

사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

2012. 7.

연구위원 김갑래



자본시장연구원
Korea Capital Market Institute

《 著 者 註 》

오늘날 우리 사회가 직면한 사회양극화의 문제를 해결하고 우리 경제의 지속가능성을 높이기 위한 다양한 해법이 모색되고 있습니다. 그러나 기존의 공공정책 해법은 i) 예산상의 제약, ii) 문제의 근본적 원인이 아닌 증상에 대한 사후약방문식의 대응, iii) 성과측정의 미비로 인한 무책임성과 비생산성 등의 한계를 드러내는 경우가 많았습니다. 이에 우리 경제도 자본주의의 시장실패의 문제를 자본시장 메커니즘을 통해 해결하는 새로운 해법을 모색해야 할 때입니다.

현재 영미 선진국이 도입한 사회성과연계채권(SIB: Social Impact Bond) 제도는 우리 사회의 양극화 문제를 해결할 수 있는 단초를 제공하고 있습니다. 사회성과연계채권을 통해 i) 공공서비스의 재원을 민간투자자로부터 조달하고, ii) 민간부문의 전문기관이 사회문제에 조기개입하여 문제의 원인을 근본적으로 치유하고, iii) 조기개입의 사회적 성과를 평가하고 이를 투자자에게 보상함으로써 자본시장 투자방식을 통한 사회문제 해결의 선순환을 이룰 수 있습니다.

본 연구는 한국형 사회성과연계채권의 제도적 정착을 목표로 하여 사회성과연계채권의 의의, 계약구조, 사례연구, 활용방안 등의 내용을 담고 있습니다. 본 연구가 정치적 이념을 초월하여 우리 사회가 안고 있는 문제를 자본시장의 자금조달 기능과 효율적 자원배분 메커니즘을 통해 해결하려는 사회적 노력의 작은 불씨가 되기를 희망합니다. 본 보고서에 대한 의견이나 관련문의는 아래의 저자에게 연락하시기 바랍니다.

김 갑 래 klkim@kcmi.re.kr 3771-0656

목 차

Executive Summary	vi
Abstract	xvii
I. 서언	3
II. 사회성과연계채권(SIB)의 의의	9
1. 사회성과연계채권의 개념 및 자본시장법상 해석	9
2. 사회성과연계채권과 전통적 채무증권, 정부계약과의 비교	13
3. 사회성과연계채권 논의의 필요성	14
4. 사회성과연계채권의 국제적 현황	17
III. 사회성과연계채권 계약구조 및 위험	23
1. 개요	23
2. 사회성과연계채권 투자 계약구조	25
3. 사회성과연계채권 투자에 관련된 위험	36
IV. 사례 연구: 피터버러 사회성과연계채권	43
1. 피터버러 사회성과연계채권의 의의	43
2. 피터버러 사회성과연계채권의 계약구조	45
3. 피터버러 사회성과연계채권의 성과급 지급구조	49
4. 피터버러 사회성과연계채권 프로그램 진행경과	50
5. 피터버러 사회성과연계채권에 대한 평가	52

V. 결어: 자본시장을 통한 사회문제 해결방안으로서의	
사회성과연계채권	57
1. 국내 제도도입 필요성	57
2. 사회성과연계채권 제도도입의 기대효과	59
3. 국내 제도도입을 위한 타당성 평가 및 적용	65
4. 사회성과연계채권 제도의 성공적 정착을 위한 고려사항	71
참고 문헌	79

표 목 차

<표 IV-1> 피터버러 SIB 프로그램 진행경과	50
<표 V-1> 사회성과연계채권 타당성 평가 절차	69

그림 목 차

<그림 I-1> 조기개입 실패의 악순환 모형	14
<그림 I-2> SIB 투자를 통한 사회문제 조기개입 선순환 구조	16
<그림 III-1> SIB 투자 모델	23
<그림 IV-1> 피터버러 SIB 계약구조	48
<그림 IV-2> 피터버러 SIB의 성과급 지급구조	49
<그림 V-1> 사회성과연계채권 타당성 평가 절차	71

약 어 표

BTC	Breaking the Cycle
CDS	Credit Default Swap
DIB	Development Impact Bonds
ESG	Environment, Social, Governance
GMCP	Greater Merseyside Connexions Partnership
LP	Limited Partnership
MOC	Maryland Opportunity Compact
MOJ	Ministry of Justice
NHS	National Health Service
NSW SBB	New South Wales Social Benefit Bond
PbR	Payment by Results
PfS	Pay-for-Success
RI	Responsible Investment
SBB	Social Benefit Bond
SIB	Social Impact Bond
SIBIO	Social Impact Bond-Issuing Organization
SIP	Social Impact Partnership
SROI	Social Return On Investment
YWCA	Young Women's Christian Association

《 Executive Summary 》

□ 사회성과연계채권의 개념

- 사회성과연계채권(SIB: Social Impact Bond)이란 정부가 공공사업 성과목표 달성을 민간 전문사업자와 약정하고 사회적 성과(social outcome) 목표가 달성된 경우 해당 사업의 예산절감효과에 비례하여 지급청구권이 발생하는 채권 계약

□ 사회성과연계채권 제도도입 논의의 배경

- 오늘날 우리 사회가 직면한 경제양극화, 소득불균형 등의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 사회취약계층을 위한 복지확대가 필요하지만 공공정책상 해법은 예산 부족, 효율성 미흡, 사업성과에 관한 평가 부재 등으로 인한 한계를 가짐
- 2010년 노벨경제학상 수상자인 Christopher Pissarides 교수는 “세금을 더 거두지 않고 복지를 늘리겠다는 정치인들의 방안은 지속 가능하지 않다”고 발언하였는데, 이는 공공부문에서의 **증세 없는 복지 정책**의 한계에 대한 지적
- 정치적 이념을 떠나 복지논쟁에 관한 해법을 자본시장 영역에서 찾으려는 시장친화적 혁신방안으로서 사회성과연계채권이 전 세계적으로 주목받고 있음
- 현재 상반된 정치 철학을 가지고 있는 영국의 보수당 정권, 미국의 민주당 정권이 정치적 이념을 떠나 사회성과연계채권 제도 확대를 위한 정책적 드라이브를 강화하고 있음

□ 사회성과연계채권 제도도입의 의의

- 자본주의 시장실패를 자본시장의 자금조달 기능과 효율적 자원배분 메커니즘을 통해 해결
- 국내 사회취약 부문에 조기개입(early intervention)하여 사회문제의 예방 또는 확산을 방지하고 사회혁신의 선순환 구조를 확립
- 공공서비스 사업실패의 위험이 민간부문의 투자자에게 이전된다는 점에서 납세자의 부담 및 사회적 비용을 절감
- 공공부문 혁신 및 스마트 정부를 이루기 위한 유용한 정책 수단
- 복지논쟁에 관한 해법을 정치 영역이 아닌 자본시장 영역에서 찾음으로써 정치적 이념을 떠난 사회개혁을 추구
- SIB 프로그램이 성공하여 사회문제의 원인을 제거하면 사회문제 해결에 소요되는 예산이 절약되고 절감된 예산을 사회문제 조기개입에 재투자(reinvestment) 할 수 있는 선순환 구조가 만들어 짐으로써 자본시장을 통한 증세 없는 복지확대가 실현될 수 있음

