

# 따뜻한 일자리 창출을 위한 소셜펀드 활성화 방안

박찬임 · 박종현 · 장종익



# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	1
제2장 사회적경제 조직의 현황과 자금 수요 .....	4
제1절 사회적경제 조직의 구분 .....	4
1. 사회적기업의 정의 .....	4
2. 협동조합의 정의와 사회경제적 역할 .....	7
제2절 한국 사회적경제 조직의 발전 .....	14
1. 사회적기업의 발전과 현황 .....	14
2. 협동조합의 발전과 현황 .....	16
제3절 사회적경제 조직의 자금 수요 .....	23
1. 사회적기업의 재무상태와 자금 수요 .....	23
2. 협동조합의 재무상태와 자금 수요 .....	30
제3장 사회적경제 조직 지원금융체계 .....	41
제1절 사회적기업을 위한 지원금융체계 .....	41
1. 이용가능한 금융 수단들 .....	41
2. 정부지원 사업 .....	44
3. 정부기반 자금 조성 .....	47
4. 민간기반 자금 조성 .....	69
제2절 협동조합을 위한 지원금융체계 .....	78
1. 협동조합 지원금융체계의 유형 .....	78

2. 캐나다 퀘벡 지역의 협동조합 지원금융체계 .....	84
3. 이탈리아의 협동조합 지원금융체계 .....	90

## 제4장 사회적금융 생태계 ..... 96

제1절 주요 자본시장 참여자 .....	96
1. 패밀리오피스 .....	96
2. 프라이빗뱅크 .....	97
3. 기관투자가 .....	97
4. 새로운 공급 주체로서의 보통 사람들 .....	98
5. 사회적투자의 저해 요인 .....	99
제2절 사회적금융 중개기관 .....	99
1. 기본 역할 .....	99
2. 사회적금융 전담 중간지원조직 .....	101
3. 박애형 벤처 .....	101
4. 사회적가치 평가기관 .....	102
5. 사회적 주식거래소 .....	103

## 제5장 사회적경제 조직을 위한 금융지원 방안 ..... 105

제1절 총론적 접근 .....	105
제2절 사회적기업을 위한 지원금융체계 구축방안 .....	109
1. 사회적기업 개념의 재정립과 법적 근거 마련 .....	109
2. 사회적투자 활성화 정책 마련 .....	110
제3절 협동조합을 위한 지원금융체계 구축방안 .....	114
1. 연합회 차원의 컨설팅 금융체계 구축 .....	116
2. 협동조합에 대한 투융자자금 중개기관 설립 .....	119
3. 지역개발금융기관(CDFI)의 설립 .....	120

## 참고문헌 ..... 122

## 표 목 차

<표 2- 1> 협동조합의 주체 및 기능에 따른 협동조합의 종류 구분 .....	8
<표 2- 2> 협동조합 설립의 경제적 근거와 역할 .....	10
<표 2- 3> 한국 협동조합의 종류별 발전 정도 .....	18
<표 2- 4> 협동조합 기본법의 주요 내용 .....	19
<표 2- 5> 시기별 사회적기업의 영업외수입(지원금) .....	24
<표 2- 6> 인증 유형별 영업외수입(지원금) .....	25
<표 2- 7> 협동조합 자산 현황(2013. 7. 기준) .....	34
<표 2- 8> 협동조합의 사업운영자금 조달방법 (2013. 7. 기준) 중복응답) .....	34
<표 2- 9> 외부자금 조달이 필요하다고 생각하는가? .....	35
<표 2-10> 대출 시 물적담보 가능 여부 .....	35
<표 2-11> 외부자금 조달 시 내부에서 가장 중요하게 논의될 것으로 예상되는 내용 .....	35
<표 2-12> 신설 협동조합의 정부로부터의 지원정책 수혜 여부 (중복 응답) .....	38
<표 2-13> 협동조합 활성화를 위한 정부지원정책에 대한 기대사항 .....	39
<표 2-14> 원활한 자금 조달을 위해 필요한 금융정책 .....	40
<표 3- 1> 사회적기업 투자조합 투자 현황 .....	67
<표 3- 2> 퀘백 협동조합 현황(2009) .....	84
<표 3- 3> 퀘백주의 3대 연대금융기금(Solidarity Finance Fund) ..	89
<표 3- 4> 이탈리아 협동조합의 수(2008) .....	91
<표 3- 5> 이탈리아 협동조합의 전국연맹체별 현황(2006. 기준) .....	92

<표 3- 6> 이탈리아 레가코프의 협동조합 지원금융체계 .....	93
---------------------------------------	----

<표 5- 1> 사회적경제 사업체 수입 모델 .....	105
--------------------------------	-----

## 그림목차

[그림 2-1] 협동조합 기본법에 의한 협동조합 설립 추이 .....	21
[그림 2-2] 협동조합 기본법에 의해 설립된 협동조합의 유형별 분류(2013. 10.말) .....	22
[그림 2-3] 인증 유형별 평균 정부지원금 .....	28
[그림 5-1] 사회적금융 공급 주체의 투자 기회 .....	106
[그림 5-2] 생애주기별 이용가능 금융 옵션 .....	108





## 요 약

본 연구에서는 사회적경제 조직, 특히 사회적기업과 협동조합에 초점을 두고 이들 조직의 자금수요 현황과 이들을 지원할 수 있는 금융체계의 내용, 사회적금융 생태계, 금융지원방안에 대해서 살펴 보았다.

사회적기업은 일반적인 기업에 비해서 영업외 수입 곧 외부지원금의 비중이 높은 편인데, 이는 일자리제공형 사회적기업에서 특히 그러했다. 또한 공공사회서비스 및 제조업 부문의 사회적기업에서는 공공시장 매출을 통한 수익이 높은 편이었다. 사회적기업 또한 일반 기업과 마찬가지로 창업-정착-성장-성숙의 단계를 거치는데, 이 중 가장 자금수요가 많은 시기는 기업의 몸집을 키우는 성장단계이고 정착단계에서도 운전자금에 대한 필요성이 크다. 협동조합은 자본주의 경제에서 발생하는 다양한 문제에 대한 대응방식의 하나로 발전해온 것으로서, 이윤극대화를 추구하는 일반적인 기업과는 다른 목적과 다른 운영원리를 가지고 있다. 따라서 주주나 일반금융회사에서 자금을 조달하기 어렵기 때문에 금융지원이 필요하다.

### ◆ 사회적경제 조직 지원금융체계

#### 1. 사회적기업 지원금융체계

사회적기업은 정부나 공익재단 등으로부터 제공되는 보조금과 기부금에 의존하는 경우가 많으며, 일반 기업체와 마찬가지로 대출(또는 부채금융)과 지분투자(또는 지분금융) 같은 금융수단도 활용할 수 있다. 사회적기업에 대한 지원에서는 아직까지 정부의 역할이 절

대적이다. 사회적기업을 대상으로 한 정부의 지원은 사회적기업 육성사업을 통해 이루어졌는데, 크게 인건비 지원, 사업개발비 및 경영 컨설팅 지원, 공공기관 우선구매 등 판로지원, 세제지원 등으로 구성되는 비금융적 지원과 대출 및 투자로 대별되는 금융적 지원으로 나눌 수 있다.

사회적기업이 활용할 자금이 조성되는 방식은 정부가 주도적으로 조성하는 방식과 민간이 자체적으로 조성하는 방식으로 대별된다. 정부기반 자금조성에는 공적기금, 대형민간기금, 모태펀드 방식이 있으며, 민간기반 자금조성에는 재단/투자은행, 윤리은행, 크라우드 펀딩 등이 있다.

## 2. 협동조합 지원금융체계

협동조합은 필요한 자금을 전통적인 금융기관이나 주식시장에서 조달하기 어렵기 때문에 대부분의 선진국에서는 협동조합을 지원하는 금융제도가 발전하여 왔다. 협동조합에 대한 지원금융체계는 각국의 고유한 역사적·제도적 특성을 반영해 나라마다 다르게 형성되어 왔는데, 크게보면 첫째, 협동조합연합회 차원에서 은행이나 기금을 설립하는 방식, 둘째, 금융협동조합 중심의 지원금융체계, 셋째, 정부차원의 협동조합지원금융기관 설립으로 분류할 수 있다.

### ◆ 사회적금융 생태계

#### 1. 주요 자본시장 참여자

오늘날 전세계 자본시장에는 대략 80조 달러의 자금이 모여 있는데, 이 중 1%만 사회적금융 분야로 끌어들이더라도 세계 연간 기부 총액의 네 배에 해당하는 엄청난 자금이 된다(Bugg-Levine & Emerson, 2011). 이때 전체 금융자본 중 어느 부문이 유력한 투자

후보가 될 수 있는지, 이들 부문의 투자 동기를 어떻게 이끌어낼 수 있는지가 중요한 쟁점이 된다. 규모 면에서 가장 매력적인 곳은 연기금 등 기관투자자이다. 그러나 이들은 규모가 너무 크고 투자자 보호 등 각종 규제상의 제약도 크기 때문에 사회적금융 분야에 본격적으로 진출하기는 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 사회적금융에 적극적인 관심을 보이는 금융기관들은 패밀리오피스, 프라이빗뱅크, 신생 소형 금융사들이다.

현재 사회적금융을 주도하는 패밀리오피스, 프라이빗뱅크, 연기금을 통한 사회적 투자는 기본적으로 부자들로부터 나온 자금이라고 할 수 있으며, 아직까지는 평범한 일반인들의 참여는 크지 않은 실정이다. 그러나 사회적금융이 시민들이 추구하는 가치와 시민들이 보유하고 있는 자산 사이의 통합적 관계를 추구함으로써 금융의 새로운 기풍을 확립하고자 한다면, 평범한 보통 사람들이 사회적금융의 새로운 공급주체로 참여할 수 있도록 해야 한다. 이는 자본시장의 주요 참여자들이 사회적금융 분야로 진출하면서 사회적금융의 애초 목적이 훼손(mission drift)될 수 있다는 우려에 대한 대응이기도 하다. 이와 관련하여 양도성예금증서(CD)나 머니마켓펀드(MMF), 수익증권(Mutual funds) 등 보통 사람들의 금융투자를 가능케 했던 자본시장의 혁신적인 투자상품들을 사회적금융에도 활용하려는 움직임이 서서히 진행 중이다. 네덜란드, 독일, 이탈리아 등에서 활동 중인 사회적 은행들 또한 일반인들이 예금상품을 통해 사회적금융의 공급주체로서 참여할 수 있는 중요한 통로이다.

## 2. 사회적금융 중개기관

사회적경제의 발전을 위해서는 수요주체(사회적기업체)와 공급주체(금융투자자)를 연결해주는 사회적금융 전문 중개기관 또는 중간지원조직의 역할이 중요하다. 이러한 역할을 맡고 있는 조직은 사회적금융 전문 중개기관, 사회적금융 전담 중간지원조직, 박애형벤처,

사회적가치 평가기관, 사회적주식거래소 등이 대표적이다.

사회적금융 중개기관은 투자자들에게 투자 정보와 투자자문 서비스를 제공하고, 사회적기업이 자금을 조달하는 과정에서 유가증권의 발행 및 인수업무를 맡으며, 때로는 투자자들을 대신해 사회적기업들에 다양한 형태의 자금과 기타 서비스를 직접 제공하기도 한다.

사회적금융 전담 중간지원조직은 금융의 전문성과 공익성을 겸비한 조직으로 사회적금융 생태계의 발전에 기여한다. 중간지원조직의 임무는 사회적 가치창출에 기여할 새로운 유망한 사업기회를 발굴하고 해당 사업을 맡을 사회목적조직을 조직하며, 이곳에 자금을 제공할 투자자들을 접촉하고, 리스크를 분담하고 신용을 보강해줄 정부나 공익재단을 확보하며, 해당 사업에 적합한 유가증권을 설계하고 발행하며 사업 프로젝트를 철저하게 관리하는 것이다.

박애형 벤처는 수익 창출이 기대되지만 그 전망이 전통적인 상업적 투자가들을 끌어들이는 정도로까지는 확고하지 않은 창업 단계의 사회목적조직을 발전시키는 데 사용된다. 박애형 벤처는 상환의무가 없다는 점에서 사실상 보조금이나 기부금 성격의 인내자본을 제공하되, 자금이 효과적으로 사용될 수 있도록 하기 위해 경영 조언, 기술 지원 등을 함께 제공한다. 또한 투자한 사회목적조직의 경영과 사업에도 적극적으로 개입하여 사회적·경제적 목표와 관련한 성장 전망을 제시할 것을 요구하고, 상시적으로 모니터링하며 성과지표를 근거로 업적을 평가한다.

사회적 가치 평가기관은 투자자들이 일관된 틀 속에서 여러 사회목적조직들의 활동을 비교하고 투자대상을 선택할 수 있도록 돕기 위해서 표준적인 성과지표를 개발하는 기관이다. 사회적영향보고 및 투자기준(Impact Reporting and Investment Standard(IRIS))이라는 기관은 사회적기업들의 활동을 분석하고 평가한 벤치마크 보고서를 각 업종별로 제시하고 있다. 사회적 투자자의 관점에서 사회적기업의 성과를 측정하는 지표로는 현재 사회적 투자수익률(Social Return on Investment : SROI)이 가장 많이 쓰이고 있으며, 사회적

기업의 정보 측정 및 평가와 관련해서는 투명성, 일관성, 적합성 등이 중요한 원칙이라는 공감대가 형성되고 있다.

사회적주식거래소는 사회적기업들에 대한 지분투자(equity investment)를 확대하기 위한 제도이다. 사회적주식거래소라는 단일 플랫폼을 통해서 사회적기업들에 대한 지분투자가 이루어지면 사회적금융의 탐색비용이 크게 절감될 수 있을 뿐 아니라 투자수익의 신속한 회수가 가능해져 사회적기업 대상 지분투자의 매력도가 대단히 높아질 수 있다.

## ◆ 사회적경제 조직을 위한 금융지원방안

### 1. 사회적기업을 위한 지원금융체계 구축방안

#### 가. 사회적기업 개념의 재정립과 법적 근거 마련

현행 사회적기업 개념은 기본적으로 일자리 창출을 중심으로 정의되어 있는데, 단순한 일자리 창출을 위한 개념에서 벗어나 포괄적인 사회적 가치의 실현을 목적으로 하는 기업으로 사회적기업의 개념을 재정립할 필요가 있다. 또한 사회적기업에 재정지원, 경영 자문 등 지원을 하는 연계기업의 범위를 명확하고 적절한 보상체계를 마련하는 등 적극적인 지원을 유도할 필요가 있다. 만일 현행 법체계를 유지한다면, 사회적 목적 실현 유형에 사회혁신형을 추가로 도입할 필요가 있다. 사회적 목적 실현 유형을 기존의 5가지 유형에 사회혁신형을 추가하는 방안이 있고, 기존의 사회적 목적 실현 유형을 재편하여 일자리형, 사회서비스형, 사회혁신형 등 3가지 형태로 재편하는 방안도 있으며, 「사회적기업육성법」 제7조의 정의 조항에서 현재 개념에 사회혁신 개념을 추가하는 방안도 있다.

또한 사회적기업이 본연의 목적을 실현하는 데에서 부딪히는 법적 장해를 최소화하도록 회사 조직형태를 새롭게 입법화할 필요가

있다. 미국의 저수익유한책임회사(Low-Profit Limited Liability Companies, L3Cs), 유연목적회사(Flexible Purpose Corporation), 공익회사(Benefit Corporation), 영국의 공동체이익회사(Community Interest Company : CIC) 등은 이러한 예일 것이다. 한국의 경우에도 사회적기업이 본연의 목적에 충실히 전념하고 사회적 투자자들이 기꺼이 투자를 행할 수 있는 방향으로의 법적 개선이 필요하다.

#### 나. 사회적 투자 활성화 정책 마련

첫째, 세제혜택을 확대해야 한다. 세제혜택은 특정분야로 민간투자를 유치하는 강력한 수단으로서, 사회적 투자의 활성화를 위해서 세제혜택을 확대해야 한다. 이때 모든 사회적 투자에 대해 동일한 투자 혜택을 주기보다는 사회적기업 투자에 따른 위험의 차이를 고려한 차별적인 세제 혜택이 바람직하다. 현재는 비영리법인에 기부하는 경우에 대해서만 세제 혜택을 주고 있으며, 주식회사 구조의 사회적기업에 투자하는 경우에 대해서는 세제 혜택이 마련되어 있지 않다. 사회적기업의 저수익 구조를 고려할 때, 투자자에 대한 세제 혜택을 통해서 손실 부분을 보전해줄 장치가 필요하다. 특히 혁신형 사회적기업, 곧 사회적 벤처에 대한 투자자에 대한 세제 혜택이 강조될 필요가 있다. 기술집약형 사회적 벤처의 경우에는 「중소기업창업지원법」이나 「벤처기업지원육성법」상의 조세특례 이용이 가능하다. 하지만 이것만으로는 사회적 투자를 활성화시키는 데는 충분치 못하다. 벤처 투자의 활성화에 벤처기업지원육성법이 크게 기여했듯이, 혁신형 사회적기업 또는 장기적으로 수익을 낼 수 있는 사회적기업에 투자를 장려하는 ‘사회적 벤처캐피탈’을 염두에 둔 세제 혜택이 마련된다면 사회적 투자나 임팩트 투자의 활성화에 크게 기여할 것이다.

둘째, 혁신적 금융상품을 개발하여 잠재적 투자자를 늘려야 한다. 최근 사회적금융의 추세는 사회적 수익률과 재무적 수익률을 같이

추구하는 혼합투자라고 할 수 있다. 그러나 이 경우에는 재무적 수익률의 중시에 따른 구축효과 문제가 뒤따를 수 있다. 혁신적 금융상품의 개발 및 도입을 통해 이러한 잠재적 문제점을 해결하고 나아가 잠재적 투자자 풀도 확대해야 한다. 투자로부터 예상되는 수입흐름들을 조각을 내 별도의 채권들을 구성해 리스크와 기대수익이 다르고 사회적 공헌에 대한 관심 또한 상이한 여러 투자자 계층에 구조화된 이들 다양한 채권들을 판매하는 영국의 사회공헌채권 방식을 도입할 필요가 있다.

셋째, 공적기금을 설립하고 미소금융재단을 활용해야 한다. 미국의 CDFI펀드와 유사한 펀드를 설립하여 기존의 지역밀착형 금융기관이나 사회적금융 중간지원조직들에 자금을 제공하고 이들의 발전을 적극 육성해야 한다. 이 때 공적기금은 사회적금융에 필요한 자금을 제공하는 것은 물론 사회적 가치평가를 제도화하고 사회적금융 중간지원조직들 사이의 네트워크로서의 역할도 담당해야 한다. 미소금융재단과 같은 대형 민간기금을 적극적으로 활용하여야 한다. 이를 위해서는 투자 대상을 사회적경제 조직체 전반으로 확장하고, 정부의 공적 활동을 위임받아 효과적인 공공서비스로 재창조하고 이를 민간에 공급해줄 유능한 사회적경제 조직체들을 대거 발굴·육성해야 할 것이다.

넷째, 모태펀드 제도를 개선해야 한다. 사회적기업 모태펀드 제도는 중소기업청 산하 한국벤처투자사의 기준에 따라 운영되는 체제로부터 고용부 또는 사회적기업진흥원의 독자적 기준과 원칙에 따라 운영되는 체제로의 이관이 바람직하다. 한국벤처투자 중심의 기존 모태펀드 제도의 틀에서는 사회적 가치창출에 대한 평가가 어렵고, 금융사 단독으로 사회적기업으로 이루어지는 수행기관을 네트워크화해 사업을 제안할 전문성도 없기 때문이다. 반면 고용부나 사회적기업진흥원의 자체수행 방안은 예산 출처와 사업집행부처의 동일화, 공공책임의 강화, 사회적 가치판단 부분에서의 전문성 활용, 여타 사회적기업진흥제도와의 연계성 제고 가능, 사회적 투자기관의 육성기

회 확대 등의 차원에서 긍정적이다.

다섯째, 다양한 사회적기업들의 상이한 자금수요에 광범위하게 부응하기 위해서 크라우드펀딩을 활성화시켜야 한다. 이때 사회적기업에 1회성 자금을 제공하는 기부형이나 보상형보다는 투자형을 육성하는 것이 바람직하다. 이와 관련해 양동수(2013)는 투자증권의 발행 자격을 다양한 법적 형태의 모든 사회적기업들에 개방하고 사회적기업이 발행할 수 있는 발행증권의 종류도 지분증권, 채무증권, 투자계약증권 등으로 확대할 필요가 있다고 주장한다. 그리고 사회적기업의 경우 모집금액이 적고, 이때 펀딩업체에 제공되는 수수료 몫도 크지 않을 것이므로 사회적기업을 대상으로 하는 펀딩업체에 대한 진입요건을 사회적기업진흥원 등의 감독을 받는 정도로 완화할 것도 제안한다. 사회적 가치평가의 제도화, 사회적경제 조직체 관련 진성정보의 확대, 사회적기업의 공시 확대 및 감독 강화, 사회적 주식시장의 정비 등도 크라우드펀딩의 규모를 크게 늘릴 수 있는 중요한 제도적 준비가 될 것이다.

## 2. 협동조합을 위한 지원금융체계 구축방안

한국에서 개별 협동조합법에 의하여 8개 종류의 기존 협동조합이 물적으로는 크게 성장하였지만 협동조합에 대한 지원금융체계는 체계적으로 형성되지 못하였다. 이는 1차 산업분야의 협동조합, 즉 농협, 수협, 임협 등은 경제사업과 신용사업을 겸영해 왔고, 나머지는 신탁과 새마을금고 등 금융협동조합이 대부분을 차지하기 때문이다. 그러나 1990년대 후반부터 성장한 친환경생활재공동구매생협의 경우 지속적인 성장을 위한 자금 조달과 내부 유보자금의 적절한 운용 등을 위한 지원금융의 필요성이 높아가고 있다. 또한 전국에 3천여 개가 넘는 자활협동사업조직들 또한 지원금융을 필요로 하고 있다. 더욱이 협동조합기본법의 시행으로 사업자협동조합, 노동자협동조합 등 사업자금이 더욱 필요로 되는 협동조합의 경우 지원금융의 필요



성은 더욱 높아질 수밖에 없음에도 협동조합기본법에서는 이러한 협동조합의 자본금 조달방안에 대한 규정도 매우 미흡하고 금융 및 보험서비스 분야에서는 협동조합 설립을 금지하고 있다.

다양한 유형의 협동조합이 많은 산업 및 서비스 분야에서 고루 발전해온 이탈리아나 캐나다 퀘벡 주에서는 전통적인 금융시스템과는 다른 독자적인 협동조합 지원금융시스템이 발전해 왔다. 이러한 협동조합 지원금융체계의 구체적인 형태는 각국의 금융제도, 정부의 협동조합 생태계 조성 의지, 협동조합 부문의 협력과 연대의 조직화 전략 및 역량 수준 등에 따라 다양하게 나타나고 있음이 확인되었다. 해외 선진사례의 경험과 우리나라의 금융환경 및 협동조합의 제도적 특성을 고려하여 향후 우리나라의 협동조합 지원금융체계의 구축방향을 설계해 볼 때, 협동조합 설립 초기단계에서는 연합회 차원의 컨설팅 금융체계 마련, 성장단계의 협동조합을 위해서는 협동조합에 대한 자금중개기관의 설립, 그리고 사회적협동조합 혹은 커뮤니티협동조합을 위한 지역개발금융기관의 설립 등이 필요할 것으로 판단된다.

#### 가. 연합회 차원의 컨설팅 금융체계 구축

협동조합의 부문별 연합회 혹은 총연합회 차원에서의 컨설팅을 동반한 금융지원시스템이 구축될 필요가 있다. 그 첫 번째 이유는 모든 금융섹터에서 애로요인으로 작용하고 있는 역선택의 문제를 효과적으로 해소할 수 있다는 점이고, 두 번째 이유는 협동조합 소유구조의 단점을 보완할 수 있기 위해서는 컨설팅 지원이 필수적이기 때문이며, 마지막으로 협동조합 간 연대를 촉진할 수 있기 때문이다.

#### 나. 협동조합에 대한 투융자자금 중개기관 설립

협동조합이 초기의 설립단계를 지나 성장단계에 진입하기 위해서는 대규모 시설투자나 개발투자 자금이 필요로 되는 경우가 일반적

인데, 조합원의 출자금을 통한 자금조달만으로는 충분하지 않을 경우에 외부로부터의 자금 조달이 요구된다. 외부로부터의 자금 조달은 자본 투자 혹은 융자의 방식으로 이루어지는 것이 보통이다. 그런데 협동조합기본법상 이용자 또는 조합원외에 협동조합에 대한 자본투자가 허용되지 않기 때문에 투자조합원제도가 도입될 필요가 있다. 투자조합원제도는 잉여금 배당에서 우선적 지위를 가지며, 일반적으로 의결권 및 선거권이 제한되는 출자방식이라고 할 수 있다.

그러나 자본투자나 융자 어떠한 방식의 경우에도 협동조합의 목적이 투자수익의 극대화가 아니기 때문에 기존 금융기관의 입장에서는 주식회사에 비하여 협동조합이 투자우선순위에서 뒤처질 가능성이 있다. 이러한 점에서 투자의 안정성 또는 협동조합의 사회적 성과, 즉 빈부격차의 완화나 사회통합, 지역발전에의 기여 등에도 투자가치를 부여하는 금융중개기관이 필요하다. 산업은행이 과거 개발연대에 필요하였듯이 오늘날의 경우에는 사회통합 및 복지증진 등에 기여하는 협동조합이나 사회적기업 등에 대한 지원금융을 담당하는 사회적은행(social bank)의 역할이 요구된다. 이러한 사회적은행은 과거 산업은행처럼 채권을 발행하여 자금을 조달하거나 유럽 및 미국에서의 사회적은행이나 윤리은행(ethical bank)처럼 사회적 예금을 통하여 자금을 조달할 수 있다. 또는 이탈리아의 FINEC, 프랑스의 SPOT이나 IDES, 캐나다 퀘벡 주의 RISQ 사례처럼 협동조합에 대한 투융자자금 지원을 전담하는 금융기관을 협동조합의 연합회와 긴밀히 협력하여 설립하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

협동조합에 대한 자금이 효율적으로 지원되기 위해서는 협동조합적 기업가정신이 충만한 기업과 그렇지 못한 기업을 선별할 수 있어야 하고, 자금지원 이후에 협동조합의 도덕적 해이를 축소하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 개별 협동조합이 시장에서 지속적으로 성장할 수 있도록 컨설팅 등 전문적인 지원체계가 갖추어져 금융지원과 연계될 필요도 있다. 이러한 점에서 기존 신용보증기관들이 협동조합에 대한 신용보증 매뉴얼 작성을 위한 검토작업이 시급하며,

협동조합에 대한 소프트 정보를 파악할 수 있도록 연합회의 활용방안을 검토할 필요가 있다.

#### 다. 지역개발금융기관(CDFI)의 설립

미국 지역개발금융(Community Development Financial Institute)이나 캐나다 퀘벡 주의 개발금융기금, 연대금융기금과 같은 지역개발프로젝트에 대한 전략적 투자 및 용자를 담당하는 지역개발금융기관이 설립될 필요가 있다. 우리나라의 경우 기존의 신용협동조합이나 새마을금고가 이러한 지역개발금융기관이지만 IMF 외환위기 이후 담보대출 중심으로 대출을 확대하고 있는 추세이고, 금융협동조합의 경우에도 새로운 금융배제층의 필요를 충족시켜 주지 못하고 있는 실정이다.

미국이나 영국의 지역개발금융기관 지정제도처럼 기존 신협이나 새마을금고의 혁신을 도모할 수 있는 새로운 제도가 도입될 필요가 있다. 즉, 신협, 새마을금고, 사회연대은행, 신나는조합 등 사회적금융기관을 지향하는 시민금융조직 중에서 일정한 요건을 충족하면 지역개발금융기관으로 지정하여 인내자본을 제공하고, 이를 취약계층에 대한 소액금융과 사회적협동조합이나 커뮤니티협동조합에 대한 투용자를 제공하는 기능을 담당하도록 할 필요가 있다.

이때 영국이나 미국처럼 대규모 금융기관이나 대기업들이 이러한 지역개발금융기관에 기부 혹은 투자를 유도하는 세제혜택 제도(Community Reinvestment Act, New Markets Tax Relief Act)를 아울러 도입할 필요가 있다. 또한 미국의 경우처럼 지역개발금융기관이 발행한 채권과 어음을 정부가 보증하는 제도나 대손충당금을 정부가 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다. 물론 기부나 투자를 받은 지역개발은행이 자체 자금을 매칭하여 승수효과를 발휘하도록 의무화하는 방안도 필요하다. 예를 들어 5달러를 기부받으면 최소한 35달러를 실패가능성이 있는 사회적협동조합이나 커뮤니티협동조합

에 대출해주는 방식으로 소셜벤처의 실행을 촉진하는 제도를 작동시킬 필요가 있다. 이러한 점에서 지역주민들이 소유하고 있는 지역개발금융기관들이 누구보다도 지역에 대한 소프트 정보를 풍부하게 보유하고 있고 낙후 지역에서 지역의 다양한 자원을 연계하는 능력이 있다는 장점이 있다는 점을 활용하여 지역의 재생 및 공동체성 회복에 기여하는 사회적협동조합이나 커뮤니티협동조합의 활성화를 도모해야 한다.

## 제 1 장 서 론

사회적기업, 협동조합 등으로 구성된 사회적경제 조직은 시장에서 활동하되 시장 원리만으로 작동하지는 않는 조직이라고 볼 수 있다. 비록 시장에서 산물을 판매한 수익으로 조직이 유지되지만, 조직의 운영 원리는 ‘공동체’의 원리를 따른다는 점에서 ‘사회적’경제라고 불린다. 사회적경제 조직의 일자리는 같은 산업에 속하는 일반 기업의 일자리에 비해서 상대적으로 고용상의 지위가 안정적이고 고용기간이 길며, 임금수준이 높은 것과 같이 일자리의 질이 더 나은 것으로 나타난다고 한다. 사회적기업, 협동조합 등 사회적경제 조직들은 지역의 성원을 고용하기 때문에, 사회적경제의 성장은 곧 지역의 고용창출로 연결된다. 즉 사회적경제의 성장은 상대적으로 나은 지역의 일자리 창출로 연결되며, 이는 곧 고용률 제고에 도움을 줄 수 있다.

시장을 통하여 생존하되 시장 원리만으로 작동되지 않는다는 사회적경제 조직의 원칙은 사회적경제 조직이 성장하기 위해서는 제도적 지원이 필요하다는 점을 시사하고 있다. 제도적 지원은 조직에 대한 법인격의 부여뿐만 아니라 금융지원 또한 포함된다. 우리나라에서는 2007년 7월부터 ‘사회적기업 육성법’을 제정하여 인증 사회적기업을 육성해 오고 있으며, 2012년 12월에는 ‘협동조합 기본법’을 제정하여 협동조합 활동을 촉진하도록 하고 있다. 더욱이 요즈음에는 고용률 70% 달성을 위하여 사회적경제를 발전시킬 수 있는 여러 지원이 모색되고 행해지고 있다. 그렇지만 현재까지 사회적경제에 대한 지원내용을 살펴보면, 인건비 지

원, 사회보험료 지원, 경영컨설팅 등은 비교적 활성화되어 있지만, 금융 지원은 그렇지 못하다. 사회적경제를 위해서 일부 금융지원제도가 마련되어 있기는 하지만 비용, 절차 등의 문제로 인해서 참여와 관심이 저조한 실정이다. 사회적경제 조직이 성장하고 안정적으로 자리잡도록 하기 위해서 이들 조직을 대상으로 하는 금융지원제도가 필요하다는 점은 재론의 여지가 없다.

사회적경제 조직들이 시장에서 성장하고 자리잡기 위해서는 설립부터 매 단계 다양한 자본 수요가 있다.<sup>1)</sup> 이론적으로 보자면, 사회적경제 조직들이 자본 수요를 조달하는 방법은 다음의 네 가지이다.<sup>2)</sup> 첫째는 축적된 잉여금을 활용하거나, 트러스트를 조직하거나, 자산을 담보로 융자를 받는 등 내부조달의 방법이다. 둘째는 사회적기업이 지향하는 사회적 목적을 지지하여 개인 및 기관이 우호적 조건으로 자본금을 투자하는 윤리투자이다.<sup>3)</sup> 셋째는 주식 발행이다. 이는 투자에 따른 사업 수익을 공유하려는 목적을 가진 재원조달 방식으로서, 영리기업 형태의 사회적기업에서 활용할 수 있는 재원조달 방식이다. 넷째는 개인 및 기관으로부터의 대출을 통해 재원을 조달하는 부채조달로서, 사회적기업에 대한 금융지원체계가 발달하지 않은 경우에 일반적으로 행해지는 재원조달 방식이다.

본 연구에서는 사회적경제 조직, 특히 사회적기업과 협동조합에 초점을 두고 이들 조직의 자금 수요 현황과 이들을 지원할 수 있는 금융체계의 내용, 사회적금융 생태계, 금융지원방안에 대해서 살펴보았다. 제2장에서는 사회적경제 조직의 현황과 자금 수요에 대해서 살펴보았고, 제3장에서는 현재 한국과 외국에서 행해지고 있는 사회적경제 조직 지원금융체계가 무엇이 있고, 그 장단점이 무엇인지를 고찰하였으며, 제4장에서는 주요 자본시장 참여자와 자본시장 중개기관 등 사회적금융 생태계 전

1) 사회적기업이 단계별로 필요로 하는 자본 수요는 사회적기업 설립계획을 준비하는 단계의 창업자금, 기계, 장비 등의 고정자산을 위한 자본, 사업 개시에 따른 마케팅 비용 등 창업 초기의 지출을 위한 자본, 사업운영 과정에서 발생하는 일상적 자본 수요 등으로 나누어볼 수 있다.

2) SBC(Small Business Canada)(2005), 『Guide to Financing For Social Enterprise』.

3) 윤리투자는 일반적으로 이를 매개하는 제3섹터 조직 및 대안금융기관을 통해 이루어지고 있다.

반에 대해서 살펴보았고, 제5장에서는 사회적경제 조직 지원금융체계 구축방안을 제시하였다.

## 제 2 장

### 사회적경제 조직의 현황과 자금 수요

#### 제1절 사회적경제 조직의 구분

##### 1. 사회적기업의 정의

###### 가. 사회적기업이란?

사회적기업은 사회문제의 해결과 직결되는 경제활동을 벌이는 기업을 의미한다. 또는 경제적 사업을 통해 사회를 변화시키고 새로운 비전을 제시하는 경제적 조직체라고 정의할 수도 있다. 우리나라 ‘사회적기업 육성법’ 제2조제1호에서는 사회적기업을 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산, 판매 등 영업활동을 수행하는 기업”으로 정의하고 있다.

사회적기업은 사회서비스의 제공과 취약계층의 일자리 창출, 경제사회 과제를 해결하는 것을 목적으로 한다는 점에서 이윤추구를 목적으로 하는 영리기업과 차이가 있다. 이 점은 기업 지배구조, 종업원의 경영참여와 민주적인 의사결정, 사회적 목적 실현을 위해 재투자한다는 점에서 기업 운영구조에서도 일반 기업과 차이를 갖고 있다. 사회적기업은 취약계층에게 안정적인 일자리를 제공하고, 경제활동을 통해 창출된 부를 경



제사회 과제를 해결하기 위해 재투자함으로써 지역사회, 또는 사회 각 부문에서 제기되는 경제사회 과제를 지속가능하게 해결하고자 한다(고용노동부, 2012).

#### 나. 사회적기업 육성법

2003년부터 고용노동부는 실업대책의 일환으로 ‘사회적 일자리 사업’을 추진했으며, 참여정부 들어 사회적 일자리 사업이 보다 장기적인 발전전략으로 다뤄지면서 사회적기업이란 용어가 정부 차원에서 사용되기 시작했다. 정부의 사회적 일자리 사업은 다양한 정책을 통해 사회적기업을 육성하는 것이 목적이었으며, 이러한 구상이 구체화되어 제정된 것이 『사회적기업 육성법』이었다. 당시 이 법을 제정하면서 정부가 의도했던 것은 첫째, 사회적 일자리 사업 중 지속가능한 발전이 가능한 부문을 ‘사회적기업’으로 전환·육성하는 것, 둘째, 기존에 있던 민간의 생산공동체, 협동조합 등 사회적 목적 아래 경제활동을 펼치던 잠재적 사회적기업에 대해서도 제도적 지원을 한다는 것이었다.

사회적기업 육성법은 사회적기업을 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산, 판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 일정한 조건에 따라 인증을 받은 자”를 의미하는 용어로 사용하고 있다(법 제2조제1호). 이 법에 의해 인증을 받지 않은 기업은 사회적기업이라는 명칭을 사용할 수 없다. 즉 일정한 조건에 따라 인증받은 경우에만 사회적기업으로 인정하고 있다는 점에서 사회적기업의 일반적 개념과는 차이가 있다.

이때 사회적기업의 인증 절차 및 요건은 다음과 같다. 사회적기업으로 인증을 받고자 하는 기업은 일정한 인증 요건을 갖추어 고용노동부 장관의 인증을 받아야 한다. 구체적으로는 ① 민법상 법인 등 일정한 조직형태를 갖출 것, ② 유급근로자를 고용할 것, ③ 사회적 목적의 실현을 주된 목적으로 할 것, ④ 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조를 갖출 것, ⑤ 영업활동을 통해 얻는 수익이 일정 비율 이상일 것, ⑥ 정관이나 규약을

갖출 것, ⑦ 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위해 사용할 것 등이다. 이 중 가장 중요한 요건은 사회적 목적의 실현이 주된 목적이 되어야 한다는 것이다. 법에는 사회적 목적의 유형을 ① 일자리제공형, ② 사회서비스제공형, ③ 지역사회공헌형, ④ 혼합형, ⑤ 기타형으로 구분하고 있다<sup>4)</sup>. 기타형을 따로 두고 있는 것은 앞의 네 가지 형태에 해당하지 않지만, 사회적 목적을 주된 목적으로 하는 기업도 사회적기업에 포함시키기 위한 것이다. 인증을 받은 사회적기업이더라도 앞의 요건을 갖추지 못한 경우 등, 일정한 사유에 해당하는 경우에는 인증을 취소할 수 있다.

사회적기업 육성법은 인증 사회적기업에 대해 다양한 지원방안을 마련하고 있다. 우선 인증 사회적기업에 대해서는 기업의 설립 및 운영에 필요한 경영, 기술, 세무, 노무, 회계 등의 분야에 대한 전문적인 자문 및 정보제공 등의 지원을 할 수 있다(제10조제1항). 또한 전문인력의 육성 및 근로자의 능력향상을 위한 교육훈련을 실시할 수도 있다(제10조의2). 재정적인 지원방안도 마련하고 있는데 사회적기업의 설립 및 운영에 필요한 시설비 등을 지원할 수 있으며(제11조), 조세 감면 및 사회보험료에 대한 지원방안도 마련하고 있다(제13조). 그 밖에 공공기관이 사회적기업 제품을 우선구매하도록 하고 있으며(제12조), 특별히 사회서비스제공 사회적기업에 대해서는 별도 심사를 통해 필요한 인건비, 운영경비 등을 지원할 수 있도록 하고 있다(제14조).

---

4) 사회적 목적 실현에 대한 구체적 판단 기준은 다음과 같다. 사회서비스제공형은 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 경우로, 전체 서비스 수혜자 중 취약계층의 비율이 30% 이상이어야 한다. 일자리제공형은 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 것으로, 전체 근로자 중 취약계층 비율이 30% 이상이어야 한다. 지역사회공헌형은 조직의 주된 목적이 지역사회에 공헌하는 경우로, 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 지역주민의 소득과 일자리를 늘리는 과정에서 해당 조직의 전체 근로자 중 해당 조직이 있는 지역에 거주하는 취약계층의 고용 비율이나, 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 지역 취약계층의 비율이 20% 이상이어야 한다. 혼합형은 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리와 사회서비스를 제공하는 경우로, 전체 근로자 중 취약계층의 고용 비율과 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층 비율이 각각 20% 이상이어야 한다(고용노동부, 2014).

## 2. 협동조합의 정의와 사회경제적 역할

### 가. 협동조합의 정의와 구분

2011년 12월에 국회를 통과한 협동조합 기본법이 2014년 12월 말부터 본격적으로 시행되기 시작하였다. 우리나라에서 협동조합 기본법이 통과된 것은 새로운 시대적 요구에 부응하기 위한 정치권과 새로운 협동조합 운동진영의 공동 노력의 소산이라고 할 수 있다. 즉, 실업과 양극화, 복지 수요의 증대라는 시대적 과제를 안고 있는 정치권이 자조와 협동 노력을 통하여 스스로의 힘으로 해결하려는 민간의 노력에 주목한 가운데 이러한 새로운 실험에 제도적 기반의 길을 열어 준 것이다. 그동안 민간에서는 의료생활협동조합, 공동육아협동조합, 노동자생산협동조합, 종업원소유기업, 자활기업 등을 추진해 왔는데, 그 제도적 뒷받침이 매우 미흡한 실정이었다. 협동조합 기본법의 제정은 이러한 제도적 기반의 단초를 마련한 것이라고 평가할 수 있다. 이제 협동조합 기본법을 바탕으로 의료, 육아, 돌봄서비스, 복지, 운송, 주택, 리서치, 자동차정비, 소매유통, 음식, 환경, 재활용 등의 분야에서 다양한 일반 협동조합과 사회적협동조합이 설립되고 있다.

