

충청남도 사회적은행 개설 및 육성방향

박 춘 섭

충남연구원 사회경제연구센터 센터장
jacobp73@cni.re.kr

이 홍 택

충남연구원 사회경제연구센터 선임연구원
lht@cni.re.kr

이 연구는 충청남도 사회적경제 및 지역경제 활성화를 위한 사회적금융 구축방안 제안을 목적으로, 정책동향 및 지역여건을 기반하여 단계별 전략을 제안함

CONTENTS

1. 사회적금융의 개념 및 현황
2. 사회적금융의 국내외 사례
3. 사회적금융 정책동향과 충남 과제
4. 충청남도 사회적은행 설립방안

요 약

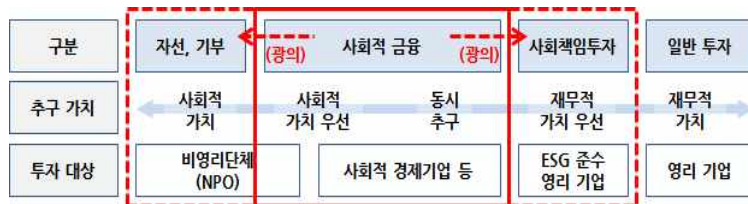
- 이 연구는 충청남도 사회적금융의 활성화를 위한 단계별 전략을 제안하는데 목적이 있음
- 사회적금융은 사회문제 해결과 경제적 이익을 동시에 추구하는 금융으로, 미국 CDFI Fund, 영국의 BSC, 네덜란드 트리오도스 은행 등 국제적으로 높은 관심을 보이고 있는 혁신금융임
- 우리나라의 경우 서울시사회투자기금 등 사회적금융이 존재하나, 초기단계로서, 사회적경제기업 현장에서는 금융조달의 어려움을 겪고 있음
- 사회적경제 활성화를 주요한 국정과제로 삼은 문재인정부는 지난 2월8일 관계부처합동으로 사회적금융 활성화 방안을 제시하였음
- 충청남도 사회적금융은 ① 대출중심 한계를 벗어난 투자 활성화, ② 사회적경제기업만이 아닌 사회혁신기업 지원확대, ③ 충남도·기업·도민이 참여하는 운영의 기본방향 설정
- 사회적금융의 안착을 위해서는 정책환경 변화대응 및 도민인식 개선 등 선행되어야 할 요소들을 고려한 단계별 전략 추진 필요
- ① 단기방안으로 소액 운영자금 등 융자수요에 즉각적인 대응을 할 수 있는 기금조성 방안, ② 중장기방안으로 기금운영 등 경험 및 기금적립을 기반한 사회적은행을 설립방안을 제안

01 사회적금융의 개념 및 현황

1. 사회적금융의 개념

- 사회적금융(Social Finance)은 사회문제 해결과 사회적 가치실현을 경제적 이익과 함께 추구하는 금융(금융위원회, 2017)
 - 시장자본주의 중심의 금융시스템으로 생겨난 금융의 사회적 배제를 극복하기 위한 것으로, 공동체 및 지역사회 가치를 중시한 신뢰기반 금융이라 할 수 있음
 - 사회적 금융의 범위는 정부보조, 민간기부금을 통한 자금지원부터 환경·사회·지배구조(ESG)가 우수한 기업에 투자하는 사회적책임투자(SRI)까지 포괄

〈사회적금융의 위치〉



출처: 금융위원회, 사회적금융 활성화 추진방향, 2017

- 선진국에서 사회적 금융은 이미 활발하게 이루어지고 있으며 다양한 혁신 금융수단을 매개로 긴밀히 상호작용하며 발전
 - 사회적금융의 운용방식은 보조금(grant), 부채(debt), 인내자본(patient capital), 준지분(quasi equity), 지분(equity) 등으로 다양

〈유럽과 미국, 우리나라의 사회적 금융 비교〉

구분	유럽	미국	우리나라
개념의 핵심	금융서비스/자금지원	금융시스템	금융시스템
지원대상	자선단체, 협동조합 등	비영리조직(단체)	사회적 기업, 협동조합 등
육성주도	정부	민간	정부
달성목표	사회문제 개선 및 사회적 가치 증진		
구성범위	세 주체 : 수요주체, 공급주체, 중개주체		

출처 : 이기승, '사회적 금융의 나아갈 길', 금융

2. 사회적금융의 현황

- 우리나라의 사회적금융 생태계는 초기단계 수준
 - 우리나라의 사회적금융은 재단 및 자조자금, 신탁 등 시민기반 금융도 존재하나 규모·운영 등의 측면에서 정부재정 및 공공재원 중심
 - 사회적금융의 주요한 금융조달 방식은 용자와 보조금 중심으로, 사회적경제기업(상품·서비스)에 대한 직접투자 등을 중개하는 조직과 시스템 미흡
- 현재 충남 사회적경제기업은 자금조달의 어려움을 겪고 있음
 - 주요 조달방식은 정책자금 대출(38%), 특수관계인 차입(31%), 일반금융기관 대출(15%) 순으로 일반적인 기업대출이 원활하지 않음을 보여주고 있음
 - 대출시 애로점은 ①물적담보 요구, ②복잡한 서류작성 제출, ③재무성과 입증 등으로 사회적 경제기업의 특수성에 대한 이해가 부족함을 알 수 있음
 - 자금규모 3~5천만원(35%), 5천만원~1억원(19%), 1억원~3억원(15%) 순으로 소규모 자금의 필요 존재
 - 자금조달의 용도 운영자금(52%), 시설자금(28%) 순으로 높게 나타남

