

등 록 번 호
11-1352000-003454-01



사회서비스 투자 활성화를 위한 공익법인 참여 방안 연구

2022년 12월

제 출 문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 『사회서비스 투자 활성화를 위한 공익법인 참여 방안 연구』 용역의 최종보고서로 제출합니다.

2022년 12월

재단법인 한국사회가치연대기금

연구진

책임연구원	장지연(재단법인 한국사회가치연대기금, 경영기획실장)
공동연구원	최진경(재단법인 한국사회가치연대기금, 국제교류팀장)
	강미희(재단법인 한국사회가치연대기금, 경영지원팀장)
	김효선(법무법인 더함, 변호사)
	정순문(법무법인 더함, 변호사, 공인회계사)
	조예린(법무법인 더함, 변호사)
	정경민(법무법인 더함, 변호사)
	최호운(회계법인 더함, 대표, 공인회계사)

본 연구보고서는 보건복지부의 위탁을 받아 한국사회가치연대기금이 수행한 연구 결과를 수록한 것입니다. 연구내용은 연구진의 의견으로 보건복지부의 공식적인 의견과는 다를 수 있습니다.

요 약

연구 개요

- 본 연구의 목적은 사회서비스 분야에 대한 공익법인의 사회투자 참여 활성화 방안을 모색하고 이에 필요한 제도적 지원사항을 제시하는 것임
 - 이 보고서에서는 사회적 금융 자금공급을 가리키는 말로 ‘사회투자’ 라는 용어를 사용함

- * 사회적 금융: 사회적 가치 창출을 목적으로 하는 금융 활동으로, 자금의 조성 및 수탁, 운용, 공급 모두를 포괄하는 개념
- * 사회투자: 사회적 가치 창출을 목적으로 지분투자·융자·보증 등의 방법으로 이루어지는 자금공급 활동
- * 임팩트투자: 사회적 가치와 함께 일정 수준의 재무적 가치를 추구하며 지분투자·융자·보증 등의 방법으로 이루어지는 자금공급 활동

- 사회서비스에 대한 민간 투자를 활성화하기 위해서는, 낮은 수익성을 감수하면서 공익적 가치를 추구하는 사회적 금융의 역할이 필요함
 - 사회서비스 혁신 과정에서 공익적 가치가 훼손되는 것을 막기 위해서는, 사회서비스 제공 주체들을 육성하고 준비시킬 수 있는 자금이 필요함
 - 이를 위해 자금의 공급주체와 전달체계에 있어 영리추구만을 목적으로 하지 않는 조직(Not-for-profit 조직)의 참여를 촉진하는 것이 중요함
- 연구의 주안점은 공익법인의 자금이 운용 역량을 갖춘 다른 공익법인을 통해 사회서비스 제공 조직으로 공급되는 경로를 활성화하는 것
- 이를 위해 문헌조사와 인터뷰를 통해 국내외 사회투자 현황과 사례를 조사하고, 공익법인 사회투자 관련 제약사항을 도출함
- 제약사항에 대한 법적 검토와 전문가 자문을 토대로 사회투자 활성화 가이드 도입 및 제도개선 방안을 제시함

해외 사회투자 현황

- 글로벌 사회적 투자자 네트워크 GIIN에서는 2021년 말 전 세계 사회투자 규모를 1조 1,640억 달러로 추산함
 - 2020년 GIIN 조사에 참여한 사회투자기관 유형은 영리 자산운용사 51%, 비영리 기금운용기관 14%, 재단 14%, 정책금융 5%, 패밀리오피스 4% 등 (GIIN, 2020)
 - 조사 참여기관 중 펀드 운용기관이 65%인데, 이들을 이용하는 투자자는 재단, 자산가, 패밀리오피스, 금융기관, 연기금, 정책금융 등 다양함
 - 투자금액 면에서는 연기금, 소매 투자자, 종합금융기관 등이 높지만, 투자 건수로는 재단 60%, 고액자산가 56%, 패밀리오피스 51% 비중이 높음
 - 용자, 채권, 비상장주식, 상장주식, 부동산 등 다양한 사회투자 형태 중 가장 많이 활용되는 것은 용자로, 건수의 61%, 금액의 37%를 차지 (GIIN, 2022)
- 영미권에서 사회투자 분야의 등장과 개념 정립은 민간 재단이 주도하였고, 시기별로 적절한 제도적 기반을 마련하며 성장해 옴
 - ‘임팩트 투자’ 라는 용어는 2007년 미국 록펠러재단이 사용하기 시작했는데, 공익법인의 사회투자 전통은 그 이전으로 거슬러 올라감
 - 미국에서는 1969년 세법 개정을 통해 민간 재단이 투자방식으로 목적사업을 수행하는데 필요한 사항을 규율하는 프로그램연계투자(PRI) 제도를 도입함
 - 이후 2015년 목적사업이 아닌 보유자산 운용 차원에서도 사회적 가치를 고려한 투자, 즉 미션연계투자(MRI)를 시행할 수 있도록 지침을 발표
 - 영국에서는 2013년 사회투자 생태계 활성화를 위해 휴면예금을 활용하여 사회투자 도매기금 빅소사이어티 캐피탈(BSC)을 설립
- 아시아에서 사회투자는 타 대륙 대비 높은 경제 성장률과 사회경제적 불평등, 기후변화에 따른 빈번한 자연재해 속에 관심을 얻기 시작함
 - 영미권에서 재단들이 사회투자 관련 논의를 주도해온 것과는 달리, 아시아에서 사회투자 참여자 중 재단의 비율은 23.5%에 불과함 (AVPN, 2018)
 - 아시아에서 사회투자를 시행하는 재단들은 합의된 용어 부재, 제도의 한계,

인식 부족, 시장의 모호함, 생태계 미성숙 등으로 어려움을 겪고 있음

국내 사회투자 현황

- 2021년 국내 사회적 금융 공급액은 약 6천억 원으로 추정되는데, 이는 2017년 추정치 약 900억 원에서 연평균 60%씩 성장한 수치임
 - 2021년 공급액의 약 90%는 공공 재원을 중심으로 이루어진 것으로, 정책기관 보증 51%, 정책기관 융자 19%, 정책성 자금 출자 펀드 13% 등의 비중이 높음
 - 국내에 민간 사회투자 전문기관(사회적금융 중개기관)은 약 30여 개가 있고, 이들은 소액대출, 공제사업, 비영리기금 운용, 창업기획자, VC 등 다양함
 - 2021년 중개기관 대상 조사에서 투자재원의 출처를 조사한 결과 비영리재단 52%, 도매기금 52%, 지자체 기금 48%, CSR자금 48% 순으로 나타남 (복수응답)

- 국내 공익법인의 사회투자 사례는 많지 않으나, 사회투자를 적극적으로 시행하는 조직들은 그 자체를 고유목적사업으로 관리하고 있음
 - 사회투자 시행 조직들이 공통으로 지목하는 두드러진 어려움은 없었으나, 제도적 한계로 인해 사업을 적극적으로 키워가는 경향 또한 발견되지 않음
 - 반면 사회투자를 새롭게 시도하려는 기관이 경험하는 어려움은 상당히 큰 것으로 확인됨
 - 첫째, 비영리 조직의 사업에 대한 규율과 관행에서 벗어나 있어 주무관청 등 이해관계자 소통이 어려움
 - 둘째, 기존에 보유한 역량과는 다른 역량이 필요해 사업 추진 과정에서 발생한 어려움이 잘 해결되지 않음

사회투자 관련 법제도 쟁점 및 개선 방향

- 공익법인 사회투자 관련 주요 쟁점은, (1) 사회투자 방식으로 목적사업을 수행할 수 있는가, (2) 기본재산을 사회투자에 사용할 수 있는가임
 - 위 사항은 법률적으로 주무관청의 재량적 허용 범위 안에 있으므로, 적절한 가이드를 제시한다면 법 개정이 없이도 활성화 정책을 시행할 수 있음
 - 그러나 ▶ 사회투자 집행액을 「상속세 및 증여세법」에 따른 의무지출 대상으로 인정하거나, ▶ 사회투자 목적의 재원을 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따른 제약에서 벗어나 조성할 수 있게 허용하려면, 별도의 제도적 기반을 마련하는 것이 효과적

공익목적 투자제도 도입

- 공익법인이 수익의 창출이나 자산가치 상승을 주된 목적으로 하지 않고 정관에 기재된 고유목적사업을 위해 사회투자를 시행하려 할 때, 이를 ‘공익목적투자’로 간주하여 행정적 편의를 제공할 수 있음
 - 즉, 공익목적투자의 경우 의무지출 대상으로 인정하고, 지분 보유 한도를 적용하지 않으며, 기부금품법 적용 대상에서 제외하는 방안을 검토할 수 있음
 - 대신, 공익목적투자는 수익 창출을 목적으로 하는 투자가 아니기 때문에 기본재산이 아닌 보통재산으로 시행해야 하며, 일정 금액 이상을 공익목적투자에 사용하려면 경영공시를 통해 그 내역을 쉽게 확인할 수 있도록 별도의 기금회계를 도입하도록 할 필요가 있음
- 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」에 열거된 세출항목에 투자에 관한 내용이 없어 사실상 사회복지법인은 출연받은 재산으로 사회투자를 할 수 없음
 - 공익목적투자에 관한 제도 정비 후, 사회복지사업법과 사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계규칙의 세출항목에 공익목적투자 항목을 사업비의 일환으로 처리할 수 있도록 규정 보완 필요

마중물 자금 공급을 통한 사회서비스 투자 생태계 활성화

- 사회서비스 활성화를 위한 사회투자 수행기관을 지정해 공익법인이 전문적인 중개기관을 통해 사회투자를 집행할 수 있는 환경 조성
 - 공익법인의 사회투자가 제도적으로 허용되더라도 대부분 공익법인은 투자사업 관련 역량을 보유하고 있지 않음
 - 이의 해결을 위해서는 전문적인 운용 역량을 갖춘 중개기관을 통해 간접투자 방식으로 사회투자를 집행할 수 있는 환경이 마련되어야 함
 - 현재 사회서비스 제공기관과 시장에서 활동하는 금융기관의 간극을 고려하면, 사회투자 활성화 과정에 비영리 중개기관의 역할이 필요함
 - 사회서비스와 사회적 금융에 대한 이해도가 높은 중개기관을 사회서비스 활성화를 위한 사회투자 수행기관으로 지정해 공공자금을 마중물 형태로 공급하고, 민간자금과 혼합해 운용할 수 있게 허용

- 마중물 자금 운용방식 설계 시 공익법인의 사회투자 참여를 촉진할 수 있도록 인센티브 구조를 마련하고, 보증을 활용한 위험흡수 장치 제공
 - 마중물 자금의 공급이 실제 민간 투자를 촉진하는 단계까지 나아가려면 추가적인 인센티브가 필요함
 - 민간자금과 공공자금을 혼합해서 운용할 때 공공자금이 후순위 방식으로 결합함으로써 민간자금이 위험에 노출되는 정도를 줄일 수 있음
 - 또한, 중개기관이 민간자금을 조달할 때 ‘사회서비스 투자기금 특별보증’ 을 제공함으로써 공익법인의 사회투자 참여를 촉진할 수 있음
 - 마중물 자금을 운용하는 주체는 자금의 공급 경로를 설계하고 모니터링하며 정책 목표에 맞게 조절하는 역할을 해야 함
 - 중앙사회서비스원 등 공공기관에서 기본적인 역할을 하되 일부 기능을 민간 전문기관에 위탁하는 방식으로 운영 구조를 마련할 수 있음

사회투자 생태계 활성화를 위한 제도기반 마련

□ 「사회서비스 투자 촉진에 관한 법률」 제정으로 제도 기반 마련

- 사회서비스에 대한 투자 활성화 정책을 안정적으로 추진하기 위해서는 중개기관의 활동을 제도적으로 보장하는 것이 필요함
- 사회적 경제 기업 또는 사회적 가치를 추구하는 사업에 대한 자금 공급을 주업으로 하는 기관이 일정한 요건을 갖추어 ‘사회투자기관’으로 등록하면, 투융자 대상에 효과적으로 접근하면서 이에 필요한 자금을 조달할 수 있는 금융도구를 사용할 수 있도록 허용
- 「사회서비스 투자 촉진에 관한 법률」을 제정해 사회서비스 분야에 대한 사회투자 활성화 정책의 법적 기반을 마련하고, 사회투자기관 등록 및 사회투자조합 결성·운용을 제도화할 수 있음
- 정부는 도매형 사회투자기관을 지정해 사회투자 모태조합을 결성할 수 있게 지원하고, 마중물 자금을 출자하는 방식으로 사회서비스 분야에 대한 사회투자 생태계 전반에 효과적으로 영향을 미칠 수 있음

목 차

요약문

제1장 서론	1
1. 연구 배경과 목적	1
2. 선행 연구 검토	3
3. 연구 범위와 방법	4
제2장 사회투자 해외 동향	19
1. 사회투자 동향	19
2. 해외 사례	29
제3장 사회투자 국내 현황	35
1. 국내 현황	35
2. 국내 사회투자 사례	39
3. 시사점	51
제4장 사회투자 관련 법제도 쟁점 및 개선방안	56
1. 사회투자 관련 법제도 개괄	56
2. 목적사업 측면의 제한	59
3. 재원조성 측면의 제한	68
4. 재산운용 측면의 제한 : 상증법상 지분보유 제한 규정	82
5. 공익법인 중개기관의 한계 : 자본시장법에 의한 제한	86
6. 사회투자 관련 법제도 개선방안	95
제5장 공익법인 사회투자 가이드	100
1. 참고 사례 : 미국의 PRI와 MRI 제도	100
2. 추진 방향	103
3. 사회투자 가이드 도입 방안	106

제6장 공익법인의 사회서비스 투자 활성화 방안	109
1. 참고 사례 : 미국의 CDFI 제도	109
2. 추진 방안	110
3. 사회투자 제도화 방안	116
제7장 결론	118
참고문헌	121

표 목차

표 1. 상증법 시행령 제12조에서 정한 공익법인등	4
표 2. 근거법에 따른 공익법인의 분류	5
표 3. 벤처투자법 및 외국인투자 촉진법상 투자 규정	6
표 4. 사회서비스 산업 특수분류 체계	8
표 5. 사회서비스 항목 (보사연, 2021년 사회서비스 수요 실태조사)	9
표 6. 연구 체계도	18
표 7. GIIN(2020), 사회투자 분야	22
표 8. GIIN(2020, 2022) - 조사에 참여한 사회적 투자자 유형	23
표 9. GIIN(2020), 임팩트 펀드 재원의 유형별 분포	24
표 10. GIIN(2022), 사회투자 형태 (투자 대상 자산군)	25
표 11. 임팩트 투자 관련 국제 네트워크 및 플랫폼 현황	27
표 12. 연도별 사회적 금융 공급 규모 추산액	35
표 13. 사회적 금융 중개기관	36
표 14. 사회적 금융 중개기관 자금조달처 (25개 기관, 복수응답)	38
표 15. 사례조사 기관	39
표 16. 사례조사 기관의 정관상 투자 근거	51
표 17. 자금공급 방식	52
표 18. 투자 관련 규정, 운영 조직, 심의 기구	53
표 19. 공익법인 사회투자 관련 어려운 점	54
표 20. 공익법인의 사회투자 유형	57
표 21. 투자자로서 공익법인의 사회투자 유형별 법률 쟁점 정리	58
표 22. 각 소관부처의 비영리법인 설립허가 기준	61
표 23. 법인설립허가 검토사항	61
표 24. 법인 정관 변경시 검토사항	62
표 25. 사회복지법인 설립요건 중 목적의 비영리성	67
표 26. 직접비 및 간접비의 구분과 비지정후원금의 사용금지항목	68
표 27. 법무부 산하 비영리법인의 기본재산 처분허가 기준	72
표 28. 공익법인법에서 정한 기본재산	73

표 29. 기본재산 관련 주무관청의 허가를 요하는 사항	74
표 30. 사회복지법인의 기본재산 관련 허가를 요하는 사항	76
표 31. 사회복지법인의 기본재산 처분허가시 검토사항	77
표 32. 모집등록 대상사업	79
표 33. 상증법 제48조 제11항에서 정한 요건	83
표 34. 공익법인의 주식 취득 관련 예외 사유	84
표 35. 금융투자업의 유형 및 내용	87
표 36. 금융투자업 규정 적용 배제	89
표 37. 금융투자업 인가 및 등록 시 법인격	91
표 38. PRI와 MRI 비교	101
표 39. 소액신용대출사업 관련 규정	104
표 40. 공익목적투자 제도 구성안	106
표 41. 투자기구와 비영리 법인 자금조달·공급의 특징	111
표 42. 서민금융 사업수행기관 관련 규정	112
표 43. 기술보증기금 VC벤처펀드 특별보증	115
표 44. 사회투자 제도화 추진 방안	117

그림 목차

그림 1. Nicolls 등이 제시한 사회적 금융 스펙트럼 (2015)	13
그림 2. 브릿지스 펀드가 제시하는 자금의 스펙트럼 (2017)	14
그림 3. 사회서비스 투자 활성화를 위한 공익법인 참여 경로	16
그림 4. 조직의 형태에 따른 다양한 사회투자 양상, 출처: EVPA(2020)	26
그림 5. 투자구조의 유형	56
그림 6. 공익법인의 사업 구분	103
그림 7. 공익목적투자제도 시행 방안	108
그림 8. 사회서비스 투자 활성화 자금 공급 체계	114
그림 9. VC벤처펀드 특별보증 지원구조, 출처: 기술보증기금 블로그	115
그림 10. 사회투자 제도화를 통한 생태계 조성 방안	116

제1장 서론

1. 연구 배경과 목적

사회서비스 공급자 역량 강화, 규모의 경제 실현, 복지기술 활용 촉진 등 사회서비스 혁신 전략의 효과적인 추진을 위해서는 공익성 있는 민간 주체의 참여가 중요하다. 비영리 조직, 사회적경제 기업 등 공익성 있는 민간 주체의 발굴·육성에 있어 사회적 가치를 우선적으로 추구하거나, 재무적 가치와 균형 있게 추구하는 사회적 금융을 활용할 수 있다.

국내에서 사회적 금융은 활성화 초기 단계로 전반적인 자금공급은 확대되었으나 공공부문 위주로 추진된 측면이 있어, 향후 지속가능성과 규모화를 위해서는 민간 참여 활성화 방안이 요구된다.

영미권에서는 비영리 재단, 패밀리오피스 등 민간 공익법인의 활발한 참여로 1990년대 이후 사회투자(impact investment) 분야가 빠르게 성장하였다. 2009년, 미국 록펠러 재단 등의 후원으로 글로벌 임팩트 투자자 모임 GIIN(Global Impact Investing Network)이 결성되었고, 2012년, 영국에서 주요 시중은행 참여로 휴면예금을 활용한 민관 협력 사회투자 도매기금 BSC(Big Society Capital)이 설립되었다.

국내에서는 사회투자에 관심을 가진 민간 재단들이 생겨나고 있음에도, 기존 관행에서 벗어나 있기 때문에 적절한 자문을 구하거나 이해관계자를 설득하기 어렵고, 수익사업으로 인식되어 주무부처의 승인을 받지 못하는 경우도 있다.

공익법인의 활동은 고유목적사업, 수익사업, 보유자금 운용 등으로 구분되는데, 각 활동을 규율하는 내·외부의 기준과 절차가 각기 다르다. 보유자금은 안정성을 고려해 은행에 예치하고, 이로부터 얻은 이자수익과 수익사업에서 나온 이익으로 고유목적사업을 수행하는 것이 일반적 관행인데, 사회투자는 고유목적사업, 수익사업, 보유자금 운용 모두에 해당하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그러나 국내에서도 공익법인으로서 사회투자를 실행하는 선행사례들이 있어, 이에 대한 분석을 통해 현행 제도하에서 사회투자를 실행할 수 있는 적절한 가이드를 제시한다면, 사회투자에 대한 민간의 관심과 참여를 높일 수 있을 것으로 예상된다.

사회적 경제 조직에 투자·융자 방식으로 자금을 공급하는 기관으로는 재단법인 한국사회가치연대기금, 재단법인 행복나눔재단, 재단법인 한국사회투자 등이 있고, 벤처기업 육성 생태계 조성을 목적으로 자금을 공급하는 기관으로 은행권청년창업재단, 아산나눔재단, 윤민창의투자재단 등이 있다.

국내에서는 민간 공익법인이 기부·지원이 아닌 투·융자 방식으로 미션을 수행하는데 여러 가지 제도적 제약이 존재하므로, 사회투자와 밀접히 관련된 쟁점 사항을 짚어보고 제도개선 방안을 도출하는 작업이 필요하다. 국내에서 관련한 연구는 주로 공익법인의 주식취득·보유제한에 대한 연구이거나 기업공익재단의 사회혁신 관련 사례 연구 등으로, 사회투자와 관련한 현황과 쟁점을 종합적으로 살펴본 연구는 알려진 바 없다.

최근 2~3년간 소셜벤처의 성장과 ESG 열풍이 맞물리면서 사회투자가 주식회사형 기업에 대한 지분투자자로 인식되는 경향이 있는데, 이는 사회적 금융 발전 과정에서 공익법인의 참여가 활성화되지 않은 채 자본시장과 먼저 만나면서 나타나는 현상이라 할 수 있다.

사회서비스 제공 기관들은 종사자의 경영 참여와 민주적 운영을 보장하기 위해 사회적협동조합이나 비영리법인의 형태를 취하는 경우가 많아, 낮은 수익성을 감수하는 영역까지 사회적 금융의 다양한 스펙트럼이 고르게 활성화되어 있어야 사회서비스 제공 기관에 대한 실질적인 자금공급이 이루어질 수 있다.

본 연구는 국내외 공익법인의 사회투자 현황을 조사하고, 선행사례 분석을 토대로 현행 제도환경에서 실행 가능한 수준의 공익법인 사회투자 가이드를 제시하며, 장기적으로 필요한 제도개선 사항을 도출하고 방안을 제시함으로써, 민간 재단 등 공익법인의 사회투자 참여를 촉진하는 것을 목적으로 한다.

2. 선행 연구 검토

국내에서 사회투자와 관련한 연구는 2007년 사회적기업 육성법이 제정된 이후 사회적기업을 위한 재원조달 관점에서 이루어지기 시작했다.

심상달(2010)은 자본시장을 통한 사회적 기업의 재원조달을 활성화하기 위해서는 사회적 기업가를 찾아서 투자하는 한국형 사회적 벤처캐피털이 필요하고, 은행 및 저축은행이 사회적·환경적·윤리적 사업에 대출과 투자를 할 수 있도록 상호보증제도 등의 방안이 마련되어야 하며, 우수한 사회적 기업을 구별해 주는 생태계가 구축되어야 한다고 제안했다.

문철우(2012)는 해외의 사회적 투자 동향을 소개하면서 국내 사회적 기업이 수적 증가에도 재원조달에 있어 정부 지원에 의존하는 경향이 강하고 민간자본과 투자 관계로 발전은 취약한 현실을 지적하였다.

한편 사회적 기업을 위한 자금공급이라는 관점에서 벗어나, 혁신적인 사업모델을 구현하여 사회적 목적과 경제적 가치라는 혼합가치를 추구하는 기업을 소셜벤처(사회적 벤처)로 개념화하고, 이들을 육성하기 위한 주요 방안으로 사회적 투자를 조명하는 연구도 이루어졌다.

강민정(2012, 2018)은 사회적 투자자의 등장과 관련해, 해외에서 사회적 벤처의 혼합가치 추구에 공감하고 지지하는 투자자들이 벤처형 자선가(Venture Philanthropy)와 자선적 투자자(Philanthropic Investors)의 역사를 거쳐 사회적 영향 투자자(Impact Investors)로 부상하는 흐름을 소개하고, 사회적 영향투자를 활성화하기 위해서는 금융전문 중간조직을 통한 투자 활동의 플랫폼 구축과 투자자를 위한 세제 혜택이 필요하다고 지적했다.

라준영은 국내외 사회영향투자 동향을 소개하면서 이 분야의 성장세가 당초 전망과는 달리 가파르지 않은 현상에 주목하였다. 그 원인으로 사회영향투자의 투자대상인 사회적 기업 모델 자체가 가지는 근본적인 한계, 즉 사회적기업이 해결하려는 사회문제가 대부분 시장실패 요인을 안고 있음을 지적했다. 이의 극복을 위한 모델로 보조금 연계형 사회영향투자 모델을 제시하고(라준영 2014), 정부와 자선 부문이 제공하는 촉매자본의 역할을 강조했다(라준영 2018).

2020년 전후로 사회적 금융 분야가 활기를 띠면서 한국법제연구원과

한국노동연구원 등 정책연구기관에서 임팩트 투자, 사회적 금융과 관련한 보고서를 발행했다. 한국법제연구원(2021)은 사회적 금융의 의의와 특징을 조명하고, 정책금융과 사회적 투자자 현황을 짚어본 후 법제화 방향, 세제지원 방안에 대한 전문가들의 의견을 모아 보고서로 발행했다.

한국노동연구원(2021)은 소셜벤처와 임팩트투자의 성장 등 사회적경제와 관련한 주체와 환경의 변화에 주목하여 이에 대한 조사를 토대로 임팩트투자 생태계를 진단하고, 활성화를 위한 정책으로 세제혜택, 제도개선, 비영리와 금융영역의 참여 촉진, 임팩트 투자기관 지원, 공공자금 참여 등 정책을 제시했다.

3. 연구 범위와 방법

가. 공익법인의 개념 및 범위

공익법인이란 ‘공익을 목적으로 하는 법인’이라 정의할 수 있으나, 그 구체적 범위는 관련 법률에 따라 각기 다르다. 좁은 의미의 공익법인은, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(이하 “공익법인법”)에 의해 설립 허가를 받은 공익법인을 말한다. 이 공익법인은 「민법」 제32조에 따라 설립된 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인을 말한다.

넓은 의미의 공익법인은, 「상속세 및 증여세법」(이하 “상증법”)등 조세 관련 특별법에서 인정하고 있는 공익법인을 말하는데, 그 범위가 광범위하다. 상증법 제16조 제1항, 동법 시행령 제12조는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 하는 자를 ‘공익법인 등’이라 정한다.

표 1. 상증법 시행령 제12조에서 정한 공익법인등

- ① 종교의 보급 기타 교화에 현저히 기여하는 사업
- ② 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 의한 학교, 「유아교육법」에 따른 유치원을 설립·경영하는 사업
- ③ 「사회복지사업법」의 규정에 의한 사회복지법인이 운영하는 사업
- ④ 「의료법」에 따른 의료법인이 운영하는 사업

- ⑤ 「법인세법」 제24조제2항제1호에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업
- ⑥ 「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호 각 목에 따른 공익법인등 및 「소득세법 시행령」 제80조제1항제5호에 따른 공익단체가 운영하는 고유목적사업. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업은 제외한다.(설립일부터 1년 이내에 「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호바목에 따른 공익법인등으로 고시된 경우에는 그 설립일부터 공익법인등에 해당하는 것으로 봄)
- ⑦ 「법인세법 시행령」 제39조제1항제2호다목에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업은 제외한다.

넓은 의미의 공익법인은 크게 민법에 의하여 설립된 비영리법인(사단법인, 재단법인), 공익법인법에 의하여 설립된 공익법인, 특별법에 근거하여 설립허가 되는 법인으로 구분할 수 있다.

표 2. 근거법에 따른 공익법인의 분류

근거법	내용
민법	공익목적이나 공익법인법 미적용 법인 (실무상 「비영리 법인」)
공익법인법	공익법인법 적용법인 (법률상, 실무상 「공익법인」). 공익법이 보완적으로 적용되나 광의로는 「민법」상 비영리법인에 속함
특별법	특별법에 근거하여 설립허가 되는 특수법인. 사회복지법인(사회복지사업법), 학교법인(사립학교법), 의료법인(의료법), 기타(각 근거법) 등이 있음.

본 연구에서 사회투자의 주체인 공익법인의 범위는 민법에 의한 설립된 비영리법인, 공익법인법에 의하여 설립허가를 받은 공익법인, 그리고 특수법인 중 「사회복지사업법」에 따라 설립된 사회복지법인으로 한다.

나. 투자의 개념

금융투자에 관하여 일반적 사항을 규율하는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」은 투자에 관하여 별도의 정의 규정을 두고 있지 않다. 다만, 「벤처투자 촉진에 관한 법률」(이하 ‘벤처투자법’), 「외국인투자 촉진법」(이하 ‘외국인투자법’)에서 각 법률 목적에 따라 투자 개념을 정의한다. 벤처투자법과 외국인투자법은 투자의 정의규정에서 법인이나 기업의 주식 또는 지분을 취득하는 것을 공통적으로 규정한다. 다만, 외국인투자법은 주식 또는 지분의 취득 뿐 아니라 대부, 비영리법인에 대한 출연을 모두 포함한다는 점에서 벤처투자법상의 투자보다 더 넓은 개념으로 볼 수 있다.

표 3. 벤처투자법 및 외국인투자 촉진법상 투자 규정

「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제2조(정의)

1. “투자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 - 가. 주식회사의 주식, 무담보전환사채, 무담보교환사채 또는 무담보신주인수권부사채의 인수
 - 나. 유한회사 또는 유한책임회사의 출자 인수
 - 다. 중소기업이 개발하거나 제작하며 다른 사업과 회계의 독립성을 유지하는 방식으로 운영되는 사업의 지분 인수로서 중소벤처기업부령으로 정하는 바에 따른 지분 인수
 - 라. 투자금액의 상환만기일이 없고 이자가 발생하지 아니하는 계약으로서 중소벤처기업부령으로 정하는 요건을 충족하는 조건부지분인수계약을 통한 지분 인수
 - 마. 그 밖에 가목부터 라목까지의 방식에 준하는 것으로서 중소벤처기업부장관이 정하여 고시하는 방식

「외국인투자 촉진법」 제2조(정의)

4. “외국인투자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 - 가. 외국인이 이 법에 따라 대한민국 법인 또는 기업(설립 중인 법인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 경영활동에 참여하는 등 그 법인 또는 기업과 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 법인이나 기업의 주식 또는 지분(이하 “주식 등”이라 한다)을 다음 어느 하나의 방법으로 소유하는 것

1) 대한민국 법인 또는 기업이 새로 발행하는 주식 등을 취득하는 것

2) 대한민국 법인 또는 기업이 이미 발행한 주식 또는 지분(이하 “기존주식등” 이라 한다)을 취득하는 것

나. 다음의 어느 하나에 해당하는 자가 해당 외국인투자기업에 대부하는 5년 이상의 차관 (최초의 대부계약 시에 정해진 대부기간을 기준으로 한다)

1) 외국인투자기업의 해외 모기업(母企業)

2) 1)의 기업과 대통령령으로 정하는 자본출자관계가 있는 기업

3) 외국투자가

4) 3)의 투자자와 대통령령으로 정하는 자본출자관계가 있는 기업

다. 외국인이 이 법에 따라 과학기술 분야의 대한민국 법인 또는 기업으로서 연구인력·시설 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 비영리법인과 지속적인 협력관계를 수립할 목적으로 그 법인에 출연(出捐)하는 것

라. 외국인투자기업이 미처분이익잉여금을 그 기업의 공장시설 신설 또는 증설 등 대통령령으로 정하는 용도에 사용하는 것(이 경우 외국인투자기업은 이 법의 외국인으로 보며 외국인투자금액은 사용하는 금액에 제5조제3항에 따른 외국인투자비율을 곱한 금액으로 한다)

마. 그 밖에 외국인의 비영리법인에 대한 출연으로서 비영리법인의 사업내용 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 제27조에 따른 외국인투자위원회(이하 “외국인투자위원회” 라 한다)가 외국인투자자로 인정하는 것

사회투자에서 투자는 기본적으로 사회적 가치 창출을 목적으로 하거나 이를 적극적으로 고려하는 투자를 의미하고, 피투자 대상이 회사만이 아니라 비영리법인, 사회복지법인, 협동조합 등을 포함한다. 이러한 점에서 사회투자에서의 투자가 단순히 주식 또는 지분의 취득에 국한하지 않고, 대부 또는 비영리법인 등에 대한 출연을 모두 포함하는 것이 타당하다.

따라서 본 연구에서 투자라 함은, ① 법인 또는 기업의 주식 또는 지분을 취득하는 것(신주 발행, 구주 인수 포함), ② 대부 또는 융자, ③ 비영리 법인에 대한 출연을 포함하는 것으로 한다.

다. 사회서비스 자금 수요 검토

“사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다. (사회보장기본법 제3조 제4호)

〈사회서비스의 개념〉

- (7대 분야) 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경
- (7대 기능(유형)) 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등의 서비스

사회서비스의 개념 범위는 법률적, 산업적, 제도적 맥락에서 구성할 수 있는데¹⁾, ‘사회서비스 투자 활성화’ 관련 논의에는 산업적 개념 범위를 참고할 수 있다. 정부는 2013년 사회서비스 산업 정책수립 통계기반을 구축하기 위해 「사회서비스 산업 특수분류」를 제정했다. 특수분류는 사회보장기본법 상 사회서비스 산업에 속하는 사업을 한국표준산업분류(KSIC)에 맞추어 구성한 것으로, 대분류 8, 중분류 16, 소분류 45개로 구성되어 있다.

표 4. 사회서비스 산업 특수분류 체계

#	대분류	포괄 범위 (정의)	
1	종합 사회서비스업	돌봄·재활·상담 등 사회서비스를 포괄적으로 제공하는 복지시설·협회 등의 산업 활동	핵심 산업군
2	돌봄서비스업	의료 관리가 필요한 노인·장애인 요양 보호 및 단순 돌봄 대상자에 대한 가정·비거주·거주시설 보호 산업 활동	
3	상담·재활서비스업	상담서비스와 재활을 위한 의료서비스 또는 발달재활 서비스를 제공하는 산업 활동	

1) 안수란, “사회서비스 분야 현황 및 쟁점”, 민간의 사회서비스 참여 활성화 방안 전문가 간담회, 한국보건사회연구원 (2022. 9. 6)

#	대분류	포괄 범위 (정의)	
4	건강지원 서비스업	재활서비스 외의 의료 등 보건서비스를 제공하는 산업 활동	
5	교육 및 역량 개발 관련 서비스업	공교육을 통한 유아·청소년기의 신체·사회적 발달 지원 및 평생 교육·직장교육 등을 통한 역량 개발 지원과 관련된 산업 활동	연관 산업군
6	문화·체육 관련 시설 이용 지원 서비스업	문화·예술·체육 활동 관련 국공립예술단체, 미술관, 박물관 등 관련 단체·시설 및 문화·예술·체육 서비스와 관련된 산업 활동	
7	사회참여 지원 서비스업	피고용자를 파견하거나 중개·알선 등 고용지원 서비스를 제공, 또는 직업재활 등을 통해 사회 참여를 지원하는 산업 활동	
8	사회서비스 관련 행정	보건, 교육, 문화, 환경, 노동 등 사회서비스와 사회보장 관련 관리 기능을 수행하는 기관과 관련된 산업 활동	

1) 혁신이 기대되는 영역

▶ 수요 영역 - 성인 돌봄 민간서비스 수요

보건사회연구원은 2021년 사회서비스 수요 실태조사를 진행하면서, 조사대상 사회서비스로 18가지 항목을 제시했다.²⁾ 돌봄 서비스 이용 의향율은 노인돌봄(10.5%), 보육 (7.2%), 방과후 돌봄 (6.7%) 순으로 나타났는데, 서비스 공급 주체에 따른 품질 인식은 성인 돌봄의 경우 정부지원 서비스보다 민간제공 서비스의 품질을 높게 평가하는 경향이 나타난 반면, 아동 돌봄은 정부지원 서비스 품질을 높게 평가하는 것으로 조사되었다.

표 5. 사회서비스 항목 (보사연, 2021년 사회서비스 수요 실태조사)

돌봄 서비스	비돌봄 서비스	
① 노인 돌봄 서비스	⑦ 신체건강 서비스	⑬ 직업훈련 서비스
② 장애인 돌봄 서비스	⑧ 정신건강 서비스	⑭ 창업지원 서비스
③ 기타 성인 돌봄 서비스	⑨ 재활 서비스	⑮ 문화 및 여가 서비스

2) 안수란, 하태정 (2021), 사회서비스 일자리 통계 생산 연구, 한국보건사회연구원

돌봄 서비스	비돌봄 서비스	
④ 출산지원 서비스	⑩ 아동 교육지원 서비스	⑯ 주거지원 서비스
⑤ 보육 서비스	⑪ 정보제공 서비스	⑰ 환경 서비스
⑥ 방과후 돌봄 서비스	⑫ 고용서비스	

▶ 공급 주체 - 영세성 탈피, 서비스 내실화 및 품질 혁신 필요

2019년 말 기준 사회서비스 산업의 전국 사업체 수는 23.2만 개, 종사자 수는 390.6만 명으로 나타났다. 사회서비스 사업체 중 종사자 규모 1-4인 사업체가 44.7%이고, 10인 이하로 확대하면 72%에 이르는데, 이는 전체 공급자의 63%가 개인사업체 형태인 것과 관련이 깊다. 공급자 중 개인사업체의 비중은 돌봄, 건강지원 등 핵심 산업군에서 72.5%로 더욱 높아진다.

