

## 한국의 사회적금융지원제도에 관한 탐색적 연구

김영국\*

계명대학교 벤처창업학과

방준원\*\*

계명대학교 산학인재원

### 국 문 요 약

정부는 2018.2.8일 국정현안점검조정회의를 통해 국무조정실, 금융위원회, 기획재정부, 고용노동부, 중소벤처기업부 등 관계부처 합동으로 「사회적금융 활성화 방안」을 최종 확정하였다. 한국의 사회적금융은 보조기부행위가 아닌 투자·융자·보증 등 회수를 전제로 사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업 등 사회적경제기업에게 다양한 자금을 지원하는 금융활동 전반을 말한다. 현재 민간의 자발적인 금융지원활동도 일부 있으나, 정부·공공재원 중심으로 기존의 서민금융진흥원의 사회적기업 신용대출, 중진공의 정책자금 대출, 신보·지신보 특례보증, 사회적기업 모태펀드 등 중기·서민 정책금융체계내의 사업이 대다수를 차지하고 있는 실정이다.

한국의 사회적금융은 미국과 일본, 영국 등의 선진국에 비하면 이제 태동기로서, 사회적경제기업은 자금 공급부족, 제도 금융권에 서의 소외 등 자금조달에 큰 애로를 겪고 있다. 따라서, 공공부문 주도로 자금공급을 확대하고 있으나, 사회적경제기업의 자금수요에는 아직도 크게 미치지 못하는 상황이다. 특히, 지원방식이 짧은 만기, 대출·보증에 편중되는 등 사회적경제의 특수성에 대한 고려가 미흡하여 수요-공급 간 미스매치도 큰 상황과 자금수요자와 투자자를 이어주는 사회적금융 중개기관, 사회적성과 평가 등 시장 인프라도 전반적으로 크게 미비 되어 있어 민간의 참여를 제약하는 것도 그 이유이다.

본 연구에서는 한국의 사회적금융지원제도의 전반적인 현황의 실태를 중심으로 실무적인 측면에서 분석 및 향후과제를 도출하여 관계기관 등에 정책적인 시사점을 제공하고자 한다.

핵심어: 사회적경제, 사회적경제기업, 사회적금융, 사회적금융지원제도

## 1. 서론

사회적경제는 구성원 간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역의 생산을 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 경제적 활동을 의미한다. 경제활동이라는 측면에서는 시장경제와 유사하나, 연대와 협력, 민주적 운영을 통해 사회적 가치를 추구하는 점에서 차이가 있다. 최근 이슈가 되고 있는 일자리 부족, 양극화 확대, 복지수요 증대 등 정부가 모두 감당하지 못하는 사회문제를 민간 스스로 해결하고자하는 시스템이다. 신자유주의 경쟁체제하에서 자본주의 문제점과 사회양극화를 일정 부분 해소할 수 있다는 기대와 희망으로 사회적경제(Social Economy)가 확산되고 있다.

한국의 경우 2007년 사회적기업육성법 제정 이후 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적경제 주체들의 양적

팽창과 일자리창출에도 불구하고 지속가능한 수익모델 미흡과 정부재정에 의존하고 있다는 평가를 받고 있는 상황이다(박상하, 2015).

사회적금융은 일반 영리금융이 추구하는 수익성뿐만 아니라 사회성을 균형적으로 추구하는 금융시스템이다. 따라서 사회적금융을 사회적 이익을 추구하기 위해 문화예술, 생태환경, 사회복지, 천연에너지, 인권분야에 특화하여 마이크로크레딧, 팝펀딩, 사회혁신채권 발행 등의 수단을 통해 자금거래를 영위하는 금융활동을 통칭한다.

우리나라의 사회적경제는 미국과 일본, 영국 등의 선진국에 비하면 아직 걸음마단계이나, 주요한 법·제도적 체계 등을 갖추는 도입기를 지나 고용·매출 등 양적으로 성장하는 단계에 진입하고 있는 실정이다.

따라서, 개별 부처별로 취약계층 고용확대, 자활지원 등

\* englandkim@gw.kmu.ac.kr

\*\* bang0327@gw.kmu.ac.kr

목적으로 다양한 사회적경제기업을 정의하여 다양한 지원을 실시 중에 있다.

본 연구에서는 한국의 사회적금융지원제도의 전반적인 실태를 중심으로 실무적인 측면에서 분석 및 과제를 도출하여 관계기관 등에 정책적인 시사점을 제공하고자 한다.

