

연구용역 보고서

# 사회서비스 분야 금융지원대책 수립방안 연구

2023년 9월

재단법인 한국사회가치연대기금

법무법인 더함

# 제 출 문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 『사회서비스 분야 금융지원대책 수립방안 연구』 용역의 최종보고서로 제출합니다.

2023년 9월

재단법인 한국사회가치연대기금

법무법인 더함

---

연구진

---

책임연구원	장지연(한국사회가치연대기금, 기반조성그룹장)
공동연구원	김종훈(한국사회가치연대기금, 기금사업본부장)
	최진경(한국사회가치연대기금, 기반조성실장)
	홍진주(마포구고용복지지원센터, 센터장)
	이경호(법무법인 더함, 변호사, 대표)
	김효선(법무법인 더함, 변호사)
	조예린(법무법인 더함, 변호사)
	강내영(경희대학교 강사, 동경도립대학 관광과학박사)
	이미옥(퀘백사회적경제연구회 공동대표)
	연구보조원

---

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

## 요 약

### 연구 개요

- 본 연구의 목적은 사회서비스 공급 주체의 조직화·규모화를 촉진함으로써 서비스 질 제고 및 사회서비스 고도화에 기여할 수 있는 금융지원 방안을 제시하는 것임
- 정부는 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄 서비스 고도화를 국정과제로 추진하고 있으며, 모태펀드 출자 등 민간 참여에 기반한 사회서비스 투자 확대 방안을 추진하고 있음
- 영세 사업자가 다수를 차지하는 현재의 사회서비스 공급 구조는 향후 복지·돌봄 서비스 고도화 추진에 한계로 작용할 수 있어, 서비스 질 제고를 위해서는 공급 주체의 조직화, 규모화를 촉진하는 전략이 필요함
  - 2019년 기준 사회서비스 공급자 중 개인사업체 비율 63.0%, 개인사업체 평균종사자 7.5명
- 금융지원 대책 수립을 위해서는 공급 주체가 공익성과 혁신성을 갖춘 체 조직화, 규모화될 수 있는 모델을 발굴·정립하고, 역량 있는 주체를 육성·확산하는 전략이 필요함
  - 제공기관 중 이해관계자 경영 참여와 민주적 운영을 보장하는 조직은 대개 비영리조직 형태를 취하는데, 이들은 제도권 금융인프라에 접근이 어려움
  - 비영리 형태의 공익성 있는 제공 주체를 육성하기 위해서는 낮은 수익성을 감수하는 영역까지 금융의 다양한 스펙트럼이 고르게 활성화되어 있어야 하고, 지분투자 외 대안적 방식의 성장자본 투입이 필요함
- 공익성 있는 사회서비스 제공조직 육성 방안 수립에 사회적 가치와 재무적 가치를 균형 있게 추구하는 사회적 금융의 원리와 모델을 활용할 수 있음
  - 사회적 가치를 우선적으로 추구하거나, 재무적 가치와 균형 있게 추구하는 사회적 금융의 원리와 모델을 활용한 금융지원 방안을 모색하고자 함
- 연구 범위는 국내외 유관정책 조사·분석, 사회서비스 분야 금융지원 모델 정립, 사회서비스 금융지원 정책 로드맵 제시이고, 국내외 문헌조사, 심층면접, 법·제도 분석 등의 방법을 통해 진행함

## 사회서비스 분야 자금수요

- 사회서비스 제공기관의 성장자금 수요를 확인하기 위해 8개 제공기관의 대표자를 대상으로 인터뷰를 진행함
- 자금공급 제약원인으로 사회서비스 제공기관 특성에 대한 금융기관의 몰이해, 사회서비스 제공기관의 성장에 대한 공유된 가정 부재, 그리고 중소기업자의 지위를 갖지 못한데서 오는 제도적 한계가 지목됨
- 수요조사 결과부터 도출되는 시사점은 다음과 같음
  - 사회서비스 공급조직 유형 및 특성에 따라 수요가 다양하여, 이를 고려한 지원방안 설계가 필요함
  - 성장욕구를 가진 조직일수록 물리적 시설구축을 위한 자산화 지원 수요를 가지고 있음
  - 서비스 비용 청구 및 지급시기의 간극이 발생하는 경우가 있기 때문에, 단기 운전자금 대출 수요는 공통적으로 확인됨
  - 금융지원과 함께 경영관리 및 개선을 위한 컨설팅 등 비금융지원이 필요함
  - 금융정책 활용 이전 단계의 기업역량 강화 필요
  - 사회서비스 공급조직을 대상으로 하는 별도 트랙의 금융지원 방안 필요

## 국내 금융지원 사례

- 국내 유사 정책으로 중소기업 육성 및 지원을 목적으로 한 금융정책, 서민금융정책, 사회적경제 관련 금융지원 정책을 검토하고, 각 정책의 체계, 근거 법령, 사업의 내용과 구조, 사후관리 방안 등을 분석함
- 중소기업 정책자금, 정책서민금융과 사회적경제 금융지원은 정부 또는 지방자치단체의 재원으로 금융지원을 한다는 점에서 공통점이 있으나, 제도화의 정도와 재원의 규모, 지원의 내용에 있어서는 차이가 존재함
- 기존의 정책금융지원 사례에서 시사하는 점은 다음과 같음

- 첫째, 주요한 금융지원 방식은 융자이지만, 투자 또한 금융지원 방식의 하나로 그 중요성이 확대되고 있음
- 둘째, 중장기적으로 정책금융지원을 총괄하는 추진체계를 고려할 필요가 있음.
- 셋째, 지역 착근성을 요하는 정책금융지원의 경우 민간수행기관의 역할을 중요하게 고려할 필요가 있음.
- 넷째, 안정적 재원을 확보하기 위한 제도 보완과 함께 민간의 참여를 활성화하기 위한 방안을 적극적으로 강구해야 함

## 해외 사례

- 영국에서는 2010년 보수당 정부가 내세운 빅소사이어티 정책의 일환으로 2012년 빅소사이어티캐피털(BSC)이 설립되었고, BSC는 지역사회 강화를 위한 다양한 돌봄분야 투자 프로그램을 지원함
- 영국의 퓨처빌더스는 영국 정부가 2004년 설치한 최초의 사회투자 펀드로, 제3섹터 조직이 공공 서비스 제공에서 더 큰 역할을 하도록 촉진하는 것을 목표로 운영되었음
  - 정부가 마련한 1억4천2백만 파운드(약 2,300억원) 자금으로 소셜 섹터 조직에 대출을 제공
  - 공공 서비스 제공에 참여하고 있거나 참여할 계획을 가진 비영리 조직을 위해 새로운 형태의 융자를 제공하면서 역량강화 프로그램을 엮어서 제공
  - 정부는 재원을 마련하고 독립적인 민간기관을 통해 자금 운영
  - 혼합형(blended) 사회투자펀드로 융자와 지원금을 혼합해 공급
- 일본에서는 독립행정법인 ‘복지의료기구’가 민간 사회복지사업 시설 등의 정비, 확충을 지원하기 위해 ‘복지융자사업’을 시행하고 있음
- 일본에서 노동신용금고, NPO뱅크(시민기금) 등 풀뿌리 기금은 지역의 돌봄서비스 조직에 필요한 자금을 융자 방식으로 공급하고, 공익재단법인은 돌봄서비스 조직의 시설·설비 개선을 돕는 지원사업을 운영

- 캐나다 퀘백주의 가사방문돌봄 서비스는 비영리법인 또는 협동조합 형태의 사회적경제 기업을 통해 제공되는데, 정부는 재정면제프로그램(PEFSAD) 운영으로 이용자 부담을 경감시키면서 제공기관을 지원함
- 퀘백의 사회적경제 기업들은 퀘백에 발달된 사회적금융 기관으로부터 인내자본 대출을 통해 운영자금 및 건물매입 자금을 조달하며, 이 과정에서 중간지원 조직들의 역할도 중요함

## 추진 방향

- (비영리 제공기관 성장모델) 수요조사 결과를 토대로 비영리 사회서비스 제공기관의 성장모델을 진입 단계 - 안착 단계 - 성장 단계 - 규모화 단계로 구분해 볼 수 있음
- (성장 단계별 자금수요) 자금수요 관점에서는 진입-안착 단계와 성장-규모화 단계로 크게 두 그룹으로 묶어서 접근할 수 있음
  - 진입-안착 단계 조직은 창업자금, 운전자금, 시설자금 등 일반적인 소기업에 준하는 수요를 가지고 있고, 이 수요에 대응하는 방법은 소상공인 금융 인프라에 대한 접근성을 높이는 것
  - 진입-안착 단계 조직 중 성장 욕구와 계획을 지닌 조직을 발굴하여 성장자금 투입으로 중기업 단계로 육성하려는 전략이 필요함
  - 성장-규모화 단계 기업은 운전자금, 시설자금과 함께 자산화 지원, 기술 투자 등 새로운 시도와 실험을 뒷받침할 수 있는 자금을 지원하는 것이 필요함
  - 규모화 단계 기업은 지역·업종에서 거점기관 역할을 할 수 있도록 육성하고, 선도 기업의 전후방 산업 진출 욕구에 대응하는 투·융자 활성화가 요구됨
  - 성장자금 투입을 위해서는 회수 방안이 마련될 수 있도록 시장 여건을 개선하는 것이 중요함
- 사회서비스 고도화를 위한 금융지원 방안은 성장을 촉진하는 자금을 중심으로 설계하되, 기존 금융시스템이 영리조직을 위해 구축·가동되고 있음을 인식하고, 이와 구별되는 사회서비스 제공기관의 특성과

성장모델을 고려한 접근이 필요함

- 금융지원 정책 수립에 있어 자금수요 외에 정책적 고려사항은 지역  
착근성, 민간투자 활성화 등임
- 사회서비스 금융지원 방안은 금융기관 접근성 제고와 맞춤형 육성자금  
공급이라는 두 가지 접근을 균형있게 활용하는 것이 필요함

## 금융 접근성 제고 방안

- (정책금융 접근성) 사회서비스 제공기관을 위한 독자적인 정책금융  
인프라가 구축되어 있지 않은 상황에서 기존의 정책금융 인프라를  
활용하기 위해서는 사회서비스 제공기관의 법적 지위에 대한 검토와  
개선이 필요함
  - 중소기업 인프라에 접근하기 위해서는 중소기업기본법 상의 중소기업자  
지위에 특정한 요건을 갖춘 사회서비스 제공기관이 포함될 수 있어야 함
  - 취약계층에게 일정량 이상의 서비스를 제공하는 경우에는 서민생활 안정을  
위한 사업으로 간주해 정책서민금융을 활용할 수 있게 하는 방안이 있음
  - 중소기업 인프라는 차별적 기술을 핵심 역량으로 하는 제조분야 기업을  
중심으로 발달된 것으로 사회서비스 제공기관이 이용하는데 한계가 있고,  
서민금융 인프라는 금융사각지대를 대상으로 한다는 점에서 취지에  
부합하지만 기업의 성장과 고도화를 추동하는 역할을 기대하기는 어려움
- (민간금융 접근성) 은행 등 민간 금융기관에 대해 접근성을 높이는  
방법은 정부가 다양한 방법으로 신용을 보강하고 위험을 일정 부분  
흡수해 주는 것임
  - 정부·지자체의 신용 보강은 공공기관을 통한 은행대출 보증, 금융기관  
대출이자 및 손실 보전, 민간 펀드 후순위 출자 등의 형태로 나타나고 있음

## 맞춤형 육성자금 공급 방안

- (벤처자선 성격의 자금공급) 육성자금은 제공기관 중 성장 욕구와 계획, 적합한 역량을 갖춘 조직을 발굴해 금융, 비금융적인 지원을 제공함으로써 성장-규모화 단계로 육성시키는 것을 목적으로 함
  - 제도권 금융기관의 접근성을 높이더라도 정책 목표를 고려하면 일정 규모 이상 조직이 이용할 수 있게 할 필요가 있고, 그 상태까지 도달할 수 있게 유망한 조직을 발굴·육성하는 프로그램이 한시적으로 가동될 필요가 있음
  - 현재 요구에 잘 어울리는 금융지원 모델은 영미권에서 벤처투자 메커니즘을 활용해 비영리 조직의 역량강화를 추동한 벤처자선(Venture Philanthropy) 성격의 사회투자임
  
- (성장지원 프로그램 가동) 성장계획과 역량을 가진 사회서비스 제공기관을 선발해 자금공급 및 경영지원으로 육성하는 프로그램을 한시적으로 운영하는 방안
  - 성장지원 사업은 사회서비스 제공기관에 자금을 공급하고 경영과 관련한 기술적 조언을 할 수 있는 민간 지원기관을 통해 추진하는 것이 바람직
  - 법인 사업체 종사자 비중을 50% 이상으로 늘리고, 비법인 사업체 종사자를 45% 수준으로 낮추는 것을 목적으로 육성사업을 시행할 수 있을 것
  - 사회서비스 육성기관은 자원개발 및 관리를 통해 자금이 순환되는 금융방식 지원을 할 수 있어야 하고, 성장 가능성 있는 조직을 발굴해 금융·비금융 지원을 통해 육성하는 역할을 수행함
  
- (융자 프로그램 다양화) 국내에서 이루어지는 사회적금융 융자 프로그램은 저리 대출로 한정되어 있고 형태가 다양하지 못한데, 단순히 저리 융자에 머무르는 사업 방식으로는 사회서비스 제공기관의 육성을 추동하는 사회투자 생태계를 조성하기 어려움
  - 전세계적으로 임팩트 투자의 가장 큰 비중은 융자 형태로 이루어지고 있는데, 이는 기존에 보조금 방식에 국한해 활동한 공익법인들이 융자를 다양하게 변형하고 실험하면서 임팩트 투자(사회투자)의 영역을 확대해 왔기 때문

- 투자-피투자기관 간 사전 합의된 내용에 따라 상환가능 보조금, 상환면제가능 용자, 수익공유 계약 등 다양한 방식으로 조직의 역량 개발과 성장을 위한 사회투자가 일어나도록 허용하고 촉진할 필요가 있음
- (사회적 투자자 참여 촉진) 사회서비스 제공기관 육성자금 공급은 용자와 보조금을 유연하게 활용하는 방식이 적합하고, 이를 위해서는 벤처자선 취지에 동의하는 투자자들이 생겨나고 재원이 마련되어야 함
  - (지자체) 국내에서 사회투자에 가장 적극적인 주체는 지자체로, 협의를 통해 지자체에 설치된 기금을 활용할 수 있는 방안을 마련할 수 있음
  - (CSR 자금) 사회복지공동모금회 연합모금 프로그램을 활용해 사회서비스 육성기관들이 지역에서 기부금을 조성할 수 있도록 지원해 줄 수 있음
  - (공익법인) 정부에서 지침 혹은 가이드를 제정해 발표하고, 법에서 허용된 범위를 최대한 활용하면서 공익법인의 사회투자를 활성화시키는 것이 필요함.
  - (마중물 자금) 중개기관이 없거나 영세하기 때문에 투자자가 개발되지 않고, 투자자가 없으니 중개기관이 등장하지 않는 상태를 벗어나기 위해서는 정부가 마중물 역할을 할 자금을 공급해 시장을 작동시킬 필요가 있음

## 결론 (제언 사항)

- 사회서비스 분야 금융지원 대책은 (1) 맞춤형 육성자금 공급, (2) 금융기관 접근성 제고, (3) 사회적 투자자 참여 지원, (4) 인프라 구축 등 4개 분야로 추진할 수 있음

#	구분	항목
1	맞춤형 육성자금 공급	성장자금 용자
2	금융기관 접근성 제고	자산화 지원 용자
		규모화 투자
		시중은행 보증부 대출
		중소기업 정책금융 접근성 제고

#	구분	항목
3	사회적 투자자 참여 지원	기업사회공헌 참여 지원
		공익법인 사회투자 활성화
		지자체 기금 매칭 용자 촉진
		지역 금융기관 참여 지원
4	인프라 구축	사회서비스 제공기관 분석 가이드 개발
		기업정보 조회 지원
		금융지원 정보 제공

- (제도개선 과제) 금융기관 접근성 제고를 위해서는 사회서비스 금융지원의 근거 법률이 될 「사회서비스 진흥법」 제정 후 관계법령 개정을 추진하고, 맞춤형 육성자금 공급을 위해서는 진흥법에 육성자금 조성을 위한 근거 마련이 필요함. 공익법인의 사회투자 활성화를 위해서는 미국, 영국과 같은 공익목적투자 제도화가 필요함
- (단계별 추진 방안) 사회서비스 진흥법 제정 이전에는 협력 파트너십을 통해 시범사업 형태로 금융기관 접근성을 높이는데 노력을 기울이고, 진흥법이 제정되면 맞춤형 육성자금을 공급하면서 육성기관을 통해 민간 자원을 개발·참여시키는 활동을 촉진할 수 있음

# 목 차

제1장 서론 . . . . .	1
1. 연구 배경과 목적 . . . . .	1
2. 관련 현황 . . . . .	3
3. 연구 범위와 방법 . . . . .	7
제2장 사회서비스 분야 자금수요 . . . . .	9
1. 자금수요 조사개요 . . . . .	9
2. 자금수요 조사결과 . . . . .	11
3. 자금공급 제약 원인 . . . . .	27
4. 시사점 . . . . .	29
제3장 국내 금융지원 사례 . . . . .	32
1. 중소기업 금융지원 . . . . .	32
2. 정책서민금융지원 . . . . .	55
3. 사회적경제 기업에 대한 금융지원 . . . . .	66
4. 시사점 . . . . .	78
제4장 해외 사례 . . . . .	81
1. 영국 . . . . .	81
2. 일본 . . . . .	89
3. 퀘백 . . . . .	95
제5장 추진 방향 . . . . .	101
1. 비영리 사회서비스 제공기관 성장모델 . . . . .	101
2. 정책적 고려사항 . . . . .	104
3. 추진 방향 . . . . .	106

제6장 금융 접근성 제고 방안 . . . . .	108
1. 정책금융 접근성 강화 . . . . .	108
2. 민간 금융기관 접근성 제고 방안 . . . . .	115
제7장 맞춤형 육성자금 공급 방안 . . . . .	121
1. 추진 개요 . . . . .	121
2. 육성기관의 역할 . . . . .	125
3. 자금공급 방식 . . . . .	126
4. 사회적 투자자 참여 촉진 방안 . . . . .	130
5. 접근 방법 . . . . .	136
제8장 결론 . . . . .	138
1. 추진 방안 (제언 사항) . . . . .	138
2. 제도개선 과제 . . . . .	140
3. 단계별 추진 방안 . . . . .	142
붙임. 임팩트 스펙트럼을 통한 포트폴리오 관리 . . . . .	143
참고문헌 . . . . .	161

## 표 목차

표 1. 사회서비스 공급자 유형별 비중, 평균 종사자수 . . . . .	2
표 2. 사회서비스산업 특수분류 수정 체계 . . . . .	4
표 3. 사회서비스산업 사업체와 종사자 수 . . . . .	5
표 4. 사회서비스 핵심산업군 종사자 규모와 조직 유형에 따른 분포 . . . . .	6
표 5. 연구 체계도 . . . . .	8
표 6. 수요조사 대상 개요 . . . . .	9
표 7. 「중소기업기본법」상의 금융지원 근거규정 . . . . .	34
표 8. 「중소기업진흥에 관한 법률」의 구조 . . . . .	35
표 9. 중소기업진흥법에 따른 중소벤처기업진흥공단의 업무 . . . . .	36
표 10. 신용보증기금법 구조 . . . . .	38
표 11. 기술보증기금법 구조 . . . . .	38
표 12. 중앙벤처기업진흥공단의 정책자금 지원 분류 . . . . .	40
표 13. 성장단계별 융자지원계획 . . . . .	42
표 14. 보증사업의 주요 내용 . . . . .	44
표 15. 신용보증의 종류 . . . . .	45
표 16. 신용보증기금의 사후관리 대상기업 분류 . . . . .	52
표 17. 한국벤처투자 피투자기업 사후관리 기준 . . . . .	54
표 18. 서민금융법 구조 . . . . .	57
표 19. 정책서민금융상품 중 창업·운영자금 현황 . . . . .	58
표 20. 주요 사업별 규모 . . . . .	60
표 21. 휴면예금등 관리계정, 서민금융보완계정, 자활지원계정 비교 . . . . .	61
표 22. 서민금융법의 사업수행기관 지원 및 의무 관련 규정 . . . . .	64
표 23. 연도별 광역자치단체별 사회적경제기금 조성액 및 집행액 . . . . .	67
표 24. 사회적기업, 자활기업에 대한 금융지원 근거 . . . . .	68
표 25. 사회적경제기금의 설치 및 조성 관련 조례 현황 . . . . .	68
표 26. 사회적기업 투자조합별 결성시기 및 결성금액 . . . . .	70
표 27. 소셜임팩트펀드·보증의 내용 . . . . .	70
표 28. 사회적경제기업 특례보증의 내용 . . . . .	71

표 29. 신용보증기금의 사회적경제기업 보증사업 . . . . .	72
표 30. 2023년 협동자산화 지원사업 세부조건 . . . . .	73
표 31. 사회적가치 평가결과에 따른 경기도 사회적가치벤처펀드 이차보전율 . . . . .	73
표 32. 2022년 기준 투자조합 결성현황 . . . . .	74
표 33. 전북 사회적경제기금 손실부담금 조성 기준 . . . . .	76
표 34. 광역자치단체 사회적경제기금 용자사업의 주요사업 . . . . .	77
표 35. 퓨처빌더스 운영기관 및 지원분야 . . . . .	84
표 36. 퓨처빌더스 잉글랜드 펀드 운영 결과 . . . . .	85
표 37. 퓨처빌더스 평가기관에서 제시한 논리사슬 . . . . .	86
표 38. 독립행정법인 복지의료기구의 주요사업 . . . . .	92
표 39. 일본 NPO뱅크(시민기금)의 주요 용자처 . . . . .	94
표 40. 퀘백주 사회서비스 제공기관 유형 . . . . .	95
표 41. 퀘백 사회서비스 제공기관 분야별 현황 . . . . .	96
표 42. 퀘백의 사회적경제 돌봄서비스 기업과 공공시설 차이 . . . . .	99
표 43. 가사방문돌봄서비스 제공기관 육성을 위한 퀘백 주정부 역할 . . . . .	100
표 44. 지역기업 활성화 정책 주요 내용 . . . . .	104
표 45. 사회서비스 금융지원 추진 방향 . . . . .	107
표 46. 사회서비스원법 상 사회서비스 제공기관의 정의 . . . . .	108
표 47. 중소기업기본법에서 정한 “중소기업자”의 범위 . . . . .	109
표 48. 사회적기업 육성법에서 정한 “사회적기업”의 정의 . . . . .	111
표 49. 서민금융법에서 정한 “서민 금융생활 지원사업”의 내용 . . . . .	111
표 50. 사회서비스 금융지원 추진 방향 . . . . .	114
표 51. 신용보증기금법에서 정의하는 보증 대상 . . . . .	115
표 52. 행안부 지역자산화 지원사업 개요 . . . . .	116
표 53. 행안부 지역자산화 지원사업 업무협약 내용 . . . . .	117
표 54. 충남 사회적경제기금 조례 中 손실분담 관련 조항 . . . . .	118
표 55. 한국성장금융의 사회투자펀드 민간출자자 인센티브 강화(안) . . . . .	118
표 56. 벤처자선의 개요와 특징 . . . . .	122
표 57. 사회서비스 핵심산업군 조직유형별 분포 . . . . .	124
표 58. 미국 CDFI 기관 신청 자격 . . . . .	126

표 59. 사회적금융 비영리 용자 프로그램 . . . . .	127
표 60. 사회적금융 비영리 용자 프로그램 . . . . .	128
표 61. 사회적금융 하이브리드 자금공급 방법 (용자 중심) . . . . .	129
표 62. 영국의 Reach Fund 사례 - 준비 단계 지원금 . . . . .	131
표 63. 공익법인의 사회투자과 관련한 영국, 미국의 제도 현황 . . . . .	133
표 64. 사회적 투자자의 사회적 가치 창출 전략 . . . . .	134
표 65. 「벤처투자법」의 창업기획자 관련 조항 . . . . .	136
표 66. 사회서비스 분야 금융지원 방안 제언 사항 . . . . .	138
표 67. 사회서비스 분야 금융지원을 위한 제도개선 과제 . . . . .	140
표 68. 단계별 추진 방안 . . . . .	142

## 그림 목차

그림 1. 사회서비스 고도화 방향 . . . . .	3
그림 2. 정책 대상의 범주 . . . . .	5
그림 3. 사회서비스 핵심산업군 종사자 규모와 조직 유형 분포 . . . . .	6
그림 4. 중소기업 정책자금에 의한 금융지원 체계 . . . . .	33
그림 5. 중소벤처기업진흥공단의 직접대출 구조 . . . . .	43
그림 6. 중소벤처기업진흥공단의 정책자금 이차보전 구조 . . . . .	44
그림 7. 직접용자사업의 구조 . . . . .	76
그림 8. 협작용자사업의 구조 . . . . .	77
그림 9. 일본의 사회보장 관련 시책의 종류와 실시 주체 . . . . .	90
그림 10. 비영리 사회서비스 제공기관 성장 모델 . . . . .	101
그림 11. 성장 단계별 자금 수요 . . . . .	102
그림 12. 자원 혼합이 일어나는 자금공급 흐름도 . . . . .	105
그림 13. 조직성과 향상을 위한 단체와 기업 성격 간 균형 . . . . .	120
그림 14. 자금공급 경로에 따른 사회적금융 용자 프로그램 유형 . . . . .	127
그림 15. 사회복지공동모금회 연합모금 프로그램 . . . . .	132
그림 16. 사회서비스 제공기관 성장지원 사업의 논리 사슬 . . . . .	137

그림 17. 한국사회가치연대기금 임팩트 스펙트럼 사례 . . . . .	148
그림 18. 임팩트 기업분류 및 투자자 전략 . . . . .	151
그림 19. 사회서비스 기업 육성전략과 리스크 통합관리 매트릭스 . . . . .	153
그림 20. 사회적경제기업 평가시스템 활용 예시 . . . . .	155
그림 21. 협동조합형 평가 모형사례 . . . . .	159

# 제1장 서론

## 1. 연구 배경과 목적

정부는 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄 서비스 고도화를 국정과제로 추진하고 있으며, 모태펀드 출자 등 민간 참여에 기반한 사회서비스 투자 확대 방안을 추진하고 있다.

정부의 사회서비스 고도화 정책은 청년, 중장년 1인 가구 등을 대상으로 하는 생활 사회서비스 모델 발굴, 사회서비스 관련 정보 인프라 업그레이드 및 활용 역량 강화, 종사자 처우 개선 방안 등을 내용으로 한다. 사회서비스는 복지 증진과 삶의 질 제고를 위해 제공되는 서비스이면서, 사회서비스 확충 과정에서 지역 주민을 위한 괜찮은 일자리(decent work), 포용적 일자리를 창출할 수 있는 영역으로 주목받고 있다. 이에 사회서비스 공급 주체가 질 높은 서비스를 제공할 수 있도록 역량 강화와 성장을 촉진하고, 변화하는 수요에 반응하는 새로운 사회서비스 모델을 발굴·육성하기 위한 금융지원 대책이 요구된다.

이런 중요성에도 불구하고 현재 국내의 사회서비스 공급자는 다수가 영세한 상태에 머물러 있어, 이런 공급 구조는 향후 복지·돌봄 서비스 고도화 추진에 시스템적인 한계로 작용할 수 있다. 따라서 사회서비스 공급자 역량 강화를 통한 서비스 질 제고를 위해서는 공급 주체의 조직화, 규모화를 촉진하는 전략이 필요하다.

2019년 기준 국내 사회서비스 공급자 조직 유형을 보면 개인사업체가 63.0%로 가장 많고, 회사 법인 5.1%, 회사 이외 법인 9.8% 등으로 나타난다. 평균 종사자 수는 회사법인이 43.5명, 회사 이외 법인이 47.5명인데 반해, 개인사업체는 7.5명인 것으로 나타나 대다수 공급조직이 영세한 상태에 머물러 있는 것으로 파악된다.

따라서 금융지원 대책 수립에 있어 공급 주체가 공익성과 혁신성을 갖춘 채 조직화, 규모화될 수 있는 모델을 발굴·정립하고, 역량 있는 주체를 육성·확산하는 전략이 필요하다. 특히 장기적으로 개인사업자 중심의 공급 구조를 개선할 수 있도록 조직화, 규모화를 촉진하는 방안이 요구된다.

표 1. 사회서비스 공급자 유형별 비중, 평균 종사자수

구분	사업체수 비중 (%)			사업체 당 평균 종사자수 (명)		
	전체	핵심 산업군	연관 산업군	전체	핵심 산업군	연관 산업군
전체	100.0%	100.0%	100.0%	16.8	13.1	23.6
개인사업체	63.0%	72.7%	45.2%	7.5	8.7	4.0
회사법인	5.1%	0.9%	12.8%	43.5	22.1	46.4
회사 이외 법인	9.8%	9.3%	10.7%	47.5	45.3	51.1
비법인단체	12.1%	14.1%	8.5%	14.2	14.6	13.1
국가/지자체	10.0%	3.0%	22.8%	35.2	12.2	40.6

\* 안수란·하태정 (2021), 사회서비스 일자리 통계 생산 연구, 보건복지부, 한국보건사회연구원

규모의 경제 실현, 복지기술 활용 촉진 등 공급자 역량을 강화하기 위해서는 비영리법인, 사회적경제 조직 등 공익성 있는 민간 주체의 참여가 중요하다. 사회서비스 제공기관 중 이해관계자의 경영 참여와 민주적 운영을 보장하는 조직은 대개 비영리조직 형태를 취하는데, 기존의 금융지원 인프라는 주식회사 등 영리기업을 주 대상으로 하고 있어, 비영리조직은 접근에 어려움을 겪는다. 비영리 형태의 공익성 있는 사회서비스 제공 주체를 육성하기 위해서는 낮은 수익성을 감수하는 영역까지 금융의 다양한 스펙트럼이 고르게 활성화되어 있어야 하고, 지분투자 외 대안적 방식의 성장자본 투입이 필요하다.

공익성 있는 사회서비스 제공조직 육성 방안 수립에 사회적 가치와 재무적 가치를 균형 있게 추구하는 사회적 금융의 원리와 모델을 활용할 수 있다. 즉, 사회적 가치를 우선적으로 추구하거나, 재무적 가치와 균형 있게 추구하는 사회적 금융의 원리와 모델을 활용해 정책 목표에 부합하는 형태로 사회서비스 제공 조직을 육성할 수 있다.

시행착오를 줄이고 효과적인 지원책을 마련하기 위해서는 국내외 유사한 금융지원 방안에 대한 조사·분석 작업이 필요하고, 구체적인 금융지원 프로그램과 함께 추진체계 및 제도 기반에 대한 검토가 요구된다.

본 연구는 사회서비스 금융지원 정책을 제안함으로써 사회서비스 공급 주체의 조직화·규모화를 촉진하고 이를 통하여 서비스 질 제고 및 사회서비스 분야 고도화에 기여하고자 한다.

## 2. 관련 현황

### 가. 상위 정책

사회서비스 분야 금융지원 대책은 정부가 추진하는 사회서비스 고도화 정책을 뒷받침하는 구조로 설계되어야 한다. 사회서비스 고도화 정책은 서비스 제공조직의 역량 강화를 통해 품질을 제고하고, 서비스 대상자를 취약계층 위주에서 중산층까지 포괄하도록 확대해 사회서비스 분야의 보편성을 강화하며, 서비스 다변화를 촉진해 변화하는 복지수요에 대응하는 신규 서비스를 확충한다는 계획이다.

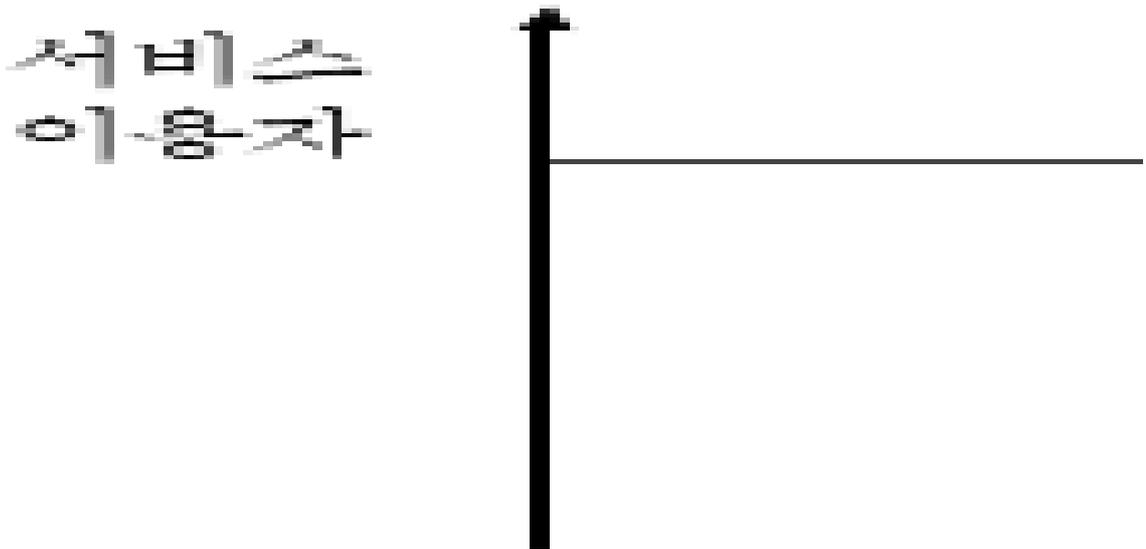


그림 1. 사회서비스 고도화 방향

### 나. 금융지원 대상

사회서비스 금융지원 대상을 범주화하고 분석하는데 「사회서비스산업 특수분류(Social Service Industrial Special Code, SSISC)」 체계를 활용할 수 있다. 사회서비스산업 특수분류는 사회서비스 산업의 정책수립을 위한 기초통계 작성 수단으로 2013년 제정되었고, 한국표준산업분류(KSIC)를 기반으로 사회서비스 산업분야에 해당하는 항목을 선정해 마련한 것이다.<sup>1)</sup> 보건사회연구원은 2021년

「사회서비스 일자리 통계 생산 연구」에서 SSISC를 기반으로 사회서비스 산업을 다시 핵심산업군과 연관산업군으로 구분했다(안수란·하태정, 2021). SSISC 대분류상 종합사회서비스업, 돌봄서비스업, 건강지원서비스업을 핵심산업군으로, 그리고 교육·역량개발 관련 사회서비스업, 문화체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업, 사회 참여 지원 서비스업, 사회서비스 관련 행정을 연관산업군으로 범주화했다.

표 2. 사회서비스산업 특수분류 수정 체계

구분	대분류	소분류
핵심 산업군	1. 종합 사회서비스업	- 종합사회서비스 제공업 (시설) - 그 외 기타 복지서비스업 (비거주)
	2. 돌봄서비스업	- 요양 및 돌봄서비스업 - 주거보호서비스업
	3. 건강지원 서비스업	- 보건의료서비스 제공 병·의원 - 공공보건 및 기타 보건업 - 상담 및 재활서비스업
연관 산업군	4. 교육 및 역량개발 관련 사회서비스업	- 교육 관련 서비스업 - 역량개발 관련 서비스업
	5. 문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	- 문화 관련 사회서비스업 - 체육 활동 관련 사회서비스업
	6. 사회참여지원 서비스업	- 고용지원 서비스업 - 사회봉사 등 참여 지원업
	7. 사회서비스 관련 행정	- 사회서비스 관리 행정 - 사회보장 행정

\* 안수란·하태정(2021), 사회서비스 일자리 통계 생산 연구, 보건사회연구원

사회서비스 고도화 관점에서 접근하면, 사회서비스 금융지원의 일차적인 대상은 사회서비스 핵심산업군이다. 아울러 연관산업군 및 사회서비스산업의 전후방 산업이 될 복지기술을 함께 육성하는 것이 필요하다.

1) 보건복지부 보도자료, 「사회서비스산업 특수분류」 제정, 2013. 11. 26.

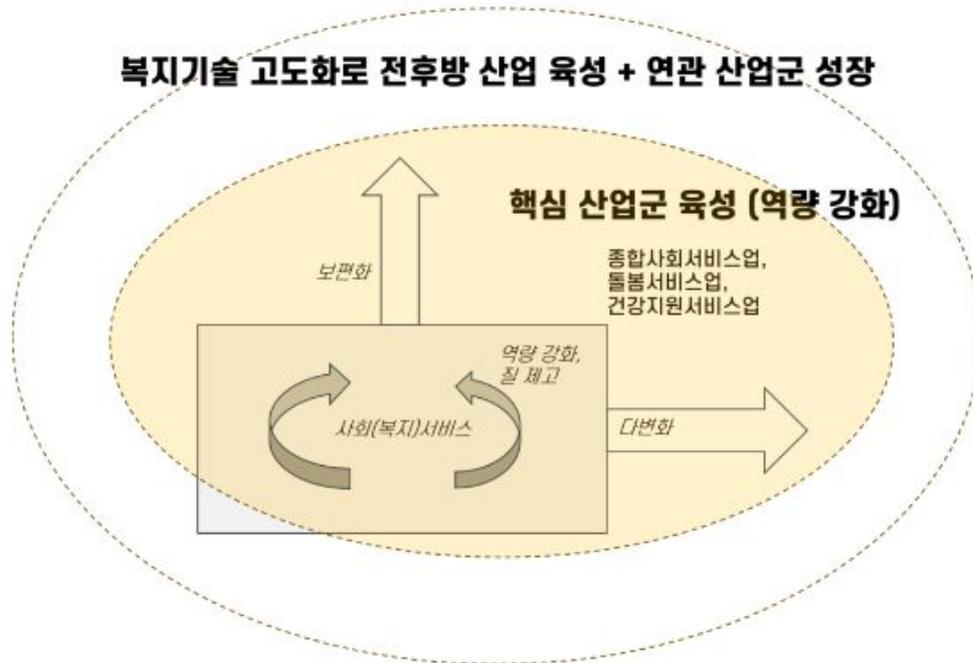


그림 2. 정책 대상의 범주

#### 다. 지원 대상의 규모와 특징

2019년 기준으로 사회서비스 핵심산업군에 속한 사업체수는 15만 개이고, 종사자수는 약 197만 명이다. 이는 같은 시기 국내에 있는 전체 사업체수 417만 개의 3.6%, 총 종사자수 2,272만 명의 8.7%에 해당하는 수치이다.

표 3. 사회서비스산업 사업체와 종사자 수

구분	2016년	2017년	2018년	2019년
<b>사업체수 (만 개)</b>				
- 핵심산업군	14.1	14.5	14.7	<u>15.0</u>
- 연관산업군	7.4	7.7	7.9	8.2
<b>종사자수 (만 명)</b>				
- 핵심산업군	164.9	174.6	186.0	<u>197.3</u>
- 연관산업군	181.3	185.3	189.7	193.4

\* 출처: 보건복지 이슈&포커스 제431호 (2022. 11. 21), 보건사회연구원

2019년 사회서비스산업 핵심사업군에 속한 사업체 가운데 종사자 50인 이상<sup>2)</sup> 사업체 비율은 3.9%이고, 10인 미만으로 기준을 낮추어 잡아도 73.4%인데, 이런 현상은 사회서비스 제공기관 중 법인화된 사업체의 비율이 10.2%에 불과하다는 것과 연결되어 있다. 법인화되지 않은 사업체 중 가장 많은 것은 개인사업체로 전체의 72.7%가 이에 해당한다.

표 4. 사회서비스산업 핵심산업군 사업체 종사자 규모와 조직 유형에 따른 분포

구분	2016년	2017년	2018년	2019년
<b>종사자 규모</b>				
- 50인 미만 사업체	96.8%	96.6%	96.4%	96.1%
- 50인 이상 사업체	3.2%	3.4%	3.6%	3.9%
<b>조직 유형</b>				
- 비법인 (개인사업체, 비법인단체)	87.5%	87.8%	87.3%	86.8%
- 법인 (회사, 회사 이외 법인)	9.4%	9.2%	9.7%	10.2%
- 국가·지방자치단체	3.1%	3.0%	3.0%	3.0%

\* 보건복지 이슈&포커스 제431호 (2022. 11. 21)의 데이터를 재구성함

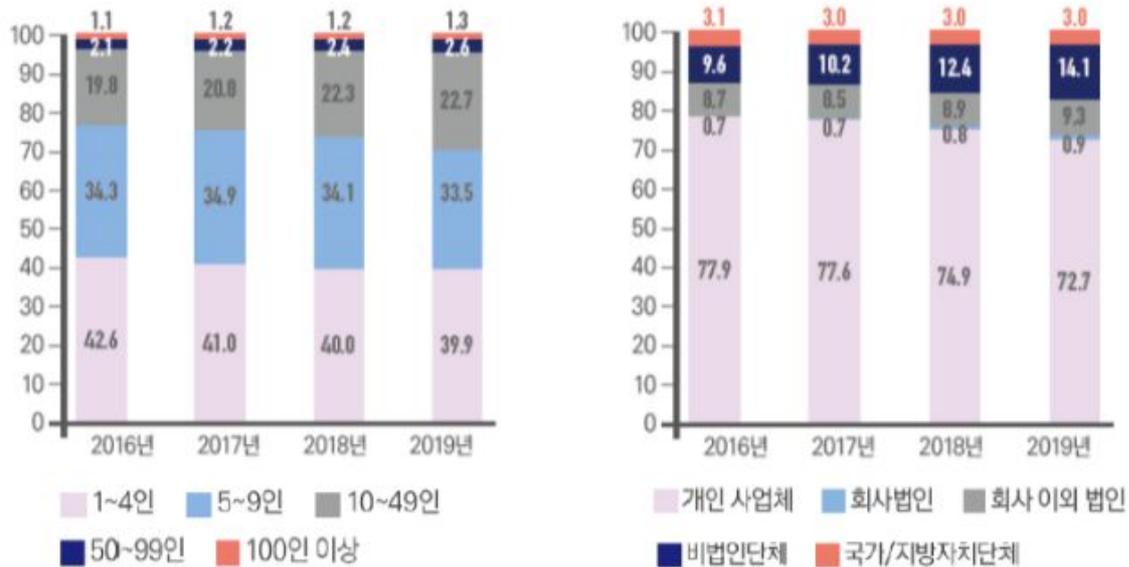


그림 3. 사회서비스 핵심산업군 종사자 규모와 조직 유형 분포

\* 출처: 보건복지 이슈&포커스 제431호 (2022. 11. 21), 보건사회연구원

2) 중소기업기본법 시행령에서는 중소기업과 소기업을 구분하는 기준으로 업종별 평균매출액을 사용하는데, 보건업 및 사회복지서비스업의 경우 평균매출액 10억 원이 기준이 된다. 2016년 이전에는 근로자수를 기준으로 구분했는데, 이때 보건·사회복지서비스업의 구분 기준은 상시근로자 50인이었다.

### 3. 연구 범위와 방법

#### 가. 연구 범위

##### 1) 국내외 유관 정책 조사·분석

- 국내 유관 정책 분석
  - 정책서민금융, 중소기업 금융지원, 사회적경제기업 금융지원 정책 분석
- 해외 유관 정책 조사
  - 영국, 일본, 캐나다 퀘백 등 해외 사회서비스 금융지원 정책 조사
- 이해관계자 의견조사 및 현안 파악
  - 사회복지 학계, 사회적 금융 지원기관, 사회적금융 중개기관 등 의견수렴 및 현안 파악

##### 2) 사회서비스 분야 금융지원 모델 정립

- 수요 분석 - 자금 수요 및 문제점, 현안 진단
  - 사회서비스 제공조직 자금조달 사각지대 규명, 원인 분석
  - 사회서비스 조직 조직화·규모화 모델 검토
  - 정책 목표에 부합하는 수요 식별
- 지원 대상 범주화, 범주 지원 방안 도출
  - 법적 형태별, 성장 단계별 지원 대상 범주화
  - 범주별 지원 방안 도출

##### 3) 사회서비스 분야 금융지원 정책 로드맵 정리

- 과제영역 도출 - 사회서비스 분야 금융지원 정책 과제영역 도출
- 프로그램 제시 - 과제영역별 목표, 주요 프로그램(지원사업) 정리
- 로드맵 정리 - 제도개선 과제 검토

## 나. 연구 방법

### □ 문헌조사

- 국내 관련 정책 조사, 법제 분석
- 외국 사례 조사
- 선행 자료 분석: 사회서비스 관련 간담회, 토론회, 포럼 자료, 조사보고서, 연구보고서

### □ 심층면접

- 사회서비스 제공기관 대표자 인터뷰, 전문가 인터뷰

표 5. 연구 체계도

연구 목적	
사회서비스 제공조직 역량강화 및 규모화·조직화를 위한 금융지원 대책 수립, 민간 참여에 기반한 사회서비스 투자 확대 방안 마련	
연구 내용	연구 방법
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 유관 정책 분석, 해외 유관 정책 조사</li> <li>• 이해관계자 의견조사 및 현안 파악</li> </ul>	문헌 조사 심층 면접
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회서비스 분야 금융수요 분석</li> <li>• 자금수요 범주화, 지원방안 도출</li> </ul>	심층 면접
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회서비스 금융지원 과제영역 도출</li> <li>• 프로그램 제시, 로드맵 형태로 정리</li> </ul>	법·제도 분석

## 제2장 사회서비스 분야 자금수요

### 1. 자금수요 조사개요

사회서비스 제공기관들이 현장에서 체감하는 성장자금의 수요를 확인하기 위하여, 현재 사회서비스 제공하고 있는 공급주체 인터뷰를 통해 수요를 조사하였다.

조사기간은 2023년 6월~8월이며, 인터뷰 대상은 사회서비스 분야별 현장 전문가 및 지원조직들을 통해 추천받은 조직들 중 법인형태 및 사업유형을 고려하여 구성하였다. 인터뷰는 해당조직별 대표자들과의 개별 심층면접을 통해 진행되었다. 주요 인터뷰 질문은 조직 기본현황, 주요사업 및 비즈니스모델, 초기자금형성 및 자금활용 경험, 자금활용의 애로점 및 개선방향 등으로 구성되었다.

최종 분석된 사례조사 대상은 총 8개소이다. 법인형태에 따른 구분으로는 주식회사 2개소, 사회적협동조합 5개소, 개인사업자 1개소이며, 주요사업유형에 따른 구분으로는 재가장기요양기관 5개소, 장애인지원기관 1개소, 발달심리지원기관 1개소, 사회복지시설 운영기관 1개소로 구성된다. 해당분야 실제 사업운영 업력은 최소 10년 이상 ~ 최대 18년 이하로 나타났다.

표 6. 수요조사 대상 개요

연번	조직명	설립시기 (최초시작)	주요사업	비고
1	(주)동부케어	2011 (2008)	노인장기요양서비스, 가사서비스, 산모·신생아지원사업, 아이돌봄사업, 개인맞춤돌봄사업, 요양보호사교육사업	사회적기업
2	사회적협동조합 도우누리	2013 (2008)	재가장기요양서비스, 산모신생아 돌봄서비스, 가사간병서비스, 요양보호사 교육사업, 요양원 운영, 어린이집 등 복지시설 위탁운영	자활기업 사회적기업

연번	조직명	설립시기 (최초시작)	주요사업	비고
3	강서나눔돌봄 사회적협동조합	2015 (2003)	재가장기요양서비스, 장애인활동보조원 파견서비스, 가사서비스, 돌봄SOS센터 일상편의서비스	자활기업 사회적기업
4	사회적협동조합 인사랑케어	2017 (2008)	재가장기요양서비스, 이동목욕서비스, 가사서비스, 돌봄SOS센터 일상편의서비스	자활기업 사회적기업
5	나무와열매 사회적협동조합	2014	장애인활동지원사업, 운동치료사업, 발달장애학생 방과후 활동서비스, 돌봄SOS 센터 서비스 공급	사회적기업 마을기업
6	(주)심양재가복지 센터	2017 (2011)	재가복지서비스, 방문목욕서비스, 돌봄SOS센터 일상편의서비스	사회적기업
7	우리아이발달 심리상담센터	2009 (2005)	언어치료, 미술치료, 부모교육, 심리검사 및 상담	사회서비스 품질인증기관
8	복지동행 사회적협동조합	2013	사회복지시설운영, 사회복지교육사업 등	-

## 2. 자금수요 조사결과

### 가. (주)동부케어

#### 1) 사업내용

동부케어는 2008년 화성, 오산, 평택, 용인에서 노인장기요양서비스 기관 4개소를 운영하면서 활동이 시작되었으며, 2011년 법인화하여 (주)동부케어로 운영하고 있다. 2011년 11월 경기도 예비사회적기업 지정, 2013년 12월 고용노동부 사회적기업 인증을 받고 경기 남부지역에서 지속적인 사업확장을 추진하여 오고 있다. 2022년 12월 기준 종사자는 608명 규모이다.

동부케어의 주요사업은 크게 노인장기요양서비스, 가사서비스, 산모·신생아지원사업, 아이돌봄사업, 개인맞춤돌봄사업, 요양보호사교육사업으로 구성된다. 전 생애 서비스에 대한 24시 커뮤니티케어 시스템 완성을 위해 부설 연구소를 설립하였으며, 빅데이터 활용연구, 서비스 매뉴얼 및 서비스개발, 컨설팅 및 서비스 혁신을 위한 연구를 추진하고 있다. 최근에는 서비스 레벨 향상을 위한 표준매뉴얼화를 위한 컨설팅, 교육과 공유플랫폼 활용 거점과 공유화 사업(통합ERP, 현장종사자-관리체계)을 통한 사업의 확장을 추진하고 있다.

#### 2) 자금활용 현황

(주)동부케어는 직원주주 24명의 투자금으로 초기사업자금을 확보하여 운영을 시작하였다. 투자 및 자금 활용 경험과 관련하여서는 SK그룹의 사회성과인센티브(SPC, Social Progress Credit)를 통해 6년 연속 성과에 대한 보상을 받았으며, 고용노동부 모태펀드 5억원, 2015-2019년 사회가치투자 IBK펀드 총 15억원을 지원받은 바 있다. 그밖에 2023년 보건복지부 사회서비스 표준모델 공유화 사업 거점기관에 선정되어 1억원의 사업개발자금을 지원받아 사업을 개발 중이다.

### 3) 자금 수요

(주)동부케어는 사회서비스 제공을 통한 일자리창출 뿐 아니라 연구개발사업 등을 통해 사회서비스 혁신을 위한 노력을 추진해 왔으나, 코로나 팬데믹 등의 여파로 경영이 악화되어 혁신적 사업개발에 투자하지 못하는 어려움을 경험한 바 있다. 수가 중심 사회서비스 공급을 통해 발생하는 이익금으로 사회서비스 혁신과 기술개발에 재투자하는 것이 현실적으로 쉽지 않은 구조에서, (주)동부케어는 혁신성에 기반한 아이템과 사업역량이 있는 조직에 대한 혁신적 투자자금 지원의 수요를 가지고 있었다.

