

# 서울시 사회적경제 5개년 계획 수립을 위한 기초 연구

2017. 08



---

## 제 출 문

본 보고서를 「서울시 사회적경제 5개년 계획 수립을 위한 기초 연구」 최종보고서로 제출합니다.

2017년 08월

서울연구원 원장

---



Ⅰ 연구진 Ⅰ

---

연구책임	서울연구원	조달호	선임연구위원
연구진	한신대	이인재	초빙연구위원
	한신대	장종익	초빙연구위원
	경남과학기술대	박종현	초빙연구위원
자문	교원대	김혜원	자문위원

---

본 보고서의 내용은 연구진의 견해로서 서울시,  
서울시사회적경제지원센터의 의견과는 다를 수도 있습니다.



# | 차례 |

<b>제1장 1기 사회적경제 기본계획 평가와 2기 사회적경제 기본계획 개요</b> .....	<b>1</b>
1. 1기 사회적경제 기본계획 평가 .....	1
2. 사회적경제적 환경변화와 2기 사회적경제 기본계획 개요 .....	10
<b>제2장 전략분야 사회적경제 기업의 역량강화와 규모화방안</b> .....	<b>14</b>
1. 배경과 목적 .....	14
2. 성과와 한계 .....	14
3. 전략 과제 .....	20
<b>제3장 지역자산화의 현황과 정책제안</b> .....	<b>23</b>
1. 배경과 목적 .....	23
2. 성과와 한계 .....	24
3. 전략 과제 .....	28
<b>제4장 사회적 프랜차이즈 모델, 미션별 네트워크를 통한 사회적경제 기업 육성방안</b> .....	<b>30</b>
1. 배경과 목적 .....	30
2. 성과와 한계 .....	31
3. 전략 과제 : 사회적경제 조직 규모화 통한 우수기업 육성 .....	33
<b>제5장 사회적금융기관의 협업모델 확산 및 자생력 제고에 기초한 협력적 금융생태계 조성</b> .....	<b>36</b>
1. 배경과 목적 .....	36
2. 성과와 한계 .....	38
3. 전략 과제: 사회적금융기관의 협업모델 확산 및 자생력 제고에 기초한 협력적 금융생태계 조성 .....	57
<b>제6장 서울시 사회적경제 교육·경영·보조금 지원사업 개선</b> .....	<b>63</b>
1. 배경과 목적 .....	63
2. 성과와 한계 .....	64
3. 전략 과제 .....	70
<b>제7장 사회적경제 선도기업 중심 창업생태계 육성</b> .....	<b>80</b>
1. 배경과 목적 .....	80
2. 성과와 한계 .....	80
3. 신설 협동조합의 설립 주체별 분석 .....	81
4. 전략 과제: 유형별로 특화된 창업생태계 구축 방안 .....	83
<b>제8장 4차 산업혁명, 청년, 사회문제해결 기반 사회적경제 생태계 육성</b> .....	<b>88</b>
1. 배경과 목적 .....	88
2. 성과와 한계 .....	90
3. 전략 과제 .....	91

<b>제9장 민관협치 강화와 사회적경제 지원기관 재구축 방안</b> .....	<b>96</b>
1. 배경과 목적 .....	96
2. 성과와 한계 .....	97
3. 전략 과제: 민관협치 강화와 지원기관 재구축 방안 .....	101
<b>제10장 공공·자선·당사자·시민의 참여에 기반한 지속가능한 자금조성 인프라 구축</b> .....	<b>103</b>
1. 배경과 목적 .....	103
2. 선진국의 자금조성 체계 .....	104
3. 성과와 한계 .....	106
4. 전략 과제: 공공·민간·당사자의 참여에 기반한 지속가능한 자금조성 인프라 구축 .....	113
<b>제11장 사회적경제 판로 확대와 사회적책임조달</b> .....	<b>124</b>
1. 배경과 목적 .....	124
2. 성과와 한계 .....	124
3. 전략 과제 .....	127
<b>제12장 사회적경제 조직 해외진출 통한 국제협력 강화</b> .....	<b>130</b>
1. 배경과 목적 .....	130
2. 성과와 한계 .....	132
3. 전략 과제: 서울형 사회적경제 해외진출 .....	132
<b>참고문헌</b> .....	<b>135</b>
<b>부록</b> .....	<b>138</b>

## | 표 차례 |

[표 1-1] 서울시 사회적경제 기업의 증가 추이 .....	1
[표 1-2] 서울시 사회적경제 기업 임금 .....	5
[표 2-1] 사회문제 해결 혁신형 사업 공모분야 .....	18
[표 5-1] 사업체 유형별 주요 자금조달 방법 .....	38
[표 5-2] 조직체별 필요자금 용도 .....	39
[표 5-3] 사회적경제조직의 주요 자금조달 방법 .....	40
[표 5-4] 사회적경제 자금조달 애로사항 .....	42
[표 5-5] 사회적경제 사업체의 유형 .....	43
[표 6-1] 서울시의 사회적기업 인건비 지원 추이 .....	68
[표 6-2] 서울시 사업개발비 지원 .....	69
[표 6-3] 사업개발비 기업당 지원액 .....	69
[표 6-4] 서울시 혁신형사업비 지원 .....	70
[표 6-5] 한국사회적기업진흥원 2015년 기초컨설팅 기관 .....	74
[표 7-1] 서울시 기본법 협동조합의 설립 주체 및 목적에 따른 재분류 추정 .....	82
[표 7-2] 협동조합의 목적 달성 정도에 대한 자체 평가 점수의 유형별 평균 .....	82
[표 9-1] 기초-광역 사회적경제지원센터 역할 구분(안) .....	99
[표 10-1] 사회투자자금 연도별 용자 지원 실적 .....	106
[표 10-2] 2016년 사회투자자금 용자사업 계획 .....	107
[표 10-3] 서울시 광역구 지역기금 운영 현황 .....	109
[표 11-1] 사회적경제 정기장터 실적(2015) .....	127

## | 그림 차례 |

[그림 1-1] 서울시 사회적경제 기업의 증가 추이 .....	2
[그림 1-2] 2015년 서울시 사회적경제의 가치 창출 개요 .....	3
[그림 1-3] 서울시 경제지표 대비 사회적경제 기여도 .....	3
[그림 1-4] 서울시 사회적경제 주체별 매출과 고용 규모 .....	4
[그림 1-5] 서울시 사회적경제 주체별 고용 규모 .....	5
[그림 3-1] 국내 법제상 재산의 종류와 구분 .....	24
[그림 3-2] 지역공동체 소유권 및 자산화 정책 개념도 .....	25
[그림 3-3] 민간주도형 공동자산화 & 공공부지 민간경영 확대 .....	28
[그림 5-1] 서울시 사회적경제 사업체 자금원 현황 .....	41
[그림 6-1] 사회적기업가 아카데미 사업 예산 추이 .....	65
[그림 6-2] 사경센터 인재개발 사업 예산 추이 .....	66
[그림 7-1] 벨기에 스마트(SMrt) .....	87
[그림 10-1] 혁신적 금융수단 사례 .....	118
[그림 11-1] 서울시 사회적경제 공공구매 실적 .....	125
[그림 11-2] 서울시 각 기관별 사회적경제 공공구매 현황(2016) .....	125



# 제1장

## 1기 사회적경제 기본계획 평가와 2기 사회적경제 기본계획 개요

### 1. 1기 사회적경제 기본계획 평가 - 4대 중점분야 평가 및 과제

서울시 사회적경제 1기 성과와 한계 그리고 정책과제를 기존 연구활동을 참고하여 정리하였다. 1기 사회적경제정책 종합평가를 소개하고, 4대 중점분야 중심으로 평가와 정책과제를 제시하였다.

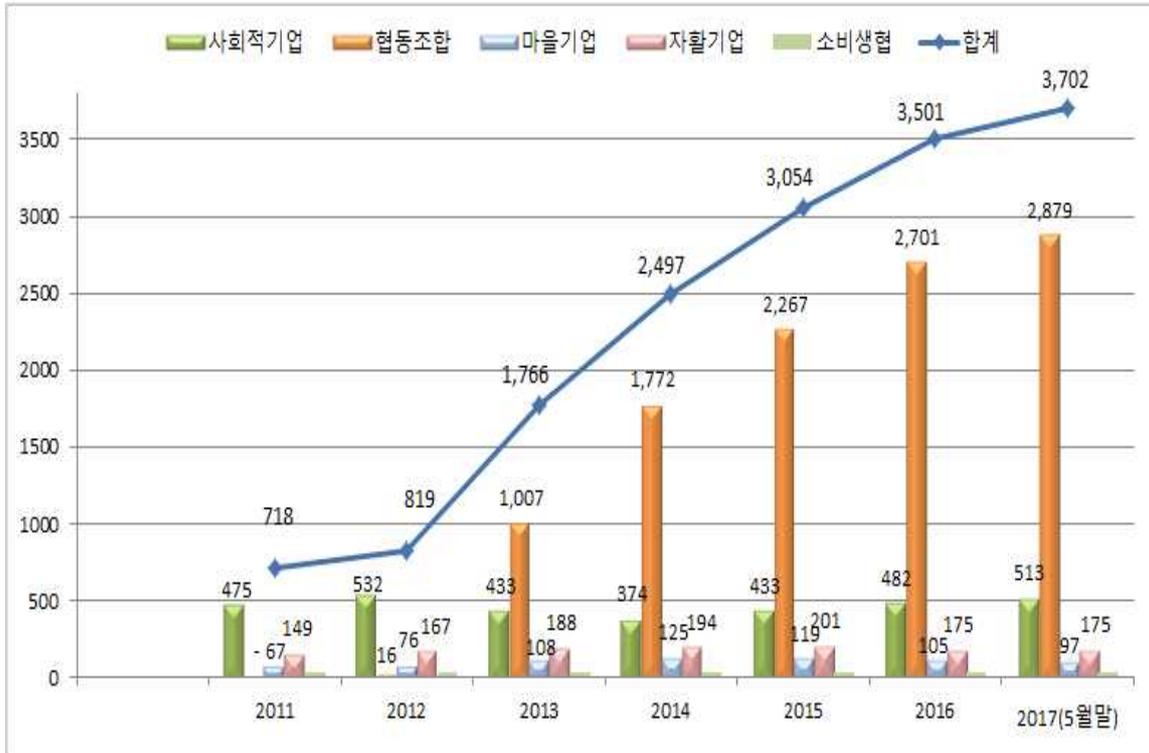
#### 1) 1기 사회적경제정책 종합 평가

[표 1-1] 서울시 사회적경제 기업의 증가 추이

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
합 계	718	819	1,766	2,497	3,054	3,501	3,702
사회적기업	475	532	433	374	433	482	513
인 증	147	169	212	231	260	280	299
예 비	328	363	221	143	173	202	214
협동조합	-	16	1,007	1,772	2,267	2,701	2,879
마을기업	67	76	108	125	119	105	97
기 타	176	195	218	226	235	213	213
자활기업	149	167	188	194	201	175	175
소비생협	27	28	30	32	34	38	38

※ 2017년 5월말 기준 : 총 3,702개(사회적기업 513, 협동조합 2,879, 마을기업 97, 자활기업 175, 생협 38)

[그림 1-1] 서울시 사회적경제 기업의 증가 추이

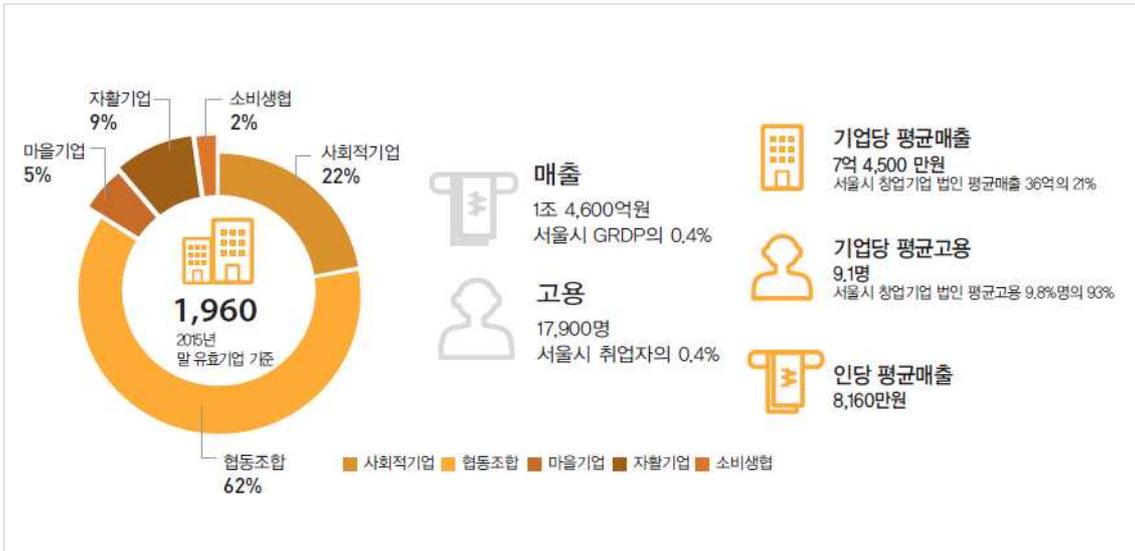


(출처 : 서울시 사회적경제담당관실 내부자료)

지난 2011-2015년 5년간의 사회적경제정책 종합 평가로 서울시 사회적경제지원센터가 수행한 연구 결과를 중심으로 핵심적인 내용을 소개한다(서울시 사회적경제지원센터, 2016). 서울시는 체계적인 사회적경제정책 결과, 2017년 5월 시점 서울시 사회적경제 기업은 3,702개소로 2011년 718개소에서 6년 사이에 5배 이상 성장했다(<표1> 참조). 이들 중 서울 소재 사회적경제 기업의 78%가 신생 기업이다. 이러한 양적 성장의 배경에는 2012년 말 제정된 협동조합기본법에 근거한 신규 협동조합 2,200여개가 주를 이루고 있다. 사회적경제 신규 창업체 수는 지난 3년간 설립된 서울시 신설 법인의 2.7%에 해당하며, 2015년 하반기부터 협동조합 설립 추세는 완화되었으나 현재도 매월 30~40건이 꾸준히 신설되고 있다.

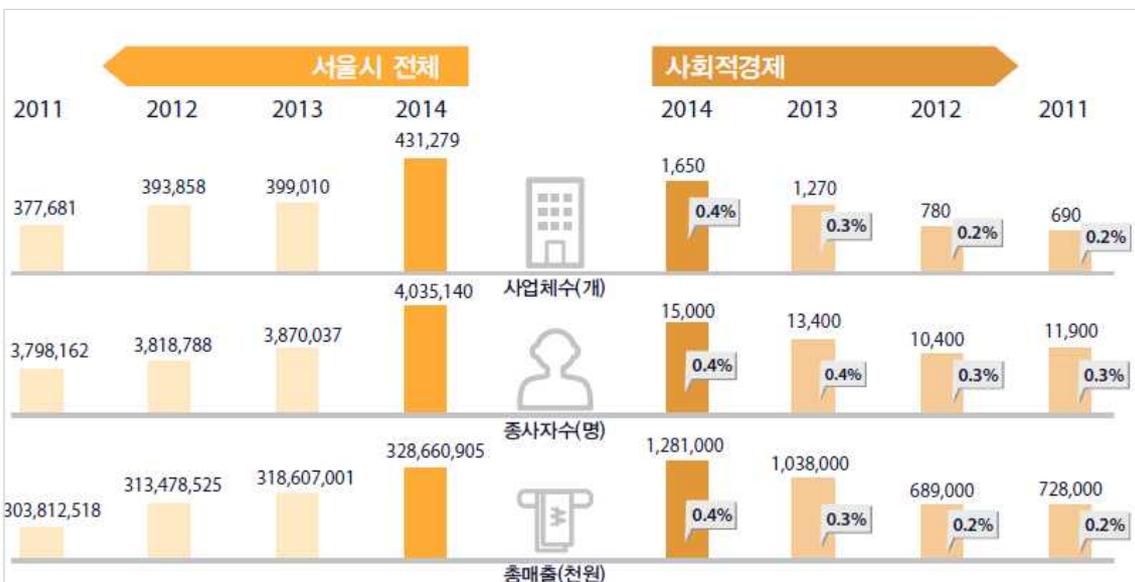
사회적경제 기업이 만들어 낸 핵심적인 경제적 가치를 매출과 고용의 측면에서 본다면 연매출 약 1조 4,600억 원(기업 당 매출 7억 4,500만 원), 총 고용 약 17,900명(기업 당 고용 9.1명)으로 나타난다. 최근 7년 내 창업한 서울 시내 일반 기업체들과 비교해 본다면 일반기업의 기업 당 평균 매출 36억 1,028만 원의 21% 수준에 불과하지만 사회적경제의 기업 당 평균 고용률은 일반기업의 기업 당 평균 고용률 9.8명의 93% 수준에 이른다(서울시 사회적경제지원센터, 2016).

[그림 1-2] 2015년 서울시 사회적경제의 가치 창출 개요



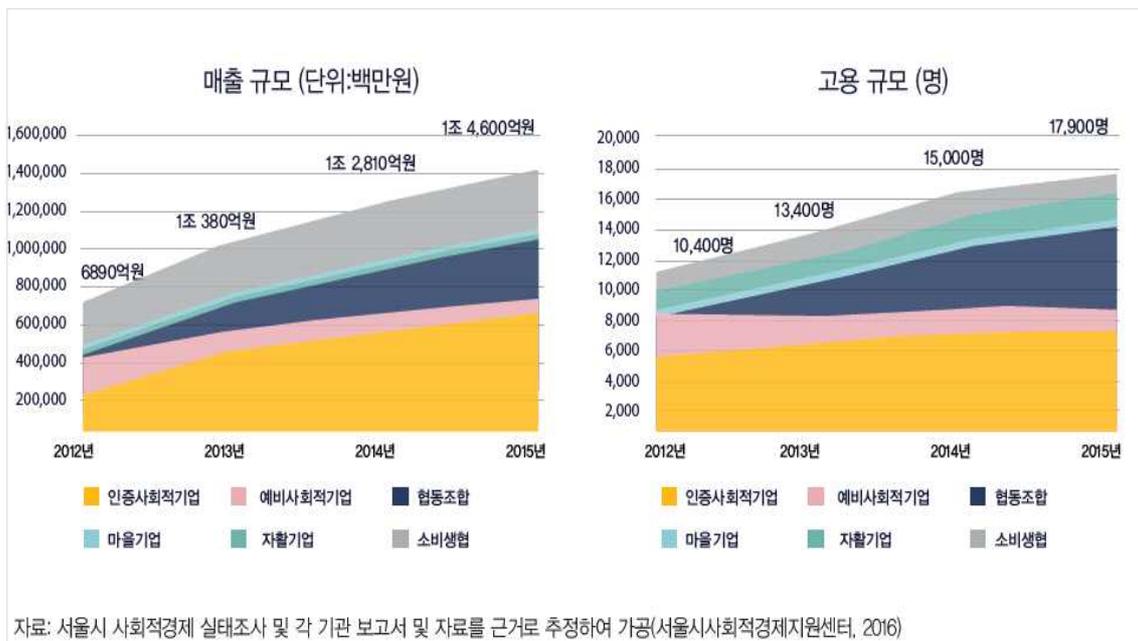
2014년 말 서울시 전체 경제 규모에서 사회적경제의 비중을 분석해보면, 서울시 GRDP의 0.4%, 지역고용 기여도 0.4% 수준을 보인다. 서울시는 “지속가능한 사회적경제 생태계 조성”이라는 비전 아래 사회적경제 비중을 2020년까지 GRDP의 1.5%, 전체 고용의 4%를 달성하는 것을 목표로 하고 있으며, 이에 따라 2015년 말까지는 GRDP의 0.3%, 전체 고용의 1.6%를 달성해야 했다. 결과적으로 매출 비중은 목표를 달성한 반면 고용률 목표는 달성하지 못한 것으로 나타났다(서울시 사회적경제지원센터, 2016).

[그림 1-3] 서울시 경제지표 대비 사회적경제 기여도



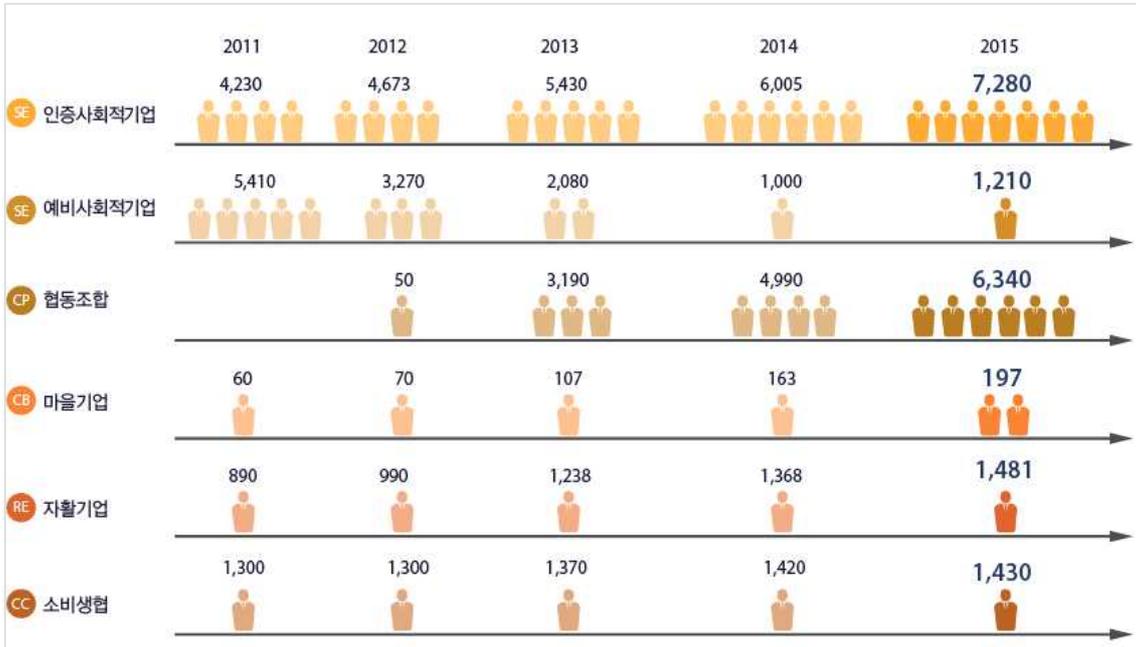
사회적경제 기업은 사업체 수의 양적 증가와 함께 기업 당 평균 매출과 고용 창출 면에서도 꾸준한 성장세를 보이고 있다. 평균 실제 운영률 64%를 적용하여 2012년과 2015년의 사회적경제 기업들의 성과를 비교·분석해보면 매출은 2012년 대비 112%, 고용은 2012년 대비 72% 증가했음을 볼 수 있다. 2015년 총매출의 성장을 부문별로 살펴보면 (예비)사회적기업이 전체의 약 48%를 차지하고 (기업 당 평균 매출액 16억 원), 소비자생활협동조합 비중이 약 24%(기업 당 평균 103억 원), 이어서 신생 협동조합 비중이 약 25%(기업 당 평균 3억 원)로 나타나 부문별 기업 간 격차가 매우 큰 상태임을 알 수 있다. 자활기업의 매출은 전체의 2%(기업 당 평균 1.3억 원)로 매출 규모는 작지만 생계비 수급자들의 자활 기반을 만들어 나가는 성과를 보이고 있다(서울시 사회적경제지원센터, 2016).

[그림 1-4] 서울시 사회적경제 주체별 매출과 고용 규모



고용창출력에서도 부문별로 (예비)사회적기업이 총고용의 46.5%(8,090명, 기업당 평균 18.3명)를 차지하고, 기업 수가 가장 많은 신생 협동조합이 36.4%(7,120명, 기업당 평균 5.2명), 역사가 가장 긴 소비자생활협동조합은 8.2%(1,430명, 기업당 평균 42.1명) 순으로 나타났다. 사회적기업의 고용 기여도가 높은 것은 취약계층의 노동 통합을 목적으로 설립된 사회적기업이 다수이고, 인건비 지원이 종료된 이후에도 영업 활동을 통해 62% 이상의 고용률을 유지한 결과이다(서울시 사회적경제지원센터, 2016).

[그림 1-5] 서울시 사회적경제 주체별 고용 규모



2014년도 사회적기업의 임금 수준은 서울 도시 근로자 평균 급여(월 235만원)의 65% 수준을 보인다. 취약계층의 경우에는 이전 소득이나 동종업종 영리기업 급여와 대비해 120%가 향상되었다. 사회보험 가입률에 있어서도 산재보험을 포함한 4대 보험에 고루 가입되어 있어 높은 근로조건을 보이고 있다(서울시 사회적경제지원센터, 2016).

[표 1-2] 서울시 사회적경제 기업 임금

구분	평균 고용(명)	최저 월급여(원)	최고 월급여(원)	응답기업수/조사 표본수
사회적기업	17	1,023,189	2,053,842	157 / 165
협동조합	5	1,295,711	2,048,384	96 / 202
마을기업	3	1,103,921	1,762,394	36 / 45

## 2) 4대 중점분야 평가 및 과제

### (1) 체계적인 중간지원 시스템 구축

서울시 사회적경제 종합계획의 첫번째 중점 과제는 체계적인 사회적경제 지원인프라를 구축하는 것이다. 이 과제는 적절한 수준에서 달성된 것으로 판단된다. 첫째, 광역단위의 서울사회적경제센터와 협동조합 지원센터가 설립되어 창업·경영 지원이 이루어졌다. 둘째, 기초단위 16개 자치구 사회적경제지원센터 설립되어 활동 중이며, 지역특화사업의 활성화되는 성과를 가져왔다. 셋째, 중간지역 인프라 구축 결과, 사회투자기금 조성 및 운영, 지역 클러스터 공간 조성, 사회적경제아카데미 운영으로

인재 양성, 공공구매 확대 및 장터를 통한 판로 확대 등이 이루어졌다. 다만, 창업지원 윈스탑 종합서비스 기능 확충과제와 사회투자기금을 통한 사회적가치 창출 기업 육성과제는 기대만큼 성과를 창출하지 못하였다.

중간지원 시스템 구축과 관련된 정책과제는 다음과 같이 제시된다. 2기에도 사회환경 변화를 반영하면서 지속적으로 중간지원조직을 사회적경제지원 인프라로 발전시켜 나가야 하며, 특히 사회적경제 금융지원조직 육성이 시급한 과제로 지적되고 있다.

첫째, 2단계에서는 중간지원시스템 체계화/전문화가 필요하다. 금융, 기술, 인재 등 집중 조성이 필요한 분야별 분화되고 전문화된 중간지원조직 육성이 중요한 정책적 과제가 된다. 현재와 같은 서울시 사회적경제지원센터 내에서 분야별 지원을 전담하는 방식으로는 규모화하는 사회적경제기업들에게 적합수준에서의 지원은 어려울 것으로 생각된다. 금융과 기술 및 인재양성은 집중 지원이 필요한 영역으로 전담 중간지원조직 설립이 필요하다. 특히 금융의 경우 기업들의 수요가 높은 영역이다.

둘째, 광역과 자치구 사회적경제 중간지원조직 간 역할 분담이 이루어져야 한다. 현재 16개 자치구에서 사회적경제 중간지원조직 운영 중으로 이들의 역량 강화 및 광역의 중간지원조직과의 역할 분담을 통한 효율화가 필요하다.

셋째, 민관파트너십에 기초한 사회적경제 정책드라이브(정부 주도성)의 성과를 확대해야 한다. 1기에서는 사회적경제 지원시스템 구축의 성과 보였다. 서울 광역 및 기초 지원조직 설립 및 지원체계 구축으로 사회적경제 지원 인프라 갖추었으며, 자치구단위 생태계 구축의 틀도 마련하였다. 또한 사회적경제 우호적인 정책환경을 조성하였다. 서울시 공공구매활성화 관련 조례 제정, 학교협동조합 지원 조례, 자치구별 사회적기업 판로지원 조례 제정 등/ 자치구별 공공구매실적 선의의 경쟁/사회적경제에 우호적인 자치구 확대 등의 성과를 가져왔다. 미흡하지만 사회적 금융부문에서 서울시 사회투자기금 조성 및 운영하고 있다.

넷째, 1기는 민관거버넌스, 중간지원조직, 공공조달 지원창구 등 생태계를 활성화하기 위한 지원 틀이 마련된 시기로 볼 수 있다. 보육정책과와 협력한 국공립어린이집 수탁, 복지본부·시의회와 협력한 우리동네돌봄센터 시범사업, 서울시복지재단과 협력한 임대아파트 생활지원사업 등의 사업이 시도되었다. 2기에는 부서간 협업구조가 더욱 활성화되어야 한다. 사회서비스 제공형 사회적경제 육성을 위해서는 사회적경제과와 보육, 노인장기요양 등 사회복지부서와 협업이 필수적이다.

또 하나 과제로 당사자협의체 역할 강화방안 모색이 필요하다. 당사자협의체 활동을 통해 사회적경제기업의 자정능력을 강화하며, 자립기반 형성에 기여한다. 당사자협의체의 중요한 역할 중 하나로 교육 분야 활동을 고려할 수 있다. 협동조합, 사회적기업, 마을기업 협의체 등 당사자 협의체는 공동운영하는 체계적인 입문형 아카데미를 담당하고, 업종·이슈별 교육은 대학, 업종, 역량이 검증된 개별협동조합들이 운영하는 방안이다.

## (2) 성장단계별 맞춤형 종합지원

사회적경제발전의 핵심과제는 사회적경제기업의 발전과 확산에 있다. 그런 의미에서 신생 사회적경제기업 육성만큼이나 사회적경제기업의 규모화는 중요 의제가 된다. 이 과제는 2번째 중점 지원과제로 선정되었으며, 1기의 정책성과를 기반으로 서울시의 중점 정책지원이 필요한 분야이다. 즉 사회적경제기업 성장단계별 맞춤형 종합지원은 지속적인 정책과제가 된다.

1기 계획의 성과를 보면, 1기 동안 우수 사회적기업 선정 및 육성과제와 사회적기업 홍보 및 마케팅 지원과제는 일정한 성과를 도출하였다. 사회적경제 우수 기업 및 혁신형 기업 등 새로운 재정지원 모

델을 구축하였다. 서울시는 2012년부터 혁신형 사회적기업을 선정하여 최대 1년간 기업별 총1억원 이내의 사업개발비와 인건비를 지원하고 있다. 혁신형 사업이란, 서울시가 당면한 다양한 사회문제 해결을 위한 혁신적 솔루션을 제시하는 사업으로 혁신형 사회적기업으로 선정된 (예비)사회적 기업이 추진하는 사업을 의미한다. 2017년 5월 기준 혁신형 사회적기업으로 선정된 사회적기업 총 91개, 156건으로, 그간 이들 기업에 대해 6,033백만원의 사업비를 지원하였다. 혁신형사업 지원은 초창기 혁신형지원에서 혁신형, 규모화 사업지원으로 확대되어 사회적경제기업의 규모화를 위한 사업개발비 지원으로 그 범주를 확대하고 있다. 사업범주의 확대는 이루어졌으나, 사업 시행초기인만큼 혁신형과 규모화사업의 성공사례를 찾기에는 아직 시간이 더 필요한 것으로 생각된다.

혁신형기업 육성은 사회적기업 연구개발비 지원으로 사회적경제기업의 규모화에 핵심 전제가 된다. 사회적경제기업, 특히 사회서비스 제공형을 비롯한 고부가가치 지향 기업의 경우 연구개발지원이 필요하다. 사회서비스 발전과정에서 가족과 공동체의 비공식적인 역할을 대체하는 부분에서 사회서비스 영역이 부각되었고 국가의 직접 공급 역할과 병행하여 민간의 시장 창출에 대한 기대가 있었다. 사회서비스시장 활성화를 위해서는 부가가치 높은 사회서비스를 개발하거나 기존 서비스의 부가가치를 높일 수 있는 연구개발 활동이 전개되어야 한다. 이러한 필요성에 부응하여 중앙정부차원에서는 2012년도부터 사회서비스 연구개발 프로그램을 운영하고 있다. 이를 통해 인문사회 예체능계열을 중심으로 한 사회서비스 창업과 지역경제의 일자리 창출 역량을 지원할 수 있을 것으로 기대하고 있다(변재관외, 2016). 따라서 서울시 혁신형기업 지원은 중앙정부차원의 연구개발비 지원과 시너지 효과를 가져올 수 있도록 제도화되어야 할 것이다.

그럼에도 애초 설정했던 10대 전략분야 사회문제 해결형 사회적기업 육성과 공공서비스 분야 혁신형 기업 육성은 기대만큼 성과를 도출하지 못하는 한계를 보였다.

보육·돌봄, 주택·도시재생, 문화예술, 지역급식, 패션봉제 등은 TF를 구성하여 운영했으나, 아직은 초기단계에 머무르고 있다. 사회주택협회 창립 및 주택공급에 나서고 있고, 국공립어린이집 위탁(2개소) 등 성과 창출했으나 지속적이고 확산가능한 성공모델 구축 및 전파는 여전히 미진하다. 따라서 사회적경제 특화 및 주력 분야 선정 후 이를 중심으로 지원시스템 재편 및 전략적 집중 지원 - 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 조직별 전략 분야 선정 및 지원-이 필요하다.

성장단계별 맞춤형 정책지원의 정책과제로는 첫째, 사회혁신형 사회적경제기업 육성 및 규모화는 지속적으로 지향해야 할 우선 정책과제로 생각된다. 사회적경제의 핵심은 사회적경제기업의 성장이다. 특히 협동조합부문은 사업모델의 개발 및 지원 등의 정책수립이 요구되며, 우수 사례의 확산이 필요하다. 특히 청년 등 사회적경제와 결합하여 효과를 낼 수 있는 계층별 정책이 필요하다. 청년, 여성, 50플러스세대 등 사회적경제 확산을 위한 대상별 정책, 즉 학교협동조합 활성화(청소년), 청년 혁신활동가 양성(청년) 등 기존 사업의 성과를 연계하여 청소년·청년참여 사회적경제사업 육성을 모색해야 한다. 청년실업이 중요한 사회적 의제임에도 홍보 외에는 적절한 정책이 강구되지 못하였다.

둘째, 사회적경제의 규모화전략을 수립해야 한다. 2기에서는 업종전문성을 충분히 확보하고 있는 핵심 사업자가 사업주체가 되어야하고, 대규모 금융조달이 필요한 업체들을 선별하여 집중적으로 규모화 전략을 마련해야 한다.

규모화전략과 관련해서 전략분야 협동조합을 적극 육성해야 한다. 사회문제에 대응하고 고용·복지 등 시민들의 생활에 직접 연결되며, 규모화와 확산성이 높은 분야에서 전략 협동조합 및 협의체를 적극 지원해야 한다. 그리고 생협과 신협 등 안정적이고 규모 있는 개별법 협동조합과 협업을 강화해야 한다. 예를 들면, 청년, 어르신의 고용과 복지사업, 협동조합 경영지원 등에서 개별법 협동조합의 역

활을 증진시켜야 한다. 사회적경제조직간 협력을 통한 시너지 창출을 어렵게하는 제도적 칸막이가 존재하고 있다. 현재는 법제도의 칸막이로 인하여 자립이 힘겨운 신생 사회적경제조직(사회적기업, 자활기업, 마을기업, 협동조합 등)과 경영역량을 확보한 대규모 사회적경제조직(농·수·축협, 신협, 생협, 새마을금고 등)의 사업협력은 원천적으로 불가능하다

협동조합분야 전략업종으로, 먼저 규모화 사업으로는 협동의 이점이 명확하여 협동조합에 적합한 업종, 사회문제해결에 유효한 업종 대상으로 규모화 사업모델 만들어가야 한다. 예를 들면, 돌봄, 운수, 건설, 주택, 프리랜스형 사업자협동조합 등이 있다. 다른 예로, 영세한 군소협동조합들의 생존전략으로 전략업종과 협업관계, 다중다양한 협업, 유사업종 통합 등을 활용하는 방안이 있다.

셋째, 다양성에 기반하여 각 부문의 성장단계별 과제를 설정해야한다. 각 부문별 성장단계에 맞는 정책 수립이 필요한 것이다. 예를 들면 협동조합은 여전히 신생단계이다. 협동조합부문은 간접지원의 원칙을 지키면서도 잠재력있는 분야의 전략적 육성 지원, 콘텐츠 개발 및 전문인력 양성 등이 필요하다.

### (3) 공공부문 소비시장 확대

초창기 사회적경제기업의 정착에 핵심 지원정책은 공공부문 소비시장을 지속적으로 제공하는 것이다. 그런 의미에서 서울시는 사회적기업 우선 구매 목표 부여 및 달성체계를 구축하였다. 특히 공공구매 활성화를 위해 공공구매 지원센터를 개설하여 지원하였다. 다만, 공공구매 절차개선을 통한 사회적기업 우선 구매소모성 물품 구매 개선을 위한 사회적기업 온라인몰 개설 운영 등 공공부문 구매확대를 위한 마케팅 지원방안 마련이 요구되고 있다.

제도적 지원의 마련으로 공공조달에 신규로 참여하는 사회적경제 기업이 지속적으로 확대되고 있으며 참여기업의 평균 매출도 2년 새 132%로 신장되었다. 조달 품목 역시 장애인 배려 물품 중심에서 사회서비스 분야까지 품목이 다양해지고 있으며, 사회서비스(용역) 비중이 2014년 35%에서 2015년 44%로 지속적으로 확대되고 있다. 서비스(용역) 분야는 사회적경제 기업의 70% 이상을 차지하고 있으며 공공조달에 있어서 참여하는 기업 수도 빠르게 증가하고 있지만 구매 금액 정도가 영세하여 지속성의 한계를 지니고 있다. 또한, 전체 940개 기업 중 상위 50개사가 전체 공공구매 비중의 60%를 맡고 있으며, 상위 112개가 80%를 담당하고 있어 기업 간 편차가 심한 형편이다(서울시 사회적경제 지원센터, 2016).

공공기관에 대한 사회적기업의 영업을 지원하기 위해 공공구매영업단과 공공구매지원 콜 센터를 운영하고 있다. 자치구 구매담당자들의 사회적경제 기업에 대한 정보 부재를 해소 하고 판로를 개척하기 위해 공공기관을 방문하여 품목별로 사회적기업의 정보를 제공하고 일상 매칭을 지원하였으며, 상시대응이 가능한 현장 코칭 기능의 비즈니스 콜센터를 통해 공공시장 신규 진출 기업들이 실무와 관련한 어려움을 해결할 수 있도록 지원하고 있다.

공공부문 소비시장의 확대를 위해서는 공공구매정책 집행과정에서의 개선이 필요하다. 예를 들어 영국에서는 공공서비스법(사회적가치법)에 근거하여 공공기관 및 지자체에서 공공조달을 할 때는 사회적 가치를 고려하여 구매가 이루어진다(이영석, 2014). 우리나라도 사회적경제를 중요하게 생각하는 지자체 및 공공기관에서 사회적경제기업 제품과 서비스를 구매하고 있다. 하지만 우리나라와 다른 것은 사회적가치를 정의하고 체계화하여 입찰 시 가점으로 사용한다. 이는 지역사회를 중심으로 선의(善意)와 사회적 신뢰를 확장시켜 선순환 공동체를 구현시킨다는 것이다. 이를 위해서는 지역적 특성을 고려하고 다양한 이해관계자와 숙의를 통해 체계적이며 주민들에게 직간접적으로 도움이 되는 사

회적가치를 유형화하고 지자체 법인 조례에 포함한 후 지방자치단체에 의해 사회적책임조달로 실현된다면 지역사회의 많은 변화를 유인할 수 있다. 연계하여 지자체 및 산하기관에서 구매력을 활용하여 사회적가치를 창출할 수 있는 세밀한 입찰 기획과 설계가 필요하다. 이를 통해 사회적경제기업의 이윤 창출활동 뿐만이 아니라 사회적가치를 창출하고 확장시킴으로 인해 공동체 편익을 증가시켜 행복한 지역공동체 구현시켜야 한다. 또한 지역사회 안에서 유무형의 재화 생산·분배가 이루어져 지역경제 활성화 및 지속가능경영이 가능해진다.

#### (4) 지역사회 중심의 협력적 생태계 기반구축

서울시 사회적경제 발전을 위해 사회적경제 생태계 육성을 중요한 정책과제로 설정하였으며, 특히 지역사회 중심의 협력적 생태계 기반구축을 정책과제로 선정하였다. 1기 계획의 성과를 살펴보면, 지역공동체 활성화를 위한 마을공동체기업 발굴 육성, 마을공동체기업 중간 지원시스템 구축, 협동조합 설립 지원체계 구축 등의 일정한 성과를 확인할 수 있다. 다만 지역재단 설립 지원과제는 이루어지지 않았으며, 사회경제적 환경변화에 맞추어 권역별 사회적경제 생태계의 고도화가 필요한 시점이다.

지역사회중심 생태계육성사업의 성과를 살펴보면 다음과 같다(김연아 외, 2016).

첫째, 서울시는 민관협치를 통한 사회적경제 육성을 의제로 설정하여 상당한 성과를 도출하였다. 매월 사회적경제 민관정책협의회에 개최하여 주요 정책 공동 논의하고 있다. '12년 민간 대표 및 전문가로 사회적경제정책기획단 구성, '13년 사회적경제 민관정책협의회로 개편 후 민관 거버넌스를 지속적으로 발전시키고 있다. 나아가 자치구 사회적경제 생태계조성사업단 및 지원센터, 사회적경제 특구 등 자치구 사회적경제 민관 협력 강화를 위한 민관 공동 사업도 확대하였다.

둘째, 지역 네트워크 형성 및 지역문제 해결역량 구축의 성과를 가져왔다. 사회적경제 지역생태계 조성 사업은 사회적경제의 지속가능성 확보를 위한 지역화 전략의 핵심 사업이다. 지역생태계 조성사업은 협력 주체의 형성과 지역의 공유자산 구축, 지역전략사업 추진을 주요 골자로 한다. 지역사회의 사회적경제 네트워크를 구축하여 내부 협력을 증진시키고, 주체 간 협력을 통해 지역생태계를 조성한다는 구상이다. 여기에 지역 사회적경제의 발전을 추동할 전략사업을 추진함으로써 사회적경제가 지역공동체에 뿌리내리게 한다는 계획을 담고 있다. 이를 위해 서울시는 매년 자치구 사회적경제 활성화 사업을 공모를 통해 선정하며, 자치구 사회적경제 생태계 조성을 담당할 민간협력 주체로 지역생태계사업단을 선정하여 3년 동안 지역생태계 조성 사업을 지원한다. 그 결과 서울시 25개 자치구 중 20개 자치구에서 사회적경제협의회가 구성되었다. 2017년 5월 기준으로 지역생태계 조성사업단에 선정된 자치구는 총 21개 자치구로, 이 중 9개 자치구가 생태계조성사업단을, 11개 자치구가 통합지원센터를 운영 중이다. 송파구, 중랑구, 중구, 강남구 등 4개 구는 사업 신청을 하지 않았고, 서대문구는 1년 사업진행 후 중지한 상태이다. 사회적경제 통합지원센터는 사회적경제 지역생태계 조성사업이 종료된 자치구에 통합지원센터 사업을 신설하고, 지역특화사업과 사회적경제 인큐베이팅, 협동조합활성화, 마을경제 활성화 등의 지원 사업을 통합지원센터에서 함께 추진하도록 확대 발전시킨 사업이다. 사회적경제 특구 육성 사업은 지역의 문제를 지역사회의 협력을 통해 해결하는 사회적경제 방식의 지역발전 모델로서, 각 구별로 지역여건에 맞는 시민참여형 특화사업을 서울시가 지원하는 사업이다. 2016년 시점에서 6개 자치구에서 보육, 노인돌봄, 자원순환, 문화예술, 도시재생 등 주제로 추진 중이다.

지역사회중심 사회적경제 생태계 육성사업의 정책과제로는, 첫째, 지역의 사회적경제 의제 발굴 및 특성화 사업을 육성하여, 사회적경제 특구, 학교협동조합, 햇빛발전소, 공정무역도시 서울 등의 성과

를 가져왔다. 2기에도 지속적으로 지원하여 분야별 사업의 고도화가 필요한 시점이다.

둘째, 사회적경제 민간주체의 선도적 역할을 확대하여야 한다. 1기에서는 사회적경제분야 선도기업의 컨설팅 및 인적·물적 지원(해피브릿지, 아이쿱협동조합지원센터, 생협, 신협 등)이 나타나기 시작하였다. 민간주도의 사회문제해결의 창의성(와플대학, 쿠팡시, 주택협동조합, 비정규직 노동분야 개선, 돌봄분야 등)도 확대되고 있다. 2기에는 민간주체의 활동을 기반으로 사회문제 해결을 위한 소셜벤처 육성을 중요 의제로 설정해야 할 것이다.

셋째, 중·고등학교 교과과정에 사회적경제에 대한 교육을 확대하여 사회적경제 홍보활동을 강화해야 한다. 성장기의 학생들에게 사회적경제에 대한 교육(교과과목 또는 필수 이수 시간 지정) 제도를 도입하고 체험활동을 연계한다면 성년이 된 후 경제 및 기업활동에 대한 선택의 폭을 넓힐 수 있으며, 지역사회에 대한 이해 증진 그리고 경쟁이 아닌 협동의 가치를 다시 생각할 수 있도록 해야 한다. 지역의 교육과 돌봄 영역의 사회적경제 주체들의 학교와의 접점을 마련하는 좋은 기회가 될 것이다.

## 2. 사회적경제적 환경변화와 2기 사회적경제 기본계획 개요

### 1) 사회적경제 정책 환경변화와 정책과제

계층간 소득의 양극화, 대기업과 중소기업의 양극화, 중앙과 지역간 양극화 등 다양한 차원에서 양극화 현상이 심해지고 있다. 청년층 등 일자리 부족, 신사회위기로 인한 사회서비스에 대한 욕구가 증대하고 있으며, 이러한 사회현상의 결과 지역공동체 해체 현상은 심각한 수준으로 확대되고 있다. 사회적경제 진흥을 통해 양극화 해소, 일자리 창출, 사회서비스 확충, 지역공동체 재생과 지역경제발전 전을 모색하고 있다. 이를 위해 그 동안 중앙정부차원에서는 사회적 일자리사업, 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 사회서비스 및 자활사업 등 사회적경제 육성정책을 시행하였다. 서울특별시를 비롯해서 광역지방정부는 물론이고 기초단위 지방정부 차원에서도 다양한 사회적경제 영역을 지원하였으며, 그 결과 사회적경제조직의 양적성장 성과도 일정정도 나타나고 있다. 그럼에도 지원 및 육성이 주로 사회적 경제조직 육성 차원에 머무르고 있다. 이제는 부처별, 지역별 독자적 사업 추진의 한계를 극복하고, 제도적으로 사회적경제 생태계 육성을 지원하는 사회적경제정책이 필요한 시점이다.

사회적 경제가 추구하는 융복합적 가치 지향은 시대적 대세이다. 국가와 공공의 영역인 제1섹터와 민간 시장영역인 제2섹터 그리고 민간 시민사회 영역인 제3섹터에 더해 1,2,3섹터의 특성을 융합한 하이브리드조직으로 제4섹터를 통한 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 활동에 주목하고 있다. 이윤추구를 조직의 미션으로 하는 제2섹터 영리기업까지 사회적책임(CSR)활동은 선택이 아닌 필수로 인식하고 있다. 따라서 영역별, 부처별로 이루어지고 있는 사회적경제조직 육성을 넘어서서 사회적경제 생태계조성을 촉진함으로써 사회적경제조직 활동과 사업에서 공동협력, 다양한 융복합적 활동을 활성화하려는 정책이 필요한 시점이다. 관련해서 요구되는 정책과제는 4가지로 정리할 수 있다.

### (1) 사회적경제 부문별 육성과 통합조정 역할 조화

사회적경제 육성과 관련하여 협동조합(기획재정부), 사회적기업(고용노동부), 사회서비스기관과 자활기업(보건복지부), 마을기업(행정자치부) 등 중앙정부 차원의 부문별 육성정책이 이루어지고 있다. 동시에 서울시, 경기도, 충남 등 각 지방정부차원의 사회적 경제조직에 대한 지원 역시 확대 추세이다.

그 결과 지역별, 영역별로 사업의 중복, 지원과 육성에서도 중복 및 그로 인한 현장의 혼선 등의 문제가 나타나고 있다. 중앙정부 차원의 통합 조정역할의 필요성이 지속적으로 대두되고 있다. 사회적경제 진흥이 각 중앙 부처, 지방정부 차원의 개별 정책 차원을 넘어서서 중앙정부의 강력한 통합조정 및 기획이 조속히 마련되어야 할 충분한 이유가 있는 것이다. 특히 부처간 협업은 물론이고 지방정부와의 조율 업무를 위해서도 중앙차원의 강력한 조정기능이 갖추어져야 한다. 이미 서울시, 인천시, 경기도 등 광역단위는 물론이고 일부 기초 지자체에서도 사회적경제과 등 담당 조직을 설치한 경우가 나타나고 있으며, 이를 통해 지역에서도 사회적경제 육성을 위한 다양한 활동들을 전개하고 있다. 사회적경제 통합조정 지원제도를 통해 지역별 미션중심 사회적경제기업들의 활성화를 기대한다.

## (2) 고도화된 사회적경제생태계 육성 중요성

사회적경제생태계는 사회적 가치복합체를 생산하기 위해 플랫폼을 공유하면서 공생관계를 형성하고 있는 사회적경제 조직들간의 체계를 의미한다. 사회적경제 생태계란 사회적 경제조직을 중심으로 다양한 이해당사자간의 네트워크로서, 모든 사업가능 공간에서 혁신적 가치 복합체를 생산하기 위하여 다양한 이해관계자들이 공존의 선순환 관계를 형성하는 체계이다. 그 중 핵심은 사회적금융체계 구축과 사회적금융기금 육성 등 금융자본생태계육성에 있다. 동시에 교육훈련지원 등 인적자본육성, 사회적경제조직간 네트워크 육성 및 사회적경제특구지정 등 정치사회적자본육성, 공공기관 우선구매 등 관련 공공정책 그리고 청년의 사회적경제 취창업 특별지원 등은 중요한 사회적경제 생태계 육성정책이다. 금융자본 생태계 육성의 핵심은 사회적금융 관련 제도 정비 및 사회적금융기관 육성 및 정비 그리고 사회적금융 기금 설치에 있다. 또 하나 중요한 사항은 공동체 금융과 협동금융을 육성하는 것이다. 공동체금융이란 지역공동체에 뿌리를 두고 공동체의 발전을 위해 일하는 기관이 지역공동체 주민들을 위해 제공하는 금융서비스를 의미하며, 협동금융(Cooperation Finance)이란, 뜻을 같이 하는 사람들이 공동으로 자본을 모아 공동체 이익과 발전을 위해 쓰는 것을 말한다. 금융자본 생태계는 중앙차원은 물론이고 지역차원에서 육성될 수 있도록 해야 한다. 특히 사회적경제 금융기반 마련 및 조성을 위해 중앙기금과 연계하는 지방차원의 사회적금융기금 설치가 가능하도록 제도적 근거를 마련해야 할 것이다. 금융생태계를 비롯하여 사회적경제 생태계의 활성화는 신생 사회적경제기업을 넘어서 사회적기업의 규모화에 중요한 성장기반으로 역할할 수 있을 것이다.

## (3) 민관 협치 및 관관협력

사회적 경제의 핵심은 연대와 협력에 있다. 현재 지방정부차원까지 연합정치, 협치의 실험이 이루어지고 있다. 사회적경제 육성 및 지원은 사회적경제 특성에 부합하여 모범적인 민관협치와 관관협력 기초하에 이루어져야 할 것이다. 그런 의미에서 서울시 사회적경제발전은 대표적인 민관협치 사례가 된다. 2기에는 민관협치의 고도화는 물론이고 관관협력의 새로운 모델 역할을 제시해야 할 것이다.

2기에는 그 동안 축적해 온 각 영역별 사업운영부서의 전문성을 어떻게 반영할 수 있을 것인가를 고민해야 한다. 중앙정부 차원은 물론이고 지역단위 지원조직 구축에서는 중앙차원의 권역별 지원조직 설치 및 운영 외에 전문영역별 특화 조직과 지자체 차원의 자율 조직 운영을 허용하는 방안이 필요하다.

## (4) 사회적 혁신활동 강화

사회적 경제 육성에서 일자리 제공과 사회서비스 제공을 넘어 지식집약적, 기술집약적 성격을 갖는

새로운 유형의 사회적경제 육성이 필요하다. 사회적 혁신은 새로운 제품, 공정, 서비스 비즈니스 모델을 개발해서 사회문제를 해결하는 활동이다. 백신기술 개발, 새로운 상하수도 처리시스템 도입, 건강진단 시스템 도입, 인터넷 기반 교육시스템 도입, 재생에너지 확산 등은 기술에 기반을 사회적 혁신의 사례들이다. 기술집약적 사회적 경제는 에너지 절약, 환경보호 등에 대한 전문지식을 가지고 녹색혁신과 관련된 새로운 서비스와 제품을 공급하거나, AIDS, 말라리아와 같은 전염성 질병의 예방 치료와 관련 서비스를 제공하고 있다. 사회적기업 정책과 관련하여 사회적기업 정의규정을 개정하여, 사회적 혁신자로서의 사회적기업의 위상이 부각되고 개념이 확산될 수 있도록 해야 한다는 주장이 이미 제기된 바 있다. 사회적 경제의 본질은 취약계층에 대한 봉사가 아니라 사회적 혁신이며 전통적인 해법으로 해결되지 않는 사회문제를 해결하는 혁신적인 수단임을 다시 한번 강조되어야 할 것으로 판단된다. 2기에는 사회문제 해결을 지향하는 소셜벤처 육성이 중요한 과제가 될 것이다.

## 2) 2기 사회적경제 기본계획 개요

1기 사회적경제 기본계획 평가와 사회적경제 환경변화를 기반으로 2기 사회적경제 기본계획의 3개 중점영역과 11개 전략과제를 도출하였다. 3개 중점영역으로 사회적경제기업 역량강화 및 규모화, 미션중심 사회적경제 생태계 조성, 민관협치와 사회적경제지원 인프라 구축으로 정하였다. 각 영역별 과제로 첫째, 사회적경제기업 역량강화 및 규모화 영역의 과제로 전략분야 사회적경제기업의 역량강화와 규모화방안, 지역공유자산과 사회적금융조직을 활용한 사회적경제 발전방안, 사회적프랜차이즈 모델, 미션별 네트워크를 통한 사회적경제기업 육성방안을 제시하였다. 둘째, 미션중심 사회적경제 생태계 조성 영역의 과제로 사회적금융 생태계 육성, 사회적경제 교육·경영·보조금 지원사업 생태계 개선, 사회적경제 선도기업중심 창업생태계 육성, 4차산업혁명, 청년, 사회문제해결 기반 사회적경제 생태계 육성을 주요 과제로 선정하였다. 셋째, 민관협치와 사회적경제지원 인프라 구축 영역의 과제로 민관협치 강화와 사회적경제 지원기관 재구축방안, 공공·민간·시민의 참여에 기반한 지속가능한 자금 조성 인프라구축, 사회적경제 판로확대와 사회적책임조달방안, 사회적경제조직 해외진출 통한 국제협력 강화 과제를 제시하였다.

3대 사업영역과 11대 전략과제의 담당 연구진은 다음과 같다.

### <3대 사업영역과 11대 전략과제>

#### 1. 사회적경제 기업 역량강화와 규모화

- 1) 전략분야 사회적경제기업의 역량강화와 규모화방안 (장중익)
- 2) 지역공유자산과 사회적금융조직을 활용한 사회적경제 발전방안 (박중현)
- 3) 사회적프랜차이즈 모델, 미션별 네트워크를 통한 사회적경제기업 육성방안 (이인재)

#### 2. 미션중심 사회적경제 생태계 조성

- 4) 사회적금융 생태계 육성 (박중현)

- 5) 사회적경제 교육·경영·보조금 지원사업 생태계 개선 (김혜원)
- 6) 사회적경제 선도기업 중심 창업생태계 육성 (장종익)
- 7) 4차 산업혁명, 청년, 사회문제해결 기반 사회적경제 생태계 육성 (이인재)

### 3. 민관협치와 사회적경제 지원 인프라 구축

- 8) 민관협치 강화와 사회경제적 지원기관 재구축방안 (장종익)
- 9) 공공·민간 시민의 참여에 기반한 지속가능한 자금조성 인프라 구축(박종현),
- 10) 사회적경제 판로확대와 사회책임조달방안 (김혜원)
- 11) 사회적경제 조직 해외진출 통한 국제협력 강화 (이인재)

## 제2장

---

# 전략분야 사회적경제 기업의 역량강화와 규모화방안

### 1. 배경과 목적

아동보육, 노인돌봄, 의료, 학교, 주거분야는 적지 않은 서울시민들이 가장 많은 애로를 느끼는 분야로 사회적경제 기업이 집중적으로 필요한 영역이라고 할 수 있다. 특히 시민들이 애로를 많이 느끼고 있다고 할지라도 협동조합, 사회적기업 등 사회적경제조직적 접근방식이 효과성이 상대적으로 낮다면 이 분야에서의 사회적경제 지원정책은 효과적이지 않을 가능성이 높다. 그러나 협동조합이나 사회적기업에 관한 기존 분석에 따르면, 돌봄, 의료, 학교, 주거분야에서 협동조합이 사회적기업의 효과성이 높고, 그러한 분야에서의 사회적경제 조직이 많이 출현하고 있으며, 발전하고 있는 것으로 밝혀졌다. 또한 서울시 사회적경제 지원 정책 및 종사자들을 대상으로 한 설문조사결과도 마찬가지로의 결과가 나왔다(장종익 외, 2016).

사회적경제 기업이 이러한 분야에서 의미 있는 성과를 내기 위해서는 이 분야에서의 문제를 해결할 의지가 큰 사회적기업가 혹은 협동조합 리더의 형성과 이 분야에서의 지속적인 사회적경제조직의 설립을 촉진하는 관련 제도 및 정책의 개선, 그리고 동일한 분야에서의 사회적경제 조직 간의 협력을 통한 사회적 임팩트의 제고 등이 필요하다. 이러한 관점에서 1기 서울시 사회적경제 정책을 평가하고 시사점을 도출하여 2기 정책의 방향을 설정할 필요가 있다.

### 2. 성과와 한계

이 분야에서의 사회적경제조직의 역량 강화를 위하여 서울시는 7대 전략 분야에서의 협동조합 활성화정책, 10대 전략분야 사회문제 해결형 사회적기업 육성, 그리고 사회적경제 특구사업 및 협업화단지 조성 사업 등이 추진되었다.

#### 1) 7대 전략분야에서의 협동조합 활성화사업 추진 개요 및 경과

2013년 2월에 발표된 『“협동조합 도시, 서울” 실현을 위한 협동조합 활성화 기본계획』에서 전략분야 협동조합 활성화 추진이 설정되었다. 양극화 해소 및 사회안전망 강화 등 사회문제 해결에 필요한 영역과 공동체성 회복과 지역경제 활성화에 기여가 큰 분야로서 공동육아, 돌봄, 보건의료, 주택, 전통시장/소상공인, 베이비부머, 비정규직 등의 분야를 7대 전략분야로 잠정 설정하고 이의 비즈니스 모델 개발을 지원하고, 분야별 정책사업과 연계 지원하는 방안을 발굴하도록 한 것이다.

우선 국공립어린이집 확충사업에 지역 내 협동조합 참여 활성화 및 국공립어린이집의 공동 육아 협동조합 위탁운영을 추진하기로 하였다. 특히 서울시는 2018년까지 확충 계획인 국공립어린이집 1,000 곳 중 중 10%에 해당하는 100곳을 사회적경제와 협력하여 설립, 위탁하는 계획을 수립하여 2015년 3월에 발표하였다. 또한 돌봄노동자협동조합 비즈니스 모델을 발굴하여 협동조합 설립을 위한 상담, 컨설팅을 지원하고 대상 사업 및 기업 공모로 선정, 일부 자치구 시범사업 추진 후 전 자치구로 확대하여 시행하기로 하였다. 그리고 우리마을 주치의제도 의료협동조합을 설립 촉진하기 위하여 순회설명회, 창업 및 컨설팅, 자치구의 공간 지원, 지역 내 공무원의 조합원 가입 등을 추진하기로 하였다.

그리고 주택소비자협동조합이 활성화되도록 법령 개정을 적극 건의하고 협동조합형 임대주택의 시범 사업을 추진하기로 하였다. 지역경제 활성화를 위하여 전통시장 및 소상공인협동조합의 활성화를 위한 공동물류 및 마케팅사업비를 지원하기로 하였으며, 베이비부머 은퇴자 협동조합 창업교육 운영 및 어르신 적합형 협동조합 설립을 위한 컨설팅도 추진하기로 하였다. 마지막으로 직원이 주인인 비정규직 직원협동조합의 비즈니스모델을 발굴하고 조합원 모집부터 설립 신고, 운영 모델 개발까지 밀착 지원하고 공공조달 및 서비스 위탁을 추진하기로 하였다. 이러한 모든 정책적 지원사업에 소요되는 예산은 10억원이 책정되었다.

그러나 이와 같은 계획은 대부분 시행이 진전되지 않고 다음과 같은 내용으로 변경되었다. 보육 및 교육, 주거 및 식생활, 문화, 일자리, 지역자원 활용, 친환경, 녹색에너지, 생활자원, 복지 등의 분야에서 지역단위 생활협동조합 활성화 지원사업으로 5개 사업(자치구)을 선정하여 1개 구에 3천만원 씩 지원하는 계획으로 변경되었다. 또한 2015년에는 자치구의 협동조합 활성화 사업을 지원하는 방향으로 변경되고 골목경제 협동조합 활성화 지원사업과 학교기반 협동조합 활성화 사업이 추가되었다. 자치구의 협동조합 활성화 사업은 자치구의 협동조합 상담 및 교육활동이나 우수모델 육성 및 판로개척 혹은 사회적경제지원조직 구축 등에 지원하기 위하여 3억3천만원의 예산을 배정하였다. 또한 골목경제 협동조합 활성화를 위하여 협동조합간 협력을 통하여 공동브랜드 개발 및 공동 마케팅, 공동시설 구축 등의 사업에 대하여 3천만원한도로 3-4개 사업을 선정하여 지원하는 계획이 발표되었다 (이는 박원순 시장 공약사항이기도 함).

그런데 당초 7대 전략분야에는 포함되지 않았으나 경기도에서 학교협동조합 설립이 추진되는 것으로 보고 학교협동조합 주체양성 및 교육지원, 연구조사, 네트워크 구축 등을 위하여 학교협동조합 추진단 사업을 추가하였고, 2016년에도 지역단위 협동조합 활성화 지원, 골목경제 협동조합 협업체계 활성화 지원, 학교기반 협동조합 활성화 지원사업이 추진되었다.

이러한 계획에 비추어 실제로 영역별 집행된 내용은 다음과 같다. (사)공동육아와공동체교육의 내부 자료에 따르면 이 단체 소속 74개 어린이집이 협동조합 형태로 운영되어 왔는데, 협동조합기본법의 시행 후 35개가 사회적협동조합으로 전환되었음. 이외에도 2005년 영유아보육법의 개정에 따라 부모협동어린이집이 비영리조합형태로 76개가 운영되어 왔다. 서울시에는 (사)공동육아와공동체교육 소속 12개 부모협동어린이집이 사회적협동조합으로 전환되었고, 국공립어린이집 1곳이 사회적협동조

합으로 위탁운영되어 신설되었다. 또한 일반 협동조합 형태의 공동육아협동조합 3곳도 신설되었다. 한살림서울과 행복중심동북생협이 강동구와 노원구의 국공립어린이집을 신규로 각각 수탁받아 운영중이며, 북서울신협이 신협에서 부지를 매입하여 제공하고 시민과 공공이 협력하여 설립하고 운영하는 새로운 국공립어린이집 모델인 ‘서울형 카라박 프로젝트’<sup>1)</sup>로 돌봄사업을 추진중인 것을 포함하여 7-8 곳이 위탁운영 중인데, 이는 당초 목표치에 비하여 매우 저조한 실적이다.

노인돌봄 분야는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 치매예방교실, 주간보호센터, 시설요양, 시설요양병원 등 매우 다양한 서비스방식이 이루어지고 있지만 요양보호사 종사자수 기준으로 볼 때, 방문요양이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 방문요양분야에서 사회적협동조합 도우누리, 나눔돌봄사회적협동조합 등 협동조합이나 사회적기업이 기여하는 비중은 매우 낮은 것으로 파악되며, 정확한 통계도 파악되지 않고 있다. 또한 과도하게 난립되고 있는 영세규모의 재가장기요양서비스사업자(서울시 전체로 약 2,200개 사업체)의 문제점은 적지 않지만 이의 해결을 위한 사회적경제 접근방식의 시도는 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있다. 또한 서울시와 사회적협동조합 도우누리의 협력을 통하여 시범적으로 해결하려는 시도도 무산된 경험이 있다. 서울시에서는 사회적협동조합 도우누리에 서울시 중랑구노인요양병원을 위탁 관리하였지만 이러한 경험이 다른 사회적경제조직에 공유되거나 민간위탁이 다른 사회적경제조직으로 확산되지 않고 있다.

자치구 내 혹은 서울시를 단위로 하여 노인돌봄분야에서의 사회적경제조직들의 협력을 통한 역량 강화방안은 큰 진전이 없는 것으로 평가된다. 그 이유는 노인돌봄분야가 노인장기요양보험제도에 근거하여 국민의료보험관리공단에 의하여 규제되고 있으며, 보건복지부와의 협력이 미흡한 것이 가장 큰 요인이라고 할 수 있다.

의료협동조합연합회 내부 자료에 따르면, 서울시에는 2012년까지 마포, 구로, 은평지역 등에서 총 4개의 의료협동조합이 운영되고 있었는데, 2013년부터 성동, 관악, 양천, 성북 등 총 4개 지역에서 의료복지사회적협동조합이 설립되었거나 준비위원회를 운영하고 있다. 당초 한국의료복지사회적협동조합연합회는 25개 서울시 자치구에 1개씩 의료협동조합의 설립을 추진하려고 하였지만 설립이 더딘 편이라고 할 수 있다. 이는 지역별 주체 역량의 미흡과 의료복지사회적협동조합의 특성상 협동을 통한 이익 창출이 주로 자익보다는 사회적 이익이 크기때문에 재능기부인력 확보가 용이하지 않은 측면이 강하기 때문인 것으로 판단된다.

서울시학교협동조합지원센터의 자료에 따르면 서울시에는 2017년 5월 말까지 총 18개의 학교협동조합이 설립되어 운영중이다. 이중 13개 학교협동조합이 매점을 운영하는 협동조합이고, 6개 협동조합이 방과후 프로그램을 운영하는 협동조합이다 (1개 협동조합은 매점과 방과후 프로그램을 모두 운영). 서울뿐만 아니라 경기, 강원 등 전국에서 설립되어 있는 학교협동조합들이 가입하여 지난 8월 9일에 전국학교협동조합연합회가 설립되었다. 이러한 성과는 서울시 사회적경제지원센터가 2013년 8월에 학교협동조합 활성화 TF 구성, 2014년 9월에 민관협력으로 학교협동조합 추진단으로 발전하고, 2015년 2월에는 시교육청이 ‘사회적경제 활성화 민관협의회’를 운영하기 시작하였으며, 시교육청이 2015년 10월에 ‘학교협동조합 지원 및 육성에 관한 조례’를, 2017년 3월에 교육청 직영으로 학교협동조합지원센터를 개소하여 설립 지원 컨설팅과 홍보 및 연수, 교육 및 네트워크 지원업무를 담당하게 되었기 때문인 것으로 분석된다.

---

1) 2012년 11월, 박원순 서울시장과 서울시 사회적경제네트워크의 리더(송경용, 이은애 등)가 이탈리아 볼로냐를 현장 방문하여 ‘카라박 프로젝트’모델을 살펴보고, 사회적경제와 공공의 협력적 자원 모델로 개념화하였다.

주거분야에서의 사회적경제기업들도 점차로 설립이 증가하고 있다. 서울시는 2012년 사회투자기금을 설치하고 사회주택 공급에 저리 대출 등의 지원 프로그램을 운영하고 있다. 2016년 전체 용자액 306억 중 116억원을 사회주택에 용자하였으며, 2017년에는 전체 용자액 214억 원 80억원을 사회주택에 용자할 예정이다. 그리고 2014년 12월에 ‘사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례’를 제정하여 사회주택 공급자를 지원하는 제도적 장치를 마련하였다. 여기에서 사회주택을 공급·운영할 수 있는 주거관련 사회적경제 주체를 비영리법인·공익법인·협동조합·사회적기업 등으로 설정하였다. 서울시·자치구 및 산하기관이 소유한 주택을 사회적경제 조직이 위탁관리할 경우, 사회주택으로 간주하고 유지·보수 비용의 일부를 지원할 수 있는 근거를 마련하였으며, 사회적경제조직이 제3자의 민간주택을 임차하여 사회경제적 약자에게 임대할 경우, 임대보증금 및 리모델링 비용을 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 또한 사회주택공급의 활성화를 위하여 시장, 자치구청장, SH공사 사장이 주거관련 사회적경제 주체에게 자금 인력지원 및 현물출자, 사회주택 건설택지의 제공, 사회주택의 관리 및 위탁, 사회주택의 임대보증금 등에 대한 용자 또는 보조, 사회주택 관리비용의 용자 또는 보조, 사회주택 건설 재건축 리모델링 비용의 용자 또는 보조, 사회주택 거주자에 대한 주거비용의 용자 또는 비용 등을 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 조례에 입각하여 사회적경제조직이 서울시에 토지임대료를 내고 건물을 지어 임대하는 방식이 처음으로 도입되었다.

그리고 서울시는 2016년에 ‘사회주택 종합지원센터’를 설치·운영하고, ‘사회주택 7대 사업성 개선 대책’을 마련해 시행 중이다. 서울시는 사회주택을 ‘빈집 리모델링형,’ ‘토지임대부형,’ ‘리모델링형’으로 유형화해서 지원하고 있다. 서울시의 지원을 받아서 공급된 사회주택규모는 2015-16년에 40개소 424호인 것으로 파악된다.

사회적경제기업들은 기존의 빈집이나 낮은 가격의 노후주택을 발굴·활용하여 청년 및 주거약자에게 저렴하게 공급하고 전용공간(방)을 제외한 공용공간을 함께 사용함으로써 필요면적을 최소화할 수 있는 공유주택 등의 공동체주택 359가구를 건설·임대·관리해본 경험을 바탕으로 2015년 3월 (사)사회주택협회를 창립하여 서울시의 임대주택 8만호 공급목표를 수립하였다. 이 과정에서 민간임대주택의 15%인 3천호를 사회적경제 방식의 공동체 주택으로 공급하기로 하였다. 이를 위해 서울시, SH공사, 생활협동조합 등과 공동으로 공동체주택이 보급·확산을 위한 협약을 체결하였다. 서울시는 한국사회투자기금에 사회주택 건설기금을 추가로 출연하고, 소셜하우징 용자사업을 통해 총 7채의 공동체주택을 건설하는데 기여하였다. 최근에는 서울소재 사회적기업 ‘더함’ 주도의 협동조합형 뉴스테이 모델을 경기도 별내와 지축에 총 1000세대를 추진 중에 있다.

## 2) 사회문제 해결을 위한 사회적기업 규모화 사업

서울시는 2012년도부터 사회문제 해결을 위한 전략분야와 관련된 (예비) 사회적기업의 혁신형 사업을 선정 지원함으로써 서울시 사회문제 해결 제고와 다양한 사회적기업 발굴 및 성장 도모에 기여하고 하였다. 지정공모 및 자유공모 분야에 선정된 (예비)사회적기업에 최대 1억원 이내를 지원하기로 하였으며, 지정공모 분야 컨소시엄 선정사업의 경우 최대 2억원 이내에서 지원해왔다. 공모분야는 다음과 같다.

