

연구보고 2015-02

사회적금융의 법제화 방안 연구

이준호

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연구보고 2015-02

사회적금융의 법제화 방안 연구

이 준 호

사회적금융의 법제화 방안 연구

Legislation Study on Social Finance

연구자 : 이준호(연구위원)

Lee, Jun-Ho

2015. 10. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 사회적금융이란 민간투자·국가재정활동에 의하여 금전적·재무적 이익과 함께 사회적 목적 달성 등 비재무적 수익까지 고려하는 금융활동을 의미함
- 사회적금융은 기존 상업금융의 수익우선이 초래한 금융소외 현상의 해소 및 사회문제해결 주체를 위한 금융지원의 강화 필요성으로 활발하게 논의되기 시작하였음
- 사회적금융의 유형으로서는 “마이크로파이낸스”, “지역금융”, “협동금융”, “사회목적투자” 등이 있음
- 우리나라는 정책적으로 지역경제활성화, 사회적기업·협동조합 활성화, 서민금융 지원 등의 정책시행으로 사회적금융의 필요성이 대두되고 있기 때문에, 이에 대한 정책의 법적 근거 및 제도설계가 필요한 부분을 명확하게 도출함으로써 법제도적 기반조성이 필요함

□ 연구의 목적

- 본 연구는 사회적금융의 법제도적 필요성으로 인하여 사회적금융의 활성화 방안에 관한 사항을 발굴하여 이를 법제도로 운영할 수 있는 법제화 방안의 제시를 연구의 목적으로 함

II. 주요 내용

□ 사회적금융의 개념

- 사회적금융이란 민간투자·국가재정활동에 의하여 금전적·재무적 이익과 함께 사회적 목적 달성 등 비재무적 수익까지 고려하는 금융활동을 의미함

□ 사회적금융의 유형

○ 마이크로파이낸스

- 금융소외계층을 대상으로 하는 금융으로서, 주로 소액금융이나 서민금융의 영역에서 이루어지는 금융을 의미함

○ 사회목적투자

- 일반적인 투자방식에 있어서는 기존의 투자와 동일하지만, 투자목적이 금전적 이익만을 목적으로 하지 않고 사회적 목적을 함께 추구하는 금융을 의미함

○ 협동금융

- 동종업자, 동업자 등 인적결합을 중심으로 하여 상호부조 및 상호협력을 목적으로 하는 금융을 의미함

○ 지역금융

- 일정한 장소를 기반으로 하여 해당지역의 경제활성화 및 지역 발전을 목적으로 이루어지는 금융을 의미함

□ 영국 사회적금융 제도화의 특징

- 사회적금융에 관한 시장의 형성 및 구축 : 중간지원조직 등 정부를 통한 시장형성
- 정부지원방식의 개선 : 민관협력을 통한 지원 및 펀드 창설
- 사회적금융 사업의 추진 : 공동체이익회사 등 사회적경제조직 사업 지원
- 자본제공의 다양성 제고 : 보조금과 민간재원의 혼합 및 비율 조정
- 연금과 사회투자의 연동 : 사회성과연계채권 등에 대한 연금펀드의 투자
- 금융소외대상 대출의 투명성 확보 : 금융포용정책에 기반한 금융소외대상 지원

□ 사회적금융의 법제화 방안

- 사회적금융 관련 법제의 추진 현황
 - 사회적경제기본법 제정, 서민금융지원법 개정
- 마이크로파이낸스 분야
 - 대출형 크라우드펀딩제도 도입 검토
 - 자본시장법 또는 대부업법 등 개정 필요
 - 인터넷전문은행법 제정시 서민금융지원을 위하여 도입 검토

○ 사회목적투자 분야

- 사회성과연계채권 활용을 위한 법제 개선방안 검토
- 투자관리전문기관의 설립과 모태펀드 활용

○ 지역금융 분야 및 협동금융 분야

- 지역금융기관 육성 및 지원
- 공제조합 및 지역재단 활용을 통한 지역경제기금 조성
- 투자회사제도 설립 및 활용

Ⅲ. 기대효과

- 사회적금융 법제와 정책에 관한 개선방안 제시
- 사회적금융 활성화를 위한 입법자료 제공

▶ 주제어 : 사회적금융, 사회목적투자, 마이크로파이낸스, 지역금융, 협동금융

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- Social finance is an approach to managing money which delivers a social dividend and an economic return. Social finance is often used to describe the lending and investment into companies who consider themselves social enterprises, charities, co-operatives, and other impact-focused organizations.
- Social finance are noted by starting to discuss the need to strengthen the financial support for solving social problems.
- The types of social finance are “Microfinance”, “Impact Investing”, “Community Finance”, “Cooperation Finance”
- Because Korea needs social finance for local economy, social enterprise and cooperatives active, it is necessary not only to systemize and legislate the social finance, but also to institutionalize the foundations of social finance.

Purpose of this study

- The purpose of this study is to propose for building the necessary legislation for social finance, and at the same time leads to the

improvement of the legal needs of the current legislation related to social finance.

II. Main Contents

Definition of social finance

- Social finance is an approach to mobilizing private capital that delivers a social dividend and an economic return to achieve social and environmental goals. Mobilizing private capital for social good creates opportunities for investors to finance projects that benefit society and for community organizations to access new sources of funds.

Types of social finance

- Microfinance : Microcredit, or microfinance, is banking the unbankables, bringing credit, savings and other essential financial services within the reach of millions of people who are too poor to be served by regular banks, in most cases because they are unable to offer sufficient collateral. In general, banks are for people with money, not for people without.
- Impact Investing : Investing that aims to generate specific beneficial social or environmental effects in addition to financial gain. Impact investing is a subset of socially responsible investing, but while the definition of socially responsible investing encompasses avoidance of harm, impact investing actively seeks to make a positive

impact investing, for example, in non-profits that benefit the community or in clean technology enterprises.

- Community Finance : A private sector's financial activity that focuses on personal lending and business development efforts in local communities. CDFIs can receive federal funding through the U.S. Department of the Treasury by completing an application. They can also receive funding from private sector sources such as individuals, corporations and religious institutions.
- Cooperation Finance : Cooperation Finance is bank or other type of financial institutions that are fully owned and operated by individuals who hold membership in those institutions. This type of cooperative venture is often established among a group of members who share some type of common bond, such as being involved in a particular industry. The typical financial cooperative will offer a full range of banking services, including checking and savings accounts, as well as loans that carry a rate of interest that is highly competitive with other institutions.

U.K. Social Finance Institutionalization

- Support social scaling in capacity building
- Promote a new culture of Government procurement
- Strengthen the social business frontier
- Deliver more blended capital funding

- Require a social investment pension option
- Encourage greater transparency around lending into deprived communities

Legislation of Social Finance

- Legislation related to social finance
 - Framework Act on the social economy and Micro-financial assistance Act
- Microfinance
 - Introduction of loan type crowd-funding
 - Capital Market Act amendment
- Impact Investing
 - Legal review for legislation approval related to social impact fund
 - Establishment of investment management professional company and utilization for “Fund Of Fund”
- Community Finance and Cooperation Finance
 - Foster and support community development financial institutions
 - Local funding for the local economy through the Mutual Aid Foundation
 - Investment company utilization
 - Support regional associated organization

III. Expected Effect

- Policy recommendation for development of the Social Finance
- Legislation supporting for the Social Finance

**➤ Key Words : Social Finance, Microfinance, Impact Investing,
Community Finance, Cooperation Finance**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 목적	15
제 2 절 연구의 범위	17
제 2 장 사회적금융의 이론적 배경	21
제 1 절 사회적금융의 개념	21
I. 사회적금융의 의미	21
II. 사회적금융의 특성	26
제 2 절 사회적금융의 유형	29
I. 마이크로파이낸스	29
II. 사회목적투자	36
III. 협동금융	42
IV. 지역금융(공동체금융)	46
제 3 절 해외 사례 : 영국 사회적금융의 제도화	51
I. 영국 사회적금융 현황	51
II. 영국 사회적금융의 특징과 전개	54
III. 소 결	70

제 3 장 사회적금융의 법제화 방안	75
제 1 절 사회적금융 관련 법제 추진	75
I. 사회적경제기본법	75
II. 서민금융지원법	88
III. 소 결	91
제 2 절 마이크로파이낸스 및 사회목적투자 분야	93
I. 법제화 쟁점	93
II. 법제화 방안	103
제 3 절 지역금융 및 협동금융 분야	121
I. 법제화 쟁점	121
II. 법제화 방안	135
제 4 장 결 론	151
참 고 문 헌	157
<부 록> 영국 사회적금융의 전개	167

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

사회적금융이란 민간투자·국가재정활동에 의하여 금전적·재무적 이익과 함께 사회적 목적 달성 등 비재무적 수익까지 고려하는 금융 활동을 의미한다. 대표적인 예로서, 사회적기업·협동조합 등에 대한 투자·용자를 함으로써 사회문제의 해결과 동시에 투자자의 수익보장을 도모하는 금융 등을 제시할 수 있다. 이러한 사회적금융에 관한 논의는 금융기관의 사회적책임, 지속가능금융, 사회적책임투자 등과 관련되어 개념적으로 상호연관적·유기적 논의가 진행되고 있다.

사회적금융은 기존 상업금융의 수익우선이 초래한 금융소외 현상의 해소 및 사회문제해결 주체를 위한 금융지원의 강화 필요성으로 활발하게 논의되기 시작하였다. 금융소외에 관한 문제를 해결하기 위하여 소액대출, 소액저축, 소액보험 등 제도금융권에서 소외된 사회취약계층을 대상으로 한 금융서비스를 지칭하는 “마이크로파이낸스”가 중요한 대안으로 논의가 진행되고 있다. 또한, 사회문제해결 주체에 대한 지원으로서 “지역금융”, “협동금융”, “사회목적투자”의 형태로 논의가 진행되고 있다.

한편, 사회적금융은 재무적 수익만을 목적으로 하는 기존의 상업금융과 달리 복지와 후생의 사각지대를 대상으로 함으로써, 현행 복지체계를 보완하는 기능이 있다. 또한, 사회적금융은 정부의 재정지원보다는 시장메커니즘을 기반으로 하는 자본의 선순환 투자이기 때문에, 한정된 정부재원의 고갈 문제를 해소하는 기능이 있다. 여기서 “현행 복지체계를 보완하는 기능”에 관하여 주목할 쟁점이 사회적금융은 현행 복지체계를 대체하는 기능이 있다고 오해할 소지가 있다는 점이다. 과거 논의에 있어서는 사회적금융의 대상이 되는 사회문제의

해결이 주로 복지문제와 직결되기 때문에 복지현안을 사회적금융으로 직접적인 해결을 도모하는 것으로 오해할 소지가 있었다. 그러나 사회적금융이 전통적인 상업금융을 기반으로 하여 새로운 형태와 목적으로 수행되는 금융의 한 형태라는 점을 고려한다면, 직접적인 복지문제를 해결하는 방향으로 이해하는 것은 다소 위험한 생각이라고 볼 수 있다. 구체적으로 설명한다면, 사회적금융이 궁극적으로 목적하는 것은 복지대상에 대한 직접적인 지원이라기 보다는 복지재원지출의 대상으로 진입하게 될 대상을 사전에 사회적금융을 통하여 그 수요를 절감시키는 역할이라고 할 수 있다. 복지재원은 정부의 일방적인 재원지출을 전제로 하지만, 사회적금융은 일방적인 재정지출이 아닌 투자의 회수를 전제로 하기 때문에 이를 통하여 실질적으로 복지재원을 절감하는 효과를 볼 수 있게 된다. 이러한 이유로 사회적금융은 오직 재정적 수익만을 목적으로 한 전통적 금융과는 다르게 재무적 이익과 사회적 이익을 절충하여, 궁극적으로 사회복지의 질적인 측면과 양적인 측면을 확대하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 사회적금융의 궁극적인 목적과 배경으로 하여 최근의 새로운 시장기능의 확대와 자본의 수요·공급의 다변화는 기존 금융이 추구하는 수익창출의 목적과는 달리, 장기적으로 환경·사회·복지·지역개발·기업의 사회적 책임 등 다양화된 목적으로 이루어지는 금융활동을 요청하게 된다. 따라서 사회적금융의 움직임은 국제기구와 민간단체를 중심으로 시작되어, 국제금융시장에서 주요 기업들과 금융기관들의 필요성 인식에 의하여 점차적으로 확대되고 있지만, 현실적인 제도구현을 위한 법제화는 일부만이 이루어지고 있다. 이러한 현실적 요청에 의하여 관련된 사안에 대한 법제화가 필요하다고 할 것이다. 주의할 점은, 사회적금융 관련 모든 제도의 법제화는 바람직하지 않다는 점이다. 즉, 사회적금융의 현실적 구현은 일반적이고 포괄적인 법제화로 달성할 것이 아니라, 현실적 문제를 충분히 고려하

여 법률적인 측면의 개입부분과 자발적 측면의 영역을 구분하여 설계해야 할 필요성도 함께 요청된다고 할 수 있다.

우리나라는 정책적으로 지역경제활성화, 사회적기업·협동조합 활성화, 서민금융 육성 등의 정책시행으로 사회적금융의 필요성이 대두되고 있기 때문에, 이에 대한 정책검토를 선행하여 법적 근거와 제도설계가 필요한 부분을 명확하게 도출함으로써 법제도적 기반조성을 형성해 나가야 할 것이다.

한편, 최근에는 휴면예금재단법(안)의 개정과 사회적경제기본법(안)의 제정 등을 통하여 사회적금융이 다시금 강조되어 조명을 받고 있는 상황이라고 할 수 있다. 그러나 현재 추진되고 있는 입법안들은 사회적금융을 기본적인 전제로 하고 있음에도 불구하고 사회적금융에 대한 구체적이고 세부적인 법제도적 시스템이 사실상 미비한 상태라고 할 수 있다. 따라서, 사회적금융의 법제화는 새로운 이슈의 등장에 따른 법제도 개선 또는 보완의 차원이 아니라, 현실적으로 정책과 법제가 필수불가결하게 진행되고 있는 방향성에 대하여 반드시 수반되고 보완되어야 할 개선사항이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 상기한 법제도적 필요성으로 인하여 사회적금융의 활성화 방안에 관한 사항을 발굴하여 이를 법제도로 운영할 수 있는 법제화 방안에 대한 연구를 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

본 연구는 우선적으로 사회적금융의 이론적 배경과 논의의 현황에 대해서 살펴본다. 사회적금융은 전통적 금융과 비교하여 보았을 때에 금융수익환수와 투자회수 등에 있어서 많은 차이점을 갖고 있다. 따라서 이론적인 측면에 있어서도 많은 차이점이 나타나기 때문에, 이론적 배경의 검토를 통하여 사회적금융의 필요성 및 활성화 방안의 근본적인 기초를 검토한다.

제2장에서 이미 국내에 소개·발표된 선행연구들을 검토하여 상기한 사회적금융의 이론적 논의를 중심으로 살펴본다. 사회적금융의 의미와 특성 그리고 구체적인 내용 등을 대상으로 선행연구를 검토하여 최근까지의 논의를 정리한다. 또한, 사회적금융의 해외 동향과 사례를 함께 살펴보는 데, 사회적금융이 국가별로 특징있고 개성적으로 발전해 왔다는 점에 착안하여 우리나라의 상황에서 가장 벤치마킹의 대상으로서 적합한 영국을 대상으로 영국의 사회적금융을 살펴본다. 미국과 일본을 함께 살펴 볼 수 있겠지만, 제2장의 논의에 의하게 될 때에, 우리나라는 사회적금융이 발전한 다른 국가와 매우 다른 금융시장의 토양에서 사회적금융의 활성화를 추진해야 하기 때문에, 이에 가장 적합하다고 판단된 국가인 영국만을 해외 사례 검토의 대상으로 삼아서 살펴본다. 영국의 경우는 근본적인 금융시장의 배경과 환경이 우리나라와는 매우 다르지만, 결정적으로 정부주도의 사회적금융 제도화와 민간의 협력이 적절하게 안배되어 사회적금융의 제도화가 이루어진 국가이다. 특히, 2000년도부터 최근까지 무려 15년 이상을 사회적금융에 대한 정책이슈와 제도정비 및 법제도 보완을 수행한 국가로서, 장기간 동안 민간의 자발적인 움직임에만 의존한 Bottom-up 방식에 의한 추진도 아니고, 정부주도의 정책드라이브에 의하여 추진된 Top-down 방식의 추진도 아니면서, 민관이 적절하게 역할과 기능을 수행함으로써 사회적금융의 토대를 만들어 갔다는 점에 있어서 우리나라에 시사하는 바가 클 것으로 예상된다. 다만, 미국의 지역금융 분야는 실질적으로 우리나라 뿐만 아니라 세계적으로 벤치마킹이 되는 영역이라고 할 수 있다. 따라서 미국의 지역금융 활성화에 대한 방안은 별도로 해외사례 부문에서 연구를 수행하지 않고, 제3장의 지역금융 활성화를 위한 법제화 방안 부문에서 국내 법제화 벤치마킹의 대상으로서 선정하여, 미국의 지역금융 현황에 대하여 개별적으로 소개하여 검토하도록 한다.

제3장에서는 본격적으로 사회적금융의 법제화 방안에 대해서 검토한다. 우선적으로 최근 논의되고 있는 사회적경제법과 서민금융지원법의 입법추진 현황에 대하여 검토한다. 사회적경제법에서는 사회적금융 개념을 법조문화한 최초의 입법이라고 할 수 있는데, 많은 쟁점사항이 논의되고 있는 법률로서 이에 대하여 검토한다. 그리고 휴면예금관리재단법을 전면개정한 서민금융지원법 또한 함께 검토한다. 외국의 서민금융지원 거버넌스를 벤치마킹하여 추진된 듯한 인상을 주는 법안으로서 우리나라 서민금융지원의 기본적인 체계를 전환시키는 법안이며, 우리나라 사회적금융의 큰 변화를 예상할 수 있는 법률이라고 할 수 있다. 이어서 사회적금융 활성화를 위한 법제도 정비방안에 관하여 중점적으로 검토한다. 구체적으로는 영국 등 해외 선진사례에서 도출된 시사점을 분석하여, 이를 성공적으로 우리나라에서 벤치마킹할 수 있는 법제도 방안을 검토하는데, 사회적금융의 4가지 유형인 마이크로파이낸스, 사회목적투자, 지역금융, 협동금융에 대한 법제화 방안을 각각 개별적으로 검토하여 법제화 방안을 마련한다. 다만, 마이크로파이낸스와 사회목적투자의 경우 중첩되어 검토될 수 있는 사항이 있으며, 지역금융과 협동금융 분야에 있어서 함께 논의해야 할 사항이 있으므로, 각각 동일한 절에서 검토를 수행한다.

제3장의 개별적인 연구범위로서는 마이크로파이낸스와 사회목적투자 분야에 있어서 대출형 크라우드펀딩의 법제화 검토와 사회성과연계채권 활용을 위한 법제도 구축방안에 대하여 검토한다. 자본시장법에 지분투자형 크라우드펀딩이 도입되었음에도 불구하고, 마이크로파이낸스의 기능을 수행할 수 있는 대출형 크라우드펀딩은 법 적용에 있어서 문제점이 지적되고 있다. 또한 유럽과 미국에서 시도되고 있는 사회성과연계채권의 활용에 대하여 우리나라의 금융시장에서는 적절하지 못하다는 지적이 있기는 하지만, 이는 사회적금융에 대한 인식과 금융시장의 풍토에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이미 서울시와

같은 지방자치단체에서는 유사한 성격의 제도운명을 위하여 조례를 제정한 바도 있다. 따라서 사회성과연계채권의 활용방안에 대하여 우리나라의 금융시장과 법제도 틀에서 가능한 방안의 모색이 필요할 것으로 보인다. 다음으로 지역금융과 협동금융 분야에 있어서는 “① 지역금융기관 육성 및 지원, ② 공제사업 추진 및 환경조성, ③ 지역재단을 활용한 지역공동체 기금 조성, ④ 투자회사제도의 활용을 중심으로 구체적인 법제화 방안으로서 조문축조에 의한 제정시안을 제시하도록 한다. 상기 사항은 지역금융과 협동금융에 있어서 중요한 메커니즘으로서 검토되어야 할 필요성이 항상 제기되어 온 정책아이템이면서 법제도화에 관한 논의가 수반되어야 할 사항이라고 할 수 있다.

이상과 같은 중요 쟁점 사항을 중심으로 사회적금융의 활성화 방안에 관한 사항을 발굴하여 이를 법제도로 운영할 수 있는 법제화 방안에 대하여 연구를 진행한다.

제 2 장 사회적금융의 이론적 배경

제 1 절 사회적금융의 개념

I. 사회적금융의 의미

사회적금융(Social Finance)이란 “사회적으로 가치 있는 일에 돈을 투자·용자하여 지속가능한 발전을 도모하는 것을 통칭하는 개념으로, 지역사회와 국가, 나아가 인류가 직면하고 있는 다양한 문제를 해결하기 위한 금융자본을 조성하고 가용한 금융서비스를 개발, 적용하는 금융방식”을 의미한다.¹⁾ 이러한 사회적금융의 개념정의를 하고 있는 국내 선행연구에서는 사회적금융의 유형을 4가지로 분류하고 있는데, 현재로서는 이러한 사회적금융 유형의 4분류 체계가 가장 대표적으로 통용되는 분류라고 할 수 있다. 구체적으로 상기 선행연구에서는 앞에서 언급한 사회적금융에 관한 개념정의를 기초로 하여 다음과 같이 4가지로 사회적금융을 분류한다.²⁾

- ① “마이크로파이낸스”란 무담보 신용대출 방식으로 소규모의 창업자금을 빌려주고, 교육훈련 등 경영지원서비스를 통해 이들의 자립·자활을 돕는 소액 대출, 일반 저축계좌와 유사하지만 서비스 이용수수료가 면제되고 최소 잔액요구조건이 아예 없거나 낮은 수준을 유지해도 되도록 설계된 소액저축, 빈곤계층의 납입능력을 감안해 적은 보험료로도 보장을 받을 수 있도록 만들어진 소액보험 등 제도금융권에서 소외된 사회 취약 계층을 대상으로 한 금융서비스를 말한다. ② “사회목적투자”란 사회적으로 유의미한 사업에 돈을 투자하면서도 재무적 이익을 동시에 추구하는 금융기법을 말하며, 사회문제 해결이나 피해의 축소를 넘어서, 긍정적인 사회(환경)적 임팩

1) 문진수, 해외 사회적금융 사례로 본 신탁의 사회경제적 역할 제고 방안 연구, 신탁연구 제61호 (2013), p.161

2) 문진수 앞의 글, pp.162~163

트를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 사회적 모험자본 등 사회투자 중개기관이 주체가 되어 사회혁신 기업이나 지역사회개발 사업에 대한 투·융자 방식으로 자본을 투입하며, 자금지원에 대한 반대급부를 바라지 않는 기부 및 후원과 달리, 자금 회수 및 이익을 기대한다는 점에서 구별된다. ③ “공동체금융”이란, 지역공동체에 뿌리를 두고 공동체의 발전을 위해 일하는 기관이 지역공동체 주민들을 위해 제공하는 금융서비스를 말한다. 공동체 금융기관이란 조직 형태와 상관없이 지역공동체 개발 및 발전을 위해 봉사하는 금융기관을 의미하며, 다수의 기부자들로부터 자금을 모집하여 지역 내에서 공익사업을 펼치는 지역재단, 낙후지역에 머물면서 공동체 주민과 금융 소외계층을 대상으로 일하는 CDFIs가 대표적인 기관이다. ④ “협동금융”이란, 뜻을 같이 하는 사람들이 공동으로 자본을 모아 공동체 이익과 발전을 위해 사용하는 것을 말한다. 여기서 공동체란 공동의 이해관계를 바탕으로 이루어진 사람들의 집단을 의미하며, 대표적인 사례로 신용협동조합을 들 수 있다. 그 외 계(契)모임, 공제회(控除會) 등 혹시 모를 미래의 위험에 집단적으로 대응하기 위한 목적으로 설립된 다양한 형태의 상호부조조직도 넓은 의미에서 이 범주에 포함된다. 각각의 독립적인주체들이 모여 외부에 의존하지 않고 서로 평등한 조건 속에서 공동의 목표와 이익을 추구한다는 면에서 연대금융이라고 부르기도 한다.

상기 선행연구의 사회적금융에 대한 개념정의 및 4유형 분류는 우리나라에서 가장 보편적으로 설명되어지고 있는 내용이다. “마이크로파이낸스” 분야는 우리나라 상황에 비추어, 소액금융지원 또는 서민금융지원 등의 영역에서 취급되어 질 수 있는 분야이다. 특히 최근에 자본시장법 개정으로 크라우드펀딩이 도입되었는데, 이 또한 마이크로파이낸스 분야에 해당되는 사항이라고 볼 수 있다. “사회목적투자” 분야는 이른바 사회책임투자³⁾ 등으로 이미 오래전부터 논의되어 온

3) 사회목적투자는 환경적(environmental)·사회적(social)·지배구조(governance) 즉, ESG의 관점에 기초하여 환경·사회·기업의 요소에 도움이 되고 유익한 투자를 한다는 취지로서, 이른바 “사회책임투자(SRI)”의 개념으로 혼용되어 사용되기도 한다. 따라서 사회목적투자는 사회책임투자가 다양한 개념으로 설명되고, 해석된다는 점과 마찬가지로 광범위한 개념영역을 갖고 있으며, 그 특성 또한 매우 다양하다고 볼 수

사회적금융의 대표적인 분야이다. 사회적 영향 또는 사회적 임팩트를 주요 목적으로 이루어지는 사회목적투자는 우리나라에서 아직 활성화 되어 시장이 형성된 분야이기 보다는 성장단계에 있는 투자형태로서, 이미 유럽 등 외국에서는 매우 활발하게 이루어지고 있는 투자영역이라고 볼 수 있다. “공동체금융” 분야는 우리에게 익숙한 표현인 “지역금융”으로 대체될 수 있다. 지역공동체를 배경으로 지역경제활성화를 위한 금융으로 간단하게 설명될 수 있는데, 현재 우리나라에서 지역경제정책이 매우 중요한 정책영역으로 평가받으면서, 지역금융의 중요성이 강하게 부각되고 있는 상황이다. “협동금융” 분야 또한 우리나라와 매우 밀접한 관련을 가질 수 있는 사회적금융의 한 분야라고 할 수 있다. 특히, 『협동조합기본법』의 제정으로 인하여 협동금융은 필수적으로 수반되어야 할 제도개선사항에 포함되었다. 우리나라는 신용협동조합 등 일부 협동금융에 해당되는 조직이 운영되고 있지만, 『협동조합기본법』에서 협동조합에 의한 금융업과 보험업 영위를 금지하고 있기 때문에,⁴⁾ 외국에 비하여 협동조합금융이 활발하다고는 할 수 없지만, 현재로서는 사회적금융과 관련하여 이에 대한 제도개선이 상당히 요청되고 있다.

있다. 이러한 사회적책임투자의 경우에 나타는 다양한 개념접근에 대하여 국내 선행 연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “최근 들어 SRI 개념정의는 SRI를 실행하는 투자주체들의 성향과 시각에 따라 상이한 개념접근이 이루어지고 있다. 종교기관이나 시민단체의 경우에는 규범적이며 윤리적인 측면을 상대적으로 강조하는 반면, 주류 투자자들인 연금, 보험 및 일반 공모 및 사모펀드들은 수탁자 책무(Fiduciary Duty)의 큰 틀에서 ESG 요소와 기업의 재무적 성과와의 관련성을 탐색하는 등 보다 실용적인 관점에서 접근하고 있다. 따라서 어떤 관점에서 SRI를 접근하느냐에 그 개념정의상의 차이가 발생할 수 있다”고 설명함으로써 사회적책임투자 개념의 다양한 스펙트럼을 설명하며, 이러한 경향은 사회목적투자에 있어서도 동일하게 나타난다고 볼 수 있다. (류영재, CSR 활성화를 위한 SRI 발전방향의 제시, 『사회적기업과 기업의 사회적책임 활성화』, 국회의원 서갑원 의원실 정책자료집 (2008), p.27)

4) 『협동조합기본법』 제45조(사업) ③ 협동조합은 제1항과 제2항에도 불구하고 『통계법』 제22조제1항에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다.

이상과 같이 사회적금융의 개념은 전통적 금융의 개념에 사회적 가치와 사회적 편익이 추가적으로 가미되면서, 전통적 개념이 갖고 있는 재무적 수익(financial benefit)을 유지함과 동시에 개념적으로 가미된 사회적 가치와 사회적 편익을 추구하는 금융이라고 할 수 있다. 국내 선행연구에서는 이러한 개념적 분석과 궤를 같이 하면서, 기존의 사회적금융에 대한 개념과약 상황을 종합적으로 분석하여 다음과 같이 사회적금융을 정의하고 한다.⁵⁾

사회적 금융은 기존 금융시장의 기제를 통해서는 소외되거나 활성화될 수 없는 분야에 투자하여 사회적 그리고 환경적 관점에서 지속가능한 경제활동을 지원하는 금융활동 및 사회적경제 생태계와의 연계를 통한 사회혁신과 변화를 추구하는 금융으로 정의할 수 있다. 사회적 금융의 가장 핵심적인 부분은 재정적 임팩트와 사회적 임팩트를 동시에 추구한다는 것이다.

한편, 다른 국내 선행연구에서는 우리나라의 실정과 상황에 보다 부합하는 사회적금융의 개념정의를 시도하고 있다. 즉, 사회적금융시장의 토양과 기반이 우리나라와 다른 유럽이나 미국 등에서 적용될 수 있는 개념정의보다, 국내적인 정책과 법제도 상황에 적합하며 구체적으로 그 필요성이 제기되는 분야에 대하여 초점을 맞추면서, 다음과 같이 개념정의를 시도하고 있다.⁶⁾

과거에는 사회적 금융이란 용어를 국가마다 매우 다양하고 광범위하게 정의한 탓에 정확하고 통일된 의미를 부여하기 힘들었다. 정부나 민간이 주도하여 사회문제 해결을 위한 효과적인 금융서비스(영국), 또는 금융시스템(미국, 한국), 자금지원(이탈리아) 등으로 정의하였다. 그러나 최근 들어 사회적기업·협동조합에 대한 금융지원의 중요성이 부각되면서 개인(특히 소외계층)이나 영세 중소기업의 금융배제 문제,

5) 서봉만·서희원, 인천시 사회적금융 도입을 위한 기초연구, 인천발전연구원 (2014), p.22

6) 이기송, 사회적금융의 나아갈 길, 월간금융, 전국은행연합회 (2013), p.7

사회경제조직의 자본조달시스템 문제에 초점을 맞추어 재해석되는 경향이 있다. 이에 따라 사회적 금융이란 금융기관의 ‘경제적 이익’보다 ‘사회적 가치 실현’을 우선적으로 추구하는 금융으로, 사회적기업·협동조합 등 사회공동체적 가치를 실현하는 자금 수요자에 대한 대출·투자부문을 포괄하는 개념으로 이해되고 있다. 서민층의 자활 지원을 위한 임팩트 금융(Impact Finance = Impact Investment + Microfinance) 등과도 혼용되고 있다.

상기 선행연구에 의한 사회적금융의 정의는 현재 우리나라에서 부각되고 있는 사회적경제의 활성화와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다, 즉, 기존의 금융시스템을 배경으로 하여 재무적 수익에 사회적 편익을 가미하는 사회적금융의 정의는 광의의 개념정의라고 볼 수 있다. 이러한 광의의 개념정의에서 상기 선행연구가 시도한 개념정의인 “사회적기업·협동조합 등 사회공동체적 가치를 실현하는 자금 수요자에 대한 대출·투자부문을 포괄하는 개념”은 사회적금융의 개념을 보다 축소한 취지로 볼 수 있으나, 우리나라의 상황에 비추어 보았을 때에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 특히, 현재 국회에 계류되어 있는 『사회적경제기본법(안)』⁷⁾은 법안에 따라 사회적금융에 관한 시각에 다소 차이가 있으나, 사회적기업이나 협동조합 즉 사회적경제조직에 대한 금융지원을 사회적금융의 개념으로 보는 경향이 있다.⁸⁾ 이러한 국내 입법적 상황을 고려한다면, 우리나라에서 현실적으로 통용될 수 있는 사회적금융의 개념은 사회적경제조직에 대한 금융지원 방식으로 다소 협소한 개념으로 검토될 수 있다.

7) 현재 『사회적경제기본법(안)』은 3개 법안이 국회에 계류되어 있다. 이에 대해서는 후술한다.

8) 다만, 『사회적경제기본법(안)』 중 신계륜의원안의 경우에는 사회적금융을 보다 광범위하게 보고 있다. 즉, 유럽 등지에 활용된 사회성과연계채권의 활용과 같은 선진적인 사회적금융기법을 사회적금융의 수단으로 보고 있기 때문에, 사회적경제조직에 대한 금융지원에 국한한 사회적금융 개념은 아니라고 할 수 있다. 이에 대해서는 후술한다.

이상과 같이 살펴본 바에 의하면, 사회적금융의 개념은 단일화된 개념정의로 표현될 사항이 아니라, 국가별로 시대별로 또한 해당 지역의 경제상황과 여건 등에 영향을 받으면서 형성될 수 밖에 없는 개념이라고 볼 수 있다. 다만, 공통적인 요소로서 판단될 수 있는 “전통적인 금융시스템”에서 “재무적 수익과 함께 사회적 편익”을 추구하며, “금융소외 또는 사회경제적 측면에서 금융지원이 필요한 영역을 주요 대상”으로 추진되는 금융지원으로서, 현실적이면서 실질적으로 다양한 유형과 형태로 구현될 수 있는 특징을 가지는 금융이라고 표현할 수 있을 것이다.

II. 사회적금융의 특성

현재 국내 선행연구에서는 사회적금융의 개념 정의와 함께, 전통적 금융과 구별되는 사회적금융의 특성에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이는 사회적금융의 개념정의에서 파생되어 판단될 수 있는 사안이지만, 앞에서 언급한 바와 같이 사회적금융의 개념정의가 통일적으로 이루어지지 않는 상황에서 의미있는 분석이라고 할 수 있다. 사회적금융의 특성에 관하여 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 사회적금융의 특성을 분석하고 있다.⁹⁾

사회적금융이 기본적으로 공유하는 특성을 통해 보다 실제적인 의미를 파악할 수 있는데, 국내의 사회적금융 선구자들은 사회적금융이 기본적으로 공유하는 특성을 ① 가치 지향 금융, ② 관계 지향 금융, ③ 임팩트 지향 금융이라는 세 가지로 요약하였다.

9) 서봉만·서희원, 인천시 사회적금융 도입을 위한 기초연구, 인천발전연구원(2014), p.23 (본 인용부분은 “이종수·유병선 외 8인, 보노보은행 - 착한 시장을 만드는 ‘사회적금융’ 이야기, 부키(2013), pp.15~18”에서 설명하고 있는 사회적금융의 3가지 특성에 관한 내용을 서봉만·서희원(2014)에서 재작성한 내용을 인용한 것이다. 다만, 원문의 표현보다 원문의 내용을 재작성한 서봉만·서희원(2014)의 표현이 본 보고서에 적합하다고 판단하여 서봉만·서희원(2014)에서 표현된 내용을 직접 인용하였다.)

- ① 가치 지향 금융 : 사회적금융은 기존 금융시장에서 양적인 지표를 이용한 상환율과 수익률에 근거한 투자가 초래한 사회적 그리고 환경적 폐해를 지적하면서 금융이 개인과 사회의 의미 있는 그리고 지속가능한 발전에 공헌하기를 추구한다. 따라서 사회적금융은 양적 지표로 대표되는 가치중립성이 주류 금융시장의 이해관계자들을 통해서 종종 사회적으로 무책임한 투자로 실현된 점을 지적하면서, 사회적, 그리고 환경적인 가치를 명시적으로 추구하는 것이 보다 새로운 금융의 역할이라고 간주한다.
- ② 관계 지향 금융 : 명시적인 가치를 지향하는 사회적금융은 금융 거래를 통해 매개되는 예금자·투자자·대출자 사이 관계를 단순한 금융 거래 관계를 넘어서, 금융을 통해 공동의 사회적 책임을 실천하는 관계로 규정한다. 따라서 투명한 거래 관계를 통해 이들 간의 사회적 연대를 강화함으로써 공동의 가치를 추구한다는 점에서, 사회적은행의 자금 중개는 곧 사람과 사람을 잇는 관계의 중개로 볼 수 있다.
- ③ 임팩트 지향의 금융 : 마지막으로 사회적금융은 가치 지향적 신용 매개를 통해 사회의 변화를 추구한다는 점에서 임팩트 지향 금융이다.¹⁰⁾ 여기서 말하는 임팩트는 이윤만으로 측정할 수 없는 사회적·문화적·환경적 영향을 아우르는 말인데, 사회적금융이 경제적영역과 관련 영역에 관한 임팩트를 통해 사회적 혁신을 지원하는 것임을 강조한다.

10) 이러한 투자를 가리켜서 일반적으로 “임팩트투자”라고 한다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 임팩트투자를 정의하고 있다. 즉, “임팩트투자란 ‘원금과 추가적인 수익을 기대하는 규모 있는 자본투자’라고 정의할 수 있는데, 이른바 사회책임투자(Socially Responsible Investment)가 상장된 기업 중 사회·환경적인 가치를 창출하는 규모 있는 기업에 투자하는 반면 임팩트 투자는 기업의 상장 여부와는 상관없이 사회·환경적인 임팩트를 창출하는 새로운 비즈니스 모델에 주목한다. 추가적인 수익이 과연 얼마 정도인지에 대해서는 다양한 의견이 존재한다. 임팩트 투자를 진행하는 Mulago Foundation은 그 기준을 ‘시장수익률 이하(less than a market rate of return)’라고 규정한다. 시장수익률 이상을 내는 투자 대상에는 굳이 임팩트 투자가 필요하지 않다고 보기 때문이다. 임팩트 투자는 기부가 아닌 투자라는 점 그리고 원금 상환 이외에 추가 수익을 기대한다는 점에서 융자(loan)와는 다르며 주로 지분 투자(equity investment)를 선택한다는 점에서 기존의 미소금융(micro-credit) 과도 구별된다”고 설명하면서, 기본적인 임팩트투자의 개념과 외국에서 언급된 개념을 소개하며, 유사개념과의 차별성을 설명하고 있다. (김정태, 사회적 금융으로서 임팩트 투자의 기회와 가능성, 임팩트 비즈니스 리뷰 (2012. WINTER), p.18)

국내 선행연구에 의한 사회적금융의 특성에 관한 논의는 사회적금융의 개념에서 도출되었다고 볼 수 있다. 재정적 가치 보다는 사회적 가치에 대하여 지향하고, 금융거래의 당사자에만 국한시키지 않는 광범위한 이해관계자들의 궁극적인 수익 및 편익을 고려하며, 이를 통하여 자본시장에만 영향을 주었던 전통적 금융과는 달리 사회전반을 대상으로 영향력에 초점을 두어 경제적 영향 뿐만 아니라, 지역과 사회 전체적인 영향력을 가지는 금융으로서 사회적금융의 특성을 논의하고 있다. 이러한 사회적금융의 특성은 이후 논의할 사회적금융의 유형과 관련을 가지게 된다. 이해관계를 가지는 복수의 당사자들을 대상으로 하는 “협동금융”의 유형이 여기서 파생될 수 있고, 지역과 사회에 대한 영향력을 사회적금융으로 유형화한 형태가 “지역금융”이라고 할 수 있다. 또한, 금융의 사회적 책임을 강조하는 사회적금융의 가치지향적 성격¹¹⁾은 금융소외계층에 대한 “마이크로파이낸스” 분야와 사회가치실현을 목적으로 하는 “사회목적투자” 분야의 유형을 도출하게 된다. 따라서 국내 선행연구의 사회적금융의 특성에 대한 검토를

11) 이러한 사회적금융의 가치지향적 성격은 사회적 편익 및 가치의 평가와 이를 위한 평가도구의 개발을 독려하게 된다. 특히 법률적 테두리 안에서 사회적금융의 지원과 활성화를 달성하기 위해서는 정성적인 평가 보다는 구체적이고 명확한 정량적인 평가를 필요로 하게 된다. 따라서 외국에서는 이미 이에 대한 연구가 상당히 진행되었고, 실제로 이러한 평가도구를 활용하여 구체적인 사회적금융의 새로운 국면을 진행시키고 있다. 사회적금융의 가치지향적 성격에 기반한 사회적 편익 및 가치의 평가도구를 연구한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 외국의 현황을 소개하고 있다. 즉, “사회적 성과 평가 영역과 관련하여 B Lab의 활동 중 가장 주목할 것은 GIIRS(Global Impact Investing Rating System)와 IRIS(Impact Reporting & Investment Standards)의 개발이라고 할 수 있다. B Lab은 (훗날 GIIN Investor's Council로 발전하는) 2009년 2월 주요 자선재단 및 투자자들의 모임에서 사회적 성과평가의 주요 지표 라이브러리인 IRIS와 투자 상품, 혹은 투자 대상기업의 사회적 성과와 영향을 측정하는 틀인 GIIRS의 토대가 되는 아이디어가 제시되자 이에 대한 개발을 착수한다. 아큐먼펀드(Acumen Fund), 록펠러 재단(Rockefeller Foundation) 등과 같은 임팩트 투자 영역의 선도적인 조직들과 적극적인 협력을 기반으로 개발이 진행된 IRIS와 GIIRS는 2011년 처음 베타 버전이 공개된 뒤, 대형 민간 재단 및 주요 임팩트 투자 조직 등을 실행파트너로 하여 필드에 적용되고 있으며 지속적인 개선 작업과 피드백을 통해 그 내용이 점차 정교화되고 있다”고 소개하고 있다. (임팩트스퀘어, 사회적 성과 평가 방법론의 글로벌 발전 동향 연구, 산업통상자원부 (2013.11), p.42)

달리 표현한다면, “① 지속가능금융과 사회가치를 중시하는 금융의 사회적 책임에 관한 강조, ② 금융관계에 있어서 이해관계자 수용의 확대, ③ 금융의 사회적 영향을 통한 사회의 혁신과 발전의 추구”로 설명될 수 있을 것이다.

제 2 절 사회적금융의 유형

사회적금융의 유형은 실질적인 서비스를 제공하는 사회적금융기관의 조직형태나 역할에 따라서 분석하는 방법도 있을 수 있으나, 개별적으로 조직되어 운영된 사회적금융기관은 다양한 종류의 금융상품이나 사회적금융을 제공하는 경우가 일반적이기 때문에, 구체적이고 명확하게 사회적금융의 유형을 파악하기 어려운 것으로 판단된다. 따라서 사회적금융이 현실적으로 구현되고 시장에서 작동하는 방식을 효과적으로 검토하기 위하여, 사회적금융의 개념에서 언급한 바와 같이 우리나라에서 일반적으로 수용되고 있는 사회적금융의 유형을 기초로 설명하는 것이 가장 타당한 방법이 될 것이다.

현재 우리나라에서 수행된 사회적금융에 관한 연구에서는 사회적금융의 유형으로서 마이크로파이낸스, 지역개발금융, 사회목적투자, 관계형 협동금융 등 네 가지 유형을 일반적으로 인정하고 있다. 따라서 이하에서는 우리나라에서 일반적으로 수용되고 있는 사회적금융의 4가지 유형을 중심으로 해당 유형의 특성과 내용을 살펴보고자 한다.

I. 마이크로파이낸스

국내에서 사회적금융의 전반에 관하여 가장 구체적이면서 광범위하게 연구한 선행연구에서는 마이크로파이낸스에 대해서 다음과 같이 정의하고 있다.¹²⁾

12) 문진수, 해외 사회적금융 사례로 본 신탁의 사회경제적 역할 제고 방안 연구, 신탁연구 제61호 (2013), p.162

마이크로파이낸스(Microfinance)란 무담보 신용대출 방식으로 소규모의 창업자금을 빌려주고, 교육훈련 등 경영지원서비스를 통해 이들의 자립·자활을 돕는 소액 대출(Microcredit), 일반 저축계좌와 유사하지만 서비스 이용수수료가 면제되고 최소 잔액요구조건이 아예 없거나 낮은 수준을 유지해도 되도록 설계된 소액저축(Micro-saving), 빈곤계층의 납입능력을 감안해 적은 보험료로도 보장을 받을 수 있도록 만들어진 소액보험(Micro-insurance) 등 제도금융권에서 소외된 사회 취약 계층을 대상으로 한 금융서비스를 말한다.

한편, 다른 국내 선행연구에서는 마이크로파이낸스의 핵심적인 요소로서 마이크로크레딧(microcredit)을 제시하고, 전세계적으로 빈곤문제의 해결을 위하여 시도되었던 다양한 방법 중에서 그 효과성을 높게 인정받은 방법이 마이크로파이낸스라고 설명하면서 다음과 같이 마이크로파이낸스를 정의하고 있다.¹³⁾

빈곤 문제해결을 위해 자원이 꾸준히 투입되었지만 사태가 별로 개선되지 못했다는 점에서 문제의 심각성이 크다. 이러한 상황에서 기존의 해법들과 차별화되는 새로운 빈곤 대책인 마이크로파이낸스가 새롭게 주목을 받고 있다. 마이크로파이낸스(microfinance)란 전통적인 금융기관과는 상이한 방식으로 대출·예금·보험 등 다양한 금융서비스를 제공해 빈곤층의 자활을 지원하는 대안적 금융이라고 정의될 수 있으며, 마이크로파이낸스의 핵심 부분인 마이크로크레딧(microcredit)은 가난한 사람들에게 소액의 대출을 제공해 창업을 유도하고 이를 통해 가난에서 벗어나도록 돕는 새로운 빈곤 대책이라고 할 수 있다. 이 해법은 빈곤문제를 마침내 해결해 줄 유효한 수단으로 높게 평가되었고, 수많은 자금과 인재들이 이 분야로 유입되면서 마이크로파이낸스 산업 자체가 빠른 성장세를 보이고 있다.

상기한 국내 선행연구들에서 시도한 마이크로파이낸스의 특징은 기본적으로 소액대출(microcredit)을 기본적인 요소로 인정한다는 점에서

13) 박종현, 시장친화형 빈곤 대책으로서의 마이크로파이낸스: 자기사업, 신용 대출, 사회적기업을 중심으로, 한국경제학보 제18권 제1호 (spring 2011), pp.147~148

공통점을 보인다. 즉, 대상자가 일반서민이나 중소기업처럼 자금지원이 필요한 계층이면서, 실질적으로 다액의 자본을 요구하는 것이 아니라, 소액의 자본을 요구하면서 이를 기반으로 생활을 하거나 또는 기업을 운영하는 금융소비계층을 대상으로 한다. 따라서 마이크로파이낸스는 기본적으로 일정한 기준 또는 형태를 가지는 금융소비계층을 대상으로 한다는 점을 알 수 있다. 이러한 분석이 가지는 의미는 일정한 금융소비계층이 실질적으로 일반상업은행이나 대형금융기관의 금융지원 대상에서 벗어난다는 점을 의미한다. 물론 일반상업은행이나 대형금융기관이 서민 또는 중소기업에게 금융지원을 하고 있는 것은 엄연한 현실이지만,¹⁴⁾ 마이크로파이낸스라는 개념이 등장하기 이전에는 이러한 일반 은행이나 대형금융기관은 비교적 대자본 중심으로 운영을 시도함으로써 현실적으로는 금융소외계층이 발생하게 되었고,¹⁵⁾ 이에

14) 일반 금융기관과 대형금융기관도 마이크로파이낸스에 해당되는 소액금융 등을 수행하고 있기는 하지만, 과거에는 일반적으로 일반 은행이나 대형은행이 마이크로파이낸스를 수행하는데 많은 어려움이 있는 것으로 알려져 있다. 이에 관하여 일반 은행이나 대형은행이 마이크로파이낸스를 수행하기 어려운 이유에 대하여 일본의 선행연구에서는 다음과 같은 4가지 이유를 설명하고 있다. 즉, 그 이유에 대하여 “첫째, 채무자가 가지고 있는 리스크 유형에 대한 정보가 금융기관에서 입수하기 어려우며, 단순히 대출을 하게 되면, 고위험 유형의 대출을 원하는 자가 대출을 신청하고 대출 이율이 상승하게 되며, 저위험 유형의 대출을 원하는 자는 배제가 된다는 역선택의 문제가 있다. 둘째, 일단 대출한 뒤 채무자가 저위험 프로젝트에 투자하는 것이 아니라, 고위험 프로젝트에 투자함으로써 대출상환을 못하게 되고, 이를 전망함으로써 원래 금융기관이 대출을 제공하지 않게 된다는 문제가 있다. 셋째, 변제기가 되고 채무자가 디폴트를 선언한 경우, 그 차용자가 상환자금을 가지고 있지 않는지 확인하는 것이 불가능하거나, 현저한 비용이 들기 때문에 감시비용의 부담이 발생한다는 문제가 있다. 넷째, 차용자가 대출상환을 하지 않으면, 채권추심에 대한 법제도가 충분하게 정비되지 않은 상황이라면 법원에 소송을 제기하고, 채무자의 재산에 집행하여 대출을 회수하는 것은 매우 어렵게 되고, 원래 빈곤층에 대한 대출의 경우에는 채무자가 충분한 책임 재산을 보유하지 않기 때문에 채무자의 재산에 집행하는 것이 무의미하다는 것이 많다고 하는 집행의 문제가 있다”고 설명함으로써 마이크로파이낸스에 해당되는 소액금융 등이 일반 은행이나 대형은행에 의하여 이루어지는 경우가 적고 어려운 이유를 제시하였다. (森田 果, ソーシャル・レンディングの機能 — maneoの事例を題材に, GEMC journal No.3 (2010.3), p.52)

15) 금융소외계층이 발생하는 이유는 다양하게 파악할 수 있다. 대표적인 이유로 기존의

대한 문제의 해결을 위하여 마이크로파이낸스가 등장하게 된 것이다.