### 4) 애로점 및 개선과제

동부케어의 경우 노동부 모태펀드의 관리 이슈로, 2, 3차 추가 펀드 운영이 중단되어, 실제 펀드를 활용하지 못하는 애로점을 경험하였다. 이에 기반하여 모태펀드에 대한 적극적인 관리 및 운영 활성화의 필요성을 확인할 수 있었다.

또한 사회서비스 운영기관에 대해 조직규모에 따라 인원지원을 하는 정책에서 역차별을 받고 있다는 문제의식을 가지고 있었다. 재가장기요양센터 사회복지사 인건비 지원비율이 소규모 조직에는 유리하나, 규모가 큰 조직에는 해당되지 않아 사회서비스 사업을 활발하게 운영하고 있는 기업 입장에서 역차별 요소로 작용할 수 있으며 이에 대한 개선이 필요하다는 것이 해당 기업의 입장이었다.

## 나. 사회적협동조합 도우누리

### 1) 사업내용

사회적협동조합 도우누리(이하 도우누리)는 2008년 서울 광진지역자활센터의 자활공동체로 설립된 늘푸른돌봄센터를 모태로 하며, 사회적협동조합으로 법인전환 과정을 거쳐 2013년 4월 보건복지부 제1호 사회적협동조합으로 인가받았다. 도우누리는 고용노동부 인증사회적기업이며, 사회서비스 바우처사업 및 노인돌봄서비스 우수기관으로 활발한 사업을 추진해 오고 있다.

도우누리는 2022년 대의원 총회 기준 894명 조합원, 924명 종사자, 1,576명의 이용자로 구성되어 있다. 2023년 현재 월평균 2,000명 이상이 이용 중이며 900여 명의 조합원이 활동하고 있다.

도우누리의 주요사업은 재가장기요양서비스, 산모신생아 돌봄서비스, 가사간병서비스, 요양보호사 교육사업, 요양원 운영, 어린이집 등 복지시설 위탁운영 등이다. 도우누리는 현재 재가장기요양서비스 및 이용시설, 생활시설 운영을 지속적으로 확대하고 있다.

2022년에는 자산화를 통해 4층 규모의 지역 재가돌봄통합센터 ‘공유공간 돌봄’을 건립하여, 돌봄식당 및 커뮤니티공간, 주간보호센터 사업의 규모화를 추진하고 있다. 또한 2023년 사회서비스 표준모델 공급사업 거점기관에 선정되어 재가장기요양서비스 공급기관 품질관리, 교육훈련 등 가맹시스템 운영확대를 위한 사업을 추진하고 있다.

### 2) 자금활용 현황

도우누리는 모태가 된 자활사업단의 적립금과 조합원 출자 및 증자를 기반으로 초기사업자금을 확보하여 운영을 시작하였다. 지속적으로 조합원 증자와 잉여금으로 자본확대를 진행하였고 그로 인한 조합원출자 3억, 누적 잉여금 4억 이상을 확보하였다.

투자 및 자금 활용 경험과 관련하여서는 중소기업혁신자금, 신용보증기금 등을

활용한 경험이 있다. 그밖에 서울시 우수사회적기업 지원을 통한 자금지원, 2023년 보건복지부 사회서비스 표준모델 공유화 사업 거점기관에 선정되어 1억원의 사업개발자금을 지원받아 사업을 개발 중이다.

### 3) 자금 수요

도우누리는 운영자금 지원의 제도적 확대에 대해서는 소규모 시설들의 운영 불안정성을 가중시킬 위험이 있다는 의견이며, 사회서비스 혁신에 맞춘 별도 트랙의 금융지원 정책의 필요성을 제기하였다.

사업을 규모화하고 특히 사회서비스 제공시설 운영을 위한 자산화와 관련한 자금지원 수요를 가지고 있다. 사회서비스 제공시설 건립을 위한 토지매입 및 건축소요 비용에 대한 자금 수요가 있음을 확인하였다.

### 4) 애로점 및 개선과제

도우누리는 사회적협동조합으로 비영리법인으로 규정됨으로 인해 투자유치를 위 법인격 상의 애로점이 있다. 이에 특수목적법인 구조를 활용해 자금을 조달하는 방안을 모색하고 있다.

또한 도우누리는 사회서비스를 공급하는 사회적협동조합으로서, 대출을 이용함에 있어서 임금채권 규모로 인한 어려움을 경험한 바 있다. 실제 40억원 건물 관련하여 임금채권이 30억원 이상으로 설정되고 그 나머지 금액의 70% 대출이 가능함에 따라 불이익을 경험하였다. 제조·생산 분야 기업 대비 사회서비스 공급기업은 투융자금 조달 과정에서 불이익을 경험하며, 실제 사회복지서비스 및 시설이 안정성 측면에서는 일반 영리사업자들에 비해 더 나옴에도 불구하고 생산투자에 대한 기존 부가가치 중심의 가치산정 방식으로 인한 불이익이 존재하는 것이다. 따라서 향후 사회적협동조합에 대한 대출시스템, 사회서비스 제공조직의 임금채권 설정에 대한 점진 논의가 필요하다는 의견을 확인하였다.

## 다. 사회적협동조합 강서나눔돌봄센터

### 1) 사업내용

사회적협동조합 강서나눔돌봄센터는 2003년 강서지역자활센터 장애아동 통합돌봄사업단을 모태로 하여, 2015년 자활센터에서 독립해 사회적협동조합으로 창립되었다. 2023년 현재 350명의 돌봄종사자들이 일하고 있다. 2018~2022년에 서울시 우수사회적기업에 선정되었고, 2019년 사회적기업 인증을 받았으며, 사회서비스 공급과 일자리 창출에 기여하고 있다.

강서나눔돌봄센터의 주요사업은 재가장기요양서비스, 장애인활동보조원 파견서비스, 가사서비스, 돌봄SOS센터 일상편의 서비스 등으로 구성된다. 방문형 재가서비스 뿐 아니라 사회적협동조합의 단독 자산화를 통한 데이케어센터 설립, 향후 공동체형 실버타운 설립을 목표로 사업을 추진 중이다.

### 2) 자금활용 현황

강서나눔돌봄센터는 사업의 모태가 된 자활사업단의 적립금과 조합원 출자 및 증자를 기반으로 초기사업자금을 확보해 운영을 시작하였다. 이후 소액이지만 지속적으로 조합원 추가 출자를 진행하여 자본을 확대해 왔으며, 2016~2020년 기간에 조합원 증자액이 3억원을 달성하였다.

자금 활용 경험과 관련하여서는 서울시 우수사회적기업 지원을 통한 자금지원과 SK 사회성과인센티브(2억원) 등 지원사업을 활용한 바 있으며, 운전자금 용도로 주거대출 은행을 통한 단기 신용대출을 경험하였다.

### 3) 자금활용 수요

강서나눔돌봄센터는 특정 시기의 긴급 단기자금 운영의 수요가 있다. 매년 1~2월 건강보험공단의 서비스 수가 정산 및 지급과정의 시차가 발생하며 그로 인한 단기 자금지원의 필요가 있다. 사업운영 과정에서 자금흐름을 고려하여 미리 예산 적립을 위해 노력하지만, 종사자 규모가 커지는 상황에서 임금지급을 위한 적립액 규모도

조직 운영에 큰 부담이 되기 때문이다.

또한 자산화를 통한 공동건물 입주(공동투자)를 통해 공간임대료를 낮추고 운영 안정성을 확보한다는 계획이다. 특히 장애인 등 취약계층 이용자들이 공간을 사용하는 과정에서 임대공간을 안정적으로 확보하기 어렵고 시설관리의 특성 등을 감안하여 별도 시설건립 운영이 필수적이며, 그와 관련한 시설자금 활용의 구체적 수요를 가지고 있다.

#### 4) 애로점 및 개선과제

강서나눔돌봄센터는 긴급 단기 운영자금이 필요하여 대출을 시도하였으나, 대출금액 제한으로 유동성의 어려움을 경험한 바 있다. 이에 단기 사업자금 대출 등 접근성 향상의 필요성을 제기하였다.

강서나눔돌봄센터는 이용시설로의 사회서비스 공급확대를 위해 데이케어센터 등 시설기반 서비스 확장을 시도하였다. 하지만 물리적 한계(서울 지역 내 토지, 공간확보의 어려움)와 기존 정책자금(HUG, 중소기업진흥공단, 신용보증기금, 신협 등) 사용을 위한 사전단계에서 자금활용 진입문턱이 높은 한계를 경험하여 실제 정책자금 사용을 포기한 경험이 있다. HUG 자금의 경우 이자가 1.5%로 부담이 적지만 도시재생활성화 지역 내에서만 해당되는 한계가 있다. 특히 서울 등 대도시에서 도시재생활성화 지역 내에서 매물을 찾기에 어려움이 있어 접근하지 못하였다. 중진공 시설자금의 경우 실제 매물 확인 및 대출실행을 위한 구체적인 준비까지 진행하였으나, 시세와 감정가 간의 차이가 크며 건물 내 기존세입자 모두 퇴거 시에 대출이 가능한 등 1순위 채권 설정 조건이 까다로워 추진 과정에서 포기하였다.

사회서비스를 공급하는 조직의 특성을 고려하는 금융서비스가 없으며, 사회적경제 조직으로서 접근가능한 금융서비스 또한 소규모 자금지원(예: 신나는조합의 소액대출 등)에 그치며, 대도시, 지방도시, 농산어촌지역 등 지역 간 부동산 가격의 차이가 크다는 사실을 고려한 자산화, 시설자금 용자 등의 금융정책 설계 보완의 필요성을 제기하였다.

## 라. 사회적협동조합 인사랑케어

### 1) 사업내용

사회적협동조합 인사랑케어는 2008년 설립된 용산지역자활센터의 자활기업인 용산나눔돌봄센터를 모태로 하며, 2009년 (주)용산나눔돌봄센터 법인화, 2010년 서울형예비사회적기업 지정, 2012년 고용노동부 사회적기업 인증과정을 거쳐왔다. 이후 2013년 상호를 인사랑케어로 변경하고, 2018년 조직변경과정을 거쳐, 2018년 9월 사회적협동조합 인사랑케어로 조직변경 인가가 완료되었다.

현재 42명의 구성원이 활동하고 있고, 2020년과 2022~23년에 서울시 우수사회적기업에 선정되었으며, 최우수 장기요양기관 선정 및 품질평가 A등급 등으로 양질의 사회서비스 공급에 주력하고 있다.

사회적협동조합 인사랑케어의 주요사업은 재가장기요양서비스, 이동목욕서비스, 가사서비스, 돌봄SOS센터 일상편의서비스 등으로 구성된다. 최근 재가장기요양서비스 및 가사서비스를 확대하면서 타 자치구에 지점설립을 추진하고 있다.

### 2) 자금활용 현황

인사랑케어는 사업의 모태가 된 자활기업의 적립금과 조합원 출자를 기반으로 초기사업자금을 확보하였다.

자금조달을 위해 서울시 우수사회적기업 지원금 1,500만원과 신나는조합 소액대출 3,000만원을 사용한 경험이 있다.

### 3) 자금활용 수요

인사랑케어는 사업확장을 위한 타지역 지점 신설을 계획하고 있으며, 그 과정에서 센터(사무실)설치를 위한 용자 수요가 있다. 자활기금을 통해 자금용자가 가능할 것을 기대하고 있다.

운전자금에 대한 수요는 현재 없는 것으로 확인되었다. 이는 현재 서비스 수익

범위 내에서 인력과 운영을 안정화해 나가는 것을 목표로 운영하고 있기 때문에, 향후 서비스 규모 및 사업을 확장하려는 경우에는 추가 자금수요가 발생할 것으로 예측된다.

#### 4) 애로점 및 개선과제

인사랑케어는 자활기업을 기반으로 성장한 기업으로 자활기금 활용기회가 보다 확대될 것을 개선과제로 제시하였다. 현재 자활기금활용에 있어서 임대보증금 지원, 기자재 지원 등이 초기 자활기업 중심으로 세팅된 반면 성장기 자활기업은 자금지원 정책에서 소외를 경험하고 있었다. 아울러, 사회서비스를 시설기반으로 공급할 계획이 있는 조직에 대한 시설 설치, 초기 사업 세팅에 대한 시설자금에 대한 지원 확대 필요성을 제기하였다.

한편, 대규모 플랫폼 기반 사회서비스 공급기업이 성장하는 가운데 지역사회 기반 사회서비스 공급기관으로서 경쟁력 저하의 어려움을 경험하고 있었다. 공동브랜드 및 사회적 프랜차이즈 등 공급기관들의 돌파구 마련을 위한 노력이 필요하나 개별기업 차원에서는 추진하기 어려우며, 광역 내지 중앙단위에서 공동의 경쟁력 강화를 위한 기반조성사업에 대한 자금 및 지원정책 설계가 필요하다는 의견을 제시하였다.

## 마. 사회적협동조합 나무와 열매

### 1) 사업내용

사회적협동조합 나무와 열매는 2012년 서울 성북구 마을만들기 사업으로 운영된 장애아동 품앗이 사업참여를 계기로 출발하였다. 이후 지역 내 협동조합 설립 교육과정 등을 거쳐 2014년 2월 사회적협동조합 인가를 받았다. 전국 최초 시간제 장애·비장애 아동 통합 돌봄터 사업을 시작으로 2017년 서울시 우수마을기업 선정, 2019년 서울시 사회적경제 우수기업 인증을 거쳐 2022년에는 행정안전부 ‘모두애(愛) 마을기업’에 선정되었으며, 현재 100여 명의 구성원과 함께 장애인 분야 대표적인 사회서비스 공급 주체로 활동하고 있다.

사회적협동조합 나무와 열매의 주요 사업은 장애인활동지원사업, 운동치료사업, 발달장애학생 방과후 활동서비스, 돌봄SOS센터 서비스 공급 등이다. 사업은 성북점(본점)과 노원점(분점)을 통해 확장적으로 운영되고 있다. 나무와 열매는 장애유형, 장애와 비장애를 넘어서는 돌봄서비스 제공하며, 생애주기별 돌봄을 지향(연령대, 치료, 교육, 상담 등 다양한 서비스 복합제공)하며 추가 타지역의 분소, 장애인돌봄 관련 프랜차이즈 사업화를 고려하며 사업을 확장 중이다.

### 2) 자금활용 현황

나무와 열매는 기본 운영경비 조달을 위해 신협저리 대출(3천만원), 추가공간 확대를 위해 서울시 사회투자기금 대출(4천만원), 노원점 분소 확대를 위한 주택금융 대출(주택담보, 5%, 5년 거치, 30년 분할상환)을 사용하였다.

2022년 행정안전부 ‘모두애 마을기업’ 선정을 통한 1억원 지원을 통해 소규모 시설 매뉴얼 개발을 추진하고 있다.

또한 사업초기 공간사용에 있어서 성북구 조례에 의한 사회적경제 조직에 대한 임대료 할인 지원을 받은 경험이 있다.

### 3) 자금 수요

나무와 열매는 기본 운영 및 시설투자를 위해 외부에서 자금을 조달해 활용 중이고, 향후 사업확장을 위한 자산화 자금 수요를 가지고 있었다.

장애인 대상 사회서비스 제공기관의 특성상 임대 공간 사용 및 이전에 어려움이 있어 안정적인 공간확보가 주요한 과업으로, 이를 위한 시설자금에 대한 수요가 있다.

또한 장애인돌봄이라는 사회적 가치와 공공성 있는 사회서비스 제공을 확장하기 위한 사업개발자금 수요도 가지고 있다.

### 4) 애로점 및 개선과제

나무와 열매는 공간이전 및 확보를 위해 행정안전부 사회적경제 자산화사업(최대 10억 대출, 5년상환 조건)을 활용하려 하였으나, 해당 프로그램이 없어짐에 따라 마땅한 자금을 구하지 못하고 있다.

또한 성북구 조례에 근거해 사회적경제 조직에 대한 임대료 할인 혜택으로 현재 공간을 이용하고 있으나, 할인 혜택은 최초 임대시에만 적용되며 현재에는 적용받지 못함으로 인해 공간사용 관련 재정적 부담을 경험하고 있었다.

나무와 열매는 장애인돌봄 등과 같이 공공성과 사회적 가치가 있는 사회서비스를 제공하는 혁신조직에 대해 시혜성 지원금이 아니라, 사업적 혁신성에 기반하여 사업적 확장을 통해 역량을 발휘할 수 있는 별도 트랙의 자금지원 정책이 필요성을 제시했다.

## 바. (주)심양재가복지센터

### 1) 사업내용

(주)심양재가복지센터는 2011년 7월 북한이탈주민인 대표자가 개인사업자로 사업을 시작한 것이 모태가 되었다. 2017년 2월 주식회사로 법인화한 이후, 2018년 고용노동부 예비사회적기업, 2019년 7월 고용노동부 인증 사회적기업이 되었다.

(주)심양재가복지센터의 주요사업은 재가복지서비스, 방문목욕서비스, 돌봄SOS센터 일상편의서비스 등이다. 노인맞춤형 돌봄사업에 참여 중이며, 차별화된 서비스로 이동목욕차량을 통한 목욕서비스를 운영하고 있으며, 현재 약 60명의 활동가가 근무하고 있다.

취약계층 근로자를 위한 일자리창출에 대한 사회적 책임감을 기반으로 지속적으로 재가복지서비스의 규모를 확장해 오고 있으며, 주간보호센터 운영을 통한 사업확대를 고려하고 있다.

### 2) 자금활용 현황

창업초기인 2012년 신나는조합의 취약계층 창업교육에 참가한 것을 계기로 미소금융 대출(2천만원, 1년 거치 4년 분할상환)을 활용하였다. 현재는 사무실 전세보증금 용도로 구청에서 연결해 준 소상공인지원 대출(1억원, 2년거치, 3년분할, 1년 0.8%, 이후 1.5%)을 활용하고 있다.

### 3) 자금 수요

(주)심양재가복지센터의 경우, 재가서비스 운영과정에서 사업운전자금에 대한 수요는 없으며, 시설투자를 위한 자금활용 수요를 가지고 있었다. 특히 장기사용으로 노후화된 이동목욕차량을 교체하기 위한 장비개선 자금의 수요가 있었다.

이와 함께 향후 데이케어센터 운영을 위한 사업확장과 연결하여 공간확대를 위한 임대료 대출 내지 시설매입을 위한 대출 시 이에 대한 이자 지원 등의 자금수요를

가지고 있었다.

또한 사회적기업 지원 정책으로 시행되고 있는 일자리창출인력에 대한 기관부담 사회보험료 지원 제도 등에 대한 희망수요도 가지고 있었다.

#### 4) 애로점 및 개선과제

(주)심양재가복지센터는 노후 이동목욕차량 구매를 위한 자원확보 노력으로 성북구청을 통해 0.8% 이자의 소상인 대출을 연계받아 추진하려 하였으나, 1차적으로 신용보증재단에서 장기요양기관에 대한 대출불가 통지를 받은 경험이 있다. 이후 신용보증기금의 지원을 통해 1억원을 대출받았으나, 사업 운전자금으로만 사용하고 자산취득이 불가능한 조건을 제시받아 결국 사무실 전세보증금으로 전환하고 자체 자금을 자산취득용으로 전환하게 되었다. 센터는 재가장기요양기관이라는 업종특성만으로 대출이 제한되는 것은 차별적이며, 사회적기업 인증 및 보건복지부의 사회서비스 제공과정에서의 평가기준 등을 기준으로 재가장기요양기관을 배제하는 세부지침 및 기준에 대한 재고가 필요하다는 의견을 제시하였다.

또한 사회적기업 인증 이후 사회보험료 기관부담금 지원제도 활용을 기대하였으나, 서울시 예산의 한계로 최대 50명까지 지원 가능한 제도이나 실제 5명만 지원받게 된 것 또한 해당 기업 입장에서는 기회의 축소로 느끼고 있었다. 센터는 보건복지부 차원에서 사회서비스 운영기관의 업력, 평가결과, 고용인원 등을 고려하여 특별한 금융지원방안을 마련함으로써 취약계층 일자리창출사업의 보람, 사각지대 대상자들에 대한 지역사회 내 서비스 제공 등 사회적 기여를 지속할 수 있는 지원의 필요성을 제시하였다.

## 사. 우리아이 발달 · 심리상담센터

### 1) 사업내용

우리아이 발달 · 심리상담센터는 2005년 교육시설 부설로 활동을 시작하여, 2009년 개인사업자로 현재의 형태로 사업을 본격화하였다. 주요사업은 언어치료, 미술치료, 부모교육, 심리검사 및 상담 등으로 2010년 발달재활사업을 시작으로, 2011년부터 지역사회서비스투자사업에 참여하고 있다. 센터는 13~18명의 상담사들이 활동하고 있으며, 2022년에는 부산경남지역에서 유일하게 보건복지부 사회서비스 품질인증기관으로 지정되어 우수한 서비스 공급자로 자리매김하고 있다.

### 2) 자금활용 현황

개인사업자로 사업추진과정에서 개인담보대출과 사업자대출을 활용하여 자금을 조달한 경험이 있다. 사업을 소규모로 시작하여서 점진적으로 사업 안정화를 이루어 왔으며, 금융 이용에 있어서 사회서비스 매출금액 대비 대출실행이 비교적 용이하여 자금 조달에 특별한 어려움을 경험하지는 않았다.

### 3) 자금 수요

센터는 사업운영 규모를 확장하기보다는 기존 운영을 내실화하는 것에 주력하며, 부분적 보수 외에 노후된 시설을 현대적으로 바꿀 만큼의 투자 여력은 없음을 시사하였다. 그러나, 센터를 처음 개설해 운영하는 기관들은 서비스 이용인원 확보 등에 시간이 필요하며 이 기간에 시설세팅 및 초기운영을 위한 저금리 대출 등의 지원 필요성을 제기하였다.

센터는 사회서비스 분야 바우처 비용 결제가 연말연초에 지연되는 이슈에 대응하기 위한 단기 운전자금 대출의 수요를 가지고 있었다. 미리 자금 계획을 세워 대응하고자 하지만, 그럼에도 상황이 여의치 않은 경우가 발생할 수 있기에 이를 방지하기 위한 단기 운전자금 대출의 필요성을 제기하였다.

#### 4) 애로점 및 개선과제

센터는 심리상담서비스의 운영과정에서도 서비스 품질을 향상시키고 사업을 확장하기 위해서는 관리직원 배치 및 사업투자를 위한 여력이 있어야 하지만, 실제 관리인력에 대한 지원제도가 부재한 것을 가장 큰 애로점으로 제시하였다. 재가장기요양기관의 경우 서비스 대상인력 규모에 따라 관리를 위한 사회복지사 인건비를 지원하는 등의 제도가 심리상담분야 사회서비스에도 적용될 필요성을 제기하였다.

또한 센터는 사회서비스 우수 공급기관 등에 대한 인센티브가 실제 부재한 것에 대한 아쉬움과 함께 기존의 사업자 대출 등에 대한 사회서비스 공급기관을 우대하는 전환 대출 및 이자 경감 등의 제도개선을 통한 지원의 필요성을 의견을 제시하였다.

## 아. 복지동행 사회적협동조합

### 1) 사업내용

복지동행 사회적협동조합은 사회복지시설 지원, 취약계층 일자리 지원, 지역주민 대상 상담, 교육, 사회서비스 제공 등의 추진을 목적으로 2013년 설립된 사회적협동조합이다.

복지동행의 주요사업은 사회복지권리증진운동, 사회복지 교육훈련, 사회복지시설운영, 장학사업 등으로 구성된다. 중점사업은 사회복지 시설위탁으로 서울시립신목종합사회복지관, 송파구립 솔바람복지센터, 송파구립 풍납종합사회복지관 및 산하 데이케어센터 등을 운영하고 있으며, 소규모시설에 대한 컨설팅 사업 등을 추진하였다.

### 2) 자금활용 현황

복지동행 사회적협동조합은 위탁시설 운영을 주요사업으로 하고 있기에 시설운영 및 주요사업 추진에 있어서 정부 위탁금과 후원금으로 사업을 추진하고 있다. 따라서 금융권을 통한 대출 및 투자 등의 자금활용은 별도로 활용하지 않고 있으며, 조합 내 출자 및 후원 방식을 통한 자금조달 방식을 채택하고 있었다.

### 3) 자금 수요

복지동행사회적협동조합의 경우, 사회복지시설 위탁사업중심으로 사회서비스를 제공함으로써 인해 실제 사업운영을 위한 자금에 대한 현재적 수요는 없는 것으로 나타났다. 이는 대부분의 사회복지시설 위탁을 중심으로 운영되는 비영리법인들 또한 유사한 입장인 것으로 위탁금 내에서 사업운영에 주력하는 특성에 기인한 것으로 보인다.

다만 사회복지시설 위탁사업의 범위를 넘어서 법인 차원의 목적사업을 확장하기 위한 자금수요는 느끼고 있었다. 하지만 해당 자금의 조달을 대출 및 투자 방식이 아닌 사회복지공동모금회 등의 후원금 확보방식을 통해 해결하는 방식을 사용하고

있으며, 금융관련 수요는 매우 낮은 것으로 확인되었다.

한편 시설위탁사업 중 데이케어센터의 경우, 위탁금에 의한 운영방식이 아닌 실적제에 따른 서비스 급여방식의 운영으로 이용인원의 공백이 발생할 경우, 지도점검 등에서 서비스 제공인력에 대한 비용 환수 등의 이슈가 최근 발생하여 이에 대한 법인차원의 리스크가 커지고 있다. 실제 개인차입, 개인 대출 등의 방식으로 일부 시설의 경우 대응하는 경우도 발생하여, 시설 운영과정에서의 자금수요가 일부 확인되었다.

#### 4) 애로점 및 개선과제

복지동행의 경우, 사회복지시설을 주로 운영하는 법인의 특성상 사회서비스 확장 대한 고민이 타 사회서비스 공급 조직에 비하여 현저히 낮은 것으로 확인되었다. 사회적협동조합이지만 경제조직보다는 전통적인 복지(비영리)조직의 특성이 강하게 나타났으며, 이로 인해 유연한 사업적 확장 및 자금조달, 활용에 대한 이해 및 필요성이 조직 자체적으로 내재화되지 않은 단계임을 확인할 수 있었다.

사회복지시설 운영 자체에서 발생하는 리스크관리, 위탁운영 시스템의 경직성 속에서 운영법인들이 별도의 사회서비스 사업 주체로 역할을 확장할 여력이 없다는 현실적 이유도 하나의 원인이 되는 것으로 확인되었다. 또한 정책자금 활용에 있어서 민간 법인의 자율성을 침해하고 규제를 강화할 것에 대한 우려를 일부 가지고 있었으며, 비영리 법인의 생태계 내에서 사회서비스를 개발, 수행하고 이를 통한 사회적 가치확장에 대한 보다 적극적 비전제시 및 공유, 참여 비영리 법인에 대한 메리트 제시 등이 필요하다는 의견을 확인할 수 있었다. 이때 직접적 금융지원 뿐 아니라 비영리법인에 대한 규제완화(특히 복지법인의 기본재산 활용 등) 및 위탁 및 사회서비스 사업 운영에 따른 메리트 부여 등의 간접 지원방식의 강화의견 또한 제시되었다.

### 3. 자금공급 제약 원인

#### 1) 공급자 측면 - 사회서비스 제공기관에 대한 특성 몰이해

사회서비스 제공기관은 대출받는 과정에서 금융기관의 사회서비스 제공조직 특성에 대한 이해부족으로 어려움을 경험하고 있다. 장기요양서비스 제공기관은 대출 대상에서 제외하는 경우도 있고, 사업확장 및 시설투자를 위한 대출 과정에서 대출가능액 산정에서 불이익을 받기도 한다. 인터뷰 참여 기업의 다수는 금융기관이 임금채권 규모를 과다계상하여 실제 대출가능 한도를 매우 축소해 적용하는 등 단기운영자금 활용에 애로를 경험한 바 있었다(사회적협동조합 도우누리, 강서나눔돌봄사회적협동조합 등). 금융기관 재량에 따라 임금채권규모 반영 및 대출한도 조정이 가능함에도 불구하고, 사회서비스 제공조직들의 사업특성에 대한 이해 부족으로 제도권 금융기관 이용에 어려움이 발생하고 있었다.

이는 현행 금융시스템이 제조, 생산, 유통 등의 산업에 대비해 사회서비스 산업의 특성을 고려하지 못한 채 작동되고 있기 때문이다. 사회서비스 제공조직이 생산하는 부가가치는 다업종에 비해 낮고, 비용에서 서비스 제공자의 임금으로 지급되는 비율이 높다. 그러나 사업 자체의 리스크는 타업종에 비해 상대적으로 낮고 변동성이 적어 안정적이라고 말할 수 있다. 업력이 쌓이고 좋은 평가를 받아 서비스 이용자가 안정적으로 확보된 경우, 사업 운영의 안정성은 높아진다.

따라서 사회서비스 제공조직에 대한 금융기관 및 수행인력의 이해증진이 필요하고, 사회서비스 사업의 가치창출력 평가에서 경험하는 불이익을 개선하기 위한 방안이 요구된다.

## 2) 수요자 측면 - 성장모델에 대한 공유된 인식 부재

인터뷰에 참여한 사회서비스 제공기관들은 대부분 법인화되어 있고 어느 정도 규모화에 성공한 조직들이다. 이들은 다음 단계 성장에 대한 구상과 계획이 있고, 그에 따른 자금 수요를 확인할 수 있었다. 그러나 개인사업자 형태 조직, 또는 대표자 중심으로 운영되는 소규모 조직의 경우 대표의 전문성을 중심으로 사업이 만들어져 왔고, 그런 만큼 대표가 전적으로 기회와 리스크를 통제하고 관리하면서 사업을 감당하는 방식으로 운영되고 있었다. 이처럼 나름의 균형 상태(equilibrium)에 도달한 조직의 경우에는 규모화에 대한 필요성이나 동인이 발견되지 않았다.

한편, 인터뷰 과정에서 넓은 의미의 사회서비스 분야를 둘러싼 민간 지원기관, 자금 공급기관 등 이해관계자들은 전통적인 사회서비스 제공기관의 성장 가능성에 대해 의구심을 갖는 모습을 종종 보였다. 이는 사회서비스 제공기관의 바람직한 성장모델에 대해 공유된 인식이 부재하기 때문이다.

사회서비스 고도화를 위해서는 제공기관의 역량 강화와 성장이 필요하다는 사실에 대한 이해관계자들의 공통된 인식, 그리고 구체적으로 어떤 모습으로 성장하는 것이 바람직한지에 대한 사회적 합의를 형성하는 노력이 수반되어야 한다.

## 3) 제도적 측면

기업의 사업자금 조달은 제도권 금융기관을 통해, 그리고 이것이 어려운 경우에는 해당 영역을 위해 만들어진 정책금융기관을 통해 이루어진다. 정책금융기관 중 가장 보편적인 것은 중소기업 인프라이다. 「중소기업기본법」에서는 중소기업을 “영리를 목적으로 사업을 하는 기업”이라고 정해 두었다. 사회적기업과 협동조합은 별도 규정으로 중소기업자의 범위에 포괄되었기 때문에 금융 인프라에 접근할 수 있지만, 사회적기업 인증을 받지 않았거나 협동조합 법인격이 아닌 경우에는 중소기업으로 간주할 근거가 없어 중소기업 정책금융기관을 이용하기 어렵다.

이런 이유로 사회서비스 제공기관에서 운전자금 등 자금수요가 생기면 많은 경우 대표자나 임원진의 신용으로 자금을 조달하게 되는데, 이런 관행이 개인사업자 형태를 고착시키는데 기여하고 있는 것으로 보인다.

## 4. 시사점

### 1) 사회서비스 제공기관 유형 및 특성에 따른 지원방안 설계

사회서비스 제공기관 인터뷰를 통해 기관의 업력과 규모, 제공하는 서비스 유형에 따라 금융지원을 바라보는 관점과 수요에 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 자금조달에 있어서도 증자 등의 내부적 자금확보방식을 선호하는 조직이 있고, 외부자금 조달을 선호하는 조직이 있었다. 특히 사업규모에 따른 금융지원의 수요의 편차는 매우 커서, 수요 분석에 기반한 세분화된 지원방안 설계의 필요성을 확인할 수 있었다. 이때 고려될 주요 요소는 종사자 규모, 사업발전 전략, 소재지(서울 등 대도시, 지방도시, 농어촌 등), 조직형태(사회적협동조합, 주식회사 등) 등이다.

### 2) 물리적 시설구축을 위한 자산화 자금 지원

인터뷰에 참여한 기업들이 가장 필요하다고 지목한 것은 자산화를 포함해 안정적인 서비스 제공을 위한 물리적 공간확보를 지원하는 금융이다. 특히 바우처 사업으로 운영되는 사회서비스 기관들은 서비스 비용의 안정적 운영으로 인해 기본적인 사업운전자금에 대한 수요는 높지 않았다. 대신 다음 단계 도약을 위해서는 공간 확대 및 시설 설치가 필요하다고 생각하고 있었다.

모든 인터뷰 참여 기업들은 재가 서비스 제공으로 안정화한 이후, 사업적 확장단계에서 공간 기반 사업 운영(예: 데이케어센터 운영, 치료실 운영 등) 계획을 가지고 있었다. 또한 임대료상승 및 임대의 불안정성(이용자 취약성, 민원 등)으로 자가 공간이 아닌 경우에는 시설 투자에 소극적인 태도를 가지고 있었고, 사업을 장기적 관점으로 영위할 수 있는 기반으로 안정적 공간확보를 바라고 있었다. 하지만 부지 및 시설확보를 위해 필요한 자금을 기업의 기존 자금 공급체계로 해결하기에는 역부족이며, 이를 위한 자산화 지원정책 설계를 희망하고 있었다.

### 3) 단기 운영자금 지원을 위한 금융상품 지원

인터뷰 참여 기업들은 공통적으로 사업운영의 적자를 보충하는 등 임시방편적 금융지원은 오히려 기관 경영을 악화시킬 수 있다는 우려를 표명했다. 하지만 서비스 비용 청구 및 지급시기의 간극이 발생하는 특정시기의 경우, 사회서비스 제공기관들의 임금지불을 위한 단기자금수요가 존재하는 것이 확인되었다. 이러한 운전자금 수요는 종사자 규모가 큰 경우 더욱 가중되는데, 사회서비스에 대한 정부의 비용 지급 계획이 명확하다면 이를 전제한 단기운전자금 대출 접근을 보다 수월하게 세팅할 필요가 있어 보인다.

### 4) 금융조달과 연계된 서비스 품질 개선 및 경영지원을 지원체계 구축

금융지원 정책과 함께 경영품질 개선을 위한 컨설팅 등 기회제공과 금융상품에 대한 모니터링이 병행될 필요가 있다. 단순히 자금을 공급하는 것에서 그치지 않고 투융자를 매개로 서비스 제공 시스템을 체계화하고 전반적인 경영역량을 향상시킬 수 있도록 돕는 인큐베이팅, 액셀러레이팅과 같은 서비스를 이용할 기회를 제공하는 것이 필요해 보인다.

### 5) 금융정책 활용 이전단계의 기업역량강화 필요

소규모 사회서비스 제공기관의 경우 금융지원을 활용해 사업을 확장하는 것을 자신의 역량범위를 넘어서는 일로 인식하는 경향이 있다. 일부 조직의 경우 향후 사업확장을 고려해 자금수요를 제시하였으나, 금융지원보다는 운영보조 형태의 지원 요구가 보다 크게 나타나고 있었다.

금융지원을 활용하기 전 단계에서 기존의 사업유지 상태를 벗어나 서비스의 질적 향상과 규모화를 위한 성장전략을 수립할 수 있도록 꾸준히 역량을 강화하는 접근이 요구된다.

## 6) 사회서비스 제공기관에 대한 별도 트랙의 금융지원 방안 필요

사회서비스 제공기관의 성장을 위해, 기존 소상공인 중심 금융지원 시스템과 다른 별도의 금융지원 방안 모색이 필요하다. 이는 앞서 논의한 사회서비스 공급 조직의 특성에 대한 금융기관의 이해 부족과도 연결되는 이슈이다.

다만 기계적으로 사회서비스 제공기관 전체를 지원 대상으로 삼거나 소규모 영세시설에 대한 운영지원 차원의 접근에 대해서는 다수의 조직이 우려를 표했다. 만성적인 운영난이라는 현상에 대응하는 차원의 금융지원은 조직의 의존성과 사회서비스의 질적향상을 오히려 방해할 것이라는 지적이다.

사회서비스 제공 업력, 괜찮은 일자리 창출 및 유지에 대한 기여도, 서비스의 혁신성 및 공공성 등에 대한 평가를 기반으로 사회서비스 제공기관의 운영 내실화와 혁신, 질적 성장을 지원할 수 있는 금융지원 방안 도출이 필요하다.

특히 안정기 사회서비스 제공기관에 대한 단기 운전자금, 성장기 사회서비스 제공기관을 위한 사업적 인프라 구축 및 확장을 위한 지원이 필요하다. 사회적기업, 자활기업에 대한 금융지원이 소규모이지만 안착되어 다수의 기업들이 체감하고 활용하는 사례와 같이 사회서비스 제공기관으로서 체감하는 금융지원 방안 제시가 필요하다.

## 제3장 국내 금융지원 사례

본장은 사회서비스 분야 금융지원 대책을 수립하기 위하여 기존의 유사한 금융지원 정책을 검토하고자 한다. 사회서비스 분야 금융지원 대책과 유사한 기존의 금융지원 정책으로 중소기업 육성 및 지원을 목적으로 한 금융정책, 서민금융정책과 사회적경제 관련 금융정책을 들 수 있다. 이들 금융지원의 체계, 근거 법령, 사업의 내용과 구조, 사후관리 등을 검토하며, 사회서비스 분야 금융지원 대책의 시사점을 도출하고자 한다.

### 1. 중소기업 금융지원

#### 가. 중소기업 금융지원의 체계

전국 중소기업의 개수는 총 44.3만개(2020년 기준, 소상공인 제외)로 전체 기업체의 97.9%에 달하며, 중소기업 총 종사자수는 8.8만명으로 전 산업 종사자 수의 66.7%를 차지한다.<sup>3)</sup> 중앙정부, 지방자치단체 등은 이러한 중소기업이 우리 경제 미치는 막대한 영향을 고려하여 중소기업의 경쟁력 개선을 통해 우리 경제의 성장잠재력을 제고할 수도 있도록 다양한 금융지원 정책을 시행하고 있다.

중소기업에 대한 금융지원 정책은 중앙정부 또는 지방자치단체의 재정자금·기금과 한국은행의 금융중개지원대출을 자금의 원천으로 하여 중앙정부 또는 지방자치단체가 직접 자금을 공급하는 것과 중소기업 전담 특수은행 및 금융기관 등을 통한 간접적으로 자금을 공급하는 것으로 구분할 수 있다. 금융지원의 재원인 정책자금은 중앙정부 또는 지방자치단체의 예산과 중소기업육성과 관련된 일부 기금(중소기업창업 및 진흥기금, 과학기술 진흥기금, 정보통신 진흥기금 등)이 있고, 각 지방자치단체도 별도의 중소기업 육성기금을 운용하고 있다.

중앙정부 및 지방자치단체의 재정자금 및 기금을 바탕으로 한 금융지원을 살펴보면, 주된 사업수행기관으로 중소벤처기업진흥공단과 신용보증기금, 기술보증기금, 한

---

3) 중소벤처기업부·금융위원회, 복합위기 대응을 위한 중소기업 금융지원 방안(2023. 1.), 2면.

국벤처투자가 있다. 중소기업벤처기업진흥공단은 중소기업의 진흥을 위한 수출마케팅, 글로벌 협력기반 구축, 인력양성, 중소기업 진단지원 등 다양한 사업을 수행하는데, 금융지원과 관련하여 정책자금 용자를 지원한다. 신용보증기금, 기술신용보증기금과 지역신용보증재단은 신용보증 및 보증채무 이행 등을 통해 중소기업의 담보력을 보완한다. 마지막으로 한국벤처투자(KVIC)는 투자 및 투자환경을 조성함으로써 중소기업에 자금을 제공한다. 그 밖에 다른 중앙부처 및 지방자치단체 산하 집행기관, 산업은행, 중소기업은행도 중소기업 금융지원의 추진체계 중 하나로서 금융지원을 시행하고 있다.

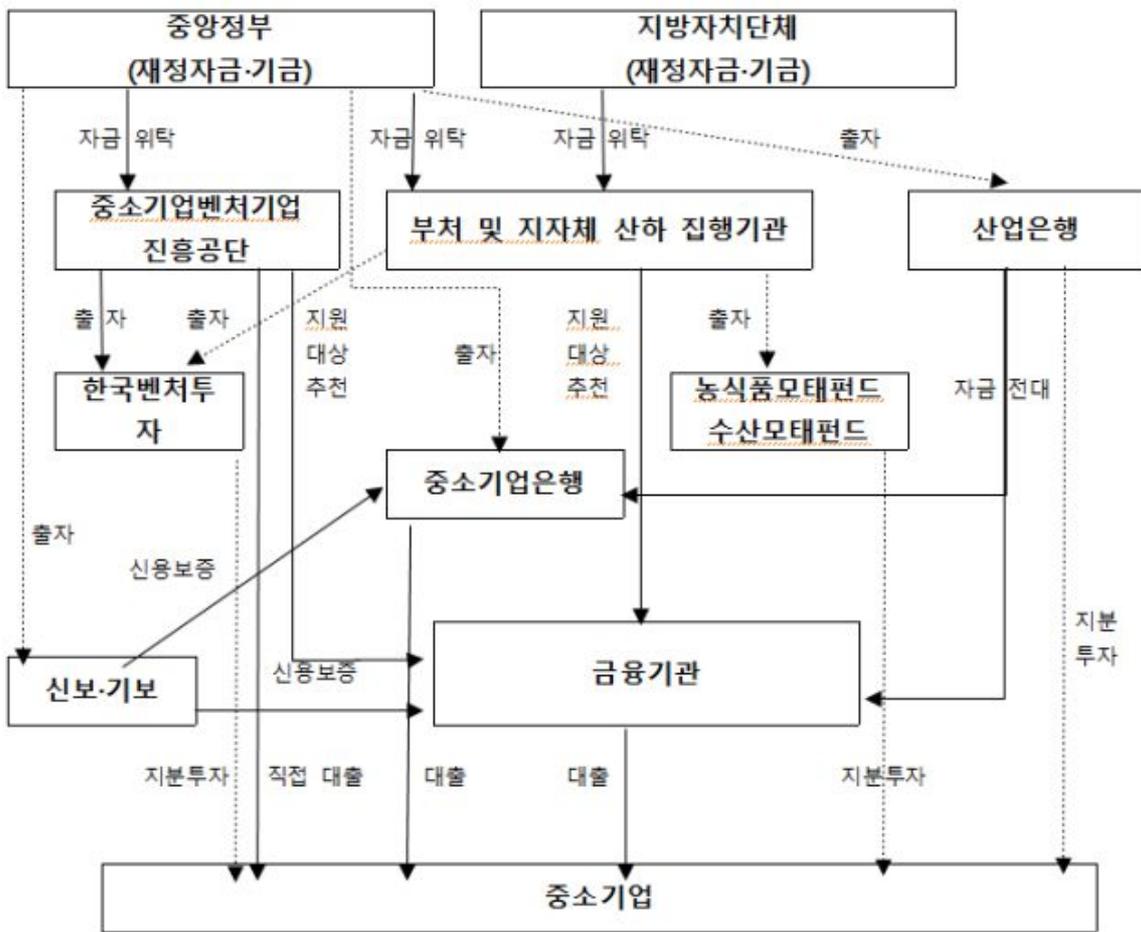


그림 4. 중소기업 정책자금에 의한 금융지원 체계

\* 출처: 박창균(2016), “중소기업 정책금융 효율화를 위한 정책과제”, 2016 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집 44면 중 “중소기업 정책자금 공급 체계”그림 재구성

## 나. 추진체계의 근거법령

### 1) 근거법령 개괄

중소기업의 금융지원은 「중소기업기본법」과 관련 개별법에 근거를 두고 있다. 「중소기업기본법」은 정부가 중소기업을 육성하는 데에 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 확보하여야 하고, 중소기업 육성을 위한 지원과 투자를 지속적으로 확대하도록 노력하여야 한다고 규정하는 한편, 직접적으로 정부가 중소기업자에 대한 자금 공급을 원활하게 하기 위하여 재정 및 금융자금 공급의 적정화와 신용보증제도의 확립 등 필요한 시책을 실시하도록 규정한다.

표 7. 「중소기업기본법」상의 금융지원 근거규정

<p>제18조의2(중소기업 육성을 위한 지원과 투자)</p> <p>① 정부는 중소기업을 육성하는 데에 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 확보하여야 한다.</p> <p>② 정부는 중소기업 육성을 위한 지원과 투자를 지속적으로 확대하도록 노력하여야 한다.</p> <p>제19조(금융 및 세제 조치)</p> <p>① 정부는 중소기업자에 대한 자금 공급을 원활히 하기 위하여 재정 및 금융자금 공급의 적정화(適正化)와 신용보증제도의 확립 등 필요한 시책을 실시하여야 한다.</p> <p>② 정부는 중소기업시책을 효율적으로 실시하기 위하여 조세에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 세제상의 지원을 할 수 있다.</p>
--

이러한 취지에 따라 중소기업 육성을 목적으로 한 금융지원이 이뤄졌는데, 특히 [그림 1]에서 살펴본 중소기업 금융지원 체계가 운영될 수 있도록 정부, 지방자치단체, 한국은행과 신용보증기금, 중소기업진흥공단, 기술신용보증기금 등을 규율하는 법률이 제정되었다.

즉, 신용보증기금 설립 및 운영에 관한 근거 법률인 「신용보증기금법」(1975년 제정), 중소기업진흥공단의 설립 및 운영, 용자사업에 관한 근거 법률인 「중소기업진흥에 관한 법률」(1978년 제정), 기술신용보증기금 설립 및 운영에 관한 근거 법률인 「기술신용보증기금법」(1986년 제정), 창업투자조합 출자를 통한 간접투자의 근거 법률인 「중소기업 창업지원법」(1986년 제정), 소상공인 신용보증 사업의 근거

법률인 「지역신용보증재단법」(1999년 제정), 한국산업은행의 온랜딩 사업의 근거법률인 「한국정책금융공사법」(2009년 제정<sup>4)</sup>), 한국은행의 총액한도대출(1994년)과 금융중개지원대출(2013년)의 근거 법률인 「한국은행법」이 있다.

## 2) 중소기업진흥공단

중소기업진흥법은 8장 제86조로 구성되어, 중소기업의 구조 고도화를 통한 경쟁력 강화를 위하여 다양한 중소기업 지원 정책을 규율하고 있다. 구체적으로 중소기업의 구조 고도화, 경영기반 확충을 위한 협동화사업, 협업지원사업, 지도 및 연수사업, 국제화 지원사업, 경영안정 지원, 가업승계 지원 등 다양한 지원사업의 근거 규정과 함께 중소기업창업 및 진흥기금, 중소기업진흥공단에 관한 사항을 두고 있다.

표 8. 「중소기업진흥에 관한 법률」의 구조

제1장 총칙	제70조 정관
제2장 중소기업의 구조 고도화	제71조 운영위원회
제3장 삭제	제72조 임원
제4장 중소기업의 경영기반 확충	제73조 이사회
제5장 중소기업창업 및 진흥기금	제73조의2 이사장의 대표권제한
제63조 중소기업창업 및 진흥기금의 설치	제73조의4 비밀누설의 금지
제64조 기금의 조성	제74조 사업
제65조 채권의 발행	제74조의2 연대보증채무의 감경·면제
제66조 기금의 운용과 관리	제75조 자금의 조달
제66조의2 기금운영계획안의 수립과 기금의 결산	제76조 비용 부담
제67조 기금의 사용 등	제77조 예산과 결산
제6장 중소기업공단	제78조 업무의 지도·감독
제68조 중소기업진흥공단의 설립 등	제7장 보칙
제69조 중소기업제품·벤처기업제품 판매회사의 설립	제8장 벌칙

중소벤처기업진흥공단은 중소기업 지원정책의 효율성을 제고하기 위하여 1979년

4) 2014년 한국정책금융공사법은 폐지되고, 같은 해 한국정책금융공사를 한국산업은행으로 다시 통합하며 관련 내용을 **舊** 한국산업은행법(2014. 5. 21. 전부개정, 법률 제12663호, 2014. 12. 31. 시행)에 포함하였다.

舊 「중소기업진흥에 관한 법률」(1978. 12. 5. 제정, 법률 제3126호, 이하 “중소기업진흥법”)에 근거하여 설립된 특수법인이다. 2023년 현재 중소벤처기업진흥공단은 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 기금관리형 준정부기관으로 지정되어 있다.

중소기업진흥법은 중소기업진흥공단에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용하도록 규정한다(중소기업진흥법 제68조 제8항). 이처럼 중소벤처기업진흥공단은 비영리법인의 성격으로 운영되나, 중소기업진흥법 제69조는 업무의 효율적 수행을 위하여 자회사를 둘 수 있도록 규정한다. 이에 따라 중소기업진흥공단은 자회사로 (주)중소기업유통센터, (주)중소벤처기업인증원, 한국벤처투자(주), 중진공파트너스(주), 엔에스엘이디(주)를 두고 있다.

중소벤처기업진흥공단은 중소기업진흥법 제74조 제1항, 제2항에 의하여 아래와 같이 업무를 수행하고, 이러한 업무 수행에 관하여 지방자치단체와 협력할 수 있다.

