

# 정부와 사회를 변화시키는 투자, 사회성과연계채권(SIB)

곽제훈((재)한국사회투자 기획조정실장)

## 목 차

- I. 서론
- II. SIB의 운영구조 및 참여자
- III. 해외사례
- IV. SIB의 정체성 및 원칙
- V. SIB에 관한 오해
- VI. 한국의 SIB 도입과 확산을 위한 과제

제 I 장

제 II 장

개발  
협력  
이슈

제 III 장

제 IV 장

## I. 서론

사회문제와 복지수요의 증가로 정부 공공사업에 대한 사회적 요구가 급증하고 있지만 정부의 예산은 한정되어 있다. 정부의 고민은 증세나 예산전용을 하지 않는 이상 새로운 수요에 재원을 투입하지 못하는 예산제약선이 존재한다는 것이다. 마찬가지로 기업의 사회책임(CSR: Corporate Social Responsibility)이 시장경제의 관심사가 되면서 기업의 공익활동에 대한 사회적 요구가 급증하고 있지만 기업의 자원에도 한계가 있다. 더 많은 사회공헌 활동을 하기 위해서는 더 큰 이윤창출이나 비용절감이 전제되어야만 하는 것이다.

정부와 기업의 공통적인 문제도 있다. 그것은 공공을 위해 투입한 재원으로 처음 의도한 성과와 목표를 달성했는지 알기 어렵다는 것이다. 구체적인 성과측정이 수반되지 않는다는 것은 자금이 올바른 곳에 제대로 쓰였는지 판단하기 어렵다는 말이 된다. 현재 하고 있는 일이 효과적이기 때문에 더욱 확장해야 할지, 효과가 없어 중단해야 할지 알지 못한 채 타성으로 공공사업에 자금을 집행하는 것이 현실이다.

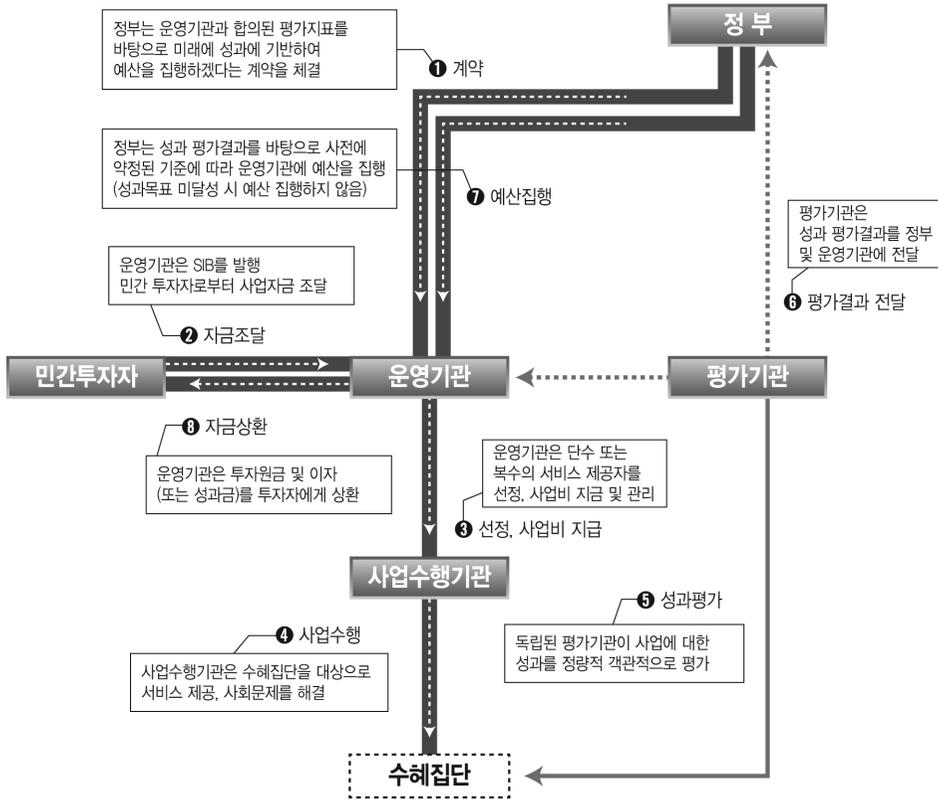
이러한 이유들로 인해 혁신적인 공공사업을 시도하는 데에도 제약이 생긴다. 재원은 한정되어 있고, 성과는 측정되지 않는 상황에서 외견상 무난한 결과만 도출할 수 있다면 굳이 새로운 것을 시도하려 하지 않기 때문이다. 특히 정부 입장에서는 성과가 측정된다고 하더라도 실패에 대한 책임을 진다면 더 성공할 수 있다 하더라도 실패의 가능성 때문에 새로운 방식은 시도하지 않을 것이다. 이 때문에 최대한 책임을 피할 수 있는 소극성과 보수성이 관료의 정체성으로 고착되고, 기업의 사회공헌은 외부의 요구에 따라 수행하는 수동성을 띄게 된다.

이러한 현실을 방지하기에는 우리 사회가 감당해야 할 기회비용이 클 수밖에 없다. 분명 사회문제 개선과 복지에 대한 요구는 급증하고, 이에 대한 국민의 기대도 높아지고 있는데 이와 같은 제약으로 해결책을 모색하지 못한다면 우리가 취할 수 있는 사회적인 개선이 이루어지지 않기 때문이다.

## II. SIB의 운영구조 및 참여자

‘SIB(Social Impact Bond: 사회성과연계채권)’는 민간의 투자로 공공사업을 수행하고, 정부는 성과목표 달성 시에만 약정된 기준에 따라 예산을 집행, 투자자에게 상환하는 계약이다. 이를 통해 정부는 성과가 있을 때에만 자금을 집행하여 예산을 절감하고, 투자자는 사회공헌 실천을 하면서 동시에 성과달성 시 원금과 이자를 수취할 수 있게 된다. 사업은 성과가 도출되고 측정될 수 있도록 주로 중장기에 걸쳐 진행되는 것이 특징이다. 명칭에 ‘채권(Bond)’이라는 말이 들어있지만 자본시장에서 일반적으로 통용되는 확정금리부 채권과는 다른 개념이며, 계약에 따른 권리로서의 채권으로 폭넓게 이해하는 것이 바람직하다.