□ 사회문제 조기대응 실패의 원인

- 사회문제 조기개입을 위한 예산부족
- 공공부문의 전문성·효율성 부족
- 사업성과에 관한 평가 미비로 인한 무책임성·비생산성

□ **사회성과연계채권의 정책실패에 대한 대응**

— 예산부족에 대한 대응:

사회성과연계채권을 발행하여 민간자본 유치

— 전문성·효율성 부족에 대한 대응:

민간부문에서 경쟁력 있는 사업자를 선정하여 공공서비스 제공

— 무책임성·비생산성에 대한 대응:

사회적 성과를 면밀히 측정·평가하여 투자수익을 배분함으로써 효율적 공공서비스 부문에 재투자가 이루어지는 선순환 구조 확립

□ **사회성과연계채권의 본질**

— 사회성과연계채권은 채권 발행인과 투자자간의 단편적인 채권관계라기보다는 사회성과파트너십(social impact partnership) 관계임

□ **자본시장법 해석상 사회성과연계채권의 성질**

— 사회성과연계채권은 단순한 “채무증권”이라기보다는 사회성과의 “변동과 연계하여 미리 정하여진 방법에 따라 지급금액 또는 회수금액이 결정되는 권리가 표시된 것”으로서 파생결합증권의 성질을 가짐 (자본시장법 제4조 제7항)

□ 사회성과연계채권의 국제적 현황

- 영국 정부는 2010년 3월 세계 최초로 피터버러 교도소 사회성과연계채권 계약을 Social Finance와 체결한 이래 지속적으로 사회성과연계채권 시범프로그램을 개발하고 시행을 확대
- 미국 오바마 행정부는 SIB 사업을 위해 1억 달러를 2012년 예산에 반영
- 호주의 뉴싸우스웨일즈(NSW)주는 세계 최초 사회성과연계채권인 피터버러 교도소 사회성과연계채권(이하 “피터버러 SIB”)에 이어 전 세계에서 두 번째로 사회성과연계채권 프로그램을 구체화하였으며 곧 NSW SBB(Social Benefit Bond) 프로그램이 시행될 예정
- 캐나다, 이스라엘 등에서도 사회성과연계채권의 제도적 도입을 고려하고 있음

□ 사회성과연계채권 계약구조

- 정부는 사회성과연계채권 발행기구인 SIBIO(Social Impact Bond-Issuing Organization)와 사회적 서비스계약을 체결
- SIBIO는 민간 투자자들에게 채권을 발행하여 공공사업 운영자금을 조달
- 정부는 약정된 사회적 성과가 달성된 경우에만 SIBIO에 서비스 제공에 대한 성과보상을 지급

□ **사회성과연계채권 투자 단계**

- 자금조달 단계: SIBIO는 민간 투자자에게 사회성과연계채권을 발행하고, 민간 투자자는 SIB 프로그램 운영을 위한 자금을 공급
- 자금운용 단계: SIBIO는 서비스제공자에게 운용자금을 공급하고, 서비스제공자는 약정된 사회성과 목표 달성을 위한 공공서비스 제공
- 성과평가 단계: 독립평가인이 사회성과를 측정하고, 약정된 성과가 달성된 경우 정부는 SIBIO에게 투자원금 및 성과금액 지급 (성과가 달성되지 못한 경우 정부의 지급의무는 없음)
- 성과배분 단계: SIBIO는 투자기간 만료 후 사회성과가 달성된 경우 투자원금과 수익을 투자자에게 배분

□ **사회성과연계채권 계약관계 구성**

- 정부기관과 SIBIO(사회성과연계채권 발행기구)간의 기본계약 관계
- SIBIO와 투자자간의 관계
- SIBIO와 공공서비스제공자간의 관계
- 정부기관과 평가기관과의 관계

□ **사회성과연계채권 투자 관련 위험**

- 사업모델 위험: SIB 사업모델이 신중하고 전문성 있게 수립되지 못하는 경우 사회성과 목표를 달성하지 못할 위험
- 사업운영 위험: SIB 사업의 운영 주체가 정부가 아닌 민간 사업체라는 점에서 사업운영을 위한 조직력 등에 발생할 수 있는 위험
- 성과측정 위험: 임팩트 투자로서 사회적 효과가 장기적으로 광범위하게 발생하기 때문에 성과측정 및 계량화에 있어 발생할 수 있는 위험
- 사업실패 위험: 사회성과 목표 달성 실패시 투자원금 전액 손실 위험이 있다는 점에서 일반 채권 투자자보다 큰 투자 위험

□ **피터버러 SIB**

- 2010년 3월 영국 법무성은 피터버러(HMP Peterborough) 교도소 단기 수형자 재활 프로그램을 내용으로 하는 사회성과연계채권 계약을 Social Finance와 체결하고 동년 9월 사회성과연계채권 프로그램을 시행
- SIBIO인 Social Finance는 사회성과연계채권 발행을 통해 500만 파운드의 자금 조달
- 피터버러 SIB 프로그램의 목적은 12개월 미만의 단기 수형자의 재범률을 낮추는 것임

- 피터버러 SIB 프로그램은 피터버러에 수감된 단기 수형자 3,000명을 대상으로 6년간 사회복귀 서비스 제공
- 피터버러 프로그램 대상 수형자의 재범률이 각 코호트별 10%(전체 코호트 7.5%) 이상 낮아지면 연리 최저 7.5%에서 최고 13%의 이자를 재범 감소에 비례하여 투자자에게 지급
- 피터버러 SIB는 성과급(PbR: Payment by Result)에 따른 공공서비스 제공 정책에 있어 최초의 시범(pilot) 프로그램 으로서의 의의

□ 피터버러 SIB의 시사점

- 피터버러 SIB는 민간투자자들이 자금을 공여하고 사회사업 위험을 부담하는 PbR 모델을 시험하기 위한 좋은 기회를 제공
- 재범방지를 위한 조기개입에 있어, 피터버러 SIB를 통해 이해관계자들이 현실적이고 적합한 성과 측정기준을 개발 하고 성과지급 모델에 대해 합의할 수 있는지의 여부 및 방식에 대해 시험할 수 있음
- 피터버러 SIB 사업 성과는 동일 유형의 투자자 기반 확대 를 위한 업적(track record)으로 작용할 수 있음
- 피터버러 SIB는 기존의 PbR 모델과는 달리 정부가 민간 사업자 선정에 관여하지 않고 민간의 자율성 인정
- 재소자 사회복귀 지원 서비스는 이전에도 존재하였지만, 피터버러 SIB는 이러한 서비스의 성과를 명확히 측정할 수 있는 기회 제공

