

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안

2차 토론회 사회연대경제 자금조달 활성화 방안

2025. 11. 6. (목) 14:00 국회의원회관 제9간담회의실

사회 김기태 | 한국사회연대경제 부설연구소 소장

발제

- ① 협동조합 자금운용 활성화를 위한 제도 개선
조혜경 | 금융경제연구소 소장
- ② 협동조합 성장전략과 금융의 과제
김대훈 | 전국협동조합협의회 사무총장
- ③ 사회투자 자원 확충 방안
박정환 | 한국사회가치연대기금 기반조성부장

지정토론

- ① 강민수 | 한국사회연대경제 상임이사
- ② 박광동 | 한국법제연구원 선임연구위원
- ③ 박항희 | 한국 마이크로크레딧 신나는조합 상임이사
- ④ 박원재 | 행정안전부 지역사회혁신TF 팀장
- ⑤ 김재현 | 기획재정부 지속가능경제과 사무관



토론회 참가 신청

1차 토론회 협동조합 활성화를 위한 법인격 개선 방향과 세제 개편 방안

2025. 10. 29. (수) 16:00 국회의원회관 제2간담회의실

3차 토론회 사회연대경제기본법 시대의 비전과 과제

2025. 11. 18. (화) 10:00 국회의원회관 제8간담회의실

공동주관

기본소득당 사회연대경제특별위원회 전국협동조합협의회 한국사회가치연대기금

공동주최

사회적금융포럼 | 시민발전이종협동조합연합회 | 전국광역사회적경제지원센터협의회
한국사회연대경제 | 한국의료복지사회적협동조합연합회
더불어민주당 사회적경제위원회 | 전국사회연대경제지방정부협의회
국회의원 김영배 | 복기왕 | 용혜인 | 윤종오 | 정태호 | 차규근 | 한창민

식 순

시간	내용		
14:00-14:15	개회	오프닝	축사, 사진촬영
14:15-15:00	사회		김기태 한국사회연대경제 부설연구소 소장
	발제	발제 1	협동조합 자금운용 활성화를 위한 제도 개선 조혜경 금융경제연구소 소장
		발제 2	협동조합 성장전략과 금융의 과제 김대훈 전국협동조합협의회 사무총장
		발제 3	사회투자 자원 확충 방안 박정환 한국사회가치연대기금 기반조성부장
15:00-15:35	지정토론	토론	강민수 한국사회연대경제 상임이사 박광동 한국법제연구원 선임연구위원 박향희 한국 마이크로크레딧 신나는조합 상임이사 박원재 행정안전부 지역사회혁신TF 팀장 김재현 기획재정부 지속가능경제과 사무관
15:35-16:20	종합토론	토론	이창수 전국시민발전이종협동조합연합회 회장 임지현 전국광역사회적경제지원센터협의회 공동대표 손석조 신용협동조합중앙회 사회적금융본부장 유유미 사회적협동조합 우리함께 상임이사 임창규 GSG임팩트코리아 사무총장
16:20-16:30	폐회		마무리

축사

축사



김영배 국회의원

더불어민주당
사회연대경제 입법추진단 단장

안녕하십니까.

더불어민주당 사회연대경제 입법추진단장을 맡고 있는 성북갑 국회의원 김영배입니다.

오늘 '사회연대경제 자금조달 활성화 방안'을 주제로 뜻깊은 토론회를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 바쁘신 중에도 이 자리를 빛내주신 조혜경 금융경제연구소 소장님, 김대훈 전국협동조합협의회 사무총장님, 박정환 한국사회가치연대기금 기반조성부장님을 비롯한 발제자 여러분, 사회를 맡아 주실 김기태 소장님, 그리고 지정토론과 종합토론에 참여해주실 전문가 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

지난 8월 열린 사회연대경제 입법추진단 발족식에서는 500여 명의 현장 활동가와 관계자들이 한자리에 모여, 사회연대경제 기본법 제정에 대한 뜨거운 열망을 함께 확인했습니다. 그날 우원식 국회의장님과 정청래 당대표님, 복기왕 사회적경제위원장님을 비롯한 많은 분들께서 "지금이 기본법 제정의 골든타임"이라고 강조하셨습니다. 저는 입법추진단장으로서 지금 시기를 놓치지 않고 이러한 열망이 좋은 제도와 정책으로 안착될 수 있도록 노력할 것입니다.

사회연대경제가 진정으로 꽃피우려면, 오늘 우리가 논의할 '자금조달 활성화'라는 실질적 토대가 반드시 마련되어야 합니다. 그간 사회연대경제 조직은 꾸준히 성장하며 지역 공동체가 필요로 하는 다양한 서비스를 제공해왔고, 포용적인 일자리도 만들어내며 시민 삶의 질을 개선하는데 기여해 왔습니다. 문제는 이러한 성과에도 불구하고 자금조달에 있어 여전히 큰 어려움을 겪고 있다는 점입니다.

오늘 토론회에서 현장 활동가와 전문가 여러분의 참여로 이 문제를 해결하기 위한 다양한 제안과 토론이 이루어질 것으로 기대됩니다. 또 이러한 논의를 반영하여 조만간 정부에서 사회연대경제 활성화를 위한 통합적인 지원 정책을 수립해 발표할 것으로 예상합니다. 사회연대경제의 지속가능성을 높이고 지역순환경제로 이행을 촉진하며 사회적 가치를 확산시키는 금융의 힘을 잘 활용하는 정책이 마련되기를 바랍니다. 그 과정에서 제도적으로나 법적으로 뒷받침이 필요한 부분은 입법추진단에서 정부와 협력해 실용적인 대안을 마련해 가겠습니다.

사회연대경제는 시장경제와 함께 우리 사회를 이끌어가는 중요한 축입니다. 그것은 단순한 경제활동을 넘어 민주주의의 경제적 실천이며, 더불어 사는 공동체의 기반입니다. 오늘 이 토론회가 사회연대경제 자금조달의 새로운 장을 여는 중요한 계기가 되기를 기대합니다. 발제자와 토론자 여러분의 깊이 있는 논의를 통해 실효성 있는 정책 방안들이 도출되기를 바라며, 이것이 곧 입법과 정책으로 이어질 수 있도록 입법추진단이 힘을 보태겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회 준비에 수고해주신 모든 분들께 감사드립니다.

축사



복기왕 국회의원

더불어민주당
사회적경제위원장

안녕하십니까?

더불어민주당 사회적경제위원장을 맡고 있는 국회의원 복기왕(충남 아산시갑, 국토교통위원회 간사)입니다.

<이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속토론회 - 사회연대경제 자금조달 활성화 방안> 개최를 진심으로 축하드립니다.

오늘 토론회는 사회연대경제의 지속 가능한 발전을 위해 반드시 논의되어야 할 자금조달 문제를 다루는 뜻깊은 자리입니다.

귀한 시간을 내어 발제를 맡아주신 조혜경 금융경제연구소 소장님, 김대훈 전국협동조합협의회 사무총장님, 박정환 한국사회가치연대기금 기반조성부장님, 더불어 바쁜 시간을 쪼개어 고견을 나누기 위해 참석하신 모든 분께 깊이 감사드립니다.

현재 우리나라에는 약 3만 개의 사회연대경제 조직이 활동하며, 각 지역에 일자리와 돌봄, 사회서비스를 제공하고, 공동체의 회복과 균형발전을 이끄는 중요한 역할을 하고 있습니다. 그러나 지난 3년 윤석열 정부의 무관심과 예산 축소로 사회연대경제 생태계는 심각한 위기를 겪었습니다.

우리는 함께 위기를 극복하고, 국정과제에 사회연대경제 성장 촉진을 포함하고 있는 이재명 정부를 맞이했습니다. 저도 더불어민주당 사회적경제위원장으로 60명의 동료 의원님들과 함께 사회연대경제기본법을 대표발의하고, 사람 중심의 협동과 연대를 통해 공동의 이익을 실현하는 '기본사회'의 핵심 기반을 만들기 위해 애쓰고 있습니다.

기본법 제정만큼 중요한 것이 사회연대경제가 지속가능하게 발전할 수 있는 생태계를 조성하는 것입니다. 이를 위해서 협동조합의 금융 접근성 개선, 사회연대금융 활성화, 사회투자 자원 확충 등 현실적인 방안이 필요합니다.

오늘 토론회에서 행정안전부와 기획재정부 등 관계부처가 함께 논의하는 만큼, 현장의 목소리가 실질적인 정책 변화로 이어지는 전환점이 되길 기대하겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회를 준비해주신 모든 분들께 감사드리며, 이 자리가 사회연대경제의 새로운 시작을 여는 출발점이 되기를 응원합니다.

감사합니다.

축사



용혜인 국회의원

기본소득당
당대표

안녕하십니까. 기본소득당 대표 용혜인입니다.

오늘 기본소득당 사회연대경제특별위원회가 전국협동조합협의회, 한국사회가치연대기금과 함께 준비한 <이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속토론회>의 두 번째 자리를 열게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 귀한 시간 내어 공동주최로 힘을 모아주신 사회연대경제 여러 단체와 의원님들께도 진심으로 감사드립니다.

이재명 정부가 사회연대경제를 주요 국정과제로 채택하고, 이를 기본사회 실현과 지속가능한 발전을 위한 핵심 축으로 삼겠다고 천명한 것을 적극 환영합니다. 얼마 전 주무 부처를 기획재정부에서 행정안전부로 변경하며 활성화를 위한 구체적인 정책 수립에 착수한 것은, 차디찬 시간을 견뎌야 했던 지난 정권 3년의 모습을 돌아볼 때 더욱 반갑고 의미 있는 변화입니다.

이번 연속 토론회는 이러한 중대한 정책 전환기에 맞춰 사회연대경제 주요 현안을 주제로, 정부에 제안하는 정책 대안을 마련하고자 기획되었습니다. 정부 관계자 여러분께서는 오늘 논의 내용을 귀담아 두시고 반드시 정책에 반영될 수 있도록 힘써주시기를 부탁드립니다. 기본소득당은 앞으로도 사회연대경제의 다양한 주체들이 지혜를 나눌 수 있는 자리를 꾸준히 마련하고, 정부 정책을 적극적으로 지원하여 사회연대경제가 새로운 도약을 맞이하는 마중물 역할을 하겠습니다.

오늘 두 번째 토론회의 주제는 자금조달 활성화 방안입니다.

현재 시민발전, 통합돌봄, 사회주택 등 사회연대경제 주요 분야에서 2030년까지 총 2조 6,000억 원에 달하는 사회투자 자금이 필요한 것으로 추산됩니다. 그러나 현실적으로 협동조합은 금융 접근성이 낮아 자본 조달 수단이 극히 제한적입니다. 정책 자금은 뒷걸음질 치고, 신탁 정도를 제외하면 금융기관의 참여도 저조합니다.

현재의 어려움을 해결하기 위해서는 휴면금융자산과 지방소멸대응기금 등 정책 자원을 활용하고 민간 투자자를 매칭하여 사회투자 기금을 규모화할 필요가 있습니다. 나아가 자금의 공급과 중개, 수요 전 과정에서 다양한 주체를 발굴·육성하여 튼튼한 사회적 금융 생태계를 구성해야 합니다.

이를 위해 기본소득당은 오늘 토론회에 앞서 '사회적 금융 활성화 3법'을 발의하는 기자회견을 진행했습니다. 주요 내용은 신탁의 타법인 출자 허용(신탁법), 휴면예금을 사회투자기금으로 활용(서민금융법), 자활복지공제회 법제화(기초생활보장법) 등입니다. 사회연대경제 현장에서 그 필요성을 오랫동안 주장해온 내용인 만큼 법안이 통과될 수 있도록 더불어민주당, 조국혁신당, 진보당, 사회민주당 등 제 당당의 협력을 기대합니다.

사회연대금융을 활성화하기 위해서는 오늘 발의한 법안 외에도 다양한 법 개정과 정부 정책 혁신이 필요합니다. 기본소득당은 사회연대금융을 더욱 활성화하고, 사회연대경제가 질적으로 성숙할 수 있도록 제도적 기반 마련에 최선을 다하겠다는 약속을 드립니다.

마지막으로 사회연대금융 활성화와 사회연대경제 재도약을 위해 풍부한 경험과 지혜를 나눠주신 발제자와 토론자분들께 특별히 감사드립니다.

감사합니다.

축사



윤종오 국회의원

진보당
원내대표

안녕하십니까. 진보당 원내대표 윤종오입니다.

오늘 '이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속토론회' 두번째 자리에 함께하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 또 "사회연대경제 자금조달 활성화 방안" 발제를 맡아주신 박정환 재단법인 한국사회가치연대기금 기반조성부장님, 그리고 토론에 함께해주신 여러 전문가와 현장 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

우리 사회의 사회연대경제는 꾸준히 성장해왔지만, 여전히 '돈의 벽' 앞에서 멈추고 있습니다. 민간자금은 사회적 가치보다 수익성을 좇고, 공공자금은 제도적 기반이 미약해 현장의 요구를 따라가지 못하고 있습니다.

사회적금융은 일부 보증·융자사업에 머물러 있고, 지방정부는 사회투자기금의 법적 근거조차 갖추지 못한 실정입니다. 결국 좋은 아이디어와 사회적 가치가 있어도 자금이 흐르지 않으면 확산이 어렵습니다.

울산 북구청장 시절 협동조합 설립지원, 공공조달 등을 통해 사회적경제의 기반을 만들었지만, 자금이 지속적으로 순환하지 못한다는 한계를 절감했습니다. 결국 '돈의 방향'을 바꾸지 않으면 구조는 바뀌지 않습니다.

최근 진보당은 금융이 이윤이 아닌 지역의 삶을 지탱하는 수단이 되도록 하는 '지역공공은행' 같은 정책을 이어가고 있습니다. 사회연대경제 역시 이런 금융공공성의 기반 위에서 자립할 수 있다고 생각합니다.

오늘 토론회에서 제기될 다양한 아이디어와 제안들이 현장의 요구로 그치지 않고, 제도와 법으로 이어질 수 있도록 국회가 제 역할을 다하겠습니다.

진보당은 사회연대경제를 불평등한 자본 중심 구조를 바꾸는 대안경제의 중심축으로 세우고, 돈이 이윤이 아니라 사람과 공동체를 위해 흐르는 사회를 만들어가겠습니다.

감사합니다.

축사



정태호 국회의원

더불어민주당
국회 기획재정위원회 간사

안녕하십니까.

국회 기획재정위원회 더불어민주당 간사, 서울 관악을 국회의원 정태호입니다.

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 - 「사회연대 자금조달 활성화 방안」 국회 토론회에 함께 해주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

저는 이재명 정부 출범 직후 대통령직속 국정기획위원회 사회연대경제 TF 팀장으로 새 정부의 사회연대경제 정책을 설계하는 작업에 참여했습니다. 그때 가장 먼저 확인한 것은 지난 정부에서 크게 위축된 사회연대경제 생태계를 조속히 복원해야 한다는 현장의 절박한 목소리였습니다. 이러한 현장의 요구를 담아 “사회연대경제 성장 촉진”을 국정과제에 포함시켰고, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 지난 9월 『사회연대경제 기본법안』을 대표 발의했습니다.

사회연대경제 성장 촉진 방안의 핵심은 두 가지입니다. 첫째, 여러 유형의 사회연대경제 조직들이 개별법에 따라 분절적으로 운영되던 구조에서 벗어나 통합적인 추진체계를 구축하는 것입니다. 둘째, 이를 바탕으로 사회연대경제 조직의 금융 접근성을 제고하고 효과적인 성장지원 체계를 마련하는 것입니다. 오늘 토론회는 바로 이 두 번째 목표, 즉 '자금조달 활성화'를 집중적으로 다루는 매우 중요한 자리입니다.

사회연대경제 조직이 불평등 감소, 양질의 일자리 창출, 사회 통합을 위한 대안적 모델로 발전하기 위해서는 사회연대경제 조직의 특성을 잘 이해하고 살려줄 수 있는 금융 생태계가 필요합니다. 저는 사회연대경제 기본법을 발의하며 사회적 가치 확산을 위한 금융 생태계 조성의 중요성을 강조하였습니다. 사회연대경제 발전 재원 확보를 위한 제도 정비, 민간기금 지원 및 사회연대금융 중개기관 육성 정책을 정부와 지자체가 추진할 수 있는 근거를 법안에 담았습니다.

오늘 토론회에서 정부 각 부처, 국회, 민간이 한자리에 모여 사회연대금융을 활성화하기 위한 정책적, 제도적 과제를 논의할 것으로 기대합니다. 현장의 요구와 정부의 의지를 경청하고 이를 잘 연결할 수 있는 제도적 해법을 모색하겠습니다.

소중한 자리를 만들어 주신 김영배 의원님, 복기왕 의원님, 용혜인 의원님, 윤종오 의원님, 차규근 의원님, 한창민 의원님, 그리고 기본소득당 사회연대경제 특별위원회와 전국협동조합협의회, 한국사회가치연대기금 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다. 아울러 사회와 발제, 토론을 맡아주신 전문가분들께 감사의 말씀을 드립니다.

오늘의 토론회가 성공적으로 마무리되기를 기원합니다.

고맙습니다.

축사



차규근 국회의원

조국혁신당

안녕하십니까.

