

마이크로크레딧의 정책변동과정 분석

Policy Changes on the Microcredit in Korea

임은의*, 박은주**

극동대학교 사회복지학과*, 근로복지공단 산재보험연구센터**

Eun-Eui Yim(socialb@hanmail.net)*, Eun-Joo Park(ej75pooh@hanmail.net)**

요약

2000년 초 비영리 기관에 의해 시범적으로 도입되었던 마이크로크레딧은, 보건복지부에서 2005년부터 2008년까지 자활공동체 창업지원사업과 희망키움뱅크 사업의 형태로 추진되다가, 2009년 미소금융정책으로 결정되는 과정을 거치며 정책이 변화되는 양상을 보였다. 대표적인 변화로는 보건복지부에서 금융위원회로의 관할 부처의 변경, 복지적 접근에서 금융적 접근의 강조, 수행기관의 신설 등을 들 수 있다. 이러한 갑작스런 변화의 원인을 분석하기 위하여, 본 연구에서는 Hood(1994)와 주재현(1999)에서 제시한 분석틀을 활용하여 그 정책변동과정을 분석하였다. 분석결과, 실업률 증가와 금융환경 변화, 금융위기 등의 외적 상황의 변화, 이명박 정부의 중도 실용 추진 의지 및 마이크로크레딧 실험 성공 등의 정책 아이디어의 힘, 수동적인 개입을 보여준 이해관계의 힘, 그리고 각 부처의 정책관성에서 비롯된 내적요인들이 그 원인으로 밝혀졌다. 특히 이러한 변동의 요인 속에 드러난 다양한 이해관계자 참여의 부재는 비합리적인 방식으로 정책을 산출할 가능성을 높음을 시사해 주고 있다.

■ 중심어 : | 마이크로크레딧 | 소액금융 | 미소금융 | 정책변동 |

Abstract

Microcredit was first introduced by non-profit organization in early 2000s and the Ministry of Health and Welfare promoted the support policy of self-support community and the hope-developing bank. And then, microcredit policy was suddenly changed while the microfinance policy was promoted in 2009. For example, there were changes of the control tower of the policy, the emphasis on financial approach from welfare approach, the establishment of the operation agency. This study analyzed the policy changes on microcredit policy using the framework of Hood(1994) and Joo(1999) in order to analyze causes of sudden changes. As results, the reason affecting microcredit policy change was changes of an unemployment rate and the financial environment, the change of outside situation, the policy idea of the middle practicalism of government and the success of the experiment in microcredit, the passive intervention of stakeholders, the internal factors on the policy custom. So the results suggests that the policy is produced illogically because of the absence of stakeholders' participation.

■ keyword : | Microcredit | Microfinance | Miso-finance | Policy Change |

I. 서론

시대적 환경에 따라 빈곤의 원인을 다르게 인식해온 것처럼, 빈곤문제 해결을 위한 해법도 시대적인 관점과 자원에 따라 달라진다. 최근에는 탈빈곤의 해법으로 마이크로크레딧이 각광을 받고 있다[1]. 마이크로크레딧은 가난한 사람들에게 1인당 GDP보다 적은 금액으로 대출을 제공해 주는 것으로, 빈곤을 퇴치하고 지역개발을 촉진하는데 목적을 두고 있다[2]. 2006년 방글라데시의 유누스 박사와 그라민 은행이 노벨평화상을 수상함으로써 더욱 주목받게 된 마이크로크레딧은, 이미 그 이전부터 국제 금융공동체가 빈곤층의 경제적 자립을 촉진하고 건전한 시민사회를 구축하기 위한 수단으로 확산시키려는 일련의 노력을 전개해 왔다[3]. 그 결과 마이크로크레딧 업체는 전세계적으로 1만~1만 5000여 개 기관, 8천만명에 상당하는 고객의 규모를 확보하고 있다[4]. 이렇게 국제사회가 마이크로크레딧에 주목하고 이를 확대하려고 노력하는 것은, 마이크로크레딧이 그동안 보여 주었던 경제적 성과와 사회적 성과 측면 이외에도 시장 중시자와 복지 중시자 모두의 관점을 포괄할 수 있기 때문이다.

이러한 국제적인 추세에 부응해 우리나라에도 마이크로크레딧이 10년 전에 도입되었다. 2000년 신나는 조합과 2002년 사회연대은행을 시작으로 하여, 민간기관과 정부의 후원아래 이들 민간기관이 주도하여 한국적 마이크로크레딧 기법 개발이라는 사회실험에 성공하였다. 이에 보건복지부에서 마이크로크레딧을 정책화시켜 2005년에는 자활공동체 창업지원사업을, 2008년에는 희망키움뱅크사업을 추진하였다.

그러나 이명박 정부가 들어서면서 마이크로크레딧 정책은 거대한 변화의 국면을 맞이하게 되었다. 2009년 서민금융 활성화의 일환으로 마이크로크레딧을 미소금융사업이라는 명칭으로 확대 실시하게 된 것이다. 동시에 보건복지부가 아닌 금융위원회가 주도하여 미소금융의 지역망을 전국적으로 확대하기로 하였다. 그래서 향후 10년 이내에 10조원 상당의 민간 재원을 투입하여 전국에 200~300개의 마이크로크레딧 수행기관을 설립하겠다는 계획을 수립하였다[5]. 이러한 정부 발표와 이

후 추진된 과정은 관계자들에게 매우 급작스러운 정책 변화로 받아들여졌다. 우리나라에서 복지정책의 일환으로 받아들여지던 마이크로크레딧이 정부 주도하에 대규모 금융사업으로 전환을 맞이하게 된 것이다.

대부분의 정책은 비교적 안정적이며 장기간 점증적으로 변화하지만, 미소금융정책처럼 때로는 예외적으로 정책이 갑작스럽게 변화하기도 한다. Sabatier & Jenkins-Smith는 정책의 돌연한 변화에 영향을 미치는 요인으로 경기 불황, 급격한 사회경제적 변화 등이 포함된 외부적 혼란 또는 외생적 충격의 중요성에 주목하였으며, 그러한 정책의 돌연한 변화는 새로운 정치 이미지의 필요성 때문에도 일어난다고 하였다[6]. 또한 이러한 급격한 정책 변동은 비합리성을 수반하고 잘못된 정책을 산출할 가능성이 높다. 따라서 정책변동과정을 분석하는 것은 향후 정책집행 상에 나타나게 될 문제의 원인을 규명할 수 있고, 더 나아가 해결의 실마리를 찾을 수도 있다.