표 9. 중소기업진흥법에 따른 중소벤처기업진흥공단의 업무

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자동화의 지원</li> <li>2. 정보화의 지원</li> <li>3. 기술개발의 지원 및 서로 다른 업종 간 교류의 지원</li> <li>4. 사업전환의 지원</li> <li>5. 중소기업제품·벤처기업제품의 국내외 판로 지원과 연계생산의 지원</li> <li>6. 물류현대화의 지원</li> <li>7. 협동화사업의 추진과 협동화사업을 위한 토지·건물 및 시설 등의 취득, 단지의 조성 또는 공동시설의 설치와 그 대여 및 양도</li> <li>8. 협업사업의 지원</li> <li>9. 입지 지원</li> <li>10. 중소기업·벤처기업의 창업 지원</li> <li>11. 농공 단지에 입주한 기업의 지원</li> <li>12. 환경오염을 줄이기 위한 지원</li> <li>13. 경영과 기술의 진단, 지도와 그 요원의 양성, 민간이 운영하는 경영·기술전문지도기관·단체 및 업체의 육성, 기술도입과 기술보급</li> <li>14. 중소기업자 및 그 근로자, 중소기업·벤처기업의 경영 또는 기술에 관한 지도 요원 등에 대한 연수 및 전문기술인력 양성</li> <li>14의2. 중소기업 핵심인력에 대한 성과보상공제사업 및 그 밖에 중소기업 인력지원에 관한 사업</li> <li>15. 국외투자자와 그 밖에 국외 진출 및 외국과의 산업기술 협력 등 국제화의 지원</li> <li>16. 경영 정상화의 지원</li> <li>17. 중소기업·벤처기업의 주식 또는 사채의 인수</li> <li>17의2. 중소기업·벤처기업이 물품 또는 용역을 제공하고 취득한 매출채권의 상환청구권 없는 매입·관리 및 회수</li> <li>18. 기금의 운용과 관리</li> <li>19. 중소기업제품·벤처기업제품의 판매 지원을 위한 국내외 전시장 및 관련 시설의 설치·운영</li> <li>20. 중소기업·벤처기업 진흥을 위하여 중소벤처기업부장관이 위탁하는 사업</li> </ol>
---

- 21. 중소기업·벤처기업에 관한 정보의 수집·보급과 조사 및 연구
- 22. 제1호부터 제12호까지, 제15호 및 제20호의 사업에 필요한 시설의 대여
- 23. 제1호부터 제14호까지, 제14호의2, 제15호부터 제17호까지, 제17호의2 및 제18호부터 제21호까지에 규정된 사업에 딸린 사업

중소벤처기업진흥공단은 위원장 1명과 위원 20명 이하로 구성된 운영위원회를 두고, 위원장은 중소기업진흥공단의 이사장이 되고 위원은 관계 행정기관의 공무원 및 중소기업에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자 중 중소기업부장관이 위촉하여 정한다<sup>5)</sup>(중소기업진흥법 제71조).

또한 중소기업진흥공단은 사업연도마다 총수입과 총지출을 예산으로 편성하여 운영위원회의 심의를 거쳐 중소기업부장관의 승인을 받아야 하고, 중소기업부장관으로부터 업무에 대한 지도·감독을 받는다(중소기업진흥법 제77조 제1항, 제78조).

### 3) 신용보증기금, 기술신용보증기금

신용보증기금은 담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하게 하여 기업의 자금유통을 원활히 하기 위하여 1976년 창립된 기관으로 1974년 제정된 舊 「신용보증기금법」에 근거하여 설립되었다. 이후 기술신용보증제도를 정착·발전시켜 신기술사업에 대한 자금 공급을 원활하게 하기 위하여 1986년 舊 「신기술사업금융지원에 관한 법률」을 제정하고 이에 근거하여 기술보증기금이 설립되었다. 2023년 현재 신용보증기금과 기술신용보증기금은 모두 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 기금관리형 준정부기관으로 지정되어 있다.

신용보증기금법은 신용보증기금의 설립 근거가 되는 법률로 신용보증기금의 설립 및 운영 등에 관한 사항을 규율한다. 이 법은 총 7장, 49조로 구성되어 있다.

---

5) 중소기업진흥법 시행령 제73조 제1항에 의하면, 운영위원회의 위원은 1) 기획재정부·산업통상자원부 및 중소기업부에 근무하는 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 해당 기관의 장이 지명한 사람 각 1명, 2) 중소기업중앙회 상근 부회장, 3) 그 밖에 중소기업에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 중소기업진흥공단 이사장이 추천하여 중소기업부장관이 위촉하는 사람 14명 이내의 사람으로 한다.

표 10. 신용보증기금법 구조

제1장 총칙
제2장 운영위원회
제3장 임원과 직원
제4장 업무
제5장 회계
제6장 보칙
제7장 벌칙

신용보증기금은 위원 12명으로 구성된 운영위원회를 두고, 위원장은 신용보증기금의 이사장이 되고 위원은 관계 행정기관의 공무원, 한국은행·중소기업은행·은행의 임원 및 금융위원회가 위촉한 자로 구성된다<sup>6)</sup>(신용보증기금법 제11조 제1항). 아울러 신용보증기금은 이사회를 두고 기금 업무의 중요한 사항을 의결하도록 하는데, 이때 이사회는 이사장, 전문이사 및 이사로 구성한다. 이사장과 감사는 금융위원회가 임명하고, 전문이사와 이사는 이사장이 제청하여 금융위원회가 임명한다(신용보증기금법 제15조의2).

신용보증기금은 사업연도마다 총수입과 총지출을 예산으로 편성하여 운영위원회의 의결을 거쳐 금융위원회의 승인을 받아야 하고, 금융위원회가 신용보증기금의 업무를 감독한다(신용보증기금법 제38조 제1항, 제42조).

기술보증기금법은 제5장 52조로 구성되어 있고, 신용보증기금법과 마찬가지로 기술보증기금의 설립 및 운영에 관한 사항을 규율하는 법률로 신용보증기금법과 주요 구조가 유사하다.

표 11. 기술보증기금법 구조

제1장 총칙
제2장 삭제
제3장 기술보증기금
제1절 설립 등

제2절 기관 및 임직원
제3절 업무
제4장 보칙
제5장 벌칙

기술보증기금은 위원 13명으로 구성된 운영위원회를 두고, 위원장은 기술보증기금의 이사장이 되고, 위원은 관계 행정기관의 공무원, 중소기업은행·은행의 임원 등으로 구성된다<sup>7)</sup>(기술신용보증기금 제17조 제1항, 제2항). 또한 기금의 업무에 관하여 중요한 사항은 이사회에서 의결하고, 이 이사회는 이사장, 전문이사 및 이사로 구성된다. 이사장과 감사는 중소벤처기업부장관이 임명하고, 전문이사와 이사는 이사장의 제청으로 중소벤처기업부장관이 임명한다(기술보증기금법 제21조).

기술보증기금은 사업연도마다 총수입과 총지출을 예산으로 편성하여 운영위원회의 의결을 거쳐 중소벤처기업부장관의 승인을 받아야 하고, 중소벤처기업부 장관으로부터 업무에 대하여 감독을 받는다(기술보증기금법 42조 제1항, 제46조).

#### 4) 한국벤처투자

한국벤처투자는 2004년 ‘ 벤처기업 활성화 대책 ’에 의하여 모태펀드가 결성됨에 따라 2005년 모태펀드 투자관리전문기관으로 지정되었고, 2020년 舊 「벤처투자 촉진에 관한 법률」(이하 “벤처투자법”) 제정으로 설립 근거가 마련되면서 법정기관이 되었다. 2023년 현재 한국벤처투자는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 기타 공공기관으로 지정되어 있다.

벤처투자법은 한국벤처투자의 설립 및 운영에 관한 사항을 규정하면서, 이 법에 규정된 것 외에는 상법 중 주식회사에 관한 규정을 준용하도록 한다(벤처투자법 제6조 제6항). 한국벤처투자는 중소기업 등의 성장 및 발전을 위한 투자 촉진을 목적

---

7) 기술보증기금법 제17조 제2항에 의하면, 운영위원회의 위원은 1) 기술보증기금의 이사장, 2) 중소벤처기업부장관이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 3) 기획재정부장관이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 4) 금융위원회가 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 5) 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행의 은행장이 소속 임원 중에서 지명하는 사람 1명, 6) 일반 국민 및 소규모기업에 대한 금융업무를 취급하는 은행으로서 중소벤처기업부장관이 지정하는 은행의 장이 소속 임원 중에서 지명하는 사람 1명, 7) 금융회사등의 임원 또는 집행간부 중에서 중소벤처기업부장관이 금융위원회와 협의하여 위촉하는 사람 3명, 8) 「상공회의소법」에 따른 대한상공회의소 회장이 위촉하는 사람 1명, 9) 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회 회장이 위촉하는 사람 1명, 10) 기술 관련 전문가 중에서 중소벤처기업부장관이 과학기술정보통신부장관과 협의하여 위촉하는 사람 2명으로 한다.

으로 1) 벤처투자모태조합의 결성과 업무의 집행, 2) 벤처투자조합 결성과 업무의 집행, 3) 벤처투자, 4) 해외벤처투자자금의 유치 지원, 5) 창업기업, 중소기업 및 벤처기업 등의 해외진출 지원, 6) 중소기업창업투자회사의 육성, 7) 벤처투자 성과의 관리 등의 사업을 한다. 이와 같이 벤처투자법은 한국벤처투자와 관련하여 그 설립의 근거와 함께 벤처투자모태조합의 결성 등 업무를 수행하기 위한 근거 규정을 두는 것에 주안점을 두고 있다.

한국벤처투자는 중소벤처기업진흥공단의 100% 자회사로, 중소벤처기업공단 및 신용보증기금과 달리 이사회 등 내부의사결정기구에 관하여 명시적으로 법률상 제한을 두고 있지 않다. 다만, 중소벤처기업부장관이 한국벤처투자의 업무에 대하여 지도·감독할 권한을 규정하고 있다(벤처투자법 제69조).

## 다. 중소기업 금융지원의 내용

중소기업 금융지원의 구체적 방법은 크게 융자, 신용보증과 투자로 구분할 수 있다. 다만 2020년 기준 중소기업에 대한 정부 정책자금지원의 98.3%는 융자와 보증의 형태이고<sup>8)</sup>, 특히 주된 금융지원은 중소벤처기업진흥공단을 중심으로 이뤄지고 있다.

### (1) 중소벤처기업진흥공단의 정책자금융자

중소벤처기업진흥공단은 중소벤처기업부의 정책자금을 위탁받아 직접대출, 대리대출 또는 성장공유형, 이차보전 등 다양한 방식으로 대상 기업들에게 자금을 지원한다. 2023년 기준 융자규모는 4조 5,469억원, 이차보전 규모는 7,970억원이다<sup>9)</sup>.

중소벤처기업진흥공단은 기술성과 사업성을 보유한 유망 기업들의 경쟁력 제고를 위해 5개 세부 자금을 운영하고, 이때 대상 기업들에 대한 장기, 저리의 직·간접 융자를 통해 금융접근성을 제고함으로써 각 정책 목표를 달성하고자 한다.<sup>10)11)</sup>

---

8) 김봉환 외(2020), 중소기업 정책자금 대상자 선정과 사후감시에 관한 연구, 행정논총 제58권 제4호, 176면.

9) 중소벤처기업진흥공단 홈페이지 참조(<https://www.kosmes.or.kr/nsh/SH/SBI/SHSBI001M0.do>)

10) 김봉환 외, 앞의 논문, 188면.

11) 권영학(2022), 2022년 중소기업·소상공인 정책금융 방향, 월간 KIET 산업경제 Vol.282, 90면.

표 12. 중앙벤처기업진흥공단의 정책자금 지원 분류

명칭	분류 / 개요	지원대상	융자방식
혁신창업 사업화자금	창업기반 지원 자금	업력 7년 미만 중소기업 또는 창업자	직접대출, 대리대출 성장공유형 대출
	개발기술 사업 화자금	지정기술을 사업화하는 중소기업	직접대출, 성장공유형대출
신성장기반 자금	혁신성장 지원자금	업력 7년 이상 중소기업	직접대출, 대리대출 성장공유형 대출, 이차보전
	스케일업금융	혁신성장 잠재력 및 기반을 갖춘 기업 중 회사채 발행을 통해 자금을 조달하고자 하는 기업	유동화전문회사(SPC )가 회사채 인수 □유동화증권 발행
	Net-Zero 유망 기업 지원	그린기술 사업화 및 저탄소·친환경 제조전환 추진 중소 기업	직접대출, 대리대출 이차보전
	제조현장 스마트화	스마트공장 보급사업 참여기업 등	직접대출, 대리대출 이차보전
재도약지원 자금	무역조정 지원 자금	FITA 체결국으로부터의 수입증가로 인한 무역피해 기업 중 일정 기준을 충족하는 기업	직접대출, 대리대출
	사업전환자금	사업재편계획의 승인을 받은 중소기업 등	직접대출, 대리대출
	구조개선자금	부실징후기업, 회생계획을 정상 이행중인 기업 등	직접대출
	재창업자금	중소기업 폐업 및 신규설립 후 업력 7년 미만인 자 등	직접대출, 대리대출
긴급경영 안정자금	재해중소기업 지원	자연재난 및 사회재난 피해 중소기업	직접대출
	일시적 경영애로지원	경영애로 사유로 인한 경영애로가 지정기준 이상인 일시 적 경영애로 기업 중 경영정상화 가능성이 큰 기업	
신시장진출 지원자금	내수기업의 수출기업화	수출 초보기업, 수출지원사업 참여기업 등 중 최근 1년의 수출실적 10만불 미만 중소기업	직접대출, 성장공유형대출
	수출기업 글로벌화	수출실적 10만불 이상인면서 지정 유형에 해당하는 중소	이차보전
정책자금 이차보전	민간금융 대출이자 지원	민간금융 활용이 가능한 업력 7년 이상, 수출 10만불 이상 기업 및 스마트공장, 그린기술 등 미래·신사업 추진 기업	이차보전

출처: 중소벤처기업부, 23년 중소기업 정책자금 융자공고(제2023-216호)<sup>12)</sup>; 중소벤처기업부(2023),  
2023년도 중소벤처기업 지원사업(2권) 각 참조

위 자금지원은 용도에 따라 시설자금과 운전자금으로 구분되고, 성장단계별로 7년 미만 창업기 기업과 7년 이상 성장기 기업, 재도약기로 구분된다. 성장단계를 중심으로 한 용자지원계획을 살펴보면, 창업기에는 창업기반지원(시설·운전)이 있다. 창업기반지원은 기술력과 사업성은 우수하나 자금이 부족한 성장기 중소기업의 창업 활성화를 위하여 시설 및 운전자금을 지원한다.

성장기 중소기업이 대상인 혁신성장지원은 사업성과 기술성이 우수한 성장유망 중소기업의 생산성 향상, 고부가가치화 등 경쟁력 강화를 위해 필요한 시설 및 운전자금을 지원하는 것을 목적으로 한다. 직접대출, 대리대출, 성장공유형만이 아니라 이차보전도 지원방법 중 하나로 포함된다. 업력에 대한 특별한 제한을 두고 있지는 않으나, 혁신성장지원이 포함된 신성장기반자금(Net-Zero 유망기업 지원, 제조현장 스마트화, 스케일업금융)과 신시장지출지원자금(내수기업의 수출기업화, 수출기업의 글로벌기업화) 또한 지원방향과 목적을 고려할 때 성장기 지원으로 볼 수 있다.

마지막으로 사업전환, 구조조정, 재창업을 통한 재도약과 경영정상화를 지원하는 자금으로 사업전환자금(시설·운전)과 구조개선전용자금(시설·운전), 재창업자금지원(시설·운전)이 있다. 사업전환자금은 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」에 의해 사업전환계획을 승인받은 중소기업을 대상으로 하고, 구조개선전용자금은 정책금융기관이 지정한 부실징후기업 등을 대상으로 하여 조기정상화 및 재도약을 유도한다. 재창업자금은 중소기업 폐업 후 새로운 중소기업을 설립한 업력 7년 미만의 재창업 기업 또는 예비재창업자에 대하여 시설 및 운전자금을 지원한다.

표 13. 성장단계별 용자지원계획 (2023년 기준)

단계	지원방향	세부 자금	대출금리 (기준금리±@)	대출기간 (거치기간)	대출한도 (억원)
창업기 (업력 7년 미만)	창업 및 시장진 입 지원	- 창업기반지원 (시설)	△0.6%p	10년(4)	60
		- 창업기반지원 (운전)	△0.3%p	5년(2)	5
성장기 (업력 7년 이상)	성장단계 진입 및 지속성장	- 혁신성장지원 (시설)	+0.2%p	10년(4)	60
		- 혁신성장지원 (운전, 이차보전)	+0.5%p (이차보전 최대 3%)	5년(2) 3년(3)	5
재도약기	재무구조개선, 정상화/퇴출/재 창업 지원	- 사업전환(시설)	△0.3%p	10년(4)	100
		- 사업전환(운전)	기준금리	6년(3)	5
		- 재창업자금(시설)	△0.3%p	10년(4)	60
		- 재창업자금(운전)	기준금리	6년(3)	5
		- 구조개선전용(시설)	2.5%(고정)	10년(4)	60
		- 구조개선 전용(운전)	일반 선제적 자율구조개선	기준금리 2.5%(고정)	5년(2)

출처: 중소벤처기업부, “23년 중소기업 정책자금 용자공고(제2023-216호)” 10면 참고

한편, 앞서 살펴본 바와 같이, 중소기업 정책자금 용자는 그 방식에 있어서는 중소벤처기업진흥공단의 직접대출, 금융회사를 통한 대리대출, 성장공유형 대출이나 이차보전 방식을 병행한다.

직접대출은 중소벤처기업진흥공단이 대상기업으로부터 자금 신청을 접수한 뒤 사업계획서 등에 대한 평가를 거쳐 용자 여부를 결정하고, 이를 바탕으로 중소벤처기업부로부터 위탁받은 정책자금을 직접 용자한다. 또한 이에 따른 위험부담 역시 중소벤처기업진흥공단에게 있다.

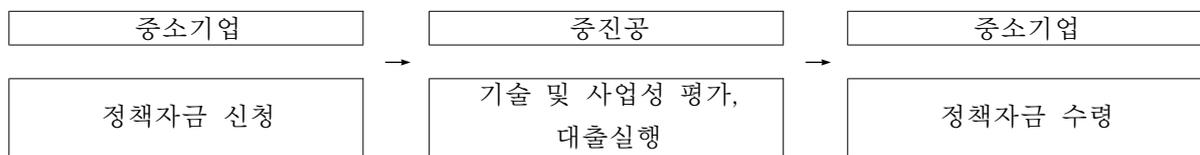


그림 5. 중소벤처기업진흥공단의 직접대출 구조

반면, 대리대출은 중소벤처기업진흥공단이 아니라, 중소벤처기업진흥공단과 협약을 체결한 은행금융기관이 대출을 실행한다는 점에서 직접대출과 구별된다. 중소기업이 중소벤처기업진흥공단에 정책자금을 신청하는 한편, 금융기관에 대출상담 및 신청을 하고, 금융기관이 대출을 실행한 후 중소벤처기업진흥공단에 그 결과를 통지하는 방식이다. 이 때 대출한도와 대출금리는 금융기관이 기업을 평가하여 결정한다.

성장공유형은 용자에 투자요소를 복합한 방식으로 성장가치가 큰 중소기업이 발행한 전환사채 등을 중소벤처기업진흥공단이 인수함으로써 자금을 지원하는 방식이다. 즉, 중소기업이 중소벤처기업진흥공단에 정책자금을 신청하면, 중소벤처기업진흥공단이 기술 및 사업성을 평가한 후 해당 중소기업과 전환사채 약정 및 인수를 하고 정책자금을 대출한다. 이후 기업의 성장성에 따라 중소벤처기업진흥공단은 전환사채를 주식으로 전환하거나 아니면 약정에 따라 대출의 상환을 청구할 수 있다.

이차보전은 금융지원사업에 협력하는 일반 금융기관 자금을 대출 재원으로 하되, 대출금의 이자에 대하여 중소벤처기업진흥공단이 정책자금으로 지원해주는 방식이다. 이차보전은 중소기업이 중소벤처기업진흥공단에는 이차보전 신청을, 금융기관에는 대출 상담 및 신청을 하여야 하고, 중소벤처기업진흥공단이 금융기관에 이차보전 자금을 추천하나 최종적 대출 실행은 금융기관이 결정하여 이뤄진다. 이후 금융기관이 대출을 실행하여 이를 중소벤처기업진흥공단에 통지하고 이차보전을 요청하면

중소벤처기업진흥공단은 이차보전금액을 금융기관에 지급한다. 이는 비교적 적은 규모의 정책자금으로 다수의 기업에 대한 자금지원을 할 수 있다는 점에서 정책적 강점이 있다.

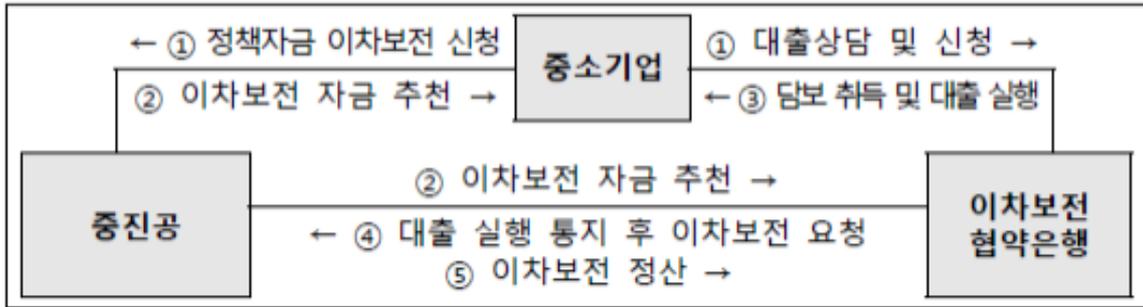


그림 6. 중소벤처기업진흥공단의 정책자금 이차보전 구조

출처: 중소벤처기업부, 23년 중소기업 정책자금 용자공고(제2023-216호), 제6면.

## 2) 보증사업

### ① 보증사업의 주요 내용

보증사업은 신용보증기금 및 기술보증기금, 지역신용보증재단 등을 중심으로 운영된다. 보증사업은 각 기관별 보증잔액으로 운영되는데, 보증규모는 매년 경제환경, 국민경제 및 중소기업에 미치는 영향, 경제수준 및 구조, 정부의 정책의지 등을 종합적으로 고려하여 결정된다.

표 14. 보증사업의 주요 내용

구분	개요	근거 법률	지원규모	지원대상
신용보증기금	중소기업 경영에 필요한 대출·상거래 담보·이행 등 각종 채무보증	신용보증기금법	보증잔액 61.5억원 (기업당 보증한도 30억원)	영리사업 영위 개인, 법인 및 이들의 단체
			매출채권 보험인수 21.2조원 (신청기업에 매출채권 보험 최고 100억원, 어음 보험 최고 10억원)	중소기업, 중견기업
기술보증기금	기술력 보유기업에 대한 대출·어음·이행·무역금융·전자상거래 등 보증	기술보증기금법	기술보증 잔액 28.7조원	신기술사업 영위 중소기업
지역신용보증재단	소기업·소상공인 등이 금융기관에 부담하는 각종 채무보증	지역신용보증재단법	보증잔액 47.8조원 (기업당 보증한도 8억원)	중소기업, 소상공인 등

신용보증기금은 가장 지원규모가 큰 기관으로, 정부, 금융회사 등, 기업 및 그 외의 자의 출연금을 재원으로 하여 조성된다(신용보증기금법 제6조 제1항). 신용보증기금은 담보능력이 부족한 기업에 대하여 기업 신용도를 심사하여 신용보증서를 발급하고, 기업이 이를 활용해 금융회사로부터 대출을 받을 수 있도록 하는 신용보증 제도를 운영한다.<sup>13)</sup>

조성된 기금은 중소기업에 대한 대출 보증지원 및 보증채무 이행에 활용한다. 이때 중소기업은 원래 민가나 금융기관으로부터 받을 수 있는 용자에 비하여 더 큰 규모의 용자를 더 낮은 이자비용으로 받을 수 있게 되므로, 금융부가성(financial additonality) 측면에서 효율적이다.<sup>14)</sup>

신용보증기금의 보증상품은 중소벤처기업진흥공단의 용자상품에 비하여 더 세분화되어 폭넓게 마련되어 있는데,<sup>15)</sup> 현재 운영되는 제도로는 신용보증, 투융자복합금융 지원, 유동화회사보증, 신용보험, 스타트업지원, 중소기업팩토링, 녹색보증, 기술평가 및 벤처평가 등이 있다.

## ② 신용보증기금의 신용보증

신용보증은 기업의 미래성장성을 평가하여 기업 경영에 필요한 각종 채무에 대한 보증을 지원함으로써 중소기업이 자금유통을 원활히 할 수 있도록 지원하는 제도이다. 이에 따른 신용보증의 세부 종류는 다음과 같다.

표 15. 신용보증의 종류

구분	내용
대출보증	기업이 은행으로부터 각종 운전 및 시설자금을 대출 받는데 따른 금전채무를 보증 ▶ 일반운전자금, 무역금융, 구매자금융, Network Loan, 할인어음, 설비자금, 기업행복카드보증, 각종기술개발자금 등
제2금융보증	기업이 제2금융회사 또는 기타 대출기관으로부터 대출 받는데 따른 금전채무를 보증 ▶ 종합금융회사, 보험회사, 농수협, 중소기업창업투자회사, 상호신용금고, ▶ 한국농수산식품유통공사, 중소기업진흥공단 등
어음보증	기업이 상거래의 담보 또는 대금결제수단으로 주고 받는 어음에 대하여 지급을 보증 ▶ 지급어음, 받을어음 및 담보어음에 대한 보증

구분	내용
이행보증	기업이 건설공사, 물품납품, 용역제공 등을 위하여 입찰참가 또는 계약체결 등을 할 때 담보로 이용되는 보증 ▶ 입찰보증금, 계약보증금, 차액보증금, 지급보증금, 하자보수보증금 ▶ 보증상대기관 : 정부, 지자체, 공공기관, 금융회사 또는 이러한 기관들과 계약을 체결한 원사업자, 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 사업시행자 등 금융위원회가 정하는 자
지급보증의 보증	은행이 채무를 보증함에 따라 향후 은행의 대지급으로 발생된 기업의 구상채무에 대한 보증 ▶ 신용장 개설에 대한 지급보증의 보증 등
납세보증	기업이 국세 및 지방세 납세의무와 관련하여 세무관서 또는 지방자치단체에 세금을 분할납부, 징수유예를 받고자 할 때 담보로 이용되는 보증
(전자)상거래 담보보증	중소기업이 상거래계약과 관련하여 부담하는 대금지급채무에 대한 보증

출처: 신용보증기금 홈페이지

신용보증기금은 신용조사를 거친 뒤 이를 바탕으로 「보증심사 운용요령」 등 내부기준에 따라 사업성, 미래성장성, 기업가치, 기술력, 기업가 정신 등을 고려한 맞춤형 기업평가를 통하여 보증지원 여부 및 보증금액을 결정한다. 이때 보증사업심사위원회가 신용보증 업무 등에 관한 의사결정을 수행한다. 대상기업은 신용보증을 통해 담보문제를 해소하고 비용을 절감할 수 있을 뿐 아니라 대외적 신용도를 제고하여 기업경영에 도움을 받을 수 있다.

한편 신용보증은 수행주체에 따라 직접보증(일반보증, 유동화회사 보증)과 은행에서 취급하는 위탁보증으로 구분된다. 위탁보증은 신용보증기금이 보증심사 및 발급업무를 은행에 위탁해 신용보증서 발급과 대출을 한번에 받을 수 있도록 함으로써 보다 신속한 대출을 지원하기 위해 도입된 제도이다. 다만 심사 자체가 위탁됨으로써 은행들이 대출 위험부담이 증가하는 등 은행의 취급유인이 크지 않아 사실상 유명무실하다는 지적이 제기된다.<sup>16)</sup>

### 3) 중소기업에 대한 투자지원

중소기업에 대한 금융지원은 주로 대출(또는 용자)와 보증으로 이뤄지나, 일부 투자를 통한 금융지원도 시행되고 있다. 한국벤처투자의 모태펀드는 투자 방식의 대표

16) 뉴스핌, “유명무실해진 신용보증기금 ‘위탁보증’, 왜?”, 2019. 6. 18.(<https://www.newspim.com/news/view/20190618000943>)

적인 중소기업 자금지원 방법이고, 그 외에도 중소벤처기업진흥공단의 투융자복합금융과 같이 투자와 융자의 성격이 혼합된 방식이 있고, 신용보증기금의 보증연계 투자, 투자옵션보증과 같이 보증과 투자의 성격을 혼합하는 방식이 있다.

### ① 한국벤처투자의 모태펀드 조성

직접투자를 지원하는 제도로는 한국벤처투자의 모태펀드 조성을 들 수 있다. 한국벤처투자는 벤처캐피탈의 벤처기업 투자를 유도하기 위한 목적으로 매년 일정 금액의 모태펀드를 조성함으로써 벤처기업에 대한 간접투자를 수행한다.

한국벤처투자의 모태펀드는 2005년 중소벤처기업부 등의 출자로 결성되어 2005년부터 2035년까지 30년간 운용된다.<sup>17)</sup> 2021년 12월 31일 기준 펀드 규모는 총 7조 2,775억원으로, 창업 3년 이내 초기 기업 등에 중점 투자하는 창업초기펀드, 민간 벤처캐피탈의 투자에 정부 기술개발(R&D)자금을 1:1로 매칭 투자하는 방식의 기술개발 매칭펀드, 여성기업의 활동을 지원하기 위한 여성기업 펀드, 기술지주회사가 보유한 기술의 사업화를 촉진하기 위한 기술지주 펀드, 재무적 성과와 사회적 가치실현을 동시에 추구하는 소셜벤처기업에 투자하는 소셜임팩트 펀드 등 각 분야별, 정책목적별로 펀드가 조성된다.

모태펀드의 투자재원은 정부에서 공급하며 투자에 관한 의사결정은 전문기관인 한국벤처투자가 담당한다. 이와 같은 구조는 공급자 위주의 투자정책에서 탈피하여 시장 수요를 반영한 벤처투자재원 공급체계를 마련하였다는 데 의의가 있다.

### ② 중소벤처기업진흥공단의 투융자복합금융

중소벤처기업진흥공단은 단순 융자 외에 투융자복합금융을 통하여 중소벤처기업진흥공단이 직간접적으로 중소기업의 사업이익을 공유하는 형태의 지원정책을 함께 마련하고 있다.<sup>18)</sup> 크게 성장공유형 대출과 스케일업 금융으로 구분하여 지원한다.

성장공유형 대출은 앞서 살펴본 바와 같이 중소벤처기업이 발행한 전환사채(CB), 신주인수권부사채(BW), 상환전환우선주(RCPS) 등 주식연계 회사채를 중소벤처기업진흥공단이 인수하는 것이다. 중소벤처기업진흥공단은 성장이익 공유 가능성을 판단하

---

17) 한국벤처투자 홈페이지

18) 김봉환 외(2020), 앞의 논문, 186면.

여 추후 주식연계 회사채를 주식으로 전환할 수도 있고, 전환하지 않을 경우 만기보장금리로 분할상환하도록 한다. 성장공유형 대출은 기업공개 가능성이 있는 기업을 대상으로 하여, 전환사채 등 회사채의 주식전환을 통해 자본확충으로 재무구조를 개선하는 효과를 기대한다.

또한 스케일업 금융은 중소벤처기업이 발행하는 회사채 등을 기초자산으로 구조화전문회사(SPC)에서 자산유동화 증권을 발행하고, 선순위 또는 중순위 채권은 금융시장 민감투자자가 인수하도록 하고, 후순위 증권은 중소벤처기업진흥공단이 인수하는 것이다. 스케일업 금융은 개별적으로 금융시장에서 자금을 조달하기 어려운 중소벤처기업이 금융시장을 활용하여 자금을 조달하도록 한다는 점에서 다른 정책자금과 차별성이 있다.

### ③ 신용보증기금의 보증연계 투자, 투자옵션부보증

신용보증기금은 보증과 투자를 연계하여 지원하는 복합금융상품을 통해 중소기업에 대한 투자도 간접 지원한다. 보증연계 투자란 가치창출능력과 미래성장 가능성이 높은 중소기업의 주식, 사채 등을 신용보증기금이 직접 인수하여 자금을 지원하는 제도이다. 이는 금융비용 부담이 적은 직접투자로 부채비율 감소를 통해 재무건정성을 제고하는 효과를 기대한다. 2023년 지원규모는 673억원 정도로 확인된다<sup>19)</sup>.

또한 투자옵션부보증은 신용보증기금이 중소벤처기업의 자본증자에 참여할 수 있는 권리(증자참여권)가 부여된 보증을 지원한 후 기업의 경영성과 등에 따라 투자전환을 결정하는 투·융자 복합금융상품이다. 신용보증기금이 보증지원 후 중소벤처기업에 투자를 결정하고 투자자금을 금융기관에 지급하고, 해당 중소벤처기업은 신용보증기금에는 주식을 교부하는 방식으로 진행한다. 이 경우 기존에 보증부대출이 상환됨에 따라 보증은 해지된다. 신용보증기금이 투자결정을 하지 않으면 보증은 그대로 유지되어 중소벤처기업은 대출약정에 따라 금융기관에 대출원리금을 상환하여야 한다. 2023년 지원규모는 약 400억원 정도이다.

### ④ 기술보증기금의 투자연계보증

그 외에도 다양한 금융주체들이 중소기업의 투자와 연계된 금융지원 정책을 수행

---

19) 신용보증기금 홈페이지 참조.

하는데, 대표적으로는 기술보증기금의 투자연계보증을 들 수 있다. 기술보증기금 역시 신용보증기금과 마찬가지로 용자에 대한 보증서 발급을 주된 사업으로 하나, 기술 분야에 특화된 보증 지원 사업을 전개하는 점에서 차이가 있다.

투자연계보증은 민간벤처캐피탈 등이 투자한 기술중소기업에 기술보증기금이 보증을 지원하는 것으로, 투자 이후 기업의 부족한 자금을 해결하여 기업가치를 높이기 위해 도입되었다. 특히, 금융기관을 통한 대출에 어려움이 있는 초기 창업기업의 자금조달 문제를 해소하기 위해 도입된 것이므로, 벤처투자연계보증의 지원대상은 벤처투자기관<sup>20)</sup>으로부터 5억원 이상 투자를 유치한 창업 후 7년 이내의 비상장 중소기업이다.

기술보증기금은 2022년 기준 지원대상 중소기업에 대하여 1% 고정보증료로 100% 전액보증을 지원하고, 기술사업평가등급 BB등급 이상인 경우에 운전자금보증금액 10억원까지는 투자금액과 추정대출액 중 큰 금액의 1/2까지 지원하는 등 특례지원을 시행한다<sup>21)</sup>. 이에 따라 2022년 1,932억원이 지원된 바 있고, 2023년 지원규모는 총 3,000억원이다.

## 라. 금융지원의 재원

### 1) 중소벤처기업 창업 및 진흥기금

중소벤처기업에 대한 다양한 지원의 기초가 되는 재원은 중소벤처기업창업 및 진흥기금이다. 중소기업진흥법 제63조는 “정부는 중소기업의 창업 촉진, 산업의 균형 있는 발전과 산업기반의 구축, 경영 기반 확충 및 구조고도화에 필요한 재원을 확보하기 위하여 중소벤처기업창업 및 진흥기금을 설치한다”고 규정하며 기금의 법적 근거를 두고, 동법 제66조에 의하여 이 기금은 중소벤처기업진흥공단은 운용·관리하도록 하고 있다. 그 밖에 중소기업진흥법은 중소벤처기업 창업 및 진흥기금의 운용 및 관리, 예결산, 사용에 대하여 구체적 규정을 두고 있다.

---

20) 기술보증기금파트너스(벤처투자 활성화로 위해 한국벤처캐피탈협회 등으로부터 추천받은 우수 벤처캐피탈(VC) 중 기술보증기금에서 선정한 투자 전문가 그룹)를 포함한 투자기관을 말한다.

21) 기술보증기금, “기보, 투자연계보증 확대하여 벤처투자시장 활성화에 기여”, 2022. 10. 4.

아울러 중소기업진흥법은 이 기금의 재원으로 1) 정부 또는 지방자치단체의 출연금 및 융자금, 2) 정부 또는 지방자치단체 외의 자의 출연금 및 융자금을 규정하여 정부 또는 지방자치단체 등의 출연에 대한 법적 근거를 두고, 다른 한편으로 중소벤처기업진흥공단의 채권 발행도 가능하도록 하고 있다. 중소벤처기업진흥공단은 중소기업진흥법 제65조에 따라 중소벤처기업부장관의 승인을 받아 기금의 부담으로 채권을 발행할 수 있고, 정부가 이 채권 원리금의 상환을 보증할 수 있다.

또한 중소기업진흥법은 이 기금의 재원으로 「복권 및 복권기금법」에 따라 배분된 복권 수익금, 공공자금관리기금에서의 예수금, 기금 운용으로 생기는 수익금 등을 규정한다(중소기업진흥법 제64조).

## 2) 지방자치단체의 중소기업 육성기금

각 지방자치단체에서도 광역 또는 기초단위에서 중소기업 육성기금 설치 및 운용에 대한 조례를 두어 각 지방자치단체별로 중소기업육성기금을 마련하고 있다. 또한 이 조례에 근거하여 중소기업에 대한 융자, 이차차액 보전 등 금융지원을 하고 있다.

### 마. 사후관리

중소벤처기업진흥공단, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국벤처투자 등 주요 금융지원기관은 모두 정부의 정책자금을 직간접적으로 중소기업에 제공한다는 공통점을 갖지만, 융자, 보증 및 투자라는 지원방식 차이와 기술 분야에 특화된 지원을 하는지 여부 등의 차이가 있다. 따라서 지원대상 기업을 선정하고 이들을 사후관리하는 기준 역시 기관에 따라 달리 살펴볼 필요성이 있다.<sup>22)</sup>

#### 1) 중소벤처기업진흥공단

중소벤처기업진흥공단은 모든 중소기업 정책자금과 관련하여 부당한 사용여부 점검, 사업계획 멘토링 또는 정책자금 부실예방을 위해 대출기업에 관련 자료를 요청

---

22) 김봉환 외(2020), 앞의 논문, 187면.

하거나 현장방문 조사를 실시한다. 현장방문 조사 결과 대출자금의 용도 외 사용이 확인될 경우 자금 조기회수, 용자대상 제외 등 제재조치를 취하고, 재창업자금 등 일부자금 대출기업에 대해서는 대출 후 1년간 사업계획 진행상황 등을 점검하는 등 사후관리를 수행한다.<sup>23)</sup>

보다 구체적으로, 중소벤처기업진흥공단은 내부규정인 「직접대출 및 대출금관리 요령」 제68조(대출금 용도외사용 방지)에 대출금의 목적 외 사용을 방지하기 위한 전용계좌의 사용 의무화, 대출금사용내역표 제출 의무화, 제출서류 점검, 현장조차 등을 통한 사후점검 등 관리 방법을 마련하고 있다. 또한 이를 위반한 경우에는 발견 1개월 이내에 해당 금액을 전용계좌로 환원시키도록 한다. 나아가 중소벤처기업진흥공단은 대출금 건전성 분류를 거쳐 용자결정을 취소하거나 원리금의 전부 또는 일부를 회수할 수 있고, 향후 용자 대상에서 제외하는 등의 결정을 할 수 있다. 또한 자산건전성 분류에 따라 회수 불가능한 정리대출금은 리스크관리위원회의 심의를 거쳐 상각하도록 한다.<sup>24)</sup>

특히 중소벤처기업진흥공단은 사후관리의 일환으로 재무적 정보와 비재무적 정보를 모두 활용해 대상기업의 부실징후를 사전에 파악하고자 한다. 대상기업의 부실징후를 파악하기 위한 경영위험(대표자 변동 등), 재무위험(차입금 변동 등), 영업위험(주요 거래처 변동정보 등), 그리고 기타위험(사업장 권리침해 등)에 대한 실태조사 및 이를 통한 부실징후기업 지정 등을 규정하고, 부실징후를 파악하여 조시경보 실태조사서를 작성한다. 이후 대상기업에 대하여 정상기업, 주의기업, 예비경보기업, 경보기업 가운데 하나로 등급판정을 내리는데, 부실징후기업으로 지정된 경보기업에 대하여는 그에 따른 사후조치가 수반된다.

이에 따른 사후조치는 기업경영 전반에 대한 지속적 관찰, 채권서류와 담보물 하자점검, 재산조사, 담보취득 여부 조사, 채권보전책 강구, 신규대출 제한, 기업진단과 컨설팅을 통한 기업정상화 추진 등으로서, 중소벤처기업진흥공단의 사후관리는 단순히 부실기업에 대한 대출회수를 목표로 하기보다 기업의 정상화를 위한 지원에 중점을 두고 있다.<sup>25)</sup>

---

23) 중소벤처기업부(2023), 2023년도 중소벤처기업 지원사업(2권), 8면.

24) 김봉환 외(2020), 앞의 논문, 199면.

25) 김봉환 외(2020), 앞의 논문, 199면.

## 2) 신용보증기금·기술보증기금

신용보증기금은 내부규정인 「보증취급절차 운용요령」 및 「사후관리 및 상시관리 운용기준」에 따라 보증기업에 관한 자료를 수집, 분석하여 보증부실의 발생을 예방하고, 보증실행 이후의 이행사항을 관리한다. 사후관리는 대상기업의 재무적, 비재무적 정보를 종합적으로 검토하여 실시하며, 기업의 현황, 보증금액 및 신용도 등에 따른 아래와 같이 분류하여 수행된다.

표 16. 신용보증기금의 사후관리 대상기업 분류

분류	내용
일반관리기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 직접보증금액이 15억원 이하인 경우</li> <li>▶ 연간 1회 이상 실시하여 신용보증기금 전산상에 사후관리 기록표를 입력하는 것으로 종결</li> </ul>
중점관리기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 보증금액이 15억원을 초과하거나 15억원 이하라도 특정 조건을 만족하는 경우</li> <li>▶ 보다 빈번하게 실시되며, 부실징후 발견 시 영업점장이 특별관리를 실시함</li> </ul>
특별관리기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 직접보증금액이 15억원을 초과하는 기업</li> <li>▶ 직접보증금액이 1억원을 초과하고 15억원 이하이면서 다음의 어느 하나에 해당하는 기업               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최종 보증심사등급이 “K12등급”이하인 기업(F1, F2 포함)</li> <li>- 신용보증 일부해지기준 미충족기업으로 상환계획을 이행하지 못한 기업</li> <li>- 공공기록정보 및 신용관리정보(15백만원 이하) 등록 기업</li> <li>- 최근 1년 안에 당좌부도가 발생한 기업</li> <li>- 사업장 및 거주주택이 권리침해 중인 기업</li> <li>- 자기자본이 전액 잠식된 기업으로 매출액이 감소하고 적자가 증가한 기업</li> <li>- 총차입금이 당기매출액을 초과한 기업으로 매출액이 20%이상 하락한 기업</li> <li>- 「특별경영안정자금에 대한 보증운용기준」에 따라 보증을 지원한 기업</li> <li>- 부실징후알람등급 “주의” 해당기업</li> </ul> </li> <li>▶ 중점관리기업으로 분류된 기업</li> <li>▶ 사후관리 정보표와 사후관리 기록표를 작성하여 전산에 입력하고, 이를 토대로 사후관리를 수행함</li> </ul>
상시관리기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 직접 사업연도 말 기준으로서 일반보증에 대한 잔액이 존재하는 기업</li> <li>▶ 신용보험, 리스크관리 등 체계적인 기업정보 관리가 필요한 기업</li> </ul>

출처: 김봉환 외(2020), 앞의 논문, 200-201면.

신용보증기금은 위와 같은 분류에 기초하여 대상기업의 재무모형, 동태모형, 대표자모형에 대한 알람시스템을 운용함으로써 부실징후를 파악하고자 한다. 이때 알람 등급은 주의 등급, 경보 등급으로 분류되고, 알람등급 구분에 적용하는 점검항목과

저축 개수 및 각 점검항목별 저축에 대한 기준값은 리스크관리실장이 결정한다. 특히, 기업이 자금사용내역을 제출한 내용과 금융거래 실시내역, 기업의 동태정보와 기업 대표자 정보 등을 종합적으로 분석해 기업의 부실징후를 감지하는데, 이러한 점에서 중소기업진흥공단에 비해 구체화된 사후관리 절차가 마련되어 있다는 평가가 가능하다.<sup>26)</sup>

기술보증기금은 내부규정인 「보증취급절차에관한요령」에 따라 보증기업에 대한 사후관리를 수행하고, 보증사고를 모니터링하고 있다. 동 요령은 대체로 별도의 기준에 의하여 보증기업에 대한 사후관리를 수행하도록 정하고 있다. 사업에 따라 기술보증기금이 수행하는 사후관리로는 멘토링을 통한 애로사항 점검, 기술경영지도 컨설팅을 들 수 있다.<sup>27)</sup>

### 3) 한국벤처투자

한국벤처투자는 「한국벤처투자 벤처펀드 사후관리 가이드라인」을 제정해 업무 집행조합원이 한국벤처투자 모태펀드의 출자펀드(이하 “자펀드”)를 결성 목적에 맞게 운용할 수 있도록 운용 방향을 마련하고 있다. 동 가이드라인은 자펀드에 대한 평가, 보고, 해산, 청산, 관리보수 등 관리기준은 물론, 피투자기업에 대한 사후관리 지침을 마련함으로써 대상기업을 모니터링 및 성장지원하도록 권고하고 있다.<sup>28)</sup>

---

26) 김봉환 외(2020), 앞의 논문, 201-202면.

27) 중소기업부(2023), 2023년도 중소기업 지원사업(2권), 190, 257면.

28) 한국벤처투자(2022), 한국벤처투자 벤처펀드 사후관리 가이드라인, 36면.

표 17. 한국벤처투자 피투자기업 사후관리 기준

구분	내용
투자기업과 특수관계인 간 자금거래	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 투자금의 사용용도 집행완료 이전에 특수관계인과 자금거래(차입금 상환, 자금대여 등) 발생 여부 확인</li> <li>▶ 발생 시 해당 재원에 대한 명확한 근거 규명과 철저한 관리 필요</li> </ul>
재무구조 부실화 기업 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 투자기업 중 재무구조 부실기업에 대한 현황 파악 및 그 대응방안 수립·실시 필요</li> <li>▶ 재무구조부실화 진행, 감액, 휴·폐업 발생 시에는 특별조합원에 즉시 수시보고</li> </ul>
복수계정 공동투자 시 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 타계정과 공동투자한 후 매각 시, 계정별로 동일한 시점·조건·비율로 매각하는 것이 원칙·다만 원칙에 벗어날 경우 다음의 조치사항 필요                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사후에 이해상충에 대한 시비가 발생하지 않도록 매각원칙, 의사결정 근거(계정별 대표펀드매니저의 매각에 대한 견해차이 또는 조합 만기임박 등)를 명확히 하여 조합원에게 통보할 것</li> <li>- 미투자자산 운용에 있어서도 복수계정에서 동일한 상장주식을 취득, 매각하는 경우 상기 원칙 적용</li> </ul> </li> <li>▶ 이해상충 여부 판단 시에는 매각 조건 뿐만 아니라 매각원칙의 일관성 및 매각시기도 중요하기 때문에 조합원들에게 사전보고 권장</li> </ul>
업무집행조합원의 기업가치 제고 활동 보고	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 투자보고회(영업보고회) 보고양식 중 ‘ 투자기업별현황 ’ 을 통해 출자자에게 업무집행 조합원의 기업가치 제고 활동을 적극적 보고</li> </ul>

출처: 한국벤처투자(2022), 한국벤처투자 벤처펀드 사후관리 가이드라인, 36면.

## 2. 정책서민금융지원

### 가. 정책서민금융의 체계

서민금융은 소득수준 또는 신용등급이 낮거나 자산이 없어 제도권 금융기관의 서비스를 이용할 수 없는 금융소외계층과 이용은 하되 이자율 등 금융서비스 조건상 차별을 받는 자들의 금융서비스 접근권을 제고하는 것을 목적으로 한다. 서민금융은 크게 정책성 서민금융과 민간 서민금융으로 구분할 수 있다. 정책성 서민금융, 이른바 정책서민금융은 미소금융, 햇살론, 바퀴드림론, 새희망홀씨 등 舊「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」 또는 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」(이하 “서민금융법”)에 의하여 조성된 기금 또는 서민금융 지원기관에 의하여 제공되는 금융서비스를 말하고, 민간 서민금융은 상호저축은행, 상호금융조합, 여신전문금융회사 등 비은행금융기관의 자체 금융상품으로 저신용등급이 많은 서민을 대상으로 신용대출 등을 취급하는 것을 말한다<sup>29)</sup>.

정책서민금융을 수행하는 주요한 축인 서민금융진흥원은 서민금융생활지원, 관련 금융상품의 알선, 신용보증 및 자금대출, 서민금융 지원을 조건으로 금융회사에 대한 출연과 출자 등 정책서민금융 전반의 업무를 수행하는 역할을 담당하고, 자회사인 (주)국민행복기금의 연체채권 채무조정, 바퀴드림론(고금리 대출의 저금리 전환대출) 등의 업무를 위탁받아 주요한 정책서민금융업무 전반을 수행, 관리하고 있다.

서민금융진흥원은 과거 서민금융업무를 수행하던 미소금융중앙재단(휴면예금관리재단)이 전환된 특수법인으로 2023년 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 기타 공공기관으로 지정되어 있다. 서민금융진흥원은 「서민금융법」에서 규정한 것을 제외하고는 「상법」 중 주식회사에 관한 규정이 준용되고, 주요 출자자<sup>30)</sup>는 한국자산관리공사와 5대 은행이고, 그 밖에 출자자로 은행, 보험사, 저축은행 등 금융기관이 있으며, 자회사로 (주)국민행복기금을 두고 있다. 이러한 점은 기존의 미소금융중앙재단이 비영리법인으로 설립되어 운영되었던 점과 차별점이 있다.

---

29) 권오식·임상은(2015), 주요국의 서민금융제도, 한국은행 금융안정국 금융안정연구부 금융제도연구팀, 18~19면.

30) 2023년 현재 서민금융진흥원 총 자본금의 73.3%는 한국자산관리공사와 5대 은행이 출자하였고, 나머지 자본금은 그 외 은행, 저축은행, 보험사 등 45개 금융기관이 출자하였다.

「서민금융법」에 의하면, 서민금융진흥원의 원장은 금융위원회 위원장의 제청으로 대통령이 임면하여야 하고, 부원장과 이사는 원장의 제청으로 금융위원회가 임면하도록 하며, 감사는 금융위원회가 임면하도록 규정한다(서민금융법 제11조 제2항, 제3항).

또한 「서민금융법」은 서민금융진흥원의 업무운영에 관한 기본방침과 업무계획의 수립·변경, 정관의 변경, 예산의 편성·변경 및 결산 등 진흥원의 운영에 관한 주요한 사항을 결정하는 의사결정기구로 운영위원회를 두도록 규정하고(서민금융법 제8조), 이 운영위원회는 위원장 1명과 위원 11명으로 구성하도록 한다. 운영위원회의 위원은 서민금융진흥원의 원장 및 부원장, 기획재정부장관 및 금융위원회 위원장이 그 소속 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 지명하는 사람 각 1명, 금융감독원장이 그 소속 부원장 중에서 지명하는 사람 1명, 그 밖의 소비자 보호에 전문성이 있는 민간전문가 6명(이 중 2명은 출연금 규모가 큰 2개의 금융협회의 장이 추천한 자)로 구성되고, 위원장은 진흥원의 원장이 된다(서민금융법 제9조 제2항, 제10조 제1항).