2020년 기준으로 사회서비스 종사자의 직업 중 규모가 큰 15개 상위 출현 직업군을 살펴보면 여성의 비율이 전반적으로 높고, 핵심 산업군의 여성 비율은 80% 이상으로 나타났다. 특히 핵심 산업군에서는 2016년 이후로 50세 이상 취업자 비율이 눈에 띄게 증가하여 돌봄 및 보건 서비스 종사자³⁾의 80% 이상이 50대이다. 핵심 산업군의 상용직 근로자 비율은 점차 감소하고 있으며, 돌봄 및 보건 서비스 종사자의 42.7%가 임시·일용직인 것으로 조사되었다.

2) 사회서비스 관련 자금 수요

▶ 운전자금 용자

사회적 금융 공급 주체들에게 사회서비스 분야는 사업 초기부터 매출과 고용 효과를 확인할 수 있는 분야로, 일반적으로 성장성이 높지는 않으나 적절한 수익률로 자금을 회수할 수 있는 영역으로 인식된다. 제공 기관이 사회적경제 기업인 경우에는 공공의 보증을 활용해 금융기관 용자를 받거나, 지자체 사회적경제기금 등 정책자금을 활용할 수 있다. 정책자금의 경우 대개 3억 원 이하 규모로 공급된다.

3) 요양보호사, 간병인, 노인 및 장애인 돌봄 서비스 종사원, 보육 및 교사 보조 서비스 종사원, 산후조리 종사원 등 기타 돌봄 및 보건 서비스 종사원 포함

▶ 기술개발 투자

헬스케어로 포괄되는 기술개발 사업이나 수요-공급을 매개하는 플랫폼 사업의 경우, 모태펀드를 활용한 소셜임팩트펀드 등 벤처투자 형태의 자금이 공급되기도 하지만 사례가 많지 않다.

▶ 시설자금·경영개선 자금

운영이 안정화된 조직은 구축된 역량을 바탕으로 변화하는 수요에 반응하여 시설·설비를 업그레이드하거나 유관 분야로 사업을 확장하려는 경향이 있는데, 이에 필요한 자금은 원활하게 공급되지 않는다.

또한, 오래된 사회서비스 제공 조직의 경우 현상 유지에서 벗어나 새롭게 생겨나는 사업 기회를 활용하려면 자본잠식 등 기존 재무 상태에 대한 개선이 필요한데, 이런 자금은 거의 제공하는 곳이 없다.

원론적으로는 조합원이나 지역 공동체에서 자금을 조달해 자기자본을 보강하고 외부의 자금을 조달해야 하지만, 사업이 검증되기 전에 이런 방식으로 자금을 조달하는 것은 쉽지 않다. 불확실성으로 인한 악순환에서 벗어나기 위해서는 우선출자제 등을 활용한 기관 투자자의 참여가 필요하다. 사업이 성장하여 조합원이 증가하거나 기존 조합원 증자가 이루어지면 기관 투자자는 자금을 회수할 수 있다.

▶ 종사자 생활안정 자금 용자

대부분 대면 방식으로 공급되는 사회서비스는 종사자 역량에 따라 품질이 크게 달라진다. 임시·일용직 비중이 높고 초단기 근로자가 늘어나는 경향은 사회서비스 품질 향상 노력에 제약이 될 수 있다. 특히 코로나19 팬데믹의 경험은 불안정 고용 노동자의 생활안정 대책에 대한 관심을 높여 놓았다. 코로나 기간 서울, 화성 등 일부 지자체에서는 사회적경제기금을 활용해 사회적경제 조직에서 일하는 불안정 고용 노동자들에게 생계자금을 대출하는 사업을 시작했다.

▶ 인수·합병 및 협동화 지원 투·용자

개인사업자 비중이 과도하게 높은 현재 상태를 교정하여 사회서비스 공급 주체가 영세성을 탈피할 수 있게 하려면 공급자 간 인수·합병이나 협동화 사업을

촉진하고 지원하는 자금이 필요하다.

일정 요건⁴⁾을 갖춘 법인이 주체가 되는 인수·합병, 사회서비스 공급 주체 간 협동화 사업, 한계기업 구조혁신 프로젝트 등에 시설자금과 운전자금을 투자·융자·출자하는 상품을 설계해 공급할 수 있다.

라. 용어의 사용 - 사회투자, 임팩트투자

이 보고서에서는 “사회적 금융 자금공급”을 가리키는 말로 ‘사회투자’라는 용어를 사용한다.

사회적 금융은 사회적 가치 창출을 목적으로 하거나 적극적으로 고려하는 금융 활동이고, 금융은 자금의 조성 및 수탁, 운용, 공급 모두를 포괄하는 개념이며, 이 가운데 투자·융자·보증 등의 방법으로 자금을 공급하는 활동을 ‘사회투자’로 지칭한다.

금융위원회는 2021년 말 발표한 보고서에서 사회적 금융을 다음과 같이 정의하였다.

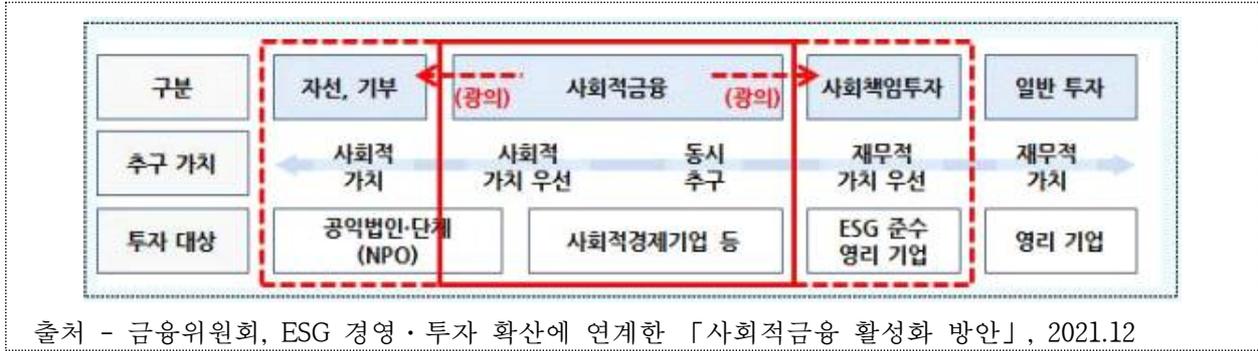
[사회적 금융 개념]

- **(협의)** 사회적 가치 창출을 목적으로 사회적경제기업* 등에 투자·융자·보증을 통해 자금을 지원하는 금융 활동을 의미

* 사회적경제기업(사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업 등) 및 사회적 가치를 우선적으로 추구하는 사회적경제활동(공공성이 큰 재화·서비스의 생산·판매활동)

- **(광의)** 보조금(Grant)과 자선행위(Philanthropy)도 포함하거나 사회적 가치를 넓게 적용하여 환경·사회·지배구조(ESG) 우수기업에 투자하는 사회책임투자(SRI)까지 포괄

4) 경영 품질, 종사자 교육 훈련 체계, 이해관계자 참여 거버넌스, 민주적 운영 등



사회투자를 사회적 금융 자금공급으로 정의한다면, 넓은 의미의 임팩트 투자는 사회투자와 동일한 말이지만, 좁은 의미의 임팩트 투자는 사회투자의 한 유형이라고 할 수 있다.

영미권에서는 2000년대 들어 재무적 가치와 함께 사회적 가치를 균형 있게 또는 적극적으로 고려하는 금융, 즉 사회적 금융을 가리켜 혼합금융 (blended finance), 혼합가치투자(blended value investing)⁵⁾, 더블바텀라인 투자 (double bottom line investing) 등으로 불렀다. 세계경제포럼에서 혼합가치투자 개념을 제시한 제드 에머슨 등은 상호금융과 공제, 소액대출, 벤처자선, 임팩트투자 등을 포괄해 사회적 금융으로 지칭하고, 이 가운데 임팩트 투자는 대체로 사회·환경적 효과와 함께 투자원금 이상 회수를 기대하는 영역이라고 설명한다(Alex Nicolls 등, 2015).

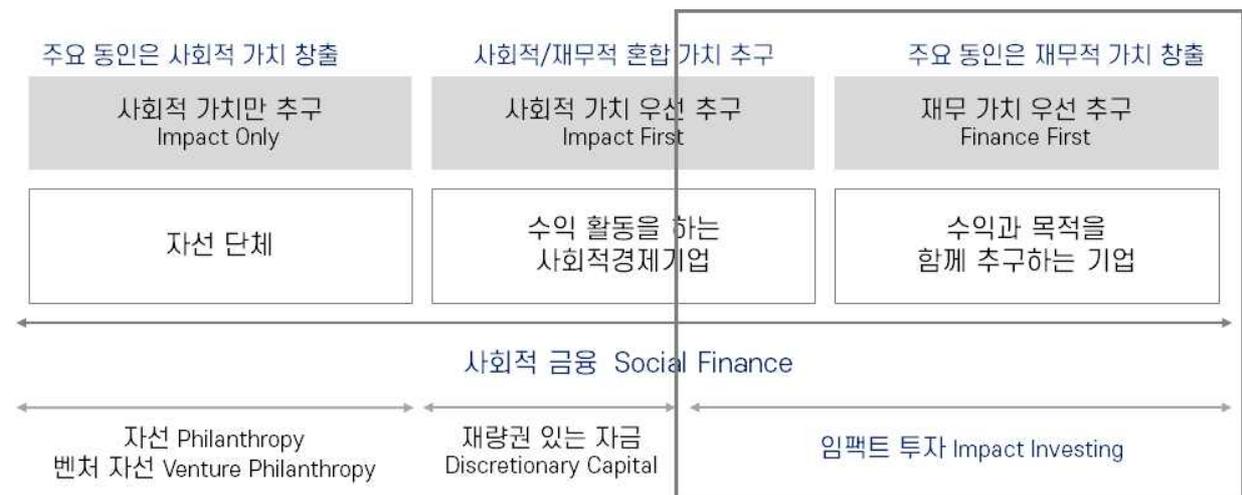


그림 1. Nicolls 등이 제시한 사회적 금융 스펙트럼 (2015)

5) 세계경제포럼(World Economic Forum), “Blended Value Investing: Capital Opportunities for Social and Environmental Impact”, 2006.

임팩트 투자 전문기관 브릿지스 펀드⁶⁾는 사회적책임투자, 지속가능투자, 임팩트투자 등 새롭게 등장하는 여러 형태의 금융 현상에 대한 이해를 돕기 위해 재무적 가치만 고려하는 전통적 금융과 임팩트만 고려하는 기부·자선을 양 끝으로 하는 자금공급 스펙트럼을 제시하고, 이를 토대로 임팩트투자를 설명한다. 임팩트투자는 사회·환경의 문제를 해결하려는 의도로 이루어지는 투자이고, 재무적 환원에 대한 기대는 시장수익율부터 시장이하 수익률까지 다양하다(Bridges Fund Management, 2017).

	임팩트만 추구	임팩트		지속가능	사회책임	재무가치만추구	
					경쟁력 있는	재무 가치 창출	
					환경, 사회, 거버넌스 (ESG) 리스크 완화		
					환경, 사회, 거버넌스 가치 실현 기회 추구		
					측정 가능한 높은 수준의 임팩트 창출에 집중		
주 관심사:	투자자를 위한 재무적 가치는 창출할 수 없는 사회적 도전	재무 성과는 시장 수익률 이하를 기대해야 하는 사회적 도전	재무 수익이 아직 입증되지 않은 사회적 도전	투자자를 위해 경쟁력 있는 재무 수익을 창출하는 사회적 도전	가치를 증진시킬 개선된 ESG 관행 채택	가치 보호를 위해 위험한 ESG 관행 완화	ESG 관행에 대한 제한적 관심, 또는 무관심
예시:	사회적경제기업, 또는 비영리조직에 준 자본이나 신용 대출을 공급하는 펀드	사회성과채권(SIB), 개발성과채권(DIB)	재생에너지에 투자하는 제도권 펀드	최고 등급 SRI 펀드 ESG를 적극적으로 고려하는 장기 투자 공모 펀드	ESG 위험을 투자 분석에 고려하는 사모 투자 회사 윤리적 검토를 시행하는 투자 펀드		

그림 2. 브릿지스 펀드가 제시하는 자금의 스펙트럼 (2017)

글로벌 임팩트 투자자 네트워크 GIIN은 임팩트 투자를 “재무적 효과와 함께 긍정적이고 측정 가능한 사회적, 환경적 효과를 창출하려는 의도로 이루어지는 투자”로 정의하는데, 국제 사회에서 임팩트 투자의 정의는 이를 기준으로 대체로 수렴해 가고 있다⁷⁾. GIIN은 임팩트 투자의 핵심적인 특징으로 ▶ 사회·환경적 가치 창출에 대한 의도성, ▶ 원금 이상의 재무적 효과 기대, ▶ 투명성과 설명의무에 기반한 임팩트 측정 관행 등을 강조한다.

종합하면 임팩트 투자는 재무적 가치를 도외시한 채 사회적 가치만을 추구하는 투자는 아니고, 정도의 차이는 있으나 사회적 가치와 함께 재무적 가치도 추구하는 투자이며, 통상적으로 원금 이상의 수익률을 추구하는 사회투자의 의미로 사용된다.

6) Bridges Fund Management는 영국의 도매기금 빅소사이어티캐피털 설립자인 로널드 코헨이 2002년에 설립한 펀드 운용사. 100% 임팩트 비즈니스 분야에 자금을 운용한다.

7) GIIN, <https://thegiin.org/impact-investing/need-to-know/#what-is-impact-investing>

GIIN의 2020년 임팩트투자 현황 조사 결과에 의하면, 자금공급 방식 중 가장 많이 사용되는 것은 융자이다. 공급 건수의 61%, 금액의 37%가 융자(private debt) 방식으로 이루어졌다⁸⁾. 2022년 영국 정부에서 발표한 영국의 임팩트 투자 시장에서 가장 많이 사용되는 자산군 역시 융자(private debt)로, 금액 기준 35%인 것으로 나타났다.⁹⁾

글로벌 환경에서 임팩트 투자는 지분 투자(private equity)만이 아니라 융자(private debt), 채권, 준자본 등 다양한 방식을 포괄하는 의미로 사용되고, 융자 방식을 가장 보편적으로 사용한다.

여기서 사용되는 ‘투자’의 의미는 미래에 실현될 가치를 보고 계획과 역량에 근거해 불확실성을 감수하며 자금을 공급하는 행위를 의미하고, 규모화를 추동하는 투자의 속성을 재무적 가치만이 아닌 사회적 가치 실현에 활용한다는 맥락을 갖는다.

정리하면, 이 보고서에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- 사회적 금융: 사회적 가치 창출을 목적으로 하는 금융 활동으로, 자금의 조성 및 수탁, 운용, 공급 모두를 포괄하는 개념
- 사회투자: 사회적 가치 창출을 목적으로 지분투자·융자·보증 등의 방법으로 이루어지는 자금공급 활동
- 임팩트 투자: 사회적 가치와 함께 일정 수준의 재무적 가치를 추구하며 지분투자·융자·보증 등의 방법으로 이루어지는 자금공급 활동

8) GIIN, *Annual Impact Investor Survey*, 2020.

9) Impact Investing Institute, *Estimating and describing the UK impact investing market*, 2022.

마. 연구 범위

사회서비스 혁신 과정에서 공익적 가치가 훼손되는 것을 막기 위해서는, 자금 공급 규모를 키우는 것 못지않게, 해당 자금을 받을 수 있는 상태에 도달할 수 있도록 기존의 사회서비스 제공 주체들을 육성하고 준비시킬 수 있는 성질의 자금을 공급하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 자금의 공급 주체와 전달 체계에 있어 Not-for-profit 영역까지 고르게 활성화되는 것이 중요하다.

연구의 주안점은 공익법인의 자금이 운용 역량을 갖춘 다른 공익법인을 통해 사회서비스 제공 조직으로 공급되는 경로를 활성화하는 것, 즉, 사회서비스 투자 활성화를 위한 공익법인의 참여 방법을 제시하고 개선 사항을 도출하는 것이다.

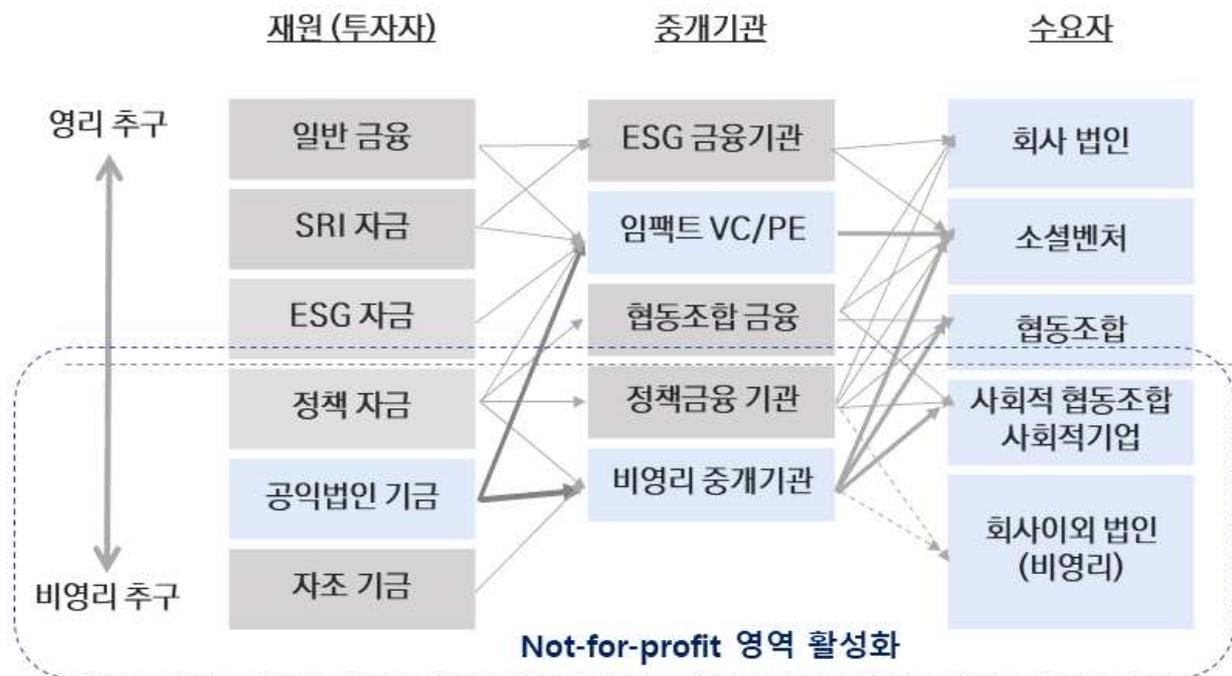


그림 3. 사회서비스 투자 활성화를 위한 공익법인 참여 경로

바. 연구 내용 및 방법

이 연구의 핵심 과업은 공익법인의 사회투자 현황을 파악하고, 사회서비스에 대한 공익법인의 사회투자 활성화 방안을 모색하는 것이다. 각 장의 주된 내용은 다음과 같다.

제2장에서는 공익법인의 사회투자가 활성화되어 있는 영미권에서 사회투자 관련 논의가 어떻게 발전했는지 파악하고 전 세계 사회투자의 규모와 성장 추이를 짚어본다. 특히 사회투자 활성화에 영향을 미친 공익법인 사례를 조사한다.

제3장에서는 자료 분석을 통해 국내 사회투자 규모를 가늠해 보고, 민간 참여 현황을 파악해 본다. 공익법인으로서 사회투자, 또는 벤처투자를 활발히 시행하고 있는 선도 사례를 조사하고, 사회투자에 어려움을 겪고 있는 사례도 조사하여 공익법인의 사회투자를 가로막는 법적, 제도적, 관행적 제약사항과 개선 과제를 도출한다.

제4장에서는 제3장의 사례조사 결과를 바탕으로 도출한 공익법인의 사회투자 관련 쟁점 사항에 대한 법·제도 분석을 진행한다. 사회투자 행위 자체의 타당성, 재원의 조성 및 투자 방법에 대한 분석을 통해 법적으로 허용된 범위를 도출하고, 제도개선 필요성과 방향을 검토한다.

제5장에서는 제4장에서 검토한 법·제도 환경의 제약을 다루기 위해 참고할 수 있는 국내외 제도와 정책 사례를 조사한다. 이를 바탕으로 현행 제도 하에서 공익법인 사회투자 활성화를 위한 가이드 도입 방향을 검토하고, 제도개선을 통한 활성화 방안을 제안한다.

주요 연구 방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌 고찰을 통해 사회투자 관련 해외 동향을 파악하고 사례를 검토한다.

둘째, 사회투자 또는 벤처투자 실행 경험을 가진 공익법인을 연구사례로 선정해, 담당자 인터뷰를 진행하여 기관별로 사회투자 실행 구조와 특징, 애로사항과 개선 과제를 파악한다.

셋째, 사례 연구에서 도출한 쟁점 사항에 대한 법적 분석을 통해 유형별 제약의 근거를 확인하고 개선 방향을 도출한다.

넷째, 개선 방향과 관련한 해외 사례를 문헌 고찰을 통해 파악하고 국내 적용

가능성을 검토한다.

표 6. 연구 체계도

연구 목적	
국내외 공익법인의 사회투자 현황과 사례를 파악하고, 사회서비스에 대한 공익법인의 사회투자를 활성화하기 위한 정책적 방안을 모색	
연구 내용	연구 방법
<ul style="list-style-type: none"> • 영미권 사회투자 논의 발전 과정 • 전세계 사회투자 규모와 성장 추이 • 해외 공익법인 사회투자 사례 	문헌 조사
<ul style="list-style-type: none"> • 국내 사회투자 규모와 성장 추이 • 민간 참여 현황 • 국내 공익법인 사회투자, 벤처투자 사례 	사례 연구 (자료 분석, 인터뷰)
<ul style="list-style-type: none"> • 공익법인 사회투자 관련 제약사항 도출 • 사회투자 행위 타당성, 자원 조성, 투자 방법 등 쟁점 사항 법적 분석 • 공익법인 사회투자 허용범위 및 제도개선 방향 검토 	법적 분석
<ul style="list-style-type: none"> • 해외 공익법인 사회투자 활성화 정책 조사 • 사회투자 활성화 가이드 도입 방향 검토 • 제도개선 통한 활성화 방안 제안 	문헌 조사 전문가 자문

제2장 사회투자 해외 동향

1. 사회투자 동향

가. 영미권 공익법인 사회투자 관련 논의의 발전

공익법인들의 사회투자가 본격적인 이름을 얻게 된 것은 2007년, 미국 록펠러 재단(Rockefeller Foundation)이 '임팩트 투자(Impact Investment)'라는 용어를 사용한 것을 시작으로 보는 견해가 많다. 2007년 이탈리아에서 열린 자선가, 기업가, 투자자들의 컨퍼런스에서 록펠러 재단은 자본이 어떻게 사회, 환경적 선(善)을 위해 작동할 수 있는지를 논의하며, 재무적 이익 뿐만 아니라 환경, 사회적 성과를 가져오는 다양한 폭의 투자에 대하여 '임팩트 투자'라 명명하였다. 또한 이러한 투자가 주류 투자의 관행에 시사점을 줄 수 있기를 기대하였다.¹⁰⁾

물론 미국의 19세기말 감리교회나 웨이커 등의 교단에서 기독교 윤리에 기반한 투자, 1960년대 베트남 전쟁시 방위산업에 대한 대학 기금의 투자 반대운동, 공동체 재투자법(Community Reinvestment Act, 1977) 통과를 통한 저소득층 대출 접근성 개선, 남아프리카공화국 인종분리정책, 체르노빌 원전 사고 등과 관계된 투자 제한 사례 또한 사회적으로 책임 있는 투자의 개념이 발전하는 역사적 분기점이 되었다.¹¹⁾

또한 2006년 UN에서 투자에 있어 사회적, 환경적, 그리고 거버넌스의 책임을 고려하자는 '책임있는 투자 원칙(UN Principles for Responsible Investment, PRI)¹²⁾' 이 통과되며, 투자 및 금융회사들의 관행에 대한 국제적 가이드가 생긴 것 또한 임팩트 투자 발전의 배경이 되었다.

영국에서는, 2013년 6월 당시 제임스 카메론(James Cameron) 수상이 런던에서

10) E.T. Jackson & Associates, LTd. (2012), *Accelerating Impact: Achievements, Challenges and What's Next in Building the Impact Investing Industry*, Rockefeller Foundation

11) James Rumberg(2022), *A History of Impact Investing*, Investopia

12) UN 책임투자원칙은 2005년 당시 UN 사무총장 Kofi Anan의 제안으로 세계의 규모있는 투자기관들이 모여, 투자 결정에 있어 환경, 사회, 거버넌스 측면을 고려하자는 등의 6개 원칙을 수립하여 63개 기관이 함께 시작한 이니셔티브로, 현재 전 세계적으로 4,700개 기관이 함께 활동하고 있다. 보다 자세한 정보는 <https://www.unpri.org>를 참조하면 된다.

열린 소셜임팩트포럼(Social Impact Forum)에서 임팩트 투자의 중요성을 언급하고, 정부의 주요 정책으로 추진할 것을 공식적으로 발표하였다.¹³⁾ 휴면예금을 활용하여 사회투자 도매기금인 빅소사이어티캐피탈(Big Society Capital, BSC)을 설립하고, 당시 정부가 해결하기 어려워하던 노숙인, 약물중독, 청년실업, 빈곤 등 이슈를 해결할 기금을 마련하였다. 또한 사회투자자에게 호의적인 세제 개편, 사회투자거래소 설치, 지역 자산화 지원 등을 약속하였다. 이는 처음으로 정부가 적극적으로 사회투자를 언급하고 정책화한 사례라 할 수 있겠다.

이러한 분기점을 시작으로, 급속히 진행되는 전 지구적인 환경, 사회적 위기 속에 사회투자는 확산 및 심화하여, 전 세계적인 관심과 참여로 이어지게 되었다.

나. 프로그램 연계 투자 및 미션 연계 투자

임팩트 투자라는 용어의 등장 이전, 미국의 공익법인 투자 논의의 발전에 있어서 중요한 용어로는 프로그램 연계투자(Program Related Investment, PRI) 및 미션연계투자(Mission Related Investment, MRI)가 있다.

재단들이 주로 사용하는 지원금(grant)의 형태 외에 자신의 자선적 목적을 극대화하기 위하여 활용하는 투자라는 뜻에서는 이 두 용어가 동일하게 쓰이나, 미국 세법상 PRI는 재단의 출연 기금에 대한 연간 최소 5% 사용 비율 의무 측정시 포함이 되고, MRI의 경우 그 비율에 포함되지 않는다. 즉, 개별 목적 사업과 직접 연관된 투자의 경우 PRI라 하고, 기관의 보다 넓은 관점에서의 목적에 부합하며 사업의 지속성을 유지하기 위한 출연기금의 운영 측면의 투자를 MRI라 한다. 따라서 목적사업 개념의 PRI 비중이 큰 편이며, MRI의 경우, 미국내 공격적으로 임팩트 투자를 하고 있는 재단들의 경우에도 출연기금의 5% 이상을 투자에 돌리는 경우는 1/3 이하라 한다.¹⁴⁾

공익법인들이 PRI나 MRI를 통하여 거둘 수 있는 가치는 기관이 추구하는 임팩트를 실현할 공익목적기관들에 재원을 흘려보내 준다는 것, 그리고 지속적인

13) UK Government(2013), *Speech-Prime Minister: "Social investment can be a great force for social change "*

<https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-at-the-social-impact-investment-conference>

14) The Center for High Impact Philanthropy, University of Pennsylvania(2016), *Program-related Investment*, Univ. of Pennsylvania.

지원을 가능케 하는 순환기금을 마련할 수 있다는 점이 있다. 이외에도, 보다 큰 민간 기업이나 투자자들의 재원을 유인하여 기금을 규모화하는데 촉매가 될 수 있다. 보증이나 후순위 투자자로서의 형태를 통하여 이러한 상업적 기금들의 투자 위험도를 낮추어 줄 수 있다는 것이다.

이러한 가치를 고려하여 미 재무부(Department of Treasury)는 민간 재단이 자선 목적과 관련된 투자를 할 수 있음을 인지하고 2015년, MRI에 대한 가이드를 발표하였다. 민간 재단이 평상적인 사업 관리 및 신중함으로 재단의 중장기 재무적 수요를 제공한다면 이러한 투자는 자선의 목적을 위협하는 투자가 아니다라는 내용을 국세청 규정에 명시한 것이다. 이에 따라 재단의 운영자들은 충분한 주의와 검토를 통하여 투자를 결정할 수 있고, 징벌적 세금에서 자유로울 수 있게 되었다.¹⁵⁾

다. 글로벌 사회투자의 규모와 형태

글로벌 사회적 투자자 네트워크 중 가장 규모가 큰 GIIN(Global Impact Investing Network)은 전 세계 사회투자 규모를 2021년 말 기준 1조 1,640억 달러로 추산하였다(GIIN, 2022). GIIN은 정책금융기관, 재단, 고액자산가, 패밀리오피스, 기관 투자자 등의 사회적 투자자에 대한 조사를 토대로 사회투자 시장 규모를 매년 발표한다.

이 기관이 10여 년 전부터 매년 발간해 온 임팩트 투자자 조사보고서에는 전 세계 시장 규모가 매년 12% 이상 성장해 왔음을 보여주고 있다. 이 성장세는 특히 기후변화 대응 및 탄소 중립 투자 등과 맞물려 더욱 가속화되고 있다. 2020년 기준으로 이러한 투자가 규모 있게 이루어지는 분야는 에너지, 금융접근권 확대, 식수·위생, 식량·농업, 주거, 보건 등이다.

15) John Cochrane (2015) *New Guidance on Mission-Related Investing*, Council on Foundations Blog <https://cof.org/blogs/washington-snapshot/2015-09-17/new-guidance-mission-related-investing>

표 7. GIIN(2020), 사회투자 분야

구분	임팩트 투자자 중 해당 분야 참여 비중	전체 투자액 중 해당 분야 투자 비중	비고
식량&농업	57%	9%	Food & agriculture
보건	49%	7%	Healthcare
에너지	46%	16%	Energy
교육	41%	3%	Education
주거	39%	8%	Housing
금융 서비스 (소액금융 제외)	39%	12%	Financial services (microfinance 제외)
소액금융	30%	8%	Microfinance
ICT	26%	3%	ICT
물, 위생	23%	6%	WASH (Water, sanitation, and hygiene)
제조	22%	3%	Manufacturing
인프라	21%	4%	Infrastructure
산림	16%	10%	Forestry
문화예술	9%	0.1%	Arts & culture
기타	49%	11%	부동산, 여행, 지역개발, 소매 등

* 출처 - GIIN, Annual Impact Investor Survey 2020, 33쪽

▶ 사회투자 시행 기관

2022년 GIIN 조사에 응답한 사회투자 시행기관의 유형별 분포는, 펀드 운용기관 63%, 재단(기업재단 제외) 11%, 정책금융기관 5%, 종합금융기관 5%, 패밀리오피스 4%, 연기금 2% 순이다. GIIN은 2020년 조사에서 펀드운용기관을 영리 자산운용사와 비영리 기금운용기관으로 구분했는데, 이 자료에서 영리 자산운용사는 51%, 비영리 기금운용기관은 14%로 나타났다.

표 8. GIIN(2020, 2022) - 조사에 참여한 사회적 투자자 유형

구분	2020년 조사	2022년 조사	비고
펀드 운용기관	65%	63%	Fund Managers
- 자산운용사(영리)	51%	(자료없음)	- Asset managers: for-profit
- 기금운용기관(비영리)	14%	(자료없음)	- Fund managers: not-for-profit
재단	14%	(자료없음)	Foundations
- 재단 (기업재단 제외)	(자료없음)	11%	- Foundations (Non-corporate)
개발금융기관	5%	5%	DFIs (Development Finance Institutions) ¹⁶⁾
종합금융기관	3%	5%	Diversified financial institutions
패밀리오피스	4%	4%	Family Offices ¹⁷⁾
연기금	2%	2%	Pension/retirement funds
기타	7%	11%	보험회사, 기업재단, 기부금, 국부펀드 등

* 출처 - GIIN(2020), *Annual Impact Investor Survey 2020*, 1쪽.
GIIN(2022), *Sizing the Impact Investing Market 2022*, 4쪽

펀드 운용기관은 다양한 투자자의 자금을 모아서 사회투자를 시행하는 기관이다. GIIN 조사에 응답한 기관의 약 65%가 이런 유형의 중개기관이다. 펀드 운용기관에 자금을 맡긴 투자자는 재단, 고액자산가, 패밀리오피스, 금융기관, 연기금, 정책금융 등 다양한데, 건수 면에서 가장 활발히 참여하는 투자자는 재단과 고액자산가, 패밀리오피스이고, 금액 면에서 참여 규모가 큰 투자자는 연기금, 종합금융기관, 소매 투자자 등이다.

16) 개발금융기관은 개발도상국의 민간 부문에 투자하는 정부 기관을 의미한다. (government-backed institution investing in the private sector)

17) 가문의 자산을 운용·관리하기 위해 설립한 회사

표 9. GIIN(2020) - 임팩트 펀드 재원의 유형별 분포

구분	건수 비중	금액 비중	비고
재단	60%	5%	Foundations
고액자산가	56%	6%	HNWIs (High-Net-Worth Individuals)
패밀리오피스	51%	6%	Family Office
종합금융기관	40%	15%	Diversified financial institutions
연기금	38%	18%	Pensions funds
개발금융	35%	8%	DFIs (Development Finance Institutions)
보험회사	25%	8%	Insurance companies
재간접펀드	25%	3%	Fund of funds
소매투자자	18%	16%	Retail investors
기부	17%	2%	Endowments
종교기관	14%	1%	Religious institutions
국부펀드	10%	3%	Sovereign wealth funds
기타	38%	10%	정부, 기업, 기타 기관 투자자, 노조, 대학, NPO 등

* 출처 - GIIN(2020), *Annual Impact Investor Survey 2020*, 25쪽

▶ **사회투자 형태 (투자 대상 자산군)**

사회투자의 형태는 융자, 채권, 비상장주식, 상장주식, 부동산 등 다양한데, 빈도와 규모 면에서 가장 많이 활용되는 것은 융자로, 전체 사회투자 건수의 61%, 금액의 37%를 차지한다. 다음은 채권, 비상장주식, 상장주식 순으로 나타났다.

표 10. GIIN(2022) - 사회투자 형태 (투자 대상 자산군)

구분	건수 비중	금액 비중	비고
융자	61%	37%	Private debt
채권	16%	24%	Publicly traded debt
비상장주식	11%	16%	Private equity
상장주식	2%	10%	Public equity
부동산	2%	10%	Real assets
투자성 대출 ¹⁸⁾	3%	2%	Equity-like debt
예금 & 현금등가물 ¹⁹⁾	1%	1%	Deposits & cash equivalents
기타	4%	1%	보증, 대체투자, 메자닌, 신시장세액 공제, 수익기반 자금공급 등

* 출처 - GIIN(2022), *Sizing the Impact Investing Market 2022*, 4쪽

사회적 투자자의 67%는 시장수익률을 기대하고 있으며, 18%는 시장 이하 수익률, 15%는 원금 보존 수준을 기대하며 사회투자를 시행하고 있는 것으로 조사되었다(GIIN, 2020, 4쪽). 대륙별 분포를 보면, 투자자의 50%가 북미, 31%가 유럽에 본부를 두고 있고, 투자 규모면에서는 유럽이 55%, 북미가 37%로 나타났다(GIIN, 2022, 4쪽).

18) 대출과 투자의 중간 성격으로 메자닌 자금, 후순위 대출, 수익 참여 대출, 전환 사채, 보증 등
 19) 임팩트 창출 의도를 반영한 현금 관리 전략

한편, 유럽의 임팩트 투자 네트워크인 EVPA가 2020년 65개 자선기반 재단들의 임팩트 투자 실태를 조사한 바에 따르면, 사회적 목적을 가진 기관의 형태에 따라 다른 투자 방법을 사용하고 있음을 볼 수 있다(EVPA, 2020). 즉, 고유사업의 본질상 재정적 자립이 어려운 경우의 기관들에게는 보조금(grant) 형태의 지원을, 지속가능한 비즈니스 모델을 가지고 있는 공익 기관들의 경우 임팩트를 중심에 둔 투자를 진행한다. 또한 전통적 비즈니스이지만 사회적 임팩트에 기여하는 경우나 ESG에 충실한 운영을 하는 기업 등에는 재무적 이익과 임팩트가 동반되는 정도의 투자, 혹은 지속가능하거나 책임있는 투자의 방식을 취함을 볼 수 있다.