이러한 사회적금융의 한 유형으로서 마이크로파이낸스 분야는 우리나라의 경우 “서민금융지원”이라는 개념으로 일반적으로 통용되고 있다. 즉, 우리나라에서는 정부가 주도하는 서민금융지원정책에 의하여 마이크로파이낸스 유형이 사회적금융으로서 자리를 잡고 있다고 볼 수 있다. 상기한 국내 선행연구의 개념정의와 우리나라의 서민금융지원정책을 동일 선상에서 동일한 개념으로 파악하기에는 무리가 있을 수 있으나, 근본적으로 “금융소외계층”을 대상으로 한다는 점에 있어서는 동일한 개념으로 파악할 수 있다.

이상과 같이 금융소외계층을 대상으로 하는 마이크로파이낸스 분야가 현실에 있어서 구체적이고 가시적으로 형태를 드러낸 대표적인 사례는 방글라데시아의 유누스에 의한 그라민은행이라고 할 수 있다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 유누스의 그라민은행에 대해서 소개하고 있다.¹⁶⁾

금융시장에서 구조적으로 금융지원이 이루어지는 영역에 차별이 발생하는 경우를 생각할 수 있다. 그리고 이로 인하여 시장에 있어서 기존의 일반적인 금융시장과 특수한 대상을 지원하는 사회적금융의 금융시장이 다르게 취급되어질 가능성이 발생하게 되고, 이러한 금융시장의 분리는 금융소외계층의 발생원인이 됨과 동시에 새로운 사회적금융시장이라는 영역의 발생원인이기도 하다. 국내 선행연구에서는 이러한 점에 대하여 기존의 자본시장에서 일반 기업이 자본조달을 받는 구조와 사회적기업 등 사회적금융의 대상이 되는 기업에 대한 자본조달이 다르다는 점은 인정하면서 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “사회적목적과 이윤창출의 목적을 동시에 달성해야하는 사회적기업의 경우 일반 기업이 지닌 자본시장 뿐 아니라 사회적 목적의 특성에 따른 다양한 자본시장의 구조를 지니고 있다. 사회적기업도 일반기업과 같이 금융기관, 투자자로부터 자본을 조달 받을 수 있으나 정부, 재단, 기부자 등으로부터 기금이나 모금과 같은 비시장 성격의 자본을 조달 받을 수 있다. 일반적으로 사회적기업의 자본시장은 크게 시장성격의 자본시장과 비시장 성격의 자본시장으로 구분할 수 있다”고 설명하면서 사회적금융의 자본시장에 대한 특징을 구체화하여 설명하고 있다. (양용희, 사회적기업의 자본시장 조성을 위한 과제, 『사회적기업과 기업의 사회적책임 활성화』, 국회의원 서갑원 의원실 정책자료집 (2008), p.8)

16) 박종현, 앞의 글, pp.148~149

마이크로파이낸스가 이처럼 각광을 받게 된 데에는 그라민은행의 설립자인 무하마드 유누스(Muhammad Yunus)의 역할이 결정적이었다. (중략) 유누스의 기여는, 그동안 제도권 은행들이 정보의 문제를 핑계 삼아 배제시켰던 빈곤층들도 신뢰할 만한 고객임을 현실의 사업모델을 통해 실제로 입증했다는 측면과 가난한 사람들의 기업가로서의 능력에 주목해 새로운 패러다임의 빈곤 대책을 제시했다는 측면으로 다시 나누어 볼 필요가 있다. 우선, 첫 번째 부분인 그라민은행의 사업모델은, “농촌지역 빈곤층 여성들이 다섯 명씩 짝을 지어오도록 하고, 우선 두 명에게 25에서 100달러 사이의 창업자금을 대출해준다. 이들이 매주 단위로 이루어지는 원금과 이자의 분할상환을 5주에 걸쳐 성공적으로 이행하면 다른 두 명에게도 유사한 규모의 대출을 제공하며, 이들과 5주 동안 원리금 상환에 성공하면 남은 최종 구성원에게도 자금을 빌려준다. 차입자들이 시장금리를 약간 웃도는 수준의 이자와 원금을 매주 분할상환하면서 50주에 걸친 전체 일정을 성공리에 마치면, 이들에게는 더 큰 금액의 대출을 받을 자격이 부여된다.”는 것으로 요약될 수 있다. 다음으로 빈곤문제에 대한 새로운 접근법인 두 번째 부분은, “빈곤층을 가난으로부터 해방시켜주는 최상의 길은 이들을 기업가로 만들어주는 것이며, 그러려면 이들에게 사업자금을 담보 없이 대출해주는 것이 가장 필요한 일이고, 이 작업을 담당하는 수행기관은 사회적기업 형태로 운영되는게 가장 바람직하다”는 명제로 재구성될 수 있다.

상기 선행연구의 특징은 마이크로파이낸스의 대표적인 사례로서 유누스의 그라민은행을 제시하면서, 이를 우리나라의 사회적기업과의 관련성을 언급한 점이다. 즉, 마이크로파이낸스가 일상적으로 서민에게 생활형자금을 융통해줄 뿐만 아니라, 기업에 대한 소액대출을 가능하게 하고, 이러한 소액대출로서 적당한 기능을 수행할 수 있는 기업의 형태를 사회적기업으로 제시한 것이라고 볼 수 있다.¹⁷⁾

17) 일반적으로 우리나라에서는 사회적기업이 소규모기업의 형태로 주로 설립되며, 자본조달의 측면에 있어서도 정부보조금에 의존하는 경향이 매우 높다고 할 수 있다. 사회적기업의 사업 또한 대규모 자본이 필요한 사업으로 운영하지 않고 소규모의 자본으로도 운영할 수 있는 사업을 운영하는 경우가 많다. 따라서 상기한 바와

이러한 마이크로파이낸스의 영역이 일반 서민 뿐만 아니라, 기업을 대상으로 한다는 점에 있어서 우리나라의 서민금융지원제도 뿐만 아니라, 중소기업이나 벤처기업에 대한 금융지원의 영역까지 해당될 수 있다는 검토가 가능하다. 그러나 마이크로파이낸스가 현실적으로 소액금융을 중심으로 이루어진다는 점에 있어서 우리나라의 중소기업이나 벤처기업에게는 부족한 자금지원이 될 수 있기 때문에, 아주 작은 규모의 기업이나, 사회적기업에게 적당한 사회적금융시스템으로 보는 것이 타당할 것이다.

반면에 서민금융지원 이외에 기업 등에 대한 투자로서 의미를 가지는 마이크로파이낸스의 영역을 충분하게 인정하는 견해가 있다. 즉, 마이크로파이낸스를 임팩트투자의 영역에 해당되는 사회적금융으로 파악하여, 그라민은행을 단순한 서민금융의 수준이 아닌 사업투자의 관점에서 검토한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명한다.¹⁸⁾

같이 소액금융의 대상이 되는 경우가 많으며, 마이크로파이낸스의 대상으로 사회적 기업이 포함되는 경우가 대부분이라고 할 수 있다. 그러나 외국의 사회적목적을 가지는 기업들은 우리나라와 같이 소규모형태의 기업도 있지만, 실제로 자본시장에서 자기자본조달을 하는 사회적기업들도 있다. 이러한 우리나라와 다른 외국의 사회적기업의 현황에 대해서 외국의 선행연구에서는 다음과 같이 사회적기업의 자본조달에 대하여 설명하고 있다. 즉, 외국의 사회적기업에 있어서 자본조달에 관하여 “사회적기업들은 그들의 요구와 조직성장의 라이프사이클에 따라 다양한 형태의 사회적금융 수단들을 필요로 한다. 예를 들어 설립단계나 확장단계에 있는 비영리 기업들은 성장 자금을 조달하기 위해 직접금융 또는 보조금 등을 필요로 하지만, 영리를 위한 사회적목적사업들은 이러한 수단들 이외에 은행 부채나 자기자본에 의한 자금조달을 추구할 수 있다. 또한 기업들은 그들 조직의 발달과정에서 언체라도, 상업적 자금조달을 운영 자본의 재원으로 추구할 수 있다”고 설명하면서, 외국에 있어서 사회적기업은 소규모에 의한 자본조달이나 보조금에만 의존하는 것이 아니라, 일반 기업처럼 자기자본에 의한 자본조달을 이행하는 경우도 많다는 점을 제시하고 있다. (Karen Myers and Natalie Conte, Can social finance improve the outcomes of employment and training programs?, The Social Research and Demonstration Corporation (2013), p.15)

18) 김정태, 사회적 금융으로서 임팩트 투자의 기회와 가능성, 임팩트 비즈니스 리뷰 (2012. WINTER), p.20

임팩트 투자는 자선단체가 진행해오던 기부의 방향에 투자 성격을 가미한 “임팩트 기부(impact giving)”라는 가능성을 열어줄 수 있다. 임팩트기부란 기존의 비영리기관이나 일회성 프로그램에 기부하는 형태가 아닌, 자선단체가 추구하는 가치를 실현하는 사회적기업과 같은 영리기관에 투자하는 것을 말한다. 단순 기부와 비교했을 때 기대되는 임팩트와 측정할 수 있는 지표들을 통해 성과를 확인할 수 있다는 차이가 있다. 만에 하나 임팩트가 달성되지 못했더라도 임팩트 기부는 투자 손실이 아닌 기부금으로 전환 처리할 수 있기에 자선단체가 수용할 수 있는 범위의 “기부성 투자”가 될 수 있다. 이러한 임팩트 기부를 모니터그룹은 “사업자선(Enterprise Philanthropy)”이라 부르기도 한다. 기부성 투자가 효과를 본 가장 대표적인 예를 들면 마이크로파이낸스를 추구하는 그라민은행(Grameen Bank)을 들 수 있다. 임팩트 투자의 원형이라 볼 수 있는 그라민 은행은 1976년에 설립되었지만 장장 17년이 흐른 후인 1993년에야 흑자 경영으로 돌아섰다. 마이크로파이낸스라는 하나의 혁신적인 산업이 성장하기 위해 그동안 약 200억불의 증여(grant), 저금리 대출(soft loan), 지급 보증(guarantee) 등 다양한 방식의 금융지원이 있었던 것으로 파악된다. 사업자선 또는 임팩트 기부는 그라민 은행과 같이 혁신적인 접근법을 보유하면서 장기적인 투자를 필요로 하는 조직을 지원하기 위한 새로운 전략이 될 수 있다.

이상과 같이 외국에서는 이미 오래 전부터 사회적금융으로서의 마이크로파이낸스가 발전을 해왔고, 우리나라에서는 서민금융형태로 마이크로파이낸스가 구현되었다고 볼 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 외국의 마이크로파이낸스와 우리나라의 서민금융지원제도가 동일하다고는 볼 수 없지만, 연장선상에서 설명될 수 있는 개념이라고 볼 수 있다. 이러한 마이크로파이낸스 분야와 서민금융제도의 연동 및 관련성 이외에 주목할 만한 점은 마이크로파이낸스가 가지는 사회적 금융에 대한 외형확대기능이라고 할 수 있다. 즉, 국내 선행연구에서는 “지역공동체 기반의 관계금융(Relational Finance)¹⁹⁾의 중요성이 강조되

19) 지역금융과 관련을 가지는 관계금융에 대하여 지역금융에 관한 연구를 수행한

면서 개인 창업위주의 생존전략이 아니라 협동창업이나 지역공동체경제 활성화 수단으로 마이크로금융을 조명하려는 작업이 활발하게 진행 중이다”²⁰⁾라고 언급하면서 마이크로파이낸스의 영역확대에 대해서 설명하였다. 즉, 뒤에서 언급할 사회적금융의 유형으로서 “지역금융” 또는 “협동금융”과도 마이크로파이낸스는 밀접한 관련을 가질 수 있으며, 이러한 마이크로파이낸스의 영역확대는 전체적으로 사회적금융의 외형을 확대시키는 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

II. 사회목적투자

마이크로파이낸스와 같이 일반적으로 수용되고 있는 사회적금융의 유형별 분류를 수행하고 있는 국내 선행연구에서는 다음과 같이 사회목적투자에 대하여 정의하고 있다.²¹⁾

사회목적투자(Impact Investing)란 사회적으로 유의미한 사업에 돈을 투자하면서도 재무적 이익을 동시에 추구하는 금융기법을 말하며, 사회

국내 선행연구에서는 다음과 같이 관계금융에 대하여 정의하고 있다. 즉, 관계금융에 대하여 “담보나 과거실적 등 객관적 자료가 부족한 기업이나 개인에 대한 신용평가는 그들과의 지속적인 접촉과 거래, 관찰, 지속적인 현장방문 등을 통해 이루어질 수밖에 없다. 이러한 지속적인 관계를 통하여 얻어진 정보를 바탕으로 대출 등 금융거래가 이루어지는 것을 관계금융(Relationship Banking)이라 한다. 창업자, 영세사업자, 저신용자 등은 담보가 부족하고 과거 영업실적이나 소득 등 신용상태를 평가할 객관적 자료가 없어 은행에서 신용으로 필요한 자금을 대출받기가 어렵다. 은행에서 신용으로 대출을 받더라도 이들 계층에 대해서 정보수집비용이 높고 대출상환 가능성이 희박하기 때문에 높은 이자율을 부과할 수밖에 없다. 그러나 지역금융기관은 은행보다는 그들과의 지속적인 접촉과 거래, 관찰, 지속적인 현장방문 등 관계금융을 통해 정보수집 비용을 낮추고 대출상환 가능성이 높은 사람을 효과적으로 선발하는 데 유리한 입장에 있다. 따라서 창업자, 영세사업자, 저신용자는 금융기회가 확대되어 담보없이 적절한 금리로 대출서비스를 제공받을 수 있는 가능성이 커진다”고 설명함으로써 관계금융에 대한 정의 및 특징을 설명하고 있다. (김군수·이상훈·문미성, 지역금융의 재조명 : 금융소외계층을 위한 지역금융의 역할, 이슈&진단 제90호, 경기개발연구원 (2013.4), p.9)

20) 문진수, 앞의 글, p.163

21) 문진수, 해외 사회적금융 사례로 본 신탁의 사회경제적 역할 제고 방안 연구, 신탁연구 제61호 (2013), p.162

문제 해결이나 피해의 축소를 넘어 아니라 긍정적인 사회(환경)적 임팩트(Impact)를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 사회적 모험자본(SVC) 등 사회투자 중개기관(SIFs)이 주체가 되어 사회혁신 기업이나 지역사회개발 사업에 대한 투·융자 방식으로 자본을 투입하며, 자금 지원에 대한 반대급부를 바라지 않는 기부 및 후원과 달리, 자금 회수 및 이익(Financial Return)을 기대한다는 점에서 구별된다.

상기한 국내 선행연구에 의한 사회목적투자의 정의에서는 사회목적투자를 “임팩트투자(Impact Investing)”와 동일한 개념으로 파악하고 있다. 그러나 “임팩트투자”라는 개념이 구체적으로 등장하기 이전에 우리나라에서는 “사회책임투자(Socially Responsible Investment, SRI)”라는 개념과 동일한 개념으로 사용되었었다. 최근의 사회책임투자에 대한 해외 현황을 연구한 국내 선행연구에서는 사회책임투자에 대하여 “사회책임투자(Socially Responsible Investment, SRI)란, 기업의 재무적 정보 이외에 비재무적 정보(또는 ESG 정보)를 고려하여 투자하는 것을 말하며, 단기 성과주의를 지양하고 기업의 지속가능한 성장을 장려하는데 그 의의가 있다”²²⁾고 정의하고 있다.²³⁾ 임팩트투자와 동일한 개념으로 보는 사회목적투자의 개념과 사회책임투자에 대한 개념을 비교

22) 김선민, 2014 해외 사회책임투자(SRI) 현황, 기업지배구조리뷰 통권 제78호, 한국 기업지배구조원 (2015.3), p.53

23) 이러한 정의를 사용하고 있는 사회책임투자에 관한 국내 선행연구는 유럽과 미국, 아시아 등의 최근 사회책임투자의 현황에 대해서 조사연구를 수행하였는데, 다음과 같이 최근의 해외 사회책임투자 현황을 정리하고 있다. 즉, “유럽의 사회책임투자는 해외 SRI 시장의 상당 부분을 차지하고 있으며, 다른 지역에 비해 관련 법제가 잘 마련되어 있어 사회책임투자가 가장 활발하게 이루어지고 있다. 미국의 경우, US SIF가 SRI 규모를 발표한 지난 1995년부터 그 규모가 증가하고 있다. 특히, 학살, 분쟁, 테러 등 사회 이슈와 기후변화 및 탄소배출 등 환경 이슈의 중요성이 높아지면서 미국의 SRI 시장에 큰 영향을 주고 있다. 아시아의 사회책임투자 규모는 해외 사회책임투자 시장에서 차지하는 비중이 매우 작지만, 견고하게 성장하고 있으며 관련 투자 상품을 확대함으로써 사회책임투자 수요 증대를 꾀하고 있다. 이처럼 유럽·미국·아시아 SRI 시장의 발전정도는 다르지만 각기 나름의 특색을 가지고 지속적으로 성장하고 있다”라고 설명함으로써 최근 사회책임투자의 현황을 정리하였다. (김선민, 앞의 글, p.67)

하면, 임팩트투자가 가지는 사회적 영향에 대한 점을 강조한 것이 임팩트투자와 동일한 개념으로 보는 입장이고, 이러한 사회적 영향에 대하여 이른바, “ESG(Environmental, Social, Governance)”라는 구체적인 영역을 제시하여 이를 목적으로 이루어지는 투자라고 보는 것이 사회책임투자와 동일한 개념으로 보는 입장이다. 따라서 표현과 내용의 측면에서 양자의 개념은 대동소이하다고 할 수 있다. 또한, 투자의 목적을 ESG에 국한하였던 과거의 개념에서 보다 확대된 외연을 가지는 사회적금융으로서의 투자 개념을 확립하기 위하여 “사회적임팩트”라는 표현을 사용하였다는 점의 차이 정도가 존재할 뿐이다. 특히, 비재무적 수익에 관심을 갖고, 재무적 수익과 비재무적 수익을 동시에 추구한다는 점에 있어서도 동일한 입장이라고 할 수 있다. 이러한 특징을 가지는 사회목적투자에 대하여 국내 선행연구에서는 사회목적투자의 기본적인 성격을 다음과 같이 3가지로 설명하고 있다.²⁴⁾

- ① 장기투자의 추구 : SRI가 추구하는 첫 번째 가치는 단기투기(Short-term Speculation)에 의한 “일과적 이익”이 아니라 장기투자(Long-term Investment)에 의한 “지속가능한 이익”이다. 그러나 지난 수십 년간 자본시장의 다양한 투자기법들은 주로 단기적 이익을 강조하는 방향으로 전개되고 있다. 따라서 상장기업들 역시 자본시장의 단기적 요구에 부응하려는 유인을 갖게 된다. 기업경영 역시 단기화 됨에 따라 다양한 문제점들이 발생한다. 예컨대 분기별 실적 위주의 단기적 경영전략의 수립, 부정적 외부화에 대한 유인, 혁신과 R&D의 약화, 각종 이해관계자 대응을 비용으로 인식, 무형적 가치 제고에 관한 무관심 등의 문제점들을 노정한다. 따라서 SRI는 장기적 관점에서의 투자분석, 종목

24) 류영재, CSR 활성화를 위한 SRI 발전방향의 제시, 『사회적기업과 기업의 사회책임 활성화』, 국회의원 서갑원 의원실 정책자료집 (2008), pp.30~31 (다만, 이 국내 선행연구에서는 엄밀한 의미에서 사회책임투자(SRI)의 성격을 설명하고 있지만, 사회책임투자(SRI)가 사회목적투자와 그 성격과 의미를 같이 한다는 전제에서 사회책임투자(SRI)의 성격을 사회목적투자의 성격으로 치환할 수 있을 것으로 판단하여 이에 대한 내용을 인용하였다.)

선정, 포트폴리오 구성, 및 펀드매니저의 교육 및 선발 등을 추구하며, 운용실적의 평가 방식 및 펀드 매니저에 대한 보상체계 역시 장기적이며 지속가능한 투자수익을 유인할 수 있는 방향으로 세워진다.

- ② ESG 스크리닝 : 영미에서도 오랜 기간 동안 ESG 분석이 펀드매니저의 주관적인 판단에 의한 비재무적 요소가 투자에 반영됨으로써 결과적으로 투자수익을 제한할 가능성이 높다는 관점에서 부정적으로 인식되었다. 그러나 최근에는 ESG분석은 기업의 무형적 위험과 기회요인을 분석하는 하나의 프레임워크로 수용되는 추세이다.
- ③ 주주권의 적극적 활용 : 전통적인 투자는 이른바 월 스트리트 룰(Wall Street Rule)에 따라 수동적 투자로 일관하고 있다. 이는 주식에 부수된 각종 주주권(주체로서의 경영관여, 주주제안, 이사 및 감사 추천, 임시주총 소집, 의결권의 행사 등)을 활용하지 않는 문제점이 존재한다. 그러나 SRI 투자자들은 주식매입시 따라오는 주주권을 하나의 자산으로 간주하여 그것을 정해진 원칙과 절차에 의해 행사하는 것이 바로 수탁자 책무를 충실히 이행하는 것으로 간주한다.

이러한 사회목적투자의 기본적 성격은 사회적금융으로서의 성격을 논의하기 이전에 회사법적인 투자개념의 분석으로 접근하고 있다. 즉, “투자자로서의 이익”과 “투자자로서의 권리 및 의무”의 관점에서 사회목적투자의 성격을 검토한다는 특징이 있다. 우선적으로 투자자의 투자는 기업을 대상으로 이루어지고, 기업이 수익을 발생시키면 그 수익에 대한 지분으로서의 재무적 투자수익을 투자자가 회수하는 방식이 일반적인 회사법에서 가리키는 투자의 개념이었다. 그러나 전통적인 이익개념의 회사법이 최근에는 기업의 사회적 책임과 기업의 장기적 이익이라는 개념이 강조되면서, 재무적 수익만이 투자자의 수익이 아니라, 기업이 발생시키는 비재무적 수익에 대한 관심이 이전되는 상황이 현재 회사법의 새로운 추세라고 할 수 있다. 이러한 회사법의 기본적 시각의 변화에 의하여 투자의 개념도 전환되고, 이에 따라서

사회목적투자 또는 사회책임투자라는 개념이 등장하게 되었고, 이러한 사회적 목적과 책임은 사회적금융의 한 축을 나타내는 성격이기 때문에, 결론적으로 사회적금융의 한 유형으로서 사회목적투자 분야가 자리를 잡게 된 것이라고 볼 수 있다.

이러한 성격을 가지는 사회목적투자와 관련하여 주목할 만한 사항이 이른바 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권”에 관한 사항이라고 할 수 있다. 즉, 사회목적투자는 일반 자본시장에서 투자자가 투자 대상이나 투자상품을 선정할 때에 사회목적과 가지고 있는 사업이나 상품을 선정하는 방식이 가장 일반적으로 나타나는 투자형태라고 할 수 있다. 그런데 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권”은 이러한 사회목적과 가지고 있는 일종의 투자상품으로서의 의미를 가지기 때문에, 사회목적투자의 중요한 형태로서 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권”을 언급하게 된다. 국내 선행연구에서는 많은 나라에서 사회혁신채권을 사회목적투자의 유망한 제도 또는 상품으로 주목하고 있다는 점을 강조하고 있다.²⁵⁾ 이러한 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권”이 사회목적투자와 가지는 관련성이 강조되는 이유는 영국과 미국에서 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권”의 정책적 추진이 있었고, 그 성공여부를 떠나서 제도가 가지는 효과성과 장점을 우리나라 뿐만 아니라 많은 국가들이 관심을 가졌기 때문이다.²⁶⁾

25) 문진수, 사회혁신채권(Social Impact Bond)의 서울시 사회경제정책 적용 가능성에 대한 검토 연구, 서울연구원(2012), p.9

26) 일반적으로 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권”에 관한 본격적인 제도화의 시작은 영국의 피터버러시가 추진하였던 사업으로 보고 있다. 국내에서도 이에 대한 많은 연구가 추진되었으며, 그 효과성과 제도화 가능성에 대해서 많은 논의가 진행되었다. 국내 선행연구에서는 영국의 피터버러시에 의한 사업에 대해서 다음과 같이 소개하고 있다. 즉, “영국의 피터버러(Peterborough)시는 직영 교도소의 재소자들을 대상으로 세계 최초로 사회성과연계채권에 기반한 혁신적인 사회통합 프로그램을 2010년부터 6년 기한으로 운영하고 있다. 피터버러시 정부는 6년간 총 5백만 파운드 규모로 록펠러 재단 등 민간에서 모집하는 투자기금을 One Service라는 중간지원조직을 매개로 수감자의 자활과 교육을 담당하는 지역기반 민간단체에 투자하고 있다. 가석방 등 출감자의 60%가 1년 이내에 다시 수용되고 있는 상황에서

이렇듯 세계적으로 주목과 관심을 받고 있는 대표적인 사회목적투자 수단으로의 사회성과연계채권은 절차와 제도운영자에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같은 내용을 소개하고 있다.²⁷⁾

- ① 정부와 중간지원조직간 서비스 이행계약 체결 : 사업성과에 기반한 지불약속 (목표에 미달시 지급하지 않음)
- ② 중간지원조직은 투자자를 대상으로 채권 발행 : 투자자는 정부가 지불하기로 하 몫과의 교환을 전체도 선불자본을 제공하고, 지원조직은 서비스제공자에게 제공하기 위한 운전자금 획득
- ③ 채권발행자(지원조직)는 서비스 제공자를 선정하고, 운전자금 제공 : 서비스제공자의 전문성이 부족할 경우, 투자가 이루어지지 않을 개연성이 큼
- ④ 서비스제공자는 목표대상에게 향상된 수준의 결과 달성을 위한 서비스 실행 : 서비스 결과물의 향상으로 정부 비용의 감소를 가져오고, 실행과정에서 성과달성을 위한 투자자, 지원지족의 영향력이 행사됨
- ⑤ 서비스 실시에 따른 성과평가 및 보상 여부에 대한 최종 판단 : 위원회가 프로젝트 성과물을 측정하고 계약조건에 명시된 조건에 맞춰 수익금 지급여부를 결정함

상기한 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권”은 사회적금융의 한 유형인 사회목적투자의 수단이라고 볼 수 있다. 견해에 따라서 “사회성

영국 전역의 재범률과 비교해 지역의 재범률이 7.5% 이하로 떨어질 경우 민간 투자자들은 최대 12%의 이자와 함께 투자 원금을 회수할 수 있게 된다. 민간 투자자들에게 지급하는 투자 수익은 범죄 예방을 통해 절감된 시정부의 예산에서 집행된다. 시 입장에서는 예산절감뿐 아니라 재범률의 감소라는 임팩트까지 확보하게 되는 매력적인 접근이 아닐 수 없다. 물론 ‘재범률 7.5% 이하로 감소’라는 기대 임팩트가 달성되지 못할 경우 5백만 파운드는 기부금으로 처리되기에 민간 투자자들에게는 고위험 투자일 수 있지만 프로그램의 현재까지의 성과는 상당히 고무적인 것으로 알려졌다. 해당 프로그램을 자문하고 있는 영국의 임팩트 투자 전문기관인 소셜파이낸스의 엘리사 헤비츠 이사는 ‘파악되고 있는 수감자의 출감 이후 이야기는 긍정적이다’라고 최근 뉴욕타임스와의 인터뷰에서 밝힌바 있다”고 영국의 사례를 소개하면서, 이 제도의 긍정적인 측면을 강조하고 있다. (김정태, 사회적 금융으로서 임팩트 투자의 기회와 가능성, 임팩트 비즈니스 리뷰 (2012. WINTER), p.19)

27) 문진수, 앞의 보고서, pp.18~19

과연계채권” 또는 “사회혁신채권”을 직접적으로 사회적금융의 내용 또는 수단으로 보는 경우가 있기는 하지만, 이러한 견해에 따르던 아니면 사회목적투자의 수단으로서 사회적금융의 내용에 포함된다는 견해에 따르던 간에 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권”은 일반적인 자본시장에서 일반적인 투자와 동일한 형태로 이루어지며, 다만 투자대상과 목적에 차이만 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 그리고 그 투자대상과 목적은 매우 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 사회적 편익과 사회적 영향을 목적으로 하는 것이라면 사회목적투자가 될 수 있을 것이다. 사회목적투자로 이용될 재원이 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권”을 투자목적으로 투입된다면, 가장 사회목적투자에 적합한 투자가 될 것이다. 이는 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권” 자체가 사회적 영향과 사회적 편익을 목적으로 하기 때문이다. 따라서 단순히 투자상품이나 투자기업이 사회목적에 가지고 있다는 이유로 투자가 이루어지는 사회책임투자의 경우뿐만 아니라, 투자대상이 되는 사업 자체가 이러한 사회적 목적을 가지는 “사회성과연계채권” 또는 “사회혁신채권” 등에 사회목적투자의 재원이 다량으로 투입되는 구조가 만들어진다면, 사회적금융의 활성화에 매우 긍정적인 영향을 주는 제도로서 의미를 가지게 될 것이다.

Ⅲ. 협동금융

마이크로파이낸스와 사회목적투자과 함께 사회적금융의 중요한 유형으로 인식되고 있는 “협동금융”은 사실상 다른 사회적금융의 유형보다 훨씬 이전부터 형태를 갖추어서 운영되었던 전통적인 금융의 하나라고 볼 수 있다. 이러한 협동금융이 그 목적과 운영방식에 있어서 사회적금융이 추구하는 방향과 매우 흡사하기 때문에, 사회적금융의 한 유형으로서 인정을 받을 수 있는 것이지만, 협동금융의 경우는 마

이크로파이낸스와 사회목적투자 보다 먼저 금융으로서 의미를 가져온 개념이라고 할 수 있다. 이러한 설명이 가능한 이유는 협동금융의 모체가 될 수 있는 신용협동조합, 계모임 등이 협동금융의 한 유형이기 때문이며, 이러한 협동금융의 유형은 이미 오래전부터 우리나라 뿐만 아니라, 세계 각지에서 활용되어져 왔던 제도이기 때문이다. 앞에서 언급한 사회적금융의 유형을 설명하고 있는 국내 선행연구에서는 다음과 같이 협동금융에 관하여 정의하고 있다.²⁸⁾

협동금융(Cooperation Finance)이란, 뜻을 같이 하는 사람들이 공동으로 자본을 모아 공동체 이익과 발전을 위해 사용하는 것을 말한다. 여기서 공동체(Community)란 공동의 이해관계를 바탕으로 이루어진 사람들의 집단을 의미하며, 대표적인 사례로 신용협동조합(Credit Union)을 들 수 있다. 그 외 계모임, 공제회 등 혹시 모를 미래의 위험에 집단적으로 대응하기 위한 목적으로 설립된 다양한 형태의 상호부조 조직도 넓은 의미에서 이 범주에 포함된다. 각각의 독립적인주체들이 모여 외부에 의존하지 않고 서로 평등한 조건 속에서 공동의 목표와 이익을 추구한다는 면에서 연대금융(Solidarity Finance)이라고 부르기도 한다.

상기한 바와 같은 개념과 내용을 가지는 협동금융이 최근에 다시 부상하여 그 효율성과 지속가능성을 인정받게 된 이유는 협동금융 자체로 고유하게 보유하고 있는 특징이 있기 때문이라고 할 수 있는데, 이에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명한다.²⁹⁾

공동체금융과 함께 관계금융의 총아로 떠오르고 있는 영역이 협동금융이다. 2008년 금융위기 이후 금융자본을 규제해야 한다는 여론이

28) 문진수, 해외 사회적금융 사례로 본 신탁의 사회경제적 역할 제고 방안 연구, 신탁연구 제61호 (2013), pp.162~163

29) 문진수, 협동조합 금융지원 방안 및 사회적 금융기관 설립을 위한 제언 - 지역공동체금융 및 협동금융을 중심으로, “사회적금융 활성화 - 협동조합 지원방안을 중심으로”, 토론회 자료, 국회의원 박원석·한국협동사회경제연대회의 주최 (2013.9.26), p.23

비등하고 있는 가운데, 신용협동조합과 협동조합 은행에 대한 관심이 커지고 있다. 일반은행에 비해 수익성은 다소 낮을지 모르나 안정적인 재무구조를 유지하고 있어서 지급불능에 빠질 위험이 적고 지역 사회에 대한 기여도 측면에서도 투자은행이나 상업은행에 비해 훨씬 긍정적인 역할을 해주고 있다는 것이 증명되고 있다.

이렇듯 금융위기 이후 다시금 그 효과성을 인정받고 있는 협동금융은 우리나라의 경우 협동조합기본법에서 “금융업”과 “보험업”의 업무 행위를 금지하고 있어서,³⁰⁾ 협동조합은행 등이 발전한 다른 국가와 비교하여 보았을 때에, 협동금융이 발전할 수 있는 토대가 사실상으로는 매우 미약하다고 할 수 있다.³¹⁾ 즉, 협동조합기본법에서 이에 대한

30) 『협동조합 기본법』 제45조(사업) ③ 협동조합은 제1항과 제2항에도 불구하고 『통계법』 제22조제1항에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다.

31) 외국의 협동금융 현황과 비교하여 보았을 때에는 우리나라의 협동금융은 아직 미진한 상태라고 할 수 있다. 따라서 사회적금융의 차원에서 협동금융이 전통적인 금융과 별도로 그 필요성이 인정되어야만 하는 이유에 대하여 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “첫째, 주식회사는 이윤극대화 추구를 목적으로 하는 반면, 협동조합은 조합원의 편익 증진을 목적으로 한다. 협동조합은 이러한 기업 목적의 차이로 인해 공급하는 재화 및 서비스의 가격정책, 잉여금 처분정책 등의 측면에서도 주식회사와 차이를 드러낸다. 따라서 전통적 금융기관들은 투자대상기업의 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, 자본금 조달의 특수성 문제도 있다. 협동조합 기업은 자본금을 사업 이용자인 조합원으로 한정해 조달하는데, 이때 조합원의 1인당 지분을 일정 비율 이하로 제한하는 것이 일반적이어서 출자증권의 발행도 제한적이다. 출자증권의 거래 또한 이루어지지 않기 때문에 협동조합의 자본금 역시 가변적일 수밖에 없다. (중략) 이러한 이유로 협동조합의 경우 지분투자 등 투자은행과 주식시장을 통한 자금조달과 관련해서도 전통적인 금융시스템으로부터 도움을 얻기 어렵다는 것을 의미한다. 셋째, 기업의 가치 평가에 있어서도 협동조합은 주식회사와 차이를 보인다. 주식회사는 재무제표와 주가를 바탕으로 기업의 성과를 평가하기가 매우 용이하다. 반면에 협동조합의 중요한 성공 조건이 현재 및 잠재적 조합원의 필요와 열망을 조직화하고 이를 사업으로 연결시킬 수 있어야 한다는 점에서 협동조합의 지속가능성을 평가할 때는 비재무적 자원의 연계능력, 조합원들 사이의 신뢰, 지역사회 내에서의 사회적 신망 등 재무제표로는 드러나지 않는 여러 측면이 매우 중요하다. 반면, 주식회사를 중심으로 기업평가를 수행해왔던 기존의 전통적인 금융기관은 이러한 차이점에 대하여 익숙하지 않은 상황이다”라고 설명함으로써, 협동조합을 주식회사와 비교하여 자본조달의 어려움을

해금조치를 취하지 않는 한 우리나라는 다른 국가들과 같은 협동조합 은행 등 보다 진일보한 협동금융을 추진하기는 쉽지 않다고 할 수 있다. 따라서 외국과 같이 직접적으로 협동조합이 금융활동을 수행하는 협동조합은행의 운영이 불가하다는 전제 하에서는 근본적인 협동금융의 활성화를 도모하기는 어려울 것이다. 물론 현행 협동조합기본법에서는 이러한 상황을 인식하고, 사회적금융의 차원에서 “사회적협동조합”에 관하여 일정 분야의 소규모 금융활동을 허가하고 있다.³²⁾ 그러나 이러한 법제도적 조치는 지엽적인 사항이라고 할 수 있다. 결론적으로 사회적금융의 한 유형으로서 협동금융의 경우 우리나라는 상기한 바와 같은 제도적 제약사항³³⁾이 존재한다는 것이 특징이며, 이러한

부각시켜서 협동조합에 대한 사회적금융의 필요성을 강조하고 있다. (장중익·박종현, 사회적금융의 현황과 한국에서의 발전방향, 사회경제평론 제40호, 한국사회경제학회 (2013), pp.127~128)

- 32) 『협동조합 기본법』 제94조(조합원에 대한 소액대출 및 상호부조) ① 사회적협동조합은 제93조제4항에서 준용하는 제45조제3항에도 불구하고 상호부조 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다.
- 33) 이러한 제도적 제약사항으로 인하여 국내 선행연구에서는 우리나라에서 협동금융이 발전하기 위해서는 거시적인 측면에서 협동조합이 가지는 특성을 부각함으로써 새로운 금융질서를 구축하여야 한다는 취지로 다음과 같이 주장하고 있다. 즉, “협동금융의 경우, 협동조합을 돕는 금융기관이 반드시 협동조합이어야 할 필요는 없으나, 조합형 금융기관의 핵심 임무 중 하나가 협동조합을 지원하는 것임은 분명하다. 다시 말해 개별 협동조합 조직 및 협동조합의 공동체를 형성, 유지, 발전시키는 과정에서 상호주의 및 호혜에 기초한 금융기관 및 새로운 금융질서를 만들어가야 할 것이다. 새로운 금융질서란, ① 관계금융(Relational Finance)의 원리를 따르는 것, ② 주주중심이 아닌 이해관계자(Stakeholder) 중심의 조직 운영을 한다는 것, ③ 자본이익 극대화를 도모하지 않는다는 것, ④ 지역공동체에 대한 기여나 공헌을 선택이 아닌 의무로 바라본다는 것 등을 들 수 있다. 이는 주류금융기관이 수익금의 일부를 사회로 환원하는 사회공헌활동(CSR)과는 다르다고 할 것이다”라고 주장한다. (문진수, 앞의 토론회 자료, p.27) 물론 이러한 국내 선행연구의 견해는 궁극적으로는 협동조합은행이 국내에서도 가능하게 될 것이라는 점을 예상하고, 이를 전제로 한 주장으로 보인다. 즉, 상기 선행연구가 제안하는 “새로운 금융질서”는 사실상 현행 협동조합기본법에서의 금융활동 범위 내에서는 현실적으로 어렵다고 보인다. 그러나 협동조합은행과 같은 금융활동이 협동조합을 대상으로 광범위하게 인정될 수 있다는 전망에 기초해서는 상기 선행연구가 주장하는 “새로운 금융질서”의

제한사항 내에서 협동금융을 운영해야 한다는 상황이 존재한다고 볼 수 있다.

IV. 지역금융(공동체금융)

현재 우리나라에서 일반적으로 수용되고 있는 사회적금융의 유형들 중에서 4번째 유형으로 “공동체금융”을 소개하고 있는 국내 선행연구에서는 다음과 같이 “공동체금융”을 정의하고 있다.³⁴⁾

공동체금융(Community Finance)이란, 지역공동체에 뿌리를 두고 공동체의 발전을 위해 일하는 기관이 지역공동체 주민들을 위해 제공하는 금융서비스를 말한다. 공동체금융기관이란 조직 형태와 상관없이 지역공동체 개발 및 발전을 위해 봉사하는 금융기관을 의미하며, 다수의 기부자들로부터 자금을 모집하여 지역 내에서 공익사업을 펼치는 지역재단, 낙후지역에 머물면서 공동체 주민과 금융 소외계층을 대상으로 일하는 CDFI(지역발전금융중개기관)가 대표적인 기관이다. CDFI는 “Community Development Financial Intermediaries”의 약자로서, 관련 법률에 따라 법인격을 부여받은 공식 금융기관을 말하며, 미국에 960여개, 영국에 60여개가 존재하고 있다.

지역금융은 필연적으로 지역경제활성화와 밀접한 관계를 가지게 된다. 지역경제활성화는 우리나라뿐만 아니라 세계 모든 국가에 있어서 지방정책의 핵심적인 화두이다. 이러한 지역경제활성화를 위한 중요한 재원의 확보 및 시장형성을 위하여 외국에서는 이미 자국의 지역금융 성장을 위하여 많은 노력을 기울여 왔다.³⁵⁾ 대표적으로 지역경

구축은 협동조합금융에서 매우 중요한 요소라고 생각된다.

34) 문진수, 협동조합 금융지원 방안 및 사회적 금융기관 설립을 위한 제언 - 지역공동체금융 및 협동금융을 중심으로, “사회적금융 활성화 - 협동조합 지원방안을 중심으로”, 토론회 자료, 국회의원 박원석·한국협동사회경제연대회의 주최(2013.9.26), pp.21~22

35) 이러한 이유에 대하여 국내 선행연구에서는 해당 지역에 대한 경제활성화 뿐만 아니라, 복수 지역간 발전의 형평성이나 해당 지역내 자본의 흐름 등을 이유로 제시하기도 한다. 즉, 지역금융의 필요성에 대하여 “경제발전과정에서 필연적으로 발생

제활성화를 위한 정책수단으로서 성공적인 지역금융정책을 추진한 대표적인 사례로서 미국의 지역금융 활성화 정책이 우선적으로 제시되고 있다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 미국의 지역금융(또는 공동체금융)에 대해서 소개하고 있다.³⁶⁾

공동체금융에 대한 정부의 지원시스템이 가장 잘 정착되어 있는 곳은 미국이다. 미국은 클린턴 행정부 시절부터 지역경제 발전을 위해서는 정부가 재정을 투입하는 것 보다 지역금융을 활성화시키는 것이 더 효과적인 정책이라는 판단 하에, 지역채투자법(CRA) 개정(1994), 지역금융기관을 지원하기 위한 지역개발기금(CDFI Fund) 설립(1994), 지역투자자 세금감면(Tax Relief) 조치(2000) 등 일련의 프로그램을 통해 지역공동체 금융을 활성화하기 위한 법적, 제도적 지원을 하고 있다. 특히, 지역사회에 대한 투·융자 의무화 등 대형은행들의 금융 서비스를 법적으로 강제한 지역채투자법은 낙후지역에서 활동하는 지역밀착형 금융기관에게 은행여신의 일정 부분을 제공토록 한 제도이다. 이 자금을 통해 지역사정에 밝은 토종기관들이 지역주민들에게 금융혜택을 제공함으로써 지역경제를 활성화 한다는 것이 목적이다. 실제로 지역금융 생태계를 조성하는 것이 정부가 직접재정을 투입하는 방식보다 더 효과적이라는 것이 여러 지표를 통해 확인되고 있다.

상기 선행연구가 소개한 바와 같이, 미국의 지역금융은 다른 사회적금융의 유형과는 다르게 정부의 의지와 주도적인 정책추진이 특징이라고 할 수 있다. 일반적으로 사회적금융은 민간의 자발적인 움직임으로 추진되는 것이 특징인 반면에, 미국의 지역금융은 정부의 주도 와 법제도 정비를 통하여 추진된 것이 주목할 만하다. 이러한 미국의

하는 공간적 불균등의 문제 해결의 한 방안으로 제시되는 것이 지역금융을 통한 지역경제의 활성화이다. 즉 지역 간 투자의 차이가 초래한 지역 간 불균형을 시정하기 위해서는 지역 내 금융흐름을 원활하게 함으로써 지역 내 경제활동을 촉진하는 것이 필요하다”고 설명함으로써 지역금융의 활성화 목적에 지역의 균형있는 발전과 형평성 있는 경제활성화의 조정 등이 있음을 강조하고 있다. (서봉만·서희원, 인천시 사회적 금융 도입을 위한 기초 연구, 인천발전연구원(2014), p.27)

36) 문진수, 해외 사회적금융 사례로 본 신탁의 사회경제적 역할 제고 방안 연구, 신탁연구 제61호 (2013), p.166

특징은 우리나라와 같이 정부주도의 Top-down 방식에 의한 정책추진이 일반적인 경우에 많은 시사점을 줄 수 있다. 즉, 미국에 대한 선행연구의 소개에 의하면, 정부가 정책을 추진하기 위한 법적 근거를 제시하고, 인센티브의 제공으로서 세금감면 등을 추진하고 있는데, 이는 우리나라의 지역정책을 추진하는데 있어서 가장 많이 나타나는 추진 형태라고 할 수 있다. 그리고 재원확보를 위한 방안으로 기금을 설치하는 방법도 우리나라에서 많이 사용하는 정책수단이라고 할 수 있다. 그러나 미국의 지역재투자법의 경우에는 지역금융기관에 대한 중앙정부의 강력한 통제를 전제로 추진되는 법률인데, 이 경우에는 정부가 주도적으로 은행이나 금융기관의 활동에 개입하는 것은 바람직하지 않다는 지적을 피하기는 어려울 것으로 보인다. 다만, 지역재투자법이라는 법률의 취지와 목적이 가지는 타당성과 필요성은 정부정책의 수단에 대하여 다소 관대한 입장에서 접근할 수는 있을 것으로도 생각될 수 있을 것이다. 국내 선행연구에서는 이러한 입장과 미국의 지역금융정책에 관하여, “지역경제의 공간적 순환이 확대되면서 개발이익의 역외 유출이 심화되고 중심지역에 대한 의존성이 심화되는 상황을 개선하기 위한 하나의 수단으로서 효과성을 인정받고 있다”³⁷⁾고 설명하기도 한다.

한편, 우리나라의 경우에는 미국과 외관상으로는 유사한 형태의 지역금융이 활성화되었다고 볼 수 있으나, 외환위기와 금융위기 등 금융시장의 안정성을 침해하는 외부적인 영향으로 인하여 지방은행 등 지역금융기관이 활성화되어 운영되고 있다고 보기에는 어려운 점이 있다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 우리나라의 지역금융 현황에 대하여 설명하고 있다.³⁸⁾

37) 서봉만·서희원, 앞의 보고서, p.27

38) 김군수·이상훈·문미성, 지역금융의 재조명 : 금융소외계층을 위한 지역금융의 역할, 이슈&진단 제90호, 경기개발연구원 (2013.4), pp.1~2

지역금융은 지역단위의 중소기업, 자영업, 저소득층 등을 대상으로 주로 관계금융에 기초한 금융서비스를 의미한다. 지역금융기관은 지방은행과 지역밀착형 금융기관을 의미하며 우리나라 금융기관 여신액의 22.9%(371조원)를 차지하고 있다. 지방은행은 부산, 대구, 경기 등 10개 은행이 있었으나 1998년 외환위기 당시 4개 은행이 부실은행으로 지정되어 현재는 6개만 존속하고 있다. 지역밀착형 금융은 제1금융권 이용이 곤란한 개인고객을 대상으로 생계와 사업자금 용도로 소액대출을 하는 기관으로 저축은행, 상호금융, 신협, 새마을금고 등이 해당한다. 저축은행은 1972년 상호신용금고법에 근거하여 설립된 제2금융권으로서 대부업보다는 신용도가 높은 서민을 대상으로 영업한다. 상호금융, 신용협동조합, 새마을금고 등은 설립의 법적 근거는 다르지만 소규모 지역단위의 가입 조합원을 대상으로 한 소규모 신용협동기구이다. 한편, 2008년 글로벌 경제위기에도 안정적인 서민금융역할을 해 온 선진국의 지역밀착 금융기관 활성화에 대한 관심이 고조되었었다. 2000년대 경제위기과정에서 지역금융기관의 위상이 저하된 우리나라와는 달리 미국 등의 신용협동조합은 경제위기를 비껴가며 금융소외계층을 보호하는 역할을 수행하였다. 우리나라는 외환위기 과정에서 지역밀착형 금융기관들의 퇴출로 중소기업 및 서민의 금융소외가 확대되어 지역금융활성화가 시급한 과제로 대두되기 시작하였으며, 1997년 1,666개였던 신용협동조합수가 인가취소 및 파산 등으로 2011년에는 954개로, 상호저축은행은 231개에서 98개로 축소되었다.