02 사회적금융 국내외 사례

1. 사회적금융 해외 사례

● (미국) 정부주도 사회적금융 생태계: CDFI Fund-중개기관-수요자

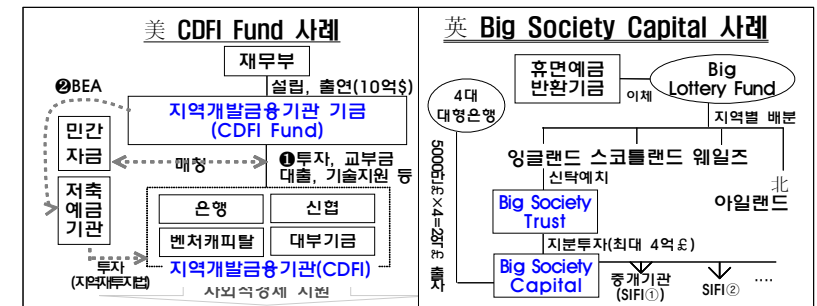
- 낙후지역의 금융공백을 해소하고자 시도된 쇼어은행(Shore Bank)의 성공사례를 시작으로, 지역개발금융기관(Community Development Finance Institutions, CDFIs)의 관심이 집중됨
- 클린턴 행정부는 1995년 지역재투자법(Community Reinvestment Act, CRA)¹⁾ 개정, 신시장세금 감면법(New Markets Tax Relief Act)²⁾ 제정 등을 기반한 기금조성(CDFI Fund) 운영
- CDFI Fund의 목적은 지역개발금융기관의 역량강화에 있으며, 공모를 통해 지역개발금융기관을 인증하고, 인증된 기관에게 자금지원과 컨설팅 등을 지원

● (영국) 보조금지원에서 투자방식으로 전환: BSC-투자기금-중개기관-수요자

- 전통적 보조금 지원방식에서 사회적 투자시장 조성으로 전환 추진
- 노동당정부 2002년 지역사회투자세금공제(Community Investment Tax Relief) 도입, 2008년 휴면계좌법 제정으로 시중은행의 휴면예금 기금조성 법적 근거 마련
- 2012년 6억파운드 규모 사회투자도매은행인 Big Society Capital(BSC) 설립
- BSC는 다양한 주체의 사회적투자기금³⁾ 조성하여, 이를 운영할 수 있는 사회적투자전문중개기관(Socail Investment Finance Institute, SIFI)을 선정하여 확산추진

1) 시중은행의 낙후지역 일정대출(투자) 의무화한 법
2) 한시적으로 낙후지역에 투자한 개인에게 소득공제 혜택부여한 법
3) 2013년말 현재 31개의 기금조성

〈미국과 영국의 사회적금융 생태계〉



출처: 금융위원회, 사회적금융 활성화 추진방향, 2017

● (네덜란드) 트리오도스 은행

- ‘가치지향적 은행사업을 위한 세계연합(Global Alliance for Banking On Values, GABV)’ 멤버 은행 중 하나로서 네덜란드에서 시작함
- 전 세계 43개국에 걸쳐 주택공급, 소액금융, 공정무역, 예술기획 등 ‘윤리적 사업’ 집중투자
- 지속 가능한 사회적 사업분야 선결과 사회적 부가가치 증시의 대출 프로세스를 통해 해마다 140억 원 이상의 순이익 실현
- 1980년 설립당시 자산규모 54만 유로(약 8억원)에 비하여 2012년 현재 80억 유로(약 11조 6천억 원)으로 급성장
- 정책적 지원은 금융당국자들이 상업적 기준 미달의 기관을 인가하고, 세제혜택을 부여

● (이탈리아) 윤리은행(Banca Etica)

- 새마을금고와 유사한 형태로 윤리적 저축문화의 조성을 통해 새로운 금융관행을 개척하고자 설립
- 인간적 신뢰를 바탕으로 비영리섹터와 은행의 결합을 유도
- 시민이 조합원(개인 및 법인 참여)으로 참여하고 있으며, 예금자는 자신이 원하는 투자분야를 직접 선택하며, 예금이자율도 스스로 지정 가능
- 투자분야: ①사회적 협동조합 또는 사회적 일자리, ②환경연합과 영농조직, ③제3섹터(자율·공동체 조직 또는 시민사회 조직) 협동조합의 발전과 공정무역, ④윤리적·환경적 사업영역 포괄

● (영국) 자선은행(Charity Bank)

- 사회적 가치 중심의 주택·사회복지·교육·건강·예술 등의 사업 분야에 집중 투자하고 있음
- 2002년 개설 후 사회적 기업과 거래하여 매년 250억 원 이상의 순이자수익
- 2012년 말 설립초 60명에 불과한 예금자가 2만 5천명을 넘었으며, 대출 잔액이 1천억원에 이르고 있음(거래업체 수는 개인과 기관 포함 1천여개 이상)
- 취약계층 대출금리는 2% 정도로 낮으며, 대출 이후 비재무적 컨설팅도 병행

2. 사회적금융 국내 사례

● 서울시를 중심으로 지방자치단체의 사회적금융(정책자금) 조성이 활발

자치단체	관련조례	기금조성액	운영주체
서울시	서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례 ('12.7.30)	557억원 (서울시 526억원, 민간 31억원)	한국사회투자위탁(~16.12.31)
은평구	서울시 은평구 기금관리조례 (사회적경제활성화기금 포함) ('15.5.7)	2016년 30억 예정	직영
성북구	성북구 사회적가치 실현을 위한 사회적경제 기본조례 ('14.12.26)	2016년 4.8억 예정	직영 (위탁고려)
화성시	화성시 사회적경제지원기금 설치 및 운용 조례 ('14.8.4)	2016년 608억 (이자제외)	직영
성동구	서울특별시 성동구 사회적경제 활성화기금 설치 및 운용 조례 ('14.12.31)	2016년 9.9억 예정	직영
서대문구, 강동구, 강서구, 시흥시, 전주시 등		조성계획 있음	-
경기도, 부산시, 전라북도		신용보증재단을 통한 신용 제공	-