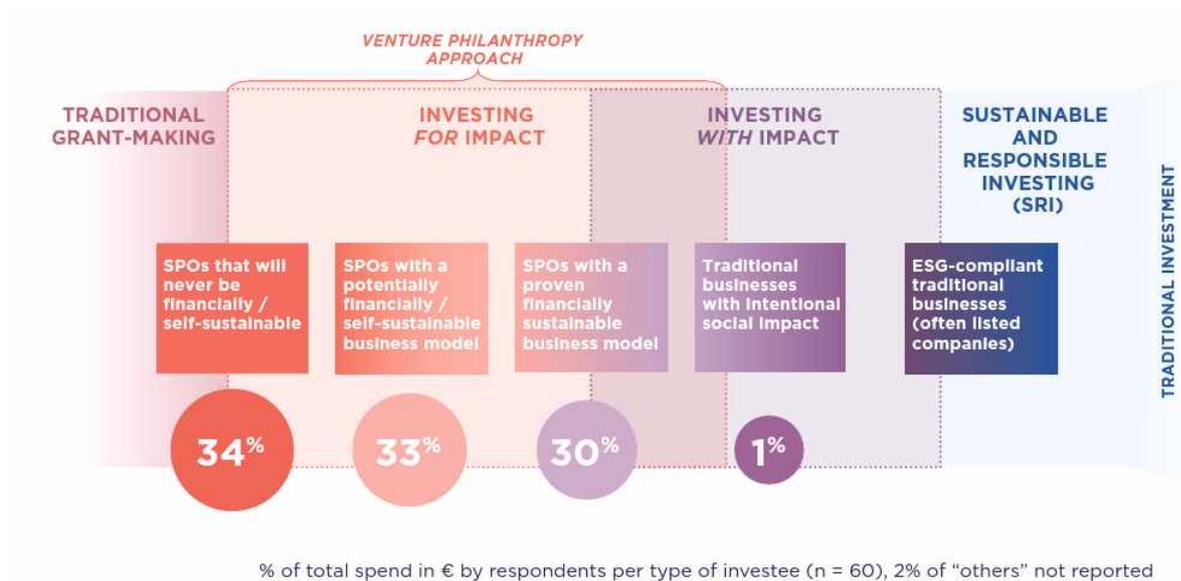


그림 4. 조직의 형태에 따른 다양한 사회투자 양상, 출처: EVPA(2020)

새로운 임팩트 투자자로서 공익법인 및 재단들의 참여가 전세계적으로 활발해지고, 그 규모에 있어 성장하고 있음을 볼 수 있는 한편, 이들은 얻고자 하는 임팩트에 따라 재무적 이익의 비중을 다양하게 설정하고, 지원, 대출, 투자 등 여러 재정적 도구를 혼합하여 자신들의 고유사업 방향과 목적에 맞게 만들어 가고 있음을 알 수 있다.

표 11. 임팩트 투자 관련 국제 네트워크 및 플랫폼 현황

이름	웹사이트	설립 년도	회원 수	개요	주요 사업
GIIN (Global Impact Investing Network)	https://thegiin.org/	2009	50개국 360여개 기관	임팩트 투자를 활성화하기 위하여 결성된 최대 규모의 임팩트 투자 관련 네트워크. 사무국은 뉴욕에 소재. 자산 보유 기관/운용기관/서비스 제공기관 등으로 회원이 구분되어 있으며, Big Society Capital, The Bill & Melinda Gates Foundation, J.P Morgan, Ford Foundation, International Finance Corporation (IFC), Acumen 등이 가입.	네트워킹 및 이벤트, 임팩트 측정 및 운영 관련 자료 및 도구 제공, 연구, 데이터 수집 및 출판
GSG (Global Steering Group for Impact Investment)	https://gsgii.org/	2017	35개 국가지부	영국이 G8 의장국이던 2015년 설치된 소셜임팩트투자 태스크포스 (the Social Impact Investment Taskforce)의 결과로 만들어진 네트워크로 사회, 환경적 문제를 임팩트 투자와 기업가정신을 촉매로 해결하고자 하는 금융, 기업, 자선 부문의 전문가, 리더들의 네트워크. 사무국은 런던에 소재. 회원국별로 자국 내 임팩트 투자를 활성화를 위한 ‘National Advisory Board (NAB)’ 가 설치됨.	정책 옹호, 지식 공유, 혁신 사례 발굴, 임팩트 투자 시장 조성 및 활성화
IVPC (International Venture Philanthropy Center) https://ivpc.global/	https://ivpc.global/	2019	70여개 국가 1,100 회원	4개 대륙(유럽, 아시아, 아프리카, 라틴아메리카)의 벤처자선 네트워크 EVPA, AVPN, AVPA, LactImpacto를 연결하는 국제 조직. 다양한 섹터(비영리, 자선재단, 개인 및 기관 투자자, 정부 등)가 참여하여 사회투자 활성화에 기여하고자 함.	기금 보유자들의 임팩트 투자 효율화 및 확대, 섹터 간 협력 촉진, 지역 기반 솔루션 개발 등
EVPA (European Venture Philanthropy Association)	https://www.evpa.ngo/	2004	300여개 기관	2004년 설립된 유럽지역의 벤처자선, 임팩트 투자 네트워크. 유럽 지역내 임팩트와 자본을 연결하고, 이를 활성화 하기 위한 측정, 연구, 데이터 생성 및 지식교류를 진행. 재단들의 임팩트 투자 활성화를 위한 별도의 연구 및 교류 팀 존재.	연구, 데이터, 자료 축적 및 상호 학습 촉진, 협업그룹 조직, 정책 옹호 등

이름	웹사이트	설립 년도	회원 수	개요	주요 사업
AVPN (Asian Venture Philanthropy Network)	https://avpn.asia/	2011	600여개 기관	2011년 설립된 아시아 태평양 대륙 벤처자선 투자자 네트워크. 임팩트 금융관련 투자자와 사회혁신기관을 연결해주는 다분야 협업 플랫폼으로 사무국은 싱가포르에 위치. 한국에도 20여 개의 회원 기관 및 담당 존재	임팩트 자본 개발, 투자 커뮤니티 활성화, 연구 및 실무도구 개발, 교육 및 행사 등
Toniic	https://toniic.com/	2010	25개국 500여 회원	미국 샌프란시스코에 본부를 두고 있는 임팩트 투자 자산가들의 네트워크. 개인, 민간 재단, 패밀리오피스 등 자신의 자산을 사회, 환경적 임팩트 창출을 위해 투자하고자 하는 의사를 가진 그룹들이 투자처에 대한 정보교류, 학습, 임팩트 극대화 등을 위한 논의 진행	회원간 교류, 임팩트 투자 조언, 자료 제공 등
INAISE (Association Internationale des Investisseurs dans l' économie sociale)	https://inaise.org/	1989	29개 기관	1989년 설립된 사회적 금융분야 국제네트워크로 사회 책임투자, 연대금융 등의 네트워크, 투자기관 등을 포괄. 퀘벡의 데자르탱 연대금고, 네델란드 트리오도스 은행등이 회원기관으로 활동중	경험 및 지식 공유, 정보 제공, 연구, 연례 컨퍼런스 개최
SOCAP	https://socapglobal.com/	2008	오픈 플랫폼	임팩트 경제의 여러 주제를 다루고 교류하는 오픈 플랫폼으로, 임팩트 투자 부문 최대의 포럼이자 마켓인 SOCAP을 연례 개최 (참가자 3만명 규모)	주제별 교류, 콘텐츠 생산, 연례행사 등

2. 해외 사례

가. 록펠러 재단 (Rockefeller Foundation), 미국²⁰⁾

록펠러 재단은 1913년 설립되어 창립 초기부터 ‘과학적 자선(scientific philanthropy)’이란 슬로건 아래 자선 분야의 혁신에 앞장서 왔다. 세상을 변화시킬 사회적, 환경적 개입을 실천하는 혁신가를 지원하거나, 공공보건, 녹색 혁명 등 구조를 변화시킬 수 있는 운동을 지원하고, 다분야, 섹터간 전략적인 파트너십을 맺는 등의 사업 방식을 취한다.

이러한 전략 중 하나로 채택된 것이 임팩트 투자, 성과기반 채권 등의 새로운 사회적 금융 모델이다. 혁신금융팀(Innovative Finance Team)이라는 내부 조직을 운영하며, 이를 통하여 재단의 미션 및 일반적 투자 관행의 혁신까지 주창하고 있다.²¹⁾

2007년, 임팩트 투자라는 용어를 처음 명명하기 이전에도 재단은 2008년부터 임팩트 투자 산업의 발전을 가속화 하기 위한 PRI를 지속적으로 추진해 왔다. 2012년 발간된 이 사업의 평가 보고서²²⁾에 따르면, 5년간의 투자를 통하여 재단은 기준을 만들고, 임팩트 투자 자체에 대한 옹호 및 마케팅을 진행하였고, 평가 시스템 등을 포함한 임팩트 투자의 인프라를 구축하고, 기금 운용사 및 중간조직들의 성장을 지원하며, 연구활동을 진행했다. 이처럼 임팩트 투자 자체의 확산과 정착을 미션 그 자체로 하는 투자 활동이 진행되었다.

또한 기관의 미션에 부합하는 기후 변화, 식량 안보, 불평등, 에너지 빈곤 등 자선영역과 정부만이 해결하기 어려운 과제들에 대하여 임팩트 투자라는 도구를 통해 보다 큰 규모의 기금을 조성하고, 다양한 투자자들의 참여를 촉진하는데 역할을 하고 있다.

20) 재단 웹사이트 참조. <https://www.rockefellerfoundation.org/>

21) <https://www.rockefellerfoundation.org/commitment/innovative-finance/>

22) <https://www.rockefellerfoundation.org/report/impact-investing-evaluation-report/>

나. 포드 재단(Ford Foundation), 미국²³⁾

미국의 포드 재단은 2017년부터 임팩트 투자를 본격화하였다. 1968년 처음으로 프로그램과 관련된 투자(PRI)를 이사회에서 의결²⁴⁾하고, 1969년 미국내 법제화 이후 마이너리티를 위한 비즈니스 개발, 저소득층 주거환경 문제 해결을 위한 투자를 실시한 역사 위에, 임팩트 투자라는 이름으로 본격적인 투자 사업을 진행한 것이다.

2017년, 포드재단의 이사회는 향후 10년간 10억 달러의 임팩트 투자를 실시하겠다고 선언하고, 전문가들을 영입하여 팀을 꾸렸다.²⁵⁾ 2022년 발간된 지난 5년간의 투자 보고서에 따르면, 주거안정, 금융포용성, 일자리, 보건 기술등의 부문에 투자를 진행하였고, 또한 다양한 소수자(여성, 소수인종 등)들이 주도하는 기금운영사를 통한 투자를 활성화하고자 했다.

주목할만한 점은, 지난 5년간의 기금 운영 성과 평가를 볼 때, 재무적으로 기금의 연속성을 위하여 필요한 환수율 7~8%를 3배 이상 상회하는 27~28% 정도의 수익률을 보였고, 목표하였던 사회적 임팩트를 달성하였다고 한다. 이는 2020년부터 진행된 팬데믹이나 재단 자산규정상의 특성인 고수익 저유동성 투자 우선 전략 등을 고려하여야 하는 수치이지만, 여전히 임팩트 투자의 두가지 목표-사회적 및 재무적 성과-의 동시 달성 가능성을 보이는 사례이기도 하다.

또한 포드 재단의 투자 부문은 2020년 6월, 팬데믹으로 어려움을 겪는 비영리 기관을 지원하기 위하여 10억 달러 규모의 부채를 발행하여 맥아더 재단 등 타 미국 내 재단의 동참을 끌어내는 등²⁶⁾, 비영리 공익법인 생태계의 재무적 안정 측면에서도 사회적 투자 개념을 사용한 새로운 역할들을 보여주고 있다.

23) 재단 웹사이트 참조 <https://www.fordfoundation.org/>

24) <https://www.fordfoundation.org/about/about-ford/a-legacy-of-social-justice/>

25) <https://www.fordfoundation.org/news-and-stories/stories/posts/five-years-of-mission-investments/>

26) <https://www.fordfoundation.org/work/challenging-inequality/mission-investments/>

다. 네스타 임팩트 투자(Nesta Impact Investment), 영국²⁷⁾

네스타 임팩트 투자는 영국의 사회혁신을 주도하는 네스타 재단의 임팩트 펀드로, 2022년 영국의 가장 활발한 임팩트 펀드²⁸⁾에 선정되기도 했다. 모체인 네스타재단은 1998년 공공기금을 기반으로 기술, 사회혁신 활성화를 위해 설립되었고, 2012년 민간기관으로 독립한 공익재단으로, 평등한 교육, 모두를 위한 보건, 지속가능한 미래에 대한 혁신의 미션을 가지고 새로운 혁신 솔루션을 디자인 및 실험하는 사업을 수행한다.

이 재단이 2012년부터 새로운 펀딩 모델로 개발, 진행한 임팩트 투자는 기관의 미션에 부합하는 혁신 기술 벤처에게 재정, 지식 및 네트워크를 제공하는 사업 부문이다. 특히 상업적인 혁신 기술 기업들의 힘을 재단이 가진 미션에 기여할 수 있도록 하는 것을 주 목적으로 한다. 투자를 통해 이러한 기업들의 활동이 재무적 이익을 창출하는 동시에 보다 실질적이고 지속적인 사회적 임팩트를 만들도록 견인하고자 한다.

투자 대상 기업은 학생들의 학업 수행 능력을 증진하고, 비만을 해결하며, 가정 내 탄소 배출을 줄이고 에너지 효율을 높이는 등의 해법을 가진 에듀테크, 푸드 테크, 보건, 기후 테크, 미래의 일과 생산성을 증진하는 기업들에 주로 맞추어져 있다.

투자 규모는 5십만 파운드에서 1백만 파운드 정도의 씨드 내지는 시리즈A 투자에 집중되어 있고, 벤처캐피탈, 임팩트 투자, 임팩트 평가 등의 경험을 가진 전문가들로 팀을 구성하여 운영한다. 또한 재단의 타 사업팀의 전문인력들이 투자 대상 기업의 성장에 전문가로 참여하고 있다.

27) 이 장의 데이터는 아래 네스타 임팩트 투자 공식 사이트에서 인용한 것이다.

<https://www.nesta.org.uk/project/impact-investments/>

28) Lucy Wilson(2022), *The UK's Most Active Impact Investing Funds*, Beauhurst

라. 어큐먼펀드(Acumen Fund), 미국²⁹⁾

어큐먼펀드는 위에서 이야기한 재단들과는 다르게, 기업이나 대규모 재단, 개발 은행들로부터 투자를 받아 펀드를 구성, 운영하는 비영리 임팩트 펀드 운용사이다. 2001년, 록펠러 재단, 시스코 재단 및 개인기부자들로부터 초기 자금을 투자받아 설립되었고, 세계의 빈곤 완화에 대한 솔루션을 가진 혁신 기업에게 투자하여 임팩트를 최대화하는 것을 주 사업으로 한다.

지난 2021년 창립 20주년을 맞아 발표한 자료에서, 어큐먼펀드는 20여년간 총 155개의 에너지, 농업, 일자리 창출 등의 임팩트를 가진 기업에 1억 4천 6백만 달러의 인내자본을 투자하였고, 40만명의 삶의 변화에 영향을 미쳤다고 보고하였다.³⁰⁾ 가장 많이 투자한 지역은 인도와 동아프리카이며, 분야는 보건, 농업, 에너지의 순이었다.

어큐먼펀드의 투자는 지난 20년간 재무적으로는 91%의 평균 회수율(비용제외)을 보이는데, 이는 투자한 지역과 부문, 투자받은 기업들이 창출한 사회적 임팩트 및 지속적 활동까지 고려할 때 상당한 성과라 볼 수 있다. 9%의 손실분은 이전에는 자선기금으로, 최근에는 에너지 그리드 사업 등의 수익률이 높은 투자를 병행하여 충당하고 있는데, 이는 임팩트투자의 촉매이자 인내 자본으로서의 성격을 잘 보여주는 부분이라 할 수 있겠다.

이러한 투자 이외에 재단은 어큐먼 아카데미라는 교육 사업을 통한 체인지메이커 육성, 출간 및 언론홍보를 통한 인식 개선사업에도 주요 비중을 두고 있다.

마. 아시아 재단들의 임팩트 투자

아시아의 임팩트 투자는 타 대륙에 비해 높은 경제 성장률과 이에 따른 사회경제적 불평등, 기후변화에 따른 빈번한 자연재해 등의 배경 속에서 관심을 얻기 시작했다. 임팩트 투자의 시작은 유럽이나 미주에 비해 조금 늦었으나, 아시아의 자산보유자(연기금 등의 공공기관 및 재단, 패밀리오피스 등의 민간기관)들이 가진 자산이 경제성장에 따라 확대되고, 지역의 해결 과제들이

29) 기관 웹사이트 참조. <https://acumen.org/>

30) Acumen Fund(2021), *Annual Report 2021*. Acumen Fund

심각해지면서, 그 성장률은 2014년에서 2018년까지 매년 20%에 이르고 있다. 또한, 전 세계 임팩트 투자 운용 자산의 16%가 아시아에 투자되고 있다³¹⁾.

그러나 아시아의 임팩트 투자의 양상은 매우 다양하며, 재단을 포함한 공익법인들의 상황도 영미권과는 차이가 있다. 영미권 재단들이 이 논의를 주도적으로 이끌어온 것과는 다르게, 아시아의 임팩트 투자 참여자 중 재단의 비율은 23.5% 정도³²⁾이고, 출연자산을 이용한 투자를 하는 그룹의 경우 그 비율이 더 적다고 알려져 있다.

아시아에서 임팩트 투자를 시작하는 재단들의 경우 합의된 용어 부재, 제도적 기반의 한계, 인식의 부족, 시장의 모호함, 생태계의 미성숙 등의 어려움을 겪고 있다³³⁾. 그러나 대부분의 재단들이 해결하고자 하는 환경, 사회적 문제를 위하여 적극적으로 지원금, 투자 및 혼합 금융 모델들을 모색하며 각국의 임팩트 투자 생태계를 개척하고 있다. 몇가지 사례를 살펴보면 다음과 같다.

1) RS 그룹(RS Group), 홍콩 ³⁴⁾

홍콩 기반의 패밀리 오피스로 2008년 Annie Chen이 개인자산을 출연하여 설립하였다. 2011년부터 지원과 투자를 하나의 포트폴리오로 관리하며, 비영리와 영리 기관들에 재정적, 비재정적 투자를 하고 있다. 다양한 펀드 출자나 직간접 투자를 통하여 기후 솔루션, 취약계층의 소득창출 및 지속가능한 농업, 임팩트 투자 생태계의 인프라 구축에 기여하고 있다.

31) GIIN(2019), Annual Impact Investor Survey: the Ninth Edition.

32) 2018년 기준, 아시아임팩트투자 관련자들이 대부분 참여하고 있는 AVPN의 회원 통계상의 비율. AVPN & Amala Paradigm(2018) *Leveraging the full spectrum of philanthropic capital towards impact*. AVPN

33) Marsh & McLennan Insights (2019), *Impact Investing in Asia: Overcoming Barriers to Scale*, Oliver Wyman, AVPN & GIIN

34) Pauline Tan & Swee-Sum Lam (2018), *Impact Investments by Foundations in Singapore and Hong Kong*, Asia Center for Social Entrepreneurship & Philanthropy, National University of Singapore Business School 및 홈페이지(<https://www.rsgroup.asia/>) 참조

2) DBS 재단(DBS foundation), 싱가포르 35)

싱가포르에 본부를 둔 DBS 은행의 기업 재단으로 사회적 기업가 정신을 증진하는 것을 주 목적으로 2014년 설립되었다. 싱가포르 뿐만아니라 인도, 인도네시아, 중국, 타이완, 홍콩 등지의 사회적 기업에 투자를 진행하고 있으며, 이들의 육성을 위한 인큐베이션, 컨설팅, 멘토링 등의 비재무적 투자도 진행한다.

3) 나라다 재단(Narada Foundation), 중국 36)

지역의 사회적 목적을 가진 기관들을 지원하고자 2007년 설립된 중국의 재단으로, 중국의 사회투자 생태계를 일구는데 큰 역할을 했다. 2017년부터 2019년까지 사회투자 생태계 조성 및 부문 간 협력과 혁신을 위한 3개년 전략계획을 수립하고, 이 분야에 대한 역량강화, 무이자 대출 형태의 사회투자, 사회적기업 설립 촉진 등을 진행하였다. 기업 투자를 불허하는 법제의 한계에 따라 현재는 직접 대출 및 투자를 중단하고, 임팩트 투자 중개기관에 사업비를 기부하는 형태로 투자를 진행하고 있다.

4) 사회임팩트투자 재단 (Social Impact Investment Foundation/SIIF), 일본³⁷⁾

2013년경부터 임팩트 투자에 대한 관심 및 실천을 일본 내에서 만들어 온 일본재단(Nippon Foundation)의 임팩트투자 전문 조직으로 2017년 설립되었다. 개별 투자자가 되기 보다는 일본 내 사회투자 생태계를 조성하는 것을 기관의 목표로 삼아 투자와 보증 등을 공급하고, 사회성과채권 등 혁신적 모델을 시행한다. 또한 새로운 투자자를 발굴하며, 투자 중개기관들을 육성하고, 역량을 강화하며, 제도개선을 위한 정책옹호 활동을 병행한다.

35) Pauline Tan & Swee-Sum Lam (2018), 재단 홈페이지(<https://www.dbs.com/foundation/>) 참조

36) AVPN & Amala Paradigm(2018) 및 홈페이지(<http://www.naradafoundation.org/>) 참조

37) AVPN & Amala Paradigm(2018) 및 재단 웹사이트 참조. (<https://www.siif.or.jp/en/>)

제3장 사회투자 국내 현황

1. 국내 현황

가. 국내 사회투자 규모

2021년 국내 사회적 금융 공급액은 약 6,000억 원으로 추정되는데, 이는 2017년 추정치 약 900억 원에서 연평균 60%씩 성장한 수치이다. 한국에서 사회적 금융은 2000년대 초반 비영리 소액대출과 민간 주도 소규모 임팩트 투자로 출발했고, 최근 3~4년 공급 확대는 정부에서 추진한 사회적 금융 활성화 정책에 의한 것이다.

표 12. 연도별 사회적 금융 공급 규모 추산액

(단위: 억 원)

#	구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	비고
1	비영리 민간기금 융자	70	90	100	110	135	자조기금, 벤처자선
2	민간주도 임팩트 투자	150	200	160	410	465	임팩트펀드, 직접투자
3	지자체 기금 융자	113	165	297	472	368	사회적경제 기금
4	정책기관 융자	235	459	787	918	1,167	서민, 중기, 소상공인
5	정책기관 보증	328	2,006	2,713	2,808	3,110	신보, 기보, 지역신보
6	정책성 자금 출자펀드 투자	-	237	855	784	810	모태펀드, 성장사다리
	합 계	<u>896</u>	3,157	4,912	5,502	<u>6,055</u>	

2018년 활성화 정책 발표 당시 정부는 국내 사회적 금융이 “정부·공공 재원을 중심으로 기존 중소기업·서민 정책금융 지원체계 내에서 수행 중” 이라 진단하며, 시장 조성과 공급 확대를 동시에 추진하겠다고 밝혔다. 2021년 말 금융위원회는 사회적 금융 관련 “공급액이 대폭 증가하였으나 공공부문 위주로, 민간의 참여를 활성화할 필요” 가 있다는 평가를 내놓았다.³⁸⁾

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

나. 민간 참여 현황

사회적 금융 자금공급은 “투자자 - 중개기관 - 수요자”의 틀로 파악할 수 있다. ‘사회적 투자자’는 사회가치 창출을 목적으로 자금을 공급하는 지자체(지자체기금), 네트워크(자조기금), 기업(CSR자금), 공익법인(보유자금), 조합원, 시민, 자산가 등이고, ‘중개기관’은 이 자금을 기관별로 고유한 법적·제도적 틀에 따라 조달해 와서 수요자에게 공급하는 기관이다.

사회적 투자자는 수요자에게 직접 자금을 공급할 수도 있지만, 현장성 있는 정보 부족과 접근성 제약으로 대개 사회적 경제 조직을 잘 아는 중개기관을 통해 자금을 공급한다.

1) 사회적 금융 중개기관

중개기관의 역할은 ‘양질의 수요자 발굴 (투자기회 개발)’ 과 ‘수요에 부합하는 재원 확보 (투자자 개발)’ 를 오가는 것이다. 중개기관은 성과관리 방안을 마련하고 위험흡수 장치를 제시하는 등의 방법으로 양자 간 갭을 줄여 거래를 성사시킨다.

국내에서 사회적 금융을 주업으로 활동하는 중개기관은 약 30여 개가 있다. 이들은 서민금융 수행기관, 소셜벤처 육성기관, 사회적 가치 컨설팅 기관, 공제사업 운영기관 등 다양한 형태로 활동하다가 2018년 사회적금융 활성화 정책 시행 이후 사회적 금융 관련한 활동 비중을 늘려가고 있다.

표 13. 사회적 금융 중개기관

연번	기관명	설립년도	사업 분야
1	(사)한국마이크로크레딧 신나는조합	2000	마이크로크레딧, 사경 지원기관
2	사회연대은행 (사)함께만드는세상	2002	마이크로크레딧, 사회적기업가 육성
3	(재)함께일하는재단	2003	공익목적 기금운용, 사회적기업가 육성
4	(주)아크임팩트자산운용 (舊 아크투자자문)	2003	소셜벤처 경진대회, 임팩트펀드 운용사
5	(주)크레비스파트너스	2004	소셜벤처 투자, 임팩트펀드 운용사
6	(사)나눔과미래	2006	주거복지, 사회주택기금 운용

연번	기관명	설립년도	사업 분야
7	(재)열매나눔재단	2007	국제개발, 사회적기업가 육성
8	(주)소풍벤처스 (舊 sopoong)	2008	소셜벤처 인큐베이팅, 액셀러레이터
9	(주)임팩트스퀘어	2010	임팩트비즈니스 컨설팅, 액셀러레이터
10	전국주민협동연합회	2010	자활공제사업, 자활기업 대출
11	(주)MYSC 엠와이소셜컴퍼니	2011	임팩트비즈니스 컨설팅, 액셀러레이터
12	(주)디쓰리쥬빌리파트너스	2011	창업투자회사, 임팩트 투자사
13	(재)한국사회투자	2012	공익목적 기금운용, 액셀러레이터
14	(주)오마이컴퍼니	2012	클라우드펀딩 플랫폼
15	(주)루트임팩트	2012	에너지 분야 컨설팅, 기후금융 P2P
16	(주)HG이니셔티브	2013	소셜벤처 육성, 임팩트펀드 운용사
17	(사)피피엘	2014	비영리 대출, 사회적기업가 육성
18	재단법인 밴드 (舊 한기협 공제사업단)	2014	사정기업 공제사업, 액셀러레이터
19	팬임팩트코리아 유한책임회사	2015	SIB 운영기관
20	한국사회혁신금융(주)	2015	사정기업 공제사업, 액셀러레이터
21	(주)한국사회혁신금융	2016	SIB 운영기관
22	(주)비플러스	2016	P2P 금융, 임팩트 투자 플랫폼
23	(주)인비저닝파트너스 (舊 옐로우독)	2016	임팩트 투자사
24	(주)IFK임팩트금융	2017	임팩트 투자
25	(재)한국사회가치연대기금	2019	도매기금 운용, 생태계 조성

2) 사회적 투자자 (재원 보유자)

2021년 국내 25개 사회적금융 중개기관을 대상으로 실시한 조사에서 사회투자 재원의 출처를 조사한 결과, 비영리재단(52%), 도매기금³⁹⁾(52%), 지자체기금(48%), 사회공헌(CSR)자금(48%), 시민펀딩(44%) 등을 응답한 비율이 높았다. 그 밖에 사회책임투자(SRI), 자조기금, 일반정책자금, 금융기관 등을 응답한 비율은 20~30%로 나타났다(복수응답 허용).⁴⁰⁾

사회적 금융 중개기관들은 다양한 투자자로부터 자금을 조달하는데, 비영리 재단이 이들에게 주요한 투자처로 활용되고 있음을 알 수 있다.

표 14. 사회적 금융 중개기관 자금조달처 (25개 기관, 복수응답)

금융기관	SRI	정책자금	지자체기금	시민펀딩	자조기금	도매기금	재단기금	CSR
6개	7개	6개	12개	11개	5개	13개	13개	12개
24%	48%	24%	48%	44%	20%	48%	48%	48%

* 출처: 사회적금융포럼 「2020 사회적 금융 서베이」

39) 한국벤처투자, 성장사다리펀드, 한국사회가치연대기금 등

40) 사회적금융포럼, 「2020 사회적 금융 서베이」

2. 국내 사회투자 사례

사회적 금융 자금공급 과정에서 공익법인은 재원을 공급하는 투자자 역할을 하기도 하고, 적합한 재원을 모아서 수요자에게 전달하는 중개기관 역할을 하기도 한다. 사회투자 분야에 활동 주체가 많지 않으므로, 사회적 투자자와 중개기관 역할을 활발하게 하는 기관을 각 1곳씩 조사하고, 공익법인으로 최근 사회투자 참여를 시도한 1개 기관을 조사했다. 또한 공익법인으로서 벤처 창업 생태계 활성화를 목적으로 투자 활동을 활발하게 하는 2개 기관을 추가로 조사했다.

표 15. 사례조사 기관

#	기관명	구분	관련 기금 규모
1	행복나눔재단	사회투자	사회투자 관련 기금 100억원
2	(재)한국사회투자	사회투자	운용자산 100억원
3	아산나눔재단	벤처투자	정주영 엔젤투자기금 1,000억원
4	은행권청년창업재단	벤처투자	자체기금 8,000억원
5	4.16재단	사회책임투자 ⁴¹⁾	-

가. 행복나눔재단

1) 사업 내용

비영리 공익재단은 도매기금과 함께 국내 사회적 금융 중개기관을 대상으로 한 조사에서 자금 조달처로 가장 많이 지목된 곳이다. 이제까지 사회적 투자자 위치에서 두드러진 활동을 보여 온 공익법인은 ‘행복나눔재단’이다.

2006년에 고용노동부의 설립 인가를 받아 출범한 행복나눔재단은 국내에서 사회적기업 영역이 성장하는 과정에 주체 양성, 모델개발 및 보급, 투자지원 등

41) 자산운용 관점에서 접근하되, 사회적 가치를 고려하는 투자

다양한 방식의 지원을 제공했다. 사회적기업 ‘행복도시락’ 사업모델을 개발해 보급하고, 청년 사회혁신가 양성, 임팩트 투자 활성화, 사회적기업가 카이스트 MBA 과정 지원 등이 대표적인 사업이다.

2) 사회투자 현황 - 직접투자와 간접투자 병행

행복나눔재단은 2011년 고용노동부에서 모태펀드 출자를 통해 사회적기업 제1호 펀드를 조성할 때 출자자로 참여하며 임팩트 투자를 시작했다. 임팩트 펀드가 결성될 때마다 간접투자를 꾸준히 진행해 2021년까지 총 11개 펀드에 66.1억원을 출자했다. 2013년부터는 직접투자를 병행하기 시작해서 2021년까지 총 18개 기업, 2개 프로젝트에 대해 42.9억 원을 투자했다.

투자는 대부분 사회적기업을 대상으로 시행했고, 피투자기업의 법인격은 주식회사가 대부분이지만 협동조합, 사회적협동조합도 포함되어 있다. 직접투자의 경우 투자방식은 지분투자, 협동조합 출자, 사회적가치 조건부 상환면제 용자, 실물투자(시설 건립) 등 다양한 방식을 사용했다

이제까지 총 100억원 이상 투자했는데, 초기 투자금이 회수되어 돌아오고 있어, 회수되는 자금을 사회투자를 위한 기금으로 관리하면서 그 범위 안에서 재단 사업과 연계된 부분에 있어 직접 투자가 필요하면 할 계획이다. 즉, 간접투자를 70% 정도로 유지하면서 기본으로 하되, 재단의 본 사업인 사회혁신 모델개발 및 확산 과정에서 투자가 필요한 상황이라고 판단하면 직접투자도 병행한다.

3) 운영 구조

직접투자를 활발히 시행하던 시기에는 사회적기업을 전담하는 본부가 있었다. 이 본부에서 사회적기업 모델을 만들고 투자하는 역할을 적극적으로 했는데, 이후 사회적경제 기업에 대한 투융자 역량이 시장에서 생겨나는 것을 확인하고 그 역할은 시장에 맡기는 것이 효율적이라는 판단으로 직접투자 비중을 줄이고 간접투자 중심으로 돌아서게 되었다.

직접투자를 시행하는 몇 년 동안 조직 안에 투융자 업무를 처리하는 프로세스와 역량이 만들어졌고, 현재는 사회투자 관련 전담부서는 없지만, 스태프 부서인

경영지원팀 안에 임팩트투자 담당을 두고 사업부서의 요청을 받아 업무를 처리한다.

사회투자 시행 초기에는 투자심의위원회를 구성해 외부 전문가들이 참여해 결정하는 구조가 있었는데, 시간이 지나면서 구조를 조금 단순하게 바꾸어 최종 의사결정 전에 투자자문그룹을 통해 검토한 내용을 함께 보고해서 결정하는 방식으로 운영하고 있다. 3억원 초과하는 투자 건들은 모두 이사회 승인을 받아 집행하고, 연간 운영 실적과 부실 처리도 이사회 보고를 통해 진행한다. 신규 투자는 사업부서에서 요청해 오면 경영지원팀에서 함께 검토하고 프로세스를 밟아 처리한다.

4) 어려운 점, 개선 과제

재단은 상증법 상 의결권 있는 주식을 5% 이상 보유하면 안되고 공정거래법 상 대기업 집단 계열 공익법인이기도 해서 의결권 있는 주식 비율을 낮추기 위해 많이 신경을 쓰고 있다. 그러나, 주식을 5% 이상 보유하는 것을 억제하는 5% 룰은 직접투자에 큰 제약이 되지 않는다. 모르고 추진하면 문제가 되지만 미리 알고 일을 해 나가면 이로 인해 발생하는 큰 어려움은 없다.

그보다 동일한 임팩트펀드인데도 벤처투자조합으로 결성된 경우에는 세액공제 혜택이 있지만, 사모펀드(PEF)의 경우에는 그런 혜택이 없는 것이 오히려 더 개선이 필요해 보인다는 입장이다. 또한 이자소득은 100% 고유목적사업 준비금으로 산입 가능하기 때문에 환급받을 수 있는데, 매도가능증권 처분이익 등 이자소득 외의 다른 소득들은 50%만 준비금으로 산입되기 때문에 이 부분이 개선된다면 좋겠다는 의견을 제시했다.

투자한 건들이 모두 비상장 주식이거나 영세해서 외부 감사도 잘 안 받는 업체들이 많아, 매년 공익법인 회계 기준에 따른 자산평가를 할 때마다 감사 법인들이 부담스러워하는 것도 앞으로 풀어야 할 숙제라고 밝혔다.

5) 이해관계자 소통

행복나눔재단은 정관에 투융자에 관한 내용이 명시적으로 담겨 있지 않지만 사회투자 사업을 막힘 없이 해 왔다. 고용노동부 사회적기업과가 주무부처인데,

재단이 사회적 기업 활성화 사업을 하며 투자 방식으로 고유목적 사업을 한다는 것에 대해 주무부처의 문제제기는 없었다.

그간 사회적기업에 대한 투자는 누가 봐도 큰 이익을 내기 어려울 것으로 보였고, 대부업 법인이 아니기 때문에 이자소득에 대해서도 중과세되는 구조이기 때문에 수익을 목적으로 한다면 이 구조를 선택할 이유가 없기 때문이다.

이사회 등 이해관계자에게 사업의 내용을 사회적 가치 중심으로 충실하게 잘 보고해 온 것이 사업이 안착되는데 도움이 되었다고 회고했다.

사회투자에 사용되는 자금과 관련해, 아직 별도의 기금회계는 사용하지 않고 있고, 다만 관리 회계상으로 구분되어 있다고 말할 수 있다.

나. 재단법인 한국사회투자

1) 사업 내용

재단법인 한국사회투자는 보건복지부의 설립인가를 받아 사회적 금융 전문 기관으로 2012년에 설립되었다. 따라서, 정관에 사회적 금융과 관련한 활동이 주목적 사업으로 기재되어 있다.