이에 본 논문은 미소금융정책 발표로 계기로 한 마이크로크레딧의 정책변동과정을 분석하고자 하였는데, 특히 정책변동의 원인을 중심으로 분석하고자 하였다. 이를 통해 도출된 연구결과들은 미소금융의 바람직한 정책 집행에 기여함과 동시에 우리 사회의 합리적 정책 결정 과정을 정착시키는데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 이론적 논의

1. 정책변동

정책변동이란 정책문제에 대한 인식변화가 있거나, 꾸준히 집행되어 온 정책이 환경변화에 따라 문제의 우선순위가 바뀌거나, 새로운 정책문제가 대두되어 이전시기와는 현저하게 다른 정책이 산출되는 현상으로, 정책변화라고도 일컬어진다[7]. 그동안 정책변동연구들은 대부분 Sabatier의 옹호연함모형, Kingdon의 정책흐름모형, Hall의 패러다임 변동모형, 그리고 이들 모형들을 응용한 여러 모형들을 활용하여 정책변동과정을 분석하여 왔다. 본 논문은 정책변동과정 중에서도 정책변

동이 왜 발생하는가, 즉 정책변동 원인을 규명하는데 초점을 두고 있어, 여기서는 이를 다루는 이론 및 선행 연구들을 중심으로 살펴보았다.

MacDonagh(1961)는 19세기 영국 승객법의 변천과정을 연구하면서 국가개입의 패턴을 설명하였으며, 이주 문제에 대한 국가개입의 원인으로 ‘상황의 필요성’ 및 ‘기존 정책과 정부 관료제로부터의 모멘텀’을 제시하였다. Hogwood and Peters(1983)는 정책변화가 주로 정책환경의 변화, 정치적·관료적인 학습, 현존하는 정책 아이디어와 조직구조의 발전에 기인하거나 혹은 기존 정책의 시행에 따라 나타나는 상황의 변화로 인한 것이라고 보았다. 그는 이러한 전제 하에 정책변동유형을 정책창안(policy innovation), 정책계승(policy succession), 정책유지(policy maintenance), 정책종결(policy termination) 등 네가지로 제시하였는데, 선진국에서는 주로 정책계승의 패턴이 주된 형태라고 보았다. 그에 따르면 ‘기존 정책에 대한 불만’이 정책계승을 유도하는 가장 중요한 요인이며 다른 정부나 민간부문으로부터의 ‘정책 아이디어의 도입’을 보충적인 설명요인으로 보았다. Polsby(1984)는 정책창안을 급성창안과 만성창안으로 구분하였는데, ‘사회 내 이익집단’, ‘전문가나 정책결정자의 지적 신념’, ‘다른 지역의 경험으로부터 알게 된 비교적 관점의 지식’ 간의 상호작용 속에서 정책창안이 나타나게 된다고 보았다. 그리고 Dunleavy(1989)는 자유주의적 국가개입의 접근을 설명하면서 ‘사회·경제적 환경의 변화’와 ‘정부의 정치이념상의 변화’가 국가개입수준의 변화에 대한 주요 설명변수라고 하였다[8].

이처럼 실증연구를 통하여 제한적인 정책변동 원인을 제시한 기존 선행연구에 비하여, Hood는 정책변동의 다양한 설명요인들을 보다 포괄적으로 정리하였다[8]. 그는 정책변동의 원인에 대한 보다 체계화된 설명을 시도하였는데, 그가 본 정책변동의 주요 요인으로는 외적 상황의 변화, 정책관성 및 유산, 정책 아이디어의 힘, 이익 등이 제시되었다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 정책은 새로운 정책을 피할 수 없는 것으로 만드는 ‘외부환경의 변화’에 의해 나타난다. 이는 행위자들이 처해있는 환경과 구조적 제약에 우선을 두고 정

책변동의 원인을 설명한다. 둘째, 정책은 ‘기존 정책의 관성 및 유산’에 의해 내부적으로 조성될 수 있다. 즉 특정 정책 분야에서 채택되어 실행에 옮겨진 정책의 효과로 인해 그 분야나 또는 여타 분야에서 새로운 정책결정이 야기될 가능성이 존재한다는 것이다. 셋째, 정책은 실험에 의해 입증되거나 논리적 또는 수사적인 힘에 의해 뒷받침된 새로운 ‘정책 아이디어의 힘’을 근본 추진력으로 하여 형성될 수 있다. 정책과정 참여자들은 각자 추구하는 가치가 있으며, 이 가치들을 정책변동의 형태로 발전시켜 제시한다. 이 정책들은 모두 나름대로 논리적·실질적 근거를 지니고 있으며 각 행위자들은 그 대안들이 전제로 하고 있는 가치를 실현하기 위해 노력하고, 결국 이 가치들이 정책변동의 근본적인 추동력이 될 수 있다는 것이다. 넷째, 정책은 정책과정 참여자들이 각자 자신의 ‘이익’을 추구한 결과로서 나타날 수 있다. 이는 행위자들의 행위 동기가 위에서 제시한 아이디어가 아니라, 겉으로 제시된 아이디어 뒤에 숨어 있는 이기심이라는 것이다. 대부분의 인간은 자신의 이익을 실현하고자 하는 행동 동기를 지니고 있다는 것을 전제로 한다[9][10].

본 연구에서는 Hood의 분석틀을 활용하여 정책변동 원인을 설명하고자 하였으며, [표 1]에서 설명요인과 변수 등 본 연구에 적용할 분석틀을 정리하였다. Joo(1999)에 따르면 설명요인과 변수가 많아 보이지만, 정책과정에 대한 분석을 통하여 그 정책과정에서 특히 유의한 영향을 주는 요인과 변수를 확인하고, 그 사례를 설명하는데 있어서의 상대적인 가중치에 따라 요인 및 변수들을 배열하는 것이라고 하였다[11].

표 1. 정책변동의 설명요인 및 변수

요인	변수
정책유산	기존 정책유산
환경변화	시장실패 사회집단의 성장 사회적 불안정 사회문제 발생
아이디어	정책담론의 영향 정부의 이념적 지향 및 추진형태
이익	기존 참여자의 관여

자료 : Joo(1999), 주재현(1999)의 연구를 일부 수정

2. 마이크로크레딧

1) 마이크로크레딧의 개념

마이크로파이낸스는 대안금융, 연대금융, 사회금융, 마이크로크레딧 등 여러 용어와 개념 차원에서 구별되나, 실제로는 이를 엄밀하게 밝혀 사용하기는 어렵다. 대략적으로 마이크로파이낸스와 마이크로크레딧은 경제적 시장에서, 대안금융, 연대금융, 사회금융은 사회적 시장에서 형성된 개념으로 간주된다.

마이크로크레딧은 마이크로파이낸스 중에서 대출만을 제한해서 의미하며, 마이크로파이낸스는 마이크로크레딧에서 변화·발전하여 저축, 보험, 연금, 이체까지를 망라한다. 모든 사람들이 돈을 빌릴 필요는 없지만 대부분의 사람들이 저축이나 위험에 대비하는 것을 필요로 하기 때문에, 저축이나 보험서비스도 빈곤층에게 상당히 효과적이다[12]. 그래서 마이크로크레딧보다 마이크로파이낸스가 전반적으로 지지를 받고 있다. 우리나라에서도 사회서비스 시장화가 진행되면서 사회적 경제의 금융 역할이 필요함에 따라[13], 사회적 시장에서 대안금융과 연대금융(Solidarity Finance)이라는 용어도 선호되고 있다. 이는 타인을 도우려는 책임을 인식하고, 공동의 이익을 추구하기 위해 저축, 투자, 대출 등을 관리하는 금융이라고 정의된다[14]. 이에 반해 사회금융은 사회자본을 육성하기 위한 용도로 세계은행, OECD, ILO와 같은 국제기관에서 사용하고 있다.

