

연구보고서

서울시 지역밀착형 마을기금 설립 방안

- 국내 · 외 사례 비교를 중심으로 -

2013. 12. 10

사단법인 마을
한국사회적금융연구원

제 출 문

서울 사회적경제센터장 귀하

본 보고서를 귀 서울 사회적경제센터가 의뢰한 연구용역 “서울시 지역밀착형 마을
기금 설립 방안 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 12. 10

사단법인 마을 / 한국사회적금융연구원

목 차

I. 서론

1. 연구 배경
2. 연구 목적
3. 연구 방법

II. 공동체금융 개요

1. 사회적금융과 공동체금융
2. 지역 공동체금융 생태계 조성
3. 지역 밀착형 금융기관의 역할
4. 공동체금융과 마을기금

III. 해외 공동체기금 사례 및 모델 분석

1. 지역 재단, Community Foundation
2. 지역 융자기금, Community Loan Fund
3. 지역 발전기금, Community Development Fund
4. 지역발전 신용협동조합, Community Development Credit Union

IV. 한국, 공동체금융 및 지역밀착형 기금 현황

1. 지역공동체 금융 생태계 진단
2. 지역 재단, Community Foundation
3. 지역 풀뿌리기금, Community Root Fund
4. 지역 협동조합금융기관, Community Coop Finance Intermediary

V. 지역밀착형 마을기금 조성사업 개요

1. 마을기금 조성의 의의
2. 마을기금의 역할과 기능
3. 마을기금의 발전경로
4. 마을공동체 금융생태계 조성 전략

VI. 서울시, 지역밀착형 마을기금 설립 방안

1. 5가지 핵심질문
2. 3가지 접근전략
3. 접근방법론(1) : 자체기금 조성
4. 접근방법론(2) : 지방정부 협력
5. 접근방법론(3) : 기존 금융기관 활용
6. 주요 법률의제 검토
7. 로컬 거버넌스
8. 설립 프로세스
9. 기금의 구조 및 운영
10. 몇 가지 유의사항
11. 소결론 : 통합 운영전략

VII. 결론

□ 참고문헌

【연구 요약】

- 신자유주의의 폐해로 인해 갈수록 심화되고 있는 소득 양극화, 만성적 실업 등 주요 사회경제 문제 해결대안으로 주목받고 있는 사회적 경제Social Economy영역이 활성화되려면 지역공동체에 뿌리를 내린 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제주체들이 지속가능한 발전을 할 수 있도록 돕는 금융 지원체계가 필수적임.
- 우리나라의 경우, 지역에서 활동하는 금융기관들 다수가 영리추구를 목적으로 활동하는 상업은행들로 지역에 뿌리를 두고 마을경제 활성화에 윤택유 역할을 해줄 수 있는 지역밀착형 금융기관은 전무한 상황임. 나아가 지역신탁, 새마을금고 등 비영리 기반의 협동조합 금융기관들이 존재하나 법·제도적 한계 등의 이유로 사실상 제 역할을 못해주고 있음.
- 최근에 제정된 협동조합 기본법 역시 금융 협동조합의 설립을 금지하고 있을 뿐만 아니라 협동조합에 대한 금융 지원체계를 담고 있지 못함으로 인해 협동조합 기업들의 자본접근성이 현저히 떨어질 수밖에 없는 상황임. 사회적 협동조합에 한해 허용된 소액대출과 상호부조 역시 출자금 조성의 어려움 등으로 인해 한계가 클 것으로 판단됨.
- 서울이라는 도시 환경에 맞추어 나눔과 호혜의 사회적 경제 생태계를 만들기 위해서는 사회적 자원을 포함해 많은 투자재원이 필요하며 특히 동원 가능한 자원의 대부분을 정부에 의존하고 있는 현실을 극복하려면 지역 풀뿌리 기금 등 지역공동체에 뿌리를 둔 자조·자립형 금융 토대를 형성하기 위한 작업을 경주해가야 함.
- 한편, 사회적 경제 진영의 경우 1)풀뿌리 자조기금 조성 및 운영에 대한 경험 부족 2)공동체 복원 및 사회적 경제 생태계 조성에서 금융이 차지하는 역할에 대한 무지 3)공동체금융 기반 구축을 위한 기본환경 및 인프라 조성의 어려움 등의 이유로 자조금융 실현을 위한 구체적인 노력 없이 사업의 대부분을 공공영역의 재정 지원에 의지하고 있는 상태임.
- 이런 상황인식에 기초해볼 때, 서울이라는 대도시지역의 상황 및 맥락에 맞게 ‘마을기금’으로 대표되는 지역 풀뿌리 금융기관을 어떻게 만들고 키워갈 것인가에 대한 청사진을 마련하는 작업은 매우 시급한 과제라 여겨지며, 현재 서울시 마을지원센터와 일부 자치구 마을네트워크에서 고민하고 있는 ‘자조기금’ 건립사업의 방향성을 제고한다는 측면에서도 의의가 클 것으로 봄.

■ 지역밀착형 금융기관은 한마디로 ‘지역의, 지역에 의한, 지역을 위한’ 금융기관이라고 말할 수 있음. 지역 금융기관들은 각기 조직 형태는 상이하지만 지역에 뿌리를 두고 지역사회가 필요로 하는 자금을 순환시켜 지역경제 발전에 이바지한다는 점에서 동일한 특징을 가지고 있음.

- 대형 상업은행의 지점들이 ‘지역 외’에 거주하는 주주들의 호주머니를 불러주기 위해 일하는 조직이라면, 지역 금융기관들은 지역주민과 지역 사회를 위해 봉사하는 조직이라는 점에서 근본적으로 다름. 외국의 경우 지역 금융기관들의 대다수가 신협이나 상호은행Cooperative Bank들로 지역주민들이 단순한 금융 소비자가 아니라 금융기관의 ‘소유주’임.
- 주민들이 출자하여 만든 금융기관들은 1)지역주민들의 필요Needs에 입각한 금융 상품 및 서비스를 제공하고 있고 2)저금리 용자를 통해 약탈적인 사 금융기관이 지역에 받을 불이지 못하도록 강제하고 있으며 3)지역기반 소기업은 물론 지역 사회발전을 위해 일하는 비영리·비정부기구들을 위한 운영자금을 지원하는 등 지역경제를 위한 ‘금융 안전망’ 역할을 하고 있음.
- 미국 지역신협협회가 조사한 바에 따르면, 지역기반 신협CDFI 하나가 지역사회에 기여하는 경제적 가치는 800개의 소기업 창업지원, 약 9천 개의 일자리 창출 등을 합해 연간 2억 달러에 달하는 것으로 확인됨. 이들 금융기관들은 이익추구가 목적이 아니라 지역주민들의 삶의 질 개선 및 지역경제 활성화를 핵심가치로 삼고 있다는 점에서 영리 금융회사와 질적으로 다름.
- 지역밀착형 금융기관들은 조성된 금융자본을 지역주민 및 지역경제 발전을 위해 ‘투자’함으로써 일자리 창출 및 주민 소득증대에 기여하고 있으며 수익만을 추구하는 상업은행들과 달리 창출된 잉여를 지역 내에 재투자함으로써 지역 외부로 부가 유출되지 않고 지역 안에서 순환되는 ‘내생적 발전구조’를 만들어내는 핵심 기제 역할을 하고 있음.
- 현재 지역기반 금융기관이 가장 활발하게 움직이고 있는 나라는 미국임. 2008년 금융위기 이후 약탈적 금융의 대명사가 된 대형 상업은행에 비해 규모는 작지만 고객을 위해 일하는 ‘착한’ 금융기관이라는 인식이 확대되면서 지역 기반 금융기관의 이용 고객 숫자는 계속 증가하고 있는 추세이며 월가 점령시위 이후 계좌이동 캠페인Move your money의 목적지로 지목된 곳들이기도 함.

■ 마을기금은 마을에 돈을 흐르게 함으로써 마을주민들의 삶의 질을 높이는 등 마을경제를 활성화하는 촉진 기제로서, 외부 지원이나 도움 없이 주민 스스로의 힘으로 만든 자조기금이라는 점에서 주민 주도의 공동체금융 생태계 조성의 근간을 이루는 핵심요소라 할 수 있음.

- 마을기금이 지닌 속성 가운데 가장 중요한 요소는 소유구조Ownership Structure임. 마을기금은 마을을 위해 존재하는 기금이라는 고유의 목적을 중심에 놓고 조직화된 기구 또는 시스템이며, 이 목적을 실현하기 위해서는 기금의 실질적 주인이 외부 인사나 특정한 소수 그룹이 아니라 마을에 거주하는 다수 주민들이어야 함.
- 마을 주민이 이용자 또는 소비자가 아니라 소유주로서 기금의 조성 및 운영에 참여하는 방식은 주주 이익 극대화를 사업 목표로 설정하고 있는 주식회사형 금융기관의 속성과 달리 공동 소유Joint Ownership에 입각한 다수이익의 추구라는 공동체의 가치를 구현할 수 있도록 해 줌. 이러한 구조 및 방식은 개인의 이익이 전체의 이익과 합치되는 것이기도 함.
- 금융자본이 지역주민을 이익 추구의 대상으로 바라보는 것이 아니라 공동체를 위해 일하는 도구로 기능하려면 공동체 안에서 관계금융Relational Finance이라는 새로운 질서를 형성해야 하며 이것은 전통적인 사유私有 개념을 넘어 공동소유 등과 같은 대안적인 소유구조 방식으로 자본 형성이 이루어질 때 비로소 가능함.
- 마을기금이란 마을에 뿌리를 두고 마을주민을 위해 봉사하는 조직이므로 기금 운영의 기본 틀을 공동소유 방식으로 직조하고 (연대와 협동이라는) 공동체 가치 체계를 실현할 수 있는 다양한 원리와 방법을 찾아나가야 함. 이 주제는 '마을 공동체가 스스로를 조직화하는 이상적 방식이란 무엇인가'라는 질문과도 관련되어 있음.
- 조직형태 측면에서 마을기금은 계契 모임, 비영리 지역재단, 용자 전문회사 등 다양한 방식으로 구조화할 수 있으나 소규모·소자본의 풀뿌리 기금으로 출발하여 좀 더 큰 규모의 공동체 금융기관으로 사업범위를 조금씩 넓혀가는 것이 바람직함. 생태계 조성 측면에서 마을기금은 공동체 금융의 중심 역할을 수행하는 지역밀착형 금융기관의 전신前身이라 할 수 있음.

■ 서울시의 주요 시정과제 중 하나인 마을공동체 사업이 본격화되면서 서울시 및 각 자치구 단위에서 훼손된 도시 공동체를 복원·회복하고자 하는 작업이 활성화되고 있긴 하나 ‘마을 만들기’ 사업이 외부 환경 변화에 흔들리지 않고 지속되려면 자조기금 조성 등 마을경제 기본 인프라가 구축되어야 함.

- 현재 진행 중인 서울시의 마을공동체 사업은 법·제도적으로 ‘보장’된 제도가 아니며 주민자치의 토대가 허약하고 단체장의 관심 여부에 따라 사업의 존폐 여부가 쉽게 바뀌어 버리는 우리나라의 특성 상, 사회적 경제 진영을 포함한 범 시민사회 진영이 정치적인 환경변화에 대응할 수 있는 내부 역량 및 물적 토대를 축적하고 있지 못할 경우 언제든지 위협에 빠질 수 있음.
- 따라서 외부 환경 변화에 흔들리지 않고 지속가능한 마을공동체 복원 사업을 추진해 나가려면 마을기금과 같은 금융 ‘기제’ 혹은 수익 창출이 가능한 지역 자산Community Asset이 존재해야 함. 마을기금은 공동체 구성원들 간의 ‘신뢰’라는 사회적 자본Social Capital이 축적되어 형성된 가시적 결과물이며 그 자체로 마을공동체가 보유한 소중한 자산이기도 함.
- 마을공동체기업, 비영리단체 등 지역(마을)에 존재하는 다양한 풀뿌리 조직들이 자생력을 가지고 성장해가려면 정부 보조금이나 위탁 사업에 기대어 움직이는 것이 아니라 스스로 지역(마을) 의제를 찾고 문제를 해결해나가는 자조적 운영 시스템이 작동되어야 하며, 마을기금은 이러한 구조를 정착시키는 촉진제로서의 역할을 담당함.
- 마을기금은 1)마을공동체 사업을 지속적으로 추진해갈 수 있는 ‘토대’의 마련 2)사회적 경제 영역의 활성화를 위한 마중물의 제공 3)자립적 마을 경제 기반 구축의 ‘지렛대’로서의 역할 수행 4)주민 주도의 지역공동체 금융 생태계 조성을 위한 경험의 축적과 능력 향상 계기를 제공해준다는 측면에서 마을공동체 조성사업의 핵심 매개고리이기도 함.
- 결론적으로, 마을기금이란 몇몇 사람들의 생각과 의지를 모아서 만든 ‘뭉치돈’이 아니라 지역(마을)과 연관되어 있는 다수의 이해당사자들이 함께 참여하여 마을의 주체인 주민들의 삶의 질을 향상시키고 공동체경제의 활성화 및 지속가능한 사회경제 질서를 구축하기 위해 필요한 ‘주민의, 주민에 의한, 주민을 위한’ 금융기관이라고 할 수 있음.

- 마을기금은 마을경제 운영시스템을 구성하는 핵심 인프라로, 마을에서 생활하는 경제주체들이 필요로 하는 자금을 공급해주고, 저소득 취약계층의 금융 공백(Financial Gap)을 메우고, 주민의 삶의 질 향상 및 마을공동체 발전을 위한 사업에 자금 지원을 하는 등 마을에 돈을 돌게 함으로써 마을경제를 활성화시키는 데 중추적 역할을 수행함.
- 수요자와 공급자 간 자금을 중개하는 (간접) 금융기관으로서 마을기금의 역할과 기능은 어떠한 법인격을 가지느냐에 따라 차이점이 있으나 자금을 필요로 하는 당사자들에게 돈을 투·융자해줄 수 있는 여신주체라는 점에서 동일한 성격을 띤다. 단순히 말하자면 마을기금은 주민들에게 필요한 돈을 빌려주는 동네은행(Community Bank)이라고 할 수 있음.
- 마을기금의 역할을 단지 자금 ‘유통’에 한정해서 바라보는 것은 기금이 지닌 공동체적, 사회적 가치를 탈각하는 것이라는 면에서 옳지 않음. 나아가 마을기금을 취약계층의 자립 지원을 목적으로 하는 서민 구제금융기관으로 해석할 경우 재정적 취약성으로 인해 위험에 노출될 가능성이 큼. 따라서 기금은 안정적인 재정기반을 유지하는 가운데 마을경제의 발전을 도모하는 금융기구로 기능해야 함.
- 마을기금이 활성화될 경우, 공동체 내의 자금순환이 원활히 이루어짐으로써 마을기업의 창업을 촉진하고 약탈적 금융기관들에게 노출된 금융 소외계층의 자산 형성에 기여하며 도시농업, 신재생에너지사업 등 대안적인 가치를 지닌 신규 사업에 자금을 투자하는 등 공동체를 풍요로운 공간으로 만드는데 기여할 수 있음.
- 규모(Scale)의 경제 측면에서, 자치구 등 더 ‘확장된’ 영역(범위)에서 지역기금이 만들어질 경우, 마을기금은 지역금융 생태계의 중심 연결고리 혹은 거점기관(Base Institution)으로 기능하게 될 것으로 판단되며 이는 중앙조직이 관할 지역 내에 몇 개의 지부(Branch)를 둠으로써 집중과 분산의 효율을 높이는 일반적인 조직 운영원리와 부합하는 것이기도 함.
- 마을기금을 조성하고자 할 때 우선 질문해야 하는 것은 기금 조성에 필요한 자금을 ‘어떻게 조달할 것인가’가 아니라 ‘기금이 필요한 이유는 무엇인가’임. 이것은 기금의 필요성을 묻는 당위적인 질문이 아니라 기금이 필요한 ‘진짜’ 이유가 무엇인가를 찾는 것이 중요하다는 뜻임. 마을기금을 준비할 때 먼저 고민해야 할 5가지 핵심질문은 다음과 같음.

- 마을기금이 필요한 이유는 무엇인가?
- 어디에서 자금을 조달할 것인가?
- 조달한 자금을 어디에 사용할 것인가?
- 활용 가능한 금융 지원수단은 무엇인가?
- 기금 운영주체를 어떻게 가져갈 것인가?

- 실제 마을기금의 필요성을 열거하자면 많은 이유를 찾을 수 있으나 그것이 곧 기금 설립의 당위성과 연결되는 것은 아님. 왜냐하면, 기금의 존재여부가 마을이 해결해야 할 핵심 과제가 아닐 수도 있기 때문임. 따라서 이 질문에 대한 답을 찾으려면 주민의 입장에서 마을기금이 ‘어떤 편익을 제공해줄 수 있는가’를 설명할 수 있어야 함.
- 기금 조성에 필요한 자금을 조달하는 문제는 단순히 ‘자금원’을 찾고자 하는 것이 아니라 마을기금 조성에 관심을 가진 이해당사자를 ‘조직화’할 수 있는 전략과 방법론을 수립하는 것이라 말할 수 있음. 따라서 (마을주민을 포함하여) 마을경제를 둘러싼 이해당사자 가운데 마을기금의 가치를 인정하고 도움을 줄 수 있는 대상을 발굴해야 함.
- 이론적으로, 기금의 사용처는 무한할 수 있으나 자금이 투입될 수 있는 곳은 한정될 수밖에 없음. 따라서 기금 사용의 우선순위를 정하는 것은 마을주민들이 필요로 하는 수요 측면에서 ‘긴급하고 중요한’ 의제가 무엇인가를 가늠하는 작업이라 할 수 있음. 이는 막연한 느낌이 아니라 주민들의 필요와 욕망을 확인하는 조사Survey 작업을 거쳐야 함.
- 금융수단을 결정하는 문제는 기금 설립 목적을 달성하기 위해 어떤 금융적 방법과 수단을 동원할 것이며 그 수단이 (운영주체 관점에서) 법적으로 문제가 없는지 점검하는 것임. 예를 들어 비영리 법인 형태로 마을기금을 설립했을 경우, 기부는 자유롭게 할 수 있으나 개인 대상 용자와 법인에 대한 투자는 일정한 제약이 따를 수 있으므로 종합적인 관점에서 봐야 함.
- 기금 운영주체에 관련된 의제는 1)기금의 법인격을 정하는 문제와 2)기금의 민주적 운영을 위한 조직구조를 설계하는 문제로 나눌 수 있음. 전자가 기금의 목적을 실현하기에 가장 적합한 그릇(법적 형태)을 정하는 것이라면, 후자는 기금 사업에 참여하는 이해당사자들이 ‘협치’ 기반 하에서 기금을 민주적으로 운영할 수 있는 기본질서를 잡는 것이라 할 수 있음.

■ 마을기금의 설립은 1)주민들이 직접 기금을 설립하는 방법 2)지방정부와의 협력을 통해 공동으로 기금을 만드는 방법 3)신협 등 지역(마을)의 기존 금융기관을 활용하는 방법 등 3가지 접근전략을 구상해볼 수 있으며 마을공동체가 처한 주·객관적 상황에 따라 순위 및 방법이 달라짐.

- 자체기금 조성이란, 말 그대로 마을주민들만의 힘으로 ‘자조’ 기금을 만드는 것을 말함. 외부 지원 없이, 주민 주도로, 상향식으로 구축되는 풀뿌리 기금이라는 점에서 이상적인 접근방법이라고 할 수 있음. 반면 공동유대가 형성되어 있지 않은 곳에서는 조성이 힘들고 유대관계가 잘 형성되어 있다하더라도 자원 빈곤으로 인해 모집 규모 상 한계가 존재할 수 있음,
- 지방정부와의 협력이란, 파트너십Partnership을 전제로 자치구(또는 시)와 마을기금추진단이 공동출연을 통해 독립기금을 만들거나 공공영역 안에 기금을 두되 협치 기반 하에서 기금을 운영하는 것을 말함. 공공 인프라를 활용할 수 있고 규모화를 통해 기금 효용을 높일 수 있다는 점에서 유리하나 행정에 끌려 다닐 수 있다는 단점이 존재함.
- 기존 금융기관 활용이란, 마을기금 운영에 우호적인 지역 금융기관과 기금 관련 협약을 맺고 해당 금융기관의 인프라(전산, 인력)를 활용해 기금을 운영하는 것을 말함. 별다른 투자 없이 기금운업을 할 수 있다는 장점이 있으나 해당 기관의 운영시스템 하에서만 작동될 수 있고 기금 운영경험 및 역량을 축적하기 어렵다는 점에서 기회손실이 큰 접근방법이라고 할 수 있음.
- 마을기금 설립을 위한 3가지 전략은 분석을 위한 방법론적 접근일 뿐이며 실제 기금이 만들어지는 과정은 각 마을이 처한 상황에 따라 각각의 접근방법이 서로 혼합·중첩된 형태로 이루어질 가능성이 큼. 따라서 개별적인 접근법을 분리해서 바라볼 것이 아니라 통합적인 관점에서 해석하는 것이 필요함.
- 여러 정황으로 볼 때, 마을기금을 조성하기 위한 각각의 방법은 그 자체로 완결적이지 못하며 따라서 어떤 형태로든 서로 섞이고 결합되는 과정들이 수반될 것으로 판단함. 결과적으로 마을기금 설립 과정에서 파생된 다양한 시행착오와 습득한 경험들을 어떻게 잘 활용·극복하느냐가 기금의 성패를 결정할 가능성이 큼.

■ 기본적으로 마을기금이 ‘마을을 위한For Community’ 기금인 것은 맞으나 오직 ‘마을에 의해서by Community’만 설립되어야 하는 것은 아님. 서울이 가진 여러 환경적 요인을 놓고 판단할 때, 현 시점에서는 개별 마을 단위보다는 자치구 단위를 중심으로 설계되는 것이 바람직해보임.

- 소규모 생활공동체로서의 마을을 기금사업의 중심으로 보기 어려운 이유는 1)공동체 기반이라고 할 만한 토대들이 거의 존재하지 않고 2)개별적 마을 단위에서 규모의 경제를 달성할 수 있는 시장을 조성하기 힘들며 3)당장은 마을경제 안에서 기금사업의 수요·공급 균형(특히 공급 측면에서)을 맞추기가 쉽지 않기 때문임.
- 반면 자치구의 경우, 1)공동협력기금 조성과 같은 방법을 통해 기금재원을 마련하기가 상대적으로 용이하고 2)수요·공급 간의 ‘균형’을 맞출 수 있는 적절한 시장규모를 형성할 수 있고 3)언급한 3가지 기금조성 접근방법론을 통합 운영할 수 있는 여건이 된다는 면에서 마을보다 더 유리한 환경이라고 말할 수 있음.
- 따라서 자치구를 ‘중심’으로 서울시(광역)와 단위 마을을 융·복합하는 구조로 지역(공동체) 금융 생태계를 조성하는 것이 좋을 것으로 판단함. 이 방식은 풀뿌리 마을기금의 존재를 부정하는 것이 아니라 마을 단위의 개별기금을 기초로 전체 공동체금융의 구조를 공고히 하기 위한 전략의 일환이라고 할 수 있음.
- 자치구를 중심으로 세워진 공동체기금은 광역 기금과의 연계·협조를 통해 마을 단위의 풀뿌리 기금이 생성·발전할 수 있도록 촉진하는 매개체 또는 허브Hub 역할을 수행하고 자치구 및 광역지원센터와의 유기적 결합을 통해 서울지역의 지역금융 생태계를 조성해가는 방식으로 진화해가는 것이 필요할 것으로 판단함.
- 현재 마을기금 조성사업을 해볼 수 있는 잠재력을 갖춘 지역은 강동, 강북, 노원, 성북, 서대문 등으로 몇몇 자치구에서 성공적인 모델이 나와 줄 경우, 다른 지역으로의 전파 또는 이식이 가능할 것으로 생각되며 향후 더 확장된 규모에서의 통합기금(서울 동북 지역을 묶어 단일기금을 만드는 방법 등)도 만들어질 수 있을 것으로 전망함.

I. 서론

1. 연구 배경

■ 신자유주의의 폐해로 인해 갈수록 심화되고 있는 소득 양극화, 만성적 실업 등 주요 사회경제 문제 해결대안으로 주목받고 있는 사회적 경제(Social Economy)영역이 활성화되려면 지역공동체에 뿌리를 내린 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제 주체들이 지속가능한 발전을 할 수 있도록 돕는 금융 지원체계가 필수적임.

- 다수 협동조합 기업들을 중심으로 사회적 경제 블록을 형성하고 있는 스페인의 몬드라곤 공동체, 이탈리아의 에밀리아로마냐 지역, 캐나다 퀘벡주 나아가 유럽의 많은 지역공동체에서 확인할 수 있는 것처럼 사회 경제 영역이 자리를 잡는 과정에서 ‘협동금융’ 혹은 ‘관계금융’이 수행한 기능과 역할은 절대적이었다 해도 과언이 아님.
- 지역금융(Community Finance¹⁾)의 오랜 전통을 가지고 있는 미국의 경우, 수십 년 전부터 지역 경제가 활성화되기 위해서는 지역공동체 금융기반이 조성되어야 한다는 판단 아래, 정부가 직접 나서서 지역재투자법(CRA) 제정 등 정책·제도 지원 활동을 하고 있으며 이 과정에서 다양한 형태의 지역밀착형 금융기관들이 만들어져 지역경제 발전에 기여하고 있음.
- 우리나라의 경우, 지역에서 활동하는 금융기관들 다수가 영리추구를 목적으로 활동하는 상업은행들로 지역에 뿌리를 두고 마을경제 활성화에 윤택유 역할을 해줄 수 있는 지역밀착형 금융기관은 전무한 상황임. 나아가 지역신협, 새마을금고 등 비영리 기반의 협동조합 금융기관들이 존재하나 법·제도적 한계 등의 이유로 사실상 제 역할을 못해주고 있음.
- 최근에 제정된 협동조합 기본법 역시 금융 협동조합의 설립을 금지²⁾하고 있을 뿐만 아니라 협동조합에 대한 금융 지원체계를 담고 있지 못함으로 인해 협동조합 기업들의 자본접근성이 현저히 떨어질 수밖에 없는 상황임. 사회적 협동조합에 한해 허용된 소액대출과 상호부조 역시 출자금 조성의 어려움 등으로 인해 한계가 클 것으로 판단됨.

1) 도심 혹은 중앙과 비교되는 개념으로 지역(Local) 금융이라는 표현을 쓰기도 하나, 영어 원문에 따라 공동체 금융으로 명명하기로 함.

2) 협동조합 기본법 제 45조 3항을 말함.

- 서울이라는 도시 환경에 맞추어 나눔과 호혜의 사회적 경제 생태계를 만들기 위해서는 사회적 자원을 포함해 많은 투자재원이 필요하며 특히 동원 가능한 자원의 대부분을 정부에 의존하고 있는 현실을 극복하려면 지역 풀뿌리 기금 등 지역공동체에 뿌리를 둔 자조·자립형 금융 토대를 형성하기 위한 작업을 경주해야 함.

■ 박원순 시장 취임 이후 서울시 마을 만들기 사업이 본격화되면서 무너진 마을 공동체를 새롭게 복원하기 위한 다양한 노력이 경주되고 있으나 현재 마을경제 생태계의 핵심자원인 마을기금 등 공동체 금융기반은 매우 취약한 상태며 지역 공동체금융의 필요성에 대한 사회경제 진영의 인식도 낮은 수준에 머물러 있음.

- 현 정부가 보여주는 정책기조 및 흐름을 관찰할 때 단기간 내에 지역공동체의 복원이나 사회경제 블록 형성을 돕는 중앙정부 차원의 금융 지원방안이 세워질 가능성은 크지 않을 것으로 보이며 설사 금융지원방안이 만들어진다고 해도 전형적인 하향식 질서로 구조화될 개연성이 높다는 점에서 부정적인 요소가 더 클 것으로 판단됨.
- 서울에 존재하는 사회적 경제 주체들의 발전을 돕기 위한 목적으로 2012년에 설립된 사회투자기금의 경우, 1)대응투자 기준 등 진입장벽이 너무 높다는 점 2)원금손실에 대한 강박으로 기금 운영방식이 매우 보수적이라는 점 3)공급자 중심의 사업설계가 이루어지고 있다는 점 등 본래의 설립 취지와 목적을 살려 나가지 못하고 있는 것으로 보여 짐.
- 한편, 사회적 경제 진영의 경우 1)풀뿌리 자조기금 조성 및 운영에 대한 경험 부족 2)공동체 복원 및 사회적 경제 생태계 조성에서 금융이 차지하는 역할에 대한 무지 3)공동체금융 기반 구축을 위한 기본환경 및 인프라 조성의 어려움 등의 이유로 자조금융 실현을 위한 구체적인 노력 없이 사업의 대부분을 공공 영역의 재정 지원에 의지하고 있는 상태임.
- 이런 상황인식에 기초해볼 때, 서울이라는 대도시지역의 상황 및 맥락에 맞게 ‘마을기금’으로 대표되는 지역 풀뿌리 금융기관을 어떻게 만들고 키워갈 것인가에 대한 청사진을 마련하는 작업은 매우 시급한 과제라 여겨지며, 현재 서울시 마을지원센터와 일부 자치구 마을네트워크에서 고민하고 있는 ‘자조기금’ 건립 사업의 방향성을 제고한다는 측면에서도 의의가 클 것으로 봄.

2. 연구 목적

- 역사적으로 지역 공동체 전통이 강한 유럽 및 캐나다 지역³⁾을 포함하여 지역 지역 기반 금융 질서가 잘 형성된 영·미국의 지역재단 및 기금 사례를 통해 서울권역 내 지역 사회적 금융 생태계 조성이라는 차원에서 마을기금 설립을 위한 진로 및 방법론을 도출해보고자 함.
- 지역 사회적 금융 생태계는 민·관 협치 수준, 이해당사자 구성·참여 여부 등 지역 환경 및 맥락에 따라 1)규모를 갖춘 단일 금융기관이 서비스를 제공하는 경우 2)작은 기금 및 금융기관이 서로 연대하는 경우 3)투자자, 정부, 지원조직 등 다수의 이해관계자들이 지역 금융기관을 중심으로 ‘협치’ 기반 하에서 작동되는 경우 등 크게 세 가지로 유형화할 수 있음.
- 생태계 조성 측면에서 공동체금융의 핵심 요소는 해당 지역에 뿌리를 내리고 활동하는 지역밀착형 금융기관이 존재하는가 여부이며 마을기금은 그 전 단계로서의 의미를 가짐. 그러므로 금융생태계 조성이라는 거시적인 측면과 풀뿌리 기금의 조성 및 운영을 위한 방법론적 고찰이라는 미시적인 측면을 종합적으로 고려한 연구가 필요함.
- 마을기금 조성을 위한 접근방법으로는 1)외부 도움 없이 주민 주도의 자조기금을 만드는 경우 2)지방정부와의 협력관계를 구축해 공동 발전기금을 조성하는 경우 3)타 금융기관의 도움을 받는 경우 등 세 가지로 구분할 수 있으며, 각각의 방법이 따로 추진되기 보다는 함께 결합·추진되는 것이 바람직함.
- 현 서울시 상황에 적합한 공동체금융 생태계 조성전략 및 마을기금 적용모델은 시에서 추진하고 있는 마을 만들기 조성사업의 정책방향 수립을 위한 기초자료 및 단초를 제공할 수 있을 것으로 생각되며 풀뿌리 마을기금 및 금융 지원기관 수립을 희망하는 자치구 단위의 사회적 경제조직들을 위한 기본 지침서로 활용할 수 있을 것으로 기대함.

3) 대표적으로 퀘벡(Quebec)주와 온타리오(Ontario)주를 들 수 있음

3. 연구 방법

■ 사회적 금융의 한 범주로서의 지역공동체 금융 나아가 공동체금융 생태계를 구성하는 기초 단위로서의 마을기금 설립의 의의를 서울시의 ‘지역(마을) 금융 생태계 조성’이라는 틀에 입각하여 조명해보고 해외 기금사례와의 비교 분석을 통해 기금설립을 위한 구체적 방법론을 도출해보고자 함.

- 현재까지 드러나 있는 (국내·외) 풀뿌리 마을기금에 대한 연구는 기금의 의의나 목적, 형태, 규모 등을 피상적으로 다루는 수준에 머물고 있을 뿐, 기금의 운영원리나 구조, 법·제도적 환경, 기금 사업의 구체적인 내용, 기금 설립에 따른 사회경제적 효과 등을 실증적으로 밝힌 선행 연구사례는 많지 않은 것으로 확인됨.
- 우리나라의 경우, 자선기관 성격의 지역재단이나 지역신탁 등 제도권금융 안으로 편입된 금융기관을 제외한다면 지역(마을) 단위의 (소규모) 자조기금 자체가 매우 희귀할 뿐만 아니라 개별 마을기금을 연구한 사례 역시 거의 전무한 탓에 기금의 사회경제적 영향이나 (생성부터 규모화까지) 진화되는 과정을 연대기적으로 분석하기는 힘들 것으로 생각함.
- 따라서 해외문헌을 기초로 주로 지역Community에서 활동하는 주요 지역밀착형 금융기관들의 역할과 기능을 살펴본 후, 이 기관들이 담지하고 있는 사회경제적인 함의와 맥락을 준거 삼아 국내 특히 서울시에서 마을공동체 기금이 갖는 의미를 도출해보고 향후 마을기금을 포함한 지역공동체 금융이 활성화되려면 어떤 작업이 필요한 것인지를 살펴보고자 함.
- 기금설립 방법론과 관련해서는 외국의 지역기금들이 만들어졌던 과정을 연역하여 1)순수 자조기금의 설립을 위한 비시장적 접근법 2)정부와의 공동 협력을 통한 거버넌스형 접근법 3)기존 금융기관들을 활용한 시장 친화적 접근법의 3가지 접근방법을 기본 틀로 삼고 기금설립 과정에서 검토가 필요한 대목들을 정리, 기술할 예정임.

II. 공동체금융 개요

1. 사회적 금융과 공동체 금융

■ 사회적 금융Social Finance이란 사회적으로 가치 있는 일에 돈을 투·융자하여 지속가능한 발전을 도모하는 것을 통칭하는 개념으로, 지역사회와 국가 나아가 인류가 직면하고 있는 다양한 문제를 해결하기 위한 금융자본을 조성하고 다양한 금융서비스를 개발, 적용하는 금융방식을 말함.

- 분류기준이 명확히 정식화된 것은 아니나 현대적 의미의 사회적 금융으로 분류할 수 있는 것은 크게 4가지가 있음. 1)소액자금 대출과 사후 서비스를 결합한 방식으로 빈곤층의 자립·자활을 돕는 마이크로파이낸스 2)낙후된 지역에 돈이 흐르게 함으로써 지역경제를 활성화하기 위한 공동체금융 3)사회·환경적으로 유익한 투자를 하면서도 동시에 수익을 창출하는 사회목적투자 4)자조·자립형 클러스터 구성에 중추적 기능을 담당하는 협동금융 등이 대표적 유형임.
- 마이크로파이낸스Microfinance란 무담보 신용대출 방식으로 소규모의 창업자금을 빌려주고, 교육훈련 등 경영지원서비스를 통해 이들의 자립·자활을 돕는 소액대출Microcredit, 일반 저축계좌와 유사하지만 서비스 이용수수료가 면제되고 최소잔액 요구조건이 아예 없거나 낮은 수준을 유지해도 되도록 설계된 소액저축Micro-saving, 빈곤계층의 납입능력을 감안해 적은 보험료로도 보장을 받을 수 있도록 만들어진 소액보험Micro-insurance 등 제도금융권에서 소외된 사회 취약계층을 대상으로 한 금융서비스를 말함.
- 사회목적투자Impact Investing란 사회적으로 유의미한 사업에 돈을 투자하면서도 재무적 이익을 동시에 추구하는 금융기법을 말하며, 사회문제 해결이나 피해의 축소를 넘어 아니라 긍정적인 사회(환경)적 임팩트Impact를 창출하는 것을 목표로 함. 사회적 모험자본SVC 등 사회투자 중개기관SIFs이 주체가 되어 사회혁신기업이나 지역사회개발 사업에 대한 투·융자 방식으로 자본을 투입하며, 자금 지원에 대한 반대급부를 바라지 않는 기부 및 후원과 달리, 자금 회수 및 이익Financial Return을 기대한다는 점에서 구별됨.
- 공동체금융Community Finance이란, 지역공동체에 뿌리를 두고 공동체의 발전을 위해 일하는 기관이 지역공동체 주민들을 위해 제공하는 금융서비스를 말함. 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 CDFIs⁴⁾가 대표적인 기관임.

- 협동금융Cooperation Finance이란, 뜻을 같이 하는 사람들이 공동으로 자본Capital을 모아 공동체 이익과 발전을 위해 돈을 쓰는 것을 말함. 여기서 공동체Community란 공동의 이해관계를 바탕으로 이루어진 사람들의 집단을 의미하며, 대표적인 사례로 신용협동조합Credit Union을 들 수 있음. 그 외 계契모임, 공제회控除會 등 혹시 모를 미래의 위험을 집단적으로 막기 위한 목적으로 설립된 다양한 형태의 상호부조Mutual Aid조직도 넓은 의미에서 이 범주에 포함됨. 각각의 독립적인 주체들이 모여 외부에 의존하지 않고 서로 평등한 조건 속에서 공동의 목표와 이익을 추구한다는 면에서 연대금융Solidarity Finance이라고 부르기도 함.

■ 사회적 금융영역 중 최근 ‘특별한’ 주목을 받고 있는 곳이 낙후된 지역 경제를 활성화시키기 위한 목적의 공동체 금융임. 지역 간 금융격차Financial Gap을 해소하고 소외지역 경제가 살아나려면 지역 내에 돈이 돌아야 하며, 이는 단지 외부 자원을 유입하는 것이 능사가 아니라 내생적Endogenous 발전구도 안에서 지역이 성장·발전할 수 있는 금융 생태계가 조성되어야 함.

- 지역공동체기금Community Fund 혹은 지역공동체재단은 특정한 곳에 뿌리를 두고 지역사회 발전을 지원하는 등 공익적 목적을 위해 쓰기 위한 자금을 모아놓은 집합체라 할 수 있음. 주로 기부나 후원을 통해 자금조달이 이루어진다는 측면에서 금융기관이라기보다 자선단체에 가까우며 재정적인 뒷받침을 할 수 있는 자금원Resource이 존재해야만 유지될 수 있음. 지역재단이 주로 영,미 등지에서 발달한 이유는 지역 기반의 기부문화가 잘 정착되어 있기 때문임.
- 세계적으로 지역재단은 50개 국가에 1,500개 남짓 존재하는 것으로 추산됨. 미국이 730개로 가장 많고 독일 200개, 캐나다 180개, 영국에도 54개가 존재함. 최근 세계은행의 지원에 힘입어 러시아 등 북유럽은 물론 아시아, 아프리카에도 재단설립 운동이 활발하게 진행되고 있음. 특히 기부자의 의도에 따라 움직이던 소극적인 자선활동에서 지역사회의 문제를 해결하는 일에 적극적으로 개입하는 등 박애 형 자선투자Philanthropy의 움직임이 두드러짐.
- 재미있는 이벤트나 가치 있는 사업 아이템을 사람들에게 제안하고, 그 주제에 공감하는 사람들이 기부(투자)한 돈으로 사업을 추진하는 온라인 플랫폼사업인

4) Community Development Financial Intermediaries의 약자로, 관련 법률에 따라 법인격을 부여받은 공식 금융기관을 말하며 현재 미국에 960여개, 영국에 60여개가 존재함.