기업 소유권의 관점에서 기업의 종류를 구분해 보면, 투자자소유기업(주식회사), 노동자소유기업(노동자협동조합), 공급자소유기업(사업자협동조합), 소비자소유기업(소비자협동조합), 비영리기업 등으로 나누어질 수 있다(Hansmann, 1996; 장종익, 2010). 주식회사와 협동조합과의 가장 큰 차이점은, 주식회사의 경우에 투자자와 이용자(구매자, 노동자, 혹은 공급자)가 분리된 반면에 협동조합은 상호 일치되어 있다는 점이다. 즉, 협동조합은 이용자가 조합이 제공하는 제품과 서비스를 이용할 필요가 있거나 시설 등을 공동으로 이용할 필요가 있어서 투자를 부차적으로 하였다는 점이다. 최근에 등장한 사회적협동조합은 전통적인 주식회사나 협동조합과는 달리 소유권이 매우 약화되고 다중 이해관계자가 지배구조에 참여하여 사회적으로 취약한 계층에게 일자리를 제공하거나 사회서비스를 제공하기 위하여 공동으로 생산에 참여하는 기업으로 정의될 수 있

다. 이는 전통적 협동조합과 비영리기업과의 혼합형태(hybrid)라고 할 수 있다.

기업 소유권의 주체에 따라 구분한 협동조합의 유형에 속하는 협동조합들은 다양한 사업과 기능을 수행하고 있는데, 유형별로 세부적인 협동조합의 종류를 구분해 놓은 것이 <표 2-1>이다. 소비자협동조합은 전통적으로 생필품의 소매 및 도매 기능을 담당해 왔다. 또한 일부 국가에서는 주택의 공동건설 및 구매협동조합, 의료 및 육아서비스의 공동구매협동조합, 스포츠·문화 활동 동호인들의 클럽형 협동조합 등이 발전하여 왔고, 미국의 농촌 지역에서는 전력·수도·전화서비스의 공동구매소비자협동조합도 흔히 관찰되고 있다.

다음으로 소규모 생산자 혹은 기업가인 농민, 어민, 공인, 소상공인, 운송인들이 자신들의 사업의 안정과 발전을 위하여 원자재의 공동구매, 공동판매, 공동가공, 공동브랜드, 공동사무관리 등의 활동을 수행하는 사업자협동조합을 설립한 경우이다. 1차 생산자들의 농협은 많은 나라에서 공

<표 2-1> 협동조합의 주체 및 기능에 따른 협동조합의 종류 구분

대분류(유형)	소분류(기능)
소비자협동조합	생필품 공동구매(정직한 거래로 질 좋은 식품의 공급) 주택 공동건설·구매, 육아·의료서비스 공동구매, 스포츠·문화서비스 공동구매, 전력·수도·전화서비스 공동구매
생산자(사업자)협동조합	농업인·임업인·어업인협동조합(농산물 공동생산, 농기계 공동이용, 영농자재 공동구매, 농수산물 공동가공·판매) 공인협동조합(원자재의 공동구매, 공동판매, 품질관리 등) 소상인협동조합(물품의 공동구매 및 물류 등 프랜차이즈) 운송인협동조합(화물트럭운송의 코디네이터 기능)/ 뉴스토매협동조합
노동자협동조합	제조, 건설, 운수, 의료, 법률, 컨설팅, 디자인, 문화, 예술 등
금융협동조합	경제적 약자 간의 자금의 상호융통, 보험, 협동조합 사업 지원
사회적협동조합	사회서비스협동조합(노인, 아동, 장애인 돌봄서비스) 취약계층의 일자리 창출 협동조합 지역 공동개발 및 보전 문화·예술협동조합

통으로 발전해 왔지만, 공인협동조합이나 소상인협동조합, 운송인협동조합은 독일·프랑스·이탈리아 등의 나라에서 크게 발전하였다. 노동자협동조합은 협동조합이라는 기업의 소유권을 노동자가 보유하는 협동조합인데, 노동자협동조합은 택시, 버스, 트럭 등 운송 분야에서 많은 나라에서 발전해 왔지만 스페인·이탈리아·프랑스 등의 나라를 제외하면 다른 산업 분야에서는 큰 발전이 이루어지지 않았다.

금융협동조합은 소비자, 생산자, 일반 노동자 등이 예금이나 대출, 혹은 보험이라고 하는 금융서비스 상품을 공동으로 구매하기 위한 일종의 소비자협동조합이라고 할 수 있다. 일반 상업은행의 고객이 그 은행을 소유한 기업이 금융협동조합인 것이다. 이러한 금융협동조합은 유럽과 미주 대륙 및 아시아 등에 널리 보편화되었다. 그리고 스페인 몬드라곤 지역에서 발견되는 까야 라보랄(Caja Laboral, 노동인민금고)은 여러 개의 노동자협동조합들이 출자한 금융협동조합으로서 협동조합에 대한 대출 및 컨설팅을 주요 업무로 하여 설립된 독특한 경우이다. 1990년대 유럽에서 발전하기 시작한 사회적협동조합은 취약계층의 노동 통합을 목적으로 하는 사회적협동조합, 취약계층에 대한 사회서비스의 공급을 목적으로 하는 사회적협동조합, 지역의 재생이나 전통문화 및 예술의 발전을 도모하는 커뮤니티협동조합 등으로 나누어진다.

#### 나. 협동조합의 사회경제적 역할

협동조합이 발전하게 된 경제적 근거는 주식회사기업이나 공기업과는 다르다. 협동조합은 독과점문제에 대한 소비자 혹은 공급자들의 자조적이고 주체적인 대응, 정보의 비대칭 문제에 대한 대응, 구조적 실업 문제에 대한 대응으로 발전하게 되었다(장종익, 2012b). 또한 사회적 자본의 창출에 기여하고, 저개발국의 빈곤 문제 해결에 기여하며, 지역공동체의 유지와 발전에 기여하는 협동조합의 긍정적인 역할은 UN, ILO 등 국제기구가 오랫동안 인정하고 있다. 다양한 유형의 협동조합이 발휘하는 사회경제적 역할은 <표 2-2>와 같이 정리된다.

첫 번째는, 협동조합이 독과점 및 정보의 비대칭 등 시장실패의 보정

〈표 2-2〉 협동조합 설립의 경제적 근거와 역할

협동조합 설립의 경제적 근거	역할
독과점 및 정보의 비대칭 등 시장실패의 보정자로서의 협동조합	주식회사로 운영될 경우 거래의 규모가 축소되거나 활성화되지 못하여 고용이 활성화되지 않게 되는 데 비하여 협동조합은 거래의 활성화를 통하여 고용을 확대하고 경제적 약자들의 수탈을 방어할 수 있음.
고용의 안정성과 질의 제고를 목표로 하는 노동자협동조합의 설립	노동자협동조합은 주식회사에 비하여 소유 비용이 높지 않은 조건 하에서 지속가능하게 되어 고용안정, 협력적 노사관계, 평등한 소득 배분 등에 기여할 수 있음.
세계화 및 정보통신기술 혁명에 자조적이고 주체적으로 대응할 있는 소사업자협동조합	소사업자협동조합은 소사업자의 사업의 위험을 감소시키고 규모의 경제 실현에 기여함으로써 소기업의 고용안정성을 제고하고 빈부격차를 완화하는 데 기여
낙후된 지역에 필요한 서비스의 공급과 취약계층의 사회통합을 주요 목적으로 하는 사회적협동조합이나 커뮤니티협동조합	사회서비스제공형 사회적협동조합이나 노동통합형 사회적협동조합은 사회통합에 기여하고, 커뮤니티협동조합(마을카페, 마을학교, 학교매점협동조합, 공동주택협동조합, 지역문화협동조합 등)은 사회적 신뢰 촉진형 일자리 창출에 기여

자 역할을 하는 것이다. 19세기 중반 이후부터 20세기 초반까지 자본주의시장 제도의 발전이 미흡하고 독과점 문제가 심각하였던 시기에 소비자협동조합이나 농업협동조합이 발전하였다. 또한 신용협동조합은 자금 공급자와 수요자 간에 정보의 비대칭성 문제의 해소에 효과적으로 기여할 수 있는 기업 소유 형태였기 때문에 발전하게 되었다(Cihák & Hesse, 2007). 이는 협동조합의 주인이 조합원이기 때문에 투자자와 이용자가 분리되어 있는 주식회사에 비하여 투자자와 이용자가 일치되어

있는 협동조합이 독과점이나 정보의 비대칭으로 인한 독점이윤이나 정보 지대 추구의 유인이 낮기 때문이다. 이러한 경제적 근거를 바탕으로 하여 소비자협동조합, 농협, 신용협동조합은 거래의 활성화에 이바지하면서 고용의 확대에 기여하게 되었다.

두 번째는, 고용의 안정성과 질의 제고를 목표로 하는 노동자협동조합이 설립되는 것이다. 주주 이익의 극대화를 목표로 하는 주식회사에 비하여 노동자협동조합은 노동자의 고용안정과 질 좋은 일자리의 창출, 그리고 기업내 민주주의 실현을 주요 목적으로 하고 있다(장종익, 2013).

세 번째는, 전통적인 소상공인과 공인들의 협동조합으로서 소상공인들이 소소유자로서의 유인(incentives)을 유지하고 지역 내 현지 정보를 파악할 수 있는 유리한 위치에 있는 장점을 살리면서 협동조합적 프랜차이즈 사업체의 설립을 통해 규모의 경제를 실현하고 세계화에 자조적이고 주체적으로 대응해 감으로써 고용안정성을 제고하는 데 기여하는 것이다.

소사업자협동조합은 대표적으로 소비자협동조합과 더불어 식료품시장에서 큰 규모로 발전한 상인들의 협동조합이다. 1950년대 미국발 셀프서비스 및 슈퍼마켓 시스템이라고 하는 새로운 유통 기술이 유럽시장에 도입되면서 기존의 소규모 상인들의 경쟁력은 약화되고 폐점하는 상인들의 수가 늘어나자 점포 주인들은 상품의 공동구매, 공동물류, 공동브랜드의 개발 등 도매 기능을 수행하는 슈퍼마켓협동조합을 설립하여 자신들의 점포 경영을 개선하고 변화하는 유통 환경에서 적응 능력을 높여나갔다. 이러한 노력 덕분에 유럽에는 대규모 슈퍼체인 중에서 주식회사 방식의 슈퍼체인 이외에 소규모 상인들이 주인인 슈퍼체인이 독일·프랑스·이탈리아를 중심으로 발전하였다. 유럽 독립적인 소매상들의 협동조합연맹(UGAL, the Union of Groups of Independent Retailers of Europe)에는 325천 명의 소매상들이 조직한 31개 소매상협동조합이 가입되어 있으며, 이러한 소매상들과 소매상협동조합은 4,730억 유로의 매출액을 기록하고 있고, 3,586천 명의 종업원을 보유하고 있다. 이러한 소매상들은 평균 10명 정도의 종업원을 보유하고 있는 소규모 소매기업이라고 할 수 있다. 대표적으로 1927년에 설립된 독일의 레베(Rewe)는 현재 독일을 넘어서 유럽 내 12개 국가에서 식료품 점포를 운영하는 12천 소매상들의 협동조

합으로 유럽 내에서 식료품시장 점유율 3위를 기록하고 있으며, 1962년에 설립된 이탈리아의 코나드(CONAD)는 3천여 중소규모 슈퍼마켓 운영자들의 협동조합으로서 이탈리아 전체 식료품시장의 12%를 차지하고 있다.

이러한 소매상들의 협동조합의 발달로 인하여 유럽 내에는 카르푸(Carrefour), 영국의 테스코(Tesco)처럼 자본이 지배하는 주식회사형 대규모 슈퍼체인이 있는 반면에 소규모 소매상들이 주도하는 협동조합형 대규모 슈퍼체인이나 소비자가 주도하는 협동조합형 대규모 슈퍼체인이 공존하고 있다. 이러한 다양한 기업 방식 간의 견제와 경쟁이 존재함으로 인하여 우리나라처럼 대자본의 일방적인 ‘갑·을 관계’적 관행이나 비정규직 노동착취의 경향을 억제시키고 있는 것이다. 이처럼 소상공인들의 세계화 및 정보통신 혁명이라고 하는 시장 및 기술환경의 급격한 변화의 희생양으로부터 벗어나 환경의 변화에 자조적이고 주체적으로 적응할 수 있도록 하기 위하여 협동조합을 설립하고 운영하는 것이다. 협동조합을 통하여 규모의 경제 및 범위의 경제 이점을 획득하고, 동시에 소규모 사업체로서의 인센티브 장점을 활용하여 사업의 발전적 유지를 도모함으로써 지역사회의 안정에 기여하고 있는 것이다.

마지막으로 사회협동조합이나 커뮤니티협동조합은 지역사회에서 취약계층을 위한 일자리를 창출하는 기능이나 사회서비스의 제공을 통하여 사회통합 기능을 수행하고, 주식회사가 기피하는 서비스를 주민 스스로가 생산하여 공급하는 사회적 신뢰 촉진형 일자리를 창출하고 있다. 위에서 언급한 협동조합의 유형은 19세기 중후반 자본주의 시장경제체제를 규율하는 제도가 아직 성숙하지 않았던 시대에 등장하여 자본주의의 발달과 더불어 성장하였다. 그러나 20세기 후반에 들어오면서 사회주의 체제가 몰락하고 세계화와 정보통신 혁명이 동시에 진행되면서 부의 창출과 고용 창출의 공간적 불일치 경향이 나타나고, 선진국에서도 전통적 산업 지역의 쇠퇴에 따른 만성적 실업이 증가하고 슬럼화가 진행되는 도시가 나타나기 시작하였다. 또한 노령화와 여성의 경제적 진출에 따라 사회복지서비스 수요가 증가하여 정부의 재정지출은 증가하는 가운데 공공부문에 의한 복지서비스 제공 방식의 비효율성이 감소하지 않는 문제점이 노정되었다. 또한 전 세계의 비인격적 거래(impersonal trade)가 증



가함에 따라 사회적 자본의 빈곤화 현상이 가중되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 조합원의 자조를 기본으로 하는 전통적 협동조합 방식만으로는 한계가 있다. 전통적 협동조합은 조합원의 편익 증대를 목표로 하지만 조합원이 출자해야 하고 조직을 운영해야 하는 것을 조건으로 한다. 그러나 만성적 실업자, 장애인, 노인 등 취약계층의 일자리 창출을 위한 협동조합은 이러한 조건을 충족시키기에는 용이하지 않고 외부로부터의 자금지원이나 운영지원이 필요할 수 있다. 또한 지역주민들의 공동참여를 통한 지역개발이나 돌봄서비스 등 사회서비스의 제공도 다양한 이해관계자의 참여가 필요하다는 점에서 전통적 협동조합보다 개방적인 지배구조가 요구된 것이다. 이러한 새로운 시대적 필요를 충족시키고자 등장한 것이 사회적협동조합이라고 할 수 있다. 사회적협동조합은 협동조합의 장점인 조합원의 조합 사업 및 운영 참여 방식을 통하여 이용자 혹은 수혜자 맞춤형 서비스를 보다 잘 공급할 수 있다는 점에서 공기업이나 비영리기업보다 효율적이라고 할 수 있다.

이러한 사회적협동조합은 포르투갈에서는 사회적 연대협동조합(social solidarity cooperative), 캐나다 퀘벡에서는 연대협동조합(solidarity cooperative), 프랑스에서는 공익협동조합(collective interest cooperative) 등과 같이 유사한 이름으로 발전해 왔다(Travaglini et al., 2009; Girard, 2009). 특히 프랑스 공익협동조합이나 캐나다 퀘벡의 연대협동조합은 자연생태계의 유지와 조성, 쓰레기의 재활용 및 관리, 지역 예술의 복원과 창조, 공연·방송·공정여행 등 문화와 여가 활동, 지역의 각종 장인 활동 및 도시농업 등에서 설립이 증가하고 있는 것이 특징이다. 또한 영국에서는 커뮤니티카페, 커뮤니티팝, 커뮤니티학교 등 마을의 재생과 활력을 목적으로 하는 커뮤니티협동조합이 발전하고 있다. 또한 스위스 등을 비롯하여 여러 나라에서 자동차공유협동조합, 재생에너지협동조합 등 환경과 에너지 분야에서도 새로운 협동조합이 등장하고 있다. 이러한 협동조합의 새로운 흐름은 호혜와 협동뿐만 아니라 약자에 대한 배려와 연대 등을 구성 원리로 하는 사회적경제와 보다 밀접하게 되고, 더 나아가 자본주의 시장경제체제 속에서 생존을 위한 효율성 추구에 경사되어 온 대규모 전통적 협동조합에 대해서도 경각심을 불러일으키고 있다.

## 제2절 한국 사회적경제 조직의 발전

### 1. 사회적기업의 발전과 현황

#### 가. 사회적기업의 개황

사회적기업은 『사회적기업 육성법』의 제정을 계기로 크게 활성화되었다. 사회적기업으로 인정받은 회사는 2007년 50개에서 2013년 7월말 856개로 크게 증가했으며, 예비 인가를 받은 예비 사회적기업 수도 1,425개에 이른다. 또한 사회적기업 근로자 수도 19,925명에 이르는데, 이는 2007년의 2,539명에 비해 크게 증가한 것이다. 사회서비스제공 규모도 2007년 2만 6,000명에서 2011년 784만 7,000명으로 크게 늘어났다(고용노동부, 2013).

인증 사회적기업을 설립 경로별로 살펴보면, 사회적 일자리에서 출발한 곳이 567개로 가장 많았고, 자활공동체(102개)와 장애인 작업장시설(85개)이 그 뒤를 이었으며, 협동조합(13개)은 아직 일부에 머물렀다. 설립 목적 유형별로 살펴보면, 일자리제공형이 모두 539개로 56개에 불과한 사회서비스제공형 기업을 크게 압도했으며<sup>5)</sup>, 양자의 혼합형이 135개

5) 이러한 불균형적 분포를 보이는 이유는 현재 사회적기업의 육성정책이 일자리 창출에 초점을 맞춘 가운데 사회서비스제공형 인증 요건은 매우 까다롭게 운영되고 있기 때문이라는 분석이 있다. 현재 대부분의 인증 사회적기업에 대한 지원책은 인건비 및 사회보험료 지원, 사업개발비, 경영컨설팅 등 영업 활동의 증진에 초점을 맞추고 있는 반면, 취약계층에 대한 사회서비스를 지원하는 것과 관련한 직접적인 제도적 지원은 상대적으로 부족한 실정이다. 또한 바우처를 활용한 사회서비스는 취약계층 인증 요건 비율(30/100)로 포함되지 못하므로, 사회서비스를 제공하는 많은 기업들이 사회적으로 유용한 활동을 하고 있음에도 불구하고 사회적기업 인증을 받지 못하는 실정이다. 만약 정부가 다양한 사회적기업의 균형적 확대를 위해 보다 많은 사회서비스제공형 기업의 설립 및 확대를 고려한다면, 사회서비스제공에 대한 엄격한 기준을 완화하는 동시에 직접적인 지원 역시 현재보다 강화할 필요가 있을 것이다(길현중 외, 2013).

였다. 기타형이 117개였으며, 지역사회공헌형은 9개로 가장 적었다. 조직 형태별 현황을 살펴보면, 상법상 회사인 영리법인이 429개로 가장 많았고, 민법상 비영리 법인(197개), 비영리 민간단체(107개), 사회복지법인(87개), 영농조합법인(22개), 생활협동조합(14개)이 그 뒤를 이었다. 분야별 현황에서는 환경(141개), 문화(136개), 사회복지(102개), 간병가사(61개), 교육(54개), 보육(22개)의 순을 보였다(사회적기업진흥원, 2013).

#### 나. 사회적기업의 자금조달 관련 특징

사회적기업의 자금조달 현황 및 개선과 연관이 되는 주요 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다(한신대학교 산학협력단, 2012). 첫째, 최근에 인증된 사회적기업일수록 일자리제공형의 비중이 늘어났다. 2007년에 인증된 일자리제공형 사회적기업은 2011년에 사업보고서를 제출한 기업 가운데 37.2%를 차지하는 반면, 2011년 인증 사회적기업 가운데 일자리제공형은 72.7%를 차지했다. 이는 인증 초기에는 오랫동안 관련 분야에서 활동하는 사회적기업이 주를 이루었던 반면, 이후에는 사회적 일자리 사업과 같이 인증 사회적기업에 제공되는 인건비 지원 등 지원제도 수혜를 목표로 하는 사회적기업이 늘어나고 있을 가능성을 보여준다.

둘째, 인증 유형과 업종별 분포 사이의 관계를 살펴보면, 사회서비스제공형의 경우 교육서비스, 보건서비스, 사회복지서비스, 문화서비스, 기타개인서비스의 비중이 압도적으로 높고, 일자리제공형의 경우에는 제조업의 비중이 매우 높았다. 혼합형의 경우에는 사회서비스제공형과 일자리제공형의 중간 정도의 업종 분포를 보였고, 기타형의 경우 문화서비스업과 교육서비스업, 재활용업의 비중이 높았다.

셋째, 사회적기업의 출자액을 보면, 전체 사회적기업의 평균 출자액은 1억 3,900만 원이고, 중위값은 5,000만 원이었다. 업종별로 출자액 지표를 살펴보면 일정한 시설 투자를 필요로 하는 제조업의 평균 투자액이 2억 8,600만 원으로 제일 컸고, 농업과 건설업도 각각 1억 7,200만 원과 1억 6,000만 원으로 평균 출자액이 컸다. 중위값은 모두 3,000만 원(문화)에서 8,500만 원(보건업) 사이에 모여 있어서 업종별로 편차가 크지 않았

다. 5,000만 원 미만 소액 출자가 많은 업종은 문화서비스업(62.9%), 도소매음식숙박업(60.5%), 교육업(55.8%) 등이었다.

넷째, 사회서비스 수혜대상 관련 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 대상자 유형별 서비스제공 기업 비중을 보면 저소득자(44.2%), 고령자(39.3%), 장애인(38.7%) 대상으로 서비스를 제공하는 기업들이 많았으며, 다른 취약계층 대상 서비스제공 기업 비율은 크게 낮았다. 결혼이민자, 장기실업자, 청년이민자, 북한이탈주민을 대상으로 서비스를 제공하는 기업들의 비율은 각각 8.7%, 5.5%, 1.6%, 2.7%에 불과했다. 전체적으로 취약계층 대상 서비스를 제공하는 기업은 441개소로 전체 사회적기업의 70%이었다. 인증 유형별로는 사회서비스제공형과 혼합형이 90% 이상 취약계층 대상 서비스제공에 참여했고, 일자리제공형과 기타형의 경우 60% 정도의 비율을 보였다. 인증 유형별 취약계층 수혜율을 보면 사회서비스제공형보다 혼합형이 더 높아서 41.8%에 이르고, 사회서비스제공형이 36.8%, 일자리제공형이 33.4%, 기타형이 16.7%, 지역사회공헌형이 1.1%이었다.

다섯째, 사회적기업의 수익성이 전반적으로 매우 낮은 상황에서 수익성과 관련해서 장기적인 자립 가능성을 보여줄 수 있는 대표적인 지표로 1인당 매출액을 꼽을 수 있다. 2011년 사회적기업 사업보고서를 분석한 연구에 따르면, 조직형태별로는 상법상 회사와 민법상 조합의 1인당 매출액이 크고, 업종별로는 건설업, 제조업, 재활용업에서 1인당 매출액이 5,000만 원을 넘었다. 인증 유형별로는 기타형과 일자리제공형이 높은 수준을 보였으며, 지역사회공헌형의 1인당 매출액이 가장 낮았다.

## 2. 협동조합의 발전과 현황

### 가. 한국 협동조합의 발전과 협동조합 기본법 제정

우리나라의 협동조합정책은 협동조합 기본법 제정 이전까지는 주로 빈곤의 탈출을 목표로 하는 산업정책의 일환으로 수행되어 왔으며, 협동조합은 정부 주도의 경제개발정책 수행 시스템 내에 편입되어 왔다(장중

익, 2012b). 이러한 시대적 배경 하에서 발전해 온 한국의 협동조합은 고도성장기에 빈곤 탈출이라고 하는 시대적 과제를 해결하는 데 적지 않게 기여해 왔다고 할 수 있다. 그러나 고도성장의 방식이 정부 주도의 자원 동원형과 자원의 편중 배분형이었기 때문에 농협, 신협, 새마을금고 등도 이러한 정부 주도의 경제개발정책의 주요한 집행 파트너로서의 역할에 치중되었고, 주로 고리대 정리를 위한 금융협동조합의 기능에 편중되어 발전되어 왔다.

그러나 한국이 1960~80년대에 고도성장을 달성하면서 1인당 소득수준이 1만 달러에 도달한 1990년대에 소비자생활협동조합, 노동자생산협동조합 등 새로운 협동조합이 시민들의 자발적인 노력으로 설립되어 발전해 오고 있다. 오늘날 한국에서 활동하고 있는 소비자생활협동조합은 생활재 공동구매협동조합, 대학생활협동조합, 의료서비스 공동구매협동조합, 육아서비스 공동구매협동조합 등 네 종류로 나누어진다.

한국의 소비자 공동구매협동조합은 일제 하에서부터 시작되어 간헐적이고 특정 지역에 한정되어 설립된 이후 사업체로서의 생명을 유지하지 못하고 사라진 경우가 대부분이다. 그러나 1980년대 후반에 유기농산물의 공동구매 사업에 특화한 생협 조직들이 최근까지 가장 대중적 규모로 확대되어 발전하고 있다. 한살림, iCOOP생협, 두레생협, 여성민우회생협 등 네 갈래의 생협들은 2011년 말 현재 공급액이 6,137억 원에 달하고, 조합원은 52만 명에 이른다. 1998년에는 조합원 3만여 명에 공급액 165억 원에 불과하였으나, 이러한 생협들이 정부나 외부의 지원 없이 지역 소비자들의 자발적 협동의 힘으로 13년 만에 조합원은 17배, 공급액은 37배가 증가하였다.

한국의 생협은 친환경유기농식품의 조직화된 거래를 통하여 안전한 식품의 생산과 소비, 적절한 농업과 환경의 보전 등이라고 하는 시대적 과제를 해결하기 위해 노력해 왔을 뿐만 아니라 생협 조직에서의 안정적인 일자리의 창출이라고 하는 역할도 수행하기 위해 노력하고 있다. 더 나아가 우리의 생협은 지역에서의 다양한 시민사회 세력과 더불어 공정 무역, 도농 교류, 교육문제 해결, 의료 등 다양한 생활 문화서비스의 제공 등을 통하여 지역공동체의 활성화에 기여하고 있다.

생활재 공동구매협동조합 이외에도 1994년에 처음으로 설립된 안성의료생협을 시작으로 의료생협연대에 소속된 의료생협이 15개가 있으며, 의료생협의 설립을 준비하는 지역이 늘어나고 있다.<sup>6)</sup> 또한 1994년 ‘신촌우리어린이집’이 설립된 이후 공동육아협동조합도 2010년 기준 71개에 달하는 것으로 조사되고 있다(장종익 외, 2011).

그러나 기존 특별법을 기초로 하여 발전한 협동조합들은 농협, 금융협동조합, 소비자협동조합에 한정되어 있을 뿐만 아니라 법률이 매우 규제적이어서 협동조합의 발전 분야는 매우 제한적이다. <표 2-3>에서 볼 수 있듯이, 한국의 협동조합은 1차 산업과 금융 분야에서 제한된 형태로 발전하였고, 2차 및 기타 서비스 분야, 노동자생산협동조합, 생산자협동

<표 2-3> 한국 협동조합의 종류별 발전 정도

협동조합 종류	세분류	발전 정도 평가
소비자협동조합	생필품 공동구매	초기 성장 단계
	주택 공동건설·구매, 육아·의료·장례서비스 공동구매, 문화·스포츠서비스 공동구매	거의 전무 혹은 미미한 단계
생산자협동조합	농업인·어업인·임업인협동조합	퇴화 단계
	공인협동조합	거의 전무한 단계
	소상인협동조합	미미한 단계
	운송인협동조합/기타 사업자협동조합	거의 전무한 단계
노동자생산협동조합	제조, 건설, 운수, 의료, 법률, 컨설팅, 디자인, 문화, 예술 등	거의 전무한 단계
금융협동조합	경제적 약자간의 자금의 상호융통과 보험(공제)	성숙 및 퇴화 단계
	협동조합에 대한 투자 및 융자	거의 전무한 단계
사회적협동조합	사회서비스협동조합(노인·아동·장애인 등 돌봄서비스)	맹아 단계
	취약계층 노동통합형 일자리 창출 협동조합	맹아 단계
	지역 보전 및 공동개발(문화·예술·관광·도농 교류 등)	거의 전무한 단계

자료: 장종익(2012b).

6) 그러나 생협의 법적 형식을 차용한 개인 의료기관이 140여 개 이상이 되는 것으로 조사되고 있어서 협동조합에 대한 감독 문제에 경종을 울리고 있다.

조합, 사회적협동조합 등에서는 거의 발전하지 않거나 매우 취약한 실정이다. 이렇게 불균등하게 발전하게 된 가장 큰 이유 중의 하나는 기존 협동조합 법률 체계가 시민들로 하여금 협동조합의 설립 자유를 제한하였기 때문이다.

이러한 측면에 볼 때, UN이 정한 ‘세계협동조합의 해’와 국내외적 협동조합에 관심과 기대 속에서 2012년 12월에 시행된 협동조합 기본법은 새로운 종류의 협동조합 활성화를 촉발하는 중요한 계기라고 할 수 있다. 협동조합 기본법은 기존 8개 특별법에 의한 협동조합의 설립이 인가주의를 채택한 것과는 달리 5인 이상의 조합원이 모여 금융과 보험 분야 이

〈표 2-4〉 협동조합 기본법의 주요 내용

〈제1장 총칙〉	
(법인격)	협동조합을 ‘법인’으로 하고, 사회적협동조합은 ‘비영리법인’으로 규정(제4조)
(정책)	기재부가 협동조합정책을 총괄하고 기본계획을 수립(제11조) 3년 주기의 협동조합 실태조사 실시·국회 보고(제11조) 협동조합 활성화를 위해 협동조합의 날 제정(제12조)
(타 법과의 관계)	타 법에 따라 설립된 협동조합 등에 대해서는 동법 적용배제 제한적 공정거래법 적용배제(제13조)
〈제2장 협동조합〉	
(사업)	재화 또는 서비스의 구매·생산·판매·제공 등을 공동으로 영위
(배당)	이용 실적 및 출자액에 따라 배당
(정부지원 및 감독)	정부지원 및 감독 없음
(의결·선거권)	1인 1표(제23조)
(설립 등록)	5인 이상, 협동조합 설립 시 시·도 지사에게 신고(제15조)
(적립금)	잉여금의 100분의 10 이상 적립 등(제50조)
(해산)	해산 시 잔여재산을 정관이 정하는 바에 따라 처분(제59조)
〈제3장 협동조합연합회〉	
(설립 등록)	협동조합연합회 설립 신고(기재부 장관) (제71조)
(의결·선거권)	협동조합연합회의 의결권은 협동조합의 조합원 수, 연합회 사업참여량 등을 기준으로 함(제75조)

## 〈표 2-4〉의 계속

〈제4장 사회적협동조합〉	
(사업)	취약계층 사회서비스 및 일자리제공, 지역사회공헌, 지역주민 권익증진, 공공기관 위탁사업, 기타 공익사업
(배당)	이익잉여금 배당 금지
(감독)	정부지원 가능성 있음 업무 감독 및 감독상 명령 가능
(설립인가)	사회적협동조합은 기재부 장관 인가로 설립(제85조)
(적립금)	설립 절차, 사업, 소액대출 등을 협동조합과 구분(제86~88조, 제93~95조)
(소액대출)	사회적협동조합은 총 출자금의 범위 내에서 조합원을 대상으로 소액대출 및 상호부조 가능(제94조)
(해산)	사회적협동조합의 경우 국고 등에 귀속(제104조)
〈제5장 사회적협동조합연합회〉	
(설립인가)	사회적협동조합연합회 설립은 인가(기재부 장관)(제114조)
〈제6장 보칙〉 〈제7장 벌칙〉	
(벌칙)	의무 위반사항에 대한 벌칙을 규정(제117~119조)

외의 모든 분야에서 자유롭게 조합을 설립할 수 있는 신고주의를 채택하였다(표 2-4 참조). 조합원이 선택할 수 있는 협동조합의 유형은 매우 다양하다. 소비자협동조합, 사업자협동조합, 노동자협동조합, 사회적협동조합 등을 선택할 수 있다. 또한 사회적협동조합 설립의 법적 근거를 마련하여 협동조합 형태의 사회적기업도 가능하도록 하였으며, 이를 사회적기업 육성법과 연계시켰다. 협동조합 기본법에서 중요한 사항은 일반 협동조합은 조합원의 이익 향상을 위하여 영리를 추구할 수 있는 법인으로 설정한 반면에 사회적협동조합은 배당을 금지하는 비영리법인으로 설정하였다는 점이다. 일반 협동조합이나 사회적협동조합 모두 연합회를 자유롭게 결성할 수 있도록 하였으며, 총연합회 설립도 가능하다.

일본은 십수 년 동안 노동자협동조합법을 제정하기 위하여 노력하였으나 아직 성과를 거두지 못하고 있음에 비추어 볼 때, 한국의 협동조합 기본법의 제정은 매우 획기적인 것으로 평가할 수 있다.

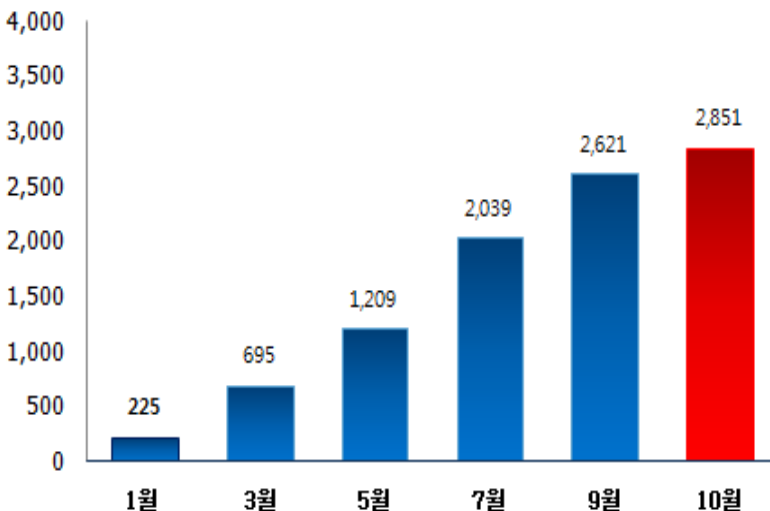


### 나. 한국 협동조합의 개황

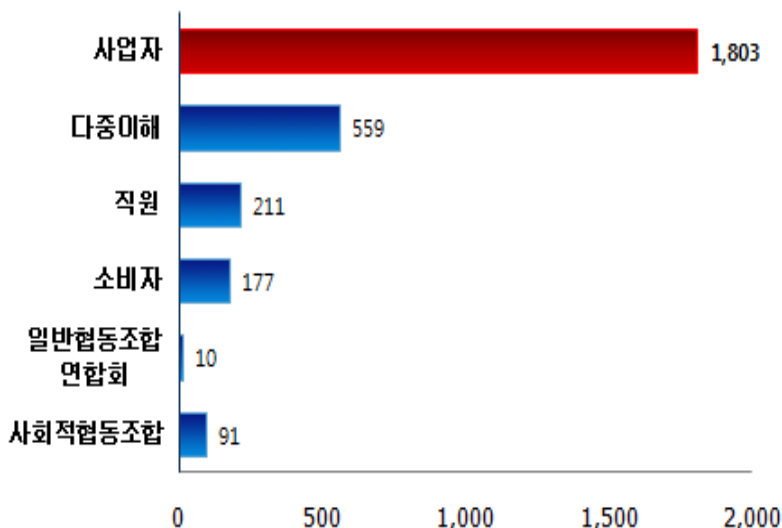
협동조합 기본법이 실시된 지 11개월 동안 설립된 협동조합 수는 모두 2,851개에 달한다. 월평균 260개의 협동조합이 설립된 셈이다. 이 중에서 사업자협동조합이 63.2%로 가장 많고, 다중이해관계자협동조합이 19.6%, 직원협동조합이 7.4%, 소비자협동조합이 6.2%, 사회적협동조합이 3.2%의 순이다. 이러한 협동조합의 설립을 위하여 4만 4,000여 명의 보통 사람들이 약 550여억 원(설립 시점 기준)을 협동조합에 출자한 것이다. 신규 설립된 협동조합이 종사하려고 하는 분야는 상업, 농업, 제조업, 식품산업, 음식업, 숙박업, 재활용, 태양열에너지생산, 교육, 문화, 사회서비스, 컨설팅 등 매우 다양하다.

당초 기재부가 의뢰한 한국보건사회연구원의 설립 전망 연구 결과에 따르면, 돌봄 등 사회복지 분야의 조직들이 사회적협동조합으로 대거 전환되거나 신설될 것으로 예상되었지만, 사회적협동조합의 설립은 3%에 불과하고, 다양한 산업 분야에서 사업자협동조합이 주로 설립되었다. 중소기업인들의 경제적 어려움이 얼마나 크고, 4050세대들의 조기은퇴 후

(그림 2-1) 협동조합 기본법에 의한 협동조합 설립 추이



(그림 2-2) 협동조합 기본법에 의해 설립된 협동조합의 유형별 분류(2013. 10.말)



경제적 고민이 적지 않다는 점을 엿볼 수 있는 대목이다. 또한 사회적협동조합은 ‘협동의 노하우’의 축적과 ‘연대’의 경험을 바탕으로 발전할 수 있다는 점을 시사해 주는 대목이다.

이러한 협동조합들은 한국사회에 당면한 다양한 사회경제적 문제를 해결하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 새로 설립되는 협동조합의 65%를 차지하고 있는 다양한 소상공인들의 협동조합은 세계화 및 정보화의 물결 속에서 위기에 처한 소상공인들의 경쟁력을 제고하는 데 기여하여 중소기업자의 자가 고용 및 소규모 사업장의 고용을 유지하고 고용의 질을 높임으로써 결국 빈부격차의 완화에 기여할 수 있다. 또한 노동자협동조합 및 사회적협동조합은 질 좋은 일자리 창출, 취약계층의 사회통합, 더 나아가 빈부격차 완화에 기여할 수 있을 것이다. 마지막으로 마을카페, 마을식당, 마을학교, 학교매점협동조합, 도시텃밭협동조합, 공동주택협동조합, 문화협동조합 등 커뮤니티협동조합이나 자동차공유협동조합, 햇빛발전협동조합 등은 사회적 신뢰촉진형 일자리의 창출에 기여할 수 있을 것이다.

### 제3절 사회적경제 조직의 자금 수요

#### 1. 사회적기업의 재무상태와 자금 수요

##### 가. 사회적기업의 재무상태

###### 1) 사회적기업의 수입 구조 분석<sup>7)</sup>

사회적기업의 수입은 영업활동을 통한 매출 수입과 영업외활동·외부 지원을 통한 영업외수입으로 대별된다. 영업외활동을 통한 수입은 주로 정부나 지자체 지원금, 기업 후원, 모기관 지원금 및 기타 지원금 등으로 구성된다.

사회적기업의 수입 구조는 초기에는 영업외수입 비중이 높았지만 시간이 흐르면서 자체 수입 비중이 상대적으로 높아지는 흐름을 보였다. 정책 시행 초기인 2007년과 2008년에는 총수입에서 영업외수입이 차지하는 비중이 각각 26.5%, 37.0%였지만 이후 영업외수입의 비중이 지속적으로 감소해 2011년에는 17.7%로 줄어 들었다.

업종별로 살펴보면, 총수입 대비 영업외수입의 비중이 높은 곳은 문화서비스업(32.8%), 교육서비스업(29.7%), 사업서비스업(28.1%), 농업(27.5%) 등이었고, 시설관리 및 사업지원서비스업(14.0%), 제조업(14.6%), 보건서비스업(15.5%)의 비중이 상대적으로 낮았으며, 영업외수입의 비중이 가장 낮았던 업종은 건설업(6.2%)과 재활용업(9.6%)이었다.

###### 2) 사회적기업들의 지원금<sup>8)</sup>

사회적기업들의 경우에는 이처럼 여타 기업들에 비해 영업외수입, 곧 외부 지원금 비중이 높는데 그 구체적 특징들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 사회적기업의 육성을 위한 지원금은 크게 정부지원, 기업 후

7) 이 부분은 한신대학교 산학협력단(2012)에 의존하였다.

8) 이 부분은 길현종 외(2013)에 의존하였다.

원, 모기관 지원, 일반 기부, 기타로 분류된다. 지원금 추세를 보면, 정부 지원, 일반 기부, 모기관 지원, 기타 지원은 전반적으로 감소하고 있는 반면 기업 후원은 점차 증가하는 것으로 나타났다. 평균 정부지원금은 2010년 2억 1,900만 원에서 2012년 1억 4,000만 원으로 크게 감소했다. 일반 기부금도 2010년에 3,700만 원에서 2012년 2,500만 원으로 감소했으며, 모기관 지원과 기타 지원금도 감소 추세를 보였다. 다만 기업 후원금이 증가추세를 보였는데 2010년에 4,300만 원, 2011년 6,000만 원, 2012년에는 6,600만 원으로 지속적으로 증가하였다.