위와 같은 개념상 차이에도 불구하고, 우리나라에서는 마이크로크레딧, 마이크로파이낸스, 대안금융, 연대금융, 사회금융 등이 혼용되어 사용되고 있다. 그러나 이 분야에서 우리나라의 발전 수준이 마이크로파이낸스까지는 이르지 못하고 있기 때문에 본 논문에서는 마이크로파이낸스 중에서 마이크로크레딧에만 한정하여 분석하고자 하였다. 마이크로크레딧은 1997년 마이크로크레딧 정상회담에서 매우 가난한 사람들에게 자기 자신과 가족들을 돌보도록 수익을 창출하는 자기고용 프로젝트에 소액을 대출하는 프로그램이라고 정의내린 바 있다.

2) 마이크로파이낸스와 정부의 역할

본 논문의 목적은 정부의 미소금융정책 발표 전후 마

이크로크레딧과 관련된 정책변동의 원인을 분석하기 위해서이다. 이를 위해 우선 마이크로크레딧 발전에 있어서의 정부역할에 대하여 어떤 논의들이 이루어졌는지 살펴볼 필요가 있다.

금융시장에서 정부 역할은 경제학자들 사이에 오래 동안 풀리지 않는 논쟁 중의 하나이다[15]. 이런 맥락에서 마이크로파이낸스 발전에서 정부의 역할은 최근 몇 년 동안 관심을 받아 왔다. 정부의 역할에 대해 관심을 두어야 하는 중요한 이유는 이것이 실제 정책과 프로그램에 영향을 끼치고, 결과적으로 사회복지에도 영향을 미치기 때문이다[16]. 예로 정부의 부적절한 개입은 대개 개발국가의 1960년-1980년대에 농업자금의 경우에 그랬던 것처럼 지속적인 마이크로파이낸스 발전을 지체시키기도 한다[17][18]. 역으로 정부의 적절한 개입은 건전한 마이크로크레딧 체계의 기초를 쌓을 수 있고 성장에 적극적으로 기여할 수 있다.

마이크로파이낸스 발전에 있어서 정부의 역할에 관해 언급한 많은 사람들은 표준적인 지침을 제시하였는데, 정부는 마이크로파이낸스를 촉진하기 위해 법률, 규제 및 감독 환경을 개발하고, 이자를 보조하는 방식의 직접적인 대출 제공을 금지하는 것이 그 내용으로 되어 있다. 그러나 이런 표준적인 지침을 모든 국가에 적용되는 것은 무리라는 것이 중론이다. 지금까지 논의된 정부의 역할에 대해서는 세 가지의 관점이 존재한다.

먼저 자유방임학파로, 이들에 따르면 정부는 거시경제적으로 안정성을 유지하고, NGO와 민간부문이 지속적으로 마이크로파이낸스 발전을 담당하도록 해야 한다고 주장한다. 정부가 도와줄수록, 지속적인 발전은 더 어렵다는 논지를 펼치는 이들은 종종 방글라데시와 볼리비아 사례를 인용하면서 증거를 제시한다. 둘째, 개입학파들은 시장 실패에 따른 정부의 역할을 중시한다. 시장은 실패하고 그 결과로 대다수의 빈곤층은 제도권 금융에서 이탈하게 된다. 반면 전통적인 금융기관은 여러 이유로 빈곤층 금융시장에 관심이 없고, 높은 위험을 지지 않으려 하기 때문에 정부는 다른 형태의 정부 소유 기관에 의해 서비스를 제공하는 것을 포함하여 이 개척지대를 확장시키는데 적극적인 역할을 해야 한다는 것이다. 셋째, 조정개입학파들인데, 이들의 관점에

따르면 정부는 거시경제적인 안정성을 유지해야 할 뿐 아니라 정책 환경을 조성하고 본질적인 금융 인프라를 제공해야 한다는 것이다. 그러나 이 학파는 서비스 제공에 정부가 직접 개입하는 것을 지지하지 않는다는 점에서 개입학파와는 분명한 선을 긋고 있다[19].

이들 학파들이 정부의 역할을 둘러싸고 관점이 다른 것은, 이론과 실체가 다르고, 마이크로파이낸스 시장이 충분히 성숙하지 못한 점이 작용한다. 국가의 고유한 상황에 따라 정부의 역할은 다른데, 특히 각 국가에서 마이크로파이낸스가 어떻게 발전해 왔는가에 따라 정부의 역할은 다양해 질 수 있다는 것이다. 그래서 정부의 정확한 역할은 거시경제적 관점, 전체 금융 시스템, 마이크로크레딧의 성과, 구조, 운영단계에 대한 철저히 분석한 다음에 정의될 필요가 있다는 점을 강조한다.

3) 마이크로크레딧의 두가지 관점

마이크로크레딧은 타겟 대상층과 서비스를 둘러싸고 복지접근학파와 금융접근학파 간의 논쟁이 야기되었다[20]. 먼저 금융접근학파는 마이크로크레딧이 성공적으로 정착하기 위해서는 저소득층 대상자에게 시장수준의 이자율을 적용하고 사후관리도 상환관리만 하는 재무서비스 위주로 제공되어야 한다고 주장하였다[21]. 그러나 금융접근학파의 주장과 달리, 프로그램의 기본 취지에 충실하고 빈곤층을 대상으로 할 경우 이자율을 높일 수 없는 국가적 환경 때문에, 복지접근학파는 금융접근학파의 주장은 희망사항일 뿐이라고 반박하였다[22]. 복지접근학파는 개발도상국과 달리 선진국의 빈곤층은 인적자원 수준이 부족하기 때문에 이들이 복지수혜로부터 탈피할 수 있도록 영세자영업 창업지원자금 뿐만 아니라 경영 및 기술 훈련과 같은 비재무서비스도 함께 제공해야만 마이크로크레딧의 효과를 발휘할 수 있다고 하였다[23]. 그래서 개발도상국에서는 금융접근학파가 주장한 프로그램이, 선진국에서는 복지접근학파가 주장하는 프로그램이 제공되고 있다.

한편 우리나라는 마이크로크레딧이 도입된 지 얼마 되지 않아, 상당수 선행연구들이 국내 적용을 위한 마이크로크레딧의 의미 및 효과를 논의하거나 해외사례를 제시하고 있다[24-28]. 또는 특정대상층의 자활을

위한 활용방안으로서 마이크로크레딧 활용방안을 다루고 있다[29-32]. 이러한 주제로 논의되다보니 지금까지 소개된 대부분의 연구들은 주로 복지적 관점에서 논의를 전개하였다.

그러나 본 논문에서 다루고 있는 미소금융정책은 이제 우리나라에서도 복지적 관점에서 금융적 관점으로 전환하게 되는 하나의 계기가 되었다. 즉 미소금융정책은 한국에서 마이크로크레딧이 본격적으로 시작되었음을 의미한다. 그래서 본 논문은 기존의 논문과는 달리 마이크로크레딧 정책에 있어 복지적 관점과 금융적 관점이 함께 융합되어 구현되어야 한다는 전제 하에 금융적 관점의 접근이 어떻게 우리나라 마이크로크레딧 정책에서 발현되었는지를 보고자 하였다.