크라우드 펀딩기법을 활용해 마을 만들기 사업이나 지역재생을 위한 자금모집을 추진하는 사례도 빠르게 확산되고 있음. 공동체 발전을 위한 공개 자금모집 Community Crowd-funding이 그것임. 대표적으로, 영국의 지역기반 모집 플랫폼인 스페이스하이프Spacehive⁵⁾가 있음.

- 공동체금융에 대한 정부의 지원시스템이 가장 잘 정착되어 있는 곳은 미국임. 미국은 클린턴 행정부 시절부터 지역경제 발전을 위해서는 정부가 재정을 투입하는 것보다 지역금융을 활성화시키는 것이 더 효과적인 정책이라는 판단 하에, 지역재투자법CRA 개정(1994), 지역금융기관을 지원하기 위한 지역개발기금CDFI Fund 설립(1994), 지역투자자 세금감면Tax Relief 조치(2000) 등 일련의 프로그램을 통해 지역공동체 금융을 활성화하기 위한 법적, 제도적 지원을 하고 있음.
- 특히, 지역사회에 대한 투·융자 의무화 등 대형은행들의 금융 서비스를 법적으로 강제한 지역재투자법은 낙후지역에서 활동하는 지역밀착형 금융기관에게 은행 여신與信의 일정 부분을 제공토록 한 제도로, 이 자금을 통해 지역사회에 밝은 토종기관들이 지역주민들에게 금융혜택을 제공함으로써 지역경제를 활성화한다는 것이 목적임. 실제로 지역금융 생태계를 조성하는 것이 정부가 직접 재정을 투입하는 방식보다 더 효과적이라는 것이 여러 지표를 통해 확인되고 있음.
- 미 정부가 운영하는 지원 프로그램들은 다양함. 대응투자Matching Fund 방식으로 직접 재정 지원(FA)을 하거나 상품개발에 필요한 기술 지원(TA)을 해주는 경우도 있고, 은행 등 외부자본을 끌어들이 CDFI들에게 유리한 조건으로 돈을 빌려주게 한 다음 정부가 이자를 대신해서 갚아주거나 세제상의 혜택을 주기도 함. 2012년의 경우, 총 177개의 기관이 재정 및 기술지원 프로그램 수혜자로 선정되어 1억 5천만 불(약 1,680억 원) 이상의 금전적 지원을 받았음.
- CDFI를 중심으로 한 지역금융의 활성화에 고무되어 미국의 모델을 적극적으로 수입한 나라는 영국임. 2000년 초반 낙후지역 복원을 위해서는 금융의 역할이 중요하다고 생각한 몇몇 활동가들이 미국으로 건너가 지역발전금융기관의 활약을 들여다본 후 모델을 갖고 들어와 자국에 맞게 정착시킴. 영국 CDFI의 연합조직인 지역발전금융기관협회CDFA⁶⁾가 설립된 것이 2002년이므로 10년 정도의 짧은 역사를 가졌지만 성장속도는 매우 빠른 편임.

5) 영국의 크라우드 펀딩 전문 온라인 플랫폼. 특별히 사업주체나 목표에 제한이 없는 일반 크라우드 펀딩기업과 달리, 마을과 공공장소 개발이라는 사업목표에 한정해 자금을 모집함.

6) Community Development Finance Association의 약자로, 2002년에 설립되었으며 영국 전역에서 활동하는 60 여개 CDFI들을 대표하는 조직임. 미국 CDFI가 사용하는 Financial 대신 Finance를 사용하고 있음.

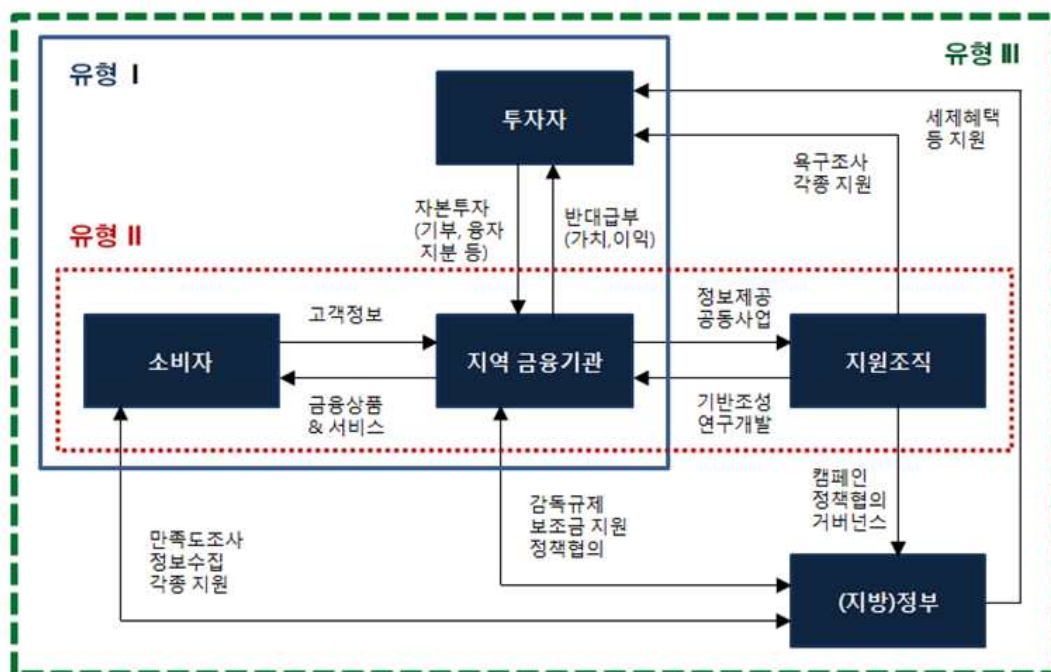
2. 지역 공동체금융 생태계 조성

■ 특정한 환경 안에서 생육하는 생물군과 그 생물들을 제어하는 요인들을 포함하는 복합체계⁷⁾를 자연 생태계Ecosystem라고 정의한다면, 공동체금융 생태계란 ‘어느 지역공동체 속에서 활동하는 금융 관련 이해당사자군과 그들의 활동에 영향을 미치는 제반 요인을 포함한 복합체계’라고 할 수 있음.

- 금융 관련 이해당사자란 투자자, 소비자, 자금 중개기관, 지원조직, 지방정부 등 지역공동체 금융 사업에 관여하는 제반 경제주체들을 말함. 이들은 지역 안에서 단일한 이해관계로 묶여 있지 않은 개별적 존재라는 점에서 반드시 협력적이라고 보기 어려우며 특히 복수의 공급주체가 활동하게 될 경우 경쟁 관계를 유지하기도 함.
- 공동체금융 생태계는 지역 주민들의 금융적 필요Financial Needs를 충족시켜주기 위한 금융 사업을 중심으로 형성되며, 이 필요를 어떻게 ‘조직화’하느냐에 따라 모양과 지형이 달라짐. 역사적으로 공동체금융이 잘 발달된 지역들을 살펴보면 각 지역이 처한 환경에 따라 매우 다양한 경로를 통해 진화·발전되어 왔음을 확인할 수 있음.
- 역사적으로 공동체금융 생태계는 목적의식적인 설계 과정을 통해 만들어진 것이 아니라는 점에서 각 지역이 가진 환경적 요인을 무시한 채 생태계 구조를 일반화하는 것은 위험하다고 할 수 있음. 현존 공동체금융 생태계를 사후적인 관찰 및 해석에 따라 유형화해보면 다음의 3가지 형태로 구분할 수 있음.
 - 유형(Ⅰ) : 투자자가 결합된 단일 금융기관이 중심에 서있는 경우
 - 유형(Ⅱ) : 소규모 금융기관과 지원조직이 서로 연대하여 활동하는 경우
 - 유형(Ⅲ) : 다수 이해관계자들이 협력하여 금융 기반을 형성하고 있는 경우
- 유형(Ⅰ)은 (일정한 규모를 갖춘) 공동체 금융기관이 정부나 외부 지원기관의 도움 없이 지역주민들에게 금융 서비스를 제공해주는 형태로, 소수의 투자자 그룹이 자본을 출자하여 조직을 세운 다음 자신들이 직접 운영하거나 혹은 대리인에게 경영을 위탁하는 경우가 많음. 영미 국가에서 활동하는 지역재단들이 대표적인 사례이며 지역주민들이 자본 참여를 하는 경우도 존재함.

7) 네이버 국어사전 참조

- 유형(Ⅱ)은 지역 풀뿌리 금융기관들이 지원조직과 연대하여 자금조달부터 조직 운영까지 전체 시스템을 운영해가는 방식으로, 단일한 이해관계로 묶인 주체들이 외부 간섭 없이 독립적이고 일관성 있게 움직인다는 장점이 있으나 전문성이 부족하고 동원할 수 있는 자원의 한계로 재정적 어려움에 직면할 수 있다는 단점이 존재함.
- 유형(Ⅲ)은 지역공동체 금융기관을 중심으로 지방정부, 투자자 집단, 지원조직 등 다양한 이해관계자들이 결합되어 있는 구조로 공동체금융 생태계의 이상적 모델Role-model이라 할 수 있음. 하지만 공동체 금융기관이 자기 역할을 제대로 수행하지 못할 경우 시스템 위기에 빠질 개연성이 있으며 정부의 지나친 간섭으로 생태계 균형이 깨질 수 있다는 점 등 위험요인도 잠재되어 있음.



공동체금융 생태계 유형

- 다른 조건에 대한 구애 없이 공동체금융 환경을 조성할 수 있을 경우, 유형(Ⅲ)을 모델로 한 생태계 구조를 직조하는 것이 바람직함. 이 유형이 현실화될 경우 금융 소비자는 양질의 상품 및 서비스를 제공받을 수 있고, 투자자는 안정적인 투자를 지속함으로써 투자위험을 줄일 수 있으며, 정부는 지역경제의 활성화를 도모할 수 있다는 면에서 모두에게 유익한 구조라 할 수 있음.

■ 어떤 유형의 생태계를 구성하느냐와 상관없이 지속가능한 생태계 조성의 핵심 요소는 자금 중개·운영주체로서의 지역금융기관의 존재 여부라 할 수 있으며 따라서 지역 공동체에 뿌리를 둔 밀착형 금융기관들을 발굴·성장시키는 것이 우선적인 과제라 여겨짐.

- 지역금융기관을 새로 설립할 것인가, 지역에서 활동하는 기존 금융기관들⁸⁾을 활용할 것인가는 상황에 따라 다름. 효율성만을 놓고 판단할 경우 기존 금융기관 중 공동체금융 생태계 조성에 우호적인 입장을 가진 곳과 제휴하는 것이 빠른 방법일 수 있으나 역으로 시간이 걸리더라도 새로운 기관을 만드는 것이 기회비용을 줄이고 기본가치를 실현하는데 더 적합한 방법이라 판단함.
- 지역기반 금융기관이 지역공동체에 꼭 필요한 조직으로 자리를 잡기 위해서는 지역주민들의 기본적 욕구Needs가 무엇인지 인지하고 있어야 하며, 그 욕구를 충족시킬 수 있는 금융상품 및 서비스를 개발하여 효과적으로 전달할 수 있는 인프라를 갖추고 있어야 함. 인프라란 1)표준화된 업무절차 2)금융거래를 위한 기본 시스템 3)고객 데이터베이스Database 등을 말함.
- 지역공동체는 다양한 이해관계자들의 사회경제적 욕구Demand가 섞여있는 공간이라는 점에서 특정 기제 및 방법론만으로 금융생태계를 조성하기 힘든 속성을 지니고 있음. 따라서 운영주체 간의 연대와 협력을 전제로 한 플랫폼 Platform을 만드는 것이 필요함. 여기서 플랫폼이란 공통 운영체제OS 혹은 정보와 자원이 집적集積되는 협력공간을 말함.
- 현재 부천, 천안 등 일부지역에서 활동하는 지역재단의 경우 소액의 기부금을 재원으로 만들어진 유형(I)의 모습을 띠고 있음. 하지만 1)사회복지 관점에서 이루어지는 비금융적 지원이라는 점 2)지속적인 자금 유입이 전제되지 않으면 유지되기 힘들다는 점 3)운영재단이 금융 전문기관이 아니라는 점 4)사업범위가 한정되어 있다는 점에서 금융기관이라기보다는 자선단체에 가까움,
- 사회경제 조직을 지원하기 위한 목적으로 설립된 서울시 사회투자기금의 경우, 1)정부 재정투입에 따른 자금 운영상의 제약이 크다는 점⁹⁾ 2)자금 중개기능을 담당할 중간지원조직의 부재로 자금순환이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점 3)대응투자 기준이 너무 높아 지역의 작은 풀뿌리 기금들에게 진입장벽이 되는 등 공급자 중심의 사업추진이 이루어지고 있다는 점 등이 문제로 보임.

8) 상업은행의 지점망이나 지역신협, 새마을 금고 등 협동조합형 금융기관을 말함. 그 외 지역 기반의 용자 전문기관을 범주에 넣을 수 있으나 대부분 영리 목적의 사금고 형태를 띠고 있어 가능성은 극히 낮을 것으로 생각함.

9) 대표적으로 원금손실에 대한 강박으로 기금 운영이 매우 보수적이라는 점을 들 수 있음.

- 현재 수도권 일부 지역에서 추진되고 있는 풀뿌리 기금 및 지역재단 설립의 경우, 외부 지원 없이 자조 기반을 구축하려 한다는 점에서, 유형(Ⅱ)의 형태를 갖고 있으나 1)지역 단위에서 자발적 투자를 할 만한 유인Incentive이 크지 않다는 점 2)풀뿌리 기금의 성장을 도울 지원조직들이 결합되어 있지 않다는 점 등을 극복해야 함.
- 진안, 완주 등 마을 만들기 사업Community Business이 활성화되어 있는 지역의 경우 명시적인 형태의 발전기금이나 지역금융기관이 존재하진 않으나 다양한 형태의 사회적 자원을 활용하고 있다는 점에서 가능성이 크다고 여겨짐. 다만 1)지방정부가 사업운영을 총괄 지휘하고 있다는 점 2)투입된 자본의 대부분이 정부재정이라는 점 등 정부에 대한 의존도가 큰 것이 문제로 보임.
- 한국 공동체금융 생태계는 아직 맹아기 수준에 머물고 있다고 할 수 있으며 특정한 역할모델이 나온 상태도 아님. 따라서 지나치게 앞 선 선진국 사례를 기계적으로 해석해 적용하기보다는 지역 내 사회 경제적 상황들을 고려하고 외부 자본¹⁰⁾의 활용 가능성을 타진하면서 각 지역 현실에 조응한 단계별 접근 전략을 통해 순차적인 발전을 도모해가야 할 것으로 판단함.

10) 대표적인 경우로 2012년에 설립된 서울시 '사회투자기금'을 예로 들 수 있음. 사회투자기금은 사회적기업·마을기업 등 사회적경제 조직에 대한 금융지원을 목적으로 만들어진 사회투자 전문 기금임.

3. 지역 밀착형 금융기관의 역할

■ 주류 금융과 마찬가지로 사회적 금융 역시 자금조달 방식에 따라 직접 금융과 간접 금융으로 나뉨. 직접금융이란 자금의 수요자와 공급자가 별도의 중개기관 없이 직접 거래를 하는 것을 말하며, 간접금융이란 자금 중개기관을 통해 공급자에서 수요자로 자금이 이전되는 것을 뜻함. 사회적금융은 직접금융보다 간접 금융 형태가 주를 이루고 있음.

- 금융시장은 거래비용 축소와 자원의 효율 배분을 위해 끊임없이 진화하는 금융 자본의 속성으로 인해 하부구조가 제대로 작동되지 않을 경우, 언제든지 위험에 빠질 수 있음. 마찬가지로 외부효과¹¹⁾에 대단히 취약한 사회적 금융 생태계를 시장 충격으로부터 보호하려면 완충 역할을 할 수 있는 별도 장치가 필요하며, 그 기능을 수행하는 곳이 사회적 금융기관이라 할 수 있음.
- 사회적 금융시장에서 사회적 금융기관은 자금중개 기능을 넘어 자금 수요자와 공급자를 적극적으로 연결하는 매개체이자 촉진자Facilitator의 역할을 수행하고 있음. 영국 정부가 사회투자시장을 조성하기 위한 전 단계로 약 10년간에 걸쳐 사회투자 기관들을 육성하고자 한 것은 시장형성의 핵심요건이 자금이 아니라 전문성을 갖춘 중개기관의 존재 유무라는 것을 인지하였기 때문임.
- 현재 전 세계에서 활동 중인 대표적인 사회적 금융기관들은 다음과 같음.
 - 마이크로파이낸스 : MF 중개기관 (Micro-Finance Intermediaries)
 - 사회목적투자 : 사회투자 중개기관 (Social Investment Finance Intermediaries)
 - 공동체금융 : 지역발전금융기관 (Community Development Financial Intermediary) 등
 - 협동금융 : 신용협동조합 (Credit Union), 조합은행 (Cooperation Bank) 등
 - 기타 : 윤리은행 (Ethical Bank), 사회적 증권거래소 (Social Stock Exchange) 등
- 마이크로파이낸스 중개기관은 1)영리 기반의 중소규모 MF기관 2)상업은행 및 MF를 전문으로 다루는 은행기관 3)공공기금이나 정부투자 금융기관 4)한시적으로 운영되는 특수목적기구 5)기타 비영리로 운영되는 법외채 단체 등으로 구분할 수 있음. 개별 국가의 금융환경 및 MF사업 발전 정도에 따라 취급기관의 수와 종류도 다양함.

11) 어떤 경제주체의 행위가 시장 기구를 통하지 않고 다른 경제주체의 활동에 영향을 미치는 현상을 말함.

- 사회투자 중개기관은 해당 기관이 추구하는 가치지향 및 목표에 따라 전통적인 기부 단체부터 영리 목적의 창투사까지 넓은 스펙트럼이 존재함. 영미 등지에서 활동하는 기관들을 유형별로 살펴보면 1)기부 및 자선단체 2)장기투자를 전제로 한 인내자본 3)융자기관 4)높은 투자위험을 감수하는 위험자본Risk Capital 5)사회투자 벤처캐피털Social Venture Capital 6)조사·연구를 목적으로 하는 전문기관 등으로 나눌 수 있음.
- 지역공동체 금융기관은 지역에 뿌리를 내리고 활동하는 지역밀착형 조직이라는 측면에서 공통점을 가지고 있으며 1)지역 기금 혹은 기금의 법적 기구라 할 수 있는 재단Foundation 2)지역개발 및 투자를 전문으로 하는 개발회사CDC¹²⁾ 3)주로 소외계층에게 자금을 융자해주는 융자기금CLF¹³⁾ 4)낙후 지역을 중심으로 활동하는 신용협동조합CDCU¹⁴⁾ 5)벤처기업들에게 자금을 제공하는 창업투자회사CDVC¹⁵⁾ 6)지역은행Community Bank¹⁶⁾ 등이 존재함.
- 협동조합 금융기관은 크게 1)대표적인 조합형 금융조직인 신협 2)조합형 금융조직으로 출발해 정식 은행으로 발돋움한 협동조합 은행 2)협동조합의 출자금으로 구성된 기금 등 3종류가 있음. 법적 형태와 무관하게 가장 많이 존재하는 것은 협동기금Fund으로, 다수의 협동조합들이 순이익의 일정 부분을 출연하여 신생 협동조합을 지원하는 공동기금을 만드는 경우가 일반적임.
- 윤리은행은 태양광 발전과 같은 신재생에너지 사업이나 친환경 유기농, 공정 무역 등 윤리적 사업에 고객의 예금을 집중적으로 투자하는 은행¹⁷⁾으로, 수익보다는 사회적 가치를 추구하는 착한 은행을 말함. 사회적 증권거래소SSE¹⁸⁾는 사회 가치를 추구하는 혁신기업들의 자금조달을 위해 만들어진 공개 자본시장으로 현재 남아프리카공화국, 브라질 등 4곳에서 운영 중임.¹⁹⁾

12) Community Development Corporation의 약자로, 미국에서 활동하는 개발전문회사임.

13) Community Loan Fund의 약자로, 금융 감독기관의 규제를 받지 않는 미국의 지역 대부업체를 말함. 약탈적 금융을 일삼는 사설 대부업체와 달리, 비영리로 운영되는 일종의 ‘착한 대부업체’라고 할 수 있음.

14) Community Development Credit Union의 약자로, 낙후된 지역에서 활동하는 신용협동조합을 말함.

15) Community Development Venture Capital의 약자로, 지역 내 소기업 창업을 지원하는 투자회사를 말함.

16) 지역의 작은 기금이나 융자기관으로 출발해 정식 은행업 인가를 받은 지역밀착형 은행을 말함. 주로 미국에 많이 존재함.

17) 대표적으로 네덜란드의 트리오도스(Triodos) बैं크와 독일의 협동조합 은행인 지엘에스(GLS) 은행이 있음.

18) Social Stock Exchange의 약자임.

19) 사회적 증권거래소는 1)기부 2)융자 3)주식을 거래하는 3가지 시장이 존재함.

■ 지역밀착형 금융기관은 한마디로 ‘지역의, 지역에 의한, 지역을 위한’ 금융기관이라고 말할 수 있음. 지역 금융기관들은 각기 조직 형태는 상이하지만 지역에 뿌리를 두고 지역사회가 필요로 하는 자금을 순환시켜 지역경제 발전에 이바지한다는 점에서 동일한 특징을 가지고 있음.

- 대형 상업은행의 지점들이 ‘지역 외’에 거주하는 주주들의 호주머니를 불러주기 위해 일하는 조직이라면, 지역 금융기관들은 지역주민과 지역 사회를 위해 봉사하는 조직이라는 점에서 근본적으로 다름. 외국의 경우 지역 금융기관들의 대다수가 신협이나 상호은행Cooperative Bank들로 지역주민들이 단순한 금융 소비자가 아니라 금융기관의 ‘소유주’임.
- 주민들이 출자하여 만든 금융기관들은 1)지역주민들의 필요Needs에 입각한 금융 상품 및 서비스를 제공하고 있고 2)저금리 용자를 통해 약탈적인 사 금융기관이 지역에 받을 불이지 못하도록 강제하고 있으며 3)지역기반 소기업은 물론 지역 사회발전을 위해 일하는 비영리·비정부기구들을 위한 운영자금을 지원하는 등 지역경제를 위한 ‘금융 안전망’ 역할을 하고 있음.
- 미국 지역신협협회가 조사한 바에 따르면, 지역기반 신협CDFI 하나가 지역사회에 기여하는 경제적 가치는 800개의 소기업 창업지원, 약 9천 개의 일자리 창출 등을 합해 연간 2억 달러에 달하는 것으로 확인됨. 이들 금융기관들은 이익추구가 목적이 아니라 지역주민들의 삶의 질 개선 및 지역경제 활성화를 핵심가치로 삼고 있다는 점에서 영리 금융회사와 질적으로 다름.
- 지역밀착형 금융기관들은 조성된 금융자본을 지역주민 및 지역경제 발전을 위해 ‘투자’함으로써 일자리 창출 및 주민 소득증대에 기여하고 있으며 수익만을 추구하는 상업은행들과 달리 창출된 잉여를 지역 내에 재투자함으로써 지역 외부로 부가 유출되지 않고 지역 안에서 순환되는 ‘내생적 발전구조’를 만들어내는 핵심 기제 역할을 하고 있음.
- 현재 지역기반 금융기관이 가장 활발하게 움직이고 있는 나라는 미국임. 2008년 금융위기 이후 약탈적 금융의 대명사가 된 대형 상업은행에 비해 규모는 작지만 고객을 위해 일하는 ‘착한’ 금융기관이라는 인식이 확대되면서 지역 기반 금융기관의 이용 고객 숫자는 계속 증가하고 있는 추세이며 월가 점령시위 이후 계좌이동 캠페인Move your money의 목적지로 지목된 곳들이기도 함.

4. 공동체금융과 마을기금

■ 마을 혹은 마을공동체²⁰⁾를 ‘여러 집이 함께 모여 사는 물리적 공간’이라고 할 때, 마을의 구성 및 범위를 어떻게 정의하느냐에 따라 마을기금의 조성 과정과 용처가 달라짐. 서울시 행정구역 단위를 기준으로 할 경우, 마을의 크기는 자치구 및 동(洞)보다 작은 규모로 구성된다고 할 수 있음²¹⁾

- 지역기금을 ‘지역의, 지역에 의한, 지역을 위한’ 기금이라고 부를 수 있는 것과 마찬가지로, 마을의 구성원인 주민들의 출연을 통해 만들어지는 마을기금 역시 ‘마을의, 마을에 의한, 마을을 위한’ 기금이라고 말할 수 있음. 마을기금은 마을 주민이 공급자이면서 수요자인 자조적 성격의 기금이며 구성원 간 상부상조의 원칙에 따라 작동되는 연대기구이기도 함.
- 마을 단위의 경제구성 단위를 마을경제²²⁾라고 할 때, 마을기금은 마을주민들이 직접 자금을 모아 구성원 및 마을공동체가 필요로 하는 자금수요를 충족시키기 위해 조성한 금융기구라는 점에서 일종의 동네은행Community Bank이라고 할 수 있음. 대표적 사례로 서부개척시대에 만들어져 현재까지 존재하고 있는 미국의 마을은행County Bank을 들 수 있음.
- 마을기금의 핵심 임무는 상업은행Commercial Bank이 수신행위를 통해 모은 자금을 여신행위를 통해 배분하듯이 모여진 돈을 공동체에 재분배하여 자금을 순환시키는 역할을 수행하는 것임. 하지만 상업은행이 불특정 다수의 금융소비자를 상대로 영업을 하는 반면, 마을기금은 대부분 공동체주민을 상대로 여·수신이 이루어진다는 점에서 구별됨.
- 마포 성미산마을의 대동계, 용산 해방촌의 빈고 등 몇몇 마을공동체 단위에서 조성된 풀뿌리 기금들은 모두 이와 같은 맥락으로 형성된 자조적 성격의 마을기금이며, 기금 사용처 역시 공동체 구성원의 필요 및 욕구에 의거해 쓰임새가 결정된다는 점에서 기금 규모 및 참여인원 수와 무관하게 마을기금의 ‘원형’에 가까운 모습을 지니고 있다고 할 수 있음.

20) 주민이 상호 대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 스스로 결정하고 추진하는 자치 공동체를 말함.

21) 최근 조사된 결과에 따르면, 현재 서울에는 성미산 마을, 재미난 마을 등 약 85개의 마을공동체가 존재하는 것으로 확인됨 (서울시 마을공동체 기초조사, 2013.2월)

22) 마을을 하나의 경제단위로 보고, 마을살이에 필요한 재화와 용역을 조달하기 위한 경제구조를 말함. 한 국가의 국민경제가 다른 국가와의 교역을 통해 연결되어 있는 것처럼 마을경제 역시 독립적으로 작동되지 않으며 더 큰 시장영역 안에 포함되어 있음.

■ 마을기금은 마을에 돈을 흐르게 함으로써 마을주민들의 삶의 질을 높이는 등 마을경제를 활성화하는 촉진 기제로서, 외부 지원이나 도움 없이 주민 스스로의 힘으로 만든 자조기금이라는 점에서 주민 주도의 공동체금융 생태계 조성의 근간을 이루는 핵심요소라 할 수 있음.

- 마을기금이 지닌 속성 가운데 가장 중요한 요소는 소유구조Ownership Structure임. 마을기금은 마을을 위해 존재하는 기금이라는 고유의 목적을 중심에 놓고 조직화된 기구 또는 시스템이며, 이 목적을 실현하기 위해서는 기금의 실질적 주인이 외부 인사나 특정한 소수 그룹이 아니라 마을에 거주하는 다수 주민들이어야 함.
- 마을 주민이 이용자 또는 소비자가 아니라 소유주로서 기금의 조성 및 운영에 참여하는 방식은 주주 이익 극대화를 사업 목표로 설정하고 있는 주식회사형 금융기관의 속성과 달리 공동 소유Joint Ownership에 입각한 다수이익의 추구라는 공동체의 가치를 구현할 수 있도록 해 줌. 이러한 구조 및 방식은 개인의 이익이 전체의 이익과 합치되는 것이기도 함.
- 금융자본이 지역주민을 이익 추구의 대상으로 바라보는 것이 아니라 공동체를 위해 일하는 도구로 기능하려면 공동체 안에서 관계금융Relational Finance이라는 새로운 질서를 형성해야 하며 이것은 전통적인 사유私有 개념을 넘어 공동소유 등과 같은 대안적인 소유구조 방식으로 자본 형성이 이루어질 때 비로소 가능함.
- 마을기금이란 마을에 뿌리를 두고 마을주민을 위해 봉사하는 조직이므로 기금 운영의 기본 틀을 공동소유 방식으로 직조하고 (연대와 협동이라는) 공동체 가치 체계를 실현할 수 있는 다양한 원리와 방법을 찾아나가야 함. 이 주제는 '마을 공동체가 스스로를 조직화하는 이상적 방식이란 무엇인가'라는 질문과도 관련되어 있음.
- 조직형태 측면에서 마을기금은 계契 모임, 비영리 지역재단, 용자 전문회사 등 다양한 방식으로 구조화할 수 있으나 소규모·소자본의 풀뿌리 기금으로 출발하여 좀 더 큰 규모의 공동체 금융기관으로 사업범위를 조금씩 넓혀가는 것이 바람직함. 생태계 조성 측면에서 마을기금은 공동체 금융의 중심 역할을 수행하는 지역밀착형 금융기관의 전신前身이라 할 수 있음.

III. 해외 공동체기금 사례 및 모델 분석

1. 지역재단, Community Foundation

■ 지역재단이란 특정한 지역에 뿌리를 두고 지역사회 발전과 같은 공익적 목적을 위해 만들어진 재산 집합체로, 영·미 등 선진국에서 주로 발달되어 있으며 기부금을 전제로 운영된다는 점에서 금융기관이라기보다는 자선단체에 가까운 비영리 공익법인을 말함.

- 전 세계적으로 활동하는 지역재단 수는 50개 국가에 1,500개 남짓 되며, 그 중 약 절반이 미국에 있음. 그 외 독일에 약 250개, 캐나다에 약 180개, 영국에도 50여개의 재단이 존재하며 최근 러시아를 포함한 북유럽 국가는 물론 아시아, 아프리카 지역도 재단 설립이 활발하게 이루어지고 있음. 이에 반해 싱가포르, 일본, 한국 등 동북아시아 지역은 상대적으로 움직임이 덜한 편임.²³⁾
- 나라마다 다소간 차이는 있으나 지역재단은 크게 두 가지 역할을 담당함. 하나는 기부자들이 자선투자를 할 수 있도록 수요처를 찾아서 연결해주는 것이고, 다른 하나는 지역사회 발전을 위해 일하는 비영리기구, 사회적 기업 등에게 재정 지원을 하는 것임. 문자 그대로 지역 내의 문제를 해결하기 위해서 활동하는 개인 및 단체들에 한정해 지원을 한다고 보면 됨.
- 지역재단이 지역발전을 위해 자금을 투입하는 영역으로는 탈 빈곤, 실업 극복, 환경 개선, 주거 및 보육문제 등 다양하며 지역사회가 직면한 핵심의제를 해결하기 위한 접근을 주로 하고 있음. 최근에는 해당 기관에게 자금을 지원해주는 단순한 방식을 넘어 자선투자Philanthropy 방식과 마찬가지로 재단이 문제해결에 직접 개입하는 경향성이 증가하고 있는 추세임.
- 다른 한편, 지역재단은 대부분 기부나 후원금에 의존해 작동된다는 측면에서 1)지역사회의 현안 문제를 해결하기보다 기부자의 뜻과 의지에 따라 사용처가 결정되기 쉽고 2)그로 인해 지역사회 발전에 크게 기여하지 못하며 3)기부문화가 덜 발달된 나라에서는 지속가능한 구조를 가져가기 힘든 선진국 형형 모델이라는 비판적 시각도 존재함.

23) 지역재단이란 무엇인가 (박원순, 2011) 참조

■ 미국의 지역재단들은 설립자들의 목적 및 재단이 처한 지역사회 환경 변화에 따라 다양한 형태로 진화해 왔으며 지역사회의 발전을 촉진하는 매개자Catalyst, 필요한 자금을 공급하는 지원자Funder, 모인 자금을 분배하는 조정자Mediator 및 수요자와 공급자를 연결해주는 중개인Communicator 등 다양한 이름으로 불리고 있음.



미국 지역재단 현황 (2013.10 현재)

- 영리 목적의 사업주구를 위한 자금 지원통로가 주로 은행이라면, 지역주민들로부터 자금을 모아 지역사회가 필요로 하는 다양한 수요처를 발굴, 재정을 투입함으로써 지역문제를 해결한다는 점에서 지역재단은 비영리 목적의 사회사업을 위한 자금 제공기관으로 해석할 수 있음. 실제로 미 지역재단들은 지역 사회가 안고 있는 문제 해결을 위해 적극적으로 개입해 왔음.
- 지역재단을 반드시 ‘공간’ 개념에 한정해서 해석할 필요는 없으나 일정한 지역 Local Area에 뿌리를 두고 있다는 측면에서 1)농촌지역을 기반으로 한 경우 2)도시지역을 기반으로 한 경우 3)여러 지역에 걸쳐서 기금을 운영하는 경우 등 크게 3종류로 구분할 수 있으며 재단의 설립 목적 및 규모에 따라 사업범위는 각기 상이함.
- 농촌지역에 기반을 둔 대표적인 재단으로는 네브래스카Nebraska 재단을 들 수 있음. 네브래스카 주State에 한 개의 본부를 두고 주州 내의 77개 지구County에 많은 산하 재단Affiliated Foundation을 두고 있는 네브래스카 재단은 중앙재단과 산하재단이 각각 독립적으로 움직이면서도 서로 유기적으로 협력하는 구조를 띠고 있음.

■ NCF (Nebraska Community Foundation)

- 소재지 : 미국 네브래스카 주
- 지역특징 : 대평원으로 이루어진 중부지역에 위치, 주산업은 농업과 목축업임
- 설립연도 : 1993년
- 산하재단 수 : 220개 (2013.10.1 현재)
- 자산규모 : \$83 million (2013.6월 기준)
- 미션 : 자선투자를 통해 지역사회 및 경제를 발전시킨다.
- 주요 사업 : 산하 풀뿌리 지역재단을 위한 자금지원, 경영컨설팅, 교육훈련 등 종합적인 지원서비스를 제공²⁴⁾

- 네브래스카 주의 경우, 이촌향도²⁵⁾ 및 고령화로 인해 노인인구 비율이 상대적으로 높은 농촌지역으로 도시에 거주하는 자녀세대로의 자산 이전 시 고 세율의 상속세를 납부해야 하는 문제에 착목해 상속자산의 5%를 지역재단에 기부하자는 운동²⁶⁾을 통해 상당한 금액의 기부금을 네브래스카 지역재단에 유치할 수 있게 됨.
- 네브래스카 지역재단은 조성된 기금을 마을Hometown의 인적자산을 향상시키기 위한 프로젝트²⁷⁾에 집중 투입하였음. 지역재단들은 1)기업가정신의 함양 2)자선투자로 모인 자금의 효율적 활용 3)청년 세대에 집중 4)리더십 강화라는 4가지 핵심전략에 기초한 투자 프로젝트를 통해 지역 외부로의 인구유출 현상을 효과적으로 막는데 성공함.
- 도심지역에 기반을 둔 대표적 재단으로는 실리콘밸리Silicon Valley재단을 들 수 있음. 신흥재벌들의 요람으로 기부에 인식한 고장이라는 지역적 특성에도 불구하고, 기부자가 직접 지원 대상을 지정할 수 있는 선택형 기금제도를 도입하고 벤처캐피털 모형을 활용한 소셜벤처 펀딩Social-Venture Funding을 통해 벤처자선투자라는 새로운 방식을 통해 미국 최대 지역재단 중 하나로 성장함.

24) 네브래스카 지역재단 누리집(www.nebcommfound.org) 참조

25) 부와 성공을 위해 낙후된 농촌을 떠나 사회기반시설이 잘 정비된 도시로 떠나는 현상을 말함

26) Endow Nebraska Movement라고 불리며, 주 정부는 관련 법률 개정을 통해 이 기부금에 대해 세금감면 혜택을 부여하였음.

27) HTC(HomeTown Competitiveness) 프로젝트를 말하며, 이 모델은 이후 타 지역으로 전파되어 전국적인 명성을 얻게 됨.

■ SVCF (Silicon Valley Community Foundation)

- 소재지 : 미국 캘리포니아주 샌프란시스코 시
- 지역특징 : 온갖 종류의 첨단 기술회사들이 밀집해 있는 곳으로, 기술 기반 경제의 성공에 힘입어 부유한 지역으로 발전하였음
- 설립연도 : 2007년²⁸⁾
- 자산규모 : \$2.9 billion (2013.10월 기준)
- 독립기금 수 : 약 1,600개 (2013.10월 기준)
- 미션 : 혁신적 자선투자를 통해 우리 지역과 세계를 더 나은 곳으로 만든다.
- 주요 사업 : 조성된 기금을 통해 현재 지역사회가 안고 있는 다양한 사회문제 해결을 도모²⁹⁾

- 선택형 기금제도란, 기부자가 관심을 갖고 있는 분야의 기금에 투자를 하거나 직접 지원 대상을 고르게 한 후 일회성 기부로 끝나는 것이 아니라 지속적인 관계를 유지해가도록 돕는 개인 맞춤형 기부방식을 말함. 기부자가 선택할 수 있는 자선투자 분야는 부동산 지정신탁에서 비영리단체 지원까지 매우 다양한 영역으로 구성되어 있음.
- 소셜벤처 펀딩이란, 성공한 벤처사업가나 투자자들이 사회적 가치를 추구하는 벤처기업이나 비영리단체들에게 필요자금 외 경영 컨설팅 등 자신들이 축적한 사업 노하우를 전수해주면서 함께 지역사회의 문제를 해결해가는 방식을 말함. 이러한 방식은 다년간에 걸친 결합구조를 유지하면서 소셜벤처들의 지속가능한 성장·발전을 돕는데 크게 기여함.
- 실리콘밸리 지역재단은 지역의 핵심 의제와 기금 조성을 ‘연동’하는 방식으로 기금 모집전략을 추구하고 있음. 이 전략에 따라 1)저소득층의 경제적 안정을 돕기 위한 각종 투자프로젝트 실시 2)방과 후 학교 등 취약계층 자녀 대상의 교육 프로그램 운영 3)이민자들의 정착을 돕기 위한 사회서비스 제공 4)교통, 주거 문제 해결을 위한 지역개발 사업에 집중적인 지원을 하고 있음.

28) 이 지역에 설립된 최초의 재단은 1954년에 만들어진 페닌슐라 지역재단(Peninsula Community Foundation)이며, 2006년에 현재의 실리콘밸리 재단과 합병됨.