한국사회투자는 2013년부터 4년간 서울시 사회투자기금 550억원을 위탁운용했고, 2016년 서울시가 기금을 직접 운용하기 시작하면서 기업 CSR자금 등 민간 재원에 기반한 사회혁신 관련 투자, 경영컨설팅, 사회적경제 기업 액셀러레이팅 등 사업을 수행했다.

현재 벤처투자법 상의 ‘창업기획자(액셀러레이터)’ 라이선스를 가지고 임팩트 개인투자조합과 벤처투자조합을 결성해 혁신 스타트업을 대상으로 투자를 집행하고 있고, 기업의 기부를 바탕으로 한 본계정 투자를 집중적으로 수행하고 있다. 향후에는 TIPS 운영사로 기술기반의 사회혁신기업들을 집중 지원하려 하고, 모태펀드, 성장펀드 등 정부 펀드와 민간펀드를 결합하는 비영리 전문 ESG임팩트 투자기관으로 자리매김할 계획이다.

2) 사회투자 현황 - 비영리 대출, 초기기업 투자 병행

한국사회투자는 사회적 금융 전문 비영리 중개기관으로, 서울시 등 지자체 사회적경제 기금과 서민금융진흥원 자금을 무이자 대출 방식으로 조달해 3% 이하 저리 자금으로 사회적경제 기업에 대출하는 사업을 수행하고 있다.

기본적으로 출연금을 활용한 직접 투자와 함께, 개인투자조합 결성 방식으로 외부 재원을 개발하여 초기 창업단계 기업에 투자를 해 왔고, 현재 co-GP(공동 운용) 방식으로 벤처투자조합 결성 및 운용에 참여하고 있다.

임팩트 펀드에 출자하는 방식으로 간접투자를 진행한 경험도 1건 있지만, 그보다는 자체적으로 펀드를 조성해 기업에 투자하는 활동을 중심에 두고 있다. 개인투자조합은 좀 더 임팩트 투자에 중점을 두고 있고, 벤처투자조합의 경우에는 넷제로 테크 등 ESG 분야로 범주를 확장해 활동하고 있다.

프로젝트 금융의 경험도 가지고 있는데, 매출채권에 기반한 수익공유 용자 계약의 형태로 진행하였다.

3) 운영 구조

한국사회투자 전체 인력 규모는 24명이고, 투자를 전담하는 4개 팀이 구성되어 있다. 이 가운데 한 팀은 용자, 프로젝트파이낸싱(PF), 보증 등 복합금융을 전문으로 수행하고 있다. 약 15명의 인력이 심사역으로 활동하고 있고, 액셀러레이팅과 투자 업무를 함께 수행하고 있다.

의사결정 단위로 투자를 위한 투자심의위원회와 용자를 위한 여신심의위원회가 구성되어 있다. 투자심의위원회는 성장성과 수익성을 중점적으로 검토하고, 여신심의위원회에서는 상환가능성을 우선적으로 보는 등 심사기준이 다르다. 두 위원회 모두 내부 위원으로 구성되어 있다.

대출사업은 여신규정과 사후관리규정을 갖추어 두고 진행하고 있으며, 액셀러레이터 사업을 개시할 때에는 정관을 개정해 해당 내용을 주목적사업의 범위에 포함시킨 후 진행하였다.

리스크는 반기별로 모니터링해 보고하는데, 자금의 손실 가능성과 사회적치 미실현 가능성을 함께 점검한다.

4) 어려운 점, 개선 과제

비영리 액셀러레이터로서 일반 벤처 액셀러레이터들과 함께 경쟁해 모태펀드를 받는 것이 쉽지 않다. 비영리 액셀러레이터를 위한 모태펀드가 별도로 만들어지기를 바란다.

5) 기타

비영리 임팩트 투자기관이라는 조건이 제약을 주기도 하지만 장점도 있다. 최근 민간 기업에서 기부를 받아 펀드를 결성한 사례가 있었는데, 이 경우 출연 기관에서 손실 관리 보다 정말 임팩트를 내는지 중심으로 판단하고 운영하기를 요구했고, 이런 면에서 영리 법인 형태의 운용기관 보다 임팩트 창출 면에서 강점을 가질 수 있다고 생각한다.

다. 아산나눔재단

1) 사업 내용

아산나눔재단은 아산 정주영 현대 창업자의 서거 10주기를 기념해, 기업가정신의 확산을 목적으로 2011년 출범하였다. 창업경진대회와 아카데미 개최, 창업공간 MARU와 정주영 엔젤투자기금 운영 등 창업가와 사회혁신가의 도전과 성장, 나눔을 지원하는 사업을 하고 있다.

2) 투자사업 현황

아산나눔재단은 국내 창업·투자 생태계 활성화를 위해 2012년 1,000억 원 규모의 ‘정주영 엔젤투자기금’을 조성해 운용하고 있다. 엔젤투자자, 액셀러레이터, 벤처캐피털 등 벤처투자 생태계 참여자들과 협력해 초기 스타트업에 투자하는 방법을 사용하고 있다.

아산나눔재단은 기업에 대한 지분 취득이나 용자는 시행하지 않고 아산엔젤펀드 내 벤처 투자를 통해 투자자 개발, 사각지대 해소, 다양성 제고 등 스타트업 투자 생태계를 더욱 풍부하게 만드는 것을 목적으로, 운용하고 있으며, 2021년 이러한 내용을 명문화해 홈페이지를 통해 공개하였다.

여성이나 창업자 출신이 핵심 운용 인력으로 참여하는 벤처투자기관(VC)을 지원하고, 스타트업과 전략적 협업을 원하는 투자자(LP)의 참여를 중요하게 보고 있으며, 비수도권이나 소외된 산업에 투자하려는 펀드에 출자하는 등 다양한 주체, 다양한 분야, 다양한 방법의 시도를 지원하는 촉매자본으로 운용하고 있다.

출자 대상 중에는 임팩트 투자를 하겠다는 계획을 가진 펀드들도 일부 포함되어 있다.

3) 운영 구조

정주영 엔젤투자기금 내 아산엔젤펀드를 통해 초기기업 투자를 진행하고 있고, 그 외 아산엔젤펀드에 불입 전 기금은 안정성 높은 금융상품(정기예금)으로 관리되고 있다.

아산엔젤펀드는 자산운용사에 위탁 운용하고 있으며, 엔젤투자위원회는 내·외부위원으로 구성되어 심의 자문 역할을 담당한다. 엔젤투자위원회는 펀드출자 취지에 부합하도록 정량·정성 평가 기준에 따라 의견을 제시한다. 운용사는 엔젤투자위원회에서 수렴된 의견을 반영하여 자체 투자 심사 후 펀드 출자가 실행된다.

또한 아산엔젤펀드 운용사는 공개입찰을 통해 선정하였으며, 해당 분야 운용 경험이 축적된 운용사가 제한적인 점을 감안해서 대형 금융투자사 중심으로 비상장 기업 투자 경험과 출자 전 투자원금(idle money) 운용 등 위탁 자금의 관리운용 능력, 펀드출자 취지에 대한 높은 이해도, 창업생태계 분석력, VC와의 협업 능력을 종합적으로 평가하였다.

4) 비영리 조직에 대한 지원

비영리 조직에 대한 지원은 아산나눔재단 초기부터 이루어져 왔다. 초기에는 중간관리자를 대상으로 하는 리더 양성 프로그램과 기관 자체를 전폭적으로 지원함으로써 성장시키는 파트너십 프로그램을 운영했는데 사업의 효과를 발휘하는데 오랜 시일이 걸리고 쉽지 않을 수 있다는 판단을 하게 되었다.

현재는 비영리조직 중간관리자 리더양성 프로그램 ‘아산 프론티어 아카데미’와 설립 10년 이내 비영리 조직의 성장을 지원하는 ‘비영리스타트업’ 프로그램을 운영하고 있다.

‘비영리스타트업’ 사업은 비영리 영역에서 활동하지만 사회문제를 해결하는데

있어 수익모델을 갖고 스타트업 방식을 차용하려는 조직들에 대해 현 단계에서 성장을 위한 구체적인 목표를 설정하고 지원금을 포함해 다양한 방식으로 이의 실현을 지원하는 방식으로 운영하고 있다.

5) 어려운 점, 개선 과제

아산나눔재단은 다양한 창업지원 프로그램을 통해 기업가와 초기 단계 기업을 지원하고 있다. 교육, 네트워크 지원과 함께 재정지원 프로그램도 운영하고 있는데, 지원금을 주는 자선 방식에서 벗어난 프로그램은 제도적 한계로 인해 채택하기가 쉽지 않아, 개별 기업에 대한 투·융자는 이제까지 고려하지 않았다.

기업가정신을 함양시키고 스타트업의 생리에 부합하는 형태의 프로그램 운영이 가능하길 바라지만, 실제 비영리 공익법인으로서 투자와 지원을 할 수 있는 방식이 한정적이라는 아쉬움이 있다.

사업실행의 마중물 역할을 해주는 투자는 초기기업과 기관에 특히 더 필요하다. 그러나 현재의 제도와 세법하에서는 재단의 사회적 투자 금액이 증가하기 어려운 현실이다. 예를 들어 아산엔젤펀드 내에서 사회투자 펀드 및 조합에 출자하는 금액을 목적사업지출로 인정받지 못하고 있는 점이 그러하다.

그 외에도 소외계층 창업지원 프로그램(아산상회)을 통해 선발된 우수한 초기 창업기업 등에 적정 규모의 자본금으로 지원하고 싶지만, 내국법인의 지분 5% 이상 취득이 불가하고 목적사업 지출 인정 또한 되지 않기 때문에 소액의 단순 후원금으로 지원하고 있다.

따라서 현재 제도상 매우 제한적인 목적사업지출 인정 범위 및 제약사항들이 개선된다면, 사회서비스 제공 조직으로 공급되는 사회투자 금액이 증가할 것으로 기대된다.

라. 은행권청년창업재단

1) 사업 내용

은행권청년창업재단은 2012년 청년세대 창업지원을 목적으로 20개 은행 공동출연을 통해 설립되었다. 창업지원공간 ‘디캠프’와 ‘프론트윈’을 운영하고 있고, 매월 개최되는 데모데이 ‘디데이’, 성장·멘토링 프로그램으로 창업기업을 지원한다. 펀드 출자, 지분 투자 등 스타트업에 대한 직·간접 투자를 시행하고 있다. 누적 출연금은 8,450억 원이다.

2) 투자사업 현황

처음에는 중소기업이나 창업자들에게 보증을 제공하는 것으로 출발하였으나, 출연금에서 차지하는 비중은 크지 않았다. 설립 이듬해인 2013년부터 펀드 출자를 시작했고, 현재는 스타트업에 대한 직접 투자도 병행하고 있다. 이제까지 펀드 출자는 7천억원, 직접 투자는 200억원 가량 이루어졌다. 보증과 투자는 재단 정관에 사업 내용으로 명시되어 있다. 용자는 시행하지 않는다.

펀드 출자는 한국성장금융이 운용하는 ‘성장사다리펀드’ 등 모펀드(Fund of funds)에 출자하는 경우와, 액셀러레이터·벤처캐피탈이 운용하는 벤처투자펀드에 출자하는 경우로 크게 나누어 볼 수 있다. 모펀드 출자는 유망 산업을 지원하고 민간 자금의 창업지원 생태계 참여를 유도하기 위한 마중물 역할의 의미를 갖는다.

기업에 대한 직접 투자는 2015년부터 시작했는데, 디데이 등 창업지원 사업을 통해 발굴·육성한 기업에 대한 지원 성과를 높이려면 직접 투자가 필요하다고 판단해 기존 사업과 연결성을 갖고 자연스럽게 시작하게 되었다.

창업 단계에 투자하는 펀드에 주로 출자하긴 하지만, 기업의 성장 과정을 따라가며 지원하려다 보니 시리즈 B-C 단계(성장 및 규모화를 위한 투자)를 다루는 펀드에도 고르게 출자한다.

3) 운영 구조

10인으로 구성된 ‘투자실’이 직·간접 투자사업을 전담하고 있고, 대부분 심사역과 펀드 출자 인력으로 구성되어 있다. 2015년부터 투자 업무 수행이 가능한 인력을 채용하면서 사업을 키웠다.

초기부터 투자업무규정, 투자지침, 투자심의위원회 관련 지침 등을 제정해 이에 따라 사업을 운영하였다. 투자에 관한 의사결정은 ‘투자심의위원회’를 통해 이루어진다.

4) 어려운 점, 개선 과제

당면한 어려움은 인력 운용과 관련한 이슈이다. 투자를 잘하려면 좋은 인력들이 있어야 하고 보상 체계를 마련해야 하는데, 비영리 조직은 그것이 불가능하다. 수익이 발생해도 해당 수익과 직접적으로 연결된 보상을 할 수 없어 투자 전문인력을 유치하고 보유하는데 제약으로 작용한다.

일반 투자기관과 비교했을 때 가장 큰 차이는 의결권 있는 주식을 5% 이상 보유하지 못하게 되어 있는 것이다. 이제까지 사업을 해 오는데 크게 문제가 되지는 않았으나, 안 되니까 고려하지 않은 면도 있다. 가령 재단은 자회사 설립이 불가능하다. 상황에 따라 기업 육성을 위해 다양한 역할과 수단이 필요한데, 인력 운용이나 사업의 방식에 있어 창의적인 접근이 어렵다.

마. 4.16재단

1) 사업 내용

4.16재단은 세월호 가족과 국민이 함께 만든 국가 지정 법인으로 2018년 설립되었다. 아이들이 마음껏 꿈꾸는, 일상이 안전한 사회를 비전으로 4.16의 아픔에 공감하는 사람들과 함께하면서 생명과 안전이 존중되는 사회를 위해 행동하는 이들을 지원하는 기관이다.

2) 사회투자 현황

4.16재단은 자산운용 관점에서 사회투자에 접근한 사례이다. 4.16재단이 위치한 안산지역은 의료복지사회적협동조합, 햇빛발전협동조합 등 주민들이 참여하는 지역기반 사회적 경제 조직의 활동이 왕성한 곳이다.⁴²⁾ 안산 지역에서

시민햇빛발전협동조합 출자는 적정한 수익을 보장하는 믿을 만한 투자처로 자리잡혀 가고 있다.

4.16재단은 보유자금 운용을 통해 생겨난 수익으로 운영비 등을 충당하기 때문에 자금 운용에 있어 수익성이 중요한데, 2019~2021년의 저금리 상황에서 햇빛발전협동조합은 상대적으로 높은 수익률을 기대할 수 있는 투자처로 인식되었다. 이런 관점에서 지역의 햇빛발전협동조합에 5억원을 투자하였고, 이어서 사회주택 건립자금 대출도 5억원 규모로 진행하였다.

두 건 모두 자산운용위원회에서 안전성에 대한 우려를 제기했으나, 집행부가 협의를 통해 안전성 확보 방안을 마련해 사업을 진행할 수 있었다.

3) 운영 구조

4.16재단의 사회투자 참여는 개별 기업에 대한 직접 투자 방식에 가깝다. 보다 자세히 말하면, 햇빛발전협동조합의 경우는 직접투자이고, 사회주택 건립자금 대출은 안전성 확보를 위해 한국사회가치연대기금을 경유하여 재대출하는 방식으로 진행되었다.

4.16재단에서 진행한 2건의 사회적경제 조직에 대한 투자는 모두 재무적 가치와 사회적 가치를 동시에 고려하는 사회책임투자 관점에서 진행되었다. 특히 햇빛발전협동조합 사례는 지역 안에서 20년 이상 활동해 온 기업이고, 32개 발전소 건립 프로젝트를 진행하는 과정에서 적정한 수익을 보장해 온 이력이 뒷받침되어 공익법인의 자금이 자발적으로 투자된 경우이다.

4.16재단의 자금운용은 회계사 등 외부 전문가들이 참여해 구성하는 ‘자산운용 위원회’의 심의를 통해 걸러지고 보장되어, 이사회 승인을 통해 최종 확정된다. 내부적으로는 스태프 부서에서 안전을 만들어 상정하고 절차를 밟아 진행한다.

자산운용위원회에서는 수익성과 안전성 등 자산운용을 위한 기본적인 요건을 엄밀히 보고, 이사회에서는 재단 미션과 연관성이나 사회적 가치까지 보다 통합적으로 검토하는 방식으로 심사가 이루어진다.

42) 2000년 설립된 안산의료사협은 조합원 7,400여명, 출자금 17억원, 자산 80억원 규모이고, 2013년 설립된 안산시민햇빛발전협동조합 역시 조합원수 1,200여명, 출자금 41억원, 자산 97억원 규모로 지역 안에 32개의 햇빛발전소를 설치하였다.

4) 어려운 점, 개선 과제

4.16재단은 사회적 경제 조직이나 사회적 가치가 있는 프로젝트에 대한 선입견이 없이 다른 투자 자산과 동일선상에 올려 두고 투자의사결정을 진행한다. 기본적인 요건만 갖춘다면 이사회는 사회적 가치가 있는 자산군을 보다 선호하는 경향도 보여주고 있다.

그러나, 사업에 따라 안전성 보강을 위해 취한 복잡한 조치가 사업에 비효율을 초래하여 자산운용 측면에서 목적인 바를 온전히 달성하지 못한 경우도 발생하였다. 사회가치 투자가 자산운용의 한 방식이 되려면 보다 효율적인 대안이 필요하다.

3. 시사점

가. 사업 추진 근거

앞서 살펴본 5가지 사례 중 4가지는 투자라는 방식으로 목적사업을 수행하는 기관들이다. 이 가운데에는 정관에 투자에 관한 내용이 명시되어 있는 기관도 있지만, 그렇지 않은 기관도 있다. 후자의 경우에는 주무부처와 협의를 통해 투자 행위가 사회적기업 지원, 창업 지원 등 목적사업에 속하는 것으로 해석하여 사업을 진행한다.

아래 표는 공익법인으로서 투자사업을 하는 기관의 정관에 해당 규정을 발췌한 것이다. 편의상 연구 수행기관인 재단법인 한국사회가치연대기금을 포함해 분석하였다.

표 16. 사례조사 기관의 정관 상 투자 근거

구분	정관에 투자 관련 내용이 명시된 경우	정관에 투자 관련 내용이 명시되지 않은 경우
사회투자	<p>한국사회투자</p> <p>투자적 복지를 조성하기 위한 프로젝트의 발굴, 투·융자</p> <p>사회적금융 수행기관에 대한 투·융자</p> <p>한국사회가치연대기금</p> <p>사회적경제 조직의 성장, 발전을 위해 사회적금융 중개기관을 통한 투자, 융자, 보증 등의 지원사업</p> <p>사회적가치 창출이 기대되는 사회적 목적 프로젝트에 대한 투자, 융자, 보증 등의 지원사업</p> <p>사회적금융 중개기관 발굴 및 육성을 위한 교육, 컨설팅, 보육 및 투자, 융자 등의 지원사업</p>	<p>행복나눔재단</p> <p>사회적 기업 활성화를 위한 <u>사회적 기업 설립 및 지원</u> 등의 사업</p>

구분	정관에 투자 관련 내용이 명시된 경우	정관에 투자 관련 내용이 명시되지 않은 경우
벤처투자	은행권청년창업재단 청년창업기업과 일자리 창출 및 성장저변 확충 등 창업 성장 생태계 조성효과를 기대할 수 있는 <u>기업에 대한 투자</u> <u>청년창업기업에 대한 보증</u>	아산나눔재단 <u>청년 역량강화 및 창업지원을 위해 필요한 후원 및 기타사업</u>

사회투자 사업을 하려는 공익법인은 정관에 이에 관한 내용을 명시적으로 규정해 두고 진행할 수도 있고, 그렇지 않더라도 정관에 있는 지원사업에 관한 내용을 근거로 주무부처와 협의를 통해 추진할 수도 있다.

나. 자금공급 방식

자금공급 방식은 융자, 지분투자, 보증 등 직접투자 방식과 펀드 출자, 중개기관 통한 채용자 등 간접투자 방식이 모두 사용되고 있다. 직접투자는 조직 안에 해당 업무를 전담할 수 있는 역량 구성이 필요한데, 현실적으로 이런 접근이 어려운 경우에는 전문 운용기관을 통해 간접 투자 방식으로 사업을 수행한다.

표 17. 자금공급 방식

구분	행복나눔재단	한국사회투자	한국사회가치연대기금	아산나눔재단	은행권청년창업재단	
직접	융자	○	○	○	-	-
	지분투자	○	○	○	-	○
	보증	-	-	-	-	○
	협동조합출자	○	-	○	-	-

구분		행복나눔재단	한국사회투자	한국사회가치연대기금	아산나눔재단	은행권 청년창업재단
	실물투자(시설)	○	-	-	-	-
간접	재용자	-	○	○	-	-
	펀드출자	○	○	○	○	○

다. 운영 구조

투자를 시행하는 기관들은 대부분 투자사업에 관한 별도 규정을 마련하고 투자심의위원회를 구성해 사업을 집행하고 있다. 근거와 체계를 마련해 두고 사업을 시행한다는 점은 공통적이지만, 각각의 구조는 사업 규모와 운영 역량의 성숙 정도에 따라 다양한 형태로 관찰되었다. 또한, 시간이 지남에 따라 보완·변형되는 모습도 확인할 수 있다.

표 18. 투자 관련 규정, 운영 조직, 심의 기구

구분	행복나눔재단	한국사회투자	한국사회가치연대기금	아산나눔재단	은행권 청년창업재단
규정	전결 규정에 투자 관련 사항 명시	여신 규정 사후관리 규정	투융자업무운용 규정 투자심의위원회 규정	(정량적, 정성적인 평가 기준에 의거해 심의)	투자업무규정, 투자지침, 투자심의위원회 관련 지침
운영 조직	[초기] 사회적기업 전담 본부에서 수행 [현재] 경영지원팀에서 사업부서의 요청받아 처리	심사역으로 구성된 전담 조직에서 담당 (4개 팀)	전담 조직에서 담당 (3인)	자산운용사를 선정해 위탁	심사역 등으로 구성된 전담 조직에서 담당 (10인)
심의 기구	[초기] 투자심의위원회	투자심의위원회, 여신심의위원회	투자심의위원회 승인 (외부 위원)	내·외부 위원의 자문	[초기] 투자심의위원회

구분	행복나눔재단	한국사회투자	한국사회가치연대기금	아산나눔재단	은행권 청년창업재단
	승인 (외부 전문가 참여) [현재] 투자자문그룹의 조언을 받아 이사회 승인 (일정액 이상)	(모두 내부 위원으로 구성)	과반수) 일정액 이하는 투자심의 실무 위원회에서 결정 (내부 위원으로 구성)	활용한 운용사 자체 투심위로 투자 집행	에서 결정 [현재] 일정액 이하는 투자집행위원회 승인

라. 어려운 점, 개선 과제

목적사업으로 사회투자를 시작하려는 기관과 보유자산운용 관점에서 접근하는 기관이 겪는 어려움은 (1) 비영리 법인 사업에 대한 규율과 관행에서 벗어나 있고, (2) 기존 보유 역량과는 다른 역량을 필요로 한다는 점이다.

사회투자를 적극적으로 시행하는 조직들은 그 자체를 고유목적사업 중 하나로 보고 사업을 추진한다. 사회투자 시행 조직들이 공통적으로 지목하는 두드러진 어려움은 없었으나, 사업을 적극적으로 키워나가는 경향은 발견되지 않았다. 사회투자는 아니지만 공익법인으로서 벤처투자를 가장 활발하게 있는 은행권청년창업재단의 경우, 현재 인력운용에 한계를 느끼고 있다.

표 19. 공익법인 사회투자 관련 어려운 점

구분		내용
사회투자 방식 목적사업 시행	인식과 관행	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 비영리 법인의 사업을 규율하는 관행이 지원사업 중심으로 되어 있어 이에서 벗어난 프로그램은 제도적 한계로 채택하기 쉽지 않다고 인식 ▪ 의결권 있는 주식 보유 제한 규정이 실제 사업에 큰 어려움을 초래하지는 않지만, 공익법인이 투자방식의 사업을 꺼리게 하는 효과를 낳음

구분		내용
	인력 운용	<ul style="list-style-type: none"> 투자업무는 전문 인력의 유입과 활용이 중요한데, 제도적으로 비영리 법인은 사업에서 발생하는 수익을 인센티브로 제공할 수 없게 되어 있어 인력 운용에 어려움 존재
	세제 혜택	<ul style="list-style-type: none"> 동일한 임팩트 펀드인데도 벤처투자펀드의 경우 세액공제 혜택이 있지만, 사모투자펀드는 그런 혜택이 없음 이자소득은 100% 고유목적사업 준비금으로 산입 가능해 환급받을 수 있는데, 매도가능증권 처분이익 등 이자소득 외 다른 사회투자 관련 소득은 50%만 준비금으로 산입
	회계 관리	<ul style="list-style-type: none"> 투자 대상이 대부분 비상장 주식이거나 영세해서 외부 감사를 받지 않는 경우, 공익법인 회계 기준에 따른 자산평가 시 감사법인들이 부담스러워 함
	비영리 중개기관 자금조달	<ul style="list-style-type: none"> 공익법인이 창업기획자(엑셀러레이터)로서 일반 벤처 창업기획자와 경쟁해 모태펀드를 조달하는 것이 쉽지 않음. 비영리 창업기획자를 위한 별도 모태펀드가 필요
사회투자 방식 보유자산 운용	인식과 관행	<ul style="list-style-type: none"> 공익적 가치와 함께 적절한 수익률을 기대하며 재단이 보유한 자산을 운용하는 것은 기존 관행에서 벗어난 것으로, 주무 부처 동의나 이해관계자 설득이 어려움
	안전성 부족	<ul style="list-style-type: none"> 사회투자 방식 자산운용은 안전성을 보강할 수 있는 장치가 부족하고, 민간 차원에서 새로운 장치를 만든다 해도 효율성이 떨어져 실제 사용이 불가함

제4장 사회투자 관련 법제도 쟁점 및 개선방안

1. 사회투자 관련 법제도 개괄

공익법인의 사회투자는 우선 투자의 구조를 세분화하여 살펴볼 필요가 있다. 투자는 직접 투자와 간접 투자로 구분할 수 있는데, 직접 투자란 공익법인이 투자자로서 피투자자의 주식이나 지분을 취득하거나 피투자자에게 금원을 대부하는 등 별도의 중개기관을 거치지 않고 직접 피투자자에게 투자하는 것을 말한다. 반면, 간접 투자란 공익법인이 투자자로서 중개기관을 통하여 피투자자의 주식이나 지분을 취득하는 등 간접적으로 투자하는 것을 말한다. 간접 투자의 경우, 공익법인이 직접 피투자자의 주식이나 지분, 또는 대여금 채권을 취득하지 않는다는 점에서 직접 투자와 차이가 있다.

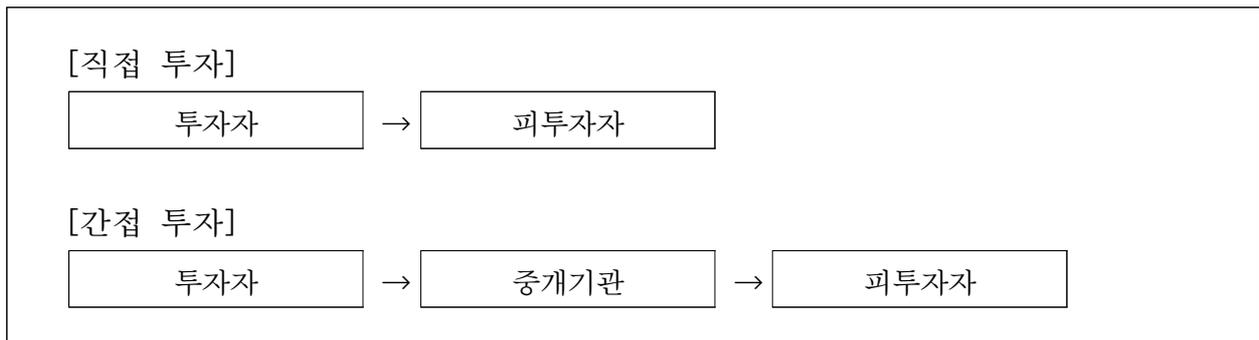


그림 5. 투자구조의 유형

한편, 공익법인의 행위는 목적사업 해당 여부로 구분된다. 즉, 공익법인이 정관상 목적사업을 위하여 사회투자를 할 경우와 공익법인이 정관상 목적사업과 관계없이 기본재산 운용을 위하여 사회투자하는 경우는 법적 쟁점이나 실무적 처리방식에 있어 구별된다.

이상에 기초하여 공익법인의 사회투자에 관하여 4개의 유형을 구분하여 법적 쟁점을 도출할 수 있다. 즉, 공익법인이 목적사업의 일환으로 직접 투자할 경우에는 1 유형, 목적사업의 일환으로 중개기관을 통하여 간접 투자할 경우에는 2 유형에

해당하고, 1 유형 및 2 유형의 예로는 재단법인 행복나눔재단, 재단법인 한국사회투자 등이 속한다. 한편, 공익법인이 비목적사업으로 기본재산의 운용을 위하여 직접 투자를 하는 경우에는 3 유형에 속하고, 본 연구에서 인터뷰한 재단법인 4.16재단의 사례가 이에 속한다. 마지막으로 중개기관을 통하여 간접 투자를 하는 경우에는 4 유형에 해당한다.

표 20. 공익법인의 사회투자 유형

	직접 투자	간접 투자
목적사업	1 유형	2 유형
비목적사업	3 유형	4 유형

이러한 4개 유형별로 법률 이슈가 상이한데, 1 유형 및 2 유형에서 중요한 쟁점은 주무관청으로부터 사회투자를 목적사업으로 승인받을 수 있는지 여부이다. 이에 공익법인의 목적사업에 관하여 근거법령을 살펴보고 개선방안을 살펴볼 필요가 있다. 아울러 자원 조성 측면에서 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(이하 “기부금품법”)에 의한 제한도 문제될 수 있어 구체적인 쟁점을 파악할 필요가 있다.

자원조성 측면에서 출연재산 지출에 대한 제한, 기본재산 운용에 대한 제한은 1~4 유형 공통적으로 문제될 수 있다. 특히, 기본재산을 원금손실 위험이 있는 사회투자 자원에 이용하는 것에 대한 주무관청의 승인 여부가 문제된다. 또한 공익법인이 투자자로서 직접투자를 하는 1 유형 및 3 유형의 경우에는 상증법에 따른 보유지분 취득 제한이 문제될 수 있다.

표 21. 투자자로서 공익법인의 사회투자 유형별 법률 쟁점 정리

구분	1 유형	2 유형	3 유형	4 유형
목적사업 측면	근거법 및 관행에 의한 제한	근거법 및 관행에 의한 제한	-	-
재원 조성 측면	① 출연재산의 지출 제한 ② 기본재산 운용 제한 ③ 기부금품법에 의한 제한	① 출연재산의 지출 제한 ② 기본재산 운용 제한 ③ 기부금품법에 의한 제한	① 출연재산의 지출 제한 ② 기본재산 운용 제한	① 출연재산의 지출 제한 ② 기본재산 운용 제한
투자 행위 측면	보유지분 제한	-	보유지분 제한	-

한편, 공익법인이 투자자가 아니라 간접 투자구조에서 중개기관의 업무를 영위할 경우에는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 “자본시장법”)에 의한 제한이 문제될 수 있다. 이를 고려하여 본 장에서는 공익법인이 투자자로서 사회투자를 할 경우 발생할 법적 쟁점을 검토하고, 공익법인이 중개기관으로서 사회투자를 할 경우 발생할 법적 쟁점으로 자본시장법에 의한 제한을 함께 살펴보고자 한다.

2. 목적사업 측면의 제한

가. 민법 및 관련 법령상 비영리법인의 목적사업 제한

「민법」 제32조는 비영리법인에 대하여 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다”고 정하고 있다. 비영리법인의 목적사업은 정관 기재 사항이며(제40조, 제43조), 정관의 변경을 위하여 주무관청의 허가가 필요한 점(제42조, 제45조, 제46조), 법인이 목적 이외의 사업을 하거나 설립허가의 조건에 위반하거나 기타 공익을 해하는 행위를 한 때에는 주무관청은 그 허가를 취소할 수 있는 점(제38조)에 비추어 볼 때, 주무관청은 비영리법인 관련 허가 등 행정행위에 있어 비영리법인의 목적사업을 중요한 고려 요소로 삼고 있음을 확인할 수 있다.

그럼에도 불구하고 민법은 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적”으로 한다는 것 이외에 목적사업의 범위와 기준에 관하여 구체적인 내용을 규정하지 않고 있다.

대법원은 “비영리법인의 설립허가를 할 것인지 여부는 주무관청의 정책적 판단에 따른 재량에 맡겨져 있어, 주무관청의 법인설립 불허가처분에 사실의 기초를 결여하였다든지 또는 사회관념상 현저하게 타당성을 잃었다는 등의 사유가 있지 아니하고, 주무관청의 그와 같은 결론에 이르게 된 판단과정에 일응의 합리성이 있음을 부정할 수 없는 경우에는, 다른 특별한 사정이 없는 한 그 불허가처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 할 수 없다”고 판시하여⁴³⁾, 비영리법인 설립과정에서의 주무관청의 재량을 매우 폭넓게 인정하고 있다.

이처럼 비영리법인의 설립허가, 특히 목적사업의 범위에 관한 사항은 주무관청의 재량이 폭넓게 인정되므로 이에 관한 주무관청의 판단이 중요하다.

관련하여 각 소관부처는 민법에 따라 각 소관부처가 주무관청이 되는 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 사항을 규정하기 위하여 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 두어 독자적으로 설립허가의 기준을 제시하고 있다.

현재 총 31개⁴⁴⁾ 부처가 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 두고 있는데,

43) 대법원 1996. 9. 10. 선고 95누18437 판결

이 규칙들은 목적사업의 범위와 관련하여 다음과 같이 3개의 주요 기준을 공통적으로 제시하고 있다⁴⁵⁾.

44) 현재 감사원, 고용노동부, 공정거래위원회, 과학기술정보통신부, 교육부, 국가보훈처, 국무조정실, 국민권익위원회, 국민안전처, 국방부 및 그 소속청, 국토교통부 및 그 소속청, 금융위원회, 기획재정부, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 법무부, 법원행정처, 법제처, 보건복지부 및 질병관리청, 산업통산자원부, 식품의약품안전처, 여성가족부, 외교부, 인사혁신처, 중소벤처기업부, 중앙선거관리위원회, 통일부, 해양수산부, 행정안전부, 헌법재판소사무처, 환경부, 이상 총 31개 부처가 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 두고 있다.

45) 국가보훈처는 본문과 같은 일반적인 3개 기준 외에 추가적으로 아래와 같이 비영리법인의 설립목적에 관하여 비영리법인의 설립목적이 특정 목적의 법인과 같은 것으로 오인되거나 특정 사람을 회원으로 하여 권익신장을 도모하는 행위를 금지한다.

국가보훈처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 제4조(설립허가) ① 국가보훈처장은 비영리법인 설립허가 신청의 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 그 설립을 허가할 수 있다.

1. 비영리법인의 설립목적과 사업이 실현 가능할 것
2. 목적사업을 할 수 있는 충분한 능력이 있고, 재정적 기초가 확립되어 있거나 확립될 수 있을 것
3. 설립목적이 다음 각 목에 해당하는 법인과 같은 것으로 오인되지 아니할 것
 - 가. 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제18조에 따라 설립된 대한민국6·25참전유공자회, 같은 법 제18조의2에 따라 설립된 대한민국월남전참전자회
 - 나. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 제9조에 따라 설립된 대한민국고엽제전우회
 - 다. 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제54조에 따라 설립된 대한민국특수임무유공자회
 - 라. 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」 제1조에서 정한 단체
 - 마. 「대한민국재향군인회법」 제1조에 따라 설립된 대한민국재향군인회
 - 바. 이 규칙에 따라 이미 허가된 비영리법인
4. 다음 각 목에 해당하는 사람을 회원으로 하여 권익신장을 도모하지 아니할 것
 - 가. 「독립유공자예우에 관한 법률」 제4조 및 제5조에 따른 독립유공자와 그 유족 또는 가족
 - 나. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 및 제5조에 따른 국가유공자와 그 유족 또는 가족
 - 다. 삭제 <2019. 12. 20.>
 - 라. 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제3조에 따른 참전유공자
 - 마. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 제3조 및 제7조9항에 따른 고엽제후유증환자·고엽제후유의증환자·고엽제후유증 2세환자와 그 유족 또는 가족
 - 바. 「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」 제4조 및 제5조에 따른 5·18민주유공자와 그 유족 또는 가족
 - 사. 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제3조 및 제4조에 따른 특수임무유공자와 그 유족 또는 가족
5. 다른 법인과 같은 명칭이 아닐 것

표 22. 각 소관부처의 비영리법인 설립허가 기준

- ① 법인의 목적과 사업이 실현 가능할 것
- ② 목적하는 사업을 할 수 있는 충분한 능력이 있고, 재정적 기초가 확립되어 있거나 확립될 수 있을 것
- ③ 다른 법인과 같은 명칭이 아닐 것

출처: 보건복지부 및 질병관리청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 제4조 제1항

또한 비영리법인의 주무관청은 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙에 따른 설립허가 기준을 토대로 자체 업무편람에 의하여 세부적인 법인설립허가 검토사항을 정하고 있다. 업무편람의 내용과 구성 모두 ① 법인설립의 필요성, ② 법인의 독자성과 전문성, ③ 목적사업의 실현 가능성, ④ 재정적 기초의 확보 가능성으로 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙에서 정한 설립 허가 기준과 유사한 측면이 있다.

