까지의 소액 용자의 경우 별도의 심사위원회를 거치지 않고 연대 보증(peer group guarantee)을 통해 대출 서비스가 이루어지지만, £ 2,000(약 380만원)에서 해당 지역연합기금 대출한도액까지는 지역심사위원회(Local Approval Panel)의 승인을 필요로 한다.

만약 신청한 용자 금액이 지역연합기금 대출한도액보다 크면, LEDC의 사업 상담가는 자신이 작성한 추천서와 함께 용자 신청 관련 서류들을 GRF의 펀드 매니저(Fund Manager)에게 제출하게 된다. 용자 신청서를 받은 GRF의 펀드 매니저는 LEDC 사업 상담가와 함께 클라이언트를 직접 방문하여 사업의 성공가능성을 다시 한번 점검한 후 추천서를 작성하게 되고, 용자 신청서 및 LEDC 사업 상담가의 추천서와 함께 중앙심사위원회(Main Approvals Panel)에 관련 서

[그림 3-3] GRF의 용자 대상자 선정과정



류들을 제출하게 된다. 만약 용자 신청금액이 ₩20,000(약 3800만 원) 이상일 경우에는 GRF 이사회(board of directors)의 승인과정도 거치도록 되어 있다. 그

리고 이러한 심사과정에서 용자 대상자들의 사업성공을 위해 업종전환, 창업훈련 등을 받을 필요가 있다고 판단될 경우, 용자 서비스 제공 전에 먼저 해당 조건을 충족시키도록 하고 있다.

2. 용자와 상환방식

GRF에서 지원하고 있는 용자 서비스는 앞서 언급했듯이 개인용자, 공동용자 모두 가능하며, 최소 £500(약 95만원)에서 최대 £30,000(약 5700만 원)까지 지원이 가능하다. 상환기간은 보통 2년에서 5년이며, 용자규모 및 클라이언트 상황에 따라 유연하게 적용하고 있다.

이자율은 정해져 있는 기본 은행 이자율(base rate)에 2%에서 3% 사이의 변동금리를 더한 비율이 되며, 스코틀랜드 지방에서 일반 시중은행의 이자율이 기본 은행 이자율에 4%에서 15% 사이의 변동금리를 적용하고 있는 것에 비하면, GRF가 일반 시중은행보다 훨씬 싼 용자 서비스를 제공하고 있음을 알 수 있다. 그리고 GRF는 법률적 서비스가 관여될 경우에만 수수료를 부과하고 있을 뿐, 일반 시중은행과는 달리 용자 서비스에 대한 별도의 수수료는 부과하지 않고 있다.

용자 대상자는 한 달에 한번 GRF의 은행구좌(bank account)에 상환금을 지불해야 하며, 상환 날짜는 매월 2일 혹은 20일로 정해져 있다³⁵⁾. 만약 어떤 용자 대상자가 정직하게 자신의 사업에 대한 문제점을 밝히고 상환에 대한 어려움을 토로할 경우, GRF는 3개월에서 6개월간의 “상환일시면제기간”(capital repayment holiday)을 제공함으로써, 사업을 안정적으로 이끌 수 있도록 일정기간 원리금 상환에 대한 부담을 덜어주기도 한다. 아울러 클라이언트 및 운영되는 사업에 따라 상환계획을 재조정(re-schedule) 해 주기도 한다.

한편, GRF는 이러한 용자 서비스 외에, 펀드를 활용하여 사업체 주식(equity)

35) 그러나 최근 “File Maker Pro”라는 새로운 관리 시스템을 시범적으로 구축·운영함으로써, 상환 날짜가 꼭 매달 2일 혹은 20일로 정해질 필요 없이, 각 클라이언트에게 용자가 제공된 달의 날짜에 따라 더욱 유연하게 적용될 수 있도록 하는 기반을 마련하게 되었다.

을 매입해 줌으로써 사업이 원활하게 운영할 수 있도록 해 주거나, 때때로 담보가 부족한 사업자들이 일반 은행에서도 금융 서비스를 받을 수 있도록 신용보증(bank guarantees)을 지원해 주기도 한다.

3. 교육 및 지원 서비스

GRF는 파트너십을 맺고 있는 LEDC를 통해, 용자 신청자가 사업운영에 대한 유경험자가 아닌 경우 사업성공을 이끌기 위해 사업 아이템 선정, 자금 운용계획(cash-flow planning) 및 사업운영 계획(business-planning) 수립, 시장조사 등 창업과 관련된 교육을 우선 받도록 하고 있다. 그리고 사업 운영을 위해 기술이 필요하다고 판단되면 일정기간 직업훈련을 받음으로써 자격증을 획득할 수 있도록 프로그램을 연계해 주기도 한다.

용자 후에는 사업운영 현황을 살펴보고 상황을 확실하게 하기 위해 용자 개시 6주 후부터 분기별로 사후관리를 실시하고 있다. GRF의 펀드 매니저가 월별 상황 점검표를 해당 지역의 LEDC 사업 상담가에게 제출하면, 사업 상담가는 이 상황 점검표와 함께 최소 3달에 한번씩 직접 용자 대상자의 사업체를 방문하여 실제 사업운영 현황을 점검하도록 되어 있다. 이 과정에서 용자 대상자가 사업 운영에 어려움을 겪고 있는 경우 경영 진단 및 상담 서비스를 제공해주기도 하며, 관련 분야의 유경험자로 자원봉사자(business mentor)를 연계시켜 주기도 한다. 사업 상담가는 이러한 일련의 사후관리 내용과 용자 대상자의 사업 운영현황에 대한 모니터링 보고서(monitoring report)를 작성하여, GRF의 펀드 매니저에게 제출하도록 되어 있다.

만약 상황이 연체되는 상황이 발생하게 되면, 14일 후 GRF의 펀드 매니저가 클라이언트에게 전화를 걸거나, LEDC의 담당 사업 상담가가 클라이언트와 직접 접촉을 하게 된다. 두 번째 상황이 연체되는 상황이 발생하게 되면, 펀드 매니저가 사업 상담가와 함께 직접 클라이언트의 사업체를 방문하기도 한다. 그리고 필요에 따라 상황 독촉장(debt collection letter)을 보내기도 한다. 그러나 표준화된 상황 회수 절차(debt collection procedure)가 정해져 있는 것은 아니며,

그때그때 용자 대상자의 상황에 따라 다르게 적용하고 있다. 만약 상황에 대한 독촉장도 무시되고 방문을 해도 아무런 소용이 없다면 법적 조치가 취해질 수 있으나, 이러한 경우는 좀처럼 없는 것으로 나타났다.

4. 운영체계 및 재정

GRF의 목표는 앞서 언급하였듯이 Galsgow 지방 내 사회-경제적 취약지역의 소규모 사업자에게 용자 서비스를 제공해 줌으로써 지역경제발전과 빈곤을 감소, 고용창출 등을 이끌어 내는 것에 있다. GRF는 이러한 목표를 달성하기 위해 지역 내 관련 공공 혹은 민간 부문들과의 긴밀한 파트너십 구축을 통해 효율적이고 효과적인 운영체계를 구축해 놓고 있다(그림 3-4 참조).

GRF는 Developing Strathclyde Ltd 이사회(Board of Directors)의 감독 하에 기금 운영을 위한 사무국(Head Office)을 두고 있으며, 용자 승인심사를 위한 심사위원회(Approval Panel) 모임을 정기적으로 가지고 있다.

이사회와 심사위원회는 파트너십을 구축하고 있는 공공부문(Glasgow Development Agency, Glasgow City Council 등)과 민간부문(Royal Bank of Scotland 등)의 관계자들로 구성되어 있으며, 각 기관이 자체적으로 GRF의 이사회 혹은 심사위원회를 임명하거나 GRF가 직접 헤드헌트 해 오는 경우도 있다. 이사회에서는 전반적인 조직운영과 관련된 핵심사안을 다루거나, £ 20,000(약 3800만 원) 이상의 고액 용자 서비스에 대한 승인 심사를 담당하고 있다. 심사위원회는 용자 규모에 따라 중앙과 지역으로 구분되어 대출 서비스에 대한 승인 심사를 담당하고 있으며, 중앙심사위원회(Main Approval Panel)의 경우 1년에 최대 10번 정도의 모임을 개최한다.

모든 용자 서비스 및 기금운영은 GRF의 사무국에서 관리되어지며, 사무국에는 사무국장(Chief Executive), 펀드 매니저(Fund Manager), 연구직원(Research and Information Manager), 사무직원(administrator)이 각각 1명씩, 총 4명의 직원이 있다. 사무국장은 GRF의 사업을 총괄하는 책임을 맡고 있으며, 펀드 매니저는 파트너십을 맺고 있는 은행으로부터 지원되고 있는 2명의 전문 은행인 펀드 매니

저(secondes)와 함께 융자 서비스 제공(loan disbursement), 융자 관리(loan administration), 융자 회수(loan collection) 등의 업무를 책임지고 있다. 연구직원은 사업수행 결과분석, 새로운 프로젝트 개발, 사무소 운영 감독 등의 업무를 담당하고 있으며, 사무직원은 앞서 언급한 사무국장, 펀드 매니저, 연구직원을 보조하는 역할을 담당하고 있다.

특히 GRF는 각 지역별로 창업 방법, 사업 상담 등 다양한 비즈니스 관련 서비스를 전문적으로 제공하는 지역경제개발기업체(Local Economic Development Companies: LEDC)³⁶들과의 긴밀한 파트너십 구축을 통해 Glasgow Enterprise Network의 일부분으로서 사회-경제적 취약지역의 창업 및 사업 지원사업을 함께 수행하고 있는 것이 특징이다. LEDC의 사업 상담가들은 민간 부문에서 광범위한 경영관리경험을 축적한 전문가들로 구성되어 있으며, GRF로 클라이언트를 의뢰해 주거나, 지역 차원에서 소액 융자 및 전문적 창업지원 서비스 등을 직접 제공해 주며, 융자에 대한 사후관리 등의 업무를 담당하고 있다.

GRF는 이러한 지원사업을 추진해 나가기 위해 지역사회 내 다양한 공공 혹은 민간 부문과, 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: ERDF)으로부터 자금을 지원 받고 있다. 더욱이 민간 부문 중 공식적인 일반은행들과도 파트너십을 구축하여 자금 지원뿐 아니라 인적 자원도 지원 받고 있다. 예를 들어, Royal Bank of Scotland는 GRF에 약 £25,000(약 4700만 원) 정도의 기금을 기부하였고, 융자 관리 및 회수에 대한 업무 지원을 위해 펀드 매니저(seconded)를 파견해 주기도 한다.

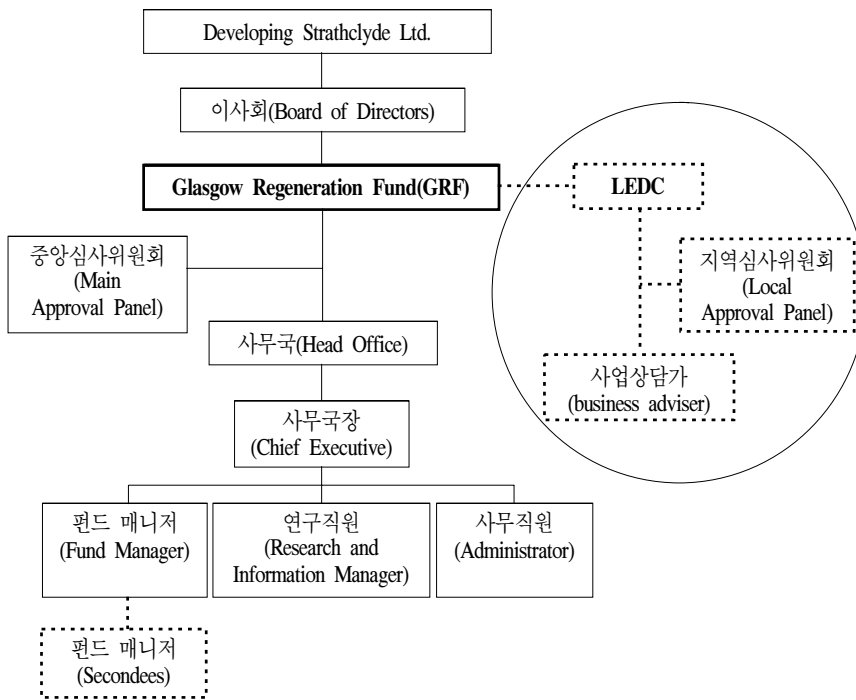
모아진 기금은 Glasgow Opportunities라고 불리는 기업 신탁(enterprise trust)에 의해 관리되고 있으며, 융자 서비스 제공에 필요한 자금은 중앙기금(Main Fund)과 지역연합기금(Local Joint Fund) 형태로 구분되어 있다. 중앙기금은 GRF에서 운영하며, 이 기금을 통해 8개 Regeneration Areas에 있는 LEDC에 지역 분배금을 예치해 놓고 있다. 그러나 8개 Regeneration Areas 중 3곳은 GRF로부터

36) LEDC에는 Castlemilk Economic Development Agency, Drumchapel Opportunities, East End Partnership, Glasgow North Ltd, Gorbals Initiative, Govan Initiative, Greater Easterhouse Development Company, Greater Pollok Development Company 등이 있다.

중앙기금만을 분배받지만, 나머지 5곳의 LEDC³⁷⁾는 지역 차원에서 공적 자금을 통해 GRF 지역 분배금만큼 매칭펀드를 제공받음으로써 “지역연합기금(Local Joint Fund)”형태를 취하고 있다.

지금까지 약 £3백만(약 57억) 정도의 기금이 모였고, 1999년 3월까지 총 £1,918,741(약 36억 원) 정도가 지원되었으며, 이 중 88%는 융자 서비스(loan)에, 9%는 보조금(grants)에, 3%는 주식매입(equity)에 활용되었다. 연간 운영비용(operational costs)은 1998/1999년을 기준으로 살펴볼 때, 약 £175,000(약 3억3천만 원) 정도 소요된 것으로 나타났다.

[그림 3-4] GRF의 운영구조



37) 여기에는 Glasgow North Ltd, Greater Easterhouse Development Company, Drumchapel Opportunities, Gorbals Initiative, Castlemilk Economic Development Agency가 해당된다.

제 4 절 프랑스의 ADIE

프랑스에서 기존 금융권이 제공하는 서비스로부터 소외된 집단, 즉, 저소득층 일반과 신용불량자에 대한 창업지원은 크게 다음 두 가지 방식으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 우선 지원주체의 측면에서는 ① 공공기관이 주도하는 창업자금대출 및 서비스와 ② 민간단체가 주도하는 창업자금대출 및 서비스가 있으며, 법률적 위상 측면에서는 ① 은행, ② 금융회사, ③ 전문금융기관이 있다.

이 중에서 민간단체가 주도하고, 법률적으로 전문금융기관의 형태를 띤 기관을 ‘공익적 목적을 지향하는 특수한 형태의 금융기관’, 즉, 사회연대은행이라고 정의할 수 있다. 여기에서는 『경제권리연합(ADIE)』을 중심으로 살펴보려고 한다.

ADIE는 1988년에 설립된 민간단체로 1901년의 『시민단체법』이 규정하고 있는 시민단체로서의 위상을 갖고 있는 대표적인 사회연대은행이다. 이것은 대부분의 서구 사회연대은행처럼 방글라데시의 Grameen Bank의 영향을 받아 설립되었으며, 사회적 취약계층, 특히 경제·금융서비스로부터 소외된 집단을 지원하는 소액대출금융기관을 지향하고 있었다.

물론 그 배경에는 1980년대 후반 프랑스 사회의 실업률 및 신용불량자 증가가 중요한 요인으로 작용하고 있었다. 따라서 ADIE가 표방하는 목적은 ① 창업을 희망하는 개인에 대한 지원, ② 신용불량자의 신용회복 등에 있었다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위해 다음 두 가지 사업을 중점적으로 추진하였다. 첫째는 저리(低利)의 소액대출이고, 둘째는 신규 창업자의 성공을 보장하기 위한 체계적인 사전·사후 관리 프로그램의 제공이었다.

하지만 비영리민간단체의 금융활동을 제한하는 프랑스 은행법으로 인해 ADIE는 여·수신업무를 수행하는데 한계가 있었고,³⁸⁾ 이는 대출에 필요한 기금을 확보하고 사전·사후관리에 필요한 운영자금을 확보하는데 큰 어려움을 초

38) 일반적으로 프랑스, 독일, 스페인 등 유럽 대부분의 국가에서 대출은 은행의 지위를 가진 금융기관에 의해서만 이루어질 수 있다. 하지만 ADIE는 CRB(은행결제위원회)로부터 기금에서 대출업무를 수행할 수 있도록 승인을 받은 특수한 경우에 해당한다. 하지만 여·수신을 통해 대출자금을 마련하는 방식이 아니라, 기금을 조성함으로써 대출자금을 마련하는 방식을 취하기 때문에, 대출규모가 적어질 수밖에 없다는 한계점을 지니고 있다.

래하였다. 1994년 ADIE는 이러한 문제를 해결하기 위해 은행과의 파트너협약을 맺는 방식을 도입하였고, 현재 약 25개의 은행과 협약을 맺고 있다. 이는 ADIE가 은행에 신용보증을 하고, 은행이 창업자금을 대출하게 하는 방식이다.

1. 대상선정

ADIE의 주된 대상집단 중 하나는 프랑스의 실업부조에 해당하는 『최소적응수당』(RMI) 수급자이다. 1997년, 대출자의 44%가 최소적응수당 수급자였으며, 27%는 장기실업자였고, 그 나머지는 단기실업자였다. ADIE는 그밖에도 각종 취약계층, 즉, 출옥자, 농촌지역 여성, 게토지역(Banlieu)의 청년층에 대해서도 창업대출사업을 실시하고 있다. 이는 ADIE가 은행을 이용할 수 없는 소외계층 중에서도 가장 극빈층을 대상으로 개인 또는 집단단위의 창업대출사업을 실시하는 것으로 해석할 수 있다.³⁹⁾

이처럼 지원대상의 상당수가 사회부조 수급자나 실업자로 구성되어 있지만, 이들이 ADIE에 대출을 신청하게 된 경로는 매우 다양하게 나타나고 있다. 대부분의 대상자는 대중매체나 기업의 지부를 통해서 선발되고 있다. 그 밖의 대상자는 사회복지사, 상공회의소 등을 통해서 신청하게 된다⁴⁰⁾. 이와 관련해서 ADIE의 각종 보고서에 따르면, 대중매체를 통해서 정보에 접한 신청자들이 대출에 진지하게 접근하지 않으며, 대출을 받는 경우도 적다.

그리고 ADIE는 지원대상의 다양성과 접근성을 확보하기 위해, 실업자들이 사회보험 부담금 감면을 신청하는 기관이나, 사회부조 급여를 신청하는 기관을 중심으로 창업자금 대출 신청서를 비치하고 있다.

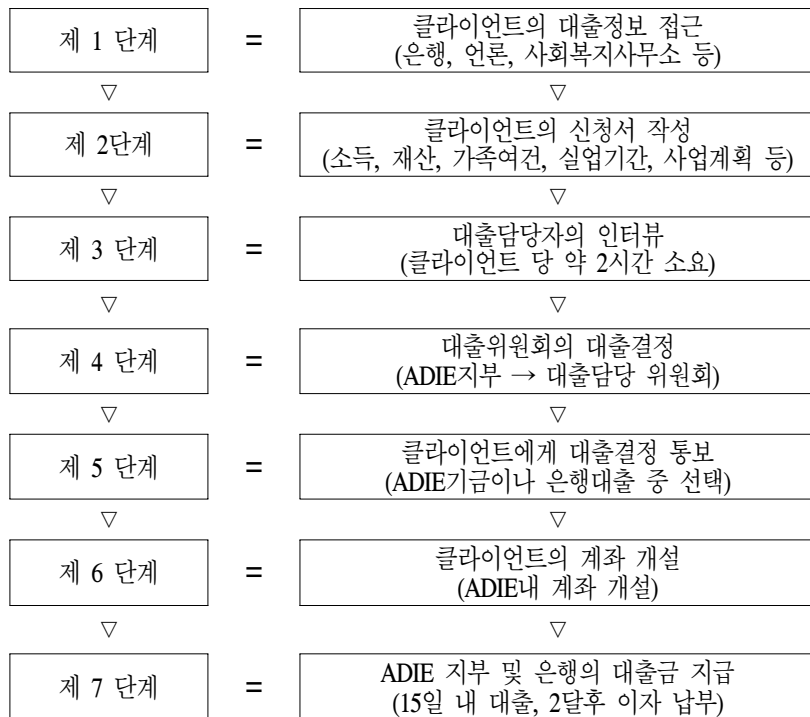
39) 이처럼 ADIE가 지원하는 대상자가 정부가 제공하는 각종 사회복지급여를 수급하고 있기 때문에, 수급자 선정기준의 변화에 따라 그 절차와 자격요건을 지속적으로 바꾸고 있다. 이 점에서 ADIE가 대상자 선정에 있어 새로운 법과 지침을 따라 자신의 대상자 선정기준을 바꾸는 것에 대한 비판 또한 존재하고 있다.

40) 그러나 지부마다 경로별 대상자 규모는 다르게 나타나고 있다. 파리 지부의 경우, 7%가 사회복지사를 통해, 17%가 상공회의소와 기업을 통해, 30%가 대중매체를 통해, 그 나머지(46%)는 ‘입소문’을 통해서 대출을 신청하고 있다. 하지만 스트라스부르크와 같이 작은 도시의 경우에는 약 50% 이상이 상공회의소나 기업을 통해 대출을 신청하고 있는 것이다.

2. 용자와 상환방식

대출절차는 지역마다 매우 다른 양상을 나타내고 있다. 하지만 오랜 경험과 대출을 담당하는 전문직인력의 충원을 통해, 표준화된 대출절차가 형성되고 있다. ADIE의 대출절차를 그림으로 나타내면 아래 [그림 3-5]와 같다.

[그림 3-5] ADIE의 대출절차



이제 사회연대은행이 창업신청단계부터 창업이후까지 어떠한 서비스를 제공하고 있는가 살펴보자. 창업자금대출 및 현물지원(각종 장비)은 창업자금대출 신청단계에 지원여부가 결정된다. 반면에 창업과 관련된 기술·경영자문은 창업자금 대출신청단계부터 창업 후 2년까지 상시적으로 제공된다. 그리고 창업관

런 행정지원과 심리적 지지망 형성을 담당하는 사례관리는 창업자금 대출신청 단계부터 지속적으로 이루어진다. 끝으로 사업을 준비하고 추진하는 과정에서 각종 민·관 자원을 연계 제공한다. ADIE가 제공하는 프로그램을 사업추진 단계별로 나타내면 아래 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> ADIE의 대출 및 창업지원 프로그램

	서비스의 유형				
	대출서비스	현물서비스	창업상담	사례관리	자원봉사
신청심사 단계	●	●	●	●	
창업준비 단계			●	●	●
창업이후 단계			●	●	●

ADIE는 첫째, 주로 ‘투자과 운영자금을 위한 신용대출’ 상품을 운영하고 있다. 대출상환은 3만 프랑이며, 대출기간은 2년으로 설정된다. 이러한 상품은 ADIE나 협력은행을 통해 제공된다. 둘째, 특정 지역에서는 ADIE가 지방자치단체로부터의 재정지원을 받고 보조금이나 급여를 배분하는 역할을 수행하기도 한다. 이러한 경우의 대부분은 해당 지역에서 이러한 사업을 수행할 수 있는 기관이 없기 때문이다. 셋째, ADIE는 장비대여와 같은 지원을 하기도 한다. 이는 창업자 중 상당수가 신규창업과 마찬가지로 자동차, 컴퓨터, 기타 장비 등을 필요로 하기 때문이다. 따라서 ADIE는 사업에 실패한 창업자들의 장비를 재활용하고, 그것을 임대하는 방식을 취하고 있다.

ADIE의 모든 대출은 6%의 이자율이 적용되고, 3%의 초기대출비용이 추가된다. 그러나 회원가입에 따른 비용은 부과되지 않는다. ADIE 기금으로부터 대출을 받는 경우, 은행계좌를 통한 대출금 자동이체방식을 선택하도록 요구하고 있다. 물론 은행대출의 경우에는 은행이 요구하는 방식에 따라야 한다.

ADIE는 효과적인 상환방식을 통해 창업대출에 따른 손실을 최소화함으로써 사업을 안정화하고, 더 많은 저소득층에게 창업자금을 대출하는데 주력하고 있다. 이는 크게 세 가지로 구분할 수 있다

첫째, ADIE는 기금손실을 최소화하기 위해 엄격한 대출심사를 통해 성공잠재력이 큰 신청자에게 자금을 대출하고 있다. ADIE가 대출심사에서 주목하는 것은 ① 사업 아이디어, ② 신청자의 개인적 여건, ③ 사업계획의 재원이다. 여기서 주목해야 할 점은 대출심사를 초기접수와 사업계획평가로 구분한다는 것이다. 먼저 초기접수는 사업계획에 대한 심사를 선정 또는 탈락을 목적으로 진행하는 것이 아니라, ‘교육적 접근방법’(Teaching Approach)을 취하는 것이다. 이어서 사업계획평가는 신용위원회가 담당하며, 선정을 위해 매우 엄격한 원칙을 적용한다. 일반적으로 100개의 신청서 중 9개가 최종 선정된다. 이 과정에서 경쟁이 심한 사업분야에서의 창업자금대출은 매우 신중하게 다루어진다.

둘째, 중앙조직의 엄격한 회계관리와 대출신청자에 의한 월례보고를 통해 상환금 납부를 안정화하는 것이다. 따라서 각 지부와 중앙조직을 통해 조성된 각종 기금은 ADIE 중앙조직(빠리 소재)을 통해 체계적으로 관리된다. 물론 은행기금을 활용한 대출의 경우에는 대출금의 지급과 이자는 은행이 직접 관리하는 방식을 취한다.

셋째는 담보와 보증인을 통해 손실금을 최소화하는 것이다. 모든 대출신청자는 손실을 최소화하기 위해 대출금의 50%를 보증할 5인을 보증인으로 세워야 한다. 보증인을 세우는 것은 대출신청자에게 상환에 대한 책임감을 갖게 하는데 그 목적이 있으며, 실제로 ADIE의 창업자금 대출사례 중 보증인에게 책임을 묻는 경우는 극히 드문 것으로 확인되고 있다⁴¹⁾. 아울러 ADIE가 자금을 지원한 트럭이나 장비에 대해서는 담보를 설정하기도 한다.

하지만 이자지급이 5일 이상 늦어지면, 중앙조직은 창업자금대출에 따른 해당자에게 편지와 전화로 연락을 하고, 연체가 2회(또는 3회) 이상 계속되면, 중앙회계관리체계 내에서 특별 관리대상으로 등록된다. 이 단계까지는 지부의 대출관리자(사례관리자)가 책임을 진다. 그러나 연체가 계속되면, 책임은 지부의 대출관리자에서 중앙조직의 회계관리자에게 이관된다. 그리고 이 단계이후에는 연체금을 회수하기 위한 다양한 방법이 모색된다. 하지만 연체에 따른 징계는

41) 물론 보증인에게 책임을 묻는 경우가 드문 이유는 대출금 상환에 따른 비용이 회수금을 초과하는 경우가 많기 때문이다.

존재하지 않는다. 그밖에도 ADIE는 연체문제를 해결하기 위한 보다 적극적인 방법으로 창업신청자가 매월 사업보고를 하도록 유도하고 있다. 이는 사업의 문제점을 조기에 발견함으로써 연체를 근본적으로 예방하기 위한 효과적인 대책으로 간주되고 있다.

3. 교육 및 지원 서비스

ADIE는 창업대출 외에도 다양한 서비스를 제공하고 있는데, 그것은 크게 다음 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 창업에 필요한 입지선택, 회계관리, 경영기법 등에 대해서는 2년간 총 15시간을 전문가와 심층상담을 받을 수 있게 하고 있다. 대개의 경우는 대출 전에 약 4시간을 소요하고, 순수한 은행업무에 대해서는 1시간을 소요하고, 대부분의 시간은 대출승인 이후의 전문적인 상담에 소요된다.

둘째, 대출담당자들은 클라이언트와 월 1회씩 만나 그들이 처한 상황을 점검해야 한다. 여기서 중요한 목표는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 즉, 소방수 역할(fire-fighting)과 예방적 지원자(preventive support)의 역할이다. 여기서 전자는 클라이언트를 만나 그들의 행정적 욕구를 파악하고 그것을 해결해 주는 역할을 하는 것이다. 하지만 이것은 창업과 관련된 행정적 절차를 대신해 주고, 그들을 위한 심리적 지지망 구실을 하기도 하는 것이다. 후자는 그들이 심각한 손해를 보고 있는 것은 아닌지 점검하고, 심각한 손해를 보고 있다면, 사전에 대책을 마련해 주는 것이다.

셋째, ADIE는 자신의 조직을 통한 직접지원 외에도 다양한 형태의 민간자원을 동원하는데 주력하고 있다. 가장 대표적인 것은 기업가 모임을 조직하여, 이들이 새로운 창업자들에게 경험을 나누어주고, 교육·훈련의 기회를 제공하게 하는 것이다. 하지만 이러한 자원동원 능력은 지부마다 큰 격차를 보인다.

4. 운영체계 및 재정

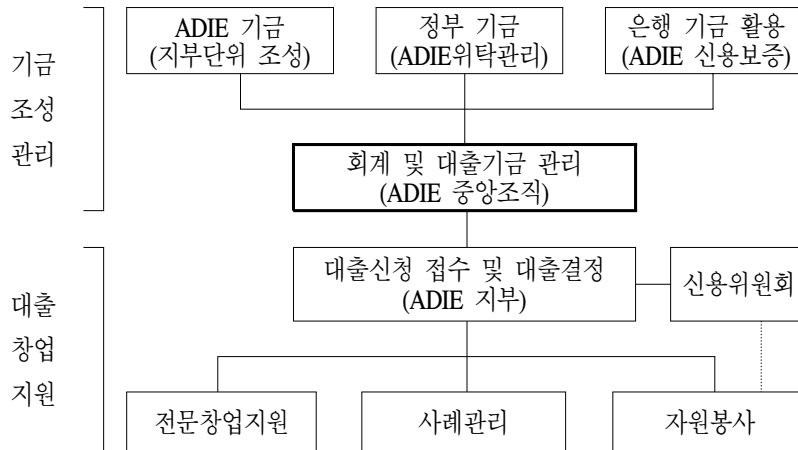
ADIE의 운영체계를 기금조성 및 관리와 대출 및 창업지원 서비스로 구분하

면 아래 [그림 3-6]과 같다. 먼저 기금은 개인과 기업으로부터 조성된 ADIE 자체기금과 은행대출기금 그리고 정부와 지방자치단체로부터 위탁받은 기금으로 구분된다. 1998년 현재, ADIE의 대출금 중 75%는 은행이 제공하고 있으며, 나머지 25%는 ADIE의 포트폴리오 대출로 사용되고 있다. 은행대출의 경우에는 ADIE가 대출금의 70%에 해당하는 보증금을 지급하게 된다.

좀더 구체적으로 살펴보면, ADIE는 1998년 유럽연합과 정부로부터 총 1억 9,300만 프랑을 지원 받고 있는데, 그 중 유럽연합으로부터 580만 프랑을, 프랑스 정부로부터 660만 프랑을, 지방자치단체로부터 690만 프랑을 지원 받고 있다. 그밖에도 250개에 달하는 많은 민간단체들이 운영비를 지원하고 있다.

이렇게 조성된 기금은 각 지부의 자금대출 신청을 받아 지원여부를 심사·결정하고, 자체 지원인력과 창업지원전문가 그리고 자원봉사인력을 통해 다양한 창업지원 서비스를 제공한다.

[그림 3-6] ADIE의 사업운영체계



ADIE는 프랑스 전역에 걸쳐 14개의 지부를 두고 있다. 그리고 ADIE 2001년 사업계획서 “연대은행 2001”(Credit Solidaire)에 따르면, 가까운 장래에 프랑스 전 지역으로 사업을 확장할 것이며, 지부의 수도 크게 증가할 것으로 예상되고

있다. 이 점에서 ADIE는 지역사회에 기초한 분권형으로, 대출결정과 관련된 각종 결정에 있어 지부가 결정권을 갖고 있다⁴²⁾.

각 지부는 한 명의 지역관리책임자와 사전·사후지원 담당자 및 신용위원회를 두고 있다. 1998년 현재, 대출을 담당하는 직원의 수는 24명, 기타 사전·사후관리를 담당하는 직원이 32명으로 총 56명이 ADIE에서 일하고 있다. 그밖에도 ADIE는 약 300명의 자원봉사자를 확보하고 있는데, 이들은 주로 전문직에 종사하는 정년퇴직자로 사례관리자가 소화하기 힘든 분야에서 창업자를 도와주는 역할을 수행하거나, 대출관련 업무를 지원하는 역할을 수행하고 있다.

대출 및 사전·사후관리 업무를 담당하는 직원의 경우, 약 1년에 걸친 교육을 통해 70~80명의 고객을 관리하게 된다. 그러나 통상적으로 이들이 상담하는 고객은 연간 약 300명에 이르며, 이를 통해 약 40건의 대출을 성사한다. 그리고 신용위원회는 해당 지부의 대출담당자가 제출한 대출을 승인하는 업무를 담당하고 있다. 위원회의 구성원들은 자원봉사자로 구성되어 있으며, 전직 은행가, 법률가, 경영자 등이 대부분을 차지하고 있다. 이 위원회는 매월 수차례의 회의를 통해, 신청된 대출을 5~10건 가량 처리하고 있다.

그렇다면 ADIE가 창업자금을 지원한 실적을 간단히 살펴보자. ADIE가 1988~1997년 10년간 약 5,422건의 대출을 실시했으며, 이는 총 1억 850만 프랑(한화 184억 4500만원)에 이르고 있다(표 3-4 참조). 그리고 대출 건당 약 2만 2천 프랑(한화 374만원)이 지급되고, 평균대출기간은 20개월로 나타나고 있다.

〈표 3-4〉 1988년 이후 ADIE의 대출현황

구 분	내 용
설립후 대출건수(1988-1997)	5,422건
설립후 대출총액(1988-1997)	1억 850만 프랑
평균대출금액	22,000 프랑
평균대출기간	20개월

42) 하지만 ADIE는 각 지부간의 운영체계 및 사업추진방식에 통일성을 기하기 위해, 분기별로 전체 지부회의를 소집하고 있다.

대출규모는 점차 증가하고 있어, 1998년 현재 대출총액은 2800만 프랑(한화 47억 원)이었으며, 대출할 수 있는 기금잔액은 4400만 프랑에 이르고 있다. 여기서 특징적인 것은 ADIE의 운영비용이 매우 높다는 점이다. 그것은 1998년 한해 동안 2200만 프랑(한화 37억 원)으로, 대출총액의 79%에 해당하는 수준이다. 이는 사회연대은행 방식의 창업지원사업이 매우 큰 비용을 필요로 하고 있음을 의미한다(표 3-5 참조).

〈표 3-5〉 1998년 ADIE 사업추진 실적

구 분	내 용
대출 총액	2,800만 프랑
기금 잔액	4,440만 프랑
운영비	2,200만 프랑
손실율	1%
체납율	6%
대출 수입	180만 프랑
생산성 ¹⁾	32
3년 이상 창업생존율	75%

주: 1) 생산성 = 대출건수 / 대출상담자 수

ADIE의 운영비 내역을 좀더 자세히 살펴보면, 소액창업대출사업이 왜 고비용 사업인지 쉽게 알 수 있다. 아래 <표 3-6>은 1998년도 ADIE의 대출 건당 평균 운영비 내역을 보여주고 있는데, 그 중에서 교육 및 훈련비용이 단일 항목으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음으로는 대출심사와 관련된 비용이 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 소액창업지원사업을 성공으로 이끌기 위해서는 체계적인 인적자원 개발과 엄격한 대상자 선정이 중요하다는 점을 말해준다.

〈표 3-6〉 1998년 ADIE의 운영비 내역

구 분		내 용
대출거래 비용	소 계	1만 3000프랑
	인터뷰, 신용확인	4000프랑
	교육 및 훈련	5000프랑
	기관발전기금	4000프랑
위험 부담금		2000프랑

제 5 절 방글라데시의 Grameen Bank

빈곤층의 자영창업지원을 위한 Grameen Bank의 융자사업은, 무하마드 유누스(Dr. Muhammad Yunus)교수에 의해 1976년부터 3년간 시범사업으로 방글라데시 치타공(Chittagong)대학의 인근 지역의 농촌 빈민층을 대상으로 은행 융자서비스(credit delivery system)가 실시되었다. 시범사업이 성공을 거두게 되자 1979년부터는 국가 중앙은행과 상업은행으로부터 지원을 받아 수도인 다카(Dhaka) 등 도시지역으로 사업을 확산시켰으며, 1983년에는 정부법에 의해 정식 은행으로 승인을 받게 되었다. Grameen Bank의 융자 상환율은 95%에 이르러 이러한 높은 상환율로 총 융자규모가 약 2.5배 이상 증가하였으며, 2001년 현재 방글라데시의 약 4만 여 개의 마을에서 Grameen Bank의 융자 서비스가 제공되고 있으며, 융자 대상자는 약 2천 3백만명에 이르고 있다. 이러한 Grameen Bank의 융자사업으로 1999년 현재 장기융자 대상자 중 48%가 빈곤선을 빠져 나왔고 27% 이상이 빈곤선 근처로 이동한 것으로 나타났으며, 대상자들의 사회경제적 지위 및 의식수준까지 변화시키는 등 삶의 질을 높이는 데에도 Grameen Bank가 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다(Rahman, 1986a; Ruhul Amin, 1998).

이처럼 방글라데시에서의 빈곤층을 위한 융자사업이 성공을 거두게 되자, Grameen Bank는 1989년 융자금 지원과 훈련 및 기술적 지원을 전담할 수 있는 Grameen Trust를 설립하여 지난 10년간 58개 국가에 Grameen Bank식 융자 모델

을 확산시켜, 현재 223개 조직(replication)에서 각 나라의 실정에 맞게 빈민층을 위한 자영창업 지원사업이 운영되고 있다. 미국과 같은 선진국에도 Grameen Bank Foundation을 설립하여 빈곤층을 위한 융자사업을 지원하고 있으며, 2000년부터는 우리나라에서도 ‘에은사랑회’라는 비영리 선교단체가 Grameen Trust로부터 지원을 받아 ‘신나는 조합’이라는 명칭으로 빈곤층의 자영창업을 위한 지원사업을 실시하고 있다. 그 동안 Grameen Bank에 대한 World Bank 등 세계 주요기관의 많은 연구에서 Grameen Bank가 빈곤완화에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 평가되고 있다. 여기에서는 방글라데시에서 실시되고 있는 Grameen Bank의 융자사업 프로그램을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 대상선정

Grameen Bank는 방글라데시의 가장 가난한 사람들을 탈락시키지 않으면서 사업성공가능성이 높은 사람을 융자대상자로 선정하기 위해서 대상선정기준과 대상선정 절차가 다른 융자제도와는 매우 다르게 설계되어 있는 것이 특징이다.

우선 Grameen Bank는 대상자가 은행을 찾아오기를 기다리지 않고 영업소의 직원들이 직접 지역을 돌면서 융자프로그램에 대한 홍보뿐 아니라 적극적인 아웃리치를 통해 융자희망자들을 모집한다. 이러한 과정을 통해 모아진 대상자들은 두 단계의 선정과정을 거쳐 융자대상자로 선별되고 있다. 첫 대상선정 단계에서는 Grameen Bank가 경제적으로 가장 소외되고 자활의지가 없는 빈곤계층까지 기회를 부여하고자 기본적인 자격기준에서는 담보, 자활의지 등의 조건 없이 단지 자산기준만을 적용하고 있다. 자산기준은 현재 경작하고 있는 땅이 0.5에이커 이하이거나 가족 구성원 전체의 재산기준이 땅 1에이커를 시장가치로 환산한 액수 이하로 규정하고 있다.