## II. 사회적금융의 개념과 범위

사회적금융(Social Finance)은 사회적 가치(Social Value) 실현을 재무적 이익(Financial Return)과 함께 추구하는 금융을 말한다. 특히, 사회적으로 가치 있는 일에 돈을 투·용하여 지속가능한 발전을 도모하는 것을 통칭하는 개념이다. 지역사회와 국가 나아가 인류가 직면하고 있는 다양한 문제를 해결하기 위한 금융자본을 조성하고, 가용한 금융서비스를 개발, 적용하는 금융방식이다(문진수, 2014). 다음 <그림 1>와 같이 정리할 수 있다.



<그림 1> 사회적금융의 개념

협의로는 사회적 가치 창출을 목적으로 사회적경제기업, 즉 사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업 등으로, 공공성이 큰 재화나 서비스의 생산과 판매활동 등에 투자·용자·보증을 통해 자금을 지원하는 금융활동을 의미한다. 한편, 임팩트투자(Impact Investing)는 상업성에 기반을 두고 투자 방식으로 사회적금융을 수행하는 비교적 발전된 형태를 의미한다.

Dublin(2003)는 아일랜드의 사회적 금융에 대한 개념의 정의와 사회적자본 구축이라는 새로운 시각에서 접근하였고, Gunvall(2007)은 사회적 금융에 대한 주장이 사회적금융이 추구하는 목적과 내용이 일맥 상통하다는 점이다. Francois(2007)는 사회적경제조직과 비영리단체들은 일반기업이 제공받는 금융서비스와는 다른 성격의 금융서비스를 제공받아야 한다고 주장하였고, Eugeniusz(2007)는 협동조합 금융의 중요성을 강조하였다. Olaf&Sven(2011)은 사회적금융 등이 사회적은행 업무와 유사한 점에 착안하여 사회적은행에 관한 사례중심적인 연구로 평가되고 있다.

Olaf&Sven(2011)은 사회적금융활동이 사회적은행 업무와 유사한 점에 착안하여 사회적은행에 관한 포괄적이며 사례중심적인 연구로 평가된다. Leopold(2007)는 금융의 다원적인 접근방식을 강조하면서 일반 영리금융에서 볼 수 없었던 캐나다 퀘벡지방의 독특한 금융시스템에 주목하였다.

사회적경제가 지속가능하고 자생적인 자립구조 형태로 발전하기 위해서는 이들에 대한 자금 조달의 중요성을 강조하면서 사회적 금융을 전담하는 금융기관 설립과 지역 화폐 등을 통한 재무적 지원의 뒷받침을 주장하였다(양준호, 2012). 사회적경제 조직에 대한 재무적 지원을 서민금융과 연계한 마이크로 파이낸스 활동에 초점을 맞추고 있다(양용희, 2011).

광의로는 추후 회수를 전제로 하는 투자·용자·보증뿐 아니라 보조금(Grant)과 자선행위(Philanthropy)도 포함하거나 사회적 가치를 넓게 적용하여 환경·사회·지배구조(ESG) 우수기업에 투자하는 사회책임투자(SRI)까지 포괄되는 개념이다. 정부에서는 사회문제의 효율적이고 효과적인 해결을 위해 사회적경제기업 등에 투자·용자·보증을 통해 지원하는 방안에 중점을 두고 있다.

<표 1> 사회적금융의 범위 비교

구분	유럽	미국	한국
핵심개념	금융서비스 자금지원	금융시스템	금융시스템
지원대상	자산단체· 협동조합 등	비영리조직 (단체)	사회적기업· 협동조합 등
유성주체			
달성목표	사회문제 개선 및 사회적 가치 증진		
구성범위	세 주체(수요주체, 공급주체, 중개주체)		

출처: 이기송, 2013

사회적 금융은 크게 4가지로 유형화할 수 있다. 현대적 의미의 사회적금융은 첫째, 소액자금 대출과 사후서비스를 결합한 방식으로 빈곤층의 자립 자활을 지원하는 마이크로파이낸스(Micro finance) 둘째, 낙후된 지역에 돈이 흐르게 함으로써 지역경제를 활성화하기 위한 공동체금융(Community Finance) 셋째, 사회 환경적으로 유익한 투자를 하면서도 동시에 수익을 창출하는 사회목적투자(Impact Investing) 마지막으로 자조자립형 클러스터 구성에 중추적 기능을 담당하는 협동금융(Cooperation Finance) 등이 대표적이다(이기송, 2013).