[표 2-1] 사회문제 해결 혁신형 사업 공모분야

공모분야	소분야 (예시)
보육/돌봄	공동육아 / 보육시설-지역사회 연결하는 융합 보육 네트워크 구축 사업 / 의료·복지·돌봄서비스의 지역거점 융·복합 사업(협동조합 데이케어센터, 장기요양 기관 등) / 노인돌봄 주거공동체 / 공동재가 서비스 사업 모델 / 돌봄결합 의료서비스 등
주거/도시재생	빈집활용 공유 주택 사업, 세대 연계 셰어하우스 사업 / 공동 출자 협동조합 주택 사업 / 청년 맞춤형 주거 제공 사업 모델 / 훼손되거나 제대로 활용되지 못하고 있는 역사문화공간 발굴·재생사업 / 훼손된 노후 주거지 등 지역주변을 자연자원과 연계하여 활력을 불어넣어 주거환경 개선 및 지역성장 도모사업 / 폐자원 처리 및 재활용, 대기질 개선 사업 등
유통/급식	물류·유통·판매·마케팅 플랫폼 운영 사업 / 사회적경제 생산품 유통 생태계 조성 사업 / 안전한 먹거리 생태계 조성사업 등
문화/교육	서울지역 역사문화 보존·문화탐방 및 체험 사업 / 문화마케팅(행사기획)·공공디자인·컨벤션 기획 사업 / 공동 방과후 교실 등 마을형 육아 허브 사업 모델 / 교육청 및 학교연계 공동협업 교육사업 모델 / 학교 안전망·청소년 진로역량 강화·평생교육 사업 등
사회적경제 규모화	사회적경제 기존 주체간 또는 유사 업종간 협업을 통한 규모화 사업 등 - 어린이집 등 보육+소셜 하우징+집수리, 시설유지관리+급식+문화교육 - 데이케어 등 돌봄+소셜 하우징+집수리, 시설유지관리+급식+문화교육+의료건강 - 문화공간 디자인+문화행사기획/대행+시설·장비 공유기업+문화예술 공연·교육

※ 소분야는 단순 예시된 사업으로, 예시 이외의 공모분야 관련사업 신청가능  
 (출처: 서울시 사회적경제과 내부 자료)

이 사업을 통하여 2012년에 트리프레넛의 웹 게임을 활용한 서울도시숲 조성사업 등 25개의 사업에 17억 96백만원을 지원하였고, 2013년에는 (주)오르그닷의 패셔너 디자이너와 생산자의 매칭 및 생산관리 솔루션을 제공하는 온라인 플랫폼을 제공 사업 등 4개 사업에 3억3천만원, 2014년에는 (주)두꺼비하우징의 빈집활용을 통한 공유주택 공급모델 개발 사업 등 18개 사업에 13억 17백만원을 지원하였다.

2015년에는 (주)복지유니온의 복지분야 식재료 유통 ERP 시스템 개발 및 사회적경제기업 생산제품 활용 사업 등 10개 사업에 8억 79백만원을 지원하였고, 2016년에는 (사)배어프리영화위원회의 시각, 청각장애인도 영화를 볼 수 있도록 만들어진 배리어프리영화의 상용화를 위해 시스템 개발사업 등 12개 사업, 그리고 성동구의 건강한 돌봄의료복지사회적협동조합의 주민(취약계층, 아동·청소년) 참여형 계속구강 건강관리 사업개발 등 7개 사업 등 총 19개 사업에 12억 1천만원을 지원하였다.

2017년에는 (주)두손컴퍼니의 소상공 자영업체 공동물류 센터 운영 및 공동판매 플랫폼 운영사업 등 사회문제 해결 및 사회적기업 규모화사업 분야 8개 사업과 소셜카페협동조합 4개 협동조합이 신청한 협동조합형 카페 프랜차이즈 구축사업 등 8개 사업에 4억 92백만원을 지원하였다.

### 3) 사회적경제 특구사업을 통한 전략분야 육성사업 추진

서울시는 2015년부터 자치구의 민간 사회적경제 조직이 중심이 되고 행정이 지원하는 방식으로 특정 분야에 집중하여 사회적경제를 키우는 사회적경제 특구사업을 추진해왔다. 예를 들면, 광진구가 노인돌봄 서비스 클러스터 사업에 2015년에 선정되어 2017년까지 총 3억76백만 원의 예산을 지원받아서 사회적협동조합 도우누리가 중심이 되어 2016년 8월부터 돌봄, 청소, 영양식, 빨래방, 정서치유 시범사업을 시작하였다. 관악구는 마을이 아이를 함께 키우는 서로돌봄사업에 2015년에 선정되어 2017년까지 총 3억원의 예산을 지원받았다.

### 4) 사회적경제 기업의 동종 및 이업종 협업화 지원

서울시는 지역생태계 조성사업의 일환으로 지역 내 다양한 역량들의 일상적 협동이 가능할 수 있는 공유공간 조성사업을 지원하고 있다. 민관협력으로 공간과 예산, 사업을 만들어 공유공간을 조성해 오고 있다. 11개 자치구에 연면적 6,000㎡ 규모의 협동단지를 조성하여 73개 사회적경제기업과 지원 기관의 협력과 네트워크 거점이 조성되었다.

### 5) 민간 협동조합의 규모화 사업 추진

서울지역협동조합협의회는 일찍이 협동조합기본법 원년이라고 할 수 있는 2013년부터 협동조합간 상호거래활성화 연구를 시작으로 매년 서비스상품 개발 시범사업, 지역기반 상호거래 등 협동조합간, 나아가 사회적경제간 협력을 위한 다양한 시도를 해오고 있다. 2015년에는 4대 소비자생협(한살림, 아이쿱, 두레, 행복중심) 소식지에 처음으로 기본법 협동조합을 소개하는 기사를 실기 시작했으며, 2016년부터는 소비자생협 매장에서 기본법 협동조합의 물품을 판매하는 ‘우리동네 협동가게’사업을 추진하는 등 꾸준히 사회적경제간 협력을 위해 노력하고 있다. 서울지역협동조합협의회는 업종협의회와 지역협의회가 정회원으로 구성된 3차 협의체로서, 지역업종협의회가 아직 없는 경우 개별단위 협동조합은 준회원으로 가입할 수 있다. 2013년 6월에 신협, 생협, 의료복지사회적협동조합협의회, 한국가사노동자협회, 공동육아와공동체교육, 서울한겨레두레협동조합 등 업종협의회 중심으로 발족하였으나 창립 이후 기본법협동조합 네트워크인 지역협의회 회원이 11개로 늘어났으며 2015년 이사진 구성에서 개별법 협동조합이 7석, 기본법 협동조합이 8석을 차지하는 등 기본법 협동조합의 비중을 계속 늘려나가고 있다.

### 6) 평가

사회적경제 발전계획 1기 동안 서울시 사회적경제 조직이 양적으로는 크게 성장하였고 서울시민의 사회적경제에 관한 인식도 많이 향상되었으나 시민들이 피부에 느낄 정도로 임팩트 있는 질적 발전은

아직 미흡한 수준인 것으로 평가된다. 개별 사회적기업과 협동조합의 매출액, 고용규모, 사회적 가치 창출 규모를 비추어볼 때, 일부 사회적기업과 협동조합을 제외하고는 대부분 영세한 수준에 아직 머물러 있다.

동일한 사회문제 해결을 위한 사회적경제조직간 정보교환, 공동 교육, 공동 사업, 합병 등을 통한 역량 강화 및 규모화의 노력이나 이에 대한 지원이 미흡하고 체계화되어 있지 않다. 학교협동조합이나 사회주택분야의 성과에 비추어볼 때, 특정 분야에 집중적인 노력이 있을 때 성과가 발생한다는 점이 재확인된다. 학교협동조합에 특화된 학교협동조합지원센터, 사회주택에 특화된 사회주택종합지원센터 등의 운영처럼 해당 분야에서 설립 주체가 형성되어 있고 이들의 역량을 강화를 통하여 확산이 가능해질 수 있는 영역에 대한 전문적이고 집중적인 지원이 필요하다.

사회문제해결을 위한 혁신형 사업에 대한 공모 지원사업에 대한 평가가 아직 이루어지지 않고 있지만 현장에서의 자발적이 노력을 지원하는 방향으로 사업이 이루어지고 전략적 사업에 대한 사회적경제조직의 성장 지원 측면으로 사업이 모듈화되고 있는 것은 아니다. 현장 사회적경제기업의 혁신형 사업 신청 영역과 전략적 사업영역간의 매치가 높게 이루어지는 것은 아니라고 할 수 있다.

또한 자치구 사회적경제 특구 조성 지원사업은 아직 평가하기에는 이르지만 좀 더 자원을 집중하여 투입하는 사업이라고 할 수 있다. 다만 사회적경제 특구 사업이 해당 분야의 전문성이 충분히 반영되어 추진되고 있는지는 확인할 필요가 있다.

### 3. 전략 과제

#### 1) 기본 방향

사회적경제에 대한 지원시스템을 제도 중심에서 사회문제 해결 즉, 미션 중심별로 전환할 필요가 있다. 사회적기업은 고용노동부, 협동조합은 기획재정부, 마을기업은 행안부, 자활기업은 보건복지부 등 사회적경제 정책 및 지원시스템이 중앙정부에 의해서 제도적으로 분절화되어 온 배경으로 인하여 서울시 사회적경제에 대한 지원시스템도 분절적 경향이 적지 않다. 그러므로 서울시 사회적경제섹터의 성과 및 정책지원의 성과 지표를 미션 중심으로 설정하고 각종 통계도 미션분야별 사회적경제 종사자 및 매출, 서비스 수혜자, 사회적 성과 중심으로 생산할 필요가 있다.

사회적경제 특구 사업은 자치구에서 가장 크게 부각되는 사회문제이거나 이러한 사회문제를 해결할 사회적경제 주체역량이 상대적으로 높은 영역에 민관의 자원과 노력을 기울여 사회적 임팩트를 가시화하고자 하는 지원사업으로서 지속될 필요가 있다. 사회적경제 특구 사업을 통하여 사회적 임팩트를 제고하는데 기여하는 사회적경제조직의 역량과 규모화가 어떻게 제고될 수 있는지에 대한 발전 경로와 시행 착오 등의 정보를 정리하여 공유할 필요가 있다.

전략적 분야에서의 사회적경제조직간 공동 사업, 합병 등을 촉진하는 지원프로그램을 지속적으로 강화할 필요가 있다. 특히 미션 중심 별로 사회적경제조직간 연계성을 높이고 가칭 전략사업단이 교육, 금융, 경영지원 프로그램의 자원을 핵심 전략 분야에 할당하는 연계성을 제고할 필요가 있다. 전략사업분야별로 서울시 담당 과와 사회적경제조직간의 연계성을 제고하는 노력이 필요하다.

학교협동조합추진기획단, 의료협동조합연합회, (사)공동육아와공동체교육(공동육아협동조합연합회) 등의 추진방식과 같이 노인돌봄서비스혁신협동조합 추진기획단(연합회)을 추진할 필요가 있다. 향후

광역자치체가 사회서비스공단을 설치하여 노인돌봄분야에서도 공공의 역할을 제고하려고 할 터인데, 이에 대한 사회적경제 섹터의 대응 전략을 수립할 필요가 있다. 특히 재가장기요양서비스사업의 경우, 민간과의 협력을 통한 공공성의 제고를 도모할 필요가 있는데, 이러한 민간은 영세규모의 고립분산된 사업자방식에서 규모화된 협동조합방식으로 전환하는 전략적 노력이 병행될 필요가 있다. 즉, 예를 들면 재가장기요양서비스사업자협동조합이나 노인돌봄사회적협동조합 등의 조직적 설립, 또는 의료복지사회적협동조합이 재가장기요양서비스사업에 적극적으로 진출하는 방법 등 다양한 대안을 수립하여 실천할 필요가 있다.

## 2) 전략적 분야별 세부 계획

### (1) 공동육아협동조합

당초 서울시 신설 국공립어린이집의 사회적경제 위탁운영 계획이 실현될 수 있도록 실험과 생협, 기타 협동조합과 협력하여 노력을 경주할 필요가 있다. 북서울실험의 사례를 다른 지역의 실험으로 확산될 수 있도록 홍보하고 서울시 담당 과와 실험 및 생협의 협의를 지속할 필요가 있다. 서울시에는 부모들이 공동육아협동조합을 신설하려고 하는 시도가 지속되고 있지만 저비용 임대공간의 마련에 대한 지원책을 절실히 요구하고 있는데 이에 대하여 보건복지부와 서울시 담당과의 협력적 지원방안을 강구할 필요가 있다.

다양한 경로를 통하여 설립되고 있는 공동육아협동조합의 운영 노하우를 지원할 수 있는 교육 프로그램을 제공할 수 있는 공동육아협동조합연합회의 설립을 촉진할 수 있는 사회적경제 지원정책이 필요하다.

### (2) 노인돌봄분야

새정부의 서비스공단 설립 정책과 관련 민관파트너십 전략을 포함하도록 요청할 필요가 있다. 미국이나 유럽의 경우 돌봄분야의 경우 특히 복지국가(welfare state)가 전달해온 것이 아니라 복지파트너십(welfare partnership)을 통하여 서비스가 전달되어온 것임을 확인할 필요가 있다 (Salamon and Toepler, 2015). 일본의 경우에도 노인돌봄 서비스의 대부분은 비영리법인이 담당하고 있다 (김연명, 2017).

영세규모 재가장기요양서비스 사업자 퇴출 전략과 더불어 우수한 사업자들의 협력을 통한 요양보호사 복지향상 및 서비스 품질 향상 노력을 유도하기 위한 인센티브 및 품질인증제도 도입할 필요가 있다. 또한 노인돌봄분야에서 방문요양, 방문간호, 주야간보호, 마을요양원 등 다양한 분야에서의 서비스를 종합적으로 운영할 수 있는 노인돌봄협동조합사업연합을 형성을 통하여 방문요양기관의 요양보호사들의 고용 안정을 도모하는 방안을 강구할 필요가 있다.

### (3) 의료협동조합

의료복지사회적협동조합은 마을 주치의 개념이라고 할 수 있어 의료기관과 환자 간에 환자에 관한 정보의 전달이 용이하고 이러한 정보가 축적되어 환자 맞춤형 정보에 기초하여 치료뿐만 아니라 건강증진 및 질병 예방 활동으로 사회적으로 의료비의 절감에 기여하는 정의 외부효과를 발생하는 순기능을 지니고 있다.

또한 의료복지사회적협동조합이 25개 자치구에 설립되어 운영되면 서울지역의료복지사회적협동조

협연합회가 설립되어 서울시내 자치구별 의료복지사회적협동조합과 연계하여 시립 2차 진료기관을 위탁 운영하는 것이 가능하고 이렇게 되면 일선 의료복지협동조합이 보건소와 연계하고 서울시연합회가 시립병원과 연계하는 의료분야에서 민관 협력시스템이 구축될 수 있다.

의료복지사회적협동조합은 더 나아가 방문요양, 방문간호, 노인을 위한 데이케어센터, 마을형 요양원 등도 운영할 수 있으며, 이러한 의료복지사회적협동조합이 노인요양서비스사업에 진출하게 되면, 이 분야의 시장의 혼탁성을 줄일 수 있는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

의료복지사회적협동조합의 설립 과정은 협동조합 가치를 실현하려고 하는 의료인의 확보, 조합원의 확보, 신뢰의 형성, 자본의 조달, 운영 규칙의 마련 등 의료인, 주민 대상 교육, 멘토링 사업이 필요한데, 이는 공익적 성격이 있다. 그러므로 17개 의료복지협동조합 설립 촉진 교육 지원사업이 필요한데, 의료복지사회적협동조합연회가 이러한 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 서울시 지원할 필요가 있다. 특히 의과대학 및 간호대학에서 협동조합 교육프로그램이 효과적으로 도입되도록 하는 방안도 강구될 필요가 있다.

#### (4) 학교협동조합

학교협동조합은 학생들이 협동조합의 참여를 통하여 경제 및 경영에 관한 학습을 할 수 있는 중요한 기회이고 협동조합에 관한 인식을 제고할 수 있는 계기라는 점에서 공공재를 생산하는 역할을 수행하므로 이에 대한 교육적 지원이 이루어질 필요가 있다. 이는 교육부와 교육청 차원의 지원이 이루어지도록 할 필요가 있다.

빈번한 학생 조합원 교체주기로 인한 공증 등 행정서류의 과다 문제를 해결할 수 있는 서류 간소화가 이루어지도록 예외조항을 도입하고 개별 학교협동조합의 경영 투명성 등에 관하여 전국학교협동조합연합회로 감독 기능을 부여하는 방안도 강구할 필요가 있다.

#### (5) 사회주택 및 주택협동조합

사회주택 및 주택협동조합 분야는 서울시에 사회주택 관련 조례를 제정하고 사회주택종합지원센터도 민간위탁 방식으로 개설할 정도로 서울시에서 의지가 매우 강하고 상당한 진척이 있는 분야이다. 또한 사회주택협회가 설립되어 당사자 조직이 아직 초기 단계에 있지만 네트워크도 구축되어 있는 상태에 있다. 사회적기업 더함이 주도하는 뉴스테이협동조합도 규모 있게 진행되고 있다.

정책 환경이 변화함에 따라 그동안 공급자 위주의 주택공급방식에서 수요자 중심 및 융합적 방식의 주택공급이 이루어질 수 있는 제도적·정책적 개선이 이루어질 가능성이 매우 높다. 그러한 점에서 서울시의 사회주택 관련 경험은 적지 않은 선도적 역할을 수행할 것으로 전망된다. 2기 사회적경제 발전계획에서는 서울시의 사회주택 및 주택협동조합의 양적 및 질적 발전 목표를 보다 적극적으로 설정할 필요가 있다.

다만 사회주택 및 주택협동조합의 조직역량 및 리더십역량을 제고하기 위한 경영지원, 이 분야로의 은퇴자 및 젊은 건축가 등의 진입을 촉진하는 다양한 포럼과 가칭 사회주택 청년 사회적기업가 대회 등을 개최할 필요가 있다. 향후 사회주택종합지원센터와 서울시 사회적경제지원센터간의 협력을 어떻게 강화할 것인가도 적지 않은 과제라고 할 수 있다.

## 제3장

---

# 지역자산화의 현황과 정책제안

### 1. 배경과 목적

지역자산화란 지역공동체의 공유자산 형성을 통해 지역사회의 다양한 문제를 스스로 해결할 수 있는 물리적·조직적 역량을 창출하자는 문제의식 위에 등장한 개념으로 최근 많은 주목을 받고 있다. 1990년대 이후 미국에서는 지역공동체 내의 유휴 자원 및 공유자산을 적극 활용해 지역공동체 주도로 지속가능한 발전을 추구하자는 문제의식과 함께 “자산기반의 지역공동체 발전전략(ABCD: Asset-Based Community Development)”이 확산되었다.

지역자산화는 국공유지 또는 공공시설물과 관련하여 지역공동체에 소유권·운영권·관리권 중 일정한 권한을 양도하거나 이양함으로써 공공시설물을 지역공동체의 자산으로 전환시키는 일련의 과정을 지역자산화라고 정의한다.

지역자산화는 국내에서도 주목을 받고 있는데, 사회적경제와 관련해서는 크게 세 흐름이 있는 것으로 보인다. 첫째, 지역자산화는 사회적경제 주체들도 피해자이기도 한 젠트리피케이션의 대안이라는 성격이 있다. 홍대·마포·성수 등지에서 주민들과 사회적경제 주체들의 노력으로 지역은 활성화되었지만 그 과정에서 발생한 이익은 건물주가 독점하고 정작 가치를 높여 놓은 주체들은 오히려 밀려나버렸는데, 지역자산화가 이를 막을 수 있다는 것이다. 둘째, 지역자산화는 시민과 경제주체들에게 일과 활동을 같이 할 수 있는 집적적인 공유공간으로서의 ‘클러스터’를 제공함으로써 사회적경제 생태계에 새로운 창의와 협력을 줄 수도 있다. 셋째, 지역자산화는 사회적경제 조직들이 지역주민과 함께 도시 재생을 보다 지속가능하고 생태친화적인 방향으로 이끌어 갈 중요한 수단으로서 주목을 받고 있기도 하다. 사회적경제의 발전과 더불어 정부 보조금(grants)에서 탈피해 마을공동체의 ‘기금’이나 ‘지역공동체 재단(community foundations)’ 등을 통해 지역의 자립적 역량을 형성하고 공동체를 가꾸려는 노력들도 그 일환이라고 할 수 있다.

이 세 측면은 상호배타적이기보다는 보완적이다. 가령, 초등학교 부지를 교육청이 사회경제조직에 100년 임대를 해주고 여러 주체들이 참여해 건물을 세운 후 절반은 보육·요양·마을기업·혁신형 기업 등 사회적경제 조직에서 사용하고, 나머지 절반은 상업공간으로 사용하도록 해서 건설비용을 충당하

는 상황을 그려보면, 이 세 측면이 모두 충족될 수 있음을 확인할 수 있다.

## 2. 성과와 한계

### 1) 지역의 공동소유 자산, 총유자산으로서의 ‘지역자산’<sup>2)</sup>

‘지역자산’은 좁은 의미로 보자면, 지역의 공동소유 자산 또는 마을공동체의 공동소유 재산으로서, 국내 법제상 구분으로 보자면, 총유재산으로 분류된다. ‘총유(總有)’는 공동소유자들이 어떤 단체(법인 아닌 사단)로 존재하여 소유자 개인이 아닌 단체가 재산을 소유하고 관리하는 것을 의미한다. 이때 소유자 개인에게는 이를 이용할 권리만 있을 뿐 관리나 처분의 권리가 없다. 법률상 사단(社團)은 일정한 목적을 위하여 결합한 사람의 단체로서, 법인격을 취득한 사단법인과 실체는 있지만 법인으로서 등기가 되지 않은 비법인사단으로 구분된다. 사단법인은 법인이므로 민법상 권리능력자로서 법인 자체의 재산소유가 가능하며, 비법인사단의 재산은 사단의 구성원들이 총유의 형태로 공동소유한다. 학술연구단체, 종종, 교회, 문중, 친목단체, 동창회 등이 비법인사단의 대표적 형태이다. 총유의 개념 자체가 중세게르만의 촌락공동체, 즉 자연발생적인 마을공동체에서 기원했다는 점에서 마을공동체의 소유권을 나타내는 가장 정확한 개념이다.

[그림 3-1] 국내 법제상 재산의 종류와 구분

	공적 소유		사적 소유				
	국유 (國有)	공유 (公有)	공동 소유			단독 소유	
			공유(共有)	합유(合有)	총유(總有)	개인	법인
소유주체	국가	지자체	2인이상	비법인모임 구성원	비법인모임 구성원	개인	법인 (구성원)
소유목적	국가 및 공공의 이익		자산보유 및 이용	모임 목적달성	모임 목적달성 (보유X, 이용O)		모임 목적달성
지분			○	△(해산시)	X		법인형태에 따라 다름
자산처분	-	-	전원동의	전원동의	구성원 총회	-	구성원 총회
지분처분			자유의사	전원동의	X(가입시 부여, 탈퇴시 박탈)		정관, 총회
분할청구			○	X(해산후)	X		-
관리	국가	지자체	각자 단독	각자 단독	구성원 총회		법인
사용·수익			지분비율	상호간 계약	정관, 규약 등에 따름		정관에 따름
등기			전원명의, 지분표시	전원명의, 지분 표시, 합유취지	모임 명의		법인 명의

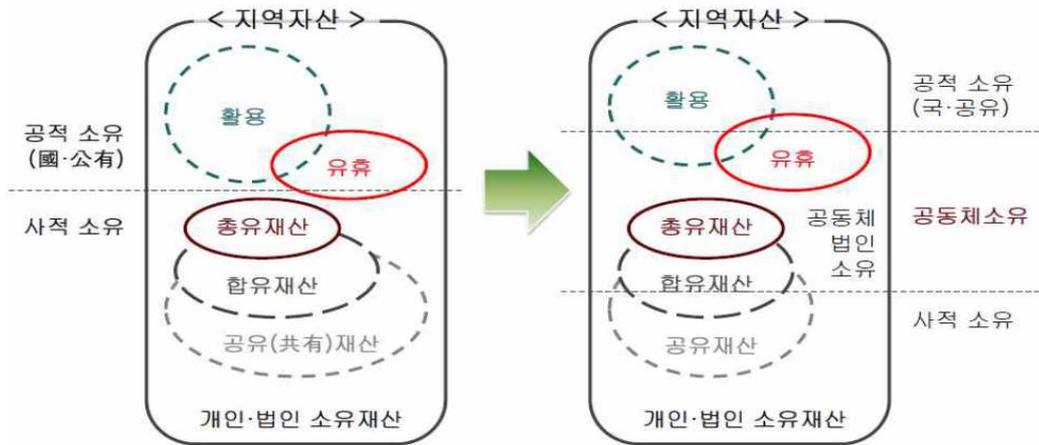
‘총유재산’의 개념에 따르면 마을공동체의 자산들은 소유하는 것보다는 주민들이 이를 이용하는 데

2) 전대옥, 최인수, 김건위 (2016). 지역공동체 소유권(community ownership)과 자산화 전략. 한국행정학회 학술발표논문집, 204-221.

에서 그 가치를 추구하게 되며, 아울러 지역을 떠날 경우 그 재산에 대한 권리를 처분할 수 없다는 특징이 존재한다. 마을공동체 공동소유 재산은 일정 수준을 넘어 이용자가 늘어나면 기존 이용자의 효용이 감소하지만 그 이용을 제한하는 데 높은 비용이 든다는 점에서는 ‘공유재’의 성격을 띠지만, 이용자가 늘어남으로써 기존 이용자들의 후생이 늘어나고 그 비용을 치르지 않은 외부인들의 이용을 효과적으로 봉쇄할 수단이 있다는 점에서는 ‘클럽재’의 성격도 띤다. 마을 주민들은 총유재산의 소유 및 이용에 대해 적절한 규범·규약을 합의하고 명문화시키고, 이를 지켜 나가는 노력들을 통해 신뢰와 협력의 유기적 관계망을 형성하고 공동의 이익을 향유 가능. 이 점에서 총유재산으로서의 지역 공동소유 재산은 마을공동체의 형성과 발전에 있어서 매우 큰 역할을 담당한다.

따라서 지방자치단체는 마을공동체의 공동소유 자산의 형성을 촉진시키는 것을 장려할 필요가 있으며, 마을공동체의 공동소유 재산을 ‘총유재산’으로서 별도의 목록으로 등록하여 지도·관리하는 행정 서비스를 제공할 필요가 있다.

[그림 3-2] 지역공동체 소유권 및 자산화 정책 개념도



이하에서는 지역자산화의 대상을 도시재생사업에 의해서 만들어진 공공시설물로 한정하고, 지역공동체에 소유권·운영권·관리권 중 일정 권한을 양도하거나 이양하여 공공시설물을 지역공동체의 자산으로 전환시키는 일련의 과정을 지역자산화라고 정의한다<sup>3)</sup>.

## 2) 지역자산화 정책 현황

### (1) 중앙정부 차원

국·공유재산의 관리책임을 진 중앙부처와 지방자치단체는 유휴 국·공유재산에 대한 민간 위탁이나 주민주도의 개발 등의 정책적 노력을 수행해 오고 있다. 행정자치부는 “2016년 마을기업 육성사업 시행지침”을 통해 지역의 유휴 공유재산을 지역자산으로 인식하고 이를 활용하여 공동체의 이익 (community interests)을 실현하는 마을기업을 집중 육성하겠다는 의지를 표명했다.

3) 한승욱 (2016), 도시재생사업 활성화를 위한 공공시설물의 지역자산화 방안 연구, 부산발전연구원.

국토교통부는 “철도 유희부지 활용지침”을 통해 지자체가 철도 유희부지를 공원, 자전거길, 쉼터 등 주민친화적인 공간으로 활용할 경우 부지를 매입하지 않더라도 국유재산법에 따른 기부채납 요건을 갖추면 무상사용 할 수 있도록 “철도 유희부지 활용제한 시범사업”을 통해 2016년부터 10개의 자치단체에서 사업을 시행했다.

농산어촌의 인구감소 및 쇠퇴 등으로 급증한 미활용 폐교를 적정하게 활용하기 위한 정책적 관리 노력도 시도되기 시작했다. “폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법”에 따라, 폐교재산의 소유자인 교육청은 교육·사회복지·문화·공공체육 및 소득증대 시설로 활용하려는 지역주민에게 용도와 사용기간을 지정하여 수의계약으로 폐교재산을 대부 또는 매각할 수 있도록 제도를 만들었으나, 성과는 아직 미미한 실정이다.

## (2) 서울시 차원

### 가. 공유공간 발굴사업

본래 용도대로 사용되지 않거나 활용도가 낮은 시 소유 공간들을 시민이 이용할 수 있도록 개방하는 공유공간 발굴사업을 실시해, 지저분하거나 시설이 노후한 14개소(예산지원을 통해 전격 리모델링)를 포함하여 전수조사를 통해 밝혀진 총 51개 공간을 시민에게 개방하고, 이미 개방되었으나 활용도가 낮은 곳에 대해 프로그램과 운영시간을 확대하는 사업을 추진하고 있다.

### 나. 태양광 발전설비의 주민자산화

시민협동조합 형식의 햇빛발전소의 설립을 통해 태양광 발전설비를 주민자산화하는 사례가 늘어나고 있다. 초기투자비가 높은 설비를 지역공동체가 자산화함과 동시에 공공기관의 옥상 등 유희 공공시설을 자치단체가 무상으로 사용하도록 행정적인 협력이 필요하다는 점에서 민관 거버넌스 방식으로 주민자산화를 촉진시킨 사례로 볼 수 있다.

### 다. 사회적경제 협업화단지 조성<sup>4)</sup>

셋째, 서울시는 사회적경제 생태계조성 사업의 일환으로 지역 내 다양한 역량들의 일상적 협동이 가능할 수 있는 공유공간 조성사업을 지원하고 있다. 민·관 협력으로 공간과 예산, 사업을 만들어 조성하는 공유공간은 사회적경제 관련 조직들이 네트워크를 형성하고 지역사업과 교육 프로그램 등을 공동개발 추진할 수 있는 기반이 될 것이다. 11개 자치구에 연면적 6,000㎡ 규모의 협동단지를 조성하여 73개 사회적경제 기업과 지원기관의 협력과 네트워크의 거점이 조성되고, 창신·송인, 장위동, 성수, 마포석유비축기지, 세운상가 등 도시재생 지역 내에도 사회적경제 기업들과 주민들이 협업할 수 있는 생활기술작업장을 조성하였다. 공공용지 유희부지 활용형으로 민간협의체에 위탁운영하고 있다.

### 라. 토지임대부 사회주택

지역자산화 전략과 관련해 가장 많이 거론되었던 것이 공동체토지신탁(Community Land Trust: CLT)이다. 공동체토지신탁은 영리를 추구하지 않는 조직이 토지를 소유하면서 토지가치를 지역공동체가 공유하게 하는 시스템으로서, 주택가격을 지불가능한 수준으로 통제할 수 있어 거주자의 삶의 안정성을 도모하는 모델을 일컫는다. 즉, 공동체 주도의 토지신탁 법인을 통해 시장에서 건물가격과

4) 서울사회적경제지원센터 (2016), 2011-2015 서울시 사회적경제 활성화 정책: 5년 성과 및 향후 과제, 서울특별시 사회적경제지원센터

토지가격의 두 가지 비용요소를 서로 분리시킴으로써 건물의 사용가치 중심으로 임대료가 책정되어 지불가능한 수준의 주택을 공급하며, 토지를 시장영역 바깥으로 옮겨와 공동체 신탁 형태로 운영함으로써, 이주(공동체 탈퇴)로 인한 재판매시 적절한 규제를 통해 상승한 토지가치로 인한 매매차액을 공동체의 자산으로 환수할 수 있게 한다. 아울러 공공부문에서는 공동체 토지신탁으로 인한 주거복지 비용을 절감할 수 있다. 현재 우리나라에서의 공동체토지신탁 사례는 없지만, 2015년 서울시에서 시행한 ‘토지임대부 사회주택’ 정책이 이와 가장 근접한 사례로 볼 수 있다<sup>5)</sup>.

토지임대부 사회주택 정책<sup>6)</sup>은 사회적경제 조직이 원하는 토지를 발굴해 서울시에 신청하면 해당 토지를 서울시에서 매입하고 사업주체는 리모델링이나 신축, 재건축을 해서 소득6분위 이하 계층으로 도시근로자 소득 70~100% 이내의 저소득층을 대상으로 대상으로 주택을 공급한다. 사업자는 30~40년 동안 연간 감정평가액의 1%를 토지임대료로 지불하고, 임차인으로부터 시세 대비 80%의 임대료를 받는 등 임대주택을 운영한다. 토지 임대기간은 40년으로 30년 사용 후 10년 연장 재계약 가능하며 사용기간 만료 후 건물상태 양호하면 추가 연장이 가능하고 노후가 심하면 SH공사에 건물지분 감정평가액으로 매각한다. 토지임대료는 감정평가금액의 1%로 10년 재계약 시점마다 재감정평가를 통해 토지임대료를 조정한다. 건설 후에는 해당주택을 준공공임대 등록을 해야 한다. 준공공임대는 임대사업자가 8년 이상 임대해야 하고 전용면적 85㎡이하 주택만 해당한다. 최초 임대료는 시세이하로 설정하고 연간 임대료 인상률은 5%를 초과하지 못한다. 커뮤니티 공간을 가구당 3.3㎡이상 확보해야 하고 커뮤니티 관리를 위한 프로그램을 운영해야 한다.

### (3) 평가

지역자산화 전략은 개발이익의 공유화, 집합적 공간에서의 공동활동을 통한 집적 이익의 제고, 저소득층의 주거여건 개선, 사회적경제 조직의 역량 강화 등의 측면에서 바람직한 정책적 전환이다. 아직은 초기단계이어서 체감도는 높지 않지만 투자를 더욱 확대해야 할 영역이다.

구체적인 사업과 관련해서는 토지임대부 사회주택 관련 지원정책에 대한 평가<sup>7)</sup>가 가능하다. 첫째, 사업적 측면에서의 정부 지원은 주택공급을 위한 토지 임대 및 주택건설자금으로 구분할 수 있다. 서울시는 공동체주택이나 사회주택이라는 명칭으로 민간 사회적 경제주체들에게 저렴하게 토지를 임대하고 있으나, 대부분의 사회적 경제주체들은 주택을 건설할 수 있는 충분한 건설자금을 갖추고 있지 못해 사업에 참여하는 주체는 많지 않았다. 둘째, 사회주택에 대한 맞춤형 지원정책이 없다. 주로 인건비 및 인력지원에 초점이 맞춰져있고, 자생력을 높일 수 있는 보완책이 없어, 지원이 중단된 이후 운영의 어려움이 가중될 것으로 예상된다. 주택공급 경험이 있는 사회적 경제주체는 사회주택 공급이 가능하도록 공공의 자금지원 및 건설에 대한 보증을 요구하고 있다. 셋째, 사회적경제 조직 전체를 지원하기 위한 중간지원조직은 설치되어 있으나, 사회주택관련 전문성이 부족한 한계를 지닌다.

---

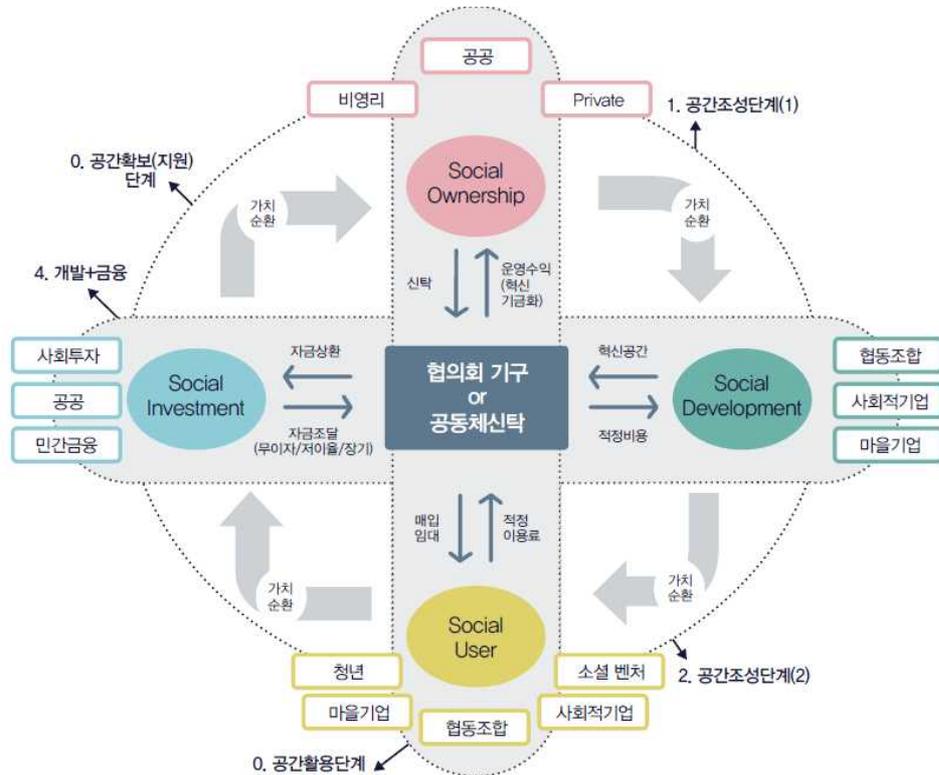
5) 전대욱, 최인수, 김건위 (2016). 지역공동체 소유권(community ownership)과 자산화 전략. 한국행정학회 학술발표논문집, 204-221.  
 6) 김소연·서종식·이현주 (2017), 2016 사회적경제 연구지원사업 결과보고서: 주택협동조합의 소유구조 및 운영에 관한 연구, 서울시사회적경제지원센터; 김란수·황지애·류연숙 (2015), 사회적경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안, 서울시사회적경제지원센터.  
 7) 김란수·황지애·류연숙 (2015), 사회적경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안, 서울시사회적경제지원센터.

### 3. 전략 과제

#### 1) 공공부지 민간경영 및 민간주도형 공동자산화 확대<sup>8)</sup>

2012년, 서울시 사회적경제 지원 예산의 30%까지를 자산조성비로 전환하자는 민관협의체의 공감대가 있었으나 자치구 협동화단지 조성비 이상으로 확대되지는 못했다. 반면 국내 기초 지자체 중 사회적경제의 양과 질 모두에서 선두를 달리고 있는 마포구가 직면하게 된 젠트리피케이션의 악영향. 상업지를 포함한 도시재생지 및 유명 관광지의 부동산 투기 열풍. 현금성 재정 지원에서 시장조성(공공계약 확대)과 자산운용 위임을 확대한 선진국의 지원제도 변천사 등을 고려할 때 향후 서울에서 사회적경제 조직들의 협업형 공간자산 조성을 위한 사회투자기금 용자 확대 및 민간주도형 협동화 단지 조성 지원 등의 다양한 지원 방안이 필요하다. 중장기적으로는 공공자산 가치 하락기를 활용하여 사회적경제 조직들이 '유희 공공자산 공동체 신탁'을 만들어 공간자산 운용과 자산수익의 사회적 목적사업에 재투자할 수 있는 법적 장치 개발이 필요하다. 공동체자산신탁이 현실화될 경우, 가장 중요한 것은 이를 실질적으로 운영할 주체들인바, 이를 담당할 중간지원조직을 육성하는 것도 중요한 과제이다.

[그림 3-3] 민간주도형 공동자산화 & 공공부지 민간경영 확대



(출처: 서울사회적경제지원센터 2016)

8) 서울사회적경제지원센터 (2016), 2011-2015 서울시 사회적경제 활성화 정책: 5년 성과 및 향후 과제, 서울특별시 사회적경제지원센터

## 2) 사회주택 공급자 지원 및 사회임대인의 육성을 통한 지역자산화의 내실화

첫째, 사회주택 공급자 육성을 위한 패키지형 지원책을 마련할 필요가 있다. 건설 보조금, 운영 보조금, 무이자 대출, 저리 대출, 보증, 부동산의 신탁, 지분공유를 통한 자산이전 등 다양한 공공지원책이 마련될 필요가 있다. 패키지 형태로 지원함으로써 사회적경제 조직의 자산 형성 및 지속적 사업 확대를 유도하는 방향으로 설계하는 것이 바람직하다. 단기적 자산화전략으로는 지분공유방식을 활용해, 다가구·다세대 매입임대 주택의 소유권을 사회적경제 조직에 이전할 필요가 있는데, 이 경우 운영 관리 상의 효율성 향상도 기대가 된다.

둘째, 장기적으로는 사회임대인의 재정적 독립을 목표로 한 공적 지원체계를 수립할 필요가 있다. 이때, 사회주택 공급·운영자의 특성과 공공성의 내용에 따라 지원 프로그램을 달리할 필요가 있다. 사회적경제 조직, 비영리조직, 민간기업, 개인소유자에 따라 공공성의 내용과 정도에 관한 구체적인 운영지침을 마련하는 것이 바람직하다. 영국 주택지역사회청(HCA)의 사례와 같이, 사회임대인의 의무와 관련된 사항에 관한 규정을 마련할 필요도 있다. 주택 및 주거서비스의 품질 유지·향상, 임차인의 권리 및 참여 보장, 운영·성과 모니터링(연차별 운영보고서, 평가보고서 등), 입주자 만족도(민원 대응성, 주거비 부담 가능성, 관리서비스 등), 연차별 회계보고서 공개 등으로 구성할 필요가 있다.

## 3) 협력적 금융에 기초한 지역자산화의 토대 강화

첫째, 지역 주민 및 사회적경제 금융기관들의 공동협력을 통해 마을기금을 조성할 필요가 있다. 마을기금은 지역자산의 확보를 위한 기저자금이자 지역 주민들을 통합하는 역할을 담당한다. 마을기금 조성액에 연동해 서울시 사회투자기금이 일정 금액을 매칭으로 출연하는 방안을 적극 검토할 필요가 있으며, 신탁 등 지역공동체 상호금융 및 크라우드펀딩 등과 결합한 다양한 사례들의 경험도 활용할 필요가 있다.

둘째, 햇빛발전소 건립이나 협동조합주택 건설 때 시도되었던 공동대출 방식을 활용하거나 사업 프로젝트별로 관련 중개기관들이 협력해서 공동으로 자금을 제공하는 방식을 활용할 수 있다. 이 과정에서 사회투자기금 등 도매형 사회적금융기관이 주도적 역할을 수행하는 것이 바람직하는데, 상세한 내용은 5장과 10장에서 논의된다.

## 제4장

---

# 사회적 프랜차이즈 모델, 미션별 네트워크를 통한 사회적경제 기업 육성방안

### 1. 배경과 목적

#### □ 사회적경제 규모화 통해 사회적 가치 확산

일반 기업과 마찬가지로 사회적 경제 조직 공히 발전단계를 거칠 것이며, 사회적 경제 생태계는 이에 맞추어 단계별 과업을 고려해야 한다. 성장단계에서 요구되는 생태계 구성요소는 시장경쟁에서 생존할 수 있도록 사회적 경제활동을 지원하는 분야별 전문적 지원조직의 육성도 필요하다.

선택 단계에는 시장(제품/서비스, 자본, 노동), 제도(정부와 대기업 사회적 경제 정책), 네트워크 협력을 통한 우수한 사회적경제의 선택과 자원 집중. 공공 및 새로운 시장 개발, 사회적 자본시장 육성이 필요하다. 복제단계에는 내부 복제를 통한 비즈니스 성장과 외부 복제를 통한 시장성장 및 사회혁신의 확산이 일어난다. 소셜 프랜차이징 확산이 필요하며, 성공이 입증된 사회적 경제의 규모 확대와 성장을 지원해야 한다.

창업단계 사회적경제기업의 경우 현행 사회적기업 육성정책 중 일자리 지원사업, 전문인력 지원사업, 사업개발비 지원사업, 컨설팅 지원사업, 창업 인큐베이팅사업 등 5대 사업을 중심으로 지원이 이루어진다. 개선이 요구되는 정책으로는 전문인력 지원과 관련해서는 초기단계 사회적기업에 대한 경영 역량 강화를 직접적으로 지원하는 전문인력 지원사업의 확대가 필요하다. 사업개발비 지원사업은 사전 타당성 검증 차원에서 컨설팅 사업과의 연계가 필요하다. 그리고 청년층이 선호하는 창업 인큐베이팅 사업의 개선점으로는 창업팀의 인증 사회적기업 진입률을 높이기 위해서는 창업 인큐베이팅 사업의 재설계가 요구된다.

성장단계 사회적경제 기업의 경우, 창업기 지원과는 달리 성장기 사회적기업에 대해서는 선택과 집중 그리고 맞춤형 지원정책이 필요하다. 성장단계 사회적기업에 필요한 지원으로 현장에서는 사업개발비와 전문인력 지원이 요구하고 있다. 필요한 전문인력 채용이 용이하지 않아. 업종 전문성을 가진 피어 멘토링의 욕구도 큰 것으로 나타났다. 성장기의 경우, 판로확대, 새로운 사업개발, 스케일업,

시장에서의 경쟁력 확보, 비용절감 등의 이유로 네트워크의 강화 필요성이 제기되었다. 특히 정부 재정지원이 종결된 사회적기업의 경우, 네트워크는 사회적 가치를 지속적으로 유지 발전시켜나갈 수단이 될 수 있다. 따라서 성장기 사회적경제기업 대상으로 업종별, 지역별 네트워크 육성을 지원하는 방안이 강구되어야 한다. 자금조달과 관련해서도 제조업의 경우 설비투자, 사회서비스업의 경우, 서비스 개발과 브랜드 구축 등으로 비교적 큰 규모의 자금을 필요로 하고 있다. 셋째, 사회적기업의 성장 모델과 관련해서는 성공한 사업모델을 복제(Replication)해서 이를 네트워킹 또는 사회적 프랜차이즈 모델을 성장모델로 제시해야 한다.

사회서비스제공 사회적경제기업의 규모화 방안으로 사회적 프랜차이즈 모델의 성공모델을 만들어 내는 것이 중요한 과제이다. 사회서비스는 유형의 제품 서비스와는 다른 특징을 가진다. 사회서비스 품질은 서비스의 특성(무형성, 이질성, 비분리성, 소멸성)으로 인해 일반 제품과는 다른 품질관리 기준 요구. 서비스품질개선과 고객지원의 확대를 위한 품질 표준화는 품질의 5가지 차원(신뢰성, 대응성, 확산성, 공감성, 유형성) 등을 이용하여 서비스 품질을 정의하거나 측정하는 과정을 통해 설계된다. 첫째로, 서비스를 제공하는 전문인력의 교육훈련 영역이다. 둘째로, 서비스제공 프로세스 표준화(메뉴얼) 및 시스템 구축 등 서비스 품질을 지속적으로 관리하는 영역이다 셋째로, 사회서비스, 광범위한 개념의 사회문제 해결을 위한 복지서비스라는 사업의 특수성상 사회적 성과의 측정 면에서 서비스 제공, 평가, 관리하는 부가서비스시스템 영역이다.

## 2. 성과와 한계

1기 동안 우수 사회적기업 선정 및 육성과제와 사회적기업 홍보 및 마케팅 지원과제는 일정한 성과를 도출하였다. 사회적경제 우수 기업 및 혁신형 기업 등 새로운 재정지원 모델을 구축하였다. 구체적으로 살펴보면, 기업의 재무현황, 대표의 도덕성, 민주적 운영 등을 심사하여 40개 기업을 지원하였으며, 사회적 약자 지원 등 사회문제 해결에 기여하는 76개 사업을 지원하는 성과를 가져왔다. 혁신형기업 육성은 사회적기업 연구개발비 지원으로 사회적경제기업의 규모화에 핵심 전제가 된다.

서울시는 창업기에 한정하여 지원하던 사업들을 2012년부터는 기업의 생애주기별로 적합한 지원방안을 개발하여 시범 운영해 왔다. 시민들의 아이디어를 단기간 운영하며 구체적인 창업 준비로 나아가는 시민 아이디어 대회 위키서울, 동종업종 선배기업가를 통한 피어컨설팅, 검증된 사업모델의 확산을 위한 소셜 프랜차이즈형 사업지원 등의 다양한 지원방안을 계속해서 개발하고 있다. 이에 서울시 사회적경제 정책을 벤치마킹하고자 방문하는 국내외 39개국 44개 도시, 연 평균 1,197명을 통해 전국 지방자치단체뿐만 아니라 아시아 국가들에도 제도 개선의 견인차 역할을 하고 있다.

먼저, 지속적인 경영컨설팅을 제공하고 있다. 2012년부터 매년 300여 기업을 대상으로 경영전략 및 홍보마케팅 컨설팅·회계대행 서비스 지원·법률지원·IT 기술지원 서비스 등을 제공해 왔다. 다수의 사회적경제 기업들은 비즈니스 모델 구축·사업전략·고객 창출 등의 경영전략분야의 컨설팅을 필요로 했고, 전문컨설턴트와 전문분야 관련 주체들이 함께 이를 지원했다. 2013년부터 2014년까지 컨설팅 서비스를 받은 기업은 총 348개이며, 이 중 ‘컨설팅 성과 분석 및 분석연구’ 설문에 응답한 수진기업 81개를 대상으로 컨설팅 이후 2년간의 경영실적을 추적 조사한 결과, 매출 29%, 고용창출 49%가 확대되는 효과가 나타났다. 경영전략뿐만 아니라 법률, 인사·노무, 세무·회계 분야의 기초교육과 함께 프 로보노 전문가를 연계하여 관련 분야의 전문가 상담지원을 받을 수 있도록 하였다. 신생 기업들이 반

복적으로 어려움을 겪는 회계 및 법률 분야를 지원하여 창업기의 불필요한 혼란에서 빠르게 벗어날 수 있도록 회계지원단과 법 센터 등을 구성하여 지원하고 있다.

둘째, 공공구매영업단 운영을 통한 사회적경제 조직 마케팅을 지원하고 있다. 공공기관에 대한 사회적기업의 영업을 지원하기 위해 공공구매영업단과 공공구매지원 콜센터를 운영하고 있다. 자치구 구매담당자들의 사회적경제 기업에 대한 정보 부채를 해소하고 판로를 개척하기 위해 공공기관을 방문하여 품목별로 사회적기업의 정보를 제공하고 일상 매칭을 지원하였으며, 상시대응이 가능한 현장 코칭 기능의 비즈니스 콜센터를 통해 공공시장 신규 진출 기업들이 실무와 관련한 어려움을 해결할 수 있도록 지원하고 있다. 공공기관의 입찰/계약 재설계, 구매기업 매칭 활동 등을 수행하여 2016년 6월까지 공공구매 신규 계약 8건을 성사시켰으며, 총 34.5억의 공공구매 시장 매칭 성과를 이루었다. 더 나아가 지난 5월에는 공공구매 정보포털 세나비(SENAVI; Social Economy Navigation, <http://senavi.org>)를 오픈하여 공공기관과 사회적경제 기업에 필요한 정보와 서비스를 제공하여 홍보와 매칭의 역할을 하고 있다.

서울시는 서울시 교육청과 함께 2014년 말, 20대 공동 협력과제로 학교협동조합 사업을 선정하여 민관 거버넌스 협의체로 서울시학교협동조합추진단을 구성하고 학교협동조합 설립과 운영을 지원하고 있다. 친환경 먹거리를 판매하는 학교매점 운영, 교복과 문구류 등의 학교생활물품 공동구매, 방과후 교실 및 돌봄서비스와 같은 학교 구성원의 필요에 따른 공익적 사업을 운영한다. 2015년 3개이던 학교협동조합은 2016년 10월 현재 14개에 이른다.

서울시는 2013년 4월 서울형 햇빛발전 지원제도를 마련하여 용량 50kW이하 발전사업자(학교 시설의 경우 100kW)를 대상으로 kWh당 100원의 보조금을 5년간 지급하기로 결정했다. 서울시는 시민들의 햇빛발전협동조합 활동을 지원하고 민간기업과의 협력을 통해 공공청사, 학교, 주택, 업무용 건물 옥상과 지붕 등에 태양광 시설을 설치하고, 2012년부터 암사 아리수 정수센터, 강서 농산물 시장 등 26개 공공시설에 민간자본을 유치해 총 22.0 MW의 햇빛발전소를 설치했으며, 개별적으로 관리해 왔던 햇빛발전소 258개소를 좀더 효율적이고 체계적인 시설 관리를 위해 온라인으로 보는 ‘공공시설 태양광 통합 모니터링 시스템’을 2013년부터 단계적으로 구축하여 2016년까지 완료할 예정으로 사업을 추진하였다.

서울시는 2012년 5월 “세계 공정무역의 날(World Fair Trade Day)” 한국 페스티벌에서 “공정무역역도시, 서울 추진 선언문”을 발표한 이후 제3세계에 대한 공정거래 및 빈곤 퇴치를 위한 공정무역 가치 확산을 위한 제도적 기반을 마련하고 윤리적 소비 확산을 위한 사업들을 추진해왔다. 주요 사업으로 서울 시내 18개 구 지역을 중심으로 2013년부터 2015년까지 172회의 공정무역 교육을 진행하여 6,373명이 참가하였고, 69회의 공정무역 캠페인을 실시하여 120,346명이 참여하였다. 서울시민청 지하 1층에는 공정무역가게 지구마을을 설립, 운영하여 2013년부터 2015년 동안 누적 판매액이 약 17억에 이르며, 약 50만개의 제품을 판매하였다.

그럼에도 애초 설정했던 10대 전략분야 사회문제 해결형 사회적기업 육성과 공공서비스 분야 혁신형 기업 육성은 기대만큼 성과를 도출하지 못하는 한계를 보였다. 보육·돌봄, 주택·도시재생, 문화예술, 지역급식, 패션봉제 등은 TF를 구성하여 운영했으나, 아직은 초기단계에 머무르고 있다. 사회주택 협회 창립 및 주택공급에 나서고 있고, 국공립어린이집 위탁(2개소) 등 성과 창출했으나 지속적이고 확산가능한 성공모델 구축 및 전파는 여전히 미진하다. 따라서 사회적경제 특화 및 주력 분야 선정 후 이를 중심으로 지원시스템 재편 및 전략적 집중 지원 - 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 조직별 전략 분야 선정 및 지원-이 필요하다.

### 3. 전략 과제 : 사회적경제 조직 규모화 통한 우수기업 육성

사회적경제조직 육성 전략과제는 권역별 사회적경제 생태계 육성사업과 밀접한 관련성을 맺고 있다. 따라서 권역별 사회적경제 특구 확장과 사회적경제 조직화과제를 공동의제로 추진해야 한다.

#### 1) 세부 전략과제 ① : 사회적 프랜차이즈 모델을 통한 사회적경제 규모화

권역별 아동보육, 노인요양, 장애인 활동보조서비스, 공공보건의료서비스 등 사회문제해결을 모색한 문제해결형 사회적경제 특구사업을 규모와 참여조직을 확대한다. 특구사업 확대를 통해 사회적가치 확산이 가능한 사회적경제조직을 육성하고 성장단계에 있는 사회적경제조직 규모화를 추진한다.

예를 들면 사회적경제 특구사업을 통해 성장한 성동구 소셜패션 생태계 구축, 광진구 노인돌봄서비스 클러스터, 성북구 도시재생모델 구축사업 등을 시범사례로 타 지역으로 확산하며, 기존 사회적경제 특구의 경우는 사업내용과 참여조직 범위 확장을 통해 사회적경제조직을 육성한다. 본 전략과제에서는 사회적 프랜차이즈 모델을 통한 규모화 전략을 다루었다.

사회적 프랜차이즈는 비영리부문에서 사회적 목적을 달성하기 위하여 영리적 프랜차이즈의 테크닉을 응용한 것으로서 단순한 영리추구를 넘어, 프랜차이즈들의 지속가능한 경영을 통해 사회적 가치 창출과 양질의 일자리 창출을 도모한다. 사회적 프랜차이즈이란, 중앙조직을 갖지 않는 기업들이 계약에 근거한 협력'이라고 할 수 있는데, 이 관계는 중앙지원 조직과 공통의 품질 기준 그리고 공동의 철학에 의해 유지된다. 즉, 프랜차이즈가 먼저 개발한 프로젝트를 정해진 지침을 따라 프랜차이즈가 복제하는 것이다. 이러한 과정은 통상 매뉴얼이라는 형태에 규정되어 있으며, 프랜차이즈는 자신이 제공하는 교육 훈련 과정을 통해 프랜차이즈와 소통한다.

사회적 프랜차이즈는 일반 상업적인 프랜차이즈와는 다른 차이점이 있다. 첫째, 목표의 차이점이다. 제3섹터의 목표는 이윤을 극대화하기 위한 것이 아니라 사회적 영향력을 증대시키는 것이다. 이점은 사회적 프랜차이즈들은 상업적이지 않으며 프랜차이즈 모집과 관리에는 냉철함이 부족하다는 것을 의미한다. 더욱이 프랜차이즈 규율을 실행하고 통제하기가 상업적 프랜차이즈보다 더 곤란하다. 둘째, 대상도 다르고 기부자가 관련된다는 점도 다르다. 즉, 사회적 프랜차이즈인 비영리 조직은 '고객'보다는 '수혜자'를 위한 조직이다. 이 말은 비영리 조직은 언제나 수익(보상)만 염두에 두는 조직은 아니라는 것이다. 그리고 사회적 프랜차이즈 시스템이 보통 재정적 지원에 의존하는 특성상, 이러한 기부자의 존재로 인하여 프랜차이즈/프랜차이즈와 기부자 사이에 때로 갈등이 발생하기도 한다. 셋째, 상업적 프랜차이즈와의 또 다른 차이점은 상업적 프랜차이즈는 구조적으로 프랜차이즈의 투자 리스크를 프랜차이즈가 맡는 반면, 사회적 프랜차이즈에서는 이러한 리스크의 전이가 항상 일어나지는 않는다는 점이다. 그리고 사회적 프랜차이즈에 속하는 프랜차이즈는 (수혜자나 고객을 대상으로) 투자에 대한 수익을 언제나 기대할 수 없기 때문에 프랜차이즈에 대한 수수료(franchise fees) 지불 의무를 갖지 않는 점도 또 다른 차이점이다(조영복, 2013).

사회적 프랜차이즈의 성공요인으로는 첫째, 건전한 프로젝트 컨셉이 필요하다. 어떤 프로젝트를 복제한다고 했을 때, 실제로 기대했던 결과물이 나와야 한다. 그러기 위해서는 우선 원형(prototype)이

라는 것이 검증되어야 하며, 이 점에 대해서는 복제 이전에 프랜차이즈가 먼저 책임지고 발전시켜 내야 한다. 나아가 프로젝트는 어느 정도의 표준화과정을 수용할 수 있는 것이어야 한다. 모든 컨셉 전체를 표준화해야 할 필요는 없지만 주 목적을 달성하기 위한 필수 요소(key components)는 반드시 표준화시켜야 한다. 프로젝트를 성공으로 이끄는 요인을 우선적으로 정확히 이해해야 한다. 둘째, 충분한 역량이 있어야 한다. 의미 있는 컨셉이 존재한다 하더라도 이를 확산시키기 위해서 사회적 프랜차이즈(중앙 단위)는 조직 역량을 충분히 갖추어야 한다. 중앙 단위는 개별 단위(프랜차이지)에 대한 모니터, 조정, 훈련 및 슈퍼바이저 역할을 해 내어야 하며 모든 과정, 물류, 재정 등에 대하여 책임을 져야 한다. 더 나아가 프랜차이즈(중앙 단위)는 충분한 재정충당 능력과 함께 초기 비용 및 시스템 운영에 필요한 비용을 지원해 줄 기부자들을 확보하고 있어야 한다. 하나의 사회적 프랜차이즈 시스템에 수반되는 시간과 비용에 대해 과소평가하는 경우가 적지 않다. 셋째, 충분한 시장 잠재력이 확인되어야 한다. 사회적 프랜차이즈가 활성화 되려면, 프로젝트를 통해 서비스하지 않으면 안 되는 분명한 사회적 욕구가 반드시 존재해야 한다. 다르게 표현하면 기존 서비스가 부족하다든지 아예 존재하지 않는 영역이 바로 사회적 프랜차이즈들이 개입해 들어가 서비스를 제공해야 하는 영역이라는 뜻이다. 예를 들면 민간이나 공적 서비스의 공급량이 부족하거나 서비스 품질이 매우 떨어진다는지 욕구는 있으나 충분히 충족되지 않고 있는 서비스 영역이 있어야 사회적 프랜차이즈가 개입했을 때 그 효과를 발휘할 수 있다. 마지막으로, 앞으로 프랜차이즈에 참여할 의사를 가진 사람들이 충분히 존재해야 한다. 프랜차이즈의 참여는 결국 규모의 이점을 실현시켜주며 동시에 프랜차이즈 시스템 그 자체의 발전을 정당화시켜 주기 때문이다(조영복, 2013).

자활기업의 규모화 전략으로 사회적프랜차이즈를 제안한 연구에서는 사회적 프랜차이즈의 조직화 경로를 3단계로 제시하고 있다(김정원 외, 2013). 즉, 『1단계: 프랜차이즈로서의 가능성 진단』 → 『2단계: 본사 및 직영점 운영』 → 『3단계: 프랜차이즈 적용』으로 구분된다. 우선 1단계는 프랜차이즈로서의 가능성을 진단하는 단계이다. 이 시기에는 규모화가 가능한 업종선정, 정부의 지원범위 결정, 그리고 지원기관의 역할분담이 필요하다. 그 다음으로 2단계는 본사 및 직영점운영을 해보는 단계이다. 마지막으로 3단계는 2단계의 실험을 바탕으로 가맹점을 모집하고 운영하며, 프랜차이즈 방식을 적용해보는 단계이다. 이 단계에서 가맹본사는 실험적 운영기간의 노하우와 데이터를 바탕으로 가맹점에 대한 지속적인 모니터링을 수행하고 이를 바탕으로 바람직한 사업 평가 시스템을 구비하여 각 지역에서 가맹점이 성장할 수 있도록 지원해야 한다. 3단계 조직화 경로를 고려할 때, 사회적 프랜차이즈 대상 사회적경제기업은 2단계 즉 일정기간 본사 및 직영점 운영 경험을 갖춘 사회적경제기업들이 대상이 될 수 있다.

사회서비스제공 사회적경제기업의 규모화 방안으로 사회적 프랜차이즈 모델을 위해서는 품질경영 관리 시스템이 구축되어야 한다. 즉 사회서비스의 시장 경제영역으로의 확대, 서비스 제공기관의 수월성 확보, 수요 다양화와 시장에서 고객 확보, 관리, 유지 위한 고객관점의 서비스 품질관리 전략을 수립해야 한다. 서비스 산업의 마케팅 전략 핵심은 내적마케팅(Internal Marketing)과 고객관계마케팅(Customer Relationship Management=CRM)으로 요약된다. 사회서비스 제공인력의 전문성은 서비스상품의 기본품질이며, 서비스상품의 품질경쟁력은 서비스품질관리의 표준화, 매뉴얼화를 통해 1차적으로 확보되며, 서비스 제공 전문인력에 대한 지속적인 교육과 훈련 관리시스템 구축을 통해 구현된다. 개인의 문제는 가족의 문제해결을 통해 보다 효과적으로 해소되며, 즉 고객과 서비스 제공기관과의 부가서비스를 통해 맺어지는 다양한 주체들과의 유기적인 공조와 교류, 이를 위한 통합적인 서비스연계가 성과 달성에 중요한 변수가 된다. 즉 통합적인 관계마케팅 전략이 필요한 것이다. B2C, B2B, B2G 간의 커뮤니케이션을 위한 네트워크의 형성은 통합적 관계마케팅 전략수립의 구체적 실행

계획이라 할 수 있다. 고객관리를 위한 커뮤니티 플랫폼을 구축 하고, 정보와 자원의 교류를 통해 고객 및 관계집단간의 적극적인 소통의 장을 마련, 이를 온라인 홍보활동의 진초 기지로 활용한다.

통합적인 고객관리는 커뮤니티 플랫폼을 구축하는 것이다. 첫째, 고객과의 지속적이고 장기적인 관계 형성은, 고객을 주요 관심의 대상으로 설정, 서비스 제공, 고객과의 활발한 의사소통을 통해서 특별한 요구 사항을 파악하여 만족시키는 마케팅전략이다. 이는 새로운 고객의 확보보다 비용절감이 되고 기존고객 유지와, 기존 고객을 통해 2차적 잠재수요를 확보하는 것을 핵심적인 목표로 한다. 둘째, 예를 들어 대표적인 고부가가치 사회서비스 상품인 상담과 치료서비스는 단기간에 효과를 보거나, 가시적 성과를 측정하는 것이 매우 어렵고, 개별적이고, 품질에 대한 평가 또한 주관적일 수 밖에 없다. 또한 심리적인 문제해결은 개인의 치료성과는 물론 가족의 성과, 사회적 성과로 나타나기 때문에 한 고객 뒤에는 잠재적인 다수의 고객이 내재되어 있다. 따라서 어떤 사업보다도 고객과의 긍정적이고 지속적인 관계를 유지하기 위한 노력이 필요하다. 셋째, 한 개인의 정서심리의 문제는 개인의 치료로 해결되기 어려운 복잡한 환경적인 원인들이 동반된다. 예를 들어 다문화 가정 아동의 언어 지연의 문제나, 독거노인의 자살, 특수복무직 공무원의 트라우마, 가장의 폭력에 의한 정서 및 발달지연의 문제 등이 여기에 해당한다. 한 가정에 대한 통합적 지원, 혹은 국가의 연관된 통합복지대응이 반드시 필요한 경우가 대부분이다. 특히 아동의 경우 부모에 대한 교육, 코칭, 가정에 대한 통합적 지원 등이 필수적이다. 이러한 부가적인 서비스의 제공에는 많은 관계자와의 유기적인 협조, 정보의 공유 등이 요구된다.

## 2) 세부 전략과제 ② : 사업 업종별, 미션별 네트워크 육성과제

서울시는 사회적경제 전략업종 육성 계획 따라, △ 보육 및 어르신 돌봄, △ 주택도시재생, △ 문화예술, △ 패션·봉제 등 5개 전략업종을 적극 육성하여 이의 규모화를 도모한다는 계획을 수립한바 있다. 특히 아이돌봄, 노인돌봄, 학교협동조합, 패션봉제, 자원순환 등 업종별 사업모델을 개발하고, 사업화 추진, 확산 지원, 사업의 지속가능성에 대한 비전 공유활동 등을 확대할 계획이다. 각 자치구의 경우도 강남구와 중랑구를 제외한 23개 자치구에서 교육(16개, 30.2%), 문화예술관광(10개, 18.9%), 돌봄(9개, 17%), 도시재생(7개, 13.2%), 제조업(3개, 5.7%) 등을 앞으로 발전이 기대되는 사회적경제기업 분야로 제시하고 있다(김연아 외, 2016).

1기 사업기간에 발굴한 학교협동조합, 시민발전협동조합, 공정무역 등 사회적경제 특화사업을 발전적으로 확대 추진한다. 2기에는 관관협력을 강화하여 사업의 성과를 제고해야 한다. 예를 들어 보육과 어르신 돌봄과제는 서울시 사회복지 관련부서와 협력하여 사회적경제기업 규모화 전략을 구상해야 정책의 실효성을 높일 수 있다. 특히 성장기의 사회서비스 제공형 사회적경제기업의 사회적 프랜차이즈 모델을 개발해야 한다. 사회적 프랜차이즈는 사회적경제 규모화전략의 핵심 기제로 인정받고 있으나, 여전히 성공사례를 찾기는 쉽지 않다.

5대 전략업종과 특화사업 지원을 위해 서울 사회적경제지원센터에 특화사업발전전략사업단을 설치하여 정책적 지원을 강화하도록 한다. 예를 들어 사회적 프랜차이즈 사업을 2기 정책과제로 선정하게 되면 사업지원전략조직으로서의 역할을 수행하게 된다.

## 제5장

# 사회적금융기관의 협업모델 확산 및 자생력 제고에 기초한 협력적 금융생태계 조성

### 1. 배경과 목적

서울시는 국내의 다른 어떤 지역보다도 사회적경제가 활발한 지역이며, 사회적경제 사업체들도 여러 영역에 걸쳐 다양한 방식으로 사회적·경제적 가치를 창출하고 있다. 사회적경제 사업체들은 운영 원리, 조직구성상 근로의욕 고취 및 이해관계자의 동기 부여에는 유리한 측면이 있지만, 일반 사업체에 비해 근본적으로 불리한 환경에서 활동을 하고 있다. 사회적경제 사업체들은, 취약계층의 자활기회 제공·좋은 일자리 창출·양질의 사회서비스 제공·영세 자영업자의 사업 경쟁력 확보·안전하고 활력 넘치는 지역만들기와 같은 사회적 필요를 효과적으로 달성하고 있음에도 불구하고, 외부성이나 이용자의 지불능력 결여 등과 같은 해당 사업의 특성상 창출한 사회적 가치를 시장에서 가격으로 보상받지 못하는 시장실패 현상에 노출되어 있는 경우가 많다.

사회적경제 사업체들은 이러한 시장실패로 인해 자금조달 측면에서는 한계가 큰 것이 일반적이다. 사회적경제 사업체들이 사업 특성·생애주기·경영 여건에 따라 필요로 하는 자금을 적기에 조달하기 위해서는 사회적금융 생태계가 잘 구성되어 있어야 한다. 서울시의 경우 사회투자기금 등 다양한 유형의 자금이 사회적금융 중개기관들을 통해서 사회적경제 사업체들에게 제공되고 있고, 사회적경제 사업체들은 이를 유효하게 사용하고 있는 것이 사실이다. 하지만 이들 사업체의 자금수요가 충분히 충족되고 있다고 보기는 어려운 데, 그 주요한 요인은 자금 수요자와 자금 공급자의 필요에 부합할 수준으로까지 사회적금융 생태계가 구성되어 있지 않은 데 있다.

사회적금융 생태계는 사회적 목적을 달성하기 위해 자금을 필요로 하는 자금 수요자(사회적경제 사업체), 사회적경제에 자금을 제공하는 자금 공급자(사회적 투자자), 자금 수요자와 자금 공급자 사이에서 양쪽의 필요를 충족시켜주는 중개기관(사회적금융 중개기관), 이들 경제주체들의 활동을 지원하는 우호적 환경(사회적금융 인프라) 등으로 구성될 수 있다.

자금 수요자는 사회적경제 사업체는 사회적 영향의 크기와 구조적인 시장실패의 정도에 따라 복지형·위탁형·지속가능형·상업형·혁신형 등 유형으로 나뉠 수 있으며, 각 유형별로 자금수요도 다르고 적합한 자금이용 수단도 다르다. 복지형 사업체는 사회적 영향은 크지만 재무적 성과가 낮은 사회적경

제 사업체들로, 영업활동을 통해서도 변동비의 일부만을 회수할 수 있어, 정부 보조금이나 민간 기부금이 주요한 자본조달 경로이다. 위탁형 사업체는 사회적 영향은 보통 이상이지만 재무적 성과는 중간 미만인 사회적경제 사업체들로, 영업활동을 통해 변동비는 회수할 수 있지만 고정비를 회수하기 어려워 외부 지원금과 저리의 장기대출이 필요하다. 지속가능형 사업체는 사회적 영향은 크지만 재무적 성과는 보통인 사회적경제 사업체들로, 영업활동을 통해 변동비와 고정비를 회수할 수 있지만 자본비용까지 회수할 정도의 경제적 이익을 확보하지는 못하기 때문에 저리의 운전자본 대출만 가능하며 성장자본을 조달하는 데는 어려움이 있다. 상업형 사업체는 사회적 영향은 보통이지만 재무적 성과가 뛰어난 사회적경제 사업체로, 영업활동을 통해 충분한 이익을 창출하는 것이 가능하기 때문에 상업자본 유치에 가능하고 성장자본 조달도 용이하다. 혁신형 사업체는 사회적 영향과 재무적 성과가 모두 우수한 사회적경제 사업체로, 충분한 경제적 수익을 창출할 수 있어서 민간 상업자본을 유치할 수 있고, 위험자본 투자도 가능하다. 또한 동일한 유형이더라도 생애주기나 경영 여건에 따라 자금수요의 내용이 달라질 수 있다는 점에도 유의할 필요가 있다<sup>9)</sup>.

