



2023



제3차 사회서비스 정책포럼 브리프



보건복지부



중앙사회서비스원

* 본 브리프는 사회서비스 정책포럼 주요내용을 요약한 것으로 보건복지부와 중앙사회서비스원의 공식입장이 아님을 밝혀드립니다.

2023년 제3차 사회서비스 정책포럼

사회서비스 분야 금융지원 활성화 방안



2023년 제3차 사회서비스 정책포럼 사회서비스 분야 금융지원 활성화 방안

법 | 개요 |

2023년 제3차 「사회서비스 정책포럼」에서는 '사회서비스 분야 금융지원 활성화 방안'에 대해 논의하였습니다.

1부는 한국사회가치연대기금 장지연 기반조성그룹장, 자본시장연구원 박창균 부원장, 법무법인 더함 김효선 변호사가 준비하였습니다.

①장지연 기반조성그룹장은 한국과 영국, 미국의 현황을 토대로 금융 시스템 접근성 제고와 기관 육성지원의 중요성을 강조했고, ②박창균 부원장은 민간 자본 투자 유도를 통한 '사회서비스 임팩트 투자 펀드'의 구조와 기대효과를 제시하였고, ③김효선 변호사는 분야별 금융지원 관련 법을 통해 사회서비스 금융지원 활성화를 위한 법적 근거 마련과 정부 역할에 대해 발표하였습니다.

2부에는 중앙사회서비스원 조상미 원장을 좌장으로, ㈜플랜엠 김기룡 대표, 경기도사회적경제지원 김민석 본부장, 한국마이크로크레딧 신나는조합 노영한 국장, 신협중앙회 손석조 본부장, 보건복지부 사회서비스정책과 장은섭 과장이 참여하여, 토론을 이어갔습니다.

고품질 사회서비스 공급자 지원을 위한 금융지원 방안을 모색하는 뜻깊은 자리였습니다.



발제 1

사회서비스 분야 금융지원 국내외 사례 및 시사점

장지연

한국사회가치연대기금 기반조성그룹장



사회서비스 고도화를 위한 사회서비스 산업 진단 및 금융지원 방안 마련

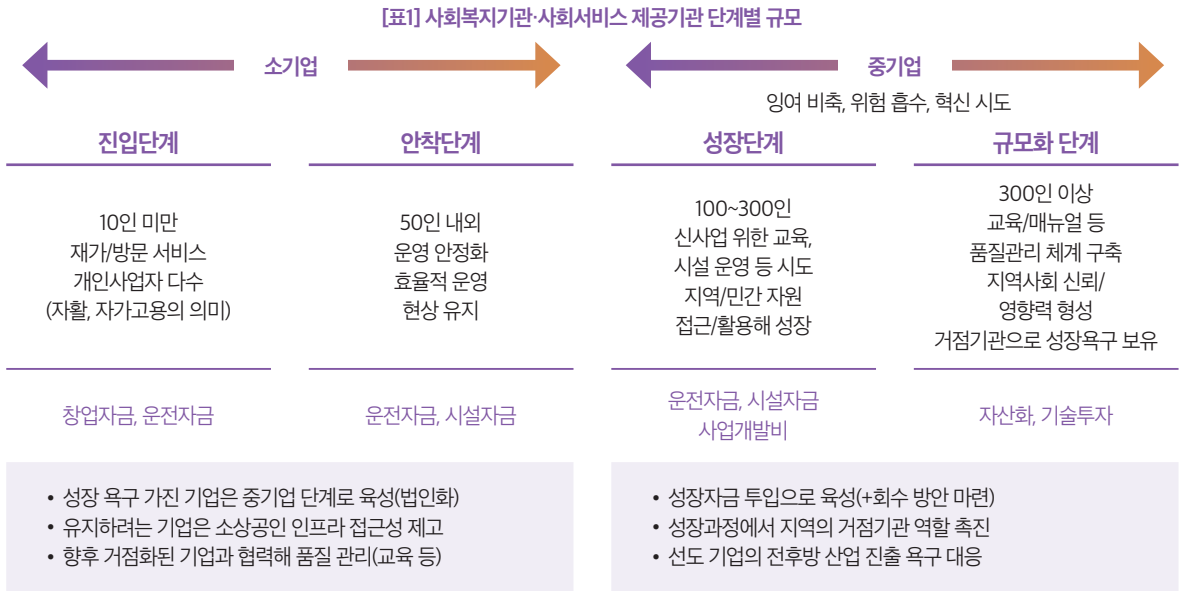
사회서비스 분야 금융지원 방안은 정부가 추진하는 ‘사회서비스 고도화’ 맥락에서 검토되어야 한다. ‘사회서비스 고도화’에 대한 우리 정부의 추진 목적은 ①사회서비스 제공조직 역량강화를 통한 품질 제고, ②대상자 확대(취약계층 위주에서 중산층까지 포괄)를 통한 보편화, ③신규 수요에 대응하는 서비스 확충으로 요약할 수 있다.

사회서비스 제공기관을 포함한 산업 주체를 구획하여 살펴보면 **핵심산업군과 연관산업군**으로 나누어 볼 수 있다. 사회서비스 산업의 특수분류체계를 기반으로, **핵심산업군에는 병·의원, 거주복지시설** 등이 있고 **연관산업군에는 교육역량개발, 사회참여지원, 사회서비스 관련 행정지원 기관** 등이 포함되어있다(2015, 보건사회연구원). 사회서비스 고도화의 중심은 **핵심산업군 육성과 연관산업군의 성장, 복지기술 활성화**로 전후방 산업을 지원하는 것으로 요약할 수 있다. 주 대상에 대한 현황을 보면 2019년 기준 사업체 수 15만 개, 종사자 수 197만명을 확인할 수 있으며, 사업체 중 종사자 규모 50인 미만이 96.1%, 개인사업체가 72.7%를 차지한다. 즉, **일자리 창출이나 산업 규모 확대 측면에서는 타 산업군 대비 높은 성장률**을 보이나, 법인화되지 않은, **소규모 영세 사업장**이 주를 이루고있는 것이다. 따라서 앞서 언급한 제공기관의 자체 역량 강화를 기대하기 어려운 현실이다.

사회복지기관이나 사회서비스 제공기관의 ‘성장’의 의미가 무엇인지 알아볼 필요가 있다. 규모화된 몇 개의 기관 사례를 참고하여 볼 때, **종사자 수 기준 약 50인 규모**가 되면 운영이 안정화되고, **새로운 시도(사회서비스 다변화, 지역사회 자원개발 등)를 해볼 수 있는 여지**가 생긴다는 답변을 확인하였다. 이때 ‘50인’이라는 기준에 주목해 볼 필요가 있는데, 종전에 보건/사회복지서비스 분야의 소기업 판정 기준이 ‘**상시근로자 50인**’이다.(현재는 연매출 10억원 이하로 변경되었음) 따라서 ‘**종사자수 50인**’이 사회서비스 산업에서 하나의 허들이자 기준으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 사실 50인 내외의 ‘안착단계’라 하더라도 자금

수요가 충분하지 않아, 효율적인 운영이 관건이며 지역사회 내 유의미한 존재로 성장(Scale-deep)한 것으로 보기는 어렵다. 지역사회 내 신뢰받는 기관이 되어 있는 사례를 유형화해 보면 **2가지 이상의 서비스를 제공하거나, 새로운 서비스를 개발하거나, 시설 운영을 통해 100인 이상의 종사자를 고용하거나, 20년 이상의 업력을 보유하거나, 거점기관으로써 다른 사회서비스 기관에 도움을 주고자 하는 욕구**를 가진 것으로 확인하였다.

사회서비스 제공기관(공익적 목적을 추구하는 기관)의 **성장모델**은 다음과 같이 이해할 수 있다.



이러한 **소기업**에는 **기업 규모에 준하는 자금 공급 인프라의 접근성을 높여주는 방식**으로 금융지원을 실시 할 수 있다. 정책 목표에 부합하는 **중기업 이상의 제공기관은 성장 욕구-의미 있는 주체으로써의 의지**를 가진 기관이므로, 현상유지 수준의 자금이 아닌 **성장-육성 자금이 필요하다. 성장 계획을 뒷받침하는 자금을 지원하고, 지원 후 회수 방식까지 고민해야 지속가능한 금융 지원 방안이 마련될 것이다.**

● 금융지원과 관련한 국내, 영국·미국의 사례

자금공급방안과 관련한 현업의 중개 기관의 이야기를 들어보면, 보통의 벤처사는 상장 또는 대기업 M&A를 실시하는데, 이외 자금 회수 방안은 **Secondary Fund(다음 단계의 펀드가 기존의 펀드를 인수하는 것)**를 활용하는 것을 알 수 있다. 다만, 대부분의 **Secondary Fund의 임팩트 투자는 활성화 되어있지 않은 실정**이며, 대부분 **ESG 펀드에 매각하려 하는 추세**이다. 그러나 ESG 펀드는 글로벌시장 진출에 많은 관심을 갖고있어, 우리 **사회서비스 제공기관의 목적과는 차이**가 있다. 이를 보완하기 위해 단기적으로는 **Secondary Fund를 Impact Fund로 미리 조성**하거나, 장기적으로는 **Exit to Community(종업원, 지자체, 지역사회 등)**라는 방식으로 공동체나 **지역사회에 매각하는 방식**이 언급되고 있다.