29) 실리콘밸리 지역재단 누리집(www.siliconvalleycf.org) 참조

- 지역재단은 재단이 처한 주·객관적 상황에 따라 다양한 모습을 띄고 있으나 지역사회가 안고 있는 문제에 적극적으로 개입함으로써 보다 나은 지역사회를 만드는 일에 기여하고 있다는 점에서 공통점을 지님. 외국의 지역재단 가운데 특징적인 곳들을 소개하면 다음과 같음.

■ OTF (Ontario Trillium Foundation)

- 소재지 : 캐나다 온타리오 주 토론토시
 - 특징 : 온타리오 주 State 산하의 정부출연 비영리 재단법인
 - 설립연도 : 1982년
 - 투자규모 : 연 \$110 million (2012년 기준)
 - 미션 : 지역사회를 풍요롭게 만드는 촉매제가 되자.
 - 주요 사업 : 지역사회의 주요한 문제를 해결하는 비영리단체 및 혁신기업들에게 다양한 형태의 자금을 지원
- 온타리오재단은 주 정부가 운영자금을 지원하는 정부 산하기관으로, 공동체와 시민사회의 역량 강화를 위한 각종 사업에 자금 및 인력을 제공하는 지역재단임. 재단 운영자금은 정부 보조금과 민간 기부금을 통해 조달되며 사회서비스, 환경, 문화예술 분야에 중사하는 사회적기업이나 비영리단체들을 대상으로 한 자금 지원 및 자원봉사자 연계를 핵심 사업으로 가져가고 있음.
 - 자금 지원은 100% 무상Grant이며, 지원방식은 캠페인이나 특별한 이벤트 형식 없이 비정기적인 사업계획 접수 및 심사를 통해 이루어짐. 2012년의 경우, 총 1,239개의 사업에 약 8천 8백만 불을 지원했으며 지원 분야는 문화예술(23%), 환경(11%), 사회서비스(46%), 기타(20%) 순이었음. 그 외 낙후지역 개발을 위해 102개의 프로젝트에 총 2천만 불의 자금을 지원함.³⁰⁾
 - 온타리오 재단은 1)지역공동체 발전을 위해 일하는 사회경제 조직 및 단체를 주 대상으로 한 투자가 대부분이라는 점 2)민간으로부터 자금조달 없이 정부 예산을 통해 지원이 이루어진다는 점 3)지원체계 구축에 광범위한 자원봉사자 그룹을 함께 결합하고 있다는 점 4)투·융자 방식의 금융수단 및 방법이 아닌 무상지원을 적용한다는 점이 특징이라고 할 수 있음.³¹⁾

30) 2011-2012 Annual Report 참조

31) www.oft.ca

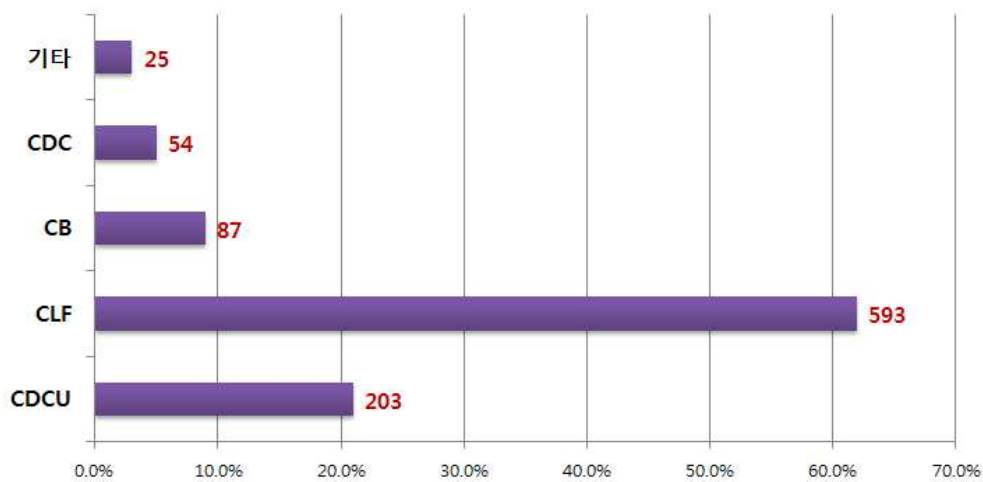
■ TCF (Togliatti Community Foundation)

- 소재지 : 러시아 사마라 주 톨리아티 시
- 특징 : 러시아 최초, 최대의 지역재단
- 설립연도 : 1998년
- 자산규모 : €10 million (2012년 기준)
- 미션 : 시민사회와 지역공동체를 재건하는 일에 전인차가 되자.
- 주요 사업 : 지역사회를 기반으로 활동하는 소규모 비영리단체 및 공동체를 변화시키기 위한 프로젝트를 대상으로 자금 및 기술지원을 해 줌.

- 톨리아티 재단은 러시아 최초의 지역재단으로 공동체 기반이 상실된 곳에서는 지역재단이 유지되기 힘들다는 통념을 깨고 정부나 외국재단의 재정적 도움을 받지 않고 기업 등 지역사회를 구성하는 이해관계자들에게 기부·후원을 받아 재단을 설립, 발전시킴으로써 이후 러시아 전역에 걸쳐 20개가 넘는 지역재단이 만들어지는데 역할 모델이 됨.
- 톨리아티의 운영전략은 기부 받은 돈으로 별도 수익사업을 하는 것이 아니라 부동산 등 자산을 소유한 후 그곳에서 발생하는 '임대소득'으로 필요한 자금을 충당하는 방식임. 즉, 안정적인 재원을 얻을 수 있는 기반 하에 본래의 업무에 집중할 수 있도록 함으로써 불필요한 (인적, 물적) 자원의 낭비를 줄이고 기부자 모집 및 기금 운영에 매진할 수 있는 시스템을 구축한 것이 성공요인임.
- 재단사업의 주 핵심은 시민사회 및 지역공동체의 역량 강화를 위한 크고 작은 프로젝트에 필요한 자금을 공급하는 것임. 투자 분야는 빈곤층 자녀들을 위한 방과 후 학교, 여름방학 캠프 등 청소년 프로그램 운영, 낙후된 지역의 발전을 위한 시설 및 인프라 투자, 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 비영리단체들을 대상으로 한 자금 지원 등임.
- 톨리아티 재단은 1)기부 문화가 부재한 지역에서도 지역 이해관계자들을 효과적으로 조직화하면 지역재단을 만들 수 있음을 증명했다는 점 2)정부 등 외부 도움 없이 지역에 존재하는 (인적, 물적)자원만으로 운영시스템을 구축했다는 점 3)낙후된 지역에서 활동하는 비영리·비정부 시민단체들이 독립적으로 생존할 수 있는 방법과 전형을 제시했다는 측면에서 높게 평가받고 있음.

2. 지역융자기금, Community Loan Fund

■ 지역융자기금은 미국에서 활동하는 인증 지역개발금융기관들CDFIs 중 하나로, 정부·기업 지원금이나 개인 기부금을 토대로 기금을 조성한 후 주로 소외된 이웃들을 상대로 우호 자금을 융자해주는 기관을 말함. 지역을 기반으로 활동하는 지역밀착형 조직이며, 정부의 금융 감독체계에 포함되어 있지는 않으나 정부 인증을 받은 곳들은 대부분 비영리³²⁾로 운영됨.



미국 인증 지역개발금융기관 현황 (2011.10 현재)

- 지역에 뿌리를 두고 대부사업을 하는 업체는 수없이 많으나 이 중 정부인증을 거쳐 정식 지역개발금융기관으로 등록된 기관은 약 600개 남짓 존재하며 전체 인증기관 가운데 가장 큰 비율(62%)을 차지함. 지역개발금융기관은 연방정부의 지원을 받을 수 있는 ‘자격’이 부여되는 등 혜택이 많기 때문에 재정적 안정성, 사회적 기여도 등 엄격한 인증 심사절차를 거치도록 되어 있음.
- 정부의 대표적 지원 프로그램인 재정지원 사업³³⁾의 경우, 지역융자기금의 신청 대비 합격 비율은 약 41%로 다른 지역개발금융기관들에 비해 상대적으로 높은 편임.³⁴⁾ 금액 대비로 할 경우, 총 지원금의 약 80%를 지역융자기금이 수령함. 융자기금기관의 선정비율이 높은 이유는 타 기관들에 비해 자본금 규모가 크고 지역주민들의 신뢰도도 높기 때문인 것으로 풀이됨.

32) 29가지 유형으로 구분된 비과세 미국 내 민간 비영리법인(501C)을 말함.

33) Financial Assistant Awards라고 불리며 기관 운영을 위한 자본금을 지원해주는 프로그램임. 공개경쟁 방식을 통해 수혜기관을 선정하며, 해당 기관이 원하는 방식(예금, 대출, 투자)으로 지원이 이루어짐.

34) 2007년부터 2011년까지 5년간 재정지원을 신청한 기관 1,178개 중 487개 기관이 지원 대상으로 선정됨.

- 대표적인 지역용자기금 중 하나인 뉴햄프셔New Hampshire 기금의 경우, 지역의 노숙인을 포함한 빈곤층을 상대로 공동주택 건설, 소액대출, 창업지원 등 주로 생활안정을 위한 저리의 용자사업을 해오고 있으며 이 과정을 통해 많은 수의 사회 취약계층이 자립할 수 있도록 함으로써 가장 모범적인 용자기금 중 하나로 평가받고 있음.

■ NH CLF (New Hampshire Community Loan Fund)

- 소재지 : 미국 뉴햄프셔 주 콩코드 시
 - 지역특징 : 미 북동부 뉴잉글랜드 지방에 위치해 있으며, 주산업은 제조업과 관광업임. 콩코드Concord 시는 뉴햄프셔의 주도State Capital
 - 설립연도 : 1983년
 - 용자규모 : \$60 million (2012.12월 기준)
 - 미션 : 시민사회의 사회적 자원을 통해 소외된 이웃들의 자립을 돕는다.
 - 주요 사업 : 주택자금 대출 등 소외계층들을 위한 다양한 용자사업
- 뉴햄프셔 기금의 사업 영역은 1)영세 소기업에 대한 자금지원 2)취약계층 자녀들에 대한 양질의 보육·교육환경 제공 3)주거 협동조합 조립식 주택단지 조성사업 지원 4)개인발전계좌IDA³⁵⁾ 운영 5)저소득 가구 주택담보대출Mortgage 자금 제공 6)지역 비영리단체에 대한 사업자금 용자 7)저렴한 가격의 임대주택 건설 보급사업 등 총 7개 분야에 걸쳐 있음.
 - 용자기금 운영에 필요한 재원은 중앙정부 재정지원 사업이나 지역기업 및 개인들의 기부·투자를 통해 조달하며, 높은 회수율을 바탕으로 자금이 순환됨으로 인해 신규자금 수요는 크지 않은 것으로 나타남. 2012년의 경우, 총 6천 5백만 불의 자금을 지원했으며, 저소득 가정들로 구성된 주거 협동조합 조직에 대한 조립식 주택 건설 지원 사업이 가장 큰 부분을 차지함.³⁶⁾
 - 개인 및 기업체에 의해 뉴햄프셔 기금에 투자된 돈은 원금이 보장되며 투자된 기간에 따라 연率 고정금리 방식으로 이자가 차등 지급됨. 지역용자기금은 예금보험공사로부터 지급보증 약속을 받을 수 없기 때문에 대부분 자체 안전기금을 별도로 운영하고 있음. 투자자들은 이자소득에 대한 관심보다는 가치 있는 일에 여유자금을 제공하는 것에 만족하는 ‘착한’ 투자자라고 볼 수 있음.

35) Individual Development Account의 약자로, 주택구입이나 창업교육 등을 목표로 일정 기간 동안 성실하게 저축을 할 경우 모은 자금의 50%를 무상으로 지원해주는 프로그램을 말함.

36) 총 여신 중 약 60%를 이 사업에 투입한 것으로 나타남 (2012 Annual Report 참조)

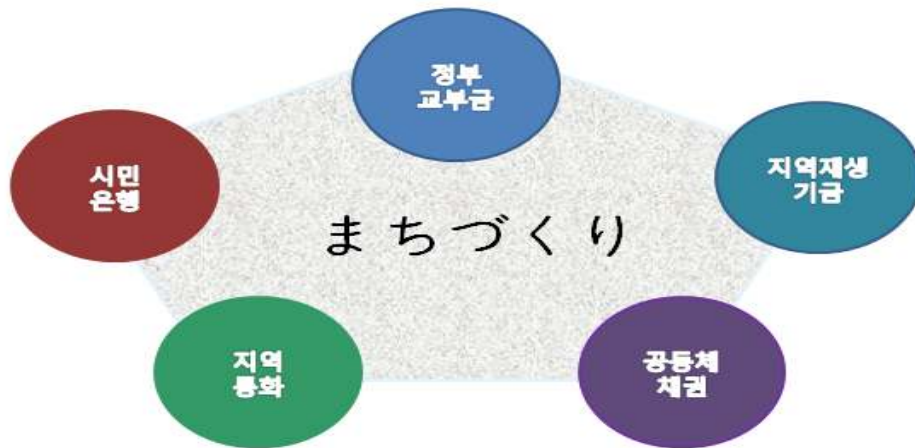
■ CCLF (Chicago Community Loan Fund)

- 소재지 : 미국 일리노이 주 시카고 시
 - 지역특징 : 인구 270만 명이 거주하는 미 중서부 최대 도시로 금융, 정보통신, 무역, 상업이 발달되어 있는 광역도시Metropolitan임.
 - 설립연도 : 1991년
 - 자산규모 : \$35 million (2011.12월 기준)
 - 미션 : 시카고 거주 중하위계층에 대한 재정 자원을 통해 삶의 질을 향상시킴
 - 주요 사업 : 소외계층 주택자금대출, 지역비영리단체 융자지원 사업 등
- 시카고기금의 주 사업 영역은 1)저렴한 가격의 서민주택 공급 2)노후주택 개량 사업 3)주거 협동조합 아파트 건설사업 지원 4)식물공장 건설지원 등 도시농업 관련 사업 5)지역 비영리단체 자금지원 6)혁신기업들에 대한 융자 등으로 구성되어 있음. 이 중 취약계층 융자지원 등 주택관련 사업이 총 여신금액의 90%를 차지함.³⁷⁾
- 타 인증 지역개발금융기관과 마찬가지로 기금 운영에 필요한 재원은 중앙정부 재정지원 사업과 비영리 기관 및 개인투자자들의 기부·투자를 통해 조달함. 기관투자자들의 경우, 금융접근성 강화를 통한 취약계층의 자립 및 지역 사회 개발에 관심이 큰 기업 출연재단, 은행 등 금융회사, 지역 자선단체, 종교기관 등이며 연간 투자금액의 절반 정도를 이들 기관들이 제공함.
- 시카고기금에 투자된 돈은 지역개발금융기관 연대회의³⁸⁾가 제정한 투자지침에 따라 엄격하게 운영되며 시장평균보다 낮은 이율로 대출이 이루어지기 때문에 투자자금에 대한 이율은 통상 0-3% 수준이며 통상 반기 단위로 정산·지급됨. 투자금액 한도는 최소 1,500불에서 최대 400만 불 사이로 되어 있으며 대체로 큰 금액보다는 (개인들에 의한) 소액투자가 주를 이루고 있음.
- 최초 20만 불에서 시작한 자산 규모는 현재 3천5백만 불 수준으로 증가했으며 누적 융자금액으로 환산할 경우 9천만 불 이상의 금융을 발생시킴. 시카고기금은 자금 및 기술지원을 통해 7천 호 이상의 저가주택을 공급했고 이 과정에서 2천 개가 넘는 일자리를 창출했으며 저소득 취약계층을 상대로 사회 서비스를 제공하는 기관들을 위한 3백만 평방피트의 작업 공간을 제공함.

37) 2011-2012 Annual Report 참조

38) CDFI 연대회의(Opportunity Finance Network)에서 제정한 기금 운영 포트폴리오전략을 말함.

■ 일본의 경우, 주민참여 형 마을 만들기Machizukuri³⁹⁾ 사업이 활성화되기 시작하면서 중앙정부의 교부금 지급, 자치단체와 주민이 함께 조성한 마을만들기펀드 조성, 시민은행Community Bank 발족, 지역통화Local Currency 운영⁴⁰⁾, 공모 지역채권 발행 등 다양한 방식과 형태로 만들어졌으며 이 중 민간 차원에서 설립된 시민은행이 대표적인 공동체금융기관이라고 할 수 있음.



일본 마을 만들기 사업의 금융지원 체계

- 정부 교부금이란 관련법에 따라 도시재생정비사업 등에 중앙정부(국토교통성)가 지원하는 자금으로, 일본 전역을 대상으로 역사·문화·자연 환경 등 지역의 특성을 살려 지역주민들의 삶의 질 향상 및 지역경제의 활성화에 기여하는 사업에 보조금을 지급해주는 제도를 말함. 교부기간은 3~5년이며, 총사업비의 평균 40%를 지원해주는 구조로 되어 있음.
- 지역재생기금이란, 자치구와 지역주민이 함께 자금을 출연하여 기금을 조성한 후 지역재생 사업을 신청하면 이를 심사해 필요한 사업 자금을 추가 지원해줄 수 있도록 정부출연 재단⁴¹⁾ 아래에 설치한 공공펀드를 말하며, 자금지원 요건은 1)공익신탁, 공익법인, 비영리법인 또는 지자체가 출연한 기금이어야 하고 2)주민 및 지역기업이 함께 출자한 자금이 포함되어 있어야 함.

39) 1970년 후반에 시작되어 전국적으로 확산된 지역 거버넌스 형 지역 재생사업을 통칭하는 개념으로, ‘마을 만들기’라는 표현으로 주요 사용되며 일본어로는 마치즈쿠리(まちづくり)라고 불림.

40) 대표적인 지역통화로, 삼중현(三重縣)의 <J펀드>를 들 수 있음.

41) 도시개발 분야의 조사연구 및 관련 사업에 대한 금융지원을 목적으로 1987년에 설립된 ‘민간도시개발추진기구’(재단법인)를 말함.

- 공동체 채권이란, 지방자치단체가 지역재생 사업을 추진하는 과정에서 필요한 자금을 조달하기 위해 주민들에게 공모公募 방식으로 발행·판매한 ‘지방채’로 주민참여 형 채권⁴²⁾이라고 할 수 있음. 채권 형식은 국·공채 이자율에 준하는 확정금리 부 증권이며, 위험이 거의 없고 상환기간이 짧은 만기 일시상환 방식 이어서 판매 당일 목표금액을 달성하는 등 큰 인기를 끌고 있음.
- 시민은행은 일본 시민운동가 ‘가타오카 마사루’가 나가요永代 신용조합과 제휴 하여 설립한 금융기관으로 지역사회 발전을 위해 공헌할 수 있는 자질과 능력을 갖추었으나 금융기관으로부터 용자를 받기 어려운 사회적(마을)기업 창업가 들이나 비영리단체들에게 경영자문 및 사업자금을 제공해주기 위한 목적으로 설립된 지역 기반 용자기금임.

■ 시민은행⁴³⁾ (Community Bank)

- 소재지 : 일본 동경 시
- 설립연도 : 1989년
- 용자규모 : 약 6억円 (2011.12월 기준)
- 설립목적 : 마을 만들기 사업에 종사하는 비영리단체들에 대한 자금 제공
- 주요 사업 : 용자 지원
- 시민은행은 주로 지방정부나 시장 금융기관과의 사업연계를 통해 자금을 조달 하고 용자 한도액은 최대 1,000만円, 상환기간은 7년에서 10년 사이로 월 상환 방식이며 무담보 대출(보증인 입보)이었음에도 회수율이 100%라고 함. 용자금의 상환율이 높은 이유는 사업 계획보다 사람Entrepreneur을 중요하게 보고 철저한 사전심사 과정을 통과하게 한 요인이 컸던 것으로 풀이됨.
- 시민은행은 1)사회적 가치의 실현 2)수익창출 모델 3)비영리 목적의 단체라는 3가지 기준을 충족시키는 조직에 한정해 자금을 제공했다는 점에서 지원 대상을 명확히 특정한 것이 특징임. 시민은행의 활동이 알려지면서 동경 시市 내에 비슷한 목적의 용자기금들이 많이 생겨남. 현재 시민은행은 설립 당시의 목표를 달성했다고 보고 다른 형태의 지원 시스템을 모색 중인 것으로 알려짐.

42) 불특정 다수를 상대로 이루어진 공개모집 방식이 아니라 지역주민에 한정해 발행된 채권이라는 의미에서 미니채권이라고 불림.

43) www.p-alt.co.jp

3. 지역발전기금, Community Development Fund

- 지역발전기금은 지역경제의 발전을 도모하기 위한 목적으로 만들어진 기금을 통칭하는 개념으로, 국가 혹은 지역마다 각기 다른 형태와 조직체로 구성되어 있고 기금 규모 및 사업 내용도 상이하나 지역Local Area 및 지역에서 활동하는 사회경제 주체들에 대한 투자를 전문으로 한다는 점에서 공통점을 갖고 있다고 할 수 있음.



자체 발전기금을 운영하는 캐나다 퀘벡 주 몬트리올 시 지역개발센터 누리집

- 지역발전기금Development Fund 혹은 지역투자기금Investment Fund이 가장 활성화 된 곳은 캐나다 퀘벡 주Quebec State로, 현재 퀘벡 여러 지역에서 사회경제 조직들에게 컨설팅 및 금융지원 서비스를 제공하는 독립 비영리단체인 퀘벡 지역 발전센터CLD⁴⁴⁾가 운영하고 있는 지역투자기금Local Investment Fund이 대표적인 사례임.
- 자율과 연대에 기초하여 지속가능한 발전을 추구한다는 취지 아래 신설 창업 기업에 대한 지원, 지역 내 유망 혁신기업 발굴, 각종 지역 개발 사업에 투자 및 컨설팅 서비스를 제공해주고 있는 지역발전센터는 산하에 지역투자기금을 비롯해 사회적경제Social Economy 기금, 청년 혁신기업가를 위한 기금프로그램 등 다양한 금융지원 활동을 하고 있음.

44) Centre for Local Development of Quebec의 약자로, 지역 사회적경제 주체들의 발전을 위해 1988년에 설립된 민간 차원의 독립 지원기구임.

- 퀘벡 주 수도인 퀘벡 시City의 경우, 현재 4개의 지역발전센터가 자치구 단위에 설립·운영되고 있으며 (퀘벡 주의 다른 센터와 마찬가지로) 모두 주정부 조례에 의거 공식 인가된 조직들임. 퀘벡 시와 시민사회 진영은 발전센터를 지역혁신을 이끌 중심Hub으로 만든다는 공동의 목표를 세우고 상호 긴밀한 협력 관계 속에서 센터를 운영해오고 있음.

■ CLD Verdun (Centre for Local Development of Verdun)

- 소재지 : 캐나다 퀘벡 주 몬트리올 시 (자치구)
 - 지역특징 : 몬트리올 시 남동부에 위치한 인구 4만 명의 주거 중심지역
 - 설립연도 : 1990년
 - 미션 : 마을기업에 대한 지원을 통해 지역경제를 활성화시키고 지역발전을 자극함으로써 공동체를 강화함
 - 주요 사업 : 지역 소기업, 사회적경제 조직, 청년 혁신기업가를 대상으로 한 재정 및 각종 서비스 지원
 - 운영자금 : 지역투자기금, 사회적경제 기금, 청년 및 자영업자 지원기금 등
- 뷔르탱 지역발전센터는 몬트리올 시의 지역개발 전략에 입각해 자치구의 경제 발전 및 양질의 일자리 창출을 목표로 혁신기업가들에게 금융 및 각종 서비스를 지원하기 위해 설립된 민간 비영리단체임. 주 지원 대상인 혁신기업가들은 시장에서 활동하는 영리추구 기업가와 사회적 경제 영역에서 활동하는 비영리형 기업가 모두를 망라함.
 - 지역투자기금LIF은 창의적인 아이디어나 기술을 보유한 혁신기업가들의 창업 및 프로젝트를 재정적으로 돕기 위한 목적으로 조성된 기금으로 원예, 관광, 의류, 신발, 음식 등 전통적인 산업부터 지역재생, 주거환경 개선, 취약계층 돌봄 등 사회서비스 영역에 이르기까지 다양한 사업부문에 걸쳐서 혁신적인 가치가 내재된 사업에 일정한 자금⁴⁵⁾을 투자함.
 - 투자조건은 1)본사 주소지 및 활동무대가 퀘벡 주여야 하고 2)수익성을 담보할 수 있는 조직이어야 하며 3)창업의 경우 평균 10-20% 내외의 지분을 제공해야 하고 4)주기적으로 사업진행 결과를 보고하도록 되어 있음. 자금의 사용용처는 사무실 임차비 등 시설자금, 연구개발·광고비를 제외한 운영자금 등 사업추진에 필요하다고 인정되는 곳이면 특별한 제한규정을 두고 있지 않음.

45) 대상마다 지원금의 차이가 존재하며 평균 1만 5천불(CAD)을 투자 최대금액으로 설정하고 있음.

- 사회적경제 기금SEF은 지역공동체의 발전을 위해 일하는 사회적경제 조직들을 위해 조성한 기금으로, 지원 대상은 1)비영리기구나 협동조합 조직이어야 하고 2)구성원 중 비정규직이 없어야 하며 3)외부 도움 없이 수익을 창출할 수 있는 기반을 갖추어야 하고 4)보르텡 지역에 본사가 있어야 한다는 조건을 충족해야 함.
- 일정한 ‘프로젝트’를 통해 재정 지원을 받으려면 1)사회적 목적성을 추구해야 하고 2)지역공동체의 사회경제적 요구에 부응해야 하며 3)보르텡 지역주민들에게 사업의 필요성을 인정받아야 하고 4)해당 분야의 다른 서비스 공급자가 제공하는 사업 내용과 가격 및 품질 면에서 경쟁력이 있어야 하고 5)수익을 창출할 수 있는 원천이 존재한다는 것을 입증해야 함.
- 청년 혁신기업가 지원기금YEG⁴⁶⁾은 만 18세에서 35세 사이의 젊은 사업가들을 지원하기 위해 만든 프로그램으로 1)제출된 사업계획 분야의 유경험자이어야 하고 2)상근직으로 일해야 하며 3)사업장의 소재지가 보르텡 지역이어야 하고 4)청년 기업가가 회사 전체 지분의 50% 이상을 소유하고 있어야 한다는 기준을 적용하고 있음.
- 지원 대상자 선정은 주로 기업가가 제출한 사업계획서에 대한 심사를 통해서 이루어지며 일자리 창출이나 높은 사회 가치를 창출하는 등 우선 지원 대상에 해당되는 사업일 경우 인센티브가 주어짐. 지원금은 기업 당 최대 5천 불 한도 안에서 무상으로 제공되며 지역투자기금과 마찬가지로 사용처에 별다른 제약 조건은 없음.
- 그 외 자영업 종사자를 위한 지원 프로그램SSEP⁴⁷⁾이 존재함. 지역 고용센터와 연계하여 진행되는 이 프로그램은 1인 창업을 희망하는 사람들 가운데 1)고용 보험에 가입되어 있고 2)구체적인 사업계획을 가지고 있으며 3)일정한 규모의 자본금을 투자할 수 있는 재정 여력이 존재하고 4)단기간에 사업을 개시할 수 있는 준비가 되어 있는지 등을 종합적으로 심사하여 대상자를 선발함.

46) Young Entrepreneur Grant의 약자임.

47) Support for Self-Employed Persons의 약자로, 소규모 자본의 자영업 종사자를 말함.

■ 지역발전기금은 기금조성 ‘주체’에 따라 1)정부가 주도하는 경우 2)외부 도움 없이 시민 주도로 만들어지는 경우 3)민·관 협력 방식으로 조성되는 경우 등 3가지 유형으로 나뉨. 퀘벡 주의 경우, 3가지 모두가 존재하며 주 정부의 높은 관심 속에 다수의 기금에 많은 (지방)정부가 직·간접적으로 참여하고 있음.

- 기 살펴본 지역발전센터의 발전기금을 활용한 다양한 자금 제공방식이 (지방)정부 주도로 기금이 조성·운영되는 사례라 할 수 있음. 지역공동체 중심의 사회경제 생태계 조성사업을 정부 정책패키지의 핵심 의제로 설정하고 있는 퀘벡 주는 정부 재정의 상당 부분을 지역경제 발전을 위한 사업에 투입하고 있음.
- 민·관 협력 방식의 대표적 모델로는 퀘벡 주 ‘지역공동체 자산형성 프로그램’ CADP⁴⁸⁾을 들 수 있음. 주 정부가 매년 재정의 약 3%를 대응투자Matching-Fund 방식으로 지역발전기금 등에게 제공해주고 있는 이 모델은 지역공동체 발전의 원동력이 사회적 자본Social Capital을 포함한 숨겨진 지역자산을 소유, 활용하여 사회경제 기반 및 네트워크를 튼튼하게 축조하는 것을 목표로 함.
- 유사한 사례로 영국의 지역개발신탁DT⁴⁹⁾을 들 수 있음. 개발신탁이란 땅이나 건물 등 정부가 소유한 부동산을 유리한 조건으로 매입(임대)한 후 그 곳에서 발생하는 수익을 지역공동체 발전을 위해 사용하는 제도를 말함. 개발 신탁의 사업주체가 곧 지역주민이 결성한 주민 소유 마을기업으로, 현재 영국 전역에 걸쳐 약 750개가 활동 중임.
- 시민 주도의 지역발전기금 조성 사례로는 일본 홋카이도의 삿포로 시민펀드를 들 수 있음. 1990년대 초반 경기침체로 정부 재정이 대폭 삭감되면서 지역경제가 극심한 불황에 빠지자 시민들이 스스로 발전기금을 조성, 증권화Securitization 과정을 거쳐 지역의 향토 소기업 및 사회적기업 등에 자금을 제공해 주었으며 이를 통해 지역경제를 다시 살려낸 것으로 유명함.
- 지역주민이 주체가 되어 풀뿌리 자조기금을 만들고 운영하는 사례는 헤아릴 수 없이 많이 존재하며 공동 유대Common Bond의 수준, 공동체성 유지 정도에 따라 규모 및 기여 측면에서 많은 차이가 존재함. 사회적경제 영역이 잘 형성된 국가나 지역일수록 지역공동체 발전을 촉진하는 기제로서 지역발전기금의 중요성을 깨닫고 정부 차원의 지원을 아끼지 않고 있음.

48) Community Asset Development Program 혹은 Asset-Based Community Development Program으로 불리며, 지역공동체의 자산 형성에 기초한 지역발전 모델을 말함.

49) Development Trust의 약자로, 지역주민이 공동체 복원을 목적으로 자체 결성한 마을기업을 말함.

4. 지역발전 신용협동조합, Community Development Credit Union

- 지역발전 신용협동조합CDCU은 미국에 존재하는 지역신협들 가운데 제도금융기관으로부터 배제된 소수자, 이민자, 장애인 등 취약계층들에게 금융서비스를 제공해 주기 위해 주로 낙후된 빈곤 지역에서 활동하는 협동조합 금융기관으로 일명 저소득층을 위한 신협Low-income CU이라 불림.



미국의 대표적 지역발전신협 중 하나인 뉴욕 주 이타카 시 소재 AFCU 누리집

- 현재 미국에서 활동하는 지역발전 신협은 약 200개로, 2010년을 기준으로 가입 조합원 수는 166만 명이며 최근 조합원이 빠르게 늘어나고 있는 추세임. 2008년 금융위기 전까지 지역발전 신협은 미 국민들에게 잘 알려지지 않은 존재였으나 금융위기 이후 ‘안전한 장소Safe Havens’ ‘공정한 대부기관Fair Lender’이라는 별칭으로 언론의 조명을 받으면서 ‘착한’ 금융기관으로 평가받고 있음.
- 지역발전 신협이 설립되는 계기는 1)지역의 약탈적 고리대금업자⁵⁰⁾로부터 주민을 보호하기 위해서 2)주민들 중 다수인 빈곤계층에게 금융 접근성을 강화하기 위한 목적으로 3)지역경제에 돈이 돌게 함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이기 방법의 일환으로 등 다양하며 이러한 요인들이 복합적으로 작용해서 설립되는 경우가 많음.

50) 페이데이론(Payday loan)을 비롯한 단기 고금리 대출상품을 판매하는 사채업자들을 말함.

■ 지역발전 신탁들은 정식 법인격을 갖춘 금융기관이긴 하나 제도권 금융기관을 이용할 수 없는 지역주민 다수가 십시일반 자금을 출연하여 만들어졌다는 점에서 공동투자기금Public Fund 또는 공동체은행Community Bank이라고 할 수 있으며 실제로 낙후된 지역경제에 활력을 불어넣는 촉진제 역할을 하고 있음.

- 대표적인 지역발전신탁 중 하나인 이타카Ithaca시 지역신탁의 경우, 취약계층의 자산형성을 돕기 위한 개인발전계정IDA⁵¹⁾ 운영, 지역주민 및 소기업들을 위한 창업지원금 융자 및 소액대출, 조합원들을 위한 정기 재무강좌 및 컨설팅 상담, 지역 비영리단체들을 위한 금융지원 프로그램CPLP⁵²⁾ 운영 등 지역주민과 조합원들의 수요에 기초한 다양한 금융상품 및 서비스를 제공하고 있음.

■ AFCU (Alternative Federal Credit Union)

- 소재지 : 미국 뉴욕 주 이타카 시
- 지역특징 : 미 뉴욕 주 남쪽에 위치한 인구 3만 명의 작은 대학도시
- 설립연도 : 1979년
- 규모 : 수신 \$60 million & 여신 \$40 million (2012.12월 기준)
- 미션 : 머리와 가슴을 함께 겸비한 지역금융기관이 되자.
- 주요 사업 : 주택·사업자금 대출 등 지역 수요에 기초한 다양한 금융상품 및 서비스 제공

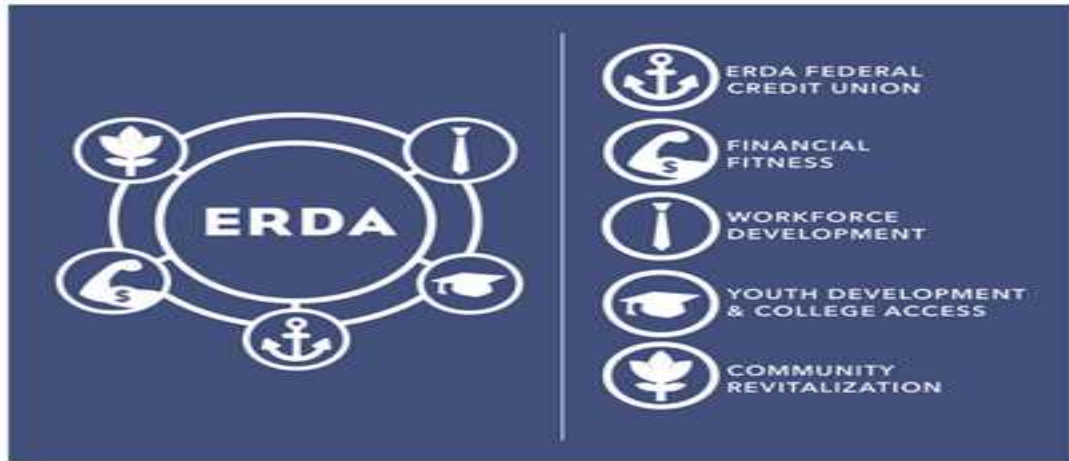
- 이타카 지역신탁이 제공하고 있는 주요 여신상품으로는 1)개인대출 2)가계대출 3)주택담보대출 4)사업자금 대출 5)소상공인대출 6)자동차담보대출 등이 있으며 대출 규모 및 상환조건은 대출자의 현 상황을 종합적으로 고려하여 맞춤형으로 결정되고 대출자가 상환기일을 넘겨 연체하는 경우에도 처한 상황에 따라 유연하게 대응하고 있음.

- 용자에 따른 대손율은 약 1.2%(2012년 기준) 수준으로 미상환율이 양호한 상태를 유지하고 있는 이유는 1)조합원을 대상으로 한 지속적인 교육 2)대출자에 대한 세심한 고객관리 3)대출 관련부서의 소통 및 공감능력 4)조합원의 높은 충성도 등을 꼽을 수 있으며 이렇듯 상호신뢰에 기초한 사회적 자본이야말로 이타카시 지역신탁을 유지·발전시키는 원동력이라 판단됨.

51) Independent Development Account의 약자임.

52) Community Partnership Lending Program의 약자로, 지역 비영리단체들에게 저금리의 사업자금을 빌려주는 프로그램을 말함.

■ ERDA (East River Development Alliance Credit Union)



미 뉴욕 시 퀸즈 자치구의 지역 연합회 로고 및 주요 사업 내용

- 소재지 : 미국 뉴욕 주 뉴욕 시
 - 지역특징 : 뉴욕 시의 대표적 낙후지역인 웨스턴 퀸즈의 빈곤층 밀집지역
 - 설립연도 : 2010년
 - 규모 : 조합원 1,000명의 소규모 신용협동조합
 - 미션 : 우리 마을의 가난한 이웃들에게 주택을 !
 - 주요 사업 : 지역 빈곤층에 대한 공공주택자금 융자
- ERDA 지역신협은 미 뉴욕 시 퀸즈 자치구Queens County의 저소득층 밀집지역에 세워진 신용협동조합으로 소형 공공주택을 건설하는 과정에서 대다수 지역주민들이 신용불량자 상태에 놓여 있어 제도권 금융기관으로부터 융자를 받기 어렵게 되자 지역 연합회⁵³⁾가 주도가 되어 지역주민들이 조합원으로 참여하는 협동조합 금융기관을 만든 사례임.
- 이 지역발전신협은 거주자 대상 주택자금 융자만을 다루는 신용협동조합으로 금융기관이라기보다는 공동기금 적 성격을 가진 금고라 할 수 있으며, 지역에 거주하는 다양한 이해관계자들이 정부 등 외부의 도움 없이 스스로 금융 협동조합을 설립했다는 점에서 특별함. 연합회Alliance는 향후 이 신협을 지역 발전을 위한 지렛대로 활용해 나간다는 계획 아래 조합원 모집을 확대하고 있음.

53) 실업 해소 및 지역 재생을 목적으로 거주자, 지역 활동가, 비영리단체, 학교, 교회 등 지역의 이해관계자들이 함께 설립한 지역발전을 위한 공동 협력기구로 주민의 삶의 질 개선을 추구하는 단체임.

■ 지역발전신협은 관할지역 내에 거주하는 금융 소외계층의 자립을 돕기 위한 맞춤형 상품설계, 교육, 재무상담 등 다양한 금융 지원활동을 펼치고 있으며, 특히 각 고객들의 재무상황에 대한 살아있는 정보를 기초로 관계금융Relational Financing을 구현해가고 있음.

