

미국 지역개발금융기관(CDFI)의 현황과 시사점 -지역 발전을 위한 사회적금융의 구축에 관한 함의를 중심으로-

양준호¹⁾
(인천대 경제학과 교수)

1. 들어가며

현재 미국이 직면한 다양한 사회문제 중에서 가장 심각한 것은 지역경제의 쇠퇴와 커뮤니티의 붕괴로 인한 도시의 급속한 빈곤화 현상이다. 이념적 성향의 차이를 막론하고, 미국의 지역 또는 도시에 관한 연구자들은 이러한 현상을 ‘도시의 위기’ 또는 ‘위기의 도시’로 표현되는 미국의 지역사회 피폐화 또는 붕괴 경향을 초래하는 가장 직접적인 원인으로 규정하고 있다. 주지하다시피, 미국의 주요 도시에는 도심부는 물론 그 근교에까지 빈곤 지역이 급속히 확대되고 있는데, 많은 논자가 이러한 현상의 원인을 1980년대 이후 미국 도시정책의 기초가 케인즈주의에서 신자유주의로 이행한 것에서 찾고 있다. 미국 도시정책에서 금융 지원이 보조금을 활용한 직접적인 지원에서 시장을 활용하는 간접적인 지원 형태로 바뀌면서 도시의 소득불평등이 심화되어 온 것을 고려할 때, 도시 빈곤문제와 신자유주의 간의 인과관계에 관한 이 지적은 매우 타당한 것이라 볼 수 있다.

그런데 신자유주의의 귀결로서 빈곤 문제가 심화되고 있는 각 도시의 재건을 위해 최근 미국에서는 ‘커뮤니티 금융(Community Finance)’으로 불리는 지역개발 금융이 적극적으로 활용되고 있음을 주목할 필요가 있다. 이러한 지역개발 금융은 미국의 각 지역 또는 커뮤니티가 직면해 있는 다양한 사회문제를 해결하고자 하는 주체들의 자금수요에 적극적으로 대응하기 위해 작동되고 있는 이른바 ‘사회적 금융(Social Finance)’의 일환으로, 빈곤 문제 해결 등 지역 또는 커뮤니티의 사회혁신 및 경제재생을 실현하는데 기여하고자 하는 것을 목적으로 하고 있는 민간부문의 금융 중개조직인 ‘지역개발 금융기관(Community Development Financial Institution; 이하 CDFI)’에 의해 적극적으로 전개되고 있다. 즉 지역 또는 커뮤니티의 사회적, 경제적 활성화를 꾀하는 민간 금융 중개조직의 총칭인 CDFI는 미국의 지역개발 금융에 있어서 매우 중요한 역할을 수행하고 있다는 것이다.

여기서 주목해야 할 필요가 있는 것은, 이와 같은 CDFI가 일반 상업은행이 리스크가 높다는 이유로 기피해버리는 NGO, 사회적기업, 협동조합과 같은 이른바 ‘제3섹터(The Third Sector)’ 주체에 의한 지역사회 혁신을 위한 사업에 대해 지속적으로 대출을 해 줄 수 있었던 배경 또는 원인에 관한 문제이다. 이와 관련하여, 미국의 지역금융 지원을 위한 공적 시스템 또는 민간 시스템에 초점을 맞춰 논의되기도 하였으나, 이러한 논의들은 주로 미국 연방정부의 ‘지역재투자법’이 상정하고 있는 공적 측면의 정책 내용과 이 법의 틀 내에서 작동하고 있던 지역 시민사회의 은행 감시 등과 같은 민간 대응에 한정시켜 매우 부분적으로

1) 인천대학교 사회적경제연구센터 센터장, junho@inu.ac.kr

논의해온 것이 사실이다. 따라서 본고에서는, 미국의 지역개발 금융이 지속적으로 작동함으로써 빈곤 문제 해결 등 지역개발과 관련한 큰 성과를 내고 있는 배경과 관련하여, 공적 시스템 측면에 초점을 맞추어 보다 전 방위적인 제도 요인을 현장조사 내용을 토대로 개괄하고, 또 그 제도 간의 상보성(Complementarity)에 주목하여 논의하고자 한다. 이와 같은 개괄적 논의를 통해, 본고에서는 지역개발 금융과 관련하여 미국의 사례가 한국에 던져주는 시사점을 추출해내고, 또 '한국판 CDFI' 구축을 위한 정책적 또는 실천적 과제를 제시하고자 하는 것을 목적으로 설정하였다.

2. 미국의 지역개발금융

1) CDFI의 정의, 기능, 조건

'지역개발 금융기관(Community Development Financial Institutions; 이하 CDFI)'이란, 지역 또는 커뮤니티 개발을 주요 목적으로 하는 민간 금융 중개조직의 총칭이다. 이러한 CDFI는 미국의 지역금융을 고찰하는데 있어 간과해서는 안 되는 주체인데, 특히 이는 지역사회의 지역(커뮤니티) 개발금융과 지역(커뮤니티) 투자를 통해 지역에 있어서의 사회혁신에 크게 기여하며 금융에 대한 '사회적' 수요에 적극적으로 대응하고 있다는 점에서 그 역할은 매우 중요하며 또 그 위상은 지역사회의 지속가능성의 관점에서 볼 때 매우 높은 수준의 것으로 평가할 수 있다. 따라서 이와 같은 미국 CDFI의 커뮤니티 개발금융 및 커뮤니티 투자는 지역사회 혁신을 지역개발의 우선적 과제로 설정하고 있는 전 세계 도시 또는 지역의 관심을 모으고 있으며, 또한 지역의 '금융소외(Financial Exclusion)' 문제를 해결할 수 있는 대안적 금융의 정책수단으로서도 주목받고 있다.

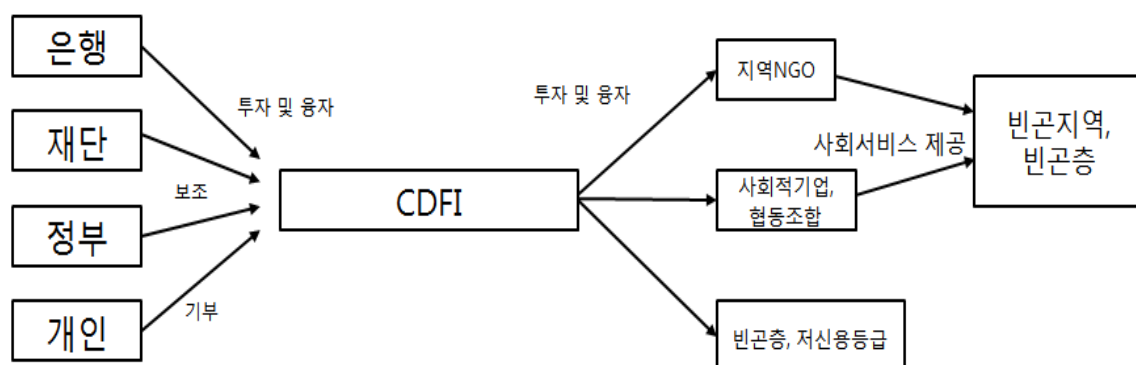
CDFI의 금융 중개 또는 자금 중개의 기능은 다음과 같이 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 정부, 은행, 재단, 개인 등의 다양한 형태의 자금공급자로부터 자금을 조달하는 기능이며, 둘째, 조달한 자금을 저소득층 또는 금융소외자, 그리고 빈곤 지역의 다양한 사회적 사업에 재투자하는, 즉 자금을 중개하는 기능이다. 이러한 지역개발을 위한 금융 중개 기능을 일반 금융시장에 맡겨버릴 경우, 수익률이 낮고 또 리스크가 큰 저소득층 또는 빈곤 지역에는 자금이 흘러들어가지 않아 그 귀결로서 빈곤화 현상은 향상되고 또 확대 재생산될 수밖에 없으며 나아가 빈곤 지역을 활성화하는 것은 불가능해지는, 이른바 '시장의 실패'에 직면하게 된다. 또 정부기관이 공적자금을 빈곤층 또는 빈곤 지역에 투입하고자 하더라도 정부기관이 전문성을 가지고 있지 않으면 대량의 부실채권만을 초래하는, 이른바 '정부에 실패'에 더해 공적자금 투입만으로는 지역 또는 커뮤니티 개발에 필요한 자금을 충분히 충당하지 못해 결국 민간자금 역시 공급받지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 된다. 이 때문에, CDFI와 같이 용자와 관련된 매우 높은 수준의 전문성을 가진 민간의 자금 중개조직이 자금공급자와 자금수요자 사이에 개재하게 되면, 위에서 언급한 두 측면의 '실패'를 막고 빈곤층 및 빈곤 지역에 충분한 자금을 흘러 지역개발을 추진하는 것이 가능해진다.

