

지자체 사회적경제기금 운영개선을 위한 기초 연구

법무법인 더함

지자체 사회적경제기금 운영개선을 위한 기초 연구

법무법인 더함

제출문

한국사회가치연대기금 귀하

본 보고서를 『지자체 사회적경제기금 운영개선을 위한 기초연구』
용역의 최종보고서로 제출합니다.

2023년 2월

법무법인 더함

재단법인 한국사회가치연대기금
정책연구 보고서

발행인 송경용
발행일 2023년 5월
발행처 (재)한국사회가치연대기금
주소 서울특별시 마포구 양화로11길 14-10, 2층(서교동, 강화빌딩)
전화 02-2088-3288
팩스 02-2088-3299
이메일 info@svsfund.org
홈페이지 svsfund.org

연구진	
책임연구원	김효선(법무법인 더함, 변호사)
공동연구원	정순문(법무법인 더함, 변호사, 공인회계사)
	조예린(법무법인 더함, 변호사)
	정경민(법무법인 더함, 변호사)

본 연구보고서는 한국사회가치연대기금의 위탁을 받아 법무법인 더함이 수행한 연구 결과를 수록한 것입니다.
연구내용은 연구진의 의견으로 한국사회가치연대기금의 공식적인 의견과는 다를 수 있습니다.

요약

목차

요약	07
I. 서론	13
제1절 연구의 배경 및 목적	13
제2절 연구방법	14
II. 지자체 사회적경제기금 조례의 특징	16
제1절 지자체 사회적경제기금 조례	16
제2절 사회적경제기금 조례의 주요 내용	18
제3절 광역자치단체 사회적경제기금 조례의 쟁점	22
III. 지자체 사회적경제기금의 현황 및 쟁점	26
제1절 지자체 사회적경제기금의 개관	26
제2절 광역자치단체별 사회적경제기금 분석	29
IV. 지자체 사회적경제기금 감사분석	66
제1절 감사분석의 개요	66
제2절 사회투자기금 감사지적사례에 대한 분석	67
제3절 감사원의 유사 감사지적사례에 대한 분석	76
제4절 서울시 사회투자기금 감사의 시사점	87
V. 사회적경제기금의 쟁점 및 개선방향	90
제1절 사회적경제기금의 쟁점 및 개선방향	90
제2절 기금감사 관련 수행기관의 유의사항	94
VI. 결론	99
참고 문헌	100

□ 서론

- 사회적경제에 대한 관심의 확산으로 사회적금융 및 그 생태계 조성을 위한 민간, 공공의 자금공급 필요성이 확대됨.
- 공공부문에서는 2012년 서울시를 시작으로 여러 지방자치단체가 사회적경제기금을 설치하고 기금사업을 시행하였고, 이 가운데 서울시 사회투자기금에 대하여는 2022년 사회투자기금 관리·운영실태 감사를 통해 7건의 감사결과 처분요구가 이루어짐.
- 본 연구는 문헌연구 방법에 기초하여 광역자치단체의 사회적경제기금 조례와 현황, 서울시의 2022년 사회투자기금 관리·운영실태 감사내용을 분석하여 사회적경제기금의 쟁점·개선방향과 기금 감사에 대한 수행기관의 유의사항 도출하고자 함.

□ 지자체 사회적경제기금 조례의 특징

- 지방자치단체 기금의 관리 및 운용에 관한 기본적 사항은 지방기금법에, 특정 기금의 구체적 사항은 조례에서 규율함. 이에 따라 다수 지방자치단체에서 사회적경제기금의 조성 및 설치에 관한 조례를 두고 있으나, 이 가운데 일부만이 실제 기금 설치 후 기금사업을 수행함.

- 서울시 사회투자기금 조례는 2012년 제정되었고, 아래의 구조로 구성됨.

<표> 「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례」의 구조

제1조(목적)	제8조(심의위원회 운영)
제2조(정의)	제8조의2(위원의 제척·회피 등)
제3조(기금의 조성)	제9조(기금의 관리)
제4조(기금의 용도)	제10조(결산 및 보고)
제5조(기금관리공무원)	제11조(존속기한)
제6조(기금운용심의위원회 설치)	제12조(시행규칙)
제7조(심의위원회 구성)	

- 서울시 사회투자기금 조례의 구조와 기금의 조성, 기금의 용도, 기금운용심의위원회 설치, 기금의 관리 등에 관한 사항은 다른 광역자치단체 사회적경제기금 조례와 대체로 유사함.
- 광역자치단체들의 사회적경제기금 조례와 관련한 주요 쟁점은 아래와 같음.
 - 첫째, 조례에서 규정한 기금의 목적, 용도 등에 관한 사항은 기금의 관리 및 운영의 해석기준을 제시하는 중요한 근거가 되나, 일부 지방자치단체의 조례는 기금의 목적을 추상적이고 불명확하게 규정함. 조례상 기금의 목적에 사회적경제기금이 사회적금융의 일환으로 사회적경제에 인내자본을 제공하는 것을 목적으로 한다는 점을 명확히 규정할 필요가 있음.
 - 둘째, 대부분의 광역자치단체의 사회적경제기금 조례의 구조와 내용이 유사하고, 특히 기금의 지원 또는 기금사업의 내용에 관한 구체적 사항이 부재함. 기금의 안정성과 지속성을 확보하기 위해 기금사업의 기본적인 내용은 조례로 정할 필요가 있음.
 - 셋째, 광역지방자치단체 사회적경제기금 조례에 사회적경제기금운용심의위원회 위원 제척사유 판단기준을 구체적으로 규정하여 위원의 이해상충 방지체계를 보완할 필요가 있음.

□ 지자체 사회적경제기금의 현황 및 쟁점

- 6개 광역자치단체의 사회적경제기금에 대하여 ① 기금의 설치 목적, ② 기금의 용도, ③ 기금의 조성 및 집행, ④ 기금사업, ⑤ 지원실적, ⑥ 의사결정기구 및 소관부서를 분석한 결과, 광역자치단체별 사회적경제기금 규모와 같은 광역자치단체 내에서의 연도별 기금규모의 차이가 큰 것으로 확인됨.
 - 서울시는 수행기관에 대한 용자보증보험 가입 의무화 등의 문제로 2022년도 수행기관의 선정 및 용자사업 실행에 어려움을 겪었고, 2021년, 2022년 사회투자기금 항목의 지출계획이 대폭 감소함. 또한 세종시는 기금조성의 어려움으로 2021년부터 2022년까지 사업이 사실상 중단되는 등 광역자치단체별 사회적경제기금 조성의 불안정성이 확인됨.

<표> 연도별 광역자치단체별 사회적경제기금 조성액 및 집행액

(단위: 천 원*)

		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
서울	조성액*	12,691,448	9,725,150	22,006,356	26,393,709	29,028,259
	집행액	10,096,739	13,364,583	17,670,685	23,868,676	17,564,199
경기	조성액*	2,005,778	8,044,484	4,185,578	11,670,196	4,830,516
	집행액	-	776,000	9,709,644	14,679,656	326,232
충남	조성액*	-	-	-	550,000	556,914
	집행액	-	-	-	4,181	59,580
전북	조성액*	-	-	-	-	500,181
	집행액	-	-	-	-	495,000
경남	조성액*	-	-	-	-	3,003,123
	집행액	-	-	-	-	2,208,567
세종	조성액*	-	-	1,002,420	81,349	182
	집행액	-	-	910,000	90,000	-

*천 원 이하는 절삭, *조성액은 연 조성액 기준
출처: 서울, 경기, 충남, 전북, 경남, 세종 2017-2021 회계연도 결산서 각 참조

- 기금사업과 관련하여서는 모든 광역자치단체에서 사회적경제기업에 대한 용자사업 및 이차보전 사업을 주요 사업으로 시행하였고, 서울시는 기금 일부에 한하여 투자사업을 시행하였음.
- 용자사업의 경우, 서울시 등 광역자치단체는 사회적경제기금을 용자재원으로 운영한 반면, 경기도 등 일부 광역자치단체는 지역신협 등 사회적경제기금 외의 자금을 용자재원으로 하여 용자사업을 운영함.
- 광역자치단체가 운영하는 사회적경제기금의 용자사업은 일반적으로 지원대상 선정기준에 사회적 가치 평가가 포함됨. 이에 더하여 경기도의 사회적경제기금은 사회적가치 평가에 따라 이차보전율을 차등적으로 지원하여 사회적기업의 사회적가치 창출을 지속·확산하도록 함.
- 광역자치단체의 사회적경제기금 조례에는 수행기관의 대손부담 또는 손실부담에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않음. 단, 전라북도의 경우, 지방자치단체와 수행기관이 약정을 통하여 용자사업에서 발생하는 손실을 공동 부담하기로 하였다라는 점에서 특이점이 있음.

□ 서울시 사회투자기금 감사분석

- 2022년 서울시 사회투자기금 관리·운영실태 감사에 따른 주요 지적사례 분석 결과는 아래와 같음.
 - 첫째, 용자사업 대상자 선정과 관련한 지적으로, 이해관계업체 및 회원사 대상 용자 부적정, 중복 용자 및 기업당 연간 용자한도 초과에 관한 사항임.
 - 이해관계업체 용자 부적정 건과 관련하여 서울시가 이해관계업체의 범위에 대한 구체적이고 명확한 기준을 사전에 규정하지 않아 수행기관 입장에서 이해관계업체의 범위에 대하여 예측가능성을 확보하기 어려운 측면이 있음. 또한 회원사 대상 용자와 관련하여 사회적경제가 공동체 및 조직간 연대를 강조한다는 점을 고려할 때 회원사 선정에 대하여 서울시와 수행기관 간 논의를 통하여 선정 기준을 사전에 정립할 필요가 있음. 중복용자 및 기업당 연간 용자한도 초과에 대한 지적사례는 수행기관 간 업체의 여신현황 및 이력의 공유 시스템이 부재한 구조적 문제로 이 부분 또한 서울시와 수행기관 간 협력을 통한 개선이 요구됨.
 - 둘째, 용자심사와 관련한 지적사례로, 추가 용자 및 상환유예·이행연기에 대한 심사 미흡, 기금 운용심의위원회 위원 제척·회피의무 소홀에 관한 사항임.
 - 추가 용자 및 상환유예·이행연기에 대한 심사에 대하여는 기금의 안정성과 인내자본으로서 사회적경제기금의 역할, 그리고 전반적 시장상황, 업체의 재무적 상태와 경영활동 등을 고려할 필요가 있음. 또한 기금운용심의위원회 위원의 제척·회피에 관한 사항은 사전에 그 범위를 구체적으로 명확하게 규정하지 않아 제척·회피 사유에 해당하는지 여부를 미리 예측하기 어려운 측면이 있고, 감사 지적사례로 지적된 사항이 통상적 기준으로 제척·회피 사유에 해당하는지 여부에 대해 논란이 있을 수 있음.
 - 셋째, 용자사업의 관리 및 평가와 관련한 지적으로, 기금의 부적정 사용에 대한 관리 방안 부재, 기금 성과에 대한 객관적·전문적 평가 부재 등임.
 - 기금의 부적정 사용을 예방·방지하기 위해서는 사업공고 및 협약서에 관련 내용을 명확히 규정하고, 민관 협력으로 용자금 사용에 대한 점검체계를 마련할 필요성이 있음. 또한 기금 성과의 전문적 평가를 위해서는 기금의 궁극적 목적에 기반한 사업계획 수립, 구체적 실현 기준의 설정 등이 요구됨.

□ 감사원의 유사 감사지적사례 분석

- 감사원의 유사 감사지적사례 및 유형별 주요 쟁점은 아래와 같음.
 - 첫째, 용자사업 대상자 선정과 관련한 지적사항으로, 신용보증기관 간 중복보증에 대한 보증기관 간 역할분담 등 관리 부적정 사례, 기관 간 자료를 공유하지 않은 데 따른 수출실적을 초과한 용자지원 사례 등이 있음.
 - 둘째, 용자심사와 관련한 지적사항으로, 기업 규모 외에 에너지 절감효과를 반영한 용자금 차등 지원방안을 도입하도록 지적된 사례, 특별용자금 미상환액에 대한 기금 미상환액 반영여부의 기준이 부재해 용자한도액 산정이 일관되지 못한 데 대한 지적사례 등이 있음. 특히, 성과가 고려되지 않은 심사기준, 수행기관에 적용되는 심사기준의 비밀관성, 재용사업체에 대한 부적절한 재평가방식이 주요 쟁점으로 지적됨.
 - 셋째, 용자사업의 관리 및 평가와 관련한 지적사항으로, 소액 보증 지원업체에 대한 폐업 여부 확인 및 보증해지 등 사후관리를 하지 않은 데 대한 지적사례, 내부규정에 따라 용자금의 용도 내 사용여부를 실태조사하고 위반 시 조기회수 등 조치를 하여야 함에도 인력부족 등 사유로 실태조사를 실시하지 않은 데 대한 지적사례 등이 있음. 지원금액의 목적 외 사용, 부실업체에 대한 모니터링 미비, 사업에 대한 객관적 성과평가 미비가 주요하게 지적됨.

□ 사회적경제기금의 쟁점 및 개선방향

- 본 연구를 통해 도출된 사회적경제기금의 쟁점 및 개선방향은 아래와 같음.
 - 첫째, 광역자치단체별 및 연도별 사회적경제기금 규모 편차와 관련하여, 안정적 기금운용 및 사업 지속성을 위하여는 지방자치단체의 정책적 결정으로 일정 규모 이상의 기금을 안정적으로 운영하도록 하고, 기금 수입의 다각화 방안을 모색하여야 함.
 - 둘째, 사회적경제기업에 대한 자금 조달방식으로 투자 등 용자사업 외의 방법을 고민하여야 함. 또한 기업육성 차원에서의 사업을 다각화하고, 질적 측면에서 사회적가치 증대에 기여하는 사회적경제기업에 대한 적극적 지원을 통해 기금 목적에 맞는 집행을 도모함으로써 기금사업의 내용과 방식을 개선하여야 함.
 - 셋째, 조례에 인내자본으로서의 사회적경제기금의 성격, 기금사업의 유형과 내용, 대손 부담에 대한 지방자치단체의 역할 등을 명확히 함으로써 기금 운용의 원칙을 제시하여야 함.
 - 넷째, 기금운용심의위원회의 위원, 지원대상 선정에 있어서 지방자치단체 또는 수행기관의 이해관계를 배제할 수 있는 명확한 범위와 기준이 마련되어야 함.
 - 다섯째, 기금의 효과성과 사회적가치 창출에 대한 기여를 중심으로 사업의 성과평가 체계를 마련해 기금사업 계획 단계에서부터 적용하여야 함.

- 또한 수행기관은 기금감사와 관련하여 아래 사항을 유의하여야 함.

첫째, 대상자와의 이해관계를 사전 점검하고, 이해관계의 구체적 범위에 대한 명확한 기준이 없을 경우에는 현행 법제를 참고하여 이해관계의 범위를 명확하게 설계, 사전 스크리닝 절차에 반영함으로써 관련 리스크를 최소화하여야 함.

둘째, 지방자치단체는 융자상황의 모니터링 체계를 구축하고, 지방자치단체와 수행기관은 복수 사업 간 융자횟수 및 한도의 계산방식에 대한 명확한 지침을 마련하며, 수행기관은 이에 근거한 스크리닝 절차를 마련, 이행하여야 함.

셋째, 민관협력을 통해 재무적 요소와 비재무적 요소의 면밀하고 정확한 평가기준을 도출하고, 수행기관의 융자대상 선정 및 융자사업 운영·관리 경험을 통한 융자심사 역량을 축적하여야 함.

넷째, 융자금의 집행에 대한 표본조사, 현장확인 등 점검 시스템 마련해 이행하여야 함. 또한 지원대상기업의 목적 외 사용에 대한 제재방안을 마련해 융자계약에 포함하고, 기타 회수조치 등 사후관리 기준을 구체화 하여야 함.

다섯째, 반복적 대손의 방지를 위한 절차를 마련하고, 사회투자기금의 설치목적에 부합하는 대손 부담의 분담방식을 고민, 논의하는 등 융자채권 관리를 위한 시스템을 마련, 이행하여야 함.

I. 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

- 사회적경제는 시장경제의 한계로 인해 발생한 소득양극화, 사회·경제적 불평등을 극복하기 위한 대안으로, 국가와 시장의 경계에서 공동체 원리에 입각하여 사회적가치를 추구하는 민간의 경제 활동을 의미함.⁰¹
- 사회적금융은 이러한 사회적경제의 생태계를 조성하는 중요한 한 축이자 시장실패로 인한 금융 결핍을 메우는 활동임.⁰²
- 금융위원회(2021)의 “ESG 경영·투자 확산에 연계한 「사회적금융 활성화 방안」”에 따르면 사회적 금융이란 협소하게는 ‘사회적 가치 창출을 목적으로 사회적경제기업 등에 투자·융자·보증을 통해 자금을 지원하는 금융활동’을 의미함. 넓은 의미의 사회적 금융은 보조금(Grant)과 자선행위(Philanthropy)도 포함하거나 사회적 가치를 넓게 적용하여 환경·사회·지배구조(ESG) 우수기업에 투자하는 사회적책임투자(SRI)까지 포괄하는 개념임.⁰³
- 사회적경제에 대한 관심이 확대될수록 사회적 금융의 중요성 또한 대두됨. 사회적 금융 생태계 조성을 위한 자금공급은 민간과 공공 모두에서 확대되었음.
 - 재단법인 사회가치연대기금(2022)의 “지역 단위 사회적 금융 활성화 방안 연구”에 따르면 2021년 기준 공공재원의 공급규모는 5,417억 원, 민간재원의 공급규모는 584억 원 수준임.⁰⁴
- 특히 지방자치단체가 사회적금융 활성화의 일환으로 사회적경제기금을 별도로 설치하고 기금 사업을 운영하고 있음.

01 “사회적경제 활성화 방안”, 일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10. 참조

02 문진수, “사회적금융이란 무엇인가”, 한겨레, 2022. 2. 11. 참조

03 “ESG 경영·투자 확산에 연계한 「사회적금융 활성화 방안」”, 금융위원회, 2021. 12., 1면.

04 “지역 단위 사회적 금융 활성화 방안 연구”, 재단법인 한국사회적가치연대기금, 2022. 5., 14면.

- 서울시는 2012년부터, 경기도는 2016년부터 사회적경제 생태계 조성을 위하여 별도의 기금 설치에 관한 조례를 제정하여 기금사업을 개시하였고, 충청남도, 전라북도, 경상남도 등 다른 광역지방자치단체 대부분은 2019~2020년 이후 사회적경제기금을 설치하며 기금사업 개시함.
- 이처럼 지방자치단체에서 사회적경제기금을 설치하고 기금사업을 개시해오고 있는 상황에서, 각 광역자치단체의 사회적경제기금 현황을 종합적으로 검토하고, 기금 설치 및 운영의 근거가 되는 조례를 전반적으로 파악할 수 있는 연구는 수행된 바 없음.
- 한편 서울시는 2022년 사회투자기금 관리·운영실태 감사(이하 "사회투자기금 감사")를 통해 사회투자기금 관리, 운용의 문제를 지적한 바 있음. 서울시는 사회투자기금 관리 부실 등의 문제로 총 7건의 감사 결과 처분요구를 하였는데, 사업 대상자 선정, 기금운용심의위원회 운영, 융자채권 관리 등에 관한 사항을 지적함.
- 이에 본 연구는 1) 광역자치단체 사회적경제기금 조례의 주요 내용 및 그 쟁점을 분석하고, 2) 사회적경제기금의 운영 현황 및 특징을 종합적으로 검토하며, 3) 서울시의 사회투자기금 감사 내용 및 감사원 감사내용을 검토하고 기금 감사의 주요 내용과 유의사항을 분석하고자 함.
- 이를 통하여 본 연구는 지방자치단체의 사회적경제기금 관리·운영 관련 쟁점 및 개선방향을 제안하고, 기금감사 관련 수행기관의 유의사항을 제안하고자 함.

제2절 연구방법

- 「지방자치법」 제2조 제1항은 지방자치단체를 ① 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 "광역자치단체"), ② 시, 군, 구(이하 "기초자치단체")로 구분함. 2022년 현재 광역자치단체는 17개이고, 기초자치단체는 226개임.
- 본 연구는 6개 광역자치단체에서 사회적경제 육성 또는 지원을 목적으로 조성된 기금을 연구대상으로 함.
 - 6개 광역자치단체는 서울시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상남도, 세종시임.
 - 각 광역자치단체에서 사회적경제 관련 기금을 지칭하는 명칭이 다양함. 서울시, 세종시는 "사회투자기금"이라 지칭하고, 경기도, 충청남도 등은 "사회적경제기금"이라 함. 본 연구는 광역자치단체가 사용하는 기금의 명칭을 그대로 사용하되, 광역자치단체의 사회적경제 기금 전체를 통일하여 지칭할 때에는 "사회적경제기금"이라 지칭하고자 함.
- 또한 본 연구는 사회투자기금 감사의 주요 내용에 대한 분석과 함께 유사한 기금감사 사례인 감사원 기금운용관련 감사를 검토함.
 - 유사 감사로 개별 자치단체의 감사위원회 등에서 실시하는 내부감사, 지방자치법 제167조

에 근거하여 행정안전부가 실시하는 각 지방자치단체에 대한 정부합동감사를 고려할 수 있음. 그러나 내부감사는 감사의 중점사항이나 내용에 있어 지방자치단체별 차이가 커서 감사 내용의 일관성을 기대하기 어렵다는 점, 정부합동감사의 경우 감사대상이 지방자치단체나 그 산하기관에 한정되어 사회투자기금 감사와 유사한 사례를 발견하기 어렵다는 점이 지적됨. 이에 감사원에서 실시한 기금운용관련 감사를 대상으로 감사내용을 추가 취합하여 함께 분석함.

- 이상 본 연구는 문헌연구 방법에 기초하여 연구를 수행하고, 구체적인 연구범위는 아래와 같음.
 - (1) 광역지방자치단체 사회적경제기금 조례 분석 : 사회적경제기금의 근거 법령 및 각 광역자치단체 사회적경제기금 조례의 주요 특징을 비교, 분석하고 사회적경제기금 조례 관련 쟁점을 도출
 - (2) 사회적경제기금 현황 분석 : 각 광역자치단체의 회계연도 결산서, 기금운용계획서, 지방자치단체 의회 회의록, 수행기관 모집공고, 대상기업 모집공고 등에 기초하여 사회적경제기금의 조성규모, 집행, 설치목적, 기금사업의 내용 및 운영방식 등을 분석
 - (3) 사회투자기금 감사 등 감사내용 분석 : 2022. 7. 발표된 서울시의 "사회투자기금 관리·운영 실태 감사결과"와 2016년부터 2022년까지 감사원의 재정융자사업의 예산편성 및 관리실태에 대한 감사⁰⁵의 지적사항을 토대로 감사내용 분석
 - (4) 사회적경제기금 쟁점 및 개선방향, 기금 감사에 대한 수행기관 유의사항 도출: 사회적경제기금의 조례와 현황, 감사에 대한 내용에 기초하여 사회적경제기금 운영에 있어 쟁점과 개선방향을 제시하고, 기금감사와 관련하여 수행기관 입장에서 유의사항을 도출

05 민간이 행하는 사업 중 이익성이 크고 적극적으로 장려, 진흥시켜야 할 필요가 있는 경우에 정부가 재정자금 등을 재원으로 하여 시중금리보다 낮은 이자율로 융자함으로써 사업자의 자금확보를 도와주는 제도를 의미함(법령입안심사기준, 법제처, 2019. 12., 제2편 제2장 14면).

II. 지자체 사회적경제기금 조례의 특징

제1절 지자체 사회적경제기금 조례

- 「지방자치법」은 지방자치단체가 기금을 설치할 수 있도록 근거 규정을 두고, 기금의 설치·운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 규정함.
 - 각 조례에 근거해 설치·운영되는 기금은 「지방자치단체 기금관리기본법」(이하 "지방기금법") 제2조에 따른 "기금"에 해당함.

<표 2-1> 기금에 관한 근거 규정

지방자치법 제159조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적 달성을 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산(현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말한다)을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다.

② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.

지방자치단체 기금관리기본법 제2조(정의) 이 법에서 "기금"이란 지방자치단체가 특정한 행정목적 달성을 위하여 「지방자치법」 제159조 또는 다른 법률에 따라 설치·운영하는 자금을 말한다.

- 「지방재정법」 제34조는 예산총계주의 원칙을 규정하나, 지방기금법 제2조에 따른 기금에 대하여는 예산총계주의 원칙의 예외로 규정함. 이에 따라 기금은 일반회계나 특별회계의 예산과 달리 지방재정법상 일반적 제약에서 벗어나 탄력적인 운영이 가능함.
- 지방자치단체 기금의 관리 및 운영에 관한 기본적 사항은 지방기금법에 규율하고, 특정 기금의 구체적 사항은 조례에서 규율함.
- 사회적경제기금 조성 및 설치에 관한 사항을 규정한 조례를 둔 지방자치단체는 광역자치단체 6개(서울시, 경기도, 경상남도, 전라북도, 충청남도, 세종시)이고, 기초자치단체 10개로 파악됨.

- 사회적경제기금 조성 및 설치에 관한 사항을 규정한 조례란, 지방기금법 제4조에 따라 기금의 존속기한을 명시한 조례로 정함.

<표 2-2> 사회적경제기금의 설치 및 조성 관련 조례 현황

구분	내용
광역(6개)	「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례」 「세종특별자치시 사회투자기금 설치 및 운용 조례」 「경기도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례」 「충청남도 사회적경제기금 설치 및 운용에 관한 조례」 「전라북도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례」 「경상남도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례」
기초(10개)	「서울특별시 성동구 사회적경제활성화기금 설치 및 운용 조례」 「서울특별시 성북구 기금관리 기본조례, 제27조(사회투자기금)」 「서울특별시 은평구 기금관리 조례, 제26조(사회적경제활성화기금)」 「서울특별시 강동구 기금관리 조례, 제23조(사회적경제투자기금)」 「성남시 사회적경제 활성화에 관한 조례, 제5장 사회적경제 육성기금」 「화성시 사회적경제지원기금 설치 및 운용 조례」 「전주시 사회적경제 활성화 기본 조례, 제32조 내지 제39조」 「논산시 사회적경제 활성화에 관한 조례, 제5장 사회적경제 육성기금」 「완주군 사회적경제 육성·지원에 관한 조례, 제5장 사회적경제 육성기금」 「군산시 사회적경제 활성화 기본 조례, 제6장 사회적경제 육성기금」

- 그러나 사회적경제기금을 제정한 지방자치단체 중 일부만이 실제 기금을 설치하여 기금사업을 시행하고 있음.
 - 2021년 기준 사회적경제기금을 조성하여 사회적금융 관련 사업을 시행하고 있는 광역자치단체는 서울시⁰⁶, 세종시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상남도 총 6개이고, 기초자치단체는 서울시 성동, 성북, 은평, 강동, 경기도 화성, 성남, 전라북도 전주 등으로 파악됨.⁰⁷
 - 군산시의 경우 「군산시 사회적경제 활성화 기본 조례」에 사회적경제 육성기금에 관한 규정을 두고 그 존속기한을 2022. 12. 31.까지로 정하였으나, 존속기한이 연장되지 아니한 채 도과하였음. 완주군의 경우에도 사회적경제기금의 설치 및 기금사업 집행 여부가 확인되지 않음.
- 이하에서는 사회적경제기금 조례의 제정 시점, 사회적경제기금의 규모 등을 고려하여 서울시와 경기도의 사회적경제기금 조례를 중심으로 사회적경제기금 조례의 주요 내용을 살펴보고자 함.

06 서울시 사회투자기금조례는 2023. 3. 27자로 폐지되고, 이전까지 운영되던 서울특별시 사회투자기금의 자산·채권 및 채무 등 권리·의무와 2022년 결산잉여금은 서울특별시 중소기업육성기금의 설치 및 운용에 관한 조례에 따라 사회적경제기금에 승계되었음. 이하 본 연구에서는 폐지된 서울시 사회투자기금조례 및 동 조례에 따라 수행된 사업을 기준으로 설명함.

07 "지역 단위 사회적 금융 활성화 방안 연구", 재단법인 한국사회적가치연대기금, 2022. 5., 16면.

제2절 사회적경제기금 조례의 주요 내용

1. 서울시 사회투자기금 조례

- 서울시는 2012. 4. 13. 서울시 사회투자기금 조성·운용계획 수립 후 2012. 7. 30. 「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례」(이하 "서울시 사회투자기금 조례")를 제정, 서울시 사회투자기금의 설치 근거를 마련함.
- 서울시는 2014년 「서울특별시 사회적경제 기본 조례」 제정을 통하여 “사회적 가치”, “사회적경제 기업” 등을 정의하며 다른 사회적경제 관련 조례 해석의 일반 원칙을 제공하는 한편, 제16조(제정지 원 및 기금의 설치)에 따라 사회적금융 및 관련 기금 설치를 위한 조례 제정의 근거 규정을 둠.
- 서울시 사회투자기금 조례는 총 12조로 구성되고, 기금의 조성, 용도, 관리 및 기금운용심의위원회 등에 관한 사항을 규정함.

<표 2-3> 「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례」의 구조

제1조(목적)	제8조(심의위원회 운영)
제2조(정의)	제8조의2(위원의 제척·기피·회피 등)
제3조(기금의 조성)	제9조(기금의 관리)
제4조(기금의 용도)	제10조(결산 및 보고)
제5조(기금관리공무원)	제11조(준속기한)
제6조(기금운용심의위원회 설치)	제12조(시행규칙)
제7조(심의위원회 구성)	

- 서울시 사회투자기금 조례 제1조는, “사회구성원 공동의 삶의 질 향상과 복리 증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 재원을 마련하기 위하여 서울특별시 사회투자기금을 설치”한다고 규정함.
 - 서울시 사회투자기금 조례는 사회투자기금의 설치 목적을 다소 추상적으로 규정하여 사회투자기금이 사회적금융의 한 축으로서 인내자본의 역할을 수행한다는 점을 명확하게 파악하기 어려운 측면이 있음.
- 서울시 사회투자기금 조례 제3조 제2항에 따른 서울시 사회투자기금의 재원은 ① 서울시로부터의 전입금, ② 기금의 운용으로 인한 이자수입, ③ 용자금 회수, 차입금, 예수금, ④ 법인·단체 또는 개인의 기부금 등 그 밖의 수입, ⑤ 그 밖에 기금 조성을 위한 수입임.
- 서울시 사회투자기금 조례 제4조는 기금의 용도에 대하여 사회적경제기업 또는 사회적금융을 수행하는 기관에 대한 지원, 사회투자사업에 대한 지원 등으로 규정함.

<표 2-4> 서울시 사회투자기금 조례에 의한 기금의 용도

제4조(기금의 용도) 기금의 용도는 다음 각 호와 같다.

1. 사회적경제기업에 대한 지원
2. 사회적금융을 수행하는 기관에 대한 지원
3. 사회, 환경 및 문화 등과 관련한 문제를 개선하는 사회적투자 사업에 대한 지원
4. 장애인기업, 여성기업, 다문화가정 및 북한이탈 주민 등 사회적 배려가 필요한 기업 및 사람에 대한 지원
5. 기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출
6. 수행기관의 사회적경제기업 대상 비영리사업비 지원
7. 수행기관의 용자에 대한 이차차액 보전
8. 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 사회주택의 건설 및 공급을 위한 용자 또는 보조
9. 그 밖에 시장이 인정하는 사회적 과제를 해결하기 위한 기금 공모사업 등에 대한 지원

- 서울시 사회투자기금 조례 제6조에 따라 시장 소속의 기금운용위원회를 설치하여 기금운용 전반에 관한 의사결정을 하도록 함.
 - 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성되고, 위원은 당연직 위원(기금업무 소 관 부서장 및 재정담당 부서장), 위촉직 위원(서울특별시의회 의원, 민간경제단체, 금융기관 등 기금운용 또는 기금 관련 분야에 관한 전문지식을 갖춘 전문가, 사회적금융 및 사회적경제에 관한 학식과 경험을 갖춘 자 중 시장이 위촉)으로 구성됨.
 - 서울시 기금운용위원회가 심의하는 사항은 ▲기금운용계획의 수립 및 변경, ▲기금 결산보고서의 작성, ▲기금 운용의 성과 분석, ▲기금운용현황 보고, ▲수행기관 선정에 관한 사항, ▲그 밖에 기금의 효율적인 관리·운용을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항임.
- 나아가 서울시 사회투자기금 조례 제8조의2에는 위원의 제척·기피·회피 등에 관한 규정을 마련해 ▲위원이 해당 심의대상과 관련하여 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우, ▲위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우에는 심의에서 제척되고, ▲위원에게 공정을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 이해당사자가 기피신청을 할 수 있도록 함.
 - 기금운용위원회에서 기금의 운용 성과 분석, 개별 수행기관 선정 등을 심의하므로 이해상충의 우려가 큰 점을 고려하여 위원의 제척, 기피, 회피 규정을 둔 것으로 보임.