둘째, 인증 유형별로 살펴보았을 때 일자리제공형 기업은 평균적으로 1억 8,000만 원을 지원받음으로써 총 지원금이 가장 많았고, 기타형 기업은 1억 5,500만 원으로 두 번째로 많았다. 혼합형은 1억 3,500만 원, 사회서비스제공형은 1억 2,800만 원, 지역사회공헌형 기업은 1억 1,000만 원으로 다소 적었다. 조직형태별로 보면, 총 지원금은 사회복지법인이 3억 5,200만 원, 민법상 법인은 2억 400만 원이며, 그 다음으로 비영리 민간단체, 영농조합법인, 소비자생활협동조합의 순이었다.

셋째, 정부지원과 비교하여 기업 후원, 모기관 지원, 일반 기부, 기타 지원을 일반 지원으로 통칭할 수 있는데 이 중 기업 후원은 증가하는 추

〈표 2-5〉 시기별 사회적기업의 영업외수입(지원금)

(단위: 천원)

지원 내역	2010		2011		2012	
	평균	증윳값	평균	증윳값	평균	증윳값
정부지원	219,739	163,220	153,341	110,609	141,845	98,069
기업 후원	43,538	9,181	60,667	13,000	66,898	11,000
모기관 지원	57,778	16,725	48,687	17,671	56,900	21,601
일반 기부	37,626	7,071	49,948	7,600	25,341	7,656
기타	17,284	2,115	16,459	1,685	14,411	1,977
총 지원금	232,413	155,684	178,735	114,641	164,802	105,981

주: 2012년 정부지원 698개소, 기업 후원 99개소, 모기관 지원 57개소, 일반 기부 161개소, 기타 716개소, 총 지원금 728개소 기준.

자료: 길현종 외(2013), 『사회적기업 성과 분석』, 한국사회적기업진흥원.

〈표 2-6〉 인증 유형별 영업외수입(지원금)

(단위: 천원, 개소)

		정부 지원	기업 후원	모기관 지원	일반 기부	기타	총 지원금
일자리 제공형	평균	164,193	44,992	54,259	17,240	14,342	180,487
	기업수	426	46	42	80	437	454
	중위값	111,155	9,750	24,709	7,172	1,902	117,230
사회서비스 제공형	평균	86,857	93,733	20,826	16,496	19,871	128,278
	기업수	48	13	5	19	50	53
	중위값	61,533	12,420	7,101	3,960	3,635	82,304
혼합형	평균	103,817	119,370	96,916	15,113	12,184	135,085
	기업수	115	19	8	30	119	125
	중위값	67,264	12,000	13,844	5,325	1,499	79,218
기타형	평균	118,790	50,797	42,482	64,193	15,316	155,151
	기업수	102	21	2	30	102	108
	중위값	79,822	11,000	42,482	14,341	2,040	84,065
지역사회 공헌형	평균	119,593	.	.	4,025	5,628	111,278
	기업수	7	0	0	2	8	8
	중위값	125,719	.	.	4,025	2,409	122,710

주: 항목별 지원금이 있는 기업만을 대상으로 분석(무응답, 0응답 기업 제외).  
 자료: 길현종 외(2013), 『사회적기업 성과 분석』, 한국사회적기업진흥원.

세를 보이고 있다. 특히 민법상 법인에서 가장 많은 기업 후원을 받고 있으며, 사회복지법인, 영농조합법인의 기업 후원 증가 추세가 뚜렷하게 나타났다. 모기관 지원의 경우 민법상 법인과 상법상 회사에서 지원금이 크게 감소하였고, 비영리 민간단체의 지원금은 증가하는 추세를 보였다. 일반 기부금의 경우 전반적으로 감소하는 경향을 보였다.

### 3) 공공조달<sup>9)</sup>

사회적기업의 경우에는 영업외수입과 관련해 공공조달이 중요한 부분을 차지한다. 사회적기업을 정책적으로 육성하는 과정에서 중앙정부와

9) 이 부분은 한신대학교 산학협력단(2012)에 의존하였다.

지자체의 공공구매 및 사업위탁을 중요한 수단으로 활용했기 때문이다. 사회적기업들 중 공공시장 매출이 있는 기업의 비율은 2008년에 39.9%, 2009년에 58.3%로 증가세를 보였으며, 사회적기업의 전체 매출에서 공공시장 매출이 차지하는 비중도 2008년 이후 꾸준히 늘어났다. 반면, 민간시장 매출(기업별 평균)의 절댓값이 2009년, 2010년과 2011년에 오히려 감소하였는데, 이는 민간시장 확대를 위한 사회적기업의 노력이 더 강화될 필요가 있음을 시사한다.

한편, 업종별로 공공시장의 중요성에 차이가 컸다. 2011년 공공시장 매출이 있는 기업의 비율이 70%를 넘는 산업은 시설관리 및 사업지원서비스업, 건설업, 문화서비스업 등 3개였으며, 전체 매출에서 공공시장 매출이 차지하는 비중은 사회복지서비스업과 제조업이 가장 높았다. 이들은 판로와 관련해 공공사회서비스 및 제조물품의 공공조달의 중요성이 대단히 높은 업종이라고 할 수 있다.

#### 4) 사회적기업의 부채 구성

한편, 464개 응답 사회적기업을 대상으로 한 조사를 통해 사회적기업의 부채 구성을 살펴보면 주요한 특징은 다음과 같다. 일반 금융기관에서 차입한 비중은 30%, 사회적기업 정책융자 및 중소기업 정책융자의 비중은 16.7%, 사회연대은행·미소금융재단·신나는조합 등 마이크로파이낸스 민간 지원기관으로부터 차입한 비중은 14.5%인 것으로 나타났다. 개인 사채가 7.8%였고, 기타가 37.9%에 달했는데, 기타에는 미지급금·외상매입금·퇴직급여충당금 등이 큰 비중을 차지했다(전병유 외, 2012a).

#### 나. 사회적기업의 자금 수요

##### 1) 특성별 자금 수요

사회적기업들은 사업별 특성에 따라 자금 수요도 차이가 있다. 취약계층의 노동통합을 추구하는 사회적기업이나, 취약계층에 대한 사회서비스의 제공을 추구하는 사회적기업들의 경우에는 보조금에 대한 수요가 높은 반면, 성장 단계에 진입했거나 시설투자의 필요성이 큰 사회적기업들

은 대출금이나 투자금에 대한 수요가 높은 것이 일반적이다.

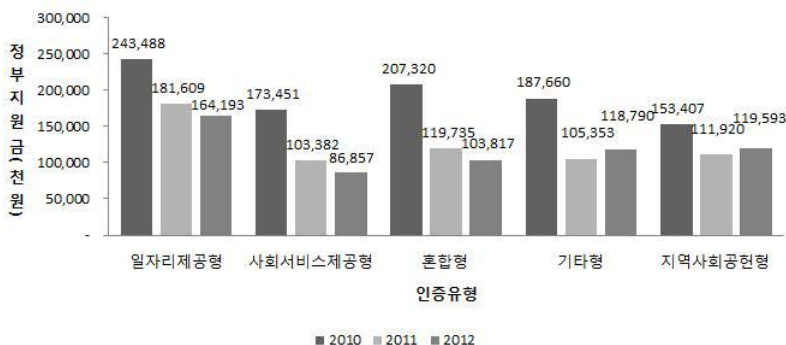
또한 사회적기업이 속한 산업의 특성에 따라서도 자금 수요의 차이가 발생한다. 562개 응답 사회적기업을 대상으로 한 설문조사 분석에 따르면, 하수·폐기물처리·원료재생 및 환경, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업, 제조, 건설 등에 종사하는 사회적기업이 교육서비스, 사업시설관리, 사업지원서비스에 종사하는 사회적기업에 비해 사업비 및 시설비 지원에 대한 요구가 상대적으로 높았다<sup>10)</sup>. 가령 하수·폐기물처리·원료재생·환경 등에 종사하는 사회적기업은 교육서비스 등에 종사하는 사회적기업에 비해 사업비나 시설비 지원을 1순위로 요구할 확률이 3.4배나 높은 것으로 나타났다. 예술·스포츠·여가 관련 서비스업에 종사하는 사회적기업은 2.5배, 제조 및 건설에 종사하는 사회적기업은 약 2배가 높은 것으로 나타났다. 반면 도소매, 운수, 숙박 및 음식점업, 농업, 보건업, 사회복지서비스업 등에 종사하는 사회적기업은 교육서비스, 금융, 사업시설관리, 사업지원서비스에 종사하는 사회적기업에 비해 자금지원에 대한 요구가 상대적으로 높지 않았다(전병유 외, 2012a).

## 2) 인증 유형별 자금 수요

사회적기업은 인증 유형별로는 일자리제공형, 사회서비스제공형, 혼합형, 기타형, 지역사회공헌형 등으로 나뉜다. 우선, 일자리제공형부터 살펴보자. 사회적기업에 대한 정책적 지원은 과거의 실업대책 및 일자리 창출사업의 연장선 상에서 시작되었으며, 주된 강조점은 주로 일자리제공형에 맞춰졌다. 일자리제공형은 시장의 수요에 부응해 경제 주체들이 자생적으로 창업을 해 서비스를 제공하기보다는 실업대책의 차원에서 정부 지원 아래 설립된 경우가 일반적으로 시장 수입을 올리기가 쉽지 않다. 따라서 이 인증 유형은 보조금 등 외부 지원 의존도가 높을 수밖에 없으며, 인건비 지원이 집중되었던 것도 이러한 상황을 반영하는 것이다. 이 유형은 원금과 이자를 갚을 능력 또한 크지 않으므로 은행 대출 등 차입금에 대한 수요도 크지 않다. 둘째, 사회서비스제공형 사회적기업들은 초

10) 이들은 사회적기업에 대한 지원 요구사항과 관련해 공공기관 우선구매나 공공기관 사업서비스 위탁보다는 사업비 및 시설비에 대한 지원이 필요하다고 응답했다.

(그림 2-3) 인증 유형별 평균 정부지원금



자료: 길현중 외(2013), 『사회적기업 성과 분석』, 한국사회적기업진흥원.

기에는 간병·가사·돌봄 등의 영역에 집중되었고, 향후에는 보건·교육·기타 복지서비스 등 영역에서의 발전이 기대된다. 그런데 이들 사회서비스제공형 사회적기업들은 다시 일자리제공형과 큰 차이를 갖지 않는 기업들과 그렇지 않은 기업들로 나뉠 수 있는데, 후자의 자금 수요는 일자리제공형과 상이할 수 있다(길현중 외, 2013).

### 3) 혁신형 사회적기업의 자금 수요<sup>11)</sup>

한국의 사회적기업은 사회적 일자리 사업에 연원을 두고 있으며, 사회적기업의 사업 목적도 고용창출에 맞추어진 경우가 많다. 사회서비스, 공공서비스 혁신, 지역사회 혁신과 같은 목적들의 우선순위는 현실적으로 뒤떨어졌던 것이 사실이다. 하지만 최근 들어서는 사회적기업들 중에는 과학기술 지식을 활용하거나 기존에는 없던 창의적 방법을 동원함으로써 사회적 과제를 대단히 효과적으로 해결하는 새로운 사업체들도 등장하고 있다. 이들은 높은 사회적 영향력을 발휘할 뿐 아니라 특유의 혁신 능력을 바탕으로 영리기업 못지 않은 재정 자립이나 잠재적 수익창출 능력을 보이기도 하는데, 기술집약형 사회적기업, 혁신형 사회적기업, 사회적 벤처 등으로 불린다. 이때 혁신형 사회적기업은 일종의 사회적 벤처로서 고위험과 불확실성에 노출되어 있는 기존 벤처에 비해 불확실성의 강도

11) 이 부분은 송위진(2012)에 의존하였다.



가 더하다. ‘사회적’ 요인의 불확실성이 추가되기 때문이다. 혁신형 사회적기업은 또한 사회적 목적을 우선적으로 추구하기에 일반적인 영리기업에 비해 저수익 구조를 감내하는 것이 일반적이지만, 사업 모델에 따라서는 고수익을 실현하는 것도 가능하다.

혁신형 사회적기업은 크게 두 유형으로 구분된다. 우선, 고용창출형 사회적기업으로 창업했으나 기업이 성장·발전하면서 기술집약화가 이루어진 경우이다. 취약계층 고용에서 발전하여 사회서비스의 고도화를 지향하는 기업으로, 이들 유형은 기존 일하는 방식을 혁신하는 데 초점을 두기 때문에 공정혁신이 상대적으로 중요하다. 2007년 일자리제공형 사회적기업으로 출발한 ‘컴윈’과 ‘함께일하는세상’이 대표적인 기업들이다. 한편, 창업 시부터 지식집약적·기술집약적 비즈니스 모델을 지닌 사회적기업으로, 기술기반 신제품과 서비스 개발에 초점을 맞추었기 때문에 제품혁신이 상대적으로 중요하다. 취약계층을 대상으로 한 저가의 보청기 보급을 목표로 설립된 ‘딜라이트’나 친환경 비료 및 농자재 공급을 목적으로 출범한 ‘흙살림’이 이 유형에 속하는 대표적 기업들이다.

#### 4) 성장 단계별 자금 수요

사회적기업은 다른 기업들과 마찬가지로 창업-정착-성장-성숙의 단계를 밟는데, 각 단계별 자금 수요의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 창업에 필요한 자금은 크게 사업장(사무실, 점포, 공장 등) 확보, 시설 및 인테리어 비용 등 사업장 관리·운영자금과 초기 운전자금으로 나뉜다. 창업자금은 차입 금액을 최소화한 가운데 자기 자금으로 충당하는 것이 원칙이며, 부족한 부분은 가족이나 지인으로부터 충당하는 것이 일반적이다. 둘째, 사회적기업 정착 단계에서는 재료비 구입 등의 운전자금, 시설투자 비용, 마케팅 비용, 사업 확장 등을 위한 경영자금, 구조조정을 위한 자금, 일시적인 자금의 유동성 부족 해결을 위한 자금 등 다양한 자금 수요가 발생하는데, 이때는 시설투자 자금보다는 운전자금에 대한 수요가 더 큰 것이 일반적이다.

셋째, 자금 수요가 가장 활발할 때는 기업의 몸집을 키우는 성장 단계로서, 이는 사회적기업도 마찬가지이다. 사회적기업들 중에는 사업이 진

행됨에 따라 사업 규모를 크게 늘리거나 사업의 성격을 획기적으로 전환시키는 경우가 발생하는데, 자기 자금이나 사내유보만으로 이러한 자금 수요를 충당하기에는 역부족이며, 외부로부터 설비투자 자금을 조달해야만 한다. 일반적인 기업들이 기업을 공개하고 주식시장에 상장하게 되는 이유도 바로 여기에 있다. 넷째, 성숙 단계로까지 진입하게 되면 투자에 필요한 자금 중 많은 부분은 사내유보이익을 통해 조달하는 경우가 많다.

## 2. 협동조합의 재무상태와 자금 수요

### 가. 협동조합 지원금융의 필요성

시장에서의 다양한 형태의 거래비용 수준이 높다고 하더라도 협동조합적 소유 비용을 낮출 수 있는 지원체계가 마련되어 있지 못하면 협동조합에 대한 ‘현실적’ 수요는 높지 않게 되고 그 발현 수준도 낮을 수밖에 없을 것이다. 협동조합의 공급 생태계 구성에 있어서 가장 중요한 요소들은 새로운 협동조합을 설립할 경우에 발생하는 용의자의 딜레마 문제를 해결하는 데 기여하는 사업 타당성 및 협동조합 방식의 기업 설립에 대한 컨설팅, 협동조합 주체의 양성프로그램, 협동조합적 소유형태의 기업에 적합한 금융지원체계, 협동조합적 소유 비용을 높이지 않으면서 규모의 경제 및 범위의 경제 실현에 기여할 수 있는 협동조합 간 연대조직의 구축 등이라고 할 수 있다.

협동조합의 공급 활성화를 위한 공공정책에 대한 논의는 UN, ILO, ICA 등에 의하여 오랫동안 이루어져 왔다. UN과 ILO의 협동조합에 관한 공공정책의 권고 내용을 살펴보면 다음과 같다. UN은 가장 최근에 채택된 2009년 136호 결의문에서 2012년을 UN이 정하는 ‘세계협동조합의 해’로 선포하면서 다음과 같은 내용을 권고하고 있다.

“급변하는 사회경제적 환경 하에서 협동조합 및 사회적기업들이 발전할 수 있도록 협동조합 활동을 규정하는 법과 행정적 제도를 정비하도록 권장한다. 법과 행정 제도의 정비에는 금융서비스, 시장에 대한 접근, 그리고 적절한 세금 우대를 포함해야 한다.” “정부가 협동조합의 발전을 위

한 우호적인 환경을 조성하기 위하여 정부와 협동조합 부문 사이에 효과적인 협력관계를 발전시킬 것을 권고한다. 공동발전위원회 그리고/혹은 자문위원회 등을 통하여 보다 나은 법률, 연구, 우수 사례의 공유, 교육 및 훈련, 기술적 지원, 그리고 경영, 감사 및 마케팅 기술 측면에서 협동조합의 역량 강화 등에 기여하도록 권고한다.”

본 연구에서는 협동조합 지원금융체계에 대한 논의에 집중하고자 한다. 자본주의체제에서의 기업에 대한 자금지원은 상업은행이나 투자은행이 중심이 되어 주로 주식회사나 개인 기업 등을 대상으로 이루어져 왔다. 여기에 더해 농민 및 소상공인 등을 대상으로 한 자금지원의 경우에는 정책금융적 요소가 포함되는 것이 일반적이다. 그러나 자본주의체제에서는 주식회사 이외에도 협동조합 형태의 기업 또한 발전하여 왔다. 협동조합은 경제적 이해당사자들이 자조적인 조직화를 통하여 독과점 문제나 재화 및 서비스 품질 정보의 비대칭 문제의 대응, 구조적 실업 문제의 대응, 자본주의적 기업이 낮은 이윤율로 인하여 기피하는 지역에서 필수적인 재화나 서비스의 공급, 지역에서 사회적 통합과 사회적 신뢰를 높이기 위한 다양한 경제활동을 전개하기 위하여 설립되고 확산되어 왔다. 이처럼 협동조합은 주식회사와 다른 목적을 지니고 있을 뿐만 아니라 다른 운영 원리를 지니고 있다는 점에서 주식회사 등을 대상으로 한 전통적 금융과는 그 성격이 상이한 자금지원 시스템을 필요로 한다. 그 이유를 살펴보자(장종익 외, 2013).

첫째, 기업의 목적이 다르다. 주식회사는 이윤극대화 추구를 목적으로 하는 반면, 협동조합은 조합원의 편익증진을 목적으로 한다. 협동조합은 이러한 기업 목적의 차이로 인해 공급하는 재화 및 서비스의 가격정책, 잉여금 처분정책 등의 측면에서 주식회사와 차이를 드러낸다. 그리고 협동조합의 경우에는 조합의 소유주와 사업의 이용자가 일치하므로, 일정한 시장경쟁 조건 하에서 재화 및 서비스 가격의 최대화 정책을 추구하는 주식회사와 달리, 이용자 및 원료 공급자 등 이해관계자들의 거래관계를 장기적으로 안정시키는 데 기여하는 가격정책을 추구하는 경향이 있다. 협동조합은 또한 잉여금의 처분에 있어서도, 주식 가치를 높이는 방향으로 투자 배당을 지급하는 주식회사와 달리, 협동조합의 사업 이용

을 촉진하는 방향으로 배당정책을 추구하는 경향이 있다. 따라서 전통적 금융기관들은 투자대상 기업의 효율성과 재무적 수익성에 초점을 맞추어 대출 의사결정을 내린다는 점에서, 주식회사 등에 비해 표면적인 수익성이 상대적으로 낮은 협동조합에 대해서는 자금을 적정 수준 이하로 제공할 가능성이 높다.

둘째, 협동조합 기업에 의한 자본금 조달의 특수성 문제도 있다. 주식회사는 투자 수익의 극대화를 추구하는 주주로부터 자본금을 조달하고 궁극적으로 기업 공개, 곧 증권거래소 상장을 통하여 회사의 성장에 따른 이익을 이들이 공유할 기제를 지니고 있다. 이 경우 주주들은 투자 원금과 이익을 회수하는 데 오랜 기간이 소요되는 창업 아이디어나 사업 프로젝트에 대해서도 불확실성과 위험을 감수하고 자본을 제공할 동기를 확보하게 된다. 반면에 협동조합 기업의 경우에는, 자본금을 사업 이용자인 조합원으로 한정해 조달하고, 이때 조합원의 1인당 지분은 일정한 비율 이하로 제한되는 것이 일반적이므로, 출자증권의 발행도 제한적이고 출자증권의 거래도 이루어지지 않기 때문에 협동조합의 자본금도 가변적일 수밖에 없다. 또한 노동자협동조합이나 생산자협동조합의 경우에는 조합원들이 주식회사 투자자에 비하여 투자 위험을 회피하려는 성향이 더 높기 때문에 저투자 경향도 발생한다(Hansmann, 1996). 이러한 이유로 인하여 사회적으로 필요로 하는 협동조합 방식의 기업이 적정 수준 이하로 공급될 수 있다. 이 점은 협동조합의 경우 지분 투자 등 투자은행과 주식시장을 통한 자금조달과 관련해서도 전통적인 금융시스템으로부터 도움을 얻기 어렵다는 것을 의미한다.

셋째, 기업의 가치 평가에 있어서도 협동조합은 주식회사와 차이를 보인다. 주식회사는 이윤극대화 추구를 목적으로 하기 때문에 재무제표를 바탕으로 기업의 성과를 평가하기가 매우 용이하다. 반면에 협동조합 성공의 중요한 조건이 현재 및 잠재적 조합원의 필요와 열망을 조직화하고 이를 사업으로 연결시킬 수 있어야 한다는 점에서 비재무적 자원의 연계 능력, 조합원들 사이의 신뢰, 지역사회 내에서의 사회적 신망 등 재무제표로는 드러나지 않는 여러 측면이 협동조합의 지속가능성을 평가할 때 매우 중요하다. 특히 협동조합의 경우에는 협동조합의 조직화 능력은 협

동조합 기업 역량의 중요한 요소로 평가되어야 한다. 또한 최근 들어 시장 및 기술 환경이 급격하게 변화함에 따라 기업 내 조직문화의 유연성 등의 요인도 기업의 가치 평가와 관련해 새롭게 고려되고 있는 실정이다. 그러나 주식회사를 중심으로 기업 평가를 수행해 왔던 기존의 전통적인 금융기관은 이러한 차이점에 대하여 익숙하지 않은 상황이며, 협동조합 고유의 장점을 적극적으로 반영한 가치 평가에 대해서도 부진한 실정이다. 또한 사회적 신뢰나 조직적 역량과 같이 협동조합에 고유한 특성들은 수량화되기 어렵기 때문에 금융기관들이 이들 요인에 관심을 가지더라도 가치 평가에 포함시키기 쉽지 않은 점 또한 사실이다. 결국 이러한 가치 평가상의 어려움 역시 협동조합이 기존의 전통적인 금융기관들로부터 자금을 조달하기 어렵게 만드는 요인의 하나라고 할 수 있다.

#### 나. 협동조합 유형별 자금 수요

기획재정부가 2013년 7월 말 기준 설립된 협동조합을 조사하여 응답한 743개 협동조합의 실태를 바탕으로 협동조합의 유형별 자금 수요를 분석하면 다음과 같다(기획재정부, 2013).

우선 743개 협동조합의 총자산은 294억 원(조합당 39.6백만 원)이고 이 중 조합원의 출자금은 218억 원으로 전체의 74.1%를 차지한 것으로 조사되었다(표 2-7 참조). 협동조합 유형별로 살펴보면, 사업자협동조합의 조합당 평균 자산액이 39.8백만 원, 소비자협동조합이 37.3백만 원, 직원협동조합이 26.4백만 원, 다중이해관계자협동조합이 35.1백만 원, 사회적협동조합이 96.3백만 원인 것으로 나타났다. 정부로부터 인가를 받아야 하는 사회적협동조합이 조합당 총자산이 가장 높은 것으로 나타났다.

다음으로 협동조합의 운영자금 조달방법은 출자금을 통한 조달이 72.2%로 가장 많고, 그 다음으로 매출액(33.2%), 조합원 회비(23.2%), 금융대출(4.4%) 순으로 조사되었다. 기부금이나 지원금을 통하여 운영자금을 조달하는 사회적협동조합의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

금융기관을 통하여 사업 운영자금을 조달하였다고 응답한 33개 조합에 대하여 대출기관을 묻는 질문에 대하여 일반은행이 30.3%로 가장 많

〈표 2-7〉 협동조합 자산 현황(2013. 7. 기준)

(단위 : 백만원)

	사례수	총계	조합원 출자금	금융 대출금	기부금	매출 수익	부동산 등	기타
	개	백만원	(n=740)	(n=14)	(n=17)	(n=5)	(n=39)	(n=50)
전 체	743	29,394	21,827	718	280	109	3,975	2,485
사업자협동조합	476	18,955	13,510	478	154	51	3,396	1,366
소비자협동조합	54	2,016	1,675	154	0	5	10	172
직원협동조합	66	1,743	1,431	50	23	0	54	185
다중이해관계자협동조합	119	4,173	3,359	36	32	5	247	494
사회적협동조합	26	2,505	1,852	0	70	48	268	268
일반연합회	2	2	1	0	1	0	0	0

자료 : 기획재정부(2013).

〈표 2-8〉 협동조합의 사업 운영자금 조달방법((2013. 7. 기준, 중복 응답)

	사례수 (개)	조합원 출자금 (%)	매출액 (%)	조합원 회비 (%)	기부금 (지원금) (%)	기타/ 무응답 (%)	금융 대출 (%)
전 체	747	72.2	33.2	23.2	15.7	15.7	4.4
사업자	479	75.4	29.2	24.8	12.3	12.3	3.8
소비자	54	79.6	44.4	31.5	16.7	16.7	5.6
직원	66	56.1	48.5	13.6	21.2	21.2	3.0
다중이해관계자	120	69.2	36.7	19.2	20.8	20.8	6.7
사회적	26	53.8	30.8	15.4	38.5	38.5	7.7
일반연합회	2	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0

자료 : 기획재정부(2013).

왔고, 그 다음으로 농·수·축협(18.2%), 지역신용보증재단(18.2%), 개인 담보(15.2%) 순으로 조사되었다. 이들이 금융기관 대출 시에 어려운 점으로는 매출 실적이 없다는 점이 64.4%로 가장 많았고, 조합원 신용보증이 15.6%로 나타났다.

기부금·지원금을 운영자금으로 조달한 경험이 있는 95개 협동조합들에 대하여 출처를 묻는 질문에 대하여 정부·지자체로부터 지원받은 경험이 있는 조합이 47.4%로 가장 많았고, 이어서 시민 기부(25.3%), 기업

〈표 2-9〉 외부자금 조달이 필요하다고 생각하는가?

	응답수	비율(%)
그렇다	55	90.2
아니다	6	9.8
전 체	61	100.0

자료: 신호진 외(2013).

〈표 2-10〉 대출 시 물적담보 가능 여부

	응답수	비율(%)
가능하다	5	8.2
부분적으로 가능하다	14	22.9
불가능하다	42	68.9
전 체	61	100.0

자료: 신호진 외(2013).

〈표 2-11〉 외부자금 조달 시 내부에서 가장 중요하게 논의될 것으로 예상되는 내용

	응답수	비율(%)
(외부자금 조달 불필요 응답자)	6	9.8
차입금 한도 설정	4	6.6
보증 책임의 문제	34	55.7
외부 자금이 필요한 사업 내용에 대한 의결	16	26.3
기타	1	1.6
전 체	61	100.0

자료: 신호진 외(2013).

기부(14.7%), 시민단체(10.5%) 순인 것으로 나타났다.

서울시가 500억 원을 출연하여 설립한 한국사회투자에서 실시한 서울시 관내 61개 신설 협동조합에 대한 자금 수요 실태조사 결과를 살펴보면, 조합들은 대부분 외부로부터 자금조달이 필요하지만 외부자금 조달 시에 가장 큰 어려움은 담보 부족과 이에 따른 보증 책임의 문제인 것으로 조사되었다. 필요한 자금의 용도는 주로 시설자금(42.6%)이고, 그 다음이 운영자금(24.6%), 사업개발비(19.7%) 순인 것으로 조사되었다. 이

러한 시설자금에 대한 대출 시에 상환기간을 5년 정도의 중장기를 선호하는 것으로 조사되었다.

#### 다. 협동조합 지원금융 실태

한국에서 협동조합에 대한 지원금융체계는 아직까지 구축되지 않은 상태이다. 기존 8개 특별법에 의해서 설립된 협동조합 중에서 농협, 수협, 임협 등은 자체 금융 사업을 수행하기 때문에 경제 사업에 필요한 자금을 금융계정으로부터 내부적으로 조달하는 방식으로 해결해 왔다. 또한 중소기업협동조합들은 단체수의계약 등을 위한 활동에 중심이었기 때문에 협동조합 사업에 대한 투자자금이 크게 소요되지 않아서 금융에 대한 필요성이 높지 않았다. 반면에 소비자생활협동조합은 판매장, 물류센터 등 다양한 시설에 대한 투자가 요구되어 왔는데, 주로 조합원으로부터의 출자금과 차입금 및 내부유보금을 통하여 조달해 왔다.

그리고 최근에 다양한 분야에서 설립된 사업자협동조합, 직원협동조합 등은 내부로부터의 자금조달만으로는 한계가 있기 때문에 외부로부터의 자금이 조달될 필요가 있지만 이러한 협동조합에 대한 융자 혹은 투자를 실행할 수 있는 금융체계가 구축되지 않은 상태이다. 신협 및 새마을금고가 이러한 협동조합 지원금융을 수행하도록 기대를 받고 있지만 신협 법상으로는 외부 법인(협동조합법인을 포함하여)에 대한 투자를 허용하지 않고 있으며, 담보가 부족한 법인에 대한 신용대출에 대해서는 금융감독기관으로부터 규제를 받고 있는 실정이다(장종익, 2012d).

다만, 지역 신용보증재단을 통하여 기본법상 협동조합에 대하여 출자금의 2분의 1 범위 내에서 3,000만 원까지 특례보증하였다. 이러한 특례보증은 2013년 말까지 한시적으로 운영되었으며, 업종 및 기간을 점진적으로 확대할 예정인 것으로 알려지고 있다.

협동조합정책을 총괄하고 있는 기획재정부는 2014~16년 협동조합발전기본계획에서 「협동조합 활성화를 위한 자금조달 원활화 방안」을 발표하였다. 첫째, 신규 협동조합의 기존 재정 사업에 대한 접근성을 높이기 위한 법·제도 개선을 추진하기로 하였다. 예를 들면, 중소기업 범위에



사회적협동조합을 추가하는 등 제도 개선을 통하여 협동조합의 재정 사업 활용도를 향상시키는 것이다. 둘째, 자금 공급 및 사업 컨설팅을 동시에 수행할 협동조합연합회의 공제기금 육성을 유도할 계획이다. 셋째, 협동조합 창업·운영자금으로 미소금융 등 서민금융을 이용하는 방안을 검토하고 있다. 넷째, 농협·수협·신협·새마을금고 등 협동조합형 금융기관의 이용을 확대하기 위하여 협동조합연합회 등과 협력하여 대출심사 매뉴얼 개발 및 활용을 추진할 계획이다.

기획재정부 이외에 정부의 각 부처는 재정 사업의 시행에 있어서 협동조합 기본법에 기초하여 설립된 협동조합을 사업의 대상으로 포함시키는 영역을 확대할 것으로 전망되며, 다른 법인 형태에 비하여 차별을 받지 않도록 할 것이라는 점이 기획재정부의 기본 방침인 것으로 판단된다. 현재까지 중앙부처 중에서 중소기업청이 유일하게 협동조합의 설립에 재정 사업을 계획적으로 투입하고 있다. 중소기업청은 2012년 하반기부터 산하 기관인 소상공인진흥원과 공동으로 그간 창업 및 경영안정 위주의 소상공인 지원 성과를 바탕으로 다양한 협업화 사업을 활성화하기 위하여 협업체당 1억 원 한도를 지원하는 소상공인 협업화 지원사업을 2013년부터 시행하고 있다. 중소기업청은 이러한 협업화 사업체를 협동조합으로 발전시키는 전략을 설정하고 있다. 이를 위해 2013년도에 307억 원의 사업 예산을 수립하고 교육·컨설팅을 바탕으로 300개 협업체(5,000개 사)를 선정하여 평균 1억 원 한도(자부담 20%) 내에서 협업화 사업을 지원하기로 하였다. 또한 새정부 5년간(2013~17년) 총 2,000개 협업체(30,000개 사)를 지원할 계획을 수립하였다: 2013년 300개(5,000개사) → 2014년 350개(5,500개사) → 2015년 400개(6,000개사) → 2016년 450개(6,500개사) → 2017년 500개(7,000개사). 2013년도 우대업종은 대기업침해형, 생활생계형 등으로 음식점, 의류점, 이미용, 자동차정비, 식료품소매, 세탁업, 문구점, 벽지장판, 화장품, 꽃가게, 제과점, 가구점, 공예점, 철물점, 서점, 안경점, 사진관, 광고업, 디자인, 장례예식 등 총 20개 업종이다. 지원 분야는 공동브랜드 개발, 공동구매, 공동마케팅, 공동작업장 임차, 공동장비구매, 공동기술개발, 공동네트워크 구축 등에 소요되는 비용이다.

광역 및 기초자치단체도 협동조합 활성화 정책을 추진하고 있는데 정책의 위상과 비중은 자치단체마다 차이가 적지 않지만 대부분의 자치단체가 협동조합의 활성화를 촉진하는 정책을 수립할 것으로 전망된다. 광역자치단체 중에서는 서울시가 가장 폭넓은 정책을 추진하고 있는 것으로 보이고, 충청남도·전라북도·광주광역시 등이 협동조합의 활성화 정책에 적지 않은 관심을 보이고 있다. 서울시의 사회적경제정책을 살펴보면 다음과 같다.

서울시의 정책은 사회적경제 주체들의 양적·질적 성장과 더불어 사회적경제 생태계의 조성도 병행하는 목표를 담고 있다. 2013년에 사회적경제 부문에 ‘사회적경제과’ 관할의 458억 원의 예산이 집행되었으며, 별도로 사회투자기금 500억 원도 집행되어 (재)한국사회투자자가 출범하였다. 여러 사업들이 있지만, 생태계 활성화와 관련되어 사회적기업을 위한 금융 조성이나 지역 단위의 생태계 지원 인프라(자치구 단위 지역특화사업단 설치 및 운영) 등의 사업이 활성화될 것으로 판단된다. 한편, 2013년부터 서울시 사회적경제지원센터가 설치되어 센터 소관 사업들인 공공시장 활성화, 인재육성, 창업 기회 제공, 업종별·부문 간 등의 네트워크 사업 등 다양한 사업이 본격화되고 있고 이 사업은 지속적으로 확대될

〈표 2-12〉 신설 협동조합의 정부로부터의 지원정책 수혜 여부(중복 응답)

	사례수	없음	마을기업 지원	중소기업 지원	지자체 고유제도	기타
전 체	747	77.5	7.0	7.0	4.0	4.2
사업자	479	80.2	5.6	7.3	3.8	5.5
소비자	54	74.1	13.0	3.7	5.6	9.4
직원	66	68.2	15.2	7.6	1.5	9.0
다중이해관계자	120	75.0	6.7	6.7	5.8	10.1
사회적	26	73.1	0.0	3.8	3.8	15.3
일반연합회	2	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0

자료: 기획재정부(2013).

것으로 전망된다.

기획재정부가 2013년 7월 기준 신설 협동조합에 대하여 실시한 설문 조사 결과, 정부로부터 지원정책을 받은 경험이 있는 신설 협동조합은 응답 조합 747개 중에서 22.5%에 불과한 것으로 조사되었다. 정부로부터 받은 지원정책은 중소기업지원정책, 마을기업지원정책, 지자체 고유제도, 복지기관 지정, 사회적기업 지원 등인 것으로 조사되었다.

747개 응답 신설 협동조합들은 협동조합 활성화를 위한 정부의 지원정책 중에서 공공조달시장 우선권 부여(31.5%)와 운영자금 조달을 위한 금융시스템 구축(23.8%)을 가장 우선적으로 기대하고 있었다. 그 다음이 교육 및 컨설팅으로 15.6%를 차지하였다(표 2-13 참조). 반면에 정부로부터 보조금 등 자금 지원을 희망하는 조합의 수는 전체의 1.6%에 불과한 것으로 조사되었다.

금융시스템 구축을 위하여 가장 필요한 정책은 맞춤형 대출기준 마련(41.9%)인 것으로 조사되었고, 그 다음으로 협동조합 전용 금융기관 설립(25.2%), 소액대출/상호부조(19.3%) 순으로 조사되었다. 시민기금펀드 조성방안에 대해서는 응답 협동조합의 11.0%가 찬성하였으며, 특히 소비자협동조합과 사회적협동조합의 찬성 비율이 높게 나타났다.

〈표 2-13〉 협동조합 활성화를 위한 정부지원 정책에 대한 기대사항

	사례수	공공시장 우선권	금융 시스템	중소기업 지원신청	세제지원	교육및 컨설팅	정부의 자금지원	기타
전 체	747	31.5	23.8	12.6	11.6	15.6	1.6	3.4
사업자	479	33.6	25.1	12.7	10.6	13.8	1.0	3.2
소비자	54	25.9	16.7	9.3	20.4	20.4	5.6	1.9
직원	66	33.3	16.7	4.5	21.2	21.2	0.0	3.0
다중이해관계자	120	26.7	24.2	19.2	8.3	15.0	1.7	5.0
사회적	26	23.1	30.8	3.8	3.8	26.9	7.7	3.8
일반연합회	2	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 기획재정부(2013).

〈표 2-14〉 원활한 자금 조달을 위해 필요한 금융정책

	사례수	맞춤형 대출기준	금융기관 설립	소액대출/ 상호부조	시민기금 펀드조성	기타	대출 불필요
전 체	747	41.9	25.2	19.3	11.0	2.0	0.7
사업자	479	44.1	26.7	17.5	9.4	1.3	1.0
소비자	54	46.3	13.0	18.5	20.4	1.9	0.0
직원	66	39.4	21.2	24.2	13.6	1.5	0.0
다중이해관계자	120	34.2	27.5	23.3	10.8	4.2	0.0
사회적	26	34.6	23.1	19.2	15.4	7.7	0.0
일반연합회	2	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0

자료 : 기획재정부(2013).

## 제 3 장

### 사회적경제 조직 지원금융체계

#### 제1절 사회적기업을 위한 지원금융체계

##### 1. 이용가능한 금융 수단들<sup>12)</sup>

사회적기업은 그 성격상 시장 수입에만 의존해서는 생존이 불가능한 곳도 많다. 따라서 사회적기업은 정부나 공익재단 등으로부터 제공되는 보조금과 기부금에도 의존하는 경우가 많고, 일반 기업체와 마찬가지로 대출(또는 부채금융)과 지분 투자(또는 지분금융)와 같은 금융 수단도 적극 활용할 필요가 있다. 사회적기업은 업종, 조직형태, 생애주기 등 다양한 특성에 따라 보조금·부채·지분 등 여러 금융 수단 중 특정 수단을 더 선호하거나 여러 수단들 사이의 상이한 배합을 통해 금융적 필요를 충족시키고 본연의 활동을 펼쳐나가는 경우가 많다.

##### 가. 보조금

사회적기업은 전통적인 주식회사가 수익성을 이유로 진출하지 않는 분야에서 서비스와 제품을 제공하거나 한계노동자를 고용해 새로운 일자

12) 이 부분은 장종익·박종현(2013)에 의존하였다.

리를 제공한다. 사회적기업은 또한 낙후 지역에 거주하는 사회경제적 약자들의 역량을 강화하고, 해당 지역의 삶의 질을 높이기 위한 장기적인 지역 재생프로젝트도 수행한다. 나아가 사회혁신적인 서비스를 제공하기도 한다. 이는 사회적기업이 다양한 방식으로 정(+)의 외부효과를 경제적 활동을 수행한다는 것을 의미하며, 사회적기업에 제공되는 보조금은 바로 이런 이유로 정당화될 수 있다.

유럽의 경우에는 유럽연합 차원에서 유럽사회기금(European Social Fund)을 조성해 소외 지역의 고용창출 및 직업훈련 기능을 담당하는 사회적기업들에 보조금을 지급하고 있으며, 영국이나 미국·캐나다 등에서도 정부가 지역사회개발기금을 조성해 취약 지역의 개발을 위해 다양한 프로젝트를 수행하는 사회적기업들에 보조금을 지급하고 있다. 이 점에서 정부, 공익재단, 기업의 사회적 공헌기금 등으로부터의 보조금은 사회적기업에 매우 중요한 금융자원이라고 할 수 있다.