국내 상황에서는 사업 실패 가능성이 높은 분야에 자금을 공급하는 정책 자금으로 '성공불 용자'를 들 수 있다. **'성공불 용자'는 사업이 성공하는 경우, 무조건 상환하지만 그렇지 못한 경우에 심사를 통해 상환을 면제해주는 자금을 의미한다.** 임팩트 투자에서는 이러한 형태의 자금 조달(지원)을 '**Forgivable Loan**' 즉, **재량권이 있는, 상환 면제가 가능한 용자**라고 칭한다. 이런 성격의 자금이 사회서비스에 조금 더 적합한 지원이라고 생각한다.

한편, 육성자금과 관련하여, 영국에서는 'Big Society Capital'이라는 비영리 성격의 공익 추구 자금이 성공한 모델로 평가받는다. 해당 사회투자자금은 2012년 조성되어, 약 10년간 운용되었다. 투입된 사회투자시장 규모는 초기 대비 약 8배(2012년 8억 파운드 → 2022년 64억 파운드) 성장하였고, 자본금 또한 8억 3천만 파운드로 증가, 5,400건 이상의 지원과 2,000개 이상 기업에 투자한 성과를 냈다. **공공 자금뿐만 아니라, 민간 자원이 단계를 거칠수록 결합되는 형태로 설계되어, 자금이 자금을 끌어당기는 구조가 시장의 성장을 만들어 냈다고** 할 수 있다.

미국의 Community Development Financial Institution(이하 'CDFI') 정책은 1994년 시작된 약 20년된 정책이다. 지난 8월 발간된 정책 성과보고서에 따르면 CDFI 기관이 약 40% 증가하며, 1,500개소에 이르렀고, 운용 자산 규모도 600조를 달성하여 지난 5년 전과 비교하여 3배가량 증가했다. 신탁과 같은 **지역 금융기관의 참여가 두드러졌고, 비영리기관의 활약이 커진 것**에서 그 원인을 찾을 수 있었다. 해당 펀드는 지역 내 낙후지역에 투입되는 자금으로, 약 1,500개의 중개기관 중 약 40%가 비영리기관이다. 또한 지역 기반의 신탁은 기관 수의 36%, 금액 규모의 66%를 차지한다. 즉, 조금 어려운 주제, **큰 수익성을 기대하기 어려운 작은 기관을 중심으로 생태계가 형성**되어 있다고 할 수 있다.

● 지역 착근성과 민간 투자 활성화를 고려한 사회서비스 분야 금융지원 방향

사회서비스 금융지원 방향을 고민하기 위해서는 '지역기반'이라는 특성을 주목해야 한다. 그간 정부는 지역사회보장협의체나 지역사회서비스투자사업 등 **지역을 기반으로 제도가 형성되도록 정책을 집행**해왔다. 이러한 기초와 더불어, **사회서비스 제공기관이야말로 지역사회 내 뿌리를 튼튼히 내린 지역 기업**으로 활성화될 수 있다고 생각한다. 그러기 위해서는 사회서비스 금융지원 체계가 **지역 금융의 면모**를 가질 필요가 있다. 다음으로는 민간투자의 활성화가 여전히 중요하다.

①**기존 금융시스템에 대한 접근성 강화(규모화 단계 기업 대상)**와 ②**맞춤형 육성체계**라는 두 측면에서 고민이 필요하다. 금융시스템 접근성 강화와 관련하여, 현재 우리 정부의 지원 방식은 민간대출에 대한 정부 보증, 매칭 대출 후순위 참여, 민간 펀드 후순위 출자, 이자 지원 등의 방식을 통해 금융기관의 위험을 흡수해 주는 형태이다. 이러한 지원책과 함께 필요한 것은 **제공기관에 대한 정보를 조회할 수 있게 전산을 구축하거나, 금융기관에서 참고할 수 있는 사회서비스 기관의 평가 정보를 제공하는** 방식이다. 맞춤형 육성체계 측면에서는 육성기관의 역할이 중요하다. 현재 과도기적 단계에 있다고 볼 수 있는데, 대학 등과 같은 **역량을 갖춘 기관의 육성기관 역할 참여**가 필요할 것으로 보인다. 철저한 **능력 중심의 접근**을 통해 **생태계 전반의 역량**을 키울 수 있을 것이다. 그렇다면 육성기관에 필요한 핵심 자원은 무엇일까. 금융과 관련한 역량은 **외부에서 자원을 동원하고, 동원한 자금을 관리하는 체계, 그리고 기업 평가를 통해 적재적소에 자금을 공급하고 기관 성장을 통해 투자한 자금을 회수하는** 것이다. 사회서비스 육성과 관련하여서는 사회서비스에 대한 이해, **유·무형의 자원을 동원·연계, 교육 컨설팅 역량**이 전제되어야 한다. 앞서 영국 Big Capital Society나 미국의 CDFI의 경우 제도적 자원이 뒷받침 되어있는 사례라고 볼 수 있다.

[표2] 사회서비스 분야 금융지원 방안 구분

구분	사회서비스 분야 금융지원 방향	자금공급 체계
규모화 단계	금융 시스템 접근성 강화 (민간 금융기관, 정책 금융기관 활용)	신용보강(위험흡수), 이자 지원, 평가 지원
육성 단계	사회서비스 맞춤형 육성체계 정립 (사회투자기관 지정, 금융도구 부여)	육성기관 지정, 자원동원 지원

발제 2

● 사회서비스 활성화를 위한 금융지원 방향 및 정부의 역할 - 사회서비스 투자 중심으로

박창균

자본시장연구원 부원장



● 가치재로서의 사회서비스 특성과 정부 개입(지원)의 배경

사회서비스가 **경제적으로 어떤 성격을 갖고있는지 이해할 필요가** 있다. 경제학에서는 인간이 소비하는 재화와 용역을 사적재와 공공재로 구분하는 것이 일반적이다. 공공재의 경우 **비배제성과 비경합성**의 성격을 지니며, 민간 시장에서는 공급이 (거의)불가능하여, 정부가 공급의 의무를 지게 된다. 사회서비스의 성격에 대해서는 학자마다 일부 의견이 상이하나, 기본적으로는 **사적재로 분류**하고 있다. **상담, 재활, 돌봄, 역량개발 등의 요소를 포함**하는 사회서비스를 고려할 때, 이는 **일반적인 공공재의 특성과는 부합하지 않는다**. 따라서 사회서비스는 **정부의 전방위적 개입 또는 독점적 공급 이외 민간에 의해 충분히 공급이 가능한 재화**로 볼 수 있다. 다만, 그 특수한 성격은 고려되어야 할 것인데, 일반적으로 사적재 중 **'가치재'**라는 개념에 해당하는 것으로 볼 수 있다. '가치재'는 **바람직한 양보다 적게 소비되는 경향이 있어, 규범적 차원에서 주로 정부가 국민의 소비를 권장하고자 공급하는 재화나 서비스**를 의미한다. 따라서 대다수의 사회서비스가 가치재에 해당할 것으로 생각한다. 가치재는 원칙적으로 사적재에 해당하므로, **시장에 의해 공급이 가능하나, 시장을 통한 거래가 부재하거나(missing market), 시장의 거래가 사회성원의 합의 수준보다 낮은 수준에서 이루어지고 있는 경우가 빈번**하므로, 정부가 개입하게 된다. 따라서 사회서비스에 대한 정부의 정책은 **시장 조성을 위하여 일부분 지원하거나, 시장이 존재하는 경우라도 정책적으로 바람직한(희망하는) 수준에서 거래가 이루어질 수 있도록 개입하는 것이다**.

● 민간자본 투자 유도를 통한

① 서비스 공급규모 확대, ② 시장 규율 기반의 공급자 책임성 확보, ③ 재정부담 완화 필요

실제로 우리나라는 사회서비스 시장에 있어 **정부가 주도적인 역할**을 하고 있다. 정부 자본 지원을 바탕으로 서비스를 공급하는 비영리 민간 제공기관이 공급자의 대부분을 차지한다. 이러한 전달체계에서 가장 큰 문제는 **성과와 책임성 확보의 어려움과 자원 조달**이다.