이러한 자산기준으로만 선정된 사람들은 미상환의 위험이 있고 창업성공은 물론 창업 의지도 낮을 확률이 높기에 두 번째 단계에서는 미상환의 위험을 감소시키기 위해 공동융자집단에 의한 연대보증을 요구하고 있으며, 사업성공 가능성을 높이기 위해 사전교육을 실시하여 융자신청자가 사업성공에 적합한 자

격을 갖추도록 하고 있다. 연대보증은 5명으로 구성된 공동융자집단의 구성원들이 서로 상호보증을 하도록 하고 있으며, 융자집단형성은 융자신청자 본인이 가족이나 친척을 제외한 같은 주거지에 살고 있는 친한 사람들을 데리고 오게 하여 이루어지고 있다. 이러한 집단형성방법은 집단 자체가 융자금에 대한 공동책임을 질 수 있도록 결속력을 강화시킨다는 것과 공동융자 집단을 인위적으로 구성하기 위해서 쏠아야 할 직원들의 시간을 절약시킬 수 있다는 장점이 있다(무하마드 유누스, 2002).

사전교육에서는 Grameen Bank의 철학과 규칙 외에 연대보증에 필수적인 공동신뢰감 강화, 그리고 사업성공에 필요한 자활의지 강화, 기초능력 향상 등을 위한 내용을 포괄하고 있다. 이 교육은 7일 동안 이루어지도록 하나 이해수준에 따라 융자신청자가 내용을 확실히 습득할 때까지 교육이 연장되고 있다. 이러한 교육과정을 통해 비자발적이고 창업성공가능성이 낮은 극빈계층을 성공가능성이 높은 융자대상자로 만들어 내고 있다. 결국 두 번째 선정단계에서는 연대보증과 더불어 사전교육의 내용인 공동신뢰감, 자활의지, 기초능력수준이 자격기준이라고 볼 수 있다. 특히 자활의지가 강하고 자녀교육과 가족을 돌보는 일을 최우선으로 생각하는 여성이 융자 대상자들의 90% 이상이었다는 통계는 선정기준에서 자활의지가 매우 중시되고 있음을 뒷받침하고 있다. 자격기준에서 글씨 쓰기 등 기초능력 또한 여성들의 문맹률이 낮아 일을 하는데 저해요인이 되기에 다른 융자제도와 달리 중시되고 있다.

선정절차를 보면, 센터매니저가 일차 융자신청자를 선정하고, 센터매니저가 다시 사전교육 종료후 두 번째 단계의 자격기준에 공동융자대상자들이 적합한지 판단하기 위해 융자신청자를 개별 및 공동으로 평가하여 그 결과를 지점에 보고한다. 그 보고서를 바탕으로 지점의 프로그램 담당자가 최종적으로 공동융자신청자 모두를 심사하여 공동융자대상자를 결정한다. 이때에는 다른 융자제도와 다르게 심사위원으로 사업전문가가 구성되지 않아 사업에 대한 판단을 잘 하지 못 한다는 우려도 있지만 이러한 문제는 융자대상사업이 이미 기술력을 갖고 있는 가축업, 농업, 기계수선, 행상 등에 집중되어 있기에 상쇄될 수 있다.

사업능력을 판단하기에 약한 면이 있지만 이와 같이 선정방법은 Grameen

Bank의 높은 융자 상환율을 볼 때 융자대상자 선정의 정확성을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 선정 시 중요한 역할을 하는 센터매니저의 개별 및 공동 융자신청자에 대한 판단이 상당히 긴 기간인 사전교육 전후동안 가정방문, 상담, 관찰 등 여러 방법을 통하여 얻어진 정보에 기반하여 이루어져 상당히 정확한 편이다. 그러한 정확성에도 불구하고 지점의 프로그램 담당자가 가정방문과, 사전교육내용에 대한 구두시험을 병행하여 심사하는 방식은 평가의 정확성을 높여 사업성과 상환능력이 높은 자를 선정할 수 있는 확률을 높이고 있다.

구두시험은 개별 융자신청자가 집단구성원 앞에서 사전교육에서 제시된 내용을 습득했는지 개별적으로 검증하는 방식으로, 구성원 중 1명이라도 시험에 통과하지 못하면 융자를 받을 수 없게 하여 공동책임을 강조하고 있다. 시험이 엄격함에도 불구하고 다른 융자제도와 달리 대상자들을 탈락시키려는 의도가 아니기에 다시 사전교육에 참여하게 하거나 재심사 기회를 제공하여 융자희망 빈곤계층이 융자대상자에서 탈락되지 않도록 하는 것이 Grameen Bank의 특징이다.

결국 비자발적인 극빈층에게 빈곤을 탈피하려는 적극적인 사고를 갖게 하여 선정하는 절차가 극빈층에게 융자기회를 최대한 보장하는 열쇠가 되고 있다. 이러한 선정절차를 통해, 가난하고 비자발적인 극빈층에게 최대한 융자기회를 제공하면서 사업의 성공가능성을 높이고 미상환의 위험을 최소화하기 위한 세 가지 목표를 동시에 달성하고 있다. 담보 없는 가난한 사람이 공동융자방식을 통한 연대보증으로 미상환의 위험이 최소화된다 하더라도 사업의 성공가능성이 낮다면 그 노력이 허사일 수 있다. 그렇다고 사업성공이 높은 자를 선정하기 위해 자격기준을 높이면, 많은 사람이 제외되어 극빈층에게 최대한 융자기회를 제공하겠다는 최우선의 목표가 달성되지 못 하는 문제가 있다. 이러한 문제를 Grameen Bank는 자격기준을 낮추지 않고 사전교육을 통해 해결해나가고, 엄격한 선정과정으로 융자대상자에서 탈락되는 문제는 재교육 및 심사기회 제공으로 보완하고 있다.

2. 융자와 상환방식

Grameen Bank는 성공가능성이 높은 대상자를 선정하지는 않지만, 다른 융자

제도에 비해 훨씬 엄격한 융자방식과 상환방식을 적용함으로써 융자 상환율을 높이고 있다. 2001년 현재 99%의 높은 원금 상환율을 보이고 있다. Grameen Bank의 융자 및 상환과정은 그 자체가 교육 및 훈련과정으로 상환과 저축하는 습관을 갖게 할 뿐 아니라 자신감, 자활의지, 능력 및 힘 강화시키는 것이 특징이다.

대상선정에서도 언급하였듯이, Grameen Bank는 담보능력이 없는 경제적으로 어려운 사람들만을 대상으로 하기 때문에 집단 구성원간의 신뢰와 연대보증에 기반한 공동융자만을 제공하고 있다. 공동융자금은 대부분 개인 각자의 사업으로 활용되나 집단 공동사업도 가능하다. 공동융자이기에 융자와 융자상환에 대한 책임은 집단구성원 모두에 두나, 실제 융자는 구성원 각자 명의로 개별적으로 제공되고 융자상환도 각자가 하도록 하는 공동융자식 개인융자방식을 도입하고 있다.

Grameen Bank의 융자방식은 융자대상자들의 상환능력을 검증하기 위해 첫 융자 상환에 성공하면 추가융자가 가능하도록 하는 단계적 융자방식을 적용하고 있다. 다른 융자제도와는 달리, 이 단계적 융자방식에 융자상환에 대한 강한 인센티브를 주기 위해 시차제 융자방식(Staggered Loan Disbursement)을 각 단계마다 도입하고 있다. 공동융자식 개인융자에 기반한 시차제 융자방식은 구성원 중 가장 가난한 2인이 첫 번째로 융자를 받고, 이 2인이 6주 동안 융자상환에 성공하면 그 다음 2인이 융자를 받으며, 마지막으로 그 다음 6주 동안 4인이 상환에 성공하면 그 집단의 리더가 융자를 받을 수 있도록 하는 것이다. 이러한 방식을 통해, 각자 명의로 개별적으로 융자하지만 융자상환에 대한 집단구성원간의 공동책임을 강화시키고 있으며, 상환상황이 구성원들간에 철저히 체크되도록 함으로써 상환 확률이 낮은 대상으로 한 Grameen Bank의 융자상환율이 높아질 수 있게 하고 있다.

시차제 융자방식과 더불어 융자규모, 상환방식, 수금방법 및 관리 모두가 융자 상환율을 높이는 요인으로 작용하고 있다. Grameen Bank의 첫 융자규모는 소규모로 개인 당 평균 3,000다카(약\$75), 융자시 연 대출금리는 방글라데시의 일반은행이나 고리대금에 비해 매우 낮은 이자율인 20%⁴³⁾로 책정하여 융자상

43) 방글라데시에서는 일반은행의 대출을 어려워 고리대금업자에게 돈을 빌리는 경우가 대부분인데 이때 이자율은 60%정도로 매우 높다. 현재 Grameen 한국 지부인 '산나는 조합'의 대출이자 4%이다.

환이 용이하도록 하고 있다. 그러나 융자상환 기간은 1년으로 짧으며, 융자 후 1주일 후부터 매주 일정액의 원금과 이자를 분납하도록 하는 주(週)상환방식을 도입하여 융자초기부터 융자상환의 부담을 주기도 한다. 그럼에도 이러한 상환이 가능한 것은 다른 융자프로그램과 다르게 영업소의 센터 매니저들이 센터모임에서 공동융자집단의 주별 상환금을 직접 수금하고 사업운영을 매주 점검하는 적극적인 관리방법으로 융자상환을 촉구하기 때문이다.

융자와 상환방식 외에 융자상환을 확실히 하기 위해 비상자금과 그룹자금이 예치되는 것을 의무화하고 있다. 비상자금은 융자대상자들이 따로 예치하는 것이 아니고 은행에 지불하는 이자 20%의 1/4에 해당하는 금액이 집단자금인 비상자금계좌로 자동이체되는 것이다. 이 비상자금은 사고로 융자상환이 어렵거나 여러 사업활동 지원 시에 회원에게 대부해주는 것으로 미상환의 위험을 극소화하고 있다. 그룹자금은 각 대출금의 5%를 미리 공제하여 자동이체된 것에 융자대상자가 매주 융자상환 시 1다카(미화 3센트)씩 예금한 것이 합쳐진 것이다. 이 그룹자금은 집단의 공동 소득 활동에 투자하거나, 긴급상황에 있거나 융자금을 상환하지 못 할 경우에 개별회원에게 대부하는데 사용하도록 하여 미상환의 위험을 철저히 방지하고 있다. 비상자금과 그룹자금에서 대출할 경우에는 집단구성원 모두가 합의하는 절차를 두고 있으며, 대출금의 상환방식은 융자금과 같은 방법으로 운영되고, 동일하게 비상자금과 그룹자금도 예치되도록 하고 있다. 그룹자금으로 Grameen Bank의 주식을 매입할 수 있도록 하고 있다. 주주가 되면 이자율이 낮아지는 혜택이 주어질 뿐 아니라 이사회에 참여, 대출여부 결정에 영향력을 행사할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 주주로서의 권한부여는 융자대상자들의 empowerment를 높이는 주요 요소가 되고 있다. 예비자금 사용에 대한 주체적인 집단결정방식을 통해 융자대상자들의 empowerment를 높이고 있으며, 자금운용의 경험을 갖게 하고 있다. 구성원들이 탈퇴 시 또는 집단 해체 시에 비상자금 경우 모두, 그룹자금인 경우 매주 1다카씩 저축한 돈만을 돌려주도록 하여 저축의 유용함을 경험하게 하고 있다. 그룹자금의 나머지 예치금은 센터의 비상자금으로 예치되도록 하여 나가는 구성원들이 다른 공동체에 기여하도록 하고 있다.

상환과 예금이 성공적으로 이루어지면, 용자대상자들에게 사업확장에 대한 동기를 부여하기 위하여 횡수에 상관없이 이전 용자보다 규모가 큰 추가용자가 가능하다. 추가용자시에 추가용자금은 반드시 집단구성원들의 동의와 승인을 얻도록 하여 추가용자에 대해서도 공동 책임을 강조하고 있으며, 초기 용자와 동일하게 시차제 용자방식과 상환방식, 예비금 예치를 적용하고 있다.

더 나아가 회원 가입기간이 길고 상환실적이 높아 신용가치가 입증된 용자들에게는 주택대출⁴⁴⁾, 트랙터 구입과 같이 목돈이 필요한 경우에 임대대출(Lease Loan), 목적대출(Seanal Loan)⁴⁵⁾, 마을 공중전화(Village Phone), 바로바로 대출(Easy Loan)⁴⁶⁾ 등을 받을 수 있도록 하고 있다. 이 대출금인 경우 용자시의 이자율보다 훨씬 낮은 4%의 이자율이 적용되고 용자규모도 추가용자보다 커서 주택용자 시 가구당 12,000다카에서 25,000다카, 임대대출시 50,000다카까지 가능하며, 또한 상환기간도 5~15년까지 길어지고 주 분납방식이 아닌 월 분납방식이 적용되어 용자대상자의 용자상환은 물론 사업확장의 강한 인센티브로 작용하고 있다.

이와 같이 Grameen Bank의 독특한 용자 및 상환방식인 시차제용자방식, 주 상환방식 및 수금방식, 비상자금 및 그룹자금이 한데 아우러져 극빈계층의 용자 상환율을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 요인들이 상환율만을 높이는 것이 아니고 여러 장점을 지니고 있다. 짧은 상환기간과 주 상환방식은 용자대상자들이 목돈을 갚아야 한다는 심리적 부담감을 없애고, 스스로 원금을 상환할 수 있다는 자신감을 갖게 하고 있다. 비상자금과 그룹자금 예치를 통해 저축의 경험을 갖게 하는 한편, 용자대상자의 주체의식과 empowerment를 향상시키는 효과를 내고 있다. 추가용자와 다양한 대출상품은 확실히 용자대상자들의 자활의지를 강화시키고 있으며, 예비자금도 사업과정에 발생할 수 있는 위

44) 주택대출을 받은 사람은 약 35만 명 정도이며, 방글라데시에서 주택은 작업장의 의미를 가진다.

45) 1993년부터 시작되었으며 원래 목적이 아닌 다른 일이 생겼을 때 쓰는 대출금으로 장사나 사업이 목적이 아니어도 사용이 가능하다.

46) 2000년부터 실시하고 있으며, 신용만 좋으면 어떠한 목적에 쓰든지 상관하지 않고 용자를 제공하고 있다.

협상 상황에 대처하게 하여 자활의지가 좌절되지 않게 하는 장점을 지니고 있다. 이와 같은 용자 및 상환의 긍정적인 요소가 뒤에 교육 및 지원서비스와 어우러져 창업의 성공가능성을 높이는 데 주요한 역할을 하고 있다.

3. 교육 및 지원 서비스

Grameen Bank는 가난에 익숙한 극빈층에 속한 용자대상가구들을 빈곤으로부터 탈피시키기 위해서 용자는 물론 교육 및 지원서비스가 매우 강화되어 있다. 교육 및 지원서비스 참여는 필수적이며, 교육내용은 기초능력(basic skills)뿐 아니라 자활의지 강화, 공동신뢰감 형성 및 강화, empowerment에 초점을 두고 있다. 특히 이러한 내용을 용자대상자 스스로가 주체가 되는 자치모임의 발전과정을 통해 형성되도록 하는 것이 특징이다. 또한 용자 대상자들의 빈곤탈피를 어렵게 만드는 의료문제, 자녀 교육문제 등을 개선할 수 있도록 다양한 서비스를 적극적으로 제공하는 것도 다른 용자프로그램과 다른 점이다.

Grameen Bank 프로그램의 사전의무교육은 다른 용자 프로그램 교육이 창업 기술 및 경영과 관련된 것과는 달리, 용자프로그램 철학, 운영규칙 및 절차 외에 자활의지 및 공동연대 강화를 위한 집중적인 의식교육, 읽기, 쓰기 훈련은 물론 자녀 교육 등 가족복지 관련 내용까지도 교육내용으로 포함하고 있다. Grameen Bank가 사전교육을 통해 사업성공에 필요한 자활의지를 키운 후 대상을 선정하기 때문에 대상자가 가난에서 벗어나 사업을 시작하여야겠다는 의지를 심어 주는 의식교육은 이미 자활의지가 있는 사람을 선정한 다른 용자프로그램과 다르게 매우 중요하다. 공동연대감을 강화하는 의식교육 또한 개인용자를 선호하는 프로그램과는 다르게 중시된다. 사업운영에 기본적으로 필요한 기초능력 훈련 또한 교육수준이 낮은 극빈층을 대상으로 하기에 중요하며, Grameen Bank가 대상자들의 삶을 증진시키는 데 목적을 두고 있기에 자활의지를 저해시키는 문제관련 교육을 중시하는 것은 당연하다.

이러한 교육내용을 눈높이에 맞게 가르칠 뿐 아니라 교육방식도 강의식, 수업식이 아니라 관찰과 실습 등의 방식을 활용하도록 하여 교육의 내용이 쉽게

이해되고, 실제상황에서의 적용도 용이하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 교육기간은 보통 7일-15일정도로 이루어지나 대상자의 수준에 따라 몇 달씩 연장하기도 하여, 능력 또는 자활의지가 없는 사람도 교육 내용 습득이 가능하도록 하고 있다. 또한 교육 이수 후 용자 담당자와 다른 회원 앞에서 교육내용인 자활의지, 기초지식, 용자상환 원칙 및 절차 등에 대해 구두시험을 치르도록 하고, 집단구성원 중 1명이라도 이 시험을 통과하지 못하면 용자를 받을 수 없도록 하여 집단 개개인이 교육내용을 완벽하게 습득할 수 있도록 하고 있다.

사전의무교육 시험에 합격하여 대상으로 선정되면, Grameen Bank 프로그램의 핵심요소인 센터 모임에 매주 1회 용자대상자는 의무적으로 참석해야 한다. 이 모임에서는 새로운 사업에 대한 의견을 제시하거나 사업을 운영하면서 생겼던 일들에 대한 경험을 나눌 뿐 아니라 개인적인 어려움을 함께 공유하여 해결책을 찾으려 하고 있다. 이 모임은 다른 용자프로그램과 다르게 자발적으로 형성된 자조모임이 아니고 센터가 형성한 모임으로, 8개의 소그룹(그룹당 5명)이 함께 모이는 것을 센터 모임(총 40명)이라고 한다. 이 모임에 센터매니저가 참석하지만, 용자대상자들의 발표와 토론을 통해 모임을 주체적으로 이끌어 나가는 운영방식을 적용하므로 자치적 성격이 강해 자치모임이라고도 한다. 이 센터모임이 공동용자대상자간 신뢰감을 강화시키며 소그룹들 사이의 상호부조를 촉진시킨다는데 의의를 둘 수 있다. 무엇보다도 매주 1회씩 자기훈련을 강조한 센터모임을 통해 용자대상자들이 할 수 있다는 empowerment를 키워 자활의지를 확고히 심어준다는 데에 더 큰 의의가 있다.

센터모임을 통해 센터 매니저들은 매주 용자금을 직접 거수하는 동시에 지도 감독할 뿐만 아니라 회원들이 센터모임을 잘 운영할 수 있도록 지지하고 스스로 문제를 해결할 수 있도록 지원하고 있다. 대상자들을 빈곤한 상태에 머물게 하는 가족계획, 취학 전 아동과 관련된 서비스, 위생, 건강, 영양상태 관리, 하수시설 설치 등의 광범위한 문제 해결을 위해 연 30시간 이상의 교육을 센터모임에서 실시하거나 적절하게 서비스를 제공하고 있다. 센터모임과 더불어 센터 매니저들은 주 1회(월1회) 가정방문을 통해 개별 용자대상자들의 사업운영과 생활상태를 점검·진단하여 적절하게 지원해주고 있다. 이러한 사례관리 및 지

원이 효과성이 있는 것으로 평가되지만 많은 사례관리수(1997년 현재 센터 매 니저 당 약400명)가 그 효과성을 저하시키는 것으로 나타나고 있다.⁴⁷⁾

뿐만 아니라 사업체의 기술 혁신 내용을 기본 내용으로 다루고 있는 소식지를 발간하여, 회원들로 하여금 다양한 사업 아이디어를 얻도록 하거나, 사업체를 위한 강연회나 각 사업체의 생산품 전시회 등을 개최하여 사업운영에 도움을 주고 있으며, 성공사례를 적극적으로 홍보하여 심리적인 지지를 받을 수 있도록 하고 있다. 이 외에도 매해 회원들의 자녀들을 위한 체육대회 등을 통해 Grameen Bank 회원들의 소속감과 자부심을 증진시키도록 하고 있다.

4. 운영체계 및 재정

Grameen Bank의 독특한 대상선정, 융자 및 상환방식, 교육 및 지원 서비스는 효과적인 조직과 훈련된 인력이 있기에 가능하다. Grameen Bank의 운영형태를 볼 때, 은행의 전체 사업을 이끌어 나가는데 본부가 중추적인 역할을 하는 중앙집권 체제로 운영되고 있다. 또한 융자대상자와 직접 대면하여 실질적인 업무를 수행하는 최하위조직인 영업소를 상당히 중시하는데, 2000년 현재 각 마을에 1,160개소를 두어 융자대상자와의 접근성을 최대한 높이고 있다. 많은 영업소의 효율적인 관리와 행정적 지원을 하기 위해 중간조직의 형태로 122개의 지점을 두고 있으며, 지점의 상위조직으로 15개의 지역본부를 두고 있다.

본부는 융자사업 및 지원서비스 제공에 필수적인 자금할당 및 재정마련, 영업소 설립, 직원 채용 및 훈련 실시, 생산기업개발 등을 주요 업무로 수행하고 있다. 활발한 융자서비스를 위해서는 무엇보다도 본부는 융자금, 조직운영비 및 직원인건비 등을 각 지역본부에 할당하고 있으며, 이러한 자금을 마련하기 위해 자체자금 확보뿐 아니라 정부 및 민간기구들과의 파트너십을 통해 정부지원금, 민간기부금 등 다양한 재원을 끌어들이고 있다. 2001년 현재 재원을 보면,

47) Grameen Bank 한국지부(신나는 조합)는 본부의 센터매니저당 관리자의 수가 너무 많아 실제 사례관리 효과성이 떨어진다는 것을 인정하면서 현재 우리나라에서의 운영은 1명의 센터매니저당 30명을 관리하는 것으로 수정하여 실행하고 있다.

자체자금 93%, 정부자금 4.5%, 민간기부금 등 기타 2.5%로 구성되어 있다.

1983년 초창기에는 정부지원금이 60%를 차지할 정도로 초기 불입자본을 형성하는데 정부가 주요한 역할을 하였다. 이와 같은 높은 정부 의존율은 정부지원의 확실성 문제와 더불어 조직운영의 자율성이 저해되는 문제를 야기했으나 용자회원들의 높은 용자상환, 예비금 예치, 주식매매 등으로 자체자금이 점차 증대되고, 국제기구, 기업, 재단 등과의 파트너십을 통해 민간기부금이 확대되어 이 문제가 해소되었다. 이미 1986년에 이미 정부지원금 비중이 25%로 감소하였으며 최근에는 정부 의존율이 5%이하로 낮아져, Grameen Bank가 정부로부터 재정적 독립을 이루게 되었다.

재정에서 정부의존율 감소는 최고의사결정기구인 이사회 구성의 정부관료수를 감소시켜 민간조직으로서의 자율적이고 독립적인 활동이 보장되게 되었다. 1983년에는 정부관료가 6명, 본부 2명, 용자대상자 4명이었던 이사회 구성이 1999년에는 본부, 2명의 정부관료, 용자회원 9명으로 되었다. 용자회원 이사수가 과반수이상으로 되면서 정부관료보다는 용자대상자들이 은행정책에 더 많은 영향을 끼칠 수 있게 되었다. 이러한 정책결정 권한부여는 용자대상자에게 은행에 대한 주인의식을 심어 줄 뿐 아니라 그들의 임파워먼트(empowerment)를 높이는데 상당한 효과가 있는 것으로 평가되고 있다.

재정마련과 더불어 본부의 중요한 업무중 하나가 새로운 지역에 영업소를 설립하는 업무인데, Yunus(1999)는 영업소 설립이 Grameen Bank가 성공할 수 있게 되는 요소라고 주장하였다. 본부는 영업소를 설립하기 전에 그 지역사회의 영세자영업 실태를 포함하여, 지역의 지도, 역사, 문화, 경제, 빈곤상황 등에 대한 조사를 실시하고, 이를 바탕으로 영업소 설립여부를 결정하고 있다. 영업소 설립이 결정되면 그 지역에 나가 약 4주 동안 Grameen Bank 조직의 목적, 규칙, 절차 등을 홍보하는 한편, 그 지역사회에서의 용자사업실시의 합법성을 인정받기 위해 그 지역의 지도층으로 구성된 모임을 조직화하여 그들이 Grameen Bank를 공식적으로 승인하도록 하는 과정을 갖는 것이 장점이다. 이러한 사전조사, 홍보, 승인절차는 용자담당자들의 용자사업 실시시 주민, 지역유지와의 관계형성 및 업무수행의 원활화에 기여하고 있으며, 용자담당자의 지역에 대한

이해도를 높일 뿐 아니라 용자대상자에게 적절한 정보제공, 교육 및 지원서비스제공에 기반이 되고 있다.

영업소 설립과정과 함께, 비자발적인 용자대상자들이 자활의지와 임파워먼트(empowerment)를 향상시켜 빈곤으로부터 벗어나도록 하는 역할을 영업소 직원을 통해 이루어지기에 본부업무 중 직원의 채용 및 훈련을 하는 업무가 매우 중요하다. 본부는 사명감이 투철하면서 강도 높은 훈련을 받은 직원들을 만들어 내기 위해서 다른 용자제도와는 달리 직원채용과 교육훈련을 상당히 엄격하게 실시하고 있다. 우선 직원채용이 까다로워, 다른 기관에서 일을 한 경험이 있는 사람은 제외시켜 처음부터 Grameen Bank의 철학을 지니고 일하는 자세를 배우도록 하는 한편 일을 할 수 있는 사람의 2배수를 뽑아 은행에 적응하지 못하는 사람을 내보내고 있다. 채용 후 신입직원들에게 전문화된 훈련을 실시하고 있는데, Grameen Bank는 기관의 철학과 원칙 이해는 물론 이를 실제 현실에서 적용해 보고 문제 해결력을 높이도록 1년이라는 오랜 기간동안 현장훈련방식을 도입하고 있다. 훈련생들은 이틀간 기본 소양교육 훈련과 기본지침에 대한 교육을 받고서는 훈련과정의 첫 6개월 동안 지역본부, 지점, 영업소로 파견되어 현장 훈련을 받게 된다. 다음 6개월 동안은 아직 영업소가 설립되지 않은 마을에 파견되어 직접 지역사회 조사 및 홍보 등 영업소 설립에 필요한 활동들을 하게 된다. 이러한 현장훈련과정은 기술적인 업무수행능력향상은 물론 극빈층의 실상을 실제적으로 경험하게 하여 은행의 일에 대한 사명감을 부여하는데 기여하고 있다.

더 나아가 본부는 혼자 창업하기 어려운 용자대상자들의 창업이 가능하도록 필요한 자원 및 생산기업을 창출하는 역할까지도 적극적으로 수행하고 있다. 1980년대 후반에는 유사한 업종에 종사하는 Grameen Bank 회원들이 네트워크를 형성하여 공동으로 사업을 운영할 수 있도록 회원들에게 버려지거나 개발되지 않은 양식장이나 관개펌프를 리스해주는 사업을 개발하였다. 이러한 사업으로 공동사업들이 성공하게 되어 결국 용자대상자들이 빈곤에서 탈피시키는 성과를 거두었다. 이에 힘입어 그 사업들이 확대되고 용자사업에서의 중요성이 인정되어 사업개발은 1989년부터 Grameen Fisheries Foundation, Grameen Krishi

Foundation이라는 별도의 업종별 조직으로 승격운영되고 있다. 최근에는 사양산업 및 에너지 개발, 전화공급, 인터넷 서비스 등 다양한 부문으로까지 확대되면서 용자대상자의 창업 지원은 물론 지역사회개발 및 고용창출 효과까지도 거두게 되었다.

이러한 생산기업개발이 자체적으로 수행되었지만 본부는 정부와의 파트너십을 통해 정부로부터 어장 및 새우 양식장 등을 위탁받아 적극적으로 창원지원 및 일자리를 창출하고 있다. 또한 정부로부터 용자 사업 외에 빈곤퇴치사업을 수행하는데 필요한 법적 지원, 민간은행과의 관계에서 발생하는 규제사항이나 세금 등을 의무 면제해 주는 등의 서비스를 제공받고 있다. 이와 같은 정부의 지원은 최고결정기구인 이사회에 정부관료가 위원으로 공식적으로 참여하여 파트너십이 구축되었기에 가능한 것으로 보인다.

본부에서 수행하는 이러한 업무들을 실질적인 용자사업을 시행하는 영업소를 뒷받침하기 위한 것이나 영업소를 직접 지원하지 않고 두 중간조직을 통해 지원하도록 하며, 그 중간조직으로 하여금 영업소의 업무수행도 관리하도록 하고 있다. 본부의 바로 하위조직인 지역본부와 지점은 실제적인 감독과 행정적인 지원을 하고 있는데, 지역본부는 보통 8명의 직원을 두고 8~10개의 지점의 용자업무, 자금관리, 프로그램 등에 대한 총괄적인 관리, 지도감독 및 평가를 하는 한편 자체적인 주력 사업으로 용자 대상자들과 관련된 사회 프로그램을 개발하여 이를 영업소에 지원하는 역할을 하고 있다. 지역본부의 하위조직인 지점은 4명의 직원이 지역내 평균 10여 개 영업소의 프로그램과 용자업무를 관리, 지도감독, 감사를 하고 있으며, 주요 업무로 각 영업소에서 신청한 신규대출신청에 대해 최종심사와 용자여부를 지점의 프로그램담당자를 통해 결정하는 역할을 하고 있다. 이러한 최종 용자결정과정을 영업소가 아닌 상위조직인 지점의 역할로 두는 것은 Grameen Bank가 대상자 선정 업무를 매우 중시하고 있음을 보여 주는 것이다.

최하위 조직인 영업소에 8명의 전문적인 훈련을 받은 직원(지점장, 부지점장, 센터매니저 5명, 총무 1명)들을 두고 있으며, 은행직원의 90% 이상이 영업소에 투입되어 있다. 실질적인 용자업무는 센터매니저를 통해 이루어지고 있는데,

5명의 센터매니저는 영업소 지역을 분할하여 각 센터매니저가 1구역씩 담당하고 있다. 각 센터매니저는 관할지역의 주민들에게 Grameen Bank 사업을 알리는 것에서부터 융자신청을 받고 대상자를 선정하여 이들에게 의식교육 및 훈련을 실시할 뿐 만 아니라 8~10개의 공동융자대상집단으로 구성된 주1회 센터모임을 통해 융자금 환수와 융자대상자들에게 필요한 서비스를 제공하는 등 융자 전반에 걸친 포괄적인 서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있다. 센터매니저가 담당하는 융자대상자수는 각 공동융자집단이 5명으로 구성되었기에 평균 400여 명이고, 결국 영업소가 총괄적으로 관리하는 융자대상자수는 평균 2,000여 명으로 영업소는 생각보다는 큰 조직이다.

Grameen Bank의 운영조직은 4단계이지만 실질적인 융자업무는 센터매니저를 중심으로 이루어지기에 실질적인 단계는 5단계이다. 이러한 5단계를 통해 각 조직에서 관리할 수 있는 수를 줄여 행정적 지원 및 지도감독이 효율적으로 이루어 질 수 있게 하고 있다. 예를 들면, 센터매니저는 10개의 공동융자집단, 영업소는 5명의 센터매니저, 지점은 10개의 영업소, 지역본부는 10개의 지점, 본부는 15개의 지역본부를 관리하는 체계를 통해 센터매니저들이 융자대상자와 밀착적인 업무수행을 가능하게 하면서도 센터매니저들의 업무를 철저히 관리하고 효과적으로 행정지원을 할 수 있게 하고 있다.

제 6 절 각국 사회연대은행의 비교와 그 시사점

앞서 4개국의 대표적인 사회연대은행에 대해 개략적으로 살펴보았다. 그렇다면 이제 각국의 사회연대은행이 어떠한 특징을 갖고 있는지 비교함으로써 공통점과 차이점을 도출하고, 만일 차이점이 발생하였다면 그것이 어떠한 이유에서인지 살펴보기로 한다. 그리고 각국 사회연대은행의 경험으로부터 도출할 수 있는 시사점은 무엇인지 구체적으로 언급하기로 하겠다.

1. 각국 사회연대은행의 운영체계 및 운영방식 비교

앞에서 살펴본 네 기관의 운영체계 및 운영방식을 법적 형태, 대출대상, 대출 기준, 대출방식, 대출금액, 대출이자, 기타 지원, 조직형태, 재정조달방식, 성과의 측면에서 비교해 보자. 먼저 Grameen Bank만이 공식은행으로 기능하고 있으며, 나머지 기관들은 마이크로크레디트나 특수한 목적을 가진 금융기관 등 각국의 금융관련제도에 따라 다양한 형태를 나타내고 있다.

대출대상에 있어서는 모두 빈곤층을 대상으로 하지만, 기관마다 다소간의 차이가 있어, ACCION은 청년층을 중심으로, GRF는 저발전지역의 소기업을 중심으로 지원을 하며, ADIE는 신용불량자를 포함하는 사회적 취약계층을 지원하고, Grameen Bank는 농촌빈곤여성을 주요 지원대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 아울러 대출자격은 연령이나 경력, 공공부조 수급자, 실업자 등 다양한 방식으로 적용된다.

대출방식은 Grameen Bank를 제외하고 모두 개인대출과 공동대출을 병행하고 있으며, 담보와 보증인을 요구하고 있다. 하지만 구체적인 내용에 있어서는 다소간의 차이가 나타나고 있다. 즉, ADIE나 GRF는 담보나 보증인을 요구하지만, 이들에게 책임을 묻는 경우가 거의 없다고 말할 수 있다. 이는 사회연대은행이 채권확보 그 자체가 아니라, 채권확보과정에서 대출자가 자활의지를 공고히 할 수 만들기 위함이다. 물론 여기서 가장 전형적인 모델이 되고 있는 Grameen Bank와 ACCION의 채권확보방법에 주목할 필요가 있다. 이는 연대신용보증을 통해 대출자간의 상환 책임을 강화하는 방법으로 큰 성과를 거두고 있다고 말할 수 있다.

대출금액은 상한선이 있는 경우와 없는 경우로 대별할 수 있는데, 선진국은 상한선과 평균대출액이 상대적으로 높고, 저발전국은 상한선과 평균대출액이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 참고로 ADIE는 대출건당 평균 600만원 가량이 대출되고 있으며, Grameen Bank는 대출건당 약 10만원 가량이 대출되는 것으로 나타나고 있다. 특히 정부와 지방자치단체의 지원을 받는 GRF의 경우, 대출상한선이 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

대출이자는 이 네 기관간의 절대비교가 곤란하다고 말할 수 있다. 그 이유는 국가마다 이자율과 상한선을 규정하는 제도가 다르기 때문이다. 특히 ACCION은 시

중금리에 비해 상대적으로 높은 16%의 이자율을 보이고 있는데, 이는 소액대출사업의 위험도를 감안한 것이라고 말할 수 있다. 반면에 정부지원이 큰 비중을 차지하는 GRF나 ADIE는 시중금리보다 훨씬 낮은 금리를 적용하고 있음을 알 수 있다. 그리고 Grameen Bank는 ACCION보다 높은 20%의 이자를 받으나, 이것은 방글라데시의 시중금리보다 낮은 수준이다. 이는 소액대출사업이 자체 수익성을 중시하는 금융기관이 담당할 경우, 상대적으로 높은 이자를 받고 있음을 알 수 있다.

그밖에도 사회연대은행이 전제하는 대출이외의 지원사업으로는 기초교육, 전문직업훈련, 경영지도 등을 들 수 있는데, GRF와 ADIE는 직업훈련과 경영지도에 모두 비중을 두고 있음에 비해, ACCION은 창업경력자를 대상으로 한다는 점에서 경영지도에 주력하고, Grameen Bank는 문맹자나 비숙련자를 대상으로 한다는 점에서 기초교육에 주력하고 있음을 알 수 있다. 이는 사회연대은행이 제공하는 서비스의 형태가 대상자의 특성에 따라 결정되고 있음을 알 수 있다.

네 기관의 조직운영체제는 크게 지역분권형과 중앙집중형으로 구분할 수 있는데, 이는 일차적으로 법적 형태의 영향을 받는 것처럼 보인다. Grameen Bank는 업무의 성격상 중앙집중형으로 분류할 수 있고, 나머지는 지방분권형으로 분류할 수 있다. 그리고 이는 재원조성방식과도 밀접한 관련이 있는데, Grameen Bank를 제외한 나머지 기관은 지역에 위치한 지부들이 대출에 필요한 기금과 운영비를 마련한다는 점에서 지역분권형으로 운영될 수밖에 없을 것이다. 지역분권형 기관은 대부분은 정부의 지원을 받는데, GRF의 경우 정부의존도가 가장 높고, ADIE는 중간수준이며, ACCION은 80%가량을 자체모금 및 수익으로 충당하여 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다.

사회연대은행의 성공은 척도에 따라 다르게 평가될 수 있는데, 전반적으로 상환율은 90%를 넘는 높은 수준이다. 이는 지금까지 소액창업대출에 대한 많은 우려를 상당부분 불식시켜 줄 수 있는 지표이다. 비록 그것이 대출의 목적인 창업성공을 의미하는 것은 아닐지라도, 높은 상환율을 확인시켜줌으로서 다음과 같은 긍정적인 의미를 갖게 되는 것이다. 즉, 빈곤층에 대한 창업대출이 대출방식 및 상환방식 그리고 이를 위한 해당기관의 지원여하에 따라 큰 차이를 보인다는 것이다.

결국 사회연대은행의 성과를 판단하기 위해서는 창업대출을 받은 기업이 수

익을 창출하며 안정적으로 운영되고 있는가를 살펴보아야 할 것이다. 물론 이 점과 관련해서 일반적인 창업에 따른 성공률이 매우 낮다는 점을 고려하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 사회연대은행의 창업성공률은 결코 낮다고 말할 수 없다. 참고로 영국 GRF가 창업자금을 대출한 기업 중 44%가 3년 이상 생존하고 있는 것으로 확인되었다. 그리고 프랑스 ADIE의 창업성공률은 이보다 더 높아 75%로 나타나고 있다. 여기서 주목할 만한 점은 GRF가 기존의 영세기업을 대상으로 하는 창업자금대출임에도 44%의 생존율을 보인 것에 반해, ADIE가 공공부조 수급자나 장기실업자 또는 신용불량자 등 취약계층을 대상으로 하고 있음에도 상대적으로 높은 75%의 생존율을 보이고 있다는 것이다. 이는 소액창업대출에 있어 지원대상의 능력 및 여건만으로 성공가능성을 짐치기 어렵다는 것을 말해준다고 해석할 수 있다.