자금 공급자는 크게 공공투자자·자선투자자·영리투자자·당사자투자자·시민투자자 등으로 구분할 수 있으며, 각각 투자 목적·기대 이익·위험 감내도가 다르다. 공공투자자는 사회적금융 생태계 조성을 목적으로 손실을 감수하며 대규모기금을 조성해 촉매자본을 제공하고 법·제도 인프라도 마련한다. 민간 공익재단 등 자선투자자는 사회공헌을 목적으로 손실을 감수하며 촉매자본 및 초기 자본 등의 마중물을 제공한다. 영리투자자는 시장금리 이상의 수익을 기대하며 자금을 제공할 수 있는데, 개인자산가 연기금·전통적 금융기관 등이 여기에 해당한다. 낮은 기대수익과 높은 예상위험으로 투자를 유인하기 어렵지만, 일단 유입이 가능할 경우 사회적경제 분야의 자금조성을 획기적으로 늘려 줄 투자자들이기도 하다. 당사자투자자는 사회적경제 조직에 참여하는 당사자들이 사업상의 필요를 스스로 충족시키기 위해 자조자금을 만들어 운영한다. 시민투자자는 사회적경제 사업체들이 창출하는 사회적 가치에 공감하면서 금전적 자본 제공을 통해 그 활동에 동참하거나 후원하려는 투자자들이다. 높은 금전적 수익을 기대하지는 않지만 높은 위험까지 감내하지는 못하는 사람들로서, 이들의 투자가 본격화될 수만 있다면 사회적금융 생태계를 건강하게 조성하는 데 가장 중요한 투자자이다.

사회적경제 사업체의 원활한 자금이용을 위한 금융생태계 조성 관련해 가장 중요한 역할을 담당하는 것은 다양한 자금공급자들과 자금수요자들을 연결하는 사회적금융 중개기관들(social finance intermediaries)이다. 흔히, 사회적금융 중개기관으로 불리는 이들은 투융자 실행 이전 단계에서는 사업성·상환능력·사회적 가치 등을 근거로 선별을 하고, 투융자 실행 이후에는 자금이 효과적으로 사용되고 있는지를 모니터링하며, 해당 사업체가 경영상의 어려움이 있을 경우 다양한 경영지원 서비스를 제공함으로써 사업 목적을 달성할 수 있도록 지원하고 회수 가능성도 높이는 역할을 담당한다. 이들 사회적금융 중개기관은 업무 특성에 따라 도매형 중개기관과 소매형 중개기관으로 나눌 수 있다. 도매형 중개기관은 자금 조성 및 새로운 금융상품 개발에 주력하고, 조성한 자금을 소매형 중개기관에 제공해 사회적금융 생태계 조성에 힘쓰는 역할도 담당한다. 소매형 중개기관은 사회적경제 사업체에 대한 직접적인 투융자 및 사후관리에 주력하며 현장의 사회적경제 사업체와의 일상적 접촉을 수행한다. 사회적금융 중개기관의 경우에도, 다양한 형태가 존재할 수 있는데, 현재 서울시에서는 중간지원 조직형 중개기관·지역기반 중개기관·자조기금기반 중개기관·클라우드펀딩 플랫폼 제공 중개기관·임팩트투자 중개기관 등이 활동을 하고 있다.

사회적경제 사업체가 자금을 원활히 조달해 경제적·사회적 목적을 달성하고, 사회적 투자자가 자금

9) 라준영(2014), “사회적 자본시장의 국가간 비교 : 영국과 미국”, 『청춘논총』, 제15권, 105-135.

제공을 통해 기대하는 사회적 성과와 수익을 구현하며, 사회적금융 기관이 사회적 투자자들로부터 자금을 확보해 다양한 금융 및 비금융서비스를 제공함으로써 양자의 필요를 충족시켜주는 방향으로 사회적금융 생태계가 잘 작동하기 위해서는 이들 경제주체들의 활동을 지원하는 우호적 환경이 조성되어 있어야 하는 데, 이를 사회적금융 인프라로 통칭할 수 있다. 이 인프라에는 사회적경제 사업체의 경제적·사회적 가치 창출을 측정하거나 평가하고 이에 관한 정보를 생산하는 가치평가시스템, 민간 사회적투자자의 투자위험을 줄여줄 수 있는 보증시스템, 보다 많은 자금이 사회적경제 영역으로 유입될 수 있도록 유도하는 법·제도 환경 등이 포함된다.

현재 서울시를 비롯한 국내의 사회적금융 생태계는 아직 초기 단계라고 할 수 있다. 공공투자자 및 일부 자선투자자들 이외의 사회적 투자자들이 아직 형성되지 않았으며, 이를 조직화하고 사회적경제 사업체에 양질의 인내자본을 제공할 사회적금융 중개기관도 소수에 불과하다. 이 장에서는 사회적금융기관의 협업모델 확산 및 자생력 제고를 어떻게 이룰 수 있을지, 이를 기반으로 협력적 금융생태계를 조성하려면 어떠한 정책과제가 요구되는지의 문제를 집중적으로 검토한다. 자금공급자(사회적투자자)들로부터의 자금공급을 늘릴 수 있는 방안 및 관련 인프라에 관한 검토는 서울시 사회투자기금 및 지속가능한 자금조성 인프라에 초점을 맞춘 별도의 장에서 다룬다.

## 2. 성과와 한계

### 1) 사회적경제 사업체의 자금수요 특성, 주요 자금원, 자금조달 애로요인

#### (1) 자금수요 특성<sup>10)</sup>

주요 자금조달 방법으로는 특수관계인(대표자 포함) 차입을 선택한 기업이 가장 많았으며(31.4%), 정부보조금(23.7%), 일반 금융기관 대출(17.9%), 후원금(9.0%), 사회적금융 중개기관 대출(4.5%) 순으로 나타났다. 사회적경제 사업체를 위한 다양한 자금조달원이 존재함에도 주요 자금조달방법이 특수관계인 차입인 것은 사회적경제 사업체들이 사업기반을 조성하는 초기 단계에 여전히 머물러 있거나 자금조달에 어려움을 겪고 있다는 증거로 해석될 수 있다.

[표 5-1] 사업체 유형별 주요 자금조달 방법

(단위: %)

구분	사회적기업	협동조합	마을기업	소셜벤처	평균
특수관계인차입	29.3	38.9	16.7	26.3	31.4
정부 보조금	27.6	20.4	0.0	26.3	23.7
일반 금융기관 대출	15.5	18.5	50.0	15.8	17.9
후원금	6.9	5.6	33.3	13.2	9.0
사회적금융 중개기관 대출	8.6	3.7	0.0	0.0	4.5

10) 한국사회투자(2014), 사회적경제조직 자금수요 조사보고서, 한국사회투자; 사회적금융개발연구원(2017), 서울시 사회적경제조직 자금수요조사 및 정책자금평가연구, 2016 사회적경제 연구지원 사업 결과보고서

[표 계속] 사업체 유형별 주요 자금조달 방법

(단위: %)

구분	사회적기업	협동조합	마을기업	소셜벤처	평균
회사채 발행	3.4	3.7	0.0	2.6	3.2
투자 유치	1.8	0.0	0.0	10.5	3.2
기타	6.9	9.2	0.0	5.3	7.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

필요자금의 규모를 묻는 질문에는 '5천만원 미만'이 30.1%로 1순위를 차지했으며, '5천만원이상~1억원 미만'을 29.3%가 선택하였다. 조직별로는 '1천만원 미만'까지 항목을 세분화해서 살펴본 결과 마을기업에서 소규모의 자금을 더 필요로 했다.

자금용도와 관련해서는, 운영자금 35.1%, 시설자금 34.4%, 사업개발비 28.2%의 순서로, 용도별 선호도에서 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 유형별로는 사회적기업 및 협동조합의 경우 시설자금이 필요하다는 응답이 1순위인 반면, 마을기업과 소셜벤처는 운영자금이 필요하다는 응답이 더 높은 순위로 나타났다. 자금용도와 필요규모를 함께 살펴보면 시설자금 및 사업개발비의 경우 '5천만원 미만~5억원 미만'규모의 수요가 고르게 나타난 반면, 시설자금의 경우 '5억원 이상' 대규모 자금에 대한 수요도 22.2%로 비교적 높게 나타났다.

[표 5-2] 조직체별 필요자금 용도

(단위: %)

구분	사회적기업	협동조합	마을기업	소셜벤처	평균
운영자금	25.0	31.9	60.0	51.5	35.1
시설자금	41.7	40.4	40.0	12.1	34.4
사업개발비	31.3	23.4	0.0	36.4	28.2
고금리 차입금 대환	2.2	2.2	0.0	0.0	1.5
기타	0.0	2.1	0.0	0.0	0.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(출처: 한국사회투자(2014))

적정이율에 대해서는 전체적으로 5.0% 이상일 때부터 부담이 된다는 의견이 23.3%로 가장 많았으며, 3.0%이상일 때부터 부담을 느낀다는 응답이 18.8%로 뒤를 이었다. 소셜벤처의 경우 2.5%이상부터 부담을 느낀다고 응답한 기업이 27.3%를 차지하여 소셜벤처의 경우 금리에 더 민감한 것을 확인할 수 있었다. 1억원 대출 시 적정하다고 판단되는 상환기간을 묻는 질문에는 '5년 이상'이라고 응답한 기업이 48.9%로 1순위를 차지하였으며 '3년'이 31.6%로 뒤를 이어, 장기 대출방식이 선호되고 있음을 확인할 수 있다.

담보 제공 가능여부에 대한 질문에 대해서는 45.9%가 담보제공이 '어렵다'고 답했다. 담보가 '가능'하다는 응답은 18.0%, '부분적인 담보 제공'이 가능하다는 응답은 36.1%로 나타났다. 조직 유형별로 살펴본 결과 마을기업과 소셜벤처에 비해 사회적기업과 협동조합이 담보 부담 능력이 좀더 큰 것으로

확인되었다. 보증과 관련해서는 ‘부담을 가중시키므로 완화해야 한다’는 의견이 69.2%, ‘높은 사회적 책임이 필요하므로 강화해야 한다’는 의견은 21.1%였다. 조직별로 살펴보면 마을기업 및 협동조합이 보증과 관련하여 완화해야 한다고 응답한 비율이 높았는데, 이는 담보 역량 및 공동이 책임을 지는 협동조합의 특성과 연관이 있는 것으로 보인다.

2016년 수행된 서울시 사회적경제조직 자금수요조사도 2014년 조사 내용과 다르지 않았다. 이용 규모가 가장 큰 자금조달 방식을 두 가지씩 선택하도록 질문하였더니, 정부보조금(46.6%)이 가장 큰 비중을 차지했으며, 일반금융기관 대출과 특수관계인 대출이 각각 32.9%였고, 정책자금 대출 및 출자금(15.7%)이 그 뒤를 이었다. 대출관련 특성과 관련해서는, 대출로 조달한 자금의 주요 용도는 운영자금(인건비 등)이 46.6%로 가장 높았으며, 시설 및 공간자금(부동산 매입, 설비 및 임차료 등) 31.5%, 기타 13.7%, 사업개발비(R&D 비용 등) 8.2%의 순서였다.

[표 5-3] 사회적경제조직의 주요 자금조달 방법

자금조달방법	2013		2014		2016	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
특수관계인(대표자 포함) 차입	15	34.1%	17	29.3%	24	17.1%
정부 보조금	8	18.2%	16	27.7%	34	24.3%
일반 금융기관 대출	12	27.3%	9	15.5%	24	17.1%
정부정책자금(중기청, 지자체 등)	0	0.0%	0	0.0%	22	15.7%
후원금	0	0.0%	4	6.9%	6	4.3%
비영리기관(사회적금융기관) 대출	2	4.5%	5	8.6%	15	10.7%
회사채 발행	0	0.0%	2	3.4%	0	0.0%
투자 유치	2	4.5%	1	1.7%	13	9.3%
기타	5	11.4%	4	6.9%	2	1.4%
합계	44	100.0%	58	100.0%	140	100.0%

(출처: 사회적금융개발연구원(2017))

서울시 소재 73개 사회적경제조직을 대상으로 한 2016년의 자금수요 설문조사<sup>11)</sup>에 따르면, 선호하는 대출기관에 대해서는 56.2%(41개)가 정책자금 대출이라고 응답했으며 27.4%(20개)가 비영리 사회적금융 중개기관을 통한 대출, 9.6%(7개)가 일반 금융기관 대출이라고 응답했다. 이는 사회적경제조직들이 자신들의 사회적 성과와 특수성을 이해할 수 있는 기관으로부터의 자금 조달을 선호한다는 것을 의미한다. 이때 사회적금융 중개기관이 일반금융기관에 비해 어떤 차별성이 있어야 하느냐는 질문에 대해서는 사회적 가치 중점 대출이라고 가장 많이 응답했으며(46.6%), 낮은 대출금리(27.4%), 무담보 신용대출(13.7%)의 순으로 나타났다. 반면, 사회적경제 조직들의 실제 자금조달 방법을 보면 사회적금융 중개기관을 통한 대출은 10.7%로, 2013년의 4.5%에 비해서는 늘어났지만, 일반 금융기관 대출(17.1%)보다는 적은 실정이다.

11) 사회적금융개발연구원(2017), 서울시 사회적경제조직 자금수요조사 및 정책자금평가연구, 2016 사회적경제 연구지원사업 결과보고서.

(2) 주요 자금원

현재 서울시의 사회적경제 사업체들이 활용할 수 있는 자금원은 투자·용자·보조금으로 크게 나눌 수 있다. 창업단계에서는 보조금 및 투자가 대부분이다. 사회적기업육성사업·소상공인협업희원사업 등의 보조금과 소풍 등 임팩트투자 중개기관으로부터의 투자가 제공되고 있으며, 용자로는 마을기업을 대상으로 한 공간지원사업이 있다. 서울시 사회적금융에서 가장 많은 비중을 차지하는 용자는 성장단계에 집중되고 있으며, 공공기금인 서울시 사회투자기금, 자조기금인 사회적기업연대공제기금과 사회혁신기금, 중간지원조직형 중개기관인 사회연대은행 및 신나는조합의 활동이 가장 활발하게 이뤄지고 있는 것도 이 영역이다. 그런데 실제로 제공되는 자금 규모는 사회적경제 사업체들의 자금 수요를 채울 정도로 크지 않으며, 이용가능한 금융수단도 다양하지 않은 실정이다.

[그림 5-1] 서울시 사회적경제 사업체 자금원 현황



(출처: 서울특별시 사회적경제지원센터 2016)<sup>12)</sup>

12) 서울사회적경제지원센터 (2016), 2011-2015 서울시 사회적경제 활성화 정책: 5년 성과 및 향후 과제, 서울특별시 사회적경제지원센터.

(3) 자금조달 애로요인

[표 5-4] 사회적경제 자금조달 애로사항

(단위: %)

구분	사회적기업	협동조합	마을기업	소셜벤처	합계
담보 및 보증부담	25.5	28.3	21.4	22.3	25.5
서류제출 과다	17.4	19.7	28.6	24.5	20.3
재무성과 입증	18.1	18.9	7.1	10.6	16.1
사업가치 입증	11.4	11.0	14.3	12.8	11.7
상담창구 부족	10.1	8.7	14.3	7.4	9.1
소요기간	10.1	7.1	7.1	10.6	9.1
투자방식·조건협상	4.0	0.8	0.0	5.3	3.1
상환기간	1.3	3.1	7.2	3.2	2.6
기타	2.1	2.4	0.0	3.3	2.5
합계	100	100	100	100	100

(출처: 한국사회투자(2014))

사회적경제 사업체는 사업적 특성 등으로 인해 자금조달상에 애로를 겪기도 한다. 이들의 애로요인은 크게 담보 및 보증·재무 및 사업가치 입증 등의 어려움으로 인해 심사과정에서 불이익을 겪는 비적격성(Ineligibility) 요인, 사회적경제 조직의 건전성에 대한 불신으로 인한 신청자격 제한·사회적경제 맞춤형 상품 부족·사회적 가치 평가기준 부재 등으로 인해 이용이 원천적으로 배제되는 이용불가(Non-availability) 요인, 서류제출 과다·낮은 접근성·관련 정보 부족 등으로 인해 이용이 곤란한 금융문맹(Financial Illiteracy) 요인, 단기자금 위주의 상품구조 및 장기 인내자본 부재에서 비롯된 개인 차입 및 대부업체 고금리대출 이용에 따라 추가적인 자금조달 여력이 훼손되는(Non-affordability) 요인 등으로 나뉜다<sup>13)</sup>. 사회적경제 사업체들을 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 담보 및 보증부담·재무성과 및 사업가치 입증 등 비적격성 요소와 서류제출 과다·상담창구 부족 등 금융문맹적 요소가 컸다.

2) 사회적경제 사업체 유형별 자금수요 특성 및 애로요인

(1) 사회적 영향 및 시장실패의 정도에 따른 자금수요 특성

라준영(2014)<sup>14)</sup>에 따르면, 사회적경제 사업체는 사회적 영향의 크기와 구조적인 시장실패<sup>15)</sup>의 정도에 따라서 다섯가지 유형으로 나눌 수 있으며, 유형별로 적절한 자금이용 수단도 달라진다.

13) 박종관(2015), 사회적경제조직이 활용가능한 금융상품들의 이해, 사회적 금융과 기금의 이해, 사회적기금구조포럼, 2015년 10월, 충남연구원

14) 라준영(2014), “사회적 자본시장의 국가간 비교 : 영국과 미국”, 『청춘논총』, 제15권, 105-135.

15) 사회적으로 유용한 가치를 창출함에도 외부성·비배제성·비경합성·이용자의 지불능력 결여 등으로 인해 그 가치가 시장가격에 반영되지 못함에 따라 이를 시장에서 보상받지 못하고 재무적 성과도 떨어지는 상황을 지칭한다.

[표 5-5] 사회적경제 사업체의 유형

	사회적경제 사업체의 유형				
	복지형	위탁형	지속가능형	상업형	혁신형
사회적 영향	상	중상	상	중	상
재무적 성과	하	중하	중	상	상
변동비	영업부분 회수	영업회수	영업회수	영업회수	영업회수
고정비	외부지원	외부지원	영업회수	영업회수	영업회수
이익여부	손실	회계적 이익	회계적 이익	경제적 이익	경제적 이익
투자수단	지원금, SIB, 인내자본	지원금, 대출, SIB, 인내자본	대출, 채권, 인내자본	위험자본, 지분투자	위험자본, 지분투자

(출처: 라준영(2014))

복지형 사업체는 사회적 영향은 크지만 높은 시장실패로 인해 재무적 성과가 낮은 사회적경제 사업체들로, 영업활동을 통해서만 변동비의 일부만을 회수할 수 있어, 일정 규모 이상의 외부지원이 안정적으로 이뤄져야만 지속가능성을 유지할 수 있다. 장애인을 고용하는 기업이 복지형 사업에 해당한다. 이들 사업체의 경우에는 정부 보조금이나 민간 기부금이 주요한 자본조달 경로이다. 성장자본을 마련하기 위해서는 사회적 영향을 중시하는 인내자본이 필요한데, 이들 인내자본도 투자금의 일부만 회수할 수 있으므로, 공공·자선 성격의 기금을 기반으로 투자수단을 혼합해 사용할 필요가 있다.

위탁형 사업체는 사회적 영향은 보통 이상이지만 상당한 시장실패로 인해 재무적 성과는 중간 미만인 사회적경제 사업체들로, 영업활동을 통해 변동비는 회수할 수 있는 반면 고정비를 회수하기 어려워, 지속가능성을 유지하기 위해서는 외부지원이 필요하다. 정부를 대신해 위탁 방식으로 사회서비스를 제공하는 대부분의 사회적경제 사업체가 여기에 해당한다. 고정비용을 마련하기 위해서는 외부지원금이 있어야 하며, 운전자본을 안정적으로 확보하기 위해서는 저리의 장기대출이 필요하다.

지속가능형 사업체는 사회적 영향은 크지만 약간의 시장실패로 인해 재무적 성과는 보통인 사회적경제 사업체들로, 영업활동을 통해 변동비와 고정비를 회수하고 회계적 이익을 남기고 있어, 재무적 지속가능성을 유지할 수 있다. 그러나 자본비용까지 회수할 수 있는 충분한 경제적 이익을 확보하지는 못하기 때문에 저리의 운전자본 대출만 가능하며 성장자본을 조달하는 데는 어려움이 있다. 우리나라에서 우수하다고 평가받는 대부분의 사회적기업들은 이 지속가능형에 해당한다. 이들 사업체의 경우에는 시장금리 이하의 대출이나 인내자본을 이용하는 것이 일반적이다.

상업형 사업체는 사회적 영향은 보통이지만 재무적 성과가 뛰어난 사회적경제 사업체로, 영업활동을 통해 모든 비용을 회수하고 충분한 이익을 창출하는 것이 가능하다. 이들은 상업자본 유치도 가능하며 성장자본 조달이 용이하다. 취약계층에 70% 이상 보청기를 제공하면서도 25% 이상의 영업이익을 올리는 딜라이트가 대표적인 사례이다. 이 경우에도 위험자본 투자가 가능하다.

혁신형 사업체는 사회적 영향과 재무적 성과가 모두 우수한 사회적경제 사업체로, 영업활동을 통해 변동비와 고정비는 물론 자본비용도 회수가 가능하다. 이들 사업체는 충분한 경제적 이익을 창출할 수 있어서 민간 상업자본도 유치할 수 있다. 저개발국에서 저소득층을 대상으로 휴대전화 서비스를 제공하는 사업이 대표적이다. 정보교환 및 금융서비스를 통합하는 등 공동체의 정보교환 및 의사소통

속도를 빠르게 함으로써 해당 지역의 경제발전 및 소득신장을 가져와 빈곤문제 해결에 크게 기여할 수 있다. 이러한 혁신형 사업체에 대해서는 벤처캐피탈, 전환사채, 사모펀드, 지분투자 등 위험자본 투자가 가능하다.

사회적금융 생태계가 잘 조성된다면, 사회적경제 사업체들은 사회적금융 중개기관들의 도움을 받아 위험-수익 프로파일이 상이한 여러 유형의 사회적 투자자들로부터 각자의 특성에 적합한 금융수단들을 제공받을 수 있게 된다. 그리고 전통적인 금융의 논리로는 재무적 성과가 낮아 성장자본 조달이 불가능했던 지속가능형·위탁형·복지형도 높은 사회적 성과를 입증할 수 있다면 성장자본을 조달할 수 있다.

## (2) 마을기업의 자금조달 애로요인

마을기업은 지역 주민이 지역 내에 존재하는 유·무형의 각종 자원들을 활용해 공동의 지역 문제를 해결하고 살기 좋은 마을을 만들기 위해 설립·운영하는 마을 단위의 기업을 지칭한다. 이러한 마을기업의 사업 목적은 주민의 적극적 참여·지역 내 네트워크·공유자산 등을 기반으로 나눔과 협력의 경험을 축적함으로써 행복한 지역공동체를 추구하는 것이다. 마을기업의 재무구조를 보면, 매출원가나 판매관리비도 크지 않고, 공간지원금 및 초기 사업비 지원 등으로 소규모 창업이 상대적으로 용이하다. 마을기업의 자금수요를 보면, 단기 긴급자금 및 전세 보증금 등 공간 이용 자금 수요가 많다. 이와 관련하여 행자부 사업비 지원 및 서울시 마을기업 공간임대보증금 지원사업은 이러한 자금수요를 충족시켜주었고, 마을기업의 출범을 돕는 마중물의 역할도 담당했다.

그런데 마을기업의 자금조달과 관련해 토대가 되는 것은 주민들의 출자금이다. 이는 마을기업이 창업 초기 씨앗자금(seed money)을 조달하는 방식으로서, 한국의 전통적인 자원조달 방식인 ‘십시일반’의 원리를 따르고 있다. 사업장으로 사용할 공간을 마련하고, 설비와 장비 등의 생산시설을 갖추려면 큰 목돈이 필요하다. 게다가 운영 초반부터 흑자가 나기는 어려우니, 초기 적자를 충당할 여분의 운영비 명목의 운전자금이 필요하다. 마을기업은 이 목돈을 신뢰와 관계를 바탕으로 동네사람들로 하여금 형편대로, 마음 가는 만큼 출자하도록 해서 필요한 자금을 모으는 것이다. 마을기업의 이러한 구성원리를 훼손하지 않기 위해, 사업비 지원 및 공간임대보증금 지원사업을 설계할 때, 구성원 5인 이상이 출자하여 참여하도록 하고, 총 사업비의 10% 이상을 출자금(자부담)으로 확보하도록 했다.

그러나 여타의 외부 지원금이 없고 수익구조가 취약한 까닭에 초기 투자자금을 회수하지 못한 채 재무구조가 악화되는 경우도 많다. 앞으로 커뮤니티 관계망을 확충하고 이를 마을 내 호혜의 경제적 관계망으로 발전시켜 적극적인 소비자층 및 출자자로 유입하는 것이 주요한 과제로 대두된다.

## (3) 협동조합의 자금조달 애로요인<sup>16)</sup>

최근 서울에서 협동조합은 경제사업을 통해 그동안 충족되지 못한 경제적·사회적·문화적 필요를 조합원의 조직된 힘으로 해결하려는 노력을 활발히 기울이고 있다. 이러한 활동은 특히 소비자생활·의료생활·노동자협동조합·사업자협동조합·돌봄서비스 협동조합·주택협동조합 등의 분야에서 활발하다. 그런데 협동조합은 공익성보다는 상호성에 기반한 사업체라는 점에서, 사회적협동조합의 예외를 제외한다면, 정부 보조금이 지원되지 않는 것이 일반적이다. 협동조합은 이러한 상황에서 초기 사업자금 문제는 조합원 출자를 통해 조달하지만, 이후 사업 확장 등 추가적인 성장과정에서 조합원 출자 및 내부유보금 이외의 재원조달을 필요로 하는 경우가 많다. 협동조합의 자금조달 필요 및 애로요인과

16) 임창규 (2017). 협동조합 자본조달 제도개선과 전문 금융기관의 설립필요성. 미발표논문.

관련해 의료생협, 한국택시협동조합, 소비자생협, 해피브릿지 등의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

의료생협의 경우에는 사업소 개설에 거액의 자금이 소요되고 일정 규모의 조합원 수에 도달할 때까지는 임대료와 인건비 등 운영자금을 조달하는 것이 쉽지 않다. 그러나 부동산 담보 없이 의료생협 명의로 은행권의 대출을 받는 것은 사실상 불가능하다. 그리고 100개 병상 규모의 2차 의료기관으로 확장할 경우 대략 100억이 소요되는데, 이러한 대규모 자금을 조달하기란 대단히 어렵다. 의료생협의 경우 전국연합회가 만들어져 있지만 소수를 제외하면 대부분 적자상태에 있어 협동조합 금융을 위한 기금 조성이 어렵다. 택시협동조합의 경우에도 가동률만 일정 수준에 안착되면 조합원들에게 안정적인 수입을 제공할 수 있다는 점이 확인되었지만, 조합원 수가 많지 않아 조합원 1인당 출자금이 크고, 자금조달 여건도 열악하기 때문에 초기 설립자금을 확보하는 데 어려움이 크다. 소비자생협의 경우에는 자금 소요 규모가 그리 크지 않아 조합원 수가 어느 정도 확보되면 조합원 출자 또는 핵심활동가 단기 차입 등으로 필요자금 조달이 비교적 수월한 편이다. 그러나 협동조합의 자금조달을 위한 제도적 장치가 갖춰지지 못한 까닭에 사업확장을 위해 필요한 자금을 조합원 및 외부로부터 지속적으로 조달하는 데에는 한계가 크다.

현행 법률 및 제도적 관행상 이들 협동조합들은 필요한 자금을 확보하는 데 큰 어려움을 겪고 있다. 법적 근거의 미비로 인해 조합원 출자 이외에 선진국에서 폭넓게 도입된 우선주나 투자자 참여증권과 같은 자기자본 성격을 띤 자금조달을 할 수 없다<sup>17)</sup>. 또한 은행 등 일반 금융기관으로부터의 용자도 어렵다. 조합원 공동소유라는 소유형태로 인해 용자 주체를 특정하기 어렵고, 용자 심사에 있어서도 일반 재무회계 기준으로는 협동조합의 수익성을 과소평가할 가능성이 높으며, 조합원 출자금을 자기자본으로 인정하지 않아 은행의 용자금 상환능력 평가에서 가장 중요한 잣대 중 하나가 부채자본 비율이 높게 계상되기 때문이다. 그리고 현행법상 회사채 발행은 상법상의 회사로 한정되어 있어, 생협과 기본법 하의 협동조합은 채권 발행 자체가 불가능한 실정이다. 생협들은 이러한 애로요인을 해결하기 위해, 단기 운전자금 수요는 수매선수금 제도를 통해, 사업확장에 필요한 장기 설비자금 수요는 조합원 차입제도를 적극적으로 이용하고 있으나, 이를 뒷받침할 법적 장치가 미비한 상황이다.

### 3) 사회적금융 중개기관의 현황

사회적경제 사업체의 원활한 자금이용을 위한 금융생태계 조성과 관련해 가장 중요한 역할을 담당하는 것은 다양한 자금공급자들과 사회적경제 사업체들을 연결하는 사회적금융 중개기관들이다. 현재 서울에서 활동 중인 사회적금융 중개기관들을 유형별로 보자면, 한국사회투자자와 같은 도매형 사회적금융 중개기관, 사회연대은행·신나는조합 등과 같은 중간지원조직형 중개기관, 북서울신협·동작신협·논골신협과 같은 지역기반 중개기관, 한기협 공제사업단·한국혁신금융과 같은 자조기금기반 중개기관, 오마이컴퍼니·와디즈와 같은 클라우드펀딩 플랫폼 제공 중개기관, SK행복나눔재단·소풍·HGI 등 임팩트투자 중개기관 등이 있다.

#### (1) 도매형 사회적금융 중개기관

---

17) 선진국의 협동조합들은 조합원의 통제권을 훼손하지 않는 범위 내에서 협동조합의 소유권에 대한 계약을 완화함으로써 조합원과 비조합원에게 투자유인을 제공하고 이를 통해 필요한 자금을 조달하고 있다. 조합원 지분에 비례한 현금 배당의 실시, 보유 지분 가치의 상승 허용, 협동조합 산하에 설립한 주식회사 형태의 사업체를 통한 유연한 자금조달, 조합원이 아닌 외부 투자자들의 지분 인정 등이 여기에 해당된다(임창규 2017).

도매형 사회적금융 중개기관은 정부의 지원금융·민간재단의 후원금융·당사자의 자조금융·금융투자자의 영리금융 등을 효과적으로 연결하고 이들의 고유한 자금 공급 목적을 충족시켜줌으로써, 사회적경제 영역으로의 자금유입을 확대하고 사회적금융의 규모를 키울 수 있다. 도매형 사회적금융 중개기관은 또한 사회적금융 생태계가 보다 건강하고 지속가능한 방향으로 조성·발전될 수 있도록 기획 및 조정 기능을 담당하고, 현장에서 독자적으로 활동 중인 소매형 사회적금융 중개기관들이 서로의 경험을 공유하고 교류하며 공동의 협력사업을 벌이는 플랫폼을 제공할 수도 있다. 도매형 사회적금융 중개기관은 나아가 여러 개의 금융수단을 결합하거나 펀드구조를 중층적으로 설계함으로써 다양한 자금 공급자들과 다양한 자금수요자들의 고유한 필요에 부응하는 혁신적 금융수단 및 거래구조를 선도적으로 개발하고 이를 전파할 수도 있다.

우리나라의 사회적금융 생태계에서 도매형 사회적금융 중개기관의 역할을 담당했던 곳으로는 서울시 사회투자기금을 위탁받아 운용했던 한국사회투자가 있다. 한국사회투자는 지난 4년간 550억 원 규모의 사회투자기금을 위탁받고 177억 원의 민간기금을 유치해, 사회적기업 용자·소셜하우징 용자·중간지원기관협력사업 용자·사회적프로젝트 용자 등의 사업을 수행했다. 한국사회투자는 이러한 위탁 사업을 통해 사회적경제조직을 대상으로 하는 금융기관 중 가장 많은 자금을 가장 낮은 이자로 공급했고, 소매형 사회적금융 전문기관 및 자조형 금융의 활성화에 필요한 마중물을 제공함으로써 사회적경제 생태계의 성장에 기여했다<sup>18)</sup>.

위탁운용이 종료된 이후에는 혁신기금의 조성 및 운용·지역재생 및 사회적부동산 개발·임팩트금융·국제개발협력·평가 및 교육 등 사업을 벌이고 있다. 이 중 도매형 사회적금융 중개기관으로서의 성격이 특히 발휘되는 사업 영역은 혁신기금 사업이다. 투자기관(기부자)로부터 자금을 유치해 그들의 사회공헌 전략에 부합하는 투용자 운용전략을 수립하고, 사회적기업 및 소셜벤처 등 사회적 가치를 추구하는 사회적경제 사업체를 발굴해 이들의 사회적 가치 및 재무적 가치(상환가능성)를 평가해 투용자 대상을 선정한다. 그리고 해당 사회적경제 사업체들과 재무적 파트너로서의 관계를 설정해 경영관련 자문 및 판로개척을 위한 네트워크 구축 등 지원업무를 수행하고, 해당 사업체에 대한 사회적 가치 평가를 통해 투자기관(기부자)의 사회공헌 성과를 관리하고 투자 효율성을 높인다. 투용자된 자금을 회수하여 투자기관의 사회공헌전략에 부합하는 투·용자 대상을 재발굴하고 재투자함으로써 한정된 재원을 효율적으로 사용하는 자금의 선순환 구조를 확립한다.

최근 들어서는 사회문제를 혁신적으로 해결하는 프로젝트에 민간재단·금융 투자자 등 자금을 새로운 방식으로 유입시켜 사회적 영향을 높이는 임팩트투자에도 관심을 확장하고 있다. 이를 위해 임팩트 금융기관 설립을 추진하고 세부 운영전략 및 사업계획을 수립 중이다.

한국사회투자는 전략사업본부, 지역개발사업본부, 지속사업본부, 경영혁신본부, 사회적금융개발연구원 등의 조직체계를 수립해 이러한 사업목적을 효과적으로 달성하려 하고 있다. 전략사업본부에서는 임팩트금융전략·CSR 컨설팅·국제개발협력·사회적경제 사업체 컨설팅 업무를, 지역개발사업본부에서는 사회주택 공급자 및 수요자 지원·지자체 및 지역 사회주택 활성화·사회적부동산 개발 업무를, 지속사업본부에서는 기금투용자 및 심사·채권 관리·사회적경제 관련 기금사업 컨설팅 업무를, 사회적금융개

18) 민간 사회적금융 중개기관들과 대비해 2배 규모의 자금을 공급했으며 '15년에는 전체 공적기금 용자금액 157억 중 84억(53%)으로 가장 많은 자금을 지원했다. 사회투자기금의 대출금리는 2%로, 사회적경제 사업체에 대한 평균 대출금리인 3.25%를 크게 하회했다. 중간지원기관협력사업 용자의 경우에는, 신협(북서울 20억, 동작 19억, 논골 4억), 한기협공제사업단(5억), 사회혁신기금(2억), 신나는조합(14억) 등 2013년부터 2015년까지 누적금액 총 147.5억 원을 집행했다(일자리노동정책관 2017; 노수입 2016; 한국사회투자 2015).

발연구원에서는 사회적 가치 평가 등 임팩트금융 연구·창업인큐베이팅 및 취업연계 등 관련 교육 등의 업무를 수행한다.

## (2) 중간지원조직형 사회적금융 중개기관

중간지원조직형 사회적금융 중개기관들은 2000년대 초반부터 창업자금 대출을 통해 빈곤층의 자활을 돕는 마이크로크레딧 사업을 통해 금융업무를 시작했던 대표적인 금융 NPO로서 국내의 사회적금융을 대표하는 기관들이라고 할 수 있다. 사회적경제가 본격화된 2010년을 전후로 해서는 사회적기업 등 사회적경제 사업체들을 종합적으로 지원하는 중간지원조직 업무로 사업영역을 확장하고 있다.

### 가. 사회연대은행<sup>19)</sup>

사회연대은행은 사회적금융을 통해 저소득 취약계층의 자립을 지원하고 사회적기업의 발전을 지원하는 비영리금융기관으로, 크게 마이크로크레딧 창업 지원·사회적기업 지원·교육·컨설팅 지원 등 세 가지 사업을 수행 중이다. 2016년 경우, 마이크로크레딧 창업 지원사업은 창업자금 지원 25억원, 생활환경 개선 사업 2억6천 등 약 28억원 규모였으며, 사회적기업 지원사업은 자금지원 12억원, 육성사업 지원 12억원 등 약 25억원 규모였다.

마이크로크레딧 창업 지원사업은 사회적 취약계층에게 창업자금과 사후관리를 제공해 자립을 지원하는 사업이다. 2016년도의 경우 서울시(11억), KDB나눔재단(3억4천), 신용카드사회공헌위원회(2억5천), 삼성생명 사회공헌위원회(2억), 강남구(1억2천) 등 지방정부 및 민간재단으로부터 모두 25억여원의 자금을 제공받아 130 건의 사업을 집행했고, 여기에 더해 2억6천여 만원 규모의 경영 및 생활환경 개선도 지원했다. 창업자금 대출 이후에는 사후관리도 지속적으로 제공하고 있는데, 전체 건수는 직접방문 1705건·전화상담 2,363건·기타 교육 680건 등이었다.

사회적기업에 창업에 필요한 공간·자금·네트워킹·멘토링 등을 지원하는 사업은 크게 정부 위탁 및 민간 위탁 사업으로 나뉜다. 우선 고용노동부의 위탁을 받아 사회적기업의 사업운영에 필요한 시설비·임대차보증금·운영자금<sup>20)</sup>을 장기저리로 지원하는 사회적기업 시설운영비 대부사업이 있다. 둘째, 사회적기업진흥원에서 주관하는 사회적기업가육성사업에 서울권역 위탁기관으로 참여하고 있다. 이 사업을 위해 성북구청·KDB대우증권·고려대 초우량조직연구센터와 4자협약 체결하는 등 지역 및 민간의 다양한 자원을 연계해 전담멘토·교육 및 컨설팅·인큐베이팅 공간 등을 통합적으로 제공하고 있다. 셋째, 대우증권·산업은행·국민은행·LG전자 및 LG화학·한국전력·미래에셋대우·IBK기업은행·JP모간 등 민간의 사회공헌재단과 협력해 사업개발비·경영개선자금·운영자금·창업컨설팅·인큐베이팅 등 사회적기업 및 사회적혁신가를 지원하는 다양한 사업도 펼치고 있다. 이 중 대표적인 사업으로는 LG전자와 LG화학이 자금을 제공하고 이 자금으로 친환경 사회적경제 사업체에 사업자금·경영교육·해외탐방·컨설팅 등을 지원해 성공적인 사회적경제 모델을 육성하는 LG Social Fund 사업이 있다. 창업기 사회적경제 조직에는 최대 5천만원을 무상으로 지원하고, 성장·성숙기 사업체에는 최대 1억원을 무이자로 융자하는 성장단계별 맞춤형 재정지원이자 민관산하 다자간 협력모델로서, 2015년에는 10억원으로 19건을 지원했고, 2016년에는 12억원으로 31건을 지원했다.

사회연대은행은 마이크로크레딧 사업 및 사회적기업 육성사업을 통해 축적된 경험을 바탕으로 마이크로파이낸스 및 사회적기업 전문가 양성사업과 시니어·영세자영업자 등의 역량 강화를 위한 다양

19) 사회연대은행 연차보고서 각년호.

20) 임대 및 시설구입비는 최대 4억원, 운영자금은 최대 1억원까지 제공된다.

한 교육 및 컨설팅을 실시 중이다. KDB나눔재단의 지원으로 시니어에게 적합한 취업·창업 모델을 발굴하고 사회공헌 활동 의사가 있는 시니어를 대상으로 인턴십·시니어 단체 육성·통합적 정보를 제공하는 KDB시니어브리치 아카데미 시행하고 있으며, 아카데미 출신의 시니어들이 사회적기업 및 소셜벤처를 돕는 비영리민간단체인 희망나눔세상을 설립했다.

지난 해의 경우, 풀뿌리 회원 744명으로부터 2억7천3백만원을 후원받았고, 민간재단으로부터 지정기탁금으로 53억을 제공받는 등 총수입은 95억원이었으며, 이중 80억원을 지출했다. 일반 관리비는 47억원, 지정기탁사업지출액은 69억원이었다.

사회연대은행의 사업부서는 크게 마이크로크레딧 사업부와 사회적기업 사업부로 구성된다. 마이크로크레딧 사업부에서는 마이크로크레딧 관련 신규 사업개발 및 대외협력·사업기획 및 운영·지원업체 사후관리·전문위원 관리 및 평가·사회적금융 및 교육관련 사업개발 및 대외협력·교육사업 기획 및 운영 등을 담당하며, 사회적기업 사업부에서는 사회적기업 관련 사업개발·사회적경제 지원사업 기획 및 운영·사회적경제 조직 발굴·네트워킹 지원·사회적기업 인큐베이팅 관련 기획 및 운영·사회적경제조직 교육 및 컨설팅·지역자원연계 등의 업무를 맡고 있다.

#### 나. 신나는조합

국내의 또다른 대표적인 중간지원조직형 사회적금융 중개기관으로는 신나는조합이 있다. 사회적경제 플랫폼의 핵심 비영리조직을 자임하고 있는 신나는조합은 사회적금융 서비스 확대 및 사회적경제 발전을 위한 전문적인 지원체계 구축을 주요한 미션으로 설정하고 있다. 신나는조합의 업무는 크게 사회적금융, 사회적기업 지원, 협동조합 지원으로 나뉜다.

사회적금융 사업은 저소득·저신용자들의 창업을 통해 자활을 지원하는 마이크로크레딧 사업과 과소 자본으로 운영상의 어려움을 겪는 사회적경제 사업체의 성장을 지원하는 사회적경제 사업체 용자사업으로 구성된다. 신나는조합은 서울시의 서울형 마이크로크레딧 사업에 참여해 연소득 3천만원 이하의 저소득자 등에게 창업자금 및 경영개선자금을 융자하고 있다<sup>21)</sup>. 그리고 미소금융재단의 사회적경제 기업 용자사업, 서울시 사회투자기금의 중간기관협력 용자사업에 참여해 사회적경제 사업체들에 자금을 제공했다. 특히 사회투자기금 중간기관협력 용자사업을 통해서 2015년까지 총 14억원을 대출했는데, 이중 7억 원은 사회투자기금을 통해 무이자로 조달하고 나머지 7억 원은 자체 재원으로 조달했다. 그리고 이러한 경험과 사업을 바탕으로 사회적경제 사업체를 대상으로 이들의 금융 접근성 및 이용 편의성을 증진할 수 있는 자금조달 교육을 제공하고 있다. 정책자금 및 민간자금 제도 안내·자금 조달을 위한 재무관리(회계 및 신용관리 교육)·자금조달을 위한 실적 TIP 등이 주요 교육내용이며, 2016년에는 한국사회적기업진흥원의 사회적금융활성화 지원사업을 위탁운영해 다양한 사회적 경제조직을 대상으로 정책자금·민간금융 등의 사업 안내 및 자금조달을 원활히 하기 위한 기업의 역량강화 교육을 수행했다. 그리고 서울시 사회적경제 우수기업 평가지표 개발 용역도 수행했다.

신나는조합은 고용노동부의 부처형 예비사회적기업 전문지원기관, 한국사회적기업진흥원의 사회적기업·협동조합 서울권역 통합지원기관, 서울시 사회적기업 통합지원기관으로서의 업무를 수행하는 대표적인 사회적경제 영역의 중간지원조직이기도 하다. 보다 구체적으로 보자면, 사회적기업의 이해도 증진과 인증 요건 안내를 위한 설명회 개최·인증 요건 충족을 위한 컨설팅 및 서류검토·상시 상담 지

21) 수행기관의 심사를 통해 대출대상자를 추천하고 서울신용보증재단이 보증서를 발급하면 우리은행이 대출을 실행한다. 대출한도는 1인당 3천만원 이내 (경영개선자금의 경우 2천만원 이내)이고, 자금용도는 임대보증금·시설자금·운영자금 등이며, 상환기간 5년이고 대출금리는 연 1.8%이다.

원 등 사회적기업 설립 및 인증 지원 업무, 인사·노무·회계·법무 등 분야별 경영자문 서비스 제공 및 사회적기업 성장단계별 맞춤형 경영지원 등 사회적기업 경영상담 및 현장지원 업무, 기업별 사업특성 및 교육 수요에 기반한 맞춤형 교육 제공·신규 인증 사회적기업 CEO 교육 등 사회적기업 역량강화 교육 업무, 소셜벤처·예비사회적기업·협동조합의 사회적기업 전환 지원 및 우수 비즈니스모델 확산 등 신규 사회적기업 모델 발굴 및 확산 업무, 생명보험사회공헌위원회 및 한화생명과의 제휴를 통한 시니어 사회적경제기업 취·창업지원사업 업무, 현장의 이슈를 정책으로 연결하는 조사·연구 및 정책개발 업무 등도 수행 중이다. 그리고 이러한 중간지원기관으로서의 업무를 협동조합으로도 확장해 협동조합 설립 상담·지원, 협동조합 경영상담 및 현장지원, 시설립 협동조합 대상 인사·노무·회계·법무 등 분야별 경영자문 서비스 제공, 협동조합 조합원 맞춤형 교육 등도 실시하고 있다.

신나는조합의 사업부서는 업무 성격에 맞춰 사회적금융팀·사회적기업팀·협동조합팀으로 구성된다. 사회적금융팀은 상환관리·대출심사·사회적기업 융자사업·사후관리 등의 업무를, 사회적기업팀은 거점 업무지원·사업주교육·인증추천지원·서울권역 사회적기업 통합지원기관 총괄·기초컨설팅·경영지원·교육·홍보·자원연계 등의 업무를, 협동조합팀은 시니어교육·신규모델발굴·설립지원·교육지원 등의 업무를 맡고 있다.

신나는조합의 2017년 수입예산 총액은 57억8천4백만원이었는데, 대표적인 구성내역은 개인 회비 1천2백만원, 기업후원금 1억7백만원, 사회적경제사업보조금 7억3천1백만원, 서울형 마이크로크레딧 운영보조금(서울시 위탁운영비 지원금) 2억4천3백만원, 대출사업자금 16억원(미소금융재단 사회적경제기업융자사업 10억원, 사회투자기금 사회적경제융자사업 6억원), 사회적금융사업수입 9억3천2백만원, 사회적경제사업수입 1억5천5백만원 등이었다. 대표적인 지출예산 내역은 사회적금융사업비 20억3천3백만원(대출금 19억6천만원, 대출사업홍보비 1천4백만원, 심사운영비 4백만원, 사후관리비 5천5백만원), 사회적경제사업비 3억9천7백만원, 인건비 8억2천8백만원, 관리운영비 1억5천3백만원, 위탁금 상환금 9억4천3백만원이었다<sup>22)</sup>.

사회연대은행과 신나는조합의 사업과 관련해 특히 주목할 부분은 금융사업과 지원사업의 상대적 비중 및 사회적금융 활동에 따른 운영비 보전이다. 두 기관 모두 매출액 규모로 보자면, 금융사업과 지원사업의 비중은 6:4 정도였던 반면, 전체 인력 중 사회적금융 분야 인력 비중은 낮다. 사회연대은행의 경우에는 직원 30명 중 사회적금융 업무는 10명이고 나머지는 비금융사업이었으며, 신나는조합의 경우에는 직원 25명 중 사회적금융 업무는 5명이 맡고 있었다. 사회적금융 위탁업무와 관련된 운영비는 사회투자기금의 경우 제공되지 않았고 서울형 마이크로크레딧은 4년에 15%를 제공하고 있으나 이로는 운영비 충당이 불가능해 지원업무 위탁사업이나 연구용역 등으로 관련 비용을 보전하고 있다.

### (3) 지역기반 사회적금융 중개기관<sup>23)</sup>

지역에 기반해 사회적경제 사업체들에 자금을 제공하는 대표적인 사회적금융 중개기관으로는 지역을 공동유대의 기반으로 삼는 신탁이 있다. 신탁은 조합원이 상호부조의 원리에 입각해 공동의 이익을 구현한다는 상호금융기관 또는 금융협동조합의 성격을 지닌다는 점에서 전통적 금융기관에 비해

22) 신나는조합 세입세출예산 세부내역.

23) 이성수(2016), 민간주도 지역기반 사회적금융의 현황과 과제, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화 방안 토론회; 전재홍(2016), 지역신탁의 사회적경제 금융지원, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화 방안 토론회; 김선영(2016), 스스로 모으고 더불어 보살피는 사회적경제조직들의 연대금융, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화 방안 토론회.

사회적금융 중개기관의 역할을 담당할 잠재성이 크다. 또한 예대 기능을 겸비하고 있다는 점에서 중간지원조직형 사회적금융 중개기관들에 비해 자금조달 면에서 유리하고 잠재적 자금공급자들과의 접촉면이 넓다.

그동안 상호금융기관들은 금융협동조합에 뿌리를 두고 있지만 탈상호화과정을 거치면서 전통적인 금융기관과의 차별성을 상실했는데, 지역사회 및 사회적경제 사업체들을 대상으로 한 금융사업을 통해 협동조합의 정체성을 회복하려는 움직임이 조금씩 가시화되고 있다. 신협에서 운영 중인 대표적인 대출상품으로는 상생협력 대출, 사회적경제조직임직원 대출, 서울시 사회투자기금 대출 등이 있다. 상생협력대출은 사회적경제기업 지원을 통하여 협동조합간 협동을 실천하고 복지사회 건설에 기여할 목적으로 협동조합·사회적기업·마을기업·자활기업·생활협동조합 등 각종 사회적경제 사업체에 운전자금 및 시설자금 용자를 최저 3.5%로 제공하고 있다. 대출상한은 신용의 경우 5천만원, 담보의 경우, 5억원이다. 사회적경제조직 임직원대출은 사회적경제 사업체에 재직 중인 근로자 및 임원을 대상으로 생활자금이나 주택자금을 대출하는 상품으로, 신용은 7천만원 이내, 담보는 5억원 이내에서 용자를 제공하고 있다.

서울시 소재 신협들 중 사회적금융에 적극적인 곳으로는 북서울신협, 동작신협, 논골신협 등이 있다. 2016년 당시, 대출건수는 북서울신협 81건(사투기금: 19건, 자체기금: 62건), 동작신협 22건(사투기금 15건, 7건), 논골신협 6건(사투기금 6건)이었고, 대출금액은 북서울신협 44억원(사투기금: 9억원, 자체기금: 35억원), 동작신협 17억7천만원(사투기금 13억7천만원, 4억3백만원), 논골신협 5천백만원(5천6백만원)이었다<sup>24)</sup>.

북서울신협의 활동들 중 특히 주목할 점은 대출 사업을 펼치는 과정에서 여러 사회적경제 조직체들과 적극적으로 제휴·협력을 하고 있으며 지역 내 다양한 주체들의 연결을 적극적으로 이끌고 있다는 점이다. 지역 주민들이 지역의 사업체나 가치 있는 프로젝트를 응원하고 후원할 수 있도록 크라우드펀딩 업체인 오마이컴퍼니와 함께 2014년에 동북4구 크라우드펀딩 대회를 공동으로 개최했다. 숲체험·다문화가정 후원·차별없는 밥상·풀뿌리 음악찾기 등 다양한 프로젝트가 크라우드펀딩 플랫폼에 게시되었고 1천8백만원이 넘는 자금이 해당 프로젝트들에 제공될 수 있었다. 북서울신협은 이후에도 오마이컴퍼니와 함께 펀딩금액만큼 북서울신협의 자금을 1:1로 매칭해 지역아동들에게 무료급식을 제공하는 짜장데이, 일본군 위안부 문제를 알리는 캠페인에 펀딩을 하는 조건으로 3.7%에 달하는 적금 상품을 제공하는 소소한적금 등의 크라우드펀딩 상품을 내놓았다. 특히 소소한적금의 경우에는 도봉구에 위치한 세그루패션디자인고의 여학생들과 공동으로 기획되었다는 점에도 주목할 필요가 있다. 북서울신협은 사회공헌 활동의 일환으로 세그루패션디자인고, 북서울중학교 등 지역 사회 학교와 협약을 맺고 금융교육을 진행하고 금융스터디 동아리 소속 학생들과 함께 지역사회 봉사활동을 하고 있는데, 그 학생들이 사회적 가치를 담은 적금상품을 직접 만들게 되었다는 것이다. 북서울신협은 서울시협동조합상담지원센터·한국협동조합창업경영지원센터의 대출 협력기관으로 참여하고 있으며, 신나는조합과는 마이크로크레딧사업과 대출사업의 노하우를 공유하는 한편, 지점 내에 신나는조합 업무를 볼 수 있는 창구를 만들어 신협의 제도권 대출이 안 되는 사람은 곧바로 신나는조합의 상담을 받고, 신나는조합에 갔으나 저렴한 제도권 대출이 가능한 사람은 신협 쪽으로 올 수 있도록 하는 협력모델들을 만들고 있다<sup>25)</sup>.

24) 이성수(2016), 민간주도 지역기반 사회적금융의 현황과 과제, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화 방안 토론회

25) 박성경(2016), 북서울 신협, ‘가치금융’ 선도, 금융경제신문, 2016.01.18.; 김경하(2016), 연 3.7% 금리의 ‘소설 적금’ 들어보셨나요?, 더 나은미래, 조선일보, 2016.10.20.

북서울신협은 조합원들의 적극적 참여와 지역 소재 사회적경제 조직들과의 협력사업을 통해 해 지역사회에 기여하는 다양한 활동들도 펼치고 있는데 2016년 한 해만 77건의 활동을 통해 1천8백만원의 비용자사업을 벌였다. 신규 협동조합이나 마을기업 등에 시장분석이나 사업모델 관련 컨설팅 서비스를 제공하고, 잉쿱 영어교육협동조합과 함께 저소득층 아이들을 위한 방과후 영어교실을 열었으며, 북서울신협 점포 내에 사회적경제 사업체의 상품을 파는 공간을 마련해 판매를 지원하고 있다. 또한 지역사회에 뿌리를 내린 진정한 협동조합으로 발전하기 위해 조합원들을 조직화하고 조합원 활동가를 육성해 이들이 임원의 역할을 할 수 있도록 유도하고 있기도 하다<sup>26)</sup>.

동작신협은 사회적경제활성화대출 및 상생협력대출 등을 통해 재무제표가 취약하고 담보가 없는 협동조합이더라도 협동조합의 취지에 맞게 운영이 되고 대표자의 의지가 확고한지에 초점을 맞춰 저리의 상품을 제공하고 있으며, 자체 개발한 회계 프로그램도 함께 제공하는 등 비금융 서비스도 함께 제공하고 있다. 사회적경제 사업체를 대상으로 한 융자 누적금액은 약 28억(2017.5 기준)이며, 주택협동조합입주자 전용대출과 같은 마이크로파이낸스 상품도 개발하고 있다.

동작신협도 다양한 사회적금융 중개기관들과 적극적으로 협력함으로써 사업 역량을 강화하고 사업의 효과 또한 높이고 있다. 대표적인 사례가 한국사회혁신금융과의 업무제휴인데, 한국사회혁신금융이 사회혁신기금 대출기업을 추천하고 자체 심사정보를 동작신협과 공유하면, 동작신협에서는 상생협력대출의 대면심사를 면제하거나 심사기간을 대폭 단축함으로써 해당 사업체들의 자금조달을 보다 원활하게 돕게 된다. 동작신협은 또한 서울시 및 청춘희년네트워크와 함께 청년들이 모은 협동기금을 통해 지역단위의 비영리대안금고 역할을 할 수 있는 청년자조금융 육성사업을 진행하고 있다. 조합원 30인 이상으로 구성된 자조금융이나 10인 이상으로 구성된 자조모임이 금융문제를 스스로 해결해 나갈 수 있도록 돕고 있는데, 팀당 5백만원 등 재정지원과 함께 교육 및 운영전산시스템도 지원하고 있다.

논골신협의 경우에는 ‘웃과 사람들’이라는 노동자생산협동조합 설립을 위해 출자금과 운영자금을 지원했고, 성동두레생협에는 직접출자에 더해 조합출자금을 대출하기도 했으며, 생협 초기에는 논골신협 건물 내 판매공간을 무료로 내줘 성장의 발판을 마련할 수 있게 지원을 했다. 하늘나무사랑방이라는 주민 모임을 지원하고 블랙앤업구정이라는 노동자협동조합 중국집을 만들기 위한 출자금을 대출해 줬다. 창립 초기부터 매년 일정액을 논골기금이라는 이름으로 적립해 다양한 지역사업에 쓰고 있고 논골두레장학회를 출범시켰다. 지난 2013년부터는 시민사회기금인 성동협동기금 조성에 적극 나섰다. 금융사업 외에 주민자치조직에 운영비를 지원하고 지역사회의 네트워크 확장에도 적극 나서고 있다<sup>27)</sup>.

이러한 노력에 힘입어 성동구는 2017년 사회적경제 생태계 조성 및 소셜벤처 육성을 위해 소풍·HGI·크레비스파트너스·비플러스·논골신협 등 다양한 사회적금융 중개기관들과 성동협력기금 조성을 위한 협약을 체결했다. 성동협력기금은 성동구에서 10억원을, 사회적경제와 소셜벤처를 지원하는 민간 임팩트 투자회사들이 3억원을 지원해 총 13억원 규모로 조성했다. 기금은 서울숲 주변의 사회적경제 사업체들을 대상으로 사업의 공익성 및 공공부문 학습효과를 중심으로 평가해 선정한 후 2% 이하의 금리로 융자를 할 계획이다<sup>28)</sup>.

26) 행복중심생협연합회(2014), 사회적 경제를 뒷받침하는 사회적 금융, 북서울신협이 앞장서겠습니다.

27) 한국사회투자지원재단(2015), <기획취재-지역순환경제를 만드는 씨앗 '공동체 기금'(2)> 금융을 넘는 마을 만들기: 논골신협협동조합.

28) 서울엔(2017), 성동구, 성동협력기금 조성 협약식 열어, 2017. 02. 16.

#### (4) 기금운용기반 사회적금융 중개기관

대표적인 기금운용기반 사회적금융 중개기관으로는 당사자 조성 자조자금인 사회적기업공제기금과 사회혁신기금을 운영 중인 한국사회적기업중앙협의회(이하: 한기협) 공제사업단과 한국사회혁신기금이 있다. 한기협 공제사업단에서는 사회적기업이 납부한 부금 등을 토대로 단기운영자금대출, 장기대출, 사회적경제종사자 소액대출을 제공하고 있으며, 기업단체보험도 시행할 계획이다. 이때, 사회적경제종사자 소액대출은 서울사회복지공동모금회(사랑의열매)가 지원을 받아 운영 중이다. 2017년 2월 기준, 회원사 부금·사회투자기금·기부금 등을 바탕으로 22억2천만원의 기금이 조성되었고, 가입 기업 수는 160개를 넘었으며, 2017년 현재 기업대출 금액 및 종사자소액대출 누적금액은 각각 12억5천 만원과 1억 3천만 원에 이른다<sup>29)</sup>.

한기협공제사업단은 사회적기업 창업지원 및 성장지원 등 중간지원조직 업무로도 사업영역을 확장하고 있다. 한국사회적기업진흥원의 사회적기업가 육성사업을 위탁 운영해 15개 팀에 창업공간·창업비용·교육 및 멘토링 등 창업의 전 과정을 지원하고 있다. 그리고 한국수출입은행의 지원을 받아 예비사회적기업 희망씨앗 전파사업과 예비사회적기업 희망일터 지원사업도 수행 중이다. 희망씨앗 전파사업의 경우에는 다문화가정 이주여성 및 탈북민 등을 고용한 사회적기업을 대상으로 제품 업그레이드 및 판로 개척자금을 업체당 최대 2천5백만원 지원하고, 사회적기업중앙협의회의 업종별 네트워크 및 수출입은행의 프로보노들과 연계함으로써 이들 기업의 기반 조성을 돕고 있다. 희망일터지원사업은 협력 사업장과 협약을 맺어 다문화가정 이주여성 등 신사회구성원들에게 일터 기반 학습기회를 제공하고 사업 종료 후 일자리를 알선하고 있다.

사회혁신기금의 운용사인 한국사회혁신금융은 기금운용·컨설팅·사회적금융 기반강화를 주요 사업분야로 삼고 있다. 우선 사회혁신기금 조성 및 운용의 경험을 토대로 광진협동사회경제네트워크협동기금·가톨릭사회경제연합발전기금·대구시 사회적경제혁신기금을 위탁 운용하고 있으며, 향후 토지임대부 사회주택·리모델링 사회주택·빈집살리기 프로젝트 등 사회주택지원기금 운용도 맡을 예정이다. 이 과정에서 사회혁신금융은 근접 모니터링 및 장기적인 관계유지 등의 관계금융을 통해 사회적경제 사업체들에게 안정적인 자금조달과 비재무적 서비스를 제공한다. 또한 기업들이 경영현안을 해결하고 안정적인 성장기반을 마련할 수 있도록 회원사들에게 재무분석 리포팅·재무전략 및 계획 수립·기업가치평가 및 자금조달·수익성 분석 및 비용 절감 등의 컨설팅 서비스도 제공하고 있다.

사회혁신금융은 여타 사회적금융 중개기관들과의 협업을 통해 사회적금융의 기반을 강화하는 사업도 진행 중이다. 사회적경제 사업체에 걸맞는 기업평가시스템을 구축하고, 기업평가정보를 활용해 금융기관 신규상품도 개발 중이다. 그리고 광진구 자활공제기금 관리시스템 구축·청년연대은행 토닥 등 청년자조기금 관리시스템 구축·자활공제협동조합연합회 관리시스템 구축 등 자조기금 및 자활공제기금에 맞춤형 기금관리시스템을 제공하고 있다<sup>30)</sup>.

#### (5) 클라우드펀딩 플랫폼 제공 사회적금융 중개기관

사회적금융 중개기관의 또다른 유형으로는 클라우드펀딩 플랫폼을 제공하는 사회적금융관이 있다. 클라우드펀딩은 시민이 사회적으로 가치가 크다고 판단하는 사회적경제 조직의 활동을 직접 선택해 지원한다는 점에서 시민 기반 자금의 중요한 원천이 될 수 있다는 점에서 의의가 크다. 사회적경제에 초점을 맞춘 클라우드펀딩 플랫폼을 제공하는 대표적인 기관들로는 오마이컴퍼니와 와디즈가 있다.

29) 한국사회적기업중앙협의회(2017), 뉴스레터; 한국사회적기업중앙협의회 공제사업단 홈페이지

30) 한국사회혁신금융 (2017), 한국사회혁신금융 주식회사 소개서.

특히 오마이컴퍼니는 2012년 5월 홈페이지 공식 오픈과 함께 8개 프로젝트를 등록한 것으로 지금까지 782여건의 프로젝트를 진행했고, 회원 수는 13만 명에 이른다. 모금은 누적액 기준으로 총 27억 원을 돌파했다. 사회적기업·소셜벤처·협동조합 등이 펀딩주체의 약 80%를 차지한다. 오마이컴퍼니의 크라우드펀딩 플랫폼을 통해 시민들로부터 사업자금을 직접 확보하는 데 성공한 대표적인 사업체들로는 농부가 펀딩으로 영농자금을 지원받고 수확하면 리워드로 농작물을 제공하는 사업모델인 소셜벤처 농사펀드, ‘위안부’ 할머니들의 삶을 재조명하고 존엄성을 회복하고 위해 할머니들의 압화 작품을 모티브로 티셔츠나 휴대폰케이스를 제작·판매한 소셜벤처 마리몬드 등이 있다. 특히 마리몬드는 3차례에 걸친 크라우드펀딩을 통해 리워드 상품에 대한 고객들의 반응을 제품 출시의 바로미터로 삼음으로써 지난해 매출은 창업 때보다 10배나 성장했고 위안부 할머니들을 위한 활동도 커질 수 있었다.

오마이컴퍼니는, 2016년 7월 증권형 크라우드펀딩 제도의 도입을 계기로 개인 투자자가 크라우드펀딩 플랫폼 업체를 통해 중소 벤처기업에 연간 최대 5백만 원(업체당 200만 원)을 투자할 수 있게 됨에 따라, 주거난 해소를 위한 ‘공공사회주택’ 건립을 위한 운영비 모금을 첫 프로젝트로 삼았다. 예비사회적기업 녹색친구는 8일 만에 목표 금액의 103%인 5160만 원을 모았고, 투자자 17명은 채권 만기일인 6개월 만에 5%의 수익을 올렸다. 올해 1월에는 경기도내 기초수급자 8백명에게 재활을 지원해 수급자를 벗어나게 하는 해봄프로젝트에 일반 시민 투자금 5천만 원을 모으는데 성공했다. 이 프로젝트는 사업예산 15억5천만원 전액을 민간이 먼저 투자하고 성과에 따라 경기도가 원금과 보상금을 돌려주는 SIB(Social Impact Bond, 사회성과연계채권) 방식이다. 800명 중 237명 이상이 수급자에서 벗어나면 투자자는 40개월 투자해 최대 24%의 수익을 올릴 수 있다.

오마이컴퍼니는 펀딩성공률을 높이기 위해 사회적기업진흥원과 같은 공공기관이나 행복나눔재단과 같은 민간공익재단과 공동으로 각종 크라우드펀딩 대회도 진행했다. 대회를 통해 우수 프로젝트를 발굴하고 이들을 대상으로 교육과 컨설팅을 진행한다. 대회는 또한 일반 시민들에게 사회적경제가 창출하는 사회적 가치를 적극적으로 알리고 그 대의에 동참시키는 의미도 지닌다. 펀딩에 성공하면 추가적인 자금 지원까지 받을 수 있는 일련의 프로세스를 마련했다. 오마이컴퍼니는 신용보증기금과 제휴를 맺어 펀딩에 성공한 기업들에게 신보가 보증을 제공함으로써 추가 대출을 용이하게 받을 수 있는 길을 터놓았고, 한국사회투자·사회연대은행·북서울신협과 공동으로 크라우드펀딩 대회를 열고 펀딩 성공업체들이 추가 대출의 기회를 얻을 수 있도록 했다. 이 기관은 이러한 활동들을 통해 2016년 6억3천5백원의 매출을 올렸다<sup>31)</sup>.

#### (6) 임팩트투자기관

사회적금융 중개기관의 마지막 유형으로는 임팩트투자기관이 있다. 이들 기관은 시장원리를 활용해 성과가 탁월한 조직에 한정된 자원을 집중함으로써 사회문제를 보다 효과적으로 해결하려는 사회영향투자(impact investing) 방식을 채택하고 있으며, 단순한 대출보다는 지분투자·전환사채·후순위채권 등을 선호하고 다양한 투자수단을 결합해 위험·수익 프로파일이 상이한 다양한 자금공급자들의 투자유인을 높이고 있다. 국내에서는 SK행복나눔재단·소풍·HGI·크레비스·주빌리·미스크 등 10여 곳의 임팩트투자기관이 있다.

31) 백선기(2017), 콜머니,우리 동네 히든챔피언: 서울 은평구 크라우드펀딩 사회적기업 오마이컴퍼니, 이로운넷, 머니투데이, 2017.03.25.; 주수원(2017), 십시일반, 따뜻한 경제 만드는 크라우드펀딩, 한겨레신문, 2017.03.23.

2015년 말 전체 임팩트투자 규모는 180억 수준이고, 투자기관의 총 투자규모도 평균 20억 내외로, 규모 있는 자산성 투자는 매우 적다. 주로 창업 이후 초기 위험자본을 제공하고 있으며, 투자수단은 지분투자 비율이 가장 높다. 평균 기대수익률은 3% 내외로 해외에 비해 낮은 편이며, 투자기간도 평균 3-4년 정도로, 해외에 비해 짧다. 수익률 측면에서는 인내자본에 가깝지만, 투자기간 측면에서는 안내자본 성격이 덜하다. 위험도와 수익성의 선호에 따라 다양한 자본 제공원이 부족하고, 이로 인해 혁신적인 투자상품 및 거래구조가 부족하다는 것이 주요한 문제점으로 거론된다<sup>32)</sup>.

국내 임팩트투자자 중 인상적인 활동을 펼치고 있는 행복나눔재단의 활동을 보자. 사회적기업진흥원과 공동으로 사회적기업 펀드에 15억을 출자하는 등 사회적경제 사업체의 자금조성에 참여했으며, 2013년부터는 사회적경제 사업체를 직접 지원하는 임팩트 투자로 사업을 확장했다. 행복나눔재단의 임팩트투자는 ‘발굴-육성-임팩트 투자’의 순서로 진행된다. 사회적기업 및 소셜벤처의 발굴은 세상 임팩트 투자 공모전을 통해 이루어진다. 심사기준은 사회적기업가 정신, 경영 역량, 사업 성장성, 소셜 임팩트, SK 비즈니스 연계 가능성의 총 다섯 가지 항목이다. 공모전을 통해 발굴된 사회적 기업은 투자 유치 준비 IR 캠프 과정에 참여한 뒤 행복나눔재단과 카이스트창업투자지주를 포함한 잠재 투자자 대상 투자 유치 활동(Demo Day)에 관심 있는 투자자들의 투자 검토 후에 투자가 확정된다. IR 캠프는 기업의 비전과 미션을 명확히 하기 위해 사회적 가치를 객관적으로 측정하고 경영 코칭은 물론 재무회계·법률·마케팅 등의 실질적인 기업 전략을 세울 수 있는 총 8주간의 멘토링 프로그램이다. 2015년까지 누적된 임팩트 투자 유치 프로그램 제공 시간은 1,820시간, 프로그램 참여 기업은 28곳이며 투자 유치율은 50%이다. 임팩트 투자 공모전에 선정되어 IR 캠프 프로그램을 통해 투자 유치를 준비한 사회적경제 사업체들은 Demo Day를 통해 사업을 발표하고 비전을 공유하게 된다<sup>33)</sup>.

행복나눔재단의 임팩트 투자 방식은 제도권 금융보다 우호적인 조건으로 Equity Financing(보통주, 우선주 등) 및 Debt Financing(전환사채인수 등)의 인내자본을 투자하는 것이다. 투자 방식과 투자 조건은 재단과 사회적 기업의 니즈에 따라 합의를 하는데, 협동조합의 경우에는 융자의 형태만 가능하다. 행복나눔재단과 해당 사회적경제 사업체는 경제적·사회적 가치에 대한 경영 목표를 함께 설정하고, 달성 정도에 따라 배당률 감면, 상환비율 감면과 같은 인센티브가 제공된다. 이러한 과정은 기업의 성장단계와 준비에 따라 4개월~6개월 정도 소요된다. 2015년까지 이러한 투자를 받은 기업은 17곳, 투자 규모는 기업당 5000만 원에서 5억 원 정도로 총 투자 금액은 52억, 사회적 임팩트 창출은 80억원에 달한다.

사회적경제사업체들은 이러한 투자를 기반으로 취약계층고용, 환경문제, 노인과 장애인 사회서비스, 신진 예술 작가 지원 등 다양한 사회 문제 해결에 적극 나설 수 있다. 임팩트 투자 이후에도 행복나눔재단의 사회적 기업에 대한 관심과 도움은 이어진다. 투자 이후에도 협력과 연대를 토대로 성장 지원을 한 기업은 11개, 투자자 네트워크는 19곳, 전문가 그룹은 52개이다. 행복나눔재단에 따르면 임팩트 투자 유치를 한 6곳의 사회적기업이 후속적으로 투자를 유치한 금액은 87억4천만 원에 달한다. 또, 2013, 2014년에 투자를 받은 기업의 2015년 성과가 평균적으로 경제적 가치는 31%, 사회적 가치는 52% 상승한 것으로 보고되었다<sup>34)</sup>.

행복나눔재단의 사례는 대단히 혁신적이고 다양한 금융수단을 활용한다는 점에서 향후 사회적금융 자금조성 및 인프라 구축에 많은 시사점을 준다. 특히 자금지원 대상인 사회적경제 사업체들과 경제

32) 라준영·김준태·이윤석(2016), 사회영향투자의 동향과 전망, KAIST 경영대학·SK 사회적기업가센터.

33) 행복나눔재단(2015), 2015 Impact Investing; 행복나눔재단(2016), 2016 ANNUAL REPORT.

34) 김가희(2017), 행복나눔재단, 사회적기업 발굴에서 육성까지... 임팩트 투자로 이어간다, 임팩트뉴스 미디어 SR, 2017년 2월 28일.

적·사회적 가치에 대한 경영 목표를 함께 설정하고 그 달성 정도에 따라 배당률 감면·상환비율 감면과 같은 인센티브를 제공하는 방식이나 사회성과인센티브 제도를 통해 사회적 가치를 계량화하고 이를 포상하는 방식은 향후 서울시의 사회적금융 인프라 구축에 있어 활용가능성이 큰 보조금 연계 투자의 실제 성공사례이기도 하다는 점에서 의의가 크다.