사회서비스는 일반적 재화와 달리 소비하기 전까지 그 **품질과 효용성을 예측·확인하기 매우 어렵다**. 따라서 **공급자의 책임성을 확보하기 힘들어진다**. 서비스의 **품질이 천차만별**이어서 **정부의 지원은 일률적**이다. 이러한 상황에서 공급자가 선택할 수 있는 전략은 **공급 비용을 절감**하는 것이고, 이는 곧 서비스 품질의 저하로 이어진다. 문제는 이러한 **공급자의 행태를 완벽히 모니터링하고 규제**하기란 거의 불가능하다.

또한 사회서비스 공급자를 규모화하기 위해서는 많은 투자가 필요하다. 따라서 정부 자원 외 **민간 자본 투자를 유도하여, 공급 규모를 확대하는 것이 필요하다**. 또한 시장 기제를 적용하여, 별도의 관리감독 기구 없이도 **자생적인 품질관리가 이루어질 수 있도록** 하는 것이 바람직하다. 이를 통해 **정부 재정부담**의 경감도 기대할 수 있다. 물론 새로운 형태의 민간자본 도입과 시장 논리가 상존하는 문제를 전부 해결하는 것은 아니지만, 일부 부정적인 문제는 해소될 것으로 기대한다.

● 임팩트투자의 구성과 기대 역할

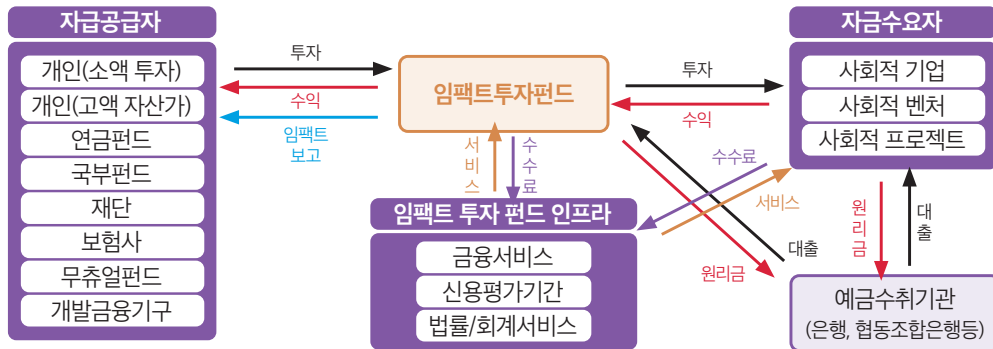
미국의 대표적 사회서비스 영역 중 하나인 노인 돌봄(Nursing Home)의 사례를 살펴보자. 2000년대 들어 Private equity fund(이하 PEF)의 인수 및 운영이 확대되어, 노인돌봄의 약 15% 수준을 차지하게 되었다. 이들은 공공가치제 공급을 목적으로 해당 시장에 진입한 것이 아닌, **투자를 목적으로 사회서비스의 주체**가 되었다. 10년이 지난 지금 이에 대한 학계의 긍정적 평가 중에는 **비용 효율성 증대**가 주를 이룬다. 반면 부정적 평가로는 **비용 절감으로 인한 서비스 품질 하락의 지적**이 있다. 미국의 노인돌봄 시장 사례를 통해 우리가 배울 수 있는 점은 **민간자원을 활용하되, 서비스 품질 하락을 막을 수 있는 구조를 만드는 것이 필요하다**는 점이다.

결국 답은 임팩트투자에서 찾을 수 있다. **임팩트투자 펀드는 임팩트투자에 소요되는 자금을 조달하는 가장 일반적인 수단**이다. **투자자가 참여하여 펀드를 조성**하고, 이렇게 조성된 자금을 **사회적기업이나 소셜벤처의 사회적 프로젝트에 투자 또는 용자**하는 것을 임팩트투자 펀드라고 할 수 있다.

임팩트투자 펀드는 사업의 목적과 본질상 **일반 대중, 불특정 다수에게 공모를 받을 수는 없다**. 소수의, 뜻을 같이 하는 **사람들로부터 자금을 조달하는 사모 투자펀드의 형태**를 취하게 된다. 이러한 형태는 **신속성, 자율성 그리고 신속성 측면에서 유리**하기 때문에 더욱 바람직하다, 사모투자 펀드에 참여하는 사람들은 **업무집행사원(GP, General Partner)과 유한책임사원(LP, Limited Partner)**로 나눌 수 있다. GP는 투자 대상을 선정하고 자금을 집행하고, 피투자 기업을 모니터링하는 등 실제 자금을 운용하는 사람들이고, LP는 자금을 투자하는, 투자 목적을 수행할 수 있도록 GP에 요구하는 사람들이다.

일반적으로 외국에서 지칭하는 임팩트투자 펀드는 차입이나 채권 발행을 통해서 자체적으로 부채를 조달할 수도 있다. 우리나라에서도 마찬가지로 자본시장법에서 허용하는 기관 전용 사모펀드의 경우 유사한 형식으로 운용할 수 있다.

[표3] 임팩트투자 생태계



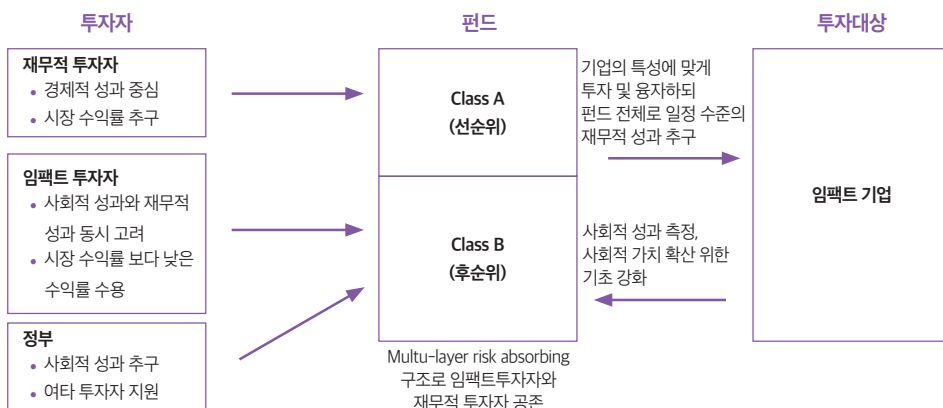
사회서비스 영역에서 임팩트투자가 어떤 역할을 수행할 수 있을지 고민해 보면 **특히 초기에 거대 자본이 필요한 노인돌봄, 아동돌봄 시설(인프라) 확충 등에 큰 도움**이 될 수 있다. 국내 법상 이러한 시설 운영을 위해서는 자체 건물을 소유해야하기 때문에 초기에 **서비스 공급 기반 확충**을 위해 **상당한 규모의 자금 투입이 필요**한 영역이다. 사회서비스 제공자들이 겪는 가장 흔한 어려움은 자본 조달인데, 임팩트투자를 통해 이러한 어려움이 일정 부분 해소된다면 **서비스 제공기관 규모화에 큰 도움**이 될 것으로 기대한다.

더불어, **임팩트 투자자는 민간 자본이므로, 피투자기업에 소셜 임팩트를 일으키거나, 재무적 효과를 창출할 것을 요구할** 것이다. 따라서 기존 정부 보조금으로 운영되었던 기관과는 다른 형태의 운영 방식을 추구할 것이다.

우리나라에서 시도해 볼 수 있는 방식 중 하나는 **혼합자본(Blended Capital)을 활용한 임팩트투자 펀드 구축**이다. 펀드 조성 시 **경제적 목적을 가진 재무적 투자자, 임팩트(사회적) 투자자 그리고 정부 지원을 모아 구성**하고, 이렇게 조성한 자금을 **사회서비스를 제공하는 임팩트 기업에 투자**하는 것이다.

최근 사회서비스 투자펀드 조성과 관련하여 제시한 형태는 **보건복지부가 출자**하여, 사회서비스 투자 펀드라는 **모펀드를 만들고, 하위 임팩트투자 펀드에 출자**하는 것이다. 하위 임팩트투자 펀드는 민간이 GP로 참여하고, 운용하는 펀드이다. 다만, 기존 벤처 펀드와 다른 점은 용자를 전용으로 할 수 있는 펀드도 법률적으로 가능하다는 것이다. 기존의 통념대로 지분출자에만 경도되어 있을 필요가 없으며, 오히려 용자를 할 수 있는 전용 투자 펀드를 만들어 **출자와 용자를 적절히 조합하여 자금 수요에 대응**하는 것도 중요한 과제라고 생각한다.