사회적금융은 자금의 수요주체와 공급주체 그리고 양자를 매개하는 중개주체라는 사회적경제 조직에 대한 세 주체가 효율적인 금융지원을 형성하면서 작동하는 모습을 보인다. 선진국에서 사회적금융은 보조금, 부채, 인내자본(patient capital), 준지분(quasi equity), 지분 등 다양한 혁신적 금융수단을 매개로 긴밀하게 상호작용을 하면서 발전

하고 있다(박상하, 2015).

유럽과 한국의 경우는 사회적금융의 목표와 육성주체 및 지원대상 등에서 유사하나, 미국의 경우 민간주도로 움직인다는 점에서 차이가 있다.

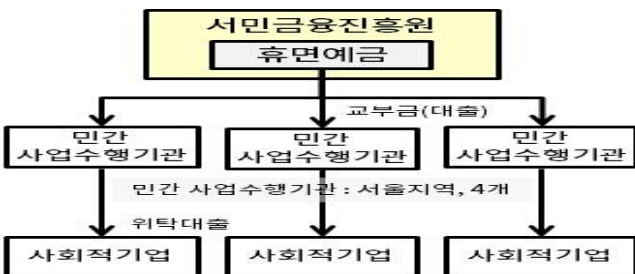
### III. 사회적금융지원제도 실태

한국의 사회적금융의 실태를 공급측면에서 살펴보면, 정부·공공재원을 중심으로 기존 중소기업서민 정책금융 지원체계 내에서 수행 중으로 미소금융\*과 중소기업정책자금 중 일부를 사회적기업에 대출을 시행하고 있는 실정이다. 또한 여러 지방자치단체에서도 다양한 사업을 실시중이며, 서울시의 경우 사회투자자금을 별도의 기금으로 조성하여 저리융자제도를 실시하고 있다.

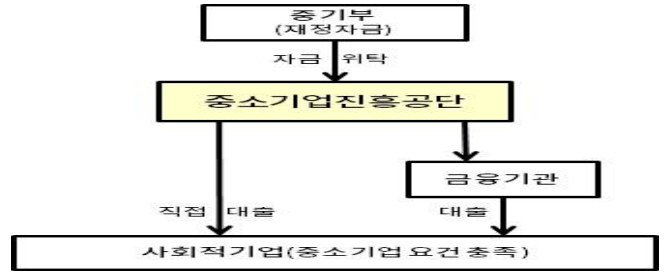
신용보증기금과 각 지역의 신보에서 사회적기업·협동조합에 대해 일반기업에 비해 보증비용을 높은 특례보증제도를 제공하고 있다. 이러한 투자방식으로는 모태펀드 내에 사회적기업 펀드를 별도로 조성하여 민간자금과 매칭을 통해 사회적기업에 투자하고 있다. 민간재원을 활용한 자발적인 사회적금융은 다양한 시도가 있지만 절대적인 규모는 크지 않는 편이다. 특정 대기업은 사회공헌활동의 일환으로 사회적기업 및 전문인력 육성과 함께 사회적금융 관련 사업을 실시하고 있다.

일부 사회적금융중개기관은 공공자금이외에도 민간부문에서 재원을 조달하여 자금지원뿐만 아니라 재무·회계, 경영, 마케팅 등에 대한 컨설팅을 병행함으로써 사회적경제기업의 성공가능성을 제고하는 등 상업적 원리에 기반한 임팩트투자를 수행하고 있다. 사회적경제단체가 공제형태의 자조기금을 조성하여 회원사인 사회적경제기업에 대해 자금을 지원하는 사업도 존재한다.

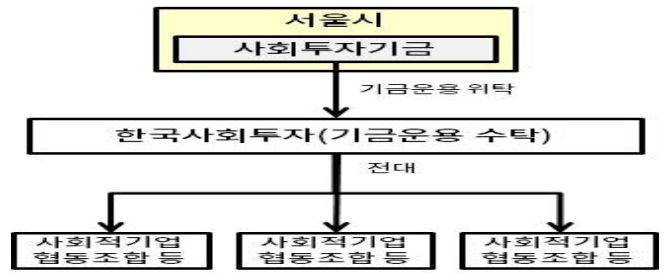
현재 시행되고 있는 사회적금융 관련의 공공부문의 지원제도 사례를 살펴보면 다음 각각의<그림>과 같다.