<그림 1> SIB 운영구조<sup>1)</sup>



- 제 I 장
- 제 II 장
- 개발협력이슈
- 제 III 장
- 제 IV 장

1) <그림 1>, <표 1>: 필자 블로그(<http://blog.naver.com/projustice>)에 게재했던 내용이며, (재)한국사회투자자의 SIB 소개 인쇄물에도 사용하였다.

&lt;표 1&gt; 현재의 공공정책과 SIB

현 공공정책 - 비용기반 사전적 예산집행	사회성과연계채권(SIB) - 성과기반 사후적 예산집행
① 사업성과에 관계없이 사전적으로 예산 집행 - 세금을 수행비용에 사용	① 사업성과에 따라 사후적으로 예산 집행 - 세금을 사회적 성과에 사용
② 문제가 발생한 것을 확인한 후 대응 - 예방적 조치보다 사회적 비용, 문제해결 비용 상승	② 사전 예방적 사업에 집중 - 사후적으로 더 많은 사회적 비용과 문제해결 비용이 드는 것을 예방
③ 위 1, 2번으로 인한 정부의 예산부족 문제 심화	③ 중장기적으로 정부 예산부족 문제 개선
④ 정부가 사업결과에 대한 리스크를 짐 - 납세자인 시민들이 리스크를 짐	④ 사업결과에 대한 리스크가 자발적인 투자자에게 분산됨 - SIB는 투자자에게 투자기회와 사회공헌 기회를 동시에 제공
⑤ 정부 중심의 관료적 사업수행 체계	⑤ 민·관 협치 실현 - 정부, 민간투자자, 사업수행자, 성과평가자 등이 참여

SIB의 운영구조는 각 나라의 제도와 환경에 따라 약간씩 다른 형태를 지닐 수 있지만 가장 기본적인 원형은 <그림 1>과 같으며, 여기에는 5개의 참여기관 또는 이해관계자가 등장하게 된다.

- (1) 정부 : 정부는 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관 등 공공·복지사업에 세금을 사용하는 주체이다. 정부는 SIB 운영기관과 성과가 달성되면 예산을 집행하겠다는 계약을 맺고, 그 계약을 통해 성과보상에 대한 지급보증을 하게 된다. 정부는 성과가 달성되지 못하는 사업에 대해서는 사업비를 집행하지 않음으로써 예산을 절감하게 되고, 성과와 관계없이 세금을 소진하던 비용 집행자에서 성과 달성 시에만 세금을 사용하는 성과 구매자로 변모하게 된다. 사업이 성공하여 원금에 인센티브까지 지급하게 되더라도 예방행정 효과로 인해 장기적으로는 예산을 절감하게 된다. 이 때 정부의 직접 행정비용 뿐 아니라 문제의 방치로 야기되는 간접 행정비용과 제반 사회비용까지 고려하게 되면 SIB의 예산절감 및 예방효과는 더욱 커지게 된다.

- (2) 운영기관 : 운영기관은 정부와 계약을 맺고 투자자 모집, 사업수행기관 선정, 사업관리 등 SIB 업무를 중간에서 총괄하며, 주로 임팩트투자나 공익사업을 수행하는 단체가 그 역할을 맡는다. 운영기관은 SIB 추진절차에 따라 정부, 투자자, 사업수행기관과 계약을 맺게 되며, 이들 사이에서 자금을 중개한다. 이를 위해 필요한 경비는 정부나 투자자로부터 수취한다. 운영기관은 중심에서 SIB 사업을 기획하고 관리함으로써 사회문제 해결의 주도적인 역할을 수행하게 된다.
- (3) 투자자 : 투자자는 주로 기업이나 공익활동단체가 참여하게 되는데 SIB를 통해 사회공헌을 하면서 투자수익을 창출하거나, 반대로 투자를 하면서 사회공헌도 할 수 있는 이점을 누리게 된다. 또한 상환된 사회공헌 자금을 다시 활용함으로써 사회공헌 비용을 절감하거나 같은 비용으로도 더 많은 사회공헌 활동을 할 수 있게 되며, 성과달성을 못하여 원금에 손실이 발생하더라도 손비나 기부금 처리가 가능하다. 결국 기존에 공여적인 사회공헌 활동을 했던 기관은 해당 자금을 SIB에 투자하더라도 전혀 손해 볼 일이 없는 것이며, 오히려 사업이 성공했을 때는 소모성으로 사라질 수 있던 자금이 상환됨으로써 자금의 여유마저 생기게 된다. 원래 투자라는 행위가 위험을 동반하는 자발적인 선택이라는 것을 고려할 때 이러한 투자와 사회공헌의 융합은 투자자에게 과거에 없던 새로운 기회를 제공하게 된다. 이밖에도 투자자는 운영기관과 함께 사업수행기관의 계획이행 여부를 관찰할 수 있어, 투여한 자본이 책임 있게 쓰이도록 유도하고, 올바른 성과 도출에 기여할 수 있다. 투입된 자본의 사회적 파급효과가 커지는 것이다.
- (4) 사업수행기관 : 사업수행기관은 SIB를 통해 해결하려고 하는 사회문제에 전문성이 있는 민간 실행기관이다. 공익적 성과를 창출할 능력만 있다면 법적 형태에 제약을 둘 필요는 없으나 공공사업 성격상 주로 비영리단체가 그 역할을 맡는다. 사업수행기관은 운영기관과의 계약을 통해 투자된 자금으로 사업비와 운영비를 수취하며, 자금조달에 대한 염려 없이 사업기회를 확장하고, 전문성을 활용하여 사회문제에 직접 개입할 수 있게 된다. 사업수행기관은 단수 또는 복수의 기관이나 컨소시엄 등 다양한 구성으로 참여할 수 있으며, 수혜집단과

제 I 장

제 II 장

개발협력이슈

제 III 장

제 IV 장

접촉하고 최종적인 성과에 영향을 미치기 때문에 공정한 심의를 거쳐 선정해야만 한다.