[표4] 혼합자본(Blended Capital)을 활용한 임팩트투자펀드 개념도



발제 3

사회서비스 분야 금융지원 활성화를 위한 법·제도 및 정책방향

김호선

법무법인 더함 변호사



정책금융 지원 제도 현황

사회서비스 금융지원을 이야기하기에 앞서, 금융지원에 대한 의미를 알아볼 필요가 있다. 사실 금융지원에 대한 통일된 하나의 법률 규정이 존재하는 것은 아니나, 다양한 분야에서 이루어지고 있는 금융지원 사례를 바탕으로 볼 때 **‘정부의 공적 재원을 가지고 사적인 경제 주체들에게 자금을 공급하는 행위’**라고 할 수 있다. 이때 구체적인 행위는 **융자, 보증, 투자 등의 형태로 나타나는 것이다**. 사회서비스 분야에서도 **정부재원을 사회서비스 제공기관이나 사회적경제 주체에게 융자·보증하는 행위**등을 찾아볼 수 있다.

기존에 정책금융 지원으로 시행해 온 제도 중 세 가지(①중소기업 금융지원, ②서민금융지원, ③사회적경제 금융지원) 정도를 참고해 볼 수 있다.

역사적으로 가장 오래된, 대규모의 지원 정책은 **중소기업 금융지원**이다. **중소기업기본법, 중소기업진흥에 관한 법률을 근거**로 이루어지는 제도이다. **중소기업자를 대상으로 융자(직·간접), 보증, 투자**하는 것이다. 융자는 방식에 따라 사적 경제주체인 중소기업에 시행하는 직접융자와 은행이나 다른 금융권을 통해 시행하는 간접 융자를 포함하고 있다. **중소벤처기업 창업 및 진흥기금을 중앙재원으로, 각 지자체 조례를 근거로 하는 중소기업 육성기금도 활용**한다. 중소기업진흥공단, 신용보증기금·기술보증기금, 한국벤처투자라는 큰 3개의 추진체계를 통해 시행하며, 중소기업부와 금융위원회에서 관리감독의 역할을 한다.

서민금융지원은 저신용, 저소득층, 영세 개인사업자 등을 대상으로 한다. **서민금융법**에 그 근거를 두고 있다. 개인을 대상으로 하므로, **투자를 제외한 융자와 보증 형태로** 이루어진다. 재원을 살펴보면 **휴면예금, 운용수익금, 정부출연금, 금융회사 출연금** 등으로 서민금융원의 관리 계정에 각각 분리·구분 되어 운용되며, 금융위원회 감독 하에 서민금융진흥원을 중심으로 추진중이며, 채무 조정과 관련한 업무는 신용회복위원회에서 담당하고 있다.

사회적경제 금융지원은 사회적기업육성법, 국민기초생활보장법, 지자체 사회적경제 육성 관련 기금에 뿌리를 두고 있다. 사회적기업, 협동조합·사회적 협동조합, 자활기업, 마을기업 등 사회적경제 기업을 대상으로 융자, 보증, 투자를 지원하는 정책이다. 다만, 사회적경제 기업이 통일된 주체가 아닌 유형별 소관 부처와 법률이 다르다는 점에서 앞의 두 지원정책과 차이가 있다. 또한 **지자체를 통한 금융지원이 매우 활성화**되어 있다는 점도 특징으로 볼 수 있다. 지자체 사회적경제 육성 관련 기금 조례에 근거한 재원을 활용 하고있는 것이다. 특정의 법률에 따라 이루어지는 지원이 아니므로, 별도의 지도감독 기구를 두지 않고, 추진체계(신용보증기금, 기술보증기금)의 감독기관에서 중추적인 기능을 수행하고 있다.

● 사회적서비스 금융지원 근거 마련을 위한 세 가지 참고사항

사회서비스 금융지원의 경우 현재 초기 단계로서, 명확한 법적근거를 찾아보기 어렵다. 따라서 관련 내용을 담고있는 **사회보장기본법이나 사회서비스원법에서 사회보장에 참여하고 있는 개인이나 단체에 대한 지원 규정**을 확인 할 수 있는 수준이다. 또한 중앙사회서비스원의 업무(역할)에도 금융지원과 관련한 조항은 부재하다. 그렇다면 향후 사회서비스 금융지원 제도화를 위해서는 무엇을 고려해야 할 것인가? 크게 세 가지로 구분하여 살펴보면 ①**정책목표와 성과관리의 연동**, ②**추진체계**, ③**재원 마련**으로 요약할 수 있다.

[표5] 사회적서비스 관련 지원 근거(법)

사회보장기본법	<p>제27조(민간의 참여) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 다음 각 호의 사업이 포함된 시책을 수립·시행할 수 있다.</p> <p>1. 자원봉사, 기부 등 나눔의 활성화를 위한 각종 지원 사업</p> <p>2. 사회보장정책의 시행에 있어 민간 부문과의 상호협력체계 구축을 위한 지원사업</p> <p>3. 그 밖에 사회보장에 관련된 민간의 참여를 유도하는 데에 필요한 사업</p> <p>③ 국가와 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체가 사회보장에 참여하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 지원하거나 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.</p>
사회서비스원법	<p>4조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 사회서비스의 공공성·전문성 및 투명성(이하 "공공성등"이라 한다)을 제고하고, 이를 통하여 사회서비스의 질을 향상하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 사회서비스의 공공성등을 제고하기 위하여 국공립 사회서비스 제공기관을 확충하고, 민간 사회서비스 제공기관을 지원하여야 한다.</p> <p><중략></p> <p>⑤ 국가와 지방자치단체는 사회서비스가 국민에게 적절하고 충분하게 제공될 수 있도록 노력하여야 하며, 민간 부문에서 제공하는 사회서비스를 강화하고 그 질을 향상하기 위하여 적절한 관리·감독 및 지원을 하여야 한다.</p> <p><중략></p>

첫 번째로 **정책목표를 구체화하고, 성과관리를 연동하는 것은 효과성 제고의 문제와 관련**이 있다. 모든 지원정책이 효과성 검증을 요구 받지만 정책금융지원은 특히 **정부 예산을 재원으로 민간에 융자, 보증 등을 제공**하는 것이므로 지속적인 금융지원을 위해서는 **성과관리가 필수적**이다. 금융지원을 제도화하는 초기 단계부터 구체적인 목표를 설정하고, 그에 부합하는 성과지표를 통해 체계적으로 성과관리를 할 필요가 있다. 정책 성격을 고려하여, 일반적으로는 수혜자에 대한 성과를 양적(통계 등) 자료로 검증할 수 있을 것이며, 더 나아가 **당초 목표로 설정한 사회서비스의 질적 제고가 어떤 방식으로 측정될 수 있는지 함께 고민**해야 한다. 사회서비스의 주요한 목표 중 하나인 '고용 창출'의 경우에도 보다 안정적인, **질적으로 우수한 고용이 양적으로도 확대되고 있는 정도**를 다면적으로 파악할 필요가 있다.

두 번째는 **기존의 추진체계를 활용하거나 새로운 추진체계를 만들**으로써 **전달체계를 확립**하는 것이다. 기존의 추진체계로 고려할 수 있는 것은 중소기업 금융지원 추진체계와 서민금융지원 추진체계를 고려해 볼 수 있다. 이 중 **사회서비스 금융지원 특성이 고려될 수 있는 추진체계는 서민금융지원 추진체계**로 보인다. 사회서비스 금융지원의 수혜 대상이 영리기업 뿐만 아니라 **비영리 기관이 다수 포함되어 있다는 점과 대형기관 보다는 과반 이상이 영세, 개인 사업자라는 점**에서 그러하다. 다만, 기존 추진체계를 활용하기 위해서는 **사회서비스 산업에 대한 이해와 전문성이 전제되어야** 정책목표에 부합하는 금융상품의 개발, 금융지원 대상 선정 및 관리가 가능할 것이다. 이러한 점에서 소관부처인 **보건복지부, 중앙사회서비스원 그리고 서민금융 추진체계 간 긴밀한 협력**이 요구될 것이다. 산업 전반에 대한 이해와 전문성, 금융지원 기능을 갖춘 별도의 신규 추진체계를 갖추는 것도 고려해 볼 수 있다. **사회서비스 품질제고를 위해 설립된 중앙사회서비스원에 금융지원 업무를 추가**하고 업무 전반에 대한 **관리 권한을 법 개정 등을 통해 부여**하는 것이 그 방법이다.