조국혁신당 국회의원 차규근입니다

오늘 「이재명 정부 사회연대경제 정책 제언 연속 토론회」 두 번째 자리인 '사회연대경제 자금조달 활성화 방안'을 논의하기 위해 이 자리에 모여주신 모든 분께 진심으로 감사드립니다. 특히 이 토론회를 함께 주최해 주신 공동주최 의원님들, 귀한 발제를 맡아주신 금융경제연구소 조혜경 소장님, 전국협동조합협의회 김대훈 사무총장님, 한국사회가치연대기금 박정환 기반조성부장님, 그리고 지정토론과 종합토론에 참여해 주시는 한국사회연대경제 강민수 상임이사님, 한국법제연구원 박광동 선임연구위원님, 한국 마이크로크레디트 신나는조합 박향희 상임이사님을 비롯한 모든 토론자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

우리 사회는 오랫동안 사회적경제 주체를 통해 위기 극복의 해법을 모색해왔습니다. 농촌의 금융난과 고리대금 문제는 농협과 신협을 통해, 도시와 농촌 간의 신뢰 문제는 생활협동조합을 통해, 의료 사각지대 문제는 의료사회적협동조합을 통해 풀어왔습니다. 자활기업과 사회적기업은 취약계층에게 일자리를 제공했고, 마을기업은 지역공동체를 복원하는 데 기여했습니다. 이처럼 사회연대경제는 민간이 바텀업 방식으로, 정부가 직접 수행하기 어려운 영역을 책임져온 실천적 제도입니다.

이재명 대통령께서는 후보 시절부터 기본사회는 정부의 힘만으로 실현될 수 없으며, 협동조합, 마을기업, 사회적경제 조직, 시민사회가 실질적 실행자가 되어야 한다고 강조하셨습니다. 그 약속에 화답하듯 국정기획위원회는 사회연대경제 성장 촉진을 123대 국정과제에 포함했고, 사회연대금융 활성화를 세부과제로 제시했습니다. 이는 우리 사회가 더 공정하고 지속가능한 방향으로 나아가겠다는 정부의 분명한 약속입니다.

그러나 사회연대경제 조직들은 여전히 자금 조달의 벽 앞에 막혀 있습니다. 높은 사회적 가치를 창출하고 있음에도 불구하고, 자금 접근성은 열악하고, 그 가치를 제대로 평가해주는 금융 시스템은 미비한 실정입니다. 오늘 토론회는 바로 이러한 병목을 짚는 자리입니다. 오늘은 협동조합의 자금공급 활성화, 성장전략과 금융의 연계, 사회투자 자원 확충 방안까지, 사회연대경제가 제대로 성장하려면 반드시 풀어야 할 핵심 금융 과제들을 정면으로 마주하는 자리가 될 것입니다.

사회적금융은 단순한 자금 공급을 넘어, 공익성과 공동체 회복을 실현하는 수단입니다. 정부가 사회연대경제를 활성화하고자 한다면 지금 사회적금융을 진지하게 바라보고, 적극적으로 지원해야 합니다. 사회연대경제기본법의 신속한 처리와 함께, 사회적금융의 제도적 기반을 강화하기 위해 국회와 정부, 그리고 현장이 함께 책임을 나누고 힘을 모아야 합니다.

오늘 이 자리에서 나온 제안들이 단순한 논의에 그치지 않고, 실질적인 제도 개선으로 이어질 수 있도록 국회 안팎에서 끊임없이 노력하겠습니다. 사회연대경제가 우리 사회의 공정성과 포용성을 현실로 만드는 핵심 파트너로 자리매김할 수 있기를 바랍니다. 오늘의 토론회가 그 의미 있는 물꼬를 트는 자리가 되기를 진심으로 기대합니다.

감사합니다.

축사



한창민 국회의원

사회민주당
당대표

UN은 2023년 11월 88차 총회에서 2025년을 '세계협동조합의 해'로 선포했습니다. 이에 앞서 77차 총회에서는 '지속가능한 발전을 위한 사회연대경제 활성화 결의안'을 만장일치로 채택했습니다. 사회연대경제가 고용과 양질의 일자리 확대, 건강과 복지, 성평등 증진, 사회서비스 제공, 취약 계층 권익 향상 등 지속가능발전목표(SDGs) 달성에 기여하고 있기 때문입니다.

UN뿐 아니라 ILO, OECD 등 국제기구들은 사회연대경제가 우리 사회의 복합위기에 대응하는 효과적 수단임을 강조하면서 재정 투입, 공공조달 확대, 금융서비스와 자금에 대한 접근성 확대 등 사회연대경제를 활성화하기 위한 정책과 제도를 정비하라고 권고했습니다.

하지만 윤석열 정부는 하루아침에 사회연대경제 예산을 대폭 삭감하고 십 수년간 이어오던 관련 정책을 없애버렸습니다. 국제사회의 흐름에 역행한 윤석열 정부를 심판하고 국민주권정부가 출범했습니다. 이재명 정부는 국정과제로 사회연대경제를 내걸고 사회연대경제기본법 제정과 지원체계 구축, 사회연대금융활성화 등 사회연대경제가 기본사회 실현과 지속가능한 발전의 축으로 자리매김하도록 구체적인 정책을 추진하겠다고 밝혔습니다.

오늘부터 시작될 연속토론회가 윤석열 정부에서 후퇴한 사회연대경제정책의 새로운 출발점이자 전환점이 되기를 바랍니다. 14년 전 첫 번째 '세계 협동조합의 해'에 「협동조합기본법」이 시행되었습니다. 올해 두 번째를 맞이하는 세계 협동조합의 해에는 사회연대경제기본법 제정 등 의미 있는 결실을 거둘 수 있도록, 오늘 자리에 함께한 모든 이들이 힘을 모았으면 합니다.

어려운 상황에도 다양한 상상력을 현실로 구현하는 사회연대경제 현장과 '협동분투' 하시는 여러분의 발걸음에 언제나 사회민주당이 함께하겠습니다. 뜻깊은 토론회를 마련해주신 동료의원들과 사회연대경제 현장 단체 관계자, 발제와 토론에 나서주신 전문가 여러분께 깊은 존경과 감사의 말씀을 전합니다.

고맙습니다.

발제 1

협동조합 자금운용 활성화를 위한 제도 개선

조혜경

금융경제연구소 소장

2025.11.06

협동조합 자금조달 제도 개선 제언

조혜경
금융경제연구소 소장

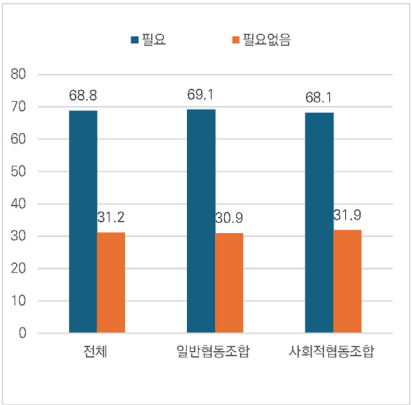
목 차

- I. 협동조합 자금수요 조사 결과
- II. 사회적금융 공급체계 및 현황
- III. 협동조합 자본 규정 및 자금조달 제도
- IV. 협동조합 자금조달 제도 개선 방안

I. 협동조합 자금수요 조사 결과

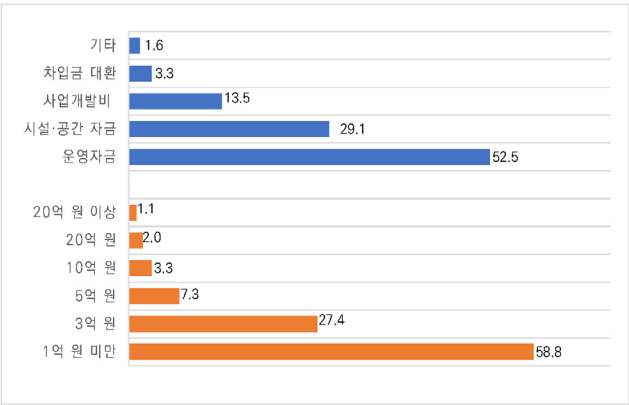
3

자금 필요여부 (%)



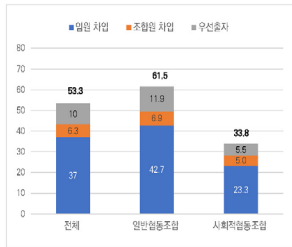
자료: 제6차 협동조합실태조사

필요 자금 규모 및 자금 용도 (%)

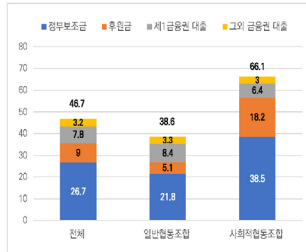


4

내부조달 세부 방안 (%)



외부조달 세부 방안 (%)



필요 자금 조달 방안 1순위 (개. %)

	유효 표본	임원차입	조합원차입	후원금	정부 보조금	우선출자	제1 금융권 대출	그 외 금융권 대출
전체	2,789	37.0	6.3	9.0	26.7	10.0	7.8	3.2
일반협동조합	1,966	42.7	6.9	5.1	21.8	11.9	8.4	3.3
사업자	1,154	43.2	7.3	4.2	20.2	13.3	8.4	3.4
소비자	110	33.6	9.1	8.2	21.8	17.3	6.4	3.6
직원	132	47.0	5.3	3.8	22.7	9.1	7.6	4.5
다중이해관계자	570	42.3	6.1	6.7	24.7	8.6	8.9	2.6
사회적협동조합	823	23.3	5.0	18.2	38.5	5.5	6.4	3.0
지역사업형	432	20.4	5.6	20.4	41.4	5.6	3.7	3.0
취약계층 사회서비스제공형	160	22.5	3.8	18.1	40.6	7.5	4.4	3.1
취약계층고용형	163	28.2	4.3	15.3	30.1	2.5	16.0	3.7
취약사업형	51	33.3	3.9	9.8	39.2	5.9	5.9	2.0
공익증진형	17	29.4	11.8	17.6	23.5	11.8	5.9	0.0

5

협동조합 자금조달 선호 수단 및 특징

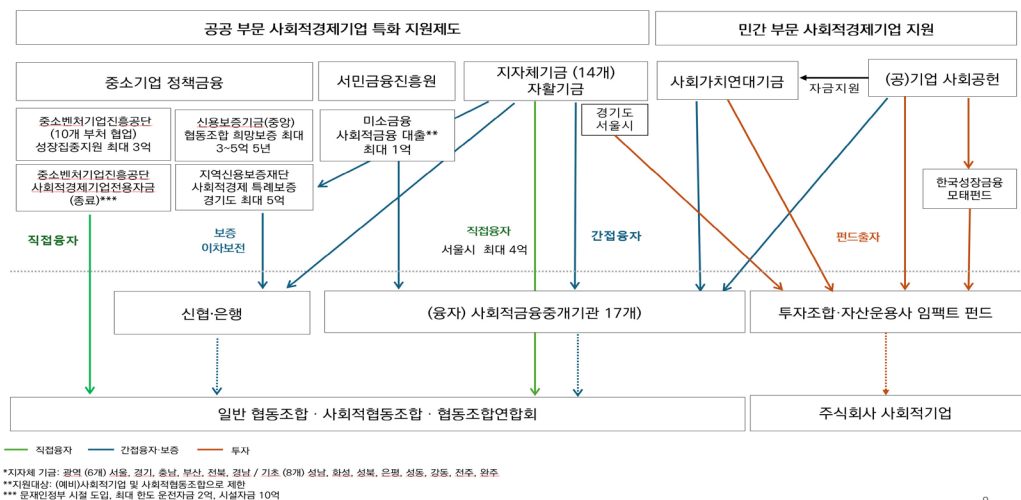
- 자금조달 필요: 69.1%, 필요 자금 규모 1억 원 미만 59%, 자금 용도는 운영자금(인건비 등) 53%
- 내·외부 조달 비중 : 일반협동조합 내부조달 61.5% vs 사회적협동조합 외부조달 66.1%
- 임원차입: 일반협동조합 42.7% vs 사회적협동조합 23.3%
- 조합원 차입: 내부조달 중 조합원 비중 최저, 유형별 차이 거의 없음
- 우선출자
 - 일반협동조합 11.9% 조합원 차입의 두 배, 조합원 수가 많은 소비자협동조합 우선출자 비중 17.3% 최고
 - 사회적협동조합 우선출자 불가에도 5.5% 우선출자 응답, 관련 규정 무지 or 금지 규정을 알면서도 우선출자 활용을 원하는 의사 표시 추정
- 후원금: 일반협동조합 5.1% vs 사회적협동조합 18.2%
- 정부 보조금: 일반협동조합 21.8% vs 사회적협동조합 38.5%, 지역사업형, 취약계층사회서비스 등 보조금 사업을 본업으로 하는 사회적협동조합의 보조금과 후원금 합산 비중 각각 61.4%, 58.7%
- 금융권 대출: 일반협동조합 11.7%, 사회적협동조합 9.4%, 시중은행이 아닌 금융권 대출은 동일하게 3%대로 매우 낮은 것은 제2금융권의 상대적으로 높은 대출금리에 따른 이자 비용 부담 때문 추정

6

II. 사회적금융 공급체계 및 현황

7

사회적금융 공급체계 구조도



8

사회적금융 특징과 한계

- 주요 자금공급자: 1) 중앙·지자체 2) 공공기관 및 민간기업 사회공헌자금 3) 신탁중앙회 사회적금융본부 및 일부 지역조합으로 구성
- 중앙정부 정책금융: 문재인 정부 사회적금융 공급량 확대 방안으로 중소기업 정책금융에 사회적경제기업 전용 프로그램 신설 중앙정부 차원에서 최초로 사회적경제기업 대상 정책금융 상품 도입
- 중개기관 이원화: 제도권 금융회사(은행, 신탁, 자산운용사) 중심의 정책금융 공급체계와 금융업 인가 없는 사회적금융 중개기관(재단·사단법인)중심의 공급체계
- 공공부문 자금 공급 의존 -> 제도적 불안정성, 정치적 위험 노출
 - 정책에 따라 공급 규모가 확대, 축소, 폐기 or 공급 방식 변경 -> 공공자금 공급체계의 일관성과 안정성 확보 어려움
 - 공공부문 자금 의존도가 높은 비제도권 사회적금융 중개기관의 구조적 취약성 -> 공공자금 공급 중단 or 축소 시 중개기관 존립 위협
 - 소규모 운전자금 공급 편중 -> 대규모 초기 투자 or 시설자금이 필요한 사업(에너지, 의료, 영양원 및 중간집 돌봄사업, 사회주택, 운수업, 생협 매장 등) 자금 수요 미 충족
- 공공과 민간자금 공급 방식: 간접투자 축소, 임팩트투자 또는 사회투자 펀드 출자 확대 -> 사회적협동조합 지원 대상 제외
- 제도권과 비제도권 공급체계 간 상호 접점 및 선순환 구조 부재

9

현행 공급체계 대안 모색

- 협동조합의 금융접근성 제고 및 조합의 성장 단계별 자금 수요에 부합하는 조달 수단 다양화 관점
- 제도 개선 시 자기자본 확충 수단 우선 순위, 외부 자금 조달 시 엄격한 요건 부여
- 신탁 제외 제도권 금융기관 자발적 참여 저조, but 정책금융 운용 시 역할 증대 -> 정책금융 접근성 보장
- 공공·민간 펀드 출자 지원 확대 -> 사회적협동조합 역차별 해소 필요
- 정책금융의 진입장벽을 넘을 수 없는 재무적으로 열위한 영세 업체, 제도권 금융기관 이용 불가 -> 사회적금융 중개기관 접근성 점검
- 제도권 중개기관과 제도권 사회적금융 전용 도매기금 전략적 협력관계 기반 부재 -> 제도권 비제도권 중개기관 역할 분담 불명확, 상호보완적 협력 관계 구축 가능성 점검
- 비제도권 사회적금융 중개기관의 구조적 취약성 해결 및 지속가능성 확보 방안 -> 공공 의존도 축소
- 자원 배분의 효율성과 효과성 제고를 위해 공급체계 재설계 필요

10

III. 협동조합 자본 규정 및 자금조달 제도

11

우선출자제도 도입: 협동조합 특례

- 납입 출자금 이외의 자기자본 조달 수단으로 2020년 우선출자제도(제22조의2) 도입: 유한책임회사 주식 발행 불가, 협동조합기본법은 비조합원 대상 우선출자증서 발행 특례 부여
- 발행 자격: 경영의 투명성과 재무상태가 양호한 일반협동조합만 발행할 수 있으며, 사회적협동조합과 연합회는 발행 불가
- 발행 한도: 자기자본 또는 납입출자금 중 큰 금액의 30%
- 우선출자 성격: 잉여금 배당에서 보통 출자보다 우선적인 지위 부여, 의결권과 선거권을 인정하지 않는 이익배당 우선주
- 출자자 자격: 자격 제한에 관한 규정이 없어 조합원, 비조합원 모두 투자 가능
- 조합원 동일인 출자 한도: 조합원의 우선출자 참여시 납입 출자금 총액과 우선출자 총액을 합한 금액이 협동조합이 발행한 우선출자 총액의 30%를 초과할 수 없음
- 비조합원 출자: 조합원 우선출자는 특정 개인에 소유가 집중되는 것을 막기 위해 1인당 출자 한도 제한을 두고 있으나 비조합원 출자에 대해서는 언급이 없음
- 권리 내용 자율 결정: 우선출자증서 발행, 출자자의 책임, 양도, 출자자 총회 등은 대통령령에 정하고 있으나 우선출자의 세부 권리와 내용은 발행 조합이 자유롭게 결정

12

우선출자제도 문제점

- 발행 총액 한도: 협동조합의 2/3는 자본 규모 3천만원 이하로 영세, 우선출자로 조달할 수 있는 금액이 최대 1천만 원에 불과, 절대다수를 차지하는 소규모 협동조합은 발행 유인이 없음
- 우선출자 권리 내용 모호함: 의결권 없는 이익배당 우선주라는 규정 이외에 우선출자 지분의 권리와 의무가 명확하지 않아 지분인출청구권, 최고 배당 한도 제한, 동일인 투자 한도 등 출자지분 관련 규제 적용 여부 불투명
- 조합원 지위: 조합원에게 한정하여 우선출자 보유 한도 규제를 두고 있어 조합원이 아닌 우선출자자에 대해서는 조합원 지위를 인정하지 않는 것으로 해석
- 비조합원 투자금 회수 불투명: 조합원 출자지분과 달리 제3자에 양도 가능한 증권인지, 출자지분처럼 투자자가 조합을 상대로 상환청구권이 인정되는 증권인지 모호 -> 투자금 회수 방안이 명확하지 않아 투자 유인이 낮음
- 자기자본 분류 여부: 투자금 회수 방안으로 상환청구권 부여 시 조합원 자격을 인정하지 않는 우선출자의 자기자본 인정 여부 미지수
- 조합원과 비조합원을 구분하여 전자는 우선출자 보유 한도 규제, 후자에 대해서는 출자 한도 명시적 규정 없음 -> 협동조합의 조합원 통제 원칙 훼손 우려