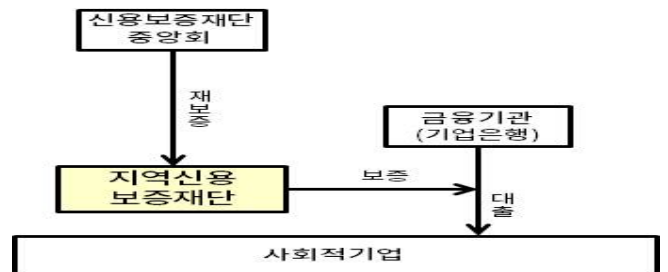
<그림 2> 사회적금융 관련 공공부문 지원제도 사례(서민금융진흥원)



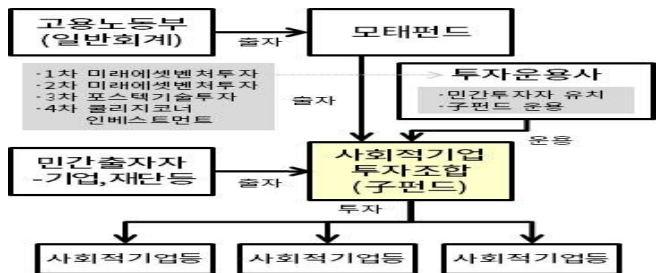
<그림 3> 사회적금융 관련 공공부문지원제도 사례 (중소기업정책자금)



<그림 4> 사회적금융 관련 공공부문 지원제도 사례 (서울시)



<그림 5> 사회적금융 관련 공공부문 지원제도 사례 (사회적기업 전용)



<그림 6> 사회적금융 관련 공공부문 지원제도 사례 (사회적기업 모태펀드)

<표 2>에서 보는 바와 같이 한국의 사회적금융은 사회적금융시장이 비교적 구축되어 있는 영국과 미국, 프랑스\*\* 등의 선진국에 비하면, 이제 태동단계로서

\* 미소금융은 민간사업수행기관을 통해 간접적으로 대출 실행

절대적인 자금 공급량이 부족할 뿐만 아니라 이와 관련된 사회적금융지원제도의 생태계도 어긋은 미형성된 상황으로 볼 수 있다. 성장기에 들어선 사회적경제의 발전정도에 비해 금융공급이 부족한 사회적금융의 과소공급 상태가 지속되고 있는 실정이다.

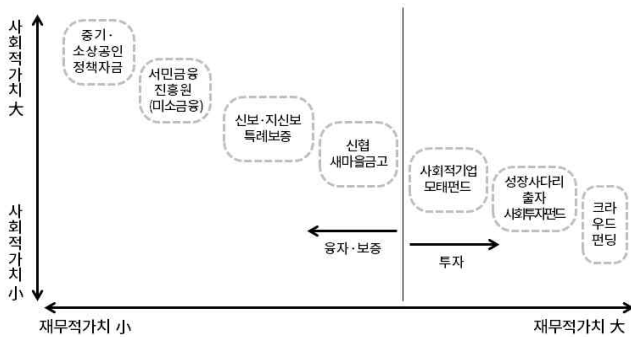
한편, 공공부문 주도로 자금공급을 적극적으로 확대하고 있으나 <그림 7>과 같이 지속적으로 증대되는 사회적경제의 자금수요에는 아직 미치지 못하는 수준이다. 이는 사회적경제의 특수성에 대한 고려가 미흡하여, 만기 및 용자·보증에 편중되어 있어 수급 간 미스매치도 발생되고 있기 때문이다.

또한 사회적금융 중개기관 등 생태계 구축이 미흡하고, 사회적 성과 평가 등 관련 시장인프라도 아직은 미비한 수준이다. 아직은 사회적금융을 복지제도로 혼동하거나 기대수익이 낮은 반면 위험은 높다는 인식 등으로 민간의 자율적 참여가 저조한 편이다.