- 대표적으로 고금리 사채업자들에게 포획된 다수 빈곤층을 구제하기 위한 대환 상품을 들 수 있음. 생활고로 인해 연 100%가 넘는 대출을 받은 이들을 구제하기 위해 평균 18% 내외의 단기 대출상품을 제공⁵⁴⁾하여 갈아타기를 유도하고 있음. 이 프로그램은 개인발전계정IDA과 함께 빈곤층의 자산 형성 및 보전에 크게 기여한 것으로 평가됨.
- 지역발전신협이 저소득층의 자산형성에 크게 관심을 가지는 이유는 탈 빈곤을 하기 위한 확실한 방법 중 하나가 주택 등 가계자산Household Asset을 늘려가는 것이라는 믿음을 가지고 있기 때문임. 개별 지역신협 차원에서 진행되는 교육 및 상담 프로그램의 대부분은 재테크tech가 아니라 자산의 형성 및 보존 방법 등 금융지수Financial Literacy를 함양하기 위한 내용들로 구성되어 있음.
- 대출심사 시 적용하는 신용평가 방식도 평가점수Credit Score를 기계적으로 적용하는 것이 아니라 대출자의 상황적 요인 등 정성적 정보를 함께 고려하여 결정하는 유연한 접근방법을 취하고 있음. 지역발전신협 조합원들의 대다수가 담보 능력이 없는 빈곤층임을 감안할 때, 이런 파격적인 대출 심사를 할 수 있다는 것은 조합원에 대한 양질의 정보를 축적하고 있기 때문인 것으로 보임.
- 전미 지역발전신협연합회NF CDCU⁵⁵⁾가 조사한 바에 따르면, 지역신협 대부분이 대체심사표준Alternative Criteria를 통해 대출심사를 하고 있는 것으로 확인되었음. 대체심사표준이란, 신협 조합원들 대부분이 저 신용자이거나 아예 신용점수가 없는 경우도 많아서 신용평가기관에서 제공하는 기준을 활용하는 것이 부적절하다는 판단 하에 자체적으로 개발, 활용하고 있는 평가기준⁵⁶⁾을 말함.

54) Payday Loan Alternative Program으로 불림.

55) National Federation Community Development Credit Union의 약자로, CDCU 조직간 협력 및 발전을 도모하기 위해 1974년에 설립된 단체임.

56) 이 평가기준에서 주요하게 다루어지는 주요 항목은 1)고용상태 2)임차비용 및 공과금 납부실적 3)할부금 연체 상황 등 실 생활경제의 상태를 파악하기 위한 것들로 구성되어 있음.

IV. 한국 공동체금융 및 지역밀착형 금융 현황

1. 지역공동체 금융 생태계 진단

■ 현재 한국의 공동체금융은 불모지와 다름없음.

지역에 거점을 두고 영업활동을 하는 상업은행들은 많이 있으나 대부분 주주 이익 극대화를 위해 일하는 영리 금융기관들로 공동체의 발전을 위해 일하는 지역의, 지역에 의한, 지역을 위한 금융기관은 전무한 상황임.

- 공동체금융 생태계를 조성하기 위해서는 지역에서 재정적 지원을 할 수 있는 자금원Source이 존재해야 함. 우리의 경우 기부문화가 매우 미성숙 되어 있고 지역 내에서 자조기금을 조성할 수 있는 환경도 불비함. 몇몇 지역에서 개인 출연금을 기초 재원으로 설립된 지역재단이 있긴 하나 규모의 한계로 사회적 효과는 미미한 것으로 관찰됨.
- 대표적인 지역 밀착형 서민 금융기관이라고 할 수 있는 신협과 새마을금고의 경우, 지역에 사무실을 두고 있을 뿐 지역주민들과의 소통이나 관계개선 또는 외국에서는 일상화된 지역사회의 발전을 위한 기여 프로그램Contribution Pgm을 운영하고 있는 곳은 거의 없음. 이들 금융기관 입장에서 지역주민은 조합원이 아니라 금융소비자일 뿐임.⁵⁷⁾
- 현재 신협 및 새마을금고는 상호금융Mutual Financing조직이라고 하기에는 상품 및 서비스 측면에서 일반 소매 금융기관과 큰 차이를 느끼지 못할 만큼 본래 가치를 상실한 것으로 관찰되며, 나아가 ‘약탈적’ 금융을 일삼는 고금리 불법 사채업자들로부터 금융 소외계층을 보호하기는커녕 중소서민층의 가계부채를 늘리는데 일조하고 있는 형편임.
- 한편, 지역경제 발전을 위해 공동체 기반의 금융 생태계 조성에 앞장서야 할 정부는 예산을 통한 재정투자 방식 이외에 금융적 정책수단을 강구하고 있지 않고 있으며 지방자치단체 역시 빈약한 재정상황으로 인해 채권 발행을 통한 자금 동원은 물론 지역경제 활성화를 위한 지역발전기금 출연은 엄두도 내지 못하고 있는 상황임.

57) 신협에 가입한 조합원들의 의식 역시 금리 차익에 의한 수익 추구를 목적으로 신협을 이용하는 등 금융소비자 수준을 벗어나고 있지 못함.

- 그 결과 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적경제 조직 수는 증가하고 있지만 지역 기반에서 금융자본을 제공해줄 수 있는 지원시스템이 부재하여 신자유주의로 인한 빈부격차 해소, 고용 창출 등 사회적 문제를 해결해 나갈 핵심 세력으로서 사회적경제 조직의 성장·발전에 큰 장애요인으로 작용하고 있음.

■ 낙후된 지역을 발전시키고 지역 경제를 활성화하려면 무엇보다 지역에 돈이 흐를 수 있는 환경을 조성해야 하나 우리의 경우 금융 자본의 잉여를 지역에 순환시킴으로써 소모적인 재정투자보다 훨씬 효과적으로 지역 경제에 활력을 불어넣는데 성공한 미국의 지역재투자법CRA과 같은 정책이 부재함.

- 지역공동체 금융과 관련해 현재 중앙정부가 보여주고 있는 정책은 전무하며 신탁·새마을금고 등 협동조합 금융기관을 바라보는 시각 역시 규제와 감독 일변도로 굳어져 있음. 외환위기 이후 한 건의 신규 신탁인가도 이루어지지 않은 점, 최근 제정된 협동조합기본법에 금융 및 보험업을 금지한 것⁵⁸⁾ 등은 정부의 관점이 규제 중심이라는 것을 잘 보여주고 있음.
- 정부 정책의 이런 흐름은 1)정부 성격과 무관하게 계속해서 대물림되고 있는 은행권 중심의 대형화 전략 고수 2)지역공동체 금융 및 협동금융의 필요성에 대한 무지와 몰이해 3)정책금융의 실패⁵⁹⁾와 이를 올바른 방향으로 이끌도록 하기 위한 통합 운영전략의 부재에서 비롯한 것이라 할 수 있으며 향후에도 크게 바뀌지 않을 것으로 보임.
- 현재까지 광역 차원에서 사회적금융 시스템을 구축한 경우는 서울시의 사회투자기금이 유일함. 서울시가 총 1,000억 원의 재정을 투입하여 민간 부문과 대응투자 방식으로 사회목적투자를 한다는 취지로 만들어진 이 기금은 애초 사회적 기업, 마을 기업 등 다양한 사회경제 주체들에게 필요한 사업 자금을 제공해줄 것으로 기대했으나 현재까지의 성과는 크지 않은 것으로 생각됨.
- 그 요인으로서는 1)대응투자기준 등 진입장벽이 너무 높다는 점 2)원금 손실에 대한 강박으로 기금 운영방식이 매우 보수적이라는 점 3)공급자 중심의 사업 설계가 이루어지고 있다는 점 4)민간의 자발적 기부가 거의 이루어지지 않고 있다는 점 등을 들 수 있음. (향후 별다른 입장 변화가 이루어지지 않는다면) 공동체 금융 관점에서 기금의 쓰임새 및 기여도는 낮을 것으로 전망됨.

58) 협동조합기본법 제 45조 3항을 말함

59) 대표적인 사례로 마이크로크레딧 기법을 활용해 중소 서민층의 창업을 돕기 위해 만들어진 미소금융재단을 들 수 있음. 현재까지 이 금융 지원정책의 성과는 미미하다는 것이 전문가들의 공통된 의견임.

2. 지역재단, Community Foundation

■ 한국의 지역재단은 영·미 등 외국 지역재단과 마찬가지로 기부금을 전제로 지역사회가 안고 있는 공익적 문제를 해결해나간다는 점에서 금융기관이라기 보다는 자선단체에 가까우며, 이 방식이 비교적 기부문화가 잘 정착된 곳에서 유효한 선진국 형 모델이라는 점에서 단기간에 우리 현실에 뿌리를 내리기는 어려울 것으로 봄.

- 우리나라 지역재단들은 90년대 중반 이후부터 만들어지기 시작했으며 다수의 기부자로부터 기금을 모집하여 비영리단체 및 소외계층을 지원함으로써 지역사회의 복지, 환경, 교육 등의 분야에서 공익을 실현하기 위해 만든 민간기구라고 정의할 수 있음. 대표적인 재단으로는 천안 풀뿌리 희망재단(2006), 부천 희망재단(2011), 성남 이로운 재단(2012) 등을 들 수 있음.
- 2000년에 설립된 아름다운재단의 경우, 기부자 중심 모금기법을 도입하는 등 전문적인 기금모집 활동을 통해 사회복지 중심의 편중된 기부 의식을 바꾸고 '1% 나눔 운동'을 통해 우리 사회에 새로운 기부문화를 확산시킨 공로가 인정되나 전국을 무대로 주로 (한국 사회가 당면하고 있는) 의제 중심사업을 하고 있다는 점에서 지역재단이라고 보기는 어려움.
- 우리나라 재단 설립은 민법 제 32조 및 공익법인 설립에 관한 법률에 그 법적 근거를 갖고 있으며 비영리재단법인 형태가 일반적이나 특별법에 의해 설립된 모금 전문기관⁶⁰⁾이나 복지 전문기관인 사회복지법인 또 법적 근거는 사단법인이지만 실제 재단의 성격을 가진 법인체도 존재함. 현행 우리나라 법률 체계는 민간 재단법인을 기부단체로 바라보는 시각⁶¹⁾이 큼.
- 현재 지역재단들은 1)지역 차원에서 창출할 수 있는 모금 재원의 기본적인 한계 2)모금 시장에서 다른 민간단체들과의 경쟁구도 격화 3)지역 재단의 필요성에 대한 시민들의 이해부족 등의 어려움에 직면해 있으며, 이를 극복하기 위해서는 부유층의 노블레스오블리주Nobless Oblige⁶²⁾를 포함, 기부 및 나눔 문화 확산을 위한 국가 차원의 노력이 필요하다 여겨짐.

60) 대표적으로 사회복지공동모금회 법에 의해 만들어진 사회복지공동모금회가 있음.

61) 우리나라 민간 재단법인은 자금 활용 측면에서 기부 외 자금의 용자나 투자활동을 자유롭게 할 수 없는 법적 제약이 많이 존재함

62) 지도층의 의무라는 뜻의 프랑스 격언임. 정당하게 대접받기 위해서는 명예(노블레스)만큼 의무(오블리주)를 다해야 한다는 말로, 사회지도층에 있는 사람들의 숭선수범 및 도덕적 책임을 강조할 때 주로 사용함.

■ 천안 풀뿌리 희망재단



우리는미래를 기부합니다

천안 풀뿌리 희망재단 로고 및 사명

- 소재지 : 충남 천안시
 - 설립배경 : 천안지역의 한 사회 활동가가 쾌척한 기부금⁶³⁾이 마중물이 되어 지역사회에서 풀뿌리 재단을 설립하자는 공감대가 형성됨
 - 설립연도 : 2006년
 - 투자규모 : 연 3~4억 원 내외 (2012년 기준)
 - 미션 : 사람과 지역을 변화시켜 살기 좋은 사회를 만들자.
 - 주요 사업 : 공익 인프라 배양, 공익 활동가 지원, 미래세대 투자사업 등
-
- 풀뿌리 희망재단은 지역사회 문제에 대처할 공익 인프라 구축을 목표로 설립된 지역재단으로, 풀뿌리 시민운동을 지원하는 중간지원조직Intermediary 성격을 함께 가지고 있음. 재정은 천안시에 거주하는 시민들의 기부를 통해 조달되며 연간 모금액은 3~4억 원 정도 됨. 현재 개인과 기업(기관)을 합쳐 약 800명의 기부자가 참여하고 있음.
 - 현재 운영 중인 기금은 총 8개로, 산부인과 의사들이 신생아가 태어날 때마다 5천 원을 기부하는 새 생명 축하기금, 빈곤가정의 주거환경 개선 및 의료지원을 위한 후원기금, 소득의 일정 부분을 기부토록 유도하기 위한 1% 희망 나눔 기금 등이 대표적이며 그 외 유명인 재능기부를 매개로 한 다양한 모금 캠페인을 벌이고 있음.

63) 천안의 복지활동가 윤혜란 씨가 막사이사이상 수상 상금 5만 불을 지역사회 발전을 위해 기부함

3. 지역 풀뿌리기금, Community Root Fund

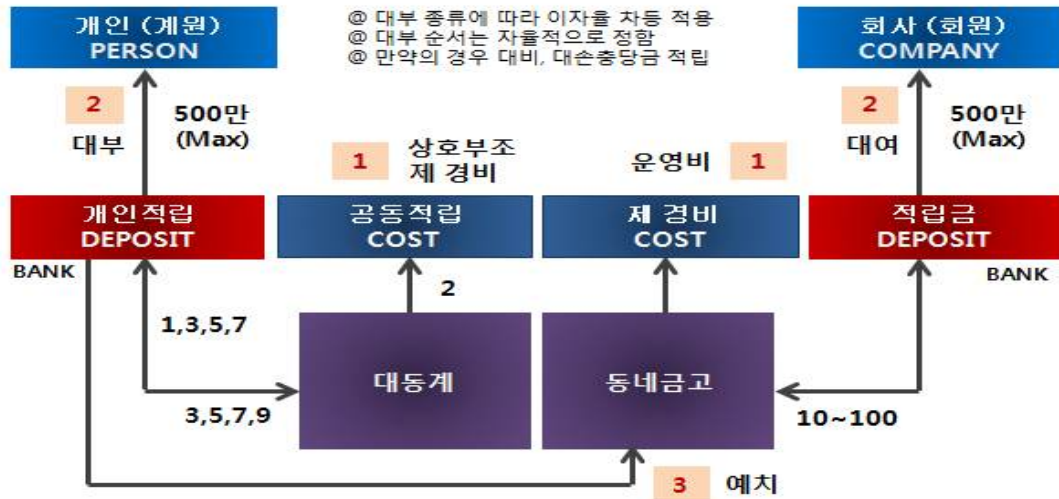
■ 지역 풀뿌리기금은 지역(마을) 공동체를 이루고 있는 주민들 스스로가 공동체 발전을 촉진하고 자생력 있는 경제적 자립기반을 구축하기 위한 성장 전략의 일환으로 만든 ‘자조기금’으로, 기금을 통해 공동체경제 운영에 필요한 재원을 조달하고 활용함으로써 지속가능한 사회경제 생태계를 만드는 것을 핵심목표로 삼고 있음.

- 풀뿌리기금은 지속가능한 공동체경제 생태계 조성 차원에서 반드시 존재해야 할 필수 구성단위로, 지역공동체가 안고 있는 주거, 보육, 교육, 환경, 문화 등 다양한 문제점을 해결해나가고자 힘쓰는 추진주체들에게 필요한 자금을 제공해주는 공급자Supplier 역할을 수행하는 단위이며, 사람과 사람, 사업과 사업을 이어주는 촉매기관Catalyst이라고 할 수 있음.
- 풀뿌리기금은 1)돈의 집적물인 단순한 금고Cash-Box가 아니라 지역 공동체의 발전이라는 공동의 목표를 실현하기 위해 목적의식적으로 만든 사회적 자본이라는 점 2)주민들의 직접출자를 통해 재원이 만들어진 자조기금이라는 점 3)구성원들 간의 연대와 신뢰의 문화적 토대가 형성되지 않으면 만들기 힘들다는 측면에서 상업적 목적의 기금Fund과 구별됨.
- 지역(마을)을 기반으로 사업을 추진하는 주체인 마을공동체 기업, 협동조합 등 사회경제 주체들이 성장함에 따라 이들의 성장발전을 촉진할 수 있는 기금의 수요는 날로 커지고 있는 반면, 이들을 위한 금융지원 시스템이 사실상 불비하여 외부 의존 없이 주민들의 힘으로 기금을 설립해야 한다는 문제 제기가 서울지역 마을공동체 단위에서 강하게 제기되고 있음.
- 원주·성남 등 사회적 경제가 활성화된 지역들의 경우, 신흥 등 지역 밀착형 금융기관들⁶⁴⁾이 사회경제 네트워크 내에 결합되어 있음을 확인할 수 있으나 마을경제 단위에서 필요한 자금을 중개해주는 지원조직은 매우 드뭄. 서울의 경우, 마포구 성미산마을의 대동계·동네금고와 용산구 청년주거단지인 빈집공동체⁶⁵⁾의 ‘빈고’가 존재하나 규모 및 운영 면에서 아직 초보적 수준에 머물고 있음.

64) 원주의 밝음 신흥, 성남의 주민 신흥, 서울의 논골 신흥과 다람쥐회, 안산의 화랑 신흥, 광주의 어룡 신흥 등이 대표적인 곳들임.

65) 서울 용산구 2가에 자리 잡은 청년 주거공동체로 일명 ‘우주생활협동조합’으로 불림.

■ 성미산마을 대동계 및 동네금고



성미산마을 대동계 및 동네금고 운영시스템

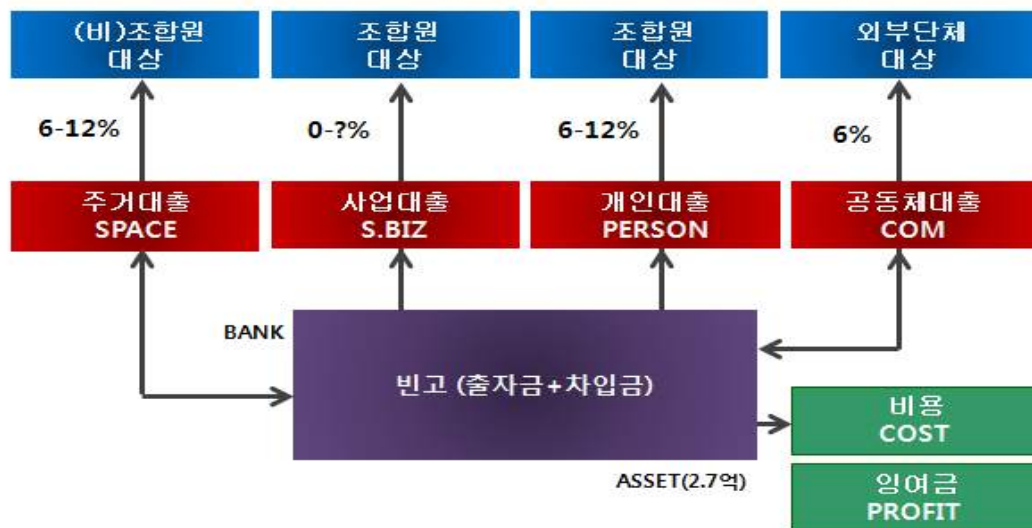
- 소재지 : 서울 마포구 성산동 성미산마을
- 지역특징 : 도심에서 주민 주도의 마을공동체 활동이 잘 정착된 동네
- 설립목적 : 마을주민, 마을기업 간 상호부조를 통한 살림살이 경제 활성화
- 설립연도 : 2007년 12월
- 규모 : 대동계 주민 80명, 동네금고 마을기업 14개 참여 (2013.6월 기준)
- 주요 사업 : 회원 및 지역공동체 조직들 간 경제적 유대 및 대출사업

- 성미산마을 대동계는 마을 주민들이 공동유대 강화 및 생활 보장 토대를 강화 한다는 취지로 만든 경제 목적의 친목계親睦契로, 모임에 가입한 회원들이 각자 형편에 맞게 일정한 돈을 납입·적립한 후 목돈이 필요한 회원이 생기게 되면 약간의 사용이자를 징구한 후 자금을 융통해준다는 점에서 조상 전래의 계契와 동일한 성격을 지님.
- 적립금은 3만, 5만, 7만, 10만 원 중 택일하여 납부토록 되어 있으며, 공동경비를 제외한 나머지 금액은 출자금으로 적립됨. 출자(적립)금은 회원 경조사비 등 상부상조가 필요한 일이나 마을기업에 대한 출자, 회원 배당, 대손충당금 적립을 위해 사용하며, 회원에 대해 최고 500만원 한도 내에서 용자를 해주고 있음. 용자 시 적용금리는 1.0~3.5% 수준⁶⁶⁾임.

66) 대부 종류에 따라 금리를 차등 적용함. 출자금 내 대부는 연 1%(무보증), 긴급대부는 연 3.5%(유보증)임.

- 동네금고는 마을기업·단체들의 경제활동을 지원하기 위해 만든 공동기금으로, 목돈이 필요한 회원을 대상으로 사업자금을 대여해 주고 있음. 대여금은 가입 단체나 기업이 납부하는 약정금과 대동계에서 빌린 예치금을 활용함. 동네금고는 (대동계와 마찬가지로) 상호부조 성격의 협력기금 또는 마을경제를 활성화하기 위한 금융기제라 할 수 있음.
- 가입 회원이 내는 월 약정금은 10~100만 원내에서 자유롭게 선택하도록 되어 있으며, 공동경비를 제외한 나머지 금액은 출자금으로 적립됨. 출자(적립)금은 성미산마을 기업 및 단체들의 각종 사업을 지원하는 일에 주로 쓰이며 대동계와 마찬가지로 최고 500만원 한도 내에서 용자를 해주고 있음. 대출 우선순위는 회원 간에 자율적으로 결정함.

■ 해방촌 우주생활협동조합 빈고



청년주거단지 공동기금 '빈고' 운영시스템

- 소재지 : 서울 용산구2가동 해방촌
- 지역특징 : 판자촌과 미군기지 주변 근린시설이 공존하는 남산 아랫동네
- 설립목적 : (돈으로부터 해방되는) 공유경제 실현을 위한 공동체은행을 만들자.
- 설립연도 : 2010년
- 규모 : 약 2.7억 (출자금 및 차입금 합계)
- 주요 사업 : 주거공동체 공간 보증금 지원 및 상호부조 활동

- 해방촌 빈고는 빈집⁶⁷⁾에 거주하는 공동체 구성원들에 대한 전월세 보증금 등 주거 지원을 위해 만들어진 자조기금임. 이미 주거 협동조합에 가입된 조합원 및 장기투숙객로부터 받은 출연·차입금을 재원으로 임대보증금을 지원해주고 여유자금은 채무상환이나 사고처리, 병원비 등 긴급한 자금을 필요로 할 경우 용자를 해주는 상호부조 형태의 협동기금이라 할 수 있음.
- 2012년 말 기준으로 기금에 가입한 조합원 수는 122명이며, 출자금은 1억 원 남짓 됨. 기금 운영은 전액 용자방식으로 이루어지며 주거대출을 포함해 4개의 대출상품을 취급하고 있음. 현재 출자금을 포함 금고 자산의 90%는 빈집, 가게, 단체 등 공간 임대보증금으로 대출된 상태며 나머지 자금은 개인 대상 소액 대출, 유관기관 용자 등에 활용하고 있음.
- 기금의 유일한 수입원인 예대수익은 약 3% 수준이며 경비 절감을 위해 유급 상근인력 없이 내부봉사로 필요한 사무행정을 보는 구조로 운영됨. 다른 한편 출자금 규모의 한계, 운영 자금의 대부분이 보증금으로 묶임으로 인한 유동성 부족, 자산의 상시적 이탈 가능성⁶⁸⁾, 수익 및 재정구조의 열악함 등 극복과제도 많이 안고 있음.
- 해방촌 빈고는 외부의 지원 없이 동일한 지역에 거주하는 공동체 구성원들이 자립적 생활을 유지하기 위해 조성한 전형적인 자조·자립형 기금이라 볼 수 있으며 특히 기금의 운영 목표를 단순히 구성원들에게 필요 자금을 빌려주는 ‘대여기관’으로 한정하지 않고 공동체 자산을 늘려가기 위한 기제로 바라보고 있다는 점에서 높게 평가됨.
- 향후 빈고가 주거자금 지원을 위한 용자구조에서 탈피하여 마을기업에 대한 투자 및 지역주민들에게 금융 서비스를 제공해주는 동네 기금(은행)으로 발전하려면 여·수신 행위를 자유롭게 할 수 있는 법인격을 갖는 것이 필요하나 현 상황에서는 조합원들에 대한 출자금 확대, 강제저축 등을 통한 내부 자본 축적에 주력해야 할 것으로 판단됨.

67) 해방촌 일대에서 게스트하우스 형태로 운영되는 청년들의 주거공동체 협동조합을 말함.

68) 조합원의 탈퇴로 인한 출자금 반환을 말하며 협동조합 조직이 갖는 기본적 한계 중 하나임.

4. 지역 협동조합금융기관, Community Coop Finance Intermediary

■ 지역 협동조합금융기관이란 미국의 지역발전신협CDCU과 같이 지역에 기반을 두고 지역주민 및 공동체 발전을 위해 일하는 금융협동조합으로, 지역주민 중 다수가 조합원이자 주인Owner인 주민 소유 금융기관을 말함. 우리나라의 경우 지역신협이 대표적 유형이라 할 수 있으나 극소수 신협들을 제외한 대다수의 신협조직들은 지역주민들과 심각하게 유리遊離되어 있음.

- 공동체금융 생태계가 잘 발달된 지역의 경우 주류 금융질서에서 배제된 사람들이 필요한 자금을 스스로 조달하기 위해서 만든 상호금융 혹은 협동조합금융기관이 늘 존재하고 있음. 하지만 해외의 조합형 금융기관들이 지역공동체와 밀접한 관계를 맺고 있는 것과 달리 한국의 대표적 협동조합금융기관인 신협과 새마을금고는 지역사회와의 연결고리가 매우 취약함.
- 신협의 경우, 70년대에 들어서면서 주류 금융시장으로의 진입 문제를 둘러싸고 갈등을 겪다가 조합 자산규모 확장에 초점을 맞춘 성장정책에 매달려 표류하던 중, 1997년 외환위기 때 심각한 경영 위기를 맞음. 당시 400개 이상의 조합들이 파산하고 2조 원이 넘는 공적 자금이 투입되면서 민간 ‘자조’ 금융기관으로서의 위상과 역할이 크게 위축됨.
- 신협 내부적으로는 시중은행들의 가계대출 시장진입으로 우량 고객층들이 잠식되면서 담보대출 중심의 여신관행이 확산되는 등⁶⁹⁾ 서민 금융기관으로서 자기 역할을 못해주고 있는 것이 사실임. 시중은행들과 비교해 수익구조가 다양하지 못한 조직특성 상 대출수익이 차지하는 비중이 크다는 점을 감안할 때, 현재적 상황을 탈피할 수 있는 대안 마련이 절실한 상황임.
- 한편, 중앙정부의 막강한 자금과 행정력에 힘입어 빠른 시간 안에 자리를 잡은 새마을금고는 개발 독재시대의 상징이라 할 수 있는 관 주도의 ‘하향식’ 질서와 제도화의 유산으로 말미암아 협동조합 조직의 핵심가치인 자조·자립의 정신을 상실했다는 지적이 많음. 실제 새마을금고는 공동 유대와 무관하게 비조합원에 게도 별다른 제약조건 없이 신용을 제공해줄 수 있다는 점에서 시중 은행과 큰 차이가 없음.

69) 2002년 44.4%에 이르던 신용대출 비중이 2012년에 8.9%로 하락하는 등 여신관행이 급격히 변화됨.

- 이런 상황 속에서도 신탁 본연의 가치를 회복하고자 노력하는 지역 신탁들이 열심히 활동하고 있으며, 대표적인 곳으로 서울의 논골신탁, 성남의 주민신탁, 안산의 화랑신탁, 광주의 어룡신탁 등을 들 수 있음. 이들은 허약한 공동유대 Common Bond 안에서도 소외계층들의 금융접근성을 높이고 지역의 사회적경제 조직들을 위한 다양한 금융 지원방안을 모색하고 있음.

■ 서울 논골신탁

- 소재지 : 서울 성동구 금호동1가
 - 설립배경 : 철거 반대싸움을 하던 지역 세입자들이 모여 낙후된 지역공동체 발전을 위한 협동조합운동 차원에서 신탁을 세움
 - 설립연도 : 1997년
 - 자산규모 : 약 250억 원 (2013.6월 기준)
 - 미션 : 착한 금융을 실천함으로써 지역 협동경제 건설의 중심이 되자.
 - 주요 사업 : 조합원 및 지역주민들의 필요에 입각한 금융서비스 관련 사업
- 서울 논골신탁은 90년대 후반 금호동 일대 철거반대 투쟁을 하던 세입자들이 함께 설립한 지역신탁으로, 협동조합운동의 필요성을 깨닫고 목적의식적으로 만들어진 금융조합이라는 측면에서 남다름. 설립 초기 재정 안정성 측면에서 어려움이 있었으나 이후 큰 시련 없이 잘 성장하여 현재 자산 규모 250억 원 수준의 견실한 지역신탁으로 자리를 잡음.
 - 가입 조합원 수는 약 3,500명으로, 조합원 중 실제로 신탁을 이용하는 사람은 1/3 수준이며 그 중에서도 10% 정도만 조합을 적극적으로 이용하고 있는 것으로 확인됨. 조합원들의 서비스 만족도는 양호한 편이나 조합원들 중 다수가 협동조합의 가치적 동의보다는 비과세 혜택 등 취급 금융상품이 주는 매력에 더 끌리는 것으로 나타남.⁷⁰⁾
 - 우리농산물 유통, 어르신 나들이 행사, 비영리조직 공간 지원, 재무컨설팅 등 지역공동체 활성화를 위한 다양한 활동들을 기획, 운영하고 있으나 주민들의 참여도는 그다지 높지 않음. 주요인은 1)실제 행사에 참여할 시간이 부족하고 2)신탁을 협동조합조직이 아니라 금융기관으로 인식하고 있기 때문인 것으로 (설문조사 결과) 확인됨.

70) 논골신탁 감마컨설팅 결과보고서 (2012.12, 한국 GAMMA센터)

■ 성남 주민신협

- 소재지 : 경기도 성남시 수정구
 - 설립배경 : 특수 선교활동을 하던 주민교회에서 가난한 교민들에게 실질적인 도움을 주기 위해 교회신협을 설립한 후 지역신협으로 바뀜
 - 설립연도 : 1979년 (1986년 인가)
 - 자산규모 : 약 1,400억 원 (2개 지소 포함, 2012.12월 기준)
 - 미션 : 조합원들의 미래와 꿈을 현실로 !
 - 주요 사업 : 조합원을 위한 기본적인 금융서비스 외 주민들의 삶의 질 향상 및 지역경제 발전을 위한 다양한 이익환원 사업 추진
-
- 성남 주민신협은 70년대 후반 출자금 4만 원의 작은 단체 신협으로 출발하여 출자금 110억 원이 넘는 신협으로 성장한 대표적인 지역 밀착형 신용조합임. 조합 이름이 상징하듯 설립 당시부터 ‘주민들의 삶 속으로’ 깊숙하게 들어가 가난 극복과 삶의 질 향상, 지역발전을 위해 헌신적으로 노력해 온 모범적인 금융기관이라고 평가받고 있음.
 - 현재 본점 외 두 개의 지소(수진, 신흥)을 두고 있으며 조합원은 2만 명 수준임. 매년 안정적으로 수익이 발생하지만 타 지역신협들의 배당 평균과 비교할 때 상대적으로 낮은 배당률⁷¹⁾을 유지하고 있으며, 잉여의 많은 부분을 ‘간접배당’ 형태로 지역사회에 환원하고 있음. 그 외 배당금의 1%를 ‘지역발전기금’으로 출연기로 결정하는 등 지역사회에 대한 관심은 매우 높은 편임.
 - 실제로 주민들의 삶의 질 향상을 위한 주민생활관 건립, 자립형 친환경 생협 매장 설립, 생태교육을 중심으로 한 어린이 방과 후 학교(창조학교) 운영, 매년 정례적으로 열리는 지역축제(살림의 경제 한마당) 지원, 마을기업 등 사회적경제 조직들을 위한 공유공간 조성 등 지역공동체 활성화를 위한 다양한 사업들을 펼치고 있음.
 - 주민신협이 지역사회 안에서 이렇듯 튼튼하게 자리를 잡을 수 있었던 배경은 조합원들과의 지속적인 소통 및 다양한 교육 프로그램 운영, 지역주민을 포함한 지역 시민사회 주체들과의 긴밀한 협력과정이 잘 이루어져왔기 때문인 것으로 풀이됨. 이 과정에서 지역 사회경제 발전을 위한 공동의제를 도출·협력하는 실천 단위로서의 사회경제 네트워크가 큰 힘을 발휘한 것으로 보임.

71) 지역신협들의 배당률은 평균 5% 내외인 반면, 주민신협의 배당률은 3.7% 수준임.

■ 안산 화랑신협

- 소재지 : 경기도 안산시 고잔동
- 설립배경 : 90년대 초반 달동네에 살던 주민 몇 명이 소비자 생협을 만든 것이 뿌리가 되어 지역신협을 설립하게 됨
- 설립연도 : 1989년
- 자산규모 : 약 1,000억 원 (3개 지소 포함, 2013.3월 기준)
- 미션 : 조합원의 행복한 삶을 위해 성공적인 인생방정식을 제공한다.
- 주요 사업 : 조합원 및 지역주민들의 필요에 입각한 금융서비스 지원을 포함 생협치과 설립 등 다양한 지역사회 연대 사업 추진

- 안산 화랑신협은 지역 내에 존재하던 3개의 단위신협⁷²⁾이 하나로 합병되면서 만들어진 통합신협으로, 소규모 조합들이 겪을 수밖에 없는 재정불안 등 많은 어려움을 극복하고 안산의료생협, 아이쿱 안산생협, 안산 두레생협 등 지역의 협동조합들과의 연대·협력 사업을 통해 안산지역 사회경제 발전을 위해 앞장 서고 있는 대표적인 신협 중 하나임.
- 1998년 화랑신협으로 통합 후 경영 안정성을 회복하여 현재 본점 외 세 개의 지소(고잔, 원곡, 중앙)을 두고 있으며, 조합원 수는 (준조합원을 포함해) 1만 6천 명 수준임. 성남 주민신협과 마찬가지로 조합원들을 위한 금융서비스 제공 외에 지역주민들과 지역 내 소외계층을 위한 다양한 금융 및 비금융 지원 사업을 펼치고 있음.
- 대표적으로, 안산지역 협동조합들이 힘을 모아 공동 설립한 우리생협 치과를 들 수 있음. 2009년 조합원 및 지역주민들의 치아건강을 도모하기 위한 목적으로 만들어진 생협치과는 2010년에 손익분기점을 넘어 잘 운영되고 있으며 화랑신협은 이 외에도 지역의 협동조합 조직을 대상으로 한 교육 및 컨설팅, 자금지원 사업에 적극 나서고 있음.
- 화랑신협은 최근 증가하고 있는 신규 협동조합을 효과적으로 지원하기 위해 회계 및 자금 운영, 인사 및 조직관리 등 상시 경영 컨설팅을 해주고 있으며 향후 10년 내에 10억 원의 사회공헌 기금을 모은다는 계획을 세워놓고 지역 주민 및 공동체 발전을 위해 존재하는 지역밀착형 ‘동네은행’으로서의 역할을 수행하기 위해 힘쓰고 있음.

72) 원곡신협(89년 설립), 군자신협(91년 설립), 고잔신협(92년 설립)을 말함.

V. 지역밀착형 마을기금 조성사업 개요

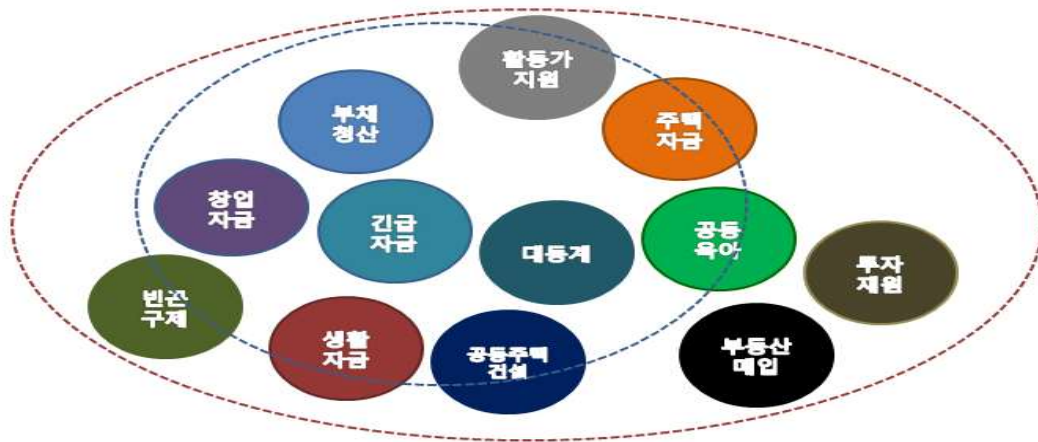
1. 마을기금 조성의 의의

■ 서울시의 주요 시정과제 중 하나인 마을공동체 사업이 본격화되면서 서울시 및 각 자치구 단위에서 훼손된 도시 공동체를 복원·회복하고자 하는 작업이 활성화되고 있긴 하나 ‘마을 만들기’ 사업이 외부 환경 변화에 흔들리지 않고 지속되려면 자조기금 조성 등 마을경제 기본 인프라가 구축되어야 함.

- 현재 진행 중인 서울시의 마을공동체 사업은 법·제도적으로 ‘보장’된 제도가 아니며 주민자치의 토대가 허약하고 단체장의 관심 여부에 따라 사업의 존폐 여부가 쉽게 바뀌어 버리는 우리나라의 특성 상, 사회적 경제 진영을 포함한 범 시민사회 진영이 정치적인 환경변화에 대응할 수 있는 내부 역량 및 물적 토대를 축적하고 있지 못할 경우 언제든지 위협에 빠질 수 있음.
- 따라서 외부 환경 변화에 흔들리지 않고 지속가능한 마을공동체 복원 사업을 추진해 나가려면 마을기금과 같은 금융 ‘기제’ 혹은 수익 창출이 가능한 지역 자산Community Asset이 존재해야 함. 마을기금은 공동체 구성원들 간의 ‘신뢰’라는 사회적 자본Social Capital이 축적되어 형성된 가시적 결과물이며 그 자체로 마을공동체가 보유한 소중한 자산이기도 함.
- 마을공동체기업, 비영리단체 등 지역(마을)에 존재하는 다양한 풀뿌리 조직들이 자생력을 가지고 성장해가려면 정부 보조금이나 위탁 사업에 기대어 움직이는 것이 아니라 스스로 지역(마을) 의제를 찾고 문제를 해결해나가는 자조적 운영 시스템이 작동되어야 하며, 마을기금은 이러한 구조를 정착시키는 촉진제로서의 역할을 담당함.
- 마을기금은 1)마을공동체 사업을 지속적으로 추진해갈 수 있는 ‘토대’의 마련 2)사회적 경제 영역의 활성화를 위한 마중물의 제공 3)자립적 마을 경제 기반 구축의 ‘지렛대’로서의 역할 수행 4)주민 주도의 지역공동체 금융 생태계 조성을 위한 경험의 축적과 능력 향상 계기를 제공해준다는 측면에서 마을공동체 조성사업의 핵심 매개고리이기도 함.