그러나 'CDFI'로 불리는 이 개념이 등장한 것은 그리 오래 전 일은 아니다. 클린턴 정권 하인 1994년 9월 23일에 '지역개발 은행 및 금융기관법'이 제정되면서 최초로 CDFI의 기능과 역할이 법률에 의해 제도화되었다. 이 법은 CDFI의 요건을 다음과 같은 다섯 가지로 언급하고 있다.

- 첫째, 지역 또는 커뮤니티의 개발을 주요 목적으로 하는 조직이어야 한다.
- 둘째, 투자대상 지역 또는 사람들에게 적극적으로 봉사할 수 있는 조직이어야 한다.
- 셋째, 지역개발 사업에 더해 주식 투자 또는 용자를 시행하는 조직이어야 한다.
- 넷째, 투자대상 지역의 주민 또는 여러 주체들에 대해 설명 책임을 지속적으로 다하는 조직이어야 한다.
- 다섯째, 민간조직이어야 한다.

이와 같은 미국의 ‘지역개발 은행 및 금융기관법’은 CDFI에 대한 투자 및 원조를 통해 지역 경제활성화와 지역개발을 촉진하기 위해, ‘CDFI 펀드(Community Development Financial Institution Fund)’로 불리는 연방정부 기관의 설립을 제안하여 당시 이 기관의 5년 예산으로 3.82억 불을 책정한 바 있다. CDFI 펀드의 역할은 1)각 지역의 CDFI에 대한 자금제공, 2)CDFI에 대한 교육훈련 및 경영지원, 그리고 3)CDFI 활동을 받쳐주는 민간 자금을 유통시킬 수 있는 시장을 형성시키는 것으로 정리할 수 있다²⁾. 이와 같이 미국에서의 ‘CDFI’의 개념은 지역 또는 커뮤니티 개발금융 정책의 일환으로 등장한 역사적 배경으로 인해, CDFI의 활동은 연방정부와의 깊은 연관성을 갖게 되었다.

<그림1>미국 CDFI의 자금조달과 금융 중개 흐름



2) CDFI의 유형, 그리고 그 공통성과 다양성

CDFI Data Project(2006)는 미국의 CDFI를 다음과 같이 네 가지 형태로 구분하고 있다.

첫째, 커뮤니티 개발 은행(Community Development Bank)이다. 커뮤니티 개발은행은 모든 주체가 영리기업의 형태를 보이고 있지만, 커뮤니티 개발을 목적으로 설립된 조직으로 지역 주민 및 이해관계자 그룹에서 이사를 모집하여 매우 강한 지역 대표성 또는 지역 착근성을 갖추고 있는 CDFI 기관이다. 지역 주민들로부터의 예금을 취급하고 있기 때문에 미국 정부의 금융당국에 의한 감독을 받고 있으며, 금융감독기관은 이 기관에 대해 건전한 은행영업을 강제적으로 요청하고 있으므로 여타 CDFI 기관의 업태에 비해 용자의 기준 및 리스크 관리가 엄격할 수밖에 없다. 따라서 커뮤니티 개발은행은 낮은 리스크로 대형 사회적기업 또는 사회적 협동조합과 같은 상대적으로 규모가 큰 대출수요자를 대상으로 투자 또는 용자

2) Mendez[1997]에서 인용.

를 하는 경향을 보이고 있다.

둘째, 커뮤니티 개발 신용협동조합(Credit Union for Community Development)이다. 커뮤니티 개발 신용협동조합은 금융소외자 즉 신용 및 담보 상의 문제로 금융기관에 정상적으로 접근할 수 없는 저소득층 또는 저신용등급자를 대상으로 대출을 제공하는 비영리조직이다. 저소득층 또는 금융소외자를 대상으로 하는 대출서비스에 특화하여 전국 크레딧 유니온 관리청(NCUA)의 영업 허가를 얻게 되면, 외부로부터 자금을 공급받을 수 있게 된다. 주로, 생활비, 대학 입학금, 자동차 및 주택의 수리 등과 같은 비일상적인 지출 비용과 취업활동, 직업훈련, 창업 등을 위한 비용 등에 초점을 맞춘 대출 서비스를 전개하고 있으며, 개인 수요자에 대한 소액 용자가 일반적이다.

셋째, 커뮤니티 개발 론펀드(Loan Fund for Community Development)이다. 이는 정부, 재단, 은행, 그리고 지역의 다양한 사회문제에 관심을 갖는 종교단체 및 개인 등으로부터 출자, 기부금, 저리융자의 형태로 자금을 조달하여 커뮤니티의 개발사업에 용자하는 조직이다. 예금을 취급하지 않는 비은행 기관인 관계로, 금융감독기관의 감독 대상에서 제외된다. 이와 같은 커뮤니티 개발 론펀드의 98%는 비영리조직으로 이사회는 강한 지역 대표성을 갖는 것이 일반적이다. 커뮤니티 개발 론펀드의 용자 대상 분야는 주로 영세기업, 소기업, 사회취약계층 임대주택(Affordable Housing), 커뮤니티 사업으로 구분되며, 각 론펀드는 대출의 용자대상을 위의 네 가지 중에서 특화하여 설정해온 것이 일반적이었으나, 최근에는 하나의 론펀드가 복수의 용자대상을 상대로 대출서비스를 제공하는 경향이 나타나고 있다.

넷째, 커뮤니티 개발 벤처캐피탈 펀드(Venture Capital for Community Development)이다. 위에서 살펴본 커뮤니티 개발 론펀드가 용자의 형태로 자금을 공급하고 있는데 반해, 커뮤니티 개발 벤처캐피탈 펀드는 자본투자의 형태로 특히 창업 직후의 기업에 자금을 공급하는 조직이다. 이와 같은 벤처캐피탈 펀드는 영리기업의 형태를 취하는 조직도 있거니와 비영리조직의 형태를 취하는 조직도 있으며, 또 지역대표성을 갖는 경우도 있고 또 그렇지 않은 경우도 있다. 경제발전이 뒤처지고 있는 지역의 활성화 및 저소득층의 고용확대를 목적으로 설정하여 일반적인 벤처 캐피탈이 투자하지 않는 소규모 기업, 비즈니스 모델, 그리고 입지조건의 기업에 대해 주로 투자하고 있다.

Mclenighan and Tholin(1997)은 지금까지 살펴본 네 가지 유형의 미국 CDFI는 이하와 같은 몇 가지 공통점을 가지고 있는 것을 지적하고 있다. 첫째, 이들은 경제발전의 기회를 제공하는 데 초점을 맞추고 있다. 즉 경제발전이 뒤처져 있는 지역 및 저소득층의 주민에 대해 장기적인 발전의 기회를 제공하고자 하는 것을 그 목적으로 설정하고 있다는 것이다. 둘째, 직업훈련 등과 같은 사회적 서비스를 제공하고 있다. 즉 자금수요자가 자금 및 자본을 유효하게 활용할 수 있도록, 직업훈련 등과 같은 서비스를 자금공급과 함께 제공하고 있다는 것이다. 셋째, 대출 또는 투자 대상 지역에 대한 성과이다. 즉 이들 미국의 CDFI는 해당 지역에 대한 자금 공급을 통해 지역의 환경 개선, 고용 창출, 주택 창출 등과 같은 커뮤니티의 발전 및 혁신에 크게 기여하고 있다는 것이다. 넷째, 빈곤 지역에 민간 자본이 대대적으로 유입될 수 있도록 하고 있다. 즉 민간 투자 또는 예금을 활용할 수 있는 지역 및 수요자의 폭을 보다 더 확대하는 데 기여하고 있다는 것이다. 다섯째, 금융업무 특히 자금수요자의 사업이 갖는 '사회성'에 관한 판단과 또 이를 토대로 하는 대출 대상의 선별에 관한 높은 수준의 전문성과 견실한 용자 실적으로 보이고 있다. 일반 금융기관은 진출하기 곤란한 니치 시장에서 전문성을 기반으로 하는 용자사업을 진행하고 있다는 것이다.