□ 피터버러 SIB의 장점

- 성과측정기준이 명확
- 조기개입 프로그램 대상자가 명확
- 사회적 성과에 대한 투자자들의 확신
- 비용-편익분석이 명확
- 사회적 효과를 현금으로 계량화하기 용이

□ 국내 사회성과연계채권 제도도입의 필요성

- 복지예산 확대에 관한 정치적 갈등을 해소하기 위한 **자본 시장을 통한 증세 없는 복지 확대 방안**으로서 사회성과연계채권 제도도입의 필요성이 있음
- 대한민국은 다른 OECD 국가에 비해 사회안전망(Social Safety Net)이 취약하다는 점에서 사회성과연계채권을 이용한 사회취약계층에 대한 조기개입의 필요성이 큼
- 공공서비스부문의 성과관리 체계가 미흡한 현 시점에서 사회성과연계채권을 통해 사회취약계층을 위한 조기개입 서비스의 성과평가를 강화할 필요성이 큼

□ 사회성과연계채권 제도도입의 기대효과

- 정부에 대한 효용: 정부는 혁신적 공공사업을 시장에서 검증받은 서비스 제공업자에 맡겨 공공서비스사업의 전문성과 효율성을 제고

- 투자자에 대한 효용: 투자자는 SIB 프로그램 성과목표 달성시 금전적 이익을 얻음과 동시에 본인들의 추구하는 사회적 목표를 성취하였다는 이중적 만족감을 얻을 수 있음
- 납세자에 대한 효용: SIB 투자에 있어 해당 공공사업이 실패하면 민간 투자자들이 손실을 떠안고 성공한 공공사업에 대해서만 세금을 지출하기 때문에 납세자의 조세부담이 실질적으로 감소하는 효과가 큼
- 서비스제공자에 대한 효용: SIB 프로그램 서비스제공자는 사회성과연계채권을 통해 투자자금을 장기적으로 조달받기 때문에 안정적으로 사업을 운영할 수 있음
- 금융산업에 대한 효용: 기존의 탐욕적 이미지를 탈피하여 사회개혁의 주체로서의 금융의 위상 제고
- 사회·경제 전반에 대한 효용: 사회문제에 조기대응하여 장기적으로 국가 예산을 크게 절감하고 사회문제를 근원적으로 차단함으로써 사회혁신 및 발전에 이바지 할 수 있음

□ **사회성과연계채권 제도적용시 고려사항**

- 사회성과연계채권을 국내에 제도적으로 도입함에 있어 현행 법령체계에 크게 반하는 부분은 없어 보이며, 다만 해당 SIB 프로그램의 성과달성시 투자원금 및 약정 이자 상환을 위한 정부의 예산 편성 의지가 관건으로 보임

- 사회성과연계채권 제도도입 추진에 있어 총리실 산하에 전담 위원회를 두고 해당 부처간 협의 과정을 거쳐 사회성과연계 채권 프로그램을 기획하는 것도 하나의 방안이 될 수 있음
- 오늘날 사회취약계층에 대한 교육, 직업교육, 고용지원 등의 강화를 통해 사회양극화 대물림의 고리를 끊는데 사회성과연계채권이 활용될 수 있음
- 사회성과연계채권 상환을 위한 재원 마련을 위해 영국의 경우와 같이 복권기금을 활용하는 방안도 고려될 수 있음
- 국내 사회성과연계채권의 투자자로서 자선재단, 대기업, 금융기관 등의 참여를 기대할 수 있음
- 사회성과연계채권은 성과중심(outcome-based), 증거중심(evidence-based) 프로그램의 특성을 가지기 때문에 운영실적(track-record) 없이 전면적 제도 확대를 주장하는 것은 바람직하지 않음
- 사회성과연계채권에 관한 논의는 전면적 제도도입보다는 개별적 사회성과연계채권 프로그램의 타당성 조사(feasibility test)에 초점을 맞추어야 함
- 국내 사회성과연계채권 기본 구조 개발을 위한 타당성 평가(feasibility assessment)는 i) 사회적 이슈를 정하고, ii) 사회적 문제에 대한 조기개입 전략을 개발하고, iii) 조기개입 운영모델을 개발하고 (소요예산 추산, 사회적 성과에 대한 측정기준을 개발 및 평가), iv) 금융모델을 개발하는 절차에 따라 행하는 것이 바람직

□ 성공적 제도 정착을 위한 고려사항

- SIB 프로그램이 제공하는 공공서비스 분야의 선정은 사회성과 중심성, 성과측정의 용이성, 사회적 비용대비 효과성, 투자금 회수 시기 등을 고려하여 선정
- 사회성과연계채권 민간투자자는 사회성과 목표 달성 실패 시 부담하는 위험(투자원금 전액 손실) 부담이 매우 크기 때문에 사회성과연계채권을 구조화하여 민간투자자 사업실패 위험을 일정 부분 SIB 프로그램 실행 주체 또는 공공부문에 전가시키는 방안을 고려
- 정부기관은 민간사업자의 사업계획, 운영능력, 성과보수(사회성과 달성시)를 면밀히 검토하여 SIB 사업자를 선정
- 성과측정지표(performance measures and metrics)를 개발함에 있어 객관성과 명확성을 확보
- 정부는 SIB 프로그램 서비스제공자의 사업 운영상의 자율성을 인정하여야 하며 일상적 운영지시를 하는 것은 바람직하지 못함
- 투자자에 대한 성과지급에 있어 정부의 이행보증과 성과목표 달성여부 평가에 신뢰성 제고

«**Abstract**»

**Social Impact Bonds:
Market-Based Solution to Social Problems**

Korea needs solutions to cope with problems related to social polarization and to facilitate sustainable economic development. Government policies are limited in the following ways: i) budget shortfalls, ii) treating symptoms and not the cause, and iii) lack of accountability in public sector programs. Now is the time for Korea to seek solutions that are capitalistic and market-oriented.

The author thinks that the Social Impact Bond (SIB) is a possible solution. The SIB is an outcome-based contract where the government commits to pay for social outcomes that result in budget savings. In the SIB scheme, private investors (mostly charitable foundations) fund an early intervention program. The government repays the investors with interest only if the social outcome goal is achieved. As a result, taxpayers do not pay for a failed program.

The SIB can make up for weaknesses of government-driven early intervention programs as follows. First, the SIB can finance early intervention services by issuing bonds to private investors and thereby address budget issues. Second, early

intervention services of the SIB can address the causes of social problems, not the symptoms. Third, the SIB scheme enhances accountability by measuring outcomes of intervention services.

The study on the Social Impact Bond is relevant for social welfare issues in Korea. In debates over these matters, the budget issue is the most important. Since the SIB is an innovative scheme to increase social welfare without tax increases, it can overcome controversies about the budget. Then the government can use the savings from SIB programs to fund increased social welfare.