#### 4) 사회적금융 중개기관의 성과와 한계

##### (1) 성과

사회적금융 중개기관들은 규모·성장 경로·고객 기반·투융자 방식 등에서 차별성이 있지만 인상적인 성과를 거두었다. 첫째, 취약한 재무상태·담보 결여·낮은 수익성 등의 이유로 전통적인 금융기관으로부터 자금조달이 불가능했던 사회적경제 사업체들에게도 사회적 가치나 향후 성장 가능성에 대한 판단을 근거로 자금을 제공할 수 있었다. 이 점은 특히 한기협 공제사업단·한국사회혁신금융과 같은 자조기금 기반 중개기관이나 북서울·논골신희 등 지역기반 중개기관 그리고 행복나눔재단과 같은 임팩트투자 중개기관에서 두드러졌다. 자조기금 기반 중개기관은 사회적기업의 여건에 맞게 상환기간 및 상환방식을 조정하고 심사 절차를 간소화하는 등 자금 수요자의 편의성을 최대한 높였으며, 행복나눔재단은 투자자금 회수의 제약에서 자유로운 자선자금의 이점을 적극 활용해 사회적경제 사업체의 고유한 자금수요에 부합하는 혁신적인 금융수단들을 제공함으로써 맞춤형 투융자를 행할 수 있었다.

둘째, 한국사회투자자와 같은 도매형 사회적금융 중개기관은 사회투자자금의 위탁운용을 통해 사회적경제 분야의 대표적인 사업체들의 규모 확장에 필요한 성장자금을 제공했으며, 중간지원기관협력사업을 통해 자조금융 및 소매형 중개기관의 활성화에 필요한 마중물을 제공하는 등 서울시 사회적금융 생태계 조성에 기여했다.

셋째, 사회적금융 중개기관들은 자금제공 단계 이후에도 컨설팅·자원연계와 같은 관계형금융을 통해 사회적경제 사업체의 전반적인 사업 역량을 높여줄 수 있었다. 이 점은 사회적금융 중개기관들이 단순히 전통적인 금융기관과는 차별화되는 고유의 고관여 금융모델을 운영하고 있음을 시사한다. 사회연대은행이나 신나는조합과 같은 중간지원조직형 중개기관은 사회적경제 사업체를 대상으로 한 통합적인 지원서비스 사업 등을 통해 확보한 컨설팅 능력 및 전문가·대학·사업체·정부와의 다양한 연계망을 활용해 양질의 비금융서비스도 함께 제공할 수 있었고, 한기협 공제사업단이나 사회혁신금융은 회원사들의 연계 및 공동사업을 꾀함으로써 참여 기업들의 자조기반 및 사회적자본을 강화시킬 수 있었다.

넷째, 사회적금융 중개기관들은 사회적 투자자들에게 그들의 자본을 의미있고 가치있게 사용할 수 있는 통로를 제공하고, 그들을 대신해 사회적경제 사업체들에 전통적인 금융기관과는 차별화되는 양질의 관계형금융을 제공함으로써, 이들 사회적 투자자들이 얻고자 하는 것들을 줄 수 있었다. 신희과 오마이컴퍼니의 경우에는 개인들에게 원하는 사회적경제 사업체나 프로젝트를 직접 선택할 수 있도록 하는 혁신적인 금융상품을 제공함으로써, 사회적 투자자와 사회적경제 사업체를 보다 직접적으로 연결하고 시민들이 적극적인 사회적 투자자로 참여할 수 있도록 했다.

다섯째, 사회적금융 중개기관들이 이러한 성과를 거둘 수 있었던 데는 협업의 역할이 컸다. 거의 모든 사회적금융 중개기관들이 정부 및 민간재단과의 제휴 및 연계를 통해 자금조달을 하고 있고, 자조기금기반 중개기관과 지역기반 중개기관들의 경우 협력기관의 심사 및 신용평가를 활용해 투융자 대상자 선별을 위한 심사 및 신용평가를 하거나 지역기금 조성 및 운용에 참여하는 곳도 있다. 중간

지원조직형 중개기관과 지역기반 중개기관이 대출사업의 노하우 및 고객 풀을 공유하고 있기도 하다. 햇빛발전소 설립 자금을 신협·신협사회공헌재단·한국사회투자·중간지원조직형 중개기관·신나는조합·임팩트투자 기관 등이 공동심사를 통해 공동으로 대출한 경험도 있다. 지역기반 중개기관과 크라우드펀딩 기관이 공동으로 크라우드 대회를 지역에 개최하기도 하고, 크라우드펀딩 플랫폼에 시민과 사회적 프로젝트를 연결시키는 혁신적 예금상품을 출시하기도 했다. 지역기반 중개기관들의 경우, 지역 사회의 다양한 활동을 후원하는 것에서 한걸음 더 나아가 지역 주민들과 공동으로 새로운 금융상품을 개발하고 조합원들의 사회적경제 활동을 지원하는 등 보다 많은 시민들이 사회적경제 및 사회적금융의 일원으로 참여하도록 돕고 있다. 사회적금융기관들이 벌이고 있는 이처럼 다양한 형태의 협업들은, 다양한 자원들의 유기적인 연계를 통해 관계형·고관여 금융의 높은 비용을 외부화하고 절감할 수 있는 중요한 기제로서, 이들의 적극적이고 의식적인 노력으로 사회적금융 생태계 안에 협업의 원리가 작동했던 것이다. 이 협업의 원리를 어떻게 촉진·강화할 것인가가 앞으로 결정적으로 중요한 정책적 과제로 대두된다.

## (2) 한계

첫째, 사회적경제 사업체에 제공된 전체 자금공급 규모가 많지 않았다. 추산은 어렵지만 사회적금융 중개기관을 통해 사회적경제 사업체로 흘러간 자금 및 제공 사업체 수는 각각 1천억원과 1천개 업체를 넘기 어려울 것으로 보이는데, 이는 중소기업·소상공인·신성장산업 관련 정책금융 규모나 사회적경제 사업체들의 자금수요와 비교할 때 대단히 부족한 수준이다. 이처럼 사회적경제 영역으로 공급된 자금이 많지 않은 것은 시장실패 등으로 인해 재무적 성과가 높지 못한 사회적경제 사업체 고유의 특성을 반영하는 것이기도 하지만, 동시에 사회적 투자자들의 유입을 촉진할 우호적인 투자환경이 미비하기 때문이기도 하다. 그리고 개별 사회적금융 중개기관들은 높은 사명감과 전문성을 바탕으로 다양한 경제주체들과의 협업에도 적극 나섬으로써 본연의 사명을 잘 수행하고 있지만, 사회적경제의 규모에 비해 이러한 중개기관들의 숫자가 지나치게 적은 점도 문제이다.

둘째, 사회적경제 사업체의 생애주기별·특성별·사업상황별 고유한 필요에 부응하는 다양한 금융수단이 제공되지 못했다. 창업단계의 자금수요는 주로 지원금 형태로 어느 정도 충족되었고, 사회적금융 중개기관을 통한 자금 제공은 주로 단기 운영자금 수요를 충족시키는 데 집중되었다. 규모확대를 위한 성장자본이 부족했으며, 일부 임팩트투자의 경우를 제외하고는 지분투자도 거의 행해지지 않았다. 또한 지역자산화나 사회주택 관련 대형 프로젝트를 성사시킬 수 있는 자금제공도 활발하지 않았다.

셋째, 사회적금융 중개기관들이 사회적경제 사업체를 대상으로 자금을 제공하고 있지만, 재무성과 및 사업가치의 입증을 요구하는 관행은 크게 개선되지 않았다. 대출절차가 까다롭고 제출해야 할 서류도 지나치게 많으며 상담창구도 부족한 실정이다. 이 점은 사회투자기금 등 공공기금을 사용해 융자를 하는 소매형 중개기관의 경우 대손책임을 저야 하고 운영비 지원 또한 없다는 상황과도 관련이 있다.

넷째, 신용 보강 및 손실 보전 등을 통해 사회적 투자자들의 투자위험을 낮춰줄 혁신적인 투자상품이 본격적으로 등장하지 못했고, 그로 인해 공공투자자와 자선투자자를 제외한 영리·시민투자자로부터의 자금 공급이 대단히 미약하다.

다섯째, 사회적경제 사업체의 사회성과를 객관적으로 입증할 성과평가 및 가치측정 시스템의 미비로 인해 공공자금 및 자선자금의 보다 많은 유입을 가능케 할 사회적 정당성 확보가 쉽지 않고 시민 투자자의 본격적인 참여를 이끌어내는 데도 한계가 있다.

### 3. 전략 과제: 사회적금융기관의 협업모델 확산 및 자생력 제고에 기초한 협력적 금융생태계 조성

#### 1) 협력적 사회적금융 생태계

##### (1) 사회적경제 사업체와 사회적 투자자의 특성별 연계 및 사회적금융 중개기관간 협업

공익성 및 상호성이 함께 높은 지속가능형·위탁형 사회적경제 사업체의 자금수요는 기본적으로 중간지원조직형·자조기금기반·지역기반 사회적금융 중개기관이 담당하는 것이 바람직하다. 명절 대목을 앞두고 구매자금이 필요하거나, 정부 및 지자체가 발주한 사업을 수행 중 잔금 지급일까지 사업비가 필요하거나, 공공입찰에 참여하기 위해 보증금이 일시적으로 필요하거나, 임금이나 임차료 지급일이 다가왔지만 매출채권 회수일과의 불일치로 유동성이 일시적으로 필요한 긴급자금 수요의 경우는 자조기금기반 사회적금융 중개기관이 대응토록 하고, 설비자금 등 성장자본 제공은 신나는조합과 같은 중간지원조직형 기관·신협 등 지역기반 중개기관·클라우드펀딩을 통한 시민 자금을 활용토록 한다. 대규모의 성장자본이 필요할 경우에는 햇빛발전소 건립이나 협동조합주택 건설 때 시도되었던 공동대출 방식을 활용하거나 사업 프로젝트별로 관련 중개기관들이 협력해서 공동으로 자금을 제공하는 방식을 활용할 수 있다.

사회적 영향은 크지만 재무적 성과가 낮은 복지형 사회적경제 사업체의 경우에는 운영자금 수요는 공공·자선의 지원금이나 중간지원조직형·자조기금기반·지역기반 중개기관의 융자금으로 충족시키고, 대규모 설비자금 수요는 도매형 사회적금융 중개기관의 주도 아래 사회성과연계채권(Social Impact Bond)과 같은 공공·자선·영리의 협력적 투자상품을 활용할 필요가 있다.

재무적 성과가 높아 영리자본의 투자도 가능한 상업형 사회적경제 사업체 그리고 재무적 성과와 더불어 사회적 영향도 큰 혁신형 사회적경제 사업체의 자금수요는 일차적으로 임팩트투자 중개기관 및 클라우드펀딩 플랫폼이 담당하도록 하고, 대규모 설비자금의 경우에는 도매형 사회적금융 중개기관을 중심으로 여러 유형의 사회적금융 중개기관이 공동으로 참여하는 것이 바람직하다.

##### (2) 마을기업 금융생태계

지역과의 연계성이 높은 마을기업의 경우에는 단기의 긴급한 자금수요는 자치구·동·마을 차원의 마을기금 등 지역기금을 조성하고 이를 지역기금네트워크로 묶어 공동으로 대응하는 것이 바람직하다. 그리고 사업확장을 위한 자금수요는 마을기업 간 공동사업을 유도하고<sup>35)</sup>, 여기에서 발생하는 매출액 중 일부를 마을기업 공동기금으로 적립해 이를 향후 사업확장에 활용할 필요가 있다. 공간 이용 자금 수요에 대해서는 신협 등 지역밀착형 금융기관들과의 제휴와 더불어 지역자산화 전략도 적극적으로 모색할 필요가 있다. 마을의 지속가능성 제고를 위해서는 마을기금 등 마을소유의 자산을 확충하는 시민자산화가 중요하다. 마을기업의 활성화를 위해서는 마을의제를 발굴하는 마을계획과 함께 마을기

35) 2014년 3월, 서울시와 SBA의 지원으로 '마포 시민문화장터 늘장'에 마을기업 1호 공동매장을 마련하였다. 7개 마을기업의 제품이 입점하였고 매출의 5%를 마을기업 공유기금으로 적립하기 시작했다. 2014년 5월부터는 광진구 '어린이대공원 상생마켓'에 입주하여 5개의 마을기업이 참여하였고, 6월부터는 '서울 시민청 장터'에 정기적으로 참여하였다. 각 마켓의 특성에 맞추어 운영과 관리, 기금 납부 방법을 따로 두어 세밀하게 운영했다. 비록 마을기업의 안정적인 판로로서의 기능은 충분치 않았으나, 이후 마을기업 간의 공동사업 방향을 모색하는 근거가 되었다. 서울시 마을기업사업단(2015), 서울시 마을기업: 1056일의 기록, 서울특별시 사회적경제과.

금의 설립을 중요한 정책방향으로 제시할 필요가 있다. 이와 관련해 마을기금 조성액에 연동해 서울시 사회투자기금이 일정 금액을 매칭으로 출연하는 방안도 적극 검토할 필요가 있으며, 신협 등 지역 공동체 상호금융 및 크라우드펀딩 등과 결합한 다양한 사례들의 경험도 활용할 필요가 있다<sup>36)</sup>.

### (3) 협동조합 금융생태계

협동조합은 원칙적으로 초기 사업자금은 조합원 출자를 통해 조달하고, 이후 사업이 본격화되면 단기 운전자금이나 장기 설비자금을 조합원들로부터의 차입금이나 투자금을 통해 해결하고, 부족한 부분은 외부로부터 조달하는 것이 바람직하다. 가령, 생협인 경우 단기 운전자금 수요는 수매선수금을 통해, 사업확장을 위해 필요한 장기 설비자금 수요는 조합원 차입을 통해 해결하고 있는 바, 이를 제도적으로 뒷받침할 관련 법령을 정비해 조합원으로부터 자체 자금조달을 촉진할 필요가 있다. 또한 금융협동조합에 대한 감독규정을 개정해 이들 기관의 건전성 평가시 사회적경제 사업체에 대한 투융자 등 사회적 가치 창출 활동을 반영토록 함으로써 용자가 더욱 늘어날 수 있도록 유인책을 제공하고, 이사장의 연대보증허용·임원들의 공동보증제도 도입·협동조합 대출에 대한 자산건전성 기준 완화·신용대출 한도 증액 등을 허용할 필요가 있다. 그리고 협동조합 등에 대한 출자와 투자가 현실화될 수 있도록 하는 관련 법규 개정도 필요하다<sup>37)</sup>.

한편, 협동조합 금융생태계와 관련해서는 업종별·부문별 차원에서의 연대기금 조성이 이뤄지도록 하는 것도 대단히 중요한 과제이다. 이탈리아의 경우 지속가능한 협동조합 생태계 조성을 위해 모든 협동조합들이 순소득의 3%를 출연해 협동조합연대기금을 조성하고 이 기금을 새로운 협동조합의 신설·기존 협동조합의 발전·비협동조합기업의 협동조합기업으로의 전환 등에 사용되고 있다. 우리의 경우 이러한 총연합회 차원의 기금 조성은 어렵더라도 최소한 주택·택사·의료·육아 등 업종별 차원에서는 연대기금을 조성해 이를 성장의 발판으로 삼을 필요가 있다.

### (4) 자조기금 지원체계의 확립

사회적금융 생태계가 공공·자선·시민·민간의 광범위한 투자를 바탕으로 수요자의 금융 접근성을 개선하고 수요자의 사업 특성·생애주기·경영 상황에 걸맞는 금융수단을 제공할 수 있기 위해서는 당사자들의 적극적인 자구노력이 선행되어야 하는 바, 그 핵심적인 토대가 바로 당사자들의 자조기금 조성 및 운영이다. 자조기금은 다양한 투자자들의 지원을 이끌어내는 비공식적 담보임과 동시에 사회적 금융 생태계를 건강하게 만드는 소금과 같은 역할을 담당하며, 당사자들의 연대 및 협력의 역량을 향상시키는 터전이기도 하다. 이때의 자조기금에는 사회적기업공제기금 및 사회혁신기금과 같은 사회적 기업 중심의 자조기금은 물론 지역기금·마을기금·협동조합연대기금이 모두 포함된다.

이러한 자조기금의 성장 및 확산을 위해서는 이들의 자체 투자를 늘리고 자조기금의 사업적 역량을 높일 수 있는 지원이 필요하다. 공공자본 및 자선자본은 당사자의 기금조성액에 연동해 각각의 기금에 출연금을 제공함으로써 자조기금의 양적 성장을 이끌 수 있다. 서울시의 경우에는 보다 많은 자선자본이 사회투자기금에 출연토록 노력하고 현재에 비해 획기적으로 늘어난 사회투자기금을 활용해 자조기금들에 매칭 투자를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다. 여력이 되어, 지역기반 중개기관은 마을기금·지역기금에, 금융협동조합은 협동조합에, 자조기금기반 중개기관은 사회적기업 중심의 자조

36) 전대욱, 최인수, 김건위 (2016). 지역공동체 소유권(community ownership)과 자산화 전략. 한국행정학회 학술발표논문집, 204-221.

37) 신창섭(2017), 협동조합 사이의 협동을 위한 제도개선과제, (재)아이쿱협동조합연구소 제도개선연구회, 2017. 5

기금에 각각 출연할 수 있다면, 연대의 중요한 물적 토대가 될 수 있을 것이다. 그리고 이들 중개기관은 조직의 특성이 유사한 각각의 자조기금들의 운영 과정에서 다양한 형태의 업무제휴를 통해 적극적인 자원연계 활동을 펼침으로써, 건강하고도 협력적인 사회적금융 생태계의 조성에도 기여할 수 있을 것이다.

## 2) 사회적금융 중개기관의 사업혁신 강화 및 협업 촉진

### (1) 심사기준의 변화 및 사업의 혁신을 통한 사회적경제 사업체의 만족도 제고

첫째, 사회적금융 중개기관들이 심사과정에서 사회적 가치보다는 재무성과 및 경제적 가치의 입증을 요구하는 관행을 개선하려면, 사회적경제 사업체 투용자의 심사기준이 바뀌어야 하는데, 이를 위해서는 사회적금융 중개기관들의 심사관행에 큰 영향을 미치고 있는 사회투자기금의 원칙, 곧 기금의 손실이 있어서는 안된다는 원칙이 변화되어야 한다. 사회투자기금의 핵심 기능은 사회적금융 중개기관들이나 사회적 투자자들을 대신하여 투자손실을 감당함으로써 사회적금융 중개기관들의 활동을 지속시키고 추가적인 자금유입을 이끌어내는 촉매자본을 제공하는 것이다. 사회투자기금에 대손처리 근거 및 절차를 마련함으로써 투용자금의 손실을 허용한다는 것은 사회투자기금으로 사회적경제 사업체들에 자금을 제공하고 있는 사회적금융 중개기관들로 하여금 사회적 가치나 성장가능성 등 재무적 안정성 및 상환가능성 이외에 요인들을 투용자 심사 때 적극적으로 고려해도 될 뿐 아니라 그것이 바람직한 것이라는 시그널이 될 것이다. 이는 사회적금융 중개기관들의 전반적인 투용자 기준(norm)을 수요자 친화적인 방향으로 그리고 사회적금융답게 변화시키는 전환점이 될 수 있다.

둘째, 용자 신청과정에서 제출해야 할 서류가 지나치게 많고 대출절차가 까다로우며 상담창구도 부족하다는 수요측 애로요인은 여러 사회적금융 중개기관들이 고객사들의 정보나 상담창구를 공유하는 것은 물론 사회적경제 사업체에 맞는 기업평가시스템과 사회적경제 사업체를 대상으로 한 신뢰할만한 신용정보시스템 등을 공동으로 확보하는 방식의 협업 기반 사업혁신을 통해 해결하는 것이 바람직하다.

셋째, 사회적경제 사업체의 생애주기별·특성별·사업상황별 고유한 필요에 부응하는 다양한 금융수단이 부족하다는 문제점도 협업에 기반한 사업혁신을 통해 해결해야 한다. 위탁형·지소가능형 사업체 및 마을기업·협동조합의 운영자금 및 시설자금 수요는 중간지원조직형·자조기금기반·지역기반 금융기관들의 협업모델을 통해 해결하고, 보다 대규모이거나 지분투자 방식의 자금제공은 크라우드펀딩 플랫폼 제공기관이나 임팩트투자 기관과 제휴함으로써 해당 사업체에 다양한 금융수단을 제공할 수 있다. 복지형·상업형·혁신형 사업체에게는 크라우드펀딩 플랫폼 제공기관이나 임팩트투자 기관 중심으로 자금수요를 충족시키고 필요할 경우 여타 유형의 기관들이 협력함으로써 다양한 필요에 부응하는 맞춤형 금융수단을 제공할 수 있을 것이다. 이러한 협업모델이 잘 작동하기 위해서는 이들 기관들을 연결하고 묶어주는 네트워크가 형성되어야 하며, 공공자금·자선자금 그리고 도매형 사회적금융 중개기관의 역할도 중요하다.

### (2) 투자상품의 혁신을 통한 보다 많은 사회적 투자자의 유입 유도

첫째, 사회적 투자자의 유입을 늘리기 위해서는 손실보전 및 신용보강 등을 통해 사회적경제 사업체에 만연한 높은 투자위험을 시민·영리 투자자들이 덜 감당할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 공공부문 및 자선부문이 손실위험을 우선적으로 부담하는 촉매자본을 제공할 수 있어야 한다. 이때, 촉매자본은 손실 감수 자본(first-loss capital)으로서, 상환 실패가 일어날 경우 그 손실을

먼저 떠안음으로써 다른 투자자들의 위험을 줄여주는데 그 방식은 지원금(grants), 지분투자(equity), 후순위채권(subordinated debt) 등 다양하다. 이러한 촉매자본의 대표적인 사례로는 서울시의 사회투자기금과 유사한 영국의 빅소사이어티캐피탈(BSC)을 들 수 있다. BSC는 이러한 혁신적인 투자상품들에 대한 선도적 투자자로서의 역할을 함으로써 다른 민간 투자자들이 해당 상품을 신뢰할 수 있도록 하고, 이러한 구조화된 투자상품들 중 위험이 큰 지분투자·후순위채권·보증 등의 부분을 인수해 여타 민간 투자자들의 위험을 줄여줌으로써 보다 많은 투자자들의 참여를 유인한다.

둘째, 여러 개의 금융수단을 결합하거나 펀드구조를 중층적으로 설계한 구조화된 혁신적인 금융수단을 통해 수익-위험의 프로파일이 상이한 다양한 투자자들의 유입을 이끌어낼 수도 있다. 이는 사회투자기금과 도매형 중개기관의 주요 기능 중 하나인데, 보다 상세한 내용은 지속가능한 자금조성 인프라의 과제를 다룬 별도의 장에서 논의되었다.

셋째, 다양한 예금 및 투자상품의 개발 및 활성화를 정책적으로 지원할 필요가 있다. 일본군 위안부 문제를 알리는 캠페인에 펀딩을 하는 조건으로 3.7%에 달하는 적금상품을 제공하는 소소한적금 등의 크라우드펀딩 상품을 내놓았던 북서울신탁의 사례나, 최소 투자규모 20 달러로 지역의 주민들에게 자신의 지역에 투자할 수 있는 지역투자채권 상품을 온라인을 통해 출시한 캘버트 재단의 사례가 참고가 될 수 있다. 서울시는 신탁이나 임팩트투자 기관과 공동으로 서울 소재 사회적경제 사업체나 사회혁신 프로젝트에 용자나 투자를 하는 전용 금융상품을 출시하고 이를 널리 홍보하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 나아가 제후 대상을 전통적인 은행이나 증권사로 넓혀 한층 대규모화하는 방안도 가능할 것이다. 이처럼 자신의 지역을 보다 바람직한 방향으로 가꾸는 데 시민들이 참여하는 경험 이 축적된다면, 향후 시민 기반의 사회적은행이나 본격적인 도매형 사회적금융 중개기관으로 성장할 수도 있을 것이다.

넷째, 사회적 투자자의 참여 기반을 크게 확대하기 위해서는 사회적경제 사업체들이 창출한 사회적 가치를 객관적으로 입증하고 보여줄 수 있는 성과평가 및 가치측정 시스템을 확립하는 것이 대단히 중요하다. 공신력 있는 성과평가시스템이 확립될 수 있다면, 공공자금 및 자선자금의 보다 많은 유입에 관한 사회적 합의가 용이해지고, 무엇보다도 사회적금융 생태계를 건강하게 만들어줄 또다른 핵심 구성요소인 시민투자자의 본격적인 참여가 가능해질 것이다. 이 과제 역시 보다 상세한 내용은 지속가능한 자금조성 인프라의 과제를 다룬 별도의 장에서 논의되었다.

### (3) 관계형 금융 역량 강화와 협업모델의 촉진

사회적금융 중개기관들을 전통적인 금융기관과 차별화시켰던 핵심 특징은 자금제공 단계 이후에도 컨설팅·자원연계 등을 통해 사회적경제 사업체의 전반적인 사업 역량을 높여주는 고관여 관계형 협업 모델이었다. 향후 사회적금융 생태계의 발전을 위해서는 이러한 특성을 한층 강화하고 촉진하는 정책적 지원이 필요하다.

첫째, 사회적금융기관들이 창출하는 관계형 고관여 서비스의 가치를 평가하고 그에 상응하는 보상체계를 확립할 필요가 있다. 사회투자기금이나 자선재단으로부터 투융자 계약을 맺을 때 금리·만기·대손 등의 내용에 더해 이러한 서비스도 포함시킬 필요가 있다. 이들 서비스의 객관적인 가치 평가가 어렵다면, 사회성과연계채권과 유사하게 해당 사업체의 경영상황 및 사업성과에 관한 목표를 정하고 이에 연계해 운영비나 성과보수를 지불케 하는 방안도 고려할 수 있다.

둘째, 심사·대출·자금운용·예금상품 등과 관련해 사회적금융 중개기관들 사이에서 행해졌던 협업은 이들 기관의 성과를 높여주는 수단임과 동시에 연대와 협력의 정신을 중시하는 사회적경제 생태계를

한층 건강하게 만들어줄 자양분이기도 하다. 이 협업의 원리를 촉진하기 위해서는 사회투자기금의 경우 중개기관들이 공동으로 참여하는 프로젝트 방식의 협업사업을 새롭게 발굴해 운영할 필요가 있다. 공동 프로젝트 방식이 아닌 일반 투자자 사업이더라도 협업에 높은 가치를 주는 방식도 고려할 수 있다.

셋째, 협업에 기초한 그동안의 혁신 사례들을 발굴하고 다양한 사회적금융 네트워크 속에서 심층 분석을 통해 개선방안을 모색하고 그 결과물로서의 새로운 협업모델을 표준화하고 복제하는 현장주도형 정책개발 및 성과확산 사업을 대대적으로 진행할 필요가 있다.

### 3) 사회적금융 중개기관의 자생력 제고를 위한 체계적 지원

#### (1) 자기자본 확충

사회적금융이 발달한 선진국의 경우 공통적으로 확인되는 특징은 정부 등 공공부문이 대규모 기금을 조성하고 이 기금의 핵심 기능을 사회적금융 중개기관 육성에 두었다는 점이다. 미국 재무성이 운영 중인 CDFI 펀드의 경우에는 지역개발금융기관(CDFI)으로 불리우는 중개기관에 평균 2백만 달러의 지원금을 제공하였고, 영국의 BSC은 사회적금융 중개기관에 지분투자를 확대함으로써 이들 기관의 자기자본을 확충하고 투자자 기반을 키워주었다<sup>38)</sup>. 서울시의 경우에도 이와 유사하게 사회적금융 중개기관에 지원금이나 지분투자를 제공함으로써 이들 기관의 자기자본을 확충시킬 필요가 있다.

첫째, 민간의 사회적금융 중개기관 및 자조기금에 용자 이외에 지분투자를 제공할 필요가 있다. CDFI 펀드의 경우 평균 2백만 달러를 CDFI에 지원금을 제공하고 있는 바, 사회투자기금도 사회적금융 중개기관들의 사업계획에 대한 엄격한 심사를 전제로 5억원 내외의 사업 지원금을 제공하거나 해당 사회적금융 중개기관들이나 자조기금의 사업 이력 및 성과 그리고 향후 성장가능성 등을 바탕으로 지분투자를 제공한다면 사회적금융 생태계의 안정화에 결정적인 마중물이 될 것으로 기대된다. 이 경우, 해당 금융기관들의 여건이 크게 개선됨에 따라 보다 혁신적이고 수요자 친화적인 양질의 투자 프로그램들의 개발이 가능해질 것이다.

둘째, 사회투자기금의 소진이 정치적 이유 등으로 어렵다면, 자선자금의 출연을 적극 유치해 이 자선자금의 이름으로 지원금 제공을 위한 별도의 목적사업을 벌이는 방법을 고려할 수도 있다.

셋째, 민간재단의 자선자금 출연이 크게 늘어나지 않는다면, 별도의 지방정부 사업으로 사회적금융 중개기관 지원사업을 수립해 이들 기관에 지원금을 제공하고 그 성과를 엄격하게 모니터링하는 방법도 고려해야 한다.

#### (2) 기존 중개기관 규모화와 신규 중개기관 육성

사회적경제의 영역이 앞으로 더 확장되고 사회적경제 사업체 숫자도 크게 늘어날 경우 사회적금융에 대한 수요도 같이 커질 것이다. 이러한 수요에 부응하기 위해서는 향후 사회적금융도 확장이 되어야 하는데, 기존 사회적금융기관의 규모를 확대하는 방법과 새로운 기관을 육성하는 방법을 동시에 추진할 필요가 있다. 기존 기관들의 경우 사업의 노하우나 현장지식이 풍부하고 다양한 인적 네트워크가 확보되어 있어 신규 인력의 채용 및 교육을 통해 규모를 확대하는 것이 가능하고, 새로운 기관

38) Rosenthal, C. (2016), Community Development Financial Institutions (CDFI) in the United States, Presentation by Clifford Rosenthal to the 2016 Gyeonggi Province Ddabok International Conference; 김갑래·박수연(2013), 영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점, 자본시장연구원.

들의 경우 권역별 중간지원조직이나 지역신협들이 일차적인 후보라고 할 수 있다. 이러한 규모화나 신규 기관 출범을 위해서는 다음과 같은 정책적 지원이 요구된다.

첫째, 서울시 차원에서 체계적인 교육훈련 사업을 지원할 필요가 있다. 이와 관련해 과거 희망키움뱅크이 확산되는 과정에서 수행되었던 마이크로크레딧 전문가 양성과정이 참고가 될 수 있다. 당시 마이크로크레딧 전문가 양성과정은 중앙자활센터·사회연대은행·신나는조합이 컨소시엄을 구성해 보건복지가족부의 지원을 받아 민간 주도적으로 이뤄졌는데 서울 시도 이러한 모델을 참고해 사회적금융 중개기관들과 적극적인 협력해 사회적금융 전문가 양성과정을 개설할 필요가 있다.

둘째, 서울시는 사회적금융기관 재직자의 교육훈련을 위한 별도의 지원을 제공할 필요도 있다. 서울시와의 협력사업시 교육훈련비 형태로 지원하는 방안과 별도의 교육훈련 사업으로 지원하는 방안을 같이 모색할 수 있다.

셋째, 현재 다양하게 진행 중인 사회적금융 중개기관들 사이의 협업이 한층 강화되고 제도화될 수 있도록 지원할 필요도 있다. 사회적금융기관네트워크 또는 사회적금융기관연합회 설립을 지원하고 민관협치의 주체로 참여토록 하는 것이 바람직하다. 그리고 엄정한 역량평가를 전제로 사회투자기금의 위탁 운영 기회를 제공할 필요도 있다. 이러한 경험들이 축적될 경우, 사회적금융기관네트워크는 사회적경제신협이나 비영리형태의 사회적은행의 결성 주체가 될 수 있을 것을 기대된다. 이들 단체의 적극적인 연대금융의 노력에 부응해 일반 시민과 사회적경제 영역의 대대적인 참여로 사회적경제신협이나 사회적은행이 만들어진다면, 시민들은 그들의 예금이 가장 필요하다고 느끼거나 가치가 높다고 여기는 사업에 사용될 수 있도록 대출 대상을 스스로 결정할 수 있게 될 것이며, 사회적금융 생태계는 한층 건강하게 발전할 것이다.

## 제6장

---

# 서울시 사회적경제 교육·경영·보조금 지원사업 개선

### 1. 배경과 목적

사회적경제기업 창업을 유도하는 직접적인 보조금 지원은 인지도가 낮은 사회적경제 영역에 대한 잠재적 창업가들의 관심을 불러일으키고 실제 창업 붐을 촉발하는데는 기여했다. 하지만 사회적경제 기업들이 성장하고 성숙해 가면서 설립 중심의 지원 체계는 그 유효성에 한계를 보이기 시작했다. 1기 서울시 사회적경제기업 지원정책은 창업 중심의 직접적 보조금 지원이 아닌 사회적경제 생태계를 육성하는 방향으로 구축되었으며 이에 따라 인재개발을 위한 교육지원과 비즈니스 서비스를 제공하는 경영지원을 강화하였다.

1기 사업의 성과를 바탕으로 한 단계 더 발전된 교육지원과 경영지원체계를 구축해갈 필요가 있다. 영리기업의 기업 생태계가 영리기업에 필요한 인재를 학교와 대학 그리고 전문교육훈련시설로부터 안정적으로 공급받고 재교육하는 것처럼 사회적경제 역시 열정 있고 전문성 있는 인재를 양성하고 재교육하는 시스템을 마련해야 한다. 또한 경영컨설팅, 인사, 노무, 법무 등 기업 운영에 필요한 다양한 사회적경제 비즈니스 서비스 시장이 발달해야 사회적경제기업의 활동 영역과 규모가 배가될 수 있다.

1기 서울시 사회적경제 지원정책은 보조금 지원사업과 관련해서는 일부 새로운 보조금 사업을 기획하고 추진했으나 전반적으로 혁신을 추구하는데 부족함이 있다. 그 이유는 대부분의 보조금 지원사업의 설계와 재원을 중앙부처인 고용노동부에서 제공했기 때문이다. 보조금 지원사업에 있어서 한단계 업그레이드되는 혁신이 필요하며 혁신의 방향은 역시 성장기 사회적기업들의 사회적경제 생태계를 육성하는 것이어야 한다. 이런 점에서 성장기 사회적기업들이 사회적 가치를 극대화할 수 있는 방향으로 보조금 사업의 재구조화가 필요하다.

## 2. 성과와 한계

### 1) 경영지원사업

서울시 사회적경제조직이 받을 수 있는 경영지원은 첫째, 한국사회적기업진흥원(이하 진흥원)이 추진하는 경영지원과 둘째, 서울사회적경제지원센터(이하 사경센터)의 사회적경제 통합 경영지원 및 컨설팅으로 구분된다.

진흥원은 기초컨설팅과 전문컨설팅으로 구분하여 경영지원을 한다. 기초컨설팅의 경우 예비 및 인증사회적기업을 대상으로 하며 지역별로 10개의 기초컨설팅 지원기관을 선정하여 컨설팅을 제공하도록 하며 서울지역은 신나는 조합이 맡고 있다. 컨설팅을 원하는 사회적기업은 지원기관에 신청하고 기초컨설팅 지원기관 내의 통합경영지원단에서 사전진단을 실시하고 실시계획을 작성한다. 진흥원은 기초컨설팅의 실시계획이 적정한지 판단하여 수진기관을 최종 선정하며 진흥원이 지원하는 기초컨설팅 지원액은 2017년 기준 1회당 500만원이다.

전문컨설팅은 2017년부터 예비사회적기업에도 개방하였고 5회의 한도 안에서 지원을 받을 수 있다. 인증사회적기업은 금액한도가 없으며 예비사회적기업은 연간 1000만원 한도 내에서 지원한다. 총 사업비에 따라 기업 부담액은 10-40%로 늘어난다. 전문컨설팅을 원하는 기업이 신청을 하면 진흥원 내에 평가위원회에서 선정하는데 매년 130개소 정도가 선정된다.

전문컨설팅의 원활한 서비스 제공을 위해 전문컨설팅 모니터링 및 평가 기관을 선정하여 활용하고 있다. 기관의 역할은 ① 경영컨설팅 상사현장 모니터링 실시, ② 수행일지 및 결과보고서 분석을 통한 컨설팅 결과 평가, ③ 수진기업 대상 만족도 조사, ④ 성과공유대회 개최 및 사례집 제작 ⑤ 상시적 컨설팅 운영 지원 및 평가위원회 운영지원이다.

서울시의 경영 지원은 통합컨설팅과 일상경영지원으로 구분된다. 일상경영지원은 회계 및 세무 업무 대행 서비스와 법률 상담 서비스로 구성된다. 서울시에 소재하는 사회적경제기업에 대해 회계, 세무, 법무 관련 서비스를 무료로 지원한다.

통합컨설팅은 경영전략 컨설팅, 사업개발컨설팅, 경영멘토링으로 구분되는데 앞의 두가지는 전문컨설팅 수행기관이 맡고 세 번째는 사회적경제 선도기업 경영진 등의 피어 컨설턴트가 수행한다. 설립 초기 기업은 사업모델 재정립 및 경영역량 확보를 위한 지원을, 성장기 조직 대상으로는 경영혁신, 시장 개척을 위한 컨설팅을 제공한다. 지원 대상은 사회적기업뿐만 아니라 협동조합, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업 등 서울시 소재 사회적경제기업 전체를 대상으로 한다. 컨설팅의 자부담은 없다.

서울시에서는 경영컨설팅 사전진단체계 운영사업을 실시하고 있다. 에피투스 컨설팅과 서울사회적기업협회의 협력사업 형태로 수진기업들이 적절한 서비스를 받는지 모니터링하고 컨설팅 기관의 서비스를 평가하는 역할을 하고 있다. 구체적으로 서울시는 컨설팅 진단평가기관을 선정하여 이 기관이 (1) 컨설팅 수진희망 기업 사전진단 (2) 컨설팅 수행기관 매칭 타당도 검토 (3) 컨설팅 수행과정 모니터링 및 평가를 수행하도록 한다.

서울시 경영지원의 특징은 제3의 기관을 선정하여 이들 기관에 의해 사전진단 서비스를 제공하여 기업에게 필요한 서비스를 처방받을 수 있도록 한다는 것이다. 사전진단을 통해 기업의 경영 문제가 무엇인지를 사전에 확인하고 그에 맞는 서비스를 단수 또는 복수로 제공한다는 점에서 컨설팅의 집중도가 높다는 장점이 있다. 성장기 기업은 상대적으로 자신의 문제를 잘 이해하고 있고 그런 점에서

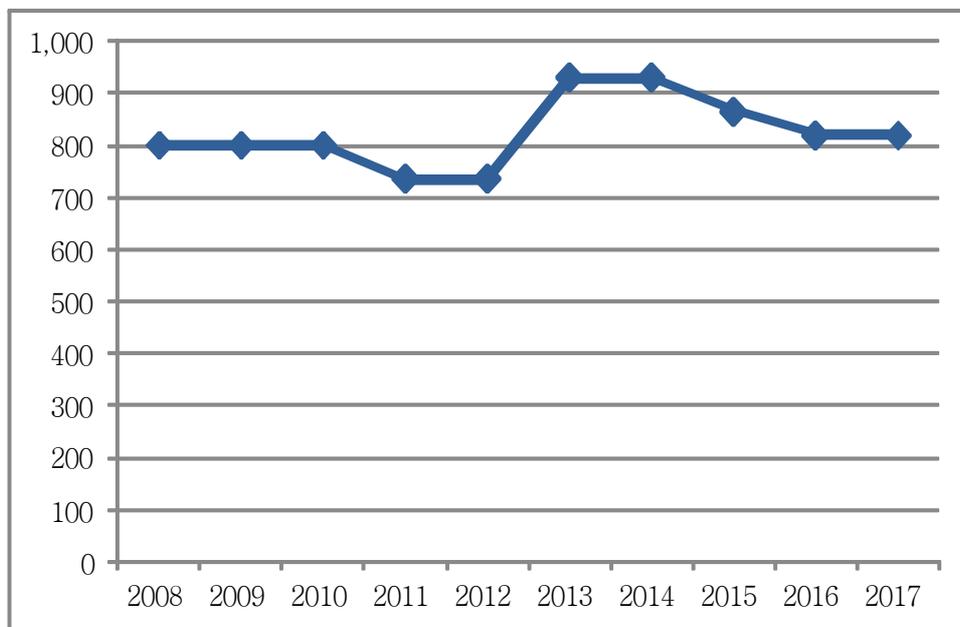
경영컨설팅에 대한 자기주도적 선택이 가능하여 사전진단이 필수적으로 요구되지 않는다. 하지만 설립 초기 창업기 기업은 자신의 문제가 무엇인지 잘 모른다는 점에서 사전진단을 통한 고관여 전략이 유효하다. 실제 서울의 경영지원은 창업기 기업에 대한 서비스가 주를 이루고 있다.

이러한 서울시의 방식은 진흥원의 방식과 차이를 보인다. 진흥원 기초컨설팅의 경우 서비스를 제공하는 지원기관이 기업에 대한 사전진단을 하도록 하며 전문컨설팅의 경우 진단서비스를 제공하는 명시적인 기관은 없고 컨설팅 페어를 통해 기업이 자신의 문제를 해결해 줄 수 있을 컨설팅기관을 만나는 기회를 제공받게 한다.

## 2) 인재개발 사업

교육 사업은 진흥원에서 오랫동안 사회적기업 아카데미 사업을 통해 추진해온 사업이다. 사회적기업에 대한 인식이 일천하고 사회적기업을 만들 기업가의 저변이 부족한 상황에서 사회적기업 교육을 통해 지역사회의 이해를 넓히고 기업가를 발굴하며 네트워크를 형성하도록 하는데 아카데미 사업은 기여했다. 예산은 8억 내외의 수준으로 지속적으로 집행되었다.

[그림 6-1] 사회적기업가 아카데미 사업 예산 추이



(자료 : 서울시 내부자료)

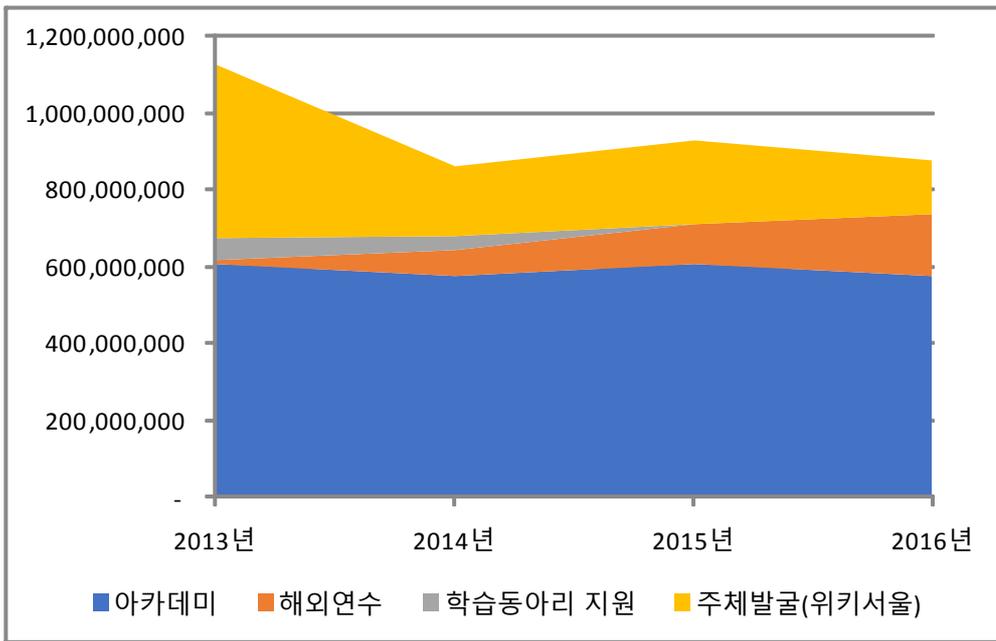
사회적기업진흥원의 맞춤형 아카데미의 지원절차를 살펴보면 민간 교육기관이 교육프로그램을 구성하여 진흥원에 지원하면 진흥원 내에서 ‘맞춤형 아카데미 심사위원회’를 구성하여 개별 교육 프로그램 심사·평가한 후 이를 등록한다. 등록된 프로그램은 진흥원 홈페이지에 게시된다.<sup>39)</sup> 교육희망자들이 등록된 프로그램을 신청하고 만약 일정 수 이상을 넘으면 진흥원과 교육기관 사이의 협약이 체결

39) 실제로 진흥원에서는 등록된 맞춤형 아카데미 프로그램에 대한 별도의, 친절한 공고가 없음. 단순히 ‘열린알림방’에 게재될 뿐이며 수요자들이 이를 알 수 있는 경로는 없음. 이에 비하면 서울시 사경센터의 아카데미 플랫폼은 매우 우수함.

되고 과정이 개설되며 이에 따라 진흥원의 예산이 지원되는 구조를 갖는다.

서울시의 경우 인재개발사업에 상당한 액수의 투자를 하고 있다. 2013년부터 6억 내외의 재정을 아카데미 사업에 투자하고 있고 그 외에도 해외연수나 위키서울을 통한 주체발굴 사업에도 재정을 투입하고 있다. 전국을 대상으로 한 아카데미 사업이 8억인 것과 비교하면 서울시 자체 아카데미 사업에 상당히 많은 투자가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

[그림 6-2] 사경센터 인재개발 사업 예산 추이



교육 사업은 사경센터와 지자체 기초센터에서 역할을 구분하고 있다. 기초센터에서는 사회적경제에 대한 소개 수준의 기초 교육을 담당하고 광역센터에서는 기업가와 중간관리자, 직원, 참여자들의 역량을 강화할 수 있는 교육사업을 하고 있다. 역량을 강화하는 교육사업이 추진되고 있는 이유는 사회적경제 기업에서 리더십이 과열되고 중간관리자의 이직률이 높은 현상이 나타나고 있기 때문이며또한 협동조합의 경우 조합원의 경영참여 관련 교육의 부족 문제를 대응해야 하기 때문이다.

1기에 추진된 인재양성 사업의 성과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 수혜자 중심의 교육개발이 이루어져 100여개 과정을 통해, 4500명의 인력이 양성되었다. 두 번째, 참여형 방식으로 교육방법론이 확대되었다. 세 번째, 사회적경제 교육기관 연계를 통해 민간의 다양한 교육기관을 개발하였다. 네 번째, 사회적경제 조직은 초기에는 미션이 강하나 시간이 흐를수록 미션 공유가 어려워지는데 미션을 강화하는 교육훈련을 제공하였다. 다섯 번째, 사회적경제에 관련된 R&D컨텐츠를 확산하고, 이용가능하도록 하였다.

서울시 1기 사업에서 뛰어난 성과를 보인 것은 ‘아카데미 플랫폼’(http:// academy.sehub.net) 사업이다. 교육훈련 관련 프로그램에 대한 다양한 정보를 모으고 쉽게 검색할 수 있도록 하였다. 교육분류표로 찾기, 지도에서 찾기, 교육기관으로 찾기로 분류하고 있으며 교육분류표로 찾기에서는 조직유형별, 성장단계별, 직급별, 직무별, 업종별, 지원대상유형별, 입문대상별, 인재상 역량별, 교육단계별, 교

육형태별로 세분하여 검색을 지원하고 있다.

### 3) 보조금 지원사업

사회적기업에 대한 일자리창출지원사업은 사회적기업에 대한 대표적인 지원사업이다. 이 사업의 목적은 이중적인데 한편으로 인증 초기 또는 설립 초기의 사회적기업의 사회적목적 사업의 안착과 성장을 도우며 다른 한편으로 취약계층에 대한 안정적인 일자리를 창출하는 것이다. 초기 성장 단계의 사회적기업에 대한 지원사업으로 반드시 인건비 지원 방식을 채택할 이유는 없지만 고용노동부라는 중앙부처에서 추진한 사업이라는 점, 다른 지원사업에 대해 관리가 쉽다는 점, 일자리창출이라는 정부 전체의 정책목표와 부합한다는 점에서 선택되었다.

2007년 사회적기업 예산이 새롭게 편성되면서 기존의 사회적 일자리 창출사업이 사회적기업 예산으로 전환되었는데 전적으로 고용노동부에서 재정을 지원하고 전달체계도 지역 고용센터를 통해 추진하였다. 그런데 2011년부터 이 사업이 자치단체보조사업으로 전환되었으며 2015년에는 지특회계로 전환되었다.<sup>40)</sup>

2011년 자치단체 보조사업으로 전환되는 것을 계기로 자치단체가 사회적기업 육성에 적극적으로 관여하게 되었다. 자치단체에서 일부 예산을 보조해야 하며 지원기업의 선정을 지자체가 주도하고 지자체 합동평가에 사회적기업 관련 실적이 포함되면서 자치단체는 사회적기업 육성사업에 중요한 역할을 하게 되었다. 2011년 이후 지자체와 중앙정부가 사회적기업 지원정책에서 어떻게 협력해야 할지에 대한 과제가 제기되었다.

[표 7-1]은 서울시의 인건비 지원을 요약하고 있다. 2010년 오세훈 시장 시기 서울형 사회적기업 육성사업을 추진하였고 서울형 사회적기업에 선정될 경우 서울시에 독자적으로 지원하는 인건비를 받을 수 있었다. 해당 사업은 2010년부터 2013년까지 추진되었으며 2011년에 정점에 달하고 2012-2013년에는 추가로 선정하지 않고 약속된 지원기간까지의 지원이 이루어졌다. [표 ]에서는 앞서 언급한 것처럼 2011년부터 사회적기업 일자리창출지원사업 예산이 배정되기 시작했다.

서울형 사회적기업 사업이 절정에 달한 2012년에 인건비 예산이 가장 높은 수준을 보였으며 이후 감소하고 있는 추세이다. 사회적기업 육성법에 의한 인건비 지원은 2014년까지는 증가하는 추세를 이어갔으며 2015년 이후에는 소폭 감소하는 추세로 전환되었다.

---

40) 지특회계로 편성되어 원칙적으로 지자체가 자율적으로 해당 예산을 신청하지 않을 수 있다. 하지만 사회적기업 지원사업은 국고보조율이 매우 높은 사업이기 때문에 지자체가 작은 재정으로 큰 중앙정부재원을 확보할 수 있어 모든 지자체가 신청하고 있다.

[표 6-1] 서울시의 사회적기업 인건비 지원 추이

지원연도	총 계		사회적기업 육성법			서울시 조례 서울형
			소 계	인 증	예 비	
2010년	244개/2,543명	10.4명/기업				244개/2,543명
	17,668백만원	694백만원/인				17,668백만원
2011년	400개/3,534명	8.8명/기업	35개/482명	29개/ 431명	6개/51명	365개/3,052명
	22,666백만원	641백만원/인	2,068백만원	1,881백만원	185백만원	20,560백만원
2012년	373개/4,038명	10.8명/기업	105개/942명	77개/715명	28개/227명	268개/3,096명
	15,929백만원	394백만원/인	6,594백만원	5,417백만원	1,177백만원	9,335백만원
2013년	243개/1,445명	5.9명/기업	127개/739명	88개/578명	39개/161명	116개/706명
	8,350백만원	577백만원/인	6,650백만원	5,240백만원	1,410백만원	1,743백만원
2014년	201개/1,138명	5.6명/기업	201개/1,138명	125개/842명	76개/296명	
	7,300백만원	641백만원/인	7,300백만원	5,475백만원	1,825백만원	
2015년 (10월말)	211개/833명	3.9명/기업	211개/833명	119개/579명	92개/254명	
	5,839백만원	700백만원/인	5,839백만원	3,944백만원	1,895백만원	

(자료 : 서울시 내부자료)

사업개발비 지원사업은 사회적기업의 지속적, 안정적 수익구조 기반 마련을 위한 사업개발비를 지원하는 사업으로서 2009년에 15억원 규모로 시작하였고 2010년 본격적으로 커지면서 185억원 규모로 증가하였고 이후 2013년 277억원의 최고점을 달성하고 2017년 현재 200억원 규모로 사업이 추진되고 있다.

초기에는 중앙정부에서 재원을 모두 지원하고 전달체계 역시 지역고용센터에 의해 이루어졌다. 2011년 자치단체보조사업으로 이관되면서 인건비 지원사업과 마찬가지로 자치단체에서 심사위원회를 구성하고 선정하고 있다. 현행 지원절차를 살펴보면 진흥원 통합정보시스템에 온라인으로 접수하고 신청 요건 검토를 자치구와 권역별 지원기관인 신나는 조합에서 한다. 자격요건을 충족한 기업을 자치구에서 서울시로 신청서류를 전달한다. 현장실사 및 검토보고서를 자치구, 권역별 지원기관, 고용청에서 작성하며 서울시 심사위원회에서 선정한다. 약정 체결 및 보조금 교무와 지도점검은 자치구에서 수행한다.

사업개발비 지원사업에 의해 지원되는 보조금은 사업개발을 위한 다양한 용도로 사용될 수 있는 마 브랜드, 기술개발 등 R&D 비용, 시장진입 및 판로개척을 위한 홍보 및 마케팅, 제품 성능 및 품질 개선 비용 등에 활용할 수 있다. 인건비 지출, 시설 장비 등의 자본재 구입, 관리운영비 지출, 재료비 지출 등에는 사용할 수 없다. 인증기업은 연간 1억원 이내, 예비(지역형, 부처형) 사회적기업은 연간 5천만원 이내 지원되며 총 지원금액이 3억원을 넘을 수 없다. 최대 지원기간은 5년이다. 자부담 매칭 비율을 규정하고 있는 바 1회차에는 10% 이상, 2회차에는 20% 이상, 3회차 이상의 경우 30% 이상 지원받는 기업이 부담해야 한다.

서울시의 사업개발비 지원액은 2011년 23억원 규모에서 소폭 감소하여 19억원 수준이다. 기업 수로 볼 때 인증사회적기업에 대한 지원은 점감하고 있으며 이에 비해 예비사회적기업에 대한 지원은

점증하고 있다. 2012년에는 인증사회적기업당 평균 1300만원 수준의 사업개발비가 배분되었으나 이후 증가하여 2015년의 경우 평균 2000만원 수준의 사업개발비가 지원되고 있다. 예비사회적기업의 경우 초기에는 2015년에 대폭 증가하여 1600만원 수준의 지원이 이루어지고 있다.

[표 6-2] 서울시 사업개발비 지원

(단위: 개, 백만원)

구분	계		인증사회적기업		예비사회적기업		기타(고용부예비 등)		서울형사회적기업	
	기업	지원금	기업	지원금	기업	지원금	기업	지원금	기업	지원금
계	868	11,832	340	5,645	166	2,335	52	676	310	3,176
'10년	104	1,400	17	390	12	152	5	97	70	761
'11년	219	2,351	53	642	3	30	14	188	149	1,491
'12년	199	2,318	82	1,054	30	401	4	54	83	809
'13년	119	1,909	65	1,232	39	510	7	52	8	115
'14년	118	1,879	67	1,208	39	523	12	148		
'15년	109	1,975	56	1,119	43	719	10	137		

(자료 : 서울시 내부자료)

[표 6-3] 사업개발비 기업당 지원액

(단위 : 백만원, %)

	계	인증사회적기업	예비사회적기업	기타	서울형	예비사회적기업 지원액/전체 지원액
'10년	13.5	22.9	12.7	19.4	10.9	10.8
'11년	10.7	12.1	10.0	13.4	10.0	1.2
'12년	11.6	12.9	13.4	13.5	9.7	17.2
'13년	16.0	19.0	13.1	7.4	14.4	26.7
'14년	15.9	18.0	13.4	12.3		27.8
'15년	18.1	20.0	16.7	13.7		36.4

서울시는 중앙정부 재정 매칭이 아닌 서울시 고유 사업으로 2012년부터 혁신형 사업비를 지원하고 있다. 혁신형 사업은 사회문제 해결을 위한 혁신적인 비즈니스 모델을 제시한 기업을 선정하여 지원하는 사업이다. 사업개발비가 사회적기업 그 자체의 성장을 지원하는데 비해서 혁신형 사업은 사회적문제를 해결하는데 초점을 두고 있다.

혁신형 사업에서는 서울시 5대 전략분야를 중심으로 사회문제 해결을 추구하는데 [표 ]에서 제시된 것처럼 복지, 경제, 문화, 안전, 참여 등 다양한 사회문제를 포괄하고 있다. 연차별로 혁신형에서 중시하는 과제가 무엇인지가 변화가 있었다. 2012-2014년에는 서울시 문제해결 5대 전략분야를 기준으로 제시했고 2014년에는 주거, 보육, 의료, 돌봄, 에너지 분야 사업, 사회적경제 지역화 및 역량 강화 분야라는 지정공모 사업을 추가로 두어 선정 방향을 제시하였다. 2015년에는 좀 더 사업분야를

세분하여 ① 보육분야 ② 돌봄분야 ③ 주거분야 ④ 도시재생분야 ⑤ 유통분야 ⑥ 급식분야 ⑦ 문화분야 ⑧ 교육분야로 제시하고 추가적으로 사회적경제 규모화를 강조하였다. 2016년에는 협동조합 협업 활성화 및 규모화 지원 사업이 추가되었고 사회적경제 규모화와 더불어 ⑨ 금융분야와 ⑩ 기부분야가 추가되었다.

[표 7-4]에는 서울시의 혁신형 사업비 지원 결과가 제시되어 있는 바 사업개발비 사업에 비해 지원받는 기업수는 적지만 기업당 지원액은 2015년 기준 평균 4000만원 수준으로서 중앙정보 매칭사업인 사업개발비 사업에 비해 2배 수준으로 높은 편임을 알 수 있다.

[표 6-4] 서울시 혁신형사업비 지원

(단위: 개, 백만원)

구분	계		인증사회적기업		예비사회적기업	
	기업	지원금	기업	지원금	기업	지원금
계	99	3,969	43	1,833	56	2,136
'12년	25	750	7	210	18	540
'13년	27	1,166	11	430	16	736
'14년	21	1,026	11	554	10	472
'15년	26	1,027	14	639	12	388

### 3. 전략 과제

#### 1) 경영지원사업

##### (1) 경영지원에서 공공의 역할

경영지원사업에서 공공이 할 역할과 민간이 할 역할에 대한 적절한 원칙 수립이 필요하다. 민간은 실제 서비스를 제공하고 공공은 취약한 수요자의 재정을 지원하고 이와 함께 서비스가 잘 제공될 수 있도록 지원하는 역할을 해야 한다. 공공기관에 경영지원서비스의 전문성이 있는 경우는 많지 않기 때문이다.

공공의 역할은 실제 경영서비스를 제공하는 것이 아니라 경영서비스가 잘 전달될 수 있도록 지원하는 것이다. 이를 위해 세 가지 역할을 강화할 필요가 있다. 첫째, 컨설팅 공급자에 대한 정보 제공을 강화해야 한다. 수진희망기업의 선택을 돕는 컨설팅 기관에 대한 정보 제공은 개별 민간기관에 맡길 경우 정보 왜곡의 문제가 발생한다. 개별 민간기관은 자신들이 제공하는 경영지원서비스를 과도하게 권유할 가능성이 있다. 둘째, 컨설팅을 받으려는 기업에 대한 진단 서비스가 강화되어야 한다. 컨설팅을 받으려는 기업 입장에서 자신의 문제가 무엇인지 파악하지 못하는 경우가 많다. 진단과 실제 컨설팅을 하나의 기관이 하게 되면 과잉된 서비스가 제공되거나 해당기관이 제공할 수 있는 서비스만 제공하는 문제가 생길 수 있다. 이 때문에 진단은 공공재원에 의해 제3의 기관에 의해 제공되어야 한다. 셋째, 컨설팅 서비스가 제대로 전달되었는지에 대한 모니터링을 강화해야 한다. 수진기업은 자신

이 제대로 서비스를 받았는지도 모를 수 있기 때문이다.

영국의 비즈니스 링크의 사회적기업 지원 사례를 살펴보면 비즈니스 링크는 수진기업과 컨설팅 기관을 연결시켜 주면서 경영지원에 대해 잘 모르는 수진기업을 위해 컨설팅 기관에 대한 정보를 제공하고 계약서 작성을 도와주고 계약의 이행을 모니터링하는 서비스를 제공하는 것을 주요한 역할로 삼고 있었다. 서울시의 경우에도 제3의 진단기관을 선정하여 비즈니스 링크와 유사한 서비스를 제공하고 있다는 점에서 제대로 된 방향으로 사업을 추진하고 있다. 향후 5년 동안 다음과 같은 사항을 집중적으로 발전시켜 나가야 한다.

첫째, 컨설팅 기관의 서비스에 대한 정보를 축적하고 분석하여 컨설팅 기관의 매칭에 활용할 수 있도록 발전시켜야 한다. 어떤 기업이 어떤 상황에서 어떤 서비스를 받았으며 그 결과 어떤 성과를 내는지에 대한 정보를 축적하여 DB를 구축해야 한다. 구축된 DB에 기반하여 인과관계를 분석하고 효과적인 매칭의 기술을 축적해야 한다.

최근에 사경센터 경영지원팀 내부에서 이와 유사한 정보 데이터베이스를 축적하려는 시도를 하고 있는데 이는 올바른 방향이다. 정보 DB를 구축하는 것에 그치지 않고 이에 대한 분석을 하고 이를 매칭에 적용할 수 있어야 하며 이를 수행할 수 있는 전문인력을 키워내야 한다.

둘째, 컨설팅 기관에 대한 정보를 컨설팅을 받고자 하는 기업들에게 풍부하게 제공해야 한다. 현재 사경센터에서는 ‘서울시 사회적경제 통합컨설팅 수행기관 안내’라는 자료를 수진희망기업에게 제공하고 있으며 해당 자료에는 기관의 개요, 전문분야, 최근 주요 컨설팅 실적, 참여 컨설팅트에 대한 정보가 수록되어 있다. 컨설팅 기관들이 가지고 있는 컨설팅 프로그램에 대한 상세 정보, 기수진기업의 만족도 또는 별점 평가 정보 등, 컨설팅 실적 및 성과 정보 등이 보다 적극적으로 게시될 필요가 있다.

셋째, 컨설팅 기관과 수진희망기업이 매칭되는 과정을 조율하는 공공 매칭기관을 육성해야 한다. 공공 매칭기관은 정보가 부족한 수진희망기업에 사전진단을 제공하고 서비스를 제공할 수 있는 적절한 컨설팅 기관의 정보를 수진희망기업에 제공하며 수진희망기업과 경영컨설팅 기관의 계약을 모니터링하고 계약이행을 지원해야 한다.

현재 이 기능은 사경센터 경영지원팀이 일부를 수행하고 있고 일부는 컨설팅 진단평가기관에서 수행하고 있다. 경영지원팀은 수진희망기업의 신청을 받고 컨설팅 기관에 배정하고 있으며 컨설팅 진단평가기관은 사전진단을 제공하고 계약을 모니터링한다. 장기적으로 공공 매칭기관 기능을 누가 어떻게 수행해야 할지에 대해서는 아래에서 재론한다.

## (2) 진흥원의 경영지원 사업과 서울시 경영지원 사업의 연계

앞서 언급한 것처럼 서울의 사회적경제조직이 받을 수 있는 경영지원서비스는 중앙부처가 진흥원을 통해 전달하는 경영지원서비스와 서울시 자체의 경영지원서비스이다. 두 서비스의 목적과 기능은 거의 유사하다고 볼 수 있는데 실제 진흥원의 경영지원사업은 지자체와 무관하게 진행되고 있다.

서울의 사회적기업은 경영지원 신청을 진흥원 기초컨설팅 지원기관에 할 수도 있고 사경센터 경영지원팀에 할 수도 있으며 진흥원 전문컨설팅의 경우에는 지역적 안배는 없으며 전국 단위에서 신청을 받고 진흥원에서 자체적으로 선정한다. 두 기관의 경영컨설팅의 내용상 차이는 없으며 신청과 선정에서 중복이 배제되어 있지 않다. 기초컨설팅의 경우 전국을 커버하는 10개의 기관을 선정하는데 서울의 기초컨설팅 지원기관은 권역별 통합지원기관을 맡은 기관이 수행하고 있고 서울의 권역 통합지원기관과 사경센터의 협력이 원활하기 때문에 중복의 문제는 실제적으로는 없다.

사회적기업 입장에서 두 개의 신청 창구가 있는 것보다 하나의 단일한 창구가 있는 것이 편리하다. 정책관리자 입장에서라도 하나의 접수창구에서 기업의 컨설팅 욕구와 매칭된 기관 정보를 모을 수 있고 실제 컨설팅 결과도 확인할 수 있다는 점에서 편리하다. 이런 점에서 현행과 같이 별도로 경영지원사업을 진흥원과 사경센터에서 접수받는 방식을 개선해야 한다. 이에 경영컨설팅 접수 창구를 단일화할 필요가 있다. 또한 컨설팅 선정의 결과 및 평가 결과를 축적하는 정보체계도 통합하는 것을 검토해볼 필요가 있다. 이러한 방식은 접수 창구는 단일화되 서비스는 각자가 하는 것으로 낮은 차원에서의 연계이다.

이보다 높은 방식의 연계 방은 경영컨설팅 수진기업 선정에 조율하는 것이다. 진흥원은 기초컨설팅과 전문컨설팅의 수진기업 선정권을 가지고 있고 사경센터는 통합컨설팅 수진기업의 선정권을 가지고 있다. 진흥원의 기초컨설팅과 사경센터의 통합컨설팅의 수진기업 선정권을 일원화하는 것을 검토해볼 필요가 있다. 사경센터와 기초컨설팅 기관인 신나는 조합 사이의 협조가 잘 이루어지고 있으므로 굳이 별도로 사경센터와 진흥원이 선정하기보다 사경센터로 선정권한을 일원화하여 서비스를 제공하는 것이 효율적이다.

진흥원 전문컨설팅의 경우 지원금액이 크고 전국적인 차원에서 가장 전문컨설팅이 필요한 기업에게 서비스가 제공되는 것이 효율적이다. 지역 차원에서 지자체별 할당 몫을 요구하는 것이 비효율적인 측면이 있다. 현행과 같이 진흥원이 선정권한을 갖되 선정 결과 및 평가 결과 정보를 DB로 축적하고 공유하는 수준에서 연계하는 것이 필요하다.

### (3) 컨설팅과 여타 지원정책 간의 연계

컨설팅과 여타 지원정책 간의 연계를 제도화할 필요가 있다. 컨설팅은 기업의 성장을 막는 장애물을 제거하고 새로운 성장을 위한 전략을 제공하는 것이다. 새로운 성장을 위해 필요한 자원을 확보할 수 있는 다른 여타 지원사업과 긴밀히 연계될 때 컨설팅의 효과는 극대화될 수 있다.

기존의 혁신형사업 지원이나 사업개발비 지원 과정에서 지원 대상 기업의 선정은 기업의 사업 신청 서류를 검토하는 심사위원회를 통해서 이루어진다. 심사가 해당 기업이 작성한 사업계획 서류에 기초하여 이루어지는데 기업이 자체적으로 작성한 사업계획이 부실한 경우가 많다. 실제로 서울시 심사위원회에서는 대상 기업 선정 전후에 해당 기업으로 하여금 컨설팅을 받도록 하고 이 과정에서 수정된 사업계획을 만들도록 하고 컨설팅 결과에 따라 보조금 액수를 조정하기도 한다.

보조금 사업 및 기업 선정이 먼저 이루어지고 경영컨설팅이 사후에 수행되고 보조금 규모나 사업 내용이 사후적으로 조정되는 방식은 부적절하다. 심사가 이루어지기 전에 기업이 시도하는 경영개선 사업에 대한 충분한 검토가 이루어져야 하고 내실 있는 사업계획은 컨설팅을 통해서 마련될 수 있다. 충분히 숙고하여 작성된 사업계획서를 기반으로 심사가 이루어지게 되면 사업 내용이나 규모를 사후적으로 재조정할 이유도 없을 것이다.

통합컨설팅 또는 기초전문컨설팅 수진과 사업개발비 지원사업 응모를 연계하는 것을 검토해볼 수 있다. 사업개발비 지원사업이나 혁신형 사업지원을 하고자 하는 기업은 최소한 지원신청 3개월 전에 컨설팅을 받는 것을 시작하도록 할 필요가 있다. 전문 컨설팅 기관과 함께 기관과 사업의 발전과 개선을 위한 방안을 검토하고 그 과정에서 필요한 혁신을 실행하는데 필요한 재정적 지원을 받기 위해서 사업개발비 지원사업이나 혁신형 사업이 활용될 수 있어야 한다. 사회투자기금 사업 등의 투융자 사업에서도 컨설팅 연계가 필요하다.

컨설팅을 사업개발비 등의 지원사업과 연계하는 구체적 방안은 다음과 같다. 해당 기업이 컨설팅

후 사업개발비 등의 지원사업에 선정될 경우 이와 관련된 이득을 명시화하고 절감하게 만들어야 한다. 첫째, 지원사업에 선정되는 경우 지원사업비 일정비율에 해당하는 금액을 해당 컨설팅 기관에 대한 현금의 성과금으로 지급하거나 해당 기업에 대한 추가적인 컨설팅 사업비로 집행할 수 있도록 하는 방안이다. 이럴 경우 컨설팅 기관은 컨설팅의 품질을 높이기 위해 좀 더 노력할 것이다. 둘째, 지원사업 선정 결과를 컨설팅 기관의 실적으로 기록하고 홍보하여 해당 기관의 인지도를 높일 수 있도록 해야 한다.

#### (4) 경영지원사업의 장기 목표와 사경센터의 역할

서울시 재정지원에 의한 사회적경제조직 경영지원 사업의 장기적인 목표는 무엇이 되어야 할지 검토해보자. 재정지원을 통해 경영지원이 계속되는 것은 지속가능하지 않다. 장기적인 목표는 잘 작동하는 사회적경제기업 지원서비스 시장이 형성되는 것이고 좀 더 구체적으로 말하면 사회적경제기업이 경영컨설팅의 비용을 자기 부담으로 지불하고 공급자가 제공하는 서비스의 품질에 만족하는 시장을 만들어가는 것이다.

서울시가 운영하는 사경센터의 경영지원팀은 좋은 컨설팅 기관을 발굴하고, 사회적경제조직의 컨설팅 욕구의 구체화를 지원해야 한다. 수진기업이 자기부담으로 서비스를 받고 싶도록 컨설팅 기관의 역량을 키우고 동시에 좋은 기관의 인지도를 높이는 것을 지원해야 한다.

서울시의 재정투입은 시장을 육성하는데 좀 더 집중해야 하고 컨설팅 수요자의 컨설팅 비용 지원은 사회적경제기업 컨설팅 시장의 성장에 발맞춰 줄여나가야 한다. 그런데 현재는 공급자에게 서비스 비용을 모두 보전해줘서 공급자가 가격을 매기지 않고 있고 이에 따라 수요자는 자부담을 느끼지 않고 있고 서비스에 대한 시장가격도 형성되어 있지 못하다.

장기적으로 공급자 지원 방식의 현행 재정지원방식을 수요자 지원 방식의 바우처 지원으로 전환해 가야 한다. 바우처 방식의 설계에 있어서도 수요자의 컨설팅 비용 지원은 재무적인 상황이 열악하여 비용을 도저히 대기 어려운 취약한 여건의 기업에 한정해야 한다. 컨설팅 비용을 지원해야 할 기업에 대한 명백한 요건을 규정해가야 한다.

사경센터 경영지원팀의 역할이 무엇이여야 할지 검토해보자. 경영지원팀은 경영지원 사업을 총괄하고 컨설팅 서비스 위탁사업자를 선정하고 관리하는 역할을 수행하고 있다. 공공의 재정이 현재와 같이 투입되는 한 이러한 역할은 필수적이다. 또 하나 공공이 제공해야 하는 중요한 서비스는 매칭기능으로서 사전진단, 정보제공, 계약지원 서비스이다. 서울시의 경우 위탁기관을 선정하여 제공하고 있지만 경영지원팀에 대한 인터뷰에 따르면 사전진단 전체를 위탁기관이 전적으로 수행하는 것은 아니며 경영지원팀이 부분적으로 개입하고 있다.

사전진단을 전적으로 위탁기관에 맡겨두는 것이 아니라 일부의 케이스에 대해서는 직접 사전진단을 시행하거나 공동으로 수행하여 경영지원의 전문성을 축적하는 것이 전체 시장의 관리 역량을 높이기 위해 필요하기 때문이다. 재정비용 전체를 공공이 지원하고 있으므로 수진희망기업을 최종 선정하는 것은 사경센터 경영지원팀의 역할이다. 이를 위해서 수진희망기업과 컨설팅 기관을 제대로 매칭할 수 있는 정보지식시스템을 구축하는 것이 필수적이고 이 기능은 경영지원팀의 고유 업무로 키워나갈 필요가 있다.