이와 같이 미국 CDFI의 사명과 목적, 그리고 주요 사업을 보면 다수의 공통점을 추출해낼

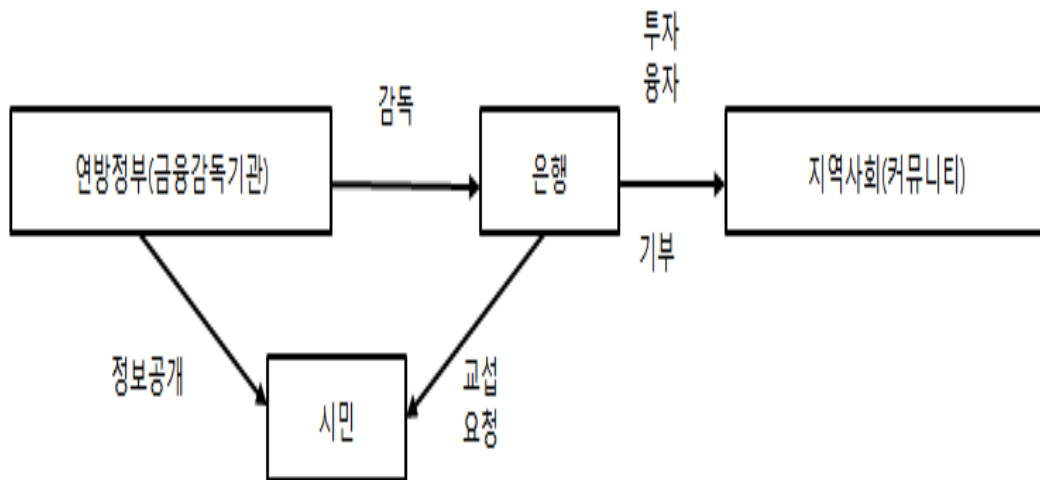
수 있으나, 한편, 각 CDFI는 서로 다른 지역적 맥락과 역사적 배경 하에서 생성되고 또 발전되어 왔기 때문에 그 다양성 역시 쉽게 확인할 수 있다. 특히, 위에서 소개한 네 가지 CDFI 유형 각각의 서브섹터가 상호 차별화의 중요한 단서로 작용한다. 각 서브섹터는 각각 서로 다른 맥락과 시대적 배경 하에서 생성되고 발전되어 온 것이기 때문에, 주요 고객층(자금공급의 대상) 역시 조금씩 다를 수밖에 없고 나아가 법 규제 및 정부의 감독기관 역시 조금씩 다르게 나타나고 있다. 전국조직 역시 CDFI의 각 서브 카테고리 단위로 결성되어 있다³⁾. 단, 최근에는 은행 형태가 론펀드 형태를 포괄하는 그룹 기업으로 설립되거나 서로 다른 유형의 CDFI 간의 합병 또는 통합이 이루어지면서, 서브 카테고리 간의 융합 현상이 서서히 나타나고 있다.

3. 미국의 지역개발금융 '정책'

1) 지역재투자법(CRA)

본고 2절에서 살펴본 미국의 지역개발금융 및 지역개발금융기관이 활성화되고 있는 배경으로서 미국의 지역개발금융정책을 살펴보는 것은 불가결하다. 이는 양자 간의 인과관계가 강하게 나타나고 있는데, 특히 본 절에서 검토하고자 하는 정책이 갖는 미국의 지역개발금융에 대한 규정성이 매우 크기 때문이다.

<그림2>CRA의 개요

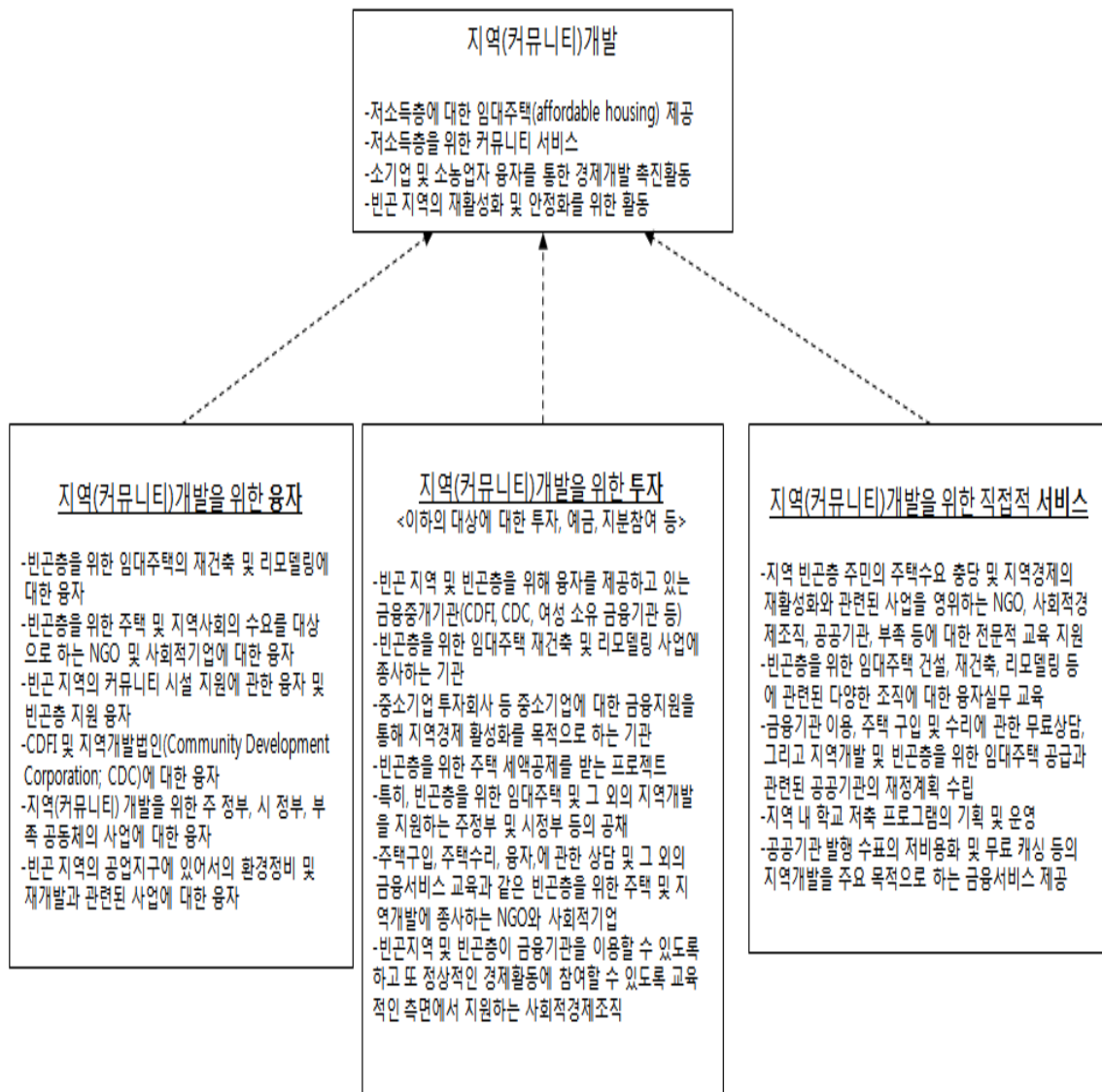


미국의 커뮤니티 개발 및 커뮤니티 개발금융을 받쳐주고 있는 가장 중요한 정책수단으로서 는 먼저 지역재투자법(Community Reinvestment Act of 1977; 이하 CRA)을 언급할 수 있 다. 단, CRA로 불리는 이 법률만으로 미국의 커뮤니티 개발 및 커뮤니티 개발금융에 관련

3) 미국의 CDFI에는 서브섹터 별로 현재 네 개의 전국조직이 결성되어 있다. 신용협동조합 형태의 경우, 커뮤니티 개발 신용협동조합 전국연합회(NFCDCU), 은행 형태의 경우, 전국 커뮤니티 투자 펀드(NCIF), 론펀드의 경우, 기회제공 금융 네트워크 (Opportunity Finance Network; OFN), 벤처캐피탈의 경우, 커뮤니티 개발 벤처캐피탈 연맹(CDVCA)로 각각 결성되어 있다.

