

사회적경제를 위한 사회적금융의 현황과 과제: 한국의 지방자치단체 기금 사례

장지연¹⁾, 장승권²⁾

국문요약

사회적경제의 지역 밀착성을 높이고, 앞으로 발생할 위기 상황에 대한 지역사회 차원의 대응력을 갖추기 위해서는 사회적금융을 지역기반으로 활성화하는 것이 필요하다. 지방자치단체(지자체)의 기금은 이러한 요구에 대응하는 유용한 정책 수단이 될 수 있다. 본 연구의 목적은 지자체의 사회적경제기금 운영현황을 진단하고 개선과제를 도출하는 것이다. 2022년 말 기준으로 14개 지자체에 사회적경제기금이 설치되어 있는데, 전체 규모는 2,015억 원에 이른다. 지자체 기금은 예산액 기준으로 90.3%를 용자·투자에 사용하고 있다. 지자체는 다양한 방식의 용자사업을 통해 금융기관에 대한 접근성을 높이기도 하고, 제도권 금융의 사각지대를 해소하거나, 자체적인 정책의제를 부각시키기도 한다. 공공의 자금은 생태계 조성을 목적으로 전략적으로 운용된다면 지역에 밀착된 사회적금융 관련 주체들의 역량을 강화하고, 제도권 금융 시스템을 변화시켜 사회적경제 조직과 사업의 금융 접근성을 높일 수 있다. 지자체기금이 이처럼 지역기반 사회적금융을 활성화하는 역할을 하기 위해서는 몇 가지 개선이 필요한데, 사업관리 및 수행체계 보강, 성과관리 체계 강화, 그리고 적정규모의 기금 형성 등이 그것이다. 이를 위해서는 기금운영 목적을 '사회적경제 자금공급 확대'에서, '지역 기반 사회적금융 생태계 조성'으로 재설정하는 것이 필요하고, 목적에 부합하는 성과관리 체계를 정립하는 것이 중요하다.

주요어: 사회적경제, 지방자치단체기금, 사회적금융, 생태계 조성

1) 재단법인 한국사회가치연대기금 기반조성그룹장 (jiyeon.jang@gmail.com)

2) 성공회대 경영학전공 및 일반대학원 협동조합경영학과 교수 (serijang@skhu.ac.kr)

Status and Challenges of the Social Finance for the Social Solidarity Economy : The case of Local Government Funds in Korea

Jang, Jiyeon³⁾, Jang, Seungkwon⁴⁾

Abstract

To enhance the locality of social solidarity economy and build community-level resilience for impending crisis, it is imperative to activate local-based social finance. Local governments' funds can serve as valuable policy tools to address these needs. The objective of this study is to diagnose the status of social economy funds within local governments and derive areas for improvement. As of August 2023, social economy funds are established and operational in 14 local governments, with a total volume of 201.5 billion KRW. Local government funds allocate 90.3% of the budgeted amount for lending and other uses. Local governments enhance accessibility to financial institutions through diverse loan programs, resolve blind spots in financial institutes, and highlight their own policy agendas. If public funds are strategically managed with the goal of ecosystem development, they can strengthen the capacity of socially oriented financial stakeholders at the local level and transform the formal and institutionalized finance system to enhance financial accessibility for social solidarity economy organizations and businesses. In order for local government funds to effectively activate local government-based social finance, several improvements are necessary, including bolstering business management and execution systems, strengthening performance management mechanisms, and establishing funds of appropriate sizes. To achieve this, it is important to redefine the fund's operational purpose from 'expanding the supply of social solidarity economy funds' to 'establishing a local government-based social finance ecosystem,' and to establish a performance management system that aligns with this purpose.

Key words: social solidarity economy, local government fund, social finance, ecosystem development

3) Program Director, Korea Social Value and Solidarity Foundation (jiyeon.jang@gmail.com)

4) Professor, Business Administration Major & Department of Management of Co-operatives, Graduate School, Sungkonghoe University (serijang@skhu.ac.kr)

I. 서론

사회적경제의 지역 밀착성을 높이고, 앞으로 발생할 위기 상황에 대한 지역사회 차원의 대응력을 갖추기 위해서는 사회적금융을 지역 기반으로 활성화하는 것이 필요하다. 지방자치단체(이하 지자체)의 기금은 이러한 요구에 대응하는 유용한 정책 수단이 될 수 있다. 지자체 사회적경제기금은 코로나19 위기가 진행되는 동안 사회적경제 조직이 처한 어려움을 포착해 기민하고 유연하게 대처한 자금이었다. 고용 유지를 지원하기 위해 만기를 연장하거나 심사 기준을 완화하고, 자금공급의 사각지대를 발굴해 추경을 통해 적극적으로 대처하였다.* 이는 기금운용에 있어 지역을 기반으로 이해관계자들이 의사결정에 참여하면서 함께 관리하는 구조를 가지고 있어 가능했던 것으로 보인다.

사회적경제 활성화를 위해 지자체가 기금을 설치해 운영하기 시작한 것은 2010년부터이다. 이 가운데 특히 기금을 활용해 사회적경제 조직에 대한 투·융자를 본격적으로 시작한 곳은 서울시이다. 서울시는 2012년 별도 조례를 제정해 500억 원 규모의 기금을 설치했고, 사회적경제 지원역량을 갖춘 민간기관을 통해 자금을 공급했다. 사회적경제기금은 다른 사회적경제 활성화 정책과 함께 여러 지자체로 확산되어 2023년 8월말 현재 14개 지자체에 사회적경제 관련 기금이 설치되어 있다.

기금을 설치하는 관행은 확산되었지만, 기금 규모는 지역마다 편차가 커서 서울시, 경기도, 화성시를 제외하고는 20~30억 원 규모에 그친다. 상대적으로 기금 규모가 큰 서울, 경기, 화성의 경우에도 사업의 내용과 방식이 달라 검증된 모델로 수렴되지 않은 채 운영되고 있다.

이런 가운데 서울시는 2022년 기금운용의 문제점에 대한 자체 감사보고서를 내고 운영 방식 변화를 시도하다가, 2023년 3월 사회투자기금을 중소기업육성기금으로 통폐합하였다. 이렇게 되더라도 별도 계정으로 운영되기 때문에 이전과 크게 달라지지 않는다는 것이 시의 설명이지만, 중소기업육성기금 관리체계 안으로 편입되면서 앞으로 기금운용 방식에 있어 새로운 시도는 쉽지 않아 보인다. 서울시와 달리 경기도와 화성시의 경우 조성된 기금을 충분히 활용하지 못하는 문제를 안고 있다. 경기도는 매년 계획한 사업이 제대로 실행되지 않는 시행착오를 겪어 왔고, 화성시는 기금 규모에 비해 상대적으로 사용액

* 서울시 보도자료, “서울시, 코로나19 피해 사회적경제기업에 최저 0.5% 특별융자”, 2020. 4. 2

경기도 보도자료, “도, 코로나19로 위기에 빠진 사회적경제기업에 긴급 수혈 …제1차 추가경정예산에 100억 원 편성”, 2020. 3. 25.

이 적어 활용성이 떨어진다는 지적을 받는다.

본 연구의 목적은 사회적금융 활성화 관점에서 지자체 사회적경제기금의 운영현황을 진단하고 개선과제를 도출하는 것이다. 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 지자체 사회적경제기금은 어떤 목적으로 얼마나 설치되어 있고, 매년 집행되는 사업예산 규모와 변화 추이는 어떻게 되나? 둘째, 지자체기금은 구체적으로 어떤 방식으로 운영되고 있나? 셋째, 운영상 발생하는 어려움과 이를 해결하기 위한 주요 개선과제는 무엇인가?

이를 위해 연도별 기금운영계획을 분석하였다. 지방자치단체는 매년 기금운영 계획을 수립해 의회 동의 절차를 거쳐 확정하고 그 내용을 홈페이지에 공개한다. 기금운영 계획에는 당해년도 계획뿐 아니라 과거 운영실적이 포함되어 있어 전반적인 운영현황을 파악하는데 유용하다. 모든 지자체가 같은 형식을 사용해 매년 일관되게 생산하는 자료이기 때문에 이를 기본으로 하고, 관련 조례, 사업 공고문, 언론 기사, 감사보고서 등 공개된 자료를 보조적으로 활용했다. 분석 대상은 광역 6개, 기초 8개 등 14개 지자체 사회적경제기금이고, 기간은 사회적경제기금이 운영되기 시작한 2011년부터 2023년까지이다.

II. 지자체기금과 사회적금융 활성화 정책

1. 사회적경제를 위한 사회적금융 활성화 정책

2009년에 발행된 사회적기업에 관한 OECD 보고서는 금융지원의 현황과 문제점을 다루었는데, 기존의 투자 틀이 사회적기업과 호환되지 않는 문제에 주목하며 사회적기업에 적합하고 실효성 있는 금융도구를 설계하기 위해서는 금융, 법률, 회계, 정책 커뮤니티가 새로운 현실에 문화적 적응을 할 필요가 있다고 지적했다. 또한, 사회적금융이 지속 가능해지려면 전통적인 자본시장과는 구별되는 통합적 접근을 채택해야 한다고 강조했다 (Mendell & Nogales, 2009).

국내에서도 사회적경제 자금공급 활성화에 관한 논의는 단순히 공공에 대한 자금공급 확대 요구를 넘어 사회적 투자자 개발, 제도권 금융 접근성 강화, 사회적 가치 평가체계 마련, 사회적경제 원리로 운영되는 금융기관 진흥 등 다양한 주체와 측면을 포괄해 이루어졌다. 지난 10년 국회와 정부의 사회적경제 금융지원 관련 입법활동과 정책시행은 이런 배경 속에 추진되었다.

국회에서는 2014년부터 11차례 「사회적경제 기본법」이 발의되었는데 법안마다 사회적경제 기업과 활동에 대한 금융지원 방안이 포함되어 있고, 일부 법안에서 이를 지칭하는

용도로 ‘사회적금융’이라는 용어를 사용했다.* 사회적경제 기본법 발의안은 저마다 사회적경제 기업에 대한 금융지원 방안을 포함하고 있는데, 사회적경제 원리에 적합한 금융제도 정비, 재원마련, 중개기관 육성, 민간투자 활성화 등이 그 내용이다.