장기적으로 현재의 경영지원팀이 공공 매칭기관 역할을 전적으로 수행하는 것은 어려운 것으로 보인다. 장기적으로 지속가능한 방안은 크게 두 가지 방향인데 하나는 현재의 경영지원팀을 성장시켜 하나의 기관으로 독립하는 것이다. 다른 하나는 현재의 민간위탁사업을 확대하여 공공 매칭기능 전체

를 위탁하는 것이고 이러한 기능을 맡을 수 있는 민간전문기관을 육성하는 것이다.

[표 6-5] 한국사회적기업진흥원 2015년 기초컨설팅 기관

지역	지원기관명	주소	연락처
서울	(사)한국마이크로크레디트 신나는조합	서울 서대문구 통일로 107-39, 200 (충정로 2가, 본관)	070-7600-5100
경기	사회적협동조합 사람과 세상	경기 수원시 장안구 경수대로 1020번길 7(파장동, 덕성빌딩 2층)	070-4763-0130
인천	(사)사회문화정책연구원	인천 남구 경인로 229 인천IT타워 1층 117호	032-245-7902
강원	강원도사회적경제지원센터	강원도 원주시 호저로 47	033-749-3360
대구	(사)커뮤니티와경제	대구광역시 남구 대명로 182 2층	053-956-5001
경북	(사)사회적기업연구원	부산 금정구 중앙대로 1883 현대빌딩 2층	051-517-0266
부산	사회적협동조합 울산사회 적경제지원센터	울산광역시 중구 북부순환도로 149 (태화동 956), 2층	052-267-6176
울산	(사)경남사회적경제지원센터	경상남도 창원시 마산합포구 북성로10 (중성동, 3층)	055-263-2931
경남	(사)광주NGO시민재단	광주 서구 상무중앙로 43 BYC빌딩 7층	062-383-1136
광주	(사)전북사회경제포럼	전라북도 전주시 완산구 새터로122-11 (엠플러스빌딩 301호)	063-251-3388
전북	(사)전남지역발전포럼	전남 무안군 삼향읍 남악리 1970번지 (전라남도 중소기업종합지원센터 3층)	061-283-6881
전남	(사)제주경제문화연구원	제주특별자치도 제주시 서광로 247 4층	064-752-2522
제주	(협)대전사회적경제연구원	대전 중구 대흥로 10번길 9, 2층	042-223-9914
대전	(사)충북사회적경제센터	충북 청주시 흥덕구 사운로 226 5층	043-222-9001
충북	(사)충남사회경제네트워크	충남 아산시 순천향로22 순천향대학교 공과대학 9130호	041-415-2012
충남			

## 2) 인재개발 사업

1기 인재개발 사업에서 편리하게 교육훈련 프로그램을 검색할 수 있도록 구축한 아카데미 플랫폼 사업은 2기에서도 더욱 발전적으로 키워나갈 필요가 있다. 현재 온라인 플랫폼에는 사경센터에서 제공하는 프로그램만이 아니라 진흥원을 포함한 다른 기관에서 제공하거나 지원하는 프로그램도 함께 제공하고 있다는 점에서 공익적 가치가 충분하다.

플랫폼에 풍부한 정보가 모일 수 있도록 교육프로그램을 공급하는 주체들이 프로그램 정보를 올리게 의무화하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 예를 들어 사회적경제 관련 재정 지원을 통해 만들어지는 교육훈련 프로그램의 경우 재정 지원 협약서 내에 프로그램 관련 정보를 프로그램 수강자 모집 전에 온라인 플랫폼에 등록하는 것을 의무화하는 방안이 있다. 이를 위해서 교육훈련에 투자하고 있는 고용노동부, 한국사회적기업진흥원, 자치구의 협조가 필요할 것이다.

교육훈련을 받으려면 교육에 관심 있는 시민이 직접 기관을 방문해야 하므로 전국적 차원의 전산망이 아닌 서울이라는 지역 차원에서 교육훈련 관련 정보망을 구축하는 것은 필요하고 효과적이다.

다만 서울시와 인접한 지역의 교육훈련프로그램도 서울시민 입장에서 활용할 수 있다는 점에서 아카데미 플랫폼 사업에서 서울에 한정하지 않고 수도권으로 정보의 경계를 넓힐 필요가 있다.

강사 정보와 관련된 영역에 대한 정보의 질을 현재 상태보다 좀 더 업그레이드할 필요가 있으며 강의에 대한 수강자의 의견이나 평가가 소통될 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다. 현재 무료로 제공되는 강의가 많은데 상징적이지만 소액의 자기부담금을 납입하게 하고 일정 수준의 출석률 이상 일 경우 수수료증을 발급하고 자기부담금을 반환하는 방식을 채택하는 것이 필요하다. 강의 종료 후에 강의 평가를 하지 않으면 자기부담금을 반환받을 수 없도록 하여 강의 평가가 활성화될 수 있도록 해야 한다.

현재 비체계적으로 시행되는 교육과정 평가를 연구사업과 연계하여 정리화할 필요가 있다. 연구사업을 위해서는 DB 구축이 필수적인데 교육생의 정보를 온라인으로 등록하게 하고 어떤 교육과정을 이수한 이들이 어떠한 교육적 성과가 있었는지를 체계적으로 수집하여 교육과정에 대한 연구가 가능하게 하며 나아가 교육과정의 개선에 피드백이 되도록 설계할 필요가 있다.

사회적경제 아카데미 사업에 의해 재정지원을 받는 프로그램 중 일부에 대해서는 커리큘럼 개발을 지원하고 공개하고 평가하도록 의무화할 필요가 있다. 커리큘럼 개발과 관련된 영역이 1기에 활성화되지 못했던 점에서 이에 대한 투자가 더욱 필요한데 예를 들어 일정 금액 이상의 교육과정이나 수강생 1인당 지원금액이 일정 수준 이상인 교육과정에는 커리큘럼 공개 및 평가를 의무화하는 방식을 검토할 필요가 있다.

아카데미 플랫폼 내에 인재풀 구축과 관련된 영역의 성과는 높지 않았다. 구인구직 정보의 공유 시장은 규모의 경제가 작동하므로 사회적경제 영역에 한정된 구인구직 정보 시장을 구축하고자 투자하는 것은 효과적이지 않다. 잠재적인 구직자와 잠재적인 구인기업은 구인구직 정보가 가장 많이 모이는 곳으로 몰려드는 경향을 보이며 이에 따라 네트워크는 소수의 대규모 네트워크로 수렴한다. 이에 구인구직 정보는 고용노동부의 워크넷과 민간 구인구직 포털에 사회적경제 관련 키워드를 산입하는 등 사회적경제 친화적 검색 기능을 강화하는 방향의 투자가 필요하다.

장기적으로는 인재개발 영역에서 공공의 역할은 교육훈련에 대한 컨설팅과 정보제공, 매칭과 모니터링 체계를 구축하는 것이다. 그리고 믿을 만한 명성을 쌓은 민간의 전문기관이 성장하여 실제 교육훈련 프로그램을 제공할 수 있도록 공급자를 육성하는 것이어야 한다.

첫째, 교육훈련은 신뢰재이자 경험재로서 해당 서비스에 대한 정보 비대칭 문제가 심각하다. 교육훈련의 수요자는 자신에게 필요한 훈련이 무엇인지에 대해 잘 알지 못하며 전문가로부터 조언을 받을 필요가 있다. 그런데 전문가가 특정 교육훈련을 제공하는 공급자일 경우 편향된 조언을 할 위험이 있다. 교육수요자에 대한 교육훈련 컨설팅은 이런 점에서 공공의 재원으로 제공될 필요가 있다.

유사한 사례는 고용노동부의 직업훈련사업에 대한 직업훈련상담이다. 고용노동부 직업훈련사업은 대부분 민간훈련기관이 기획한 훈련과정에 의해 공급되고 수요자들이 자발적으로 선택하며 직업훈련의 비용을 고용노동부가 지원하고 있다. 이때 정부가 개입하는 것은 수요자들이 적절한 선택할 알 수 있도록 직업훈련상담을 무료로 제공한다. 고용센터나 취업지원 민간위탁기관의 상담사를 통해 직업훈련 상담이 제공되고 있다.

지금까지 사회적경제 교육사업에서 교육 수요자의 컨설팅 영역에 대한 지원이나 투자는 이루어지지 않았다. 이 영역은 아직 시도되지 않은 영역인데다 민간에서 자발적으로 제공되기 어려우므로 서울시에서 새로운 사업으로 키워갈 필요가 있다.

둘째, 공공이 지원하는 교육프로그램의 품질을 제고하는 공급 측의 개선이 필요하다. 공급 측의 개

선은 교육 프로그램을 사전 모니터링하고 사후 감독하는 것도 필요하지만 교육 프로그램 기획이 매우 중요하다. 교육훈련 관련 프로그램을 기획하고 전문교육기관이 교육과정을 만드는 것을 지원하는 것은 전문적인 숙련이 요구되는 바 전문성을 갖춘 자산을 축적하는 조직을 성장시켜야 한다.

문제는 전문성을 갖춘 조직이 사경센터 내에서 성장해야 할지 아니면 외부의 기관이 성장해야 할 지이다. 사경센터의 팀 단위에서 이 사업을 지속적으로 수행하고자 하면 교육훈련팀이 장기적인 전망을 가지고 이 사업을 수행할 수 있도록 장기 플랜을 가져야 한다. 그것은 교육훈련팀이 별도의 기관으로 독립하는 전망이나 핵심인력이 다른 외부 기관에 통합되는 전망을 포함해야 한다.

외부의 독립적 기관을 성장시키기 위해서는 교육훈련사업 전체를 관장하는 사업을 민간기관에 위탁해야 한다. 이것도 단순한 과제는 아니다. 하나의 전문기관이 다양한 범위의 다양한 수준의 내용을 갖춘 교육프로그램을 담당하는 것은 불가능하다. 따라서 전문기관이더라도 일부 프로그램은 다시 위탁을 주게 되는 양상이 나타날 것이다. 전문기관이든 사경센터 교육훈련팀이든 목적이 무엇이며 축적해야 할 자산이 무엇인지에 대해 명확한 합의가 있어야 한다.

일반인들의 사회적경제 이해도 중요하지만 사회적경제 조직에서 일하는 근로자들의 역량 강화에 보다 초점을 맞출 필요가 있다. 사회적경제기업의 직원은 교육훈련 참여에 많은 장애물을 맞닥뜨린다. 특히 현업에서 바쁘고 일하고 있는데 별도로 교육훈련 시간을 확보하여 훈련에 참여하도록 하는 것이 어렵다.

교육훈련을 원하는 사회적경제기업들이 적극적으로 훈련에 참여할 수 있도록 하는 지원이 필요하다. 우선 중앙정부의 교육훈련 지원사업을 충분히 활용할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 교육훈련은 직무 역량 관련 훈련과 사회적경제 관련 훈련으로 구분할 수 있는 바 사회적경제 관련 훈련은 기존의 사회적경제 아카데미에서 담당하고 직무 역량 훈련의 경우 사회적경제 아카데미에서 일부 담당하되 기존의 고용보험이 지원하는 재직자 훈련 사업을 사회적경제조직들이 보다 원활히 이용할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

사회적경제기업이 재직자 훈련 사업을 잘 활용할 수 있도록 사업주와 인적자원 담당자들에 대한 교육을 진행할 필요가 있고, 나아가 사경센터 내에 재직자 훈련 사업 코디네이터를 지정하여 사회적경제기업 공동훈련을 조직하는 것을 지원하거나 개별기업 훈련 절차를 지원하는 것이 필요하다.

훈련 부여 여건을 개선하는 것도 필요하다. 고용보험에서는 사업주 훈련지원 내에 5일 이상 교육훈련자의 유급휴가 인건비 지원과 30일 이상 교육훈련자를 대체할 수 있는 대체인력 인건비 지원을 시행하고 있다. 교육훈련자의 훈련기간이 길어지면 사업 운영이 어려운 바 5일 또는 30일의 훈련을 보내기 어려운 기업을 위한 서울시의 자체적인 인건비 지원 프로그램을 구상해볼 수 있을 것이다.

훈련의 수요를 촉진하는 것만이 아니라 필요하고 품질 좋은 훈련과정들이 공급될 필요가 있다. 이를 위해 기존 교육훈련기관들이 사회적경제조직이 필요로 하는 훈련과정을 고용보험 지원을 받을 수 있는 과정으로 개설할 수 있도록 촉진하고 지원할 필요가 있다. 이를 위해 사회적경제기업들의 훈련 수요를 파악하고 이를 교육훈련과정 개설로 연계하며 기존 교육훈련기관들 중에서 사회적경제기업에 대한 이해가 높은 기관들이 교육훈련과정을 개설할 수 있도록 지원하는 프로그램이 필요하다.

사회적경제기업이 밀도 있게 성장하는 특정 업종의 경우 기존의 직업훈련기관의 프로그램을 활용하는 것을 넘어서서 사회적경제조직에서 주도한 훈련기관을 설립할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이를 통해 국가인적자원개발컨소시엄 사업을 통한 체계적인 훈련사업도 추진할 수 있는 전망을 가질 수 있을 것이다.

### 3) 인건비 지원사업

고용노동부의 사회적기업 일자리창출사업은 이중의 목표를 가지고 있는 바 창업 및 초기 단계 사회적기업의 지원 사업으로서의 성격과 취약계층의 노동통합 지원사업으로서의 성격이 혼재되어있다. 지원의 목적이 혼재되어 있음으로 인해 사회적 가치를 극대화하는 방향으로 지원사업이 발전하지 못하고 있다.

서울시의 지원사업은 사회적경제기업들이 가진 미션을 극대화할 수 있도록 지원하는 방향으로 구상되고 설계될 필요가 있다. 취약계층이 노동시장에 통합되는 것에 대한 어려움을 완화하는 것은 노동통합형 사회적경제기업의 중요한 미션이고 노동통합은 중요한 사회적 가치이다. 노동통합이라는 사회적 가치가 극대화될 수 있도록 지원사업을 설계하는 것이 필요하다.

취약계층을 채용하여 지속적인 고용을 제공하거나 다른 기업에서 괜찮은 일자리를 구할 수 있도록 지원하는 사회적경제기업의 활동을 지원하는 서울시 노동통합 보조금 사업을 제안한다. 구체적으로 취약계층을 채용하는 경우 최대 3년간 인건비를 지원하며 연차별로 지원액이 감소하도록 하여 지원 종료 시 고용조정 충격 완화한다. 이런 점에서 현행 고용노동부의 일자리창출사업 지원과 유사하지만 고용노동부 지원이 기업당 최대 5년으로 한정되어 있으나 서울시 노동통합 보조금은 기업의 지원 기간 제한이 없는 것으로 설계하는 것이 타당하다.

취약계층의 범위를 현행 고용노동부 기준보다 다소 엄격하게 규정할 필요가 있다. 그리고 취약계층 1인당 지원은 취약성 정도에 따라 구분하여 설계해야 한다. 예를 들어 취약성이 높은 노숙인의 경우 장기간 지원하고 청년 실업자나 장기실업자의 경우 단기간 지원하는 것이 적절하다. 성과 평가를 반영하여 사업 물량을 탄력적으로 조정하는 제도가 필요하다. 시행 초기에는 채용하고 있는 근로자 수 대비 낮은 비율의 인원을 지원하지만 해당 기업의 노동통합성과가 매우 좋을 경우에는 비율을 상향조정해야 한다. 노동통합 성과가 높은 기업일수록 지원 인원을 늘려주는 방식은 사회적 임팩트를 극대화할 수 있을 것이다.

성과 평가에서 중점적으로 측정하는 것은 단순히 지원기간 중에 고용을 유지하는 것이 아니라 해당 근로자가 지원이 종료된 후에 그 기업 내에서 지속적으로 일하거나 다른 기업으로 옮겨서 경력을 유지할 수 있도록 하는 것이 되어야 한다. 노동통합의 성과를 기업 내 지속고용으로 한정할 경우 사회적 임팩트의 극대화를 제약할 수 있기 때문이다.

서울시의 노동통합 보조금 사업은 다른 인건비 지원사업과 연계하여 시행하는 것도 허용할 필요가 있다. 우선 현행 고용노동부 사회적기업 일자리창출사업 지원이 종료되는 수혜자 중 일부에 대해 서울시 노동통합 보조금 사업을 통해 계속 지원을 실시하는 것도 허용할 필요가 있다. 예를 들어 노숙인에 대한 노동통합은 상대적으로 오랜 기간이 걸릴 수 있는데 3년의 기한으로 한정하는 것이 어려울 수 있다. 실제로 노숙인 지원사업을 하는 기관들은 다른 사업들을 계속 연계하여 장기간 지원을 하고 있다.

고용보험사업 중 고용촉진장려금 지원제도는 저소득층 또는 특정취약계층을 신규채용할 때 1년 또는 2년을 월 60만원 지원하는 제도이다. 사회적경제기업에서 고용촉진장려금 제도를 활용하여 취약계층을 채용했을 경우 이와 연계되도록 서울시 노동통합 보조금 사업을 설계하는 것이 필요하다. 연계의 방식은 다양할 수 있는데 첫째는 지원기간이 종료된 이후 이어서 추가로 최대 2년 동안 지원할 수 있게 설계하는 것이고 둘째는 고용촉진장려금 지원기간 내 60만원의 지원액이 부족한 경우 추가로 더 없어서 지원하는 것 등이다.

서울시에서 자체적으로 실시하고 있는 공공근로사업 등의 일자리창출사업을 노동통합 보조금 사업과 연계하는 것도 가능하다. 연계를 위해서 우선 일자리 창출사업의 일정 물량을 사회적경제기업에 배정하거나 사업을 위탁하는 방식이 선행되어야 한다. 지속적으로 사업을 수행하고 있고 할 기업에 서울시 일자리창출사업 물량 일부를 제공하는 것은 창출된 일자리의 지속가능성에도 도움이 된다. 보통 기존 서울시 일자리창출사업의 수혜자 참여기간은 1년을 넘지 않도록 되어 있지만 이들 중에서 사회적경제기업이 장기간 채용할 의향이 있거나 기업 내 훈련을 통해 다른 직장에서 노동통합 가능성이 높은 이들을 계속 채용할 경우 추가로 최대 2년을 노동통합 보조금으로 지원하도록 한다.

서울시 노동통합 보조금 사업은 성과관리를 핵심으로 설계되어야 한다. 지원이 종료된 후 얼마나 수혜자가 안정적인 고용을 유지하는가가 핵심이다. 장기간에 걸친 평가라는 점과 장기간의 성과에 연동해서 지원인원을 탄력적으로 조정한다는 것이 성과관리의 핵심이다. 노동통합을 미션으로 하는 사회적경제기업은 서울시 노동통합 보조금 사업의 성과를 통해 다른 다양한 지원들 예를 들어 사회투자 기금이나 사업개발비, 사회성과연계채권 등에 쉽게 접근할 수 있을 것이다. 이러한 잠재적 가능성 때문에 노동통합 사회적경제기업들이 최선을 다해 성과를 낼 것이다.

성과관리를 위한 측정체계는 이미 한국고용정보원의 고용보험 DB에 마련되어 있으므로 추가적인 투자가 필요하지 않다. 시행 초기에 어떤 기업에 어느 정도의 인원을 지원할지에 대해서도 사회적기업 일자리창출사업의 개별기업 성과 정보가 있으므로 판단이 용이할 것으로 보인다.

#### 4) 사업개발비 지원사업

현행 사업개발비 지원은 다른 사업과 연계되어 있지 않는 바 연계의 시너지를 발휘할 수 없는 한계를 가지고 있다. 서울시 컨설팅 사업 대상 선정에 있어 사회적경제조직 지원정책(사업개발비 지원사업, 혁신형, 일자리창출사업, 초기 주체발굴) 및 서울시 예비사회적기업 지정 정책과 연계하여 선정하고 컨설팅하는 것을 원칙으로 하고 있고 사업개발비 지원 등의 심사에서 컨설팅 사업에서의 제안이 포함될 경우 가점을 줄 수 있도록 되어 있으므로 이러한 연계의 원칙을 보다 구체화하는 제도 마련이 필요하다.

중앙정부에서 설계한 사업개발비사업과 서울시에서 설계하고 집행하는 혁신형 사업의 지원 목적이나 지원 내역은 거의 유사하다. 심사권한도 서울시에서 가지고 있으므로 바로 통합하여 집행하는 것이 적절하다. 혁신형 사업 내에 사업개발비 사업을 하나의 유형으로 배치하는 방식의 통합을 검토할 필요가 있다.

행정의 필요에 의해 별도의 사업으로 실시할 수밖에 없다면 사업 심사와 선정을 통합적으로 연계될 필요가 있다. 두 사업을 연계하여 실시하기 위해서는 선정 절차에서 변화가 필요하다. 우선 사업 신청 정보가 중앙집중적으로 모일 수 있어야 한다. 그리고 신청 기한도 통일되고 이에 따라 심사기간도 조율될 필요가 있다.<sup>41)</sup> 또한 심사 과정에서도 복수의 사업을 연계하여 신청된 사업의 경우 개별 보조금별 심사가 아닌 통합적 심사를 해야 한다.

혁신형 사업과 사업개발비 사업의 연계만이 아니라 투융자사업, 지역 특구사업 등도 연계하도록 제도화할 필요가 있다. 보조금 사업과 투융자사업은 성격이 다르면서도 상호 보완하는 역할을 할 수 있다. 투융자사업의 리스크를 보조금 사업에서 일부 상쇄해줄 수 있다면 투융자사업의 활성화가 기대된다.

41) 사업개발비 사업은 연초에 심사과정이 진행되지만 혁신형 사업은 7-8월에 신청과 심사가 진행되고 있다. 혁신형 사업의 신청과 심사가 연초로 앞당겨질 필요가 있다.

다. 지역 특구사업도 기업과 기업 사이의 연계의 기반이 되는 개별 기업의 프로젝트가 내실화될 때 성과를 낼 수 있을 것이다. 개별 기업의 프로젝트를 지원하는 혁신형이나 사업개발비 사업을 지역 차원에서 연계하는 사업으로서 지역특구사업을 구상한다면 심사와 선정의 연계가 필요하다.

경영지원사업에 대한 개선 방안에서 언급했지만 일정 규모 이상의 자금을 수혜하고자 할 경우 컨설팅을 반드시 연계하도록 하는 제도 개선이 필요하다. 이상적인 것은 보조금 사업이나 투융자사업을 신청하기 전에는 경영컨설팅을 받고 컨설팅기관과 함께 보조금, 투융자 사업의 프로포절을 작성하고 이를 바탕으로 통합적이고 연계된 심사를 받는 것이다.

## 제7장

# 사회적경제 선도기업 중심 창업생태계 육성

### 1. 배경과 목적

영세자영업자나 소득이 불안정한 프리랜서, 택시운전자, 대리기사, 배달기사 등 취약계층이 협동조합을 통하여 애로요인을 해결하는 방안에 대한 주장은 적지 않지만 실제로 비즈니스모델이 성공한 사례는 많지 않다. 2017년 6월까지 설립된 총 12천 개의 협동조합 중 약 50%가 소상공인들이 설립하였고, 20% 정도가 프리랜서들이 설립한 것으로 추정되는데, 이러한 유형의 협동조합의 성공을 위한 지원시스템은 아직 구축되지 않은 상태이다.

체인형소상인협동조합, 소셜프랜차이즈 등은 성공하게 되면 질 좋은 일자리의 창출 및 사회적 임팩트가 상당히 높은 영역이지만 초기 창업을 위해서는 다양한 측면에서의 지원시스템이 구축될 필요가 있다. 특히 이 분야에서의 성공 경험을 지닌 선도 사회적경제기업의 멘토링을 비롯한 지원은 매우 효과적이다. 협동조합기본법에 의하여 설립된 협동조합 중 20%이상이 일자리가 매우 불안한 프리랜서들이 설립한 협동조합으로 파악되지만 사업이 활성화되지 않는 경우가 적지 않아서 효과적인 지원이 필요한 것으로 판단된다. 택시운전자, 대리기사, 배달기사 등이 협동조합의 설립을 통하여 일자리의 질을 개선하는 방안에 대한 주장이 제기되고 있지만 이러한 주체들의 역량은 매우 취약하여 자체적으로는 협동조합의 설립 및 운영이 용이하지 않기에 효과적인 지원이 뒷받침되지 않고서는 협동조합을 통한 문제 해결이 가시화될 가능성이 낮다.

우리나라에서는 이탈리아나 퀘벡과 달리 협동조합총연맹에 의한 신설 협동조합의 비즈니스 발전을 위한 지원시스템이 부재한 상황이어서 신설 협동조합의 애로요인이 적지 않다. 그렇기에 선도 사회적경제기업의 성공 노하우를 신설 사회적경제기업의 성장과 발전에 기여하도록 유무형의 자원을 공유하도록 촉진하는 지원방안이 마련될 필요가 있다. 서울시는 이러한 관점에서 시범적인 사업을 수행하였다.

### 2. 성과와 한계

새로운 협동조합의 창업 인큐베이팅 사업은 매우 전문적이고 벤처적인 측면을 내포하고 있어서 서울시 사회적경제지원센터와 같이 관리 위주의 조직에서 직접적으로 수행하기는 어려운 것이 현실이

다. 또한 협동조합이나 사회적기업의 스케일-업을 위한 성장 지원업무는 해당 업종에 대한 전문성과 경영 노하우를 겸비해야 하는 일기에 이 또한 사회적경제지원센터가 직접 담당하기 어렵다고 할 수 있다.

이러한 점 때문에 서울시 사회적경제지원센터는 1기에 선도적 사회적경제기업이 후배 사회적경제기업의 성장지원이나 창업인큐베이팅 지원업무를 담당할 수 있는 여건을 마련하는 차원에서 시범적인 노력을 기울였다. 해피브릿지가 주도하여 소규모 사회적경제조직들의 소셜프랜차이즈 사업을 지원하였는데 참여 사회적경제조직 주체의 역량 문제, 이해관계의 충돌, 지원사업의 한계 등으로 인하여 성과가 나타나지 않은 것으로 확인되었다.

아이쿱협동조합지원센터는 사회적경제조직을 설립하려고 하는 청년들을 대상으로 창업 인큐베이팅 기능을 수행하고 있다. 예를 들면, 식당하는 청년들이 협동조합 하겠다고 할 때 시험적으로 아이쿱 내 식당을 경험해보면서 비즈니스 구상을 해보도록 하는 것, 기성 사회적경제 조직들 중 경쟁력이 있는 조직들을 아이쿱 매장에 입점시켜 주는 것, 신규 사업에 대한 자금을 지원하는 일, 판로연계, 멘토링 등을 수행하고 있다. 즉, 협동조합을 하려는 사람들에게 비즈니스 모델을 실험하도록 지원하고, 협동조합이나 사회적경제를 이해하고 비즈니스 모델을 개발했다면 자금과 시장을 연결시켜주는 역할을 수행하고 하는 것이다. 아이쿱협동조합지원센터는 1년에 1~2개 기업이라도 이를 추진하려고 하고 있으나 아직 가시적인 성과가 나는 것은 아닌 상태이다.

이러한 평가에 기초해볼 때, 선도기업 위주의 창업 생태계 방식에만 의존하기 어렵다고 판단된다.

### 3. 신설 협동조합의 설립 주체별 분석

서울시에서 지난 5년 동안 조직수로는 가장 많이 증가한 것이 협동조합인데, 사실 이 협동조합센터의 내부를 분석한 문헌은 많지 않다. 적절한 지원시스템을 설계하기 위해서는 누가 어떠한 애로요인을 해결하기 위하여 협동조합을 설립하였는가를 분석할 필요가 있다.

기존 기획재정부가 고시한 협동조합의 유형으로 사업자협동조합, 소비자협동조합, 직원협동조합, 다중이해관계자협동조합, 사회적협동조합으로 구분되는데, 협동조합의 설립 주체와 목적에 따라 재분류해보면, 소상공인이나 소기업가들이 자신들의 사업체의 경쟁력 제고 및 소득 증진을 위하여 설립한 소상공인 및 소기업가의 협동조합(장종익, 2014), 통번역가, 강사 등 프리랜서들이 일감의 공동 수주 및 소득 증진을 위하여 설립한 협동조합(Jang, 2017),<sup>42)</sup> 그리고 취약계층 지원, 지역사회 재투자 등 지역공동체 증진에 기여하는 개인 조합원 중심의 협동조합(장종익, 2015) 등으로 재분류될 수 있다. 이 유형들의 비중은 [표 7-1]과 같다.

---

42) 이러한 프리랜서들은 자발적인 성격의 전문적인 프리랜서, IT개발자 등 대기업의 아웃소싱 등으로 인한 비자발적인 프리랜서, 경력단절여성이나 은퇴인들로 구성된 프리랜서 등 크게 세 가지로 나누어질 수 있음.

[표 7-1] 서울시 기본법 협동조합의 설립 주체 및 목적에 따른 재분류 추정

소상공인/ 소기업협동조합	프리랜서 협동조합	직원 협동조합	지역공동체 증진형 협동조합	사회적 협동조합	합계
190 (40.0)	129 (26.9)	9 (1.9)	96 (20.0)	56 (11.7)	480 (100.0)

(출처: 기획재정부 2015년 협동조합실태조사 서울시 데이터를 가공)

위의 [표 7-1]에 따르면, 협동조합기본법에 의하여 설립된 협동조합 중 가장 큰 비중을 차지하는 유형은 소상공인/소기업협동조합이고, 그 다음이 프리랜서협동조합이며, 나머지가 지역공동체 증진형 협동조합과 사회적협동조합이라는 점을 알 수 있다. 그런데 서울시에서는 소상공인/소기업협동조합에 대한 지원정책은 거의 전무하며, 프리랜서협동조합에 대한 지원방안도 부재한 편이다. 이는 서울시협동조합지원센터가 주로 설립 상담 위주의 운영이 이루어져왔고, 협동조합 일반에 대한 교육 중심으로 진행되어 왔기 때문이기도 하다. 그리고 소상공인협동조합에 대한 지원도 상당한 전문성이 요구되는 업무라는 점도 지원정책이 가시화되지 못한 요인이다.

소상공인 및 소기업가 협동조합과 프리랜서협동조합은 노동자협동조합이나 사회적협동조합에 비하여 성공조건 연구에 관한 기존 문헌이 현저히 미흡하여 현장이나 지원조직에서 비즈니스모델이나 조직발전 전략의 수립에 적지 않은 애로를 겪고 있는 것으로 보인다. [표 7-2]에 따르면, 서울시에서 설립된 협동조합 중 소상공인협동조합과 프리랜서협동조합이 운영 활성화 측면에서 상대적으로 낮게 자체 평가를 하는 것을 볼 때, 이 유형의 협동조합이 운영상의 어려움을 더 느끼고 있는 것으로 파악된다.

[표 7-2] 협동조합의 목적 달성 정도에 대한 자체 평가 점수의 유형별 평균 (기획재정부 실태조사의 서울시 데이터)

협동조합 유형 (조합 수)	평균 점수
소상공인협동조합 (190)	48
프리랜서협동조합 (129)	50
지역공동체협동조합 (89)	56
사회적협동조합 (56)	61

(출처: 이철선 외 (2015)에서 재가공)

특히 규모의 경제가 매우 중요한 체인형 사업자협동조합이나 플랫폼형 프리랜서협동조합과 조합원 간의 긴밀한 협력이 매우 중요한 융복합형 사업자협동조합이나 협업형 프리랜서협동조합은 비즈니스 모델과 조직발전 전략이 다르기 때문에 이의 실천과 연구에 관한 산학 연계 협력이 요구되는 것으로 보인다. 지난 1세기 반의 협동조합의 역사를 돌아해보면, 수많은 성공과 실패의 사례를 반복하는 가운데 성공한 모델의 복제와 동일한 유형 간의 사업 협력을 통하여 협동조합이 발전해왔음을 알 수 있다. 그러한 점에서 우리나라에서 설립된 수많은 협동조합 중에서 동일한 유형에서의 성공 모델의 등장과 모방은 협동조합섹터 전체의 지속가능성을 높일 것으로 추론된다.

#### 4. 전략 과제: 유형별로 특화된 창업생태계 구축 방안

유형별로 협동조합의 비즈니스 성장을 촉진하는 지원체계가 조성될 필요가 있다. 5명만 모이면 협동조합을 설립할 수 있고 조합원 5명의 협동조합이나 조합원 100명의 협동조합을 동일하게 취급하는 현재의 정책지원프로그램으로는 정책적 효과성이 낮을 수밖에 없다. 그리고 협동조합의 설립 촉진에 필요한 지원역량 및 지원조직형태와 성장 촉진에 필요한 지원역량 및 지원조직형태는 서로 달라야 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 전자는 일반적인 지식과 역량이 필요하고, 후자는 해당 업종에 특화된 전문화된 지식과 역량이 요구된다. 또한 설립 지원조직형태는 기초 교육 및 법률 상담 등을 담당하기 때문에 관 주도로 용이하게 형성될 수 있지만 비즈니스 성장 지원을 위한 조직형태는 전문성과 유연성이 요구되는 민간조직형태가 매우 바람직하다.

적지 않은 나라에서 이를 연합회가 담당하는데 연합회가 구축되기 전까지는 비영리지원전문조직이 담당할 수 있다. 미국이나 유럽에서 각종 비영리재단이나 대학의 사회지원파트가 이러한 역할을 담당하기도 하지만 해당 분야의 비즈니스 전문가가 결합하고 분야별 미션을 지니고 있는 행정부의 부처와 지방자치단체의 사업부서가 협력하고 지원하는 방안도 바람직할 수 있다.

즉, 현재의 지역별 협동조합 설립 지원센터 혹은 중간지원조직 중심에서 분야별 비즈니스 전문가와 협동조합 리더 등이 학습하고 연계하고 공공부문과 협력하며, 네트워크를 구축하는데 기여하는 유형별 협동조합 스케일업 프로젝트 팀으로 전환할 필요가 있다. 이 프로젝트팀이 설립 주체와 목적, 비즈니스모델이 유사한 협동조합끼리 성공한 모델을 만들어내서 이를 복제하여 확산하는 플랫폼 역할을 할 필요가 있다.

##### 1) 선도적인 사회적경제기업 연계형 창업생태계 조성방안

아이쿱생협이나 한살림 등과 같이 이미 시장에서 자리를 잡은 협동조합의 경우 오랜 경험과 확보된 보호된 시장을 바탕으로 우호적인 창업생태계를 조성하는데 유리하다. 아이쿱협동조합창업지원센터처럼 청년협동조합 창업인큐베이팅 기능이 지속될 수 있도록 적절한 지원이 이루어질 필요가 있다. 또한 아이쿱생협이나 한살림 모두 지역의 조합원을 대상으로 하는 돌봄 분야의 협동조합 설립에 적지 않은 관심이 있는데, 기존 돌봄분야 협동조합과의 연계방안 마련 등 이를 촉진하는 방안도 강구할 필요가 있다.

##### 2) 자영업 일자리 질 제고와 청년 일자리 창출을 위한 체인형소상인협동조합의 전략적 육성

소매분야에 종사하는 소상공인들이 독립분산적으로 비즈니스를 운영하는 것보다 서로 협동을 통하여 규모의 경제나 전문화의 이익 등 프랜차이즈의 장점을 얻기 위하여 프랜차이즈방식의 비즈니스모델을 채택할 수 있다. 그러나 협동조합적 프랜차이즈 모델은 가맹본부가 주도하는 것이 아니라 소매점포들이 모여서 가맹본부를 설립하는 것이다. 소매점포들이 출자하여 협동조합을 설립하고 이 협동조합이 조합원 사업장을 위하여 제품 기획, 구매, 마케팅, 홍보, 인력 훈련 등의 기능을 집중하여 담당하는 것이다. 주식회사형 프랜차이즈가 하향식 모델이라면 협동조합형 프랜차이즈는 상향식 모델이라고 할 수 있다(장종익, 2016).

협동조합형 프랜차이즈가 가장 잘 발달되어 있는 프랑스에서는 협동조합형 프랜차이즈를 다음과

같이 정의한다. “프랑스에서 대부분의 상업은 네트워크로 조직된 브랜드 하에서 활동하고 있다. 동일한 브랜드를 사용하는 네트워크를 조직하는 방식은 수직통합형, 프랜차이즈형, 그리고 상업협동조합 등 크게 세 가지 모델로 나누어진다. 이 중에서 상업협동조합(협동조합형 프랜차이즈)은 상점, 여행사, 호텔 등을 소유하고 경영하는 자영업자들에 의해 구성되고 통제되는 네트워크 조직이다 이 네트워크 조직은 주로 동종 업종에 종사하는 자영업자들이 자신들이 소유하고 운영하는 점포의 지속적인 발전을 도모하고자 결성한 그룹(Groupement)이라고 할 수 있고, 점포의 소유자들이 이 그룹의 조합원이다. 이 네트워크는 조합원들이 보유한 자본, 기술, 노하우 등 자원의 공유에 의하여 발전한다. 이 네트워크조직의 소유자들은 여기에 속한 점포를 일상적으로 경영하는 주체들인데, 이들이 전체 네트워크의 발전과 지속성을 보장하는 전략적 방침을 결정하는 의사결정권자이다.” (Choukroun, 2013).

프랑스에서는 전체 소매점포의 30%가 상업협동조합이 차지할 정도로 프랜차이즈형 협동조합이 발전하고 있는데, 이러한 프랑스 상업협동조합이 강조하는 것은 조합원들간의 교류 및 상호 부조이다. 즉, 조합원들이 각자 점포의 경영능력과 모범사례를 공유하고 어려운 조합원 점포의 개선을 위해 가장 우수한 조합원이 무보수로 도와주는 수평적 협동을 통하여 가치를 창출한다는 점을 강조한다 (Choukroun, 2013). 이러한 조합원간의 수평적 협동은 주식회사형 프랜차이즈에서의 가맹점 사이에서 발견하기 드문 현상이다.

조합원간의 수평적 협동은 협동조합형 프랜차이즈모델의 단점을 보완할 수 있는 방안이기도 한다. 왜냐하면, 협동조합형 프랜차이즈모델에서는 중앙본부 기능을 담당하는 협동조합의 주인이 조합원사업주들이기 때문에 가맹본부의 횡포가 발생할 가능성이 희박하고 오히려 조합원사업주들의 기회주의적 행동이 문제가 될 가능성이 높기 때문이다. 협동조합형 가맹본부의 주인이 조합원사업주들이기 때문에 협동조합가맹본부의 통제를 잘 따르지 않았을 때 효과적인 체제를 하기 어렵기 때문이다. 최근 김상조 공정거래위원회에서 프랜차이즈의 횡포문제에 대한 감독자로서의 역할을 강화하고 있는데, 협동조합형 프랜차이즈모델은 이러한 주식회사형 프랜차이즈의 갑질의 원인을 제거하는 모형이라고 할 수 있다.

협동조합프랜차이즈모델이 성공하기 위해서는 모든 조합원 사업장이 공유하는 공동 브랜드를 개발하여 사용하도록 하고 제품 및 서비스의 품질을 관리하여 전체 브랜드의 가치를 높이는 방향으로 사업을 전개할 필요가 있다. 협동조합형 프랜차이즈모델은 5-10명의 자영업자들의 규모가 아니라 최소한 100명 이상의 점포주들이 협동해야 규모의 경제가 실현되고 협동의 가치가 협동을 실현하는데 소요되는 비용을 넘어설 수 있는데, 이러한 장기적인 투자를 누가 시도할 것인가의 문제이다.

협동조합형 프랜차이즈모델은 두 가지 종류의 주체 즉, 조합원 리더와 네트워크(프랜차이즈) 개발자의 결합에 의하여 성공할 가능성이 높다. 그러므로 우선 무엇보다도 비즈니스 측면에서 능력있는 소상공인 중에서 협동의 가치에 열정적인 리더를 발굴하는 일이 중요할 것이다. 그리고 프랜차이즈를 통하여 자신의 비즈니스 아이디어를 실현하고자 하는 프랜차이즈 개발자 중에서 협동조합이 한국형 프랜차이즈모델의 한계와 문제점을 극복할 수 있는 중요한 대안이 될 수 있다는 점을 설파하는 일이 시급하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 중소기업청의 프랜차이즈 교육프로그램, 프랜차이즈 박람회, 프랜차이즈 창업경진대회, 경영학과의 프랜차이즈 교과목에서 협동조합형 프랜차이즈의 장점과 운영원리, 그리고 사회적 장점에 대하여 전파하고 교육하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

둘째, 서울시 소상공인협동조합의 중점 육성 분야를 설정하고 맞춤형 지원정책을 수립할 필요가 있다. 중점육성분야는 소경영의 장점이 발휘되면서 동시에 시장에서 이러한 소사업자간의 협력을 통하여 비즈니스 혁신의 필요성이 높아서 협동의 이익 창출가능성이 높은 분야(시장에서의 거래비용이

높은 분야)라고 할 수 있다. 예를 들면, 업계 전체가 매우 낙후되어 있고, 고립분산화되어 있는 각종 건축자재 판매 및 인테리어부문, 숙박업 분야, 그리고 스포츠용품점 분야, 안경점이나 보청기점, 개인 서비스 분야가 중점 육성 분야로 검토될 수 있을 것이다. 그 중에서도 건축자재 판매 및 인테리어업종이 가장 수요가 높은 분야로 평가된다.

마지막으로 서울시의 소상공인 개인 중심의 현행 지원정책을 협동조합 지원정책으로 전환할 필요가 있다. 현재 중소기업청과 서울시의 소상공인 지원정책은 소상공인 창업의 과잉으로 인하여 창업보다는 성장 및 혁신 지원방향으로 변경되고 있지만 성장 및 혁신의 방향이 아직 명확히 수립되지 않고 있다. 그러므로 독일과 프랑스의 성공 사례에서 확인하였듯이 “상향식 프랜차이즈 모델” 즉, 체인형 협동조합 모델을 성장 및 혁신의 방향으로 설정할 필요가 있다. 또한 청년들의 창업도 체인형 협동조합의 결성 혹은 조합원 가입을 통한 창업으로 방향이 설정될 필요가 있다.

**※ 프랑스와 독일에서 발전한 체인형소상인협동조합**

프랑스 상업협동조합은 2013년 현재, 건축자재판매업, 숙박, 개인서비스, 안경점, 슈퍼마켓 등 수많은 업종에서 80개의 상업협동조합이 142개의 전국적 브랜드를 보유하고 있다. 1개의 협동조합에 평균 355명의 조합원이 가입하고 있는데, 총 3만 여명의 자영업자들이 4만 여개의 점포를 운영하고 있는데, 협동조합 소속 점포라고 할 수 있다. 점포당 12명의 종업원이 일하고 있으며, 총 47만 여명의 종업원이 안정적으로 일하고 있다. 협동조합은 이러한 점포에 대하여 전문적인 지원을 제공하기 위하여 조합당 400명의 직원을 보유하고 있어 총 3만 여명의 직원이 일하고 있는 셈이다. 협동조합형 프랜차이즈가 주식회사형 프랜차이즈보다 경제적 성과 측면에서 뒤처지지 않고 있다. 즉, 프랑스 상업협동조합은 자영업자들이 프랜차이즈 비즈니스모델을 협동조합 소유형태에 적용하여 조합원 점포 경영과 협동조합 본부의 양 측면에서 ‘대안적’ 비즈니스에 성공한 사례라고 할 수 있다. 주식회사형 프랜차이즈 가맹점에 비하여 매출액이 뒤처지지 않으며, 동종업종의 업주 및 본부의 직원들과 함께 협력하여 일하는 노하우를 터득하였고, 그 재미와 보람을 얻고 있다는 점에서 대안적이라고 할 수 있다. 이러한 프랑스의 상업협동조합모델은 독일에서도 크게 발전한 것으로 알려지고 있다.

독일에서는 23만 개의 중소기업들이 320개의 협동조합에 가입되어 있다. 이러한 협동조합은 소매업, 도매업, 제조, 서비스, 병원, 보건 등의 분야에 종사하는 중소기업주들의 협동조합들이다. 이러한 중소기업들은 250만 명의 종업원을 고용하고 있고, 전체 GDP의 18%에 달하는 4900억 유로의 매출액을 올리고 있으며, 44만 개의 직업훈련장소를 제공하고 있다. 중소기업협동조합은 조합원 사업체를 위한 구매협상, 물류, 다채널 판로, 정보통신, 금융서비스, 컨설팅, 마케팅, 스토어 장비, 해외 진출, 시장 동향 연구 등의 서비스를 제공하여 중소기업이 대규모 기업에 비하여 피할 수 없는 단점을 지닐 수 있도록 노력하고 있다.

3) 프리랜서협동조합의 규모화, 택시운전자협동조합, 대리기사협동조합 등의 전략적 육성 지원

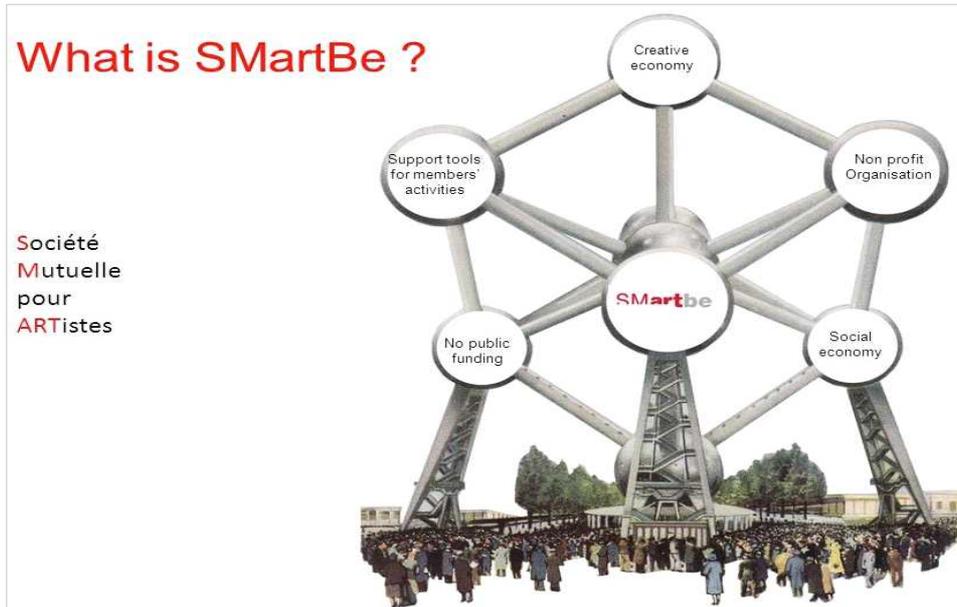
서울시에 설립된 협동조합의 20%이상을 차지하고 있는 프리랜서협동조합은 크게 소규모 협업형

프리랜서협동조합과 플랫폼지향 프리랜서협동조합으로 나누어지는데, 후자의 경우 규모화를 도모할 필요가 있다. 2차 기본계획에는 프리랜서들이 안정적인 소득을 획득하는데 기여하는 프리랜서협동조합의 역량 강화에 초점을 맞출 필요가 있다. 지금처럼 10-20명 조합원 규모의 프리랜서협동조합의 경우 프리랜서들의 애로요인인 일감의 안정적 수주와 행정적인 지원, 그리고 사회보험 확보 등을 해결하기 어렵다. 이러한 문제는 선진국의 경우도 마찬가지여서 최근에 프리랜서협동조합이 확산되고 있다. 가장 성공한 모델로 알려진 벨기에의 스마트는 설립 17년만에 조합원 7만명을 확보하고 있다. 이 모델은 독일, 프랑스 등 유럽 7개국으로 확산되고 있다. 서울시에서도 이 모델을 조사연구하여 적용할 방안을 모색할 필요가 있다. 가칭 프리랜서협동조합지원단이 프리랜서협동조합의 역량 강화 및 규모화를 위한 노력을 경주할 필요가 있다.

그리고 택시운전자협동조합, 대리기사협동조합 등 취약한 계층의 협동조합을 인큐베이팅하는 노력이 전문적인 단위에서 이루어지지 않고서는 이러한 분야에서의 협동조합이 설립되기는 용이하지 않다. 이제 노동조합의 중요한 역할 중의 하나가 질 좋은 일자리의 창출과 유지를 위한 노동조합의 투자라고 할 때, 운수노동조합, 노동자협동조합연합회 등과 협력하여 택시운전자협동조합이나 대리기사협동조합 설립 지원 프로젝트를 추진할 수 있는 사업이 설계될 필요가 있다.

※ 프리랜서협동조합의 성공사례: 벨기에 스마트(SMrt)

1998년에 창립된 스마트는 예술인, 기술자, 임시노동자이 일의 계약과 관련된 복잡한 문제를 해결해 주기 위한 공제회사로 시작하여 “예술인의 전국 플랫폼”을 구축하여 문화예술인의 지위 향상과 사회보장, 저작권 등 창작 활동의 안정성을 강화하고자 출발하였다. 처음에는 비영리법인으로 출발하였으나 2016년에 협동조합으로 전환하였다.



[그림 7-1] 벨기에 스마트(SMrt)

스마트가 조합원들을 대신하여 직접 조합원들에게 일감을 제공하는 회사 혹은 개인과 계약을 체결하고 사무행정 처리를 대행하며, 용역 대금도 받아서 해당 조합원에게 지급하는 일을 수행한다. 또한 스마트는 조합원들이 사회보장 혜택을 받을 수 있도록 조합원과 “0 시간 고용계약”을 체결하는 회사의 역할을 수행한다. 2001년부터 기금을 조성하여 용역대금이 입금되지 않아도 조합원에게 대금을 지급하는 시스템을 구축하였다. 스마트는 이러한 서비스에 대한 댓가로 계약대금의 6.5%의 수수료를 부과한다. 문화예술 분야의 프로젝트는 여러 사람이 공동으로 일하는 경우가 적지 않은데, 이러한 공동 프로젝트를 수행할 경우에도 이에 필요한 행정적 처리를 스마트가 수행하고 있다. 처음에는 주로 개인 프리랜서의 계약 대행업무가 대부분이었지만 2015년 기준으로는 공동 프로젝트에 의한 수입이 전체의 58%를 차지한다.

스마트는 벨기에 여러 지역에 공동 작업공간을 꾸준히 개설하고 있으며, 다양한 훈련 프로그램도 운영하고 있다. 2015년 말 기준으로 조합원은 69천명을 넘어섰고 총 계약금액은 1억 2천만 유로에 달할 정도로 크게 발전하고 있다. 2007년 ‘Roger Van Thoumout 사회적경제상’을 수상하였고 2008년에 스마트 프랑스, 2013년에는 스마트 오스트리아, 스마트 독일, 스마트 스페인, 스마트 이탈리아, 스마트 네덜란드가, 2014년에는 스마트 헝가리가 설립되었다.

## 제8장

---

# 4차 산업혁명, 청년, 사회문제해결 기반 사회적경제 생태계 육성

### 1. 배경과 목적

정보통신기술(Information & Communications Technologies, 이하 ICT)의 급속한 발전과 함께 우리사회의 산업과 경제 기반도 큰 틀의 변화가 이루어지고 있다. 특히 2016년 다보스세계경제포럼에서 4차 산업혁명을 본격적인 화두로 제시한 이후 새로운 문명이 가져올 산업과 일자리에 대한 변화 전망은 새로운 미래에 대한 장밋빛 희망과 일자리 감소에 따른 공포감을 동시에 던져주고 있다. 누구도 아직까지 경험해 보지 않은 미래를 정확하게 예측할 수는 없지만, 분명한 것은 인류의 생산과 소비 방식을 주도하는 경제활동 기반에 거대한 변화시점에 서있다는 것이다. 4차 산업혁명의 파급력은 산업과 일상 전반에서 영향을 끼칠 것으로 보인다. 특히 4차 산업혁명의 본질적 특성 중에는 사회적경제가 근본을 두고 있는 사회적 욕구의 해결과 협력, 융·복합적 접근과 맥락을 같이하는 기술적 요소나 플랫폼 성격의 인프라가 3차 산업혁명 시대와 차별화된 요소로 강조되고 있다. 4차 산업혁명과 사회적 경제의 본질에서 공통되는 요소를 발견할 수 있다는 점은 한편으로는 4차 산업혁명이 사회적경제가 추구하는 미래에 기여할 수 있다는 점에서 새로운 기회이기도 하다. 반대로 사회적 경제가 4차 산업혁명이 가져올 기회를 제대로 활용하지 못하거나, 급격한 변화에 적응하지 못할 경우에는 시대의 흐름에 도태되는 위협이 될 수도 있다. 따라서 서울시 사회적경제 발전을 위한 2기 계획에서는 사회적경제를 구성하고 있는 각 주체인 사회적경제조직과 사회적경제의 수요 계층, 그리고 인프라 구축에 있어서 4차 산업혁명에 대응하기 위한 방안을 본격적으로 논의되어야 한다.

4차 산업혁명과 사회적경제 조직의 역량강화 과제는 서울시의 1기 사회적경제 계획에 포함되었던 의제가 아니기 때문에 그 성과를 논할 수 없다. 따라서 먼저 사회적경제에 영향을 끼칠 것으로 예상되는 4차 산업혁명의 개념과 특성, 그리고 우리사회 전반의 대응 현황을 분석하고자 한다.

4차 산업혁명은 기존의 지식과 기술이 영역 간 경계를 허물고 융·복합적으로 연결되는 특성을 가지는 것으로 이야기 된다. 다보스 경제포럼에서 4차 산업혁명 시대의 도래를 이야기 했던 클라우드 슈밥 의장은 메가트렌드의 물리학과 디지털, 생물학 기술들이 결합되는 기술의 혁신을 전망했다. 기술적으로는 모든 컴퓨터나 모바일 기기들이 인터넷과 무선통신을 통해 서버에 연결되는 클라우드컴퓨팅(cloud computing)과 이를 통해 축적된 무한한 자료를 가공하고 활용하는 빅데이터(Big Data) 기술이 활용된다. 클라우드에서 추출되는 빅데이터는 인공지능(AI, Artificial Intelligence)기술을 통해 심화학습(Deep Learning)으로 진화되고, 우리의 생활 속에서는 사물인터넷(IoT, Internet of Things)이나 로봇, 웨어러블(wearable)장비, 3D printer, 가상현실(VR, Virtual Reality)과 증강현실(AR, Augmented Reality) 등을 통해 기능할 것으로 전망된다. 이러한 기술이나 장치들은 개별적으로 사용되는 것이 아니라 융·복합적으로 결합되어 일상생활을 넘어 생산이나 물류, 환경과 에너지, 서비스 등 인류의 삶 전반에 놀라운 발전과 변화를 가져올 것이다. 가시적으로는 시리와 같은 음성비서, 자동번역 등을 통해 이미 우리의 생활을 바꾸기 시작한 인공지능 기술이나 다양하게 시도되고 있는 자율주행차량, 커넥티드 홈, 가상화폐와 같이 이미 현실세계에서 구현이 시작된 것들과, 인공지능 로봇이나 인체에 이식되는 인조 장기나 생체 의지, 원격 의료나 친환경-에너지 기술과 같이 새로운 미래를 열어 줄 기술과 서비스의 형태로 인간의 삶을 개선할 것으로 예상된다.

그러나 4차 산업혁명의 개념에서 기대되는 밝은 미래의 이면에는 새로운 기술이 인간의 역할을 대체하기 시작한다는 우려가 공존하고 있다. 특히 일자리 감소의 문제나 인공지능의 윤리성에 대한 문제, 정보격차(digital divide)의 문제가 극대화되면서 양극화의 문제를 심화시킬 것이라는 우려는 사회적경제가 추구하는 가치에 정면으로 도전하는 사회문제가 될 수 있을 것이다.

새로 출범한 정부도 '과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명'이라는 국정전략을 수립하고, 대통령 직속의 4차 산업혁명위원회를 설치하여 범 부처 차원의 적극적인 대응책을 모색하겠다고 선언하였다. 서울시는 서울디지털재단의 설립과 운영을 통해 '디지털 기반 도시문제 해결선도', '디지노믹스 활성화 정책 지원', '디지털 혁신 기반 조성' 등의 거시전략을 추진해오고 있다. 하지만 중앙정부나 서울시의 4차 산업혁명 대응 전략은 아직까지 사회적경제 육성전략에 접목되지 못하고 있다는 한계도 존재한다.

서울시 1기 사회적경제 계획에 입각하여 현재 서울시가 추진 중인 사회적경제 생태계 조성사업의 범주에는 '사회적경제 시장조성, 컨설팅 및 일상경영지원, 전략사업개발, 자치구 사회적경제 생태계 및 협동기반 조성, 마을기업 발굴 및 육성, 아카데미 운영 및 인재양성 연구, 사회적경제 시민홍보 및 인식제고, 사회적경제 정책개발 및 연구조사, 마포 석유비축기지 수선, 청소년 사회적경제 지원' 등 4차 산업혁명의 혁신에 직접적으로 대응하는 정책은 포함되어 있지 않다. 사회적경제 생태계가 4차 산업혁명 시대에 적응하지 못할 경우 발생할 것으로 우려되는 문제점은 크게 다음과 같은 4가지로 예측된다.

첫째, 4차 산업혁명의 도래와 관련해 가장 많은 학자들이 우려하는 일자리 감소의 문제이다. 4차 산업혁명의 진보된 기술은 고도의 생산효율을 가져오는 동시에, 기존에 인간이 수행했던 역할을 보다 저렴하고 안정적인 기계와 기술로 대체할 수 있게 된다. 이러한 노동 대체는 주로 단순·비숙련·비전문직종이 일자리에서부터 시작돼서, 점차적으로 대량의 정보와 선행 경험을 분석하고 판단하는 전문직종까지 위협할 것으로 예견되고 있다. 따라서 노동집약적 생산 방식에 의존하는 산업 분야에서는 더욱 빠른 일자리 대체가 일어날 것으로 예상되는데, 취약계층의 일자리를 제공하는 성격의 사회적경제 영역에서는 이러한 일자리 대체 문제는 매우 심각한 위협으로 작용할 것으로 예상된다.

둘째, 4차 산업혁명 체계에 적응하지 못한 사회적경제 조직의 도태에 대한 우려이다. 소비자의 욕구나 사회적 필요성에 부응하지 못하는 사회적경제 조직을 인위적으로 생존시켜야 할 당위성은 없다. 사회적기업이나 사회적협동조합, 마을기업, 사회서비스 공급자와 같은 사회적경제 조직들도 사회적 수요를 제대로 반영하지 못한다면 시장에서 도태되는 것은 자연스러운 일이다. 하지만 소비자의 수요나 사회적 필요성이 있음에도 4차 산업혁명에 적극적으로 대응하기 위한 자본력과 조직력을 갖추지 못하는 열악한 규모의 사회적경제 조직들이 도태되는 것은 공존 가능성을 저하시키는 사회문제로 작용할 수 있다. 특히 대규모의 자본을 투입해서 4차 산업혁명에 적응하는 영리 조직과의 경쟁에서 상대적으로 불리한 입지에 있는 사회적경제 조직들이 도태될 경우 사회적경제의 수요자 계층들은 앞서 언급한 노동의 기회를 박탈당할 가능성이 높은 노동자인 동시에 사회적경제 재화의 소비자로 이중의 생존 위협에 처할 수 있다. 따라서 4차 산업혁명의 도래에 따른 제조·생산과 유통, 물류 방식의 변화, 금융환경의 변화, 빅데이터 등을 활용한 소비자 니즈 파악과 상품·서비스의 설계 방식 등의 급격한 변화에 영세한 사회적경제 조직들이 낙오되지 않을 수 있도록 적극적인 지원이 필요하다.

세 번째는 4차 산업혁명의 노동대체로 인한 장기적인 대량실업 발생이나 이로 인한 빈부격차가 정보격차를 심화시켜 사회적경제 서비스나 재화에 대한 수요계층의 4차 산업혁명 기술 수혜 기회를 박탈하는 양극화에 대한 우려이다. 사회적경제의 소비주체의 경제활동 참여 기회 감소와 소득하락은 사회적경제의 경기하락으로 이어지고, 전반적인 사회적경제 침체를 가져오는 요인이 될 수 있다. 따라서 사회적경제의 공급자 측면의 사회적경제 조직에 대한 지원 뿐 아니라 소비주체인 수요계층에 대한 지원도 함께 고려될 필요가 있다.

마지막으로 고도의 4차산업 혁명 기술의 발전이 야기하는 자본주의 경쟁의 가속화로 인해 사회적경제의 존립기반이 위협되는 상황도 경계할 필요가 있다. 생산과 유통 전반의 혁신으로 고도의 생산성과 효율성을 가지는 4차산업혁명 기술이 대규모 투자가 가능한 자본에 의해 독점될 경우 투자여력이 약한 사회적경제 영역은 상품이나 서비스에 대한 경쟁력을 상실할 우려가 있다. 이러한 문제는 앞의 문제에서 언급한 바와 같이 공급자와 소비자 양 주체 모두에서 발생할 우려가 있는데, 이를 방지하기 위해 사회정책적인 인프라의 구축이 필요하다.

## 2. 성과와 한계

현재 서울시 관내 양천구, 성북구, 성동구, 동대문구, 종로구, 은평구, 강남구, 송파구 등에 있는 13개 창업공간과 6개 코워킹 공간을 제공하고 있다. 개별 구별 사업수행방식을 넘어서 창업공간별 특성화를 통해 역할분담과 협업체계 구축이 필요하다. 즉, 서울시, 자치구 및 민간지원기관이 협력하여 사무회의 공간 및 맞춤형 컨설팅 등을 지원하는 방안을 마련해야 한다. 현재 서울시는 개포디지털혁신파크(1층)서울창업허브 소셜벤처 공간(Zone) 등을 제공하고 있으며, 자치구 차원에서는 성동서대문서대문 등 자치구 사회적경제활성화 공간(11개)을 소유하고 있고, 민간 차원에서 헤이그라운드(루트 임팩트), 카우앤독(이재웅), LG소셜캠퍼스 등이 제공되고 있다.

중소기업창업지원법이 개정되면서 중소기업에 투자 생태계를 만드는 창업엑셀러레이터 제도 도입됨에 따라 적극적인 활용이 필요하다. 창업엑셀러레이터는 초기 창업자를 발굴, 투자뿐만 아니라 6개월 내외 짧은 기간 투자자고객 지향형 성공 제품을 만들도록 ‘실전 창업교육과 전문 멘토링’ 지원을 한다. 국내에는 성공 벤처인 등을 중심으로 20여 개의 엑셀러레이터가 운영 중이나, 대부분 2010년 이

후 시작되어 아직 활성화 초기 단계이고, 해외에비해 양적 측면과 전문화·글로벌화 등 질적 측면에서 미흡한 현실이다. 하지만, 짧은 기간에도 불구하고 퀵캣(모바일 중고장터 앱), 미미박스(맞춤형 화장품 판매 앱) 등 200여개의 유망 기업을 발굴하는 등 대표적인 스타트업 지원 프로그램으로 자리를 잡아 가고 있다. 2012년부터 지원 사업을 추진 중이나, 벤처캐피탈, 엔젤, 창업보육센터 등 타 지원기관에 비하여 정책적 관심과 지원 부족하다. 또한 국내에서는 글로벌 네트워크를 기반으로 스타트업의 해외 진출 지원 등에 잠재적 역량을 보유한 대기업·성공벤처의 참여가 미흡하다. 다만 국내에서는 정주영 아산나눔재단, SKT, SK플래닛이 사회공헌(CSR) 차원에서 각각 스파크랩/파운더스캠프, 콜리지코너, kstartup과 협업이 이루어지고 있다. 따라서 대기업·성공벤처가 참여하는 ‘엑셀러레이팅 모델’ 발굴 지원, 다른 창업지원기관과의 ‘선도 협업모델’ 발굴 지원, 엑셀러레이터와 연계한 ‘패키지식 지원 프로그램’ 도입 등이 추진되고 있다.

서울시는 사회적경제 전략업종 육성 계획 따라, △ 보육 및 어르신 돌봄, △ 주택·도시재생, △ 문화 예술, △ 패션·봉제 등 5개 전략업종을 적극 육성하여 이의 규모화를 도모한다는 계획을 세웠다. 특히 아이돌봄, 노인돌봄, 학교협동조합, 패션봉제, 자원순환 등 업종별사업모델을 개발하고, 사업화 추진, 확산 지원, 사업의 지속가능성에 대한 비전 공유활동 등을 확대하고자 하였다. 각 자치구의 경우 강남구와 중랑구를 제외한 23개 자치구에서 교육(16개, 30.2%), 문화예술관광(10개, 18.9%), 돌봄(9개, 17%), 도시재생(7개, 13.2%), 제조업(3개, 5.7%) 등을 앞으로 발전이 기대되는 사회적경제기업 분야로 제시하고 있다.

1기 사회문제해결형 사회적경제 생태계정책으로 사회적 경제 특구사업이 시행되었다. 사회적경제 생태계 조성사업 첫 단계는 변이단계로, 다양한 사회적 경제 활동가의 발굴 및 육성, 새로운 비즈니스 실험, 혁신적 비즈니스 모델을 발굴하는 단계이다. 이를 위해서는 지역별 사회혁신 거점센터와 다양한 사회적 실험이 필요하다.

첫째, 사회적경제 네트워크와 지원체계를 육성하는 과정을 통해 21개구에 당사자협의회가 설립되어 협력활동을 추진 중이며 총 51개의 지역의제를 발굴하고 383개 기관이 참여하여 사회적경제방식으로 지역문제해결을 위해 노력하고 있다. 일반적으로 사회적경제에서 강점을 보이고 있는 돌봄사업, 문화 예술 교육에 대한 지역의 관심이 높은 편이며, 서울시의 정책지원과 맞물려 도시재생사업, 학교협동조합, 공정무역 등에 대한 사업 역시 활발하게 진행되고 있다.

둘째, ‘사회적경제 특구’란 기존 산업 요소를 통한 지역재생 가능성이 낮고 사회적경제에 대한 수요나 추진 역량이 우수한 기초 지자체를 우선투자지구로 선정하여 집중 육성하는 사업이다. 성동구 소설폐선 생태계 구축사업 등 6개 사회적경제 특구사업, 금천구 등 5개 사회적경제 특구 준비사업 등의 성과를 기반으로 사회적경제 특구 사업을 지속적으로 추진한다.

### 3. 전략과제

1) 청년 중심 기술혁신형 기반 사회적경제 생태계 조성

(1) ‘청년’이 동참하는 ‘기술혁신’으로 사회문제 해결하는 ‘사회혁신’ 생태계

① 청년들의 사회혁신 창업을 지원하는 사회창업생태계 구축

신사회문제 해결을 위해서는 ICT의 발전에 기반한 시장, 기업, 민간비영리기관 등 다양한 공급주체들의 사회서비스 제공 및 관리 능력 강화는 필수 조건이다. 4차산업혁명의 기술혁신을 사회문제해결에 응용하는 사업 추진이 필요하다. ICT의 발전은 시장, 기업, 민간비영리기관 등과 같은 다양한 공급주체들의 사회서비스 전달 능력과 관리 능력 강화를 가능하게 한다. 특히 청년이 주도하거나 동참하는 사회문제 해결형 기술혁신 사회적경제조직 육성과제로 혁신적 사회적경제 창업활동 생태계 조성을 추진해야 한다.

## ② 권역별 기술특화, 자본특화 등 청년 사회창업 생태계 구축

현재 설치된 사회창업생태계 활성화는 물론이고 새로운 사회창업생태계를 선도적 사회적경제조직, 대학 등 지식생태계와 공동으로 추진한다. 대표적으로 서울시 강서구 IT단지에 청년 사회창업생태계를 민관 공동으로 추진한다.

사회적경제 선도기업을 활용한 기술창업생태계 구축을 모색한다. 예를 들면 사회적기업 SK행복나래와 서울시가 공동으로 대학 등 연구기관을 포함하여 청년 기술창업생태계를 구축할 수 있다.

## (2) 전략과제 1 : “청년-기술혁신-사회혁신 사회적경제 창업생태계 육성”

### ① 세부 전략과제 1 : 청년세대 사회적 경제조직 4차 산업혁명 대응 역량 강화

첫째, ‘4차 산업혁명 시대 생존을 위한 사회적경제 조직 역량강화 사업’ 추진이 필요하다. ‘4차 산업혁명 시대의 사회적경제’ 담론을 형성하여 사회적경제 조직들이 4차 산업혁명의 개념과 전망, 새롭게 발생할 사회문제의 예측과 각 조직의 사업 영역에서의 해법을 탐색할 수 있도록 교육, 세미나, 컨설팅 등의 사업이 수행되어야 한다. 구체적으로는 빅데이터를 활용한 사회적경제 수요 조사 기법, 3D 프린터를 활용한 생산과 제조 방법, 핀테크 금융체계의 활용과 같은 기본 교육에서부터 각종 4차 산업혁명 기술을 활용한 신사업 분야의 개척 등에 대한 교육과 컨설팅 등으로 신사회문제에 대응할 수 있는 사회적경제 조직의 역량을 강화시켜야 할 것이다. 그 외에도 ‘4차 산업혁명 기술을 활용한 사회적경제 사업 아이템 공모 및 지원’, ‘사회적경제 조직 대상의 4차 산업혁명 전문가 멘토링’과 같은 아이디어 발굴과 사업화 지원 사업도 역량강화에 도움이 될 수 있을 것이다.

### ② 세부 전략과제 2 : 사회적경제 수요자관점의 ICT 생태계 육성

둘째 과제는 ‘사회적경제 수요자에 대한 지원 강화’이다. 사회적경제의 수요자는 공공부조나 사회서비스 등 공공자원에 의한 일방적 수혜자가 아닌 사회적경제 활동의 소비자이다. 개인의 선택이 구매의 형태로 실현되기 때문에 일정수준의 소비능력이 담보되어야 한다. 사회적경제의 특성상 이러한 소비능력은 전적으로 개인이 확보할 수도 있고, 국가나 사회에 의해 지원을 받을 수도 있다. 문제는 사회적경제 영역의 수요자들의 다수가 자유시장경제에만 의존해서는 해결될 수 없는 욕구를 가진 사람들이라는 특성에 있다. 이러한 수요자 특성은 4차 산업혁명의 부작용인 실업과 경제력 약화에 노출되기 쉽다. 이로 인한 재정능력 부족은 4차 산업혁명의 혁신기술을 활용한 소득 창출의 기회를 다시 제한하여 빈곤화를 가속시킬 우려가 있다. 이와 같은 사회적경제 시장 소비자들의 소비 능력 저하는 궁극적으로 수요 감소에 따른 사회적경제 시장의 둔화를 가져오게 될 것이다.

비단 사회적경제 둔화 뿐 아니라 전반적인 사회문제가 심화되지 않도록 하기 위해서는 사회적경제 수요 계층에 대한 적극적인 지원책 마련이 필요하다. 4차 산업혁명이라는 용어가 등장하기 전에

Industry4.0이라는 용어를 최초로 사용하면서 일자리 문제에 대응하기 시작한 독일의 노동 4.0(Arbeiten 4.0) 개념은 우리에게도 좋은 시사점을 주고 있다. 노·사·정이 함께 원칙을 수립한 독일의 노동4.0은 ‘노동을 통한 삶의 영위와 이를 뒷받침 하는 사회안전망에 대한 권리, 안전하고 발전적인 노동 참여의 기회, 다양한 노동 유형의 수용, 노동의 질 보장, 노동자와 기업이 함께 참여하는 공동 결정의 문화’라는 다섯 가지 원칙을 천명하고 있다. 독일의 노동4.0 원칙을 참조한다면, 가장 우선적으로는 사회적경제 소비계층의 다수를 차지하는 사회취약 계층의 안정적이고 질 높은 노동기회가 4차 산업혁명의 기술에 의해 박탈당하지 않도록 정책적 안전장치를 마련할 필요가 있다. 취약계층 일자리제공 목적의 사회적경제 활동에 대한 지원 강화, 취약계층 고용 의무제 강화 등이 여기에 해당할 것이다. 아울러 일자리를 통해 충분한 경제력을 확보하지 못하는 개인에게는 사회적 안전망을 통한 기본소득 보장이나 각종 사회서비스에 대한 이용자원(바우처 등) 지원 확대로 사회적경제에 대한 유효수요를 창출하는 전략이 사회적경제 시장의 발전을 가능하게 할 것이다.