- (5) 평가기관 : 평가기관은 사업성과를 평가하여 성과 달성여부를 판단하는 기관으로서 연구기관, 대학, 현장 전문기관, 사회적 임팩트 평가기관 등 성과지표에 대한 객관적인 평가가 가능한 곳이 이에 해당된다. 정부와 운영기관이 합의에 따라 평가기관을 선정하지만, 두 당사자는 물론 다른 참여자로부터도 독립적인 기관이 선정되어야 하는 것이 중요하다. 특히 정부와 투자자의 이해상충이 발생할 수 있는데 평가결과에 따라 정부의 예산집행과 투자자의 자금 상황이 결정되기 때문이다. 물론 정부가 예산을 아끼기 위해 실패를 희망할리는 없지만, 이와 같은 결과적인 이해상충으로 인해 평가기관의 독립성과 공정성은 중요한 전제조건이 된다.

<표 2> SIB 참여자의 역할 및 이점

구분	역할	이점
정 부	운영기관과 계약을 맺고 성과목표 달성 시 사후적으로 약정된 예산을 집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업실패에 대한 재무적 위험부담 경감</li> <li>- 성과에 기반을 둔 공공사업을 통해 실질적 사업 효과 증대</li> <li>- 장기적으로 정부예산을 절감하고, 예방적 사업의 확장으로 사회비용 감소</li> </ul>
운영기관	정부와의 계약을 근거로 투자자 모집, 사업수행기관 선정, 사업진행 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부, 투자자, 사업수행기관 등과 계약을 맺는 주체로서 SIB 운영의 중심역할 수행</li> </ul>
투자자	운영기관과 SIB 계약을 체결, 정부를 대신하여 공공사업에 자금을 투입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 투자를 통한 사회공헌으로 자금의 효율적 활용, 사회공헌 확대 등 가능</li> <li>- 사업성공 시 수익창출 가능, 사업실패 시 투자금의 손비 또는 기부금 처리 가능</li> <li>- 성과관리를 통해 사회공헌의 파급력 증대</li> </ul>
사업수행기관	성과목표 달성을 위해 실질적인 사업을 수행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업비·운영비 수취, 사회문제 해결을 위한 사업을 직접 수행</li> </ul>
평가기관	성과지표를 통해 사업성과를 측정하고 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과측정을 통해 공공사업에 기여</li> <li>- SIB 사업비에 평가비용 포함됨</li> </ul>

이와 같이 SIB를 활용하면 기존 정부 주도의 관치에서 다양한 참여자의 거버넌스(governance) 구축이 가능해지며, 장기적으로 정부의 예산절감 효과까지 기대할 수 있게 된다. 또한 사업실패에 대한 재정적 부담을 덜어낸 정부와 사회공헌 활동으로 수익까지 낼 수 있게 된 기업은 보다 적극적으로 성과에 기반을 둔 새로운 방식의 사업모형을 시도하게 되며 이는 혁신을 이끌어내는 동력이 된다. 그리고 자금의 선순환을 통해 더 많은 공공사업을 수행할 수 있게 되고, 결과적으로 수혜자인 국민의 이익은 증대하게 된다.

### III. 해외사례

SIB의 첫 아이디어와 모델은 영국에서 탄생하였다. 2010년 영국 피터버러(Peterborough)시 소재 교도소 재소자의 재범률 감소를 위해 세계 최초의 SIB 실험이 시작되었다. 영국 법무부와 비정부 공공기관(Non-Departmental Public Body: NDPB)인 복권기금(Big Lottery Fund)이 정부의 역할로서 최종적인 예산집행을 보증하였으며, 사업규모는 500만 파운드이다. 운영기관은 영국의 대표적 사회투자기관인 소셜파이낸스(Social Finance Ltd, UK)이며, 투자자는 재단법인·자선단체 등 17개의 민간 참여자로 이루어져 있다.<sup>2)</sup>

재소자들의 경우 출소 후 높은 재범률에 의해 치안 및 교정시설 등에 비용을 지불하는 국가가 막대한 행정비용을 부담한다. 또한 피해자나 가해자로 인한 장기적·간접적인 행정비용 및 유무형의 사회비용도 발생하여 이들의 재범률만 낮출 수 있다면 사업비를 훨씬 초과하는 사회비용을 절감할 수 있게 된다. 피터버러시 SIB는 6년 간 사업을 수행하고 이후 2년 간 결과를 추적 평가하여 비교집단에 비해 재범률이 감소하면 최소 연 2.5%에서 최대 연 13%의 수익률을 보장한다. 성과기준을 달성하지 못하면 정부는 예산집행을 하지 않고, 투자자는 원금손실을 감수하게 된다.

사업을 수행하기 위해 4개의 민간단체가 재소자 지원, 재소자 가족 지원, 지역 공동체 지원 등 각자 역할을 분담하여 문제 해결을 위한 종합적인 접근을 시도하며,

2) Alex Nicholls, Emma Tomkinson, *The Peterborough Pilot Social Impact Bond*, (University of Oxford, 2013), p.13.

과거에는 단기적인 사업 체계로 인해 계획하기 어려웠던 재소자의 중장기 사회적응 프로그램들을 수행한다.