■ 주민 주도의 마을기금이 조성되려면 다수 주민들의 자발적 참여를 이끌어낼 수 있는 목표 및 쓰임새에 대한 구체적인 청사진이 제시되어야 하며, 기금에 참여하는 것이 당위적 목적이나 막연한 ‘공공선’을 위해서가 아니라 개인(혹은 집단)의 필요를 충족시켜줄 수 있을 것이라는 포괄적 믿음이 존재해야 함.

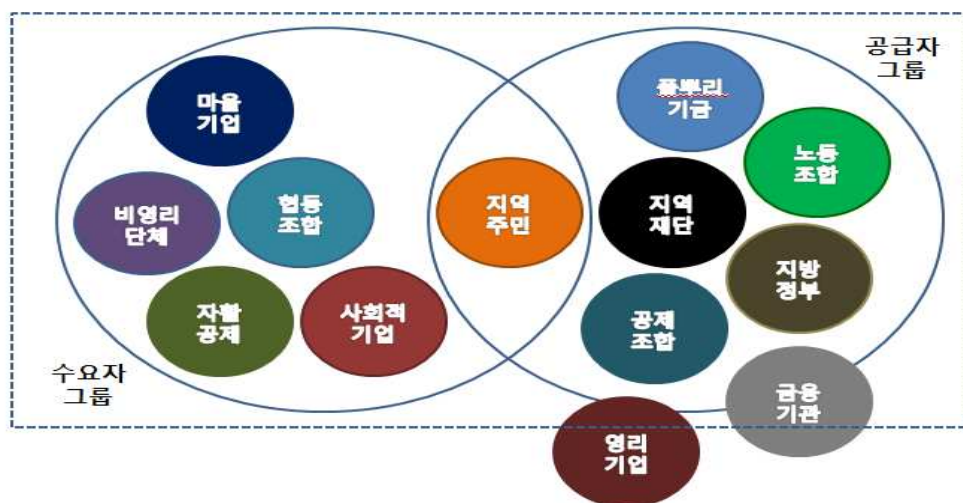
- 여기서 필요Needs란 주거 안정, 깨끗한 환경, 안전한 먹거리, 양질의 보육 등과 같이 건강한 시민적 삶을 살아가기 위한 전제 혹은 조건을 말하며 공공과 시장 영역에서 충족시켜주지 못하는 ‘틈새’라 할 수 있음. 이론적으로, 보편적 복지가 잘 정착된 곳이라 하더라도 공동체 안에서의 삶의 질을 향상시키고자 하는 주민들의 필요는 항상적으로 존재함.



마을기금 수요예측 및 공급범위

- 마을기금은 주민들의 일상적 필요를 충족시켜줄 수 있는 효과적인 수단이라는 점에서 공동체 구성원 간의 연대를 강화시켜주고 주민 자치 역량을 향상시킬 수 있는 촉진제Catalyst라고 할 수 있음. 마을기금을 통해 성장한 사회적 경제조직이 기금을 운영하여 마을과 주민들에게 그 이익을 돌려주는 선순환 과정은 공동체경제의 핵심 구동원리에 부합하는 것이기도 함.
- 하지만 선진국에 비해 동원할 수 있는 공동체 내의 인적·물적 자원Resource이 현저히 결핍되어 있고 구성원들 간의 연대의 끈이 대부분 파괴된 도시기반 하에서 주민 주도의 자조 기금을 조성한다는 것은 대단히 어려운 일이며, 기금을 조성한다 하더라도 일정한 수익성을 담보할 수 있는 구조를 계속 유지해 가기 위해서는 적지 않은 노력이 투입되지 않으면 안 됨.

- 따라서 자조기금의 뿌리는 지역주민들 손에 두더라도 지방자치단체, 지역기업, 사회적 경제 진영을 포함한 시민사회 등 각 영역들 간의 긴밀한 소통을 통해 지역공동체의 발전 도모라는 큰 목표 아래 마을기금을 공동 협력 사업을 위한 추진 동력으로 삼고 함께 힘을 합칠 수 있는 합의Consensus를 도출해내는 것이 필요함.
- 결론적으로, 마을기금이란 몇몇 사람들의 생각과 의지를 모아서 만든 ‘뭉치돈’이 아니라 지역(마을)과 연관되어 있는 다수의 이해당사자들이 함께 참여하여 마을의 주체인 주민들의 삶의 질을 향상시키고 공동체경제의 활성화 및 지속 가능한 사회경제 질서를 구축하기 위해 필요한 ‘주민의, 주민에 의한, 주민을 위한’ 금융기관이라고 할 수 있음.

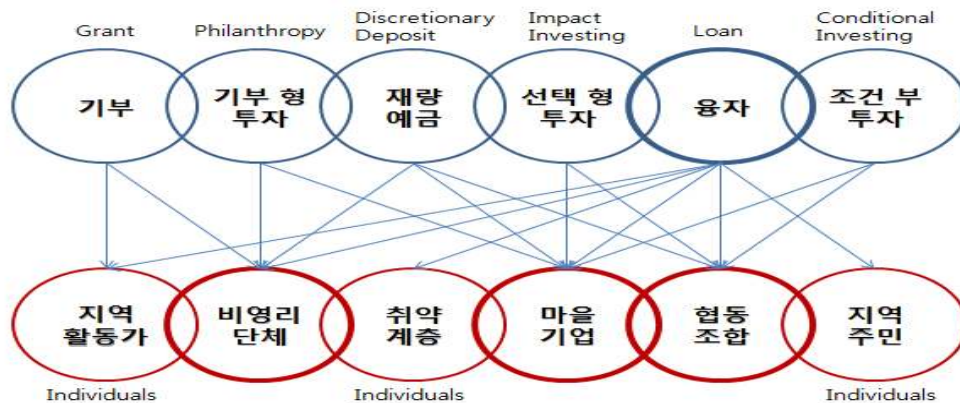


마을기금 이해관계자 구성 현황

2. 마을기금의 역할과 기능

■ 마을기금은 마을경제 운영시스템을 구성하는 핵심 인프라로, 마을에서 생활하는 경제주체들이 필요로 하는 자금을 공급해주고, 저소득 취약계층의 금융 공백(Financial Gap)을 메우고, 주민의 삶의 질 향상 및 마을공동체 발전을 위한 사업에 자금 지원을 하는 등 마을에 돈을 돌게 함으로써 마을경제를 활성화시키는 데 중추적 역할을 수행함.

- 수요자와 공급자 간 자금을 중개하는 (간접) 금융기관으로서 마을기금의 역할과 기능은 어떠한 법인격을 가지느냐에 따라 차이점이 있으나 자금을 필요로 하는 당사자들에게 돈을 투·융자해줄 수 있는 여신주체라는 점에서 동일한 성격을 띤다. 단순히 말하자면 마을기금은 주민들에게 필요한 돈을 빌려주는 동네은행(Community Bank)이라고 할 수 있음.
- 공급(자) 측면에서 기금은 기부, 기부 형 투자⁷³⁾, 재량예금⁷⁴⁾, 선택 형 투자⁷⁵⁾, 융자, 조건부 투자 등으로 구분할 수 있으며, 수요(자) 면에서는 지역 활동가, 취약계층, 지역주민 등 개인을 대상으로 하는 경우와 비영리단체, 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활공동체 등 기관(조직)을 대상으로 하는 경우로 구분할 수 있음.⁷⁶⁾



마을기금 수요-공급 연결구조

73) 재무적 이익을 추구하지 않고 사회적으로 가치 있는 일에 투자되는 박애 형 자선투자를 말함.

74) 예금자가 사전에 특정 반대급부(이자)를 기대하지 않고 자금운용 결과에 따라 배당 등의 형태로 수익금을 받는 위탁예금을 말함.

75) 사회적 가치와 재무적 이익 모두를 추구하는 방식으로, 사회목적투자라고 부름.

76) 자금(공급)의 성격에 따라 수요(처)가 달라지며 지역공동체 범위 안에서는 상대적으로 개인보다는 기관(조직)에 대한 선호도가 더 높음.

- 마을기금의 역할을 단지 자금 ‘유통’에 한정해서 바라보는 것은 기금이 지닌 공동체적, 사회적 가치를 탈각하는 것이라는 면에서 옳지 않음. 나아가 마을기금을 취약계층의 자립 지원을 목적으로 하는 서민 구제금융기관으로 해석할 경우 재정적 취약성으로 인해 위험에 노출될 가능성이 큼. 따라서 기금은 안정적인 재정기반을 유지하는 가운데 마을경제의 발전을 도모하는 금융기구로 기능해야 함.
 - 마을기금이 활성화될 경우, 공동체 내의 자금순환이 원활히 이루어짐으로써 마을기업의 창업을 촉진하고 약탈적 금융기관들에게 노출된 금융 소외계층의 자산 형성에 기여하며 도시농업, 신재생에너지사업 등 대안적인 가치를 지닌 신규 사업에 자금을 투자하는 등 공동체를 풍요로운 공간으로 만드는데 기여할 수 있음.
 - 규모Scale의 경제 측면에서, 자치구 등 더 ‘확장된’ 영역(범위)에서 지역기금이 만들어질 경우, 마을기금은 지역금융 생태계의 중심 연결고리 혹은 거점기관 Base Institution으로 기능하게 될 것으로 판단되며 이는 중앙조직이 관할 지역 내에 몇 개의 지부Branch를 둬으로써 집중과 분산의 효율을 높이는 일반적인 조직 운영원리와 부합하는 것이기도 함.
- 마을기금이 현행 법률체계 안에서 어떤 법적 지위를 가져가는 것이 좋은가라는 점은 1)기금 설립 의의 및 목표 2)사업 범위와 지원 대상 3)활용하고자 하는 금융수단의 차이 4)기금이 설치되는 곳의 환경적 요인 등에 따라 판단 기준이 달라질 수 있음.
- 기금을 설립한 이유가 지역재단과 같이 주로 기부나 후원을 통해 장학 사업이나 돌봄 등 전통적인 사회서비스를 하고자 한다면 민간비영리 재단법인을 설립하는 것이 좋으며, 무담보 소액대출Microcredit 등 융자 방식을 통해서 금융 소외층에게 자금을 제공해주는 것이라면 현행 법⁷⁷⁾ 상 ‘대부업자’ 등록을 해야 하나 비영리법인의 경우는 예외임.
 - ‘기금의 사업 범위 및 지원 대상을 어떻게 설정할 것인가’라는 주제도 해당 기금이 구성된 의의와 목표에 따라 달라질 수 있음. 예를 들어, 마을기업 등 사회적 경제 주체들에게 자금을 제공해주는 것을 주 임무로 가져갈 것인가, 마을에 정주하는 불특정 다수를 위한 금융서비스를 제공해주는 것을 목표로 할 것인가에 따라 조직형태 및 사업내용은 큰 차이가 있음.

77) “대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률”을 말함.

- 유망한 마을기업이나 혁신기업가를 대상으로 지분Equity 인수 투자를 하거나 프로젝트 형 투자를 하고자 할 경우 창투사 등 투자전문회사 자격을 가지고 있어야 함. 비영리 재단법인이나 공익법인이 사회가치를 추구하는 주식회사 기업의 주식을 인수하는 것이 불가능한 것은 아니나 세금(증여세)을 납부해야 하는 등 불리한 법률 규정이 있으므로 잘 살펴볼 필요가 있음.
- 기금 설치 지역의 환경적 요인이란 1)자치단체장이 어떤 생각을 갖고 있는지 2)지역기업들 중 사회적 책임이행에 관심이 높은 곳이 존재하는지 등 마을을 둘러싼 이해당사자 집단들이 기금을 바라보는 생각 및 행동의 차이에 따라서 기금 구조를 달리할 수 있음을 말함. 예를 들어 자치단체와 기업, 마을주민이 공동으로 출자하는 형태로 특수목적회사SPC를 설립하는 것도 가능함.
- 결론적으로, 마을기금의 법적 형태는 누가, 무슨 목적으로 기금을 설립하느냐에 따라 성격이 달라지며 기금 설립의 취지를 살리기 위해 동원 가능한 금융수단 및 방법을 사용할 수 있는 ‘법적’ 구속력과 한계는 무엇인가 등에도 영향을 받음. 경우에 따라서는 기존 법률구조의 문제점을 지적하고 법률 보완이나 대체입법을 추진할 필요성도 존재함.

3. 마을기금의 발전경로

■ 공동체 기반의 풀뿌리 자조기금이 (마을 경제를 활성화하는데 기여한다는) 본래의 사명을 수행하는 가운데 자금 대여자 혹은 중개자의 역할을 뛰어넘어 신용 협동조합, 마을은행 등 여수신 기능을 갖춘 ‘정식’ 금융기관으로 발전해가는 것은 (해외 사례를 살펴보면) 매우 자연스러운 이행경로라고 할 수 있음.

- 각 나라마다 (법, 제도, 역사성 등) 환경적 차이가 존재하긴 하나 풀뿌리 기금의 발전 경로는 1)큰 규모의 재단법인화 2)신용 협동조합 3)상호 금융기관 성격의 마을은행 4)대부 전문회사 5)정부·기업과 공동투자 형식으로 만든 투자 전문회사 6)자진 해산을 통한 공공기금 혹은 기관으로의 편입 등의 형태로 나타남.
- 큰 규모의 재단법인화⁷⁸⁾란, 미국의 지역재단과 같이 시 또는 도 단위의 지역 재단으로 성장하는 것을 말함. 마을기금이 구區 또는 그 이하의 ‘동네’ 단위에서 운영되는 구조임을 감안할 때, 더 큰 영역을 관장하는 지역재단으로의 변화는 인근 풀뿌리 기금과의 합병 혹은 민간재단의 출연 및 통합을 통해서 이루어지는 경우⁷⁹⁾가 많음.
- 마을기금은 상호금융기관 성격의 신용조합이나 마을은행으로 발전하는 것이 가장 이상적인 경로라 할 수 있으나 정부는 금융소비자 보호를 위해 엄격한 자격 기준과 심사과정을 두고 있어서 이 경로는 해당 국가의 법률이나 제도의 영향을 크게 받음. 우리의 경우 기금이 지역 신탁으로 바뀐 사례는 존재하나 아직까지 은행⁷⁹⁾으로 변모한 경우는 없음.
- 대부 전문회사 혹은 투자회사로 변신하는 경우는 주력상품(모델)을 무엇으로 가져가느냐에 따라 달라짐. 일본의 시민은행이나 미국의 지역 용자기금CLF처럼 용자를 전문으로 하는 경우는 대부회사로, 지역개발회사CDC나 창투자SVC처럼 투자를 사업 모델로 가져가는 경우 투자 전문회사로 성장하게 됨. 또 시(도) 단위의 민·관 합동기금으로 발전하기도 함.

78) 민간의 기업재단 등이 자금을 출연하여 통합기금을 설치하는 것을 말함.

79) 우리나라는 금융의 대형화, 겸업화를 주요 정책지표로 가져가는 나라이기 때문에 신규 금융기관의 진입을 엄격하게 제한하고 있음. 비근한 예로 지역신탁의 경우 1997년 외환위기 이후 지금까지 단 한건의 인가도 불허하고 있음.

- 공공기금(기관)으로의 통합이란, 지방정부가 민간 풀뿌리 기금과 함께 재정을 투자하여 지역발전기금과 같은 큰 규모의 기금을 만들고자 할 때 공동 운영을 전제로 기금을 통합하는 것을 말함. 우리의 경우, 민간 자조기금들도 많지 않거니와 지방정부 재정상태도 열악하여 아직까지 ‘정부’ 주도의 통합 기금을 만든 사례는 거의 없음.

■ 마을기금의 발전경로는 따로 정해진 ‘길’이 있는 것이 아니라 기금을 조성한 주체들의 관점과 철학, 기금이 만들어낸 사회적 가치와 재무적 성과, 제도적 한계를 뛰어넘고자 하는 도전정신과 외부환경 변화에 따른 대처능력 등 많은 요인들에 의해 달라질 수 있음.

- 스페인 몬드라곤의 노동인민금고, 캐나다 퀘벡의 데자르탱Desjardins 신협 등 공동체 금융생태계를 성공적으로 일구어낸 모범적 기관들이 작은 마을기금으로 출발해 오늘날 지역경제를 책임지는 큰 금융조직으로 성장, 발전할 수 있었던 것은 기금 운영자들의 일관된 신념, 높은 사업성과와 뛰어난 창의성이 바탕이 되었기 때문임.
- 역으로 이러한 문화적·물적 기초가 제대로 형성되지 못한 상태에서 기금의 외형적 확대만을 쫓을 경우, 마을기금은 본래의 가치 및 정체성을 상실하고 큰 위험에 빠지게 될 가능성이 큼. 그 이유는 본래 마을기금의 토대는 금전 자산Property이 아니라 구성원 간의 관계에서 비롯한 (신뢰가 중심이 된) 사회적 자본이기 때문임.
- 미국의 많은 공동체은행들이 외부자본 유입을 통한 성장신화에 빠져 주식을 시장에 내다 팔기 시작하면서 지역주민을 위해 일하는 것이 아니라 주주들의 호주머니를 불려주기 위해 단기이익을 쫓게 되고 그 결과 무리한 투자로 심각한 손실을 발생시켜 2008년 금융위기를 거치면서 상당수가 무너지게 된 경우가 대표적 사례라 할 수 있음.⁸⁰⁾
- 그러므로 마을기금은 성장을 위한 규모화가 우선 과제가 되어서는 안 되며 기금의 안정적인 운영을 통해 다수 지역민들의 금융적 ‘필요’를 충족시키고 마을경제의 활성화를 위해 봉사하는 것이 궁극적 목표가 되어야 함. 따라서 기금의 성장이란 ‘본연의 임무를 충실히 수행하는 가운데 얻어진 결과물’로 해석하는 것이 맞음.

80) 반면, 주식시장 상장 자격을 갖추었음에도 불구하고 공동체 은행 본래의 가치를 지키고자 했던 곳들은 금융위기의 영향을 거의 받지 않고 건강하게 잘 유지되고 있음.

4. 마을공동체 금융생태계 조성 전략

- 앞서 언급한 것처럼, 공동체 금융생태계는 1)지역주민의 금융적 필요를 어떤 방식과 체계를 통해 충족시켜 줄 것인가에 따라서 2)투자자 집단, 정부, 지원조직, 금융 중개기관 등 공급주체들 간의 역학관계가 어떻게 이루어지느냐에 따라 지형Topography이 달라짐.

	수요자 (마을주민)	공급자 (금융기관)
목표	지역주민의 삶의 질 개선 및 공동체 발전을 도모하는 착한 금융 실현	
기대치	<ul style="list-style-type: none"> - 포용적인 금융질서 - 유리한 조건의 투·융자 기준 - 맞춤형 상품과 서비스 (동일 기준 적용 등 경직성 탈피) - 높은 전문성 - 재무적 안정성 - 원활한 소통 및 친밀감 	<ul style="list-style-type: none"> - 원활한 공급을 위한 인프라 - 지원기관의 전문성 - 지방정부의 실천 의지 (공동체 금융에 대한 우호적 태도) - 투자자의 수익률에 대한 태도 - 이해당사자 간 협업 기반 - 탈 도덕적 해이 문화

공동체 금융을 바라보는 (수요,공급자) 인식체계

- 수요자 관점에서, 마을기금 또는 (더 확장된 의미에서의) 공동체 금융기관은 주민들이 필요로 하는 돈을 공급해주는 자금 ‘중개기관’의 의미를 가지며, 따라서 1)포용적인 금융질서 2)유리한 조건의 투·융자기준 3)맞춤형 상품과 서비스 4)높은 전문성과 재무적 안정성 5)친절 등 다양한 필요 및 욕구를 채워줄 수 있는 금융기관이기를 희망함.
- 공급자 관점에서, 공동체 금융질서란 1)원활한 자금공급을 위한 기본 인프라 2)지원기관의 전문성 3)정부의 실천 의지 4)인내 자본에 대한 투자자 그룹의 공통 인식 5)이해당사자들 간 안정된 협업 기반 6)도덕적 해이Moral Hazard를 방지할 수 있는 문화적 강제력⁸¹⁾ 등을 기반으로 사회적 가치와 재무적 성과를 균형 있게 달성하기를 바람.

81) 채무 미상환 위험을 신뢰 및 공동유대를 통해 극복하는 것을 말함.

- 따라서 (주민의 삶의 질 개선 및 지역경제 발전이라는) 공통 목표를 갖고 있다하더라도 수요자와 공급자가 공동체 금융을 바라보는 기댓값은 서로 상이함. 결과적으로 바람직한 공동체 금융질서 및 생태계 조성이란 이러한 차이를 어떻게 극복할 것인가의 문제이며 나아가 상호 이해관계를 일치시킴으로써 ‘수요자=공급자’라는 등식을 성립시켜가는 과정⁸²⁾이라고 할 수 있음.
- 수요자의 다수가 기금의 직접 출연자로 나서기 힘든 조건, 다시 말해 외부의 투자자가 결합해 시장이 조성될 경우에는 공급자 중심의 시장Supply-Market이 만들어질 개연성이 큼. 이 경우, 공급주체들의 구성과 성향, 기댓값에 따라서 마을주민들의 자금 수요(필요 또는 욕구)를 어느 정도 수준까지 해소해주느냐가 결정됨.
- 공급자는 크게 1)투자자 집단 2)기금 또는 중개기관 3)지원조직으로 구분됨. 투자자는 (지방)정부, 민간기업, 지역주민을 포함한 이해관계자들로 세분할 수 있음. 중개기관은 시중은행, 신협, 새마을금고 등 지역에서 활동하고 있는 금융회사를 망라하며 지원조직이란 자금 중개기관의 활동을 돕는 전문가 집단으로 연구개발 및 컨설팅을 주 업무로 가져가는 기관을 말함.
- 주 투자자가 공공 영역일 경우, 기존 관행으로 보자면 1)보수적인 기금 운영 2)상품 및 서비스 내용의 경직성 3)단기 성과주의 매몰 4)심사 등 업무 절차상의 복잡성 5)정치 환경변화에 따른 정책표류 가능성 등 다양한 위험요소가 내포되어 있음. 따라서 기금(기구) 조성 및 운영 시스템 구성 단계에서 이러한 문제를 완화시킬 수 있는 방안의 협의가 필요함.
- 가장 바람직한 투자 형태는 공동체금융 생태계 조성에 관심을 가진 다양한 투자자들이 참여하는 것이며 투자한 규모와 상관없이 협치 기반 위에서 공동운동을 하는 것임. 살펴본 바와 같이, 공동체금융이 발달된 외국의 지역들은 공동체의 발전이라는 동일한 목표를 가지고 기금의 조성부터 운영까지 함께 협력하는 시스템을 가져가고 있음.
- 서울 등 대도시 지역은 전통적 의미에서의 공동 유대 혹은 공동체 기반이 대부분 망실되었기 때문에 도덕적 ‘강제’를 통해 채무 불이행 위험이 해소될 가능성은 높지 않음. 다만 자활공동체 등 일정 수준의 동질성을 지닌 소규모 준거 집단 내에서는 타인에 대한 ‘배려’ 차원이 아니라 개인의 이해관계⁸³⁾로 인해 높은 책임감을 보여줄 가능성이 존재함.

82) 주민들이 금융 중개기관을 ‘소유’함으로써 자기 책임의 원칙하에 수요와 공급을 조절하는 것을 의미함.

83) 이곳이 아니면 배려받기 힘들다는 판단 하에 신용을 잃지 않기 위해 노력한다는 것을 뜻함.

- 주민들의 실질적인 자금 수요가 어떠한지에 대해서는 막연한 추정이 아니라 설문 등의 방법을 활용, 구체적 수요조사를 통해서 규모와 범위를 결정해야 함. 이 과정을 무시하거나 생략할 경우 공급과잉 또는 수요초과 문제에 직면할 수 있으며 적용금리, 용자대상 기준 등에서 상대적 비교 우위를 확보하지 못할 경우 자금수요가 실종될 위험도 있음을 경계해야 함.

■ 마을공동체를 다시 복원하기 위해서는 1)마을공동체 기업이 생산한 상품 및 서비스의 사회적 책임조달 유통질서 구축 2)공동체 금융을 통한 자본의 조달 3)마을사업에 뛰어들어 열정적으로 일할 수 있는 인재의 발굴 4)공공 부문이 소유한 자원(시설, 재정)을 활용하여 기반조성과 연결하는 작업 등 다양한 영역에서의 노력이 요구됨.



마을공동체 활성화를 위한 6지 요소

- 상호신뢰를 바탕으로 한 지역공동체 기반이 대부분 사라진 현실에서 마을(지역) 단위의 공동체금융을 구성하고자 하는 노력이 과연 현 시점에서 가능한 일인가에 대한 일부 회의적인 시각이 존재하나 역설적으로 바로 그 이유 때문에 무너진 마을공동체를 복원시키기 위해서는 금융이라는 무기가 필요하다고 보는 것이 옳음.
- 위 요소들은 우선순위 없이 동시에 추진해야 할 실행 과제들이라 할 수 있으며 (마을경제에 피를 공급해주는 역할을 수행하는) 기금을 포함한 공동체 금융은 생태계 조성에 없어서는 안 될 핵심 요소임. 궁극적으로 마을 생태계와 공동체금융은 서로 긍정적인 영향을 주고받으면서 각각의 생태계가 모여서 더 큰 생태계로 발전하듯 함께 공진화Co-evolution해 갈 것임.

VI. 서울시, 지역밀착형 마을기금 설립 방안

1. 5가지 핵심질문

■ 마을기금을 조성하고자 할 때 우선 질문해야 하는 것은 기금 조성에 필요한 자금을 ‘어떻게 조달할 것인가’가 아니라 ‘기금이 필요한 이유는 무엇인가’임. 이것은 기금의 필요성을 묻는 당위적인 질문이 아니라 기금이 필요한 ‘진짜’ 이유가 무엇인가를 찾는 것이 중요하다는 뜻임. 마을기금을 준비할 때 먼저 고민해야 할 5가지 핵심질문은 다음과 같음.

- 마을기금이 필요한 이유는 무엇인가?
- 어디에서 자금을 조달할 것인가?
- 조달한 자금을 어디에 사용할 것인가?
- 활용 가능한 금융 지원수단은 무엇인가?
- 기금 운영주체를 어떻게 가져갈 것인가?

- 실제 마을기금의 필요성을 열거하자면 많은 이유를 찾을 수 있으나 그것이 곧 기금 설립의 당위성과 연결되는 것은 아님. 왜냐하면, 기금의 존재여부가 마을이 해결해야 할 핵심 과제가 아닐 수도 있기 때문임. 따라서 이 질문에 대한 답을 찾으려면 주민의 입장에서 마을기금이 ‘어떤 편익을 제공해줄 수 있는가’를 설명할 수 있어야 함.
- 기금 조성에 필요한 자금을 조달하는 문제는 단순히 ‘자금원’을 찾고자 하는 것이 아니라 마을기금 조성에 관심을 가진 이해당사자를 ‘조직화’할 수 있는 전략과 방법론을 수립하는 것이라 말할 수 있음. 따라서 (마을주민을 포함하여) 마을경제를 둘러싼 이해당사자 가운데 마을기금의 가치를 인정하고 도움을 줄 수 있는 대상을 발굴해야 함.
- 이론적으로, 기금의 사용처는 무한할 수 있으나 자금이 투입될 수 있는 곳은 한정될 수밖에 없음. 따라서 기금 사용의 우선순위를 정하는 것은 마을주민들이 필요로 하는 수요 측면에서 ‘긴급하고 중요한’ 의제가 무엇인가를 가늠하는 작업이라 할 수 있음. 이는 막연한 느낌이 아니라 주민들의 필요와 욕망을 확인하는 조사Survey 작업을 거쳐야 함.

- 금융수단을 결정하는 문제는 기금 설립 목적을 달성하기 위해 어떤 금융적 방법과 수단을 동원할 것이며 그 수단이 (운영주체 관점에서) 법적으로 문제가 없는지 점검하는 것임. 예를 들어 비영리 법인 형태로 마을기금을 설립했을 경우, 기부는 자유롭게 할 수 있으나 개인 대상 용자와 법인에 대한 투자는 일정한 제약이 따를 수 있으므로 종합적인 관점에서 봐야 함.
- 기금 운영주체에 관련된 의제는 1)기금의 법인격을 정하는 문제와 2)기금의 민주적 운영을 위한 조직구조를 설계하는 문제로 나눌 수 있음. 전자가 기금의 목적을 실현하기에 가장 적합한 그릇(법적 형태)을 정하는 것이라면, 후자는 기금 사업에 참여하는 이해당사자들이 ‘협치’ 기반 하에서 기금을 민주적으로 운영할 수 있는 기본질서를 잡는 것이라 할 수 있음.

■ 5가지 핵심질문은 마을기금 사업의 목적과 의의, 대상과 방법, 운영 시스템 등 포괄적인 사업계획을 수립하는데 있어 전제가 되는 것들로 기금 사업을 시작하기 전 충분한 시간을 두고 ‘답’을 구해야 하는 것들임. 이 질문에 대해 일정한 답을 얻지 못했을 경우 사업 착수를 유보하는 것이 좋음.

- 기금사업의 ‘필요’에 비해 동원 가능한 자원과 수단이 부족한 우리 현실에서 특히 자금조달 문제에 관심이 쏠리기 쉬우나 근본 질문(Why?)에 대한 고민을 소홀히 다룰 경우 ‘사람들이 창고에 관심이 없거나’ ‘창고는 채웠지만 나누어 줄 곳이 없는’ 현상이 나타날 수 있음. 따라서 사업내용(What?)과 방법(How?)에 대한 고민에 앞서 기금사업에 대한 정의를 명확히 내려야 함.
- 마을주민들의 관심 및 참여가 전제되지 않을 경우 기금 설립 자체가 불가능하다는 점을 감안할 때 마을운영위원회, 주민자치협의회 등 다수 마을주민이 참여하는 협의기구에서 이 의제들에 대한 ‘합의’를 도출해낼 수 있다면, 기금 사업은 활성화될 수 있을 것임. 역으로 충분한 내부 논의 및 합의 도출 과정 없이 무리하게 사업을 추진할 경우 실패할 개연성이 큼.
- 서울시의 경우, 현재 마을 재생 사업이 추진되고 있으나 아직까지 마을 단위에서 기금사업을 직접 이끌고 가기에는 자치 역량이 부족한 것으로 보여 짐. 따라서 우선 자치구나 광역 차원에서 사업을 이끌어가는 가운데 점차적으로 마을 단위의 기금을 성장시키는 단계적인 접근을 해나가는 것이 좋을 것으로 판단함.

2. 3가지 접근전략

■ 마을기금의 설립은 1)주민들이 직접 기금을 설립하는 방법 2)지방정부와의 협력을 통해 공동으로 기금을 만드는 방법 3)신협 등 지역(마을)의 기존 금융기관을 활용하는 방법 등 3가지 접근전략을 구상해볼 수 있으며 마을공동체가 처한 주·객관적 상황에 따라 순위 및 방법이 달라짐.



마을기금 설립을 위한 3가지 접근방법

- 자체기금 조성이란, 말 그대로 마을주민들만의 힘으로 ‘자조’ 기금을 만드는 것을 말함. 외부 지원 없이, 주민 주도로, 상향식으로 구축되는 풀뿌리 기금이라는 점에서 이상적인 접근방법이라고 할 수 있음. 반면 공동유대가 형성되어 있지 않은 곳에서는 조성이 힘들고 유대관계가 잘 형성되어 있다하더라도 자원 빈곤으로 인해 모집 규모 상 한계가 존재할 수 있음,
- 지방정부와의 협력이란, 파트너십Partnership을 전제로 자치구(또는 시)와 마을기금추진단이 공동출연을 통해 독립기금을 만들거나 공공영역 안에 기금을 두되 협치 기반 하에서 기금을 운영하는 것을 말함. 공공 인프라를 활용할 수 있고 규모화를 통해 기금 효용을 높일 수 있다는 점에서 유리하나 행정에 끌려 다닐 수 있다는 단점이 존재함.
- 기존 금융기관 활용이란, 마을기금 운영에 우호적인 지역 금융기관과 기금 관련 협약을 맺고 해당 금융기관의 인프라(전산, 인력)를 활용해 기금을 운영하는 것을 말함. 별다른 투자 없이 기금운업을 할 수 있다는 장점이 있으나 해당 기관의 운영시스템 하에서만 작동될 수 있고 기금 운영경험 및 역량을 축적하기 어렵다는 점에서 기회손실이 큰 접근방법이라고 할 수 있음.

■ 마을기금 설립을 위한 3가지 전략은 분석을 위한 방법론적 접근일 뿐이며 실제 기금이 만들어지는 과정은 각 마을이 처한 상황에 따라 각각의 접근 방법이 서로 혼합·중첩된 형태로 이루어질 가능성이 큼. 따라서 개별적인 접근법을 분리해서 바라볼 것이 아니라 통합적인 관점에서 해석하는 것이 필요함.

- 방법 1(자조기금 조성)은 마을기금 조성의 근간이 되는 ‘필수조건’임.
현재 서울시의 몇몇 마을 단위에서 이 방법으로 자조기금을 조성해 운영하고 있으나 참여인원 및 자금규모 면에서 ‘마을의 기금’이라고 하기에는 많이 부족해 보임. 따라서 자조기금이 실제 마을에 어떤 유의미한 ‘가치’를 제공해줄 수 있는가를 적극적으로 알리는 작업이 따라주어야 함.
- 방법 1을 통해서 기금을 ‘완성’하는 것이 최선이지만 현실적으로 가능성이 크지 않으므로 방법 1을 근간으로 방법 2(지자체 협력)와 결합하거나 방법 3(기존 금융기관 활용)과 결합하는 형태로 기금을 꾸리는, 통합 운영전략을 가져가는 것이 필요함. 경우에 따라서는 3가지 방법 모두를 결합하는 것도 고려해 볼 수 있음.⁸⁴⁾
- 방법 1이 중심축이 되어 방법 2와 방법 3을 결합할 경우, 지향하는 목표와 방향이 서로 부합할 수 있는가가 관건임. 즉, 자조기금은 주민들 상당수가 기금에 관심을 가지고 참여하고 있다는 것을, 지방정부는 기금의 성공적인 운영을 위해 재정을 투입할 의사가 있음을, 지역 금융기관은 기금 참여를 통해 생기는 이익을 희사할 용의가 있음을 합의하는 과정이 필요함.
- 방법 2는 방법 1과 결합되어 진행될 때, 활성화 측면에서 높은 시너지효과를 낼 수 있음. 이 경우, 자치단체가 지렛대Leverage 역할을 해 줄 개연성이 높음. 지방정부와의 결합은 1)기초 단체 2)광역 단체 3)기초+광역으로 구분할 수 있으며 어떤 층위(기초 또는 광역)와의 결합이 바람직한 것인지는 준비 정도 및 참여 의지에 따라 다름.
- 마을기금은 아니지만, 현재 성북구에서 추진하고 있는 구區 ‘사회투자기금’ 조성사업이 이 방식에 해당됨. 관내기업, 금융기관, 사회적 경제 진영 등이 함께 자금을 출연⁸⁵⁾, 총 50억 원의 기금을 조성하고 지역 재단법인을 설립한 후, 재단을 운영주체로 삼는다는 것이 성북구 계획의 골자임. 이 방식은 기초단체가 중심이 되어 위 3가지 방법을 결합한 경우라 볼 수 있음.

84) 지자체와 마을이 공동기금을 설립한 후, 기금의 운영 및 관리를 지역 금융기관에 위탁하는 방법이 있음.

85) 마을공동체기업 등 사회적경제 주체에게 할당된 목표 금액은 3억 원임.

- 방법 3과 방법 1이 결합되는 경우는 전문 인력부재 등 이유로 마을기금을 직접 운영하기 어려운 상황일 때 기금 모집(예금) 및 운영(신탁)을 지역금융기관에게 위탁하는 형태로 진행하는 방식임. 해당 금융기관이 지역사회에 대한 공헌 차원에서 자금을 출연하여 기금을 조성하는 사례가 존재하지만 우리나라의 경우 사례가 많지 않음.
- 지역신협 등 지역 形 금융기관 입장에서는, 기관 산하에 기금을 두거나 별도의 ‘펀드 상품’을 개발하여 마을주민들이 자금을 적립해주기를 바라고 있을 것이나, 마을 입장에서는 상대적 배려(특정기관 몰아주기)에 대한 반대급부가 미흡할 경우 이 거래를 계속할 유인Incentive이 없기 때문에 지속적인 관계를 유지하기가 어려울 수 있음.
- 서울시의 경우, 비록 맹아적 수준이긴 하나 사회투자를 목적으로 한 마을(또는 자치구) 단위의 다양한 기금들이 만들어지고 있으며 이러한 흐름들은 계속 활성화될 것으로 전망됨. 따라서 마을기금은 방법 1을 기본적 전략으로 가져가되, 다양한 외부 기금주체들과의 교류를 통해 연대할 수 있는 방안을 모색해가는 작업이 필요할 것으로 보임.
- 여러 정황으로 볼 때, 마을기금을 조성하기 위한 각각의 방법은 그 자체로 완결적이지 못하며 따라서 어떤 형태로든 서로 섞이고 결합되는 과정들이 수반될 것으로 판단함. 결과적으로 마을기금 설립 과정에서 파생된 다양한 시행착오와 습득한 경험들을 어떻게 잘 활용·극복하느냐가 기금의 성패를 결정할 가능성이 큼.

3. 접근방법론(1) : 자체 기금조성

■ 주민 주도로 자체기금(기관)을 만드는 구체적 방법은 1)비영리법인의 설립 2)공동체기금 조성 3)지역 금융기관 설립 등의 방법이 있으며 어떤 방법을 선택하더라도 1)구성단위 2)모집방법 3)자금수요에 대한 치밀한 사전 계획과 검토가 이루어져야 함.

- 비영리 (사단, 재단)법인은 현존하는 법인격 중 마을기금 사업을 운영하기에 비교적 잘 부합하는 조직형태로, 1)비과세 혜택이 주어지고 2)정관에 정한 범위 안에서 용자 행위를 할 수 있고⁸⁶⁾ 3)공익기여도가 큰 법인으로 인정받을 경우 투자 행위도 가능하다는 점 등 여러 가지 측면에서 장점을 많이 가지고 있음.
- 현재 지역에서 활동하는 재단들 대부분이 비영리 재단법인 법인격을 갖고 있으며 기부나 후원을 주 사업 모델로 가져가고 있음. 우리의 경우 무담보 소액대출Micro-credit 전문기관을 제외하고 대출업무를 전문으로 하는 비영리 법인이 없으나 금전적인 이익추구를 목적으로 하지 않을 경우 비영리 법인 신분에서 대부행위도 가능함.
- 공동체기금은 작은 계층 모임에서 큰 규모의 발전(협력) 기금에 이르기까지 다양한 형태로 조직화할 수 있으며 (자활공동체기금 등) 일부 법인격을 갖춘 곳도 있고 법인화를 시도하다가 포기한 곳도 있음.⁸⁷⁾ 아직까지 풀뿌리 기금의 존재도 미미한 수준이어서 지역 기반 금융기관과 관련된 법률체계도 거의 만들어지지 않은 상태임.
- 지역금융기관 설립은 일정한 자격을 갖춘 후 법률이 정한 바에 따라 금융기관으로 정식 ‘인가’를 받는 것을 말함. 현실적으로 접근 가능한 금융기관으로 신탁과 새마을금고 등 협동조합금융기관을 들 수 있으며 법·제도적 구속력, 중앙회와의 수직적 관계 등 자율성을 침해받을 수 있는 여지가 커서 법률 재정비⁸⁸⁾가 필요하다는 의견이 많음.