출처: 사회적금융의 지역화모델 개발연구, 2016; 사회적기업의 새로운 패러다임모색 포럼 발표자료 재인용

● (서울시) 서울시사회투자기금: 시+민간 기부를 통한 기금 조성

- (목적) 사회적문제 해결 및 가치실현 기업, 활동가 지원
- (사업) 사회적기업, 청년사회적벤처육성 등 중개기관 연계형 대출지원
- (규모 및 운용) 공적기금 중 가장 많은 자금지원 및 낮은 금리(3.75%→2%대, 0%(17년))
 - ※ 557억원 (서울시 526억원, 민간 31억원) 규모
 - ※ 2014년~16년 3년간 (재) 한국사회투자 위탁운영, 17년~ 市직영전환
- (실적) 3년간 70개 기업대상, 347억원 용자, 17년 현재 기금운용규모 229억
- (성과) 사회주택, 공유자동차기업 쏘카(SOCAR), 한국택시협동조합 등 정책적 중요도가 높은 사회적경제기업에게 성장에 필요한 재원공급 기여
- (한계) ① 규모가 큰 기업대상 위주 지원(1기업당 4.9억원)으로 영세·창업기업 등 지원미흡, ② 이자율, 상환기관 등 비신축성, 보수적 운용, ③ 용자중심 등 투자기금의 역할 미비, ④ 거버넌스 부족: 의사결정기구 기금운용심의위원회의 역할 협소
- (과제) ① 대손책임문제 해결을 통한 적극적인 투자환경 조성, ② 민간자본 연계를 통한 안정적 재원확보 마련 필요, ③ 민간위탁이 아닌 기금운용방식에 대한 고민 필요

● (성북구) 사회투자기금: 구 금고 지정을 통한 기금 조성

- (목적) 사회적경제 조직의 창업 및 운영자금 등 지원으로 성장지원
- (사업) 용자사업: 사회적경제 기업설립 및 운영필요 자금지원
 - 비용자사업: 투자사업지원, 기금 공모사업비 등
- (규모 및 운용) 2016년 5억원 기금조성, 2020년까지 30억원 확보추진
 - ※ 성북구가 직영으로 운영, 기금운용을 위한 관계기관 협약체결 및 민간거버넌스 운영체계 구축을 통해 보완
 - ※ 우리은행(관리시스템), 성북구 새마을금고협의회 등(사회적경제 육성사업), (사)신나는조합(용자 심사 및 사후관리)
- (성과) 2016년말 현재 성북구 소재 6개기업, 총 1억8천만원 대출

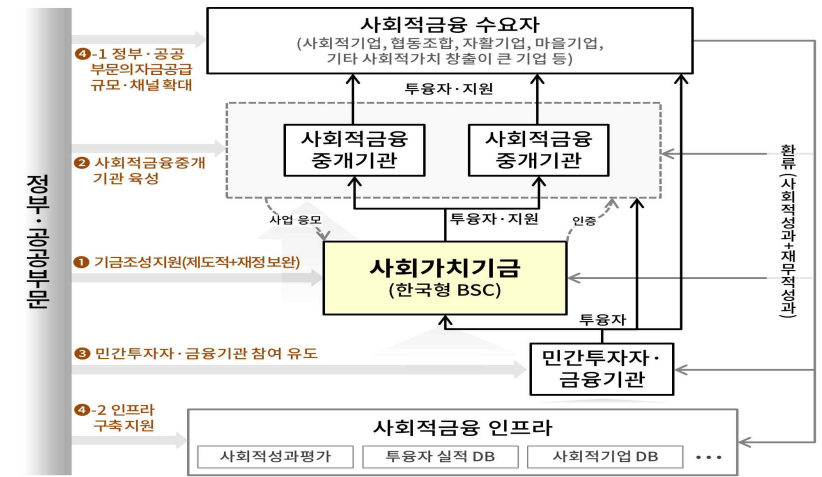
03 사회적금융 정책동향과 충남의 과제

1. 사회적금융 정책 동향(2018.2.8. 관계부처합동 자료 참조)

- 사회적금융 활성화 방안(2018)에 따르면 우리나라의 사회적금융은 태동단계로, 자금공급량 부족, 관련 생태계 미형성으로 평가

- 사회적금융 활성화 추진방안으로 다음과 같은 기본방향 제시

- ① 자금의 도매공급기관인 사회가치기금(가칭, Social Benefit Fund) 설립
 - ※ 사회적경제 기본취지 감안, 민간주도 설립 운영하고 정부 간접지원
- ② 사회적금융 중개기관 육성
- ③ 민간참여 확대를 위한 인프라구축 및 인센티브 부여
 - ※ 사회·재무성과 측정 등 인프라구축, 수익보전 등 세제혜택 등 인센티브
- ④ 정부 및 공공부분의 선도적 역할 강화
 - ※ 사회적금융 지원채널과 규모 확충 등
- ⑤ 타 지원방안(인력·판로·보조금 등)과 연계 강화