정책서민금융의 다른 한 축으로 신용회복위원회가 있다. 신용회복위원회는 개인채무자에 대한 채무조정을 효율적이고 신속하게 지원하는 업무를 수행하고, 이를 위해 금융회사 등과 신용회복지원협약을 체결하는 등의 업무를 함께 수행한다. 신용회복위원회는 2003년 비영리법인인 사단법인으로 설립되었다가 2016년 「서민금융법」에 근거한 특수법인으로 전환되었다. 신용회복위원회는 「서민금융법」에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용하도록 규정함(서민금융법 제56조 제3항)으로서 민법상 비영리법인의 성격을 지니도록 하였다.

「서민금융법」에 의하면, 신용회복위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명의 위원으로 구성되어야 한다. 신용회복위원회의 위원장은 금융위원회 위원장의 제청으로 대통령이 임면하고, 위원은 은행협회의 장, 생명보험협회 및 손해보험협회의 장, 여신전문금융업협회 회장, 상호저축은행중앙회 회장, 농협협동조합중앙회의 상호금융대표이사, 진흥원의 부원장, 민간 전문가로 구성된다(서민금융법 제61조).

## 나. 근거 법령

1997년 말 외환위기 이후 금융시장을 통하여 서민 및 중소기업에 대한 자금 공급이 충분히 이뤄지지 못한 점이 지적되었고, 2008년 글로벌 금융위기 발생을 계기로 정부는 정책서민금융<sup>31)</sup>을 본격적으로 제공하기 시작하였다. 이에 2008년 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」을 제정하여 휴면예금을 서민금융에 사용할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다. 그러나 정책서민금융 지원과 관련하여 수요자가 처음부터 끝까지 모두 지원을 맞춤형으로 받기 어렵고, 복잡·다기한 금융상품을 단순화하여 재원을 효율적으로 활용할 필요가 있다는 지적이 제기되었다. 이에 통합적인 서민금융 지원체제를 구축하고 정책의 효율성을 제고하기 위하여 2016년 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」이 폐지되고, 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」(이하 “서민금융법”)이 제정되었다.

서민금융법은 서민금융에 대한 지원업무를 수행하는 서민금융진흥원 설립 및 운영에 관한 근거를 마련하고, 서민금융의 재원이 되는 휴면예금등의 관리에 관한 사항과 개인채무자의 채무조정에 관한 사항을 규정한다. 서민금융법은 5장 86조로 구성되고, 주요 법률의 구조는 아래와 같다.

표 18. 서민금융법 구조

제1장 총칙 제2장 서민금융진흥원 제1절 통칙 제2절 운영위원회 제3절 임원과 직원 제4절 휴면예금관리위원회 제5절 업무 제6절 채무 및 회계 제7절 휴면예금등관리계정 제8절 서민금융보완계정	제9절 자활지원계정 제3장 신용회복위원회 제1절 통칙 제2절 위원회의 구성 등 제3절 채무 및 회계 제4절 채무조정의 지원 제4장 보칙 제5장 벌칙
---	---

서민금융법은 서민금융진흥원의 업무로 1) 서민 금융생활 지원사업, 2) 서민의 금융생활 지원을 위한 금융상품 등의 알선, 3) 서민에 대한 신용보증 및 자금대출, 4) 진흥원의 업무수행에 따른 출자 및 투자, 5) 서민금융 지원을 조건으로 금융회사에 대한 출연과 출자, 6) 서민금융 지원 실적이 우수한 금융회사에 대한 출연과 출자

등 금융 및 투자와 관련하여 업무를 수행할 수 있도록 명확한 근거 규정을 두는 한편, 7) 금융회사 등이 휴면계정에 출연한 휴면예금등의 관리·운용, 8) 휴면예금등 원권리자에 대하여 휴면예금등을 갈음하는 금액의 지급 등에 관한 사항을 규정하여 휴면예금등에 대한 관리·운용 권한을 명확히 하였다(서민금융법 제24조 제1항).

금융 및 투자 행위와 관련하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」, 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 등에 따른 제한이 있으므로 금융지원 행위에 대한 명확한 근거 법령을 두어 안정적으로 금융지원 제도를 운영하도록 한 것으로 평가된다.

#### 다. 서민 금융생활 지원사업의 내용

서민금융진흥원은 서민금융법에 의하여 다양한 내용의 서민 금융생활 지원사업 (또는 서민금융사업)을 수행하고 있다. 각 사업은 개별적으로 차이는 있으나, 주로 신용등급 6~10등급의 저신용자, 연소득 3천5백만원 이하의 저소득자를 대상으로 창업자금, 운영자금, 생활안정자금 등의 용도로 대출 또는 보증의 형태로 지원한다.

주요 사업으로 2008년부터 휴면예금을 주요 재원으로 미소금융사업자를 통해 자영업자에게 제공되는 미소금융, 2010년부터 상호금융회사 및 상호저축은행을 통해 보증부대출로 제공되는 햇살론, 은행의 자체재원을 이용하여 낮은 금리의 대출로 제공되는 새희망홀씨, 국민행복기금을 재원으로 제2금융권의 고금리대출을 저금리 은행대출로 대환해주는 바뀐드림론 등이 있다<sup>32)</sup>.

다양한 종류의 서민금융사업 가운데 사업자를 대상으로 하는 창업·운영자금 제공을 목적으로 하는 것은 미소금융 창업·운전자금, 영세가맹점주 금리우대, 민간사업수행기관 창업·운영자금, 전통시장 소액대출이다. 이러한 사업자 지원상품은 일반 금융기관의 사업자대출 대상에 포함되기 어려운 영세자영업자, 즉 개인사업자를 대상으로 하고, 시장금리 보다 낮은 금리로 자금을 제공한다는 점에서 특이점이 있다.

표 19. 정책서민금융상품 중 창업·운영자금 현황(2023년 5월 기준)

상품	개요	취급기관	재원	지원대상	지원내용
----	----	------	----	------	------

		(보증기관)			(만원)
미소금융 창업·운영 자금	창업자금, 운영 자금 등 지원	전국 서민금융 통합지원센터, 미소금융지점	기업·은행 기 부금, 휴면예금	①차상위계층 이 하 or ②신용평점 하위 20% 이하*	금리 4.5% 內 대출한도 (창업) 7,000 內 (운영) 2,000 內 (시설개선) 2,000 內 (긴급생계) 1,000 內
영세가맹점주 리우대	영세가맹점주에 대해 이자 지원	신용카드	신용카드 사회 공헌재단	미소금융 운영·시 설자금 이용자 중 영세가맹점주	납입이자의 2.0%p를 지 원
민간사업수행기관 창업·운영자금	창업자금, 운영 자금 지원	한국법무보호복 지공단, 나눔과 기쁨, 더불어사 는사람들 등 민 간사업수행기관	기업·은행 기 부금, 휴면예금	①차상위계층 이 하 or ②신용평점 하위 20% 이하*	금리 6% 內 대출한도 (창업) 7,000 內 (사회적기업) 1억원 內
전통시장 소액대 출	전통시장 영세 상인 운영자금 지원	전통시장상인회	기업·은행 기 부금, 휴면예금	전통시장 및 상 점가 상인회 소 속 영세상인	금리 4.5% 內 대출한도 1,000 內 (무등록사업자 500 內)

출처: 서민금융진흥원 홈페이지 내 금융상품 안내 페이지

한편, 서민금융법은 특히 보증사업과 관련된 사항을 법률로 정함으로써 보증과 관련된 법률관계를 안정화하고, 보증채무에 관한 채권자(금융기관) 및 서민금융진흥원의 권리 행사를 명확히 하고자 하였다.

우선, 서민금융법은 서민금융진흥원이 서민금융보완계정의 부담으로 보증할 수 있는 총액한도를 서민금융보완계정의 정부·금융회사 출연금과 이월이익금을 더한 금액의 15배로 제한하고, 동일인에 대해 보증할 수 있는 금액의 최고한도를 5천만원으로 제한하였다(서민금융법 제49조, 서민의 금융생활 지원에 관한 규정 제7조).

또한 서민금융법은 1) 보증관계의 성립(제50조), 채권자의 의무(제51조)에 관한 사항을 명확하게 규정하고, 2) 채권자가 대통령으로 정하는 채무불이행 사유가 발생한 경우 서민금융진흥원에 대하여 그 보증채무의 이행을 청구할 수 있고 서민금융진흥원은 이에 따라 주채무와 대통령으로 정하는 종속채무를 지체없이 이행하도록 규정하며(제53조), 3) 서민금융진흥원이 보증채무를 이행하였을 때 채무자에 대하여 구상권을 행사할 수 있도록 규정하며 구상채권의 회수 및 면제, 관리에 관한 사항을 규정하고(제54조), 4) 서민금융진흥원이 보증채무를 이행한 경우 해당 채무자로부터 연 17%를 초과하지 않는 범위 내에서 업무방법서에서 정한 요율에 따라 손해금을 청구할 수 있도록 하고(제55조), 5) 서민금융진흥원이 신용보증을 받은 자로부터 보증료

를 받을 수 있도록 규정한다(제52조).

### 라. 서민 금융생활 지원사업의 규모 및 재원

2022년 결산 기준으로 서민금융진흥원의 정책서민금융사업 규모를 살펴보면, 보증 지원 사업의 규모가 5,343억원 정도로 가장 크고, 미소금융 사업이 1,500억원 정도를 차지하며, 그외 기타 금융지원 사업인 청년희망적금, 청년도약계좌사업, 소액생계비 대출 사업은 475억원 정도의 규모이다. 다만, 2023년 예산에 의하면, 보증지원사업의 규모가 6,654억원 정도로 증액되고, 그외 기타 금융지원 사업은 8,278억원 정도로 전년 대비 대폭 증액된 점을 확인할 수 있다.

표 20. 주요 사업별 규모

(단위: 백만원)

사업구분	2018년 결산	2019년 결산	2020년 결산	2021년 결산	2022년 결산	2023년 예산
휴면예금 원권리자 지급 사업	128,050	153,873	243,175	257,378	317,873	274,900
보증지원 사업	406,049	426,095	438,932	487,298	534,324	665,435
미소금융 사업	136,702	136,493	179,927	145,544	150,071	151,000
청년희망적금 등 기타 금융지원 사업	0	0	0	0	47,537	827,815
자영업 컨설팅 사업 등	2,862	3,123	3,447	3,896	4,959	6,520

출처: 공공기관 경영정보 공개시스템 중 서민금융진흥원 주요 사업 현황

이러한 주요 사업의 재원은 출연금 등으로 구성되는데, 서민금융법은 서민금융진흥원에서 관리하는 출연금 등에 대하여 각 근거 규정을 두고, 각 계정의 목적, 재원, 용도 등을 명확히 하고 있다. 서민금융진흥원이 관리하는 계정으로 휴면예금등 관리 계정, 서민금융보완계정, 자활지원계정으로 구분되고, 각 계정의 목적, 재원, 용도를 살펴보면 아래와 같다.

표 21. 휴면예금등 관리계정, 서민금융보완계정, 자활지원계정 비교

구분	휴면예금등 관리계정	서민금융보완계정	자활지원계정
목적	휴면예금등의 관리, 운용	신용보증 위한 재원 조성	서민 금융생활지원사업 수행을 위한 재원 조성
재원	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 금융회사 등이 출연한 휴면예금, 실기주 과실</li> <li>2. 제1호의 운용수익금</li> <li>3. 그 밖의 수익금</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부 출연금</li> <li>2. 금융회사의 출연금</li> <li>3. 보증료 수입금</li> <li>4. 구상권 행사에 따른 수입금</li> <li>5. 보완계정의 운용수익금</li> <li>6. 정부가 관리·운용하는 기금으로부터 받는 차입금</li> <li>7. 보완계정의 부담으로 발행하는 채권으로 조달한 자금</li> <li>8. 그 밖에 보완계정의 조성을 위하여 대통령령으로 정하는 자금</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부의 출연금</li> <li>2. 기부금품</li> <li>3. 휴면계정으로부터의 전입금</li> <li>4. 대출이자 및 대출 회수금</li> <li>5. 보증료 수입금</li> <li>6. 구상권 행사에 따른 수입금</li> <li>7. 자활지원계정의 운용수익금</li> <li>8. 자활지원계정의 부담으로 차입하는 진흥원의 다른 계정으로로부터의 차입금</li> <li>9. 자활지원계정의 부담으로 차입하는 금융회사로부터의 차입금</li> </ol>
용도	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 휴면예금등의 지급청구 시 이에 갈음하는 금액의 지급</li> <li>2. 자활지원계정으로의 전출</li> <li>3. 휴면계정의 조성·운용 및 관리를 위한 경비</li> <li>4. 휴면예금등 원권리자 보호활동을 위한 조사·연구</li> <li>5. 그 밖의 휴면계정의 설치목적 달성에 필요한 용도로서 대통령령으로 정하는 용도</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 보증채무의 이행</li> <li>2. 차입금에 대한 원리금 상환</li> <li>3. 보완계정 부담으로 발행하는 채권에 대한 원리금 상환</li> <li>4. 보완계정의 조성·운용 및 관리를 위한 경비</li> <li>5. 신용보증상품 개발 및 보완계정의 건전성 제고 등을 위한 조사·연구</li> <li>6. 그 밖에 보완계정의 설치 목적 달성에 필요한 용도로서 대통령령으로 정하는 용도</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 서민 금융생활 지원사업의 수행</li> <li>2. 사업수행기관에 대한 지원</li> <li>3. 제1호의 사업수행에 따른 보증채무의 이행</li> <li>4. 자활지원계정의 조성·운용 및 관리를 위한 경비</li> <li>5. 서민 금융생활 지원사업과 관련된 조사·연구</li> <li>6. 서민금융생활지원사업의 홍보 및 안내</li> </ol>

즉, 휴면예금등의 관리계정은 휴면예금등의 관리 및 운용 목적으로 하여, 금융회사등으로부터 출연받은 휴면예금등을 재원으로 휴면예금등의 지급 관련 사업을 운영하는 것을 주된 용도로 한다. 서민금융보완계정은 신용보증사업을 목적으로 하여, 정부 및 금융회사의 출연금 등을 재원으로 보증부 대출사업 등을 운영하는 것을 주된 용도로 한다. 마지막으로 자활보증 외 미소금융사업 등 서민금융생활 지원과 관련한 다른 사업의 운영을 목적으로, 정부의 출연금과 기부금품, 휴면계정으로부터 전입금 등을 재원으로 관련 사업 수행 용도로 사용된다.

특이할 점은, 서민금융보완계정의 경우 서민금융법에 의하여 금융회사 출연이 의무적으로 이뤄진다. 우선, 금융회사는 출연기준대출금의 월중 평균잔액에 연이율 0.0

3%을 곱한 금액을 서민금융진흥원에 출연하여야 한다(서민금융법 제47조 제2항, 동법 시행령 제42조 제3항). 여기서 금융회사란 은행(은행법에 따른 은행, 한국산업은행, 중소기업은행, 농협은행, 수협은행), 보험회사(보험업법에 따른 보험회사, 농업협동조합법에 따른 농협생명보험 및 농협손해보험), 상호금융조합 등(농업협동조합법에 따른 조합, 수산업협동조합법에 따른 조합, 신용협동조합법에 따른 신용협동조합, 산림조합법에 따른 조합, 새마을금고법에 따른 금고), 상호저축은행법에 따른 상호저축은행, 여신전문금융업법에 따른 여신전문금융회사를 말한다.

아울러 금융회사 중 서민금융보완계정의 신용보증을 받은 개인의 채권자인 금융회사는 해당 신용보증금액에 대하여 연 비율 5%를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 서민금융진흥원에 출연하여야 한다(서민금융법 제47조 제3항). 이 때 대통령령으로 정하는 비율은 서민금융법 시행령 제42조 제4항 별표1에서 구체적으로 규정하는데, 금융회사의 대위변제율<sup>33)</sup>에 따라 연 0.05%에서 연 1.5%까지 출연금 요율을 정하고 있다.

#### 마. 민간사업수행기관과의 협력

서민금융진흥원은 미소금융, 창업·운영자금 등의 금융지원사업을 민간사업수행기관과 함께 수행하고 있다. 미소금융의 경우, 기업은행 기부금과 휴면예금 및 그 운용수익금을 재원으로 하고, 기업은행이 자율적으로 재원을 기부한 후 해당 기업은행이 설립한 각 미소금융재단(미소금융지점)이 이용자로부터 대출상담 및 신청을 받고 대출을 실행하는 방식으로 운영한다.

한편, 서민금융진흥원은 미소금융재단 외에도 대출신청 및 실행 관련 업무 수행을 위하여 민간사업수행기관을 선정하고, 이들과 함께 사업을 수행한다. 서민금융진흥원은 민간사업수행기관에 대출재원을 무이자 대출형태로 제공하고, 민간사업수행기관을 평가, 감독하며, 민간사업수행기관은 진흥원에 대출을 상환할 의무를 부담하면서 사업실적을 보고한다. 전통시장 소액대출상품도 민간사업수행기관을 전통시장상인회가 수행한다는 점에서 차이가 있을 뿐, 진흥원이 대출재원을 무이자 대출형태로 지원한다는 점에서 구조적으로 유사한 형태이다.

---

33) 대위변제율은 출연금 납부 월이 속하는 연도의 직전연도를 기준으로 서민금융진흥원이 서민금융보완계정의 신용보증에 따라 금융회사에 이행한 채무금액을 금융회사가 보완계정에 출연한 금액으로 나눈 비율을 말한다(서민금융법 시행령 별표1).

아울러 서민금융법은 이러한 서민금융진흥원과 민간사업수행기관과의 안정적 협력을 위하여 관련된 사항에 대한 규정을 두고 있다. 서민금융법은 사업수행기관의 자격으로 “서민 금융생활 지원사업을 수행하는 데 필요한 재정능력, 공신력 및 사업수행 능력 등을 고려하여 서민금융진흥원이 정하는 기준을 충족한 자”로서 공익법인, 민법 또는 상법에 의해 설립된 법인으로 서민 금융생활 지원사업을 정관의 사업목적에 포함하고 있는 자 등<sup>34)</sup>으로 규정하고(제2조 제6호 및 동법 시행령 제4조), 진흥원의 업무 중 하나로 “사업수행기관에 대한 지원 및 감독”을 명시하고 있다(제24조 제1항 제9호).

또한 서민금융법 제26조는 서민금융진흥원이 사업수행기관에 대하여 자금대출 및 출연, 사업실적 등을 감안한 운영경비·사업비 보조, 교육 및 연수 제공, 경영·법률 자문 및 전산 지원 등 업무 지원, 사업수행기관의 업무 표준화 등에 대한 근거와 이러한 지원신청의 절차를 규정한다.

한편, 동법 제27조제2항, 제28조는 사업수행기관이 서민금융원으로부터 지급받은 지원금을 사업 용도 외로 사용하거나 거짓 신청으로 지급받아서 안된다는 점을 규정한다. 그럼에도 불구하고 이를 위반하여 사업수행기관이 지원을 사업 용도 외로 사용하거나 거짓 신청으로 지원금을 받은 경우, 서민금융진흥원 원장은 지원금 지급결정을 취소하여야 하고, 사업수행기관은 지급결정 취소에 따라 지원금을 반환하여야 하며, 금융위원회는 해당 사업수행기관에 대하여 1천원 이하의 과태료 부과처분을 할 수 있다(서민금융법 제28조 제1항 및 제2항, 제86조 제1항 제1호). 서민금융법

---

34) 사업수행기관의 자격에 관하여 서민금융법 시행령 제4조는 아래와 같이 규정합니다.

제4조(사업수행기관의 자격) 법 제2조제6호에서 “대통령령으로 정하는 자격을 갖춘 자”란 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 자를 말한다.

1. 서민 금융생활 지원사업을 수행하는 데 필요한 재정능력, 공신력 및 사업수행 능력 등을 고려하여 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
  - 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 정관의 사업목적에 포함하고 있는 자
  - 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

은 지원금의 감독 및 반환, 자료제출 등에 관하여 위임 근거규정을 두고, 그 구체적 내용을 서민금융진흥원 업무방법서에서 정하도록 한다(서민금융법 제28조 제3항, 동법 시행령 제21조 제2항).

또한 서민금융법 제27조 제3항 및 제4항은 사업수행기관이 사업 완료 또는 회계연도 종료 시 서민금융진흥원에 사업실적보고서를 제출하도록 규정하고, 서민금융진흥원이 서민 금융생활지원사업과 관련하여 사업수행기관에 대하여 자료를 요청할 수 있도록 규정한다.

표 22. 서민금융법의 사업수행기관 지원 및 의무 관련 규정

<p>제26조(사업수행기관 지원) ① 진흥원은 사업수행기관에 대하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자금대출 및 출연</li> <li>2. 사업실적 등을 감안한 운영경비·사업비 보조</li> <li>3. 교육 및 연수 제공</li> <li>4. 경영·법률 자문 및 전산 지원 등 업무 지원</li> <li>5. 그 밖에 사업수행기관의 원활한 사업수행을 위하여 대통령령으로 정하는 지원</li> </ol> <p>② 사업수행기관은 제1항에 따른 지원을 받으려는 경우에는 진흥원에 대통령령으로 정하는 바에 따라 신청하여야 한다.</p> <p>제27조(사업수행기관의 의무) ① 사업수행기관은 서민 금융생활 지원사업 목적에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 서민 금융생활 지원사업을 수행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>② 사업수행기관은 제26조제1항제1호 및 제2호에 따라 지급받은 금전(이하 “지원금”이라 한다)을 서민 금융생활 지원사업을 수행하는 용도 외의 다른 용도에 사용하거나 거짓 신청으로 지원금을 지급받아서 아니 된다.</li> <li>③ 사업수행기관은 사업을 완료하였을 때 또는 회계연도가 종료되었을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업실적보고서를 작성하여 진흥원에 제출하여야 한다.</li> <li>④ 진흥원이 서민 금융생활 지원사업과 관련하여 사업수행기관에 자료를 요청하는 경우 사업수행기관은 특별한 사유가 없으면 해당 자료를 제출하여야 한다.</li> </ol> <p>제28조(지원금의 반환 등) ① 진흥원 원장은 사업수행기관이 제27조제2항을 위반하여 지원금을 다른 용도에 사용하거나 거짓 신청으로 지원금을 지급받은 경우에는 지원금 지급결정의 전부 또는 일부를 취소하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>② 지원금 지급결정이 취소된 경우에는 사업수행기관은 지원금을 반환하여야 한다.</li> <li>③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 지원금의 감독 및 반환 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</li> </ol>
---

## 바. 사후관리

서민금융진흥원은 정책서민금융 이용자에 대하여 금융교육 또는 신용·부채관리 컨설팅을 제공하고, 금융지원과 위 교육 및 컨설팅의 연계를 강화하는 방식으로 운영한다. 햇살론 유스(youth) 등 일부 지원은 교육 및 컨설팅 이수를 필수 요건으로 정하거나 금융교육이나 컨설팅 이수할 경우 보증료를 인하하는 등 방식으로 교육 및 컨설팅의 참여유인을 제공하는 것이다. 이를 통하여 정책서민금융 이용자가 단순히 자금지원만을 받는 것이 아니라 신용·부채 관리능력을 증진하여 자활할 수 있도록 지원한다.

또한 서민금융진흥원이 보증채무를 이행함으로써 이용자의 채무를 대신 변제한 경우, 이용자에 대하여 구상권을 행사하거나 채권 보존을 위하여 담보물을 취득하도록 하는 등 사후관리에 관한 사항을 서민금융법에서 규정하고 있다. 서민금융법이 직접 이용자에게 보증을 제공하므로 그로 인하여 발생하는 구상권 행사에 관한 구체적인 사항을 명확히 한 것이다.

구체적으로 서민금융법은 이용자(채무자)의 재산이 구상권의 행사에 따른 비용에 충당된 후 남을 가능성이 없다고 인정되는 경우, 구상권 행사를 유예함으로써 장래 이용자(채무자)의 채무상환능력이 증가할 가능성이 인정되는 경우 등에는 이사회 의결을 거쳐서 구상권 행사를 유예할 수 있도록 규정한다(서민금융법 제54조 제3항). 또한 이용자(채무자)가 사망하였거나 심신장애로 인하여 상환할 수 없는 경우에는 구상채무 전부 또는 일부의 상환을 면제할 수 있는 규정도 두고 있다(서민금융법 제54조 제6항).

### 3. 사회적경제 기업에 대한 금융지원

#### 가. 사회적경제기업에 대한 금융지원의 체계

양극화의 해소, 사회안전망 강화, 지역문제 해결 및 공동체 복원에의 기여 등의 목적을 위한 효과적 대안으로 사회적경제가 대두되었고, 사회적경제를 실현하는 사회적경제기업에 대한 다양한 정책적 지원이 이뤄졌다. 다만, 앞서 살펴본 중소기업 지원 또는 서민금융지원과 달리, 사회적경제기업에 대한 지원은 단일한 법률적 근거에 의하지 않고, 사회적기업, 협동조합, 자활기업 등 사회적경제기업에 속하는 개별 기업을 규율하는 개별법에 따라 각각 달리 지원이 이뤄진다. 사회적경제기업은 각 기업을 규율하는 개별법도 다르고, 소관부처도 사회적기업은 고용노동부, 협동조합 등은 기획재정부, 자활기업은 보건복지부, 마을기업은 행정안전부 등과 같이 각기 다르다보니, 정부의 재정자금을 통한 사회적경제기업 금융지원이 통합적으로 이뤄지는 데에는 한계가 있다.

또한 사회적기업, 협동조합(연합회) 및 사회적협동조합(연합회)·이중협동조합연합회 등 일부 사회적경제기업은 중소기업기본법에서 정한 요건을 갖추면 「중소기업기본법」에 따라 중소기업으로 인정받을 수 있다. 이에 사회적기업, 협동조합 및 사회적협동조합 등이 중소기업 금융지원을 받아 자금을 조달할 수 있다.

이렇다보니 사회적경제기업에 대한 금융지원은 앞서 살펴본 중소기업 금융지원 또는 서민금융지원과 같이 중앙정부의 재정자금을 통한 통합적 지원 보다는 지역에 기반하여 지방자치단체별 금융지원이 더욱 활발하게 이뤄지고 있다. 지방자치단체는 광역 또는 기초 단위로 사회적경제기금을 별도로 설치하여 기금 사업의 일환으로 사회적경제 관련 금융지원을 수행하고 있다. 광역자치단체 서울시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상남도 등이 사회적경제기금을 설치하며 기금사업을 개시하였다.

한편, 서울시는 2012년부터 「서울특별시 사회투자기금조례」를 제정하고 사회투자기금을 설치해 기금사업을 수행하였으나, 「서울특별시 사회투자기금조례」는 2023. 3. 27.자로 폐지되었고 이전까지 운영되던 서울특별시 사회투자기금의 자산·채권 및 채무 등 권리·의무와 2022년 결산잉여금은 서울특별시 중소기업육성기금의 설치 및 운용에 관한 조례에 따라 사회적경제계정에 승계되었다.

표 23. 연도별 광역자치단체별 사회적경제기금 조성액 및 집행액

		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
서울	조성액*	12,691,448	9,725,150	22,006,356	26,393,709	29,028,259	
	집행액	10,096,739	13,364,583	17,670,685	23,868,676	17,564,199	
경기	조성액*	2,005,778	8,044,484	4,185,578	11,670,196	4,830,516	5,245,418
	집행액	-	776,000	9,709,644	14,679,656	326,232	782,579
충남	조성액*	-	-	-	550,000	556,914	606,771
	집행액	-	-	-	4,181	59,580	85,639
전북	조성액*	-	-	-	-	500,181	500,748
	집행액	-	-	-	-	495,000	477,730
경남	조성액*	-	-	-	-	3,003,123	425,776
	집행액	-	-	-	-	2,208,567	93,828
세종	조성액*	-	-	1,002,420	81,349	182	891,023
	집행액	-	-	910,000	90,000	-	-

\*천 원 이하는 절삭, \*조성액은 연 조성액 기준

출처: 서울, 경기, 충남, 전북, 경남, 세종의 각 2017-2022 회계연도 결산서 참조

지방자치단체의 사회적경제기금사업은 크게 융자, 보증으로 분류되는데,<sup>35)</sup> 모든 광역자치단체에서 사회적경제기업에 대한 융자사업 및 이차보전사업을 주요 사업으로 시행한다. 이때 융자는 자치단체가 사회적경제기금을 융자재원으로 하여 직접 또는 금융기관을 통해 융자하거나 지역신협 등 사회적경제기금 외 자금을 융자재원으로 하여 이루어진다.

## 나. 근거 법령

사회적경제 관련 금융지원을 위한 개별법상의 근거는 마련되어 있지 않으나, 21대 국회에 사회적경제 활성화를 위한 사회적경제발전기금 조성, 사회적경제조직에 대한 포괄적인 지원 등을 규정한 “사회적경제기본법안”(윤호중 의원 등 15인 발의 외), 사회적경제에 대한 금융지원을 촉진하기 위한 중개기관 육성, 기타 각종 지원사업의 추진근거 등을 규정한 “사회적경제금융지원에 관한 법률”(민형배 의원 등 17인 발의)이 각 발의되어 계류 중인 등, 사회적경제 관련 금융지원을 활성화하기 위한 입법적 노력이 이루어지고 있다.

현행 사회적경제기업에 속한 각 기업을 규율하는 법률 가운데 융자·보증·투자과 같은 금융지원을 규율하는 법적 근거를 둔 기업은 사회적기업과 자활기업이고, 그

35) 서울시의 경우 사회투자기금 일부에 한하여 투자사업을 시행하였던 바 있다.

구체적 내용은 아래와 같다.

표 24. 사회적기업, 자활기업에 대한 금융지원 근거

구분	내용
사회적기업	사회적기업 육성법 제11조(시설비 등의 지원) 국가 및 지방자치단체는 사회적기업의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비 등을 지원·융자하거나 국유·공유 재산 및 물품을 대부하거나 사용하게 할 수 있다.
자활기업	국민기초생활 보장법 제18조(자활기업) ③ 보장기관은 자활기업에게 직접 또는 자활복지개발원, 제15조의10에 따른 광역자활센터 및 제16조에 따른 지역자활센터를 통하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다. 1. 자활을 위한 사업자금 융자 (중략)

한편 지방자치단체는 「지방자치법」 제159조에 의거하여 사회적경제 관련 기금을 제정하였고, 이 기금은 「지방재정법」 제34조에 따라 예산총계주의 원칙의 예외에 해당하여 일반회계나 특별회계의 예산과 달리 지방재정법상 일반적 제약에서 벗어나 탄력적인 운영이 가능하다.

2022년 기준 경기도, 경상남도, 전라북도, 충청남도, 세종시의 5개 광역자치단체와 10개 기초자치단체에서 사회적경제기금 조성 및 설치에 관한 사항을 규정한 조례(이하 각 자치단체의 관련 조례를 통칭하여 “사회적경제기금조례”)를 둔 것으로 파악되며, 이 중 일부 지방자치단체가 실제 기금을 설치하여 기금사업을 시행하고 있다. 지방자치단체 기금의 관리 및 운용에 관한 기본적 사항은 지방기금법에, 특정 기금의 구체적 사항은 조례에 규율되며, 전술한 15개 자치단체가 사회적경제기금 조성 및 설치에 관한 사항을 규정한 조례를 두고 있다.

표 25. 사회적경제기금의 설치 및 조성 관련 조례 현황

구분	내용
광역 (6개)	「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례」 「세종특별자치시 사회투자기금 설치 및 운용 조례」 「경기도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례」 「충청남도 사회적경제기금 설치 및 운용에 관한 조례」 「전라북도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례」 「경상남도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례」

기초 (10개)	「서울특별시 성동구 사회적경제활성화기금 설치 및 운용 조례」
	「서울특별시 성북구 기금관리 기본조례」 제27조(사회투자기금)
	「서울특별시 은평구 기금관리 조례」 제26조(사회적경제활성화기금)
	「서울특별시 강동구 기금관리 조례」 제23조(사회적경제투자기금)
	「성남시 사회적경제 활성화에 관한 조례」 제5장 사회적경제 육성기금
	「화성시 사회적경제지원기금 설치 및 운용 조례」
	「전주시 사회적경제 활성화 기본 조례」 제32조 내지 제39조
	「논산시 사회적경제 활성화에 관한 조례」 제5장 사회적경제 육성기금
	「완주군 사회적경제 육성·지원에 관한 조례」 제5장 사회적경제 육성기금
	「군산시 사회적경제 활성화 기본 조례」 제6장 사회적경제 육성기금

## 다. 사회적경제 관련 금융지원사업의 내용

### 1) 중앙정부의 금융지원사업

#### ① 고용노동부 사회적경제 모태펀드

고용노동부는 사회적기업, 예비사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제기업에 대한 투자 활성화를 위한 사회적기업 모태펀드를 조성하고 있다. 고용노동부가 모태펀드에 출자금을 납입하면 한국벤처투자가 투자조합을 구성, 운영할 투자운용사를 선정하고, 투자운용사가 사회적기업 투자조합을 결성한다. 이때 사회적기업 투자조합에는 총 결성액 25% 이상의 민간출자금이 조성되어야 한다. 또한 조성자금의 60% 이상은 (예비)사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 주목적 투자대상 기업에, 40% 미만은 사회적 가치 창출에 기여하면서 성장가능성이 높은 일반 중소기업에 직접 투자한다.

2023. 3. 기준 정부예산 305억 원과 민간출자금 163억 원으로 구성된 정책자금 총 468억 원으로 8개 펀드를 조성해 61개 기업에 353억 원을 투자했고, 투자된 자금은 주로 연구개발 및 시설·설비 확충에 활용된 바 있다.<sup>36)37)</sup> 투자에 따른 수익 또는 손실될 회수금은 매 사업연도 결산 후 90일 이내 및 조합 해산 시 투자비율에 따라 현금 배분되며, 해산 후 회수된 금액은 기획재정부와 협의해 재출자할 수 있다.

36) 고용노동부 보도자료 “2023년 사회적기업 모태펀드 70억 추가 조성”, 2023. 3. 2., 제2면.

37) 고용노동부 보도자료 “사회적경제기업의 성장 디딤돌, 60억원 규모의 제8호 사회적기업 투자조합 결성”, 2022. 6. 2., 제1면.

표 26. 사회적기업 투자조합별 결성시기 및 결성금액 (단위: 억원)

구 분	제1호	제2호	제3호	제4호	제5호	제6호	제7호	제8호
결성일	'11.6.22.	'12.9.6.	'13.11.27.	'15.2.2.	'18.11.7.	'20.11.3.	'21.12.20.	'22.4.29.
결성금액 (고용부/민간)	42 (25/17)	40 (25/15)	60 (25/35)	40 (25/15)	108 (75/33)	58 (40/18)	60 (45/15)	60 (45/15)

출처: 고용노동부 보도자료, “사회적경제기업의 성장 디딤돌, 60억원 규모의 제8호 사회적기업 투자조합 결성”, 2022. 6. 2., 제3면.

## ② 중소벤처기업부 소셜임팩트펀드 · 보증

중소벤처기업부는 중소기업 정책자금 지원, 보증사업의 대상이 되지 않는 소셜벤처기업을 지원하고자 2018년 소셜임팩트 펀드를 조성해 투자를 지원하는 동시에, 기술보증기금과 함께 소셜벤처기업에 대한 보증을 지원한다. 이는 소셜벤처에 대한 민간 투자를 유도하고, 사회적가치 확산을 위한 목적으로 하고, 기술보증기금은 소셜벤처 가치평가모형에 기초하여 영리기업 대상 평가모형과 달리 사회적가치와 혁신성·성장성을 종합적으로 평가하여 보증을 한다는 점에서 일반적인 보증지원과 차이점이 있다.

표 27. 소셜임팩트펀드 · 보증의 내용

구분	소셜임팩트펀드	소셜임팩트보증
지원대상	재무적 성과와 사회문제 해결을 동시에 추구하면서 혁신성·성장성을 보유한 중소·벤처기업인 소셜벤처기업 (운용사 제안)	소셜벤처기업
지원내용	모태펀드(중소기업투자모태조합)에 기금을 출자하여 모태펀드와 민간 투자자가 함께 소셜벤처에 대한 투자를 목적으로 펀드를 결성, 지원대상 기업에 투자 집행	보증료 감면(0.5%p), 전액보증, 보증심사 완화 등
수행기관	펀드 운용사	기술보증기금
비고	모태펀드에서 출자(60%)하고, 민간자금(40%) 매칭	

### ③중소벤처기업부 사회적경제기업 특례보증

중소벤처기업부는 전국 17개 지역신용보증재단을 통해 사회적기업, 예비사회적기업, 마을기업, 자활기업, 소비자생활협동조합 등에 대한 사회적경제기업 특례보증사업을 지원한다. 동 사업은 2023년 현재 총 850억원 규모로 금융회사를 수행기관으로 하여 이루어지고, 업체당 최대 4억 원 이내 보증이 지원된다.<sup>38)</sup>

신청기업은 각 지역신용보증재단을 통해 운전자금, 시설자금 용자를 위한 보증을 신청할 수 있고, 지역신용보증재단은 자체 평가하여 보증심사 후 보증을 이행한다.

표 28. 사회적경제기업 특례보증의 내용

지원규모	850억원
지원대상	고용노동부 인증 사회적기업 - 영리사회적기업 : 중소기업기본법 제2조에 의한 중소기업 - 비영리사회적기업 : 중소기업기본법시행령 제3조제2항에 의한 중소기업 지자체 및 정부부처 지정 예비사회적기업(영리사업자에 한함) 협동조합기본법 제2조에 의한 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회 행정안전부가 지정한 마을기업(영리사업자에 한함) 국민기초생활보장법에 의한 자활기업(영리사업자에 한함) 소비자생활협동조합법 제2조에 의한 소비자생활협동조합, 소비자협동조합연합회, 소비자생활협동조합 전국연합회
지원내용	업체당 최대 4억원 이내 보증지원 (보증료율 0.5%p, 전액보증)
수행기관	지역신용보증재단, 금융기관

출처: 중소기업부 홈페이지 참조

### ④ 신용보증기금 보증사업

이 외에 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업에 대하여 신용보증기금을 통해 지원되는 보증사업으로 사회적기업 나눔보증, 협동조합 희망보증, 마을기업 두레보증, 자활기업 초록보증이 있다. 각 보증사업에서 지원하는 자금의 용도는 운전자금, 사업장 임차자금, 시설자금이고, 보증한도는 사회적기업 나눔보증 및 협동조합 희망보증이 3억 원 이내, 마을기업 두레보증과 자활기업 초록보증은 1억 원 이내이다. 각 보증사업에서 보증비율이 100%라는 점을 고려할 때, 사회적경제기업의 금융 접근성을 적극적으로 제고하려는 것으로 평가된다.

38) 중소기업부 홈페이지([https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/supportPolicyDetailDiv.do?searchSeq=ST\\_00000001066589&cmm\\_code=BB020100](https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/supportPolicyDetailDiv.do?searchSeq=ST_00000001066589&cmm_code=BB020100))

표 29. 신용보증기금의 사회적경제기업 보증사업

구분	사회적기업 나눔보증	협동조합 희망보증	마을기업 두레보증	자활기업 초록보증
대상기업	고용노동부 장관 인증 사회적 기업 정부·지자체 지정 예 비사회적기업	협동조합 사회적협동조합	행정안전부 장관 지정 마을기업	국가·지자체 인증서 보유 자활기업
대상자금	운전자금, 사업장 임차자금, 시설자금			
보증한도	3억원 이내		1억원 이내	
보증료	연 0.5%			
보증비율	100%			
보증기간	5년 (근보증 1년)			5년 이상 장기 운용 (근보증 1년)

출처: 신용보증기금 홈페이지(정보공개>사전정보공표>사전정보공개시스템 (kodit.co.kr))

## 2) 지방자치단체 사회적경제기금을 통한 금융지원사업

### ① 용자

광역별로 다양한 용자사업이 이뤄지고 있다. 주로 사회적경제기업의 운전자금을 용자하는 것을 기본 골자로 하나, 서울시는 2019년 사회적경제기업 및 사회적투자사업, 사회주택 지원을 위한 용자사업을 진행하고, 2020년에는 코로나19 피해기업에 대한 특별 자금지원과 함께 민간자산클러스터 지원 용자, 2021년 특수고용·프리랜서·플랫폼 노동자 및 사회적경제기업 종사자 등에 대한 용자 등을 지원하였다.

이 중 2020년 민간자산클러스터 조성 용자사업은 민간자산을 활용하여 사회적경제기업 공동체 소유의 복합공간 조성을 지원하는 것으로, 이를 통하여 사회적경제기업간 협업체계를 구축하는 것을 목적으로 하였다. 지원대상은 민간자산 공동소유 및 사용을 계획하는 사회적경제조직으로, 용자한도는 31억원, 용자금리는 2%(고정금리), 상환기간은 5년 거치 후 5년 분할상환 또는 만기일시상환을 요건으로 하였다<sup>39)</sup>.

경기도는 2018년부터 경기도 소재 사회적기업, 예비사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 사회적경제기업을 대상으로 사회적경제기업 특별용자사업을 시행한 바 있고, 2023년부터 협동자산화 지원사업을 시행하고 있다. 협동자산화 지원사업은 사회적경

39) 동작신희, 서울특별시 사회투자기금 민간자산 클러스터 조성 용자사업 공고, 2020. 4. 29.

제기업의 공동체 활성화, 공유·협업 기반 사업수행에 필요한 시설 매입자금을 융자방식으로 지원하는 것으로, 2023년 기준 총 40억 원의 사업비로 1개소당 최대 10억 원 이내 자금을 지원한다.

표 30. 2023년 협동자산화 지원사업 세부조건

지원대상	경기도 내 주된 사업장이 소재한 사회적경제조직 또는 사회적경제조직으로 구성된 컨소시엄
융자한도	1개소당 최대 10억 원
융자금리	2% 고정금리
상환기간	10년(4년 거치 6년 균분) 또는 15년(5년 거치 10년 균분) 중 선택
담보	해당 취득 부동산 담보권 제공

출처: 경기도, 2023년 경기도 사회적경제조직 협동자산화 지원사업 참여자 모집 공고(경기도 공고 제2023-1718호), 2023. 8. 7.

한편, 경기도는 사회적경제기금을 통해 이차보전 방식으로 자금을 지원한다. 2023년 기준 사회적경제 특별융자, 금융기관 협업 협조융자, 지역자산화 협조융자 모두 이차보전 방식의 지원사업에 속한다. 광역자치단체가 운영하는 사회적경제기금 융자사업은 일반적으로 지원대상 선정기준에 사회적가치 평가가 포함되는데, 경기도의 경우 사회적가치 평가에 따라 이차보전율을 차등적으로 지원함으로써 사회적기업의 사회적가치 창출이 지속·확산되도록 한다. 사회적가치 평가결과에 따른 경기도 사회적경제기금의 이차보전 기준은 아래와 같다.

표 31. 사회적가치 평가결과에 따른 경기도 사회가치벤처펀드 이차보전율

평가 점수	이차보전율(신용·담보 동일)	비고
5점 이하	0%	지원기간 4년
5점 초과~15점 이하	1.0%	
15점 초과	2.0%	

출처: 경기도, 경기도 사회적경제기업 특별융자(사회가치벤처펀드) 사업 공고(경기도 공고 제2022-3389호)

## ② 보증

지역자치단체는 신용보증기금, 지역신용보증재단 등과 함께 각 지역별로 사회적경

제기업 특례보증사업을 시행한다. 경기도의 경우, 2022년 기준 사회적경제기업을 대상으로 업체당 최대 2억 원 규모로 보증비율 100%로 특례보증을 시행한 바 있다. 자금의 용도는 운전자금으로, 대출기간 4년(1년 거치 3년 균등분할상환), 대출금리는 시중은행 금리에서 이차보전을 2.5%를 제외한 금리로 지원하였다.<sup>40)</sup>

### ③ 투자

지방자치단체의 사회적경제기업 금융지원 가운데 투자방식은 서울시에서 시도한 바 있다. 서울시는 사회투자금융기관과 공동으로 임팩트투자조합을 결성·운영해 사회적경제기업에 투자하였다. 기존의 재정지원, 용자에 더하여 서울시 관내 소셜벤처 등 사회적경제기업을 발굴, 투자·보육연계를 지원함으로써 ‘투자→성장→자금회수→재투자’의 선순환이 이루어지는 투자생태계를 조성하고자 하였다.<sup>41)</sup> 서울시는 2022년 3개 투자조합을 결정하였고, 다담인베스트먼트를 제1호 투자조합, 비하이인베스트먼트를 제2호 및 제3호 투자조합의 각 운용사로 선정하였다.

표 32. 2022년 기준 투자조합 결성현황

항목	1호 임팩트 투자조합	2호 임팩트 투자조합	3호 임팩트 투자조합
조합명	다담 4차산업 소셜임팩트 투자조합	비하이 임팩트투자조합 1호	비하이 임팩트투자조합 2호
운용사	다담인베스트먼트	비하이인베스트먼트	비하이인베스트먼트
조성시기	2018년 11월	2019년 9월	2020년 11월
존속기간	8년	8년	8년
조성금액	145억원 ▶ 서울시 10억원 ▶ 한국벤처투자모태펀드 100억원 ▶ 대전시 10억원 등	150억원 ▶ 서울시 10억원 ▶ 한국벤처투자모태펀드 105억원 ▶ 우리은행 20억원 등	300억원 ▶ 서울시 10억원 ▶ 한국벤처투자모태펀드 120억원 ▶ 군인공제회 100억원 등
시출자액 (비율*)	10억원(6.9%)	10억원(6.7%)	10억원(3.3%)
출자자수	7개	5개	6개

항목	1호 임팩트 투자조합	2호 임팩트 투자조합	3호 임팩트 투자조합
----	-------------	-------------	-------------

\*비율: 조성금액 중 시출자액비율

출처: 서울시의회 기획경제위원회, 서울특별시 사회투자기금 2022년 임팩트 투자조합 출자  
동의안(의안번호: 제3086호) 검토보고, 2022. 2. 10., 5면.

한편, 경기도는 2023년 경기도 사회적경제원에 50억 원을 출자하고, 나머지 민간 자금 매칭을 통하여 총 200억원의 경기도 소셜임팩트 펀드를 조성할 계획에 있다. 펀드의 운용기간은 투자기간 4년, 회수기간 4년을 합쳐 총 8년으로 예정하고, 경기도 사회적경제원은 출자금의 2배 이상을 경기도 소재 사회적경제조직에 투자함으로써 도내 사회적경제영역에 대한 투자를 활성화하고 사회적경제가 중장기적으로 성장할 수 있는 안정적 금융환경 조성을 목표로 하고 있다.

## 라. 지방자치단체 사회적경제기금 용자사업의 체계

중앙정부의 금융지원사업이 정부 재정자금을 통한 통합적 지원근거 없이 각 개별 기업을 규율하는 개별법령에 의거해 이루어지는 점은 앞서 설명한 바와 같다. 이에 따른 지원사업은 각 부처의 정부예산을 재원으로 하며, 고용노동부 사회적경제 모태 펀드 및 중소벤처기업부 소셜임팩트펀드의 경우 정부예산에 민간출자금을 더하여 조성된 펀드와 투자수익, 회수금을 재원으로 운용된다.

반면 광역자치단체는 사회적경제기업에 대한 금융지원을 목적으로 사회적경제기금을 직접 운용하고, 용자지원을 직접 또는 수행기관에 위탁하여 운영한다. 수행기관은 금융기관 또는 비영리법인 등과 같은 민간기관 모두 가능하다. 이 경우 용자재원이 광역자치단체 자체의 기금인지, 아니면 수행기관 소유 재원인지에 따라 직접용자사업과 협조용자사업으로 구분되는데, 이에 따른 용자사업구조는 다음과 같다.

### 1) 직접용자사업(기금용자)

직접용자사업(기금용자)은 광역자치단체가 수행기관에 기금을 대여하는 방법으로

용자 재원을 수행기관에 전달하고, 수행기관이 다시 이를 사회적경제기업 등에게 용자한다. 즉, 광역자치단체의 기금을 용자 재원으로 하고, 회수되는 용자금이 기금 수입이 된다.

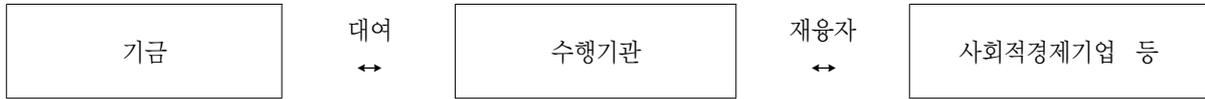


그림 7. 직접용자사업의 구조

서울시의 사회투자기금, 경기도의 사회적경제기업 특별용자(기금용자) 등이 이와 같은 구조의 용자사업에 속한다. 이 경우, 대다수의 지방자치단체의 경우, 사회적금융 중개기관으로 활동하는 민간수행기관이 사회적경제기업에 대한 용자로 인하여 발생하는 대손을 부담하고 있다. 민간수행기관의 용자지원에 대한 책임성과 기금의 건전성을 확보하기 조치로 해석된다. 그러나 민간수행기관이 대손을 모두 부담함으로써 인하여 본래 지원정책의 목적과 달리 보수적으로 용자사업이 운영되고, 사업의 리스크를 전적으로 민간수행기관이 부담한다는 점은 문제로 지적된다.

이러한 문제를 고려하여 전라북도는 직접용자사업 형태를 취하면서도 손실부담을 수행기관에게 전적으로 부가하지 않고 광역자치단체와 수행기관이 5:5의 비율로 손실을 공동부담하는 방식으로 운영하고 있다. 전라북도는 기금운용 수익금(이자수입 등)의 일정비율을 손실부담금으로 적립하여 신용대출로 인한 손실발생액에 대비하였다.

표 33. 전북 사회적경제기금 손실부담금 조성 기준

<p>신용대출로 인한 손실발생액(5:5손실분담)에 대비하여 기금운용 수익금의 일정비율을 손실부담금으로 적립 조성액 : (도기금+중개기관 매칭기금)*12.5%*50%</p>
---

출처: 전라북도, 2023년 전라북도 사회적경제기금 운용 중개기관 모집공고(전라북도 공고 제2023-49)

## 2) 협조용자사업

협조용자사업은 광역자치단체가 수행기관과 협약을 체결하여 용자계약 체결, 관

리, 용자금 회수 등의 업무를 위탁하고, 수행기관이 사회적경제기업 등에게 용자를 실행하는 구조이다. 수행기관 자체 재원이 용자 재원이 되므로 회수되는 용자금이 기금 수입이 될 수 없다. 또한 이 경우 광역자치단체가 수행기관이 부담하는 대손을 일부 지원하고 있어, 기금은 이차보전 또는 수행기관이 부담하는 대손을 일부 지원하는 방식으로 소모된다.