주목할 만한 것은 2012년 7월까지의 출소자들을 대상으로 2013년에 중간평가를 실시하였는데 영국의 평균 재범률이 10% 상승하는 동안 SIB 프로그램 대상자들의 재범률은 11%나 감소한 것이다.<sup>3)</sup> SIB를 통해 기존 예산사업으로는 시도할 수 없었던 새로운 프로그램을 실험할 수 있었고, 성과평가를 통해 그 타당성을 입증하게 된 것이다. 운영기관인 소셜파이낸스에 의하면 초기 출소자의 지속적인 재범률 하락이 관찰된다고 하며, 교도소 안팎과 지역사회에서 제공되는 다양하고 즉각적인 서비스, 예방적이고 유연한 지원 등을 성공의 이유로 언급한다.<sup>4)</sup> SIB를 활용하면 정부는 혁신적인 공공사업 시도에 대한 부담이 사라지고, 참여기관들은 실질적인 성과창출에 집중하게 되며, 나아가 프로그램의 적합성을 검증하게 되어 사회문제에 대한 새로운 해결책 도출이 가능해지는 것이다.

3) Emma Disley and Jennifer Rubin, *Phase 2 report from the payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough*, (Ministry of Justice, UK, 2014), p.13.

4) Social Finance Ltd 블로그: <http://socialfinanceuk.wordpress.com/2014/04/24/social-finance-statement-peterborough-social-impact-bond>

<표 3> 영국 피터버러시 SIB 개요<sup>5)</sup>

국가 / 지역	영국 / Peterborough시
정부(지급보증자)	Ministry of Justice, Big Lottery Fund
계약체결시기	2010년 3월
발행규모	500만 파운드 (약 87억 원, 2010년 3월말 기준)
운영기관	Social Finance Ltd. UK
투자기관	Barrow Cadbury Charitable Trust, Esmee Fairbairn Foundation, Friends Provident Foundation 등 17개 민간기관
사업수행기관	One Service(St Giles Trust, Ormiston Trust, YMCA, SOVA)
평가기관	University of Leicester, QinetiQ
배경(사회문제)	재소자들의 높은 재범률에 의해 피해자와 재소자는 물론 교정시설 등에 비용을 지불하는 국가가 막대한 사회비용 부담
사업대상	피터버러 교도소(HMP Peterborough)의 12개월 형 미만 남성성인 재소자 3,000명
사업기간	사업실행기간 6년, 성과평가기간 2년 (총 8년)
목적	단기재소자들의 재범률 감소
성과지표	재범률
성과기준 및 수익률	<ul style="list-style-type: none"> <li>3개의 통계집단(cohort) 평균이 비교집단에 비해 7.5% 이상 재범률 감소시 연간 최소 2.5%, 최대 13%</li> <li>각 통계집단이 비교집단에 비해 10% 이상 재범률 감소시 연간 최소 2.5%, 최대 13%</li> <li>각 통계집단이 비교집단에 비해 10% 미만 재범률 감소하고 3개의 통계집단 평균이 비교집단에 비해 7.5% 미만 재범률 감소시 원금 전액 손실</li> </ul>
기타 특이사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>세계 최초의 SIB</li> <li>2013년 중간평가 결과 재범률 11% 감소 성과 도출 (같은 기간 영국 평균 재범률은 10% 상승)</li> </ul>

5) Emma Disley, Jennifer Rubin, Emily Scraggs, Nina Burrowes, Deirdre Culley, *Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*, (Ministry of Justice, UK, 2011), Sion Cave, Tom Williams, Darrick Jolliffe, Carol Hedderman, *Peterborough Social Impact Bond: as independent assessment* (Ministry of Justice, UK, 2012), Alex Nicholls, Emma Tomkinson, *The Peterborough Pilot Social Impact Bond*, (University of Oxford, 2013), Emma Disley and Jennifer Rubin, *Phase 2 report from the payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough*, (Ministry of Justice, UK, 2014).

제I장

제II장

개발협력이슈

제III장

제IV장

첫 SIB가 세상에 소개된 뒤, 영국의 타 지역은 물론 다른 유럽 국가와 미국, 호주, 캐나다, 이스라엘 등에서도 이를 도입하거나 검토하는 등 SIB가 전 세계에 빠르게 확산되고 있다. 미국과 호주의 경우는 영국의 중간평가 결과가 나오기도 전에 SIB<sup>6)</sup>를 도입하였는데 운영원리만 보고도 이를 신속하게 받아드릴 정도로 SIB는 강력한 설득력을 가지고 확산되고 있다.

2012년 미국 뉴욕시에서는 교도소 출소자들의 재수감률을 줄이기 위한 SIB 계약을 체결하였다. 피터버러시 SIB와 주제는 유사하지만 뉴욕시 SIB에는 투자자의 원금보장이라는 독특한 특징이 있다. 골드만삭스(Goldman Sachs)는 투자자로서 단독으로 960만 달러에 이르는 자금을 투자하였으며, 블룸버그재단(Bloomberg Philanthropies)은 원금 보장기관으로서 최종 사업성고가 미흡하여 투자자의 원금 손실이 발생할 경우 원금의 75%인 720만 달러까지 투자자 손실을 보전하는 역할을 한다. 이를 위해 블룸버그재단은 운영기관에 기부를 하고, 운영기관은 투자자를 위한 보장기금(guarantee fund)을 만들었다. 원금의 일부를 보전해줌으로써 투자자는 어려운 사업에도 과감히 투자할 수 있게 되고, 위험에 노출되는 자본 비율이 줄어들기 때문에 정부 입장에서는 투자자에게 지급할 성과보상액을 낮추거나 성과기준을 높일 수 있게 된다. 보장기관은 사업 리스크의 일정 부분을 감당하게 되지만 SIB 투자를 활성화하여 혁신적이고 난이도 높은 사업을 수행할 수 있는 환경을 조성하고, 기부를 통해서도 SIB에 참여할 수 있다는 점에서 긍정적인 사회적 임팩트를 창출하게 된다. 보장기관은 애초에 공여적으로 기부하던 사회공헌 자금을 SIB 투자금 보장을 위해 사용하게 되면 사업이 성공했을 경우 그 자금을 계속 다른 SIB 사업을 보장하는 데에도 활용할 수 있어 가치 창출의 지속성을 기대할 수 있다. 또한 보장률에 따라 실제 투자금의 일부만 준비하면 되고, 사업기간에 따라 분할 기부도 가능하여 큰 부담 없이 SIB를 활성화 하는 일에 장기간 기여할 수 있게 된다.