<표 2-5> 서울시 사회투자기금 조례에 의한 위원의 제척·기피·회피 등

제8조의2(위원의 제척·기피·회피 등)

- ① 위원은 심의의 공정을 기하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해당 안건의 심의에서 제척된다.
 1. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우
 2. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우
- ② 위원회 심의의 이해당사자는 위원에게 공정을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 위원장에게 기피신청을 할 수 있다.
- ③ 위원 본인이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사안의 심의를 회피할 수 있으며, 회피 신청이 있는 경우에는 해당 위원을 해당 안건에서 제척하여야 한다.

- 서울시 사회투자기금 조례 제11조는 기금의 존속기한을 2026. 12. 31.까지로 정함.
 - 당초 존속기한은 2016. 12. 31.까지였으나, 서울특별시조례 제6331호로 일부개정되어 2021. 12. 31.까지 연장되었고, 서울특별시조례 제8210호로 다시 일부개정되어 2026. 12. 31.까지로 연장됨.

2. 경기도 사회적경제기금 조례

- 경기도는 2014. 1. 10. 경기도 조례 제4668호「경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례」를 제정, 시행하였음.
 - 「경기도 사회적경제 육성지원 조례」는 제정 당시부터 사회적경제 조직의 육성·발전을 위한 기금 등의 조성 지원에 관한 사항을 포함하고 있었으며,⁰⁸ 2015. 10. 13. 경기도 조례 제5007호로 전부개정되며 제11조에 사회적경제발전기금 조성 및 운영에 관한 구체적인 근거를 마련함.⁰⁹
- 위 「경기도 사회적경제 육성지원 조례」를 근거로 2016. 7. 19. 경기도 조례 제5278호 「경기도 사회적경제기금 설치 및 운영조례」(이하 "경기도 사회적경제기금 조례")를 제정, 시행되었음.
- 경기도 사회적경제기금 조례는 총 16조로 구성되고, 기금의 조성, 용도, 운용관리 등에 관한 사항을 규정함.

<표 2-6> 「경기도 사회적경제기금 설치 및 운영 조례」의 구조

제1조(목적)	제9조(간사 및 서기)
제2조(정의)	제10조(수당 등)
제3조(기금의 조성)	제11조(기금운용계획)
제4조(기금의 용도)	제12조(기금관리공무원)
제5조(기금의 운용관리)	제13조(결산 및 보고)
제6조(위원회 설치)	제14조(기금의 회수 등)
제6조의2(위원의 제척·기피·회피)	제15조(기금의 존속기한)
제7조(위원회의 기능)	제16조(시행규칙)
제8조(위원장의 직무)	

08 구 경기도 사회적경제 육성지원 조례(2014. 9. 24. 제4778호로 개정되기 전의 것) 제17조(민간기업 등의 참여 확충) 도지사는 지역 내 민간기업·대학·단체 등이 사회적경제 조직의 설립 및 육성에 참여할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.
 09 경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례 제11조(사회적경제발전기금의 조성) 도지사는 사회적경제 발전 정책의 원활한 추진 및 사회적경제조직의 지원에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 사회적경제발전기금을 조성할 수 있다.

- 경기도 사회적경제기금 조례 제1조는, “사회적 신용을 통해 사회적경제와 공유경제의 성장, 구축 및 활동과 조직의 설립 및 운영을 적극 지원하기 위하여 경기도 사회적경제기금을 설치하고, 단기적 자금순환에 급급한 자본이 아닌 인내자본으로서 역할을 수행하기 위한 기금의 운용관리에 관하여 필요한 사항을 규정”한다고 명시적으로 밝힘.
 - 경기도 사회적경제기금 조례 제1조는 사회적경제기금 본래의 성격과 그 실질을 조례에 명확히 반영함으로써 기금의 운용원칙을 분명히 하는 데 기여한다는 점에서 높게 평가할 수 있음.
- 경기도 사회적경제기금 조례 제3조에 따른 경기도 사회적경제기금의 재원은 ① 경기도의 출연금, ② 기금운용 수익금, ③ 그 밖의 수익금임.
- 경기도 사회적경제기금 조례 제4조 제2항은 아래와 같이 기금의 용도를 사회적경제 육성 및 지원을 위한 투자, 대출, 보증 등으로 구체적으로 규정함.

<표 2-7> 경기도 사회적경제기금 조례에 의한 기금의 용도

제4조(기금의 용도)

- ① 기금은 사회적경제 및 공유경제 단체와 조직, 기업들의 특성을 이해하고 지원하기 위하여 타당한 신용평가 모델과 자산평가 모델을 적용하여야 한다.
- ② 기금은 다음 각 호의 사업에 사용한다.
 1. 사회적경제 및 공유경제 육성과 지원을 위한 투자, 대출, 보증 및 사회적 금융기관과의 협력사업
 2. 사회적경제 조직 및 공유단체 설립 또는 운영지원
 3. 기금운용계획에 포함된 사업 추진에 필요한 경비
 4. 그 밖에 사회적경제 조직 및 공유단체의 육성을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업의 지원
- ③ 기금은 목적 외로 사용할 수 없다.

- 경기도 사회적경제기금 조례는 “사회적 신용평가”를 규정하는데, 이는 사회적경제와 공유경제의 특성을 반영한 신용평가 모델, 자산평가 모델로 정의(조례 제2조 제6호)하고, 동 조례 제4조 제1항은 기금은 사회적경제 및 공유경제 단체와 조직, 기업들의 특성을 이해하고 지원하기 위하여 타당한 신용평가 모델과 자산평가모델을 적용하도록 규정함.
- 즉, 경기도 사회적경제기금 조례는 기금의 운용에 있어서 사회적 신용평가를 적용하도록 하여 기금이 본래 목적인 인내자본으로서 역할을 수행하도록 명시적인 규정을 두고 있음.
- 경기도 사회적경제기금 조례 제6조에 따라 기금의 운용관리에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 경기도 사회적경제기금운용심의회위원회를 운영하여야 함.
 - 심의회위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 15명 내외의 위원으로 구성되고, 위원장은 경제부지사가 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선함.
 - 위원은 ▲해당업무 실국장, ▲경기도의회에서 추천하는 의원, ▲사회적경제조직 및 공유단체에 대한 학식과 풍부한 경험이 있는 사람, ▲기금운용 또는 기금 관련 분야에 관한 전문지식을 갖춘 민간전문가 중 하나에 해당하는 사람으로 도지사가 임명 또는 위촉하며, 민간전문가가 위원회

구성원의 1/3 이상이며, 어느 한 성의 비율이 전체의 60%를 초과하지 않도록 하여야 함.

- 사회적경제기금운용심의위원회가 심의하는 사항은 ▲기금운용계획의 수립 및 결산보고서의 작성에 관한 사항, ▲기금 운용의 성과 분석 ▲사회적 신용평가 모델 마련, ▲사회적 금융기관 활성화 및 연대, 연계에 관한 사항, ▲그밖의 기금의 관리, 운용관리에 관한 중요 사항으로서 도지사가 위원회의 회의에 부치는 사항임.
- 또한 경기도 사회적경제기금 조례 제6조의2에 위원의 제척·기피·회피 등에 관한 규정을 두어 위원이 자기와 직접 이해관계 있는 안건의 심의에 참여할 수 없도록 하고, 본인 또는 관계인의 요청에 따라 심의에서 제외될 수 있도록 함.
- 반면 「경기도 사회적경제 육성 지원에 관한 조례」에 따라 사회적경제발전기금 조성방안 및 기금운영방침에 관한 사항을 심의하는 사회적경제위원회 위원에 대하여는 별도의 제척·기피·회피 등 규정이 마련되어 있지 않음. 사회적경제기금운용심의위원회에 대한 제척·기피·회피 등 규정의 마련취지는 서울시와 유사하게 보여짐.

<표 2-8> 경기도 사회적경제기금 조례에 의한 위원의 제척·기피·회피 등

<p>제6조의2(위원의 제척·기피·회피)</p> <p>① 위원은 심의의 공정성을 기하기 위해 자기와 직접 이해관계가 있는 안건의 심의에는 참여할 수 없다.</p> <p>② 위원은 본인 또는 관계인의 요청에 따라 심의에서 제외될 수 있다.</p> <p>③ 위원이 제1항에도 불구하고 심의에 참여하여 심의의 공정성을 해친 경우에는 위촉 해제될 수 있다.</p>
--

- 경기도 사회적경제기금 조례 제15조는 기금의 존속기한을 2025. 12. 31.까지로 정함.
- 당초 존속기한은 2020. 12. 31.까지였으나, 경기도조례 제6838호로 일부개정되어 2025. 12. 31.까지로 연장된 것임.

제3절 광역자치단체 사회적경제기금 조례의 쟁점

1. 기금의 목적 및 성격 관련 규정의 불명확

- 사회적경제기금은 사회적금융의 한 축으로서 사회적가치를 증진하고 사회적경제 생태계 조성에 기여한다는 목적을 가지고 있으므로, 사회적경제기금 조례에도 이러한 목적이 반영되어야 사회적금융의 가치가 기금 관리 및 운영에 관한 해석의 기준이 될 수 있음.
- 그러나 일부 지방자치단체의 조례에는 이러한 사회적경제기금의 목적을 파악하기 어렵게 기금의 목적을 불분명하게 규정되어 있음.

- 서울시 사회투자기금 조례 제1조(목적)의 경우, “사회구성원 공동의 삶의 질 향상과 복리 증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 재원을 마련”하기 위하여 기금을 설치하는 것이라며 기금의 성격을 다소 추상적으로 규정함. 이러한 규정은 기금의 기본적인 운용원칙을 확립하고, 기금의 운용에 대한 감사 등 사후 평가를 하는 데에도 명확한 기준을 제시할 수 없어 문제가 될 수 있음.
- 또한 서울시 사회투자기금 조례의 경우, ‘사회적금융’의 정의 규정을 두어 수행기관 및 심의위원회 위원 구성의 요건을 규정하고 있으나, ‘사회적가치’ 정의에 대하여 다른 조례와 통일하여 규정하지 않은 문제도 있음.
- 서울시 사회투자기금 조례는 “사회적가치”에 대한 정의 규정을 두고 있는데, 이 규정이 「서울특별시 사회적경제 기본 조례」의 “사회적가치” 정의규정과 다소 차이가 있음.

<표 2-9> “사회적 가치”정의규정 비교(서울시 조례)

서울특별시 사회적경제 기본 조례	서울시 사회투자기금 조례
<p>제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. “사회적 가치”란 다음 각 목의 행위를 통해 지역 및 사회구성원의 사회적·경제적·문화적·환경적 복리 수준을 향상시키는 공적개념의 효용을 말한다.</p> <p>가. 안정적인 양질의 일자리 창출</p> <p>나. 지역사회 재생</p> <p>다. 남녀의 기회 평등</p> <p>라. 사회경제적 기회에서 배제될 위험에 처한 사회구성원의 회복</p> <p>마. 공동체의 이익 실현</p> <p>바. 윤리적 생산과 유통</p> <p>사. 환경의 지속가능성 보전</p> <p>아. 그 밖에 노동·복지·인권·환경 차원에서 지역 및 사회구성원의 사회적·경제적·문화적·환경적 복리증진</p>	<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>2. “사회적가치”란 사회구성원 공동의 삶의 질과 복리 수준을 향상시키는 공적 개념의 효용을 말한다.</p>

- 조례에서 규정한 기금의 목적, 기금의 용도 등에 관한 사항은 기금의 관리 및 운영의 해석기준을 제시하는 가장 중요한 근거임. 이 점을 고려할 때, 사회적경제기금이 사회적금융의 일환으로서 사회적경제에 인내자본을 제공한다는 점을 조례에 명확히 포함함으로써 기금의 운용 및 관리 방향의 지속성을 확보할 필요가 있음.

2. 기금의 지원 내용에 대한 규정 부재

- 대부분의 광역자치단체 사회적경제기금 조례는 구조와 내용 면에서 대체로 유사함.
 - 서울시 사회투자기금 조례, 경기도 사회적경제기금 조례와 다른 광역자치단체인 세종시, 충청남도, 전라북도, 경상남도의 사회적경제기금 관련 조례 모두 기금의 조성, 용도, 위원회의 구성 등 구조와 내용 면에서 큰 차이가 없음.
- 이들 사회적경제 관련 조례는 기금의 설치·운영, 기금운용심의위원회 등에 관한 사항을 규정하나, 기금의 지원 또는 기금사업의 내용을 파악할 수 있는 규정을 별도로 두지 않음.
- 각 지방자치단체에 설치된 중소기업육성기금의 경우, 조례에 기금의 지원내용으로 용자지원, 지원 계획의 공고 등 기금지원의 대략적 내용과 방식을 조례로 규정한 것에 비하여, 사회적경제기금은 지원의 내용에 대하여 아무런 규정을 두지 않고, 기금사업 운영에 따른 손실금에 관한 사항에 대하여도 별도의 규정이 없음.
 - 서울특별시 중소기업육성기금의 설치 및 운영에 관한 조례에 의하면, 용자지원, 금융기관 협조용자 지원, 중소기업지원시설 설치 지원, 벤처투자조합 등을 통한 지원, 서울신용보증재단의 손실금 보전, 지원계획의 공고 등 지원의 내용 및 절차에 관한 사항이 규정됨.

<표 2-10> 서울시 중소기업육성기금 관련 기금지원 절차에 관한 규정

서울시 중소기업육성기금의 설치 및 운영에 관한 조례
 제16조(지원계획의 공고 등) 시장은 매년 제11조 및 제12조의 지원에 관한 계획을 수립하여 공고하여야 한다.
 제17조(특별자금지원계획) 시장은 경제여건의 급격한 변화 등으로 상당수의 중소기업이 경영상의 심각한 어려움을 겪고 있는 경우에는 제16조에 따른 지원계획과는 별도로 규칙이 정하는 바에 따라 중소기업의 경영안정을 위한 특별자금지원계획을 수립하여 시행할 수 있다.

- 결국 사회적경제기금에 의한 지원 내용은 각 지방자치단체의 공고와 지방자치단체의 수행기관 사이에 체결된 계약에 의함. 이는 지방자치단체가 정책적 목표에 따라 유동적으로 기금사업을 운영할 수 있다는 점에서 장점도 있으나, 기금 사업의 기본적이고 원칙적인 내용과 절차를 조례로 정함으로써 기금지원의 안정성과 지속성을 확보하도록 할 필요가 있음.

3. 기금운용심의위원 제척사유 규정의 불명확

- 다수 지자체 사회적경제기금 조례에 사회적경제기금운용심의위원회 위원 제척사유 판단기준이 사실상 부재함.
 - 경기도의 경우 위원, 소속기관, 단체와의 '이해관계'만을 기준으로 제척 여부를 정하도록 하여 추상적·일반적 제척기준만을 제시함.

- 서울시 사회적경제기금 조례 또한 구체적 사유로 "위원이 해당 심의대상과 관련하여 용역, 자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우"가 포함되어 있으나, 그 외에는 여전히 '직접적 이해관계'가 있는 경우라고만 규정하고, 그 구체적 내용과 범위가 무엇인지에 대한 규정은 없음.

<표 2-11> 서울 사회투자기금 조례에 의한 위원 제척사유

제8조의2(위원의 제척·기피·회피 등)
 ① 위원은 심의의 공정을 기하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해당 안건의 심의에서 제척된다.
 1. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우
 2. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우
 ② 위원회 심의의 이해당사자는 위원에게 공정을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 위원장에게 기피신청을 할 수 있다.
 ③ 위원 본인이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사안의 심의를 회피할 수 있으며, 회피 신청이 있는 경우에는 해당 위원을 해당 안건에서 제척하여야 한다.

- 이는 전북 사회적경제기금 조례에서 위원 제척사유를 구체적으로 규정한 것과 차이가 있음.

<표 2-12> 전북 사회적경제기금 조례에 의한 위원 제척사유

제9조(위원의 제척·기피·회피)
 ① 위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 심의·의결에서 제척된다.
 1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 사람이 해당 안건의 당사자가 되거나 그 안건의 당사자와 공동권리자 또는 공동의 무자인 경우
 2. 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
 3. 위원이 해당 안건에 대하여 증언, 진술, 자문, 연구, 용역 또는 감정을 한 경우
 4. 위원이나 위원이 속한 법인이 해당 안건의 당사자의 대리인이거나 대리인이었던 경우

- 사회적경제기금운용심의위원회는 사회적경제기금 운용의 중심 의사결정기구인 바, 조례에서 보다 구체적·개별적인 제척기준을 마련해 위원회 내 이해상충 방지체계를 마련할 필요성이 있음.

Ⅲ. 지자체 사회적경제기금의 현황 및 쟁점

제1절 지자체 사회적경제기금의 개관

- 2021년 기준 사회적경제 기금을 조성하여 사회적금융 관련 사업을 시행하고 있는 광역자치단체는 서울시, 세종시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상남도 총 6개이고, 기초자치단체는 서울시 성동, 성북, 은평, 강동, 경기도 화성, 성남, 전라북도 전주 등으로 파악됨.¹⁰
- 2021년말 조성액 기준 광역자치단체 중 서울시 기금이 272억 원 정도로 가장 많고, 경기도 약 52억 원, 충청남도 약 10억 원, 경상남도 약 7.9억 원임.
 - 2021년 기금 사용액을 기준으로 하면, 서울시 약 175억 원, 경상남도 약 22억 원, 전라북도 약 4.9억 원, 경기도 3.2억 원 순으로 확인됨.

<표 3-1> 광역자치단체 사회적경제기금 규모

(단위: 원)

	2020년 말 조성액(A)	2021년 증감액 (B=C-D)	2021년 조성액(C)	2021년 사용액(D)	2021년 말 조성액(A+B)
서울	15,741,958,462	11,464,060,737	29,028,259,809	17,564,199,072	27,206,019,199
경기	740,737,005	4,504,283,587	4,830,516,437	326,232,850	5,245,020,592
충남	545,818,760	497,334,280	556,914,660	59,580,380	1,043,153,040
전북	-	5,181,580	500,181,580	495,000,000	5,181,580
경남	-	794,556,120	3,003,123,690	2,208,567,570	794,556,120
세종	83,770,340	182,170	182,170	-	83,952,510

출처: 서울, 경기, 충남, 전북, 경남, 세종 2021 회계연도 결산서 각 참조

10 “지역 단위 사회적 금융 활성화 방안 연구”, 재단법인 사회가치연대기금, 2022. 5. 16면

- 광역자치단체별 기금규모의 차이가 크고, 같은 광역자치단체라 하더라도 연도별 기금규모의 차이가 큼.
 - 서울시는 100억 원 이상 규모를 대부분 유지하면서 2021년 말 270억 원의 기금을 조성함. 집행액 또한 연도별 차이는 있으나 100억 원 이상의 규모로 집행이 이뤄짐.
 - 연도별 기금 집행액 추이를 살펴보면, 2021년 기준 서울시, 경상남도, 전라북도, 경기도 순으로 집행된 것을 확인할 수 있음.

<표 3-2> 연도별 광역자치단체별 사회적경제기금 조성액 및 집행액

(단위: 천 원*)

		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
서울	조성액*	12,691,448	9,725,150	22,006,356	26,393,709	29,028,259
	집행액	10,096,739	13,364,583	17,670,685	23,868,676	17,564,199
경기	조성액*	2,005,778	8,044,484	4,185,578	11,670,196	4,830,516
	집행액	-	776,000	9,709,644	14,679,656	326,232
충남	조성액*	-	-	-	550,000	556,914
	집행액	-	-	-	4,181	59,580
전북	조성액*	-	-	-	-	500,181
	집행액	-	-	-	-	495,000
경남	조성액*	-	-	-	-	3,003,123
	집행액	-	-	-	-	2,208,567
세종	조성액*	-	-	1,002,420	81,349	182
	집행액	-	-	910,000	90,000	-

*천 원 이하의 절삭, *조성액은 연 조성액 기준
출처: 서울, 경기, 충남, 전북, 경남, 세종 2017-2021 회계연도 결산서 각 참조

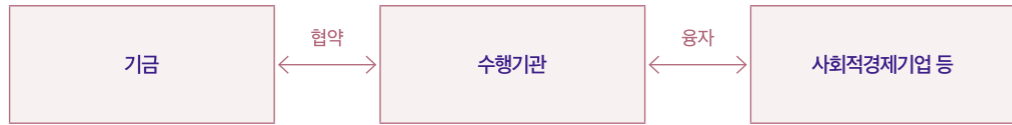
- 모든 광역자치단체에서 사회적경제기금사업으로 사회적경제기업에 대한 용자사업 및 이차보전사업을 주요 사업으로 시행함. 광역자치단체는 사회적경제기금을 직접 운용하고, 세종을 제외한 나머지 광역자치단체는 용자사업의 운영 및 관리 사무를 수행기관에 위탁하는 방법으로 사업을 시행함.
- 다만, 용자사업이라 하더라도 용자의 재원이 광역자치단체의 기금인지, 아니면 수행기관 자체 재원인지에 따라 일반적 용자사업과 보증형 용자사업으로 구분됨.
 - 일반적 용자사업은 광역자치단체의 기금이 용자 재원인 사업으로, 회수되는 용자금이 기금 수입이 됨. 광역자치단체는 수행기관에 기금을 대여하는 방법으로 용자 재원을 수행기관에 전달하는 구조임.

[그림 3-1] 수행기관을 통한 용자사업의 구조(일반적 용자사업)



- 보증형 용자사업은 용자 재원이 수행기관 자체 재원인 사업으로, 회수되는 용자금이 기금 수입이 될 수 없고, 기금은 이차보전 또는 수행기관이 부담하는 대손을 일부 지원하는 방식으로 소모됨. 광역자치단체는 수행기관과 협약을 체결하여 용자계약 체결, 관리, 용자금 회수 등의 업무를 위탁하는 구조임.

[그림 3-2] 수행기관을 통한 용자사업의 구조(보증형 용자사업)



- 2021년 현재 용자사업의 성격을 분류하여 살펴보면, 보증형 용자사업은 경기도, 충청남도에서 시행하고, 나머지 광역자치단체는 일반적 용자사업을 시행함.

<표 3-3> 광역자치단체 사회적경제기금 주요사업(2021년 기준)

구분	기금명	설치년도	주요 사업
서울	사회투자기금	2012	- 용자사업: 일반적 용자사업, 코로나19 일반용자시 이차보전 지원 - 출자사업: 임팩트투자조합의 공동 결성·운영
경기	사회적경제기금	2016	- 용자사업: 보증형 용자사업(사회가치벤처펀드), 이차보전 지원
경남	사회적경제기금	2020	- 용자사업: 일반적 용자사업, 이차보전 지원
세종	사회투자기금	2018	- 용자사업: 일반적 용자사업, 이차보전 지원
전북	사회적경제기금	2020	- 용자사업: 일반적 용자사업, 이차보전 지원
충남	사회적경제기금	2019	- 용자사업: 보증형 용자사업, 이차보전 지원

- 용자사업의 성격에 따라 보증형 용자사업은 광역자치단체가 수행기관이 부담하는 대손을 일부 지원하는 것으로 보이나, 일반적 용자사업의 경우 대부분의 광역자치단체는 수행기관이 대손을 오로지 부담하는 방식으로 운영됨.
- 전라북도도 일반적 용자사업 형태로 운영되면서도 광역자치단체와 수행기관이 5:5의 비율로 손실을 공동부담하는 방식으로 운영된다는 점에서 다른 광역자치단체와 차이가 있음.

제2절 광역자치단체별 사회적경제기금 분석

1. 서울특별시

가. 기금의 설치 목적

- 서울시 사회투자기금 조례 제1조는, “사회구성원 공동의 삶의 질 향상과 복리 증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 재원을 마련하기 위하여 서울특별시 사회투자기금을 설치”한다고 규정함. 조례에서 규정한 기금의 설치 목적은 다소 추상적이어서 그 성격을 명확히 파악하기 어려운 측면이 있음.
 - 경기도 사회적경제기금 조례는 “사회적 신용을 통해 사회적경제와 공유경제의 성장, 구축 및 활동과 조직의 설립 및 운영을 적극 지원”이라 규정하고, 「경상남도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례」(이하 ‘경상남도 사회적경제기금 조례’)는 “사회적경제조직의 육성발전”이라 규정하는 등 명시적으로 사회적경제에 대한 지원을 규정함.
- 다만, 서울시는 2016. 11. 사회투자기금 종합 개편계획을 발표하며 사회투자기금의 장기비전으로 “단순 자금지원에서 사회적경제기업을 위한 관계금융, 인내자본 역할 수행”인 점을 명시적으로 밝히며, 아래와 같이 관계금융과 인내자본을 정의함.¹¹

<표 3-4> 사회투자기금 종합 개편계획에 기재된 관계금융, 인내자본의 정의

- 관계금융 : 금융기관과 기업이 장기 신뢰 관계를 통하여 장기대출, 지분투자 외 다양한 지원을 제공함으로써 기업의 성장과 함께 사업성과를 공유하는 제도
- 인내자본 : 초기에 손실이 나더라도 성과가 나기까지 10년 이상 장기간 지원하는 투자

나. 기금의 용도

- 서울시 사회투자기금 조례 제4조는 기금의 용도에 대하여 사회적경제기업 또는 사회적금융을 수행하는 기관에 대한 지원, 사회투자사업에 대한 지원 등으로 규정함.
 - ① 사회적경제기업에 대한 지원
 - ② 사회적금융을 수행하는 기관에 대한 지원
 - ③ 사회, 환경 및 문화 등과 관련한 문제를 개선하는 사회적투자 사업에 대한 지원
 - ④ 장애인기업, 여성기업, 다문화가정 및 북한이탈 주민 등 사회적 배려가 필요한 기업 및 사람에 대한 지원
 - ⑤ 기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출

¹¹ “사회투자기금 종합 개편계획”, 서울특별시, 2016. 11., 11면.

- ⑥ 수행기관의 사회적경제기업 대상 비용자사업비 지원
 - ⑦ 수행기관의 용자에 대한 이차차액 보전
 - ⑧ 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 사회주택의 건설 및 공급을 위한 용자 또는 보조
 - ⑨ 그 밖에 시장이 인정하는 사회적 과제를 해결하기 위한 기금 공모사업 등에 대한 지원
- 서울시 기금운용계획에 의하면, 사회투자기금의 용도는 사회적경제기업 등에 대한 투자 또는 용자로 구체화됨.

<표 3-5> 서울시 기금운용계획상 기금사업의 목표 및 개요

연도	기금목표	기금사업 개요
2013	사회구성원 공동의 삶의 질 향상과 복리 증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 자원 마련을 위함	경쟁 기반이 취약한 서민기업의 금융 사각지대 해소 우선 지원
2014	사회투자사업 확대 및 사회적 배려기업 지원	민간기금 조성 목표를 조기에 달성하기 위해 중간지원 기관 협력사업 및 사회적 프로젝트사업 적극 추진
2015~2017	서울의 사회적가치 확산 및 사회적기업 지원	경쟁기반이 취약한 사회적경제 기업에 대한 자금 지원 및 사회적 가치를 창출하는 사회투자 사업에 지원
2018	시와 민간 사회적금융기관이 공동으로 기금을 조성운영하여 사회적경제기업 등을 지원함으로써 좋은 일자리 및 사회적가치 창출	사회적경제기업 자금 조달 및 사회적 투자사업 등 지원
2019~2021	사회적경제기업, 사회투자프로젝트, 사회주택 사업 등에 대한 투·용자 지원을 통해 좋은 일자리와 사회적가치를 창출하고 지역경제 활성화	사회적금융기관과 공동으로 사회적경제기업 등에 대한 투·용자 지원 및 우수 사회적경제기업 용자 연계 지원
2022	사회적경제기업, 사회투자프로젝트, 고용취약노동자 등에 대한 투·용자 지원을 통해 좋은 일자리와 사회적가치를 창출하고 지역경제 활성화	사회적금융기관과 공동으로 사회적경제기업 등에 대한 투·용자 지원

출처: 서울시 2013~2022 각 기금운용계획

다. 기금의 조성 및 집행

- 서울시는 당초 총 3,000억 원의 기금조성을 추진하였으나, 서울시 의회는 2012. 8. 17. 사회경제적 여건과 민간이 기부금 모집 가능성 등을 재검토하여 기금 규모를 2,000억 원으로 축소하였고,^{12,13} 이후 서울시의 재정상황이나 경제상황 등을 이유로 재차 기금 규모를 1,000억 원으로 축소함.
- 실제 사회투자기금의 조성액은 2013년 말 약 379억 원 규모였으나 점차 규모가 축소하여 2018년 약 88억 원 정도로 조성액이 가장 적었고, 그 이후 점차 증가하여 2021년 약 272억 원 정도임.

12 서울특별시 사회투자기금 관리운영사무 민간위탁 동의안 검토보고(의안번호: 제1028호), 2012, 서울시의회, 5면.
 13 2000억원 중 1,500억원은 시의 일반회계 출연금으로, 나머지 500억원은 민간모집(기업과 금융기관 및 시민들의 기부와 협찬 등)으로 조성하는 것으로 추진하였고, 2012년 100억 원, 2013년 950억 원, 2014년 950억 원을 각 조성하고자 함.

<표 3-6> 연도별 기금조성 현황

(단위: 백만 원¹⁴)

연도	전년도 말 조성액	당해연도			당해말 조성액
		계	조성액	사용액	
2013	20	37,954	50,336	12,381	37,974
2014	37,974	△5,216	3,543	8,760	32,757
2015	32,757	△9,901	5,701	15,602	22,856
2016	22,856	△12,930	8,823	21,754	9,925
2017	9,925	2,595	12,691	10,096	12,520
2018	12,520	△3,639	9,725	13,364	8,881
2019	8,881	4,335	22,006	17,670	13,216
2020	13,216	2,525	26,393	23,868	15,741
2021	15,741	11,464	29,028	17,564	27,206

출처: 서울시 2013회계연도~2021회계연도 각 결산서

- 2013년 서울시 전입금으로 500억 원이 조성된 이후 2014~2015년 전입금이 없었다가 2016년부터 26억 원 정도의 전입금이 조성되었고, 2019년 156억 원 수준의 전입금이 조성되었음. 단, 2022년 전입금은 편성되지 않았음.
- 기금운용명세 상 용자성 지출에는 용자금, 비용자성 지출에는 출자금, 이차보전금, 민간경상사업보조금, 기금 운용 및 관리비 등 일체가 포함됨.
 - 용자성 지출의 경우 2021년에는 민간용자금으로만 160억 원이 지출된 반면, 2020년에는 민간용자금 약 163억 원 외에 소셜하우징 사업 용자금으로 약 26억 원, 불안정노동자 긴급소액용자금으로 30억 원이 지출되는 등 연도별 용자사업 내용에 따라 지출항목 및 금액이 달라짐.¹⁵

14 백만 원 이하 금액 절삭
 15 서울시 2020~2021 회계연도 각 결산서 사회투자기금 지출액 참조

<표 3-7> 기금운용명세

(단위: 백만 원¹⁶)

항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
수입	계	50,356	41,517	38,459	31,680	22,617	19,756	29,532	38,371	44,770
	전입금	50,000	0	0	2,600	2,600	2,600	15,600	8,800	8,500
	보조금	0	0	0	0	0	0	15,600	0	0
	용자금회수	0	2,644	5,178	5,846	9,703	6,240	6,008	17,276	20,201
	예치금회수	20	37,974	32,757	22,856	9,925	10,031	7,526	11,978	15,741
	이자수입	316	899	523	293	275	254	286	211	235
	기타수입	20	0	0	82	113	629	111	106	90
지출	계	50,356	41,517	38,459	31,680	20,127	20,890	29,648	39,610	44,770
	비용자성	227	19	130	1,090	100	124	1,320	1,848	1,557
	용자성	10,900	7,487	14,612	20,664	9,883	13,216	16,350	22,020	16,000
	기본경비	1,254	1,252	860	0	112	24	0	0	7
	예치금	37,974	32,757	22,856	9,925	10,031	7,526	11,978	15,741	27,206

출처: 서울시 2013회계연도~2021회계연도 각 결산서

- 사회투자기금은 사회적경제기업 등에 대한 용자를 중심으로 진행되었고, 일부에 한하여 투자로 사용됨.
 - 사회투자기금 집행액 기준으로 보면, 예치금을 제외한 나머지 재원 대부분은 용자사업으로 집행되고, 출자사업은 2018년부터 시작하여 2019년, 2020년 각 10억 원 정도 규모로 진행되었음.