정부는 2018년 사회적경제 기업에 대한 자금공급 활성화 방안을 「사회적금융 활성화 방안」이라는 이름으로 발표했다.** 활성화 방안에서는 한국의 사회적금융이 “정부·공공 재원을 중심으로 기존 중소기업·서민 정책금융 지원체계 내에서 수행 중”이라고 진단하며 ① 사회적금융 시장조성과 ② 사회적금융 공급확대를 동시에 추진하겠다고 밝혔다. 2021년 말, 금융위원회는 그간의 추진 내역을 평가하며, 정책 시행으로 사회적금융 공급액이 증가하였으나 공공부문 위주로 증가하였기 때문에 민간 참여를 활성화할 필요가 있다고 다시 한번 강조했다.***

사회적금융 활성화 정책은 자금공급 확대 측면에서는 성과를 거두었으나, 중개기관 육성이나 사회적 투자자 개발 등 시장조성 측면에서는 성과가 미미하여, 관련 생태계는 2018년 계획수립 당시 정부가 진단한 상태에서 질적으로 크게 달라지지 않았다고 할 수 있다. 중앙정부 사회적금융 활성화 정책은 비록 의도한 만큼 성과를 거두지는 못했지만, 시장조성이라는 목적을 가지고 출발했기 때문에 이에 근거해 정책의 효과성을 검토할 수 있었다. 이런 측면에서 현재 운영모델 정립에 어려움을 겪고 있는 지자체 사회적경제기금을 활성화하기 위해서는 기금의 운용 목적부터 살펴보아야 한다.

2. 지자체기금과 사회적금융 활성화

사회적경제 조직의 자금조달 문제 해결을 목적으로 가장 먼저 기금을 설치한 지자체는 서울시이다. 서울시는 2013년에 사회투자기금을 활용한 융자사업을 시작하면서 민간 중개기관이 시 기금을 다른 자원과 혼합해 현장에 공급하는 방식으로 사업을 설계했다. 이렇게 함으로써 민간자금을 적극적으로 활용할 수 있고, 결과적으로 현장에 공급되는 자금 규모를 키울 수 있다는 것이 명시적 이유였다(서울시b, 2022).

* 신계륜(‘14.10월), 윤호중(‘16.8월, ’20.7월), 강병원(‘19.3월, ’20.7월), 김영배(‘20.10월), 양경숙(‘20.11월), 장혜영(‘20.11월) 의원 대표 발의안에 사회적금융에 관한 내용이 포함되어 있다. (괄호안은 법률안을 발의한 시기)

** 관계부처 합동, 「사회적금융 활성화 방안」, 2018. 2. 8

*** 금융위원회, 「ESG 경영·투자 확산에 연계한 사회적금융 활성화 방안」, 2021. 12. 8.

서울시 「2021년 사회투자기금 운용 성과분석 보고서」 中 총평

○ 지방자치단체 최초의 사회적경제분야 지원 기금

- 일반 금융권 이용이 어려운 사회적경제기업 등을 지원하기 위해 2012년 설치된 '사회투자기금'은 시기금에 민간 사회적금융기관이 자체적으로 조성한 자금을 매칭하는 구조로 민과 관이 협력하여 기금을 조성·운영하고 있음

○ '21년도 사회투자기금 주요사업 추진실적

- (유자) 시와 민간이 총 19,200백만원을 마련하여 (市 16,000백만원, 민간 3,200백만원) 99개 사회적경제기업에 15,726백만원, 고용취약노동자 144명에 1,041백만원 유자

서울시는 민관 협력 방식 도매기금 조성과 민간 중개기관을 통한 사업체계 구축 역할을 민간기관에 위탁했다. 이 구조는 2012년에 영국에서 출범한 빅소사이어티캐피털의 사업구조에서 영향을 받은 것이다.* 서울시 사회투자기금 설치 이후 지자체 차원의 사회적경제 기금 설치가 활성화되었는데, 다른 지자체의 경우에도 사회적경제 기업의 자금조달 문제 해결이라는 목적이 기금 설치의 배경이 된 것은 동일하다.**

서울시 사회투자기금이 모델로 삼은 빅소사이어티캐피털(Big Society Capital, BSC)은 민관 협력을 통해 사회적 문제를 해결함으로써 공공부문의 예산 부족과 서비스 비효율성 문제에 대응하고자 2012년 설립되었다. 개별 조직에 직접 자금을 지원하는 방식이 아닌 중개기관(Social Investment Financial Intermediaries, SIFI)을 통해 지원하는 방식을 채택했고, 자금이 공급되는 과정에 은행, 투자자, 비영리 기금, CSR 자금, 기부금 등 다양한 민간 자원을 개발해 결합할 수 있는 구조를 중시했다. BSC는 10년 성과보고서를 통해, 영국정부의 사회투자시장 육성정책의 영향으로 BSC 설립연도인 2012년 8억 파운드였던 사회투자시장은 2022년 기준 64억 파운드로 성장했다고 밝혔다.***

사회투자 시장조성을 목적으로 운용되는 기금 BSC는 서울시 사회투자기금뿐 아니라 2018년 발표된 중앙정부의 사회적금융 활성화 방안에 포함된 '사회가치기금' 구상에도 영향을 미쳤다. 2019년 이후 설치된 지자체기금은 모두 지자체 직접 대출이 아닌 “중개기관을 통한 자금공급”이라는 사업구조를 채택하였다. 국내외의 사회적금융 활성화 정책이 중개기관을 중요시하는 이유는, 투자자 개발, 수요자 개발, 새로운 자금공급 방식 개발의

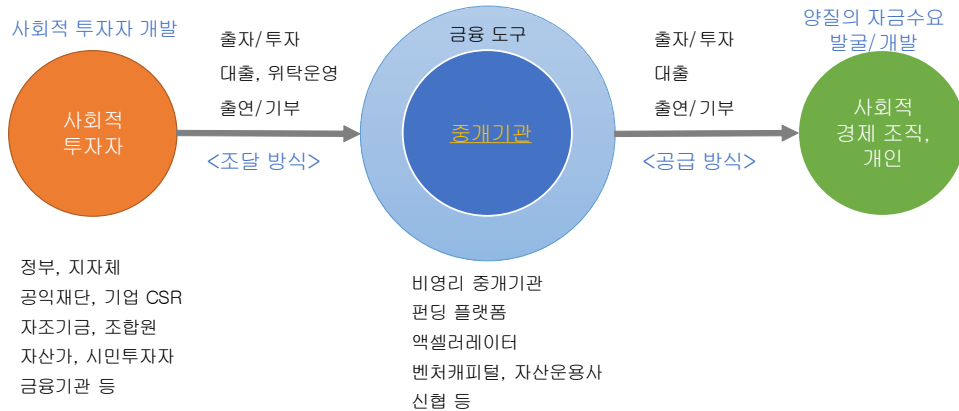
* 이종수 외 (2013), “사회적금융과 사회투자기금” 지상중계, 협동조합네트워크 (통권61호)

** 2010~2011년에 설치된 성남시와 완주군 기금은 원래 사회적기업 육성 조례에 근거해 사회적기업 육성기금으로 설치되었으나, 2015~2016년 사회적기업 육성 조례가 사회적경제 활성화 조례로 변경되면서 사회적경제 기금으로 명칭이 변경되었다. 2012년 이후 설치된 기금들이 유자사업 중심으로 운영된 것과 달리, 두 기금은 운용수의 범위 안에서 지원사업 위주로 운영되었다.

*** Big Society Capital(2022), Ten Years of Investing for Impact

핵심에 중개기관이 있다고 보았기 때문이다.

<그림 1> 사회적금융 생태계 구성 요소



3. 사회적금융 개념

국내에서 “사회적 금융”이라는 용어가 정책적으로 사용되기 시작한 것은 2010년대 들어서이고, 주로 사회적경제 활성화를 위한 금융지원 필요성을 논의하는 과정에서 사용되었다.*

2014년부터 국회에서 발의된 「사회적경제 기본법」에서는 사회적경제 조직과 활동을 위한 자금공급 체계를 지칭하는 말로 사회적금융이라는 용어가 사용되었는데, 뒤로 갈수록 사회적경제 조직에 국한되지 않고 사회적 가치 실현을 위한 활동까지 포괄하는 경향을 보인다.

중양정부의 「사회적금융 활성화 방안」에서는 사회적 금융을 “사회적 가치 창출을 목적으로 사회적경제 기업 등에 투자·융자·보증을 통해 자금을 지원하는 금융 활동”으로 정의하고, 넓은 의미의 사회적 금융은 “보조금, 자선행위도 포함하거나 사회적 가치를 넓게 적용하여 ESG 우수기업에 투자하는 사회책임투자까지 포괄”한다고 덧붙였다.

한국에서 ‘사회적금융’이라는 용어는 사회적경제 기업·활동을 위한 자금조달 체계와 밀

* 정부가 낸 보도자료와 정책자료 등을 모아 놓은 ‘대한민국 정책브리핑’ 사이트에서 제목에 “사회적 금융”이 들어간 자료를 검색하면 50건의 결과가 나오는데, “사회적”과 “금융”이라는 단어가 분리된 채 단순히 검색 결과에 포함된 경우를 제외하면 가장 오래된 자료는 「2013년 사회적금융 활성화를 위한 정책포럼」 개최를 알리는 고용노동부 보도자료이다(www.korea.kr, 2023. 8. 14 접속). 또한, 국립중앙도서관에서 운영하는 ‘POINT 정책정보포털’에서 제목에 “사회적 금융”이 들어간 정책 보고서를 검색하면 9건의 결과가 나오는데, 해당 어구가 정확히 들어간 자료 모두 2015년 이후에 만들어진 것들이다(policy.nl.go.kr, 2023.8.14. 접속).

접하게 연관되어 사용되기 시작했지만, 사회적 가치를 추구하는 주체에 대한 인식이 사회적경제 조직을 넘어 확장되는 과정에서 사회적금융도 ‘사회적경제’를 넘어 ‘사회적가치’와 보다 긴밀히 연결되어 인식되는 경향이 있다.