따라서 본 논문은 우리나라 마이크로크레딧 정책을 둘러싸고 복지적 관점과 금융적 관점을 두고 논의하는 처음의 연구라는데 의의가 있다. 또한 기존의 제한적인 연구주제의 범위를 넘어 한국 마이크로크레딧 현실과 정책환경을 객관적으로 분석하고, 향후 관련된 연구가 지속될 수 있는 토대를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

III. 마이크로크레딧 정책변동 분석

1. 마이크로크레딧 정책변동 과정

우리나라 마이크로크레딧은 외환위기 이후 실업과 빈곤 문제에 대응하기 위한 방안으로 소개되면서, 2000년 초 처음으로 신나는 조합과 사회연대은행에 의해 시범 운영되었다. 이들의 성공적 실험을 바탕으로 한국의 마이크로크레딧은 실업과 금융 소외 문제를 해결하기 위해 정부의 자활공동체 창업지원사업, 희망키움뱅크 사업, 미소금융정책으로 확대되었다.

정부의 자활공동체 창업지원사업과 희망키움뱅크 사업은 보건복지부 중심으로 이루어져 왔으며, 2005년부터는 매년 20억원을 마이크로크레딧 기관에 공급하는 정도였으나 2008년부터 금융위기 여파로 금융소외가 심화된 서민층에 대한 지원정책 방향이 결정되어 330억원 예산의 사업을 확대되면서 희망키움뱅크가 실시되었다. 희망키움뱅크는 심사를 통해 사업수행기관으

로 선정된 마이크로크레딧 기관에 자금을 배분하는 역할을 하였는데 미소금융재단이 본격적으로 사업을 확대하면서 2010년 중단되었다.

한편, 정부 주도로 2007년 8월 휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률이 공포되어 휴면예금과 휴면보험금을 재원으로 2008년에 소액서민금융재단이 출범하였다. 금융위원회에서는 2009년 9월 17일 정부 주도의 미소금융정책을 발표하였다. 2009년 12월부터 소액서민금융재단을 확대 개편하여 설립된 미소금융중앙재단으로 마이크로크레딧 지원 업무를 단일화시켜, 재계 및 은행이 설립한 재단, 지역에 설립한 재단, 그리고 기존 민간 수행기관들에게 위탁하게 하였다. 미소금융 은행 및 기업재단의 경우 모법인인 은행 및 기업이 미소금융중앙재단을 경유하여 산하 재단에 지정 기탁하도록 하고 있다. 미소금융 지역법인과 마이크로크레딧 복지사업자에게는 미소금융중앙재단에서 대출지원금을 융자해주고 상환된 원리금은 돌려받고 대출지원금의 적립 이자분을 사업비로 사용하게 하고 있다. 이 중에서도 미소금융 지역법인에 한해서는 별도의 운영 지원금을 배정한다. 미소금융정책은 정부가 기존의 마이크로크레딧 기관을 통합하고 수행기관을 새로 설립하여 확대시킨 정부 주도사업이라고 볼 수 있다(민세진, 2012). 또한 보건복지부 주도 사업이 국가 재정으로 위탁기관에 들어갔다면, 미소금융 정책은 휴면예금을 이용하여 대규모의 자금을 비교적 손쉽게 마련된다는 점에서 차이가 있다. 이러한 정책들은 세계 마이크로크레딧 역사상 유례가 없는 획기적인 조치로 평가받고 있다.

표 2. 한국 마이크로크레딧 정책변동과정

구분	내용
2000년~2003년	- 시민단체를 중심으로 마이크로크레딧 사업 시작 (신나는조합, 사회연대은행)
2004년~2007년	- 마이크로크레딧 기관 확대 및 다양한 유형의 기관 등장 - 정부부처의 민간기관 위탁사업 시작(보건복지부, 여성가족부, 고용노동부) - 보건복지부 자활사업과 결합한 마이크로크레딧 등장
2008년 ~	- 휴면예금법안을 활용한 마이크로크레딧 지원 시작으로 규모 확대 - 공공영역 대단위 참여 확대 - 미소금융 확대 실시

2. 정책변동의 원인

1) 외적 상황의 변화

마이크로크레딧은 금융 대체제로서의 관점과 시장자본주의 내에서 금융 보완재의 관점이 상존한다. 이 두 관점을 주장하는 측은 상반된 견해를 가지나, 모두다 공통적으로 빈곤탈피의 수단으로 마이크로크레딧을 활용하고 있다.

세계화의 실패는 우리나라를 비롯한 동아시아에 커다란 타격을 입혔고, 이로 인해 IMF 체제를 수용하지 않을 수 없었다. 우리나라는 IMF 체제로 전대미문의 구조조정과 대규모 실업 사태에 직면하게 되었다. IMF 이후 실업률이 높아지고, 이에 따라 정부는 적극적인 노동시장정책을 구사함으로써 실업률을 줄이는데 집중하였다. 이 과정에서 정부는 고용창출의 다변화를 모색하기 위해 정부가 직접 고용을 창출하는 공공근로사업과 자활사업, 그리고 자영업창업지원정책을 추진하였다.

이중 자영업창업지원정책은 별다른 신규고용창출이 불가피한 상황에서 취할 수밖에 없었던 막다른 선택이긴 하였지만 워낙 자영업 부문의 비중이 높은 탓에 이내 한계상황을 맞게 되었다. 자영업 시장 한쪽에서는 어쩔 수 없이 진입해 오고, 한쪽에서는 신용카드 사태로 경쟁력이 취약한 업체들이 무너져 갔다. 당시 노무현 정부는 실업 해소 수단으로 자영업 창업을 적극 지원했던 데에서 급선회하여 정반대로 이들의 수를 줄이려는 구조조정을 단행했다. 당시 정부는 자영업 진입을 제한시키고 퇴출 시에 고용지원을 돕는 자영업 구조조정 종합대책을 2005년 5월 31일에 발표하였으나 여론의 반발과 함께 실효를 거두지는 못하였다.

또한 IMF는 우리나라의 금융환경 변화를 초래했다. IMF 사태의 1차적 책임은 관치금융 관행으로부터 비롯되었다는 인식이 팽배한 가운데, 수익을 기준으로 부실금융기관 퇴출, 금융기관의 대형화 등의 대 지각변동이 일었으며, 이들의 영업방식 또한 이전과 판이하게 달라졌다. 은행들은 기존의 관계금융 대신 객관화된 신용평점 방식에 기초해 대출하고 시장지향 금융의 영업방식 전개하였다. 신용등급이 나쁜 고객에게 은행들은 대출을 기피하였으며, 제도권 금융의 문턱을 넘지 못한 이들은 고금리 대부업체와 사채 쪽으로 접근하게 된다.