〈표 3-7〉 각국 사회연대은행의 운영방식 비교

	ACCION	GRF	ADIE	Grameen Bank
법적형태	- Microcredit	- 정책금융기관	- 특목금융기관	- 은행
대출대상	- 청년창업자 - 신용불량제외	- 낙후지역기업 ¹⁾	- 사회취약계층 - 신용불량지원	- 농촌빈곤여성
대출기준	- 18-21세 - 5월이상 경력	- 영세기업 - 제조/서비스업	- RMIs, 실업자 - 금융소의집단	- 재산기준 (사전교육실시)
대출방식	- 개인·공동 - 신용대출 (담보/보증인)	- 개인·공동 - 신용대출 (담보/보증인)	- 개인·공동 - 신용대출 (담보/보증인)	- 개인대출 - 연대신용보증
대출금액	- 5만달러 이하	- 제한 없음	- 평균 3만프랑	- 평균 75달러
대출이자	- 16% (고리)	- 기본이자+3%	- 6% (저리)	- 20% (저리) ⁴⁾
기타지원	- 경영지도중심	- 직업훈련 - 경영지도	- 직업훈련 - 경영지도	- 기초교육중심
조직	- 지역분권형	- 지역분권형	- 지역분권형	- 중앙집중적
재정	- 지부조성 - 자체기금중심	- 지부조성 - 정부지원중심	- 지부조성 - 정부/민간	- 본부조성 - 자체기금중심 ³⁾
성과	- 상환율 96.9%	- 창업성공 ²⁾ 44%	- 창업성공 ²⁾ 75%	- 상환율 99%

주: 1) 영국 GRF의 대출대상은 낙후지역 제조업과 서비스업종의 영세기업체임.
 2) 창업성공은 창업 후 3년 간 생존한 비율을 나타냄.
 3) Grameen Bank는 사업초기(1983년) 정부지원이 60%를 차지하였으나, 2001년 현재 4.5% 수준임.
 4) Grameen Bank의 대출이자 20%는 일반 대출이자에 비해 낮은 수준이라는 의미에서 '저리'로 구분하였음.

2. 각국 사회연대은행의 시사점

각국의 사회연대은행은 두 가지 측면에서 한국 사회연대은행을 위한 시사점을 던져준다. 먼저 성공적 사례로서의 축적된 경험을 던져주며, 결국 반면교사로서의 교훈을 안겨준다.

먼저 사회연대은행에 대한 사회 차원의 교훈은 다음과 같다. 사회연대은행의 존재는 그 사회 금융소외계층의 실업과 빈곤문제와 밀접한 관련이 있으며, 그 존재방식은 그 사회의 문화와 금융관련제도와 밀접한 관련이 있다. 그러나 분명한 것은 사회연대은행을 설립하는 주체와 그 목표에 따라 존재방식이 달라진다는 점이다. 국가가 적극적으로 간여하는 경우는 자금의 조성과 집행에 있어 공공성이 강화되어 지원대상이나 이자율이나 업종선택 등에 영향을 미칠 수 있다. 반대로 민간주도로 설립되는 경우라면 이러한 간섭으로부터 상대적으로 자유로울 수 있다. 하지만 이 모든 경우에도 사회연대은행이 이자수입을 통해 창업지원 등 각종 사업에 소요되는 비용을 충당할 수 없으며, 이에 필요한 비용은 정부와 시민사회의 보조금에 의존하지 않을 수 없다. 그렇다면 한국의 사회연대은행 또한 그것이 지향하는 정책목표와 투입되는 자금의 성격 등에 따라 존재방식을 달리 결정해야 할 것이다. 이는 중장기적으로 한국 시민사회의 역량이 사회연대은행의 성장에 얼마나 큰 기여를 할 수 있는지를 좌우하는 시금석이라 말할 수 있겠다.

이는 각국 사회연대은행과 관련해서 앞서 언급하였던 두 가지 모델 - 민간주도형 모델과 민관협력형 모델 - 중 한국사회가 신중하게 적용을 검토해야 할 모델을 무엇인가 하는 점을 말해 준다. 전자(민간주도형)는 방글라데시처럼 국가의 지원능력이나 지원체계가 극히 취약한 경우나, 미국처럼 국가의 적극적인 개입의지가 없는 경우에 나타나는 불가피한 형태라고 말할 수 있다. 반면에 후자(민관협력형)는 국가의 창업지원사업이 일정 정도 발달해 있고, 민간의 창업지원역량 또한 일정 수준이상 발달한 경우에 가능한 것이라고 말할 수 있다. 그리고 한국의 사회연대은행은 국가가 저소득층에 대한 창업지원정책을 강화해야 한다는 전제 하에서 민관협력형 모델을 지향하는 것이 바람직하다고 여겨진

다. 그 이유는 다음 장에서 알 수 있듯이, 제 정부의 창업지원사업이 다양하게 추진되고 있고, 민간의 창업지원역량 또한 외환위기 이후 크게 성장하였으나, 각각이 시너지효과를 발휘하지 못하고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 반면에 민간주도형 모델은 한국사회의 금융관련제도의 여건과 민간부분의 창업지원 네트워크의 미성숙도에 비추어 볼 때, 도입에 많은 어려움이 있을 것이다.

그 밖에 한국의 사회연대은행이 각국 사회연대은행의 경험으로부터 받아들여야 할 교훈은 ① 운영원칙, ② 조직체계, ③ 운영체계의 측면에서 아래와 같이 정리할 수 있다.

- 먼저 사회연대은행의 운영원칙과 관련해서는 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 대출을 받는 대상자의 욕구와 능력에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다. 둘째, 사회연대은행이 조달할 수 있는 적절한 비용으로 목적을 달성할 수 있어야 한다. 셋째, 대출과 이자관리 등에서 비용효과성을 개선하고, 재정적 안정성을 확보해야 한다. 이는 사회연대은행이 지켜야 할 기본적인 운영원칙이라고 말할 수 있을 것이다.
- 이어서 사회연대은행의 조직체계와 관련해서는 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 사회연대은행은 회계관리에서는 중앙집중적인 관리방식을 취함으로써 전문성과 안정성을 확보할 수 있다. 둘째, 자원동원과 사업집행에 있어서는 지방분권형 조직을 구성함으로써 조직의 자원동원능력과 네트워크역량을 강화할 수 있다. 셋째, 사회연대은행은 상근인력을 최소화하고 전문인력과의 네트워크를 강화하는 방식으로 운영되어야 한다.
- 끝으로 사회연대은행의 운영체계와 관련해서는 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 대부분의 프로그램은 ‘적절한 창업지원대상 및 창업분야’(Targeting of Particular Market niches)를 설정해야 한다. 창업지원을 필요로 하는 저소득층을 정확하게 파악하고, 이들이 성공할 수 있는 사업분야를 개발하는 것은 사회연대은행을 활성화하는 첫 걸음이다. 둘째, ‘전문적인 대출방법’(Disciplined Lending Methodology)을 통한 신용대출이 이루어져야 한다. 그러나 마이크로-크레디트가 이러한 전문적인 기능을 수행하기 위해서는 은

행 인프라와 효과적으로 연계할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 셋째, ‘대출에 앞서 기술지원 서비스’(Pre-credit Technical Assistance)가 제공되어야 한다. 앞서 저소득 창업희망자의 대부분은 창업에 필요한 기술이나 정보를 충분히 갖고 있지 않다. 이 점에 비추어 볼 때, 마이크로-크레디트는 대출에 앞서 이러한 욕구를 충족시킬 수 있는 기술지원을 강화해야 한다. 넷째, 창업자에 대한 ‘지속적이고 동료애적인 사후관리 체계’(Sustainable and Peer-based Support System)가 제공되어야 한다. 여기서 중요한 것은 사후관리가 지속적이며, 동료애적인 방법에 기초해야 한다는 것이다. 다섯째, ‘대출 프로그램 운영체계의 현대화⁴⁸⁾’(Development of Programme Operations)가 이루어져야 한다. 특히, 조성된 기금의 투자와 관리, 실무지원인력에 대한 교육훈련의 현대화가 중요할 것이다(OECD, 1996, 15쪽).

48) 일반적으로 대출 프로그램은 ① 대출승인, ② 대출 포트폴리오의 모니터링, ③ 재정·현금 관리, ④ 관리자 교육 및 훈련 등으로 구성되어 있으며, 운영체계의 현대화는 비용낭비를 최소화하고, 대출 손실률을 줄이고, 관리자의 교육을 강화하는 방향에서 합리적 운영체계를 강화하는 것을 의미한다.

제 4 장 한국 저소득층 창업욕구 및 창업지원 실태

본 장은 한국사회 저소득층의 소득 및 취업실태가 어떠하며, 이들의 창업욕구가 얼마나 존재하는지 검토하는 것에서 출발하여, 이들에 대한 정부와 민간의 창업지원사업이 어떻게 추진되고 있으며, 그 문제점은 무엇인지 살펴보는 데 그 목적이 있다. 그리고 궁극적으로는 2003년 한국사회에서 저소득층 창업지원을 위해 사회연대은행과 같은 새로운 방식의 창업지원모형이 필요한 이유를 설명하는데 그 목적이 있다.

제 1 절 저소득층 취업실태 및 창업욕구

1. 저소득층의 소득 및 취업실태

한국은 외환위기를 거치면서 ‘새롭게’ 실업과 빈곤문제를 경험하였고, 이는 2003년 현재까지도 완전히 해결되지 않은 숙제로 남아 있다. 물론 외환위기 직후인 1998년에 비해 실업률은 크게 낮아진 것으로 나타나고 있다. 2003년 1월 고용동향에 따르면 한국사회의 실업률은 3.5%(계절조정 3.1%)로 외환위기이후 최고조에 달했던 1998년 7%대에 비해 크게 낮아졌음을 알 수 있다. 그러나 빈곤문제에 있어서는 외환위기 이전 수준으로 돌아가지 못한 것으로 나타나고 있다. 석재은(2002)에 따르면, 외환위기에 비해 소득분배구조가 악화되어, 하위 소득계층은 더욱 가난해지고 상위소득계층은 더욱 부유해지는 양극화현상이 고착화되고 있는 것으로 보인다.

그렇다면 실업률의 감소에도 불구하고 이처럼 소득분배구조가 개선되지 않는 이유는 무엇인가 살펴볼 필요가 있다. 일차적으로 근로빈곤계층의 증가에서 찾을 수 있을 것이다. 취업은 하였으나 비정규직 근로자의 증가와 함께 저임금과

고용불안으로 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 사람의 규모가 증가한 것이다. 또 하나 주목해야 할 것은 근로능력이 없는 사회적 취약계층의 경우, 노동시장의 경쟁에서 떠밀려 더욱 심각한 빈곤상태에 빠지게 되었다는 점이다. 외국의 경험에 비추어 볼 때, 이는 한국사회가 저실업·고빈곤의 국가로 고착화될 위험성을 가진 것으로 이해할 수 있다(노대명, 2003).

「저소득층 자활사업 실태조사」 결과를 살펴보면, 한국 저소득층의 규모 및 취업 관련 특성에 대해 좀 더 구체적으로 알 수 있다. 가구 월평균 소득이 전체 가구 중위소득의 60% 이하인 저소득층 중에서 근로능력이 있는 사람⁴⁹⁾(이하 저소득 근로능력자)은 전체 가구의 6.0%(약 2,814,894명)이었고, 가구 월평균 소득이 최저 생계비 이하인 빈곤층 중에서 근로능력이 있는 사람은 전체 가구의 3.0%(약 1,668,650명)인 것으로 나타났다.

저소득 근로능력자를 중심으로 이들의 경제활동상태를 살펴보면, 아래 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 임금근로자나 비임금근로자 등 현재 근로활동에 종사하고 있는 비율은 전체 저소득 근로능력자 중 58.4%(약 164만 4천733명)인 것으로 나타났으며, 구직활동을 하고 있는 실업자 비율은 18.7%(약 52만 7천100명), 비경제활동인구⁵⁰⁾ 비율은 22.9%(약 64만 3천61명)인 것으로 나타났다.

현재 근로활동에 종사하고 있는 저소득 근로능력자를 중심으로 고용상태를 좀 더 세부적으로 살펴보면, 일용직 임금근로자 비율이 17.4%로 가장 높았고, 그 다음은 자영업자가 13.9%, 임시직 임금근로자가 12.0%, 무급가족종사자가 7.9% 순으로 나타나, 고용이 불안정한 일용직·임시직 임금근로자와 매우 영세한 비임금근로자 및 무급가족종사자 비율이 높음을 알 수 있다. 이에 비해 비교적 고용상태가 안정적인 상용직 임금근로자(4.5%)나 고용주(0.6%) 비율은 매우 낮게 나타났다.

49) 여기서 “근로능력이 있는 사람”이란, 만 15세 이상 65세 미만의 근로활동을 하고 있는 자, 근로활동을 하고 있지 않으나 건강상태가 양호한 자, 장애나 만성질환이 있으나 근로활동을 희망하는 자 등을 일컫는다.

50) 비경제활동인구에는 직장 없이 구직활동을 포기한 실망실업자, 가사담당, 보육으로 일할 수 없는 사람, 간병으로 일할 수 없는 사람, 연령이 높아서 일할 수 없는 사람, 장애 및 질환 등으로 일할 수 없는 사람 등이 포함된다.

<표 4-1> 저소득 근로능력자의 경제활동상태

구 분		빈 도(%)
임금근로자	상용직	4.5
	임시직	12.0
	일용직	17.4
	자활 및 공공근로	2.1
비임금근로자	고용주	0.6
	자영업자	13.9
	무급가족종사자	7.9
실업자		18.7
비경제활동인구		22.9
계		100.0

자료: 노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원

이러한 저소득 근로능력자의 취업특성은, 가구소득이 중위소득 60%를 초과하는 가구에 속해 있는 취업자(이하 비빈곤층)의 고용상태와 비교해 볼 때 더욱 명확히 드러난다. 만 15세에서 65세 미만의 취업자를 중심으로 비빈곤층과 저소득층으로 구분하여 고용상태를 살펴보면, 아래 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 두 집단 모두 비임금근로자보다 임금근로자 비율이 높게 나타났다. 그러나 비빈곤층의 경우 전체 취업자 중 임금근로자 비율이 68.1%, 비임금근로자 비율이 31.8%로, 저소득층(각각 61.7%, 38.3%)에 비해 상대적으로 임금근로자 비율이 높고 비임금근로자 비율이 낮음을 알 수 있다. 그리고 비빈곤층에서는 상용직 임금근로자(33.5%)와, 고용주(4.7%) 비율이 저소득층(각각 7.6%, 1.1%)에 비해 상대적으로 높은 분포를 보이고 있는 반면, 저소득층에서는 일용직 임금근로자(29.8%), 자영업자(23.9%), 무급가족종사자(13.3%) 비율이 비빈곤층(각각 13.4%, 19.1%, 8.0%)에 비해 상대적으로 높은 분포를 보이고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 소득계층간 취업자의 고용상태

(단위: %)

구 분		비빈곤층	저소득층
임금근로자	상용직	33.5	7.6
	임시직	20.9	20.6
	일용직	13.4	29.8
	자활 및 공공근로	0.3	3.7
비임금근로자	고용주	4.7	1.1
	자영업자	19.1	23.9
	무급가족종사자	8.0	13.3
계		100.0	100.0

자료: 노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원

더욱이 이들 집단 간에 개인소득(근로소득 혹은 사업 및 부업소득) 수준을 비교해 보면, 근로활동을 통한 개인소득의 격차가 매우 큼을 알 수 있다.

아래 <표 4-3>에서 보는 바와 같이, 우선 저소득층 임금근로자에 있어서는 월평균 개인소득이 50~100만원 미만인 경우가 45.9%로 가장 높게 나타났고, 그 다음 50만원 미만이 35.8%로, 평균적으로는 60.4만원인 것으로 나타났다. 이에 비해 비빈곤층 임금근로자에 있어서는 물론 월평균 개인소득이 50~100만원 미만인 경우가 29.6%로 가장 높게 나타났으나 저소득층 임금근로자에 비해 그 비율이 상대적으로 낮고, 그 다음 100~150만원 미만이 26.1%, 150~200만원 미만이 17.1% 순이고, 200만원 이상도 22.7%나 되는 것으로 나타났다. 이에 따라 평균도 138만원으로, 저소득 임금근로자의 개인소득 평균과 2배정도 차이가 나고 있음을 알 수 있다.

비임금근로자에 있어서는 저소득층 중에서는 50만원 미만이 45.9%로 가장 높은 비율을 차지한 반면, 비빈곤층 중에서는 150만원 이상이 45.6%로, 평균적으로 살펴보더라도 저소득층의 경우 30.2만원, 비빈곤층의 경우 143.4만원으로 약 4배 이상 차이가 남을 알 수 있다. 이는 앞서 설명한 임금근로자의 소득계층간 평균 차이보다도 더 크며, 그만큼 저소득 비임금근로자들의 사업체가 매우 영세하고 임금근로자들의 생활수준보다도 더 열악함을 추론해 볼 수 있다.

<표 4-3> 소득계층별 취업자의 월평균 개인소득 분포

(단위: %)

		0만원 미만	50만원 미만	50~100만원	100~150만원	150~200만원	200~250만원	250~300만원	300만원 이상	합계	평균 (만원)
저소득층	임금 근로자	0.4	35.8	45.9	17.5	0.4	-	-	-	100	60.4
	비임금 근로자	31.7	45.9	17.4	4.9	0.1	-	-	-	100	30.2
	계	15.8	40.8	31.8	11.3	0.3	-	-	-	100	44.3
비빈곤층	임금 근로자	0.2	4.5	29.6	26.1	17.1	10.3	5.4	7.0	100	138
	비임금 근로자	26.0	5.6	9.2	13.5	14.0	13.2	3.9	14.5	100	143.4
	계	8.7	4.8	22.8	21.9	16.1	11.2	4.9	9.5	100	139.8

자료: 노대명 외(2003), 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」, 한국보건사회연구원

2. 저소득층의 인구학적 특성

저소득 임금근로자들은 왜 고용상태가 불안정하고 임금수준이 낮은 직장에서 일을 하고 있는가. 그리고 왜 저소득 자영업자의 소득은 저소득 임금근로자보다 낮게 나타나고 있는가. 미취업자들은 왜 취업을 하지 못하고 있는가.

물론 사회·경제적 여건이 미치는 영향도 크지만 성, 연령, 학력, 건강상태, 직업기술 등 개인적 요인이 취업형태 및 소득수준에 미치는 영향 또한 매우 크다고 볼 수 있으며, 더욱이 이러한 특성을 파악하는 것은 향후 저소득층 창업지원사업의 수행에 있어 중요한 기초자료가 될 수 있을 것으로 본다.

「저소득층 자활사업 실태조사」 결과를 활용하여, 저소득층의 인구학적 특성을 비빈곤층(중위소득 60% 초과 가구의 가구원)과 비교하여 경제활동상태별로 살펴보면, 아래 <표 4-4>에서 보는 바와 같다. 우선 성별 분포를 살펴보면, 전반적으로 비빈곤층에서 남녀 비율이 각각 48.9%, 51.1%, 저소득층에서 남녀 비율이 각각 44.4%, 55.6%로, 두 집단 모두 여성 비율이 남성보다 높으나, 저소득층에서의 여성비율이 상대적으로 더 높게 나타났다. 취업자의 경우 비빈곤층에서는 남성이 60.1%, 여성이 39.9%로 남성 취업자 비율이 더 높은 반면, 저소

득층에서는 남성이 49.2%, 여성이 50.8%로 여성 취업자 비율이 더 높게 나타났다. 실업자의 경우 비빈곤층에서는 남성이 46.3%, 여성이 53.7%로 여성 실업자 비율이 더 높은 반면, 저소득층에서는 남성이 56.4%, 여성이 43.6%로 남성 실업자 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 비경제활동인구는 비빈곤층에서 남성이 8.5%, 여성이 91.5%, 저소득층에서 남성이 32.4%, 여성이 67.6%로 모두 여성 비율이 높은 것으로 나타났으나, 비빈곤층에 비해 저소득층에서 여성 비율이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 이러한 사실로 볼 때, 저소득층 여성의 경우 비빈곤층 여성에 비해 경제활동에 대한 참여의욕이 상대적으로 높음을 추론해 볼 수 있다.

연령별 분포를 살펴보면, 전반적으로 비빈곤층의 평균연령은 40.7세이고 저소득층의 평균연령은 45.3세로 저소득층이 비빈곤층에 비해 연령대가 상대적으로 높음을 알 수 있다. 취업자의 경우 비빈곤층과 저소득층 모두 40대가 각각 30.2%, 29.9%로 가장 높은 비율을 보였으나, 저소득층에서 60대가 17.6%로 비빈곤층(5.2%)에 비해 높은 비율을 보였다. 실업자의 경우 비빈곤층에서는 20대의 청년층(신규 실업자)이 42.8%로 가장 높은 비율을 보였으나, 저소득층에서는 20대에서 40대까지 청장년층에 고루 분포하고 있는 것으로 나타났다. 비경제활동인구의 경우 비빈곤층에서는 30대가 31.9%로 가장 높은 비율을 보였으나, 저소득층에서는 60세 이상이 25.4%, 50대가 22.8%로, 고령층 비율이 매우 높게 나타났다.

학력별 분포를 살펴보면, 전반적으로 비빈곤층과 저소득층 모두 고졸비율이 각각 43.6%, 33.7%로 가장 높게 나타났으나, 비빈곤층에서는 중졸이하가 26.6%, 전문대졸 이상이 29.8%인 것에 비해, 저소득층에서는 중졸이하가 절반 이상인 58.3%이고 전문대졸 이상은 8%에 불과하여, 저소득층에서 저학력층이 상대적으로 높은 분포를 이루고 있음을 알 수 있다. 더욱이 취업자를 중심으로 살펴 보더라도 이와 유사한 경향을 보이고 있어, 학력이 낮을수록 소득수준이 낮은 일자리에서 일할 가능성이 높음을 추론해 볼 수 있다.

장애 및 만성질환 여부에 대해 살펴보면, 전반적으로 비빈곤층에서는 장애인 비율이 2.9%, 만성질환자 비율이 8.4%에 불과한 것으로 나타났으나, 저소득층

에서는 장애인 비율이 14.8%, 만성질환자 비율이 34.6%로, 저소득층은 비빈곤층에 비해 건강상태가 상대적으로 좋지 않음을 알 수 있다. 더욱이 근로활동에 종사하고 있는 사람들을 중심으로 살펴보더라도, 비빈곤층에서는 장애인 비율이 2.4%, 만성질환자 비율이 6.8%인데 비해, 저소득층에서는 장애인 비율이 8.7%, 만성질환자 비율이 26.0%로, 건강상태가 나쁠수록 일을 함에도 빈곤할 가능성이 높음을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 소득계층간 경제활동상태별 인구학적 특성

(단위: %, 명)

		비빈곤층				저소득층			
		전체	취업자	실업자	비경활	전체	취업자	실업자	비경활
성별	남	48.9	60.1	46.3	8.5	44.4	49.2	56.4	32.4
	여	51.1	39.9	53.7	91.5	55.6	50.8	43.6	67.6
	계 (수)	100.0 (14,327)	100.0 (10,932)	100.0 (518)	100.0 (2,877)	100.0 (2,092)	100.0 (1,084)	100.0 (300)	100.0 (708)
연령	15~19세	0.6	0.5	2.8	0.6	1.1	0.5	3.3	1.0
	20~29세	18.1	18.6	42.8	11.9	10.6	7.2	26.0	8.4
	30~39세	28.9	28.6	19.2	31.9	23.2	22.7	27.3	21.9
	40~49세	28.7	30.2	17.3	25.2	25.7	29.9	23.9	20.5
	50~59세	17.2	16.9	13.0	19.2	20.6	22.1	11.0	22.8
	60~65세	6.4	5.2	4.9	11.2	18.9	17.6	8.5	25.4
	계 (수)	100.0 (14,327)	100.0 (10,932)	100.0 (518)	100.0 (2,877)	100.0 (2,092)	100.0 (1,084)	100.0 (300)	100.0 (708)
	평균(세)	40.7	40.4	35.3	42.8	45.3	46.1	38.4	47.4
학력	무학	2.8	2.4	1.7	4.0	14.7	14.9	5.4	18.4
	초졸	11.1	11.0	6.6	12.1	24.4	27.5	9.7	26.5
	중졸	12.7	12.7	10.1	13.1	19.2	18.8	20.3	19.3
	고졸	43.6	42.5	46.9	47.1	33.7	31.6	50.1	29.3
	전문대졸	7.3	7.8	8.8	5.3	3.1	2.7	6.6	2.1
	대졸	20.2	20.8	23.1	17.7	4.3	3.5	7.0	4.2
	대학원졸	2.3	2.7	2.6	0.8	0.6	0.9	0.9	0.1
	계 (수)	100.0 (14,317)	100.0 (10,922)	100.0 (518)	100.0 (2,877)	100.0 (2,090)	100.0 (1,082)	100.0 (300)	100.0 (708)

〈표 4-4〉 계속

(단위: %, 명)

		비빈곤층				저소득층			
		전체	취업자	실업자	비경활	전체	취업자	실업자	비경활
장애 여부	비장애인	97.1	97.6	97.1	95.3	85.2	91.4	94.5	72.5
	등록장애인	2.3	1.9	2.4	3.7	11.3	7.5	4.0	19.8
	비등록장애인	0.6	0.5	0.5	1.0	3.5	1.2	1.4	7.8
계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)		(14,327)	(10,932)	(518)	(2,877)	(2,092)	(1,084)	(300)	(708)
만성 질환	있다	8.4	6.8	7.5	14.3	34.6	26.0	19.7	53.1
	없다	91.6	93.2	92.5	85.7	65.4	74.0	80.3	46.9
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)		(14,327)	(10,932)	(518)	(2,877)	(2,092)	(1,084)	(300)	(708)

주: 만 15세 이상 65세 미만 대상, 단 학생 및 진학준비자는 제외

자료: 노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원

한편, 저소득 근로능력자들의 직업기술 보유실태를 살펴보면, 이들의 직업능력 또한 매우 취약함을 알 수 있다. 아래 <표 4-5>에서 보는 바와 같이, 저소득 근로능력자들의 대부분(90.2%)이 특별한 직업기술이 없다고 응답하였고, 특히 실업자(85.2%)나 비경제활동인구(91.5%)에 비해 오히려 비임금근로자(93.7%)가 직업기술이 없는 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

설령 직업기술이 있다 하더라도 자격증 없는 기능자가 5.2%로 가장 많은 분포를 보였을 뿐, 공인된 자격증을 가지고 있는 비율은 모두 합쳐보아도 약 4.5%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 저소득 근로능력자의 창업능력 또한 전반적으로 매우 취약하다는 점을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

그 밖에도 취업 및 창업에 필요한 전제라 할 수 있는 문자해독능력에 대해 살펴본 결과, 저소득 근로능력자의 6.9%가 문자해독능력이 없는 것으로 나타났으며, 미취업자인 실업자(2.1%)나 비경제활동인구(5.8%) 집단보다, 취업자인 임금근로자(6.6%)와 비임금근로자(12.2%) 집단에서 문자해독이 불가능하다는 응답자가 더 많은 것으로 나타났다.

<표 4-5> 저소득 근로능력자의 직업능력

(단위: %, 명)

		전체	임금근로자	비임금근로자	실업자	비경활
직업기술 유무	없음	90.2	89.5	93.7	85.2	91.5
	기능장	0.2	0.4	0.1	0.3	0.2
	기사	0.5	0.5	0.6	1.1	0.1
	산업기사	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
	기능사	1.7	2.1	0.7	3.1	1.1
	기타공인면허자격증	2.1	2.3	0.8	2.5	2.7
	자격증 없는 기능자	5.2	5.1	4.1	7.7	4.4
	계 (수)	100.0 (2,959)	100.0 (978)	100.0 (860)	100.0 (472)	100.0 (649)
문자해독 가능여부	불가능	6.9	6.6	12.2	2.1	5.8
	가능	93.1	93.4	87.8	97.9	94.2
	계 (수)	100.0 (1,598)	100.0 (536)	100.0 (450)	100.0 (263)	100.0 (349)

자료: 노대명 외(2003), 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」, 한국보건사회연구원

더군다나 저소득 근로능력자 중 현재 구직활동을 하고 있는 실업자와 경제활동에 참여하고 있지 않는 비경제활동인구⁵¹⁾ 집단을 대상으로, 마지막으로 직장 혹은 사업을 그만둔 시기부터 조사시점까지의 기간(이하 근로활동 중단기간)에 대해 살펴보면, 장기실업으로 인해 이들이 취업을 하는 데 있어 매우 취약한 집단임을 알 수 있다.

아래 <표 4-6>에서 보는 바와 같이, 저소득 미취업자 중 24개월 이상 장기간 근로활동 중단상태에 있는 경우가 59.2%로 가장 높게 나타났으며, 실업자(41.8%)에 비해 비경제활동인구층(73.9%)에서 그 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 평균적으로 살펴보더라도, 저소득 미취업자 전체 평균 근로활동 중단기간은 67.2개월(약 5년 7개월)로 매우 긴 것으로 나타났으며, 미취업자 중에서도 비경제활동인구의 경우 평균 근로활동 중단기간이 91.3개월(약 7년 7개월)로, 실업자층이 38.7개월(약 3년 3개월)인 것에 비해 훨씬 더 긴 것으로 나타났다.

51) 과거에 한번이라도 근로활동에 종사한 경험이 있는 사람을 중심으로 함.

〈표 4-6〉 저소득 미취업자의 근로활동 중단기간

(단위: %, 명)

		전체	실업자	비경활
근로활동 중단기간	1개월 미만	0.8	1.3	0.4
	1~3개월 미만	7.9	13.7	3.0
	3~6개월 미만	8.5	10.7	6.7
	6~12개월 미만	10.3	14.8	6.4
	12~24개월 미만	13.3	17.7	9.6
	24개월 이상	59.2	41.8	73.9
	계(수)	100(545)	100.0(244)	100.0(301)
	평균(개월)	67.2	38.7	91.3

자료: 노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원

결국 저소득층은 성, 연령, 학력, 건강상태, 직업기술 등의 이유로 고용상태나 소득 측면에서 안정적인 직업활동에 종사하기 어렵고, 더욱이 미취업자의 경우 근로활동 중단기간의 장기화로 인해 더더욱 취업을 하기에 매우 취약한 집단임을 알 수 있다.

3. 저소득층의 창업욕구

저소득층의 상당수가 저숙련, 저학력, 취약한 건강상태 등의 문제를 안고 있다면, 이들은 왜 창업을 희망하고 있는가. 얼마나 많은 저소득 근로능력자가 새로운 창업을 희망하고 있는가. 그리고 어떤 업종에서 어떠한 형태로 창업을 하고 싶어하는가. 그리고 희망하는 월평균 사업소득은 어느 정도인가.

먼저 저소득 근로능력자가 창업을 희망하는 가장 주된 이유는 일정 기대수준 이상의 소득을 보장할 취업 자체가 힘들기 때문이다. 이들은 개개인의 인적자본이라는 측면에서도 시장경쟁력이 취약한 사람들로 구성되어 있어, 좋은 일자리(decent jobs)에 접근하기 힘들다. 따라서 창업에 대한 구체적인 계획이나 준비에 앞서 현재의 빈곤상태를 벗어나기 위한 방편의 하나로 창업을 희망 또는 욕구하고 있는 것이다.

그렇다면 창업을 희망하는 저소득 근로능력자는 어느 정도 존재하는가. 저소득층 자활사업 실태조사 자료에 따르면 아래 <표 4-7>에서 보는 바와 같이, 저소득 근로능력자 중 31.3%(약 76만 7천954명)가 창업을 희망하는 것으로 나타났다. 경제활동상태별로 살펴보면, 임금근로자 중 34.1%(약 34만 5천702명), 비임금근로자 중 15.5%(약 9만 7천919명), 실업자 중 39.8%(약 20만 4천892명), 근로활동을 희망하는 비경제활동인구 중 40.5%(약 11만 9천441명)가 창업을 희망하는 것으로 나타나, 특히 실업자와 비경제활동인구 등 미취업자 집단에서의 창업 희망률이 취업자 집단에 비해 상대적으로 높음을 알 수 있다.

창업희망 업종에 대해서는 숙박 및 음식점업이 40.5%로 가장 많은 분포를 보였고, 그 다음은 도소매업이 23.8%, 기타 공공, 수리 및 개인서비스업이 9.0% 순으로 나타났으며, 이러한 경향은 임금근로자, 비임금근로자, 실업자, 비경제활동인구층 모두에서 유사하게 나타나, 경제활동상태와 상관없이 숙박 및 음식점업과 도소매업에 대한 선호도가 가장 높음을 알 수 있다.

또한 희망하는 창업형태에 있어서는 창업희망 저소득 근로능력자 중 약 94.3%가 공동창업보다 개인창업을 선호하는 것으로 나타났으며, 특히 임금근로자가 다른 집단에 비해 개인창업에 대한 선호도가 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다. 이는 창업자금 및 기술을 조달할 각 개인의 역량에 대한 엄밀한 평가에 따른 것이라기보다, 공동창업(동업)에 대한 부정적 의견에 기인한 것이라고 말할 수 있다.

창업 시 희망하는 월평균 사업소득 수준은 200만원 이상의 고소득을 희망하는 경우가 75.1%로 가장 많은 분포를 보였으며, 평균적으로는 266.4만원인 것으로 나타났다. 이러한 경향은 임금근로자, 비임금근로자, 실업자, 비경제활동인구층 모두에서 유사하게 나타났으며, 특히 비경제활동인구층에서 200만원 이상의 고소득을 희망하는 비율이 다른 경제활동층에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 4-7〉 경제활동별 저소득 근로능력자의 창업에 대한 욕구

(단위: %, 명)

		전체	임금근로자	비임금근로자	실업자	비경활 ¹⁾
창업희망 여부	희망	31.3	34.1	15.5	39.8	40.5
	비희망	68.7	65.9	84.5	60.2	59.5
	계(수)	100.0(1,410)	100.0(536)	100.0(452)	100.0(265)	100.0(157)
창업희망 업종	농/수렵/임업	3.2	3.4	1.1	4.7	1.5
	어업	0.4	-	-	1.4	-
	광업	0.3	-	-	1.0	-
	제조업	5.2	8.6	-	5.0	-
	전기, 가스 및 수도사업	1.5	2.2	4.2	-	-
	건설업	2.2	2.5	1.6	2.1	2.1
	도소매업	23.8	20.9	33.7	26.1	20.7
	숙박 및 음식점업	40.5	40.1	34.6	34.9	55.8
	운수업	2.0	3.2	-	2.2	-
	통신업	0.5	-	-	1.8	-
	금융 및 보험업	0.1	-	0.9	-	-
	부동산 및 임대업	0.9	0.2	-	3.0	-
	사업 서비스업	2.3	1.1	2.5	4.5	1.7
	교육서비스업	1.8	1.8	-	2.4	2.3
	보건 및 사회복지사업	0.4	-	-	1.3	-
	오락, 문화 및 운동관련 서비스업	3.5	2.2	7.4	4.4	2.5
	공공, 수리 및 개인 서비스업	9.0	11.4	8.1	2.6	13.5
	기타	0.2	-	-	0.7	-
	되는데로	2.4	2.4	5.8	2.1	-
		계(수)	100.0(405)	100.0(179)	100.0(58)	100.0(105)
창업형태	개인창업	94.3	97.7	92.0	91.3	91.6
	공동창업	5.7	2.3	8.0	8.7	8.4
	계(수)	100.0(407)	100.0(179)	100.0(60)	100.0(105)	100.0(63)
월평균 희망사업 소득	50-100만원 미만	1.3	0.8	-	2.0	2.7
	100-150만원 미만	11.2	7.1	13.8	13.7	16.8
	150-200만원 미만	12.3	15.4	14.0	13.0	0.6
	200만원 이상	75.1	76.6	72.1	71.2	79.9
	계(수)	100.0(407)	100.0(179)	100.0(60)	100.0(105)	100.0(63)
	평균(만원)	266.4	272.2	256.4	257.0	274.0

주: 1) 비경제활동인구 중 근로희망자에 한함.

자료: 노대명 외(2003), 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」, 한국보건사회연구원

4. 저소득층의 창업준비 및 창업경로

창업(또는 업종변경)에 대한 욕구가 있는 저소득 근로능력자⁵²⁾를 대상으로 창업준비여부에 대해 살펴본 결과, <표 4-8>에서와 같이 26.8%가 창업(또는 업종변경) 준비를 하고 있는 것으로 나타났으며, 비임금근로자 중 13.9%가 업종변경을 위한 준비를, 임금근로자 중 10.8%와 실업자 중 59.9%가 창업준비를 하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-8> 저소득 근로능력자의 창업준비 여부 및 경로

(단위: %, 명)

		전체	임금근로자	비임금근로자	실업자
창업	예	26.8	10.8	13.9	59.9
준비여부	아니오	73.2	89.2	86.1	40.1
계(수)		100.0(344)	100.0(179)	100.0(60)	100.0(105)
창업	아이템 구상을 위한 정보수집	42.1	30.1	49.9	44.8
준비경로	(신문, 인터넷 활용)				
(중복응답)	주변 사람들에게 창업을 위한 자문 요청	22.0	17.7	16.8	24.1
	창업자문을 위한 창업지원기관 방문	5.6	0.0	0.0	8.1
	창업자금 마련(저축, 대출 등)	16.0	21.9	33.3	11.8
	창업을 위한 기술습득	11.2	20.8	0.0	9.7
	기타	3.1	9.5	0.0	1.5
계(수)		100.0(111)	21.2(22)	9.5(13)	69.3(76)

자료: 노대명 외(2003), 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」, 한국보건사회연구원

창업준비 경로를 살펴보면, 스스로 신문이나 인터넷 등을 활용하여 아이템 구상을 위한 정보를 수집하고 있는 경우가 42.1%로 가장 많은 분포를 보였고, 그 다음은 주변 사람들에게 창업을 위한 자문 요청이 22.0%, 저축, 대출 등 창업자금 마련이 16.0% 순으로 나타났으며, 창업자문을 위한 창업지원기관 방문의 경우는 5.6%에 불과한 것으로 나타났다. 임금근로자, 비임금근로자, 실업자 모두 신문, 인터넷 활용으로 아이템 구상을 위한 정보수집이 가장 높은 비율로

52) 비경제활동인구 제외

나타났으며, 실업자(8.1%)의 경우 임금근로자나 비임금근로자에 비해 창업자문을 위한 창업지원기관 방문이 상대적으로 높은 비율로 나타났다. 한편, 임금근로자(20.8%)의 경우 비임금근로자(0.0%)나 실업자(9.7%)에 비해 창업을 위해 기술을 습득하고 있는 경우가 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

5. 저소득층의 창업경험

저소득 근로능력자 중 과거에 한번이라도 창업(또는 업종전환)을 위한 준비를 한 경험이 있는지 여부에 대해 살펴본 결과, 다음의 <표 4-9>에서 보는 바와 같이 저소득 근로능력자 중 30.2%가 창업준비를 한 경험이 있는 것으로 나타났다. 그리고 임금근로자의 22.4%, 비임금근로자의 49.4%, 실업자의 37.8%, 비경제활동인구의 17.7%가 창업준비를 한 적이 있다고 응답하여, 비임금근로자층에서 창업준비 경험이 있는 비율이 다른 집단에 비해 비교적 높은 것으로 나타났다.

<표 4-9> 저소득 근로능력자의 창업준비 경험 및 어려움

(단위: %, 명)

		전체	임금근로자	비임금근로자	실업자	비경제활동인구
창업준비 경험유무	있다	30.2	22.4	49.5	37.8	17.7
	없다	69.8	77.6	50.5	62.2	82.3
계(수)		100.0(1,602)	100.0(536)	100.0(452)	100.0(265)	100.0(349)
창업준비시 어려움	별 어려움 없음	17.6	12.9	24.9	7.5	24.3
	업종(아이템) 선택을 위한 정보부족	6.7	6.6	8.4	5.2	4.7
	경영에 대한 자문을 구할 곳 없음	4.0	6.4	3.7	2.9	1.9
	기술부족	3.7	6.3	4.2	1.5	0.6
	자금부족	66.1	65.0	57.5	81.5	65.6
	마땅한 동업자가 없음	0.6	1.2	0.8	-	-
	창업을 위한 행정절차가 복잡함	0.9	0.4	0.5	1.0	2.8
	기타	0.5	1.3	-	0.5	-
	계(수)	100.0(471)	100.0(123)	100.0(193)	100.0(94)	100.0(61)

자료: 노대명 외(2003), 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」, 한국보건사회연구원

창업준비를 할 때 느꼈던 어려움에 대해 살펴본 결과, 창업준비 경험이 있는 저소득 근로능력자 중 17.6%만이 별 어려움이 없었던 것으로 나타났으며, 자금부족이 66.1%로 가장 많은 분포를 보였고, 그 다음은 업종(아이템)선택을 위한 정보부족이 6.7%, 경영에 대한 자문을 구할 곳이 없다고 응답한 비율이 4.0%, 기술부족이 3.7% 순으로 나타났다.