이에 관하여 대표적으로 보건복지부가 비영리법인 설립허가시 검토사항으로 제시하고 있는 내용은 다음과 같다.

표 23. 법인설립허가 검토사항

구분	내용
법인설립의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 법인의 설립목적과 주된 활동 사업의 독자성, 전문성, 사업수행 가능성, 비영리성, 공익성, 합법성과 과거 활동 실적 등을 종합적으로 고려하여 법인설립의 필요성과 타당성 여부를 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 영리 아닌 사업이라 함은 개개인 구성원의 이익을 목적으로 하지 않는 사업, 즉 수익금이 구성원(개인)에게 배분되지 않는 사업을 말하며, 반드시 공익 즉 사회 일반의 이익을 목적으로 할 필요는 없음 - 다만 비영리사업의 목적을 달성하는데 필요한 한도에서 그 본질에 반하지 않는 정도의 영리 행위는 할 수 있으나 이 경우라도 그 수익은 언제나 사업목적의 수행에 충당되어야 하며, 어떠한 형식으로든지 구성원(개인)에게 분배되어서는 안됨 • 법인의 명칭, 설립목적, 목적사업 등이 보건복지 관련 법인의 범위와 소관 업무 범위 내에 해당하는지를 우선 검토

구분	내용
법인의 독자성과 전문성	<ul style="list-style-type: none"> • 법인의 명칭이 기존법인과 동일한 경우에는 법인설립 불허 • 법인의 목적과 주된 활동이 막연하거나 추상적인 경우를 지양 • 법인의 명칭과 목적, 소재지, 사업내용(사업실적 및 사업계획) 등이 체계적으로 부합되어야 함
목적사업의 실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 법인의 목적사업이 막연하고 추상적인 사업을 지양하고 구체적이고 실현가능한 것이어야 함 - 독립된 사무실 확보 및 상근직원 근무 여부를 검토
재정적 기초의 확보가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 출연재산으로부터 과실금(재단법인), 회비 등으로 조성되는 재원의 수입(사단법인)으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있는지 여부를 검토 • 재단법인인 경우 출연재산이 법인 설립등기 즉시 법인으로 이전가능한지 여부와 재산출연 절차상 문제가 없는지, 출연재산의 활용 가능여부를 검토 • 사단법인의 경우 필수 구성요소인 회원의 수와 자격, 연회비 액수의 적정성, 회비 징수방법 등 면밀히 검토하여 법인 운영의 실효성이 확보되도록 함.

출처: 보건복지부 비영리법인 업무편람(2014) 참조

비영리법인의 정관 변경시 주무관청의 허가절차에 관하여도 업무편람에서 변경의 적법성 및 타당성으로 그 기준을 제시하고 있는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

표 24. 법인 정관 변경시 검토사항

구분	내용
적법성 및 타당성	<ul style="list-style-type: none"> • 변경의 사유가 타당한지 여부 • 민법, 보건복지부 소관 비영리법인의 설립 및 운영에 관한 규칙, 정관에 따른 적법한 절차를 거쳤는지 여부 • 사업이 추가되는 경우 법인의 수행능력이 있는지 여부 • 재단법인의 경우 설립자의 설립목적에 반하지 않는지 여부

출처: 보건복지부 비영리법인 업무편람(2014) 참조

종합하면, 주무관청은 업무편람을 기초로 비영리법인의 설립허가 시 법인설립의 필요성 및 법인의 독자성, 전문성, 목적사업의 실현가능성 등을 중점적으로 검토한다. 그중 법인의 목적사업과 관련한 사항으로는 목적사업이 영리 아닌 사업일 것을 요구하나, 예외적으로 비영리사업의 목적을 달성하는데 필요한 한도에서 그 본질에 반하지 않는 정도의 영리 행위는 허용하고 있다. 또한 주무관청은 비영리법인의 사업이 변경·추가되는 경우에도 사업의 확장에 대한 적법성 및 타당성을 검토하게 되는데, 주로 신규 사업에 대한 법인의 수행능력 및 당초 법인의 설립목적과의 연관성을 기준을 심사한다.

위와 같이 민법, 관련 법령 및 업무편람에는 비영리법인이 목적사업으로 사회투자를 하는 것에 대하여 명시적인 제한 규정을 찾아보기 어렵다. 목적사업의 범위에 대한 판단에 주무관청의 재량적 판단이 폭넓게 인정되고, 이러한 이유로 민법상 비영리법인이 목적사업으로 사회투자를 할 수 있는지 여부는 사회투자에 대한 주무관청의 이해와 태도에 의존한다.

일례로 본 연구과정에서 인터뷰한 사례와 같이, 주무관청이 적극적으로 사회투자의 중요성과 취지에 공감할 경우에는 정관상 목적사업에 “투자” 또는 “대부”와 같이 사회투자에 관한 사항을 명시하지 않았다 하더라도 사회투자 관련 사업을 목적사업으로 인정받고 사회투자를 지속하는 데에 특별한 어려움이 없을 수 있다.

그러나 사회투자를 영리 목적 또는 그와 유사한 행위로 이해하는 주무관청이라면, 비영리법인이 사회투자를 목적사업으로 영위하는 것을 엄격하게 제한할 수 있다. 비영리법인의 목적사업에서 사회투자를 배제할 명시적 법률적 근거가 없고, 사회투자의 성격에 따라 충분히 비영리법인의 고유목적사업으로서 비영리적 성격을 가질 수 있음에도 불구하고, 사회투자에 대한 주무관청의 이해에 따라 목적사업 승인 여부는 달라질 수 있다.

이처럼 목적사업에 대한 주무관청의 폭넓은 재량으로 인하여 민법상 비영리법인이 사회투자를 목적사업으로 하는 것에 대하여 예측가능성을 확보하기 어렵고, 상당수의 경우 사회투자를 목적사업으로 승인받지 못하여 시도조차 하지 못하는 문제점이 발생한다.

나. 공익법인법의 목적사업 제한

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(이하 “공익법인법”)은 비영리법인의 설립·운영 등에 관하여 민법의 규정을 보완하여 법인으로 하여금 그 공익성을 유지하며 건전한 활동을 유지할 수 있도록 함을 목적으로 제정되었으며(제1조), 비영리법인의 목적사업 등 제한에 관하여 민법에 비하여 보다 구체적인 규정을 두고 있다. 이에 공익법인법에 의한 공익법인은 특정 목적에 의하여 설립된 비영리법인으로서 공익법인법에 의거하여 허가를 받아야 한다.

이에 공익법인법은 영리 아닌 사업 전반을 목적사업으로 허용하는 민법상 비영리법인에 비하여 공익법인의 사업목적은 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업으로 열거하며, 공익법인의 사업 범위를 제한하고 있다. 또한 공익법인법 제4조 제1항은 ‘기본재산으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우에만 설립허가를 한다’고 규정하고 있으며, 동법 시행령 제5조 제1항에서 설립허가기준으로 ① 목적사업이 구체적이며 실현가능하다고 인정될 것, ② 기본재산으로 목적사업을 원활히 달성할 수 있다고 인정될 것, ③ 목적사업이 적극적으로 공익을 유지·증진하는 것으로 인정되는 경우의 3가지 요건을 제시하고 있다.

위와 같이 공익법인법에서 공익법인의 목적사업을 한정적으로 제한하고 있으므로, 민법에 따라 설립된 비영리법인에 비하여 공익법인법에 의하여 설립허가를 받은 공익법인은 학술, 자선에 관한 사업에 대한 사회투자에 한하여 목적사업으로 허용될 수 있을 것이다. 그러나 민법상 비영리법인과 마찬가지로 공익법인법에 의한 공익법인 또한 사회투자에 대한 주무관청에 이해와 태도에 따라 목적사업 승인 여부에 달려있다는 점에서 사회투자를 목적사업으로 수행하는 것에 대한 예측가능성을 확보하기는 데에는 어려움이 있다.

다. 사회복지법인법의 목적사업 제한

「사회복지사업법」 또한 공익법인법과 유사하게 정의 규정에서 사회복지사업의 범위를 한정함으로써 사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인을 지칭하는

사회복지법인의 사업 범위를 제한한다⁴⁶⁾. 이에 따라 사회복지법인은

46) 사회복지사업법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회복지사업”이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.

가. 「국민기초생활 보장법」

나. 「아동복지법」

다. 「노인복지법」

라. 「장애인복지법」

마. 「한부모가족지원법」

바. 「영유아보육법」

사. 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

아. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

자. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

차. 「입양특례법」

카. 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」

타. 「사회복지공동모금회법」

파. 「장애인·노인·임상부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」

하. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

거. 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」

너. 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」

더. 「의료급여법」

러. 「기초연금법」

머. 「긴급복지지원법」

버. 「다문화가족지원법」

서. 「장애인연금법」

어. 「장애인활동 지원에 관한 법률」

저. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

처. 「보호관찰 등에 관한 법률」

커. 「장애아동 복지지원법」

터. 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」

퍼. 「청소년복지 지원법」

허. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률

2. “지역사회복지”란 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지를 말한다.

3. “사회복지법인”이란 사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인을 말한다.

사회복지사업법에 따른 사회복지사업과 관련된 사회투자에 한하여 목적사업으로서 사업을 영위할 수 있다.

그런데 사회복지사업법 제16조는 사회복지법인을 설립하려면 시·도지사의 허가를 받도록 규정하면서도⁴⁷⁾ 그 허가기준을 구체적으로 실시하지 않는다. 사회복지사업법 제32조는 사회복지법인에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 민법, 공익법인법을 준용하도록 하고 있어, 설립허가기준의 구체적 사항은 공익법인법상 설립허가 기준을 준용한다.

한편, 사회복지법인의 소관부처인 보건복지부는 내부 지침을 통하여 사회복지법인 설립 시 다음과 같이 ‘목적의 비영리성’을 심사하도록 한다. 즉, 목적의 비영리성은 사회복지사업 수행을 목적으로 하고, 비영리 목적으로 사업을 수행하여야 한다는 원칙만을 명시하고, 수익사업의 경우와 그 범위와 종류에 대하여 주무관청에서 제반 여건을 충분히 고려하여 판단하도록 하고 있다.

사회복지사업법 시행령 제1조의2(사회복지사업 관련 법률) 「사회복지사업법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호허목에서 “대통령령으로 정하는 법률”이란 다음 각 호의 법률을 말한다.

1. 「건강가정기본법」
2. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」
3. 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」
4. 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」

47) 사회복지사업법 제16조(법인의 설립허가) ① 사회복지법인(이하 이 장에서 “법인”이라 한다)을 설립하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

② 제1항에 따라 허가를 받은 자는 법인의 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 하여야 한다.

사회복지사업법 시행령 제8조(사회복지법인의 설립허가신청 등) ① 법 제16조에 따라 사회복지법인의 설립허가를 받으려는 자는 법인설립허가신청서에 보건복지부령으로 정하는 서류를 첨부하여 사회복지법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)을 거쳐 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 제출(전자문서에 의한 제출을 포함한다)하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 법인설립허가신청서를 받은 때에는 자산에 관한 실지조사의 결과와 사회복지법인 설립의 필요성에 관한 검토의견을 첨부하여 시·도지사에게 송부(전자문서에 의한 송부를 포함한다)하여야 한다.

표 25. 사회복지법인 설립요건 중 목적의 비영리성

구분	내용
<p>목적의 비영리성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지법인은 반드시 사회복지사업법 제2조의 사회복지사업을 수행할 목적으로 설립되어야 하며, • 사회복지사업을 수행함에 있어 이윤추구를 위한 영리목적이 아닌 사회복지라는 비영리목적에 의해 존재하여야 함 • 비영리사업의 목적을 달성하기 위해 필요한 한도에서 비영리사업의 본질에 반하지 않을 정도의 수익사업을 하는 것은 가능하나, 수익사업으로 인한 수익은 언제나 사업목적의 수행에 충당되어야 함 <p style="margin-left: 20px;">예) 유료시설에서 생활비를 받는 경우, 운영비 보조를 위해 일정 수익사업을 하는 경우 등은 가능하나 이로 인한 수익은 시설기능보강, 운영비보조, 생활자 복지수준 향상 등을 위해 사용해야 함</p> • 사회복지사업법 제28조에 따라 그 수익사업의 범위 및 종류에 대해서는 주무관청에서 개별 사안별로 비영리법인 본질 위배 여부, 법인 설립목적 달성을 위한 법인 내 인적, 물적 상황 등 제반 여건을 충분히 고려하여 판단하여야 함 • 사회복지법인을 설립하고자 하는 자는 수행하고자 하는 목적사업을 구체적으로 확정하여 신청해야 함 • 허가심사시 설립자의 재정능력 및 의도, 목적사업의 비영리성, 수익사업의 성격 등을 엄격하게 심사하여, 조세회피 등 순수하지 않은 목적의 법인설립을 미연에 방지

출처: 보건복지부 2022년 사회복지법인 관리안내(2022) 참조

이상과 같이, 사회복지법인은 사회복지사업을 목적사업으로 한정한다는 점에서 다른 공익법인과 구별되나, 앞서 살펴본 민법상 비영리법인, 공익법인법상 공익법인과 마찬가지로 법령에 설립허가의 기준, 특히 목적사업 승인에 대하여 기준이 구체적으로 규정되지 않아, 이러한 판단은 시·도지사의 재량에 따른다. 이러한 이유로 다른 공익법인과 마찬가지로 사회복지법인이 사회투자를 목적사업으로 영위할 수 있는지 여부는 사실상 사회투자사업에 대한 주무관청의 이해와 의지에 따른다.

3. 재원조성 측면의 제한

가. 출연재산의 지출 관련 제한

1) 사회복지법인의 후원금 사용에 관한 규제

사회복지사업법은 사회복지법인 및 사회복지시설의 재무회계에 관한 내용을 별도의 보건복지부령인 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」(이하 “재무회계규칙”)에 위임하고 있다(사회복지사업법 제23조 제4항, 제34조 제4항, 제45조 제2항, 제51조 제2항). 동 규칙은 사회복지법인과 사회복지시설의 예결산절차, 수입과 지출 등의 회계, 물품관리방법, 회계감사 등에 관하여 규정하는데, 특히 후원금을 기부자가 사용용도를 지정한 지정후원금과 사용용도를 지정하지 않은 비지정후원금으로 나누면서 각 용처를 엄격히 제한하고 있다. 지정후원금의 경우 후원자가 사용 용도를 지정한 기부금을 의미하는데, 후원자가 지정한 용도 외의 용도로 사용하지 못하도록 제한하고 있다. 후원자가 용도를 지정하지 아니한 비지정후원금의 경우는 매년 사회복지법인 관리안내 등의 매뉴얼을 통하여 간접비로 사용하는 비율이 50%를 초과하지 못하도록 하는 등의 제한을 두고 있다(재무회계규칙 제41조의7). 보건복지부의 관리안내 매뉴얼 상 직접비 및 간접비의 구분과 비지정후원금의 사용금지항목은 다음과 같다.⁴⁸⁾

표 26. 직접비 및 간접비의 구분과 비지정후원금의 사용금지항목

과목		직접비	간접비	비고
관	항	목		
사무비	인건비*	<ul style="list-style-type: none"> • 급여 • 제수당 • 일용잡급 • 퇴직금 및 퇴직적립금 • 사회보험부담금 • 기타 후생경비 		

48) 보건복지부, 2022년 사회복지법인 관리안내, 135.

과목		직접비	간접비	비고
관	항	목		
	업무추진비		<ul style="list-style-type: none"> • 기관운영비 • 직책보조비 • 회의비 	사용 불가 (단, 15% 내로 후원금 모집을 위한 회의비, 운영비로 사용가능)
	운영비	<ul style="list-style-type: none"> • 공공요금 • 차량비 • 연료비 • 여비 • 수용비 및 수수료 • 제세공과금 	<ul style="list-style-type: none"> • 기타 운영비 	
재산조성비	시설비**	<ul style="list-style-type: none"> • 시설장비유지비 	<ul style="list-style-type: none"> • 시설비 • 자산취득비 	
사업비	일반사업비	<ul style="list-style-type: none"> • OO사업비 	<ul style="list-style-type: none"> • 	수익사업 사업비로 사용불가
전출금	전출금	<ul style="list-style-type: none"> • OO시설 전출금 	<ul style="list-style-type: none"> • 	
과년도지출	과년도지출		<ul style="list-style-type: none"> • 과년도지출 	
상환금	부채상환금		<ul style="list-style-type: none"> • 원금상환금 • 이자지급금 	사용불가
잡지출	잡지출		<ul style="list-style-type: none"> • 잡지출 	사용불가
예비비 및 기타	예비비 및 기타		<ul style="list-style-type: none"> • 예비비 • 반환금 	사용불가

출처: 보건복지부, 2022년 사회복지법인 관리안내, 135.

* 수당은 근로기준법 또는 이 지침에서 정하고 있는 수당, 사회복지업무수당 (다만 사회복지공무원에게 지급되는 수당 이상을 초과할 수 없으며 전체 비지정후원금의 50% 한도 내에서만 수당지급 가능) 및 지방자치단체에서 별도로 정하고 있는 수당에 한함. 다만, 지방자치단체와 협의하여 수당 항목을 추가로 정할 수 있음

**시설비는 시설 중·개축이 필요하다고 인정되는 경우에는 관할 주무관청의 승인을 받아 사용 가능. 자산취득비는 토지, 건물을 제외한 시설 운영에 필요한 집기, 장비 등 구입 가능

그런데 상기 재무회계규칙상 비지정후원금 지출제한에 관한 내용에 의하면, 사회복지법인이 수령한 비지정후원금의 지출용처에 사회투자 관련 사업에 대응되는 항목이 존재하지 않고, 도리어 수익사업 사업비로는 사용을 금지하고 있는 것으로 보인다. 그렇다면 사회복지법인은 재무회계규칙상 제한으로 인하여 비지정후원금을 재원으로 사회투자 사업을 하기 어려울 것으로 판단된다. 다만, 사회투자를 용도로 지정하여 지정후원금을 수령한 경우에는, 재무회계규칙상 지정 용도에 대한 제한은 확인되지 아니하므로 해당 지정후원금을 사회투자 용도로 지출할 수 있는 것으로 해석된다.

2) 공익법인법상 공익법인의 기부금 기본재산 편입에 관한 규제

공익법인법은 동법에 근거하여 설립되는 공익법인의 기본재산 범위를 규정하고 있다. 그런데 공익법인법에 의하면 공익법인의 설립 시 기본재산으로 출연한 재산뿐만 아니라 운영 중 ‘기부에 의하거나 기타 무상으로 취득한 재산’도 바로 기본재산으로 편입되는 것으로 규정하고 있다(공익법인법 제11조, 시행령 제16조).

그런데 본질 ‘나’ 항에서 살펴볼 것처럼 기본재산을 운용하기 위해서는 기본재산의 변경이나 처분에 관한 주무관청의 허가가 필요한데, 엄격한 허가기준으로 인하여 실무상 허가를 얻기 용이하지 않다. 따라서 공익법인이 운영과정에서 수령한 기부금을 보통재산으로 자유롭게 사용하기 위해서는 주무관청으로부터 수령한 기부금에 대하여 기본재산 편입예외 사용승인을 얻을 필요가 있다(공익법인법 시행령 제16조 제1항). 관련하여 서울특별시 교육청의 가이드에 의하면 기본재산 편입예외 사용승인시에는 기부 목적과 법인의 목적사업과 일치하는지 여부 등을 확인하도록 하고 있으며, 현금, 물품만 사용승인이 가능하도록 안내하고 있다.⁴⁹⁾ 반면 환금성이 낮은 채권, 주식, 부동산은 승인이 제한되어 기본재산으로 남게 된다.

49) 서울특별시교육청, 2022년 공익법인 업무편람 핸드북, 20쪽.

나. 기본재산의 운용 관련 제한

1) 민법상 비영리법인의 기본재산에 관한 규제

민법에서는 가장 보편화된 비영리법인 형태인 사단법인과 재단법인의 설립 및 운영에 관한 법적 근거를 두고 있다. 그러나 민법은 비영리법인의 재산 구분에 관하여는 명시적인 근거 규정을 두고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 재단법인과 같이 출연재산을 기반으로 설립된 법인의 경우 출연재산이 안정적으로 유지되도록 주무관청의 관리감독이 필요할 수 있다. 이 때문에 실무상 설립 당시 출연된 재산을 정관의 별지에 기재하도록 하고, 출연재산의 내용이 변동될 때마다 해당 법인으로 하여금 정관변경의 허가를 구하도록 함으로써 주무관청이 출연재산을 관리하고 있는데, 이 때 정관의 별지에 기재된 재산을 실무상 기본재산이라고 부른다.⁵⁰⁾ 주무관청에 따라 사단법인에 대하여도 일정한 기본재산을 요구하기도 한다.

기본재산은 비영리법인의 설립단계에서부터 정관의 별지로 그 목록을 기재하도록 요구되므로, 기본재산의 변경이나 처분은 정관의 개정으로서 정관변경 절차를 따라야 한다. 비영리법인이 정관을 변경하기 위해서는 주무관청의 허가가 필요하기 때문에(민법 제42조 제2항, 제45조 제3항),⁵¹⁾ 결국 기본재산의 처분을 위해서는 정관변경에 대한 주무관청의 허가가 필요하다고 볼 수 있다.⁵²⁾

이처럼 기본재산에 관한 주무관청의 처분허가 권한은 명시적인 법적 근거가 있는 규제가 아니기 때문에, 기본재산으로 관리하도록 요구하는 재산의 규모나 관리방법은 관청별로 차이가 있다. 다만 기본재산의 처분 자체가 비영리법인의 존속에 영향을 미칠 수 있는 행위이고, 처분허가에 대한 통일적 기준도 없는 까닭에, 실무상 특별한 필요성이 인정되지 않는 이상 기본재산에 대한 처분허가가 이루어지는 사례는 많지 않은 것으로 보인다. 참고로 법무부는 산하 비영리법인의 기본재산 처분허가기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

50) 기본재산 외 나머지 재산은 실무상 보통재산 또는 운영재산으로 부르고 있다.

51) 이외에도 사단법인의 정관은 총 사원 3분의 2 이상의 동의가 있는 때에 한하여 이를 변경할 수 있다. 재단법인은 원칙적으로 정관을 변경하지 못하지만, 재단법인의 정관에 변경방법을 정해놓은 경우 등은 정관변경이 인정된다(민법 제42조, 제45조, 제46조).

52) 참고로, 대법원 등기예규 제886호에서도 기본재산에 해당하는 부동산의 소유권이전등기를 신청하는 경우에는 그 등기신청서에 주무관청의 허가를 증명하는 서면을 첨부하도록 하고 있다.

표 27. 법무부 산하 비영리법인의 기본재산 처분허가 기준

구분	내용
<p>처분의 불가피성과 타당성 검토</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기본재산 처분허가 신청서의 내용을 면밀히 심사하여 처분의 불가피성과 타당성을 검토하고 법인의 재산이 손실 또는 유출되는 경우가 없는지 확인한다. • 원칙적으로 기본재산을 감소시키는 경우에는 불허하지만 <u>재산이 감소 되더라도 법인운영에 큰 지장이 없고 법인 목적사업을 위해 불가피한 경우에는 허용할 수 있다.</u> • 인건비 등 경상비용 지출과 재산가치가 자연 감소하는 재산으로 변경하는 것에 대한 허가는 지양한다.
<p>이사회 결의의 적법성 검토</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회 소집 통지일시 및 소집일시, 장소, 의사정족수, 의결정족수, 회의 목적과 부의안건 등 확인한다. • 이사회 회의록에 처분의 구체적 내용이 포함되고 참석이사 전원의 기명 (서명)또는 날인 등 결의의 성립 등에 흠이 없는지 확인한다.
<p>처분의 구체성 확인</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 처분재산목록과 최근에 발행된 등기부등본 등 관련 증빙을 대조하여 구체적인 내용을 확인한다.
<p>제3자의 기본재산 처분허가 신청자격 여부</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 법인의 채권자 등, 제3자는 법인을 상대로 기본재산에 대한 처분에 대한 이행을 청구할 권한이 없다.

출처: 법무부, 2017 실무자를 위한 비영리공익법인 관리감독 업무편람, 76-77쪽.

이처럼 비영리법인의 기본재산 관리에 관하여 주무관청이 보수적인 입장을 취하고 있기 때문에, 공익법인이 사회투자를 위하여 기본재산 처분허가를 신청하는 경우에도 기본재산의 감소가능성이 있다면 처분허가 신청이 반려될 가능성이 높을 것으로 예상된다. 다만 실무상 기본재산의 일부를 협동조합에 대한 출자금이나 타 비영리법인에 대한 융자금으로 운용한 사례도 일부 발견되는바, 결국 기본재산 처분허가 가부는 주무관청의 성향이나 사업에 대한 이해도에 따라 결정되는 불확실성이 상존하고 있는 것으로 판단된다.

비영리법인이 주무관청의 허가 없이 한 기본재산의 처분행위는 무효로 본다(대법원 1967. 2. 22.자 65마704 결정). 다만, 주무관청의 허가는 사후허가라도 무방하다고 해석된다(대법원 1998. 7. 24. 선고 96다27988 판결). 나아가 기본재산의 증가도 정관의 변경을 가져오게 되므로, 기본재산의 증가나 기본재산 편입 시에도 주무관청의 허가가 필요하다(대법원 1978. 8. 22. 선고 78다1038, 1039 판결 참조).

2) 공익법인의 기본재산에 관한 규제

재산에 관한 규정이 존재하지 않는 민법과 달리, 공익법인법은 동법에 근거하여 설립된 공익법인의 재산을 명시적으로 기본재산과 보통재산으로 구분하며 관리 방법을 달리 규정하고 있다.

공익법인법에서 열거하는 기본재산은 다음과 같으며, 기본재산 이외의 모든 재산은 보통재산으로 분류된다(공익법인법 제11조, 시행령 제16조).

표 28. 공익법인법에서 정한 기본재산

- 설립 시 기본재산으로 출연한 재산
- 기부에 의하거나 기타 무상으로 취득한 재산. 다만, 기부 목적에 비추어 기본재산으로 하기 곤란하여 주무관청의 승인을 얻은 것은 예외로 한다.
- 보통재산 중 총회 또는 이사회에서 기본재산으로 편입할 것을 의결한 재산
- 세계잉여금 중 적립금

출처: 공익법인법 시행령 제16조 제1항

민법상 비영리법인의 경우와 마찬가지로 기본재산은 그 목록과 평가액을 정관에 적어야 하며, 평가액에 변동이 있을 때에는 지체 없이 정관변경 절차를 밟아야 한다(공익법인법 제11조 제2항).⁵³⁾ 공익법인의 모든 재산의 평가는 취득 당시의

53) 다만 상장주식과 같이 평가액이 수시로 변동되는 경우 자산의 경우, 실무상으로는 해당 주식을 발행한 회사의 합병·분할 등의 특별한 사유가 발생할 경우에만 이를 정관에 반영하도록 하고 있다(오정민, 공익법인법 개정안의 쟁점과 과제, 로펌공익네트워크 심포지엄 공익법인 법제의 과제, 2018, 40면).

시가에 의해야 하며, 재평가를 실시한 재산은 재평가액으로 한다. 주무관청은 공익법인의 보통재산이 과다하다고 인정할 때에는 그 일부를 기본재산으로 편입하게 할 수 있다(공익법인법 시행령 제24조, 제16조).

공익법인은 기본재산에 관하여 아래 어느 하나에 해당하는 경우 주무관청의 허가를 받아야 한다(공익법인법 제11조 제3항). 민법상 비영리법인 부분에서 살펴본 것처럼 기본재산의 처분으로 기본재산이 감소하는 경우뿐만 아니라 기본재산이 증가하는 경우에도 정관에 기재된 기본재산에 관한 사항의 변경이 있게 되므로 주무관청의 허가를 요한다.

표 29. 기본재산 관련 주무관청의 허가를 요하는 사항

1. 매도·증여·임대⁵⁴⁾·교환 또는 용도변경하거나 담보로 제공하려는 경우
2. 장기차입의 경우 장기차입금의 총액이 기본재산 총액에서 차입 당시의 부채 총액을 공제한 금액의 100분의 5에 상당하는 금액 이상을 차입하려는 경우
3. 기본재산의 운용수익이 감소한 경우, 기부금 등 무상으로 취득한 재산이 감소한 경우, 회비수입이 감소한 경우, 수익사업의 수익이 감소한 경우, 그 밖에 이에 준하는 사유로 정관에서 정한 목적사업의 수행이 현저히 곤란하여 기본재산을 보통재산으로 편입하려는 경우

출처: 공익법인법 제11조 제2항

관련하여 장학사업을 하는 공익법인을 관리감독하는 주무관청인 서울특별시 교육청의 경우 기본재산의 투자에 관한 구체적 기준을 제시하고 있는데, 원금손실 가능성이 높다는 이유로 기본재산으로 주식이나 주식혼합형 파생형상품, 펀드, 신탁에 투자하는 행위를 원칙적으로 금지한다. 대신 국공채나 신용등급이 높은 회사채 등(장기채 BBB- 이상, 단기채 A3- 이상) 안전채권에 관한 투자만 허용하고 있는 것으로 확인된다.⁵⁵⁾

54) 기본재산을 임대하는 경우에는 기본재산처분에 관한 주무관청의 허가 이외에 임대료에 따른 수익사업의 승인을 받아야 한다(공익법인법 제4조 제3항, 공익법인법 시행령 제11조 참조).

55) 서울특별시교육청, 2022년 공익법인 업무편람 핸드북, 13쪽.

한편 상증법 제16조 제2항에 따른 성실공익법인⁵⁶⁾이 기본재산의 100분의 20 범위 이내에서 기본재산의 증식을 목적으로 하는 매도·교환 또는 용도변경이나 담보로 제공하는 경우, 공익법인법 제11조 제3항 제3호에 해당하여 직전 편입이 있는 날부터 최소 3년이 경과한 후 기본재산을 100분의 10 범위에서 보통재산으로 편입하려는 경우에는 주무관청에 대한 신고로 허가를 갈음할 수 있다(공익법인법 제11조 제4항 제1호). 이 경우 성실공익법인은 주무관청에 정관변경의 허가를 신청하고 관련 서류를 제출하여야 한다. 위 내용에 따라 신고함으로써 매도 등을 할 수 있거나 보통재산으로 편입할 수 있는 기본재산의 범위는 상증법 제61조부터 제66조까지의 규정을 준용하여 평가한 기본재산의 가액을 기준으로 한다(공익법인법 시행령 제18조의3).

주무관청의 허가를 받지 않은 기본재산 처분행위는 무효이고(대법원 97다9970 판결), 이러한 처분행위에 대하여 3년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있다(공익법인법 제19조). 한편 공익법인에서의 재산의 취득·처분 및 관리에 관한 사항은 이사회의 심의·의결 사항이므로, 이사회의 결의를 거치지 않고 이루어진 처분행위도 무효인 것으로 해석된다(대법원 2000다20090 판결).

3) 사회복지법인의 기본재산에 관한 규제

사회복지사업법에서도 사회복지법인의 재산을 기본재산과 보통재산으로 구분하고 있다(사회복지사업법 제23조 제2항). 기본재산은 목적사업 및 수익사업의 수행을 위해 기본적으로 필요한 재산으로 ① 부동산, ② 정관에서 기본재산으로 정한 재산, ③ 이사회의 결의에 의하여 기본재산으로 편입된 재산을 기본재산으로 분류하고 있으며, 다른 비영리법인과 마찬가지로 그 목록과 가액을 정관에 기재하도록 하고 있다(사회복지사업법 시행규칙 제12조 제1항). 위 기본재산 외의 재산은 보통재산으로 분류된다.

한편 사회복지법인의 기본재산은 다시 목적사업용 기본재산과 수익용

56) 2020년 12월 22일 상증법 개정으로 ‘성실공익법인’ 확인제도가 폐지되었기에 성실공익법인 개념이 존재하지 않으나 개념상으로는 기존 성실공익법인의 요건을 매년 충족하는 경우 주식 보유 지분비율 10% 한도를 동일하게 인정하고 있다. 공익법인법 제11조 제4항 제1호 규정에는 개정된 상증법 내용이 반영되지 않았으나, 개정 상증법 규정이 ‘성실공익법인’의 개념적 요건을 인정하므로 본 연구보고서는 개정 전 ‘성실공익법인’ 용어를 동일한 개념으로 그대로 사용한다.

기본재산으로 나누어진다.⁵⁷⁾ 목적사업용 기본재산이란 법인이 시설 등을 설치·운영하는데 직접 사용하는 기본재산을 의미하며, 수익용 기본재산은 법인이 그 수익으로 목적사업의 수행에 필요한 경비를 충당하기 위한 재산을 의미한다.

시설의 설치·운영을 목적으로 하는 사회복지법인은 시설거주자를 보호하거나 당해 법인이 설치·운영하고자 하는 시설을 갖추 수 있도록 각 시설의 설치기준에 맞는 목적사업용 기본재산을 갖추어야 한다. 반면 시설의 설치·운영을 목적으로 하지 아니하고 사회복지사업을 지원하는 것을 목적으로 하는 법인은 이자 등을 통하여 법인의 운영경비의 전액을 충당할 수 있는 기본재산을 갖추도록 요구된다(사회복지사업법 시행규칙 제13조 참조).

사회복지법인은 기본재산에 관하여 다음에 해당하는 경우에는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 다만, 기본재산에 관한 임대계약을 기존 계약조건과 동일한 조건으로 갱신하는 경우⁵⁸⁾는 그러하지 아니하다(사회복지사업법 제23조 제3항, 시행규칙 제14조 제2항).

표 30. 사회복지법인의 기본재산 관련 허가를 요하는 사항

1. 매도·증여·교환·임대·담보제공 또는 용도변경을 하려는 경우
2. 장기차입하고자 하는 금액을 포함한 장기차입금의 총액이 기본재산 총액에서 차입 당시의 부채총액을 공제한 금액의 100분의 5에 상당하는 금액 이상을 1년 이상 장기차입하려는 경우

보건복지부가 사회복지법인의 기본재산 처분허가시 검토사항으로 제시하고 있는 내용은 다음과 같다.

57) 시설의 설치·운영을 목적으로 하지 아니하고 사회복지사업을 지원하는 것을 목적으로 하는 법인은 이를 구분하지 않을 수 있다.

58) 종전의 임차인이 아닌 다른 임차인에게 다시 임대하는 경우, 임대료 또는 임대기간을 종전 임대계약과는 다르게 정하여 종전의 임차인에게 다시 임대하는 경우 등은 기본재산 처분허가가 필요한 갱신으로 본다(법제처 해석례 [17-0694, 2018.2.14., 민원인] 참고).

표 31. 사회복지법인의 기본재산 처분허가시 검토사항

구분	내용
<p>처분의 적정성 검토</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지법인에 출연된 재산 즉 기본재산은 바로 법인의 실체인 동시에 법인의 목적을 수행하기 위한 가장 기본적인 수단이므로 이를 처분한다는 것은 법인의 실체가 없어진다는 것을 의미하며 나아가서는 법인이 그 목적을 수행할 수 없게 된다는 것을 의미하므로, 기본재산 처분신청시 해당 기본재산의 성격, 총 기본재산에서 차지하는 비중, 처분시 목적사업 수행가능성, 처분의 의도, 처분 후 사용용도 등에 대해 종합적이고 엄격한 심사를 수행한 후 신중하게 허가여부를 결정할 것
<p>처분재산의 구체적 내용 확인</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 처분재산목록은 2월 이내 발행된 등기부등본 등 관련 증빙서로 확인하고 처분재산의 현재 소유권 등을 확인 • 등기부등본의 경우, 표제부(재산의 표시), 갑구(소유권, 가압류, 가처분 등 사항), 을구(저당권, 지상권, 전세권 등의 제한 물건 설정사항)의 내용을 정밀 확인 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 처분허가 전에 기본재산을 기처분했는지 여부도 검토할 것 ⇒ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따른 절차를 준수토록 지도할 것(재무회계규칙 제30조의2)
<p>이사회 결의의 적법성 검토</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회 소집의 적법성 확인(통보여부 등)과 이사회 회의록에 처분의 구체적 내용이 포함되고 참석이사 전원의 날인 등 결의의 성립 등에 흠이 없는지 등을 확인 • 날인은 반드시 인감일 필요는 없으며, 기명란에 자필 서명 후 일반 날인 또는 기명란에 기명 후 날인 부분에 자필 서명도 가능

출처: 보건복지부, 2022년 사회복지법인 관리 안내, 48쪽.