<표 14> 국회에서 발의된 사회적경제 기본법안에서 정의하는 사회적 금융

| 법률안 | ‘사회적 금융’의 정의 |
|---|--|
| 신계륜 의원 대표발의안 (‘14.10) 윤호중 의원 대표발의안 (‘16. 8) 강병원 의원 대표발의안 (‘19. 3) | 사회문제를 개선하고 사회적가치를 증진시키기 위해 사회적경제조직과 사회적경제 관련 사업에 투자·융자·보증 등을 통해 자금의 지속가능한 선순환을 추구하는 금융활동 |
| 김영배 의원 대표발의안 (‘20.10) | 사회문제를 개선하고 사회적 가치를 증진시키며 참여자의 경제적 역량을 높이기 위한 목적으로 자금의 지속가능한 선순환과 사회적 가치 창출을 추구하는 금융활동을 말하며, 사회적 경제 조직의 사업활동을 포함한 사회적 가치 실현을 위한 사업을 대상으로 수행되는 투자·융자·보증·출연, 보조금의 집행 등을 포함 |
| 장혜영 의원 대표발의안 (‘20.11) | 사회문제를 개선하고 사회적가치를 달성하기 위한 사회적경제조직에 대한 투자·융자·보증 등의 금융활동과 사회적경제조직 외의 법인·단체 등에 대한 사회적가치의 달성을 위한 금융활동 |

국내에서 사회적경제 조직에 대한 자금공급 관점을 넘어 사회적금융을 다룬 연구로 서봉만·서희원(2014), 이준호(2015) 등의 연구가 있다. 서봉만과 서희원은 금융소외를 극복하고자 하는 포용금융, 지역밀착형 금융, 그리고 금융을 통해 사회를 개선하고자 하는 임팩트 금융을 사회적금융으로 보았다. 이준호는 사회적금융이 민간투자·국가재정활동에 의하여 금전적·재무적 이익과 함께 사회적 목적 달성 등 비재무적 수익까지 고려하는 금융활동을 의미한다고 설명하며, 마이크로파이낸스, 지역금융, 협동금융, 사회목적투자 등이 이에 해당한다고 보았다.

국제기구 가운데 ILO는 괜찮은 일자리(Decent Work)를 촉진하기 위한 방안 중 하나로 마이크로크레디트에 주목하고 2005년 이에 관한 보고서를 발표하면서 마이크로크레디트를 사회적금융이라고 칭했다(ILO, 2005). 이후 ILO 안에 Social Finance Unit이 설치돼 현재까지 활동하고 있는데, 이 사업단은 은행, 마이크로파이낸스기관, 신탁, 보험회사, 투자사 등 금융 섹터와 일하면서 이들이 ILO의 괜찮은 일자리 의제에 공헌할 수 있도록 촉진하는 활동을 한다(ILO, 2023).

영미권에서는 2000년대 들어 재무적 가치와 함께 사회적 가치를 균형 있게 또는 적극적으로 고려하는 금융을 가리켜 혼합금융(blended finance), 혼합가치투자(blended

value investing), 더블바텀라인 투자(double bottom line investing) 등으로 불렸다. 세계경제포럼에서 혼합가치투자 개념을 제시한 제드 에머슨 등은 상호금융과 공제, 마이크로크레딧, 벤처자선, 임팩트투자 등을 포괄해 사회적 금융으로 지칭했다(Nicolls et. al., 2015; World Economic Forum, 2006).

사회적금융이라는 용어는 주류 금융 시스템으로 해소되지 않는 자금 수요에 대응하는 대안적인 금융을 지칭하거나 제시하는 용도로 사용되었고, 이런 수요가 지닌 사회적 가치, 즉 재무적 가치로 온전히 수렴되기 어려운 비재무이면서 공익적인 가치를 강조하는 측면에서 ‘사회적’ 금융으로 불리어 왔다. 이 글에서는 이와 같은 맥락을 고려해 사회적금융을 “사회적 가치를 우선적으로 추구하거나 적어도 재무적 가치와 균형 있게 추구하는 금융”을 의미하는 말로 사용하되, 실제 연구는 사회적경제를 위한 사회적금융 범위 안에서 진행한다.

4. 사회적금융의 특징

사회적금융의 특징을 파악하고 이해하기 위해서는 국내에서 사회적금융 영역을 형성시킨 두드러진 흐름들을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 1960년대 빈곤 극복을 위해 지역 단위로 결성된 신용협동조합 운동, 둘째, 2000년대 초반 빈곤층 자활 지원을 위해 비영리 센터에서 주도한 마이크로크레딧 운동, 셋째, 2010년대 사회적경제 조직의 자금조달 문제 해결을 위해 이루어진 사회투자 활성화 활동이 그것이다.

대안금융을 추구해 온 민간의 활동은 정부 정책과 만나 조금씩 다른 국면을 만들어내기도 했다. 신용협동조합 운동은 새마을금고, 농협 등 협동조합 금융기관의 등장과 성장을 촉진했고, 제3섹터의 마이크로크레딧 활동은 정부 정책과 금융권의 사업관행에 영향을 미쳐 현재의 서민금융 정책이 형성되는데 영향을 미쳤다(임은의·박은주, 2013; 최진배, 2019). 사회적경제를 위한 사회투자 활성화 활동은 최근 임팩트투자 섹터*의 성장으로 이어지고 있다.

신용협동조합 운동은 자조와 자립, 조합원 참여, 지역사회개발을 강조했다(이현배, 2019). 마이크로크레딧 활동은 사회적 자본에 기반한 저금리·무담보 대출, 자활지원 목적의 교육·훈련, 현장에 밀착된 비영리 주체에 의한 사업실행을 강조한다(최홍관, 2009). 사회적경제를 위한 사회투자 활성화 활동에서는 사회가치 창출 목적이라는 의도성, 사회

* 국내에서 임팩트 투자는 사실상 소셜벤처에 대한 투자를 의미하는데, 소셜벤처는 2021년 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」이 개정되면서 법적 근거가 마련되었고, 이에 기반해 벤처투자 생태계 안에서 성장하고 있다.

적가치 평가를 반영한 투자설계, 임팩트 성과관리 등이 핵심 고려사항이다.

사회적금융 각 분야의 주요 특징들은 시간과 영역을 넘나들며 서로에게 영향을 미치고 있다. 신탁 운동의 자조와 자립, 민주적 소유, 지역사회를 중시하는 관행들은 자조기금, 공제 등 다양한 방식으로 연대금융을 시도하는 주체들에게 영향을 주었다. 마이크로크레디트의 사업 특징은 사회적경제를 위한 사회투자 사업이 저금리 신용대출 중심으로 운영되고, 교육·컨설팅을 병행하며, 비영리 중개기관 역할을 강조하는 방식으로 설계되는데 영향을 미쳤다. 사회적가치에 대한 측정·관리체계를 중시하는 사회투자의 관행은 이제 사회적금융 전 영역으로 확산되고 있다.

사회적금융의 이러한 특징이 사회적금융 영역에서 함께 활동하는 주체들에게 서로 영향을 미치고 있기 때문에, 전통 금융과 구별되는 사회적금융의 특징을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

<표 15> 전통적인 금융과 구별되는 사회적금융의 특징

| 사회적 금융의 특징 | |
|---------------------|---|
| ○ 사회적 가치를 명시적으로 추구 | <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 가치를 우선적으로 추구하거나 적어도 재무적 가치와 균형있게 추구 - 자금의 공급과 사후관리 과정에서 사회적 가치를 집계·평가하고 이에 근거해 성과 관리 - 재무적 가치를 추구했으나 결과적으로 사회적 가치를 창출하기도 하는 전통금융과 구별되는 차이 |
| ○ 자금공급 과정에서 역량개발 중시 | <ul style="list-style-type: none"> - 교육·컨설팅 등 자금 활용 주체에 대한 비재무적 지원을 중요하게 여기고, 이를 통해 가치를 창출 |
| ○ 사회적 자본을 활용하고 확충 | <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 신용, 관계금융의 원리를 활용한 리스크 관리 - 투명한 사업관리, 조합원 참여 활성화, 민주적 통제 구조 마련으로 투자자 개발 |

II. 지자체 사회적경제기금 설치 현황

1. 설치 현황

2022년 말 기준으로 전국 14개 광역·기초 지자체가 사회적경제 관련 기금을 설치해 운영하고 있다. 광역지자체는 6개 지역, 즉 서울, 경기, 세종, 충남, 전북, 경남이 기금을 설치하고 있다. 그리고 기초지자체는 8개 지역, 즉 경기도 성남시와 화성시, 그리고 서울시

성동구, 성북구, 은평구, 강동구가 기금을 운영하고 있으며, 전라북도의 완주군과 전주시가 기금을 설치했다.

<표 16> 광역 지자체 사회적경제기금 현황

(단위: 백만 원)

| 구분 | # | 지자체 | 기금 명칭 | 설치년도 | 조성액* | '23예산 |
|----|----|-------|------------|------|--------|-------|
| 광역 | 1 | 서울시 | 사회투자기금 | 2012 | 90,700 | 5,470 |
| | 2 | 경기도 | 사회적경제기금 | 2016 | 29,650 | 9,998 |
| | 3 | 세종시 | 사회투자기금 | 2018 | 1,000 | — |
| | 4 | 충남도 | 사회적경제기금 | 2019 | 1,680 | 812 |
| | 5 | 전북도 | 사회적경제기금 | 2020 | 1,500 | 527 |
| | 6 | 경남도 | 사회적경제기금 | 2020 | 3,420 | 330 |
| 기초 | 7 | 경기 성남 | 사회적경제육성기금 | 2010 | 2,075 | 63 |
| | 8 | 전북 완주 | 사회적경제육성기금 | 2011 | 1,050 | 20 |
| | 9 | 경기 화성 | 사회적경제지원기금 | 2014 | 60,800 | 5,627 |
| | 10 | 서울 성동 | 사회적경제활성화기금 | 2014 | 1,750 | 600 |
| | 11 | 서울 성북 | 사회투자기금 | 2015 | 1,958 | 491 |
| | 12 | 서울 은평 | 사회적경제활성화기금 | 2015 | 3,650 | 900 |
| | 13 | 서울 강동 | 사회적경제투자기금 | 2016 | 300 | 100 |
| | 14 | 전북 전주 | 사회적경제활성화기금 | 2019 | 2,000 | 300 |

광역 지자체 6곳은 모두 별도의 기금 관련 조례를 제정하고 이에 근거해 기금을 설치·운영하고 있다. 기초지자체 8곳 중 6곳은 사회적경제 활성화 조례에 근거를 두고 있으나, 나머지 2곳은 광역과 동일하게 별도 기금 조례를 제정하였다. 별도 기금 조례를 제정한 지자체는 서울, 경기, 세종, 충남, 전북, 경남, 그리고 서울 성동, 경기 화성이다. 사회적경제 조례에 근거해 기금을 설치·운영하는 지역은 서울 성북, 서울 은평, 서울 강동, 경기 성남, 전북 완주, 전북 전주이다.

* 연도별 지자체 전입금 누계

2. 설치 목적

지자체기금 관련한 조례에는 기금의 설치 목적이 기술되어 있다. 서울시의 경우 사회구성원 공동의 삶의 질 향상 및 복리증진, 좋은 일자리 창출을 위한 재원마련으로 기술되어 있고, 경기도와 세종시는 좀 더 구체적으로 사회적경제 조직의 자금조달을 지원한다는 내용이다. 이 외에 다른 11개 지자체는 조례에서 사회적경제 활동과 기업을 지원하고 활성화하는 것이 목적임을 밝히고 있다.