된 하나의 정책체계가 완성된 것이 아니라, 민간의 금융기관에 대한 보조금 및 투자감면, 그리고 각 주정부 또는 시정부 등에 의한 다양한 형태의 개별적인 관련 정책들이 중층적으로 조합되어 미국의 지역개발금융 정책의 효과가 발휘되고 있음을 간과해서는 안 된다. 여기서는 복수의 관련 정책 중 그 핵심적 기반으로 위치 설정되고 있는 지역재투자법에 대해 살펴 보고자 한다.

<그림2>CRA에 의한 미국 대형은행의 지역재투자 활동



출처:NCRC(2007), CRA Manual에 의거하여 필자가 작성

미국의 지역재투자법은 일반 상업은행이 커뮤니티 특히 중저소득층을 중심으로 저신용등급자의 신용수요에 적극적으로 대응할 수 있도록 유도하는 것을 목적으로 하는 법이다. 이 법에 의거하여, 미국의 금융감독 당국은 대형 은행(총자산 10억 불 이상)을 대상으로 융자, 투자, 업무전개의 세 측면에 초점을 맞춘 정기적인 심사를 단행하여 이들 은행들의 순위를 책

정하고, 이 심사의 합격 기준 순위에 들지 못 하는 은행에 대해서는 매수, 통합, 지점 개설 등에 관한 각종 제한을 부과하기도 한다. 그러나 모든 은행이 매수 및 통합과 같은 경영활동을 일상적으로 수행하는 것이 아니며 또 빈번하게 지점을 개설하는 것도 아니기 때문에, 일상의 은행 업무의 관점에서 보면, CRA가 부과하는 제한 또는 벌칙은 그다지 치명적인 것이 아니다. 결국, CRA는 미국의 대형은행에 대한 제한 또는 벌칙을 부과함으로써, 은행으로 하여금 그들이 입지하고 있는 해당 지역에 우선적으로 또 적극적으로 융자하여 빈곤 지역의 경제 활성화 및 자립을 유도하는데 기여하게 하는, 즉 커뮤니티 개발금융을 강제하는 것을 목적으로는 하는 법률로 간주할 수 있다.

그런데, 이와 같은 CRA와 관련하여 주목해야 하는 것은 은행이 CRA를 준수하기 위한 기반 정비의 문제이다. 위에서 언급했듯이, CRA가 대형은행의 지역개발금융을 유도하기 위해 패널티를 부과하고 있음에도 불구하고, 실제로 미국 은행의 96%가 CRA를 준수하여 그 심사에 합격하고 있다. 이와 같이 CRA가 실효성을 갖는 중요한 요인 중 하나는 금융중개조직을 통해 커뮤니티 개발금융을 촉진하고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 즉 대형은행이 리스크를 회피할 수 있도록 하기 위해 CRA는 은행이 직접 지역의 저신용등급 자금수요자에게 대출하지 않고 은행에 있어 낮은 비용 및 리스크의 투자 대상인 CDFI를 중개기관으로 활용할 수 있게 하여 CRA의 실효성을 높이고 있다는 것이다. 또 CRA와 관련하여 미국의 금융감독 당국은 커뮤니티 개발금융의 수요에 관한 정보를 은행에 대해 적극적으로 제공함으로써, 은행 투자의 대상을 체계적으로 데이터베이스화하고 이들을 은행과 매칭시키는 등 상업은행에 대한 지원 역시 병행하고 있다. 결국 CRA는 제약 또는 벌칙과 같은 패널티뿐만 아니라 은행에 대한 적극적인 지원 역시 제공하고 있기 때문에, 미국 은행의 CRA에 대한 적극적인 참여를 유도해낼 수 있었던 점에 주목해야 할 필요가 있다.

2) CDFI 지원정책

다음은 지금까지 살펴 본 CDFI의 활동과 기능을 다양한 측면에서 지원하는 미국의 관련 정책을 네 가지 측면에서 검토하고자 한다. 즉 CDFI 프로그램, 은행보조금, 투자감세제도(NMTC), 그리고 주 정부에 의한 각종 지원제도에 초점을 맞춰 미국의 지역개발금융 정책을 개괄하고자 한다.

첫째, CDFI 프로그램(Programs for CDFI)을 통한 지역개발금융 정책이다. 이는 CDFI에 대한 직접투자 및 CDFI의 역량 강화를 목적으로 하는 보조금 지원 제도를 의미하는 것으로, CDFI에 대한 재정지원(Financial Assistance Awards; FA)과 경영지원(Technical Assistance Awards; TA)으로 구분할 수 있다⁴⁾. 먼저 재정지원은 연방정부(CDFI Fund)가 인증한 CDFI 기관을 대상으로 제공하는 자금지원 정책으로 이 자금은 각 CDFI가 수행하는 융자의 기초 자본으로 활용되고 있다⁵⁾. 이는 인증 CDFI의 수요에 의거하여 투자, 대부, 예금, 보조금의 형태로 자금을 지원하는 것이며, 이 제도에 의해 지원을 받은 인증 CDFI는 동일한 액수 및 형태의 민간 자금을 준비하여 빈곤 지역의 금융상품 및 금융 서비스에 대한 수요에 대응해야 할 필요가 있다. CDFI는 1건 당 200만 불까지 재정지원 신청을 할 수 있다. 즉 이 재정지원 정책은 인증 CDFI가 빈곤 지역에서 시행하고자 하는 금융서비스 제공 활동에 적극적으로 대응할 수 있도록 지원함으로써 민간자금이 CDFI에 대거 유입될 수 있도록 하는 것에

4) 여기서의 재정지원 및 경영지원은 '재정지원보조금제도' 및 '경영지원보조금제도'로 불리기도 한다.

5) 2009년에 59개 단체에 대해 총 9,000만 불을 자금 지원한 바 있다(1개 CDFI 단체 당 평균 152만 불).

그 목적이 있다. 이 재정지원은 CDFI 펀드의 보조금 중에서는 최대 규모이다.

경영지원은 이미 인증된 CDFI 및 CDFI 인증을 목표로 하고 있는 단체를 대상으로 최대 10만 불까지 자금을 제공하는 정책으로, CDFI의 경영 역량을 형성, 강화하기 위한 공적 보조금 제도로 볼 수 있다. 이는 CDFI 단체의 새로운 기자재 구입, 컨설턴트 수수료, 직원에 대한 교육(인재육성), 시장조사, 그리고 전략 및 계획의 수립 등과 같은 매우 폭넓은 경영활동에 대해 지원하고 있다⁶⁾.