특히 기본재산이 현금인 경우 금융상품에 가입하기 위하여는 반드시 주무관청의 허가가 필요한데, 안정적인 수익창출이 아닌 방식으로써 예금자보호법에 따라 예금이 보장되지 않거나 원금의 손실이 발생할 수 있는 금융상품에 가입하는 경우 주무관청은 허가에 있어 신중을 기해야 한다고 안내하고 있다.⁵⁹⁾ 이러한 보건복지부의 입장에 의하면, 사회복지법인도 공익법인법상 공익법인과 마찬가지로 원금손실 가능성이 있는 주식을 매입하기 위하여 기본재산에 관한 변경허가를 얻기 용이하지 않을 것으로 판단된다.

59) 보건복지부, 2022년 사회복지법인 관리안내, 46쪽.

다. 기부금품법에 의한 제한

1) 모집등록 대상 해당 여부의 불명확성

기부금품법은 1천만 원 이상의 기부금품을 모집하려면 행정안전부장관 등 등록청⁶⁰⁾에 기부금품 모집등록을 하도록 하면서 등록 대상사업을 열거하여 규정한다(기부금품법 제4조 제1항, 제2항). 이 경우 기부금품은 “명칭이 어떠한 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품”을 의미하고, 기부금품의 모집이란 “서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금품의 출연을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위”를 의미한다(기부금품법 제2조 제1호, 제2호). 단, 기부금품법 제2조 제1호 단서⁶¹⁾에 의하여 일부 금품은 기부금품에서 제외되는데, 특히 공익법인의 사회투자와 관련하여 제외되는 것은 “법인, 정당, 사회단체, 종친회, 친목단체 등이 정관, 규약 또는 회칙 등에 따라 소속원으로부터 가입금, 일시금, 회비 또는 그 구성원의 공동이익을 위하여 모은 금품”(기부금품법 제2조 제1호 가목)이다.

기부금품법은 명시적으로 모집대상을 불특정 다수인으로 규정하지 않는다⁶²⁾. 기부금품법에 따른 기부금품 모집은 대상에 대한 특별한 제한 없이 서신, 광고 등 다양한 방법으로 출연을 의뢰, 권유 또는 요구하는 행위로 폭넓게 규정하고 있다.

한편, 기부금품법 제4조 제2항은 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업의

60) 등록청은 모집금액이 10억 원 이하일 경우 모집자의 주소 관할 광역시·도지사이고, 모집금액이 10억 원을 초과할 경우 행정안전부장관이다(기부금품법 제4조 제1항, 동법 시행령 제2조).

61) 기부금품법 제2조 제1호 단서에 따라 기부금품에서 제외되는 것은 다음과 같다.

- ① 법인, 정당, 사회단체, 종친회, 친목단체 등이 정관, 규약 또는 회칙 등에 따라 소속원으로부터 가입금, 일시금, 회비 또는 그 구성원의 공동이익을 위하여 모은 금품
- ② 사찰, 교회, 향교, 그 밖의 종교단체가 그 고유활동에 필요한 경비에 충당하기 위하여 신도(信徒)로부터 모은 금품
- ③ 국가, 지방자치단체, 법인, 정당, 사회단체 또는 친목단체 등이 소속원이나 제3자에게 기부할 목적으로 그 소속원으로부터 모은 금품
- ④ 학교기성회(學校期成會), 후원회, 장학회 또는 동창회 등이 학교의 설립이나 유지 등에 필요한 경비에 충당하기 위하여 그 구성원으로부터 모은 금품

62) 은행법은 “은행업이란 예금을 받거나 유가증권 또는 그 밖의 채무증서를 발행하여 불특정 다수인으로부터 채무를 부담함으로써 조달한 자금을 대출하는 것을 업으로 하는 것”이라 규정하고, 유사수신행위법 또한 “유사수신행위란 다른 법령에 따른 인가·허가를 받지 아니하거나 등록·신고 등을 하지 아니하고 불특정 다수인으로부터 자금을 조달하는 것을 업으로 하는 행위”라 규정하는 등 정의규정에서 “불특정 다수인”을 명시적으로 규정한다. 이 점을 고려할 때, 추후 법 개정을 통해 기부금품법에 따른 기부금품 모집의 대상을 명확하게 하지 않는 한, 법상 기부금품의 모집이 불특정 다수인을 대상으로 한 것이란 해석은 유의할 필요가 있다.

경우에만” 등록을 할 수 있다고 규정하며, 기부금품 모집등록의 대상 범위를 국제적 구제사업, 천재지변을 포함한 재난의 구휼사업, 자선사업, 기타 공익적 목적의 비영리사업으로서 법에서 열거한 사업 등으로 엄격하게 규정한다.

표 32. 모집등록 대상사업

1. 국제적으로 행하여지는 구제사업
2. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난(「재난 및 안전 관리기본법」 제3조제1호가목에 따른 재해는 제외한다)의 구휼사업(救恤事業)
3. 불우이웃돕기 등 자선사업
4. 영리 또는 정치·종교 활동이 아닌 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
 - 가. 교육, 문화, 예술, 과학 등의 진흥을 위한 사업
 - 나. 소비자 보호 등 건전한 경제활동에 관한 사업
 - 다. 환경보전에 관한 사업
 - 라. 사회적 약자의 권익 신장에 관한 사업
 - 마. 보건·복지 증진을 위한 사업
 - 바. 남북통일, 평화구축 등 국제교류·협력에 관한 사업
 - 사. 시민참여, 자원봉사 등 건전한 시민사회 구축에 관한 사업
 - 아. 그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

출처: 기부금품법 제4조 제2항

이러한 모집등록 대상사업 규정은 사회투자 또는 사회투자 재원조성을 목적으로 한 사업을 명시적으로 포함하지 않다보니, 열거된 각 대상사업에서 사회투자 사업이 포함되는지는 등록청의 해석에 따른다.

관련하여 서울시는 반대급부가 존재하는 금전의 취득은 기부금품에 해당하지 않는다는 이유로 투자형 또는 대출형 크라우드 펀딩을 통해 모집한 금원은 기부금품법상 기부금품에 해당하지 않으나, 리워드가 없는 후원형 크라우드 펀딩의 경우 반대급부가 없어 기부금품법상 기부금품으로 볼 여지가 있다고 해석한 바 있다⁶³⁾. 그러나 사회투자 또는 그 재원조성 목적을 위한 기부금품 모집에 대하여 기부금품법에 따른 등록을 한 사례가 발견된 바 없고, 실제 행정안전부는 기부금품법을 근거로 사회투자 또는 그 재원조성 목적을 위한 기부금품 모집 등록신청을 거부한 바 있다.

63) 서울특별시, 기부금품 모집등록 절차 안내서, 2022. 11., 17면.

즉, 공익법인이 반대급부 없이 사회투자 목적으로 금전을 취득하는 행위가 기부금품법에 따른 기부금품 모집등록의 대상에 해당하는지 여부는 사회투자에 대한 등록청의 이해 또는 입장에 따라 각기 달라질 수 있다. 기부금품법상 기부금품이 폭넓게 규정되다 보니 반대급부 없이 사회투자 목적의 금전을 취득할 경우 기부금품법에 따른 기부금품으로 해석될 수 있으나, 다른 한편으로 사회투자와 현행 기부금품법상 기부금품의 각 특성이 본질적으로 달라 이를 기부금품으로 볼 수 없다고 해석할 수도 있다.

이처럼 공익법인이 1천만 원 이상의 금전을 사회투자 목적으로 모집하려는 경우 기부금품 모집등록을 신청하여야 하는지 불분명하고, 나아가 모집등록 신청이 거부될 경우 이를 근거로 타인에게 금전 제공을 자유롭게 의뢰, 권유 또는 요청할 수 있는지도 명확하지 않아 그에 대한 법률적 리스크를 감수해야 하는 상황이다.

2) 기부금품법에 따른 기부금품 사용의 제약

기부금품법은 기부금품의 사용에 관하여 ① 기부금품의 모집기간을 1년 이내로 정하고, ② 기부금품 사용기간 또한 미리 정하도록 하는데, 서울시의 경우 기부금품 사용기간을 2년 이내로 준수하도록 정하고⁶⁴⁾, ③ 모집기간이 끝나거나 모집목표액에 이르면 즉시 모집을 중단하고 중단한 날로부터 30일 이내 기부금품 모집완료 보고를 하도록 하며, ④ 기부금품 모집금액이 1억 원을 초과할 경우 기부금품의 사용을 끝낸 날로부터 60일 이내에 기부금품 모집 및 사용명세보고서에 회계감사기관이 작성한 회계감사보고서를 첨부하여 제출하고, 모집금액이 1억 원 이하일 경우 기부금품 사용에 따른 영수증 등 지출증명서류를 첨부하도록 한다(기부금품법 제4조 제1항, 제14조).

즉, 기부금품법에 의한 기부금품의 사용은 특정 사업 단위의 한시적 지원을 전제로 일정한 기간 내 기부금품을 모집 또는 사용하고, 모집된 기부금품의 사용내역을 확인하기 위한 회계감사 절차를 두고 있다. 이러한 기부금품의 사용은 지원대상자에게 지원금을 지급하는 등 기부금품이 모집 목적에 따라 소모되는 경우에 타당한 방식이다.

그러나 사회투자의 경우 기본적으로 일정 규모로 재원을 조성한 후 이 재원을

64) 서울특별시, 기부금품 모집등록 절차 안내서, 2022. 11., 6면.

목적에 부합하는 적절한 투자처에 투자하여 투자수익을 회수하는 방식이다. 이 점에서 기부금품법에 따른 기부금품의 사용과는 큰 차이가 있다. 실무적으로 공익법인이 투자자로서 사회투자를 하는 경우는 재원을 조성하는 기간이 1년 이내 한시적일 수도 있으나 기간이 1년을 초과하거나 특정한 제한 없이 상시적일 수 있고, 나아가 투자기간이 일정한 기간(서울시의 경우 2년 내) 내로 한정할 수도 있지만 일정한 기간의 정함이 없거나 특정한 조건으로 투자기간이 제한되는 경우도 있다. 이처럼 사회투자의 재원 조성 및 투자기간 자체를 법률에서 일률적으로 정하는 것은 타당성과 현실성을 확보하기 어렵다.

뿐만 아니라 공익법인이 사회투자 재원 조성을 할 때마다 일일이 기부금품 모집완료 보고를 하고, 그 투자행위에 관하여 회계감사보고서를 제출하는 것 또한 실무상 부담이 크고 그 실익이 크지 않다⁶⁵⁾. 이러한 점을 고려할 때, 사회투자 또는 그 재원 조성을 목적으로 취득한 금전에 대하여 기부금품법의 사용에 관한 사항을 적용하는 것은 타당하지 않다.

3) 소결

현행 기부금품법의 내용을 고려할 때, 공익법인이 반대급부 없이 사회투자 목적의 재원을 모집하려 할 경우 기부금품법에 따른 기부금품 모집에 해당하지 않는다고 해석하는 것이 타당하다. 다만, 공익법인이 불특정 다수인으로부터 사회투자 재원을 취득하는 행위에 대하여 일정한 규제나 감독이 없는 것은 타당하지 않고, 건전한 사회투자 문화를 조성하고, 사회투자를 활성화하기 위해서라도 바람직하지 않다.

따라서 기부금품법 내에 사회투자 관련 사업을 목적으로 한 기부금품 모집 및 사용에 관하여 별도의 규정을 두거나 사회투자의 재원 마련을 위한 금전 취득 및 사용에 관하여 별도의 법률을 제정할 필요가 있다.

65) 「벤처투자 촉진에 관한 법률」은 창업기획자의 경우 매 사업연도 주기로 「주식회사 등 외부감사에 관한 법률」에 따른 감사인의 감사의견서를 제출하도록 결산보고 의무를 규정하는데, 공익법인의 사회투자에 관하여는 이러한 방식의 결산보고가 타당한 측면이 있다.

4. 재산운용 측면의 제한 : 상증법상 지분보유 제한 규정

가. 쟁점

「상속세 및 증여세법」(이하 “상증법”) 시행령 제12조에서 열거하는 공익법인등의 경우, 출연받은 재산 중 내국법인의 의결권 있는 주식에 대해서는 동법에서 출연 및 취득, 보유에 대해 일정 비율의 제한을 두고 있다. 이를 위반하여 주식을 취득한 공익법인등에 대하여는 해당 주식가액에 관하여 증여세 또는 가산세가 부과된다. 이처럼 공익법인등이 출연재산을 이용하여 주식을 취득·보유하는 행위를 제한하는 이유는, 대기업집단에서 공익법인등을 통해 상속세 또는 증여세를 회피하며 경영권을 승계하고자 하는 탈법적 행위를 방지하기 위한 것으로 풀이된다.

사회투자를 수행할 비영리법인의 경우 대부분 증여세 과세가액 불산입 등의 세제혜택을 받기 위하여 「법인세법」 상 공익법인등으로 지정을 받고 있는바(법인세법 시행령 제39조 제1항 제1호 바목), 상증법 시행령 제12조 제9호에 따라 상증법상의 공익법인등에도 해당될 것으로 보인다. 따라서 사회투자를 계획하는 비영리법인도 상증법상 공익법인으로서 주식을 취득하는 방식의 사회투자가 제한될 소지가 있다.

나. 상증법상 지분보유 제한의 내용

상증법은 공익법인이 내국법인의 의결권 있는 주식 또는 출자지분을 출연받은 경우로서 출연받은 주식과 ① 출연자가 출연할 당시 해당 공익법인 등이 보유하고 있는 동일 내국법인의 주식, ② 출연자 등이 해당 공익법인외의 다른 공익법인에 출연한 동일 내국법인 주식, ③ 출연자 등으로부터 재산을 출연받은 다른 공익법인 등이 보유하고 있는 동일 내국법인의 주식을 합한 것이 그 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수 또는 출자총액(자기주식과 자기출자지분 제외)의 10%를 초과하는 경우 상속세 또는 증여세를 과세한다.

자선·장학 또는 사회복지를 목적으로 하는 공익법인이 출연받은 주식의 의결권을 행사하지 아니하는 경우 20%까지 출연받을 수 있으나, 상호출자 제한기업

집단과 특수관계 있는 공익법인과 상증법 제48조 제11항의 요건을 불충족한 공익법인의 경우 5%를 초과할 수 없다(상증법 제16조 제2항 및 제48조 제1항). 여기서 등장하는 상증법 제48조 제11항의 요건이란 다음과 같다.

표 33. 상증법 제48조 제11항에서 정한 요건

- 운용소득의 100분의 80에 해당하는 금액 이상을 직접 공익목적사업에 사용할 것
- 출연재산가액의 100분의 1에 해당하는 금액 이상을 직접 공익목적사업에 사용할 것
- 출연자 또는 그의 특수관계인이 공익법인등의 이사 현원의 5분의 1을 초과하지 않을 것
- 출연자 또는 그의 특수관계인과 자기내부거래를 하지 않을 것
- 특수관계에 있는 내국법인의 이익을 증가시키기 위하여 정당한 대가를 받지 아니하고 광고·홍보를 하지 않을 것

출처: 상증법 제48조 제11항, 상증법 시행령 제41조의2

또한 공익법인이 출연받은 재산 및 출연받은 재산의 매각대금으로 내국법인의 의결권 있는 주식을 취득하는데 사용하는 경우로서 취득하는 주식과 ① 취득 당시 해당 공익법인이 보유하고 있는 동일 내국법인의 주식, ② 해당 내국법인과 특수관계에 있는 출연자가 해당 공익법인 외의 다른 공익법인에 출연한 동일 내국법인의 주식, ③ 해당 내국법인과 특수관계에 있는 출연자로부터 재산을 출연받은 다른 공익법인이 보유하고 있는 동일 내국법인의 주식을 합한 것이 그 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수 또는 출자총액(자기주식과 자기출자지분 제외)의 10%를 초과하는 경우 증여세를 과세한다. 위와 마찬가지로 자선·장학 또는 사회복지를 목적으로 하는 법인이 출연받은 주식의 의결권을 행사하지 아니하는 경우 20%까지 취득할 수 있으나, 상호출자제한기업집단과 특수관계있는 공익법인과 상증법 제48조 제11항의 요건을 불충족한 공익법인의 경우 5%를 초과할 수 없다(상증법 제48조 제2항 제2호).

나아가 상증법은 주식의 취득뿐만 아니라 공익법인의 주식보유비율에 관하여도 상한을 두고 있다. 공익법인이 특수관계에 있는 내국법인의 주식등을 보유하는 경우로서 그 내국법인의 주식등의 가액이 해당 공익법인등의 총 재산가액의 100분의 30(상증법에서 추가로 정하는 의무사항인 회계감사, 전용계좌 개설·사용,

결산서류등의 공시를 이행하는 경우에는 100분의 50으로 완화)을 초과하는 경우에는 가산세를 부과한다. 다만, 앞서 언급한 상증법 제48조 제11항의 요건을 충족한 공익법인의 경우 주식 보유에 관하여는 상한이 적용되지 않는다(상증법 제48조 제9항).

한편 다음에 해당하는 경우에는 공익법인이 내국법인의 의결권 있는 주식의 출연 및 취득, 보유에 관한 비율을 초과하더라도 그 초과하는 가액에 상속세 또는 증여세, 가산세를 부과하지 아니한다(상증법 제16조 제3항, 제48조 제1항, 제2항 제2호).

표 34. 공익법인의 주식 취득 관련 예외 사유

- 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니하고 제48조 제11항 요건을 충족하는 공익법인이 출연자와 특수관계에 있지 아니한 법인의 주식을 출연 및 취득, 보유하는 경우로서 주무관청이 공익법인등의 목적사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우
- 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니하고 제48조 제11항 요건을 충족하는 공익법인에(공익법인등이 설립된 날부터 3개월 이내에 주식등을 출연받고, 설립된 사업연도가 끝난 날부터 2년 이내에 해당 요건을 충족하는 경우를 포함한다) 발행주식총수등의 제한비율을 초과하여 출연하는 경우로서 해당 공익법인등이 초과보유일부터 3년 이내에 초과하여 출연받은 부분을 매각(주식등의 출연자 또는 그의 특수관계인에게 매각하는 경우는 제외한다)하는 경우
- 공익법인법 및 그 밖의 법령에 따라 내국법인의 주식 등을 공익법인이 출연받거나 취득, 보유하는 경우
- 기타 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단이 주식등을 취득하는 경우 등

출처: 상증법 제16조 제3항

위와 같은 예외사유 중 상증법상 “상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니한 공익법인등에 그 공익법인등의 출연자와 특수관계에 있지 아니한 내국법인의 주식등을 출연하는 경우로서 주무관청⁶⁶⁾이 공익법인등의 목적사업을

66) 공익법인이 목적사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 주무관청이란 공익사업을 허가하거나 검사·감독하는 행정관청을 의미한다(법인세과-4259, 2020.11.30. 참조).

효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우”에 해당되면 5% 등 지분을 제한 없이 일반적으로 주식 취득이 가능하다는 이점이 있으나(상증법 제48조 제1항, 제16조 제3항 제1호), 주무관청의 제도이해 부족 및 보수적 행정처리 경향으로 인하여 실무상 위 조항을 근거로 주무관청의 허가가 나오는 경우를 찾기 어렵다는 문제가 있다.

이에 따라 실제로 사회투자를 수행하고 있는 공익법인들 또한 위와 같은 제도를 이용하지 아니하고 상증법에서 정하는 지분율 상한을 넘지 않는 범위에서 지분을 보유하고 있는 것으로 확인되고 있는바, 상증법상 제약으로 인하여 공익법인들이 대규모의 투자를 할 것으로 기대하기는 어려운 상황인 것으로 판단된다. 한편, 위 상한을 피하기 위하여 의결권이 부여되지 않는 종류 주식에 대하여 투자를 진행한 사례도 발견되고 있다.

5. 공익법인 중개기관의 한계 : 자본시장법에 의한 제한

가. 쟁점

중개기관은 금융의 공급자(투자자)와 금융의 수요자를 연결해주는 역할을 하며 사회투자 발전의 중요한 역할을 담당한다. 간접투자 구조에서 중개기관은 투자자에게 투자정보와 투자자문 서비스를 제공하거나 기업의 자금조달과정에서 유가증권의 발행 또는 인수업무를 맡거나, 집합투자기구를 결성하여 운용하는 등의 업무 등을 수행한다. 투자자가 만일 사회투자의 의지는 있으나 투자 전문인력을 내부적으로 갖추지 못하는 등의 이유로 직접투자가 어려운 경우에는 전문성이 있는 중개기관을 통하여 사회투자를 할 수 있고, 이러한 중개기관의 전문성과 신뢰성이 확보되어야 사회투자의 규모도 점차 확대될 수 있다.

실제 본 연구과정에서 인터뷰한 다수의 공익법인은 내부역량 및 전문인력 등의 한계로 공익법인이 직접 사회투자를 하기 보다는 신뢰할만한 중개기관을 통한 간접투자가 현실적으로 가능한 방안이라 답변한 바 있다. 사회가치 창출이라는 사회투자의 목적과 본질을 고수하면서 투자자 보호, 투자전략에 있어 전문성을 갖춘 중개기관이 활성화되어야 사회투자의 규모와 질적 향상을 기대할 수 있다.

그런데 간접투자구조에서 중개기관이 하는 주요한 업무 대부분은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 “자본시장법”)에 따른 투자중개업, 집합투자업, 투자자문업 또는 투자일임업 등 금융투자업에 해당한다. 문제는 자본시장법은 금융투자업을 영위하려면 인가 또는 등록을 받도록 규제하는데, 이 인가 또는 등록의 대상에서 공익법인은 제외되어 있다는 점이다. 결국 현행법 체계에서 공익법인이 중개기관의 주요 업무를 수행하기에는 한계가 있다. 사회투자의 규모 확대와 질적 향상을 위해서 중개기관이 활성화되어야 함에도 불구하고, 사회투자의 본질과 목적에 부합하면서도 투자역량을 갖춘 공익법인이 중개기관으로서 영업을 영위할 가능성은 원천적으로 배제되는 것이다.

나. 금융투자업 관련 자본시장법상 제한

자본시장법은 금융투자업에 대한 일반법으로서 의미를 가지고, 다른 법률에서 이에 관한 다른 규정을 두는 경우 특별규정으로서 해당 법률이 우선 적용되도록 규정한다. 현재 사회투자를 규율하는 별도의 법률이 없으므로 사회투자 중개기관에 대하여도 자본시장법에 따른 금융투자업에 관한 규정이 적용된다. 자본시장법은 금융투자업을 투자매매업, 투자중개업, 집합투자업, 투자자문업, 투자일임업, 신탁업 등 총 6가지로 구분하고, 각각에 대하여 아래와 같이 규정한다.

표 35. 금융투자업의 유형 및 내용

구분	내용
투자매매업	누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 금융투자상품의 매도·매수, 증권의 발행·인수 또는 그 청약의 권유, 청약, 청약의 승낙을 영업으로 하는 것. 단, 자기가 증권을 발행하는 경우는 투자매매업으로 보지 않음 ⁶⁷⁾ .
투자중개업	누구의 명의로 하든지 타인의 계산으로 금융투자상품의 매도·매수, 그 중개나 청약의 권유, 청약, 청약의 승낙 또는 증권의 발행·인수에 대한 청약의 권유, 청약, 청약의 승낙을 영업으로 하는 것. 단, 자본시장법 제 51조 제9항의 투자권유대행인이 투자권를 대행하는 경우에는 투자중개업으로 보지 않음.
집합투자업	집합투자를 영업으로 하는 것
투자자문업	금융투자상품 등의 가치 또는 금융투자상품등에 대한 투자판단(종류, 종목, 취득·처분, 취득·처분의 방법·수량·가격 및 시기 등에 대한 판단을 말함)에 관한 자문에 응하는 것을 영업으로 하는 것. 단, 불특정 다수인을 대상으로 발행 또는 송신되고, 불특정 다수인이 수시로 구입 또는 수신할 수 있는 간행물, 출판물, 통신물 또는 방송 등을 통하여 조언하는 경우에는 투자자문업으로 보지 않음.
투자일임업	투자자로부터 금융투자상품등에 대한 투자판단의 전부 또는 일부를 일임받아 투자자별로 구분하여 그 투자자의 재산상태나 투자목적 등을 고려하여 금융투자상품등을 취득·처분, 그 밖의 방법으로 운용하는 것을 영업으로 하는 것. 단, 투자중개업자가 투자자의 매매주문을 받아 이를

구분	내용
	처리하는 과정에서 금융투자상품에 대한 투자판단의 전부 또는 일부를 일임 받을 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ⁶⁸⁾ 에는 투자자문업으로 보지 않음.
신탁업	신탁을 영업으로 하는 것. 단, 「담보부사채신탁법」에 따른 담보부사채에 관한 신탁업, 「저작권법」에 따른 저작권신탁관리업의 경우에는 신탁업으로 보지 않음.

출처: 자본시장법 제6조 제2항 내지 제4항, 제7항 내지 제9항, 자본시장법 제7조

아울러 자본시장법 제7조는 일정한 경우에 금융투자업의 적용을 배제하는데, 이 배제규정에서도 공익법인의 중개기관 업무 수행에 관한 사항은 포함되지 않는다.

67) 다만, 자기가 투자신탁의 수익증권, 자본시장법 시행령 제7조 제1항 각호에 따른 파생결합증권 등 자본시장법 제7조 제1항에서 정한 증권을 발행하는 경우에는 투자매매업에 해당됨.

68) “대통령령으로 정하는 경우”란 투자중개업자가 따로 대가 없이 금융투자상품에 대한 투자판단의 전부나 일부를 일임받는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 투자자가 금융투자상품의 매매거래일(하루에 한정한다)과 그 매매거래일의 총매매수량이나 총매매금액을 지정한 경우로서 투자자로부터 그 지정 범위에서 금융투자상품의 수량·가격 및 시기에 대한 투자판단을 일임받은 경우
2. 투자자가 여행·질병 등으로 일시적으로 부재하는 중에 금융투자상품의 가격 폭락 등 불가피한 사유가 있는 경우로서 투자자로부터 약관 등에 따라 미리 금융투자상품의 매도 권한을 일임받은 경우
3. 투자자가 금융투자상품의 매매, 그 밖의 거래에 따른 결제나 증거금의 추가 예탁 또는 법 제72조에 따른 신용공여와 관련한 담보비율 유지의무나 상환의무를 이행하지 아니한 경우로서 투자자로부터 약관 등에 따라 금융투자상품의 매도권한(파생상품인 경우에는 이미 매도한 파생상품의 매수권한을 포함한다)을 일임받은 경우
4. 투자자가 투자중개업자가 개설한 계좌에 금전을 입금하거나 해당 계좌에서 금전을 출금하는 경우에는 따로 의사표시가 없어도 자동으로 법 제229조제5호에 따른 단기금융집합투자기구(이하 “단기금융집합투자기구”라 한다)의 집합투자증권 등을 매수 또는 매도하거나 증권을 환매를 조건으로 매수 또는 매도하기로 하는 약정을 미리 해당 투자중개업자와 체결한 경우로서 투자자로부터 그 약정에 따라 해당 집합투자증권 등을 매수 또는 매도하는 권한을 일임받거나 증권을 환매를 조건으로 매수 또는 매도하는 권한을 일임받은 경우
5. 그 밖에 투자자 보호 및 건전한 금융거래질서를 해칠 염려가 없는 경우로서 금융위원회가 정하여 고시하는 경우

표 36. 금융투자업 규정 적용 배제

- ① 거래소가 증권시장 및 파생상품시장을 개설·운영하는 경우
- ② 투자매매업자를 상대방으로 하거나 투자중개업자를 통하여 금융투자상품을 매매하는 경우
- ③ 일반 사모집합투자업자가 자신이 운용하는 일반 사모집합투자기구의 집합투자증권을 판매하는 경우
- ④ 그 밖에 해당 행위의 성격 및 투자자 보호의 필요성 등을 고려하여 금융투자업의 적용에서 제외할 필요가 있는 것으로서 대통령령으로 정한 경우⁶⁹⁾

출처: 자본시장법 제7조 제6항

69) “대통령령으로 정하는 경우”란 다음과 같은 경우를 말한다(자본시장법 시행령 제7조 제4항).

1. 국가 또는 지방자치단체가 공익을 위하여 관련 법령에 따라 금융투자상품을 매매하는 경우
2. 한국은행이 공개시장 조작(「한국은행법」 제68조)을 하는 경우
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 간 환매조건부매도 또는 환매조건부매수를 하는 경우
 - 가. 자본시장법 시행령 제10조제2항 각 호의 자
 - 나. 자본시장법 시행령 제10조제3항제1호부터 제4호까지, 제4호의2 및 제9호부터 제13호까지의 자(이에 준하는 외국인을 포함한다)
 - 다. 그 밖에 금융위원회가 정하여 고시하는 자
4. 한국금융투자협회(자본시장법 제283조)가 증권시장에 상장되지 아니한 주권(자본시장법 제286조 제1항 제5호), 주권을 제외한 지분증권(자본시장법 시행령 제307조 제2항 제5호의2)의 장외매매거래에 관한 업무를 하는 경우
5. 내국인이 국외에서 증권을 모집·사모·매출하는 경우로서 외국 투자매매업자(외국 법령에 따라 외국에서 투자매매업에 상당하는 영업을 하는 자를 말한다. 이하 같다)나 외국 투자중개업자(외국 법령에 따라 외국에서 투자중개업에 상당하는 영업을 하는 자를 말한다. 이하 같다)가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우
 - 가. 금융위원회가 정하여 고시하는 기준에 따라 그 내국인과 국내에서 인수계약(그 내국인을 위하여 해당 증권의 모집·사모·매출을 하거나 그 밖에 직접 또는 간접으로 증권의 모집·사모·매출을 분담하기로 하는 내용의 계약을 포함한다. 이하 이 호에서 같다)을 체결하는 행위로서 금융위원회의 인정을 받은 경우
 - 나. 금융위원회가 정하여 고시하는 기준에 따라 그 내국인과 인수계약의 내용을 확정하기 위한 협의만을 국내에서 하는 행위로서 금융위원회에 관련 자료를 미리 제출한 경우
- 5의2. 외국 투자매매업자가 국외에서 제1항에 따른 파생결합증권을 다음 각 목의 기준을 모두 갖추어 발행하는 경우
 - 가. 외국 투자매매업자가 법 제437조제1항에 따른 외국금융투자감독기관(이하 “외국금융투자감독기관”이라 한다)으로부터 해당 파생결합증권의 발행과 관련하여 경영건전성, 불공정거래 방지, 그 밖에 투자자 보호 등에 관한 감독을 받을 것
 - 나. 경영능력, 재무상태 및 사회적 신용에 관하여 금융위원회가 정하여 고시하는 기준에 적합할 것

다. 금융위원회가 법 또는 법에 상응하는 외국의 법령을 위반한 외국 투자매매업자의 행위에 대하여 법 또는 법에 상응하는 외국의 법령에서 정하는 방법에 따라 행하여진 조사 또는 검사자료를 상호주의의 원칙에 따라 가목의 외국금융투자감독기관으로부터 제공받을 수 있는 국가의 외국 투자매매업자일 것

라. 해당 파생결합증권을 국내에서 매매하는 경우 투자매매업자가 그 파생결합증권을 인수하여 전문투자자(제103조제1호에 따른 특정금전신탁을 운용하는 신탁업자는 제외한다. 이하 이 목에서 같다)에게 이를 취득하도록 하거나 투자중개업자를 통하여 전문투자자에게 그 파생결합증권을 매도할 것. 이 경우 투자매매업자나 투자중개업자는 증권에 관한 투자매매업이나 투자중개업 인가를 받은 자로서 장외파생상품(해당 파생결합증권의 기초자산이나 그 가격·이자율·지표 등과 동일한 것을 기초자산이나 그 가격·이자율·지표 등으로 하는 장외파생상품을 말한다)에 관한 금융투자업인가를 받은 자로 한정한다.

6. 외국 투자매매업자나 외국 투자중개업자가 국외에서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우

가. 투자매매업자를 상대방으로 하여 금융투자상품을 매매하거나 투자중개업자를 통하여 금융투자상품의 매매를 중개·주선 또는 대리하는 행위

나. 국내 거주자(투자매매업자 및 투자중개업자는 제외한다. 이하 이 목에서 같다)를 상대로 투자권유 또는 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제22조에 따른 광고(투자성 상품을 취급하는 금융상품판매업자나 금융상품자문업자의 업무에 관한 광고 또는 투자성 상품에 관한 광고로 한정한다. 이하 “투자광고”라 한다)(이하 “투자광고”라 한다)를 하지 아니하고 국내 거주자의 매매에 관한 청약을 받아 그 자를 상대방으로 하여 금융투자상품을 매매하거나 그 자의 매매주문을 받아 금융투자상품의 매매를 중개·주선 또는 대리하는 행위

6의2. 외국 투자신탁(법 제279조제1항에 따른 외국 투자신탁을 말한다. 이하 같다)이나 외국 투자익명조합(법 제279조제1항에 따른 외국 투자익명조합을 말한다. 이하 같다)의 외국 집합투자업자(법 제279조제1항에 따른 외국 집합투자업자를 말한다. 이하 같다) 또는 외국 투자회사등(법 제279조제1항에 따른 외국 투자회사등을 말한다. 이하 같다)이 다음 각 목의 기준을 모두 갖추어 외국 집합투자증권(법 제279조제1항에 따른 외국 집합투자증권을 말한다. 이하 같다)을 국내에서 판매하는 경우

가. 해당 외국 집합투자증권에 그 집합투자기구 자산총액의 100분의 100까지 투자하는 집합투자기구(투자신탁 또는 투자익명조합의 경우 그 집합투자재산을 보관·관리하는 신탁업자를 포함한다)에 대하여 판매할 것

나. 해당 외국 집합투자증권을 발행한 외국 집합투자기구(법 제279조제1항에 따른 외국 집합투자기구를 말한다. 이하 같다)는 제80조제1항제6호가목에 따라 그 집합투자재산을 외화자산에 100분의 70 이상 운용하는 것으로서 법 제279조제1항에 따라 등록된 외국 집합투자기구일 것

7. 외국 투자자문업자 또는 외국 투자일임업자가 국외에서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 상대로 투자권유 또는 투자광고를 하지 아니하고 그 자를 상대방으로 투자자문업이나 투자일임을 하는 경우

가. 국가

나. 한국은행

다. 제10조제3항제4호·제12호의 자

라. 그 밖에 금융위원회가 정하여 고시하는 자

그런데 자본시장법은 금융투자업을 영위하려면 금융위원회에 등록 또는 인가를 하도록 하면서, 등록 및 인가의 각 요건을 명시적으로 규정하고 있다. 즉, 투자매매업(인수업 포함), 투자중개업, 집합투자업, 신탁업은 금융위원회로부터 금융투자업 인가를, 투자자문업 또는 투자일일업은 금융위원회에 금융투자업 등록을 각 받도록 하고, 아래 표와 같은 등록 및 인가의 법인격을 주식회사, 일정한 범위의 금융기관 등으로 제한한다. 이 범위에 공익법인은 해당하지 않으므로, 공익법인은 자본시장법에 의하여 금융투자업의 인가 또는 등록을 받을 수 없다.