마지막으로 세 번째는 **재원확보**이다. 모든 정책이 그러하듯 금융지원도 **안정적 재원 확보**가 필수적이다. 안정적 재원 확보를 위해서는 **정부 및 지자체의 출연과 공익법인에 대한 규제완화를 통한 민간 재원 결합을 유도**해야 한다. 중소기업이나 서민금융에서는 재원 확보를 위한 매우 구체적인 법률 근거를 두고 있다. 정부 및 지자체 출연 혹은 다른 이해관계 기관의 출연과 관련하여 법적 근거를 마련하는 것이 매우 중요하다. 사실 공적 자금만으로는 모든 수요를 다 충족할 수 없기 때문에 **민간 재원의 결합**도 필요하다. 민간 재원을 어떻게 유인하여 활용할 것인가에 대한 방안 중 하나로 현재 **복지부에서 추진중인 펀드조성**이 있을 수 있고, 공익법인 중 **유보된 재원을 가진 기관의 사회투자를 세법상 직접 공익목적으로 인정할 수 있는 기준을 정립**하는 것도 가능하다. 사회복지법인, 민법상 비영리법인의 사회투자 활성화를 위하여 이들 기관에 대한 승인 또는 관리 권한을 가진 **지자체와 소관부처에서 투자에 대한 승인 기준을 마련**하여, **법인이 가진 자원을 끌어오는 것**도 고려해 볼 수 있는 대안이다.



2부

토론1

신협중앙회 본부장
손석조



● 사회서비스의 특성을 고려한 금융지원 방안

사회서비스 분야는 개인, 가정 뿐만 아니라 지역공동체의 삶의 수준과 직결된다. 따라서 **보편적인 수준으로 인간의 존엄성이 유지될 수 있도록 누구에게나 제공되어야** 한다. 사회보장기본법의 정의에 따르면 **인간다운 생활보장, 삶의 질 향상 지원**이라는 목적을 제시하고 있다. 이러한 사회서비스를 전액 수익자가 부담하는 경우, 사회양극화가 심화될 것이고 어느정도 자산을 형성한 중산층에도 상당한 부담으로 작용할 것이다. 또한 시장 기제에만 맡길 경우, **낮은 수익성으로 인해 불충분한 공급**이 이루어질 가능성이 있다. 따라서 **사회서비스 제공기관 육성을 통해 공급을 확대하고, 품질을 향상하며 수요자의 비용을 절감할 수 있는 방안**이 필요하다.

사회서비스 제공기관이 갖추어야 할 특성을 살펴보면 ①**비영리성**, ②**지역주민의 폭넓은 참여**, ③**민주적 운영**이 있다. 첫 번째로 영리를 목적으로 하는 경우, 이용자를 착취하거나 서비스 품질 저하의 우려가 있기 때문에 공공성 확보 차원에서 영리를 쫓는 것을 배제 할 필요가 있다. 두 번째로 **지역민은 현재, 또는 잠재적 수요자**이므로, 이들의 **관심과 참여를 보장할 수 있는 체계**가 필요하다. 특히 **자본 조정과 관련하여서는 다수의 구성원이 참여할 수 있는 것이 더욱 중요하다**. 세 번째로 **제공기관은 투명하게, 민주적으로 운영**되어야 한다.

이러한 특성을 고려할 때에 다양한 조직 형태 중 **협동조합 방식의 운영 형식이 가장 적합할 것**으로 보인다. 현재 의료복지, (공동)육아, 돌봄, 주택 등의 분야에서 협동조합이 지역사회 내 서비스를 제공하고 있다. 지역을 기반으로 한 금융협동조합 입장에서 이러한 사회서비스 분야 지원을 어떻게 할 것인가 고민해 보았다. 먼저 사회서비스 금융지원과 관련하여 **기존 시스템의 접근성을 강화하는 한편, 민간 중개기관의 기능을 강화하여 맞춤형 육성체계를 만드는 것**이 필요하다. 미국의 CDFI와 같이 **정부 주도로 기금을 조성하고 법적 기반을 통해 정책을 안정적으로, 일관성있게 시행해야 한다**. 또한 **지역 기반의 다양한 금융기관을 활용**한다는 점은 향후 우리 사회에도 시사하는 바가 많다고 생각한다.

신협에게 지역민은 조합원이자 사회서비스의 수혜자이다. 따라서 지역사회문제에 더욱 민감하게 반응할 수 있으며, 사회서비스 분야에 대해 금융지원에도 적극적으로 나설 수 있는 요인을 갖고 있다. 신협은 2018년부터 신협 사회적경제기금을 조성하여 지역 내 사회적경제기업에 저리로 장기간의 자금을 공급하고 있으며, 2019년부터는 지자체와 협력하여, 지자체 기금을 신협 창구를 통해 2차 보전 등의 방식으로 사회서비스 수행기관에 대한 금융부담을 완화시켜주고 있다. 2023년 6월 말 **기준 사회서비스 제공기관의 대출 현황을 살펴보면 약 163개 기관이 신협의 자금을 이용**하고 있으며, 구체적으로는 의료복지 24개소, 공동육아 25개소, 교육서비스 67개소, 돌봄 20개소, 주거복지 11개소 등이다. 또한 일시적 자금이 필요한 경우, 마이너스 통장 방식을 활용한 신용대출 서비스도 활용되고 있다. 향후 이러한 금융지원이 더욱 활성화되기 위해서는 금융기관에서 제시하는 자산 건전성 분류 기준을 사회적경제 기업에 차등적으로 적용하는 등의 규정 개정의 노력도 필요할 것이다.



● 아이가행복한 사회적협동조합 사례

2018년 10월 사립유치원 회계 부정 비리가 사회적으로 큰 파장을 일으켰다. 당시 사립유치원이 집단 휴업을 강행했는데, 비록 짧은 기간이었지만 당장 아이를 맡길 곳이 없었던 부모님은 난처한 상황이 되었다. 이 과정에서 **공동의 필요와 욕구를 가진 부모들이 협동조합을 설립하여 유치원 경영을 하게 되었다**. 출자금 확보를 위해 300만원씩 70명의 자금을 마련하고, 공간 확보를 위해 지자체(화성시)로부터 장기간·저비용으로 공간을 임대했다. 또한 학교 교육에 필요한 시설물은 담보대출이 불가능하기 때문에 **신협에서 약 3억원의 신용대출로 부족자금을 지원했다**.(경기도 사회적경제 기금 협약을 통해 2차 보전)

위의 사례가 우리에게 시사하는 바는 **지역 주민이 겪는 사회문제를 함께 모여 스스로 해결했다는 점**이다. 이는 **개인이 협동조합에 참여하게 되는 직접적이면서도 본질적인 효과**이다. 흔히 협동조합을 ‘사회적, 경제적 약자들의 조직’으로 치부하는 경향이 있다. 그러나 **‘필요한 어떤 것’이 있다면 누구든 협동조합을 통해 해결할 수 있다는 것을** ‘아이가행복한 사회적협동조합’ 사례를 통해 배울 수 있다. **협동조합은 문제를 해결하는 방식**이다. 누구의 문제인지, 어떤 문제인지는 우선하지 않는다.

협동조합을 통해 창출되는 사회적가치는 매우 다양하다. ‘아이가행복한 사회적협동조합’의 경우 부모가 직접 조합원이 되어 유치원을 운영하며, 교사의 처우가 개선되고 회계·경영 투명성이 제고되며 지역공동체에 관심을 가지는 효과를 창출했고 이를 통해 **보다 나은 사회가 될 수 있는 토대가 마련**되었다. 또한 이러한 운영 방식이 **기존의 다른 사립유치원 운영에도 경각심을 줄 수 있어 부가적인 사회적 가치도 창출**할 수 있었다. 이러한 사회적 가치는 직접적인, 의도한 가치도 있지만 **사회의 다양한 구성원에게 의도하지 않은 방식으로, 다양하게 나타날 가능성**이 있다. 향후 사회서비스 기관에 대한 자금 공급에서도 이러한 방식을 많이 활용하는 것을 제안하고자 사례를 공유하였다.



토론 2

(주)플랜엠 대표
김기룡



● 소셜임팩트 측정을 통한 사회투자 활성화 전략

전세계적으로 임팩트투자가 등장하고 급성장하면서 **임팩트를 측정·평가하는 활동도 함께 성장해왔다**. 그와 더불어 **ESG경영이 기업경영의 핵심 트렌드로 자리잡으며 ESG를 평가하고자 하는 노력도 관심을 받고 있다**. 우리나라도 2025년부터 자산 총액 2조원 이상의 상장사는 ESG를 의무적으로 공시해야 하는 상황에서 자연스럽게 **측정을 고도화**하려는 노력이 나타나고 있으며, 이러한 노력은 사회투자에 다양한 금융지원, 외부 공익성을 가진 펀드 자금조달에 중요한 역할을 할 것이다.