결국 창업준비에 있어서 대부분의 저소득 근로능력자들은 자금부족 문제를 창업준비 시 가장 큰 어려움으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이와 함께, 업종(아이템)선택을 위한 정보부족, 경영에 대한 자문을 구할 곳의 부재, 기술부족 등의 어려움도 일정 비율로 나타난 것으로 보아, 창업자금 지원 외에도 창업성공을 위한 다양한 지원정책이 필요함을 알 수 있다.

6. 저소득층의 창업지원서비스 수혜실태

저소득 근로능력자를 중심으로 창업지원서비스 수혜실태에 대해 살펴본 결과, <표 4-10>과 같이 1.6%만이 창업지원서비스를 받은 경험이 있는 것으로 나타나, 대부분의 저소득 근로능력자들은 창업지원서비스를 받은 경험이 없음을 알 수 있다.

창업지원서비스 종류로는 생업자금융자가 44.8%로 가장 많은 분포를 보였고, 그 다음은 근로복지공단을 통한 점포임대지원 및 가계안정자금대부가 16.0%, 중소기업청을 통한 창업보육센터가 10.1% 순으로 나타났으며, 자활후견기관을 통한 저소득층 창업지원 서비스의 경우 5.2%에 불과한 것으로 나타났다.

창업지원서비스의 문제점으로는 ‘별 문제점이 없었다’고 응답한 비율은 18.9%에 불과하였고, ‘융자절차가 까다롭다’가 45.0%로 가장 많은 분포로 나타났으며, ‘융자액수가 적다’와 ‘창업자문·정보제공·창업교육 등의 서비스가 부족하다’가 각각 14.5%의 비율로 나타났다. 따라서 저소득 창업지원에 있어 융자 절차를 간소화하거나, 자금지원 외에도 창업자문 및 교육 등 다양한 지원서비스가 통합적으로 제공될 수 있도록 제도적 보완책이 필요할 것으로 보인다.

〈표 4-10〉 저소득 근로능력자의 창업지원서비스 수혜실태

(단위: %, 명)

		빈도
창업지원 서비스 수혜여부	있다	1.6
	없다	98.4
	계(수)	100.0(1,600)
창업지원 서비스 종류	정부 창업자금융자	44.8
	근로복지공단을 통한 점포임대지원, 가계안정자금대부	16.0
	자활후견기관을 통한 저소득층 창업지원	5.2
	직업훈련기관을 통한 창업교육 및 훈련	8.5
	중소기업청을 통한 창업보육센터	10.1
	민간 창업컨설팅 회사를 통한 창업상담	9.0
	기타	6.4
	계(수)	100.0(24)
창업지원 서비스 문제점 (중복응답)	별 문제점 없다	18.9
	융자액수가 적다	14.5
	융자절차가 까다롭다	45.0
	창업자문, 정보제공, 창업교육 등의 서비스가 부족하다	14.5
	창업자문, 정보제공, 창업교육 등의 서비스가 창업에 별 도움이 되지 않는다	3.9
	기타	3.3
	계(수)	100.0(35)

자료: 노대명 외(2003), 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」, 한국보건사회연구원

제 2 절 공공 창업지원사업의 현황과 문제점

이처럼 저소득층의 창업욕구가 크다면, 정부차원에서는 어떠한 창업지원대책이 추진되어 왔는가. 그리고 그 실태와 문제점은 무엇인가. 본 절에서는 정부가 추진하고 있는 다양한 창업지원사업의 실태와 문제점을 살펴봄으로서, 공공 창업지원사업이 존재하고 있음에도, 사회연대은행과 같은 창업지원모델이 필요한 이유를 규명하는데 그 목적이 있다.

한국사회는 외환위기를 거치며 근로빈곤계층이 증가함에 따라 고용지원 정책

의 중요성이 부각되었고, 그 중에서도 임금취업이 용이하지 않은 사회적 취약 계층을 위한 생계형 창업지원 사업이 활기를 띠게 되었다.

오래 전부터 저소득층의 자립을 위해 생업자금융자사업을 실시해 온 보건복지부는, 최근 국민기초생활보장제도기금을 통해 자활공동체 활성화를 위한 사업자금융자 및 점포임대지원이 가능하도록 제도적 장치를 마련하였고, 현재 시·도 및 시·군·구청을 통해 생업자금융자사업과 함께 점포임대지원사업만 실시되고 있다. 노동부에서는 실업대책사업 중의 하나로 1998년부터 근로복지공단을 통해 장기실업자 및 실직여성가장을 대상으로 하는 점포임대지원사업을 실시해 오고 있으며, 중소기업청에서는 1999년부터 소상공인지원센터를 통해 소상공인이나 영세 사업자를 대상으로 사업자금 융자 서비스와 전문적인 창업지원 서비스를 제공해 주고 있다.

그러나 자금대출 및 점포임대 자체가 용이하지 않거나 창업성공에 필요한 전문적인 서비스들이 통합적으로 제공되지 못함으로써 대상자들의 사업성공을 이끌지 못하는 등의 여러 문제점들이 지적되었고, 그 정책적 효과 또한 매우 미미한 것으로 나타났다. 향후 사회적 취약계층의 자립을 목표로 효과적이고 효율적인 창업지원체계를 구축하기 위해서는, 현재 창업지원체계에서 나타나고 있는 다양한 문제점들을 진단하고 분석하는 작업이 필요할 것이다.

이에 본 절에서는 우리나라에서 사회적 취약계층을 위해 탈빈곤 정책 중의 하나로 추진되고 있는 공공 창업지원사업과 관련하여, 각각의 사업내용과 문제점에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 생업자금융자사업

생업자금융자사업은 사회적 취약계층을 위한 생활보호정책 중 하나로 1982년부터 시작되어 왔으며, 근로능력과 자활의지가 강하고 창업에 필요한 기술과 경영능력이 있어 사업 추진 가능성이 있는 빈곤층을 대상으로 소규모의 자본을 융자하여 생업의 기반을 조성하는데 그 목적을 두고 있다.

생활보호대상자(현재 국민기초생활보장 수급자) 생업융자금은 1982년 2,664가

구에게 지급된 것을 시작으로 2000년에는 1,479가구에게 지원되어, 2000년 현재 총 91,114가구에게 융자되었다(표 4-11 참조).

〈표 4-11〉 연도별 생업자금 융자 실적

(단위: 백만원)

연도별	총예산(A)	실적		
		세대	금액(B)	비율(B/A)
1982	-	2,664	-	-
1991	28,000	6,464	19,428	69%
1992	28,000	8,006	30,636	109%
1993	28,000	5,537	26,479	94%
1994	28,000	4,904	25,670	91%
1995	36,000	4,989	33,364	92%
1996	49,000	4,464	43,829	89%
1997	49,000	2,281	30,487	62%
1998	45,000	2,992	32,399	71%
1999	35,000	2,925	32,154	91%
2000	40,000	1,479	16,522	41%
2001	40,000	-	약 122억원	30%
2002	27,000	-	약 86억원	31%

참고자료: 보건복지부(2001), 2001년 보건복지백서 / 보건복지부 자활지원과 내부자료

가. 운영체계 및 자원

생업자금융자사업을 운영하는데 사용되는 자금은 전액 재정경제부의 재정투융자 특별회계로 지원되고 있으며, 생업자금융자사업만을 전문적으로 담당하는 독립된 전달체계 없이, 보건복지부 관할 하에 일선 국가 행정체계 내에서 공무원들이 융자대상자들을 선정·관리하고, 지정된 금융기관⁵³⁾을 통해 융자 서비스를 제공하고 있다. 융자 대상자들이 창업과 관련된 전문서비스를 필요로 할 경

53) 생업자금융자 담당 금융기관

- 국민은행: 7대 도시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산)
- 농협: 7대 도시를 제외한 지역(9개도)

우 소상공인지원센터, 직업훈련기관 등에 의뢰하도록 하고 있으나, 이러한 기관들과 공식적인 연계망이 구축되어 있지는 않다.

나. 대상선정

대상자는 국민기초생활보장제도 수급자이나, 실질적으로는 차상위층까지 확대 적용되며, 신용대출은 소득인정액⁵⁴⁾의 120% 이하인 자, 담보대출은 소득인정액의 150% 이하인 자에게 해당된다.

용자를 희망하는 저소득층이 해당지역의 시장·군수·구청장 또는 자활후견기관장에게 사업계획서와 함께 용자 신청서를 제출하면, 신청서를 받은 시장·군수·구청장 또는 자활후견기관의 장은 자활의지와 사업계획의 타당성 및 용자금의 상환능력 등을 검토하고, 시장·군수·구청장이 용자 여부를 최종적으로 판정하게 된다. 이 때 용자 여부는 창업경험, 자격증, 창업관련교육 이수, 창업의지 등 창업능력 및 성공가능성 여부와 부양가구수 및 연령 등 가구환경을 종합적으로 고려하여 결정하도록 하고 있다.

이처럼 생업자금용자 여부가 결정되면, 시장·군수·구청장은 신청자에게는 「복지대상자자금대여결정통지서」를, 생업자금 대여 업무를 취급하는 금융기관장에게는 「금융기관자금대여결정통지서」를 각각 통지하게 된다. 이 후 생업자금 대여 결정통보를 받은 신청인이 금융기관에서 요구하는 담보 및 보증 관련 구비서류를 금융기관에 제출하면, 해당 금융기관은 여신관리규정에 따라 자격심사를 한 후에 최종 용자여부를 결정하고 신청자에게 용자금을 지급하게 된다. 그리고 당해 시장·군수·구청장에게는 최종 용자여부 및 용자내역⁵⁵⁾을 즉시 통보하도록 되어 있다(그림 4-1 참조).

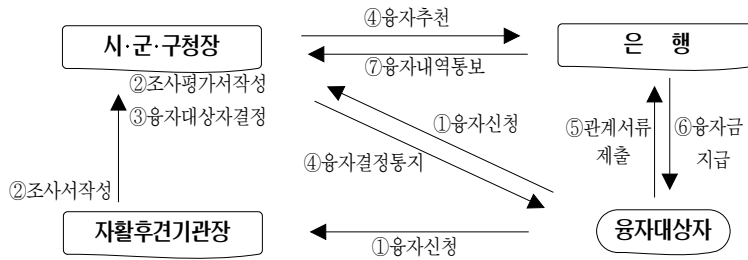
54) 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

· 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품 - 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액

· 재산의 소득환산액 = (재산의 종류별 가액 - 기초공제액 - 부채) × 재산 종류별 소득환산율

55) 용자대상자, 용자금액 및 이자율, 용자일자, 거치기간 및 상환방법, 용자결정액보다 적게 대출시 그 사유 등이 포함됨.

[그림 4-1] 생업자금용자 대상자 선정 절차



다. 용자와 상환

용자는 아래 <표 4-12>에서 보는 바와 같이 각 시·도별 자금배정 없이 은행별 용자규모 내에서 이루어지며, 2003년 현재 총 대출규모는 170억 원으로 신용용자인 경우는 가구 당 1,200만원 이하, 담보용자인 경우는 가구 당 2,500만원 이하로 지원된다. 상환조건에 있어서는 2002년 1월까지 연 5.42%의 변동금리를 적용해 왔으나 2003년 2월부터는 이보다 낮은 금리인 4.0%의 고정금리를 적용하고 있으며, 5년간은 이자만 상환하고 이후 5년 동안 원금(원금은 균등분할)과 이자를 함께 상환하도록 하는 장기·저리(長期·低利) 용자방식을 취하고 있다. 그리고 거치 기간 중의 이자와, 상환기간 중의 원리금에 대한 상환방식은 용자신청자의 희망에 따라 매월, 연2회 또는 연4회 중에서 선택할 수 있도록 하고 있다.

<표 4-12> 생업자금용자 규모 및 조건 (2003년)

용자규모	용자조건		
	한도액	이율	용자기간
170억원 · 농협: 100억원 · 국민은행: 70억원	· 신용용자: 가구당 1,200만원 이하 · 담보용자: 가구당 2,500만원 이하	고정금리 연 4.0%	5년 거치 5년 상환

주: 2003년 2월부터 4.0% 고정금리 적용 (cf. 2002년 1월까지 연 5.42% 변동금리 적용)
 자료: 2003년도 국민기초생활보장사업 안내(II) - 자활사업

한편, 채무자의 자립을 촉진하기 위하여 특별히 추가용자가 필요하다고 인정될 경우에는 기존 용자금의 연체가 없는 자에 한하여 추가용자를 제공해 주고 있다. 단, 추가용자는 원래 용자한도액에서 기존 용자금을 공제한 나머지 금액 내에서 가능하며, 추가용자에 대한 용자조건 및 절차는 앞서 설명한 신규 용자 절차에 의하도록 하고 있다.

라. 사전·사후 서비스

만약 창업희망자가 생업자금용자 신청을 하는 과정에서 관련 직업훈련 등을 먼저 받을 필요가 있거나 희망하는 경우에는 사회복지전담공무원이나 자활후견기관 장이 우선 “직업훈련 등을 받을 것”을 조건으로 제시할 수 있고, 직업훈련기관 혹은 복지관 내 창업과정, 소상공인지원센터 창업훈련과정 등에 의뢰를 하도록 하고 있다.

용자 서비스 제공 후에는 6개월 경과 후부터 매 반기별로 시장·군수·구청장이 읍·면·동장에게 금융기관의 용자내역을 통지하고, 해당 읍·면·동에서는 사회복지전담공무원으로 하여금 「복지대상자자금대여관리카드」를 통해 상환여부 및 사업 운영실태 등에 관한 사항을 기록·관리하도록 하고 있다. 이 때, 해당 생업자금대여자에게 상환조건 및 목적이외의 용도로 사용할 경우 자금회수가 가능함을 주지시키기도 한다. 한편, 생업자금대여자가 창업을 위한 기술·경영지도를 필요로 할 경우에는 직접 또는 자활후견기관이나 소상공인지원센터 등을 통해 지원하도록 되어 있다.

2. 자활공동체 지원사업

빈곤층의 최저한의 생활을 보장하는 생활보호제도가 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도로 바뀌면서, 근로능력이 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 자활능력 배양을 지원하는 자활지원사업이 함께 도입되었다.

그리고 이러한 자활지원사업을 지원하기 위해 자활후견기관 등이 설치·운영되고 있다. 자활후견기관은 수급권자의 자활공동체 설립과 안정적 운영을 위한 기술·경영지원 및 판로개척 등을 지원하고 있다. 자활공동체⁵⁰⁾는 수급권자와

차상위계층을 중심으로 근로·생산·판매 및 소비공동체 등을 결성·운영하여 자립기반을 다지는 공동출자방식의 사업으로, 조합 또는 부가가치세법상 2인 이상 사업자로 설립된다. 또한, 자활공동체는 자활을 위한 사업자금융자, 국공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지자체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선 구매 등 기타 수급권자의 자활 촉진을 위한 각종 지원을 받을 수 있다(보건복지부, 2001).

정부에서는 이러한 자활지원사업의 원활한 추진을 위한 재원으로 2000년부터 지방자치단체에 국민기초생활보장기금을 조성·운용하도록 하고 있으며(표 4-13 참조), 이를 통해 자활공동체가 금융기관 등으로부터 대여 받은 자금의 이

〈표 4-13〉 시·도별 국민기초생활보장기금 운용 현황 (2002년)

(단위: 백만 원)

구분	조성액			기금집행						잔액 (보유액)
	전년도말 보유총액	당해연도 수입액	조성 총액	계	이차 보전	자금* 대여	지역자활 지원계획 집행	신용 보증	기타	
합계	59,816	14,454	74,270	7,749	-	2,277	245	-	5,227	66,521
서울	5,994	1,670	7,664	5,185	-	170	15	-	5,000	2,479
부산	1,598	144	1,742	-	-	-	-	-	-	1,742
대구	1,655	91	1,746	-	-	-	-	-	-	1,746
인천	3,752	279	4,031	115	-	-	-	-	115	3,916
광주	2,574	258	2,832	80	-	80	-	-	-	2,752
대전	907	40	947	-	-	-	-	-	-	947
울산	336	21	357	-	-	-	-	-	-	357
경기	5,543	5,994	11,537	200	-	200	-	-	-	11,337
강원	2,051	1,896	3,947	-	-	-	-	-	-	3,947
충북	1,864	129	1,993	-	-	-	-	-	-	1,993
충남	3,768	393	4,161	-	-	-	-	-	-	4,161
전북	10,427	1,521	11,948	1,312	-	1,055	230	-	27	10,636
전남	9,267	1,170	10,437	575	-	552	-	-	23	9,862
경북	6,884	340	7,224	132	-	70	-	-	62	7,092
경남	2,654	485	3,139	150	-	150	-	-	-	2,989
제주	542	23	565	-	-	-	-	-	-	565

주: * 점포임대지원 포함

자료: 보건복지부 자활지원과 내부자료, 2003

56) 참고로 2002년 9월 현재 전국에 설립된 자활공동체는 131개에 달하며, 그 중에서 지방자치단체의 인준을 받는 공동체 또한 94개에 달하고 있다.

차보전, 자활공동체에 대한 사업자금 대여 및 점포임대, 지역자활지원계획의 집행을 위하여 필요한 비용, 자활공동체 또는 저소득층의 생업자금 채무를 신용보증하는데 소요되는 비용, 수급자 및 차상위계층의 복지증진을 위한 사업 등에 활용할 수 있도록 하고 있다⁵⁷⁾.

그러나 아직 초기단계로 자활공동체를 위한 점포임대지원사업만이 2001년 시범사업을 거쳐 부분적으로 시행되고 있을 뿐, 다른 지원사업에 대한 세부운영 지침은 아직까지 마련되어 있지 못한 실정이다. 따라서 여기에서는 점포임대지원사업을 중심으로 지원내용 및 운영체계에 대해 살펴보고자 한다.

가. 운영체계 및 재원

국민기초생활보장기금은 시·도지사 및 시장·군수·구청장 책임 하에 기금을 조성하고 운용하도록 되어 있으며, 보건복지부에서는 기금조성을 위한 국고지원과 기금 운용상황에 대한 지도·감독 및 평가업무를 담당하고 있다. 기금의 조성을 위한 재원으로는 지방자치단체 또는 지방자치단체 외의 자로부터의 출연금, 다른 기금으로부터의 출연금, 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 장기차입금, 생업자금의 대여에 따른 이자수입, 공공근로 및 자활근로 실시결과 발생하는 수익금, 기금의 운용수익, 국고보조금 등⁵⁸⁾이다.

나. 대상선정

점포임대지원사업은 수익성 및 창업가능성이 높으며 점포(사업장) 확보가 필요하다고 인정되는 자활공동체 및 자활근로사업단을 대상으로 한다. 점포임대지원사업에 대한 신청은 자활공동체 및 자활근로사업단이 속해 있는 자활후견기관이 하도록 되어 있으며⁵⁹⁾, 심사는 해당 시·군·구를 거쳐 관할 시·도지사

57) 국민기초생활보장법시행령 제43조

58) 국민기초생활보장법시행령 제41조

59) 실제 이용은 공동체 및 사업단이 하더라도, 이용에 따른 법적 권리·의무는 당해 공동체 및 사업단이 속해 있는 자활후견기관이 지게 됨.

에 의해 이루어지고, 시·도지사가 최종 지원 여부를 결정하게 된다. 이 후 해당 시·군·구청장이 임차(계약)하여 이를 대여하고 정기적인 지도점검을 실시하도록 하고 있다.

대성선정 시에는 자활근로사업단보다 노임이 지원되지 않는 자활공동체를 우선적으로 지원하며, 적립금 보유 및 수요처 확보 현황, 원리금 상환 및 사용수수료 등 기타비용지불능력 여부 등을 검토하여 선정하도록 되어 있다. 그리고 지역 특성에 맞고 수익가능성이 높은 사업이거나, 시장형 5대 표준화 사업(집수리도우미, 청소사업, 간병도우미사업 등)과 관련된 사업체를 우선 지원하며, 현재 안정적인 작업공간을 확보할 수 없거나 사업확장을 위해서 새로운 작업장의 확보가 필수적인 경우에 지원을 하도록 하고 있다.

다. 점포임대 지원내용

지원점포는 점포뿐 아니라 사무실, 창고, 공장 등 사업에 필요한 임차장소를 모두 포함한다. 지원점포형태는 전세권 설정이 가능한 전세점포나 일부월세(보증금+월세) 점포이며, 월세(관리비 포함)는 공동체 및 사업단이 자체 부담해야 한다. 전액 월세 형태는 지원하고 있지 않으며, 각 시·도에서는 월세체납으로 인한 전세보증금 상계를 막기 위한 수단(예로, 3~6월분의 월세보증금을 선납하거나 해당 공동체(사업단) 또는 자활후견기관 부담의 보증보험 가입 등)을 자율적으로 선택할 수 있도록 하고 있다.

앞서 언급했듯이 전세권설정등기는 시·군·구청장 명의로 하며, 임대를 원칙으로 하되 제한적으로 구입을 인정하고 있다. 지원금액은 임대인 경우 5,000만 원 한도 내에서 임대료(전세금) 전액을⁶⁰⁾, 구입인 경우 1억 원 한도에서 구입금액의 70% 이내까지 지원해 주고 있다. 지원이율은 3.0%의 고정금리(연체 시 15%)이며, 지원기간은 1년~2년 단위의 임대계약기간 동안이다. 지원 단위기간이 만료되면, 시·군·구청장이 사용수수료 납부현황, 사업성 및 전망 등을 검토

60) 단, 지역여건, 사업규모 및 업종의 특수성을 종합적으로 고려하여 필요하다고 판단되는 경우 시·군·구 생활보장위원회 등의 심사를 거쳐 최고 7,000만원 한도 내 지원 가능함.

하여 계속지원 또는 지원중지 여부를 결정할 수 있으며, 이를 통해 점포지원대상자는 계속해서 3회까지 연장하여 최장 6년까지 지원 받을 수 있다.

라. 사후관리

점포임대지원 후 3개월 이내는 매월 1회 이상, 3개월 후부터는 매분기 1회 이상 시·군·구의 담당 공무원이 사후점검을 하도록 되어 있다. 사후점검 사항은 지원대상 공동체 혹은 사업단이 정상영업을 하고 있는지 여부와 임대현황 및 운영현황, 사업의 경영실적 및 향후 전망 등에 관한 것이며, 사업성공에 필요한 경영상담 및 기술지도, 판로개척 등의 창업지원 서비스는 자활후견기관을 통해 지원하도록 하고 있다. 그러나 자활후견기관에서는 이러한 자활공동체 지원사업을 창업관련 전문인력이 아닌 일반 사회복지사들이 담당하고 있어 전문적인 서비스가 제공되기 어렵고, 창업관련 서비스 기관들과의 공식적인 네트워크도 형성되어 있지 않아, 자활공동체는 창업직후의 일감 부족과 부족한 여유자금, 경영지원 체계 미비로 인한 사업침체를 경험하고 있다(노대명, 2003).

3. 장기실업자 및 실직여성가장 점포임대지원사업

노동부 산하 근로복지공단에서는 장기간 취업에 실패하고 창업을 하고자 하나 담보 및 보증능력이 취약한 장기실업자 및 신규 청년실업자들과, 이혼 또는 사별로 인하여 가족들을 부양하여야 하는 실직여성가장들의 생계형 창업을 지원하고자 1998년부터 점포임대지원사업을 실시해 오고 있다.

1998년부터 2002년까지 총 3,887명(장기실업자 1,556건, 실직여성가장 2,331건)에게 총 1563억 원(장기실업자 637억 원, 실직여성가장 926억 원)이 지원되었으며, 아래 <표 4-14>에서 보는 바와 같이 지원계획에 비해 실적이 비교적 미미한 편임을 알 수 있다.

〈표 4-14〉 근로복지공단 점포임대지원사업 현황

(단위: 억원, 명)

구분		1999		2000		2001		2002		2003.3	
		계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
장기 실업자	금액(억원)	-	-	1,250	200	300	206	300	231	250	64
	인원(명)	-	-	2,500	501	600	543	430	512	350	95
실직 여성가장	금액(억원)	600	389	311	250	261	168	250	119	150	47
	인원(명)	2,000	1,112	730	566	522	407	350	246	200	86

자료: 노동부 고용지원과 내부자료, 2003.

가. 운영체계 및 자원

근로복지공단의 점포임대지원사업은 노동부로부터 위탁받아 근로복지공단에
서 실시하고 있는 실업대책사업 중의 하나로, 노동부 고용정책실 실업대책추진
단의 관할 하에 근로복지공단본부와 전국 6곳의 지역본부 및 40곳의 지사를 통
해 이루어지고 있다. 근로복지공단 본부의 임금고용국 실업대책부에서는 창업
지원에 관한 연구개발, 계획수립, 지침 마련 및 시달, 지도감독에 이르기까지
창업지원업무를 총괄하고 있으며, 지역본부 복지부 및 지사 복지팀의 직원들이
접수, 자격심사, 사후관리 등의 실질적인 지원업무를 담당하고 있다(송민아,
2002). 그리고 최근 지역본부마다 창업도우미를 위촉하여 예비 창업자들을 지
원할 수 있도록 멘토(mentor) 체계를 구축해 놓고 있다. 2002년 말 현재 장기실
업자 73명, 여성가장 52명, 전문직 도우미 23명으로 총 148명이 창업도우미로
위촉되어 있으며, 창업도우미들은 법무사, 회계사, 일반음식점, 미용실, 화원, 학
원, 세탁소, 기타 등등 다양한 업종에 분포되어 있다.

이처럼 근로복지공단이 노동부로부터 실업대책사업을 위탁받아 실시하는 경
우에는, 고용정책기본법 제28조에 따라 정부로부터의 출연금 또는 보조금, 자금
의 차입, 채권의 발행, 기타 수입금 등에 의하여 당해 사업의 실시에 소요되는
자금을 조성해야 하며, 조성된 자금은 중소기업근로자복지진흥법 제8조의 규정
에 의한 근로복지진흥기금의 재원으로 하여 관리·운용하도록 되어 있다. 따라

서 근로복지공단 창업지원사업의 재원이 되는 근로복지진흥기금은 주로 정부출연금과 복지복권 발행 등을 통해 마련되고 있어 재정자립 달성에는 한계가 있으며 새로운 재원조달 방안이 시급한 실정이다(송민아, 2002).

나. 대상선정

점포임대지원 대상은 6개월 이상 실업상태에 있는 장기실업자 중에서, 전직 실업자로서 가족을 부양해야 하는 세대주 또는 주소득원인 자, 전직 실업자로서 실업기간 중 이수한 창업훈련관련 직종, 본인 보유의 국가기술 자격증 또는 실직 전 1년 이상 종사한 관련 업종으로 창업하고자 하는 자⁶¹⁾, 신규 청년 실업자로서 전공 및 보유 국가기술자격증 관련업종으로 창업을 희망하는 자가 해당된다. 실직여성가장으로는 배우자의 사망 또는 이혼하여 가족을 부양해야 하는 여성가장이거나, 배우자가 심신(정신) 장애·사고·질병 등으로 노동력이 상실되었거나 교도소(형 확정일로부터 6월 이상 경과) 등의 사유로 배우자를 대신하여 가족을 부양하여야 하는 여성가장(미혼모, 임신부 포함), 또는 미혼여성가장으로 가족을 사실상 부양하여야 하는 여성가장 등이 해당된다. 국민기초생활보장법상의 수급자 중 취업대상자로 선정되어 창업을 희망하여 점포임대지원을 받고자 할 때에도 위의 조건을 만족해야 신청이 가능하다.

그러나 근로복지공단으로부터 생업자금, 영업자금 등을 지원 받은 후 상황이 종료되지 아니한 자나, 교육기본법 제9조에 의해 학교에 재학중인 자(방송통신대학 제외), 미성년자(만 20세 미만) 또는 만 60세 이상인 자, 공단의 실업대부자금을 대부 받은 후 부정신청, 용도 외 사용 등으로 지원이 취소된 자, 신용불량거래 등록자 등은 지원대상에서 제외된다. 또한 유흥주점, 단란주점 및 성인 오락실, 여관업 등 일부 사치 향락업종으로 창업하고자 하는 자도 지원업종 대상에서 제외되고 있다.

위의 조건을 만족하고 점포임대지원을 필요로 하는 사람이 공단 본부 및 지사에 지원신청서 및 사업계획서, 주민등록등본, 실업인증서류 등을 제출하면,

61) 부양가족 및 세대주 요건 불필요

지역본부장 또는 지사장과 각 부서의 장 등 공단직원 뿐 아니라 창업관련전문가로 구성된 선정위원회가 사업의 성공가능성을 전문적으로 심사하고 지원여부를 결정하도록 되어 있다. 그러나 실제로는 공단의 담당 부서에서 기본적인 자격 심사만을 통해 점포임대 지원여부를 결정하고 있는 실정이다.

다. 점포임대 지원내용

점포임대지원 사업내용은 국민기초생활보장기금을 통한 점포임대지원사업과 유사하게 전세권 설정이 가능한 점포를 공단이 임차(계약)하여 이를 대여해 주는 것이며, 한도액은 1억 원(서울시, 광역시 제외한 기타지역은 7천만 원)으로 국민기초생활보장기금을 통한 점포임대지원 규모보다 훨씬 크다. 월세점포도 지원이 가능하나, 전세권 설정이 가능한 점포이어야 하며 본인이 부담하는 월세 및 관리비가 총 80만원 이내여야 한다. 단, 월세점포 지원 시 근로복지공단에서는 지원금에 대한 보증금 상계를 방지하기 위해 신청자가 6개월 분에 해당하는 월세보증금을 납부하거나 또는 500만원 한도의 보증보험에 가입⁶²⁾해야 하는 것을 부여하고 있다.

지원기간은 국민기초생활보장기금을 통한 점포임대지원사업과 마찬가지로 1~2년 단위 계약으로 이루어지며 최장 6년까지 연장 가능하다. 지원조건에 있어서는 공단에서 지원한 점포지원금에 대하여, 국민기초생활보장기금을 통한 점포임대지원에 따른 이자율보다 훨씬 높은, 연 7.5%에 해당하는 임대료를 12월로 분할하여 매월 균등 납부해야 한다.

라. 사후관리

점포임대 지원 후 근로복지공단에서는 담당직원으로 하여금 3개월에 1회 이상 점포임대 사업장을 방문하도록 하여 실제 사업운영여부를 점검하는 등의 사후 지도·감독을 실시하도록 하고 있다. 그리고 예비창업자에게 창업정보를 제

62) 연 보험료 약 12만원 정도

공하고자 최근 공단 홈페이지를 통해 “창업정보마당” 사이트를 개설·운영하고 있으며, 이 사이트를 통해 창업지원 사업상담, 성공사례담 게시, 세무·법무 관련 정보, 창업도우미 활동 게시, 공단 창업지원현황 등과 관련된 다양한 정보를 제공하도록 하고 있다. 만약 지원대상자들이 경영상담이나 창업교육과 같은 직접적인 창업지원 서비스가 필요하다고 인정될 경우에는 근로복지공단의 담당직원이 중소기업청 산하 소상공인지원센터나 공단과 계약을 맺은 민간컨설팅회사를 통해 해당 서비스를 받을 수 있도록 알선해 주고 있으나, 단순히 알선차원에만 그칠 뿐 타이트한 연계는 이루어지지 않고 있는 실정이다.

4. 소상공인 창업지원사업

소상공인지원센터는 소기업및소상공인지원을위한특별조치법(2000.12.29 개정) 제10조를 법적 근거로 하여, 소상공인의 자유로운 기업활동을 촉진하고 구조개선 및 경영안정을 도모하여 균형 있는 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 설립된 중소기업청 산하 전문 창업지원기관이다. 1999년 2월에 14개의 소상공인지원센터를 설치한 이후 이들 센터의 실효성이 인정되어 점차 증설되는 센터수가 증가하여 2003년 현재 분소를 포함하여 75개의 소상공인지원센터가 운영되고 있다.

소상공인지원센터에서는 일반 소상공인이나 영세사업자를 대상으로 창업 및 경영자금 지원을 비롯하여, 창업 및 성장을 위한 개별 카운셀링, 업종별 전문가 연결, 정부정책·선진기술 등 각종 경영·기술에 관한 정보제공, 인·허가, 자금 지원 안내, 기술 및 경영기법 지도, 서류작성, 기타 소상공인의 창업촉진과 발전을 위한 지원 등 다양하고 전문적인 창업지원서비스를 제공하고 있다. 1999년부터 현재까지 소상공인의 창업·경영개선관련 상담 및 정보제공 건수는 약 990,999건 정도이고, 창업 및 경영교육은 총 3,185회 실시하여 총 389,816명에게 서비스를 제공하였으며, 창업·경영개선 자금 지원은 49,754업체에 총 1조 1,600억원이 지원되었다. 그리고 이러한 지원은 소상공인들의 창업 및 경영안정(성공률 86%)에 크게 기여하고 고용창출(업체당 평균 2.5명)에도 효과적으로 작용하고 있는 것으로 밝혀졌다⁶³⁾.

가. 운영체계 및 재원

소상공인지원센터를 통한 각종 창업지원사업은 정부의 전액 지원⁶⁴⁾으로, 중소기업청 관할 하에 1개의 중앙소상공인지원센터와 전국 74개(2003년 5월 현재, 분소 포함)⁶⁵⁾의 지역소상공인지원센터를 통해 운영되고 있다.

중소기업청에서는 소기업 및 지방중소기업에 대한 지원계획의 수립 및 추진 업무 등과 함께 소상공인육성정책의 수립 및 소상공인지원센터 운영에 관한 지침을 마련하여 각 지방중소기업청에 시달하는 업무를 담당하고 있다. 지방중소기업청의 경영지원과에서는 중앙으로부터 시달된 운영지침에 따라 지역소상공인지원센터를 설치하고 필요한 인력을 배치하며, 지도·감독을 실시한다. 이 때 필요한 인력은 소상공인의 창업 및 경영합리화를 촉진하기 위한 다양한 지원정책 업무를 전문적으로 수행할 수 있도록 전문 소상공인지원상담사⁶⁶⁾를 두도록 되어 있으며, 2001년 10월 현재 총 255명의 전문 상담사가 전국 소상공인지원센터에서 담당업무를 수행하고 있다.

중앙소상공인지원센터에서는 6명의 전문 직원이 소상공인에 대한 자금·인력·기술·판매·수출 등의 지원방안을 수립하고 지역소상공인지원센터에 대한 업무지

63) 소상공인지원센터에서 2002년 8월 26일부터 9월 19일 기간 동안 2001년도 자금지원업체(14,313개)를 대상으로 사업운영 및 상환 여부 등에 관하여 조사를 실시한 결과, 조사시점에서 2001년도 총 지원업체(14,313개) 중 86%(12,288개)가 정상영업을 하고 있었고, 금융기관의 대출공급액 대비 3개월 이상 연체금액은 0.35%로, 소상공인 지원자금 대출원리금 상환도 매우 양호한 수준을 보이고 있는 것으로 나타났다. 업체당 월평균 매출액은 2,170만원, 월평균 순수익은 402만원인 것으로 나타났으며, 자금지원을 받은 후 고용한 인력은 총 30,585명으로 업체 당 평균 2.5명의 고용창출효과를 나타내었다(www.sbdc.or.kr).

64) 2003년도 지원계획은 2,500억 원이다.

65) 지역분포: 서울 9, 부산 5, 대구 4, 광주 4, 인천 4, 대전 2, 울산 2, 경기 11, 강원 4, 충북 4, 충남 5, 전북 5, 전남 4, 경북 5, 경남 5, 제주 2

66) 소상공인지원상담사의 자격은 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 제32조의 규정에 의하여 등록된 경영지도사 및 기술지도사, 또는 동법 시행령 제28조의 규정에 의한 지도실시기관에서 2년 이상 경영지도 또는 기술지도 업무에 종사한 자, 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교를 졸업한 자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정되는 자, 소상공인으로서 기업활동경력이 2년 이상인 자, 그밖에 중소기업청장이 정하는 소상공인 지원관련 기관에서 소상공인에 대한 지원경력이 1년 이상인 자 등으로 규정하고 있다(『소기업및소상공인지원율위한특별조치법』 시행령 제9조).

원을 총괄하며, 직접적인 상담업무는 수행하지 않는다. 전국에 걸쳐 지방 중소기업청 산하에 있는 지역소상공인지원센터에서 적게는 4명, 많게는 8명의 상담사가 직접 클라이언트들을 대상으로 창업·경영개선에 관한 상담, 창업·경영개선을 위한 교육 및 정보제공, 창업자금 지원 등 다양한 지원사업을 수행하고 있다.

만약 각 상담사례를 통해 세무·재무, 법률, 인허가 절차 등 전문가의 조언이나 보다 전문적인 정보가 필요할 때에는 센터에서 위촉한 각 분야의 전문가들로 구성된 자원봉사자들을 활용하고 있다. 자원봉사자는 소상공업 창업상담 및 지도에 있어 지식과 경험이 풍부한 소상공인, 대학(원)생, 유관기관 퇴직자 등으로서, 각 지역의 소상공인지원센터나 지방중소기업청 또는 홈페이지를 통해 자원봉사 신청을 받아 관할 지방중소기업청장이 판단하여 위촉한다. 그리고 자원봉사자들의 참여도를 높이고자 인센티브로서 출장비 등 소정의 활동비를 지급하고 있다. 한편, 이러한 자원봉사자 외에도 소상공인지원센터의 지원을 통해 창업에 성공한 소상공인들을 창업도우미업체⁶⁷⁾로 확보하여, 필요한 경우 창업도우미업체를 통해 직접 경영 및 창업지도 등을 받을 수 있도록 하고 있다.

나. 대상선정

소상공인지원센터에서 창업지원 서비스를 받기 위한 기본 자격조건은 상시 종업원을 기준으로 5인 이하의 도·소매업, 숙박·음식점, 유통·서비스업과 10인 이하의 건설·제조업체 사업주인 소상공인을 주 대상으로 하고 있으나, 어떤 분야든 상관없이 영세사업자라면 소규모 창업을 하고자 하는 예비 창업자와 경영자 모두 해당될 수 있다. 단, 사치향락적 소비 및 투기를 조장하거나 청소년에게 유해한 업종은 지원 대상에서 제외하고 있다.

특히 소상공인지원센터에서 제공하는 창업 및 경영자금 지원서비스의 경우 이중에서도 세부적인 심사기준과 대상자 선별절차를 통해 사업의 성공 가능성이

67) 창업도우미업체로 “인우회(隣友會)”라는 자치모임이 있는데, 이는 소상공인지원센터의 지원으로 창업에 성공한 사람들이 자신들의 받은 혜택을 예비창업자들에게 되돌려주겠다는 취지하에 조성되었고, 2001년 11월에는 전국소상공인연합회로 발족하여 2001년 11월 현재 1만 4,533명이 회원으로 가입되어 있다(www.naver.com/news, [산업/기업] 2001. 11. 22).