<표1>CDFI펀드에 의한 재정지원과 경영지원의 신청 및 인가 건수(2012년도)

	재정지원(FA)				경영지원(TA)			
	신청 건수	신청 비율 (%)	인가 건수	인가 비율 (%)	신청 건수	신청 비율 (%)	인가 건수	인가 비율 (%)
론펀드	201	73.6	120	83.3	89	76.7	26	78.8
신용조합	44	16.1	15	10.4	24	20.7	7	21.2
벤처캐피털	6	2.2	3	2.1	2	1.7	0	0.0
은행	22	8.1	6	4.2	1	0.9	0	0.0
합계	273	100.0	144	100.0	116	100.0	33	100

출처: Community Development Financial Institutions Funds, FY 2012 Awards

<표2>CDFI펀드에 의한 재정지원과 경영지원의 신청액 및 인가액(2012년도)

	재정지원(FA)				경영지원(TA)			
	신청액	신청액 비율 (%)	인가액	인가 비율	신청액	신청액 비율 (%)	인가액	인가비율
론펀드	258,262	70.2	124,275	83.3	8,550	77.0	2,371	77.7
신용조합	59,026	16.1	13,773	9.2	2,295	20.7	679	22.3
벤처캐피털	10,000	2.7	3,861	2.6	200	1.8	0	0.0
은행	40,366	11.0	7,323	4.9	59	0.5	0	0.0
합계	367,654	100.0	149,232	100.0	11,104	100.0	3,050	100.0

출처: Community Development Financial Institutions Funds, FY 2012 Awards

둘째, 은행보조금(Banl Enterprose Awards; BEA) 제도를 통한 지역개발금융 정책이다. 커뮤니티 개발 및 경제발전 프로젝트에 융자하는 은행 및 저축금융기관 등의 금융기관을 지원하기 위한 보조금 지원 제도를 의미하는 것으로, 은행 등이 CDFI에 대한 투자 및 융자를 늘이거나 빈곤 지역 또는 쇠퇴 지역에 있어서의 주택 융자 및 소기업 융자 등을 제공했을

6) 2009년에 29개 단체에 대해 총 246만 불을 자금 지원한 바 있다(1개 CDFI 단체 당 평균 8.8만 불).

경우에 지급하는 보조금이다⁷⁾. 미국 예금보험공사에 의해 예금이 보증되어 있는 모든 예금 취급 금융기관이 신청할 수 있는 보조금이며, 이 보조금 지원을 받는 금융기관이 빈곤 지역의 인증 CDFI에 대해 자본투자, 대부, 예금, 경영지원 등을 제공하게 된다. 또 빈곤층 공공 임대주택 담보대출, 소기업 대상 대출, 빈곤층 주택수리비 대출, 상업용 부동산 대출, 교육 대출 등의 금융상품을 제공하며, 예금 등의 기타 금융서비스 역시 제공하게 된다.

셋째, 투자감면 제도(New Market Tax Credit, 이하 NMTC)를 통한 지역개발금융 정책이다. 이른바 ‘신시장 세액공제’ 제도로도 불리는 이 정책은 영리조직인 커뮤니티 개발단체 (Community Development Entities, 이하 CDE)가 CDE에 투자한 납세자자들에게 투자세액을 공제하여 연방소득세를 감면해줌으로써, CDE가 민간으로부터 투자 및 용자를 위한 자금을 대거 조달하여 이를 빈곤 지역개발 사업에 관련된 자금수요에 매칭될 수 있도록 하는 것이다. 연방정부의 CDFI 펀드는 CDE로부터의 신청에 의거하여 각 단체에 투자 감세액을 할당해주고, 또 할당을 받은 CDE는 그 후 5년 이내에 은행 및 재단 등으로부터 할당액 범위 내에서 투자를 유치하게 된다. 이런 경로를 거쳐 투자된 자금은 저소득 빈곤 지역의 제조업, 서비스업, 소매업, 주택, 보육시설, 대안 공립학교(Charter school) 등과 같은 영역의 혁신에 활용된다. CDE에 투자한 투자자는 7년간 누계 투자액의 39%에 해당하는 금액을 감면받게 된다⁸⁾. 여기서 중요한 것은 CDE는 영리조직이지 않으면 설립될 수 없게 되어 있는데, 이는 CDE에 의한 적격 빈곤 지역(커뮤니티) 투자의 투자수익성을 확보하기 위함이다.

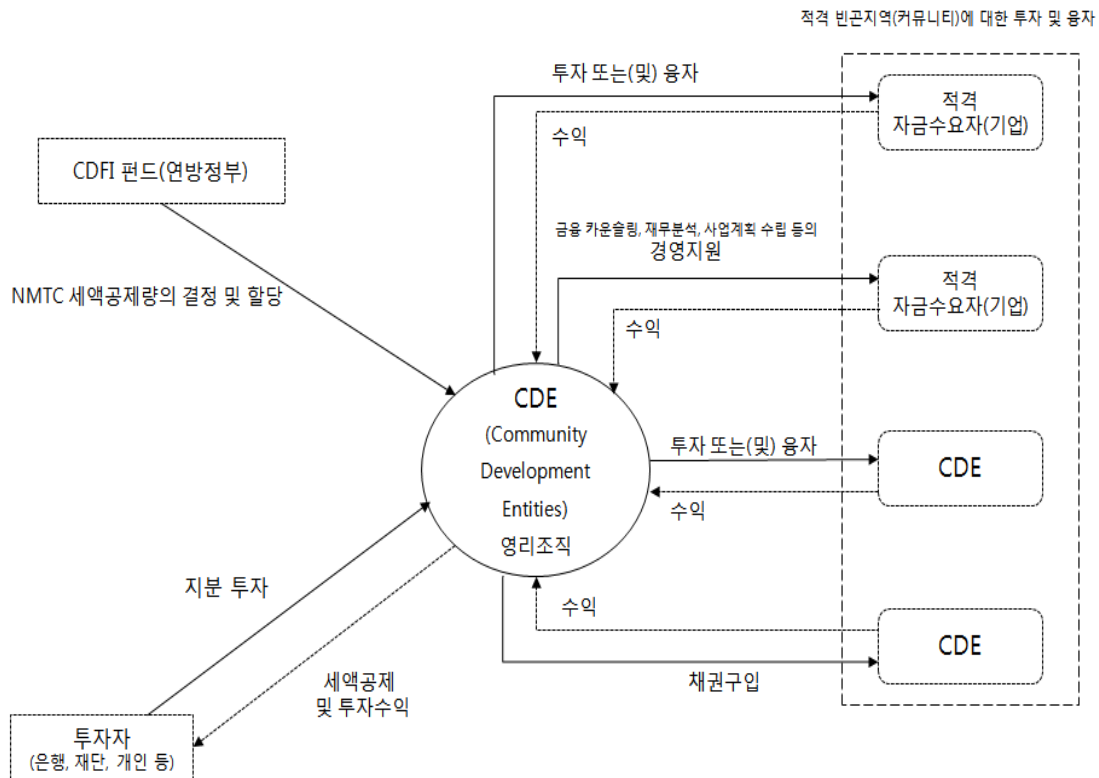
넷째, 지방 정부에 의한 지역개발금융 정책이다. 미국의 경우, 연방정부뿐만 아니라 주 정부 및 시 정부 역시 독자적인 커뮤니티 개발정책을 해당 지역의 CDFI와 적극적으로 연계시켜, CDFI에 대한 지원을 통해 저소득층 또는 빈곤층이 다수 거주하고 있는 쇠퇴 지역의 경제활성화를 꾀하고 있다. 예를 들어, 펜실베이니아 주 정부는 지역사회 혁신을 목적으로 하는 CDFI에 보조금 또는 용자를 적극적으로 제공하고 있는데, 특히 최근에는 비행 및 폭력 등의 청년 범죄를 사전에 예방하고자 하는 지역의 다양한 시민활동이나 지역 혁신을 목적으로 하는 다양한 사회 활동에 자금을 제공하는 CDFI 및 NGO, 사회적기업 등에 대해서도 보조금을 지급하고 있다.

지금까지 살펴본 미국의 지역개발금융 지원 정책은 미국 내 소수민족 집단의 빈곤층을 주요 지원 대상으로 설정하여 이전부터 관련 정책을 기획 추진해왔으며, 또 CDFI의 투자 및 용자는 매우 다양한 영역의 사회적 사업을 대상으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 나아가 투자 감세뿐만 아니라 보조금 등과 같은 다양한 형태의 정책이 상호 조합되면서 그 효과를 극대화하고 있음을 알 수 있으며, 동시에 CDFI에 대해서는 용자를 위한 기초 자본뿐만 아니라 그 경영 역량을 강화할 수 있는 여러 활동에 대해서도 보조금을 제공하고 있음을 주목해야 할 필요가 있다.