이상과 같이 우리나라의 지역금융은 지역밀착형금융³⁹⁾으로서 사회적

39) 지역밀착형금융은 단순히 지역에 기반을 두고 있는 금융만을 의미하는 것이 아니라, 장소적으로 지역을 기반으로 함과 동시에 금융기관의 역할과 기능 모든 면에 있어서 해당 지역과의 관련 및 관계를 중시하는 금융이라고 할 수 있다. 이러한 특징을 가지는 지역밀착형금융에 대하여 일본의 선행연구에서는 다음과 같이 개념정의와 함께 특징을 설명하고 있다. 즉, “지역밀착형금융이란 금융기관이 고객과 친밀한 관계를 오래 유지함으로써 고객에 관한 정보를 축적하고, 이러한 정보를 바탕으로 대출 등 금융 서비스의 제공을 실시하는 것에서 전개하는 비즈니스 모델을 가리킨다. 이를 지역경제 활성화의 관점에서 보면, 예를 들어서 지역의 중소기업 등에 대한 정보를 갖고, 상거래의 확대와 지역경제 활성화를 하나의 비즈니스로서 매칭하는 서비스가 많은 지역금융기관에 의하여 제공될 수 있다. 이 사업과 지역금융 기관의 관계금융에 의하여 지역과 금융기관은 밀접하게 되어, 이를 통해서 얻은

금융의 한 유형으로 인정을 받으면서, 다른 사회적금융의 유형 보다 훨씬 이전부터 그 기능을 수행해 온 금융형태라고 할 수 있다. 또한, 우리나라에서도 역사를 가지는 금융형태임에도 불구하고, 외환위기와 금융위기를 경험하면서 활동성이 많이 위축되어 온 것으로 평가될 수 있다. 상기한 선행연구에서 언급한 바와 같이 미국 지역금융의 경우에는 금융위기를 겪으면서도 그 활동과 위상이 훼손되지 않았다는 점과 대조되는 상황이라고 할 수 있다. 따라서 후술할 내용이지만, 우리나라에서도 지역금융의 활성화를 위하여 중간지원조직의 정비와 재원의 확보 등 다양한 조치와 정책수단을 동원하고 있다.⁴⁰⁾

지역금융과 관련하여 추가적으로 주목해야 할 사항이 사회적금융의 한 유형으로서 지역금융은 독자적인 금융형태로서 의미가 있으면서도, 실제로는 앞에서 설명한 협동금융과도 매우 밀접한 관계를 가진다는 점이다. 협동금융이 일정한 지역을 활동무대로 하기 때문에, 지역금융과 그 역할 및 기능이 중복되어져 나타날 수 있게 된다. 즉, 지역금융은 공간적·지역적 기반을 배경으로 운영되는 사회적금융이라면 협동금융은 공간적·지역적 기반을 배경으로 하여 그 안에서 활동하는 인적·조직적 구성을 대상으로 하는 사회적금융이라고 할 수 있다. 따라서 사회적금융의 유형으로서 지역금융과 협동금융은 상당한 부분에서 중첩

정보 자체가 지역의 재화·서비스 거래를 확대하는 지역의 중소기업의 발전을 지원하는 수단이 된다. 비즈니스 매칭에 의한 직접적인 상거래의 성립에 따른 금융중개서비스의 실현으로, 또한 이들의 지역의 경제활동이 활발해짐으로써 지역의 금융거래 활성화로 이어지게 된다. 이런 식으로 금융기관의 본래 업무인 금융중개서비스(예금대출)는 지역의 재화·서비스 거래의 이면에서 경제활동의 버팀목 역할을 하게 된다”고 설명함으로써 지역밀착금융이 단순한 장소적 개념만을 내포하고 있는 것이 아니라, 해당 지역과의 관계금융(relation banking)을 중시하는 금융이라는 점을 강조하고 있다. (財団法人 商工総合研究所, 地域金融における社会貢献 - 金融機関のCSRと付加価値の観点から, 財団法人商工総合研究所 (2012.3), p.20)

40) 현재 우리나라가 추진하고 있는 지역금융정책의 현황과 개선노력에 대해서는 제3장의 사회적금융 법제화 방안을 검토하는 과정을 통하여 최근의 국내 정책 및 제도 현황에 대한 구체적인 사항을 설명하기로 한다.

되는 현상이 발생하게 되고,⁴¹⁾ 이러한 현상은 사회적금융의 정책과 법제도화 과정에서 구체적으로 그 모습이 드러나게 된다. 따라서 실제에 있어서는 지역금융이나 협동금융 어느 하나의 사회적금융 유형을 선택하여 추진하게 되면, 상대적으로 다른 사회적금융의 유형에 영향을 미치는 현상은 필연적으로 나타나게 된다고 할 수 있다. 따라서 다음 제3장에서 구체적으로 검토할 “사회적금융의 법제화 방안”에서는 사회적금융의 유형별로 독립적으로 의미를 가질 수도 있으나, 중첩되어 제도적으로 혼용되는 현상이 나타난다는 점을 사전에 주목할 필요가 있다.

제 3 절 해외 사례 : 영국 사회적금융의 제도화

I. 영국 사회적금융 현황

영국은 서론에서 밝힌 바와 같이, 우리나라의 사회적금융에 관한 연구에 있어서 가장 적절하게 벤치마킹할 수 있는 국가라고 할 수 있다. 미국과 일본 등에 있어서도 사회적금융에 관한 선진적인 모습을

41) 국내 선행연구에서는 지역금융과 협동금융의 중첩적인 현상에 관하여 외국과 같이 협동조합은행이 활성화된 경우에는 더욱 더 강력하게 나타난다고 볼 수 있는 사례를 제공하고 있다. 상기 선행연구에서는 구체적으로 캐나다의 조합형 금융기관들에 관한 사례를 다음과 같이 제시하면서, 지역금융과 협동금융의 상호관계를 설명하고 있다. 즉, 상기 선행연구에서는 “신협이나 협동조합은행 등 조합형 금융기관들은 협동조합들만 지원해주는 것이 아니라 지역경제 활성화에도 남다른 기여를 하고 있다. 조합원 수만 560만 명이 넘는 캐나다 퀘벡주의 데자르댕그룹은 해마다 약 8천만 달러를 지역사회 발전을 위해 기부하고 있다. 캐나다의 또 다른 신용협동조합인 벤시티 역시 이익나눔프로그램을 통해 대출을 받은 조합원의 이자를 낮춰주고 매년 영업이익의 30%를 조합원과 지역사회에 환원하고 있다. 이렇듯 전 세계에 존재하는 협동조합 금융기관들은 각기 서로 다른 환경에 놓여있지만 협동조합 조직이 안고 있는 가장 큰 취약점 중 하나인 자본조달 문제를 상호주의와 호혜의 원리를 통해 해결하고 있다는 점에서, 경쟁과 이윤 동기가 아닌 공동체내부의 협력 방식으로 충분히 지속가능한 성장을 만들어낼 수 있다는 것을 살아있는 역사로 증명해주고 있다”고 소개하고 있다. (문진수, 해외 사회적금융 사례로 본 신협의 사회경제적 역할 제고 방안 연구, 신협연구 제61호 (2013), p.168)

볼 수 있으나, 미국은 지역금융과 협동금융 이외의 영역에서는 민간 주도의 사회적 투자가 중심을 이루고 있으며, 일본의 경우에는 우리나라와 여러가지 측면에서 유사한 점이 많기 때문에, 오히려 사회적 금융 분야에 있어서도 특징적인 점 보다는 유사제도의 활용에 관한 참고가 많이 될 수 있다. 반면에 영국은 사회적금융의 가장 큰 특징인 투자시장에서의 민간에 의한 자발적인 움직임과 이를 정책적으로 뒷받침해줄 수 있는 정부주도의 정책추진 및 법제도정비 등이 조화롭게 이루어지고 있는 국가라고 볼 수 있다. 따라서 영국의 사회적금융 추진과 현황은 우리나라에게 많은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단되어, 본 보고서에서는 다른 국가에 대한 검토를 생략하고, 영국에 대해서 특화하여 검토하기로 한다. 이하에서는 영국에서 사회적금융 시장의 구축에 대한 영국의 경험을 기술하고, 시사점을 검토한다.

2014년에 발간된 영국 국립자문위원회의 『사회영향투자시장의 구축』(이하, 본문 및 각주에서는 “UK National Advisory Board(2014)”로 표기한다)이라는 보고서⁴²⁾는 최근까지 영국의 사회적금융의 현황과 함께

42) UK National Advisory Board, Building a Social Impact Investment Market : The UK Experience, UK National Advisory Board to the Social Impact Investment Taskforce Established under the UK's Presidency of the G8 (September 2014), p.5 (이하에서는 “UK National Advisory Board(2014)”로 표기한다.) UK National Advisory Board(2014)의 보고서에 대한 내용의 요약 및 목적과 취지에 대해서, 보고서 본문에서 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “UK National Advisory Board(2014) 보고서는 지금까지 사회혁신채권 시장을 구축한 영국의 경험을 공유하는 것이며, 다른 국가의 시장 구축 노력을 지원하기 위해 영국이 시장개발과정을 국제사회에 알리는 것이다. 또한 이 보고서의 목적은 국내 사회적 투자 정책 입안자들과 시장 설립자들에게, 시장 성장을 위한 다음 단계의 계획을 제공하는 것이다. 이 보고서는 G8의 의장국으로서 영국에 의해 출범한 국립사회혁신투자자문위원회의 작업에 기반하고 있다. 국립자문위원회는 2013년 9월에 출범하여, PEF와 소셜 파이낸스, 빅 소사이어티 캐피탈에 의해 주도되는 시장의 우선적 이슈들을 논의하고 3개 워킹그룹들을 후원하기 위해 2013년부터 2014년까지 워킹 그룹 회의를 개최하였다. 또한 2014년 6월 국립자문위원회는 시장의 모든 측면을 대변하는 20명 이상의 핵심적 이해관계자들의 관점에 대한 탐구를 포함한, 시장 개발에 대한 독립적 평가를 후원하였다. 이러한 모든 작업의 정점에 속하는 본 보고서는 영국 시장을 구축한 핵심적 조치들과, 영국 시장 생태계에 대한 그 조치들의 기여를 조사한다”고 보고서 내용의 요약과 작성하게

2000년부터 진행해 온 영국의 사회적금융 추진연혁을 동시에 살펴볼 수 있는 중요한 의미를 가지는 보고서로서, 우리나라의 사회적금융 활성화에 많은 시사점을 줄 것으로 예상되는 문헌이다.

한편, 영국의 사회적금융시장은 세계적으로 선진적인 모델을 추진하고 있는 것으로 평가되고 있으며, 그 역사가 오래되었음은 이미 주지의 사실이다. 2000년대부터 집중적으로 정부와 민간의 협력을 바탕으로 구축된 영국의 사회적금융시장은 다양한 실험적 정책모델의 추진과 유럽특유의 사회적책임투자의 분위기 등이 맞물려서 세계적으로 벤치마킹의 대상이 되는 사회적금융시장모델과 지원정책수단을 운용하고 있다. 특히 민간의 자발적인 투자를 유도하기 위하여 정부에 의한 관련 법제의 제개정, 관련 지원조직의 정비, “사회적가치법”과 같이 사회적금융의 기반⁴³⁾이 될 수 있는 새로운 형태의 입법 등이 지금도 진화하고, 이는 사회적금융의 원천이 되는 것으로 평가받고 있다.

된 목적 및 취지를 설명하고 있다. (UK National Advisory Board(2014), p.7)

43) 사회적금융시장의 기반이라고 할 수 있는 사항은 우선적으로 금융시장으로서 작동할 수 있는 투자재원이며, 그 다음으로 유입된 투자재원을 보다 효율적이고 합리적으로 지원대상에게 배분하고, 다시 투자수익을 회수하는 등 일련의 사회적금융활동들을 수반하는 중간지원조직이라고 할 수 있다. 영국 국립자문위원회의 보고서에서는 다음과 같이 영국의 사회적금융의 재원 관련사항과, 지원조직 등에 대하여 설명하고 있다. 즉, “투자재원의 공급은 일반적으로 정부기금과 자선기금, 재단, 그리고 빅 소사이어티 캐피탈 (Big Society Capital)에 의하여 지원되고 있다. 사회적투자 세금공제와 소매투자가 상품을 통해 소매 투자자들의 투자를 장려하기 위한 조치들이 취해졌으며, 지방정부 연금기금 같은 기관투자자의 참여를 장려하기 위한 조치들이 처음으로 취해졌다. 현재 다양한 중개기관들이 출현하고 있는데, 이들은 2014년 기준으로 총 14900만 파운드에 이르는 31개의 투자 계약을 성사시킨 빅 소사이어티 캐피탈로부터 자금 조달을 지원받고 있다. 4 곳의 대형 사회적 은행들이 여전히 지배하고 있는 도매형 자금조달은 지역과 투자상품형태, 그리고 사회적 이슈를 포함한 중개기관들 (예를 들어 노스이스트 사회혁신회사, 브리지 사회혁신채권펀드, 그리고 NESTA의 혁신채권펀드)의 전문화를 촉진시키고 있다. 그 외에도 자문 조직들 (예를 들어 ClearlySo와 Social Finance)이 등장하고 있다”고 설명함으로써 영국 사회적금융의 재원에 관하여 정부기금, 자선기금 및 재단 등에 대하여 설명하고, 이를 운영하는 조직으로 사회적금융 중개기관에 대하여 설명하고 있다. (UK National Advisory Board(2014), p.6)

II. 영국 사회적금융의 특징과 전개

1. 영국 사회적금융 제도화를 위한 조치사항

영국은 2000년 사회혁신투자 테스트포스를 시행·추진한 이후로 실시된 핵심적 조치들이 지금까지 약 15년에 걸쳐서 다양한 형태와 내용으로 추진되어 왔다. 영국의 사회적금융 제도화의 특징은 장기간에 걸쳐서 중단없이 꾸준히 정부와 민간의 역할이 효과적으로 융합하여 그 기능적 효과가 최적화됨으로써 시간이 경과할수록 제도화의 경향이 부작용의 발생없이 진행되었다는 점이다. 15년 이상에 걸친 정부주도의 정책과 민간주도의 노력이 융합되어 사회적금융의 제도화를 달성해가는 영국의 경험은 우리나라에도 많은 시사점과 교훈을 줄 수 있을 것으로 생각된다. 특히, 무려 2000년부터 2014년까지 15년간 적절한 비율로 정부의 역할과 민간의 역할이 조화롭게 핵심적 조치로서 시행된 점은 매우 주목할 만한 점이라고 볼 수 있다.⁴⁴⁾ 사회적금융의 중요한 요소라고 평가되는 중간지원조직의 경우 정부의 정책추진 거버넌스 측면에서 기능적으로 설립되어 운영된 것뿐만 아니라, 민간의 자발적인 참여와 지원으로 중간지원조직의 운영과 활동이 관료적이거나

44) 영국 정부는 사회적금융의 활성화와 사회적금융시장의 육성을 위하여 ① 공급의 증가, ② 수요의 증가, ③ 조력적 환경 이 3가지 측면에서 정부가 역할을 수행해야 한다고 정책적 목표를 명확하게 설정하였으며, 이에 대한 내용을 구체화시켰다. 영국 정부의 Cabinet Office가 발행한 정부보고서인 『Growing the social investment market : 2013 progress update』에서는 영국정부가 사회적금융시장을 육성하고 활성화시키기 위하여 다음과 같은 역할을 수행해야 한다고 적시하였다. 즉, “영국정부는 ① 공급의 증가 측면에서 사회적 수익과 재정적 수익을 기반으로 사회적 벤처 기업에 적극적으로 투자할 수 있는 더 많은 개인들과 기관 대부자들을 확보하고, ② 수요의 증가 측면에서 사회적 수익과 재정적 수익을 기반으로 재정을 적극적으로 부담할 수 있는 사회적 벤처기업들 육성하고, ③ 조력적 환경 측면에서 투자 플랫폼과 기준들을 통해 사회적 부문과 금융적 부문 간의 거래를 가능하게 하는 인프라를 구축해야 한다”고 명시적으로 정부의 역할에 대하여 제시하였다. (Cabinet Office, Growing the social investment market : 2013 progress update (2013), p.9)

경직적으로 운영되지 않았다는 점도 특징이라고 할 수 있다. 또한 사회적금융의 중요 재원으로서 필요한 투자재원 역시 정부에서 지원되는 보조금에만 의존한 것이 아니라, 민간 및 지역사회를 통한 재원의 공급이 원활하게 이루어짐으로써 사회적금융시장의 형성에 있어서 정부의 관여와 개입이 효과적으로 최소화될 수 있도록 기반이 조성되었다는 점도 중요한 특징이라고 할 수 있다.

이하의 도표에서 기술하는 사항들은 상기한 영국의 사회적금융 현황과 특징을 반영하여 추진되었던 사항으로서, 2000년부터 2014년까지 영국의 사회적금융 제도화에 중요한 역할을 수행한 핵심적 조치들에 관한 해당 정책사항을 연도별로 정리한 것이다.⁴⁵⁾

※ 2000년~2014년 영국의 사회적금융 추진 현황	
2000년 사회적 투자 테스크포스	2012년 투자 및 계약 준비 펀드
2001년 UnLtd	2012년 빅 소사이어티 캐피탈
2002년 브리지스 벤처스	2012년 사회적 성과 펀드
2002년 공동체 투자 세금 감면	2012년 커미셔닝 아카데미
2002년 자선은행	2012년 공동체 공유 사업단
2002년 공동체개발금융협회	2012년 사회가치법
2004년 퓨처빌더스	2013년 왓 워크스 센터스
2004년 공동체이익회사	2013년 사업단 비용 데이터베이스
2007년 사회적금융의 본격화	2014년 사회적 투자 세금 감면
2008년 휴면 은행 및 주택금융조합	2014년 공익수탁자의 의무 개혁 자문 계좌법/휴면자산의 위임

45) 이하의 도표에서 기재된 핵심적 조치들은, 영국 사회적금융 제도화에 기여한 핵심적 조치들로서, 2000년부터 2014년까지 15년간 영국이 사회적금융을 발전시키고 정착시키는데 많은 영향과 기여를 한 조치들이며, 영국 국립자문위원회 보고서(『UK National Advisory Board(2014)』 보고서)에서 핵심적 조치로서 선정한 사항을 연도별로 조치의 명칭만을 기재한 것이다. 이에 대한 자세한 내용으로서 연도별 핵심적 조치들의 구체적인 내용은 본 보고서의 부록에 제시되어 있다.

※ 2000년~2014년 영국의 사회적금융 추진 현황	
2010년 사회혁신채권 발행	2014년 투자 중개기관의 신의성실의무 개혁
2011년 노동부 연금 혁신 펀드	
2011년 스코프 자선채권	2014년 영국 사회적 채권 펀드

※ 출처 : UK National Advisory Board(2014), pp.13~26

2. 사회적금융 제도화를 위한 중개기관의 역할

상기 도표에서 기술된 핵심적 조치들은 상기한 바와 같이 사회적금융시장의 형성과 구축에 매우 중요한 역할을 수행한 정책 수단이라고 볼 수 있는데, 이는 단독으로 활용되어 추진된 경우 보다는 상호간에 또는 다른 제도와 융합되어 추진됨으로써, 최초로 목적인 정책방향을 충족시킬 수 있었다. 특히 중간지원조직과 재원조달, 이 두가지의 사회적금융시장 형성에 관한 중요 요소는 상호간에 매우 밀접한 관련성을 가지면서 융합하여 영국의 사회적금융시장을 형성 및 구축하고, 사회적금융의 제도화를 추진하였다.

영국 국립자문위원회 보고서에서는 이러한 중간지원조직과 투자재원의 집합체로서 “① Big Lottery Fund, ② CAF, ③ Nesta, ④ Big Issue Invest, ⑤ ClearlySo, ⑥ Key Fund, ⑦ Triodos, ⑧ Venturesome, ⑨ Esmé Fairbairn 등”을 소개하면서, 다음과 같이 영국의 사회적금융시장에 있어서 중요한 중간지원조직의 현황에 대하여 소개하고 있다.⁴⁶⁾

영국 시장의 개발은 건설하고 다양한 중개기관들의 구축과 강력한 집중에 의해 주도되었으며, 특정한 재원들로부터 나오는 공동 자본에 대한 접근을 목표로 삼는 동시에, 공공 서비스 전달에서 사회적 조직들에 대한 지원을 통한 사회적 투자 사례의 구축에도 초점을 맞추었다. 이것은 중앙정부의 위임된 지원에 의해 촉진되었다.

46) UK National Advisory Board(2014), pp.10~11

시장의 적절한 기능 수행에 필요한 중개 인프라의 창설은 영국의 시장 구축에서 중요한 일부분을 차지한다. 영국의 독창성은, 중개기관들의 개발을 지원하고 시장 구축을 촉진시키기 위해 대형 도매은행 즉, 빅소사이어티캐피탈 (Big Society Capital)을 창설했다는 점이다. 공급 조치들은 시장 구축에서 분명한 관심을 받지 못했다. 그렇지만 투자자들은 중개기관들, 예를 들어 브리지스 벤처스(Bridges Ventures)의 활동과 자선채권과 같은 새로운 상품들을 통해 시장으로 유입되었다. 초기부터 세금 인센티브를 통해 새로운 투자자들로부터 자본을 조달 받으려는 노력이 분명하게 이루어졌지만, 이러한 노력은 예상한 것보다 생산적이지 못한 것으로 드러났다. 최근 세가지 2014년 조치들(세금 감면과 수탁인의무의 개혁, 그리고 투자중재기관 수탁인의무의 개혁)을 통해 자본 공급의 증가를 촉진시키기 위한 개혁에 대한 직접적 관심이 높아지고 있다. 수요 조치들은 일반적으로 중개조직들의 창설과 공급의 증대에 비해 뒤쳐졌다. 그렇지만 영국에서 흥미로운 경향은 공공 부문의 후원에 대한 독점적 집중이었는데, 이것은 두 형태를 띠었다. 먼저 퓨처빌더스 펀드에서 2004년 초기부터 수요 측면의 개발은 공공 부문 계약들을 성사시키고 전달할 수 있는 사회적 조직들의 역량 구축을 특징으로 한다. 둘째, 최근 사회적 부문 조직들과 협력할 수 있는 후원자들의 역량에 많은 관심이 쏟아지고 있다. 또한 개발의 형태는 시간의 경과 속에서 진화하였는데, 초기 조치들은 시장의 미래적 성장에 폭넓은 기반을 마련하는 새로운 조직들이나 정책들의 확립이었다. 최근에는 이보다 더 폭넓은 조치들이 등장하고 있다. 그러한 조치들에는, 새로운 혁신수단들과, 몇몇 새로운 지원프로그램들, 그리고 출범 당시 효과성을 보여주기 위하여 최초 실험의 필요성 때문에 초기 10년 동안 가능하지 않았던 새로운 정보플랫폼 등이 포함된다. 이러한 다양화는 시장모멘텀의 구축과, 이해관계자들의 이해 증대, 그리고 일부 조치들의 긍정적인 확산 효과를 반영한다.

이상과 같은 영국의 사회적금융 제도화에 상당한 기여를 한 중간지원조직들은 단순히 정부정책을 추진하는 정책추진의 거버넌스 역할만을 수행한 것이 아니라, 실제로 사회적금융 활동을 위한 투자재원의

확보와 사회적경제조직의 지원 등 사회적금융 전반에 걸친 다방면의 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 또한, 영국 국립자문위원회 보고서에서도 설명하고 있듯이, 하나의 정책을 추진하기 위하여 상당히 오랜 기간 동안 연구와 검토를 하였다는 점도 알 수 있다. 정책의 시행에 앞서서 충분한 실험기간을 갖고 그 효과성을 검증하였다는 점은 사회적금융의 필요성이 시급하게 부각되어서 정책추진의 시급성이 요청되었다고 하더라도, 금융시장을 대상으로 하는 정책인 만큼 제도도입의 신중함과 장래성을 간과하지 않은 운영이라고 할 수 있다.

3. 영국 사회적금융의 시사점

(1) 사회적금융에 관한 시장의 형성 및 구축

일반적으로 영국의 사회적금융시장은 매우 선진적이며, 안정적인 운영이 가능한 메커니즘을 갖추고 있는 것으로 평가되고 있다. 즉, 시장 자체에서 지속가능성을 확보하고 있으며, 정부의 적절한 개입과 민간의 자발성이 시장의 안정적 운영을 가능하게 하는 동력으로 보고 있다. 특히, 사회적금융시장에서의 수요와 공급이 적절하게 이루어짐으로써, 일반적이고 전통적인 금융시장에서의 운용과 유사한 수준까지 발전하여 운영되고 있다. 그럼에도 불구하고 영국에서는 보다 견고한 사회적금융시장의 형성 및 구축을 위하여 그 중요성을 강하게 인식하고 있으며, 이를 위한 제도적 보완을 꾸준히 진행하여 왔다. 특히, 시장내부에서 수요와 공급을 적절하게 조정할 수 있는 중간지원조직에 대한 중요성은 여전히 유지되고 있어서 이에 대한 다각적인 노력을 고민하고 있다. 따라서 영국 국립자문위원회(UK National Advisory Board)는 이미 오래전부터 사회적금융시장에서의 사회혁신투자를 위한 금융수요 및 투자수요를 심화·확대시키고 이에 대응할 수 있는 시장내부의 조직과 메커니즘을 구축하기 위하여서는 우선적으로 검토되어

져야 할 3가지의 이슈들을 인식하였으며, 워킹그룹 등을 통하여 이러한 이슈들을 해결하기 위하여 다음과 같은 권고안을 제시하였다.⁴⁷⁾

- ① 사회혁신투자에 대한 더 많은 수요와 요청 및 이에 대한 대응은, 투자를 적절히 사용할 수 있는 사회적 조직들의 역량에 대한 개선을 통해 촉진될 것이다.
- ② 사회적 혁신과 사회문제의 예방을 촉진시킬 수 있는 정부조달에 관한 새로운 문화와 풍토에 대한 장려는, 사회적 투자를 필요로 하는 사회적 조직들을 위한 더 많은 기회를 제공할 것이다.
- ③ 사회적 가치를 제공하는 사업을 보장하기 위한 선도적인 사회적 사업의 추진 및 지원은 사회적금융시장에서의 사회혁신투자자들에게 의하여 지지를 받을 것이다.

이러한 권고안들은 사회혁신투자에 대한 요청과 수요 및 이에 대한 대응을 개선시키는데 있어서 일정한 방향성을 제공하는 것으로 볼 수 있다. 시장내부에서의 사회적 조직에 관한 정비와 정부에 의한 사회적 혁신 및 사회문제의 예방 조치 그리고 투자자들의 자발적인 투자 지원 등 3가지의 요소가 사회적금융시장의 형성 및 구축에 있어서 가장 중요한 점이라는 점을 다시 한번 강조한 것이라고 볼 수 있다.⁴⁸⁾

특히 주목할 만한 사항은 우리나라에서 사회적금융에 관한 이슈를 논의할 때에 강조되는 사항으로서 제시되는 “중간지원조직의 정비”에

47) UK National Advisory Board(2014), p.28

48) 이러한 강조와 함께 영국 국립자문위원회는 추가적으로 사회적금융시장에서 고려되어야 할 사항으로서 다음과 같은 내용을 제시하였다. 즉, 상기한 바와 같은 권고안과 함께 보다 현실적인 시장에서의 요청을 파악하기 위하여 제시한 의견으로서 “① 현재 활동중에 있는 소규모의 사회적 조직들은 다양한 형태로 구성되어 혼합된 자본의 형태를 앞으로 더 많이 필요로 하게 될 것이며, ② 일반적인 투자자들은 사회적금융시장에서 사회적 가치를 추구하는 것은 지속하겠지만, 이에 대한 이익의 회수 또한 여전히 요구하고 있기 때문에, 사회연금 등 보다 많은 투자처가 필요할 것이며, ③ 이러한 시장상황 속에서 일반적인 금융기관들 역시 투명한 공개와 활발한 투자를 통하여 사회적 조직들과 소외된 공동체의 지원을 추진할 수 있다”고 설명하고 있는데, 이는 앞에서 사회적금융시장의 구축을 위하여 권고한 내용만큼 그 중요성이 강조되고 있다. (UK National Advisory Board(2014), p.28)

관한 사안에 있어서, 영국도 우리나라와 마찬가지로 이에 대한 중요성을 강하게 인식하고 있다는 점이다. 즉, 영국에서는 사회적금융시장에 있어서 중간지원조직의 활동이 실질적으로 사회적금융의 효과를 좌우한다는 점을 중시하고 있다는 점이다. 또한, 이러한 중간지원조직은 정부로부터 유입되는 자본을 효과적으로 시장에 투입하는 역할만을 의미하는 것이 아니라, 시장에서 사회적경제조직들이 활동하는데 있어서 다양한 분야에 대한 지원을 하는 역할까지 요구하게 된다. 이러한 지원조직의 정비에 관한 자심감이 현실적으로 사회성과연계채권에 의한 사업의 추진 등 사회적금융 분야의 선도적인 모델⁴⁹⁾을 제시하게 될 수 있었을 것으로 보인다. 상기한 바와 같이 사회성과연계채권에 의한 사업추진은 합리적이고 효율적으로 작동하는 중간지원조직이 없는 경우에는 추진할 수 없는 사업이기 때문이다. 이러한 영국에서의 사회적금융을 위한 지원조직의 강조는 재원의 분배기능 뿐만 아니라, 사회경제활동 전반에 걸친 지원을 의미하고, 이에 대한 기능과 역할의 범위를 확대하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 영국 국립자문

49) 현재 영국에서는 기본적인 구조를 가지고 있는 사회성과연계채권의 형태에서 보다 정교화된 투자모델과 재원조달방식을 발전시키고 있다. 특히, 사회성과연계채권을 활용한 사업의 근본적인 문제는 재원의 충분한 확보라고 할 수 있는데 이에 대하여 영국에서는 다양한 방법으로 재원조달방법을 모색하고 있다. 대표적인 사례가 “사회성과 벤처캐피탈신탁”이라고 할 수 있다. 영국의 사회성과 벤처캐피탈신탁에 대하여 연구를 수행한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “사회성과 벤처캐피탈신탁이란 사회적 기업 또는 사회적 성과달성을 지향하는 기업에 대한 투자를 목적으로 하는 벤처캐피탈신탁이다. 현재 사회성과 벤처캐피탈신탁은 영국의 Social Finance가 개발한 사회성과 벤처캐피탈신탁 즉, Social Finance VCT plc가 유일하기 때문에 보통명사라기보다는 고유명사에 가깝다. 향후 사회적 성과달성을 목적으로 하는 벤처기업에 투자하는 벤처캐피탈신탁이 지속적으로 출현하여 투자구조 및 전략을 발전시킬 것으로 기대되기 때문에 벤처캐피탈신탁을 정태적·보편적으로 정의하기 보다는 Social Finance VCT plc에 관해 제도적·경제적으로 분석하고 이를 토대로 향후 발전방향 및 국내 자본시장에 주는 시사점을 고찰하는 것이 더 의미가 있을 것으로 사료된다”고 설명함으로써, 이미 영국은 새로운 자본조달의 방법을 동원하여 사회성과사업을 추진하는데 노력하고 있다는 점을 제시하고 있다. (김갑래, 영국의 사회성과 벤처캐피탈신탁 제도, 유럽 금융시장 포커스, 자본시장연구원(2013년 봄호), p.8)

위원회는 기능적인 역할에 대한 지원조직의 중요성 뿐만 아니라, 자본의 확보와 운영에 대한 지원조직의 중요성까지 함께 강조하면서 다음과 같은 권고안을 제시하고 있다.⁵⁰⁾

- ① 사회혁신펀드를 창설하여, 이를 운영한다.
- ② 성과관리의 측면에서 사회적 조직들의 역량 개발에 초점을 맞추고 규모를 확장시킬 수 있는 새로운 펀드를 창설한다. 이 펀드는 사회적 성과의 산출에 필요한 성과관리 지식과 역량, 그리고 자본을 사회적 조직들에게 제공하고, 우선적으로 요청되는 사회적 이슈를 가진 영역들까지 사회적 조직의 확대를 지원할 것이다.
- ③ 중간지원조직들이 효과적으로 활용하거나 지원받을 수 있는 펀드인 ICRF펀드(Investment and Contract Readiness Fund)를 확대시킨다.

이상과 같은 영국 국립자문위원회의 권고안은 영국의 사회적금융에 있어서 가장 중요한 점은 사회적금융시장의 형성과 구축이라는 점을 강조한 것이라고 할 수 있다. 이미 영국에서는 선진적인 사회적금융시장이 형성된 것으로 평가받고 있음에도 불구하고, 이러한 관심을 지속적으로 유지한다는 점 또한 매우 주목할 만하다. 금융시장은 항상 유동적이고 변화가 많기 때문에, 이에 대하여 사회적금융시장에 대해서도 보다 안정적인 장치와 건전한 시장메커니즘의 존재가 필요하기 때문에 이러한 시장운영에 대한 관심과 집중이 지속된 것이라고 생각할 수 있다.

(2) 정부지원방식의 개선

영국의 사회적금융이 가지는 가장 큰 특징은 상기한 바와 같이 사회적금융시장의 형성과 이를 구축할 수 있도록 지원하는 동력인 “정부와 민간의 협력”이라고 할 수 있다. 영국 사회적금융의 동력인 “민관협력”은 단순히 역할의 분배와 자본의 집적만을 의미하는 것은 아니다. 물론 이러한 민관협력의 기초적인 내용은 선결적인 문제로

50) UK National Advisory Board(2014), p.29

해결을 하고, 영국이 구체적으로 목적하는 민관협력은 정부의 지원이 민간과 시장에 최대한의 효율성이 확보될 수 있는 방식으로 유입되는 거버넌스를 구축하는 것이라고 할 수 있다. 영국 국립자문위원회는 이러한 상황에 대하여, “민간의 자발적 조직에 대한 정부의 서비스지원 계약이 복잡한 현재 상황의 인간적 욕구에 부합되는 프로그램으로 작동하지 않고 있으며, 또한 혁신적인 특징과 예방적 효과를 가지지 못하는 것”으로 분석하고 있다.⁵¹⁾ 따라서 이러한 내용을 종합하여 영국 국립자문위원회는 보고서를 통하여 다음과 같은 내용의 권고안을 제시하고 있다.⁵²⁾

- ① 예방과 혁신을 위한 정부 허브를 출범시킨다. 허브는 다음의 세 주요 기능을 가질 것이다. 즉, 최고의 관행을 수집하고 공유하며 장려하고, 복잡한 이슈들을 위한 예방과 혁신, 장기적 계획 (예를 들어 평생 비용), 서비스를 지원하고 촉진시키며, 사회적가치법에 대한 준수를 장려한다.
- ② 사회적 예방 및 혁신 펀드를 창설한다. 펀드는 복잡한 이슈들을 위한 예방과 혁신, 장기적 계획, 그리고 서비스를 다루는 새로운 조치들과 수단들, 구조들에 대한 안내를 지원할 것이다. 펀드는 정부 부처들과의 협력을 통해 다양한 사회적 이슈들에 대한 개입을 추구할 것이다.

이상과 같은 영국 국립자문위원회의 권고안은 매우 선진적인 사회적금융 정책의 추진이라고 할 수 있다. 일반적인 국가에서는 사회적금융시장의 형성을 위하여 민간의 자발적인 노력을 독려하고, 정부는 보조금 등의 지원이 일반적인 정책추진의 모습이라고 할 수 있다. 그러나 영국의 경우에는 “사회적가치법”이라는 좀처럼 입법례를 찾아보기 어려운 입법을 통하여 사회적가치에 대한 의식을 법적인 수준으로 고양시키면서, 이를 기반으로 하여 최선관행의 확립을 고양시킴과 동

51) UK National Advisory Board(2014), p.30

52) UK National Advisory Board(2014), p.30

시에 정부 또는 민간의 계획이 단기간의 효과만을 목적으로 하지 않고 사회적 예방과 장기적인 혁신을 목표로 추진해야 한다고 강조된 점은 사회적금융 분야에 있어서 매우 높은 수준의 정책추진과 운영이라고 할 수 있다.

(3) 사회적금융 사업의 추진

우리나라의 사회적기업 및 사회적협동조합과 유사한 성격을 가지는 기업 또는 사회적경제조직 등이 외국에도 많이 있으며, 사실상 이러한 외국의 사례를 배경으로 우리나라에 제도를 도입하였다고 볼 수도 있다. 이러한 외국의 사례들 중에서 대표적인 사례가 미국에 있어서는 “Benefit Corporation”이라고 할 수 있으며, 영국에 있어서는 이른바 “공동체이익회사(Community Interest Company)”가 대표적이라고 할 수 있다. 영국의 공동체이익회사(Community Interest Company, CIC)는 공동체의 이익에 이바지하는 활동을 하는 회사조직을 의미하는 것으로서, 2004년 회사법 제2부에 CIC에 관한 규정이 마련되었고, 2005년 6월에 CIC 규칙이 제정되어 제도화되기에 이르렀다.⁵³⁾ 따라서 그 제정 목적과 제도취지가 우리나라의 사회적기업 및 사회적협동조합과 매우 유사하다고 할 수 있다. 영국에서는 이러한 공동체이익회사에 대한 지원을 사회적금융의 중요한 역할이라고 판단하고 있다. 따라서 사회적금융에 의한 사업추진은 일반적으로 공동체이익회사와 같은 사회적경제조직에 의한 사업추진을 금융의 차원에서 지원한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

영국은 이러한 공동체이익회사의 사업을 사회적금융에 의한 지원으로 추진하기 위해서는 필연적으로 정부차원에서의 컨트롤타워의 역할을 수행하는 기관이 필요할 것이며,⁵⁴⁾ 민간에서는 공동체이익회사의

53) 김종호, 영국의 사회적 기업과 공동체이익회사법에 관한 법적 고찰, 강원법학 제43권, 강원대학교 비교법학연구소(2014.10), p.140

54) 영국은 이미 일찍이 “공동체이익회사”, 우리나라로 본다면 “사회적기업”에 대해

사업에 투자를 하기 위한 구체적인 기준의 마련이 필요할 것으로 생각하였다. 특히, 민간의 투자를 유인하기 위한 기준의 마련은 사회적 금융이 등장하기 이전에 기존 금융시장에서 통용되는 투자기준과는 매우 다른 기준이 요청되기 때문에, 기준마련의 새로운 노력과 제도 발굴이 수반되어야 할 사항이다. 따라서 영국 국립자문위원회에서는 이러한 상황을 매우 냉정하게 인식하고 권고안에서 다음과 같이 제언하였다.⁵⁵⁾

- ① 사회경제위원회를 출범시킨다. 비자선 형태의 사회적 사업을 조정하고 등록하며 감독하기 위해 정부에 의해 설립된 독자적 기구로서의 사회경제위원회를 출범시킨다.
- ② 사회적 성과 인증기관을 설립하고 적절한 주주 모델 형태를 확립시킨다.

여 매우 다각적인 접근과 분석으로 회사법상 도입하기 이전부터 제도의 효율성에 대한 검토를 시행하였다. 이러한 검토를 통하여 영국에서 공동체이익회사, 즉 사회적기업이 성공하기 위한 기본적인 환경조성에 대한 검토의 결과를 바탕으로 사회적기업의 활성화를 위한 정책적 노력에 착수하였다. 영국의 사회적기업 조성환경에 대하여 연구를 수행한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하면서 영국의 사회적기업 환경조성에 필요하였던 요소에 대하여 소개하고 있다. 즉, “① 정부 지원 기관 : 정부는 사회적 기업에 대한 책임기관을 무역산업부(DTI: Department of Trade & Industry)로 설정하고 지역개발청(Regional Development Agencies)과 지방정부의 협력체계하에 사회적 기업에 대한 지원을 실행하도록 하였다. 무역산업부는 성공적인 사회적 기업의 조건인 모험심과 혁신, 경쟁력과 사회적 포용 등을 중심가치로 삼고 지원사업을 추진하였다. ② 제도적 지원 정비 : 정부는 사회적 기업 지원사업을 추진하면서 정부의 규제나 세제, 행정체계가 사회적 기업의 발전과 성장에 해가 되지 않는 방향으로 조율할 것을 천명하였다. 이를 위하여 수행 혁신 지원단(PIU: Performance and Innovation Unit)으로 하여금 보고서를 발간하여 사회적 기업에 관련된 내용을 검토하고 제시된 정책제안들을 참고하도록 하였다. ③ 공공조달 : 정부는 공공 서비스 중 상당부분이 사회적 기업에 의하여 제공될 수 있으며 지방정부 차원에서 우선적으로 실시되어야 함을 인식하였다. 이를 바탕으로 사회적 기업의 실무자들과 상담진이 공공조달에 대한 노하우를 축적하여야 할 필요성에 주목, 이들을 위한 지침을 개발·보급하고 공공부문에서 사회적 기업의 선진사례를 뽑아내도록 하였다”고 소개하면서, 영국이 사회적 기업을 활성화시키기 위하여 추진하였던 환경조성에 관한 내용을 설명하였는데, 이는 우리나라에도 많은 시사점을 줄 수 있는 내용이라고 할 수 있다. (배이화, 영국의 사회적 기업 육성 방향과 전략, 국제사회보장동향, 한국보건사회연구(2007.3), p.35)

55) UK National Advisory Board(2014), p.31

사회경제위원회의 경우 우리나라의 사회적경제기본법에서도 유사한 취지로 유사한 조직을 도입하려는 입법동향이 있다. 물론 영국의 사회경제위원회의 경우는 이와는 성격이 다른 기관으로서 사회적 사업의 조정과 감독을 위한 기관이라고 볼 수 있으나, 근본적으로 사회적 금융시스템의 컨트롤타워 역할을 수행할 것이라는 점은 공통적이라고 할 수 있다. 사회적성과인증기관은 정부에 의한 기관이기는 하지만, 실질적인 목적은 민간에서 자발적인 사회적금융과 투자가 이루어질 수 있도록 마련하는 기본적인 시스템이라고 할 수 있다. 사업에 대한 인증을 통하여 사회성과에 대한 결과물을 가시적으로 판단하기 위하여는 이에 대한 평가지표가 필요할 것이며, 이를 공식적으로 인증해 줄 수 있는 기관을 필요로 하게 된다. 공신력있는 인증과 공신력있는 평가기준을 활용하기 위해서는 정부에 의하여 설립된 기관이 이 역할을 수행하도록 해야만 가능하게 될 것이다. 이러한 이유에서 영국에서는 권고안에서 사회경제위원회의 출범과 사회적성과인증기관의 설립을 강조한 것이라고 볼 수 있다.

(4) 자본제공의 다양성 제고

일반적으로 사회적금융에서 유입·투자되는 자본은 정부의 정책금융에 의하여 지원되는 정책자금과 사회혁신투자·사회책임투자 등에 의하여 민간주도의 투자자본으로 구성된다고 볼 수 있다.⁵⁶⁾ 따라서 정책금융에 의한 정책자금이 많을수록 정부주도의 사회적금융시장 구축이라고 볼 수 있으며, 민간자본이 많을수록, 시장중심의 민간영역 활동이 활발하다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 측면의 쟁점은 사회적 금융의 활성화와 관련하여 자본형성의 다양성이 매우 중요하다는 것을 나타내고 있는 것이다.

56) UK National Advisory Board(2014), p.32

상기한 바와 같이 자본형성의 다양성은 매우 중요하다고 할 수 있으나, 어떠한 비율과 기준이 자본형성의 다양성 효과가 제고될 수 있는 최적점인지 정확하게 판단하기는 어려울 것이다. 특히, 시시각각 변화하는 금융시장의 성격상 사회적금융시장에서 명시적으로 최적화된 자본혼합비율을 찾아내기는 매우 어려운 일이라고 할 것이다. 따라서 영국에서는 이러한 상황을 극복하기 위한 방법은 정부가 주도하는 거버넌스 개선에 초점을 맞추어서, 이러한 역할을 수행할 수 있는 기구의 설립을 검토하게 되었다. 영국 국립자문위원회에서는 이러한 입장을 유지하면서, 권고안에서 다음과 같은 내용을 제안하였다.⁵⁷⁾

혼합적 자본기관을 설립한다. 중개기관들에게 보조금과 투자의 결합을 제공할 수 있는 혼합적 자본기관을 창설한다. 이 기관은 자선단체들과 사회적기업들에 대한 소규모 비담보 대출의 제공에 초점을 맞추어야 한다. 또한 초기 단계의 위험 자본을 지원하기 위해 사용될 수 있다.

이러한 기관은 명칭상 혼합적 자본기관이라고 표현되고 있으나, 실질에서 있어서는 전형적인 중간지원조직이라고 볼 수 있다. 즉, 사업 활동을 단순하게 지원하는 조직뿐만 아니라, 사회적금융 자본의 형성과 배분 그리고 투자대상에 대한 포트폴리오 및 정부와 민간의 자본구성비율의 조정까지 운영할 수 있는 중간지원조직을 영국에서는 사회적금융 활성화에 있어서 매우 중요한 요소로서 파악하고 있다는 점을 알 수 있다.

(5) 연금과 사회투자의 연동

연금기금과 사회책임투자와의 연계는 이미 오래전부터 중요하게 활용되어왔던 투자연동운영방식이다. 즉, 연금기금의 활용과 투자재원확보에 있어서 투자대상선정에 관한 이슈를 논의할 때에 대표적으로 사회

57) UK National Advisory Board(2014), p.32

책임투자의 영역과 연계하여 진행해왔던 점은 우리나라와 외국에 있어서 모두 공통적으로 나타났던 현상이다. 이러한 현상은 개인적인 투자보다는 이미 자본이 축적되어져 있는 기금 또는 연금과 같은 재원이 활용될 수 있는 영역으로 사회책임투자분야가 적절하다는 평가가 지배적이었기 때문이었다.

과거에는 사회목적투자상품이나 사회사업기업 등에 사회목적투자임에도 불구하고 투자금의 회수가 비교적 빠르게 회전하는 투자대상에 연금펀드들이 투자되는 경향이 있었으나, 최근에는 보다 정교하게 설계되고 운영되는 사업 즉, 사회성과연계채권 발행 사업 등이 투자대상으로 나타나고 있다는 점을 감안한다면, 연금펀드의 투자대상도 이러한 사업으로 방향을 전환하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이는 연금펀드의 경우 마치 인내자본(patient capital)과 유사하게 투자회수기간이 비교적 장기라는 점에 착안하여 고려될 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 이러한 점을 감안하여 영국 국립자문위원회에도 다음과 같은 내용으로 권고안을 제안하였다.⁵⁸⁾

모든 연금 펀드에게 사회적 투자 연금 옵션을 제공하도록 요구한다. 한정된 투자 펀드를 제공하는 모든 연금 펀드 매니저들이 적어도 자발적인 “결속적” 선택을 제공하도록 입법화시킨다. 이것은 프랑스 모델에 기반할 수 있지만, 자선채권과 사회적 자산 포트폴리오, 그리고 SIBs를 포함한 사회혁신투자에 대한 영국적 해석을 반영한다.

영국 국립자문위원회에서는 다소 급진적으로 연금펀드의 운용을 강조하는 것으로 보인다. 연금펀드 운용에 대하여 입법적 조치를 취하는 것은 매우 급진적인 조치라고 볼 수 있는데, 권고안에서는 일정한 범위를 정하여 연금펀드 운용에 법적인 관여가 가능하도록 제안을 하고 있다. 각각의 개별적 국가마다 정책의 추진강도와 입법적 기술의 차이가 존재하기 때문에, 일률적으로 선진적인 제도라고 비판없이 수

58) UK National Advisory Board(2014), p.33

용하는 것은 물론 문제가 있다고 볼 수 있으나, 영국 국립자문위원회에서 권고한 연금운용에 관한 제언은 전격적으로 국가마다 수용하기에는 어렵겠지만, 그 중요성을 강조한 점에 대해서는 많은 시사점을 제공한다고 볼 수 있다.

(6) 금융소외대상 대출의 투명성 확보

영국에서는 금융소외대상에 대한 금융포용정책을 강조하고 있는데, 금융포용정책은 이미 유럽 즉, EU 회원국가들 간에 있어서는 국가별 금융정책에 있어서 매우 중요한 이슈라고 할 수 있다. 이러한 유럽지역에서의 금융포용정책이 중시되는 이유는 EU 국가간에 있어서 국가경제의 차이가 발생하고 있으며, 지역적으로 사회적금융의 필요성이 부각되는 정도도 차이가 발생하기 때문에 금융소외계층을 대상으로 하는 금융포용정책이 중요한 이슈가 될 것으로 충분히 예상할 수 있을 것이다.

금융포용의 개념은 우리나라에서도 서민금융지원과 관련하여 이미 논의가 되어왔던 개념으로서 이에 관하여 연구한 국내 선행연구에 의하면, 금융포용의 개념에 대하여 “금융포용(financial inclusion)은 금융소비자의 제도권 금융상품 및 서비스에 대한 접근과 이용이 감당능력에 맞고, 시의적절하고, 필요에 부합한 형태로 사회전반에 확대되어 주로 저소득층이 정상적인 금융, 경제, 사회생활을 할 수 있도록 하는 과정 혹은 상태를 의미한다”⁵⁹⁾고 정의하고 있다.⁶⁰⁾

59) 노형식, 금융포용, 금융소비자보호, 그리고 책임금융, 주간 금융브리프, 한국금융연구원(2013.3), p.4

60) 한편, 다른 국내 선행연구에서는 금융포용의 개념에 대하여 일반적인 개념과 광의의 개념을 분리하여 분석함으로써 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 일반적인 개념과 광의의 개념을 금융포용에 대한 구체적인 분석으로 통하여 설명하고 있는데, “경제주체가 저축, 신용, 보험 등 다양한 금융서비스에 대한 접근을 용이하게 함으로써 제도권 금융시스템내에 포함되도록 하는 것이며, 경제주체가 정당한 가격에 합당한 품질의 금융서비스를 이용하는 정도를 나타내는 금융접근성으로 요약될 수 있다. 금융포용 또는 금융접근성은 좁게는 은행서비스에 국한해서 고려할 수 있으며,

영국에서도 상기한 바와 같은 금융포용정책의 관점에서 사회적금융의 활성화를 도모하고 있다. 특히, 우리나라와 유사하게 금융포용정책을 서민금융지원과 관련을 가지고 논의하고 있다. 다만, 영국 국립자문위원회의 보고서에 의하면, 일반적인 서민금융지원과는 약간의 차이를 보이면서, 실질적으로 지역금융의 성격을 가지는 모습으로 금융포용정책과 사회적금융을 연계하여 추진하는 경향을 보이고 있다.

영국 국립자문위원회의 보고서에서도 상기한 사항과 같은 금융포용정책에 관하여 금융기관이 지역금융 등 금융포용정책을 추진할 경우 이에 대한 투명성을 확보해야 한다고 하고 있으며, 구체적으로는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “영국에서는 2013년 영국은행협회를 통하여 발표된 자료로서 은행들에 의하여 자발적으로 공개된 새로운 데이터에 따르면, 상위 7개 은행들이 전체 금융활동의 상당 부분을 차지하고 있는데, 실제로 지역공동체의 수요를 정확하게 확인하고 있다고 확신할 수 없지만, 미국과 같은 지역개발금융기관에 대한 지원을 대체할 수 있는 인센티브 조치들이 시행되고 있으며, 이외에도 사회적경제조직과 소외된 집단에 대한 투자는 여전히 주목받고 있다”⁶¹⁾고 설명함으로써 이러한 금융포용정책과 관련된 사회적금융활동을 하는 경우 높은 수준의 투명성을 요구하고 있다. 이러한 영국의 상황과 함께, 금융포용정책 및 사회적금융활동의 연계와 관련하여 영국 국립자문위원회에는 다음과 같은 내용으로 권고안을 제안하였다.⁶²⁾

광의로는 은행뿐 아니라 상호금융, 저축은행, 보험, 금융투자회사 등 비은행금융기관과 정부소유 금융기관 등 모든 제도권금융을 포함한다”고 설명함으로써 일반적인 금융포용의 개념에 금융접근성의 개념을 추가적으로 분석함으로써 이용가능한 금융서비스의 범위에 따라서 광의의 금융포용 개념으로 적용범위를 확대하였다. (남유선, 금융포용관점과 자본시장에서의 기업금융 활성화 방안 - 클라우드 펀딩 및 엔젤투자를 중심으로, 기업법연구 제27권 제4호 (2013), p.404)

61) UK National Advisory Board(2014), p.34

62) UK National Advisory Board(2014), p.34

소외된 공동체에 대한 대출에서 더 많은 투명성을 장려한다. 이것은 대형 금융서비스 기관이 사용자 우호적이고 접근 가능한 방식으로 더 많은 지역적 투명성 (사회적 조직들에 대한 대출의 투명성을 포함함)을 전달하려는 움직임에 지원할 것을 요구한다. 뿐만 아니라 금융기관들이 소외된 지역을 위한 재정에, (직접적이거나 CDFIs를 통해) 더 많은 접근을 제공하도록 장려한다.