<표 2> 사회적금융시장의 발전단계

조화되지 않은 혁신 (한국)	시장 구축 (영·미)	시장기치의 포착 (영·미의 5-10년 후)	시장 성숙
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시장 요구와 정책 인센티브에 반응하여 신발적인 기업활동이 발생</li> <li>◦ 언뜻 보면 성숙된 시장에서 각각의 혁신가들이 새로운 사업모델을 추구</li> <li>◦ 시장의 상단을 제외하면 시장경쟁이 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 활동의 중심이 발전하기 시작</li> <li>◦ 거래비용을 낮추고 더 많은 활동을 지원하는 시장 인프라가 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주요 시장참가자가 사회투자시장에 참여함으로써 성장 이 일어남</li> <li>◦ 시장활동이 증가함에 따라 이전 인프라에 투자한 고정비용을 회수할 수 있음</li> <li>◦ 조직들이 보다 전문화됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 활동이 정상상태에 도달, 성장의 둔화</li> <li>◦ 일부에서는 활동의 축소가 일어나기도 함</li> </ul>

출처: Monitor Institute(2009), "Investing for Social & Environmental Impact"



<그림 7> 사회적금융 사업주체별 중점 자금지원 대상

## IV. 결론 및 시사점

지난 2018년 2월 사회적경제기업의 금융지원지원제도 대한 금융지원을 활성화하기 위한 <사회적금융 활성화 방안>이 발표되어 1년여 동안 동 방안이 다각적으로 시행되고 있다. 특히, 공공부문과 정부의 지원제도에 대한 역할이 크게 강화되고 있다.

이러한 경우는 오랜 기간 동안 비교적 민간을 중심으로 사회적경제가 조성되어진 유럽과 캐나다보다는 공공지원과 정부의 금융지원 등을 중심으로 현재 이루어지고 있는 미국과 영국의 형태와 비슷한 방식이다(이수진, 2018). 현재 태동기인 한국의 사회적금융지원제도의 시장상황을 감안하면, 공공부문의 역할을 강화하는 것은 불가피한 측면이 있다.

따라서 향후 주요과제로는 첫째, 사회적경제조직의 다양한 자율성 및 지속가능성의 확보를 위해 중장기적으로는 유럽과 캐나다 등과 같은 민간 중심의 정책전환이 필요할 것이다. 현재 한국의 사회적금융지원제도의 경우, 민간 중심의 재원규모는 크지 않은 편이다. 주요 이유는 지방자치단체와 정부, 공공재원을 중심으로 하여 기존의 중소기업과 서민금융정책의 지원범위 및 체계 이내에서 지원이 이루어지고 있기 때문이다.

둘째, 사회적경제의 본래 취지가 시장의 정량적 평가와 단기적 성과의 극대화보다는, 정성적 평가와 사회적 가치의 실현에 있다는 점을 고려하여야 할 것이다. 따라서, 원활한 사회적금융지원제도의 정착을 위해서는 정치 및 시장상황에 영향을 받지 않는 자율성의 확보가 필수적이다.

성공적으로 정착된 사례로 캐나다의 퀘백주는 협동조합 등 사회적경제 조직이 7,000개 이상일 정도로 사회적경제가 잘 발달되어 있는 곳으로 유명하다. 특히, 1900년에 설립된 데잘맹그룹 신용협동조합이 사회적경제 기업에 대한 금융지원에 중심적인 역할을 담당하고 있다.

셋째, 사회적가치기금의 설립, 사회적금융 중개기관의 육성, 세제 등 만감참여자에 대한 인센티브 부여 및 정부 및 공공부문의 역할 강화 등에 정책방향이 활발하게 이루어져야 할 것이다.

사회적경제영역이 활성화되려면, 사회적기업과 협동조합, 마을공동체기업 등 다양한 사회적 경제조직들이 많이 만들어져야 하고, 이들 사회적경제조직들이 지역 로열티를 중심으로 지원체계가 구축되어야 한다(문진수, 2014).

\*\* 프랑스의 사회연대경제법(SSE)은 사회연대경제조직을 기존 경제활동을 포함하면서 민주적 협치와 이익배당 제한 등 사회적 목적을 추구하는 기업으로 한정하여 2014년 7월 법안을 제정하였다. 전통적인 기업들도 사회적 필요와 목적을 어떻게 추구하는지 평가기준을 마련하여 ESUS라벨을 부여하고 2년마다 지역차원의 사회연대경제 지역회의를 개최하여 사회혁신을 추구하는 기업에 특별기금을 지원하도록 하였다. 또한 기업이 파산하거나 청산 시에 종업원이 인수하거나 합병하기에 유리하도록 노동자협동조합의 설립 지원을 강화하였다(Eric Bidet, 2014).