1. 서 언

I. 서언

- 오늘날 우리 사회가 직면한 경제양극화, 소득불균형 등의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 사회취약계층을 위한 복지확대가 필요하지만 공공정책상 해법은 예산 부족, 효율성 미흡, 사업성과에 관한 평가 부재 등으로 인한 한계를 가짐
 - 상술한 이유로 사회취약계층이 고용, 주거, 기타 사회복지 등의 기회에서 사회적으로 배제(social exclusion)됨으로써 사회적 갈등과 사회문제의 악순환이 야기됨

- 국민의 세금부담 증가 없이는 공공복지를 확대하기 어렵다는 현실적 상황에서 영미 선진국을 중심으로 **자본시장을 통한 증세 없는 복지** 방안이 논의되고 있음
 - 2010년 노벨경제학상 수상자인 Christopher Pissarides 교수는 “세금을 더 거두지 않고 복지를 늘리겠다는 정치인들의 방안은 지속 가능하지 않다”¹⁾고 발언하였는데, 이는 공공부문에서의 증세 없는 복지 정책의 한계에 대한 지적

- 정치적 이념을 떠나 복지논쟁에 관한 해법을 자본시장 영역에서 찾으려는 시장친화적 혁신방안으로서 **사회성과연계채권(SIB: Social Impact Bond)**이 전 세계적으로 주목받고 있음
 - 현재 상반된 정치 철학을 가지고 있는 영국의 보수당 정권, 미국의 민주당 정권이 정치적 이념을 떠나 사회성과연계채권 제도 확대를 위한 정책적 드라이브를 강화하고 있음

1) 이상훈, 피사리데스 교수 “증세 없는 복지확대, 지속가능하지 않다”, 동아일보, 2012 (2. 24).

4 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

— 사회성과연계채권 제도도입에 관한 논의는 조세부담률을 올리고 복지재정지출 늘려야하는지에 관한 공공정책상의 논의를 대체하는 것이 아닌 공공정책적 처방의 한계를 보완하는 것임

□ 오늘날 복지논쟁으로 인한 사회적 갈등을 해소하고 사회적 양극화 문제를 근본적으로 해결하기 위한 방안을 모색해야 할 필요성이 증대되는 현 시점에서 사회성과연계채권 제도에 대한 사회적 논의는 다음과 같은 의의를 가짐

□ 사회성과연계채권은 공공부문 혁신 및 스마트 정부(smart government)를 이루기 위한 유용한 정책 수단이 될 수 있음

— i) 사회문제에 대한 조기개입(early intervention), ii) 사회문제 해결을 위한 민간부문의 전문성 및 자원의 활용, iii) 성과중심 공공서비스 평가, iv) 사업운영 주체의 책임성 강화 등의 수단을 통해 공공부문 혁신과 스마트 정부 달성

□ 사회성과연계채권은 기존의 공공정책이 가지는 예산부족의 한계를 극복하고 공공서비스의 효율성 및 책임성을 강화할 수 있음

— 사회성과연계채권을 발행하여 운영자금을 조달하면 정부 예산이 부족하더라도 우리 사회취약부문에 대한 조기개입을 통해 사회·경제적 문제를 사전에 예방할 수 있음

— 사회성과연계채권 프로그램(이하 “SIB 프로그램“)의 사회적 성과를 극대화하기 위해 민간부문에서 경쟁력 있는 사회성과연계채권 사업(이하 “SIB 사업“) 서비스제공자를 선정하여 민간부문의 전문성 활용

- SIB 투자자의 상환청구권 발생조건을 따지기 위해 SIB 사업이 사회적 비용을 감소시키는 사회적 성과를 면밀히 측정·평가하여 해당 사업의 책임성 및 효율성을 높일 수 있음
- 사회성과연계채권 제도도입은 정책적 실패의 위험을 민간부문의 투자자들이 부담한다는 점에서 납세자의 부담 및 사회적 비용이 크지 않음

□ SIB 프로그램이 성공하여 사회문제의 원인을 제거하면 사회문제 해결에 소요되는 예산이 절약되고 절감된 예산을 사회문제 조기개입에 재투자(reinvestment) 할 수 있는 선순환 구조가 만들어 짐으로써 **자본시장을 통한 증세 없는 복지확대**가 실현될 수 있음

- 단, 사회성과연계채권은 성과 중심 공공서비스에 적합하며 국방·경찰과 같은 의무 중심 공공서비스에는 적용이 어렵기 때문에 모든 공공서비스 분야의 증세 없는 복지확대를 보증하는 것은 아님

II. 사회성과연계채권(SIB)의 의의

1. 사회성과연계채권의 개념 및 자본시장법상 해석
2. 사회성과연계채권과 전통적 채무증권, 정부계약과의 비교
3. 사회성과연계채권 논의의 필요성
4. 사회성과연계채권의 국제적 현황

II. 사회성과연계채권(SIB)의 의의

1. 사회성과연계채권의 개념 및 자본시장법상 해석

- 사회성과연계채권이란 정부가 공공사업 성과목표 달성을 민간 전문 사업자와 약정하고 사회적 성과(social outcome) 목표가 달성된 경우 해당 사업의 예산절감효과에 비례하여 지급청구권이 발생하는 채권 계약을 의미
 - SIB는 투자수익이 측정가능한 사회적 성과에 연동된다는 점에서 사회성과연계채권으로 지칭
 - 사회성과연계채권은 사회적 성과와 재무적 성과를 연동시킴으로써 자본시장 메커니즘을 이용한 사회혁신을 달성한다는 점에서 의의를 가짐

- 투자적 관점에서 본다면, 사회성과연계채권 투자(이하 “SIB 투자”)란 사회취약부문의 조기개입을 위한 임팩트 투자(impact investment)로 볼 수 있음
 - 임팩트 투자는 투자수익이라는 재무적 성과와 동시에 사회문제 해결이라는 사회적 성과를 동시에 추구하는 투자
 - 책임투자(Responsible Investment: RI)는 환경·사회·기업지배구조(ESG)를 고려하여 궁극적으로 장기적 재무성과를 목표로 하는 점에서 사회개혁을 직접적 목적으로 하는 임팩트 투자와 구별됨
 - 임팩트 투자로서 SIB 투자는 재무적 가치(financial value)와 사회적 가치(social value)가 모두 포함된 통합가치(blended value)를 추구

10 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

- 사회성과연계채권을 채권 발행인과 투자자간의 채권관계로 단편적으로 파악하기보다는 사회성과파트너십(social impact partnership)을 이루는 전체 계약으로 인식하는 것이 바람직 (Callanan et al., McKinsey, 2012)
 - 사회성과연계채권 계약구조를 전체적으로 이해하기 위해서는 사회성과연계채권 발행기구(Social Impact Bond-Issuing Organization: 이하 “SIBIO”)와 투자자간의 계약관계보다는 정부기관과 SIBIO간의 기본계약관계를 중심으로 투자구조내 참여자 전체의 계약관계를 파악해야 함
 - 그러나 사회성과연계채권은 이미 일반적으로 통용되는 용어가 되었기 때문에 본고에서는 사회성과파트너십의 의미로 사회성과연계채권 계약이라는 용어를 사용