영국 피터버러시와 미국 뉴욕시의 두 사례는 공통적으로 범죄율과 관련이 있는 사업이 주제로 선정되었는데, SIB는 이 외에도 다양한 주제에 적용될 수 있다. 세계 각지에서 현재 수행하거나 준비하고 있는 SIB 사업의 주제들 중 일부를 정리하면 <표 5>와 같다.

6) 호주의 경우는 SBB(Social Benefit Bond)로 명명하였다.

<표 4> 미국 뉴욕시 SIB 개요<sup>7)</sup>

국가 / 지역	미국 / New York시
정부(지급보증자)	New York City Department of Correction
계약체결시기	2012년 8월
발행규모	960만 달러 (약 98억 원, 2012년 8월말 기준)
운영기관	MDRC(Manpower Demonstration Research Corporation)
투자기관	Goldman Sachs Bank USA
원금보증기관	Bloomberg Philanthropies (원금의 75%, USD 720만 보장)
사업수행기관 / 협력기관	Osborne Association / Friends of Islands Academy
평가기관	The Vera Institute of Justice
배경(사회문제)	라이커스섬(Rikers Island) 교도소 16~18세 청소년 출소자들의 1년 내 재수감률이 50%에 달하여 이에 따른 교정국의 행정비용과 막대한 사회비용 발생
사업대상	라이커스섬 교도소에 수감된 16~18세 청소년 재소자 3,000명
사업기간	4년
목적	청소년 재소자들의 재수감률 감소
성과지표	재수감률
성과기준 및 수익률	비교집단에 비해 10% 이상 재수감률 감소시 연간 최소 0%, 최대 10.4% (투자금 4년간 분기 납입, 총손실은 원금의 25%로 제한)
기타 특이사항	최초의 원금보장형 SIB

제I장

제II장

개발협력이슈

제III장

제IV장

7) John Olson and Andrea Phillips, "Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States" in *Community Development Investment Review - Volume 9, Issue 1*, (Federal Reserve Bank of San Francisco, 2013), Timothy Rudd, Elisa Nicoletti, Kristin Misner, Janae Bonsu, *Financing Promising Evidence-Based Programs - Early Lessons from the New York City Social Impact Bond*, (MDRC, 2013).

〈표 5〉 다양한 SIB 사업 주제

국가	지역	사업 주제
영국	Peterborough시	단기 재소자들의 재범률 감소
	Essex주	위기청소년의 가정이탈 방지
	London시	노숙인들의 탈노숙
	전국	영국 내 입양 필요 아동의 입양 및 입양 후 정착
	Manchester시	보호시설 아동 가정 복귀
미국	New York시	청소년 재소자들의 재수감률 감소
	Saltlake시	저소득층 아동의 특수교육 감소
	Massachusetts주	청년 재범률 감소 및 취업
호주	New South Wales주	가정 외 보호아동의 가정 복귀
	New South Wales주	가정 외 보호아동 발생 예방
아일랜드	Dublin시	보호시설에 거주하는 가정에게 지속가능한 거주지 제공
네덜란드	Rotterdam시	근로 장려, 직업교육 등을 통한 청년실업 문제 개선
벨기에	Brussels시	청년 이민자의 취업률 제고
이스라엘	유대교 공동체 지역	높은 실업문제를 겪는 초정통파 유대교인들의 취업률 제고

#### IV. SIB의 정체성 및 원칙

SIB는 자원 활용 방식으로서의 정체성을 가지고 있다. SIB는 사회문제를 해결하는 사업 아이디어가 아니라 그 아이디어를 효과적으로 구현하는 새로운 절차이자 자원 활용 방법이다. 정부 입장에서는 예산집행의 새로운 방식이고, 투자자 입장에서는 사회공헌이 결합된 새로운 투자상품이며, 수혜자인 국민의 입장에서는 세금이 효율적으로 활용되면서 성과가 창출되는 혁신 프로세스인 것이다.

새로운 정책과 방법론이 특정 국가에 도입될 때는 해당 국가의 제도, 정책, 문화 등 특수한 환경적 요인에 따라 변형되는 것이 일반적이다. SIB라는 새로운 방식도

예외가 아니다. 계약의 형태, 참여기관의 역할, 평가방법 및 시기, 성과 인센티브 지급방식 등 제반 원칙과 절차는 그 나라의 환경에 맞게 조율될 수밖에 없으며, 하나의 통일된 형태의 SIB는 가능하지도 않을뿐더러 바람직하지도 않다. 세계적으로 SIB가 초기의 발전양태를 보이고 있기 때문에 앞으로도 새롭게 응용된 SIB는 더 많이 나올 것이다.<sup>8)</sup>

그러나 아무리 새로운 응용이 가능하더라도 SIB로서 정체성을 유지하기 위해서는 반드시 지켜져야 할 원칙들이 존재한다. 그 원칙들을 사업, 성과측정, 보상의 세 가지 측면에서 정리할 수 있다.

- (1) SIB로 수행할 수 있는 사업은 사전 예방적인 사업으로서 목표한 사회성과가 달성되면 문제가 방지되었을 때 발생할 수 있었던 행정비용 또는 사회비용<sup>9)</sup>이 절감되어야 한다. SIB를 통해 절감 가능한 비용이 SIB 사업비보다 크면 사업이 실패했을 때뿐만 아니라 성공했을 때에도 정부 예산을 절감하게 된다는 명분을 제공한다. 결과적으로 SIB를 활용하면 납세자인 국민의 부담과 사회적인 비용을 경감하는 순기능이 극대화되는 것이다. 주의해야 할 점은 SIB에 적합하지 않은 사업도 있다는 것이다. 공여적으로 지원해야 하는 기본적인 복지사업이나 특별한 아이디어 없이 자금만 투입하면 단일한 성과가 나오는 프로그램을 SIB로 대체하는 것은 바람직하지 않다. 그러한 것들은 일반적인 예산사업이나 사회공헌사업으로 하는 것이 낫다.