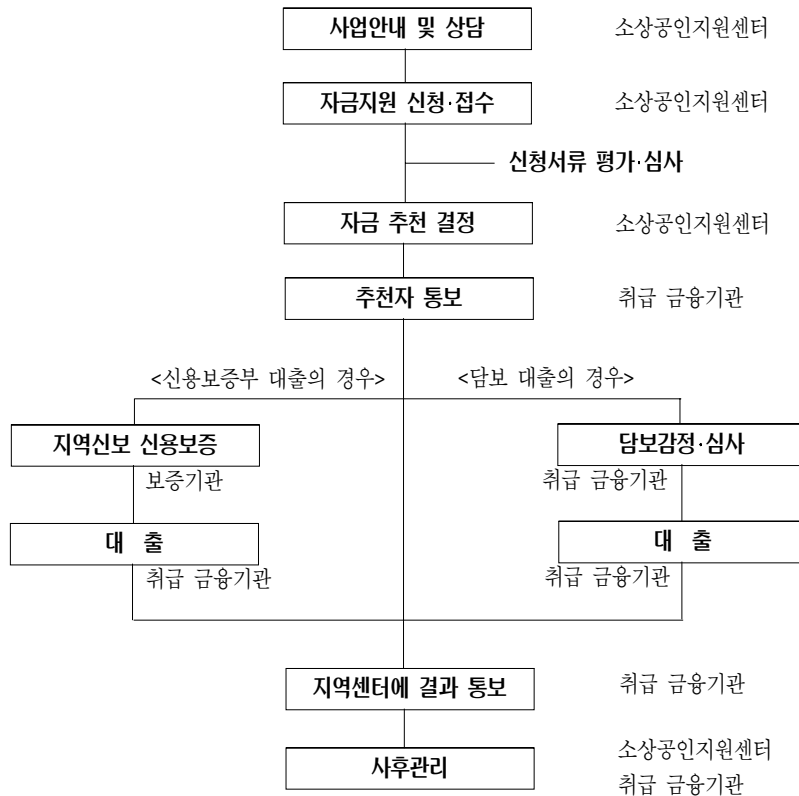
높은 사람들을 대상으로 선정하고 있다. 소상공인 및 영세업자가 경영개선 및 창업을 위한 자금을 대출 받기 위해서는 우선 추천신청서 및 사업계획서를 작성하여 사업자등록증 사본 및 사업장 임차계약서 사본을 함께 관할지역 소상공인지원센터의 상담사에게 제출한다. 상담사는 제출된 신청서류와 직접 상담을 바탕으로 신청인의 창업의지 및 경영능력, 사업계획의 실현가능성, 자금조달능력, 신청금액의 적정성 등을 평가⁶⁸⁾하여 평점이 55점 이상인 경우 금융기관에 추천하게 된다. 이에 따라 추천대상자로 선정된 소상공인 및 영세업자가 담보 및 보증 관련 서류를 금융기관⁶⁹⁾에 제출하면, 금융기관에서 담보 및 보증 유무 등 은행채권보전 방법에 따라 대출 여부를 최종적으로 결정하게 된다. 만약 담보 및 보증능력이 부족하여 금융기관으로부터 대출을 받기 어려운 경우에는 보증서 발급기관⁷⁰⁾의 보증서를 발급 받아 은행에 제출함으로써 대출을 받을 수 있도록 보증지원을 알선해 줌으로써, 담보 및 보증능력이 부족한 소상공인 및 영세업자들도 용자 서비스를 받을 수 있도록 하고 있다(그림 4-2 참조).

68) 여성소상공인, 장애인에게 추천 평가시 가점 5점 부여

69) 국민은행, 기업은행, 한미은행, 하나은행, 우리은행, 조흥은행, 외환은행, 신한은행과 지방은행(부산, 대구, 광주, 전북, 경남, 제주), 농협 등이 해당된다.

70) 보증서 발급기관으로는 지역 신용보증재단, 신용보증기금, 기술신용보증기금 등이 있다. 신용보증기금에서 보증서를 발급 받기 위해서는 보증신청일 현재 창업일(사업자등록일)로부터 1년이 경과하지 아니한 신규창업자여야 하며, 가까운 신용보증기금 영업점 또는 소상공인지원센터를 직접 방문하거나 전화로 상담한 후 사업자등록증 사본을 비롯하여 소정의 신청서류를 신용보증기금 영업점에 우선 제출하여야 한다. 신청서류 접수 후 신용보증기금의 담당자는 직접 사업장을 방문하여 사업계획 및 신용상태를 파악하는 등 신용조사를 실시한 후 심사하여 보증지원여부를 결정하고, 이후 보증신청자와 보증약정을 체결하고 보증신청자가 보증료를 납부하면 비로소 보증서를 발급하게 된다.

[그림 4-2] 소상공인 자금지원 절차



자료: 박춘엽 외(2001), 소상공인지원자금 이용자의 만족도 연구, 중소기업연구, 제23권 제2호

다. 용자와 상환

용자규모는 동일인(업체당) 최고 5천만 원 이내에서 지원하고 있으며, 대출금리는 연 5.9%(변동금리)이고 대출기간은 5년이다. 상환방법은 1년 거치 후 4년간 대출금액의 70%를 3개월마다 균등분할 상환하며, 나머지 30%는 상환기간 만료 시 일시 상환하도록 되어 있다.

라. 사후관리 및 창업지원 서비스

창업 및 경영자금 지원 후에는, 각 지역 센터장이 대출현황을 지방청장과 중앙센터에 매주 1회씩 보고하도록 되어 있다. 이러한 모든 사후보고는 지방중소기업청장의 책임 하에 이루어지고 있으며 지방청장은 자금추천 및 대출이 원활하게 진행되도록 지도, 감독을 담당한다. 각 지역센터는 자금지원 후 사업초기에 현장 방문을 실시하여 자금의 용도 외 사용을 방지하도록 경영지도를 실시하며, 안정적인 경영상태에 도달할 때까지 지역센터는 분기별 또는 반기별로 경영지도를 병행하도록 하고 있다. 대출을 취급한 금융기관은 대출을 받은 소상공인이 지원자금을 유용하거나 불법사용 등의 사실이 있는 경우에는 대출자금의 조기회수 등 필요한 조치를 취할 수 있다(박춘엽, 2001).

한편, 앞서 잠깐 언급했듯이 소상공인지원센터에서는 자금지원과 상관없이 소상공인들의 성공적인 창업과 경영개선을 위해 상담, 정보제공, 경영·기술지도, 교육·훈련, 입지선정 및 상권분석 등 다양한 창업지원 서비스를 무료로 제공해 주고 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 창업·경영상담을 통해서도 창업적성검사 및 투자가능금액과 유망아이템 등을 고려하여 클라이언트의 여건에 부합되는 창업적정 업종 추천해 주거나, 과학적인 사업타당성 분석을 통한 투자성공 가능성과 업종별 라이프사이클 분석 등을 통한 경영전략과 같은 상담서비스를 제공해 주고 있다. 그리고 정보자료실을 운영하여 정부의 관련 정책 및 제도, 창업관련 전문 서적 등을 열람할 수 있도록 하고, 인터넷상의 홈페이지 정보마당을 통해 업종정보, 상권정보, 세무정보, 프랜차이즈 정보 등 소상공인이 필요로 하는 각종 창업·경영 관련 정보를 제공하고 있다.

또한 소상공인지원센터에서 개발한 경영진단 체크리스트나 전문가의 현장지원을 통해 창업 및 경영과정에서 겪고 있는 경영·기술상의 문제점들을 진단해 주고 영업활성화를 위한 지도(technical assistance) 서비스를 제공한다. 때에 따라 전문 자원봉사자가 직접 사업장을 방문하여 실습 등의 방법으로 기술을 전수하기도 하고, 전문기술을 보유하고 있는 창업도우미업체 등으로 일정기간 파견하

여 전문기술 보유자의 체계적인 실습지도를 통해 직접 현장에서 기술을 전수 받을 수 있도록 하고 있다.

아울러 예비창업자들이 사업을 시작하기 전 자신의 능력과 적성에 맞는 업종을 선택하고 창업에 따른 시행착오나 위험부담을 최소화할 수 있도록 전문 창업교육 프로그램⁷¹⁾을 개발하고 정기 또는 수시로 창업강좌를 개설·운영하고 있다. 창업 후에도 경제환경 변화에 능동적으로 대처하고 매출증대 및 이윤을 극대화할 수 있도록 경영일반 분야의 인사, 조직, 재무(세무), 생산, 마케팅 등의 교육과정도 함께 개설·운영하고 있다.

그밖에 창업하려는 점포 주위의 상세 지도, 유동인구 조사, 업종분포 파악, 점포임대 시세조사, 지역 내 개발계획 등과 관련된 정보수집을 통해 점포선정을 위한 입지평가서비스를 제공해 주고 있으며, 구체적인 점포를 물색하지 못한 클라이언트에게는 클라이언트가 원하는 상권 중에서 필요한 지역의 상권정보를 제공해 주기도 한다.

5. 한국 공공 창업지원사업의 문제점

국가적 차원의 공공 창업지원사업은 자금융자에서부터 점포임대지원, 창업교육 및 훈련, 창업정보 제공 등에 이르기까지 다양하게 이루어지고 있으며, 그 내용을 간략하게 정리하면 다음 <표 4-15>와 같다.

71) 창업교육과정은 일반창업에서부터 벤처창업, SOHO창업, 소자본창업, 여성창업, 외식업 및 무역업창업 등 종류가 다양하며, 교육내용은 창업준비 및 절차, 창업아이템 선정, 입지 및 상권분석, 창업 적성검사, 사업계획 수립 및 수익성 분석, 프랜차이즈 창업, 창업자금 지원제도 및 조달방법, 창업세무, 소점포 마케팅, 소호창업전략, 부동산 계약실무, 점포인테리어 및 디스플레이, 업종별 창업실무 등 창업에 있어 기본적으로 필요한 내용들을 다루고 있다.

<표 4-15> 한국 공공 창업지원사업 (2003년)

	대상	사전지원	주요 사업 내용	사후관리	운영조직	재원	시작 년도
창업자금 융자사업	빈곤층 차상위층	없음 (단, 필요한 경우 다른 기관 소개)	-용자규모 신용: 1200만원 이하 담보: 2500만원 이하 -보증 또는 담보필요 -상환조건: 이율 4%(고 정금리)/5년거치 5년상 환/매월, 연2회, 연4회 중 상환방식 선택 -추가용자 가능	매 반기별 상환여부 점검	시·군·구 읍·면·동 (보건복지부) 금융기관	정부지원 (재정 투융자)	1982년
국기법* 기금의 사업자금 융자사업	수급자가 1/3이상인 자활공동체	자활후견 기관을 통해 지원	-용자규모: 자활공동체 당 7천만원이하 -상환조건: 이율 4%(연 체시15%)/5년거치 5년 균등분할상환 -추가용자: 미정	자활후견기 관을 통해 지원	시·도/ 시·군·구 (보건복지부)	국기법* 기금	미 실시
국기법* 기금을 통한 점포임대 지원사업	자활공동체 자활근로 사업단	자활후견 기관을 통해 지원	-지원규모: 자활공동체 당 5천만원이하 -상환조건: 이율 3%(연 체시15%)/1~2년 단위 계약 매월균등납부 -최장 6년까지 연장	자활후견기 관을 통해 지원	시·도/ 시·군·구 (보건복지부)	국기법* 기금	2001년
근로복지 공단 점포임대 지원사업	장기실업자 실적여성가장	없음	-지원규모: 1억원이하 (기타시 7천만원이하) -상환조건: 이율 7.5%/ 1~2년 단위계약 매월 균등납부 -최장 6년까지 연장	3개월마다 1회 이상 사업장방문 사업점검	근로복지 공단 (노동부)	근로복지 진흥기금	1998년
소상공인 사업자금 융자사업	소상공인 영세사업자	본인의 의지에 따라 필요한 서비스를 받을 수 있음	-용자규모: 5천만원 -보증 또는 담보필요 -상환조건: 이율 5.9% (변동금리)/ 1년거치 4 년 70%균등분할상환(나 머지30%는 만료 시 일 시상환) -추가용자: 없음	분기 또는 반기별로 사업장을 방문하여 경영지도 실시	소상공인 지원센터 (중소기업청) 금융기관 보증서 발급기관	정부지원	1999년

주: * 국민기초생활보장법

앞서 살펴보았듯이, 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 필요하다. 그러나 저소득층만을 위한 전담 창업지원기관이 부재한 상황에서 현재 우리나라에서 실시하고 있는 공공 창업지원사업들은 저소득층의 창업을 성공적으로 이끌기에는 많은 한계점을 가지고 있다.

첫째, 저소득층 창업지원을 위한 운영체계가 비효과적이다. 앞서 언급하였던 바와 같이 저소득층 창업지원만을 전담하는 기관이 부재한 상황에서, 각종 창업지원사업들은 각 기관의 목적에 따라, 그것도 전문인력이 아닌 겸임 업무를 가지고 있는 일반 직원들에 의해, 그리고 원스톱(one-stop) 방식이 아닌 분산적이고 소극적인 방식으로 제공되고 있어 매우 비효과적이다. 특히 창업희망자들이 생업자금융자나 소상공인지원센터를 통한 사업자금융자 등의 서비스를 지원받기 위해서는, 해당 신청 기관, 대출 담당 금융기관, 신용보증기관 등 여러 기관을 각각 방문하여야 하기 때문에, 매우 번거롭고 시간이 많이 걸리는 문제점이 있다. 더욱이 창업전문 서비스 기관과의 연계도 타이트하게 이루어지고 있지 않기 때문에 포괄적인 창업지원이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

그나마 국가차원에서 운영하는 소상공인지원센터의 경우 소상공인의 창업 및 경영지원 업무만을 전담하는 전문기관으로서, 전문 상담사가 배치되어 있고 다양한 창업교육 및 훈련과정을 개설·운영하고 있으며, 뿐만 아니라 경우에 따라 전문 자원봉사자 및 창업도우미업체 등을 활용할 수 있는 연계체계를 구축해 놓고 있어, 창업희망자들이 원하는 경우 창업상담 및 기술적 지원 등 창업 및 경영에 필요한 각종 서비스를 전문적으로 제공하고 연계할 수 있는 기반을 마련해 놓고 있다(송민아, 2002). 따라서 저소득층 창업지원사업 운영에 있어 소상공인지원센터와 같은 창업전문 서비스기관과의 공식적인 네트워크 구축과 적극적 연계를 통해 자원활용을 극대화 할 필요가 있다.

그러나 소상공인지원센터에서 다양한 전문 창업지원 서비스를 제공하고 있더라도 이러한 서비스들이 지속적인 사례관리를 통해 통합적으로 제공되는 것이 아니라, 그때그때 신청자의 요구 및 필요에 따라 분산적으로 이루어지고 있다. 더욱이 저소득 취약계층 대다수가 센터에서 제공하는 일반적인 창업교육이나 훈련과정 등을 이수할 수 있는 기초적인 능력이 부족한 점을 감안한다면, 센터 차원에서 철저한 사례관리 방식에 의해 창업 전에서 사업 성공에 이르기까지, 그리고 저소득 취약계층의 욕구와 특성에 맞는, 패키지화된 눈높이 창업지원 프로그램 개발이 우선적으로 요구된다.

한편, 생업자금융자사업⁷²⁾, 국민기초생활보장기금을 통한 자활공동체 지원사

업, 근로복지공단 점포임대지원사업, 소상공인지원센터 사업자금 융자사업 모두 대상자 규모에 따라 예산이 정해지는 것이 아니라 매년 정부로부터 할당되는 지원규모나 기금규모에 따라 이루어지고 있기 때문에, 자금이 소진될 경우 자격이 되는 융자 및 점포임대 희망자들이 더 이상 혜택을 받지 못하게 되는 경우가 발생하게 된다. 이러한 재원의 불안정성으로 인해 저소득층 창업지원사업을 지속적으로 추진해 나가는 데에 있어 어려움이 따를 수 있다.

둘째, 우리나라 사회적 취약계층을 위한 창업지원사업 체계 내에서는 창업성공 가능성이 높은 대상자 선별(screening) 장치가 매우 미흡하다. 창업지원사업에 있어 핵심이 되는 융자 또는 점포임대 지원사업의 경우 아무리 저소득층을 위한 지원사업이라 하더라도 대상자 선정에 있어 창업을 통해 실제 자립·자활이 가능한 사람을 선별해 내는 것이 무엇보다 중요하다. 물론 생업자금융자사업이나 국민기초생활보장기금을 통한 자활공동체 지원사업, 근로복지공단의 점포임대지원사업 모두 대상자 선정 시 창업의지, 창업능력, 사업의 성공가능성 여부 등을 고려하도록 권고하고 있으나, 이에 대한 구체적인 세부척도 및 기준이 마련되어 있지 못한 상황에서, 자활가능성보다는 다른 자격요건인 담보 및 보증인, 소득, 자산 등의 기준이 우선시되고 있는 실정이다.

더욱이 사업계획의 타당성 여부 등 신청자들에 대한 자격심사는 주로 창업과 관련된 전문지식이 없는 직원들에 의해 비전문적이고 주관적으로 이루어지고 있다. 생업자금융자사업의 경우 읍·면·동사무소의 공무원이 융자신청서를 받고 시·군·구청장이 융자 여부를 최종적으로 판정하고 있으며, 국민기초생활보장기금을 통한 자활공동체 지원사업 또한 시·군·구의 심사를 거쳐 관할 시·도지사가 지원여부를 결정하도록 되어 있다. 근로복지공단 점포임대지원사업의 경우에도 공단의 담당 부서 직원들에 의해 기본적인 자격심사만을 통해 지원여부를 결정하고 있다. 물론 위의 지원사업 모두 대상자 선정 시 창업관련전문가가 포

72) 생업자금융자사업의 재원인 특별회계예산은 국가의 정치적, 경제적 상황에 따라 변동이 있는 불안정한 요소를 지닌 예산이다. 더욱이 재정투융자 특별회계법령에 의해 3개월 이상 미융자되면 국고에 반납토록 규정되어 있고, 반납기간에 신청할 경우 추천을 받지 못하고 다음 연도에 신청을 하게 되어 사업 추진에 어려움이 있다(박영미, 2001).

합된 선정위원회를 구성하여 사업의 성공가능성을 전문적으로 심사하도록 되어 있으나, 실제로는 이러한 구조적인 지원망을 제대로 갖추고 있지 못하며, 더군다나 담당 직원들의 여러 가지 겸임 업무로 인해 사업성공 및 자활 가능성이 높은 대상자를 정확하게 선별해 내기에는 매우 어려운 실정이다.

셋째, 창업희망 저소득층을 위한 사전 지원서비스가 부재하다. 대부분 저소득 취약계층들은 자신감 및 직업능력 부족, 사업경험 및 창업관련 정보 부족, 창업 실패에 대한 부담감, 신청절차의 어려움 등으로 창업에 대한 의지가 있더라도 쉽사리 용자 및 점포임대 지원사업에 대한 신청을 잘 하지 못한다. 현재 생업자금융자사업이나 근로복지공단의 점포임대지원사업의 경우 용자 또는 점포임대를 지원 받고자 하는 신청자들을 위한 사전 지원서비스 - 예를 들면, 사업계획서 준비, 현장체험, 기술 습득 등 - 가 부재한 상태이기 때문에, 창업을 희망하는 저소득 취약계층들의 창업동기를 적극적으로 유발시키거나 서비스에 대한 접근을 용이하게 하는 데에는 한계가 있다. 물론 생업자금융자사업의 경우 창업희망자가 생업자금융자 신청을 하는 과정에서 직업훈련, 창업상담 등을 먼저 받을 필요가 있거나 희망할 경우 직업훈련기관이나 소상공인지원센터 등에 의뢰하도록 되어 있으나, 단순히 소개 차원에만 그칠 뿐 실제로 타이트한 연계는 이루어지지 않고 있는 실정이다. 설령 창업희망 저소득층이 직업훈련기관이나 소상공인지원센터 등을 통해 사전 지원서비스를 받고자 하더라도, 저소득 취약계층의 특성과 욕구를 반영하는 적절한 직업훈련 및 창업훈련 과정이나 창업지원 서비스들이 마련되어 있지 않기 때문에 실질적으로는 큰 도움을 주지 못하고 있다.

넷째, 창업에 필요한 용자 서비스를 받기가 용이하지 않다. 생업자금융자사업이나 소상공인지원센터를 통한 사업자금 융자사업 모두 일반 금융기관을 통해서 용자 서비스를 제공하고 있기 때문에, 최종 용자대상자로 판정이 났더라도 보증 또는 담보 등 금융기관에서 요구하는 조건을 충족시키지 못하면, 결국 용자서비스를 받지 못하게 된다. 비록 소상공인지원센터에서는 신용보증기금 등을 통한 보증서 발급으로 보증이나 담보가 없는 사람들도 용자서비스를 받을 수 있도록 기회를 제공하고 있지만, 사업체가 있는 사람을 주 대상으로 하고 또 다른 복잡한 서류 준비 및 심사 절차가 요구되기 때문에 사실상 보증이나

담보가 부족한 저소득 취약계층이 접근하기란 매우 어렵다⁷³⁾.

또한 생업자금융자사업의 경우 연리 4%, 5년거치 5년상환, 상환방법에 대한 자율적 선택 등으로 대상자층의 원금상환에 대한 부담을 상당부분 덜어주는 유리한 상환조건을 갖추고 있음에도, 지원되는 금액은 신용융자 1,200만원 이하, 담보융자 2,500만원 이하로 사업자금으로 활용되기에는 매우 부족한 실정이다. 반면 소상공인사업자금 융자사업의 경우 지원 가능한 금액이 5,000만원 이내로 생업자금융자 한도액보다 크지만, 연리 5.9%, 1년 거치 4년 균등분할 상환방식으로 생업자금융자사업에 비해 원금상환에 대한 부담이 상대적으로 매우 크기 때문에 저소득 취약계층이 접근하기에 더더욱 용이하지 않을 것으로 보인다.

한편 소상공인 사업자금 융자사업의 경우 사업성공시 추가융자에 대한 지원 내용이 부재한 반면, 생업자금융자사업의 경우 융자자의 자립 촉진을 위해 특별히 추가융자가 필요하다고 인정될 경우 기존 융자금의 연체가 없는 자에 한하여 인센티브로 추가융자를 제공해 주고 있다. 그러나 추가융자는 원래 정해져 있는 융자한도액에서 기존 융자금을 공제한 나머지 금액 내에서 가능하고, 설령 추가융자를 받고자 하더라도 다시 신규 융자절차를 밟아야 하는 복잡성으로 인해, 추가융자가 융자자들의 사업성공을 이끌어내기에는 커다란 유인체계가 되지 못하고 있다.

다섯째, 창업에 필요한 점포임대가 용이하지 않다. 점포임대지원사업에 있어서는 국민기초생활보장기금을 통한 자활공동체 지원사업과 근로복지공단 지원사업 모두 보증이나 담보를 요구하지 않기 때문에 보증이나 담보가 부족한 창업희망 저소득 취약계층에게 매우 유리하지만, 두 사업 모두 전세권설정이 가능한 점포만을 대상으로 보증금에 한해서 지원해 주고 있기 때문에, 최근 전세보다 보증부 월세 형태의 점포가 많아지고 있는 추세 속에서 월세에 대한 큰 부담으로 인해 점포임대지원사업이 본래 추구하고자 하는 바를 달성하지 못하게 되는 한계가 있다.

73) 실제 1999년 4월부터 2000년 9월까지 소상공인지원센터에서 추천한 총 대출건수 중에서 대출을 받지 못한 비율(실효율)은 54.8%로, 신청자의 절반이상이 혜택을 받지 못한 것으로 나타났다. 보증서 발급 추천 실효율 또한 65.6%로 매우 높게 나타났다(박춘엽 외, 2001b).

더욱이 국민기초생활보장기금을 통한 자활공동체 점포임대지원사업의 경우 연리 3%의 낮은 금리조건으로 상환부담이 적지만, 지원한도액은 5천만 원 이내로 적절한 점포를 구하기에는 그 지원규모가 매우 부족한 실정이다. 반면 근로복지공단의 점포임대지원사업의 경우 지원한도액이 1억 원(서울, 광역시 외의 기타지역은 7천만 원)으로 위의 자활공동체 점포임대지원사업보다 지원규모가 크지만, 7.5%의 높은 금리로 상환부담이 상대적으로 매우 크기 때문에 저소득 취약계층이 쉽게 접근하기에는 어려울 것으로 보인다.

더군다나 사업성공을 위해서는 점포 임대 시 입지분석이 매우 중요함에도 불구하고, 두 사업 모두 입지분석과 관련된 전문적인 서비스를 통합적으로 제공하고 있지 않아, 점포 선정은 단순히 신청자의 주관적인 판단에 의해 이루어지고 있는 실정이다.

여섯째, 대상자에 대한 사후관리가 매우 미흡하다. 창업자가 아무리 좋은 아이템 및 적절한 자본을 가지고 사업을 시작하더라도 경영관리적 기술이 부족하여 사업실패로 귀착되는 경우가 많이 일어나며, 여러 선행연구들 또한 사업실패 요인으로 이러한 경영관리의 부재를 꼽으면서 그 중요성을 강조하고 있다 (S. Haswell and S. Holmes, 1989; B.W. Keats and J.S. Barker, 1988). 더군다나 저소득층은 사업경험 및 직업능력 등의 부족으로 매우 취약한 계층이기 때문에, 사업이 안정궤도에 진입할 때까지는 이러한 점을 보완할 수 있는 지속적이고 타이트한 사후관리가 특히 중요하다.

그러나 생업자금융자사업의 경우 위에서도 언급하였듯이 장기 저리 융자방식으로 상환에 대한 부담이 적은 조건임에도 불구하고, 매 반기별로 단순히 상환 여부 및 사업운영여부에 관한 사항을 기록하는 차원에만 그칠 뿐, 사업성공을 위한 전문적인 서비스 지원이나 사후관리가 미흡하여, 사실상 대상자의 사업성공을 이끌어 낼 수 있는 체계가 구축되어 있지 못한 실정이다⁷⁴⁾. 더욱이 현재

74) 국민은행의 경우 1998년도 총 융자대출건수 7,731가구 중 1,266가구가 이자 및 원금 상환이 연체되어 총 16.4%의 연체비율을 보이고 있는 것으로 나타났다. 사업은 시작했으나 기대한 바의 수익을 올리지 못하거나 기타 여러 가지 사유로 이자 및 원금상환을 연체한다는 것은 사후관리의 문제로 나타날 수밖에 없다(원종욱 외, 1999).

용자사업을 담당하고 있는 직원들조차 현 사회복지 전달체계 구조하에서 전문적으로 생업자금 업무를 담당하기보다는, 담당하고 있는 많은 업무중에서 극히 일부분의 업무로 생업자금 용자를 담당하고 있기 때문에 사업성공에 기여할 수 있는 전문적인 서비스를 제공한다는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다(박영미, 2001).

국민기초생활보장기금을 통한 자활공동체 지원사업의 경우 그나마 자활후견기관을 통해 경영상담 및 판로개척 등의 지속적인 기술·경영지원을 하도록 하고 있으나, 사업운영과 관련된 전문인력이 아닌 일반 사회복지사들이 이러한 업무를 담당하고 있어 전문적인 서비스가 제공되기 어렵고, 관련 기관들과의 공식적인 네트워크도 형성되어 있지 않아 저소득 취약계층의 창업지원기반이 제대로 마련되어 있지 못한 실정이다.

근로복지공단의 점포임대지원사업 또한 3개월에 1회 이상 점포임대 사업장을 방문하여 사후 지도·감독을 하도록 되어 있으나, 일반 공단 직원이 다른 근로자 복지증진 업무와 함께 병행하여 이 사업을 담당하고 있기 때문에, 서비스 전달에 대한 전문성이 매우 미흡하고, 생업자금융자사업과 마찬가지로 단순히 사업운영여부에 대한 점검만 이루어지고 있다. 물론 경영상담이나 창업교육과 같은 직접적인 창업지원 서비스가 필요할 경우 소상공인지원센터나 공단과 계약을 맺은 민간 컨설팅 회사를 통해 서비스를 받을 수 있도록 알선해 주고 있으나, 소개 차원에만 그칠 뿐 타이트한 서비스 연계는 이루어지지 않고 있다.

결과적으로 국가적 차원에서 사회적 취약계층을 위해 실시되고 있는 우리나라 공공 창업지원사업은 용자, 점포임대, 창업상담, 교육 및 훈련 등의 다양한 지원 서비스를 제공하고 있는 것은 사실이지만, 서비스 내용 및 운영체계 측면에서 매우 소극적이고 비효과적으로 이루어지고 있기 때문에, 결국 궁극적 목표인 사업성공을 통한 자립여부는 모두 개인의 책임에 달려 있다고 할 수 있다.

제 3 절 민간 창업지원사업 현황 및 문제점

외환위기 이후 최근 민간차원에서도 저소득층의 자립을 위한 창업지원사업이

실시되기 시작하였다. 대표적인 민간기관으로 비영리 조직인 부스러기사랑나눔회 산하 『신나는 조합』 과, 여성 경제인 모임인 『한국여성경제인연합회』 를 들 수 있으며, 가장 최근(2003년 3월)에는 사회연대은행을 지향하는 『(사) 함께 만드는 세상』 이 발족하였다.

그러나 아직 세 기관 모두 사업운영의 초기단계로 외국의 사회연대은행에 비해 제도적 여건과 추진역량, 경험의 측면에서 많은 한계가 있는 상황이다. 따라서 본 절에서는 한국 민간 창업지원기관의 사업내용 및 운영체계를 살펴보고, 향후 이들이 사회연대은행으로 자리매김하기 위해 해결해야 할 문제점을 지적하기로 한다.

1. 『신나는 조합』 저소득층 창업지원사업

신나는 조합은 방글라데시 Grameen Bank을 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 부스러기사랑나눔회 산하 마이크로크레딧(micro credit) 사업기관이다. 2000년 3월에 법인이 설립되고, 2000년 10월에 첫 대출을 시작하였으며, 지금까지 37명이 4,400만원 정도 대출을 받았고, 분식점, 포장마차, 꽃집 등을 운영하고 있다(www.creditbank.co.kr/mail/zine_200201/s_news).

가. 운영체계 및 재원

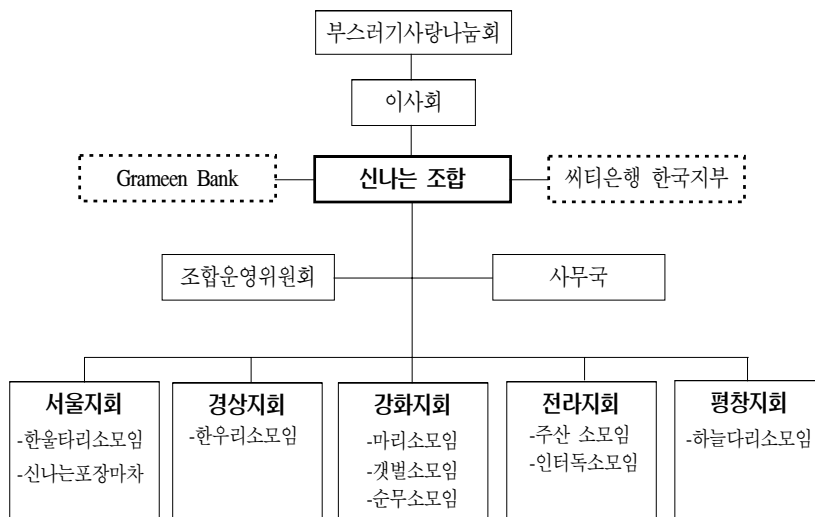
신나는 조합의 창업대출기금은 사단법인 부스러기사랑나눔회가 2000년 4월 씨티은행(City Bank)으로부터 대출금을 무상으로 지원 받고, 2000년 8월 그라민 트러스트(Grameen Trust)⁷⁵⁾로부터 대출금을 6년의 기한을 두고 상환하는 조건하에 저리로 대출금을 지원 받는 형태로 조성되었다. 물론 신나는 조합은 국가로부터 보조금을 받는 대신 개인에 대해 소액 모금활동을 통해 기금을 모으고 있

75) Grameen Trust는 비영리 정부기구로서 Grameen Bank의 성공을 다른 나라에도 전파하기 위한 기금 마련과 교육을 목적으로 1989년에 설립되었다.

으나, 국내 투자자로부터의 자금 출자 또는 후원을 통한 대출 자금 출자는 아직 부족한 실정이다(노대명, 2003).

신나는 조합의 상위조직인 부스러기사랑나눔회는 2000년 3월 보건복지부로부터 법인 설립허가를 받은 사단법인으로서 빈곤/결손/결식/위기 가정의 어린이·청소년, 부모, 빈민여성에게 대한 자립자활 지원과 교육의 기회를 제공하려는 목적을 가진 기관이다. 이러한 목적 하에 그라민 트러스트(Grameen Trust)의 기술적 지원과 씨티은행 한국지부를 통한 자금지원으로 저소득층 창업지원을 위한 신나는 조합을 조직·운영하게 되었으며, 신나는 조합에는 실제 사업운영을 담당하는 사무국과 대상자 선정 및 조직운영에 관한 자문을 담당하는 조합운영위원회를 두고 있다. 그리고 현재 총 5개의 지회 내 9개의 공동체를 지원하고 있으며, 각 지회마다 사례관리자로서 두레일꾼을 두어 주모임 주최, 교육 및 훈련, 상환 및 사후점검 등의 역할을 담당하도록 하고 있다(그림 4-3 참조).

[그림 4-3] 신나는 조합 운영구조 (2003년 5월 현재)



주: 지회에는 지회담당 실무자인 “두레일꾼”이 한 명씩 있음.

자료: 신나는 조합 홈페이지(www.joyfulunion.or.kr)

나. 대상선정

지원대상은 금융기관으로부터 자금 대출을 받을 수 없는 경제적 극빈층으로, 농촌의 경우 3,000평 이하, 도시의 경우 자산이 3000만원 이하이고 월수입이 100만원 이하인 사람이 이에 해당된다. 그러나 소득이 낮다고 무조건 대출을 해 주지는 않으며, 소외계층의 자립심을 키우는 것이 이 조합의 취지인 만큼, 대출 희망자는 빌린 돈을 어디에 쓸지 사업계획서를 만들어 제출해야 하고 40시간의 재할·자립교육도 받아야 한다.

대상자 선정절차를 좀 더 세부적으로 살펴보면, 우선 대출 희망자들은 5명의 공동체를 구성하여 10시간의 사전 의무교육을 받아야 하고, 상호보증 하에 입회원서를 작성하게 된다. 공동체는 상호간에 사업내용을 의논하여 사업목적, 방법, 형식 등을 정해야 하며, 매주 1회 조합활동에 참여하여 총 30시간의 교육 및 훈련을 받게 된다. 사전 교육 및 훈련은 사업개발, 창업지도, 회계, 경영학습 등 창업과 관련된 내용뿐 아니라, 지도력 훈련, 인간관계 훈련 등 사회·심리적 재활내용도 함께 포함되어 있으며, 이러한 교육 및 훈련은 신나는 조합의 사무국 직원과 지회 담당 두레일꾼을 통해 제공된다. 이후 사업계획서가 신나는 조합의 조합운영위원회에 제출되어 심사과정을 통과하게 되면 비로소 대출이 이루어지게 된다.

다. 용자와 상환

대출은 5인 1조의 형태로 1인당 100만원 한도 내에서 지원되며, 담보나 보증인은 요구하지 않는다. 상환조건은 연리 4%의 저리로 1년간 주(週) 분할 상환 방식을 채택하고 있으며, 매주 1회 지회 모임 시에 원금과 이자(약 2만원)를 해당 두레일꾼에게 상환하면 된다.

라. 사후관리

주 1회 지회모임은 위에서 언급한 상환점검 외에도, 두레일꾼을 통한 지속적

인 교육 및 훈련 제공 등 사업성공을 이끌기 위한 사후관리 서비스 제공의 의미도 내포하고 있다. 뿐만 아니라 이 모임은 조합원들 상호간의 신뢰와 사회·심리적 지지망을 형성케 함으로써, 조합원들이 안정된 삶을 유지할 수 있도록 해 주는 역할을 하기도 한다.

2. 『한국여성경제인협회』 저소득 여성가장 창업지원사업

『한국여성경제인협회』는 1999년 2월 법률 제 5818호로 제정·공포된 「여성기업지원에관한법률」 제13조에 의하여 여성경제인의 공동이익의 증진과 건전한 발전을 도모하여 여성기업의 활동을 촉진하고 우리나라 103만 여성경제인의 구심체 역할을 하게 될 법률에 의한 특별법인으로 설립되었다. 이 협회는 그간 1977년부터 활동을 해 온 「한국여성경제인연합회」가 보다 발전적으로 여성기업 지원기능을 수행하기 위해 새로운 법적 단체로 태어난 것이다.

이 기관의 설립목적은 여성경제인의 지위향상과 권익보호를 도모하고 여성의 경제활동 참여와 창업을 촉진하여 경제영역에 있어서 실질적 기회균등을 실현하며, 여성기업의 활동을 지원하여 안정적인 경영여건을 조성하고 여성경제인의 능력향상에 이바지함으로써 여성기업과 여성경제인이 국가 경제발전에 공헌 하는데 그 목적이 있다.

이러한 목적 하에 한국여성경제인협회에서 하고 있는 주요활동으로는 여성기업과 여성경제인의 권익보호 및 사업 토대 구축, 여성경제인의 경영활동 지원, 여성기업의 교류 및 지위향상 등과 관련된 사업 등이며, 아래 <표 4-16>에서 보는 바와 같이 여성관련 정부위탁사업도 함께 추진하고 있다. “저소득 여성가장 생계형 창업지원사업”은 바로 여성의 창업촉진을 지원하기 위한 정부위탁사업 중의 하나로 추진되고 있는 것이다.

〈표 4-16〉 한국여성경제인협회에서 추진하는 정부위탁사업

사업구분	세부사업내용	예산 (2002)
여성의 창업촉진 지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 여성기업종합지원센터 건립 ▪ 여성창업보육센터 설치·운영 ▪ 여성창업강좌 개설 ▪ 저소득 여성가장 생계형 창업지원 ▪ 여성창업경진대회 	<p>15억원</p> <p>24억원</p> <p>9억원</p> <p>20억원</p> <p>1억원</p>
여성기업 경쟁력 향상 지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 여성기업 해외패션쇼 및 박람회 지원 ▪ 귀금속전시 해외파견지원 ▪ 경영 및 정보화연수 ▪ 여성기업 우수상품 및 발명품 박람회 개최 ▪ 여성기업해외시장개척 및 연수단 파견 ▪ 경영컨설팅 지원 	<p>3억원</p> <p>1억원</p> <p>3억원</p> <p>3억원</p> <p>1.5억원</p> <p>3억원</p>

가. 운영체계 및 재원

“저소득 여성가장 생계형 창업지원사업”은 저소득 여성가장의 생계형 창업을 지원하여 가계안정과 자활의지를 고취시키고 여성창업을 촉진하여 여성의 경제 활동 참가율을 극대화하는 데 그 목적이 있다. 이 사업을 수행하기 위해 한국 여성경제인협회가 2003년 현재 정부로부터 지원 받은 금액은 총 20억 원이며, 자금이 소진될 때까지 지원하고 있다. 협회는 서울, 부산 등 전국에 걸쳐 11개의 지회를 가지고 있으며, 앞서 설명한 바와 같이 지회의 담당직원이 다른 사업과 함께 융자신청 접수와 기본적인 자격심사를 담당하고 있고, 중앙의 선정 위원회에서 최종 대상자를 결정하는 역할을 하고 있다.

나. 대상선정

지원대상으로는 가구당 월 소득이 99만원 이하이고 재산규모 총액이 4500만원 이하인 자 중 가족을 사실상 부양해야 하는 여성가장이어야 하며, 기초생활보장법에 의한 수급권자는 우대하여 대상선정 시 10%의 가점을 부여해 주고 있다.

용자를 희망하는 저소득여성가장이 직접 협회나 지회를 통해 용자신청을 할 수 있으며, 소상공인지원센터, 한국여성경제인협회, 지자체, 기타 유관기관 등의 추천에 의해 용자 대상자를 의뢰 받기도 한다. 신청 시 필요한 서류는 저소득여성가장 생계형 창업자금 지원신청서, 사업계획서, 주민등록등본, 소득증명서(월급명세서, 근로소득원천징수부 등), 재산증명서(전/월세 계약서, 재산세납입증명원 등), 기타 사업경험, 심신장애 증명서류, 추천서 등이며, 국민기초생활보장수급자나 국가보훈대상자 등은 소득증명서류 및 재산증명서류 대신 증명서류를 제출해야만 한다.