<표 17> 지자체 사회적경제기금 설치 목적 및 소관부서

| 구분 | # | 지자체 | 설치목적 | 소관 부서 |
|----|----|-------|---|----------------------|
| 광역 | 1 | 서울시 | 사회구성원 공동의 삶의 질을 향상하고 복리증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 재원 마련 | 노동공정상생정책관 공정경제담당관 |
| | 2 | 경기도 | 사회적 신용 을 통해 사회적경제와 공유경제의 성장, 구축 및 활동과 조직의 설립 및 운영을 적극 지원 | 사회적경제국 사회혁신경제과 |
| | 3 | 세종시 | 낮은 신용도로 인해 기존 금융권 이용이 어려운 사회적경제조직을 지원하기 위해 저금리 융자지원 | 경제산업국 기업지원과 |
| | 4 | 충남도 | 사회적경제 활동과 사회적경제 조직의 설립 및 운영 등에 대한 적극 지원 | 산업경제실 경제정책과 |
| | 5 | 전북도 | 사회적 가치 실현을 목적으로 사회적경제 조직의 활동과 사회적경제기업의 설립 및 운용 등을 적극 지원 | 기업유치지원실 금융사회적경제과 |
| | 6 | 경남도 | 사회적경제조직의 육성·발전과 경영안정을 지원 | 경제기업국 사회경제노동과 |
| 기초 | 7 | 경기 성남 | 사회적경제의 육성지원 | 재정경제국 지역경제과 |
| | 8 | 전북 완주 | 사회적경제 조직의 지속가능한 생태계 조성을 위한 재정지원 등 | 경제산업국 경제식품과 |
| | 9 | 경기 화성 | 사회적경제 활동과 사회적경제기업의 설립 및 운영을 적극 지원 | 기획조정실 사회적경제과 |
| | 10 | 서울 성동 | 서울특별시 성동구에 소재하고 있는 사회적경제조직의 육성발전과 경영안정 | 기획재정국 일자리정책과 |
| | 11 | 서울 성북 | 사회적경제 조직의 지속가능한 생태계 조성을 위한 재정지원 등 | 안전생활국 지역경제과 |
| | 12 | 서울 은평 | 사회적경제의 활성화 | 재정경제국 사회적경제과 |
| | 13 | 서울 강동 | 사회적경제 조직 설립 및 운영지원, 새로운 일자리 창출 및 복지 환경 문화 등 다양한 사회적 과제 해결 | 기획경제국 일자리정책과 |
| | 14 | 전북 전주 | 사회적경제의 활성화 지원 | 경제산업국 사회적경제과 |

* 2023. 8. 31 기준

각 기금의 연도별 운용계획에는 사업 목표와 개요가 좀 더 구체적으로 기재되어 있는데, 이 내용을 보면 대부분 지자체에서 사회적경제 기업에 대한 금융지원을 목적으로 기금을 설치·운영 중임을 확인할 수 있다. 이는 지자체 사회적경제기금이 사회적경제 조직이 자금을 조달하는 과정에서 겪는 어려움에 대한 해결책을 찾는 과정에서 조성되었기 때문이다.

<표 18> 지자체 사회적경제기금 2023년 운영계획에 나타난 목적과 내용

| 구분 | # | 지자체 | 사업 목표 | 사업 개요 |
|----|---|-------|---|---|
| 광역 | 1 | 서울시 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업, 사회투자프로젝트, 고용취약노동자 등에 대한 투융자 지원을 통해 좋은 일자리와 사회적가치를 창출하고 지역경제 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업에 대한 투융자 지원 |
| | 2 | 경기도 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적경제 활성화 및 육성지원 사회적경제기업의 경쟁력 강화 및 자립기반 구축 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 공동사업모델의 중장기적 발전기반 구축 융자기업 부담 완화를 위한 이차보전 |
| | 3 | 세종시 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적 경제조직의 육성발전과 경영안정을 위한 재원 마련 | <ul style="list-style-type: none"> 2020년 융자금 회수 및 사회적경제기업 지원 기금용도: 창업자금, 경영안정자금, 시설자금, 운전자금 등 융자 |
| | 4 | 충남도 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적금융 생태계 구축을 통해 제도권내 금융사각지대를 해소 사회적경제 기업의 자립경영 등을 통한 지속성장 및 질적성장 이바지 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적경제 조직의 설립 및 운영 등 성장단계별 체계적인 금융지원 사회적경제 조직에 대한 투·융자(손실액) 및 이차차액보전 등 |
| | 5 | 전북도 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적금융 지원을 통한 사회적경제기업의 금융지원 사각지대 해소 및 사회적가치 확산 도모 | <ul style="list-style-type: none"> (금융지원 사각지대 해소) 사회적경제기업의 지속 성장 및 경영안정화 지원을 위한 저금리 융자, 이차차액보전 및 사회적평가를 통한 지원기준 완화로 금융지원 사각지대 해소 (사회적금융 활성화) 현장과 밀착하여 활동하는 사회적금융 중개기관 육성·지원으로 전북형 사회적금융 활성화 (가용재원 확대) 중개기관과 자금매칭을 통한 가용재원 확대 추진 |
| | 6 | 경남도 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업의 자생력 강화 및 안정적 경영기반 구축 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업에 대한 이차보전 지원 등 |
| 기초 | 7 | 경기 성남 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업 등에 안정적 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적경제기업 설립 또는 운영에 |

| 구분 | # | 지자체 | 사업 목표 | 사업 개요 |
|----|----|-------|--|---|
| | | | 금융지원 | 필요한 시설 및 운영자금 지원, 금융비용 지원 |
| | 8 | 전북 완주 | • 사회적경제 조직, 기관에 대한 마중물 형태의 지원으로 사회적경제 및 지역경제 활성화 도모 | • 다양한 사회적과제 해결을 위한 아이디어 발굴 등 |
| | 9 | 경기 화성 | • 사회적경제의 지속가능한 생태기반 조성 | • 사회적경제 활동과 사회적경제 조직의 설립 및 운영을 적극 지원 |
| | 10 | 서울 성동 | • 사회적경제조직의 육성 및 발전과 경영안정 지원 | • 연차별로 재원을 확보하여 기금을 조성 하고 운영에 필요한 최소재원을 확보 후 사회적경제조직에 대해 체계적으로 지원 |
| | 11 | 서울 성북 | • 사회적경제 조직의 창업 및 운영에 필요한 자금의 지원 으로 역량강화 및 성장지원 | • 사회적경제 조직의 역량강화와 지속가능한 성장지원 등을 위한 기금 적립, 금융지원 |
| | 12 | 서울 은평 | • 지역사회문제를 해결하려는 사회적경제기업 등을 지원하여 자금의 선순환 도모 | • 관내 사회적경제기업 및 사회적경제조직 사업 지원 |
| | 13 | 서울 강동 | • 사회적경제조직에 대한 지원을 통한 지역의 사회적경제 발전 도모 | • 사회적경제조직의 역량강화와 지속가능한 성장 지원 등을 위한 기금을 조성 하고 사회적경제조직에 대한 체계적인 지원 |
| | 14 | 전북 전주 | • 관내 사회적경제조직의 안정적인 기업활동 및 자립경영 지원, 지속가능한 일자리 창출 및 주민 소득증대 등 선순환적 지역경제 생태계 구축 | • 기금조성액 : 4억원, 기금운용액 : 4억원 • 기본방향 : 다양한 사회적가치 창출사업의 발굴·지원 • 중점추진과제 : 사회적경제기업 운영에 필요한 금융지원 , 사회적가치를 창출하는 프로젝트 추진에 필요한 금융지원 |

* 2023년 기금운용계획

3. 기금 규모

사회적경제기금 조성을 위한 각 지자체의 전입금 누적 규모는 2023년 기준 2,015억 원으로 집계된다. 광역지자체는 서울 907억, 경기 296억, 경남 34억, 충남 17억, 전북 15억, 세종 10억 원이다. 기초지자체는 화성시 608억, 은평구 36억, 전주시 20억, 성북구 20억, 성동구 18억 원 등이다. 기금 규모가 100억원 이상인 서울시, 경기도, 화성시를 제외한 11개 지자체의 평균 기금 규모는 18.5억 원으로 작은 수준이다. 2021년 이후 신

규 기금 설치에 이루어지지 않았고, 2022년과 2023년의 전입금 예산은 각각 24억, 15억 원으로 매우 낮아졌다.

<표 19> 지자체 사회적경제기금 규모 - 전입금 누계액

(단위: 백만 원)

| 지자체 | ~'15 | '16 | '17 | '18 | '19 | '20 | '21 | '22 | '23 | 누계 | 규모* |
|-----|---------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|---------|---------|
| 광역시 | | | | | | | | | | | |
| 서울 | 50,000 | 2,600 | 2,600 | 2,600 | 15,600 | 8,800 | 8,500 | - | - | 90,700 | 68,639 |
| 경기 | | | 2,000 | 8,000 | 4,000 | 11,000 | 4,650 | - | - | 29,650 | 18,836 |
| 세종 | | | | | 1,000 | - | - | - | - | 1,000 | 1,011 |
| 충남 | | | | | | 444 | 560 | 580 | - | 1,680 | 745 |
| 전북 | | | | | | | 500 | 500 | 500 | 1,500 | 1,329 |
| 경남 | | | | | | | 3,000 | 420 | - | 3,420 | 2,845 |
| 기초 | | | | | | | | | | | |
| 성남 | 2,000 | 75 | - | - | - | - | - | - | - | 2,075 | 2,470 |
| 완주 | 1,050 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,050 | 1,060 |
| 화성 | 60,800 | - | - | - | - | - | - | - | - | 60,800 | 65,180 |
| 성동 | - | - | 200 | - | 250 | 300 | 300 | 300 | 400 | 1,750 | 1,392 |
| 성북 | 285 | 197 | 201 | 275 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 1,958 | 1,177 |
| 은평 | | 3,000 | 325 | 325 | - | - | - | - | - | 3,650 | 4,155 |
| 강동 | | | 200 | - | 100 | - | - | - | - | 300 | 328 |
| 전주 | | | | | 400 | 400 | 400 | 400 | 400 | 2,000 | 1,967 |
| 합계 | | | | | | | | | | | |
| - | 114,135 | 5,872 | 5,526 | 11,200 | 21,550 | 21,144 | 18,110 | 2,400 | 1,500 | 201,533 | 171,134 |

4. 사용 현황

사회적경제기금은 융자, 펀드 출자, 이차보전, 중개기관 지원금 등에 사용되는데, '23년 까지 누적 지출예산 편성액은 약 2,880억 원으로 확인된다. 그러나 '21년 363억, '22년 283억, 그리고 '23년 252억원으로 '21년 이후 감소세를 보인다.