<그림> 중앙정부의 사회적금융 활성화 방안

2. 충청남도 사회적경제 금융조달의 현주소

- 사회적경제기업은 소규모 운영자금 등 금융조달 지원이 시급

- (자금수요 높음) 사회적경제기업의 63%는 현재 자금수요가 존재
- (일반대출 어려움) 정책자금 대출(38%) 존재하나, 특수관계인 차입(31%) 등 일반적 기업대출 원 활하지 않음
- (운영자금 및 소규모 자금 필요) 필요자금의 용도는 운영자금(52%), 규모 3~5천만원(35%), 5천만원~1억원(19%) 순임

- 광역차원의 사회적금융 체계는 미흡한 수준

- (광역차원 기금추진 無) 사회적기금 구축 등 논의는 사회적경제지원센터 및 민간활동가 중심으로 이루어졌으나 구체화되지 못함⁴⁾

- (개별 사회적금융 사례) 서천군새마을금고는 서천군의 마을기업 설립시 출자(5천만원) 및 컨설팅 지원, 그러나 사회적금융 구축 논의로 확산되지 못함

3. 충청남도의 당면 과제

- 광역차원 사회적금융 구축·운영 적극 추진 필요
 - 서울시 등 사회적금융을 통한 사회적경제 규모화 및 자립성 강화성과 뚜렷
 - 특히 규모있는 사회적경제 프로젝트 투자를 통해 사회적경제 활성화
- 중앙정부 정책연계 사회적금융 추진계획 수립
 - 중앙정부의 사회적금융 활성화 정책과 연계가능한 사회적금융 추진 필요
 - 이를 위한 단계별 사업계획 등 충남도 사회적금융 추진계획 논의 추진
- 사회적경제기업 및 금융기관 대상 사회적금융 인식제고 필요
 - 사회적금융의 조성 및 활용 극대화를 위해서는 사회적금융에 대한 교육 필요
 - ※ 충남 사회적경제 2차 5개년 기본계획 [9-2 사회적금융 교육 및 컨설팅 추진]

4) 간담회 논의수준으로 충남도의 입장은 매칭펀드로 추진가능하다는 입장. 예로 2015년 충남엔젤투자펀드와 같은 방식을 제안하였음

04 충청남도 사회적은행 설립방안

1. 기본방향

- 사회적경제기업 등에 대한 융자뿐만 아니라 적극적인 투자 실현
 - 현행 사회적금융의 단점인 '대출'중심의 한계를 극복한 사회적금융 필요
 - 사회적경제기업 프로젝트성 사업 등 대규모 투자 활성화 추진
- 사회적경제뿐만 아니라 사회혁신을 창출하는 다양한 영역을 지원
 - 현행 인증사회적기업 중심 정책자금의 기조를 전환하여 창업·운영자금 지원
 - 마을복지·리빙랩·농촌활성화 등 사회혁신을 창출하는 조직 지원 확대
 - 특히 지역개발금융기관(CDFI)으로서 개발·금융소외지역 시스템적 지원
- 충남도·기업·도민이 함께하는 참여형 운영체계 구축
 - 충남도 출연(출자)금을 기반한, 기업·금융기관·도민 등 자발적 자원 참여
 - 충남도 기업·도민 등 참여형 대출심사제도 운영을 통한 투명한 사업추진

2. 추진전략

- 사회적경제 정책변화·지역환경 고려한 정책 추진 필요

- (중앙정부 높은 정책의지)사회적경제 활성화방안(2017.10), 사회적금융 활성화방안(2018.2) 등 사회적금융 육성에 관한 중앙정부 정책사업 확대
- (대기업 관심 고조)SK행복나눔재단, KEB하나은행 등 사회적금융 활성화를 위한 활동 활발
- (사회적금융 운용경험 無)충남차원 사회적금융관련 정책·사업 경험부재로 급격한 사업추진 시 어려움 봉착가능성

● 따라서, 정책환경 변화에 대응한 점진적 추진전략 제안

- 충남사회적은행은 ①용자뿐만 아니라 투자, ②사회적경제기업만 아니라 소셜벤처기업, 사회혁신형 기업 등 창업대출이 가능하며, ③ 다양한 주체들이 참여하고 활동하는 사회적금융기관을 목표로 함
- 그러나 정책환경 등을 고려하여 단기와 중장기방안으로 단계적 사업추진 필요
- 단기적으로 충남사회투자기금 설립 및 운영, 중장기적으로 충남사회적은행 설립을 추진하는 단계적 추진전략 제안

● 단기방안) 충남사회투자기금(2018~2020)

- 우선적으로 기금조성·운영하여 충남사회적금융의 토대마련 필요
- 기금의 경우 용자로 국한, 지분투자 등 활발한 금융활동 불가능한 단점
- 그러나, 현재 사회적경제기업이 필요로 하는 긴급자금조달인 소액 운영자금 용자*에 대하여 즉각적인 대응이 가능하다는 점에서 충분한 정책적 근거

※ 중앙정부 '사회가치기금' 설립시 기존사업의 점진적 이양 등 정부정책 변화 대응필요, 필요시 사회적은행 설립으로 추진
(2018.2.8. 사회적금융활성화방안, 13페이지 참고)

● 중장기방안) 충청남도 사회적은행 설립(2021~)

- 충남사회투자기금을 통해 ① 사회적금융 운영경험, ②일정기금(100억) 적립
- 이를 토대로, 충청남도 사회적은행 설립(인수)를 추진. 사회적은행은 용자에 국한된 금융상품을 투자로 확대하여 본격적인 사회적금융으로서 역할 가능
- 또한 지역개발금융기관(CDFI)으로서 개발·금융소외지역 시스템적 지원