13

VI. 협동조합 자금조달 제도 개선 방안

14

우선출자제도 대안

- 현행 우선출자제도는 출자배당이 가능한 일반협동조합에 한정해 정관 규정으로 외부 투자자 대상 우선출자증서 자유 발행
- 비조합원 출자한도 제한 미비에도 발행 요건이 지나치게 느슨 -> 협동조합 원칙 위배 및 대리인 문제 발생 위험, 과잉 차입 등 도덕적 해이 위험을 발행 규모 제한으로 통제 -> 제도 미활용
- 우선출자제도를 자기자본 조달 수단으로 원금 상환 및 확정이자 지급의 의무가 없는 다양한 출자증서 발행으로 대체
 - 이익배당 우선주라는 하나의 종류주를 특정하지 않고 조합의 경영 상태와 자금 수요에 따라 출자지분 구조를 유연하게 설계할 수 있도록 법 제22조의2 조항의 제목과 제1항을 다음과 같이 수정
 - 조문 제목을 우선출자 대신 "수종의 출자증서"로 수정, 제1항의 내용을 "조합은 이익의 배당이나 이자의 지급, 잔여재산의 분배에 관하여 내용이 다른 수종의 출자증서를 발행할 수 있다"로 수정
- 비조합원 대상 출자 증서 발행을 허용하되 조합원 소유·통제 원칙을 훼손하지 않아야 한다는 조건을 명시하여 총회 의결 사항에 포함
- 법 제22조의2 제2항을 삭제하여 발행 총액 한도 규정 삭제, 제3항을 조합원, 비조합원 구분 없이 개인 1인당 출자 한도(정액 기준)로 수정, 기관투자자 및 조합 출자 시 적용 제외
- 조합을 이용하지 않고 재무적 기여를 목적으로 하는 투자자 조합원의 우선출자와 비조합원 투자자의 이익배당 우선주를 구분하여 권리와 의무 차등화

15

사회적협동조합 특화 출자증서 및 채무증서 신규 도입

- 사회적협동조합 특화 출자증서 발행 허용
 - 사회적 목적 또는 지역사회 전체를 위한 공익 사업을 수행하는 비영리법인 지위로 인한 자본조달 제도적 차별 해소
 - 사회적협동조합과 연합회의 성과 연동 상환우선 출자증서 발행 허용, 우선출자자에 조합원 지위(투자자 조합원) 부여
 - 납입 출자금과 동일한 인출 제한 및 채무자 보호 규정을 적용하여 자본으로 분류
 - 이자 형태로 지급하는 수익 공유는 고유목적, 공익목적 사업에 사용한 필요경비로 간주하여 손금 산입
- 혼성증권 발행과 금융기관 대출 이외의 타인자본 조달 수단 다양화를 위해 채무증서 발행 허용
 - 협동조합법은 자사주 취득을 금지하고, 조합원 탈퇴 시 자본감소에 따른 채권자 불이익을 보호하는 제도적 장치를 두고 있음
 - 사회적협동조합/연합회는 조합원 이익배당과 청산 시 잔여재산 조합원 배분이 금지되어 있어 채권자 이익 훼손 위험이 크지 않음
- 조합 임직원과 조합원 대상 채무증서 발행에 관한 사항은 정관 규정으로 조합 자율 결정
- 비조합원 대상 담보 및 무담보 채무증서 발행 시 발행 절차에 관한 엄격한 기준(총회 의결 사항)을 법령에 마련하여 요건 충족 시 발행 허용

16

출자증서 및 채무증서 발행 관련 자율규제기구 설치

- 자본시장법 또는 상법 적용 면제, 협동조합에 대한 특례로 허용하는 투자증서 발행 관련 협동조합 원칙 준수 및 투자자 보호를 위해 별도의 규율 체계 필요 -> 투자 활성화를 위한 필수 전제조건
- 조합원 자치조직으로서 협동조합의 특성과 경제적 규모를 고려할 때 정부 또는 공공기관의 공적 규제가 아닌 자율규제가 적합
- 협동조합법에 자율규제 기구 설치에 관한 조항 신설
- 협동조합연합회를 자율규제기관으로 지정, 주무부처와 공동으로 신종 출자 및 채무증서 발행 업무 기준과 절차에 관한 지침과 모범규준 제정·운영
- 출자증서, 채무증서 발행 관련 자문 및 업무지원 제공
- 제3자 대상 채무증서 발행 시 모범규준 준수 여부 심사 및 1차 사업성 평가

17

END

18

발제 2

협동조합 성장전략과 금융의 과제

김대훈

전국협동조합협의회 사무총장

협동조합 성장전략과 금융의 과제

김대훈 (전국협동조합협의회 사무총장)

협동조합 실태조사의 분석과 함의

제6차 협동조합 실태조사에 따르면 2022년까지 설립된 협동조합은 23,892개로 20년(19,429개)에 비해 23.0% 증가했으며, 2022년 현재 운영중인 조합은 10,976개로 2020년(8,926개) 대비 23.0% 증가한 규모다.

제6차 협동조합 실태조사결과 비교

실태조사 항목	제5차 협동조합 실태조사 (2020년 기준, 2022년 발표)	제6차 협동조합 실태조사 (2022년 기준, 2024년 발표)	증감
설립된 협동조합	19,429개	23,892개	23% 증
운영중 협동조합	8,926개	10,976개	23% 증
조합원	493,004명	622,410명	26% 증
종사자	133,290명	189,053명	42% 증
고용	평균 5.4명	평균 6.8명(총73,992명)	26% 증
자산	평균 2억4,970만원	평균 3억4,739만원	39% 증
자본	평균 6,060만원	평균 1억1,227만원	85% 증
출자금	평균 4,763만원	평균 5,382만원	13% 증
부채	평균 1억8,460만원	평균 2억3,512만원	27% 증
매출액	평균 2억9,512만원	평균 3억7,470만원	27% 증
당기손익	평균 (-)433만원	평균 (+)118만원	흑자전환

출처 : 제6차 협동조합 실태조사 보도자료, 기획재정부(2024. 5. 17)를 토대로 재구성

한편, 협동조합의 조합당 평균 자본은 1억 1,227만원, 매출액은 3억 7,470만원으로 2020년 대비 각각 5,167만원, 7,958만원 증가했고 당기순이익은 118만원으로 2020년 적자(△433만원)에서 흑자로 전환되고 있음을 알 수 있다. 조합원은 총 622,410명, 임금근로자는 73,992명으로 2020년 대비 각각 26.2%, 54.4% 증가했다.

조합원들이 협동의 힘으로 만들어낸 협동조합의 자산은 2020년 2억 4,970만원에서 2022년 3억 4,739만원으로 1억원 가까이 증가했다. 반면 부채(2020년 1억8,460 → 2022년 2억 3,512만원)도 증가했는데 자산, 자본의 증가에 비해 부채의 증가 규모가 작은 점은 고무적인 변화라 할 수 있다.

2022년과 2024년 실태조사 사이의 변화를 통해 주목해야 할 점은 협동조합의 저변이 넓어지고 확산되고 있는 점 뿐 아니라 협동조합이 내실있게 성장, 발전하고 있다는 것이다. 지역사회 공동의 부로 기능하고 있는 협동조합의 출자금, 자산이 견실하게 증가하고 있고 매출, 손익 등의 경영실적도 개선, 내실화되고 있음을 실태조사 결과를 통해 확인할 수 있다.

특히, 다른 기업유형과 비교시 협동조합은 고용창출에 있어서도 매우 높은 성과를 보이고 있다. 중소벤처기업부의 자료에 따르면 10억원의 벤처투자를 받은 기업이 평균

3.2명의 신규 고용을 창출하고 있는 것으로 보고하며 정부는 이를 매우 훌륭한 정책 성과로 평가하고 있다. 이에 반해 협동조합은 조직 특성상 영리기업과 달리 외부 자본투자를 받을 방법이 없고, 대규모 정책적 지원이 없다. 그럼에도 불구하고 조합원 스스로의 자조와 협동에 근거하여 경제활동을 하는 협동조합의 경우, 2022년과 2024년 실태조사 사이 2년간 26,000명의 새로운 일자리를 협동조합들이 만들어낸 것으로 조사, 확인되었다. 이는 2020년 데이터 기준 4만 8천여 명에서 2022년 데이터 기준 7만 4천여 명으로 2만 6천명 순 증가한 것이다.

기획재정부의 1년 협동조합 정책 예산 75억원(예산 규모가 감소하기 전 2023년 예산 기준)을 협동조합에 대한 공적 지원(교육, 창업, 판로 지원 및 중간지원 등의 간접지원)이자 협동조합이 만들어내고 있는 사회적 가치에 대한 사회적 투자라고 할 때 벤처기업의 투자대비 고용창출 성과와 비교한다면 무려 500배에 달하는 정책효과를 전국의 협동조합들이 만들어내고 있는 것이다. 놀라운 결과가 아닐 수 없다.

청년 등 협동조합 창업지원 사업의 효과도 분명하다. 청년 등 협동조합 창업지원사업을 통해 설립된 협동조합의 5년 생존율은 75%를 상회한다. 이런 결과는 지원규모가 상대적으로 큰 유사 청년창업 지원사업(소셜벤처, 사회적기업 등)에 비해서도 성과는 탁월한 것으로 평가되고 있다. 다른 유형의 지원사업에 비해 협동조합 창업에 대한 지원은 지원규모가 1/10, 1/5 정도에 불과한 정도로 절대적으로 과소하다.(보건사회연구원 청년 창업지원사업 정책효과 연구결과) 다른 유형의 창업정책에 비해 높은 성과를 보이는 이유는 협동조합의 경우, 설립, 창업동기에 있어 당사자들의 절실한 필요로부터 출발하고 공적자원, 지원정책은 당사자의 의지를 보충하고 지원하는 의미가 크기 때문이다. 지원이 적거나 없어지더라도 해야 할 일, 하고자 하는 일은 한다는 협동조합의 차별성을 보여준다.

그러나 이같은 협동조합의 사회경제적 성취와 기여에도 불구하고 지난 정부는 2024년, 2025년 연속해서 협동조합 예산을 90% 삭감하고 협동조합에 대한 지원체계의 공간을 아무런 대책도 없이 붕괴시켰다. 뿐만 아니라 지난 십여년간 협동조합 생태계가 진화, 발전하는데 큰 역할을 해온 민관협력 기반 협동조합 지원체계를 붕괴시킨 것 역시 매우 큰 정책적 오류이며 시급히 바로잡아야 할 문제이다. 그 여파와 혼란, 부담은 고스란히 일선의 협동조합들, 지방정부, 공공기관, 대학 등 연구기관 등에 전가되고 연쇄적으로 부정적 영향을 미치고 있어 시급히 시정해야 한다.

2024년 실적기준 경영공시에 참여한 협동조합은 총 4,720개 (2025. 6. 14 기준)이다. 이들 협동조합의 총 자산은 1조 6,710억 원에 이르며 시만자본이라 할 출자금은 2,880억 원에 이른다. 또 조합원 수는 40만 명에 달한다. 경영공시의무를 가진 협동조합의 평균 자산은 3.5억 원이며, 출자금은 6천만 원, 조합원 수는 84명으로 분석되었다.¹⁾

2024년 경영공시에 참여한 협동조합 중 자산 규모 10억 원 이상 조직은 209개(4.4%)로

1) 장지연 한국사회가치연대기금 사무총장, '성장기 협동조합의 다음을 준비하는 사회적 금융 자본조달에 있어서의 과제', 새 정부 출범과 2025 두번째 세계 협동조합의 해에 즈음한 협동조합정책 국회 토론회 : 한국 협동조합의 진흥을 위한 주요 정책과제 발표자료, 국회의원 용혜인, 차규근, 윤호중, 전국 협동조합협의회 공동주최, 2025. 6

파악되었다. 분야별로 살펴보면, 돌봄 분야 77개 조직의 경우, 평균 조합원수는 1,297명, 출자금은 5.5억원, 자산규모는 32.8억원으로 파악된다. 에너지 분야의 경우는 18개 조직, 평균 조합원수는 1,283명, 출자금은 10.7억원, 자산은 193.3억으로 파악된다. 주거 분야의 경우, 8개 조직 평균 조합원수는 226명, 출자금은 52.0억원, 자산은 88.6억 원으로 파악된다.²⁾

이렇듯 업종, 분야별로 규모화된 협동조합이 연합조직을 결성하며 확장기, 성장기, 성숙기에 진입하고 있다. 이들 협동조합의 경우 향후 규모의 경제, 범위의 경제를 구현할 중요한 행위자가 될 것으로 예상된다. 이들 협동조합에게 적절한 규모의 금융접근성이 제공되고 신규 협동조합에 대한 창업지원, 교육기관의 역할이 부여된다면 이들 협동조합의 성장잠재력은 크게 증폭될 것이다.

2024년 협동조합 경영공시 참여조합 중 자산규모 10억 원 이상 조합 현황

구분	조합 수	조합원 수		평균 출자금		평균 자산		비고
		평균	중위값	평균	중위값	평균	중위값	
돌봄	72	1,297	32	5.5	1.5	32.8	21.4	돌봄(55), 의료복지(15)
지원	30	275	21	0.7	0.4	39.8	24.1	자활센터(20)
제조	21	8	7	3.0	0.5	24.7	20.8	장애인사업장(16)
에너지	18	1,283	660	10.7	4.9	193.3	22.9	시민발전(18)
교육/문화	17	98	11	3.4	1.0	18.0	17.5	대안교육, 방과후, 장애
농림축수산	16	400	248	31.6	6.7	106.2	39.7	가공, 유통, 공동사업
기타	12	181	18	1.2	0.2	18.7	15.6	미디어, IT, 삼조 등
운수	9	162	114	50.1	42.0	83.1	66.3	택시(8)
주거	8	226	173	52.0	2.0	88.6	90.8	민간임대(4)
공유자원	6	2,421	28	4.3	1.9	356.6	31.0	공유공간(4), 지역기금
계	209	732	32	10.3	1.1	64.0	22.1	

협동조합의 성장전략 추진, 규모화에 있어 간과하지 말아야 할 관점

하나. 협동조합이 지향하는 바가 모두 같지 않다는 점

협동조합의 성장이나 규모화 문제와 관련하여 중요하게 짚어야 할 관점이 하나 있다. 제4차 협동조합 기본계획은 현재의 한국 협동조합 현황과 실태에 있어 ‘영세한 규모’를 극복해야 할 과제로 제시하고 있는데 문제는 협동조합의 규모, 규모화라는 논의에 있어 ‘영세성’에 대한 인식이 매우 단편적이고 평면적이라는 것이다.

협동조합은 조합원의 필요와 욕구를 충족하고자 자율적, 자발적으로 만드는 경제조직으로서 조합원의 필요, 욕구에 따라 규모화의 필요에 대한 판단도 달라지게 마련이다. 마을에서 주민들에게 필요한 필수서비스를 유지하고 지속하는데 중요한 것은 지속가능성이다. 지역의 필수 서비스가 없어지지 않도록 하고 지역주민에게 필요한 서비스를 적정 가격, 적정 수준으로 제공하는 커뮤니티 비즈니스는 규모가 아니라 지속가능

2) 앞의 자료

성, 적정성이 중요하다는 이야기다.

때문에 협동조합의 실태를 분석하고 평가함에 있어서 협동조합의 다양한 동기와 스스로의 목표에 기준한 평가, 진단이 필요하다는 점을 강조하고 싶다. 이런 관점이 제대로 서지 않으면 정책의 수립과 추진, 평가에 있어 심각한 오류가 있을 수 밖에 없고 지역과 공동체에 반드시 필요한 협동조합이 소외될 수 있기 때문이다.

둘. 제한적인 금융과 정책자원 접근성 -> 규모화, 성장전략 추진이 어려운 이유

영세성을 논하기 전에 왜 협동조합과 사회연대경제가 영세한 규모에 머물고 있는가에 대한 이유에 대해 새 정부에서는 심각하게 생각하고 해결방안을 찾아야 할 것이다. 에너지협동조합과 주택협동조합, 의료협동조합 등 사회혁신을 이뤄가는 협동조합 당사자들은 사회문제를 해결하면서 사회혁신의 모델이 되는 매우 훌륭한 현장을 만들어 왔고 서서히 확산되고 있다. 그러나 그 속도가 느리다. 핵심적인 이유는 금융, 정책자원, 사업기회의 제한성이다. 여전히 협동조합의 자력에 기초해 고군분투하고 있으며 정책자원의 결합은 되더라도 매우 제한적으로, 시범적인 성격으로만 이뤄지고 있다. 본격적인 성장을 효과적으로 지원할 정책자원은 본격 제공되지 않는다. 이런 상황에서 왜 성장하지 못하는가? 왜 영세한가? 를 묻는 것은 넌센스라고 할 수 있다.

아래 표는 이번 토론회에서 발표되는 “사회연대경제 자금조달 활성화 방안 _ 박정환(재단법인 한국사회가치연대기금)”의 일부로 2030년까지 사회투자 자금수요는 약 2조 6천억원 정도로 추산되고 있다. 금융 뿐만 아니라 부지, 택지 등 공공이 보유, 조성, 공급하는 정책자원도 필요하다. 사회연대경제가 사회변화의 주요한 축으로 성장하도록 지원한다할 때 금융과 정책자원에 접근할 기회가 획기적으로 확대되어야 한다.