<표 3-8> 사회투자기금 집행액(2013~2021년)

(단위: 천 원¹⁷)

연도	용자금 ¹⁸	출자금 ¹⁹	기금관리비	예치금	총계 ²⁰
2013	10,900,000	0	1,173,972 ²¹	37,974,464	50,356,054
2014	7,487,500	0	1,252,717 ²²	32,757,752	41,517,769
2015	14,612,000	0	860,000	22,856,741	38,459,679

16 백만 원 이하 금액 절삭

17 천 원 이하 금액 절삭

18 "사회적경제 생태계 조성(사회투자기금)" (2013~2014년도는 "활력이 넘치는 경제환경 구축" 중 소셜하우징 사업 용자, 사회적경제기업 용자, 민간자산의 사회적경제 클러스터 조성 용자, 불안정 노동자 긴급 소액용자 등 항목의 지출액 합계

19 임팩트투자펀드 조합 출자금

20 지출액 총계

21 위탁수수료 지급액

22 위탁수수료 지급액

연도	용자금 ¹⁸	출자금 ¹⁹	기금관리비	예치금	총계 ²⁰
2016	20,664,000	0	876,735	9,925,979	31,680,314
2017	9,883,750	0	112,852	10,031,075	20,127,815
2018	13,066,250	150,000	24,333	7,526,254	20,890,838
2019	16,350,000	1,050,000	35,273	11,978,289	29,648,975
2020	22,020,000	1,000,000	98,081	15,741,958	39,610,635
2021	16,000,000	600,000	7,070	27,206,019	44,770,218

출처: 서울시 2013회계연도~2021회계연도 각 결산서

라. 기금사업

1) 용자사업

- 사회투자기금에 의한 주요 사업은 용자사업임. 용자사업은 사회적경제기업 및 사회적투자사업, 사회주택 지원을 위한 용자를 주된 내용으로 하나, 연도별로 용자내용에 변경이 있음.
- 사회적경제기업 및 사회적투자사업에 대한 용자는 사회적경제기업 창업 및 운영 또는 사회적가치를 창출하는 프로젝트 추진에 필요한 자금 조달을 위하여 용자의 방식으로 지원하는 것을 말함. 사회주택 용자는 주거 취약계층을 위한 사회주택사업에 필요한 금융지원을 목적으로 함.
 - 2019년에는 사회적경제기업 및 사회적투자사업, 사회주택 지원을 위한 용자 이외에도 우수 사회적경제기업에 대한 지원 용자를 시행하였음. 이는 우수 사회적경제기업에 대하여는 종전의 사회적경제기업에 대한 용자 한도 외에 추가로 용자를 하는 것임.

<표 3-9> 2019년 사회투자기금 용자사업 주요 내용

	사회적경제기업 및 사회적투자사업에 대한 용자	우수 사회적경제기업에 대한 용자	사회주택 지원을 위한 용자
용자대상	「서울시 사회투자기금 설치 및 운영조례」에 따른 사회적경제기업 및 사회적투자사업 수행기업	서울시 사회적경제 우수기업으로 선정된 법인 또는 수행기관이 우수기업으로 추천하고 서울시가 승인한 법인	「서울시 사회주택활성화 지원 등에 관한 조례」제2조 제3호에 따른 주거 관련 사회적경제 주제
용자한도	최대 2~3억원(사회적경제기업), 최대 10억원(사회적투자사업)	기업당 3억원	기업당 최대 25억원
용자기간	최대 6년	최대 9년	최대 9년
이자율	최대 3%이내	최대 3%이내	최대 3%이내

*우수사회적경제기업에 대한 용자기간은 2021년 사업에는 최대 6년으로 변경됨.

출처: 2019년 서울특별시 사회투자기금 용자계획 및 수행기관 모집공고

□ 서울시는 2020년 코로나19로 확진, 집합금지 등에 의해 피해를 입은 사회적경제기업에 대한 금융 지원의 필요성이 더 커짐에 따라 기존의 용자사업 이외에도 코로나19 피해기업 특별 자금지원사업도 시행함.

- 서울시는 2020년에 코로나19 피해기업 특별자금지원은 특별용자, 기존용자기업 특별만기연장, 기존용자기업 대환용자를 시행²³하였다가 2021년에는 일반용자시 이차보전 지원, 기존용자기업 대환대출로 시행함.

<표 3-10> 2020~2021년 사회투자기금 용자사업(신설)의 주요 내용

2020년	2021년
<p>① 특별용자(신규)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 용자대상: 서울시 소재 사회적경제기업 중 확진 및 직간접 피해 기업 대상으로 특별 용자 - 용자금리: 확진피해 0.5%, 직접피해 1.0%, 간접피해 1.5% - 금리 적용기간: 용자 여신기간(6년) <p>② 기존 용자기업 특별만기 연장</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회투자기금으로 이미 용자받은 확진, 직접 피해기업 대상으로 용자만기 최대 1년 연장 <p>③ 기존용자기업 대환용자</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회투자기금을 이미 용자받은 확진, 직접피해기업 대상으로 대환대출 진행. - 대출금리는 확진피해기업 0.5%, 직접피해기업 1.0% 	<p>① 일반용자시 이차보전 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 용자대상: 서울시 소재 사회적경제기업 중 확진, 집합금지, 영업제한, 직접피해 기업 - 용자한도: 사회적경제기업 용자 최대 3억원, 우수사회적경제기업 용자 최대 6억원, 사회주택 용자 최대 25억원 - 용자금리: 확진피해기업 0.5%, 직접피해기업 1%을 부담하고, 나머지 이자는 이차보전 - 금리 적용기간: 용자 여신기간(6년) <p>② 기존 용자기업 대환대출</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회투자기금을 이미 용자받은 확진, 직접피해기업 대상으로 대환대출 진행. - 확진피해기업 0.5%, 직접피해기업 1.0%

출처: 2020년, 2021년 각 서울특별시 사회투자기금 용자계획 및 수행기관 모집공고

- 그 밖에도 2020년 민간자산클러스터 지원 용자, 2021년 특수고용·프리랜서·플랫폼 노동자 및 사회적경제기업 종사자 등에 대한 지원 용자를 진행한 바 있음.
- 이상과 같이, 서울시 사회투자기금에 기반한 용자사업은 사회적경제기업 및 사회적투자사업, 사회주택사업에 대한 용자를 기본으로 진행하면서도 정책적 필요에 의하여 다양한 방식으로 사업을 추진해온 것으로 평가할 수 있음.

23 2020년 코로나19 피해에 따라 신설된 용자사업의 주요 내용은 아래와 같음.

① 특별용자(신규)
 - 용자대상: 서울시 소재 사회적경제기업 중 확진 및 직간접 피해 기업 대상으로 특별 용자
 - 용자금리: 확진피해 0.5%, 직접피해 1.0%, 간접피해 1.5%
 - 금리 적용기간: 용자 여신기간(6년)
 ② 기존 용자기업 특별만기 연장
 사회투자기금으로 이미 용자받은 확진, 직접 피해기업 대상으로 용자만기 최대 1년 연장
 ③ 기존용자기업 대환용자
 사회투자기금을 이미 용자받은 확진, 직접피해기업 대상으로 대환대출 진행. 대출금리는 확진피해기업 0.5%, 직접피해기업 1.0%

<표 3-11> 연도별 사회투자기금 주요 용자사업

	2018년	2019년	2020년	2021년
사회적경제기업 및 사회적투자사업 지원 용자	○	○	○	○
우수 사회적경제기업에 대한 용자		○	○	○
사회주택(소셜하우징) 지원 용자	○	○	○	○
코로나19 특별용자			○	
코로나19 기존용자기업 특별만기 연장			○	
코로나19 기존용자기업 대환용자			○	○
코로나19 일반용자시 이차보전 지원				○

2) 수행기관을 통한 용자사업 운영·관리

- 서울시는 용자사업 실행을 위하여 최초 기금 설치 시부터 2016년까지 민간위탁을 통하여 기금을 운용하였음.
 - 서울시는 사회투자기금 운용업무는 민간의 전문성과 노하우를 요하고 민간으로부터 기부를 받아 기금을 조성한다는 점을 고려하여 2013. 2. 5. 재단법인 한국사회투자자에 서울시 사회투자기금 관리·운용사무를 위탁함.²⁴
 - 이에 따라 재단법인 한국사회투자는 사회투자기금 운용업무를 수행하면서 용자심사 및 실행, 회수 등 용자사업 운영 및 관리업무를 수행함.^{25, 26}
- 그러나 지방기금법 개정(2015. 7. 24. 법률 제13428호)에 의하여 지방기금의 운용 및 관리에 대한 민간위탁이 금지되면서,²⁷ 서울시는 2016. 11. 3. 사회투자기금 종합 개편계획을 수립하고, 2017. 4. 1.부터 사회투자기금을 직영으로 운용함.
 - 단, 서울시가 기존의 재단법인 한국사회투자 업무 전체를 직영한 것은 아님. 서울시는 사회투자기금 운용업무만 직접 운용하고, 용자사업 운영 및 관리업무를 공모를 통해 선정된 민간 수행기관이 수행함.

24 서울특별시 사회투자기금 관리운영사무 민간위탁 동의안 검토보고(의안번호: 제1028호), 2012, 서울시의회, 3면.

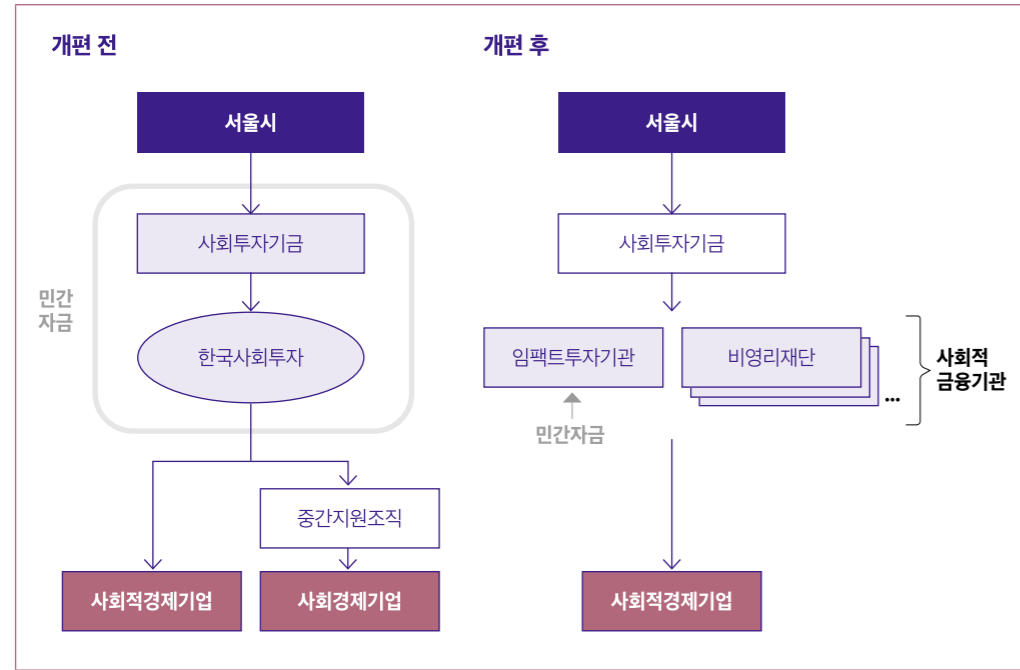
25 서울시 사회투자기금 웹진, 2014, 서울시 경제정책과 허혜경 주무관 인터뷰

26 서울특별시 사회투자기금 관리운영사무 민간위탁 동의안(의안번호: 제1028호) 검토보고, 2012, 서울시의회, 3면.

27 현재는 다시 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 위탁할 수 있도록 개정됨.

지방기금법 제6조(기금의 관리 및 운용) ② 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 기금의 관리 및 운용에 관한 사무의 일부를 소속 공무원에게 위임하거나, 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 위탁할 수 있다. 이 경우 위임 또는 위탁받은 사무를 담당하는 자의 책임에 관하여는 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」을 준용한다.

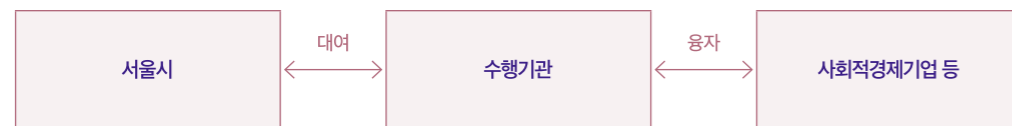
<그림 3-3> 개편전·후 사회투자기금 운영관리 체제



출처: 사회투자기금 종합 개편계획(2016. 11.) 제15면.

- 수행기관은 ▲ 자체 자금을 확보하여 서울시 사회투자기금에 자부담금을 매칭(자체 조달금액의 5배 내에서 사회투자기금 용자 지원)하고, ▲ 사회적경제기업 등에 대한 용자 및 상환관리 후 ▲ 시로 사회투자기금을 상환하는 역할을 수행함.
- 이러한 수행기관을 통한 용자사업의 운영·관리 구조는 ① 서울시가 수행기관과 대여계약을 체결하여 사회투자기금을 수행기관에 대여하고(1단계), ② 수행기관이 위 ①의 대여조건에 따라 대여금에 자체 자금을 매칭하여 사회적경제기업에 대한 용자를 실행(2단계)하는 구조로 이루어짐.

<그림 3-4> 수행기관을 통한 용자사업의 구조



- 2020년 서울시 사회투자기금 ‘20년 용자계획 및 수행기관 모집 공고’에 의하면, 서울시와 수행기관 사이에 체결된 대여계약은 ① 대여기간은 6년(2년 거치 원금 분할상환), ② 무이자 조건으로 하고, ③ 대여계약 체결일로부터 1년 내 용자실행을 완료할 것을 조건으로 하는 것으로 계획됨.

- 서울시는 2017년부터 매해 공모로 수행기관을 선정하여 용자사업을 시행해왔고, 그 결과 재단법인 밴드, 한국 마이크로크레디트 신나는조합(이하 “신나는조합”), 신목신용협동조합, 재단법인 한국사회투자, 주식회사 한국사회혁신금융 등 사회적경제에 대한 이해와 전문성이 있는 민간기관들이 용자사업을 수행해옴.²⁸
- 2022년에도 서울시는 수행기관을 2차례 공모하였으나 신청한 기관이 없어 수행기관 선정이 이뤄지지 못했고, 용자사업도 정상적으로 실행하지 못함.²⁹
 - 수행기관이 공모에 참여하지 않은 이유에 관하여 수행기관의 대손 위험부담 문제가 지적됨. 수행기관은 용자사업 운영·관리에 대한 별도의 위탁수수료를 받지 않고 무이자로 기금을 대여받는 것인데, 서울시가 기금 부실화 방지를 위해 수행기관에게 용자보증보험 가입을 의무화하면서 수행기관이 보증수수료 부담까지 지게 되어 사업에 참여할 실익이 없다는 점³⁰이 지적됨.
 - 용자보증보험 가입과 관련하여 서울시의회 기획경제위원회 소관 “2023년도 노동·공정·상생 정책관 소관 세입·세출 예산안 검토보고”에 따르면, 2022년 수행기관 공모요건에 ‘채권이행을 위한 보증보험 가입 및 증서제출’이 추가되었는데, 수행기관이 10억 원을 5년간 대여할 경우 보증료로 6천만 원을 지출해야 할 것으로 추산됨. 이는 수행기관이 사회적경제기업에 채용자하여 얻을 수 있는 이자수입(연간 약 2%)에 비해 과다한 지출액이어서 수행기관의 재정에 큰 부담이 될 수 있다는 점이 지적됨.³¹

3) 출자사업

- 사회투자기금 중 일부는 출자사업에 집행됨. 출자사업은 사회투자금융기관과 공동으로 임팩트투자조합을 결성·운영해 사회적경제기업 및 사회투자사업에 투자하는 것을 목적으로 함.³²
- 기존의 재정지원, 용자에 더하여 서울시 관내 소셜벤처 등 사회적경제기업을 발굴, 투자·보육연계를 지원함으로써 ‘투자→성장→자금회수→재투자’의 선순환이 이루어지는 투자생태계를 조성하고자 함.³³
- 출자사업은 제한경쟁입찰을 통해 선정된 운용사에 의해 이뤄지며, 특히 운용사는 자신의 책임 하에 투자조합을 관리함으로써 투자위험에 대한 분산과 장기적·안정적인 자금 조달을 하는 역할을 수행함.³⁴

28 2020년도 사회투자기금 용자 수행기관 리스트, 2020. 4., <https://sehub.net/archives/2052634>

29 용자사업의 정상적 추진이 불가능하게 됨에 따라 2022년 서울시 사회투자기금 사업비 대비 집행액은 4.7%에 그침. 2023년도 노동·공정·상생정책관 소관 세입·세출 예산안 검토보고, 서울시의회 기획경제위원회, 2022, 75면.

30 뉴스1코리아, “서울시, 부실운영 드러난 ‘사회투자기금’ 제도 폐지 검토”, 2022. 10. 26.

31 2023년도 노동·공정·상생정책관 소관 세입·세출 예산안 검토보고, 서울시의회 기획경제위원회, 2022, 65면.

32 서울특별시 사회투자기금 사회(임팩트) 투자조합 조성을 위한 기금 출자 동의안 심사보고(의안번호: 제2459호), 2018. 4., 서울시의회 기획경제위원회, 1면 등.

33 서울특별시 사회투자기금 사회(임팩트)투자조합 조성을 위한 기금 출자 동의안 심사보고(의안번호: 제2459호), 2018. 4., 서울시의회 기획경제위원회, 11면.

34 서울특별시 사회투자기금 사회(임팩트) 투자조합 조성을 위한 기금 출자 동의안 심사보고(의안번호: 제2459호), 2018. 4., 서울시의회 기획경제위원회, 5면.

- 서울시는 다담인베스트먼트를 제1호 투자조합, 비하이인베스트먼트를 제2호 및 제3호 투자조합의 각 운용사로 선정함.

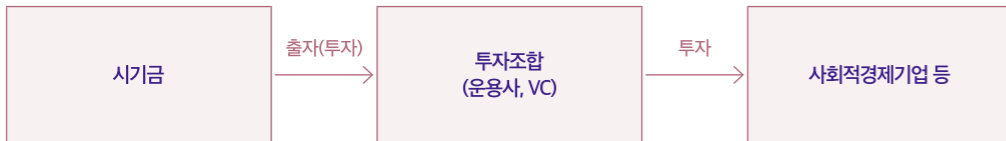
<표 3-12> 2022년 기준 투자조합 결성현황

항목	1호 임팩트 투자조합	2호 임팩트 투자조합	3호 임팩트 투자조합
조합명	다담 4차산업 소셜임팩트 투자조합	비하이 임팩트투자조합 1호	비하이 임팩트투자조합 2호
운용사	다담인베스트먼트	비하이인베스트먼트	비하이인베스트먼트
조성시기	2018년 11월	2019년 9월	2020년 11월
존속기간	8년	8년	8년
조성금액	145억원 ▶ 서울시 10억원 ▶ 한국벤처투자모태펀드 100억원 ▶ 대전시 10억원 등	150억원 ▶ 서울시 10억원 ▶ 한국벤처투자모태펀드 105억원 ▶ 우리은행20억원 등	300억원 ▶ 서울시 10억원 ▶ 한국벤처투자모태펀드 120억원 ▶ 군인공제회100억원 등
시출자액 (비율*)	10억원(6.9%)	10억원(6.7%)	10억원(3.3%)
출자자수	7개	5개	6개

*비율: 조성금액 중 시출자액비율
 출처: 서울특별시 사회투자기금 2022년 임팩트 투자조합 출자 동의안(의안번호: 제3086호) 검토보고, 서울시의회 기획경제위원회, 5면.

- 서울시와 한국벤처투자모태펀드, 그 밖의 기관이 공동출자하여 투자조합을 조성하면, 선정된 운용사는 투자조합의 업무집행조합원으로서 자신의 책임 하에 투자조합을 관리하고 자금을 운용함.
- 운용사는 유망한 사회적경제기업 등에 투자를 집행하고, 이를 통해 발생한 투자수익은 조합원들의 출자비율에 따라 배분함.³⁵

<그림 3-5> 운용사를 통한 투자 집행절차



35 서울특별시 사회투자기금 사회(임팩트)투자조합 조성을 위한 기금 출자 동의안 심사보고(의안번호: 제2459호), 2018. 4., 서울시의회 기획경제위원회, 5면.

- 사회적경제 인프라구축(사회투자기금) 항목의 전체 지출계획 역시 2021년, 2022년 대폭 감소추세로 전환되었고, 특히 제4호 투자조합의 추진에도 불구하고 이를 위한 조합 출자금은 편성되지 않음.^{36,37}

마. 지원실적

- 2022. 10. 기준 서울시 사회투자기금을 통한 용자사업의 연도별 지원 실적은 2021년 기준 99개 기업, 144명을 대상으로 총 169억 원 정도의 지원이 이뤄짐. 이 중 80% 이상은 시 기금을 재원으로 이뤄졌고, 나머지는 수행기관이 자체 마련한 재원으로 이뤄짐.
 - 2022년에는 기존 수행기관들이 재정부담을 사유로 수행기관 공모에 참여하지 않아 용자실적이 없음.

<표 3-13> 서울시 사회투자기금 용자사업 연도별 지원 실적

(단위: 백만 원)

구분	계	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
금액	합계	135,619	9,348	15,954	21,331	16,865	13,942	17,519	23,713
	시기금	111,248	7,488	14,612	20,664	12,350	9,916	12,369	19,761
	민간기금	24,371	1,860	1,342	667	4,515	4,026	5,150	3,952
건수	기업(건)	992	44	81	65	168	168	111	256
	개인(명)	482	-	-	-	-	-	-	338

출처: 2023년도 노동·공정·상생정책관 소관 세입·세출 예산안 검토보고, 서울시의회 기획경제위원회, 2022, 80면.

- 2022. 10. 기준 서울시 사회투자기금으로 조성된 소셜임팩트 투자조합의 투자현황은 아래와 같음.

<표 3-14> 2022년 기준 투자조합 결성현황

항목	1호 임팩트 투자조합	2호 임팩트 투자조합	3호 임팩트 투자조합
조합명	다담 4차산업 소셜임팩트 투자조합	비하이 임팩트투자조합 1호	비하이 임팩트투자조합 2호
조성금액	145억원	150억원	300억원
시 출자액 (비율)	10억원(6.9%)	10억원(6.7%)	10억원(3.3%)
출자자수	7개	5개	6개
투자현황	121억원	134억원	224억원

출처: 2023년도 노동·공정·상생정책관 소관 세입·세출 예산안 검토보고, 서울시의회 기획경제위원회, 2022, 82면.

36 서울시 2021회계연도 결산서
 37 서울시 2021-2022 각 기금운영계획

바. 의사결정기구 및 소관부서

- 서울시 사회투자기금은 시장 소속의 기금운용위원회에서 기금운용 전반에 관한 의사결정을 함.
- 서울시 사회투자기금의 소관부서는 서울특별시 공정경제담당관임.
 - 기존 소관부서는 서울특별시 사회적경제담당관이었으나, 2022. 8. 19 개정된 「서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙(서울특별시규칙 제4501호)」에 따라 사회적경제담당관과 공정경제담당관이 공정경제담당관으로 통합됨.

2. 경기도

가. 기금의 설치목적

- 경기도 사회적경제기금 조례 제1조는, “사회적 신용을 통해 사회적경제와 공유경제의 성장, 구축 및 활동과 조직의 설립 및 운영을 적극 지원하기 위하여 경기도 사회적경제기금을 설치하고, 단기적 자금순환에 급급한 자본이 아닌 인내자본으로서 역할을 수행하기 위한 기금의 운용관리에 관하여 필요한 사항을 규정”한다고 밝힘.
- 관련하여 2020. 11. 23. 경기도 사회적경제기금 조례 일부개정조례안 심사에서도 “경기도 사회적경제기금은 금융시장 접근성이 낮고 체계적 금융지원이 미흡한 사회적경제기업을 대상으로 사회적경제 금융지원을 통한 자립기반 및 경영안정화 구축을 위한 사업을 추진하기 위하여 설치되었다”고 하며 기금의 설치 목적이 사회적경제기업에 대한 자금지원인 점을 명확히 하였음.³⁸

나. 기금의 용도

- 경기도 사회적경제기금 조례 제4조 제2항은 기금의 용도를 사회적경제 육성 및 지원을 위한 투자, 대출, 보증 등으로 구체적으로 규정함.
 - ① 사회적경제 및 공유경제 육성과 지원을 위한 투자, 대출, 보증 및 사회적 금융기관과의 협력사업
 - ② 사회적경제 조직 및 공유단체 설립 또는 운영지원
 - ③ 기금운용계획에 포함된 사업 추진에 필요한 경비
 - ④ 그 밖에 사회적경제 조직 및 공유단체의 육성을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업의 지원
- 기금운용계획에서도 기금에 의한 사업이 용자사업임을 명확히 함.

38 경기도 사회적경제기금 설치 및 운영 조례 일부개정조례안 검토보고서, 2020. 11. 23., 경기도의회 제348회 정례회 경제노동위원회, 2면.

<표 3-15> 기금사업의 목표 및 개요

연도	기금사업의 목표	기금사업개요
2017	사회적경제 및 공유경제의 육성과 사회적경제기업의 경쟁력 및 자립기반 강화	· 사회적경제 활성화와 사회적경제조직 육성지원
2018	사회적경제 활성화 및 육성지원 사회적경제기업의 경쟁력 강화 및 자립기반 구축지원	· 사회적경제기업을 대상으로 하는 부동산 매입비 용자 지원사업
2019		· 부동산 자산화 용자지원사업 · 사회가치벤처펀드 운영
2020		· 부동산 자산화(상가 매입비) 용자지원사업 · 사회가치벤처펀드 운영
2021		· 사회혁신형 사회적경제기업 특별용자 · 민간자조기금 육성 · 사회가치벤처펀드 협조용자 등 이차보전
2022		· 사회혁신형 사회적경제기업 특별용자 · 용자기업 부담완화를 위한 이차보전

출처: 경기도 2017~2022 각 기금운용계획

다. 기금의 조성 및 집행

- 경기도 사회적경제기금의 조성액은 2017년 약 20억 원, 2018년 약 92억 원 규모였으나 점차 축소하여 2020년 약 7억 원 규모로 조성액이 가장 적었고, 2021년에 다시 증가하여 약 52억 원 정도 임.

<표 3-16> 연도별 기금조성 현황

(단위: 원)

연도	전년도 말 조성액	당해연도			당해말 조성액
		계	조성액	사용액	
2017	-	2,005,778,080	2,005,778,080	-	2,005,778,080
2018	2,005,778,080	7,268,484,804	8,044,484,804	776,000,000	9,274,262,884
2019	9,274,262,884	△5,524,065,892	4,185,578,948	9,709,644,840	3,750,196,992
2020	3,750,196,992	△3,009,459,987	11,670,196,553	14,679,656,540	740,737,005
2021	740,737,005	4,504,283,587	4,830,516,437	326,232,850	5,245,020,592

출처: 경기도 2017회계연도~2021회계연도 각 결산서

- 2017년 경기도 전입금으로 20억 원이 조성된 이후 연도별 전입금이 점차 증가해 2020년 110억 원 수준의 전입금이 조성되었고, 2021년에는 이보다 축소된 약 46억 원 정도가 전입금으로 편성됨.

<표 3-17> 기금운용명세

(단위: 원)

항목	2017	2018	2019	2020	2021	
수입	계	2,005,778,080	10,050,262,884	13,459,841,832	15,420,393,545	5,571,253,442
	전입금	2,000,000,000	8,000,000,000	4,000,000,000	11,000,000,000	4,650,000,000
	용자금 회수	-	1,363,424	15,289,068	653,044,513	173,737,257
	예치금 회수	-	2,005,778,080	9,274,262,884	3,750,196,992	740,737,005
	이자수입	5,778,080	43,121,380	170,289,880	17,152,040	6,779,180
지출	계	2,005,778,080	10,050,262,884	13,459,841,832	15,420,393,545	5,571,253,442
	비용자성 사업비	-	-	2,644,840	129,656,540	326,232,850
	용자성 사업비	-	776,000,000	9,707,000,000	14,550,000,000	-
	예치금	2,005,778,080	9,274,262,894	3,750,196,992	740,737,005	5,245,020,592

출처: 경기도 2017회계연도~2021회계연도 각 결산서

- 경기도 사회적경제기금은 용자사업에 투입되고 있음.
 - 회계연도 결산서 상의 사회적경제기금 집행액을 기준으로 보면, 2018년부터 2020년까지 용자사업 집행액이 점차 확대되다가 2021년부터는 이차보전 사업에만 집행됨.
 - 구체적으로 2018년도 약 7억 7천만 원을 민간용자금으로 투입하여, 2019년 민간용자금 약 9억 7천만 원, 이차보전금 260만 원, 2020년 민간용자금 145억 원, 이차보전금 1억 2천만 원을 각 집행하였으나, 2021년의 경우 민간용자금의 집행 없이 이차보전금으로서 3억 2천여만 원이 집행되었음.
 - 이는 경기도가 추진하는 “특별용자” 사업(사회가치벤처펀드)의 운용방식이 기존 사회적경제기금을 재원으로 하는 구조에서 지역 신탁 등 수행기관의 재원으로 변경하고 사회적경제기금에서 이차보전금을 지원하는 구조로 용자사업의 재원조달 방식에 변화가 있었기 때문으로 보임.

라. 기금사업

1) 주요 내용

- 경기도 사회적경제기금 용자사업은 서울시와 달리 용자 재원, 수행기관, 지원 내용이 다양함. 경기도는 2018년 부동산자산화 사업을 운영하였으나 2020년 해당 사업은 중단되었으며, 2019년부터 사회적경제기업 대상으로 “특별용자”사업(사회가치벤처펀드)을 시행함.
- 경기도 사회적경제기업 특별용자공고에 따른 2019년 “특별용자”사업은 용자규모 40억 원, 용자 한도는 기업당 최대 2억 원, 용자금리 신용대출 연 3%이내, 담보대출 연 2.5%이내, 용자기간 최소 3년, 최장 10년으로 하고, 사회적가치 평가에 따라 이차보전을 제공하기로 하는 것임. 이차보전을

은 사회적가치 평가점수에 따라 신용대출의 경우 0~2%, 담보대출의 경우 0~1.5%임.³⁹

- 경기도는 2020년에도 수행기관을 통한 “특별용자”사업을 지속하면서, 다른 한편으로 사회적경제기업 대상으로 “보증·용자지원”사업을 추가 시행함.
 - 2020년 사회적경제기업 보증·용자지원 사업 공고에 따르면 “보증·용자지원”사업은 신용보증기금이 사회적경제기업에 보증을 제공하고, 신한은행이 운전자금 또는 시설자금에 대한 용자와 이차보전을 지원하기로 하였음. 보증한도는 1~3억원 이내로 보증료 0.5% 중 0.3%는 신한은행이 지원하여 사회적경제기업이 부담하는 실질 보증료는 0.2%이며, 용자는 은행금리에서 이차보전을 2.5%를 뺀 금리를 부담하도록 함.⁴⁰
- 경기도는 2021년에 “특별용자”사업(사회가치벤처펀드)을 “기금용자”와 “협조용자”로 구분하여 시행함.
 - “기금용자”는 경기도 사회적경제기금을 용자 재원으로 하고, “협조용자”는 지역신탁 자금을 용자 재원으로 함. “기금용자”와 “협조용자”는 대출금리에서 차이가 있음.

<표 3-18> 경기도 사회적경제기금 기금용자 및 협조용자의 주요내용

	기금용자	협조용자
용자재원	경기도 기금	지역신탁 자금
대출금리	신용 연 3.0%(고정) 담보 연 2.5%(고정)	기준금리+가산금리(변동) ※ 기준금리: 신탁정기예탁금 평균금리, 가산금리: 신용 연 1.6%, 담보 연 1.2%
이차보전	신용 연 2.0%, 담보 연 1.5% 이내 지원기간: 4년	연 2.0% 이내(신용, 담보 동일) 지원기간: 4년
대출한도	동일기업당 5억 원 이내 ※ 신용대출은 최대 1억 5천만 원 이내	
대출기간	최대 15년 이내(신용대출은 5년 이내)	

- 2022년에 경기도 사회적경제기금을 재원으로 하는 “기금용자”사업은 중지되고, 지역신탁 자금을 용자재원으로 하는 “협조용자”사업과 신한은행 자금을 용자재원으로 하며, 신용보증기금이 보증하는 “보증·용자사업”이 시행됨.⁴¹
- 또한 경기도는 2022년 “민간자조기금 운영기관 특별용자”사업을 통하여 사회적경제기업에 대하여 자금을 지원함.⁴²

39 2019년 경기도 사회적경제기업 특별용자공고, 경기도 공고 제2019-0000호, 2019. 9. 18.

40 2020년 사회적경제기업 보증·용자지원 사업 공고, 경기도 공고 제2020-0000호, 2020. 4. 1.

41 2022년 경기도 사회적금융 지원사업 설명서, 경기도 사회적경제과, 1면.

42 사회적경제기업 지원 사업으로 “특례보증”사업도 있으나, 이 사업은 경기도 중소기업육성기금에서 운영되는 것이므로 사회적경제기금에 의한 사업에서 제외함. 또한 경기도의 사회적경제기금 사업 중에는 행정안전부의 지역자산화 지원사업에 선정된 기업에 대한 이차보전 사업(이차보전을 연 2%, 지원기간 4년)도 있음.