* 2023년 말 지자체 보유액에 융자금 미회수채권을 더한 추산액 (2023년 기금운용계획)

<표 20> 광역 지자체 사회적경제기금 사용 현황 - 지출예산
(단위: 백만 원)

| 구분 | 지자체 | ~'15 | '16 | '17 | '18 | '19 | '20 | '21 | '22 | '23 | 누계 |
|----|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 광역 | 서울 | 66,205 | 21,754 | 9,984 | 13,340 | 17,670 | 26,710 | 19,280 | 13,040 | 5,470 | 193,453 |
| | 경기 | | | | 776 | 9,710 | 14,750 | 4,650 | 4,950 | 9,998 | 44,834 |
| | 세종 | | | | | 760 | 170 | - | - | - | 930 |
| | 충남 | | | | | | 4 | 83 | 521 | 812 | 1,420 |
| | 전북 | | | | | | | 495 | 505 | 527 | 1,527 |
| | 경남 | | | | | | | 2,410 | 420 | 330 | 3,160 |
| 기초 | 성남 | - | 41 | - | - | - | - | 300 | 100 | 63 | 504 |
| | 완주 | 5 | - | 18 | - | 10 | 25 | 50 | 20 | 20 | 148 |
| | 화성 | - | 726 | 1,011 | 2,015 | 2,573 | 6,594 | 6,498 | 6,186 | 5,627 | 31,230 |
| | 성동 | - | - | 100 | 100 | 200 | 350 | 300 | 306 | 600 | 1,956 |
| | 성북 | - | 185 | 290 | 403 | 192 | 479 | 483 | 482 | 491 | 3,005 |
| | 은평 | | | 108 | 103 | 183 | 300 | 900 | 900 | 900 | 3,394 |
| | 강동 | | | - | 60 | 30 | 120 | 100 | 100 | 100 | 510 |
| | 전주 | | | | | - | - | 800 | 800 | 300 | 1,900 |
| 합계 | | 66,210 | 22,706 | 11,511 | 16,797 | 31,328 | 49,502 | 36,349 | 28,330 | 25,238 | 287,971 |

지자체기금의 사업예산은 ‘금융성사업비’와 ‘비금융성사업비’로 나누어 볼 수 있다. 「지방자치단체 기금운용계획 수립기준」(행정안전부 예규 제257호)에서는 주요 지출 편성목으로 ‘비용자성사업비’와 ‘융자성사업비’ 등을 제시하며 이 둘을 구분해 지출예산을 편성하도록 하고 있다.

<표 21> 지자체기금운용계획 수립기준 - 주요 지출 편성목

- 비용자성사업비: 각종 기금설치조례의 목적사업으로 규정된 내용에 따라 지출되는 사업비로서, 장학금·구호금·보조금·보상금 등이 해당됨
- 융자성사업비: 회수를 전제로 하는 융자사업 형태의 목적사업을 말함
- 인력운영비, 기본경비
- 예탁금, 예치금, 차입금원리금 상환, 예수금원리금 상환, 기타 지출

서울시처럼 지자체가 기금을 활용해 펀드 출자사업을 하는 경우도 있는데, 이 예산은 「지방자치단체 예산편성운영기준」에 따라 ‘출자금’에 해당하지만, 기금운용계획 상 ‘비금융성사업비’로 편성된다. 그러나 사회적경제기금사업에서 출자금은 회수를 기대하며 집행하는 사업비이기 때문에 보조금보다는 융자금과 한데 묶어 분석하는 것이 사업 파악에 도움이 된다. 여기서는 융자금과 출자금 등 회수관리가 수반되는 사업비를 ‘금융성사업비’, 보조금 등 회수 계획 없이 집행하는 사업비를 ‘비금융성사업비’로 구분해 사업예산을 분석하였다.

기금 예산 중 금융성사업비는 약 2,600억원이고, 비금융성사업비는 279억원으로 사업예산 중 비금융성 사업 비율은 약 9.7%이다. 서울, 경기, 전북, 경남, 화성, 성북 등 지자체는 금융·비금융성 사업을 혼합해 운영하고 있고, 서울 성동, 은평, 강동, 전주 등은 금융성 사업을 중심으로 운영하고 있으며, 충남, 경기 성남, 전북 완주는 비금융성 사업 위주로 운영된다.

<표 22> 사회적경제기금 지출예산 구성 내역 (누계)

(단위: 백만 원)

| 구분 | | 사업비예산 | 금융성사업 | 비금융성사업 | 비금융성사업 비율 | 참고 (전입액 누계) |
|-----|----|---------|---------|--------|-----------|----------------|
| 광역시 | 서울 | 193,453 | 180,663 | 12,790 | 6.6% | 90,700 |
| | 경기 | 44,834 | 36,933 | 7,901 | 17.6% | 29,650 |
| | 세종 | 930 | 930 | — | 0.0% | 1,000 |
| | 충남 | 1,420 | — | 1,420 | 100.0% | 1,680 |
| | 전북 | 1,527 | 1,328 | 199 | 13.0% | 1,500 |
| | 경남 | 3,160 | 2,250 | 910 | 28.8% | 3,420 |
| 기초 | 성남 | 504 | — | 504 | 100.0% | 2,075 |
| | 완주 | 148 | — | 148 | 100.0% | 1,050 |
| | 화성 | 31,230 | 27,860 | 3,370 | 10.8% | 60,800 |
| | 성동 | 1,956 | 1,750 | 206 | 10.5% | 1,750 |
| | 성북 | 3,005 | 2,584 | 421 | 14.0% | 1,958 |
| | 은평 | 3,394 | 3,366 | 28 | 0.8% | 3,650 |
| | 강동 | 510 | 510 | — | 0.0% | 300 |
| | 전주 | 1,900 | 1,860 | 40 | 2.1% | 2,000 |

| 구분 | 사업비예산 | 금융성사업 | 비금융성사업 | 비금융성사업 비율 | 참고 (전입액 누계) |
|----|---------|---------|--------|-----------|----------------|
| 합계 | 287,971 | 260,034 | 27,917 | 9.7% | 201,533 |

III. 지자체 사회적경제기금 운영 방식

1. 사업 내용

지자체 사회적경제기금은 대부분 사회적경제 기업을 위한 금융의 과소공급 문제를 해결하기 위해 설치되었기 때문에 지역 내 사회적경제 기업을 위한 투자·융자를 활성화하려는 목적으로 운용되고 있다. 따라서 사업 내용에 있어 융자를 기본으로 하고, 그 외 사업들도 사회적경제 기업에 대한 자금조달을 지원하려는 목적에서 크게 벗어나지 않는다. 사회적경제 기업 이차지원 사업의 사례는 서울, 경기, 세종, 충남, 전북, 성남에서 볼 수 있다. 사회적경제 기업 금융교육 사업은 경남 사례에서 볼 수 있다.

지역에 따라 지역사회에 밀착된 주체를 다양하게 발굴·육성하려는 목적으로 기금을 활용해 융자 전·후 단계를 지원하는 경우도 있다. 지역사회에 밀착된 주체를 발굴·육성하기 위해, 기금을 활용하여 융자 지원 전에 주체에 대한 재정지원 사업을 시행하는 성북구 사례를 볼 수 있다. 그리고 기금 규모가 커서 보유자금 운용으로부터 나오는 수익이 안정적으로 확보되는 경우 기금을 활용해 다양한 지원사업을 수행하는 화성시 사례도 있다.

<표 23> 사회적경제기금 사업 유형

| 구분 | 내용 | 사례 |
|-------------------|---|--------|
| 기금 투·융자 | | |
| - 사회적경제기업 (일반) 융자 | - 사회적경제 기업 대상 저리 융자 - 5천~3억원 한도, 이자 2~3%, 기간 3~6년 ※ 금융기관 협조융자는 담보대출 시행 (최대 5억원, 15년 이내) | 대부분 시행 |
| - 우수기업 융자 | - 사회적경제 우수기업 성장 지원 융자 - 일반 융자에 추가 한도 제공 - 3~5억원 한도, 기간 5~10년 | 서울시 |
| - 특화 분야 융자 | - 소셜하우징 융자 (사회주택 건설자금) - 10억 한도, 이자 3% 이내, 기간 15년 | 서울시 |

| 구분 | 내용 | 사례 |
|-------------------------|--|---------------------|
| - 지역 자산화 용자 | - 사회적경제 지역 자산화 프로젝트 용자 - 6~10억 한도, 이자 1.5~2%, 기간 10~15년 | 서울시, 경기도 |
| - 불안정고용 노동자 등 중사자 용자 | - 불안정고용 노동자 생활자금 용자 (5백~1천만원, 3%이내, 3년) - 사회적경제 중사자 대상 용자 | 서울시, 화성시 |
| - 자조기금 운영기관 용자 | - 민간 자조기금 운영기관 매칭 용자 (3억원 이내, 무이자, 기간 7년) - 대출금리 4% 이내 | 경기도 |
| - 소셜벤처 투자 | - 소셜임팩트펀드 투자 (모태펀드 출자) - 대략 1~2억원 규모 | 서울시, 경기도 |
| 금융기관 이용 지원 | | |
| - 이자지원 | - 금융기관 협약 통해 저리 대출 (금융기관 이자 지원) - 사회적경제기업 이자부담 지원 (기업별 이자 지원) | 경기도, 세종시, 충청남도, 경남도 |
| - 손실분담 | - 금융기관 대출 후 손실 발생 시 지자체에서 분담 | 충남도 |
| 역량 개발 | | |
| - 사업개발비 지원 | - 사회가치 우수기업 사업개발비 지원 - 청년 소셜벤처 사업개발비 지원 | 화성시, 성북구 |
| - 교육·컨설팅 | - 사회적경제기업 금융 교육 | 경남도 |
| 기타 | | |
| - 인프라 운영 | - 소셜벤처허브 운영, 사회적경제 홍보관 운영 등 | 서울시, 화성시 |

2. 운영: 용자사업

용자사업은 운영 형태에 따라 지자체기금을 주요 재원으로 하여 이루어지는 ‘기금 용자’와 제도권 금융기관의 사회적경제 기업에 대한 용자를 촉진·지원하는 ‘협력 용자’로 구분해 볼 수 있다. 기금 용자는 지자체가 기업에 직접 자금을 공급하는 ‘직접 용자’와 중개 기관을 통해 자금을 공급하고 회수하는 ‘간접 용자’로 구분된다.