※ 중앙정부 '사회적금융중개기관 인증제도'를 활용하여 충청남도 사회적은행은 인증취득기관으로 활동. 사회적가치기금+충남사회투자기금 등 자금력확보를 통해 지역의 주요한 투자기관으로 활동영역 확대 추진
(2018.2.8. 사회적금융활성화방안, 14페이지 참고)

3. (단기 방안) 충남사회투자기금(가칭) 설치·운영

● (조성방안) 도(道)와 민간의 기금 매칭을 통한 '사회투자기금' 조성

- 도(道)의 일반회계에서 사회투자기금을 출연하며, 민간은 시와 위탁기관에 기부하는 방식으로 기금 조성
- 사회투자기금은 직접 기업을 지원하는 방식이 아닌 사회적금융기관(신협 등)을 투융자 방식으로 지원
- ※ 서울시는 '서울사회투자기금'의 조성을 위해 시(市)의 일반회계에서 사회투자기금으로 출연('13년 500억, '16년 26억)하였으며, 민간은 시와 위탁기관에 기부(시로 0.4억, 위탁기관 30.8억), 총 557억원 조성

● (기금규모) 기금은 100억원 내로 조성(도비 및 민간 매칭)

- 도(道)는 일반회계를 통해 예산을 확보하며, 민간은 대기업 CSR, 금융기관, 사회적경제기업 등의 기부 유도
- 서울시의 경험을 고려했을 때 민간 기부 유치의 장기화를 고려한 기금 조성 필요(서울시는 당초 500억원을 기부금으로 조성하고자 하였으나, 실제 기부금으로는 4년간 31억원만 모금)

※ 사회적 금융 활성화 방안(관계부처 합동, 2018. 2)에 따르면 '사회가치기금'조성을 기획하고 있으며, 이러한 기금을 유치하는 방안 고려 필요

● (사업내용 1) 사회적금융기관 대상 융자 지원 추진

- (기금운영) 사회적경제조직 등에 직접 지원하는 방식이 아니라 임팩트 투자기관, 비영리 재단, 신탁 등 사회적 금융기관에 융자하여, 이들 조직이 직접 사회적경제조직이나 지역 개발 사업에 지원하도록 사업 추진
- (사회적금융기관의 선정) '기금운용심의위원회'(가칭)를 구성하여 심사·선정
- (융자 조건) 무이자 융자, 대출기간은 최대 8년 이내로 운영

※ 기금은 무이자 융자로 자금을 제공하여 사회적금융기관이 대출 사업의 이자를 수익으로 활용할 수 있도록 지원

- (대출기간) 장기 상환이 필요한 사업(소설하우징 임대사업 등)은 최대 8년내에서, 다른 사업은 최대 5년내로 제한

● (사업내용 2) 사회적금융기관 대상 비용자 사업비 지원

- (수수료) 소액 대출에 대해 추가 수수료 지급을 통해 활성화 추진
 - 사회적경제기업 대상 대출금액 규모에 따라 1%이내에서 지원(5천만원 이하 1%, 5천만원 초과 0.5%)

※ 유사사업 수수료 사례: 서울형 마이크로크레딧 사업 집행금액의 5년간 15% (연 3%), 보건복지부 마이크로크레딧 운영업무 원가 연구 결과 17%(연 3.4%)

- (비용자 사업비) 수수료 범위 내에서 자체적으로 수행하며, 추가적인 정책적 필요 있는 사업의 경우 사업비 지원

● (관리운영) 도 직영관리를 통한 기금운영 추진(관련법에 따른 민간위탁금지)

- 도(道)는 매년 자금운용계획 수립, 사후관리 등과 같은 업무를 수행
 - 매년 기금운용계획 수립, 지원 기관 선정 및 자금 집행
 - 기금운용 총괄 관리, 기금운용심의위원회 운영 및 결산검사

- 지원대상 선정기준, 지원대상자 평가기준 수립
- 지원대상 모집 및 선정 관리, 기금 집행, 대상자 사후관리
- 사회적금융 기관(신탁, 사회투자기관)은 매칭자금 (도 기금+자기 자금) 운용
 - 대상자 발굴 및 선정 관리, 매칭자금 집행, 대상자 사후관리
 - 매년 사업계획서 및 평가보고서 제출, 기금운영 실적 보고

〈지방자치단체 기금 관련 법제도 검토〉

- 「지방자치단체 기금관리기본법」 개정('15.7.24)에 따른 지방기금의 운용 및 관리의 민간위탁이 금지됨
 - 기금의 투명한 운영을 제고하기 위해 지방자치단체가 기금의 관리운용사무의 명의자로서 대외적 책임소재를 명확화하기 위한 목적
- 동 법 개정으로 지방자치단체 기금은 일몰제 적용대상이 되어 존속기한은 5년으로 제한하고, 존속기한 연장을 위한 심의 절차 신설
 - 존속기한을 넘어서까지 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 조례를 개정하여, 5년의 범위에서 존속기한을 연장하며, 지방재정계획심의회의 심의를 거쳐야 함
- 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률과 행정자치부의 불가 방침으로 지방자치단체와 민간위탁기관의 적극적인 기부금 모집에 제약 존재
 - 지방자치단체의 수탁 사무로써 기부금 모집 불가(법인 고유목적 사업 및 지정기부금 모금은 가능)
- 사회적경제기본법 내 사회적경제 발전 기금 조성 근거 마련, 중소기업 기본법 개정(2016.1.27.) 중소기업 범위에 사회적협동조합 포함 등 우호적 법제도 환경 조성

● (대손처리 방안) 채무자의 채권을 회수할 수 없는 상황(파산, 사망, 행방불명 등)이 발생할 경우 대손처리 절차 마련 및 대손손실 보전을 통해 사회적금융기관의 손실을 보전