임팩트 평가는 **투자 자본의 성격에 따라서 다양하게 진행되고 있다**. 때로 재무적 손실을 감내하고 기업 활동 자체에 의미를 두고 투자하는 주체도 있다. 임팩트를 창출하는 기업을 선별하여 투자하는 펀드의 경우 **임팩트의 유무를 확인하는 수준의 측정**이 필요하고, 투자대상 기업의 임팩트의 크기에 따라 투자규모가 결정되는 펀드의 경우에는 **창출이 예상되는 임팩트의 크기를 정량적으로 측정하여 임팩트 창출 규모에 비례한 투자 의사결정**을 하기도 한다.

다만, 단순히 임팩트의 유무가 아니라 **임팩트의 질적 수준과 양적 크기를 명확히 측정**해야 한다. 사회서비스는 그 내용 자체가 **이미 사회적으로 의미있고 임팩트 있는 활동**이다. 따라서 **가치 창출의 크기와 품질을 측정하는 것이 더욱 강조**된다. 왜냐하면 첫 번째로 사회서비스는 **공공성이 높은 분야**인 만큼 그 **책임성 또한 크기** 때문이다. 두 번째 이유는 첫 번째와 연결하여 사회서비스의 목적 달성 여부를 확인하기 위해서는 **과정이 아닌 결과에 대한 확인이 필요**하기 때문이다. 돌봄서비스도 돌봄시간 동안 대상자의 안전한 보호가 중요하기도 하지만, **대상자 삶의 질이 궁극적으로 얼마나 개선되었는가** 또한 중요하다. 동일한 시간의 돌봄을 제공했을 때, 높은 서비스 품질로 대상자의 건강이 증진된 서비스와 그렇지 않은 서비스가 다른 평가를 받는다면, 전반적인 서비스 시장의 개선을 가져올 것은 어찌보면 당연하다. 하지만 현실에서 **동일한 시간의 돌봄서비스를 제공하는 경우, 투입되는 사회적 비용은 같다**. 서비스 제공자의 **시간에 비례한 '시간급'으로 치환**되기 때문이다. 그렇다면 서비스 제공자가 동일한 대가를 받을 때 최소한의 노동력을 제공할지, 혹은 그 이상의 노력을 기울일지는 **개인의 선택**에 맡겨진다. 만약 측정 평가가 고도화되어 서비스 품질을 정밀하게 측정하고, 서비스의 **질적 개선이 제공기관(인력)에 대한 인센티브**로 이어질 수 있다면 사회적으로 바람직하며, 이것이 곧 사회 가치측정의 필요성이라고 할 수 있다.

● SK 사회성과 인센티브 프로그램(SPC) 사례

플랜엠은 2015년도부터 SK의 사회성과 인센티브(이하 SPC) 프로그램의 성과측정을 담당 해오고있다. 사회성과 인센티브는 사회성과를 창출하는 조직(사회적기업, 영리기업 등 주체 무관)이 **창출한 사회적 가치를 화폐가치로 환산하여 결과에 비례한 현금 인센티브를 제공하는** 것으로, 현재 약 400개 기업이 참여하고 있다. 일반적 임팩트 투자와는 평가를 발생주의 관점에서

한다는 것에 가장 큰 차이가 있고, 투자 형태가 아닌 **자원금의 성격**을 가지고 있지만, **임팩트를 전제로 지원**한다는 점에서 임팩트 투자의 한 형태로 볼 수도 있다.

SPC에서 임팩트 측정이 차지하는 비중은 매우 크다. 이 제도를 위해 SK는 장기간의 연구개발을 통해 측정 체계를 만들어왔다. 만들어진 측정체계는 경제학, 회계학, 행정학 등 다양한 분야의 **학계 전문가를 통해 검증**을 받아, **사회적 경제를 둘러싼 다양한 이해관계자들의 합의과정을 지속적으로 거쳐** 보완된다. 임팩트투자 활성화를 위해서는 SPC의 사례처럼 **임팩트 측정에 대한 노력이 공공영역에서도 필요하다.**

소셜임팩트 측정은 국제적으로도 다양한 측면에서 기준을 만들기 위해 노력하고 있지만, 모든 주체들이 완전히 동의하며, 객관적으로 비교가능한 기준은 아직 존재하지 않는다. 아니, 어쩌면 완벽히 **합의된 기준을 정립하는 것 자체가 불가능할지도 모르는 일**이다. 하지만, 사회서비스 분야를 특정한다면 다를 수 있다. ESG 경영이 급부상하며 정부에서 K-ESG 지표를 개발하여 발표한 바 있다. 이러한 수준의 **관심과 노력이 선행되어야 한다.**

● 합리적인 사회가치 측정을 위한 과제

평가 기준의 객관성 확보가 중요한 이유는 이것이 곧 **평가 수용성과 연결**되기 때문이다. 따라서 **사회가 추구하는 가치와 방향에 따라 기준을 만들고**, 그 과정에서 충분히 **다양한 이해관계자를 참여시킬 필요**가 있다. 평가 체계를 설계하고 나서는 이를 뒷받침 하는 제도가 만들어져야 한다. 임팩트 측정이 측정 자체로 끝나는 것이 아니라, **결과에 따른 인센티브**가 있어야 한다는 것이다. 측정체계를 개발할 때 역시 **인센티브 제도를 충분히 고려하여 설계**해야 한다. 이미 개발한 측정체계들이 제대로 활용되지 못하는 것은 측정 **이후 수반되는 영향이 매우 적었기 때문**이라고 생각한다. 민간기업에서는 좋은 성과 즉, **이익 창출에 대한 성과급을 제공하는 것을 매우 당연하게 여긴다.** 공공 서비스 영역에서는 동일한 예산으로 더 많은 사회적 가치를 창출하는 주체들에게 차별적인 성과급을 지급하는 것을 통해 **사회서비스에 혁신을 가져올 수 있지 않을까 상상**해본다.

측정 비용 부담 주체에 대한 고민도 필요하다. **정교하게 측정할수록 당연히 측정의 비용은 증가**할 것이다. 이 일에 비용을 지불하고 싶어하는 주체는 별로 없다. 사실 기존의 임팩트투자 시장에서 임팩트 측정 정보의 비중은 그다지 높지 않다. 서두에 언급한 것 중 **임팩트의 유무를 판단하는 판별 수준의 정보만을 원하는 경우가 많다.** 이유는 비용 때문인데, **정교하게 측정하더라도 투자의 여부나 투자의 성과에 미치는 영향이 크지 않기 때문**이다. 따라서 사회서비스에 대해서는 **공공영역에서 이 비용을 부담하는 것이 타당**할 것이다. 기업 신용평가비용은 해당 기업이 지불한다. 평가결과가 기업의 가치로 이어지기 때문이다. **임팩트 측정이 가져오는 편익은 그 업체보다 사회 전반의 공익에 귀속**되므로, 측정 비용을 공공에서 부담해야 임팩트 측정이 활성화 될 것이다.

끝으로 강조하고자 하는 것은 **혼합자본을 활용한 임팩트 투자펀드 구축**에 대한 기대효과이다. 소셜임팩트 관점에서는 이 방식을 **콜렉티브 임팩트(Collective Impact)**라고 부르는 것과 유사하다. **혼합자본을 통한 협력은 투자에 대한 결과를 경제적 이익 뿐만 아니라 사회성과라는 형태로도 창출**되므로 보다 많은 자원을 유입시킬 수 있다. 재무적 투자자가 수익률만을 추구하기보다 투자에서 발생하는 **부가적 이익 즉, 명성, ESG 성과와 같은 가치의 획득과도 연결**시킬 수 있음을 생각해 본다면, **측정의 중요성은 더욱 크다고 볼 수 있다.**

토론 3

경기도사회적경제원 본부장
김민석



● 임팩트투자 시장에서의 민간과 공공의 역할

사회서비스는 민간시장을 통해서도 조달 가능하지만 **일정 수준의 품질 및 사각지대를 보완하기 위해서는 정부의 개입이 불가피하다.** 모든 사회서비스의 공급 주체를 정부 또는 민간으로 이분법적 구분하기 어려운 것이다. 즉, **사회서비스는 가치재로서 정부와 민간이 서비스 분야·대상·수준 등에서 경쟁이 아닌 상보적 역할을 하는 것이 이상적이다.** 새로운 형식의 민간자본 투자 유도를 통한 사회서비스 공급을 확대하려면 **서비스 공급 규모 확대를 추진하고, 시장 규율을 활용하여 사회서비스 공급자의 책무성을 확보하며, 재정 부담을 경감하는 방안을 추진** 할 필요가 있다. 궁극적으로는 **사회서비스의 품질 확보, 구성원의 삶의 질 향상**에 도움이 될 것이다. 민간자본에는 재무적 수익만을 추구하는 자본 뿐만 아니라 임팩트투자 자금이 포함되어 있다. 이에 사회서비스 공급 영역에서 임팩트투자 자금이 주도적 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대한다. 사회서비스 분야는 주로 (무상)지원의 방식을 통해 공급되었으나, 사회적 미션을 가진 조직을 위해 민간 자본이 공적 자본과 결합하여 사회서비스로 진입하는 **임팩트투자자와 같은 새로운 방식이 추가·확산 될 필요가 있다.**