- 민간자조기금 운영기관 특별용자 사업은 사업예산 총 15억 원으로 운영기관의 자체기금(영리 법인 5천만 원 이상, 비영리법인 1억 원)과 기금을 매칭하도록 하고, 개소당 3억 원 이내에 무이자로 용자 하고, 용자기간은 7년임. 이 운영기관은 경기도로부터 도비를 대여받은 후 1년 이내에 사회적 경제조직 형태의 회원 또는 비회원에게 용자를 하여야 함.⁴³
- 이 경우 구체적 용자조건을 운영기관이 자율적으로 정하도록 함. 즉, 운영기관은 용자액 한도와 기간을 자율적으로 정할 수 있고, 금리만 4% 이내에서 운영기관이 결정하도록 함.⁴⁴
- 경기도는 2022. 11. 8. 민간자조기금 운영기관으로 사단법인 경기자활기업협회, 재단법인 느티나무재단을 선정함.⁴⁵
- 민간자조기금 운영기관 특별용자 사업은 위와 같이 운영기관의 성격을 사회적금융기관 등 투자, 용자 역량을 확보한 기관으로 한정하지 않고, “사회적경제 네트워크 성격의 법인”으로 보다 폭넓게 규정하였음.⁴⁶ 즉, 운영기관은 자조기금 최초 자금 조성 및 추가 자금조달 업무만을 수행하고, 채용자업무를 타 금융기관에 위탁하는 구조도 가능함.
- 이러한 사업구조는 금융업무의 역량을 갖춘 지역 사회적 금융기관이 적은 현실에 비추어, 민간자조기금 자체를 육성하여 사회적경제조직 지원기관 및 자금규모 자체를 확대하기 위한 목적으로 보임.

2) 수행기관을 통한 용자사업 운영·관리

- 경기도는 최초 기금 설치 시부터 현재까지 도가 직접 기금을 운용하고 있으며, 용자사업별로 수행기관을 선정하여 운영함.
- 2019~2020년 시행된 “특별용자”중 “기금용자”사업은 서울시 사회투자기금과 마찬가지로 수행기관을 통하여 용자사업을 운영·관리됨.⁴⁷
 - 경기도는 특별용자사업 운영을 위하여 수행기관으로 신용협동조합 중앙회를 선정함. 수행기관은 경기도로부터 무이자로 기금을 대여받은 후 사회적경제기업에 연 3% 이하로 용자하는 방식으로 사업을 운영함.
- 민간자조기금 운영기관을 통한 용자사업 운영·관리 또한 경기도가 민간자조기금 운영기관에 기금을 대여하고, 운영기관이 이 대여금에 자체 재원을 매칭하여 직접 또는 다른 운영기관을 통하여 사회적경제기업에 용자하는 방식으로 사업을 운영함.⁴⁸

43 2022년 경기도 사회적금융 지원사업 설명서, 경기도 사회적경제과, 22면.

44 2022년 경기도 사회적금융 지원사업 설명서, 경기도 사회적경제과, 26면.

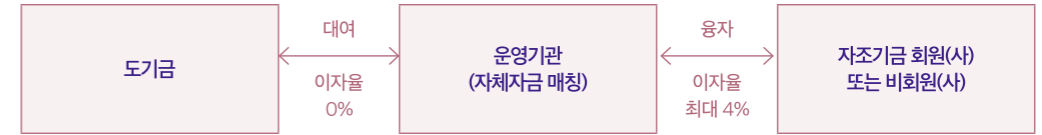
45 경기도 사회적경제 민간자조기금 운영기관 선정 결과 공고, 경기도 공고 제2022-3044호, 2022. 11. 8.

46 경기도 사회적경제 민간자조기금 운영기관 특별용자 공고, 경기도 공고 제2022-520호, 2022. 3. 4., 제2면.

47 2019-2020년 경기도 사회적경제기업 특별용자공고

48 경기도 사회적경제 민간자조기금 운영기관 특별용자 공고, 경기도 공고 제2022-520호, 2022. 3. 4., 4면.

<그림 3-6> 운영기관의 직접 채용자방식



<그림 3-7> 사회적금융기관을 통한 대행방식



- 그러나 2020년 시행된 “보증·용자지원”과 2021년부터 시행된 “특별용자” 중 “협조용자”는 수행기관을 통하여 용자사업을 운영·관리한다는 점은 위 “기금용자”사업과 동일하나, 경기도가 수행기관에 기금을 대여하지 않는다는 점에서 차이가 있음.⁴⁹
 - “보증·용자지원”사업, “협조용자”사업 모두 사회적경제기금을 용자 재원으로 하지 않고, 민간 금융기관이 직접 용자를 제공하기 때문임.
- 경기도 용자사업은 수행기관의 재원으로 용자가 이루어지는 협조용자의 형태를 띄고 있으며, 용자사업에 대하여 발생하는 손실에 대하여는 수행기관이 책임을 부담하는 구조임.

3) 사회적가치평가를 통한 이차보전

- 경기도는 “특별용자”를 운영함에 기금용자와 협조용자 방식을 불문하고 사회적경제기업의 사회적가치 평가결과에 따라 이차보전을 차등적으로 지원하도록 공고함.⁵⁰

<표 3-19> 사회적가치 평가에 따른 이차보전율

사회적가치 평가점수	이차보전율	
	신용대출	담보대출
5점 이하	0%	0%
5점 초과~15점 이하	1.0%	0.5%
15점 초과	2.0%	1.5%

출처: 2021년 경기도 사회적경제기업 특별용자 사업 공고, 경기도 공고 제2021-2348호, 2021

49 2020년 사회적경제기업 보증·용자지원 사업 공고(경기도 공고 제2020-0000호), 2020. 4. 1., 2021년 경기도 사회적경제기업 특별용자 사업 공고(경기도 공고 제2021-2348호), 2021.

50 2021년 경기도 사회적경제기업 특별용자 사업 공고(경기도 공고 제2021-2348호), 2021, 2면.

- 사회적가치평가표는 사명의 구체성, 사회적가치 지향성, 평가 체계, 이윤의 배분, 경제적 가치 등 9개 항목 35점 만점으로 평가됨.⁵¹
 - ① (사명의 구체성) 사회적가치를 지향하는 사명의 구체성 (2점)
 - ② (사회적가치 지향성) 주된 사업 활동에서 지향하는 가치 (14점) : 양질의 일자리 창출, 새로운 일자리의 창출, 사회서비스 제공, 적정 주거의 공급 등
 - ③ (평가체계) 사회적 성과를 체계적으로 관리하는 방법 (3점)
 - ④ (이윤배분) 이윤의 처분 방법 (2점)
 - ⑤ (집합적 소유구조) 자본금의 구성 (3점)
 - ⑥ (민주적 운영) 이사회의 구성 및 운영 (3점)
 - ⑦ (수익의 배분) 상근직의 임금 수준 (2점)
 - ⑧ (협력 수준) 소속된 사회적경제 관련 단체 및 협의체의 수 (2점)
 - ⑨ (경제적가치) 재무 현황 수준 (4점)
- 경기도 사회적경제기금 조례 제4조 제1항⁵²에 따라 기금은 사회적 경제 및 공유경제 단체의 특성을 이해하고 지원하기 위하여 타당한 신용·자산평가모델을 적용하여야 함. 사회적가치평가에 따른 이차보전 차등화는 기존 금융기관의 대출심사기준을 넘어 사회적기업 등이 가지는 사회적 가치를 지속·확산하고자 하는 의도로 판단됨.
- 다만 경기도가 시행하고 있는 융자사업 중 사회적가치평가를 반영한 사업은 “특별융자”가 유일함.
 - “보증·융자지원”사업은 지원대상기업의 사회적가치평가와 무관하게 대출금리를 일률적으로 “은행금리에서 이차보전을 2.5%p를 뺀 금리”로 정하여, 사회적가치평가를 통한 인센티브 지원책이 전무함.

마. 지원실적

- 2021. 12. 31. 기준 경기도 사회적경제기금을 재원으로 한 융자사업에 따른 총 지원건수는 365건, 총 융자금액은 약 330억 원에 달함. 특히, 사회적가치벤처펀드의 지원건수 및 규모가 타 사업에 비하여 압도적으로 높음.
 - 경기도 사회적경제기금에 따른 융자사업은 협조융자를 중심으로 이뤄지고 있다고 볼 수 있음.

51 2021년 경기도 사회적경제기업 특별융자 사업 공고(경기도 공고 제2021-2348호), 2021., 35면.

52 경기도 사회적경제기금 설치 및 운영 조례 제4조(기금의 용도) ① 기금은 사회적경제 및 공유경제 단체와 조직, 기업들의 특성을 이해하고 지원하기 위하여 타당한 신용평가 모델과 자산평가모델을 적용하여야 한다.

<표 3-20> 경기도 시·군별 융자현황(2021. 12. 31.기준)

(단위: 천 원)

구분	합계	
	건	금액
사회가치 벤처펀드	316	22,755,700
금융기관 협업융자	38	4,685,000
부동산 자산화융자	11	6,483,000
합 계	365	33,923,700

출처: 2022년 경기도 사회적금융 지원사업 설명서

바. 의사결정기구 및 소관부서

- 사회적경제기금에 대한 의사결정은 기금운용위원회에 의하고, 경제부지사 소통협치국 사회적경제과가 경기도 사회적경제기금 조례 및 기금 운영 일체를 주관하고 있음.

3. 충청남도

가. 기금의 설치 목적

- 「충청남도 사회적경제기금 설치 및 운용에 관한 조례」(이하 “충청남도 사회적경제기금 조례”) 제1조는, “사회적경제 활동과 사회적경제 조직의 설립 및 운영 등을 적극 지원하기 위하여 충청남도 사회적경제기금을 설치”한다고 규정함.
- 또한 충청남도 사회적경제기금 설치·운영 기본계획에 따른 기금의 목적은 “사회적경제 기업의 지속성장 및 제도권 내 금융사각지대 해소”임.⁵³

나. 기금의 용도

- 충청남도 사회적경제기금 조례 제5조는 기금의 용도로 아래와 같이 사회적경제 조직의 설립 또는 운영에 필요한 경비, 사회적경제 조직에 관한 자금 투·융자 및 투·융자 손실액, 사회적경제 조직에 관한 자금 융자의 이차차액 보전 등으로 정함.
 - ① 사회적경제 조직의 설립 또는 운영에 필요한 경비
 - ② 기금운용계획에 포함된 사업추진에 필요한 경비
 - ③ 사회적경제 조직에 관한 자금 투·융자 및 투·융자 손실액
 - ④ 사회적경제 조직에 관한 자금 융자의 이차차액 보전
 - ⑤ 사회적금융기관 육성과 운영에 필요한 경비
 - ⑥ 그 밖에 사회적경제 조직의 육성을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업의 지원

53 충남 사회적경제기금 운용계획 설명회, 충청남도, 2020., 8면.

- 2021년 충청남도 기금운용계획에 의하면, 사회적경제기금은 비용자성 사업비에 약 5억 원 지출 계획을 수립함.

<표 3-21> 2021년 충청남도 기금운용계획안 중 사회적경제기금 지출계획 (단위: 원)

계	비용자성 사업비	용자성 사업비	예탁금	예치금
1,004,000,000	550,000,000	0	0	454,000,000

다. 기금의 조성 및 집행

- 충청남도 사회적경제기금은 당초 2020년부터 3년간 도 전출금 20억 원을 재원으로 200억 원(신용대출 100억원, 담보대출 100억원)의 사회적경제기금을 조성하는 것을 목표로 함.

<표 3-22> 충청남도 사회적경제기금 조성 목표

연도	신용대출	담보대출
2020	50억 원	50억 원
2021	30억 원	30억 원
2022	20억 원	20억 원
합계	100억 원	100억 원

출처: 충남 사회적경제기금 운용계획 설명회 자료 21면

- 충청남도 사회적경제기금의 조성액은 2020년도 말 기준 약 5억 4천만 원, 2021년도 말 기준 약 10억 원 정도임.
 - 2020년, 2021년에는 각 5억 5천만 원 수준의 전입금이 조성되었음.⁵⁴

<표 3-23> 연도별 기금조성 현황 (단위: 원)

연도	전년도 말 조성액	당해연도			당해말 조성액
		계	조성액	사용액	
2020	-	545,818,760	555,000,000	4,181,240	545,818,760
2021	545,818,760	497,334,280	556,914,660	59,580,380	1,043,153,040

출처: 충청남도 2020회계연도~2021회계연도 각 결산서

54 충청남도 2020회계연도~2021회계연도 각 결산서

- 충청남도 사회적경제기금은 비용자성 사업비인 이차보전금으로 사용됨.
 - 충청남도 기금 결산서에 의하면, 사회적경제기금은 2020년 이차보전금으로 4,181,240원, 2021년은 이차보전금으로 59,580,380원이 각 지출되었고 나머지 금액은 예치되었음.
 - 비용자성 사업비는 이차보전금에 사용됨.

<표 3-24> 기금운용명세 (단위: 원)

항목		2020년	2021년
수입	계	550,000,000	1,102,733,420
	전입금	550,000,000	550,000,000
	용자금회수	-	-
	예치금회수		545,818,760
	이자수입	-	6,914,660
지출	계	550,000,000	1,102,733,420
	비용자성 사업비	4,181,240	59,580,380
	용자성 사업비	-	-
	예치금	545,818,760	1,043,153,040

출처: 충청남도 2020회계연도~2021회계연도 각 결산서

라. 기금사업

1) 주요 내용

- 충청남도 사회적경제기금을 통한 용자사업의 사업기간은 2020년부터 2024년까지 5년으로, 2020년부터 2022년까지는 사회적경제기업에 대한 용자 및 이차보전을, 2023년부터 투자를 지원 하는 단계적 추진 방식을 목표로 함.
- 충청남도는 2020년 “사회적경제기금 용자지원”사업 공고를 통해 사회적경제기업을 대상으로 시설자금 및 운전자금에 대하여 아래 조건으로 용자를 지원하도록 공고함.

<표 3-25> 2020년 사회적경제기금 융자지원 사업

구분	신용	담보
융자한도	최대 1억 5천만 원	최대 2억 원 (LTV 한도 내)
융자기간	5년 이내	10년 이내
융자금리	3.0% 이하	2.5% 이하
상환방식	원금 분할상환(거치기간 2년)	일시상환/분할상환 선택가능
이자보전	사회적가치 평가를 통해 최대 2.0%, 3년 이자지원 (기업 실무담금리 1% 내외)	
비고	동일기업 최대한도 2억 원	

출처: 2020년 충청남도 사회적경제기금 융자지원 계획 공고 제1면.

- 2021년, 2022년에도 유사한 내용으로 융자지원 사업을 시행하였음.⁵⁵

2) 수행기관을 통한 융자사업 운영·관리

- 충청남도는 2020. 6. 19. 신협중앙회를 사회적경제기금 운용 수행기관으로 선정하고,⁵⁶ 도내 22개 신협 영업점을 통해 사회적경제기업에 대한 융자를 지원함.
- 충청남도는 신협중앙회에 융자업무, 즉 융자의 실행 및 관리업무를 위탁한 점에서는 다른 지자체의 기금과 유사한 측면이 있음. 단, 기금이 아니라 수행기관의 자체 재원을 융자 재원으로 사용하므로, 충청남도는 수행기관에 융자 재원을 대여하지 않고, 이차보전금만 지급한다는 점에서 차이가 있음.
 - 충청남도 사회적경제기금은 융자성사업비로 집행되어 기금이 순환되는 방식이 아니라 이차보전금(비용자성사업비)으로 기금이 소진되는 방식임.
- 나아가 충청남도 사회적경제기금의 융자사업은 기금에서 융자에 따른 손실 일부를 부담할 것을 계획했다는 점에 특이점이 존재함.
 - 충청남도는 ‘2019년 사회적경제 기금 설치·운용 기본계획’을 발표하면서 신용대출에 한하여 손실액의 50~70% 정도를 충청남도에서 부담하되, 구체적인 사항은 수행기관과 별도 협의할 것으로 밝힘.⁵⁷
 - ‘충남 사회적경제 기금운용 성과분석 보고(2021)’에 따르면 실제 신용대출에서의 손실액 분담 비율은 도 70%, 수행기관 30%임.⁵⁸

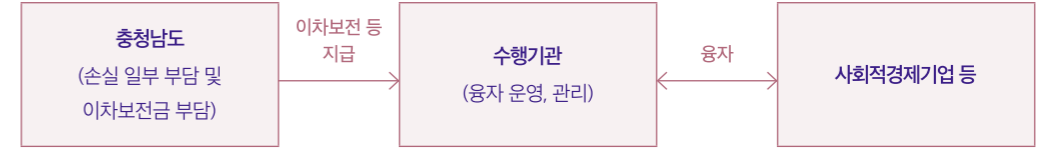
55 충청남도는 2022. 9.에 사회적경제기금 융자지원 계획 수정공고를 하여 2022. 10. 4.부터 같은 해 12. 31.까지 융자지원을 신청하는 사회적경제기업에 대하여 융자금리를 연 4.5% 이하(신용), 연 4.0% 이하(담보)로 인상하는 내용을 공고하였음. 충청남도는 이차보전 금액도 증액하여 기업의 실무담금리는 연 1.5%내외 정도로 조정됨.

56 충남 사회적경제기금 운용계획 설명회, 충청남도, 2020., 9면.

57 충남 사회적경제기금 설치·운용계획, 충청남도 경제통상실, 2019., 4면.

58 충남 사회적경제 기금운용 성과분석 보고, 충청남도 사회적경제과, 2021. 7., 2면.

<그림 3-8> 융자사업 시행 구조



- 충청남도는 사회적경제기금을 이차보전금 지급 또는 융자 손실의 일부 부담에 사용하되, 수행기관인 지역 상호금융의 사회적금융 정책과 연계한 자금운용을 통해 기금조성에 소요되는 금액을 최소화 하고자 함.⁵⁹

3) 사회적가치평가를 통한 지원대상기업 선정

- 충청남도는 “사회적경제기업 평가시스템 및 충남형 사회적경제기금 대출 평가지표”(이하 “충남형 사회적가치 평가지표”)를 마련해 이를 신용보증기금 평가모형과 함께 사회적경제기금 융자 대상 기업의 선정에 활용하고자 함.
 - ① 대손발생 우려로 인한 공공기금의 보수적 운용의 한계로 영세한 사회적경제기업의 접근성이 낮은 점, ② 기존 평가방식은 신용조사에 기반한 것이어서 사회적경제 금융접근성에 한계가 존재하는 점, ③ 현 제도에 따른 대출은 스타트업·혁신비즈니스모델·집중투자 필요시기 등에 부적절해 사회·경제적가치를 통합평가할 수 있는 평가지표가 필요한 점을 들어 충남형 사회적가치 평가지표의 개발이 필요하다고 보았음.⁶⁰
- 이를 위해 이해당사자(충남 사회적경제 실무협의회 회원 또는 추천인원)로 구성된 지표개발 추진단을 출범, 5회에 걸친 추진단회의 및 비공식 논의를 거쳐 충남형 사회적가치 평가지표를 제안하였음.⁶¹
- 충남형 사회적가치 평가지표의 주요 내용은 ① 지역의제 대응성, ② 충청남도 중점 정책에의 부합성, ③ 혁신사업모델의 추진, ④ 지역사회의 투지유치 가능성임.⁶²
- 충남형 사회적가치 평가지표를 활용한 융자사업 시행 이후 ‘2020 충남 사회적경제 실태분석 및 개선방안’에 따르면 동 지표에 대한 만족도는 3.94(5)점으로, 도내 12개 기초 지방자치단체 중 10 곳에서 3분의 2 이상의 응답자가 ‘만족’, 또는 ‘매우 만족’한다고 응답함.⁶³

59 충남 사회적경제기금 설치·운용 기본계획, 2019. 9., 4면.

60 충남 사회적경제 기금 수요 분석 및 평가지표 제안, 2019. 12., 38면.

61 충남 사회적경제 기금 수요 분석 및 평가지표 제안, 2019. 12., 44~46면.

62 충남 사회적경제 기금 수요 분석 및 평가지표 제안, 2019. 12., 46면.

63 2020 충남 사회적경제 실태분석 및 개선방안, 충남사회적경제지원센터, 2020. 12., 173면.

마. 지원실적

- 2021. 6. 기준 충청남도 사회적경제기금 용자사업은 총 69개 기업을 대상으로 약 40억 원의 용자를 지원함.⁶⁴
 - 용자를 받은 기업 대부분은 (예비)사회적기업이고, 일부 (사회적)협동조합, (예비)마을기업이 있음.

<표 3-26> 조직유형별 용자 실행건수

구분	합계	(예비)사회적기업	(사회적)협동조합	(예비)마을기업	자활기업
계	69	50	15	4	0

출처: 충남 사회적경제기금 설명회 발표자료 제4면

바. 의사결정기구 및 소관부서

- 충청남도 사회적경제기금은 사회적경제기금운용심의위원회를 통하여 기금운용 전반에 관한 의사결정을 함.
- 충청남도 사회적경제기금의 소관부서는 충청남도 사회적경제과임.

4. 전라북도

가. 기금의 설치 목적

- 「전라북도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례」(이하 "전라북도 사회적경제기금 조례") 제1조는, 「전라북도 사회적경제 기본조례」 제14조⁶⁵에 따라 사회적 가치 실현을 목적으로 사회적경제 조직의 활동과 사회적경제기업의 설립 및 운용 등을 적극 지원하기 위하여 전라북도 사회적경제기금을 설치"한다고 규정함.
- 기금의 설치 목적 및 필요성에 대하여, 전라북도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례 심사보고서에서도 "자본력이 상대적으로 충분하지 않은 사회적경제기업은 금융권에 대한 접근성이 낮고 체계적인 금융지원이 미흡한 상황으로 도내 사회적경제기업의 지속성장과 금융사각지대 해소를 위한 기금조성 필요성이 요구된다"고 밝히고 있음.

64 충남 사회적경제기금 설명회, 충청남도, 2020., 4면.

65 전라북도 사회적경제 기본 조례 제14조(재정지원 및 기금의 설치)

① 도지사는 사회적경제기업의 자립을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
 ② 도지사는 사회적경제기업의 자본조달을 위하여 필요한 경우 사회적경제금융 시스템을 구축할 수 있다.
 ③ 도지사는 사회적경제 활성화 및 지속가능한 사회적경제 생태계 조성을 위하여 사회적경제 기금을 설치·운영할 수 있다.
 ④ 제2항의 사회적경제금융 시스템 구축·운영 및 제3항의 기금 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 조례로 정한다.

나. 기금의 용도

- 전라북도 사회적경제기금 조례 제5조 제1항은, 기금은 아래와 같이 사회적경제 조직 및 기업 설립 또는 운영 지원, 사회적경제 육성과 지원을 위한 투·용자 및 투·용자 손실액 보전과 사회적 금융기관과의 협력사업, 사회적경제 조직에 관한 자금 용자의 이차차액 보전 등의 용도를 지원하는 것으로 규정함.
 - ① 사회적경제 조직 및 기업 설립 또는 운영지원
 - ② 사회적경제 육성과 지원을 위한 투·용자 및 투·용자 손실액 보전과 사회적 금융기관과의 협력사업
 - ③ 기금운용계획에 포함된 사업 추진에 필요한 경비
 - ④ 사회적 금융기관 육성과 운영에 필요한 경비
 - ⑤ 사회적경제조직에 관한 자금용자의 이차차액 보전
 - ⑥ 그 밖에 사회적경제 조직 및 기업의 육성을 위하여 전라북도지사가 필요하다고 인정하는 사업의 지원
- 2021년 전라북도 사회적경제기금 운용계획에 의하면, 비용자성 사업비에 5,500만 원, 용자성 사업비 4억 4,500만 원으로 대부분의 기금을 용자사업에 지출할 계획임을 명확히 함.

<표 3-27> 지출계획

(단위: 천 원)

계	비용자성사업비	용자성사업비	예치금
500,000	55,000	445,000	-

출처: 2021년도 예산안 및 중소기업육성기금 운용계획안, 사회적경제기금 운용 계획안 검토보고, 전라북도의회 제377회 정례회(2차), 2020. 11. 26.

다. 기금의 조성 및 집행

- 전라북도 사회적경제기금은 2021년부터 5년간 매년 10억 원씩 총 50억 원 이상 조성하고자 계획되었음.⁶⁶ 그러나 실제 전라북도 사회적경제기금 조성액은 계획 대비 50% 감소한 약 5억 원에 불과함.

<표 3-28> 연도별 기금조성 현황

(단위: 원)

연도	전년도 말 조성액	당해연도			당해말 조성액
		계	조성액	사용액	
2021	-	5,181,580	500,181,580	495,000,000	5,181,580

출처: 전라북도 2021회계연도 결산서

- 기금 결산서 상의 사회적경제기금 집행액을 기준으로 보면, 2021년 용자사업에 용자금으로 4억 4,500만 원이 집행됨.

66 전라북도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례안 검토보고서, 전라북도의회 제374회 임시회, 2020. 7. 21.

- 비용자성 사업비는 민간경상사업보조로 5천만 원 집행되었고, 이차보전금으로 집행된 금액은 없음.

<표 3-29> 기금운용명세

(단위: 원)

항목		2021년
수입	계	500,181,580
	전입금	500,000,000
	용자금회수	-
	예치금회수	-
	이자수입	181,580
지출	계	500,181,580
	비용자성 사업비	50,000,000
	용자성 사업비	445,000,000
	예치금	5,181,580

출처: 전라북도 2021회계연도 결산서

라. 기금사업

1) 주요 내용

- 전라북도는 2021년 사회적경제기금 용자사업을 공고하며 도내 사회적경제기업에 대한 금융지원 사업을 시행할 것을 발표함.
- 2021년에는 사회적경제기업 대상으로 경영자금 및 시설자금을 지원하는 용자사업을 시행하였다가 2022년에는 용자사업과 이차보전 지원사업을 함께 시행함.
 - 이차보전사업은 기존 은행용자의 이자를 지원하는 것으로, 용자지원사업과 이차보전 지원사업은 중복지원하지 않음.

<표 3-30> 2022년 사회적경제기금사업의 주요 내용

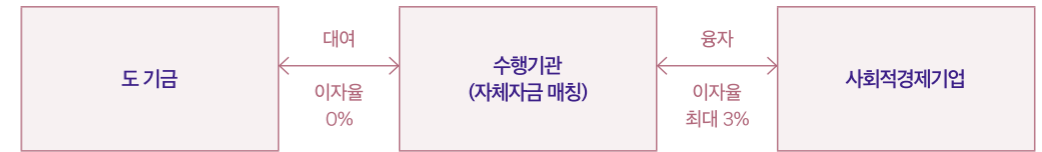
사회적경제기금 용자지원사업	용자 한도	경영자금 최대 5천만 원, 시설자금 최대 1억 원
	용자 기간	최대 60개월
	상환 방식	1년 거치, 4년 원리금균등분할상환
	이자	최대 3% 이내, 연체이자 5%
이차보전 지원사업	신청 대상	현재 금융권에서 높은 금리 대출을 받고 있거나 신규 대출을 준비 중인 사회적경제기업
	지원 내용	은행용자에 대한 이차보전 최대 2%, 지원기간 1년 이내 이차보전 금액은 총 1천만 원(기업당 대출금액 최대 2억 원에 대한 이자를 지원)

출처: 2022년 전라북도 사회적경제기금 용자지원사업 공고

2) 수행기관을 통한 용자사업 운영·관리

- 전라북도는 수행기관⁶⁷을 통하여 용자사업을 운영 및 관리함. 2022년 사단법인 전북사회적경제연대회의 및 한국사회가치연대기금 재단법인컨소시엄이 수행기관으로 선정됨.^{68, 69}
- 수행기관은 ▲도내 사회적경제기업에 대한 용자금 상환 및 사후관리, ▲이차보전 지원대상 선정 및 지원 관리, ▲용자기업 교육 및 컨설팅 등 성장지원, ▲자조기금 조성 등 사회적금융 기반 강화 업무를 수행함.
- 수행기관은 도 기금을 무이자로 대여받고, 자체 재원을 매칭하여 사회적경제기업에 용자하는 방식으로 용자사업을 운영·관리함.⁷⁰

<그림 3-9> 전라북도 용자사업 시행 구조



- 도 기금을 대여계약에 의하여 수행기관에 제공한다는 점은 다른 지방자치단체의 용자사업 운영방식과 동일함. 단, 전라북도는 용자에 따른 손실부담을 수행기관에 전적으로 부가하지 않고, 공동으로 부담하기 위하여 손실부담금을 별도로 적립하고자 했다는 점에서 다른 지방자치단체와 차별점이 있음.
 - 전라북도는 신용대출로 인한 손실발생액에 대비하여 기금운용 수익금(이자수입 등)의 일정비율을 손실부담금으로 적립하기로 하고, 손실부담비율은 전라북도와 수행기관이 5:5로 부담하도록 함.^{71,72}

<표 3-31> 손실부담금 조성 관련

신용대출로 인한 손실발생액(5:5손실분담)에 대비하여 기금운용 수익금의 일정비율을 손실부담금으로 적립
조성액 : (도기금+중개기관 매칭기금)*12.5%*50%

출처: 2022년 전라북도 사회적경제기금 운용 중개기관 모집 공고

67 2021년 사업에서는 '수행기관'으로, 2022년 사업에서는 '중개기관'으로 지칭하였으며, 본 보고서에는 편의상 '수행기관'으로 통일하여 기재함. (2021~2022년 각 전라북도 사회적경제기금 운용 수행기관 모집 공고 참조)

68 "전북 사회적금융 생태계 조성 속도낸다", 전북도민일보, 2022. 3. 16.

69 "2022년 전라북도 사회적경제기금 운용기관 선정", 한국사회가치연대기금, 2022. 4. 6., <https://www.svsfund.org/news/activity/285>

70 2021~2022년 각 전라북도 사회적경제기금 운용 수행기관 모집 공고

71 2021년 전라북도 사회적경제기금 운용 수행기관 모집 공고(전라북도 공고 제2021-995호), 2021. 5. 24.

72 2022년 전라북도 사회적경제기금 운용 중개기관 모집 공고(전라북도 공고 제2022-272호), 2022. 2. 15.

3) 사회적가치평가를 통한 지원대상기업 선정

- 2022년부터 시행되는 이차보전 지원사업의 경우 지원자격에서 SVI(사회적가치지표) 우수(탁월)등급 이상의 기업에게 가점을 부여하였으며, 사회적가치 평가를 중심으로 지원대상을 심사, 선정하여 이차보전 최대 2%, 지원기간 12개월 이내의 범위에서 이차보전율과 보전금액을 차등화하는 것으로 발표됨.
- 나아가 이차보전 사업 및 용자지원사업 모두 지원대상기업을 선정하는 단계에서 기업의 비전 및 조직안정성을 측정하는 과정에서 자체적으로 사회적가치평가를 수행하기로 함.
 - 2021년 및 2022년 용자 및 이차지원사업 모두 기관의 재무현황과 자금계획 외에 기업의 비전, 조직의 안정성 측면을 고려하는 점에서 동일하나, 세부 요소에서 약간의 변화가 있었음.

<표 3-32> 기업의 사회적가치 고려요소

기업의 비전	<ul style="list-style-type: none"> - 설립 배경 및 동기 - 미션 & 비전 - 사업모델 - 사업활동의 사회적 지향 (2022년 신설): 제품생산 및 판매 과정과 결과에 있어 기업의 사회적가치가 실현되고 있는 다양한 활동, 사업구조에서 실현되는 과정 및 성과 등 - 사업경쟁력 - 판매홍보활동 - 지역착근성 - 중·장기적 사업계획
조직의 안정성	<ul style="list-style-type: none"> - 기업연혁 - 조직 및 실무인력 현황 - 주요 의사결정기구 - 고용현황 (2022년 고용안정성 및 고용지속성 요건 추가) - 직원교육 (2022년 삭제) - 외부네트워크 - 사회환원노력 - 대표이사 사업경력

출처: 2021-2022년 전라북도 사회적경제기금 용자지원사업 공고 참조

마. 지원실적

- 전라북도 사회적경제기금 용자사업은 2021. 9. 6. 대상기업을 선정완료하여 2022. 9. 기준 총 9개 기업에게 약 5억 4000만 원의 용자를 지원함.⁷³
- 대상기업은 과반수가 사회적기업이고, 협동조합, 마을기업, 자활기업이 포함되었음.

73 사회적경제기금 용자지원 추진상황 보고(9월말 기준), 2022.

<표 3-33> 조직유형별 용자 실행건수

구분	합계	사회적기업	(사회적)협동조합	마을기업	자활기업
계	9	5	2	2	1

출처: 사회적경제기금 용자지원 추진상황 보고(9월말 기준), 2022.