- (대손충당금 적립) 운영기관은 대손 발생에 대비 시 기금으로 발생하는 이자수입(4%) 중 1%를 매년 기관 내에 대손충당금으로 적립

※ 대손충당금은 통상적으로 5년내 부실채권 발생 비율에 따라 설정하며, 중소기업육성기금을 위탁운영하는 서울신용보증재단의 설정비율인 전체 보증액의 0.6%~1%에 준하여 설정함

- (대손처리 절차) 대손 발생 시 '기금운용심의위원회'(가칭)에서 귀책사유 여부를 심의 후 운영기관의 귀책사유가 없는 경우 상각처리

- (대손손실 보전) 상각처리로 인해 발생하는 손실에 해당하는 비용은 도 기금에서 예산 범위 내에서 보전 지원 (조례상 근거 마련)

※ 타 기금 사례 : 농림수산업자 신용보증기금 (대출액의 5~10% 손실 보전), 서울시중소기업육성기금(신용보증재단 결산상 기본재산 손실금 보전)

● (법제도 마련) 사회투자기금의 조성 및 운용을 위한 조례 제정 추진

- 충청남도 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례

· 조례는 기금의 정의, 용도, 심의위원회의 설치, 심의위원회 구성, 심의위원회 운영, 기금의 관리, 존속기한 등을 포함

- 충청남도 사회투자기금 조성·운용 종합계획 수립

· 사회투자기금의 체계적이고 효과적인 조성·관리를 위한 종합계획 수립 추진

- 충남 사회적금융기관 육성 지원체계 마련

· 기금 운용을 위한 다양한 비영리재단, 임팩트투자회사, 신탁 등 사회적금융기관 육성을 위한 지원 방안 마련

※ 중앙정부에서는 ‘사회적금융중개기관 육성 지원’과 ‘신탁 등 지역금융기관의 역할 강화’를 위한 지원방안을 마련 중인 만큼 이와 연계한 사업 추진

〈서울시 사회투자기금 관련 조례 사례〉

제3조(기금의 조성) ① 시장은 이 조례의 목적을 달성하는데 필요한 자금을 확보·공급하기 위해 서울특별시 사회투자기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운영한다.

② 기금의 조성은 다음 각 호의 재원으로 한다.

1. 일반회계로부터의 출연금
2. 기금의 운용으로 생기는 수입금
3. 융자상환금, 차입금, 예수금, 투자회수금 등
4. 법인·단체 또는 개인의 기부금

③ 시장은 제2항제1호에 따라 서울특별시(이하 “시”라 한다)의 출연금을 회계연도마다 세출예산에 반영하여 출연할 수 있다.

제4조(기금의 용도) 기금은 시 관할지역에서 다음 각 호의 어느 하나를 지원하는 용도에 사용한다.

1. 사회적경제기업
2. 사회적금융을 수행하는 기관
3. 사회, 환경 및 문화 등과 관련한 문제를 개선하는 사회적투자 사업
4. 장애인기업, 여성기업, 다문화가정 및 북한이탈 주민 등 사회적 배려가 필요한 기업 및 사람
5. 기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비
6. 수행기관의 사회적경제기업 대상 비용자사업비 지원
7. 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 사회주택의 건설 및 공금을 위한 융자 또는 보조
8. 그 밖에 시장이 인정하는 사회적 과제를 해결하기 위한 기금 공모사업 등

제5조(기금관리 공무원) ① 기금운용관은 기금업무 소관 국장으로 하고 분임기금 운용관은 기금업무 소관 부서장으로 하며, 기금 출납원은 기금업무 담당 사무관으로 한다. 다만, 기금관리 공무원의 사무 중 지출의 원인행위(계약사무 포함) 및 지급명령 사무에 대해서는 기금사업비 집행절차의 투명성을 강화하기 위하여 「서울특별시 재무회계규칙」에서 정하는 관서 회계 관계 공무원을 기금관리 공무원으로 하여 처리하게 하여야 한다. 〈개정 2015.4.2.〉

② 이 조례에 규정되지 아니한 기금의 수입과 지출에 관하여는 「서울특별시 재무회계규칙」이 정하는 세입세출회계법에 관한 규정을 준용한다.

제6조(기금운용심의위원회 설치) 기금의 관리·운용에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시장 소속하에 서울특별시 사회투자기금운용심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다. 〈신설 2017.1.5.〉

1. 기금운용계획의 수립 및 변경, 2. 기금 결산보고서의 작성, 3. 기금 운용의 성과 분석, 4. 기금운용현황 보고, 5. 수행기관 선정에 관한 사항, 6. 그 밖에 기금의 효율적인 관리·운용을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제9조(기금의 관리) ① 기금은 시장이 관리·운용하며, 시 금고에 예치·관리한다. 〈신설 2017.1.5.〉

② 시장은 기금의 원활한 사업추진과 사업성과를 평가하기 위하여 제4조에 따라 투자 및 융자를 받은 자에 대하여 자금관리 실태를 조사할 수 있으며, 이에 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다. 〈개정 2017.1.5.〉

③ 시장은 필요한 경우에 수행기관의 사회적경제기업 지원 사업비를 지원할 수 있다. 〈신설 2017.1.5.〉

④ 제4조에 따라 투자·융자지원을 받은 자는 그 지원금을 상환하여야 한다. 지원금 상환에 관한 세부사항은 규칙으로 정한다. 〈개정 2017.1.5.〉

⑤ 제4조에 따라 투자·융자지원을 받은 자가 소재지, 대표자 등에 관한 변경사항이 발생한 때에는 그 내용을 시장에 지체없이 통보하여야 한다. 〈신설 2017.1.5.〉