그러나 보조금은 사회적기업의 지속적인 발전을 지원하기에는 부족할 뿐만 아니라 부작용을 낳기도 한다. 가령, 유럽사회기금이 제공하는 보조금의 경우에는 수혜 조직의 실제 지출액을 보조하도록 설계되어 효율적인 경영으로 비용을 절감하고 이를 통해 잉여를 창출할 인센티브를 저하시킨다. 또한 보조금은 보통 특정 프로젝트에 한정되므로 사회적기업이 자기 주도적으로 새로운 사업을 계속 발굴해 사회적 목적을 달성하기보다는 보조금 제공자의 기준 충족에만 안주하도록 잘못된 인센티브를 부여할 위험도 있다. 이러한 보조금의 한계와 단점으로 인해 대부분의 선진국에서는 보조금에 저리의 융자금을 결합하거나 매칭 펀드 방식을 도입함으로써 도덕적 해이를 줄이려 하고 있다.

## 나. 부채금융

전 세계적으로 사회적기업들의 부채금융 이용도는 높지 않은 편이다. 사회적기업들은 유사한 규모의 중소기업들에 비해서도 대출액이 적으며 대출 요구액과 실제 대출금 사이의 격차도 크고 담보를 요구받는 경우도 많다. 일반적으로 규모가 영세할수록 그리고 자선단체(charities)로 등록

된 기업일수록 금융 이용 또한 어려운 것으로 알려져 있다. 그런데 이처럼 사회목적조직들의 차입에 대한 수요가 위축되었던 가장 큰 이유는 상환에 필요한 소득을 시장 활동을 통해 획득할 역량의 부족 때문이라고 할 수 있다. 그런데 사회목적조직들의 부채 회피가 꼭 이들 단체의 무능을 의미하는 것만은 아니다. 노숙자 지원과 같이 활동의 성격상 시장 수입을 원천적으로 기대할 수 없는 사회목적조직들의 경우에는 대출이나 인내자본 투자를 이용하는 것은 불가능하다. 한편, 예컨대 노령자를 대상으로 한 돌봄서비스를 제공하는 사회적기업들 경우에도 상황은 크게 다르지 않다. 이들은 시장 수입을 획득할 수는 있지만, 대출을 활용해 사업을 벌이고, 비용 보전이나 원리금 상환 등을 위해 수요층의 지불능력 이상으로 가격을 책정한다면, 해당 조직 본연의 사명이 표류(mission drift)하는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 조직들에게는 새로운 대출이나 투자를 제공하더라도 그 상황에 따른 리스크 및 재원을 이들 조직이 아니라 정부나 공익재단 등 이들의 활동을 후원하는 제3자가 부담하도록 하는 방식의 새로운 금융 수단을 개발해 제공할 필요가 있다.

한편, 사회적기업의 입장에서 보면, 부채는 다른 수단들에 비해 비효율적인 금융 수단이다. 대부분의 부채금융은 실제로 담보를 요구하며, 새로운 프로젝트에 소요되는 비용을 모두 충당하지 못할 정도의 단기금융인 경우가 일반적이기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 도입된 새로운 형태의 부채금융이 투자 원금의 회수와 이익의 실현을 기대하되 상환을 먼 미래로 연장시켜 주는 후순위채권, 인내자본(patient capital), 연성자본(soft capital) 등이다.

#### 다. 지분금융

사업에 필요한 자금을 조달하는 또 다른 방법으로는 주식을 발행하는 지분금융(equity financing)도 있다. 그런데 주식이란 기업의 소유권과 부를 투자자에게로 이전시키는 수단이므로 사회적기업의 경우에는 존립근거와 사명이 흔들릴 우려가 있어 이용이 쉽지 않다. 사회적경제의 경우 금융적 투기나 매매 차익을 회피하는 전통이 있다는 점, 배당을 제공

할 정도의 충분한 사업 규모를 갖춘 사회적기업 자체가 많지 않다는 점도 지분금융을 어렵게 만드는 요인이다. 이러한 상황에서 일부 대형 사회적기업들 중에는 오랫동안 기다려주는 장기 자본을 대규모로 확보하면서도 통제권 문제 또한 높지 않은 방식인 준지분(quasi equity)을 이용하는 곳도 생기고 있다. 준지분이란 지분의 성격을 지님과 동시에 관계지향적인 성격을 띠면서 제공되는 장기금융으로, 피투자조직의 이사회 참여나 역량형성 지원 활동이 결합될 수도 있다. 또한 수익성의 요구보다는 사회적·공익적 가치창출에 더 큰 관심을 기울이는 사회적 투자자들이 참여하는 사회적 주식거래소를 통한 기업공개(Alternative Public Offering : APOs)가 대안으로 등장하기도 한다.

## 2. 정부지원 사업

사회적기업의 다양한 자금 수요는 정부, 금융기관, 기관투자자, 소액투자자, 기업, 시민단체 등 다양한 경제 주체의 도움을 받아 충족될 수 있는데, 아직까지는 정부의 역할이 절대적이다. 사회적기업들을 대상으로 한 정부의 지원은 그동안 고용노동부, 보건복지부 등에서 추진되었던 사회적기업 육성사업<sup>13)</sup>을 통해 이루어졌는데, 크게 인건비 지원, 사업개발비 및 경영컨설팅 지원, 공공기관 우선구매 등 판로지원, 세제지원 등으로 구성되는 비금융적 지원과 대출 및 투자로 대별되는 금융적 지원으로 나눌 수 있다(국회예산정책처, 2012; 손을춘, 2014).

### 가. 비금융적 지원

#### 1) 인건비 지원

사회적기업 육성사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비 지원

13) 이 사회적기업 육성사업은 외환위기와 더불어 고용노동부가 취약계층에게 임시 일자리를 제공하기 위해 시작했던 공공근로사업이 출발점이었으며, 이후 사회적 일자리 사업을 거쳐 사회서비스 일자리 사업이라는 명칭으로 이어졌다(국회예산정책처, 2012).



이다. 사업주 부담금 사회보험료를 포함해 1인당 월 1,042천 원을 연차별 차등적으로 최대 5년간 지원한다. 2012년부터는 사회적 일자리에 더해 회계, 마케팅 등 사업 운영에 필요한 전문인력 인건비도 200만 원 한도에서 3년간 지원한다. 인건비 지원 예산은 2012년 예산안 기준 1,237억 원으로 전체 사업예산 1,760억 원의 약 70%에 해당한다.

## 2) 사업개발비, 경영컨설팅 지원

사회적기업 육성사업에는 사회적기업의 기술개발, R&D, 홍보 및 마케팅 등 경영능력 향상을 위한 사업비를 최대 5년간 2억 원까지 지원하는 내용도 포함되어 있다. 경영지원은 사회적기업의 설립 및 운영에 필요한 경영·세무·노무·회계 등 경영컨설팅 및 정보제공 등을 지원하는 내용이다. 기초 컨설팅에 연간 300만 원, 전문컨설팅에 연간 300만 원에서 2,000만 원까지 지원한다.

## 3) 공공기관 우선구매 등 판로지원

정부는 사회적기업의 판로지원을 위해 사회적기업의 생산제품 및 서비스를 공공기관이 우선적으로 구매하도록 권고하고 있다. 현행 계약 제도에서 활용가능한 우선구매 우수 사례를 매뉴얼로 작성하고, 지자체 물품제조구매 적격심사 세부기준의 신인도 평가에 사회적기업 관련 가점을 부여하도록 함으로써 사회적기업의 판로를 지원하고 있다.

## 4) 세제지원

정부는 사회적기업 인증 후 4년간 법인세를 50% 감면하도록 규정하고 있으며(『조세특례제한법』 제85조의6), 사회적기업(비영리법인에 한함)에 기부를 하는 연계기업에게는 그 기부금을 법인소득의 10%까지 전액 손금산입 처리하고 있다. 또한 일반 법인 및 개인이 비영리 사회적기업에 기부하는 경우에도 지정기부금으로 인정하여 법인 소득금액의 10%, 개인은 30%를 한도로 손금산입을 허용하였다. 그리고 사회적기업에 대해서는 중소기업 수준의 최저한세율을 적용하고 있으며, 사회적기업의 영위 업종이 『조세특례제한법』상 중소기업 업종에 해당하지 않는 경우에도

중소기업 최저한세율 7%를 적용하고 있다.

## 나. 금융적 지원

### 1) 대출자금 지원

정부는 사회적기업의 설립이나 경영에 필요한 부지구입비, 시설비 등에 필요한 자금을 미소금융재단 등의 지원을 받는 복지사업자와 중소기업청 정책자금 또는 지역 신용보증재단을 통하여 대출하고 있다. 현재 미소금융재단의 관리 하에 사회적기업 대출을 전담하는 복지사업자로는 열매나눔재단, 민생경제정책연구소, 함께일하는재단 등이 있다. 열매나눔재단은 전 세계 소외계층에 자립의 기회를 열어주는 국제자립개발 NGO로서 (예비)사회적기업과 협동조합을 대상으로 자금을 지원하는데, 임대차보증금, 시설·운영자금 등의 용도로 1억 원 이내의 자금을 연 4.5% 수준의 금리로 대출한다. 민생경제정책연구소는 저소득·저신용 등 취약 계층에게 무보증·무담보로 자금을 대출하고, 금융 소외계층을 대상으로 창업자금, 운영자금 등 자활자금을 지원하는 사단법인으로서 (예비)사회적기업에게 임대차보증금, 시설·운영자금 등의 용도로 1억 원 이내의 자금을 연 3% 수준의 금리로 대출하고 있다. 함께일하는재단은 다양한 실직 계층을 지원하고 사회적기업에 대한 경영지원, 교육, 대출 등을 지원하는 단체로 임대차보증금, 시설·운영자금, 재무구조 개선자금 등의 용도로 1억 원 이내의 자금을 연 3% 수준의 금리로 대출하고 있다.

그리고 중소기업청 정책자금을 통한 대출 사업과 지역신용보증재단을 통한 우선보증 사업이 있다. 사회적기업은 「중소기업법」 제2조에 따른 중소기업에 해당되므로 중소기업 정책자금 용자를 받을 수 있는데, 창업기업지원자금과 신성장기반자금이 여기에 해당한다. 창업기업지원자금은 시설 및 운전자금에 대하여 각각 연간 30억 원 및 5억 원 한도로 중소기업진흥채권 발행금리(2013년 4.39%)에서 0.82%를 차감한 금리로 대출해주는 사업이다. 신성장기반자금은 5년 이상 중소기업을 대상으로 시설 및 운전자금에 대하여 각각 연간 30억 원 및 5억 원 한도로 중소기업진흥채권 발행금리(2013년 4.39%)에 0.2%를 가산한 금리로 대출하는 사업

이다. 지역신용보증재단을 통한 소기업 등을 위한 우선보증 사업에서는 소기업·소상공인 등을 대상으로 4억 원을 한도로 영리 사회적기업은 4.6%, 비영리 사회적기업은 3.7% 금리로 대출하고 있다. 한편, 회사 형태가 아닌 비영리조직형 사회적기업에 대해서도 중소기업정책자금, 희망드림론, 신용보증 등을 중소기업과 동일하게 적용해 자금을 지원하고 있다.

## 2) 투자 방식의 자금지원

정부는 성장가능성이 높은 사회적기업에 대상으로 재정과 민간자본을 결합한 투자펀드를 통해 대출이 아닌 투자 방식의 자금지원도 제공하고 있다. 고용노동부가 출자한 모태펀드(한국벤처투자)를 통하여 기업·재단 등 민간이 출자자로 참여한 사회적기업 투자조합을 결성하고 (예비) 사회적기업에 투자지원을 하고 있다. 2011년 42억 원(정부 25억 원, 민간 17억 원), 2012년 40억 원(정부 25억 원, 민간 15억 원), 2013년 60억 원(정부 25억 원, 민간 35억 원)을 결성했으며, 조성된 자금으로 현재까지 총 6건에 19억 원이 사회적기업에 투자되었다.

## 3. 정부기반 자금 조성

사회적기업이 활용할 자금 중 많은 부분은 보조금, 부채, 지분 등으로 구성된다. 그런데 이러한 자금이 조성되는 방식은 크게 정부가 주도적으로 조성하는 방식과 민간이 자체적으로 조성하는 방식으로 대별된다. 정부기반 자금 조성에는 공적기금, 대형민간기금, 모태펀드 방식이 있으며, 민간기반 자금 조성에는 재단/투자은행, 윤리은행, 크라우드펀딩 등이 있다.

### 가. 공적기금 방식

공적기금 방식이란 국고 및 민간 기부 등을 기금화하고, 이에 기반하여 일정 기간 동안 지속적으로 투자조합을 결성하여 운용하는 방식을 의미한다. 이 방식은 매년 국고가 투입되어 조합이 결성되는 사회적기업 투자펀드와는 달리, 정부 주도로 대규모의 자금이 출자되고 국고가 아닌

별도의 회계로 매년 일정 금액이 조달될 수 있다는 점에서 자금조달 및 운용의 안정성이 가장 높다고 할 수 있다(문철우, 2012). 대표적인 사례로는 미국의 CDFI 펀드와 영국의 퓨처빌더스펀드를 들 수 있다.

#### 1) 미국의 CDFI 펀드<sup>14)</sup>

지난 1994년 미국의 의회 양당은 지역밀착형 금융기관들에 의하여 수행되었던 낙후지역의 전략적 대출이나 투자활동이 해당 커뮤니티의 삶의 질 향상에 크게 기여했다는 점에 주목하여 낙후지역 활동 금융기관을 지원·육성하기 위한 「커뮤니티개발금융기관법(Community Development Banking and Financial Institutions Act of 1994)」을 제정하고 이 법에 근거하여 「커뮤니티개발금융기관기금(CDFI: Community Development Financial Institutions Fund)」을 설치하였다. 커뮤니티개발금융기관이 낙후지역의 재생 및 활성화에 크게 기여할 수 있음에도 그 숫자가 제한적이고 규모도 작기 때문에 금융서비스 제공에 필요한 자금 조달에 애로가 있다는 점에 주목하여 새로운 기금을 통해 이 제약을 완화시키려는 것이 입법 취지였다.

1994년의 「커뮤니티개발금융기관법」에 의해 정부 지분 100%의 CDFI가 공사 형태로 출범하고 뒤를 이어 P.L.104-19(July 27, 1995)과 P.L.104-34(Apr.26, 1996)을 통해 기금을 재무부 산하에 두고 경영의 전권을 재무부 장관에게 부여하게 된다. 기금의 관리비용은 550만 달러를 넘어서는 안 되며, 프로그램 배정금액 중 최소한 3분의 1은 BEA(Bank Enterprise Award) 프로그램에 사용되어야 한다. 처음에는 CDFI 프로그램 및 BEA 프로그램을 통해 지역밀착형 금융기관들에 필요한 자금을 제공했으며, 2001년부터는 신생 시장세액공제(NMTC: New Markets Tax Credit) 프로그램 등이 추가되었다.

CDFI 기금에 의해 운영되었던 프로그램들 중 가장 대표적인 프로그램은 커뮤니티개발금융기관(CDFI) 프로그램이다. 매년 CDFI 기금은 커뮤니티개발금융기관(CDFI)으로부터 향후 5년간 해당 커뮤니티의 필요에 어떻게 부응할 것인가를 상술한 사업계획서를 접수하고, 사업계획에 대

14) 이 부분은 박종현(2005)을 재구성한 것이다.

한 정성적 평가 및 사업계획이 지역 발전에 미칠 영향력과 성격, 경영진의 경험 및 배경 등 다양한 심사 기준을 사용하여 지원 여부를 결정하였다. 엄격한 심사를 거쳐 선발된 CDFI에 대해서는 지분투자·교부금·대출·기술적 조언 등 다양한 형태의 지원이 제공되었다. 일반적으로 교부금이 가장 큰 비중을 차지하고, 기술적 지원의 비중이 가장 작다. 2001 회계연도의 사례를 보면, 전체 지원액 5,300만 달러 중 교부금이 3,500만 달러로 압도적인 비중(65.5%)을 차지했으며, 1,300만 달러를 기록한 대출금(24.1%)과 500만 달러에 미치지 못한 지분투자(8.9%)가 그 뒤를 이었다.

CDFI 기금은 커뮤니티개발금융기관들에 ‘적격기관’(qualified institutions)으로 인증을 하고 연방정부 이외의 개인이나 단체로부터 대응재원(matching funds)<sup>15)</sup>을 확보한다는 전제조건 위에 이들 기관과 지원계약을 체결한다. 이때 CDFI의 성격·규제 대상인가의 여부 및 지원 유형에 따라 맞춤형 계약이 행해진다. 지원계약을 협상하는 과정에서 가장 중요한 것은 성과예정표(performance schedule)를 작성하는 일이다. CDFI 기금의 경우 수혜기관의 성과를 평가할 때 이 성과예정표를 활용하기 때문이다. 이 성과예정표에는 성과 목표·척도·기준지표·평가예정일 등이 포함된다. 그리고 계약서에는 해당 기관이 분기별·연간으로 재무상태보고서 및 성과목표이행 중간보고서를 제출해야 한다는 조건도 포함되며, 평가예정일에 만족스러운 성과 수준에 도달하지 못할 경우 CDFI 기금이 지원금 반환을 요구하거나 성과목표를 변경하는 등 제재나 구제에 나설 수 있다는 조항도 포함된다. 지원프로그램이 실행되면, CDFI 기금은 매년 성과목표·척도·기준지표 등을 활용하여 모든 수혜기관의 성과를 평가해야 한다. 이때 성과목표(performance goals)는 질적 목표이고, 성과지표(measures)는 수혜기관이 이들 목표를 얼마나 달성했는가를 나타내주는 양적 지표이며, 기준지표(benchmarks)는 성과의 수준

15) 지원대상 기관들은 대응재원(matching funds) 요건을 충족시키려면 연방정부 이외의 곳에서 CDFI 기금의 재정지원에 상응하는 재원을 확보하고 이를 입증하는 증빙서류를 CDFI 기금에 제출해야 한다. 이것은 여타 재원이 확보될 때까지는 연방재원이 제공되지 않는다는 것을 분명히 하기 위한 장치이다.

을 ‘수·우·미·양·가’ 등으로 규정하는 수량화된 지표라고 할 수 있다.

CDFI 펀드에 의한 또 다른 활동으로는 은행활동지원(Bank Enterprise Award: BEA) 프로그램이 있다. 이 프로그램의 목적은 CDFI에 대한 투자를 늘리거나 낙후지역에 대한 직접적인 대출 및 여타 금융서비스를 늘릴 수 있는 인센티브를 대형은행 등 부보예금기관(insured depository institutions)에 제공하는 것이다. 지난 6개월간의 낙후지역 투자증대 금액을 기준으로 해당 금융기관에게 보조금을 제공한다. BEA 프로그램에 지원하려면 해당 은행은 낙후지역에 투자하거나 CDFI 기금에 의해 공인된 커뮤니티개발금융기관에 자금을 제공했다는 것을 입증하거나, BEA 프로그램의 가이드라인과 규제조항에 충분히 부합되는 수준의 대출 및 금융서비스 제공 계획을 수립했다는 것을 입증하면 된다. BEA 프로그램의 가이드라인 및 규제조항은 ‘낙후(distressed)’지역<sup>16)</sup>을 정의하는 경제적·사회적 특성을 분명한 가운데 기업대출·가계대출·농촌대출·저소득층 주택담보대출 등 지원대상 활동의 종류를 명시하고 있다. 공인 CDFI에 투자한 경우에는 최대 투자금액의 33%까지 지원을 받을 수 있으며<sup>17)</sup>, 낙후지역에 대해 대출 및 여타 서비스를 제공한 경우에는 투자금액의 5%를 보조금으로 되돌려 받을 수 있다.

CDFI는 빈곤의 구조적 원인 제거에 초점을 맞춘 가운데 사회정책과 금융시스템의 상호작용을 유도함으로써 새로운 부와 기회를 성공적으로 창출한 것으로 평가되고 있다. 이와 더불어 연방정부의 CDFI 프로그램은 낙후지역 경제의 재생과 활성화를 겨냥한 일련의 정부 개입들 중 가장 새롭고 가장 성공적인 전략이라는 평가 또한 받고 있다. 이 프로그램의 강점은 무엇보다도 대안적 소액금융의 옹호자로부터 거대은행의 전문가에 이르기까지 다양한 금융 참여자들에게 이용가능한 실용적인 수단을

16) 은행은 CDFI 기금에 의해 공인을 받은 커뮤니티개발금융기관에 대해 투자를 늘릴 경우 BEA 프로그램을 신청할 자격을 얻게 된다. BEA 프로그램에서는 빈곤율이 30% 이상이고, 실업률이 전국 평균에 비해 1.5배 이상인 지역을 경제적 낙후지역(economically distressed area)으로 정의하고 있다.

17) CDFI에 지분투자를 하는 경우에는 투자금액의 15%, 대출 및 기술적 지원을 제공하는 경우에는 11%의 보조금을 받을 수 있다. 은행 자신이 대출과 기술적 지원을 직접 제공하거나 여타 커뮤니티개발금융기관에 위탁을 행하는 CDFI일 경우에는 투자금액의 33%를 되돌려 받게 된다.

제공했다는 점에서 찾아야 할 것이다. 연평균 8,100만 달러라는 비교적 적은 자금을 다양한 성격의 참여자들에게 제공함으로써<sup>18)</sup> 낙후지역의 CDFI가 본연의 목적을 달성하는 데 크게 기여하였다. CDFI 지원정책의 성과는 무엇보다도 CDFI가 어떤 성과를 달성하였는가에 좌우된다. 이들 자금은 대부분 CDFI를 매개로 낙후지역에 일자리와 주택을 공급하고 사회간접자본 투자를 가능케 했다.

CDFI 기금의 성과는 연방정부의 예산 투입을 통해 전통적인 제도권 금융기관·개인·재단·기업 등으로부터 추가로 얼마나 많은 자원을 이끌어냈는가를 측면에서 평가될 필요가 있다. 존 스노우 재무부 장관은 CDFI 기금 1달러가 21달러의 민간투자를 이끌어냈다는 의회 증언을 한 바 있다.

## 2) 커뮤니티개발금융기관(CDFIs)

미국 사회에서는 오래 전부터 커뮤니티개발을 위한 민간 차원의 자생적 노력들이 활발히 전개되었다. 1880년대에는 통상적인 은행서비스를 이용할 수 없었던 흑인 거주지역을 중심으로 흑인계 은행들이 출현했으며, 1930년대와 1940년대에는 남부 농촌이나 흑인들을 대상으로 신용협동조합(credit unions)이 출현하였다. 1960년 말에는 커뮤니티개발법인(Community Development Corporations: CDC)이 낙후지역의 기업에 자금을 제공하고 주택관련 사업을 벌이기 시작했는데, 우리의 사회적기업에 해당한다. 오늘날에는 낙후지역의 금융적 회생을 위한 노력이 다양한 형태로 존재하는 커뮤니티개발금융기관(CDFI)에 의해 주도되고 있는 바, 크게 커뮤니티개발은행, 커뮤니티개발신탁, 커뮤니티개발융자기금, 지역발전벤처캐피탈기금, 영세기업융자기금 등으로 나눌 수 있다.

18) 1996년부터 2003년까지 모두 7억 800만 달러의 예산이 의회에 의해 승인되었고, 총 6억 5,000만 달러가 1,582개 지원기관에 제공되었다. CDFI 금융지원 프로그램이 3억 9,000만 달러로 전체 지원액의 60%를 차지했으며, 기술적 지원에 사용된 금액은 4,500만 달러였다. 그리고 BEA 프로그램은 같은 기간 동안 1,094개 신청기관 중 선정된 784개 금융기관에 1억 8,700만 달러가 제공되었다. CDFI 금융지원 프로그램의 경우 경쟁이 상대적으로 치열했던 반면, 기술적 지원이나 BEA 프로그램은 대부분의 지원자들이 지원을 받을 수 있었다.

커뮤니티개발금융기관(CDFI)은 일반적인 금융기관이 투융자를 할 수 없다고 판단한 프로젝트에 대해 투융자하는 방법을 개발해 저소득자용 주택, 지역의 재활성화에 참여하는 상업시설, 커뮤니티시설, 고용개발에 관한 금융지원, 능력개발, 직업교육훈련, 프로그램 개발 등을 행한다. 커뮤니티개발금융기관(CDFI)의 대부분은 비영리 단체로, 자금제공 대상이 빈곤층이나 지역의 문화 및 교육 등 활동에 제공되는 경우, 해당 단체는 IRC의 501(c)(3)에 기초해 자선단체로 인가를 받고 비영리조직(NPO)으로서의 우대조치를 받는다. 그리고 비영리조직(NPO)인 커뮤니티개발금융기관(CDFI)에 대한 투자 및 융자는 CRA 활동으로 평가되기 때문에 CRA 규제의 대상이 되고 있는 금융기관으로부터의 자금 조달이 원활하게 이루어진다는 이점도 있다.

첫째, 커뮤니티개발법인(CDC)은 주택을 건설하고 고용을 창출하며 저소득커뮤니티에 사회서비스를 제공함으로써 주변 지역을 재활성화할 것을 목적으로 하는 조직으로서 비영리조직의 형태를 띠며, 설립 주체는 지역커뮤니티 주민, 지역공공단체, 금융기관 등 다양하다. 커뮤니티의 주민이 이사회의 구성원이다. 국세청(Internal Revenue Service : IRS)에 의해 501(c)(3) 단체로서 규제를 받는 대신 세제혜택을 받는다. 커뮤니티개발법인(CDC)은 지분투자, 모기지대출, 신용대출, 연계예금(link deposit), 개인개발계정(Individual Development Account : IDA) 기여 등의 금융서비스를 제공한다. 커뮤니티에 경영컨설팅 등 기술지원 서비스도 행하며, 투융자 대상이 성공하도록 마케팅 지원, 사업계획 조언, 유연한 생산 네트워크의 구축, 사업 개선에 대한 조언 등을 행한다. 자금 조달은 1970년대까지는 연방 및 주정부에 완전히 의존하는 형태였으나 1980년대 이후는 정부의 정책 전환을 계기로 공적자금의 구성비는 전체 자금원의 10~15%에 머물고, 나머지 대부분은 민간 영역에서 조달하고 있다.

둘째, 커뮤니티개발은행(Community Development Banks : CDB)과 커뮤니티개발신용협동조합(Community Development Credit Unions : CDC U)은 낙후지역에 소재하면서 저소득층 고객들에게 저렴한 비용으로 저축 계좌나 당좌계좌 등 기본적인 금융서비스를 제공하고, 주택·자동차·기타 용도의 대출자금을 제공하는 대표적인 가계대출 특화기관이다. 커뮤니티



티개발은행은 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation : FDIC)의 예금 보호와 규제 감독을 받는 부보금융기관(insured bank)이며, 커뮤니티개발신협은 전국신협출자보험기금(National Credit Union Share Insurance Fund : NCUSIF)의 예금 보호와 규제 감독을 받는 부보 금융기관으로서 저소득 조합원에 의해 소유 운영되는 금융협동조합이다.

이들이 제공하는 계좌는 제도권 은행이 제공하는 계좌와 달리 월간 수수료가 없고, 최소 보유잔고 규모도 설정되어 있지 않거나 5달러 등 아주 낮은 수준으로 설정되어 있다. 그리고 100달러 이상의 구매에 사용될 수 있는 예금증서나 개인개발계좌도 제공한다. IDA는 일정 자격을 갖춘 저소득층의 예금에 기부자의 기부금이 연동되는 예금통장으로서 주택구입, 창업 및 사업확장, 학교 진학 등의 용도에 사용될 수 있다. 그리고 예금 계좌 및 대출서비스 제공과 더불어 지역민들의 금융지식 확대, 신용도 제고, 자산형성 역량강화 등 카운슬링 서비스에도 많은 시간을 쏟고 있다. 이들 기관은 저소득·고위험 시장을 대상으로 금융서비스를 제공하므로 전통적인 제도권 금융기관에 비해 재무성과가 취약할 수밖에 없다. 반면 많은 자원과 시간이 수반되는 카운슬링 서비스도 함께 제공하기 때문에 정상비용은 상대적으로 높다. 이러한 문제를 해결하기 위해 커뮤니티개발은행과 커뮤니티개발신협은 여타 커뮤니티개발금융기관(CDFI)과 마찬가지로 연방정부가 제공하는 지원 프로그램을 이용하며 개인·기업·금융기관·재단 등으로부터 기부금을 받기도 한다. 사회적 투자자 및 낙후지역의 발전이라는 명분에 공감하여 높은 수익률을 기꺼이 포기하는 사람들의 예금도 주요 재원의 하나이다. 그런데 커뮤니티개발은행(CDB)과 커뮤니티개발신용협동조합(CDCU)은 재정적·규제적 제약 등으로 인해 여타 커뮤니티개발금융기관(CDFI)과 달리 다양한 금융 프로그램에 참여하기가 쉽지 않다. 규제 당국은 대부분의 커뮤니티개발신용협동조합(CDCU)에게 중소기업 대출을 허용하지 않고 있으며, 창업기업에 대하여 커뮤니티개발은행(CDB)과 커뮤니티개발신용협동조합(CDCU)의 지분투자도 금지하고 있다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 커뮤니티개발은행(CDB)과 커뮤니티개발신용협동조합(CDCU)은 제도권 금융기관에 가장 근접한 형태로서 낙후 지역민들이 이용할 수 있는 가장 대

표적인 자금원으로 존재하고 있다.

셋째, 커뮤니티개발융자기금(Community Development Loan Fund : CDLF)은 낙후지역의 사업체들이나 비영리조직에게 자금을 대출해 주는 대표적인 기관이다. 커뮤니티개발융자기금(CDLF)은 이를 통해 저소득 지역의 경제성장 및 직업창출, 낙후지역의 인구 유지, 지역기반시설의 유지 및 확충, 여성 및 소수인종에 의해 소유된 사업체 숫자 증대, 환경친화적 사업체의 성장 촉진과 같은 기능을 담당한다. 커뮤니티개발융자기금(CDLF)은 연방정부, 주정부, 재단, 은행, 금융기관, 사회적 의식이 있는 개인 및 종교단체 등으로부터 자금을 조달하여 대출, 여신한도, 대출보증, 전환사채와 같은 상품을 제공함으로써 공장 증설, 운전자본 요구, 설비 구입 등 사업상의 필요에 대응한다. 가계자금이나 주택금융을 제공하는 경우는 거의 없으며, 자금제공 기업에 대해 사업계획서 작성, 마케팅 전략 수립, 금융시스템 개발 등의 기술적 지원을 함께 제공하기도 한다. 2000년 들어 커뮤니티개발금융기관(CDFI) 중 가장 활발하게 활동을 하고 있는 기관이 바로 커뮤니티개발융자기금(CDLF)이다.

넷째, 낙후지역의 중소기업에 보다 큰 도움이 되는 자금원은 지분투자라고 할 수 있다. 융자의 경우에는 금리 부담이 만만치 않을 뿐 아니라 상환 제약이 있으므로 투자의 성과가 오랜 기간에 걸쳐 회수되는 사업에 대해서는 큰 도움이 되지 않을 수도 있기 때문이다. 지역발전벤처캐피탈기금(Community Development Venture Capital Funds : CDVC)은 지분자본이나 이와 유사한 전환우선사채 등을 중소기업에 제공한다는 점에서 커뮤니티개발융자기금(CDLF) 등 다른 CDFI와는 차별화된다. 이들 자본은 신생 기업들에게는 인내하는 자본(patient capital)로 기능하면서 낙후지역의 신생 기업들의 장기적 파트너로 기능한다. 지역발전벤처캐피탈산업의 역사는 30년 전으로까지 소급되지만, 대부분은 클린턴 정부 시절 연방정부의 체계적인 지원프로그램에 힘입어 본격화될 수 있었다. 지역발전벤처캐피탈기금(CDVC)의 경우에는 벤처캐피탈이나 중소기업투자회사와 같은 전통적인 지분자금원과 차별화된다는 점에도 주목할 필요가 있다. 우선 지역발전벤처캐피탈기금(CDVC)은 성장성이 입증된 기업들을 대상으로 지분투자를 행하는 전통적인 지분 제공 기관과 달리, 성장

성이 입증되지 않았더라도 직업창출 여력이 클 경우에는 지분을 제공한다. 둘째, 농촌 등 낙후지역에 위치한 기업들을 주요 투자대상으로 삼는 점도 전통적인 지분 제공 기관과의 차이이다. 셋째, 전통적인 지분 제공 기관은 특정 단계에 속하는 기업이나 특정 산업 내의 기업에만 초점을 맞추는 반면 대부분의 지역발전벤처캐피탈기금(CDVC) 펀드는 전 산업에 존재하는 모든 단계의 기업들에게 관심을 기울이되, 특히 서비스 부문보다는 제조업에 초점을 맞춘다는 특징이 있다.

### 3) 영국 퓨처빌더스펀드

영국 정부는 2000년대 초반 공공서비스 제공과 관련해 제3섹터 비영리단체(NPO)의 역할에 주목을 하고, 이들의 역량을 제고하는 데 주력했다. 이를 위한 대표적인 정책 사업으로 재무성과 내부성의 적극적인 협력 위에 1억 2,500만 파운드의 자금을 확보해 민간출자 투자펀드인 퓨처빌더스(Futurebuilders)를 설립했다. 이 펀드의 일차적 목적은 NPO의 공공서비스 제공능력을 향상시킴과 동시에 이들 단체의 보조금 의존 체질을 개선하는 것이었다. 퓨처빌더스의 설립은 재무성을 중심으로 이루어졌으며, Charity Bank, Unit Trust Bank, NCVO와 같은 민간은행과 Community Fund, Impetus Trust, Northern Rock Foundation 등의 단체와 협력해 필요 자금을 조달했다. 퓨처빌더스의 운영을 책임지는 관할 부처는 제3섹터청이었다.

퓨처빌더스는 커뮤니티 강화, 범죄 예방, 교육, 의료 및 사회 케어, 아동 및 청소년 육성 등 5개 분야를 대상으로 건물 및 설비 등 고정자산, 무형자산, 사업화 조사, 사업계획의 구축 등에 필요한 자금을 제공한다. 이때 신청자는 공익단체, 사회적기업, 산업공제조합, 커뮤니티이익회사 등으로 한정함으로써 공익이나 커뮤니티의 이익 제고를 목적으로 하는 조직은 물론 상호부조 조직 및 공동조합의 경우에도 회원의 이익을 뛰어넘어 광범위한 공익활동을 수행한다면 지원대상이 될 수 있도록 했다. 이때 자금을 제공하는 과정에서, 자산을 사적 이익을 위해 사용하지 않고, 이사회 등에 무급의 구성원을 포함시키며, 정부로부터 위임받은 공공서비스를 제대로 제공했음은 물론 이 과정에서 새로운 부가가치를 창출

했음을 입증할 것을 단서조항으로 제시하였다.

퓨처빌더스는 공익적 활동을 펼치는 조직체의 발전 단계에 따른 상이한 수요에 부응할 수 있도록 다양한 자금 조달 수단을 제공하였다. 퓨처빌더스의 지원 패키지는 출범 당시에는 보조금, 대출금, 지분투자, 경영역량 향상을 위한 기술적 지원 등 네 요소로 구성되었으며, 자금을 직접 제공할 수도 있고, 여타 기관을 통해 간접적으로 자금을 제공하기도 하였다. 이때 지원 패키지의 핵심은 융자, 곧 대출금의 제공이었다. 금리는 변동금리가 대부분이고, 무이자 융자나 상환 거치기간을 고려하는 경우도 있다. 부동산 구입의 경우는 25년, 다른 경우는 최장 10년간의 장기대출을 담보를 걸고 제공하며, 1년 미만의 단기융자는 제공하지 않았다. 한편, 보조금은 융자를 보완하기 위한 일환으로 활용되었다. 운영비 보조금은 주로 중소 조직을 대상으로 제공되었으며, 상환은 10만 파운드, 기간은 2년으로 제한되었다. 지분투자는 소규모 조직을 대상으로 한 시범 사업으로 실시되었으며, 경영역량 향상을 위한 기술적 지원의 경우에는 해당 단체와 지원 범위 등을 협의한 후 퓨처빌더스와 계약을 맺은 컨설팅 회사 등에 의해 제공되도록 하였다. 보조금, 대출금, 지분투자 등 대부분의 금융적 지원이 제공될 경우 기술적 지원도 같이 제공하는 것이 일반적이었다.

퓨처빌더스의 출범 이후 영국은 노동당으로부터 보수당으로의 정권 교체, 사회적기업이나 비영리단체 등을 포함한 사회적경제 부문에 대한 정책적 지원 확대 등의 주목할 만한 변화가 있었으며, 이 와중에 퓨처빌더스 기금의 관리 및 운영에도 적지 않은 변화가 있었다. 주무부처가 시민사회청으로 변경되었으며, 운영 주체도 Futurebuilders England Ltd에서 Adventure Capital Fund로 바뀌었으며, 2009년부터는 The Social Investment Business가 운영을 책임지고 있다. 주요 금융상품에도 변화가 일어났다. 초기 단계에 관심을 두었던 지분투자가 사라졌으며, 대신 대출상품이 해당 사회적기업의 수요 특성에 맞게 세분되었다. 융자와 더불어 보조금 및 경영컨설팅 지원이 패키지로 함께 제공되는 Full Investment Fund loans, 상대적으로 소액의 자금을 3년 이내에서 무이자로 융자해 주는 Tender Fund loans, 소규모 사업체에 상환 의무가 없

는 보조금을 제공해 주는 Small Organisation Tender Fund, 대출금과 경영컨설팅이 결합된 Consortia Fund loans, 공공부문 조달 사업 등에 필요한 단기 운전자금을 융자해 주는 Cashflow Fund loans, 경기위축 시 경영개선을 위한 긴급자금을 무이자로 융자해 주는 Modernisation Fund interest free loans 등이 대표적이다.

#### 4) 영국의 Social Incubator Fund와 Investment and Contract Readiness Fund<sup>19)</sup>

최근 영국은 보수당의 캐머런 정부를 중심으로 ‘Big Society’를 주요한 정책 이념으로 제시하고 있다. 시민, 지역사회, 지방정부에 더 많은 권한과 정보를 제공함으로써 사회문제를 효율적으로 해결하고 보다 크고 튼튼한 사회를 건설하겠다는 것이 Big Society의 정책 목표이다. 이때 Big Society 정책의 관건은 사회적기업 등 사회적경제 사업체들이 사회적 문제들에 얼마나 능동적으로 대처하고 어떻게 주도적으로 이 문제들을 해결하느냐에 좌우되는데, 이와 관련해 이들 조직체의 자금 조달 문제를 획기적으로 해결하는 것이 핵심 문제로 대두된다. 영국 정부는 이러한 문제의식 위에 사회적기업 등에 자금을 조달할 사회적 투자시장의 육성에 주력하고 있다. 사회적 투자시장 육성정책의 주무장관은 Big Society 정책과제 집행을 주관하는 시민사회장관(Minister for Civil Society)이다. 이때 Big Society 정책은 사회적 투자시장 육성을 통해 공공서비스 및 사회적경제 부문에 경쟁 원리, 민간부문과 공공부문의 협력, 성과에 따른 보상체계를 도입하고 정책적 위험의 분산을 추구한다. 사회적 투자시장 육성을 위해 영국 정부가 주도하는 대표적인 펀드로는 ‘사회적 인큐베이터펀드(Social Incubator Fund: 이하 인큐베이터펀드)’ 및 ‘투자 및 계약준비펀드(Investment and Contract Readiness Fund: 이하 투자준비펀드)’가 있다.

인큐베이터펀드(Social Incubator Fund)는 시민사회청이 지난 2012년 사회적기업 인큐베이팅(incubating)을 활성화하기 위해 1,000만 파운드 규모로 출범시킨 펀드이다. 인큐베이터펀드는 재무적 수익이 낮고 위험

19) 이 부분은 김갑래·박수연(2013)에 의존하였다.

이 커서 일반 투자자나 BSC가 투자하기 어려운 초기 창업 단계의 사회적기업에 자금을 제공한다. 이때 인큐베이터펀드의 실제 운용은 시민사회청으로부터 위임을 받은 Big Lottery Fund에 의해 이루어진다. 인큐베이터펀드는 사회적기업에 자금지원과 더불어 경영지원도 병행한다. 또한 인큐베이터펀드를 통해 인큐베이팅된 사회적기업은 투자준비펀드나 영국의 사회적금융 전담 금융기관인 Big Society Capital이 지원하는 Social Investment Finance Intermediary(SIFI)의 지원을 받게 되는데, 이는 인큐베이터펀드가 투자준비펀드나 BSC와 정책적 연속성을 가짐을 의미한다.

투자준비펀드(Investment and Contract Readiness Fund)는 시민사회청이 2012년 사회적기업의 투자 매력도를 높이기 위해 출범시킨 펀드이다. 이 펀드는 사회적기업의 투자 매력도가 현저하게 떨어지기에 자금 조달이 어렵고 결국 사회적 투자시장의 중개 기능 및 투자 기능이 저해되는 문제점에 대한 대안으로 설립되었다. 투자준비펀드는 3년의 운용기간 동안 약 130개 사회적기업의 성공적인 투자 유치 및 공공서비스 계약 수주에 필요한 역량 강화를 위해 자금지원을 하도록 설계되었다.