<그림3> 투자감면제도(NMTC)의 메커니즘

7) 2008년도에 총 60개의 은행이 3.5억 불을 투자하여 보조금을 신청했는데, 이 중 52개 은행에 대해 2,010만 불의 보조금이 지급되었다(1개 은행 당 평균 38.7만 불)

8) 2001년에서 2008년까지의 누계 할당액은 210억 불이며, 글로벌 금융위기 직후인 2009년에는 50억 불이 할당된 바 있다.



4. 미국 지역개발 금융의 추이

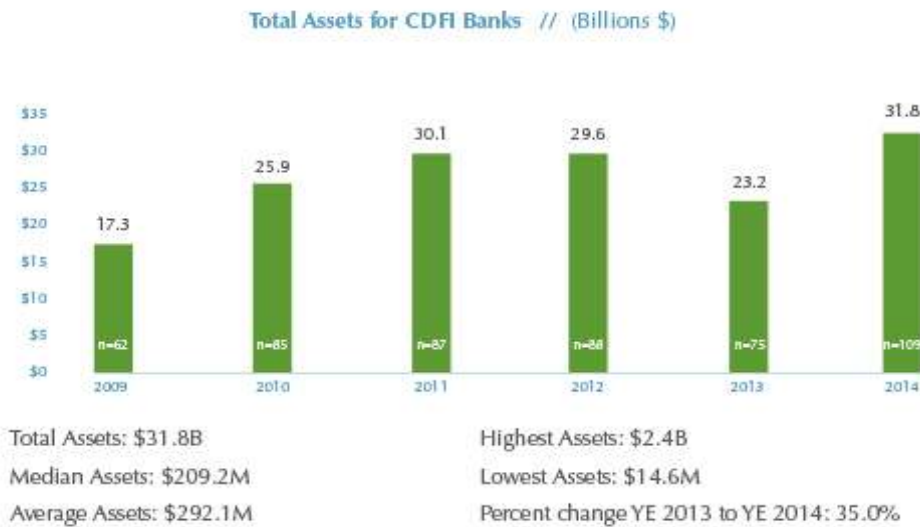
커뮤니티 개발금융기관인 CDFI는 위에서도 설명했듯이, 정부, 은행, 재단 등으로부터 조달한 자금을 커뮤니티의 다양한 사회문제를 해결하고자 하는 NGO, 사회적기업, 사회적 협동조합, 결사체(association), 그리고 신용등급 및 담보 소유의 측면에서 지역금융시장으로부터 배제되어 있는 영세기업 등에 융자함으로써, 커뮤니티 개발 또는 커뮤니티 혁신을 유도하는데 그 목적과 의의를 찾을 수 있다. 미국의 CDFI는 CDFI Data Project(2007)에 의하면, 미국 전체에서 1,235 단체가 활동하고 있는데, 이 중 CDFI로서의 법적 기준을 충족하여 미국 연방정부로부터 인가된 이른바 ‘인증 CDFI(Certified CDFI)’는 2010년 1월 초 기준으로 볼 때 834개 기관에 달하고 있다. 또 ‘인증 CDFI’ 중에서 보조금을 신청한 기관은 135개이며 이들 중 보조금을 최종적으로 지원받은 기관은 49개에 이르고 있다. CDFI의 융자총액은 전체 110억 불, 자산총액은 160억 불에 이르고 있다⁹⁾. 또 위에서도 언급하였듯이, CDFI의 법인격은 매우 다양한 형태로 나타나고 있는데, CDFI는 법인 형태 별로 그 자산총액 규모의 다양성이 현저하게 나타나고 있다. CDFI 자산총액의 1개 조직 당 700만 불(2007년 기준 중간치)에 달하고 있는데, 은행 형태의 경우, 1억 4,200만 불, 론 펀드 형태의 경우, 800만 불, 신용협동조합 형태의 경우, 300만 불 수준으로 자산 규모의 차이가 매우 현저하게 나타나고 있다. 은행 형태는 주로 예금으로, 론 펀드 형태는 은행 등으로부터의 차입금, 신용협동조합 형태는 조합원으로부터의 출자금으로 자금을 조달하고 있어, CDFI의 각 조직형태 별로 그

9) CDFI Data Project[2007]에 의하면, 2003년에서 2007년 사이의 미국 CDFI의 자산 및 융자총액의 연 복리 성장률은 10% 및 12%로 나타나고 있다.

자금조달 경로 역시 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

미국 CDFI의 자산 및 융자총액에 관한 2007년 이후의 시계열 통계는 공개되고 있지 않아, 이하에서는 최신 데이터베이스를 공개하고 있는 CDFI 은행(Bank)의 각종 시계열 통계를 그림을 통해 소개하고자 한다.

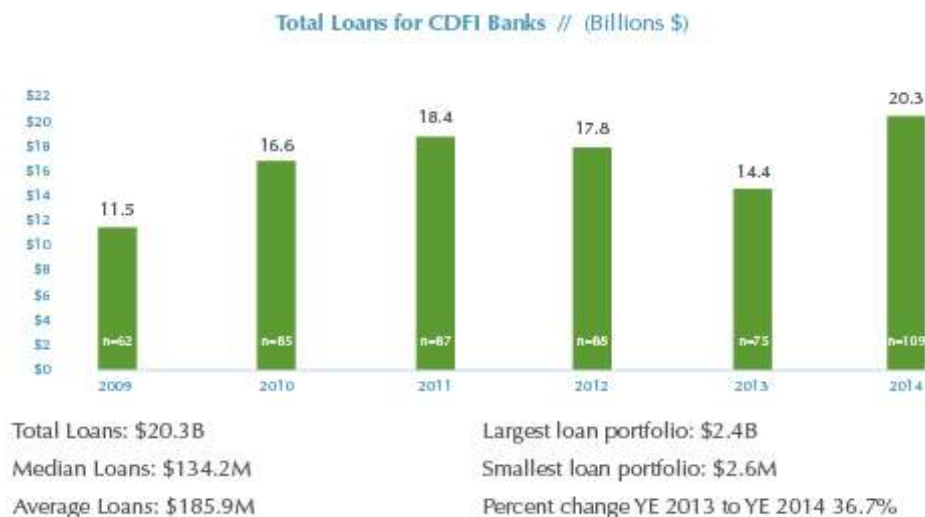
<그림4>미국 지역개발 은행(Community Development Bank)의 총자산 추이



© 2015 National Community Investment Fund
Financial Data as of 12/31/2014 from SNL.com

출처: <http://www.ncif.org/inform/publications-and-research/state-cdfi-banking-industry>

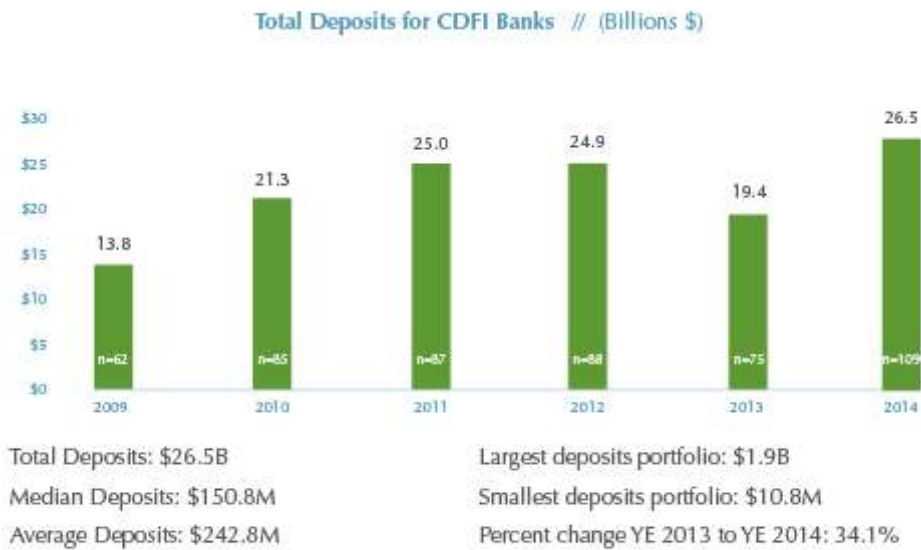
<그림5>미국 지역개발 은행(Community Development Bank)의 총대출 추이