86) 민법 그 밖의 법률 규정에 따라 설립된 비영리법인이 정관으로 정한 목적의 범위 안에서 대부하는 경우, 대부업에서 제외됨 (대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 시행령 제 2조, 예외조항 참조)

87) 대표적으로 지역신탁 설립을 추진하다가 감독원의 신규인가 불허 방침에 따라 포기한 경우를 들 수 있음.

88) 은행, 비영리 금융기관, 대부업체 등 현재 시장에서 활동하는 금융업자들과 관련된 법률체계는 그대로 두더라도 미국의 지역개발금융기관(CDFI)처럼 지역주민 및 공동체의 발전을 위해 일하는 조직들을 대상으로 인증제를 실시하여 일정한 자격을 부여하는 것 등을 말함.

- 마을기금은 기금을 구성하는 영역(단위)에 따라 모집 및 운영방법이 달라짐. 따라서 기금 형태(비영리법인, 공동체기금, 지역 금융기관)와 영역(마을, 자치구, 광역)의 상관관계를 면밀히 살펴 최적의 조건을 찾는 것이 필요함. 서울의 경우 개별 마을 단위에서 법인 또는 금융기관을 직접 설립하는 것은 여러 가지 정황으로 볼 때 적절치 않은 것으로 여겨짐.

- 따라서 (마을)풀뿌리기금을 통해 주민들의 의지와 역량을 모은 후 자치구나 권역별⁸⁹⁾로 법인이나 금융기관 설립을 시도하는 것이 좋을 것으로 판단함. 현재 서울의 몇몇 자치구에서 구 단위 발전기금 등을 설립하려는 움직임이 가시화되고 있는 점 등을 살펴볼 때 조만간 마을과 자치구 기금 간 유기적 관계가 형성될 수 있을 것으로 기대됨.

■ 자체기금(기관)을 조성할 때 가장 어려운 문제가 자금 수요(주민들의 필요)와 공급(자금원 발굴과 동원)의 균형을 맞추는 일임. 자조기금은 ‘수요자=공급자’이기 때문에 만일 어느 한 쪽이 다른 쪽보다 지나치게 많거나 부족할 경우 제대로 작동되기 힘든 구조적 한계를 지니고 있음.

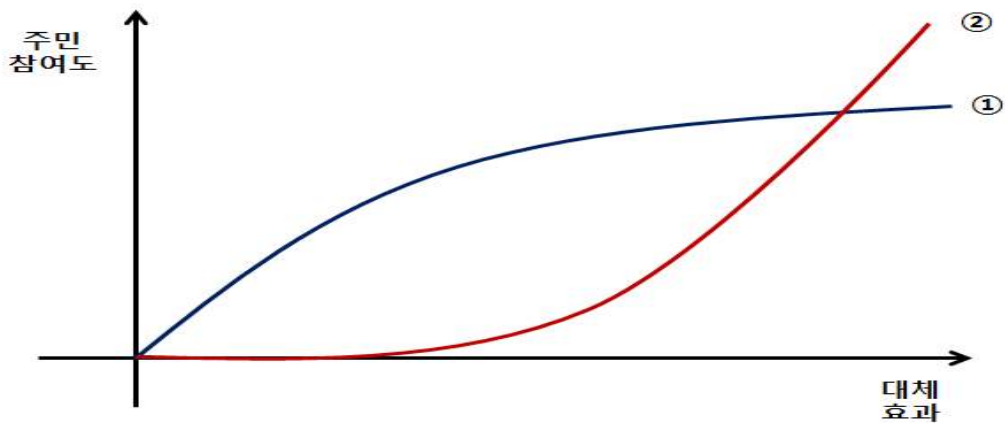
- 공급 측면에서, 마을주민들은 기금 설립 목적에 충분히 동의한다 하더라도 1)돈을 낼 재정적 여유가 없거나 2)마을기금이 정부와 시장의 한계로 인해 생긴 ‘필요의 공백’을 채우기 힘들 것이라고 느낄 경우, 자발적으로 참여할 개연성이 높지 않음. 그러므로 ‘공급부족 및 결핍 현상’을 극복할 수 있는 방안을 수립해야 함.

- 수요자 입장에서 보면, 기금의 생성으로 인해 제공되는 상품 및 서비스가 (정부와 시장 실패로) 충족되지 못하고 있는 현재의 필요를 ‘보충하거나 대체 해줄 수 있는가’ 하는 점이 참여 여부의 판단 기준이 됨. 미래의 기댓값이 클수록, 기금을 통해서 제공될 상품 및 서비스가 대체재 Substitute Goods⁹⁰⁾에 가까울수록 기금 참여는 늘어남.

- 예를 들어, 개인 신용상태가 불량하여 고금리 대출 상품을 구매한 주민이 기금을 통해 좀 더 싼 금리의 용자를 받을 수 있다면 기꺼이 기금 설립에 참여하게 될 것임. 결과적으로 마을기금은 공공(1섹터)과 시장(2섹터) 사이의 공백을 ‘얼마나 효과적으로 메울 수 있는가’라는 점이 활성화의 주요변수가 됨.

89) 예를 들면, 도봉구 강북구 성북구 노원구 등을 묶어 하나의 (동북사구) 공동기금을 설치하는 것 등을 말함.

90) 다른 재화에서 같은 효용을 얻을 수 있는 재화를 말함. 한편, 두 가지 이상의 재화를 사용해 하나의 효용을 얻을 수 있는 재화를 보완재(Complementary Goods)라고 함.



기금 대체효과에 따른 주민참여도 추이

- 이론적으로, 대체효과가 클수록 참여도가 늘어나는 것은 자연스러운 현상이라 할 수 있음. 기금이 쓰이는 곳이 돌봄 사업 등 사회 서비스 영역일 경우 (보완재적 성격이 강함) 주민참여는 곡선①처럼 완만하게 증가하겠지만, 주택·금융 사업과 같이 대체재적 성격이 강한 곳에 집중될 경우 주민들 참여도는 곡선②처럼 기하급수적으로 늘어날 가능성이 큼.⁹¹⁾
- 곡선①의 주민참여도가 일정 수준까지 증가하다가 정체(혹은 감소)하는 이유는 이 영역의 기금사업이 활성화될 경우 타 공급주체(주로 정부)가 개입하게 되면서 기금수요가 줄어들 수 있기 때문임. 반면, 곡선②의 경우처럼 다른 경제주체의 공급으로부터 영향을 덜 받는 사업 영역이 활성화될수록 기금 참여율은 빠르게 증가하게 될 것임.
- 따라서 기금의 장기적 안정성을 기하기 위해서는 보완적 성격의 사업영역에 진출하여 규모화를 이룬 다음, 대체적 사업 영역으로 점차 기금 용처를 전환해나가는 전략이 필요함. 통상적으로 기금사업이 대체재로서 기능하기 위해서는 상당한 수준의 자금이 요구되는 바, 이 단계에서 지자체 협력 등 다른 접근방법과의 결합⁹²⁾을 모색하는 것이 바람직할 것으로 보임.

91) 곡선①의 주민참여도가 초기에 높은 이유는 보완재의 성격을 띤 사업이 비교적 적은 자금으로도 운영이 가능하고 자금 투입 후 효과가 나타나는 회임기간이 짧기 때문임.

92) 공공영역과의 결합(통합기금 설립 등)이 주민참여율에 실제로 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해서는 명확한 답을 말하기는 어려움. 한 편에서는 주민의 자주성이 줄어들어 기금 출연에 소극적인 태도를 보일 수도 있고 다른 한편 기금의 사업영역이 확장되어 더 많은 주민이 참여할 수도 있음.

- 한편, 주민들의 삶의 수준 및 복지인프라가 상대적으로 열악한 지역(마을)의 경우 공급이 수요를 따라가지 못하는 일이 생길 수 있음. 이 경우 기금구성이 아예 불가능하거나 또는 기금이 구성된다 하더라도 무임승차자(Free-rider 문제⁹³)가 발생할 가능성이 큼. 이런 우려가 큰 경우, ‘선先 출연+후後 활용’이라는 원칙을 세우고 공급자(출연자) 중심의 기금을 만들어가야 함.
- 특히 정부의 지역개발(발전) 정책이 주민들과의 합의 없이 일방적으로 추진되는 경우, 재정투입에 따른 역효과⁹⁴로 인해 자조기금 설립이 힘들어질 수 있음. 따라서 (지방)정부 입장에서는 단기적 성과에 매몰되지 말고 마을경제 및 공동체금융 생태계 조성이라는 관점에 입각하여 자조기금의 가치가 훼손되지 않도록 해야 함.

■ 본질적으로 자조기금(기관)은 외부의 지원 없이 마을주민들이 ‘주인’이 되어 돌봄, 주거, 경제, 문화 등의 공동체 사업에 필요한 자금을 제공해주는 마을은행으로서 주민들 스스로의 힘으로 만들어지고 운영되는 주민 주도의 자치기구라는 점을 잊지 말아야 함.

- 마을기금이 1)주민주도 2)자치 3)자립이라는 기본원칙을 잃지 않고 진정한 동네은행으로 기능하려면 기금 설립단계부터 이 철학을 준수해나가야 하며 이는 마을기금이 주민 ‘소유’의 공동체자산으로 만들어질 때 비로소 가능할 수 있음. 따라서 아주 적은 돈의 출자라 하더라도 기금의 설립에 동의하는 주민들을 얼마나 많이 조직화할 수 있느냐가 중요함.
- 만일 이 사실을 망각하여 1)주민 참여가 미진하다는 이유로 외부의 자금을 쉽게 끌어들이려 하거나 2)주식회사 기업처럼 ‘1원 1표’ 방식으로 마을기금을 운영하려 하거나 3)기금의 지속가능한 유지 및 발전을 위한 기본전제인 수익성과 안정성 사이의 균형을 잃게 될 경우, 기금은 본래의 가치를 잃고 엉뚱한 방향으로 표류하게 될 것임.
- 마을 만들기 사업이 시작되었다고는 하나 도시화로 인해 대부분의 마을이 사라진 거대도시 ‘서울’에서 공동체의 가치와 목표 아래 주민 주도의 자조기금을 만든다는 것은 결코 쉬운 일이 아님. 따라서 자발적 소통과 나눔이 일어날 수 있도록 만남의 공간과 활동 영역을 넓혀가면서 에너지를 모으는 작업이 필히 따라주어야 할 것으로 판단함.

93) 기금 출연을 못하거나 혹은 하더라도 더 큰 편익을 누리기 위한 목적을 가짐으로써 마을기금의 고갈을 불러올 수 있는 원인을 제공해주는 문제를 말함.

94) 대표적으로, 정부 보조금에 대한 의존적 태도와 도덕적 해이(Moral Hazard) 현상을 들 수 있음.

4. 접근방법론(2) : 지방정부 협력

■ 지방정부(자치구)와의 협력을 통해 마을기금을 만드는 방법은 1)공동기금의 조성 2)정부 산하 기금(기금) 설치 3)지역투자재단 설립 등의 방법이 있으며 기금 설치형태와 무관하게 1)협치 기준 및 방법론 2)운영 주체(조직)의 책임 및 권한 3)사업 대상 및 범위 등에 대한 포괄적 합의가 전제되어야 함.

- 공동기금의 조성이란, 지방정부와 마을기금(추진단)이 공동으로 기금을 설립 한다는 원칙에 합의한 후, 상호 대응투자Matching-Fund 방식으로 협력기금을 만드는 것을 말함. 캐나다 퀘벡지역 등 민·관 협치 기반이 잘 형성된 지역에서 주로 활용하는 방식⁹⁵⁾이며, 기금의 독립성을 유지하기 위해 제3지대⁹⁶⁾에 기금을 두는 사례가 많음.
- 정부 산하조직 아래에 기금을 두는 경우는 1)기금 총재원의 전부 혹은 절반 이상의 돈을 정부가 낼 때 2)민간의 기금운영 역량이 떨어져 일정기간 동안 정부조직 아래에 두는 것에 쌍방이 합의한 때 3)법률적 구속력으로 어쩔 수 없이 정부기구를 활용하는 경우⁹⁷⁾ 등이 있음. 정부가 정책실현을 위해 직접 사업을 추진할 때 주로 쓰는 방식이기도 함.
- 지역투자재단의 설립이란, 정부를 포함하여 지역 기업, 시민사회 등 다양한 그룹들이 함께 참여하여 지역투자(발전)를 전문으로 하는 법인체를 설립하는 것으로, 일종의 ‘다중 이해관계자’Multi-Stakeholder 모델이라고 말할 수 있음. 낙후지역 개발을 목적으로 하는 영국의 지역재단 및 사회투자 중개조직 등이 이 방식으로 만들어진 기관들임.
- 정부 협력 사업은 사업의 합목적성 여부, 행정 규율과 관행, 대응투자 방식, 주민참여 비율 등 객관적인 지표와 함께 지역 기반의 ‘협치 문화 및 수준이 중요하다’는 측면에서, 지방자치의 경험과 역사가 아직 일천한 우리의 경우 운영 시스템의 타당성 등 드러난 것들보다 (상호 존중 및 배려 부족 등) 정성적 요인들에 의해 영향을 많이 받을 개연성이 큼.

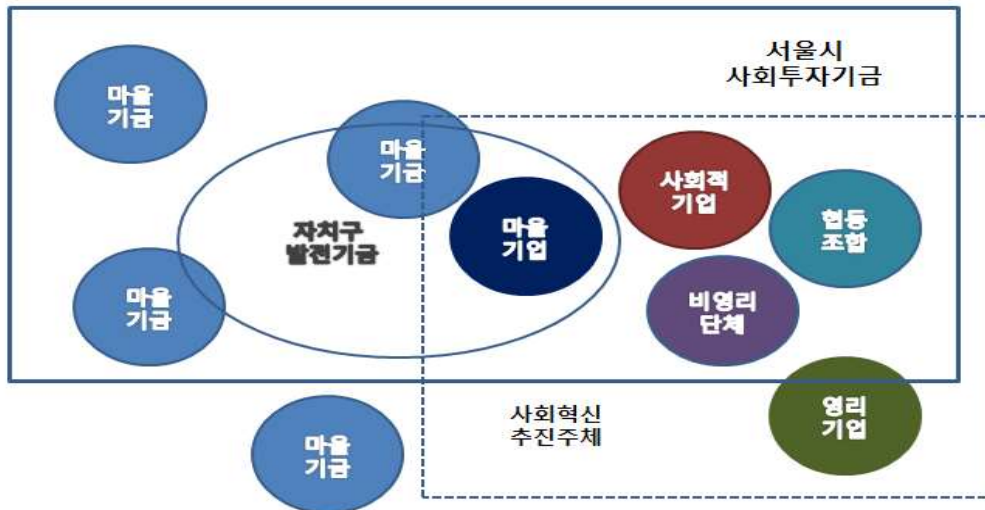
95) 정부 재정사업의 경우, 통상적으로 50:50의 투자비율을 가져가는 경우가 가장 많음.

96) 지분 소유비율 및 법인격과 무관하게, 기금 운영위원회를 동수로 구성하는 등 합리적이고 공정한 방법에 따라 기금을 운영하는 것을 말함.

97) 일반적으로 소액 융자, 채권 발행 등 금융수단의 활용 측면에서, 민간 재단법인 등 비영리조직보다 정부가 직접 운영주체로 나서는 경우가 법적으로 훨씬 자유로우며 우리나라도 마찬가지임.

- 마을기금 사업의 각 이해당사자 간 협치 기준(및 방법론)을 정립하는 과정은 지방정부 예산 여력, 재정지출과 관련된 행정절차 완화, 민간 자율성 인정 등 지방정부 차원에서 풀어야 할 문제와 정부 재정지출 사업의 비탄력적 구조에 대한 이해, 정부와의 열린 협상자세 등 마을 차원에서 극복해야 할 요소들을 함께 해소해나갈 때 성과를 얻을 수 있을 것으로 봄.
 - 특히 운영주체(기금 운영위)의 인적 구성을 포함해 위원회Commission의 책임과 권한을 설정하는 문제, 기금사업의 구체적 대상 및 범위를 정하는 문제 등은 양측의 입장 차이가 크게 나타날 수 있는 의제들인 바, 이해와 배려를 통한 협력적 관계가 유지되지 않으면 ‘합의에 의한 결론’을 도출하기가 힘들다는 점에서 주의가 필요함.
- ‘어떤 형태의 협력기금을 만드는 것이 좋은가’라는 주제는 마을기금(추진단)의 준비 정도, 정부의 정책의지 등에 따라 접근방법이 다르며 ‘기금 구성을 위한 협력 단위를 어떻게 구성하는 것이 효과적인가’라는 주제 역시 마을-자치구-광역 간 역학관계에 따라 해법이 달라짐.
- 자조기금은 지역주민들의 내부 결의를 통해 만들어지기 때문에 태생적으로 독립적 성격을 갖고 있으며 따라서 (특별한 경우가 아니면) 자조기금 구성체가 먼저 협력기금을 조성하자는 제안을 정부에게 하는 경우는 많지 않음. 혹은 규모 확장 등을 이유로 그런 제안을 한다 하더라도, 기금 운영의 ‘주도권’은 마을에 둔다는 원칙을 포기하지 않을 가능성이 높음.
 - 따라서 협력기금의 최초 발의는 정부(광역,기초) 차원에서 이루어지는 경우가 많음. 서울시의 경우, 현재 광역 및 기초단체 두 영역에서 협력기금 조성과 관련된 흐름이 나타나고 있음. 시의 경우 (1:1)대응투자 방식으로 중개기관들에게 필요한 자금을 융자해주는 사회투자기금이, 기초단체의 경우 행정구역 내의 여러 이해관계자들이 모여 만든 지역발전기금⁹⁸⁾이 그것임.
 - 두 가지 모두 행정기관이 주도가 되어 ‘하향식’으로 구조화되었다는 점에서 공통점을 가지고 있으나 기금 설립의도 및 목적, 대상 및 사용처, 운영체계 및 방법 측면에서는 상이함. 시市 사회투자기금이 사회경제 영역을 포함한 범 사회혁신 주체를 대상으로 한 자금 지원을 목표로 한다면, 자치구 지역발전기금은 낙후된 지역경제의 활성화가 기금의 주 임무임.

98) 형태는 갖추었으나 규모화를 이루지 못한 곳도 있고 규모 있는 기금 조성을 목표로 준비 중인 곳들이 많으며 현재 완전한 법인격 및 일정 수준의 규모를 갖추고 작동되고 있는 곳은 없음.



서울시 민·관 협력기금 구성 및 관계도

- 마을기금은 개별적인 마을 공동체에서 자주적으로 설립된 기구라는 점에서 자치구 기금이나 시 기금 ‘활동 영역’ 안에 (스스로) 편입되는 경우도 있지만 대체로는 그와 무관하게 독립적으로 움직이는 속성을 지님. 반면 행정 주도의 자치구 기금은 주로 (행정 수요에 조응한) 사업을 펼칠 가능성이 높으므로 마을기금과의 연계가 항상적으로 이루어진다고 보기는 어려움.
- 시 기금은 다른 기금에게 자금을 제공해주는 기금의 기금(모태기금)으로서의 역할을 주로 수행하며 마을기업, 마을사업 투자 등 사회적경제 영역을 지원 대상에 포함하고 있기는 하나 장애인기업, 소셜벤처 등 사회적 과제 해결을 위해 일하는 범 사회혁신 그룹들을 포괄하고 있다는 점⁹⁹⁾에서 활동 영역이 훨씬 크다고 할 수 있음.
- 합리성과 효율성 면에서 기금 간 연계방식을 해석할 경우, ‘시(기금의 기금)+자치구(지역기금)+마을(풀뿌리 기금)’이라는 방식을 이상적인 모델로 제시할 수 있으나, 이 구조가 하향식Top-down으로 설계된다면 마을기금이 지닌 자주성과 역사성을 훼손할 수 있으므로 자치구 및 시 기금은 마을 단위의 풀뿌리 기금이 활성화될 수 있도록 ‘돕는’ 역할을 우선 수행해가야 함.¹⁰⁰⁾

99) 서울시 사회투자기금 운영 조례안 (2012년 제정) 참조

100) 특히 자금력과 행정력을 갖춘 광역시 기금이 중개조직(자치구 기금, 마을기금)과의 연계 없이 직접 사업을 벌여나갈 경우, 행정효율은 높아질지 모르나 전체 (사회투자기금) 생태계 구조는 왜소화될 가능성이 매우 높다는 점을 기억해야 함.

- 각 운영주체들 간 연계방식은 1)마을기금+자치구 기금 2)마을기금+시 기금 3)마을기금+자치구 기금+시 기금의 3가지 유형으로 구조화할 수 있음. 앞서 살펴본 것처럼, 현재 서울시는 3가지 방식을 모두 적용해볼 수 있는 환경을 갖추고 있으며 따라서 마을기금을 ‘중심’으로 한 예비실험Pilot Project를 통해 최적화된 모형을 찾는 작업을 해나가는 것이 좋을 것으로 봄.

- 협력기금 조성 관련, 필히 검토해봐야 하는 주제가 마을기금을 포함하여 각 기금들의 체계적 운영 및 관리 나아가 전체 금융생태계의 효과적 구성을 촉진·발전시키는 기능을 담당하는 전문성 있는 중간 지원조직Intermediary의 역할임.

- 중간 지원조직이란, 1)풀뿌리기금 조성을 위한 주민운동 전개 2)기금전문가 양성 및 훈련 3)기업 등 외부투자자 연계 4)기금 활성화를 위한 지원시스템 구축 5)마을공동체기업 등 수요자 대상 현장조사 6)안정적인 생태계 구축을 위한 중장기 운영계획 수립 7)해외사례 발굴 및 연구 등의 업무를 수행하는 전문기구를 말함.

- 아직까지 서울시의 풀뿌리 마을기금의 흐름 및 역량이 미약한 상황인 점을 감안할 때, 사회적경제 영역에서 자생적으로 중간 지원조직이 만들어지기는 어려울 것으로 판단함. 따라서 서울시에서 활동하는 제 사회적 경제 영역을 포괄하는 종합지원체계가 수립되기 전까지 시 산하에 있는 지원기관¹⁰¹⁾에서 이 역할을 수행하는 것이 좋을 것으로 봄.

- 시 기금의 경우, 민간위탁 형태로 기금 운영을 모 기관에 위임하고 있으나 사회적경제 및 공동체 금융에 대한 이해가 부족하고 주로 용자 중심 사업에 정도된 측면이 많이 관찰되는 바, 사회적 금융 생태계 조성이라는 거시적인 안목을 가지고 기반 조성 및 운영시스템을 구축해나갈 수 있도록 지속적인 문제제기가 필요할 것으로 판단됨.

- 현 시점에서 지원조직이 담당해야 할 우선과제는 마을 단위의 작은 풀뿌리 기금들이 뿌리를 내리고 자라날 수 있는 환경을 만드는 것임. 구체적으로는 관련 제도를 정비하고, 사람을 키우며, 다수 지역주민들이 기금의 중요성을 깨닫고 참여할 수 있도록 촉진하는 중간 ‘매개체’ 역할을 해주어야 함. 협력 기금은 그 바탕과 토양 위에서만 비로소 올라갈 수 있을 것임.

101) 서울시 마을종합 지원센터 혹은 사회적경제 지원센터를 말함.

5. 접근방법론(3) : 기존 금융기관 활용

■ 마을사업에 우호적인 금융기관과의 협력을 통해 기금을 활성화하는 것은 직접 기금을 설립하는 것이 아니라는 점에서 일정한 한계가 있음. 구체적으로는 1)특별상품 개발 2)우대서비스 협약 체결 3)공동 협력사업 추진 등의 방법이 있음.

- 특별상품 개발이란, 신협 등 지역에서 활동하는 밀착형 금융기관(공급자)이 마을공동체의 수요에 기초한 특정한 금융상품을 만들어 마을주민들(소비자)에게 제공하는 것을 말함. 사전 협약에 따라 해당 금융기관이 금융상품 및 서비스의 제조·유통을 맡고, 이를 마을 주민이나 기업이 소비하는 구조로 이루어짐.
- 대표적인 사례로, 캐나다 지역신협의 성탄절펀드Christmas Fund¹⁰²⁾와 공동체 채권Community Bond¹⁰³⁾을 들 수 있음. 신협이 보유한 인프라를 활용해 마을주민들과 마을경제에 도움이 될 만한 금융상품과 서비스를 만들어 제공함으로써 수익 추구가 아닌 주민들의 삶의 질 개선, 지역 사회 개발 및 경제 활성화를 도모한다는 것이 주된 목표임.



캐나다 몬트리올 신문에 실린 성탄절 펀드 관련 기사 (2012.12)

102) 성탄절 기간 동안 지역에서 생산되는 상품 및 서비스를 구매하자는 캠페인과 함께 지역주민들에게 좋은 조건의 용자를 해주는 금융상품을 말하며, 1959년 캐나다 Saskatchewan의 Waseca Credit Union에서 처음으로 만들어져 이후 캐나다 전역으로 확산됨.

103) 캐나다 토론토시 사회혁신센터(Centre for Social Innovation)가 시 비영리단체들의 공간 확보자금을 마련하기 위해 발행한 채권으로, 이후 캐나다 전역으로 파급되어 프로그램 설계에서 판매까지 지역신협들이 주도적으로 참여함.

- 우대서비스 협약 체결이란, 마을주민들이 해당 금융기관을 많이 이용한다는 전제 하에 수수료 할인, 우대금리 제공, 특별용자 등의 금융 편익을 제공해주는 것을 말함. 금융기관 입장에서는 상용고객이 늘어남으로써 고객확보를 할 수 있고, 주민들 입장에서는 타 금융기관을 이용하는 것에 비해 ‘혜택’을 누릴 수 있다는 장점이 존재함.
- 공동 협력사업 추진이란, 마을주민과 금융기관이 ‘상생 및 호혜’의 원칙하에 함께 도모할 수 있는 협력 의제를 정하고 공동사업을 추진하는 것을 말함. 협력사업 의제는 독거노인 돕기, 마을 환경개선 등 전통적인 사회봉사 활동부터 마을회관 건립 투자, 공동 임대주택 건설용자 등 대규모 자본이 필요한 사업에 이르기까지 다양하게 설정할 수 있음.

■ 현재 지역에서 활동하는 금융회사들 가운데 협력 사업을 도모해볼 수 있는 곳은 지역 신용협동조합으로, 신협조직이 안고 있는 여러 가지 법적, 제도적 한계에도 불구하고 정체성이나 핵심가치, 주 사업영역, 대상(고객층) 측면에서 협력관계를 구축해볼 수 있는 대상임.¹⁰⁴⁾

- 신협은 경제적 약자들이 사회경제적 어려움을 스스로 해결하기 위해 자발적으로 조직한 협동조합 금융기관으로, 특히 지역Local에 기반을 두고 활동하고 있는 지역신협은 공동유대Common Bond를 바탕으로 구성원들의 사회경제적인 지위를 향상시키고 지역주민들에게 금융편의를 제공함으로써 지역경제 발전에 기여함을 목적으로 설립된 조직임.
- 한국은 민간 주도형 신협운동이 성공한 대표적인 나라로, 초기 괄목할 수준의 성장세를 이룩해왔으나 1997년 외환위기 이후 자산 건전성 악화에 따른 대규모 구조조정 과정을 거치며 막대한 규모의 공적 자금이 투입되었고¹⁰⁵⁾ 그 결과 정부 통제권 아래 깊숙하게 편입되면서 협동조합으로서의 독립성과 자율성을 상당 부분 상실한 것으로 평가됨.
- 최근 신협의 여신흐름을 보면, 총 여신 중 부동산 담보대출이 차지하는 비중이 85%가 넘는 반면 신용대출 비중은 8.7% (2012.12월 기준) 수준에 머무는 등 신협의 원 설립 목적(경제적 약자 보호 및 지역발전에 기여함)과는 상당히 동떨어진 행보를 보임에 따라 ‘서민금융기관’으로서의 역할을 수행하고 있지 못하다는 비판을 받고 있음.

104) 유사한 조직으로 지역 새마을금고를 들 수 있으나, 여러 가지 이유에서 신협에 비해 상대적으로 협업 가능성은 낮은 것으로 판단됨.

105) 1998년부터 2004년까지 부실조합과 한계조합 600여개가 문을 닫음.

- 한편, 신협 내부적으로는 예금증가 속도에 비해 대출비율이 상대적으로 저조한 상태로, 일반 은행에 비해 수익구조가 다양하지 못한 특성 상 대출수익이 차지하는 비중이 크다는 점을 감안할 때, 예대 비율의 하락에 따른 수익구조 악화는 재무건전성 유지에 나쁜 영향을 미칠 소지가 크다는 점에서 근본적인 변화를 요구받고 있음.
 - 현재 신협 조직은 1)협동조합 등 사회적경제 진영과의 연대를 통한 협동조합 금융기관의 정체성 회복 2)공동유대 회복을 통한 지역밀착형 금융기관으로서 역할 강화 3)(요구불 예금을 포함) 예금구조 변화를 통한 수익성 제고 등 새로운 전략 방향을 수립해야 한다는 측면에서, 마을기금 등 지역공동체와 적극적인 연대를 모색해야 할 ‘전환기’에 놓여있다고 보여 짐.
 - 지역신협¹⁰⁶⁾이 단지 지역주민들에게 금융편의를 제공해주는 중개기관 기능을 넘어 직업능력 개발 및 취업알선, 창업지원 등 주민들의 소득 증대와 삶의 질 개선을 위해 다양한 형태의 서비스를 제공해주는 금융 허브Hub로서의 역할을 수행해나간다면 시장에서 거대 금융기관과 치열하게 경쟁하는 방식이 아니라 관계금융을 통해 지역에서 새로운 돌파구를 찾을 수 있을 것임.
 - 이를 위해, 신협은 지역주민들에게 먼저 다가선다는 적극적인 태도를 가지고 1)신협에 대해 주인의식을 갖는 ‘참’ 조합원을 만들기 위한 다양한 이벤트의 실시 2)부채탈출, 재정안정교육 등 학습강좌의 개설 및 운영 3)온라인 매체를 활용한 재무·금융정보 전달 등 다양한 방법을 통해 조합원 및 지역주민과의 접점을 확대할 수 있는 노력을 체계적으로 전개해가야 함.
- 마을기금 추진체가 지역신협과 공동 사업을 펼칠 수 있는 아이템 중 하나로 공동체 채권을 들 수 있음. 공동체 채권이란 지방자치단체, 지역신협 등 채권을 발행할 수 있는 자격을 갖춘 기관이 마을경제의 발전을 위한 사업에 쓰일 돈을 차입할 목적으로 발행하는 (확정금리 부) 유가증권을 말함.
- 토론토시 공동체 채권의 경우, 소수의 자선투자자가 아닌 다수 시민들이 참여하는 방식을 통해 공익 사업에 종사하는 비영리단체들NPOs에 한정하여 자금을 제공해주기 위해 만들어진 확정금리¹⁰⁷⁾형 금융상품으로, 토론토 사회혁신센터가 발행하고 시 정부가 지급보증을 서는 방식으로 설계되었으며 주로 비영리조직을 위한 공간지원 사업을 하고 있음.¹⁰⁸⁾

106) 2012년 말 현재, 전국에 존재하는 단위 신협 955개 중 약 670개가 지역에서 활동하는 지역신협임.

107) 최소 10,000불을 투자할 경우 5년간 4%의 금리를 제공해주는 채권 등 총 3가지 상품이 출시됨.

108) www.communitybond.ca 참조



캐나다 토론토시 사회혁신센터가 발행한 공동채 채권 (3종류)

- 공동채 채권은 마을주민 또는 이해관계자 조합이 마을사업에 필요한 자금을 직접 조달하기 위한 목적으로 활용하는 금융수단으로, 자치단체가 재정수입 부족분을 보충하기 위해서 주로 발행하는 지방채증권Local Debt과 비교할 때 법적 구속력¹⁰⁹⁾, 채권의 종류, 발행 및 상환 방법, 자금 쓰임새 등 측면에서 차이가 큼.
- 두 가지 채권 모두 지역주민들의 생활 개선과 지역 경제의 향상을 위해서 쓰인다는 ‘공통점’을 가지고 있으나, 공동채 채권은 1)채권 발행에서 유통·상환에 이르기까지 전체 과정이 (마을)공동체의 책임 하에 이루어진다는 점 2)모집된 자금의 투자 및 활용이 지방채에 비해서 훨씬 자유롭다는 점에서 구별됨.
- 지역 협치 기반에서 공동채 채권을 발행할 경우, 실행은 1)프로그램의 설계 및 홍보 2)채권의 발행 3)채권판매 및 구매 5)지역주민 대상 (채권구입을 위한) 자금용자 등 다양한 형태와 방식¹¹⁰⁾으로 프로젝트에 참여할 수 있을 것으로 생각되며 지방자치단체(채권 발행) 및 신용 보증기관(지급 보증)이 결합하게 될 경우 완성도를 높일 수 있을 것으로 판단함.

109) 우리나라의 현행 지방자치법(제122조)과 지방채정법(제3조)은 지방채를 통한 재원조달을 원칙적으로 금하고 있으며, 제한된 범위 안에서 채권 발행을 할 수 있도록 규정하고 있음.

110) 실제 캐나다의 경우, 프로그램 설계 및 홍보 협력(Estevan CU), 채권 구매(Prince Albert CU), 수수료 없이 무상으로 채권 판매(Tisdale CU), 채권 발행(Watrous CU), 지역주민 대상 저리 용자 (Various CU) 등 지역실행들이 다양한 형태로 참여함.

6. 주요 법률의제 검토

- 마을기금 설립과 관련된 법률 의제는 기금 혹은 기금운영 주체의 권한 및 의무와 관련된 부분이 많음. 세부 범주별로 살펴보면 1)기부 2)융자 3)투자 4)조합형 금융기관 4)공공기금 5)기타 관련 법률 등으로 구분할 수 있으며, 기금 설립전략 방향에 따라 추가 검토가 필요한 내용들도 존재함.

- ✓ 기부 : 공익신탁법, 조세특례제한법
- ✓ 융자 : 대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률
- ✓ 투자 : 자본시장과 금융투자업에 관한 법률, 공익법인의 설립 운영에 관한 법률
- ✓ 협동조합 기관 : 신탁법, 새마을금고법, 협동조합기본법
- ✓ 공공기금 : 공공자금 관리기금법
- ✓ 기타 : 민법, 상속세 및 증여세법

마을기금 설립과 관련된 주요 법률 목록

- 공익신탁법은 나눔과 기부 문화의 활성화를 도모한다는 취지 아래 신탁법 제 10장의 ‘공익신탁 관련 법률’을 재정비한 법으로, 공익사업들의 종류를 구체적으로 명기하고 재단법인 외 공익신탁법인을 설립할 수 있도록 했으며 신탁자산을 기초로 지역사회 발전사업¹¹¹⁾ 등 다양한 사회목적투자를 할 수 있는 환경이 조성되었다고 볼 수 있음.
- 공익신탁Trust for Public Benefit이란, 개인(혹은 법인)이 재산을 공익적인 목적을 위해 사용하도록 맡기는 것으로 복지사업 등 사회가치를 실현하는 단체들에 대한 증여가 많다는 점에서 자선신탁慈善信託이라고도 불림. 위탁자와 수탁자 간 ‘계약’을 통해 이루어지는 경우가 일반적이지만 유언을 통해 신탁이 설정되기도 함.
- 기부나 후원을 전제로 한 ‘지역재단’ 모델을 구상하는 경우, 공익신탁법인을 설립한 후 지역사회 발전을 위해 재산을 기부할 뜻을 가진 분들을 대상으로 기부신탁이나 연금제¹¹²⁾ 방식 등으로 재원을 마련하는 것이 좋을 것으로 봄. 신설된 규정에 의거, 공익신탁법인 설립이 등록제에서 인가제로 바뀌었으며 기금 운영의 투명성을 제고하기 위한 공시절차도 추가되었음.

111) 동 법 <공익사업의 종류> 중 (타)항의 ‘지역사회의 발전을 위한 사업’을 말함.

112) 일명 ‘기부연금제’라고 불리며, 신탁자산의 50%는 위탁자에게 평생연금으로 지급되고 나머지 50%는 공익사업에 사용하는 계획 형 기부방식을 말함.

- 세법 상 기부금의 종류는 법정기부와 지정기부로 나뉨. 법정기부란 정부가 지정한 단체¹¹³⁾나 국가기관에 기부하는 것을 말하며, 지정기부란 지정기부금단체로 등록된 기관에 기부하는 것을 말함. 법정기부금이 과세소득 한도 내에서 100% 소득공제를 하는 반면, 지정기부금은 30% 공제를 해주기 때문에 세제혜택 측면에서 차이가 큼.¹¹⁴⁾
 - 최근(2013.1월) 개정된 조세특례제한법은 교육비, 의료비 등 7가지의 공제와 기부금을 합쳐 공제한도액을 기존 30% 공제 기준에서 최대 2,500만원으로 대폭 줄이고, 지정기부금의 경우 공제 우선순위의 제일 마지막에 둬으로써 민간 기부문화를 촉진하는 것이 아니라 오히려 죽이고 있다는 비판을 받고 있음.
 - 뿐만 아니라 올 초 발표된 정부의 세법 개정안¹¹⁵⁾에 따르면, 고액기부자의 경우 종전에는 기부금의 최대 38%까지 세제혜택을 받을 수 있었으나 적용기준이 15%로 대폭 줄어들어 따라 기부욕이 상당 부분 줄어들 것이라는 것이 일반적인 관측임. 이는 기부금을 (교육비·의료비 등) 개인목적 지출항목과 등치시켜 바라보고 있다는 점에서 문제가 큰 것으로 보임.
- 마을기금을 통해 개인 및 법인에게 융자사업을 하고자 할 경우, 금전대부와 관련된 법률규정을 검토해봐야 함. 대표적인 법률이 금융소비자 보호를 위해 이자율 징수 한도, 대부업 및 대부중개업 등록 절차, 채권추심 방법 등을 정해놓은 대부업 법¹¹⁶⁾임.
- 원칙적으로 영리기업(개인사업자, 주식회사)이 금전 대부사업을 하고자 할 경우 (관할 구청을 통해서) 대부업자 등록¹¹⁷⁾을 해야만 함. 하지만 이 법률 시행령에 따르면, 1)국가 혹은 지방자치단체가 대부하는 경우 2)민법이나 그 외 법률로 설립된 비영리법인이 정관에서 정한 목적의 범위에서 대부하는 경우는 대부업에서 제외한다는 예외규정¹¹⁸⁾을 두고 있음.