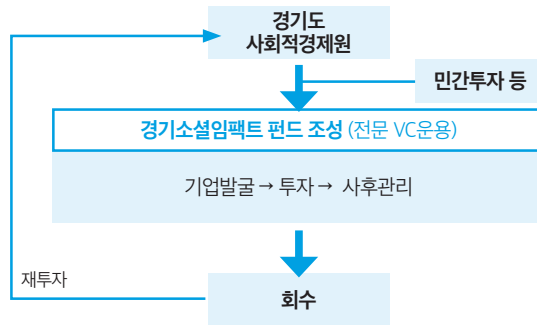
그렇다면 임팩트투자 시장에서 민간과 공공의 역할은 어떻게 규명할 것인가? 임팩트투자 시장이 도약하기 위해서는 **민간이 시장을 주도하고, 공공이 이를 지원하는 환경을 구축**해야 한다. 시장조성과 규모 확대를 정부가 주도하고 있으나, 새로운 단계로의 도약을 위해서는 **민간 주도 시장 구조 구축**이 필수적이다. 정부는 **시장 인프라를 구축하고 제도적 장치를 확립하는 등 임팩트 투자시장이 원활하게 작동할 수 있도록 지원하는** 방향으로 역량을 집중해야 한다. **정부가 사회적 가치를 추구하는 투자자를 모집하고 잘 선발하여 기금을 조성하면 민간에서 전문성을 갖춘 투자 기관이 이를 운용하는** 것이다. 민간부문이 임팩트투자의 주도권을 정부로부터 이전받기 위해서는 **대규모의 자금을 시장에 공급할 수 있는 역량 확보**가 요구된다. 특히, **사회적 수익과 재무적 수익을 동시에 추구하는 자금력을 갖춘 투자자 발굴**이 중요하다. 결국 투자에 대해 **경험과 전문성이 있는 민간시장에게 공공은 신뢰와 지속성을 담보하여 시너지를 만드는 것이 중요하다.**

● 경기도의 '소셜임팩트펀드' 조성을 통한 사회실험

보건복지부가 추진한 사회서비스 펀드와 유사한 형태로 경기도에서도 **'경기소셜임팩트펀드'**를 조성하고 있다. 경기도가 50억을 투자하고, 매년 50억씩 투자를 출자하는 방식이다. 현재 4년 확정으로, 약 **800억 이상 규모**로 조성 할 계획이다. **공공이 마중물로서 출자금을 출연하고, 여기에 민간 자원을 덧붙이는** 형식이다. **도의 출자금액의 2배 이상**을 경기도 소재 사회정경제기업에 투자하는 것이 출자조건이며, 운용기간은 8년(4년 투자 + 4년 회수) 내외이다. 사회적경제원에서

주관하는만큼 투자대상은 사회적경제조직, 사회서비스, 지역혁신, ESG 연계(관련) 기관, 사회적 가치 지향(취약계층 고용 촉진 등), 플랫폼 운영 및 기술기반의 사회문제해결 제품/서비스 기업이다. 기업을 발굴하고, 공동육성(입주-사업지원), 사후관리(사회가치 측정평가) 등을 통해 운용하여 임팩트투자를 실천하고, 이를 통해 더 많은 사회서비스 분야의 질을 높일 수 있을 것으로 기대하고 있다.

[표6] 경기소셜임팩트펀드 흐름도



● 투자를 통한 사회서비스 활성화를 위한 정부의 역할

1. 예산 할당 및 우선순위 설정

- 우선순위를 정하고, 가장 필요한 부분에 예산을 집중함으로써 예산을 적절히 할당해야 한다.

2. 효율적인 자원관리

- 자원을 최대한 활용하기 위해 프로그램 및 서비스의 효율성을 개선해야 한다.

3. 파트너십 강화

- 민간 기업, 비영리단체, 지역사회기관과 협력을 강화하여 필요자원(재정·지식·경험·인적자원·인프라 등)을 확보함으로써 사회서비스를 개선해야 한다.

4. 체계적인 지원

- 공급자에 예측 가능한 지원을 안정적으로 제공하여, 공급자가 장기 계획을 수립하고 운영할 수 있게 해야 한다.

5. 성과평가와 투명성 강화

- 성과를 평가하고, 그 결과를 투명하게 공개하는 한편 효과적인 정책과 프로그램을 식별·개선하기 위해 결과를 활용해야 한다.

6. 소외된 고령자, 장애인, 어린이, 저소득층 등 취약계층을 위한 특별 지원

- 사회서비스의 공정성 제고를 위해 특정 대상에 대한 추가적 지원을 고려해야 한다.

7. 금융규제 및 세제정책 개선

- 민간부문에 사회서비스 투자 동기를 부여하기 위해 각종 장벽을 허물고, 규제를 개선해야 한다.

정부는 양질의 사회서비스를 형평성 있게 제공하기 위해 투자와 같은 다양한 자원을 유입하는 정책을 수립하고, 지속적인 혁신과 평가를 통해 사회서비스 시스템을 개선해야 한다.

토론 4

한국마이크로크레디트 신나는조합 국장
노영한



● 사회서비스 금융지원 유형과 현황: 보증/대출/투자

돈을 벌기 위해 돈을 이용하는 것이 아니라, 꼭 필요한 곳에 돈을 돌리는 것이 **사회적 금융의 역할**이다. 일반 금융업과 다른점은 경제적 이익보다 **사회적 가치의 실현을 우선** 추구 한다는 데 있다. 돈이 필요한 곳, 사회적으로 **가치가 있는 활동에 돈을 투자**해 빈곤과 같은 전 지구적 문제를 해결해 나가는 방식이다.

사회서비스 분야 금융 공급현황을 유사 정책사업인 사회적 경제 기업과 비교해 볼 때, **사회서비스 분야 자금 공급은 2023년 사회서비스 펀드 조성을 제외하고는 금융공급 정책을 찾아보기 어렵다.** 사회적경제기업 대출 및 일반 소상공인, 중소기업대출에 의한 자금공급 중 사회서비스 업종에 대한 대출은 확인하기 어렵다. 사실 사회서비스 분야는 **영리 목적의 사업체가 적어 일반 기업 대비 금융 접근성이 낮은 편**이다. 그럼에도 불구하고 사회서비스 분야 사업체에 대한 정확한 금융수요에 대해 면밀히 조사된 바는 없다.

공급방식에 따른 사회적금융 유형과 정책으로서의 장단점은 크게 ①**보증**, ②**대출**, ③**투자**로 나누어 볼 수 있다.

보증은 금융 취약계층에 **보증서 발급을 통해 대출을 받게 함으로써 금융 접근성을 높이는 것**이고, 대출은 정책자금을 빌려주거나, **기금 조성을 통해 수행기관에 협약 방식으로 지급하는 것**이며, 투자는 **사회적 기업 창출을 목적으로 하는 기업이나 단체, 펀드에 자금을 대는 활동**이다.

보증은 자금을 공급해주는 최종 지불자(보건복지부 등) 입장에서 평균적으로 공급 비용의 3-5%의 예산만 갖고 있다면 연계보증 사업을 추진할 수 있다. 반면, 즉, **적은 재원으로 큰 자금을 공급할 수 있는 승수효과**가 대표적인 장점이라고 할 수 있다. 하지만 정부 보증 사업만큼 **정책 변화에 따른 민감도가 높아 변동성이 있다는 점, 까다로운 보증 요건으로 사각지대가 발생**한다는 점 그리고 공급 중심의 성과 창출로 **결과에 대한 효과성 측정·평가가 어렵다**는 점은 여전히 한계로 남는다.

대출은 정책 변화에 대한 **민감도가 낮아 비교적 안정적**이다. 사회서비스 정책을 위한 기금이 조성되고나면 일회성 지출이 아닌, 순순환되는 과정을 거쳐, **계속적으로 활용할 수 있다.** 더불어, 민간 수행기관 협약에 의한 자금 공급은 **유연한 상품 설계와 운용이 가능하며, 효과성 측정과 평가 또한 용이**하다. 다만, 정부가 **융자 조성을 직접 해야**한다는 부담이 있고, 민간이 자금을 운용함에 따라 발생하는 **손실에 대한 책임의 문제**가 발생한다.