© 2015 National Community Investment Fund
Financial Data as of 12/31/2014 from SNL.com

출처: <http://www.ncif.org/inform/publications-and-research/state-cdfi-banking-industry>

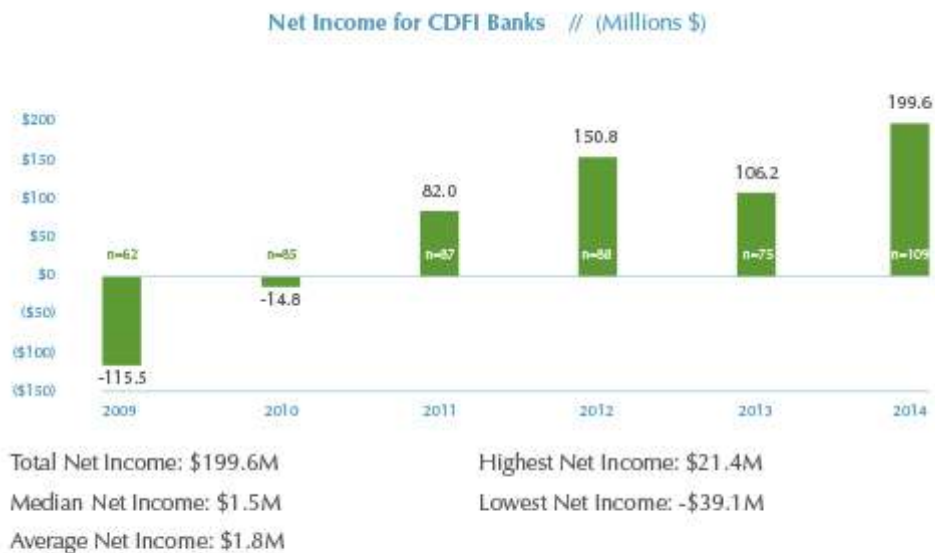
<그림6>미국 지역개발 은행(Community Development Bank)의 총예금 추이



© 2015 National Community Investment Fund
Financial Data as of 12/31/2014 from SNL.com

출처: <http://www.ncif.org/inform/publications-and-research/state-cdfi-banking-industry>

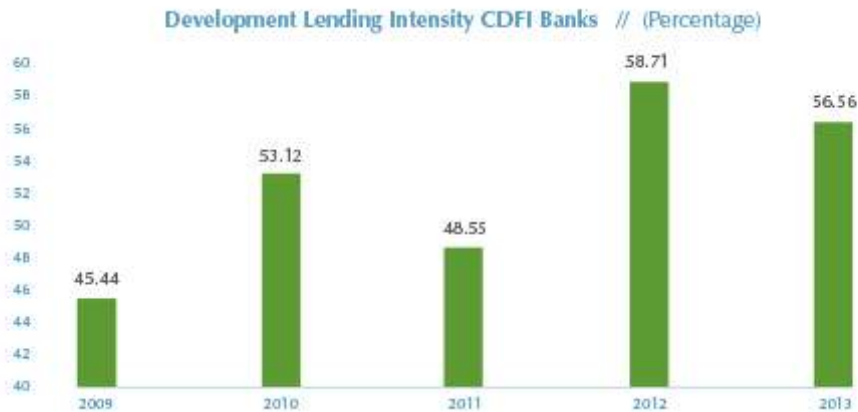
<그림6>미국 지역개발 은행(Community Development Bank)의 순이익 추이



© 2015 National Community Investment Fund
Financial Data as of 12/31/2014 from SNL.com

출처: <http://www.ncif.org/inform/publications-and-research/state-cdfi-banking-industry>

<그림7>미국 지역개발 은행(Community Development Bank)의 지역개발 목적 용자 집중도

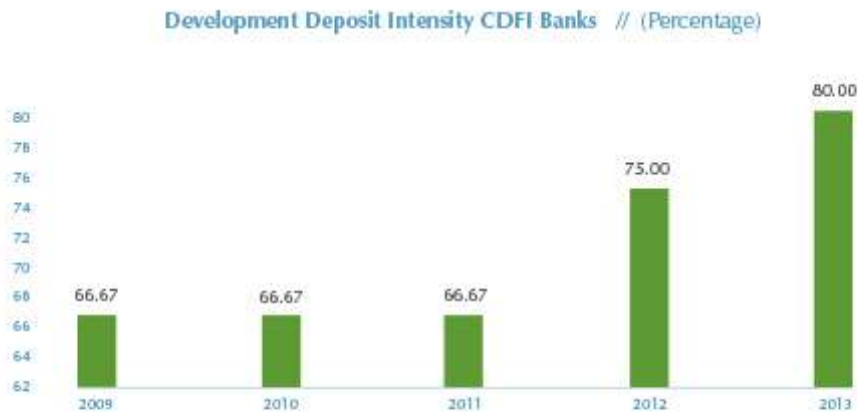


The median CDFI Bank had a DLI-HMDA score of 56.56% in 2013, meaning that more than half of its HMDA-reported lending occurs within low- and moderate-income communities.

© 2015 National Community Investment Fund

출처: <http://www.ncif.org/inform/publications-and-research/state-cdfi-banking-industry>

<그림7>미국 지역개발 은행(Community Development Bank)의 지역개발 목적 예금 집중도



The median Development Deposit Intensity (DDI) for the CDFI Banking Industry was 80.00% in 2013. This means that the median CDFI Bank locates 80.00%, or four out of five, of its branches in low- and moderate-income communities.

© 2015 National Community Investment Fund

출처: <http://www.ncif.org/inform/publications-and-research/state-cdfi-banking-industry>

5. 결론을 대신하여

:한국에의 정책적 함의

1)지역개발 금융의 대상 설정 문제

여기서는 본고에서 살펴본 미국의 CDFI와 같은 지역개발 금융을 우리나라에 구축하기 위해서는 그 대상 설정의 문제가 매우 중요하다는 인식을 전제로 하여 어떠한 사회적 약자 및 지역을 위해 지역개발 금융 관련 제도를 설계해야 할 것인지에 관해 논의하고자 한다. 미국에서의 CDFI는 소수민족 집단이 직면하고 있는 이른바 ‘금융 배제(Financial Exclusion)’ 문제 및 빈곤층이 집중적으로 거주하고 있는 슬럼지구(Inner City) 문제를 그 배경으로 하고 있다. 특히, 미국의 CDFI 관련 정책은 히스패닉 등의 소수민족 빈곤층을 염두에 두고 설계된 것이라고 해도 과언이 아니다¹⁰⁾. 이와는 달리, 한국에서는 인종차별에 의거한 ‘금융 배제’ 문제 및 지역 황폐화 문제는 아직 발생하지 않고 있다. 즉 지역개발 금융과 관련된 미국과 우리나라 간의 사회적 또는 역사적 배경에는 현저한 차이가 존재하고 있다는 것이다. 그런데, 한국의 경우, 지역의 재래시장 등의 전통 상점가의 쇠퇴, 농산촌 지역 및 중산간 지역의 고령화로 인한 지속가능성의 결여, 기초생활수급자 및 노숙자 증대 문제 등 지역경제 일반의 쇠퇴로 인한 빈곤 문제와 지역사회 혁신을 목적으로 하는 사회적경제조직의 자금수요가 증대되고 있는 반면에 이들에 대한 제도화된 자금공급이 이루어지지 않고 있는 이른바 사회적금융(Social Finance)의 문제가 제기되고 있기 때문에, 우리나라의 지역개발 금융 및 관련 정책은 이와 같은 지역사회의 문제에 초점을 맞춰 논의되어야 할 필요가 있다. 우리나라 일각에서는 미국의 CDFI를 적극적으로 인식한 정책은 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있으나 개괄적인 수준에서 사회적 금융의 필요성을 제기하는 논의가 최근 대두되고 있다. 그러한 의미에서, 향후 CDFI 또는 지역사회를 거점으로 하는 사회적금융을 논의하는데 있어 어떠한 사회적 약자 또는 지역을 위해 관련 제도가 설계되어야 하는지를 보다 심층적으로 논의해야 할 필요가 있으며 또 그와 관련된 공통 인식을 시급히 확보하는 것이 중요하다.