8) 최근 영국과 미국을 중심으로 SIB를 국제개발협력 분야에 적용시킨 DIB(Development Impact Bond: 개발성과연계채권)에 대한 아이디어도 제시되어 활발한 연구가 진행되고 있다.

9) 사회비용을 산출할 때 가장 기본이 되는 것은 정부의 행정비용으로서 특정 문제 해결을 위해 예산을 집행하고 있는 행정기관과 문제가 방지되었을 때 사후적으로 예산소요가 발생하는 행정기관 등의 비용을 합산할 수 있다. 정부 행정비용의 자료 취득이 불가능하거나, 비시장(non-market)재화로서 비용 산출이 어려운 사회문제의 경우 정밀한 질문을 통해 사람들의 주관적 가치를 금전적 가치로 환산하는 조건부가치측정법(Contingent Valuation Method: CVM)을 활용하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 사회비용의 범위를 보다 포괄적으로 확대하면 환경적 영향, 연쇄적인 파급효과, 사회 전체적인 기회비용 등 다양한 요소가 포함될 수 있다. 그러나 주의할 점이 있다면 타당성과 신뢰성 확보를 위해 사회비용을 산출할 때에는 명확한 논리와 근거를 가지고 해야 한다는 것이다. 어떤 경우든 산출의 근거가 명확하지 않을 때에는 확실한 것만 포함시켜 비용을 과장하지 않도록 해야 한다.

- (2) SIB 사업에는 반드시 성과측정이 수반되어야 한다. SIB의 기획자는 계량적이고 객관적인 성과지표를 선정하고, 합리적인 성과기준을 마련해야 한다. 성과측정을 함으로써 전시행정이나 형식주의에서 벗어나 제대로 된 결과를 도출하는 일에 집중하게 되고, 성과기준에 따른 사업의 성공여부를 판별하고, 사업아이디어의 타당성을 검증할 수 있게 된다. 또한 평가결과를 통해 향후 더 개선된 사업을 만들어 내거나, 사회문제 해결책의 확산을 위한 근거로 활용할 수도 있다. 참고로 성과기준을 정할 때 경기변동, 정책변화 등 외생변수가 결과에 미치는 영향을 줄이기 위해 통제집단을 두어 비교하는 방법, 성과달성 시 절감 가능한 행정비용(또는 사회비용)과 투입되는 사업비용의 비교를 통해 손익분기점을 산정하여 기준을 정하는 방법, 사회적으로 요구되는 특정 기준선을 파악하는 방법 등 다양한 것들을 고려해 볼 수 있다.
- (3) SIB 성과기준 달성 시 투자자에 대한 보상이 이루어져야 한다. 정부예산과 활용 가능한 경제적 자원은 한정되어 있다. SIB를 이용하면 기존에 유입되지 않았던 새로운 민간의 투자재원 또는 사회공헌자금이 들어오게 되고, 이 자금이 선순환되어 보다 다양한 공공사업을 수행할 수 있게 된다. 만약 SIB의 투자를 기존과 동일한 사회공헌 자금으로 여겨 투자자에 대한 보상이 이루어지지 않는다면 투자자 입장에서는 기존 기부사업과의 차별성이 없어지고, 투자와 사회공헌의 경계지대에 존재하던 새로운 재원이 활용되지 못하여 SIB는 올바르게 정착하지 못할 것이다. 또한 정부의 사업 실패 리스크를 투자자가 이전받는 만큼 그에 대해 적절한 이자로 보상해 주는 것은 금융적 관점이나 SIB의 지속성을 위해서도 합당한 생각이다. 무엇보다 그 보상은 절감된 사회비용 중 일부로 하는 것이기 때문에 사업 성공 후 원금과 이자를 지급해야하는 시점이라면 정부와 투자자는 물론, 납세자이자 수혜자인 국민 모두가 이익을 보게 될 것이다.

**참고. SIB 기획자의 다섯 가지 질문**

SIB 사업을 기획하는 주체는 정부, 운영기관, 민간단체, 연구기관 등 누구나 될 수 있다. 기획자가 사업을 구상할 때 짚고 넘어가야 할 다섯 가지 질문은 아래와 같다.

- ① 사회적으로 해결해야 할 과제인가?
- ② 공여적인 복지사업이나 자금만 있으면 해결되는 과제를 제외했는가?
- ③ 계량적·객관적 성과지표가 존재하는가?
- ④ 예방적인 조치를 통해 행정비용/사회비용을 절감할 수 있는가?  
(또는 비용 이상의 사회적 가치가 창출되는가?)
- ⑤ 역량 있는 사업수행기관이 존재하는가?

**V. SIB에 관한 오해**

우리나라도 사회문제와 정부재정 수요가 급증하는 현시점에 이를 해결하는 유용한 도구로서 SIB에 대한 관심이 점진적으로 증가하고 있다. 인식의 확산이 공감대를 형성하고 정책이 수용되도록 하는 밑바탕이 되기에 관심의 증가는 반가운 일일 수밖에 없다. 그러나 SIB가 사람들에게 전파되면서 이에 대한 잘못된 이해도 함께 생성되고 있다. 여기서는 SIB에 관한 몇 가지 오해들을 정리해보고자 한다.

먼저, SIB에 대해 가장 많은 오해가 있는 부분은 SIB의 형태에 관한 것이다. 일반적으로 금융시장에서 통용되는 국채, 회사채와 같은 채권과는 다른 개념으로서 보다 실무적으로는 다양한 형태의 ‘계약’으로 접근하는 것이 바람직하다. 일단 정부와 운영기관 사이에는 성과가 달성되었을 때 정부가 예산을 집행하겠다는 계약이 이루어진다. 이 계약은 위탁도 용역도 아니며 기존에 없던 새로운 형태의 사회성과보상계약<sup>10)</sup>으로서 제도적 근거가 뒷받침되어야 체결이 가능하다. 운영기관과 투자자 사이에는 다양한 형태의 약정이 이루어질 수 있는데 성과에 따른 원금 손실이나 이자 수취 가능성을 명시할 수 있다면 그 형태에 구매받을 필요가 없다. 논의되는 방식으로는 투자계약증권, 파생결합증권 등이 있으나 향후 자본시장법 내에 ‘사회성과연계채권(또는 사회성과연계증권)’이 정의 내려져 증권의 새로운 형태가 만들어진다면 가장 바람직할 것이다.