- 세계 최초로 사회성과연계채권을 개발한 영국의 Social Finance는 사회성과연계채권을 채무증권과 지분증권의 성격을 모두 가지는 복합 금융상품(hybrid instrument)으로 정의함 (Social Finance, 2010)
 - 사회성과연계채권은 투자수익의 상한이 고정된다는 점에서 채권의 성격을 띄지만, 투자원금에 대한 상환청구권이 보장되지 않고 성과에 의해 보상이 연동된다는 점에서 지분(equity)의 성격도 가지고 있음

- 사회성과연계채권은 i) 성과급 중심의 ii) 사전예방적 개입(preventive intervention) 프로그램이라는 점에서 기존의 공공서비스 프로그램과 차별화 됨

- 사회성과연계채권은 공공서비스 제공대가의 지급이 정책 목표 달성 여부에 따라 결정된다는 점에서 성과급(Pay-for-Success) 중심 프로그램임
 - SIB 투자구조에 있어 성과급 지급 여부를 결정하기 위해 공공서비스에 대한 엄밀한 사회적 영향 평가가 이루어진다는 점에서 근거중심(evidence-based)의 공공서비스제공이라는 특성을 가짐

- 사회성과연계채권은 성과급 구조를 통해 정부의 공공사업실패 위험을 자본시장으로 이전시키는 것이 특징
 - 금융투자상품을 통한 위험이전이라는 측면에서만 본다면 사회성과연계채권은 CDS(Credit Default Swap)적 성격도 어느 정도 내포함

- 사회성과연계채권은 조달된 자금이 주로 사회문제 예방을 위해 쓰인다는 점에서 조기개입 프로그램임
 - SIB 투자를 이용한 조기개입 서비스는 범죄자 재범방지, 인력개발(workforce development), 실직자 취업지원, 노숙자(homeless) 감소, 공공건강 증진(흡연률, 비만률 감소) 등 사회문제를 사전예방할 수 있는 공공사업을 주요 내용으로 함
 - 사회문제의 원인에 대한 사전적 조기개입이 사후적 대응보다 예산 절감 효과가 훨씬 크다는 점에서 의의가 있음
 - 예를 들어 재소자의 사회적응을 내용으로 하는 조기개입 프로그램은 해당 재소자의 재범률을 감소시켜 수사당국, 사법당국, 교정당국의 예산집행을 절감시킴

12 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

- 사회성과연계채권은 공공정책의 효율성을 높이고 동시에 납세자의 부담을 줄여 궁극적으로 사회혁신을 도모할 수 있다는 점에서 의의를 가짐
 - 사회성과연계채권은 사회문제 해결, 투자자의 수익, 납세자의 부담감소라는 세 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있다는 점에서 win-win-win 전략이 될 수 있음
 - SIB 투자를 통해 민간부문에서 공공정책의 운영, 감독, 평가가 성과중심으로 이루어짐으로써 공공서비스의 효율성이 제고되고 사회적 혁신이 촉진됨
 - 사회성과연계채권을 통한 사전예방적 조기개입 프로그램이 성공하여 정부의 사후구제적 예산지출이 절감되는 경우, 일부는 사회성과연계채권 성과급 상환에 상환되고 나머지는 조기개입 프로그램에 재투자(reinvestment) 될 수 있기 때문에 사회적 혁신·발전의 선순환을 유발할 수 있음

- 국내 자본시장법 해석상 사회성과연계채권은 단순한 “채무증권”이라기보다는 사회성과의 “변동과 연계하여 미리 정하여진 방법에 따라 지급금액 또는 회수금액이 결정되는 권리가 표시된 것”으로서 파생결합증권의 성질을 가짐 (자본시장법 제4조 제7항)
 - 향후 사회성과연계 채권을 입법화하는 경우 Social Impact Bond를 직역하여 사회성과연계 “채권”이라고 하기보다는 사회성과연계 “증권”이라고 칭하는 것이 보다 법적으로 정확한 표현이 될 수 있음
 - 사회성과연계채권을 자본시장법상 파생결합증권으로 볼지 특별법에 의해 별도로 취급할지는 입법정책적 문제

2. 사회성과연계채권과 전통적 채무증권, 정부계약과의 비교

- 사회성과연계채권은 전통적 채무증권(bond)과는 다른 성격을 가지고 있는 조건부 채권임
 - 투자자가 영리목적 이외에 특정 사회공헌을 위한 목적으로 공공 사업에 투자한다는 점에서 사회성과연계채권은 기부적 성격을 가지고 있음
 - 채무적 성과와 더불어 사회적 성과에 만족을 얻는 임팩트 투자자(impact investors)가 사회성과연계채권 투자자(이하 “SIB 투자자”)의 주류를 이룸
 - 향후 록펠러 재단, 포드 재단, 맥아더 재단 등의 임팩트 투자자의 참여가 계속 증가할 것으로 예상
 - 일정 기한의 도래 후 지급청구권이 발생하는 기한부 채권과는 달리 사회적 성과 목표 달성을 조건으로 지급청구권이 발생하는 조건부 채권이라는 점에서 투자위험이 일반 채권보다 큼
 - 사회성과연계채권은 사회적 성과가 클수록 채권자 지급액이 증가한다는 점에서 고정수익(fixed income)을 특징으로 하는 전통적 채권에 비해 고수익·고위험의 성격이 강함

- 사회성과연계채권 계약은 공공복리추구를 위해 정부가 민간업체와 체결하는 정부계약과 비교하여 수익이 고정(fixed)되지 않고, 계약이행방식이 자유롭다는 점에서 차이가 있음
 - 사회성과연계채권 계약은 투자자인 채권자에 대한 금전지급이 조건부이며 성과에 연동하여 지급액이 차이가 있다는 점에서 전통적 정부발주 공사계약 또는 용역계약과 차이가 있음

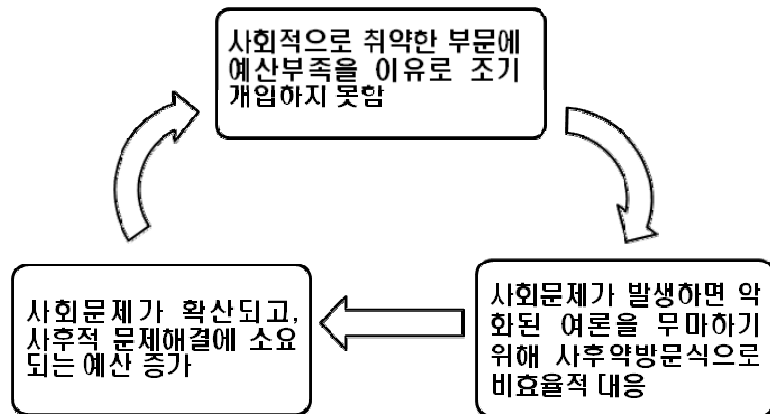
14 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