[표] 사회투자 자금 수요 (~2030년까지)

구분	현황	2030 비전	자금 수요	사회투자 수요
I. 시민 발전	발전량: 35MWh 회원사: 76개 coop 조합원: 2.4만명	발전량: 8GWh - 시민발전 3GWh (10MWh * 3백개) - 마을발전 5GWh (1MWh * 5천개) 조합원: 300만명	설치비: 1MWh 당 12억 원 총사업비: 9.6조원 조달구조 - 담보대출: 80% - 기본자금: 20%	9,600억 원 - 총사업비의 10% - 기본자금의 절반
II. 통합 돌봄	의료복지사협 회원: 30개 coop 돌봄거점공간(자산화) 10여 개	200개 의료/돌봄coop - 의료복지사협 100 - 돌봄협동조합 100 돌봄거점공간(자산화) - 신규 100개	설비/시설 비용 - 의료복지사협 개소 당 10억 원 돌봄거점공간 - 개소당 35억 원	1,000억 원 - 의료복지사협: 사업비의 40% - 돌봄거점공간: 사업비의 20%
III. 사회 주택	공급량: 6,758호 - 사회적주택 - 특화형매입임대 - 공공지원민간임대 등	신규공급: 5만호 - 특화형매입임대 2.5만호 (100호 * 250개) - 공공지원민간임대 2.5만호 (500호 * 50개)	건설비(토지+건축) - 특화형: 호당 2억 - 공공지원: 호당 4억 기본자금비율(equity) - 특화형: 20% - 공공지원: 6%	7,350억 원 - 기본자금의 75% - 만기: 특화형 2.5년, 공공지원 4년
IV. 소셜임팩트 펀드	누적 결성액: 7,700억 원 (약 5년, 2018-2022)		5년 간 1조 원 결성 추진	5,000억 원 - 전체 결성액의 50%
V. 지역순환 경제	연간 500억 원 - 지자체 SE기금 300억원 - 서금원 100억원 - 기타 민간 100억원			3,000억 원 - 200억 원 * 15개 지역

새 정부에서 구축되기를 희망하는 사회적금융의 공급체계³⁾

아래 표는 2017년 대선을 앞두고 한국사회적경제연대회의(현 한국사회연대경제)가 발표한 사회적금융 정책제안 자료의 일부다. 현재의 성장단계와 규모(소규모에서 대규모까지 커버), 필요한 자본의 성격이 다른 협동조합, 사회연대경제 기업의 다양한 조건을 살펴볼 때 아래의 매트릭스와 같은 구조로 사회적금융의 체계가 촘촘히 구축되어야 할 것이다. 이를 위해 사회연대경제를 총괄하는 정부부처가 사회적금융의 현황을 파악하고 부족함, 빈틈이 없는지, 어떻게 부족한 부분, 미비한 부분을 보완할 지 대책을 세워가야 할 것이다. 문제인 정부 시기에 가동된 사회적금융협의회를 부활, 발전시키는 것도 방안이 될 것이다. 사회연대경제기본법이 조속히 제정되어 사회적금융의 체계가 보다 촘촘히 구축되기를 희망한다.

구분		소규모 자금수요1	소규모 자금수요2	중규모 자금수요1	중규모 자금수요2	대규모 자금수요
		소규모	소규모	중규모	중대규모	대규모
		1억 원 미만	1~5억 원	5~20억 원	20~50억 원	50억 원 이상
정책 자금 /금융	소상공인	○	○			
	(중)소기업	○	○			
	중(소)기업			○	○	○
상호 금융	단위 신협/금고/농협	○	○			
	거점/권역 신협/금고/농협			○	○	○
	사회적경제기금 (정부/지방/민간)	○	○	○	○	○
내부 조달	출자	○	○	○	○	○
	차입	○	○	○	○	○

협동조합의 자본조달 방식⁴⁾

전통적인 방식 _ 자기자본

구분	주요 내용	특징	비고
출자금	협동조합의 사업과 활동 수행에 있어 가장 기본이 되는 자금으로 조합원 자격을 획득하는 조건이 되고 대외적 신용도의 지표	- 최고한도 제한 - 출자배당 제한	일반적인 출자금
배당금 내부유보	순이익의 일부를 조합원 별로 할당은 하되 조합이	배당금을 출자하므로 조합원의 부담이 적고 자금	순이익 중 일부를 이용하고 배당을 하지 않고 총회에

3) 사회적경제 활성화를 위한 사회적경제 금융정책 방향 중에서 발췌, (일부 수정), 한국사회적경제연대회의, 2017

4) 앞의 자료에서 발췌, 2017

	보유(해당금액만큼 출자증권 제공)	조달이 용이하나 경영이 어려울 경우 손실위험이 있으므로 조합원의 동의, 이해가 중요	서 금액을 정해 출자금으로 전환일정 기간이 지나면 지분을 상환하는 '회전출자제도'와 연계, 활용
공동자본	'비분할 자본'이라고도 하며 순이익을 조합원별로 배당하지 않고 조합에 내부 유보하여 조성	법적으로 정해진 비율 또는 총회에서 정한 비율만큼 적립, 특히 조합원에게 배당하기 어려운 수익(이자수익, 지대수익, 비조합원 이용수익 등)을 내부유보	국내 협동조합에서는 주로 적립금 제도를 통해 조성(법정적립금, 임의적립금 등)

전통적인 방식 _ 타인자본

구분	주요 내용	특징	비고
예수금	조합원으로부터 받는 예금으로 조성하고 자금이 부족한 조합원 또는 조합의 사업에 투자	상호금융	조합원 외 비조합원의 여유자금도 수용
차입금	대출 또는 채권발행 등의 형태로 외부로부터 자금을 빌리는 부채성 자금	외부 자본에 의한 지배, 경영부실을 방지하기 위해 차입대상, 금액을 일정하게 제한	발전한 협동조합은 주로 협동조합 간 협동으로 해결 : 연합조직 중앙금고 등의 형태

새로운 방식 _ 전통모형 협동조합 자본금제도

구분	주요 내용	특징	비고
기초자본 출자제도	필요자본을 사업이용량에 비례해 조합원별 출자목표액을 배정하고 추가적인 출자를 하도록 함	초과 출자한 경우에는 상환도 가능	아이쿱생협의 <책임출자금> 제도
단위당 자본금 적립제도	출자목표액을 정한 후 사업이용 시마다 일정비율, 금액을 출자하는 제도	사업이용량에 비례해 출자금이 부과되므로 안정적 자본 확보 가능	아이쿱생협 외 국내 생협의 <이용출자금> 제도
회전출자제도	출자목표액을 정한 후 목표액이 달성될 때까지 출자상환을 일정기간 유보 : 사업 이용시 출자를 해야 하고 이용고배당 역시 출자지분으로 유보	회전기간(기간은 다양하게 설정) 동안 이자, 배당은 지급하지 않고 예치되어 있는 동안 자본으로 취급되며 잔여청구권에 있어 자본과 부채의 중간에 위치	농협의 <회전출자제도>는 법률, 정관으로 전하는 바에 따라 배당액의 일부를 일정기간 내부유보한 후 5년이 경과하면 출자금으로 전환

새로운 방식 _ 기업모형 협동조합 자본금제도

구분	주요 내용	특징	비고
참여 증권	네덜란드 Meklu 협동조합에서 발생하는 증권	- 우유 출하량에 비례해 투자증권을 구입하도록 의무화 - 출하권이 아니고 의결권이 없고 거래가 불가능한 소유권 - 지분에 대한 출자배당은 하지 않고 탈퇴, 은퇴 시 재평가, 상환 - 매년 참여증권 가치를 재평가	- 이용과 연계된 출자로 참여도 제고, 소유권 확대를 할 수 있고 통제권을 강화할 수 있음. - 조달비용이 낮아 자본요구가 큰 도입고성장 협동조합이나 신설협동조합에 유용
상환 우선주	외부 투자자가 이루어지는 대규모 협동조합이 조합원 지분의 확대, 경영권의 보호, 안정화를 위해 활용	- 일반출자지분에 대한 배당보다 우대하는 조건으로 조합원에게 발행하는 우선주 - 투자에 대한 조합원의 기회비용 보상을 위해 배당을 확대하고 정기적인 보너스 지분 발행 - 의결권이 없고 지분거래는 불가능 - 매년 재평가 및 은퇴, 탈퇴 시 반환	- 조합원에게 투자유인을 제공하여 출자를 확대하는 한편 소유와 통제를 강화 - 비용이 과하여 경영에 부담이 될 수 있어 소규모 신설 협동조합이 활용하기에는 어려운 방식
협동조합 자본증권	조합원에게 투자수익을 환원하기 위해 고안된 제도	- 조달 자본에 대해 최소의 고정 이자를 보장하고 이에 더해 사업 성과에 따른 보너스 이자 제공 (자본과 부채를 결합시킨 자본 조달방식)	- 외부 투자자도 조합원이 동의하면 투자 가능 (조합원의 권리는 행사 불가) - 채권의 성격이 강한 수익증권 - 대규모 조합, 고성장 협동조합에 유용하고 비조합원의 자금도 유치

새로운 방식 _ 외부투자자의 지분 참여

구분	주요 내용	특징	비고
우선주	조합원의 출자나 어떤 주식보다 우선적으로 배당을 실시하는 조건으로 비조합원에게 발행하는 증권	- 배당의 우선권이 있고 의결권 없음 - 상환은 되지 않고 지분 거래 가능	- 조달비용이 높아 대규모 고성장 협동조합에 적합 - 조합원과 외부 투자자 간 이익충돌, 갈등 소지가 큼
무의결 일반주	의결 보통주와 무의결 일반주로 구분하여 증권을 발행	- 의결보통주는 조합원만 소유할 수 있고 지분거래, 재평가를 하지 않음. - 반면 무의결 일반주는 의결권이 없는 대신 배당, 지분재평가를 실시하고 자유로운 거래도 가능	조합원의 통제권을 유지하면서 투자와 적극적인 사업전략을 추진하기 위한 자본 확대 필요 시 활용할 수 있음
투자자 참여증권	외부 투자자들이 협동조합에 지분을 투자, 투자조합원이 되는 증권	- 우선주와 유사하나 의결권이 부여되는 점이 다름	- 의결권이 있는 투자조합원 모집, 적극적인 투자 유치에 적합

		- 협동조합의 경영권 보호를 위해 외부 투자자의 소유 지분을 제한 (프랑스의 경우 35% 이하)	- 조합원에 대한 보조를 줄이고 사업이익 확대 압력 증대
후순위 채권	투자자에게 채권을 발행하고 고정이자 지급하는 방식	- 기한부 채권으로 만기 전에 투자금 인출 시 벌칙 부과	- 신용도가 높은 대규모, 고성장 협동조합에 적합한 장기적 자금조달방식 - 수익과 무관하게 고정 이자를 지급하는 부채로 조달비용이 높음

이와 같이 세계적으로 협동조합의 자금조달, 자본확충을 위한 다양한 방식이 도입되고 시도되고 있는 점을 고려할 때 한국의 협동조합은 아직 출자금, 차입금 외 효과적인 자금조달, 자본확충을 위한 수단이 마련되어 있지 않는 실정이다. 우선출자제도 정도가 새롭게 도입되었으나 우선출자제도 시행에 대한 여러가지 제약, 실효적이지 못한 발행한도 등의 이유로 인해 제대로 활용되지 못하고 있다.

협동조합 금융, 자금조달 활성화를 위한 과제와 제안⁵⁾

1) 우선출자제도가 활성화될 수 있도록 제도 개선

협동조합의 자금조달과 관련하여 우선출자제도가 도입되면서 협동조합에 대한 비조합원의 투자가 가능해졌다. 우선출자는 조합의 이익잉여금을 조합원보다 우선해서 배당받을 수 있는 권리로 주식회사의 우선주와 비슷한 개념이다. 배당은 맞지만 조합 운영에 영향을 미치는 의사결정권은 갖지 못한다. 협동조합 우선출자 총액은 자기자본과 납입출자금의 큰 금액의 100분의 30 이내로 제한되며, 부채비율이 200% 이하인 경우에만 발행이 가능하다.

그러나 우선출자제가 활성화되지 못했고, 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, 기관투자자가 출자 방식으로 자금을 공급할 수 있도록 도입된 제도인데 일반협동조합만 발행이 가능하며, 사회적협동조합은 발행이 불가능한 상태이다. 투자자 관점에서는 사회적 가치를 고려하는 기관투자자들이 관심을 보일만한 규모 있고 검증된 협동조합은 의료나 돌봄과 같은 사회적협동조합인 경우가 많은데, 사회적협동조합은 우선출자가 불가능한 한계도 존재한다. 둘째, 자금 수요자 관점에서는 조합원 출자금의 30% 이내에서 발행하기에 협동조합 입장에서 인센티브가 낮다.

이러한 한계를 극복하기 위하여 사회적협동조합에도 우선출자를 허용하고, 우선출자의 총액 한도 상향을 통해서 투자자와 수요자의 니즈를 모두 충족시킬 필요가 있다.

5) 2024년 협동조합 미래포럼 “협동경제의 성장을 촉진하는 금융의 역할과 과제”, 2024

2) 신탁의 타법인 출자 허용

신탁은 신탁중앙회 및 단위조합이 타 법인에 출자할 수 있도록 지속적으로 요구해 오고 있다. 신탁의 타 법인 출자 제도가 허용되는 경우 다양한 유형의 사업이 가능하게 될 것이다. 사회적경제기업에 투자자로서 역할을 할 수 있을 뿐만 아니라 신탁이 직접 임팩트투자펀드나 이종협동조합연합회에 출자도 가능하다. 신탁의 실질적인 출자가 이루어지기 위해서는 신탁중앙회가 단위조합들이 참여할 수 있는 다양한 출자사업에 대해 안내하고 지원해야 한다. 타 법인 출자가 허용된 새마을금고는 개별 금고들의 타 법인 출자 현황이 정확하게 관리되지 않는 것으로 보이는데, 이는 단위 금고가 영위할 수 있는 사업 범위에 대한 해석이 엄격하여 타 법인 출자가 제한적으로 활용되고 있는 데에서 기인한다. 따라서 신탁에 타 법인 출자가 허용되는 경우, 타 법인 출자를 통해서 가능한 사업 범위를 명확하게 안내할 필요가 있다. 가령, 이종협동조합연합회에 출자를 통한 「협동조합기본법」상 협동조합과 연계, 신탁중앙회와 임팩트투자펀드를 조성하여 조합이 출자할 수 있도록 하는 것이 해당된다. 또한, 중앙회 차원에서 전 조합의 타 법인 출자 현황을 공개하여 제도를 활성화하는 것도 좋은 방법일 수 있다.

신탁은 조합과 중앙회의 연대기금 조성 등을 통해 더욱 다양하고 전문적인 사회적금융 관련 사업을 수행할 수 있다. 실제로 신탁은 중앙회와 공동으로 2018년부터 2022년까지 5년간 사회적경제지원기금 100억 원을 조성하였다. 사회적경제기금은 단위조합의 사회적경제조직에 대한 예금 및 대출 이자 지원 뿐만 아니라 사회적경제기업 및 중간지원조직 출자, 임팩트투자펀드 출자 등으로 활용될 수 있다.

3) 연합회 중심의 공제사업 허용

협동조합 공제사업의 실질화 및 활성화를 위해 주무부처의 적극 행정을 통해 협동조합 기본법 제도를 정비하고, 연합회의 공제사업을 회원(협동조합) 소속 조합원으로 확대하여 활성화 지원책 마련이 시급하다. 가령, 소비자가 소유자이자 이용자이며 비영리로 경영되는 생협 특성에 따라 생협은 영리가 아닌 조합원 생활 안정과 복리후생을 최우선으로 사업 전개하고 있다. 주무부처의 생협법 하위법령 정비 및 조속한 사업 시행을 통한 생협 공제의 시행이 필요하다. 또한, 프랑스 등 유럽의 상호공제조합과 같이 비영리 목적의 건강공제 등의 공제형태도 의료사협연합회의 조합원 대상으로 가능하도록 허용해야 한다. 에너지협동조합의 경우에는 발전소 건립 시 손해(화재)보험에 가입해야 하는데 이를 내부화하여 위험을 공동으로 대비하면서도 사고관리에 함께 사고가 없으면 협동조합 발전을 위한 재원으로 공제기금을 활용할 수 있다. 새 정부에서는 일정 수준의 경영역량이 검증된 연합회들이 공제사업을 시행할 수 있도록 해야 할 것이다.

4) 가치금융신탁 설립을 위한 제도 개선

사회적가치 프로젝트에 시민들이 투자할 수 있는 협동조합형 금융중개기관의 설립 허용으로 ‘사회적 상속’이 가능한 베이비부머세대의 사회투자 촉진한다. 「신용협동조합법」의 목적 및 공동유대를 현실적으로 개정할 필요가 있다. 신협의 조합원 자격을 정하는 공동유대는 대출자에 대한 신뢰할만한 정성적 평가를 가능하게 한다. 또한, 조합원 상호간에 대출상환을 강제하도록 규제하는 효과가 있기에 신협이 건전하게 성장하기 위한 기반이라고 인식되었다. 하지만 IT 기술 발달, 저비용으로 소비자에 대한 객관적인 신용정보 수집·제공하는 신용평가사 출현, 예금자보호제도 도입 등 외부 환경이 변화되었다. 이젠 내부통제수단으로서 공동유대 기능이 약화되었고, 오히려 교통 발달, 도시화로 생활권이 확대되고, 모바일뱅킹이 주요 채널이 되고 있기에 조합원의 편의성을 위해 공동유대에 대한 재검토가 필요하다.

신협에는 지역신협 이외에도 직장신협, 단체신협이 있는데 이들은 일정한 지역적 범위를 넘어서는 조합이므로 영업이 행정적인 지역으로 구분되기 어렵다. 과거 설립된 직장신협, 단체신협은 현재 실질적인 복수 개의 공동유대를 허용하고 있다. 가령, 직장신협인 국방신협은 국방부가 소재하는 전국에 걸쳐 있고, 직능단체를 기반으로 하는 단체신협 중 다수는 복수 개의 광역에 걸쳐 있다. 따라서 「신용협동조합법」 제1조 목적에 지역을 언급하는 문구는 오해를 불러일으킬 수 있으며, 신협이 지역 제한을 넘어 다양한 방식으로 사회적 가치를 실현하는데 제약이 될 수 있다.