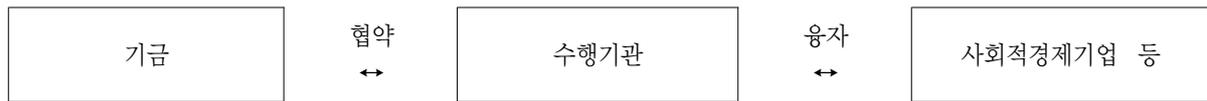


그림 8. 협조용자사업의 구조

충청남도에서 협조용자사업을, 나머지 광역자치단체는 직접용자사업을 시행하였고, 경기도는 직접용자사업과 협조용자사업을 모두 시행하였다.

표 34. 광역자치단체 사회적경제기금 용자사업의 주요사업 (2022년 기준)

구분	기금명	설치년도	주요 사업
서울	사회투자기금	2012	직접용자사업, 이차보전 지원
경기	사회적경제기금	2016	직접용자사업, 협조용자사업, 이차보전 지원
경남	사회적경제기금	2020	직접용자사업, 이차보전 지원
세종	사회투자기금	2018	직접용자사업, 이차보전 지원
전북	사회적경제기금	2020	직접용자사업, 이차보전 지원
충남	사회적경제기금	2019	협조용자사업, 이차보전 지원

## 마. 사후관리

고용노동부 모태펀드, 중소벤처기업부 소셜임팩트펀드의 운용 및 사후관리는 한국벤처투자 「한국벤처투자 벤처펀드 사후관리 가이드라인」을, 기술보증기금과 신용보증기금을 통한 기금사업은 각 내부규정인 「보증취급절차 운용요령」, 「사후관리 및 상시관리 운용기준」 및 「보증취급절차에관한요령」 등을 따른다.

한편 광역자치단체는 직접 기금을 운용하면서 수행기관을 선정해 용자사업을 운영·관리한다. 이때 수행기관은 용자기업에 대한 용자지원, 상환(이자 납부 안내·수령 및 연체관리) 등 사후관리와 용자기업 교육, 컨설팅을 통한 기업 성장지원을 함께 수행하고, 용자금을 회수한다.<sup>42)</sup>

## 4. 시사점

중소기업 정책자금, 정책서민금융과 사회적경제 금융지원은 정부 또는 지방자치단체의 재원에 의하여 금융지원을 한다는 점에서 공통점이 있으나, 제도화의 정도와 재원의 규모, 지원의 내용에 있어서는 차이가 있다. 1970년대부터 중소기업 육성을 기조로 시행된 중소기업 정책자금과 2000년대 중반 이후 이뤄진 정책서민금융은 상대적으로 오랜 기간의 시행을 거쳐 현재의 추진체계와 제도화를 갖추었고, 2010년대 이후 본격 시행된 사회적경제 금융지원은 아직 제도화 과정에 있다고 볼 수 있다.

이러한 기존의 정책금융지원 사례에서 시사하는 점은 아래와 같다. 첫째, 중소기업 정책자금, 정책서민금융과 사회적경제 금융지원 모두 주요한 금융지원의 방식은 용자이지만, 투자 또한 금융지원 방식의 하나로 그 중요성이 확대되고 있다는 점이다. 용자는 중소기업, 금융소외계층 등의 금융 접근성을 제고하는 데에 가장 효과적인 방식으로 평가할 수 있고, 보증이나 이자보전 등의 다른 수단을 통하여 적은 재원으로 큰 정책적 효과를 기대할 수 있다. 그러나 기업대상 정책금융지원의 경우 기업의 성장성·혁신성을 유인할 수 있고, 재무구조면에서도 기업의 부담을 줄일 수 있다는 점에서 투자방식의 정책금융지원도 주요하게

---

42) 전라북도, 2023년 전라북도 사회적경제기금 운용 중개기관 모집공고(전라북도 공고 제2023-49)

다뤄져야 한다.

둘째, 중장기적으로 정책금융지원을 총괄하는 추진체계를 고려할 필요가 있다. 정책서민금융의 경우, 미소금융, 햇살론, 바뀐드림론, 새희망홀씨 등 비슷한 서민금융지원이 각 기관에 흩어져 있었으나, 2016년 서민금융지원을 통합한 관리기구로 서민금융진흥원이 출범하였다. 정책자금지원의 안정성과 효율성을 제고하기 위해서는 중장기적으로 사회서비스 분야 금융지원을 통합·총괄하는 추진체계를 고려할 필요가 있다.

셋째, 지역 착근성을 요하는 정책금융지원의 경우 민간수행기관의 역할을 중요하게 고려할 필요가 있다. 정책서민금융의 경우, 서민금융진흥원이 각 지역의 미소금융재단, 민간수행기관 등을 통하여 금융지원을 수행하고, 민간수행기관과의 관계를 규율하기 위한 규정을 서민금융법에 두고 있다. 서울시 등 지방자치단체의 사회적경제 금융지원의 경우에도 민간수행기관이 각 지역의 사회적경제기업에 자금을 공급하는 창구의 역할을 수행했다. 지역에 대한 이해와 사회적경제에 대한 전문성을 갖춘 민간수행기관을 통하여 정책목적에 부합하는 대상자를 선정하고자 한 것이다. 사회서비스 금융지원 또한 지역의 착근성이 중요한 사항인 점을 고려할 때, 금융지원을 총괄하는 통합적 기구를 두더라도 각 지역에서 자금을 조달하는 과정에서 민간수행기관을 어떻게 활용할 것인지 적극적으로 고려할 필요가 있다.

넷째, 안정적 재원을 확보하기 위한 제도 보완과 함께 민간의 참여를 활성화하기 위한 방안을 적극적으로 강구해야 한다. 정책금융지원은 일정한 규모 이상의 재원이 필요하고, 특히 인내자본으로 정부 및 지방자치단체의 재원이 필수적이다. 중소기업 정책자금의 경우 중소벤처기업창업 및 진흥기금으로 중소기업진흥에 관한 법률 제63조에 근거 규정을 두고, 정책서민금융의 경우 서민금융법에 그 재원에 관한 법적 근거를 둬으로써 안정적으로 재원을 확보하였다. 이러한 사례를 고려할 때, 사회서비스 분야 금융지원의 지속가능성을 위하여는 재원 확보에 대한 제도 보완을 계획할 필요가 있다.

또한 정부 또는 지방자치단체의 재원만이 아니라 민간의 적극적인 참여를 통해 지속성 있는 금융생태계를 구축하도록 할 필요가 있다. 정책서민금융의 경우, 금융기관의 의무출연을 서민금융법에 규정함으로써 민간의 참여 문제를 해소하고 있다. 사회서비스 금융지원의 경우, 참여할 수 있는 민간주체로 금융기관만이 아니라 대규모 비영리법인, 사회복지법인 등과 같이 사회서비스 및 공익사업에 대한 이해가 높은 비영리기관도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 비영리기관이 투자의

방식으로 공익적 성격의 정책금융지원에 참여한 선례가 많지 않다보니 사회투자 또는 임팩트투자를 계획한 비영리기관이 주무관청과의 협의과정에서 투자를 포기하거나 그 협의조차 시도하지 못하는 경우도 있다. 비영리기관이 사회투자 일환으로 사회서비스 금융지원에 참여하는 것은 금융지원의 취지에 부합하고 금융지원의 지속성을 확보하는 데 중요함에도 불구하고, 사회투자에 대한 주무관청의 이해도를 제고하지 않는 이상 비영리기관의 참여를 활성화하는 데에는 어려움이 있을 것으로 예상된다. 결국 향후 비영리기관의 사회서비스 금융지원에 대한 투자 사례를 누적함으로써 사회투자에 대한 주무관청의 이해도를 제고하고, 동시에 사회투자에 대한 관련 제도를 정비할 필요가 있다.

## 제4장 해외 사례

### 1. 영국

#### 가. 영국 사회서비스 정책 개요: 노인 및 성인 장애인 돌봄

영국의 사회서비스 정책을 노인 및 성인 장애인 돌봄(Adult Social Care) 중심으로 살펴본다. 노인, 성인 장애인 돌봄은 2차대전 이후 구빈법의 유산으로 시설보호 중심이다가 1950년 탈시설화 흐름에 따라 지역사회 차원의 돌봄에 무게를 두기 시작했다. 1960~70년대 분절된 사회서비스를 통합관장할 사회서비스국 설치와 지방정부에 권고되고, 1970년 지방정부 사회서비스법(Local Authority Social Service Act)에 이 내용이 반영되었다. 이후 국가 예산은 꾸준히 증가했다(김보영, 2018).

1980년대부터 돌봄서비스의 지역화와 함께 시장화가 시작되었고, 정부중심 중앙집중구조를 개혁하여 공공지출 감소 및 정부개입 축소를 도모하였다. 자원봉사 부문 참여를 활성화하고 지역사회 기반 돌봄을 모색하였으며 수요에 맞는 이용자 중심주의, 소비자로서 이용자 개념이 수립되었다. 또한, 지방정부가 주도해 지역 수요에 적합한 정책을 수립하도록 권한이 이관되었다. 이 시기 영리, 비영리 민간 기관이 주요한 돌봄서비스 제공자로 등장했다. 또한 노인 장기 입원환자 증가로 인한 보건의료 부문 적자 해소를 위해 입원서비스를 중간시설, 거주보호시설, 주간보호, 재가돌봄 등으로 전환하려는 정책이 추진되었다(임선미 외, 2023).

1990년대 국가보건의료서비스 및 지역사회돌봄법(National Service and Community Care Act)이 제정·시행되면서 의료와 사회적 돌봄서비스(노인 및 성인장애인 돌봄)의 일원화가 추진되었다. 국가의료서비스(National Health Service, NHS)는 보편 서비스로서 일반세를 재원으로 중앙집중식 관리체제를 채택했는데, 서비스는 무상으로 제공되고, 사회적 돌봄서비스는 지방정부 책임하에 공급되었다. 내용은 홈케어, 주간보호, 식사배달서비스 등이고 지역마다 조금씩 다르다. 이용자는 심사를 거쳐 비용을 지불하고 서비스를 이용한다(김보영, 2018; 캐럴라인 글렌디닝, 2018; 김경환, 2019). 개인예산제 및 직접지급 방식으로 돌봄 대상자가 현금을 받아 서비스를 선택·구매할 수 있게 되어 있으나, 대부분 지방정부가 선 집행하는

형태로 운영되고 있다.<sup>43)</sup> 이런 방향으로 1980~90년대에 돌봄서비스의 다원화, 혼합 재원화의 체계가 갖추어졌다(이민경, 2016).

2000년대 들어 지역별 임상위원회, 보건복지 위원회 등의 운영과 설립을 규정한 Health and Social Care Act(2012) 등을 통해 지역 내 돌봄정책 수립체계가 정비되었다(김보영, 2018). 그러나, 2011년 Southern Cross라는 대규모 거주돌봄시설 제공기관<sup>44)</sup>의 파산이 시장실패 사례로 사회적 이슈가 되기도 했다. 이에 성인돌봄 서비스 정책의 일관성을 제고하려는 목적으로 2014년 국가보건의료서비스 및 지역사회돌봄법, 만성질환 및 장애법(Chronically Sick and Disabled Act) 등 돌봄 관련 법률을 통합해 The Care Act(2014)를 제정했다(김경환, 2019). 주요 내용은 2009년 설립된 돌봄서비스 관리감독기관 Care Quality Commission (CQC)을 통한 제공기관의 질과 재정운영에 대한 국가 규제 및 관리 강화, 복잡한 돌봄 시장에서 이용자 선택을 돕기 위한 지방정부의 정보제공 및 컨설팅, 옹호 의무 강화, 그리고 지방정부의 돌봄시장 형성 및 균형성장, 진입관리 의무 명시 등이다(전용호, 2018).

인구 고령화로 증가하는 돌봄 수요<sup>45)</sup>에도 불구하고, 혹독한 긴축 정책으로 중앙정부 돌봄예산은 2015년부터 2020년 사이에 56%가 감소하였다. 지방정부에 재정 확보를 위한 재산세 부과 권한 등 일부 권한이 이양되었으나, 지방정부 세원이 열악하여 지역 간 격차 발생이 우려되고 있다(캐럴라인 글렌드닝, 2018). 이런 과정에서 돌봄서비스 수혜자 감소, 서비스 질 저하, 돌봄인력 부족 등으로 돌봄 서비스는 위기를 맞고 있다. 개인이 돌봄비용을 부담하는 비중이 늘어나고 있고, 지불능력이 부족한 경우 사각지대화 되기도 한다.

한편 COVID-19 이후 사회적 돌봄에 대한 문제의식 높아졌고, 지역 정부의 실질적 개입 증가와 투자확대에 관한 전략 논의가 활발하다. 모든 지방정부가 2021~2022년 사회적 돌봄 시스템 개혁에 대한 백서를 발간하고 법안을 제정하였다<sup>46)</sup>.

---

43) 재가돌봄서비스의 경우, 전체 중 70%는 지방정부가 구매하고, 나머지는 서비스 이용자가 직접 구매하는 형태. (캐럴라인 글렌드닝, 2018)

44) 2011년 파산 당시 750개 시설에 31,000명이 이용 중. 2천년대 초 사모펀드 블랙스톤(Blackstone)이 매입 후, 산하기관의 재산을 매각-재임대하는 방식으로 소유주가 계속 변경되어오며 임차 기관의 월세를 올리는 방식으로 수익 창출. 이렇게 자산과 운영이 분리된 형태가 되었고, 2008/2009년 금융 위기로 자산 가격이 하락하고 대출금리가 오르며 국가 돌봄수가가 동결되자 차입금에 대한 상환 부담과 비용 상승 등으로 파산하게 됨. (전용호 2018, Curry & Oung, 2021)

45) 향후 25년간 영국의 85세 이상 고령 인구는 두배로 증가하여 260만명에 달할 것이라 함. 또한 장기돌봄이 필요한 75세 이상 인구 비율도 증가하고 있음(The Health Foundation, 2021)

46) 4개 지방정부의 성인 사회 돌봄 개혁 정책 관련 문서는 다음과 같다.

## 나. 돌봄서비스 제공기관 현황

2023년 1월 기준, CQC에 등록되어 있는 돌봄 제공기관은 재가돌봄 제공기관 11,544개, 거주시설 및 요양원 14,970개이다(Dodsworth and Oung, 2023). 서비스 제공자의 규모는 매우 다양하여 2016년 기준, 25개 이상의 거주형 돌봄 시설을 운영하는 제공조직이 시설 한 곳을 운영하는 4,300개의 조직과 거의 같은 숫자의 침상을 제공하고 있다. 이러한 소규모 기관들이 CQC 등록 돌봄 제공기관의 75%를 차지한다. 서비스 제공기관 소유 형태는 공공기관, 민간 영리기관, 민간 비영리기관 등으로 다양한데, 민간 영리기관이 전체 거주형 돌봄기관의 69%를 운영하고 있다. 전체 돌봄 시장의 20% 이상을 대규모 사모펀드들이 점유하고 있고, 지방정부나 NHS 등 공공이 운영하는 경우는 10% 정도이다(Curry and Oung, 2021).

Social Enterprise UK에 따르면 2021년 영국 전체 사회적기업의 약 5%인 5천여 개 기업이 돌봄 부문<sup>47)</sup>에 종사하고 있는 것으로 추산된다(Collins, 2020; Social Enterprise UK, 2021). 2015년 웨일즈의 돌봄제공기관 연구에서도 전체 673개 거주형 돌봄시설 외에 통계에 잡히지 않는 60여 기관이 사회적기업이나 공동체회사(CIC), 연합회 및 비영리 모델을 가지고 있는 것으로 보았다(Moultrie and Rattle, 2015).

사회적 돌봄 영역의 공공 재원은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫째, 주거, 공동체, 지방정부 부서(Ministry of Housing, Communities, and Local Governments)의 지방정부에 대한 국가지원금, 둘째, 지방정부가 스스로 마련하는 자원 - 특별 지방세(Council Tax, the precept for adult social care) 및 각종 사업세(Business rates), 그리고 마지막으로, Better Care Fund나 NHS Continuing Care와 같은 기금이다.

- 
- 잉글랜드: Department of Health and Social Care, People at the Heart of Care: Adult Social Care Reform White Paper, 2021
  - 웨일즈: Welsh Government White Paper: Rebalancing care and support, 2021
  - 스코틀랜드: National Care Service 입법, 2022
  - 북아일랜드: Reform of Adult Care in Northern Island: Consultation Paper, 2022

47) 광의의 돌봄, 보건 분야의 사회적 기업에 대한 통계로 CQC 등록 돌봄제공기관 수와는 차이가 있음.

## 다. 정부의 금융지원 정책 - 혼합형 사회투자펀드 ‘ 퓨처빌더스 ’

퓨처빌더스(Futurebuilders)는 2004년 영국 정부가 설치한 최초의 사회투자 펀드로, 제3섹터 조직이 공공 서비스 제공에서 더 큰 역할을 하도록 촉진하는 것을 목표로 시행한 정책이다. 정부가 마련한 1억4천2백만 파운드(약 2,300억원) 자금으로 소셜 섹터 조직에게 대출을 제공했다.

2002년 영국 재무부는 자원봉사와 지역사회 부문이 공공 서비스 제공에서 더 큰 역할을 할 수 있는 잠재력이 있다는 내용의 보고서를 냈다.<sup>48)</sup> 이들은 유연성과 대응력, 신뢰성, 필요에 대한 이해, 지역사회 참여, 고객과의 친밀성, 이용자 참여 보장, 전문성, 자원봉사자 기여를 통해 부가가치를 창출할 수 있다는 내용이다. 그러나 이런 역할을 수행하는데 몇 가지 장애물이 지목되었고, 그 가운데에는 금융 접근성이 포함되어 있었다.<sup>49)</sup>

퓨처빌더스는 공공 서비스 제공에 참여하고 있거나 참여할 계획을 가진 비영리 조직을 위해 새로운 형태의 융자를 제공하면서 여기에 역량강화 프로그램을 엮어서 제공했다. 정부는 재원을 마련하고 독립적인 민간기관을 통해 자금을 운영했는데, 입찰을 통해 운영기관을 선정하고, 계약을 기반으로 자금의 관리와 운용을 통제하는 방식을 사용했다. 운영기관은 투자 대상의 모집과 평가, 자금공급·지원·모니터링 방안 등 이 계약을 이행하기 위한 투자 모델을 수립해 기금을 운용한다.

---

48) UK Treasury(2002), Cross-Cutting Review of the Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery. (서비스 제공에 있어 자원봉사 및 지역사회 부문의 역할에 대한 전반적 검토)

49) 그 밖에 자금조달과 관련한 안정적 관계의 중요성, 서비스 제공 계약에서 전체 비용이 인식되고 보전되는 것, 효과적인 서비스 제공을 촉진하기 위해 가용한 기술, 지식, 자원 등도 향상된 역할 수행을 가로막는 장애물로 지목되었다.

표 35. 퓨처빌더스 운영기관 및 지원분야

<p>1기 (2004~2008년)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주무부처: 재무부(Home Office)의 커뮤니티 활성화 유닛</li> <li>• 운영기관: 채리티 뱅크, 유니티 트러스트 뱅크, 전국자원봉사단체 협의회, 노년록재단 컨소시엄</li> <li>• 지원분야: ① 건강 및 사회적 돌봄, ② 교육·학습, ③ 아동·청소년, ④ 범죄 및 지역사회 결속</li> </ul>
<p>2기 (2008~2011년)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주무부처: 내각부(Cabinet Office)의 제3섹터청</li> <li>• 운영기관: 어드벤처 캐피탈 펀드 (現 Social Investment Business)</li> <li>• 지원분야: 환경, 스포츠 등으로 지원분야 확대</li> </ul>

퓨처빌더스는 2004년부터 2010년까지 투자가 이루어졌는데, 혼합형(blended) 사회투자펀드로 용자와 지원금을 혼합해 공급했다. 또한, 피투자기관의 상태와 환경변화에 따라 상환기간, 이자율 등을 유연(flexible)하게 조정하고, 용자 기간을 최장 25년까지 열어 둔 장기(patient) 투자로 운영되었다. 이런 덕분에 전체 자금의 40% 이상이 가장 낙후된 정도가 가장 심한 20% 지역에 투자될 수 있었다.

표 36. 퓨처빌더스 잉글랜드 펀드 운영 결과

자금 공급 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용자(loan-only): 1,700만 파운드 (26개 조직, 27건)</li> <li>• 지원금(grant-only): 460만 파운드 (183개 조직, 189건)</li> <li>• 혼합(용자+ 지원금): 1억 2,160만 파운드 (175개 조직, 179건) - 용자 1억 100만 파운드, 지원금 206만 파운드</li> <li>☞ 전체 기금의 82.3% 용자로 집행, 17.7% 지원금으로 집행</li> </ul>
용자 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평균 용자 기간 13.9년 (최장 25년까지 허용, 자산화 용자 고려)</li> <li>• 유연한 운용 (이자율, 상환방식 등 변경) - 용자 건의 46% 에서 발생</li> <li>• 전체 투자액의 40% 이상이 가장 낙후된 20% 지역에 투자됨</li> </ul>
피투자기관 평균 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거래규모 712,000 파운드 (11.6억원), 수익 14,500 파운드 (2,400만원)</li> <li>• 종사자: 30명</li> <li>• 자산 규모: 498,000 파운드 (8.1억원), 부채 133,000 파운드 (2.2억원)</li> </ul>
피투자기관 성장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 피투자 조직은 투자 3년 후 고용이 16% 증가했고, 사업 성장과 함께 급여도 증가한 것으로 나타남</li> <li>• 거래규모와 순자산, 현금자산 또한 투자 후 3~4년 동안 증가해 조직 차원에서 한 단계 성장한 것으로 나타남</li> </ul>
재무 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020년 기준, 투자금 1억 4,400만 파운드에서 9,800만 파운드가 상환 (최종 회수까지 16년 남은 상태)</li> <li>• 용자에 따른 수익률(IRR)은 2019년 기준 1.2% 이며, 추가적으로 상환이 일어나면서 이는 상승할 것으로 예상 (장기용자 시행과 정부의 포트폴리오 관리비용 보조로 인해 가능한 것으로, 이를 포함하면 IRR은 -8%)</li> <li>• 낮은 수익 구조에도 불구하고, 조건 변경, 유연한 운영, 혼합적 방식 사용, 장기간에 걸친 회수 방침 등으로 인해, 기금의 대손상각 및 충당금은 원래 목표인 25% 보다 낮은 17% 로 나타남</li> </ul>
보조금의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보조금은 규모가 작은 조직에 주로 제공되었는데, 작은 조직들은 이를 통해 투자를 받아들이고 성장할 수 있게 됨</li> <li>• 보조금을 함께 지원하는 용자의 이자는 최초 제안 기준 2.14% (투자 관리 중 일어난 금리 변동을 고려하면 실제 금리는 더 낮음)</li> </ul>

\* 출처 - <https://futurebuilders.socialeconomydatalab.org/>

정책 시행 6년 후인 2010년에 나온 평가 보고서에서는 퓨처빌더스가 해당 영역에서 잘 작동하는 강력한 조직을 효과적으로 선별한 것으로 평가했다. 또한 피투자 기관들은 2가지 유형으로 나눌 수 있는데, 첫째는 이미 역량을 갖추고 있으면서 성장할 기회를 찾는 조직이고, 둘째는 여전히 조직 개발을 위한 지원이 필요로 하는 조직이라고 설명했다(Peter W. 외, 2010).

보고서는 퓨처빌더스가 성장 수요를 가진 조직을 식별하고 필요한 지원을 타게팅하는데 효과적이라고 평가했다. 또한, 퓨처빌더스의 모니터링 시스템과 프로세스가 투자 과정에서 취약해지거나 위험에 처할 수 있는 조직을 식별하는데 적합하다고 말한다.

조직 개발 측면에서 사회투자는 보조금을 대체할 수 없지만, 피투자기관에 조직 역량과 관련한 다양한 요구를 제기할 수 있게 하는 효과를 낳고, 이런 요구에는 거버넌스, 재무관리, 마케팅, 이용자 참여, 위험관리 등이 포함되고 투자가 이루어지는 단계에서 요구되어야 한다는 내용이다.

임팩트 측면에서 피투자기관이 개발한 새로운 서비스들이 기존에 제공되던 것을 대체하지는 않는 것으로 나타났다. 즉, 더 나은 품질의 서비스를 제공하고 충족되지 않은 요구 사항을 충족하며 경우에 따라 비용 절감 측면에서 성과를 내기도 했다.

사회투자 정책을 수립할 때에는 수요 자극 방안 등 시장에 함께 주의를 기울여야 하고, 기금 운용기관의 필수 역량에도 주의를 기울여야 한다. 특히 건물 등 부동산을 다루는 자금을 투입하는 경우에는 정부의 장기적인 정책 의지가 중요하다고 지적한다. 퓨처빌더스의 경우에는 최장 25년까지 상황을 허용했고, 실제 평균 용자기간은 13.9년으로 나타났다.

표 37. 퓨처빌더스 평가기관에서 제시한 논리사슬

평가 분야	수행 방식		조직 개발		임팩트	
	(사업) 거버넌스	투자 모델	조직 개발	서비스 공급	결과 (outputs)	성과 (outcomes)
논리 사슬	<p>퓨처빌더스 정책은 제3섹터를 위한 기금 형성:</p> <p>정부는 계약을 통해 관리</p>	<p>제3섹터 조직에 주로 용자 형태로 제공</p> <p>인내심있고 관여적인 펀딩 시행</p>	<p>지원을 통해 제3섹터 조직이 공공 서비스를 더 잘 제공할 수 있도록 역량 강화</p>	<p>피투자 기관은 더 많은 공공 서비스 계약에 참여</p>	<p>조직 개발</p> <p>더 많은 서비스 공급</p> <p>서비스 이용자 증가</p>	<p>제3섹터 조직의 지속가능성 증가, 서비스 제공에 더 크게 공헌, 이용자의 사회적 성과 향상</p>

\* 출처: Futurebuilders Evaluation: Final Report. 2010, CRESR, 4면.

## 라. 돌봄분야 사회투자 사례

### 1) 빅소사이어티캐피털의 돌봄분야 투자

영국 정부는 2010년부터 빅소사이어티 정책을 발표하고 공동체 조직화 및 참여

강화, 지방정부로의 권한 이행 등을 추진하였다. 이 중 대표적인 것이 빅소사이어티캐피털(Big Society Capital, BSC)의 설립이다. BSC는 2012년, 휴면예금을 주요 재원으로 6억 파운드 규모를 갖추고 사회적 임팩트를 위한 금융 제공을 시작했다. BSC 기금은 영국 전체, 혹은 지역에서 활동하는 사회적금융 중개기관을 통해 용자 및 투자의 형태로 공급된다. BSC가 추구하는 사회적 가치 중 지역사회 강화가 있으며, 공급된 자금은 지역 내 돌봄 기관 설립, 돌봄 서비스 혁신 및 자산화 등에 사용되었다.

### ① BSC 투자 사례 1 - 돌봄과 웰빙 기금(Care and Wellbeing Fund)

2015년부터 2025년까지 소셜파이낸스(Social Finance UK)가 운용하는 성과기반 기금으로서, 보건과 사회적 돌봄 부문의 혁신을 통한 삶의 질 개선을 목적으로 한다. 말기환자 돌봄, 치매, 일차의료, 공동체보건 등 4개 영역에서 혁신을 만들어 가는 돌봄서비스 제공기관(사회적기업 혹은 비영리)이 투자 대상이며, 이들이 창출하는 사회적 가치가 펀드 수익 달성에 연결된다.

펀드 규모는 1천2백만 파운드(약 202억원)로 BSC와 맥밀란 암 지원 재단(Macmillan Cancer Support)이 반씩 투자하였다. 사업개발비는 민간재단들 지원금으로 사용하고, 성과 목표를 달성하면 투여된 비용을 중앙정부에서 보상한다.

이 기금은 14개 돌봄 부문에서 활동하는 사회적기업, 비영리 센터 등에 투자된다. 일차 의료 및 커뮤니티케어 분야에 7건, 말기 환자 돌봄 분야에 7건 투자되었으며, 투자기간은 5~10년이고, 규모는 40만~1백만 파운드(7억~17억 원)이다. 투자의 형태는 지분투자, 대출, 성과기반계약 등 다양하다(Social Finance, 2022).

### ② BSC 투자 사례 2 - 글레누카트 돌봄 프로젝트 (Glenurquhart Care Project)

글레누카트 돌봄 프로젝트는 2019년 BSC가 스코틀랜드 사회투자(Social Investment Scotland)가 운영하는 사회성장기금(Social Growth Fund)에 투자하여, 스코틀랜드 정부와 함께 진행한 지역 내 돌봄주택 건축 사업이다. 돌봄시설이 없는 농촌 지역 노인들을 위해 지역 공동체 안에서 돌봄을 받을 수 있도록 특수 돌봄 목적 주택 12채를 건축하였다. 돌봄 서비스 제공 주체인 지역의 글레누카트 센터(Glenurquhart Centre)는 2000년 설립되어 재가 서비스를 제공하다가, 이 주택의

건축을 주도하고 관리를 맡게 되었다. 임대료를 통해 건축에 소요된 대출금을 기금 운용기관인 스코틀랜드 사회투자에 상환할 예정이다(BSC website, 2023).

## 2) 비케어링(Be Caring)

2004년 재가 서비스를 제공하는 직원협동조합으로 설립되어 CASA(Care and Share Association)라는 이름으로 활동하다 2019년 Be Caring으로 상호를 바꾸었다. 2021년 연차보고서에 따르면, 영국 4개 지역(Leeds, Manchester, Liverpool, Tyinside)에서 800명의 직원이 연간 2,339명의 이용자에게 1백만 시간 이상 돌봄 서비스를 제공하였고, 연간 매출 규모는 1,790만 파운드(약 302억)이다. 당해 발생한 순이익 56만 파운드(9억 5천만원) 중 38만 파운드(6억 4천만원)를 직원 조합원들에게 배분하였다(오단이 2022, Be Caring Website 2023).

비케어링은 임팩트 투자 및 성과기반 계약을 통해 인프라 확장 등의 성장 경험을 가지고 있다. 2011년 Bridges Ventures가 JP Morgan 등의 민간 기금을 받아 조성한 Bridges Social Enterprises Fund에서 40만 파운드를 준지분 투자 형태로 조달했다. 사전에 설정된 성장 및 임팩트 타겟을 달성했을 경우, 투자금을 상환하는 형태이다. 2015년 Big Issue Investment로부터 세컨드 라운드 투자 유치에 성공하여 Bridges Ventures의 투자금을 조기 상환하였다.

직원협동조합이라는 특성으로 대부분 돌봄 제공기관에 비해 직원 퇴사율이 1/3 낮고, 주요 재가 서비스의 80%가 이런 장기근속 종사자에 의해 제공되는 강점을 가지고 있다. 이를 경쟁력으로 2011~2015년의 첫 투자기간 동안 방문 돌봄 시간이 250% 성장하고 매출이 4배로 성장하였다(Turnbull, 2016, Bridges Fund Management, 2015).

## 2. 일본

### 가. 일본의 사회서비스 정책

일본에서 사회서비스는 ‘복지서비스’ 또는 ‘사회복지서비스’라는 개념에 대응된다. 이는 복지나 보호를 요하는 사람들에게 알맞은 대인서비스를 제공하는 것을 가리킨다(조동희 외, 2021). 일본의 사회복지법에서 정의하는 복지서비스는 ‘개인의 존엄을 유지·보호하며, 그 내용은 서비스 이용자를 심신 모두 건강하게 육성하거나 자신이 보유한 능력에 따라 자립적인 일상생활을 영위할 수 있도록 지원하는 것으로서 양질의 적절한 서비스’로 규정한다<sup>50)</sup>. 여기에 더해 사회보장제도가 존재하는데 사회보장제도는 국민의 '안심'과 '생활 안정'을 지원하는 안전망으로 정의하고 있으며, ‘사회보험’, ‘사회복지’, ‘공적부조’, ‘보건의료·공중위생’ 등으로 구성된다<sup>51)</sup>.

사회서비스 정책은 저소득층, 아동, 노인, 장애인, 만성질환자 등 생활상의 문제나 장애를 가지고 있어 자립생활을 위한 지원이 필요한 사람을 대상으로 한다. 또한 고령화, 사회 경제 문화 구조의 급격한 변화 등으로 인해 생애주기 어느 단계에서든 일상생활과 관련해 필요로 하는 다양한 서비스를 제공한다<sup>52)</sup>.

근거법령은 사회복지법이고<sup>53)</sup>, 관련부처는 후생노동성이다. 정부는 사회복지를 목적으로 사업을 경영하는 자와 협력하여 사업이 광범위하고 계획적으로 실시되도록 복지서비스 제공 체제의 확보에 관한 시책, 복지서비스의 적절한 이용의 추진에 관한 시책, 그 밖의 필요한 제반 조치를 강구하는 역할을 한다<sup>54)</sup>.

### 나. 사회서비스 제공기관 현황

사회복지법에서 사회복지사업을 정의하고 있고, 여기에는 1종 사회복지사업과 2종

---

50) 일본의 사회복지법 <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC0000000045> (2023.8월 접속)

51) 후생노동성 홈페이지 사회보장의 정의 [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_21479.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21479.html)

52) 일본학술회의 보고서 <https://www.sci.go.jp/ja/info/kohyo/17htm/1751z.html>

53) 일본의 사회복지법 <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC0000000045>

54) 일본의 사회복지법 제 6조에 의거

사회복지사업으로 분류되어 있다. 그리고 이에 따라 1종, 2종 제공조직이 달라진다.

55)

1종 사회복지사업은 입소시설 서비스로 장애인 지원시설, 중증 심신장애 아동시설, 양로원 등이 해당된다. 경영주체는 행정 및 사회복지법인이 원칙이고, 시설을 설치해 제1종 사회복지사업을 경영하고자 하는 경우 도도부현지사(광역단체장) 등에게 신고하게 되어 있다. 2종 사회복지사업은 방문 돌봄 서비스로 어린이집, 요양보호 서비스, 주간보호 서비스, 상담사업 등이 이에 해당한다. 경영주체는 제한이 없으며, 모든 주체가 신고만으로 사업 운영이 가능하다.



그림 9. 일본의 사회보장 관련 시책의 종류와 실시 주체

- \* 실시 주체는 중심적인 역할을 담당하는 주체만 기재
- \* 출처: 일본 후생노동성 보고자료

일본의 사회복지서비스 제공체계는 1990년대에 실시한 개혁의 결과 민영화와 시장화가 급속히 진전되었고, 2000년대에 실시한 지방분권화의 결과 기초자치단체 중심의 종합적인 서비스 제공형태로 전환되었다. 또한, 경제 전반의 고용상황에

55) 일본의 사회복지법 제 2조에 의거

따라 사회서비스 일자리 정책의 방향이 전환되어 왔다.

일본 정부의 예산 분류 중 사회서비스와 관계가 가장 높은 것은 ‘민생비(연금 관계 제외, 아동복지, 개호 등 노인복지, 생활보호 등)’로, 2019년 정부 지출의 약 22%를 차지하고, 재원의 약 70%를 지방정부가 부담한다. 일본의 사회서비스 일자리는 꾸준히 증가하는 추세로 2019년 약 117만 개로 집계되었다.

한편, 일본은 2016년 사회복지법을 개정했는데, 개정의 핵심은 사회복지법인의 경영투명성 제고와 비영리 공익적 활동을 의무화하는 것이다. 즉, 가족경영 및 독단적 경영 방지를 위해 사회복지 법인의 거버넌스 강화하고, 시설정비 등에 필요한 재산과 운영자금을 제외한 여유 자금의 명확한 산출과 사용계획 수립 요구로 지역공익활동 등을 통한 지역사회 환원을 의무화하였다.

## 다. 관련 금융 인프라

### 1) 복지의료기구의 ‘복지용자사업’

복지용자사업은 민간 사회복지사업 시설 등의 정비, 확충을 위한 용자대부사업이다. 사회복지법인이 특별양로원 등 사회복지사업시설을 정비하거나 민간사업자가 시행하는 재가서비스 사업 등에 필요한 건축자금 등을 용자하는 사업이다. 사회복지사업시설은 국가나 지방자치단체의 정비비 보조가 있기는 하나, 설치자인 사회복지법인 등에도 일정한 자부담이 필요하여 이를 지원하기 위해 만들어졌다. 용자실시 주체는 독립행정법인인 복지의료기구이고, 이러한 용자를 통해 국가의 사회복지시설 정비 등 추진에 큰 역할을 담당하고 있다.

용자 대상은 요양원, 요양병원, 노인요양원, 노인주간보호센터 등 노인복지시설과 장애인종합지원법에 따른 장애인복지서비스(생활요양, 근로전환지원, 근로유지지원, 시설입소지원 등), 어린이집, 유보통합형 어린이집, 보육시설, 아동양육시설, 장애아동입소시설 등 아동복지시설, 그리고 재가 서비스 사업이다.

표 38. 독립행정법인 복지의료기구의 주요사업

독립행정법인 복지의료기구는 국가 시책과 연계하여 복지 의료 기반 조성 추진을 위해 설립된 조직이고, 주요 사업은 다음과 같다.

- 사회복지시설 및 의료시설의 시설 정비를 위한 용자사업
- 시설의 안정적 경영을 뒷받침하기 위한 경영진단 및 지도사업
- 사회복지 증진을 위한 사업에 대한 보조사업
- 사회복지시설 종사자 등을 위한 퇴직금 공제사업
- 장애인의 생활안정을 위한 심신장애인 부양 보험사업
- 복지보건의료 정보를 제공하는 사업
- 연금수급자의 생활지원을 위한 자금 용자 사업 및 연금자금
- 운용기금에서 승계한 연금주택용자 등 채권의 관리 회수업무 등

## 2) 복지서비스 종합보상

복지서비스 종합보상은 복지서비스 제공과 관련한 상해보험, 배상책임보험, 약정이행비용보험 등을 제공한다. 사회복지협의회에 등록해야 가입 자격 부여된다.

종합보상의 대상이 되는 서비스는 재가복지, 지역복지, 개호보험, 아동복지, 장애복지 서비스와 장애인 지역생활지원사업 등이다. 구체적으로 요양보호 서비스, 방문 목욕 서비스, 주간보호 서비스, 복지용구 대여 서비스, 그룹 홈 가사지원 서비스, 배식급식 서비스, 가이드 헬프 서비스, 소규모 다기능형 서비스, 지역 활동지원센터 사업, 소규모 작업장 사업, 지역포괄 지원센터 사업, 아동가족지원 센터 사업, 케어매니지먼트 사업, 유상 불런티어 활동 등이 해당한다. 단, 사회복지 관련 법령에 규정된 입소형 사회복지시설 사업은 대상에서 제외된다.

## 라. 사회서비스 관련 자금조달 및 공급 사례

### 1) 자금조달 사례 - 사회복지법인 일맥회

사회복지법인 일맥회는 장애인 당사자 가족, 후원자 등의 참여로 20만엔에서 200만엔 사이의 출자금을 모아 2천만엔의 자금으로 사업을 시작했다. 사업 시작 5년 후(사업 안정화 이후)부터 상황을 시작해서, 매년 2만~10만엔 정도씩 5~20년에 걸쳐

상환했다.

또한, 후원기관에서 2,000만엔~5,000만엔을 은행인 노동신용금고에 자금을 예치하고 이를 담보로 약 1,000만엔을 대출받아 사용하기도 했다. 이 자금은 매월 10만엔 씩 10년에 걸쳐 상환했다. 추가적으로 자금이 필요한 경우에는 이사장과 시설관리자가 연대보증인이 되어 은행 대출을 받았다.

시설이용자, 종사자 등으로부터 자금을 조달하는 방식은 참여의식을 향상시킨다는 면에서 자금조달 외에 부가적인 효과를 만든다. 단순히 시설을 이용하거나 월급을 받고 일하는 것이 아니라, 자신들이 그 시설을 만들었다는 주인의식을 함양할 수 있고(모두가 다니기 편하고 오고 싶은 곳을 함께 만들고 있다는 것을 알기 쉽게 구체적으로 보일 수 있게 만드는 효과), 출자자로서 협동으로 운영에 참여한다는 의식을 갖게 하며, 신입 직원들의 의식개혁에도 도움이 된다.

사회복지법인 일맥회에 소속된 각 사업체는 개인 기부와 수익 활동(바자회나 직원, 가족, 관계자 물품 판매, 자판기 판매, 강연회 등의 강사 사례비 등)을 통해 기관별 20만~30만엔씩 전체적으로 연간 3천만엔 정도의 기금을 모은다.

## 2) 자금공급 사례 - NPO뱅크(시민기금)의 지역사회 융자

일본에는 홋카이도(北海道) NPO뱅크, 미래뱅크, 도쿄CPB, 난민창업 서포트 펀드, 전국 여성 쉼터 네트워크, 여성·시민커뮤니티 뱅크, 나가노 유메(夢) 뱅크, 커뮤니티·유스뱅크momo, 피스 뱅크 이시카와, 모야이 뱅크 후쿠오카 등 전국에 18개 NPO뱅크가 존재한다. 일본의 NPO뱅크는 신탁 형태를 지향했지만 라이선스 취득에 어려움을 겪고 현재는 대부업 형태로 운영하고 있다.

대부업의 형식을 취하고 있지만, 상호부조 정신에 기반해 지역에 필요한 사업 자금을 시민 출자 방식으로 모으고 순환시키는 시민기금이다. NPO뱅크는 지역 내 협동조합, 커뮤니티 비즈니스, 사회적기업 등에 자금을 융자한다.

융자심사의 포인트는 지역사회에 대한 기여도, 창업 의지, 지인·친구·주변의 지원 여부·상황, 멤버 및 이사회 구성, 민주적 운영, 환경 부하, 니즈 조사의 유무, 자기자금의 규모 및 구성, 경합과 차별화(우위성), 기술 및 노하우, 사람(리더+멤버, 정직), 사업의 수익성과 지속성이다.

표 39. 일본 NPO뱅크(시민기금)의 주요 용자처

- 노인·장애인 서비스 관련: 주간보호, 그룹 홈, 노인 대상 레스토랑, 일반 차량을 휠체어 대응차로 개조, 식사 서비스 배달차 자금 등
- 리유스·리사이클 등의 환경 관련 : 가게 창업, 공정무역 물품 구입자금 등
- 아동 대상 관련 : 어린이집 등의 창업·이전·개장자금, 병유아 일시 보육
- 먹거리 관련 : 레스토랑 창업·개장자금
- 기타 : 화학물질 과민증 환자 요양시설 토지구입자금, 에너지 카페 창업자금, 태양광 발전 설치 비용, 노숙자 지원시설 설립창업 자금, NPO운전자금, 교육자금 등

### 3) 자금공급 사례 - 공익재단법인의 시설·설비 관련 지원사업

#### ① 공익재단법인 중앙경마 마주 사회복지재단<sup>56)</sup>

중앙경마 마주 사회복지재단은 사회복지법인, NPO법인 등이 운영하는 사회복지시설 등에 대한 시설정비를 지원한다. 복지차량, 특수욕조 등의 장비와 비품 구입을 지원하고, 시설의 설치, 증개축 및 각종 수선공사 등을 지원한다.

#### ② 공익재단법인 JKA(경륜과 오토 레이스)<sup>57)</sup>

공익재단법인 JKA는 복지기구 정비, 의료기구 정비, 기계에 관한 연구 등 설비 개선 및 기계 사용을 진흥하는 사업을 한다. 이 사업을 통해 복지전용차량의 정비, 검진차와 진료차의 정비, 시설 건축과 수리, 연구 지원, 일자리 지원 기구 정비 등이 이루어진다.

#### ③ 일본재단<sup>58)</sup>

일본재단은 미래의 복지시설 건축 프로젝트를 통해 사회복지시설이 지역복지의 거점이 되고, 지역사회에 개방된 매력적인 장소로 인식되어 마을 만들기의 핵심이 될 수 있도록 사업수행단체와 설계자의 협업을 통한 건축 디자인 제안을 포함한 건축 관련 지원사업을 운영하고 있다.

56) 공익재단법인 중앙경마 마주 사회복지재단 <https://www.jra-umanushi-hukushi.or.jp/> (2023.8월 접속)

57) 공익재단법인 JKA(경륜과 오토 레이스) <https://hoio.keirin-autorace.or.jp/shinsei/shinsei.html>

58) 일본재단 <https://prtmes.jp/main/html/rd/p/000000276.000025872.html>

### 3. 퀘백

#### 가. 사회서비스 정책 개요

캐나다 퀘백주의 사회서비스 관련 정책은 「의료 및 사회서비스에 관한 법」을 근거로 이루어진다. 사회서비스는 개인, 가족, 집단과 단체의 복지보장과 자립증진을 위해 제공되는 모든 예방, 재활 및 사회적 보호 서비스이고, 일시적 또는 만성적 어려움을 겪고 있는 사람들을 돕는 모든 공공 프로그램, 지역 커뮤니티 자원봉사 서비스, 연대활동의 총체를 의미하기도 한다.

범위는 개인과 가족, 공동체 지원이고, 구체적으로 사회지원, 자원봉사, 지역 커뮤니티 활동, 사회적응, 심리적 도움, 문맹 해소, 임시거처 마련, 법률지원, 사회통합, 고용 등이 해당된다.

퀘백의 사회서비스 제공기관은 사회서비스지역센터, 장기요양센터, 아동·청소년 보호센터, 가사방문돌봄서비스기업 등으로 구분된다. 아동·청소년보호센터는 모두 공공기관이고, 사회서비스지역센터는 대부분 그러한데, 장기요양센터의 22%는 민간 기업이고, 방문돌봄서비스기업은 모두 사회적경제기업의 형태이다.

표 40. 퀘백주 사회서비스 제공기관 유형

구분	내용
사회서비스 지역센터(CLSC)	사회서비스 지역센터는 주민과 가장 근접거리에서 기본 보건, 예방, 치료, 재활서비스 제공을 제공하는 기관이다. 사람들의 상태에 따라서 가장 필요하고 적합한 서비스를 받을 수 있는 서비스 제공조직과 연결하는 역할을 한다. ex. 가사돌봄, 노동통합 분야 사회적경제기업; 직업교육, 언어습득, 심리상담 분야 비영리단체
장기요양센터(CHSLD)	장기요양센터의 이용자는 주로 고령자들로, 혼자서 생활할 수 있는 기능적으로나 심리적으로 자율성을 상실한 성인들이 장기적으로 거주하면서 간호, 의료, 재활 등의 서비스를 받는 시설이다.
아동·청소년보호센터(CPEJ)	청소년보호법 및 청소년범죄자법에 따라 청소년의 상황에 따라 요구되는 심리사회적 서비스와 아동배치 서비스, 가족중재, 아동양육 및 입양에 관한 법률 및 연구자료를 제공한다.
가사방문돌봄서비스기업 (EÉSAD)	자율성 상실 또는 기능제한이 있는 노인들이 시설에 들어가지 않고 집에서 생활할 수 있는데 필요한 서비스를 제공하는 기관이다.

표 41. 퀘백 사회서비스 제공기관 분야별 현황

서비스분야	기업형태			
	공공경제	민간경제	사회적경제	합계
사회서비스지역센터(CLSC)	494	2	0	496
장기요양센터(CHSLD)	370	107 <sup>59)</sup>	0	477
아동·청소년보호센터(CPEJ)	140	0	0	140
방문돌봄서비스기업(EÉSAD)	0	0	97	97

출처 : <https://m02.pub.msss.rtss.qc.ca/M02SommPermislnstal.asp>  
<https://eesad.org/membres/>

최근 퀘백주에서 주요 사회문제로 대두되는 사안은 고령화 인구 증가이다. 1,2차 세계전쟁 이후 태어난, 게다가 당시 뿌리깊은 카톨릭주의 사회에서 출산에 대한 제한이 없었던 지역이기에, 그 시대 베이비붐 세대들이 본격적인 고령화 인구로 접어들고 있다. 2021년 현재 퀘백주 75세 이상 고령인구의 80%는 집, 15%는 노인주택에 거주하고, 4%가 장기요양시설, 1%가 가족형 집단시설에 거주한다.<sup>60)</sup> 95%의 75세 이상 인구에게 가사방문돌봄서비스가 필요한 상황이다. 이런 가운데 그간 비영리단체와 협동조합이 담당해 온 가사방문돌봄 시장에 허가받지 않은 개인 서비스제공자들이 등장하기 시작했다.

정부는 가사도우미 교육지원 계획을 수립하고 특히 이민자들이 블랙취업시장에 들어가지 않고 가격을 갖춘 노동자가 될 수 있도록 지원하여 서비스의 질을 담보할 수 있도록 지원한다. 가사방문돌봄서비스 제공기관 연합회는 각 회원기업들의 운영의 효율화와 불필요한 재정을 줄일 수 있도록 돕기 위해 공동으로 진행할 수 있는 인력 지원, 교육프로그램 개발 및 확산 등의 활동 진행한다. 개별 사회적경제 기업들은 경쟁력 강화를 위해, 기업간 합병 등을 모색하는 움직임이 보이고 있다.

59) 정부와 계약을 맺은 민간기업 60개, 일반 민간기업 47개

60) 출처 : 퀘백주통계기관 및 보건복지부, 가사돌봄사회적경제기업네트워크.

## 나. 가사방문돌봄서비스기업 (EÉSAD) 육성 정책

퀘벡주의 가정방문돌봄 서비스는 퀘벡의 사회적경제의 역사와 함께 탄생된 대표적인 사회적경제기업 분야로 손꼽힌다. 돌봄분야 사회적경제 탄생은 정부, 민간, 시민사회가 함께 만들어 냈고, 관련 정책과 운영에서도 공공, 민간, 사회적경제 영역을 구분하고 상호 협력으로 불필요한 경쟁을 방지했기에 양질의 서비스를 담보하고 관련 기업들이 지속적으로 성장해 올 수 있었다는 평가를 받고 있다.

### 1) 가사방문돌봄서비스기업 개요

#### ① 탄생 배경과 목적

1996년 정부 및 각 정당, 기업, 노조, 시민사회단체 등 퀘벡지역사회의 주요 각계각층 대표들의 모임인 <경제와 고용문제 해결을 위한 대표자 회의 (이하, ‘대표자회의’)>가 개최되었다. 회의의 주요 의제 중 하나가 사회적경제를 통한 경제와 고용 해결방안 모색이었고, 이 회의를 통해, ‘사회적경제’ 용어 정의, 개념 공식화, 공공과 민간경제 기업과 구분되는 역할을 규정하고 각계각층의 합의를 이끌어 냈다.