- 정부계약은 계약이행방식이 약정되어 있음에 반하여, 사회성과연계채권 계약은 민간 전문업체의 사업운영방식이 자유로움

3. 사회성과연계채권 논의의 필요성

- 오늘날 사회문제 예방을 위한 조기개입 실패는 아래 그림과 같은 사회문제의 악순환을 야기할 수 있음

<그림 1-1> 조기개입 실패의 악순환 모형



- 상술한 조기개입 실패의 악순환 모형의 예로, 예산부족으로 인해 사회취약계층을 위한 주거지원 프로그램을 시행하지 못하면 결국 노숙자 복지시설 설립 및 운영을 위해 더 많은 예산이 소요되는 경우를 들 수 있음

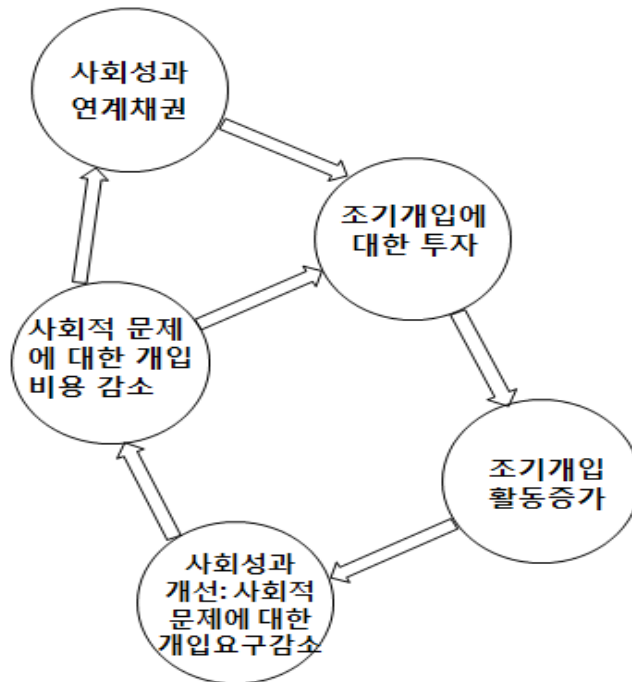
- 오늘날 여러 사회문제에 대한 조기개입 실패는 i) 예산제약, ii) 공공부문의 전문성·효율성 부족, iii) 사업성과에 관한 평가 미비로 인한 무책임성 등이 주요 원인이 됨
 - 2008년 미국발 금융위기와 현재까지 진행 중인 유럽발 재정위기 속에서 세계 각국 정부의 복지 예산부족이 심각해짐
 - 사회문제에 대해 전반적인 진단과 조기대응이 없이, 문제가 발생한 이후 문제의 원인이 아닌 증상에 대해서만 표면적으로 반응하는 문제점이 지적됨
 - 공공서비스에 대한 성과측정 및 사회적 영향 평가가 제대로 이루어지지 않아 사업운영 주체의 무책임성과 공공서비스 부문의 비효율적 자원배분이 증가
 - 금융위기를 거치며 전 세계적으로 납세자는 실패한 정책에 대해 책임지지 말아야 한다는 정치적 트렌드가 강화됨

- 사회성과연계채권은 상술한 조기개입 실패의 원인에 대해 사회성과연계채권은 다음과 적절히 대응할 수 있음
 - 사회문제의 원인에 대한 조기개입을 통해 사회·경제적 문제를 사전예방할 수 있음
 - 복잡다변한 사회·경제적 문제에 효율적으로 대응하기 위해 전문성 있는 민간기구를 활용하고 공공부분과 민간부분간의 협력을 확대해 할 수 있음
 - 공공서비스의 사회적 성과를 정확히 측정·평가하여 책임성·생산성 제고하고 새로운 공공정책의 실패로 인한 납세자의 부담을 최소화할 수 있음
 - 상술한 공공서비스의 성과중심성, 책임성 강화는 오늘날 선진국 스마트 정부 전략에 있어 핵심임 (California Forward, 2011)

- 사회성과연계채권을 통해 국내 사회취약 부문에 조기개입하여 사회문제의 예방 또는 확산을 방지하고 사회혁신의 선순환 구조를 확립한다는 점에서 제도도입 논의의 필요성이 큼

— 아래 그림은 사회성과연계채권을 통한 사회문제 조기개입 선순환 구조를 나타냄

<그림 1-2> SIB 투자를 통한 사회문제 조기개입 선순환 구조



출처: Social Finance, Towards a New Social Economy (2010)

— 상술한 조기개입 선순환을 전제한다면 조기개입은 사회적 비용이 아닌 투자로 인식될 수 있음

- 우리 경제의 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 사회성과연계채권과 같이 투자수익과 사회성과를 동시에 추구하는 임팩트 투자(impact investing)가 활성화될 필요가 있음
 - 지난 6월 UN 리우+20 세계정상회의에서 강조된 바와 같이 오늘날 세계경제는 경제적 성장과 더불어 사회적·환경적 발전을 동시에 도모하는 지속가능발전(sustainable development)을 지향하고 있음
 - 우리 경제 역시 오늘날 양극화 문제를 해소하기 위해 동반성장, 공생발전 등을 통한 지속가능한 발전을 이루어야 한다는 사회적 요구가 큼
 - 지속가능한 경제발전은 경제주체가 건전한 생태계를 조성하여 기업가치(수익 극대화)와 사회가치(공익 증대)를 동시에 추구할 수 있는 공유가치(shared value 혹은 blended value)를 창출함으로써 달성할 수 있음
 - 사회성과연계채권채권 등의 임팩트 투자는 투자수익과 사회성과를 동시에 고려하고 이를 평가하는 투자기법으로서 공유가치창출을 위한 투자기법

4. 사회성과연계채권의 국제적 현황

- 영국 정부는 2010년 3월 세계 최초로 피터버러(HMP Peterborough) 교도소 사회성과연계채권(이하 “피터버러 SIB”) 계약을 Social Finance와 체결한 이래 지속적으로 사회성과연계채권 시범프로그램을 개발하고 시행을 확대하고 있음

18 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

- 2009년 12월 영국 Gordon Brown 전(前)총리는 정부 업무 효율화를 위한 “스마트 정부”(Smarter Government: Putting the Frontline First) 정책을 발표하면서 사회성과연계채권을 시범 운영할 것을 시사
 - 사회성과연계채권은 “스마트 정부”안에서 제안된 제3세대 공공서비스 정책의 일환임
 - 비록 사회성과연계채권이 고든 브라운 전수상의 노동당 정권에서 제안된 것이지만 현재 데이비드 카메론 수상의 보수당 정권도 적극적으로 사회성과연계채권 프로그램을 추진
- 2010년 12월 영국 법무성의 그린페이퍼인 “범죄의 순환고리 끊기”(Breaking the Cycle: Effective Punishment, Rehabilitation and Sentencing of Offenders: 이하 “BTC 그린페이퍼”)에서 성과급(Payment by Results: 이하 “PbR”) 기반 사회혁신 프로그램의 확대 계획을 밝힘
- Triodos Bank와 GMCP(Greater Merseyside Connexions Partnership)는 “새로운 지평”(New Horizons)이라는 청년 교육 및 고용지원 프로그램의 재원 마련을 위해 사회성과연계채권 발행을 함으로써 투자 유치
 - “새로운 지평” 프로그램은 Merseyside 지역의 취약계층의 청년들에게 3년간 교육 및 고용지원 서비스 제공