그래서 금융소외계층이라는 신조어가 만들어졌으며, 금융소외계층을 구성하고 있는 대상층으로는 늘 자금 압박에 시달리는 영세 자영업자들이 대표적이었다. 2006년 금융감독원의 보고서에 따르면 자영업자 중 20%가 대부업체나 사채 등의 사금융을 이용한 것으로 집계되었다. 대부업법상 이자 상한선은 연 66%였지만, 200%가 넘는 고금리 대출도 많았다. 이로 인해 불법 채권 추심, 파산·면책자 속출, 취업 불이익 등의 사회문제가 속출하였다.

2008년 미국의 서브프라임 론으로 야기된 전 세계적인 금융사태는 IMF 십년만에 다시 한국 경제를 위기로 몰아갔다. 금융위기로 특히나 자영업은 2차 구조조정이라 일컬을 정도로 극심한 한파를 맞게 되는데, 이 기간 중 자영업의 감소 실태를 살펴보면, 2006년말 종업원 1명 이상을 둔 개인사업체가 613만5000명에서, 2008년 1분기에 581만6000명으로 줄었고, 무급종사자도 2006년 146만6000명에서 2008년 1분기에 128만 1000명으로 급감하였다고 통계청은 보고하였다. 그러나 영세 자영업자의 몰락은 우리 사회의 위기와 불안 요소로 인식되었다. 2008년 2월에 발간된 KDI 보고서는 자영업 부문의 구조조정에서 자영업 종사자들의 추락과 가족제도의 해체에 따른 빈곤한 1인 가구의 증가가 중산층 몰락의 주요 요인으로 꼽으면서, 국가의 근간을 흔드는 위기로 규정하였다[32]. 이러한 자영업자에 대한 인식 변화는 한때 구조조정의 대상에서 보장받아야 할 주체로 거듭나게 되었다.

2) 아이디어

미소금융정책의 확대 배경에는 이런 외적 상황의 변화와 함께 한국적 마이크로크레딧의 사회적 실험의 성공, 그리고 이명박 정부의 중도실용을 추구하는 정책지향이 강행 추진의 주요한 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

먼저 한국적 마이크로크레딧의 실험은 2000년 신나는 조합과 2002년 사회연대은행에 의해 시도되었다. 이들 기관은 약간의 방법적 차이는 존재했지만, 기본적으로 금융기관을 이용하기 힘든 저소득금융소외계층이 개인 혹은 공동체로 창업할 수 있도록 무담보의 창업자

금을 빌려주고 창업이후에도 밀착적인 사후관리를 병행해서 실시함으로써 이들이 자립할 수 있도록 도움을 제공하였다. 이들 민간기관에 의해 처음에는 민간 기부금으로 충당되었던 마이크로크레딧은 85%이상의 상환율을 거두어 프로그램이 원래 의도했던 자립의 목표를 충실히 이행했을 뿐만 아니라 부수적으로 기업 사회공헌활동의 규모를 향상시키고 개인간·기관간 네트워크를 동시에 제고시키는 성과를 보여주었다.

또한 이들 기관이 견인한 한국 마이크로크레딧은 안정적인 재원 공급원을 마련하기 위해 휴면예금을 마이크로크레딧의 재원으로 활용할 수 있도록 아이디어를 제시하였고, 2007년 7월 법안 제정에 혁혁한 기여를 하였다. 물론 여기에는 마이크로크레딧의 개척자인 무하마드 유누스가 2006년 노벨평화상을 수상했고, 그의 한국 방문으로 마이크로크레딧의 인식이 호조세를 띠게 하였다. 그리고 이러한 노력은 2006년 12월 22일 노무현 정부가 발표한 『서민금융 활성화 및 사금융 피해 방지대책』에 정책적 수단으로 채택되기에 이르렀다. 그러나 문건은 종합적인 방향과 체계만을 담고 있을 뿐 세부적인 추진 전략과 방법에 관해서는 거론하지 않아 가시적인 변화를 도출하지는 못하였다.

한편 마이크로크레딧 분야의 미미한 진전을 깨고 광범위한 변화로 전환하게 되는데는 이명박 정부가 추구한 중도실용의 이념이 근본적인 추진력으로 작용하였다. 국민이 이명박 정부에 거는 기대는 경제살리기였고, 이런 사명은 이명박 정부의 국가경영 철학과 제반 정책에 반영되었다. 마이크로크레딧은 이명박 대통령이 내건 중도실용의 이념과 국가경영 철학과도 잘 부합한 실천수단이었다. 이들 상호간의 결합은 후보시절 선거공약에서부터 잘 담겨져 있다. 2007년 12월 3일자 대선 공약집인 「일류국가 희망공동체 대한민국」에 의하면 3대 비전, 10대 희망, 43대 과제, 92개 약속으로 구성되었는데, 「잘사는 국민」 하위로 「중산층이 두터운 나라」에 포함된 3대 과제 중 2대 과제가 마이크로크레딧과 관련된 내용이었다. 2대 과제는 양극화 해소와 영세 자영업자·전통시장 활성화였는데, 700만 금융소외자의 자립지원을 도모할 뿐만 아니라 영세자영업자·전통시장 활성화를 위해 소액서민대출은행을 설립하는

것이 골자로 되어 있다. 이후 일련의 마이크로크레딧 확대 계획은 2008년 2월 5일자 대통령인수위원회가 발표한 「이명박 정부 국정과제 보고」에도 제시된 바 있으며, 2008년 3월 25일자 청와대의 「New Start 2008」에도 지속적으로 시사되었다. 그러나 2008년도 이명박 정부가 발표한 정책보고서의 경우만 하더라도 영세 자영업자를 대상으로 한 소상공인 특례보증제도 등 기존 금융정책의 틀 내에서 확대 운용하는 방식이었지, 마이크로크레딧을 확대시키는 구체적인 실천계획은 나타나지 않고 있다. 대통령의 마이크로크레딧과 관련된 구체적인 언급은 2008년 말에 각 부처의 2009년도 주요 업무 보고 자리에서 마이크로크레딧 지시를 내린 것에서 시작하여 2009년 본격적인 친서민 정책이 가속화되면서 급물살을 타게 되었다. 2009년 6월 22일자 청와대 이동관 대변인의 정례 브리핑 내용, 2009년 8·15 경축사에서 추진 계획을 예고한 바 있으며, 2009년 9월 17일에는 금융위원회의 주제로 마이크로크레딧을 전국적으로 확대시킬 내용을 포함한 미소금융정책이 발표되기에 이르렀다.

3) 이익

일반적으로 행위자들은 이익 실현의 동기를 갖고 정책결정과정에 참여한다. 미소금융정책 결정과정을 살펴보면 대통령 지시에 따라 비상경제대책회의에서 논의되고 즉시 결정되었을뿐, 정책결정을 위한 다양한 행위자들의 적극적인 활동들은 관여하지 않은 것으로 보인다. 이러한 미소금융정책 결정의 상명하달식 구조는 2009년 10월 정기국회 국정감사에서 여야가 공히 금융위원회를 겨냥, 질타하는 과정에서 문제점이 드러났다. 주로 관치금융식 재원조달, 사업수행 경험이 없는 친정부계 수행기관의 선정, 미소금융중앙재단의 전신인 소액서민재단의 방만한 운영에 질문의 초점이 모아졌다.