영국 국립자문위원회가 제안한 상기의 권고안은 사회적금융기관 또는 중간지원조직 보다는 일반적인 전통적 금융기관이나 대형금융기관을 대상으로 제시된 권고안으로 보인다. 이들 전통적인 금융이나 대형금융기관이 수행하는 금융포용정책과 관련된 금융활동에 대해서 사회적금융과 관련하여 보다 투명한 정책과 추진으로 금융포용정책을 이끌어 가도록 권고하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 영국에서는 금융포용정책과 사회적금융이 중첩되는 영역이 존재하고 있으며, 중첩되는 영역에 있어서는 오히려 사회적금융과 관련성을 적게 가질 수 있는 일반 금융기관이나 대형금융기관이 금융소외계층에 대한 지원에 있어서 보다 고양된 투명성을 갖추어야 한다고 볼 수 있다.

III. 소 결

이상과 같은 내용의 영국 사회적금융에 관한 시사점을 중심으로 하여, UK National Advisory Board(2014)에서는 다음과 같은 내용을 설명하면서 영국 사회적금융에 관한 현재까지의 전개와 앞으로의 전망에 대해서 결론을 내리고 있다.⁶³⁾

영국의 사회적금융 시장은 2000년 사회적투자 테스트포스가 출범한 이후로 지속적인 발전을 하였다. 시장의 발달은 중개기관의 구축과 공동 자본의 배정에 초점을 맞추고 있지만, 최근의 원동력은 사회적

63) UK National Advisory Board(2014), p.35

기관들에 의해 공공 서비스 전달을 증가시키려는 조치들에 맞추어져 있다. UK National Advisory Board(2014)에 의한 권고안들은 조기에 적절한 조치를 실시하여 성공적인 혁신으로의 진행을 추구하고 있다. 그렇지만 권고안들은 오늘날 시장의 중요한 문제로서 사회적 투자 기회의 부족이라는 점을 인정한다. 자본에 대한 접근과 역량에 대한 구축을 돕기 위해 사회적 기업들에게 더 많은 지원을 제공하는 것은 이러한 문제를 해결하고 시장의 성장을 보장하기 위해 중요하다. 사회적 성과에 대한 보수를 추구하는 후원 역시, 사회적 부문의 폭넓은 참여를 자극하며, 기업적 성공을 추구하는 사회적 기업들과 사회적 투자자들에게 더 많은 투자 기회를 제공하도록 하여야 할 것이다. 사업의 사회적 가치를 제고하기 위한 더 많은 메커니즘의 제공은 새로운 사회적 사업의 반향을 일으키고 새로운 상업적 투자자들을 유도할 수 있다. 영국의 시장개발 역사로부터, 수요, 공급, 중개와 같은 시장의 모든 부문들이 중요하다는 점을 알 수 있다. 실제로 상기한 바와 같은 UK National Advisory Board(2014)에 의한 권고안들간의 상관성은 명확하다. 사회적 사업 부문에 대한 더 나은 인식은 개인투자자들과 기관투자자들을 끌어들이는 원동력이 될 것이다. 사회적금융시장의 구축은 과거의 교훈들에 대한 주의 깊은 관심을 요구한다. 중기적으로 보았을 때 성공적인 사회적 투자 시장은, 사회적 조직들과 사회적금융 중개기관들이 적합한 규모와 더 많은 지속 가능성을 가지는 것을 의미한다. 영국의 자금공급시장이 사회목적을 추구하는 방향으로 안정화되고 다양해지면서, 사회적 성과 요구의 장려는 사회적 조직들에게 더 많은 재정적 지속 가능성을 제공할 것이다. 더 성숙한 시장에서 사회적 기업들은, 효율적이고 지속가능한 사업 모델들을 통해 자본을 모집할 수 있는 더 나은 기준들을 가질 것이다.

상기의 내용대로 UK National Advisory Board(2014)의 결론이 우리나라에게 제공하는 시사점은 우선적으로 시장의 형성과 구축에 많은 시간과 노력이 필요하다는 점이다.⁶⁴⁾ 영국도 현재까지 15년 이상의 사회적

64) 본 연구보고서에서는 영국의 사회적금융에 대한 평가로서 장기간에 걸친 점진적인 개혁과 노력을 높이 평가하였다. 사회적금융에 대한 인식이 제대로 이루어지지 않았던 시기부터 정부와 민간의 노력과 관심으로 상당한 수준의 사회적금융을 발전

금융시장 구축의 노력을 추진해 왔음에도 불구하고, 여전히 발전의 여지가 많이 남아 있다는 점을 명확하게 하고 있다. 따라서 우리나라의 입장에서 영국의 사회적금융 전개상황을 살펴본 것은 우리에게 앞으로 필요한 정책방향과 수단이 무엇인지를 알려주는 것이라고 할 수 있으며, 영국에서의 인식과 마찬가지로 사회적금융시장의 형성과 구축에 대해서 다시 한번 중요성을 환기시킬 필요성이 있다.

한편으로, 사회적금융시장과 제도가 발전한 영국에 있어서도 우리나라와 마찬가지로 사회적금융 운영을 위한 재원확보에 관한 문제는 여전히 존재하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 우리나라 보다 사회적금융에

시켰고, 이를 활성화시킬 수 있는 방안으로서 사회적금융시장을 일반 자본시장에 못지않게 구축 및 형성하였다는 점은 매우 선진적인 모델로서 우리나라 뿐만 아니라 외국에서도 벤치마킹의 대상으로 삼고 있는 것이 사실이다. 본 연구보고서에서는 사회적금융의 발전에 대하여 사회적금융시장의 형성과 구축이 중요한 역할을 하였다는 점만을 검토하였고, 구체적으로 사회적금융시장의 육성 방향 등에 대한 내용은 검토하지 않았다. 국내 선행연구에서는 영국의 사회적금융시장의 육성에 대하여 매우 심도있는 연구를 수행하였는데, 이 선행연구에서는 다음과 같이 설명하면서 영국의 사회적금융시장의 육성방향과 기반에 대해서 설명하고 있다. “첫째, 영국의 사회적 투자시장 육성정책은 자본시장 중심적 정책이라는 점에서 시사점을 찾을 수 있다. 영국 정부는 스스로를 시장관리자라고 칭하며 자본시장에 대한 직접적인 개입을 최소화하면서 사회적 투자시장 조성에 역점을 두고 있다. 영국의 자본시장 중심적 정책은 사회적 투자시장의 자생력 있는 발전을 지원하여 사회적 금융의 효율적 자원배분 기능을 제고한다. 사회적 투자시장에서 경쟁하는 사회적 기업은 경제·사회적 혁신을 이끌어내고 일자리창출 효과를 높인다. (중략) 둘째, 영국의 사회적 투자시장 육성정책은 생태계 중심적 정책이라는 점에서 시사점을 찾을 수 있다. 영국은 국정철학인 **Big Society** 이념 하에 사회적 투자시장 육성정책을 체계적으로 수립하여 집행하고 있다. 이러한 육성정책은 사회적 투자시장의 핵심 구성요소인 자금 수요자와 공급자의 기능을 활성화하고 각 구성요소가 독자적으로 생존·발전할 수 있는 투자환경을 구축한다는 점에서 생태계 조성정책으로 볼 수 있다. (중략) 셋째, 영국의 사회적 투자시장 육성정책은 성과 중심적 복지서비스정책이라는 점에서 시사점을 찾을 수 있다. 고령화, 저성장, 양극화 및 이에 따른 복지수요의 증대는 전 세계적으로 나타나는 현상이다. 선진국들은 복지재원이 부족한 현실 시점에서 예산 집행의 효율성을 높이고 복지서비스를 양적·질적으로 증대시키기 위해, 객관적 데이터에 기반한 성과 중심 공공서비스 정책을 쓰고 있다. (이하 생략)”라고 설명하면서, 영국의 사회적금융시장(사회적투자시장)의 육성방향과 기반에 대하여 심도있는 연구 및 시사점을 소개하고 있다. (김갑래·박수연, 영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점 - 자본시장을 통한 복지서비스 확대를 중심으로, 자본시장연구원(2013.12), pp.93~96)

대한 관심과 인식이 다른 영국에서는 이러한 재원확보가 완전하게 해결하기 어려운 문제로 여겨지지 않고 있다. 사회적금융에 대한 재원확보를 위해서는 영국은 법제도의 정비 측면에서 접근한다기보다는 기본적인 금융시장에서의 투자고취 등을 통하여 이를 해결하려 한다고 볼 수 있다. 이는 금융시장에서의 시장원리와 금융투자의 기본적인 원칙에 입각한 것이라고도 볼 수 있으나, 지나친 정부개입을 지양하고, 적절한 민관협력을 제도개선의 중심적인 동력으로 생각하는 영국에 있어서는 매우 당연한 방향성이라고 할 수 있다. 다만, 재원확보에 대한 민간투자의 자발적인 움직임을 기대하는 대신에 이를 효율적으로 운영할 수 있는 시스템에 있어서는 구체적인 제도정비와 개선노력이 수반되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 상기의 UK National Advisory Board(2014) 결론에서 우리가 주의깊게 보아야 할 사항은 정부와 민간의 노력이 구체적으로 사회적금융시장에 좋은 영향을 주면서 유입되고, 안정적으로 운영되게 하기 위해서는 이를 효과적으로 운영할 수 있는 플랫폼의 역할이 강조되고 있다는 점이다. 우리나라의 실정에 맞춘다면, 콘트롤타워에 해당되는 조직이라고도 할 수 있으며, 시장이 발달한 영국 등에서는 플랫폼으로 표현할 수 있을 것이다. 이는 우리나라의 사회적금융 활성화를 위하여 항상 주장되고 요청되는 중간지원조직의 역할 제고와 궤를 같이 한다고 볼 수 있다. 물론 영국의 중간지원조직은 우리나라와 같이 거버넌스를 갖춘 형태화된 조직뿐만 아니라, 재단과 기금 그리고 펀드와 같은 자본구성으로서의 중간지원조직을 포함하는 광범위한 개념이라고 할 수 있다.⁶⁵⁾ 따라서 영국 사회적금융의 중간지원조직 활동을 조직화된 중간지원조직과 자본구성으로서의 중간지원조직으로 구성된다는 점에 착안하여, 우리나라의 사회적금융에 대한 시장구축과 정책추진의 방향 또한 거버넌스 측면의 지원

65) 영국의 거버넌스 측면의 지원조직과 자본구성 측면의 지원형태에 관하여 구체적인 사항과 내용은 본 보고서의 부록을 참고한다.

조직과 자본협력·재원확보 측면의 지원형태에 초점을 맞추어야 할 것이다. 다음 장에서는 상기한 시사점 등을 근거로 하여 우리나라에 있어서 중간지원조직에 대한 법제도의 정비상황과 자본협력·재원확보를 위한 법제화 방안 등을 중심으로 사회적금융의 4가지 유형에 대한 법제화 또는 법령정비 방안에 대하여 검토한다.

제 3 장 사회적금융의 법제화 방안

제 1 절 사회적금융 관련 법제 추진

I. 사회적경제기본법

1. 주요 내용

2014년에는 3차례에 걸쳐서 입법취지에 있어서는 유사하고, 세부적으로 다른 내용에 동일한 법률 제명을 가지는 『사회적경제기본법(안)』이 국회에 제출되었다. 2014년 4월 30일에 유승민의원 등 67인이 최초로 『사회적경제기본법(안)』을 제출하였고, 같은 해 10월 13일에 신계륜의원 등 65인이 동일한 제명으로 『사회적경제기본법(안)』을 제출하였으며, 한달 후 11월 11일에 박원석의원 등 10인이 역시 동일한 제명으로 『사회적경제기본법(안)』을 제출하였다.

현재까지 국회에 제출된 『사회적경제기본법(안)』은 계류중에 있으며, 이 3가지 법안의 조정 및 통합과 대안마련에 대한 구체적인 내용은 아직 표명되고 있지 않은 상태이다. 이 중에서 최초로 제안된 유승민의원안의 주요 내용은 다음과 같다.

※ 사회적경제 기본법안 (유승민의원 대표발의) 주요 내용

- 가. 이 법은 사회적경제의 지속적 발전을 위하여 필요한 통합생태계와 통합적인 정책추진체계를 구축하여 사회적경제조직의 설립·경영의 지원 및 일자리 창출을 도모함으로써 양극화 해소, 건강한 공동체의 조성 및 국민경제의 균형 발전에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 구성원 상호간 협력과 연대, 적극적인 자기혁신과 자발적인 참여를 바탕으로 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전, 기타 공익에 대한 기여 등 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동을 “사회적경제”로 정의함(안 제2조제1호).

- 다. 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사 등을 ‘사회적경제조직’으로 정의함(안 제2조제3호).
- 라. 국가는 사회적경제 발전을 위한 종합적인 시책을 세우고, 그 추진에 필요한 행정적·재정적 지원방안 등을 강구하여야 하고, 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 사회적경제 발전에 필요한 시책을 강구하도록 함(안 제4조).
- 마. 사회적경제의 발전 및 사회적경제조직의 지원·육성에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따르도록 함(안 제5조).
- 바. 기획재정부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회적경제 발전에 관한 기본계획을 5년마다 수립하도록 함(안 제6조).
- 사. 기획재정부장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 사회적경제의 발전과 관련된 소관 주요 시책의 시행계획을 매년 수립·시행하도록 함(안 제8조).
- 아. 시·도지사는 사회적경제의 발전에 관한 지역계획을 수립·시행하도록 함(안 제9조).
- 자. 사회적경제의 발전에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 대통령 소속으로 사회적경제위원회를 두도록 함(안 제10조).
- 차. 시·도지사는 지역의 특성에 맞는 사회적경제 발전에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 시·도사회적경제위원회를 두도록 함(안 제12조).
- 카. 사회적경제조직은 전국·지역단위, 업종·분야단위 협의회를 설립할 수 있도록 함(안 14조).
- 타. 기획재정부장관은 사회적경제 활성화사업에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 한국사회적경제원을 두도록 함(안 15조).
- 파. 기획재정부장관은 지역중심의 사회적경제 활성화사업을 효과적으로 수행하기 위하여 사회적경제 권역별 통합지원센터를 지정할 수 있도록 함(안 16조).

하. 정부는 사회적경제 금융기반 조성과 사회적경제조직의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 사회적경제 발전기금을 설치·운영하도록 함(안 17조).

거. 국가 및 지방자치단체는 사회적경제조직이 생산하는 재화나 서비스의 구매촉진 및 판로확대를 위하여 필요한 지원 및 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하도록 함(안 제21조).

너. 국가와 지방자치단체는 사회적경제 발전에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하도록 함(안 24조).

더. 국가와 지방자치단체는 사회적경제조직 간 사업연합 및 협의회 구축을 촉진하고 이에 필요한 지원을 할 수 있도록 함(안 제27조, 제28조)

※ 출처 : 유승민의원 대표발의, 사회적경제 기본법안, 의안번호 1910422, 발의연월일 2014.4.30, 발의자 유승민의원 외 67인, (주요내용 pp.3~5에서 인용)

2. 사회적금융 관점에서의 의미

국회에 제출된 사회적경제기본법 3법안은 모두 사회적경제조직을 지원함으로써 이른바 “사회적경제의 가치”를 추진하겠다는 공통점을 가지고 있다. 따라서 정책추진의 거버넌스부터 시작하여 지원내용 등 관련된 내용을 망라하여 규정하고 있다. 그런데 사회적금융의 관점에서 보았을 때에 가지는 중요한 의미는 법률에서 “사회적금융”의 개념을 사실상 최초로 사용하였다는 점이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사회적금융은 민간을 중심으로 금융의 새로운 분야를 개척하는 일종의 자생적인 트렌드를 가지고 있는 분야로서 국내외적으로 동시다발적인 논의의 전개가 이루어지고 있는 특징이 있다. 그런데 사회적경제기본법에서는 이러한 사회적금융을 명실상부하게 법적 개념을 격상하여 본격적으로 논의를 시작하였다는데 큰 의미가 있다. 앞에서 살펴보았던

영국의 사례에서도 좀처럼 찾아보기 힘든 입법적 경향이라고 할 수 있다. 사회적경제기본법 이전에는 우리나라에서도 영국과 마찬가지로 금융관련 또는 해당 정책과 관련된 법률에서 “사회적금융”이라는 표현을 직접적으로 사용하지 않고, 관련된 내용 정도만을 규정하는 것이 일반적인 입법경향이였다. 그러나 사회적경제기본법에서는 본격적으로 사회적금융이라는 표현을 사용하면서, 이를 지원하고 이에 관한 제도를 운영해야 한다는 점을 명확하게 하고 있다는 점에서 매우 전격적으로 사회적금융을 개념화하고 제도화시키려는 노력이 있다고 볼 수 있다.

사회적경제기본법 3법안인 유승민의원안과 신계류의원안 그리고 박원석의원안을 살펴보면 유사한 내용에 동일한 제명으로 법안이 제출되었지만, 사회적금융에 관하여 부분에서는 다소 차이가 많이 발생하고 있다. “사회적금융”이라는 표현 또는 유사한 표현을 사용하고, 이를 구체적으로 구현시키기 위한 방안으로서 기금을 조성할 수 있도록 한 점은 3법안 모두 공통적인 사항이지만, 이외에 있어서는 다소 차이점을 보이고 있다. 이하의 도표에서는 사회적경제기본법 3법안에서 사회적금융 부분만을 발췌하여 조문별로 비교한 것이다.

※ 사회적경제기본법 3법안 사회적금융관련 비교

	정의규정	제도지원 (기금조성)
유승민 의원안	없 음	<p>제17조(사회적경제 발전기금의 조성) ① 정부는 사회적경제의 금융기반 조성과 사회적경제조직의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 사회적경제 발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운영한다.</p> <p>② 기금의 조성은 다음 각 호의 재원으로 한다.</p> <p>1. 개인·법인 또는 단체가 출연하는 금전·물품 그 밖의 재산</p>

	정의규정	제도지원 (기금조성)
		<p>2. 기존 사회적경제 관련 정책기금 또는 금융 3. 정부의 출연금 4. 지방자치단체의 출연금 5. 기금의 운용으로 생기는 수익금 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 ③ 정부는 회계연도마다 예산의 범위에서 기금에 출연할 수 있다.</p> <p>제18조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나를 지원하는 용도에 사용한다. 1. 사회적경제조직의 설립 및 운영을 위한 지원 2. 사회적경제조직의 금융지원 3. 사회적경제 자본시장 조성 4. 민간의 자발적 사회적 금융 조성 및 이에 대한 투자 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업</p> <p>제19조(기금의 운용과 관리) ① 기금의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다. ② 기금의 관리기관은 기금의 회계를 다른 회계와 구분하여 처리 하여야 한다. ③ 기금은 기획재정부장관이 운용·관리한다. ④ 기획재정부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금의 운용·관리에 관한 사무의 일부를 경제원에 위탁할 수 있다. ⑤ 그 밖에 기금의 관리·운용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제20조(기금운용심의소위원회 설치) ① 기금의 관리와 운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 위원회 소속으로 기금운용심의소위원회(이하 “심의소위원회”라 한다)를 둔다. ② 심의소위원회의 조직과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>신계륜 의원안</p>	<p>제 3 조(정의) 7. “사회적금융”이란</p>	<p>제26조(사회적금융의 제도정비) ① 정부와 지방자치단체는 사회적경제의 금융기반 조성을 위해</p>

	정의규정	제도지원 (기금조성)
	<p>사회문제를 개선하고 사회적 가치를 증진시키기 위해 사회적경제조직과 사회적경제 관련사업에 투자·용자·보증등을 통해 자금의 지속가능한 선순환을 추구하는 금융활동을 말한다.</p>	<p>사회적경제의 원리에 적합한 금융제도를 정비하고, 재원을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 제1항을 위해 다음 각 호의 사회적금융 육성과 제도 정비를 추진하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회적경제조직의 운영에 적합한 크라우드펀딩, 사회성과연동채권 등 새로운 금융 상품의 개발 2. 사회적경제조직의 사회적가치 측정·평가 도구 개발과 공시제도 등의 도입 3. 사회적경제조직에 대한 민간투자 및 금융지원 활성화 4. 신용협동조합법에 근거하여 신용사업을 수행하는 협동조합이 사회적경제조직에 대한 여신을 확대할 수 있도록 하는 관련 제도정비 및 상품 개발 5. 사회적경제공제기금 설립등 신탁법상의 상호금융이나 비영리민간재단의 사회적경제조직 투자 허용 등 관련법제의 정비 6. 그 밖의 사회적경제조직의 지원사업과 연계된 사회적금융제도의 정비 <p>③ 정부와 지방자치단체는 사회적경제조직의 금융기반 조성과 사회적경제조직 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 사회적경제발전기금을 설치한다.</p> <p>④ 정부는 사회적경제발전에 필요한 민간 사회투자기금을 촉진하기 위하여 이에 필요한 별도의 법률을 제정할 수 있다.</p> <p>제27조(사회적금융기관의 설립과 육성) ① 국가와 지방자치단체는 사회적경제 발전에 필요한 다양한 사회적금융을 조달하기 위한 전달체계로서 지역·업종·부문·전국단위로 협동조합 금융, 사회적경제공제기금, 비영리민간재단등 민간 사회적금융기관을 지정·육성하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 민간 사회적금융기관을 지정하여 개인·법인·단체등이 의 출자·용자·투자·기부를 통해 사회투자 민간기금을 조성할</p>

	정의규정	제도지원 (기금조성)
		<p>수 있도록 하고 그에 필요한 재정적·행정적 편의 및 세제상의 혜택을 제공할 수 있다.</p> <p>③ 지방자치단체는 지역에 설립된 민간 사회적 금융기관들에 출자, 용자, 온렌딩, 용자사업 위탁등의 방법으로 민간 사회적금융기관들이 중앙 정부의 사회적경제발전기금과 배합할 수 있도록 한다.</p> <p>④ 사회적금융기관은 다음 각 호의 사업을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회적경제조직의 설립 및 운영을 위한 용자 또는 무상지원 사업 2. 사회적경제조직의 창업과 성장지원을 위한 투·용자 사업 3. 사회적경제조직의 성장주기에 따른 맞춤형 금융지원사업 4. 사업경영상 위기시의 긴급구제 금융사업 5. 사회적경제 투용자에 따른 손실 보상 지원사업 6. 사회적경제발전기금의 운용과 업무의 위탁 7. 사회적경제공제기금의 위탁운영사업 8. 사회적경제 금융생태계 조성을 위한 민간기금조성사업 <p>⑤ 사회적금융기관으로 인증·지정된 기관은 법정기부금단체로 한다.</p> <p>⑥ 제1항 내지 제4항까지의 규정에 따른 사회적 금융기관의 설립·지정 및 재정지원과 운영, 그 밖에 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제28조(사회적경제발전기금의 조성) ① 정부와 지방자치단체는 사회적경제 발전 정책의 원활한 추진 및 사회적경제조직의 지원에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 사회적경제발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·조성한다.</p> <p>② 기금은 다음 각 호를 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부의 출연금 2. 지방자치단체의 출연금 3. 기존의 사회적경제 관련 정책기금 또는 금융

	정의규정	제도지원 (기금조성)
		<p>4. 국가균형발전 특별법에 따른 지역발전특별회계의 수입으로부터의 전입금</p> <p>5. 기금의 운용수익금</p> <p>6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금</p> <p>③ 정부와 지방자치단체는 회계연도마다 예산의 범위에서 기금에 출연할 수 있다.</p> <p>④ 지방자치단체는 제1항 및 2항에 따라 별도의 지역사회적경제발전기금(이하 “지역기금”이라 한다)를 설치·운용할 수 있다.</p> <p>제29조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회적경제조직의 설립 및 운영을 위한 지원 2. 사회적경제조직에 대한 투·융자 등 금융지원사업 3. 사회적경제 자본시장 조성 및 사회적금융의 발전을 위한 연구개발 4. 사회적금융기관 육성 및 지역사회 금융기관의 역량강화사업 5. 사회적경제 공제기금 등 민간의 자발적인 사회적 금융 조성 및 이에 대한 투자 6. 사회적성과 평가지표 개발과 사회적투자 기준에 관한 사항 7. 기금심의운용위원회가 정한 사업 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업 <p>제30조(기금의 운영 및 관리) ① 기금의 회계연도는 정부의 회계연도와 같다.</p> <p>② 기금 관리기관은 기금의 회계를 다른 회계와 구분하여 처리하여야 한다.</p> <p>③ 기금은 기획재정부장관이 운영·관리하며 지역기금은 시도지사가 운영·관리한다.</p> <p>④ 기획재정부장관과 시·도지사는 기금심의운용위원회의 운영관리방침에 따라 각각 기금과 지역기금을 운용·관리하고 정기적으로 사회적</p>

	정의규정	제도지원 (기금조성)
		<p>경제발전위원회와 지역사회적경제발전위원회에 각각 보고한다.</p> <p>제31조(기금운용심의위원회) ① 기금의 관리·운영에 관한 다음 각 호의 중요한 사항을 심의하기 위하여 사회적경제발전위원회 소속으로 독립적인 기금운용심의위원회를 설치한다.</p> <p>② 위원장은 기금운영의 독립성, 투명성, 건전성 감독등 지속가능성 확보를 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>③ 기금의 조성과 운영을 분리하여 기금조성 및 관리감독은 기획재정부가 담당하고 기금운영은 민간 사회적금융기관 전달체계를 통해 수행할 수 있도록 한다..</p> <p>④ 위원장은 기금의 관리·운영에 관한 사무의 전부 또는 일부를 사회적경제발전위원회의 심의를 거쳐 상호금융기관등 민간 사회적금융기관에 위탁·운영하도록 한다.</p> <p>⑤ 위원장은 기금위원회를 구성할 시, 위원장을 포함한 위원의 2분의 1이상을 민간위원 및 민간 전문가로 위촉하여야 한다.</p> <p>⑥ 시·도 지역 기금운용심의위원회를 설치할 경우 중앙의 운영기준을 적용한다</p> <p>⑦ 그 밖에 기금위원회의 조직과 운영, 기금의 관리·운영·감독에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제32조(민간기금의 조성) ① 사회적금융기관 및 사회적경제조직은 사회적경제 창업과 성장에 필요한 사회투자기금인 민간기금을 설립·운영할 수 있다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 사회투자기금에 출연하거나 기부하는 기업·법인·단체나 개인에 대하여 재정적·행정적 편의와 세제상의 감면을 지원할 수 있다.</p>

제 3 장 사회적금융의 법제화 방안

	정의규정	제도지원 (기금조성)
		<p>③ 민간기금은 제28조에 따른 기금과는 구분하여 독립적으로 운영되어야 한다.</p> <p>④ 민간기금의 조성 절차와 자격 등에 필요한 사항은 『기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률』을 준용할 수 있다.</p>
<p>박원석 의원안</p>	<p>제 2 조(정의) 4. “사회적경제 금융”이란 사회적 경제를 활성화 시키기 위해 운영되는 금융을 말한다.</p>	<p>제21조(사회적경제금융의 제도정비) ① 정부와 지방자치단체는 사회적경제기업의 원활한 자금조달을 위하여 사회적경제의 금융 수급 및 전달 체계를 구축하기 위해 노력하여야 한다.</p> <p>② 제1항을 추구하기 위해 다음 각 호의 제도 정비를 추진한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 신탁, 새마을금고, 농협, 수협이 사회적경제조직에 대한 여신 및 출자를 확대할 수 있도록 하는 관련 제도정비 및 상품 개발 2. 사회적가치의 측정 방법 및 사회적경제조직의 특징을 반영한 신용평가 방법의 개발 3. 사회적경제조직에 대한 민간의 여신, 출자 활성화를 위한 지원 4. 기타 사회적경제조직과 연계된 금융제도의 정비 <p>제22조(사회적경제발전기금의 설치 및 조성) ① 정부는 사회적경제 활성화 정책의 원활한 추진 및 사회적경제기업의 지원에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 사회적경제발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운용한다.</p> <p>② 발전기금은 다음 각 호를 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부의 출연금 2. 광역 및 기초 지방자치단체의 출연금 3. 법인 또는 단체가 출연하는 금전·물품 그 밖의 재산 4. 사회적경제 관련 정책기금 5. 『복권 및 복권기금법』에 따른 복권기금으로부터의 전입금

	정의규정	제도지원 (기금조성)
		<p>6. 『휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률』에 따른 휴면예금으로부터의 전입금</p> <p>7. 기금의 운용수익금</p> <p>8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금</p> <p>③ 정부는 회계연도마다 예산의 범위에서 기금에 출연할 수 있다.</p> <p>제23조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회적경제조직의 설립·운영 지원 및 긴급구제 2. 사회적경제조직의 금융 지원 3. 사회적경제 촉진을 위한 투자 및 융자 4. 사회적경제금융의 발전을 위한 연구개발 5. 지역기금에 대한 연계 지원 6. 지역사회적금융기관의 역량강화 7. 제1호, 제2호, 제3호에 따른 손실보상 8. 기금심의위원회가 정한 사업 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사회적경제 활성화를 목적으로 사업 <p>제24조(기금의 관리 및 운용) ① 기금은 기획재정부장관이 관리·감독한다.</p> <p>② 기획재정부장관은 기금의 관리·운용에 관한 사무의 전부 또는 일부를 사회적경제위원회의 심의를 거쳐 사회적금융을 주 사업으로 하는 사회적경제조직에 위탁할 수 있다.</p> <p>③ 기획재정부장관은 기금의 운용과 관련한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 사회적경제발전기금심의위원회(이하 ‘기금심의위원회’라 한다.)를 둔다.</p> <p>④ 위원회 위원장은 기금심의위원회를 구성할 때 위원의 3분의 1 이상은 제13조제4항제2호의 민간위원으로 하며, 나머지 위원의 2분의 1 이상은 제13조제4항제3호의 전문가위원을 위촉하여야 한다.</p>

	정의규정	제도지원 (기금조성)
		<p>⑤ 기금의 관리·운용에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제25조(지역기금 설치) ① 광역 및 기초지자체는 제22조 제1항부터 제3항까지에 의거하여 별도의 사회적경제발전기금(이하 “지역기금”이라 한다)을 설치·조성할 수 있다. 단, 제2항의 제1호, 제5호, 제6호는 제외한다.</p> <p>② 지역기금을 조성한 시도지사 및 시장·군수·구청장은 지역사회적경제발전위원회의 기금 조성 및 운영방침에 따라 지역기금을 운용관리하고 정기적으로 지역사회적경제위원회에 보고한다.</p> <p>③ 지역기금의 운영을 위해 지역사회적경제위원회는 기금운용심의위원회(이하 “기금위원회”라 한다)를 둘 수 있으며, 기금운용심의위원회 위원의 2분의 1 이상을 민간위원으로 위촉하여야 한다.</p> <p>④ 지역기금의 관리·운용에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p>

유승민의원안은 신계륜의원안 및 박원석의원안과 비교하였을 때에 가장 큰 차이점으로 “사회적금융”에 대한 법적 정의를 시도하지 않은 점이다. 즉, 정의규정에 사회적금융에 관한 정의를 하지 않고, 사회적경제 발전기금 조성에 관한 조문에서 “사회적경제의 금융기반 조성”이라는 표현으로 대체하고 있는 정도라고 할 수 있다. 이러한 이유에서 유승민의원안은 사회적금융에 관한 내용이 가장 적은 법안으로 볼 수 있으며, 관련 내용은 사회적경제의 금융기반 조성과 사회적경제조직의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위한 기금조성에 관한 내용만으로 사회적금융의 내용을 규정하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 기금의 용도를 규정하고 있는 법안 제18조에서 “사회적경제조직의 금융지원, 사회적경제 자본시장 조성, 민간의 자발적 사회적 금융 조성 및 이에

대한 투자” 등을 규정함으로써 사회적금융의 구체적인 내용은 법안을 통하여 구현될 수 있도록 하고 있다.(법안 제18조)

신계륜의원안은 국회에 제출된 사회적경제기본법안 중에서 사회적금융의 내용을 가장 많이 규정하고 있는 법안이라고 할 수 있다. 즉, 정의규정을 통하여 명확하게 사회적금융의 법적 정의를 시도하고 있다. 물론 법안에서 정의하고 있는 사회적금융의 법적 정의가 정확하게 규정되었다고 볼 수 있는지에 대해서는 사회적금융의 정의가 매우 다양하게 이루어지고 있다는 점을 감안한다면, 논의의 여지는 충분하게 있지만, 그럼에도 불구하고 법률에서 명확하게 “사회적금융”이란 표현을 사용하면서 법적 정의를 시도하고 있다는 점은 매우 고무적인 입법이라고 볼 수 있다. 또한, 다른 법안에서도 공통적으로 규정하고 있는 기금조성에 관한 규정 이외에 사회적금융의 제도정비와 사회적금융기관 설립 및 육성에 관한 내용을 규정하고 있는데, 이는 사실상 사회적금융에 관한 법률로서 가장 최초의 입법안이라고 할 수 있다. 구체적으로 크라우드펀딩과 사회성과연동채권 등 금융상품의 개발, 사회적경제조직의 사회적가치 측정 및 평가 등 입법영역 밖에서 논의되었던 사항들을 법률로서 포섭하고 있으며,(법안 제26조제2항) 구체적인 역할과 사업을 수행할 수 있는 사회적금융기관의 설립 및 육성에 대한 법적 근거를 규정하면서,(법안 제27조제1항·제4항) 이러한 사회적금융기관으로 지정된 경우 법정기부금단체로 인정함으로써 이와 관련된 법률관계에서 혜택을 볼 수 있도록 진일보된 제도구축을 시도하고 있다는 큰 특징이 있다.(법안 제27조제5항)

박원석의원안은 “사회적금융”이라는 표현을 사용하지는 않았지만, “사회경제적금융”이라는 명칭으로 사회적금융을 표현하고 있으며, 이에 대한 정의를 법률로써 규정하여 법적 개념으로서의 사회적금융을 규정하였다. 박원석의원안은 유승민의원안과 신계륜의원안의 절충적인 내용을 담고 있는 인상을 주는 법안으로서 대부분의 내용은 앞의

두 법안과 유사한데, 특징적인 사항이 지역기금의 설치를 부각하여 규정하고 있다는 점이다. 즉, 사회적경제에 있어서 보다 구체적으로 “지역사회적경제”라는 표현을 사용하면서 이에 대한 지원의 재원으로 지역기금의 설치를 법률로서 규정하고 있다.(법안 제25조) 이는 지역 금융활성화와 관련되어 매우 의미있는 입법이라고 할 수 있다.

II. 서민금융지원법

1. 주요 내용

현재 우리나라는 기존의 『휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률』의 전부 개정을 통하여 새로운 서민금융지원법의 운영을 도모하고 있다. 이번 전부개정안은 우리나라 서민금융지원제도의 거버넌스 전체를 변화시키는 개정으로서 서민금융지원의 실효성 제고와 효율적인 지원체계 구축을 목적으로 추진되었다. 특히 법률의 제명을 『휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률』에서 『서민의 금융생활 지원에 관한 법률』로 변경함으로써 명실상부한 서민금융지원법의 모습을 도모하고 있다. 이 개정안은 2014년 12월 29일 국회에 정부안으로 제출되어 2015년 4월부터 본격적으로 법률안 심사를 받는 과정에 있어서, 아직 확정된 법률안은 아니라고 할 수 있다. 『휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률』 전부개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

※ 『휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률』 전부개정법률안
(정부발의) 주요 내용

가. 법률 제명의 변경(안 제명)

서민금융 지원체계를 구축하기 위하여 휴면예금관리재단 외에 신용회복위원회 및 서민금융진흥원을 설립하는 내용을 규정하고 있는바, 서민금융 지원의 공통적 기능이 나타날 수 있도록 법률의 제명을 『휴면

예금관리재단의 설립 등에 관한 법률』에서 『서민의 금융생활 지원에 관한 법률』로 변경함.

나. 휴면예금 원권리자의 보호 강화(안 제24조)

휴면예금관리재단에 출연된 휴면예금에 대한 원권리자의 지급청구 기간의 제한을 없애고, 원권리자의 지급청구권은 압류할 수 없도록 함으로써 휴면예금의 원권리자에 대한 보호를 강화함.

다. 신용회복위원회의 설립과 개인채무자에 대한 채무조정 지원 강화(안 제25조, 제30조 및 제38조)

(1) 개인채무자에 대한 채무조정 지원 등을 위하여 신용회복위원회를 설립하고, 신용회복위원회의 위원장은 서민금융진흥원의 원장이 겸임하도록 하며, 위원장을 포함한 15명 이내의 위원을 두도록 하는 등 신용회복위원회의 설립과 운영 등에 관한 사항을 정함.

(2) 은행 등 금융기관과 금융기관에 준하는 자에 대해서는 개인채무자에 대한 채권을 보유하지 아니하는 경우 등을 제외하고는 신용회복위원회와 신용회복지원협약을 체결하도록 함으로써 신용회복위원회의 사적 채무조정 지원 기능이 강화될 수 있도록 함.

라. 서민금융진흥원의 설립과 서민의 금융생활 지원 강화(안 제40조, 제45조, 제48조, 제57조, 제63조 및 제68조)

(1) 서민의 원활한 금융생활을 지원하기 위하여 서민금융진흥원을 설립하고, 서민금융진흥원의 운영에 관한 기본방침의 수립 등 주요 사항을 심의·의결하는 운영위원회를 설치하며, 금융위원회 위원장의 제청으로 대통령이 임명하는 원장을 포함한 6명 이내의 이사과 감사 1명을 두도록 하는 등 서민금융진흥원의 설립과 운영 기구 등에 관한 사항을 정함.

(2) 서민금융진흥원은 서민에 대한 자금지원, 금융상품 등의 알선 및 금융생활 관련 상담 등의 업무를 수행하고, 운영위원회의 의결을 거쳐 금융위원회의 승인을 받아 채권을 발행할 수 있도록 하며, 개인채무자에 대한 신용보증을 하기 위한 신용보증계정을 설치하도록 하는 등 서민금융진흥원의 업무와 재무·회계 등에 관한 사항을 정함.

마. 업무의 위탁(안 제80조제2항)

휴면예금관리재단과 신용회복위원회의 사업의 집행에 관한 업무를 서민금융진흥원에 위탁하도록 함으로써 서민금융 지원 기능의 효율성을 제고하고, 수요자 중심의 종합적인 서민금융 지원체계가 구축될 수 있도록 함.

바. 유사명칭의 사용금지(안 제81조)

이 법에 따른 휴면예금관리재단, 신용회복위원회 및 서민금융진흥원 이 아닌 자는 그 명칭 또는 이와 유사한 명칭을 사용할 수 없도록 하는 등 유사명칭 사용에 따른 서민의 금융피해 발생을 예방할 수 있도록 함.

※ 출처 : 정부 발의, 휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률 전부개정 법률(안), 의안번호 1913352, 제안일자 2014.12.29, (주요내용 pp.1~3에서 인용)

2. 사회적금융 관점에서의 의미

서민금융지원은 사회적금융의 일 유형으로 인정되는 마이크로파이낸스의 분야에 해당되는 사항이라고 할 수 있다. 물론, 사회적금융으로서의 마이크로파이낸스와 우리나라가 현재 추진하고 있는 서민금융지원정책과는 다소 차이가 있는 영역이라고 할 수 있으나, 근본적으로 소액을 필요로 하는 서민금융에 대한 지원이라는 점에 있어서는 마이크로파이낸스와 서민금융지원은 광의의 개념으로 상호간에 포섭될 수 있는 개념이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 최근의 서민금융지원법에 대한 입법은 미시적인 사항을 규정하는 내용이라기 보다는 사회적금융의 원활한 운영을 위하여 전제되는 거버넌스의 구축에 관한 내용이라고 볼 수 있다. 이후에 언급될 우리나라 서민금융의 문제점으로 지적되는 “컨트롤타워의 부재”에 대하여 이를 해소하기 위한 방안이라고 볼 수 있으며, 특히 신용회복위원회와 서민금융진흥원의 설립은 서민금융에 있어서 “중간지원조직”의 중요성에 착안하여

이루어진 입법이라고 볼 수 있다. 다만, 신용회복위원회 및 서민금융진흥원과 기존 휴면예금관리재단과의 업무적·기능적 관계 설정이 입법안에서는 이루어지고 있지만, 현실에 있어서 신용회복위원회와 서민금융진흥원의 역할이 법에서 기대하는 만큼 효과적으로 운영될 수 있을지는 지속적으로 검토가 이루어져야 할 사항이라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 소 결

이상과 같이 우리나라에서 현재 진행되고 있는 사회적금융 관련 법제 현황과 추이에 대해서 살펴보았다. 마이크로파이낸스에 해당되는 서민금융지원제도와 관련하여 현행 법률인 『휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률』을 전부개정하여 서민금융지원법으로 법률 제명 변경부터 지원조직 및 거버넌스의 정비까지 대폭의 법령정비작업이 이루어지고 있으며, 사회적경제기본법의 제정으로 그 동안 우리나라에서 다루어지지 않았던 개념들이 법률적 개념으로 상향되는 입법변화를 시도하고 있다. 이러한 변화는 『사회적기업 육성법』의 제정 이후로 꾸준히 관심이 모아지고 있었던 사회적경제 분야에 대한 제도적 개선과 정비의 결과라고 할 수 있으며, 구체적으로는 제도운영의 핵심적인 사항인 사회적금융의 인식이 법제화 과정으로 촉진하게 되었다는 점을 의미하기도 한다.

한편으로는 서민금융지원법의 경우 지원조직과 거버넌스에 대한 정비로 집중되어져 있고, 그 정비 또한 기존의 조직과 새롭게 창설되는 조직간의 중첩적인 컨트롤타워 형성으로 인하여 과연 그 기능이 어느 정도까지 효과를 발휘할 것인가는 실제로 제도를 운영해봐야 알 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 새롭게 창설되는 서민금융진흥원의 경우 기존의 휴면예금관리재단과 신용회복위원회와의 분담된 업무와 관련하여 효과적인 협조 및 고유업무의 수행이 그 효과를 나타낼 수 있기

위해서는 법제정비 뿐만 아니라, 실제 지원조직운영에 있어서 탄력적인 운영의 묘를 살릴 수 있는 방안 또한 마련해야 할 것이다.

사회적경제기본법의 경우 사회적금융의 개념을 법적인 개념으로 위상을 정립한 점은 매우 고무적인 입법개선이라고 할 수 있다. 그러나 국회에 계류중인 3개 법안들이 사회적금융에 대한 입장의 차이를 느낄 수 있는 법률안의 차이점들이 나타나고 있다. 특히, 사회적금융을 너무 단순하게 기금운영 정도로 파악한 법률안도 있는 반면에, 또 다른 법안에서는 아직 우리나라에서 그 효과성과 타당성이 검토중에 있는 제도들의 급격한 도입을 보이는 모습도 나타나고 있다. 물론 사회적금융의 실현에 있어서 구체적인 모습을 법안에 담는 것은 매우 중요한 사항이지만, 법률에 포함되어져야 할 사항과 정책적으로 풀어나가야 할 사항은 어느 정도 구별되어져야 할 것이다.

이하에서는 사회적금융의 4가지 유형에 대한 법제화 방안을 검토하고, 이에 대한 입법적 제언에 대하여 조문축조를 통한 제정시안의 제시로 같음하기로 한다. 이러한 제정시안은 “사회적금융법”이라는 독립된 법률이 제정된다면, 이 제정법률에 포함되어져야 할 제정시안이라고 할 수 있다. 다만, 여러 가지 여건과 금융의 특수성으로 인하여 개별 독립법률로 제정되지 못한다면, 제정시안은 해당 법률의 일부로서 포함되어 개정되거나, 또는 관련 조문이 현행법률에 있는 경우 이를 개정하는 개정안으로서 의미를 가질 것이다.

추가적으로 사회적금융의 4가지 유형에 대하여, 마이크로파이낸스와 사회목적투자 분야를 하나의 범주로 하여 검토한다. 지역금융과 협동금융에 있어서도 마찬가지로이지만, 마이크로파이낸스와 사회목적투자 분야는 추구하는 방향성과 목적에 있어서 매우 유사한 성격을 가지고 있고, 국내의 상황과 제도를 고려한다면 마이크로파이낸스는 서민금융지원과 관련을 가지며 사회목적투자는 서민금융지원을 보다 원활하고

효과적으로 할 수 있는 제도적·재정적 수단으로 활용될 수 있기 때문에, 법제화 쟁점과 법제화 방안의 측면에서 동일한 범주로 파악할 수 있기 때문이다. 사회목적투자는 일반적인 투자형태와 다를 바 없지만, 그 목적에 있어서 사회목적이라는 점이 강조되는 투자이기 때문에, 제도적·재정적 수단에 있어서 다른 사회적금융의 유형 모두에게 제도운영의 기반을 제공할 수 있다. 다만, 우리나라의 경우 서민금융지원을 발전시킬 수 있는 방안으로 사회목적투자의 제도적·재정적 수단을 고려할 수 있기 때문에 동일한 범주로 포섭하여 검토한다. 또한, 지역금융과 협동금융의 경우도 하나의 범주로 검토한다. 지역금융과 협동금융은 사실상 기본적인 성격을 달리 하여, 각각 독립된 사회적금융의 유형으로 자리잡고 있으나, 현실에 있어서는 지역금융이 지역을 기반으로 하고, 협동금융이 인적구성을 기반으로 한다는 점 이외에는 그 목적과 금융수단에 있어서 매우 동일한 점이 많이 있다. 이러한 이유로 법제화 쟁점 또는 법제화 방안에서 많은 공통점을 보이기 때문에 동일한 범주로 포섭하여 검토하기로 한다.

제 2 절 마이크로파이낸스 및 사회목적투자 분야

I. 법제화 쟁점

1. 마이크로파이낸스 분야의 현황과 문제점

(1) 서민금융제도의 문제점

① 서민금융지원의 거버넌스 정비 필요

상기한 바와 같이 현재 우리나라는 기존의 『휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률』의 전부개정을 통하여 새로운 서민금융지원법의 운영을 도모하고 있는데, 이는 기존의 서민금융지원제도의 문제점에

대한 인식을 제고하고, 개선하기 위한 노력으로 평가할 수 있다. 특히, 법률 제명을 『휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률』에서 『서민의 금융생활 지원에 관한 법률』로 변경한 점만 보아도 서민금융지원에 관한 명확한 의지를 예상할 수 있다.

일반적으로 서민금융은 넓은 의미의 정책금융에 포함되는 개념이라고 볼 수 있다. 따라서 서민금융의 본질적인 문제점은 넓은 의미의 정책금융이 갖고 있는 문제점을 함께 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 정책금융에 있어서 내재적인 문제점은 서민금융에 있어서도 동일하게 적용될 수 있다고 볼 수 있다. 우리나라 서민금융의 올바른 방향성에 대하여 연구한 국내 선행연구에서는 서민금융지원을 정책금융에 포섭되는 금융의 하나로 보면서, 서민금융의 내재적인 문제점과 주의할 점에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 정책금융이 가지는 문제점에 대해서 이를 서민금융과 비교하면서, “정책금융은 공공성과 리스크가 동시에 높은 영역이나 둘 가운데 하나가 높은 영역을 제한하는 것이 바람직한데, 서민금융은 공공성이 강하고 일정 부분 리스크를 동반하는 광의의 정책금융 영역에 해당하는 것으로 정책금융기관과 상업금융기관의 협조지원이 바람직하다고 할 수 있고, 한편으로 정책금융기관을 통해 서민금융을 지원할 경우 정부실패의 문제를 야기하지 않도록 유의할 필요가 있기 때문에, 정부실패를 일정 수준 이하로 억제하면서 시장실패를 최소화하기 위해서는 서민금융 지원을 담당할 정책금융기관간 연계를 강화하고 정책금융기관과 상호금융기관가 협조체제를 구축할 필요가 있다”⁶⁶⁾고 설명하여, 우리나라의 서민금융의 방향성에 대해서 제시하고 있다.

이러한 선행연구의 설명은 현재 우리나라에 산재되어 있는 상업금융기관과 서민금융지원의 차원에서 이를 중앙에서 관장할 수 있는 콘

66) 김동환·정찬우·이재연, 서민금융체계 선진화를 위한 정책금융의 역할, 한국금융연구원(2010.5), pp.25~27

트롤타위의 부재에 대한 문제점을 지적한 것이라고 할 수 있다. 또한, 아직 명확한 법적 근거를 가지고 있지 않은 신용회복위원회와 미소금융중앙재단 등의 역할의 제고에 대하여서도 기존에 있어서 함께 지적되어 왔다.⁶⁷⁾ 특히 국내 선행연구에서는 다양한 소관부처의 존재 등 우리나라의 국내 상황과 접목되어 발생하는 서민금융지원제도의 문제점에 대해서 다음과 같이 지적하고 있다.⁶⁸⁾

서민금융 지원에 대한 범정부 차원의 컨트롤타위가 명확하지 않아 지원대상 및 지원내용의 중복이 발생할 개연성이 매우 크다. 공적 서민금융지원제도의 주관부처가 다양하게 분산되어 있으며, 주관부처의 특정사업과 연계하여 지원대상 및 자금용도 등이 제한되고 있기 때문이다.