신협의 목적에 사회적 가치 실현, 사회적 책임 등 사회적금융기관으로서 역할을 명시하고, 목적과 일관되게 신협 및 중앙회의 사업 범위에 사회적 가치를 추구하는 조직에 대한 협력·지원 사업을 명시하는 것도 필요하다. 과거 신협의 공동유대에 특수목적을 추가하여 시민들이 조합원으로서 참여범위 확대하는 것을 논의한 바가 있다. 공동유대에 금융 소외계층 지원과 사회적 가치 실현 등 특수목적을 추가(「신용협동조합법」 제9조 제1항)하여 다양한 사회적 가치를 실현하는 금융 생태계 구축을 위한 환경을 마련하고자 했다. 21년 2월 25일 장경태 의원 등 10인이 발의한 「신용협동조합법」 일부개정법률안(의안번호 : 2108281)에 따르면, 지역, 직장, 단체로 제한된 공동유대를 뛰어 넘어 녹색기후신협, NGO 신협, 사회혁신신협, 청년신협 등 신협이 사회적금융기관으로서 다양한 사회적 가치를 추구할 수 있도록 길을 열어주고자 했다. 만약 특수목적 신협이 설립될 수 있다면 사회적경제가 추구하는 사회적 가치에 공감하는 시민들의 참여 범위가 확대될 수 있을 것이다.

협동조합 금융, 공제의 활성화를 위한 입법과제 _ 주요 법률 개정(안)

용혜인 의원(2208769), 2025-03-10
가. 서면 또는 전자적 방법에 의한 의결권 및 선거권을 행사할 수 있도록 함 나. 합병과 분할, 해산 등에 관해서는 투표로 총회의 의결을 갈음할 수 있도록 총회 의결의 특례를 둠 다. 협동조합의 공제사업을 허용하고, 협동조합연합회 공제사업의 범위를 회원의 조합원까지 확대함 라. 설립인가를 신청한 사회적협동조합을 인가하지 아니한 때에는 그 이유 및 근거를 명시하여 통지하도록 함 마. 사회적협동조합을 탈퇴한 조합원의 출자금 환급금액을 탈퇴한 회계연도 말의 사회적협동조합의 자산과 부채에 따라 정할 수 있도록 함 바. 우선출자의 실효성을 높이기 위해 우선출자의 한도를 상향 (자기자본, 납입출자금 총액 중 큰 금액의 30/100에서 50/100 이내로 한도 상향)
진선미 의원, 2202328, 2024-07-29
- 협동조합과 사회적협동조합이 공제사업을 실시할 수 있도록 하여 협동조합의 활성화를 통한 사회 안 전망 강화에 기여하도록 함

신협·타법인 출자 허용

신용협동조합의 타법인 출자 허용 (용혜인 의원 발의 예정)
- 현재 협동조합기본법 상 이종협동조합연합회에 신협, 생협이 가입할 수 있으나 신협의 경우, 타법인 출자가 허용되지 않아 이종협동조합연합회 참여, 결성의 실익이 없음 - 보다 강력한 협동조합 사이의 협동을 실현하고자 하는 이종협동조합연합회의 취지에 따라 신용협동조합법도 연계해 개정, 신협의 타법인 출자를 허용해야 함 - 이를 통해 지역사회 개발을 위한 신협과 협동조합 사이의 협력이 보다 촉진될 것으로 기대됨

[참고] 협동조합 금융관련 개선방안 (제언) - 제도개선과제 중심⁶⁾

1) 관계 금융 활용 장벽 제거

- 신협의 사회적경제 기업 출자 허용
- 협동조합 연합회 공제 제한 완화 : 연합회 회원기관의 조합원까지 대상으로 할 수 있게 허용

2) ‘공동체 출자제’ 도입

- 조합원 차입 관행에 안정성을 부여하고 활성화할 수 있도록 제도기반 마련
- 영국의 ‘공동체 출자제’를 참고해 설계

* 참고 - 영국의 공동체 출자 (Community Shares)

- 투자금액에 무관하게 1인 1표 의사결정권 보유
- 일정 기간 경과 후 투자금을 회수할 수 있으나, 원금 이상 주가가격이 오르지 않고,

6) 장지연 한국사회가치연대기금 사무총장, ‘성장기 협동조합의 다음을 준비하는 사회적 금융 자본조달에 있어서의 과제’, 새 정부 출범과 2025 두번째 세계 협동조합의 해에 즈음한 협동조합정책 국회 토론회 : 한국 협동조합의 진흥을 위한 주요 정책과제 발표자료, 국회의원 용혜인, 차규근, 윤호중, 전국 협동조합협의회 공동주최, 2025. 6

판매(거래)할 수 없음

- 조합에서 발생한 수익에 비해 적절한 이자 지불
- (관리/감독) 공동체 출자 진행을 위해서는 수익계획, 사업계획 등의 문서를 공시해야 하고, 영국 정부 대표, 금융감독청(FCA), 공동체주식 유닛(영국의 Locality, Cooperatives UK가 결성)이 참가하는 위원회에서 정기적으로 감독
- (인센티브) 영국 정부에서는 공동체 출자에 대해 세제혜택 부여; 영국 사회투자 도매 기금 BSC은 공동체 출자로 구성된 자금을 매칭 투자하는 기금 운용
- * 출처: 공동체주식을 통해 지켜가는 지역사회 문화 허브, '익스체인지 브릿톨' (라이프 인, 2020. 9. 18)
- * 기사 링크 - <https://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=11222>

3) '우선 출자제' 개선

- 우선출자제는 타인자본 조달 수단으로 정립하고, 협동조합에 자금을 투자할 의사를 지닌 투자자들이 활용 의사를 개발해 가며 조정
- (잠재 투자자) 협동조합 지역 은행, 공익법인, 지역 기금, 사회투자 펀드 등
- (투자 대상) 지역사회에서 신뢰받는 협동조합의 임팩트 프로젝트 자금 조달
- (전체 프로젝트 자금에서 담보대출이 불가능한 10~20% 규모의 자기자본 보장)

개선 방향(안)

- 사회적협동조합 우선 출자 허용 (돌봄, 의료복지, 공유자산 관리조직 등 고려)
- 발행한도 제한 완화 (현재 자기자본 또는 납입출자금 중 큰 금액의 30%까지)

- * 임팩트 프로젝트 추진을 위한 외부자금 조달 맥락에서 검토
- 조합원 1인당 출자한도 제한 완화 (현재는 우선출자 총액의 30% 이내)

- * 조합원이 아닌 외부 기관투자자의 활용 맥락에서 검토
- 부채비율 기준 완화 (현재 200% 이하)

- * 업종별 특성, 계획 중심 투자 관행 고려
- 세제혜택 부여

발제 3

사회투자 자원 확충 방안

박정환

한국사회가치연대기금 기반조성부장

- 이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속 토론회2 -

사회연대경제 자금조달 활성화 방안

- 박정환 (재단법인 한국사회가치연대기금)

1. 무엇이 문제인가?

- 민간자금이 선제적으로 유입되지 않는 구조

- 사회성파가 큰 프로젝트일수록 초기 현금흐름이 약하고 리스크가 높아 민간자금이 선제적으로 유입되지 않음

- 사회연대경제조직의 특성을 살리는 자금의 부재

- 현재 필요한 자금의 성질

- 1인 1표제, 이익배당 제한, 자산잠금, 이해관계자 참여 등 사회연대경제조직의 정체성을 존중하고 강화는 자금

※ 벤처투자 모델에서 단계별 선별 기능을 투자기관이 수행한다면, 협동조합에서는 해당 기능을 여러 층위(조합원, 비조합원 이용자, 거래처, 연합회, 지역사회 등)의 커뮤니티를 경영에 참여시켜 검증받으며 성장하므로 조합원 소유 비즈니스의 '이용자 = 소유자' 구조에서 발생하는 재무적 특성 고려 필요 ➡ 안산의료사협 커뮤니티 Exit 사례

- 커뮤니티케어, 에너지협동조합, 사회주택 등 신생 섹터 육성(복제/확산)에 필요한 자금

- 신탁, 신보, 민간, 지자체 자금을 연결하고 활용할 수 있는 촉매자금

- 기존 공공자금은 제도 미약으로 활용성에 한계

- 휴먼금융자산은 증가했으나 주로 서민대출·보증에 국한되어 사회투자 공급은 제한적
- 소셜임팩트펀드, 사회적기업전용펀드는 현실적으로 지분투자만 가능한 구조로 협동조합 등 주식회사 외 법인형태에는 자금공급 제약
- 지자체 사회적경제기금은 총조성액 중 상당 비율이 통합재정안정화기금(39.8%) 등에 예탁되어 있고, 은행 예치 비율도 필요 이상으로 높아(24.8%) 기금 활용성 저하
- 결과적으로 사회연대경제는 돌봄·에너지·주거 등에서 성과를 축적했으나 자본조달 제약으로 확산이 정체된 상황

2. 무엇이 필요한가?

- 정부는 사회연대경제를 국정과제로 채택하고, 사회연대금융 활성화를 주요 의제로 추진 중에 있으나 현실화를 위해서는 자금조달 측면에서의 구체화 논의 필요
- 2030년까지 사회투자에 필요한 자금 규모는 약 2.6조원으로 추산
 - 에너지, 돌봄, 주거 분야 프로젝트 금융 70%, 기업 금융 30%
 - (프로젝트 금융) 프로젝트 추진을 위한 자기자금, 무담보/무보증 형태의 위험감수 자금으로 통상 총 사업비의 20% 규모 자기자금 필요
 - (기업 금융) 창업 자금, 운전 자금 등 기업의 설립과 성장에 필요한 자금으로 기존 공급 규모를 토대로 추산

[표] 사회투자 자금 수요 (~2030년까지)

구분	현황	2030 비전	자금 수요	사회투자 수요
I. 시민 발전	발전량: 35MWh 회원사: 76개 coop 조합원: 2.4만명	발전량: 8GWh - 시민발전 3GWh (10MWh * 3백개) - 마을발전 5GWh (1MWh * 5천개) 조합원: 300만명	설치비: 1MWh 당 12억 원 총사업비: 9.6조원 조달구조 - 담보대출: 80% - 기본자금: 20%	9,600억 원 - 총사업비의 10% - 기본자금의 절반
II. 통합 돌봄	의료복지사협 회원: 30개 coop 돌봄거점공간(자산화) 10여 개	200개 의료/돌봄coop - 의료복지사협 100 - 돌봄협동조합 100 돌봄거점공간(자산화) - 신규 100개	설비/시설 비용 - 의료복지사협 개소 당 10억 원 돌봄거점공간 - 개소당 35억 원	1,000억 원 - 의료복지사협: 사업비의 40% - 돌봄거점공간: 사업비의 20%
III. 사회 주택	공급량: 6,758호 - 사회적주택 - 특화형매입임대 - 공공지원민간임대 등	신규공급: 5만호 - 특화형매입임대 2.5만호 (100호 * 250개) - 공공지원민간임대 2.5만호 (500호 * 50개)	건설비(토지+건축) - 특화형: 호당 2억 - 공공지원: 호당 4억 기본자금비율(equity) - 특화형: 20% - 공공지원: 6%	7,350억 원 - 기본자금의 75% - 만기: 특화형 2.5년, 공공지원 4년
IV. 소셜임팩 트 펀드	누적 결성액: 7,700억 원 (약 5년, 2018~2022)		5년 간 1조 원 결성 추진	5,000억 원 - 전체 결성액의 50%
V. 지역순환 경제	연간 500억 원 - 지자체 SE기금 300억원 - 서금원 100억원 - 기타 민간 100억원			3,000억 원 - 200억 원 * 15개 지역

3. 어떤 방향으로 개선해야 하는가?

□ ‘금융 접근성 제고’에서 ‘임팩트 규모화’로, ‘자금공급’에서 ‘시스템 구축’으로의 방향 전환 필요

○ (방향1) ‘금융 접근성 제고’에서 ‘임팩트 규모화’로

- 사회적금융 활성화 정책 1기(2018~2021)의 성과는 사회적 경제 조직의 “금융 접근성 제고”로 나타났고, 정책 효과는 활성화 프로그램 종료 후에도 지속되고 있는 것으로 확인됨

추진 방향	1기. “금융 접근성 제고”	➡ 2기. “임팩트 규모화”
공급 목적	진입 지원, 운영 안정화	성장 지원, 임팩트 창출
자금 수요	창업 자금, 운영 자금	성장 자금, 프로젝트 자금
공급 방식	용자 중심	투자 기제 강화 (위험/수익 공유)
선별 기준	기업의 요건	창출되는 임팩트
제공 가치	자금의 양	자금의 성질 (촉매자본, 인내자본)

○ (방향2) ‘자금 공급’에서 ‘시스템 구축’으로

- 정책 목표를 투자자 개발, 중개기관 육성, 양질의 수요 개발, 인프라 조성 등 “시스템 구축(생태계 조성)”에 두고 추진

구분	1기. “자금 공급”	➡ 2기. “시스템 구축”
투자자	중앙정부 중심	+ 민간 투자자 개발 · 공익법인 사회투자 지원 · 금융기관 참여 촉진 (위험 관리) · 지자체 기금 활용 개선 · 시민투자/자조기금융성
중개기관	중기/소상공인 인프라 가동 -공공기관 지역전달체계 -금융기관 정책협력	+ 중개기관 다양화 및 협력 구조 마련 · 팩트 전문 민간 중개기관 육성 · 성장 단계별, 임팩트/리스크 스펙트럼별 역할 분담 · 프로젝트 펀딩 주간사 육성
수요	사회적경제 기업 중심	+ 사회문제해결 기업, 임팩트 프로젝트 · 양질의 수요 개발 (컨설팅, 연합회 통한 전략모델 확산 지원) · 현장 조직 재무역량 강화
인프라	자격 요건 판별 인프라 구축	+ 임팩트 평가/관리 체계(IMM) 도입/활용 관행 정착 + 리스크 관리 체계보강

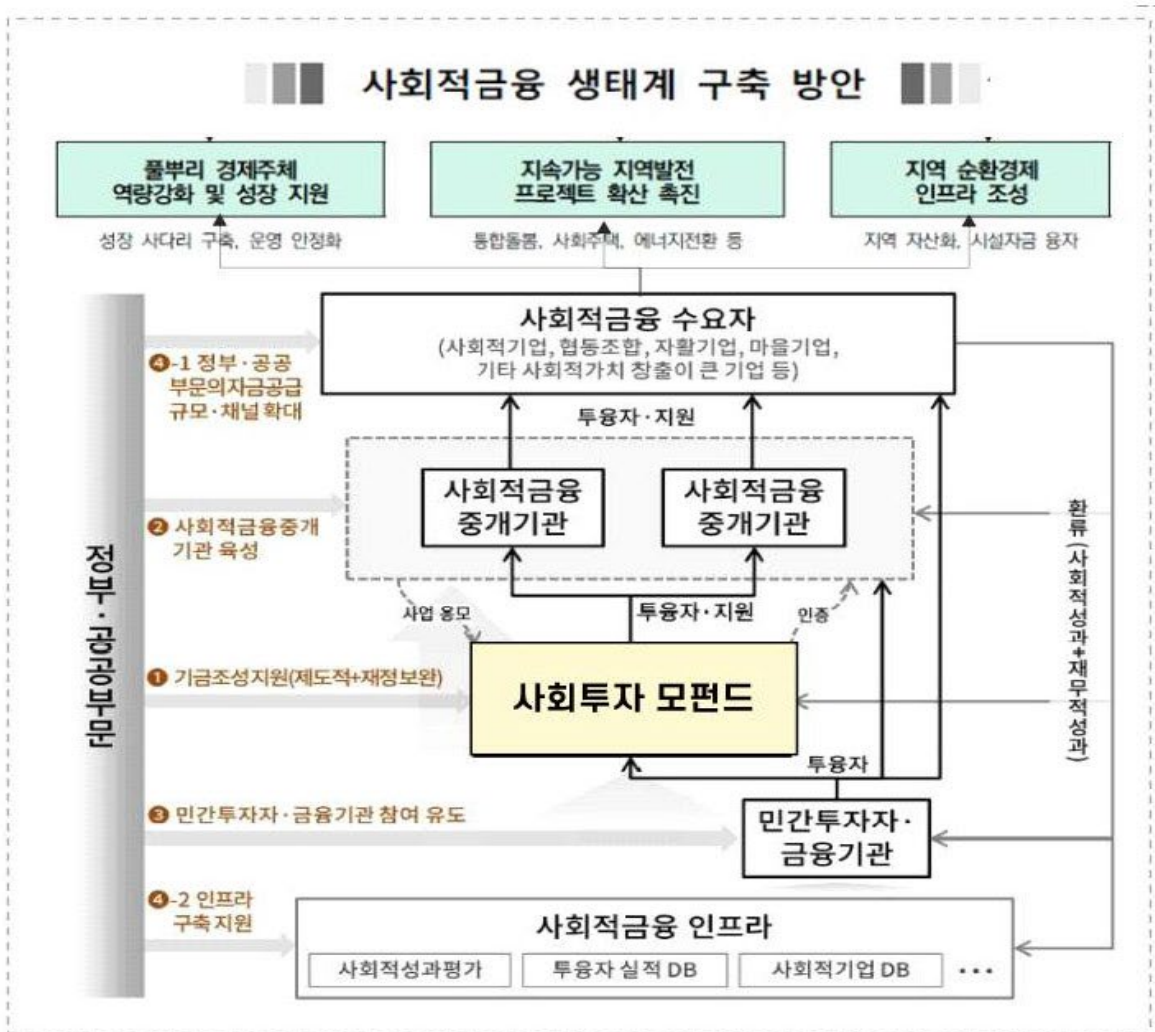
□ 과거 경험에 기반한 내실 있는 ‘사회적 금융 활성화’ 정책 추진

- 영국(BSC)·일본(JANPIA)의 휴면자산의 도매기금 구조화와 미국(CDFI)의 도매기금의 지역중개기관 육성 메커니즘을 결합하여 ‘도매-중개-수요’로 이어지는 혼합금융 인프라 구축
 - 영국 BSC : Dormant Assets Scheme을 통해 조성된 자금을 도매기금(BSC)에 투입 → BSC는 후순위·보증모펀드로서 민간기관·지역중개기관에 자금 공급 → 사회주택, 커뮤니티 에너지, SIB 등 테마별 생태계 촉진
 - 일본 JANPIA : 휴면예금 등 활용법에 근거하여 민간 비영리 중간조직(JANPIA)가 공모·심사를 통해 보조·융자·투자 혼합형으로 자금을 배분 → 지역 포괄지원·아동·돌봄 등 공익활동 등 국가 어젠다에 맞춘 프로그램형 도매 배분 구조 확립
 - 미국 CDFI : 연방정부의 도매형 보조자본화 프로그램을 통해 지역 커뮤니티 금융기관(CDFI)을 육성 → CDFI가 저소득 지역에 대출·투자 공급 → 세액공제·보증·혼합 금융을 결합해 민간자본 레버리지