투자는 성장가능성을 지닌 창업 초기기업에 **재무 건전성의 개선효과**가 있는 자본 조달을 할 수 있다는 장점이 있다. **상환의무가 없는 벤처자본을 획득** 할 수 있다는 점은 **사회서비스 사업체에 기회**가 될 수 있다. 그러나 투자는 대부분 기술기반 업종에 특화되어 있다는 것과 **사회서비스 분야의 금융 소외 문제를 원천적으로 해결하기는 어렵다**는 점을 유의해야 할 것이다.

[표기] 사회서비스 금융지원 유형

구분	보증	대출	투자
정의	금융 취약계층에 보증서 발급을 통해 시중 은행에서 대출을 할 수 있도록 연계하는 사업 구조	중소기업진흥공단, 소상공인시장진흥공단 등의 정책자금 및 정부의 기금조성을 통한 직접 대출	재무적 이익과 더불어 사회적 가치 창출 목적을 가진 기업, 단체, 펀드 등에 투자 하는 활동
사례	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적기업 나눔보증 • 협동조합 희망보증 • 경기도 사회가치벤처펀드 협조용자 	<ul style="list-style-type: none"> • 소상공인진흥공단 성공불용자 • 서울시 사회투자기금 • 보건복지부 희망키움뱅크 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회서비스펀드 • 모태펀드 • 임팩트투자
좋은점	<ul style="list-style-type: none"> • 승수효과(이차보전, 보증료지원) • 대손발생에 대한 정부부처의 책임 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책변화에 민감도 낮음 • 민간수행기관의 협약에 의한 용자의 경우 유연한 구조로 맞춤형 육성 체계 수립 및 정책 효과성에 대한 측정 및 평가 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간투자자재를 통한 승수효과 • 성장가능성 있는 창업 초기기업에 대한 재무건전성 개선의 효과있는 자본조달 용이 • 상환의무가 없는 벤처자본 획득
아쉬운점	<ul style="list-style-type: none"> • 정책변화에 따른 민감도 높음 • 보증 요건에 변경이 어려워 금융 사각 지대 여전히 존재 • 정책효과성에 대한 측정 및 평가 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 용자지원에 대한 기금조성 부담 • 대손발생에 대한 정부부처 및 민간수행기관의 한계 존재(현행) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기술기반 업종에 특화되어 있음 • 전통적인 사회서비스분야의 금융소외를 해결하기 위한 자금공급에 한계

위의 세 공급방식 중 어느 하나가 바람직하다거나, 정부 주도가 아닌 민간 중심의 금융지원이 절대적으로 우월한 것은 아니다. 모든 공급 방식에는 특징에 따라 강점과 한계점이 분명히 존재하므로, **지원 대상의 차별화를 통해 맞춤형 체계를 구축하는 것이 필요하다.**

● 비영리섹터의 민간 중개기관과 직접 대출 방식의 의의

사회서비스 영역의 사업체는 대부분 사회 가치 실현을 목적으로 두고 있는바, 이익 극대화나 재투자를 통한 사업 성장에는 어려움을 겪는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 기업이 갖는 재무건전성을 이유로 **재원이 마련되어도 실질 공급을 받지 못하는 경우가 흔하다.** 더불어, 정책금융기관은 외부 상황(정권 교체 등)에 따라 공급 규모와 요건의 변화가능성이 커 안정적이지 못하다는 지적이 있다. 그러나 **비영리섹터에서 자금을 공급하는 경우, 다양한 CSR자금이나 민간 자금을 확보하여 혼합 금융형태의 자금을 조달할 수 있다.**

또한 중개기관이 보유한 전문인력 풀, 판로지원, 재무 컨설팅 등의 비금융 서비스를 제공하여 대출의 효과성·상환가능성 그리고 지속가능성을 확보할 수 있다. 신나는조합의 경우, 현재까지 약 600억 규모의 자금을 보증상품으로 공급함에 있어 3-5% 수준의 낮은 손실률을 보이고 있다. 결국 **손실에 대한 예비적 성격의 자금을 공급한다면 민간에서도 충분히 자금을 공급할 수 있음을 알 수 있으며, 대손 문제는 금융 공급을 통한 사회적비용 감소분 또는 이차보전 및 보증료 지원등의 매몰비용 절감으로 해결되기를 기대할 수 있는 것이다.**

🔍 마무리 1

중앙사회서비스원장
조상미



● **민관협력 생태계 조성**과 **총체적 품질관리**를 통한 **사회서비스 고도화 추진**

사회서비스 고도화가 핵심 20대 국정과제일 수밖에 없는 이유는 사회변화에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 대한민국은 **2025년에 초고령화 단계**에 진입하고, 2045년에는 우리나라 절반에 해당하는 950만 가구가 1인 돌봄 가구가 될 것이다. 그중 약 48.1%는 65세 이상일 것으로 예상된다. **우리 모두는 돌봄에 의해서 자라왔고, 또 돌봄이 필요한 시기이다.** 이제 사회서비스는 그간 취약계층에 집중되어 온 것을 넘어서 **온 국민이 체감하는 복지국가를 위해 정말로 고도화가 필요하다.** 2012년에 제정한 사회보장기본법에 따르면 사회서비스는 **7개 분야(복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경)**로 요약되어 있다, 이에 더해 중앙사회서비스원에서는 모두의 삶을 돌보겠다는 사명을 담아 **‘온 국민의 삶을 HEAL(Health-Earth-Age-Living)하는 서비스’**라는 슬로건을 내세우고 있다.

중앙사회서비스원은 보건복지부와 함께 **혁신과 품질 향상**이라는 목표를 향해 각각 **민관협력의 생태계 조성, 총체적 품질 관리**를 추진하고 있다. 구체적으로 절차적 공공성 담보를 중심으로, 총체적 품질관리를 위한 평가지표 개선, 평가과정 고도화에 대해 고심하고 있다.

‘사회서비스 금융지원’이라는 오늘의 주제는 **①사회서비스 규모화·보편화, ②사각지대 해소, ③품질 향상, ④복지기술 도입**이라는 네 개의 국정과제 축과 모두 밀접하게 맞닿아 있다. 이러한 배경으로 복지부에서 **사회서비스 펀드와 함께 다양한 공급자를 지원하고 강화하기 위한 비영리법인 금융 지원책**을 마련하고 있는 것이다.

마무리 2

보건복지부 사회서비스정책과장

장은섭



● 사회서비스 금융지원에 대한 정부의 실천 방향

2024년 노인인구 천만 시대를 목전에 두고, **돌봄 수요의 증가는 매우 가파르다**. 정부 정책 방향은 **‘보다 고품질의 서비스를, 필요한 국민이, 원하는 때에 이용할 수 있도록’** 하는 것에 있다. 많은 전문가들이 언급한 바와 같이 **사회서비스 제공 주체의 90% 이상은 민간**이므로, 정부는 **민간에 대한 지원 방안**을 고민하지 않을 수 없다. 금융지원에 비교적 새로운 영역이며, 사실 그간 사회복지 시설에 대한 보조금 지급, 사회서비스 이용 바우처 제공과 같은 전통적 방식을 주로 시행해 오고 있었다. 그러나, 중소기업, 소상공인 지원 정책과 비교할 때 **사회서비스 분야에 특화된 금융 정책은 충분하지 않았던 것으로 보인다**.

사회서비스 공급 실태조사 결과를 살펴보면, 3,500개 기관 중 약 26%는 **운영자금 등을 목적으로 사업 자금이 필요하다고** 응답하였다. **사회적경제 조직에 대한 융자, 2차 보전과 협동조합의 지자체 협업 사례, 사회적가치와 경제적 수익을 동시에 추구하는 임팩트투자**는 정부 정책 입안에 시사하는 바가 매우 크다.

정부는 금융지원을 위한 구체적인 정책을 이미 추진중이며, 올 해 최초로 **약 140억 규모의 사회서비스 투자 펀드를 조성** 중이다. 예산 편성 당시, **수익률과 민간 자금(40억) 유치 가능성에 대한 우려**의 목소리가 있었던 것은 사실이다. 다행히 현재는 과정이 순조롭게 진행되고 있으며, 차년도 정부안에 추가로 100억원이 편성되어 있는 상황이다. 또한 비영리 법인이 다수를 차지하는 시장 특성을 고려하여, **다양한 금융지원 방식을 시도**해 볼 필요가 있다. 더불어, **사회서비스 품질을 담보하기 위한 장치, 민간에 있는 여러 투자 주체를 유인하기 위한 가치 평가와 측정**을 고민해야 한다. 이를 통해 보다 **다양하고, 체계적이며 안정적인 금융지원 방안**을 검토해 나갈 것이다.

2023
제3차 사회서비스
정책포럼 브리프



정책 브리프 정기구독 바로가기