각 지회가 용자신청자로부터 용자신청 서류를 받게 되면, 우선 기본 자격요건에 대한 심사를 거친 후 중앙 협회의 선정위원회에 관련서류들이 넘어가게 되고, 선정위원회의 심사과정⁷⁶⁾을 통해 최종 자금지원 여부가 결정된다. 자금 지원이 이루어지기까지는 약 한 달간 소요되며, 최종 용자여부가 결정되면 금융기관을 통하지 않고 협회에서 바로 용자금이 지급된다. 그러나 전세권 설정으로 채권을 확보하기 때문에 전세가 없는 신청자는 사실상 용자지원을 받기가 어려운 한계가 있다.

다. 용자와 상환

용자 규모는 1인당 2000만원 이내에서 지원을 해 주고 있으며, 용자기간은 2년을 원칙으로 하되 부득이한 경우 사업타당성 평가 후에 1회에 걸쳐 2년 연장할 수 있도록 하여, 최장 4년까지 지원 받을 수 있도록 하고 있다. 용자금에 대한 대출이자율은 연리 4%이고 매분기별로 원금과 이자를 협회의 은행계좌로 납부해야 한다.

-
- 76) 근로복지공단의 실직여성가장 점포임대지원사업의 지원대상 여건과 유사하게, 여기에는 배우자의 사망 또는 이혼 후 실질적으로 가족을 부양해야 하는 자, 배우자가 심신장애, 사고, 질병 등의 사유로 인하여 노동력이 상실되어 배우자를 대신하여 가족을 부양해야 하는 자, 미혼여성으로 부양가족이 1인 이상인 자, 기타 지원이 필요하다고 인정한 자 등이 포함된다.
- 77) 심사 시 창업자의 사업능력(사업경험 및 지식정도, 친절도, 영업력, 재료 조달능력 여부 등), 재무능력(총투자액의 적정성, 운전자금의 조달능력 여부, 총 투자후 여유자금 보유여력 등), 시장성(동종업계 현황 및 시장성, 일일예상 고객수 및 판매예상, 주변 상권 수준, 점포여건, 접근성 수준 등), 고객유치 및 판매전략 여부 등을 고려하여 점수를 매기도록 되어 있다.

라. 사후관리

자금지원 이후 별도의 사후관리는 이루어지고 있지 않으나, 다른 정부위탁사업으로 여성 예비·신규창업자에게 입주공간을 제공하여 경영, 기술, 마케팅 등에 대한 집중적인 보육을 함으로써 여성의 창업성공을 지원하는 “여성창업보육센터”를 설치·운영하고 있으며, 창업요령, 절차, 입지선정, 마케팅, 자금조달 및 컴퓨터 활용 등 여성 창업강좌⁷⁸⁾를 개설하여 창업관련 정보를 무료로 제공하고 있다.

3. 『(사)함께 만드는 세상』 저소득층 창업지원사업

한국사회에서 사회연대은행과 관련된 논의는 1999년 가을 본격화되었던 것으로 볼 수 있다⁷⁹⁾. 외환위기로 인해 노동시장에서 일자리를 창출하는 것이 한계에 직면하면서, 저소득층의 창업을 활성화하는 정책이 관심의 대상이 되었던 것이다. 하지만 문제는 저소득층 대부분이 창업육구가 있어도 창업에 필요한 자금과 정보를 갖고 있지 못하다는 것이었다. 따라서 저소득층 창업희망자를 대상으로 창업자금과 정보를 제공하는 민간주도의 비영리 금융기관을 설립해야 할 필요성이 폭넓게 확산되기에 이르렀다.

이러한 논의를 심화시키는 차원에서 프랑스의 사회연대은행인 「경제권리연합」(ADIE)이나 이태리의 사회연대은행인 「윤리은행」(Banca Etica)에 대한 연구가 시작되었다. 그리고 보다 멀리서 전 세계의 사회연대은행에 큰 영향을

78) 여성 창업강좌에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① 일반창업강좌: 소자본 창업, shop master 과정 등 일반창업 과정
- ② 전문창업강좌: 뉴 비즈니스 창업(외식창업, take-out 전문점 창업, 패션점포 창업 등), 벤처창업 및 수입실무교육, 창업시뮬레이션 과정, 전문창업 아이템 개발, 마케팅 등 전문창업의 성공률 제고 등
- ③ 컴퓨터 관련 교육: 전문창업의 기초가 되는 컴퓨터 활용능력 양성, 사업기획과 프리젠테이션 과정, 홈페이지 제작·활용과정 등
- ④ 창업세미나: 창업유망아이템, 창업의 필요성 등 대규모 박람회 및 순회캠프 등으로 진행

79) 사회연대은행과 관련된 당시의 논의와 그 후속작업으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 노대명, 사회연대금고 설립방안, 『도시와 빈곤』, 1999년 12월, 김수현 외, 사회연대금고만들기, 서울시정개발연구원, 2002 참조.

미쳤던 방글라데시의 Grameen Bank에 대한 연구 또한 진행되었다. 특히 Grameen Bank는 그것이 서구 각국의 시민사회단체 뿐 아니라 한국 시민사회단체에도 큰 영향을 미쳤다.

이 와중에 2001년 한 민간단체가 Grameen Bank로부터 일정액을 지원 및 차입하여 사회연대은행과 유사한 형태의 조직을 설립함으로써 새로운 전기가 마련되기에 이르렀다. 그것이 바로 위에서 살펴본 『신나는 조합』이었다. 물론 운영체제와 대출규모 등을 고려할 때, 아직 완숙한 조직으로 발전하지는 못하였지만, 한국사회에 ‘가난한 사람들을 위한 은행’의 필요성과 그 의의를 잘 보여준 사례라고 말할 수 있다.

더 나아가 신나는 조합의 운영경험은 한국 시민사회의 자체적인 역량에 기초한 사회연대은행의 설립 필요성을 확인시켜 주었다고 말할 수 있다. “신나는 조합”은 그 동안의 활동을 통해서 빈곤층의 자활을 지원하기 위한 새로운 개념을 민간차원에서 구축하였다. 그러나 기존의 방법과 규모로서는 신나는 조합이 추구하고 있는 목표를 달성하는 데 한계가 있음을 경험하였고 사회적 자원을 동원하여 한국사회 현실에 맞는 사회연대금고의 형태로 변환하여야 하는 시점에 와 있다는 인식을 하게 되었던 것이다.”⁸⁰⁾

이러한 경험은 2002년 사회연대은행의 설립을 추진하기 위한 시민사회 내부의 움직임을 촉진하였고, 약 1년간의 준비기간을 거쳐, 2003년 3월 『(사)함께 만드는 세상』이 이끄는 『사회연대은행』⁸¹⁾이 발족하기에 이르렀다. 이 『사회연대은행』은 다음 네 가지 측면에서 매우 큰 시사점을 갖는 것으로 여겨진다. 첫째, 본격적인 의미의 마이크로-크레딧 프로그램을 운영하는 최초의

80) 신나는 조합의 형성과정과 발전방향에 대한 글로는 이종수(2002), 「신나는 조합 활성화 방안」(미발표 논문) 참조. 더 나아가서 신나는 조합 조합원을 대상으로 하는 의식조사는 사회연대은행의 지원대상집단이 누구이며, 어떠한 서비스가 필요한지를 잘 말해주고 있다. 우영화(2002), ‘신나는조합에 참여한 조합원의 자활·자립사업 인식에 대한 기초조사’, 신나는조합 사업 2주년 사례집 참조.

81) 한국 사회연대은행은 설립 초기단계이며, 기금조성뿐 아니라 조직정비와 네트워크 구축 등 다양한 해결과제를 안고 있다. 참고로 한국 사회연대은행의 홈페이지는 다음과 같다. (<http://www.ssb.org>)

사회연대은행이라는 점이다. 둘째, 다양한 시민사회단체가 참여하고 있다는 점이다. 참고로 YMCA, 자활후견기관협회, 여성노동자회, 신나는 조합 등 다양한 시민사회단체들이 설립의 밑바탕이 되었다. 셋째, 조직의 운영에 있어 창업자금 대출 외에도 다양한 형태의 창업지원 및 사후관리 프로그램을 운영함으로써 종합적인 창업지원 프로그램을 실시한다는 점이다. 넷째, 사회연대은행은 정부가 추진하고 있는 자활지원사업과 관련해서, 공적 자원과 민간 자원의 연계 가능성을 타진할 수 있는 기회를 제공하고 있다는 점이다(노대명(2003a) 참조).

4. 한국 민간 창업지원사업의 문제점

Grameen Bank를 모델로 탄생한 신나는 조합은 민간차원에서 일정한 기금을 조성하고, 실적빈곤계층을 선정·조직하여 공동창업을 하도록 지원하는 조직이라는 점에서 ‘한국 최초의 사회연대은행’이라고 말할 수 있다. 그러나 외부로부터 제공된 기금의 규모와 이것을 집행하는 데 따른 규정으로 인한 제약이 있고, 이것을 효과적인 사회연대은행으로 발전시키는데 필요한 각종 제도적 장치가 미흡하여 현실적으로 많은 한계를 지니고 있다(노대명, 2001).

신나는 조합에서 실시되고 있는 용자사업은 일반 금융기관을 거치지 않고 무담보·무보증으로 직접 대출해 주고 있기 때문에, 앞서 살펴본 생업자금융자사업만큼 그 절차가 복잡하지 않고, 담보나 보증이 부족한 저소득층도 접근하기가 용이한 장점이 있다. 뿐만 아니라 생업자금융자사업과 마찬가지로 4%의 낮은 금리를 적용하고 있기 때문에 상황에 대한 부담도 그리 크지 않은 편이다. 그럼에도 불구하고 지원되는 액수가 1인당 100만원으로 제한되어 있어, 한국사회의 실정 상 소규모 창업의 경우 종자돈 규모가 최소한 500~1000만원 정도 되어야 한다는 점에 비추어 볼 때, 그 지원액수가 매우 부족하다고 볼 수 있다. 따라서 최소한의 안정적인 수익 창출이 가능한 수준으로 용자규모를 현실화시킬 필요가 있다.

신나는 조합의 저소득층 창업지원사업은 대출 이전에는 대상자들이 성공적으로 창업할 수 있도록 철저하게 사전 서비스를 제공하고, 대출 후에는 두레일꾼

이라는 전담인력을 통해 지속적인 사후관리 서비스를 제공함으로써 사업이 안정화될 수 있도록 지원해 주는 구조적인 시스템을 구축하고 있다는 장점이 있다. 이러한 구조적 시스템은 특히 취약한 특성을 지닌 저소득층이 보다 효과적으로 경제적 자립을 달성하는 데 매우 유리한 면이 있으나, 주로 신나는 조합 자체 인력으로 이러한 서비스들이 제공되고 있으며, 더욱이 소상공인지원센터와 같은 창업전문기관과의 공식적인 연계망도 형성되어 있지 않아, 교육·훈련, 경영·기술지원 등의 사전·사후 서비스가 전문적으로 제공되기 어렵고, 이에 따라 대상자들의 사업성공을 이끌기에는 한계가 따를 것으로 보인다.

더구나 주로 외국으로부터 지원 받은 자금을 통해 운영되고 있고 충분한 기금이 마련되어 있지 못한 상황이기 때문에, 저소득층 창업지원사업을 지속적으로 안정적으로 운영해 나가기에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 따라서 외국 자금에만 의존하기보다는 국내 투자자로부터의 자금 출자 또는 후원을 통한 대출 기금 마련 등 “기금의 한국화”를 통해 충분한 자금을 확보하고, 보다 탄력적으로 창업지원사업을 수행해 나갈 수 있는 운영체계 구축이 필요할 것으로 보인다.

한국여성경제인협회에서 실시하고 있는 저소득 여성가장 생계형 창업지원사업은 정부위탁사업 중 하나로 전액 정부지원 하에 운영되고 있는 상황이기 때문에, 저소득층만을 위한 창업지원기관으로서 그 지속성을 갖기에는 한계가 있으며, 사업내용 및 운영체계 측면에서 살펴보더라도 본 사업이 지향하는 목적을 달성하는 데에는 한계가 많은 것으로 보인다.

우선 지원조건 상 담보로서의 전세권 설정이 가능한 사람들만 용자 서비스를 받을 수 있기 때문에, 자산이 부족한 저소득층이 접근하기에 용이하지 않아, 창업에 대한 의지와 사업의 성공가능성이 높은 저소득 여성가장이라 할지라도 용자 대상자에서 배제될 가능성이 높다. 더욱이 상환금리는 생업자금융자사업과 마찬가지로 4%의 낮은 금리를 적용하고 있으나, 상환기간이 짧기 때문에 상환에 대한 부담이 상대적으로 커, 저소득층이 접근하기란 용이하지 않을 것으로 보인다.

그리고 협회 자체가 주로 사업경험이 풍부한 전문 여성 경제인들로 구성되어 있고 대상자 선정에 관한 심사기준도 세부적으로 마련되어 있어 사업성공이 높은 대상자를 선별해 낼 수 있는 장치를 구축해 놓고 있으나, 자금지원 외에는

사전·사후 서비스가 통합적으로 제공되고 있지 않기 때문에, 저소득 여성가장의 사업성공을 이끄는 데에는 한계가 있다. 물론 협회 차원에서 여성창업을 지원하기 위해 여성창업보육센터를 운영하고, 소상공인지원센터처럼 창업에 필요한 각종 여성 창업강좌 등을 개설하여 운영하고 있으나, 저소득 여성가장의 욕구와 특성에 맞게 프로그램이나 운영체계를 개편하지 않는 한, 이들에게 큰 도움이 되지 않을 것으로 보인다.

한편, (사)함께 만드는 세상은 이제 첫발을 딛은 신생조직으로, 아직 평가하기에는 이른 면이 있으며, 향후 사회연대은행이 표방하는 사업을 달성함에 있어, 제도적 위상, 세부 운영방침, 전문 지원인력 구축, 공공·민간 창업지원사업과의 연계, 기금 확보 등 안정적 운영에 있어 해결해야 할 많은 과제들이 남아 있다.

결국 현재 우리나라에서 공공과 민간차원에서 실시되고 있는 각종 저소득층 창업지원사업의 문제점을 종합적으로 고려해 볼 때, ‘창업을 통한 저소득 취약계층의 자립’이라는 목적을 달성하기 위해서는, ① 안정된 재원과, ② 전문인력의 지속적인 관리 하에, ③ 저소득 취약계층을 대상으로, ④ 전문적이고 구조화된 창업지원 프로그램을, ⑤ 보다 용이하게 제공해 줄 수 있는 형태의 지원체계가 구축되어야 할 필요가 있음을 알 수 있다. 이는 다른 아닌 대안적 창업지원모형으로서 사회연대은행의 설립을 추진할 필요성이 있음을 의미한다.

제 5 장 한국 사회연대은행의 목표와 발전전략

앞서 제4장에서 한국 저소득층의 취업실태와 창업욕구를 살펴보고, 이러한 욕구를 충족시키기 위해 공공과 민간차원에서 추진되는 창업지원사업의 실태와 문제점을 검토함으로써 사회연대은행과 같은 새로운 창업지원모델이 필요하다는 점을 강조하였다. 그렇다면 여기서는 한국사회에서 사회연대은행이 필요한 이유를 네 가지 측면에서 검토하고, 그 발전방향을 어떻게 정립해야 하는지 살펴보기로 하겠다.

제 1 절 한국 사회연대은행의 필요성

1. 저소득층 근로능력자의 좁은 취업기회

한국사회에서 취업은 점점 힘든 일이 되어 가고 있다. 전체적으로 노동시장이 제공할 수 있는 일자리의 규모는 크게 증가하지 않고, 저소득층 비숙련 노동자는 더욱 좁아져만 가는 취업의 관문을 통과하기 더욱 용이하지 않은 상황이 전개되고 있다. 단적인 예로, 저소득층 근로능력자의 실업률은 전체 실업률의 세 배에 이르는 것으로 나타나고 있다(노대명 외(2003) 참조). 물론 이 문제는 저소득층 근로자들이 접근하기 쉬운 일자리를 대량으로 창출함으로써 해결되어야 한다⁸²⁾.

하지만 현실적으로 저소득층 실업자를 위한 일자리 창출은 단기간 내에 해결될 수 있는 문제가 아니다. 이는 산업구조의 재편과정에서 나타난 구조적 실업

82) 2002년 전체 취업자 중 자영업자가 차지하는 비율이 36%에 이르는 것으로 나타나고 있다(고용동향, 2003년 1월 자료 참조). 이 비율은 외국의 자영업자 비율에 비해 매우 높고 있다고 말할 수 있다.

의 성격을 갖고 있기 때문이다. 물론 이러한 해석에 대해 이견이 있을 수 있다. 실제로 사회 일각에서 외국인 노동자가 점유하고 있는 3D업종을 기피하는 노동자들의 도덕적 해이를 비판하는 목소리가 없는 것은 아니다. 하지만 그것은 다음 세 가지 이유에서 그 타당성을 검증할 필요가 있다. 첫째는 앞서 언급한 3D업종의 일자리는 해당 업무를 수행하기 위해 건강한 체력을 요구하고 있으나, 많은 저소득층 근로자들은 이러한 건강상태를 갖추고 있지 못하다. 이들 중 상당수는 이미 40대 이상의 나이로 3D업종에 종사하기란 체력적으로 한계가 있는 것이다. 그리고 고용주의 입장에서도 이들은 그리 달가운 사람이 되지 못하고 있는 실정이다. 둘째는 노동강도에 비해 임금수준이 너무 낮아 도시에서 생활하는데 필요한 생계비를 충족시키지 못한다는 점이다. 따라서 많은 사람들은 좀더 나은 소득을 위해서 영세하나마 자영업에서 생존의 활로를 모색하고 있는 것이다. 게다가 고용주의 입장에서도 저임금으로 고용할 수 있는 외국인 근로자가 훨씬 유인이 높다고 말할 수 있다. 끝으로 이미 대부분의 선진국에서 나타나고 있는 것처럼, 3D업종의 상당수는 외국인 근로자를 중심으로 현장의 문화가 형성되고 있으며, 그로 인해 국내 노동자가 접근하기 힘든 상황으로 변해가고 있다는 점을 지적할 수 있다.

그 결과, 저소득층 근로능력자들이 경제적 자립을 위해 선택할 수 있는 길은 별로 없다. 첫째, 취업이 가능하다면 저임금의 일자리를 2~3개씩 힘들게 유지하는 방식으로 소득을 보전하는 것이다. 둘째, 취업이 어렵다면 적은 비용으로 할 수 있는 자영업을 모색하는 것이다. 하지만 우리사회의 저소득층은 힘겹게 2~3개의 일자리를 전전하는 생활에서 벗어나려는 꿈을 꾸고 있다.

2. 저소득층 창업희망자의 증가

이처럼 산업구조 재편과정에서 임금근로자로 취업하기가 어렵거나 곤란한 저소득층 근로능력자의 선택은 자영업일 수밖에 없었다. 실제로 한국보건사회연구원에서 실시한 2002년도 저소득층 자활사업 실태조사 결과에 따르면, 저소득층으로 내려갈 수록 비임금 근로자의 비율이 증가하는 현상을 확인할 수 있다.

여기서 우리가 가질 수 있는 의문은 과연 그들이 자발적으로 자영업을 선택했는가 하는 점이다. 물론 어떤 사람은 고소득을 꿈꾸며 자영업을 선택하였겠지만, 대다수 사람들은 ‘다른 방법이 없어서’ 자영업을 선택하였을 것이다. 즉, 저소득층 자영업자의 상당수는 취업의 기회가 제한되어 있어서, 혹은 취업을 하더라도 임금이 너무 낮아서, 자영업을 선택할 수밖에 없었던 것이다.

따라서 저소득층 자영업자의 소득은 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 일반적으로 전체 취업자 중 비임금 근로자의 사업소득이 임금근로자의 임금소득보다 높게 나타나는 것에 비해, 저소득층 취업자 중 비임금 근로자의 사업소득은 임금근로자의 임금소득에 비해 낮게⁸³⁾ 나타나고 있는 것이다(노대명 외(2003) 참조). 이는 저소득층 자영업자의 대부분이 취업이 힘든 계층이었다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

그렇다면 창업을 희망하는 저소득층의 규모는 어느 정도이며, 이들 중 생계 문제로 창업이 절박한 집단은 얼마나 존재하는가. 한국보건사회연구원이 실시한 2002년도 저소득층 자활사업 실태조사 결과에 따르면, 2002년 현재 창업을 희망하는 저소득층 근로능력자는 약 76만명에 이르고 있다. 그리고 이들을 창업의 절박성이라는 측면에서 구분해 보면 아래와 같다.

창업의 절박성은 생계에 대한 위협의 절박성으로 이해할 수 있다. 그렇다면 일반적으로 창업이 가장 절박한 집단은 실업자라고 말할 수 있다. 하지만 해당 가구에 취업자가 있는 가구와 취업자가 전혀 없는 가구는 절박성의 측면에서 큰 차이가 있다. 따라서 앞서 언급했던 저소득층 창업희망자⁸⁴⁾는 다음과 같이 구분하면 다음과 같다. 첫째, 현재 본인이 직장을 갖고 있는 집단(A), 둘째, 가구원 중 취업자가 있으나 본인이 실직이나 비경제활동상태에 놓인 집단(B), 셋째, 가구원 중 취업자가 없으며 본인 또한 실직이나 비경제활동상태에 놓인 집단(C)이 그것이다. 그리고 각 집단의 규모를 추정해 보면, A집단이 약 57.8%(44

83) 일반적으로 취업자 중 비임금근로자의 사업소득이 임금근로자의 임금소득보다 높게 나타난다.

84) 여기서 말하는 저소득층 창업희망자란 중위소득 60%이하의 소득을 가진 가구를 저소득 가구로 규정하고, 해당 가구에 속한 근로능력자 중 창업을 희망하는 사람을 지칭하는 것임.

만명), B집단이 약 17.3%(13만명), C집단이 약 24.9%(19만명)를 차지하고 있다 (표 5-1 참조).

〈표 5-1〉 저소득층 창업희망자의 취업상태와 가구여건

(단위: %)

본인 취업상태	가구	가구원 중 취업자 수			합계
		없음	1명	2명 이상	
임금근로자			35.9	9.1	45.0
비임금근로자			5.0	7.7	12.8
실업자	17.9		8.0	0.8	26.7
비경활자	7.0		8.4	0.1	15.6
합 계	24.9		57.4	17.7	100.0

여기서 약 19만명에 달하는 집단C는 창업을 희망하며, 창업을 통한 생계의 절박성이 매우 높은 집단이라고 말할 수 있다. 하지만 이들은 연령이 높고, 건강상태가 취약하며, 특별한 기술이 없다는 공통점을 갖고 있다. 이는 일반적인 취업촉진정책이나 창업지원정책으로는 이들의 경제적 자립을 유인하기 매우 어렵다는 것을 의미한다. 이들은 창업자금을 마련할만한 여력이 없을 뿐 아니라, 창업에 필요한 전문적인 기술도 없으며, 창업과정에서 닥쳐오는 시련을 견뎌내는 저항력도 미약하기 때문이다. 바로 이 점에서 저소득 창업희망자를 지속적으로 지원하며, 격려할 수 있는 새로운 형태의 창업지원모델이 필요한 것이다.

3. 금융소외 및 신용불량의 확산

그리고 사회연대은행이 필요한 또 다른 이유는 한국사회의 심각한 금융소외를 들 수 있다. 저소득층이 창업을 희망하고 있음에도 안정적인 창업을 하지 못하는 일차적인 이유는 창업자금을 조달할 능력이 부족하기 때문이며, 이는 저소득층에 대한 제도금융권의 배제가 심각하기 때문이다. 그리고 이 문제는

최근 사회적 현안이 되고 있는 신용불량자 문제와 밀접한 관련이 있다.

한국사회는 2002년 이후 심각한 수준의 신용불량자 문제에 직면하고 있다(표 5-2 참조). 2003년 4월 현재 신용불량자가 약 309만명에 이르고, 그로 인한 자살이나 범죄 등이 빈번하게 발생함으로써 심각한 사회문제가 되고 있기 때문이다. 그 원인과 관련해 일각에서는 일부 청년층의 주저넘은 과소비를 문제삼고 있지만, 정작 현실은 그렇지 않다. 신용회복지원위원회의 보고서에 따르면, 많은 사람들이 생계나 신용보증, 창업실패로 인해 신용불량자로 전락하고 있기 때문이다⁸⁵⁾. 실제로 이들 신용불량자 중 상당수는 저소득층으로 추정되고 있다. 그렇다면 신용불량의 문제는 단순히 개인책임이상의 어떤 의미를 갖고 있는 것은 아닌가.

〈표 5-2〉 2002년 12월 이후 한국 신용불량자 추이

(단위: %, 만명)

	2002.12	2003. 1	2003. 2	2003. 3	2003. 4
신용카드연체율(전업사)	6.6	8.4	10.4	9.6	10.9
신용불량자수(만명)	264	274	284	296	309

자료: 재정경제부, '최근 경제상황과 대응방안', 2003. 6월 13일 보고자료

우리사회의 신용불량문제는 금융소외문제와 밀접한 관련이 있는 것처럼 보인다. 앞서 언급하였던 것처럼, 금융소외란 '금융서비스로부터의 배제'를 의미하는데, 대부분의 저소득층은 현재까지도 심각한 수준의 금융소외를 경험하고 있다. 제도금융권의 수익중심논리는 빈곤층의 접근을 차단함으로써, 그들로 하여금 사채를 비롯한 비정상적인 형태의 대출이나 카드의 현금서비스 등을 이용하도록 조장하였던 측면이 있으며, 이 과정에서 본래부터 상환능력이 취약했던 빈곤층을 중심으로 신용불량문제가 확산되었던 것이다.

85) 신용불량자 발생과 관련해서 그 사유를 살펴보면, 가장 큰 이유가 생계문제로 인한 것이었고, 다음으로 큰 이유가 사업실패 또는 투자실패에 따른 것임을 알 수 있다. 신용회복지원위원회, 보도자료 참조(2003년 5월 15일).

얼마 전까지만 해도 담보나 신용보증이 없는 상태에서 급박한 지출요인이 발생하였을 경우, 이들은 속수무책인 상태에서 매우 제한적으로 사채 등의 고금리대출을 이용해 왔던 것이 고작이었다. 그 만큼 은행을 통해 소액대출서비스는 많은 장애가 있었다. 이런 상황에서 신용카드의 무분별한 발급은 이들 저소득층에게 현금서비스를 통한 대출을 용이하게 함으로서 급격한 부채증가의 길을 열었고, 상환능력 부족으로 인해 대량 신용불량사태가 발생하였던 것이다. 일견 현금서비스는 이들의 대출욕구를 충족시킨 것이고, 상환능력 부족을 고려하지 않은 대출책임은 각 개인에게 있다고 말할 수 있다. 하지만 병원비, 주택자금, 학자금 등과 같이 나름대로 가구의 중차대한 지출요인 앞에서 이들 저소득층의 인내와 절약을 요구하기란 용이한 일이 아니다. 게다가 이들의 대출은 현금서비스와 사채 등 고금리상품에 국한되어 있고, 상환능력은 일반인에 비해 더욱 취약한 것이다. 바로 이 점이 이들의 신용불량을 앞당겼던 것이다.

그리고 이들의 신용불량은 더욱 심각한 금융소외를 초래할 뿐 아니라, 취업 등 경제활동에도 심각한 지장을 주고, 더 나아가서는 사회적 배제를 심화시키는 결과를 초래한다. 이것이 최근 신용불량이 자살이나 범죄로 귀결되는 이유를 말해주는 것이다.

그렇다면 금융소외와 신용불량의 문제를 해결할 수 있는 해법은 무엇인가. 먼저, 개인의 책임과 의무를 명확히 하는 선에서 신용불량자의 신용회복을 지원하는 정책을 적극 추진해야 한다. 이것은 이미 발생한 300만명 규모의 신용불량자의 사회통합을 위해 매우 중요한 일이다. 둘째, 문제의 근본원인으로 빈곤층의 금융서비스 접근성을 높여야 한다. 바꾸어 말하면, 빈곤층이 안정적으로 이용할 수 있는 금융서비스, 즉, 대출과 관련된 서비스를 활성화하는 조치를 취해야 하는 것이다. 그리고 그 방법 중 하나로 사회연대은행과 같은 소액대출기관을 활성화할 필요가 있다. 셋째, 금융소외계층이 창업 등을 통해 빈곤으로부터의 탈출을 꾀하고자 할 때, 이를 적극적으로 지원할 수 있는 창업지원정책을 강화해야 한다. 현실적으로 취업이 힘든 계층의 경우, 창업이 불가피한 선택일 수밖에 없다면, 이를 지원하는 창업대출기금과 창업지원기구를 강화해야 한다. 이 문제와 관련해서 은행이 - 생존을 위해 수익성에 천착하기 때문에 - 적절한

서비스를 제공할 수 없다면, 대출과 창업지원업무를 통합한 ‘사회연대은행의 민관협력형 모델’을 도입하는 것이 바람직하다.

4. 기존 창업지원 서비스의 취약성

한국사회에 사회연대은행을 도입해야 하는 마지막 이유는 지금까지 제공되어 왔던 공공과 민간의 창업지원사업이 큰 성과를 거두지 못했다는 점에서 찾을 수 있다. 지난 수년간 한국사회 저소득층을 위한 고용창출정책은 다양한 실험을 통해 빠른 속도로 성장하여 왔다. 특히, 근로능력이 미약하고, 노동시장으로부터 소외된 계층을 대상으로 하는 사회적 일자리는 나름대로 큰 성과를 거두었다고 평가할 수 있다⁸⁶⁾. 하지만 공공과 민간에서 추진하고 있는 창업지원사업은 기대했던 것만큼의 성과를 거두지는 못하고 있는 것처럼 보인다.

앞서 언급하였던 것처럼, 한국의 공공·민간 창업지원사업은 나름대로의 의의를 갖고 있으나, 정작 가난한 사람들을 성공적인 창업을 통해 빈곤에서 벗어나게 하는데는 많은 한계를 갖고 있는 것처럼 보인다. 물론 창업지원사업이 부진한 것은 여러 가지 원인이 있다. 첫째, 지원대상자들 자신이 창업경험이 없으며, 있다 하더라도 전문적인 기술과 정보가 부족하기 때문이다. 둘째, 창업자금 대출이 저소득층의 특성과 노동시장의 실정에 맞게 이루어지지 않고 있기 때문이다. 단적인 예로 창업점포임대사업은 외형적으로 많은 비용을 투입하고 있지만, 사업의 실효성과 창업자의 욕구 부합도 측면에서 많은 한계를 나타내고 있다. 셋째, 창업에 따른 업종선택과 입지선택 등의 전문적인 서비스를 지원할 공적 인프라가 취약하다는 점이다. 이는 창업희망자들이 원하는 서비스를 제공하는데 한계가 있음을 의미한다.

86) 물론 현재 사회적 일자리 창출이 안고 있는 문제점을 도외시하는 것은 아니다. 그것은 부분적으로나마 참여자들로 하여금 노동시장에 진입해야겠다는 의욕을 감퇴시키는 측면도 존재하기 때문이다. 하지만 이것이 사회적 일자리가 태생적으로 안고 있는 문제점이라고 말하기는 곤란할 것이다. 사회적 일자리는 근로의욕을 고취시킬 수 있는 인센티브체계와 적극적인 교육·훈련을 통해 모든 문제점은 아니더라도 현재 많은 사람들이 우려하는 문제점을 상당부분 해소할 수 있을 것으로 여겨진다. 여기서 관건은 사회적 일자리가 저임금의 삼류 일자리로 전락하지 않도록 보수체계와 기술수준 그리고 노동강도를 적절하게 조화시키는 것이라 하겠다.

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 민간의 전문적인 자원을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 특히 회계와 창업컨설팅, 전문적인 - 보다 정확하게 말하면 창업성공률이 높은 - 기술교육은 민간의 자원을 활용하는 것이 바람직할 것이다. 그렇다면 구체적으로 누가 이러한 자원을 조직할 것인가. 이것이 바로 사회연대은행의 탄생이유를 말해주는 것이다.

제 2 절 한국 사회연대은행의 이상과 현실

1. 한국 사회연대은행의 목표

앞서 살펴보았던 것처럼, 각국의 사회연대은행은 기관 자체의 수익이 아니라, '취약계층의 탈빈곤을 위한 사회적 자본의 형성'을 지향한다는 점에서 윤리은행(Ethic Bank)이라는 특성을 갖는다. 좀더 구체적으로 설명하면, 사회연대은행은 국가복지의 사각지대를 보완하고, 시장이 방치한 삶의 질을 복원한다는 목표를 갖는다. 이처럼 사회연대은행은 시민사회 역량에 기초하여 조성된 사회적 자본을 매개로 취약계층에 대한 효과적인 창업지원을 한다는 점에서 민간차원의 종합적인 자활지원기관이라고 명명할 수 있을 것이다.

그렇다면 한국의 사회연대은행은 어떠한 창업지원모델을 수립하고, 향후 어떠한 방향에서 자신의 정체성을 모색해야 하는가 살펴볼 필요가 있다.

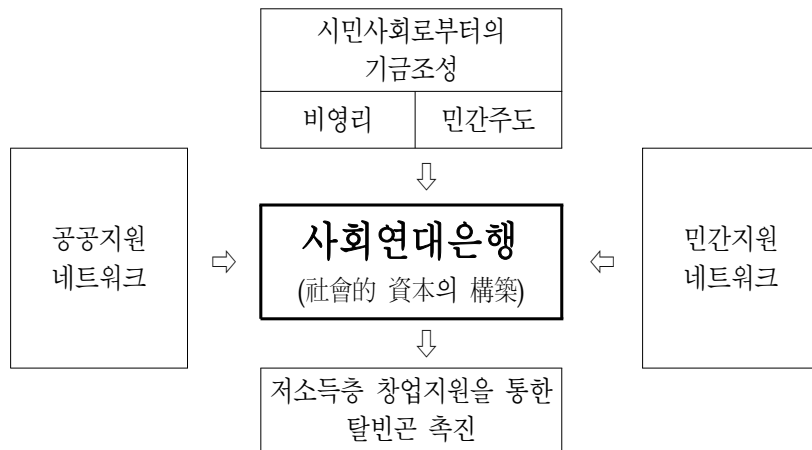
첫째, 한국 사회연대은행은 민관협력형 모델을 지향해야 할 것이다. 즉, 수익 창출을 목적으로 하는 금융기관이 아니라, 저소득층의 수익창출 및 사회통합을 목적으로 국가와 시민사회가 긴밀하게 협조하는 '기업가적 비영리민간단체'(企業家的 非營利民間團體)를 지향해야 하는 것이다. 사회연대은행은 나눔을 지향하는 윤리적 투자를 기본이념으로 삼고, 빈곤층의 창업을 성공으로 이끌기 위해 필요한 수익을 창출해야 한다는 점에서 그러한 것이다. 물론 이 과정에서 민관협력이 충돌로 이어질 위험성을 배제할 수 없다. 하지만 현 단계에서 공공 창업지원기관의 확대나 민간 창업지원단체의 확산만으로 저소득층의 창업을 성

공적으로 지원하기 힘들 것이다.

둘째, 한국 사회연대은행은 시민사회로부터 취약계층의 창업에 필요한 정보와 재원을 동원함으로써 대출위주의 형식적 지원을 넘어 다양한 시민사회 주체가 참여하는 ‘민간주도의 입체적 창업지원기관’(民間主導의 立體的 創業支援機關)을 지향해야 한다. 이는 사회연대은행의 탄생, 기금조성, 대상자 선정, 기금의 운영에 이르는 전 영역에서 시민사회의 자발적인 참여를 전제해야 하며, 단편적인 지원이 아니라 종합적인 지원을 추구해야 한다는 것을 의미한다. 한 가지 사례를 들면, 한국 사회연대은행은 정부의 지원에 전적으로 의존하는 방식으로 발전하기보다, 운영자금의 일부를 민간에서 조달하는 노력을 계속해야 할 것이다.

이러한 기본이념에 근거하여 사회연대은행의 기본구조를 표현하면 아래 [그림 5-1]과 같다.

[그림 5-1] 한국 사회연대은행의 기본구조



자료: 노대명, 『사회연대은행 발전방안에 대한 고찰』, 사회연대은행발족식 발표논문, 2003.

2. 한국 사회연대은행의 사회·제도적 여건

앞서 각국 사회연대은행에 대한 분석을 통해 확인하였던 것처럼, 사회연대은행은 그것이 생겨난 사회적 환경에 따라 상이한 존재방식을 나타내고 있다. 이는 한국사회가 저소득층 창업지원의 새로운 모델로 사회연대은행을 지향할지라도 서구의 모델을 그대로 적용하기 힘들다는 것을 의미한다. 이는 ① 해당 국가의 은행법이 사회연대은행의 사업범위를 어느 수준에서 어떻게 허용하고 있는가 하는 점과 밀접한 관련을 가지며, ② 정부가 사회연대은행이 표방하는 공익적 목적에 대해 얼마나 공감하고 어느 정도 지원하는가에 따라 지원대상의 범위와 역할의 정도가 큰 차이를 보이며, ③ 시민사회의 역량이 기금모금과 창업지원 네트워크의 구축의 측면에서 어떻게 발휘되는지에 따라 사회연대은행의 모습이 달라지기 때문이다.

그렇다면 한국 사회연대은행은 어떠한 사회·제도적 여건에 처해 있는가. 이를 세 가지로 정리하면 아래와 같다.

첫째, 한국 사회연대은행은 여수신 업무를 수행할 수 있는 금융기관으로서의 제도적 지위가 부여되지 않고 있다. 일반적으로 사회연대은행은 해당 국가의 은행법과의 관계에 따라서 상이한 위상을 갖게 된다. 물론 이것은 정부가 사회연대은행을 지원할 의사와 밀접히 관련되어 있다. 만일 정부가 은행법을 개정하여 사회연대은행의 활동영역과 기금조성에 자율성을 강화하는 경우, 그 활동영역과 지원수준은 대폭 신장될 수 있을 것이다. 반면에 해당국가의 은행법이 사회연대은행이 금융업무를 하는 것을 엄격히 제한한다면, 기금의 조성과 운영·관리비의 조달에 따른 부담으로 사업이 활성화되기는 어려울 것이다. 더욱이 대출에 따른 이자율을 엄격히 제한하는 경우라면, 그 부담이 더욱 크게 느껴질 수밖에 없을 것이다. 이러한 측면에서 사회연대은행은 프랑스와 독일처럼 은행법이 사회연대은행의 금융업무를 제한하고, 시민사회를 통해 기금을 조성하여 사업을 수행하게 하고 운영보조금을 지급하는 형태와 미국처럼 대출자금을 마련하기 위해 차입을 하거나 높은 이자를 받을 수 있도록 허용함으로써 안정적으로 사업을 운영할 수 있게 하는 형태로 대별할 수 있다. 그러나 한국 사회연

대은행은 이러한 제도적 위상과 관련해서 명확한 입장이 정립되어 있지 않은 상황이다.

둘째, 한국 사회연대은행은 정부와의 협력관계가 미약한 상황이다. 일반적으로 사회연대은행은 정부가 어느 정도의 지원을 하느냐에 따라 담당하는 역할이 큰 차이를 보이게 된다. 이와 관련해서, 각국의 사회연대은행은 해당국가의 사회보장 수준에 따라 큰 차이를 보이는 것으로 판단된다. 특히 근로빈곤층의 탈빈곤을 촉진하기 위한 자활사업이 얼마나 활성화되어 있는가에 따라, 사회연대은행에 대한 지원여부 및 수위가 결정되는 양상을 보이는 것이다. 가령 프랑스와 영국처럼 사회보장수준이 높고, 국가가 근로빈곤층의 자활을 촉진하기 위해 적극적인 개입의사를 가진 경우, 사회연대은행은 운영·관리비는 물론이고 대출금까지도 국가의 보조를 받아 집행할 수 있게 된다. 보는 시각에 따라 사회연대은행이 국가 보조금을 집행하는 기관으로 전락한 것으로 해석될 수 있지만, 사회연대은행의 역할이 크게 강화되는 양상을 보이게 된다. 반면에 해당국가의 사회보장체계가 취약하고 국가가 사회연대은행을 지원할 능력이나 의사가 없는 경우, 사회연대은행의 활동범위가 제약을 받게 된다. 한국의 사회연대은행은 정부의 창업지원사업 및 자활지원사업과 일정한 협력관계를 유지하고 있지만, 구체적인 협력사업을 추진하는 단계에 이르지 못한 상황이며, 어떠한 물질적인 지원도 받지 않고 있는 상황이다.