[표] 나라별 휴면예금 활용 현황(영국, 일본, 한국)

구 분	영 국	일 본	한 국
관련 법 (연도)	- 휴면금융계좌법 Dormant Bank and Building Society Account Act(2008년)	- 휴면예금활용법(2016년)	- 휴면예금재단법(2007년) → - 서민금융법(2017년)
총괄 조직	- Reclaim Fund Ltd(휴면예금 수탁관리) - Better Society Capital(사회적 금융 도매기금 운용)	- JANPIA(일반재단법인 일본 민간공익 활동 네트워크)(2018년~현재)	- 소액서민금융재단(2007~2015년) - 서민금융진흥원(2016년~현재)*
주요 대상	- 사회적기업, 자선단체, 사회적 목적 조직 - 사회적금융 중개기관	- 민간공익활동단체	- 저소득층, 금융채무 불이행자 - 영세 소상공인, 사회연대경제 기업 등
주요 사업	- 사회투자 도매자금 공급 - 혼합금융(보조금+융자) 운영 - Growth Fund 등 중개기관 협업사업 운영	- 아동·청년 지원, 일상생활 곤란자 지원 - 지역공동체 활성화 프로젝트 지원	- 신용대출, 보험계약 체결 및 유지 - 사회연대경제기업 저리 융자
특징	- 자산동결, 배당제한 법제화(CIC활용) - 도매-중개-수요기관으로 구조화된 임팩트 투자 생태계 - 민간자본 유인 및 지속가능한 투자 구조 - 사회적금융시장 성장 견인	- 예금보험기구 → 지정활동단체 → 자금분배단체 등 3단계로 공모를 통해 배분 - 분배의 형평성과 효과성 높음	- 서민금융진흥원 설립에 따라 휴면예금관리재단 업무를 진흥원으로 이관 - 취약계층에 대한 자금도달성 높음

[그림] 사회적금융 생태계 구축 방안



* 2018년 정부 발표 “사회적금융 활성화 방안”, 일부 수정

4. 그렇다면 구체적인 방안은 무엇인가?

□ 사회연대금융 활성화 방안

○ 민관 협력 사회투자 모펀드를 조성해 마중물 자금으로 운용

- 사회투자 활성화 목적으로 조성된 민간 사회가치기금에 정부가 매칭 출자하여 마중물 펀드 조성
- 사회적경제기업 평가 및 자금공급 사각지대 대응이 가능한 사회투자 모펀드 전문 운용기관 설립을 지원하고, 마중물 펀드 위탁
- 지방소멸대응기금, 기후대응기금, 휴면금융자산 등 공공기금 출자로 중앙에서 공급하는 마중물 펀드 규모화

○ 지역 기금, 민간 금융 협력으로 규모 확대

- 지자체 기금, 민간 투자자 매칭으로 지역의 사회투자 생태계 조성 및 자금공급 규모 확대, 인센티브 제공
- 사회투자 통한 자기자본 보강 등으로 민간 금융기관 접근성 제고, 분야별 프로젝트 자금 조달 구조 마련

□ 사회투자 재원의 ‘규모·지속성·지역역량 강화’를 동시에 달성하는 혼합금융 인프라 구축 필요

○ (중앙) 서민금융진흥원 휴면금융자산 원금과 이자를 활용해 사회연대금융 활성화 추진

- 휴면금융자산 원금의 일부를 사회투자 모펀드에 선순위 출자, 휴면금융자산 운용 수익을 활용해 매칭 출연, 또는 후순위 출자 방식으로 사회투자 모펀드 위험 흡수
- 휴면금융자산을 사회연대금융 활성화에 보다 전향적으로 활용하기 위해 의회에서 사업 범위 확대 및 사회투자계정 신설 등의 내용을 담은 ‘서민금융법’ 개정 추진 중 (용혜인 의원 대표발의 예정)

○ (지역) 제대로 활용되지 못하고 있는 지자체 사회적경제기금은 사회적 투자자 개발, 지역 밀착 중개기관 육성, 사회연대경제 프로젝트 촉진 등으로 정책 목표를 재설정 하여 운용

- 비영리 대출기관, 임팩트 VC/AC, P2P금융기관 등 다양한 사회적금융 중개기관을 적극적으로 활용해 지역에 맞는 사회연대금융 생태계 활성화 프로그램 가동
- 신탁 등 상호금융의 타 법인 출자 허용으로 지역형 자기자본 공급 채널 확대
- 지자체 사회적경제기금 등 관련 지침·조례 표준안 제정 필요 / 신탁 등 상호금융의 타 법인 출자는 사회적 가치 목적에 한정하고 리스크 한도 별도 설정 필요

□ 실행 방안

○ 예산 : 약 1조 원

- 정부 재정 1,000억 원 (250억 원 × 4년)
- 공공 기금 8,000억 원 (2,000억 원 × 4년)

○ 제도 개선

- 사회적경제 금융지원의 근거 마련을 위해 ‘사회연대경제기본법’ 제정
- 휴면금융자산을 활용한 사회적경제 금융 지원 활성화를 위해 ‘서민금융법’ 개정 (‘사회투자’ 계정 신설)
- 지방소멸대응기금 활용을 위해 ‘지방기금법 시행령’ 개정

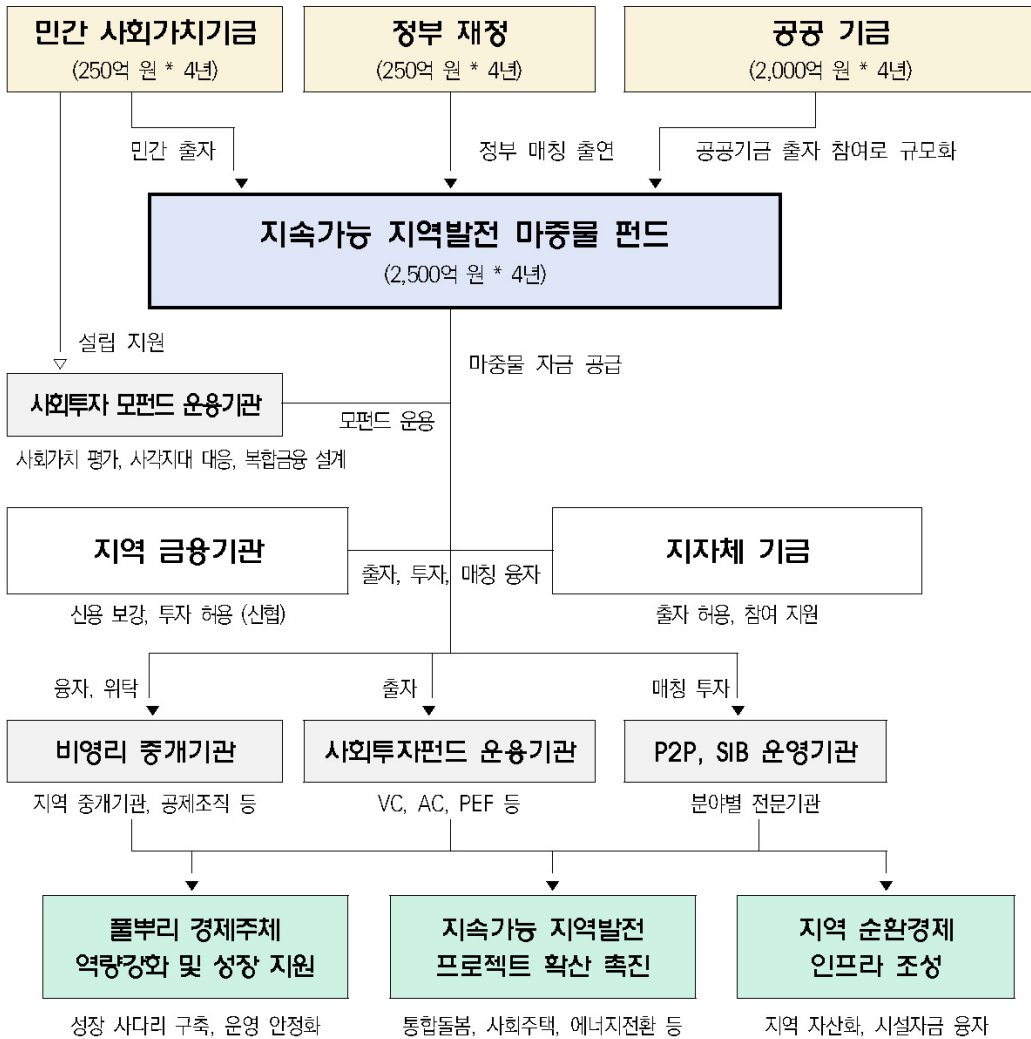
* 정태호 의원 발의안 (2025. 9. 5.) - 국정과제 발표 후 발의안

구분	내용
총칙	(정의) “사회연대금융”이란 사회문제를 개선하고 사회적 가치를 증진시키기 위하여 사회연대경제조직과 사회연대경제 관련 사업에 투자·융자·보증 등을 통하여 자금의 지속가능한 선순환을 추구하는 금융활동을 말한다.
기본계획 & 위원회	(기본계획) ... 사회연대경제발전기금 운용방안 및 사회연대금융 활성화 방안 포함 (위원회) ... 사회연대금융의 제도 정비 및 사회연대발전기금 조성과 운용에 관한 사항 심의/조정
사회연대 금융과 민간기금 재정지원	제19조(사회연대금융 제도정비 등) ① 국가와 지방자치단체는 사회연대경제 발전을 위한 재원 확보와 사회연대금융 기반 조성을 위하여 사회연대경제조직에 대한 민간투자 및 금융지원 활성화 등 제도 정비를 추진하여야 한다. ② 사회연대경제조직과 사회연대금융기관은 사회연대경제 발전을 위한 <u>민간기금을 설치·운용할 수 있다.</u> 제20조(민간기금에 대한 재정지원 등) ① 정부는 사회연대금융 사업을 수행하기 위하여 민간이 설치·운영하는 기금에 출연 등의 방식으로 재정지원을 할 수 있다. ② 지방자치단체는 지역 특성에 맞는 사회연대경제 발전 사업을 추진하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 지역사회연대경제발전기금(이하 “지역기금”이라 한다)을 설치·운용할 수 있다. 제21조(사회연대금융 중개기관 육성) ① 정부는 사회적 가치 확산을 위한 금융 생태계 조성을 위하여 투·융자 대상 사회적경제조직의 발굴, 금융상품 개발 등의 업무를 전문적으로 수행하는 <u>사회연대금융 중개기관을 육성할 수 있다.</u> ② 사회연대금융 중개기관에 대한 인증 기준 및 절차, 사회연대금융 중개기관의 사업 범위 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[그림] 사회투자 모펀드 조성 및 운용 방안

1조 원 규모의 민간 협력 「지속가능 지역발전 마중물 펀드(사회투자 모펀드)」를 조성해, 2030년까지 사회연대경제 조직이 주도하는 지역의 지속가능발전 사업에 투자

- 민간 협력 마중물 자금 1조 원 조성, 사회투자 전문기관을 통해 모펀드 방식으로 운용
- 농협, 신한 등 지역 금융기관 및 지자체 기금 매칭으로 사회연대경제 조직 및 사업에 투자
- 지역주체 역량강화, 지역금융 활성화, 순환경제 인프라 구축으로 지속가능한 지역발전 생태계 조성



붙임.

□ 발의안에 근거한 도매기금 조성 방안

구분	내용	발의안
정부기금 위탁운영	발전기금 설치 & 민간 위탁 (+ 민간기금 조성 지원) - 정부가 발전기금 설치, 기금운영 민간 위탁 가능 - 민간기금에 출연/기부하는 법인/단체/개인 지원	김동아/최혁진 윤호중, 용혜인 황명선
민간기금 재정지원	민간기금에 정부 재정지원 - 정부가 민간기금에 출연 등으로 재정지원 가능	정태호

□ 주요국 사회투자 도매기금 조성 현황

구 분	기금명 (설치연도)	조성규모	특징/주요 미션
EU	소셜 임팩트 액셀러레이터 (2014)	2.43억 유로 (한화 약 4,000억원)	- 사회적 기업 전용 모펀드(fund of funds)로 자금공급 확대와 임팩트 성과집계 동시 구축
영국	베터 소사이어티 캐피탈 (2012)	6.25억 파운드 (한화 약 1조 2천억원)	- 사회적경제 조직에 투자해 재무 수익과 사회성과 동시 추구 - 영국 사회투자 시장 건인
일본	JANPIA (2018)	8,000만 달러 (한화 약 1조 1,400억원)	- 휴면예금을 활용한 도매기금, 보조금 지원 - 저출산, 고령화에 초점을 둔 공익사업 지원
호주	호주 개발 투자 (2023)	2.5억 호주달러 (한화 약 2,300억원)	- 인도-태평양 지역 중소기업에 자본과 경영을 지원하는 펀드에 투자, 민간 투자 건인
캐나다	소셜 파이낸스 펀드 (2023)	7.55억 캐나다 달러 (한화 약 7,800억원)	- 사회적 금융 시장 확대 목적으로 보조금 프로그램과 연계된 생태계 역량 강화에 주력
포르투갈	포르투갈 사회혁신 (2016)	1.52억 유로 (한화 약 2,500억원)	- EU기금을 활용해 사회혁신 분야 육성 및 생태계 구축 (역량강화, 매칭펀드, SIB 등)

- 사회투자 도매기금은 대부분 휴면예금, 정부예산, 정책 금융기관 자금을 마중물로 민간투자를 건인하는 혼합금융(blended finance) 구조 채택
- 영국은 사회투자 시장확대를 목적으로 민간재원 개발 및 동원에 초점을 두고 도매기금 운영
- 호주, 캐나다는 기후, 포용금융, 소수자지원 등 정책 우선순위에 맞춘 테마형 출자와 성과 연계 보상 구조를 강화하는 추세

* 출처: GSG Impact. (2024). Impact Investment Wholesalers and Fund of Funds

지정토론

강민수

한국사회연대경제 상임이사

사회연대경제 활성화를 위한 자금조달 방안에 대한 토론

강민수 한국사회연대경제 상임이사

1. 이재명 정부 국정과제와 사회연대경제 활성화 계획

- 이재명 정부에서 사회연대경제 활성화는 123대 국정과제 중 81번 사회연대경제 성장 촉진(기재부, 행안부)과제에 포함되어 발표되었고, 사회연대경제와 관련이 있는 과제는 15번 국민이 체감하는 지속가능발전 기반 확립, 39번 재생에너지 중심 에너지 대전환, 42번 순환경제 생태계 조성, 62번 주택시장 안정을 위한 주택공급 확대, 78번 지금 사는 곳에서 누리는 통합돌봄, 85번 일차의료 기반의 건강돌봄 등 이재명 정부의 123대 국정과제 중 29개 과제와 관련이 있는 것으로 파악되었음
- 한편, 이재명 정부는 지난 9월 16일 제42회 국무회의를 통해 사회연대경제 활성화를 주요국정과제 중 하나로 추진하기로 최종 의결하면서 사회연대경제가 가지는 범부처적인 정책 성격(복지정책이면서 사회정책이고 동시에 경제정책)을 고려하여 국무조정실을 통해 주관부처 확정 논의를 진행하기로 하였음
- 논의 결과 이재명 정부에서는 사회연대경제의 주관부처를 기존 기획재정부에서 행정안전부로 최종 변경 결정하였고 향후 행안부 중심으로 관계부처가 협력하여 사회연대경제 활성화 종합대책이 발표될 것으로 예상하고 있음
- 관련하여 한국사회연대경제는 윤석열정부에서 폐지된 정책과 삭감된 예산의 복구가 필요하다고 판단하고 있음

2. 미래 사회연대경제의 과제

- 미래의 한국 사회연대경제는 의(돌봄), 식(먹거리), 주(사회주택) 등 국민의 기본적 생활에 관련된 문제와 에너지, 지역소멸과 같은 사회문제를 해결하는 과정에서 일자리(소상공인, 취약계층, 지역사회)를 창출하는 사회혁신자가 되고 자 함
- 이를 위해 앞으로는 기업의 형태와 관계없이 의제 중심으로 연대와 협력하면서 컬렉티브 임팩트를 창출할 구상을 하고 있음
- 모두의 기대처럼 사회연대경제가 시장경제의 한계를 보완하고 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 창출하는 대안적 경제 모델로 성장해 갈 수 있도록 정책과 지원이 필요하다고 하겠음