서민금융지원에 있어서 지원방식의 효율화, 중복지원의 조정, 지원대상의 적정화 등의 문제는 정책금융에 있어서의 문제와 동일하게 제기되어 왔었지만, 거버넌스 측면의 문제점은 일반 정책금융의 논의와는 다른 요청사항이었다. 따라서 이러한 문제점에 대하여 최근 서민금융지원법(안)의 입법은 구체적인 거버넌스를 구축하여 서민금융지원을 시행하겠다는 취지를 담고 있기 때문에 매우 의미있는 변화라고 할 수 있다.

② 서민금융지원에 대한 도덕적 해이

상기 언급한 내용인 서민금융지원의 거버넌스에 관한 문제점과는 다른 측면에서 발생하는 문제점으로서 서민금융지원에 대한 도덕적 해이의 발생을 지적할 수 있다. 특히 저금리·장기 대출에 대한 대출

67) 앞에서 언급한 바와 같이, 신용회복위원회는 서민금융지원법(안)의 개정으로 인하여 법적 근거를 가질 수 있기 때문에, 향후 이 법안이 통과된다면, 신용회복위원회에 대한 지적사항은 향후 해소될 것으로 예상할 수 있다.

68) 이건호, 서민금융과 금융시스템: 서민금융 공급시스템의 중장기 정책과제, 한국금융연구원 (2010.12), p.28

자의 도덕적 해이는 지속가능한 서민금융지원에 있어서 심각한 문제를 초래할 수 있는 사항이라고 할 수 있다. 이러한 금융시장에서의 현상을 법률적으로 규제하는 방안은 적절하지 않은 수단의 선택이라고 할 수 있기 때문에, 정책적으로 또는 실무적으로 이를 관리해야 할 필요성이 있다. 국내 선행연구에서는 이러한 서민금융지원에 대한 도덕적 해이에 대하여 시장원리 및 시장경제적 측면의 검토와 “약탈적 대출”의 관점 그리고 손실부담의 원칙 측면에서 다음과 같이 구체적으로 문제점을 분석하여 제시하고 있다.⁶⁹⁾

현재 정책서민금융은 대부분 정부보증을 의한 저금리 용자를 기본적인 지원방식으로 채택하고 있다. 그러나 저리용자는 수요자 측면에서, 정부보증을 공급자 측면에서 도덕적 해이를 유발할 유인을 내포하고 있기 때문에, 제도운영의 효율성에 대한 문제제기가 빈발하고 있다. 더구나 시장원리를 무시한 인위적인 금리인하는 서민금융시장의 이원화를 초래하여 저금리 정책금융의 수혜자로 선정된 서민과 그렇지 못하여 이전보다 훨씬 열악한 금융환경에 직면하는 서민으로의 시장분할을 가져올 개연성이 매우 크다. (중략) 금융지원은 원금 및 이자의 상환을 전제로 한 거래라는 점에서 본질적으로 무상지원과 차별되어야 한다. 서민에 대한 금융이라 하더라도 약탈적 대출이 되지 않기 위해서는 지원대상자의 원금 및 이자의 상환능력, 즉 소득창출이 가능한 경제적 활동 능력을 전제로 이루어져야 하며, 이는 정책금융이라고 해서 예외가 될 수 없다. 상환능력을 입증할 수 없다는 것과 상환능력이 없다는 것은 전혀 다른 차원의 문제로서 전자는 불확실성(리스크), 후자는 금융공급 대상으로서의 부적격 문제로 볼 수 있다. 정책적인 서민금융의 공급은 불확실성으로 인한 시장의 실패를 줄여주기 위한 것이어야 하며, 부적격자에게 금융을 공급하는 것을 목표로 해서는 곤란하다. 시장원리에 반하는 저금리를 포기하고 자금의 가용성(availability) 확대에 초점을 맞출 필요가 있다. 즉 서민금융이라고 해서 반드시 금리가 현저하게 낮아야

69) 이진호, 서민금융과 금융시스템: 서민금융 공급시스템의 중장기 정책과제, 한국금융연구원 (2010.12), pp.29~33

할 필요는 없다는 발상의 전환이 필요하다. 저신용자에게 저금리를 적용한다는 것은 그 자체로 시장원리에 반하는, 반시장적 원칙이기 때문이다. (중략) 정부나 공공기관이 서민금융의 신용리스크를 전적으로 떠안는 것은 도덕적 해이를 만연시킬 뿐 아니라, 서민금융기관의 선별기능을 마비키쳐 장기적으로 이들의 존립기반을 와해시키는 결과를 가져온다는 점에서 손실부담의 원칙을 엄격하게 적용하는 것이 필요하다. 서민금융기관이 스스로의 선별기능을 이용하여 지원대상자를 선정하도록 하되, 도덕적 해이를 방지하기 위하여 대손의 일정 비율을 부담하도록 해야 한다. 따라서 정부 혹은 공공기관이 보증을 제공하더라도 서민금융기관이 지원대상자를 선별하고, 실제로 발생한 부실에 대해서는 그 일부만을 보전해주는 방법론이 적용될 필요가 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 금융실무와 금융시장에 있어서 경직화된 규정 또는 법규에 의하여 규제 및 관리가 이루어지는 경우 시장경제가 가지고 있는 탄력성과 효율성을 심각하게 저해할 수 있다. 즉, 서민금융지원제도의 도덕적 해이에 관하여 상기한 바와 같은 국내 선행연구의 구체적인 분석과 문제점을 고려한다면, 이는 법률적 테두리 안에서 해결할 문제가 아니라, 금융시장에서의 금융기관과 이를 관리 감독하는 금융당국의 탄력적인 정책운영으로 대처해야 할 사항으로 볼 수 있다. 즉, 상기 국내 선행연구의 지적과 같이 서민금융을 무상지원과 구별되는 개념으로 정착하기 위해서는 법률에서 기본적인 거버넌스의 구축과 최소한의 적용원칙을 규정하고 이를 적용하는 감독기관과 금융기관의 운영에 의하여 해결되어야 할 것이다. 반면에 상기 국내 선행연구가 강조하고 있는 손실부담의 원칙은 법률에서 강제할 수 있는 사항이지만, 현실적으로 법적 강제된 손실부담의 원칙이 모든 상황을 해결할 수 있는 수단이 될 수는 없을 것이다. 따라서 이러한 원칙의 적용과 강조는 거버넌스 안에서 제도운영을 하는 과정에서 법적인 수단 이외의 다양한 방법과 수단으로 적용 및 강화될 수 있을 것으로 보인다. 따라서 서민금융지원법(안)에서 구체적으로 구축한 거버

년스 측면의 개선은 이러한 미시적인 문제점 해결에 직접적인 영향을 미치지 보다는 법정화된 거버넌스 안에서 서민금융지원제도의 운영을 통하여 해결되어야 할 문제라고 할 수 있다.⁷⁰⁾

(2) 최근 서민금융지원제도의 변화

정부는 2015년 6월에 새로운 서민금융지원정책을 발표하였다. 구체적으로 3대 정책과제로서 “① 서민금융 공급확대·금리 인하, ② 성실상환 중인 서민에 대한 정책지원 확대, ③ 서민 자활·재기를 위한 맞춤형 연계지원 강화”를 기반으로 하여, 7개 핵심과제인 “① 정책 서민금융의 공급 확대와 금융부담 경감, ② 성실상환자 대상 정책 지원 강화, ③ 서민층 생활안정을 위한 맞춤형 지원 강화, ④ 민간 금융회사와 연계를 통한 서민금융 공급 확대, ⑤ 고용·복지 연계를 통한 자활 지원 강화, ⑥ 채무연체자 재기지원 강화, ⑦ 서민 대상 원스톱 금융 지원체계 구축” 등을 발표하였다.⁷¹⁾ 7대 핵심과제의 구체적인 내용은 다음 도표와 같다.⁷²⁾

70) 서민금융제도의 문제점을 구체적인 분석과 논거로서 지적한 상기의 국내 선행연구에서는 법적 강제의 수단보다는 제도운영을 통하여 서민금융지원제도의 문제점을 해소할 수 있다는 의미의 설명을 다음과 같이 하고 있다. 즉, “자금지원이 이루어지는 창구를 은행보다는 서민금융기관으로 전환하는 것이 바람직하다. 정책금융의 창구화를 통해 서민금융기관과 주고객군인 서민의 보다 친밀한 상호관계 구축을 촉진하고, 정책금융과 서민금융기관과의 경쟁관계 해소를 도모할 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때에 서민금융기관을 창구로 이용하는 햇살론은 매우 중요한 정책의 전환으로 이해할 수 있다. 향후 서민정책금융의 공급에 있어서 햇살론의 기본구조를 적극 활용하되 신협, 농·수협지역조합, 새마을금고, 저축은행 등 서민금융기관 중 우량기관을 협약기관으로 선정하고 전국적인 네트워크를 구축하여 서민금융 취급역량 개선을 지원하는 방안을 모색해야 한다”고 하여, 법적인 수단에 의한 서민금융지원제도의 문제점 해결이 아닌, 현행 제도의 틀 안에서 제도운영의 다양성을 추구함으로써 문제점을 해결할 수 있는 방안을 제시하고 있다. (이건호, 서민금융과 금융시스템: 서민금융 공급시스템의 중장기 정책과제, 한국금융연구원 (2010.12), pp.32~33)

71) 금융위원회, 서민의 금융부담을 경감하고 맞춤형 지원을 강화하겠습니다, 2015년 6월 23일 보도자료, p.2

72) 금융위원회, 앞의 보도자료, pp.2~5

※ 2015년도 정부의 서민금융지원제도 개선

1. 정책 서민금융의 공급 확대와 금융부담 경감

- (1) 2015년말 종료예정인 햇살론·새희망홀씨를 5년간 (2016~20) 연장
 - 4대 정책 서민금융상품 공급규모를 현재 연 4.5조원(47만명)에서 연 5.7조원(매년 60만명 수혜 예상)으로 확대 추진
- (2) 『대부업법』상 최고금리를 현행 34.9%에서 29.9%로 5%p 인하하여 서민층의 고금리 부담을 완화 (대부업법 개정예정)
 - 정책 서민금융상품의 대출 상한금리도 1.5%p 인하

2. 성실상환자 대상 정책 지원 강화

- (1) 정책 서민금융상품 성실상환자 대상 “긴급생계자금 대출” 신설
 - 새희망홀씨·햇살론·미소금융 1년 이상 성실상환자 대상으로 기존 대출금리로 500만원 범위 내에서 지원 (대출심사 최소화, 거치기간 부여 등 혜택)
- (2) 채무조정 성실상환자 대상 소액 한도(월 50만원) 신용카드 발급
 - 국민행복기금·신복위의 24개월 이상 성실상환자 또는 완제자 대상 발급 지원

3. 서민층 생활안정을 위한 맞춤형 지원 강화

- (1) 주거비 : 2금융권 전세대출자, 임대주택 거주자 대상 지원 강화
- (2) 고령층 : 저소득 고령자(65세 이상) 대상 보험료 지원 신설
- (3) 장애인 : 저소득 장애인의 자립 지원을 위한 생계자금 대출 신설
- (4) 교육비 : 차상위계층 이하 자녀의 방과후 학교비, 고교 수업료 등에 대해 저리대출 지원

4. 민간 금융회사와 연계를 통한 서민금융 공급 확대

- (1) 정책 서민상품 성실상환 이후, 자금지원의 공백 없이 은행 대출을 이용할 수 있도록 “징검다리론” 도입
- (2) 은행과 민간 서민금융회사(저축은행 등) 간 연계영업을 확대

5. 고용·복지 연계를 통한 자활 지원 강화

- (1) 고용·복지센터에 서민금융 지원인력 배치를 확대하여, 서민금융과 고용·복지 지원 간 연계 강화
- (2) 미소금융 상품(창업·운영자금 등) 지원대상을 확대하여, 서민의 창업 활성화를 통한 자활지원을 강화
- (3) 채무 연체자에게 채무조정, 일자리 제공, 재산형성(저축상품)을 연계 지원하는 “자활 패키지 신상품” 도입
- (4) 미소금융 대출 성실상환자 대상 재산형성(Micro-saving) 지원 : 대상자가 저축한 금액의 일정배수를 미소금융재단이 매칭하여 저축

6. 채무연체자 재기지원 강화

- (1) 차상위계층 대상 최대 채무감면율을 50%에서 60%로 상향
- (2) 국민행복기금이 보유한 기초수급 연체자 채권 중 상환능력 없다고 판단되는 채권에 대해 채무자의 희망에 따라 장기간(예: 3년) 채무상환 유예 또는 공적 파산으로의 무료 연계 지원을 강화

7. 서민 대상 원스톱 금융 지원체계 구축

- 수요자 중심의 서민금융 지원체계로서 서민금융진흥원을 조속히 설립하여 수요자별 맞춤형 원스톱 서비스를 효과적으로 지원

※ 출처 : 금융위원회, 서민의 금융부담을 경감하고 맞춤형 지원을 강화하겠습니다, 2015년 6월 23일 보도자료, pp.2~5

상기한 바와 같은 정부의 서민금융지원제도에 대한 최근의 정책개선과 변화의 시도는 기존에 지적되어 온 서민금융지원제도의 문제점을 하나하나씩 해결해나가기 위한 노력이라고 볼 수 있다. 특히 7개 핵심과제는 새로운 내용을 도입하거나 신설하는 내용이라기 보다는 현행 추진중에 있는 제도와 정책을 보다 강화하거나 확충하는 방안으로 구성되어 있다고 볼 수 있다.

기존에 추진되어 온 금융상품의 기간을 연장하고, 이미 지원을 받고 있던 대상자 중에서 성실상환자의 혜택을 확대하며, 저금리 대출대상

자의 범위를 확대하였다. 새로운 제도의 도입으로 평가될 수 있는 사안은 채무감면율의 상향을 통하여 대상자의 재기지원을 강화하였고, 현재 진행중인 고용과 복지제도를 연계함으로써 스스로 자활할 수 있는 기반을 제공할 수 있도록 제도를 정비하였다. 대부분이 법제도의 신설 또는 개정을 통하여 목적을 달성할 수 있는 사항이 아니라, 기존 제도의 보완과 확충을 통하여 추진될 수 있는 사항이라서 특별한 입법적 착안점은 없다고 할 수 있다. 다만, 서민금융지원법의 입법을 통하여 기본적인 서민금융지원체계를 전반적으로 정비하였다는 점은 법률개정사항으로 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 이러한 법제도의 개정을 통한 거버넌스의 정비는 서민금융지원제도의 세부적인 지원사항을 구체적이고 효과적으로 구현할 수 있는 토대를 마련할 것으로 기대할 수 있다.

2. 사회목적투자 관련 법제화 쟁점

사회목적투자는 앞에서 언급한 바와 같이 일반적인 자본시장에서 그 투자대상이 사회목적에 위한 것임을 특징으로 하는 투자로 볼 수 있기 때문에, 사실상 보통의 투자수익을 목적으로 이루어지는 금융투자자와 그 형태에 있어서 다르다고 볼 수는 없을 것이다. 다만, 그 목적이 단순한 재무적 이익만을 목적으로 하는 것이 아니라, 사회적 편익을 목적으로 하는 대상에 투자를 한다는 점에 특징이 있다. 따라서 이러한 이유로 사회목적투자를 법제도의 틀 안에서 규범적으로 운영하는 것은 올바른 발상이 아니라고 할 수 있다. 사회목적투자는 그 자체로서 이미 자발적인 투자의 성격을 가지기 때문에, 기존의 투자제도 안에서 이루어지는 투자로서 새로운 제도의 틀이 요청되는 것이 아니며, 사회목적투자가 갖고 있는 내생적인 특징으로 인하여 이를 규제 또는 관리·감독해야 할 필요성은 다른 투자의 경우와 비교하여 보았을 때에 차이가 나지 않는다고 할 것이다.

법제화의 대상으로 사회목적투자를 포함시킨다면, 사회적금융의 차원에서 사회목적투자를 활성화시키는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 이 또한 투자자의 자발적인 상황에 근거하여 사회목적투자가 이루어지기 때문에 특별한 인센티브를 제공하는 형식의 법제도를 구축하는 방법 이외에는 특별한 법제화 방안이 요청된다고 볼 수는 없을 것이다. 즉, 사회목적투자의 한 형태로 볼 있는 인내자본이나 엔젤투자 등과 같은 형태의 투자를 활성화시킬 수 있는 인센티브의 제공이 가장 일반적으로 활용되는 방식이라고 할 수 있다. 그러나 여기서 한가지 사회목적투자의 법제화 방안과 관련하여 간과해서는 안될 점이 있다.

현재 영국과 미국에서는 이미 성공적인 결과를 보았던 “사회성과연계채권” 등과 관련된 사회목적투자의 측면을 검토할 필요가 있다. 우리나라에서도 이미 충분히 논의가 이루어지고 “사회성과연계채권”의 활용방안은 일부 지방자치단체에서 조례를 통하여 시도를 한 경험이 있는 제도로써 사회적금융의 유력한 수단으로 논의되어져 왔다. 그러나 사회성과연계채권의 제도운영에 있어서 중요한 쟁점사항은 사회성과연계채권의 제도적으로 운영하는데 있어서 필수적으로 전제되어야 할 재원의 확보라고 할 수 있다. 이러한 영국과 미국 등의 사회성과연계채권 활용은 대동소이한 내용을 가지는 제도설계로서 운영되고 있으며, 이러한 설계된 구조는 우리나라에서 사회성과연계채권을 활용하는데 중요한 벤치마킹의 자료가 될 것이다. 그러나 이러한 제도설계가 중요함에도 불구하고, 이를 안정적으로 운영할 수 있도록 하기 위해서는 충분한 재원이 확보되어 있어야 하고, 이러한 재원은 위험의 회피와 수익의 분배에 있어서 매우 중요한 역할을 하게 된다. 사회목적투자로서 충원되는 재원을 바로 사회성과연계채권 수단의 재원으로 활용될 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉, 자발적으로

투자되는 사회목적투자의 자본이 사회성과연계채권의 운용에 중요한 재원으로 연동될 수 있도록 제도적으로 또는 법제도적으로 구축될 수 있다면, 사회목적투자의 새로운 활용과 사회성과연계채권의 전제사항을 동시에 충족할 수 있는 방안이 될 것이다. 이러한 방안의 마련에 대해서는 다음 항에서 설명하기로 한다.

II. 법제화 방안

1. 개 요

상기한 바와 같이, 마이크로파이낸스 분야 즉 서민금융지원제도에 대해서는 현재 입법적으로 거버넌스 정비를 중심으로 추진되고 있다고 볼 수 있다. 지원체계와 조직적인 정비를 법제도적으로 구축하고, 미시적으로 기존에 추진되고 있는 정책을 거버넌스의 체계안에서 보다 강화하거나 보완하는 방식으로 정책과 법제도를 운영할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 사회적금융의 한 유형으로서의 마이크로파이낸스 분야에 대하여 새로운 법제화 방안은 가시적으로 제시되고 있는 정책사항을 중심으로 볼 것이 아니라, 보다 다각적인 측면에서 해당사항을 검토할 필요가 있다.

구체적으로 서민금융지원제도를 이원화적 측면으로 검토할 필요가 있다. 생활안정, 기초수급 수준의 서민금융의 경우 현행 제도하에서 운영하여 저금리·장기 대출을 기본적인 제도의 틀로서 운영하는 것을 유지할 필요는 있다. 즉, 복지지원의 성격으로 금융지원정책을 추진하여 이를 현행 제도의 범위내에서 운영할 필요가 있다. 그러나 소액자금을 바탕으로 한 소상공인이나 창업 등 경제활동에 관한 서민금융지원은 복지지원의 성격이 아닌, 순수한 금융시스템에서의 금융지원을 기반으로 하여 시스템적 구조하에서 서민금융지원을 도모하는 것이 타당할 것이다. 구체적으로 활용될 수 있을 것으로 예상되는 제

도가 최근 자본시장법의 개정으로 제도도입이 이루어진 크라우드펀딩을 검토할 수 있다. 현재 자본시장법에 도입된 크라우드펀딩은 지분투자형 크라우드펀딩으로서 이해되고 있다. 그러나 마이크로파이낸스의 측면에서는 대출형 크라우드펀딩 제도가 우선적으로 필요하다고 할 것이다. 크라우드펀딩이 시초 또한 마이크로파이낸스의 한 분야로서 대출형 크라우드펀딩이 시작이었다고 할 수 있다. 그러나 현재 우리나라는 법제도적으로 지분투자형 크라우드펀딩만 도입되어 있기 때문에, 대출형 크라우드펀딩의 도입가능성에 대한 검토가 필요하다.

한편, 사회목적투자 분야에 있어서는 상기한 바와 같이 법제화 측면에서 검토할 수 있는 방안은 사회목적투자와 사회성과연계채권의 활용을 연동시킬 수 있는 방안을 검토하는 것이다. 사회목적투자가 법적으로 강제할 수 없는 사항으로서, 법제도적인 접근에 관하여는 인센티브의 제공과 같은 지원법제의 형태로 법제화가 이루어진다는 측면을 감안하여, 안정적인 재원확보를 필수적인 전제로 하는 사회성과연계채권의 활용을 사회목적투자와 연동하여 이에 대한 인센티브의 제공과 함께 제도운영의 안정성을 도모하는 방안에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

2. 대출형 크라우드펀딩의 법제화 검토

(1) KIVA 모델 검토

대출형 크라우드펀딩을 검토하기에 앞서서, 우선적으로 살펴볼 사항이 대출형 크라우드펀딩의 가장 대중적이면서 성공적인 형태라고 할 수 있는 “KIVA 모델”에 대해서 검토할 필요가 있다. KIVA는 일종의 “개인 대 개인” 형태의 P2P 금융지원시스템으로서 아주 적은 소액의 기부에 의하여 소액대출이 이루어지고, 대출금이 상환되는 경우 다시 기부자에게 환급되는 구조로 운영되는 매우 간단한 형태의 대출형 크

라우드펀딩이라고 할 수 있다. 구체적으로는 KIVA 홈페이지에 소개된 바에 의하면, “인터넷에 수혜대상이나 필요금액 등을 업로드하여 무이자 상환조건으로 일반 투자자로부터 투자금을 모집하고, 전세계 소재하는 지역협력기관에게 영세한 사업자들이 요청하여, 이들에게 소액의 사업착수금 등을 지원하는 형태인데, KIVA와 ‘Field Partners’라고 하는 지역협력기관(micro finance institution, MFI)과의 파트너십에 의한 협력 모델이 제도운영의 핵심을 이루고 있다”⁷³⁾고 설명된다.

※ KIVA 운영현황 (2015.10.17. 기준)

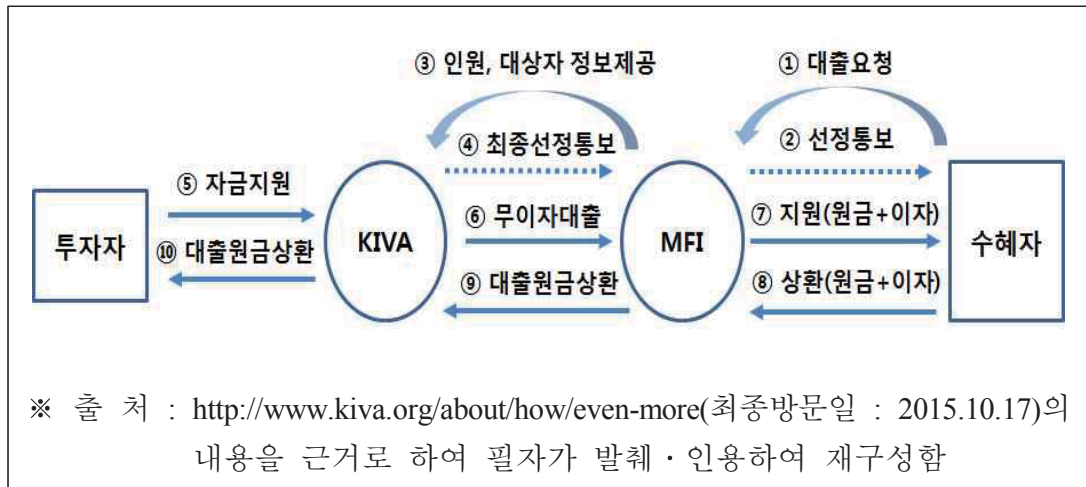
총대출액	766,829,050 달러	투자자	1,344,497명
수혜자	1,772,053명	대출건수	962,288
자원봉사자	450명	Field Partners	302개
이용국가	83개국	상환율	98.46%

※ 출처 : <http://www.kiva.org/about/stats> (최종방문일 : 2015.10.17)

※ KIVA의 운영 모델

- (수혜자의 대출요청) 전세계 각지의 소액대출이 필요한 자들이 KIVA 지역협력기관(MFI)에 대출요청
- (MFI의 대출순위선정 및 통보) 수혜자들로부터 MFI가 대출요청을 받고 세계 각 지역별 또는 자원규모 등 다양한 기준에 의하여 심사하고, 그 결과를 수혜자와 KIVA에 대출순위 및 대상자에 대한 사항을 선정·통보
- (KIVA의 자금조달) KIVA는 일반투자자로부터 무이자 및 무담보의 상환조건을 원칙으로 자금을 모집한 이후에 MFI에 다시 무이자로 대출
- (상 환) 수혜자는 MFI에게 원금 및 이자를 상환하고, MFI는 KIVA에게, KIVA는 일반투자자에게 최초 대출원금을 상환함

73) <http://www.kiva.org/about/how> (최종방문일 : 2015.10.17)



(2) 대출형 크라우드펀딩에 대한 법률 적용

이상과 같은 KIVA의 운영모델은 대출형 크라우드펀딩의 도입모델로 활용할 수 있다. 현재 대출형 크라우드펀딩은 자본시장법상 도입된 크라우드펀딩에 포함되지 않는 형태로 해석되고 있다. 즉, 일반적인 해석에 있어서 “현행 자본시장법상 규제대상인 투자계약증권은 투자성을 전제로 하는 개념으로 원본손실위험이 존재하여야 하는데, 대출형 크라우드펀딩은 투자성을 인정하기 곤란하여 그 실질을 증권이 아닌 대출로 보아야 하며, 대부업 또는 유사수신행위규제법으로 규제하는 것이 타당하고, 다만 온라인 대부중개업자를 통한 자금지원이 채무증권이나 투자계약증권 형태로 이루어지는 경우에는 크라우드펀딩을 위한 자본시장법 조문으로 규율이 가능하다”⁷⁴⁾는 내용으로 해석하고 있다. 한편, 국내 선행연구에서는 다음과 같이 대출형 크라우드펀딩에 대한 법률적용의 한계에 대해서 상세하게 분석하고 있다.⁷⁵⁾

74) 정병찬, 크라우드펀딩 관련 주요 쟁점 검토, 바람직한 크라우드펀딩 제도 도입을 위한 정책토론회, 2015년 2월 9일(월) 주최 : 국회의원 민병두·김기식·김용태·신동우, 후원 : 금융위원회·금융감독원, p.13

75) 김상만, 자본시장법을 통한 크라우드펀딩 설계방안, 창조경제를 위한 한국형 크라우드펀딩제도 도입방안 정책토론회, 2013년 5월 16일 주최 : 국회의원 신동우, 주관 : 자본시장연구원, pp.6~9

(자본시장법) 자본시장법은 금융투자상품을 규율 대상으로 하고, 대출 상품은 자본시장법의 규율 대상인 금융투자상품에 해당되지 않는다. 거래상대방의 신용위험에 따른 원본손실가능성은 투자성 판단시 배제된다. 자금공급자에게 부여되는 “원리금수취권”도 금융투자상품으로 보기 어렵다. 외국환거래규정상 원리금수취권은 증권과 별도로 규제하고, 원리금수취권을 증권으로 볼 경우 현재 은행의 대출 및 대출참가방식의 자금공급이 모두 자본시장법상 증권의 발생으로 규제되는 결과가 초래하기 때문에 대출형 크라우드펀딩에 대해 현재 자본시장법상의 규제를 적용하기는 곤란하다.

(유사수신행위규제법) 이 법은 장래에 원금의 전액 또는 이를 초과하는 금액을 지급할 것을 약정하고 금전을 받는 “유사수신행위”를 규율 대상으로 한다. 펀딩중개업체가 원리금 보장을 약정하지 않고 그 사실을 자금공급자도 인지하여 유사수신행위에 해당되지 않는다. 따라서 대출형 크라우드펀딩에 대해 현행 유사수신행위규제법상의 규제를 적용하기 곤란하다.

(대부업법) 대부업법상의 “대부중개”는 등록된 대부업자를 위한 대부중개를 규율 대상으로 한다. 대출형 크라우드펀딩의 펀딩중개업체는 등록된 대부업자가 아닌 자금공급자를 위하여 대출을 중개하므로 대부업법상의 대부중개업자에 해당되지 않는다. 대출형 크라우드펀딩의 자금공급자 및 차주에 대한 보호가 부재하기 때문에, 대출형 크라우드펀딩에 대해 현행 대부업법상의 규제를 적용하기 곤란하다.

이상의 국내 선행연구에 의하여 밝혀진 바와 같이 대출형 크라우드펀딩에 대한 현행 법률의 적용은 많은 한계가 존재하고 있다. 따라서 대출형 크라우드펀딩이 마이크로파이낸스 분야에서 매우 효율적인 기능을 수행할 수 있다고 볼 수 있음에도 불구하고, 법제도상 도입하는데 많은 난항이 예상된다. 이를 궁극적으로 해결하는 방안은 대출형 크라우드펀딩에 대한 독립법률을 제정하는 방안을 고려할 수 있으며, 그 이전에는 관련 사항에 따라서 별도 법률의 적용을 검토하는 방안이 있을 수 있다.

관련 사항에 따라서 별도 법률의 적용을 검토하는 방안은 KIVA 운영모델을 벤치마킹하는 방법이 있다. 즉, 대출형 크라우드펀딩에 대한 제도설계를 KIVA 운영모델과 같이 단순화시켜서 제도화하는 방안을 우선적으로 고려해야 한다. 물론 법률관계는 필연적으로 복잡하게 전개될 양상이 예상되지만, 기본적인 구조는 KIVA 운영모델처럼 ① 투자자와 KIVA와의 법률관계, ② KIVA와 MFI와의 관계, ③ MFI와 수혜자와의 관계로 축약할 수 있다.



투자자와 KIVA와의 법률관계는 일반적으로 자본시장법에 의한 적용을 도모할 수 있을 것이다. 물론 상기한 국내 선행연구에서 언급한 바와 같이 대출형 크라우드펀딩의 특징상 자본시장법의 적용이 어려운 점은 사실이지만, 투자자와 KIVA의 관계를 규율하는 법률의 제1 순위는 자본시장법이 되어야 할 것이다. 따라서 향후 법률적으로 대출형 크라우드펀딩을 규제할 경우 자본시장법을 토대로 우선적으로 적용가능하도록 제도를 설계하여야 할 것이다. KIVA와 MFI와의 관계에 대해서는 지원조직에 대한 거버넌스와 관련된 사항이라고 할 수 있다. 따라서 현행 서민금융지원법과 같은 지원체계를 구축하는 법률에서 이를 규제해야 할 것이다. 그리고 MFI와 수혜자와의 관계는 대부

업법상 규제를 토대로 접근이 이루어져야 할 것이다. 상기 국내 선행 연구에 따른 결과대로 3가지의 법률관계를 일률적으로 규제하지 않는 한, 각각의 개별적인 법률관계별로 별도의 법률을 적용해야 할 것이며, 구체적으로 대출형 크라우드펀딩을 도입하여 제도설계를 할 경우에는 상기한 바와 같은 방식으로 법률적용관계를 설정하고 이에 부합하도록 구축하여야 할 것이다.

(3) 인터넷전문은행의 도입

상기한 3가지 법률관계를 대상으로 하여 자본시장법과 서민금융지원법 그리고 대부업법으로 개별적인 법률적용을 시도하는 방안은 현실적으로 복잡한 법적용 단계를 거쳐야 하는 문제점이 있다. 따라서 궁극적으로 통일되고 단일화된 독립법률로 대출형 크라우드펀딩을 규제하는 것이 타당할 것이다. 이에 대하여 최근 정부가 추진하고 있는 인터넷전문은행의 도입은 매우 고무적인 상황이라고 할 수 있다.

정부는 다음과 같은 정책필요성에 따라 인터넷전문은행의 도입을 추진한다고 밝히고 있다. 즉, “인터넷전문은행은 그 동안 두차례 추진되었으나 모두 무산되었는데, 최근 IT를 활용하여 금융부문의 경쟁력을 제고하고 소비자의 편의성을 높이기 위한 과제로서 인터넷전문은행의 도입논의를 재개하였으며, 이는 세계적으로 금융과 ICT부문간 융합을 통한 금융서비스 혁신이 급격히 진전됨에 따라 인터넷전문은행도 활발히 도입하여 운영하고 있다는 점에 착안하여, 우리도 발달된 IT인프라, 이용자수요 등을 감안할 때 인터넷전문은행 활성화를 통해 국내금융을 한단계 업그레이드할 필요가 있다”⁷⁶⁾고 함으로써 인터넷전문은행의 필요성을 강조하면서, 도입운영을 적극 추진하고 있다.

다만, 인터넷전문은행의 도입은 사회적금융이나 소액금융의 활성화를 위하여 도입되는 제도가 아니라, 정부가 추진하는 핀테크육성정책의

76) 금융위원회·금융감독원, IT·금융 융합 및 신성장동력 창출을 위한 인터넷전문은행 도입방안, 2015년 6월 18일 보도자료, p.1

일환으로 논의가 시작되었으며, 법제도적인 측면에서는 향후 은행법령의 개정을 통하여 제도의 정착화를 추진하게 된다. 구체적으로 “① 인터넷전문은행을 ‘전자금융거래의 방법으로 업무를 영위하는 은행’이라고 은행법에 정의규정을 신설하고, ② 은산분리정책에 따라 인터넷전문은행에 한해 비금융주력자의 지분 보유한도 상향 조정하며, ③ 업무범위는 일반은행과 동일하나, 필요시 제한할 수 있는 근거를 은행법에 마련하고, ④ 자본금은 인터넷전문은행의 법상 최저자본금을 시중은행 대비 절반수준으로 규정하며, ⑤ 시행령 개정을 통하여 대주주에 대한 신용공여한도에 대하여 자기자본의 10% 및 지분비율 이내로 제한함과 동시에 대주주 발행 주식의 취득을 제한하는 등”⁷⁷⁾의 내용에 관하여 은행법령을 개정할 예정으로 발표하였다.

정부가 발표한 상기의 내용을 살펴보면, 인터넷전문은행의 도입은 현행 은행업무의 기술적인 확대를 통한 금융업의 발전을 목표로 하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 사회적금융 또는 소액금융과는 관련성이 매우 적다고도 볼 수 있다. 그러나 여기서 주목해야 할 점은 앞에서 언급한 바와 같이 “대출형 크라우드펀딩 제도”가 현행법의 테두리 안에서 적절하게 자리잡기가 어렵다는 현실을 감안할 때 구체적인 규범적 제도의 틀을 인터넷전문은행의 규제범위 내로 편입시킬 수 있다는 점이다. 현재 정부가 발표한 바에 의하면, 인터넷전문은행의 근거 법률을 은행법개정으로 해결하는 것으로 가닥을 잡은 것으로 볼 수 있다. 그러나 향후 핀테크산업의 지속적인 발전과 확대에 의하여, 현행 은행법령으로 해결하기 어려운 문제점들이 발생될 수 있으며, 이를 위해서는 인터넷전문은행을 위한 개별적인 독립 법률의 제정을 논의할 시기가 도래할 수 있을 것이다. 이러한 시기에 맞추어서 “대출형 크라우드펀딩 제도”의 근거법률을 인터넷전문은행에 관한 법률의 테두리 안으로 편입시킴으로써 구체적인 “대출형 크라우드펀딩 제도”의

77) 금융위원회·금융감독원, 앞의 보도자료, p.13

법률관계 형성 및 소비자보호, 제도운영의 거버넌스 등을 해결할 수 있을 것이라고 예상할 수 있다.

현재로서는 상기한 단계까지 진행되는데 있어서 많은 시간이 소요될 것으로 보이나, 자본시장법과 대부업법 등에서 궁극적으로 해결되지 못하는 사안에 대한 법제도적 해결의 실마리를 인터넷전문은행제도를 통하여 단서로서 고려할 수 있을 것이라 생각된다.

(4) 기부금세제의 개선

상기한 법제도 구축방안에 추가하여 제도운영의 활성화를 위한 고려사항이 있다. 즉, KIVA와 투자자와의 관계에 있어서 무엇보다도 중요하게 고려되어야 할 사항이 재원확보가 충분하게 이루어져야 한다는 점이다. 이를 위하여 인센티브 지원방안으로 KIVA와 같은 기관에 재원을 제공하는 자에 대한 혜택마련이 필요하다고 할 것이다. 특히 단순히 대출원금상환을 전제로 한 자금지원이 아니라, 기부금 형식으로 자금을 지원하는 경우에 대해서는 이에 대한 충분한 인센티브를 제공할 필요성이 있으며, 이러한 제도운영이 사회적금융의 기본적인 태도라고 할 수 있다. 구체적이고 대표적인 방안으로 기부금에 대하여 세제혜택을 부여하는 것이 우선적인 방법이다.

기부금세제의 개선방안에 관한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하면서, 기부금의 손금확대에 대하여 장단점을 설명하고 있다. 즉, 기부금의 손금확대에 의한 장점에 관하여는 “① 기부자는 좋은 일에 자신이 참여한다는 뿌듯한 느낌과 더불어 기부금 전액이 비용(손금, 소득공제)으로 처리되기 때문에 기부 활동이 증대되고, ② 기부자의 기부활동을 활성화시키는데 도움이 되며, ③ 법인 입장에서 보면, 기부금을 모두 비용으로 인정받기 때문에 이익의 공유 및 나눔에 기꺼이 참여할 유인이 발생하고, ④ 기부금을 준조세로 생각하지 않고 기꺼이 기업 활동의 하나로 간주하게 되며, ⑤ 사회적 책임을 다할

수 있는 기회의 장을 제공해 준다”고 하여 장점을 설명하면서, 그 단점에 대해서는 “① 법인의 기부활동이 특정의 이해관계자에게 집중될 수 있으며, ② 기업이 조세회피 목적으로 기부금을 과다하게 지출할 수 있다”고 설명함으로써 기부금의 손금확대에 대한 단점을 설명하고 있다.⁷⁸⁾ 추가적으로 상기 선행연구에서는 “기부금이 기업의 이미지 개선 및 마케팅효과로 인하여 이윤극대화와 관련이 있다면, 기부금 지출 전액을 손금(필요경비)으로 인정할 수 있으며, 비록 기부금 지출액 전액을 손금 산입하더라도 정상적인 기업이라면 재투자 및 배당금 등을 고려하여 기부금 지출에 대한 의사결정을 하기 때문에 큰 문제는 없을 것이고, 기업지배구조가 투명하고 이사회의 역할이 제대로 작동될 경우 기업이 무리하게 손금인정을 받기 위해 기부행위는 하지 않는다고 본다”⁷⁹⁾고 설명함으로써, 기부금의 손금확대에 대하여 단점보다는 장점이 더 강한 것으로 보고 있다.

상기한 국내 선행연구에서 밝힌 바와 같이 기부금세제에 대한 개선은 사회적금융의 관점에서 매우 중요한 방안이라고 할 수 있다. 대기업의 사회공헌활동 비용이 상당한 수준으로 증가하고 있다는 점을 감안한다면, 이러한 재원을 기업의 독자적인 사회공헌활동에 의하여 활용하는 것도 하나의 방법이겠지만, KIVA 모델과 같은 대출형 크라우드펀딩 시스템에 상당한 재원을 투여하는 경우에 그 효과는 경제적으로 높은 평가를 받을 수 있을 것이다. 이러한 재원의 투입을 유인하기 위해서 기부금에 대한 세제개선을 하게 된다면, 기업의 사회공헌활동 재원이 기업의 입장에서 보다 경제적인 포트폴리오를 구성하여 현재의 수준보다 상향된 기부활동으로 이어질 수 있을 것이다. 그리고 그 기부활동이 대출형 크라우드펀딩의 중요한 재원으로 활용될 수

78) 심충진·서정화, 기부금세제 개선방안에 관한 연구, 국제회계연구 제41집 (2012.2.29.), p.196

79) 심충진·서정화, 앞의 글, pp.195~196

있다면, 마이크로파이낸스 분야에 있어서 새로운 법제도 구축이 이루어질 수 있을 것이다.

3. 사회성과연계채권 활용을 위한 법제도 구축방안

(1) 개 요

영국과 미국에서 성공적인 평가를 받고 있는 사회성과연계채권의 활용을 구체적으로 운영하기 위해서는 상당히 복잡한 제도설계 뿐만 아니라, 현실적으로 가장 중요하게 문제가 되는 것이 투자위험의 손실과 투자수익의 환급을 위한 재원이 별도로 확보되어져 있어야 한다는 점이다. 사회성과연계채권이 정부의 예산을 기본적으로 확보한 이후에 민간의 역량으로 사회성과를 발생시킨 경우 이에 상응하여 절약된 예산의 범위 내에서 수익을 사회적 편익으로 환산하여 환급하는 구조이다.

우리나라의 경우 예산의 활용이 영국과 미국의 경우처럼 유연하고 탄력적으로 활용될 수 있을지에 대해서는 의문이 있다. 우리나라 예산제도는 계속비와 예비비 제도가 있어서 이를 법률적으로 저촉되지 않는 범위 내에서 활용함으로써 사회성과연계채권을 위한 예산활용이 될 수 있도록 할 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 보다 정교한 재정법적 해석과 정교한 제도설계가 필요할 뿐만 아니라, 정무적인 판단과 결정이 수반될 가능성이 높기 때문에, 실질적으로 제도운영을 하는데 어려움이 예상될 수 있다. 따라서 사회성과연계채권의 활용을 위하여 우리나라에서 이미 활용하고 있는 모태펀드의 구조를 벤치마킹하여 사회성과연계채권의 활용을 도모할 수 있을 것이다. 이하에서는 모태펀드구조를 활용하여 사회성과연계채권의 효과를 볼 수 있는 방안을 검토하고, 이를 위한 법제화로서 법률조문의 제정시안을 제시 하도록 한다.

(2) 투자관리전문기관의 설립과 모태펀드 활용

여기서 말하는 투자관리전문기관은 정부가 기금 또는 예산으로 모태펀드로서 재원을 제공하는 경우 이를 관리운용하는 전문기관을 의미한다. 정부는 기금 또는 예산으로 모태펀드와 같은 방식으로 투자관리전문기관에 재원을 제공하면서 영국과 미국에서 활용되었던 사회성과연계채권과 같은 구조의 사업, 이른바 “사회성과사업”을 시행하고 이에 대한 사회적 편입의 발생시 정부가 지원한 펀드의 범위 내에서 투자위험의 손실 및 투자수익의 환급을 할 수 있도록 한다. 영국과 미국에서 활용되었던 사회성과연계채권은 사회성과사업이 완료된 이후 투자위험의 손실 및 투자수익의 환급을 정부예산에서 지출하는 방식이거나 미리 확보되었던 기금 등에서 지출하는 방식을 취하였지만, 여기서 제안하는 방식은 사전에 정부가 모태펀드 형식으로 재원을 제공하고 투자관리전문기관이 사회성과사업자 등을 공모하여 이에 대한 결과를 사회적 편익으로 환산하고 그 편익여부에 따라 정부가 제공한 펀드를 활용하는 방식이다. 이러한 방식을 제안하는 이유는 우리나라의 재정법과 예산운영의 경직성이 있기 때문에, 이를 회피하여 제도운영의 효과를 보기 위함이라고 할 수 있다. 기금 또는 예산에서 지출이 되나, 모태펀드로 정부가 제공한 재원에서 지출이 되나, 결론적으로 동일하다고 볼 수 있으나, 모태펀드를 활용하는 경우 기금 또는 예산의 운용보다 탄력적으로 재원활용이 가능하며, 기본적으로 펀드는 자본시장을 배경으로 운용되기 때문에 시장경제의 효과를 추가적으로 볼 수 있어서, 새로운 수익의 창출이 가능하게 된다는 장점이 있다. 물론 그 대신에 시장경제가 위기에 처하는 경우에는 정부가 제공한 재원에 위험이 발생할 수 있으나, 이는 일반적인 펀드운용과 동일하게 투자관리전문기관의 책임으로 위험을 회피·예방하도록 하여야

할 것이다. 이하에서는 이러한 제도운영을 위하여 고려될 수 있는 법제화 방안으로서 조문축조에 의한 제정시안을 나타낸 것이다.

[제정시안]

제00조(투자관리전문기관의 설립 등) ① 국가(○○○장관)는 제00조에 따른 사회성과사업투자모태조합의 운용과 사회성과사업의 성장·발전을 위한 투자 촉진 등을 목적으로 하는 전문기관(이하 “투자관리전문기관”이라 한다)을 설립하거나 지정할 수 있다.

② 투자관리전문기관은 법인으로 한다.

③ 투자관리전문기관은 주된 사무소가 있는 곳에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

④ 국가(○○○장관)는 투자관리전문기관의 설립·지정 및 운영 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출자·출연 또는 지원할 수 있다.

⑤ 그 밖에 투자관리전문기관의 설립과 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(투자관리전문기관의 지정 요건) 투자관리전문기관으로 지정받으려는 자는 다음 각 호의 모든 요건을 갖추어야 한다.

1. 사회성과사업과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당할 것
 가. 융자, 회계, 자금관리 업무를 5년 이상 담당
 나. 투자실적이 대통령령으로 정하는 금액 이상
2. 대통령령으로 정하는 기준에 따라 상근하는 전문인력과 시설을 보유할 것

제00조(사회성과사업투자모태조합의 결성) ① 투자관리전문기관은 다음 각 호의 자로부터 출자를 받아 사회성과사업에 대한 투자를 목적으로 설립된 조합 또는 회사에 출자하는 사회성과사업투자모태조합(이하 “투자모태조합”이라 한다)을 결성할 수 있다.

1. 국가
2. 지방자치단체
3. 『국가재정법』에 따른 기금으로서 대통령령으로 정하는 기금을 관리하는 자(이하 “기금관리주체”라 한다)

② 기금관리주체는 대통령령으로 정하는 비율 이내의 자금을 그 기금운용계획에 따라 투자모태조합에 출자할 수 있다.

제00조(투자모태조합의 출자) ① 투자관리전문기관은 투자모태조합의 자산을 다음 각 호의 조합이나 회사에 출자할 수 있다.

1. 사회성과사업에 대한 투자를 목적으로 결성된 조합
2. 『벤처기업육성에 관한 특별조치법』 제4조의3제1항에 따른 한국벤처투자조합
3. 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률』 제9조제19항제1호에 따른 경영참여형 사모집합투자기구
4. 그 밖에 ○○○장관이 정하는 사회성과사업에 투자를 목적으로 결성된 조합

② 투자모태조합의 존속기간은 30년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간으로 한다.

③ 그 밖에 투자모태조합의 관리·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(투자관리전문기관의 업무 등) ① 투자관리전문기관은 다음 각 호의 업무를 영위한다.

1. 사회성과사업에 대한 투자를 목적으로 설립된 조합 또는 회사에 대한 출자
2. 사회성과사업에 대한 투자를 목적으로 설립된 조합의 결성 및 운영
3. 사회성과사업에 대한 민간 및 해외투자자본의 유치
4. 사회성과사업의 결과를 내용으로 한 민간 및 해외투자자와의 투자수익계약 체결
4. 투자모태조합 자산의 관리·운영
5. 사회성과사업자의 공모 및 선정
6. 사회성과사업 결과의 사회적 편익 평가
7. 그 밖에 국가, 지방자치단체 또는 기금관리주체로부터 사회성과사업에 대한 투자와 관련하여 위탁받은 사업

② 투자관리전문기관은 사업수행을 위하여 필요하면 ○○○장관의 승인을 받아 국가, 국가가 설치한 기금 또는 국내외 금융기관으로부터 자금을 차입할 수 있다.

③ 투자관리전문기관은 ○○○장관의 승인을 받아 자본금과 적립금 총액의 10배의 범위에서 사채를 발행할 수 있다.

- ④ 투자관리전문기관의 정관을 변경할 때는 ○○○장관의 인가를 받아야 한다.
- ⑤ 투자관리전문기관에 관하여 이 법에 규정한 것 외에는 『상법』 중 주식회사에 관한 규정을 준용한다.

제00조(기금의 투자 등) ① 기금관리주체는 대통령령으로 정하는 비율 이내의 자금을 그 기금운용계획에 따라 사회성과사업에 투자하거나 사회성과사업에 대한 투자를 목적으로 설립된 조합 또는 회사에 출자할 수 있다.

② 기금관리주체가 기금운용계획의 범위에서 행하는 사회성과사업에 대한 투자나 제1항에 따른 조합에 대한 출자에 관하여는 관계 법령에 따른 인가·허가·승인 등을 받은 것으로 본다.

③ 지방자치단체가 『지방자치법』 제142조 또는 다른 법률에 따라 설치한 기금을 관리하는 자는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 사회성과사업에 대한 투자를 목적으로 설립된 조합 또는 회사에 출자할 수 있다.

(3) 사회성과사업자와 투자자

여기서 말하는 사회성과사업자는 투자관리전문기관에 의하여 공모된 사회성과사업에 응모하여 선정된 자를 의미한다. 즉, 사회성과연계채권의 경우처럼 다양한 복지프로그램 등의 운용자라고 볼 수 있는데, 투자관리전문기관이 사회적으로 편익이 발생하고 필요한 사업을 구체적으로 제시하여, 이를 수행할 수 있는 사업자를 의미한다고 볼 수 있다. 물론 사회성과사업자는 투자관리전문기관과 계약을 통하여 사업을 개시하게 되는데, 구체적으로 ① 사회성과사업의 예산, ② 사회성과사업의 기간, ③ 사회성과사업의 사회적 편익 평가방법, ④ 사회성과사업의 사회적 편익 평가에 따른 수익분배 기준 등을 중요 계약내용으로 체결하게 될 것이다.