미소금융과 관련된 다양한 행위자들은 정책결정 기제에서는 배제되었지만, 정책 발표 이후, 각자의 입장과 이해관계에 따라 민첩하게 움직이는 양상이 전개되었고, 이슈의 쟁점으로 부각되었다. 먼저 세계와 은행권은 향후 10년간 2조의 자금을 출연해 미소금융재단을 설립해 직접 사업을 수행해야 하는 입장이었다. 9월 17일

정책 발표가 난 직후인 10월 13일에 6대 기업은 기금출연 양해각서를 체결하고, 11월 16일에는 16개 은행이 기부 협정식을 가졌다. 이 과정에서 불참의사를 밝혔던 금융기관이 다시 참여하는 방향으로 의사를 번복하는 모습을 보이기도 하였다.

또한 기존에 보건복지부의 희망키움뱅크사업과 소액서민금융재단에서 사업을 위탁받아 수행해온 기관들은 이들의 입지가 축소될 것에 대비해 11월 11일에 20개 단체가 참여한 한국 마이크로크레딧 협의회를 발족시켰다.

국회와 전문가 집단은 정부 강권에 의해 사업이 진행되어 감에 따라 국정감사나 언론 참여 등의 다양한 채널을 통해 문제점을 지적하는 등 적극적인 관심을 표명하였는데, 이 결과 미소금융 정책에 기존 마이크로크레딧 수행기관을 지원하는 것을 포함시키기로 하는 등 정책결정의 변화를 가져오기도 하였다. 한나라당은 자체적으로 2009년 1월 경제위기극복상황실을 개설하여 마이크로크레딧 기관의 기부 한도를 증액하고 신용회복자의 소액대출을 증가시키는 금융소외자 종합대책을 2월 27일 발표한 바 있는데, 그렇다고 이 내용이 미소금융정책에 직접적으로 반영된 것은 아니었다. 정치인과 지식인, 그리고 관련 기관들의 제한된 영향력을 고려해볼 때, 이해관계자의 참여는 대통령의 정책 결정에 대한 수동적인 반응 정도의 의미를 넘지 못했다고 볼 수 있다.

4) 정책관성 및 유산

정책 유산이 미소금융 정책 결정에 어느 정도 영향을 발휘했는지를 살펴보기 위해 이전의 정책과 관찰 부처의 점진적인 확대 노력이 검토되어야 한다.

마이크로크레딧은 보건복지부, 금융위원회, 중기청, 고용노동부 등 여러 부처에서 산발적으로 운영되어 왔다. 보건복지부는 2004년부터 20억씩 마이크로크레딧 방식으로 자활공동체 창업지원사업을 민간기관에 위탁하여 시행해 왔으며, 금융위기가 발발한 이후 경제위기를 적극적으로 대처하기 위해 추경예산까지 합쳐 2009년에는 330억으로 확대시켰다. 특히 보건복지부는 마이크로크레딧 인프라 구축에 적극적이었는데, 2008년에

중앙자활지원센터를 설립시키고 마이크로크레딧을 위한 교육 및 인프라 사업을 주관하도록 했다. 이렇게 보건복지부가 마이크로크레딧 인프라 구축에 장기적인 포석을 둔 연유에는 기초생활보장기금의 활성화와 자활사업의 성과 제고와 깊은 관련이 있다. 보건복지부는 저소득층 자활을 위한 기초생활보장기금의 부진한 사용 실적 때문에 지적을 받았으며, 이를 활용하기 위한 수단으로 마이크로크레딧을 채택하고, 그 일환으로 2007년 6월 19일 국무회의를 통해 국민기초생활보장법 시행령을 개정하여 마이크로크레딧 지원 근거를 마련했다.

이보다 늦게 2008년 3월 휴면예금관리재단을 산하에 두게 되면서 금융위원회는 마이크로크레딧 정책에 직접 개입하게 되었다. 그렇지만 금융위원회는 창업지원 방식의 마이크로크레딧에는 낮은 비중을 두었음에 반해 소액대출에 더 큰 비중을 두었는데, 이는 휴면예금관리재단의 배분실적을 보면 알 수 있다. 설립 첫해인 휴면예금관리 재단은 총 사업비 241억원 중, 민간 마이크로크레딧 기관에 31억, 신용회복위원회에 120억, 한미금융에 60억, 사회적기업 지원기관에 20억, 서울시 전통시장상인회에 10억을 지원하였다. 이는 자립지원보다는 소액금융 지원을 통한 서민금융 활성화에 보다 근본적인 목적을 두었기 때문이다. 또한 2008년 7월 24일의 금융위원회의 ‘금융소외자 종합지원대책’이나 2009년 6월 4일자로 자산관리공사에서 ‘마이크로크레딧 태스크포스(TF)’를 꾸리고, 5000억원까지 늘려 마이크로크레딧 사업 계획을 밝힐 때까지만 해도 정부 주도의 마이크로크레딧 기관 설립 계획을 찾아보기 어렵다. 이외에도 중기청의 영세자영업 대책과 고용노동부의 사회적기업 대부사업이 별도로 시행되었으나, 미소금융정책 결정에 따라 금융위원회가 총괄 진행하는 것으로 변경되었다. 여기에는 돈을 다루는 부처인 금융위원회가 맡게 될 경우 사업을 효율적으로 전개할 수 있을 것이라는 이명박 대통령의 의지가 반영된 것이라 할 수 있다.

5) 설명요인간 상호작용

지금까지 설명한 미소금융 정책결정 과정을 통해서

본 정책변동의 원인을 살펴보면 [표 3]과 같다.

표 3. 미소금융정책의 결정 요인

구분	설명요인	설명변수
외적 요인	외적 상황의 변화	- IMF로 인한 실업을 증가와 금융환경 변화 - 금융위기 - 밀어붙기식 자영업창업지원 - 자영업 몰락과 중산층 위기 - 금융소외계층 발생 - 고리대부업 폐해 및 파산·면책자대량 발생 - 서민금융 활성화 필요
	정책 아이디어의 힘	- 마이크로크레딧 실험의 성공 - 마이크로크레딧의 세계적 확산 - 이명박 대통령의 선거공약 - 집권 2년차 중도실용의 강력한 추진
	이익(이해 관계)의 힘	- 정책 결정단계에서 개입을 못했거나, 사후에 수동적인 개입 수준
내적 요인	정책관성/유산	- 보건복지부의 자활사업과 연계된 마이크로크레딧 인프라 구축 사업 - 금융위원회의 금융소외자 종합지원 - 중기청의 영세자영업 지원 - 고용노동부의 사회적기업 대부 사업

그러나 위에서 제시된 마이크로크레딧 정책의 설명 요인들은 독자적인 영향을 발휘하기도 하지만 동시에 설명요인간 상호작용이 작용하여 정책변동을 가져왔다.