113) 대표적인 곳으로, 사회복지공동모금회나 적십자사 등을 들 수 있음.

114) 이 차이로 인해, 98년에 불과 214억 원의 기부금을 모집한 사회복지공동모금회의 경우 2010년에 15배 이상 증가한 3,395억 원의 기부금을 모집함.

115) 기존 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 과세 방식을 전환하는 것이 주요 골자로, 전체 근로자의 28%인 434만 명의 세금부담이 늘어날 것으로 전망됨.

116) 정식 이름은 '대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률'임.

117) 무등록 상태에서 (불법)대부를 할 경우, 5년 이하의 징역 및 5천만 원 이하의 벌금형을 받도록 되어 있음.

118) 대부업법 시행령 제2조 '대부업에서 제외되는 범위'를 말하며 그 밖에 1)사업자가 종업원에게 대부하는 행위 2)노동조합이 구성원에게 대부하는 행위도 이 범주에 포함됨.

- 따라서 새로 설립하고자 하는 마을기금이 ‘비영리법인’ 형태로, 1)정관상에 대부사업을 명확히 밝히고 있거나 2)정관에 정하지 않았다 하더라도 이자 수취가 목적이 아닌 (무이자)대부를 하거나 3)법인 회원만을 대상으로 대부 사업을 하는 것에 ‘한정’하여 기금사업을 하고자 할 경우, (법리 해석상으로는) 대부업 등록을 하지 않아도 될 것으로 판단됨.
 - 하지만 주민이나 마을기업 등 마을경제를 구성하는 (불특정)경제주체를 상대로 한 융자 사업을 구상하고 있을 경우, 대부업자 자격을 갖추는 것이 좋을 것으로 보임. 엄밀한 의미에서 마을기금(법인)은 이익추구를 위한 목적사업을 위해 대부행위를 하는 것이 아니라 설립 목적 자체가 대부 등 금융 사업을 수행하기 위한 조직이라고 봐야한다는 견해도 있음.
 - 이와 관련, 대부업(혹은 대부중개업)에 대한 일반인들의 부정적 이미지 때문에 대부업 등록 자체를 꺼려하는 경향이 존재하는 것으로 알고 있으나 이것은 단순히 피한다고 해결될 문제가 아니며 법 개정119)작업을 통해 마을공동체 기금사업의 정당성을 확보하거나, 역으로 (미국 지역용자기금처럼) 현 대부업체와 완전히 상반된 이미지를 사람들에게 각인시키는 작업이 필요함.
- 마을기금을 재단법인으로 설립해 (영리)마을기업에게 투자를 할 경우, 투자의 반대급부로 받은 지분이 법정기준(총 지분의 5% 이상)을 초과하게 될 경우 증여세를 내야하는 등 현행 법체계에서 비영리 (사단·재단)법인이 투자행위를 할 수 있는 범위는 매우 제한적임.
- 누군가로부터 기부 혹은 출연 받은 재산을 통해서 (주식회사 형)기업의 주식을 취득할 경우, 1)성실공익법인 또는 국가·지방자치단체가 출연해 설립한 공익법인이 2)출연자 및 법인이 해당 기업과 ‘특수 관계’에 놓여 있지 않고 3)해당 주무장관이 필요하다고 인정하는 경우가 아니면 상속·증여세 법에 따라 증여세를 납부해야 함.
 - 마을기금이 자유롭게 투자Investment를 할 수 있는 방법은 1)어떤 법인격을 갖추든 투자에 따른 세금 납부에 대해 크게 패념치 않거나 2)사모펀드PEF 혹은 창업투자회사VC를 만들어 마을기업을 대상으로 투자 활동을 하거나 3)최근 개정된 법률120)에 따라 온라인 투자중개업체를 설립한 후 크라우드 펀딩Crowd-funding을 통해 자금중개를 하는 것 등이 있음.

119) 대표적으로 지역(마을) 경제 발전을 위해 일하는 비영리 목적의 기금(기관)에 대한 별도의 명칭 및 법인격을 부여하여 영리 목적의 대부업체와 분리시키는 방법이 있음.

120) ‘자본시장과 금융투자업’에 관한 법률을 말함.

- 하지만 사모펀드나 창투사, (온라인) 투자중개업체를 설립하는 것은 자금 및 인력 동원 측면에서 가능성이 희박하다고 생각되며 또 수요 측면에서 당장 시급하게 필요한 사안도 아니라고 봄. 따라서 용자(또는 기부)를 중심으로 한 금융지원을 통해 지역주민들의 금융애로를 해소하고 마을기업이 성장할 수 있도록 우선 도움을 주는 쪽으로 방향을 잡아야 할 것으로 판단함.

■ 공동체 채권Community Bond과 관련, 검토가 필요한 법적 의제는 ‘마을기금이 채권을 발행할 수 있는가’라는 점임. 현행법상 법률이 정한 일부 특수법인을 제외하고는 일반 비영리(사단·재단)법인의 경우 채권발행이 불가능한 것으로 알려져 있음.

- 비영리 재단법인 중 채권발행이 가능한 대표적 법인체는 장학재단 등 학교 법인들임. 장학재단의 경우 관련법¹²¹⁾에 의해 학자금 지원 재원을 조성하기 위한 채권을 발행(정부가 원리금 상환에 대해 지급보증을 서는 구조임)할 수 있으며, 사학진흥재단 역시 재단 관련 법률에 따라 재단기금 조성을 위한 사학진흥채권을 발행할 수 있도록 되어 있음.
- 상법 상 주식회사의 경우, 회사채의 발행을 ‘명시적으로’ 허용하고 있으나¹²²⁾ 비영리 재단법인의 경우, 현행법상 채권 발행을 명시적으로 허용(혹은 금지)하는 규정은 없는 것으로 확인됨. 그러므로 위 학교법인들과 같이 관련법에 채권 발행 여부가 명시된 경우가 아닌 경우(즉, 사채 발행을 허용하는 규정이 없는 경우) 발행이 금지된다고 해석하는 것이 일반적 ‘통설’임.
- 결국 채권발행을 명시적으로 허용하는 특별법이 제정되지 않는 이상 비영리 재단법인 등이 채권을 발행하는 것은 어렵다고 봐야 함. 하지만 공동체채권이 유통을 전제로 하지 않는 금전소비대차에 의한 자금 차입과 크게 다르지 않다는 점, 수익 추구가 아닌 공익적 목적을 가진 채권이라는 점에서 새로운 유권해석도 가능할 수 있을 것으로 추정됨.
- 마을기금(법인)에 의한 공동체 채권 발행이 어려울 경우, 앞서 살펴본 것처럼 (지방)정부나 (신협 등)금융기관이 발행주체가 되어 프로젝트를 추진하는 방향으로 업무설계를 해야 하며 이 방법이 특별히 사업수행에 문제가 되는 것은 아님. 다만 마을기금 등 지역 금융기관이 다양한 금융수단을 활용할 수 있는 자격을 갖추는 것이 중요하므로 관련법 제정을 촉구해야 한다고 봄.

121) ‘장학재단 설립 등에 관한 법률’을 말함.

122) 상법 제 469조 ‘사채 발행’ 관련 규정을 말함.

■ 최근 제정된 협동조합기본법을 포함, 협동조합 관련 법률에서 검토 및 개정이 필요한 대목은 두 가지로, 1)기본법상 금융 및 보험업을 금지하고 있다는 점과 2)신협법상 (협동조합)법인에 대한 대출 및 출자를 할 수 있는 ‘명시적인’ 규정이 결여되어 있다는 점임.

- 금융 및 보험업을 영위할 수 없도록 금지한 협동조합기본법 규정(45조 3항)은 자유로운 조합 설립이 가능한 환경에서 자칫 유사類似 금융기관이 창궐할 수 있다는 우려감 때문인 것으로 풀이되나, 이는 협동조합기업에 대한 금융지원 체계가 없는 상태에서 필요한 자금조달은 각자 (시장을 통해) 알아서하라는 것과 같은 의미임.
- 협동조합기업의 특성상, 출자금은 조합원이 조합을 탈퇴를 경우 빠져나갈 수 있는 자금이기 때문에 (은행 등) 금융기관은 협동조합기업을 평가 시 출자금을 자산Asset으로 분류하지 않고 부채Debt로 해석하는 것이 관행임. 따라서 협동조합들은 실제로 높은 자산 건전성을 갖고 있다 하더라도 주류 금융시스템을 통해 자금을 조달하기가 어려운 조건에 놓여 있음.
- 대표적인 협동조합 금융기관인 신협의 경우, 법상 협동조합을 포함한 법인에 대한 대출 및 출자를 할 수 있다는 규정이 없음으로 인해 (명시적 규정이 없으면 금지된다는 법해석의 적용) ‘개인’에 한정된 신용사업을 하고 있는 실정임. 결과적으로 ‘협동조합 금융기관이 협동조합에게 자금 지원을 해주지 못하는’ 이상한 현상이 벌어지고 있는 상황임.
- 기본법 제정 이후 새로 신설되는 (일반)협동조합들의 다수가 지역(마을)을 기반으로 활동하는 조직들이라는 점에서, 당장 기본법(45조 3항)을 바꾸기 어렵다면 신협 법 개정을 통해 (협동조합)기업들에 대한 금융지원 방안을 만들 수 있도록 해야 하며, 장기적으로는 사회투자은행의 설립 등 제 사회적경제 조직에 대한 종합적인 금융지원 시스템이 만들어져야 할 것으로 판단함.
- 나아가 은행 등 제도권 금융기관들은 협동조합 기업에 대한 여신평가 기준을 따로 마련하여 적용할 수 있도록 제도개선을 할 필요가 있음. 특히 이윤 추구가 목적이 아닌 사회적 협동조합들의 경우, 주식회사기업의 가치 평가 기준을 기계적으로 대입해서는 안 되며 사회적 가치창출 부분을 평가 요소에 산입할 수 있는 평가도구 개발이 따라주어야 할 것으로 봄.

7. 로컬 거버넌스

■ 마을기금 추진그룹은 기금이 지역공동체 발전에 필요한 조직이라는 인식을 가지고 ‘자기 책임의 원칙하에 지역문제를 해결하기 위한 정치적 협상기제’인 거버넌스의 장을 적극적으로 활용하여 (지방)정부가 마을 단위 풀뿌리 기금을 지원할 수 있도록 추동해나가야 함.

- 로컬 거버넌스란, 지방정치에 영향을 미치는 다양한 주체들이 정책결정 과정에 참여하여 지역사회의 공공문제를 해결해가는 방식을 말함. 국가(정부) 차원의 거버넌스가 정부와 기업, 범 시민사회간의 협력적 관계를 통해 이루어지는 것이라면, 로컬 거버넌스는 ‘주민복지 향상과 지역 균형발전’이라는 지방정부 본연의 역할을 제대로 수행하기 위한 협치를 추구한다는 점에서 다름.
- 로컬 거버넌스가 가장 활발한 곳 중 하나인 아일랜드¹²³⁾의 경우, 자치단체장이 행정의 많은 영역에 (주민협의체 등) 주민자치기구를 ‘일부러’ 참여시키려고 노력하고 있으며 결합하는 방식도 단순한 자문이 아니라 정책기획, 예산심의, 실무집행에 이르기까지 전 방위적으로 관여하는 등 민·관 협력 기반이 매우 잘 구축되어 있음.¹²⁴⁾
- 현재 지역(지방) 거버넌스 측면에서 나타나고 있는 주요 문제점으로는 1)일방통행 식 관치(官治)행정의 오랜 관행 2)단체장들의 무관심 3)주민들의 자치의식 결여 및 자치역량의 한계 4)협치(協治)기구의 권한과 책임 등 제도화 측면에서의 기준 부재 5)주민협의체 등 거버넌스 기구의 활성화를 위한 정부의 정책마인드 부족 등을 들 수 있음.¹²⁵⁾
- 로컬 거버넌스가 활성화되려면 1)신뢰, 네트워크, 호혜규범 등 지역사회 내의 사회적 자본을 키우고 2)거버넌스가 실질적으로 작동될 수 있는 법·제도적 기반을 구축해야하며 3)기존 기득권 세력에 대응하여 개혁을 추동할 수 있는 견제 세력이 요구되는 등 좋은 거버넌스(Good Governance¹²⁶⁾)를 뿌리내리기 위한 조건들이 따라주어야 함.

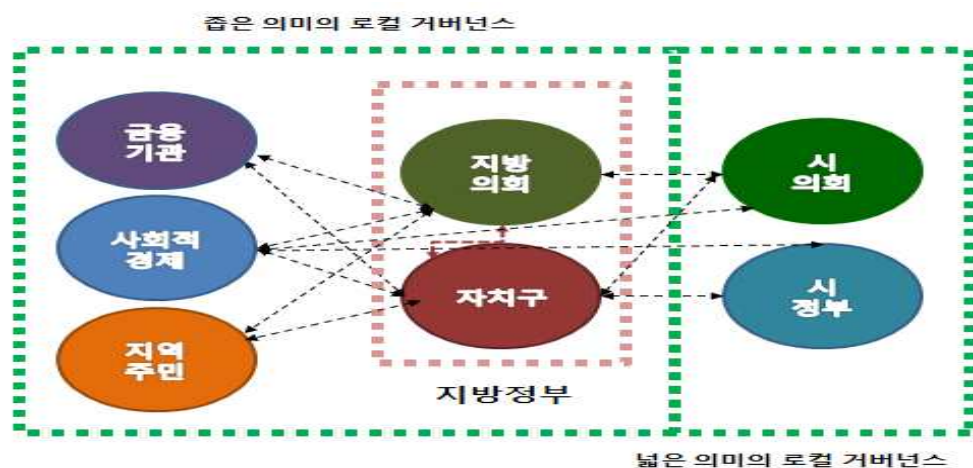
123) <지역경제의 희망, 지역 거버넌스> 정인수, 삼성경제연구소(2008) 참조

124) 아일랜드 로컬 거버넌스 영역의 주요한 사업내용으로는 1)기업 창업 및 개발 2)취업 지원 3)지역사회 개발 4)교육 훈련 5)취약계층 자녀 지원 6)기반시설 확충 및 환경 개선 7)비영리 단체 지원 8)공공기관과의 협력 시스템 구축 등을 들 수 있음.

125) 우리나라 지방자치제도가 가진 짧은 연혁으로 볼 때, 이 문제들은 단기간에 해결되기 힘든 과제로 판단되며, 따라서 거버넌스의 한 축인 시민사회 진영이 어떻게 주도적으로 활동하느냐가 관건이라 여겨짐.

126) 세계은행 등 국제원조를 제공하던 국제금융기관이 자금 제공의 조건으로 제시한 개념으로, 이상적인 거버넌스라는 의미로 많이 쓰임.

- 지역 사회적 자본이란, 주민들 간의 신뢰감, 지역문제에 대해 공동으로 대응할 수 있는 관계 형 조직망, 집단행동의 딜레마 혹은 무임승차 문제를 극복하고 자발적 참여를 이끌어낼 수 있는 동력 등 주민 자치를 실현할 수 있는 사회 문화적인 토대를 말함. 우리의 경우, 농촌 일부를 제외하고는 대부분의 지역에서 공동체성이 사라졌다는 점을 감안할 때 ‘지역주민들 사이의 관계망을 어떻게 회복할 것인가’ 라는 것이 핵심과제라고 할 수 있음.
 - 거버넌스를 위한 법적·제도적 기반 마련이란, 지방정치가 중앙에 종속되지 않고 독립적 정치행정을 펼칠 수 있는 환경 하에서 주민들의 참여를 이끌어낼 수 있는 참여성, 합리적 권한 배분을 위한 분권화, 사업 이행결과에 따른 책임성, 사업성과 측정을 위한 효과성 등을 제고할 수 있는 지방정부 차원의 제도 및 정책을 수립·운영하는 것을 말함.
 - 서울의 경우, 박원순 시장 취임 이후 광역 단위의 거버넌스 체계는 다른 시·도에 비해 비교적 잘 작동되고 있는 것으로 판단되며 기초 단위는 단체장의 성향에 따라 편차가 큰 것으로 보임. 따라서 마을 단위에서는 광역시 차원의 협치 기구를 지렛대 삼아 자치구 단위의 로컬 거버넌스가 제대로 작동될 수 있도록 지속적인 관심을 가져나가야 함.¹²⁷⁾
- 시 마을기금의 최적화된 설립 영역이 기초 자치단체임을 감안할 때, 자치구 단위의 거버넌스 체계 구축은 여러 가지 측면에서 ‘긴급하고도 중요한’ 과제 중 하나라고 할 수 있으며, 향후 풀뿌리 기금사업이 본격화될 경우 자치단체의 협조 여부가 사업에 큰 영향을 미칠 것으로 판단됨.



마을기금 관련 거버넌스 체계도

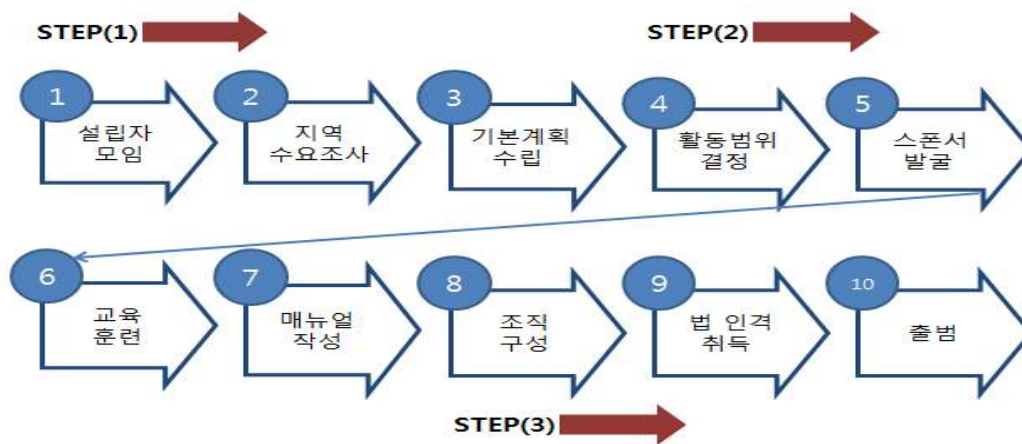
127) 시에서 제정된 조례가 자치구 조례로 확대·전파될 수 있도록 노력하는 것 등을 말함.

- 마을기금의 최적 설립 영역이 ‘자치구’ 단위라 하더라도 시 기금사업이 가진 구조와 특성 상 로컬 거버넌스의 영역은 자치구(정부 및 구의회) 차원을 넘어서 ‘광역’ 단위에서 해석되어야 하며, 따라서 각 마을-자치구-광역시로 이어지는 연결망 속에서 (시 정부 및 시의회를 포함한) 넓은 의미의 거버넌스 지도G-Map를 그려가야 함.
- 마을기금 설립 차원에서 로컬 거버넌스 환경이 비교적 잘 조성된 자치구로는 성북구, 노원구, 강동구, 서대문구 등을 들 수 있음. 여기서 말하는 ‘환경’이란, 1)지역 자조기금에 대한 단체장의 생각과 실천 의지 2)사회경제영역 등 시민 사회 진역의 준비 정도 3)소규모 풀뿌리기금을 포함한 지역기금의 실존 여부 4)협치 경험축적 여부 등 일정한 ‘기반’을 갖추고 있는가를 말함.
- 성북구의 경우, 구 내 사회적금융 지원센터 건립 및 사회투자기금 조례 제정을 추진해할 만큼 사회적경제 영역 활성화를 위한 금융지원체계 구성에 자치구가 적극적으로 나서고 있음. 투자기금 설립이 이루어질 경우, 자치구 차원에서 조성되는 ‘최초의’ 독립기금이 될 것으로 보이며 사회경제 진영 및 지역 주민들의 삶의 질 개선에 기여할 수 있을 것으로 전망함.
- 노원구의 경우, 1)사회적경제 영역을 활성화하기 위한 구 차원의 지원정책이 일관된 흐름으로 존재하고 있고 2)의제 중심 사업을 추진할 만큼 거버넌스의 내용과 수준이 높으며 3)상호 부조 및 공익 목적의 윤리적 투자 경험을 가진 전문기관¹²⁸⁾이 구내에서 활동하는 등 비교적 안정적인 기반을 갖추고 있다는 점에서 가능성이 큰 것으로 보여 짐.
- 강동구의 경우, 1)도시농업을 포함, 친환경적인 경제 질서를 구축하고자 하는 구청 차원의 노력이 크고 2)민·관 협치 기반도 잘 조성되어 있으며 3)지역 사회 발전에 관심이 큰 우호자본이 상당수 존재하고 4)사회적 경제 중간지원 조직을 중심으로 생태계 조성을 위한 인프라 구축 작업이 활발하게 추진되는 등 기금 조성을 위한 기본 조건을 갖추고 있는 것으로 판단됨.
- 서대문구의 경우, 사회적경제를 실현할 수 있는 인적, 물적 자원들이 비교적 풍부하고 구 차원의 적극적 도움이 있는 것은 아니지만 지역기금 사업을 할 수 있는 종자돈Seed Money을 재원으로 구체적으로 기금설립 작업이 추진되고 있다는 점에서 고무적이라 여겨짐.

128) 공동체를 이롭게 하는 대안적 경제활동을 지원하기 위한 목적으로 2007년에 만들어진 ‘사회투자지원재단’을 말함.

8. 설립 프로세스

- 마을기금은 마을주민들이 스스로의 필요와 욕구를 해소하기 위해 만든 기금이라는 점에서 주민들의 자발적 참여가 핵심관건이라 말할 수 있으며 따라서 기금(기구) 설립 그 자체보다 설립하기까지의 과정을 얼마나 (공동체성에 입각해) 잘 조직화할 것인가가 더 중요하다고 할 수 있음.¹²⁹⁾



마을기금 설립 프로세스

- 기금 설립 과정은 크게 3단계로 구분됨.¹³⁰⁾
 첫 번째 단계(1~3)는 설립자(발기인) 모임부터 계획 수립까지 사업의 ‘얼개’를 구성하는 계획 단계이고, 두 번째 단계(4~7)는 스폰서 발굴에서 매뉴얼 작성까지 내부 운영시스템을 구성하는 준비 단계이고, 마지막 단계(8~10)는 실제 조직(기구)을 만들어 출범하는 실행 단계임.¹³¹⁾
- 계획 단계에서 중요한 것은 지역주민들을 대상으로 수요조사(Demand Survey)를 하는 것임. 흔히 금융 소외가 심한 지역일수록 기금만 조성되면 수요가 많을 것으로 생각하는 경향이 있으나 실제로 그렇지 않은 경우도 많이 존재하며¹³²⁾ 특히 자조기금의 경우 ‘수요자가 곧 공급자’이기 때문에 기금 필요성을 절실히 느끼지 못할 경우 참여를 꺼릴 개연성이 높음.

129) 기본 프로세스 전 단계로, 발기인 및 실무자들을 대상으로 액션러닝(Action Learning) 개념에 입각한 실천 학습 프로그램을 도입할 것을 제안함.

130) 마을기금의 조직 형태에 따라 설립 과정은 달라질 수 있으며 여기서는 주민 주도의 자조기금을 설립하는 것을 전제로 프로세스를 설명코자 함.

131) 경우에 따라서는 (8)조직구성 순서를 첫 번째 단계로 옮기는 것도 생각해볼 수 있음.

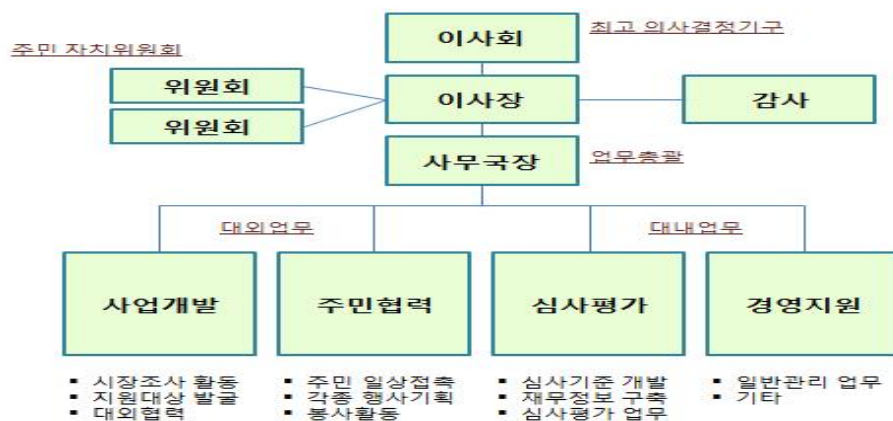
132) 수요부족의 원인으로는 1)정책금융의 범람으로 인한 경쟁력 저하 2)잔존부채 과다로 인한 추가 용자의 부담 감 3)전문성 부재 등 신설기금에 대한 신뢰부족 등을 들 수 있음.

- 따라서 지역(마을)주민들을 상대로 1)기금의 필요성에 대해 어떻게 생각하는지 2)기금구성에 함께할 의사가 있는지 3)기금이 만들어진다면 어디에 쓰는 것이 필요하다고 보는지 4)어떤 금융수단이 좋은지 등 주민들의 ‘실제’ 자금 수요와 욕구Needs를 파악해야 함. 이 과정은 단순한 설문조사를 넘어 주민들에게 기금의 존재를 알리는 사전 정지작업의 일환이라고 할 수 있음.
- 준비 단계에서는 참가자(조합원)를 모으는 것도 중요하지만 기금이 정상적으로 가동되어 손익분기점에 달할 때까지의 초기 재정적 어려움을 이겨낼 수 있는 초기 자금Seed Money¹³³⁾을 만드는 것이 필요함. 적당한 후원자Sponsor를 찾기 어려울 경우 발기인들이 출연한 자금의 일부를 차입금 형태로 빌린 후 추후 상환하는 형태를 취할 수도 있음.
- 참가자 모집은 기금 설립 프로세스의 ‘핵심’ 업무라 할 수 있으며 교육훈련 프로그램과 병합·추진하는 것이 바람직함. 교육훈련 프로그램이란, 주민을 상대로 한 설명회, 좌담회, 토론회 등 다양한 형태의 모임을 통해 마을기금의 필요성과 향후 계획을 알리고 동참을 호소하는 일련의 활동이라고 말할 수 있음.
- 마을기금 업무에 종사할 구성원들이 과거 금융 업무에 종사한 경험이 많지 않을 가능성이 높고, 혹은 있다 하더라도 기존 금융기관의 업무처리 기준과 상이한 대목이 많을 것이므로 기금운영 전반에 대한 ‘표준’Standard을 정리한 업무지침서Manual를 필히 만들어야 함. 이 작업은 현재 자조기금을 운영하고 있는 기관의 도움을 받는 것이 좋을 것으로 봄.
- 실행단계는 기금 구성을 마무리하는 단계로, 계획 및 준비단계가 일정 정도 마무리되었다고 판단되는 시점에 착수해야 함. 다시 말해 아직까지 준비가 미흡한 대목이 많다고 여겨질 경우 (시간이 얼마나 걸리건 상관없이) 업무실행을 미루는 것이 좋음. 조직세팅(인원 구성+법인격 취득)을 실행단계로 잡은 이유는 조급하게 기금을 출범시킬 것에 대비한 것이라 할 수 있음.
- 마을기금을 (대외적으로) 공식화한다는 것은 기금 설립에 함께 참가한 발기인을 포함해 마을주민들에게 공적 조직으로서의 역할과 의무를 다하겠다는 것을 선포하는 것이므로 책임감을 가지고 임해야 함. 그러므로 조급하게 서둘지 말고 신중한 태도로 전체 프로세스를 촘촘히 조직화해나가야 함.

133) 주식회사 기업의 자본금에 해당하는 것으로, 임차료·인건비·시스템 기반조성 초기 사업 세팅을 위해 투입되는 비용을 감당할 자금으로 쓰임.

9. 기금의 구조 및 운영

- 마을기금의 조직구조는 (최고 의사결정기구인) 이사회를 중심으로 한 경영진과 실무총괄기구인 사무국으로 구성됨. 실질적 경영자인 이사장은 각종 위원회 조직을 통해 의견을 수렴하며, 사무국은 (사업개발 또는 주민협력 업무를 담당하는) 대외對外 파트와 (심사평가 및 경영지원을 담당하는) 대내對內 파트로 구분됨.



마을기금의 기본 조직구도

- 이사장을 포함한 이사(감사)진 구성 원칙과 임기, 의사결정기구 등 조직운영과 관련된 기본원칙들은 민주적 절차에 따라 총회(또는 이사회)에서 결정하는 것이 관행이며 별도로 작성된 '정관' 상에 관련 규정 및 내용들을 명기토록 되어 있음. 마을기금이 다수 주민들의 참여로 만들어지는 조직인 만큼 기금 안에 여러 가지 '자치위원회'를 두는 것이 좋을 것으로 판단함.
- (최소 규모·최소 단위의) 마을기금을 구성한다고 가정할 경우, 기금의 정상적인 운영을 위한 핵심 인원은 이사장과 사무국장 그리고 각각 대내·외 업무를 담당할 실무진을 포함해 (최소) 4명임. 다른 나라의 풀뿌리 자조기금을 보면, 사업 초기의 비용절감을 위해 발기인 중 일부가 (무급) 자원봉사자 신분으로 실무에 결합하여 도움을 주는 경우가 통례임.
- 기금 사업이 본 궤도에 올라 사무국 기능을 강화하고자 할 경우, 대외 업무 영역에서는 시장조사를 포함해 사업의제를 발굴하는 역할을 수행하는 사업 발굴 팀과 대주민 관계를 풀어갈 주민협력 팀을 분리·운영하는 것이 필요하며, 대내 업무 역시 지원 대상을 선별, 심사하는 심사평가 팀과 백오피스 Back-Office기능을 담당하는 경영지원 팀을 분리하는 것이 좋음.

- 사업개발 팀은 1)정기·부정기적인 시장조사 2)지원 대상자의 발굴을 위한 경연대회 등 각종 이벤트 실시 3)정부, 기업 등 외부 조직들과의 대외 협력 4)주거, 보육, 환경개선 등 주민들의 생활과 직결된 영역에서 활동하는 마을 기업의 발굴·육성·지원 등 기금의 도움이 필요한 대상 및 영역을 찾아내고 도와주는 것이 주된 임무임.
- 주민협력 팀은 1)주민들과의 일상적인 접촉을 통한 필요Needs 확인 2)금융 수요 파악을 위한 좌담회, 공청회 등의 개최 3)독거노인, 한계가정 등 지역 소외계층을 위한 대민 봉사활동 실시 4)주민들과 함께 하는 마을축제 기획 등 (마을네트워크 등) 마을 운영주체들과 협력하여 주민들의 애로사항을 듣고 사업에 반영하는 역할을 함.
- 심사평가 팀은 1)금융지원을 희망하는 개인·기업들에 대한 심사 및 평가 2)공정하고 합리적인 심사기준의 개발·적용 3)채무현황 등 마을주민들의 살림살이와 관련된 폭넓은 재무정보Financial Database 구축 4)지원 희망자들과의 평가 결과 (일방적 통보가 아닌) 공유 등 전문심사 역역으로서의 기능을 수행함.
- 경영지원 팀은 회계, 정보관리, 인사, 총무 등 기금 운영을 위한 일반관리 업무를 담당하는 곳으로, 관리의 ‘핵심’은 마을기금이 주민들의 삶을 개선시키는 일에 충분히 기여하면서도 기금이 (체계적인 비용 관리를 통해) 재정적 어려움에 빠지지 않고 안정적으로 운영될 수 있도록 적절한 ‘균형’을 잡아 주는 것이라 할 수 있음.

■ 마을기금 운영에서 가장 중요한 핵심 포인트는 높은 이익을 만드는 것이 아니라 비용 절감을 통해 손실이 발생하지 않도록 하는 것임. 기금의 설립 취지와 사업내용이 아무리 훌륭하다 하더라도 ‘지속가능한’ 구조를 만들어 내지 못한다면 존재가치가 없기 때문임.

- 통상적으로 용자를 전문으로 하는 기금이 지속가능하려면 3가지 ‘걸림돌’을 극복해야 함. 3가지 걸림돌이란 1)대출자의 신용상태를 확인할 정보가 없어 육안을 판단하기 힘든 정보의 비대칭 2)담보능력이 없는 취약계층들에 대한 무담보 대출과정에서 나타나는 도덕적 해이 3)채무불이행 등 수익성 악화를 극복할 수 있는 비용구조를 말함.

	아일랜드 기금	S시, 마을 기금
1 정보 비대칭	관계금융 실천 (밀착형 조직) 공동유대 존재 (신용정보 파악) 저축은행 (예금자=대출자)	개인 신용정보 축적 공동유대 회복 (마을공동체) 법 인격 획득 (여&수신)
2 도덕적 해이	엄격한 여신관리 - 연체이자, 보증인 제도 - 보유예금 차감	시스템에 의한 밀착관리 - 용자&컨설팅 (Micro-Credit) - 집단대출 기법 활용
3 비용 구조	업무절차 간소화, 표준화 자원봉사자 (마을주민) 활용 기금 운용위원회의 역할	운영 매뉴얼 제작 (마을주민) 업무순환제 실시 자치구센터 업무지원

아일랜드 기금과 마을기금의 (결림돌 극복방안) 비교

- 마이크로크레딧의 효시라 할 수 있는 아일랜드 기금¹³⁴⁾의 경우, 정보비대칭의 문제는 공동체의 기본질서에 따른 관계 금융의 조직화를 통해서, 도덕적 해이문제는 연체이자의 징구, 보유예금 차감 등 엄격한 여신 관리를 통해서, 비용구조는 (기금운용위원회의) 업무절차 표준화¹³⁵⁾와 마을주민을 자원봉사자로 활용하는 방법을 통해서 각각 해결함.
- 서울시 마을기금의 경우, 1)공동유대의 회복을 통한 개인 신용정보의 축적을 해나감과 동시에 여·수신을 함께 수행할 수 있는 법인격을 취득해야 하며 2)집단대출기법 등을 활용한 상환책임 의무 부과, 용자 후 자립을 위한 교육 및 컨설팅을 결합하고 3)기금 운영구조를 간소화하고 자치구(또는 광역) 단위 기금 지원센터의 (인적, 물적) 지원시스템을 구축해야 함.
- 기금 설립 후 손익분기점BEP을 지나 이익을 내려면 최소 몇 년의 시간¹³⁶⁾이 요구되며 따라서 (앞서 살펴본 것처럼) 이 기간 동안에 발생할 손실을 감당할 수 있는 대안을 가지고 있어야 함. 대안이란 1)기부 또는 후원금을 통한 초기재원 마련 2)출자금 대체 후 변제 3)외부로부터 자금 조달 등의 방법이 있음.

134) 아일랜드 출신 작가 조나단 스윕트(Jonathan Swift)가 수도 더블린의 가난한 예술가들을 지원하기 위해 만든 소규모 기금을 말함. 1720년에 설립되었으며 이후 200년간 지속됨.

135) 기금운용위원회(Board)는 아일랜드 기금연합회 산하의 최고 의사결정기구를 말하며, 표준화란 각각의 기금들이 동일한 업무표준에 따라 움직이는 사실상의 프랜차이징(Franchising)방식을 의미함. 아일랜드기금은 중앙의 기금운용위원회가 제작한 매뉴얼에 따라 금융 비전문가인 마을주민들이 별도의 상근 인력 없이 업무순환 방식으로 운영됨으로써 비용을 절약할 수 있었음.

136) 유명한 스페인 몬드라곤 공동체의 '노동인민금고'의 경우, 3년의 기간이 소요되었음.

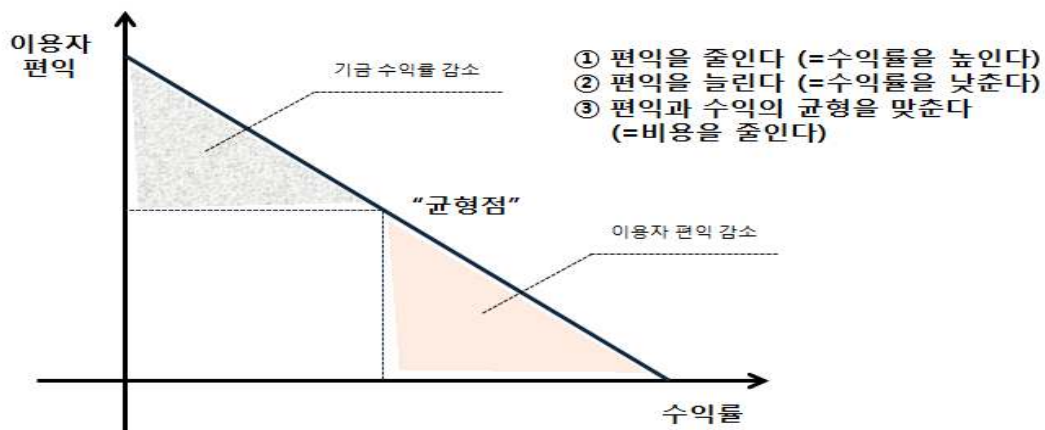
- 신생 기업에 대한 융자 지원 과정에서 빈번히 발생하는 (채무불이행) 위험에 어떻게 대응할 것인가 하는 문제도 매우 중요함. 우리나라 산업구조가 지닌 특성¹³⁷⁾ 상, 새로 신설 마을기업이 성공할 가능성은 ‘확률적으로’ 높지 않기 때문에 우호적인 조건의 자금지원 또는 채무변제를 위한 담보 확보와 같은 기존 방식으로는 이 숙제를 해결하기 어려움.
- 따라서 지원 기업이 사업(채무상환 등) 상 어려움을 겪을 경우, 융자 상환기간을 연장하는 등 자금 부담을 줄여주는 것을 포함하여 경영을 ‘재조직’하거나 새로운 사업계획을 개발하는 등 적극적인 ‘개입’을 통해 해당 기업이 정상화될 수 있도록 노력해야 함. 이러한 기능은 마을기금이 단순한 자금 제공자가 아니라 일종의 ‘후견인’임을 증거 하는 것이기도 함.
- 마을기금이 ‘어떤 금융수단을 주로 활용하는 것이 좋은가’ 라는 문제는 지원 대상의 조건과 상태에 따라 ‘기부+융자+투자’를 적절히 배합Portfolio하여 맞춤형으로 설계하는 것이 이상적인 해법이나 이는 법적 자격여부, 재정 상태 등 다른 변수들을 함께 고려하여 판단해야 할 성질의 것이며 기본적으로 융자를 중심으로 한 자금 운영전략이 필요할 것임.
- 구조적으로 지속가능한 수익창출 모델을 창출하기 어려운 (마을경제) 여건에서 기금의 상대적 안정성을 담보할 수 있으려면 ‘최소 비용을 통한 최대 효과’를 얻을 수 있어야 하며, 그런 맥락에서 자원봉사자들을 포함해 마을 안에 존재하는 다양한 (인적, 물적 기반의) 사회적 자원을 발굴·활용할 수 있는 창조적인 방안이 수립되어야 함.
- 특히 과거 금융기관에 근무한 경력을 가졌거나 소규모 기금을 운영해본 전문인력들을 적극적으로 활용하여¹³⁸⁾ 사업위험을 최소화할 수 있도록 노력해야 함. (규모가 아무리 적다하더라도) 마을기금은 일반 기업체 운영과 달리 높은 전문성과 실천경험을 필요로 하는 사업영역이라는 점에서 각종 위험에 대비하기 위해서는 전문성이 필요함.