한편, 여기서 말하는 투자자는 일반적인 자본시장의 투자자를 의미한다. 다만, 사회성과사업모태펀드에 투자하는 투자자라고 한다면, 이는

사회목적투자에 해당되는 투자라고 할 수 있을 것이다. 사회성과사업이 많은 재원을 필요로 하면서, 이를 자본시장에서 해결하려는 노력이라고 한다면, 사회성과사업모태펀드에 투자하는 투자자는 실질적으로 매우 중요한 재원확보의 원천이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 사회목적투자가 사회성과사업에 상당 부분으로 재원으로서 유입될 수 있도록 인센티브를 제공하는 법적 근거가 필요하다고 할 것이다. 이하에서는 이러한 제도운영을 위하여 고려될 수 있는 법제화 방안으로서 조문축조에 의한 제정시안을 나타낸 것이다.

[제정시안]

제00조(사회성과사업자 등) ① 사회성과사업자는 대통령령이 정하는 바에 따라 투자전문기관의 공모 및 심사에 의하여 선정된다.

② 제1항에 따라 선정된 사회성과사업자는 투자전문기관과 다음 각 호의 내용이 포함된 계약을 체결한다.

1. 사회성과사업의 예산
2. 사회성과사업의 기간
3. 사회성과사업의 사회적 편익 평가방법
4. 사회성과사업의 사회적 편익 평가에 따른 수익분배 기준
5. 기타 대통령령으로 정하는 사항

제00조(투자자 등) ① 투자모태조합에는 국가 및 지방자치단체 등 이외에 민간 또는 해외 투자자도 투자 또는 출자할 수 있다.

② 제1항에 따라 투자모태조합에 투자 또는 출자를 하는 민간 또는 해외 투자자는 수익분배 기준 등 대통령령이 정하는 사항을 포함하는 계약을 투자관리전문기관과 체결해야 한다.

③ 국가(○○○장관)는 투자모태조합에 투자 또는 출자를 하는 민간 또는 해외 투자자에 대하여 조세법령에서 정하는 바에 따라서 투자수익 등에 대한 조세감면을 할 수 있다.

(4) 정 리

상기한 바와 같이 정부의 모태펀드를 활용하여 사회성과연계채권의 효과를 볼 수 있도록 제도설계를 하는 경우 다음과 같이 현실적으로 제도운영의 모습이 나타날 것으로 예상된다.

① 사회성과사업이 성공하였을 경우

이 경우는 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하지 않았을 경우 정부의 예산투입에 의한 성과와 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하였을 경우의 성과가 동일하거나 또는 후자가 더 높게 평가된 경우라고 할 수 있다.⁸⁰⁾ 따라서 구체적으로 투자모태조합에 대한 정부예산의 지원비율 등을 조정하고, 투자관리전문기관과 사회성과사업자, 투자자, 정부 등이 투자수익과 손실감수에 대하여 체결하게 되는 계약 또는 협약의 내용에 따라 사회성과연계채권 활용에 상응하는 효율성을 확보할 수 있게 될 것이다. 즉, “정부에 의한 사회성과사업의 결과에 따른 수익 지급”과 “투자수익 등에 대한 세입감소”⁸¹⁾의 합계액은 “투자자에게 발생한 사회성과사업의 결과에 따른 수익 취득”과 “투자자에게 발생한 투자수익 등에 대한 세출감소”의 합계액과 동일하게 되는 반면에, 정부의 입장에서는 정부가 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하지 않았을 경우 이에 상응하여 지출해야 한 예산의 지출보다 적게 비용이 지출되는 효과를 창출할 수 있다.⁸²⁾

80) 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하지 않았을 경우 정부의 예산투입에 의한 성과 ≤ 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하였을 경우의 성과

81) “투자수익 등에 대한 세입감소”는 사회성과사업모태투자조합에 투자한 경우 투자수익에 대한 세금을 감면해준다는 내용이 법률로 규정된 경우에 해당한다.

82) (정부) 사회성과사업의 결과에 따른 수익 지급 + 투자수익 등에 대한 세입감소 = (투자자) 사회성과사업의 결과에 따른 수익 취득 + 투자수익 등에 대한 세출감소 ≤ (정부) 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하지 않았을 경우 이에 상응하여 지출해야 한 예산

② 사회성과사업이 실패하였을 경우

이 경우는 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하지 않고 정부의 예산투입이 있었으나 실패한 경우와 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하였으나 실패한 경우에 그 지출되는 비용이 동일하게 될 것이다.⁸³⁾ 또한 정부에게 발생한 사회성과사업 실패의 위험에 따른 기준에 근거한 투자금 환급액(계약에 따른 지급액)은 투자자에게 발생한 사회성과사업 실패의 위험에 따른 기준에 근거한 투자금 환급액(계약에 따른 지급액)과 동일하게 되지만, 정부가 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하지 않았을 경우 이에 상응하여 예산을 지출하였지만 실패한 경우의 지출비용보다는 적게 될 것이라는 예상을 할 수 있게 된다.⁸⁴⁾

(5) 법제화 방안에 관한 소결

이상 언급한 바와 같은 사회성과연계채권에 관한 법제화 방안은 구체적으로 어느 법률에서 이를 수용하여 도입할 것인가에 관하여는 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다. 현재 국회에 계류중인 『사회적경제기본법(안)』(신계륜의원안)에서는 사회성과연계채권에 관한 법적 근거를 규정하고 있다. 물론 이 법안에서도 제도 자체를 즉시 시행할 수 있을 정도로 세부적인 내용을 규정하고 있지는 않지만, 사회성과연계채권에 관한 추진근거를 법률에 규정한 것은 매우 고무적이라고 할 수 있다. 그러나 만약에 사회적금융에 관한 개별 독립법률을 제정

83) 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하지 않고 정부의 예산투입이 있었으나 실패한 경우 = 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하였으나 실패한 경우

84) (정부) 사회성과사업 실패의 위험에 따른 기준에 근거한 투자금 환급 (계약에 따른 지급) = (투자자) 사회성과사업 실패의 위험에 따른 기준에 근거한 투자금 환급 (계약에 따른 지급) < (정부) 투자모태조합에 따른 사회성과사업을 시행하지 않았을 경우 이에 상응하여 예산을 지출하였지만 실패한 경우

한다는 가정을 한다면, 사회성과연계채권에 관하여 앞에서 언급한 법제화방안의 제정시안은 그 해당 법률에 규정되어야 할 것이다. 그러나 사회적금융에 관한 개별 독립법률의 제정이 현실적으로 어렵다는 점을 감안한다면, 앞에서 언급한 법제화방안의 제정시안은 자본시장법이나 금융관련 법률에 포함되어 규정하는 것이 타당할 것이다. 물론 이 또한 개별적인 법률마다 검토가 수반되어야 할 사항이지만, 사회성과연계채권이 현실적으로 자본시장을 배경으로 운영될 수밖에 없다는 점을 감안한다면, 자본시장법 등 금융 관련 법률에서 수용하는 것이 보다 현실적일 수 있다. 차선책으로는 사회적경제기본법(안)이 신계륜의원안의 내용처럼 사회적금융에 관한 세부적인 내용을 담는 법률로서 국회를 통과하게 된다면, 이 경우에는 사회적경제기본법의 대통령령에서 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 물론 대통령령에서도 매우 구체적이고 세부적인 내용을 담기에는 한계가 있을 수 있기 때문에, 대통령령에서는 앞에서 언급한 법제화방안의 제정시안 내용 정도의 제도설계에 해당되는 핵심적인 조문을 담고 구체적이고 세부적인 내용은 지침 등에 위임하여 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 금융 관련 사항이 법률에서 규정하기 어려운 점들이 많다는 점을 감안하여 보다 탄력적인 제도운영을 위하여 지침 등의 위임을 다수 활용할 것으로 예상할 수 있다.

제 3 절 지역금융 및 협동금융 분야

I. 법제화 쟁점

1. 지역금융 활성화의 필요성

지역금융의 활성화는 지역경제의 활성화에 있어서 필수불가결한 전제라고 할 수 있다. 현재 지역경제활성화정책은 관련 부처에서 전방

위적으로 소관 정책을 내놓고 있으며, 정책수단과 효율성 등에 대한 논의 및 제도설계에 많은 노력이 투여되고 있다. 그런데 현재 지역경제 활성화정책의 기본방향은 지역단위의 지역경제조직에 대한 지원으로 그 초점이 맞추어지고 있다. 이러한 정책현상을 대표적으로 반증하는 사례가 사회적경제기본법(안)이라고 할 수 있다.

다양한 법률과 소관부처에 의해서 지원되고 있는 많은 지역단위의 지역경제조직, 이른바 사회적경제조직에 대한 지원을 일괄적으로 중간지원조직과 기금을 통합하여 지원하겠다는 취지를 가진 법률이 사회적경제기본법이다. 이러한 입법이 추진된다는 것은 그 만큼 우리나라에서 현재 지역경제조직이 산재되어 있다는 점을 의미한다. 따라서 지역경제 활성화의 1차적인 정책대상은 사회적경제조직이라고 할 수 있다.

한편, 이러한 사회적경제조직에 대한 지원은 다양한 형태의 방식과 내용으로 이루어지고 있는데, 가장 기본적인 방법은 재정지원이라고 할 수 있다. 이러한 재정지원은 정부의 예산이나 기금을 근거로 한 보조금 지원이 가장 일반적이다. 그러나 보조금 지급은 현재와 같이 산재되어 있는 사회적경제조직을 효과적으로 수용하는데 있어서 많은 어려움이 있다. 구체적으로 재정에 대한 압박은 중앙정부나 지방정부 모두에게 동일하게 작용되는 장애라고 할 수 있는데, 과연 이러한 상황에서 현재의 지원정책이 언제까지 가능할지에 대해서는 그 누구도 장담하기 어려울 것이다. 바로 이러한 이유에서 직접적인 재정지원 보다는 금융시스템을 활용한 지역금융의 활성화를 통하여 상기한 바와 같은 장애를 극복하고 궁극적으로 지역경제를 활성화시킬 수 있는 방안을 마련할 수 있게 되는 것이다. 다음에서는 지역금융의 필요성이 다시 한번 강조될 수 있는, 현재 지역금융의 수요로서 대표적인 사회적경제조직에 대하여 간략하게 개요를 설명하도록 한다.

2. 지역금융의 수요

(1) 사회적기업

- ① 근거법령 및 소관부처 : 『사회적기업 육성법』 / 고용노동부
- ② 주요특징

“사회적기업”이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 『사회적기업 육성법』 제7조에 따라 인증받은 자를 말하며,(법 제2조제1호), 이러한 사회적기업의 육성과 지원을 목적으로 한다. 사회적기업은 법에 의한 인증을 기본적인 전제로 하여, 인증을 받은 사회적기업은 지원과 육성의 대상이 된다. 인증요건으로서 중요한 특징은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 할 것을 요구하고 있으며,(법 제8조제1항제3호) 영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것을 요구함(법 제8조제1항제5호)과 동시에 사회적기업이 『상법』에 따른 회사·합자조합인 경우에는 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것(법 제8조제1항제7호)을 요구함으로써 사회적 목적을 위한 경제활동의 기준을 법정화시켜 놓았다는 특징을 가지고 있다.

(2) 협동조합·사회적협동조합 등

- ① 근거법령 및 소관부처 : 『협동조합 기본법』 / 기획재정부
- ② 주요특징

『협동조합 기본법』은 기본적으로 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동의 촉진을 목적으로 하고 있다.(법 제1조) 따라서 협동조합 관련

된 사항에 있어서 기본법적인 입장에서 관련 사항을 규정하고 있다. 또한, 일반적인 협동조합 이외에 “사회적협동조합”의 개념을 도입하고 있다는 점도 큰 특징이다. “협동조합”이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말하며,(법 제2조제1호), “사회적협동조합”이란 협동조합 중에서 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.(법 제2조3호) 지역금융과 관련하여 중요한 특징은 협동조합의 경우 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업을 자율적으로 정관으로 정하여 사업을 수행할 수 있지만,(법 제45조제1항) 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없는 반면에,(법 제45조제3항) 사회적협동조합의 경우에는 법 제94조에서 조합원에 대한 소액대출 및 상호부조를 가능하도록 법적 근거를 마련함으로써 일정부분 금융업무를 수행할 수 있다는 특징이 있다. 즉, 법 제94조제1항에서는 “사회적협동조합은 상호복리 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다”고 규정함으로써 지역사회에서 사회적협동조합을 중심으로 낮은 수준의 지역금융활동을 할 수 있도록 하고 있다.

(3) 자활기업

① 근거법령 및 소관부처 : 『국민기초생활보장법』 / 보건복지부

② 주요특징

『국민기초생활보장법』은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하는

법률로서,(법 제1조) 이를 위한 수단을 법률에서 다수 규정하고 있는데, 이러한 수단 중 하나로서 자활기업의 법적 근거를 마련하고 있다. 즉, 법 제18조제1항에서 “수급자 및 차상위자는 상호 협력하여 자활기업을 설립·운영할 수 있다”고 규정함으로써 법적 근거를 마련하고, 제2항에서 “자활기업은 조합 또는 『부가가치세법』상의 사업자로 한다”고 규정하여 명시적으로 경제활동을 하는 사업자단위로서 인정하고 있다. 이러한 자활기업에 대하여 중앙자활센터, 광역자활센터, 지역자활센터가 자활을 위한 사업자금 융자, 국유지·공유지 우선 임대, 국가나 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가나 지방자치단체의 조달구매 시 자활기업 생산품의 우선 구매 등 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업을 지원하고 있다.(법 제18조제3항) 또한, 법 제18조의3에서는 자활기업 등에 대한 지원을 위하여 “보장기관은 이 법에 따른 자활지원사업의 원활한 추진을 위하여 일정한 금액과 연한을 정하여 자활기금을 적립할 수 있다”고 규정함으로써(법 제18조제1항), 기금을 활용한 지역금융 활동을 하고 있다고 볼 수 있다.

(4) 마을기업

① 근거법령 및 소관부처 : 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』
/ 국토교통부, 행정자치부

② 주요특징

현재 마을기업사업은 행정자치부 주관으로 법률에 근거를 둔 사업이 아니라, 매년 “마을기업육성사업 시행지침”을 발표하여 지역공동체 지원을 하고 있는 사업이다. 그러나 실제로 법률상 근거는 행정자치부가 아닌 국토교통부 소관법률인 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』에 법적 정의가 규정되어 있다. 즉, “마을기업”이란 지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을

활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업을 말한다.(법 제2조제1항제9호) 도시재생법상 마을기업은 법률에 정의를 하고 있음에도 불구하고, 현실적으로는 도시재생사업자에 마을기업이 포함되어 있다는 점을 강조한 것이라고 볼 수 있다. 즉, 도시재생법 제9조에 의한 전담조직은 마을기업의 도시재생사업의 발굴 및 추진을 지원할 수 있으며,(법 제9조제2항제6호) 제11조의 도시재생지원센터는 도시재생사업과 관련하여 마을기업의 창업 및 운영을 지원할 수 있고,(법 제11조제1항제4호) 제26조의 도시재생사업자 범위에 사회적기업과 사회적협동조합과 함께 마을기업을 포함시키고 있다.(법 제26조제1항5호) 또한, 도시재생사업과 관련한 재정보조 또는 융자의 대상으로도 마을기업을 포함시키고 있다.(법 제27조제1항제8호) 따라서 현행 법률에서 규정하고 있는 마을기업은 도시재생사업과 관련된 마을기업을 의미하고 있으며, 실질적으로 행정자치부가 시행하고 있는 마을기업 육성사업은 시행지침에 근거를 사업이라고 볼 수 있다. 현실적으로 도시재생법상 정의된 마을기업은 “마을기업 육성사업 시행지침”에 규정된 마을기업의 정의와 동일하다는 점으로 보아, 현재 추진되고 있는 지역경제의 사업단위로서의 마을기업은 행정자치부가 수행하고 있는 마을기업 육성사업이 중심이라고 볼 수 있다.⁸⁵⁾

(5) 기 타

상기한 지역경제의 사업단위 이외에도 농림축산식품부 소관의 『농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법』⁸⁶⁾에 근거한 농어업법인·단체, 산림청 소관의 『산림조합법』에 근거한 조합

85) 현재 국회에는 마을기업에 대한 법적 근거를 규정하고 있는 지역공동체활성화지원법(안) [의안번호 1908166, 제안일자 2013.11. 28.] 이 계류 중에 있다.

86) 이 법에서는 제19조의3에서 『농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률』 제2조제2호 및 제5호에 따른 농어업법인을 지원하고 있다.

공동사업법인(법 제2장의2) 등 법률에 근거를 가지는 다수의 지역경제 조직이 있으며, 이를 근거로 하여 소관부처에서 관련 사업을 추진하고 있다.

3. 국내 지역금융 제도의 변화

정부는 2015년도 서민금융정책을 발표하면서, 이와 중요하게 관련된 지역금융정책의 한 축을 발표하였다. 즉, 민간서민금융회사의 역할을 강화하는 방안을 발표하면서, 단순한 민간서민금융회사의 활성화를 도모함과 동시에 지역금융의 활성화를 동시에 달성할 수 있도록 방안을 마련하면서, 그 중요한 역할로서 서민금융회사의 역할을 제고시키는 정책을 발표하였다. 이하의 내용은 2015년 정부의 민간서민금융회사 역할 강화방안에 대한 내용과 함께 지역금융의 활성화를 위한 구체적인 내용을 정리한 것이다.⁸⁷⁾

※ 2015년도 정부의 민간서민금융회사 역할 강화방안

1. “지역주의” 원칙 유지 및 외형 확대 지양

- (1) (저축은행의 영업구역 확대 제한) 영업구역이 확대되는 경우 원칙적으로 합병 인가를 불허하고, 영업구역 외 지점설치도 불허
- (2) (상호금융권 외형 확대 지양) 지역금융에 보다 중점을 둘 수 있도록 비조합원 대출한도 규제 조정 방안을 마련

2. “잘하는 민간서민금융회사”에 대한 인센티브 부여

- (1) (지역금융 우수 저축은행의 고객접점 확대) 영업구역 내 대출비중이 높은 중소형 저축은행에 영업구역 내 지점설치시 증자 요건을 완화

87) 금융위원회·금융감독원, 저축은행·상호금융의 ‘지역’과 ‘서민’ 중심 금융지원 활성화를 위한 『민간서민금융회사 역할 강화방안』 추진, 2015년 9월 10일 보도자료, pp.4~6

- (2) (서민층 부담 완화를 위한 중금리 대출 활성화) “은행-저축은행”간 중금리 연계대출 실적을 영업구역 내 의무대출비율 산정시 우대
 - 또한, 중금리 대출 및 영업구역 내 대출 실적이 우수한 저축은행에 대해 부대업무를 우선 승인
- (3) (조합원 중심 단위 조합 지원) 건전성이 양호하고, 조합원 대출 및 신용대출에 적극적인 단위조합의 영업 활성화 지원
 - 신탁 단위조합의 공동유대를 인접 시·군·구까지 확대하고, 상호금융권의 고위험 자산 대손충당금 추가 적립률을 현행 10%로 유지
- (4) (검사 및 제재 관련 이익, 불이익 부여) 지역금융, 중금리·신용대출에 적극적인 회사에 경영실태평가지 가점을 부여하고, 저축은행의 영업구역 내 의무대출 규제 위반 등에 대한 임직원 제재 강화

3. 인프라 구축, 규제 합리화 등 서민금융 지원 역량 강화

- (1) (원활한 서민금융 공급을 위한 신용평가 역량 제고) CB사를 통한 “대부업-저축은행”간 신용정보 공유를 추진하고, 신용평가시스템(CSS)을 보다 정교하게 개선하도록 유도
- (2) (경영 애로 요인 완화) 저축은행의 외부감사인 지정 제도 개선, 예금 채무에 대한 임원의 연대책임 완화 등 불필요한 부담 완화
 - 신탁 예보기금의 출연료율을 조정하되, 감액분에 대해서는 내부유보금 적립을 유도
- (3) (영업 관련 규제 합리화) 신용공여 한도 조정 등 건전성에 영향을 미치지 않는 범위 내에서 상황변화에 따라 조정이 필요한 규제를 정비
 - 펀드 판매 허용 등 영업 다변화를 통한 다양한 서비스 제공을 지원

4. 건전성 유지를 위한 지속적 리스크 관리

- (1) (대형사 건전성 규제 강화) 시스템 리스크 위험이 큰 대형 저축은행(총자산 1조원↑) 및 조합(총자산 5천억원↑)에 건전성 규제기준 차등 적용
 - 대형 저축은행의 BIS 비율 기준을 상향(7→8%)하고, 향후 단계적으로 연체판단기준 조정, FLC(미래상환능력 평가) 도입을 추진

□ 대형 조합에 대한 자본보전완충자본을 도입하고, 대형 조합의 거액여신(예: 50억원)에 대해 FLC 기준을 적용하는 방안 검토

(2) (엄격한 리스크 관리의 지속 추진) 상시감시시스템(저축은행), 조기경보시스템(상호금융) 등을 통해 시장불안요인에 선제적 대응

※ 출처 : 금융위원회·금융감독원, 저축은행·상호금융의 ‘지역’과 ‘서민’ 중심 금융지원 활성화를 위한 『민간서민금융회사 역할강화방안』 추진, 2015년 9월 10일 보도자료, pp.4~6

4. 지역금융 활성화의 방향과 추진구조

마이크로파이낸스 분야와 사회목적투자 분야와 다르게 지역금융 분야는 해당 국가의 정책적 연혁과 배경에 많은 영향을 받는 분야라고 할 수 있다. 그래서 추진구조와 목적에 있어서도 선도적으로 법제도적인 기반을 우선하여 추진하는 형태를 많이 취하게 된다. 이는 자율적으로 발생하는 금융형태가 아니라, 정부가 주도하여 지역경제와 지역균형발전을 추진한다는 정책목적이 뚜렷하기 때문이다. 따라서 시장경제원리가 지배하는 일반적인 자본시장 구조와는 다르게, 지역금융은 정부정책이 우선적으로 선행하는 Top-down의 성격을 강하게 갖는 분야라고 할 수 있다. 이는 우리나라 뿐만 아니라, 외국에서도 유사한 성격의 지역금융 발전이 이루어졌다고 할 수 있다.

주목할 사항은 우리나라의 지역금융 활성화를 위한 법제화 또는 법령정비에 관련하여 미국에 있어서의 지역금융 활성화 정책이 많은 시사점을 주고 있다는 점이다. 연방주의 국가체계인 미국은 지역발전과 지역경제 활성화에 대한 정책을 각 주에 위임하여 개별 주에서 독립적으로 그 정책을 추진해왔던 경향이 있는데, 세부적인 내용에 있어서는 지역금융의 토양이 우리나라와 다르기 때문에, 특별한 유사점은 발견하기 어렵지만, 정책의 추진방향과 기본구조에 있어서는 상당히

유사하고 벤치마킹할 수 있는 중요한 정책아이템을 갖고 있다. 이에 대하여 미국에서의 저소득층을 위한 서민금융과 지역금융에 관하여 연구를 수행한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 미국의 지역금융구조에 대하여 소개하고 있는데,⁸⁸⁾ 이 내용은 우리나라의 지역금융 분야의 법제화 또는 법제정비 작업에 충분한 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

미국 SRI의 지역투자는 1900년 초부터 시작되었으며 일반 금융회사가 아닌 “지역개발”(Community Development, CD)이라는 별칭이 붙은 여러 지역개발금융기관(CDFI)들에 의해 수행되고 있다. 먼저, 연방정부의 규제 아래 부보예금(insured deposit)을 판매하는 지역개발은행(CD bank), 지역개발신협(CDCU)들을 들 수 있다. 이들은 일반은행이나 신협과 달리 낙후지역 금융서비스에 특화된 업무를 한다.⁸⁹⁾ 다음으로 비영리 기관들이 있다. 지역개발대출펀드(CDLF)는 비영리, 비규제 금융기관으로 낙후지역 대규모 프로젝트에 대한 대출서비스, 미국 이외 후진국의 서민금융을 지원한다. 그리고 사회적기업은 낙후지역에 대한 비영리성격의 지분투자와 교육훈련(OJT) 등 컨설팅기능에 주로 특화한다. 마지막으로 자본시장형 지역개발기관들을 들 수 있다. 지역개발벤처펀드(CDVC)가 대표적인데, 이윤추구와 함께 낙후지역 개발 혹은 고용창출이라는 사회적 목적을 위해 지분투자를 수행하는 벤처캐피탈이다. 지역개발집합투자기구(CD pooled funds)는 고객 투자자금을 수많은 지역개발금융기관에 분산투자하는 펀드도 있으며, 낙후지역 개발을 위한 채권에 투자하는 지역개발채권형 뮤추얼펀드(CD bond funds)도 있다.⁹⁰⁾ (중략) 미국은 지역투자를 규율하는 지역채투자법(CRA)이 제도의 상위에 존재하고, 중간에 CDFI를 지원하기 위해 클린턴정부가 도입한 지역개발금융기관펀드(CDFI fund)가 재무성 산하에 구성되어 있다. CRA는 예금금융기관들의 CDFI 투자 실적을 CRA 등급에 반영되도록 하고 있기

88) 송홍선, 사회책임투자(SRI)와 저소득층 서민금융, Capital market perspective Vol.2 No.1 한국자본시장연구원 (2010.2), pp.38-41

89) 송홍선, 앞의 글, p.38

90) 송홍선, 앞의 글, p.39

때문에 이들은 지역투자에 적극적일 수밖에 없다. 다만, 이 CRA 평가 등급을 가지고 예금금융기관을 직접 규제하지는 않지만, 이들의 평판을 규율하고, 해당지역 투자에 대한 인허가정책에 반영하기 때문에 중요한 규제적 의미가 있다.⁹¹⁾

상기한 국내 선행연구에서 밝힌 미국에 있어서의 지역금융구조의 핵심적인 사항은 지역개발은행이나 지역신협과 같은 지역금융기관의 활성화라고 할 수 있다. 또한 지역개발대출펀드 등 지역금융과 지역조직에 지원될 수 있는 재원을 확보하여 이를 금융시스템에서 활용될 수 있는 펀드나 집합투자기구 등을 활용하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 미국의 지역금융수단들은 우리나라의 지역금융수단으로 활용될 수 있으며, 이를 위한 법제도적 정비 또는 제도화가 필요하다고 할 것이다.

5. 협동금융의 필요성과 문제점

협동금융은 엄연히 지역금융과는 구별되는 사회적금융의 한 유형임에는 틀림없으나, 우리나라에서의 지역금융과 협동금융은 명확하게 구분되어지지 않는 특성이 있다. 이는 개념 자체가 상호간에 포섭되는 개념이기 때문이 아니라, 개념 자체는 분명히 구별되어져 있지만, 상호간에 목적과 수단으로서의 관계가 밀접하게 성립되기 때문이다. 즉, 지역금융의 활성화를 위하여 협동금융이 중요한 수단으로 활용되어지고 있으며, 협동금융을 활성화시키기 위한 여러 가지 법제도적 수단들은 궁극적으로 지역금융의 활성화에 기여하는 제도이기 때문이다. 이러한 이유로 개념적으로 분리됨에 불구하고, 지역금융이나 협동금융의 법제화를 논의하는 과정에서는 상호간에 동일하거나 중첩되는 제도운영사항이 발생하는 것은 불가피하다고 할 것이다. 이러한 이유

91) 송홍선, 앞의 글, p.41

에서 지역금융과 협동금융의 법제화 수단은 동일하거나 매우 유사하게 나타난다고 볼 수 있다.

한편, 협동금융이 지역금융의 중요 수단으로서의 필요성이 인정되는 것과 동시에, 문제점으로 지적되는 사항이 우리나라의 현행 협동조합 기본법에서는 협동조합에 의한 금융업과 보험업의 사업활동 영위를 금지하고 있다는 점이다.⁹²⁾ 협동조합금융 또는 협동조합은행이 범세계적으로 유용하게 사용되는 사회적금융의 수단이라는 점을 감안한다면, 이에 대한 비판과 문제점 지적은 피하기 어려울 것이다. 다만, 금융업과 보험업의 사업활동 영위를 전면적으로 허용하게 될 경우 우리나라 금융시장의 체질에 저촉될 수 있는 많은 정책장애 등이 예상되므로, 정무적 판단에 의하여 이를 금지하는 것으로 생각된다. 따라서 이를 보완하는 방안으로서 사회적협동조합의 경우에는 조합원에 대한 소액대출 및 상호부조를 일정부분 허용하고 있으며,⁹³⁾ 협동조합연합회를 통하여 공제사업을 추진할 수 있는 근거를 마련하고 있다는 점⁹⁴⁾ 등은 현재 우리나라의 협동금융 발전도 진행중에 있다고 생각될 수 있는 점들이다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 협동조합은행 등을 사회적금융의 수단으로 활용하고 있는 외국의 사례들을 본다면 아직까지는 협동금융에 대한 인식과 사회적금융으로서의 수단적 가치에

92) 『협동조합 기본법』 제45조(사업) ③ 협동조합은 제1항과 제2항에도 불구하고 『통계법』 제22조제1항에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다.

93) 『협동조합 기본법』 제94조(조합원에 대한 소액대출 및 상호부조) ① 사회적협동조합은 제93조제4항에서 준용하는 제45조제3항에도 불구하고 상호복리 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다.

94) 『협동조합 기본법』 제80조의2(공제사업) ① 제80조제3항에도 불구하고 연합회는 회원들의 상호부조를 위한 공제사업(회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업을 말한다)을 할 수 있다. 다만, 회원의 채무 또는 의무 이행 등에 필요한 보증사업은 제외한다.

대해서 좀 더 논의가 진행되어야 할 것으로 보인다. 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하면서,⁹⁵⁾ 협동조합 관련 금융의 필요성을 강조하고 있다.

자본주의 체제에서의 기업에 대한 자금지원은 상업은행이나 투자은행이 중심이 되어 주로 주식회사나 개인기업을 대상으로 이루어져 왔다. 그리고 농민 및 소상공인 등을 대상으로 한 자금지원의 경우에는 정책금융적 요소가 포함되는 것이 일반적이다. 그러나 자본주의 체제에서는 주식회사 이외에도 협동조합 형태의 기업 또한 발전해 왔다. 협동조합은 경제적 이해당사자들이 자조적인 조직화를 통하여 독과점문제나 재화 및 서비스 품질 정보의 비대칭문제에의 대응, 구조적 실업문제에의 대응, 자본주의적 기업이 낮은 이윤율로 인하여 기피하는 지역에서 필수적인 재화나 서비스의 공급, 지역에서 사회적 통합과 사회적 신뢰를 높이기 위한 다양한 경제활동을 전개하기 위하여 설립·확산되어 왔다. 이처럼 협동조합은 주식회사와 다른 목적을 지니고 있을 뿐 아니라 운영원리도 다르다는 점에서 전통적 금융과는 성격이 상이한 자금지원 시스템을 필요로 한다.

또한, 다른 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하면서,⁹⁶⁾ 협동조합과 관련된 금융지원이 갖는 어려움에 대하여 설명하고 있다.

협동조합의 자본조달은 전통적으로 조합원출자에 의존한다. (중략) 대부분의 조합원들은 경제적 약자이기 때문에 자본참여와 관련하여 아주 낮은 수준의 재정적 부담을 지을 수밖에 없다. 이는 출자 1좌의 금액과 출자좌수 한도는 조합원의 경제적 상태를 고려하여 결정하는 것이 바람직하다는 이유이다. 표현을 달리하면 출자 1좌의 금액을 가급적 낮게 책정하여 (사회적)협동조합의 설립과 운영이 조합원의 경제적 이유로 어려움을 겪지 않도록 하는 것이다. 이러한 점에서 보면 조합원 출자만으로는 (사회적)협동조합의 재정적 요구 충족에 한계가 있다. 이처럼 취약한 자기자본 구조와 이로 인한 담보력

95) 강희원, 협동조합 정책과 법제의 개선, 경희법학 제49권 제2호 (2014), pp.23~24

96) 전형수, 협동조합기본법에서 본 사회적 협동조합의 문제점, 한국협동조합연구 제30집 제1호 (2012.4), p.69

부족은 신용차입을 제약하는 주된 요인이 된다. 또한 부족 자금을 메우고자 공적 자금, 보조금, 세제혜택 등을 고려해 볼 수 있지만, 이를 위해서는 국가기관이 요구하는 법적, 제도적 규범을 수용해야 한다. 만약 국가 지원을 받기 위해 예컨대 외부(국가)의 감독과 통제를 받는다면 (사회적)협동조합의 운신의 폭은 축소될 것이며, 경우에 따라서는 이미 거론한 바와 같이 ICA의 제4원칙(독립과 자율)을 해치고 (사회적)협동조합의 정체성을 흐뜨리는 결과를 초래할 수 있다. 그 해법으로 기본법 제22조 제5항에서 명시한 조합원의 유한책임 외에 협동조합 채권자에 대해서 직접, 연대, 무한 책임 등을 별도로 부과하는 것이다. 하지만 이 역시 경제적 약자들에게 부담이 되므로 협동조합 설립 등에 바람직하지 않다. 이처럼 제한된 자본조달 환경은 협동조합의 신용에도 부정적으로 작용함으로 자기자본 확충을 위해 극복해야 어려움이 적지 않다.

사회적금융의 일종으로서 협동조합금융 또는 “협동조합의 활성화를 위한 금융”은 다른 사회적금융의 유형과 마찬가지로 재원의 확보가 현실적으로 가장 중요한 이슈라고 할 수 있다. 따라서 확보된 재원을 효율적으로 운영하는 방안을 마련하는 것이 중요한 만큼 선결과제로서 어떠한 방식으로 재원을 확보할 수 있는지의 과제가 사실상 최우선적으로 해결되어야 할 문제라고 할 수 있다. 이러한 협동조합 관련 금융의 문제를 해결하기 위하여 협동조합 정책과 법제에 관한 국내 선행연구에서는 다음과 같이 설명하면서,⁹⁷⁾ 협동조합 관련 금융의 문제에 대하여 현실적인 대안으로서 육성기금의 설치를 강조하고 있다.

협동조합을 설립하고 운영하기 위해서는 운영자금과 함께 생산설비 또는 운영장비가 필요하며 이를 조합원의 출자금만으로 충당하기에는 현실적으로 불가능하다고 생각한다. 조합원 또는 조합운영진의 개인적 신용 또는 담보를 통해 자금의 조달에는 한계가 있으며 반드시 외부자금이 필요하게 된다. 이에 따라 금융시스템이 필요하게 되며, 부족한 신용을 보완하기 위한 장치와 함께 협동조합에 대출해

97) 강희원, 협동조합 정책과 법제의 개선, 경희법학 제49권 제2호 (2014), p.30

준 상호금융조합의 손실을 보전할 기금 역시 필요한 것이다. 육성기금이 설치되어 이를 통해 신용을 공여하는 과정에서 사업성에 대한 판단과 함께 진정한 협동조합으로서 향후 사업성에 대한 검토가 이루어지기 때문에, 오히려 육성기금을 설치함으로써 부실한 협동조합에 대한 설립이 사전에 정리되고 우량한 협동조합의 설립이 활성화될 수 있기 때문이다.

이상과 같이 국내 선행연구에서 밝히고 있는 바를 검토하면, 우리나라의 협동금융은 아직 선진적인 수준에 미치지 못하는 것으로 보일 수 있다. 그러나 현실적으로 우리나라의 토양에 부합하는 사회적금융이 필요하다는 전제를 두고, 협동금융의 경우에도 우리나라의 금융시스템과 자본시장에 급격한 변화를 주면서 무리하게 외국의 사례를 전면적으로 도입할 필요는 없다고 생각한다. 시장의 변화와 국내 경제상황 등은 금융개혁과 제도개선에 중요한 변수로 작용한다는 점을 고려하여 사회적금융으로서의 협동금융에 대한 법제화 또는 제도화는 신중하게 검토하여 제도개선 논의를 수행하여야 할 것이다. 다만, 우리나라의 협동금융이 지역금융과 밀접한 관련을 가진다는 점에 착안하여 이를 법제도화하고 법령을 정비하는 과정에 있어서는 지역금융의 활성화와 궤를 함께 할 수 있는 협동금융의 법제화를 도모하는 것은 충분히 가능하다고 판단된다. 이하에서는 지역금융과 협동금융에 모두 해당될 수 있는 법제도화 또는 법제도적 방안을 검토하여 조문 축조에 의한 제정시안을 제시하도록 한다.

II. 법제화 방안

1. 개요

이하에서는 지역금융과 협동금융의 활성화를 위한 법제화 방안에 대하여 검토한다. 특히, 상기한 바와 같은 지역금융과 협동금융의 문제점 및 법제화 쟁점을 고려하여 법률적 근거를 마련함으로써 정책의

효율적인 추진을 가능하게 할 수 있는 중요 사항에 대하여, 조문축조를 통한 제정시안을 제시한다.

지역금융과 협동금융은 상기한 바와 같이 우리나라의 협동금융이 지역금융과 밀접한 관련을 가진다는 점을 충분히 고려하고, 협동금융이 현실에 있어서는 지역경제활성화에 기여하는 지역금융이 될 수 있으며, 지역금융의 활성화를 위한 수단으로 협동금융이 대안으로서 역할을 할 수 있다는 점을 감안하여, 이러한 지역금융과 협동금융의 관련성이 반영된 제정시안을 마련하도록 한다. 이러한 측면에서 본 보고서에서는 ① 지역금융기관 육성 및 지원, ② 공제사업 추진 및 환경조성, ③ 지역재단을 활용한 지역공동체 기금 조성, ④ 투자회사 제도의 활용 등을 중요 이슈로 선정하여 이를 검토하고, 법제화 방안으로서 조문축조에 의한 제정시안을 제시한다.

이하에서 제시하고 있는 제정시안은 “사회적금융법”이 독립된 개별 법률로서 제정된다면, 그 제정법에 포함될 내용이라고 할 수 있다. 그러나 마이크로파이낸스와 사회목적투자 분야에서도 언급하였듯이 사회적경제기본법(안)이 제정된다면, 그 법률안에 충분히 담겨질 수 있는 내용이라고 할 수 있다. 현실적으로 사회적금융법의 제정이 어렵다는 점을 감안한다면, 사회적경제기본법의 제정과 함께 지역금융과 협동금융에 관한 제정시안을 포함함으로써 법제화 방안을 추진할 수 있을 것이다. 다만, 주의할 점은 협동금융의 경우 협동조합기본법에서 수용이 가능하기 때문에, 반드시 지역금융과 협동금융을 함께 단일한 법률에서 법제화를 추진하는 것이 타당하다고만은 볼 수 없을 것이다. 현재 협동조합기본법에서는 협동조합의 금융업과 보험업을 금지하고 있고, 사회적협동조합에 한하여 소규모 금융활동이 가능하게 하고 있기 때문에, 이에 대한 논의를 거쳐 추후에 이러한 선결문제가 해결된 이후라면, 협동금융의 활성화에 관한 제정시안은 협동조합기본법에 포함되어 법제화가 추진될 수 있을 것으로 예상된다.

추가적으로 논의할 수 있는 점은 현재 우리나라에는 명실상부하게 지역경제활성화를 위한 독립적이고 개별적인 기본법이 없는 상황이다. 지역경제활성화를 위한 수단적인 측면에서 개별 부처가 추진하는 정책의 근거를 제시하는 법률과 지역산업이나 지역개발에 관한 법률들은 다수 있지만, 지역경제활성화를 위한 독자적인 정책을 추진할 수 있는 법률은 현재 없어 보이고, 이에 대한 법률 제정 논의는 꾸준하게 이어지고 있는 상황이다. 추후에 이에 대한 논의가 완성되어 지역경제활성화를 위한 개별 독립법률이 제정된다면, 이하에서 제시하고 있는 지역금융과 협동금융을 위한 법제화 방안으로서의 제정시안은 그 법률에 규정되어 법제화가 추진되어야 할 것이다.

2. 지역금융기관 육성 및 지원

이하에서 제시하고 있는 제정시안은 가장 일반적이고 간편하게 활용될 수 있는 지역금융기관 육성 및 지원에 관한 법적 근거규정의 제정시안이다. 지역금융기관이 다수 설립되어 운영됨에도 불구하고, 지방은행 등은 시장상황에 매우 민감하게 영향을 받기 때문에, 육성과 발전에 있어서 부정적인 견해가 많이 있을 수 있다. 그러나 지역경제 활성화에 있어서 중요한 지역금융의 핵심은 지역금융기관이라고 본다면, 이에 대한 육성과 지원은 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 현재 우리나라에서는 지역금융에 대한 필요성은 매우 절실하게 인식되어져 있어서, 이에 대한 논의는 매우 활발하게 이루어져 왔다. 그러나 실질적으로 정책적인 측면의 추진은 있어 보였지만, 명확하게 법적 근거를 갖고 지역금융을 활성화시킨다는 취지의 법적 안정성을 확보한 지역금융정책은 미비하였다고 볼 수 있다. 금융시스템이라는 특징이 일부 지역을 대상으로 하는 것보다 국가 전체 또는 시장 전체를 대상으로 하기 때문에, 일부 지역단위의 금융시스템을 구축하는 것이 매우 어렵다는 점은 충분히 이해할 수 있다. 그러나 강력한 중앙집권적인

금융감독과 시스템 운영은 바람직하지 않다는 전제에서 지역단위의 지역금융 활성화를 위한 제도적 기초의 마련은 최소한도로 금융시장의 메커니즘을 훼손하지 않는 범위 내에서는 필요하다고 할 것이다. 따라서 다음에서 제시하고 있는 제정시안과 같이 지역금융기관 상호간에 자발적으로 “지역경제활성화 지역금융지원계획”을 수립하여 운영하는 방안도 고려될 수 있으며, 이에 대한 인센티브 지원도 함께 규정할 수 있다. 무엇보다도 중요한 점은 지역금융기관들의 자발적인 활동을 국가가 보장하고 이를 제도적 테두리안에서 보호함과 동시에 지원할 수 있는 법제도적 시스템을 구축하는 것이라고 할 수 있다. 이하의 제정시안에서는 금융기관에 대한 인센티브 제공방법은 정책적으로 다양하게 추진할 수 있고, 법률에 근거를 두지 않고서도 시행될 수 있다는 점을 감안하여 생략하였다. 또한 “지역경제활성화 지역금융지원계획”에 참여할 수 있는 금융기관은 지역금융의 지원주체로서 활동할 수 있는 기관중에서 법률적 근거를 가지는 기관으로 선정하였고, 추가적으로 법률제정으로 신설기관이 창설되면, 추가하는 방안도 가능하다.

[제정시안]⁹⁸⁾

제00조(지역금융지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 지역경제 활성화를 위한 지역금융지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 『새마을금고법』에 따른 새마을금고 등 대통령령이 정하는 지역금융기관으로 하여금 단독 또는 연계하여 보증·신용공여·용자대출 등 지역경제활성화지역금융지원계획을 수립·운영하도록 협의·지원을 할 수 있다.
② 제1항에 따른 지역경제활성화지역금융지원계획의 수립·운영과 지원 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

98) 이하의 제정시안은 “이준호, 마을기업 육성 관련 법제 분석, 한국법제연구원 (2015.9.30), p.76”에서 마을기업 육성을 위한 지역금융 활성화의 법적 기반을 마련하기 위하여, 지역금융운영의 법적 근거를 제정시안으로 제시한 조문으로서, 본 보고서의 취지에 부합하도록 지역금융활성화를 위한 지역금융지원으로 조문을 인용하여 수정한 것이다.

[제정시안⁹⁹⁾

제00조(지역금융기관의 자금지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 대통령이 정하는 바에 따라서 지역경제활성화에 기여도가 높은 기업과 사업자 또는 기여도가 높을 것으로 예상되는 기업과 사업자를 선정하여 자금지원을 우대할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따라 선정된 기업에 대한 필요한 자금의 원활한 조달을 위하여 다음 각 호의 기관(이하, “지역금융기관”이라 한다)으로 하여금 단독 또는 연계하여 보증·신용공여·융자대출 등 지역금융자금우대지원계획 또는 지역경제활성화지역금융지원계획을 수립·운영하도록 할 수 있다.

1. 『새마을금고법』에 따른 새마을금고
2. 『지역신용보증재단법』에 따른 신용보증재단
3. 『기술신용보증기금법』에 따른 기술신용보증기금
4. 『신용보증기금법』에 따른 신용보증기금
5. 『신용협동조합법』에 따른 신용협동조합
6. 『상호저축은행법』에 따른 상호저축은행

③ 제1항과 제2항에 따른 기업 및 사업자 선정기준, 자금우대지원 계획의 수립·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3. 공제사업 추진 및 환경조성

공제사업은 이미 협동조합기본법에 그 근거를 갖추고 있는 사항이다. 협동조합이나 지역단위의 경제조직이 자체적인 금융활동을 통하여 자생적인 재정확보가 되기 어려운 환경에서 공제사업은 유용한 정책수단이 될 수 있다. 협동조합기본법에 공제사업에 대한 조문이 있음에도 불구하고, 이하에서 지역금융과 협동금융의 활성화를 위한 공제사업에 추진을 위한 입법모델로서 제정시안을 제시한다.¹⁰⁰⁾

99) 이하의 제정시안은 “이준호, 지역경제활성화지원법률 제정 관련 국내외 사례연구, 행정자치부·한국법제연구원(2014.12), p.245”에서 지역경제활성화를 위한 지역금융지원방안으로서 지역금융운영의 법적 근거를 제정시안으로 제시한 조문으로서, 본 보고서의 취지에 부합하도록 인용하여 수정한 것이다.

100) 현재 이하에서 제시하고 있는 공제조합에 관한 제정시안에서는 겸직금지 규정

공제조합의 설립근거규정, 공제조합의 사업, 기본재산의 조성은 공제조합을 도입하는 경우에 있어서 법률적으로 규정해야 할 가장 기본적인 사항이라고 할 수 있다. 공제조합의 설립을 위한 인가 등의 절차와 정관에 기재해야 할 사항 그리고 공제조합의 운영 및 이에 대한 감독 등 세부적인 사항에 대해서는 대통령령으로 위임한다. 공제조합은 법인으로 설립하고 회계계산규정이 필요하기 때문에, 사단법인 관련 규정은 민법을 준용하고 계산에 관한 규정은 상법을 준용한다. 공제조합의 사업에 대해서는 명시적으로 법률에 각 호로서 규정하는 방법이 일반적인데, 구체적으로는 이 제정시안이 포함될 법률의 성격에 따라 다르게 규정될 수 있는 사항이다. 제정시안에서는 지역경제활성화에 관한 법률에 제정될 수 있다는 점을 전제로 하여 이에 부합하도록 규정하였다. 또한, 기본재산의 구성에 관한 규정도 제정시안이 포함되는 법률에 따라서 재원조달의 방법이 다르게 나타날 수 있기 때문에, 실제로 법률로서 규정되는 때에는 다르게 규정될 수 있다.

[제정시안]¹⁰¹⁾

제00조(지역경제활성화공제조합의 설립) ① ○○○는 지역경제활성화를 위한 지역금융의 발전을 위하여 ○○○장관의 인가를 받아 금전대여와 보증 등의 사업을 수행하는 지역경제활성화공제조합(이하 “공제조합”이라 한다)을 설립할 수 있다.

이 생략되어 있다. 그러나 향후 지역금융을 위한 공제조합이 도입되는 경우에는 이에 대한 논의가 추가되어야 할 것이다. 즉, 법제처 법령입안기준에 의하면, “농업협동조합, 수산업협동조합 등의 조합과 개별 법률에 따라 설립된 특수법인은 공적업무를 수행하는 관계로 소속 임직원에게 대한 독립성의 보장이나 공정한 업무 수행을 위하여 이에 해로운 영향을 미칠 수 있는 다른 공적 직위 등을 겸하지 못하도록 하는 경우가 있다. 법률에서는 대체로 겸직 금지에 관한 규정을 두고 있으며, 영리업무 금지에 관한 규정은 해당 법인의 특성에 따라 필요하다면 근무규칙 등에서 정할 수 있다”라고 법령입안기준에 대하여 기술하고 있으므로, 공제조합과 같은 성격의 제도를 도입할 경우 겸직금지규정과 근무규칙 등에 관한 사항을 요청하고 있다. (법제처, 법령입안기준, 법제처 (2012.12.31.), p.390)

101) 이하의 제정시안은 필자가 연구진으로 참여한 “최종찬 외 15인, 임베디드SW 경

- ② 공제조합은 법인으로 한다.
- ③ 공제조합의 인가절차 및 운영과 이에 대한 감독, 정관에 기재해야 할 사항 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ 공제조합에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 『민법』 중 사단법인에 관한 규정과 『상법』 중 주식회사의 계산에 관한 규정을 준용한다.

제00조(공제조합의 사업) 공제조합은 다음 각 호의 사업을 행한다.