먼저 외적 상황의 변화에서 나타난 설명변수인 실업 위기와 금융위기를 겪으면서 자영업 창업지원을 통한 일자리 창출에 대한 기대가 깨지고, 자영업 운영 지원을 통한 일자리 유지에 정책 초점이 맞춰지기 시작하였다. 이는 정책 아이디어의 힘인 마이크로크레딧 접근 방식과 관련돼, 기존의 창업자금 대출 방식의 프로그램이 아닌 새로운 운영자금 대출 방식의 프로그램을 시도할 수 있도록 하였다. 따라서 미소금융정책은 일자리 창출이 주된 목적인 창업자금 대출을 지양하고 일자리 유지가 주된 목적인 운영 및 생계자금 대출이 선호되었다. 뿐만 아니라 이러한 운영 및 생계자금 대출 프로그램은 보다 많은 대상층에게 수혜가 가능해 짧은 시간에 사업 규모를 확대시킬 수 있기 때문에 친서민 정책의 효과를 가시화하려는 정부의 의도와 부합되었다.

또한 정부의 접근 방식의 변화에 이해관계자인 기존 마이크로크레딧 기관들이 자신의 입장을 관철시키지 못하였는데, 여기에는 정책관성이 작용하였다. 즉, 기존 마이크로크레딧 기관들은 독자적인 재원 확보가 어려워 위탁사업 방식으로 정부 지원금에 의존해 사업을 수

행해 왔기 때문에, 기관의 생존을 위해 드러내 놓고 정부 정책을 반대할 입장이 되지 못하였다. 이러한 힘의 불균형으로 이해관계자들을 정책 변동의 파트너로 삼기에는 미약한 측면이 있었고 이를 기회로 정부는 일방적인 정책 결정을 시도하였다.

IV. 정책적 함의

이상과 같이 미소금융 정책의 변동 원인을 분석해 볼 때, 미소금융 정책은 중도실용을 추구한 이명박 정부의 친서민 이미지를 강화시키기 위한 전략의 일환으로서 강력히 추진되었다고 볼 수 있다. 이는 정책의 돌연한 변화는 새로운 정치 이미지의 결과로 일어난다는 평형의 중단 이론과 일치하는 결과이기도 하다.

또한 급작스런 정책결정은 다양한 이해관계자들의 참여를 배제시킨 비합리적 방식으로 정책을 산출시킬 수밖에 없게 된다. 합의 과정에서 도출된 정책 결정은 정책오차를 최소화시킬 여지가 크기 때문에 바람직한 결정방식이라고 이른다. 물론 어떤 정책 결정가가 정책 대안을 채택할 때는 바람직한 미래의 상태를 염두에 두고 설계를 한 것이겠지만, 때에 따라서는 바람직하지 못한 정책 결과로 귀결될 수도 있다.

정책변동 원인을 규명한 Hood의 모형에 입각한 본 연구의 분석 결과에 따르면 미소금융정책 변동은 최고 정책결정 기관에서 마이크로크레딧에 대한 깊은 고민 없이 단기간에 서민금융 지원 실적을 내려는 취지 하에 이뤄졌다. 이해관계자들을 배제시킨 정부 주도의 정책 결정은 현재 미소금융의 잘못된 운영과정에서 나타나고 있다. 김남근(2010)에 의하면 마이크로크레딧은 개 개인의 자활의지와 자활사업의 성공 가능성을 면밀히 검토하고 창업과 경영 컨설팅, 교육을 병행하며 세심한 지원과 배려 속에 대출 사업이 이뤄져야 하는데, 실적 위주의 운영을 하느라 사실상 담보대출이나 대환 대출의 규모가 커 저소득, 저신용 계층의 소규모 창업지원을 통한 자활 촉진이라는 마이크로크레딧의 목적이 퇴색되고 있다고 지적하였다[33]. 민세진(2012)도 2011년 12월 기준 현재 조성한 재원은 1조원 중 재원의 55%는

기업 및 은행 재단에 의존하고 있는데, 이들 기업 및 은행 재단의 실적을 보면 2010년에는 수입금의 26%만이 대출되고 74%는 이월된 것으로 나타나 재단이 대출에 적극적이지 않음을 들어 이명박 정부 이후에 이들 기관의 지속성에 문제를 제기하고 있다[34].

이렇듯 현재시점에서 우리나라의 마이크로크레딧 사업은 미소금융정책을 둘러싸고 정책 지속성이 계속적으로 논란이 되고 있다. 이것의 원인 중 하나가 바로 미소금융의 급격하고도 정부 일방적이었던 정책 변동 과정에 있는 것이다.

V. 결론

본 논문은 Hood의 분석틀을 활용하여 마이크로크레딧의 정책변동 원인에 관하여 분석하였으며, 연구결과는 다음과 같다. 첫째, IMF 이후 자영업 시장과 금융환경의 변화로 영세자영업자에 대한 서민금융 지원이 막혔으며, 계속되는 금융위기로 이들의 몰락은 중산층 감소의 직접적 요인으로 작용하였다. 따라서 외적 상황의 변화에서 초래된 위험은 영세자영업자에 대한 시급한 대책 마련으로 이어질 수밖에 없었다. 둘째, 정책 아이디어의 힘으로, 민간 마이크로크레딧 기관에 의한 사회적 실험이 성공적인 결과를 가져왔으며, 이러한 축적된 방법을 보다 광범위하게 실현시킬 수 있는 계기가 정권변화에 의해 형성되었다. 이명박 대통령은 경제살리기의 일환으로 마이크로크레딧 기관을 설립하겠다는 선거공약을 약속한 바 있으며, 집권 2년차인 친서민 중도실용의 행보로 더욱 가속화되었다. 정책노선의 변화는 대통령에 대한 낮은 지지율을 반동시킨 핵심적 역할을 하기도 했으며, 미소금융정책은 학자금 대출, 신혼부부 보금자리 주택 공급과 함께 친서민 중도실용 의지가 강하게 반영된 대표적인 친서민 3대 정책의 하나로 추진되었다. 셋째, 이해관계의 힘 차원에서 다양한 행위자들은 비상경제대책기구에서 급속도로 결정된 미소금융 정책에 개입될 수 없었다. 오히려 정책 내용이 발표된 이후에 재원조달방법, 수행기관 선정 등을 둘러싸고 아젠다가 형성되었으며, 특히 국정감사에서 여야를 막론하고

과도한 결정내용에 대해 추궁하였다. 그 결과 일부 내용이 수정되기도 하였다. 넷째, 정책관성 및 유산 차원으로 마이크로크레딧과 관련하여 보건복지부, 금융위원회, 중기청, 고용노동부 등 여러 부처에서 산발적으로 이뤄졌으나, 모든 금융위원회로 이관되었다. 미소금융 정책이 결정되는 과정이나 금융위원회로 업무가 이관되는 것에 대해서도 부처간의 논의나 조율은 전혀 이뤄지지 않은 것으로 보고되었다.

이러한 연구결과에서 볼 때 미소금융 정책에 대한 재편이 거론되고 있는 현 시점에서, 앞으로는 정책결정자의 일방적인 주도가 아니라 전문가, 수행기관이 함께 참여하는 합리적인 의사결정 과정속에서 정책 개선활동이 이어지길 기대하는 바이다.