10) 서울시는 2014년 3월, SIB 추진의 근거가 되는 최초의 법령으로서 ‘서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례’를 제정하였으며, 조례에 ‘사회성과보상계약’, ‘사회성과연계채권(SIB)’ 등을 정의내리고 제도화하였다.

두 번째로는 정부 입장에서 SIB를 통해 공공사업을 수행하면 원금 외에 인센티브까지 지급해야 하므로 결국 예산이 더 들게 된다는 오해가 있다. 이는 매우 단순한 왜곡으로서 정부의 예산이 절감되는 원리는 세 가지로 이해할 수 있다. ①정부가 수행하는 공공사업은 100% 성과가 보장되지 않으며, 그간 정부는 성과가 없는 사업에도 예산을 집행해 왔다. SIB를 이용하면 실패하는 사업에는 정부가 예산을 집행하지 않음으로써 예산을 절감하게 되며, 사업을 반복시행하면 특정 성공확률에 수렴되는 대수의 법칙(law of large numbers)에 의해 장기적으로 예산절감 효과는 안정화된다. ②실질적인 성과를 달성하기 위해 근본적인 문제해결에 집중하게 되면 투입예산 대비 성과가 향상되고 예방적 조치가 가능해져 예산이 더욱 효율적으로 사용된다. ③사업이 성공하여 정부가 성과보상을 하게 되더라도 예방되는 행정비용이 사업비보다 크면 정부는 예산을 절감할 수 있다.

세 번째로는 SIB가 사회적경제(social economy)<sup>11)</sup>, 또는 비영리단체를 지원하기 위한 목적으로 운용되어야 한다는 오해가 있다. SIB는 효과적으로 사회문제를 해결하는 수단으로서 ‘사회적 성과’에 방점을 찍어야 하며, 특정한 이해관계자 집단을 염두에 두고 활용하는 지원체계가 아니다. 원칙적으로 SIB에 참여하는 기관들은 공정하게 선정되어 올바르게 성과에 기여할 수 있다면 법적 형태에 제약을 둘 필요가 없다. 물론 그 과정에서 사회적경제 단체나 비영리단체가 참여하게 되어 자연스럽게 그들의 활동영역을 넓히고 역량을 강화하는 데에 도움을 주게 될 것이다. 특히 사업수행 기관의 경우는 대부분이 비영리단체로 선정될 가능성이 높다. 그러나 여기서 이야기하고자 하는 것은 이를 당연한 대전제로 받아들이고 SIB가 원래 강조해야 할 목적을 치환하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. SIB는 특정 이해관계자의 사업기회를 위해 설계되는 것이 아니라, 실질적인 사회적 성과를 위해 설계되어야 한다.

11) 사회적 목적과 연대의식을 가지고 수행하는 경제활동으로서 근래의 자유방임적 시장 경제가 초래한 무한경쟁, 양극화 등의 부작용에 반발하여 확산되었다. 우리나라의 사회적경제는 실무적으로 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등을 그 범주에 포함시키고 있다.

## VI. 한국의 SIB 도입과 확산을 위한 과제

우리나라도 정부와 사회가 직면하고 있는 문제들을 해결하기 위해 SIB 도입을 적극적으로 검토하고 실천에 옮겨야 한다.<sup>12)</sup> 우리 사회에 SIB를 도입하고 정착시키기 위해서는 넘어야 할 여러 과제들이 있다. SIB 추진과정 중 부딪치는 현실의 가장 큰 장벽은 기존의 제도와 관행이며, 우리는 이를 해결할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

### 1. 제도의 개선

우선적으로, SIB 실현이 가능하려면 이를 뒷받침할 수 있는 제도가 있어야 한다. SIB는 정부의 입장에서는 예산을 집행하는 한 방식으로서 현재의 비용이 아닌 미래의 성과에 비용을 집행하겠다는 약속이 있어야 진행될 수 있다. 그런데 현재 정부의 일반적인 예산체계는 차기연도 예산을 전년도에 확정된 뒤 비용에 근거하여 집행하는 방식으로서, 복수의 회계연도가 지난 후에 성과측정 결과에 기초하여 예산을 집행하겠다고 사전에 승인하는 예산책정 방식은 법·제도적인 근거가 미약하다. 이를 해결하기 위해 대표적으로 두 가지 방식을 제안할 수 있다.

- (1) 세출예산 반영 근거법 마련 : 먼저, 성과보상 지급연도 세출예산에 반영하도록 법을 정비하는 방안이 있는데, 2014년 3월 제정되어 우리나라는 물론 아시아 최초로 SIB의 제도적 근거를 마련한 ‘서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례’가 대표적인 예이다. 법령을 통한 세출예산 반영 방안은 예산 체계로서 SIB의 정체성을 규정짓는 명확성이 있다. 그러나 사업 단위로 관련 부서(또는 관련 정부부처)와 의회의 승인을 얻어야 하는 등 행정절차가 복잡하고, 예산집행도 그 부서(부처)가 책임지게 되어 전형적인 관료주의가 나타나 사업 추진에 장애로 작용하는 단점이 있다.

12) 우리나라에서도 SIB를 도입하기 위한 연구와 움직임이 있으며, 2014년 8월 현재 SIB 도입을 위해 가장 적극적인 행보를 보이고 있는 곳은 서울시이다. 서울시는 2014년 2월, 재단법인 한국사회투자자 SIB 사업추진 양해각서를 체결하였고, 3월에 ‘서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례’를 제정하였다. 서울시 사회투자기금 관리·운영기관인 한국사회투자자는 SIB 사업 기획과 조례 제정을 지원하고, 2014년 7월에 예비 투자자인 KDB대우증권과 투자 양해각서를 체결하였다.