회의의 주요 목적이었던 사회적경제 분야의 일자리 창출을 위한 행동계획 수립의 일환으로, 퀘벡주 전역에 가사방문돌봄 서비스 기업 생성 프로젝트가 추진되었다. 지속가능한 일자리 보장을 위해서 사회적경제 기업의 안정적이고 지속가능한 운영을 위한 재정지원프로그램(PEFSAD)도 공공정책으로 추진했다.

일반적으로 여건이 허락한다면 집단 시설로 옮기는 것보다 본인의 집에 머무르게 하는 것이 당사자와 지역사회 유대보존을 위해 좋다는 연구결과를 바탕으로, 자율성 상실 또는 기능제한이 있는 노인들이 요양원에 들어가지 않고 가능한 오랫동안 집에서 생활할 수 있도록 지원하는 것이 목적이다. 지역과 사람의 차별없이 퀘벡주 어디에서나 누구라도 서비스를 공평하게 받을 수 있도록 한다는 것이 원칙이다.

## ② 특징

가사방문돌봄서비스는 사회적경제 기업에서만 제공하는 것으로 1996년 대표자 회의에서 합의, 사회적경제 기업의 서비스 분야는 공공시설인 의료서비스와 공공 및 민간기업에서 운영하는 장기요양서비스와 구분된다.

가사방문돌봄서비스기업에 대한 인증은 행정구역<sup>61)</sup> 내 사회적경제 지역위원회와 지역 보건복지국 대표들로 구성된 위원회를 통해 이루어진다. 이 위원회에서 사회서비스지역센터(CLSC)가 있는 행정구역 당 하나의 돌봄서비스 사회적경제 기업만 인증하기로 결정한다. 이는 선택된 하나가 공식적으로 인정되는 유일한 것임을 의미하는데, 기업 간 불필요한 경쟁 예방하는 효과를 기대한다.

가사방문돌봄 제공기관의 55%는 비영리조직(NPO)이고, 45%는 협동조합이다.<sup>62)</sup> 가사방문돌봄 사회적경제기업 협동네트워크라는 연합회가 구성되어 있고, 연합회는 대정부 관계, 인력지원, 종사자 교육 프로그램 제공 등을 통해 기업을 지원한다.

## ③ 서비스 내용

가사도움 서비스, 개인지원 서비스, 휴식지원 서비스를 제공한다. 첫째, 가사도움 서비스는 청소, 세탁 및 다림질, 식사준비, 장보기, 기타 심부름 등이다. 둘째, 개인지원 서비스는 목욕, 옷입기, 식사돕기, 기상·취침돕기, 약복용 등이다. 셋째, 휴식지원 서비스는 가족 간병인 될 수 있도록 대체인력을 지원하거나 산책 등 활동을 지원하는 것이다.

## ④ 이용자 및 종사자 규모

서비스 이용자는 약 10만명이고, 대부분 65세 이상의 집에 거주하는 고령자이다. 사회서비스지역센터(CLSC)에서 추천하는 18세에서 64세 사이의 육체적, 정신적 도움이 필요한 사람이 대상이다. 9,000여 명의 가정간호인력이 가사방문돌봄 서비스기업에서 일하고 있다. 재택간호 노동자에 대한 직업표준은 노동 및 고용사회연대부(MTESS)의 승인을 받고, 보건복지부의 개인지원 서비스 교육을 통해 취득한 기술 및 기타 합법적 자격 취득자들이 일하고 있다.

---

61) 퀘벡주는 17개 행정구역으로 구성되어 있다.

62) 퀘벡에서는 「사회적경제법」에 근거하여 협동조합과 제사업을 실행하는 비영리조직만 사회적경제기업에 해당한다.

표 42. 퀘백의 사회적경제 돌봄서비스 기업과 공공시설 차이

구분	공공시설	사회적경제 돌봄서비스 기업
목적	전문적 치료 및 예방	시설에 들어가지 않고 오랫동안 집에서 생활할 수 있도록 도움
역할	의료전문가, 간호사, 건강 및 사회서비스 보조기관	가사도우미 노동자
재정	일반적으로 지자체에서 재정 지원	세금 공제 (36%) 추천된 경우 지역기관의 지원
이용자	전문 임상평가에 의해 치료가 필요하다고 결정된 사람들이 이용 가능. 의료보험으로 무상 진료.	거주지역 내에 있는 서비스 기업에 자발적으로 신청하거나 지역보건소에서 서비스기업과 이용자를 연결시켜 줌.

## 2) 가사방문돌봄서비스에 대한 재정면제 프로그램 (PEFSAD)

가사방문돌봄서비스 기업의 현실가능하고 지속가능한 운영을 위한 지원으로, 정부는 1997년 가사방문돌봄서비스에 대한 재정면제프로그램(PEFSAD)을 채택하고 공공정책으로 만들었다.

이 프로그램은 사회적경제기업의 돌봄서비스 이용자와 인증받은 서비스공급 사회적경제 기업을 지원하는 것으로, 이용자와 공급자 모두를 지원하기 위해 채택된 것이다. 자금은 보건복지부에서 나오며, 이 프로그램에 대한 세부관리는 퀘백의료보험공단(RAMQ)이 담당한다.

사회적경제기업 이용자들은 제공받는 서비스 시간당 요금의 4달러를 감면받는다. 이 ‘고정지원’은 소득이나 가족 형편 등에 관계없이 모든 사람에게 적용된다. 고정지원 금액과는 별도로, 제공되는 서비스 시간당 요금의 1.85달러에 14달러까지 금액이 추가로 감면된다. ‘가변지원’이라고 하는 이 추가 삭감은 개인의 소득과 가족 상황을 고려하여 계산 기준에 따라가면 된다. 이용자에 따라서 서비스 시간당 받을 수 있는 최대 지원금액은 18달러이다. 이용자는 서비스를 제공받은 기업에서 청구한 요율과 그에게 부여된 지원 금액의 차액만 지불한다. 이용자의 감면 금액은 사용자들의 이용 현황을 평가하여 서비스를 제공한 사회적경제 기업에 수급된다.

가사방문돌봄서비스에 대한 재정 면제 프로그램(PEFSAD)은 1997년 돌봄서비스 사회적경제 기업의 탄생부터 현재까지 사회적경제 기업 이용자 확대와 기업 운영 및 유지에 필수적 토대로 기여하고 있다.

표 43. 가사방문돌봄서비스 제공기관 육성을 위한 퀘백 주정부 역할

- 가사돌봄서비스에 대한 재정면제프로그램 (PEFSAD) 공공정책화
- 지역고용센터를 통한 일자리 창출 프로그램(CIE) 제공
- 사회적경제 발전을 위한 5개년 실천 계획에 관련 내용 반영 (경제혁신부)  
2020년 가을에 발표된 사회적경제 실천계획 2020-2025 (PAGES 2020-2025)에 가사돌봄서비스 관련하여 보건복지부 관할하에 가사돌봄 서비스 사회적경제 기업 도우미들의 교육 지원 등의 특정 조항을 포함하고 관련하여 470만 달러 지원
- 정부는 1996년 정상회의에서 합의된 사회적경제 정의와 운영 원칙에 근거하여 각 기업들이 민주적, 자발적으로 운영, 발전할 수 있도록 육성

### 3) 합병을 통한 규모화 사례: 사그네 호음 방문돌봄연대협동조합

몬트리올에서 북쪽으로 450km 떨어진 사그네(Saguenay)라는 도시에 위치한 사그네 호음 방문돌봄연대협동조합은 관련 분야에서 퀘백주 뿐 아니라 캐나다 전체에서 가장 큰 규모의 기업이다. 2009년 인접한 두 행정구역에 위치한 두 사회적경제기업의 합병으로 탄생했다.<sup>63)</sup> 2022년 현재 236명의 직원을 고용하고 있다. 합병 이후 다양한 공공기관과의 서비스 계약 증가하였으며, 고령인을 위한 주거 매입 확대 등으로 지속적으로 성장하고 있다.

대부분의 퀘백주의 사회적경제 기업(협동조합, 경제사업을 진행하는 비영리 조직)들은 퀘백에 발달된 사회적금융 기관들로부터 인내자본 대출을 통해 운영자금 및 건물매입과 대여를 비롯한 유무형 자산 획득 등에 필요한 자금을 확보한다. 이런 자본 형성 과정에서 중간지원 조직들의 역할도 중요하다.

---

63) Jonquière 행정구역의 Royaume 가사돌봄서비스 연대협동조합(la coopérative de solidarité services à domicile de Royaume)과 Chicoutimi 행정구역의 Saguenay 생활지원서비스연대협동조합(la coopérative de solidarité maintien à domicile du Saguenay)이 합병했다.

## 제5장 추진 방향

### 1. 비영리 사회서비스 제공기관 성장모델

#### 가. 성장 모델

제2장의 인터뷰 결과를 토대로 비영리 사회서비스 제공기관의 성장모델을 진입 단계 - 안착 단계 - 성장 단계 - 규모화 단계로 구분해 볼 수 있다.

진입 단계	안착 단계	성장 단계	규모화 단계
10~30인 재가/방문 서비스 개인사업자 다수	50인 내외 운영 안정화 효율적 운영이 관건	100~300인 2가지 이상 서비스 제공 신규 서비스 진출, 시설 운영 등 새로운 시도 관심 지역/민간 자원 접근/활용하며 성장	300인 이상 교육/매뉴얼 등 관리체계 지역사회 신뢰/영향력 형성 거점기관으로 성장 욕구 보유

그림 10. 비영리 사회서비스 제공기관 성장 모델

첫째, 진입 단계는 10인 내외 인력으로 사회서비스 제공을 시작한 단계이다. 이 규모의 조직들은 재가·방문 서비스 중심이고 개인사업자가 다수이다. 사업을 일정 규모 이상으로 확대할 계획이 없다면 개인사업자로 사업을 하는 것이 법인관리비용 절감, 근로기준법 적용 제외 등 이점을 갖는다.

둘째, 안착 단계는 50인 내외 인력으로 사업 운영하는 단계이다. 재가·방문 서비스를 중심으로 하고 1~2가지 종류의 서비스를 제공한다. 이 단계에서는 변동하는 수요에 대응할 수 있는 체계를 갖추게 되고 안정적으로 서비스를 제공할 수 있는 만큼 운영도 안정화된다. 이 규모를 유지하면서 사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 낭비 없는 효율적 운영을 매우 중시한다.

셋째, 성장 단계는 100~300인 규모의 인력을 보유하고 서비스를 제공하는 단계이다. 보통 2가지 이상의 복수 서비스 라인을 가지고 있고, 경영진이 사업적인

성장 욕구를 보유하고 있다. 이 단계에 있는 조직들은 지역사회의 수요에 대응하는 다양한 실험과 시도에 참여하는데, 이를 뒷받침하는 것은 지자체나 민간의 지원금이다. 변화하는 수요에 따라 신규 서비스 진출이나 시설 운영 등 새로운 시도에 관심을 가진다.

넷째, 규모화 단계는 300인 이상 인력을 보유하고 있고, 거래 규모도 100억 가까이 되기 때문에 재무관리, 교육훈련, 조직운영 등 고유한 경영 시스템과 역량 있는 경영진이 형성되어 있다. 지역사회에서 신뢰와 영향력을 확보하고 있거나, 생태계 안에서 선도기업 지위를 가지고 있다. 환경변화에 대한 민감성을 가지고 있고, 전후방 연계사업 진출이나 거점기관으로 성장하려는 욕구를 보유하고 있다.

## 나. 자금 수요

앞서 사회서비스 제공기관의 성장 단계를 4단계로 구분했지만, 자금수요 관점에서는 진입-안착 단계와 성장-규모화 단계로 크게 두 그룹으로 묶어서 접근해도 무방하다.

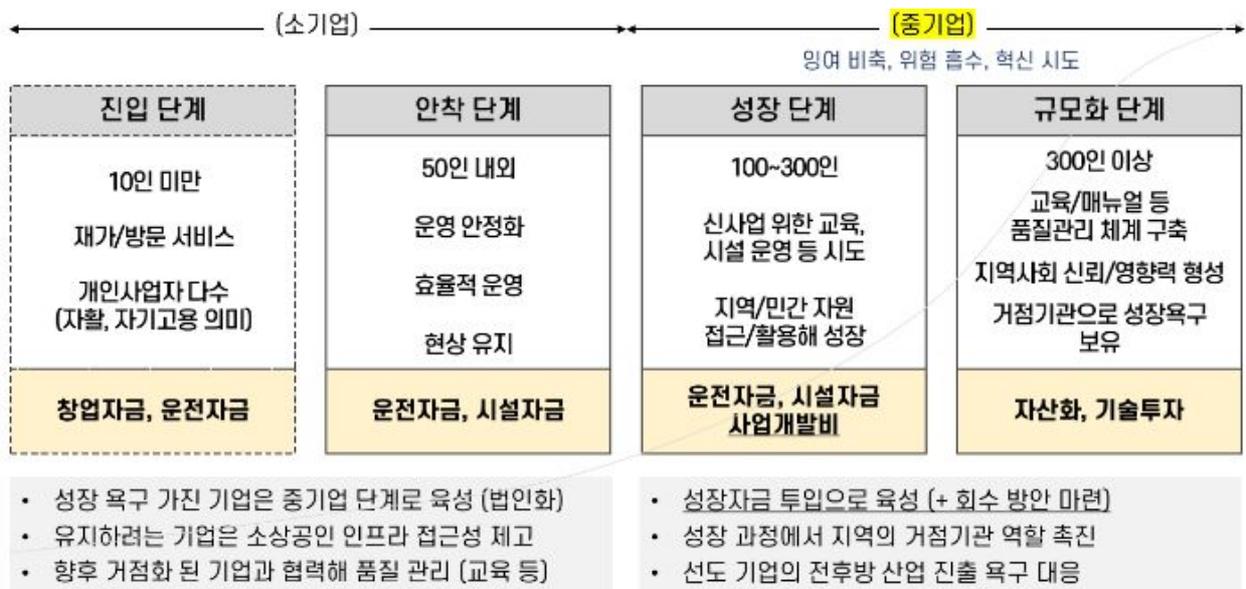


그림 11. 성장 단계별 자금 수요

첫째, 진입-안착 단계의 조직은 중소기업 구분기준을 적용했을 때 소기업에 준하는 조직이라고 할 수 있다. 진입단계 조직은 아직 수요에 안정적으로 대응하기 어려운 불안정성을 가지고 있고, 안착단계 조직은 이 문제가 어느정도 해결되어 균형상태에 도달한 조직이라고 볼 수 있다. 이 가운데 성장 욕구를 가진 조직도 있을 수 있고, 현재의 균형상태 안에서 사업을 영위하려는 조직도 있을 수 있다.

진입-안착 단계 조직들은 창업 자금, 운전자금, 시설자금 등 일반적인 소기업에 준하는 수요를 가지고 있다. 이 수요에 대응하는 방법은 소상공인 금융 인프라에 대한 접근성을 높이는 것이다. 그리고, 사회서비스 고도화라는 정책목표를 달성하기 위해서는 이 가운데서도 성장 욕구와 계획을 지닌 조직을 발굴하여 성장자금 투입으로 중기업 단계로 육성하려는 전략이 필요하다.

특히 안착단계 조직은 향후 거점화된 기관이나 연합회, 전문 지원기관으로부터 품질 및 경영관리 등을 지원받을 수 있는 구조를 마련하여 건강성을 유지하면서도 효율적 운영이 가능한 구조를 마련해 줄 필요가 있다.

둘째, 성장-규모화 단계 기업은 운전자금, 시설자금과 함께 자산화 지원, 기술 투자 등 새로운 시도와 실험을 뒷받침할 수 있는 자금을 지원하는 것이 필요하다. 성장자금 투입을 위해서는 회수 방안이 마련될 수 있도록 시장 여건을 개선하는 것도 중요하다. 규모화 단계 기업은 지역이나 업종에서 거점기관 역할을 할 수 있도록 육성하고, 선도 기업의 전후방 산업 진출 욕구에 대응하는 투·융자 활성화가 요구된다.

전체적으로 사회서비스 고도화를 위한 금융지원 방안은 성장을 촉진하는 자금을 중심으로 설계하되, 기존의 성장 금융 시스템이 영리 조직을 위해 구축·가동되고 있음을 인식하고, 이와 구별되는 사회서비스 제공기관의 특성과 성장모델을 고려한 접근이 필요하다.

## 2. 정책적 고려사항

### 가. 지역 착근성

핵심산업군에 속한 사회서비스 제공기관은 지역기업의 특성을 보유하고 있다. 사회서비스는 지역사회보장협의체, 지역사회서비스투자사업 등 지역에 기반한 전달체계가 강화되는 정책 틀 속에서 성장해 왔다.

향후 지역기반 통합돌봄 등 고도화 모델을 고려해 지역기업의 특성을 가진 조직으로 육성하기 위해서는 지역금융 인프라의 연계·활용이 필요하다. 대부분 기업의 성장을 뒷받침하는 자금은 규모화 관점에서 지역의 한계 안에 머무르려는 기업을 긍정적으로 평가하지 않는다.

그러나, 최근 영리기업에 대한 지원 체계 안에 ‘지역기업’이라는 개념이 생겨나고 실제 이를 뒷받침하는 정책이 마련되어 가동되기 시작하고 있다. 2021년 「지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률」이 제정되어 지역혁신 선도기업 육성, 지역중소기업 스마트혁신지구 지정, 협동기술향상 등을 지원하고 있다. 그러나 기술·제조 기업 중심으로 작동하고 있어 사회서비스 제공기관이 이 정책의 대상이 되기는 쉽지 않다.

이런 여건을 고려하면, 국내에서 사회서비스와 관련한 지역금융 생태계의 주요 주체는 지역 내 자금공급 활성화를 목적으로 기금을 설치해 운영하는 지자체, 신협 등 상호금융기관, 공익법인이 운영하는 풀뿌리 지역기금이라고 할 수 있다.

표 44. 지역기업 활성화 정책 주요 내용

- 2021년 「지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률」(이하 지역중소기업법)이 제정됨
- 중소벤처기업부를 이 법을 근거로 지역혁신 선도기업 육성, 지역중소기업 스마트혁신지구 지정, 협동기술향상 등을 지원
- 지역의 공공기관, 공기업, 대학, 연구기관 등 인프라를 연계·활용하는 방식으로 집행

## 나. 민간 투자 활성화

사회서비스 제공기관에 대한 금융지원 방안을 설계에 있어, 정책 자금에 대한 과도한 의존을 낮추고 향후 지속가능한 자금공급 생태계가 형성될 수 있도록 민간의 자금공급 참여를 함께 촉진하는 것이 필요하다.

공익적 가치를 추구하는 비영리 법인, 공공기관 등이 보유자금을 활용해 사회서비스 확충에 투자할 수 있도록 어려움을 제거하고 인센티브를 부여하는 접근이 필요하다.

또한, 영국의 빅소사이어티캐피털이나 미국의 CDFI 사례에서 볼 수 있듯이 자금이 공급되는 과정에서 공공·민간의 다양한 자원이 혼합·활용될 수 있도록 구조를 마련하고 유인요인을 통해 촉진하는 것이 필요하다.

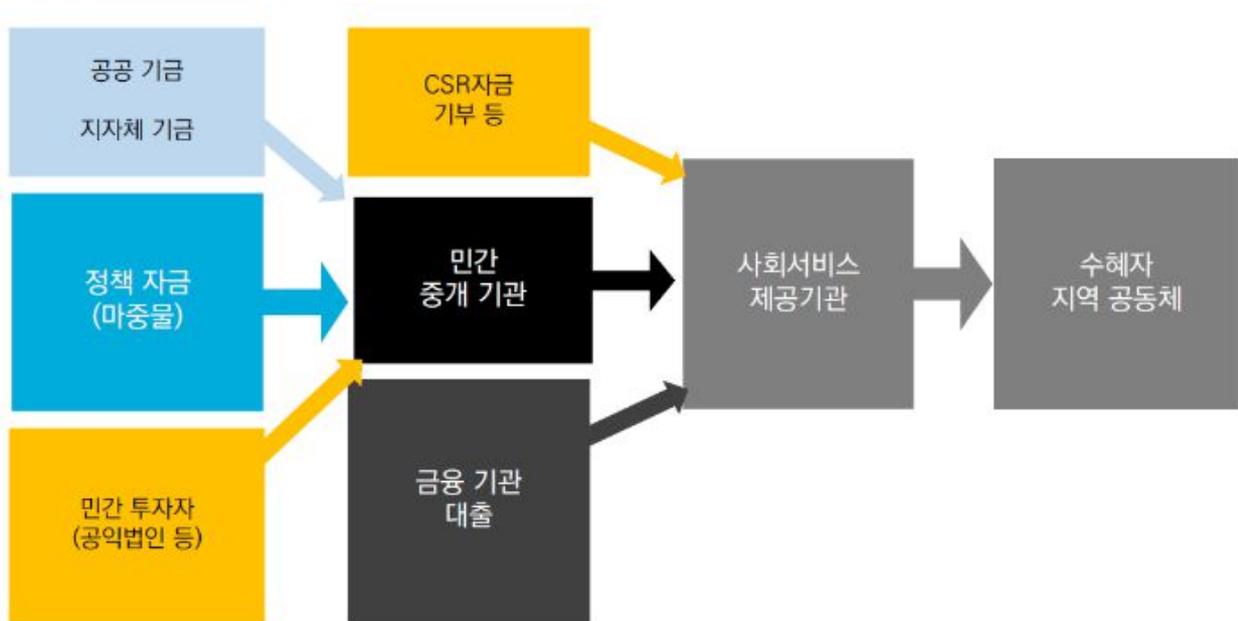


그림 12. 자원 혼합이 일어나는 자금공급 흐름도

### 3. 추진 방향

#### 가. 주안점

사회서비스 금융지원 방안은 사회서비스 제공기관의 수요와 함께 정책적인 목표와 지향을 함께 고려해 도출되어야 한다.

첫째, 사회서비스 고도화라는 상위 정책 목표를 고려해, 사회서비스 제공기관의 다양한 자금 수요 가운데서도 핵심 산업군에 속한 제공기관의 성장을 추동하는 금융지원 방안을 중심으로 설계될 필요가 있다.

둘째, 민관 협력으로 지속가능한 복지체계를 구축하기 위해 공익법인, 공공기관, 금융기관 등 다양한 민간 투자자들을 개발하고 참여시키는 전략이 필요하다.

셋째, 영리를 목적으로 하지 않는(Not-for-profit) 사회서비스 제공기관의 성장 모델과 지향을 고려하여, 지역에 기반해 양질의 일자리와 서비스를 창출하는 중간규모 기업을 육성하는 전략이 필요하고, 이를 위해서는 지역 금융 생태계를 형성하는 주체들의 참여가 중요하다.

넷째, 사회서비스 고도화는 제공 주체의 역량 강화를 통해 가능해지는데, 이를 위해서는 새로운 인재의 유입을 촉진할 수 있는 자금 공급도 필요하다. 사회서비스 선도기업, 신규진입 혁신기업 등이 복지기술을 개발하고 활용해 핵심산업군에 역동성을 불어넣을 수 있도록 소셜임팩트 투자를 지속적으로 활성화해 전후방 사업을 함께 육성하는 것이 필요하다.

#### 나. 추진 방향

사회서비스 금융지원 방안은 금융기관 접근성 제고와 맞춤형 육성자금 공급이라는 두 가지 접근을 균형있게 활용하는 것이 필요하다.

표 45. 사회서비스 금융지원 추진 방향

방향	금융 접근성 제고	맞춤형 육성자금 공급
내용	민간 금융기관, 정책 금융기관 등 기존 금융시스템에 대한 사회서비스 제공기관의 접근성 제고	중소기업, 벤처기업과는 다른 특성을 가진 사회서비스 제공기관에 대한 맞춤형 육성 체계 정립
대상	성장·규모화 단계 조직	진입·안착 단계 조직

## 제6장 금융 접근성 제고 방안

### 1. 정책금융 접근성 강화

사회서비스 제공기관을 위한 독자적인 정책금융 인프라가 구축되어 있지 않은 상황에서 기존의 정책금융 인프라를 활용하기 위해서는 사회서비스 제공기관의 법적 지위에 대한 검토가 필요하다.

사회서비스 제공기관은 넓게 보아 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(이하 사회서비스이용권법) 상의 “사회서비스 제공자”, 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」(이하 사회서비스원법) 상의 “사회서비스 제공기관”, 「사회복지사업법」 상의 “사회복지법인” 등을 포괄하는데, 사회서비스 고도화 정책의 맥락을 고려한다면 사회서비스원법에서 정의한 “사회서비스 제공기관”으로 인식하는 것이 적절하다. 그러나, 이 법에서 제공기관을 정의하는 방식은 다소 포괄적이어서 구체적인 접근 가능성을 확인하기 위해서는 보다 세부적으로 검토할 필요가 있다.

표 46. 사회서비스원법 상 사회서비스 제공기관의 정의

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회서비스”란 「사회보장기본법」 제3조제4호의 사회서비스를 말한다.
2. “사회서비스 제공기관”이란 국가·지방자치단체 또는 민간이 설립·운영하는 기관으로서 사회서비스를 제공 또는 지원하는 기관을 말한다.
3. “사회서비스 종사자”란 사회서비스를 제공하거나 지원하는 업무에 종사하는 사람을 말한다.

사회서비스 제공기관이 접근할 수 있는 정책금융 인프라로 중소기업 인프라와 서민금융 인프라를 검토해 본다.

## 가. 중소기업 인프라

사회서비스 제공기관이 중소기업자의 지위를 가질 수 있는가? 이 질문에 답하기 위해서는 「중소기업기본법」 상의 중소기업자가 어떻게 정의되어 있는지 확인해야 한다.

중소기업기본법에서는 매출액과 자산총액이 일정 규모 이하이고, 소유와 경영의 실질적인 독립성이 있으면서 영리를 목적으로 사업을 하는 기업을 기본적으로 중소기업으로 본다. 여기에 2011년 이후 몇 차례 법 개정을 통해 「사회적기업 육성법」 상의 사회적기업, 「협동조합 기본법」 상의 협동조합과 사회적협동조합, 이들 각각의 연합회와 이종연합회, 「소비자생활협동조합법」 상의 조합, 연합회, 전국연합회, 「중소기업협동조합법」 상의 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회가 추가로 포함되어 중소기업자의 지위를 갖게 되었다.

표 47. 중소기업기본법에서 정한 “중소기업자”의 범위

<p>제2조(중소기업자의 범위) ①중소기업을 육성하기 위한 시책(이하 “중소기업시책”이라 한다)의 대상이 되는 중소기업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업 또는 조합 등(이하 “중소기업”이라 한다)을 영위하는 자로 한다. 다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제31조제1항에 따른 공시대상기업집단에 속하는 회사 또는 같은 법 제33조에 따라 공시대상기업집단의 소속회사로 편입·통지된 것으로 보는 회사는 제외한다.</p> <p><u>1. 다음 각 목의 요건을 모두 갖추고 영리를 목적으로 사업을 하는 기업</u></p> <p>가. 업종별로 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것</p> <p>나. 지분 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것</p> <p>2. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업</p> <p>3. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회, 이종(異種)협동조합연합회(이 법 제2조제1항 각 호에 따른 중소기업을 회원으로 하는 경우로 한정한다) 중 대통령령으로 정하는 자</p> <p>4. 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 조합, 연합회, 전국연합회 중 대통령령으로 정하는 자</p> <p>5. 「중소기업협동조합법」 제3조에 따른 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회 중 대통령령으로 정하는 자</p> <p>② 중소기업은 대통령령으로 정하는 구분기준에 따라 소기업(小企業)과 중기업(中企業)으로 구분한다.</p> <p>③ 제1항을 적용할 때 중소기업이 그 규모의 확대 등으로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우 그 사유가 발생한 연도의 다음 연도부터 3년간은 중소기업으로 본다. 다만, 중소기업 외의 기업과 합병하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 중소기업시책별 특성에 따라 특히 필요하다고 인정하면 해당 법률에서 정하는 바에 따라 법인·단체 등을 중소기업자로 할 수 있다.</p>
--

중소기업기본법은 기본적으로 중소기업자를 영리 목적으로 사업하는 기업으로 보고 있지만, 사회적협동조합, 소비자생활협동조합은 법적으로 비영리법인이고, 사회적기업에는 사회복지법인, 사단법인, 재단법인 등 비영리법인이 포함되어 있다.

이처럼 사회적 목적을 추구하는 조직, 또는 비영리 조직들이 중소기업자의 지위를 갖게 된 것은 ‘영업활동’을 통해 운영되는 조직이라는 특성에 기인한다. 즉, 사회적기업은 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로 정의되는데, 이 경우 ‘영리’만을 목적으로 하지 않지만 영업 활동을 통해 사회적 목적과 함께 일정 수준의 영리성을 추구하는 기업이라고 볼 수 있다.

사회서비스 제공기관 가운데 적어도 「사회서비스이용권법」에서 정의한 ‘사회서비스 제공자’의 경우에는 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 통해 운영되는 조직으로 볼 수 있으므로, 이를 근거로 중소기업자의 지위에 ‘사회서비스 제공자’를 포함시키는 방안을 검토해 볼 수 있다.<sup>64)</sup> 이 경우 법인화된 기관으로 범위를 제한하는 등 대통령령으로 추가적인 요건을 두어 중소기업 인프라를 통해 육성하고자 하는 대상을 선별적으로 진입시키는 방안이 필요하다. 사회서비스 제공기관의 성장을 추동하는 자금공급 체계를 구축하려면 상근인력 20인 이상의 법인화된 기관을 우선적으로 대상으로 삼는 것이 바람직하기 때문이다.

단, 사회서비스 제공기관 인터뷰를 통해 확인했듯이, 상근인력 20인 미만의 개인사업자 형태 제공기관이더라도 대표자의 전문성에 기반해 양질의 서비스를 제공하며 안정적으로 경영을 해 나가는 경우가 있기 때문에 이들을 위한 금융지원 체계도 고려할 필요가 있다. 이 단계에 머무르려는 기관 가운데 양질의 조직은 대표자가 책임감 있게 사업을 관리하면서 환경변화에 기민하게 반응하는 경향이 있고, 그렇기 때문에 규모화를 통한 양적 성장보다는 적정 규모 안에서 질적 우수성을 유지하는 것을 목표로 한다. 이들의 자금 수요는 단기 운전자금이고, 낭비 없는 운영을 중시하기 때문에 이자에 대한 지원이 강력한 인센티브가 될 수 있다.

소규모 기관에 대한 금융지원은, 서비스 품질 등 일정한 요건을 갖춘 조직에 한해 소상공인 지원 인프라를 통해 운전자금을 지원받을 수 있도록 하는 접근성 확보 전략이 타당해 보인다.

---

64) 사회서비스이용권법에서는 제공자의 활동을 ‘영업’ 행위로 지칭하는 표현이 사용된다.

표 49. 서민금융법에서 정한 “서민 금융생활 지원사업”의 내용  
표 48. 사회적기업 육성법에서 정한 “사회적기업”의 정의

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회적기업”이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인증받은 자를 말한다.

## 나. 서민금융 인프라

「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」(이하 서민금융법)에서는 “서민 금융생활 지원사업”을 저소득층의 창업, 취업, 주거, 의료 및 교육을 지원하기 위한 신용대출사업 및 신용보증사업, 영세한 개인사업자의 영업을 지원하기 위한 신용대출사업 등으로 정하고 있다.

서민금융진흥원에서 사회적기업을 대상으로 하는 대출프로그램을 운영하는데, 이는 시행령을 근거로 이루어진다. 사회적기업은 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 기관”으로 정의되어 있기 때문에 “서민생활의 안정을 위한 사업”으로 인정할 수 있었던 것으로 보인다.

사회서비스 제공기관 중 취약계층에게 일정량 이상의 사회서비스를 제공하는 기관의 경우에는 서민생활 안정을 위한 사업에 해당하는 것으로 보고 시행령이나 서민금융진흥원 정관에 해당 내용을 반영해 접근성을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

이 경우에도 사회서비스 고도화라는 정책 목표를 고려하면, 모든 사회서비스 제공기관을 대상으로 하기보다는 법인화된 기관으로 범위를 제한하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 개인사업자의 경우에는 별도의 조치를 취하지 않더라도 이미 서민금융법의 지원 대상에 포함되어 있고, 전반적으로 정책의 포용력과 균형을 고려한다면, 서민금융인프라에 대해서는 법인화되지 않은 기관이더라도 일정 요건을 갖춘 경우에는 지원 대상이 될 수 있도록 열어두는 방안을 선택할 수 있을 것이다.

## 서민금융법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

.. (중략)..

5. “서민 금융생활 지원사업”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

- 가. 저소득층의 창업, 취업, 주거, 의료 및 교육을 지원하기 위한 신용대출사업 및 신용보증사업
- 나. 금융채무 불이행자의 경제적 회생을 지원하기 위한 신용대출사업 및 신용보증사업
- 다. 저소득층의 보험계약 체결 및 유지를 지원하기 위한 사업
- 라. 저소득층의 자산형성지원을 위한 사업
- 마. 서민의 금융생활 관련 종합상담, 교육 및 정보제공
- 바. 서민의 경제적 자립을 지원하기 위한 취업 지원
- 사. 영세한 개인사업자의 영업을 지원하기 위한 신용대출사업
- 아. 그 밖에 서민생활의 안정을 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

## 서민금융법 시행령

제3조(서민 금융생활 지원사업) 법 제2조제5호아목에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 서민의 금융생활 지원과 연계되는 복지제도 안내 사업
2. 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업을 지원하기 위한 신용대출사업
3. 그 밖에 저소득층 지원 및 서민생활 안정 등을 위하여 법 제3조제1항에 따른 서민금융진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)의 정관으로 정하는 사업

## 다. 사회적경제, 협동조합 제도 활용 방안

사회서비스 제공기관에 대한 금융지원을 법인화된 기업을 대상으로 우선적으로 시행한다면, 회사 등 영리법인의 경우에는 별도의 제도적 개선이 없이 중소기업 지원인프라에 접근이 가능하다. 공익성을 추구하는 비영리법인의 경우에도 (사회적)협동조합 법인격을 채택하거나, 사회적기업 인증을 받으면 역시 중소기업 정책금융을 이용할 수 있다. 여기에서 제외되는 경우는 비영리법인이면서 협동조합이 아니고 사회적기업 인증을 받지 않은 조직들이다.

사회서비스 제공기관 중 비영리 법인의 경우에는 사회적기업 인증을 받거나 정부에서 발표한 장기 계획에 따라 차후 사회적기업으로 등록하게 하는 방법으로<sup>65)</sup> 중소기업 금융 접근성을 높일 수 있다.

그러나 이는 앞으로 추진할 사회서비스 고도화 정책을 사회적기업 제도를 활용해 추진하겠다는 것과 다름없기 때문에, 사회적기업 육성체계가 사회서비스 고도화 정책과 얼마나 조화를 이룰 수 있는지에 대한 판단이 선행되어야 한다.

## 라. 각 인프라의 특성과 한계

정책금융 인프라를 효과적으로 활용하기 위해서는 각 인프라의 특성과 한계를 짚어 볼 필요가 있다.

중소기업 인프라는 기업의 육성과 성장을 촉진하고 기술의 활용, 시설 투자 등을 뒷받침하는데 효과적이다. 그런 만큼 차별화된 기술을 핵심 역량으로 하는 제조·IT 산업을 중심으로 발달되어 있다. 사회적기업 중에서도 서비스업보다는 제조업에 속하는 기업들이 중소기업 정책금융을 더욱 잘 활용하고 있는 것에서도 이런 특징이 드러난다. 따라서, 기술을 활용하거나 시설이나 자산을 확충하려는 조직의 경우에는 중소기업 인프라가 적합하지만, 규모나 역량 면에서 그 단계에 이르지 못한 기관들은 접근성을 열어 주더라도 지원대상 선정 기준을 충족시키지 못할 가능성이 크다.

서민금융 인프라는 시중은행 등 제도권 금융기관을 이용하기 힘든 경제주체를 위해 마련된 것으로, 사회서비스 제공기관이 금융 사각지대에 놓여 있다는 면에서 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 그러나, 현재 서민금융법에서 정한 사업의 범위가 저소득층 지원 및 서민생활 안정으로 국한되어 있어, 성장과 고도화를 추동하는 역할을 기대하기는 어렵다. 한편, 서민금융 사업 중에는 밀착지원의 중요성, 비금융적 지원의 필요성을 고려해 민간 비영리기관을 수행기관으로 활용하는 사업들이 있다. 현 단계에서 민간 사업수행기관을 통한 융자 지원사업은 사회서비스 제공기관의 정책금융 접근성을 높이는데 도움이 될 수 있다.

표 50. 사회서비스 금융지원 추진 방향

방향	중소기업 인프라	서민금융 인프라
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업의 육성과 성장을 촉진하고 기술 활용, 시설 투자 등을 뒷받침하는데 효과적</li> <li>영리조직 중심으로 작동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시중은행 등 제도권 금융기관을 이용하기 힘든 경제주체를 위해 마련된 것으로, 금융 사각지대 해소를 목적으로 함</li> <li>민간 비영리 사업수행기관을 통한 용자 실행구조 보유, 비수도권 자금공급 노력</li> </ul>
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>제조업, IT 산업 등 차별화된 기술과 사업모델 중시</li> <li>제공기관 간 서로 비슷한 일반적인 사회서비스 모델은 접근하기 어려움 (소상공인 모델로 간주)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서민금융법에서 정한 사업의 범위가 저소득층 지원 및 서민생활 안정으로 국한되어 있어, 성장과 고도화를 추동하는 역할을 기대하기 어려움</li> </ul>
활용 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>규모화 과정에서 기술을 활용하거나 시설이나 자산을 확충하려는 조직에 적합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간 사업수행기관을 통한 용자 구조를 활용해 사회서비스 제공기관 운전자금, 성장자금 용자</li> </ul>
사례	ex. 사회적경제 성장집중 지원사업	ex. 민간사업 수행기관 사회적기업 대출
접근 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업자의 범위에 「사회서비스이용권법」에서 정의한 ‘사회서비스 제공자’를 포함 (법인화된 기관으로 제한)</li> <li>※ 「사회서비스 진흥법」 제정 후 이 법에서 정한 사회서비스 제공기관으로 변경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회서비스 제공기관 중 취약계층에게 일정량 이상의 사회서비스를 제공하는 기관의 경우에는 서민생활 안정을 위한 사업에 해당하는 것으로 보고 시행령이나 서민금융진흥원 정관에 해당 내용 반영</li> </ul>

## 2. 민간 금융기관 접근성 제고 방안

다년간 영업 실적이 누적된 기관은 은행 거래를 통해 자금을 조달할 수 있지만, 종사자 50인 미만의 소규모 조직들은 금융기관 이용이 쉽지 않다. 민간 금융기관에 대해 정책 대상이 되는 그룹의 접근성을 높이는 방법은 정부가 신용을 보강해 위험을 일정 부분 흡수해 주는 것이다.

### 가. 신용 보강을 통한 위험 흡수

#### 1) 보증을 통한 금융기관 대출 활성화

금융기관이 재원을 가지고 있지만 정책 대상 그룹에 대한 이해도가 낮아서 자금공급을 꺼리거나 실제로 위험성이 높은 것으로 판명난 경우 정부는 보증을 통해 위험을 흡수하고 신용을 보강해 줌으로써 제도권 금융기관을 통한 자금공급을 활성화할 수 있다. 기업에 대한 신용보증을 수행하는 대표적인 공공기관은 신용보증기금이다.

「신용보증기금법」에서는 “신용보증”이란 기업이 부담하는 다음 각 목의 채무를 신용보증기금이 보증하는 것이라고 정의하고, 여기서 채무 보증의 대상이 되는 “기업”을 사업을 하는 개인 및 법인과 이들의 단체로 정의한다.

표 51. 신용보증기금법에서 정의하는 보증 대상

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “기업”이란 사업을 하는 개인 및 법인과 이들의 단체를 말한다.
2. “신용보증”이란 기업이 부담하는 다음 각 목의 채무를 신용보증기금(이하 “기금”)이라 한다)이 보증하는 것을 말한다.
  - 가. 기업이 금융회사등으로부터 자금의 대출·급부 등을 받음으로써 금융회사등에 대하여 부담하는 금전채무
  - 나. 기업의 채무를 금융회사등이 보증하는 경우에 그 보증채무의 이행으로 인한 구상(求償)에 응하여야 할 금전채무
  - 다. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제119조에 따라 모집하는 기업의 사채라. 그 밖에 기업의 채무 중 대통령령으로 정하는 금전채무

신용보증기금법 상에 영리를 목적으로 해야 한다고 명시되어 있지는 않지만, 홈페이지에 들어가면 “영리를 목적으로 사업을 영위하는 기업 또는 법인”을 보증 대상으로 한다고 명시하고 있다. 또한, 단체의 경우에도 중소기업협동조합법에 의한 중소기업협동조합을 지칭하는 것으로 나와 있다.

그러나, 신용보증기금 내부규정 상 비영리 조직의 경우에도 영업활동을 하는 사업 부문이 있으면, 해당 부문에 대해 보증서를 발행할 수 있게 되어 있기 때문에 사회서비스 제공기관의 경우에도 업무 범위에 포함시킬 수 있다.

신용보증기금은 공공기관으로서 보증 행위를 통해 손실이 발생하더라도 정부가 이를 보전할 수 있게 되어 있다. 이런 구조를 토대로 신용보증기금은 보증재원 출연금의 8~15배 규모의 채무보증을 실행한다.

정책적인 목적으로 보증을 시행하는 경우에는 정부 출연금을 재원으로 보증사업을 실행하는데, 금융기관과 협약을 체결하고 금융기관의 출연금을 기초로 보증사업을 실시한 사례도 있다. 2020년부터 2022년까지 행정안전부에서 농협, 신용보증기금과 협약을 체결하고 진행한 ‘지역자산화 지원사업’이 이에 해당한다.

66)

표 52. 행안부 지역자산화 지원사업 개요

▶지원대상 : 지역 주민들과 함께 지역자산화를 추진하는 민간단체 - (예비)사회적기업, (사회적)협동조합, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제기업		
▶지원규모 : '20~' 22년까지 3년간 총 375억 원 / 1건당 10억 원 이내		
▶지원조건 : 융자금리 2.95% 내외, 보증료율 0.5%		
▶기관별 역할		
추진단체 선정*	⇒	보증서 발급
(행정안전부)		(신용보증기금)
	⇒	대출 지원
		(농협은행)
*지역주민 참여정도, 지역사회에 미치는 영향, 추진단체의 역량 등 평가		

66) 행정안전부 보도자료, “2021년 지역자산화 지원사업 공모, 지역살리기에 앞장선다”, 2021. 1. 5.

표 53. 행안부 지역자산화 지원사업 업무협약 내용

- ◇ (협약기관) 행정안전부 - 농협은행 - 신용보증기금 ( ‘ 19.10월 체결)
- ◇ (협약내용) ‘ 19년 시범사업 및 ‘ 20~ ‘ 22년 본사업 저리대출·보증 제공
  - (행정안전부) 사업 총괄, 사례 발굴 및 선정 기준 수립, 협력사항 조정 등
  - (농협은행) 37.5억원의 보증재원을 신보에 제공 등
  - (신용보증기금) 농협의 보증재원(37.5억원)의 10배(375억원) 보증, 건당 최대 5억원 한도 내 100% 보증 제공(0.5% 고정보증료율)
    - 사업 2년차부터 10억원으로 한도 확대

## 2) 금융기관 대출이자 지원 및 손실 보전

지방자치단체의 경우 관내 기업들이 금융기관에서 자금을 조달할 때 발생하는 이자의 일부를 지원하는 경우가 있다. 이자는 대출 대상이 되는 그룹의 위험도를 반영해 책정되는데, 공공에서 이자를 일부 분담하는 행위는, 위험을 흡수하여 수요자와 공급자 간 거래를 원활하게 하는 효과를 기대하고 이루어진다. 지자체 사회적경제기금 중 시중은행이나 지역 상호금융기관에서 사회적경제 기업에 대출을 실행할 때 이자를 지원하는 경우를 종종 볼 수 있다.

일부 지자체는 지역 상호금융기관을 통해 대출이 시행될 때 발생하는 손실을 함께 부담해 주는 구조로 운영되는데, 경기도와 충청남도가 이런 정책을 시행하고 있다. 신용보증기금은 주로 시중은행에 대한 채무를 보증하는데, 신탁 등 상호금융기관이나 비영리 민간 수행기관을 통해 용자 등으로 자금이 공급되는 경우에는 신용보증기금의 보증이 결합하기 어렵다. 이 경우 공공자금이 민간의 용자 재원에 매칭 공급되면서 손실을 공동 분담하는 형태로 설계되거나, 추가적인 재원의 매칭 없이 민간 금융기관의 대출에 대해 손실액을 분담할 수 있게 설계된 경우가 있다. 전라북도 사회적경제기금이 전자, 충청남도 사회적경제기금이 후자에 해당한다. 충청남도는 해당 내용을 조례에 명시해 두고 있다.

표 54. 충청남도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례 中 손실분담 관련 조항

<p>제5조(기금의 용도) 기금은 도 관할지역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 지원한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사회적경제 조직의 설립 또는 운영에 필요한 경비</li> <li>2. 기금운용계획에 포함된 사업추진에 필요한 경비</li> <li>3. <u>사회적경제 조직에 관한 자금 투·융자 및 투·융자 손실액</u></li> <li>4. <u>사회적경제 조직에 관한 자금 융자의 이자차액 보전</u></li> <li>5. 사회적금융기관 육성과 운영에 필요한 경비</li> <li>6. 그 밖에 사회적경제 조직의 육성을 위하여 충청남도지사(이하“도지사”라 한다)가 필요하다고 인정하는 사업의 지원</li> </ol>
---

### 3) 민간 펀드 후순위 출자

정부와 지자체는 「벤처투자 촉진에 관한 법률」(이하 벤처투자법)에 따라 별도 법령이 없이도 벤처투자조합, 모태조합 등에 출자할 수 있게 되어 있다. 펀드를 조성해도 민간 투자자 모집이 어려울 것으로 예상되는 분야의 경우 간혹 후순위 출자를 통해 정부가 일정 부분 위험을 흡수하여 민간 투자자에 대한 유인을 제공한다.

그러나 현재 벤처투자조합에 참여하는 투자자는 손실보전 보다는 인센티브에 더 크게 반응하는 경향이 있어 중개기관들은 후순위 보강보다는 초과수익 이전 등 인센티브 제공을 요구하고 있는 것으로 알려졌다.

표 55. 한국성장금융의 사회투자펀드 민간출자자 인센티브 강화(안)

<p>아래 중 택 1</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① (기존) 후순위 보강: 성장사다리펀드 출자금액의 일정 범위 내 후순위 출자 가능</li> <li>② (신규) 초과수익 이전: 기준수익률 초과시, 성장사다리펀드에게 배분될 초과수익 중 일정부분을 민간출자자 인센티브로 제공</li> <li>③ (신규) 콜옵션 부여: 투자 종료시점에 일정 행사가격으로 성장사다리펀드 지분 매입권 리 부여</li> </ol>
---

\* 금융위원회, ESG 경영.투자 확산에 연계한 사회적금융 활성화 방안, 2021. 12, 6면.

## 나. 제도개선을 통한 금융기관 접근성 제고

### - 신용협동조합 보증체계 마련 및 출자허용

민간 금융기관 가운데 정책 관여도를 높여 사회서비스 제공기관에 자금을 제공할 의향이 있는 기관은, 제도개선 등을 통해 애로사항을 해소해 주고 감당가능한 범위에서 자금을 공급할 수 있게 촉진하는 것이 필요하다. 현재 국내에서는 신용협동조합이 이에 해당한다.

신용협동조합은 2018년 전국에 85개 사회적금융 거점신협을 지정하고, ‘상생협력대출’이라는 상품을 출시해 제공하고 있다. 신협은 농협, 수협과는 달리 신용보증기금의 보증 대상에 포함되지 않는다. 이런 이유로 지자체 협약을 통한 손실 분담 및 이자 지원 등의 정책을 지역별로 별도로 개발해 시행해 왔다. 그 과정에서 신협에서 자체적으로 재원을 마련해 신용보증기금에 출연하고 보증을 이용하는 방안도 검토하였으나, 실제 추진되지는 못했다. 신용협동조합이 역할에 부합하는 보증체계를 마련할 수 있도록 정부가 신용보증기금, 또는 신용보증재단 중앙회 등과 협의 테이블을 열어 주는 방안도 있을 것이다.

한편, 신용협동조합은 2018년부터 지역 기반 사회적금융 주체로 활동하기 위해 사회적기업, 협동조합 등 사회적가치를 추구하는 조직에 한해 출자 허용을 요구해 왔으나, 법 개정이 이루어지지 않아 여전히 가로막혀 있다.

이와 관련해, 협동조합 영역에서는 협동조합에 대한 자금공급 활성화를 위해 2020년 협동조합 기본법을 개정하고 비조합원이 투자자로 참여하는 우선출자제를 도입했으나 현장에서 거의 활용되고 있지 않다. 우선출자제는 사실상 기관투자자를 염두에 두고 만든 것이었으나, 협동조합에 관심을 갖고 투자할 수 있는 기관은 지역에 기반한 협동조합 금융기관, 그중에서도 신협 정도가 가능할 것으로 전망했는데, 중앙회가 아닌 개별 신협은 투자·출자 방식의 금융제공이 금지되어 있어 우선출자 방식으로 자금을 공급할 수 있는 주체는 없는 상황이다. 또한, 사회서비스 제공기관들은 협동조합 법인격 중에서 대부분 비영리 성격이 강한 사회적협동조합을 채택하는데, 사회적협동조합은 배당이 금지되어 있기 때문에 우선출자가 불가능하다. 협동조합에 대한 투자를 염두에 두고 신협의 출자를 허용하려면, 이에 대한 개선도 함께 추진되는 것이 바람직하다.