##### 5) 공적기금 방식 평가

공적기금은 매년 예산에 의존하지 않으므로 제도적 지속성 측면에서 우월하다는 장점이 있다. 또한 정부 차원에서의 본격적인 지원으로 인해 사회적기업의 자금 조달 문제가 크게 개선될 수 있으며, 사회적기업의 사회적 공헌과 기여가 공식적으로 인정받음으로써 사회적 가치 평가를 제도화하는 중요한 전환점이 될 수도 있다. 반면, 민간 전문가들과의 원활한 협력체계가 구축되어 있지 않아 정부가 기금을 직접 운용하려 할 때는 많은 비효율의 문제가 발생할 가능성도 높다. 또한 사회적기업의 성과나 사회적 공헌도에 대한 평가가 제대로 수행되지 못할 경우 사회적 경제 부문의 신진대사가 제대로 이뤄지지 않을 가능성이 있으며, 경제적 수익성에 초점을 맞춘 재무적 투자자의 참여를 저해할 위험도 있다(문철우, 2012).

## 나. 민간기금 방식<sup>20)</sup>

### 1) 영국의 Big Society Capital

민간기금 방식은 사회적기업의 육성을 위한 기금의 설립을 정부가 다양한 정책적 지원과 함께 주도하되 주된 재원은 민간으로부터 확보하는 방식으로 사회적기업의 자금 조달을 위한 새로운 대안으로 등장하고 있다. 가장 대표적인 사례로는 영국의 Big Society Capital(BSC)을 들 수 있다. BSC은 지속가능한 사회적 자본시장을 조성할 목적으로 영국 정부가 2012년 4월 출범시킨 사회적금융기관 또는 사회적투자은행이다. BSC는 사회적기업들에 자금을 직접 제공하지는 않으며, 사회적금융중개기관인 Social Investment Finance Intermediary(SIFI)에 자금을 제공하고, 새로운 금융상품을 개발하며, 사회적금융시장의 인프라를 구축하고, 이곳으로의 자금 유입을 유도하는 등의 역할을 담당한다.

BSC는 휴면계좌 자금과 4대 시중은행의 투자금을 재원으로 설립되었다. 휴면계좌 자금의 BSC 투자는 2008년 휴면예금법(The Dormant Bank and Building Society Accounts Act 2008)을 법적 근거로 하며, 휴면계좌 자금이 최대 4억 파운드까지 BSC에 투자될 수 있다. 휴면계좌 자금이 BSC로 배분되는 방식은 다음과 같이 요약될 수 있다. ① 은행 및 주택대부조합은 15년 지난 휴면계좌 자금을 휴면예금 반환기금(reclaim fund)에 이체시킨다. ② 반환기금의 일정 잉여금은 Big Lottery Fund로 이체되고, 이체된 자금은 미리 정해진 방식에 따라 잉글랜드, 스코트랜드, 웨일스, 북아일랜드에 배분된다. ③ 잉글랜드에 배분된 자금은 Big Society 신탁에 예치되고, Big Society 신탁은 해당 자금을 BSC에 지분 투자한다. 한편, 휴면예금과는 별도로 영국 4대 시중은행인 Barclays, HSBC, Lloyds Banking Group, RBS은 5,000만 파운드씩을 BSC에 출자하고 있다.

### 2) BSC의 주요 사업

영국의 경우, 사회적기업에 실제로 대출이나 지분투자를 제공하는 것

20) 이 부분은 김갑래·박수연(2013)에 의존하였다.

은 사회적금융 중개기관인 SIFI이다. 이들은 사회적기업에 낮은 비용으로 자금을 제공하는데, 이자나 투자수익만으로는 운영비용을 충당할 수 없어서 공공부문이나 사회적 부문의 보조금으로 운영 적자를 해소하는 것이 일반적이다. 2010~11년 전체 SIFI의 부내(on-balance sheet) 펀딩 54%와 부외(off-balance sheet) 펀딩 76%가 공공부문에서 조달되었는데, 이는 공공부문으로부터의 자금지원이 줄면 펀딩 공백이 발생할 것임을 의미한다<sup>21)</sup>. 따라서 향후 사회적기업의 지속적인 성장을 위해서는 SIFI가 장기 인내자본을 안정적으로 제공하는 것이 대단히 중요한데, 이러한 사회적금융 중개기관들을 자금 조달, 리스크 관리, 새로운 금융상품 개발 등 여러 측면에서 체계적으로 지원하는 것이 BSC의 중요한 존재 이유인 것이다.

BSC의 가장 중요한 목표는 사회적금융기관과 사회적투자자들의 자금 조달 및 재무상태를 개선하는 것이다. 이를 위해 BSC는 지분투자, 투자자문, 투자거래 준비, 금융행위 시행 약정 등의 역할을 수행한다. 첫째, SIFI의 자본 확충과 투자금 재대출(on-lend) 활성화를 위해 SIFI에 대한 지분투자를 확대한다. 둘째, 지분투자에 있어 선도적 투자자 역할을 함으로써 다른 투자자의 지분투자에 대한 신뢰도를 높이고 사회적 투자시장에서 지분투자가 확대될 수 있도록 한다. 셋째, 다른 투자자들을 위해 투자 실사(due diligence)를 면밀히 실시한다. 넷째, 인수(underwriting) 업무를 지원함으로써 투자의 불확실성과 위험을 감소시킨다. 다섯째, 투자자의 관심을 촉발시키고 투자수익의 투명성을 높이기 위해 사회적 영향평가보고서 작성을 투자 조건에 포함시킨다. 여섯째, SIFI 및 사회적책임투자(Social Responsible Investment : SRI) 전문집단과 공동작업을 통해 SRI

21) 2010~11년 회계연도 동안 1억 6,500만 파운드의 자금이 사회적 투자시장에 유입되었다. 이 기간 동안 사회적기업은 9억 파운드 내지 17억 파운드 규모의 자금을 조달하였는데, 이는 사회적기업의 자금 수요에 못 미치는 금액이었다. 이는 SIFI가 사회적기업의 자금 수요를 제대로 충족시키지 못했음을 의미한다. 반면, 영국의 SIFI는 재무상황 개선과 대형화를 위해 자기자본을 확충할 재원이 부족하며, 사회적기업이 필요로 하는 고위험 지분투자를 행할 수 있을 만큼의 규모도 갖추지 못하고 있다. 또한 SIFI가 활용하는 금융 수단들 중 지분투자는 1%에 불과하므로 자본을 확충하고 고위험 투자를 행할 능력이 제한되는 문제점도 지적된다(김갑래·박수연 : 82~83).



원칙에 부합하고 사회적투자 기회를 제공하는 금융투자상품을 개발한다.

BSC의 또 다른 주요 목표는, 사회적 투자시장에 충분한 모험자본이 제공될 수 있도록 여건을 조성하는 것이다. 첫째, 새롭고 혁신적인 사회적 투자상품에 대한 선도적 투자자로서의 역할을 함으로써 다른 투자자에게 해당 투자에 대한 신뢰성을 제공한다. 둘째, 사회적 부문에 모험자본 및 운전자본을 공급하는 혁신적 금융상품 및 펀드의 개발을 지원하는 인수보증(underwriting facility)을 강화한다. 셋째, 인수보증 또는 후순위채권 보증 등을 통해 사회적 투자의 위험을 감소시켜 다른 투자자들의 참여를 유인한다. 넷째, SIFI가 새로운 금융상품을 개발하고, 파일럿 검증을 하며, 개발된 상품을 시장에 출시하는 데 필요한 충분한 자본을 공급받을 수 있다는 점을 확신시켜 준다. 다섯째, 사회적 투자의 일관성과 신뢰성을 발전시키고 투자자에게 유익한 투자 정보와 신뢰를 주기 위해 사회적 영향평가보고서 작성을 투자 조건에 포함시킨다. BSC가 이러한 역할을 잘 수행하면, SIFI의 경우 모험자본에 대한 충분한 접근성을 확보하게 되고 혁신형 사회적금융상품의 개발 및 출시가 활성화되는 효과를 얻을 수 있다.

BSC의 사례처럼, 정부 주도로 민간 및 금융권의 자금을 조성해 대규모 기금을 형성하고 대규모의 사회적금융 도매중개기관 또는 사회적투자은행을 출범시켜 사회적금융 중개기관들을 매개로 사회적기업들의 자금 수요를 대거 충족시키는 방안에 대해서는 과거 정책자금이나 산업정책을 통해 유망 산업을 육성하고 이를 통해 경제성장을 견인했던 우리의 경제발전 전략과 유사한 부분 등이 조명되면서 긍정적인 평가가 가능하다. 하지만, 막대한 자금이 조성된 반면 마땅한 투자처가 확보되지 않은 까닭에 오히려 자원 낭비의 가능성이 크다는 반론도 있을 수 있다. 즉, BSC가 1조 원 규모의 대형 기금을 형성했지만 공익성과 재무적 수익성을 공히 제공하는 임팩트 투자의 대상이 될 만한 사회적기업들이 영국 내에 많지 않을 것이라는 비판적 견해도 존재하기 때문이다. 글로벌컨설팅사인 Boston Consulting Group은 영국의 사회적 투자시장 규모를 2011년 기준 1억 6,500만 파운드로 추정하는바, BSC의 1차년도 재원인 1억 파운드의 기금은 총 시장규모 대비 과도한 규모로, 이미 조성된 펀드에 투자집행 압력이 발생할 경우 미성숙한 사회적기업들에 대해서도 투

자를 어쩔 수 없이 하게 됨으로써 자원 낭비의 상황이 발생 가능하다는 것이다(문철우, 2012).

### 3) 미소금융중앙재단

한국에서는 2000년대 이후 신나는조합과 사회연대은행과 같은 비영리 단체가 빈곤층에게 창업자금을 대출해 줌으로써 이들의 자활을 지원하는 마이크로크레딧 사업을 펼쳤는데, 이들은 제도권 금융기관들이 사실상 방치한 고객층을 대상으로 상환율이나 사업 생존율 등에서 대단히 인상적인 성과를 거두었다. 이들 단체의 성공을 계기로 마이크로크레딧 사업을 보다 대규모로 펼칠 새로운 자금원으로 휴면예금의 존재에 주목하게 되었고, 이들 휴면예금을 마이크로크레딧 등 사회적금융에 활용할 수 있도록 하는 휴면예금 법제화 작업을 거쳐 휴면예금관리재단이 출범했고, 2009년에는 재단의 명칭이 미소금융중앙재단으로 변경되었다. 휴면예금 이외에도 재벌기업 및 금융기관들을 참여시켜 자금을 출연토록 해 향후 10년 동안 2조 원의 재원을 조성하기로 했다. 이사장은 대통령이 임명하고, 이사회는 관련 정부부처 차관들과 금융위원회에서 임명하는 인사들로 구성하였다.

미소금융중앙재단은 정책 방향의 결정, 사업의 지침 설정, 수행법인 및 기관에 대한 자금지원, 컨설팅, 교육훈련, 지원 정보의 통합관리 등 미소금융 사업 총괄을 담당하는 역할을 수행한다. 직접적인 사업은 기존 민간수행기관, 미소금융기업법인, 미소금융지역법인이 수행하고 있다. 기금에 출연한 6대 재벌기업과 5대 은행들은 각자 미소금융재단을 만들어 중앙재단에 지정 기부한 자금을 배분받아 독자적으로 사업을 수행하고 있다. 정부는 미소금융중앙재단을 세법상 특례기부단체로 지정하여 미소금융 사업에 동참하는 재계 및 금융권 등에 대해 세제상 지원을 하고 있다. 지역별 미소금융법인은 미소금융중앙재단으로부터 대출 재원과 일정 수준의 운영비를 지원받아 직접 대출 및 회수, 자활 컨설팅, 상담 업무를 수행하고 있다.

미소금융중앙재단의 재원은 민간 자금이다. 하지만 정부가 운영 주체인 미소금융중앙재단을 설립하였고, 정부의 권유로 자금이 조성되었으며,

중앙재단의 지침에 따라 차주가 선정되고 대출이 공여된다는 점에서 정부 주도라고 할 수 있는데, 다음과 같은 점이 문제점으로 지적되고 있다. 운영방식과 의사결정에 있어서 유연성이 부족하여 대출조건이 까다롭고 대출절차가 복잡하다는 점이다. 그리고 성과 평가를 의식하는 보수적인 운영으로 말미암아 위험도가 낮은 대상자 위주로 지원하게 되고 엄격하고 획일적인 자격조건을 제시함으로써 대출 실적이 저조하다는 문제점도 있다. 또한 지침에 의해서 수행기관이 동일한 상품을 취급하고 동일한 대출조건 및 자격조건, 동일한 이자율 등 표준화된 하나의 방식을 적용함으로써 서비스 제공에 있어서 수행기관의 자율성과 다양성을 크게 제약하고 있다는 점이다. 또한 수행기관을 선정하는 과정에서 기존에 큰 성과를 기록했던 단체를 배제하고, 마이크로크레딧의 성과를 높이는 게 결정적인 역할을 담당했던 전문인력의 사후관리 역할을 경시하였다는 것도 커다란 문제점으로 지적될 수 있다(김규한, 2010).

#### 4) 대형 민간기금 방식의 평가

대형 민간기금 방식은 매년 일정 수입이 지속적으로 발생하는 휴면예금 등을 적극 활용하며, 대형 금융기관이나 대기업의 출연에 기반한다는 점에서 정부의 재정투입을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 또한 사회적기업뿐 아니라 마을기업이나 협동조합 등 사회적경제를 구성하는 다양한 조직체들도 지원 대상으로 확장가능하며, 미소금융과 같은 현행 기금에 민간의 기부를 끌어들이함으로써 재원을 확대할 수도 있다. 반면, 이 기금을 실제로 사회적기업에 투자하고 운용할 중간 수행기관이나 금융중개기관이 제대로 형성되어 있지 않을 경우에는 소기의 목적을 달성하기 어렵다는 단점도 있으며, 대출 중심의 운용은 여타 정책 재원들과 중복될 가능성이 높다는 문제점도 있다. 민간 재원에 기반한 대형 투자기금이 정책적 실효성을 거둘 수 있기 위해서는 투자 대상을 좁은 의미의 사회적기업에 국한시키지 않고 사회적경제 조직체 전반으로 확장할 필요가 있으며, 정부의 공적 활동을 위임받아 효과적인 공공서비스로 재창조하고 이를 민간에 공급해 줄 유능한 사회적경제 조직체들이 대거 존재해야 하며, 이러한 조직체들을 발굴하고 지원하며, 투자를 행할 실력 있는 금

용 중간지원조직이 반드시 필요하다(문철우, 2012).

#### 다. 모태펀드 방식

모태펀드란 개별 기업에 투자하지 않고 중소벤처기업에 대한 투자를 목적으로 결성된 벤처투자조합이나 창업투자조합 등에 투자하는 펀드, 곧 펀드에 투자하는 펀드를 지칭한다. 모태펀드를 통한 사회적기업 자금 조성 방식이란 정부가 민간 자본의 매칭 투자를 전제로 재정을 투입해 사회적기업 전용투자조합을 결성하고, 운영은 벤처캐피탈이나 사모펀드(PEF)와 같은 민간 투자자에게 맡기는 방식이다.

##### 1) 미국의 모태펀드 : 사회혁신펀드<sup>22)</sup>

사회적기업 자본조달 수단으로서의 모태펀드 제도는 미국·영국 등에서 발전하였다. 미국 정부는 사회서비스 사업을 중심으로 민간 및 지자체 재원과 매칭해 사회혁신펀드(Social Innovation Fund : SIF)를 결성해 운영 중이다. 사회혁신펀드(SIF)는 미국 연방정부의 공공예산과 민간 자본을 결합해 공공부문에 혁신적 사회서비스 도입을 장려하는 모태 투자 방식으로 에드워드 케네디 상원의원이 ‘Serve America Act (2009)’를 통해 발의하고, 오바마 대통령이 2009년 4월 인준함으로써 시작되었다. 담당기관은 ‘Corporation for National and Community Service’이고, 2010년과 2011년 총 결성액은 민간 투자 3,540만 달러를 포함하여 4,930만 달러로 확대되었다.

사회혁신펀드의 대표적인 투자 사례로는 콜로라도 주에서 청소년의 교육역량 개선을 주요 사업으로 하는 중간지원조직인 Mile High United Way에 대한 투자가 있다. SIF는 2년간 360만 달러를 Mile High United Way에 지원했으며, 이 단체는 1차 지원기관(Grantee)으로서 사업을 직접 수행하는 대신 콜로라도 주 내에서 직접적으로 교육 사업을 수행하는 2차 수행기관(Sub-grantee)들을 선발하고, 이들에게 재원을 투자하며 이후 성과를 모니터링하는 중간지원조직 역할을 수행하였다. Mile High의

22) 이 부분은 문철우(2012)에 의존하였다.

사업은 지역의 자원봉사 단체들을 조직화하여 콜로라도 주 15개 지역 내 초등학교 3학년 연 2,000여 명을 대상으로 글자해독 능력을 25% 이상 향상시키는 것을 목표로 교육하는 것이었다.

사회혁신펀드(SIF)는 1차 지원기관(grantees)에 자금을 제공하고, 1차 지원기관은 그 자금을 다시 현장에서 사회적 목적을 위해 활동을 벌이는 2차 수행기관(sub-grantees)에 제공하는 2단계 구조 방식으로 수행되었다. 2차 수행기관들은 지역을 기반으로 사회적 서비스를 제공하는 비영리기관들로 구성되었다. 2010~11년 기간 동안 SIF는 총 16개의 자펀드(1차기관, grantees)를 결성하였고, 자펀드들은 총 140개의 2차 기관을 선발해 자금을 제공하였다. 이러한 2차 수행기관 선정 과정은 경쟁입찰을 통하여 객관성 및 투명성이 담보될 수 있도록 하며, 2차 수행기관이 자금을 제공받기 위해서는 자기자본 또는 외부 조달을 통해 일대일 매칭 재원을 구성해야 한다. 이때 SIF는 1차 수행기관에게 연방정부 지원금의 80% 이상을 2차 수행기관에 투입하고, 자펀드의 2차 기관에 대한 투자는 최소 연 10만 달러 이상, 3~5년 기간에 이루어질 것을 요구한다.

## 2) 영국의 모태펀드 : 이노베이션펀드

영국 정부는 사회공헌채권의 자금조달 활성화를 위해 내각부 산하에 사회성과펀드(Social Outcome Fund), 노동연금부(Department for Work and Pension: DWP)에 이노베이션펀드(Innovation Fund) 등을 조성했는데, 이들도 모태펀드에 해당한다. 2012년 11월 2,000만 파운드 규모로 출범한 사회성과펀드는 사회공헌채권(Social Impact Bonds)의 지급약정 재원으로 사용된다. 사회공헌채권 프로그램의 효과는 여러 정부 부처의 관할권에 관계되기 때문에 특정 부처의 예산만으로 사회공헌채권의 성과 지급약정을 하기에는 개별 부처의 예산 부담이 크다. 따라서 사회공헌채권 추진 부처의 관할권 밖에서 발생하는 사회적 효과를 보상하기 위해 정부 지급약정의 20% 정도를 사회성과펀드가 부담하도록 한다. 이처럼 사회성과펀드는 사회공헌채권의 개발을 촉진시키고, 이 채권의 투자자를 유인하는 데 기여할 것으로 기대된다.

영국 정부가 이러한 모태펀드를 활용해 발전시키려 하는 것이 바로 혁

신형 사회적금융상품이 바로 사회공헌채권이다. 사회공헌채권은 수익자 부담의 시장 원리를 적용해 비용을 보전하기 곤란한 사회목적조직들을 위해 채권 발행으로 재원을 마련해 사업을 수행토록 한 후 이들 조직이 미리 설정한 성과 목표를 충족시키면 정부나 공익재단이 자본시장의 투자자들에게 투자 원금과 수익을 상환하는 방식으로 운영된다. 이 기법은 사회공헌 사업 수행에 따르는 리스크를 수행기관이나 정부로부터 투자자에게로 이전시킴으로써 정부와 수행기관의 재정 압박을 완화하고, 결과(output)가 아닌 성과(outcome) 중심의 성과평가<sup>23)</sup> 기준 위에 수행기관들에 시장 규율을 가함으로써 사회공헌 사업의 효율성을 높이는 등 성과 연계 보상체계를 확립함으로써 투자자들의 사회적 목표 달성에 대한 관심을 높인다는 긍정적 평가를 받고 있다(Social Finance, 2011).

### 3) 한국의 모태펀드 : 사회적기업투자조합펀드

총 42억 원(고용부 25억 원, 민간출자 17억 원) 규모로 결성된 ‘사회적기업투자조합 1호’를 중심으로 투자방식 자금지원의 특징을 확인해 보자. 이 펀드는 2012년 8월 현재, 운용기간 7년(투자 4년, 회수 3년)을 목표로 4개 기업에 12억 원을 투자하였다. 민간 출자는 현대차그룹(5억 원), SK(5억 원), 미래에셋증권(5억 원), 미래에셋벤처투자(2억 원)이었으며, 새터민 고용 포장제 제조업체 ‘메자니아이팩(주)’, 국내 제1호 공영여행 사회적기업인 ‘(주)트래블러스맵’, 친환경 의류를 생산하는 ‘(주)오르그닷’, 뮤지컬 ‘온에어’로 유명해진 ‘(주)엔터테인먼트 즐거움의 숲’에 투자하였다. 이들은 대체로 기술집약도가 낮고 자본 대비 노동의 투입 비중이 높으며, 규모의 경제가 크게 작용하지 않는 사업군으로 보여 향후 사업 확장성은 높지 않은 반면, 사회적 가치창출에 있어 고유의 방식으로 성공하고 있는 모델들이라고 할 수 있다. 투자 방식은 부채형(전환사채)

23) 사회공헌채권은 제공된 자금이 가시적인 사회변화를 이끌어낼 수 있어야 한다는 사회적금융의 문제의식에 가장 부합하는 대표적인 임팩트 투자 기법으로 주목을 받고 있다. 임팩트 투자에서는 결과⇒성과⇒사회공헌의 연결고리를 강조하는데, 가령 ‘결과’(output)란 사회목적조직의 상담을 받은 사람들 숫자, ‘성과’(outcome)란 재벌을 하락, ‘사회공헌’(impact)이란 이로 인한 치안 안정이나 정부 예산 절감 등을 의미한다(Social Finance, 2011).

〈표 3-1〉 사회적기업 투자조합 투자 현황

투자 시기	회사명	회사 개요	특징 및 사업 내용	투자 규모 및 형태
2011. 12.	메자니아 이팩(주)	○ 설립연도: 2008년도 * 인증 사회적기업(일자리제공형) ○ 대표자: 박상덕 ○ 소재지: 경기 파주시 야동동 ○ 매출액: 30억 원 ○ 직원수: 30명	• 박스 제조 • 새터민 직업교육 ※ 임직원의 40%가 새터민으로 구성 ※ 취약계층 고용 비율 63%	• 규모: 3억 원 • 형태: 전환사채 * 설비투자자금으로 활용
	(주)트레블러스맵	○ 설립연도: 2009년도 * 인증 사회적기업(기타형) ○ 대표자: 변형석 ○ 소재지: 서울 영등포구 영등포동 ○ 매출액: 4.9억 원 ○ 직원수: 27명	• 공정여행 기획 및 진행 - 지역 문화 및 환경 보존을 위한 여행 상품 제공을 통한 지역경제 환원 • 탈학교 청소년 대상의 대안학교 '로드스콜라' 운영	• 규모: 2억 원 • 형태: 전환사채 * 운전자금으로 활용
2012. 7.	(주)오르그닷	○ 설립연도: 2009년도 * 인증 사회적기업(기타형) ○ 대표자: 김병호 ○ 소재지: 서울 광진구 중곡동 ○ 매출액: 6.7억 원 ○ 직원수: 13명	• 친환경 의류 생산 - 친환경 상품 생산율 60% 이상 유지 • 그린 디자인 프로젝트 - 친환경 원료 사용하여 에코백 제작 • 윤리적 패션산업 확산을 위한 지원 - 청년디자이너 창업 지원 및 친환경 소재 제공 ※ 취약계층 고용 비율 46%	• 규모: 3억 원 • 형태: 전환사채 * 운전자금으로 활용
	(주)엔터테인먼트즐거움의숲	○ 설립연도: 2007년도 * 서울형 예비 사회적기업 ○ 대표자: 신정화 ○ 소재지: 서울 강남구 논현동 ○ 매출액: 5.2억 원 ○ 직원수: 9명	• 문화·예술공연 사업 - 소외계층 무료 공연 관람 기회 제공 ※ 12,400여 명, 1억8천만 원 상당의 관람기회 제공 • 소외 청소년 뮤지컬스쿨 운영 - 고교생 중 87% 이상이 문화·예술 분야 진학	• 규모: 4억 원 • 형태: 프로젝트 투자(뮤지컬 온에어)

자료: 고용노동부(2013).

이 4건 중 3건으로 다수이고, 한 건은 프로젝트투자(공연)이다. 대상 기업에 대한 지분투자는 이루어지지 않고 있다. 하지만 미소금융중앙회 대출, 정책자금 융자, 사회투자기관 등의 대출 형태 지원이 이미 존재하는 가운데 모태 제도가 대출 위주로만 지속된다면 원래의 위험자본 기능이 축소되고 또 하나의 대출지원 기관화될 수 있는 중복성의 우려가 제기되고 있다.

사회적기업투자조합은 사회적기업의 자생력 확보를 위해 민간 자본시장을 통해 투자를 받을 수 있게 하는 펀드로, 사회적 생태계 구축에 중요하게 기여할 뿐 아니라, 투자한 사회적기업에 대한 컨설팅 지원 등으로 개별 사회적기업의 경영능력이 향상되는 효과도 기대된다. 앞으로 사회문제를 해결하기 위해 혁신적인 방법을 추구하는 사회적기업들이 안정적으로 투자 기반을 확보할 수 있도록 펀드 조성을 확대하고, 특히, 대기업 이외에 중견기업, 개인 등 사회적기업 육성에 관심이 있는 다양한 주체들의 사회적기업투자조합 출자 참여를 넓혀 나가야 할 것이다. 또한 투자운용사를 통해 리스크 관리 및 컨설팅 등 사후 관리를 지원하도록 하여 사회적기업의 경쟁력을 높이도록 노력할 필요가 있다. 하지만 새로운 투자처들의 지속적인 발굴, 위험자본 투자 방식의 확대, 일정 수준의 재무적 수익성 보전 등이 현행 국내 사회적기업투자 모태펀드 제도의 당면 과제로 제기되고 있다.

#### 4) 모태펀드 방식 평가

모태펀드 방식은 민간 자본과의 결합을 통해 정부의 재정투입을 줄일 수 있으며, 민간 금융전문가의 참여로 인해 투자 전문성을 높일 수도 있다. 또한 실리콘 벨리의 벤처캐피탈이 그랬던 것처럼 자금지원과 더불어 인큐베이팅이나 경영컨설팅 서비스도 함께 제공함으로써 초기 사회적기업의 성공 가능성을 높일 수 있으며, 경제적 가치평가에 부응하는 수준으로 사회적 가치평가를 제도화하는 중요한 계기가 될 수도 있다. 하지만 최근까지는 민간 운영자의 참여 의지가 낮아 신규 펀드를 결성하는데 애로를 겪고 있으며, 투자 대상군이 제한된 관계로 투자 실적도 취약한 실정이다(문철우, 2012).



## 4. 민간기반 자금 조성

### 가. 비영리 민간재단 방식<sup>24)</sup>

#### 1) 임팩트투자자 및 미션투자자

비영리 민간재단은 사회적투자자의 가장 중요한 재원이다. 또한 최근 각광받고 있는 임팩트투자(impact investment)를 주도하는 핵심 주체이기도 하다. 전통적으로 비영리 민간재단은 빈곤, 주거, 글로벌 온난화, 질병 치료 등 다양한 사회문제를 해결하는 방식으로 비영리기관들에게 지원금(grant)을 제공해 왔다. 그러나 지원금의 제공에도 불구하고 사회문제는 충분히 해결되지 않고 있으며, 이러한 실패가 나타나는 이유는 지원금의 부족 때문이라기보다는 사회적 목표와 경제적 인센티브가 연결되지 않았기 때문이라는 문제의식이 본격화되었다. 최근 서방의 비영리 민간재단들은 이러한 문제의식 위에 자본시장의 원리를 적극 활용해 사회문제를 해결할 수 있다며, 자본시장적 인센티브 시스템에 기반한 지원활동을 확대하기 시작하였다.

그 핵심은 비영리기관에 대한 직접적인 지원금보다는 성과에 기반한 투자를 활용하는 것이라고 할 수 있는데, 대표적인 투자 방식이 바로 미션투자(Mission-related Investments: MRI)이다. 재단들은 전통적으로 보유 자산을 저축, 사회적책임기업 대상 주식투자, 헤지펀드 등에 투자하고, 이로부터 얻은 수익금을 재단 고유의 미션 영역에 속하는 비영리기관 등에 기부하거나 지원금을 제공하였다. 미션투자는 이러한 전통적 방식과 달리 재단이 투자자산의 일부를 직접 목적 사업, 즉 미션 영역의 수혜자에게 용자 및 투자를 통해 자금을 제공하고 수익을 회수하는 방식이다. 미션투자는 재단의 투자 영역과 사업 영역이 이분되어 있는 기존 관행에서 벗어나, 사업 영역 안에서 투자가 동시에 이루어지게 하는 개념이라고 할 수 있는데, 투자자산의 형태는 현금, 채권형, 상장기업, 벤처캐피털, 부동산 등 실물을 포함하여 다양하다. 기업 재단들이 모기업의 사

24) 이 부분은 문철우(2011)와 Bugg-Levine and Emerson(2011)에 의존하였다.

업전략 방향과 동조적인 지원 방식을 채택하는 것과 마찬가지로 민간재단들(Private Foundations)은 지구온난화, 환경, 빈곤 등 재단 본연의 미션에 충실한 미션투자를 하되 벤처투자, 사모펀드투자 등 다양한 투자 메커니즘을 활용해 이를 전략적으로 수행하는 추세가 확대되고 있다.

이때 미션투자는 다시 프로그램투자와 시장적 미션투자자로 대별된다. 프로그램투자(Program Related Investments : PRIs)는 재단의 목적 사업의 일부로 수행되며, 투자 수익에 대한 기대는 낮고(대부분 시장요구 수익 미만), 기술적으로 미국 국세청(IRS) 기준에 따른 재단자산 기부 요구율(pay out rate, 5%) 산정 시 기부로 인정되는 투자를 의미한다. 즉, 재단의 기부 미션에 내용적으로 충실히 부합되는 투자를 의미하며, 이에 근거하여 면세 지위가 획득가능한 수준의 투자이다. 이때 프로그램투자의 실제 목적은 비영리 민간재단이나 공적기관이 후순위채권을 인수해 가장 큰 위험을 감당함으로써 다른 투자자들이 상대적으로 안전하게 사회적기업들에 자금을 제공할 수 있도록 하는 데 있다. 대부분 프로그램투자는 시장 수준보다 낮은 이자율(0~3%)로 융자해 주는 형태를 띤다. 한편, 시장적 미션투자(Market-rate Mission-related Investments : MMRI)는 시장금리에 근접하는 수준의 투자이익을 기대할 수 있는 미션투자를 지칭한다. 아직까지 대부분의 재단들은 시장 수준의 수익성에 미치지 못하는 프로그램투자에 치중하고 있고 있다. 반면 일부 재단들에서는 시장 수익률에 근접하는 수준의 수익성을 달성하려는 시도를 확대해 가고 있는데, 대출형 투자, 채권 발행, 부동산개발 사업 지분투자 등이 대표적인 시장적 미션투자라고 할 수 있다.

투자자산별 비중을 볼 때, 미국 재단의 미션투자는 직접대출 및 부동산 투자기법을 중심으로 이루어지고 있다. 중간기관 또는 비영리기관 대상 대출이 전체 미션투자 규모의 약 43.7%로 비중이 가장 크다. 또한 부동산을 구매해 미션 영역에서 사업을 수행하는 영리기관이나 사회적기업 등에 이를 저렴한 가격으로 임대해 주는 투자 방식 전체 미션투자의 36.2%를 차지한다. 나머지 투자자산 비중은 대출보증금(6.2%), 벤처캐피털펀드(3.0%), 비상장기업투자펀드(2.0%) 및 상장주식펀드(1.9%)의 순이다.

## 2) 국내의 비영리 민간재단

국내에서는 기업 및 기업인이 설립하고 2011년 현재 활동 중인 비영리 민간재단은 약 80~100개의 기관으로 파악되고 있다. 의료시설 지원을 제외한 주요 지원 영역으로는 교육관련 분야가 가장 비중이 높고, 기타 문화예술 지원 및 사회봉사 등이다. 국내재단의 사회적경제 분야로의 투자는 미미한 편이다. 국내재단의 사업 방식은 첫째, 장학금 및 학술연구 지원, 노인, 장애인 등 관련 사회복지시설 지원, 취약계층 위로행사 등의 기초적 복지사업 유형과 둘째, 대기업 계열의 재단들이 미술관, 어린이집 등 시설운영비를 지원하는 시설형 투자사업, 셋째, 의료기관을 설립하고 그 운영비를 지원하는 의료사업 형태 등으로 분류된다. 일반 지원사업 부문에서 국내재단이 가장 빈번히 참여하는 사업 영역은 장학금 수여로 파악되며, 대체로 연 사업비가 수천만 원에서 수십억 원 수준의 소규모 형태로 진행된다. 또한 국내재단이 소규모 다발성으로 수행하는 대표적인 사업 영역은 노인 및 장애인 등 보호기관에 대한 지원금 지급의 형태이다.

무엇보다도 국내 비영리 민간재단의 경우, 지원을 수행하는 사업모델이 유사해 재단별 차이가 없으며, 대부분 사업을 직접 수행한다는 특징을 보인다. 반면 미국 등 해외재단들이 전문 영역 또는 특정 지역에 특화하여 사업을 수행하는 것이 일반적이다. 이들은 또한 사업을 직접 수행하기보다는 중간기관 및 특화된 소형 운영재단들에게 투자하는 형태로 운영을 전환하는 경우가 일반적이다.

### 나. 지역의 풀뿌리에 기반한 사회적은행 방식

정부 주도 기금, 민간 주도 대형기금, 비영리 민간재단 등에 의존하지 않고 지역의 수많은 시민들로부터 예금 형태로 자금을 조성해 사회적기업을 포함한 다양한 사회적경제 조직체에 대출을 제공해 주는 방법도 있다. 대표적인 방식으로는 이탈리아·네덜란드·독일 등에서 발달한 사회적은행 방식을 꼽을 수 있다.

1) 트리오도스 은행(Triodos Bank)<sup>25)</sup>

유럽의 대표적인 사회적금융기관인 트리오도스 은행(Triodos Bank)은 1980년 설립되었다. 네덜란드 중부의 제이스트(Zeist)에 본부를 두고 있으며, 벨기에·영국·스페인·독일 등지에 지점을 두고 있다. 트리오도스란 ‘3개의 길’이라는 의미로 사람, 환경, 이윤이라는 지속가능 경영의 3대 축을 의미한다. 트리오도스 은행은 사회와 환경을 위해 일을 하면서 사업의 지속성을 보장하는 재무적 수익도 동시에 추구한다. 이 은행은 주식회사이지만 세 가지 사명을 동시에 추구하는 데는 주식시장 상장이 방해가 될 것을 우려해 상장을 하지 않고 있다.

2011년 말 기준 트리오도스 은행의 자산은 43억 유로이다. 유럽의 사회적은행들 중 가장 큰 은행이며, 세계 최대의 사회적금융기관들 중 하나이다. 트리오도스 은행 업무는 크게 예금 및 대출, 자산운용, 프라이빗 뱅킹 등 세 분야로 나뉜다. 전체 재무 수익의 80%는 예대 업무에서 창출되는데, 트리오도스 은행은 대출 심사 때 사업을 통해 창출되는 사회적 부가가치에 가장 큰 관심을 기울인다. 대출 대상 사업들 중 절반은 신재생에너지, 에너지절약 프로젝트, 유기농 사업 등 환경 관련 사업이다. 전체 대출액의 30% 정도는 사회적기업이나 공익적 비영리단체에 할당된다. 대출 대상 단체의 법적 형태가 아니라 사업의 내용을 근거로 평가하고 지원한다. 지방정부에 대한 단기 융자나 개인 대출도 일부 수행하고 있으며, 산하에 트리오도스 자산운용을 설립해 유럽 및 신흥국에 투자한다. 자산운용은 재무 수익의 18% 정도를 차지하고 있으며, 마이크로크레딧 기관, 친환경 및 문화 사업 등에도 투자하고 있다. 2011년 현재 트리오도스 은행이 관리하는 자산의 규모는 68억 유로로 약 10조 원가량이다.

트리오도스 은행의 성공 요인은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 철저한 실물 중심의 자산운용 원칙에 입각한다. 사명의 충실한 이행을 경영의 중심에 놓고, 실물자산에 근거해 사회 전체의 편익을 제고할 수 있는 곳에만 자금을 지원한다. 그 결과 이윤은 크지 않지만 위험도 크지 않아 외부에서 오는 위기와 충격에 강하다는 특징을 지니게 되었다. 둘째, 경영의 투명성이 높다. 투융자금의 상세한 사용처를 대중에게 공개하고

25) 이 부분은 곽제훈(2013)에 의존하였다.

있다. 홈페이지를 통해 분야별·지역별로 자금이 어떻게 사용되었는지, 개별 사업의 내용은 무엇인지 등을 자세히 설명하고 있다. 이를 통해 예금자들은 자신의 돈이 어떻게 쓰이고 있는지를 구체적으로 확인가능하다. 이는 기존 고객의 충성도도 강화하고 새로운 고객의 유치에도 기여한다. 트리오도스 은행의 성장은 정책적 지원에도 힘입은 바 크다. 유럽의 사회적금융기관들은 각국의 성숙한 시민의식 및 참여 문화 속에서 자생적으로 성장한 측면이 있다. 하지만 정책적 지원도 큰 몫을 차지하고 있다. 상업적 기준으로 볼 때는 규모 미달의 작은 기관이 정식 은행으로 활동할 수 있도록 인가를 내어 준 금융감독의 지원도 있었고, 세제 혜택과 같은 정책적 지원도 있었다. 특히 네덜란드 정부는 1995년부터 녹색투자정책의 일환으로 신재생에너지의 투자 자본이득에 대해 세금을 감면했다. 이 세금 감면 덕분에 10년간 50억 유로에 이르는 대규모 자금이 신재생에너지 분야로 유입될 수 있었고, 이 과정에서 신재생에너지 분야로의 투융자에 주력했던 트리오도스 은행도 크게 성장할 수 있었다.

## 2) GLS 은행(Gemeinschaftsbank für Leihen und Schenken Bank)<sup>26)</sup>

유럽 최대의 사회적금융기관 중 하나인 GLS 은행은 1974년 독일 중서부 도시 보쿰시에서 출범하였다. ‘대출과 나눔의 공동체은행’(Gemeinschaftsbank für Leihen und Schenken)의 머리글자를 따서 GLS 은행이라고 불린다. 자본금 5억 마르크의 협동조합 은행이며, 총자산은 22억 유로이다. 2011년 말 현재 조합원 2만 2,000명, 고객 11만 6,000명, 총자산 2억 6,000만 유로, 연간 순이익 34만 유로를 기록했다. 대출 채원은 외부 차입 없이 조합원 출자금과 고객 예금으로 충당된다. 대출과 투자는 대단히 엄격한 심사를 거쳐 시행된다. 환경 및 재생에너지 사업에 특히 관심이 많다. 1987년 독일 최초의 풍력발전소 사업에 자금을 제공했던 게 바로 GLS 은행이었다. 1991년에는 세계 최초로 풍력발전펀드를 출시하기도 했다. 재생에너지는 GLS 은행 투융자의 가장 큰 부분을 차지하고 있다.

2011년에는 생명역동농법을 실행하는 행켈 농장에 독특한 방식으로

26) 이 부분은 유병선(2013)에 의존하였다.

자금을 제공했다. 100헥타르의 농원에 작물과 가축을 키우는 이 농장에 8헥타르의 농지 매입자금으로 7만 유로를 대출했다. 그리고 이 대출과는 별도로 행켈 농장 인근의 일반 농지 34헥타르를 매입한 후 이 농지를 행켈 농장에 30년 장기 임대를 제공했다. 친환경 농업이 적용되지 않는 농지를 사들여 친환경 농법을 시행하는 농장에 빌려준 것으로, 이는 친환경 농법을 권장하기 위함이었다. 이 과정에서 농장은 농지 매입 부담을 줄였고, 은행은 돈과 금융의 힘으로 친환경 농지를 더 늘릴 수 있었다. 이는 은행이 예금자와 친환경 농업의 연대를 매개하고 확장하는 사례로 해석될 수 있다.

이러한 독특한 자금 지원 방식의 뿌리는 깊다. 1968년 GLS 은행의 전신이었던 신탁재단은 당시 자금난에 시달리던 친환경 농업 시행 농장의 융자 요청에 대응해 농장에 직접 돈을 대출해 주는 대신 소비자들에게 간접적으로 대출을 해 주었다. 농장 인근 200명의 친환경 농산물 소비자들에게 각각 1천 마르크를 1년 분할상환 방식으로 대출했고, 소비자들은 대출받은 1천 마르크를 도텐펠터 농장에 제공토록 했던 것이다. 이는 1년간 공급받을 친환경 유기농산물의 구입 대금을 미리 지불한다는 의미한다. 소위 수매 선수금으로, 이는 부담과 리스크를 여럿이 분담하는 신디케이트론에 가까운 방식이다. 농장은 1년간 운영자금을 은행 빚을 내지 않고 해결했고, 소비자들은 대출금을 1년간 안전한 먹거리 구입 비용으로 활용했던 것이다. 도텐펠터 농장 사례는 GLS 은행의 성공 사례가 되었고, 이후 세계 곳곳에서 등장한 공동체지원 농업의 원형이 되었다.