바. 의사결정기구 및 소관부서

- 전라북도 사회적경제기금의 운영은 전라북도 사회적경제기금운용심의위원회에서 심의 의결함.
- 정무부지사 일자리경제본부 내 사회적경제과가 소관부처로서 사회적경제기금 운영 및 기타 사회적금융 활성화에 관한 업무를 수행하고 있음.

5. 경상남도

가. 기금의 설치 목적

- 경상남도는 2018. 6. 28. 「경상남도 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례」를 제정, 시행하였음. 이후 경상남도는 2020. 6. 25. 경상남도 사회적경제기금 조례를 제정하여 경상남도 사회적경제기금의 설치 근거를 마련하였음.
- 경상남도 사회적경제기금 조례 제1조는, “사회적경제조직의 육성·발전과 경영안정을 지원하기 위하여 경상남도 사회적경제기금을 설치”한다고 규정함.
- 경상남도 사회적경제기금 조례 제안이유에서 “사회적경제 활성화로 기업의 성장단계에서 금융조달 수요가 높으나, 금융시장 접근성이 낮은 사회적경제기업의 체계적인 금융지원을 위해 사회적경제기금을 설치하고 관리 및 운용에 관한 사항을 규정함으로써 사회적경제기업의 육성·발전과 경영안정에 이바지하기 위함”이라 밝히고 있는바, 보다 구체적인 기금 설치목적은 확인할 수 있음.

나. 기금의 용도

- 경상남도 사회적경제기금 조례 제4조는 아래와 같이 기금의 용도를 규정함.
 - ① 사회적경제조직의 설립 또는 운영에 필요한 투자, 용자, 보증 지원
 - ② 사회적금융기관과의 협력사업
 - ③ 기금운용계획에 포함된 사업 추진에 필요한 경비
 - ④ 그 밖에 사회적경제기업 육성을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업의 지원

- 2021년 경상남도 기금운용계획에 의하면, 사회적경제기금은 비용자성 사업비에 약 3억 원, 용자성 사업비에 약 21억 원 지출계획을 수립함.

<표 3-34> 2021년 경상남도 기금운용계획안 중 사회적경제기금 지출계획 (단위: 천 원)

계	비용자성 사업비	용자성 사업비	예탁금	예치금
3,002,775	309,500	2,100,000	0	593,275

출처: 경상남도 2021년 기금운용계획

다. 기금의 조성 및 집행

- 경상남도 사회적경제기금은 도 출연금을 재원으로 하여 경상남도 내 사회적경제기업을 대상으로 한 용자 지원을 위하여 연간 30억 원씩 5년간 총 150억 원을 조성하고자 하였음.⁷⁴
- 2021년 경상남도 전입금으로 30억 원이 조성되었고, 이에 따른 2021년말 사회적경제기금 조성액은 약 8억 원 정도임.

<표 3-35> 연도별 기금조성 현황 (단위: 원)

연도	전년도 말 조성액	당해연도			당해말 조성액
		계	조성액	사용액	
2021	-	794,556,120	3,003,123,690	2,208,567,570	794,556,120

출처: 경상남도 2021회계연도 결산서

- 경상남도 사회적경제기금의 70%는 용자사업에 투입되고 있음.
 - 기금 결산서 상의 사회적경제기금 집행액을 기준으로 보면, 2021년 용자성 사업비인 용자사업에 21억 원, 비용자성 사업비인 이차보전금에 약 1억 원 정도가 집행됨.

<표 3-36> 기금운용명세 (단위: 원)

항목	2021년	
수입	계	3,003,123,690
	전입금	3,000,000,000
	용자금회수	-
	이자수입	3,123,690

74 경상남도 사회적경제기금 설치 및 운용조례안 심사보고서(의안번호 제614호), 제374회 정례회 제1차 경제환경위원회, 2020. 6. 3.

항목	2021년	
지출	계	3,003,123,690
	비용자성 사업비	108,567,570
	용자성 사업비	2,100,000,000
	예치금	794,556,120

출처: 경상남도 2021회계연도 결산서

라. 기금사업

1) 주요 내용

- 경상남도 사회적경제기금을 통한 용자사업의 목적은 경상남도 내 사회적경제기업에 대한 저금리 용자지원으로 기업의 자생력을 강화하고 안정적인 경영기반을 구축하기 위함임.
 - 용자대상은 경상남도 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례 제2조 제2호에 따른 사회적경제기업으로, (사회적)협동조합, (예비)사회적기업, 마을기업, 자활기업이 이에 해당함.⁷⁵
- 용자사업의 2022년 기준 구체적인 조건은 아래와 같음.

<표 3-37> 용자조건

구분	경상남도 사회적경제기금 용자사업
용자한도	동일기업에 대한 대출한도 최대 3억 원 이내 (신용대출 8천만 원 이내, 담보대출 3억 원 이내)
기간	최대 5년
상환방식	일시상환/ 분할상환/ 부분분할상환
이자	신용대출 : 3.0% 고정금리 부동산(건물, 토지 등) 담보대출 : 2.6% 고정금리 부동산 외(임차보증금, 자동차 등) 담보대출 : 3.0% 고정금리
이차보전	대출금리 중 2.5%를 2024.12.26.까지 지원 (기업실부담 금리 : 신용 0.5%, 담보 0.1~0.5%)

출처: 경상남도 사회적경제기금 용자사업 안내, 2022. 참조

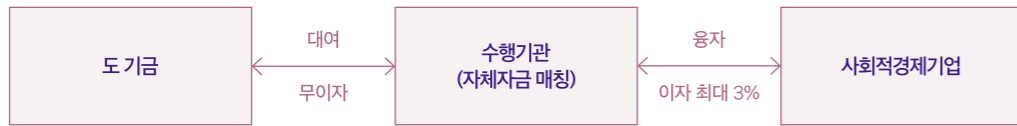
75 경상남도 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.
2. "사회적경제기업"이란 제3조의 기본원칙을 준수하는 기업으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조직을 말한다.
가. 「사회적기업 육성법」제2조제1호에 따른 사회적기업과 제8조에 따라 경상남도지사(이하 "도지사"이라 한다)가 지정한 예비사회적기업 나. 「협동조합 기본법」및 다른 법률에 따라 설립된 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회 다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」제2조제1항제9호에 따른 마을기업으로서 행정안전부장관 또는 도지사가 지정한 마을기업 라. 「국민기초생활 보장법」제18조에 따른 자활기업

- 2022년 현재 용자금 재원은 경상남도 사회적경제기금에서 21억 원, 수행기관 매칭자금 10억 5천만 원임.⁷⁶

2) 수행기관을 통한 용자사업 운영·관리

- 경상남도는 최초 기금 설치 시부터 현재까지 도가 직접 기금을 운용하며 수행기관을 통하여 용자사업을 운영·관리함.
- 경상남도는 2021. 10. 경 경상남도 사회적경제기금 용자사업 수행기관 모집공고를 통하여 신용협동조합중앙회 및 지역신협 6개소를 수행기관으로 선정하였음.
 - 수행기관 선정 관련, 경상남도는 기금 운영과정에서의 손실 발생에 관한 우려가 높아 용자사업에 대한 이해도가 높으며, 경상남도가 이차보전 등 일정 보조를 하되 일차적으로 수행기관이 사회적경제기업의 용자 상환책임을 부담할 수 있는 수행기관을 선정하고자 하였음.⁷⁷
- 수행기관은 경상남도 사회적경제기금 상환에 대한 책임을 지고, 협약체결일로부터 1년 이내 도내 사회적경제기업 대상으로 용자를 실행하며, 개별 사회적경제기업에 대한 용자 후 기업의 원리금 상환 관리를 수행함.⁷⁸
- 용자사업은 경상남도가 경상남도 사회적경제기금을 재원으로 수행기관에 자금을 무이자 대여하고(용자기간 5년, 2년 거치 3년 원금분할상환 또는 3년 거치 일시상환), 수행기관은 자체자금을 매칭하여 사회적경제기업에 용자하는 사업구조로 이루어짐.⁷⁹

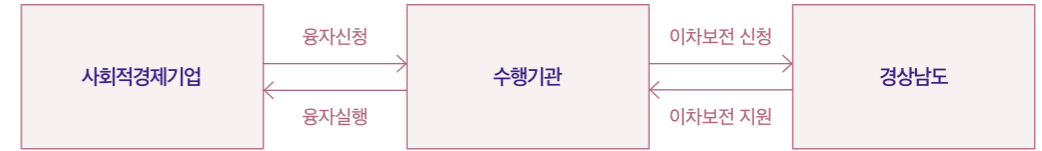
<그림 3-10> 경상남도 용자사업구조



- 이차보전사업은 사회적경제기업이 수행기관에 용자신청 시 수행기관이 경상남도에 이차보전을 신청하고, 도의 이차보전지원을 받아 용자를 실행하는 방식으로 이루어짐.

76 경상남도 사회적경제기금 용자사업 안내, 2022., 1면.
 77 2021년도 경상남도 사회적경제기금 용자사업 수행기관 모집 공고(경상남도 공고 제2021-1653호), 2021. 10. 26., 5면.
 78 2021년도 경상남도 사회적경제기금 용자사업 수행기관 모집 공고, 3면.
 79 2021년도 경상남도 사회적경제기금 용자사업 수행기관 모집 공고, 2면.

<그림 3-11> 경상남도 이차보전사업구조



마. 의사결정기구 및 소관부서

- 경상남도 사회적경제기금의 운용관리에 관한 주요사항은 경상남도 사회적경제기금운용심의위원회에서 심의, 의결함.
- 소관부서는 경제기업국 사회적경제추진단으로서, 사회적경제정책담당 주무관이 ▲사회적경제 기금 조성 및 지원, ▲사회적경제기업 대상 이차보전 지원, ▲사회적경제위원회 구성, 운영 등 도내 사회적경제기금에 관한 전반적인 사항을 담당하고 있음.

6. 세종시

가. 기금의 설치 목적

- 세종시는 2018. 11. 12.에 「세종특별자치시 사회투자기금 설치 및 운용 조례」(이하 "세종시 사회투자기금 조례")를 제정하고, 2019년에 세종시 사회투자기금을 설치함.
- 세종시 사회투자기금 조례 제1조는, "사회적경제조직의 육성발전과 경영안정을 위하여 세종특별자치시 사회투자기금을 설치"한다고 규정함.
- 세종시 기금운용계획안 심사보고서에 따른 기금설치 목적은 "낮은 신용도로 인해 기존 금융권 이용이 어려운 사회적경제 조직에 저금리 용자 지원"임.⁸⁰

나. 기금의 용도

- 세종시 사회투자기금 조례 제4조는 아래와 같이 기금의 용도를 규정함.
 - ① 사회적경제조직에 대한 창업자금, 경영안정자금, 시설자금, 운전자금 용자 지원
 - ② 사회적금융을 수행하는 기관에 대한 지원 경비
 - ③ 기금의 관리·운용에 필요한 경비
- '2019년 세종시 기금운용계획안'에 의하면, 사회투자기금은 "신용도로 인해 기존 금융권 이용이 어려운 사회적경제 조직에 저금리 용자 지원 목적으로 설치"됨.

80 2019년 세종특별자치시 기금운용계획안 심사보고서, 제53회 세종특별자치시의회 제2차 정례회 예산결산특별위원회, 2018. 12. 14., 10면.

다. 기금의 조성 및 집행

- 세종시는 당초 2019년부터 3년간 총 30억 원을 조성하는 것을 목표로 하였고, 2019년 세종시 전 입금으로 10억 원이 조성되었으나, 2020년부터는 재정여건 악화로 기금 조성 예산을 편성하지 못함.⁸¹

<표 3-38> 연도별 기금조성 현황

(단위: 원)

연도	전년도 말 조성액	당해연도			당해말 조성액
		계	조성액	사용액	
2019	-	92,420,670	1,002,420,670	910,000,000	92,420,670
2020	92,420,670	△8,650,330	81,349,670	90,000,000	83,770,340
2021	83,770,340	182,170	182,170	-	83,952,510

출처: 세종특별자치시 2019회계연도~2021회계연도 각 결산서

- 2019년 사회투자기금 중 약 9억 원이 용자사업으로 집행되었으나, 2020년 용자사업 집행액은 9천만 원으로 축소되고 2021년부터 기금 지출은 전액 예치금임.

<표 3-39> 기금운용명세

(단위: 원)

		2019	2020	2021
수입	계	1,002,420,000	173,770	83,952
	전입금	1,000,000	-	-
	용자금회수	-	80,000	-
	예치금회수	-	92,420	83,770
	이자수입	2,420	1,349	182
지출	계	1,002,420	173,770	83,952
	비용자성사업비	-	-	-
	용자성사업비	910,000	90,000	-
	예치금	92,420	83,770	83,952

출처: 세종특별자치시 2019회계연도~2021회계연도 각 결산서

- 2021년 회계연도 결산서에 의하면, 2021년 사회투자기금 지출 전액이 예치금이고 이차보전 사업 비로 집행된 내역이 없는 바, 2021년 이차보전사업은 사실상 중단되었던 것으로 판단됨.

81 2021년도 세종특별자치시 기금운용계획안 검토보고서(의안번호 제2509호), 제66회 제2차 정례회 제3차 예산결산특별위원회, 2020. 12. 4., 12면

- 다만 2022년에 이어 2023년에도 사회적경제 조직 금융(이차보전) 지원계획 공고를 통해 2021년과 동일한 내용의 이차보전 지원사업 계획을 발표하였음.⁸²

라. 기금사업

1) 주요 내용

- 세종시는 사회적경제조직의 경영안정과 자립·성장기반 조성을 위하여 용자사업을 추진함.
- 세종시는 2019년 용자규모 10억 원, 기업당 시설자금 1억 원 이하, 운전자금 5천만 원 이하의 용자를 제공하는 것을 내용으로 용자사업을 공고함.⁸³
 - 대출금리는 연 1%, 상환조건은 1년 거치 2년 균등상환 또는 3년 거치 일시상환 중 선택하여야 함.
- 세종시는 2020년 용자규모를 1억 7천만 원으로 축소하고 기업당 3천만 원 이하의 용자를 제공하는 것으로 용자사업을 공고함.⁸⁴
 - 대출금리와 상환조건은 2019년 용자사업과 동일함.
- 세종시는 2021년부터 기존의 용자사업이 아닌, 사회적경제 조직 금융(이차보전) 지원사업을 시행함.^{85,86}
 - 이차보전 사업은 신용보증기금이 사회적경제 조직당 3억 원 이내로 보증을 제공하고, 하나은행이 용자를 제공함. 용자금리는 실제 은행금리에서 연 2.8%를 차감하는데, 하나은행에서 0.8% 우대금리를 적용하고, 세종시에서 연 2.0%에 해당하는 금원을 이차보전함.

<표 3-40> 이차보전 조건

항목	내용
지원한도	업체당 3억 원 이내
지원기간	3년 거치(단, 예비사회적기업은 2년), 일시상환
지원범위	운영 및 시설자금(대환용도 사용금지)
대출금리	사회적경제 조직과 금융기관 간의 약정금리에서 2.8% 차감
보증비율, 보증료	100% 보증, 보증료 0.5% 적용

출처: 2021년 세종특별자치시 사회적경제 조직 금융(이차보전) 지원계획 공고

82 2023년 세종특별자치시 사회적경제 조직 금융(이차보전) 지원계획 공고(세종특별자치시 공고 제2023-24호), 2023. 1. 3.

83 2019년도 세종특별자치시 사회투자기금 용자사업 공고(세종특별자치시 공고 제 2019-579호), 2019. 3. 12.

84 2020년도 세종특별자치시 사회투자기금 용자사업 공고(세종특별자치시 공고 제 2020-1404호), 2020. 6. 26.

85 제72회 세종특별자치시의회(정례회) 예산결산특별위원회회의록, 2021.12.6., 45~46면, 제66회 세종특별자치시의회(정례회) 행정복지위원회 회의록, 2020.11. 26. 34면.

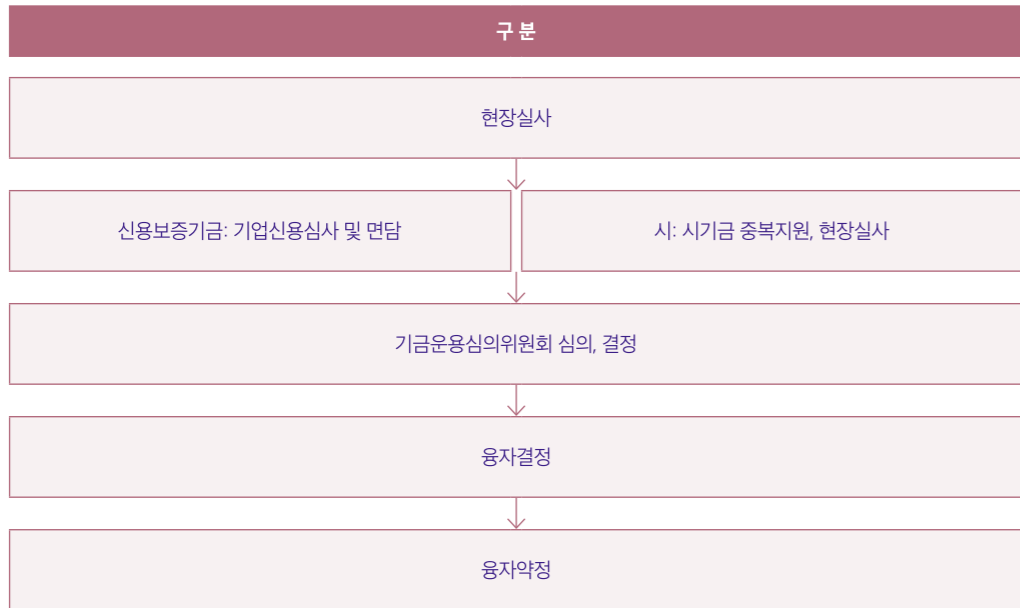
86 2021~2023년 세종특별자치시 사회적경제 조직 금융(이차보전) 지원계획 공고

- 이차보전사업의 지원규모는 2021년 15억 원이었으나, 2022년 10억 원으로 축소되었고, 2023년에 다시 15억 원으로 확대됨. 구체적인 용자조건은 2021년과 동일함.

2) 시 직영 용자사업 운영·관리

- 세종시는 최초 기금 설치 시부터 현재까지 시가 직접 기금을 운용하고, 용자사업 또한 세종시가 직접 운영·관리함.
- 2019년 용자사업 공고에 의하면, 세종시는 용자대상자 심의, 결정을 총괄하고, 기업신용심사 및 면담은 신용보증기금이 일부 수행하는 것으로 발표함.
 - 세종시는 공고를 거쳐 신청서를 제출한 사회적경제기업에 대한 신용조회, 사업계획의 적정성 등을 사전검토하고 기금운용심의위원회의 심의를 거쳐 확정하고, 이때 신용보증기금이 기업 신용심사 및 면담을 수행하기로 하였음.

<그림 3-12> 세종시의 용자사업 수행절차별 역할



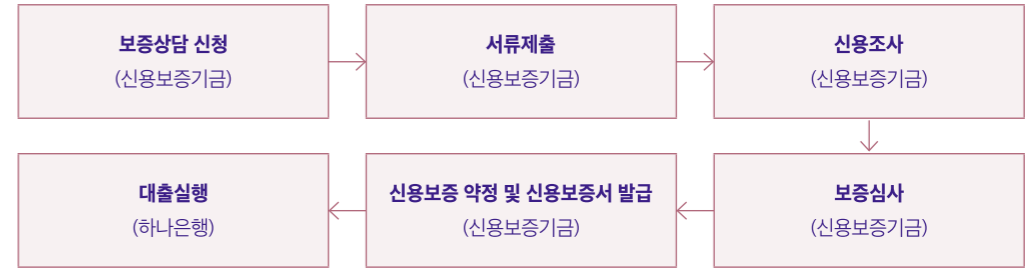
출처: 2019년 사회투자기금 용자사업 공고

3) 수행기관을 통한 이차보전 사업 운영·관리

- 이차보전 사업은 보증은 신용보증기금, 용자는 하나은행을 수행기관으로 하여 이차보전사업을 수행함.
- 이차보전 사업의 용자재원은 하나은행 조성자금이고, 신용보증기금이 용자보증을 제공하는 방식이므로, 세종시 사회투자기금은 용자에 따른 손실부담 없이 이차비용만 지원함.

- 하나은행, 신용보증기금은 수행기관으로서 아래 절차에 따라 ▲신용조사, ▲보증심사, ▲보증지원 여부 결정, ▲대출실행을 수행함.⁸⁷

<그림 3-13> 대출·보증절차별 수행기관의 역할



마. 지원실적

- 2019~2020년 사회투자기금 용자사업은 총 16개 기업에 대하여 10억 원 규모의 용자를 실행함.⁸⁸
 - 기 실행된 용자 중 8억 3천만 원은 2022년 회수 예정임.
- 2021년 이후로 이차보전사업이 시행되고 있으나, 사회투자기금 조성에 어려움이 있어 기금사업의 추진 의지에 대한 점검의 필요성이 제기되는 상황임.⁸⁹
 - 세종시 사회투자기금의 존속기한은 2023. 12. 31까지이나, 2021년부터 2022년까지 집행액이 전무한 실정임.

바. 의사결정기구 및 소관부서

- 세종시 사회투자기금의 주요 사항은 기금운용심의위원회에서 심의, 의결함.
- 세종시 사회투자기금의 소관부서는 세종시 참여공동체과임.

87 2021~2023년 세종특별자치시 사회적경제 조직 금융(이차보전) 지원계획 공고

88 세종특별자치시 2019회계연도~2021회계연도 각 결산서

89 2020년도 세종시 일반 및 특별회계 세입·세출 예산안 및 기금운용계획안 예비심사보고서, 제59회 세종특별자치시의회 정례회 예산결산특별위원회, 2019. 12., 635면.

IV. 지자체 사회적경제기금 감사분석

제1절 감사분석의 개요

1. 사회투자기금 감사의 경위

- 서울시는 2021. 12. 27.부터 2022. 1. 21.까지 사회투자기금의 관리·운영 실태에 관한 내부감사(이하 "사회투자기금 감사")를 실시함. 서울시는 감사의 목적에 대하여 감사를 통해 문제점을 시정하여 기금 본연의 목적을 달성하고 사업 전반의 불합리·불공정을 개선한다는 것이라 밝힘.
- 사회투자기금 감사 대상은 서울시의 노동·공정·상생정책관(사회적경제담당관)이고, 감사범위는 사회투자기금 최초 운영부터 현재까지의 관리 운영업무 전반으로 함.
- 서울시는 다음의 내용을 감사중점사항으로 다루었음.
 - 사회투자기금 용자 수행기관 선정의 적정성
 - 수행기관 용자 수행 관련 제반 법령·협약, 선관주의 의무 준수 여부
 - 수행기관 용자업무에 대한 감독부서 점검 및 제재의 적정성
 - 만기도래·입박 채권 관리의 적정성(상환유예·이행연기특약 등)
- 서울시는 총 7건의 처분요구를 하였고, 처분요구의 내용을 세분하여 총 17건의 감사지적사항을 발표함. 감사지적사항의 구체적 내용은 1건의 회수조치(23,200천 원), 1건의 기관경고조치, 2건의 주의조치, 13건의 통보조치임.

2. 감사원의 재정용자사업 감사의 개요

- 본 연구는 사회투자기금의 감사내용을 분석하고, 그 시사점과 수행기관의 입장에서 유의사항을

정리하고자 함. 사회투자기금 감사의 시사점을 도출하기 위하여 감사원이 2016년 시행한 재정용자사업 감사 중 사회투자기금 감사와 유사한 내용을 참조하고자 함.

- 감사원은 국가의 세입·세출의 결산을 검사하고, 국가기관과 법률이 정한 단체의 회계를 상시 검사·감독하여 그 집행에 적정을 기하며 행정기관의 사무와 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선·향상을 도모하고자 설립된 헌법상 기관임(감사원법 제20조, 헌법 제97조).
 - 구체적으로는 결산의 확인, 회계검사, 직무관찰, 감사결과에 대한 징계나 시정 요구 등의 업무를 수행할 수 있는 권한이 있음(감사원법 제21조 이하 참조).
 - 특히 회계검사는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등의 회계를 검사하여 그 집행에 적정을 기하게 하는 것으로서, 검사대상은 필요적 검사사항과 선택적 검사사항으로 구분됨.⁹⁰
- 감사원은 2016년 정부의 재정용자사업 전반의 예산편성 및 관리실태에 대한 감사를 실시하였음.
 - 위 감사는 재정용자사업의 관리체계가 적정하게 마련되어 제대로 작동하고 있는지, 사업환경 변화를 반영하여 사업타당성이 검토되고 있으며 이에 따라 국가적 우선순위에 맞게 예산편성이 이루어지고 있는지, 기타 비합리적 사업운영에 따른 예산 낭비 또는 사업취지를 저해하는 사례는 없는지를 점검하는데 중점을 두고 있음.
- 감사범위는 '재정용자사업의 관리체계'와 관련하여서는 국방·외교·통일·공공행정 분야 사업을 제외한 126개 세부 용자사업이, '재원배분의 효율성'이나 '세부 용자사업 운영의 적정성'과 관련하여서는 중소기업 지원, 관광·문화, 사회복지, 농림·수산 분야의 92개 세부 용자사업이 점검 대상으로 선정되었고, 관련 예산편성을 요구하는 농림축산식품부와 이를 심의·조정하는 기획재정부 등 18개 소관부처를 중심으로 감사가 실시되었음.

제2절 사회투자기금 감사지적사례에 대한 분석

1. 지적사례의 주요 내용

- 사회투자기금 감사는 서울시 사회적경제담당관을 감사대상으로 하여 사회투자기금 운용·관리에 관한 사항에 대한 감사를 하였음. 감사의 지적사항 및 조치사항은 사회적경제담당관이 향후 기금 운용·관리의 방향 및 제도 개선에 관한 내용을 담고 있음.

90 필요적 검사대상은 감사원에서 반드시 검사하여야 하는 사항으로서 국가 및 지방자치단체, 한국은행의 회계와 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계가 이에 포함됨. 선택적 검사사항은 감사원이 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 있을 때 검사할 수 있는 사항으로서 국가기관 또는 지방자치단체 외의 자가 국가 또는 지방자치단체를 위하여 취급하는 국가 또는 지방자치단체의 현금·물품 또는 유가증권의 출납, 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부하거나 대부금 등 재정 원조를 제공한 자의 회계, 국가나 지방자치단체가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계 등이 이에 포함됨.

- 사회투자기금 감사의 지적사항은 크게 1) 용자사업 대상자 선정 관련, 2) 용자심사 관련, 3) 용자사업 관리 및 평가 관련으로 구분할 수 있음.
 - 1) 용자사업 대상자 선정 관련 지적사항은 수행기관이 이해관계 있는 업체에 용자하거나 수행기관의 회원사에 한정 또는 회원사를 우대하여 용자한 건, 동일 업체에 대한 중복 용자 또는 기업당 연간 용자한도를 초과하여 용자한 건을 내용으로 함.
 - 2) 용자심사 관련 지적사항은 추가 용자심사, 상환유예 및 이행연기 심사가 미흡한 건, 기금은 융심의위원회 위원의 제척·회피의무 소홀 건을 내용으로 함.
 - 3) 용자사업 관리 및 평가 관련 지적사항으로 기금 부적정 사용에 대한 관리 방안이 부재한 점, 기금 성과에 대한 객관적·전문적 평가가 부재한 점, 협약 위반 조치가 미흡한 점 등을 내용으로 함.
- 이상 사회투자기금 감사지적사례의 주요 내용을 정리하면 아래와 같음.

<표 4-1> 지적사례의 유형

유형	지적사례
용자사업 대상자 선정 관련	- 이해관계업체 및 회원사 대상 용자 부적정 - 중복 용자 및 기업당 연간 용자한도 초과
용자심사 관련	- 추가 용자심사 미흡 - 상환유예, 이행연기 심사 미흡 - 기금융심의위원회 위원 제척, 회피의무 소홀
용자사업 관리 및 평가 관련	- 기금 부적정 사용에 대한 관리 방안 부재 - 기금 성과에 대한 객관적, 전문적 평가 부재 - 협약 위반 조치 미흡

- 그 밖에 서울시 사회적경제담당관의 사회투자기금 운영과 관련하여 기타 지적사항으로는 수행기관 전문성 부족에 대한 개선이 소홀하다는 점, 민간자조기금 조성이 미흡하다는 점, 용자사업 지도·감독 및 평가·관리가 부실하다는 점을 지적함.
 - 수행기관의 전문성 부족에 대한 개선 소홀의 건: 서울시는 이에 대하여 ① 사회투자기금 용자 수행기관 모집 공고 시 신청기관의 91%가 선정되고, 소수의 특정 업체가 반복적으로 수행기관으로 선정된 점을 지적하며, 수행기관이 관계금융, 인내자본의 역할이 아니라 서울시와 사회적경제기업 등 사이에 단순 자금지원 및 용자 중개 수행하는 역할에 머물고 있다는 점, ② 수행기관이 사회적경제기업에 용자하고 대손충당의 책임을 지는 등 사실상 금융기관의 역할을 함에도 불구하고 재무적 위험요소 등에 대한 면밀한 심사가 아닌 “수행기관 편의적으로 심사항목과 배점을 조정”함으로써 수행기관의 재무적 위험을 가중시키는 결과를 초래하였다는 점을 지적함.

- 민간자조기금 조성 미흡의 건: 서울시는 이에 대하여 2012년도 사회투자기금 조성·운영 추진계획에 따르면 기금 관리·운영 수탁기관은 민간과의 협업을 통해 매년 500억 원의 민간자금을 조성하고 서울시 기금을 1:1로 매칭하는 것을 목표로 하였으나, 민간자금 조성실적이 목표 대비 저조하고 이에 따라 서울시의 기금매칭비율도 5:1까지 완화되었다고 지적함.
- 용자사업 지도·감독 및 평가·관리 부실의 건: 서울시는 사회적경제담당관이 조례 및 협약서에 따라 정기적으로 수행기관의 사회투자기금 관리·운영의 적절성 및 실적을 점검하고 매년 현장 실사를 하였어야 하나, 수행기관의 자료 제출 지연 또는 미제출, 사회적경제담당관의 자료검토 부실, 현장 실태조사 업무 소홀 등으로 관리·감독이 제대로 이행되지 아니하였다고 지적함.
- 이하에서는 사회투자기금 감사지적사항에서 기타 사항을 제외한 주요 내용을 중심으로 구체적인 지적내용을 분석하고자 함.

2. 유형별 지적사례 분석

가. 용자사업 대상자 선정 관련

1) 이해관계업체 및 회원사 대상 용자 부적정

- 서울시는 2013년 사회투자기금 운영 이후 2021. 12. 말까지 사회투자기금 용자 수행기관의 대표 및 임원이 본인이 대표 또는 임원으로 있는 업체에 총 18건, 3,854백만 원을 용자하는 등 수행기관과 이해관계 있는 업체에 대해 용자가 이뤄졌다고 지적함.
- 그런데 사회투자기금 감사결과에서 지적한 바와 같이, 수행기관과 이해관계 있는 업체에 대한 용자 제한은 2020. 4. 기금 수행기관 선정 시부터 공고문에 기재된 사항으로 그 이전에는 이러한 내용에 대한 규율 자체가 없었음.
- 더구나 2020. 4. 기금 수행기관 선정 시 공고된 내용 또한 “수행기관과 밀접한 이해관계가 있다고 판단되는 기업에 대하여 실행한 용자 건은 市에서 즉각 회수조치 할 수 있음”이라 기재되었을 뿐, 밀접한 이해관계의 구체적 내용이나 범위에 대하여 아무런 규정이 없었음.
- 이처럼 이해관계의 구체적 내용이나 범위를 정하지 않은 규정의 경우, 이해관계 있는 업체에 대한 판단이 서울시의 재량에 맡겨져 있어 자의적인 집행에 대한 문제가 지적될 수 있고, 수행기관 입장에서 사전에 이해관계의 명확한 기준에 대한 예측 가능성을 갖기 어려움.
 - 서울시는 2022년에 이르러 공고문상 이해관계자 범위에 대하여 예시를 제시함. 그러나 이러한 규정으로는 여전히 이해관계의 명확한 판단기준을 예상하기 어려워 자의적인 집행이 이뤄질 가능성을 배제할 수 없음.

<표 4-2> 2022년 서울시 사회투자기금 이해관계 판단기준 관련

수행기관과 밀접한 이해관계가 있다고 판단되는 기업(ex. 수행기관 대표자가 대표자, 이사, 감사로 등재된 기업)에 대하여 실행한 용자건은 市에서 즉각 환수 조치 할 수 있음

출처: 서울특별시 사회투자기금 '22년 용자계획 및 수행기관 모집 공고(서울특별시 공고 제2022-863호), 2022. 3.