지자체기금을 활용한 융자사업은 자금이 공급되는 방식에 따라 결과적으로 다른 효과를 발휘할 수 있다. 지자체는 ‘협력 융자’를 통해 제도권 금융기관의 사회적경제 기업에 대한 이해도를 높이고 업무처리 체계를 갖출 수 있게 촉진함으로써 사회적경제 기업의 금융기관 접근성을 높일 수 있다.

‘기금 융자’는 금융기관 보유자금 대비 상대적으로 제한된 재원을 사용하는 융자이기 때문에 다음 두 가지 효과를 낼 수 있다. 첫째, 제도권 금융을 통해서만 자금공급이 사실상 어렵거나 충분하지 않은 분야에 자금을 공급한다. 둘째, 지자체가 사회적경제 방식으로 풀어 가고자 하는 정책의제를 부각시킨다.

‘기금 융자’ 중에서도 ‘민간 중개기관’을 통한 융자는, 사회적경제 기업에 밀착된 자금 공급 역량구축, 사회적 투자자 개발, 자조기금 조성 등 풀뿌리 역량을 강화해 사회적 가치를 추구하는 자금의 선순환 구조 창출을 목적으로 한다.

<그림 2> 사회적경제기금 융자사업 유형



<표 24> 사회적경제기금 융자사업 운영 유형 (2021~2022년)

| 구분 | 내용 | 검토의견 |
|--------|---|---|
| 기금융자 | 지자체기금을 주요 재원으로 하여 시행하는 융자 | |
| - 직접융자 | - 자체가 사회적경제 기업에 직접 대출 시행 - 민간 지원기관에 심사·사후관리 등 일부 업무 아웃소싱 | (목적) 자금공급 사각지대 해소, 정책의제 부각 (사례) 성북구, 은평구, 강동구, 화성시 |
| - 간접융자 | - 지자체가 민간 중개기관을 통해 융자 시행 | (목적) 사회적 경제 금융 역량 강화 통한 생태계 조성 |

| 구분 | 내용 | 검토의견 |
|--------|--|---|
| | - 사회적경제 지원 및 자금관리 역량을 갖춘 조직에 재투자 방식으로 자금 공급 | (사례) 서울시, 전북도, 성동구, 전주시 |
| 협력투자 | 자원을 보유한 금융기관에 대한 지원과 유인을 통해 사회적경제 기업 투자 촉진 | |
| - 협력투자 | - 신용보증기금을 통한 보증지원 및 투자사업 - 이차보전, 손실분담 등으로 금융기관 참여 동인 제공 | (목적) 금융기관 접근성 제고 (사례) 경기도, 충남도, 경남도, 성남시 |

사회적경제 기업을 위한 특별한 자금공급이 필요한 이유는 사회적 가치를 명시적으로 추구하는 금융이 시장에 부족하기 때문이다. 공공의 자금 공급은 첫째, 사회적경제 주체들의 금융 관련 역량을 강화하고, 둘째, 제도권 금융 시스템을 변화시켜 사회적경제 조직과 사회적 가치를 추구하는 사업이 필요한 자금을 적기에 구할 수 있는 체계를 만드는 역할을 한다. 지속가능한 자금공급 체계를 구축하기 위해서는 장기적 관점에서 2가지 접근을 균형 있게 활용하는 것이 필요하다.

<표 25> 지자체기금 별로 채택하고 있는 사업 유형

| 구분 | | 자금 공급 | | | 접근성 제고 | | 역량 개발 | | 비고 |
|-----|----|-------|------|------|--------|------|-------|-------|----|
| | | 직접투자 | 간접투자 | 간접투자 | 이자지원 | 손실분담 | 재정지원 | 교육컨설팅 | |
| 광역시 | 서울 | - | ◎ | ○ | ○ | - | - | - | |
| | 경기 | - | - | - | ○ | - | - | - | |
| | 세종 | ○ | - | - | - | - | - | - | |
| | 충남 | - | - | - | ○ | ○ | - | - | |
| | 전북 | - | ◎ | - | ○ | - | - | - | |
| | 경남 | - | ○ | - | ○ | - | - | ○ | |
| 기초 | 성남 | - | - | - | ○ | - | - | - | |
| | 완주 | - | - | - | - | - | - | - | |
| | 화성 | ○ | ○ | - | ○ | - | ○ | - | |
| | 성동 | - | ○ | - | - | - | ○ | - | |
| | 성북 | ○ | - | - | - | - | ○ | - | |
| | 은평 | ○ | - | - | - | - | - | - | |
| | 강동 | ○ | - | - | - | - | - | - | |
| | 전주 | - | ○ | - | - | - | - | - | |

◎ - 이차지원, 손실분담, 운영비 지원 등 투자 자원 공급 외 추가적인 지원을 병행하는 경우

융자사업 운영 유형에 따라 기금 예산의 편성항목은 다르지만, 비용을 구성하는 요소는 동일하다. 융자실행 비용과 손실 부담액이 이자 수입을 통해 확보되어야 하지만, 낮은 이자율로 융자가 이루어지고 대부분 기금 규모가 작기 때문에 비용을 상쇄할 만한 수입을 기대하기는 어렵다. 이로 인해 중개기관에 대한 운영비 지원, 이차보전 수요가 발생한다.

<표 26> 융자사업 운영 유형별 예산사용 방식

| 구분 | 기금융자 - 직접 | 기금융자 - 간접 | 금융기관 협력융자 |
|--------|------------------------------------|----------------------|--------------------|
| 융자 재원 | 지자체기금 | 지자체기금 + 중개기관 자금 | 금융기관 자금 |
| 운영 수수료 | 심의위원회 운영비 평가 대행 수수료 상환관리 용역비 | 중개기관 운영비 지원 (서울, 전북) | 이자 보전 (경기, 충남 등) |
| 손실 부담 | 대손상각 | 중개기관 손실 공동 부담 (전북) | 금융기관 손실 공동 부담 (충남) |

IV. 운영상 어려움

기금을 활용해 융자사업을 가장 먼저 시작한 곳은 서울시이다. 서울시는 2013년부터 민간 중개기관을 통한 재융자 방식으로 사회적경제 기업과 활동에 자금 공급을 시작했다. 이후 2016년에서 2018년 사이에 화성시, 성북구, 은평구, 성동구, 강동구 등 기초지자체와 경기도가 기금을 활용한 융자사업을 시작했다.

서울시와 달리 성북구와 은평구, 강동구 등 기초지자체는 기업과 직접 대출 계약을 체결하는 방식을 선택했다. 이들 지자체는 연 1~2회 공모를 통해 기업으로부터 대출신청을 받고, 지자체에 설치된 사회적경제 관련 위원회가 민간 중개기관의 평가 내역을 참고해 최종 승인하는 방식으로 사업을 운영한다. 이는 지자체가 보조금 사업에 사용하는 일반적인 방식인데, 그런 이유로 금융지원 사업임에도 마치 보조금 사업처럼 운영된다. 기업들은 자금이 필요한 시점에 필요한 금액을 필요한 기간만큼 대출받는 것이 아니라, 공모신청 기간에 허용된 한도의 금액을 신청하고, 지자체는 형평성을 고려해 적절히 예산을 배분하는 방식으로 운영한다.

상대적으로 기금 규모가 큰 경기도와 화성시의 경우에도 해당 지역에 소재한 중개기관이 없다는 이유로 지자체가 직접 대출하는 방식으로 출발했다. 그러나 이내 실험을 지역 중개기관으로 바라보기 시작했고, 사업 1~2년 경과 시점부터 실험과 협력해 기금사업을

풀어 가기 시작했다. 경기도는 2019년 신협중앙회와 협약을 체결하고 2년간 경기도 소재 신협을 통해 채용자 방식으로 자금을 공급했다. 그러나 3년째가 되는 2021년부터 신협이 자체적으로 보유한 자금을 활용해 대출을 실행하고, 지자체는 이자를 지원하는 방식으로 바뀌었다. 예금을 받아 운용하는 금융기관으로서는 채용자 방식 자금조달보다는 대출에 따른 위험을 흡수하거나 분담해주는 지원이 더 필요했던 것이다. 충청남도과 경상남도의 경우에도 지역신협과 협력유자를 시행하는데, 이 사업에서 지자체기금의 역할은 이자지원과 손실보전이다.

문제는 기금사업의 내용에서 손실보전, 이자지원 등 지원사업이 추가 되고, 지원 규모가 기금의 운용수익을 넘어서는 경우이다. 기획재정부의 기금존치 평가기준을 보면, “사업을 예산으로 집행할 경우 적절한 집행이 불가능한지”, “예산으로 수행하는 사업 중 중복되거나 유사한 사업이 없는지”를 확인하여 사업의 적정성을 검토하게 되어 있다(기획재정부, 2022). 특별한 재원과 연결구조 없이 지자체 일반예산으로 기금을 조성하고, 기금 규모가 작아 운용수익을 기대하기 어려운 경우에는, 자금이 순환하며 자체 수입을 발생시키는 투·융자 방식 운용이 적합하다. 조성된 기금의 원금으로 지원사업만 실행하는 경우, 예산사업으로 할 수 있는 사업을 굳이 기금사업으로 만들어 복잡하게 관리하는 셈이 되어 기금의 존치 필요성이 약해진다.

비수도권의 경우 금융접근성 제약이 동력이 되어 기금 설치가 추진되곤 하는데, 사업설계 과정에서 적절한 지역의 민간 중개기관을 찾지 못해 금융기관 협력사업으로 방향이 잡히는 경향이 있다. 그러나 금융기관 협력을 위해서는 보증이나 이자지원 등 지원사업이 더 유용하다는 것을 발견하면서 결국 기금사업이 흐지부지되는 과정을 겪고 있다. 이는 투·융자를 위한 기금을 가장 먼저 설치하고 나름의 운영모델을 정립한 서울시의 방식이 어떤 이유에서든 다른 지역으로 수용되지 못한 채, 사회적경제기금 설치가 확산되면서 벌어진 혼란으로 보인다.

이 와중에 서울시는 2013년부터 10년간 유지해 온 민관 협력 융자사업이라는 틀을 버리고 공공기관 대행 방식으로 변화를 예고하고 있다. 그 과정에서 사업수행 전반에 걸친 감사 결과를 공개하고 사업관리 체계의 부실함을 지적했다.* 서울시 사회투자기금의 이런 변화는 아직 기금운영 모델을 채 정립하지 못한 지자체에 위협으로 다가갈 수 있다.

지자체 사회적경제기금의 운영상 어려움은, 기금의 설치·운영 목적이 사회적경제 조직의 자금조달 문제를 해결하려는 것이었다는 데에서 온다. 이는 지자체기금 사업이 보조금 방

* KBS뉴스, “서울시, 사회투자기금 감사서 부적절한 ‘채용자’ 사례 적발”, 2022. 7. 12.