3. 사회연대경제 내 금융이 필요한 분야

- 미래의 사회연대경제가 활성화 될 전략분야인 의(돌봄), 식(먹거리), 주(사회주택)와 에너지, 지역소멸 분야에 필요한 금융수요는 약 3-5조 정도로 추정됨
- 이에 현재 사회연대경제의 5대 전략 분야와 그 결과 만들어 질 일자리(취약계층, 소상공인, 지역사회)에 대한 활성화를 위한 선제적 금융지원이 필요한 상황임
- 다만, 사회연대경제에 대한 금융(출자·투자,대출,보증)에 대한 공급은 매우 부족한 상황이라고 하겠음

4. 사회연대경제 금융접근성 개선 요구

- 사회적금융의 개념
 - 사회적경제기업 등에 투자·대출·보증을 통해 자금을 지원하는 금융활동

사회적금융 개념



출처 : 한국사회적경제연대회의의 사회적금융위원회 (2019)

- 투자를 통한 자금 공급
 - 기존 사회적기업, 중소기업 펀드 활용
 - 사회연대경제 활성화를 위한 1조원 규모의 사회투자펀드 신규 조성
 - (가칭)사회가치거래소(투자와 대출 사이의 것을 활성화 시키는 방안) 사업 추진
- 대출과 보증
 - (에너지) 새마을 금고, 신협, 농협 등 협동조합 금융을 적극 활용하되 사회연대경제기업에 대한 대출이 활성화 될 수 있도록 신보지신보의 보증지원 한도 확대 필요
 - 사회적기업·협동조합에 대한 보증사업의 보증한도, 운전자금 한도사정 특례 등 확대
 - 매출액 등 재무지표가 부족하더라도 보증을 받을 수 있는 최대 금액 확대
 - 사회적경제기업의 재무상황을 고려한 심사기준 적용하는 등 맞춤형 평가체계 운영
- 기금의 활용
 - (지역소멸등) 정부기금, 지자체 기금 활용

지정토론

박광동

한국법제연구원 선임연구위원

사회연대경제 자금조달 활성화 방안 토론회

박광동 한국법제연구원 선임연구위원

I. 정책분석의 8단계

□ 정책분석의 방안은 다양하나, 이에 대하여 8단계 분석의 기준으로 이를 볼 필요가 있음(E.Bardach)¹⁾

○ 8단계: ①문제정의(Define the Problem)²⁾, ②증거수집(Assemble Some Evidence), ③정책대체안의 설계(Construct the Alternatives), ④**평가기준의 선정(Select the Criteria)**, ⑤결과의 예측(Project the Outcomes), ⑥정책대체안의 비교분석(Confront the Trade-offs), ⑦정책제언의 결정(Decide), ⑧발표(Tell Your Story)

○ 평가기준의 선정

기준	주요 내용
① 효율성	- 정책 대안의 성과 측정 기준 - 현 상태와 바람직한 상태 사이의 격차의 완화 정도에 대한 평가
② 비용	- 정책 대안을 실행하는 데 얼마나 비용이 드는지를 평가 - 방법: ①사회적 잉여의 변화를 통해 측정하는 방법, ³⁾ ②환가 방법
③ 공정성	- 정책 대안이 사회 또는 이해관계자에게 얼마나 공정한 결과를 가져오는지 측정하는 기준
④ 정치적 실행 용이성	- 정책 대안이 정치적으로 얼마나 실행이 용이한지를 측정하는 기준
⑤ 행정적 실행 용이성	- 정책 대안을 실행할 때, 그것이 얼마나 행정적으로 실행하기 쉬운지를 평가하는 기준 - 일반적으로 행정 조직의 계층을 적게 거칠수록, 기존의 시설이나 서비스를 활용할 수 있을수록, 과거에 유사한 정책을 시행한 경험이 있을수록 행정적 실행 용이성은 높아짐
⑥ 그 밖의 기준	- 시장 경제의 활용 정도, 경제적 자유도, 정부로부터의 자유도, 언론의 자유도, 종교의 자유도, 개인의 자유도, 생명과 신체의 안전성 등 다양한 평가 기준이 존재

1) Bardach, E. "A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective problem Solving," 3rd ed, CQ Press, 2009

2) 현재 상황과 바람직한 상황 사이의 격차를 명확히 정의

3) 이는 소비자 잉여와 생산자 잉여의 합의 변화를 나타내는데, 이는 시장에서 거래되지 않는, 즉 가치를 매기기 어려운 재화나 서비스에도 적용 가능

□ 사회연대경제 자금조달 활성화 방안에 대한 검토

○ 사회연대금융 활성화 방안 평가기준의 적용

∴ 발표문상의 사회연대경제 자금조달 활성화 방안은 사회연대금융 활성화 방안 평가기준의 적용시 타당성이 있음

기준	주요 내용
① 효율성	- 사회연대경제를 통한 포용적 성장에의 기여
② 비용	- 시스템의 구축 및 관리체계 구축 등
③ 공평성	- 다른 영역의 수혜자와의 관계성 검토
④ 정치적 실행 용이성	- 국정과제 등에 의한 필요성 적시 여부
⑤ 행정적 실행 용이성	- 사회연대금융 활성화 방안으로 제시된 행정 절차적 사항에 대해서는 해외에 서의 유사한 정책이 시행되고 있으며, 우리나라의 기존의 관리체계를 사용하 거나 기존의 서비스를 활용할 수 있음
⑥ 그 밖의 기준	- 시장 경제의 활용 정도 및 경제적 자유도와 정부로부터의 자유도 등은 증진 될 가능성 높음

II. 정책의 입법화 기준

□ 정책의 입법화 필요성 기준

포괄기준	① 정책 입안의 필요성
	② 법률의 형식으로 구체화될 필요성
	③ 시기적 필요성
세부기준	① 현존의 목표가 법규정의 일관된 집행을 통하여 실현될 수 있는가
	② 법령을 통해서만 목표를 달성할 수 있는가 또는 다른 방법을 모색할 수 있는가
	③ 입법에 대한 헌법상의 근거가 존재하는가
	④ 규율을 통한 목표 실현을 위하여 그 도달 범위를 제한하거나 세분화하는 것이 필요한 정도인가
	⑤ 선택된 영역(법률, 명령 등)을 통한 규율을 행할 수 있는가 또는 하위 편성분야를 통한 규율은 충분한가
	⑥ 현행의 법령에 흠결이 존재하는가 또는 어떠한 흠결이 존재하는가

□ 입법 내용의 타당성

○ 정책 목표의 달성 가능성, 공익과 사익의 조화 여부, 관계 법익의 균형성, 법적 안정성과 예측 가능성 등

□ 입법 형식의 타당성

기준	내용
① 입법의 필요성	• 비례의 원칙과 보충성의 원칙
② 입법목적과 내용의 명확성	• 입법목적의 달성을 위하여 어떠한 내용을 규율할 것이며 어떠한 규정을 위임할 것인가, 위임한다면 어느 정도로 위임하여야 할 것인가 등 검토.
③ 법률의 실현가능성	• ① 기술적 실현가능성, ② 재정적·경제적 실현가능성, ③ 행정적 실현가능성, ④ 정치적 실현가능성
④ 법률의 체계적합성	• 수직적 법률심사(① 헌법합치성, ② 유럽연합법과의 일치성, ③ 국제법과의 일치성(특히 유엔과 유럽인권조약상의 일치 여부)) • 수평적 법률심사(① 다른 법조문과 어떤 관계인지, ② 법률안 내 체계가 올바른지, ③ 원칙과 예외의 관계가 타당한지, ④ 중복규정 또는 모순되는 규정은 없는지, ⑤ 의도하는 바가 잘 표현되었는지, ⑥ 다른 규정의 인용이 명확한지, ⑦ 과도한 규정이 배제되었는지, ⑧ 규정내용이 명확한지, ⑨ 규정의 적용에서 문제는 없는지 등)
⑤ 이해가능성	• 법문의 언어적인 개념·의미와 내용의 일반 국민에의 친숙성 • 규정하고자 하는 내용의 정확하고 구체적인 표현 • 법적인 명확성과 간결성

□ 사회연대경제 자금조달 활성화 방안에 대한 검토

○ 정책의 입법화 필요성 기준

∴ 국정과제 및 정부의 기본사회 방향성에 부응하기 위한 [정책의 입법화 필요성 요건 충족](#)

유형	기준	검토												
포괄기준	①정책 입안의 필요성	- 국정과제의 부합												
		<table><tr><td></td><td>주요 내용</td></tr><tr><td>국가 비전</td><td>국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국</td></tr><tr><td>국정 원칙</td><td>경청과 통합, 공정과 신뢰, 실용과 성과</td></tr><tr><td>국정 목표</td><td>기본이 튼튼한 사회</td></tr><tr><td>추진 전략</td><td>전략 2 : 내 삶을 돌보는 복지</td></tr><tr><td>국정 과제</td><td>[국정과제 81] 사회연대경제 성장 촉진(기재부·행안부) ○ 과제목표 - 사회연대경제 활성화를 위한 법적 기반 및 통합적 추진체계 구축 - 사회연대경제조직의 금융접근성을</td></tr></table>		주요 내용	국가 비전	국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국	국정 원칙	경청과 통합, 공정과 신뢰, 실용과 성과	국정 목표	기본이 튼튼한 사회	추진 전략	전략 2 : 내 삶을 돌보는 복지	국정 과제	[국정과제 81] 사회연대경제 성장 촉진(기재부·행안부) ○ 과제목표 - 사회연대경제 활성화를 위한 법적 기반 및 통합적 추진체계 구축 - 사회연대경제조직의 금융접근성을
			주요 내용											
		국가 비전	국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국											
		국정 원칙	경청과 통합, 공정과 신뢰, 실용과 성과											
		국정 목표	기본이 튼튼한 사회											
		추진 전략	전략 2 : 내 삶을 돌보는 복지											
국정 과제	[국정과제 81] 사회연대경제 성장 촉진(기재부·행안부) ○ 과제목표 - 사회연대경제 활성화를 위한 법적 기반 및 통합적 추진체계 구축 - 사회연대경제조직의 금융접근성을													

		제고하고 성장 지원 강화 ○ 주요내용 - 「사회연대경제기본법」 제정 - 민간협력 지원체계 구축 - 사회연대금융 활성화 - 사회연대조직 성장 지원
	② 법률의 형식으로 구체화될 필요성	- 국정과제의 지속가능하고 효율적 운영
	③ 시기적 필요성	- 현 정부의 정책기조 「기본사회」 구현의 신속성과의 부합
세부기준	① 현존의 목표가 법규정의 일관된 집행을 통하여 실현될 수 있는가	- 안정적이고 지속가능한 사회연대경제조직의 금융접근성을 제고하고 성장 지원 강화를 위해서는 법적 근거 마련이 필요
	② 법령을 통해서만 목표를 달성할 수 있는가 또는 다른 방법을 모색할 수 있는가	- 정책적 견지에서 방안 구축은 지속성 및 효율성 측면에서 법령을 통한 목표 달성에 비해 그 효과성 떨어짐
	③ 입법에 대한 헌법상의 근거가 존재하는가	- 사회연대경제와 헌법 관계성: 2018년 헌법개정안에 헌법 123조에는 소상공인 육성과 더불어 '사회적 경제의 진흥과 육성'을 규정 - 「헌법」 제119조(경제질서와 경제민주화) ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. - ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.
	④ 규율을 통한 목표 실현을 위하여 그 도달 범위를 제한하거나 세분화하는 것이 필요한 정도인가	- 사회연대경제의 유형에 따른 자금조달에 대한 도달 범위를 세분화하는 것에 대한 검토 필요
	⑤ 선택된 영역(법률, 명령 등)을 통한 규율을 행할 수 있는가 또는 하위 편성분야를 통한 규율은 충분한가	- 법률영역의 법적 근거에 마련에 의한 규율이 가능
	⑥ 현행의 법령에 흠결이 존재하는가 또는 어떠한 흠결이 존재하는가	- 임팩트 투자 도매기금과 재간접펀드 등에 대한 법적 근거 부재 (예: 소셜벤처기업, 소셜임팩트 투자조합 등)

○ 입법 형식의 타당성

∴ 사회연대경제 자금조달 활성화를 위한 입법 형식으로는 개별법의 제정보다는 기존 법률을 개정하는 일부개정방안이 입법의 경제성 등의 측면에서 타당함

기준	내용	검토
① 입법의 필요성	비례의 원칙과 보충성의 원칙	- 사회연대경제 활성화를 위한 법적 기반 및 통합적 추진체계 구축을 위해서는 입법이 필요함

기준	내용	검토
② 입법목적과 내용의 명확성	입법목적의 달성을 위하여 어떠한 내용을 규율할 것이며 어떠한 규정을 위임할 것인가, 위임한다면 어느 정도로 위임하여야 할 것인가 등 검토.	- 자금조달의 실질화 - 자금조달 관련 전담기관
③ 법률의 실현가능성	① 기술적 실현가능성, ② 재정적·경제적 실현가능성, ③ 행정적 실현가능성, ④ 정치적 실현가능성	- ① ~ ③ 실현가능성 큼. - ④ 실현가능성 원칙적으로 사회연대경제는 중립적 이념이나 현실적으로 갈등의 요소가 되는 경우도 존재
④ 법률의 체계적 합성	- 수직적 법률심사(① 헌법합치성, ② 유럽연합법과의 일치성, ③ 국제법과의 일치성(특히 유엔과 유럽인권조약상의 일치 여부)) - 수평적 법률심사(① 다른 법조문과 어떤 관계인지, ② 법률안 내 체계가 올바른지, ③ 원칙과 예외의 관계가 타당한지, ④ 중복규정 또는 모순되는 규정은 없는지, ⑤ 의도하는 바가 잘 표현되었는지, ⑥ 다른 규정의 인용이 명확한지, ⑦ 과도한 규정이 배제되었는지, ⑧ 규정내용이 명확한지, ⑨ 규정의 적용에서 문제는 없는지 등)	- 새로운 법률의 제정보다는 <u>새롭게 제정 법률이나, 현행 법률 중 관련 법률의 개정 등 통한 법적 근거 마련</u>이 법률의 체계정합성에 타당함
⑤ 이해가능성	- 법문의 언어적인 개념·의미와 내용의 일반 국민에의 친숙성 - 규정하고자 하는 내용의 정확하고 구체적인 표현 - 법적인 명확성과 간결성	- 관련 법률 개정 시 용어에 대한 명확화가 필요함

○ 입법 모형 구축

입법 모형

- 검토 필요 사항

- ① 「사회연대경제기본법(안)」의 제정시에 발생하는 다른 법률과의 관계성에 대한 검토
- ② 『사회연대경제 자금조달 활성화 방안』의 입법화에 따른 「협동조합기본법」과의 자금조달에 대한 관계성 검토
- ③ 민간 협력 사회투자 모펀드 구축에 대한 정책 결정의 문제 (각종 기금(예: 지방소멸대응기금 등) 및 휴먼금융자산 등의 범위 설정 필요)
- ④ 소셜벤처기업 및 소셜임팩트투자조합에 대한 기존 관련 기업 및 조합과의 관계성에 대한 검토

법률명		주요 내용
「사회연대경제기본법(안)」	➡	• 사회연대경제 자금조달 활성화 방안 관련 법적 근거 마련
「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」	➡	• 사회연대경제 관련 규정(정의규정 및 지원규정) • 사회투자모펀드 관련 규정의 도입(정부+민간)
「벤처투자 촉진에 관한 법률」	➡	• 소셜벤처기업 관련 정의 및 등록 규정+특례규정 • 소셜임팩트투자조합 관련 정의 및 등록 규정+특례규정

지정토론

박향희

한국 마이크로크레딧 신나는조합 상임이사

사회적금융 특성과 정체성이 반영된 다양한 형태의 자금 조성 필요

박향희 한국마이크로크레딧 신나는조합 상임이사

□ 소제목 1 - 그간의 사회적금융 현황 평가(‘2018년 사회적금융 활성화 방안이후)

- 사회적금융 활성화 정책에 따라금융위원회 내 사회적금융협의회(분기 단위 회의 개최) 설치하여 사회적금융에 대한 사회적 인식 생기고, 사회적금융 현황을 정기적으로 점검한 것은 긍정적인
 - 이러한 영향인지, 이전 정부가 사회적금융에 대한 인지가 없어서인지는 알 수 없으나 이전 정부에서도 사회적금융 영역은 예산 100% 삭감에서는 벗어나 있었고, 서민금융진흥원 등 공적자금은 기존 수준을 유지하는 범위에서 사업 지속됨
- 정부보증을 통한 시중은행 융자 확대가 자금 공급측면에서는 성과라고 할 수 있으나, 보증 기준, 시중은행 융자 원칙을 넘어서는 없는 것이므로 여전히 사회적금융으로서는 한계 있음
- 다만, 중개기관 육성이나 사회적 투자자 개발 등 생태계 조성 측면에서는 성과가 미미해 2018년 활성화 정책 당시 상황과 크게 달라지지 않았다고 판단됨
- 활성화 정책에 따라 2019년 국내 최초 사회적금융 도매기금 ‘한국사회가치연대기금’ 출범이 큰 성과이나 외부 환경 변화에 따른 신규 출연 확대에 어려움 겪음
- 총평 : ‘사회적금융’ 라벨을 붙인 자금 규모는 2018년 이전보다 확대되었으나 여전히 전체 자금 규모는 수요 대비 매우 부족하고, 사회적금융 특성, 정체성을 반영한 근본 있는 사회적금융 운용은 미흡한 수준이며, 사회적금융 생태계 구축은 제자리 걸음

□ 소제목 2 - 발제문에 대한 의견

○ 조혜경 소장님 발제문

- 발제문의 내용에 공감하며 특히 ‘사회적금융 공급체계 및 현황’은 사회적금융 활성화를 위해서 중요한 역할을 하는 공급체계에 대한 점검으로 큰 도움이 되었음
- 다만, 사회적금융의 특징과 한계에서 언급된 비제도권 중개기관에 대한 내용에 일부 다른 의견이 있음
 - ‘비제도권 사회적금융 중개기관이 공공부분 자금 의존도가 높아서 공공자금 공급 중단 또는 축소 시 존립이 위협받는다’고 하였으나 이는 일반화하기 어렵다고 봄
 - 비제도권(금융업 인가없는 재단, 사단법인) 사회적금융 중개기관의 대표기관으로 신나는조합, 사회연대은행, 벤드, 함께일하는재단, 열매나눔재단, 피피엘 등이 있는데 위 법인들이 사회적