- 또한 서울시는 사회투자기금 조례에서 기금의 지원대상을 사회적경제기업으로 규정하고 그 외 별도의 제한을 두고 있지 않으므로 금융지원을 필요로 하는 사회적경제기업이라면 누구든지 용자를 받을 수 있어야 하나, 일부 수행기관에서 자체적으로 회원사 한정 또는 우대 용자 등 자격조건을 추가함으로써 비회원사를 부당하게 차별하였다고 지적함.
 - 그런데 일부 수행기관은 수행기관 공모 당시 사업계획서에 회원사에 한정(우대)하여 용자한다는 내용을 서울시에 밝혀 그에 대하여 승인을 받고 용자를 실행하였음.
- 그런데 회원사에 한정 또는 우대하여 용자한 건은, 회원사 가입을 유인하기 위한 영리 목적의 일반 기업 행위와 구별하여 볼 필요가 있음.
- 사회적경제는 공동체 및 조직간 연대에 기반하고 특히 당사자 조직간 연대를 강조함. 이러한 측면에서 사회적경제기업으로서 사회적가치 실현을 위하여 사회적경제조직간 연대를 실행하여야 하고, 이러한 사회적가치 실현에 대한 구체적 평가기준으로서 당사자 조직에 가입하였는지 여부를 고려할 수 있는 측면이 있음.
- 따라서 사회투자기금에 대한 감사에서도 이러한 사회적경제의 특성을 고려할 필요가 있고, 나아가 사회투자기금 운영에 있어서도 향후 사회적 사회적경제기업이 사회적경제 조직간 연대에 기여하는 행위를 어떻게 평가할 것인지를 논의하고, 그에 기초하여 수행기관이 회원사에 한정 또는 우대하여 용자하는 행위에 대한 제한을 명확히 할 필요가 있을 것임.

2) 중복 용자 및 기업당 연간 용자한도 초과

- 사회투자기금은 사회주택, 사회적경제기업, 사회적투자사업, 민간자산클러스터, 고용취약노동자 5개 부문별로 용자사업을 시행하고 있었는데, 서울시는 각 부문별 대상에 해당하면 2개 이상의 사업부문에서 중복 용자가 가능하여 중복용자를 받은 일부 사회적경제기업 등에게 기금혜택이 편중되는 문제가 발생하였다고 지적함.
- 한편, 서울시는 업체당 연간 용자 한도를 설정하고 있는데,⁹¹ 일부 업체에서 서로 다른 수행기관으로부터 용자받은 총액이 업체당 연간 용자 한도를 초과하는 경우가 발생하였다고 지적함.
- 그런데 사회투자기금 감사결과에서 지적된 바와 같이, 수행기관 간 업체의 여신현황과 이력이 공유되는 시스템 자체가 없어 중복 용자가 발생하는 것을 모니터링할 수 없었음이 확인됨. 서울시는 사회적경제담당관이 이러한 문제를 알고 있었음에도 개선방안 마련에 소홀히 하였다고 지적함.

91 사업부문에 따라 최소 3억에서(사회적경제기업 부문) 최대 25억 원(사회주택지원 부문)에 이르는 업체별 용자한도가 정해져 있음(2021년 기준).

나. 용자심사 관련 관련

1) 추가 용자심사 미흡

- 서울시 사회투자기금은 「지방재정법」 제87조, 동법 시행령 제124조 내지 제126조, 연간 서울시 사회투자기금 운용계획에 따라 부득이한 사유로 원리금을 상환할 수 없는 경우 이행 확보를 위해 용자금 상환유예 및 이행연기 제도를 시행하고 있음.
- 감사에서 용자금 상환유예 및 이행연기 제도에 의하여 상환유예 및 이행연기 승인을 받은 업체에 대해 추가 용자가 실행된 점을 지적됨. 수행기관이 업체의 채무가 상환유예 또는 체납 중인 상태에서 별도 신규 용자를 실행하여 업체로 하여금 추가 용자에 따른 채무 가중, 상환유예·이행연기의 반복 신청을 불러일으키는 결과를 야기하였다고 지적함.
- 상환유예 및 이행연기 승인을 받은 기업에 대한 추가 용자 자체를 금지하는 것은 신중하게 판단해야 함. 사회투자기금이 인내자본으로서 갖는 성격을 고려하여 상환유예 및 이행연기 승인을 받은 기업에 대한 추가 용자는 기금의 안정성을 고려하여 원칙적으로 제한하되, 예외적인 판단기준을 마련하여 사회투자기금 제도의 구체적 타당성을 확보할 필요가 있음.

2) 상환유예·이행연기 심사 미흡

- 2017년 서울시 사회투자기금 운용계획에 따라 업체의 상환유예·이행연기 신청 시 기금운용심의위원회 위원, 분임기금 운용관(사회적경제담당관), 회계사 등으로 구성된 ‘상환유예·이행연기 심사위원회’에서 심사를 진행함.
- 서울시는 위 심사위원회에 회계사가 참석하지 않은 상태로 8회의 상환유예·이행연기 심사를 진행한 점을 지적함. 또한 심사표에 대상의 적격성, 기간·금액의 적정성, 승인의 타당성 3가지 항목만 기준으로 삼고 있어 세밀한 평가에 한계가 있다고 지적하며, 사회투자기금 상환유예 및 이행연기 심사에 있어 최초 용자심사기준에 준하는 평가항목의 심사방식을 적용할 필요가 있다고 지적함.
- 감사에서 채권 추심보다 회생기회를 제공한다는 이유로 상환유예 및 이행연기 승인비율이 신청 대비 89%가 매우 높고, 상환유예·이행연기 신청 건 중 담보가 없거나 이행력이 낮은 담보가 제공된 건이 전체 94건 중 54건으로 채무 이행강제의 실효성이 담보되지 못한다고 지적됨.
- 서울시는 상환유예·이행연기 심사 미흡을 지적하며, 상환유예·이행연기 후 8개 업체에서 총 1,757백만 원을 미납·연체하였다고 지적하는 등 “채권 추심보다는 회생기회를 제공한다는 명분하에 실무적으로 연체를 수용해옴으로써” 채권의 부실·장기연체화를 초래하였다고 지적함.
- 이에 대하여 서울시 사회적경제담당관은 상환유예·이행연기 신청 시 엄격하게 심사하여 불승인할 경우 해당 채권이 바로 부실화된 가능성이 높고, 심사를 통해 사회적경제기업에 회생 기회를 제공할 필요성이 있지만, 감사 지적사항을 수용하여 향후 보증·담보 등 제도적 안전장치 강화를 위한 실효성 있는 관리방안을 마련하겠다는 의견을 제시함.

- 용자금 상환유예 및 이행연기 제도는 용자심사 이후에 부득이한 사유로 자금조달에 어려움을 겪는 기업에 추가 지원을 하는 것임을 고려하여 제한적으로 이뤄질 필요가 있고, 이러한 취지에 부합하도록 심사기준을 재정비할 필요가 있음.
- 다만, 이에 대한 서울시 감사지적사항은 타당하지 않은 측면이 있음. 감사에서 마치 상환유예·이행연기 심사가 엄격하게 진행되지 않아 이러한 상환유예·이행연기된 채권 중에서 부실채권이 발생한 것처럼 지적되나, 사회적경제담당관의 답변과 같이 이러한 인과관계는 인정하기 어려움. 부실채권은 상환유예·이행연기 심사의 엄격성 정도와 관계없이 발생하는 것이고, 오히려 상환유예·이행연기를 엄격하게 하여 대부분 불승인하는 방식으로 진행된다면 부실채권 발생비율이 늘어날 뿐 아니라 그것이 사회투자기금의 설치목적에 부합하는 것인지 의문이 제기될 수 있음.
- 상환유예·이행연기 심사 및 결정은 신청 당시 전반적 시장상황과 업체의 재무적 상태와 경영활동 등을 종합하여 결정하는 것으로 그 판단기준과 엄격성 정도는 사회투자기금의 목적과 정책방향을 고려하여 정책적으로 판단할 사항임. 특히, 용자사업은 대손의 위험이 상시적으로 있어, 부실채권의 비율에 기초하여 부실채권 관리의 필요성을 지적하는 것은 타당할 수 있으나, 부실채권의 발생 자체만을 문제로 지적하는 것은 타당하지 않은 측면이 있음.

3) 기금운용심의위원회 위원의 제척·회피 의무 소홀

- 서울시는 사회투자기금운용심의위원회의 일부 위원이 본인과 이해관계가 있는 업체의 수행기관 선정심사 및 상환유예심사에 참여함으로써, 심사위원으로서 제척 및 회피의무를 소홀히 하였다고 지적함.⁹²
 - 사회투자기금의 수행기관 선정은 사회투자기금운용심의위원회에서 심의를 통해 이루어지는데, 서울시 사회투자기금 조례 제8조의2는 위원이 심의의 공정성을 기하기 위해 해당 심의 대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우에 해당 안건의 심의에서 제척되거나, 위원 본인이 위 사유에 해당하는 경우에 스스로 그 사안의 심의를 회피할 수 있다고 규정함.

<표 4-3> 서울시 사회투자기금 조례 제8조의2

<p>① 위원은 심의의 공정성을 기하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해당 안건의 심의에서 제척된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우 2. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우 <p>② 위원회 심의의 이해당사자는 위원에게 공정성을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 위원장에게 기피신청을 할 수 있다.</p> <p>③ 위원 본인이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사안의 심의를 회피할 수 있으며, 회피 신청이 있는 경우에는 해당 위원을 해당 안건에서 제척하여야 한다.</p>
--

92 사회투자기금 감사에서는 심의위원과 심의대상업체의 대표나 이사가 과거 또는 현재에 같은 업체에서 이사로 활동한 이력이 있었던 사례가 주로 문제되었음.

- 서울시 사회투자기금 조례는 “해당 심의대상과 관련하여 직접적 이해관계”의 구체적 내용이나 범위를 규정하지 아니하여, 이해관계 판단의 구체적 범위를 예상하는 데에는 한계가 있음.
- 그런데 서울시가 감사과정에서 “위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우”로 지적한 사안은 통상적인 위원의 제척·기피·회피 사유에 해당하기 어려운 것으로 그 지적의 타당성에 의문이 제기될 수 있음.
 - 서울시는 심사위원 ‘갑’, ‘을’이 D기관을 용자 수행기관선정심사에 참여한 건이 지적하였는데, 그 이유는 ‘갑’과 ‘을’이 D 기관의 운영위원인 ‘을갑’, D 기관의 전 사외이사 ‘을을’등과 동일한 업체(LB업체)의 임원이었던 이력이 있다는 점임.⁹³ 즉, 직접적인 이해관계가 있다는 지적된 사안은 심사위원과 안건의 당사자(별도의 임원이 과거 동일한 업체의 임원이었다는 것임).
- 통상 위원의 제척사유에 관련하여 위원 또는 그 배우자, 친족이 해당 안건의 당사자가 되거나 위원이 해당 안건에 관하여 증언, 진술, 연구, 용역 등을 한 경우 또는 위원이 속한 법인이 해당 안건의 당사자가 되는 경우로 판단함.
 - 관련하여 전라북도 사회적경제기금 조례 제9조 제1항은 위원의 제척사유로 아래 내용을 규정함.⁹⁴

<표 4-4> 전라북도 사회적경제기금 조례 제9조 제1항

<ol style="list-style-type: none"> 1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 사람이 해당 안건의 당사자가 되거나 그 안건의 당사자와 공동권리자 또는 공동의무자인 경우 2. 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우 3. 위원이 해당 안건에 대하여 증언, 진술, 자문, 연구, 용역 또는 감정을 한 경우 4. 위원이나 위원이 속한 법인이 해당 안건의 당사자의 대리인이거나 대리인이었던 경우
--

- 위원의 제척사유를 명확하게 규정하여 위원의 독립성과 자율성, 객관성, 공정성을 확보할 필요가 있는데, 특히 서울시 사회투자기금 조례는 명시적으로 “해당 심의대상과 관련하여 직접적 이해관계”가 있는지 여부를 기준으로 판단하므로, “직접적 이해관계”에 대한 구체적 판단이 중요함.
- 이러한 통상적 기준에 비추어보면, 서울시가 지적한 사례가 위원의 제척사유인 “해당 심의대상과 관련하여 직접적 이해관계”가 있는가에 대하여 의문이 제기될 수 있음.

93 ‘갑’은 2013.1.부터 2019.11.까지 LB업체의 당연직 이사였고, ‘을’은 LB업체의 비등기 이사였고, ‘을갑’은 2013.1.부터 2019.11.까지 LB업체의 당연직 이사였고, ‘을을’은 2012.7.27.부터 2015.7.27.까지 LB업체의 비등기이사였음.

94 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령에 의하면, 특별위원회 위원의 제척 사유로는 아래 사항을 규정함. 제7조의2(도시재생특별위원회 위원의 제척·기피·회피) ① 특별위원회의 위원(이하 이 조에서 “위원”이라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 특별위원회의 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 사람이 해당 안건의 당사자가 되거나 그 안건의 당사자와 공동권리자 또는 공동의무자인 경우
2. 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
3. 위원이나 위원이 속한 법인·단체 등이 해당 안건 당사자의 대리인이거나 대리인이었던 경우
4. 위원이 해당 안건의 당사자인 법인·단체 등에 임원 또는 직원으로 재직하고 있거나 최근 3년 내에 재직할 경우

- 지적된 심사위원은 모두 본인 또는 그 배우자나 친족이 해당 안건의 당사자가 되거나 심사위원이 속한 법인이 해당 안건의 당사자의 대리인이 된 경우 속하지 않음. 감사지적사항은 해당 심사위원이 해당 안건의 당사자(법인의 임원과 과거 동일한 업체의 임원이었다는 점인데, 이를 두고 심사위원이 해당 안건과 직접적 이해관계가 있다고 할 수 있다고 보기 어려운 측면이 있음.
- 이에 대하여 사회적경제담당관 또한 심의위원과 수행기관의 이사 등의 임원 재직 경력이 겹치는 재직기관은 수행기관 심사와 무관한 제3의 기관이라고 주장하였으나 감사에서 이 의견을 받아들이지 않음.
- 서울시는 이 사건을 근거로 사회투자기금 용자 수행기관 선정 시 심사위원 제척·회피 미준수 등으로 공정성이 훼손되는 일이 없도록 하고, 서약서를 위반하여 회피하지 아니한 사회투자기금 운용심의위원은 해촉 등 제재 및 재발방지 방안을 마련하도록 통보 조치함.

다. 용자사업 관리 및 평가 관련

1) 기금 부적정 사용에 대한 관리 방안 부재

- 서울시는 수행기관과 사회적경제기업 간 체결한 여신거래약정서에 의하면 용자금을 사전 승인되지 않은 용도로 사용할 경우 통지, 독촉 없이도 당해 채무의 기한이익이 상실된다고 규정하나, 실제 수행기관으로부터 용자를 받은 업체가 사회적 가치와는 무관한 부적정 업종에 용자금을 사용하더라도 현 관리·감독 체계로는 확인할 수 있는 장치가 취약하다는 점을 지적함.
- 이에 근거하여 감사에서 사회투자기금의 사용처를 알 수 있는 자료에 대한 관리와 기금의 용도 외 집행에 대한 점검이 필요하다고 지적함.
- 용자사업의 경우 용자금의 용도 외 사용은 엄격하게 금지하여야 하고, 이를 예방하기 위하여 지속적인 점검 및 모니터링은 필요함.
- 다만, 서울시와 수행기관간 체결한 투자기금 용자 수행기관 여신거래 협약서에는 사회투자기금의 대상자인 사회적경제기업의 용자금 용도 외 사용에 관한 관리·감독이나 그 체계에 대하여 아무런 규정이 없고, 사업공고에서 그 내용을 규정함.
- 서울특별시 ‘2021년 사회투자기금 용자계획 및 수행기관 모집 공고’에서 “수행기관의 용자는 공모 당시 市가 제시한 사업범위 내에서 실행하며 「사회투자기금 설치 및 운용에 관한 조례」상의 용도 및 범위를 벗어날 수 없음”이라 규정함.
- 그런데 위 서울시 사회투자기금 조례 제4조는 기금의 용도로 아래와 같이 사회적경제기업에 대한 지원 등을 규정할 뿐, 구체적인 용도를 제한하지 아니함. 다양한 용자사업을 포괄하여야 하는 조례의 성격상 이러한 방식으로 규정하는 것이 타당하고 현실적임.
 - ① 사회적경제기업에 대한 지원
 - ② 사회적금융을 수행하는 기관에 대한 지원
 - ③ 사회, 환경 및 문화 등과 관련한 문제를 개선하는 사회투자 사업에 대한 지원
 - ④ 장애인기업, 여성기업, 다문화가정 및 북한이탈 주민 등 사회적 배려가 필요한 기업 및 사람에 대한 지원

- ⑤ 기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출
- ⑥ 수행기관의 사회적경제기업 대상 비용자사업비 지원
- ⑦ 수행기관의 용자에 대한 이자차액 보전
- ⑧ 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 사회주택의 건설 및 공급을 위한 용자 또는 보조
- ⑨ 그 밖에 시장이 인정하는 사회적 과제를 해결하기 위한 기금 공모사업 등
- 따라서 수행기관이 용자금의 용도 외 사용에 대한 점검을 하기 위해서는 우선 각 용자사업의 공고와 관련 협약서(계약서)에 용자금의 용도를 명확히 정하여야 함. 또한 사회적경제기금 용자사업이 민·관 협력에 기반하고 있으므로 지방자치단체와 수행기관이 공동으로 용자금 용도에 대한 점검 체계를 마련하고, 필요한 경우 그 근거를 사회투자기금 조례에 규정할 필요가 있음.

2) 기금 성과에 대한 객관적, 전문적 평가 부재

- 서울시는 2013년부터 2022년까지 운영된 사회투자기금 사업 전반에 대하여 외부 전문기관을 통해 사회적·재무적 성과를 종합하여 평가할 필요가 있다고 지적함.
- 서울시는 사회적경제담당관이 기금 운용 성과에 대한 평가를 위하여 ‘사회투자기금 사회적가치 현황 조사용역’을 실시하였으나, 위 용역은 연구대상기간의 산정이나 영업이익률 분석, 사회적 성과 분석 대상 선정에 있어서 한계가 있고, 용자 수행기관에서 용역을 수행하여 성과평가에 대한 객관 성과 중립성이 충분히 담보되었다고 보기 어렵다고 지적함.
- 사회적경제기금의 성과에 대한 평가는 장기적 관점에서 사회투자기금의 효과성 증진을 위하여 필요한 사항임.
- 그러나 사회적경제기금은 단지 용자지원 대상의 양적 확대만을 목적으로 하는 것이 아니라 이를 통한 사회적경제기업의 성장과 사회적가치 창출을 궁극적인 목적으로 삼고 있음.
- 따라서 사회적경제기금의 성과 평가는 평가의 객관성과 전문성의 문제이거나 사후 절차에 국한한 것이 아니라 성과 평가 자체가 사업 계획 초기부터 연계되어 사회적가치 평가, 사회적경제기업의 성장에 대한 평가와 연동하여 접근해야 한다는 점을 고려할 필요가 있음.
- 즉, 각 지방자치단체의 특성을 반영한 사회적가치 평가 기준은 기금의 운영 방향을 설정하는 것이면서 동시에 기금의 성과를 평가할 수 있는 기준이 되는 것이 바람직함.
 - 이와 관련하여 충청남도과 전라북도를 포함한 대부분의 지방자치단체는 지원대상 선정을 위하여 사회적가치 평가 기준을 구축하고 있음. 이 기준이 단지 지원대상자 선정에 국한한 것이 아니라 기금의 성과로서 사회적가치를 평가하는 데에도 반영되어야 함.
 - 그 밖의 사회적경제 생태계의 구축, 사회적경제기업의 성장을 평가하기 위하여 고려하여야 할 기준을 명확히 하고, 이 기준이 기금사업 전반에 반영되도록 할 필요가 있음.
- 이상과 같이, 지방자치단체의 특수성과 사회적경제기금의 목적에 기반하여 기금사업의 계획을 수립하고 그 과정에서 사회적가치 등 기금의 목적을 구체적으로 실현할 수 있는 기준을 설정할 필요가 있고, 성과 평가에 있어서 이러한 기준이 반영되어야 기금 목적에 따른 실질적인 성과 평가가 가능할 것임.

3) 협약 위반에 대한 조치 미흡

- 서울시와 수행기관 사이에 체결된 사회투자기금 용자 수행기관 여신거래 협약서에 따르면, 수행기관은 서울시로부터 대여금을 수령한 날로부터 1년 내 전액 사회적경제기업 등에 용자하여야 하며, 미집행 시에는 잔액과 이자를 서울시에 반납하여야 함. 서울시는 이러한 협약에도 불구하고 일부 수행기관이 대여금 수령일로부터 1년 내 이를 전액 용자 실행하지 않고, 남은 잔액도 서울시에 반환하지 않아 협약 위반 사례가 발생하였다고 지적함.
- 서울시는 조치사항으로 미집행 잔액 및 이자에 대한 환수조치를 실시하고, 수행기관의 미집행 잔액과 발생 이자의 반납 시점에 대하여 통일된 기준을 적용하며, 여신거래 약정 체결일 또는 수령일로부터 1년이 경과되었음에도 미집행된 용자 건을 대상으로 일제 점검을 실시하는 등 대여금 집행 및 반납 업무를 철저히 할 필요가 있다고 밝힘.
- 협약 당사자는 협약의 내용을 준수 의무가 있음. 따라서 수행기관은 협약의 내용, 특히 대여금 상환 및 사회적경제기업에 대한 용자금 환수 관련 사항에 유의해야 함.
- 사회투자기금을 포함한 대부분의 사회적경제기금은 지방자치단체의 기금(대여금)을 수령한 날로부터 1년 내 전액 용자사업 집행에 사용하고 남은 잔액이 있을 경우 지방자치단체에 반환하도록 함. 이는 용자사업의 신속하고 원활한 집행을 위한 것으로 협약의 중요한 사항에 해당되므로 수행기관이 이러한 협약을 체결한 이상 이 점을 유의하여 준수할 필요가 있음.

제3절 감사원의 유사 감사지적사례에 대한 분석

1. 지적유형별 주요 내용

가. 용자사업 대상자 선정 관련

- 용자사업 대상의 적정성과 관련하여서는, 관련 사업에서 정하는 업종이나 용자횟수 요건을 충족하는지 등 지원대상업체의 자격에 관한 부분이 주로 지적되었음.
 - 사전에 정해진 용자금 지원횟수를 위반하거나, 지원대상업종으로 정해진 업종이 아님에도 불구하고 용자가 실행되는 등 지원대상을 사전공고내용에 따라 적절히 선별하지 못한 사례가 문제로 지적되었음.
- 또한, 다른 용자사업을 통해 이미 용자금을 지원받은 업체를 중복하여 지원대상으로 선정하거나 그로 인하여 지원금액 한도가 초과되었다는 지적사항은 서울시와 감사원의 감사사례 모두에서 공통적으로 확인되고 있음.

- 같은 업체에 대한 보증기관 간 중복보증, 중소기업 수출자금에 대한 용자사업 중복지원과 이로 인하여 지원한도를 초과한 경우가 용자사업을 불합리하게 운용한 사례로 지적되었음.

나. 용자심사 관련

- 용자심사와 관련하여, 먼저 정책자금의 효과에 따라 차등지원되고 있고, 성과가 낮은 업체에 대하여 적절한 제한을 두어야 한다는 내용이 심사기준에 포함되어 있는지가 지적되었음.
 - 감사원은 에너지 절약시설에 대한 용자사업, 성장초기기업에 대한 보증제도운용 등에서 해당 정책자금의 성과를 적절히 평가할 수 있는 항목을 심사기준으로 삼고, 이에 따라 지원대상업체에 대한 심사 시 용자금 지원조건이나 지원금액을 차등화할 필요가 있다는 점을 지적하고 있음.
 - 나아가 에너지 절감효과 산출 시 시설별 명확한 산출기준이 없어 절감효과가 과다하게 평가될 수 있으므로 산출기준을 명확히 제시할 필요가 있다고 보았음.
 - 한편 일자리창출기업과 수출기업에 대한 보증공급사업에서 고용실적 평가항목을 충족하지 못한 일자리창출기업에 대해 보증료 감면혜택을 부여하거나, 수출기업 선정 시 수출실적에 대한 하한선을 두지 않아 수출실적이 미미한 기업에 대해 정책보증의 혜택을 부여한 사례에서 관련 규정이 개선될 필요가 있다고 보고 있음.
- 또한 이미 용자를 받은 업체에 대하여 용자기간 연장이나 채용자를 하는 경우 적절한 기준에 따라 재평가를 수행하고 있는지도 문제가 되었음.
 - 창업기업에 대한 보증심사시 각각 기업의 미래가치, 기술의 사업화 가능성 등을 평가한 결과를 반영하고 있는데, 이러한 평가요소는 빠르게 변화하는 기술수준, 경제환경 속에서 기간경과, 측정 시기에 따라 달라질 수 있으므로 주기적인 재평가가 필요하다는 점을 지적한 바 있음.
 - 아울러, 이미 용자를 받은 지원대상업체가 용자를 신청한 경우 기 용자받은 내용이 심사 시 고려되고 있는지도 지적되었음. 예컨대, 감사원은 정기용자사업과 특별용자사업을 동시에 실시하는 경우 업체별 용자한도액을 계산할 때 두 가지 용자사업에서 기 용자받고 미상환된 금액이 모두 공제되어야 한다고 지적하였음.

다. 용자사업 관리 및 평가 관련

- 용자사업 관리 및 평가와 관련하여서는, 용자사업의 특성상 용자된 금액이 사업에서 지원하고자 한 용도로 실제로 사용되었는지 여부가 관리되고 있는지가 빈번하게 문제되고 있음.
 - 감사원은 중소기업창업 및 진흥기금 용자사업, 장애인고용시설자금 용자사업 등에서 용자금이 지원사업과 관련 없는 용도로 집행된 사례를 파악하고 사업목적대로 사용하지 않은 용자금의 회수나 사후관리 등의 조치를 취하도록 하였음.

- 또한 지원대상업체가 다양한 사유로 인하여 현실적으로 더이상 사업을 하지 못하게 된 경우에는 용자사업이 목적을 달성하기 어려우므로, 지원대상업체를 모니터링하며 적절한 회수조치를 취할 것이 요구되고 있음.
 - 예컨대 지원대상업체가 폐업이나 등록취소 등으로 영업이 곤란한 경우를 모니터링하고, 해당 사유가 발생한 경우 용자금 환수 등 채권 보전 등을 위한 사후관리조치를 해야 한다는 점을 지적하였음.
- 용자사업에서는 지원대상업체의 부실로 용자금 채권에 대한 대손위험이 상존하므로, 지원대상업체의 부실징후를 사전에 확인하고 모니터링하는 시스템을 갖추고 있는지도 지적되고 있음.
 - 지원대상업체의 부실징후를 조기에 파악하기 위하여 부실징후를 사전에 파악할 수 있는 조기경보시스템을 운영하고, 원금을 회수하지 못한 사고대출에 대하여 대출실행부서와는 독립된 부서에서 부실원인과 사후처리방안을 분석하고 업무상 과실을 검토하는 관리시스템을 구축할 필요가 있다는 점이 지적된 사례가 있음.
- 앞의 용자심사 분야에서 살펴본 것처럼, 용자 등의 지원사업을 통해 사업목적이 어느 정도 수준으로 달성되었는지에 관하여 객관적인 성과평가가 이루어지고 있는지 여부도 쟁점이 되고 있음.
 - 예컨대 중소기업 용자사업에 대한 일자리 창출효과를 공식적 자료에 따라 정확하게 평가할 필요가 있다고 지적되고 있음.

2. 유형별 지적사례

가. 용자사업 대상자 선정 관련

- 보증기관 간 중복보증에 대한 관리 부적정 건⁹⁵
 - 소관기관 및 조치기관 기술보증기금, 신용보증기금
 - 감사내용
 - 과거 신용보증기금과 기술보증기금 간의 중복보증이 심화되자 이를 해소하기 위하여 기술보증기금과 신용보증기금의 보증분야를 나누는 협약을 체결하였고, 이를 통해 매월 상호 간 보증잔액 정보를 교환하며 지속적으로 중복보증을 모니터링하고 있음.
 - 한편 지역신용보증재단의 경우 보증규모가 증가하면서 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증기금의 중복보증도 증가하였고, 이에 따라 금융위는 신용보증기금과 기술보증기금은 일정 수준의 기술력을 통해 기업화를 추구하는 기업에 대한 보증을 공급하고 지역신용보증재단은 지역 내 영세한 생계형 창업(연매출 5억 원 이하의 요식업, 이·미용업, 숙박업 등)을 중점 지원하는 방안을 마련하였음.
 - 그럼에도 신용보증기금과 기술보증기금은 지역신용보증재단과 역할 특화, 중복보증을 최소화하거나 적정 수준으로 관리하기 위한 검토를 하지 않고 있었고, 신용보증기금과 지역신용보증재단 간, 기술보증기금과

95 이 부분 감사지적사항의 경우 본 연구와 관련 있는 부분만 발췌하여 정리함.

지역신용보증재단 간 중복보증 현황도 파악하지 못하고 있음.

- 또한 중복보증을 받은 기업의 매출액 분석결과, 지역신용보증재단이 지역 내의 영세한 생계형 창업기업 또는 개인에 대한 보증이 아닌 신용보증기금, 기술보증기금이 담당해야 할 분야로 보증범위를 확대하는 것으로 분석되는 등 보증기관 간 역할분담이 효과적으로 이루어지지 못하고 있음.
- 조치사항 및 관계기관 의견
 - 신용보증기금, 기술보증기금과 지역신용보증재단의 설립목적, 특성 등을 고려하여 기관 간 중복보증을 억제하고 적정수준에서 관리하는 방안을 마련할 필요가 있음. 구체적으로, 보증기관 간 협약을 체결하고 기관별 가이드라인을 마련하여 보증지원의 효과성을 제고하고 한정된 보증재원을 적재적소에 지원하여 정책대상에서 소외되는 지역 또는 분야를 최소화할 필요가 있음.
 - 나아가 지역신용보증재단과의 중복거래현황을 정기적으로 모니터링하고 내부 규정을 정비하여 지역신용보증재단과의 중복보증을 적정 수준에서 관리하기 위한 대책을 마련할 필요가 있음.⁹⁶
- 중소기업 수출금융지원자금 용자사업 운용 불합리 건
 - 소관기관 및 조치기관 중소기업진흥공단
 - 감사내용
 - 중소기업진흥공단은 중소기업의 수출품 생산비용 등을 지원하기 위하여 수출금융지원자금사업을 시행하고 있음. 한편 한국은행은 외국환은행 등 시중은행이 중소기업에 낮은 금리로 대출할 수 있도록 시중은행에 자금을 지원하는 금융중개지원대출제도를 운용하고 있는데, 여기에는 외국환은행이 수출실적 범위 내에서 소요되는 자금을 중소기업에 대해 대출하는 무역금융사업이 포함되어 있음.
 - 그러나 중소기업진흥공단은 수출금융지원자금 용자대상인 중소기업의 수출실적자료를 외국환은행과 공유하지 않고 있음. 이에 일부 중소기업은 두 가지 사업을 모두 이용하여 수출실적을 초과하는 용자를 받은 것으로 확인되었음.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - 중소기업에게 수출실적을 초과하여 수출금융지원자금과 무역금융자금을 용자지원하는 사례가 발생하지 않도록 관련 자료를 공유할 필요가 있음.
- 지원한도 초과기업에 대한 용자금 지원 부적정 건
 - 소관기관 및 조치기관 중소기업진흥공단
 - 감사내용
 - 중소기업진흥공단은 중소기업창업 및 진흥기금을 운용하면서 기술이 우수한 중소기업에 용자금을 지원하고 있음. 관련 공고에 의하면 최근 1년 이내 2회 이상 문전자금을 지원받은 기업 등을 용자대상에서 제외하도록 되어 있음.

96 관련하여 관계기관들은 중복보증을 최소화하겠다는 입장을 취하면서도, "다만 기술가치 평가보증의 경우 규모와 업종, 성장단계 등 특수성으로 인해 다른 보증기관을 이용할 수 있고, 지역별 우수기업특례 보증 등 정부 및 지방자치단체가 중점적으로 추진하는 정책에 대한 자율성이 필요한 부분이 있어 기관 간 중복보증을 원천적으로 차단하는 것은 정부시책사업 이행과 성장하는 기업 등에 장애요인으로 작용할 수 있으므로 이러한 점은 참작되어야 한다"며 중복보증의 원천차단은 어렵다는 의견을 피력하였음.