GLS 은행은 ‘균등안전기금’ 제도도 운영하고 있다. 은행으로부터 대출을 받은 차입자들이 상환이 어려울 경우에 대비해 기금을 조성한다. 차입자들은 1년간 대출금의 0.25%를 각출하고, 여기에 GLS 은행이 매칭펀드 방식으로 0.25%를 얹어서 전체 기금을 마련한다. 이 기금은 독립적 신탁자산으로 차입자들로 이뤄진 수탁자가 관리한다. 2011년 현재 560만 유로가 기금으로 쌓였으나 지금까지 2건만 실행되었는데, 이는 GLS 은행이 차입자들에 대해서도 철저한 자기책임을 요구함을 의미한다. 신용보증기금이 보험처럼 작용한다면, 균등안전기금은 차입자 스스로 대출에 대한 무한 연대책임을 공유함으로써 자기책임과 자기규율을 강화하고 이

를 통해 원리금 회수 가능성도 높이게 된다.

### 3) 이탈리아 윤리은행<sup>27)</sup>

이탈리아에서는 1999년 부의 창출 및 분배의 과정에서 사회적 연대의 가치를 추구함으로써 이윤극대화를 추구하는 기존 금융기관과의 차별성을 확보한다는 기치 위에 윤리은행(방카 포폴라레 에티카: Banca Popolare Ethica)이 출범하였다. 이탈리아의 제도권 은행업은 은행, 신탁, 저축은행, 마을금고로 나뉘는데, 방카 에티카는 여·수신이 가능한 지역 신용협동조합, 곧 마을금고에 해당한다. 방카 에티카는 비영리기업에 특화한 최초의 제도권 금융기관이라는 점에서 많은 주목을 받았다.

윤리은행은 돈에 대한 다른 생각을 하는 깨어 있는 고객과 사회적·문화적·생태적 공공선(公共善)을 추구하는 비영리 부문 사이에 새로운 관계를 창출할 것을 사명으로 삼는다. 윤리은행은 비영리 부문과 사회적경제의 주체를 대상으로 신용을 제공한다. 윤리은행의 설립을 시도했던 사람들은 은행이 예금을 넣고 뺄 때만 찾는 곳이 아니라, 투명성과 연대와 참여의 가치를 바탕으로 지역의 비영리 부문이 모여드는 사회적 관계의 사랑방이어야 한다는 점을 강조했다. 윤리은행의 기본 원칙은 수신은 지역의 모든 거주민에게 개방하되, 대출은 비영리 부문으로 국한한다는 것이었다. 지금은 이 원칙이 일부 수정되어, 영리 부문이더라도 신재생에너지 부문처럼 생태적 지속가능성을 추구하는 업체에는 제한적으로 대출을 해준다.

윤리은행은 금융당국의 감독 아래 예금 등 수신 서비스를 제공한다. 개인이든 법인이든 자유롭게 예금 계좌를 개설할 수 있고, 예금은 보호를 받는다. 그런데 윤리은행은 조합원 배당 비중이 대단히 낮았다. 윤리은행은 2011년의 경우 창출된 부가가치의 1%만을 조합원에게 출자금 배당을 했다. 24%는 예금자에게, 53%는 직원들에게, 12%는 지역사회에 배분했으며, 나머지 9%는 내부유보를 했다. 또한 최고경영자와 직원의 연봉 차이를 6배 이내로 제한했다. 그리고 윤리은행은 모든 정보를 공개했다. 대출은 웹사이트를 통해 모두 조회할 수 있다. 또한 재무적 재무상

27) 이 부분은 안미보(2013)에 의존하였다.

태와 더불어 사회적 재무상태도 공개한다. 설립 취지에서부터 환경적·사회적 영향을 포함하여 경영성과, 이해관계자, 네트워크 등 방대한 정보를 해마다 공개한다. 그런데 윤리은행을 여타 금융기관과 차별화하는 가장 큰 특징은 조합원과 예금자의 적극적인 참여 및 여신에 있다. 윤리은행은 직접 참여 원칙에 따라 전국 4개 권역 69개 지부에서 지역총회를 열어 대의원을 선출한다. 각 지점은 조합원이 직접 참여하는 민주주의의 사랑방이 된다. 이사회는 신규 조합원에 대한 심사를 맡는데, 윤리은행의 윤리적 원칙과 충돌할 경우 조합원으로 받아들이지 않을 권한을 갖는다. 비영리 단체라도 운영 방식과 활동 영역이 윤리은행의 윤리 기준에 맞지 않으면 출자나 대출이 허용되지 않는다. 이러한 원칙의 준수 여부를 감독하는 역할은 윤리위원회가 맡는다. 이들은 사회적으로 검증된 저명인 사들로 일종의 사외이사 역할도 담당한다. 윤리은행은 비경제적 영역·사회적 임팩트를 중시해 대출을 비영리 부문에 집중한다. 사회적협동조합, 비정부기구, 문화·사회·교육 관련 비영리 단체 등이 대표적이다. 대출을 할 때는 운영 효율성과 윤리적 임팩트를 따져 신용을 제공한다. 특히 사람을 중시하는데, 대출자와 은행의 인간적 신뢰가 대출 심사에서 큰 비중을 차지하고 있다.

#### 다. 크라우드펀딩 방식<sup>28)</sup>

최근에는 인터넷의 발달을 적극적으로 활용해 다수를 대상으로 기부 후원, 용자, 지분투자 등의 목적을 지원받기 위해 자금을 모집하는 것이 가능해졌는데, 이를 크라우드펀딩 또는 소셜펀딩이라고 지칭한다. 예술이나 문화 분야 등의 기부 후원 형태에서 시작해 현재는 창업 사업자금, 정치인 선거자금, 서민대출자금(P2P) 모집 등 다양한 분야로 확산되었다. 크라우드펀딩은 기존 금융 수단에 비해 금융 소외계층을 위한 자금 조달을 원활하게 해주는 장점이 있다. 자금 수요자의 창의성 및 사업성을 불특정 다수의 집단지성으로 평가함으로써 제도권 금융시장에서는 자금 조달이 어려운 개인 및 창업기업 등도 다수 투자자들의 소액 자금을 빠르

28) 이 부분은 양동수(2013)에 의존하였다.



게 모집하여 자금을 조달받는 것이 가능하게 된 것이다. 크라우드펀딩은 또한 다수의 대중('crowd')의 참여라는 특성으로 인해 제품에 대한 검증이나 사업 진행의 투명성 그리고 정보의 공유 측면에서도 기존의 금융수단에 대해 우위를 가지고 있으며, 투자자나 투자처를 다양화함으로써 위험을 분산하는 효과도 있다.

크라우드펀딩의 유형에는 자금 지원자가 금전적 보상을 바라지 않고 기부 또는 후원 형식으로 자금 수요자에게 자금을 지원하는 기부형, 자금 지원자가 모아진 자금을 기반으로 생산한 현물 또는 서비스로 보상하는 보상형, 자금 지원자가 금융기관을 거치지 않고 자금 수요자에게 직접 자금을 빌려준 뒤 원리금을 상환받는 P2P금융형, 자금 지원자가 자금 수요자에게 자금을 지원하고 그에 대한 보상으로 채무증권 또는 투자계약증권에 해당하는 증권을 수령한 뒤 이후에 이자 또는 발생하는 수익의 일부를 배분받는 투자형 등이 있다.

전 세계적으로는 2013년 말 현재 51억 달러 규모로 추정되며, 크라우드펀딩을 제도적으로 정착시키려는 움직임이 본격화되고 있다. 특히 미국에서는 2012년 4월 JOBS ACT의 제정 과정에서 투자형 크라우드펀딩을 법제화하였다. 크라우드펀딩의 본격화는 사회적기업에 대한 지원 방식을 다변화하는 의미를 지니는 한편, 그동안 일자리 중심의 사회적기업 지원정책이 해당 기업의 사업 역량에 대한 고려가 상대적으로 중시되지 못했던 것에 비해 사회적기업의 생존 능력에 대한 대중의 판단과 검증을 가능케 함으로써 자생력 있는 사회적기업의 창출 가능성을 높인다. 사회적경제 조직체로의 크라우드펀딩 확대는 주요 경영상황 공시를 요구함으로써 사회적기업들의 투명성을 높이며, 자금 모금 시의 '광고' 기능을 통해 낮은 비용으로 미래의 수요자를 미리 확보하는 효과도 거두게 된다. 현재 한국의 경우에는 2010년 전후로 본격화되었으며, 10여 개의 크라우드펀딩 플랫폼 업체가 1,800억 원 규모의 자금을 조성하였다. 최근에도 사회적기업 관련 크라우드펀딩 사이트가 계속해서 증가하는 추세로서, 대표적인 사이트로는 머니옥션, 펍펀딩, 개미스폰서, 오마이컴퍼니 등이 있다.

## 제2절 협동조합을 위한 지원금융체계

### 1. 협동조합 지원금융체계의 유형

위에서 살펴본 바와 같이, 협동조합은 필요한 자금을 전통적인 금융기관이나 주식시장에서 조달하기 어렵기 때문에 대부분의 선진국에서는 협동조합을 지원하는 금융제도가 발달하여 왔다. 협동조합에 대한 지원금융체계는 각국의 고유한 역사적·제도적 특성을 반영해 나라마다 다르게 형성되어 왔는데, 크게 세 유형으로 분류할 수 있다(장종익 외, 2013).

#### 가. 협동조합연합회 차원에서 은행이나 기금을 설립하는 방식

첫째, 협동조합총연합회 또는 부문별 협동조합연합회 차원에서 은행이나 기금을 설립하는 방식이다. 다양한 산업 분야에서 노동자협동조합이나 중소기업자의 협동조합이 발달한 스페인 몬드라곤, 이탈리아, 프랑스, 그리고 세계에서 가장 큰 규모의 소비자협동조합을 보유하고 있는 영국이 이에 속한다.<sup>29)</sup>

세계에서 보기 드물게 노동자협동조합의 복합체를 성공시킨 호세 마리아 신부는 기존의 상업은행들로부터는 협동조합이 필요한 만큼의 충분한 자본을 조달하기 어렵다고 판단하여 1959년에 협동조합은행인 노동인민금고(Caja Laboral Popular)를 설립하였다. 노동인민금고는 조합원들에게 상호금융의 역할을 수행하였고, 사업 과정에서 발생한 순소득을 사용해 기존 조합의 확장이나 새로운 조합의 설립에 필요한 자금도 공급하였다(Whyte & Whyte, 1991).<sup>30)</sup>

29) 스페인 몬드라곤, 이탈리아, 프랑스의 노동자협동조합의 자본 조달과 지원금융체계에 대한 자세한 내용은 장종익(2013)을 참조할 것.

30) 노동인민금고는 금융협동조합이기는 하지만 설립 당시에는 개인 예탁자가 아니라 노동자협동조합과 기타 협동조합들을 조합원으로 구성하였다는 점에서 기존

노동인민금고는 협동조합에 관한 컨설팅, 인큐베이팅 역할뿐만 아니라 전체 몬드라곤협동조합들의 기획 및 조정, 자원의 재배분 기능을 담당하였다는 특징도 지닌다. 카자(Caja)는 모든 협동조합들의 주 거래은행이었기 때문에 카자는 협동조합의 재무상태와 사업 전망에 대한 깊이 있는 정보를 확보하고 있었으며, 협동조합그룹 차원에서 어떠한 지원이 필요한 것인지를 파악할 수 있었다. 카자는 이러한 정보를 바탕으로 시장 원리에 근거한 금융거래가 아니라 그룹 내부거래 원리에 입각한 컨설팅 및 연대금융거래를 시행하였다고 할 수 있다.<sup>31)</sup> 몬드라곤에서 노동자협동조합들이 큰 규모로 다양하게 발전할 수 있었던 중요한 요인이 바로 노동인민금고의 이러한 강력한 기능에 있으며, 이러한 지원체계가 존재하지 않았던 여타 스페인 지역에서는 노동자협동조합들 대부분이 소규모에 머무르고 있는 실정이다.

다양한 산업 분야에서 협동조합이 제법 큰 규모로 고르게 발전한 이탈리아의 경우에도 협동조합총연맹(Lega Coop) 차원에서의 금융기관 설립이 관찰된다. 레가코프는 이탈리아 최대 국영 신용기관인 IMI와 공동으로 「협동조합운동을 위한 전국금융회사(FINEC)」를 1987년에 설립하였다. 이 회사는 주식회사 형태의 투자은행으로서 협동조합에 대한 벤처캐피털, 장기투자, 시장 분석 및 리스크 분석 서비스 등을 제공하고 있다. 그리고 레가코프는 소비자협동조합의 신규 매장 개설에 소요되는 투자자금을 지원하는 금융기관(Banec)도 운영 중이다.

또한 이탈리아에는 다양한 분야에서 협동조합들이 크게 발전한 이후 사회적기업처럼 공공적 이익증진을 목표로 한 사회적협동조합의 설립 및 확산을 위해 모든 협동조합들이 자금의 공급자로 참여해 조성한 협동조합연대기금이 1992년부터 존재하고 있다. 이 기금은 모든 협동조합이 순

---

금융협동조합과 차별화된다.

31) 여기에서 연대금융거래는 개별 조합이 경기 악화로 인하여 재무상황이 악화되었을 때 금융비용 부담을 완화시켜 주는 방식을 의미한다. 일종의 교차보조(cross-subsidy) 방식이다. 이는 한국의 재벌들이 수행해 왔던 계열기업에 대한 자금지원 방식과 유사하다. 그러므로 이러한 교차보조 방식이 가져올 수 있는 도덕적 해이의 가능성을 어떻게 줄여나갔는지에 대한 궁금증을 해소할 수 있는 연구도 이루어질 필요가 있다.

소득의 3%를 출연해 조성된 것으로 새로운 협동조합의 설립, 기존 협동조합의 발전, 비협동조합기업의 협동조합기업으로의 전환 등에 사용되고 있다. 이탈리아 3대 총연맹이 이 기금을 운영하고 있는데, 레가코프의 코프펀드(Coopfond)는 2005년까지 3억 4,000만 달러를 조성하였다(장종익, 2012b).

프랑스의 노동자협동조합의 경우에도 연합회(생산노동자협동조합총연맹 CGSCOP, Confédération Générale des Société Coopérative Ouvrière de Production)를 중심으로 지원금용이 발전하였다. 프랑스에서 노협이 법적 지위를 획득하기 위해서는 연합 조직에의 가입이 의무화되어 있다. 조합은 총수입의 0.42%를 연합회에 회비로 납입해야 한다. 일반적인 금융제도를 이용하기 어려운 상황에서도 CGSCOP의 회원 노협들은 전국 연합체 내부에 조성된 개발기금인 SOCODEN을 비롯한 자체 금융 수단을 활용할 수 있다. 1965년에 설립된 SOCODEN은 회원 노협들이 1년 매출의 0.1%를 납부하여 조성하는 개발기금으로서, 신규 노협 설립이나 기존 노협에 대한 지원을 위해 사용되며, 주요하게 대출·자본 명목의 투자, 보증의 방식으로 집행된다.

기금의 주요한 집행 심사와 결정은 지역연합체에서 추천된 위원들로 구성된 지역단위 심사위원회에서 이루어진다. 지역연합체에 소속된 컨설턴트들이 기금 신청자들의 신청 과정에서 전문적인 상담을 제공하는 동시에, 현장 협동조합들에 보다 가까이 위치한 지역연합체 수준에서 기금에 대한 심사와 결정을 하게 됨으로써 안전하면서도 효과적으로 기금을 운용하게 되며, 이후에도 지속적인 사후 관리가 가능하게 된다. 매년 평균 150건의 투자 및 대출이 이루어지며, 이외에 SOCODEN의 보증을 통한 협동조합은행(Crédit Coopératif)에서의 대출이 100여 건 정도 이루어진다. 이외에도 프랑스 노협연합회 회원협동조합들의 리더들에게 대부 보증을 제공하는 기금인 SOFISCOP, 노동자협동조합을 위한 벤처캐피털인 SPOT, 노동자생산협동조합을 포함한 사회적경제 조직 기업들에 지분투자를 실행하는 사회적경제개발기관(Institute for Development of Social Economy : IDSE) 등의 금융 수단이 있다.

세계적으로 가장 큰 규모의 소비자협동조합을 보유하고 있는 영국

에서는 소비자협동조합사업연합회(Cooperative Wholesale Society)가 1876년에 설립한 협동조합은행(Cooperative Bank)이 눈에 띈다. 이 은행의 설립 목적은 신용협동조합과 달리 지역의 소비자협동조합들을 대상으로 예·대 기능을 수행하기 위한 것이다. 이 은행은 이후 고객층을 개인들로 확대하였는데, 이때에도 주된 목적은 소비자협동조합들의 자금 수요 충족에 있었다.

#### 나. 금융협동조합 중심의 지원금융체계

협동조합지원금융의 두 번째 유형은 금융협동조합(financial cooperatives)이 협동조합에 대한 대출이나 투자 기능을 수행하는 것이다. 신용협동조합은 예·적금, 보험, 대출서비스를 주로 개인 조합원에게 제공하는 것이 일반적이다. 그런데 캐나다 퀘벡의 데잘랭(Desjardin)신협의 경우는 경제적 약자들이 협동조합이나 연대협동조합(solidarity cooperatives)을 설립하거나 확산시킬 수 있도록 자금지원 기능을 수행해 왔다는 점이 큰 특징이다. 데잘랭신협이 주도해 1971년에 설립한 데잘랭 연대경제기금(Caisse d'économie solidaire Desjardins)이 대표적이다. 이 기금은 지역의 발전과 사회적 주택의 설립을 추진하는 협동조합과 비영리조직을 대상으로 자금을 제공한다(장종익, 2012b).

또한 퀘벡 정부는 지역공동체 기업을 포함하여 비영리기업을 위한 대출보증을 제공하는 역할을 수행할 사회적경제의 투자기관을 허용하는 법률을 마련하였다. 이 일환으로 새로운 펀딩프로그램이 마련되었다. Investissement Québec은 협동조합적 기업가정신 프로그램(Collective Entrepreneurship Program)과 사회적경제 기업의 자본 조달을 지원하는 프로그램을 관리하고 있다. Regime d'investissement cooperative는 노동자협동조합, 생산협동조합, 노동자-투자자협동조합의 노동자들이 자신의 협동조합들의 자본 형성을 위하여 투자할 경우 세금 감면 혜택을 부여하는 재무적 수단이다.

연대협동조합과 비영리조직은 사회적금융체계의 발전 없이는 지속적인 성장에 어려움이 적지 않는데 데잘랭신협 그룹은 이러한 사회적금융

체계의 형성을 주도하고 있다. 역사적으로 퀘벡의 사회적경제 부문의 비영리조직들은 기부, 기탁금, 정부보조, 프로그램펀딩, 채무보증, 자체자금 조달 등을 통하여 활동을 전개해 왔다. 이러한 자금 조달 방식으로는 시장 활동을 통하여 사회·경제·환경적 목적을 달성하고자 하는 기업들의 필요 자금을 조달하는 데 한계가 있다. 퀘벡에서는 지난 10여 년 동안 사회적금융이라고 하는 새로운 금융기관이 형성되었고, 이러한 금융기관을 매개로 새로운 주체와 네트워크가 형성되었으며, 혁신적인 투자상품과 기술적 지원이 고안되고 이행되었는데, 데잘랭신헤이 이러한 과정에서 중심적 역할을 수행하였다.

또한 사회적협동조합이 크게 발전한 이탈리아의 경우에 신헤(Banche di Credito Cooperativo: BCCs)이 적지 않은 금융지원 역할을 수행한 것으로 알려지고 있다. 예를 들면, 트렌토 지방에는 46개의 협동조합신용은행이 활동하고 있는데 지역 예금의 65%를 취급하고 있을 정도로 시장점유율이 높은 편이다. 트렌토 지방의 가장 큰 특징은, 지역에서 올린 소득의 97% 이상이 지역에서 소비되고 투자된다는 점이다. 특히 협동조합신용은행은 지역의 사회적 통합 증진에 기여할 목적으로 설립되는 사회적협동조합에 대한 지원을 주도적으로 전개해 왔다. 이들은 당기순이익의 3%를 협동조합연대기금에 출연하도록 의무화되어 있으며, 나머지 이익금도 대부분 지역의 활성화를 위한 투자 및 기부금으로 사용되고 있다(Sforzi, 2011). 트렌토 지방에서 사회적협동조합의 설립 및 확산을 위한 협동조합신용은행의 역할을 분석한 실증연구(Sforzi, 2011)에 따르면, 모든 사회적협동조합은 지역 내 협동조합신용은행으로 주거은행으로 확보하고 있으며, 협동조합신용은행은 물적 담보가 부족한 사회적협동조합들에 대하여 다양한 금융지원 수단을 제공하고 있다는 점이 확인되었다. 이탈리아 협동조합신용은행은 지역 내의 사회적 목적을 목표로 하는 협동조합들에 대한 기부·대출뿐만 아니라 홍보 및 후견기관으로서의 역할을 충실히 수행하고 있는 것으로 조사되었다.

#### 다. 정부 차원의 협동조합지원금융기관 설립

마지막으로 정부 차원에서 협동조합에 대한 자금을 지원하거나 금융기관을 설립하는 경우도 있다. 대표적으로 미 연방정부는 1933년에 농업협동조합의 운영자금을 용이하게 조달하기 위해 코뱅크(CoBank)의 설립을 지원하였다. 미국의 세계적인 협동조합으로 알려진 선키스트(Sunkist)를 포함해 많은 농협들이 코뱅크의 금융지원을 받으며 성장하였다. 또한 미국에서는 주택협동조합, 소매상들의 도매협동조합, 농촌전기협동조합 등 다양한 유형의 협동조합들이 금융에 대한 수요가 높아지자 미 연방의회 의 법률 제정으로 연방정부가 1980년에 1억 8,400만 달러의 자본금을 투입하여 협동조합은행(National Cooperative Bank)을 설립하였으며, 1981년에 이들 자금을 차입하는 협동조합들이 소유하는 협동조합은행으로 전환하였다.

이탈리아 정부도 노동자협동조합의 성장을 위한 자금지원 제도를 수립하였다. 1985년에 마르코라법(Marcora)을 제정해 산업 구조조정으로 유훈노동력이 된 노동자, 도산 위기에 처한 기업의 노동자 중에서 생산/노동자협동조합을 만드는 이들에게 출자금의 3배에 해당하는 금액을 정부가 보조하였다. 이 법에 따라 1986년에 세워진 Cfi(Cooperation, finance, enterprise)는 Marcora fund를 통해 파산한 주식회사가 종업원소유기업으로 탈바꿈하도록 자금을 지원하였다(장중익, 2013).

캐나다 퀘벡의 경우에는 주정부가 집단적 기업, 면 단위와 군 단위 개발조직, 그리고 사회운동조직들을 결합시키는 비영리조직인 사회적경제 회의소(Chantier de l'économie sociale)에 대하여 정치적으로 인정하고 재정적인 지원을 하고 있다. 예를 들면, Réseau d'investissement social du Québec(RISQ)가 사회적경제 회의소에 의해서 1997년에 설립되었는데, RISQ는 협동조합적 기업에 대하여 신용대출 및 대출보증 혹은 참여적 대출을 5만 달러까지 제공하고 추가적으로 5,000 달러까지 소규모 기술적 지원을 받기 위한 대출을 제공하고 있다.

## 2. 캐나다 퀘벡 지역의 협동조합 지원금융체계

인구 800만의 캐나다 퀘벡 주는 다양한 협동조합이 잘 발달되어 있고, 북미에서는 처음으로 1997년에 연대협동조합(solidarity cooperatives)을 도입한 지역이다. 퀘벡 주에서의 협동조합은 2009년 말 현재 총 3,200개가 있으며, 여기에 가입되어 있는 조합원 수는 752만 1,000명에 달한다(표 3-2 참조). 협동조합에 종사하는 직원 수는 79,222명에 달한다. 데잘탱연합회의 추정에 따르면, 퀘벡 주의 GDP 중에서 협동조합의 비중은 최소 약 3%에 달하며, 종사자 수의 비중은 약 4%에 달한다(Perron, 2013).

비금융 분야에서의 협동조합은 소비자협동조합, 생산자협동조합, 노동자협동조합, 노동자지분보유협동조합, 연대협동조합 등의 유형으로 구분되며, 이 협동조합들은 농업, 임업 등 1차 산업, 식료품의 유통, 제조업, 운송(택시업 등), 앰블런스 서비스, 주택, 학교의 매점과 서점, IT, 통신 등 전문 및 기술서비스 분야, 장례와 레크리에이션 분야, 의료보건 및 사회서비스 등에서 발전해 왔다(Girard, 2009).

퀘벡 주가 다양한 분야에서 다양한 유형의 협동조합이 고루 발전하게 된 배경은 크게 세 가지로 나누어 설명할 수 있다. 첫째, 지역경제의 발전과 지역공동체의 발전에 협동조합이 지니는 장점이 크다는 점을 주정부 부가 인식하고, 이를 발전시킬 수 있는 구체적인 협동조합정책을 수립하여 집행해 왔다는 점이다. 둘째, 개별협동조합의 생존율을 높이고, 새로운 분야에서 전략적으로 새로운 협동조합을 인큐베이팅하는 기능을 담당하는 협동조합연합회 및 사회적경제연석회의 등 총연합회 조직전략을 채

〈표 3-2〉 퀘벡 협동조합 현황(2009)

분류	데잘탱신협	상호보험회사	비금융협동조합	전체
조합수	671	39	2,500	3,210
조합원수/보험가입자수(천명)	5,162	1,410	950	7,521
직원	37,320	3,902	38,000	79,222
매출액 (백만 달러)	6,937	1,985	7,000	15,922
자산총액 (백만 달러)	85,343	4,597	4,000	93,940

자료: Conseil de la coopération du Québec.



택하고 있다는 점이다. 마지막으로 퀘벡 주는 협동조합을 금융적으로 지원하는 시스템을 갖추어 왔다는 점이다(Elson et al., 2009). 차례로 살펴보기로 하자.

퀘벡 주는 1906년에 북미 지역에서 가장 먼저 협동조합법을 제정하였고, 1963년에 주정부의 재경부 내에 협동조합과를 설치하였으며, 1985년에는 지역개발협동조합(Community Development Cooperatives) 지원정책을 시행하여 협동조합 투자계획(Cooperative Investment Plan)을 수립하였으며, 1997년에 연대협동조합의 도입, 2003년 협동조합개발정책(Cooperative Development Policy), 2005년 퀘벡 주 협동조합총연맹(CQCM)과 협동조합 발전파트너십 협약 체결 등 주정부의 적극적인 협동조합 발전정책이 지속적으로 수행되어 왔다는 점이 큰 특징이다(Perron, 2013).

예를 들면, 2003년에 수립한 협동조합 발전정책의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2003~13년의 10년 동안 도시 외곽 지역에서 2만 개의 일자리 창출, 협동조합의 매출액, 자산, 신규 협동조합 수, 시장점유율 등 주요 지표의 개선, 협동조합의 성장과 다각화를 촉진하기 위해 5년간 협동조합에 대한 투자를 25% 증대, 분야(업종)별 협동조합의 일정 비중 출현 촉진, 협동조합의 생존율을 높이기 위해 협동조합들이 연합회를 결성하여 생존율 제고 활동을 전개하도록 하는 정책적 지원 등이다. 이러한 정책적 목표를 달성하기 위하여 주정부는 효과적이고 혁신적인 법률 체계 채택, 협동조합의 필요에 맞춘 자본 조성 및 운영자금 조달 수단 개발, 컨설팅 서비스 이용편의 개선, 정부 부처 내 협동조합에 대한 인식 개선 및 주민에 대한 협동조합 사업 유형 장려 등을 전략적 수단으로 채택하였다(Perron, 2013).

다음으로 퀘벡 주의 특징으로 알려지고 있는 협동조합총연합회 조직 전략이다. 퀘벡 주에는 12개 부문별 협동조합연합회와 11개 지역개발협동조합(Regional Development Cooperative)이 가입된 퀘벡협동조합연합(CQCM)가 모든 협동조합을 대표하고 있는 조직이다. 1940년에 설립된 이 연합회는 퀘벡 주정부로부터 협동조합 창업기술지원 활동에 필요한 예산을 받아서 창업컨설팅 시행 기관인 지역개발협동조합의 사업계획서

평가에 기초하여 이를 집행하는 기능을 담당하고 있다. 즉 연합회는 주 정부의 정책 파트너로서의 기능을 수행하고 있다. 지역개발협동조합은 협동조합의 창업 인큐베이팅 기능을 주목적으로 하는 퀘벡 주의 특징 중의 하나라고 할 수 있다. 2010~12년 동안 11개의 지역개발협동조합은 327개의 새로운 협동조합의 설립에 기여하였고, 이를 통하여 1,234개의 일자리 창출 혹은 유지에 기여한 것으로 평가받고 있다. 특히 이러한 일자리는 주로 낙후 지역에서 창출된 것으로 조사되고 있다. 지역개발협동조합의 조합원들은 주로 지역 내 협동조합들이 자발적으로 가입하여 지역 내 필요한 협동조합의 설립을 도와주는 방식으로 운영되고 있다. 이는 일종의 협동조합 간 협동의 한 방식이라고 평가된다(Perron, 2013).

또한 퀘벡 주의 특징 중의 하나로 알려지고 있는 조직전략이 바로 퀘벡 사회경제단체연석회의(Chantier De L'Economie Sociale)라고 하는 조직이다. 상티에에는 협동조합과 비영리단체 등 7,000개 이상의 단체와 기업이 가입되어 있으며, 여기에 종사하는 노동자는 12만 5,000명에 달하는 것으로 알려지고 있다. 상티에에는 사회적경제 주체 간의 네트워크 및 인큐베이팅, 대정부 로비 등의 활동을 전개하고 있다. 연간 예산 100만 달러 운영비의 50%는 사회적경제 등과 관련된 자문과 역할, 그리고 이와 관련된 프로젝트를 수행하는 것에 대한 대가로 퀘벡 정부로부터 지원을 받고 있으며, 나머지 50%는 회원들의 회비를 통하여 조달된다. 이러한 상티에가 사용하고 있는 건물은 데잘탱신협에서 기증하였다(충남발전연구원, 2013).

마지막으로 퀘벡 주의 사회적금융에 대하여 살펴보기로 하자. 전통적으로 퀘벡의 협동조합들은 데잘탱신협이나 주정부의 투자공사(Investissement Quebec)로부터 외부자금을 조달해 왔다. 그러나 연대협동조합과 비영리조직의 경우에는 조금 다른 금융지원 시스템이 필요하였다. 1997년에 협동조합법의 개정을 통하여 제도화된 연대협동조합은 1997년부터 2007년까지 479개가 사회서비스, 레저, 개인서비스 또는 홈케어 서비스 등의 분야에서 설립되었다. 퀘벡 주의 연대협동조합이 캐나다의 다른 주에 비해서 매우 발달해 온 배경에는 정부의 지원체계의 확립과 사회적금융의 활성화에 기인한 바가 크다(장종익, 2012c).

사회적금융은 수익률과 안전성뿐만 아니라 사회경제적 목적을 동시에 고려하는데 퀘벡 주에서의 사회적금융은 개발자본(Development Capital), 연대금융(Solidarity Finance), 정부금융 등 세 가지로 나누어진다. 데잘탱신협그룹은 개발자본과 연대금융을 각각 운영하고 있다.

개발자본은 벤처자본(unsecured equity or quasi-equity)을 통하여 자금을 조달하여 재무적 수익률과 사회적·경제적·환경적 목적을 동시에 달성하기 위한 것이다. 개발자본은 지역공동체 발전, 일자리 창출, 직업 훈련, 환경보호 등 사회적 투자기준을 설정하고 있다. 개발자본은 전통적 방식의 대출뿐만 아니라 집단적인 대출이나 지분투자 등의 방식으로 기업들에 투자하고 있다. 이러한 개발자본으로는 1980년 노동자들이 만든 기금으로 Fonds de Solidarite, 1995년에 설립된 FONDATION, 그리고 데잘탱신협이 주도하여 만든 Capital regional et cooperatif Desjardins(CRCD) 등이 대표적이다. CRCD는 2001년에 설립되었는데, 일반 시민들이 연간 2,500달러 한도 내에서 CRCD에 투자할 수 있으며, 이 투자액의 50%까지 소득세가 면제된다. 그러나 소득세 면제조건으로 투자지분은 최소한 7년간 보유하여야 한다. CRCD는 이러한 투자 활동을 통하여 자본, 전문가, 그리고 퀘벡 내의 기업체 및 협동조합의 네트워크에 대한 접근을 제공하고 있다(장종익, 2012c).

연대금융은 노동조합, 민간투자펀드, 정부 등으로부터 자금을 조달, 또는 지원을 받아 연대협동조합, 비영리조직, 마이크로크레딧, 사회적경제 부문의 기업 등에 대출, 채무보증, 비회원 지분투자 등의 형태로 투자하는 것을 지칭한다. 보통 해당 부문의 주체들이 운영하는 것이 일반적이다. 퀘벡에는 4개의 연대금융기관이 있는데, 데잘탱신협이 주도하여 1971년에 만든 데잘탱연대경제기금(Caisse d'economie solidaire Desjardins)이 최초라고 할 수 있다. 데잘탱연대경제기금은 주로 지역의 발전과 사회적 주택의 설립을 추진하는 협동조합과 비영리조직에 대한 금융지원을 담당하였다(표 3-3 참조). 다음으로 1997년에 상티에가 만든 RISQ(Reseau d'investissement social du Quebec), 그리고 2006년에 만든 Fiducie, 지역개발기구인 CLD가 조성한 FLI가 있다(충남발전연구원, 2013).

사회적경제 진영의 대표 조직인 상티에(Chantier)는 전통적 금융기관

과 차별화되는 사회적경제를 위한 금융기관이 필요하다고 인식하고 경제 위기 시절이었던 1997년에 퀘벡사회투자네트워크기금(RISQ)을 1천만 캐나다달러 규모로 조성하였다(충남발전연구원, 2013). 데잘탱신협을 포함하여 대기업의 500만 캐나다달러의 기부에 대하여, 나머지 500만 캐나다달러는 정부가 매칭 방식으로 무상지원한 것이다. 그리하여 RISQ는 사회적경제 기업체에게 5만 캐나다달러까지 무보증 소액대출을 제공하는 사업을 시작하였다. 동시에 이 기금은 사회적경제 기업의 기업심사 분석 방법, 평가방법, 사회적경제 기업의 리스크 특징 등을 수립하였다. 지난 15년 동안 손실 규모는 13~15% 정도로 무보증 신용대출을 통하여 적지 않은 일자리가 창출되었다고 평가받았다. 이러한 실행이 성공을 거두면서 상티에는 퀘벡 주 사회적경제 조직에 장기로 큰 규모의 투자를 할 수 있는 자금을 조성하였다. 2006년에 연방정부의 연기금과 주의 노동조합 기금(4%의 고정금리로 투자)이 각각 5 대 5 매칭으로 총 5,250만 달러의 대규모 인내자본(Fiducie)을 조성하였다. 그리하여 퀘벡 주 사회적경제 기업들은 안정적으로 차입할 수 있는 자금의 상한 규모가 종전의 5만 달러에서 150만 달러까지 확대될 수 있게 되었으며, 15년 동안 원금 상환 없이 8%의 고정금리를 지급하며 자금을 운용할 수 있는 금융 자원을 보유하게 되었다. 이러한 자본은 2007년부터 투자를 시작하였는데, 상환이 어려워 보이는 기업도 담보를 차압하지 않는 ‘인내자본’적 성격을 지니고 있다. 투자처의 50% 이상은 지역개발기관(CLD)에서 프로젝트를 개발해서 오면 분석 후 투자하는 방식을 택하고 있다. 2007~11년 기간 동안 102개 프로젝트에 대출하였는데 2013년 6월 말 현재 잠재적 부실채권 비율은 6%인 것으로 알려져 있다(충남발전연구원, 2013).

이러한 민관 합동의 자금지원 및 컨설팅 지원체제로 협동조합의 5년, 10년 이후의 생존율은 다른 기업들 생존율의 2배에 달하는 것으로 조사되었다. 또한 1995~2009년 동안 퀘벡 전체의 일자리 증가율은 23%에 불과하였는데, 협동조합섹터는 85%에 달하였다. 특히 재가서비스, 의료 서비스, 기업지원서비스 등의 분야에서 협동조합의 발전은 괄목할 만한 성장을 보였다.

이러한 협동조합의 자금 조달에 기여한 곳이 바로 금융협동조합인 데

〈표 3-3〉 퀘벡 주의 3대 연대금융기금(Solidarity Finance Fund)

기금 명	Caisse d'économie solidaire(데잘랭신협)	RQCC	RISQ
기금 목적	퀘벡에서 연대경제 발전 지원	마이크로크레딧 제공	사회적경제 부문에 자금 제공
총자산	4억 2,200만 달러	320만 달러	1,030백만 달러
자금조달원	노동조합	지역공동체, 비영리조직, 민간투자펀드, 정부 등	정부, 민간투자펀드
수요처/고객	협동조합, 비영리조직	지역공동체 대부서클 등	사회적경제 부문의 기업
자금제공방식	개인 혹은 기업대출	무보증 대부	대부, 채무보증, 신용마 진 보증, 비회원 지분 투 자
자금제공규모	-	2만 달러	5만 달러 한도
투자건수	927개 기업(2005년)	235명	180건의 투자, 188건의 기술지원(2005년)
총투자액	5억 달러(1994-2004)	500만 달러	830만 달러
효과	-	2,330개의 일자리 창출/유지	4,412개의 일자리 창출/유지
웹사이트	<a href="http://www.caissesolidare.coop">www.caissesolidare.coop</a>	<a href="http://www.rqcc.qc.ca">www.rqcc.qc.ca</a>	<a href="http://www.fonds-risq.qc.ca">www.fonds-risq.qc.ca</a>

자료: Elson et al.(2009).

잘랭신협이라고 할 수 있다. 캐나다 신협의 뿌리는 20세기 초반에 퀘벡 주에서 알폰세 데잘랭이 주도한 인민금고(caisses populaires) 운동에서 찾을 수 있다. 이 운동은 정부의 법적 지원과 서민들의 자발적인 노력으로 지난 100년 동안 퀘벡 주뿐만 아니라 캐나다 전역으로 확산되었다. 특히 붙어권 지역인 퀘벡 주, 온타리오 주 외에 매니토바와 뉴브런즈윅 주에서는 인민금고 이름 하의 신협들이 강한 조직적 결합을 형성하여 2009년 말 현재 481개 신협, 조합원 수 580만 명, 1,200억 달러의 자산 규모, 4만 2,200명의 직원 규모로 발전했다. 퀘벡 지역에서는 신협의 점포 수가 일반은행의 점포 수보다 많으며, 신협은 지역 예수금의 3분의 1 이상, 소비자 대출의 3분의 1, 상업 대출의 4분의 1, 모든 농업 대출의 절반 이상을 차지하고 있다(장종익, 2012d).

데잘랭신협그룹은 지역투자기금을 조성하고, 지역 기업을 적극적으로

지원하며, 퀘벡에서 소유해야만 한다고 생각되는 대규모 기업에 대한 투자 등을 담당하는 자회사를 설립하여 지역경제 발전을 도모하였다. 데잘탱신협그룹은 1900년대 설립 이후부터 협동조합과 비영리조직의 발전에 큰 기여를 해왔다.<sup>32)</sup> 지역의 모든 인민금고가 사회적기업을 직접적으로 지원하는 것은 아니지만 퀘벡 주 대부분의 비영리조직의 계정이 인민금고에서 관리되고 있으며, 일부 인민금고들은 조합원 배당 이외의 잉여금 일부를 가지고 사회적 혹은 지역공동체 기금을 설립해 왔다. 상티에가 거주하고 있는 건물도 데잘탱신협이 기부한 것이고, 상티에가 처음으로 조성한 RISQ에도 데잘탱이 기부하였으며, 협동조합 발전 파트너십에 필요한 정부지원금에 매칭하여 기부한 조직도 데잘탱신협이었다. 데잘탱신협그룹의 이러한 노력을 통하여 퀘벡 주에는 소비자협동조합과 주택협동조합, 노동자협동조합뿐만 아니라 최근에는 연대협동조합이 발전해 왔다.

### 3. 이탈리아의 협동조합 지원금융체계

이탈리아의 협동조합은 다양한 산업 분야에서 발전해 온 것을 특징으로 한다. 협동조합 수는 2008년 말 현재 금융을 포함하여 총 7만 2,010개로 이 중 일반 협동조합의 수는 5만 8,072개, 사회적협동조합의 수는 1만 3,938개다. 8개 특별법에 의하여 설립되고 운영되고 있는 한국의 협동조합 수가 약 4,000개에 그치고 있음에 비추어볼 때, 이탈리아에는 상당히 많은 수의 협동조합이 활동하고 있는 것으로 평가된다. 업종별로는 음식, 호텔, 물류, 교육, 돌봄 등 서비스 부문에서 활동하고 있는 협동조합 수가 약 3만 3,649개로 전체의 51.3%를 차지하고 있다. 그 다음이 건설 부문인데, 이 부문에서 1만 3,712개의 협동조합이 활동하고 있다. 그 다음이 농업, 상업, 제조업 순이라고 할 수 있다. 한국의 협동조합이 주로 금융 및 1차 산업 부문에 한정되어 발전해 왔음에 비하여 이탈리아의 협동조합은

32) 이안 맥퍼슨(2011)도 이 점을 명확히 지적하였다. “미국 신협운동과의 또 다른 차이점은 많은 영어권 캐나다신협 지도자들은 다른 종류의 협동조합과 깊은 유대관계를 맺는 것을 장려했다는 점이다. 사실, 이들은 신협을 협동조합운동의 ‘금융자회사(financial arm)’로 보았다. 신협이 일반적인 협동조합운동과 밀접한 관계를 갖지 않았던 미국의 상황과 크게 차이가 나는 점이라고 할 수 있다.”