한편 기존 선행연구들이 주로 마이크로크레딧의 제도발전을 위한 제언 위주의 정책연구가 대부분이었다면, 본 논문은 마이크로크레딧에 관한 국내 정책환경을 기반으로 다양한 정책지형을 분석하는 등 연구주체의 새로운 지평을 열었다는 점에서 의의가 있다. 앞으로도 미소금융정책 이후의 마이크로크레딧, 특히 미소금융정책의 시행에 따른 마이크로크레딧 사업의 영향이나 복지적 관점의 접근과 금융적 관점의 접근에 대한 효과성 분석 등 다양한 주체의 연구가 진행될 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- [1] L. J. Servon, *Bootstrap capital: Microenterprises and the American Poor*, Brookings Institution Press, 1999.
- [2] CGAP, "Finance for the poor", Focus Note, 2005.
- [3] 김성현, "국제금융기구와 빈곤축소프로그램", 경제와사회, 제80권, pp.275-314, 2008.
- [4] UNDP, Human Development Report, United Nations Development Programme, 2005.
- [5] 2009년 9월 17일자 금융위원회 보도자료.
- [6] W. N. Dunn, 남공근외 공역, *정책분석론*, 법문사, 2005.
- [7] 양승일, 한중희, "정책대상조직에 의한 교육복지 정책의 변동분석-노무현정부의 사학정책을 중심으로", 한국조직학회보, 제5권, 제1호, pp.1-26, 2008.
- [8] 주재현, *정책과정론*, 대영문화사, 2008.
- [9] C. Hood, *Explaining Economic Policy Reversals*, The Open University Press, 1994.
- [10] 주재현, "환경보전법 제정 원인에 관한 연구", 한국행정학보, 제33권, 제1호, pp.295-310, 1999.
- [11] J. Joo, "Explaining Social Policy Adoption in South Korea: the Cases of the Medical Insurance Law and the Minimum Wage Law," J. of Social Policy, Vol.28, No.3, pp.387-412, 1999.
- [12] O. Bayulgen, "Muhammad Yunus, Grameen Bank and the Nobel Peace Prize: What Political Science Can Contribute to and Learn From the Study of Microcredit," International Studies Review, Vol.10, pp.525-547, 2008.
- [13] 권순애, 김교정, "사회서비스 시장화에 따른 비영리 사회복지조직의 시장지향성과 조직성과 관계 연구", 한국콘텐츠학회논문지, 제12권, 제5호, pp.227-242, 2012.
- [14] M. Mendell, "Karl Polanyi and the Instituted Process of Economic Democratisation," in M. Harvey, S. Randles and R. Ramlogan, *Karl Polanyi: New Perspectives on the Place of the Economy in Society*, Manchester University Press, 2007.
- [15] J. E. Stiglitz, The Role of the State in Financial Market, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, The World Bank, 1993.
- [16] C. Gonzales-Vega, "The New Development Finance," Economics and Sociology Occasional Paper, No.2398, The Ohio State University, 1997.
- [17] World Bank, The World Development Report,

- The World Bank, 1989.
- [18] R. L. Meyer and G. Nagarajan, *Rural Financial Markets in Asia: Policies, Paradigms, and Performance*, Oxford University Press, 2001.
- [19] M. Schreiner, *A Framework for the Analysis of the Performance and Sustainability of Subsidized Microfinance Organizations with Application to Bancosol of Bolivia and Grameen Bank of Bangladesh*, Ohio State University, 1997.
- [20] J. Conning, "Outreach, sustainability and leverage in monitored and peer-monitored lending," *J. of Development Economics*, Vol.60, issue.1, pp.51-77, 1999.
- [21] D. Adams and J. D. Von Pischke, "Microenterprise credit programs: Deja vu," *World Development*, Vol.2, Issue10, pp.1463-1470, 1992.
- [22] A. G. Ayayi and M. Sene, "What drives microfinance institution's financial sustainability," *J. of Developing Area*, Vol.44, No.1, pp.303-342, 2010.
- [23] R. M. Buckley, "Microfinance In Industrial Countries: Lessons from the World Bank's Experience," in James H. Carr and Zhong Yi Tongm, *Replicating Microfinance in the United States*, Woodrow Wilson Center Press, 2002.
- [24] 조복현, "금융과 경제적 형평: 저소득층과 지역 경제의 발전을 위한 소액금융의 역할", *지역사회 연구*, 제8권, 제10호, pp.49-78, 2000.
- [25] 노대명, 정영순, 김수현, 이종수, 류만희, 송민아, *저소득층 창업지원모형에 관한 연구 - 각국의 사회연대은행을 중심으로 -*, 한국보건사회연구원, 2003.
- [26] 임원희, "마이크로크레딧 제도에 대한 개관과 한국의 도입 현황 및 정책제언", *사회복지정책*, 제25권, pp.309-331, 2006.
- [27] 이순호, "소액금융의 성공사례와 국내 은행의 진출 시 고려사항", *주간 금융 브리프*, 제16권, 제51호, pp.3-8, 2007.
- [28] 최홍관, "한국 마이크로크레딧의 현황과 과제", *시민사회와 NGO*, 제7권, 제1호, pp.127-174, 2009.
- [29] 류만희, "근로빈곤층의 자활과 소액창업지원사업", *한국사회복지학회 2005년 춘계학술대회*, 한국사회복지학회, pp.545-556, 2005.
- [30] 정희선, "영세기업을 위한 자금지원제도 개선에 관한 연구: 여성기업을 위한 마이크로크레딧 활용을 중심으로", *중소기업연구*, 제28권, 제4호, pp.187-213, 2006.
- [31] 김정원, "사회적 배제 완화의 측면에서 바라본 마이크로크레딧의 활동", *민주주의와 인권*, 제7권, 제2호, pp.195-228, 2007.
- [32] 남재성, "출소자들의 경제적 어려움 해소와 자립 지원을 위한 Micro-Credit의 활성화 방안", *교정연구*, 제40호, pp.55-81, 2008.
- [33] 김남근, "미소금융사업의 문제와 과제 : 미소금융의 출범과정에서 드러난 문제와 극복 문제", *황해문화*, 제66호, pp.335-349, 2010.
- [34] 민세진, "미소금융 활성화 방안 모색", *서민금융 발전방향 정책 심포지엄*, 금융연구원·금융연구센터, 2012.

저 자 소 개

임 은 의(Eun-Eui Im)

정회원

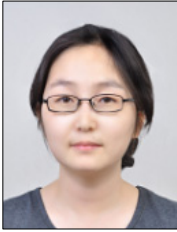


- 1992년 2월 : 고려대학교 신문방송학과(문학사)
- 2002년 2월 : 이화여자대학교 사회복지학과(문학석사)
- 2011년 2월 : 이화여자대학교 사회복지학과 박사 수료

<관심분야> : 마이크로크레딧, 사회적 기업, 비영리기관 행정

박 은 주(Eun-Joo Park)

정회원



- 1997년 8월 : 이화여자대학교 통계학과(이학사)
 - 2002년 2월 : 이화여자대학교 사회복지학과(문학사)
 - 2004년 2월 : 이화여자대학교 사회복지학과(문학석사)
 - 2012년 2월 : 이화여자대학교 사회복지전문대학원 (사회복지학박사)
- <관심분야> : 사회보험, 산재보험, 근로자복지, 마이크로크레딧