신정부에서도 고령층·장애인 등 취약계층을 돕는 기술개발을 적극적으로 모색하고 있다. 예를 들어 인공지능 및 ICT기술을 활용하여 인간 활동(식사, 배변, 이동 등) 보조분야에 특화된기술을 개발, 고령층과 장애인 등 취약계층이 겪는 일상의 어려움을 해결한다. 서울시는 마곡지구를 첨단 ICT 융복합 산업단지, 상암 DMC 중심으로 디지털미디어 클러스터를 조성할 계획이다. 사회적경제 수요자 관점의 ICT 생태계 육성을 함께 추진해야 한다.

### ③ 세부 전략과제 3 : 사회적경제 기술기반 인프라 구축

마지막으로 ‘4차 산업혁명 시대의 사회적경제 인프라 구축’이 필요하다. 4차 산업혁명은 단순히 기술이나 장비의 진보를 넘어 사회적 논의와 지식의 공유와 연결이라는 민주적 특성을 지닌다. 이러한 특징은 사회적경제가 가진 집단지성형태의 시민참여나 민관협력의 거버넌스적 특성과도 매우 잘 부합한다. 따라서 서울시 사회적경제 지원센터 등을 주축으로 사회적경제가 담당하는 신사회문제의 해결 방안과 자원, 지식을 공유하기 위한 플랫폼 구축과 활성화가 추진되어야 한다. 기본적으로는 온오프라인의 공론의 장을 마련하는 데서부터, 클라우드 서버나 3D프린터, 인공지능, 증강현실과 같은 4차 산업혁명의 기술과 장비를 관련사업을 개발하거나 추진하고 있는 사회적경제 조직들이 부담 없이 공유·활용할 수 있도록 지원하는 인큐베이팅 인프라 구축, 빅데이터 등의 활용을 가능하게 하는 정보 개방성 강화 등과 같은 조치가 이어져야 할 것이다. 아울러 이러한 노력이 미래사회에 대응하기 위한 필수적 요소임을 시민과 사회전반이 공감할 수 있도록 홍보와 인식개선 사업도 함께 추진해야 할 것이다.

## 2) 사회문제해결 기반 사회적경제생태계 육성

### (1) 사회문제해결 기반 사회적경제생태계

#### ① 미션중심 사회적경제 생태계정책 강화

일반 기업과 마찬가지로 사회적경제 조직 공히 발전단계를 거칠 것이며, 사회적경제 생태계는 이에 맞추어 단계별 과업을 고려해야 할 것이다. 사회적 경제 정책의 혁신으로 변이-선택-복제의 원리에 기반한 진화론적 관점의 생태계 조성 전략이 필요하다. 서울시는 창업기에 한정하여 지원하던 사업들을 2012년부터는 기업의 생애주기별로 적합한 지원방안을 개발하여 시범 운영해 왔다. 시민들의 아이디어를 단기간 운영하며 구체적인 창업 준비로 나아가는 시민 아이디어 대회 위키서울, 동종업종

선배기업가를 통한 피어컨설팅, 검증된 사업모델의 확산을 위한 소셜프랜차이즈형 사업지원 등의 다양한 지원방안을 계속해서 개발하고 있다. 즉 1기 때부터 개별 사회적경제조직에 대한 단계별 지원정책을 마련하였으나, 지원정책이 생태계 조성으로 확산되지는 못하였다. 성장단계에서 요구되는 생태계 구성요소는 시장경쟁에서 생존할 수 있도록 사회적 경제활동을 지원하는 분야별 전문적 지원조직의 육성과제도 마련되어야 한다.

## (2) 전략과제 2 : “사회문제해결 기반 사회적경제 생태계 육성 및 고도화”

### ① 세부 전략과제 1 : 사회문제 해결형 사회적경제생태계 육성

사회문제 해결형 사회적경제생태계 육성은 서울시 교육청, 서울시 50+ 재단 등 서울시의 공공기관과 연계를 통해 진행한다. 현재 서울시가 직면하고 있는 주요 사회문제는 다음과 같이 제안할 수 있다. 첫째, 서울시 복지재단, 중소기업 지원정책과 연계하여 근로자지원프로그램(EAP)의 일환으로 근로자 정서심리서비스 등 성인대상 사회서비스를 제공하는 사회적경제생태계를 육성한다. 예를 들어 사회복지관, 노인요양원, 장애인재가서비스 제공인력 등 사회서비스분야 노동자 다수는 감정노동자로 서비스 제공자의 정서심리적 문제는 서비스 이용자의 서비스 만족도에 직접 영향요인이다. 사회서비스의 안정적 수급을 위해서는 이들에 대한 공적 지원은 필수적이다. 또한 서울시민의 안전과 복지를 책임지는 서울시 공무원들의 업무관련 정서적 스트레스 가중으로 소진(burn out), 업무 부진 등의 문제도 증가하고 있다. 서울시민의 안전과 복지를 위해 힘쓰는 소방관, 사회복지, 환경미화, 민원상담 공무원 등은 정작 본인의 복지와 정신건강을 돌아보지 못해 정신질환 및 장애, 자살 등으로 심각한 사회문제가 발생하고 있다.

둘째, 알코올, 게임, 도박, 인터넷 등 4대 중독을 예방, 상담, 치료 등을 위한 사회적경제 생태계 육성이 필요하다. 지역사회 예방과 치료지원사업을 지원하고 있는 지역사회정신건강지원조직과 협업을 통해 사회적경제 생태계 육성이 가능할 것이다. 아동, 청소년은 물론이고 성인까지 4대 중독 예방과 치료는 시급한 개입이 필요한 중요한 사회문제로 대두되고 있다. 특히 아동과 청소년의 경우 인터넷, 게임중독 현상은 시급한 개입이 필요한 정책대상이 되고 있다.

셋째, 서울시 교육청과 연계하여 초중고 자유학기제 등 초중고등학생 대상 프로그램 개발 등을 위한 사회적경제 생태계 육성이 필요하다. 초중고 교육 혁신사업과 협력하여 지역사회 교육공동체 육성 사업 영역이 해당한다. 1기의 학교협동조합사업의 확산도 포함된다. 서울시는 서울시 교육청과 함께 2014년 말, 20대 공동 협력과제로 학교협동조합 사업을 선정하여 민관 거버넌스 협의체로 서울시학 교협동조합추진단을 구성하고 학교협동조합 설립과 운영을 지원하고 있다. 학교협동조합은 2016년 10월 현재 14개에 이른다. 학교협동조합 육성은 2기의 주요 전략사업의 하나로 선정되어 있다. 사회적경제 생태계 육성의 관점에서는 학교협동조합의 활성화를 통해 학교의 인적, 물적 자원과 지역사회 사회적경제기업과의 협력사업을 발전시키는 계기를 만들어야 한다.

넷째, 서울시 교육청과 협업을 통해 학교 밖 청소년, 학교 폭력 등 위기청소년 문제해결을 도모하는 사회적경제 생태계 사업이 필요하다. 미래세대의 주역인 학교밖 청소년문제, 대폭 늘어난 다문화가족 청소년의 한국사회 적응문제, 학교폭력 예방 및 치료사업 등 위기청소년 문제해결사업이 있다.

다섯째, 4차산업혁명 기반 사회적경제 생태계육성 정책에서도 강조하고 있지만, 신기술을 활용한 사회서비스 융복합서비스 개발을 지원하는 사회적경제 생태계 육성이 필요하다. 인구구조변화로 인한 보육부터 노인돌봄 문제까지 사회서비스 문제는 시급한 해결을 요하는 정책영역이다. 지역공동체차원

에서 ICT발전을 기반으로 한 사회서비스제공 사회적경제 기업 육성방안이 모색되어야 한다.

여섯째, 서울시 50+ 재단과 연계하여 베이비부머 등 은퇴자 대상 사회적경제 기업을 지원하는 사회적경제 생태계 육성이 요구된다. 고령인력 일자리사업을 통한 지역사회 사회서비스 제공 등 베이비부머 활용을 통한 지역사회문제해결방안을 50+ 재단과의 연계 모색이 필요하다.

일곱째, 서울시의 문화, 여가, 환경, 관광 등 소셜 투어리즘 분야의 사회적경제 기업 육성을 위한 생태계 조성이 필요하다. 일자리 제공, 돌봄, 복지서비스분야에 집중한 사회적경제 기업 활동을 문화, 여가, 환경, 관광 등 일상생활 관련 분야로 확산한다.

## ② 세부 전략과제 2 : SIB 제도와 연계한 사회적경제 확산

서울시는 아동청소년 그룹홈 아동 지적능력 및 사회성 향상 SIB(11.5억원 규모)를 시범사업으로 진행 중이다. 2013년 12월 논의 시작하여, 2014년 3월 조례 제정, 2015년 7월 운영기관(퀸임팩트코리아) 선정하여 2016년 8월부터 3년 예정으로 사업수행 중에 있다. 아동복지시설(그룹홈)의 경계선급 지능 및 경증 지적장애 아동(IQ64~84) 100여명 대상 3년 사업 수행중. 사회성 및 지적능력 개선을 통한 자립 능력 향상을 지향하는 프로젝트이다.

SIB 사업 기획중인 영역으로는 독거 노인의 사회적 관계망 재구축을 위한 SIB 활용 사업, 경계선급 치매노인의 통합재가 서비스(사회적기업 (재)다솨이재단이 서울시에 사업 제안), 노숙인 주거안정 등 사회재결합, 다중채무자의 가정경제 채무조정, 위기청소년 위한 YouTh Village사업 등 다양한 영역에서 추진 중에 있다. 예를 들어, 경계선급 치매노인의 통합재가 서비스는 경도인지장애자 대상 1:1 맞춤형 통합재가서비스를 제공하여 치매환자로의 전환을 막고 인지기능 및 일상생활 수행기능을 유지하여 더 나은 삶의 기회를 제공하기 위한 사업이다.

## ○ SIB 사업 확대를 통한 사회적경제 확산 추진

4차산업혁명의 기술혁신을 사회문제해결에 응용하는 사업을 추진한다. ICT의 발전은 시장, 기업, 민간비영리기관 등과 같은 다양한 공급주체들의 사회서비스 전달 능력과 관리 능력 강화를 가능하게 한다. 일본은 2025년 5대 비전 중 하나로 ‘다양한 인생을 보낼 수 있는 사회’의 한 사례로 고령자장애인의 재택의료 및 보호를 추진하고 있다. 청년주도 및 청년이 참여하는 사회문제 해결형 기술혁신과 연계하여 청년의 혁신적 창업활동 생태계 조성을 고려한다.

## 제9장

# 민관협치 강화와 사회적경제 지원기관 재구축 방안

### 1. 배경과 목적

최근 우리나라에서 사회적경제 영역을 비롯하여 복지, 일자리창출 등 다양한 분야에서 공공적 목적을 위한 활동을 정부와 민간이 협력하여 해결하는 협치(collaborative governance)의 개념이 빠른 속도로 확산되고 있다. 서울시가 이러한 새로운 시도에 있어서 선구자라고 할 수 있다. 서울시 사회적경제영역에서의 민관협력은 유럽과 미국에서 전후에 발전되어온 민관 파트너십(welfare partnership)의 연장선상에 있는 것으로 평가할 수 있으며, 더욱 발전시킬 필요가 있다.

그러나 기존 박근혜정부의 행정자치부는 이러한 서울시의 새로운 시도를 폄하하고 제동을 거는 조치를 적지 않게 노정한 것으로 알려졌다. 또한 대부분의 공무원은 이러한 민관협력을 정부 혹은 자치단체 사업의 일부를 민간에 위탁하는 아웃소싱 개념으로 단순히 이해하는 경우가 적지 않은 것도 사실이다. 이는 그동안 공공서비스의 민간위탁을 효율성 제고를 목표로 공공영역에도 시장 논리를 도입 하자는 신공공경영(new public management)이론으로 이해하고 있기 때문인 것으로 파악된다(김정해, 2015). 2016년 말 행정자치부가 입법을 준비중인 “민간위탁기본법”은 대표적인 신공공경영이론적 접근이라고 할 수 있다.

그러나 민관협력과 공공서비스의 아웃소싱은 개념적으로나 목적에서 차이가 있을 뿐만 아니라 수단과 메카니즘도 다르다고 할 수 있다. 이러한 점에서 민관파트너십이 매우 필요한 사회적경제 정책에서 이를 어떻게 효과적으로 추진할 것인가는 사회적경제섹터의 발전에 매우 중요한 것으로 판단된다.

서울시 사회적경제 정책을 중앙정부의 유사한 정부정책과 비교해 볼 때의 가장 큰 차이점은 민관 협력을 제도화하였다는 점이고 이러한 민관협력체제를 바탕으로 개별 사회적경제조직에 대한 지원에서 사회적경제의 생태계 조성이라고 하는 측면으로 정책의 초점이 근본적으로 변화하였다는 점이 가장 높이 평가될 수 있을 것이다(Jang, 2017). 특히 서울 시정에 있어서 민관파트너십의 시도는 서울 시정의 역사에서 가장 높이 평가 될 수 있을 것이다.

## 2. 성과와 한계

### 1) 서울시 사회적경제 정책의 민관 협력적 거버넌스 구축 및 운영 개요

박원순 시장이 취임하고 나서 서울시 사회적경제 정책은 2012년 3월부터 3개월간 ‘서울시 사회적경제 민관 TF’에서 논의되고 이를 행정과 의회에 반영하는 방식으로 추진되었다. 2012년 4월부터 3개월간 서울시와 협동조합섹터의 인사가 참여하는 협동조합 민관TF가 구성되어 ‘서울시 협동조합 1차 기본계획’도 수립하였다.

그리고 2012년 7월 서울시장과의 간담회를 통하여 기존 민관 TF를 ‘서울시 사회적경제 정책기획단’이라고 하는 보다 수평적이고 강제력이 높은 거버넌스체제로 전환하였다. ‘서울시 사회적경제 정책기획단 (현 서울시 사회적경제 민관정책협의회)’은 서울시 사회적경제 정책에 대한 기본 방향과 사업계획 및 예산 운영과 관련하여 민관이 공동 수립·공동집행·공동책임을 지는 것을 지향하는 서울시의 유일한 거버넌스 구조라고 할 수 있으며, 세부 내용은 다음과 같다.<sup>43)</sup>

2012년 서울시 사회적 경제 정책수립을 위한 민관거버넌스 구조로 운영해왔던 『서울시 사회적경제 정책기획단』을 서울시 사회적경제지원센터 개소 등 정책환경 변화에 따라 2013년 5월 『서울시 사회적경제 민관 정책협의회』로 명칭을 변경하여 운영하였다. 사회적경제를 구성하는 각 부문의 대표성을 가지는 위원들이 참여 (사회적기업, 협동조합, 마을공동체(기업), 자활기업, 사회투자, 중간지원조직 등)하고 서울 사회적경제네트워크 (사단법인)가 협의회 간사역할을 수행하는 방식이었다.

이러한 민관협력의 연장선상에서 각종 사회적경제 민간협의체는 물론 전국 사회연대경제 지방정부협의회, 국회 사회적경제 연구포럼, 전국 사회적경제 지방의원 협의회 등과 서울 사회적 경제 네트워크를 통해 협력한다는 원칙이 견지되었다. 정책 협의회에는 서울시 사회적경제 관련 공무원, 서울지역 사회적경제 각 부문 또는 분야를 대표하는 기관들과 분야별 인재양성, 공동구매 등과 관련하여 전문성을 가진 인사들이 참여하고 안전에 따라 참여기관이 추가되도록 하는 구조였다. 주요 참여 기관으로 서울 지역협동조합 협의회, 서울지역자활센터 협회, 서울 마을기업연합회, 서울사회적경제네트워크, 자치구 사회적경제협의체(금천, 성북, 성동 등) 등 당사자 조직 및 협의체, 신나는 조합 등 민간중간지원조직, 서울시 협동조합상담지원센터, 서울시 사회적경제지원센터, 서울광역자활센터, 서울시 마을기업 사업단, 서울시 사회적경제과, 한국사회투자, 사회혁신공간 There 등을 들 수 있다.

매년 20-30회 정도 모여서 회의를 하며 민관정책협의회 정기회의 및 사회적경제기본법 검토회의, 각 분과별 회의, 워크숍 등을 통해 정책수립과 집행 관련 의견을 수렴하고 의사를 결정한다. 또한 필요에 따라 임시 조직을 구축하여 중요한 과제들에 대해 대응하는 방식을 사용함. 예컨대 지역공동체 TF, 인재양성TF, 조례제정TF, 지역생태계TF, 통합지원체계 TF 등이 운영되었다.

### 2) 서울시 사회적경제 중간지원조직의 설치와 민간 위탁 운영

서울시는 『서울시 사회적경제 기본조례』(2014. 5) 와 『서울시 협동조합 활성화 지원조례』(2013. 3)에 근거하여 2013년 4월에 서울시 사회적경제지원센터를 개소하고, 2014년 3월에 서울시 협동조합상담지원센터(현 서울시협동조합지원센터)를 개소하였다. 서울시 사경지원센터는 생태계 조성

43) 서울시 내부자료 (2015), “서울시 사회적 경제 민관협의회의 구성과 활동 내역”

과 네트워크 구축, 정책 개발 등의 역할을 담당하고 서울시 협동조합지원센터는 상담 및 기초교육, 협동조합 설립 및 운영지원 등의 업무를 담당하였다.

서울시 사경지원센터는 (사)서울사회적경제네트워스에, 그리고 협동조합지원센터는 서울지역협동조합협의회에 위탁 운영하는 형태를 취하였다. 서울시 사경지원센터와 협동조합지원센터는 그동안 고용노동부의 사회적기업진흥원을 비롯한 정부 부처의 정책집행의 하부기구로서 지사무소 방식이나 정부 출연기관 방식으로 운영하였던 방식과는 달리 일정기간 동안 계약에 의하여 민간에 위탁운영하는 방식으로 새롭게 시도되어 운영되어 왔다는 점에서 혁신적이라고 할 수 있다.

### 3) 중앙부처 권역별 지원기관과 지자체 지원기관의 연계

사회적기업에 대한 인증지원업무(사회적기업 인증 상시 컨설팅, 예비사회적기업 사업화 지원 등)와 지자체 심사지원업무(재정지원사업 심사지원, 지역별 설명회/간담회 개최 지원), 협동조합 설립 지원 업무 등은 고용노동부와 기획재정부에 의하여 업무를 위탁받은 권역별 지원기관의 고유한 역할이라고 할 수 있다. 권역별 지원기관의 역할은 그동안 신나는조합이 수행해왔다. 이러한 권역별 지원기관과 서울시 사회적경제지원센터간의 적절한 역할 분담과 연계성 제고가 필요한 것으로 보인다.

현행 서울의 권역별 지원기관인 신나는 조합은 하는 일의 60-70%를 심사지원업무에 투입하고 있다. 고용노동부가 주도하는 사업의 심사지원만이 아니라 서울시가 자체 기획한 일에 대해서도 심사지원을 하고 있는데, 서울시의 기획 업무에 대한 심사지원은 별도의 위탁예산을 받아서 수행하고 있다. 신나는 조합은 사회적기업과의 접촉면이 넓고 다양하며, 금융기관으로서 기업에 대한 정보도 많이 축적되어 있다. 이런 점에서 기업에 대한 정보를 모으고 투자계획을 심사지원하는 것은 전문성에 부합된다고 할 수 있다.

광역지자체 사업모델 발굴 지원은 권역별 지원기관의 업무이면서 기획 업무에 속하는데, 권역별 지원기관이 이에 대해서 충분한 역할을 하는 것으로 보이지는 않는다. 그러므로 서울시 사회적경제지원센터가 이 역할을 강화해야 할 필요가 있다. 교육사업(사업수행기관 및 참여근로자 교육)과 네트워킹 사업(자원연계 활성화, 사회적기업 네트워크 구축), 컨설팅(경영일반/노무/마케팅 등 분야별 경영자문 및 컨설팅 지원)은 서울시 사회적경제지원센터에서 하는 일과 중복되지 않도록 신나는 조합에서 중복을 피하는 노력을 하면서 중복 문제를 피하고 있는 것으로 파악되고 있다. 예산액수에서는 권역별 지원기관이 서울시 사회적경제지원센터에 비해 적은 것으로 나타났다(서울 사경센터 2016년 기준 교육사업 예산 5억3천만원, 경영지원 및 컨설팅(5억6천만원)).

반면에 컨설팅의 경우 중복되는 면이 있어 보인다. 사회적기업진흥원의 경영컨설팅도 기초/전문으로 나뉘어 있고 서울시 사회적경제지원센터도 기초/전문으로 나뉘어 있다. 다만 서울시 사회적경제지원센터의 경우 회계지원단운영, IT 지원사업, 법률지원, 경영기초 교육(일상 멘토링) 등의 추가적인 업무를 수행하고 있다. 이는 지원기관 차원에서 조정할 문제가 아니라 정책 차원에서 정리할 문제로 보인다.

### 4) 서울시 사회적경제지원센터/협동조합지원센터와 구 사회적경지원단 및 지원센터의 관계

서울시는 자치구의 2014년부터 지원한 자치구 지역생태계사업단 운영 종료를 앞두고 2015년 5월에 '서울시 자치구 사회적경제 통합지원체계 구축 지원 종합계획'을 발표하고 그간의 사업 성과를 연

계 발전시키기 위하여 사회적경제 지역생태계 조성사업이 종료된 자치구에 통합지원센터 사업을 신설하고, 지역특화사업과 사회적경제 인큐베이팅, 협동조합 활성화, 마을경제 활성화 등의 지원사업을 통합지원센터에서 함께 추진하도록 확대발전시켜왔다.

자치구 생태계사업단은 최대 3년 기간 동안 민간 중심의 운영을 전제로 공모를 통하여 선정하며, 자치구 통합지원센터는 최대 2년 기간 동안 민관거버넌스를 통한 자치구 사회적경제 통합 중간지원조직을 구축하고 민간위탁을 전제로 지원하며, 자치구가 재정매칭을 15%이상을 의무화하였다. 또한 2017년부터 자치구가 추진하는 사회적경제 활성화 사업을 공모를 통하여 지원함으로써 자치구에 사회적경제 통합 중간지원조직이 구축되도록 유도하거나 중간지원조직의 사업을 활성화시키는 역할을 수행해왔다.

생태계사업단은 지역자원조사 및 의제발굴, 사회적경제 주체 발굴 및 조직화, 시범사업 추진, 민·민/민·관 거버넌스 네트워킹 및 협업 강화를 담당하고, 자치구 중간지원조직은 자치구 전략수립, 모니터링, 공공구매 및 상호거래 지원, 기초 교육 및 컨설팅, 광역 전략 사업 연계 협업 등의 업무를 담당하도록 기대된다. 2012년부터 2017년 1월까지 총 20개 자치구가 생태계사업단 지원을 받았으며, 11개 자치구가 통합지원센터 지원을 받고 있다. 이러한 지원 등에 힘입어 25개 자치구 중 18개 자치구가 중간지원조직을 운영 중이고 21개 자치구에서 사회적경제협의회가 결성되어 있다.

또한 2015년부터 2017년까지 자치구별로 사회적경제 특구 지원사업을 추진하여 소셜패션, 노인돌봄, 도시재생, 의류재이용, 문화예술, 가죽패션, 학교, 청년 등을 기반으로 하는 사회적경제 모델 구축을 신청한 11개 자치구에 총 16여억원을 지원해왔다.

[표 9-1] 기초-광역 사회적경제지원센터 역할 구분(안)

사업 구분	광역센터	자치구 센터
주체 발굴/설립 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적경제아이디어대회(위키서울)</li> <li>• 마을기업 설립전 교육 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민상담               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 초기 설립상담</li> <li>- 주민모임 및 지역기반 기업 발굴</li> </ul> </li> <li>• 상시적인 설립지원 상담               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립현황 모니터링</li> <li>- 지원사업 소개 및 연계</li> </ul> </li> </ul>
인재 양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학 및 전문교육기관과 연계한 심화교육과정 운영 (전문인력 양성)</li> <li>• 교육 관련 R&amp;D 및 콘텐츠 확산</li> <li>• 사회적경제 인재양성 온라인 정보망 (academy.sehub.net) 운영</li> <li>• 해외연수 기획 및 기술연구 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적경제 기초교육과정(입문, 소개 과정) 운영</li> <li>• 기업 수요에 대응하여 종사자 교육 운영</li> <li>• 일부지역(노원, 강동 등)에서 창업과 연계된 주체발굴 교육 추진</li> </ul>
경영 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영컨설팅지원: 전략컨설팅, 사업개발컨설팅, 경영멘토링 지원</li> <li>• 회계지원사업단 운영               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 뉴딜일자리 참여인력 교육후 월1~2회 찾아가는 회계지원 서비스 제공</li> <li>- 부가세신고, 원천세신고, 월별손익계산서(요약) 및 재무상태표 작성, 4대보험 포함 급여관리업무</li> </ul> </li> <li>• 법률상담서비스: 전화상담, 서면상담 서비스 제공</li> <li>• 기업CI 제작 지원: 머니투데이와 공동으로 공모전 통해 개별기업 CI 제작 및 무상제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국/광역 컨설팅 자원 연계               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치구 사경기업에 대한 일상적인 모니터링 과정에서 수진기업을 발굴하여 필요한 컨설팅 자원 안내 및 연계</li> </ul> </li> </ul>

[표 계속] 기초-광역 사회적경제지원센터 역할 구분(안)

<p>판로 개척</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공구매영업단 운영: 공공시장 관련 상시안내 콜센터운영, 공공기관 방문영업, 공공시장 조사 분석 및 전략사업 개발, 기업 및 제품정보 조사 및 DB구축, 공급역량 정보 생산 및 공공기관 제공</li> <li>• 민간판로 지원사업: 생협매장 입점지원(숍인숍 매장), 디지털마케팅 지원사업(바이럴, 콘텐츠마케팅 지원), 민간유통채널(홈쇼핑, 마트등) 입점지원, 핸드메이트페어 입점지원(수공예 제품 판로지원), 농협창동유통센터 테스트마켓 입점지원(2주간 운영)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공구매 활성화 지원             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치구 예산서 분석</li> <li>- 자치구 구매담당 공무원 교육</li> <li>- 금천, 자치구 소재 관공서 공공구매 직접 영업 진행</li> </ul> </li> <li>• 사회적경제기업간 상호거래 활성화             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정기적인 상호거래 현황 조사</li> </ul> </li> <li>• 지역 내 사회적경제 판매장 운영             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도봉, 창동역 SE마켓 운영</li> <li>- 성북, 노원, 스토어36.5 위탁운영</li> </ul> </li> <li>• 지역단위 사회적경제 장터</li> </ul>
<p>전략 분야 육성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신규 전략모델 개발 및 시범사업             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을카페, 도시민박 등 마을기반모델개발</li> <li>- 공공부지임대방식 공동숙육 모델개발</li> <li>- 국공립어린이집, 노인요양시설 위탁</li> </ul> </li> <li>• 공공·민간 자원연계 지원정책 개발             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세운상가 정책 연계 옥상공원화 등</li> <li>- 사회복지공동모금회 지역전달체계 기획</li> </ul> </li> <li>• 사회적경제 예비특구 지원단 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역문제 해결을 위한 자원조사 및 의제 발굴</li> <li>• 지역의제별 네트워크 운영 지원</li> <li>• 거점기반 사업 추진             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시재생 희망지 사업 추진</li> <li>- 교육혁신지구 사업 참여</li> </ul> </li> <li>• 사회적경제예비특구사업 추진</li> </ul>
<p>홍보/네트워크 구축 등 기반 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 뉴스레터 발행 및 콜로키움 개최</li> <li>• 자율연구지원: 현장기업 및 단체의 연구주제 공모선정 후 지원</li> <li>• 서울시 사회적경제 민관정책협의회 운영</li> <li>• 서울시 단위 부문/업종 협동화 사업 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역한미당, 박람회 등 지역행사</li> <li>• 자치구 지원조례 제정</li> <li>• 지역기금 또는 자조기금 조성 운영</li> <li>• 자치구 단위 민관거버넌스 구축</li> <li>• 자치구 사회적경제 통합네트워크 지원</li> </ul>

## 5) 성과와 이슈

### (1) 성과

2015년 사회적경제조직 230명 대표자에 대한 설문조사결과, 응답자의 2/3 정도는 서울시 사경정책이 중앙정부의 유사한 정책에 비해 더 효율적이고 민간요구를 더 잘 수용하고 있으며 홍보가 잘 된 편이고 집행조직이 능동적이라고 답변하였는데, 이는 민관협력체제 구축에 기인한 바가 크다고 판단된다 (장중익 외, 2016).

또한 사회적경제 개별 조직에 대한 지원방식에서 사회적경제 생태계 구성에 초점을 맞추므로 인하여 다양한 사회적 목적을 추구하는 사회적경제조직이 출현하는데 기여하고 있다고 평가될 수 있다. 또한 서울시의 지하철 등 다양한 공공자원을 이용한 협동조합, 공정무역 등에 대한 홍보는 상당한 효과가 나타나고 있다고 평가될 수 있다.

### (2) 이슈

민관협치 강화 및 사회적경제 지원기관 재구축과 관련하여 다음과 같이 8가지 이슈로 정리될 수 있다.

첫째 파트너십의 원리의 측면이다. 즉, 서울시/자치구 민관정책협의회는 파트너십의 원리인 조직적 정체성을 유지하고 상호의존도를 높이는 방향으로 운영되고 있는가? (<참고자료 표 2> 참조)

둘째, 서울시 사회적경제 민관정책협의회가 서울시 사회적경제 정책에 대한 기본 방향과 사업계획 및 예산 운영과 관련하여 민관이 공동 수립·공동집행·공동책임을 지도록 하는 본래의 목표를 달성하

고 있는가?

셋째, 대의제의 약점 측면이다. 서울시/자치구 민관정책협의회에서 민간 위원 및 (사)사회적경제네트워크, 서울지역협동조합협의회는 현재 급변하는 사회적경제섹터의 대표성과 역동성을 반영하고 있는가?

넷째, 사회적경제 정책 영역의 확장성에 관한 측면이다. 서울시/자치구 민관정책협의회에서 행정 위원들은 사회적경제조직이 참여하고 있는 분야의 담당 공무원까지 참여하고 있는가?

다섯째, 중간지원조직이 수행하는 업무의 성격 상 서로 다른 행정 대행업무, 지원업무(설립 지원, 성장 지원), 기획업무를 현장의 요구를 충족시킬 정도로 적절히 수행하고 있는가? 서로 다른 지식과 역량이 필요한 업무를 한 조직에서 수행할 수 있는가의 문제이다. 즉, 설립 지원업무는 제도 및 정책에 대한 지식이 필요하고 성장 지원업무는 해당 업종 및 경영에 대한 전문성이 요구되며 아울러 금융, 공공조달 등 비즈니스환경에 관한 지식이 필요하다. 반면에 기획업무는 사회적기업가정신이 요구된다.

여섯째, 서울시 사회적경제지원센터, 협동조합지원센터, 중앙부처 권역별중간지원조직, 자치구 중간지원조직 간에 역할을 적절히 분담되어 전문화되고 있는가? 서울시 사회적경제섹터의 성과 측면에서 핵심 문제는 무엇이며, 이러한 문제에 대하여 지원조직들이 충분히 대응하고 있는가? 충분히 대응하지 못하고 있다면 어떠한 요인때문인가?

일곱째, 자치구 지원센터가 모든 자치구에 설치되도록 서울시가 계속 지원해야 하는가? 사회적경제에 관한 정책적 의지가 낮고 민간의 역량이 취약한 자치구에 기초교육 및 민민네트워크 형성의 마중물 역할을 수행할 수 있도록 하는 의미가 있지만 지원센터 2-3인의 인력으로 지역사업을 수행할 수 있는가의 문제는 여전히 남아 있다. 몇 개구를 포괄하는 광역단위 사업단에 자원을 집중하는 것이 보다 효과적인 것은 아닌지하는 문제 제기에 귀를 기울일 필요도 있다.

여덟째, 서울시 사회적경제정책이 시민사회조직역량을 충분히 활용하고 있는가? 선한 비즈니스인들의 참여를 촉진하고 있는가? 다양한 민간지원조직의 등장을 촉진하고 협력하고 있는가?

### 3. 전략 과제: 민관협치 강화와 지원기관 재구축 방안

#### 1) 민관협치 강화 방안

(1) 민관 협치 즉 파트너십의 수준을 높이기 위한 노력을 배가한다.

민관 파트너십의 참여자들이 행정의 원리와 시민사회의 원리, 민관 파트너십의 원리와 실제 등에 관한 이해를 높이기 위한 교육 프로그램을 마련하여 참여자들의 역량 함양에 기여할 필요가 있다. 또한 사업계획 및 예산 운영과 관련된 i) 공동 수립 ii) 공동집행· iii) 공동책임의 목표 지표를 설정하여 평가하는 시스템을 구축하고 목표 달성의 저해요인을 파악하고 관리할 필요도 있다. 2기에는 이러한 명시적이고 책임있는 노력이 추가되어 민관 파트너십의 수준을 제고할 필요가 있다.

(2) 민관정책협의회 구성원의 대표성과 역동성을 강화한다.

서울시/자치구 민관정책협의회에서 민간 위원 및 지원센터를 위탁하여 운영하는 (사)사회적경제네트워크, 서울지역협동조합협의회 등 민간조직이 변화하는 사회적경제섹터의 대표성과 역동성을 반영하는가를 주기적으로 진단하여 공개할 필요가 있다. 누가 참여하고 있는지를 웹사이트 상에 공개하여

책임성을 높일 필요가 있다. 또한 서울시/자치구 민관정책협의회에서 행정 위원들이 돌봄, 주택, 소상공인 등 사업담당부서의 공무원까지 필요에 의하여 참여하는 방향으로 확대할 필요가 있다.

## 2) 중간지원기관 재구축 방안

### (1) 중간지원조직의 업무 성과를 높이기 위한 혁신을 도모한다.

행정대행업무와 설립지원업무 등과 성장지원업무 및 기획업무를 구분하여 후자의 경우 민간의 전문성을 최대한 활용하고 유연하게 대응할 수 있는 파트너십 방식의 지원시스템을 구축하여 이를 대폭 강화한다. 예를 들면, 사회적금융, 공공조달, 전문인력양성, 유형별·업종별 비즈니스모델 개발, 스케일-업, 협업화, 콘소시움, 연합회 설립지원 등 업무는 민간의 역할을 더욱 크게 활용하고 이러한 민간의 역할이 공공재적 업무를 수행하는 것에 대한 서울시 및 중앙정부의 지원시스템을 구축할 필요가 있다. 2기에는 이렇게 고도화된 민관 파트너십을 추구할 필요가 있으며, 성장지원 및 기획업무 담당자가 사회적경제의 유형별·업종별 연합회 전문 스태프로 점진적으로 이양하는 바람직한 구조를 지향할 필요가 있다.

자치구 사회적경제지원센터는 사회적경제에 관한 기초교육 및 홍보, 지역의제 발굴에 초점을 맞추고 서울시 사회적경제지원센터는 기획업무와 성장지원업무에 초점을 맞추어 역할을 보다 명확히 분담할 필요가 있다.

서울시 협동조합지원센터의 설립 상담업무는 기 설립된 자치구 사회적경제지원센터로 대폭 이관하고 신설 협동조합의 유형별·업종별 비즈니스모델 개발, 성장 지원, 콘소시움 및 연합회 설립을 위한 전문적인 지원체제로 전환하도록 할 필요가 있다. 이 경우 이러한 업무는 위에서 설명한 고도화된 민관 파트너십 방식으로 추진될 필요가 있다.

서울시 사회적경제지원센터와 중앙부처 권역별 통합지원조직과 역할 분담을 명확히 하고 협력을 강화할 필요가 있다. 예를 들면, 중앙부처 권역별 통합지원조직이 설립 지원업무, 협동조합 감독 대행업무, 성과측정 등 행정대행업무를 수행할 경우 서울시 사경지원센터와 정보를 공유하고 협력하는 방안을 마련할 필요가 있다.

### (2) 공식 중간지원조직이외에 민간 지원조직 및 시민참여가 확대될 수 있는 생태계 조성을 확대한다.

비영리민간단체, 민간재단 등 다양한 민간지원조직이 행정 및 공식중간지원조직과 파트너십을 통하여 활동을 확대할 수 있도록 기회와 자원을 제공할 필요가 있으며, 위키서울, 서울혁신파크 프로젝트, 청년혁신 프로젝트 등 다양한 시민참여 프로젝트를 지속적으로 확대할 필요가 있다.

# 제10장

---

## 공공·자선·당사자·시민의 참여에 기반한 지속가능한 자금조성 인프라 구축

### 1. 배경과 목적

서울시는 국내의 다른 어떤 지역보다도 사회적경제가 활발한 지역이며, 사회적경제 사업체들도 여러 영역에 걸쳐 다양한 방식으로 사회적·경제적 가치를 창출하고 있다. 그러나 그 활동이 장기적으로 지속가능하려면 자금제공이 원활하게 이뤄져야 하며, 이는 사회적금융의 생태계의 활성화를 필요조건으로 한다. 사회적금융 생태계는 사회적 목적을 달성하기 위해 자금을 필요로 하는 자금 수요자(사회적경제 사업체), 사회적경제에 자금을 제공하는 자금 공급자(사회적 투자자), 자금 수요자와 자금 공급자 사이에서 양쪽의 필요를 충족시켜주는 중개기관(사회적금융 중개기관), 이들 경제주체들의 활동을 지원하는 우호적 환경(사회적금융 인프라) 등으로 구성될 수 있다.

사회적금융 생태계의 활성화와 관련해 가장 중요한 것은 자금 수요자와 자금 공급자를 효과적으로 연결해 줄 사회적금융 중개기관을 육성하는 것과 사회적경제 분야로 보다 많은 가용자금이 유입될 수 있도록 대규모 자금을 조성하는 것이다. 전자의 과제는 별도의 장에서 해명했으므로, 이 장에서는 사회적 투자자·도매형 중개기관·사회적금융 인프라를 중심으로 자금조성의 문제에 초점을 맞춘다.

사회적경제 분야에서 이용할 수 있는 자금조성을 위해서는 보다 사회적 투자자의 참여가 결정적이다. 사회적 투자자는 공공투자자·자선투자자·영리투자자·당사자투자자·시민투자자 등으로 구분할 수 있다. 이들은 사회적경제 사업체들에 대한 자금 제공을 통해 기대하는 사회적 성과와 재무적 수익 그리고 이러한 투자로부터 예상되는 위험에 대한 나름의 판단에 근거해 사회적금융의 공급주체로 참여하는데, 투자 목적·기대 이익·위험 감내도가 서로 다르다. 공공투자자는 사회적금융 생태계 조성을 목적으로 손실을 감수하며 대규모기금을 조성해 촉매자본을 제공하고 법·제도 인프라도 마련한다. 민간 공익재단 등 자선투자자는 사회공헌을 목적으로 손실을 감수하며 촉매자본 및 초기 자본 등의 마중물을 제공한다. 영리투자자는 시장금리 이상의 수익을 기대하며 자금을 제공할 수 있는데, 개인자산가·연기금·전통적 금융기관 등이 여기에 해당한다. 낮은 기대수익과 높은 예상위험으로 투자를 유인하기

어렵지만, 일단 유입이 가능할 경우 사회적경제 분야의 자금조성을 획기적으로 늘려 줄 투자자들이기도 하다. 당사자투자자는 사회적경제 조직에 참여하는 당사자들이 사업상의 필요를 스스로 충족시키기 위해 자조자금을 만들어 운영한다. 시민투자자는 사회적경제 사업체들이 창출하는 사회적 가치에 공감하면서 금전적 자본 제공을 통해 그 활동에 동참하거나 후원하려는 투자자들이다. 높은 금전적 수익을 기대하지는 않지만 높은 위험까지 감내하지는 못하는 사람들로서, 이들의 투자가 본격화될 수만 있다면 사회적금융 생태계를 건강하게 조성하는 데 가장 중요한 투자자이다.

그런데, 사회적경제 사업체로의 투자는 높은 수익을 기대하기 어렵고 원금 손실 위험도 상존하므로 확실한 원리금 보장을 약속하는 은행이나 일확천금의 기회가 열려 있는 유가증권 투자에 비해 투자의 매력이 떨어진다. 또한 사회적경제 사업체가 어느 정도의 사회적 가치를 실제로 창출하는지를 알기 어렵다는 점도 사회적경제 사업체로의 투자를 어렵게 만든다. 이러한 까닭에 잠재적인 자금공급자를 사회적금융 부문으로 유입시킬 수 있기 위해서는 지속가능한 자금제공 인프라가 구축되어야 하는데, 이 과정에서 정부의 역할이 특히 중요하다. 이 점을 명확히 하기 위해 우선 선진국의 대표적인 사례들을 검토할 필요가 있다.

## 2. 선진국의 자금조성 체계

사회적금융이 발달한 선진국들의 사례를 보면, 사회적경제 사업체에 제공되는 자금들이 조성되는 방식은 크게 정부 주도형, 민관협작형, 당사자 주도형, 시민 주도형으로 나뉜다. 정부 주도형은 정부가 예산 등 자체 자금으로 기금을 조성해 사회적금융 중개기관들에게 제공하는 것으로 미국의 지역개발금융기관기금(CDFI Fund)이 대표적이다. 민관협작형은 사회적경제 사업체에 사용될 주요 자금을 기금방식으로 조성하는 방법으로, 해당 기금의 설립은 정부가 다양한 정책적 지원과 함께 주도하되, 주된 재원은 민간으로부터 조달하는 것이 일반적이다. 영국의 빅소사이어티캐피탈과 캐나다 퀘벡의 피투시가 대표적이다. 당사자 주도형은 협동조합이 발달한 나라에서 발달한 방식으로 이탈리아의 협동조합연대기금이 대표적인 사례이다. 시민 주도형은 다수의 일반 시민들로부터 조성한 예금으로 사회적경제 영역에 제공하는 사회적은행 방식이다.

선진국의 자금조성 체계에 관한 검토로부터 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 사회적금융 분야로의 대규모 자금조성을 위해서는 정부의 역할이 중요하다. 정부는 특히 사회적금융의 자금공급자 및 생태계 조성자로서 중요한 역할을 담당했는데, 미국과 영국의 경우가 정부의 역할이 가장 컸다. 이들은 지역개발금융기관기금이나 빅소사이어티캐피탈(Bing Society Capital:BSC) 등을 통해 정부가 독자적으로 또는 민간 및 금융권과의 협력 속에서 대규모 기금을 조성해 현장의 다양한 사회적금융 중개기관들로 하여금 사회적경제 사업체들의 자금수요를 충족시켰다. 정부의 자금 제공은 캐나다 퀘벡의 경우에도 확인이 된다.

둘째, 정부가 제공한 자금이 촉매자본(catalytic capital)의 역할을 담당했다는 점에도 주목할 필요가 있다. 촉매자본이란 사회적으로는 큰 가치를 창출하고 있음에도 시장실패가 커서 생존 자체가 쉽지 않은 분야나 지속적인 자금 제공이 있을 경우 자체 생존이 가능함에도 투자자 등의 부족으로 인해 그 잠재적 능력을 충분히 꽃피우지 못한 분야에 손실을 감수하는 투자를 미중물로 제공함으로써 여타 자본의 투자를 이끌어내는 자본을 지칭한다. 선진국의 경우 촉매자본은 정부나 공익재단 또는

사명감이 높은 임팩트 투자자 등에 의해 제공되는 것이 일반적이다. 정부주도의 CDFI Fund나 민관협력 방식의 BSC은 CDFI나 소매형 사회적금융 중개기관들에 촉매자본을 제공해 다양한 민간 투자자들의 리스크를 줄여주고 기대수익률을 높여줌으로써 대출이 불가능해 보였던 프로젝트들도 매력적인 투자 대상으로 전환시켰고 보다 많은 투자자들의 자금공급을 유도할 수 있었다<sup>44)</sup>.

2014년을 기준으로 환경·사회·기업 지배구조 등의 개선과 직간접적으로 연결되는 모든 종류의 금융을 포함시키면, 사회적금융 규모는 443개 기관투자자, 272개 자산운용사, 1043개 지역투자기관 등이 참여한 가운데 3조3천1백억 달러에 달한다. 국제적인 마이크로파이낸스, 미국의 커뮤니티 금융, 공적연기금의 사회적경제적 목표 투자, 그린 본드 등으로 좁힐 경우, 그 규모는 1천8백3십억 달러에서 6천6백7십억 달러 규모로 추산되며, 앞으로 더 커질 것으로 전망된다<sup>45)</sup>. 이처럼 사회적금융이 발전할 수 있었던 것은 사회적 투자자들의 자금을 꾸준히 유입시킬 수 있었던 지속가능한 자금조성 체계가 구축되어 있었기 때문인데, 이때 이 체계를 지탱했던 기초가 바로 촉매자본이라고 할 수 있다.

셋째, 촉매자본이 투자자의 참여를 강화하기 위해서는 구조화된 금융상품과 같은 혁신적인 금융수단의 개발 못지 않게 세제나 규제관련 제도 혁신도 중요하다. 미국의 CDFI가 CDFI 프로그램 형태의 정부 지원금 이외에 전통적인 은행이나 민간재단으로부터 자금을 추가로 제공받을 수 있었던 데는 <지역재투자법>과 같은 혁신적 금융감독 정책과 민간재단의 투융자에 세제혜택을 부여하는 혁신적인 세제정책이 큰 도움을 주었다.

넷째, 사회적경제의 활성화를 위한 지속가능한 자금조성 체계 구축과 관련해서는 정부의 자금제공, 대규모 기금 조성, 민간 자금의 유입을 위한 정책 및 제도 도입 등이 결정적이었는데, 정부의 이러한 적극적인 역할은 사회적경제나 지역금융기관에 속하는 당사자들의 조직화 및 지속적인 자구 노력에 의해 추동된 부분이 크다는 점에도 주목할 필요가 있다. CDFI 펀드의 설립은 1960년대부터 1990년대 초까지 지역에서 풀뿌리 금융을 실천해왔던 당사자들이 의회 및 행정부에 지속적으로 그 필요성을 역설한 노력의 산물이며, BSC의 경우에도 정부의 도움이 없었던 시기부터 사회적금융의 싹을 틔웠던 혁신적인 금융가와 시민사회의 노력이 있었기에 가능했던 것이다. 캐나다 퀘벡 주의 RISQ나 Fiducie의 경우에는 사회적경제 주체들이 지역의 사회적경제적 문제를 해결하는 주요 주체로서 인정을 받은 가운데 민관협치에 적극 참여한 결과물이라고 할 수 있다. 이탈리아의 경우에는 협동조합의 자생력이 확인되고 연대의 의지가 강한 환경 속에서 필요한 자금을 조달하는 데 당사자의 힘이 가장 강하게 발휘된 대표적인 사례로서, 우리에게도 시사하는 바가 크다. 당사자 금융은 해당 사업체의 성공적 운영을 독려하는 일차적인 규율 수단이 될 수 있으며, 이를 토대로 사회적경제 영역에 보다 많은 일반 투자자의 자금을 유입시키는 중요한 시그널이 될 수도 있기 때문이다.

---

44) 촉매자본은 수많은 작은 참여자들이 사회적경제 영역에 자본을 제공할 수 있도록 다양한 투자자들의 복잡한 이해관계를 통합할 수 있는 방법들을 찾아내는 방향으로 거래의 조건들을 설계하는 데, 이때 촉매자본에 의한 투자가 일어나는 방식은 한번의 단일한 자본제휴(syndicate round)를 통해 협력하는 방식, 시간의 흐름 속에서 새로운 주체들이 이전 단계의 활동들에 힘입어 이어지는 라운드에 새롭게 참여하면서 기여를 하는 방식 등 다양하다. 촉매자본은 구조화된 금융을 통해 자금 제공자들의 위험을 낮추고 기대수익률을 높일 뿐 아니라 여타 자금 제공자들에게 해당 투자가 제대로 된 훌륭한 투자임을 알려주는 신호를 발송하는 역할도 담당한다(Clark et al. 2015).

45) Clark, C., J. Emerson, and B. Thornley (2015), *The Impact Investor: Lessons in Leadership and Strategy for Collaborative Capitalism*, Jossey Bass.

### 3. 성과와 한계

우리나라에서도 사회적경제 사업체에 제공된 자금을 조성할 수 있는 주체는 크게 공공·자선·당사자·시민으로 나뉜다. 공공조성 자금은 지자체나 중앙정부 등에 의해, 자선조성 자금은 공익재단·금융권 등에 의해, 당사자조성 자금은 협동조합이나 사회적기업 등 사회적경제 사업체들에 의해, 시민조성 자금은 클라우드펀딩 플랫폼이나 신탁 등에 의해 행해진다. 현재는 서울시에 의해 조성 중인 사회투자기금, 구 차원에서 조성적인 지역기금, 사회적기업 당사자들에 의한 자조기금 등이 대표적인 조성 자금들이며, 사회적경제 사업체만을 위한 것은 아니지만 미소금융재단(현 서민금융진흥원)과 서울사회복지공동모금회, 대기업 및 금융권 사회공헌재단 등도 사회적경제 사업체들에 대한 자금을 공급하고 있다. 이중 사회적경제를 위해 조성된 대표적인 기금은 사회투자기금이다.

#### 1) 서울시 사회투자기금

##### (1) 현황

한국에서 사회적경제를 대상으로 조성된 대규모 자금의 대표적 사례로는 서울시가 설립·운영 중인 사회투자기금을 들 수 있는데, 이는 정부 주도 자금조성의 대표적인 사례이자, 서울시가 1기 사회적경제 기본계획의 핵심 사업으로 추진했던 핵심 사업이기도 하다. 1기 기본계획에서는 “지속가능한 사회적경제 생태계 조성”을 비전으로 설정했고, 이를 달성하기 위한 21개 핵심과제 중 하나로 “사회투자기금을 통한 사회적 가치 창출 기업 육성”이 제시되었다.

이 핵심과제의 목표는 “사회투자기금 조성을 통해 사회적기업, 마을은행 등 다양한 사회경제조직에 대한 육성 지원하여, 취약한 사회문제를 개선하고 지속가능한 사회적 금융 실현”이었으며, 총 3,000억원의 자금을 조성하기로 했다. 당초에는 '12년 조성목표액을 800억원(서울시 300억원, 민간 참여 500억원)으로 설정하는 등, 민간의 적극적인 참여를 기대했으며, 시민의 소액참여로 모금이 가능한 소셜펀드레이징(Social Fund Raising) 계획도 수립을 했다. <서울시 사회투자기금의 설치 및 운용 조례>를 제정하고, 총 기금규모는 702억원(서울시 526억원, 민간 176억원)이며, 설치 이후 지난 4년간 263개 기업을 대상으로 678억원의 융자금을 지원했다.

[표 10-1] 사회투자기금 연도별 융자 지원 실적

구 분		계	2013	2014	2015	2016
지원금액 (단위: 백만원)	합계	67,756	21,123	9,348	15,954	21,331
	市 기금	53,664	10,900	7,488	14,612	20,664
	민간기금	14,092	10,223	1,860	1,342	667
지원 기업수		263	71	46	68	78

(출처: 서울시 2017<sup>46)</sup>)

사회투자기금의 운용은 한국사회투자자 위탁 운용기관으로 참여해, 사회적기업 융자, 소셜하우징

46) 일자리노동정책관(2017), 2017년 서울시 사회투자기금 운용 계획

용자, 중간지원기관협력사업 용자, 사회적프로젝트 용자 등의 사업을 수행했다. 사회적기업 용자사업은 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등의 건전한 발전을 도모하고자 재무적 기반 조성에 필요한 자금 지원 및 경영지원 서비스를 함께 제공하는 사업으로 2016년 30억원이 책정되었다. 소셜하우징 용자사업은 주거 복지, 지역 재생을 위해 건설 분야의 사회적기업 및 협동조합이 참여해 공공, 민간에 임대 주택을 공급할 수 있도록 토지비와 건축비 등을 저리로 용자하는 사업으로 2016년 116억원이 책정되었다. 중간지원기관 협력사업은 사회적경제 활성화를 돕는 여타 금융 중간지원조직을 육성하기 위해 지원기관의 모금액만큼 서울시 기금을 용자하는 매칭펀드 사업으로 2016년 20억원이 책정되었다. 사회적 프로젝트용자사업은 사회적 임팩트를 발생시키는 일정 규모 이상의 사회적 프로젝트에 대해 지속가능성·사업타당성·사회적 영향력 등을 검토해 저리로 민간재원과 매칭하여 용자하는 사업으로 2014년 70억원이 책정되었다.

[표 10-2] 2016년 사회투자기금 용자사업 계획

사업명	예산액 (단위: 억원)	용자조건
사회적기업 용자	30	10~200백만원, 연 2%
소셜하우징 용자	116	2,500백만원 이하, 연 2%
중간지원기관협력사업 용자	20	30~1,000백만원, 0%
사회적프로젝트 용자	70	100~2,000백만원, 연 2%

(출처: 서울시 일자리노동정책관 201747)

(2) 주요 성과<sup>48)</sup>

사회투자기금은 사회적경제조직을 대상으로 하는 금융기관 중 가장 많은 자금을 가장 낮은 이자로 공급하여 사회적경제 생태계의 성장에 기여했다. 민간 사회적금융 중개기관들과 대비해 2배 규모의 자금을 공급했으며 '15년에는 전체 공적기금 용자금액 157억 중 84억(53%)으로 가장 많은 자금을 지원했다. 사회투자기금의 대출금리는 2%로, 사회적경제 사업체에 대한 평균 대출금리인 3.25%를 크게 하회했다.

사회투자기금의 두드러진 기여 중 하나는 상대적으로 큰 용자한도로 사회적경제기업들이 규모의 성장에 필요한 재원을 공급했다는 점이다. 자동차 공유사업체인 쏘카는 사회투자기금이 제공한 40억 원 용자를 통해 짧은 시간안에 인프라를 갖추고 공급을 늘릴 수 있었다. 주거 및 건설 분야 사업체에 대해서도 최대 25억 원의 용자를 제공함으로써 대규모 재원이 필요한 사업에 진입하여 대안적 주거 문화를 실험하고 확대해 나갈 수 있도록 지원했다.

소매형 사회적금융 전문기관 및 자조형 금융의 활성화에 필요한 마중물을 제공했다는 점도 사회투자기금의 중요한 기여다. 신협(북서울 20억, 동작 19억, 논골 4억), 한기협공제사업단(5억), 사회혁신기금(2억), 신나는조합(14억) 등 2013년부터 2015년까지 누적금액 총 147.5억 원을 집행했는데, 이 중 사회투자기금 제공액은 79.4억, 사회적금융 중개기관 매칭자금은 68.1억 원이었다<sup>49)</sup>. 이들 기관은 기금 매칭을 통해 대출한도를 확대할 수 있었는데, 가령, 사회혁신기금은 대출액을 5백만 원에서 2천

47) 서울시 사회적경제과(2016), 주요업무 계획.

48) 일자리노동정책관(2017), 2017년 서울시 사회투자기금 운용 계획, 2017년 4월; 노수임(2016), 서울시 사회투자기금 현황 및 개편계획, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화방안 토론회

49) 한국사회투자(2015), 사회투자기금 Impact Report: 2013-2015.

5백만 원으로 늘릴 수 있었다.

한편, 사회투자기금 용자를 통해 사회적경제 사업체가 서울시 정책에 중요한 역할로 참여하는 사례가 증가하는 등 사회투자의 정책적 활용 가능성도 확인되었다. 쏘카의 경우에는 서울시 교통 복지정책 일환인 나눔카 서비스의 주요공급원으로 성장했으며, 10억 원의 사회적프로젝트 용자를 받은 한국택시협동조합은 기사노동자의 복리를 향상하고 주인의식을 높여 법인택시 공급체계의 새로운 대안으로 주목을 받았다. 사회투자기금은 또한 주거복지와 커뮤니티 활성화를 목적으로 한 서울시의 소셜하우징 사업이 활성화되는 데도 크게 기여했다. 사회투자기금은 2016년 10월말 현재, 이들 사업 38건에 176억 원을 제공했다. 소셜하우징 사업에는 총사업비의 70%까지 연 2%로 빌려준다. 이에 따라 최근에는 1인 가구 어르신을 위한 맞춤형 임대주택, 청년 주거 문제 해결을 위한 협동조합, 예술가 단체를 위한 주거 프로젝트, 빈집과 낡은 집을 리모델링한 공간 공유 등 공동체와 공유에 주목한 다양한 사업이 나타나고 있다<sup>50)</sup>.

### (3) 한계<sup>51)</sup>

첫째, 재원규모에 비해 지원대상이 소수이다. 2015년까지 347억원으로 70여개 기업을 지원했는데, 이는 1개 업체당 평균 4.9억원 규모이다. 일부 잘나가는 기업을 대상으로 지원이 편중되었으며, 결국 지원이 꼭 필요한 소규모·영세·신생·초기 사업체들에게는 혜택이 돌아가지 못해 낙수효과가 부족했다는 지적이 있다.

둘째, 어느 정도의 손실을 상정하고 있는 증진공 등 일반적인 정책자금과 달리 손실의 가능성을 허용하지 않고, 대손의 책임을 중간지원기관에 전적으로 전가했다는 지적이 있다. 그 결과 중간지원기관이 재량권 없이 엄격한 기준을 적용해 회수가능한 곳에만 대출을 행하는 결과를 초래했다. 사회적목적 실현이라는 기금의 설치목적 상 대손의 발생은 불가피하며, 현재까지 대손이 발생하지 않았더라도 향후 대손 발생 가능성은 높다<sup>52)</sup>.

셋째, 기금의 안정성을 지나치게 강조하고 사회적경제 사업체의 현실을 고려하지 않은 공급자 중심으로 기금이 운영되었다는 한계가 있다. 심사기준 및 상환조건에서 사회적경제 사업체의 사회적 가치 및 낮은 수익성이 충분히 고려되지 못했으며, 사회적경제 사업체의 업종 및 성장단계별 다양한 수요를 반영하지 않은 가운데 이자율 및 상환기간을 일률적으로 적용한 결과, 용자상품의 다양성 및 유연성이 부족했다. 그 결과 “자금수요자의 필요에 부응하는 맞춤형 대출상품 설계가 어렵다”는 지적이나 “중소기업자금 대출의 경우 어차피 자본이 없는 스타트업들의 특성을 알고 투자하는 것이기에 창업 3년 미만 기업의 재무제표를 아예 보지 않고 사업계획서만을 근거로 대출을 하며 5년 미만은 부채비율을 보지 않는데 비해, 사회투자기금은 중소기업 자금 대출보다 더 받기 힘들다”는 평가가 있었다(사회적금융개발원 2017).

### (4) 촉매자본, 손실감내 자본의 역할 부족

50) 이현숙(2016), “사회를 이롭게 하는 사업, 돈 걱정 덜하게...”, 2016년 11월 10일, 서울&.

51) 박향희(2016), 서울시 사회적금융 현황과 개선방안: 2016년 서울 사회적경제 전략기획연수단 연구보고회; 사회적금융개발연구원(2017), 서울시 사회적경제조직 자금수요조사 및 정책자금평가연구, 2016 사회적경제 연구지원사업 결과보고서

52) 사회적금융 기관 및 저신용자 대상 정책금융 연체율을 보면, 민간 사회적금융 중개기관 연체율은 지역 신탁 17%, 사회연대은행 20%, 저신용 대상 정책금융의 연체율은 미소금융 9.2%, 햇살론 9.7%이다. 반면, 서울시 중소기업기금 연체율은 6.5%, 시중은행 연체율은 1%이다(노수임 2016).

사회투자기금의 이러한 한계는 보다 심층적인 문제점과 관련이 깊은 것으로 보인다. 사회투자기금을 설립하면서 기대했던 것은 가장 중요한 기능은 촉매자본으로서의 역할이었다. 사회투자기금은 사회적금융 중개기관에 자금을 무이자로 제공하고 해당 금융기관이 같은 금액을 매칭해 사회적경제사업체들에 2%의 저리로 대출해주는 중간기관협력사업 용자를 통해 이 역할을 담당 촉매자본의 역할을 나뉘 담당했다고 평가할 수도 있다. 그러나 애초에 촉매자본의 역할로 기대했던 것은 사회적금융 중개기관이 아닌 은행·대기업·공익재단, 일반 시민 등 민간 영역으로부터의 추가 자금공급이었다. 최초 500억 원 이상의 민간자금 출연을 계획했던 것도 이러한 기대에 기초했던 것이었다. 그럼에도 민간 영역으로부터의 추가 자금공급이 사실상 없었던 것은 사회투자기금이 촉매자본으로서의 역할을 거의 담당하지 못했다는 것을 의미한다.

대기업이나 금융기관들의 기부가 미소금융이나 각종 재단 등 정부에서 추진하는 기금에 집중되었던 것도 한 가지 이유가 되겠지만, 더 큰 원인은 사회투자기금이 진정한 의미에서의 촉매자본을 제공하지 못했다는 데 있다. 촉매자본의 핵심은 사회적경제 사업체의 사업에 존재하는 투융자 손실을 떠안아 줌으로써 여타 참여 자본의 위험을 낮추고 기대수익률을 높여주는 손실을 감내하는 자본(First Loss Capital)에 있다. 미국의 CDFI 펀드나 영국의 BSC는 손실을 감내하는 진정한 의미에서의 촉매자본을 제공하고, 지역개발금융기관이나 사회적금융 중개기관들은 이들 촉매자본을 활용해 다양한 위험-수익 프로파일을 갖춘 매력적인 금융수단들을 민간에 제공함으로써 다양한 참여자들에 기반한 대규모 자금조성을 가능케 했던 것이다.

사회투자기금의 자금운용에 대한 제약, 곧 원금 손실이 있어서는 안된다는 제약은 손실을 감내함으로써 위험을 감당할 여력이 더 적고 시장금리 이상의 수익을 기대하는 민간자본들까지도 관심을 가질 수 있도록 매력적인 투자환경을 조성한다는 촉매자본의 정의 그 자체에 위배되었던 셈이다. 향후 사회투자기금이 보다 많은 민간의 참여에 기반한 지속가능한 사회적금융 자금조성의 토대가 되기 위해서는 원금 손실을 허용하지 않는 지극히 보수적인 원칙에서 벗어나 촉매자본 본연의 역할을 충실히 하는 것이 무엇보다도 필요하다. 그럴 때에 비로소 사회적금융 중개기관들도 사회적경제 사업체들의 고유한 자금수요에 부응하면서 때로는 손실도 감수하면서 이들 사업체의 장기적 성장을 후견하는 역할을 본격적으로 담당할 수 있을 것이다.

## 2) 자치구 조성 지역기금

서울시의 경우에는 자치구 차원에서 지역기금에 관한 관심이 커지고 있다. 성북구가 2016년 현재 4억9천만원의 기금을 조성했고, 은평구·성동구 등도 관련 조례를 정비해 지역기금 설치 근거를 확보하는 등 기금 조성에 나서고 있으며, 서대문구·강동구·강서구도 기금 조성 계획이 있다.

[표 10-3] 서울시 광역구 지역기금 운영 현황

자치단체	관련 조례	기금조성액(계획)
은평구	은평구 기금관리조례	2016년 30억 예정
성북구	성북구 사회적 가치 실현을 위한 사회적경제기본조례	2016년 4.8억
성동구	성동구 사회적경제활성화기금 설치 및 운영조례	2016년 9.9억 예정
서대문구, 강동구, 강서구 등은 준비 중		

(출처: 김영식 2016 재구성)

현재 서울시 광역구가 지역기금을 운영하는 대표적인 사례로는 성북사회투자기금이 있다.<sup>53)</sup> 성북구는 사회적 가치 실현을 목적으로 하는 사회적경제 조직의 역량 강화 및 성장 지원을 위해 우리은행 구금고 협력사업비를 재원으로 2016년 현재 성북구 사회투자기금 약 4억9천만을 조성했으며, 2018년까지 그 규모를 약 10억으로 늘릴 예정이다. 2016년 현재 9개 신청 사업체 중 6개 사업체에 1억8천만원의 대출을 완료했다. 이때 심사는 신나는조합에 위탁해 사업 타당성 및 실현 가능성 그리고 사회적 가치 실현 목적 여부 등을 중심으로 이뤄졌고, 성북구 기금운용심의위원회의 의결에 따라 용자 여부가 최종 결정되었다. 상환 및 사후관리는 성북구가 직접 수행하되 심사기관 및 우리은행의 협조를 받아 진행하고 있다. 향후 민간 투자 및 기부를 이끌어냄으로써 점차 성장 중인 사회적경제 사업체의 수요에 맞춰 기금 규모를 확대하고 크라우드 펀딩 방식도 추가로 도입할 예정이다.

이처럼 자치구 지역기금은 사회적 가치를 창출함에도 불구하고 규모의 영세성 및 담보 부족 등으로 전통적 금융기관을 이용하기 곤란한 지역 내 사회적경제 사업체들의 자금 애로를 해결함으로써 지역 내 사회적경제를 성장시키는 데 중요한 역할을 담당할 가능성을 보였다.

많은 광역 자치구의 경우 지역기금 조성에 사용될 자원 확보 자체가 여의치 않으며, 본격적으로 기금을 조성하더라도 추진과정에서 기금 규모가 축소되는 것이 일반적이다. 또한 원금보전을 전제로 기금을 운용하기 때문에, 단순용자 중심의 사업에만 치중하며, 실질적인 촉매자본으로서의 역할은 대단히 미흡한 실정이다. 실제 사회적 경제 조직 대상 투자경험이 있는 기금운영 민간주체가 많지 않은 것도 문제이며, 기금 사용처를 둘러싸고 사회적경제계와 자치단체 사이에 이견이 발생할 수도 있다.

### 3) 자선조성 자금

해외의 대표적인 민간 조성 자금으로는 영국의 BSC과 미국의 캘버트재단(Calvert Foundation) 등을 들 수 있다. 전자의 경우에는 정부 주도로 진행이 되었지만 자금은 휴면예금 및 대형 은행 출연금 등 민간에서 제공되었다. 후자는 대표적인 뮤추얼펀드 회사인 캘버트투자(Calvert Investments)가 낙후지역에 대한 사회적투자를 희망하는 고객들을 위해 설립한 비영리금융기관으로서 전세계 80 개국에서 활동 중인 140 개의 사회적기업 및 비영리단체들에 2억 2천만 달러를 투자한 것으로 알려져 있다.

국내의 경우에는 영국과 유사하게 휴면예금 그리고 대형은행 및 대기업의 출연금으로 설립한 (구)미소금융재단이 있는데, 외형은 BCS와 유사한 모습을 띠었지만 사회적경제 사업체를 대상으로 한 용자사업은 극히 일부에 지나지 않는다. 민간 차원에서는 사회적경제 분야에 자금을 제공할 여력이 있는 대표적인 재단으로는 국내 최대의 모금기관인 사회복지공동모금회가 있는데, 이들 또한 사회적경제 분야에 대한 자금제공은 거의 없었다. 다만, 서울 사회복지공동모금회가 2017년부터 지역중심의 사회서비스 기반 확충을 위해 사회적경제 협동화 지원사업을 새롭게 시작해 주목을 받았다. 지역의 사회적경제 조직들이 지역 아젠다를 중심으로 컨소시엄을 구성한 뒤 지역의 중간지원조직 등 사회적경제 네트워크와 함께 사업을 수행할 경우, 해당 컨소시엄이 지역 내에서 사업을 원활히 수행할 수 있도록 인건비·사업비·운영비 등을 지원하는데, 총 7억 원의 예산으로 7개 컨소시엄을 지원할 예정이다. 향후 서울 모금회는 배분기능의 일부를 지역으로 이관하고 지원대상에 새로운 사회서비스 공급주

53) 신수련(2016), 성북사회투자기금 조성 및 운영, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화방안 토론회

체인 사회적경제 영역을 포함하는 등 사회적경제 분야로의 자금공급을 확대할 예정인데, 이 과정에서 선진국의 민간재단이 담당했던 촉매자본의 역할을 제대로 수행할 수 있기를 기대해 본다<sup>54)</sup>.

국내의 경우 대기업이나 금융권이 목적성 자금을 조성해 사회적경제를 위해 본격적으로 지원하는 경우는 아직 찾아보기 어렵다. 대기업이나 금융권 사회공헌기금이 개별적으로 사회적경제 사업체나 사회적금융 중개기관들에 지원금을 제공하는 방식이 대부분이다.

한편, 선진국의 민간재단과 가장 유사한 형태로 사회적경제 분야에 촉매자본을 제공한 대표적인 사례로는 SK그룹이 설립한 사회공헌 전문재단인 SK행복나눔재단을 들 수 있다. 이 재단은 사회적기업 진흥원과 공동으로 사회적기업 펀드에 15억을 출자하는 등 사회적경제 사업체의 자금조성에 참여했으며, 2013년부터는 사회적경제 사업체를 직접 지원하는 임팩트 투자로 사업을 확장했다.

행복나눔재단의 임팩트 투자 방식은 제도권 금융보다 우호적인 조건으로 지분투자(보통주, 우선주 등) 및 부채금융(전환사채인수 등) 방식의 후견자본을 사회적경제 사업체들에 제공하는 것이다. 행복나눔재단과 해당 사회적경제 사업체는 경제적·사회적 가치에 대한 경영 목표를 함께 설정하고, 달성 정도에 따라 배당률 감면, 상환비율 감면과 같은 인센티브가 제공된다. 2015년까지 이러한 투자를 받은 기업은 17곳, 투자 규모는 기업당 5000만 원에서 5억 원 정도로 총 투자 금액은 52억, 사회적 임팩트 창출은 80억원에 달한다. 행복나눔재단의 활동과 관련해 사회성과인센티브(Social Progress Credit: SPC) 제도에도 주목할 필요가 있다. 사회성과인센티브란 사회적경제 사업체가 창출한 사회적 가치를 화폐 단위로 계량화하고 이에 비례해 경제적 인센티브를 주는 방안이다. 행복나눔재단은 이 프로젝트에 참여한 44곳의 사회적사업체들의 경우, 1년간 매출 740억원 외에 104억원의 사회적 가치를 추가적으로 만들어냈다는 평가 위에 사회성과 104억원의 25% 수준인 26억여원을 인센티브로 지급했다<sup>55)</sup>.

행복나눔재단의 사례는, 사회적금융 중개기관의 자기자본 확충이나 새로운 투융자 상품 개발을 위한 촉매자본을 제공하는 방식이 아니라 사회적경제 사업체들에 직접 인내자본을 제공하는 방식이지만, 대단히 혁신적이고 다양한 금융수단을 활용한다는 점에서 향후 사회적금융 자금조성 및 인프라 구축에 많은 시사점을 준다. 특히 자금지원 대상인 사회적경제 사업체들과 경제적·사회적 가치에 대한 경영 목표를 함께 설정하고 그 달성 정도에 따라 배당률 감면·상환비율 감면과 같은 인센티브를 제공하는 방식이나 사회성과인센티브 제도를 통해 사회적 가치를 계량화하고 이를 포상하는 방식은 향후 서울시의 사회적금융 인프라 구축에 있어 활용가능성이 큰 보조금 연계 투자의 실제 성공사례이기도 하다는 점에서 의의가 크다.

#### 4) 당사자조성 자조자금

사회적경제가 건강하게 발전하려면 당사자들의 자조자금조성도 대단히 중요하다. 현재 서울시의 대표적인 당사자 주도로 조성된 자조자금으로는 사회적기업공제기금과 사회혁신기금이 있다. 사회적기업공제기금은 사회적기업이 납부한 부금으로 재원을 조성해 상호부조 정신을 이어나가고 긴급 경영자

54) 서울 사회복지공동모금회(2016), 지역중심 사회서비스 제공을 위한 사회적경제 협동화 지원사업 안내: 사회복지공동모금회 3대 아젠다를 중심으로.

55) 행복나눔재단(2015), 2015 Impact Investing; 행복나눔재단(2016), 2016 ANNUAL REPORT; 김가희(2017), 행복나눔재단, 사회적기업 발굴에서 육성까지... 임팩트 투자로 이어간다, 임팩트뉴스 미디어 SR, 2017년 2월 28일; 김경하(2016), [더 나은 미래] '사회적기업'이 창출한 가치... 경제적 인센티브로 돌려받았다, 조선일보, 2016년 4월 26일.

금 및 상해보상 자금 등 필요시 적립된 재원을 지원함으로써 사회적기업의 안정적 경영활동을 스스로의 힘으로 돕기 위해 2014년 설립되었으며, 함께일하는재단의 위탁운영을 거쳐 현재는 한국사회적기업중앙협의회(이하: 한기협) 공제사업단에 의해 직접 운영 중이다. 2017년 2월 기준, 회원사 부금·사회투자기금·기부금 등을 바탕으로 22억2천만원의 기금이 조성되었고, 가입 기업 수는 160개를 넘었으며, 2017년 현재 기업대출 금액 및 종사자소액대출 누적금액은 각각 12억5천만원과 1억3천만원에 이른다<sup>56)</sup>.