□ 미국 오바마 행정부는 SIB 사업을 위해 1억 달러를 2012년 예산에 반영

- 오바마 행정부는 상술한 예산 1억 달러를 인력개발, 교육, 소년사법제도, 장애아동복지 등을 위한 7개의 시범 프로그램을 위해 투입할 예정

- 상술한 프로그램은 성과지급채권(Pay-for-Success Bond) 프로그램 형태로 운영될 예정
 - 미국에서 사회성과연계채권은 성과지급채권과 혼용되어 사용
 - 그러나 최근에는 사회성과연계채권의 혁신성을 강조하기 위해 전통적 성과지급채권과 사회성과연계채권을 구별하려는 경향이 있음
 - 미국은 이미 메릴랜드주에서 취약계층지원 프로그램인 Maryland Opportunity Compact(MOC)를 실시하여 민간자금의 지원을 받은 조기개입 프로그램이 성공하는 경우에만 정부가 예산을 집행하는 사회성과조건부 예산집행 프로그램을 실시한 경험이 있음
 - MOC에 따르면 i) 사회 취약계층을 위한 조기개입을 위해 민간투자가 먼저 이루어지고 (private investment), ii) 조기개입이 성공하여 정부가 사후대응에 필요한 예산을 절감하는 경우, 절감된 예산이 조기개입 프로그램에 재투자 됨 (public reinvestment)
- 호주의 뉴싸우스웨일즈(NSW)주는 피터버러 SIB에 이어 전 세계에서 두 번째로 사회성과연계채권 프로그램을 구체화하였으며 곧 NSW SBB(Social Benefit Bond) 프로그램이 시행될 예정
- 호주형 사회성과연계채권은 Social Benefit Bond로 불림
 - NSW SBB는 호주 교도소 운영자인 GEO 그룹이 Social Finance 등과 파트너십으로 프로그램을 운영할 계획
- 캐나다, 이스라엘 등에서도 사회성과연계채권의 제도적 도입을 고려하고 있음

20 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

— 2012년 들어 Center for Global Development와 Social Finance는
사회성과연계채권 제도를 통해 국제개발성과를 높이기 위해
DIB(Development Impact Bonds) 모델을 개발 중

Ⅲ. 사회성과연계채권 계약구조 및 위험

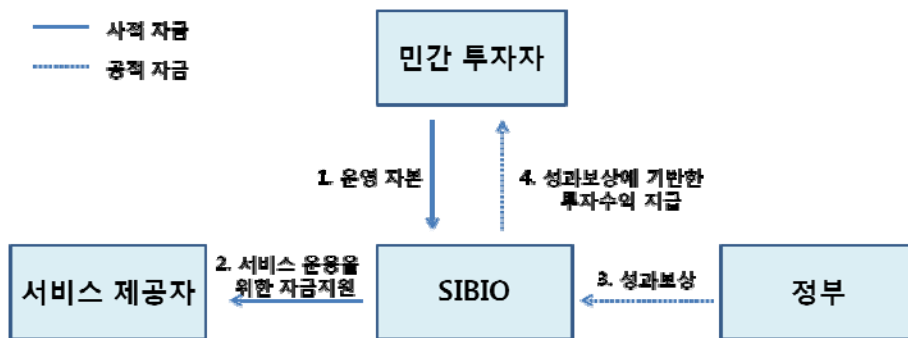
1. 개요
2. 사회성과연계채권 투자 계약구조
3. 사회성과연계채권 투자에 관련된 위험

III. 사회성과연계채권 계약구조 및 위험

1. 개요

- 사회성과연계채권은 외부 민간조직이 정부기관에 공공서비스 완수를
약정하고, 민간투자를 유치하여 그 재원으로 공공사업을 집행하여 약
정한 사회적 성과목표를 달성하면 정부기관이 공공재원에서 약정한
수익을 성과정도에 따라 투자자에게 지급하는 계약구조를 가짐
 - 정부는 사회성과연계채권 발행기구인 SIBIO와 사회적 서비스계
약을 체결
 - SIBIO는 민간 투자자들에게 채권을 발행하여 공공사업 운영자금
을 조달
 - 정부는 약정된 사회적 성과가 달성된 경우에만 SIBIO에 서비스
제공에 대한 성과보상을 지급

<그림 III-1> SIB 투자 모델



출처: Jeffrey B. Liebman, Social Impact Bonds (2011)

- 상술한 그림의 자금흐름은 아래와 같은 SIB 투자 단계를 반영
 1. 자금조달 단계: SIBIO는 민간 투자자에게 사회성과연계채권을 발행하고, 민간 투자자는 SIB 프로그램 운영을 위한 자금을 공급
 2. 자금운용 단계: SIBIO는 서비스제공자에게 운용자금을 공급하고, 서비스제공자는 약정된 사회성과 목표 달성을 위한 공공서비스 제공
 3. 성과평가 단계: 독립평가인이 사회성과를 측정하고, 약정된 성과가 달성된 경우 정부는 SIBIO에게 투자원금 및 성과금액 지급 (성과가 달성되지 못한 경우 정부의 지급의무는 없음)
 4. 성과배분 단계: SIBIO는 투자기간 만료 후 사회성과가 달성된 경우 투자원금과 수익을 투자자에게 배분
- 사회성과연계채권은 상술한 투자 모델을 기본으로 하지만 구체적인 계약구조는 정책사업의 내용, 운영전략, 자금조달방안, 사회성과 평가방법 등에 따라 차이가 나타날 수 있음

2. 사회성과연계채권 투자 계약구조²⁾

- SIB 투자 계약구조를 이루는 개별 법률관계는 정부기관과 SIBIO(사회성과연계채권 발행기구)간의 기본계약 관계, SIBIO와 투자자간의 관계, SIBIO와 공공서비스제공자간의 관계, 정부기관과 평가기관과의 관계 등으로 구성됨
 - 전체적인 측면에서 SIB 투자구조의 핵심은 SIBIO와 투자자간의 관계에서 보다는 정부기관과 SIBIO간의 기본계약 관계에서 찾을 수 있음
 - 정부기관과 SIBIO 역할을 하는 민간사업체간의 계약이 SIB 투자의 핵심이기 때문에 i) 자금조달에 있어 해당 민간사업체가 직접 투자하는 형태나 ii) 계약이행에 있어 해당 민간사업체가 직접 공공서비스를 제공하는 형태의 계약도 사회성과연계채권 투자계약의 변형된 형태로서 고려할 수 있음
 - 사회성과연계채권 계약에 의해 계약당사자에게 부과된 의무가 강행법규상의 의무에 반하는 경우 법규상의 의무가 우선함
 - 사회성과연계채권 계약에 의해 민간 사업자가 공공서비스를 제공하게 되지만 사업 수행을 위해 정부 권한의 행사가 필요한 경우 법령상 근거가 필요