### 다. 사회서비스 제공기관에 대한 평가 및 식별 지원

금융 접근성을 높여 두어도, 민간 금융기관이 사회서비스 제공기관을 기업으로 바라보고 평가하는 것 자체에 어려움을 겪을 가능성이 있다. 이를 위해 금융기관에서 활용할 수 있는 ‘사회서비스 제공기관 분석 가이드’를 제정해 배포하거나, 자금조달 수요를 가진 기관이 제3의 평가기관으로부터 평가를 받아 해당 내용을 금융기관에 제출할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

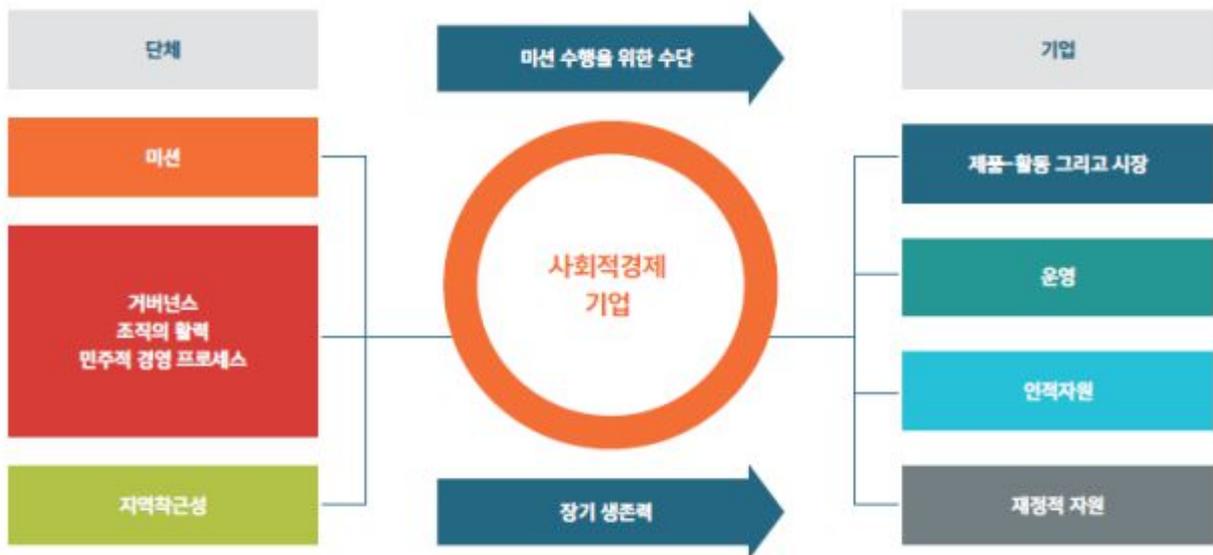


그림 13. 조직성과 향상을 위한 단체로서의 성격과 기업으로서 성격 간의 균형  
 \* 출처 - 퀘백 사회적경제기업 분석 가이드 2판

사회서비스 제공기관 품질인증제가 있기는 하지만, 자금을 공급하는 금융기관 관점에서 구성된 것이 아니기 때문에 투융자 심사에 이 내용이 바로 반영되기는 어렵다. 단, 품질인증을 받은 사회서비스 제공기관을 대상으로 제한적으로 보증서를 발행함으로써 사회서비스 고도화 정책과 금융지원을 연결해 관리할 수 있다. 즉, 대출액에 대해 100% 보증을 하는 특례 보증서는 품질인증 B등급 이상 기관에만 제한적으로 발행하는 방법을 사용할 수 있다.

## 제7장 맞춤형 육성자금 공급 방안

### 1. 추진 개요

#### 가. 필요성

사회서비스 제공기관 금융지원 방안의 두 번째 가닥은 맞춤형 육성자금 공급이다. 육성자금은 제공기관 중 성장 욕구와 계획, 적합한 역량을 갖춘 조직을 발굴해 금융, 비금융적인 지원을 제공함으로써 성장-규모화 단계로 육성시키는 것을 목적으로 한다.

중소기업 육성자금을 이런 용도로 활용할 수도 있겠지만, 앞서 살펴보았듯 중소기업 인프라는 차별적인 기술을 핵심 역량으로 하는 기관을 발굴·육성하는 방식으로 작동하기 때문에, 핵심산업군에 속한 사회서비스 제공기관은 접근이 쉽지 않다. 서로 운영모델이 비슷한 사회서비스 제공기관은 중소기업 육성 시스템 안에서 소상공인으로 인식될 가능성이 크다. 그러나, 소상공인 금융지원 인프라에 대한 접근성을 높이는 것은, 자칫 개인사업자 중심으로 형성된 현재 상태를 고착시켜 향후 사회서비스 고도화에 걸림돌로 작용할 수 있다.

국내 서민금융 인프라는 2000년대 초반 마이크로크레디트 모델에서 영향을 받아 형성되었기 때문에, 금융지원과 비금융 지원을 병행해 피투자기업의 역량을 개발하고 자립을 지원한다는 면에서 어느 정도 육성자금으로서 면모를 가지고 있지만, 이 역시 소상공인 모델을 넘어서는 지원 프로그램을 가지고 있지 않다.

따라서, 사회서비스 제공기관을 육성하려는 정책 목표에 부합하는 성장자금, 육성자금의 역할이 필요하다. 제도권 금융기관의 접근성을 높이더라도 정책 목표를 고려하면 일정 규모 이상 조직이 이용할 수 있도록 문턱을 유지할 필요가 있고, 그렇다면 그 상태까지 도달할 수 있게 조직을 발굴·육성하는 프로그램이 한시적으로 가동될 필요가 있다.

현재 요구에 잘 어울리는 금융지원 모델은 영미권에서 벤처투자 메커니즘을 활용해 비영리 조직의 역량강화를 추동한 벤처자선(Venture Philanthropy) 성격의 사회투자이다.

표 56. 벤처자선의 개요와 특징

**개요**

- 벤처자선(Venture Philanthropy)은 성과 기반의 개발 금융과 전문적인 서비스를 사회적 목적을 추구하는 조직에 제공하여, 기관들이 사회적 임팩트를 확대하도록 돕는 것
- 고관여, 파트너십 방식 접근으로 영리기업의 상업적 가치를 구축하는 벤처캐피탈의 관행과 유사한 접근 채택 (고관여 자선, 효과적 자선, 전략적 자선, 자선적 투자 등으로 불리움)
- 현대적 형태의 벤처자선 활동은 1990년대 중반 미국에서 크게 발전했고, 2002년부터 영국에서 자리를 잡았으며 이후 유럽으로 확산
- 성장 곡선의 변곡점에 있는 조직을 선별해 집중적으로 육성하는 방식으로 작동 (상대적으로 소규모 기업에 투자)
- 소셜프랜차이징 등 사회적 목적을 추구하는 조직의 다양한 성장모델에 대한 이해를 바탕으로 투자

**특징 \*\*\***

- **(조직 역량 개발)** 기업가적이면서 사회적 목적을 추구하는 조직의 역량 구축에 초점, 특정 사업이나 프로그램에 필요한 자금을 제공하지 않고, 조직적인 자금 수요에 따라 투자
- **(비금융적 지원)** 적절한 자금공급과 함께 전략적이면서 비즈니스적인 조언 제공
- **(고관여)** 후원기관과 수혜기관이 상대적으로 높은 관여도로 관계를 맺고, 자금지원에 더해 스킬이나 서비스를 주입
- **(다년간 지원)** 상대적으로 소수의 조직을 선정해 3~5년에 걸쳐 지속적으로 지원
- **(성과 측정)** 명확한 성과를 기대하는 것이 특징, 사전에 마일스톤을 합의하고 진행
- **(맞춤형 자금공급)** 각 조직에 가장 적합한 금융지원 방식을 선택해서 접근 - 지원금, 융자, 메자닌, 준지분 투자 등 다양한 방식 활용

**자금공급 방식 예**

- ① 순수한 지원금, ② 지원금으로 제공하되, 초과 이익이 발생하면 일부 배분 (사전 계약), ③ 융자 (시장 이자율 수준, 또는 그 이하), ④ 지분투자, 또는 유사 지분투자(융자 형식이지만 성과가 발생하면 배분하는 구조로 계약)

**영국 정부가 참여한 초기 벤처자선 사례**

- **(Bridges Community Ventures)** 사모펀드 회사와 정부 간 합작 투자로 설립, 저소득층 지역 사회의 상업활동에 투자하는 지역사회개발 벤처 캐피탈 펀드 (2002년~, £40m)
- **(Adventure Capital Fund)** 지역사회 기반 사회적기업에 자금공급 및 비즈니스 조언을 제공하기 위해 영국 내무부 자금으로 시작 (2002년~, £2m)
- **(Futurebuilders England Fund)** 공공 서비스 제공에 소셜 섹터의 참여를 촉진하기 위해 투자 (2004년~, £125m)

\* Rob John.(2006), Venture Philanthropy: The Evolution of High Engagement Philanthropy in Europe, The Skoll Centre for Social Entrepreneurship.

## 나. 추진 개요

사회서비스 제공기관 중 성장의 변곡점에 있는 조직을 선발해 자금공급 및 경영지원을 통해 육성하는 프로그램을 한시적으로 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 성장지원 사업은 사회서비스 제공기관에 자금을 공급하고 경영과 관련한 기술적 조언을 할 수 있는 민간 지원기관을 통해 추진할 수 있다.

### 사회서비스 제공기관 성장지원 프로그램 (안)

#### □ 개요

- (목적) 사회서비스 고도화에 기여할 역량있는 사회서비스 제공기관 발굴·육성
- (내용) 육성기관을 통한 성장자금 공급 및 컨설팅/자문 등 기술적 지원
- (대상) 종사자 20~50인 규모의 사회서비스 제공기관으로 자체적인 성장 계획을 보유하고 있고, 법인화되어 있거나 법인화를 계획하고 있는 기관
- (기간) 3년 (상황에 따라 5년까지 연장) ※ 용자상환 기간은 별도로 정함
- (규모) 최대 2억원 투융자 + 지원금

#### □ 추진 체계

- 육성기관 선정: 투자자 개발 (자원동원), 자금관리 (시스템 구축), 자금 공급 (기업 평가), 회수 역량 (기관 육성, 후속 투자자 개발) → 15~20개 기관 선정
- 육성기관에서 지원 대상 선정: 사회서비스 정책 및 영역에 대한 이해, 유무형 자원 동원/연계, 컨설팅, 경영자문 → 기관 당 10~15개 조직 육성

#### □ 사업규모 및 소요예산

- (사업규모) 3년간 200개 조직 육성
- (소요예산) 융자금 300억원 (기관 당 평균 1.5억 원)

2019년 기준 사회서비스 핵심산업군 종사자는 197만 명인데, 63.7%가 개인사업체 등 비법인 기관에서 일하고 있고, 33.6%가 법인 형태의 사업체에서 일하고 있다. 가령, 법인형태 사업체 종사자 비중을 50% 이상으로 늘리고, 비법인 형태 사업체 종사자를 45% 수준으로 낮추는 것을 목적으로 육성사업을 시행할 수 있다. (1) 기존 비영리 법인의 성장과 (2) 비법인 기관의 법인화를 촉진하면서, 향후 3년간 평균 종사자 150명 규모 조직을 200개 기관 정도 육성하는 사업을 추진해볼 수 있다.

표 57. 사회서비스 핵심산업군 조직유형별 분포 (2019년)

구분	사업체수	종사자수	평균 종사자	종사자 비율	비고
비법인	130,374	1,256,748	9.6	63.7%	개인사업자, 비법인 단체
법인	15,355	662,020	43.1	<b>33.6%</b>	50% 이상으로 육성
국가/지자체	4,438	53,952	12.2	2.7%	
계	150,167	1,972,720	13.1		

\* 안수란 · 하태정(2021), 사회서비스 일자리 통계 생산 연구, 데이터 재가공

## 2. 육성기관의 역할

사회서비스 육성기관 역할을 수행하기 위해서는 기본적으로 자원개발 및 관리를 통한 금융방식 지원이 가능해야 한다. 육성기관은 성장계획과 역량을 가진 사회서비스 제공기관을 발굴하여 금융·비금융 지원을 통해 육성하는 역할을 수행한다.

### 사회서비스 육성기관 - 사회서비스 분야 사회투자기관 -

#### □ 역할

- ① 성장 계획과 역량을 가진 사회서비스 제공기관 발굴·육성
- ② 사회서비스 제공기관 역량강화를 위한 자원개발
- ③ 사회투자 방식의 육성자금 공급 (융자, 출자·투자, 보조금 혼합 가능)
- ④ 투자와 함께 서비스 질 제고, 경영 효율화, 복지기술 활용 촉진, 전후방 산업 연계, 서비스 다변화 등 지원

#### □ 요구 역량

- (금융지원 역량) 투자자 개발 (자원동원), 자금관리 (시스템 구축), 자금 공급 (기업 평가), 회수 역량 (기관 육성, 후속 투자자 개발)
- (비금융 지원 역량) 사회서비스 정책 및 영역에 대한 이해, 유무형 자원 동원/연계, 컨설팅, 경영자문

#### □ 기타

- (후보 기관) 사회적금융 중개기관, 대학, 지역 사회서비스원, 사회서비스 선도기업, 사회적기업 육성기관 등
- (고려 사항) 지방자치단체, 지역 금융기관 등 협약을 통해 가용자원 확대, 협력 구조 마련

표 58. 미국 CDFI 기관 신청 자격

미국 재무부에서 낙후지역 대한 투자를 위해 운용하는 CDFI 펀드를 활용하려면 지역개발금융기관(CDFI, Community Development Financial Institution)으로 인증을 받아야 한다. 미국에서는 지역사회개발은행, 신용협동조합 등 제도권 금융기관과 벤처캐피털펀드, 비영리대출기관 등 비제도권 금융 취급기관 1,500여 곳이 CDFI로 인증을 받아 활동하고 있다.

CDFI 기관 신청을 위한 자격요건은 다음과 같다.

- ✓ 신청 시점에 법인 형태를 갖춘 조직
- ✓ 지역사회 개발을 촉진하는 것을 일차적 사명으로 하는 조직
- ✓ 금융 취급 기관
- ✓ 하나 이상의 목표 시장 보유
- ✓ 금융 활동과 함께 개발 서비스를 제공
- ✓ 정해진 목표 시장에 대한 책무성을 유지
- ✓ 비정부 기관으로 정부 기관의 통제를 받지 않아야

\* 출처: <https://www.cdfifund.gov/programs-training/certification/cdfi>

### 3. 자금 공급 방식

국내에서 공공 정책과 연결되어 운영되는 사회적금융 용자 프로그램은 자금공급 경로에 따라 3가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, ‘금융기관 보증부 대출’은 공공에서 은행 등 제도권 금융기관의 보유자금에 대한 보증을 제공함으로써 위험을 흡수해 수혜자의 금융 접근성을 높이는 방식이다. 둘째, ‘공공기관 직접 대출’은 지자체, 금융 공공기관 등에서 수혜자 그룹에 자금을 직접 공급하는 방식이다. 시장실패로 금융기관이 활동하지 않는 사각지대에 자금을 공급할 필요가 있거나 시기적으로 중요한 정책의제를 부각시키려 할 때 이런 방식을 사용한다. 셋째, ‘민간기관 재대출’ 방식은 제도권 금융기관이나 공공기관에서 수혜자 집단이 잘 파악되지 않는 정보 비대칭이 존재하는 경우, 해당 집단을 이미 파악하고 있고 효과적으로 접근할 수 있는 민간기관을 통해 자금을 공급하는 방식이다. 기존 시스템의 사각지대에 대응하는 작업이기 때문에 보통 비영리 조직을 통해 진행된다.

# 금융 기관 (제도권)

보증 이

그림 14. 자금공급 경로에 따른 사회적금융 용자 프로그램 유형

표 59. 사회적금융 비영리 용자 프로그램

구분	내용	국내 사례
금융기관 보증부 대출	공공에서 은행 등 제도권 금융기관의 보유자 금에 대한 보증을 제공함으로써 위험을 흡수 해 수혜자의 금융 접근성을 높이는 방식 정부 자금 투입을 최소화하고, 규모 있는 시 중 자금을 움직이는 방식	신용보증기금, 은행의 사회적경제 기업 대출에 대한 보증서 발급
공공기관 직접 대출	지자체, 금융 공공기관 등에서 수혜자 그룹 에 자금을 직접 공급하는 방식. 시장실패로 금융기관이 활동하지 않는 사각 지대에 자금을 공급하거나, 시기적으로 중요 한 정책의제를 부각시키려 할 때 사용	화성시 사회적경제 용자 중소벤처기업진흥공단 용자
민간기관 재대출	금융기관·공공기관과 수혜자 집단 간 정보 비대칭이 존재하는 경우, 해당 집단에 효과 적으로 접근가능한 민간기관 통해 자금공급 기존 시스템의 사각지대에 대응하는 작업이 기 때문에 보통 비영리 조직 통해 진행	서민금융진흥원 사회적경제 용자

▶ **용자 프로그램에서 상환기간의 설정**

용자 프로그램에서 상환기간의 설정은, 통상 대상집단의 성장단계 및 용자한도를 고려해 이루어진다. 운전자금의 경우 1년 이내로 대출을 시행하는 경우도 많고, 투자-피투자기관 간 대출 & 상환을 반복하며 신용을 쌓아 성장과 규모화 단계로 나아간다. 기업의 성장계획에 수반되는 사업개발 자금, 시설자금 용자는 그보다는 긴 5년 또는 7년 이내로 대출이 이루어진다. 건물 등 자산화를 지원하는 자금 대출은 10~15년 이내로 이루어지고 있다.

표 60. 사회적금융 비영리 용자 프로그램

프로그램	용자한도	용자금리	상환기간	비고
서민금융진흥원 사회적경제 창업·운전자금 용자	1억원 이내	연 6.0% 이내	5년 이내	민간 수행기관 자율 설정 (2.0~3.9%)
전라북도 사회적경제기업 용자	경영자금 5천만원, 시설자금 1억원 이내	연 3.0% 이내 (연체이자 5%)	5년 이내 (1년 거치, 4년 분할상환)	
성동구 사회적경제기업 용자	1억원 이내	연 2.0% 이내	5년 이내 (2년 거치, 3년 분할상환)	
화성시 사회적경제기업 경영안전자금, 시설자금 용자	2억원 이내 (기업 당 누적 5억원 이내)	연 1.0%	7년 이내	
행정안전부 지역자산화 지원사업	10억원 이내 (총사업비의 80% 이내)	변동금리 (21.8월, 3.14%)	15년 이내 (3년 거치, 12년 분할상환)	프로그램 종료, 금리 상승
경기도 사회적경제 협동 자산화 지원 용자	10억원 이내 (매입비의 90%까지)	연 2.0% (고정금리)	10년, 또는 15년 이내 (거치/상환 - 4년/6년, 또는 5년/10년)	

▶ **용자 프로그램 다양화 필요성**

국내에서 이루어지는 사회적금융 용자 프로그램은 저리 대출로 한정되어 있고 형태가 다양하지 못하다. 이런 이유로 국내에서 임팩트 투자가 벤처기업에 대한 지분투자로 좁게 인식되어가는 경향도 있다. 그러나 전세계적으로 임팩트 투자의 가장 큰 비중은 용자 형태로 이루어지고 있는데, 이는 기존에 보조금 방식에 국한해 활동해 온 공익법인들이 용자를 다양하게 변형하고 실험하면서 임팩트 투자(사회투자)의 영역을 확대해 왔기 때문이다.

단순히 저리용자에 머무르는 사업 방식으로는 사회서비스 제공기관의 육성을 추동하는 사회투자 생태계를 조성하기 어렵다. 투자-피투자기관 간 사전 합의된 내용에 따라 상환가능 보조금, 상환면제가능 용자, 수익공유 계약 등 다양한 방식으로 조직의 역량 개발과 성장을 위한 사회투자가 일어나도록 허용하고 촉진할 필요가 있다.

표 61. 사회적금융 하이브리드 자금공급 방법 (용자 중심)

구분	내용	비고
<b>비영리 용자</b> Soft loans	무이자 또는 시장 금리보다 낮은 이자로 피투자기업에 제공되는 대출. 투자-피투자기관 간 사전에 상환계획을 합의하고 진행	서민금융진흥원, 지자체기금 등 국내 사회적경제 용자 대부분
<b>상환가능 보조금</b> Recoverable grants <b>Convertible grants</b>	투자-피투자기관 간 사전에 합의된 목표를 성공적으로 달성하면 용자·지분투자 형태로 전환되어 자금을 상환하고, 성공하지 못하면 보조금으로 취급	소상공인시장진흥공단 성공불 용자
<b>수익공유 계약</b> Revenue sharing agreements	피투자기관의 현금흐름이 양(+)의 값을 내는 동안 상환이 진행되고, 초기 투자금에 이자를 더해 사전에 정한 한도액까지 상환. 로열티 기반 금융.	
<b>상환면제가능 용자</b> Forgivable loans	투자-피투자기관 간 사전에 합의된 목표를 성공적으로 달성하면 상환 의무를 면제하는 대출. 피투자기관에 목표달성 위한 강력한 인센티브 제공	

\* 출처 - EVPA(2020), Financing for social impact - Financial Instruments Overview

## 4. 사회적 투자자 참여 촉진 방안

사회서비스 육성기관은 지원하려는 조직의 특성에 맞는 자원을 개발해 공급할 수 있어야 한다. 공익법인의 사회투자 참여가 제도적으로 뒷받침되는 미국, 영국과 달리 국내에서는 관행과 문화, 역량 등 복합적인 문제로 공익법인의 사회투자는 아직 활성화되지 않았다. 이런 이유로, 국내에서 임팩트투자는 벤처투자조합에 출자하는 형태로 제한적인 범위에서 발달하고 있고, 이는 임팩트투자의 대상을 벤처형 주식회사로 한정시키는 결과를 낳고 있다.

사회서비스 제공기관에 대한 육성자금 공급은, 용자와 보조금을 유연하게 활용하는 벤처 자선 모델이 적합하다. 이를 위해서는 벤처자선의 취지에 동의하는 투자자들이 생겨나고 재원이 마련되어야 한다.

### 1) 지자체 사회적경제 기금

국내에서 사회투자에 가장 적극적인 주체는 지자체이다. 14개 지자체에서 사회적경제 기금을 설치해 사회적 목적을 추구하는 기업과 사업에 용자 형태로 자금을 공급하고 있다.<sup>67)</sup> 지자체 사회적경제 기금은 누적 전입액을 기준으로 약 2천억 원에 이른다. 그러나 서울시(900억), 경기도(300억), 화성시(600억원)를 제외하면 나머지 지자체는 평균 규모 20억 원 내외로 소규모이다. 사회적경제 기금은 사회적경제 기업뿐 아니라 사회적가치를 창출하는 사업과 프로젝트에도 자금을 사용할 수 있게 되어 있어, 사회서비스 분야 사회투자기관들이 이 자금을 활용할 수 있도록 지자체와 협의를 통해 프로그램을 마련할 수 있을 것이다.

### 2) 기업 사회공헌 자금

기업 사회공헌 부서는 임팩트투자에 관심을 가지더라도 대부분 지원금 방식으로 사업을 하고 있기 때문에 투융자 사업은 일단 해당 부서의 소관이 아닌 것으로

67) 광역지자체 - 서울시, 경기도, 세종시, 충청남도, 전라북도, 경상남도

기초지자체 - 서울 성동, 성북, 은평, 강동; 경기 성남, 화성; 전북 완주, 전주

보는 경향이 있다. 이런 지원금 성격의 자금은 상대적으로 규모는 작아도 용자와 매칭되어 제공되면 다른 투자자의 위험을 흡수하는 역할을 할 수 있다. 때로는 투자 전 단계에 기업이 투자받을 수 있도록 준비시키는 과정에서 지원금이 사용되기도 한다. 영리성이 낮은 조직에 대한 사회투자는 용자와 보조금을 혼합해서 시행하는 것이 실패 가능성을 낮추는 효과를 낳는다고 알려져 있다(Wells, P. 외, 2010).

표 62. 영국의 Reach Fund 사례 - 사회투자 유치를 위한 준비 단계의 지원금

Reach Fund
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비영리단체와 사회적기업이 투자금을 조달할 수 있게 돕는 기금</li> <li>- 5,000~15,000 파운드 규모의 보조금을 제공</li> <li>- 기업들은 이 자금으로 투자자들이 투자 의사결정을 하는데 필요한 정보를 준비해 제공</li> <li>- Reach Fund는 사회투자자와 컨설턴트들을 따로 모아서 Access Point라는 이름으로 관리하는데, 이 Access Point의 추천이 있어야 Reach Fund의 지원금을 받을 수 있음</li> </ul>

\* 출처: <https://www.cdfifund.gov/programs-training/certification/cdfi>

사회복지공동모금회의 연합모금 프로그램을 활용해 사회서비스 육성기관들이 지역에서 기부금을 조성할 수 있도록 지원해 줄 수 있다. 공동모금회는 사회복지사업의 폭넓은 모금활동을 지원하기 위해 공모를 통해 연합모금 파트너기관을 선정하고, 파트너기관은 사랑의열매 브랜드를 사용해 모금을 진행한다. 공동모금회는 파트너기관이 조성한 모금액에 10~30% 금액을 매칭해서 제공하는데, 사회서비스 육성기관으로 선정되면 별도의 공모 선정 절차를 거치지 않고도 파트너기관 지위를 가지고 지역 안에서 모금활동을 할 수 있도록 편의를 제공하는 방법이 있다.



그림 15. 사회복지공동모금회 연합모금 프로그램

### 3) 공익법인 사회투자 참여 촉진

공익법인의 사회투자는 지금 제도 하에서도 시행이 가능하지만 통일된 지침이 없어 일부 선행사례가 타 기관으로 확산되는데 어려움이 있고, 선행사례의 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.<sup>68)</sup>

68) 법무부에서 「실무자를 위한 비영리·공익법인 관리·감독을 위한 업무편람」을 발행하고 있는데, 이런 가이드라인에 사례로 넣어주는 등의 방법이 있다.

표 63. 공익법인의 사회투자와 관련한 영국, 미국의 제도 현황

### 영국, 자선단체법에 사회투자에 관한 내용 규정, 투자 가이드 제시

#### 자선단체법 (Charities Act 2011)에서 사회투자(social investment)에 관한 내용 규정

- 자선단체 법 (Charities Act) 사회투자는 다음 두 가지를 모두 고려해 자선 활동이 수행 될 때 일어나는 것으로 정의
  - (1) 자선단체의 목적을 직접적으로 추구하는 활동이면서,
  - (2) 단체에 재정적 리턴을 가져오는 활동
- 법에서는 법인화된 자선단체와 비법인 자선단체의 수탁자는 사회투자를 할 수 있는 권한을 갖는다고 명시 (기본재산을 위협에 빠뜨리는 행위는 금지)
- 단, 자선단체 수탁자는 사회투자와 관련한 권한을 행사하기 전에 필요한 조언을 얻고, 사회투자가 자선단체의 이익이 부합한다는 사실을 스스로 충족시켜야 함

#### 자선위원회(Charity Commission), 자선단체 투자가이드 안에 사회투자에 관한 내용 제시

- 사회투자에 해당하는 행위가 무엇인지 설명, 진행 절차와 주의 의무 설명
- 사회투자의 형태 예시 - 융자, 보증, 지분투자

### 미국, PRI와 MRI 제도 정립

#### PRI(프로그램 연계 투자), 1969년 도입

- PRI는 수익 창출보다는 목적사업을 위해 공익법인이 시행하는 투자(대출, 지분투자, 보증 등)로, 투자 대상은 비영리 조직, 또는 영리기업이 될 수 있음.
- 1969년 세법 개정을 통해 도입
- 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 있음.
- 대신, 소득세는 일반 수익목적 투자와 동일하게 적용되고, 해당 내용에 대한 공시 의무가 부과됨

#### MRI(미션 연계 투자), 2015년 허용

- PRI는 주 목적사업과 긴밀하게 연관된 범위 안에서 제한적으로 인정되는데, 주 목적사업원이 아닌 보유자산 운용 차원에서 적정한 수익과 함께 사회적 가치를 고려하는 경우 이를 MRI로 간주
- MRI는 별도의 제도적 기반이 없이 개념적으로만 사용되다가, 2015년 미국 국세청(IRS)이 이와 관련한 지침을 발표하면서 보다 확실한 기반을 갖게 되었음

#### 4) 정부의 마중물 자금 - 앵커 투자자의 필요성

사회서비스 제공기관 육성사업이 금융지원 사업의 성격을 가지고 작동하기 위해서는 중개기관, 투자자, 피투자기업 등 관련 주체 간 협력을 촉진하고 사업의 방향을 잡아 줄 앵커 투자자가 필요하다.

공익법인이나 지자체기금 등 사회적 투자자들은 내부에 투융자를 다룰 역량이 부재하거나 기존 업무 관행과 이질적이기 때문에, 직접 투융자 프로그램을 실행하기 어렵다. 또한, 중개기관은 일정 규모 이상의 투자재원을 운용해야 운영이 안정화되고 사업을 지속할 수 있다. 중개기관이 없거나 영세하기 때문에 투자자가 개발되지 않고, 투자자가 없으니 중개기관이 등장하지 않는 상태를 깨트리기 위해 정부가 마중물 역할을 할 자금을 공급해 시장을 작동시킬 필요가 있다. 사회투자 성격의 마중물 자금은 재무적 지원 이상의 전략적인 효과를 발휘할 수 있다.

표 64. 사회적 투자자의 사회적 가치 창출전략

#### 사회적 투자자의 사회적 가치 창출전략

글로벌 임팩트 측정·관리 프레임워크 IMP(Impact Management Project)에서는 사회적 투자자가 자금 공급 행위를 통해 창출 가능한 사회적 가치를 다음의 4가지로 설명한다.

- **(신호 효과)** 어떤 분야에 투자를 하거나 하지 않기로 하는 행위 자체가, 그 분야에서 창출되거나 그로 인해 훼손되는 사회적 가치를 중요하게 여긴다는 것을 알리는 효과
- **(개입 효과)** 투자자가 경영에 영향을 미치거나, 전문성과 네트워크를 활용해 기업 스스로 해결하기 힘든 산업적 이슈와 규제 개선 등을 도움으로써 규모화시키는 효과
- **(시장육성 효과)** 알려지지 않은 불확실한 분야에 대한 선제적 투자로 가능성을 테스트하고 다른 투자자들의 참여를 유도함으로써 자금공급 시장을 형성하고 성장시키는 효과
- **(유연자본 공급)** 리스크에 비해 수익성이 낮아 투자자들이 자금 공급을 꺼리는 상황에서 위험흡수 방식으로 자금을 공급하여, 다른 자금을 조달할 수 있게 하는 효과

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

용자 재원은 정부에서 마중물 자금으로 공급하고, 민간 육성기관들이 이 자기에 매칭해 활용할 수 있는 다양한 재원을 개발하도록 기회의 장을 열어 준다면, 정부가 공급하는 자금은 다른 자금을 움직이게 하는 촉매자본으로 기능하게 된다.

자금 규모가 크고 다년도 사업으로 추진할 수 있으면, 미국의 CDFI처럼 육성기관을 미리 등록해 두게 하고, 매년 사업계획을 제출받아 정부가 자금을 공급하는 방법을 사용할 수도 있다.

복권기금 등 고유한 재원과 연결하여 육성사업의 성격에 맞는 유연한 자금을 별도로 마련하는 것이 가장 바람직하고, 만약 그것이 여의치 않다면 서민금융진흥원의 자활지원계정을 활용한 용자사업을 연계 활용하는 방안도 검토해볼 수 있다.

## 5. 접근 방법

### 1) 역량 중심 접근

사회서비스 제공기관 성장지원 프로그램은 조직의 역량 강화를 목적으로 자금을 공급하는 사회투자 사업이다. 사회투자는 사회서비스 이용자에게 바로 돌아가는 특정한 서비스 제공보다는 조직 역량을 키우는데 필요한 자금을 공급하는 활동이다.

고관여 투자 메커니즘을 활용해 사회서비스 제공기관을 육성하는 활동은 국내에서 익숙하지 않고, 사회서비스와 투자 분야를 모두 잘 아는 기관은 매우 드물다. 그런 만큼 육성기관을 특정한 형태나 기능의 기관으로 제한하기보다 다양한 기관들이 참여할 수 있게 열어 두는 것이 상호학습을 통해 사업의 성과를 높이는데 도움이 될 것으로 판단된다.

처음부터 지역별 전달체계를 만드는 방식으로 육성기관을 지정하는 접근은 지양하고, 벤처 영역의 육성기관인 액셀러레이터(창업기획자)처럼 유연한 범주로 다양한 기관들이 진입해 활동하게 하는 방식이 바람직할 것으로 보인다.

표 65. 「벤처투자법」의 창업기획자 관련 조항

**제24조(창업기획자의 등록)** ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 하는 자로서 이 법의 적용을 받으려는 자는 중소벤처기업부장관에게 창업기획자로 등록하여야 한다. 등록한 사항 중 법인명과 소재지 등 중소벤처기업부령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 초기창업기업의 선발 및 전문보육
2. 초기창업기업에 대한 투자

3. 개인투자조합 또는 벤처투자조합의 결성과 업무의 집행
4. 제1호부터 제3호까지의 사업에 딸린 사업으로서 중소벤처기업부장관이 정하는 사업

② 제1항에 따라 창업기획자로 등록을 하려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.

1. 다음 각 목의 구분에 따른 요건을 갖추는 것

가. 「상법」에 따른 회사인 경우: 자본금이 1억원 이상일 것

나. 「민법」 등에 따른 비영리법인인 경우: 제25조 및 제26조에 따른 사업에 출연한 재산이 대통령령으로 정하는 금액 이상일 것. 이 경우 비영리법인은 해당 사업의 수입과 지출이 명백하도록 「법인세법」 제113조에 따라 비영리법인 내 다른 사업과 각각 다른 회계로 구분하여 기록하여야 한다.

다. 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합등 및 사회적협동조합등, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합(이하 이 조에서 “조합등”이라 한다)인 경우: 제25조 및 제26조에 해당하는 사업에 출자한 재산이 대통령령으로 정하는 금액 이상일 것. 이 경우 조합등은 해당 사업의 수입과 지출이 명백하도록 「법인세법」 제113조에 따라 조합등 내 다른 사업과 각각 다른 회계로 구분하여 기록하여야 한다.

.. (이하 생략) ..

## 2) 성과 기반 관리

사회투자 성격의 사업은 명확한 성과 기준을 마련하고 이를 바탕으로 사업을 관리하고, 그런 면에서 통상적인 보조금 사업과 구별된다.

영국의 사회서비스 제공기관 역량강화 프로그램 퓨처빌더스 펀드의 논리사슬을 참고해, 다음과 같이 이 사업의 논리 사슬을 전개해 볼 수 있다.

사업이 진행되는 과정에서는 조직 개발, 더 많은 서비스 공급, 서비스 이용자 증가 등 결과 지표를 중심으로 사업을 관리하고, 주기적으로 제3의 기관을 통한 평가를 시행해 장기적으로 나타나는 성과를 집계하려는 노력을 병행하는 것이 필요하다.

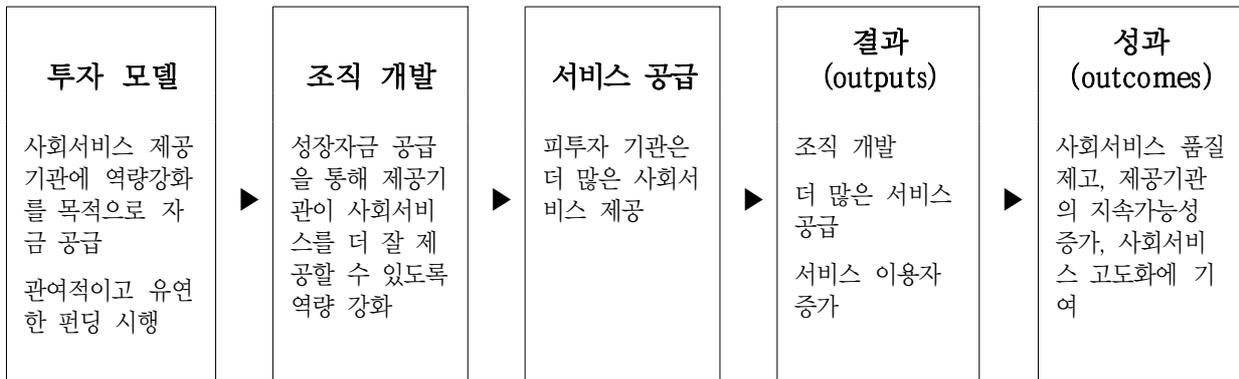


그림 16. 사회서비스 제공기관 성장지원 사업의 논리 사슬

## 3) 유연한 자금 공급

사회투자 프로그램은 재무적, 사회적 차원에서 위험과 수익을 함께 고려하는 접근이 필요하다. 피투자기관은 위험-수익 스펙트럼 상에서 다양한 포지션을 갖게 되는데, 투자기관은 포트폴리오를 구성해 투자의사결정을 하는 방식으로 이런 위험을 관리하고 성과를 얻을 수 있다(붙임자료 참고). 이를 위해서는 투자기관이 대상마다 적합한 방식으로 자금을 공급할 수 있게 유연한 방식으로 자금을 공급하는 것이 필요하다.

## 제8장 결론

### 1. 추진 방안 (제언 사항)

사회서비스 분야 금융지원 대책은 (1) 맞춤형 육성자금 공급, (2) 금융기관 접근성 제고, (3) 사회적 투자자 참여 지원, (4) 인프라 구축 등 4개 분야로 추진할 수 있다.

표 66. 사회서비스 분야 금융지원 방안 제언 사항

구분	항목	내용
맞춤형 육성자금 공급	성장자금 용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>성장 계획과 역량을 가진 사회서비스 제공 기관 발굴, 육성기관 통해 금융·비금융 지원 제공 (민간기관 재대출)</li> <li>종사자 규모 20~50인 기관 대상, 100~300인 규모로 성장 지원</li> <li>기관당 최대 2억원 용자</li> </ul>
금융기관 접근성 제고	자산화 지원 용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회서비스 제공을 위한 시설 확충 과정에서 자기자본을 보강할 수 있도록 보증이 결합된 자산화 지원 용자 제공 (보증부 대출)</li> <li>종사자 규모 100~300인 규모 기관 대상</li> <li>기관 당 최대 10억원 용자</li> </ul>
	규모화 투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술투자, 자산화를 통한 질적 도약 지원 업종·지역별 거점기관으로 육성</li> <li>종사자 규모 300인 이상 기관 (투자대상 사업을 분리해 SPC 구성 인정)</li> <li>기관 당 10~20억 규모 지분 투자</li> </ul>
	시중은행 보증부 대출	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회서비스 품질인증기관 등 일정 요건을 갖춘 조직은 신용보증기금을 통해 시중은행에서 100% 보증을 받을 수 있도록 지원</li> <li>기관 당 최대 3억원 이내</li> </ul>

구분	항목	내용
	중소기업 정책금융 접근성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법인화된 사회서비스 제공기관은 중소기업 정책금융에 보다 용이하게 접근할 수 있도록 제도개선 (공공기관 직접대출)</li> <li>· 법인화되지 않았거나 소규모 기관의 경우에도 일정 요건을 갖추면 소상공인 인프라 통해 경영안정성을 확보할 수 있게 지원</li> <li>· 사회서비스 진흥법 제정 이후 추진</li> </ul>
사회적 투자자 참여 지원	기업사회공헌 참여 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성장지원 사업에 참여하는 육성기관(중개기관)은 별도 신청과정 없이 사회복지공동모금회 연합모금 파트너 기관으로 인정</li> <li>· 기업은 중개기관을 통해 사회서비스 육성사업에 참여</li> </ul>
	공익법인 사회투자 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비영리·공익법인 관련 업무편람 등에 사회투자 관련 사례, 가이드를 포함시켜 배포</li> <li>· 장기적으로 공익목적투자 제도기반 마련</li> </ul>
	지자체 기금 매칭 용자 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성장지원 사업에 참여하는 육성기관(중개기관)이 지자체 기금을 매칭해 성장자금 용자를 실행할 수 있도록 허용하고 진작</li> <li>· 사회적경제기금, 자활기금 등 관련기금 협력</li> </ul>
	지역 금융기관 참여 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농협, 수협, 신협, 새마을금고 등 지역 기반 상호금융 기관 사회서비스 금융지원 촉진 (협약 체결)</li> <li>· 협동조합에 대한 신협의 출자 허용 및 우선 출자제 개선 등 제도개선 추진</li> </ul>
인프라 구축	사회서비스 제공기관 분석 가이드 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회서비스 제공기관의 수입구조와 특징, 성장모델을 반영한 분석 가이드 개발</li> <li>· 금융기관, 중개기관 등에 배포</li> </ul>
	기업정보 조회 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 금융기관에서 사회서비스 제공기관의 신용정보를 조회할 수 있도록 지원</li> </ul>

구분	항목	내용
	금융지원 정보 제공	· 사회서비스 제공기관이 활용 가능한 금융 프로그램에 관한 정보를 한 곳에 모아 제공

## 2. 제도개선 과제

금융기관 접근성 제고를 위해서는 사회서비스 금융지원의 근거 법률이 될 「사회서비스 진흥법」 제정 후 관계법령 개정을 추진하고, 맞춤형 육성자금 공급을 위해서는 진흥법에 육성자금 조성을 위한 근거 마련이 필요하다. 공익법인의 사회투자 활성화를 위해서는 미국, 영국과 같은 공익목적투자 제도화가 필요하다.

표 67. 사회서비스 분야 금융지원을 위한 제도개선 과제

구분	항목	제도개선 사항
맞춤형 육성자금 공급	성장자금 융자	· 사회서비스 진흥법 제정 후, (가칭) 사회서비스 진흥기금 설치 또는 조성 근거 마련 - 복권기금 등 재원 연결
금융기관 접근성 제고	자산화 지원 융자	-
	규모화 투자	-
	은행 융자 특례 보증	-
	중소기업 정책금융 접근성 제고	· 사회서비스 진흥법 제정 후, 사회서비스 제공기관 중 법인화된 기관에 한해 중소기업자 범위에 추가 (중소기업기본법 개정)
사회적 투자자 참여 지원	기업 사회공헌 참여 지원	-
	공익법인 사회투자 활성화	· 공익목적투자 제도화

구분	항목	제도개선 사항
	지자체 기금 매칭 용자 촉진	-
	지역 금융기관 참여 지원	-
인프라 구축	사회서비스 제공기관 분석 가이드 개발	-
	기업정보 조회 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사회서비스 진흥법 제정 후, 신용정보법 등 관련법 개정</li> </ul>
	금융지원 정보 제공	-

### 3. 단계별 추진 방안

사회서비스 진흥법 제정 이전에는 협력 파트너십을 통해 시범사업 형태로 금융기관 접근성을 제고하는데 노력을 기울이고, 진흥법이 제정되면 맞춤형 육성자금을 공급하면서 육성기관을 통해 민간 자원을 개발·참여시키는 활동을 촉진할 수 있다. 이후 사업이 정규화되면 유관 제도개선으로 안정적인 정책추진 기반을 마련한다.

표 68. 단계별 추진 방안

#### 사회서비스 진흥법 제정

구분	시범사업	정규화	안정화
주안점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시범사업 형태 운영</li> <li>· 협력구조 통해 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업 본격화</li> <li>· 관계법령 개정 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간투자 활성화 관련 제도 정비</li> </ul>
맞춤형 육성자금 공급		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성장지원 사업 개시 (재정지원, 또는 기존 융자사업 협력)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회서비스 진흥기금 조성 (투융자 시행)</li> <li>· 육성기관(사업수행기관) 법적 근거 마련</li> </ul>
금융기관 접근성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <u>모태펀드 출자</u></li> <li>· <u>품질인증기업 은행 융자 보증</u> (신보 협력)</li> <li>· <u>자산화 지원 융자</u> (금융기관 협약)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신보 출연으로 보증부 대출 지속 유지</li> <li>· 중소기업법 개정으로 중소기업 정책금융 접근성 제고 (법인)</li> </ul>
사회적 투자자 참여 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회복지공동모금회 연합모금 연계</li> <li>· 공익법인 참여 사례 개발 (지원금 형태)</li> <li>· 지자체 기금 매칭융자 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공익목적투자 제도화</li> <li>· 지역 금융기관 참여 지원</li> </ul>
인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회서비스 제공기관 <u>분석가이드 개발</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업정보 조회 지원</li> <li>· 사회서비스 제공기관 금융지원 정보 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신용정보법 개정으로 신용거래 없는 조직에 대한 조회 지원</li> </ul>

## 붙임. 임팩트 스펙트럼을 통한 포트폴리오 관리

### 가. 금융지원 리스크 관리 체계 구축

사회서비스 분야에 특화된 금융지원 정책은 의사결정 및 전달체계 수립과정에서 성과관리뿐만 아니라 금융지원 및 회수의 전과정에서 수반되는 리스크 요인의 관리를 요구하기 때문에 일반적인 정책성 기금의 관리방안이 아닌 금융권에서 통상적으로 활용되는 위험관리 체계를 변형한 사회서비스 분야 정책금융 리스크관리 체계를 수립하고 중장기적으로 고도화시킬 필요가 있다.<sup>69)</sup>

또한 정책금융으로서 지향하는 사회서비스 기업의 선진화 목표 및 사회적가치를 위험관리와 균형있게 종합적 관점에서 관리할 수 있는 사회서비스 정책 투용자의 포트폴리오 관점의 접근이 요구된다.

금융관리 기법이 발전하면서 투용자 (보증 포함) 리스크관리는 실현되는 손실을 무조건적으로 회피하는 것이 아니라, 투용자를 위해 조달된 재원으로 투용자 기금관리 주체가 ‘수용가능한 범위내에서’ 사전에 예측가능한 위험을 인식하고 이를 집단의사결정 체계인 리스크관리위원회에서 정책의사결정에 반영하는 것을 말한다.

따라서, 정책기금을 투용자 개별 프로그램으로 설계할 때 기금 리스크관리 위원회에서 결정한 정책방향에 따라 이를 투용자 프로그램에 반영하고 투용자 관리지표를 모니터링하여 피드백하는 순환적 의사결정 구조가 은행, 투자증권, 여전사(카드사, 캐피탈사 등), 자산운용사 등 대부분의 제도권 금융권의 리스크관리 체계의 기반을 형성하고 있다.

---

69) 사회서비스 분야 금융지원관련 위험관리체계에 대한 국내 선행 연구가 전무한 상태인 점을 감안하여 사회적가치를 창출하는 임팩트창출기업에게 투용자를 직간접으로 제공하고 있고 그 관리체계를 제도권 금융기관의 선진관리기법을 접목한 한국사회가치연대기금의 자체 사례, 서민금융진흥원을 통한 사회적경제기업 전용기금 운용사례, 지자체 사회적경제기금 운용 및 위험관리 설계 사례 등을 종합하여 위험관리방안에 제시하고자 하며, 대부분 해당 기관 내부 대외비 자료로 구체적인 자료 근거를 제시하기에는 어려움이 있음을 밝힌다.

## 1) 사회서비스 금융지원 관리 리스크 유형

투융자 금융지원에 따른 리스크는 통상 시장리스크, 신용리스크, 유동성리스크, 금리리스크, 운용리스크로 구분하며 투융자를 운용하는 기관이나 기금은 이를 체계적으로 관리해야 한다.

시장리스크는 기금의 운용대상이 시장성 주식이나 채권으로 운용되는 경우 공정시장가격 변동에 따른 리스크를 말하며 사회서비스 금융지원 관리대상은 투융자 자산이며 대부분 시장가격을 측정할 수 없는 비시장성 자산으로 해당 부분에 대한 금융권의 통계관리기법인 위험관리에서 보통적으로 사용되는 Market Risk VaR (Valua at Risk) 기법을 통한 비예상손실 관리는 해당사항이 없다고 본다.

다만, 2022년부터 모태펀드를 통한 사회서비스 전용펀드가 운용되고 있고 향후 해당 펀드에 편입된 사회서비스기업의 공정가격 변동에 대해서는 모태펀드 운용을 위탁받은 한국벤처투자를 통해서 모니터링 결과를 공유하고 확인하는 과정이 필수적이다.

유동성리스크는 쉽게는 실무현장에서 현금화 리스크라고도 불리우며 금융기관의 투융자 재원조달이 회사채 차입, 자본금 조달, 예수금을 기반으로 하기 때문에 투융자된 금융자산의 회수가 지연되거나 자산부채관리(ALM) 장단기 불일치가 심화되는 경우 기금의 불안정성이 확대하고 효과성을 낮추게 된다.<sup>70)</sup>

이를 사회서비스 금융공급 체계에서 응용하면 사회서비스 정책기금의 투융자 듀레이션 (가중평균 회수기간)을 어떻게 설계하고 결정하며 관리할 것인가의 체계를 결정하는 순환리스크로 재정의할 수 있다. 예를들어, 정책기금이 회수에 장기가 소요되는 투자에 집중되는 경우 사회서비스 기업에 대한 재투융자가 제한 또는 지연되며 단기 운전자금 지원성 대출에 집중되는 경우에는 정책기금으로서의 안정적 장기 인내자본으로서의 성격이 희석되어 정책목표에 맞추어 균형을 가져갈 수가 없다.

신용리스크는 투융자 대상의 폐업이나 부도 등 취급 당시 예상하지 못했던 기업의 신용도 하락에 따라 일부 또는 전부의 투융자가 미회수되는 리스크이다. 사회적경제기금을 운용하는 지자체 담당자나 각종 정책자금을 운용하는

---

70) 연구진인 한국사회가치연대기금 김종훈 본부장은 신한금융그룹 (은행,지주)에서 그룹 투융자 리스크관리팀장을 역임했으며 이를 바탕으로 내용을 기술하며 세부 근거자료는 금융감독원의 각종 공시형 자료를 제외하면 각 금융기관의 대외비자료로 인용할 수 없음을 밝힌다.

금융제공기관의 정책입안자와 실무자, 정책서민금융자금을 위탁받아 운용하는 사회적금융 중개기관 담당자들은 투융자 리스크를 신용리스크만으로 해석하고 받아들이는 경우가 많고 특히 일부 기관을 제외한 공적기관에서는 앞서 본 연구 보고의 조사한 바와 같이 실현손실(예상손실과는 다른 개념)에 대해서 민간 위탁기관에게 모두 이를 부담시켜 리스크를 헷지하고 있는 상황이다.

지자체를 포함한 공적기관에서는 이러한 실현손실(대손)에 대한 관리자의 책임유무에 대한 불확실성 때문에 직접적인 기금의 운용 및 위탁운용 보다는 이차보전을 통해 금융지원 정책을 설계하는 경향이 있으나 정책적 효과성에는 제한이 있을 수 있으므로 이에 대한 정책금융 설계를 할 때 고려가 필요하다.

금리리스크는 투융자 재원의 조달과 운용기간의 불일치로 인하여 시장금리가 변동할 경우 투융자 운용주체가 직면하는 위험이다. 사회서비스 금융지원을 위한 정책기금 운용차원에서는 전통적인 금리리스크 관리보다는 시중 기업대출금리 변동에 따른 정책기금의 대출기준금리 결정체계를 갖추는 것이 중요하며 실제로 중소기업공단의 중소기업 정책기금대출도 기준금리를 시중 대출적용금리를 반영하여 조정하고 있다.