- 따라서 공단은 업체별 용자지원현황을 확인하여 지원횟수를 초과한 신청자에 대하여 전산 등으로 해당 내용이 표시되도록 효율적 관리시스템을 구축하는 것이 바람직하나, 현재는 담당자가 업체별 용자내역을 일일이 파악하여 용자제한 여부를 확인하도록 하고 있을 뿐 전산시스템을 통한 관리방안은 마련하지 않고 있음. 그 결과 일부 기업에 대하여 운전자금 지원대상에 해당하지 않는데도 용자지원이 발생하였음.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - 향후 용자한도를 초과하는 업체에 용자금이 지원되지 않도록 지원횟수 한도 초과 등 용자제한여부가 표시될 수 있도록 관리시스템을 보완할 필요가 있음.
- 환경정책자금 용자심사 부적정 건
- 소관기관 및 조치기관 한국환경산업기술원
 - 감사내용
 - 한국환경산업기술원은 환경산업의 성장기반 강화, 폐기물의 자원순환촉진 등을 목적으로 하는 환경정책자금 용자사업을 수행하고 있음. 관련 규정에 의하면 용자지원 대상은 환경산업체나 환경시설 제작업체 등으로 한정하고 있고, 용자사업 연도 중 시설자금과 운전자금을 동시에 용자신청할 수 없으며, 과거 용자를 받은 기업은 1개 연도 또는 2개 연도가 경과하지 않은 기업을 지원대상에서 제외하고 있음.
 - 그러나 용자심사업무 담당자는 지원대상에 해당하지 않거나 신청제한기간이 경과하지 않는 등 용자지원을 받을 수 없는 기업에 대해 검토를 소홀히 함으로써 용자를 승인한 것으로 확인되었음.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - 환경정책자금의 용자지원 대상이 아니거나 지원제외 조건에 해당하는 기업에 대해 용자를 승인하는 일이 없도록 관련 심사업무를 철저히 할 필요가 있음.

나. 용자심사 관련

- 에너지 절감효과를 반영한 용자금 차등 지원방안 도입 필요 건
- 소관기관 및 조치기관 산업통상자원부
 - 감사내용
 - 산업통상자원부는 에너지 절약시설을 설치하고자 하는 사업자에게 설치비용을 저리로 용자하는 에너지이용합리화사업을 추진하고 있음. 그런데 최근 5년간 용자금 단위당 에너지 절감효과는 정체 중이며 시설 유형별로 편차도 큰 것으로 분석되고 있음.
 - 한편 산업부는 용자 시 중소 및 중견기업 등으로 구분되는 기업 규모에 따라 자금지원 조건을 차별화하고 있을 뿐 시설별 에너지 절감효과에 따라서는 용자금 지원조건을 차별화하지 않고 있음.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - 한정된 예산으로 에너지이용합리화사업의 성과를 높일 수 있도록 에너지 절감효과가 높은 시설에 대해 자금지원을 확대하고, 에너지 절감효과가 낮은 시설에 대해서는 자금지원을 축소하는 등 용자금 지원 시 에너지 절감효과를 고려하여 차등 지원하는 등의 방안을 마련하는 것이 바람직함.

- 성장성, 미래가치를 반영한 보증심사제도 구축·운영 미흡 건⁹⁷
- 소관기관 및 조치기관 신용보증기금, 기술보증기금
 - 감사내용
 - i) 신용보증기금은 시중은행에서 재무상태로 인하여 자금을 조달하기 어려운 창업기·성장초기 기업에 대해 보증을 지원하기 위하여 “신용평가등급”과 세 종류의 “미래성장성평가등급”을 개발하고 보증심사 시 해당 산업의 전망, 매출성장성 등을 평가한 후 보증등급을 산출(신용보증기금)하고 있음. 이와 같은 평가등급과 보증등급은 보증실행여부 결정, 보증한도, 보증료 등 전반적인 보증취급, 관리에 활용됨. 그런데 상시관리대상 기업 등에 대하여 미래성장성평가를 매년 실시하기 어렵다는 이유로 신용평가등급만으로 보증등급을 산출하고 있는바, 가장 최근의 증액심사 시 받은 성장성등급을 차년도 이후에도 일정기간 활용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
 - ii) 한편 기술보증기금 또한 “기술사업평가등급”을 개발하고 이와 같이 산출된 기술등급을 기준으로보증실행 여부 결정, 보증한도, 보증료 등 전반적인 보증취급, 관리에 활용하고 있음. 기술보증기금은 보증목적의 기술평가 이외에도 매년 비보증 목적의 기술평가를 실시하고 있는데, 해당 평가결과 산출되는 기술등급은 내용상 보증용 기술평가의 기술등급과 동일함. 따라서 기술등급이 새롭게 산출된 경우에는 새로운 기술등급을 적용하여 기한연장 등의 업무를 처리함이 타당하나, 새롭게 산출된 위 기술등급을 기준보증료를 산정 등에 적용하지 않고 있음.
 - iii) 신용보증기금과 기술보증기금은 보증심사시 각각 기업의 미래가치, 기술의 사업화 가능성 등을 평가한 결과를 반영하고 있는데, 이러한 평가요소는 빠르게 변화하는 기술수준, 경제환경 속에서 기간경과, 측정 시기에 따라 달라질 수 있으므로 주기적인 재평가가 필요함.
 - iv) 보증심사 시 기업의 미래성장성 등을 반영할 때에는 미래성장성이 클수록 상대적으로 보증료, 보증비율 등 조건을 유리하게 함으로써 성장잠재력이 우수한 기업에 효과적으로 보증이 공급되도록 하는 것이 중요하나, 실제로는 등급에 따른 보증한도나 보증비율의 기준이 유사하여 미래성장성의 크기에 따른 보증조건이 차등화되어 있지 아니함.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - i) 성장성 관련 평가항목의 유효기간에 대한 다양한 시뮬레이션 등을 거쳐 보증공급 시 기업의 성장성과 미래가치를 합리적으로 반영할 필요가 있음. ii) 성장성이나 기술평가에 대하여 주기적으로 재평가를 실시하는 내용으로 보증심사제도 운용의 원칙을 세울 필요가 있음.⁹⁸ iii) 미래성장기업군별로 보증비율, 보증한도 등의 보증조건을 차등화하는 등 제도의 실효성을 제고할 필요가 있음.
- 관광산업용자금의 지원한도 산정기준 불합리 건
- 소관기관 및 조치기관 문화체육관광부

97 이 부분 감사지적사항의 경우 본 연구와 관련 있는 부분만 발췌하여 정리함.

98 이와 관련하여 기술보증기금에서는 “재평가를 받게 되는 기업 입장에서 증명서류 제출, 기술평가료 납부 등 추가적인 부담이 발생하고, 평가결과 등급이 하락하게 되는 기업의 경우 민원을 제기할 우려가 있는 등 수용도가 낮을 것으로 예상되며, 본문의 예시처럼 기술평가를 7년 이상 받지 않은 기업들은 장기보증이용기업으로서 이들 기업들은 기술평가를 다시 받을 경우 등급이 상승할 가능성이 높고, 장기보증이용기업의 보증은 감축하는 것이 바람직하다는 정책보증의 운용취지와 상충되는 측면도 있으므로 받아들이기 어렵다”는 의견을 제시함. 다만 감사원은 기술평가비용이 저렴하고 공정하게 기술평가가 되었다면 해당 기업은 그 결과를 따르는 것이 타당하다는 사유 등을 들어 기술보증기금의 위 의견을 수용하지 아니하였음.

- 감사내용
 - 문화체육관광부는 관광진흥개발기금을 이용하여 관광사업체에 대해 융자지원 사업을 하고 있는데, 매년 실시하는 연 2회의 정기융자 외에 특별융자를 실시하고 있음. 관련 지침에 의하면 관광사업체의 운영자금 신청한도액은 업태별 융자한도액에서 기금 미상환액을 공제한 금액으로 산정하도록 하고 있음.
 - 그런데 문화체육관광부는 운영자금 신청한도액 산정시 정기융자금 미상환액은 위 기금 미상환액으로 반영하여 업태별 융자한도액에서 공제하고 있으나, 특별융자금 미상환액에 대해서는 기금 미상환액 반영여부에 대한 명확한 기준을 마련하고 있지 아니하여 융자한도액 산정의 일관성을 지키지 못하고 있음.

○ 조치사항 및 관계기관 의견

- 향후 특별융자 미상환액을 운영자금 신청한도액에서 제외하지 않도록 관련 지침을 개선할 필요가 있음.

□ 에너지이용합리화사업 자금 추천대상 선정 및 평가 부적정 건

○ 소관기관 및 조치기관 한국에너지공단

○ 감사내용

- 한국에너지공단은 사업자에게 절약시설 설치비용을 저리로 융자하는 에너지이용합리화사업을 추진하면서 사업자로부터 자금추천 신청서를 제출받아 에너지 절감효과 등이 적합하게 산출되었는지를 검토하고, 사업 계획의 타당성, 사업효과 등을 평가하여 추천대상을 선정하고 있음. 공단은 사업자로부터 업체명, 업종 및 신청 설비명 등이 포함된 추천신청서를 제출하도록 하고 있는데, 사업종료 후 가동시간, 에너지 사용량 등을 검토하여 에너지 절감효과를 성과평가하고 있어 이를 통해 주요 업종의 설비별 평균 가동시간, 열회수율 등을 파악할 수 있음.
- 그런데 추천대상으로 선정된 사업자 중 일부는 동일· 유사업종의 설비별 평균 가동시간 및 열회수율보다 가동시간을 늘리거나 열회수율을 높게 적용하는 등으로 에너지 절감효과를 과다하게 산출하였음. 그런데도 공단은 주요 업종의 설비별 평균 가동시간, 열회수율 등 에너지 절감효과 산출기준을 마련하지 않아 사업자가 제출한 에너지 절감효과와 과다 산출 여부에 대한 검증 없이 그대로 인정하여 융자금이 지원되었음.

○ 조치사항 및 관계기관 의견

- 에너지 절감효과를 과다하게 산출한 사업이 자금추천 대상으로 선정되는 일이 없도록 하고, 주요 시설별 에너지 절감효과 산출 기준을 제시하는 등 자금추천 대상 선정절차를 개선할 필요가 있음.

□ 중점정책부분에 대한 보증공급 및 사후관리 부적정 건⁹⁹

○ 소관기관 및 조치기관 기술보증기금, 신용보증기금

○ 감사내용

- 기술보증기금과 신용보증기금은 창업기업, 수출기업, 일자리창출기업 등 중점정책부분과 관련하여 수출기업 및 일자리창출기업에 대한 보증을 공급하고 있음.

99 이 부분 감사지적사항의 경우 본 연구와 관련 있는 부분만 발췌하여 정리함.

- i) 기술보증기금은 일자리 창출기업에 대한 보증운용기준에 의하면 일자리 창출효과가 큰 기업에 대하여 우선적으로 보증을 지원하고 우대해야 함. 일자리 창출기업으로 선정하기 위해서는 ① 영업기간(창업 후 7년 이내), ② 업종(신성장산업 등), ③ 고용실적(과거 1년 전 대비 고용증가), ④ 기술성(최종 기술사업평가등급 BBB 이상), ⑤ 미래성장가능성(최근 2개년 평균 매출액증가율 10% 이상)의 5개 평가항목 중 3개 이상이 충족되어야 하며, 재선정 시에는 '③ 고용실적' 항목이 충족되어야 함. 그러나 기술보증기금은 재선정 시 고용실적 항목을 충족하지 못한 기업에 대해서도 최초 선정기준을 적용하여 일자리창출기업으로 취급하고 보증료를 감면하였음.
- ii) 신용보증기금은 수출실적을 보유하고 있거나 수출실적은 없더라도 수출을 준비 또는 희망하는 중소기업을 대상으로 수출중소기업에 대한 보증을 운용하고 있으며, 수출실적 및 수출역량 단계에 따라 보증비율 상향이나 보증료를 감면 등을 차등적용하고 있음. 그런데 보증대상 중 하나인 수출진입기업에 대하여는 수출실적 요건의 하한선이나 인정기간에 별도의 제한을 두지 않아 장기간 수출실적이 미미한 기업도 계속해서 수출진입기업으로 선정되며 정책보증의 혜택을 받고 있음.

○ 조치사항 및 관계기관 의견

- i) 일자리창출기업 유효기간 만료 1개월 이내에 일자리창출기업 재선정 여부를 검토하여 고용실적 평가항목을 충족하지 못해 재선정되지 않은 기업에 대해서는 신규보증 발급 또는 보증기한 연장 시 유효기간이 남았더라도 일자리창출기업 보증공급에서 제외하는 등의 방안을 마련할 필요가 있음.
- ii) 수출실적이 미미한 기업이 장기간 보증우대 등의 혜택을 받을 수 없도록 관련 규정을 합리적으로 개선할 필요가 있음.

다. 용자사업의 관리 및 평가 관련

□ 정보통신융용기술사업 융자금집행 부적정 건

○ 소관청 및 관계기관 : 정보통신산업진흥원

○ 감사내용

- 정보통신산업진흥원은 중소기업의 기술경쟁력 제고 등을 위하여 기술개발자금을 지원하는 '정보통신융용 기술개발 지원사업'을 시행하고 있음. 사업의 관리지침에 따르면, 융자를 지원받은 지원대상자는 융자금을 기술개발 과제수행과 관련 없는 용도로 사용할 수 없고, 과제기간 종료 후 융자금의 집행잔액을 상환하는 한편 집행내역을 소관청에 제출하도록 규정하고 있음.
- 관련하여 감사원에서 융자금 집행내역을 감사한 결과, 집행내역 중 일부를 지원받은 융자금으로 집행하지 아니한 사실이 확인되었음. 그러나 소관청은 융자금 사용내역을 파악하지 못해 사업목적대로 사용하지 않은 융자금의 회수 등의 조치를 취하지 아니함.

○ 조치사항 및 관계기관 의견

- 정보통신 융자사업 관리요령에 따라 융자금 회수 및 참여제한 등의 조치 실시 및 융자사업 수행기관의 사업비 집행실적에 대한 점검을 강화할 계획임.

- 청년창업 특례보증 등 보증사후관리 부적정
 - 소관기관 기술보증기금, 조치기관 중소벤처기업부
 - 감사내용
 - 기술보증기금은 청년창업 확대를 위해 청년창업 특례보증, 예비사업자 사전보증 등을 운영하고 있음. 기술보증기금의 내부규정이나 보증약정서에 의하면 보증기업이 폐업 등으로 계속적 영업이 곤란한 경우 보증사고기업으로 분류하고 보증전액을 해지하거나 구상권 보전을 통해 채권보전조치를 하도록 규정.
 - 그런데 기보는 위 보증을 지원한 16,283개 업체 중 11,793개 업체(72.4%)는 보증금액이 소액(1억 원 이하)이라는 사유로 폐업 여부 확인을 통한 보증해지 등의 사후관리를 하지 않고 있었음.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - 보증을 이용 중인 업체 중 폐업 등으로 영업을 하지 않고 있는 업체에 대하여 보증거래 정지 등 사후관리 조치를 취하고, 향후 보증기업으로부터 대표자의 타사취업 등 경영상 중요변동사항을 통지하도록 사후관리를 강화할 계획임.
- 중소기업창업 및 진흥기금 용자금에 대한 사후관리 미흡
 - 소관기관 중소기업진흥공단, 조치기관 중소기업벤처부
 - 감사내용
 - 중소기업진흥공단은 내부규정에 따르면 용자업체 중 표본업체를 추출하여 용자금을 정해진 용도로 사용하는지 실태조사를 할 수 있고, 다른 용도로 사용한 경우 조기회수 등의 조치를 해야 함. 그런데도 중소기업진흥공단은 인력부족 등을 사유로 용자금 용도 외 사용여부 확인을 위한 표본조사를 실시하지 아니하였고, 이로써 용자금 회수 등의 조치가 취해지지 못했음.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - 용도 외 사용이 확인된 업체들에 대하여 용자금 회수 등의 조치를 취하고 향후 용자금액이 일정금액 이상인 업체를 대상으로 표본조사를 실시하는 방안을 검토할 계획임.
- 사고대출 예방 및 재발방지를 위한 관리 부적정
 - 소관기관 및 조치기관 중소기업벤처진흥공단
 - 감사내용
 - 공단의 내규에 의하면 대출업체의 재무, 금융, 대표자 신용도 등의 정보를 기반으로 부실징후를 조기에 파악하고 그 수준에 따라 사후관리체계를 차등화하여 부실징후업체에 선제적으로 대처하는 조기경보시스템을 운영해야 함. 또한 채권회수절차를 진행하였으나 원금을 회수하지 못한 사고대출의 경우 부실원인과 사후처리방안을 분석하여 보고해야 함.
 - 그러나 i) 공단은 부실징후의 파악을 위한 업체별 등급을 부여하지 않고 있고, 이로써 신규대출 중 일부 사고대출이 발생하였음. ii) 또한 정책자금 부실이 발생한 경우 본사에서 이를 모니터링하는 전산시스템이 제대로 구축되어 있지 않아 대출결정과정에서 직원의 규정위반 등이 있었는지 여부를 점검하지 못하였으며, 지부에서 사고원인을 철저히 조사하지 않고 일반적 원인(경기침체, 환율하락, 거래처부도 등)만을 보고하고 있고, 부실대출 관련 직원의 비위행위에 대하여 적절한 징계조치도 취하지 아니하였음. iii) 부실대출 관련 서류의 경우 보존이나 파쇄에 관한 규정이 없어 부실대출임에도 지부에 따라 이미 서류파쇄가 이루어진 경

- 우가 있어 사고원인을 규명할 수 없는 사례가 확인됨.
- 조치사항 및 관계기관 의견
 - 실효성 있는 조기경보시스템 운영을 위해 업체별 등급을 적기에 부여하고, 일정 요건에 해당하는 부실대출에 대하여 대출실행부서와 독립된 부서에서 사고원인과 대출상의 고의, 중과실 여부를 검토하는 관리시스템을 구축하며, 부실대출 건에 대한 서류보존기간을 규정하고 보존기간이 경과한 후에도 일정기간 동안 전자화 등의 방법으로 서류를 보관하도록 문서관리 시스템 개선을 검토할 계획임.
- 장애인고용시설 용자금 투자확인 업무 부적정 건
 - 소관기관 및 조치기관 한국장애인고용공단
 - 감사내용
 - 한국장애인고용공단은 장애인고용시설자금 용자사업을 진행하고 있음. 공단 내규에 의하면 지사장은 현장 확인을 통하여 용자금 전액을 투자계획서에 따라 사용하였는지, 세금계산서대로 대금을 지급했는지 등을 확인하도록 하고 있음.
 - 그럼에도 지사 담당자는 직접 용자신청업체에 대하여 현장확인을 하지 아니하고 외부전문가만 단독으로 방문하도록 한 후 용자를 실시하였고, 세금계산서대로 대금을 지급하였는지 여부도 확인하지 아니함. 그 결과 용자신청업체가 용자를 위해 제출한 세금계산서를 사후에 취소하고 용자금을 불분명한 용도로 사용하였음에도, 공단은 이를 알지 못하여 용자금 지원 취소 등 적절한 조치를 취하지 못했음.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - 부정한 방법으로 용자금을 지원받은 업체에 대하여 용자금을 환수하고 3년간 용자금 지원을 제한하는 등의 방안을 마련하고, 향후 용자금을 지원받은 사업장에 대하여 철저히 투자확인 업무를 수행할 필요가 있음.
- 관광진흥개발기금 용자사업 사후관리 부적정 건
 - 소관기관 및 조치기관 문화체육관광부
 - 감사내용
 - 문화체육관광부는 관광진흥개발기금을 이용하여 관광사업자 등에게 관광시설의 건설이나 개보수 자금을 저리로 대여하고 있음. 관련 법령에 따르면 용자를 받은 사업자의 관광사업자 등록이 취소되는 등의 사유로 인하여 기금의 대여자격을 상실하게 된 경우 및 기금 대여 후 관광사업자 등록 등을 하지 못하여 목적사업 수행이 현저히 곤란하게 된 경우 대여를 취소하고 기금의 전부 또는 일부를 환수하도록 하고 있음.
 - 그런데 일부 용자사업자의 경우 관광사업자로 등록하지 않거나 등록이 취소되었음에도 불구하고 용자금 회수 등의 조치가 이루어지지 아니하였음.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - 관광사업자 등록을 하지 않거나 대여자격이 상실된 용자사업자에 대하여 용자금을 회수하거나 용자신청을 제한하는 등 사후관리 방안을 마련할 필요가 있음.

- 중소기업육성자금 지원심사 및 사후관리 부적정 건
 - 소관기관 및 조치기관 창원시
 - 감사내용
 - 창원시는 심사를 통과한 관내 중소기업에 대하여 금융기관으로부터 저리로 용자를 받을 수 있도록 하고, 중소기업에 대해 저리로 자금을 지원한 금융기관에 분기별로 이차보전금을 지급하고 있음. 관련 계획에 따르면 창원시는 용자업체가 공장등록을 취소하는 등으로 지원대상에 해당되지 않게 되거나, 휴·폐업 또는 자금의 목적 외 사용 등으로 인해 지원제외대상으로 판단되는 경우 이차보전금 지급을 중단하고 기지급 금액을 환수하도록 하고 있음.
 - 그런데 일부 용자업체의 경우 지방세 체납, 공장등록의 취소, 공장 타업체 임대, 폐업 등 지원제의 사유가 발생하였는데도 이차보전금을 계속 지원하였음.
 - 조치사항 및 관계기관 의견
 - 부적정하게 지급된 이차보전금을 정산 및 환수하는 한편, 앞으로 지원 대상이 아닌 업체 등에 중소기업육성자금을 부적정하게 지원하는 일이 없도록 지원심사 및 사후관리 업무를 철저히 할 필요가 있음.

3. 감사원 감사지적사례의 시사점

- 용자사업 대상의 선정과 관련하여서는, '지원대상업체의 지원자격 미비'와 '중복용자 등으로 인한 지원한도 초과'를 유의할 필요가 있을 것으로 보임.
 - '지원대상업체의 지원자격 미비'는 지원대상업체가 각 사업에서 정하는 자격을 구비하고 있지 못한 경우에 관한 지적유형임. 관련하여, 일차적으로 사업공고 등에서 정하는 업종이나 업체, 용자횟수 등의 지원자격이 충족되고 있는지가 검토될 필요가 있음.
 - '중복용자 등으로 인한 지원한도 초과'에서는 지원대상업체가 중복용자를 받는 상황은 아닌지 확인될 필요가 있음. 특히 중복용자를 원천적으로 차단하기는 어렵다고 하더라도, 감사원에서 지적된 것처럼 중복용자를 통해 개별 업체에 대한 용자한도가 초과되는 상황은 유의할 필요가 있을 것임.
- 용자심사 분야에서 주요 감사지적쟁점은 '성과가 고려되지 않은 심사기준', '수행기관에 적용되는 심사기준의 비일관성', '재용자업체에 대한 부적절한 재평가방식'으로 정리해 볼 수 있음.
 - '성과가 고려되지 않은 심사기준'은 용자사업 등에 대하여 지원대상업체의 심사 시 용자금을 통해 달성할 수 있는 성과가 적절한 방식으로 평가되고, 이러한 평가항목이 심사기준에 반영되어 있는지가 문제되었음. 특히 성과가 높거나 높을 것으로 예상되는 업체와 성과가 낮거나 낮을 것으로 예상되는 업체에 대해서는 지원내용에 있어서 차등을 둘 필요가 있으며, 지속적으로 성과가 낮게 나타나는 업체에 대하여 심사시 적절한 제한을 둘 필요가 있다는 점이 고려될 필요가 있음.
 - '수행기관에 적용되는 심사기준의 비일관성'과 관련하여서는, 여러 기관에서 하나의 사업을 수탁받아 수행하는 경우 해당 사업에서 지원대상업체에 대한 심사기준이 통일적으로 구성되

어 있을 것이 요구되었음. 즉, 지원대상업체들이 어떤 수행기관에서 심사를 받는지에 따라 지원여부가 달라지는 결과가 불합리하다고 보고 있음.

- '재용자업체에 대한 부적절한 재평가방식'과 관련하여서는, 용자업체에 대한 용자기간 연장이나 재대출 시 연장시점에서 새롭게 재평가를 수행하고 있는지가 문제되었음. 예컨대 용자기간 내 창출된 사업성과에 관한 내용이 재평가기준에 반영되어 있는지, 재평가기준이 당초 심사기준에 비하여 부실하지는 않은지가 주로 지적되고 있음. 한편 기존에 용자금을 지원받은 업체가 용자를 신청한 경우, 지원여부 심사시 기 용자금액의 공제여부가 충분히 고려되고 있는지도 지적되었음.
- 용자사업 관리 및 평가에서 문제되는 주요 감사지적쟁점은 '지원금액의 목적 외 사용', '부실업체에 대한 모니터링 미비', '사업에 대한 객관적 성과평가 미비'로 나누어 볼 수 있을 것임.
 - '지원금액의 목적 외 사용'의 경우에서 실무진의 부족, 전산시스템 미구축 등의 사유로 지원대상업체에서 용자된 금액이 당초의 용자목적에 따라 사용되는지 점검하지 못한 부분이 지적되었음. 또한 이에 대하여 적절한 회수조치 및 제재방안을 강구할 것도 요청되고 있음. 나아가 지원대상업체가 폐업이나 사업등록의 취소 등으로 인해 더 이상 목적대로 용자금액을 사용하지 못하게 된 경우 적절한 회수조치를 취하여야 한다고 지적된 내용도 함께 고려될 필요가 있을 것임.
 - '부실업체에 대한 모니터링 미비'와 관련하여 채권의 대손을 방지하기 위하여 부실이 예상되는 업체에 대하여 적절한 모니터링이 이행되고 있는지가 문제되고 있음.
 - '사업에 대한 객관적 성과평가 미비'에서는 지원사업에 대하여 일정 기간마다 객관적인 성과평가가 이루어지고 있는지가 문제되었음. 성과평가의 기준이 적절한지, 외부의 독립적이고 객관적인 전문기관에 의하여 평가가 이루어졌는지가 주요하게 지적되었음.

제4절 서울시 사회투자기금 감사의 시사점

- 「지방자치법」 제159조 제1항에 의하면 기금은 지방자치단체가 행정목적 달성 또는 공익상 필요에 의하여 설치하는 것임. 기금의 관리 및 운용 원칙에 대하여, 지방기금법 제5조 제1항, 제2항은 지방자치단체의 장이 기금을 그 설치 목적과 지역 실정에 맞도록 관리·운영해야 하고, 기금자산의 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운영해야 한다고 규정함.
 - 즉, 기금의 운용·관리에 대한 평가는 1) 지방자치단체의 기금이 그 설치 목적과 지역 실정에 부합하도록 운용·관리되었는지와 2) 기금자산의 안정성, 유동성, 수익성, 공공성을 함께 고려하여 투명하고 효율적으로 운영되었는지를 모두 고려하여야 함.

- 사회투자기금은 광역자치단체 최초로 사회적가치 실현 및 사회적경제 생태계 조성에 기여하기 위하여 조성된 기금으로, 2013년 설치 이후 현재까지 운영되고 있음.
- 이러한 기금의 중요성과 상징성을 고려하여 기금의 운용·관리 원칙에 부합하도록 기금이 운용·관리되고 있는지에 대한 점검은 필요함.
 - 사회투자기금 감사를 통하여 서울시가 용자대상자 선정에 있어 이해상충관리체계 또는 중복 용자 및 용자한도 모니터링을 위한 구축체계를 마련하지 않은 점 등 기금 운용·관리에 있어 소홀한 측면이 지적된 것은 긍정적 측면임.
- 사회투자기금은 사회적가치 실현을 위하여 사회적경제기업에 대한 금융 제공을 통하여 금융의 공공성을 확보하기 위하여 설치되었음. 즉, 사회투자기금은 사회적경제기업에 대한 금융 제공에 있어 사회적가치와 같은 비재무적 가치를 고려한다는 점에서 일반적인 용자사업과 차별점이 있음.
 - 금융이 고도로 발달한 영국을 비롯한 선진국에서도 사회적가치와 관련한 사업 분야에 대한 금융제공 목적으로 금융기관 또는 사회적금융기금이 설치되었고, 사회투자기금 또한 이러한 사회적금융의 하나로 볼 수 있음.
- 사회투자기금은 이러한 기금의 설치목적과 지역의 특성, 공공성을 고려하여 관리·운용되어야 하고, 사업의 운영방식을 재검토하여 새로운 운영방식으로 전환한다하더라도 이러한 기금의 설치목적은 고려하여야 함. 물론, 기금의 운용·관리에 있어 기금의 안정성과 수익성도 고려할 필요가 있음. 그러나 이는 기금의 지속성 확보하기 위한 것으로, 기금의 안정성 및 수익성에 대한 조치로 인하여 기금의 설치목적이 훼손되지 않도록 세밀한 검토가 필요함.
- 이처럼 기금의 운용·관리는 기금의 안전성, 유동성, 수익성, 공공성 등의 기준을 종합적으로 고려하여야 하는바, 사회투자기금 감사 또한 이러한 기금 운용·관리 원칙을 고려하여야 함.
- 그런데 사회투자기금 감사가 기금의 안정성과 수익성에 중점을 두고, 상대적으로 근본적인 기금의 설치 목적과 사회투자기금 설치의 전제가 된 사회적금융의 특성을 간과한 측면도 있음.
 - 특히, 사회투자기금 감사는 용자채권 관리, 수행기관의 전문성에 관하여 지적하였는데, 이러한 지적은 사회투자기금 설치 목적을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있는 항목임.
 - 용자채권 관리 미흡 건에 대하여 서울시는 부실채권의 변제력을 담보할 수 있는 보증보험 가입, 예금·동산·부동산 담보제공 의무화 등 채권 회수를 위한 제도적 안전장치를 마련하라는 내용을 통보함. 사회투자기금이 자금조달에 어려움을 겪는 사회적경제기업에 대한 지원을 목적으로 설치된 점을 고려할 때, 용자채권 관리를 강화하는 방향이 결국 보증이나 담보 등 일반적 금융권과 동일한 내용만을 요구하는 것은 타당하지 않은 측면이 있음.
 - 수행기관의 전문성 부족 소홀 건과 관련하여, 서울시는 출자금(주부금) 대비 장기차입금 비율, 자기자본비율 등을 근거로 비영리법인 수행기관 일부가 재무적 위험도가 높고, 용자채권 미회수 시 수행기관이 대손을 감당할 자본여력이 불안정한 상태라 지적함. 그런데 수행기관 선정을 위한 배점구조상 재무적 위험요소에 대한 배점은 상대적으로 낮고, 사회적가치 창출, 사업 이해도 및 사업 전략 등 정성평가 항목의 배점이 높아 수행기관의 재무적 위험도를 가중시키는 결과를 초래하였다고 지적함.

- 그런데 사회투자기금이 수행기관에 비영리법인을 포함한 것은 비영리법인이 용자사업 대상자 선정, 용자사업 운용에 있어 사회적가치 평가에 대한 전문성을 갖추고 있기 때문임. 비영리법인 수행기관의 특성상 출자금(주부금) 규모가 일반 금융기관에 비해 상대적으로 적을 수 있는데, 비영리법인 수행기관의 전문성을 재무적 측면에 국한하여 판단하는 것은 사회투자기금의 목적에 부합하지 않은 측면이 있음.
- 사회투자기금을 고유 목적에 맞게 운용하고 지속가능성을 확보하기 위하여 주기적인 감사는 필요함. 그러나 이러한 감사의 목적은 기금이 지방기금법 제5조에 따른 기금의 운용·관리 원칙에 부합하도록 하기 위한 것이므로, 이 점을 유의할 필요가 있음.

V. 사회적경제기금의 쟁점 및 개선방향

제1절 사회적경제기금의 쟁점 및 개선방향

1. 기금의 안정성 확보

- 광역자치단체별 사회적경제기금 규모의 편차가 크고, 같은 지방자치단체 내에서도 연도별 기금 규모에 차이가 큼.
 - 세종시의 경우 2021년 이후 기금이 조성되지 않아 사업을 시행하지 않음.