표 37. 금융투자업 인가 및 등록 시 법인격

구분	법인격의 내용
인가	<ul style="list-style-type: none"> ① 「상법」에 따른 주식회사 ② 자본시장법 시행령 제16조 제1항에서 정하는 금융기관 <ul style="list-style-type: none"> 1) 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행 2) 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행 3) 「한국수출입은행법」에 따른 한국수출입은행 4) 「농업협동조합법」에 따른 농업협동조합중앙회 및 농협은행 5) 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합중앙회 및 수협은행 6) 「은행법」에 따른 외국은행의 국내지점 7) 「보험업법」에 따른 외국보험회사의 국내지점 8) 그 밖에 금융위원회가 정하여 고시하는 금융기관 ③ 외국 금융투자업자(외국 법령에 따라 외국에서 금융투자업에 상당하는 영업을 영위하는 자를 말한다. 이하 같다)로서 외국에서 영위하고 있는 영업에 상당하는 금융투자업 수행에 필요한 지점, 그 밖의 영업소를 설치한 자

8. 따로 대가 없이 다른 영업에 부수하여 법 제6조제7항에 따른 금융투자상품등의 가치나 그 금융투자상품등에 대한 투자판단에 관한 자문에 응하는 경우
9. 집합투자기구평가회사(자본시장법 제258조), 채권평가회사(자본시장법 제263조), 공인회계사, 감정인, 신용평가를 전문으로 하는 자, 변호사, 변리사 또는 세무사, 그 밖에 이에 준하는 자로서 해당 법령에 따라 자문용역을 제공하고 있는 자(그 소속단체를 포함한다)가 해당 업무와 관련된 분석정보 등을 제공하는 경우
10. 다른 법령에 따라 건축물 및 주택의 임대관리 등 부동산의 관리대행, 부동산의 이용·개발 및 거래에 대한 상담, 그 밖에 부동산의 투자·운용에 관한 자문 등의 업무를 영위하는 경우

구분	법인격의 내용
등록	① 「상법」에 따른 주식회사 ② 자본시장법 시행령 제16조 제1항에서 정하는 금융기관 1) 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행 2) 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행 3) 「한국수출입은행법」에 따른 한국수출입은행 4) 「농업협동조합법」에 따른 농협은행 5) 「수산업협동조합법」에 따른 수협은행 6) 그 밖에 금융위원회가 정하여 고시하는 금융기관 ③ 외국 투자자문업자로서 투자자문업의 수행에 필요한 지점, 그 밖의 영업소를 설치한 자 ④ 외국 투자일임업자로서 투자일임업의 수행에 필요한 지점, 그 밖의 영업소를 설치한 자

출처: 자본시장법 제12조 제2항 제1호, 제18조 제2항 제1호

이처럼 자본시장법은 인가 또는 등록의 대상에서 공익법인을 완전히 배제하므로, 공익법인이 별도의 등록 또는 인가를 받지 않는 한 투자정보를 제공하거나 집합투자기구를 결성하는 등 중개기관의 주요 업무를 수행하는 데에는 한계가 있다. 일례로 사회투자의 전문성을 갖춘 공익법인이라 하더라도 사회·환경 측면에서 긍정적 영향을 미치는 투자정보 또는 투자판단에 관한 자문을 제공하는 업무를 영업으로 할 수 없다.

다. 창업기획자 제도의 한계

현재 사회투자 분야에서 중개기관의 역할을 수행하는 일부 공익법인은 「벤처투자 촉진에 관한 법률」(이하 “벤처투자법”)에 따른 창업기획자 제도를 활용하여 현행법상 제한을 일부 해소하고 있다. 벤처투자법은 벤처투자에 필요한 사항을 정하여 창업기업, 중소기업, 벤처기업 등에 대한 투자를 촉진하고 벤처투자 산업을 육성하기 위하여 제정된 법률로, 초기창업기업에 대한 전문보육 및 투자를 촉진하기 위하여 창업기획자 등록제도를 도입한 바 있다.

창업기획자는 중소벤처기업부장관의 등록을 받은 후 ① 초기창업기업의 선발 및 사업모델 개발, 기술 및 제품개발, 시설 및 장소의 확보 등 전문보육 이행, ② 초기창업기업에 대한 투자, ③ 개인투자조합 또는 벤처투자조합의 결성과 업무의 집행 등을 수행할 수 있다. 특히, 창업기획자는 전체 투자금액의 40% 이상을 초기창업기업 투자에 사용하여야 한다(벤처투자법 제26조 제1항, 제4항). 이 경우, 초기창업기업은 사업을 개시한 날로부터 3년이 지나지 아니한 창업기업으로 그 기준이 명확하게 규정된다(벤처투자법 제2조 제3호).

아울러 창업기획자 등록 자격은 상법에 따른 회사 뿐 아니라 민법 등에 따른 비영리법인, 협동조합 기본법에 따른 협동조합등 및 사회적협동조합등, 중소기업협동조합법에 따른 중소기업협동조합이 포함된다(벤처투자법 제24조 제2항 제1호). 벤처투자법은 창업기획자 등록요건으로 상법에 따른 회사의 경우 자본금 1억 원 이상, 민법 등에 따른 비영리법인일 경우 출연재산 5천만원 이상을 요구하는데, 이는 자본시장법에서 금융투자업 인가 또는 등록의 자본금 요건에 비해 상당히 완화된 기준에 해당한다.

창업기획자는 투자행위 측면에서 금융투자업과 유사한 측면이 있으나, 금융시장에서 자금조달이 어려운 초기창업기업에 자금을 조달하고, 창업교육 및 전문 멘토링 지원을 통해 성장을 가속화시킨다는 점에서 일반적인 금융투자업과 구별된다. 이 점을 고려하여 창업기획자의 등록 기준과 등록 대상 등에 있어 금융투자업과는 다른 기준을 도입한 것이다.

사회투자와 벤처투자는 엄연히 구분되는 개념이고, 벤처투자법은 기본적으로 창업기업, 벤처기업 등에 대한 투자 촉진을 목적으로 하는 법률로 사회가치창출을 목적으로 하는 사회투자 또는 임팩트투자와는 본질적 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 국내 사회투자 개념이 도입된 기간이 얼마되지 않았고⁷⁰⁾, 그로 인하여 사회투자 관점에서 피투자사 중 많은 수가 초기창업기업과 일부 중복되는 우연으로 인하여 창업기획자 등록을 통한 사회투자가 일부 가능한 점이 있었다. 이러한 이유로 사회투자 분야에서 중개기관으로 활동하고자 하는 일부 공익법인은 벤처투자법에 따른 창업기획자로 등록한 후 사회투자와 관련된 개인투자조합 또는 벤처투자조합을 결성하고 관련 업무를 집행하고 있다.

그러나 사회투자가 점차 성숙함에 따라 공익법인인 중개기관이 창업기획자로서

70) 단적으로 정부는 2018년에 사회투자의 일환인 사회적금융의 활성화 방안을 발표하였다.

사회투자를 하는 데에는 점차 제약이 커지는 것이 사실이다. 사업 개시일로부터 3년을 초과한 피투자사가 많아질수록 창업기획자 제도를 통한 사회투자의 범위에는 제약이 커질 수 밖에 없다. 본 연구과정에서 창업기획자로 등록하여 중개기관 업무를 수행한 공익법인의 경우에도 이러한 문제를 지적하였다.

저희는 2017년도부터 사회투자 목적으로 임팩트 기업 위주로 투자를 진행했는데, 지금 이제 2022년도이나 5년 정도 된 거잖아요. 근데 저희가 초기에 투자한 임팩트기업들도 사업 개시 5년이 지난 기업들이 된 거죠. 이 기업들은 여전히 임팩트 기업인데도, 저희는 창업기획자로 투자를 해야 하니까 초기창업기업이 아닌 이런 임팩트기업에 투자할 때 제약이 있어요. 임팩트 투자 초기에는 임팩트기업들 대부분이 초기창업기업이다보니 투자비율에 크게 신경을 쓰지 않았는데, 점차 사업 개시 4년 이상의 임팩트기업이 많아지다보니 저희도 이러한 기업에 대한 투자비율을 조정할 수 밖에 없는 상황이에요. (재단법인 한국사회투자 담당자)

사회투자 또는 임팩트 투자가 성숙할수록 초기창업기업 기준에서 벗어나는 피투자사의 규모가 커질 수 밖에 없는데, 초기창업기업에 대한 투자비율을 전체 투자의 40% 이상 유지해야 하는 창업기획자 제도 하에서 공익법인이 창업기획자를 통하여 중개기관 업무를 수행하는 데에는 어려움이 있다는 것이다. 결국 사회투자와 벤처투자의 본질과 목적에 차이가 있으므로 벤처투자법에 따른 창업기획자 제도만으로는 사회투자를 지속하고 활성화하기에는 한계가 있다.

6. 사회투자 관련 법제도 개선방안

가. 사회투자 관련 목적사업 및 기본재산 운용에 대한 판단기준 제시

1) 목적사업 허가에 대한 사항

민법, 공익법인법, 사회복지사업법은 공익법인의 설립, 목적사업의 변경, 또는 기본재산 처분에 대하여 주무관청의 허가를 받도록 규정한다. 그러나 그 허가기준이 법령이 아닌 주무관청의 재량에 맡겨져 있어 사회투자를 목적사업으로 수행할 수 있는지, 사회투자의 방식으로 기본재산을 운용할 수 있는지 여부를 예측하기 어렵다.

이러한 점을 개선하기 위하여 민법상 비영리법인과 공익법인법상 공익법인의 경우에는 각 소관부처에서 정하는 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙이나 비영리법인 업무편람 등 주무관청의 내부지침에 사회투자의 목적적, 실행가능성 등에 기초하여 사회투자를 목적사업에 포함할 수 있다는 해석 내지 예시를 두도록 하고, 사업실적 보고를 통하여 실제 사회투자가 목적에 부합하도록 실행되었는지 여부에 대한 관리, 감독을 할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

2) 기본재산 운용 허가에 대한 사항

통상적으로 기본재산은 비영리법인 운영의 지속성을 담보하는 역할을 하므로, 주무관청에서 제시하는 판단기준에 의하면 주식의 취득과 같이 기본재산의 손실가능성이 있는 경우에는 처분허가의 필요성을 설득하기 어려운 경우가 대부분이다.

따라서 비영리법인이 기본재산을 이용하여 사회투자를 할 수 있도록 하기 위해서는 법령의 개정보다는 기본재산 처분허가에 관하여 보다 유연한 판단기준을 제시하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 현재 비영리법인의 주무관청은 정부조직법상 부처별 권한이나 사무소 소재지에 따라 중앙부처 또는 지방자치단체로 나누어져 있으므로 판단기준을 통일적으로 변경하기는 어렵다는 한계가 존재한다. 그러나 보건복지부 산하 비영리법인부터 시험적으로 기본재산의 활용가능성을 높여 의미있는 사례를 만들어낸다면, 이러한 판단기준이 보다

확장성을 가질 수 있을 것이다.

기본재산 처분허가에 대한 보다 유연한 판단기준으로서, 투자를 하는 경우 회수가능성 및 공익목적의 실현가능성에 대한 검토여부, 피투자기관의 조직역량 및 재무상태의 건전성, 투자의 필요성과 긴급성, 투자 이후 사후관리방안 등을 고려할 수 있을 것으로 생각된다.

사회복지법인의 기본재산 처분허가에 관하여도 위와 유사한 판단기준을 제시할 수 있을 것이다. 나아가 비지정후원금의 지출이 가능한 직접비나 간접비 항목으로 사회투자에 관한 내용을 추가함으로써, 후원금을 재원으로 사회투자를 활성화하는 방안도 추진해 볼 수 있을 것이다.

나. 지분 보유 제한의 예외 적용을 위한 판단기준 제시

상증법상 공익법인의 주식 등 지분 보유 제한은 기업이 경영권을 승계하는 과정에서 재단법인을 통해 상속세나 증여세를 면탈하는 시도를 방지하기 위하여 1991년부터 시행된 제도이다.⁷¹⁾ 이러한 지분 제한에 관한 상증법상 규정은 공익법인을 통한 증여세 면탈을 방지해야 한다는 입장과 공익법인을 통한 기업의 사회공헌을 장려해야 한다는 입장이 대립하며 수차례 개정되어왔고, 2021년 성실공익법인 확인제도가 폐지되며 현재와 같은 모습에 이르게 되었다.

이처럼 상증법상 공익법인의 주식 보유 제한에 관한 제도는 그 개정방향에 관한 입장이 첨예하게 대립하고 있는 상황이므로, 공익법인 사회투자를 이유로 법령 개정을 추진하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 판단된다.

따라서 위와 같은 주식 취득 제한을 피하기 위하여 법령 개정보다는 앞서 살펴본 주무관청의 주식취득 인정제도(상증법 제48조 제1항, 제16조 제3항 제1호)를 적극적으로 이용하도록 안내하는 것이 보다 현실적인 방안일 것으로 생각된다. 위 제도는 ‘상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지 아니한 공익법인등에 그 공익법인등의 출연자와 특수관계에 있지 아니한 내국법인의 주식등을 출연하는 경우’로 적용대상을 한정하고 있어, 경영권 승계가 주로 문제되는 대기업 재단이나 그 계열회사에 대해서는 적용이 배제된다. 사회투자를 하고자 하는 공익법인의 경우 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있지만 않다면, 사회투자사업에 관한 내용이

71) 구 상증법(법률 제4283호) 제8조의2 참조.

정관상 목적사업으로 열거되어 있는 것으로써 법령상의 요건을 충분히 충족할 수 있을 것으로 판단된다.

따라서 ‘목적사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정’ 하기 위한 기준을 수립하고, 현장의 비영리법인 담당자들을 대상으로 상증법의 내용과 인정기준을 홍보·교육함으로써 상증법의 개정을 거치지 않더라도 공익법인의 주식 취득을 활성화할 수 있을 것으로 보인다.

다. 의무지출 대상에 사회투자 포함

상증법은 공익법인이 출연받은 재산에 대하여 상속세 또는 증여세를 부과하지 않도록 규정하되, 자산 5억원, 수입금액 3억원 이하 공익법인 등을 제외한 공익법인이 대통령령으로 정하는 출연재산가액의 1% 미만의 금원을 직접 공익목적사업에 사용할 경우에는 가산세를 부과하도록 한다(상증법 제48조 제2항 제7호). 공익법인이 출연재산을 단순하게 보유하는 데 그치지 않고, 공익 목적에 적극적으로 활용하도록 유도하기 위한 것이다.

이때 상증법은 의무지출의 대상이 되는 직접 공익목적사업에 대하여는 소득세법에 따른 소득세 과세대상이 되거나 법인세법에 따라 법인세 과세대상이 되는 사업을 제외하는 것 이외에 별도의 규정을 두고 있지 않다. 다만, 국세청은 직접 공익목적사업의 범위라 함은 당해 공익법인 등의 정관상 고유목적사업이라는 의견을 밝히고 있다⁷²⁾.

이러한 법제 하에서 공익법인이 사회투자 활성화에 적극 기여하도록 하려면 공익목적 의무지출 범위에 사회투자를 포함하는 것을 고려할 수 있다. 관련하여 미국의 세법(the Internal Revenue Code, 이하 “IRC”)은 매년 최소한의 자산 활동을 위한 지출을 강제하는 취지의 의무지출 규정⁷³⁾을 두면서 공익목적 의무지출 범위에 프로그램연계투자(PRI, Program-Related Investment)를 포함한다. 이를 통하여 미국의 공익법인이 사회투자를 활성화하고 있다고 평가된다.⁷⁴⁾ 이를 위하여 IRC는 프로그램연계투자의 요건 및 기준을 구체적으로 규정하고⁷⁵⁾, 본래 사업목적

72) 국세법령정보시스템, 서면-2016-상속증여-5046(2018.11.20.)

73) IRC § 4942

74) 데일리임팩트, “[인터뷰] 김갑래 연구위원 - 한국 공익법인 사회적 투자 활성화해야”, 2019. 12. 5.

75) IRC는 프로그램연계투자를 정의하고, Treasury Regulation은 프로그램연계투자의 내용과 예시

훼손시킬 수 있는 투자를 금지하기 위한 규정(the jeopardizing investment rules)을 두어 의무지출 제도를 악용하거나 잠탈할 위험을 배제하고 있다.

사회투자는 영리 목적의 투자가 아닌 새로운 방식의 공익 목적 행위이므로 공익법인이 보유한 자산으로 사회투자 활성화에 기여하도록 적극 유도하는 것이 바람직하다. 이러한 점을 고려할 때, 중장기적으로는 상증법상 의무지출 규정에서 의무지출 대상의 범위에 사회투자를 포함하도록 하고, 관련 법령에 사회투자의 정의와 기준, 사회투자 목적에 부합하지 않는 투자처에 공익법인의 자산을 이용할 경우의 과세 등에 대하여 구체적인 내용을 규정할 필요가 있다.

라. 사회투자 중개기관에 대한 법적 근거 마련

앞서 살펴본 바와 같이, 현행법제 하에서 공익법인은 사회투자의 중개기관 업무를 수행하는 데에 한계가 있다. 자본시장법상 금융투자업에 속하는 업무들은 공익법인이 영업으로 영위할 수 없고, 단지 비영리법인에 대한 출연, 대부 등과 같이 중개기관의 업무 중 일부에 한정하여 수행할 수밖에 없다. 다른 한편으로 자본시장법상 금융투자업에 대하여 인가 또는 등록의 대상으로 둔 것은 투자자 보호와 금융투자업에 대한 건전한 육성을 통한 자본시장의 공정성과 신뢰성을 확보하고 효율성을 제고하기 위함이므로, 공익법인이 금융투자업과 유사한 업무를 영위하는 것에 대하여도 신중하게 접근할 필요가 있다.

이러한 점을 고려하여 중장기적으로는 중개기관 설립 및 운영에 관한 사항을 규정한 법률을 제정할 필요가 있다. 이를 위하여 민간에서 다양한 중개기관을 설립·운영할 수 있도록 새로운 법률을 제정하여 중개기관 육성에 관한 사항을 규율할 수 있을 것이다. 또한 규모 있는 자금을 운용하기 위하여 특별법에 근거한 기관을 통하여 중개기관의 업무를 수행하도록 할 수도 있는데, 가령 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」에서 중앙 사회서비스원의 업무에

등에 대하여 구체적으로 규정한다. 특히, Treasury Regulation § 53.4944-3(b)은 프로그램연계투자에 관하여 다양한 예시를 제시한다. 가령, 취약계층의 경제적 자립을 목적사업으로 하는 공익법인이 낙후된 도시지역에 위치하고 경제적으로 취약한 구성원으로 구성된 소기업에 대하여 시장금리보다 낮은 금리 수준으로 대출을 제공할 경우, 비록 투자 대상자가 영리기업이고 공익법인이 해당 대출로 인하여 수익을 얻게 되더라도 이러한 대출행위가 공익법인의 목적사업에 부합하고, 수익 목적의 투자가 아닌 공익 목적의 투자라는 점을 근거로 이는 프로그램연계투자에 해당한다고 밝힌다.

사회투자 중개기관 관련 업무를 포함하도록 하여 중앙 사회서비스원이 사회투자의 주요한 중개기관으로 업무를 영위할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

다만, 현재 21대 국회 계류 중인 “사회적경제금융지원에 관한 법률” (민형배 의원 등 17인 발의)은 사회적금융을 활성화하기 위한 목적으로 중개기관 육성을 위하여 사회연대공제조합, 사회적경제육성기관, 사회투자기관 및 사회투자조합 등에 대한 사항을 규정하고 있다. 사회적경제금융의 중개기관과 사회투자의 중개기관의 목적과 업무는 상당 부분 중첩되므로, 이 법의 제정을 지켜볼 필요가 있다.

제5장 공익법인 사회투자 가이드

공익법인의 사회투자는 고유목적사업(공익목적사업)으로 볼 것인지, 자산운용으로 볼 것인지에 따라 다른 원칙이 적용된다. 미국에서는 1960~70년대부터 민간 재단의 투자를 이러한 구분법에 따라 정립하고 제도적 뒷받침을 통해 활성화해 왔다. 이 사례를 살펴보고, 국내 상황에 적용할 수 있는 방안을 짚어본다.

1. 참고 사례 - 미국의 PRI와 MRI 제도

미국에서는 민간 재단의 사회투자를 활성화하기 위해 PRI(프로그램 연계 투자)와 MRI(미션연계 투자) 제도를 운영하고 있다.

PRI는 수익 창출보다는 목적사업을 위해 공익법인이 시행하는 투자(대출, 지분투자, 보증 등)로, 투자 대상은 비영리 조직, 또는 영리 기업이 될 수 있다. 1969년 세법 개정을 통해 도입되었다.⁷⁶⁾

민간 재단의 투자가 PRI에 해당하려면 다음 3가지 기준을 충족해야 한다.

- 주 목적이 재단의 공익목적사업을 발전시키는 것이어야 함
- 수익창출이나 자산가치 상승이 중요한 목적이 될 수 없음
- 정치적 목적을 위한 로비에 직간접적으로 사용될 수 없음

PRI로 인정된 투자는 (1) 의무지출 대상으로 인정되고, (2) 위험 자산에 대한 투자를 금지하는 규정에서 제외될 수 있으며, (3) 의결권 있는 주식 보유를 예외적으로 인정받을 수 있다. 대신, 소득세는 일반 수익목적 투자와 동일하게 적용되고, 해당 내용을 공시해야 한다.

민간 재단이 시행하는 사회투자 가운데 PRI는 주 목적사업과 긴밀하게 연관된

76) 1968년 포드 재단에서 지역의 비영리 단체에 도시재생 보조금을 담보로 미술관 건축 비용 105만 달러를 대출해 준 것이 PRI의 시작이다. (이철영, 임창규, 2019)

범위 안에서 제한적으로 인정되는데, 주 목적사업의 차원이 아닌 보유자산 운용 차원에서도 적정한 수익과 함께 사회적 가치를 고려하는 경우 이를 MRI로 본다. MRI는 별도의 제도적 기반이 없이 개념적으로만 사용되다가, 2015년 미국 국세청(IRS)이 이와 관련한 지침을 발표하면서 보다 확실한 기반을 갖게 되었다.

미국에서는 민간 재단이 공익목적의 수행을 위태롭게 하는 방식으로 보유 자금을 운용하는 경우, 소비세를 부과한다. PRI는 원금 손실 가능성이 높은 투자이지만 바로 이 위험한 투자를 규율하는 대상으로 포함되지 않는데, MRI는 그 대상으로 관리되어 왔다. 그러나 2015년 IRS는 자금 운용에 재단의 미션을 고려할 수 있다는 지침을 발표했고, 미션을 고려하지 않았을 때 발생할 것으로 예상되는 수익보다 낮은 수익이 기대되는 곳이 투자를 하더라도 위험한 투자로 간주하지 않겠다고 밝힌 것이다.

PRI와 MRI의 가장 큰 차이점은, 수익을 얼마나 고려하는가이다. PRI는 수익 창출을 주요한 목적으로 삼을 수 없는 투자이고, MRI는 수익 창출을 목적으로 하되 미션을 폭넓게 지원하는 투자이다. PRI는 규모가 작아도 자금의 성질이 유연하여 요긴하게 사용될 수 있고, MRI는 적정한 수익 창출을 보장해야 하지만 규모 있는 자금을 움직일 수 있다. 우리 식으로 보면, PRI는 보통재산을 활용해 시행하는 목적사업이고, MRI는 기본재산 운용에 사회적 가치를 고려하는 활동이라 볼 수 있다.

미국의 임팩트 투자 시장은 록펠러 재단, 포드 재단 등 공익법인의 참여로 활성화될 수 있었는데, 그 기반에는 이런 제도가 자리하고 있다.

표 38. PRI와 MRI 비교

구분	PRI	MRI	비고
투자소득세 부과	○	○	투자 소득에 대해 1~2% 소득세 부과
이해관계 상충 방지	○	○	내부자에게 혜택을 주는 자산 운용 금지
의무지출 대상으로 인정	○	×	PRI 투자액을 의무지출액으로 인정
의무지출금액 산정 기준 자산에 포함	×	○	
지분 보유 한도 적용	×	○	의결권 있는 주식 보유 한도 20%로 제한 (경우에 따라 35%까지 가능)
위험한 투자 규율 범위에 포함	×	△	MRI는 신중한 투자 기준을 충족시켜야 함
비관련 사업 소득세	×	○	MRI는 비관련 사업으로 간주
공시 의무	○	×	PRI는 세부적인 공시 요건을 준수하여 공시해야 함

2. 추진 방향

가. 사업의 성격 - 공익목적사업으로 추진

국내에는 공익법인의 사회투자 초기 단계로 제도적으로 막혀 있지는 않으나 공익법인을 둘러싼 이해관계자들의 인식과 관행 때문에 시행에 어려움을 겪고 있다.

사회투자에 대한 불확실성이 크기 때문에 지금 단계에서 보유자산 운용 관점으로 접근하는 것은 시기상조이다. 우선적으로 취해야 하는 조치는 공익목적사업 범위 안에 사회투자를 할 수 있도록 가이드를 제시하고 촉진하는 것이다. 즉, 미국의 PRI처럼 정관 상의 고유목적사업(공익목적사업) 범위에서 공익법인의 사회투자를 활성화하는 것이 필요하다.

나. 세계 상의 위치 - 수익사업으로 추진

공익법인의 사업은 공익목적사업과 기타 사업으로 구분할 수 있는데, 이 구분은 세무 관점에서 나누어 보는 수익사업 및 비수익사업 구분과 일치하지 않는다.



그림 6. 공익법인의 사업 구분

PRI는 공익목적사업이면서 투자소득세가 부과되는 수익사업으로 관리된다. 국내에서 비영리 법인이 수급권자·차상위계층 등을 위해 소액의 저리 자금을 대출하는 ‘소액신용대출사업(마이크로크레딧사업)’은 공익목적 사업이면서 비수익 사업으로 관리된다.⁷⁷⁾

사회투자를 비수익사업의 범주 안으로 묶어 두려면 「법인세법 시행규칙」에 있는 소액신용대출사업 관련 규정에서 볼 수 있듯이, 대출의 방식, 대출금의 규모, 이자율 규모 등에 여러 가지 제약을 부과해야 하는데, 현재 국내외 사회투자 참여 주체의 활동 현황과 기대 수준을 고려하면 제대로 활용되지 못하는 틀이 될 수 있다. 따라서 소액신용대출사업과는 다른 지원 근거를 고안해 내는 것이 바람직하다.

표 39. 소액신용대출사업 관련 규정

소액신용대출사업 관련 규정
<p>비영리법인은 법인세법 제4조 제3항에서 정한 수익사업에 대해서만 법인세를 부담하며, 법인세법 시행령 제3조 제1항에서는 수익사업에서 제외하는 사업을 열거하고 있다.</p> <p>법인세법 시행령 제3조 제1항 제11호는 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급권자·차상위계층 등 기획재정부령으로 정하는 자에게 창업비 등의 용도로 대출하는 사업으로서 기획재정부령으로 정하는 요건을 갖춘 사업을 소액신용대출사업(마이크로크레딧사업)으로 정의하고 수익사업에서 제외하고 있다.</p>
<p>대출 대상자(금융소외계층) [법인세법 시행규칙 제2조의2 제1항]</p> <p>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금융소외계층을 대출사업 수혜자로 정의</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급권자 및 차상위 계층 ② 「조세특례제한법」 제100조의 3에 따른 근로장려금 신청자격 요건에 해당하는 자 ③ 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조 제2항 제1호에 따른 종합신용정보 집중기관에 연체·부도의 신용정보가 등록된 자 ④ 종합신용정보집중기관에 신용정보가 등록되어 있지 아니한 자 ⑤ 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제22조 제1항에 따른 신용조회회사가 산정한 신용등급(이하 이 조에서 “신용등급”이라 한다)이 하위 50퍼센트에 해당하는 자 중에서 금융위원회가 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 지원대상자

77) 소액신용대출사업은 법인세법 시행령 제3조 제1항 제11호에 따라 법인세 부과 대상이 되는 수익사업에서 제외됨

대출 사업 요건 [법인세법 시행규칙 제2조의2 제2항]

대출 사업은 아래 요건을 모두 충족하여야 함

- ① 사업을 영위하는 비영리법인과 법인세법 시행령 제2조 제5항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경제적 연관관계 또는 경영지배관계에 있지 아니한 금융소외계층에 대출할 것
- ② 담보나 보증을 설정하지 아니할 것. (다만, 금융소외계층이 지원받은 대출금으로 취득한 재산에 대하여 담보를 설정하거나 사업을 영위하는 비영리법인의 부담으로 보증보험에 가입하는 경우는 제외)
- ③ 1인에 대한 총대출금액이 1억 원을 넘지 아니하는 범위에서 금융위원회가 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 대출상한금액 이하일 것
- ④ 대출금리는 신용등급이 가장 낮은 금융소외계층에 대하여 적용되는 이자율이 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 시행령」 제9조 제1항에 따른 이자율의 40퍼센트를 넘지 아니하는 범위에서 금융위원회가 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 기준금리 이하일 것
- ⑤ 대출사업에서 발생한 소득을 전액 고유목적사업에 활용할 것

수익사업에 해당하지 않는다는 법인세법 규정의 효과

- ① 소액대출사업을 목적으로 하는 경우 대출사업을 수행하는 것이 목적사업을 수행하는 것으로 간주됨
- ② 소액대출사업에서 발생하는 이자에 대해 법인세를 부과하지 않음.
- ③ 공익법인의 출연재산 사후관리 대상에 해당하지 않음

3. 사회투자 가이드 도입 방안

가. 공익목적투자제도 도입안

공익법인의 사회투자는 지금 제도하에서도 시행이 가능하지만 통일된 지침이 없어 일부 선행사례가 타 기관으로 확산되는데 어려움이 있고, 선행 사례의 경우에도 본격적으로 성장하지 못하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 정부에서 지침 혹은 가이드를 제정해 발표하고, 현재 법에서 허용되고 있는 범위를 최대한 활용하면서 공익법인의 사회투자를 활성화시키는 것이 필요하다.

[공익목적투자]

- 공익법인이 정관에 기재된 공익목적사업을 위해 시행하는 투자(융자, 지분투자, 보증 등)
- 수익 창출이나 자산가치 상승을 주된 목적으로 하지 않는 사업에 한해 인정
- 공익목적투자에 사용할 자산은 보통재산으로 관리 (손실 허용)
 - 기본재산의 20% 범위 이내에서 보통재산으로 전환 허용
- 공익목적투자 금액이 일정 수준 이상인 경우 별도의 기금회계 처리
- 위원회 구성, 규정 제정 등 가이드에 따라 운용

표 40. 공익목적투자 제도 구성안

#	항목	내용
1	기본재산에서 보통재산으로 전환 허용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공익목적투자를 위해 기본재산의 20% 범위 이내에서 보통재산으로 전환 허용
2	기부금품법 적용 대상에서 제외	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기부금품법에 따른 모집 등록 대상에서 제외
3	의무지출 대상으로 인정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기본재산의 1% 이상 지출 대상으로 인정 ▪ 수익사업으로 발생한 소득의 80% 이상 지출 대상으로 인정
4	지분 보유 한도 적용 제외	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공익목적투자에 대해 5% (경우에 따라 10%) 이상 지분보유 한도를 적용하지 않음
5	공시 의무 부과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 별도 기준에 따른 기금회계 처리 ▪ 국세청 공시 기준에 따라 공시

공익법인들의 지분 보유 한도를 제한하는 5% rule도 실제 규정에는 예외 조항이 있다. 기본재산을 보통재산으로 전환하는 것, 기부금품 모집 대상으로 인정하는 것 모두 마찬가지이다.

공익목적투자에 대해서는 이런 예외 조항에 해당하는 것으로 인정한다는 가이드를 제정해 시행한다면, 체감할 수 있는 변화와 함께 정부가 해당 활동을 진작시키려 한다는 신호를 발신하는 효과를 기대할 수 있다.

나. 사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계규칙 개정

사회복지법인은 용도가 지정된 후원금을 수령하면 재무회계규칙에 열거된 세출항목의 지정된 용도로 사용해야 하고, 비지정후원금을 수령하더라도 법인 운영비 및 시설운영비로 사용하되 간접비 사용 비율이 제한되어 있으므로 사회복지법인이 출연받은 재산으로 사회투자를 할 수 있는 항목이 없다.

공익목적투자에 관한 제도를 정비한 후, 사회복지사업법과 사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계규칙의 세출항목에 공익목적투자 항목을 사업비의 일환으로 처리할 수 있도록 규정을 보완하는 것이 필요하다.

공익목적투자제도 시행 방안

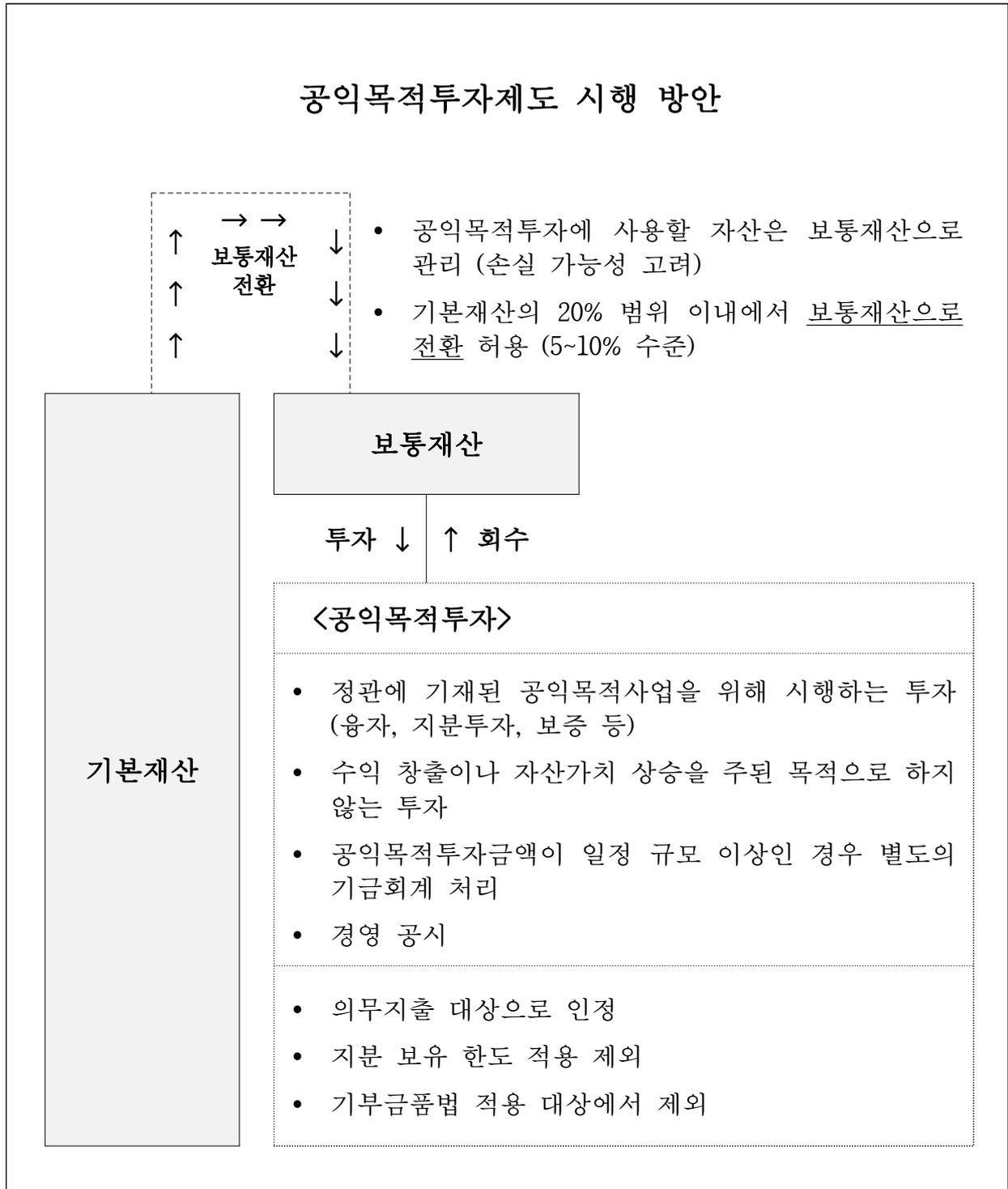


그림 11. 공익목적투자제도 시행 방안

제6장 공익법인의 사회서비스 투자 활성화 방안

공익법인의 사회투자를 허용하더라도 내부에 투자사업에 관한 역량을 구축하지 못하면 해당 사업을 원활하게 추진하기 어렵다. 이런 경우 전문 운용기관 등 중개기관을 통해 간접투자 방식으로 사회투자를 집행하는 것이 대안이다. 실제로 미국에서도 민간 재단의 PRI, MRI의 상당수는 CDFI(지역개발금융기관, Community Development Financial Institutions)를 통해 집행된다.

사회서비스 투자 활성화를 위해서는, 사회서비스 조직에 밀착되어 이들을 지원할 수 있는 중개기관을 통해 자금이 공급될 수 있도록 경로를 정비하는 것이 필요하다.

1. 참고 사례 - 미국의 CDFI 제도

미국의 CDFI는 저소득층과 저소득 지역에 대한 자금 제공을 최우선 목적으로 하는 지역개발금융기관이다. CDFI가 탄생한 배경은 1980년대 저축 대부 조합 사건으로 알려진 대형 은행의 스캔들과 은행의 고객 차별 행위, 특히 소수 집단에 대한 차별이었다. 이윤이 적다는 이유로 은행들이 소액 상품을 취급하지 않고, 은행 통합과정에서 많은 지역에 지점을 설치하지 않음으로써 소기업 및 도심의 저소득층 지역, 농촌 지역, 미주 원주민들은 금융에서 소외되었다.

지역개발금융기관의 주요 법인 유형 네 가지는 신용협동조합, 비영리 조직이 운영하는 융자 기금(Loan Fund), 은행, 벤처캐피털이다. 자산 규모는 5만 달러에서 10억 달러 이상까지 편차가 매우 크다. 미국 내에서 공식 인증된 CDFI 개수는 1,000개가 넘고 총자산도 1,000억 달러가 넘는다. CDFI로 인증을 받으려면 지역개발 촉진이 주요 목적임을 증명해야 하고, 금융 서비스 및 자본에 쉽게 접근할 수 없는 저소득층과 소외 계층 혹은 경제적 낙후 지역을 대상으로 금융 및 교육 서비스를 제공해야 한다.