- (2) 사회성과보상기금 조성 : 다른 방안으로는 정부에서 사회성과 보상을 위한 통합적 기금을 조성하여 기금 운용자가 지급을 보증하고 성과 달성 시 자금을 집행하는 방법이 있다. 이 방법은 행정 절차가 세출예산 반영보다 효율적이고 부서(부처) 간 칸막이 행정이나 관료성의 문제가 적게 발생한다. 이에 따라 민간의 참여가 활발해지고 SIB의 확산이 용이해지며, 무엇보다 단일 부서(부처)의 소관 업무를 넘어서는 복합적인 사회문제 해결도 가능해진다는 장점이 있다. 단점으로는 SIB를 시작하기 위해 정부가 사전에 기금을 조성해야한다는 점이 있다.

## 2. 관행의 개선

SIB 실현을 위해서는 타성에 젖은 관행과 인식이 변화되어야 한다. 제도의 변화를 이끌어내는 동력이 인식의 변화에서 비롯되기에 이의 중요성을 간과할 수 없다. 여기서는 정부, 기업, 비영리영역으로 구분하여 언급하고자 한다.

- (1) 관료주의 타파 : 높은 사회적 가치 창출을 기대할 수 있음에도, 자신의 책임을 최소화하는 방향으로 업무를 진행시키는 관료의 동기부여 체계와 관행은 새로운 아이디어가 구현되는 데에 커다란 장애가 된다. SIB와 같은 아이디어를 받아들이고 사회의 혁신을 이끌어 내는 일은 정부의 관심과 지원 없이는 성사시키기 어렵다. SIB의 제도적 기반을 만드는 일부터 실제 이를 추진하는 과정 모두 공공영역의 적극적인 참여가 있어야 가능해지는 것이다. 정부는 국민이 납부한 세금의 선량한 관리자로서 사회가 대면하고 있는 문제의 해결 방안을 전향적으로 취하여 사용되는 재원의 효용 창출을 극대화시켜야 한다.
- (2) 기업의 CSR 다변화 : 기업들은 천편일률적인 사회공헌에서 벗어나 지속가능한 대안으로 SIB에 관심을 가지고 기존의 CSR 활동을 보완하여야 한다. 투자와 사회공헌에 대한 인식을 전환하여 적극적으로 SIB 투자에 참여하고, 필요하면 내부의 심의규정을 이에 알맞게 수정할 필요가 있다. 기부가 가능한 단체는 뉴욕의 블룸버그재단 사례와 같이 투자자의 원금 일부를 보장해 주어 SIB 투자가 촉진되는 근간을 마련하는 일에 기여할 수도 있다.

- (3) 비영리기관의 인식 전환 : 사업을 수행하는 비영리기관도 종종 변화에 대한 거부감을 표출한다. 자신들이 수행하는 사업이 평가되는 것을 기피하는 경우가 대표적이다. 성과를 평가하면 문제해결 방법의 개선이 이루어지고, 공공사업에 대한 사회적 신뢰가 증진된다. 또한 SIB라는 것이 성과평가를 전제로 새로운 자원이 유입되어 사업이 실현된다는 것과, 이를 통해 더 많은 사업의 기회가 주어진다는 사실을 인지해야 한다. 성과평가를 통해 더 많은 자원이 사회문제를 해결하는 시장에 유입되는 것이다. 따라서 비영리기관들도 성과평가에 대해 긍정적인 인식을 가지고, 이를 적극적으로 수용할 필요가 있다.

SIB는 정부와 사회를 변화시키는 투자를 가능하게 한다. SIB를 이용하면 정부는 실패의 위험 없이 공공사업을 수행하고, 더 많은 사회문제를 예방하게 된다. 기업은 투자와 사회공헌을 연계시키게 되어 자금 활용의 효율성을 높이고, 더 많은 공익활동이 가능하게 된다. 운영기관, 사업수행기관, 평가기관도 가지고 있는 역량을 활용하여 사업에 참여하고 사회발전에 기여한다. 국민은 자신의 세금이 보다 효과적·효율적으로 쓰이는 것을 확인하며 동시에 성과의 수혜자가 된다. 그리고 자원의 선순환으로 궁극적으로는 더 많은 자원이 사회발전을 위해 쓰이게 되며, 이는 정부와 사회의 지속가능성을 높이게 된다. SIB의 구조 속에서 모든 사람이 수혜자이며 승자인 것이다. 우리는 이미 이러한 묘안이 작동하고 있는 외국의 사례를 보았고, 무엇을 해야 하는지도 안다. 해법을 알고, 아는 것을 실천한다면 기대하는 변화가 뒤따를 것이다.

제I장

제II장

개발협력이슈

제III장

제IV장

## 참고문헌

### - 보고서

Alex Nicholls, Emma Tomkinson (2013), 『The Peterborough Pilot Social Impact Bond』, University of Oxford

Emma Disley, Jennifer Rubin, Emily Scraggs, Nina Burrowes, Deirdre Culley (2011), 『Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough』, Ministry of Justice, UK

Emma Disley and Jennifer Rubin (2014), 『Phase 2 report from the payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough』, Ministry of Justice, UK

John Olson and Andrea Phillips (2013), 『Community Development Investment Review – Volume 9, Issue 1』, Federal Reserve Bank of San Francisco

Sion Cave, Tom Williams, Darrick Jolliffe, Carol Hedderman (2012), 『Peterborough Social Impact Bond: as independent assessment』, Ministry of Justice, UK

Timothy Rudd, Elisa Nicoletti, Kristin Misner, Janae Bonsu (2013), 『Financing Promising Evidence-Based Programs – Early Lessons from the New York City Social Impact Bond』, MDRC

### - 블로그

곽제훈 블로그: <http://blog.naver.com/projustice>

Social Finance Ltd 블로그: <http://socialfinanceuk.wordpress.com>