식의 지원 논리에서 벗어나 금융 방식의 지원체계를 구축하는 것과 관련되어 있는데, 지자체 입장에서 이런 사업 방식 변화는 생각보다 쉽지 않은 것으로 받아들여진다. 금융 방식 지원체계 구축에는 민간자금 조달, 자금관리, 기업 평가, 사회적경제에 적합한 공급방식 개발 등 세부 과제가 포함되는데 이것이 “민간 중개기관을 통한 자금공급”이라는 말로 뭉뚱그려 논의되고, 민간 중개기관에 맡기기만 하면 모두 해결될 것처럼 이야기된 측면이 있다. 서울시의 경우 이런 과제들을 해결하는 역할을 맡기로 한 도매기금 운영기관이 기금조성의 어려움과 법 개정으로 설 자리를 잃게 되면서, 사업환경에 대한 개선보다는 매년 사업실행에 좀 더 매진하는 방식으로 사업이 흘러갔다.

지자체 사회적경제기금의 운영이 안정화되지 못한 이유에는 사회적경제가 중앙정부 차원에서 제도적 기반을 마련하지 못한 채 지자체 정책으로 추진되는 상황이 지속되고 있다는 것도 포함된다. 중소기업육성기금 등 다른 지자체기금의 경우, 지자체가 준거로 삼을 만한 중앙정부 차원의 제도와 정책이 뒷받침되고 있는데 사회적경제기금의 경우에는 이런 틀이 존재하지 않는다. 지자체 사회적경제기금은 각 지자체가 서로의 시행착오를 참고하고 배워가며 서서히 운영의 틀을 형성해 가고 있는데, 그런 만큼 새로운 체계 구축보다는 기존에 익숙한 보조금 사업 관리 관행으로 회귀하거나, 아니면 중소기업 정책으로 흡수되는 모습을 보이고 있다.

<표 27> 지자체 사회적경제기금 운영 현황

| 지자체 | | 운영 경과 | 검토 의견 |
|-----|-----|--|---|
| 광역시 | | | |
| 1 | 서울시 | 2013~2015년, 민간위탁 방식으로 기금 운용 - 2015년 지방기금법 개정으로 민간위탁 금지 2016~2022년, 시에서 수행기관 통해 재융자 - 2023년 중소기업육성기금으로 통폐합 2023년~, 서울신용보증재단 대행 방식 전환 예정 | 중개기관 통해 민간자금 매칭 → 민간역량 강화 추구 2022년 이후 민관협력 중단, 공공기관 운영으로 전환 |
| 2 | 경기도 | 2018년~, 도 직접 융자 (자산화, 혁신형, 자조기금) 2019년~, 신탁 협력융자 (사회가치 벤처펀드) 2023년~, 사회적경제원 출연 (임팩트펀드 출자) | 도 직접융자는 집행실적이 낮음 신탁 융자는 재융자 방식에서 3년차에 이차보전으로 전환 이차보전 규모가 크고 사회적경제원 출연으로 기금규모 급감 |
| 3 | 세종시 | 2019~2020년, 직접 융자 (신용보증기금 심사 지원) | 기금 조성액으로 한 차례 융자/회수 후 후속사업 없음 기금운용 사실상 중단 |

| 지자체 | | 운영 경과 | 검토 의견 |
|-----|-------|---|---|
| 4 | 충 남 도 | 2020년~, 신탁 협력용자 (손실보전, 이차보전) | 전액 비금융성 사업비로 집행 기금사업이 아닌 예산사업 방식 운영 |
| 5 | 전 북 도 | 2021년~, 중개기관 통한 재용자 (민간자금 매칭) | 중개기관 통한 민간자금 매칭 운영비 보전, 손실분담, 이차지원 등으로 지역주체 육성 |
| 6 | 경 남 도 | 2021년~, 신탁 협력용자 (이차보전) | 신탁 용자는 재용자 방식에서 2년차에 이차보전으로 전환 기금사업이 아닌 예산사업 방식 운영 |
| 기초 | | | |
| 7 | 경기 성남 | 2021년~, 신탁 협력용자 (이차보전) | 2010년 설치, 2021년 이차보전 개시 운용이자 수입 범위 안에서 지원 |
| 8 | 전북 완주 | 2017년~, 아이디어 발굴대회 운영 (지원금) | 2011년 설치, 2017년 지원사업 개시 운용이자 수입 범위 안에서 지원 |
| 9 | 경기 화성 | 2016년~, 시 직접 용자 (중개기관 심사지원) 2018년~, 신탁 협력용자 (재용자) 2018년~, 지원사업 (성장지원, 이차지원 등) | 용자사업 안정화, 운용수익으로 다양한 지원사업 시행 기금규모가 수요보다 커서 활용성이 떨어진다는 내부 지적 존재 |
| 10 | 서울 성동 | 2018년~, 중개기관 통해 재용자 (민간자금 매칭) 2023년~, 지원사업 (ESG실현 공모사업) | 2019년 이후 연 3억씩 전입, 용자방식 운영으로 기금 축적 중개기관 유인은 낮지만, 운영 안정화 |
| 11 | 서울 성북 | 2016년~, 구 직접 용자 (중개기관 심사지원) 2020년~, 지원사업 (소셜벤처 사업개발비) | 2015년부터 연 2억씩 전입 |
| 12 | 서울 은평 | 2017년~, 구 직접 용자 (중개기관 심사지원) | 30억원 일시 조성 후 용자사업 일관된 운영모델 유지 |
| 13 | 서울 강동 | 2018년~, 구 직접 용자 | 기금 규모 3억원으로 규모는 작지만 매년 공모 통해 용자사업 시행 |
| 14 | 전북 전주 | 2021년~, 중개기관 통해 재용자 (민간자금 매칭) | 2019년 이후 연 4억씩 전입 지역 중개기관 지원·육성 |

V. 개선과제 및 개선방안

1. 개선과제

지자체 사회적경제기금 운영의 개선과제는 세 가지이다. 첫째, 사업관리 및 수행체계를 보강해야 한다. 둘째, 성과관리 체계 강화이다. 셋째, 지자체가 적정규모의 기금을 조성해야 한다.

첫 번째 개선과제인 사업관리 및 수행체계와 관련해 2022년 사회투자기금에 대한 서울시 자체 감사 결과를 검토할 필요가 있다. 서울시는 2021년 12월부터 2022년 1월까지 사회투자기금의 관리·운용 실태에 관한 내부감사를 시행하고 결과를 공개했는데, 주요 지적사항은 수행기관의 융자사업 대상자 선정 및 심사 적정성, 주무부서의 사업관리 방안 및 성과에 대한 평가가 부족한 점 등이었다(서울시, 2022a). 김효선 외(2023)은 서울시 사회투자기금 감사보고서와 다른 유사사업에 대한 감사원 지적사례를 분석한 후, 조례의 내용에 기금운영의 목적, 수행기관에 관한 사항 등을 보다 구체화할 필요가 있고, 쟁점이 된 이해관계 상충을 방지하기 위한 보다 명확한 기준과 체계가 마련되어야 한다는 의견을 제시하였다. 보다 구체적으로 들어가면 다음과 같은 개선사항들이 도출된다.

첫째, 지원자격에 대한 사전 점검 체계를 보강해야 한다. 지원자격과 관련한 감사 지적사항은 일차적으로 사업공고상 지원자격에 대한 검토미비에 기인하고 있으므로 수행기관에서 이를 사전 스크리닝하는 절차와 기준이 필요하다. 융자금 지원횟수를 위반하거나, 지원대상 업종으로 정해진 업종이 아님에도 불구하고 융자가 실행되는 등 지원대상을 사전 공고내용에 따라 적절히 선별하지 못한 업무상 과실이 지적되었으므로, 수행기관에서 이를 사전 스크리닝할 수 있는 전담조직과 내부절차를 마련할 필요가 있다. 관련하여, 명확한 사전 스크리닝을 위해서는 지원자격에 대한 세부적 기준이 필요하다.

현재 대부분 지자체 사회적경제기금에서는 ‘사회적경제 기업’ 등으로 융자지원 대상을 제한하고 있으므로, 융자사업에 따라 지원대상의 범위를 보다 구체적으로 열거할 필요가 있다. 아울러 융자금 지원횟수나 융자금액 한도 등의 제한을 두는 경우, 횟수나 금액을 계산하는 방식에 대한 명확한 지침도 마련될 필요가 있다. 예컨대 서울시의 경우 사회주택, 사회적경제기업, 사회적투자사업, 민간자산클러스터, 고용취약노동자 등으로 부문을 나누어 사업이 운용되었는데, 이와 같이 여러 가지 사업이 병존하는 경우 과거 융자횟수나 한도금액을 계산할 수 있는 기준이 필요하다.

둘째, 지원대상과의 특수관계에 대한 사전 점검이 필요하다. 서울시의 경우 다양한 측

면에서 융자수행기관과 지원대상업체 사이의 특수관계에 관한 문제가 지적되었다. 서울시에서 이와 같은 문제가 지적된 이유는, 통상적인 정책자금 융자사업이 공공기관 주도로 이루어지는 반면에 사회적경제기금은 민간기관에 기금운용을 위탁하였다는 차이점이 있고, 지자체 사회적경제기금이 관계금융, 지역금융이라는 바탕 하에 운영되었다는 특성 때문인 것으로 보인다. 다만 세법이나 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등 기업 간 특수관계를 규율하는 일반적인 법제에서 이해관계, 특수관계란 혈연관계, 고용관계, 지분관계 등을 통해 영향력을 행사할 수 있는 지위를 의미하는데, 서울시 감사에서는 이러한 이해관계의 범위가 지나치게 넓게 해석되고 있다. 이는 이해관계나 특수관계의 범위가 사전에 특정되어 있지 아니하였기 때문이다. 이처럼 이해관계업체에 대한 융자 환수조치 제한이 있음에도 불구하고 이해관계나 특수관계에 대한 정의가 없는 경우, 결국 수행기관과 밀접한 이해관계가 있는 기업에 해당하는지 여부에 대한 판단은 오로지 주무관청의 재량에 따를 수밖에 없어서, 수행기관으로서 이해관계업체의 범위를 예측할 수 없어 언제나 융자금이 환수 조치될 위험을 감수해야 한다. 따라서 국세기본법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등 특수관계 범위가 세밀하게 규정된 법제를 참고하여 사업대상에서 제외되는 수행기관의 이해관계업체의 범위를 명확하게 설계하고 이를 사전 스크리닝 절차에 반영할 필요가 있다.