중개기관인 CDFI는 정부가 아닌 자금원으로 매칭펀드를 확보해야 하고, 지원금은 운영 보조금으로 사용할 수 없다.

미국 재무부가 운영하는 CDFI 기금은 다양한 프로그램과 함께 제공되는데 지역에 투자하는 은행에 금융 실적에 따라 보상금을 지급하는 BEA(Bank Enterprise Award) 프로그램, 인가받은 발행 채권에 대해 정부가 보증해 주는 CDFI 채권 보증 프로그램, 저소득 낙후 지역 사회적 금융 기관에 투자하는 투자자에게 세액 공제 혜택을 주는 NMTC(New Market Tax Credit) 프로그램 등이 있다.

2. 추진 방안

가. 자금 전달 체계 정립

사회서비스 투자 활성화를 위해서는 다양한 형태의 사회서비스 제공 조직이 필요한 형태로 자금을 공급할 수 있는 중개기관을 통해 자금을 공급해야 한다.

여러 형태의 법인에 제약 없이 자금을 공급하는 방법은 기본적으로 융자이다. 벤처투자조합의 경우 융자가 아닌 지분 투자 활성화를 목적으로 만들어진 금융 도구이기 때문에 융자 상품을 공급하는 도구로 사용할 수 없다. 사모펀드의 경우 비상장 주식이나 부동산 등에 자금을 대여하는 방식으로 운용할 수 있지만, 대출형 펀드에 참여 가능한 투자자는 국가, 금융회사, 연기금 등 위험관리능력을 갖춘 기관으로 제한되어 일반 공익법인은 사실상 참여가 불가능하다.⁷⁸⁾

협동조합 출자의 경우 벤처투자조합과 사모투자신탁 모두 법적으로는 가능한 것으로 해석되지만, 실제 벤처투자펀드나 사모펀드에서 협동조합에 대한 출자가 이루어진 사례는 없다. 실제 시장에서 자금이 조달되고 회수되는 구조와 관행을 고려하면 이들 펀드와 협동조합 출자는 매칭되기 힘든 조합이다.

78) 금융위원회 보도자료, “사모펀드 투자자보호·체계개편을 위한 「자본시장법 및 하위법규 개정안」이 10.21일부터 시행됩니다. - 「자본시장법 시행령 개정안」 국무회의 통과”, 2021.10.19

표 41. 투자기구와 비영리 법인 자금조달·공급의 특징

구분	투자기구		비영리 법인
	벤처투자조합	사모펀드	
운용목적	창업 초기기업에 모험자본 공급	제한 없음	비영리 목적사업 수행
자금조달	정부(모태펀드) + 기관투자자	일반투자자, 기관투자자	출연자, 기부자
운용대상	중소·벤처기업	제한 없음	비영리, 공익 목적 사업을 수행하는 기업, 비영리 법인 등
운용주체	벤처캐피탈 (창투사, 신기사)	자산운용사/GP	-
진입규제	등록	일반사모·GP 등록	-
차입	불가	제한적으로 가능 (순자산 400% 이내; 투자자는 국가, 한국은행, 특정 전문투자자로 한정)	가능
보증	불가	가능 (순자산 400% 이내)	가능
대출	불가	가능	가능
지분투자	가능	가능	제한적 가능
투자한도	제한 없음	제한 없음	내국법인의 의결권 있는 주식 5% 초과 시 상속 세·증여세 과세 (일정 요 건 충족 시 5% 이상 가능)

비영리 법인은 자금 공급 측면에서는 지분투자를 제외하고는 사실상 제약이 없는 반면, 자금 조달 측면에서는 투자/출자 방식을 사용할 수 없어 중개기관 역할 수행에 제약이 있다. 반면, 투자조합 등 집합투자기구는 외부에서 자금을 조달하는데 유리하지만, 자금을 공급하는 대상이 주식회사로 제한되고, 사실상 시장수익률 이상을 추구해야 하기 때문에 주식회사 가운데 배당에 제약이 있고 수익성이 낮은 사회적기업 등은 주 대상이 되기 어렵다.

사회서비스 투자 활성화를 위해서는 다양한 전달체계를 고르게 활용하면서 사각지대에 유연하게 대응하는 구조를 갖추는 것이 중요하다. 현재 사회서비스 제공기관과 시장에서 활동하는 금융기관의 간극을 고려하면, 전달체계 안에 비영리 중개기관을 포괄하려는 접근이 필요하다.

따라서 비영리 법인이 사회투자에 필요한 자금을 조달할 수 있는 길을 열어 주면서 이들을 중개기관으로 활용하는 방안을 마련해야 한다. 이와 관련해서 민금융진흥원의 사업수행기관 활용 사례를 참고할 수 있다.

표 42. 서민금융 사업수행기관 관련 규정

서민금융 사업수행기관 관련 규정
사업수행기관의 자격 [서민금융법 시행령 제4조]
<ol style="list-style-type: none"> 1. 서민 금융생활 지원사업을 수행하는 데 필요한 <u>재정능력, 공신력 및 사업수행 능력 등을 고려하여</u> 진흥원이 법 제24조제4항에 따른 업무방법서(이하 “업무방법서”라 한다)로 정하는 기준을 충족할 것 2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인 또는 단체일 것 <ol style="list-style-type: none"> 가. 지방자치단체 나. 법 제56조제1항에 따른 신용회복위원회 다. 금융회사 라. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 공익법인 마. 「민법」 또는 「상법」에 따라 설립된 법인으로서 서민 금융생활 지원사업을 <u>정관의 사업목적에 포함하고 있는 자</u> 바. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제65조에 따라 설립된 상인회(소속 상인에게 서민 금융생활 지원을 하는 경우로 한정한다) 사. 그 밖에 다목부터 바목까지에 준하는 법인 또는 단체
사업수행기관 지원 [서민금융법 제26조]
<ol style="list-style-type: none"> ① 진흥원은 사업수행기관에 대하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 자금대출 및 출연 2. 사업실적 등을 감안한 운영경비·사업비 보조 3. 교육 및 연수 제공 4. 경영·법률 자문 및 전산 지원 등 업무 지원 5. 그 밖에 사업수행기관의 원활한 사업수행을 위하여 대통령령으로 정하는 지원

- ② 사업수행기관은 제1항에 따른 지원을 받으려는 경우에는 진흥원에 대통령령으로 정하는 바에 따라 신청하여야 한다.

기부금품의 접수 제37조(기부금품의 접수)

- ① 진흥원은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조제2항 각 호 외의 부분 본문에도 불구하고 제24조제1항 각 호의 업무를 위하여 법인·단체 또는 개인 등으로부터 자발적으로 기탁되는 기부금품을 접수할 수 있다.
- ② 진흥원은 사업수행기관에 대한 지원을 목적으로 기탁된 기부금품을 사업수행기관에 제공할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 기부금품의 접수 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 마중물 자금 공급

사회투자 중개기관이 자금공급자 역할을 하려면 목적에 맞는 자금을 공급할 투자자를 확보해야 한다. 제도적으로 보장된 금융도구가 없는 비영리 중개기관이 시중에서 자금을 구할 수 있게 촉진하려면, 공공자금을 마중물 형태로 공급하면서 민간자금과 혼합해 운용할 수 있도록 허용해야 한다. 이 경우 별도의 기금회계를 사용해 자금을 관리하고, 운영 내역을 공시하도록 가이드를 제시함으로써 보다 체계적으로 사업을 관리해 나갈 수 있다.

마중물 자금을 공급하는 주체는 자금의 공급 경로를 모니터링하고 조절하는 역할을 해야 한다. 중앙사회서비스원 등 공공기관에서 기본적인 기능을 담당하고, 일부 기능을 민간 전문기관에 위탁하는 방식으로 운영 구조를 마련할 수 있다.

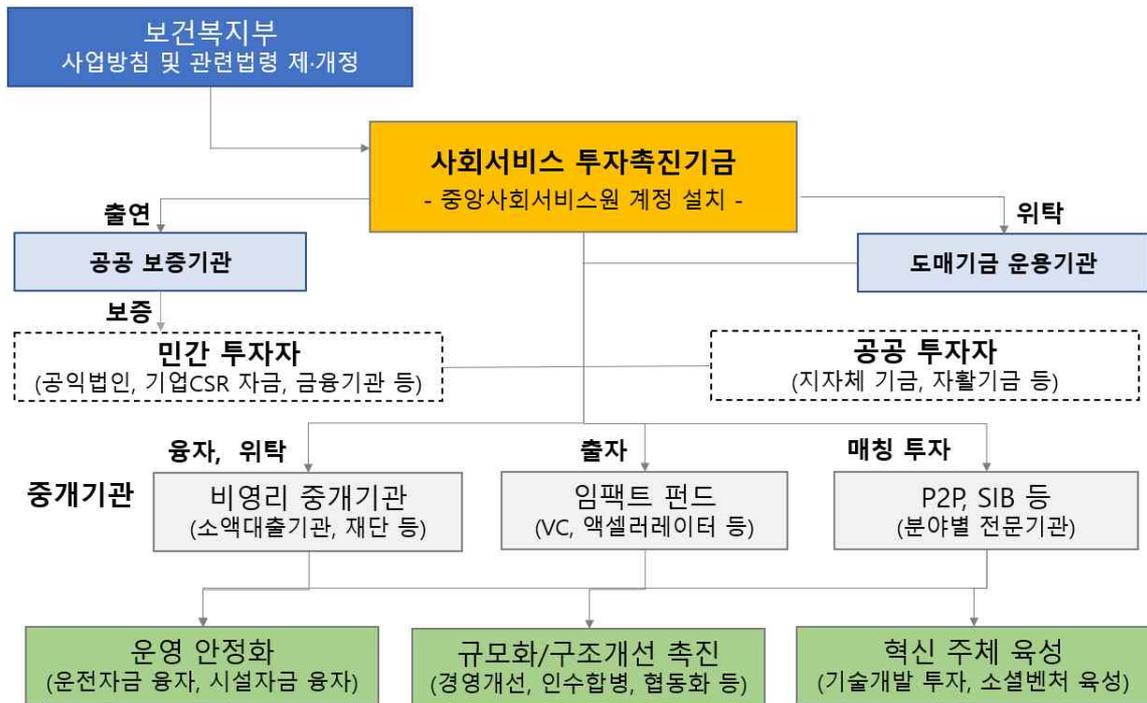


그림 8. 사회서비스 투자 활성화 자금 공급 체계

다. 민간 투자자 개발을 위한 인센티브

마중물 자금 공급이 실제 민간 투자를 촉진하는 단계까지 나아가려면 추가적인 인센티브가 필요하다. CDFI의 경우 정부에서 CDFI 기금을 조성해 공급하면서 다양한 지원 프로그램과 세제혜택을 부여해 중개기관이 투자자를 개발할 수 있도록 하고 있다.

공공의 마중물 자금을 공급할 때, 혼합되는 민간 자금의 손실을 공공 자금이 일부 흡수하면서 후순위 방식으로 결합된다면 민간 투자자 개발에 도움을 줄 수 있다.

또한, 중개기관이 공공의 마중물 자금을 매칭할 민간 자금을 대출 방식으로 조달할 때 신용보증기금 등을 통해 ‘사회서비스 투자기금 특별보증’을 제공하여 공익법인들의 사회투자 참여를 촉진하는 방법도 있다. 유사한 사례로 기술보증기금에서 운용사의 신속한 펀드 결성을 지원하기 위해 시행하는 ‘VC벤처펀드 특별보증’을 참고할 수 있다.

표 43. 기술보증기금 VC벤처펀드 특별보증

VC벤처펀드 특별보증

- 기술기반 벤처·스타트업의 성장에 필요한 벤처투자가 촉진될 수 있도록 벤처캐피탈의 신속한 펀드결성을 위해 기술보증기금에서 제공
- 벤처펀드 결성 시 운용사 출자금에 소요되는 자금을 지원하는 특별보증 프로그램
- (보증대상) 한국모태펀드 출자사업 운용사로 선정된 중소기업창업투자회사, 유한책임회사형 벤처캐피탈
- (보증한도) 운용사(VC)별 50억 원
- (지원금액) 펀드 당 30억원 이내에서 운용사 출자 예정 금액의 80% 까지 지원
- (자금용도) 한국모태펀드의 출자펀드(자펀드) 결성을 위한 운용사의 출자금
- (보증우대) 100% 전액보증, 보증료율 1%

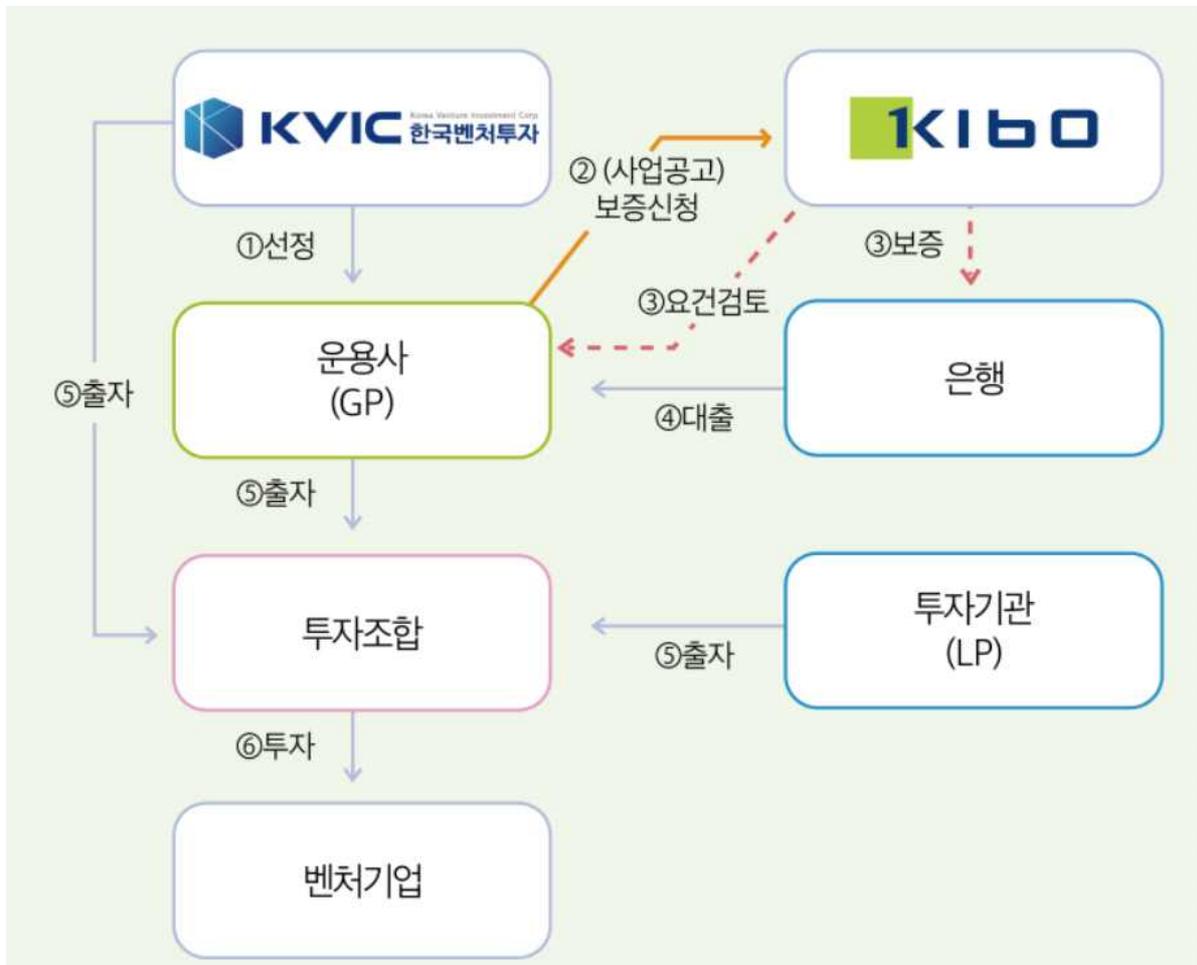


그림 9. VC벤처펀드 특별보증 지원구조 - 출처 기술보증기금 블로그

3. 사회투자 제도화 방안

사회서비스에 대한 투자를 활성화하기 위해 마중물 자금을 공급하고 중개기관을 발굴·육성하는 정책을 안정적으로 추진하기 위해서는 중개기관의 활동을 제도적으로 보장하는 것이 필요하다. 사회적 경제 기업 또는 사회적 가치를 추구하는 사업에 대한 자금공급을 주업으로 하는 중개기관이 ‘사회투자기관’으로 등록하면 투융자 대상에 효과적으로 접근하면서 이에 필요한 자금을 조달할 수 있는 금융 도구를 사용할 수 있도록 허용하는 방안이 있다.

이러한 ‘사회서비스 투자 촉진에 관한 법률’을 제정해 정부의 사회투자 활성화 정책의 법적 기반을 마련하고, 사회투자기관 등록 및 사회투자조합 결성·운용을 제도화할 수 있다. 도매기금 운용 또한 ‘도매형 사회투자기관’을 지정해 사회투자 모태조합을 결성할 수 있게 하고, 정부가 모태조합에 출자하는 방식으로 생태계 전반을 활성화할 수 있다.⁷⁹⁾

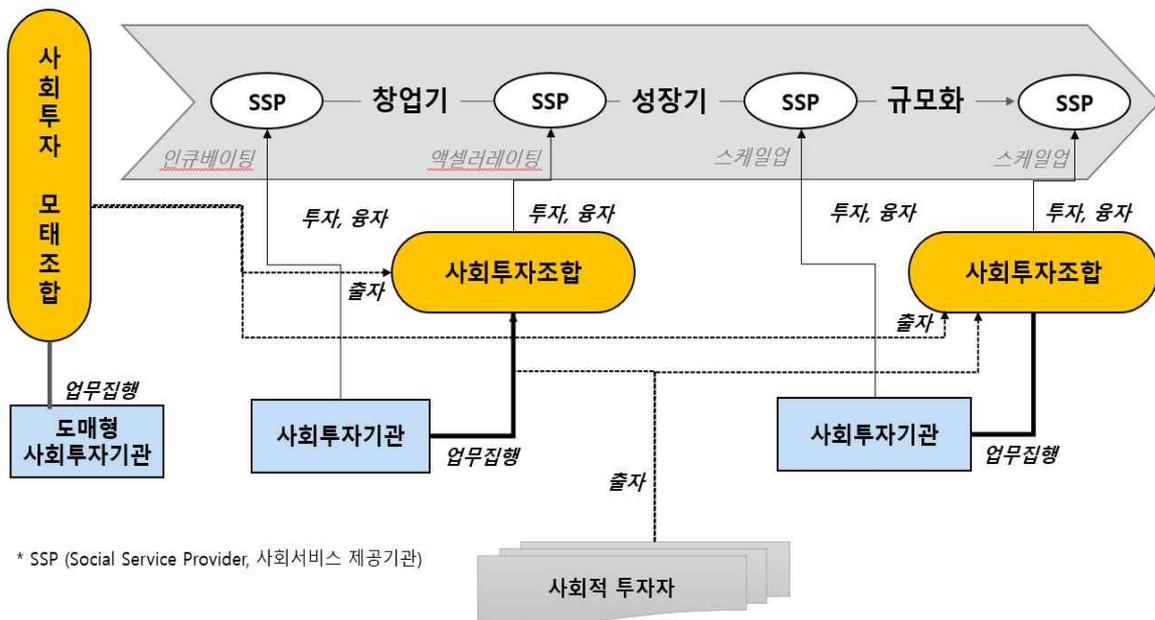


그림 10. 사회투자 제도화를 통한 생태계 조성 방안

79) 중기부에서는 2022년말 벤처투자 생태계에 민간자본 유입 확대를 위해 민간 벤처모펀드 조성 계획을 발표했다. (관계부처 합동, 「역동적 벤처투자 생태계 조성 방안」, 2022. 11. 4)

표 44. 사회투자 제도화 추진 방안

구분	내용
사회투자기관 / 사회투자조합	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회투자를 주된 업무로 하는 기관 ▪ 사업 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적경제기업 등에 대한 투자, 융자 - 사회적 목적 프로젝트에 대한 투자, 융자 - ‘사회투자조합’의 결성과 업무의 집행
도매형 사회투자기관 / 사회투자 모태조합	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관에서 신청, 심사 통해 지정, 정관 인가 ▪ 사업 내용 <ul style="list-style-type: none"> - ‘사회투자 모태조합’의 결성과 업무 집행 - 사회투자기관 육성, 사회투자 성과 관리 등 ▪ 국가, 지방자치단체, 공공기관은 도매형 사회투자기관에 출자, 출연 가능

제7장 결론

본 연구는 사회서비스 분야에 대한 공익법인의 사회투자 참여 활성화 방안을 모색하고 이에 필요한 제도적 지원사항을 제시하려는 목적으로 진행되었다.

사회서비스에 대한 민간 투자를 활성화하기 위해서는, 낮은 수익성을 감수하면서 공익적 가치를 추구하는 사회적 금융의 활성화가 필요하다. 이 보고서에서는 사회적 금융 자금공급을 가리키는 말로 ‘사회투자’라는 용어를 사용하였다.

사회서비스 혁신 과정에서 공익적 가치가 훼손되는 것을 막기 위해서는, 자금공급 규모를 키우는 것 못지않게 해당 자금을 받을 수 있는 상태에 도달하도록 기존의 사회서비스 제공 주체들을 육성하고 준비시킬 수 있는 자금을 공급하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 자금의 공급 주체와 전달 체계에 있어 영리만을 목적으로 하지 않는 영역까지 고르게 활성화되는 것이 중요하다. 따라서 연구의 주안점을 공익법인의 자금이 운용 역량을 갖춘 다른 공익법인을 통해 사회서비스 제공 조직으로 공급되는 경로를 활성화하는 것으로 설정했다.

공익법인 사회투자 현황 및 제약사항

국내에서 공익법인의 사회투자 선행사례는 많지 않다. 사회투자를 적극적으로 시행하는 조직들은 그 자체를 고유목적사업으로 관리하고 있었다. 사회투자 시행 조직들이 공통으로 지목하는 두드러진 어려움은 없었으나, 사업을 적극적으로 키워가는 경향은 발견되지 않았다.

반면 사회투자를 새롭게 시도하는 기관이 겪는 어려움은 상당히 컸는데, 첫째, 비영리 조직의 사업에 대한 규율과 관행에서 벗어나 있어 주무관청 등 이해관계자 소통이 어렵고, 둘째, 기존에 보유한 역량과는 다른 역량이 필요해 사업 추진 과정에서 발생한 어려움을 해결하는 것이 쉽지 않았다.

주요 쟁점 사항은 ▶ 사회투자 방식으로 고유목적사업을 수행할 수 있는가, ▶ 기본재산을 사회투자에 사용할 수 있는가인데, 법률적으로는 주무관청의 재량으로 허용할 수 있게 되어 있으므로, 정부에서 적절한 가이드를 제시한다면 법 개정이

없이도 사회투자를 활성화할 수 있다. 그러나, 사회투자를 상증법에 따른 의무지출 대상으로 포함시키거나, 사회투자 목적의 재원 조성을 기부금품법 적용 대상에서 제외하려면 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

공익목적투자제도 도입

공익법인이 수익의 창출이나 자산가치 상승을 주된 목적으로 하지 않고 정관에 기재된 고유목적사업을 위해 융자, 지분투자, 보증 등의 방법으로 사회투자를 시행하려 할 때, 이를 ‘공익목적투자’로 간주하여 행정적 편의를 제공할 수 있다. 즉, 공익목적투자의 경우 의무지출 대상으로 인정하고, 지분 보유 한도를 적용하지 않으며, 기부금품법 적용 대상에서 제외하는 방식으로 활성화 정책을 시행할 수 있다. 대신, 공익목적투자는 수익 창출을 목적으로 하는 투자가 아니기 때문에 기본재산이 아닌 보통재산으로 시행해야 하며, 공익목적 투자액이 일정 규모 이상인 경우 이해관계자들이 경영공시를 통해 그 내역을 쉽게 확인할 수 있도록 별도의 기금회계를 도입하도록 할 필요가 있다.

한편, 사회복지법인 재무회계규칙에 열거된 세출항목에 투자에 관한 내용이 없어 사실상 사회복지법인은 출연받은 재산으로 사회투자를 할 수 없다. 공익목적투자에 관한 제도 정비 후, 사회복지사업법과 사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계 규칙의 세출항목에 공익목적투자 항목을 사업비의 일환으로 처리할 수 있도록 규정을 보완하는 것이 필요하다.

사회서비스 활성화 마중물 자금공급, 사업수행기관 지정

공익법인의 사회투자가 제도적으로 허용되더라도 대부분 공익법인은 투자사업 관련 역량을 보유하고 있지 않기 때문에 사회투자의 확산은 매우 더디게 일어날 가능성이 크다. 이를 해결하기 위해서는 전문적인 운용 역량을 갖춘 중개기관을 통해 간접투자 방식으로 사회투자를 집행할 수 있는 환경이 마련되어야 한다.

현재 사회서비스 제공기관과 시장에서 활동하는 금융기관의 간극을 고려하면,

사회투자 활성화 과정에 비영리 중개기관이 역할을 할 수 있도록 포괄하는 것이 필요하다. 사회적 금융과 사회서비스에 대한 이해도가 높은 중개기관을 사회서비스 활성화를 위한 사회투자 수행기관으로 지정해 공공자금을 마중물 형태로 공급하고 민간자금과 혼합해 운용할 수 있게 허용하는 방식을 사용할 수 있다.

마중물 자금을 운용하는 주체는 자금의 공급 경로를 설계하고 모니터링하며 정책 목표에 맞게 조절하는 역할을 한다. 중앙사회서비스원 등 공공기관에서 기본적인 역할을 하되 일부 기능을 민간 전문기관에 위탁하는 방식으로 운영 구조를 마련할 수 있다.

마중물 자금의 공급이 실제 민간 투자를 촉진하는 단계까지 나아가려면 추가적인 인센티브가 필요하다. 민간자금과 공공자금을 혼합해서 운용할 때 공공자금이 후순위 방식으로 결합함으로써 민간자금이 위험에 노출되는 정도를 줄일 수 있다. 또한, 중개기관이 민간자금을 조달할 때 ‘사회서비스 투자기금 특별보증’을 제공함으로써 공익법인의 사회투자 참여를 촉진할 수 있다.

「사회서비스 투자 촉진에 관한 법률」 제정으로 제도 기반 마련

사회서비스에 대한 투자 활성화 정책을 안정적으로 추진하기 위해서는 중개기관의 활동을 제도적으로 보장하는 것이 필요하다. 사회적 경제 기업 또는 사회적 가치를 추구하는 사업에 대한 자금 공급을 주업으로 하는 기관이 일정한 요건을 갖추어 ‘사회투자기관’으로 등록하면, 투융자 대상에 효과적으로 접근하면서 이에 필요한 자금을 조달할 수 있는 금융도구를 사용할 수 있도록 허용하는 방안이 있다.

「사회서비스 투자 촉진에 관한 법률」을 제정해 사회서비스 분야에 대한 사회투자 활성화 정책의 법적 기반을 마련하고, 사회투자기관 등록 및 사회투자조합 결성·운용을 제도화할 수 있다. 정부는 도매형 사회투자기관을 지정해 사회투자 모태조합을 결성할 수 있게 지원하고, 마중물 자금을 출자하는 방식으로 사회서비스 분야에 대한 사회투자 생태계 전반에 효과적으로 영향을 미칠 수 있다.

참고문헌

<국내문헌>

- 강민정(2012), “사회적 벤처와 사회적 영향투자 활성화 정책”, Korea Business Review 16(2)
- 강민정(2018), “사회적 기업에 대한 임팩트 투자 활성화 정책: 투자자에 대한 세제 혜택을 중심으로”, 사회적기업연구 11(2)
- 김갑래(2013), “조사보고서 13-05, 영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점”, 자본시장연구원
- 김진수(2007), “기부문화 활성화 및 공익법인의 투명성 제고방안”, 한국조세연구원.
- 김진수·조진권(2009), “NPO에 대한 회계정보 공시제도의 평가 및 정책방향”, 한국비영리연구 7(3), 한국비영리학회
- 라준영(2014), “사회적 자본시장과 성장자본: 보조금 연계형 사회영향투자”, 한국협동조합연구 32(3).
- 라준영(2018), “우리나라 사회영향투자 시장의 현황과 과제”, 중소기업연구 40(1)
- 문철우(2012), “사회적기업, 사회적 투자의 발전과 경영전략적 시사점”, 경영학연구 41(6)
- 손영화(2014), “사회책임투자 활성화를 위한 제도개선 방안”, 기업법연구 28(1)
- 송호영(2019), “한국에서의 비영리법인 및 공익법인에 관한 법정정책 개선방안”, 법학논총 제43집, 숭실대학교 법학연구소
- 심상달(2010), “자본시장을 통한 사회적 기업의 자원조달 활성화 방안”, KDI
- 안수란, 하태정 (2021), 사회서비스 일자리 통계 생산 연구, 한국보건사회연구원
- 안수란, 하태정(2022), 사회서비스 일자리의 산업적·직업적 특성 변화, 보건복지 이슈&포커스 제431호, 한국보건사회연구원.
- 양준호(2016), “미국 지역개발금융에 관한 개괄적 고찰”, 지역개발연구
- 오정민(2018), “공익법인법 개정안의 쟁점과 과제”, 로펌공익네트워크 심포지엄
- 이상신(2012), “국내 민간 공익재단에 대한 법적 규제의 변화 및 기본 방향”, 아름다운재단 기부문화연구소

이상준 · 신현상 · 김윤정 · 김하은(2021), “사회적 경제의 임팩트 투자 모델 탐구”, 한국노동연구원

이철영 · 임창규(2019), 임팩트 투자, 투자의 미래, 스텔라어스

한동숙, “지속가능한 개발을 위한 투자, 사회적 임팩트 투자에 관한 가이드”, KIPF 조세재정 브리프 81, 국가회계재정통계센터

Bugg-Levine, Antony(2013), “임팩트투자: 자본시장의 새로운 패러다임”, 강신일 외 2명(번역), 서울 : mysc : Edit-the-World(에딧더월드)

<국외문헌>

Alex Nicholls, Rob Paton, and Jed Emerson(2015). *Social Finance*, Oxford University Press

James Rumberg(2022), “*A History of Impact Investing*”, Investopia
<https://www.investopedia.com/news/history-impact-investing/>

John Cochrane (2015), *New Guidance on Mission-Related Investing*, Council on Foundations Blog
<https://cof.org/blogs/washington-snapshot/2015-09-17/new-guidance-mission-related-investing>

Laura Arrillaga-Andreessen, Sarah Murray(2017), “*The Rockefeller Foundation: Innovation in Social Finance*”, Graduate School of Stanford Business, Case Study IS-142
<https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/case-studies/rockefeller-foundation-innovation-social-finance>

Lucy Wilson(2022), *The UK's Most Active Impact Investing Funds*, Beauhurst

Pauline Tan & Swee-Sum Lam (2018), *Impact Investments by Foundations in Singapore and Hong Kong*, Asia Center for Social Entrepreneurship & Philanthropy, National University of Singapore Business School

Sridhar Prasad, Ben Morley, Alex McCue, Naomi Eisenberg and Roger Thompson(2020), *Beyond the Grant: Foundations as Impact Investors*, Bridgespan Group

Saadia Madsbjerg(2018), *Bringing Scale to the Impact Investing Industry*, Rockefeller Foundation
<https://www.rockefellerfoundation.org/blog/bringing-scale-impact-investing-industry/>

<기타자료>

금융위원회(2021), ESG 경영·투자 확산에 연계한 사회적금융 활성화 방안

법무법인(유한) 태평양, 재단법인 동천(2022), “공익법인세제연구”, 공익법총서 8

법무부(2017), “2017 실무자를 위한 비영리공익법인 관리감독 업무편람”

보건복지부(2014), “비영리사단·재단법인 업무편람”

보건복지부(2022), “2022년 사회복지법인 관리안내”

사회적금융포럼(2021), “2020 사회적 금융 서베이”

삼일PwC컨설팅(2022), “패밀리오피스를 위한 임팩트투자 가이드”, 삼익회계법인
<https://www.pwc.com/kr/ko/insights/insight-flash/impact-investing-for-family-offices.html>

서울특별시 교육청(2022), “2022년 공익법인 업무편람 핸드북”

서울특별시(2022), “기부금품 모집등록 절차 안내서”

자본시장연구원(2012), “새로운 자본주의, 새로운 사회·경제 정책, 그리고 자본시장의 새로운 역할”, 국제컨퍼런스 자료집

한국국제협력단 KOICA(2018), “KOICA 임팩트투자 및 혼합채원 활용 가이드 수립 연구”, 한국국제협력단

한국법제연구원(2021), “사회적가치 이슈브리프: 사회적금융”
<https://www.klri.re.kr/kor/data/S/946/view.do>

Acumen Fund(2021), *Annual Report 2021*, Acumen Fund

Bridges Fund Management(2017), *The Bridges Spectrum of Capital – How we define the sustainable and impact investment market*
<https://www.bridgesfundmanagement.com/publications/bridges-spectrum-capital-define-sustainable-impact-investment-market/>

E.T. Jackson & Associates, Ltd. (2012), *Accelerating Impact: Achievements, Challenges and What's Next in Building the Impact Investing Industry*, Rockefeller Foundation

EVPA(2020), *A Deep-dive into Foundations and Engaged Grant-making Organizations, The 2020 Investing for Impact Survey*
<https://www.evpa.ngo/insights/2020-investing-impact-survey-deep-dive-foundations-and-engaged-grant-making-organisations>

GIIN(2020), *Annual Impact Investor Survey 2020*

<https://thegiin.org/research/publication/impinv-survey-2020/>

GIIN(2022), *GIINsight: Sizing the Impact Investing Market 2022*

<https://thegiin.org/research/publication/impact-investing-market-size-2022/>

Impact Investing Institute(2022), *Estimating and describing the UK impact investing market 2022.*

<https://www.impactinvest.org.uk/publications/estimating-and-describing-the-uk-impact-investing-market/>

J.P.Morgan(2010), *Impact Investments - An emerging asset class*

<https://thegiin.org/research/publication/impact-investments-an-emerging-asset-class/>

Marsh & McLennan Insights (2019), *Impact Investing in Asia: Overcoming Barriers to Scale*, Oliver Wyman, AVPN & GIIN

OECD(2014), *Venture Philanthropy in Development: Dynamics, challenges and lessons in the search for greater impact*

<https://www.rockefellerfoundation.org/report/venture-philanthropy-in-development-dynamics-challenges-and-lessons-in-the-search-for-greater-impact/>

The Asia Centre for Social Entrepreneurship and Philanthropy (2018), *Impact Investment by Foundations in Singapore and Hong Kong*, National University of Singapore. https://www.spf.org/en/gender/publications/20180703_02.html

The Center for High Impact Philanthropy, University of Pennsylvania(2016), *Program-related Investment*, Univ. of Pennsylvania.

UK Government(2013), *Speech-Prime Minister: "Social investment can be a great force for social change "*

<https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-at-the-social-impact-investment-conference>

World Economic Forum(2006), *Blended Value Investing: Capital Opportunities for Social and Environmental Impact.*

<https://www.law.go.kr/법령/공익법인의설립·운영에관한법률>

<https://www.law.go.kr/법령/기부금품의모집및사용에관한법률>

<https://www.law.go.kr/법령/민법>

<https://www.law.go.kr/법령/법인세법시행규칙>

<https://www.law.go.kr/법령/벤처투자촉진에관한법률>

<https://www.law.go.kr/법령/사회보장기본법>

<https://www.law.go.kr/법령/상속세및증여세법>

<https://www.law.go.kr/법령/상속세및증여세법시행령>

<https://www.law.go.kr/법령/서민의금융생활지원에관한법률>

<https://www.law.go.kr/법령/서민의금융생활지원에관한법률시행령>

<https://www.law.go.kr/법령/외국인투자촉진법>

<https://www.law.go.kr/법령/자본시장과금융투자업에관한법률>

아산나눔재단, (<https://asan-nanum.org/>)

Rockefeller Foundation , (<https://www.rockefellerfoundation.org/>)

Ford Foundation, (<https://www.fordfoundation.org/>)

Nesta Impact Investment,

(<https://www.nesta.org.uk/project/impact-investments/>)

Acumen Fund, (<https://acumen.org/>)

DBS foundation, (<https://www.dbs.com/foundation/>)

Narada Foundation, (<http://www.naradafoundation.org/>)

Social Impact Investment Foundation(SIIF), (<https://www.siif.or.jp/en/>)