〈표 3-4〉 이탈리아 협동조합의 수(2008)

(단위: 개, %)

	일반협동조합	사회적협동조합	전 체
서비스	23,111(43.7)	10,538(82.7)	33,649(51.3)
건설	13,294(25.2)	418(3.3)	13,712(20.9)
농업	7,100(13.4)	368(2.9)	7,468(11.4)
상업	5,005(9.5)	603(4.7)	5,608(8.6)
제조업	4,323(8.3)	814(6.3)	5,137(7.8)
자료 없음	4,807(8.3)	1,197(8.6)	6,004(8.4)
전 체	57,640(100.0)	13,938(100.0)	71,578(100.0)
	80.5	19.5	100.0
금융	432	-	432

자료: EURICSE(2011).

모든 산업 부문에 걸쳐서 발전해 왔음을 알 수 있다(장종익, 2012a).

2008년 말 현재 약 7만 2,000개의 협동조합이 118만 4,708명의 직원을 고용하고 있는 것으로 나타난다(EURICSE, 2011). 한국의 4,000개 협동조합이 약 11만 3,349명의 직원을 고용하는 것에 비해 약 10.5배나 많은 규모라고 할 수 있다. 이탈리아의 협동조합은 이탈리아 경제의 선도적인 기업들인 경우가 적지 않다. 예를 들면, 이탈리아 소비자협동조합(COOP Italia)과 슈퍼마켓협동조합(CONAD)은 이탈리아 식료품시장의 3분의 1을 차지하고 있으며, 건설 부문의 10대 기업 중 3개가 협동조합이고, 케터링 분야에서 협동조합 CAMST는 선도적 역할을 수행하고 있으며, MANUTENCOOP는 건물관리 분야에서 주도적인 역할을 하고 있다. 협동조합은 지방정부가 아웃소싱을 하는 사회서비스의 제공에서 주도적인 역할을 수행하고 있으며, 물류, 운송, 미디어, 여행 등에서 두각을 나타내고 있다. 식품산업 매출액의 4분의 1은 협동조합을 통하여 이루어지고 있으며, 농산물판매 시장에서 농협이 차지하는 비중은 35%에 달한다.

이탈리아의 협동조합은 1970년대부터 비약적으로 발전한 것으로 분석된다. 이탈리아의 협동조합의 종업원 수가 전체 노동자 수에서 차지하는

비율 면에서 볼 때, 1971년에 1.9%에서 1991년에 4.0%, 2001년에 5.8% 수준으로 증가하였다(Zamagni & Zamagni, 2009). 이는 1970년대 이후 협동조합의 지원금융을 비롯한 협동조합 공급 생태계 환경의 변화가 있음을 시사하고 있다(Zamagni, 2006).

이탈리아 협동조합의 지원금융체계는 크게 두 가지로 나뉘어진다. 첫째, 양대 협동조합연맹 차원에서의 지원금융체계이다. 둘째, 신탁의 지원금융체계이다. 이를 차례로 살펴보면, 이탈리아 협동조합은 역사적으로 세 갈래로 발전하여 왔고, 세 갈래의 협동조합은 각각 총연맹체를 조직하여 수평적·수직적 네트워크 조직이 결성되어 있다(Menzani & Zamagni, 2010).

<표 3-5>에서 본 바와 같이, 이탈리아 협동조합연합체 중에서 레가코프(Legacoop)와 콘포코퍼러티브(Confooperative)가 가장 큰 범위와 규모를 자랑하고 있는데, 이는 이 연맹체들이 새로운 협동조합의 설립을 지원하는 금융체계를 확립해 왔기 때문이다.

우선 레가코프의 협동조합 지원금융체계를 살펴보면 다음과 같다. <표 3-6>에서 보는 바와 같이 레가코프는 Fincooper<sup>33)</sup>와 FINEC 등 모

〈표 3-5〉 이탈리아 협동조합의 전국연맹체별 현황(2006 기준)

	기업 수	매출액 (10억 유로)	조합원 수	직접 고용 수
Legacoop	15,200	50	7,500,000	414,000
Confooperative	19,200	57	2,878,000	466,000
AGCI	5,768	6	439,000	70,000a
UNCI	7,825	3a	558,000	129,000
Unicoop	1,910	0.3a	15,000	20,000a
이외 조합	21,561b	3a	100,000a	150,000a
전 체	71,464	119	11,490,000	1,249,000

자료: Zamagni and Zamagni(2009).

33) 이 금융기관은 2001년에 유사한 기능을 담당하는 Ccfr과 합병하여 Ccfs(Financial Cooperative consortium for development)로 명칭이 전환되었다.



〈표 3-6〉 이탈리아 레가코프의 협동조합 지원금융체계

명칭	설립연도	설립 목적
Fincooper	1969	협동조합에 대한 투자 및 대출과 협동조합의 신용과 채무의 청산기능 담당. 2001년에 유사한 기능을 담당하는 Ccfr과 합병하여 Ccfs(Financial Cooperative consortium for development)로 전환
FINEC(협동조합운동을 위한 전국금융회사)	1987	레가와 이탈리아 최대 국영 신용기관인 IMI가 공동 설립. 협동조합에 벤처캐피털, 장기투자, 금융서비스 등 제공(시장분석 및 리스크 분석, 상담 기능 포함)
Banec(cooperative economic bank)	1986	소비자협동조합이 매장을 개설하는 데 자금을 제공하는 기능을 주로 담당함.
Cfi(Cooperation, finance, enterprise)	1986	Marcora fund를 운영하고 있음. 파산한 주식회사를 종업원소유기업으로 전환하기 위한 금융지원을 담당함.
Coopfond	1992	협동조합법에 의하여 레가코프의 모든 회원조합들이 매년 당기순이익금의 3%를 이 기금에 출연하도록 의무화하고, 주로 사회적협동조합의 설립 지원과 협동조합의 혁신 및 고용창출을 장려하기 위한 목적으로 활용되고 있음.

은 종류의 협동조합에 대한 투자 및 대출 기능을 담당하는 금융기관을 운영하고 있다. 다음으로 소비자협동조합의 신규 스토어의 개설에 소요되는 투자자금을 지원하는 금융기관(Banec)을 운영하고 있다. Cfi는 노동자협동조합의 설립과 종업원소유기업으로의 전환에 소요되는 자금을 지원하는 기능을 운영하고 있다.<sup>34)</sup> 마지막으로 레가코프는 콘프코퍼리티브와 마찬가지로 협동조합연대기금을 운영하고 있다. 레가코프가 운영하는 기금의 명칭은 Coopfond이며, 콘프코퍼리티브가 운영하는 기금의 명칭은 Fondosviluppo이다. 1994~2001년 동안 코프폰드는 4,800만 달러의 자본투자와 1,700만 달러의 대출을 통하여 109개 신규 협동조합을 지원하였다. 이러한 과정을 통하여 4,640개의 새로운 일자리를 창출하였으며, 또한 기존 조합들에 대해서도 5,200만 달러의 자금 지원을 통하여 2,690

34) 1985년 제정된 마르코라법(Marcora)은 산업 구조조정으로 고용과잉 상태인 노동자, 도산위기에 처한 기업의 노동자 중에서 생산/노동자협동조합을 만든 노동자들에게 출자금의 3배에 해당되는 자금을 정부가 보조하도록 하였다.

개의 일자리를 창출한 것으로 조사되고 있다(Logue, 2005). 앞에서 살펴본 바와 같이, 이탈리아 협동조합이 1970년대 후반부터 크게 발전하였던 것은 이러한 협동조합에 대한 지원금융체계가 뒷받침되었기 때문으로 분석된다.

다음으로 이탈리아 협동조합은행의 사회적협동조합에 대한 지원금융이 발전해 왔다(장종익, 2012c). 이탈리아에서 협동조합은행은 1870년대부터 도시를 중심으로 확산되었던 술체-텔리치 계통의 Banche Popolari(BPs)와 농촌에서의 라이파이젠 계통의 Banche di Credito Cooperativo(BCCs)<sup>35)</sup>가 발전하였다. 다른 나라에서와 같이 이탈리아에서의 협동조합은행 모델은 19세기 후반과 20세기 동안에 시장점유율을 점진적으로 증가시키면서 상당히 성공적인 것으로 나타났다. 이탈리아 협동조합은행들의 시장점유율은 20세기 후반 동안 비교적 안정적이었다. 1990년까지 BPs와 BCCs의 시장점유율은 각각 은행 총자산의 10~15%와 5% 사이를 유지하였다.

2007년 현재 BCCs에는 80만 명의 조합원이 가입되어 있는 442개 조합이 3,926개의 지점을 운영하고 있으며, 총자산은 1,500억 유로에 달하고 2만 9,066명의 직원이 일하고 있다. 이러한 BCCs들은 초창기부터 가톨릭 계열의 콘프코페리티브의 회원 조합들로서 발전해 왔다. 협동조합은행은 가계와 중소기업에 대출을 제공할 뿐만 아니라 외딴 지역에 접근성을 향상시키는 역할을 하고 있다.

BCCs의 지역과 협동조합의 활성화를 위한 금융활동을 협동조합이 매우 발달한 트렌토 지방을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 트렌토 지방은 50만 명의 인구가 살고 있는데, 25만 명이 협동조합의 조합원이고 3가구 중의 2가구는 협동조합의 조합원이다. 트렌토 지방에는 46개의 협동조합신용은행이 활동하고 있는데 지역 예금의 65%를 취급하고 있을 정도로 시장점유율이 높은 편이다. 트렌토 지방의 가장 큰 특징은, 지역에서 올린 소득의 97% 이상이 지역에서 소비되고 투자된다는 점이다. 특히 협동조합신용은행은 지역의 사회적 통합 증진에 기여할 목적으로

35) 당초에는 농업신용협동조합은행의 명칭을 사용하였었는데 1993년에 현재의 명칭으로 바뀌었다.

설립되는 사회적협동조합에 대한 지원을 주도적으로 전개해 왔다. 이들은 당기순이익의 3%를 협동조합연대기금에 출연하도록 의무화되어 있으며, 나머지 이익금도 대부분 지역의 활성화를 위한 투자 및 기부금으로 사용되고 있다(Sforzi, 2011). 트렌토 지방에서 사회적협동조합의 설립 및 확산을 위한 협동조합신용은행의 역할을 분석한 실증연구(Sforzi, 2011)에 따르면, 모든 사회적협동조합은 지역 내 협동조합신용은행으로 주거대출 은행으로 확보하고 있으며, 협동조합신용은행은 물적 담보가 부족한 사회적협동조합들에 대하여 다양한 금융지원 수단을 제공하고 있다는 점이 확인되었다. 이탈리아 협동조합신용은행은 지역 내의 사회적 목적을 목표로 하는 협동조합들에 대한 기부 및 대출뿐만 아니라 홍보 및 후견기관으로서의 역할을 충실히 수행하고 있는 것으로 조사되었다.

## 제 4 장

### 사회적금융 생태계

#### 제1절 주요 자본시장 참여자<sup>36)</sup>

오늘날 전 세계 자본시장에는 대략 80조 달러의 자금이 모여 있는데, 이 중 1%만 사회적금융 분야로 끌어들이더라도 세계 연간 기부 총액의 4배에 해당하는 엄청난 자금이 된다(Bugg-Levine & Emerson, 2011). 이때 전체 금융자본 중 어느 부문이 유력한 투자 후보가 될 수 있는지, 이들 부문의 투자 동기를 어떻게 이끌어낼 수 있는지가 중요한 쟁점이 된다. 규모 면에서 가장 매력적인 곳은 연기금 등 기관투자자이다. 그러나 이들은 규모가 너무 크고 투자자 보호 등 각종 규제상의 제약도 크기 때문에 사회적금융 분야에 본격적으로 진출하기는 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 사회적금융에 적극적인 관심을 보이는 금융기관들은 패밀리오피스, 프라이빗뱅크, 신생 소형 금융사들이다.

##### 1. 패밀리오피스

패밀리오피스(Family Offices)란 부유한 가문의 자산투자 관리 등을 종합적으로 도와주는 동시에 기업 승계, 자선사업 등 가문의 명예나 사

36) 이 부분은 장종익·박종현(2013)에 의존하였다.

회공헌 관련 비재무적인 부분도 관리하는 회사로 미국의 경우 약 3,000~5,000개사가 회사당 평균 4억 달러의 고객 자산을 관리하는 것으로 알려져 있다(KB금융지주경영연구소, 2012). 이들은 새로운 상품이나 투자 플랫폼을 만드는 앵커 역할을 할 충분한 규모일 뿐 아니라 기존의 투자 관행과 다소 충돌하더라도 자산 소유자들의 요구에 반응하면서 신속하게 움직일 능력을 갖추고 있어, 과거부터 자본시장에서 새로운 사업 모델을 탄생시키는 독특한 역할을 담당해 왔다. 사회적금융은 자신들의 부를 증식시키고 동시에 사회적 공헌에 대한 높은 명성을 제공해 줄 수 있다는 점에서 세계 최고의 부자들에게 매력적인 투자원으로 활용되고 있다.

## 2. 프라이빗뱅크

이처럼 패밀리오피스가 사회적금융의 초기 혁신을 주도하는 과정에서 결정적인 역할을 담당한 것은 사실이지만, 전체 자본시장에서 이들이 차지하는 비중은 아주 작은 편이다. 반면 프라이빗뱅크(Private Banks)는 수조 달러에 달하는 자산들을 관리하고 있다는 점에서 일단 사회적금융에 관심을 기울이기 시작하면 훨씬 더 큰 영향력을 발휘할 기관이다. 개인 은행들의 고객은 단기적인 매매차익이나 유동성보다는 보유하고 있는 거액의 재산을 오랜 기간에 걸쳐 안전하게 지키길 희망하는 부자들로 새로운 투자 기법을 시험해 보는 데도 적극적인데, 최근 미국의 부자들 중 절반 이상은 사회적금융에 관심을 가지고 있는 것으로 조사되었다(Hope Consulting, 2010). 프라이빗뱅크는 고객들의 이러한 관심에 대응해 고객들의 돈을 사회적 투자를 행하는 펀드에 조금씩 편입하고 있으며, 대형 상업은행의 개인자산 종합관리 부서에서도 4억 달러 정도를 사회적금융 분야에 투자하고 있다.

## 3. 기관투자가

오늘날 자본시장을 좌우하는 대표적인 주체들로는 연기금, 보험사, 재단, 국부펀드와 같은 기관투자가들이 있는데 대략 30조 달러의 자산이

이들에 의해 관리되고 있다. 이들 중 사회적금융에 대해 우선적인 관심을 보이고 있는 곳으로는 기금의 성격상 먼 미래에 가입자들에게 안전한 원리금을 제공해야 할 뿐 아니라 지역사회의 통합이나 국민경제 전체의 안정적 성장도 중시해야 하는 연기금과 국부펀드가 있다. 미국 최대의 공적연금인 캘리포니아공무원연금(CALPERS)은 전체 자산의 10%를 캘리포니아 지역에 투자 중이고, 노조 가입원들의 저축을 관리하는 기업연금도 고용기회를 늘려주고 모범적인 작업장 기준을 준수하는 회사들에 적립자산을 투자하고 있으며, 국부펀드나 대학 재단의 재산을 관리하는 펀드 등 여타 기관투자가들도 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 투자전략을 채택하고 있다.

#### 4. 새로운 공급 주체로서의 보통 사람들

오늘날 사회적금융 분야에 투자된 자금은 대략 패밀리오피스의 경우 1억 달러, 프라이빗뱅크의 경우 5,000만 달러, 연기금의 경우 1억 달러 정도로 추산되고 있는데 이들은 기본적으로 부자들로부터 나온 자금이라고 할 수 있으며, 아직까지는 평범한 일반인들의 참여는 크지 않은 실정이다(Bugg-Levine & Emerson, 2011). 하지만 사회적금융이 사회목적조직들 쪽으로 보다 많은 자금을 유입시키는 것을 뛰어넘어 시민들이 추구하는 가치와 시민들이 보유하고 있는 자산 사이의 통합적 관계를 추구함으로써 금융의 새로운 기풍을 확립하려는 움직임이라면, 사회적금융이 소수의 선택받은 사람들의 전유물로 머물러 있는 한 이러한 전환은 불가능하며, 평범한 보통 사람들이 새로운 공급 주체로 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 이 과제는 자본시장의 주요 참여자들이 사회적금융 분야로 진출하면서 사회적금융의 애초 목적이 훼손(mission drift)될 수 있다는 우려에 대한 대응의 의미를 지닐 수도 있다. 이와 관련하여 양도성 예금증서(CD)나 머니마켓펀드(MMF), 수익증권(Mutual funds) 등 보통 사람들의 금융투자를 가능케 했던 자본시장의 혁신적인 투자 상품들을 사회적금융에도 활용하려는 움직임이 서서히 진행 중이다. 네덜란드·독일·이탈리아 등에서 활동 중인 사회적은행들 또한 일반인들이 예금 상

품을 통해 사회적금융의 공급 주체로서 참여할 수 있는 중요한 통로이다.

## 5. 사회적투자의 저해 요인

전 세계적으로 볼 때, 사회적투자자들은 사회적기업들로부터 제출받는 사업계획서 중 투자할 의사를 충족시키는 경우가 별로 없다는 불만을 토로하는 경우가 많다. 투자에 대한 적격의 수요가 많지 않다는 것이다. 가령, 영국 정부가 운영 중인 Futurebuilders 펀드의 경우 10억 파운드 이상의 자금 요구가 있었지만, 실제 집행한 것은 1억 파운드에 불과했는데, 이는 해당 사회적기업체들이 투자받을 자격을 갖추지 못했다는 판단 때문이었다. 사회적기업의 역량 부족으로 인해 수요가 위축되는 이러한 문제점을 극복하려는 대표적인 시도들은 정부와 사회적금융 전담 중간지원조직들에 의해 수행되고 있다. 정부나 중앙정부는 사회적기업에 교육훈련 및 경영지원 등을 제공하는데, 이들은 주로 민간의 영리기업에 경영지원서비스를 제공하던 사람들에 의해 담당이 되며, 이러한 지원 또한 규모가 큰 사회적기업들에게만 제공된다는 점에서 한계가 있다. 최근에는 정부에 더해 박애형 벤처(venture philanthropy)와 같은 중간지원조직에서 사회적기업의 역량 강화에 적극적으로 관심을 기울이고 있다. 이들은 사회적기업에 금전적 자본에 더해 경영지원을 적극적으로 제공함으로써, 수요자로서의 사회적기업이 원하는 금융 수단과 투자자들이 이들에게 실제로 제공하는 금융 수단 사이의 미스매치 문제를 해결하고 있는 것이다(Nicholls & Pharoah, 2008).

## 제2절 사회적금융 중개기관

### 1. 기본 역할

사회적경제의 발전을 위해서는 수요 주체, 곧 사회적기업체와 공급 주

체, 곧 금융투자자를 연결해주는 사회적금융 전문 중개기관 또는 중간지원조직의 역할이 결정적으로 중요하다. 이들 중개기관은 투자자들에게 투자 정보와 투자 자문 서비스를 제공하고, 사회적기업이 자금을 조달하는 과정에서 유가증권의 발행 및 인수 업무를 맡으며, 때로는 투자자들을 대신해 사회적기업들에 다양한 형태의 자금과 기타 서비스를 직접 제공하기도 한다. 전통적 자본시장의 경우에는 이러한 임무는 주로 투자은행(investment banks)에 의해 주도되었는데, 사회적금융의 경우에는 보다 다양한 기관들에 의해 제공되고 있다.

우선, 사회적금융의 중개기관과 관련된 주요 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 사회적금융 시스템 내 중개기관들은 다양한 유형의 투자자들에게 투자대상 단체들에 관한 비교가능한 양질의 정보를 제공함으로써 사회적금융에 대한 투자의 매력을 높이고 있다. 이들 중개기관들은 다양한 접근법을 사용해 피투자자에 관한 정보를 생산하고, 일정 기준을 통과한 사회적기업에 대해 인증을 해주며, 성과평가를 위한 비교의 척도를 제공하고 있는데, 아직까지는 대부분의 중개기관들 자체가 소규모이며 개별 투자자들의 요구에 대응해 각자가 고립분산적으로 정보제공 작업을 진행하는 경우가 많아 비용은 많이 드는 반면 성과는 높지 않은 편이다.

둘째, 사회적금융 시스템의 발전과 관련해 현장에서 보고되는 가장 큰 문제는 자금 수요 주체와 공급 주체 사이의 미스매치 현상이다. 수요 주체의 경우 장기 인내자본을 필요로 하는 반면, 공급 주체들은 단기 대출을 훨씬 선호하는 미스매치 문제를 해결하기 위해서는 보다 많은 규모의 장기 인내자본이 제공되면서도 자금 이용에 대한 엄격한 규율이 함께 이루어짐으로써 자금 공급의 리스크를 줄이는 것이 현 단계의 가장 중요한 과제라고 할 수 있다. 이 과제는 일차적으로 중개기관의 몫이라고 할 수 있는데, 이와 관련해 중개기관의 리스크 분담 및 공유 기능이 대단히 중요하다. 이와 관련해 영국의 대표적인 중개기관인 Big Society Capital의 경우 사회목적조직들에 대한 공동투자자로 참여함으로써, 기관의 속성상 큰 리스크를 지지 않으려 하는 공익재단이나 사회적 수익률에 상대적으로 관심이 덜한 전통적 금융투자자들의 참여를 유도하고 있다.

사회적금융을 주도하는 대표적인 중개기관들로는 은행업 분야에는



CDFI, Credit Union, Charity Bank, Triodos가 있고, 투자자에 대한 정보 제공 분야에는 EIRIS가, 마이크로파이낸스 분야에는 ACCIO, Blue Orchard가 있으며, 비영리기업과 사회적기업에 대한 정보 플랫폼 및 조사 분야에는 REDF, New Philanthropy Capital, Social Enterprise Coalition이 있고, 성과측정 분야에는 New Economics Foundation이 있다. 또한 기부자 자문 및 투자 자문을 담당하는 중개기관으로는 Rockefeller Philanthropy Advisors, The Philanthropic Initiative 등이 있고, 박애형 벤처캐피털이나 사회적 벤처캐피털에 대한 자문을 담당하는 중간지원조직으로는 Venture Philanthropic Partners, Ashoka, Social Venture Capital Foundation, Impetus 등이 있다<sup>37)</sup>.

## 2. 사회적금융 전담 중간지원조직

그리고 사회적금융 생태계의 발전을 위해서는 금융의 전문성과 공공성을 겸비한 중간지원조직의 역할이 결정적으로 중요하다. 사회적 가치 창출에 기여할 새로운 유망한 사업 기회를 발굴하고 해당 사업을 맡을 사회목적조직을 조직하며, 이곳에 자금을 제공할 투자자들을 접촉하고, 리스크를 분담하고 신용을 보강해 줄 정부나 공익재단을 확보하며, 해당 사업에 적합한 유가증권을 설계하고 발행하고, 전체 계약기간 동안 사업 프로젝트를 철저하게 관리하는 것이 이들 중간지원조직의 주요한 임무가 된다. 사회적금융의 가장 혁신적인 금융 수단으로 평가받고 있는 사회공헌채권(Social Impact Bond)을 개발한 Social Finance가 바로 이 중간지원조직에 해당한다. 이 단체는 사모펀드 매니저인 로널드 코헨(Ronald Cohen)에 의해 설립되었다(Bugg-Levine & Emerson, 2011).

## 3. 박애형 벤처

전통적인 금융부문으로부터 유입된 자금은 주로 위험이 상대적으로

37) 대표적인 중개기관의 활동에 대한 보다 구체적인 논의로는 Bugg-Levine and Emerson(2011), Joy et al.(2011)을 참조.

낮은 가운데 영리지향적인 대형 사회적기업 쪽으로 집중되는 경향이 있다. 이처럼 위험이 낮고 재무적 수익을 추구하는 분야로의 자금 공급은 많은 반면 위험이 높고 사회적 수익을 추구하는 분야로의 자금 공급은 그 사회적 필요에 비해 현저히 작다(Nicholls & Pharoah, 2008). 이처럼 수요와 공급의 미스매치가 발생하는 상황에서 충족되지 못한 수요의 많은 부분을 채워주는 방식의 금융 사업 모델이 바로 박애형 벤처(venture philanthropy)이다. 이들은 상환 의무가 없다는 점에서 사실상 보조금이나 기부금 성격의 인내자본을 제공하되, 자금이 효과적으로 사용될 수 있도록 하기 위해 피투자 단체에 경영 조언, 기술지원 등을 함께 제공한다. 또한 투자한 사회목적조직의 경영과 사업에도 적극적으로 개입하여 사회적·경제적 목표와 관련해 공격적인 성장 전망을 제시할 것을 요구하고, 이들 단체를 상시적으로 모니터링하고 성과지표를 근거로 이들의 업적을 평가한다. 수익 창출이 기대되지만 그 전망이 전통적인 상업적 투자자들을 끌어들이는 정도로까지는 확고하지 않은 창업 단계의 사회목적조직을 발전시키는 데 박애형 벤처가 중요한 역할을 담당할 수 있다는 점에 대해서는 의견이 대체로 일치하고 있다(Bugg-Levine & Emerson, 2011).

#### 4. 사회적가치 평가기관

투자자들이 혼란 없이 일관된 틀 속에서 여러 사회목적조직들의 활동을 비교하고 투자 대상을 선택할 수 있기 위해서는 사회목적조직들에 의해 창출되는 사회적 산출물들을 공동의 언어로 표현할 필요가 있다. 이러한 문제의식 위에 표준적인 성과지표를 개발한 대표적 중개기관으로는 Impact Reporting and Investment Standard(IRIS)가 있다. 이 기관은 사회적기업들의 활동을 분석하고 평가한 벤치마크 보고서를 각 업종별로 제시해 유사한 사업을 펼치는 사회적기업들이 이를 참고해 자신들의 활동을 일목요연하게 공표하도록 유도하고 있다.

또한 사회적투자자의 관점에서 사회적기업의 성과측정 지표가 필요한데, 현재 활용되고 있는 대표적인 지표로는 사회적투자 수익률(Social

Return on Investment : SROI) 등이 있으며, 사회적기업의 정보 측정 및 평가와 관련해서는 투명성, 일관성, 적합성 등이 중요한 원칙이라는 데 공감대가 형성되고 있다. 이때 투명성(transparency)이란 공개적이고 설명가능한 설계 과정을 거쳤다는 것을, 일관성(consistency)이란 오랜 기간에 걸쳐 동일한 지표를 사용하고 있다는 것을, 적합성(relevancy)이란 측정하기는 어렵지만 성과평가에는 반드시 필요한 요소들까지도 포함해 측정과 평가가 이루어졌다는 것을 의미한다. 이러한 원칙들은 성과측정 및 성과지표의 평판과 신뢰성을 높임으로써 보다 많은 자원이 사회목적 조직으로 유입될 수 있도록 하는 데 중요한 역할을 담당하고 있다. 그런데 이러한 성과지표들이 다양한 사회목적조직들의 사회적 공헌 활동을 억압하거나 왜곡하는 부작용을 낳을 수도 있다는 점에서, 공신력 있는 중개기관들에 의해 제시되고 투자자들에 의해 활용되는 이러한 성과 기준과 지표가 사회적기업 등 수요 주체들의 동의를 얻는 과정도 반드시 요구된다. 그리고 자본시장의 신용평가회사가 채권을 발행한 기업들의 신용등급을 부여하는 것과 유사하게 사회적기업들의 투자 등급을 부여하는 평가 시스템도 개발되었다(Bugg-Levine & Emerson, 2011).

## 5. 사회적 주식거래소

전 세계적으로 볼 때, 사회적기업의 자금 조달과 관련해 가장 부족한 부분이 바로 사회적기업들에 대한 지분투자(equity investment)이다. 이때 지분투자를 확대하는 데 있어 결정적으로 중요한 제도적 혁신은 사회적 주식거래소의 설립이라고 할 수 있다. 사회적기업들에 대한 지분투자가 사회적 주식거래소라는 단일한 플랫폼에서 이루어지면 사회적금융의 탐색비용이 크게 절감될 수 있을 뿐 아니라 투자 수익의 신속한 회수가 가능해져 사회적기업 대상 지분투자의 매력도가 대단히 높아질 수 있기 때문이다.

사회적 주식거래소에는 규제형 거래소(regulated exchange)와 조성형 거래소(facilitating exchange)의 두 유형이 있는데, 전자는 기업 공개를 통해 자금을 조달하기를 원하지만 경영상의 간섭으로 인해 사회적가치를

계속 추구하기가 어려워질 것을 우려해 전통적인 증권거래소에의 상장을 꺼리는 사회적기업들에게 매력적이다. 이 거래소는 사회적금융의 공급 주체들에게 해당 사회적기업들이 사회적투자의 적격 대상임을 공신력 있게 보증해주는 것은 물론, 충분한 시간이 흐른 후 투자 수익을 회수할 기회를 제공함으로써 초기 단계의 사회적금융에 보다 많은 자금이 투입될 수 있도록 하는 데 크게 기여할 것으로 기대된다. 영국의 Social Stock Exchange나 싱가포르의 Impact Investment Exchange Asia가 대표적인 사례이다.

한편, 조성형 주식거래소는 투자자들을 지역의 사회적기업과 연결시켜 주는 데 초점을 맞춘 거래소이다. 오늘날 자본시장의 전형적인 특징인 금융 세계화의 부작용에 맞서 이들 조성형 주식거래소는 투자자들을 상대적으로 소액의 대출과 지분투자를 필요로 하는 지역의 사회적기업과 비영리단체들과 연결시켜 주는 역할을 담당한다. 이들 조성형 주식거래소는 온라인을 통해 수많은 시민들이 시간이나 비용을 크게 절감한 가운데 자신의 가치와 취향에 부합하는 다양한 사회적기업들에 소액을 투자함으로써 이들 기업의 사회적 활동을 지원할 수 있게 해 준다. 뉴욕에 소재한 Mission Markets, 캐나다에 소재한 Toronto Social Venture Exchange가 이 분야의 초기 혁신을 주도했다(Bugg-Levine & Emerson, 2011).

## 제 5 장

## 사회적경제 조직을 위한 금융지원 방안

## 제1절 총론적 접근

사회적기업은 행동 공간(공공부문 혹은 민간부문이나), 조직형태(정부 부처, 자선단체, 지역단체, 협동조합, 유한회사 등), 법적 형태(인증 기업 여부), 자원동원 전략(보조금, 기부금, 회비, 사업소득 등)에 따라 다양한 스펙트럼으로 구성된다. 이때 다양한 유형의 사회적기업을 시장과의 관계를 기준으로 제시하면 시장거래 수입이 전혀 없는 자선단체로부터 상업적 수익을 확보하는 시장지향적 사회적경제 사업체에 이르기까지 다양한 형태로 존재한다(표 5-1 참조).

〈표 5-1〉 사회적경제 사업체 수입 모델

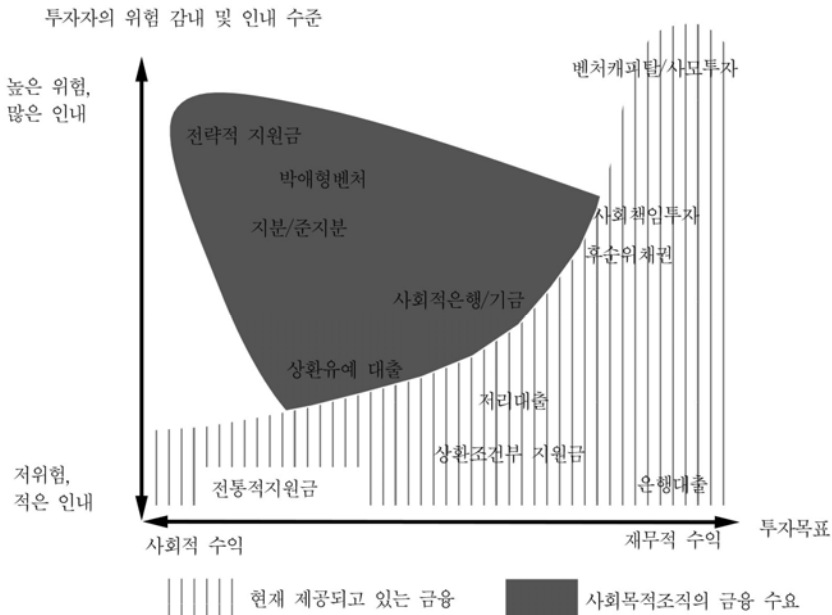
사회적 수익			혼합적 수익		재무적 수익	
자선단체/비영리단체			시장수입 창출 사회적기업		시장지향적 사회적경제 사업체	
수입모델	시장수입 없음	시장수입, 지원금	시장수입 비중 75% 내외	손익분기점 달성	수익 발생, 분배 없음.	수익과 사회적 가치 동시에 추구

자료 : Nicholls and Pharoah(2008).

그런데 이때 사회적 가치와 재무적 가치를 분리된 것이나 양자택일의 대상으로 이해하지 않고 이들을 상호 긴밀히 연결되어 있는 혼합가치(blended value) 개념으로 접근하는 것이 바람직하다. 또한 상이한 조직 형태를 가지는 사회적기업은 상이한 종류의 금융 수단을 필요로 하며, 상이한 종류의 투자자에게 관심의 대상이 될 수 있다는 점도 분명히 될 필요가 있다. 그리고 사회적기업은 성격상 최소한 부분적으로는 시장에 기반하지 않은 수입 흐름에 의존하는 것이 불가피하며, 사회적기업의 고유한 특성에 부응하는 금융 수단을 적극 활용해야만 한다. 기존 제도권 금융기관으로부터 도움을 받을 수는 있지만 어디까지나 해법의 일부로 설정되어야 하며, 재무적 수익에 일차적 초점을 맞춘 기성 투자자에 지나치게 의존하는 것은 바람직하지 않다(Bugg-Levine & Emerson, 2011).

재무적 수익을 추구하는 사업체들에게는 금융 수단 제공자들, 곧 금융 공급 주체의 위험 감내 및 인내 수준에 따라 다양한 형태의 금융 수단이

(그림 5-1) 사회적금융 공급 주체의 투자 기회



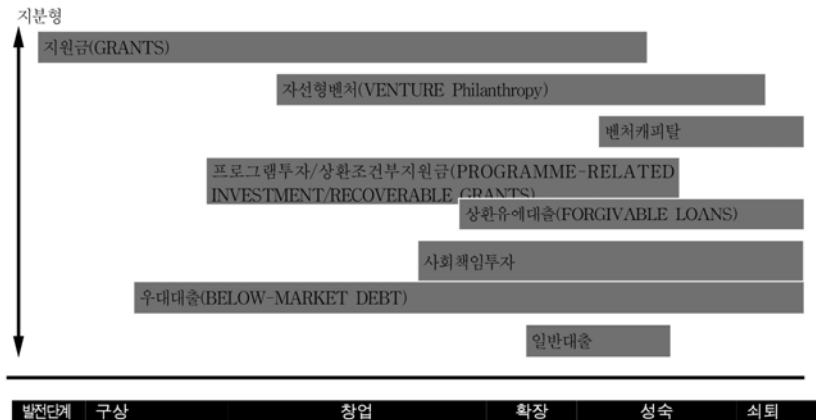
자료 : Nicholls and Pharoah(2008).

제공되고 있다. 은행은 저위험 및 적은 인내만을 고수하면서 상대적으로 기대수익이 낮은 대출금을 제공하고, 더 큰 위험을 기꺼이 감내하거나 더 큰 인내심을 보일 금융 공급 주체들은 후순위채권, 사회책임투자 등을 제공하며, 벤처캐피털이나 사모투자자의 경우에는 강한 인내심을 보이고 가장 높은 위험을 기꺼이 감내한다. 한편, 재무적 수익 대신 사회적 수익이나 공익적 목표를 추구하는 자금으로는 정부 보조금이나 재단 기부금과 같은 지원금(grant)이 있는데, 이는 자금의 회수 자체를 기대하기 어려운 것들이다. 그리고 재무적 수익과 사회적 수익을 동시에 추구하는 혼합가치 투자자들은 상환조건부 지원금(recoverable grant)이나 저리대출(below market debt)을 제공한다. 이를 자금 수요자인 사회적기업의 입장에서 해석하자면, 사회적기업에게는 상환 의무가 없는 지원금이 정부나 재단을 통해 지원되는 반면, 높은 위험을 무릅쓰고 장기 투자자금을 제공하며 오랫동안 기다려주는 헌신적인 인내자본을 이용할 기회는 거의 없는 셈이다. 이 점에서 현재 정부, 재단, 은행, 자본시장 등을 통해 사회적기업에 실제로 제공되는 자금 조달원과 사회적기업이 필요로 하는 금융 수단들 사이의 공백이 제법 많이 존재한다는 점을 확인할 수 있으며, 사회적기업의 본격적인 발전을 위해서는 현재 공백 분야로 존재하는 상환유예대출(forgivable loans), 지분(equity), 준지분(quasi-equity), 사회적은행(social banks), 사회적기금(social funds), 박애형 벤처(venture philanthropy), 전략적 지원금(strategic grants)의 육성이 시급한 과제라고 할 수 있다.

한편, 사회적기업의 재무적 필요는 시간에 걸쳐 그리고 생애주기에 따라 변화한다는 점에도 주목해야 한다. 따라서 효과적인 사회적금융은 사회적기업 각각의 고유한 특성에 따른 재무적 필요는 물론 해당 기업 내에서의 생애주기 변화에 따른 재무적 필요에도 대응할 수 있어야 한다. 사회적금융의 생태계가 발전하면 다양한 성격의 사회적기업들이 자신의 고유한 상황에 부응하는 맞춤형 자금을 조달할 수 있게 된다. 취약계층의 노동통합을 추구하는 사회적기업이나 취약계층에 대한 사회서비스의 제공을 추구하는 사회적기업들의 경우에는 창업 단계에서는 정부의 보조금이나 민간 비영리재단의 프로그램 투자 및 상환조건부 지원금을 이용

하며, 이후 확장 및 성숙 단계로까지 발전하면 사회적은행의 우대대출이나 상환유예대출 등을 활용할 수 있게 될 것이다. 물론 요양이나 간병 그리고 방과후학교 프로그램을 제공하는 사회적기업들은 정부 바우처 제도를 활용할 수도 있고, 사회공헌채권과 같은 혁신적 금융 상품을 통한 자금 조달도 모색할 필요가 있다. 또한 혁신형 사회적기업들의 경우에는 구상 및 창업 단계에서부터 비영리재단의 시장형 미션투자나 자선형 벤처의 사회적 벤처투자 및 경영지원 등을 이용하고, 확장 및 성숙 단계에서는 사회적투자자들에 의한 사회적 지분투자 등을 통해 시설투자를 늘리도록 하며, 보다 시장지향적인 전통적인 금융기관의 시장금리 대출이나 벤처캐피탈, 지분투자 등도 제공받도록 자금 조달원을 배합할 필요가 있다<sup>38)</sup>.

(그림 5-2) 생애주기별 이용가능 금융 옵션



자료 : Nicholls and Pharoah(2008).

38) 혁신형 사회적기업에 양질의 성장 자금을 제공하기 위해서는 정부와 사회적투자자의 협력이 중요하다. 정부 지원의 경우에도 인건비 지원보다는 사업비를 포함한 2년 이상 기간의 프로젝트 방식으로 실효성 있는 연구개발이 가능하도록 지원하는 게 바람직하며, 혁신형 사회적기업 지원을 위한 민간 차원의 인큐베이팅이나 펀드 형성 등에 정부가 매칭으로 지원하는 방법이 적절할 수 있을 것이다 (송위진, 2012).



## 제2절 사회적기업을 위한 지원금융체계 구축방안

### 1. 사회적기업 개념의 재정립과 법적 근거 마련

#### 가. 사회적기업 개념의 재정립과 사회혁신형 유형 추가

현행 사회적기업 개념은 기본적으로 일자리 창출을 중심으로 정의되어 있는데, 단순한 일자리 창출을 위한 개념에서 벗어나 포괄적인 사회적 가치의 실현을 목적으로 하는 기업으로 개념을 재정립할 필요가 있다. 또한 사회적기업에 재정지원, 경영자문 등 지원을 하는 연계 기업의 범위를 명확히 하고 적절한 보상체계를 마련하는 등 적극적인 지원을 유도할 필요가 있다(노회진·안수현·조영복 2012).

한편, 현행 법체계를 유지한다면, 사회적 목적 실현 유형에 사회혁신형을 추가로 도입할 필요가 있다. 사회적 목적 실현 유형을 기존의 다섯 가지 유형에 사회혁신형을 추가하는 방안이 있고, 기존의 사회적 목적 실현 유형을 재편하여 일자리형, 사회서비스형, 사회혁신형의 세 가지 형태로 재편하는 방안도 있으며, 사회적기업 육성법 제7조의 정의 조항에서 현재 개념에 사회혁신 개념을 추가하는 방안도 있다(전병유 외, 2012b).