운용리스크(Operational Risk)는 투융자 운용시 직접적으로는 기금운용 기관의 운용체계 미비로 인한 손실위험을 말하며 간접적으로는 기금운용을 위탁받은 기관의 자금유용, 도덕적해이, 선량한 관리자의 의무 미이행, 투융자 심사 및 사후관리의 부실 운용 등에 따른 손실위험을 말한다.

실무적으로 사회서비스 금융제공 정책기금의 설계와 운용에서 있어서 간과하기 쉽지만 가장 핵심적으로 설계되고 관리되어야 할 리스크가 운용리스크이다. 정책기금을 관리주체가 직접 운용하는 경우에는 내부통제 및 기금 투융자 심사, 모니터링, 사후관리, 대손상각 등의 전반적인 투융자 관리체계를 구축하여 운용리스크를 사전에 예방할 필요가 있다.

간접적으로 정책기금 운용을 중개기관에게 위탁하는 경우에는 별도의 운용리스크 관리체계 구축이 필요하다. 사회적경제기업 대출지원을 사회적금융 중개기관을 통해서 간접공급하고 있는 서민금융진흥원은 정기적으로 대출형 중개기관에 대한 정기 실사 및 각종 대출현황 자료를 징구하여 부당하게 기금이 유용되거나 부적합 사회적경제기업에게 지원된 사례가 없는지 관리하고 있다.

사회적경제기업에게 중개기관을 통해서 간접적으로 대출자금을 공급하고 있는

민간 사회적금융 도매기금인 한국사회가치연대기금은 2019년 출범 첫해에 대출형 중개기관 재대출 관리체계를 구축하고 매일 정기모니터링을 통해서 사회적경제기업에 당초에 약정한 공급기준에 맞추어 대출지원이 이루어지는지, 지원된 자금이 재대출되지 않고 유휴자금으로 미운용되는지 등을 확인하고 있으며 연체 등의 현황에 대해서는 중요 정보를 교류하면서 운용리스크를 관리하고 있다.

영리 금융기관의 리스크관리유형과는 별도로 사회서비스 분야의 금융지원을 하는 정책기금의 운용에서 고려해야할 리스크는 사회적가치 리스크이다. 제3조 성과관리 방안과도 연동되는 사항으로 당초 사회서비스 분야의 혁신과 규모화를 통한 사회서비스 전달체계상 민간기업의 역량을 제고한다는 정책방향은 금융지원의 대상이 된 민간 사회서비스기업이 창출하는 사회서비스 특화 사회적가치 (Social Value)가 창출되고 있는가를 투융자 프로그램 설계, 심사, 공급부터 성과관리까지 모니터링하는 과정이 필수적이다.<sup>71)</sup>

이러한 과정은 투융자 금융지원이 이루어지는 사회서비스기업이 창출하는 사회적가치 또는 임팩트(Outcome의 변화)을 정량적 또는 정성적으로 설계하여 투융자 지원시 심사하고 설정가능한 핵심지표 (KPI)를 설정하여 모니터링하는 과정이 포함된다.

## 2) 기금운용 리스크관리위원회를 통한 위험관리 정책수립

지자체, 공공기관, 비영리공익재단 등 목적성 기금을 관리하는 경우에는 정책의사결정의 권한을 통상 기금운용위원회를 설치하여 기금운용정책을 결정하게 된다. 정책기금의 운용에 있어 금융지원이 포함되는 경우 기금운용위원회의 산하 소위원회나 별도 리스크관리위원회 (이하 리스크관리위원회로 통칭)를 통해서 체계적인 위험관리 정책을 수립하여 운용할 필요가 있다.

리스크관리위원회는 주로 투융자 리스크 관리를 위한 기본정책의 수립, 금융지원

---

71) 한국사회가치연대기금은 기금투융자 리스크관리 체계구축을 위해서 국내 4대 금융지주 금융기관에서 보편화되어 있는 리스크관리 유형에서 평판리스크, 임팩트리스크, 사회적금융 중개기관리스크를 정의하여 사회적금융 사업 수행시 고려해야 할 리스크로 정의하여 투융자 의사결정시 체크리스크 형태로 심사 관리하고 있다. 이 중 ‘임팩트리스크’는 기금이 지원하는 금융사업과 관련하여 사회적 성과 창출 부족, 의도하지 않은 부정적 영향을 발생시키는 리스크를 말하며, ‘사회적금융 중개기관 리스크’란 사회적경제조직에 투융자 금융을 사회적금융 중개기관을 통해 지원함에 있어 해당 중개기관의 재무건전성 악화, 핵심인력 이탈, 역량 저하 등에 대처하지 못하여 원활한 사업수행이 이루어지지 않는 리스크를 말한다.

사업 유형별 직접 및 간접 투융자 총한도(exposure) 설정, 사업유형별 개별 사회서비스 기업에 대한 투융자 용도 및 분류별 개별 투융자 한도(limit) 설정, 정책대출 기준금리 및 이자보전 금리의 설정 및 변경, 신용보증서를 통한 사회서비스기업 지원을 위한 출연금 대비 보증한도의 적정성 승인 등 사회서비스 금융지원의 핵심 리스크관리방향을 결정한다.

또한 매년 초 사회서비스 금융지원 담당부서를 통하여 리스크관리위원회가 설정한 각종 한도설정 대비 운용현황, 앞서 설명한 유형별 리스크와 관련된 중요한 사항에 대한 현황 및 모니터링 결과, 사회서비스 기업에 대한 투융자 및 보증에 대한 리스크 현황 분석, 일정액수 이상 신규(기존) 금융지원 대상 리뷰 보고, 주요 성공·실패 투융자 지원 프로그램에 대한 분석 및 개선사항을 보고받아 차기년도의 금융지원 위험관리 방안에 반영하게 된다.

이를 위하여 사회서비스 금융지원 담당부서는 효과적이고 종합적인 위험관리를 위해 리스크관리를 위한 기본정책의 수립, 사회서비스 금융지원 기금운용 유형별 익스포져 한도 설정, 각종 유형별 리스크와 관련된 중요한 사항에 대한 모니터링 등을 수행하며 리스크관리위원회에 부의하여 의결된 정책을 집행한다.

이러한 과정을 통하여 사회서비스 금융지원 정책이 사회서비스 분야가 창출하는 사회적가치와 위험관리를 통한 재무적가치, 공공에 의한 촉매적 효과를 포트폴리오 관점에서 통합적으로 관리되게 된다.

## 나. 임팩트 스펙트럼(Spectrum)을 통한 통합리스크 포트폴리오 관리

### 1) 사회서비스 임팩트 스펙트럼

영리 투융자 금융의 리스크관리와 차별화된 사회적가치를 반영한 정책적 목적을 달성하기 위한 위험관리 체계는 글로벌 임팩트 투융자 이해관계자들을 중심으로 꾸준히 연구되어 왔으며 글로벌 투융자 및 사회목적 프로젝트의 성과관리 및 리스크 관리 방법의 하나로 IMP (Impact Management Project) 기법이 현재는 많이 보급되어 활용되고 있다.

2019년 사회적금융 도매기금을 표방한 한국사회가치연대기금은 사회적 가치와 위험관리의 통합적 관리 관점에서 IMP 기법을 변형한 임팩트 스펙트럼(Spectrum) 관리체계를 개발하여 현재까지 운영하고 있으며 이러한 관리체계는 사회서비스 금융지원 리스크관리 기법으로 변형하여 사용될 수 있다.

임팩트 스펙트럼은 사회적가치와 재무적가치를 조합하여 4개 영역 (A,B,C,D)으로 분류하고 기금 투융자 포트폴리오의 구성을 사회적가치와 투융자 위험부담정도의 성향별로 분류하여 정책기금의 의사결정자에게 기금의 리스크관리 방향을 명확히 모니터링하여 보고할 수 있도록하며 차기 년도의 금융지원 정책의사결정에 활용할 수 있는 유용한 수단이다.

A영역은 제도권 금융기관과 같은 리스크관리 수준으로 정책기금에서도 성숙기에 있는 사회서비스기업을 지원하는 영역으로 성장지원에 초점을 둘 수 있다. B영역은 채권보전 등 신용리스크 관리를 위해 적정수준의 심사기준을 적용하나 사회혁신을 추구하거나 사회서비스 기업의 M&A나 시설투자 등 스케일업 부분에 지원하면서 ~~채권보전. 활용계획가치연대기금의 임팩트 스펙트럼을 활용~~하거나 사회서비스 전용펀드 출자시 수익성을 민간투자자의 투자촉진을 위해서 성과이익을 일부 포기하는 영역으로 정책금융의 공공적 기능이 작동하기 시작하는 영역이다.

C영역은 사회서비스 분야 정책금융의 핵심 지원분야에 집중하는 영역으로 대출이나 투자로 인한 대손비용 등을 수익과 비교할 때 사실상 원금회수만을 추구하는 영역으로 정부의 사회서비스 정책에서 반드시 규모화하거나 육성하고자 하는 전략분야의 사회서비스 기업유형이 해당되는 영역으로 민간 투융자 금융의 사각지대를 보완하는 역할을 하는 영역이다.

마지막으로 D영역은 일부 원금손실을 감수하더라도 금융지원이 필요한 영역으로

B. IMP인팩트 Spectrum

(단위:백만원,%)

구분	'19.12월		'20.12월		'21.6월		'21.12월	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
A. 영역 (원금회수 추구 + 시장수익률)	5,850	47.5%	6,740	34.9%	7,140	35.5%	6,840	36.2%
B. 영역 (원금회수 추구 + 시장수익률 대비 낮은 수익률)	2,050	16.7%	4,900	25.3%	4,900	24.3%	4,963	26.3%
C. 영역 (원금회수 추구)	4,400	35.7%	5,150	26.6%	5,550	27.6%	5,360	28.4%
D. 영역 (원금비보호 감수)	10	0.1%	2,544	13.2%	2,544	12.6%	1,724	9.1%
합계	12,310		19,334		20,134		18,887	

□ (IMP 인팩트 Spectrum) 원금회수 및 일정수익률 이상을 추구하는 투융자 비중 (A,B 영역)은 62.5%, 수익률1% 이하로 거의 수익없어 원금회수를 추구하는 투융자 비중 (C영역)은 28.4%, 사회적가치 및 중개기관 육성을 위해 원금비보호를 감수하는 투융자 비중(D영역)은 9.1% 로 전년대비 D영역 비중이 감소하며 A,B영역 증가

- C영역 (28.4% : 53.6억원)
  - 밴드,신나는조합,자활협회, 경남사회가치금융 중개기관 대출 46.5억, 봉제인공제회 대출 5억, 전북사회적경제기금 매칭대출 0.6억
- D영역 (9.1% : 17.2억원)
  - 경남사회가치금융대부 출자 0.1억, 안산/전주의료사협출자 1.34억, 불안전고용노동조직 대출 15.8억

실질적으로 기부(grant) 또는 지원성 혼합금융의 영역이라고 할 수 있다. 또한 투자나 대출에서 후순위 투융자 자금을 공급함으로써 민간 금융기관이 그렇지 않았으면 금융이 공급되지 않았을 영역을 보완하는 영역으로 정책금융의 촉매자본으로서의 역할이 발휘되는 영역이다.

예를들어, 사회서비스 영역의 펀드결성은 보건복지부 출자를 통한 모태펀드의 참여에도 불구하고 사회서비스 분야 기업의 성장성에 대한 자본시장의 보수적 견해로 민간투자자(LP)의 참여가 쉽지 않은 상황이다. 모태펀드중 이러한 경우

모태펀드가 일정 펀드투자손실 부분을 우선적으로 민간투자자 대비 충당함으로써 민간투자자의 펀드참여 및 수익률을 제고하는 촉매자본으로서의 역할을 수행하며 이러한 후순위 투자는 바로 D영역으로 분류할 수 있다.

대출의 경우 사회서비스 분야 핵심육성기업의 시설투자 자금수요에 대해서 제도권 영리 금융기관과 정책금융이 선순위와 후순위 대출구조를 트랜치(Tranch)구조로 설계하여 민간금융의 참여를 촉진할 수 있다. 물론, 후순위의 경우 선순위 대출 대비 위험부담에 따른 고금리를 수취하는 신디케이트 대출구조의 설계는 당연히 이루어지게 된다.

또한 D영역의 원금손실 감수를 감안한 정책금융 지원분야에는 사회적 가치를 감안하여 사회서비스 유관분야의 시설투자에 대출지원을 하는 공익법인에게 정책금융의 후순위대출로 공익법인의 대출 안정성을 보완함으로써 민간 공익법인들의 금융지원 투자 참여를 유도할 수 있다.

대손 등의 후순위 부담은 정책금융 결정관계자 및 의사결정자가 실질적으로 매번 결정하기 어려운 부분이 있으므로 사회서비스 금융지원 정책 수립시 기금의 ‘감내가능한 위험수준 설정’ 차원에서 기금 총규모의 일정비율을 명시하여 탄력적으로 운용하되 절대상한비율 (limit cap)을 설정하여 정책기금의 리스크 부담수준을 명확히 할 필요가 있다.<sup>72)</sup>

한국사회가치연대기금은 임팩트 스펙트럼 관리체계를 통하여 투융자 기금의 지속가능성과 사회적가치의 균형을 추구하며 사회적가치 지향 투융자의 리스크 관리를 하고 있다.

임팩트 스펙트럼의 4개 영역은 더 많은 영역으로 세분화할 수 있으며 이 비율의 한도설정을 통하여 사회서비스 정책금융의 위험성향 (risk-return profile)을 규정하고 정책방향에 따라 변경해나갈 수 있다.

이러한 관리체계의 또 다른 이점은 정책금융을 담당하고 실행하는 조직에게 무조건적인 대손 회피와 사회서비스 육성효과 달성이라는 양립하기 어려운 목표가 제시할 때 오는 정책 실행의 혼선을 막을 수 있고 대손에 대한 합리적인 리스크관리 방향의 가이드라인을 제공할 수 있다는 것이다.

---

72) 한국사회가치연대기금은 사회적금융 투융자의 사회적가치와 재무적가치의 균형을 위하여 공익법인의 자본여력 등을 감하여 별도 설정한 리스크관리 설계에 따라 후순위 제공한도를 설정하여 운용하고 있다.

## 2) 사회서비스 임팩트 ABC유형과 스펙트럼의 결합을 통한 통합 리스크 관리<sup>73)</sup>

IMP는 사회적가치 창출기업의 유형을 A,B,C 유형으로 분류하는 체계를 수립하였다. A 유형은 사회적 폐해의 감축 (Acting to Avoid Harm), B유형은 사회 이해관계자에 대해 이익을 창출하는 사회적기업 (Benefit to Stakeholders), C유형은 사회문제 해결에 공헌하는 사회적 혁신기업(Contribute to Solutions)로 구분하고 있다.

사회가치를 창출하는 기업을 A,B,C유형의 임팩트 유형을 분류하고 이를 6단계의 금융공급 투자자의 전략과 연계하는 X축-Y축 임팩트 리스크관리 체계를 제시하고 있으며 이러한 투융자 리스크관리 방법은 영국의 대표적인 사회적금융 도매기금인 BSC (Big Society Capital)의 투융자 포트폴리오 관리에 활용되고 있다.

한국사회가치연대기금이 개발한 임팩트스펙트럼을 금융공급 투자자의 전략을 표시하는 Y축과 대체하고 사회서비스 제공기업의 사회적가치와 정책금융의 지원전략방향을 감안하여 다수의 유형(예를들면 A ~ G)으로 정의하여 결합하여 포트폴리오 관점에서 운용한다면 사회서비스 기업육성 전략과 정책지향의 정합성 유지와 리스크관리의 일관성을 통합적으로 관리할 수 있는 장점이 있다.

그림 18. 임팩트 기업분류 및 투자자 전략  
\* 출처 -“An introduction to impact management” 발표자료, 46면  
예를 들어 사회서비스기업의 A유형은 IT기반 사회서비스 혁신기업, B유형은 노후화된 시설투자가 필요한 사회복지법인 등 비영리법인, C유형은 지역기반 돌봄서비스에 특화된 사회적의료협동조합 등으로 사회서비스 금융정책 입안시 그 비율을 매트릭스 형태로 구성한다면 보다 명확한 정책방향성을 제시할 수 있을 것이다.

---

73) 2019.7월 서울에서 발표에서 "An introduction to impact management" 자료 참고하되, 한국사회가치연대기금 사회적금융사업에 맞게 상당부분 수정 및 변형한 내용으로 2021년 2월 일부 내용이 'IMP 임팩트의 정의와 측정'으로 번역발간되었다.  
(www.impactmanagementproject.com)

## Impact Classes: combining intentions and strategies

		IMPACT OF UNDERLYING ASSETS / ENTERPRISES		
		A	B	C
		ACT TO AVOID HARM	BENEFIT STAKEHOLDERS	
				CONTRIBUTE TO SOLUTIONS
INVESTOR'S CONTRIBUTION	1	SIGNAL Eg. Ethical bond fund	Eg. Positively-screened / best-in-class ESG fund	Eg. Sovereign-backed bonds (secondary market) funding vaccine delivery to underserved people or renewable energy projects
	2	SIGNAL + ENGAGE Eg. Shareholder activist fund	Eg. Positively-screened / best-in-class ESG fund using deep shareholder engagement to improve performance	Eg. Public or private equity fund selecting and engaging with businesses that have a significant effect on education and health for underserved people
	3	SIGNAL + GROW Eg. Anchor investment in a negatively-screened real estate fund in a frontier market	Eg. Positively-screened infrastructure fund in a frontier market	Eg. Bond fund anchoring primary issuances by businesses that have a significant effect on environmental sustainability, access to clean water and sanitation
	4	SIGNAL + ENGAGE + GROW Investment archetype not widely observed	Investment archetype not widely observed	Eg. Private equity fund making anchor investments in businesses that have a significant effect on income and employment for underserved people
	5	SIGNAL + GROW + FLEXIBLE Investment archetype not widely observed	Investment archetype not widely observed	Eg. Below-market charity bonds, or an unsecured debt fund focused on businesses that have a significant effect on employment for underserved people
	6	SIGNAL + ENGAGE + GROW + FLEXIBLE Investment archetype not widely observed	Investment archetype not widely observed	Eg. Patient VC fund providing anchor investment and active engagement to businesses that have a significant effect on energy access for underserved people
		Mitigate or reduce negative outcomes that matter to people and the planet	Generate positive outcomes for people or the planet	Generate <i>significant</i> positive change for <i>otherwise underserved</i> people or the planet

The impact of underlying assets is derived from performance across the five dimensions of impact

□  
○  
⋮  
+  
△

### 3) 사회서비스기업 육성과 신용(투자)리스크 통합관리<sup>74)</sup>

사회서비스 금융지원 정책 설계를 위해서 투융자 리스크와 육성관점을 4개 영역으로 나누어서 해당 특성별로 금융지원 전략방향을 수립할 수 있다.

아래 그림은 가로축에는 사회서비스 정책금융의 육성의도 강도에 따라 사회서비스 기업을 분류할 수 있으며 세로축은 사회서비스 기업의 투자 및 신용리스크 정도에 따라 분류한 것이다.

74) 해당 통합관리전략은 국내금융 지주회사 경영전략부분에서 기업투융자 마케팅 및 리스크관리를 위한 기법으로 많이 활용되는 기법으로 이를 사회서비스 금융지원 관점에서 재해석하였다.

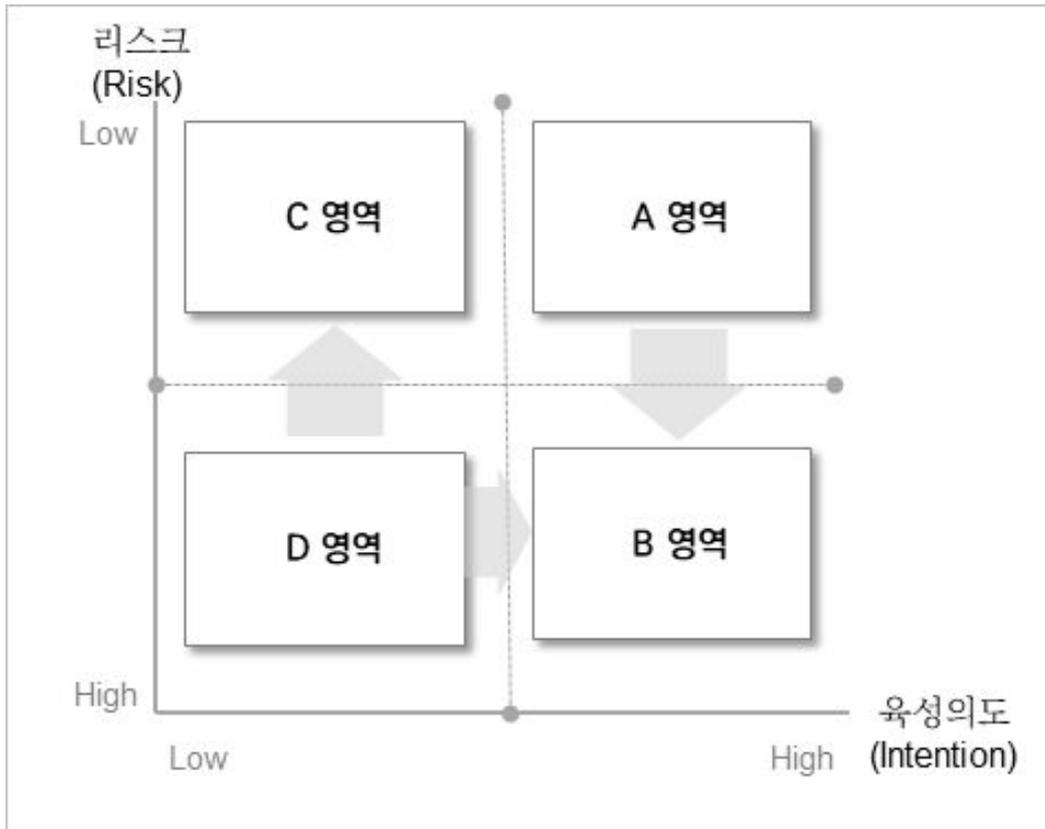


그림 19. 사회서비스 기업 육성전략과 리스크 통합관리 매트릭스

A영역은 정책당국의 육성의도가 강하고 또한 사회서비스기업의 신용등급이 양호한 경우로 정책당국이 금융지원이 집중될 수 있는 영역이며 대손부담이 낮기 때문에 정책당국이 중개기관의 통하지 않는 직접금융이 이루어질 수 있다. 또한 협약 금융기관, 사회서비스 금융제공 중개기관의 선정 등을 통해 시설 및 운전자금의 집중적인 공급도 효과적인 성과를 낼 수 있는 영역이다.

B영역은 육성의도는 강하지만 사회서비스 기업의 신용등급이 낮거나 불투명한 경우로 대손확률이 높게 판단되는 영역이다. 일정 규모 이상의 사회서비스 기업중 비영리기업이 해당 부분에서 제도권 금융지원에 많은 어려움을 겪고 있는 영역이기도 하다. 특히 실제로 기업의 신용도가 낮기 보다는 현재의 국내 기업금융 신용평가시스템상 해당 사회서비스업종의 특수법인에 대한 별도의 신용평가 설계 고려가 없고 국내 사회서비스 분야에 대한 전문 투융자 심사역이 전무한 상태이기 때문에 기업의 신용도를 판단할 수 없기 때문에<sup>75)</sup> 금융지원에 소극적인<sup>76)</sup>

75) 은행 기업신용등급은 AAA ~ D등급의 통상 14개 내외 신용등급 체계이며 비영리법인, 사회복지법인, 의료법인, 종교법인 등은 특수단체로 분류하여 B등급으로 분류되기도 한다. 기업신용등급 B등급은 재무정보나 신용평가시스템으로 신용위험을 판단할 수 없다는 영역의

영역이기도 하다.

따라서 B영역에 대한 사회서비스 금융지원 전략을 수립할 때 정책당국의 고민이 가장 깊을 수밖에 없는 영역으로 정책당국의 감내가능한 위험수준 설정에 따라 두가지 사회서비스 기업금융 공급전략을 수립할 수 있다. 대손위험 부담에 대해 회피적 입장 (risk-averse appetite)일 경우 사회서비스 금융공급의 협력은행이 자기자금으로 직접 대출을 취급하면서 대손위험은 협력은행이 부담하면서 정책당국은 사회서비스기업의 대출금리 부담을 경감시킬 수 있는 이차보전 금융지원 정책을 사용할 수 있다. 이 경우 대손위험 부담이 없고 적은 정책기금 지원으로 다수의 사회서비스기업을 지원할 수 있으나 협력은행이 엄격한 대출심사기준에 따라 사회서비스 기업을 심사할 경우 대출취급 실적이 낮을 수 있다는 단점이 있다.<sup>77)</sup>

정책당국이 대손위험 부담에 대해 수용적 입장 (risk-aggressive appetite)일 경우 제도권 협업금융기관은 선순위 대출을 취급하고 정책금융기관은 이와 매칭하여 후순위 대출을 취급함으로써 사회서비스 전략육성 지원부문에 대한 정책 주안점을 둘 수 있다. 2023년 하반기 보건복지부가 협의중인 신용보증기금에 대한 출연을 통한 사회서비스기업에 대한 신용보증서 발급 및 금융제공도 B영역 전략에 해당된다고 볼 수 있다.

C영역은 정책당국의 육성의도는 낮으나 개별 사회서비스기업의 신용도가 높은 경우로 제도권내 은행 및 상호금융기관(신협, 저축은행 등)에서 기업금융 지원을 받을 수 있는 영역으로 사회서비스 금융지원의 우선순위에서 제외되어야 할 영역이다.

D영역은 정책당국의 육성의도도 낮고 개별 사회서비스기업의 신용도가 낮거나

---

신용등급의 의미를 갖기도 하며 기업여신심사역들은 보수적인 입장에서 특수단체에 대한 여신심사를 진행하는 것이 일반적이다.

76) 사회서비스기업중 협동조합 형태는 출자금이 자본금으로 인정되지 않아서 기업신용등급이 낮게 평가되어 실질적 신용도와는 달리 불리한 기업금융지원조건이 제시될 수 있으며

사회적협동조합은 이익배당이 금지되기 때문에 이 부분이 신용평가에서 기업성장성에 불리한 평가를 받는 요소이다. 사회복지법인 등 사회서비스 비영리단체에 대한 여신검토시 담보취득시 보건복지부의 사전승인을 득해야 하는 번거로움뿐만 아니라 금융기관이 채권보전을 위해 부실화시 (명도)처분 등의 어려움과 민원 등의 여지로 담보평가 등에 엄격한 기준을 제시하고 있다.

77) 경기도에서 사회적경제기업에게 대출지원하는 신협에 대해서 이차보전 지원을 하고 있으나 신협의 제도권 금융기관의 일반적인 신용도 평가로 인하여 사회적금융의 사각지대 해소에는 어려움이 있는 것으로 파악되고 있다.

판단하기 어려운 영역으로 소상공인 정책금융의 지원대상에 해당되는 영역이다.

종합하면 A영역과 B영역이 사회서비스 고도화를 위한 금융지원이 집중될 영역이며 육성지원대상 및 정책당국의 고려에 따라 A ~ D 영역에 대한 구분은 변경될 수 있다는 점을 염두할 필요가 있다.

■ 지원 가이드



■ 산출결과 및 등급정의

사회적가치 등급	<b>S7</b>	SCORE	<b>59</b>
사회가치 실현을 위한 경영환경 조성, 사회적가치 지향 및 사회성과가 보통 수준이나, 외부환경에 따라 저하될 가능성 있음			

금융타당성 등급	<b>V6</b>	SCORE	<b>63</b>
사회적경제활동 수행을 위한 경영역량 및 사업경쟁력, 재무적 가치가 보통 수준임			

사회적금융 등급	<b>SV6</b>	SCORE	<b>60.2</b>
기업의 사회적가치와 금융타당성을 고려한 사회적금융 등급을 감안할 때, 대내외 환경적 변동요인 또는 장래에 사회적가치 실행가능성을 판단하여 자금용도별 대출실행 적정한도 범위 내에서 자금지원이 가능한 수준임.			

그림 20. 사회적경제기업 평가시스템 활용 예시

2020년 신용보증기금이 설계하여 개발한 ‘사회적경제기업평가시스템<sup>78)</sup>’에서 산출된 사회적경제기업 등급(SV)은 <그림3>과 같이 투융자 금융지원 여부와 금융지원 조건에 활용되게 설계된 바 있으며 이는 본 연구보고의 리스크관리 전략에도 적용될 수 있는 위험관리 기법이다.

그러나 현재 이러한 사회서비스 금융제공 전략 수립의 가장 큰 걸림들은 사회서비스기업에 대한 실질적인 신용리스크를 판단할 수 있는 사회서비스 분야 특화 기업신용등급 평가체계가 국내에는 부재하다는 것이다.

제도권이나 정책금융으로 지속가능하고 성장성이 유망한 사회서비스 기업에 대한 금융지원에서 전제되고 향후 준비되어야 할 것은 실제로는 대손가능성이 낮으나 경직된 금융권 기업신용평가심사에 따라 낮은 신용등급을 받아 금융지원에서 어려움을 겪고 있는 비영리기업<sup>79)</sup> 위주의 사회서비스기업에 대한 금융권의 평가체계에 대한 고도화를 유도하는 것이며, 정책금융에서도 이와는 별도로 사회서비스기업에 대한 정성 및 정량적 신용평가와 심사체계를 별도로 구축할 필요가 있다.<sup>80)</sup>

---

78) 신용보증기금이 개발한 사회적경제기업 평가시스템은 신용평가시스템이라고 호칭하고 있지 않으며 이 시스템에서 산출한 등급인 SV (Social Value)등급은 사회적경제기업의 사회적가치와 재무가치를 종합하여 산출한 등급이다. 통상의 기업신용등급이 예상대손율을 통계적으로 산출하여 분류하는 것과는 다른 접근방법을 사용하고 있으며 이는 사회적경제기업 육성을 위한 금융지원 체계 구축의 일환인 점이 반영된 것으로 보인다.

79) 기업신용평가시스템의 베타오류라고 부르는 영역으로 정상 대출취급 가능 기업이지만 낮은 신용등급으로 대출취급이 거절될 확률영역을 말한다. 반대로 적정 신용등급으로 판단하여 대출취급하였으나 부실이 되는 경우를 알파오류라고 부르며 금융권의 기업금융 리스크관리는 후자인 알파오류를 관리하는데 집중되고 있다.

80) 보건복지부가 신용보증기금의 출연을 통해 사회서비스기업에 대한 금융지원을 설계하더라도 신용보증기금이 사회서비스기업에 대한 별도의 심사기준을 마련하지 않은 경우 일반기업에 준하여 신용보증서가 발급됨으로 사회서비스기업에 대한 금융지원이 원활하게 이루어지지 않을 가능성이 있다.

## 다. 사회서비스 분야 금융지원 리스크 정책 수립시 고려사항

지속가능한 사회서비스 분야 금융지원 체계 구축에 필요한 앞서 언급한 리스크관리체계 구축과는 별도로 사회적가치를 지향하는 정책금융의 목적성 제고와 위험관리의 균형적 조화를 위하여 다음의 사항은 중장기계획 수립시 고려가 필요하다.

### 1) 사회서비스기업 대출심사평가 모범기준(Guideline) 수립

제도권 금융기관에서 소규모 개인사업자를 제외한 비영리법인 중심의 사회서비스 금융지원을 보다 적극적으로 수행하기 위해서는 해당 분야 기업의 정성적 특성에 대한 금융기관 기업여신심사역의 심사역량을 높여 금융기관과 비영리 사회서비스간의 정보비대칭을 해소하는 것이 중요하다.

현재 사회서비스 분야 비영리법인인 사회적협동조합의 경우 출자금을 자본금으로 인정받지 못하고 이익배당 제한 등이 불리한 기업신용등급을 산출하게 하고 있으며 사회복지법인 등 특수법인의 경우에는 담보취득시 보건복지부의 기본재산 취득 승인이 전제되어야 한다.

기본재산 취득 승인이 이루어지더라도 향후 대출이 취급된 사회복지법인의 담보부동산을 처분할 경우에도 상당한 어려움과 담보가치 하락이 예상되는 것이 현실이다. 예를들어 해당 부동산이 요양시설인 경우 부동산 명도에 어려움이 있고 해당 부동산의 목적성에 따라 경매에 따른 담보가치의 불확실성도 높아 기업여신심사역은 매우 보수적인 관점에서 대출심사가 이루어진다.<sup>81)</sup>

따라서 민간중심의 사회서비스 전달체계 고도화라는 정책취지에 공감하는 협력 금융기관 등을 중심으로 협의회 또는 자문위원회를 구성하여 시범적으로 ‘사회서비스기업 대출심사평가 가이드라인’을 제정 적용<sup>82)</sup>하여 제도권 금융기관이

---

81) 본 연구를 위해서 인터뷰한 사회적협동조합과 사회복지법인의 시설대출을 위한 담보가치 산정에서 선순위로 임직원의 임금채권이 반영되어 산출되어 담보가액이 낮게 평가되는 사례가 많은 것으로 확인되었다. 통상 3개월 임금채권을 유효담보가액 산정시 차감하는 것이 원칙이나 대부분 금융권의 관행은 기업신용도 등을 감안하여 면제하는 경우가 많은 것이 현실이다. 노동력 고용이 많은 사회서비스업계의 특성상 이러한 엄격한 담보가치산정 기준 적용은 사실상 대출취급 거절의 수단으로 활용되는 것으로 추정될 수 있다.

82) 가이드라인이 제정되는 경우 사회서비스기업 대출취급시 해당 모범기준을 준수한 금융기관 임직원은 동 대출의 부실화시 선관의 의무를 다한 것으로 간주되어 면책될 수 있다.

보다 적극적인 사회서비스 기업에 대한 금융지원을 할 수 있도록 정책 반영이 필요가 있다.

또한 이 가이드라인에 따라 금융지원이 이루어지는 협력 금융기관과 정책금융의 이차보전 지원을 연계하거나, 사회서비스평가 우수기업에 대한 고금리 대환대출 연계 등을 통해 우수 사회서비스기업에 대한 대출조건 및 금리부담을 경감시킨다면 우수 사회서비스기업의 지속가능성 및 성장성 제고에 도움이 될 것으로 기대된다.

해당 가이드라인은 기존 특수법인 기업신용평가시스템에서는 반영하지 못하는 사회서비스기업의 업력, 지역착근성, 지역공동체 공헌, 지역평판, 정책사업 연계성, 사회서비스 평가등급 등이 반영될 수 있으며 사회서비스 기업의 정성적 특성을 바탕으로 질높은 기업여신심사가 이루어질 수 있는 기반을 마련할 것이다.

## 2) 사회서비스기업 특화 평가모형의 개발 및 확산

제도권 금융이나 정책금융 분야에서 사회서비스기업에 대한 금융지원 전략 수립에 어려움을 겪고 있는 것은 사회서비스 분야에 대한 기업신용등급별 실현손실 데이터 통계가 없거나 부정확하다는 것이다. 금융기관들은 업종별로 표준산업분류 체계에 의해서 과거 5년간 실현손실을 통계적으로 분석하여 신용등급별 예상손실을 산출하는데 해당 부분에 대한 데이터 확보가 사회서비스기업 특화 평가모형의 전제가 된다.

2020년에 개발완료되어 적용되고 있는 ‘사회적경제기업평가시스템’ 개발과정이 대표적인 선행사례이다. 2018년 사회적금융 활성화 정책이 국정과제로 선정되면서 신용보증기금은 사회적경제기업 특화 평가시스템을 개발 추진하였으며 당시 신용보증기금 내부적으로도 사회적경제기업에 대한 시계열 부실 데이터의 부재로 개발에 난항을 겪은 바 있다.

신용보증기금은 대안으로 사회적경제기업 전문가들과의 인터뷰를 통한 FGI 기법과 한국사회적기업진흥원의 사회적기업 평가지표(SVI)의 항목을 반영하여 평가시스템의 중요변수를 개발하였고 통계적 유효성과 항목별 가중치는 민간 기업신용평가기업은 이크레더블를 통해서 개발의뢰하여 2020년 개발을 완료하였다. 제도권 금융에서도 금융기관 대출 연체정보가 집결되는 신용정보원을 통해서 사회적경제기업에 대한 연체 및 부실정보가 이러한 배경에서 2021년부터 통계관리가 체계적으로 이루어지고 있는 상황이다.

이와 같이 사회서비스기업에 대해서 금융기관의 대손데이터를 통해서 정밀한 사회서비스기업 특화 기업신용평가시스템을 구축하는 것은 상당시간이 소요될 것으로 예상됨으로 이보다는 신용보증기금의 사회적경제기업평가시스템을 변형하여 사회서비스 특화기업 평가시스템을 시범적으로 구축할 필요가 있다.

신용보증기금에 대한 출연 및 사회서비스기업에 대한 보증서 발급은 정책금융 지원은 유용한 수단이지만 중장기적으로 효과성과 지속성을 확보하기 위해서는 신용보증기금의 사회서비스분야 기업신용평가에 대한 심사체계를 정교화할 필요가 있기 때문이다.

또한 과거 신용보증기금이 추진한 동 시스템 구축에 참여한 유관 기관과의 협업을 통해 사회서비스기업 특화 금융지원을 위한 평가등급 개발 등이 대안으로 판단된다.

### 협동조합형 평가모형

➢ 사회적금융을 고려한 모형의 관점으로는 협동조합 가치지표에서 구성된 협동조합으로서 부합성 (60%), 금융지원을 위한 타당성(40%)로 구성되어 있음

범주	영역	가중치	측정지표	배점	측정방법
협동조합으로서 부합성 (60)	1-1. 조합철학	25	1-1-1. 조합미션의 명확성	5	정량
			1-1-2. 사업계획의 적절성	10	정량
			1-1-3. 기업가 정신	10	정성
	1-2. 참여/배려 및 연대	30	1-2-1. 의사결정의 적절성	5	정량
1-2-2. 구성원 저우 노력			15	정량	
1-3. 조합원 권익	30	1-2-3. 외부 조합과의 협력 및 연대	10	정량	
		1-3-1. 조합원 권익 지향	30	정성	
1-4. 공동체/상생	15	1-4-1. 지역사회 기여 노력	10	정량	
		1-4-2. 후원 및 자원봉사 참여 활성화	5	정량	
금융지원을 위한 타당성 (40)	2-1. 경영역량	10	2-1-1. 대표자 역량	10	정량
	2-2. 교육	10	2-2-1. 법정교육 노력	5	정량
			2-2-2. 직무교육 노력	5	정량
	2-3. 지속가능성	30	2-3-1. 조합원 사업이용률	15	정량
			2-3-2. 사업 경쟁력	10	정량
			2-3-3. 판매/홍보활동의 효율성	5	정량
	2-4. 재무관리역량	50	2-4-1. 매출액증가율	10	정량
			2-4-2. 출자금증가율	10	정량
			2-4-3. 자임금의존도	10	정량
			2-4-4. 이자보상배율	10	정량
2-4-5. 이익유보율			10	정량	

그림 21. 협동조합형 평가 모형사례

위 그림은 사회적경제기업 평가모형중 협동조합에 대한 평가모형의 사례이다.<sup>83)</sup> 협동조합의 특성을 반영하여 협동조합의 사회적가치를 60%, 금융지원의 타당성을 40%로 반영하여 종합등급(SV)을 1~10등급으로 산출하며 1~2 등급은 적극 지원대상, 8등급 이하는 신용보증서 발급 제한대상으로 평가하고 있다.

평가항목을 보면 주식회사 위주의 기업신용평가모형을 구축한 제도권 금융기관에서는 볼 수 없는 측정지표가 있으며 이들 지표는 사회적경제 및 금융 전문가에게는 해당 협동조합의 신용도를 판단하는 중요 지표로 판단항목이다.

예를들면, 협동조합의 출자금 증가율은 협동조합이 성장하면서 지역착근하여 규모가 확대되고 있다는 것을 보여주는 지표이며 외부 조합과의 협력 및 연대, 조합원 편익 지향의 항목은 협동조합 운용의 안전성을 잘 보여주는 지표로서 의미가 있다.

사회서비스 기업에 대해서는 보건복지부의 사회서비스 기업 평가등급과 일반적인 재무가치의 주요지표 (매출액 증가율, 차입금의존도, 이자보상배율) 등을 결합하여 평가모형을 시범적으로 개발하면 향후 사회서비스 금융지원의 체계 확립과 리스크관리에 도움이 될 것으로 판단된다.

특히 사회서비스 특화 정책금융의 지원에 있어서 평가등급의 개발은 기업여신 취급시점뿐만 아니라 모니터링에도 활용될 수 있으며 중장기에 걸쳐 대출취급 및 연체, 부실화 데이터는 평가모형 고도화 등으로 확장될 수 있다.

정책금융 전달체계를 민간 금융 중개기관에 위탁시에도 이를 적용하고 평가등급에 따라 유형별 대출한도, 상환조건, 기간 차별화 등 다양한 기업금융 정책을 설계에 활용할 수 있다는 장점이 있으며 정책금융 기관의 위탁 중개기관에 대한 평가 및 모니터링에도 활용될 수 있다.

---

83) 한국사회가치연대기금, ‘사회가치평가 리포팅 (p50)’, 2023년 8월

## 참고문헌

- 권오식·임상은(2015), 주요국의 서민금융제도, 한국은행.
- 김갑래·박수연(2013), 영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점, 자본시장연구원.
- 김봉환 외(2020), 중소기업 정책자금 대상자 선정과 사후감시에 관한 연구, 행정논총, 58(4).
- 도영호(2019), 중소기업의 보증부대출 효익에 관한 연구, 경영학연구, 48(1).
- 문철우(2021), IMP 임팩트의 정의와 측정, 쿠팡드림.
- 안수란·하태정(2021), 사회서비스 일자리 통계 생산 연구, 한국보건사회연구원.
- 안수란·하태정(2022), 사회서비스 일자리의 산업적·직업적 특성 변화, 보건복지 이슈&포커스 제431호, 한국보건사회연구원.
- 오단이 외(2022), 사회서비스 공급 혁신화 연구, 보건복지부.
- 이재연(2018), 시장서민금융과 정책서민금융의 역할 정립을 통한 지속가능 서민금융체계 구축방향, 금융브리프, 27(2).
- Nicholls, A. (2010). The Institutionalization of Social Investment: The Interplay of Investment Logics and Investor Rationalities. *Journal of Social Entrepreneurship* 1(1): 70-100.
- Nicholls, A., Paton, R., & Emerson, J.(2015), *Social Finance*, Oxford University Press.
- CAP Finance(2017), *Guide for Analysis of Social Economy Enterprises*, 2<sup>nd</sup> Edition.
- Daggers, J. and A. Nicholls(2016). *Big Society Capital: The World's First Social Investment Wholesale Bank*, Said Business School Case.
- John, R.(2006), *Venture philanthropy: The evolution of high engagement philanthropy in Europe*, Skoll Center for Social Entrepreneurship.
- Scott, J., Recto, M. C., & Kivell, J. (2023). *Sizing the CDFI Market: Understanding Industry Growth*.
- Social Investment Task Force(2010), *Social investment Ten Years On*.
- Wells, P., et al.(2010), *Futurebuilders Evaluation: Final Report*, Centre for Regional Economic and Social Research.

## <영국 사례>

- 김경환(2019), 영국 통합 돌봄 체제의 현황과 과제, 국제사회보장리뷰, 8, 114~118.
- 김보영(2018), 통합적 공공 복지전달 체계를 위한 조건: 영국 사례 연구, 한국사회정책, 25(3), 403-428.
- 박수지 외(2014), 사회서비스정책 비교 연구 - 사회보장정책 비교연구 5차년 과제, 한국보건사회연구원.
- 박정선(2018), 영국 사회적 돌봄과 커뮤니티 케어의 역사적 변천과 복지의 혼합경제, 사회복지법제연구, 9(3), 181-207.
- 이민경(2016), 영국의 성인돌봄 지원 동향과 시사점: 장애인을 중심으로, 보건복지포럼 국제보건복지정책동향.
- 임선미 외(2023), 초고령시대 일차의료 중심의 의료돌봄 통합체계 연구, 대한의료협회 한국의료정책연구소.
- 전용호(2018), 영국 성인돌봄서비스 시장에 대한 감독 개혁과 한국 장기요양의 시사점, 한국산학기술학회논문지, 19(4), 203-210.
- 캐럴라인 글렌디닝(2018), 위기에 처한 영국의 사회적 돌봄: 잉글랜드를 중심으로, 국제사회보장리뷰, 7, 16-24, 한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원(2016), 영국 노인 돌봄제도의 위기, 글로벌사회정책브리프, 44.
- Turnbull, G.(2016), 영국의 노인과 장애인을 위한 재가돌봄서비스 CASA. 한국협동조합연구, 34(2), 171-179.
- Collins, B.(2020). Social enterprises in health and care, The Kings Fund.
- Curry, N. and Camille Oung(2021), Fractured and Forgotten? The Social Care Provider Market in England, Nuffield Trust.
- Department of Health & Social Care(2021), People at the Heart of Care: Adult Social Care Reform White Paper.
- Hft & Care England(2022), Sector Pulse Check: A snapshot of finances and workforce in the adult social care sector in 2022.
- Moultrie, K. and Nick Rattle(2015). The Care Home Market in Wales: Mapping the Sector, Public Policy Institute for Wales.
- Social Enterprise UK(2021), No Going Back: State of Social Enterprise Survey 2021.
- Social Finance(2022), The Care and Wellbeing Fund: A retrospective.
- The Health Foundation(2021), Our Aging Population: how ageing affects health and care need in England.

## <일본 사례>

조동희·홍성우·장영욱·이정은(2021), 주요국의 사회서비스 일자리 분석 및 정책시사점, 대외경제정책연구원.

일본의 사회복지법 <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC00000000045>

후생노동성 홈페이지 사회보장 정의 [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_21479.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21479.html)

일본학술회의 보고서 <https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/17htm/1751z.html>

공익재단법인 중앙경마 마주 사회복지재단 <https://www.jra-umanushi-hukushi.or.jp/>

공익재단법인 JKA <https://hojo.keirin-autorace.or.jp/shinsei/shinsei.html>

일본재단 <https://prtmes.jp/main/html/rd/p/000000276.000025872.html>

日本学術会議(2000), 社会福祉·社会保障研究連絡委員会報告, 社会サービスに関する研究·教育の推進について. (사회복지·사회보장연구연락위원회보고, 사회서비스에 관한 연구·교육의 추진에 대해)

内閣府(2001), サービス部門における雇用拡大を戦略とする経済の活性化に関する平成28年経済センサス-活動調査. (서비스 부문의 고용확대를 전략으로 하는 경제 활성화에 관한 헤이세이28년 경제센서스-활동조사)

菊池馨実編著(2008), 自立支援と社会保障, 日本加除出版. (자립지원과 사회보장, 일본가제출판사)

(社)日本経済団体連合会(2009), 安心して信頼できる社会保障制度の確立に向けて. (안심하고 신뢰할 수 있는 사회보장제도의 확립을 위하여)

河野正輝·阿部和光·石橋敏郎編(2010), 社会保険改革の法理と将来像, 法律文化社. (사회보험개혁의 법리와 미래상, 법률문화사)

菊池馨実(2010), 社会保障法制の将来構想, 有斐閣. (사회보장법제의 미래구상, 유이카쿠)

鈴木準(2012), 社会保障と税の一体改革をよむ 日本法令. (사회보장과 세금의 일체개혁을 읽는 일본법령)

加藤智章(2016), 社会保険核論 旬報社. (사회보험핵론, 센보사)

田中耕太郎(2016), 社会保険のしくみと改革課題, 放送大学教育振興会. (사회보험의 구조와 개혁과제, 방송대학교육진흥회)

金融調査研究会(2017), 持続可能な社会保障制度に資する金融のあり方. (지속가능한 사회보장제도에 기여하는 금융 방식)

松吉 夏之介(2018), 保険会社における介護事業の展開状況等について 共済総研レポート  
(보험회사에서의 개호사업의 전개상황 등에 대한 공제총연리포트)

三原 岳(2020), 20年を迎えた介護保険の再考, 日本生命基礎研究所. (20년을 맞이한 개  
호보험의 재고, 일본생명기초연구소)

社保審－介護給付費分科会(2020), 特定施設入居者生活介護, 厚生労働省. (특정시설 입  
주자 생활개호, 후생노동성)

厚生労働省(2020), 介護サービス施設・事業所調査, 阿部和光. (개호서비스 시설·사업  
소 조사)

## <퀘백 사례>

가사방문돌봄서비스사회적경제기업네트워크 <https://eesad.org/>

보건사회복지부에 관한 법

<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/M-19.2>

보건사회복지부 홈페이지 <https://www.msss.gouv.qc.ca/>

사그네, 호음 가사돌봄서비스 연대협동조합 <https://www.cssdrs.ca/>

사회적경제 발전을 위한 5개년 실천 계획 2020-2025

[https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/plans-action/PL\\_plan\\_action\\_economie\\_sociale\\_MEI\\_2020-2025.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/plans-action/PL_plan_action_economie_sociale_MEI_2020-2025.pdf)

서비스제공기관 현황 <https://m02.pub.msss.rtss.qc.ca/M02SommPermisInstal.asp>

의료 및 사회서비스에 관한 법

<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/S-4.2?langCont=fr#se:80>

정부활동 용어집 <https://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=11713>

지역경제개발지원조직 <https://cdec.quebec/CDEC>

퀘백주 생활 및 거주 조직 형태 현황

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/4393543>

EÉSAD(2022), Panorama des services à domicile au Québec, Diapos de présentation des Entreprises d'économie sociale en aide domestique. (퀘백의 가정 서비스 파노라마, 가사도우미 사회적경제 기업을 위한 발표자료)

- Girard, J.-P. et I. Garon(2000), Les coopératives dans le domaine socio-sanitaire au Québec : portrait de la situation, cahier de recherche, Chaire de coopération Guy-Bernier (UQAM) et Direction des coopératives, ministère de l'Industrie et du Commerce, Gouvernement du Québec. (퀘벡 사회보건 분야 협동조합: 현황, 연구노트)
- Jetté, C. et Y. Vaillancourt (avec la collaboration de Philippe Leclerc)(2009), L'économie sociale et les services de soutien à domicile au Québec : coproduction ou coconstruction? Cahier de recherche du LAREPPS, 9(7). (퀘벡의 사회적경제 및 가정지원서비스: 공동생산인가 공동건설인가?)
- Vaillancourt, Y. et C. Jetté (avec la collaboration de Philippe Leclerc) (2009), Les arrangements institutionnels entre l'État québécois et les entreprises d'économie sociale en aide domestique. Une analyse sociopolitique de l'économie sociale dans les services de soutien à domicile, Montréal, Collection Recherche, Éditions vie économique (EVE) coopérative de solidarité. (가사지원에 있어서 퀘벡주와 사회적경제 기업 간의 제도적 합의)