137) 자영업자 비율이 압도적으로 높아 치열한 생존경쟁을 치러야 함을 뜻함.

138) 자문단 혹은 기금발전 위원회 등과 같은 형태로 외부 전문 인력을 조직 운영체계에 포함시키는 것을 말함.

10. 몇 가지 유의사항

- 이론적으로, (마을기금을 통한) 지역주민에 대한 편익제공과 기금의 지속가능한 성장은 상호 배치되는 요소를 지니고 있음. 즉, 기금의 수익성(안정성)을 담보 하려면 편익이 줄어들고 반대로 편익을 늘리면 기금의 안정적 운영이 위협을 받을 수 있기 때문에 둘 사이의 균형점을 찾는 것이 중요함.



편익과 수익률의 상관관계 분석

- 편익과 수익의 이러한 상충Trade-off 관계를 극복할 수 있는 방법 중 대표적인 것이 비용을 줄이는 것임. 재무구조 측면에서 매우 안정적으로 운영되고 있는 미국 지역발전금융기관CDFI을 살펴본 연구보고서¹³⁹⁾에 따르면, 이들 기관들이 지역주민들에 대해 높은 수준의 금융서비스를 제공하고 있음에도 재무위험에 빠지지 않는 핵심적 이유는 운영비Operation Cost 절감이었음.¹⁴⁰⁾
- 용자기금(기관)의 비용구조는 인건비, 관리비를 비롯한 운영비용, 투융자 사업에 필요한 돈을 조달하기 위한 금융 조달비용, 채무불이행 등 미상환 자금에 의한 결손비용 등으로 구성되어 있으며, 마을기금의 경우 상대적으로 운영비 비중이 상대적으로 큼. 따라서 기금 운영비를 줄일 수 있는 방안을 수립하는 것이 긴요한 과제임.¹⁴¹⁾

139) <CDFI Industry Analysis> Carsey Institute (2012)

140) 이 보고서에 따르면, CDFI들의 수익률과 운영비의 상관계수 평균이 0.75 수준인 것으로 나타남. (상관계수가 0.7~0.9 사이의 경우, 높은 상관성이 있는 것으로 봄)

141) 대표적인 비용절감 방법으로는 1)기술개발을 통한 고정비용 절약 2)전달체계 등 업무 표준화 3)기금 간 협력체계 구성 등이 있음.

■ 마을기금 설립을 위한 ‘3가지’ 요소를 꼽으라면 돈, 사람 그리고 운영시스템이라고 할 수 있음. 돈은 자금규모보다 참여인원 숫자가, 인력은 전문성보다 열정과 사명감이, 관리는 시스템 효율보다 시행착오를 줄이려는 관심과 의지가 더 중요함.

- 자조기금을 만들겠다는 푸른 꿈을 가지고 기금 사업을 시작했으나 지역주민들의 무관심과 참여 부족으로 기금 조성에 실패한 사례는 수없이 많이 존재함. 이 때 실의에 빠진 나머지 쉽게 외부에 눈을 돌려 타인자본(자금)을 마을에 끌어들이고 싶은 유혹에 빠지기 쉬움. 그러나 무분별한 외부자금의 동원은 자칫 ‘화’를 부를 수 있음을 경계해야 함.
- 여기서 외부자금이란 마을에 소속된 사람(경제주체)이 아닌 금융기관(빚) 또는 공공자금(예산)을 말하는 것으로, 금융기관으로부터 조달한 자금은 무이자로 대부된 것이 아니라면 이자부담이 따르게 되며, 공공자금을 사용하는 경우 정부 의존심리 심화 및 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있다는 점에서 결과적으로 공동체에 나쁜 영향을 미치게 됨.
- 기금 운영인력의 경우, 마을 안에 전문성을 갖춘 사람이 없다면 마을기금이 지닌 사회적 금융으로서의 특수성을 무시한 채 과거 금융기관 ‘경력’만을 보고 책임을 맡기는 경우가 있는 바, 마을기금은 대상자 선정기준부터 자금 회수에 이르기까지 기존 금융기관의 운영 원리와는 근본적으로 성격이 다른 접근법을 요한다는 것을 기억할 필요가 있음.
- 예를 들어, 일반 상업은행들은 채무자가 ‘정상적인’ 상황을 하지 않을 경우, (일정한 유예기간을 준 다음) 채권 추심 절차에 들어가지만 마을기금은 채무자와의 면담 등을 통해 현재의 재무상황을 면밀히 파악한 뒤 상환금액 및 기간을 재설정함으로써 채무자의 부담을 덜어줄 수 있는 방법을 찾는 등 전혀 상반된 태도를 취하는 경우가 더 많음.
- 이는 ‘채무자가 어려워니 무조건 봐주는’ 것이 아니라 채무자의 신발에 발을 넣어보고 어려움을 해결할 수 있는 방안을 함께 찾고자 하는 ‘동반자’로서의 관계를 유지하고자 하는 것을 말하며 이는 마을기금 종사자가 거래중개인이 아니라 어려운 이웃과 함께 하려는 활동가로서의 사명감과 공동체성을 지닌 사람이어야 한다는 것을 의미함.

- 법인격 취득과 관련, 용자(대부) 중심의 비영리(사단, 재단)법인 설립을 하고자 할 경우 대부업 등록을 하지 않고 용자사업을 할 수 있는 법률규정이 존재하므로 사전에 법률회사를 통해 유권해석을 받는 것이 좋을 것으로 판단됨. 정관상에 대부행위를 적시할 경우 오히려 비영리법인 인가 상에 문제가 될 수도 있음.¹⁴²⁾
- 기금운영과 관리가 (운영)프로세스와 (관리)매뉴얼에 따라 이루어진다고 해도 마을기금을 실제 운영해 본 경험과 식견을 갖춘 기관이 많지 않기 때문에 실제 기금 운영과정에서는 판단실수로 인한 다양한 시행착오를 겪을 개연성이 큼. 따라서 지속적인 오류 수정의 반복을 통해 관리 효율화를 추구해가는 것이 중요함.
- 기금 운영시스템 구성에서 놓치지 말아야 할 요소는 책임과 권한의 ‘적절한’ 분산임. 이는 마을(운영위원회)과 마을기금, 기금 경영진과 감시기구, 이사진과 기금 종사자 등 마을기금을 둘러싼 이해당사자들 간의 ‘견제와 균형’을 통해서 판단 착오 및 오류를 방지하고 민주적으로 기금을 운영하기 위한 일종의 안전장치라고 말할 수 있음.
- 특히 기금실무 단위(사무국)에서 (사업개발과 주민협력 업무를 담당하는) 대외 파트와 (심사평가 및 경영지원을 담당하는) 대내 파트는 동일한 현상을 보더라도 바라보는 생각이 다를 수 있으며(한쪽은 공격적으로 다른 쪽은 보수적으로 봄), 두 영역 간의 이런 관점차이와 긴장관계는 해결해야 할 문제가 아니라 오히려 ‘권장’해야 할 요소라고 판단함.

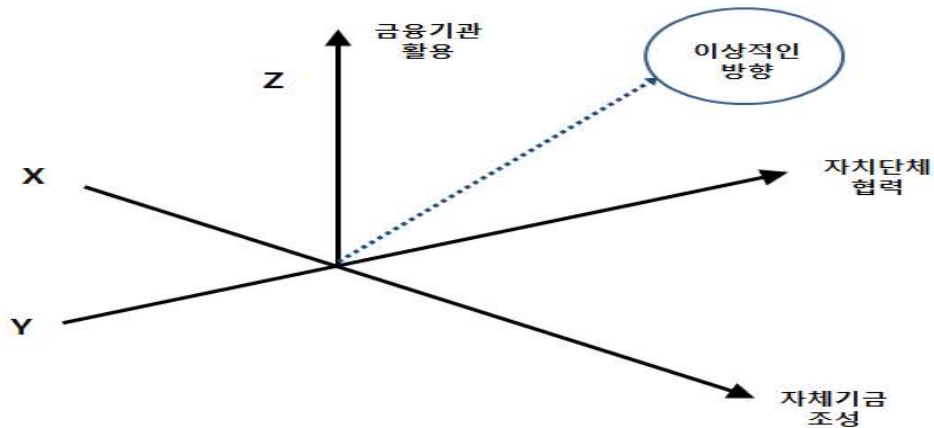
142) 실제로 현재 마이크로크레딧 사업을 하고 있는 모 사단법인의 경우, 정관상에 ‘취약계층의 자립·자활을 돕는 사업’으로 명기되어 있으며 별도로 대부업 등록도 하지 않은 상태임.

11. 소결론 : 통합 운영전략

■ 기본적으로 마을기금이 ‘마을을 위한For Community’ 기금인 것은 맞으나 오직 ‘마을에 의해서by Community’만 설립되어야 하는 것은 아님. 서울이 가진 여러 환경적 요인을 놓고 판단할 때, 현 시점에서는 개별 마을 단위보다는 자치구 단위를 중심으로 설계되는 것이 바람직해보임.

- 소규모 생활공동체로서의 마을을 기금사업의 중심으로 보기 어려운 이유는 1)공동체 기반이라고 할 만한 토대들이 거의 존재하지 않고 2)개별적 마을 단위에서 규모의 경제를 달성할 수 있는 시장을 조성하기 힘들며 3)당장은 마을경제 안에서 기금사업의 수요·공급 균형(특히 공급 측면에서)을 맞추기가 쉽지 않기 때문임.
- 반면 자치구의 경우, 1)공동협력기금 조성과 같은 방법을 통해 기금재원을 마련하기가 상대적으로 용이하고 2)수요·공급 간의 ‘균형’을 맞출 수 있는 적절한 시장규모를 형성할 수 있고 3)언급한 3가지 기금조성 접근방법론을 통합 운영할 수 있는 여건이 된다는 면에서 마을보다 더 유리한 환경이라고 말할 수 있음.
- 따라서 자치구를 ‘중심’으로 서울시(광역)와 단위 마을을 융·복합하는 구조로 지역(공동체) 금융 생태계를 조성하는 것이 좋을 것으로 판단함. 이 방식은 풀뿌리 마을기금의 존재를 부정하는 것이 아니라 마을 단위의 개별기금을 기초로 전체 공동체금융의 구조를 공고히 하기 위한 전략의 일환이라고 할 수 있음.
- 자치구를 중심으로 세워진 공동체기금은 광역 기금과의 연계·협조를 통해 마을 단위의 풀뿌리 기금이 생성·발전할 수 있도록 촉진하는 매개체 또는 허브Hub 역할을 수행하고 자치구 및 광역지원센터와의 유기적 결합을 통해 서울지역의 지역금융 생태계를 조성해가는 방식으로 진화해가는 것이 필요할 것으로 판단함.
- 현재 마을기금 조성사업을 해볼 수 있는 잠재력을 갖춘 지역은 강동, 강북, 노원, 성북, 서대문 등으로 몇몇 자치구에서 성공적인 모델이 나와 줄 경우, 다른 지역으로의 전파 또는 이식이 가능할 것으로 생각되며 향후 더 확장된 규모에서의 통합기금(서울 동북 지역을 묶어 단일기금을 만드는 방법 등)도 만들어질 수 있을 것으로 전망함.

- (기금 설립을 위한) 통합운영 전략이란, 앞서 살펴본 1)자체기금 조성 2)지방 정부 협력 3)기존 금융기관 활용의 3가지 접근 방법을 효과적으로 결합해 각 자치구의 상황과 실정에 부합하는 ‘최적Optimization의 함수’를 찾는 것을 말함.



마을기금 조성을 위한 이상적인 함수

- 각 지역이 처한 환경적 차이에도 불구하고 마을기금 조성을 위한 ‘방향성’은 세 가지 좌표축이 교차되는 지점을 향해 움직여야 하며 각 접근방법을 통해 전체 생태계에 활력을 증대시키는 노력이 병행되어야 함. 만일 어느 한 쪽으로의 지나친 쏠림 현상이 발생해 균형을 상실하게 될 경우 곧바로 한계상황에 직면하게 될 가능성이 큼.
- 따라서 단기적으로는 한 가지 ‘축’에 따라 작업을 진행하더라도 이 방향이 유일한 것이어서는 안 되며 어느 정도 ‘기반’이 형성되었다고 판단될 경우, 다른 방향으로 축선을 옮겨 전체적인 균형을 확보할 수 있도록 목적의식적으로 노력해야 함. 실제 기금이 형성되는 과정은 세 가지 방향의 융·복합에 의한 복잡한 프로세스가 전개되어갈 것으로 보임¹⁴³⁾
- 어떠한 경우든 기금 조성사업의 첫 ‘출발점’은 (아무리 작은 금액이라 하더라도) 풀뿌리 기금을 만드는 일임. 이것은 건물을 지을 때 바닥공사를 튼튼히 하지 않으면 언제든지 붕괴위험에 빠질 수 있는 것과 같은 이치임. 지역금융이 잘 발달된 세계 어느 나라(지역)의 경우를 보더라도 자조 기금의 뿌리 없이 생태계를 조성한 사례는 없음.

143) 기계적인 결합이 아니라 일정한 방향에 따른 움직임들이 서로 유기적으로 섞이는 과정이라고 봐야 함.



마을기금 성장 발전단계

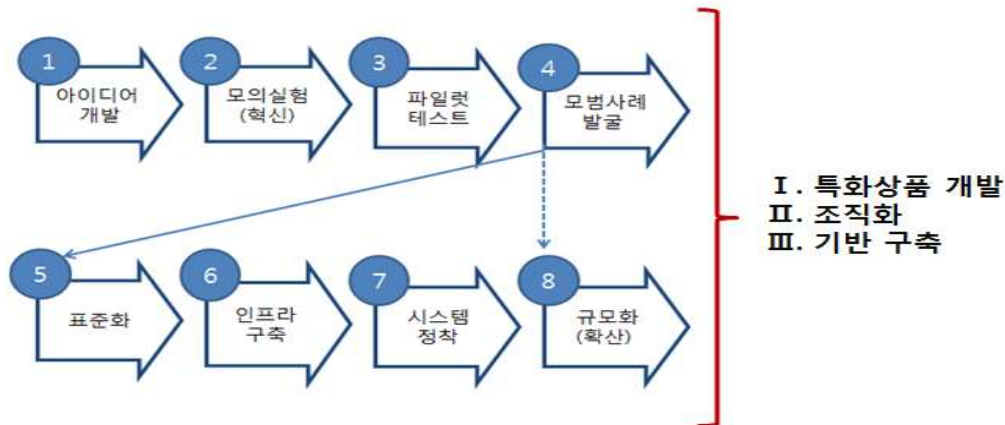
- 민·관 협치 기반이 비교적 형성되어 있는 곳에서는 (자치구 기금조성 의지가 있다면) 공동 출연을 통한 통합기금을 만드는 것이 좋음. 이 경우, 앞서 지적한 바와 같이 1)행정 체계의 질서와 관행에 편입됨에 따라 기금의 자주성이 훼손될 위험 2)각 마을이 가진 개별적 특수성이 기금 운영에 제대로 반영되지 않을 위험 등에 대한 대비가 필요함.
- 자치구와의 통합기금을 만들 수 있는 기반이 부족한 곳에서는 자체기금을 조성한다는 목표 아래 1)자치구 지원(협력)을 이끌어낼 수 있는 방안 모색 2)마을기금 등 사회적 경제에 우호적인 지역신탁으로부터의 경험 전수 3)지역 내 인접 마을기금 (준비)그룹과의 네트워크를 통한 협력기반 구축 등의 노력을 경주해나가야 함.
- 각 자치구 마을네트워크Network에서는 기금 조성이 가지는 의의와 필요성을 공론화하는 과정과 함께 지역조건 및 상황에 조응한 (마을 또는 자치구의) 기금조성 전략을 수립할 필요가 있음. 언급한 것처럼, 자치구 중심의 기금 설계가 최적의 ‘모형’인 만큼 자치구 내 마을사업 주체들의 생각과 의지가 기금사업의 성패를 가늠할 개연성이 큼.
- 서울처럼 공동체 기반이 허약한 대도시에서는 마을 단위 자조기금을 형성하기가 대단히 어려운 조건에 있음. 그러므로 우선 작은 풀뿌리 기금들이 자리를 잡을 수 있도록 도와주는 중앙(시) 차원의 지원 체계 및 전담 조직 Intermediary이 필요하며, 이 기능은 현재 시에서 추진하고 있는 각종 마을 관련 사업을 총괄하고 있는 기관에서 맡는 것이 좋을 것으로 봄.

- 따라서 현재 서울시 마을 사업들을 지원하고 있는 (마을종합지원)센터에서는 빠른 시간 안에 자치구(및 마을 단위)의 기금조성 프로젝트를 지원하기 위한 실무진Working Group을 구성한 후, 1)시 정부와의 협력 체계 구축 2)매뉴얼 작성 등 업무 표준화 3)시 신탁협의회 등 지역 금융기관들과의 업무 협조 등 마을기금 사업을 체계적으로 지원할 수 있는 기반을 구축할 수 있도록 해야 함.

■ 시에서는 자치구 중심의 기금 설계가 갖는 의미를 (추가적인 재정을 투입하지 않고도) 지역 사회경제를 활성화시킬 수 있는 주요 정책수단으로 바라보고 공공 차원에서 도움을 줄 수 있는 실질적 정책을 수립·실현시켜 가야할 것으로 생각함. 대표적으로 사회투자기금을 자치구(또는 마을) 기금과 연계 지원하는 방안이 있음.

- 시 재정활동은 일반회계나 특별회계를 중심으로 하는 예산회계제도를 기본 축으로 운영되는 것이 기본이나 날로 변화하는 경제사회 환경과 시민들의 다양한 행정 수요를 충족시키기 위해서는 예산회계 제도의 경직성을 탈피하여 탄력적이고 신축적인 방식으로 행정목적을 달성할 수 있는 기금운용 방식이 필요하며 그 대표적인 경우가 사회투자기금임.
- 사회투자기금은 이제 막 새롭게 태동되고 있는 사회경제 영역을 대상으로 하는 특별한 기금이라는 점, 지방 정부를 포함하여 민간기업, 지역주민 등 지역사회에 존재하는 다양한 이해관계자들이 ‘주민 삶의 질 향상 및 지역 사회 발전 도모’라는 공동의 목표를 세우고 자금 조성부터 운용에 이르기 까지 협치 기반 위에서 작동된다는 점에서 일반적인 기금과 구별됨.
- 민·관 협력 방식의 사회투자기금은 ‘기금 공동운용위원회’라는 협력기구를 통해 지역주민의 다양한 욕구를 상향적으로 조정하고 지역이 처한 문제와 해법을 함께 추진해나갈 수 있는 능력을 배양시킴으로써 지역사회 통합 및 주민의 시민역량 제고라는 긍정적 외부효과External Effect를 창출할 수 있는 계기를 제공해준다는 점에서도 긍정적 요소를 갖고 있음.
- 기금 운용의 일반원칙을 ‘공공성’과 ‘수익성’이라고 정의할 때, 사회투자기금은 성격 상 공공 가치추구 실현이 우선해야 하는 기금이며 따라서 ‘이 기금을 통해 얼마나 많은 사회적 가치를 창출하였는가?’ 라는 것이 평가 기준이 되어야하며 기금의 보전을 위해 안정성(수익성)만을 중시하는 것은 바람직한 접근방법이 아니라 여겨짐.

- 통합운영 전략에 따라 지역 상황에 조응하는 마을기금을 설립하였을 경우, 우선적으로 추진해야 할 사업 중 하나가 지역(자치구 및 마을) 및 지역주민을 위한 (수요자 중심의) 금융 상품을 만드는 일임. 지역 ‘특화’ 상품 개발을 위한 프로세스는 8개의 단계로 구분할 수 있음.



지역기반 금융상품 개발 프로세스

- 업무 진행순서는 1)상품 아이디어 개발 2)모의실험Simulation 및 타당성 검증 3)시범지역(마을) 선정 및 파일럿 테스트Pilot-test 4)모범사례Best Practice 발굴 5)표준화Standardization 6)상품개발 및 기본 인프라 구축 7)전산개발 등 운영 시스템 장착 8)자치구민 대상 상품설명회 등 판매를 위한 광고·홍보 작업 개시 순으로 진행됨.
- 특화상품 개발은 하나의 ‘자치구’를 판매·유통시장으로 설정하고 진행되는 것인 만큼 1)해당 지역의 특성을 반영한 ‘특별한’ 금융상품으로 기획되어야 하며 2)단순한 구조여야 하고 3)주거·창업·먹거리·환경 등과 같이 주민들의 일상적 삶에 영향을 미치는 내용이어야 하며 4)기존 금융상품과 비교할 때 (일정한) 차별성을 갖고 있어야 함.
- 예를 들어, 융자 방식의 경우 1)마을기업 창업자를 위한 무담보 소액 대출 2)전세 세입자를 위한 전세자금 대출 3)저소득 취약계층을 위한 긴급 생활자금 대출 4)비영리단체를 위한 사업자금 대출 5)신생 협동조합 기업 대상의 협동대출¹⁴⁴⁾ 6)유기농 판매, 신재생에너지 생산업체 등 친환경 기업들을 대상으로 한 사업자금 대출 등 다양한 형태로 구조화할 수 있음.

144) 협동조합 출자자가 공동으로 상환 책임을 지는 대출방식으로, 기존 그룹대출 방식과 유사함.

VII. 결론

■ 지역주민이 주체(주인)가 되어, 지역사회에 뿌리를 내리고, 지역민들과 지역 사회의 발전을 위해 일하는 지역밀착형 금융기관은 단순한 자금중개기관이 아니라 지역사회에 ‘돈을 돌게 함으로써’ 지역공동체 경제의 부흥을 이끄는 성장엔진 역할을 하고 있음.

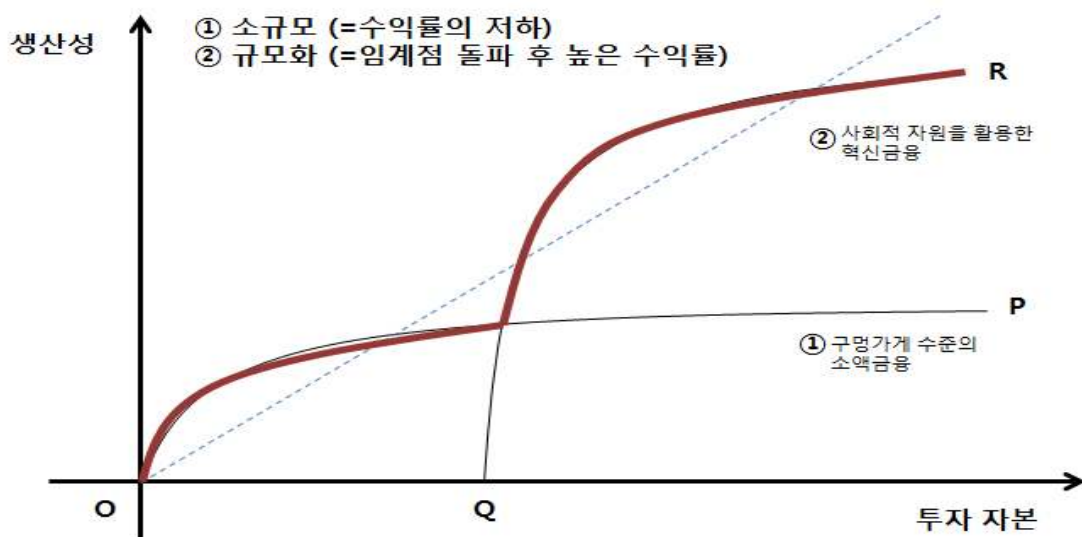
- 미국 지역발전신포럼NF-CDCU이 발표한 자료에 따르면, 지역공동체 안에 신포럼 등 지역금융기관 한 개가 만들어질 경우 1)800개가 넘는 소기업 창업 2)9천 명 내외의 일자리 창출 3)공공주택 보급, 돌봄 및 보육사업 확대 등 다양한 사회서비스를 통해 지역 경제 안에서 2억 불이 넘는 경제적 가치를 생산하는 것으로 나타났음.
- 이렇듯 지역의 (인적·물적) 자원이 지역 밖으로 유출되지 않고 지역경제 안에서 순환될 경우 발생하는 승수효과Multiplier Effect¹⁴⁵⁾는 대단히 크며, 특히 지역자원의 순환을 ‘매개하는 지역밀착형 금융기관이 지역 사회경제 발전에 미치는 ‘긍정적’ 영향력은 지대하다고 할 수 있음.
- 우리나라의 경우, 지역에서 활동하는 금융기관은 있으나 대부분 영리추구를 목적으로 한 상업은행이거나 혹은 불법 대출을 일삼는 약탈적 금융기관들로 ‘지역의·지역에 의한·지역을 위한’ 지역금융기관은 거의 없으며 그로 인해 정부재정 투자 등 공공자원에 의존하지 않으면 낙후된 지역경제를 되살리기란 매우 어려운 상황임.¹⁴⁶⁾
- 따라서 정부의 추가재정 투입 없이도 지역경제가 활력을 되찾으려면 영·미의 지역발전금융기관CDFI와 같이 수익 목적이 아니라 지역을 위해 봉사하는 비영리 금융기관들이 많이 생겨나야하며, 이를 위해 하루빨리 관련 법률¹⁴⁷⁾ 및 제도를 정비하고 공동체 기반의 금융 생태계가 조성될 수 있는 환경이 만들어져야 함.

145) 일정한 경제순환의 과정에서 어떤 부문 또는 어떤 기업에 새로이 투자가 이루어지면, 그것이 유효수효 확대로 파급되어 사회 전체적으로는 처음 투자증가분(○)의 몇 배나 되는 소득증가(△)를 창출하게 되는데, 이 배율(△/○)을 승수라고 하며 이 효과를 승수효과라 부름.

146) 최근 장기간에 걸친 불황으로 지방정부의 재정여력은 더욱 악화되고 있는 상황임.

147) 대표적으로, 상업은행 여신을 일정 부분을 낙후된 지역사회에 의무 할당토록 한 미국의 지역재투자법(CRA)이 있음.

- 마을기금이 공동체 구성원 사이에 형성되는 비시장적 교환방식을 통해 호혜적 질서를 만들어가는 ‘기제’로 자리 잡으려면 시장적 접근방식과 다른 수익창출 기반(또는 질서)을 갖추고 있어야 하며, 이는 이자율(또는 수수료) 등 기존 금융기관이 주로 활용하는 이익창출 수단이 아닌 비용 절감 등을 통해 자금 운용의 효율화를 추구해가는 것을 말함.
- 자금운용의 ‘효율화’란 소자본 자조금융이 지닌 근본적 한계인 생산성(수익률) 저하현상을 극복하기 위해 투입 비용 대비 효과를 높이는 것을 말하며, 이를 달성하려면 금전자본의 투입 양Quality뿐만 아니라 신뢰 자본 등 공동체 안에 내재되어 있는 사회적 자본의 활용 등 질Quality적 측면의 고려가 필수적으로 따라주어야 함.
- 통상적으로 소규모 자조기금이 규모를 갖춘 기금으로 성장하지 못하는 것은 자금조달의 어려움도 원인 중 하나이지만 한계수익MR¹⁴⁸⁾이 높아도 총수익이 낮을 수 있기 때문임. (아래 그림에서 확인할 수 있는 것처럼) 기금의 성장잠재력이 줄어드는 것은 산출된 수익금 대부분이 기금(조직) 유지를 위한 비용에 투입되기 때문이라고 할 수 있음.¹⁴⁹⁾



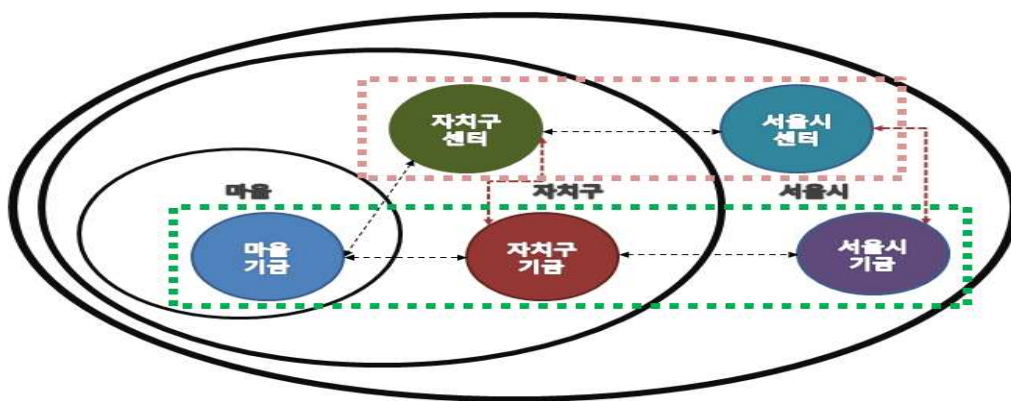
생산성 & 투자량 : 마을기금 발전도

148) Marginal Revenue의 약자로, 생산자가 한 단위의 상품을 더 팔 때 얻는 추가수익을 말함.

149) 마을기금의 경우, 기금이 역할이 단순한 금융지원에 머무는 것이 아니라 자금 지원대상자들에 대한 관여도가 높기 때문에 인건비 등 고정비용이 높아질 개연성이 큼. 따라서 앞서 살펴본 바와 같이 비용절감을 위한 다양한 혁신방법들의 동원 및 활용이 따라주어야 함.

■ 지역(공동체) 금융생태계는 생태계 조성을 위한 최적의 물리적 공간 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 적용 기준과 원칙이 달라지며 국가 혹은 지역에 따라 환경적 차이가 크기 때문에 일반화하기 어려움. 서울시의 경우 생태계 중심을 ‘자치구’로 보고 조림造林 작업을 하는 것이 좋을 것으로 봄.

- 지역금융이 잘 발달된 미국의 경우, 1)지방자치의 오랜 경험과 문화가 축적되어 있고 2)마을 단위 공동체적 기반이 비교적 잘 형성, 유지되고 있으며 3)지역공동체에 뿌리를 두고 활동하는 밀착형 금융기관들이 많이 존재하는 반면, 우리의 경우 (일부 지역을 제외하고는) 위 3가지 측면 모두에서 지역금융이 발달될 수 있는 토대가 미흡하다고 할 수 있음.
- 따라서 마을 단위는 너무 한계가 크고 광역 단위는 지역 공동체라는 범주로 묶기 어려운 요소들이 많으므로, 이상적으로는 마을Community을 기반으로 한 금융질서를 만드는 것이 옳으나 현 시점에서는 자치구를 중심으로 생태계를 만들어가면서 점차 분리 독립해가는 단계적 발전을 도모해가 것이 필요하다고 여겨짐.¹⁵⁰⁾
- 자치구 단위Unit를 생태계의 중심으로 바라보는 주된 이유는, 기술한 것처럼 이 범주가 개별 마을공동체가 겪고 있는 자원의 한계와 어려움을 극복할 수 있는 규모의 경제성을 지니고 있고, 정부와 공동사업이 필요할 때 (같은 문제에 직면하고 있다는 점에서) 서로 협력할 수 있는 동반자Partner적인 관계를 맺을 수 있기 때문임.



(마을-자치구-광역시 간) 마을기금 및 지원센터 구조

150) 자치구 중심의 기금 생태계가 마을 단위로 분리되는 것이 맞는가는 각 지역이 처한 환경에 따라 이견이 존재할 수 있음 참조.

- 자치구 중심의 금융생태계를 조성해간다 하더라도 자치구 내 마을 ‘진영’이 지닌 역량 수준으로 볼 때, 당장 공동체금융을 활성화시키기는 어려울 것이라 판단됨. 따라서 중앙(시) 차원의 별도 지원 시스템을 가동해 각 자치구를 돕도록 해야 하며 향후 금융지원 체계는 자치구 단위에서 독립적으로 실행될 수 있도록 구조화하는 것이 바람직함.

- 결과적으로, 서울시 지역(공동체) 금융 생태계는 자치구를 ‘중심’으로 마을과 서울시가 유기적인 협조체계를 이루는 현장조직들 간의 네트워크를 한 축으로, 시 중앙에 설립된 (가칭)공동체금융 지원센터가 자치구의 금융 주체를 돕는 지원조직 간의 네트워크를 다른 축으로 한 이원화된 전달체계를 통해 성장해가는 것이 필요할 것으로 판단함.¹⁵¹⁾

■ 마을기금은 지역공동체가 안고 있는 다양한 사회경제적 문제를 금융적인 수단을 통해 해결하고자 다양한 ‘이해관계자들’이 회원으로 참여하여 만든 연대기구로서, 지역이 공유하고 있는 자산을 토대로 사회경제 발전을 도모한다는 측면에서 지역발전의 견인차 역할을 하게 될 것임.

- 마을기금은 주민들이 각자의 필요에 의해서 추렴한 단순한 ‘돈뭉치’가 아니라 주민과 주민 사이에 맺은 새로운 관계 형성의 결과물이고, 마을 경제의 발전이라는 공공적 목적 달성을 위해 축적한 자본의 집합체이며, 사유私有와 가격에 의해서만 통제되는 시장질서로부터 (호혜와 나눔의)공동체를 지켜줄 수 있는 보루이기도 함.

- 마을기금이 제공하는 재화와 서비스는 1)시장 금융기관들이 공급되기 어려운 내용과 품질을 가지고 있고 2)이용자(주민)들이 마을기금을 이용하는 조건들을 잘 알고 있으며 3)기금의 운영이 민주적 지배구조를 통해 이루어지고 4)기금의 효용이 마을공동체 및 주민들의 이익증진을 위해 기여하고 있다는 점에서 지역 공공재Public Goods라고 할 수 있음.

- 마을기금이 시장의 영리추구 금융기관과 구별되는 차이점은 1)투자자(주주)들의 개인소유 기업(기관)이 아니라는 점 2)기금 소유자가 곧 이용자라는 점에서 기금 활동을 통해 창출된 잉여가 (마을 밖으로) 유출될 가능성이 적다는 점 3)형식적 계약이나 법적 강제에 의해서가 아니라 주민들 스스로가 만든 규범에 의해 운영된다는 점 등임.

151) 당사자 조직은 시-자치구-마을로 연결되는 3원화 방식, 지원조직은 시-자치구로 연결되는 2원화 방식으로 구조화되는 것을 말함.

- 마을기금은 ‘공동기금’이라는 사회적인 매개기구를 통해 마을주민들의 다양한 이해를 상향적으로 조정하고, 마을이 처한 문제와 해법을 공동으로 심의할 수 있는 역량을 배양하게 함으로써 지역의 사회적 통합 및 마을주민의 시민역량 제고라는 ‘긍정적’ 외부효과(External Effect¹⁵²⁾)를 창출하게 되며 어떤 측면에서는 이 효과가 기금 자체보다 더 큰 의미를 가진다고 할 수 있음.
- 향후 마을기금이 지속가능한 금융기관으로 성장하려면, 개인주의에 의한 무임승차자 문제와 자금의 수요 공급간 시간 차이에서 오는 기간불일치 문제¹⁵³⁾를 효과적으로 제어할 수 있어야 함. 기금 이용자(참여자)의 숫자가 더 많아질수록 이 현상은 표면화될 가능성이 높으며, 본질적으로 이 문제는 마을기금이 지닌 이중적 성격¹⁵⁴⁾에서 기인한다고 볼 수 있음.
- 이 과제는 많은 협동공동체들이 안고 있는 근본적인 도전과제이기도 함. 추측컨대 민주적 통제 원칙과 같은 공동체 운영의 핵심원리들을 준수하면서도 참여자들에게 더 많은 편익을 제공해줌으로써(둘 사이의 역동적 균형을 유지하면서) ‘신뢰와 협동’의 큰 가치를 마을주민과 마을공동체 안에서 실현해나가는 길은, 아주 길고 힘든 여정이 될 것임.

152) 어떤 사람(조직)의 경제적 행위가 다른 사람에게 의도하지 않은 혜택을 주는 현상을 말함.

153) 수요자가 자금을 필요로 하는 시기와 공급자가 자금을 조달하는 시기가 잘 맞지 않아서 생기는 수요와 공급간의 불일치 현상을 말함.

154) 마을주민은 기금 출연자로서 사적 재산을 행사할 권리와 공동체의 일원으로서 기금 운영과 관련된 규범을 준수해야 한다는 의무를 동시에 지님.

▣ 참고문헌

- 〈CU and Community Economic Development〉 Univ of Saskatchewan (1997)
〈New Pathways to scale for Community development finance〉 Aspen Institute (2003)
〈Building Community Assets〉 Woodstock Institute (2004)
〈Making a Difference〉 CUES (2005)
〈Native Community Development Financial Institutions〉 CDFI Coalition (2006)
〈Helping Credit Unions serve Low-Income Communities〉 NED&LC (2006)
〈Enterprising Communities, Wealth beyond Welfare〉 SITF (2010)
〈Just Finance, A New Vision for Community Finance〉 CDFA (2011)
〈CU, Community Development Finance, Great Recession〉 Clifford Rosenthal (2012)
〈Inside Community Finance, Annual Survey of CDFIs in the UK〉 CDFA (2012)
〈The Role played by CDCU in Securing and Protecting Asset〉 Jessica Gordon (2012)
〈Key facts on Community Foundation〉 Foundation Center (2012)
〈CDFI Industry Analysis〉 Carsey Institute (2012)
〈The Locust and the Bee〉 Geoff Mulgan (2013)
- 〈몬드라곤에서 배우자〉 김성오 역 (나라사랑, 1992)
〈도시공동체론〉 한국도시연구소 (한울아카데미, 2003)
〈시민이 참여하는 마치즈쿠리〉 최선수 외 역 (한울, 2006)
〈지역경제의 희망, 지역 거버넌스〉 정인수 (삼성경제연구소, 2008)
〈공유의 비극을 넘어〉 윤홍근, 안도경 역 (랜덤하우스코리아, 2010)
〈커뮤니티비즈니스〉 함유근, 김영수 (삼성경제연구소, 2010)
〈한일 주민참여형 마을만들기 활동의 재정지원제도에 관한 연구〉 박송희 (시립대학교, 2010)
〈지역재단이란 무엇인가〉 박원순 (아르케, 2011)
〈가난한 사람이 더 합리적이다〉 이순희 역 (생각연구소, 2011)
〈사회적 자본 관점에서 본 신탁의 과제〉 주선미, 신탁연구 제 57호 (2011)
〈협동조합기본법 제정과 신탁의 역할〉 송재일, 신탁연구 제 58호 (2012)
〈협동조합 지역경제론〉 전성군 외 (한국학술정보, 2012)
〈사람 중심 비즈니스, 협동조합〉 장승권 외 역 (한울, 2013)
〈금융, 따뜻한 혁명을 꿈꾸다〉 문진수 (북돋움, 2013)
〈그들은 왜 회사의 주인이 되었나〉 제현주 역 (북돋움, 2013)
〈화폐 이야기〉 송인창 외 (부키, 2013)
〈소수의 법칙〉 임성준 외 (지식노마드, 2013)
〈성장 없는 번영〉 전광철 역 (착한책가게, 2013)
〈무엇이 세상을 바꾸는가〉 위선주 역 (미래의 창, 2013)