<표 5-1> 연도별 광역자치단체별 사회적경제기금 조성액

(단위: 천 원*)

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
서울	12,691,448	9,725,150	22,006,356	26,393,709	29,028,259
경기	2,005,778	8,044,484	4,185,578	11,670,196	4,830,516
충남	-	-	-	550,000	556,914
전북	-	-	-	-	500,181
경남	-	-	-	-	3,003,123
세종	-	-	1,002,420	81,349	182

*천 원 이하는 절삭, *조성액은 연 조성액 기준
출처: 서울, 경기, 충남, 전북, 경남, 세종 2017-2021 회계연도 결산서 각 참조

- 행정안전부 2021 회계연도 기금운용성과분석에 의하면 광역 단위 기금 중 12개가 타회계 의존율이 95%이상인 것으로 지적되었는데, 사회적경제기금 3개가 여기에 포함됨.¹⁰⁰
 - 타회계 의존율 95% 이상인 광역단위 기금 중에 전라북도 사회적경제기금, 충청남도 사회적경제기금, 경기도 사회적경제기금이 지적됨.
- 통상 지방자치단체가 자율적으로 설치한 기금의 수입은 일반회계 출연금이고, 광역지방자치단체의 사회적경제기금 또한 기금의 주요 수입은 지방자치단체 출연금임.
 - 기금의 수입은 ① 지방자치단체의 출연, ② 민간의 임의 출연, ③ 부담금, ④ 기금운용수익, ⑤ 기타수입, ⑥ 지방채 발행 등에 의함. 기금운용수익은 기금의 여유자금운용에 따라 발생하는 수익(이자수입, 임대료수입, 기타 부대사업 수입)과 기금의 고유사업수행에 따라 발생하는 사업수익으로 구분됨.
 - 기금 수입에서 민간의 임의 출연은 미미하고, 부담금은 법규에 의하여 강제적으로 부과되는 재원이므로 법적 근거가 있어야 가능함.
- 기금운용이 이자수입에 기반할 경우에는 금리에 따라 이자수입 편차가 커지고, 기금조성액이 소규모일 경우 이자수입의 현저한 감소로 인하여 사업의 지속성이 불안정해질 수 있음. 결국 사업의 확대를 시도할 수 없고, 사업의 집행 저조로 기금의 존속 자체가 위태로울 수 있음.
- 특히, 광역지방자치단체에 사회적경제기금이 조성된 시기는 저금리 상황으로 이자수입이 낮아졌고, 사회적경제기금의 고유사업 또한 사업수익이 발생할 수 없는 구조이다보니 기금운용수익의 발생을 기대하기 어려움.
- 기금의 지속가능성을 확보하고 안정적으로 사업을 시행하기 위해서는 지방자치단체의 정책적 결정으로 일정 규모 이상의 기금을 안정적으로 운영하도록 할 필요가 있음. 또한 지방자치단체와 수행기관이 함께 기금의 수입을 지방자치단체의 출연 외에 다각화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.

2. 기금사업의 내용과 방식 개선

- 모든 광역자치단체가 사회적경제기금사업을 용자사업으로 운영하고 있음. 자금조달에 어려움을 겪는 사회적경제기업에게 용자는 중요한 조달방식이기는 하나, 용자가 유일한 조달방식은 아님.
- 서울시에서 일부 시도하고 있는 투자방식도 진지하게 고민할 필요가 있고, 사회적경제기업의 성장주기에 따른 적절한 자금조달 방법을 고민할 필요가 있음.
 - 특히, 초기 창업 단계가 아닌 사회적경제기업의 경우에도 기업 성장을 위하여 지속적 투자가 필요한데, 해당 기업의 사회적가치 창출을 적극적으로 평가하여 투자를 지원하는 방식 또한 기금사업의 운영방법의 하나로 고려할 필요가 있음.

100 행정안전부, 지방자치단체 기금운용 성과분석 결과 보고서(2021회계연도), 2022.12.

- 또한 자금조달 측면만이 아니라 사회적금융 및 사회적경제의 생태계 조성에 기여하기 위하여 기업 경영에 대한 컨설팅 제공 등 기업의 육성 차원에서 사업을 다각화할 필요도 있음.
- 수행기관은 사회적경제 생태계에 대한 이해에 기초하여 기업 경영과 사회적가치 창출에 관한 전문성이 있는 조직임. 이러한 전문성을 토대로 사회적경제기업 성장 지원을 위한 컨설팅 지원 등의 사업을 용자사업과 함께 수행하도록 하고, 이 과정을 통해 사회적금융의 다양한 역할을 기대할 수 있음.
- 한편, 사회적경제기금은 각 지방자치단체가 사회적금융 조성의 마중물로 기능한다는 점에서 차별점이 있으나, 사회적경제기업에 대한 형식적 차원에서의 지원만이 아니라 질적 측면에서 사회적가치 증대에 기여하는 사회적경제기업에 대한 적극적인 지원을 통하여 기금의 목적에 충실하게 집행하도록 할 필요가 있음.
- 특히, 사회적가치 평가가 지원대상 선정만이 아니라 지원내용의 차등 등 보다 세밀하게 사업 운영에 반영되어, 기금의 효과성을 높이는 데 기여하도록 할 필요가 있음.

3. 사회적경제기금 조례에 기금의 목적 등 기금운용에 관한 주요 사항 반영

- 일부 광역자치단체의 사회적경제기금 조례는 사회적경제기금이 인내자본으로 사회적경제생태계 구축과 사회적경제기업의 성장을 목적으로 한다는 점을 명확하게 규정하지 않은 것으로 확인됨. 조례에서 규정한 목적은 기금 운용의 원칙을 판단하기 위한 가장 중요한 기준이 되므로 사회적경제기금의 성격을 보다 분명히 조례에서 규정할 필요가 있음.
- 또한 대부분의 광역자치단체의 사회적경제기금 조례는 기금사업의 내용은 물론 수행기관에 관한 사항에도 아무런 규정이 없음. 안정적인 사업의 운영을 위해서는 조례에 기금사업의 유형 또는 내용에 관한 사항을 규정할 필요가 있음.
- 용자사업일 경우 대손 부담에 대하여 지방자치단체의 역할을 명확히 할 필요도 있음.
 - 지방자치단체가 수행기관에 제공하는 대여금의 규모, 상환주기 등에 따라 용자사업의 수행기관 수익률에 차이가 발생함. 그럼에도 불구하고 현재 대부분의 지방자치단체가 대손부담을 전적으로 수행기관이 부담하도록 하는 것은 결과적으로 사업 부실운영으로 이어질 수밖에 없음.
 - 지원대상 선정에 있어 수행기관의 도덕적 해이를 방지하고 용자사업 운영에 있어 책임성을 부여할 필요는 있으나, 수행기관이 미회수채권으로 인한 손실을 전적으로 부담하게 하는 방법은 수행기관이 보수적으로 용자사업을 운영하도록 유도함으로써 오히려 기금의 목적에 위배하는 방식으로 용자사업을 운영하게 할 우려가 큼.
 - 조례에 근거 규정을 두지 않더라도 지방자치단체가 자율적으로 수행기관과 협의하여 대손 부담을 정할 수 있음. 다만, 지방자치단체가 기금사업으로 발생하는 손실금을 부담할 수 있다는 취지의 내용을 조례에 명시적으로 규정함으로써 손실금 부담에 대한 법적 근거를 명확히 하고, 나아가 대손 부담에 대한 지방자치단체와 수행기관 간의 관계를 보다 안정적으로 조율할 수 있을 것임.

- 참고로 서울시 중소기업육성기금의 경우 아래와 같이 손실금 부담에 관한 규정을 두고 있음. 즉, 조례에서 특별자금지원계획의 시행에 따른 특별신용보증지원으로 발생하는 서울신용보증재단의 결산상 기본재산에 대한 손실금을 지방자치단체가 부담할 수 있다는 내용임.

<표 5-2> 서울특별시 중소기업육성기금의 설치 및 운용에 관한 조례

서울특별시 중소기업육성기금의 설치 및 운용에 관한 조례 제15조(서울신용보증재단의 손실금 보전) 시장은 제17조의 특별자금지원계획의 시행에 따른 특별신용보증지원으로 발생하는 서울신용보증재단의 결산상 기본재산에 대한 손실금을 보전할 수 있다.

4. 이해관계 상충 방지체계의 마련

- 기금운용심의위원회의 위원, 지원대상 선정에 있어서 지방자치단체 또는 수행기관의 이해관계를 배제할 수 있는 명확한 범위와 기준이 마련되어야 함.
- 특히, 사회투자기금 감사에서 수행기관과 지원대상 간 이해관계 이슈가 여러 차례 지적되었는데, 서울시가 사전에 이러한 특수관계의 기준에 대하여 구체적으로 정한 바가 없어 더욱 문제가 됨.
- 서울시는 2022. 3.에서야 수행기관 선정 공고에서 아래와 같이 이해관계의 구체적 범위를 예시로 들고 있는데, 이 또한 정확한 이해관계의 구체적 범위를 예상하는 데에는 한계가 있음.

<표 5-3> 서울시 사회투자기금 수행기관 선정 공고 중 이해관계 상충 관련 부분

수행기관과 밀접한 이해관계가 있다고 판단되는 기업(ex. 수행기관 대표자가 대표자·이사·감사로 등재된 기업)에 대하여 실행한 용자건은 市에서 즉각 회수조치 할 수 있음.

- 일차적으로 광역자치단체가 이해상충 방지체계를 마련할 필요가 있으나, 이에 대한 조치가 이뤄지지 않을 경우 수행기관이 선제적으로 지원대상 선정에 있어 이해상충 방지체계를 마련하여 불필요한 문제를 발생하지 않도록 할 필요가 있음.

5. 기금의 성과평가 마련

- 사회투자기금 감사 지적사항에서도 성과평가에 대한 지적이 있음. 정확성, 객관성, 중립성을 확보하여 기금사업의 성과평가를 할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있음.
- 기금의 성과평가에 있어서 양적 성과뿐 아니라 용자사업으로 선정된 기업의 성장과 사회적가치 창출 등 사회적경제기금의 효과성과 사회적가치 창출에 대한 기여를 중심으로 평가체계를 구성할 필요가 있음.

- 또한 성과평가기준이 기준은 단지 사후적인 기준만이 아니라 기금사업 계획 단계에서부터 적용될 필요가 있음.

제2절 기금감사 관련 수행기관의 유의사항

1. 대상자와의 이해관계에 대한 사전 점검

- 사회투자기금 감사의 경우 다양한 측면에서 용자수행기관과 지원대상업체 사이의 이해관계에 관한 문제가 지적되었음.
- 이와 같은 문제가 지적된 이유는, 통상적인 정책자금 용자사업이 공공기관 주도로 이루어지는 반면에 사회적경제기금은 민간기관에 기금운용을 위탁하였다는 차이점이 있고, 지자체 사회적경제기금이 관계금융, 지역금융이라는 바탕 하에 운영되었다는 특성 때문인 것으로 판단됨.
- 다만 세법이나 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등 기업 간 특수관계를 규율하는 일반적인 법제에서 이해관계, 특수관계란 혈연관계, 고용관계, 지분관계 등을 통해 영향력을 행사할 수 있는 지위를 의미하는데, 사회투자기금 감사에서는 이해관계 범위에 대한 명확한 기준 없이 이해관계의 범위가 지나치게 넓게 해석되고 있는 것으로 판단됨.
- 따라서 지방자치단체는 이해관계의 구체적 범위에 대하여 명확한 기준을 제시할 필요가 있음. 지방자치단체가 이러한 구체적 기준이 제시하지 않을 경우 이해관계 해당 여부에 대한 판단은 오로지 주무관청의 재량에 따를 수밖에 없게 되는 바, 수행기관으로서는 이해관계업체의 범위를 예측할 수 없어 감사지적 또는 용자금 환수 조치의 대상이 될 위험을 감수해야 하는 상황이 됨.
- 이를 대비하여 수행기관은 「국세기본법」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 이해관계의 범위가 세밀하게 규정된 현행 법제를 참고하여 수행기관 내부적으로 사업대상에서 제외되는 이해관계의 범위를 명확하게 설계하고 이를 사전 스크리닝 절차에 반영함으로써, 사전에 감사지적 리스크를 최소화할 필요가 있음.
 - 가령 수행기관이 내부적으로 이해관계의 범위를 정립하고자 할 때, 「국세기본법」에서 정한 특수관계인의 범위를 참조할 수 있음. 본인인 수행기관이 법인임을 전제로 수행기관과 경제적 연관관계가 있거나 경영지배관계에 있는 자를 이해관계가 있는 자로 정하고, 이러한 이해관계가 있는 자에 대하여 용자결정을 제한하거나 추가 심사기준을 수립하는 방안을 고려할 수 있음.

<표 5-4> 국세기본법에서 정한 특수관계인의 범위

국세기본법 제2조(정의)

20. "특수관계인"이란 본인과 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 관계에 있는 자를 말한다. 이 경우 이 법 및 세법을 적용할 때 본인도 그 특수관계인의 특수관계인으로 본다.
- 가. 혈족·인척 등 대통령령으로 정하는 친족관계
 - 나. 임원·사용인 등 대통령령으로 정하는 경제적 연관관계
 - 다. 주주·출자자 등 대통령령으로 정하는 경영지배관계

국세기본법 시행령 제1조의2(특수관계인의 범위)

- ① 법 제2조제20호가목에서 "혈족·인척 등 대통령령으로 정하는 친족관계"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 관계(이하 "친족관계"라 한다)를 말한다.
1. 6촌 이내의 혈족
 2. 4촌 이내의 인척
 3. 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다)
 4. 친생자로서 다른 사람에게 친양자 입양된 자 및 그 배우자·직계비속
- ② 법 제2조제20호나목에서 "임원·사용인 등 대통령령으로 정하는 경제적 연관관계"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 관계(이하 "경제적 연관관계"라 한다)를 말한다.
1. 임원과 그 밖의 사용인
 2. 본인의 금전이나 그 밖의 재산으로 생계를 유지하는 자
 3. 제1호 및 제2호의 자와 생계를 함께하는 친족
- ③ 법 제2조제20호다목에서 "주주·출자자 등 대통령령으로 정하는 경영지배관계"란 다음 각 호의 구분에 따른 관계(이하 "경영지배관계"라 한다)를 말한다.
1. 본인이 개인인 경우
 - 가. 본인이 직접 또는 그와 친족관계 또는 경제적 연관관계에 있는 자를 통하여 법인의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하고 있는 경우 그 법인
 - 나. 본인이 직접 또는 그와 친족관계, 경제적 연관관계 또는 가목의 관계에 있는 자를 통하여 법인의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하고 있는 경우 그 법인
 2. 본인이 법인인 경우
 - 가. 개인 또는 법인이 직접 또는 그와 친족관계 또는 경제적 연관관계에 있는 자를 통하여 본인인 법인의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하고 있는 경우 그 개인 또는 법인
 - 나. 본인이 직접 또는 그와 경제적 연관관계 또는 가목의 관계에 있는 자를 통하여 어느 법인의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하고 있는 경우 그 법인
 - 다. 본인이 직접 또는 그와 경제적 연관관계, 가목 또는 나목의 관계에 있는 자를 통하여 어느 법인의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하고 있는 그 법인
 - 라. 본인이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 기업집단에 속하는 경우 그 기업집단에 속하는 다른 계열회사 및 그 임원
- ④ 제3항제1호 각 목, 같은 항 제2호가목부터 다목까지의 규정을 적용할 때 다음 각 호의 구분에 따른 요건에 해당하는 경우 해당 법인의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하고 있는 것으로 본다.
1. 영리법인인 경우
 - 가. 법인의 발행주식총수 또는 출자총액의 100분의 30 이상을 출자한 경우
 - 나. 임원의 임면권의 행사, 사업방침의 결정 등 법인의 경영에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있다고 인정되는 경우
 2. 비영리법인인 경우
 - 가. 법인의 이사의 과반수를 차지하는 경우
 - 나. 법인의 출연재산(설립을 위한 출연재산만 해당한다)의 100분의 30 이상을 출연하고 그 중 1인이 설립자인 경우

2. 중복용자 또는 용자한도 파악을 위한 모니터링 체계 구축

- 유사한 용자사업을 통해 이미 용자금을 지원받은 업체를 중복하여 지원대상으로 선정함으로써 결과적으로 지원금액 한도가 초과된 문제가 타 사업에서도 빈번하게 발생하고 있는 것으로 파악됨.
 - 일반적으로 우수한 사업실적을 가진 기업에 용자지원이 집중될 수밖에 없기 때문에, 중복용자로 인한 용자편중문제는 타 지원사업에서도 빈번하게 지적되고 있으며, 감사원도 이러한 지적과 관련하여 중복용자의 원천차단은 어렵다는 입장을 취한 바 있음.
- 그런데 개별 수행기관 입장에서 다른 수행기관에서 운영, 관리하는 용자사업의 구체적 내역을 파악하는 데에는 한계가 있음. 따라서 자치단체가 주축이 되어 수행기관 간 중복 용자 및 이로 인한 용자한도 초과를 최소화하기 위하여 지방자치단체가 정기적으로 용자상황을 모니터링할 수 있는 체계를 구축해야 함.
 - 신용보증기금, 기술보증기금 대상 감사에 의하면, 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단의 경우 기관 간 중복보증을 최소화하기 위하여 정기적으로 보증상황을 모니터링하고 있는 것으로 확인됨. 이 사례를 참고하여 지방자치단체 지원 하에 수행기관별로 정기적으로 용자상황을 공유될 수 있는 채널을 구축할 필요가 있음.
- 이와 함께 지방자치단체와 수행기관은 사회적경제기금에서 운영하는 여러 사업 사이에서 용자횟수나 용자한도를 계산하는 방식에 대한 명확한 지침을 마련할 필요가 있음.
 - 예컨대 서울시의 경우 사회주택, 사회적경제기업, 사회적투자사업, 민간자산클러스터, 고용취약노동자 등으로 부문을 나누어 사업이 운용되었는데, 이와 같이 여러 가지 사업이 병존하는 경우 과거 용자횟수나 한도금액을 계산할 수 있는 기준이 필요함.
- 수행기관은 이러한 지침에 근거하여 용자대상자 지원자격, 용자 횟수, 용자한도 등을 검토할 수 있는 스크리닝 절차를 마련하고 이행할 필요가 있음.

3. 용자심사에 대한 역량 축적

- 사회적경제기금은 재무적 요소만이 아니라 사회적가치 창출과 같은 비재무적 요소에 기반하여 기업의 가치를 평가하고, 그에 따라 자금을 지원함으로써 지역의 사회적가치 창출 증진에 기여하는 것을 정책목표로 삼고 있음. 따라서 재무적 요소와 비재무적 요소를 면밀하게 평가하고, 평가의 정확도를 높이기 위해 평가기준을 구체화하는 작업을 지속적으로 할 필요가 있음.
- 이러한 심사기준 마련의 책임은 일차적으로 지방자치단체에 있으나, 사회적경제기금의 주된 정책 목표인 사회적가치 창출에 대한 전문성은 민간영역에 있으므로, 심사기준 마련에 있어서도 민관이 협력하여야만 합리적이고 효율적인 심사기준을 도출할 수 있을 것임.
- 이를 위하여 수행기관 스스로도 용자대상 선정 및 용자사업 운영·관리 경험을 축적하면서, 사회적경제기금의 정책목표를 달성하기 위하여 비재무적 요소를 객관적이고 합리적으로 평가할 수 있는 세부기준을 지속적으로 개발할 필요가 있음.

4. 용자금의 집행에 대한 점검 시스템 마련

- 사회투자기금 감사에서도 용자금이 본래 용도에 맞게 집행되었는지에 대한 점검을 요구함. 이는 용자사업을 하는 기금감사 시 일반적으로 지적되는 사항으로 감사원의 감사지적사례에서 유사 건에 대한 지적이 많음.
 - 이러한 지적사례는 다른 감사지적사항 대비 수행기관이 기술적 검토만으로 용이하게 파악할 수 있는 쟁점이기 때문에, 분류된 주요 감사지적유형 중 가장 많은 감사사례가 집중되어 있는 유형인 것으로 판단됨.
- 사회투자기금의 용자사업이 다각화되고 지원대상과 목적이 세분화될 경우, 용자금의 용도 외 사용에 대한 점검이 필요할 수 있음. 이를 위하여 용자수행기관은 용자가 실시된 이후 표본조사 등을 실시하여 용자금 사용에 관한 관련 증빙 검토나 현장확인을 이행할 필요가 있을 것임.
 - 수행기관이 직접 조사할 여력이 부족할 경우, 지원대상기업에 대하여 용자금을 분할 교부하고 기존 용자금 지출내역을 보고하도록 운영하는 방식도 고려할 수 있음.
- 아울러 지방자치단체와 수행기관이 협의하여 목적 외 사용이 확인되는 경우, 용자금의 회수나 향후 사업에 대한 참여 제한 등의 제재방안을 강구하고 용자계약에 제재에 관한 내용을 포함시킬 필요가 있음.
- 한편 지원대상기업에게 폐업이나 사업용 재산의 처분, 지원자격의 상실 등의 사유가 발생할 경우 어떠한 방식으로 회수조치를 취할 것인지에 대하여도 구체화할 필요가 있음.
 - 이러한 사유 발생 시, 지원대상업체로 하여금 통보할 의무를 부과하는 방식으로 사후 관리할 필요도 있을 것으로 판단됨.

5. 용자채권 관리를 위한 시스템 마련

- 감사지적사례 중 용자채권 관리 미흡에 대한 지적에 관하여, 채권의 대손가능성을 낮추기 위하여 수행기관이 부실업체에 대해 사후적으로 적절한 모니터링을 수행하고 있는지가 주요한 쟁점이 되고 있음. 즉, 대손율 자체도 주요한 지표이지만, 이를 원천적으로 차단하기 어려운 이상 채권의 대손을 방지할 수 있는 내부통제제도가 원활하게 구축·이행되도록 할 필요가 있을 것으로 보임.
 - 이를 위해 지원대상기업의 재무상황을 정기적으로 파악하여 부실징후를 조기 파악하고, 그 수준에 따라 사후관리체계를 차등화하여 부실징후업체에 선제적 대응할 필요가 있음.
 - 또한 대손이 발생한 경우 대출실행부서와는 독립된 부서에서 그 원인을 분석하여 심사기준이나 용자실행절차에 문제가 있는지 확인하고, 규정위반에 대한 제재나 관련 규정의 개선 등 반복적 대손을 방지하기 위한 절차를 마련할 필요가 있음.
- 한편, 용자사업은 항상 대손이 발생하는 구조이고, 이러한 대손 부담을 전적으로 수행기관이 부담하는 것이 사회투자기금의 설치목적과 운영에 부합하는지 생각해보아야 함.

- 수행기관이 대손부담을 전적으로 부담하는 것은 용자사업의 내용에 따라 공정의 관점에서 부당하다고 판단되는 경우도 있음. 또한 수행기관이 대손 발생 최소화를 위하여 보수적으로 엄격하게 용자사업을 운영할 유인이 되는 것이므로 본래 인내자본의 성격을 갖는 사회투자기금의 본래 목적을 훼손할 가능성 있음.
- 사회투자기금의 지속성 확보를 위하여 부실채권, 장기연체채권에 대한 모니터링 체계를 구축하는 것은 필요한 일이나, 부실채권으로 인하여 발생하는 대손 부담에 관한 사항은 민관이 공평하게 부담할 수 있도록 용자사업의 수익과 리스크를 고려하여 별도로 논의할 필요가 있음.

VI. 결론

- 시장경제에서의 소득양극화, 사회·경제적 불평등 등 시장실패를 극복하기 위한 방안으로 사회적경제가 대두됨. 이에 따라 사회적경제 생태계 조성을 위한 사회적금융의 중요성이 확대되었음.
- 특히 사회적금융을 위한 자금공급 주체가 민간과 공공, 중앙정부와 지방자치단체 등으로 다변화되는 가운데, 다수 지방자치단체에서 사회적경제기금을 설치해 기금사업을 수행하여 옴.
- 이와 관련해 본 연구에서는 지방자치단체 사회적경제기금의 근거 조례, 운용사례를 조망하고, 기금사업의 수행내역을 분석함.
 - 6개 광역자치단체(서울시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상남도, 세종시) 사례를 중심으로 기금의 설치 목적, 용도, 조성·집행내역, 기금사업의 내용, 지원실적, 의사결정기구 및 소관부서 등 주요내용을 설명함.
- 또한 서울시 사회투자기금 감사의 주요 내용을 살펴 감사지적사항의 유형별 주요 내용 및 쟁점을 파악함. 이를 통해 서울시 사회투자기금 감사의 의의, 문제점을 분석함.
- 마지막으로 위 분석내용을 종합하여 지방자치단체의 사회적경제기금 운영 시 쟁점 및 개선방안을 제언하고, 수행기관 입장에서 기금 감사에 대한 유의사항을 도출함.
 - 기금감사에 대한 수행기간의 유의사항으로 대상자와 이해관계에 대한 사전 점검을 통한 감사 지적 위험의 최소화, 중복용자 또는 용자한도 파악을 위한 모니터링 체계의 마련과 이행, 관련 경험의 축적 및 평가기준 개발을 통한 수행기관의 용자심사 역량 제고, 지원 대상기업의 용자금 집행내용 모니터링, 대손 방지를 위한 내부통제제도의 구축 및 이행 등을 제안함.
- 본 연구에서 사회적경제기금의 지속가능성과 효과성을 확보하기 위해서 다양한 쟁점과 개선방향을 제언함. 단, 제도적 차원에서 개선할 사항으로 사회적경제기금 조례의 보완을 노력할 필요가 있음. 사회적경제기금 조례에 사회적경제기금의 성격과 방향, 그 내용을 명확하게 반영함으로써 기금의 운용원칙과 운용방향을 분명히 할 필요가 있음.
- 아울러 본 연구결과에 따른 기금사업의 다각화 방안, 사회적경제기금의 성과평가 체계 마련, 민·관 거버넌스의 효과성 증대를 위한 후속 연구가 요구됨.

참고 문헌

발표문, 보고서, 단행본, 지침

- “ESG 경영·투자 확산에 연계한 「사회적금융 활성화 방안」”, 금융위원회, 2021. 12.
- “사회적경제 활성화 방안”, 일자리위원회 관계부처 합동, 2017. 10.
- “사회투자기금 종합 개편계획”, 서울특별시, 2016. 11.
- “사회투자기금 관리·운영실태 감사결과”, 감사위원회, 2022. 7.
- 『법령입안심사기준』, 법제처, 2019. 12.
- “지역 단위 사회적 금융 활성화 방안 연구”, 재단법인 한국사회적가치연대기금, 2022. 5.

지자체 결산서, 기금운용계획, 시·도 의회록

- 2019년 경기도 사회적경제기업 특별용자공고, 경기도 공고 제2019-0000호, 2019. 9. 18.
- 2019년도 세종특별자치시 기금운용계획안 심사보고서, 제53회 세종특별자치시의회 제2차 정례회 예산결산특별위원회, 2018. 12. 14.
- 2019년도 세종특별자치시 사회투자기금 용자사업 공고(세종특별자치시 공고 제 2019-579호), 2019. 3. 12.
- 2019년 서울특별시 사회투자기금 용자계획 및 수행기관 모집공고
- 2020년 경기도 사회적경제기업 특별용자공고, 경기도 공고 제2020-0000호, 2020. 1. 2.
- 2020년 사회적경제기업 보증·용자지원 사업 공고, 경기도 공고 제2020-0000호, 2020. 4. 1.
- 2020 충남 사회적경제 실태분석 및 개선방안, 충남사회적경제지원센터, 2020. 12.
- 2020년 충청남도 사회적경제기금 용자지원 계획 공고(충청남도 공고 제 2020-1249호), 2020. 7. 9.
- 2021년 경기도 사회적경제기업 특별용자 사업 공고(경기도 공고 제2021-2348호), 2021.
- 2020년도 세종시 일반 및 특별회계 세입·세출 예산안 및 기금운용계획안 예비심사보고서, 제59회 세종특별자치시의회 정례회 예산결산특별위원회, 2019. 12.
- 2021년도 세종특별자치시 기금운용계획안 검토보고서(의안번호 제2509호), 제66회 제2차 정례회 제3차 예산결산특별위원회, 2020. 12. 4.
- 2020년도 세종특별자치시 사회투자기금 용자사업 공고(세종특별자치시 공고 제 2020-1404호), 2020. 6. 26.
- 2021년도 예산안 및 중소기업육성기금 운용계획안, 사회적경제기금 운용 계획안 검토보고, 전라북도의회 제 377회 정례회(2차), 2020. 11. 26.
- 2021년도 경상남도 사회적경제기금 용자사업 수행기관 모집 공고(경상남도 공고 제2021 - 1653호), 2021. 10. 26.
- 2021년 세종특별자치시 사회적경제 조직 금융(이차보전) 지원계획 공고(세종특별자치시 공고 제2021 - 348호), 2021. 2. 4.

- 2021년 전라북도 사회적경제기금 운용 수행기관 모집 공고(전라북도 공고 제2021-995호), 2021. 5. 24.
- 2021년 전라북도 사회적경제기금 용자지원사업 공고, 전라북도
- 2021년 충청남도 사회적경제기금 용자지원 계획 공고(충청남도 공고 제 2021 - 17호), 2021. 1. 6.
- 2022년 경기도 사회적금융 지원사업 설명서, 경기도 사회적경제과
- 2022년 세종특별자치시 사회적경제 조직 금융(이차보전) 지원계획 공고(세종특별자치시 공고 제2022 - 7호), 2022. 1. 5.
- 2022년 전라북도 사회적경제기금 운용 증개기관 모집 공고(전라북도 공고 제2022-272호), 2022. 2. 15.
- 2022년 전라북도 사회적경제기금 용자지원사업 공고, 전라북도
- 2022년 충청남도 사회적경제기금 용자지원 계획 공고(충청남도 공고 제 2021 - 1956 호), 2022. 1. 3.
- 2022년 충청남도 사회적경제기금 용자지원 계획 수정 공고(충청남도 공고 제2022 - 1583호), 2022. 9. 30.
- 2023년도 노동·공정·상생정책관 소관 세입·세출 예산안 검토보고, 서울시의회 기획경제위원회, 2022
- 2023년 세종특별자치시 사회적경제 조직 금융(이차보전) 지원계획 공고(세종특별자치시 공고 제2023-24호), 2023. 1. 3.
- 경기도 2017회계연도~2021회계연도 각 결산서
- 경기도 사회적경제기금 설치 및 운영 조례 일부개정조례안 검토보고서, 2020. 11., 경기도의회 제348회 정례회 경제노동위원회
- 경기도 사회적경제 민간자조기금 운영기관 선정 결과 공고(경기도 공고 제2022-3044호), 2022. 11. 8.
- 경기도 사회적경제 민간자조기금 운영기관 특별용자 공고(경기도 공고 제2022-520호), 2022. 3. 4.
- 경상남도 2021년 기금운용계획, 경상남도
- 경상남도 사회적경제기금 설치 및 운용조례안 심사보고서(의안번호 제614호), 제374회 정례회 제1차 경제환경위원회, 2020. 6. 3.
- 경상남도 사회적경제기금 용자사업 안내, 2022.
- 사회적경제기금 용자지원 추진상황 보고(9월말 기준), 2022.
- 서울특별시 2013회계연도~2021회계연도 각 결산서, 서울특별시
- 서울특별시 사회투자기금 '19년 용자계획 및 수행기관(사회적경제기업 지원 등 부문) 모집 공모, 서울특별시 공고 제2019- 945호, 2019. 3.
- 서울특별시 사회투자기금 '22년 용자계획 및 수행기관(사회적경제기업 지원 등 부문) 모집 공모(서울특별시 공고 제2022-863호), 2022. 3.
- 서울특별시 사회투자기금 관리운영사무 민간위탁 동의안 검토보고(의안번호: 제1028호), 2012., 서울시의회
- 서울특별시 사회투자기금 사회(임팩트) 투자조합 조성을 위한 기금 출자 동의안 심사보고(의안번호: 제2459호), 2018. 4., 서울시의회 기획경제위원회

- 서울시 사회투자기금 웹진, 2014, 서울시 경제정책과 허혜경 주무관 인터뷰
- 세종특별자치시 2019회계연도~2021회계연도 각 결산서, 세종특별자치시
- 전라북도 2021회계연도 결산서, 전라북도
- 충청남도 2020회계연도~2021회계연도 각 결산서, 충청남도
- 충남 사회적경제기금 운용계획 설명회, 충청남도, 2020.
- 충남 사회적경제기금 설치·운용계획, 충청남도 경제통상실, 2019. 9.
- 충남 사회적경제 기금 수요 분석 및 평가지표 제안, 2019. 12.
- 충남 사회적경제 기금운용 성과분석 보고, 충청남도 사회적경제과, 2021. 7.
- 전라북도 사회적경제기금 설치 및 운용 조례안 검토보고서, 전라북도의회 제374회 임시회, 2020. 7. 21.
- 제72회 세종특별자치시의회(정례회) 예산결산특별위원회회의록, 2021. 12. 6.
- 제66회 세종특별자치시의회(정례회) 행정복지위원회회의록, 2020.11. 26.

인터넷 자료

- “2020년도 사회투자기금 용자 수행기관 리스트”, 서울특별시 사회적경제지원센터, 2020. 4. 29. (<https://sehuh.net/archives/2052634>, 2023. 2. 22. 접속)
- “2022년 전라북도 사회적경제기금 운용기관 선정”, 한국사회가치연대기금, 2022. 4. 6. (<https://www.svsfund.org/news/activity/285> 2023. 2. 22. 접속)
- 문진수, “사회적금융이란 무엇인가”, 한겨레, 2022. 2. 11. (https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1030738.html, 2023. 2. 22. 접속)
- “서울시, 부실운영 드러난 ‘사회투자기금’ 제도 폐지 검토”, 뉴스1코리아, 2022. 10. 26. (https://m.news1.kr/articles/?4844707#_enliple, 2023. 2. 22. 접속)
- “전북 사회적금융 생태계 조성 속도낸다”, 전북도민일보, 2022. 3. 16. (http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1374914&sc_section_code=S1N6 2023. 2. 22. 접속)