금융자금의 공공자금 비중이 높은 것은 사실이나 이는 한국 사회적금융의 한계이자 특성임

- 그리고 금융업 인가가 있는 상법상 회사의 법인격을 가진 민간중개기관도 있는데 이러한 조직도 동일한 한계를 가짐
- 따라서, 비제도권 사회적금융 중개기관의 공공자금 편중 문제가 해결되기 위해서는 자체 자원 개발 등 노력도 필요하겠지만, 발제자 모두 언급한 사회적금융 제도 개선 등이 선제되어야 하는 측면이 더 강함

- 그리고, 각 법인들은 공적자금 외 외부자금 개발로 다양한 사회적금융 사업을 운용하고 있고 사회적금융 사업 외 사회적 목적사업을 다수 운영하고 있어 사회적금융 공공자금이 폐지 또는 축소된다고 존립에 위협을 받지는 않으며 각자 지속가능한 자생력을 가지고 있음

* 신나는조합 2000년 사업 개시, 사회연대은행 2002년 법인 설립 등

- 또한 한국 사회적금융은 제도권 중개기관의 역할도 컸으나 2000년 초반부터 민간 비제도권 중개기관은 정권 변화에 따라 급변하는 환경 속에서도 사회적금융 사업모델 구축, 정책 제안, 제도 마련 및 개선 등에 선도적 역할을 해옴
- 현재 운영되는 가장 대표적 공적자금 공급기관인 서민금융진흥원이 민간중개기관을 통해 운영하는 소상공인 대출, 사회적경제기업 대출 사업은 민간 사회적금융기관의 사업 모델을 반영하여 시작한 것으로 자금공급처가 공공일 뿐 민간 사회적금융기관이 민간영역에서 주도해온 역할의 제도권 내 이전이자 자금 규모 확대의 성과라고 할 수 있음
- 그리고, **제도권/비제도권 중개기관의 역할 분담이 불명확**하다고 하였으나 중개기관 역할이 사회연대경제조직에 자금을 공급하는 것인데, 우리나라 전체 사회적금융 자금 공급이 매우 부족한 상황에서 제도권/비제도권의 역할을 구분하기 보다 더 많은 자금을 확보하는데 집중할 시기라고 판단됨
- 또한 제도권/비제도권 중개기관은 정관, 규정 및 내부지침 등에 따라 지원 원칙, 지원 기준이 다르며 이는 각 조직의 설립목적, 그동안 축적된 데이터를 기반으로 정해지므로 합의된 바는 없으나 역할의 차이가 이미 존재함
- 정책금융의 진입장벽을 넘을 수 없는 **재무적으로 열위한 영세업체에 대한 사회적금융기관 접근성을 점진**해야 한다고 했는데, 비제도권 중개기관은 차이는 있겠지만 재무적 성과만으로 금융 지원을 하지 않으므로 접근성 개선이 일부 되고 있음
- 그러나, 공급할 수 있는 자금 규모가 적어서 다양한 지표로 평가하여 지원 결정을 했을 때 상대적으로 사회적 금융을 공급받기 어려운 한계는 있음

○ 박정환 부장님 발제문

- 발제문의 내용에 공감하며, 현재까지 규모도 크지 않을뿐 아니라 대부분 용자 중심 지원으로 사회적 프로젝트 등을 위한 투자 영역 확대되긴 했으나 매우 미흡한 수준이라는 문제의식이 시기 적절한 의견임
- 현 정부가 사회연대경제에 적합한 과제로 통합돌봄, 사회주택, 에너지 등을 제시했는데 이 분야는 대규모 투자가 전제되어야 하기 때문임

- 김대훈 총장님 발제문에서 2024년 실적 기준 경영공시 참여한 협동조합(4,720개) 중 자산 규모 10억원 이상 조직은 209개(4.4%)이며, 돌봄, 지원(지역자활센터), 제조, 에너지 순으로 협동조합 수가 많은 것으로 나타나 현 정부의 사회연대경제 관심 분야와 대규모 투자가 가능한 업종이 유사한 것으로 나타남
- 다만, 조혜정 소장님의 발제문에서 보는 바와 같이 협동조합의 필요자금 규모 및 용도가 1억원 미만의 운영자금이 각각 58.8%, 52.5%를 차지하므로 여전히 사회적 프로젝트를 위한 대규모 투자 보다는 용자에 대한 자금 공급 확대 및 금융 접근성 개선이 여전히 중요한 과제로 보여짐
- 투자, 프로젝트 자금은 기금 규모는 크겠지만, 수요처는 제한적이며 대부분 사회연대경제기업은 여전히 창업자금, 창업 후 운영자금, 신사업 개발비, 시설비 등이 더 절실하고 보편적인 욕구임
- 특히 코로나 이후 운영비 융통을 위해 다중 채무를 지고, 고금리 이자로 고통받는 기업이 많다는 것을 현장에서 체감하고 있음

<신나는조합 사례>

① **(용자 규모 여전히 부족)** 2024년 기준 서민금융진흥원 용자사업은 신청기업 중 33% 용자, 이는 배정받은 기금 소진 때문.

2023년까지는 창업 초기 기업의 성장가능성 등 고려하여 용자하는 경우 많았으나 2024년부터 자금 규모 축소로 우선순위를 정하여 용자 결정하므로 창업 초기기업 용자 지원 어려움.

② **(시중은행 고금리 심각)** 신나는조합 대출기업 A는 공장 신축으로 은행 대출, 지역주민 갈등 등으로 공사가 늦어지자 상환계약을 월 단위로 전환, 이자 인상으로 15% 넘는 금리 부담. 현재 공장 완공되고 매출도 증가하고 있으나 은행 이자 부담으로 경영 악화.

③ **(개인 대출로 기업 경비 충당)** 신나는조합 용자기업 대표자의 신용정보를 보면 대표자 개인이 다중채무를 진 경우가 많고, 기업 인건비, 개발비 등 부족으로 발생함.

이에 시중은행 기 대출로 개인대출 어려워지자 신나는조합 사회적경제기업 종사자 및 대표자 생활자금 용자를 신청하는 경우가 최근 늘어남.

그리고 대부분 기업 자금 마련으로 카드론, 저축은행 등 이용이 많은데 이자율이 15% 내외, 많게는 법정 최고이자인 20%를 넘는 사금융을 이용하는 경우도 있음.

- 발제자께서 투자-용자-지원이 균형있게 운영되어야 하고, 해외사례와 같이 혼합금융 인프라 구축이 필요하다고 하였으므로 의도는 충분히 이해했지만 우리나라 사회적금융 수요에 대한 일반적 상황을 공유하고자 하였음

○ 김대훈 총장님 발제문

- 발제문의 내용에 공감하며, 협동조합기본법 제정 초기 일반협동조합이 왜 사회연대경제조직이냐고 문제제기를 많이 받았었는데, 현재도 일부 사회적금융 공적자금은 사회적협동조합은 대출대상에 포함되는데 일반협동조합은 제외되는 한계가 여전히 존재하는 현실을 다시 인지하게 됨
- 발제자가 제안한 사협에 대한 우선출자 허용, 연합회의 공제사업을 회원 소속 조합원까지 확대 등 제안은 협동조합에 대한 이해 부족 또는 오해가 드러나는 지점으로 개선되어야함

□ 소제목 3 - 사회적금융 자금조달 활성화를 위해 전제되어야 할 과제

○ 사회적금융 특성 및 정체성 반영 중요

- 세계 모든 나라의 정책과 제도는 그 나라의 해당 분야의 수준임. 즉, 중요성 인식, 사회적 합의가 따라야 정책과 제도도 정착하는 것인데 우리나라는 최근 몇 년 사회적경제 환경이 퇴보하게 됨
- 사회적경제는 2025년 UN이 정한 두 번째 협동조합의 해이고, 자본주의 경제로는 한계에 부딪힌 사회문제를 해결할 가장 좋은 대안으로 사회적경제를 채택한 것과 배치됨
- 그럼에도 불구하고, 우리나라에서도 사회적경제 흐름은 계속 이어져왔지만 사회적금융에 대한 인식은 매우 부족하므로 사회적금융 특성 및 정체성이 반영된 정책·제도 마련 중요
- 퀘백은 코로나 이후 2020년, 9개의 사회적금융 기관들은 사회적경제기업들의 대출 상환 유예, 1천500달러까지 상환조건 없이 지원, 코로나 이후를 준비하기 위한 자금으로 사회적경제 기업들에 1200만달러 배당 등의 자금지원 정책을 발표함
- 코로나 시기 우리나라도 사회적금융 정책자금이 대거 투입되긴 했으나 규모만 커졌을 뿐 운용방식은 시중은행과 다르지 않았음을 돌아봐야 할 시기임
- 코로나 시기 낮은 이자로 공급된 사회적금융을 이용한 기업 중 일시적 자금 해소만 됐을 뿐 지속되는 경기 침체, 고금리, 원가 인상 등이 해결되지 않는 현재에 당시 대출금이 큰 짐으로 남아있으므로 사회적금융이 해야할 역할을 다시 고민해야함

○ 공적자금 중심에서 벗어나 다양한 기금 조성 가능한 환경 조성

- 발제문과 같이 공익법인 사회투자, 지차계 기금, 지역, 업종, 분야별 사회연대기금 조성 등 사회적금융 활성화의 핵심은 ‘기금 조성’ 임
- 우리나라는 현재 시중은행보장부 대출, 정부 재정융자 등 공적자금 성격이 다수이며, 공적자금이기 때문에 사회적금융답게 운용하는 것에 제약이 많을 수 밖에 없으므로 정부는 직접 자금 조달이 어렵다면 법, 제도 개선을 통해 다양한 자금 활성화가 되도록 나서야 함
- 퀘백 사회적금융과 같이 노동조합, 지자체, 기업, 시민, 금융기관 등 민·관의 다양한 주체가 연합 또는 단독으로 기금 조성 가능한 환경을 만들어야 하며, 공익법인의 사회투자 활성화를 위한 제도 개선, 세제 혜택 등 실효성 있는 제도 개선이 반드시 뒤따라야 함

○ 사회적금융은 금융서비스+비금융서비스 결합되어야 시너지 창출 가능

- 앞서 사례로 언급한 퀘백 사회적금융기관은 코로나 이후 금융 지원 외 사회적 경제기업이 신속하게 운영을 재개하도록 돕기 위한 컨설팅 프로그램 지원, 코로나로 사업의 특성상 위기를 맞은 기업이 사업모델을 혁신하도록 돕기 위해 1만달러에서 3만달러까지 지원하기도 함
- 신나는조합은 융자기업에 컨설팅 지원, 타 자원 연계 등 비금융서비스를 결합한 사업을 운영 중이며, 이를 통해 기업과 신뢰관계도 형성, 상환 가능성 제고 등 긍정적 효과가 있음
- 이에 우리나라 사회적금융 프로그램도 비금융서비스 결합에 대한 중요성이 인식되어야 하며 이는 추가비용이 아닌 사회적비용이며 장기적으로는 비용 투입 이상의 사회적가치를 창출할 수 있을 것임

○ 지자체 사회적경제기금 확산을 위한 법·제도 정비 필요

- 2025년 현재 사회적경제 활성화 목적으로 설치, 운영되는 지자체기금의 총 조성규모 약 1,900억원, 설치 지자체 14곳으로 6.2% 불과하며, 서울시가 포함되어 있으나 실제로는 중소기업육성기금에 포함되어 있어 사회적경제기금으로 보기는 어려움
- 그럼에도 불구하고 성북구, 성동구, 화성시 등 지속적 관심을 가지고 운영 중인 지자체 있음
- 현재 저금리 융자 사업 중심으로 운용되나 향후 기업의 성장을 촉진할 수 있는 모델 개발 필요한데 이는 지자체가 적은 규모로 융자사업만으로 운영하는 것은 타 사회적금융 기금과 차별성이 없으며 투입 효과가 크지 않으므로 지원+융자 결합한 모델로 자리매김하는 것이 바람직함
- 그리고, 지자체 사회적금융기금은 직접 운용하는 경우도 있으나 공무원 대부분이 융자 승인 판단, 채권 관리의 전문성 부족, 기금 손실에 대한 부담이 커서 업무를 꺼리는 경우가 많아 민간 전문기관에 운영을 위탁하는 경우가 있는데 아래와 같은 문제점 해결되어야 함
- 이 경우 일부 지자체는 중개기관 대표자에게 연대보증을 필수로 요구, 대출기업의 귀책 사유가 있어도 중개기관에 연체이자 부여 등 시중은행과 다르지 않게 운영 중인데 이는 관계법령에 따른 것이라 하므로 법 개정 필요
 - * 2018년 공공기관의 중소기업 대출·보증 시 대표자 연대보증이 폐지된 선례 있음
- 현재 국회 입법 발의되어 있는 사회적경제기본법 제8조(사회적경제 발전 기본계획의 수립)에 따르면 시·도는 지역별 발전 기본계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 사회적경제 발전 기본계획을 수립하되 ‘사회적 금융시장 조성 및 사회적경제 발전기금 운영방안’도 마련해야 하는데 이는 매우 고무적임
- 이에 현재 운용되는 지자체 기금의 법 개정도 함께 다루어져야 기금 활성화 가능

○ 사회적금융 민간중개기관은 채무자가 아닌 공적 역할을 수행하는 사회적 플랫폼으로 인식해야

- 사회적금융 중개기관은 대부분 그러하겠지만, 신나는조합도 사회적경제기업 융자 제도로 상환유예, 상환기간 연장, 성실상환 시 이자 페이백 등 사회적금융다운 운용을 해옴
- 그러나, 신나는조합의 자금 배분처 대부분은 이를 인정하지 않으며 초기 상환스케줄과 달리 기업의 연체가 발생하면 신나는조합이 연체이자를 내야하며, 기업 파산, 기업회생 시에도 신나는조합이 상환잔액을 갚아야 하도록 계약되어 있음
- 즉, 신나는조합이 운용하는 공적자금 대부분의 계약방식은 자금배분처(채권자)-신나는조합(채무자)로 계약하므로 기업이 파산으로 상환을 못하게 되면, 신나는조합이 채무를 떠안게 되므로 근본적으로 공적자금의 근거가 되는 법 개정이 필요함
- 사회적금융 중개기관의 책임은 당연히 있어야 하나 현재는 민간 중개기관이 사회적경제기업의 채무를 100% 떠안는 구조이므로 이를 개선해야하며 아래 내용을 참고할 필요 있음
- 아래 사례 역시 중개기관이 채무자인 것은 동일, 100% 책임 구조는 아니라는 측면에서 다름
- (사례) ① A기금은 대출이자의 일부를 대손충당금으로 적립, 대출기업이 미상환 시 적립한 충당금 내 책임(심의에 따라 그 이상을 책임질 수 있음), ② B기금은 상환목표를 90%로 하여 10% 손실을 인정함

- 사회적금융은 사회적 공동책임의 의미가 있으며, 이를 통해 사회적경제기업의 지속가능성을 높여야 하는데 현재는 사회적금융 중개기관의 책임만 가중되어 있는 상황이며 사회적금융 자금 공급을 늘일수록 채무 부담이 커진다면 향후 사회적금융 중개기관 육성이 쉽지 않을 것임
- 사회적금융 민간 중개기관이 공적 역할을 하는 사회적 플랫폼으로 인지하고 권한과 책임의 메커니즘을 전면 검토해야 할 것임

○ 새정부 123대 국정과제에 따른 ‘사회적금융 활성화 방안’ 세부계획 마련

- 국정과제 ‘81번, 사회연대경제 성장 촉진’ - 과제목표 ‘사회연대경제조직의 금융접근성을 제고하고 성장 지원 강화’ - 세부과제 ‘사회연대금융 활성화*’가 포함됨

<사회연대금융 활성화 상세내용>

- 사회연대경제조직에 대한 자금공급 확대를 위해 신탁 등 상호금융기관의 금융지원* 독려 및 지역재투자 평가제도** 정비
 - * 지원자금 마련 위해 상호금융중앙회 내 기금 조성, 신탁의 출자 허용 등
 - ** 금융회사의 지역 자금공급, 서민대출 지원실적 등을 평가
- 금융권 자금이 사회연대경제조직에 원활하게 공급될 수 있도록 사회연대금융 중개기관 육성
- 미소금융 등 도매자금(사회연대경제조직에 임차·운전·시설자금 등을 제공)의 대출·투자 규모와 정책금융기관의 보증공급 확대

- 큰 틀에서는 사회연대금융을 포함하는 사회연대경제기본법 연내 통과, 발제문에 포함된 다양한 사회연대금융 관련 법 개정 사안은 서로 연결되어 있으므로 일괄 법 개정이 되도록 노력 필요
- 정부에서 모든 국정과제의 세부정책을 발표할 수 없지만, ‘사회적금융 활성화 정책’은 2021년 명백이 끊어졌고 사회연대경제 활성화의 필수기반이므로 세부정책으로 마련되기 기대함

지정토론

박원재

행정안전부 지역사회혁신TF 팀장

지정토론

김재현

기획재정부 지속가능경제과 사무관

종합토론

이창수 전국시민발전이종협동조합연합회 회장

임지현 전국광역사회적경제지원센터협의회 공동대표

손석조 신용협동조합중앙회 사회적금융본부장

유유미 사회적협동조합 우리함께 상임이사

임창규 GSG임팩트코리아 사무총장

MEMO

MEMO

MEMO

이재명 정부 사회연대경제 정책 제안 연속 토론회 2
사 회 연 대 경 제 자 금 조 달 활 성 화 방 안