사회혁신기금은 사회혁신기업들이 필요로 하는 긴급자금 문제를 스스로의 힘으로 해결하기 결성되었다. 2017년 7월 기준, 회원사 출자금, 사회투자기금 매칭 1억원, 한국사회혁신금융 3.7억 등 모두 7억5천만 원의 기금을 한국사회혁신금융이 운용하고 있으며, 회원사는 111개이다. 한국사회혁신기금은 이 기금을 바탕으로 9억3천만 원의 자금을 대출했으며, 누적 대출건수는 55건, 기업당 평균 대출금액은 2천만 원이다. 원리금 최종 상환기일로부터 3개월 이상 이자 및 원금을 연체한 대출금 대비 연체 대출금 잔액, 곧 부실률은 3.18%이다<sup>57)</sup>.

당사자 자조기금의 성과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 기존 제도권 금융이 충족시키지 못한 사회적경제 사업체의 단기 긴급자금 수요에 능동적으로 대응할 수 있었다. 이들 기금은 무담보 및 낮은 금리를 기본으로 하되, 사회적기업의 여건에 맞게 상환기간 및 상환방식을 조정하고 심사 절차를 간소화하는 등 유연하게 운용함으로써 효과를 높일 수 있었다<sup>58)</sup>. 둘째, 자금 대출과 함께 관계형 경영지원 및 판로지원 등 비금융서비스를 함께 제공함으로써 회원사들의 성장을 도왔고, 회원사들의 공동사업이 늘어나고 협력 및 연대가 강화됨으로써 참여 기업들의 자조기반 및 사회적자본이 강화되었다. 셋째, 당사자 자조기금의 운영을 맡았던 기관들이 사회적금융 중개기관으로 발전함으로써 사회적금융 생태계 발전에도 기여하였다. 한기협공제사업단은 한국사회적기업진흥원의 사회적기업가 육성 사업을 위탁 운영 업무를 맡고 있으며, 한국수출입은행과의 협력 아래 예비사회적기업 희망씨앗 전파 사업 및 예비사회적기업 희망일터 지원사업 등도 수행하는 등 하는 중간지원조직 업무도 수행하고 있다. 사회혁신기금의 운영을 맡고 있는 한국사회혁신금융도 전국의 지역기금들을 위탁운영하는 등 사회혁신기업을 위한 금융기관으로 발전하고 있다<sup>59)</sup>.

한편, 서울시의 사회투자기금이 이들 당사자 자조기금의 발전에 기여했다는 점도 주목할 필요가 있다. 사회투자기금은 중간지원기관 협력사업 용자를 통해 사회적기업공제기금에 5억원, 사회혁신기금에 2억원을 대출했는데, 이 자금이 보다 많은 민간자금의 유입으로까지 연결되지는 못했지만, 조성자금의 규모를 키움으로써 평균 대출금액을 늘릴 여력을 제공했다. 사회혁신기금의 경우에는 이러한 지자체 기금 매칭을 통해 대출한도가 평균 5백만 원에서 2천5백만 원으로 늘어날 수 있었다.

그러나 기금의 규모가 작아 회원사들의 사업과정에서 발생하는 다양한 수요에 충분히 부응하지 못하고 있다는 점이 한계로 거론된다. 장기 시설자금 수요는 물론 보험, 상조(장례), 공유자산(공동창고, 사무실) 관련 다양한 수요에 부응하는 등 추가 상품의 개발 필요성이 논의되고 있다. 그리고 기금의 규모가 작다는 한계로 인해 인건비 등 운영비를 안정적으로 마련할 수 없다는 점도 한계로 지적된다

56) 한국사회적기업중앙협의회(2017), 뉴스레터; 한국사회적기업중앙협의회 공제사업단 홈페이지

57) 2017년 한기협 정기총회; 한국사회혁신금융 (2017), 한국사회혁신금융 주식회사 소개서.

58) 이러한 긴급자금 수요에 신속하게 부응하는 것이 당사자 자조기금의 가장 핵심적인 기능이었던 것으로 보이나, 두 기금 모두 중기 사업개발자금이나 장기 시설자금 쪽으로도 대출을 늘림으로써 회원사의 다양한 수요에 부응하는 방향으로 자금운용이 다변화될 것으로 전망된다.

59) 김선영(2016), 스스로 모으고 더불어 보살피는 사회적경제조직들의 연대금융, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화방안 토론회; 이상진(2016), 기업가들의 신뢰: 사회혁신기금, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화방안 토론회

(김선영 2016).

#### 5) 시민조성 자금

시민이 사회적경제의 활동을 의식적으로 지원하되, 기부가 아닌 예금이나 투자의 형태로 참여할 때 시민들로부터의 자금이 본격적으로 조성될 수 있다. 선진국의 경우 대표적인 시민조성 자금은 네덜란드의 트리오도스은행이나 이탈리아의 윤리은행과 같은 사회적은행을 통해 이뤄진다. 우리의 경우 여기에 근접한 것으로는 사회적경제를 대상으로 이뤄지는 크라우드 펀딩을 들 수 있다. 크라우드펀딩은 프로젝트 제안자가 크라우드펀딩 플랫폼에 프로젝트를 제안하면 크라우드펀딩 플랫폼이 프로젝트를 기획·디자인·컨설팅하는 서비스를 제공하고, 다수의 후원자와 투자자가 플랫폼에 게시된 프로젝트에 투자하며, 펀딩 종료 이후 프로젝트 제안자가 수익을 투자자에게 돌려주는 방식으로 운영된다.

사회적경제 분야에서도 크라우드펀딩에 대한 관심이 점점 커지고 있다. 일찍이 오마이컴퍼니와 와디즈가 크라우드펀딩 플랫폼을 운영하면서 사회적경제 크라우드펀딩의 저변을 키우고 있다. 오마이컴퍼니의 경우에는 2012년 5월 홈페이지 공식 오픈과 함께 8개 프로젝트를 등록한 것을 시작으로 지금까지 782여건의 프로젝트를 진행했고, 회원 수는 13만 명에 이른다. 모금은 누적액 기준으로 총 27억 원을 돌파했는데, 사회적기업·소셜벤처·협동조합 등이 펀딩주체의 약 80%를 차지한다<sup>60)</sup>.

그리고 고용노동부, 지자체, 민간재단, 사회투자기금, 신탁 등에서도 오마이컴퍼니나 와디즈 등과 크라우드펀딩 대회를 개최하는 데 적극적이다. 온라인 크라우드펀딩뿐만 아니라 오프라인에서 열리는 시민 투자 오디션 등을 통해 안정적인 사업자금 확보를 위한 새로운 통로가 될 뿐 아니라 사회적경제 영역이 창출하는 다양한 사회적·경제적 가치를 시민들에게 적극적으로 알리고 홍보하는 마당이 될 수 있기 때문이다<sup>61)</sup>.

### 4. 전략 과제: 공공·민간·당사자의 참여에 기반한 지속가능한 자금조성 인프라 구축

#### 1) 사회투자기금의 촉매자본 기능 강화와 도매형 사회적금융기관으로서의 위상 정립

##### (1) 촉매자본 기능의 중요성

선진국의 사회적경제 관련 대형기금들 중 사회투자기금에 가장 유사한 곳은 미국의 지역개발금융기관펀드(CDFI Fund)와 영국의 빅소사이어티캐피탈(BSC)이다. 이들의 핵심기능은 사회적금융 중개기관들에 지원금이나 지분투자 등 촉매자본을 제공해 자기자본을 확충시키고 이들의 대출여력을 강화하며, 궁극적으로는 보다 많은 민간 자금의 유입을 촉진하는 것이었다. 이때 사업 방식의 차이에도 주목할 필요가 있다. CDFI 펀드의 경우에는 지원금만 제공하고 추가적인 자금 조달이나 혁신적인 금융수단이나 거래구조의 개발은 개별 CDFI의 몫으로 넘겼다. 이 점에서 CDFI 펀드는 CDFI의 육성 및 지원에 초점을 맞춘 정부 기구이지 본격적인 금융기관은 아니라는 평가도 가능하다. 반면, BSC의 경우에는 사회적금융 중개기관들에게 지분투자는 물론 대출재원을 제공하고 이들이 각종 투자자들에게 다

60) 백선기(2017), 쿨머니,우리 동네 히든챔피언: 서울 은평구 크라우드펀딩 사회적기업 오마이컴퍼니, 이로운넷, 머니투데이, 2017.03.25.

61) 주수원(2017), 십시일반, 따뜻한 경제 만드는 크라우드펀딩, 한겨레신문, 2017.03.23.

양한 수익-위험 프로파일의 금융수단 및 거래구조를 제공할 수 있도록 도왔다는 점에서 전형적인 도매형 사회적금융 중개기관의 성격을 띤다.

서울시 사회투자기금은 정부 재원에 의해 조성되었다는 점에서는 CDFI 펀드에 유사하고 사회적금융 중개기관들에 대출재원을 제공하고 있다는 점에서는 BSC와 유사하다. 하지만 이들 두 기관의 핵심적인 기능인 사회적금융 중개기관의 자기자본 확충 및 추가적 민간자금의 유입을 이끌 우호적 환경 조성과 관련한 역할은 담당하지 않았다. 사회투자기금이 서울시 소재 사회적경제 사업체에 많은 자금을 공급한 핵심 통로의 역할을 훌륭히 수행했음에도 사회적금융의 전반적인 규모가 커지지 못한 데에는 이러한 기능들의 부재 탓이 큰 것으로 판단된다.

따라서 사회투자기금이 지속가능한 자금조성을 위한 인프라를 구축하는 과정에서 핵심적인 역할을 담당하기 위해서는 선진국의 이들 기관들처럼 촉매자본을 제공하는 방향으로 사업방식을 바꿀 필요가 있다. 이와 관련해 사회적금융 중개기관의 고유한 사업적 특성에 주목할 필요가 있다. 사회적금융 중개기관들이 투·융자 사업을 벌이는 고객군인 사회적경제 사업체들은 사회적으로 유용한 가치를 창출함에도 외부성·비배제성·비경합성·이용자의 지불능력 결여 등으로 인해 가격에 반영되지 않아 그 사회적 가치를 시장에서 보상받지 못하는 시장실패에 직면하며 투자자가 기대하는 재무적 수익을 기대하기 어려운 경우가 많다. 따라서 이러한 사업체에 자금을 제공하는 사회적 투자자나 사회적금융 중개기관들은 높은 손실 위험에 직면하는 것이 일반적이며, 그럼에도 이들의 자금유입이나 활동을 지속시키려면, 손실에 대한 적절한 보상을 제공하는 것이 필수적이다.

사회적금융 중개기관들이나 사회적 투자자들을 대신하여 이러한 손실을 감당하고 그들이 입은 손실에 대한 보상을 제공함으로써 사회적금융 중개기관들의 활동을 지속시키고 추가적인 자금유입을 이끌어내는 것이 바로 촉매자본의 핵심 기능이며, CDFI 펀드와 BSC가 담당했던 역할이 바로 그것이다. 좀더 일반화하면, 선진국의 경우 이처럼 손실을 감당하는 자금은 정부의 보조금과 민간재단의 기부금 또는 자선자금으로부터 제공되었다. 한국의 경우, 이러한 촉매자본의 성격에 가장 부합했던 것은 사회투자기금이 아니라 SK행복나눔재단의 임팩트투자였다.

이와 관련해 보조금 연계형 사회영향투자(Grant-Matched Impact Investing: GMI)에 주목할 필요가 있다. GMI의 핵심 문체의식은 사회적경제 사업체가 창출한 사회적 가치를 정부 교부금 또는 민간 기부금으로 구매해 이들 사업체가 창출한 가치를 보조금으로 보상함으로써 외부성을 가격기구에 내재화하고 시장을 정상적으로 작동시킬 수 있다는 것이다. 가령, 사회적금융 중개기관이 복지형 사회적경제 사업체에 5%의 금리로 1년간 100을 대출했다면, 약정 기간이 완료된 후 사회적 가치를 입증할 경우 해당 사업체는 원금 중 95만 상환하고, 정부·자선부문이 약정 이자분 5에 원금 손실분 5를 더해 사회적금융 중개기관에 10을 추가 보상함으로써 105를 확보할 수 있도록 하자는 것이다. 이때, 창출된 사회적 가치의 크기 및 투자 위험의 정도에 따라 투자회수 조건은 사전에 당사자들 사이의 합의에 따라 유연하게 조정될 수 있다. 이러한 보조금 연계형 사회영향투자 방식은 현재 SK행복나눔에 의해 이미 선도적으로 실행되고 있는 방법이기도 하다. 이 방식을 대대적으로 활용할 경우, 사회적경제 사업체들은 시장에서 평가받지 못하던 사회적 가치만큼을 보상받게 되며, 사회적금융 중개기관 및 투자자들도 손실을 입지 않으며 최소한의 수익을 확보할 수 있게 된다. 유일하게 손실을 입는 것은 보조금을 제공한 정부와 자선부문인데, 이들의 입장에서는, 촉매자본을 지렛대로 제공해 민간의 자금을 대규모로 동원함으로써 만성적인 재정부족 상황을 극복하고 사회문제 해결의 규모를 키울 수 있는 기회를 얻게 된다<sup>62)</sup>.

62) 라준영(2014), 사회적 자본시장과 성장자본: 보조금 연계형 사회영향투자, 한국협동조합연구, 제32집 3호.

물론, 이처럼 창출된 가치를 근거로 보조금을 제공하는 방법이 서울시 차원에서 제도화되기 위해서는 창출된 가치에 관해 계약의 쌍방이 합의하는 것은 물론 사회적으로도 용인될 수 있도록, 창출된 가치를 어느 정도는 정량화할 수 있어야 한다. 그러려면 사회적 가치를 측정하고 평가할 수 있는 객관적인 기준을 마련해야 하는데, 이 점은 뒤에서 다루기로 한다.

## (2) 촉매자본을 위한 안정적인 재원확보 방안

사회투자기금이 구체적으로 어떻게 손실을 감내하는 촉매자본을 지속적으로 제공하기 위해서는 안정적인 재원을 확보하는 것이 필요하다. 첫째, 미국의 CDFI 펀드처럼 매년 일반회계 예산으로 자금을 확보해 사회적금융 중개기관들에 자기자본 확충이나 지분투자 등 촉매자본을 제공하는 방안이 있다. 현재, 사회투자기금의 경우 매년 약 25억 원의 예산이 전입금으로 들어오는 데 이를 순차적으로 상향 조정함으로써 촉매자본 제공능력을 높일 수 있을 것이다. 만약 기금의 소진이 우려된다면, 별도의 지방정부 사업으로 사회적금융 중개기관 지원사업을 수립해 이들 기관에 지원금을 제공하고 그 성과를 엄격하게 모니터링하는 방법도 있을 수 있다.

둘째, BSC처럼 민간 자금을 대거 유입시키는 방안이 있다. BSC의 사례를 직접 적용한다면 현재 서민금융진흥원에서 운용 중인 휴면예금기금을 이관시키는 것도 한 가지 방법이지만, 특정 시가 휴면예금을 가져오는 것은 사실상 불가능하다. 그보다는 서울시가 적극 나서 현재 3조원 규모에 달하는 것으로 알려진 대기업 및 금융권의 사회공헌기금이나 2016년 816억 원을 모금한 서울 사회복지공동모금회가 사회투자기금에 참여하도록 유도하고 이들 자금을 촉매자본으로 활용하는 방법에 노력을 기울일 필요가 있다. 만약 이들 자금의 기금 합류가 어렵다면, 사회적 가치는 높지만 경제성이 떨어지는 한편 대규모 자금이 소요되는 대형 사업을 중심으로 투융자 프로젝트별로 참여해 손실감내 자본을 제공토록 유도하는 절충적 방안도 모색해 볼 필요가 있을 것이다. 이 경우, 그동안 자선자금이 각각의 소매형 사회적금융 중개기관으로 제공되던 기존 방식에 변화가 일어날 수도 있어, 자선기금이 사회투자기금을 통해 소매형 중개기관으로 분배되는 방식이 자금조성 규모 및 운영 효율성 측면에서 더 우월한지 여부가 보다 심도 깊은 분석을 통해 입증될 필요가 있다.

셋째, 기금 내부에 별도의 계정을 세워 서울시 전입금으로는 융자를 제공하고, 민간재단 출연금으로는 사회적금융 중개기관들에 대한 지원금이나 지분투자를 제공하는 방법도 있다.

## (3) 사회투자기금의 운영방식 개선을 통한 촉매자본의 기능 강화

서울시는 최근 <지방자치단체 기금관리기본법> 개정으로 기금의 민간위탁이 전면 금지됨에 따라 사회투자기금을 시 직영의 '기금의 기금'(모태기금)으로 전환하였다. 이제 사회투자기금은 사회적경제 사업체들에 직접 투융자하는 방식 대신 사회적금융 중개기관들에 대한 투융자를 통해 사회적경제 사업체들을 간접적으로 지원하게 되었다. 서울시에서 참여기관을 직접 공개 모집한 후 선정 기관에 기금을 투융자하고, 선정기관이 사회적기업 등에 재융자하는 방식으로 운영된다. 이와 관련해, 기존 위탁기관을 통해 시행했던 사회적기업 융자, 소셜하우징 융자, 중간지원기관 협력 융자, 사회주택 활성화 융자, 사회적 프로젝트 융자 등 다섯 가지 융자 사업 대신, 민간 사회적금융 중개기관에 융자를 통한 재융자방식의 '중간지원기관 협력 융자 사업'과 '소셜하우징 융자 사업'으로 운영하게 되었다. 2017년의 경우, 이 두 사업에 각각 80억 원을 지출하기로 했다.

기금을 제공받아 사업을 수행하는 사회적금융 중개기관들은 자신의 자금을 매칭해 투융자를 하도록 함으로써 민간자금을 활용토록 했다. 지나치게 경직적인 자금운용으로 인해 금융 수요자의 특성에

부합하는 대출상품 설계가 어렵고 사회적금융 중개기관들에게 손실을 전가한다는 비판을 어느 정도 반영하는 조치도 취했다. 융자사업 신청금액의 1%를 수행기관에 지원하는 비용자사업을 신설해 사업비로 사용할 수 있도록 했으며, 무이자로 제공된 자금을 재융자 할때의 금리를 기존 2%에서 3%로 상향 조정했고, 재융자와 관련해서는 수행기관이 주도적으로 사업을 기획하고 운영할 수 있도록 재량권을 부여했다.

이러한 변화는 사회투자기금을 이용하는 현장 사회적금융 중개기관들의 사업 환경을 개선하는 데 어느 정도 도움이 될 것으로 기대된다. 그러나 그동안 사회투자기금 운영과 관련해 가장 큰 문제점으로 지적되었던 사항, 곧 사회투자기금 조례에 대손 처리 방법이 명시되지 않아 대손 손실을 위탁기관 및 수행기관이 일방적으로 떠안아야 했던 문제점은 여전히 남아 있다. 최대 3%의 이자마진이나 융자 신청 금액의 1%에 해당하는 사업비 지원으로는 수익성이 낮은 사회적경제 사업체들을 대상으로 융자 및 비금융서비스를 제공함으로써 이들 사업체의 경영을 지원하는 수행기관들의 활동에 대한 적절한 보상이 되지 않은 것은 물론 손실을 보전하는 데도 턱없이 부족<sup>63)</sup>한 것이 현실인 것이다.

따라서 다음과 같은 제도적 보완을 통해 사회투자기금의 촉매자본 기능을 크게 강화할 필요가 있다. 첫째, 대손처리 근거 및 절차를 마련하고, 투융자금 손실허용 한도를 정할 필요가 있다. 우선, 기금운용심의회가 심의할 수 있는 사항으로 ‘기금의 대손처리에 관한 사항’을 포함시키고, 세부 기준은 『중소기업 창업투자회사의 대손처리승인에 관한 규정』 등을 참고하여 별도로 정할 수 있도록 <서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례>를 개정하는 방법이 있다<sup>64)</sup>. 이것이 중요한 이유는 사회적경제 사업체에 대한 투융자의 기준을 변화시키기 때문이다. 투융자금의 손실을 허용한다는 것은 사회적 가치나 성장가능성 등 재무적 안정성 및 상환가능성 이외에 요인들을 투융자 심사 때 적극적으로 고려해도 된다는 시그널이 되며, 이는 사회적금융 중개기관들의 전반적인 투융자 기준(norm)을 보다 수요자 친화적인 방향으로 변화시키는 중요한 전환점이 될 수 있다. 그리고 기금운용심의회가 대손에 관한 결정을 할 수 있도록 하거나, 대손충당금 적립 및 상각에 관한 절차를 조례에 명시적으로 포함하는 방향으로 조례를 개정하는 방법도 있다. 나아가, 영화발전기금의 경우와 같이 기금의 손실 허용한도를 명시적으로 설정<sup>65)</sup>하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 융자사업 수행기관에 대한 사업비 지원을 현행 1%에서 5% 내외 수준으로 상향조정하거나, 이들 수행기관이 사회투자기금의 융자사업을 대행한다는 성격을 고려해 공식적으로 5% 내외의 위탁수수료를 제공할 필요가 있다. 융자대상 사업체의 성격을 고려할 때, 10% 이상의 손실이 예상되며, 그 손실이 자금의 부실 사용 때문이 아니라 해당 사업체들이 사회적 가치를 발생시켰음에도 시장수입으로의 전환 실패 때문이라는 점을 고려할 때, 이 위탁수수료를 통해 해당 부분에 대한 손실 보전을 하는 것은 수행기관의 지속적 활동을 위해서도 반드시 필요한 부분이다. 현재 서울시 소상공인지원과에서 시행 중인 서울형 마이크로크레딧의 경우, 4년에 15%의 운영비를 위탁수수료로 지원하고 있다는 점도 참고가 될 수 있다. 그리고 융자사업 수행기관과 공동으로 사회적 가치 성과 목표를 수립하고, 수행기관이 이 목표를 달성할 경우 상환금 일부를 감면해주는 방식으로 인센티브를 제공할 필요도 있다.

셋째, 투융자를 표방했음에도 현실적으로는 100% 융자방식으로 이뤄지고 있는 지원방식에서 벗어

63) 수행기관이 평균 10억 원을 융자받을 경우 지원받을 수 있는 사업비는 1천만인데 이는 해당 기관의 사업을 실제로 뒷받침하는 데 큰 도움이 된다고 보기는 어렵다.

64) 이인우·조혜경·최병찬 (2015), 경기도 사회적금융기금 도입 운영 방안 연구, 경기도 따복공동체지원센터

65) 영화발전기금의 경우 최대손실한도를 가용기금의 2.71%로 설정하고 있다.

나 CDFI 펀드와 BSC처럼 민간의 사회적금융 중개기관, 지역기금, 당사자들의 자조기금 등에 용자 이외에 지분투자를 제공할 필요가 있다. CDFI 펀드의 경우 평균 2백만 달러를 CDFI에 지원금이나 지분투자로 제공하고 있는 바, 사회투자기금도 사회적금융 중개기관들의 사업계획에 대한 엄격한 심사를 전제로 5억원 내외의 사업 지원금을 제공하거나 해당 사회적금융 중개기관들이나 자조기금의 사업 이력 및 성과 그리고 향후 성장가능성 등을 바탕으로 지분투자를 제공한다면 사회적금융의 발전에 결정적인 마중물이 될 것으로 기대된다. 이 경우, 해당 금융기관들의 여건이 크게 개선됨에 따라 혁신적이고 수요자 친화적인 양질의 투융자 프로그램들이 개발될 수 있어 보다 많은 자금이 사회적경제 영역으로 공급되도록 한다는 사회투자기금 출범 당시의 정책적 목표를 달성하는 데도 기여할 것이다. 그리고 사회적 가치가 높거나 향후 전망이 좋더라도 당장 수익성이 낮고 경영이 안정화되지 않은 사회적경제 사업체들에 대한 다양한 형태의 투융자도 가능해짐으로써 사회적경제 사업체들의 보조금 의존도를 낮추고 중장기적으로는 정부 재정문제를 완화하는 데도 기여할 것으로 전망된다.

그동안 사회투자기금은 적지 않은 성과를 거둔 것이 사실이다. 그러나 그 과정에서 성과는 서울시 사회투자기금이 가져가고 손실은 사회적금융 중개기관들에게 일방적으로 전가시켰다는 현장의 목소리도 있는 것이 사실이다. 이 점은 손실부담 자본(First loss capital)을 제공함으로써 사회적금융 생태계를 조성했던 선진국의 공적기금이나 기관의 경험에 비추어 가장 아쉬움이 큰 부분이기도 하다. 사회투자기금이 대손을 감당하고 사회적금융 중개기관들에게 위탁수수료를 제공하며 이들에 지분투자 또는 지원금을 제공하는 것은 촉매자본 또는 손실부담 자본을 제공한다는 공적기금의 핵심 기능을 수행하는 것임과 동시에 사회투자기금과 소매형 사회적금융 중개기관들과의 공정한 협력관계를 확립하고 서울시와 민간 사회적금융 중개기관 및 자조기금 등과의 협력모델을 새롭게 수립한다는 의미를 지닌다.

#### (4) 도매형 사회적금융 중개기관으로서의 위상 재정립

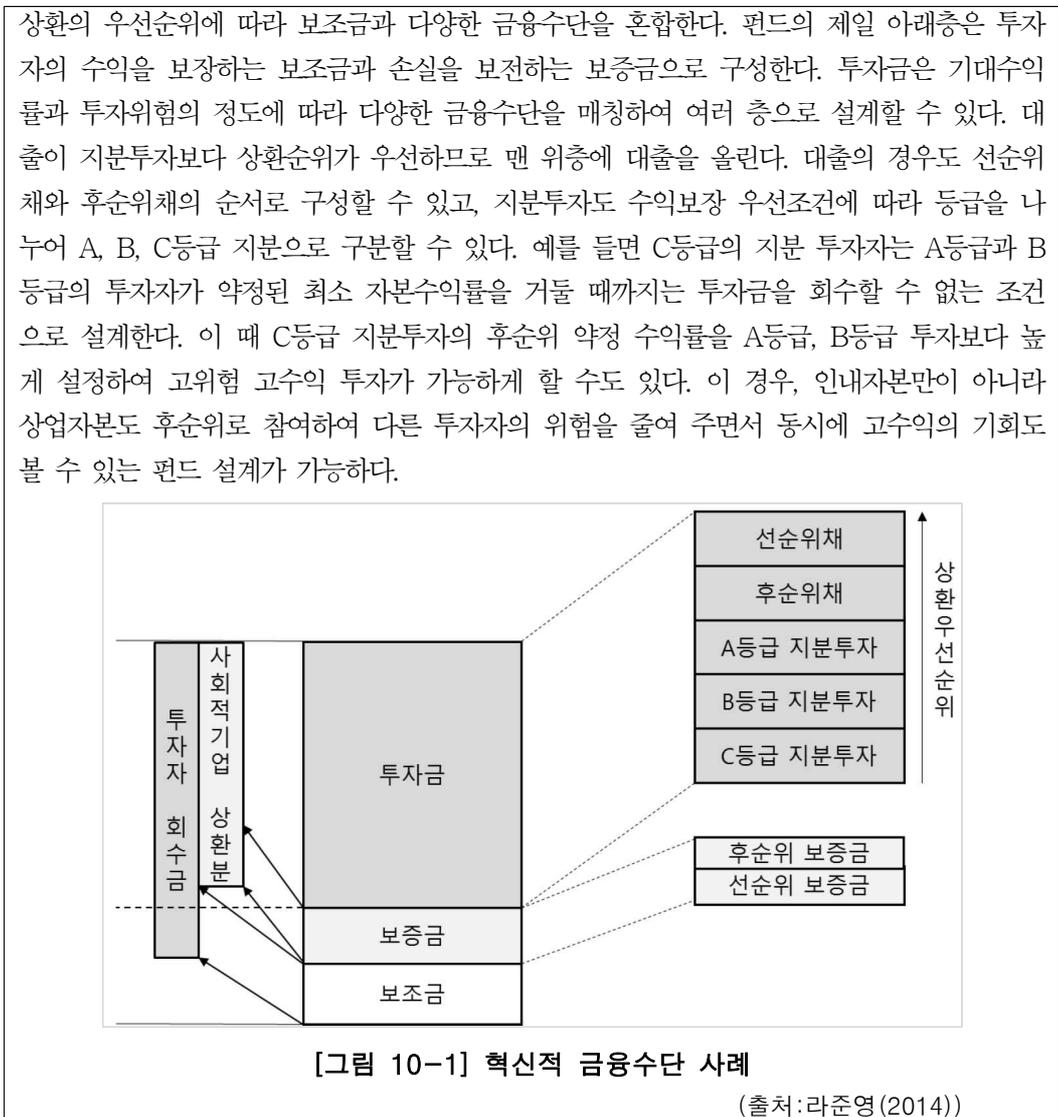
사회투자기금의 위상은 '기금의 기금'보다는 '도매형 사회적금융 중개기관'으로 새롭게 정립되는 것이 바람직하다. 대규모의 자금을 조성하고 이를 효과적으로 배분하는 데만 초점을 맞춘다면 기금의 기금이라는 위상도 의미는 있다. 하지만 여기에 기획과 조정 그리고 네트워크의 역할이 추가적으로 부여될 경우, 사회투자기금은 도매형 사회적금융 중개기관으로서 사회적금융의 생태계를 혁신적으로 조성하는 보다 적극적인 역할을 담당할 수 있다. 이때 사회투자기금이 도매형 사회적금융 중개기관으로 담당할 수 있는 구체적인 역할은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 도매형 사회적금융 중개기관은 정부의 지원금융·민간재단의 후원금융·당사자의 자조금융·금융투자자의 영리금융을 효과적으로 연결하고 이들의 고유한 자금 공급 목적을 충족시켜줌으로써, 사회적경제 영역으로의 자금유입을 확대하고 사회적금융의 규모를 키울 수 있다. 이때, 정부와 민간재단은 자신이 자금이 좋은 일자리의 제공·양질의 사회서비스 제공·지역사회의 문제 해결 등 사회적으로 유용한 가치를 창출하는 데 쓰이기를 원하며, 사회적경제 영역의 당사자들은 일차적으로 자조금융을 통해 자금수요의 해결을 모색하되 부족한 부분을 외부에서 충당하기를 원하며, 금융투자자들은 시장금리 수준의 투자수익을 기대한다. 이들은 원하는 것들이 서로 다르기 때문에 시너지 효과를 낼 수 있는데, 사회투자기금은 목적·위험 감내·기대 수익률 등이 다양한 여러 자금을 모아 혁신적 금융수단 및 거래조건을 제공함으로써 다양한 자금 공급자들의 목적을 충족시킬 수 있다.

둘째, 도매형 사회적금융 중개기관은 일종의 컨트롤 타워로서 사회적금융 중개기관들의 개별적 이해관계를 뛰어넘어 사회적금융 생태계가 보다 건강하고 지속가능한 방향으로 조성·발전될 수 있도록

‘하는 기획 및 조정 기능을 담당할 수 있다. 그리고 사회적경제 사업체들의 다양한 자금수요 특성과 사회적 금융기관들의 다양한 자금운용 특성을 정합적으로 연계할 종합적인 금융정보시스템 및 금융지원시스템을 운영할 수 있으며, 현장에서 독자적으로 활동 중인 사회적금융 중개기관 및 자조자금의 경험을 공유하고 교류하며 공동의 협력사업을 벌이는 플랫폼을 제공할 수도 있다.

셋째, 여러 개의 금융수단을 결합하거나 펀드구조를 중층적으로 설계함으로써 다양한 자금공급자들과 다양한 자금수요자들의 고유한 필요에 부응하는 혁신적 금융수단 및 거래구조를 선도적으로 개발하고 이를 전파하는 것도 도매형 사회적금융 중개기관의 주요 기능 중 하나이다. 하나의 사례를 통해 이러한 금융수단을 살펴보면 다음과 같다.



이러한 금융수단을 통해 다양한 공급주체의 참여가 가능하며 사회적경제 사업체의 규모 확대를 위한 대규모 자금조달이 가능하다. 이 경우, 금융수단을 설계하고 다양한 공급주체들을 참여시켜 실제로 거래를 성사시키는 것은 쉽지 않은 일인데, 이 업무는 개별 사회적금융 중개기관보다는 도매형 사회적금융 중개기관이 더 용이하게 수행될 수 있다<sup>66)</sup>.

사회투자기금이 도매형 사회적금융 중개기관으로서의 역할을 담당하려면 공무원 조직 방식이 아니라 전문성을 갖춘 민간의 사회적금융 중개기관에 의해 운영되어야 한다. 그러려면 서울시가 적극적으로 입법부 및 중앙정부와의 협력을 통해 위탁을 금지하는 현행 법령을 개정하고, 민간의 검증된 사회적금융 중개기관이나 사회적금융 중개기관 컨소시엄에 도매형 사회적금융 중개기관으로서의 역할을 다하도록 그 운영을 위탁한 가운데, 이 위탁기관이 다양한 사업을 주도적으로 벌이는 것이 바람직하다. 이때 운영방식도 위에서 아래로의 탑다운 방식이 아니라 현장의 사회적금융 중개기관 및 자조기금의 적극적 참여 아래 그들의 요구를 반영하고 그들의 창의가 발휘되는 방향으로 이뤄져야 한다. 또한 서울시민간의 사회적금융 중개기관·자조기금이 경험과 성과를 공유하면서 이를 바탕으로 사회적금융과 관련한 다양한 역량들을 함께 향상시켜가는 민관 협력 및 협치가 실천되도록 하는 것도 중요하다. 가까운 시일 안에 법령 개정이 어렵다면, 시 행정구조 내에 전문성을 갖춘 인력 및 운영 시스템을 갖추고 기금운용심의위원회와 주무 부서의 효과적인 역할분담 체계를 확보하는 것이 필요하다.

## 2) 보증 기능 강화를 통한 지속가능한 자금조성 인프라 구축

### (1) 보증 기능 강화의 필요성

사회적경제 분야로 민간 자금의 유입이 저조한 가장 큰 이유는 투자위험이 높다는 점에 있다. 사회적금융 중개기관 등에 대한 지원금이나 지분투자를 제공하는 것만으로는 민간 자금 공급자의 투자위험을 직접적으로 줄여주지 못한다. 따라서 민간의 자금 공급을 늘리려면, 이들에게 촉매자본의 또 다른 형태인 보증(guarantee)을 제공함으로써 지속가능한 자금조성 인프라를 확보하는 것이 필요하다. 사회적금융 분야에서 보증이 활성화되면, 현재 사회적경제 사업체들을 대상으로 투융자 사업을 벌이고 있는 사회적금융 중개기관들의 손실 부담이 크게 줄어들 것이며, 이들에 융자를 제공 중인 사회투자기금이 손실을 부담해야 한다는 압력도 크게 완화될 것이다. 그리고 무엇보다도 그동안은 낮은 수익성과 높은 위험으로 그동안 대출이 사실상 불가능했던 위탁형이나 복지형과 같은 영역의 사회적경제 사업체들도 융자가 확대될 수 있다.

현재 신용보증재단에서 일반 금융기관과 제휴해 협동조합 및 사회적기업에 신용보증 상품을 제공하고 있으나, 이는 신용등급 제한·중복지원 금지·부실채권 불인정 등 제한요건이 많아 담보력과 재무적 기준이 취약한 사회적경제 사업체의 이용이 쉽지 않은 상황이다. 또한 기술신용보증기금도 담보력이 미약하더라도 기술력이 뛰어난 기업에 대한 기술보증을 제공하고 있지만, 사회적경제 사업체들은 기술집약적 특성이 상대적으로 작기 때문에 이 혜택을 받고 있지 못한 실정이다.

### (2) 보증 기능 강화 방안

사회적경제 분야로의 보증을 강화하기 위해서는 서울신용보증재단의 사회적경제 사업체에 대한 보증을 강화하는 방안과 사회적경제 사업체들만을 대상으로 한 새로운 사회적경제보증기금을 별도로 설

---

66) 이러한 구조화된 금융상품을 당장 전면적으로 도입하자는 것은 아니다. 수익을 추구하는 금융투자자들의 참여를 가능케 할 고수익 사업프로젝트도 많지 않고, 현 단계에서 우선적으로 강조되어야 할 부분은 정부나 민간재단의 참여 속에서 사회적금융 중개기관의 손실을 보전하고 사회적경제 사업체들의 사회적 가치를 보상하는 것이 되어야 하기 때문이다. 하지만 다양한 자금원, 다양한 공급자, 다양한 사회적금융 중개기관의 연계가 가능하기 위해서는 창의적인 금융수단의 활용이 중요하고 이는 현재로서는 사회투자기금에 의해 가장 잘 수행될 수 있다는 점은 분명히 확인될 필요가 있다.

립해 운영하는 방안이 있다. 장기적으로는 CDFI 펀드가 시행 중인 채권 보증(Bond Guarantee) 프로그램 등을 원용해 사회투자기금에서 별도의 보증 프로그램을 운영하는 것도 검토해 볼 수 있는데, 그러려면 사회적경제 사업체들을 대상으로 한 채권 발행이 본격화되고 이를 전담할 기관이 있어야 한다는 전제조건이 충족되어야 할 것이다.

첫째, 서울신용보증재단의 역할을 강화하는 방식이 있다. 2012년~2016년 기간 동안, 서울 신용보증재단이 사회적기업, 협동조합 등에게 제공한 보증금액은 약 30억 원 수준에 불과하다. 이는 사회적경제 사업체의 입장에서는 대출이자 부담 외 보증료에 대한 추가부담이 작용해 이용에 적극적이지 않았고, 보증기관 입장에서는 대상기업 선정시 적용되는 심사기준이 현실 사회적경제 사업체들의 특성을 반영하지 못하기 때문이다. 따라서 이 문제를 해결하려면 사회적경제 사업체들의 특성을 반영하는 별도의 심사기준을 마련<sup>67)</sup>하고, 이차보전을 통해 사회적경제 사업체들의 대출금리 부담을 완화시켜 주는 정책이 요구된다. 현재 서울신용보증재단은 재무상태가 양호한 편이라서 시의 추가출연이나 예산을 투입하지 않아도 운영 중인 두 개 특례보증(사회적기업, 협동조합) 상품의 심사기준 변경, 보증료 감면, 이차보전을 적용하더라도 전체 손실율에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 보인다. 이때 제기되는 도덕적 해이 가능성 등의 우려는 사회적경제 사업체들의 사회적 가치 창출에 대한 별도의 심사기준을 적용함으로써 해소될 수 있다. 사회적경제 사업체들의 특성에 부합하는 별도의 심사기준 마련과 관련해서는 사회적경제 사업체들에 대한 오랜 대출 경험을 통해 관련 정보들을 축적했거나 사회적경제 사업체 평가시스템 구축에 전문성이 있는 사회연대은행·한국사회투자·한국사회혁신금융 등 사회적금융 중개기관들과의 제휴가 바람직하다. 그리고 사회적경제 분야의 보증사업은 승수효과가 높고, 잠재적 자금공급자·사회투자기금·수행기관·자금수요자 모두에 혜택이 간다는 점에서 개별 자치구에서 서울신용보증재단에 출연금을 제공하고 이를 사회적경제 관련 보증 사업에 사용하도록 하는 것을 적극 검토할 필요가 있다<sup>68)</sup>.

둘째, 사회적경제 전용 보증기금을 신설하는 방식이 있다. 미소금융 자금, 대기업과 금융권의 사회공헌기금, 신협중앙회 등 민간재원과 정부자금으로 별도의 보증기금을 설립해 규모화를 꾀하고 그 운영과정에 신협 등 지역밀착형 금융기관이나 신나는조합 등 중간지원조직형 금융기관이 적극적으로 참여해 사회적경제 사업체의 특성에 부응토록 해 효과를 높이는 것이 바람직하나, 이는 서울시 차원에서 감당할 수 있는 사안이 아니므로 장기과제로 넘길 수밖에 없다.

### 3) 사회적 가치 평가시스템 확보를 통한 지속가능한 자금조성 인프라 구축

#### (1) 사회적 가치 측정 및 평가의 필요성

사회적경제 분야에서 정부와 민간재단에 공공자금과 자선기금의 공급을 요구하고, 이들로부터 촉매 자본을 제공받기 위해서는 사회적경제 사업체 및 사회적금융 중개기관들이 창출하는 사회적 가치를

67) 현재 서울재단은 재무상태가 양호한 편이라서 시의 추가출연이나 예산을 투입하지 않아도 운영 중인 두 개 특례보증(사회적기업, 협동조합) 상품의 심사기준 변경이나 보증료 감면, 이차보전을 적용해도 전체 손실율에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 보인다. 이때 제기되는 도덕적 해이 가능성 등의 우려는 사회적경제 사업체들의 사회적 가치 창출에 대한 엄정한 평가를 함으로써 해소될 수 있을 것이다.

68) 출연금 대비 승수효과, 곧 운용배수는 평균 15~20으로 알려져 있다. 특정 자치구가 사회적경제 특별자금 지원 명목으로 서울재단에 10억 원을 출연하면, 150억 원의 용자가 가능하다는 것을 의미한다.

입증하고 그 정당성을 인정받아야 한다. 그리고 일부 민간재단에서 활용 중인 보조금 연계 사회영향 투자 등을 원용해 사회적경제 영역의 다양한 주체들이 만들어낸 사회적 가치를 보상할 제도적 틀을 갖추기 위해서는 사회적 가치에 관한 측정 및 평가가 반드시 필요하다. 사회적 가치 측정 및 평가 시스템이 확립되면 사회적경제의 순기능에 대한 한국 사회의 인식이 한층 제고되고 보다 많은 자금도 유입될 것이며 사회적경제 활동의 사회적 영향력이나 가치도 한층 커질 것이다.

또한 사회적금융 중개기관의 성과와 관련해서도 상환율 위주의 협소한 현행 평가 위주에서 벗어나 사회적금융 중개기관들이 투융자 및 경영적 지원을 통해 사회적경제 사업체들의 가치 창출에 어떻게 기여했는가에 대한 관점에서의 평가가 가능해질 것이다. 현재는 사회투자기금을 융자받아 운영하는 민간 사회적금융 중개기관의 지표가 모두 다르며, 사회적 가치 측정보다는 재무안정성 등에 초점을 맞춰 융자를 하는 경우가 많다.

## (2) 서울형 사회적 가치 평가시스템의 구축 및 활용

사회적경제의 활동이 본격화된 이래 한국사회적기업진흥원, 한국사회투자, 서울연구원 등을 중심으로 사회적 가치 평가시스템을 구축하려는 많은 노력들이 제기되었다. 또한 현장에서는 사회적금융 중개기관들이 대출심사 및 사후관리 과정에서 사회적경제 사업체들의 사회적 가치를 평가하고 반영하였으며, SK행복나눔재단의 경우에는 나름의 평가틀을 마련해 이를 보다 체계적으로 적용하는 노력을 기울였고, 임팩트투자평가연구 기관들이 사회적영향평가네트워크(SIEN)를 결성해 활동을 벌이고 있기도 하다. 빠른 시일 안에 서울형 사회적 가치 평가시스템 구축을 위한 태스크포스를 결성해 그동안 개별적·독자적으로 행해졌던 이러한 다양한 시도들을 종합적으로 반영하는 사회적 가치 평가시스템 표준안을 만들고 사회투자기금 및 현장 사회적경제금융기관들의 사업에 활용할 필요가 있다. 이 과정에서는 다음의 측면들이 적극 고려될 필요가 있다.

첫째, 단일한 잣대를 기계적으로 적용하기보다는 사회적경제 주체의 사업목적에 따라 미션별로 유형을 나누고, 유형별로 해당 미션의 특성을 반영하는 평가기준을 마련해야 한다. 그리고 투융자 등의 지원 이후 어떠한 변화가 실제로 있었는지를 최대한 객관적으로 측정할 수 있는 방식으로 평가지표를 설계하는 것도 중요하다.

둘째, 사회적 가치 평가시스템 개발사업은 서울시나 사회적기업진흥원 등 공공이 주관하고 그동안 사회적 가치 평가시스템 구축에 참여했던 전문기관 및 전문가들이 주요한 역할을 수행하되, 대출심사 및 사후관리를 통해 평가의 실천지식을 가장 많이 가지고 있는 현장의 사회적금융 전문기관을 참여시키는 것이 중요하다.

셋째, SK행복나눔재단의 사회성과인센티브(SPC) 제도에 대한 분석과 검토도 서울형 사회적 가치 평가시스템 구축에 도움이 될 수 있다. 사회적경제 사업체가 창출한 사회적 가치를 화폐 단위로 계량화하고 이에 비례해 경제적 인센티브를 주도록 설계된 이 제도에 대한 면밀한 검토를 통해 서울형 평가시스템의 현장 적용력이 높아질 것으로 기대된다.

넷째, 구축된 서울형 사회적 가치 평가시스템은 사회투자기금의 촉매자본 제공과정에 활용하고, 현장 사회적금융 중개기관들의 투융자 과정에도 참고가 되도록 할 필요가 있다. 민간 사회적금융 중개기관은 각자의 노하우나 중요하게 생각하는 융자 심사기준이 다를 수 있기 때문에 일률적인 심사지표를 반영하는 것은 쉽지 않지만, 서울형 사회적 가치 평가시스템을 수립하는 과정에 참여함으로써 현장지식을 공유하고 기본지표 등을 협의해나가고, 이러한 과정을 통해 수립된 서울형 평가시스템의 표준안을 반영한 자체 평가틀을 계속 이용할 수 있도록 한다면 해당 기관의 자율성이 침해하지 않을 것

이다. 초기 단계에서는 시범적으로 몇몇 사업을 중심으로 적용하고, 현장의 피드백을 통한 협의와 숙의의 과정을 거쳐 완성도를 높여나갈 필요가 있다.

#### 4) 시민의 참여 확대와 사회적은행의 설립

사회적금융이 활성화되고 자금조성이 지속성을 떨 수 있기 위해서는 정부나 민간재단의 촉매자본 제공이나 금융권의 임팩트 투자도 중요하지만 궁극적으로는 일반 시민의 호응을 얻고 시민들의 자금이 제공되도록 하는 것이 필요하다. 현재 일반 시민들의 경우, 비영리단체나 비영리 사회적금융 중개기관들에 기부를 하는 것을 뛰어넘어 사회적경제 분야에 사회적 투자자로서 참여할 여지는 대단히 작다. 사회적금융을 펼치고 있는 지역 신탁들에 예금을 하거나 크라우드펀딩에 참여하는 방식이 있기는 하지만, 사회적금융에 적극적인 신탁들은 아직 극소수이며, 크라우드펀딩은 재무적 수익에 관심이 있는 사람들을 중심으로 판이 짜여져 있어 사회적 가치에 관심이 있는 시민들을 결집시키기는 쉽지 않다.

이러한 상황에서 시민의 사회적투자를 늘리고 본격화하기 위해서는 다음과 같은 방안들을 고려할 수 있다. 첫째, 노조와 같은 조직화된 시민의 참여에 기반한 노조·사회적경제 연대기금의 설립을 모색할 필요가 있다. 이는 노동계와 사회적경제계의 협력이라는 의미도 떨 뿐 아니라, 노동계의 합의가 있다면 빠른 시일 안에 시민 기반 자금을 대폭 확대하는 첩경이 될 수도 있다. 노조·지방정부·연방정부와의 협력 속에서 대규모의 자금조성(노동자연대투자기금 3천만, 캐나다 연방정부 2천만, 퀘벡 주정부 1천만 캐나다 달러)으로 출범한 퀘벡의 대표적인 사회적금융기관, Fiducie의 사례가 참고가 될 수 있다.

둘째, 일반 시민들과 예금을 매개로 접점이 있고 지역 기반이라는 특성으로 인해 지역의 사회적경제 사업체들과도 접점이 있는 지역신탁들이 사회적금융에 관심을 가질 수 있도록 유도하고 사회적 가치에 관심이 있는 시민들이 그런 지역신탁들에 조합원으로 참여할 수 있는 통로를 넓힐 필요가 있다.

셋째, 크라우드펀딩이나 인터넷은행과 같이 일반 시민들의 참여가 용이한 플랫폼에 사회적경제 분야 관련 예금·투자과 투·융자 상품이 출시되고 이용될 수 있도록 해당 분야의 조직이나 전문가를 지원하고 제도환경을 개선할 필요가 있다.

넷째, 사회적경제 사업체들의 자금조달이 채권·주식 등 유가증권 발행을 통해 이뤄질 수 있도록 관련 전문기관들을 지원하고 법제도 환경을 개선할 필요도 있다.

다섯째, 이탈리아의 윤리은행이나 네덜란드의 트리오도스은행, 독일의 GLS은행과 같은 사회적은행의 설립이 시민사회 및 사회적경제 영역에서 시도될 경우, 법제도 개선 및 자금조달 등을 적극 지원할 필요가 있다. 이때 사회적은행은 서울에 기반하고 사회적경제에 초점을 맞춘 비영리 지방은행의 형태를 떨 수도 있고, 시민·사회적금융 중개기관·사회적경제 사업체가 조합원으로 참여해 새롭게 인가된 신탁의 형태를 떨 수도 있을 것이다. 어떠한 형태를 떠든 사회적은행이 설립되려면, 현재 다양하게 활동 중인 지역신탁·중간지원조직형 사회적금융 중개기관·자조형 사회적금융 중개기관이 각각도로 교류하고 공동사업을 벌이는 협력의 과정이 반드시 필요할 것으로 보인다. 이들 단체의 적극적인 연대금융의 노력에 부응해 일반 시민과 사회적경제 영역의 대대적인 참여로 사회적은행이 만들어진다면, 시민들은 그들의 예금이 가장 필요하다고 느끼거나 가치가 높다고 여기는 사업에 사용될 수 있도록 대출 대상을 스스로 결정하는 등, 새로운 협력적 경제모델·새로운 금융모델이 다양한 방식으로 실험될 수 있을 것이다.

## 5) 법제도 개선을 통한 지속가능한 자금조성 인프라 구축

사회적경제 분야로의 자금조성을 위해서는 대규모 기금조성 못지 않게 금융감독 및 세제 관련 법규의 혁신을 통한 법제도 인프라의 개선도 대단히 중요하다. 미국의 CDFI가 성장할 수 있었던 것은, 정부의 촉매자본 제공도 결정적이었지만, 이와 동시에 <지역재투자법> 및 PRI 세법 조항 등으로 인해 은행이나 민간재단의 자금이 지속적으로 제공되었기 때문이다. 이 점에서 우리의 경우에도 지속가능한 자금조성 기반을 확립하려면 민간으로부터 안정적인 자금을 가능케 할 유사한 법제도를 중앙정부 차원에서 전향적으로 도입하는 것이 필요하다.

첫째, 은행 등 전통적인 금융권을 대상으로 금융사업을 통한 사회공헌 현황을 공시하도록 의무화하고 사회적경제 사업체나 사회적금융 중개기관에 대한 기부 및 투융자 활동도 금융사업을 통한 사회공헌에 포함시키도록 하고 그 실적을 금융기관 감독 및 평가에 반영하는 내용을 금융감독 규정에 새롭게 포함시킬 필요가 있다. 또는 <사회적 가치법> 제정에 해당 내용을 포함하는 방법도 있다.

둘째, 금융협동조합에 대한 감독규정을 개정해 이들 기관의 건전성 평가시 사회적경제 사업체에 대한 투융자 등 사회적 가치 창출 활동을 반영토록 함으로써 융자가 더욱 늘어날 수 있도록 유인책을 제공하고, 이사장의 연대보증허용·임원들의 공동보증제도 도입·협동조합 대출에 대한 자산건전성 기준 완화·신용대출 한도 증액 등을 허용할 필요가 있다. 그리고 협동조합 등에 대한 출자와 투자가 현실화될 수 있도록 하는 관련 법규 개정도 필요하다<sup>69)</sup>.

셋째, 민간 비영리재단이 사회적경제 사업체나 사회적금융 중개기관에 투융자를 하는 경우 일정한 수익이 발생하더라도 목적사업적 성격이 강하므로 기부사업과 동일한 면세혜택을 부여할 필요가 있다.

넷째, 비영리단체에 대한 기부 행위나 벤처 및 스타트업에 대한 투자 행위에 소득공제 혜택을 제공하는 현행 제도를 확대해, 개인들의 사회적경제 사업체 및 사회적금융 중개기관에 대한 투융자를 허용하고 이에 대해 소득공제 혜택을 제공함으로써, 일반 시민들의 자금이 사회적경제 분야로 대거 유입될 수 있도록 하는 것도 지속가능한 자금조성 체계 구축을 위해 중요한 과제이다.

다섯째, 은행 설립 요건을 완화해 사회적은행의 설립을 가능케 하고, 중앙정부 차원에서 CDFI 펀드나 BSC와 유사한 대규모 공공기금 조성하거나 도매형 사회적금융 중개기관을 설립을 지원할 필요가 있다.

---

69) 신창섭(2017), 협동조합 사이의 협동을 위한 제도개선과제, (재)아이쿱협동조합연구소 제도개선연구회, 2017. 5

# 제11장

---

## 사회적경제 판로 확대와 사회적책임조달

### 1. 배경과 목적

전통적인 비영리조직과 사회적경제기업의 차이는 제품과 서비스에 대한 판매의 중요성의 차이에서 찾아볼 수 있다. 사회적 목적을 우선시하는 점에서는 둘 조직이 유사하지만 전통적인 비영리조직이 기부와 시혜를 중심으로 운영되는데 비해서 사회적경제기업은 판매 활동을 통한 적극적인 수익창출에 경영 역량을 집중하고 있다.

사회적경제기업의 매출이 발생하는 시장은 크게 민간시장과 공공시장으로 구분할 수 있고 민간시장은 다시 상호거래시장과 순수민간시장으로 구분할 수 있다. 상호거래시장이란 사회적경제기업 간의 거래를 말한다. 현대계에서 세 가지 시장 모두 고르게 발전할 필요가 있지만 정책적 노력이 집중될 영역은 공공시장이며 민간시장은 사회적경제기업 스스로의 노력이 배가될 필요가 있다.

### 2. 성과와 한계

서울시는 공공조달 시장에서 사회적 가치를 우선 반영하는 사회적경제 공공조달 공시제를 시행하고 있다. 사회적경제 제품을 의무적으로 구매하고 홈페이지를 통해 시민에게 구매계획과 실적을 공개하는 공시제는 고용노동부의 사회적기업 우선구매제도를 한 차원 더 높게 발전시킨 제도라고 할 수 있다. 서울시가 적극적으로 사회적경제 공공조달 공시제를 시행할 수 있었던 배경으로는 2014년 관련 조례를 만들고 지속적으로 추진해왔기 때문이다.<sup>70)</sup>

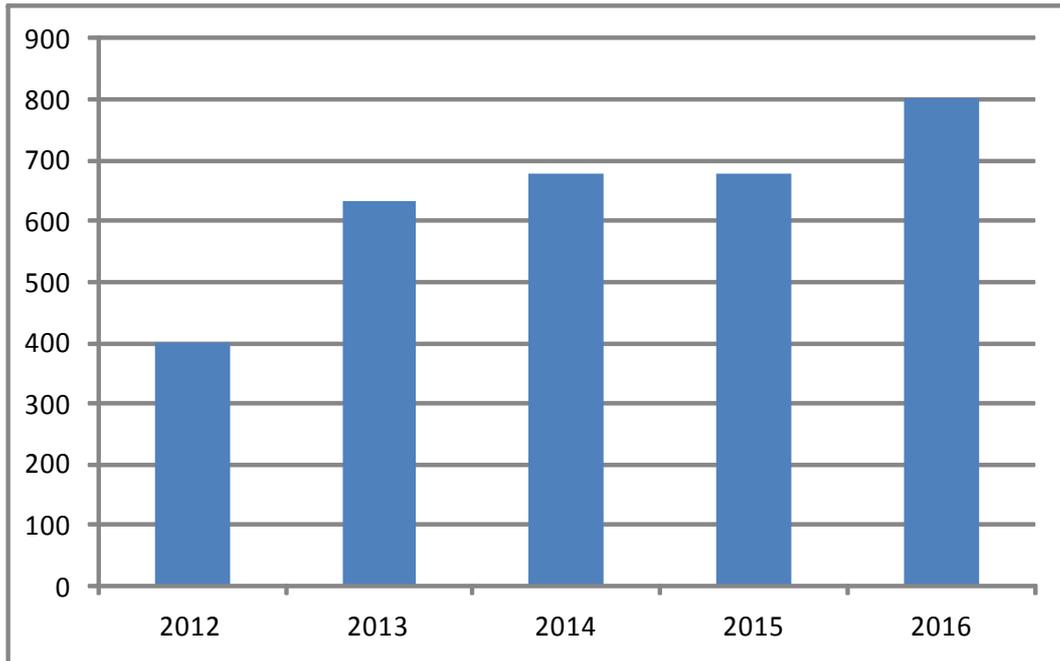
서울시의 공공조달 규모는 2012년 440억원에서 2016년 예상 800억원 규모로 급성장하였다. 기업 형태별로 구분하면 사회적기업이 70% 가량을 차지하고 협동조합이 27%를 차지하고 있다. 공공조달 중 상품의 성질로 구분해보면 서비스 조달이 44%로서 사회적경제기업의 매출 비중에서 70% 이상을 차지하는 서비스 부문의 조달이 상대적으로 덜 발달해 있음을 알 수 있다. 서울시 기관별 공공구매 비중을 살펴보면 자치구의 비중이 57%로 가장 높으며 투자출연기관의 매출이 23%를 차지하고 있다.

---

70) 서울시 사회적기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례, 서울시 사회적경제 기본조례, 서울시 사회적가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례

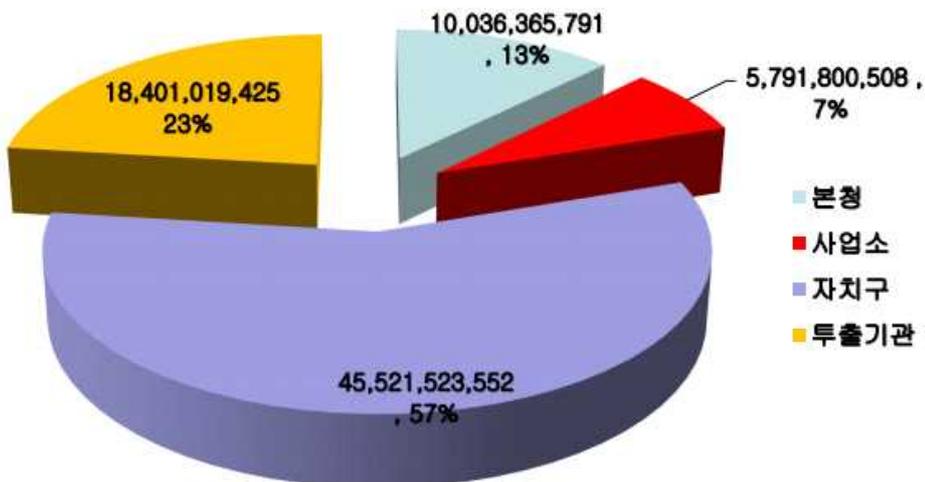
서울시 본청의 구매 비중에 비해 자치구와 투자출연기관 등 지역에 밀착해 있는 다양한 기관들의 구매가 더 많다는 점은 구매 접점의 다양성이 매우 높다는 것을 말해준다.

[그림 11-1] 서울시 사회적경제 공공구매 실적



(출처 : 서울시 사회적경제 공공구매 우수사례집)

[그림 11-2] 서울시 각 기관별 사회적경제 공공구매 현황(2016)



(출처 : 사경센터(2017), 2017년 서울시 공공시장 사업 및 예산설명회 자료집)

서울시와 사경센터는 사회적경제 공공조달을 활성화하기 위해 공공구매영업지원단을 운영하고 있다. 2014년부터 시작된 공공구매영업지원단은 한편으로 서울시 공공기관의 상담과 홍보를 통해 사회적경제 상품에 대한 이해를 높여서 우선구매제도를 적극적으로 활용하도록 유도하며 다른 한편으로 사회적경제기업들에 대한 상담과 지원을 통해 공공시장 진출 역량을 높이고 진입 및 확대를 돕고 있다.

서울시의 공공구매영업지원단은 사회적경제기업과 공공기관 양쪽으로부터 좋은 평가를 받고 있는 바 그 이유에 대해서는 다음 세 가지 점을 들 수 있다. 첫째, 공공조달에 전문성을 가진 사회적기업에 위탁하였다는 점이다. 위탁을 받은 사회적기업은 2000년대 초반부터 사회적경제기업 활동을 시작했고 특히 공공기관의 용역사업을 주로 하면서 공공기관에 대한 높은 이해도와 영업력을 확보하고 있었다. 둘째, 전문성을 가진 사회적기업에 지속적으로 이 사업을 맡긴 것이 주요했다. 위탁사업자를 자주 교체하게 되면 전문성을 축적하기 어려운데 서울시와 사경센터는 여러 난관에도 불구하고 해당 위탁사업자를 2017년 현재 4년간 장기위탁계약을 유지하였다. 셋째, 해당 사회적기업이 단순히 이 사업을 매출을 올리는 정부위탁사업으로 바라보는 것이 아니라 해당 영역에서 향후에도 자체비즈니스로 발전시킬 목표를 가지고 투자하고 있다는 것이다. 장기로 위탁한다고 기업이 투자하는 것이 아니라 비즈니스 전망을 가지고 있어야 기업이 투자를 지속한다. 해당 사회적기업은 판매기업이나 구매기관으로부터 수수료를 받는 지속가능한 비즈니스를 개척해나가기 위해 투자하고 있다.

사회적경제지원센터는 공공구매영업지원단의 성공 경험을 발판으로 2017년에는 기업영업지원단을 출범하였다. 기업간 구매 시장에 사회적경제기업이 진출할 수 있도록 지원하는 사업으로서 사회적기업을 선정하여 기업의 CSR 시장을 주된 대상으로 시작하였다.

서울시와 사경센터의 판로 확대를 위한 정책적 노력은 주로 공공시장 진출에 집중되었지만 2015년부터 판로 개척지원 분야를 일반소비자로 확대하는 지원을 시작했다. 유통 분야 전문 MD와 연계하여 홈쇼핑, 해외시장, 소셜 커머스 분야 등에 진출할 수 있도록 지원했다. 또한 선발 사회적경제기업들의 축적된 노하우를 동종 후발기업에 전수하는 코칭 사업도 추진하고 있다.

민간시장 확대를 위해 서울시와 사경센터에서는 시민의 인지도를 높이기 위해 사회적경제 장터사업을 시행했다. [표 11-1]에서 보는 것처럼 사람들이 많이 모이는 곳을 중심으로 대규모 장터를 개최하였으며 자치구 단위로도 사회적경제 장터가 개최되었다. 일반시민과 사회적경제기업이 직접 대면하며 상품을 체험하고 서울시 사회적경제기업을 새롭게 발견할 수 있는 유용한 마당이 되었으며 특히 신생 사회적경제기업에 있어서 알려지지 않은 제품과 서비스를 홍보하고 직접 소비자를 만날 수 있는 기회를 제공했다.

하지만 장터사업은 전체적으로 비용 대비 매출 효과성이 낮은 사업으로 평가된다. 2015년 예산이 총 8억원이 투입되었는데 매출액은 9억 6천만원에 그쳐 실제 수익과 대비하면 비용이 더 많이 든 사업이다. 다만 덕수궁페어샵의 경우 비예산사업으로 추진되면서 비용 대비 매출효과가 극대화되었다.

[표 11-1] 사회적경제 정기장터 실적(2015)

구 분	횟수(일수)	1일 평균 참여기업 수	매출액 (천원)	기업당 1일 평균 매출액 (원)	비 고
계/평균	27회(73일)	48.9	961,013	269,214	
청계광장	7회(27일)	49.0	319,565	241,545	월1회,4일 (금,토,일,월)
덕수궁페어샵	11회(27일)	52.2	367,135	260,490	월2회, 3일 (금,토,일)
신촌폴장	3회(3일)	52.0	65,043	416,946	월1회 1일(일)
잠실폴장	6회(16일)	42.6	209,270	307,028	월2회, 3일 (금,토,일)

### 3. 전략 과제

#### 1) 판로지원사업

기존의 판로지원 사업 모델 중에서 효과성이 떨어지는 방식에 대한 재검토가 필요하다. 진흥원에서 추진한 스토어 36.5 매장 사업은 기대했던 성과를 내지 못하고 있다. 다양한 각도에서 평가할 수 있으나 인지도가 아직 낮은 사회적경제 상품만을 한자리에 모아두는 오프라인 매장은 고객이 내방하게 하는데 한계가 있다. 유사한 각도에서 온라인 매장의 경우에도 서울시의 함께누리몰, 이스토어 36.5 사이트 역시 유사한 한계점을 안고 있다.

1회성 장터 사업 역시 한계를 가지고 있다. 일부 사업을 제외하고 장터 사업에 드는 재정비용 및 투입 노동시간에 비해 장터를 통한 매출액과 효과성은 작았기 때문이다. 하지만 장터에 대한 욕구는 인지도가 일천하고 소비자나 고객을 직접 만날 기회를 갖지 못한 신생 기업에서는 여전히 존재한다. 장터 사업에 대한 객관적 평가에 기초하여 새로운 장터 사업을 발전시켜 나갈 필요가 있다.

이상의 평가에 기초해 제2기 판로지원 사업에서 추진할 방향은 다음과 같다.

첫째, 소비자가 모일 수 있도록 매장을 여는 방향으로 재정을 지원해야 한다. 특정 제품군에 특화된 장터를 만들면서 해당 제품군을 생산하는 사회적경제기업 제품을 함께 전시하는 것은 유용한 방식이다. 특정 제품군에 관심 갖는 소비자는 관련 장터 소식에 민감하게 반응하며 방문하여 다양한 관련 제품을 보면서 동시에 사회적경제기업이 만든 제품도 만날 수 있다.

장터는 상설화 또는 정기적으로 열릴 수 있도록 하여 안정적으로 소비자들이 인지하고 찾을 수 있도록 유도해야 한다. 1회성의 장터일 경우 소비자의 기대가 형성되기 어렵고 방문을 이끌어내기 어렵다. 다만 신생기업들이 구매자를 직접 만나고자 하는 장터에 대한 수요에 대해서는 이미 존재하는 장터에 신생 기업이 자리를 확보할 수 있는 방향으로 지원과 보조금을 지출하는 것이 적절하다. 이와 함께 매장의 운영이나 장터의 기획 및 운영에서 유통에 전문성을 가진 사회적경제기업에 위탁하는 것이 필요하다.

둘째, 구매자가 모이는 곳에 매장을 여는 방향으로 재정지원의 방향을 집중해야 한다. 1기 판로지

원 사업에서 스토어 36.5와 같은 방식의 매장이 갖는 한계를 극복해야 한다. 기존의 구매고객이 모이는 백화점, 대형마트 등에 사회적경제기업 유통채널을 여는 샵인샵 모형이 필요하다. 마트나 생협처럼 소비자들이 다양한 제품을 볼 수 있기 기대하고 모이는 곳에 사회적경제 제품을 함께 진열하는 방식을 적극 추진해야 한다. 2017년의 경우 농협 창동유통센터에 사회적경제 상설판매장 입점을 추진 중인 바 중소기업 제품이 모여 있는 기존 상권에 진입한다는 점에서 이런 방향의 사업이 더욱 확대되어야 한다.

셋째, 유통 채널의 확대에 대응하여 시장 공략을 위한 전문 벤더사 육성을 추진해야 한다. 벤더사란 유통채널에 상품을 공급하는 역할을 기본으로 하되 제조사의 품질을 개선하고 새로운 상품 수요를 발굴하고 기획하는 역할까지 수행하는 회사를 말한다. 현재 생협 샵인샵에 사회적경제제품을 넣는 역할은 서울협동조합협의회에서 맡고 있는 바 유통 벤더의 역할을 수행하고 있다. 다양한 유통채널을 확대하는데 있어서 대상 시장을 분석하고 적절한 제품을 공급하기 위해서는 전문 벤더사의 도움이 필요하다. 사회적경제제품의 특성과 장점을 이해하고 기존 유통채널의 속성을 잘 파악하는 사회적경제 전문벤더사가 등장할 필요가 있다.

소비자 대상의 전문 벤더사 육성도 필요하고 기업 대상의 전문 벤더사 육성도 매우 중요하다. 현재 기업 대상의 MRO 사업을 하고 있는 사회적기업 행복나라가 이 분야에 적극적으로 기여하고 투자할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다. 서울시 사회적기업 중에서 기업 MRO 시장에 진출할 잠재력 있는 기업을 행복나라와 매칭하여 제품 개발, 기획, 품질개선을 추진하는 것을 생각해볼 수 있다. 소비자 또는 기업 대상의 전문벤더사를 육성하기 위해 정액 보조금 및 성과 보조금을 지원하는 사업을 추진할 필요가 있다.<sup>71)</sup>

## 2) 사회적책임조달

첫째, 공공구매공시제 실시에 따라 계약 관련 직원에 대한 교육 및 기관장에 대한 인식 교육을 강화할 필요가 있으며 특히 부진한 실적을 보인 공공기관 및 관련 부서에 대해 목표 달성을 위한 컨설팅 및 교육 서비스를 중점적으로 제공해야 한다. 특히 최하위 기관들은 컨설팅을 의무화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이와 함께 계약심의위원회 등 구매 관련 위원회에 사회적경제 전문가를 1명 이상 포함할 수 있도록 추진하며 자치구 차원의 사회적경제조직 공공구매 조례가 제정될 수 있도록 확산 노력을 기울여야 한다.

둘째, 사회적책임조달을 지원하는 전문 사회적경제 유통기업을 육성하는 방향으로 추진되어야 한다. 제1기 사업 추진에서 성공적으로 평가되는 공공구매영업지원단의 성공 비결은 공공구매에 대한 자신의 비즈니스 전망을 가진 기업에 위탁을 했기 때문이다. 전문성을 갖지 않은 기관 또는 중간지원기관에서 기획하고 운영하는 것은 경험이 축적되지 않고 사회적경제의 자산으로 남기 어렵다.

전문 사회적경제 유통기업을 육성하기 위해서는 공공구매영업지원단 위탁 방식을 개선할 필요가 있다. 특히 장기위탁계약이 가능한 방향의 제도 개선이 필요하다. 만약 조달 관련 조항에서 어려움이 있다면 비영리 사회적기업이나 사회적협동조합 등의 비영리조직에 한정하는 방식으로 장애물을 우회할 필요가 있다.

또한 사업 성과에 연동하여 보조금이 늘어날 수 있는 방향으로 재정 인센티브를 설계하여 유통기

71) 진흥원에서는 2017년부터 사회적기업 상품 유통확대 지원사업에 기존의 유통에 관심 있는 사회적기업 외에 벤더와 MD를 선정하여 지원하기 시작하였다.

업의 적극적인 노력을 이끌어내야 할 것이다. 또한 구매기관 또는 판매기관이 구매 연계 서비스에 대한 일부 비용을 부담하는 방식도 점진적으로 도입해야 한다.

셋째, 공공구매공시제의 정착을 가속화하기 위해서는 공공기관 구매자의 사회적경제 제품 구매의 편의성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 현재 활용되고 있는 함께누리몰을 확충하고 발전시킬 필요가 있다. 서울시에서 만든 함께누리몰은 사회적경제 제품만을 모아 놓은 곳으로서 오프라인 매장의 경험과 유사하게 일반 소비자들의 유입에 한계가 있는 것으로 보인다. 함께누리몰의 활용도가 높은 고객은 서울시 공공조달 관계자이며 공공조달공시제가 시행되는 현시점에서 관계자들에게 편의성 높은 서비스의 특징점을 발휘하고 있다.

함께누리몰은 향후 사회적책임구매 관계자들을 위한 온라인몰로 특화시켜 나갈 필요가 있다. 서울시에 한정되지 않고 전국적인 공공조달 온라인몰로 발전시켜나가는 것을 지향하고 궁극적으로 관련 전문 사회적경제기업에게 소유권을 이전하거나 공동소유하는 것까지 고려할 필요가 있다. 함께누리몰의 영역을 공공조달에 한정할 필요는 없으며 유사한 구매 성향을 가진 기업 CSR 관련 구매로 확대할 필요가 있다.