가치기금의 설립, 사회적금융 중개기관의 육성, 세제(이순호, 2013) 등 민간참여자에 대한 인센티브 부여 및 정부 및 공공부분의 역할 강화 등에 정책방향이 활발하게 이루어져야 할 것이다

한국의 경우, 최근에 와서 사회적경제와 사회적금융지원제도에 대한 영역이 비교적 확산되고 있는 태동기 수준이다. 사회적금융은 사회적경제를 활성화시키기 위한 기본적인 금융서비스 제공임과 동시에 지역사회 생태계조성의 핵심적 요인이다.

사회적경제의 주요 활동무대는 지역공동체이며, 지역에서 생산된 부가 외부로 빠져나가지 않고 지역 경제 안에서 순환되는 자립형 경제 기반을 조성하는데 의의가 있다.

이를 위해서 사회적경제 주체들이 활동할 수 있는 생태계 조성의 핵심적 과제로 사회적경제 조직을 위한 판로개척과 금융지원체계의 수립은 가장 기본적인 인프라 구축의 필수적 요소이다

그러나 본 논문에서 살펴본 바와 같이 확산되고 있는 사회적경제기업과 조직의 증가율에 비하면, 이를 지원하는 사회적금융지원제도의 지원체계는 아직도 상당히 미흡한 수준이다.

현재 한국의 대부분의 지역금융기관들은 영리목적의 상업은행으로 사회적기업과의 밀착형 금융기관들은 전무한 편이다. 미소금융의 확대 등 서민금융재원의 활용대안이 조속히 요구되는 시점이다.

이러한 해결책으로는 특히, 미국과 영국과 같이 정부산하의 금융기관들이 공동출자형식으로 기금재원을 충당하는 사회적투자기금의 설치 및 사회적금융 전문기관의 조속한 설립 등 사회적경제 기업들에게 우호자금을 제공해 줄 수 있는 사회적금융 특수목적은행 등 전반적인 사회적금융지원제도의 정착이 시급한 실정이다.

사회적투자자와 사회적기업을 중개하는 사회적금융 중개기관을 조성하고 사회적 투자자의 투자수익에 대한 세제혜택 등 사회적경제를 지탱하는 하부구조 중 중요한 하나가 바로 사회적금융지원제도이기 때문이다.

## 참고문헌

문진수(2014). 사회적경제 활성화를 위한 사회적금융 정책방향, 지방자치와 사회적경제. *자치발전*, 35-43.  
 박상하(2015). 광주지역 사회적금융 활성화를 위한 탐색적 연구. *지역개발연구*, 47(2).  
 이기승(2013). *사회적금융의 운영현황 및 시사점*. KB금융지주 경영연구소.  
 이수진(2018). 사회적금융 활성화 해외 사례 및 시사점. *금융포커스*, 27(5), 10-12.

이순호(2013). 사회적기업에 대한 자금지원 개선방안. *금융포커스, 주간금융브리프* 22(31), 12-13.  
 양용희(2011). 사회적기업 육성을 위한 민간기금조성과 금융지원 활성화 방안. *사회적기업연구*, 4(1).  
 양준호(2012). *사회적기업 자본조달 컨설팅을 위한 연구*. 인천대 사회적기업연구센터.  
 한국사회적기업진흥원 홈페이지.  
 서울시 및 6대광역시 지자체 홈페이지 참고.  
 Dublin Employment Pact(2003). *Social Finance in Ireland, TSA Consultancy Ltd, Loilta Sereleas, Colin Stutt*.  
 Eric Bidet(2014). *광주NGO재단 국제포럼 자료집*.  
 Eugeniusz L.(2007). *Cooperative banks and rural development*. The Social Economy, Association Les Rencontres du Mont-Blank.  
 Francois S.(2007). *Another way of financing through the social economy*. The Social Economy, Association Les Rencontres du Mont-Blank.  
 Gunvall G.(2007). *Institutional capital: An instrument for social change?*. The Social Economy, Association Les Rencontres du Mont-Blank.  
 Leopold B.(2007). *Plural financing: The experience in Quebec*. The Social Economy, Association Les Rencontres du Mont-Blank.  
 Monitor Institute(2009). *Investing for Social & Environmental Impact*.  
 Olaf W., & Sven R.r(2011). *Social Banks and the Future of Sustainable Finance*. Routledge.