끝으로 한국 사회연대은행은 시민사회와의 네트워크를 구축하고 있으나, 대출자금의 모금 등 그 영역이 제한적인 상태에 머물러 있다. 일반적으로 사회연대은행의 활성화 여부는 시민사회의 역량과 밀접한 관련성을 갖는다. 사회연대은행이 기존 은행이 방치하고 있는 광범위한 금융소외계층을 포괄하고 정부 창업지원사업의 경직성을 해소하는 대안의 하나로 간주되고 있다면, 그 활성화는 시민사회의 역량에 따라 상이한 결과를 초래할 수 있다. 먼저 시민사회의 역량을 기금조성과 관련해서 직·간접적으로 큰 영향을 미친다. 만일 사회연대은행이 대출을 위한 차입을 할 수 없는 상황이라면, 대출자금은 전적으로 정부와 시민사회의 기부금에 의존할 수밖에 없게 된다. 이 때, 시민사회의 역량이 정부의 보조금을 확대하고, 기업과 개인의 기부금을 조성하는데 결정적인 역할을

하게 되는 것이다. 그리고 중장기적으로 정부로 하여금 은행법을 개정하도록 압박하는 역할 또한 시민사회 역량에 의존한다고 말할 수 있다. 참고로 유럽의 경우, 많은 시민단체를 구성원으로 하는 사회연대은행 혹은 사회연대은행 네트워크가 구성되어 있으며, 이들 기관이 유럽연합과 정부로 하여금 사회연대은행에 대한 지원을 확대하고, 은행법을 개정하도록 압력을 행사하고 있다. 이러한 외국사례와 비교할 때, 한국 사회연대은행은 자신의 제도적 위상을 정립할 수 있는 사회적 지지기반 또한 취약한 상황이다.

3. 한국 사회연대은행의 발전방향

앞서 언급했던 것처럼, 사회연대은행을 설립하고 발전시키는데 필요한 제도적 장치가 마련되어 있지 않고, 국가의 창업지원사업과의 협력도 미미하며, 시민사회를 통한 지원 또한 활성화되어 있지 않다면, 향후 어떻게 발전방향을 수립해야 할 것인가. 이를 크게 세 가지로 정리하면 아래와 같다.

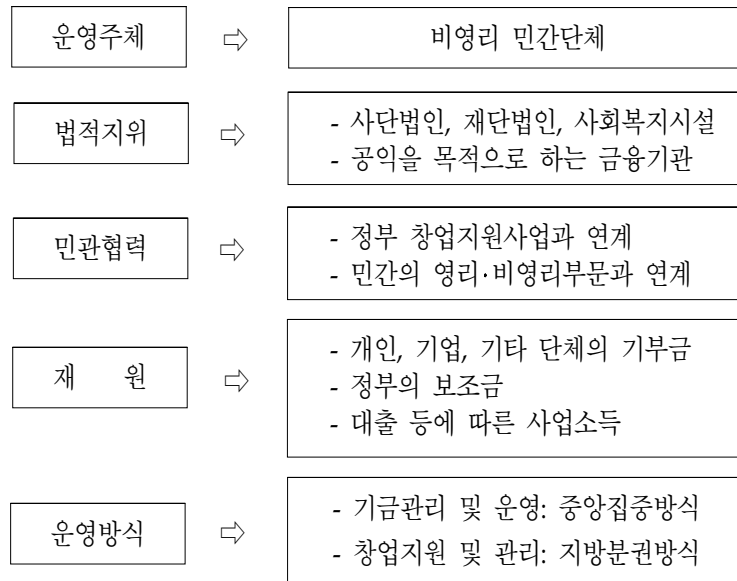
첫째, 한국 사회연대은행은 비영리민간단체가 주축이 되어 공익을 목적으로 설립한 특수한 형태의 금융기관으로서의 제도적 위상을 가져야 할 것이다. 현실적으로 한국 사회연대은행은 현행 금융관련 법체계 내에서 은행으로서의 지위를 갖기 힘들 것이다. 사회연대은행의 사업규모와 역사의 일천함에 비추어 단기적으로 가능한 사안이 아니기 때문이다. 하지만 현재 사회연대은행의 위상이 비영리민간단체(복지법인이나 사단법인)로 고착화되어서는 금융관련 업무를 효율적으로 수행하기 힘들 것이다. 더욱이 고금리를 받는 소액대출기관으로서의 지위를 갖기도 용이하지 않을 것이다. 따라서 사회연대은행이 창업대출과 관련된 금융업무를 원활하게 수행하기 위해서는 프랑스의 경우처럼 ‘특수한 목적의 금융기관’으로의 위상을 갖는 방향에서 해결책을 모색해야 할 것이다. 이는 단기적으로는 비영리민간단체로 활동을 수행하면서, 제도가 허용하는 범위 내에서 사업의 탄력성을 유지하고, 장기적으로 특수한 형태의 금융기관으로서의 제도적 근거를 확립하기 위한 노력을 해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 한국 사회연대은행은 정부의 자활지원정책 및 창업지원사업과의 연계

를 강화해야 한다. 한국 사회연대은행이 금융기관으로서의 제도적 위상을 갖지 못하며, 대출자금에 대해 고금리를 적용하는 것 또한 어렵다면, 창업지원사업에 필요한 운영비 조달에 큰 어려움을 겪게 될 것이다. 이는 사회연대은행의 운영에 있어, 대출금 확보보다 운영비 조달이 더 큰 문제로 부각될 것이라는 점을 의미한다. 따라서 사회연대은행은 회원들의 기부금을 확보하는 노력을 통해 운영자금을 조달하는 노력에 주력하며, 정부의 창업지원사업과의 관련성 하에서 부분적으로 보조금을 받는 방식을 강구할 필요가 있다. 그리고 이러한 지원은 사회연대은행의 창업지원사업이 정부의 창업지원사업과 일정한 협력관계를 유지할 때, 가능할 것이다. 참고로 프랑스의 ADIE나 영국의 GRF의 사례를 통해 확인할 수 있듯이, 정부가 실시하는 창업지원사업과 관련해서, 창업자금을 대출 받은 대상자에 대한 창업자문과 사후관리 등을 담당하는 역할을 수행하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 구체적으로 언급하면, 근로복지공단의 장기실업자 및 여성가장을 위한 창업지원사업을 지원하거나, 자활지원사업 중 자활공동체 창업과 관련된 사업을 지원하는 방식을 예로 들 수 있다.

셋째, 사회연대은행은 저소득층을 대상으로 하는 각종 창업지원사업과의 협력뿐 아니라, 시민사회와의 유기적 관계를 구축하는데 주력해야 한다. 현재 사회연대은행은 사회복지공동모금회나 실업극복재단, 자활후견기관 등과의 유기적 관계를 통해 시민사회 내에서 지지기반을 확충하고 있다. 이는 향후 사회연대은행이 대출기금과 운영자금 뿐 아니라, 풍요로운 인적자원과 서비스를 확보하기 위해서도 시민사회와의 유기적 관계가 절실하다는 것을 말해준다. 물론 이것이 기존 시민사회단체에 국한된 유기적 관계를 의미하는 것은 아니다. 사회연대은행이 보다 ‘안정적인’ 지지기반을 구축하기 위해서는 일반 개인이나 기업 등을 회원으로 확보하는 전략에도 주목해야 할 것이다. 특히 사회연대은행은 창업을 지원하는 역할을 담당한다는 점에서 민간기업이 갖고 있는 다양한 경험과 인프라를 활용하는데 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 이는 장기적으로 사회연대은행에 대한 지원네트워크의 강화가 창업성공의 관건이기 때문이다.

[그림 5-2] 한국 사회연대은행의 발전방향



이제 사회연대은행의 사회적·제도적 위상과 관련해서 향후의 발전방향을 법적 지위, 정부와의 관계, 시민사회의 관계라는 세 가지 측면에서 살펴보기로 하자(표 5-3 참조).

먼저 사회연대은행의 법적 지위와 관련해서는 사회연대은행을 공익을 목적으로 하는 특수한 목적의 금융기관으로 규정하는 법적 장치가 필요하다. 아울러 사회연대은행이 수령하는 기부금에 대한 공제가 이루어져야 한다.

이어서 정부사업과 관련해서는 기존 창업지원사업 및 자활사업과의 긴밀한 협력관계가 필요하며, 이를 통해 사회연대은행 운영비에 대한 부분지원을 받고, 공공부문의 창업기금 및 창업지원 인프라를 활용하도록 해야 한다.

끝으로 시민사회와 관련해서는 사업 전반에 대한 NPO의 적극적인 참여(유무형의 지원과 자원봉사 등)와 기업을 포함한 민간단체의 기금지원 및 창업과 관련된 기술훈련 등을 가능케 하는 「사회연대은행 지원 네트워크」를 구축해야 한다.

물론 이러한 발전전략 중 우선 순위를 부여한다면, 사회연대은행을 활성화할 수 있는 법적 지위의 부여라고 말할 수 있다. 현행 금융관련 제도 하에서 사회연대은행은 사업운영에 있어 많은 어려움에 직면하게 될 것이기 때문이다. 다음으로 사회연대은행이 대상자 발굴과 지원의 효과성을 극대화하기 위해서는 정부의 창업지원사업과의 적극적인 연계가 필요하다고 말할 수 있을 것이다.

〈표 5-3〉 한국 사회연대은행의 세부 발전전략

영역	내용	현재		향후
법적지위	① 은행법 상 지위부여	×	⇒	×
	② 특별법을 통한 지위부여	×	⇒	○
	③ 기부금에 대한 공제혜택	×	⇒	○
	④ 이자율 상한 적용	△	⇒	△
정부지원	⑤ 자활정책과 연계	△	⇒	○
	⑥ 운영보조금 지원	×	⇒	○
	⑦ 대출기금 출자	×	⇒	○
	⑧ 공공창업지원기관 연계	△	⇒	○
시민사회	⑨ NPO의 적극적 참여	△	⇒	○
	⑩ 민간 기금 조성	○	⇒	○
	⑪ 정책방향에 압력행사	△	⇒	○
	⑫ 민간 네트워크	△	⇒	○

제 3 절 한국 사회연대은행의 기대효과

앞서 저소득층의 창업욕구가 증가하고 있어 대안적 창업지원모형으로 사회연대은행 설립이 필요하며, 그 발전방향에 대해 언급하였다. 그렇다면 사회연대은행이 민관협력형 창업지원모델로 발전하기 위해서는 어떠한 절차와 노력이 전제되어야 하는가. 이 글에서는 사회연대은행이 자신의 제도적 위상을 정립하고 기능을 강화하기 위해서는 정부 창업지원사업과의 협력·연계를 통해 서로에 대한 신뢰감을 구축하는 노력이 선행되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

1. 민·관 협력형 모델의 강점

본 연구에서 한국사회의 저소득층 창업지원모델로서 ‘민관협력형’ 사회연대은행을 제안하는 가장 큰 이유는 저소득층의 창업지원 욕구(수요)를 충족시키고, 이들의 취약한 창업능력을 감안한 세심한 지원을 하는 최적의 모델이라 판단하였기 때문이다. 즉, 사회연대은행의 민관협력형 모델은 공공부문의 창업지원 인프라(hardware)를 민간의 탄력적인 창업지원방식(software)과 결합시킨 강점을 갖고 있기 때문이다.

그렇다면 먼저 저소득 근로능력자 중 창업을 희망하는 사람들의 지역적 분포와 인구학적 특성을 살펴봄으로서, 왜 민관협력형 창업지원모델이 필요한가 설명하기로 하자. 앞서 2002년 저소득층 자활사업 실태조사 자료에 근거하여, 한국의 저소득층 창업희망자 규모를 약 76만명으로 추정하고, 이를 창업의 절박성이라는 관점에서 세 집단으로 구분하였다.⁸⁷⁾

먼저 저소득층 창업희망자의 지역별 분포를 보면, 집단A는 [농어촌 거주자 → 대도시 거주자 → 중소도시 거주자] 순으로 이루어져 있으며, 집단B는 [대도시 거주자 → 농어촌 거주자 → 중소도시 거주자] 순으로 이루어져 있으며, 집단

87) 현재 취업하고 있으나 창업을 희망하는 집단(A = 44만명), 취업자가 있는 가구원 중 창업을 희망하는 실직자 또는 비경제활동인구 집단(B = 13만명), 가구 내에 취업자가 전혀 없는 상황에서 가구주가 실직상태에 처해 있어 창업의 절박성이 가장 큰 집단(C= 19만명)이 그것이다.

C는 [대도시 거주자 → 중소도시 거주자 → 농어촌 거주자] 순으로 이루어져 있음을 알 수 있다(표 5-4 참조). 이는 각 집단이 지역별로 다른 비중을 보이고 있어, 집단별로 차별화된 지원체계가 필요하다는 점을 말해준다. 하지만 보다 근본적인 문제는 창업을 희망하는 집단이 지역적으로 산재되어 있어 중앙집중적인 지원방식으로는 효과적인 창업지원을 하기 힘들다는 점이다. 그리고 이러한 이유에서 공공부문의 중앙집중적 창업지원 인프라를 분권화된 민간 창업지원단체와 결합하는 방법이 필요한 것이다.

〈표 5-4〉 저소득층 창업희망자의 지역별 분포

(단위: %)

		지역구분			합 계
		대도시	중소도시	농어촌	
집단A	15세~29세	3.2	2.5	1.6	7.4
	30세~49세	20.3	15.7	15.9	51.8
	50세 이상	12.9	5.7	22.2	40.8
	합 계	36.4	23.9	39.7	100
집단B	15세~29세	8.6	2.0	2.6	13.2
	30세~49세	28.9	8.8	11.4	49.0
	50세 이상	18.8	8.7	10.2	37.7
	합 계	56.3	19.5	24.2	100
집단C	15세~29세	12.1	5.6	5.6	23.3
	30세~49세	22.5	18.7	14.4	55.5
	50세 이상	11.9	4.3	5.1	21.2
	합 계	46.4	28.6	25.0	100.0

그렇다면 위의 세 집단이 어떠한 인구학적 특성을 갖고 있는지 살펴보기로 하자. 먼저 창업희망집단 A는 남성이 여성에 비해 다소 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나며, 남성은 30~40대에 걸쳐 고르게 창업욕구를 보이고 있으나, 여성은 40대의 창업욕구가 가장 큰 것으로 확인되고 있다(표 5-5 참조). 이어서

창업희망집단 B는 남성에 비해 여성이 매우 큰 비중을 차지하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 이는 여성이 실업자나 비경제활동상태에 있으며, 다른 가구원 - 보통의 경우는 남성 - 이 생계를 책임지고 있으나 생계가 넉넉하지 못한 가구를 의미한다. 이 집단에서 남성은 20대와 40대가, 여성은 30대가 비교적 큰 창업욕구를 보이는 것으로 나타나고 있다. 끝으로 창업희망집단 C는 남성이 여성에 비해 다소 높은 비중을 보이고 있으며, 남성은 30~40대에서, 여성은 30~40대 중 30대에서 비교적 큰 창업욕구를 보이는 것으로 나타나고 있다. 이 집단이 가진 특성은 가족 내에 생계를 책임지는 가구원이 본인 이외에 아무도 없다는 점에서 창업을 통한 빈곤탈출 욕구가 상대적으로 절박할 것으로 추정할 수 있다. 하지만 문제는 이들이 단순한 창업지원으로는 창업에 성공하기 힘든 취약계층이라는 점이다. 즉, 이들은 개인적인 창업능력과 가구여건, 창업자금 등에서 매우 열악한 처지에 있어, 창업자금과 다양한 심리적·물리적 지지망을 필요로 하는 것이다. 바로 이것이 민간단체의 창업지원방식이 가진 장점이라 할 수 있는 심리적 지지망 형성이 필요한 이유이다.

〈표 5-5〉 저소득층 창업희망자의 집단별 성·연령 분포

(단위: %)

	집단A			집단B			집단C		
	남	여	합계	남	여	합계	남	여	합계
15~19세	-	-	-	-	-	-	0.4	-	0.4
20~29세	5.7	3.2	8.9	6.2	12.8	19.0	5.9	4.9	10.8
30~39세	21.1	14.8	35.9	5.5	40.0	45.5	20.0	19.3	39.4
40~49세	21.0	23.1	44.2	8.3	13.4	21.8	21.8	16.7	38.6
50~59세	3.4	5.1	8.5	3.9	6.6	10.5	3.0	3.4	6.4
60~64세	1.2	1.5	2.6	3.2	-	3.2	3.7	0.7	4.4
합 계	52.3	47.7	100	27.1	72.9	100	54.9	45.1	100.0

요약하면, 위에 언급하였던 두 가지 사항, 즉, 지역적으로 매우 방대한 분포, 대상자의 취약한 여건은 왜 창업지원사업에 있어 민·관 협력이 필요한가를 말해준다. 먼저 지역적으로 다양하게 분포된 창업희망자를 지원하기 위해서는 지역차원의 지원단체가 필요하나 정부 창업지원기관은 이러한 조직을 갖추지 못하고 있다. 이는 지속적인 사후관리와 지원의 측면에서 창업성공률에 큰 영향을 미친다. 따라서 창업지원사업은 정부의 기금과 공공인프라를 활용하고, 지역에 기초한 사회연대은행을 통한 전문적인 지원, 그리고 현재 정부가 설치·운영하고 있는 지역의 자활후견기관을 실질적인 창업지원 및 관리인프라로 활용할 필요가 있는 것이다.

이어서 창업희망자들의 연령과 성별은 이들의 창업능력이 상대적으로 취약하다는 점을 말해준다. 특히, 집단C는 대도시지역의 30~40대와 중소도시지역의 30~40대를 중심으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 그리고 이들이 창업에 성공하기 위해서는 단순한 기술지원 외에도 지역사회의 지속적인 협력과 격려가 필요할 것이다. 그리고 좀더 구체적으로 이러한 역할을 담당할 수 있는 사례관리자가 확보되어야 할 것이다. 하지만 공공기관이 이러한 사례관리 역할을 수행하기에는 많은 한계가 있을 것이다. 이 점에서 저소득층 대상 창업지원사업은 지역 민간단체의 참여가 필수적인 것이다.

물론 이러한 수요를 충족시키기 위해서는 많은 수의 사회연대은행과 다양한 창업지원기금이 필요하며, 여기에 종사할 다양한 실무자도 필요할 것이다.⁸⁸⁾ 하지만 중요한 것은 새로운 인력충원 이상으로 기존의 다양한 지원인프라를 활용함으로써 최저의 비용으로 지원 효과를 극대화하는 것이라고 말할 수 있다. 바로 이 점에서 사회연대은행과 정부 창업지원사업 또는 자활지원사업과의 연계가 필요한 것이다.

88) 예를 들어, 총 1만명의 저소득층 창업희망자를 지원하고, 1개의 사회연대은행이 1년에 약 100명에게 각각 1천 만원의 창업자금을 대출한다고 가정하면, 전국적으로 100개의 사회연대은행이 필요하며, 창업지원기금 또한 1천 억원 가량이 소요되며, 각 사회연대은행의 실무인력을 5인으로 가정한다면, 총 500명 가량의 실무인력이 필요할 것이다. 그리고 사회연대은행을 유지하는데 소요되는 비용을 연간 2억원으로 추정한다면, 연간 총 200억원의 운영비를 필요로 할 것이다.

2. 정부 창업지원사업과의 연계에 따른 기대효과

앞서 제4장에서 정부 창업지원사업에 대한 평가를 통해 그것이 지원대상의 선정, 전문적인 컨설팅, 사후관리의 측면에서 한계를 갖는다고 지적하였다. 이는 정부입장에서는 창업지원사업을 활성화하기 위해 새로운 창업지원모델을 개발 할 필요성이 있다는 점을 말해준다. 그리고 민간 창업지원사업에 대한 평가는 사회연대은행이 설립초기에 직면하게 될 재정적 어려움과 자원동원의 어려움을 극복하기 위해서는 정부의 창업지원사업과 연계할 필요가 있다는 점을 말해준다. 그렇다면 창업지원사업에 있어 민관협력형 모델은 정부와 사회연대은행 입장에서 어떠한 기대효과를 갖는가.

가. 정부입장에서의 기대효과

정부 입장에서 사회연대은행은 정부의 각종 창업대출사업이 갖는 한계를 보완하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

먼저 정부의 각종 창업지원사업은 많은 기금을 확보하고도 그것을 제대로 집행하지 못하고 있으며, 창업에 따른 성공률도 매우 낮은 상황이다. 생업자금융자를 위한 자금은 2002년 현재 270억원(재특), 기초생활보장기금이 665억원, 근로복지공단의 장기실업자 점포임대사업과 여성가장 점포임대 사업이 각각 300억원과 250억원 확보되어 있었다. 하지만 집행실적은 매우 낮아, 생업자금융자의 경우, 31%의 집행률을 보였으며, 기초생활보장기금도 10% 안팎의 집행률을 보였고, 장기실업자 점포임대사업은 77%, 여성가장 점포임대사업은 47.6%의 집행률을 보였다. 이는 창업성공에 대한 불안감과 까다로운 조건에 따른 저소득층의 기피에 기인하는 것이다. 하지만 대책없이 창업자금대출 조건을 완화하는 것 또한 합리적인 선택이 아닐 것이다. 따라서 사회연대은행을 통해 창업지원대상을 심사하여 선정하고, 창업자문과 사후관리를 맡김으로서 저소득층 창업희망자에 대한 보다 충분하고 효과적인 지원을 할 수 있을 것이다.

또한 정부는 사회연대은행과의 네트워크를 통해 기존 창업지원사업의 성공률을 높일 수 있을 것이다. 지금까지 공공 창업지원사업의 성공률에 대해서는 아

려진 바가 많지 않다. 하지만 몇 가지 선행연구를 검토함으로써 창업지원 성공률이 낮다는 점을 쉽게 이해할 수 있다. 그렇다면 창업성공률을 높이기 위해 사회연대은행에 통한 초기심사, 창업자문, 사후관리의 기능을 위탁하는 방법도 강구해 볼 수 있을 것이다. 이는 현재 추진 중인 생업자금융자사업 및 근로복지공단의 각종 창업지원사업에도 적용이 가능할 것이다. 더불어 현재 정부가 실시하고 있는 자활사업과 관련해서 기초생활보장기금의 지원에 따른 창업자문과 사후관리 역할을 대행할 수 있을 것이다.

그리고 부분적으로는 정부가 지원하기 힘든 사업에 사회연대은행의 대출기금을 활용함으로써 창업지원의 사각지대를 최소화하는 역할도 기대할 수 있을 것이다. 단적인 예로 자활근로사업단이 자활공동체나 사회적 기업으로 전환하는 것을 지원하는 역할을 할 수 있을 것이다. 이는 창업을 희망하는 자활근로 사업이 그간의 적립금이나 대출금으로도 창업에 필요한 자금을 마련하지 못하였고, 전문적인 창업자문을 받지 못한 경우, 이들에게 창업자금과 전문컨설팅을 제공하는 것을 의미한다. 그밖에도 사회연대은행이 신용불량자 또한 창업지원 대상으로 포괄하고 있다는 점은 민관협력을 통한 창업지원방식이 정부 창업지원사업의 사각지대를 해소하는데 유의미하다는 점을 보여준다.

끝으로 창업지원에 따른 대상자 관리문제를 원활히 해결할 수 있을 것이다. 이는 현재 공공부문의 창업지원사업이 대상자를 지원하는 업무뿐 아니라 지속적인 관리업무에 있어서도 담당인력의 부족으로 많은 어려움에 직면하고 있다는 점을 고려할 때, 충분한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

나. 사회연대은행 입장에서의 기대효과

그렇다면 사회연대은행의 입장에서 정부 창업지원사업과의 협력은 어떠한 강점을 갖는가. 사회연대은행의 입장은 정부 창업지원사업과 협력을 통해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다.

먼저 사회연대은행은 창업과 관련해서 전문적인 지원기능을 수행하는 다양한 공공기관을 활용할 수 있다는 장점을 갖게 된다. 그것은 창업신청자들의 취약

한 직업능력을 개발하기 위한 훈련프로그램이나 창업자문 서비스를 제공함에 있어 다양한 공공기관을 활용할 수 있는 가능성을 의미한다. 참고로 고용안정센터, 산업인력관리공단, 소상공인지원센터 등을 언급할 수 있을 것이다.

또한 사회연대은행은 자활사업을 실시하는 자활후견기관 등과의 협력관계를 통해 지역차원에서 창업자를 지속적으로 관리하고 지원하는 네트워크를 확대할 수 있다. 현재 사회연대은행을 운영함에 있어 사례관리인력을 확충하는 것은 많은 비용부담을 전제로 한다. 따라서 이러한 부담을 최소화하고, 양질의 창업자 지원업무를 수행하기 위해서는 전국에 걸쳐 수백 개에 달하는 관련기관을 활용할 수 있을 것이다. 참고로 2003년 현재 자활후견기관은 전국적으로 200여 개 기관이 활동하고 있다.

그밖에도 사회연대은행은 정부 창업지원사업과 결합을 통해 공익을 목적으로 하는 특수한 형태의 금융기관으로서의 법적 지위 또한 가질 수 있을 것이다. 물론 이는 사회연대은행이 지향하는 민관협력형 모델에 대한 정부의 적극적인 지원의지에 달려있다고 말할 수 있다.

끝으로 사회연대은행은 정부 창업지원사업과의 협력을 통해 사회연대은행의 운영에 필요한 지원비용의 일부를 지원 받을 수 있을 것이다. 이는 앞서 언급한 것처럼 사회연대은행이 직면하게 될 만성적 운영비 부족문제를 해결하는데 큰 기여를 할 것이다.

3. 민간 창업지원사업과의 연계에 따른 기대효과

또한 사회연대은행은 민간차원의 지원네트워크를 강화하는데 주력해야 할 것이다. 즉, 기존의 민간단체로부터 창업자금을 조성하는 역할에 그치지 말고, 다양한 자원(자금과 지원인력)을 동원하고 활용하는데 주력해야 한다.

먼저 창업자금의 조성과 관련해서는 기존의 사회복지공동모금회 뿐 아니라, 실업극복재단이나 아름다운 재단 등 창업대출에 활용될 자금을 보유하고 있고, 창업지원사업에 의지를 가진 기관과 유기적인 협력관계를 수립해야 한다. 이는 창업자금의 다변화와 안정화를 통해 사업의 안정성을 확보하는데 매우 중요한 역할을 하게 될 것이다.

그리고 창업자금의 조성에 있어 민간기업을 통한 자원발굴 또한 주력해야 할 것이다. 기존의 민간기업 중 저소득층의 창업을 지원할 의사를 가진 기업을 중심으로 사회연대은행의 후원조직을 구성하는 것도 한 가지 방법일 수 있다.

둘째, 창업지원사업을 수행하는 만큼, 이 분야에서 많은 경험을 가진 기업의 경험과 지원을 최대한 활용하는 것이 중요하다. 참고로 프랑스의 사회적 기업 Envy가 사업을 수행하는 방식은 큰 시사점을 안겨줄 것이다. 이는 가전제품 재활용사업 분야에서 창업을 하는 과정에서 민간부문의 자원을 효과적으로 활용한 사례이다. 이 기업은 지방자치단체로부터 창업에 필요한 작업장을 무상으로 임대하여 사용하면서, 재활용할 가전제품을 수거하는데 민간 가전제품유통업체와의 네트워크를 잘 활용하였다. 즉, 가전제품 유통업체가 신제품을 설치하고 구제품을 역물류(逆物流)하는 과정에서 이 중 일부를 지원받아 수리하고 판매하는 방식을 취했던 것이다. 더불어 수리한 제품 중 일부를 저발전국으로 수출하는 과정에서도 이 유통망을 활용하였다.

셋째, 사회연대은행의 고유 업무에 해당되는 여수신 관리업무와 창업자문 업무를 수행하기 위해서는 민간 전문인력과의 협력이 절실하다. 특히 여수신 관리에 전문성을 보유한 은행이나 창업컨설팅 전문가의 확보가 중요하다고 말할 수 있다. 참고로 서구 국가에서는 퇴직 은행가들이 자원봉사의 형태로 사회연대은행의 회계관련 업무를 지원하는 사례를 쉽게 찾아 볼 수 있다. 그리고 좀 더 발전된 형태는 사회연대은행의 여수신 업무를 일반은행에서 담당해 주는 사례도 찾아 볼 수 있다. 이는 사회연대은행의 신뢰도와 접근성 측면에서 한 단계 진일보한 것으로 이해할 수 있다.

넷째, 사회연대은행이 창업지원 기능을 수행함에 있어 필요한 전문적인 기능 중 하나인 창업자문을 위해서는 민간의 광범위한 창업컨설팅 업체와 긴밀한 네트워크를 구축해야 한다. 특히 소액창업에 대한 경험이 많은 전문가를 중심으로 하는 창업컨설팅 인력을 확보함으로써 지원대상의 심사와 사후관리에 적극적으로 활용해야 한다. 이는 사회연대은행이 강조하는 심리적 지지망과 지속적인 사후관리를 담당하는 실무인력(Relationship Manager)에게 가해지는 업무과중을 피하기 위해서도 매우 중요한 자원이다.

제 6 장 한국 사회연대은행의 운영체계

앞의 제4장에서 지적하였던 것처럼, 한국 창업지원사업은 대상집단의 특성과 욕구를 정확하게 이해하지 못하고 추진되었던 것처럼 보인다. 그 결과, 대부분의 창업지원사업은 대상자의 특성에 따른 다양한 창업지원 경로를 전제하지도 못했고, 지원 서비스 또한 획일적으로 제공되었다. 그리고 이는 창업성과와 대출금 상환에 비추어 볼 때, 매우 저조한 성과를 거두는데 그쳤다.

따라서 본 장은 사회연대은행이 대상자를 어떻게 선정하고, 어떠한 방식으로 사업계획을 심사하고, 어떠한 방식으로 창업자금을 대출하고, 이들을 대상으로 어떠한 교육을 실시하고, 대출금 관리를 어떻게 해야 하는지에 대해 간략히 언급하기로 하겠다.

제 1 절 창업지원의 절차와 내용

사회연대은행은 신청 접수된 사업계획서에 대해 아래 [그림 6-1]과 같은 절차와 방법으로 지원하게 된다. 아래 그림은 사회연대은행의 창업지원절차가 <창업지원사업 공고 → 대출자격 심사 → 사업계획 심사 → 창업지원 → 사후관리>의 순으로 이루어지고 있음을 보여준다.

먼저 창업지원사업을 공모하는 단계에서 사회연대은행은 창업지원대상 선정 기준과 지원성격에 대해 명확한 지침(Guide Line)을 제시한다. 이 경우, 사회연대은행은 홈페이지를 통한 공모, 자활후견기관 등 창업희망기관에 대한 정보제공, 관련부처와 자치단체에 대한 홍보 등이 이루어진다.

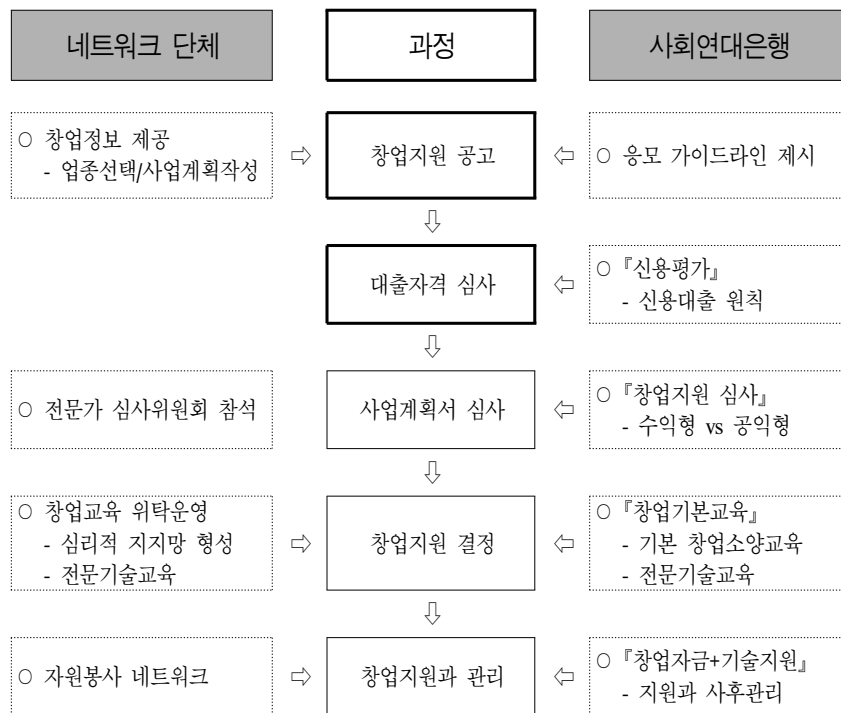
이어서 창업대출 신청자격과 사업계획에 대한 검토가 이루어지게 된다. 사회연대은행의 특성 상, 저소득층이 창업자격에 있어 우선 순위를 갖게 되지만, 이들 중에서는 창업경험·창업역량·창업의지와 같은 요소를 반영할 수 있을 것이

다. 그리고 사업계획심사는 창업전문가의 참여가 전제된다.

창업자금 대출이 결정되면, 이들을 대상으로 하는 초기 기초교육과 전문적인 창업훈련 프로그램이 제공된다. 이는 창업자금대출에 앞서 창업에 필요한 기술을 터득하게 함으로서 창업의 성공확률을 높이는데 목적이 있다. 이 때, 이들에 대한 기술훈련은 정부 직업훈련기관뿐 아니라 개인기업이나 훈련기관에도 함께 의뢰하는 방식을 취하게 된다.

끝으로 사회연대은행은 창업자금대출에 그치지 않고, 대출금 및 이자회수와 관련해서 지속적인 사후관리를 실시한다. 이는 사회연대은행이 갖는 고유의 기능으로 창업자의 심리적 지지망 강화와 사업의 갑작스러운 도산을 막기 위한 안전장치로서의 역할을 하게 된다.

[그림 6-1] 사회연대은행의 창업지원 절차



제 2 절 대상 선정

대상 선정의 궁극적인 목표는 저소득층의 빈곤탈피라는 설립철학에 기반하여 저소득층 중에서 사업을 성공시킬 수 있기에는 충족된 조건을 지니지 못한 대상자라 할 지라도 선정과정에서부터 다양한 지원을 통해 대상자를 임파워먼트(empowerment) 시킴으로써 사업운영을 할 수 있는 능력을 가질 수 있도록 만들어 내고자 하는 것과 향후 대상자들에 맞게 서비스를 다르게 제공하기 위해 대상자 그룹을 정확히 구분해 내는 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위한 첫 번째 단계로 소득과 자산을 자격기준으로 설정하여 일정기준 이하의 소득을 가진 사람이라면 누구나 대상자가 될 수 있도록 하여 모든 저소득층에게 기회를 부여하도록 한다.

그러나 두 번째 단계에서는 이러한 기준 이외에 사업을 성공으로 이끌 수 있는 잠재력을 평가할 다른 기준들이 필요한데, 이미 다른 나라의 제도에서 공통적으로 제시하고 있는 자활의지, 사업경험, 기초능력 요소들을 기준으로 적용할 수 있다. 또한 미상환의 위험을 최소화시키기 위하여 모든 대상자에게 담보와 보증인을 조건으로 세울 수 있도록 한다. 그러나 기존의 연구에서도 밝혀졌듯이 저소득층이 처한 상황에서 담보와 보증인을 세우지 못하는 경우가 많은 것으로 나타나 이의 대안으로 연대보증을 기준으로 적용하도록 한다.

결국 두 번째 단계에서의 기준은 자활의지, 사업경험, 기초능력, 담보와 보증인(연대보증)인데, 이러한 기준을 적용함에 있어서 주목할 것은 대상자를 탈락시키는 기제가 아니라 대상자들 각자가 사업을 성공으로 이끄는데 부족한 요소가 무엇인지를 파악하여 대상자를 세분화하는 기제로써 활용되고 있다는 데 의의가 있다. 이는 대상 선정의 목표에서도 제시했듯이 용자를 신청하는 시점에서 사업성공의 요소를 충족시키지 못하는 대상자라 할지라도 이러한 요소들을 갖출 수 있도록 교육하고 지원하여 일정한 자격수준으로 도달하게 한 후에 기회를 부여하고자 하는 것이다. 이러한 취지의 실현이야말로 결국 ‘저소득층의 빈곤탈피’라는 궁극적인 목표를 달성하는 진정한 효과를 가져오게 될 것이다.

따라서 두 번째 단계를 거치면서 대상자들은 자활의지, 사업경험, 기초능력에

따라 대상자는 3그룹으로 구분되는데 A그룹은 자활의지가 높고, 사업경험과 기초능력이 있는 대상자, B그룹은 자활의지가 높고, 사업경험은 없으나 기초능력이 있는 대상자, C그룹은 자활의지도 낮고, 사업경험도 없으며 기초능력도 없는 대상자로 분류된다.

이러한 분류에 따라 심사과정도 차이를 보이는데 A그룹은 사업계획서 검토, 사업장 방문, 면접 등을 통해 사업성공 가능성을 진단하는데 초점을 두게 되며, B그룹은 사업경영 기초훈련과 관련된 사전교육을 이수하고 이를 시험을 통해 객관적으로 평가받는 과정이 첨가되며, C그룹은 자활의지와 기초능력에 관한 사전교육 이수, 이를 점검하는 시험을 반드시 거쳐야 하며 이 과정에서 가정방문과 은행직원과의 수차례 상담을 통해 자활의지를 평가받도록 한다. 특히 이 과정에서 구두시험을 볼 경우에는 반드시 지역본부의 직원이 함께 참관하여 심사하도록 하는데 이는 대상자들이 은행의 철학과 규칙을 얼마만큼 이해하고 실천하려 하는지, 자활의지가 얼마나 있는지를 보다 주도면밀하게 평가하기 위함이다.

이러한 선정과정은 용자 신청 시에는 대상 그룹별로 자활의지, 사업경험, 기초능력이 차이가 있어, 용자 신청 후 최종결정까지의 내용과 기간은 다를지라도 용자를 받는 시점에서는 모든 대상자들이 사업을 하려는 자활의지가 높고, 실시하려는 사업에 대하여 구체적으로 어떻게 운영할 것인지에 대한 지식이 습득되어 있는 상태가 되도록 하는 데 의의가 있다.

심사주체는 단계별 선정과정에서는 은행 직원이 실시하며, 최종 심사과정에서는 사업성공가능성을 정확히 진단하기 위해 용자규모에 따라 용자규모가 큰 경우에는 외부전문 심사위원회가, 용자규모가 작은 경우에는 은행 자체 심사위원회가 실시하도록 한다.

〈표 6-1〉 대상자 선정방식

		A그룹	B그룹	C그룹
1차 자격기준		소득과 자산		
대상자 구분	2차 자격기준	자활의지, 사업경험, 기초능력, 보증과 담보(연대보증인)		
	구분 유형	자활의지 ↑ 사업경험 有 기초능력 有	자활의지 ↑ 사업경험 無 기초능력 有	자활의지 ↓ 사업경험 有 기초능력 有
	주체	직원		
사전교육		無	有(3일 이상) 의무적	有(7일 이상) 의무적
최종심사	방식	사업계획서검토, 면접	사업계획서, 면접, 구두시험	구두시험, 면접
	주체	500만원 이하: 은행 자체 심사위원회 500만원 이상: 외부전문가 심사위원회		

제 3 절 대출 서비스

사회연대은행은 일반은행에서 대출이 어려운 사회적으로 소외된 계층에게 소액융자를 지원하여 빈곤에서 탈피시키는데 목적을 두고 있기 때문에 융자가 어려운 모든 대상자들에게 융자가 가능하도록 하고, 그러면서도 은행이기 때문에 융자상환의 위험을 최소화하는 목표를 가진다. 이러한 두 가지 목표가 실현될 수 있기 위해서는 대상자의 상황과 능력에 맞는 융자와 상환방식이 적용되도록 해야 할 것이다.