#### 나. 사회적기업에 부합하는 조직 형태의 법적 근거 마련

미국이나 영국에서는 사회적기업이 본연의 목적을 실현하는 데 법적 인 장애를 최소화하도록 회사 조직 형태를 새롭게 입법화한 바 있다. 미국에서는 저수익유한책임회사(Low-Profit Limited Liability Companies, “L3Cs”)라는 조직 형태를 허용하는 입법을 마련하였는데, 이 제도는 자선단체로부터 프로그램 투자를 받을 수 있도록 하기 위해 고안된 조직 형태이다. 또한 유연목적회사(Flexible Purpose Corporation)라는 법적 형태를 도입해 이사회가 경영에 관한 의사결정을 함에 있어 환경과 공동체

에 대한 영향을 고려하도록 허용함으로써 경영진이 주주 가치에 반해 특별한 목적을 보다 중시하더라도 보호될 수 있도록 시도하기도 했다. 또한 회사법 개정을 통해 공익회사(Benefit Corporation)의 법인격을 인정함으로써 기업 활동의 목적으로 공공의 가치에 기여할 것을 명시하고, 이사의 신인 의무에 다양한 이해관계자 그룹을 포함하도록 하여서 그 신인 의무를 확대하고 있다. 영국에서도 공동체이익회사(Community Interest Company : CIC)라는 새로운 조직 형태를 도입함으로써 주식 발행 및 상업적 투자자들에 대한 배당과 관련해 해당 기업이 매각되거나 해산되더라도 투자자들에 의해 제공된 가치를 넘어서까지 자산이 외부로 탈취되지는 않도록 보호장치를 마련하고 있다. 이러한 자산동결 조항으로 인해 비영리 민간단체나 사회적투자자들이 이 회사에 계속 투자를 할 유인이 크게 강화되었다. 한국의 경우에도 사회적기업이 본연의 목적에 충실히 전념하고 사회적투자자들이 기꺼이 투자를 행할 수 있는 방향으로의 법적 개선이 필요하다(노희진·안수현·조영복 2012).

## 2. 사회적투자 활성화 정책 마련

### 가. 세제 혜택

사회적투자의 활성화를 위한 대표적인 정책으로는 세제상의 혜택을 들 수 있다. 세제 혜택은 특정 분야로 민간 투자를 유치하는 강력한 정책 수단이기 때문이다. 이때 모든 사회적 투자에 대해 동일한 투자 혜택을 주기보다는 사회적기업 투자에 따른 위험의 차이를 고려한 차별적인 세제 혜택이 바람직하다. 미국에서는 프로그램 투자(Program Related Investments)를 행하는 비영리 민간재단에 대해서는 면세 지위를 부여하고 있으며, 유한 책임회사(LLCs)와 저수익유한책임회사(L3Cs)에 대해서도 프로그램 투자상의 혜택을 제공한다. 영국에서는 커뮤니티투자조세감면(Community Investment Tax Relief : CITR) 제도를 통해 낙후 지역에 투자하는 개인이나 법인을 대상으로 5년간 투자금액의 5%까지 조세를 감면해 준다. 반면, 한국에서는 비영리 법인에 기부하는 경우에 대해서만 세제 혜택을

주고 있으며, 주식회사 구조의 사회적기업에 투자하는 경우에 대해서는 세제 혜택이 마련되어 있지 않다. 사회적기업의 저수익 구조를 고려할 때, 투자자에 대한 세제 혜택을 통해서 손실 부분을 보전해줄 장치가 필요하다.

특히 혁신형 사회적기업, 곧 사회적 벤처에 대한 투자자에 대한 세제 혜택이 강조될 필요가 있다. 기술집약형 사회적 벤처의 경우에는 「중소기업창업지원법」이나 「벤처기업지원육성법」상의 조세특례 이용이 가능하다. 하지만 이것만으로는 사회적 투자를 활성화시키는 데는 충분치 못하다. 벤처 투자의 활성화에 벤처기업지원육성법이 크게 기여했듯이, 혁신형 사회적기업 또는 장기적으로 수익을 낼 수 있는 사회적기업에 투자를 장려하는 ‘사회적 벤처캐피털’을 염두에 둔 세제 혜택이 마련된다면 사회적 투자나 임팩트 투자의 활성화에 크게 기여할 것이다(강민정, 2012).

#### 나. 혁신적 금융 상품의 개발을 통한 잠재적 투자자 확산

최근 사회적금융의 추세는 사회적 수익률과 재무적 수익률을 같이 추구하는 혼합 투자라고 할 수 있다. 그러나 이 경우에는 재무적 수익률의 증시에 따른 구축효과 문제가 뒤따를 수 있다. 사회적 가치를 추구하는 활동에 금전적 동기가 추가될 경우 이 활동을 강화하는 게 아니라 투자자나 사회적기업가들의 비금전적·내재적 인센티브를 왜곡시킴으로써 사회적기업 본연의 활동이 오히려 저하될 수 있다는 우려가 그것이다. 이를 사회적금융에 적용하면, 재무적 수익을 추구하는 투자자들의 참여가 기존에 사회적 수익을 추구하던 투자자들을 쫓아낼 수 있다는 유추가 가능하며, 혼합 가치에 근거한 임팩트 투자를 하려는 사람들 스스로가 재무적 수익과 사회적 기여를 동시에 고려할 경우 사회적 기여의 가치를 낮게 부여하게 될 가능성도 있다(Ausland, 2012).

혁신적 금융 상품의 개발 및 도입을 통해 이러한 잠재적 문제점을 해결하고, 나아가 잠재적 투자자 풀도 확대하는 것이 가능하다. 투자로부터 예상되는 수입 흐름들을 조각을 내 별도의 채권들을 구성해 리스크와 기

대수익이 다르고 사회적 공헌에 대한 관심 또한 상이한 여러 투자자 계층에 구조화된 이들 다양한 채권들을 판매하는 것이 대표적 방식이다. 구체적으로는 사회적 가치보다는 재무적 수익에 상대적으로 관심이 높고, 원금 손실 위험의 회피 성향이 높은 연기금과 같은 투자자들에게는 상대적으로 높은 금리가 보장되는 선순위의 ‘시니어’ 조각(senior tranche)을 판매하고, 재무적 수익보다는 사회적 가치에 상대적으로 관심이 높고 원금 손실의 위험을 적극적으로 감수할 의향이 있는 공익재단과 같은 투자자들에게는 선순위 투자자들에게 지급되고 남은 수입 흐름들만이 제공되는 후순위의 ‘에퀴티’ 조각(equity tranche)을 판매하는 방식을 들 수 있다. 대표적인 사례로는 영국의 Social Finance에서 발행한 사회공헌채권이 있다(Social Finance, 2012).

#### 다. 공적기금의 설립과 미소금융재단의 활용

미국의 경우에는 공적기금인 CDFI 펀드가 커뮤니티개발금융기관들의 활동을 지원하고, 지역 소재 사회적기업체들의 성장에 크게 이바지했다. 우리의 경우에도 한국판 CDFI 펀드를 설립해 기존의 지역밀착형 금융기관이나 사회적금융 중간지원조직들에 자금을 제공하고 이들의 발전을 적극 육성할 필요가 있다. 이때 공적기금은 사회적금융에 필요한 자금을 제공하는 것은 물론 사회적 가치 평가를 제도화하고 사회적금융 중간지원조직들 사이의 네트워크로서의 역할도 담당할 것이 기대된다. 문철우(2012)의 경우에도 사회적기업 자본조달정책으로서의 공적기금에 대한 정책 대안을 ‘강’으로 평가한다. 공적기금 조달은 선행이 존재하며, 제도적 및 기술적 무리도 없다는 것이다. 정부가 투자 기능을 직접 수행할 역량에 한계가 있는 것은 사실이지만, 기존 사회적기업 진흥 제도 전반과 연계를 통한 추진이 가능하다는 것이다.

한편, 미소금융중앙재단과 같은 대형 민간기금 방식은 매년 일정 수입이 지속적으로 발생하는 휴면예금 등을 적극 활용하며, 대형 금융기관이나 대기업의 출연에 기반한다는 점에서 정부의 재정 투입을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 또한 사회적기업뿐 아니라 마을기업이나 협동조합

등 사회적경제를 구성하는 다양한 조직체들도 지원 대상으로 확장가능하며, 미소금융과 같은 현행 기금에 민간의 기부를 끌어들이므로써 재원을 확대할 수도 있다. 반면, 이 기금을 실제로 사회적기업에 투자하고 운용할 중간 수행기관이나 금융중개기관이 제대로 형성되어 있지 않을 경우에는 소기의 목적을 달성하기 어렵다는 단점도 있으며, 대출 중심의 운용은 여타 정책 재원들과 중복될 가능성이 높다는 문제점도 있다. 이러한 점을 고려해 문철우(2012)는 민간 재원에 기반한 대형 투자기금의 정책적 실효성 제고를 위해서는 투자 대상을 좁은 의미의 사회적기업에 국한하지 않고 사회적경제 조직체 전반으로 확장할 필요가 있으며, 정부의 공적 활동을 위임받아 효과적인 공공서비스로 재창조하고 이를 민간에 공급해 줄 유능한 사회적경제 조직체들을 대거 발굴·육성하는 것이 선결 과제라고 주장한다.

#### 라. 모태펀드 제도의 개선

사회적기업 모태펀드 제도는 중소기업청 산하 한국벤처투자사의 기준에 따라 운영되는 체계로부터 고용노동부 또는 사회적기업진흥원의 독자적 기준과 원칙에 따라 운영되는 체계로의 이관이 바람직하다. 한국벤처투자 중심의 기존 모태펀드 제도의 틀에서는 사회적 가치창출에 대한 평가가 어렵고, 금융사 단독으로 사회적기업으로 이루어지는 수행기관을 네트워크화해 사업을 제안할 전문성도 없기 때문이다. 반면 고용노동부나 사회적기업진흥원의 자체 수행 방안은 예산 출처와 사업집행 부처의 동일화, 공공책임의 강화, 사회적 가치 판단 부분에서의 전문성 활용, 여타 사회적기업 진흥 제도와의 연계성 제고 가능, 사회적투자기관의 육성 기회 확대 등의 차원에서 긍정적이다. 이와 더불어 사회적기업 관련 전문가들이 운용사로서 참여할 수 있도록 금융 투자의 전문성과 사회적기업에 관한 깊은 이해를 함께 갖춘 사회적금융 중간지원조직을 육성하는 것이 시급한 과제이다(문철우, 2012).

## 마. 클라우드 펀딩

클라우드 펀딩의 활성화는 다양한 사회적기업들의 상이한 자금 수요에 광범위하게 부응하는 중요한 계기가 될 수 있다. 이를 위해서는 사회적기업에 일회성 자금을 제공하는 기부형이나 보상형보다는 투자형을 육성하는 것이 바람직하다. 이와 관련해 양동수(2013)는 투자증권의 발행 자격을 다양한 법적 형태의 모든 사회적기업들에 개방하고 사회적기업이 발행할 수 있는 발행 증권의 종류도 지분증권, 채무증권, 투자계약증권 등으로 확대할 필요가 있다고 주장한다. 그리고 사회적기업의 경우 모집 금액이 적고, 이때 펀딩 업체에 제공되는 수수료 몫도 크지 않을 것이므로 사회적기업을 대상으로 하는 펀딩 업체에 대한 진입 요건을 사회적기업진흥원 등의 감독을 받는 정도로 완화할 것도 제안한다. 사회적 가치 평가의 제도화, 사회적경제 조직체 관련 진성 정보의 확대, 사회적기업의 공시 확대 및 감독 강화, 사회적 주식시장의 정비 등도 클라우드 펀딩의 규모를 크게 늘릴 수 있는 중요한 제도적 준비가 될 것이다.

## 제3절 협동조합을 위한 지원금융체계 구축방안

한국에서 개별 협동조합법에 의하여 8개 종류의 기존 협동조합이 물적으로는 크게 성장하였지만 협동조합에 대한 지원금융체계는 체계적으로 형성되지 못하였다. 1차 산업 분야의 협동조합, 즉 농협, 수협, 임협 등은 경제 사업과 신용 사업을 겸영해 왔고 나머지는 신탁과 새마을금고 등 금융협동조합이 대부분을 차지하기 때문이다. 대표적으로 농협은 경제 사업을 추진하기 위하여 필요한 자금을 신용 사업을 통하여 조달된 예수금을 내부 이전을 통하여 차입 및 조달하는 방식으로 금융지원의 필요성을 해소하였기 때문이다. 당초 농협과 임협은 신용 사업 수행이 허용되지 않았으나 이러한 경제 사업 자금을 지원해주는 지원금융이 부재하여 상호금융 업무를 허용하였다. 또한 신탁과 새마을금고는 경제적 약자들

사이의 자금의 상호 융통에 초점을 맞추었을 뿐 경제적 약자들의 협동 사업체에 대한 자금지원 기능은 발전시켜 오지 못하였다. 이는 경제적 약자들이 고리채를 해결하기 위한 신탁 및 새마을금고를 제한된 범위 내에서 설립할 수 있는 자유는 주어졌지만 2차 산업 및 3차 산업 분야에서 다양한 협동조합을 설립할 수 있는 자유가 주어지지 않았기 때문이다.

그러나 1990년대 후반부터 성장한 한살림, 아이쿱생협 등 친환경생활 재공동구매생협의 연간 매출액이 6천억 원이 넘어서면서 지속적인 성장을 위한 자금 조달과 내부유보 자금의 적절한 운용 등을 위한 지원금융의 필요성이 높아져 가고 있다. 또한 전국에 3천여 개가 넘는 자활협동사업조직들 또한 지원금융을 필요로 하고 있다. 더욱이 협동조합 기본법의 시행으로 사업자협동조합, 노동자협동조합 등 사업 자금을 더욱 필요로 하는 협동조합의 경우 지원금융의 필요성은 더욱 높아질 수밖에 없음에도 협동조합 기본법에서는 이러한 협동조합의 자본금 조달방안에 대한 규정도 매우 미흡하고, 금융 및 보험서비스 분야에서는 협동조합 설립을 금지하고 있다.

이렇게 열악한 협동조합 지원금융 인프라 상태 하에서는 기획재정부가 한국보건사회연구원의 연구 결과를 통하여 주장하는 향후 5년 동안 최대 1만여 개의 협동조합 설립 및 최대 5만여 명의 일자리 창출이라는 예상은 장밋빛 환상에 불과할 수 있다. 협동조합 지원금융체계가 시급히 구축되지 않으면 신설 협동조합의 생존율은 낮을 수밖에 없기 때문이다.

위에서 살펴본 바와 같이, 다양한 유형의 협동조합이 많은 산업 및 서비스 분야에서 고루 발전해 온 이탈리아나 캐나다 퀘벡 주에서는 전통적인 금융시스템과는 다른 독자적인 협동조합 지원금융 시스템이 발전해 왔음이 확인되었다. 이러한 협동조합 지원금융체계의 구체적인 형태는 각국의 금융 제도, 정부의 협동조합 생태계 조성 의지, 협동조합 부문의 협력과 연대의 조직화 전략 및 역량 수준 등에 따라 다양하게 나타나고 있음이 확인되었다.

협동조합이 필요로 하는 자금은 중개기관의 성격에 따라 다양한 곳으로부터 공급되었다. 은행 형태의 협동조합 지원 금융기관은 지역주민의 예·적금과 채권 발행을 통해 조달한 자금으로 협동조합들의 주거래 은

행 역할을 담당하였다. 또한 총연합회 혹은 부문별 연합회가 설치한 기금 방식으로 운영되는 경우에는 회원 조합의 출연금이나 외부투자자의 투자금 등으로 자금을 조달하였다. 이러한 총연합회는 지역의 시민사회 영역과 공공부문이 지원을 필요로 할 경우 모든 협동조합들을 대상으로 잉여금 중 일부를 모아 연대기금을 조성하는 역할도 수행하고 있다. 이러한 선진국의 사례들은 협동조합에 특화된 지원금용을 담당하는 중개기관들이 오랜 기간에 걸쳐 대출 및 투자 심사는 물론 사후 관리와 컨설팅에 이르기까지 협동조합에 대한 명시적·암묵적 투자 노하우를 축적해 왔음을 시사해준다.

이러한 해외 선진사례의 경험과 한국의 금융환경 및 협동조합의 제도적 특성을 고려하여 향후 한국의 협동조합 지원금융체계의 구축 방향을 설계해 볼 때, 협동조합 설립 초기 단계에서는 연합회 차원의 컨설팅 금융체계 마련, 성장 단계의 협동조합을 위해서는 협동조합에 대한 자금 중개기관의 설립, 그리고 사회적협동조합 혹은 커뮤니티협동조합을 위한 지역개발 금융기관의 설립 등이 필요할 것으로 판단된다.

## 1. 연합회 차원의 컨설팅 금융체계 구축

협동조합의 부문별 연합회 혹은 총연합회 차원에서의 컨설팅을 동반한 금융지원 시스템이 구축될 필요가 있다. 그 첫 번째 이유는 모든 금융섹터에서 애로 요인으로 작용하고 있는 역선택의 문제를 효과적으로 해소할 수 있다는 점이고, 두 번째 이유는 협동조합 소유 구조의 단점을 보완할 수 있기 위해서는 컨설팅 지원이 필수적이기 때문이며, 마지막으로 협동조합 간 연대를 촉진할 수 있기 때문이다. 역선택의 문제와 관련하여 지역사회에 기여할 수 있는 가능성이 보이고, 지역의 다양한 네트워크와 연계된 신규 협동조합의 잠재적 역량에 관한 정보는 재무제표에는 나타나지 않게 되는데, 이러한 소프트 정보를 가장 잘 파악하고 있는 위치에 놓인 조직이 협동조합연합회라고 할 수 있다. 그러므로 협동조합 설립 초기 단계에는 무담보 신용대출에 대한 요구가 매우 높는데 이 단계에서는 협동조합연합회를 통하여 협동조합에 대한 융자의 실행 여부



및 집행을 담당하도록 하는 것이 효과적일 수 있다. 특히 역선택의 문제가 크게 대두되는 협동조합의 설립 초기 단계에서의 금융지원 여부를 판단함에 있어서 협동조합연합회의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.

다음으로 컨설팅 서비스와의 결합 과제이다. 협동조합은 자본 형성 및 사업 활동에 있어서 조합원의 기여 및 이용이 충분치 않으면 발전하기 어렵다. 그런데 조합원은 협동조합이 재화 및 서비스를 기존 거래 방식보다 유리한 조건에 효과적이고 효율적인 방식으로 제공할 것이라고 기대하면 조합에 참여할 것이다. 협동조합이 이러한 (잠재적) 조합원의 기대를 충족시키기 위해서는 이종의 효율성을 달성해야 한다. 첫째, 사업은 동일한 업종의 비협동조합적 사업체와 동등하게 효율적이어야 한다. 둘째, 조합원과의 관계에 있어서도 효율성을 달성해야 한다. 조합원이 조합의 의사결정에 효율적으로 참여할 수 있어야 하고, 무임승차자 문제가 적절히 통제되고 있다고 느껴야 한다. 그런데 주식회사와 달리 창립 멤버들의 자본 이득의 가능성이 봉쇄된 협동조합의 설립 초기에 누가 이러한 신뢰관계를 구축하고, 조합의 조직·사업·경영시스템을 구축할 것인가가 협동조합 발전의 핵심 과제라고 할 수 있다. 그러므로 협동조합의 초기 설립 당시의 노력은 많은 경우에 공공재(public good)에 해당하는 것으로 할 수 있다. 이러한 점에서 공공재의 비극이라고 할 수 있는 초기 노력 투하의 부족 문제를 보완해 주기 위한 시스템이 필요한데, 이를 연합회가 효과적으로 담당할 수 있을 것이다. 협동조합 리더 양성시스템(협동조합 경영교육프로그램), 협동조합의 장단점에 대한 인식을 제고할 수 있는 컨설팅, 교육 및 소모임 지원시스템, 업종별 협동조합의 설립 타당성 분석(feasibility study) 서비스 등을 부문별 협동조합연합회가 제공할 수 있을 것이다.

마지막으로 협동조합연합회를 통한 지원금융 시스템의 구축은 협동조합 간 연대를 촉진할 수 있을 것이다. 협동조합은 참여하는 사람마다 다양한 기대와 바람이 있기 때문에 민주적 의사결정 구조를 특징으로 하는 협동조합은 동일한 종류의 애로사항을 갖고 있는 사람들끼리 결성할 때 협동하기가 쉽고 가치창출의 가능성도 높아지게 된다. 그런데 문제는 수없이 다양한 산업 및 지역에서 협동조합 설립이 평범한 사람들에 의해서

시도될 때, 이러한 시도들을 지원해줄 수 있는 체제가 협동조합섹터 내부에 갖추어진다면 이러한 도움을 받은 협동조합이 나중에 새로 설립될 협동조합을 도와줄 용의를 갖게 되는 상호성(reciprocity)의 관계가 자연스럽게 형성될 수 있고, 이것이 거미줄처럼 확산되면 이를 ‘사회적 연대 의식’이라고 할 수 있다. 이러한 연대는 조합 차원에서 조합원들이 배우게 되는 ‘협동의 의지와 노하우’와 더불어 소위 사회자본(social capital) 혹은 시민자본(civic capital)의 핵심이라고 할 수 있으며, 이는 우리 사회의 그늘진 곳을 해결하기 위하여 필요한 다양한 자원의 결집을 가능하게 하는 원동력이라고 할 수 있다. 협동조합에 대한 지원금융, 세제혜택, 교육훈련 및 컨설팅 체계 등은 이러한 상호성과 사회적 연대를 촉진하는 방향으로 설계될 필요가 있다는 점이다. 예를 들면, 성공한 사업자협동조합이 자신들의 이익만을 위하여 잉여를 처분하지 않고 잉여의 일정 부분을 지역사회에 기여하거나 새로 설립되는 협동조합의 지원을 위하여 기부하는 경우에 보다 높은 수준의 금융지원이나 세제혜택이 이루어질 수 있도록 하는 시스템의 구축이 필요한데, 협동조합연합회가 이를 실천적으로 매개할 수 있는 고리가 될 수 있을 것이다.

협동조합연합회가 교육 및 컨설팅을 동반한 자금제공 기능을 담당한다면 이러한 자금은 회원 조합, 공공기관, 일반 시민 등 세 가지 통로를 통하여 조달될 수 있다. 이탈리아, 프랑스, 스페인 몬드라곤, 영국 소비자협동조합연합회 등의 사례를 보면, 회원 협동조합으로부터의 출자금이나 출연금 등을 통하여 자금을 조성하기도 하지만, 협동조합 설립 초기 단계에서는 연합회에 자금을 출연할 여유가 크지 않기 때문에 미국이나 캐나다 퀘벡처럼 정부 및 지방자치단체의 공공정책금융 자금을 출연받아서 용자 업무를 실행하거나 정부의 용자금과 매칭으로 자체 조성한 자금을 모아서 용자 업무를 수행할 수 있을 것이다. 한국의 경우 직원협동조합이나 사업자협동조합 유형이 연합회의 결성을 통하여 협동조합 설립 초기 단계에 무담보 신용대출을 제공할 수 있을 것이다. 이 경우에 무담보 신용대출은 조합이라고 하는 법인에 대한 대출보다는 조합원이 조합에 출자하기 위한 자금을 대출해주는 방식을 채택하여 조합원의 상환책임성을 높여 도덕적 해이를 감축하도록 유도할 필요가 있다.

## 2. 협동조합에 대한 투융자자금 중개기관 설립

협동조합이 초기의 설립 단계를 지나 성장 단계에 진입하기 위해서는 대규모 시설투자나 개발투자 자금이 필요로 하는 경우가 일반적이다. 제조업, 건설업, 유통업, 숙박 및 음식업, 정보통신업 등의 분야에서 노동자 협동조합이나 사업자협동조합, 또는 소비자협동조합이 설립될 경우에 시설투자 및 개발투자는 불가피하다. 이러한 투자는 투자의 적정 규모와 투자 시점의 시의성이 매우 중요하다고 할 수 있는데, 조합원의 출자금을 통한 자금 조달만으로는 충분하지 않을 경우에 외부로부터의 자금 조달이 요구된다. 외부로부터의 자금 조달은 자본투자 혹은 융자의 방식으로 이루어지는 것이 보통이다. 그런데 협동조합 기본법상 이용자 또는 조합원 이외에 협동조합에 대한 자본투자가 허용되지 않기 때문에 투자조합원 제도가 도입될 필요가 있다. 투자조합원 제도는 잉여금 배당에서 우선적 지위를 가지며, 일반적으로 의결권 및 선거권이 제한되는 출자 방식이라고 할 수 있다.

그러나 자본투자나 융자 어떤 방식의 경우에도 협동조합의 목적이 투자수익의 극대화가 아니기 때문에 투자수익의 극대화를 목적으로 하는 주식회사 금융기관의 입장에서는 주식회사에 비하여 협동조합이 투자 우선순위에서 뒤쳐질 가능성이 있다. 이러한 점에서 투자의 안정성 또는 협동조합의 사회적 성과, 즉 빈부격차의 완화나 사회통합, 지역 발전에의 기여 등에도 투자 가치를 부여하는 금융중개기관이 필요하게 된다. 한국에서도 유치 산업의 보호 관점에서 정책적으로 기업에 대한 전략적 금융 지원을 담당하였던 산업은행이 과거 개발연대에 필요하였듯이 오늘날의 경우에는 사회통합 및 복지증진 등에 기여하는 협동조합이나 사회적기업 등에 대한 지원금융을 담당하는 사회적은행(social bank)의 역할이 요구된다. 이러한 사회적은행은 과거 산업은행처럼 채권을 발행하여 자금을 조달하거나 유럽 및 미국에서의 사회적은행이나 윤리은행(ethical bank)처럼 사회적 예금을 통하여 자금을 조달할 수 있다. 또는 이탈리아의 FINEC, 프랑스의 SPOT이나 IDES, 캐나다 퀘벡 주의 RISQ 사례처럼 협동조합에 대한 투융자 자금지원을 전담하는 금융기관을 협동조합의 연

협회와 긴밀히 협력하여 설립하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

이 경우에도 협동조합에 대한 자금이 효율적으로 지원되기 위해서는 협동조합적 기업가 정신이 충만한 기업과 그렇지 못한 기업을 선별할 수 있어야 하고, 자금지원 이후에 협동조합의 도덕적 해이를 축소하는 방안을 마련할 필요가 있다. 더욱이 개별 협동조합이 시장에서 지속적으로 성장할 수 있도록 컨설팅 등 전문적인 지원체계가 갖추어져 금융지원과 연계될 필요도 있다. 이러한 점에서 기존 신용보증기관들이 협동조합에 대한 신용보증 매뉴얼 작성을 위한 검토 작업이 시급하며, 협동조합에 대한 소프트 정보를 파악할 수 있도록 연합회의 활용 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

### 3. 지역개발금융기관(CDFI)의 설립

마지막으로 낙후 지역의 개발이나 취약계층의 자활, 친환경 에너지의 생산, 사회통합 등을 직접적인 목적으로 하는 사회적협동조합이나 커뮤니티협동조합을 설립하는 등 지역개발 프로젝트에 대한 전략적 투자 및 융자를 담당하는 지역개발금융기관이 설립될 필요가 있다. 지역개발금융기관(Community Development Financial Institute)은 미국에서 시작하여 영국으로 확산된 낙후 지역의 전형적인 인내자본(patient capital) 제공 금융기관이라고 할 수 있다. 캐나다 퀘벡 주의 개발금융기금이나 연대금융기금도 이와 유사하다고 할 수 있다.

한국의 경우에 신용협동조합이나 새마을금고가 이러한 지역개발금융기관의 역할을 수행해 주기를 기대하고 있지만 IMF 외환위기에 거대한 부실채권에 직면하여 구조조정을 겪은 이후에 신탁이나 새마을금고 모두 담보대출 중심으로 대출을 확대하고 있는 추세이다. 신용대출의 비중은 2011년 기준 신탁의 경우 8.6%, 새마을금고는 2.6%에 불과한 실정이다(이재연 외, 2012). 과거 금융시장의 실패 문제에 대응하여 출발하였던 금융협동조합의 경우에도 오늘날 새로운 금융 배제층의 필요를 충족시켜주지 못하고 있는 실정이다. 이러한 점에서 미국이나 영국의 지역개발금융기관 지정 제도처럼 기존 신탁이나 새마을금고의 혁신을 도모할 수 있

는 새로운 제도가 도입될 필요가 있다. 즉 신탁, 새마을금고 또는 사회연대은행이나 신나는조합 등 사회적금융기관을 지향하는 시민금융조직 중에서 일정한 요건을 충족하면 지역개발금융기관으로 지정하여 인내자본을 제공하고, 이를 취약계층에 대한 소액금융과 사회적협동조합이나 커뮤니티협동조합에 대한 투융자를 제공하는 기능을 담당하도록 할 필요가 있다. 미국이나 영국처럼 대규모 금융기관이나 대기업들이 이러한 지역개발금융기관에 기부 혹은 투자를 유도하는 세제혜택 제도(Community Reinvestment Act, New Markets Tax Relief Act)를 아울러 도입할 필요가 있다. 아울러 미국의 경우처럼 지역개발금융기관이 발행한 채권과 어음을 정부가 보증하는 제도나 대손충당금을 정부가 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다. 물론 기부나 투자를 받은 지역개발금융기관이 자체 자금을 매칭하여 승수 효과를 발휘하도록 의무화하는 방안도 필요하다. 예를 들어, 5달러를 기부받으면 최소한 35달러를 실패 가능성이 있는 사회적협동조합이나 커뮤니티협동조합에 대출해 주는 방식으로 소셜벤처의 실행을 촉진하는 제도를 작동할 필요가 있다.

이러한 점에서 지역주민들이 소유하고 있는 지역개발금융기관들이 누구보다도 지역에 대한 소프트 정보를 풍부하게 보유하고 있고, 낙후 지역에서 지역의 다양한 자원을 연계하는 능력이 있다는 장점을 활용하여 지역의 재생 및 공동체성 회복에 기여하는 사회적협동조합이나 커뮤니티협동조합의 활성화를 도모할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강민정(2012), 「사회적 벤처와 사회적 영향투자 활성화 정책」, 『KBR』, 16(2).
- 고용노동부(2012), 『사회적기업 자금조달 매뉴얼』.
- \_\_\_\_\_(2013), 「사회적기업 자생력 제고를 위한 투자펀드 지속 확대」, 보도자료.
- \_\_\_\_\_(2013), 『사회적기업 활성화 추진계획』.
- \_\_\_\_\_(2014), 『2014년 사회적기업 인증심사 기준: 업무매뉴얼』.
- 곽제훈(2013), 「대항해시대의 금융혁명, 21세기에 되살아나다: 네덜란드 트리오도스은행」, 이종수·유병선 외(2013), 『보노보은행』, 부키.
- 국회예산정책처(2012), 『사회적기업 육성사업 평가』, 사업평가 12-08.
- 기획재정부(2013), 『2013년 협동조합 실태조사』.
- 길현중·류성민·임창규(2013), 『사회적기업 성과 분석』, 한국사회적기업진흥원.
- 김갑래·박수연(2013), 『영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점』, 자본시장연구원.
- 김규한(2010), 「한국 마이크로크레딧의 과제와 미소금융의 개선방안」, 미소금융과 서민금융 대토론회, 2010년 5월 19일, 강명순의원실·한국마이크로크레딧협의회.
- 노희진·안수현·조영복(2012), 『사회적기업 육성을 위한 자본시장 조성 방안 연구』, 자본시장연구원.
- 문보경(2013), 「협동조합 활성화를 위한 금융모색」, 사회적금융 활성화를 위한 토론회, 2013년 9월 26일.
- 문진수(2013), 「협동조합 금융지원 방안 및 사회적 금융기관 설립을 위한 제언」, 사회적금융 활성화를 위한 토론회, 2013년 9월 26일.
- 문철우(2011), 『사회적 가치 측정 도구를 활용한 사회적기업의 자본투자

- 활성화 방안 연구』, 한국사회적기업진흥원.
- \_\_\_\_\_(2012), 『사회적기업의 자본조달 컨설팅을 위한 연구』, 한국사회적기업진흥원.
- 박종현(2005), 「미국의 낙후지역 금융소외와 클린턴 행정부의 정책 대응 : 지역개발금융기관(CDFI) 지원제도를 중심으로」, 『국제지역연구』, 9(2).
- 사회적기업진흥원(2013), 「2013년 7월 사회적기업 인증 현황」.
- 손을춘(2014), 『사회적기업지원제도의 문제점과 개선방안』, NARS 현장 보고서 제29호, 국회입법조사처.
- 송위진(2012), 『기술집약형 사회적기업 활성화 방안』, 과학기술정책연구원 · 국가과학기술위원회.
- 신호진 · 이보연(2013), 『사회적경제조직 자금 수요 조사보고서』, (재)한국사회투자.
- 심상달(2010), 『자본시장을 통한 사회적기업의 재원조달 활성화 방안』, 정책연구시리즈 2010-09, 한국개발연구원.
- 안미보(2013), 「NPO에 의한, NPO의 은행 : 이탈리아 방카에티카」, 이종수 · 유병선 외(2013), 『보노보은행』, 부키.
- 양동수(2013), 「사회적기업을 위한 크라우드펀딩 법제 추진방안」, 2013년 7월 1일, 사회적기업의 날 정책심층간담회.
- 유병선(2013), 「열린 대출과 나눔을 실천하다 : 독일 GLS 은행」, 이종수 · 유병선 외(2013), 『보노보은행』, 부키.
- 이재연 · 이시연 · 이병윤(2012), 『상호금융기관의 기능 재정립 방안』, 한국금융연구원.
- 이종수 · 유병선 외(2013), 『보노보은행』, 부키.
- 장종익(2010), 「사회적기업의 조직적 특성에 관한 신제도경제학적 고찰」, 『사회경제평론』 34, pp.173~205.
- \_\_\_\_\_(2012a), 「이탈리아의 사회적경제의 현황과 특징」, 제2차 충남 사회적경제 콜로키움 발표자료, 2012. 4. 16, 충남발전연구원 .
- \_\_\_\_\_(2012b), 「협동조합 기본법 제정 이후 한국협동조합의 역할과 과제」, 『동향과 전망』 86, pp.289~320.

- \_\_\_\_\_(2012c), 「해외 사회적 금융의 현황과 시사점」, 『협동조합네트워크』, 56, pp.88~99.
- \_\_\_\_\_(2012d), 「협동조합 기본법 제정과 협동조합 지원금융체계 구축을 위한 신탁의 발전방향」, 2012 신탁발전 세미나, 신탁중앙회 연수원.
- \_\_\_\_\_(2013), 「이탈리아, 몬드라곤, 프랑스 노동자협동조합의 발전시스템에 관한 비교분석」, 『한국협동조합연구』 31(2).
- 장종익·김기태·김연민(2011), 『한국 협동조합 섹터의 발전방향과 사회적기업과의 연계 가능성』, 함께일하는재단.
- 장종익·박종현(2013), 「사회적금융의 현황과 한국에서의 발전방향」, 『사회경제평론』 40.
- 전병유 외(2012a), 『사회적기업 실태조사 연구보고서』, 한국사회적기업진흥원.
- 전병유 외(2012b), 『사회적기업 육성 기본계획 수립을 위한 기초 조사연구』, 고용노동부.
- 충남발전연구원(2013), 「캐나다 퀘벡 사회적경제 연수보고서」, 충남발전연구원.
- 한국사회투자(2013), 「사회적경제조직 자금 수요 조사보고서」.
- 한신대학교 산학협력단(2012), 『사회적기업 성과분석』, 한국사회적기업진흥원.
- KB금융지주경영연구소(2012), 「Family Office(가문자산관리)에 대한 이해」, KB Daily 지식비타민, 12-59호.
- Ausland, Aaron(2012), “The Trouble With Impact Investors’ Brains,” July 29, 2012. <http://stayingfortea.org/2012/07/29/the-trouble-with-impact-investors-brains/>.
- Battilani, P. and V. Zamagni(2011), “The Managerial Transformation of Italian Cooperative Enterprises : 1946-2010,” Working Paper, Department of Economics, University of Bologna.
- Borzaga, C., S. Depedri, and R. Bodini(2010), “Cooperatives : The



- Italian Experience,” Working Paper, Trento : ERICSE.
- Bugg-Levine, Antony and Jed Emerson(2011), *Impact Investing : Transforming How We Make Money While Making a Difference*, Jossey-Bass.
- Chaves, R. and J. Monzon(2008), *The Social Economy in the European Union*, Eurpa.
- Cihák, M. and H. Hesse(2007), “Cooperative Banks and Financial Stability,” IMF Working Papers, No. WP/07/02, SSRN, Washington, D.C : International Monetary Fund.
- Corcoran, H. and D. Wilson(2010), “The Worker Co-operative Movements in Italy, Mondragon and France : Context, Success Factors and Lesson,” Canadian Worker Co-operation Federation.
- Elson, P. R., A. Gouldsbrough, and R. Jones(2009), “Building Capital, Building Community : A Comparative Analysis of Access to Capital for Social Enterprises and Nonprofits in Ontario and Quebec,” Social Economy Centre, University of Toronto.
- EURICSE(2011), *La Cooperative in Italia*, Trento : Euricse.
- Federation des Caisses Desjardins du Quebec(2010), “2009 Annual Report,” [www.desjardins.com](http://www.desjardins.com)
- Girard, J. P.(2009), “Solidarity Cooperatives(Quebec, Canada) : How Social Enterprises Can Combine Social and Economic Goals,” Noya, A. (ed.), In *The Changing Boundaries of Social Enterprises*, Paris : OECD.
- Groeneveld, J. M. and Y. B. De Vries(2009), “European Co-operative Banks : First Lessons from the Subprime Crisis,” Working Paper, Economic Research Department Rabobank Nederland.
- Hansmann, H.(1996), *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.
- Hope Consulting(2010), “Money for Good : The US Market for Impact Investments and Charitable Gifts from Individual Donors and

- Investors,” San Fransisco : Hope Consulting.
- Joy, Iona, Lucy de Las Casas and Benedict Rickey, New Philanthropy Capital(2011), “Understanding the Demand for and Supply of Social Finance Research to Inform the Big Society Bank,” Big Society Bank.
- Logue, J.(2005), “Economics, Cooperation, and Employee Ownership : The Emilia-Romagna model -in More Detail,” Cleveland : Ohio Employee Ownership Centre.
- Menzani, T. and V. Zamagni(2010), “Cooperative Networks in the Italian Economy,” *Enterprise & Society* 11(2), pp.98~127.
- Nicholls, A., and C. Pharoah(2008), “The Landscape of Social Finance,” Skoll Centre for Social Entrepreneurship.
- Perron, G.(2013), “Organization of Cooperative Development in the Province of Quebec, Canada,” Paper presented at Gongjoo, Korea.
- Sforzi, J.(2011), “Social Innovation and Local Development : The Role of Credit Cooperative Banks in Trentino(Italy),” 3rd EMES International Research Conference on Social Enterprise, Roskilde(Denmark).
- Smith, S.(2001), “Blooming Together or Wiltering Alone? Network Externalities and Mondragon and La Lega Co-operative Networks,” Discussion Paper N27. WIDER.
- Social Finance(2011), “A Technical Guide to Developing Social Impact Bonds.”
- Travaglini, C., F. Bandini, and K. Mancinone(2009), “Social Enterprise in Europe : Governance Models,” Working Paper, EURICSE.
- Whyte, W. F. and K. K. Whyte(1991), *Making Mondragon : The Growth and Dynamics of the Worker Cooperative Complex*, Cornell University Press, (김성오 역, 『몬드라곤에서 배우자』, 나라사랑, 1992).

- Zamagni, V.(2006), “Italy’s Cooperatives from Marginality to Success,”  
 Paper presented at the Session 72-Cooperative Enterprises  
 and Cooperative Networks : Successes and Failures, XIV  
 International Economic History Congress, Helsinki, Finland, 21  
 to 25 August 2006.
- Zamagni, S. and V. Zamagni(2009), *LA COOPERAZIONE*, (송성호  
 옮김, 『협동조합으로 기업하라』, 북돋움, 2012)
- Zanotti, A.(2011), “Italy : The Strength of an Inter-Sectoral Network”,  
 In Zevi, A., Zanotti, A., Soulage, F. and Zelaia, A., (eds.),  
*Beyond the Crisis : Cooperatives, Work, Finance-Generating  
 Wealth for the Long Term*, Brussels : CECOP Publications.

◆ 執筆陣

- 박찬임(한국노동연구원 선임연구위원)
- 박종현(경남과학기술대학교 교수)
- 장종익(한신대학교 교수)

따뜻한 일자리 창출을 위한 소셜펀드 활성화 방안

- |         |   |
|---------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2014년 8월 25일 인쇄<br>2014년 8월 29일 발행  |
| ▪ 발행인   | 이 인 재   |
| ▪ 발행처   | <b>한국노동연구원</b><br>33399-0007 세종특별자치시 시청대로<br>370 세종국책연구단지 경제정책동<br>☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판·인쇄 | 고려씨엔피 (02) 2277-1508/9  |
| ▪ 등록일자  | 1988년 9월 13일  |
| ▪ 등록번호  | 제13-155호  |

© 한국노동연구원 2014

정가 6,000원

ISBN 978-89-7356-544-3