1. 지역경제활성화 관련 지역에 기반한 기업들의 기술향상과 경영을 위한 금융지원 및 투자
2. 지역경제활성화 관련 사업에 필요한 이행보증

쟁력 강화방안 연구, 산업통상자원부·전자부품연구원·한국정보산업연합회·한국법제연구원 (2013.12), pp.212~213”에서 필자가 작성하여 제시한 부분인 “임베디드 SW산업 발전을 위한 법적 수단”으로서 구조고도화산업공제조합에 관하여 축조하여 제시한 조문을 본 보고서의 취지에 부합하도록 “지역금융활성화를 위한 지역경제활성화공제조합”으로 조문을 인용하여 수정한 것이다. 상기 보고서의 경우에는 임베디드SW산업에 대한 자금지원차원에서의 동일한 업종을 대상으로 하는 공제조합을 중심으로 하여 조문을 축조하였으나, 상기 지역금융활성화를 위한 공제조합은 지역을 기반으로 하는 동종산업 또는 지역산업을 지역금융차원에서 지원하기 위한 법적수단으로 조문을 축조하였다. 상기한 바와 같이 지역금융에 관한 법률이 별도 제정 또는 개별 법률의 개정안으로 조치될 수 있는 사안이라서 구체적으로 해당 법률에 따라 내용이 다르게 구성되기 때문에, 제정시안은 기본적인 설립근거 규정만을 제시하고, 세부적인 내용들은 생략하였다. 현재 우리나라의 현행 법제에서는 매우 많은 법률에서 공제조합에 관한 규정을 두고 있다. 공통점은 모두 동종산업을 영위하는 사업자들에 대하여 일종의 “협동금융”을 실현시킴으로써 특정산업의 육성을 목적으로 하는 법률들이다. 대표적인 예로서 『가맹사업거래의 공정화에 관한 법률』, 『건설기술 진흥법』, 『건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률』, 『방문판매 등에 관한 법률』, 『석유 및 석유대체연료 사업법』, 『소방산업의 진흥에 관한 법률』, 『소프트웨어산업 진흥법』, 『신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법』, 『엔지니어링산업 진흥법』, 『여객자동차 운수사업법』, 『콘텐츠산업 진흥법』 등이 있는데 모두가 특정산업에 대한 육성을 목적으로 하는 법률로서 금융지원의 법적 수단으로서 공제조합을 활용하고 있다. 이들 법률의 공제조합규정에 있어서 기본적인 사항에 관하여는 동일한 구조로 축조된 조문을 보이고 있고, 개별적인 사항에 대하여 개별 법률의 특징과 목적에 부합하도록 다른 내용의 규정을 추가하는 방식으로 조문이 축조되어 있다. 상기 본문에서 제시한 제정시안의 경우는 공제조합에 관한 입법례를 참고하여 기본적인 사항에 대한 기본적 조문축조모델을 제시한 것이며, 상기한 바와 같이 제정시안이 포함될 법률에 따라서 추가적으로 조문이 규정되거나, 기본적으로 축조된 조문이 수정될 수 있을 것으로 예상된다.

3. 지역경제활성화에 관한 데이터베이스의 구축·운영
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

제00조(기본재산의 조성) ① 공제조합의 기본재산은 공제사업을 효율적으로 운영하기 위하여 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 조합원의 출자금·예탁금·출연금
2. 정부 및 지방자치단체의 지원금
3. 공제사업 운영 이익금
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재원

② 제1항의 기본재산 중 출연금은 자본금으로 회계처리한다.

4. 지역재단의 활용 : 지역재단을 활용한 지역공동체 기금 조성

재단을 활용한 자금조성은 정부와 민간이 협력하여 자본을 구축할 수 있는 매우 효과적인 수단중의 하나이다. 정부가 일정 수준의 예산을 재단에 기탁하고, 민간의 자본이 재단에 유입되어 일종의 자본결성체를 구축하고 이를 재원으로 하여 사회적금융의 수단으로서 유용하게 활용될 수 있다.

한편, 국내 선행연구에서는 상기 내용과 유사한 취지로 민관협력의 중요한 장치로서 지역재단을 활용하여 지역공동체 기금의 조성을 주장하는 견해가 있다. 이 선행연구에서는 다음과 같은 이유로 지역재단을 활용한 기금조성의 필요성을 설명하고 있다.¹⁰²⁾

지역공동체 활성화 사업을 위해서는 중장기적인 관점에서 안정적인 재정지원이 필요하며, 이에 따라 현행 예산 공모방식에서 벗어나 지역재단으로서 지역공동체 기금설립이 요구된다. (중략) 지역주민의 공동출자를 통해 기금의 자금제공자와 수혜자가 동일하도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있으나 현실적으로 어려움이 많다. 일부지역을 제외하고는 지역주민 주도의 기금설립을 위한 공동체적 역량

102) 전대욱, 선진형 지역공동체 정책적 지원방안 연구, 한국지방행정연구원·행정자치부 (2014.12), pp.141~142

및 사회적 자본축적이 부족하며, 기부문화가 정착되어 있지 않아 현실적으로 어려운 실정이다. 또한, 기금에 대한 수요와 공급 측면에서 규모의 경제가 형성되지 않아 특히 공급(자금 확보) 측면에서 어려움이 예상된다. 따라서 민관협력 형태의 기금설립을 추진하는 것이 타당할 것으로 보인다. 아울러 자금조성에 있어서 규모의 경제성을 고려한 다소 거시적인 범위설정 및 주민과의 소통의 거점으로서 미시적인 범위설정을 동시에 고려해야 할 필요가 있다. 이에 따라 민간 협력형태의 기금으로서 광역지자체 단위의 시도 기금과 기초지자체 단위의 시군구 기금으로 이원화하여 설립하는 방안을 고려할 수 있다. 시·도 기금은 규모의 경제성을 활용하여 기금조성을 담당하고, 시·군·구 기금은 지역주민과 소통의 거점으로서 기금의 실제 운용 및 집행을 담당하도록 한다.

상기 선행연구의 주장과 같이 민관협력에 의한 자본협력시스템은 기금이나 예산 또는 펀드 등의 수단보다 안정적인 재원확보 수단이라고 할 수 있다. 기금이나 예산은 국가재정의 한계와 압박이 존재하기 때문에 어려운 상황이 다수 발생하게 되며, 펀드의 경우는 금융시장에 너무 많은 영향을 받게 됨으로써 보다 안정적인 재원활용에 있어서 위험성이 존재하게 된다. 이러한 측면에 있어서는 재단에 의한 재원확보가 효과적이고 안정적인 방안이라고 할 수 있지만, 반면에 재단을 활용한 재원확보를 현실적으로 재단에 출연하는 자들이 충분하게 이를 제공 또는 출연하지 못하게 된다면, 이는 재원확보의 수단으로서 아무런 기능을 할 수 없다는 문제에 부딪치게 된다. 특히 지역재단의 경우 지역주민들의 자본제공과 재산출연이 있어야 함에도 불구하고, 모든 지역에서의 지역주민들이 이러한 재원제공에 있어서 여건이 충분하게 마련되었다고 볼 수는 없을 것이다. 따라서 상기의 국내 선행연구에서는 다음과 같은 방식을 제안함으로써¹⁰³⁾ 현실적으로 주민들 중심의 재원확보가 어렵다는 점을 극복하려 하고 있다.

103) 전대욱, 앞의 보고서, p.142

현실적인 여건상 주민의 공동출자만으로 기금을 조성하는 것은 어려움이 있기 때문에, 정부 및 지자체의 예산투입과 더불어 민간기업 및 지역 산업체의 CSR(Corporate Social Responsibility), 마을 기업, 지역 내 금융기관, 비영리단체, 자선재단 등 민간부문의 참여를 통한 협력기금을 설립한다. 아울러 시·군·구 기금의 경우 지역공동체 활성화 관련 프로젝트가 있을 시에 크라우드펀딩을 활용하여 기금을 마련하는 방식 등을 고려할 수 있다. 더불어 정부 및 지자체의 예산투입이 이루어질 경우 정부조직 아래 존재하는 정부출연기금으로서 운영될 소지가 있다. 그러나 정부출연기금으로 운영될 경우 정부의 관리 및 통제에 의해 사업운영의 경직화 및 법제도적 제약으로 인한 운용의 탄력성 저하가 발생할 수 있고, 하향식 관주도의 기금 운용으로 인한 기금의 본래 목적 상실 등의 우려가 있으므로 이에 대한 고려가 필요하다.

또한, 상기의 국내 선행연구에서는 기금운용방식에 대해서도 다음과 같이 상세하게 설명하면서 그 방안을 구체적으로 제안하고 있다.¹⁰⁴⁾

기금의 운용은 사업내용에 따라 차별적으로 이루어질 필요가 있다. 즉, 기금 사용처에 따라 “공공성”과 “사업성”의 비중을 달리함으로써 용자기간, 이자율, 회수방식 등에 차이를 둘 필요가 있다. 예컨대, 동일한 투융자방식을 채택하더라도 마을기업 등의 경우 “사업성”에 무게중심을 두어야 하나, 인프라구축이나 환경개선사업의 경우에는 “공공성”에 초점일 맞추어야 한다. 또한, 주민역량수준과도 연관지어 보면, 공동체 발달 초기단계에는 지역공동체 형성을 위한 지원이 주를 이루게 되어 소액의 자금을 필요로 하며, 자금투입에 따른 수익을 기대하기 어려우므로 “공공성”에 비중을 둔 기부형식을 따를 필요가 있다. 또한, 마을기업 등의 경우 초기 창업준비 단계에서는 기부형식으로, 이후 성장단계에서 인내자본성격의 투자방식으로, 사업 안정기에서는 투융자방식의 자금지원 및 사회적가치의 환원을 전제로 한 자금지원방식 등 기금수요자의 상황에 맞는 자금지원방식을 선택해서 적용할 필요가 있다.

104) 전대욱, 앞의 보고서, pp.143~144

상기 국내 선행연구의 주장에 있어서는 특히 지역경제조직의 특성을 충분히 감안하여 재단을 통해 조성된 기금의 운용을 보다 세부적으로 적용하여 추진해야 한다는 점을 지적하는 내용은 매우 특징적이라고 할 수 있다. 이러한 세부적인 기금운용방식은 자산운용사에 의한 펀드조성이나 예산 등에 의한 보조금 지급 등의 방식에 의해서도 충분히 가능하다고 볼 수 있으나, 재단에 의한 방식은 재단이사회와 재단사무처 등 재단의 재원을 활용하는데 있어서 중요한 기능을 수행하는 콘트롤타워가 활발하게 활동할 수 있다는 점에 있어서 장점을 가질 수 있다. 또한 재단운영에 있어서는 콘트롤타워의 역할에 민간과 정부에 의한 효율적인 비율로 내부구성을 조직함으로써 그 효과를 배가시킬 수 있다. 이러한 콘트롤타워의 유연한 운영은 재단에 의한 재원확보의 장점이라고 할 수 있다.

재원에 관한 민관협력과 유연한 재원활용의 운영 등 지역금융재단이 갖는 특징 이외에 또 하나 주목할 만한 장점은 대기업에 의한 사회적 책임 이행의 창구가 될 수 있다는 점이다. 현재 대기업은 상당한 기업내 예산으로 사회공헌활동을 하고 있으며, 이는 기업의 사회적 책임의 이행으로 평가되고 있다. 지역금융재단의 재원으로서 대기업의 사회공헌활동예산의 일부가 유입이 된다면, 기업입장에서는 사회적 책임의 이행이 될 것이며, 재단은 새로운 재원조달의 원천을 확보하게 되는 것이다. 다만, 이 경우 지역금융재단에 대기업이 재원을 기부하거나 출연하는 경우 이에 대한 인센티브가 작동해야 한다는 문제점이 있다. 사실상 대기업의 사회공헌활동은 기업 입장에서 세제혜택의 동기가 존재하고 있다는 점이 부인될 수 없을 것이다. 따라서 지역금융재단에 있어서 이를 활성화시키기 위해서는 재단에 출연하는 경우 이에 대한 세제지원을 어떠한 방식과 수준으로 가져갈 것인가의 정책결정이 매우 중요하다고 할 수 있다. 이러한 문제는 법리적인 문

제가 아니라, 전형적으로 정무적 판단이 따라야 할 사항이며, 정부예산의 상황과 금융시장에서의 경기현황 그리고 지역재단의 활동적인 사업내용이 판단의 중요한 요소로서 작용할 것으로 생각된다.

이상의 재단을 활용한 기금조성에 관한 내용을 종합하여 다음과 같은 방식으로 법제화 방안을 제시할 수 있다. 이하의 법제화 방안으로 제시된 제정시안은 지역금융재단법을 별도로 제정하는 것이 현실적으로 어렵다는 전제에서, 그리고 지역경제활성화를 위한 법률이 별도로 제정될 수 있다는 가정 하에서 축조된 조문이다. 협동조합을 지원하는 지역금융재단이라면, 협동조합기본법에서 포함될 수 있는 제정시안이지만, 보다 거시적으로 전체적인 지역경제활성화라는 정책테마에 집중한다는 취지에서 지역경제활성화를 위한 법률이 제정되고 이를 추진할 수 있는 정책수단으로서 지역금융재단을 활용하는 방안이 보다 더 효과적이고 타당한 방안이라고 고려될 수 있다.

[제정시안]¹⁰⁵⁾

제00조(지역금융재단 설립 등) ① ○○○장관은 지역경제의 활성화를 위한 지역금융의 원활하고 효과적인 활용을 위하여 지역금융재단(이하, “재단”이라 한다)을 설립할 수 있다.

② 재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 지역경제활성화를 위한 지역산업 전반에 대한 지원
2. 지역경제활성화를 위한 금융·창업·컨설팅 지원
3. 지역경제활성화를 위한 R&D 지원 프로그램 개발
4. 지역경제활성화를 위한 인력양성 프로그램 개발
5. 그 밖에 ○○○장관이 위탁하는 사업

③ 재단은 법인으로 한다.

④ 재단에는 임원으로서 이사장, 이사 및 감사를 둔다. 임원의 정원, 임기 및 선출방법 등은 대통령령으로 정한다.

105) 이하의 제정시안은 필자가 연구진으로 참여한 “최종찬 외 15인, 임베디드SW 경쟁력 강화방안 연구, 산업통상자원부·전자부품연구원·한국정보산업연합회·한국

- ⑤ 임원은 ○○○장관이 임명한다.
- ⑥ 정부는 재단의 설립 및 운영 등에 필요한 경비와 이 법에서 정한 사업의 비용을 예산의 범위에서 출연 또는 보조할 수 있다.
- ⑦ 재단의 조직과 운영 등에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 『민법』 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

5. 투자회사제도의 활용

재단과 예산에 의한 보조금 지급, 기금조성 등과 함께 재원확보 및 효과적인 운영을 위하여 검토되는 수단으로서 투자회사의 설립에 관한 법제도 운영이라고 할 수 있다. 즉, 지역금융과 협동금융 등 지역경제활성화에 밀접한 관련을 갖고, 영향을 주는 사항을 사회적금융의 차원에서 지원하기 위하여, 이를 위한 투자회사의 설립에 대하여 법적 근거를 마련할 수 있다. 이러한 투자회사를 이용하여 자본조달을

법제연구원 (2013.12), p.199”에서 필자가 작성하여 제시한 부분인 “임베디드SW산업 발전을 위한 법적 수단”으로서 구조고도화산업진흥재단에 관하여 축조하여 제시한 조문을 본 보고서의 취지에 부합하도록 “지역경제활성화를 위한 지역금융재단”으로 설립근거조문을 인용하여 수정한 것이다. 재단에 의한 재원활용은 다양한 목적으로 설립될 수 있기 때문에, 상기 보고서에서는 특정산업지원을 위한 진흥재단 차원에서 재단의 목적이 특정분야에 한정된 점이 특징이라고 할 수 있다. 대표적인 예로서 특정산업을 위해서는 한의약산업 육성을 위한 『한의약 육성법』 등이 있고, 특정 분야로서 태권도 육성을 위한 『태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률』과 언론분야를 위한 『신문 등의 진흥에 관한 법률』 등이 있다. 보다 광범위한 영역을 대상으로 하는 진흥재단의 경우는 R&D 전반에 걸쳐서 특구지정으로 지원하는 법률로서 『연구개발특구의 육성에 관한 특별법』에서도 진흥재단 규정이 있다. 이들 규정은 대부분 기본적인 사항에 대해서는 동일한 구조를 갖추고 있으며, 해당 지원산업과 지원분야의 특성에 맞추어서 개별법적으로 독창적인 조문구조를 구성하는 경우가 일반적이다. 상기 보고서의 경우는 임베디드SW산업의 육성을 위한 목적으로 조문이 축조되었는데, 기본적인 조문은 대부분의 진흥재단 규정에서 유사하게 나타나기 때문에, 본문에서 제정시안으로 제시한 재단의 기본적인 규정 또한 유사하다고 할 수 있다. 상기한 바와 같이 제정시안이 포함되는 해당 법률의 특성에 따라 추가적으로 별도의 조문축조가 가능하며, 기본적인 규정에 대해서도 충분히 수정가능한 것으로 예상된다.

하는 경우는 많이 있으나, 여기서 제시하는 투자회사는 사회적금융의 일환으로서 지역금융과 협동금융을 활성화시킬 수 있도록 이를 지원하는 투자회사의 설립을 의미한다. 투자회사의 설립은 자본시장법과 관련을 가지면서, 법제화와 제도설계를 하는 방향에 따라서 다양한 법적 형태로 설립될 수 있다. 이하에서 제시하는 제정시안은 투자회사 설립에 있어서 가장 일반적인 입법모델로서의 법제화 방안을 제안하고 있다.

우선적으로 고려되어야 할 사항이 지역경제활성화를 위한 투자회사에 대한 축조조문이 포함될 법률에 대한 검토가 필요하다. 보통의 경우 특별법적 성격을 가지는 개별법에서 이를 규정하고, 자본시장법의 규정을 준용하거나 특례규정을 두는 경우가 일반적이다. 지역경제활성화를 위한 투자회사의 경우도 일반적인 예를 따라서, 아직은 제정되지 않았지만, 지역경제활성화를 위한 법률이 제정되는 경우 이 법률에 제정시안을 추가하고, 자본시장법과의 관계를 규정하는 것이 가장 효과적인 방법이라고 할 수 있다.

이하에서는 투자회사 설립에 가장 기본적인 규정으로서 설립근거, 투자대상사업, 존립기간 등에 관한 사항에 대하여 조문을 축조한 내용이다. 특히 투자회사의 등록에 관하여는 자본시장법과의 관계를 명확하게 할 필요가 있으며, 존립기간에 대해서는 영구적으로 하는 방안이 있으나, 투자회사가 가지는 특별한 지위를 고려하여 존립기간을 설정하는 것이 일반적이다. 또한, 투자회사 설립·운영과 관련하여 이하에서 예시한 조문 이외에 관리감독에 관한 규정, 자산운용회사에 대한 특례 규정, 투자위험보증사업에 관한 규정 등이 필요할 수 있지만, 구체적으로 제정시안이 포함될 법률의 특성에 따라서 다르게 규정될 수 있는 사항이기 때문에, 이하에서는 생략하기로 하고, 기본적인 규정만 제정시안으로 제시한다.

[제정시안]¹⁰⁶⁾

제00조(지역경제활성화투자회사의 설립 등) ① 지역경제활성화투자회사(이하, “투자회사”라고 한다)는 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률』에 따른 투자회사로 본다.

② 투자회사는 이 법으로 특별히 정하는 경우를 제외하고는 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률』의 적용을 받는다.

③ 이 법에 따른 투자회사가 아닌 자는 지역경제활성화투자회사 또는 이와 유사한 명칭을 사용하여서는 아니 된다.

제00조(투자대상사업) 투자회사가 투자하는 투자대상사업은 제00조에서 규정한 사업과 대통령령으로 정하는 사업으로 한다.

제00조(투자회사의 등록에 관한 협의) 금융위원회는 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률』 제182조에 따라 투자회사를 등록하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 ○○○장관과 협의하여야 한다.

제00조(존립기간) ① 투자회사의 존립기간은 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률』 제182조에 따라 투자회사로 등록된 날부터 00년 이내의 범위에서 투자회사의 정관으로 정한다. 다만, 투자회사는 대통령령이 정하는 사유가 인정되는 경우 금융위원회의 승인을 받아 존립기간 만료일부터 00년 이내의 범위에서 존립기간을 연장할 수 있다.

② 금융위원회는 제1항 단서에 따라 존립기간의 연장을 승인하는 경우 미리 ○○○장관과 협의하여야 한다.

106) 이하의 제정시안은 필자가 연구진으로 참여한 “최종찬 외 15인, 임베디드SW 경쟁력 강화방안 연구, 산업통상자원부·전자부품연구원·한국정보산업연합회·한국법제연구원 (2013.12), p.204”에서 필자가 작성하여 제시한 부분인 “임베디드SW산업 발전을 위한 법적 수단”으로서 구조고도화투자회사에 관하여 축조하여 제시한 조문을 본 보고서의 취지에 부합하도록 “지역금융활성화를 위한 지역경제활성화투자회사”로 조문을 인용하여 수정한 것이다. 투자회사에 의한 금융지원은 기본적으로 자본시장법을 모태로 하고 있으며, 현행 우리나라 법제에서는 특정한 목적 또는 특정한 사업이나 분야를 대상으로 금융지원을 하기 위하여 개별 법률에서 투자회사의 설립근거를 두고 있다. 특정한 목적을 위하여 근거규정을 두고 있는 법률로서는 『기업구조조정투자회사법』, 『중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법』, 『중소기업창업 지원법』 등이 있다. 이 법률들은 기업구조조정과 중소기업지원이라는 특정한 목적을 달성하기 위한 수단으로서 자본시장법상 규제되는 투자회사에 대한 설립근거를

마련하고, 이에 대한 특례 또는 보충규정으로 투자회사에 의한 법적지원을 수행하고 있다. 특정한 산업 또는 분야를 지원하기 위하여 근거규정을 두고 있는 법률로서는 『문화산업진흥 기본법』, 『부동산투자회사법』, 『선박투자회사법』, 『저탄소 녹색성장 기본법』, 『지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법』, 『해외농업·산림자원 개발협력법』, 『해외자원개발 사업법』 등이 있다. 이들 법률은 전자의 예와는 다르게 특정한 산업과 분야를 한정하여 이를 지원하기 위한 금융지원수단으로서 투자회사를 활용하고 있다. 전자와 후자 모두 투자회사에 대한 기본적인 규정은 내용이 동일하고 개별적인 사항에 대해서 해당 법률별로 상이한 규정과 특례를 규정하고 있다. 상기 본문에서 제시한 제정시안의 경우는 후자보다는 전자에 해당되는 목적을 가지는 규정이라고 할 수 있다. 즉, 특정한 산업이나 분야를 지원하기 위한 수단으로서 투자회사를 활용하는 것이 아니라, 기업구조조정이나 중소기업지원과 같이 보다 거시적이고 산업구조적인 측면을 대상으로 하는 지역경제활성화를 위한 지역금융의 수단으로서 투자회사를 활용하려는 목적이 있다. 상기의 제정시안은 목적에는 차이가 있기는 하지만, 궁극적으로 축조되는 조문의 경우 기본적인 사항에 대해서는 동일하거나 유사한 형태로 규정되기 때문에 상기의 제정시안 또한 이와 유사한 형태 및 내용과 구조로 축조하였다. 다만, 제정시안이 포함될 해당 법률의 특징과 성격에 따라서 투자회사에 대한 내용도 수정이 불가피하고, 특례로서 규정되어야 할 사항도 달라지기 때문에, 기본적인 사항 이외의 사항에 대해서는 다른 내용이 규정될 것으로 보이므로, 상기 본문에서는 기본적인 사항에 대한 규정의 제정시안만을 제시하기로 한다.

제 4 장 결 론

사회적금융은 앞에서 살펴본 바와 같이, 기존 상업금융의 수익우선이 초래한 금융소외 현상의 해소 및 사회문제해결 주체를 위한 금융지원의 강화 필요성으로 활발하게 논의되기 시작하였다. 금융소외에 관한 문제를 해결하기 위하여 소액대출, 소액저축, 소액보험 등 제도 금융권에서 소외된 사회취약계층을 대상으로 한 금융서비스를 지칭하는 “마이크로파이낸스”가 중요한 대안으로 논의가 진행되고 있다. 또한, 사회문제해결 주체에 대한 지원으로서 “지역금융”, “협동금융”, “사회목적투자”의 형태로 논의가 진행되고 있다.

사회적금융 동향은 국제적으로 국제기구와 민간단체를 중심으로 시작되어, 국제금융시장에서 주요 기업들과 금융기관들의 필요성 인식에 의하여 점차적으로 확대되고 있지만, 우리나라에서의 사회적금융 움직임에 있어서 현실적인 제도구현을 위한 법제화는 일부만이 이루어지고 있다. 이러한 현실적 요청에 의하여 관련된 사안에 대한 법제화가 필요하다고 할 것이다. 그러나, 사회적금융 관련 모든 제도의 법제화는 바람직하지 않다고 할 것이다. 즉, 사회적금융의 현실적 구현은 일반적이고 포괄적인 법제화로 달성할 것이 아니라, 현실적 문제를 충분히 고려하여 법률적인 측면의 개입부분과 자발적 측면의 영역을 구분하여 설계해야 할 필요성도 함께 요청된다고 할 수 있다.

본 보고서에서는 상기한 내용을 고려하여 사회적금융의 4유형으로 분류되는 “마이크로파이낸스”, “사회목적투자”, “지역금융”, “협동금융”에 대한 법제화 방안에 대해서 검토를 하였다.

우리나라에서의 마이크로파이낸스 분야 즉 서민금융지원제도에 대해서는 현재 입법적으로 거버넌스 정비를 중심으로 추진되고 있다고 볼 수 있다. 지원체계와 조직적인 정비를 법제도적으로 구축하고, 미시적으로 기존에 추진되고 있는 정책을 거버넌스의 체계안에서 보다

강화하거나 보완하는 방식으로 정책과 법제도를 운영할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 사회적금융의 한 유형으로서의 마이크로파이낸스 분야에 대하여 새로운 법제화 방안은 가시적으로 제시되고 있는 정책 사항을 중심으로 볼 것이 아니라, 보다 다각적인 측면에서 해당 사항을 검토할 필요가 있다. 구체적으로 서민금융지원제도를 이원화적 측면으로 검토할 필요가 있다.

생활안정, 기초수급 수준의 서민금융의 경우 현행 제도하에서 운영하여 저금리·장기 대출을 기본적인 제도의 틀로서 운영하는 것을 유지할 필요는 있다. 즉, 복지지원의 성격으로 금융지원정책을 추진하여 이를 현행 제도의 범위내에서 운영할 필요가 있다. 그러나 소액자금을 바탕으로 한 소상공인이나 창업 등 경제활동에 관한 서민금융지원은 복지지원의 성격이 아닌, 순수한 금융시스템에서의 금융지원을 기반으로 하여 시스템적 구조하에서 서민금융지원을 도모하는 것이 타당할 것이다.

구체적으로 활용될 수 있을 것으로 예상되는 제도가 최근 자본시장법의 개정으로 제도도입이 이루어진 크라우드펀딩을 검토할 수 있다. 현재 자본시장법에 도입된 크라우드펀딩은 지분투자형 크라우드펀딩으로서 이해되고 있다. 그러나 마이크로파이낸스의 측면에서는 대출형 크라우드펀딩 제도가 우선적으로 필요하다고 할 것이다. 크라우드펀딩의 시초 또한 마이크로파이낸스의 한 분야로서 대출형 크라우드펀딩이 시작이었다고 할 수 있다. 그러나 현재 우리나라는 법제도적으로 지분투자형 크라우드펀딩만 도입되어 있기 때문에, 대출형 크라우드펀딩의 도입가능성에 대한 논의가 필요하다.

“사회목적투자”와 관련해서는 투자목적에 있어서 차이가 날 뿐이며, 일반적인 금융투자와 동일한 방식에 의한 투자가 이루어지기 때문에 새로운 법제도화 방안이 필요하지 않을 수 있다. 다만, 쟁점으로 파악할 수 있는 사항은 사회성과연계채권과의 연동을 고려할 수 있다. 사

회성과연계채권은 정부의 예산을 기본적으로 확보한 이후에 민간의 역량으로 사회성과를 발생시킨 경우 이에 상응하여 절약된 예산의 범위 내에서 수익을 사회적 편익으로 환산하여 환급하는 구조이다. 우리나라의 경우 예산의 활용이 영국과 미국의 경우처럼 유연하고 탄력적으로 활용될 수 있을지에 대해서는 의문이 있다. 우리나라 예산제도는 계속비와 예비비 제도가 있어서 이를 법률적으로 저촉되지 않는 범위 내에서 활용함으로써 사회성과연계채권을 위한 예산활용이 될 수 있도록 할 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 보다 정교한 재정법적 해석과 정교한 제도설계가 필요할 뿐만 아니라, 정무적인 판단과 결정이 수반될 가능성이 높기 때문에, 실질적으로 제도운영을 하는데 어려움이 예상될 수 있다. 따라서 사회성과연계채권의 활용을 위하여 우리나라에서 이미 활용하고 있는 모태펀드의 구조를 벤치마킹하여 사회성과연계채권의 활용을 도모할 수 있을 것이다.

한편, “지역금융” 분야는 마이크로파이낸스 분야와 사회목적투자 분야와 다르게 해당 국가의 정책적 연혁과 배경에 많은 영향을 받는 분야라고 할 수 있다. 그래서 추진구조와 목적에 있어서도 선도적으로 법제도적인 기반을 우선하여 추진하는 형태를 많이 취하게 된다. 이는 자율적으로 발생하는 금융형태가 아니라, 정부가 주도하여 지역경제와 지역균형발전을 추진한다는 정책목적이 뚜렷하기 때문이다. 따라서 시장경제원리가 지배하는 일반적인 자본시장 구조와는 다르게, 지역금융은 정부정책이 우선적으로 선행하는 Top-down의 성격을 강하게 갖는 분야라고 할 수 있다. 이는 우리나라 뿐만 아니라, 외국에서도 유사한 성격의 지역금융 발전이 이루어졌다고 할 수 있다.

반면에, “협동금융”은 엄연히 지역금융과는 구별되는 사회적금융의 한 유형임에는 틀림없으나, 우리나라에서의 지역금융과 협동금융은 명확하게 구분되어지지 않는 특성이 있다. 이는 개념 자체가 상호간에 포섭되는 개념이기 때문이 아니라, 개념 자체는 분명히 구별되어져

있지만, 상호간에 목적과 수단으로서의 관계가 밀접하게 교차하기 때문이다. 즉, 지역금융의 활성화를 위하여 협동금융이 중요한 수단으로 활용되어지고 있으며, 협동금융을 활성화시키기 위한 여러 가지 법제도적 수단들은 궁극적으로 지역금융의 활성화에 기여하는 제도이기 때문이다. 이러한 이유로 개념적으로 분리됨에 불구하고, 지역금융이나 협동금융의 법제화를 논의하는 과정에서는 상호간에 동일하거나 중첩되는 제도운영사항이 발생하는 것은 불가피하다고 할 것이다. 이러한 이유에서 지역금융과 협동금융의 법제화 수단은 동일하거나 매우 유사하게 나타난다고 볼 수 있다.

이상과 같은 특징을 가지는 “지역금융”과 “협동금융”은 유사한 형태의 정책수단이 동원될 수 있으며, 법제화 방안도 유사하게 추진될 수 있다. 구체적으로 지역경제활성화에 있어서 중요한 지역금융의 핵심은 지역금융기관이라고 본다면, 이에 대한 육성과 지원은 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 지역금융기관 상호간에 자발적으로 “지역경제활성화 지역금융지원계획”을 수립하여 운영하는 방안도 고려될 수 있으며, 이에 대한 인센티브 지원도 함께 법제화할 수 있다. 무엇보다도 중요한 점은 지역금융기관들의 자발적인 활동을 국가가 보장하고 이를 제도적 테두리안에서 보호함과 동시에 지원할 수 있는 법제도적 시스템을 구축하는 것이라고 할 수 있다.

공제사업은 이미 협동조합기본법에 그 근거를 갖추고 있는 사항이다. 협동조합이나 지역단위의 경제조직이 자체적인 금융활동을 통하여 자생적인 재정확보가 되기 어려운 환경에서 공제사업은 유용한 정책수단이 될 수 있다. 협동조합기본법에 공제사업에 대한 조문이 있음에도 불구하고, 지역금융과 협동금융의 활성화를 위한 공제사업에 추진을 위한 입법모델 또는 법제화 방안이 필요하다고 할 것이다.

재단을 활용한 자금조성은 정부와 민간이 협력하여 자본을 구축할 수 있는 매우 효과적인 수단중의 하나이다. 정부가 일정 수준의 예산

을 재단에 출연하고, 민간의 자본이 재단에 유입되어 일종의 자본결성체를 구축하고 이를 재원으로 하여 사회적금융의 수단으로서 유용하게 활용될 수 있다. 민관협력에 의한 자본협력시스템은 기금이나 예산 또는 펀드 등의 수단보다 안정적인 재원확보 수단이라고 할 수 있다. 기금이나 예산은 국가재정의 한계와 압박이 존재하기 때문에 어려운 상황이 다수 발생하게 되며, 펀드의 경우는 금융시장에 너무 많은 영향을 받게 됨으로써 보다 안정적인 재원활용에 있어서 위험성이 존재하게 된다. 재단에 의한 기금조성 등은 정부예산활용과 펀드 등의 활용에 비하여 보다 안정적이고 효율적인 재원활용수단이라고 할 수 있다. 이러한 재단의 활용이 가지는 장점 이외에 또 하나의 장점은 콘트롤타워 운영의 탄력성이라고 할 수 있다. 즉, 재단에 의한 방식은 재단이사회와 재단사무처 등 재단의 재원을 활용하는데 있어서 중요한 기능을 수행하는 콘트롤타워가 활발하게 활동할 수 있다는 점이 장점이다. 또한 이러한 장점을 제대로 활용하기 위해서는 재단 운영에 있어서 콘트롤타워의 구성에 관하여 민간과 정부가 효율적인 비율로 내부구성을 조직함으로써 효과를 배가시킬 수 있다.

한편, 재단과 예산에 의한 보조금 지급, 기금조성 등과 함께 재원확보 및 효과적인 운영을 위하여 검토되는 수단으로서 투자회사의 설립에 관한 법제도 운영이라고 할 수 있다. 즉, 지역금융과 협동금융 등 지역경제활성화에 밀접한 관련을 갖고, 영향을 주는 사항을 사회적금융의 차원에서 지원하기 위하여, 이를 위한 투자회사의 설립에 대하여 법적 근거를 마련할 수 있다. 이러한 투자회사를 이용하여 자본조달을 하는 경우는 많이 있으나, 투자회사는 사회적금융의 일환으로서 지역금융과 협동금융을 활성화시킬 수 있도록 이를 지원하는 투자회사의 설립을 의미한다. 투자회사의 설립은 자본시장법과 관련을 가지면서, 법제화와 제도설계를 하는 방향에 따라서 다양한 법적 형태로 설립될 수 있다는 장점이 있고, 시장시스템을 활용한다는 점이 장점으로 작용할 수 있다.

사회적금융은 재무적 수익만을 목적으로 하는 기존의 상업금융과 달리 후생의 사각지대를 대상으로 함으로써, 현행 복지체계를 보완하는 기능이 있다. 또한, 사회적금융은 정부의 재정지원 보다는 시장메커니즘을 기반으로 하는 자본의 선순환 투자이기 때문에, 한정된 정부재원의 고갈 문제를 해소하는 기능이 있다. 이러한 이유로 사회적금융과 복지문제의 해결을 직결시키는 경향이 있는데, 이는 반드시 정확한 견해라고 볼 수는 없다. 사회적금융은 현행 복지체계를 대체하는 기능을 수행하는 것은 결코 아니며, 사회적금융의 활성화에 의하여 복지대상에 대한 직접적인 지원이 이루어지는 것 또한 아니라고 할 것이다.

사회적금융의 활성화는 금융시장의 새로운 건전성을 제공할 수 있는 중요한 수단으로서 그 의미를 갖는 것이고, 이를 통하여 간접적으로 복지재원지출의 대상으로 진입하게 될 대상을 사전에 수적으로 절감시키는 역할을 한다는 점에 대하여 분명하게 인식해야 할 것이다.

참고 문헌

※ 국내 문헌

- 강희원, 협동조합 정책과 법제의 개선, 경희법학 제49권 제2호 (2014)
- 김갑래, 영국의 사회성과 벤처캐피탈신탁 제도, 유럽 금융시장 포커스, 자본시장연구원 (2013년 봄호)
- 김갑래·박수연, 영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점 - 자본시장을 통한 복지서비스 확대를 중심으로, 자본시장연구원 (2013.12)
- 김군수·이상훈·문미성, 지역금융의 재조명 : 금융소외계층을 위한 지역금융의 역할, 이슈&진단 제90호, 경기개발연구원 (2013.4)
- 김동환·정찬우·이재연, 서민금융체계 선진화를 위한 정책금융의 역할, 한국금융연구원 (2010.5)
- 김상만, 자본시장법을 통한 크라우드펀딩 설계방안, 창조경제를 위한 한국형 크라우드펀딩제도 도입방안 정책토론회, 2013년 5월 16일 주최 : 국회의원 신동우, 주관 : 자본시장연구원
- 김선민, 2014 해외 사회책임투자(SRI) 현황, 기업지배구조리뷰 통권 제78호, 한국기업지배구조원 (2015.3)
- 김정태, 사회적 금융으로서 임팩트 투자의 기회와 가능성, 임팩트 비즈니스 리뷰 (2012. WINTER)
- 김종호, 영국의 사회적 기업과 공동체이익회사법에 관한 법적 고찰, 강원법학 제43권, 강원대학교 비교법학연구소 (2014.10)

참고문헌

- 남유선, 금융포용관점과 자본시장에서의 기업금융 활성화 방안 - 크라우드 펀딩 및 엔젤투자를 중심으로, 기업법연구 제27권 제4호 (2013)
- 노형식, 금융포용, 금융소비자보호, 그리고 책임금융, 주간 금융브리프, 한국금융연구원 (2013.3)
- 류영재, CSR 활성화를 위한 SRI 발전방향의 제시, 『사회적기업과 기업의 사회적책임 활성화』, 국회의원 서갑원 의원실 정책자료집 (2008)
- 문진수, 해외 사회적금융 사례로 본 신탁의 사회경제적 역할 제고 방안 연구, 신탁연구 제61호 (2013)
- _____, 협동조합 금융지원 방안 및 사회적 금융기관 설립을 위한 제언 - 지역공동체금융 및 협동금융을 중심으로, “사회적금융 활성화 - 협동조합 지원방안을 중심으로”, 토론회 자료, 국회의원 박원석 · 한국협동사회경제연대회의 주최 (2013.9.26)
- _____, 사회혁신채권(Social Impact Bond)의 서울시 사회경제정책 적용 가능성에 대한 검토 연구, 서울연구원 (2012)
- 박종현, 시장친화형 빈곤 대책으로서의 마이크로파이낸스: 자기사업, 신용 대출, 사회적기업을 중심으로, 한국경제학보 제18권 제1호 (spring 2011)
- 배이화, 영국의 사회적 기업 육성 방향과 전략, 국제사회보장동향, 한국보건사회연구 (2007.3)
- 서봉만 · 서휘원, 인천시 사회적금융 도입을 위한 기초연구, 인천발전연구원 (2014)

- 송홍선, 사회책임투자(SRI)와 저소득층 서민금융, Capital market perspective Vol.2 No.1 한국자본시장연구원 (2010.2)
- 심충진·서정화, 기부금세제 개선방안에 관한 연구, 국제회계연구 제 41집 (2012.2.29.)
- 양용희, 사회적기업의 자본시장 조성을 위한 과제, 『사회적기업과 기업의 사회적 책임 활성화』, 국회의원 서갑원 의원실 정책자료집 (2008)
- 이건호, 서민금융과 금융시스템: 서민금융 공급시스템의 중장기 정책 과제, 한국금융연구원 (2010.12)
- 이기송, 사회적금융의 나아갈 길, 월간금융, 전국은행연합회 (2013)
- 이종수·유병선 외 8인, 보노보은행 - 착한 시장을 만드는 ‘사회적금융’ 이야기, 부키 (2013)
- 이준호, 마을기업 육성 관련 법제 분석, 한국법제연구원 (2015.9.30)
- _____, 지역경제활성화지원법률 제정 관련 국내외 사례연구, 행정자치부·한국법제연구원 (2014.12)
- 장종익·박종현, 사회적금융의 현황과 한국에서의 발전방향, 사회경제 평론 제40호, 한국사회경제학회 (2013)
- 전대욱, 선진형 지역공동체 정책적 지원방안 연구, 한국지방행정연구원·행정자치부 (2014.12)
- 전형수, 협동조합기본법에서 본 사회적 협동조합의 문제점, 한국협동조합연구 제30집 제1호 (2012.4)

참고 문헌

정병찬, 클라우드펀딩 관련 주요 쟁점 검토, 바람직한 클라우드펀딩 제도 도입을 위한 정책토론회, 2015년 2월 9일(월) 주최 : 국회의원 민병두·김기식·김용태·신동우, 후원 : 금융위원회·금융감독원

최종찬 외 15인, 임베디드SW 경쟁력 강화방안 연구, 산업통상자원부·전자부품연구원·한국정보산업연합회·한국법제연구원 (2013.12)

금융위원회, 서민의 금융부담을 경감하고 맞춤형 지원을 강화하겠습니다, 2015년 6월 23일 보도자료

금융위원회·금융감독원, IT·금융 융합 및 신성장동력 창출을 위한 인터넷전문은행 도입방안, 2015년 6월 18일 보도자료

금융위원회·금융감독원, 저축은행·상호금융의 ‘지역’과 ‘서민’ 중심 금융지원 활성화를 위한 『민간서민금융회사 역할 강화방안』 추진, 2015년 9월 10일 보도자료

법제처, 법령입안기준, 법제처 (2012.12.31.)

임팩트스퀘어, 사회적 성과 평가 방법론의 글로벌 발전 동향 연구, 산업통상자원부 (2013.11)

※ 해외 문헌

Cabinet Office, Growing the social investment market : 2013 progress update (2013)

Karen Myers and Natalie Conte, Can social finance improve the outcomes of employment and training programs?, The Social Research and Demonstration Corporation (2013)

UK National Advisory Board, Building a Social Impact Investment Market : The UK Experience, UK National Advisory Board to the Social Impact Investment Taskforce Established under the UK's Presidency of the G8 (September 2014)

森田 果, ソーシャル・レンディングの機能 — maneoの事例を題材に, GEMC journal No.3 (2010.3)

財団法人 商工総合研究所, 地域金融における社会貢献 - 金融機関の CSRと付加価値の観点から, 財団法人商工総合研究所 (2012.3)

※ 참고 사이트

<http://www.kiva.org/about/how> (최종방문일 : 2015.10.17)

<http://www.kiva.org/about/stats> (최종방문일 : 2015.10.17)

<http://www.kiva.org/about/how/even-more> (최종방문일 : 2015.10.17)

※ 참고 법령

휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률[시행 2014.10.15.]

[법률 제12838호, 2014.10.15., 일부개정]

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 [시행 2015.7.1.]

[법률 제12989호, 2015.1.6., 타법개정]

사회적기업 육성법 [시행 2012.8.2.]

[법률 제11275호, 2012.2.1., 일부개정]

참 고 문 헌

협동조합 기본법 [시행 2015.7.1.]

[법률 제12866호, 2014.12.30., 일부개정]

국민기초생활 보장법 [시행 2015.7.1.]

[법률 제12933호, 2014.12.30., 일부개정]

농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법

[시행 2015.8.4.] [법률 제13134호, 2015.2.3., 일부개정]

농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 [시행 2015.7.7.]

[법률 제12961호, 2015.1.6., 일부개정]

산림조합법 [시행 2015.2.3.]

[법률 제13139호, 2015.2.3., 일부개정]

자본시장과 금융투자업에 관한 법률 [시행 2015.10.25.]

[법률 제13448호, 2015.7.24., 일부개정]

가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 [시행 2014.8.14.]

[법률 제12094호, 2013.8.13., 일부개정]

건설기술 진흥법 [시행 2015.7.24.]

[법률 제13430호, 2015.7.24., 일부개정]

건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 [시행 2014.8.7.]

[법률 제11998호, 2013.8.6., 타법개정]

방문판매 등에 관한 법률 [시행 2014.7.29.]

[법률 제12379호, 2014.1.28., 일부개정]

석유 및 석유대체연료 사업법 [시행 2015.7.29.]

[법률 제13085호, 2015.1.28., 일부개정]

소방산업의 진흥에 관한 법률 [시행 2015.7.1.]

[법률 제12937호, 2014.12.30., 일부개정]

소프트웨어산업 진흥법 [시행 2014.11.29.]

[법률 제12687호, 2014.5.28., 타법개정]

신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 [시행 2015.7.31.]

[법률 제11965호, 2013.7.30., 일부개정]

엔지니어링산업 진흥법 [시행 2014.1.21.]

[법률 제12299호, 2014.1.21., 일부개정]

여객자동차 운수사업법 [시행 2015.8.11.]

[법률 제13485호, 2015.8.11., 일부개정]

콘텐츠산업 진흥법 [시행 2014.11.19.]

[법률 제12844호, 2014.11.19., 타법개정]

한의학 육성법 [시행 2012.10.22.]

[법률 제11524호, 2012.10.22., 일부개정]

태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률 [시행 2015.6.4.]

[법률 제12738호, 2014.6.3., 타법개정]

신문 등의 진흥에 관한 법률 [시행 2014.8.7.]

[법률 제11998호, 2013.8.6., 타법개정]

연구개발특구의 육성에 관한 특별법 [시행 2015.9.28.]

[법률 제13231호, 2015.3.27., 일부개정]

참 고 문 헌

기업구조조정투자회사법 [시행 2014.1.14.]

[법률 제12260호, 2014.1.14., 일부개정]

중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법 [시행 2013.9.23.]

[법률 제11656호, 2013.3.22., 일부개정]

중소기업창업 지원법 [시행 2015.10.25.]

[법률 제13448호, 2015.7.24., 타법개정]

문화산업진흥 기본법 [시행 2015.10.25.]

[법률 제13448호, 2015.7.24., 타법개정]

부동산투자회사법 [시행 2015.10.23.]

[법률 제13375호, 2015.6.22., 일부개정]

선박투자회사법 [시행 2015.10.25.]

[법률 제13448호, 2015.7.24., 타법개정]

저탄소 녹색성장 기본법 [시행 2013.10.31.]

[법률 제11965호, 2013.7.30., 타법개정]

지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법 [시행 2015.4.29.]

[법률 제13082호, 2015.1.28., 타법개정]

해외농업·산림자원 개발협력법 [시행 2015.10.25.]

[법률 제13448호, 2015.7.24., 타법개정]

해외자원개발 사업법 [시행 2015.10.25.]

[법률 제13448호, 2015.7.24., 타법개정]

지역공동체활성화지원법(안) [의안번호 1908166, 제안일자 2013.11. 28.]

사회적경제기본법(안) [의안번호 1912395, 제안일자 2014.11.11.]

사회적경제기본법(안) [의안번호 1912030, 제안일자 2014.10.13.]

사회적경제기본법(안) [의안번호 1910422, 제안일자 2014.4.30.]

휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률 전부개정법률(안)
[의안번호 1913352, 제안일자 2014.12.29.]

U.S., Community Reinvestment Act

U.K., Companies Act 2006

U.K., Public Services (Social Value) Act 2012

부 록 : 영국 사회적금융의 전개

이하의 내용은 영국 국립자문위원회에서 발간한 보고서인 『UK National Advisory Board, Building a Social Impact Investment Market : The UK Experience, UK National Advisory Board to the Social Impact Investment Taskforce Established under the UK's Presidency of the G8 (September 2014)』에서 소개된 내용으로서, 2000년부터 2014년까지 15년간 영국 정부와 민간에서 추진하였던 25개의 사회적금융 관련 정책과 제도의 추진현황을 기술하고 있는 부분(보고서 13페이지부터 26페이지까지 부분)의 본문을 원문 그대로 번역한 것이라는 점을 밝힌다.

1. 2000년 사회적 투자 테스크포스

사회적 투자 테스크포스는 2000년 영국 재무성(HM Treasury)에 의해 출범한 독립적 기구이다. 향후 일련의 정책 제안들을 개괄을 해보면, 이 기구는 향후 10년 동안 정책입안자들을 위한 중요한 촉매제이자 시스템이 되었다. 이 기구의 임무는 새로운 재원으로서의 민간 자본을 제공함으로써 경제활성화를 추진하는 동시에, 기업가정신에 재정적 수익과 사회적 수익의 결합이 적용될 수 있는 방식을 포함시키는 것이었다. 테스크포스의 관점에 따르면, 이것은 사회적 이슈들의 해결에서 있어서 정부와 사회적 부문의 협력으로부터 영향을 받은 투자와 사회적 기업가정신에 의한 가장 효과적인 방법으로 판단하였다. 자체 보고서인 『공동체의 기획: 복지를 넘어선 부』에서 테스크포스는 재무장관을 위한 5가지 권고안을 제안하였는데, 이는 이후에 모두 이행되었다. 그 권고안들은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 즉, ① 공동체 투자 세금 감면의 도입, ② 공동체 개발 벤처 자본 펀드를 설립하

기 위한 재정 확보, ③ 여신 활동에 대한 은행의 추가적 공개, ④ 공동체 개발 재정에 대한 자선단체들과 재단들의 투자를 장려하기 위한 입법적·규제적 변화들, ⑤ 지역개발금융기관들(CDFIs)에게 지원을 제공하기 위한 공동체개발재정협회(CDFA)의 창설 등을 내용으로 하였다. 원래의 권고안에 이어서, 테스크포스는 2003년과 2005년, 2010년에 각각 경과 보고서를 발표하였다. 그 보고서들에서 테스크포스는 휴면계좌를 사용하는 사회적투자은행의 창설과 사회혁신채권의 개발 같은 다른 조치들을 제안하였다. 테스크포스의 첫 번째 권고안처럼, 많은 권고안들이 이후에 영국 정부의 다양한 정부부처들에 의하여 이행되었다. 테스크포스는 핵심적인 이해관계자들을 권고안의 이행에 참여시키기 위한 촉매제로서 작용하였다. 또한, 테스크포스는 정부가 공식적으로 그룹의 권고안을 받아들일 수 있는 구체적인 포럼을 제공하였으며, 향후 10년 동안의 이행을 위한 명확하고 구체적인 의제들을 정책입안자들에게 제공하였다.