일반적으로 은행에서의 융자는 담보나 신용을 바탕으로 주어지나, 사회연대은행의 경우에는 담보나 신용이 부재한 대상자가 더 많다. 이러한 대상자에게 융자가 가능하도록 하기 위하여 다른 나라의 제도에서는 집단 구성원간의 연대보증을 통한 공동융자를 제공하고 있다. 공동융자 시 집단구성원의 연대보증을 강화하고 모든 융자 대상자에게 상환에 대한 동기부여를 하기 위한 방법으로

단계적 추가융자방식을 적용하고 있다. 이 방식은 융자상환에 성공하면 계속적으로 추가융자가 가능하도록 하는 것으로, 융자가 상환을 전제로 되기 때문에 상환율을 높이는데 기여하며, 더 나아가 사업확장에 대한 동기부여를 제공하는데 효과적이다. 이와 같은 융자, 상환의 반복적인 과정은 융자 대상자들에게 자신감을 가지도록 하며, 은행의 입장에서는 담보능력이 없거나 신용이 적은 대상자들에게 대한 검증과정이 되고 있다.

이러한 융자방식과 더불어 상환율을 높이기 위해서는 융자 대상자들이 상환에 대한 부담을 줄이고 실질적으로 상환이 이루어지도록 하는 상환 가이드가 제공될 필요가 있다. 다른 나라 제도의 사례에서는 상환주기를 짧게 하고 이자와 원금을 함께 상환하도록 하는 단순한 상환방식으로 상환의 가이드를 제공하고 있었고, 소규모 융자와 낮은 이자율, 탄력적인 상환기간을 함께 적용하여 융자상환에 대한 부담을 줄여 상환이 용이하도록 하고 있다. 더불어 은행직원이 정기적으로 사업장을 직접 방문하여 사업과 상환에 대한 철저한 지도 감독으로 융자상환을 촉구하고 있다.

이 외에도 담보능력이 없는 극빈층만을 대상으로 융자를 제공하는 경우에, 융자상환과정에서 비상자금의 의무화하여 상환에 대한 보완장치를 두어 융자상환에 철저를 기하고 있다. 또한 상환과 함께 은행의 주주가 될 수 있도록 하거나, 추가융자 시 다양한 융자상품 제공은 융자상환에 대한 인센티브가 제공되고 있다.

이와 같이 다른 나라의 제도의 사례를 통해, 융자를 통한 사업성공과 상환이 성공적으로 이루어지기 위해서 여러 단계에 걸친 융자방식과 상환에 대한 안전장치를 마련하고 있음을 볼 수 있고, 특히 담보능력이 없고 자활에 대한 의지가 낮은 대상에게는 더욱 철저하게 이루어지고 있다. 이러한 방식들은 사회연대은행에 주는 함의가 많을 것이나, 한국의 상황과 정서에 맞는 대상자 구분과 이에 따른 융자와 상환방식은 다르게 적용되어야 하며, 다음과 같이 제안해 볼 수 있겠다.

〈표 6-2〉 대출 서비스

구분		A그룹	B그룹	C그룹
용자 형태	담보능력	개인,공동용자	개인,공동용자	공동용자
	방식	단계적 추가용자	동일	동일
용자 방식	규모	2000만원 이하	1000만원 이하	500만원 이하
	추가	초기용자와 동일, 규모제한 없음		
	기타용자	점포임대대출, 차량구입대출, 시설설치 시 할인제도, 전세금대출, 학자금 용자 등		
상환 방식	방식	월상환, 분납방식	동일	동일
	기간	1~3년	1~3년	1~2년
	이자	10%	10%	7%
비상자금		이자율의 2%	이자율의 2%	이자율의 2%
지도감독		초기 3개월간은 주 1회 이후 월1회 정기실시		

1. 용자형태

사회연대은행은 일반은행과는 다르게 신용을 바탕으로 용자하는 것을 원칙으로 하기 때문에, 대상자의 상황과 조건에 맞는 다양한 용자형태가 필요하다.

용자형태는 개인용자와 공동용자로 나눌 수 있는데, 개인용자는 담보능력이 있는 대상에게만 가능하다. 공동용자는 담보가 없거나 신용보증도 없는 경우에 연대보증을 통한 용자가 가능하도록 하는 것이며, 또한 공동사업을 목적으로 하는 경우에 한한다. 공동용자 시 연대보증의 효과를 높이기 위해서는 공동용자를 받고자 하는 집단구성이 중요하다. 집단구성은 이미 신뢰가 형성되어 있는 사람들로 구성된 집단이거나, 공동사업을 목적으로 모여진 집단으로 사업성공에 대한 공동의 목적을 가진 사람들의 집단으로 규정한다. 집단구성 인원은 구성원간의 관계형성과 관리가 용이하기 위해서 3~5명으로 한다. 공동용자 시 용자는 집단 명의로 제공되며, 상환도 집단의 책임으로 이루어지도록 하나, 용자 상환기록은 구성원 개인의 신용실적으로 하여 상환에 대한 책임을 강화할 수 있도록 한다.

2. 융자방식

사회연대은행도 융자와 상환방식이 결합되어 있는 융자방식으로 단계적 추가 융자방식을 적용한다. 단계적 추가융자제도는 초기의 융자에 대한 상환에 성공하면 계속적으로 추가융자가 가능하도록 하는 것으로 융자대상자들에게 상환과 사업 확장에 대한 인센티브로가 될 수 있을 것이다.

융자규모는 사회연대은행의 담보가 없는 신용대출이라는 것과 대상자들이 상환이 가능한 선이어야 한다는 것, 사업적용에 현실성이 있어야 한다는 것, 이 세 가지 요건을 고려하여 융자 규모가 결정되어야 할 것이다. 융자규모는 대상 구분에 따라 차이를 두며, 융자규모는 상한선만을 규정하도록 하는데, 사업의 종류와 본인의 의지에 따른 본인의 선택권을 줌으로서 상환에 대한 의지를 높일 수 있다고 본다.

A그룹의 초기융자규모는 개인 당 최대 2000만원 이하로 하며, 공동융자 시 5명의 집단구성 경우에 1억원까지 대출이 가능하다. B그룹의 초기융자규모는 최대 1,000만원이하, C그룹의 초기융자규모는 최대 500만원 이하로 하며, 공동 융자 시 5명 집단의 경우 최대 2500만원까지 대출이 가능하다.

추가융자는 융자대상자들에게 융자금 상환과 사업성공에 대한 동기부여가 되도록 하여야 하고, 추가융자 시 다양한 융자상품과 혜택으로 융자상환에 대한 인센티브가 주어져야 할 것이다.

초기 융자상환에 성공한 사람은 계속적으로 추가융자가 가능하며, 추가융자 과정은 초기융자 시와 같은 심사절차를 가진다. 추가융자 시 최대 융자규모는 규정하지 않도록 하는데, 이유는 융자대상자가 사업성공에 필요할 때까지 융자금을 제공하여 안정적인 기반을 가질 수 있도록 하는 것이 융자금 제공에 효과적이라고 보기 때문이다. 추가융자 시 상환방법은 초기융자 시와 동일하게 적용한다.

추가융자이외에 융자대상자의 상환실적에 따라 점포임대를 위한 대출, 설비 장비 차량구입을 위한 대출, 전세금대출, 융자대상자들의 자녀를 위한 학자금 융자 상품, 사업에 필요한 시설설치나 차량 구입 시에 할인제도(세금면세 등)등

을 도입하여 적용하면 사업확장에 대한 강한 인센티브가 될 수 있을 것이다.

3. 상환방식

상환방식은 월 상환방식과 분납방식 모두가 가능하며, 사업종류에 따라 용자와 전문가 은행직원이 결정하도록 한다. 월 상환방식은 용자 후 다음 달부터 바로 이자와 원금을 함께 상환하도록 한다. 상환을 바로 시작하는 것은 용자 상환에 대한 부담이 될 수도 있으나, 상환금을 조금씩 나누어 상환하도록 함으로써 오히려 상환에 대한 부담을 줄일 수 있다. 이자율은 대상자에 따라 차별적으로 적용함으로써 극빈자의 경우 상환에 대한 부담을 줄일 수 있도록 한다. 모든 용자의 상환기간은 용자대상자와 은행이 용자결정과정에서 선택할 수 있도록 하는데, 이는 사업의 종류에 따라 상환가능 기간이 달라질 수 있다는 것과 개인의 의지에 따라 선택 할 수 있도록 하여 상환의 의지를 높이기 위해서이다. 대상자에 따른 용자기간의 탄력적인 적용과 상환액의 조정은 용자대상자들에게 상환의 부담을 줄여주고, 용자상환과정은 용자대상자에게는 상환에 대한 훈련의 효과도 있을 것이며, 이 과정은 은행의 입장에서는 용자대상자의 신용을 다시 한번 심사하는 과정이 될 수 있을 것이다.

이자율은 대상에 따라 차별적으로 적용하며, 추가용자 시에도 같은 비율로 적용한다. A, B그룹의 이자율은 10%로 하며, C그룹의 이자율은 7%로 한다. 이자율의 2%는 개인의 비상자금과 사회연대은행의 주식을 매입할 수 있는 지분으로 자동 적립하도록 한다.

용자기간은 A, B그룹은 용자규모가 크기 때문에 상환기간은 1년에서 3년으로 하며, C그룹은 1년에서 2년으로 하며, 상환에 성공하면 추가용자가 가능하다.

4. 비상자금

용자가 상환 시 이자에서 2%를 자동 적립하는 비상자금은 용자상환에 대한 보완장치이며, 또한 용자상환을 끝내고 회원에서 탈퇴하는 경우에는 찾아갈 수 있도록 하여 저축의 효과를 가질 수 있다. 더불어 사회연대은행은 일반은행

과 달리 이윤추구가 아닌 사회적 소외계층과 극빈층의 자활의지를 강화하고 사회적 연대감 형성을 목적으로 운영되기 때문에 사용자들의 참여를 중시한다. 이자로 자동 구입되는 사회연대은행의 지분은 용자대상자들이 은행의 주주가 되도록 하여 은행에 대한 주인의식을 갖도록 할 것이며, 이는 곧 용자 상황에 대한 책임감을 강화하는데 기여할 것이다.

5. 지도·감독

사회연대은행은 용자들이 사업에 성공하여 자활할 수 있도록 하는 목적으로 운영되기 때문에 용자 이전과 이후에 개인 상황과 사업에 대한 철저한 지도 감독이 필요하다. 지도 감독의 내용과 방식은 대상자에 따라 차별화될 수 있다.

용자이후에 3개월간은 매주, 그 이후에는 월 1회 정기적으로 담당직원이 사업장을 직접 방문하여 사업상황과 개인적인 상황을 체크하고 필요한 부분은 지원하도록 한다. A,B그룹은 사업운영과 관련된 전문적인 내용에 중점을 두고, C 그룹은 자활의지 강화에 중점을 둔다.

제 4 절 교육 및 지원 서비스

본 연구에서 용자 대상자 집단을 저소득층 모두를 광범위하게 포함할 수 있는 것은 교육 및 지원 서비스가 있기 때문인데, 이를 통해 각 대상 그룹별로 사업을 운영할 수 있는 능력의 부족한 면을 향상시킨 후에 사업을 시작하도록 하고 있으며 사업을 운영하는 과정 속에서도 지속적으로 필요한 서비스를 제공하여 사업의 실패를 최소화하려는 중요한 역할을 하고 있다.

이에 교육 및 지원 서비스는 모든 대상자들에게 제공되면서도 사업을 성공시키기 위해서 갖추고 있는 능력이 다르기 때문에 각 대상 그룹별로 지원의 내용과 교육주체, 전달방법에는 차이가 나타날 수밖에 없다.

먼저 지원 내용 측면에서 살펴보면, A그룹과 같은 경우에는 자활의지도 높고 사업경험도 있고 기초능력도 있으므로 사업과 관련하여 보다 더 전문화된

기술훈련이나 경영능력 향상 등에 관련된 교육을 지원하고 사업에 대한 정보제공 및 영업망 지원 등 융자 이전보다 사업을 좀 더 전문화시키는데 초점을 맞추어 지원 서비스를 제공하는 것이 가장 필요하다고 할 수 있다. B그룹과 같은 경우에는 자활의지도 높고 기초능력도 있으나 사업경험이 없는 경우이므로 사업을 초기에 운영하는데 수월할 수 있도록 사업경영과 관련한 기초기술훈련을 사전 교육으로 제공하고 객관적으로 평가를 받도록 해야 한다. 또한 필요하다면 사업과 관련된 기술력을 확보할 수 있도록 하며 사업이 운영되는 과정에서는 A그룹과 같은 서비스를 제공하도록 한다. 반면에 자활의지도 낮고 사업경험도 없으며 기초능력도 부족한 C그룹의 경우에는 이러한 교육 및 지원서비스가 매우 강화되어 지원되어야 한다. 특히 이러한 요소들이 모두 부족한 대상자들에게는 사업운영과 관련된 서비스보다는 자활의지를 향상시킬 수 있는 서비스들이 선행적으로 지원되어야 한다. 결국 사업은 스스로가 하겠다는 결심이 없이는 불가능한 것이기 때문에 이러한 자활의식 고취는 사업운영에 기본적인 토대가 되므로 사전교육을 통해 확보될 수 있도록 하며 더불어 이 과정에서 문맹이나 셈 등의 생활상의 기초능력을 습득하도록 한다. 이와 더불어 융자 이후에도 자활의지를 지속적으로 높일 수 있도록 융자 이후에도 개별상담을 지속적으로 실시하여 대상자가 겪고 있는 자녀교육, 의료문제 등 어려운 문제를 해결할 수 있도록 교육 및 지원 서비스들을 제공하는 것이 필요하다.

특히, A, B, C그룹 모두 사업운영 중 정기적인 지도·감독 서비스를 반드시 제공하도록 하는데, A그룹의 경우에는 사업장 방문을 매월 정기적으로 함으로써 사업에 대한 자문을 위주로 실시하며, B그룹의 경우에는 A그룹과 유사하나 사업경험이 없기 때문에 초기에는 사업장 방문을 주마다 실시하면서 초기에 사업이 원활히 될 수 있도록 사업과 관련한 서비스를 제공하도록 한다. C그룹의 경우에는 자활의지 고취, 기초능력 점검, 사업점검, 생활개선 정기 교육, 개별문제 상담 등을 지속적으로 관리해야 하기 때문에 상환을 위해 모이는 주 모임을 활용하여 매주 지도·감독을 실시하도록 한다.

교육 및 지원서비스 제공 주체는 사업과 관련된 전문기술 훈련이나 전문지식 제공, 영업망 확대 등을 필요로 하는 경우에는 지역 전문기관과의 네트워크를

적극적으로 활용하도록 하고, 이 중에서도 사업자문 시에는 조언자로서의 역할을 할 수 있는 전문가를 은행직원이 발굴하여 연계할 수 있도록 한다. 또한 융자 대상자들의 심리적 강화를 지지하는 교육이나 사업에 대한 정기적인 지도·감독은 은행직원이 담당하도록 한다.

이외에도 융자 대상자들끼리의 자조모임을 형성하여 상호부조의 형태로 서로를 지지하여 자존감을 향상시킬 수 있도록 하며, 생산품을 판매할 수 있는 영업망을 확보하는 효과성을 가질 수 있도록 하며 한다.

〈표 6-3〉 사전·사후 서비스

		A그룹	B그룹	C그룹	
교육 서비스	사전교육	無	사업경영과 관련한 기초기술훈련 中心	사업관련기초능력, 의식훈련 中心	
			의무적	의무적	
	사후 교육	내용	사업전문기술훈련		사업관련 기술훈련, 전반적인 생활교육
		방식	선택적, 개별적		의무적, 집단적
주체		전문가 집단(mentor) 자문 지역네트워크를 활용한 위탁교육		상환과정과 교육과정이 결합된 주모임 활용	
지원 서비스	지도 감독	내용	정보제공, 법률상담, 영업망 지원		사업자문, 일상생활문제 관련 개별상담, 지역 내 복지서비스와 연계, 상환점검
		주체	지역네트워크 활용		은행 직원
		방식	매월	초기 (최소 3개월: 매주) 이후: 매월	매주
	자치 모임	내용	정보공유, 생산품 상호구매		
주체		융자 대상자 주도			

제 5 절 조직구조

앞에서 제시한 대상 선정, 용자와 상환방식, 교육 및 지원 서비스를 각각의 대상자에게 맞게 효과적으로 지원하기 위해서는 이러한 업무수행이 가능할 수 있도록 조직의 운영체계를 갖추어야 할 필요성이 있다.

이에 저소득층 용자지원사업의 특성상 직접적인 대상자와의 접촉이 지속적으로 유지되어야 하며, 질 높은 직원확보와 기금마련 및 사업지원을 위한 사회의 여러 단위들과의 광범위하면서도 구조화되어 있는 네트워크를 탄탄히 구성하는 것이 매우 중요하기 때문에, 한국에서는 중앙-지역본부-영업소의 중앙집중화된 구조를 통해 중앙에서의 네트워크형성과 인력개발을 집중적으로 수행하고 훈련 받은 인력들이 하부조직 단위로 파견되어 용자 대상자와의 직접 대면하면서 설립철학에 기반한 용자지원사업을 구체화하고 실현하는 형태로 진행되는 것이 타당하다.

이에 본부의 역할은 기금마련, 사업자문으로부터 영업망 지원까지 연계할 수 있는 정부와 민간이 광범위하게 참여하는 중앙네트워크 구성, 질 높은 인력개발 등이라 할 수 있다. 또한 이사회를 구성하여 연대은행 강화를 지원하도록 해야 하는데 다른 나라 제도의 초기 이사회 구성에서도 보여지듯이 초기에는 정부의 참여를 유도하여 기금확보와 국가위탁사업을 맡을 수 있도록 해야하며, 은행의 용자 대상자의 수가 일정정도 확보된 경우에는 용자 대상자들을 이사회에 참여시켜 실제 저소득층에게 권한을 부여하도록 하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

지역본부는 시·도를 기준으로 만들어지는데 이의 역할은 영업소가 잘 운영될 수 있도록 행정적으로 지도·감독하는 것과 용자 대상자의 교육, 영업지원, 기술지원, 기금확보를 할 수 있는 지역 네트워크를 구성하는 것이다. 특히 각 영업소에서 용자 대상자 선정시 구두시험을 볼 때 대상자를 직접 면담하는 역할을 하도록 하여 대상자들이 연대은행의 원칙을 제대로 이해하는지를 엄격하게 평가하는 역할을 하도록 한다.

이러한 중앙본부와 지역본부의 지원 하에 영업소에서는 용자 대상자 모집,

상담 및 교육훈련 실시, 용자 대상자 심사, 사업지원 및 용자 대상자를 직접 관리하는 역할을 하고 있다. 뿐만 아니라 대상자의 사업을 지원할 수 있도록 전문가 집단을 구성하는데 주력하도록 한다. 이러한 전문가 집단은 용자 대상자들의 사업을 심사하는 역할을 하기도 하도 조연자 역할을 통해 사업에 대한 자문을 제공하는 역할을 할 수도 있다. 특히 영업소는 용자대상자를 지속적으로 관리하는 것이 가장 중요한데, 특히 관리를 함에 있어서 주목해야 할 것은 각 그룹별로 대상자를 관리하는 직원이 따로 있어야 한다는 것이다. 즉, 그룹별로 다른 지원 서비스가 제공되어야 하므로 업무별로 직원을 배치하는 것이 아니라 용자 대상자 그룹별로 직원을 배치해야 만이 개별화된 맞춤 서비스 제공이 가능할 수 있다.

〈표 6-4〉 사회연대은행의 조직구조

조직단위	역할
본부	<ul style="list-style-type: none"> - 자금마련 (정부, 민간기업, 국제민간기구, 개인 등) - 인력개발 (직원의 교육훈련 담당) - 용자 대상자의 교육 훈련프로그램 매뉴얼 개발 - 정부, 민간기관으로부터의 사업 위탁 - 중앙 네트워크 구성 (재원 및 사업과 관련하여 연대은행 지지 체계 마련) - 지역본부 지도·감독
지역본부	<ul style="list-style-type: none"> - 자금마련 (지역 내 기관 및 개인을 목표로 모금 실시) - 지역 네트워크 구성 <ul style="list-style-type: none"> : 지역 내 재원마련 네트워크 : 교육훈련 네트워크 : 영업망 지원 네트워크 - 용자 대상자 결정 (구두 시험시 영업소에 파견) - 영업소 지도·감독
영업소	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가집단 구성 (mentor 역할, 사업 심사위원 역할) - 용자 대상자 모집을 위한 아웃리치 - 용자 대상자 상담 및 교육훈련 실시 (위탁교육 포함) - 용자 대상자 심사 - 용자 대상자 관리 <ul style="list-style-type: none"> : 사업장 방문, 가정방문, 상환감독, 자치모임 : 사업 이외의 지원 서비스 제공 - 용자 대상자의 사업지원 (유통망 확보, 필요한 기술훈련지원 등)

제 7 장 결 론

본 연구는 앞의 분석결과로서 사회연대은행의 제도적 위상 및 운영체계와 관련하여 다음과 같이 제안하고자 한다.

제 1 절 사회연대은행의 제도적 위상 정립

먼저 한국사회에서 저소득층 창업희망자를 위한 지원사업은 새로운 모델을 필요로 하며, 그러한 모델 중 하나로 사회연대은행의 민관협력형 모델을 제시하고자 한다. 이것은 앞서 언급하였던 것처럼, 공공부문의 창업지원인프라와 민간부문의 창업지원프로그램을 결합시킴으로서 저소득층 창업지원사업의 성과를 극대화하는데 효과적인 모델이라고 말할 수 있다. 따라서 여기서는 정부와 민간으로 구분하여 사회연대은행을 설립·활성화시키는데 필요한 제안을 하고자 한다.

1. 정부에 대한 제안

먼저 정부에 두 가지 제안을 하고자 한다. 첫째, 정부는 공익적 성격을 갖는 특수한 형태의 금융기관에 대한 법적 근거를 마련함으로써 사회연대은행이 설립될 수 있는 기반을 조성할 필요가 있다. 물론 이는 사회연대은행을 가난한 사람들에게 좀더 쉽게 대출서비스를 이용하게 하는 대신 시중금리보다 높은 금리를 받도록 할 것인가, 아니면 그것이 가난한 사람들의 탈빈곤을 위한 것이라는 점에서 낮은 금리를 받게 할 것인가에 대한 선택이 전제되어야 할 것이다. 본 연구는 기존의 정부 창업지원사업의 특성과 민간 창업지원사업의 전통에 비추어 볼 때, 후자를 선택하는 것이 바람직하다고 권고한다.

둘째, 정부는 기존의 창업지원사업의 효과성을 극대화하기 위해 다양한 형태

로 분산되어 있는 창업지원기금과 창업지원단체를 통합 또는 유기적으로 연계하고, 적극적인 창업지원정책을 추진해야 한다. 특히 낮은 창업성공률과 지속적인 사후관리의 부재로 인한 창업자금집행의 부진을 해결하기 위해, 창업성공률을 제고할 수 있는 새로운 창업지원모델을 개발해야 한다. 이는 최근 급격하게 증가하고 있는 저소득층의 창업지원욕구뿐 아니라, 일반 국민의 창업지원 욕구에 효과적으로 부응하는데 필요한 전제조건이라고 말할 수 있다.

2. 민간에 대한 제안

이어 사회연대은행을 설립할 민간단체에 다음과 같은 두 가지 제안을 하고자 한다. 첫째, 사회연대은행이 비영리기관으로 존립하기 위해서는 정부의 저소득층 창업지원사업과의 연계를 강화해야 한다. 원칙적으로 사회연대은행이 가난한 사람에게 낮은 금리로 신용대출을 하는 것에 반대할 사람은 없다. 하지만 이들에게 저금리로 대출을 할 경우, 해당 금융기관은 무담보대출에 따른 손실을 떠안아야 할 것이다. 그리고 이는 사회연대은행의 부실을 초래함으로써 이를 이용하는 다른 사람에게까지 피해를 끼칠 수 있다. 따라서 사회연대은행은 정부의 창업지원사업과 결합함으로써 고유의 목적을 달성하고, 운영비의 일부를 지원을 받는 방법을 강구할 필요가 있다.

둘째, 사회연대은행은 시민사회와의 협력 네트워크를 강화해야 한다. 이는 기존의 창업자금조성에 국한된 네트워크가 아니라, 창업자문과 장비지원 등을 포괄하는 다양한 자원을 동원할 수 있는 네트워크를 의미한다. 좀더 구체적으로는 비영리민간법인(재단 및 사단법인)과의 파트너십을 강화하고, 민간기업으로부터의 지원 창구를 다원화해야 한다. 아울러 자원봉사를 위한 네트워크 또한 활성화시킬 필요가 있다.

제 2 절 사회연대은행 운영체계의 전문화

사회연대은행은 그 운영에 있어 가급적 많은 자원을 동원하고, 주어진 자원

을 효율적으로 활용함으로써 재정적인 안정성을 높여야 한다. 특히 대출규모에 비해 상대적으로 큰 비중을 차지하는 운영비를 조성할 수 있는 구체적인 방안을 마련해야 한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 대상자 선정에 있어 객관적인 자격조건 외에도 자활의지나 창업경험 등 창업의 성공잠재력을 극대화시킬 수 있는 요인을 우선적으로 고려해야 한다. 그것은 동일한 저소득층일지라도 창업경험이 있고, 창업에 대한 의지가 강한 집단을 지원함으로써 창업실패에 따른 손실을 최소화해야 한다는 것을 의미한다. 이와 관련해서, 사회연대은행은 사업계획서에 대한 전문가의 평가, 대상자 면접을 통한 창업의지의 확인이라는 절차를 갖추어야 한다.

둘째, 융자방식 자체를 상환율을 높일 수 있도록 설계해야 한다. 사회연대은행의 융자방식은 신용대출을 전제로 할지라도 가능한 경우에는 담보나 보증을 설정하는 방식도 병행할 필요가 있다. 그리고 이것이 가능하지 않은 경우라면, 연대보증방식을 활용하는 것이 바람직하다. 그리고 상환율을 높이기 위해서는 융자와 상환을 반복하며, 단계적으로 추가대출을 허용하는 방식을 취하는 것도 효과가 있을 것으로 보인다. 아울러 대상자 선정과정에서 성공가능성이 높다고 판정된 집단에 대해 우호적인 융자방식을 적용하는 것도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 대출금 및 이자상환에 대한 체계적인 모니터링을 해야 한다. 대출자금에 대한 상환을 위해 지속적으로 모니터링을 하는 이유는 상환율을 높이기 위한 목적과 사회연대은행의 전체적인 자금흐름을 점검하는 목적을 갖는다. 그리고 장기체납자에 대해서는 별도의 리스트로 관리하는 방식을 활용할 수 있다. 참고로 미상환 가능성이 크고 대출규모가 일정 기준을 초과하는 집단에 대해서는 은행자금을 활용함으로써 대출금 상환에 따른 부담을 최소화하는 방식도 고려해 볼 수 있다.

넷째, 사회연대은행은 사후관리기능을 전문화해야 한다. 이는 크게 교육기능과 지원기능으로 구분하여 운영하는 것이 바람직한데, 교육기능은 기초적인 창업훈련에서 전문화된 교육으로 다양화하여 지속적인 기술수요에 대처할 수 있게 하는 것이 중요하며, 지원기능은 각종 정보제공을 중심으로 강화해야 한다.

이는 사회연대은행의 자체 지원인력을 활용할 수 있는 문제와 외부인력을 필요로 하는 문제로 대별할 수 있다.

다섯째, 사회연대은행은 중앙단위와 지역단위의 조직간 역할분담을 명확하게 구분해야 한다. 한 예로 중앙조직(본부)은 전문지원인력을 확보하고, 교육을 위한 매뉴얼을 개발하고, 주요 사업을 홍보하는 기능에 초점을 두어야 한다. 지역 본부는 지역차원의 다양한 네트워크 구축하여 효과적인 지원을 기능을 수행할 수 있게 하는 역할에 중점을 두어야 한다. 특히 이 단위에서 창업대출자금의 조성이 이루어져야 한다. 끝으로 일선 영업소는 대상자의 발굴과 사후관리의 기능을 담당하는데 중점을 두어야 한다.

참 고 문 헌

- 강명순 역, 『가장 가난한 사람들을 위하여』, 빈민여성선교원, 1999.
- 김동춘 외, 『IMF이후 한국의 빈곤』, 나남출판, 2000.
- 김수현 외, 『새천년을 향한 생산적 복지의 길 - 취약계층의 자활지원 대책』, 대통령비서실 삶의 질 향상 기획단, 1999.
- 금재호, 「자영업선택에 관한 이론 및 실증분석」, 『노동경제논집』, 제232권, 2000.
- 노대명, 「사회연대금고의 조성방안」, 『도시와 빈곤』, 제39호, 2000.
- 노대명, 「사회연대은행 발전방안에 대한 고찰」, 사회연대은행 출범식 및 토론회 자료, 2003.
- 노대명 외, 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 노인철 외, 『저소득층 실태변화와 정책과제: 자활지원을 중심으로』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 삶의 질 향상 기획단, 『공동체와 함께 하는 자활지원』, 퇴설당, 2000.
- 류재우·최호영, 「우리나라 자영업부문에 관한 연구」, 『노동경제논집』, 제22권 1호, 1999.
- 무하마드 유누스, 『가난한 사람들을 위한 은행가』, 세상사람들의 책, 2002.
- 박동수, 『소기업 소상공인 지원, 어떻게 할 것인가』, 한국소기업소상공인진흥협회, 소기업 소상공인의 발전방향 모색을 위한 포럼 주제발표, 2002.
- 박영미, 『한국의 생업자금 융자제도 개선방안 연구: ACCION, Grameen Bank와의 비교분석』, 이화여자대학교 석사학위 논문, 2001.
- 박춘엽 외, 「소상공인 지원자금 이용자의 만족도 연구」, 『중소기업연구』, 제23권

- 제2호, 2001a.
- _____, 『소상공인 자금지원제도의 개선방안』, 『중소기업연구』, 제23권 제3호, 2001b.
- 보건복지부, 『생활보호업무지침』, 보건복지부, 1997.
- _____, 『국민기초생활보장 관련법령집』, 보건복지부, 2000.
- _____, 『보건복지백서』, 보건복지부, 2001.
- _____, 『2002년도 생업자금 융자지침』, 보건복지부, 2002.
- _____, 『2003년 국민기초생활보장사업 안내 I·II』, 보건복지부, 2003.
- _____, 『생활보호대상자 현황분석』, 보건복지부, 각 연도.
- 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민 대책』, 한국개발연구원, 1981.
- 석재은, 『빈곤 및 소득분배 동향: 1996~2002 2/4분기』, 『보건복지포럼』, 12월 호, 2002.
- 송민아, 『고용보험을 통한 실업자 자영업 창업지원방안에 관한 연구: 캐나다로부터의 lesson』, 이화여자대학교 석사학위 논문, 2002.
- 신나는 조합, 『마음모아 신나게·함께 가는 자활』 부스러기사랑나눔회, 2002.
- 원종욱 외, 『생업자금융자사업평가』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 이장원 외, 『저소득 실직자 자활대책에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 이정우, 『빈곤퇴치: 한국의 경험과 교훈』, UNDP 한국대표부, 1998.
- 이주희, 『외국의 제3섹터 프로그램』, 『도시와 빈곤』, 제39호, 2000.
- 장정순, 『저소득층의 자영창업을 통한 자활방안에 관한 사례연구: 생업자금융자 대상자를 중심으로』, 숭실대 박사학위 논문, 2000.
- 전국여성노동조합, 『여성노동조합운동의 전망과 연대』, 전국여성노동 1주년 기념 국제 워크숍 자료집, 2000.

- ACCION, *Annual Report*, ACCION international, 1997~2001.
- _____, *ACCION Sandiego, Miami, Atlanta, Chicago, Massachusetts, New Mexico, Texas, New York, Rhode Island reports*, ACCION USA, 1997~2001.
- ADIE, *Etude sur la Creation des Entreprises en France*, ADIE, 1999.
- Anton Simanowitz, *Ensuring Impact - Reaching the Poorest while Building Financially Self-Sufficient Institutions, and Showing Improvement in the Lives of the Poorest Women and their Families*, Imp-Act Institute of Development Studies, UK, With Alice Walter, 2002.
- Balkin, S., *Self-Employment and Low-Income People*, New York: Praeger, 1989.
- _____, "Entrepreneurial Activities of Homeless Men", *Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol.19, 1992, pp.129~150.
- Bank of England, *Finance for Small Businesses in Deprived Communities*, Domestic Finance Division, 2000.
- Bornstein, D., *The price of a dream: the story of the Grameen Bank*, The University of Chicago Press, 1996.
- Burrus, W. & Stearns, K., *Building a model: ACCION's approach to microenterprise in the U.S.*, ACCION International, 1997.
- Bygrave, W, D., "Entrepreneurship Paradigm (II): Chaos & Catastrophes among Quantum Jump", *Entrepreneurship Theory and Practice* 14:3, Winter, 1989.
- Borjas, G. J., "The Self-Employment Experience of Immigrants", *The Journal of Human Resources*, Fall, 1986.
- Cyril Rollinde et Dorothée Pierret, *Conditions réglementaires pour l'extension du crédit à but social en France: Rapport Final*, Efacea, 2000.
- DEVELOPMENT GAP, *STRUCTURAL ADJUSTMENT AND THE SPREADING CRISIS IN LATIN AMERICA*, The Development GAP, Washington, 1995.

- Dunford, C., "Microfinance: A means to what end", *Global Dialogue on Microfinance and Human Development*, Vol.1, 1998.
- DWP, *New Deal, New Business: Self Employment Conference*, UK, 2000.
- EU, *Report on the Implementation of the Action Plan to Promote Entrepreneurship and Competitiveness: ANNEXES*, Vol.II, 2000.
- 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.
- FSA, *In or out? Financial exclusion: a literature and research review*, Financial Services Authority, 2000.
- FACET, *Reducing Cost and Managing Risk in Lending to Micro Enterprise*, Handbook for Micro-Lending in Europe, 2000.
- Friedman, R., *The Safety Net as Ladder: Transfer Payments and Economic Development*, Washington D.C. Council of State Policy and Planning Agencies, 1988.
- Gibbons, D. S. & Kaism, S., *The Grameen Bank Reader*, Grameen Bank, 1994.
- Grameen Bank, *Annual Reports*, Grameen Bank, 1997~2001.
- Grameen Trust, *Grameen Dialogue Vol.37*, Grameen Trust, 1999.
- Handler, J. F. & White, L., *Hard Labor: Women & Work in the Post-Welfare Era*, M. E. Sharpe Inc., 1999.
- Haswell, S. & Holmes, S., "Estimating the Small Business Failure Rate: A Reappraisal", *Journal of Small Business Management*, July, 1989.
- Holcombe, S., *Managing to Empower: The Grameen Bank's experience of poverty alleviation*, Zed books London & New Jersey, 1995.
- INAISE, *Financial Instruments of the Social Economy(FISE) in Europe and their*

- Impact on Job Creation*, International Association of Investors in the Social Economy(INAISE), 1997.
- _____, *The Death of Banking: Upscaling social investment 50 case studies*, International Association of Investors in the Social Economy(INAISE), 2000.
- Keats, B. W. & Barker, J. S., "Toward a Theory of Small Firm Performance: a conceptual Model", *Entrepreneurship Theory and Practice*, 12(4), 1988.
- Kempson, E & Whyley, C., *Understanding and Combating Exclusion*, UK DTI, 1999.
- Kennickell et al., "Recent changes in US family finances: Results from the survey of consumer finances", *Federal Reserve Bulletin*, January 2-29, 2000.
- Ledgerwood, J., *Microfinance handbook*, The World Bank, 1999.
- Morduch, Jonathan & Haley, Barbara, *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction*, Prepared by RESULTS Canada for the Canadian International Development Agency, 2001.
- Norway, *Participation as process: What we can learn from Grameen Bank Bangladesh*, Grameen Bank, 1996.
- OECD, *MICROCREDIT IN TRANSITIONAL ECONOMIES*, OECD, 1996.
- OECD, *Fostering Entrepreneurship*, OECD, 1998.
- PFRC, *Benchmarking in micro-lending*, Country Report by The Personal Finance Research Centre(PFRC), UK, 1998.
- PFRC, *Access to Financial Services in the UK*, Personal Finance Research Centre(PFRC), University of Bristol, 2000.
- Raheim, R. & Alter, C. F., "Self-Employment as a Social and Economic Development Intervention for Recipients of AFDC", *Journal of Community Practice*, Vol.5, 1995, pp.41 ~ 61.

- Raheim, S., "Problem and Prospects of Self-Employment as an Economic Independence Option for welfare Recipients", *Social Work*, Vol.42, 1997, pp.44~53.
- Sam Daley-Harris, *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2002*, ILO, 2002.
- Schreiner, M., *Self-Employment, Microenterprise and the Poorest Americans*, Washington University in St. Louis, 1999.
- _____, *The material conditions for microenterprise program in the United States and the third world*, Washington University in St. Louis, 2000.
- Sebstad, Jennefer & Cohen, Monique, *Microfinance, Risk Management, and Poverty*, AIMS paper, Washington D.C.: Office of Microenterprise Development, USAID, 2000.
- Servon, L. J., *Bootstrap Capital: Microenterprises and the American Poor*, Brookings Institution Press, 1999.
- _____, "Measuring client Success, an evaluation of ACCION's impact on microenterprises in the U.S.", *The U.S. Issues's series*, No.2, 1998.
- _____, *What ensures success by low-income and unemployed entrepreneurs using the microenterprise strategy in the US?*, International Labor Office Geneva, 2000.
- Servon, L. J. & Bates, T., "Microenterprise as an Exit Route from Poverty: Recommendations for Programs and Policy Makers", *Journal of Urban Affairs*, Vol.20, 1998, pp.419~441.
- Snodgrass, Donald & Sebstad, Jennefer, *Clients in Context: The Impacts of Microfinance in Three Countries*, Synthesis Report, AIMS, Washington D.C.: Microenterprise Development, USAID, 2002.

- Soloman, L. D. "Microenterprise: Human Reconstruction in American Inner Cities", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol.15, 1992, pp.191~221.
- Stewart, Frances, *ADJUSTMENT AND POVERTY IN ASIA: OLD SOLUTIONS AND NEW PROBLEMS*, Queen Elizabeth House Working Paper Series, October, 1998.
- The Prince's Trust, *The Prince's Trust Annual Review 2001/02*, 2002.
- USAID, *Microenterprise Development In a Changing World*, U.S. Agency for International Development Microenterprise Results Reporting for 2000, 2001.
- UKSIF, *Community Development Finance Institution: a new financial instrument for social, economic and physical renewal*, UK Social Investment Forum, 2002.
- Wilkinsos, B. *Introduction to Microfinance*, IRIS Center, University of Maryland, 1999.
- Woolcock, J. V., "Learning from Failure in Microfinance: What Unsuccessful Cases Tell Us About How Group-Based Programs Work", *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.58, 1999.

<http://www.accion.org>

<http://www.gdrc.org/icm>

<http://www.grameen-info.org>

<http://www.joyfulunion.or.kr>

<http://www.newdeal.gov.uk>

<http://www.unece.org.SEWA>

<http://www.microcreditsummit.org>

<http://www.princes-trust.org.uk>

<http://www.regendfund.co.kr>

<http://www.sbdc.or.kr>

<http://www.socialexclusionunit.gov.uk>

<http://www.strategis.ic.gc.ca>