2)지역개발 금융 정책의 패키지화

일반적으로 지역개발 금융의 특징은 리스크는 크고 수익은 적을 수 밖에 없다는 점에서 찾을 수 있다. 따라서 쇠퇴된 지역을 활성화하고 또 해당 지역의 다양한 문제를 해결하고자 하는 각종 프로젝트에 대해 투자하고 융자하는 지역개발 금융은 시장원리만으로는 작동될 수 없다. 따라서 지역개발 금융이 민간 주체에 의해 기획되고 또 실행된다 하더라도 공적기관의 관련 정책을 통해 지역개발 금융을 보다 활성화하고 적극적으로 지원하여 지역개발 금융이 갖는 본질적 한계를 극복하고 또 그 실효성을 제고하는데 초점을 맞춰야 할 필요가 있다. 미국의 지역개발 금융 정책의 사례에서도 파악할 수 있었듯이, 지역개발 금융과 관련된 정책 지원은 단선적인 형태로 이루어져서는 안 된다. 미국의 지역개발 금융이 CRA의 은행

10) 미국 필라델피아 최대 커뮤니티 펀드 Bread & Roses의 Casey Cook 대표와의 인터뷰(2014년 11월 7일) 내용에 의거하였다.

에 대한 패널티만으로 활성화되고 있는 것이 아님을 주목해야 한다. 지역개발 금융정책과 관련하여 미국의 대형은행에 대해서는 CRA를 통해 감시, 패널티 등 ‘채찍’을 부과하기도 하지만 NMTC에 의거한 보조금 지급 또는 감세 조치를 취하는 동시에 은행과 자금수요자 사이에 CDFI를 중개기관으로 개재시킴으로써 은행은 투자 및 용자에 관한 면밀한 정보를 입수하고 또 유망한 투자 대상을 쉽게 확보하게 하는 등 ‘당근’을 제공함으로써, 은행의 경제적 인센티브를 부여하고 또 은행의 비용과 리스크를 줄이는데 기여를 하고 있는 점을 주목하지 않으면 안 된다. 즉 관련된 일개 정책만으로는 한정적인 효과밖에 기대할 수 없다. 다양한 측면과 요소를 지닌 정책을 조합하여 정책 간 상보성 또는 보완성(Complementarity)을 고려한 패키지를 통해 지역개발 금융 정책 간 상승효과를 극대화해야 할 필요가 있다.

3) 지속가능한 수익사업 모델의 창출

미국의 CDFI는 빈곤 지역에서 제조업, 서비스업, 소매업, 주택, 보육시설, 대안 공립학교 등과 같은 매우 다양한 자금수요자 영역을 대상으로 투자 및 용자를 실행하고 있음을 알 수 있었다. 그런데 중요한 것은 이와 같은 다양한 영역의 투자 및 용자의 대상은 CDFI의 금융지원뿐만 아니라 주 정부 등의 지방자치단체의 인증 및 보조금 지급 등의 지원을 통해 그 수익사업의 지속가능성을 강화하고 있다는 점에 있다. 즉 이와 같은 주 정부 등의 공적기관에 의한 자금수요자 조직에 대한 지원은 CDFI가 보다 안정적으로 용자 대상으로 확보할 수 있도록 하는데 기여하고 있으며 결국 CDFI 역시 자금수요자를 상대로 보다 안정적으로 금리 수익을 얻을 수 있게 되면서 그 지속가능성 역시 높일 수 있다.

4) 금융 중개조직의 육성 및 지원

본고에서 검토한 미국의 CDFI는 전형적인 금융중개조직이다. 즉 미국의 CDFI는 <그림1>에서 살펴보았듯이, 은행, 재단, 정부, 개인으로부터의 투자, 용자, 보조금 지급, 기부 등을 통해 자금을 조달하여 이를 지역사회의 다양한 문제를 해결하고자 하는 NGO 및 사회적기업 등의 사회적경제조직 등에 투자 및 용자를 통해 결국 이 자금이 빈곤 지역과 빈곤층에게 흘러들어갈 수 있도록 자금을 중개하는 금융중개조직이다. 따라서 이와 같은 금융중개조직은 미국의 지역개발 금융에 있어서 핵심적인 역할과 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다. 또 이와 같은 미국의 금융중개조직의 다수는 지역 착근적 활동을 위해 지역사회에서의 대표성을 갖는 시민사회 차원의 조직이다. 지역개발 금융에 있어서는, 단순히 자금을 대출해주는 것뿐만 아니라 용자 대상의 발굴 또는 선별, 개발 및 교육 활동, 자금을 필요로 하는 NGO, 사회적기업, 그리고 영세기업에 대한 경영 측면에서의 보다 유효한 지도, 조언, 모니터링 등의 서비스를 제공해야 할 필요가 있다. 이와 같은 다양한 형태의 경영지원이 유효하게 이루어지게 되면, 용자 대상의 사업이 성공할 수 있는 확률은 높아지며 나아가 결국 금융중개조직 자체의 경영 건전성 및 안정성 역시 강화될 수 있다. 그러나 이와 같은 금융중개조직의 용자 대상에 대한 경영지원 활동에는 적지 않은 비용이 소요된다. 또 금융중개조직 근무자는 지역사회의 실정을 잘 파악하고 또 용자 대상이 기획하고 있는 사회적 사업을 정상화시켜 낼 수 있도록 하는 높은 수준의 전문성을 전제로 해야 한다. 그리고 금융중개조직은 대출금리를 높게 책정할 수 없어 금리수익이 적기 때문에 수익 측면에서 본 경영의 지속가능성이 높다고 볼 수 없으며, 또 조직 자체 및 근무자의 역량 강화에 투자할 수 있는 자원 역

시 충분하지 않은 실정에 놓여 있다. 이와 같은 금융중개조직의 본질적 과제 또는 한계와 관련하여, 미국에서는 CDFI의 경영을 지원하기 위한 보조금 제도 등, CDFI에 대한 매우 다양한 지원정책을 정비하고 또 이를 적극적으로 추진하고 있다. 그 결과, 높은 수준의 전문성을 가진 상근 근무자를 고용하여 본질적으로 금리수익이 낮은 금융 중개조직의 약점을 상쇄할 수 있을 만큼 성공적인 지역개발 금융을 수행하고 있다.

참고문헌

CDFI Coalition <http://cdfi.org/>

CDFI Data Project[2006] *Providing Capital building Communities Creating Impact, Fiscal Year 2006 Sixth Edition*

CDFI Data Project[2007] *Providing Capital building Communities Creating Impact, Fiscal Year 2007 Seventh Edition*

Community Development Financial Institutions Fund[2007] *Three Year Trend Analysis of Community Investment Impact System Institutional Level Report Data FY 2003-2005*

Community Development Financial Institutions Fund[2012] *CDFI Program Awards, FY 2012 Awards*

Kroszner, Randall[2009] *The community Reinvestment Act and the Recent Mortgage Crisis*, Person Education, Inc.

Mclenighan, Valjean and Kathryn Tholin [1997] *Partners in Community Building: Mainstream and Community Development Financial Institutions*, Woodstock Institute.

Mendez, Fred[1997] *Community Development Financial Institutions: A Primer, Community Investment*, Vol.9, No.2, Spring

NCRA[2007] *CRA Manual*(http://www.ncrc.org/images/stories/pdf/cra_manual)