2. 2001년 UnLtd

2001년 설립된 UnLtd는 영국에서 재정프로그램을 통해 보조금과 자문, 네트워크 지원의 개인 맞춤형 결합을 제공함으로써 사회적 기업가정신을 장려하는 비영리조직이다. UnLtd는 기업가들을 위한 지원 규모의 격차를 해결하기 위해 새천년위원회 (Millennium Commission)로부터 1억 파운드의 영구적 기금을 지원 받아, 7개의 사회적기업 지원조직들에 의하여 설립되었다. UnLtd는 매년 1000명의 기업가들 및 잠재적 기업가들과 접촉한다. 선정자들은 조언과 네트워킹, 그리고 실제적 경험의 지원과 함께 2500~20000파운드를 받는다. 그들은 공동체를 위한 긍정적인 사회적 변화를 전달하는 것에 견고한 기반을 두고서, 창업회사로부터 성장단계의 회사로 나아간다. 또한 UnLtd는 사회적 기업들이 필요한 도움을 더 쉽게 발견할 수 있도록 지원 생태계의

개발을 추구한다. 또한 투자가들과 기업가들, 비즈니스 지원, 그리고 중요한 네트워크들을 연결시키며, 특정한 프로그램들을 통해 민간 부문 투자를 유도한다. UnLtd는 영국 전체에 걸쳐 사회적기업의 성장에 엄청난 영향을 미쳤다. UnLtd는 원칙을 수립하고, 부문들 간 방향과 초점, 모멘텀을 제공한 주요 수단이었다. UnLtd가 지원한 사회적 벤처들은 지역사회에서 긍정적인 파급효과를 일으켰다. 심지어 오랜 기간이 경과했어도, 영국은 여전히 170만 명 이상의 사회적기업가들에게 개방된 사회적 창업회사들을 위한, 기존 수준의 지원을 유지하고 있는 유일한 국가이다. 또한 UnLtd의 성공은 전세계에서 벤치마킹을 위한 모델로 기능하였다. UnLtd는 사회적 기업가들에게 자금을 제공하는 UnLtd 인도와 UnLtd 남아프리카, UnLtd 태국을 지원한다. UnLtd는 사회적 기업가들에게 초기 단계의 보조금 및 자본과 유사한 투자를 제공함으로써, 그들을 위한 상당한 재정적 지원라인을 창설하였다. UnLtd는 민간 사회적 투자가들을 성공한 사회적 기업가들과 연결시킴으로써 민간 사회적 투자가들을 위한 구체적이고 실질적인 기회들을 제공하였다.

3. 2002년 브리지스 벤처스 (Bridges Ventures)

브리지스 벤처스는 공동체 개발 벤처 펀드이다. 2002년에 출범한 브리지스 벤처스는 투자가들에게 사업적 수익을 제공하면서도, 사회적·환경적 이익에 기여한다. 브리지스 벤처스는 2000년 사회적 투자 테스트포스의 권고안이 실현된 성과로서, 공동체 투자에 대한 벤처 자본의 성공적인 원칙들(장기적인 자본 투자, 기업가들에 대한 비즈니스 지원, 그리고 신속한 성장)을 확립하였다. 브리지스 펀드는 연계 자본의 형태로 정부로부터 2000만 파운드를 모집하였고 민간 부문 투자가들로부터 역시 2000만 파운드를 모집하였다. 오늘날 브리지스는 4억6000만 파운드를 관리하고 있으며, 이 기금의 대다수는 연금펀드

와 보험회사 같은 기관투자자들로부터 나온다. 다른 투자가들로는 대형 은행들과 자선단체들, 재단들, 기업들, 정부, 그리고 민간 기부자들이 있다. 브리지스는 세 가지 형태의 기금(지속가능한 성장 펀드, 재산 펀드, 그리고 사회적 부문 펀드)을 운영한다. 이 펀드들은 네 가지 주요 주제들(사회적으로 소외된 시장, 의료와 복지, 교육과 능력, 그리고 지속가능한 삶)을 다룬다. 투자금액은 펀드에 따라 30만 파운드부터 1500만 파운드까지이다. 각 펀드는 성장 전략들을 지원하기 위해 관리 팀과 파트너십을 맺고 실천적 접근을 취한다. 브리지스는 자산의 범위에 영향을 미치는 다양한 펀드와 다양한 모델의 개발에서 중요한 선구자 역할을 수행하였다. 브리지스는 정교한 투자기록시스템을 구축함으로써, 1.6~22배의 수익을 낸 10번의 성공적인 기록을 세웠다. 최근 브리지스는 SIBs의 투자 및 조직화에 참여하고 있다. 브리지스는 혁신유도적 투자접근이(주류 투자가들에 의해 이해되고 지지될 수 있는) 합리적 수익과 사회적 혁신을 모두 달성하기 위해 어떻게 사용될 수 있는지를 보여주었다. 브리지스는 오랜 기간에 걸쳐 신뢰할만한 투자기록을 구축함으로써, 기업가정신과 자본시장이 사회적 변화를 유도하기 위해 결합될 수 있음을 보여주었고, 사회적으로 소외된 시장에서 경제적 역동성을 창출하였으며, 투자가들에게 매력적으로 보일 수 있는 성장을 입증하였다.

4. 2002년 공동체 투자 세금 감면 (CITR)

공동체투자세금감면(CITR)은 영국에서 인증된 공동체 개발 재정 기관들(CDFIs)을 위한 세금 인센티브이다. 이 프로그램은 상당한 자금을 CDFIs로 끌어들이기 위한 2000년 사회적 투자 테스트포스의 권고안이었다. CITR은 투자를 적어도 5년 동안 유지해야 하는 납세 책임을 가진 개인이나 회사에 의해 이용될 수 있다. 납세자들은 CDFI에 의해 지급되는 이자나 배당금 외에도, 매년 투자된 금액의 5%를 감면 받는

다. 자격을 갖춘 투자는 대출이나 자본(지분이나 유가증권), 또는 예금(극소수의 CDFIs는 은행들이다)의 형태로 이루어질 수 있다. HMRC와 BIS에 의해 공동으로 운영되는 이 프로그램의 개시는 제한되어 있었다. 오직 소수의 CDFIs만이 CITR을 사용할 수 있는 인증을 받았는데, 2005년의 23곳에서 2012년에는 15곳으로 감소하였다. CDFA 멤버들은 2003년 이후 단지 860만 파운드를 모집하였고 CITR을 사용한 2012년에는 870만 파운드를 모집하였는데, 이러한 결과는 매년 2억 파운드를 모집할 것이라는 예상과 비교된다. 지금까지 모집된 총액의 대부분(87%)은 CDFI 은행들이 받은 예금에 의한 것이다. CITR은 은행들과 대기업들로부터 상당한 투자를 이끌어낼 것으로 예상되었다. CITR은 기대를 충족시키지 못했다. 모집된 금액은 1억 파운드를 넘지 못했고 총액의 약 40%는 한 기관인 자선은행(Charity Bank)으로부터 모집된 것이었다. CITR의 설계는 너무 복잡하고, 사용될 수 있는 조건이 너무 제약적이며, 대중적 인식은 제한되어 있다. 앞으로의 발전을 위해, 영국 내 CDFIs에 대한 지원이 필요하지만, 더 많은 투자를 유도할 수 있는 세금 감면에 대한 사고가 필요하다.

5. 2002년 자선은행 (Charity Bank)

자선은행은 공동체 내 사회적 요구를 다루기 위해 자선단체와 공동체 조직들, 그리고 사회적 기업들에게 여신을 제공하는 공동체개발채정기관(CDFI)이다. 이 기관은 여러 자선단체들에게 전문적 금융서비스를 제공하는 자선원조재단(CAF)이 자선을 위한 은행 개념에 대한 연구를 후원하고, 이에 대한 규제기관들과의 논의가 시작된 1992년에 구상되었다. 자선은행은 전통적 은행들이나 기타 대부기관들을 통해 자선에 이용될 수 있는 재정의 부족을 해결하기 위하여 설립되었다. 2002년 자선은행은 영국 금융청(Financial Services Authority)에 의해 은행으로 허가된 자선단체로 등록되었으며, 640만 파운드의 설립대차대

조표를 통해 국세청(Inland Revenue)으로부터 동의를 받았다. 자선 은행은 다양한 부문들 (예를 들어 예술, 공동체, 교육, 환경, 건강, 주거, 재건, 스포츠)에 걸쳐 1000곳 이상의 자선단체들과 공동체 조직들, 사회적 기업들을 지원하기 위한 유동적 여신을 제공하였다. 또한 자선 은행은 기관투자자들과 사회적 개인 투자자들로부터 자본을 모집하고, 사회적 의식을 가진 개인들로부터 예금을 받으며, 오직 사회적 기관들에게만 여신을 제공한다. 자선은행은 강력한 신용을 개발하였으며, 자선단체들의 요구를 충족시키기 위한 금융상품들을 개발하고 확대시키고 있다. 이 기관은 CITR 신용을 전달하도록 정부에 의해 승인된 첫 번째 CDFI이며, 첫 번째 세금감면적 공동체 투자예금 계좌인 자선은행공동체투자세금감면계좌(CITRA)를 시행하였다. 2006년 여신 금액은 처음으로 1억 달러를 넘어섰다. 자선은행은 2008년 처음으로 자선개인저축계좌(ISA)를 시행하였다. 이것은 기금의 100%(예금뿐만 아니라 이자까지)가 자선 목적을 위해 사용되는 유일한 면세 저축계좌였다. 자선은행은 자선 부문에 대한 전문대출기관의 신용 제공과 관련된 중요한 수요를 보여주었다. 자선은행은 새로운 상품을 창출하여, 자선단체의 지식과 대출 금융의 확대에 기여하였다. 자선은행은 규모의 경제를 달성하기 위한 노력을 수행하였다. 상당한 수준까지 은행과 자선단체의 기능으로서, 기본자기자본을 올리는 것이 불가능하게 되었다. 그러나 현재 이러한 상황은 해결되었고, 은행은 대차대조표를 크게 확대시키기 위하여, 빅 소사이어티 캐피탈로부터 새로운 자본의 유입을 받아들이고 있다.

6. 2002년 공동체개발금융협회 (CDFA)

CDFA는 CDFIs를 위한 무역협회이다. CDFIs의 능력을 구축하고 공동체개발금융의 정당성을 장려하는 것은 2000년 사회적 투자 테스트 포스의 권고안이었다. CDFA는 널리 알려진 무역기구가 되었으며, 중

양정부와 지방정부를 상대로 다수의 CDFIs를 대표하며, 그들의 성장을 촉진시킨다. 2013년 CDFI 멤버들을 통해, 사회적 벤처들에게 대출된 4800만 파운드와 공동체 기업들에게 대출된 5200만 파운드를 포함하여 총 12300만 파운드가 50,700명의 고객들(2012년보다 52%를 초과한다)에게 대출되었다. 시장구축 역할을 담당하고 있는 CDFI는 공동체 재정 부문에 대한 새로운 투자의 유입과 보존을 지원하고 있으며, 은행으로부터 관련 CDFIs로의 감소된 대출로 인한 예비위임계획과 같은 프로그램들을 개발하고 있다. 또한 부문들 간 새로운 파트너십과 조치들의 수립에서 핵심적 역할을 수행하고 있다. CDFI는 공동체 재정의 개발에 대한 중요한 옹호자로 활동하였으며, 유럽과 국내의 보조금 및 대출을 유도하고 다양한 공동체 대부기관들에게 자금을 제공하기 위한 중요한 창구가 되었다.

7. 2004년 퓨처빌더스 (사회적 투자 사업기관)

현재 사회적 투자 사업기관 (Social Investment Business)에 의해 관리되는 퓨처빌더스(Futurebuilders)는 공공 서비스 전달에서 사회적 부문의 역할을 강화하기 위한 정부 펀드이다. 퓨처빌더스는 2002년 공공 서비스 전달에서 자발적 공동체 부문(VCS)에 대한 재무성의 교차 분석에서 제시된 권고안의 성과이며, 내각내 제3섹터관리청으로부터 12500만 달러를 제공받았다. 이 펀드는 원래 자선은행과 전국자원봉사조직위원회, 노스틴락재단(Northern Rock Foundation), 유니트 트러스트 은행(Unity Trust Bank)의 컨소시엄에 의해 관리되었다. 어드벤처 캐피탈 펀드(Adventure Capital Fund)에 의해 창설된 사회적 투자 사업기관이 2008년에 이 펀드의 관리를 인수하였다. 퓨처빌더스는 사회적 기업들과 자선단체들이 필요한 자본을 받거나 공공 서비스 전달에 사용될 자금을 빌릴 수 있을 정도로 구조화되지 않음으로써 주류 대부기관들로부터 거부를 당한다는 인식에 따라, 사회부문의 조직들을 강

화하기 위해 설립되었다. 퓨처빌더스를 위한 정부의 목적은, 서비스의 효율적 전달에 대한 장애물을 극복하고, 사회적 부문을 현대화시키며, 자발적 공동체 부문 서비스 전달의 범위의 규모를 증가시키는 것이었다. 퓨처빌더스는 사회부문 조직들이 공공 서비스 계약에 입찰하여 낙찰받는 것을 돕기 위해 자금대출과 보조금, 그리고 전문적 지원을 제공하였다. 이러한 지원은 사회부문 조직들이 공공부문에서 성공적인 계약을 체결하고 투자대출을 받을 수 있는 재정적·경영적 구조를 확립시켰다. 퓨처빌더스는 2012년 새로운 대출에 접근했다. 퓨처빌더스는 자선단체들과 사회적 기업들이 정당한 보조금·대출자본의 지원을 통해 지방정부 및 기타 정부기관들에 대한 유용한 서비스 제공자들이 될 수 있음을 보여 주었다. 퓨처빌더스는 자선단체들과 사회적 기업들에게, 주류 대출기관들로부터 얻을 수 없는 대규모 대출 프로그램을 처음으로 제공하였다. 이후에 대출 기간 동안 상당수의 투자들이 주류 은행들로부터 성공적인 대출을 받았다. 퓨처빌더스는 공공 서비스 전달에 명백한 초점을 맞추는 가장 규모가 큰 투자가였다. 많은 사람들에게 퓨처빌더스는 공공 서비스 시장의 개발에 대한 정부의 책임을 성공적으로 입증한 최초의 사례가 되었다. 퓨처빌더스의 투자 과정은 장기적 신용 수준에 영향을 미칠 수 있는 시간 한정적 대출 기준에 의해 방해를 받았다. 10년이 넘어선 지금까지의 수익은 분산된 자본의 총 6% 감소를 보여주는데, 원래는 펀드의 존치기간 동안 15~20%의 증가를 예상하였었다. 이 모델은 원래의 “금융소외자” 개념을 고려할 때 기대를 능가하였지만, 보조금과 사업적 지원없이 비정부 자본에 접근할 수 있는 모델은 아니다.

8. 2004년 공동체이익회사 (Community Interest Company)

공동체이익회사 (CIC)는 공익을 위해 수익과 자산을 사용하고자 하는 사회적 기업들을 위한 회사 구조이다. 공동체이익회사는 2004년

회사법 (회계감사 및 조사, 그리고 공동체 기업법)하에서 정부에 의해 도입되었다. CICs는 한편으로 자선과 다른 한편으로 사업을 수행할 때 사회적 기업들이 직면하는 도전들을 해결하기 위해 설립되었다. 근본적으로 CICs는 공동체의 목적을 이행하는 정상적 회사이다. 그들은 보증에 의해 제한된 회사(CLG)이거나 주식에 의해 제한되는 회사(CLS)이다. 그들은 지방이나 국내, 국외에서 활동하는 대기업이나 중소기업이 될 수 있다. 그렇지만 그들은 독특한 특징들을 가지고 있다. CICs는 “공동체 이익 테스트”를 통과해야 하는데, 이것은 그러한 기업이나 사업의 활동이 공동체의 이익을 위해 수행된다는 점과, CIC가 오직 공동체를 위해서만 자산과 수익을 사용할 수 있다는 점, 수익이 제한적 상황을 제외하고 멤버들이나 주주들에게 분배되지 못한다는 점, 그리고 CIC가 CIC 규제기관에게 연간 보고서를 제출해야 한다는 점을 의미한다. 2014년 CICs의 수는 10,000여개에 근접하며, 작년에 신청 건수는 20%까지 증가하였다. CIC는 사회적 기업의 개념에 대한 정당성과 규범성을 마련했으며, 이러한 조직들의 정체성을 확립하였다. 또한 사회적 기업들의 공간을 가시적으로 만들었고 자선조직들에 의한 접근을 더 쉽게 만들었다. CIC는 CLS보다 CLG에게 더 나은 “사회적 후원자”임을 입증하였다. 분배와 관련하여 외부투자자들에게 대한 제약은 자본의 공급에 대한 상당한 장애물이 되었다. 대부분의 CICs는 여전히 소규모로 남아 있으며, 성장 자본에 대한 접근에서 어려움을 겪고 있다.

9. 2007년 사회적금융의 본격화

사회적금융은 사회적 변화의 새로운 모델들을 지원하고 이러한 모델들의 성장을 위한 자본흐름을 촉진시키기 위해 정부와 투자자들, 그리고 사회적 조직들과 파트너를 맺은 비영리중개조직이다. 사회적

금융은 사회적투자가들과 사회적 자본의 이용자들과 사회적 투자자들의 격차를 줄이기 위하여 휴면자산위원회 (Commission on Unclaimed Assets)의 권고안이 실현된 성과이다. 사회적금융은 2200만 파운드의 투자를 모집하였으며, 투자자들이 확인할 수 있을 뿐만 아니라 사회적 임무를 지원할 수 있는 투자 상품을 통해 혁신을 추진하고 있다. 사회적금융은 처음에 5명의 박애주의자들로부터 130만 파운드의 기금을 지원 받았다. 나중에 재정적 지원은 에스미페어베언재단 (Esmé Fairbairn Foundation)과 록펠러재단(Rockefeller Foundation), 세인즈베리 재단(Sainsbury Foundation)을 포함한 재단들과 신탁인들로부터 받은 보조금과 대출을 통해 이루어졌다. 또한 사회적금융은 SIB 시장의 개발을 위한 보조금으로서 빅로터리펀드 (Big Lottery Fund)로부터 3년마다 500만 파운드를 받았다. 2010년 9월 사회적금융은 첫 번째 SIB를 출범시켰으며, 피터버러교도소를 떠나는 300명의 단기형 남성 제조자들에 대한 개입 자금을 위해 MOJ와 협력하였다. 2012년 10월 사회적금융은 DWP 혁신펀드로부터 두 건의 SIB 계약을 체결하였다. 이 계약들은 2500명의 소외된 14~15세 그룹에 대한 개입을 제공하는 것이다. 사회적금융은 외로움과 아동간호, 홈리스, 임종간호를 포함한 9개의 SIBs를 계획하였으며, 그 중에서 7개가 진행 중이다. 또한 사회적금융은 금융소외 같은 이슈들에 대한 정부 및 다른 이해관계자들을 위해 자문을 수행하고 있다. 사회적 금융은 서로 다른 당사자들과 직접 협력을 하고 최선의 관행을 위한 허브가 됨으로써, 투자가들과 투자를 받는 사람들 간의 격차를 줄이고 시장을 강화시켰다. 사회적 금융은 주요상품혁신가가 되었으며, 글로벌규모로 확장되었다. 사회적 금융은 미국과 이스라엘에 자매조직들을 설립하였으며, 영국과 다른 선진국들에서 SIBs의 개발을 주도할 뿐만 아니라, 개발도상국들에서 사회적이슈들을 다루기 위한 개발혁신채권의 창설을 주도하고 있다.

10. 2008년 휴면 은행 및 주택금융조합계좌법/휴면자산의 위임

2008년 11월에 통과된 휴면은행 및 주택금융조합계좌법(휴면계좌법)은 정부가 휴면은행 및 주택금융조합계좌를 수집하고 재분배할 수 있는 재생펀드를 가능하게 한다. 로널드 코헨 경(Sir Ronald Cohen)은 2005년 휴면자산위원회를 출범시켜, 사회적투자은행을 설립하기 위해 정부가 휴면계좌를 고려하는 권고안을 제출하였다. 휴면계좌법은 사회적투자도매상 (social investment wholesaler)의 설립을 위한 휴면 자산의 사용에 대한 특별한 지침을 가지고 제정되었다. 이 법의 규정에 따르면, 정부기관들은 “제3섹터 조직들” (주로 지역사회나 환경을 위한 이익을 제공하는 조직들로 정의됨)에 대한 재정적 지원이나 다른 지원을 제공할 수 있다. 휴면계좌법은 사회적 투자 시장에 새로운 자본의 자원을 도입하였다. 특히 이 법은 “사회적투자도매상”을 위한 자본모집을 가능하게 한다. 이것은 직접적으로 빅 소사이어티 캐피탈의 창설로 이어졌다.

11. 2010년 사회혁신채권 발행

사회적금융에 의해 출범한 첫 번째 SIB는 2010년 9월 제조자 갱생 프로그램에 자금을 제공하기 위해 MOJ에 의해 서명되었으며, 재범의 방지에 대한 투자가 공적자금을 절약하지만 예방을 위한 자금의 발견이 공공기관에게 어렵다는 역설을 다루기 위해 설립되었다. 프로그램은 피터버러교도소를 떠나는 300명의 단기형 남성 제조자들을 상대로 수행되었다. 단기형 제조자들의 다수(60%)는 풀려난 후 1년 이내에 재범을 저지르지만, 그들이 범행원인을 다루기 위한 법률적 지원에는 격차가 존재한다. 원 서비스(One Service)를 통해 숙련된 사회적 부문 조직들(예를 들어, St Giles Trust, Ormiston Families, SOVA, John Laing Training and Mind)은 제조자들과 그들의 가족에게, 공동체로 복귀할

수 있는 강도 높은 지원을, 구속 기간과 석방된 후에 제공한다. 사회적금융은 17곳의 사회적 투자가들로부터 500만 파운드를 모집하였다. 대조군과 비교하여 채기소율이 7.5% 감소하는 경우, MOJ와 빅 로터리 펀드는 투자가들에게 투자금을 돌려준다. 2014년 4월 MOJ는 영국의 보호관찰과 갱생 프로그램을 2014년 말까지 도입하기 위한 새로운 접근의 관점에서, 피터버러 SIB를 위한 대안적 자금제공을 제안하였다. 이 제안을 통해 원 서비스는 지속될 수 있었지만, 2014년 6월부터 프로그램에 따라 석방되는 제조사들에 대한 성과지급을 제거하는 방식으로 변경되었다. SIB가 영국의 사회혁신투자시장 개발에서 차지하는 중요성은 다음과 같다. 첫째, SIB는 투자가들에게, 정부가 성공적인 개입의 성과를 외부 투자가들과 적극적으로 공유하겠다는 의지를 보여주었다. 이 SIB는 노동부에 의해 시작되어 이후에 연립정권에 의해 지속되었다. 세 주요 당사자들은 그 가치를 인정하였다. 첫 번째 SIB는 사회적 수익과 재정적 수익 간의 직접적 연계를 가진 새로운 상품의 원형으로서, 사회적 이슈들의 도전을 다루는 혁신을 장려하였다. 첫 번째 SIB의 출범 이후로, 영국에서 17개의 새로운 SIB가 발행되었다. 그들은 입양과 아동간호, 청소년교육, 고용 같은 다양한 사회적 이슈들을 포함하고 있다. SIB의 확장성에 대한 핵심적 문제들은 여전히 남아 있다. 구조의 설계와 관리는 복잡하고 비용이 많이 든다. 효과를 엄격하게 입증할 수 있는 증거가 부족하고 현금성 저축에 대한 측정이 어려울 때 정부의 후원은 특별한 어려움에 직면할 수 있다. 성과 척도와 지표는 정의하기 어려우며, 개발 비용은 여전히 높다.

12. 2011년 노동부 연금 혁신 펀드

2011년 발표된 노동부 연금혁신펀드는 3년 동안 3000만 파운드의 자금을 제공하였다. 이 자금은 14세 이하의 소외된 청소년들을 교육과 트레이닝에 참여시키는 능률급(PbR) 프로그램들을 지원하고 테스

트하며, 서로 다른 PbR 모델들을 테스트할 필요성을 검토한다. 외부 투자자로부터의 총 투자는 거의 1000만 파운드에 가까우며, 성과를 위한 최대 총 지급은 2840만 파운드에 달한다. 프로그램을 위한 SIB 제안은 공개경쟁을 통해 2라운드에 걸쳐 이루어졌으며, 정부로부터는 개인적 성과와 결과가 강조되었다. 총체적으로 10개의 SIBs가 확립되었다. 각 프로그램은 학교에서 학업을 중단하거나 고용되지 않을 위험이 높은 청소년들에게 시행될 것이다. 그 프로그램들은 학교에서 확신과 복지, 삶의 능력, 학업 성취를 개선키는 것에 초점을 맞추며, 궁극적으로는 청소년들이 학교로부터 직장으로 성공적으로 이동하거나 추가적인 교육이나 트레이닝을 받는 것을 돕는다. 혁신펀드는 이미 확립된 일군의 사회적 투자 및 혁신 전달 모델들을 테스트하였다. 이러한 테스트는 세 모델들(단일한 투자가 모델, 중개적 모델, 여러 투자자의 특정한 목적을 위한 모델)에 따라 분류될 수 있다. 지금까지 혁신 펀드는 5,000명의 소외된 청소년들을 지원하였으며, 1,500건 이상의 성과를 올렸다. 혁신펀드는 목표 달성을 위한 정부의 지원을 조정하였고, 궁극적으로는 영국에서 성공적인 프로그램들을 확장시켰으며, 미래의 정책결정에 유용한 정보를 제공하였다. 혁신펀드는 미래를 위한 다음의 교훈들을 확인하였다: 즉, 경쟁을 벌이기 전 사회적 투자 시장에 참여가 중요하고, 보장 프로젝트들은 평가를 촉진시키기에 충분한 규모여야 하며, 계약과정에 대한 유연한 지지가 중요하고, 파트너십의 형성을 위한 충분한 시간을 가지는 것이 중요하다. 영국 정부는 현재 3000만 파운드의 펀드를 포함시키기 위해 이 개념을 확대시키고 있다.

13. 2011년 스코프 자선채권 (Scope Charity Bond)

스코프는 장애인을 위한 기회를 창출하는 국립자선단체이다. 2011년 스코프는 사회적금융의 전문자문기관인 “인베스팅 포 굿 (Investing for

Good)”과 제휴관계를 맺고서, 상장된 채권 프로그램을 통해 자본시장으로 진입한 첫 번째 자선단체가 되었다. 스코프 채권은 룩셈부르크 증권거래소에 상장되어 있다. 이 스코프 채권 프로그램은 회사채 상품들과 유사한 방식으로 작동하며, 다양한 명목금액과 만기일, 표면금리를 가진 스텔링채권 분할발행에서 유연성을 가지게 된다. 이를 통해 모집된 기금은 영국에서 자선단체들의 네트워크를 확대시키는 것과 같은 지속가능한 현금흐름을 개발하기 위해 사용되고 있다. 역으로 이를 통해 기금은 영국 내 장애인들과의 협력을 개발하여 확장시킬 수 있다. 2012년 5월 “인베스팅 포 굿”으로부터 지원을 받은 스코프는 자선재단들과 민간신탁인들, 그리고 고액자산을 가진 개인들 및 기관투자자들을 포함한 일군의 사회적 투자자들로부터 200만 파운드를 모집하였다. 매년 스코프는 연이율의 지급을 충족시킬 뿐만 아니라, 독립적 기관으로부터 사회혁신에 대한 평가를 받아야 한다. 2~3%의 배당을 지급함으로써, 스코프는 투자자들에게, 각자 5만 파운드의 투자를 통해 60명의 새로운 장애아들이 지원을 받을 것이라고 한다. 스코프 채권은 널리 알려진 자선단체에 의해 발행된 상장채권에 대한 수요를 보여주었을 뿐만 아니라, 그 채권상의 배당이 수요를 끌어들이기 위해 회사채의 배당과 같을 필요가 없음을 보여주었다. 작은 규모에도 불구하고, 스코프 채권은 영국에서 자선채권시장을 개발하기 위한 시도를 주도하였다고 할 수 있다.

14. 2012년 투자 및 계약 준비 펀드

투자 및 계약준비 펀드(ICRF)는 2012년 내각에 의하여 출범한 펀드로서 1000만 파운드의 규모를 가진 펀드이다. 이 펀드는 새로운 형태의 사회적 투자를 보존하지 못하거나 공공서비스계약에서 경쟁력이 없는 사회적 벤처기업들의 불리한 상황을 지원하기 위하여 추진되었다. 이 펀드는 높은 성장 가능성과 긍정적인 사회적 혁신을 전달할

수 있는 사회적 벤처기업들에 보조금을 제공하는데, 보조금은 이러한 성장을 촉진시킬 수 있는 능력의 고취시키기 위하여 지급된다. ICRF 펀드는 3년기간의 펀드로서 보조금의 범위는 하나의 벤처기업당 5만 파운드부터 15만 파운드까지 지급될 수 있다. 자격을 갖추기 위하여 사회적 기업들은 18개월 이내에 100만 파운드 이상의 계약을 위해 50만 파운드 이상의 투자나 자본을 제공해야 한다. 펀드는 자본취득보다 소득목적을 위하여 배정되며, 사회적 투자 사업기관에 의해 관리된다. 투자지원자들은 ICRF 제공자들로 인증되고, 전형적으로 사회적 벤처기업들이 투자와 계약에 대한 현실적 준비를 개발할 수 있도록 가이드라인과 지원을 제공한다. 그 내용으로서는 사업계획과 재정, 관리, 투자구조화, 혁신측정, 사회적 임무 등이 포함된다. 투자목적은 지원조직이 ICRF 지원을 받은 후에 투자를 성공적으로 끌어들이 수 있는 가능성을 최대화시키는 것이다. 2014년까지 사회적 벤처기업들은 2410만 파운드의 투자를 올렸고, ICRF의 지원을 받아 1350만 파운드의 계약을 성사시켰다. ICRF 펀드는 공공부문계약을 위한 경쟁에 참여할 수 있는 사회적 벤처기업들의 수와 규모를 증가시킴으로써, 사회적 투자기회의 통로를 크게 확대시켰다. 한편으로, ICRF 펀드는 자선단체들과 사회적기업들에게 사업지원 서비스를 제공하는 시장을 강화시킨 것으로 평가된다. 사회적 벤처기업들은 자신들이 발생시키는 이익을 알게 되면서, 이러한 서비스에 대한 제공에 적극적으로 참여하기 시작하였다. ICRF 펀드는 투자자들을 이러한 과정의 중심에 위치시키고, ICRF 투자위원회는 주로 중개기관들로 구성되는데, 이러한 이유는 현재 진행중인 투자의 최종적 제공자로서 이들은 벤처기업들의 투자준비 상황을 알아야 할 뿐만 아니라, 사회적 벤처기업들이 이러한 지원을 유지하는 것이 가장 큰 성공기회라는 점을 인식하고 있기 때문이다.

15. 2012년 빅 소사이어티 캐피탈 (Big Society Capital)

빅 소사이어티 캐피탈은 내각에 의해 수립된 사회적 도매 투자 은행이며, 2012년 4월 독립된 조직으로 출범하였다. 이 기관은 개발의 모든 단계들에서 사회적 조직들을 위한 자본과 제3섹터에 대한 전문적 투자와 지원의 긴급성을 지적하였던 2007년 휴면자산위원회의 권고안이 실현된 결과이다. 빅 소사이어티 캐피탈은 2008년 휴면계좌법을 통하여 휴면계좌로부터 4억 파운드를 받을 예정이었고, 메를린 합의 (Merlin Agreement)를 통해 여신의 확대에 동의한 영국의 4개 대형 은행들로부터 2억 달러를 받을 예정이었다. 이 기관의 목적은 사회적 부문 조직들의 재정 접근을 개선시키고, 사회적 수익과 재정적 수익을 제공하는 투자 기회에 대한 투자자들의 의식을 일깨움으로써 영국에서 사회적투자시장을 발전시키는 것이다. 이러한 목적을 위해 다음의 사항을 수행한다. 즉, 최선의 관행을 장려하고 정보를 공유하며, 사회적 투자와 주류 금융시장 간의 연계를 개선시키고, 투자의사결정 과정에 대한 사회혁신평가를 위해 다른 투자가들과 협력한다. 2013년 연간 보고서가 발표되었을 때, 빅 소사이어티 캐피탈은 폭넓은 범위의 영역들 즉 청년실업부터 노인들의 고립까지 14,900만 파운드의 사회적 투자를 하고 있었다. 대부분의 경우 다른 사회적 투자가들로부터의 자본 지원을 필요로 한다. 빅 소사이어티 캐피탈은 시장 참여자들이 시장개발에 초점을 맞출 때 상당한 도움을 준다. 빅 소사이어티 캐피탈은 기존 중개기관들과 새로운 중개기관들에게 상당한 금액의 펀드를 제공한다. 빅 소사이어티 캐피탈의 송금은 자본을 제3섹터의 조직들에게로 보내는 것에 집중되어 있다. 이 기관은 투자 자본에 대한 조직들의 수요를 자극할 필요성을 강조하였다. 지금까지 이러한 요구는 빅 소사이어티 캐피탈 펀드의 규모와 비교하였을 때에 제한되어 있었다. 또한 송금 역시 지역기반적 일자리 창출을 통한 사회적 혁신

의 개선에 초점을 맞추는 많은 “사회적 목적 기업들”과 조직들에 대한 투자를 방해하였다. 빅 소사이어티 캐피탈은 보조금을 제공하지 못한다. 확실하게 빅 소사이어티 캐피탈이 정부 및 보조금 제공자들과의 파트너십을 통해서만 가능한 시장개발 영역들이 존재한다.

16. 2012년 사회적 성과 펀드

사회적 성과 펀드는 내각에 의해 관리되는 2000만 파운드의 공적 자금이다. 이 펀드는 SIBs의 성장에 대한 주요 도전들 즉, 다양한 공적 부문으로부터 발생하는 이익과 자본을 축적시키는 어려움과, 중앙 정부와 지방정부에서 지방예산을 사용하는 어려움을 해결하기 위해 설립되었다. 이 펀드는 복잡하고 비용이 많이 소요되는 사회적 이슈들을 다루는 성과 기반적 프로그램들에 대한 자금 기여를 제공한다. 이 펀드는 영국에서만 기능하며, 정부부처와 지방정부, 기타 후원 기구들에게 이용될 수 있다. 사회적 성과 펀드의 목적은 단일한 후원자가 모든 성과 지급을 정당화시킬 수 없는 영역 즉, SIB의 폭넓은 금전적 가치를 가지는 영역에서 새로운 혁신적 프로젝트를 촉진시키는 것이다. 성과의 보고와 평가가 자금제공의 조건이기 때문에, 미래에 이러한 장벽들을 극복하기 위한 프로젝트 효과에 대한 증거가 발생할 것이다. 2013년 빅 로터리 펀드는 SIB 제안에서 상향식 성과 지급과 유사한 펀드를 출범시켰다. 4000만 파운드를 후원하는 더 나은 성과 펀드는 사회적 성과에 대한 혁신적 접근들의 개발을 지원하기 위해 설립되었다. 사회적 성과 펀드는 견고한 후원 과정의 이슈를 효과적으로 다루고 복잡한 사회적 이슈들을 해결하기 위해 사회적 벤처들을 후원하는 정부의 인센티브를 창출한다. 이 펀드는 정부의 공공 서비스 전달과 사회적 부문 전달자 간의 격차를 메우고, 사회적 조직들의 후원 요구에 신속하게 대응한다. 사회적 성과 펀드는 실험을 거치면서, 공공 부문 후원에서 PbR/SIB 모델들의 투자추적기록을 구축한다.

17. 2012년 커미셔닝 아카데미 (Commissioning Academy)

커미셔닝 아카데미는 모든 공공 부문의 고위직들을 위한 트레이닝 프로그램으로서, 수요의 증가와 채용의 감소라는 도전을 해결하기 위해 내각에 의하여 2012년 출범하였다. 커미셔닝 아카데미는 지방정부 연합과 DCLG, MOJ, 전국범죄자관리서비스, 교육부, 의료부, DWP, 그리고 내무성으로부터 지원을 받는다. 커미셔닝 아카데미의 목적은 공공 부문 리더들의 능력을 개선시키는 것인데, 이를 통해 그들의 팀들은 서비스 제공을 계획하고 외부 당사자들에게 영향을 미치며, 시장을 관리할 수 있다. 전체적 목적의 범위는 넓지만, 핵심적 내용들은 사회적 투자 (예를 들어 성과 기반적 후원) 및, 자발적 공동체 부문과의 협력, 대안적 자금제공 모델들 (예를 들어 SIBs), 조직적 경계들을 초월하는 합동적 후원, 그리고 새로운 전달 모델들 (뮤추얼과 조인트 벤처 회사들)과 직접 관련되어 있다. 커미셔닝 아카데미는 부처들의 문화적 변화와 성과의 후원에 대한 혁신적 트레이닝을 장려하는 정부 조치로서, 특히 사회적 투자의 핵심적 요소들과 관련된 관행들의 개선에 초점을 맞춘다. 커미셔닝 아카데미는 폭넓은 범위에 적용되고, 제3섹터 서비스 제공자들의 수요를 증가시킬 수 있는 잠재성뿐만 아니라, 사회적 성과에 초점을 맞추는 유의미한 계약적 합의를 창출할 수 있는 능력을 가지고 있다.

18. 2012년 공동체 공유 사업단 (Community Shares Unit)

공동체 공유 사업단은 공동체 공유 제안에 관심을 가지고서 이에 참여하는 사람들을 위한 지원 서비스로서, 3년 동안 DCLG로부터 자금을 받아 2012년에 출범하였다. 이 사업단은 사회적 투자 모델에서 공동체 참여의 부족을 해결하기 위해 영국 협동조합에 의해 제공되고

있다. 공동체 공유는 공동체로부터 투자 자본을 모집하는 방식이다. 지역민들은 지역 기업의 지분을 구매하고 부분적인 소유자가 된다. 주주로서 그들은 지역 고객이나 자원봉사자, 기업의 지지자들이 됨으로써 사업의 성공을 보장하기 위해 자신들이 할 수 있는 모든 것을 한다. 이런 형태의 지분 자본은 오직 협동조합협회와 공동체이익협회, 그리고 자선공동체이익협회에 의해서만 발행된다. 이런 형태의 투자는 상점과 술집, 공동체 건물, 재생 가능한 에너지 조치, 지역 식품 정책을 포함한 공동체 기반의 벤처들에게 자금을 지원하기 위해 사용된다.

공동체 공유 사업단은 사회적 투자에 대한 시민들의 참여를 역동적으로 증가시킨다. 공동체 공유 사업단은 전국적으로 공동체 공유 활동에 대한 최신 정보를 제공하고 정기적으로 업데이트된 가이드 자료를 생성함으로써 시장의 정보 획득을 위한 중심 지점으로 기능한다.

19. 2012년 사회가치법

공공서비스법(사회가치법)이 2012년에 통과되었다. 이 법의 목적은 사회적 기업들이 공공 서비스 전달을 낙찰 받을 수 있는 기회를 확대시키는 것이었다. 이 법은 공공기관들이 공공 서비스를 후원할 때, 그들에 의해 제공되는 서비스가 경제적·환경적·사회적 이익을 추가하는 방식을 고려할 것을 요구한다. 법 조문에 따르면, 공공기관은 조달 물자가 관련 영역의 경제적·사회적·환경적 복지를 개선시키는 방식과, 조달 과정의 수행에서 그러한 개선의 보존을 고려해야 한다. 사회가치법은 정부 후원자들이 그들의 조달결정에 사회혁신을 포함시키는 것을 정당화시킴으로써, 자금조달을 필요로 하는 사회적 조직들의 경로를 증가시킨다.

20. 2013년 왓 워크스 센터스 (What Works Centres)

왓 워크스 센터스는 증거기반적 정책결정을 지원하기 위한 6개의 독립적 전문가 센터들의 네트워크이다. 그들은 사회적 요구와 공공 지출이 절박하지만 이에 대한 증거가 제한되어 있는 영역들을 다루기 위해 2013년에 출범하였다. 센터들은 의료와 사회적 간호, 교육적 달성, 노화 개선, 지역 성장, 범죄 감소, 효과적인 조기 개입 등을 포괄한다. 정부로부터 독립된 센터들은 개입의 효과성에 대한 증거들을 수집하고, 수집된 증거의 유통성을 사용하여 이 증거들을 평가하며, 종합적으로 분석된 보고서들을 발간하고, 실무가들과 후원자들, 정책 입안자들에게 접근될 수 있는 방식으로 다양한 사실들을 공유한다. 경제사회연구위원회 (Economic and Social Research Council)는 가장 높은 수준의 학술적 엄격함을 적용하기 위해 중요한 역할을 수행한다. 또한 왓 워크스 센터스는 증거기반을 추가적으로 개발하는 것이 가능하다는 점을 강조한다. 그들은 경제사회연구위원회와 빅 로터리 펀드를 포함한 정부와 민간의 결합재원으로 부터 자금을 지원받는다. 이러한 증거기반적 센터들은 정부의 다양한 부문들을 위하여 우선시되었다. 뿐만 아니라 이는 2012년 6월 시민 서비스 개혁의 정책 부문에서 핵심적 조치였다. 왓 워크스 센터스는 사회적 혁신에 대한 일반적 이해를 통합시키고 공공 서비스 조달에 대한 증거기반적 권고를 강제하기 위한 잠재성을 가진다.

21. 2013년 사업단 비용 데이터베이스 (Unit Cost Database)

사업단 비용 데이터베이스는 후원자들과 제공자들, 그리고 중개기관들이 SIBs의 개발을 신속하면서도 비용절감적으로 개선시킬 수 있는 도구로서, 서로 다른 영역들에서 지속적이고 신뢰할 수 있으며 비용의 부족을 해결하기 위해 뉴 이코노미 (New Economy)와 내각에 의하

여 공동으로 창설되었다. 사업단 비용 데이터베이스는 단일화된 장소에서 600 여개의 비용추정치를 제공하며, 그것들 대부분은 정부 보고서와 학계 연구로부터 유래하는 것으로서 전국적으로 통용되는 비용이다. 이러한 비용치는 범죄와 교육, 기술, 고용, 경제, 화재, 의료, 주거, 그리고 사회적 서비스 전반을 포괄하여 정보를 보유하고 있다. 비용은 지역사회 후원자들과 자선 조직들, 그리고 사회적 기업들에 의해 사용될 수 있다. 사업단 비용 데이터베이스는 경제적 관점에서 시작하여 사회적 개입의 혁신을 보다 더 잘 측정하기 위하여, 시장으로 하여금 공공 서비스 비용에 대한 일반적인 이해를 발전시킬 수 있도록 지원하는 중요성을 가지고 있다. 뿐만 아니라 투자가들과 사회 조직들이 새로운 PbR과 SIB 거래를 체결하는 것에 많은 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

22. 2014년 사회적 투자 세금 감면

사회적투자세금감면 (SITR)은 소규모 사회적 부문 조직들을 위한 위험자본에게 인센티브를 제공하고 세금시스템의 격차를 메우기 위해 2014년 4월에 출범하였다. SITR은 자격을 갖춘 사회적 조직들에게 투자하는 개인들을 위하여, 해당 연도 소득세에서 투자의 30%를 감경시킨다. 기존의 세금 인센티브는 기업투자계획(EIS)과 벤처캐피탈트러스트(VCT) 투자를 통하여 한정된 회사들에 대한 기부와 지원, 투자에만 적용된다. 30%의 비율은 EIS 및 VCT와 동일하기 때문에, 투자를 위한 수평적 활동 무대를 창출한다. SITR의 목적은 동일한 자본 취득세 감면을 유인하는 것이다. 자격을 갖춘 조직들은 세금 감경이 부여되는 투자에서 3년 동안 344,827유로를 받을 수 있다. 유럽연합집행위원회(EC)는 현재 자격을 갖춘 조직이 받을 수 있는 투자금액을 제한하고 있다. 정부는 세금감경의 효과를 증가시키기 위해, 간접적 투자 옵션에 대한 자문과 18~24개월 이후 세금감경에 대한 평가를 거친 후,

그러한 조직이 EC로부터 받을 수 있는 투자금액의 최대한도를 증가시키려고 한다. SITR은 사회적 투자자본을 공급하는 개인투자자들을 위한 재정적 인센티브를 제공할 수 있다. SITR은 자선단체들과 CICs를 포함한 소규모 사회적 조직들에게 4억8000만 파운드의 새로운 자본을, 담보를 받지 않는 대출의 형태로 제공할 수 있다.

23. 2014년 공익수탁자의 의무 개혁 자문 (Charitable Trustees' Duties Reform Consultation)

2014년 내각과 법률위원회의 합의에 따르면, 법률위원회는 자선법 프로젝트의 일환으로, 혼합된 목적의 투자수행에서 공익수탁자의 권한과 의무를 명확히 할 때 법적 개혁이 필요한지를 고려하기로 하였다. 현재 규제적 장벽으로 인해 투자가로서 자선단체들의 사회적 투자 활동은 위축되어 있다. 혼합된 목적(혼합된 동기)의 사회적 투자는 상대적으로 새로운 현상이다. 다시 말해 자선단체는 한편으로 재정적 수익을 달성하고 다른 한편으로는 그 목적 수행에 적합한 사회적 수익을 달성하기 위해 투자를 한다. 일부 자선단체들은 이미 그러한 투자를 수행하고 있다. 그렇지만 자선재단들이 630억 파운드 이상의 자산을 차지하고 있기 때문에, 그 잠재성은 훨씬 크다. 일반적으로 사회적 투자는 공익수탁자에게 많은 도전을 제기하며, 사회적 투자시장의 미성숙성과 그 개념의 새로움으로 인해 복잡한 양상을 가진다. 뿐만 아니라 자선위원회의 지침에 따르면 공익수탁자는 혼합된 목적의 투자를 할 수 있지만, 현행 법적 체계는 그러한 투자에 유리하지 않다는 우려가 존재한다. 이것은 공익수탁자가 사회적 투자기회를 얻는 것을 막음으로써 높은 거래 비용을 유발한다. 지금까지 많은 투자자들이 상당한 자본을 제공했지만, 다른 많은 투자자들은 여러가지 이유(예를 들어 소득수준의 보조금을 유지하기 위해 위험조정적 수익을 최대화시키려는 요구) 때문에 사회적 투자에 대한 참여를 꺼려한다.

자산위원회의 지침에 따르면, 개혁의 의도는 재단의 지위를 명확히 하고, 재단이 투자결정을 통해 사회적 임무를 더 쉽게 반영하도록 유도하는 것이다. 이것은 재단이 사회적 투자시장에 참여하는 것을 장려하고 촉진시켜야 한다.

24. 2014년 투자 중개기관의 수탁자의무 개혁 (Investment Intermediaries Fiduciary Duties Reform)

투자중개기관들의 수탁자의무에 대한 평가는 투자결정에 대한 사회적·환경적 영향을 고려할 때 그러한 의무에 대한 명확성 부족을 다루기 위해 법률위원회에 의해 2014년 확립되었다. 영국 자산시장과 장기적 결정에 대한 카이 평가(Kay Review) 이후, BIS와 DWP는 법률위원회에게, 이러한 수탁자의무가 어떻게 금융시장에 적용되는지를 고려하도록 요청하였다. 평가는 연금펀드 수탁자들이 장기적 위험을 대가로 단기적 수익을 최대화시키는 것에 초점을 맞출 필요가 없음을 발견하였다. 수탁자들은 윤리적 이슈들이나 환경적 이슈들, 사회적 이슈들, 또는 행정적 이슈들이 재정적으로 고려되어야 할 문제임을 이해해야 한다. 또한 재정적 수익의 추구가 연금 수탁자들의 현저한 관심사항이지만, 법은 다른 관심사항들도 다루어질 수 있도록 매우 유연해야 한다. 수탁자들이 투자자들의 관심을 공유하고, 펀드에 상당한 재정적 손해를 입힐 위험이 없다고 여길 만한 충분한 이유가 있다면, 법은 수탁자들이 비재정적 요소들에 기반하여 투자결정을 내리는 것을 허용한다. 자금관리자의 자율성과 유연성을 증가시키기 위한 개혁은 사회혁신투자에 대한 고려의 수준과 책임을 크게 증가시킬 수 있다. 개혁은 사회혁신에 투자할 수 있는 능력과 관련하여 다수의 대형 연금펀드(예를 들어 지역연금펀드)에 더 많은 명확성을 제공할 수 있다. 이것은 사회혁신투자에 대한 더 많은 관심과 집중을 자극한다.

25. 2014년 영국 사회적 채권 펀드

영국 사회적 채권펀드는 다양한 사회적 채권펀드 중에서 금융감독청(FCA)에 등록된 첫 번째 펀드이다. 이 펀드는 그러한 상품들에 대한 개인 투자자들의 접근 부족을 해결하기 위해 트레드니들 인베스트먼트(Threadneedle Investment)와 빅 이슈 인베스트(Big Issue Invest)에 의해 개발되었다. 빅 이슈 인베스트는 지속가능한 사회적 기업을 지지하기 위한 리더이자 혁신적인 조직이다. 트레드니들 인베스트먼트는 사회적 채권과 사회적 투자에서 강력한 명성을 가진 저명한 자산관리조직이다. 영국 사회적 채권 펀드의 투자 목적은, 주로 영국에서 사회적으로 유익한 활동과 개발을 지원하고 이에 자금을 제공하는 것으로 여겨지는 투자를 통해 (즉, 소득과 자본 증대를 통해) 총 수익을 달성하는 것이다. 이 펀드는 독특한 구조를 가지고 있으며, 투자 결정을 안내하기 위해 빅 이슈 인베스트의 사회적 평가방법론을 사용한다. 또한 이 펀드는 특정한 사회적 성과를 목표로 삼을 뿐만 아니라, 회사채와 연결된 합리적 재정 수익을 발생시킬 수 있는 채권의 가능성을 제시한다. 사회적 채권펀드는 기관투자자들과 소매 투자자들의 폭넓은 기반에 호소할 수 있는 유동성을 가진 주류적 투자 상품이다. 1000만 파운드의 최초 투자금은 펀드의 출범을 지원한 빅 소사이어티 캐피탈에 의해 제공되었으며, 트레드니들이 추가로 500만 파운드를 기부하였다.