넷째, 공공구매 확대를 위한 정보 DB를 내실화하고 정비할 필요가 있다. 공공구매공시제를 시행함에 있어서 사회적경제기업들이 공공기관의 공공구매에 대한 상세한 현황을 파악할 수 있는 정보가 필요한데 현재 제공되는 정보의 질이 높지 않아 수요기관의 욕구를 파악하는데 어려움을 겪고 있다. 공공기관의 구매 정보의 정확도와 분류체계를 개선할 필요가 있다.

# 제12장

## 사회적경제조직 해외진출 통한 국제협력 강화

### 1. 배경과 목적

□ 사회적경제조직 해외진출을 통한 사회적가치의 확산

1기의 사업성과를 기반으로 서울시 소재 사회적경제 기업들의 사회경제적 가치모델을 아시아 국가에 확산하는 해외진출을 적극적으로 추진한다. 사회서비스 해외진출 R&D를 통해, 신사회위험 극복을 위해 필요한 주요 사회서비스 프로그램을 국가와 시장의 장점을 결합시켜 설계·운영하는 한국의 사회서비스 사업 모형을 중심으로 아시아권 국가들과 사회서비스 국제협력네트워크 구축과 한국 사회서비스 프로그램 및 사회서비스 기업(인력)의 해외진출 방안을 모색한다. 사회서비스 성공사례의 해외진출은 우리나라 사회서비스 시장 확대 및 일자리 창출을 유도하여 우리나라 경제성장에도 기여할 것으로 예상된다. 우리나라에서 검증된 동양인에게 적합한 검사도구와 치료 프로그램 등 사회서비스 프로그램을 아시아 시장에 수출하는 방안도 적극적으로 모색한다. 청년벤처형 사회적경제 육성을 통한 아시아 공적개발원조사업(ODA)을 활용한 사회서비스 해외진출도 가능하다. 사회서비스산업의 해외 진출과 동시에 아시아국가 관광객 대상으로 사회서비스 관광상품 개발도 필요하다.

서울시는 중국 베이징시 등과 국제교류활동을 활발히 수행하고 있다. 버스환승시스템 등과 같이 서울시의 비교우위가 확실한 분야에서는 기술 및 관리기법의 확산/지원 활동을 진행하고 있다. 사회서비스분야의 경우, 서울시의 사업 자체가 활성화되어 있지 않기 때문에 국제협력의 대상 분야로 설정하는 것 자체에 대해 소극적이다. 서울시의 사회복지분야는 사회복지, 여성가족, 사회적경제 등 세 가지로 분산되어 있고 관련 국조직과 연계된 산하기관 역시 분산되어 있다. 이에 따라 사회서비스 국제협력을 담당할 수 있는 주체가 명확하지 않다. 예를 들어 중국의 경우 사회문제 해결 방식으로 복지혼합이나 사회서비스 시장 방식을 검토하는 단계는 아니다. 이러한 상황에서 한국형 사회서비스 시장 방식이 중국에 진출하는 것은 쉽지 않다. 전문가들 간 학문적인 교류가 먼저 활성화된 이후 사회서비스시장에 대한 공감대 형성이 추진되어야 한다. 중국은 아직 사회서비스와 사회복지를 구분 할

사회 정책 단계가 아니며, 시장의 기업 논리를 통해 사회서비스를 공급하는 것에 대해 익숙하지 않다. 따라서 한국의 사회서비스 중국 진출이 한국 사회서비스 기업 및 산업 활성화 혹은 사회서비스 수출의 방식으로 접근하는 데는 아직 시기적으로 한계가 있다. 기업 사회공헌활동의 일환으로 중국 진출을 지원하거나 고품질화상품과 같이 제조업 혹은 서비스 산업/수출의 플랫폼으로 중국에 진출하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

동시에 국내에서 외국인을 대상으로 사회서비스를 제공할 수 있는 인프라를 갖추는 것이다. 개인과 가족 단위로 사회서비스의 수요가 있는 관광객들에게 관광상품의 일환으로 사회서비스 상품을 개발하여 제공하는 것으로 소셜 투어리즘의 영역에 속한다. 의료관광 유치를 위한 의료기관의 인프라 구축과제와 유사한 형태인데 이와 관련하여 노인돌봄과 청소년 정서프로그램들을 우선 고려할 수 있다.

사회서비스 전문인력 양성과 관련해서 살펴보면, 중국이나 동남아시아는 조차지를 설정하여 대학이나 연구소 등을 설치하는 것이 보편화되어 있기 때문에 전문인력 양성의 필요성이 공감된다면 실제 실행하는 것은 어렵지 않다. 외국에 out-bounding 형태의 전문인력 양성을 추진하는 것도 사회서비스 필요성과 표준화만 확보된다면 실행 가능성은 높다. 외국에서의 전문인력 양성기관은 학제 보다는 오히려 센터나 아카데미의 형태로 좀 더 신축적으로 조성될 수도 있다.

사회서비스 제공 사회적경제 조직 해외진출 수요분석결과를 살펴보면, 사회서비스 해외진출을 추진하기 위해 우선적으로 해결해야 할 선행조건들이 적지 않지만 국내 사회서비스 기업들의 인식은 적극적인 것으로 나타났다(김진 외, 2016). 사회서비스 해외진출을 추진할 수 있는 잠재적 기반과 추진주체들의 적극적인 인식 등에서 긍정적인 시사점들을 확인할 수 있다. 하지만 국제협력을 위한 구체적인 정책으로 추진되기 위해서는 체계적인 준비과정이 있어야 한다. 동아시아 국가들을 중심으로 사회서비스 해외진출에 대한 주제에서 논리적 타당성과 현실적인 필요성에서는 공감감하고 있으나, 구체적인 실천 단계에서는 쉽지 않은 한계들이 있다. 사회문제 해결형 사회서비스는 해당 국가의 사회정책 영역과 결합해야 하기 때문에 협조적인 국제관계가 형성되어야 한다. 동시에 사회적경제기업이 제공하는 프로그램의 내용과 제공인력 등에서 검증과 자격을 협력국가 공통으로 공식 인증해야 하는 제도화 과제들도 우선적으로 해결되어야 한다.

정책적 시사점을 살펴보면, 첫째, 다양한 형태의 사회서비스 제공 사회적경제의 해외진출을 구상할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 아동청소년프로그램의 성공가능성에 대한 인식이 상대적으로 높았다는 점을 고려할 때, 이 분야의 대표 국내 프로그램들을 중심으로 국가별 상황에 맞게 유연한 협력정책을 추진할 수 있을 것으로 판단된다. 둘째, 사업 관계자들은 현 시점에서 사회서비스 사회적경제기업의 해외진출이 실제 활성화될 가능성은 크지 않을 것으로 인식하고 있다. 이에 따라 사회서비스 해외진출을 활성화하는 새로운 정책과제에 대한 적극적 인식 전환이 필요하며 이를 위해 정책의 홍보를 강화하고 사회서비스제공 사회적경제기업의 활성화를 위한 해외진출의 필요성에 대한 공감대 형성이 중요하다. 실제 정책을 추진할 경우에는 참여하는 기업들의 경영활동에 실질적으로 도움이 될 수 있게 재정 및 금융지원과 해외시장 마케팅 지원이 우선적으로 고려되어야 한다. 셋째, 지역에서 활성화되어 있는 경쟁력 있는 사회서비스사업들이 해외에 진출하기 위해서는 대기업의 사회공헌프로그램들과 직접 연계시키는 매개기능이 강화되어야 한다. 지역소재 중소기업들은 해외에 공장을 진출하여 현지 생산활동을 수행하지만 해당 국가의 지역사회에 대한 사회공헌 활동은 활발하지 않다. 국내기업들의 사회공헌활동은 대부분 대기업 중심으로 이루어지고 . 따라서 지역의 사회서비스 프로그램이 기업의 사회공헌활동과 연계될 수 있는 기회는 크지 않다. 따라서 지역의 사회서비스와 기업의 사회공헌활동을 직접 매개할 수 있는 창구 혹은 온라인 인프라가 구축·운영될 필요가 있다.

## 2. 성과와 한계

2013년 서울시와 서울시사회적경제센터는 사회적경제 정책에 관심을 가진 주요 도시정부와 현장네트워크 조직 간의 국제적 교류의 장을 마련하였다. 2013년 11월 서울에서 국제사회적경제포럼(GSEF 2013)을 열고 '서울선언문'을 결의하였다. 서울선언문에 근거하여 2014년에 창립총회(GSEF 2014), 2016년 제2차 총회를 열어 협동조합, 공동체기업, 사회적기업 등 사회적경제 주체들이 사회통합, 지속가능한 개발, 경제와 사회도시 발전과정과 운영 등에 공동 참여하는 경제개발 모델로서의 '사회연대경제'를 제시하였다. GSEF 설립을 주도한 서울시는 2018년까지 의장도시를 연임하게 되었다.

2014년부터는 서울시가 후원하는 '아시아 청년 사회혁신가 국제포럼' (ANYSE: Asia Network for Young Social Entrepreneurs)을 매년 개최하여 지역 사회적경제 현장에서 활동하는 청년활동가들의 경험을 나누는 플랫폼을 마련했으며, 2015년에는 칼폴라니연구소 아시아 지부를 유치, 협동조합의 형태로 설립하여 사회적경제의 이론적 사상들을 연구하는 장을 마련하였다

서울시 사회적경제활동을 국내외로 홍보하는 활동에는 상당한 성과를 가져왔으나, 서울시에서 활동하는 사회적경제기업들의 성장과 규모화와 직접적 연관을 맺는 국제협력까지 확장되지 못하는 한계를 보였다. 2기에는 사회적경제의 주체인 사회적경제기업들의 활동 무대가 국내에 한정되는 것이 아니라 국제무대로 확대되는 계기를 마련하고 서울시의 정책적 관심이 필요한 시점이다.

## 3. 전략 과제: 서울형 사회적경제 해외진출

이름다운가게, (사)다솜이재단 등 경쟁력을 갖춘 사회적경제조직의 해외진출을 적극적으로 모색한다. 해외진출모형은 3가지로 모색할 수 있다(김진 외, 2017).

### 1) 핵심 전략과제 1 : 해외진출기업 CSR을 통한 사회적경제기업 해외 진출

중국과 베트남 등 동아시아국가에 진출하는 한국 기업들은 현지에서 여러 가지 형태의 사회공헌활동을 수행하고 있다. 예를 들어 중국에서는 외국 기업들의 사회공헌활동을 특히 강조하며 중국 주재 한국대사관에서는 한국형 사회공헌플랫폼을 활성화하는 과제에 우선순위를 두고 있다. 따라서 현지 진출한 기업들의 사회공헌사업과 직접 연결하여 사회서비스 기업의 해외진출 방안을 모색한다.

중국의 기업 사회 공헌과 민간단체 활동 사례를 살펴보면 네슬레(雀巢)의 경우, 2012년10월 전국 여성 연합회와 전국 노령 사업위원회의 지도 밑에 북경(北京), 상해(上海), 광주(广州), 장사(长沙), 성도(成都), 남경(南京) 6개 도시에서 "노인을 위해서 건강 사업(心系老年-健康工程)" 행사 실시.노인의 심혈관 건강 보급과 교육을 중심으로 건강한 음식과 생활 방법을 제시하였다. 1년 기간 중국 가정에게 100만 권 건강교육 수책을 배송하고 1000만 노인 가정에게 보급하는 목표를 수립하였다.

중국이나 동남아시아에 진출한 현지 한인기업을 중심으로 기업사회공헌(CSR) 차원에서 현지 신사회위기에 대응하는 사회서비스 제공형 사회적경제기업을 개발할 필요가 있다. 중국의 상황에 대한 분

석에 의하면 사회서비스에 대한 인식마저 부족하기 때문에 현지 한인기업의 사내 또는 지역사회 CSR 활동의 일환으로 사회서비스를 소개하고 확장하는 방식이 유력한 방안이다. 동남아시아 국가에 대한 CSR활동도 중국의 상황과 유사하나 ODA사업을 통한 민관협력방식이 다각적으로 진행된 것으로 분석되었기 때문에 중국 현지 한인기업의 CSR 방식을 적용하면 될 것으로 생각된다. 중국 현지 한인기업의 모든 활동, 특히 사회공헌활동이 국내 모회사에서 결정되기 때문에 현지 신사회위기에 대한 파악 및 사회공헌 전략 등에 입장의 차이가 뚜렷하고 현지 상황을 반영하기 어려운 실정이다. 중국 현지 상황에 대한 인식을 제고하기 위해서는 우리나라 정부차원의 도움이 필요하고 외교부, 산업통상부, 보건복지부 등의 협력이 필수적이다. 현재 중국의 '1국1사'원칙에 따라 우리나라 교역의 대표는 한상이고 한상은 대한상의 북경사무소를 중심으로 활동하고 있다. 즉, 중국 북경 주재 대한상의 북경사무소는 중국에 대한 수출 및 교역 관련한 우리나라 대표기관으로 활동하는데 최근 현지 한인회사의 CSR활동에 주목하고 있다. 중국사회가 사회서비스를 요구하고 있는 반면 아직 사회서비스 또는 사회복지에 대한 체계화가 더디게 진행되고 있기 때문에 CSR방식의 사회적경제기업 해외진출 방식이 유력하게 등장한 것이다.

## 2) 핵심 전략과제 2 : KOICA를 통한 사회적경제기업 해외 진출

ODA방식을 해외 특히 동남아시아권 국가들에 적용하는 것이 유력한 사회적경제기업 해외진출 및 확산 방법이다. 우리나라 ODA를 주관하는 KOICA를 통해 좀 더 효과적인 해외진출을 모색하는 것으로 사회서비스제공형 사회적경제기업이 유력 사례가 된다. 예를 들어 현재 KOICA를 통해 수행되는 다양한 사회복지적 또는 사회서비스적 사업을 좀 더 명료화하고 범주화하여 우리나라가 겪었던 복지 사각지대 해소를 위한 민관협력형 사업을 전파하고 확산시킬 수 있을 것이다. 교육이나 보건으로 분류된 ODA사업 중 사회서비스 또는 사회복지적 사업들이 만연하기 때문에 이에 대한 종합적 분석이 필요하다. ODA사업 특성상 독특하고 다기적인 사업들을 표준화하여 사회서비스 ODA의 범주화하여 여러 국가에 전파하는 것을 고려할 수 있다. 또한 KOICA의 동남아시아 전체적인 ODA전략에 따라 사회서비스 및 사회복지적 사업들을 배치하고 확장하는 방안도 고려 대상이 된다.

ODA를 통한 사회적경제기업 해외진출방식은 다음과 같은 주요 사항들에 대한 심층적 파악 및 대응이 필요할 것이다. 사회서비스에 대한 ODA는 프로세스 상으로 수혜국에서 요청하는 방식이 되어야 하기 때문에 사회서비스분야에서 우리나라 정부를 대표하는 기관으로부터 공신력을 얻은 수행기관이 수혜국에서 공신력을 얻은 수행기관과 지속적인 교류 및 공조를 형성하여야 한다.

사업과 관련된 다양한 주체들의 효과적인 파트너십 구축이 프로젝트 성공의 필수요인이다. 필리핀, 네팔, 캄보디아, 라오스, 인도네시아의 원조효과성 또는 개발효과성을 제고하기 위해 공여국 및 수원국, 현지 기업, 시민단체, 이해당사자, 전문가 등의 참여는 서로에게 부족한 자원을 보완하는데 기여해야 한다. 특히 수원국 내 부처 및 주 단위의 지원은 높은 지역주민의 참여를 유도하였고 지역사회의 현실적 필요를 진단하는데 정보를 제공하는 역할을 가져야 한다. 따라서 사회적경제기업의 해외진출을 위해서는 정부-기업-전문가-시민단체-수원국-이해당사자들 간 효과적이고 지속가능한 파트너십이 구축되어 공동의 목표를 위해 각자의 경쟁력, 이점을 활용하는 수준의 이행이 필요하다. 이는 개발재원의 누수를 최소화하는데 기여해야 한다.

수원국 내 참여 주민의 역량을 강화시키고 권한을 부여하는 것의 중요성이 확인된다. 즉 지속가능한 발전을 이루는데 있어 전문 기술력이 부족한 수원국에 기술력 보급, 직업교육, 직업재활을 실행하

였고, 창업지원 관련 사업들을 진행함으로써 참여 주민을 전문성을 지닌 파트너이자 능동적 파트너로서 인식해야 한다. 사회서비스 해외진출의 지속가능한 발전을 위해서는 전문기술력 보급, 지식이전과 같은 수원국에 경제활동을 유인하는 교육이나 사업이 선행되어야 하며, 역량강화와 권한부여도 동반되어야 한다는 것을 의미한다. 새천년개발목표(The Millennium Development Goals, 이하 MDGs) 이행 후, post-2015를 위해 발표된 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 바탕의 프레임워크를 기반한 사회서비스 해외진출이 시도되어야 한다. KOICA 사업 참여 방식에서 다양한 분야의 전문 단체들이 민관협력사업에 참여할 수 있도록 사업 참여 방식의 다각화가 이루어져야 하며, 매칭 펀드의 자부담을 경감시키기 위해 사기업이나 공공기관 등에서 펀드를 만들어 지원하는 방안도 고려할 필요가 있다.

### 3) 핵심 전략과제 3 : KOTRA를 통한 사회적경제기업 해외 진출

실질적 의미에서 해외진출은 기업형 비즈니스 모형으로 사회서비스가 개발되어 해당국가에 진입하는 것을 의미하기 때문에 해외수출의 규제와 절차에 따라 진행되어야 한다. 우리나라 사회적경제정책의 목표 중 하나는 사회적경제 시장 활성화이기 때문에 사회적경제기업의 해외진출을 일종의 사회적경제 수출차원에서 논의할 필요가 있다. 2016년 시점에서는 여전히 수출방식보다는 ODA나 CSR을 통한 해외진출이 더 가능성이 클 것으로 이해된다. 그러나 궁극적인 지향점으로 사회적경제 수출이 목적화될 수 있고 이를 위해 수출을 위한 해외조직인 KOTRA를 활용할 필요가 있다.

기업형 비즈니스 모형으로 사회적경제기 개발되어 해당 국가에 진입하는 것을 의미하기 때문에 해외수출의 규제와 절차에 따라 진행되어야 한다. 핵심 사회적경제 영역 및 해당 국가 선정 및 해외진출을 위한 구체적인 실행방안이 필요하다.

기존 연구에서 제안하고 있는 중국대상 수출 정책적 시사점은 다음과 같다(김진 외, 2016). 첫째, 중국 시장의 수요층은 권역별 및 소비자 그룹별로 매우 상이하므로, 정확한 수요지역과 수요층을 결정한 후 이에 부합하는 서비스 제공이 필요한데, 경쟁이 치열하고 진출 비용이 높은 상하이나 베이징 등 1선 도시들보다는 도시인프라 구축, 서부 대개발 등으로 급속도로 발전 중인 2-3선 내륙도시 등도 고찰할 필요가 있다. 둘째, 사회적경제기업이 제공하는 서비스 가격과 품질을 권역별로 차별화하고 각 권역의 문화적 특징도 충분히 고려해야 성공적으로 진출이 가능하다. 셋째, 복잡한 법 제도와 규제에 대응하기 위하여 합자를 통한 중국진출을 시도하는 것이 유리한 경우가 일반적이기 때문에 현지 파트너 선정과 계약과정에서 발생할 수 있는 문제를 철저히 검토하여야 한다. 넷째, 중국진출에 성공을 위해서는 우리나라 기업 문화의 현지화가 반드시 필요한 요소이고 중국에서 우수인력 확보를 위해서는 중국 대학이나 기업 등과 유기적 관계 구성이 필요하다. 다섯째, 중국진출 플랫폼을 구성해야 한다. 중국에 진출한 기업들의 가장 큰 애로사항으로는 인적자원수급, 마케팅 및 판로개척, 현지파트너 발굴 및 관리 등이 지적되고 있는 바, 중국 권역별 시장정보를 체계적으로 제공할 수 있는 플랫폼이 조성되어 시장규모, 경쟁 정도, 소비자 취향, 각 성시별 법 제도 변화, 현지 파트너 리스트 등 다양한 정보를 민관 협동으로 취합할 필요성이 있다.

# 참고문헌

## 보고서/단행본

- 김갑래·박수연, 2013, 「영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점」, 자본시장연구원
- 김란수·황지애·류연숙, 2015, 「사회적경제조직에 의한 사회주택 활성화 방안」, 서울시사회적경제지원센터.
- 김선영, 2016, “스스로 모으고 더불어 보살피는 사회적경제조직들의 연대금융”, 2016년 지역기반 사회적 금융 활성화방안 토론회
- 김소연·서종식·이현주, 2017, 「2016 사회적경제 연구지원사업 결과보고서: 주택협동조합의 소유구조 및 운영에 관한 연구」, 서울시사회적경제지원센터
- 김연명 외, 2017, “사회서비스 질 향상을 위한 서비스공단 어떻게 설립할 것인가?” 토론회 자료집
- 김연아·정태인·이경미, 「서울시 25개 자치구 사회적경제 정책 실태 조사 연구」, 칼폴라니 사회경제연구소
- 김정해, 2015, 「민간위탁 제도의 운영효율화 방안」, 한국행정연구원
- 김진·이인재·이재원·한창완, 2017, 「사회서비스 해외진출을 위한 사회서비스 R&D 기획연구」, 한국사회서비스연구원
- 노수입, 2016, “서울시 사회투자기금 현황 및 개편계획”, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화방안 토론회
- 라준영, 2014, “사회적 자본시장의 국가간 비교 : 영국과 미국”, 『청춘논총』, 제15권, 105-135.
- \_\_\_\_\_, 2014, “사회적 자본시장과 성장자본: 보조금 연계형 사회영향투자”, 『한국협동조합연구』, 제32집 3호
- 라준영·김준태·이윤석, 2016, 「사회영향투자의 동향과 전망」, KAIST 경영대학·SK 사회적기업가센터
- 박은철·김수경·오근상, 2017, 「사회주택 활성화: 쟁점과 정책과제」, 서울연구원
- 박종찬, 2015, “사회적경제조직이 활용가능한 금융상품들의 이해, 사회적 금융과 기금의 이해”, 사회적금구축포럼, 2015년 10월, 충남연구원
- 박향희, 2016, “서울시 사회적금융 현황과 개선방안”, 2016년 서울 사회적경제 전략기획연수단 연수보고회
- 변재관·김미곤·이인재·이석원·김영세·허수정, 2016, 「미래세대 사회경제정책연구」, 국회의원 서형수 보고서
- 사회연대은행 연차보고서 각년호
- 사회적금융개발연구원, 2017, “서울시 사회적경제조직 자금수요조사 및 정책자금평가연구”, 2016 사회적경제 연구지원사업 결과보고서
- 서울 사회복지공동모금회, 2016, 「지역중심 사회서비스 제공을 위한 사회적경제 협동화 지원사업 안내: 사회복지공동모금회 3대 아젠다를 중심으로」
- 서울시 마을기업사업단(2015), 「서울시 마을기업: 1056일의 기록」, 서울특별시 사회적경제과.
- 서울시 사회적경제과, 2016, “주요업무 계획”
- 서울시 사회적경제지원센터, 2016, 「2011-2015서울시 사회적경제 활성화 정책5년 성과 및 향후 과제」
- 신수련, 2016, “성북사회투자기금 조성 및 운영”, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화방안 토론회
- 신창섭, 2017, 「협동조합 사이의 협동을 위한 제도개선과제」, (재)아이쿱협동조합연구소 제도개선연구회
- 이상진, 2016, “기업가들의 신뢰: 사회혁신기금”, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화방안 토론회
- 이성수, 2016, “민간주도 지역기반 사회적금융의 현황과 과제”, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화방안 토론회

이영석, 2014, “사회적기업 공공조달”, 『복지동향』 185호, 참여연대 사회복지위원회

이인우·조혜경·최병찬, 2015, 「경기도 사회적금융기금 도입 운영 방안 연구」, 경기도 따복공동체지원센터

임창규, 2017. “협동조합 자본조달 제도개선과 전문 금융기관의 설립필요성”, 미발표논문.

일자리노동정책관, 2017, “2017년 서울시 사회투자기금 운용 계획”

장종익, 홍훈, 유정식, 김태환, 박종현, 2016, 「서울시 사회적경제 성과측정과 정책 평가」, 서울연구원

장종익, 2014, "사업자협동조합의 발전가능성 분석," 『한국협동조합연구』 32(3): 179-198.

\_\_\_\_\_, 2015, "협동조합의 유형화 분석: 과학기술분야의 신설협동조합 사례를 중심으로," 『한국협동조합연구』, 33(2): 79-98.

\_\_\_\_\_, 2016, “협동조합은 왜 프랜차이즈에 주목하는가?” 『생협평론』 24호, 아이쿱협동조합연구소.

장종익, 홍훈, 유정식, 김태환, 박종현. 2016. 『서울시 사회적경제 성과측정과 정책 평가』 서울연구원.

전대욱, 최인수, 김진위, 2016, “지역공동체 소유권(community ownership)과 자산화 전략”, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 204-221.

전재홍, 2016, “지역신협의 사회적경제 금융지원”, 2016년 지역기반 사회적금융 활성화방안 토론회

한국사회투자, 2014, “사회적경제조직 자금수요 조사보고서”, 한국사회투자

\_\_\_\_\_, 2015, “사회투자기금 Impact Report: 2013-2015”

한국사회투자지원재단, 2015, “<기획취재-지역순환경제를 만드는 씨앗 '공동체 기금'(2)> 금융을 넘는 마을 만들기: 논골신용협동조합”

한국사회혁신금융, 2017, 「한국사회혁신금융 주식회사 소개서」

한승욱, 2016, 「도시재생사업 활성화를 위한 공공시설물의 지역자산화 방안 연구」, 부산발전연구원.

행복나눔재단, 2015, 「2015 Impact Investing」

\_\_\_\_\_, 2016, 「2016 Annual Report」

행복중심생협연합회, 2014, 「사회적 경제를 뒷받침하는 사회적 금융, 북서울신협이 앞장서겠습니다.」

## 언론 기사

김가희, 2017, “행복나눔재단, 사회적기업 발굴에서 육성까지... 임팩트 투자로 이어간다”, 임팩트뉴스 미디어 SR, 2017.02.28

김경하, 2016, [더 나은 미래] '사회적기업'이 창출한 가치... 경제적 인센티브로 돌려받았다, 조선일보, 2016.04.26.

\_\_\_\_\_, 2016, 연 3.7% 금리의 ‘소셜 적금’ 들어보셨나요?, 더 나은미래, 조선일보, 2016.10.20.

박성경, 2016, “북서울 신협, ‘가치금융’ 선도”, 금융경제신문, 2016.01.18.

백선기, 2017, “쿨머니,우리 동네 히든챔피언: 서울 은평구 크라우드펀딩 사회적기업 오마이컴퍼니, 이로운넷”, 머니투데이, 2017.03.25.

서울앤, 2017, “성동구, 성동협력기금 조성 협약식 열어”, 2017. 02. 16.

이현숙 2016, “사회를 이롭게 하는 사업, 돈 걱정 덜하게...”, 2016.11.10, 서울&

주수원, 2017, 십시일반, 따뜻한 경제 만드는 크라우드펀딩, 한겨레신문, 2017.03.23.

한국사회적기업중앙협의회, 2017, 뉴스레터

## 홈페이지

한국사회적기업중앙협의회 공제사업단 홈페이지

## 해외문헌

- Brinkerhoff, J. M., 2002. Government-nonprofit partnership: A defining framework, *Public Administration and Development*, 22, 19-30.
- Choi, Y., C. Cho, D. Wright & J. Brudney. 2005. Dimensions of contracting for service delivery by American states administrative agencies: exploring linkages between intergovernmental relations and intersectoral administration.” *Public Performance and Management Review* 29(1): 46-66.
- Choukroun, M., 2013, *Le Commerce Associé: Entreprendre Autrement Pour Réussir*, Dunod, Paris, 신재민 역, 장종익 감수 『프랑스소상인처럼 협동조합하라』 소상공인시장진흥공단, 2016.
- Clark, C., J. Emerson, and B. Thornley, 2015, *The Impact Investor: Lessons in Leadership and Strategy for Collaborative Capitalism*, Jossey Bass.
- Coston, J. M., 1998. A model and typology of government-NGO relationships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3), 358-382.
- DeHoog, R., & L. Salamon. 2002. Purchase-of-service contracting. in L. Salamon (ed.). *The Tools of Government*, 319-339, New York: Oxford University Press.
- Jang, J. 2017a, The Emergence of Freelancer Cooperatives in South Korea. *Annals of Public and Cooperative Economics*, forthcoming.
- Jang, J. 2017b. The development of social economy in South Korea: Focusing on the role of the state and civil society, *VOLUNTAS: International Journal of Nonprofit and Voluntary Organizations*, forthcoming.
- Osborne, S. P. 2006. The new public governance? *Public Management Review*, 8: 377-387.
- Rosenthal, C., 2016, *Community Development Financial Institutions (CDFI) in the United States*, Presentation by Clifford Rosenthal to the 2016 Gyeonggi Province Dabok International Conference;
- Salamon, L. M. and S. Toepler. 2015. Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? *VOLUNTAS: International Journal of Nonprofit and Voluntary Organizations*, 26: 2155-2177.
- Weisbrod, B. A., 1997. The future of the nonprofit sector: Its entwining with private enterprise and government. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(4): 541-555.

# 부록

[부표 1] 서울시 5대 전략분야

5대분야	소 분야 (예시)
I. 복지도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 돌봄 (장애인, 노인 등),</li> <li>○ 취약계층 문제 해결 (장애인, 새터민, 출소자, 가출청소년 등)</li> <li>○ 시민건강 (노인 안전사고 예방, 아동 비만 대책 등)</li> <li>○ 청년실업 등</li> </ul>
II. 경제도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회적경제 육성 (사회적경제 생산품 유통, 생태계 조성 등)</li> <li>○ 공유경제</li> <li>○ 전통시장 육성</li> <li>○ 소상공 자영업체 육성</li> <li>○ 디자인, 패션, IT 등 창조형 스마트 경제</li> <li>○ 청년 등 일자리 확충 등</li> </ul>
III. 문화도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 문화·관광 (서울지역 역사문화 보존, 문화탐방 및 체험)</li> <li>○ 생활체육 저변확대</li> <li>○ 공공디자인, 생활디자인</li> <li>○ 교육 (학교 안전망, 청소년 진로역량 강화, 평생교육) 등</li> </ul>
IV. 안전하고 지속가능한 도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시재생</li> <li>○ 폐자원 처리 및 재활용, 에너지 절약, 대기질 개선 등 도시환경</li> <li>○ 도시농업, 로컬푸드, 녹지조성 등 생태환경</li> <li>○ 교통 분야 (장애인, 노인 등을 위한 교통 서비스, 자전거 이용 활성화 등)</li> <li>○ 생활환경개선 및 생활안전 확보 등</li> </ul>
V. 시민이 주인되는 도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 마을공동체 활성화</li> <li>○ 사회적협동조합을 통한 사회서비스</li> <li>○ 주거공동체 형성 등</li> </ul>

[부표 2] 2017년 사회문제해결형 혁신형 사업 공모분야

공모분야	중분야 (예시)	소 분 야 (예시)	신청대상 및 지원액
사회서비스 혁신형 사업	보육/돌봄	공동육아 / 보육시설-지역사회 연결하는 융합 보육 네트워크 구축 사업 / 의료·복지·돌봄서비스의 지역 거점 융·복합 사업(협동조합 데이케어센터, 장기요양 기관 등) / 노인돌봄 주거공동체 / 공동재가 서비스 사업 모델 / 돌봄결합 의료서비스 등	(예비) 사회적기업  (예비) 사회적기업
	문화/교육	서울지역 역사문화 보존·문화탐방 및 체험 사업 / 문화마케팅(행사기획)-공공디자인·컨벤션 기획 사업 / 공동 방과후 교실 등 마을형 육아 허브 사업 모델 / 교육청 및 학교연계 공동협업 교육사업 모델 / 학교 안 전망·청소년 진로역량 강화·평생교육 사업 등	컨소시엄  (예비) 사회적기업 준비기업,
제조업 기반 혁신형 사업	주거/도시 재생	빈집활용 공유 주택 사업, 세대 연계 쉼어하우스 사업 / 공동 출자 협동조합 주택 사업 / 청년 맞춤형 주거 제공 사업 모델 / 훼손되거나 제대로 활용되지 못하고 있는 역사문화공간 발굴·재생사업 / 훼손된 노후 주거지 등 지역주변을 자연자원과 연계하여 활력을 불어넣어 주거환경 개선 및 지역성장 도모사업 / 폐자원 처리 및 재활용, 대기질 개선 사업 등/ 신재생에너지 등 녹색에너지 사업	사회적협 동조합
	유통/급식	물류·유통·판매·마케팅 플랫폼 운영 사업 / 사회적경제 생산품 유통 생태계 조성사업 / 안전한 먹거리 생태계 조성사업 등	사회적협 동조합 컨 소시 업 사 회 적 경 제 기 업
사회적경제 및 금융 활성화 혁신형 사업	사회적경제 규모화	사회적경제 기존 주체 간 또는 유사 업종 간 협업을 통한 규모화 사업 등 - 어린이집 등 보육+소셜 하우스+집수리, 시설유지관리+급식+문화교육 - 데이케어 등 돌봄+소셜 하우스+집수리, 시설유지관리+급식+문화교육+의료건강	컨소시엄  (사업기간 1년, 최대 1억원 지원 컨 소 시 업 최대 2억)
	금융/기부	사회적경제 생태계 조성을 위한 모금지원, 모금플랫폼운영을 통한 취약계층 지원, 공익서비스를 통한 사회적기금 확대 등	

**[참고자료 1] 신거버넌스이론의 등장 배경**

신거버넌스 이론은 비영리조직들이 공적인 자금 조달을 통한 서비스를 제공하는 장점을 강조한다. 그러한 장점은 다음과 같다. 첫째, 비영리조직은 정부조직에 비하여 설립과 해산, 현장과의 밀착성 등에 있어서 상당한 정도의 유연성이 있다. 둘째, 비영리조직은 특정영역에서의 정부프로그램이 시작하기 전에 이미 활동하고 있는 경우가 많다. 소위 선행적 경험을 보유하고 있는 것이다. 셋째, 비영리조직은 정부조직보다 작은 규모로 서비스 수혜자의 필요에 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 장점이 있다. 넷째, 비영리조직은 서비스의 내용과 이러한 서비스가 제공되는 제도적 틀 두 측면에서 상당한 다양성을 확보할 수 있다. 다섯째, 정부는 주로 단절적이고 칸막이적인 서비스 공급에 익숙하지만 비영리조직들은 수요자 맞춤형 종합 서비스 제공이 가능하다. 여섯째, 비영리조직은 기부나 자원봉사 자원에 접근이 가능하고 이를 공공자금에만 의존하는 것에 비하여 효과성이 높다. 일곱째, 비영리조직은 그룹이나 개인의 자유, 다양성, 공동체성, 시민활동성 등 다른 중요한 사회적 가치를 증진하기 위한 메카니즘을 보유하고 있다.

그리하여 비영리섹터의 약점이 정부의 강점을 통하여 보완되며, 정부의 약점은 비영리섹터의 강점을 통하여 보완되는 파트너십이 발전하게 된 것이다. 이러한 정부와 비영리조직의 파트너십을 통하여 공익 활동을 수행하는 것이 각 섹터가 독립적으로 공익적 역할을 수행하는 경우에 비하여 비용 대비 성과가 높게 나타났기 때문에 이러한 파트너십이 다양한 방식으로 발전해온 것이라고 할 수 있다 (Salamon and Toefler, 2015).

미국에서는 정부와 비영리 휴먼 서비스, 교육, 의료 및 보건과 관련 조직과의 협력이 광범위하게 이루어져 왔다. 미국 연방정부가 제공하는 서비스의 불과 5% 정도만 연방정부가 직접 공급하는 것으로 나타났다(DeHoog & Salamon 2002). 또한 미국의 연방정부와 지방정부의 모든 정부기관들의 60% 이상이 NPO에게 서비스 공급을 위탁하고 있는 것으로 나타나고 있다(Choi 외 2005).

**[참고자료 2] 정부-NGO 관계의 유형과 파트너십**

정부가 제도적 다원주의를 수용하게 되면, 정부-NGO 관계는 용역형 (contracting), 제3자 정부형(third-party government), 보충형(complementary), 공조형(collaborative) 등 4가지 유형으로 나누어진다. 용역형은 공공서비스에 대한 재정주체(정부)와 공급주체(NGO)의 분리를 의미하며, 실용적 다원주의를 반영하는 의미를 지니고 있다. 제3자 정부형은 용역형과 유사하나 후자는 프로그램의 운영 측면에서 NGO가 상당한 자율권을 보유하고 있다는 점이다.

NGO에 대한 정부지원의 확대는 제3자적 정부의 확대로 이해할 수 있다. 즉, 이러한 민간이전과 위탁은 재원의 공급자(provider of funds)로서의 정부의 역할과 서비스의 전달자(deliverer of services)로서의 정부역할을 구분한 것이다. 실증적인 연구에 의하면 전자의 의미에서 미국정부는 성장해왔지만 서비스전달기능은 광범위하게 다른 제도부문으로 이전시켜왔다 (Weisbrod, 1997).

보충형과 공조형은 정부와 NGO와의 협치(collaborative governance)적 관계로 발전하는 것이다. 이 중에서 보충형은 상호 호혜적인 접근을 띠고 있으며, 정부의 기능을 보완하는 NGO의 역할에 초점을 맞추고 있으며, 협치적 관계는 비공식적인 정보 교환 등의 수준에 머무르게 된다. 마지막으로 공조형은 억압형의 정반대로 관계의 공식화를 통하여 우호적인 NGO정책을 통하여 동반자적 관계를 설정하는 것이다. 따라서 정부는 NGO와의 공동생산 (coproduction)을 통하여 정책 집행과정에 참여함은 물론이고, 정책형성과정에 있어서 NGO의 참여는 증가하게 된다.

선진국에서 정부와 NGO의 관계는 용역형, 제3자 정부형, 보충형과 공조형으로 점차 발전해오고 있다. 이러한 정부-NGO의 협력적 관계는 정부의 관료주의화 혹은 복지국가의 비효율성에 대한 해결책의 하나로 제시된 신공공경영이론(new public management school) (Osborne, 2006)과는 차이가 있다.

최근 우리나라에서도 정부조직이 비효율적이라는 이유로 정부의 기능을 민간으로 이전하여 시장메카니즘을 통하여 효율성을 제고시키겠다는 것이 신공공경영이론인데, 신공공경영이론은 정부 조직의 약점은 전략적 계획, 목적 및 목표 달성을 위한 경영, 증거에 기초한 의사결정, 인센티브에 기초한 보상시스템 등 비즈니스 스타일의 경영기법을 통하여 극복될 수 있다는 주장이다. 즉, 시장메카니즘에 기초하여 정부의 내부조직을 운영하고 정부 기능의 많은 부분을 계약이나 준시장거래방식을 통하여 사조직으로 아웃소싱할 것을 주장하고 있다.

그러나 정부-NGO와의 협력적 관점 혹은 신거버넌스이론은 보조금, 용자, 용자보증, 계약, 규제, 보험, 세금지출, 바우처 등과 같은 도구나 수단을 통하여 정부가 제3 주체들과 기본적인 정부기능을 공유한다는 점을 강조한다. 즉, 공공의 권한과 자금의 사용에 대한 재량적 판단(discretion)을 공유한다는 점이다.

파트너십은 파트너들의 비교 우위를 바탕으로 합의하여 설정된 노동의 분화를 통하여 상호 합의된 목적을 실현해가는 상호 다양한 주체들 사이의 동태적인 관계라고 할 수 있다 (Brinkerhoff, 2002).

**[참고자료 2] 계속**

정부와 비영리조직간 파트너십이 발전하기 위해서는 공동의 목적을 수행하기 위해서 상호의존적인 관계에 있지만 조직적 정체성을 유지해야 한다는 점이라고 할 수 있다 ([부표 4] 참조). 특히 비영리조직의 고유한 특징이 파트너십을 통하여 훼손되지 말아야 한다는 점이 기존 연구결과에서 제시된 공통된 조언이다 (Brinkerhoff, 2002).

만약 그렇지 않다면 파트너십은 유지되기 어렵고 동형화나 자회사화 혹은 용역형으로 전화되어 본래의 목적을 달성하지 못하는 결과를 초래할 가능성이 높다. 그리고 더 나아가서 파트너십의 효과적인 운영에 기여하는 두 가지 종류의 고려사항은 다음과 같다 (Salamon and Toefler, 2015).

첫째, 정부가 비영리조직과 파트너십 방식으로 일을 할 때, 비영리조직을 고려하는 보조금 및 계약에서의 지불스케줄의 설정, 비영리조직의 자원봉사 및 기부금을 촉진하는데 기여하는 보상구조 (매칭 등), 비영리조직의 내부운영에 대한 간섭금지 등이 중요하다. 둘째, 파트너십의 핵심을 형성하는 프로그램을 디자인하는데 파트너가 참여하는 구조를 만들 필요가 있다. 많은 유럽국가들이 정부와 비영리조직간의 공식적인 협의 구조를 갖고 있는데, 독일과 영국 같은 경우에는 협의와 공동 정책개발을 위한 공식적인 통로를 형성하고 있다.

[부표 3] 정부-NGO 관계의 유형

정부의 태도	세부 유형	특징
제도적 다원성에 대한 거부	억압형 (repression)	- 비우호적 태도 - 파워관계의 비대칭성(일방적 관계)
	정치적 경쟁 (rivalry) 혹은 서비스제공을 둘러싼 경쟁 (competition)	- 정부-NGO간의 연계성 부재 - 규제적 제도 및 행정절차 - 파워관계의 비대칭성(정부 우위) - 지방권력을 둘러싼 경쟁
제도적 다원성의 수용	용역형 (contracting)	- 증가하는 NGO의 영향력을 인정하는 정부 (파워관계에서 정부의 우위성) - 중간 혹은 높은 수준의 정부-NGO간의 연계성 - 각 섹터의 장점을 활용한 노동의 분화 (실용주의적 다원주의) - 정부의 정책은 NGO의 행동에 따라 변화함 - NGO의 정부 의존성 우려
	제3자적 정부 (third-party government)	- 용역계약과 유사한 특징을 지니지만 정책의 틀은 용역계약, 대출보증, 보험, 바우처 등 다양함
	보충형 (complementarity)	- 상대적으로 비공식적인 파트너십 - 비교우위에 기초한 상호이익을 추구하는 방향으로 서로 협력 - NGO의 자율성 (파워관계의 대칭성) - 중간 혹은 높은 수준의 정부-NGO간의 연계성 - 정보의 공유, 자원 공유 - 정책수립 단계에서의 NGO의 잠재적 참여 - 기술적, 금융적, 지리적 상보성 - 유형: 자선사업화, 중간조직, 자활에 대한 지원
	공조형 (collaboration)	- 정보의 공유, 자원 공유, 공동 행동 - 정책의 수립과 집행 단계에서의 NGO 참여 - 높은 수준의 정부-NGO간의 연계성 - NGO의 자율성 (파워관계의 대칭성) - 유형: 파트너십, 상호주의 전략, 공동생산

(출처: Coston (1998))

[부표 4] 정부와 비영리조직간의 파트너십 모형

		상호의존도	
		낮음	높음
조직적 정체성	높음	2 용역형 (contracting)	1 파트너십
	낮음	3 자회사형(extension)	4 동형화 (同形化)

(출처: Brinkerhoff (2002))

### [참고자료 3] 선진국의 자금조성 체계

#### (1) 정부 주도형: 미국의 지역개발금융기관기금<sup>72)</sup>

정부가 자체 자금으로 기금을 조성해 사회적금융을 지원하는 정부 주도형 방식의 대표적인 사례는 미국 재무부에서 지역개발금융기관들(Community Development Financial Institutions: CDFIs)을 지원하기 위해 1994년부터 시행 중인 지역개발금융기관기금(CDFI Fund)를 들 수 있다. 이때, CDFI란 저소득층이 다수 거주하는 낙후지역을 지원할 목적으로 설립·운영되는 금융기관들로, 예금을 수취하는 은행·신협 형태와 예금과 무관하게 대출·지분투자 등을 제공하는 대출펀드, 벤처캐피탈펀드 등이 공존한다. 역사적으로는 흑인 등 소수인종의 사회적·경제적 자립을 지원하기 위한 민권운동 및 건강한 지역공동체를 유지하기 위한 풀뿌리운동의 일환으로 미국 전역에 뿌리를 내렸던 금융기관들을 지칭함과 동시에 1994년 이후에는 낙후지역의 경제적 지원을 훌륭히 해내고 있는 금융기관으로서 미국 정부에 의해 공식 인증을 받고 재정적 지원을 받는 금융기관들을 의미하기도 한다. CDFI에는 규모가 총자산 5만 달러에 불과한 소규모 기관으로부터 총자산 10억 달러를 넘는 대형 기관 등 다양한 기관들이 섞여 있다. 약 1천개의 인증 CDFI가 존재하며, 이들 CDFI의 총 자산 규모는 500억 달러에서 1천억 달러로 추정된다.

CDFI는 일반적인 금융기관이 투융자를 포기한 프로젝트에 대해 투·융자하는 방법을 개발해 저소득자거주 주택, 지역의 재활성화에 참여하는 상업시설, 커뮤니티시설, 고용개발에 관한 금융지원, 능력개발, 직업교육훈련, 프로그램 개발 등을 수행하고 있어, 전형적인 사회적금융 중개기관이라고 할 수 있다. 이들은 대부분 비영리단체로, 세법상 IRC의 501(c)(3)의 적용을 받는 등 비영리조직(NPO)으로서의 세제상 우대조치를 받는다. 지역개발금융기관이 인증 CDFI가 되기 위해서는 재무부에서 운영 중인 CDFI Fund의 인증을 받아야 한다. 전체 금융서비스의 60% 이상을 저소득 또는 중소득 지역에서 수행해야 한다는 점이 일차적인 자격 요건이며, 다음의 요건들도 충족되어야 한다. 즉, 법인이어야 하고, 지역개발 진흥이 핵심 미션임을 분명히 해야 하며, 금융업무 수행기관이어야 하고, 특정 지역과의 유대를 가져야 하며, 금융활동에 더해 지역발전 관련 서비스를 제공해야 하고, 특정 지역에서 목표로 한 활동을 수행하고 있음을 입증해야 한다.

CDFI는 저소득·고위험 시장을 대상으로 금융서비스를 제공하므로 전통적인 제도권 금융기관에 비해 재무성과가 취약하다. 반면, 많은 자원과 시간이 수반되는 카운슬링 서비스도 함께 제공하기 때문에 경상비용은 상대적으로 높은 편인데, 이는 CDFI가 일종의 공공재를 생산하거나 정의 외부효과를 낳고 있다는 것을 의미하거나 경제적 가치에 더해 사회적 가치를 추가로 생산하고 있다는 것을 의미한다.

CDFI에 대한 미국 정부의 지원정책은, CDFI가 창출하고 있음에도 시장을 통해서는 회수하기 어려운 외부경제 또는 사회적 가치에 해당하는 부분을 연방정부, 지방정부, 금융기관, 재단, 개인들의 추가적인 재원을 통해 보상하고 이 분야로 보다 많은 재원이 유입되도록 해야 한다는 문제의식 위에, 설계되었다. 이때 이러한 외부지원의 핵심(kingpin)이 바로

---

72) Aiello, D. (2016), Meet the CDFI Fund, Community Development Financial Institution Fund; Rosenthal, C. (2016), Community Development Financial Institutions (CDFI) in the United States, Presentation by Clifford Rosenthal to the 2016 Gyeonggi Province Ddabok International Conference; 박찬임·박종현·장중익 (2014), 따뜻한 일자리 창출을 위한 소셜펀드 활성화 방안, 한국노동연구원.

CDFI 펀드와 지역재투자법(CRA)이다. 1994년 미국의 의회 양당은 지역밀착형 금융기관들에 의하여 수행되었던 낙후지역의 전략적 대출이나 투자활동이 해당 커뮤니티의 삶의 질 향상에 크게 기여했다는 점에 주목하여 낙후지역 활동 금융기관을 지원·육성하기 위한 지역개발금융기관법(Community Development Banking and Financial Institutions Act of 1994)을 제정하고 이 법에 근거하여 지역개발금융기관기금(CDFI : Community Development Financial Institutions Fund)을 설치했다. 1996-2016년간 CDFI 총 지원금액은 22억 달러였는데, 이 지원금을 지렛대 삼아 지역 소재 금융기관이나 기업 등 민간의 자원이 추가로 유입되었다. 같은 기간 동안 CDFI의 투·융자 및 서비스 제공총액은 300억 달러를 넘는 것으로 추정된다. 벤 버냉키 전임 미 연준 이사회 의장에 따르면, CDFI 기금 1달러가 CDFI에 투자될 경우 민간 및 지방정부로부터 15 달러의 추가적인 자금이 CDFI로 유입되었다<sup>73)</sup>.

지역개발금융기관기금은 CDFI 프로그램, 은행사업지원금 프로그램, 신시장세액공제 프로그램 등을 운영 중인데, 대표적인 사업인 CDFI 프로그램은 금융 지원금(Financial Assistance Award)과 기술 지원금(Technical Assistance Award)으로 구성된다. 금융 지원금의 경우에는, 매년 CDFI들로부터 향후 5년간 해당 커뮤니티의 필요에 어떻게 부응할 것인가를 상술한 사업계획서를 접수하고, 사업계획에 대한 정성적 평가 및 사업계획이 지역 발전에 미칠 영향력과 성격, 경영진의 경험 및 배경 등 다양한 심사 기준을 적용해 선발한 후, 기관당 최대 2-5백만 달러의 지원금을 수여한다. CDFI는 이 자금을 자기자본으로 확충해 신규 대출 재원이나 대출손실 충당금으로 활용할 수 있게 된다<sup>74)</sup>. 한편, 기관당 평균 1십만 달러가 제공되는 기술 지원금의 경우에는 급여나 컨설팅 비용 등 해당 기관을 운영하는 데 필요한 비용으로 활용된다. 2016년의 경우, 457개 CDFI가 6억7천5백만 달러 규모의 지원을 요구하는 지원서를 제출했고, 이 중 158개 CDFI에 1억7천만 달러가 지원되었으며, 지원을 받은 금융기관들의 총 투·융자액은 36억 달러로 보고되었다. 그리고 신시장세액공제(New Market Tax Credit) 프로그램의 경우에는 경제적으로 낙후된 지역의 개발을 유도하기 위해 낙후 지역의 기업이나 시설에 투자하는 민간 투자자나 지역개발회사에 대해 투자총액의 39%를 7년에 걸쳐 세액공제 혜택을 제공하고 있다.

이때, 지역개발금융기관기금의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 이 기금은 지역밀착형 금융기관들인 CDFI를 지원한다는 특수한 목적을 달성하기 위한 정부조직으로서, 일반 회계 예산으로 재원을 확보하고 의회의 승인을 거쳐 예산이 편성되며 정부가 운영하는 대표적인 정부기금이라는 점에서 다른 기금들과 차이가 있다. 둘째, CDFI 기금이 CDFI에 제공하는 자금은 대출이 아니라 지원금이라는 점에도 주목할 필요가 있다. 이 지원금은 낙후지역의 재생 및 활성화를 위해 노력하는 금융기관들의 활동을 격려하는 의미를 띠며, CDFI는 사회적으로 가치가 큰 일을 수행하는 중요한 금융기관으로서 공식적으로 인정을 받는다는 의미도 지니게 된다. 기관당 금융 지원금은 평균 2백만 달러인데, 해당 CDFI는 갚을 필요가 없는 이 돈을 마중물로 활용해 자신의 사업 목적에 가장 부합하는 방향으로 사용할 수 있었다. 고객군을 개인에서 기업이나 비영리법인으로 확대할 수도 있고, 대출이 아닌

73) Chairman Ben S. Bernanke, At the Global Financial Literacy Summit, Washington, D.C. June 17, 2009, Community Development Financial Institutions: Challenges and Opportunities.

74) 이때 해당 CDFI는 연방정부 이외의 개인이나 단체로부터 1:1의 대응재원을 확보한다는 전제조건을 충족시켜야 하며, 성과 목표·척도·기준지표·평가예정일 등이 포함된 성과예정표도 작성해야 한다.

지분투자나 보증, 후순위채권 등으로도 활용함으로써 전통적 금융기관들이나 투자자들의 자발적 참여를 유도할 수도 있었다. 셋째, 이 지원금은 특정 기관으로의 자금 집중을 제한하기 위해 3년 간 5백만 달러 이상을 가져갈 수는 없도록 규정이 되었으며, 연방정부로부터 지원받는 만큼의 금액을 민간으로부터 지원받을 수 있어야 한다며 매칭이 요구되었다. 정부가 옥석을 엄격하게 가려내고 싶더라도 제대로 된 선별이 쉽지 않은 상황에서, 민간자본 매칭은 민간에 의한 일차적 선별을 의미함과 동시에 이 기금은 더 많은 민간 투자자의 참여를 이끌어내기 위한 촉매자본임을 강조하는 의미가 있는 것으로 판단된다.

지역개발금융기관기금이 CDFI에 제공한 마중물 효과, 곧 민간 자본의 참여 유도 효과는 지역재투자법(Community Reinvestment Act: CRA) 및 프로그램 연관 투자(Program Related Investment: PRI)에 대한 세제혜택의 제도적 조성을 통해 한층 강화될 수 있었다. 지역재투자법은 은행감독 정책의 하나이다. 모든 은행들에게는 건전성을 유지하고 재무상태가 얼마나 건실한지를 공시해야 할 의무가 있는데, 지역재투자법은 이러한 공시의 대상에 건전성 뿐 아니라 지역사회에 봉사하고 기여한다는 사회적 책임을 추가하는 시도라고 할 수 있다. 금융감독당국은, 은행들에게 소재 지역에 대출·투자·서비스 등을 얼마나 제공했는가를 공시하도록 의무화하고, 여기에 평점을 부여해 은행 합병이나 신규 지점 개설시의 인허가과정에서 이 점수를 참작하는 방식으로 운영을 하고 있다. 한편, 지역민들이나 풀뿌리 단체는 이 공시를 바탕으로 지역의 은행들이 얼마나 지역에 기여하는지를 확인하고 은행 선택시 이 정보를 활용하게 된다. 이 제도는 지역의 고객으로부터 나온 수익을 다시 지역에 되돌려주고 재투자하는 것이 대단히 중요하고 의미있는 일이며 이는 전통적인 상업 금융기관들도 준수해야 할 의무임을 사회적으로 확인시킨다는 의미도 지닌다. 은행들이 지역의 CDFI에 대출·투자·보증·업무제휴 등을 하면, 이 활동들은 모두 지역재투자 적격 활동으로 간주된다. 낙후지역 주민이나 기업을 대상으로 한 직접적인 대출이 정보의 부족 등으로 인해 어려운 상황에서, 은행들은 CDFI에 대한 투융자 등을 적극 활용하게 되며, 이 과정에서 CDFI로의 자금 유입이 커지게 된다.

한편, 미국 세법에서는 민간재단이 비영리기관 등에 저리의 투융자나 후순위채권 인수 등의 방식으로 제공하는 프로그램 관련 투자(Program Related Investments : PRIs)를 기부금으로 인정하고 있는데, 이것도 민간재단의 자금이 CDFI로 유입될 수 있는 중요한 정책 환경 중 하나이다<sup>75)</sup>. PRI를 제공하는 민간재단은 CDFI가 벌이는 투융자사업에 후순위채권을 인수하는 방식으로 참여함으로써 여타 민간 투자자들이 상대적으로 안전하게 해당 사업에 참여할 수 있도록 돕는다<sup>76)</sup>.

결국 미국의 CDFI는 지역개발금융기관기금으로부터 지원금을 받아 자기자본을 확충하고, 비영리기관의 성격으로 인해 민간으로부터 기부금을 지원받으며, CRA와 PRI의 법률적·제도적 지원 위에 금융기관 및 재단 등으로부터도 저리나 인내자본 형태의 투융자를 받음으로

75) 전통적으로 미국의 민간재단은 보유 자산 중 많은 부분을 금융 및 부동산 등에 투자하고 이로부터 얻는 이익을 재단 고유의 목적에 부응하는 비영리기관이나 사업에 기부하는 사업모델을 채택하고 있다. 이러한 민간재단의 공익활동을 독려하기 위해 미국 국세청(IRS)은 매년 순자산의 5% 이상을 기부할 것을 전제로 이들에게 면세혜택을 주고 있다. 이때 이들 재단이 재단 고유의 목적에 부합하는 비영리기관이나 사업에 시장금리보다 낮은 수익률로 투융자를 하는 “프로그램 관련 투자”(Program Related Investment: PRI)에 대해서는, 비록 기부가 아니라 투자의 형태를 띠고 있지만, 재단 고유사업에 부응하는 것으로 간주하여 순자산 5% 이상 기부에 포함하고 있다(문철우 2011).

76) 문철우(2011), 사회적 가치 측정 도구를 활용한 사회적기업의 자본투자 활성화 방안 연구, 한국사회적기업진흥원).

써 자금기반을 대거 확대할 수 있었다<sup>77)</sup>.

(2) 민관합작형: 영국의 빅소사이어티캐피탈과 캐나다 퀘벡의 리스크/피투시

대표적인 민관합작형으로는 영국의 빅소사이어티 캐피탈(Big Society Capital: BSC)을 들 수 있는데, 이는 사회적금융에 필요한 대규모 자금조성은 정부가 주도하되, 필요한 재원은 민간으로부터 조달하는 방식이었다. 영국 정부는 지속가능한 사회적금융 생태계를 조성할 목적으로 2012년 휴면예금 잔액 4억 파운드와 4대 시중은행의 기부금을 재원으로 6억 파운드 규모의 BSC를 출범시켰다. BSC는 정부 주도로 설립된 세계 최초의 도매형 사회적금융 중개기관으로서, 사회적경제 사업체들에 대한 직접적인 자금 투·융자가 아니라 사회적금융 시장조성 및 사회적금융 인프라 구축이 주요 업무였다. 즉, BSC는 소매형 사회적금융 중개기관들에 촉매자본을 지원하고 다양한 투자자들에게 다양한 수익-위험 프로파일의 다양한 금융수단 및 거래구조가 제공될 수 있도록 하는 등 사회적금융의 인프라를 구축함으로써, 사회적금융 분야로 보다 많은 자금이 유입되도록 유도하는 역할을 담당하고 있다<sup>78)</sup>. 영국의 경우, 사회적경제 사업체들에게 대출이나 지분투자를 실제로 제공하는 것은 소매형 사회적금융 중개기관들(Social Investment Financial Intermediaries)이며, BSC의 가장 중요한 목적은 이들 기관의 재무상태를 개선하고 자금조달을 돕는 것이다. 이를 위한 BSC의 구체적인 활동들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 사회적금융 중개기관들에 지분투자를 확대함으로써 이들 기관의 자본을 확충하고 투융자 기반을 키운다. 둘째, 이러한 선도적 투자자 역할을 통해 여타 민간 투자자들이 사회적금융 중개기관으로의 지분투자를 늘리도록 유도한다. 셋째, 이때 사회적금융 중개기관에 대한 투자 실사를 행하고 인수 업무를 지원함으로써 지분 투자의 불확실성과 위험을 줄여준다<sup>79)</sup>.

BSC의 또 다른 주요 목적으로는 촉매자본 제공을 통해 사회적금융 영역에 새롭고 혁신적이고 금융수단들이 늘어나고 이를 통해 보다 많은 민간 투자자들이 참여할 유인을 높일 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 촉매자본은 손실 감수 자본(first-loss capital)으로서, 상환 실패가 일어날 경우 그 손실을 먼저 떠안음으로써 다른 투자자들의 위험을 축소하게 되는데 그 방식은 지원금(grants), 지분투자(equity), 후순위채권(subordinated debt) 등 다양하다. 이처럼 공익성 높은 BSC의 촉매자본이 구조화된 투자상품의 일층을 형성하면, 이러한 자본을 지렛대 삼아 보다 양호한 리스크-수익 프로파일을 기대하는 투자 자금이 유입됨으로써 이층을 형성하고 보다 많은 자본이 사회적경제 분야로 유입 가능하게 된다. BSC는 이러한 혁신적인 투자상품들에 대한 선도적 투자자로서의 역할을 함으로써 다른 민간 투자자들이 해당 상품을 신뢰할 수 있도록 하고, 이러한 구조화된 투자상품들 중 위험이 큰 지분투자·후순위채권·보증 등의 부분을 인수해 여타 민간 투자자들의 위험을 줄여줌으로써 보

77) CDFI의 대표적 사례로는 비영리 금융기관인 액시온 텍사스를 들 수 있다. 1994년 텍사스주 샌안토니오시에서 출범해 2014년 리프트펀드로 명칭을 변경한 이 기관은 미국 최대의 마이크로파이낸스 단체이다. 이 기관은 5백에서 3만5천 달러의 사업용도 자금을 제공함으로써 자영업자들의 자립 지원했는데, 2014년 당시, 자산규모 3천5백만 달러였고, 대출채권 중 절반은 재단 및 정부로부터의 지원금이었다. 액시온 텍사스가 자금을 조달하는 데는 지역개발금융기관기금과 지역채투자법의 도움이 컸다. 액시온 텍사스는 인증 CDFI로서, 이러한 제도적 지원과 더불어 다양한 대출상품 개발 및 다각화 등 기업가적 혁신을 통해 미국의 대표적인 마이크로파이낸스 기관으로 성장할 수 있었다(Clark et al. 2015)

78) Big Society Capital(2014), DELIVERING IMPACT BUILDING EVIDENCE SHARING LEARNING: annual review 2014, Big Society Capital.

79) 김갑래·박수연(2013), 영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점, 자본시장연구원

다 많은 투자자들의 참여를 유인한다. 그리고 사회적경제 사업체들 및 사회적금융 중개기관들의 사회적 가치평가 또는 사회영향평가 보고서의 작성 및 공시를 의무화해 사회적 투자자들의 투자결정이 보다 양질의 정보 위에 이뤄질 수 있도록 돕기도 한다.

한편, 영국정부는 개인이 사회적 목적을 가진 조직에 투자를 할 경우 투자액의 30%에 소득 공제 혜택을 부여하는 사회투자조세감면(Social Investment Tax Relief) 제도를 운영함으로써, 사회적경제 사업체로의 시민 자금의 유입을 유도하고 있기도 하다<sup>80)</sup>.

정부와 민간의 또 다른 협력사례로는 캐나다 퀘벡의 경험을 들 수 있는데, 이 경우에는 민간, 특히 당사자인 사회적경제 조직들이 자금조성에 적극적이었고 지방정부가 이에 부응하는 방식으로 협력이 이뤄졌다는 차이점이 있다. 퀘벡 주의 협동조합·비영리조직·사회적경제 조직들로 구성된 사회경제단체연석회의(Chantier De L'Economie Sociale: 샹티에)는 경제위기가 진행 중이던 1997년, 전통적인 금융기관과는 차별화되는 사회적경제를 위한 금융기관이 필요하다고 판단 위에 데잘댕 신탁 등 사회적경제 부문과 퀘벡 주 정부가 5백만 캐나다 달러를 각각 출연해 퀘벡사회투자네트워킹기금(Reseau d'investissement social du Quebec: RISQ)을 출범시켰다. 사회적경제 사업체들에 평균 2만~5만 캐나다 달러를 5~8년 기간으로 무담보 신용대출을 했으며, 15% 내외의 손실을 기록했지만 7천 건에 가까운 신규 고용창출 및 고용유지를 지원했다. RISQ의 손실은 그 사회적 가치를 인정받아 주 정부에 의해 보전이 되는데, 최근 투자 손실액이 늘어남에 따라 주 정부가 추가로 5백만 캐나다 달러를 지원했다<sup>81)</sup>.

이후 사회적경제 사업체에 보다 장기로 대규모의 자금을 제공해야 한다는 현장의 목소리가 커짐에 따라, 샹티에는 노조, 지방정부, 연방정부와의 협력 속에서 보다 대규모의 자금을 조성(노동자연대투자기금 3천만, 캐나다 연방정부 2천만, 퀘벡 주정부 1천만 캐나다 달러)해 2006년 Fiducie를 결성했다. 이 새로운 자금원을 통해 퀘벡 주 사회적경제 기업들은 융자금 상한이 종전의 5만 달러에서 150만 달러까지 크게 확대되었으며, 15년 동안 8%의 고정금리만 지급한 채 원금을 상환하지 않아도 뭍으로써 부동산 등 대규모 자산 취득에 큰 도움을 얻었다. 지난 10년 간 총대출금액은 5천4백만 캐나다 달러였고, 이를 통해 사회적경제 사업체에 의해 행해진 총투자액은 3억6천만 캐나다 달러로 알려졌다. Fiducie도 RISQ와 마찬가지로 상환이 어려운 기업에 대해서도 금리를 인상하거나 건물 등을 차압하지 않고 기다려준다는 점에서 융자기업들에 대한 전형적인 인내자본을 제공했다.

### (3) 당사자 주도형: 협동조합연대기금

당사자 주도형으로 대규모 자금을 조성한 사례는 협동조합이 발달된 유럽 대륙에서 주로 관찰된다. 이들 나라에서는 협동조합총연합회 또는 부문별 협동조합연합회 차원에서 은행이나 기금을 설립해 자금조성 문제를 해결했다. 특히 다양한 산업 분야에서 협동조합이 고르게 발전한 이탈리아는 협동조합총연맹인 레가코프(Lega Coop) 차원에서 금융기관과 자체 연대기금을 설립한 대표적인 나라이다. 레가코프는 1987년 협동조합의 자금조달 문제를 스스로 해결하기 위해 이탈리아 최대 국영 신용기관인 IMI와 공동으로 주식회사 형태의 투자은행인 전국금융회사(FINEC)를 설립해 벤처캐피털 투자·장기투자·시장 분석·리스크 분석

80) 김홍길(2017), 기울어진 운동장을 바로잡는 불평등 해소와 분배정의 실현: 제3섹터 분야 정책제안

81) 박찬임·박중현·장중익 (2014), 따뜻한 일자리 창출을 위한 소셜펀드 활성화 방안, 한국노동연구원; 박향희(2016), 서울시 사회적금융 현황과 개선방안: 2016년 서울 사회적경제 전략기획연수단 연수보고회

서비스 등을 제공했으며, 소비자협동조합의 신규 매장 개설에 소요되는 투자자금 지원에 특화된 금융기관(Banec)도 운영 중이다<sup>82)</sup>.

이탈리아에서는 여기에 더해 공공의 이익 증진을 목표로 한 사회적협동조합의 설립 및 확산을 위해 모든 협동조합들이 자금의 공급자로 참여해 조성한 협동조합연대기금을 1992년 새롭게 출범시켰다. 모든 협동조합이 순소득의 3%를 출연해 조성한 이 기금은 새로운 협동조합의 신설, 기존 협동조합의 발전, 비협동조합기업의 협동조합기업으로의 전환 등에 사용되고 있다. 레가코프가 조성·운영 중인 코프펀드(Coopfond)는 2017년 현재 4억7천5백만 유로를 조성 중이다<sup>83)</sup>. 이처럼 대규모 자금이 조성될 수 있었던 데는 세제 혜택의 제도화도 크게 기여한 것으로 알려졌다.

#### (4) 시민 주도형: 사회적은행

정부 주도 기금, 민간 주도 대형기금, 비영리 민간재단 등에 의존하지 않고 지역의 수많은 시민들로부터 예금 형태로 자금을 조성해 사회적경제 사업체에 자금을 제공하는 방식도 있다. 대표적인 방식으로는 네덜란드·독일·이탈리아 등에서 발달한 사회적은행 방식을 꼽을 수 있는데, 네덜란드의 트리오도스 은행과 이탈리아 윤리은행이 있다.

유럽의 대표적인 사회적금융 중개기관인 트리오도스 은행(Triodos Bank)<sup>84)</sup>은 1980년 설립되었다. 트리오도스란 ‘3개의 길’이라는 의미로 사람·환경·이윤이라는 지속가능 경영의 3대 축을 의미한다. 2011년 말 기준 트리오도스 은행의 자산은 43억 유로이다. 유럽의 사회적은행들 중 가장 큰 은행이며, 업무는 크게 예금 및 대출, 자산운용, 프라이빗 बैं킹 등 세 분야로 나뉜다. 전체 재무 수익의 80%는 예대 업무에서 창출되는데, 트리오도스 은행은 대출 심사 때 사업을 통해 창출되는 사회적 가치에 가장 큰 관심을 기울인다. 대출 대상 사업들 중 절반은 신재생에너지·에너지절약 프로젝트·유기농 사업 등 환경 관련 사업이며, 전체 대출액의 30% 정도는 사회적기업이나 비영리단체에 할당된다.

트리오도스 은행과 관련해 주목할 점은 다음과 같다. 첫째, 철저한 실물 중심의 자산운용 원칙에 입각한다. 사명의 충실한 이행을 경영의 중심에 놓고, 실물자산에 근거해 사회 전체의 편익을 제고할 수 있는 곳에만 자금을 지원한다. 그 결과 이윤은 크지 않지만 위험도 크지 않아 외부에서 오는 위기와 충격에 강하다. 둘째, 투융자금의 상세한 사용처를 대중에게 공개하는 등 경영의 투명성이 높다. 홈페이지를 통해 분야별·지역별로 자금이 어떻게 사용되었는지, 개별 사업의 내용은 무엇인지 등을 자세히 설명하고 있어, 예금자들은 자신의 돈이 어떻게 쓰이고 있는지를 구체적으로 확인할 수 있다. 이러한 사업적 특성은 기존 고객의 충성도를 강화하고 새로운 고객을 유치하는 데도 크게 도움이 되었다. 셋째, 트리오도스 은행의 성장은 성숙한 시민의식 및 참여 문화와 더불어 정책적 지원에도 크게 힘입었다. 상업적 기준으로 볼 때는 규모 미달의 작은 기관이 정식 은행으로 활동할 수 있도록 인가를 내어 준 금융감독의 지원도 있었고, 세제 혜택과 같은 정책적 지원도 있었다.

이탈리아의 윤리은행(Banca Popolare Ethica)<sup>85)</sup>은 1999년 설립되었다. 이탈리아의 제도권 은행업은 은행·신협·저축은행·마을금고로 나뉘는데, 윤리은행은 여·수신이 가능한

82) 박찬임·박중현·장중익 (2014), 따뜻한 일자리 창출을 위한 소셜펀드 활성화 방안, 한국노동연구원;

83) <http://www.coopfond.it/>

84) 광제훈(2013), “대항해시대의 금융혁명, 21세기에 되살아나다: 네덜란드 트리오도스은행”, 이종수·유병선 외, 보도보은행, 부키.

85) 안미보(2013), “NPO에 의한, NPO의 은행: 이탈리아 방카에티카”, 이종수·유병선 외, 보도보은행, 부키.

마을금고로, 사회적경제 영역 대출에 특화한 최초의 제도권 금융기관이라는 점에서 많은 주목을 받았다. 윤리은행은 돈에 대한 다른 생각을 하는 깨어 있는 시민들과 사회적·문화적·생태적 공공선을 추구하는 비영리부문을 연결해 새로운 관계를 창출할 것을 사명으로 삼는다. 윤리은행의 설립에 참여했던 사람들은 은행이 예금을 넣고 뺄 때만 찾는 곳이 아니라, 투명성과 연대와 참여의 가치를 바탕으로 지역의 시민과 비영리부문이 모여드는 사회적 관계의 사랑방이어야 한다는 점을 강조했다. 이로 인해 수신은 지역의 모든 거주민에게 개방되, 대출은 비영리부문으로 국한한다는 원칙을 세웠고, 영리 부문이더라도 신재생에너지 부문처럼 생태적 지속가능성을 추구하는 업체에는 제한적으로 대출을 제공하고 있다. 대출 심사과정에서는 운영 효율성과 윤리적 임팩트 그리고 해당 사업체의 사회적 평판을 중요하게 고려한다. 사회적협동조합, 비정부기구, 문화·사회·교육 관련 비영리단체 등이 주요 대출 고객이다.

윤리은행은 2011년의 경우 창출된 부가가치 중 24%는 예금자에게, 53%는 직원들에게, 12%는 지역사회에 배분하고 나머지 9%는 내부유보를 했다. 최고경영자와 직원의 연봉 차이를 6배 이내로 제한하고, 트리오도스 은행과 마찬가지로 대출에 관한 모든 정보를 공개하고 있으며, 환경적·사회적 영향을 포함하여 경영성과, 이해관계자, 네트워크 등 방대한 정보도 공개하고 있다.