4. [중장기 방안] 충청남도 사회적은행 설립방안

① 설립 개요

- 충청남도 사회적은행은 소요재원의 안정적 조달 뿐 아니라 중장기 용자(인내자본) 등 사회투자 원리가 구현되는 금융기관 도입 검토 필요
 - 특히 사회투자가 가능한 금융기관 도입 검토가 필요하며, 이를 위해서는 여·수신이 가능한 은행(비은행금융기관), 사회적 주식거래소, 전문투자기관 등 다양한 형태가 존재
- ※ '사회투자'란 사회적가치 실현과 관련 다양한 프로젝트를 대상으로 보조금(grant), 용자, 투자 등을 통하여 사회적 목적과 적정 투자수익을 동시에 추구하는 것

< 검토가능한 금융기관 형태 >

- 은행: 직접 개별 사회적 기업에 대한 용자를 중심으로 여·수산업자 직접 수행
- 사회적 주식거래소: 비상장 사회적 기업을 대상으로 재무적 이익 외에 사회적 이익을 추구하며(일반 증권시장과 차별성), 기업에 대한 정보를 생산하여 투자자에게 제공
- 전문투자기관: 전문투자기관이 기존 금융권의 중개기능을 활용하여 사회적 기업에 자금을 간접적으로 지원

- 현실적인 여건을 고려하여 은행 또는 전문 투자기관 설립 등의 방안을 검토
 - 사회적은행은 여러 해외사례들이 존재하며, 여·수신 업무를 중심으로 다양한 방식으로 사회투자가 가능
 - 전문 투자기관 설립은 수신업무의 기능은 없으나, 제도권 금융기관을 매개로 사회투자가 가능한 방식

② 1안) 사회적은행 설립방안 검토 : '충남도립 사회적은행' (가칭)

- (설립방안) 사회적 은행은 신규설립 및 인수방식이 존재하나, 금융위 인가 가능성 등 현실적 측면을 고려할 때 인수방식이 타당
 - 일반은행/지방은행은 금융위의 신규설립이나 인수의 인가 가능성이 거의 없음(지난 20년간 인가 선례 없음)
 - 저축은행은 신규설립의 가능성은 낮으며, 인수가능성이 있는 저축은행 고려
- ※ 최근 널리 확산되고 있는 인터넷은행 활용 고려
- 인수가 가능한 저축은행의 경우 자본 규모, 금융당국 정책기조, 업종전환의 절차적 복잡성 등을 감안할 때 저축은행이 적절함
 - 저축은행의 경우 사업영역, 인지도, 고객접근성을 고려할 때 적절한 모델이며, 인수비용도 1천억원 이내로 상대적으로 낮음
- ※ 대규모 자금모집 및 운용을 위해서는 은행 설립이 필요하나, 사회투자사업을 위한 은행설립은 부정적으로 판단됨(추후 전문가 자문필요)
- 기존 저축은행 중 충남권을 사업지역으로 하는 저축은행을 인수하되, 소유구조는 도의 통제가 가능한 간접소유형이 타당
 - 저축은행 인수에는 상당한 재원이 필요한 바, 충남도의 재정부담 감안 필요
 - 간접소유형은 조례를 통해 사회투자 관련 주식회사를 설립하고, 이를 매개로 간접적으로 지분의 50% 이상을 확보하는 방식 추진

〈다양한 소유구조〉

- 사회적은행의 충남도의 소유구조는 지분취득 비율에 따라 지방공사의 형태에서부터 지분분할형, 간접소유형 등 다양한 방식 존재
- i) 지방공사형: 금융위의 승인과 도의회의 조례를 통해 50%이상 지분을 취득, 지방공사형태로 금융기관(충남도립저축은행(가칭))을 설립
- ii) 소수 지분분할형: 금융위 승인을 통해 충남도, 우호적 투자자, 기타 투자자가 1/3씩 지분을 취득
- iii) 다수 지분분할형: 금융위 승인이 불필요한 지분을 충남도 및 다수의 우호적 투자자가 취득
- iv) 간접 소유형: 주식회사 설립(충남도 직접 또는 산하기관 출자)을 통해 금융기관의 지분 50% 이상을 취득
- v) 선 민간출자형: 우호적 민간투자자들이 출자하여 금융기관 인수 후, 충남도가 참여하여 50% 미만 지분 취득(미국 CDFI 방식)

구분	형태	충남도 지분	충남도 외 지분	금융위 승인 가능성
지방공사형	저축은행	50% 이상	50% 이하	낮음
소수 지분분할형		33%	우호지분:34% 기타지분:33%	
다수 지분분할형		10%	우호지분: 40% 이상 기타지분: 40% 이하	보통
간접 소유형		주식회사 설립 방식별로 지분차별	주식회사 50% 이상	
선 민간출자형		50% 미만	50%이상	

③ 2안) 사회투자 전문회사 설립방안 검토 : ‘충남사회금융’ (가칭)

- 사회적 은행 설립의 현실적 대안으로 ‘사회투자’의 방식을 다양화할 수 있는 ‘(주)사회투자 전문회사의 설립’을 검토
 - 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 자본시장법)」에 의거, 금융위 인가를 받아 자산운용업(집합투자업)을 담당하는 투자유한책임회사 형태로 설립
 - 독립된 은행기관 설립과 달리, 자산운용사로 설립시에는 금융위의 인가가능성이 상대적으로 높을 것으로 판단됨
- ※ 예로, 영국 Bridges Ventures는 영국정부와 창투자들이 50%씩 출자하여 설립한 사회투자 전문기관으로서, 사회적 가치와 재무적인 목표를 함께 추구하며 3가지 펀드를 운영중