셋째, 중복지원 파악을 위한 모니터링 체계 구축이 필요하다. 유사한 융자사업을 통해 이미 융자금을 지원받은 업체를 중복하여 지원대상으로 선정함으로써 결과적으로 지원금액 한도가 초과된 문제가 타 사업에서도 빈번하게 발생한다. 일반적으로 우수한 사업실적을 가진 기업에 융자지원이 집중되기 쉽기 때문에 중복융자로 인한 융자편중 문제는 타 지원사업에서도 빈번하게 지적되기도 한다. 같은 기금으로부터의 중복융자를 줄이기 위해서는 여러 사업 사이에서 융자횟수나 금액을 계산하는 방식에 대한 명확한 지침이 마련될 필요가 있다. 한편 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단의 경우 기관 간 중복보증을 최소화하기 위하여 정기적으로 보증상황을 모니터링하고 있는 것으로 확인된다. 특정 기업에 사회적경제기금이 편중 지원되는 것을 방지하기 위해서는, 위 사례를 참고하여 장기적으로 수행기관별로 정기적으로 정보가 공유될 수 있는 채널이 필요하다.

두 번째 개선과제는 성과관리 체계를 강화하는 것이다. 즉, 기금이 목적으로 하는 성과를 가시적으로 드러낼 수 있는 지표를 개발하고 사업수행 과정에서 해당 성과가 효율적으로 집계될 수 있도록 사업관리 체계를 단계적으로 개선하는 것이 필요하다.

세 번째 개선과제는 적정규모의 재원을 만드는 것이다. 지자체기금은 서울, 경기 지역을 제외하고는 규모가 매우 작아서 사업을 지속하고 영향력을 발휘하는데 어려움이 있다.

사업의 지속성을 보장하는 기금 규모를 설정해 단계적으로 조성하는 접근이 필요하다. 대부분 기금의 존치 기한이 5년이므로 5년을 조성 기간으로 설정하는 것이 바람직하다. 사회적경제기금에 연결된 별도의 수입금이 없거나 기금 규모가 상대적으로 작다면, 투융자 사업 중심으로 운용하고 초기에는 투융자 기간을 5년 이내로 설정해 상환 수입을 재원으로 사업이 지속될 수 있게 관리해 나가야 한다. 지역사회 안에서 상환 경험이 누적되고 기금 규모가 증가하면 일부 상품의 만기를 늘리고, 투융자 전후로 필요한 재정지원 사업을 병행할 수 있다.

2. 개선방향

첫째, 기금 운영의 목적을 재설정해야 한다. 지자체기금 운영을 개선하기 위해서는 기금의 운영 목적을 기존의 ‘사회적경제 조직 자금공급 확대’에서 한걸음 나아가, ‘지역 기반 사회적금융 생태계 조성’으로 설정할 필요가 있다. 그리고 이 목적에 정렬된 성과관리 체계를 정립하고 사업을 관리해 나가야 한다.

둘째, 성과관리 체계를 정립해야 한다. 실질적인 운영 개선을 위해서는 새롭게 설정한 목적에 정렬된 성과관리 체계 정립이 필수적이다. 지자체기금 운영 성과를 생태계 조성 효과, 기업 육성 효과, 지역사회 공헌 효과로 구분해 핵심적인 관리 지표를 도출하고 이를 실행해야 한다.

셋째, 운영 전략을 수립해야 한다. 생태계 조성을 위해서는 지자체기금을 사회적 투자자 개발 및 참여를 촉진하는 ‘촉매 자본’으로 운용하는 것이 효과적이다. 글로벌 임팩트 측정·관리 프레임워크 IMP(Impact Management Project)에서는 사회적 투자자가 자금 공급 행위를 통해 창출할 수 있는 사회적 가치를 신호효과, 개입효과, 시장육성효과, 유연 자본 공급효과 등 4가지로 설명한다*. 이처럼 생태계를 고려한 운영 전략에 기반해 기금을 운용한다면, 자금공급 효과 외에도 투자 행위 자체에서 나오는 사회가치 창출 효과를 기대할 수 있다.

VI. 결론

이 연구는 지역기반 사회적금융을 활성화하는데 지방자치단체의 사회적경제기금이 유용

* <https://impactfrontiers.org/norms/investor-contribution/>

한 정책 수단이 될 수 있을 것으로 보고 운영 현황을 진단하고 개선과제를 도출하는 것을 목적으로 진행되었다. 이를 위해 14개 지자체 사회적경제기금의 연도별 운영계획을 분석하고, 추가적으로 관련한 사업 공고문, 감사보고서 등을 수집해 검토하는 문헌 연구를 진행하였다.

14개 지자체기금 중 6개 광역지자체는 모두 별도 기금조례를 제정해 이에 근거해 기금을 운영하고 있다. 8개 기초지자체 중 화성시와 성동구의 경우에도 별도 조례에 근거해 기금을 운영하고, 나머지 6개 기초자치단체는 사회적경제 조례에 기금 관련한 조항을 두고 이에 근거로 삼아 사업을 하고 있다.

지자체기금 전입액을 모두 합산해 보니, 전체적으로 2,015억원의 자금이 지역기반 사회적경제기금으로 유입된 것으로 나타났다. 지자체기금은 융자출자 등 금융성 사업과 지원금, 이차보전 등 비금융성 사업에 사용되는데, 예산액 기준으로 90.3%의 금액이 금융성 사업에 편성된 것으로 나타나, 기금으로 유입된 자금 대부분이 상환을 전제로 순환하는 방식으로 운용되고 있음을 알 수 있다. 지원금 등으로 사용되는 비금융성 사업 예산은 대개 시중은행 예치 등으로 발생한 이자수익 범위 안에서 소규모로 편성되고 있다.

지자체 사회적경제기금은 대부분 사회적경제 기업을 위한 금융의 과소공급 문제를 해결하기 위해 설치되었기 때문에 지역 내 사회적경제 기업에 대한 투융자 활성화 목적으로 운용되고 있다. 따라서 사업 내용에 있어 융자를 기본으로 하되 그 밖의 사업들도 이차지원, 금융교육 등 자금조달을 지원하는 목적에서 크게 벗어나지 않는다. 화성시처럼 기금 규모가 큰 경우에는 보유자금 운용수익을 활용해 지역 주체 발굴·육성 사업을 보다 적극적으로 추진하기도 한다.

지자체기금을 활용한 융자사업은 자금이 공급되는 방식에 따라 다른 효과를 발휘할 수 있다. 지자체는 ‘협력 융자’를 통해 제도권 금융기관의 사회적경제 기업에 대한 이해도를 높이고 업무처리 체계를 갖출 수 있게 촉진함으로써 사회적경제 기업의 금융기관 접근성을 높일 수 있다. ‘기금 융자’는 금융기관 보유자금 대비 상대적으로 제한된 재원을 사용하는 융자이기 때문에, 제도권 금융의 사각지대를 해소하거나, 지자체의 정책의제를 부각시키는 효과를 낼 수 있다.

사회적경제 기업을 위한 특별한 자금공급이 필요한 이유는 사회적 가치를 명시적으로 추구하는 금융이 시장에 부족하기 때문이다. 공공의 자금은 생태계 조성을 목적으로 전략적으로 운용된다면 지역에 밀착된 사회적금융 관련 주체들의 역량을 강화하고, 제도권 금융 시스템을 변화시켜 사회적경제 조직과 사업의 금융 접근성을 높일 수 있다.

지자체기금이 이처럼 지역기반 사회적금융을 활성화하는 역할을 하기 위해서는 몇 가지

개선이 필요하다. 첫째, 사업관리 및 수행체계를 보강하고, 둘째, 성과관리 체계를 강화하며, 셋째, 적정규모의 기금이 형성되어야 한다.

이를 위해서는 기금 운영 목적을 기존의 ‘사회적경제 자금공급 확대’에서 한걸음 나아가, ‘지역 기반 사회적금융 생태계 조성’으로 재설정하는 것이 필요하다. 생태계 조성을 위해서는 지자체기금을 사회적 투자자 개발 및 참여를 촉진하는 ‘촉매 자본’으로 운용하는 것이 효과적이다.

생태계 조성이라는 목적은 사업을 둘러싼 이해관계자들에게 자칫 추상적으로 받아들여질 수 있다. 따라서 이를 구체화하는 것이 필요한데, 새롭게 설정한 목적에 부합하는 성과관리 체계를 정립해 사용한다면 효과적으로 사업을 변화시켜 나갈 수 있다.

참 고 문 헌

- 금융위원회(2018), 사회적금융 활성화 방안.
- 금융위원회(2021), ESG 경영·투자 확산에 연계한 사회적금융 활성화 방안.
- 기획재정부(2022), 기금존치 평가보고서.
- 김효선, 정순문, 조예린, 정경민(2023), 지자체 사회적경제기금 운영개선을 위한 기초 연구, 한국사회가 치연대기금.
- 서봉만, 서희원(2014), 인천시 사회적 금융 도입을 위한 기초연구, 인천연구원.
- 서울시(2022a), 사회투자기금 관리·운용실태 감사결과. 감사위원회.
- 서울시(2022b), 2021회계연도 기금운용 성과분석 보고서.
- 이준호(2015), 사회적금융의 법제화 방안 연구, 한국법제연구원.
- 이현배(2019), 신탁인의 눈으로 본 초기 신탁 활동, 한국협동조합운동 100년사 I, 가을의아침.
- 임은의, 박은주(2013), 마이크로크레딧의 정책변동과정 분석, 한국콘텐츠학회논문지, 13(1), 234-246.
- 최진배(2019), 신용협동조합의 초기 성장과 정부 개입에 의한 변화, 한국협동조합운동 100년사 I, 가을의아침.
- 최홍관(2009), 한국 마이크로크레딧의 현황과 과제, 시민사회와 NGO, 7(1), 127-174.
- 행정안전부(2022), 지방자치단체 기금운용 성과분석 결과 보고서 (2021회계연도).
- 행정안전부(2023), 지방자치단체 기금운용계획 수립기준 (행정안전부 예규 제257호).
- Big Society Capital. (2022), Ten Years of Investing for Impact.
- ILO. (2005), ILO policy statement: Microfinance for decent work.
- ILO. (2019), The Contribution of the Social and Solidarity Economy and Social Finance to the Future of Work.
- ILO. (2023), Social Finance Annual Report 2022.
- Mendell, M., and Rocio Nogales. (2009), 'Social Enterprises in OECD Member Countries: What are the Financial Streams?' in Antonella Noya (ed.), The Changing Boundaries of Social Enterprises. OECD.
- Nicholls, A., Rob Paton, and Jed Emerson. (2015), Social Finance. Oxford: Oxford University Press.
- World Economic Forum. (2006), Blended Value Investing: Capital Opportunities for Social and Environmental Impact.