〈금융분야 유한책임회사 : 투자유한책임회사〉

- 투자유한책임회사는 폐쇄적(자율적)인 인적구성이 가능하여 탄력적 운영이나 출자기관 간 조율이 용이하고, 대외적으로 회사에 대한 출자의무 내에서 책임을 짐
- 기본적으로 계약 및 내부정관을 통하여 이사회와 과반수를 공무원내지는 공기업의 장으로 구성하여 충남도의 통합운영회사에 대한 지배력을 유지할 수 있음

- 투자유한책임회사(자산운용사) 형태의 사회투자 전문회사 설립에 기초해, 기존 기금 외에 펀드 및 채권 발행, PF 등 다양한 투자재원을 조달
 - 이는 기존 매칭방식에 의거한 일반예산 및 민간의 기부금에 의한 재원을 조달하는 방식으로부터 질적 전환을 의미
- 사회투자 전문회사의 경우, 자금운용 측면도 상이해, 사회적 투자와 함께 투자대상 기업의 가치제고와 프로젝트 수익실현 노력 수행
 - ① 민관컨소시엄 구성(SPC)에 의한 사회적가치 지향 프로젝트 투자, 사회적 가치지향 기업에 대한 주식투자 등을 병행하여 투자 포트폴리오 구성
 - ② 투자프로세스 전반에 대한 관리 및 감독기능 뿐 아니라, 투자업체 사후관리(법무, 재무, 마케팅 등) 등을 통한 포괄적 경영지원서비스도 제공
 - ③ 이와 더불어 사회혁신채권(SIB)의 운영을 위한 채권발행 및 사업수행기관 선정 등의 업무도 담당
- (설립방안) 사회투자 전문기관(주)는 산하기관 공동 출자를 통해 설치
 - 이를 위해 별도의 조례를 제정하고, 사회투자과 관련 있는 산하기관(충남개발공사, 신용보증재단 등)에 의한 출자를 추진
- ※ 투자유한책임회사의 경우, 충남도의 직접 출자는 불가하나, 산하기관들에 의한 공동출자는 가능하며, 충남도는 회사에 대한 간접 통제가 가능(「지방공기업법」 제 77조3)

● 이를 위해 충남도 산하에 (가칭)‘충남사회금융’(투자유한책임회사)를 설립하고, 관련 주체(기관)들간 적절한 역할분담을 모색함

- 민간 투자자산운용사는 일부 프로젝트에 대한 투자업무를 위탁받아 수행
- 제도권 금융기관은 사회적 배려기업이나 사회적 프로젝트형 사업에 대한 투자에 있어서 금융 중개기능을 담당

※ 한국정책금융공사의 민간 투자자산운용사를 적극 활용하는 투자 모델 참조

〈한국정책금융공사〉

○ 정부의 전액출자금(15조원)을 바탕으로 펀드를 조성하고, 금융기관의 자금중개기능을 활용하여 중소기업에 투자

- 지역개발, 사회기반시설의 확충, 신성장동력산업 육성, 금융시장 안정 및 그 밖에 지속가능한 성장 촉진 등 국민경제의 발전에 필요한 자금을 공급관리
- 중개금융기관(은행)을 통한 온렌딩 대출, 간접투자(펀드운용사가 투자 기업의 심사투자를 담당하는 중소벤처펀드, PEF를 활용한 방식)로 이루어짐

[‘온렌딩 대출 방식’] 금융공사가 중개금융기관(은행)을 통해 중소중견기업에 정책자금을 지원하는 새로운 금융제도

- 중개금융기관(은행) 영업점에서 일괄진행이 가능하며, 공사와 중개금융기관(은행)간 정해진 대출 절차에 의해 온렌딩 대출 희망기업의 이용요청을 진행
- 온렌딩대출 금리는 온렌딩 기준금리(한국정책금융공사) + 스프레드(각 중개금융기관(은행)) 결정

[간접투자] 공사가 자금출자를 통해 펀드를 조성하고, 펀드운용사(공사펀드 위탁운용사 26개)가 투자기업의 심사, 투자를 담당하는 방식

- 중소벤처펀드(39개) PEF(사모펀드 또는 고수익기업투자펀드, 30개) 등을 활용
- 투자유형은 주식 또는 무담보 주식관련 채권을 인수하는 것으로, 인수가격, 채권 금리, 기간 및 규모 등 투자조건은 펀드운용사와 협상을 통해 결정
- 금융안정기금, 긴급금융지원, 은행자본확충펀드, 채권시장안정펀드 등을 활용

※ ‘성장사다리펀드’조성을 통해 장기 모험자본의 공급활성화와 민간자본의 참여를 유도하여 기업의 성장곡선(창업-성장-회수) 상 자금 수급 불균형으로 발생하는 금융사각지대를 해소하고자 함

참고자료

관계부처 합동(2018), 사회적 금융 활성화 방안, 국정현안점검조정회의

라준영(2014), 사회적 자본시장과 성장자본: 보조금 연계형 사회영향투자, 한국협동조합연구 제32권 3호,

박춘섭·전지훈·이홍택(2016), 충남 사회적금융 체계의 구축과 운영방안, 충남연구원,

서울특별시(2013), 2013년 정책자료집 ‘사회투자기금’

서울특별시(2016), 사회투자기금 개편 종합계획

이준호(2015), 사회적금융의 법제화 방안 연구

일자리위원회 관계부처 합동(2017), 사회적경제 활성화 방안

한국사회투자(2015), 사회적경제기업 자금조달 조사보고서