2) 본 절의 SIB 투자 계약관계는 현재 영미에서 시행 중인 사회성과연계채권을 모델로 설명한 것으로서 한국형 사회성과연계채권 계약 구조에 관한 설계가 아님. 본 절의 SIB 투자 계약관계는 Kohli et al., *Defining terms in a social impact bond agreement: Explaining essential clauses in a SIB Contract* (2012)를 주로 참조함

- 사회성과연계채권 투자계약 구조를 만들기 위해서는 많은 법률자문 비용이 소요되지만 후속 사회성과연계채권은 기존의 사회성과연계채권 계약구조를 활용할 수 있기 때문에 선행 사회성과연계채권에 비해 자문비용을 절약할 수 있음
 - 피터버러 SIB의 SIBIO인 Social Impact Partnership Limited 설립을 위해 로펌인 Allen & Overy는 Social Finance에 600 시간 정도의 무료(pro bono) 법률자문을 해줌
 - 이후 후발 업체의 SIBIO 설립은 소요되는 비용과 시간이 절감

가. 정부기관과 SIBIO간의 기본계약관계

- 정부기관과 SIBIO(사회성과연계채권 발행기구)간의 계약관계는 기본적으로 i) 민간 전문업자가 약정된 사회성과 목표 달성을 위한 서비스를 제공하고, ii) 이에 대한 반대급부로서 정부는 사회성과기준이 충족된 경우 서비스 제공의 대가를 지불하는 것을 주요 골자로 함
 - 정부기관은 SIBIO가 달성해야 할 사회성과 목표치를 제시해야 함
- 정부기관과 SIBIO간의 계약 관계는 전체 사회성과연계채권 계약구조에 있어 기본계약임
 - 보통 정부기관과 SIBIO간의 기본계약은 통상 계약일로부터 6년 정도의 계약기간을 가짐
 - 사회성과연계채권 계약의 결과 공공서비스 시행 실패의 위험이 정부에서 민간사업자(SIBIO와 투자자)에게로 이전

- 사회성과연계채권 기본계약 사업자는 정부와의 계약 및 채권발행을 위해 SIBIO를 조합(LP: Limited Partnership) 형태로 설립
 - 세계 최초의 사회성과연계채권 계약인 피터버러 SIB의 경우 기본 계약사업자인 Social Finance는 Social Impact Partnership Limited라는 조합을 결성, 동 조합이 영국 법무성과 사회성과연계채권 기본계약을 체결하고 사회성과연계채권 발행

- SIBIO는 약정된 사회성과 목표 달성을 위해 최선의 노력(best efforts)을 다할 의무를 부담함
 - SIBIO는 SIB 사업을 추진함에 있어 건전한 업계관행과 윤리기준을 따라야 함
 - SIBIO는 SIB 사업을 추진함에 있어 i) 타인에게 피해를 끼치거나, ii) 재정상 혹은 사회적 비용을 증가시키거나, iii) 정부의 신뢰성을 심각하게 훼손하여서는 안 됨
 - SIBIO는 SIB 사업에 관련하여 정부로부터 제공받은 정보에 대한 비밀유지의무가 있으며 정보보호시스템을 구축할 책임이 있음
 - SIBIO는 SIB 사업에 관련하여 임직원의 신원조회 및 적격성 검증에 관한 책임이 있음

- 정부기관은 SIBIO의 사회성과 목표 달성에 조력할 의무가 있음
 - 정부기관은 사회성과 목표 달성에 필요한 SIBIO의 합리적 협력 요구에 응해야 함
 - 정부기관의 SIBIO에 대한 협력 의무는 실정법이 허용하는 한도에서 이행되어야 함

28 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

- 사회성과 목표 달성에 필요한 경우 정부기관은 정부 정책 및 업무추진계획에 관한 SIBIO의 요구 사항을 신중히 고려해야 함
 - 정부기관은 사회성과 목표 달성에 필요한 한도에서 프로그램 그룹에 대한 면접권과 정보접근권을 SIBIO에게 부여하여야 함
 - SIBIO는 사회성과 목표 달성에 필요한 한도에서 계약 당사자가 아닌 다른 정부기관에도 정보를 요구할 수 있음
 - 정부기관은 SIBIO 계약 조항에서 명시된 경우 이외에 SIBIO의 SIB 사업 운영에 대한 자율성을 인정해야 함
 - SIBIO의 자금조달, 사업운영에 대해 계약상 근거가 없는 간섭을 하지 말아야 함
 - 정부기관은 사회성과 목표 달성을 평가하기 위한 성과 데이터를 수집할 책임이 있음
 - 정부기관은 SIBIO와 사전 합의된 자료수집방식에 따라 성과 데이터를 수집하여야 함
 - 성과 데이터 자료수집 방식에 대한 변경은 정부기관, SIBIO, 독립평가인간의 합의에 의함
- 정부기관과 SIBIO는 상호 협업(collaborative working) 관계에 있음
- 정부기관과 SIBIO는 협업관계를 유지·강화하기 위해 정기적으로 의사소통하여야 함
 - 정부기관과 SIBIO는 사업 홍보에 있어 사전 논의를 해야 하며 공동 책임이 있음
 - 정부기관과 SIBIO는 통상 한달에 한번 이상 고위급 및 실무 회의를 개최
 - 고위급 및 실무 회의에서 사회성과 목표 달성과정을 점검하고 효율적 성과달성방안을 논의

- 고위급 및 실무 회의 담당자가 바뀌는 경우 통상 교체 일주 전에 교체 사실을 상대방에게 통보

□ 사회성과연계채권 계약당사자는 상대방에 대한 사전(통상 해지 4개월 전) 서면통지를 통해 사회성과연계채권 기본계약 관계를 종료할 수 있는 해지 조항을 둘 수 있음

- 계약 당사자는 해지를 위한 정당한 사유가 있어야 함
 - 예를 들어, SIBIO는 정책성과를 달성하기 위한 비용이 과도하게 높다거나 정부가 SIBIO의 계약 이행행위에 대해 협조하지 않는 경우 등에 있어 해지 가능
 - SIBIO가 계약을 해지함에 있어 절차상 위반(사전고지)이 있거나 정당한 사유가 없는 경우 정부에 끼친 손해에 대해 배상하여야 함
 - SIBIO는 사전에 상술한 손해배상을 담보할 금액을 공탁하거나 손해배상보험에 가입하여야 함
- SIBIO는 사회성과연계채권 계약을 해지하는 경우 정부기관과의 새로운 계약 당사자가 SIB 사업을 원활히 수행하게 하기 위해 협조하여야 함
- 정부기관은 사회성과연계채권 계약을 해지하는 경우 계약 상대방에 대한 적절한 보상을 하여야 함
 - 적절한 보상은 계약 이행을 위한 실비(이자 포함) 또는 기대이익 중 큰 금액
 - 사전 해지 통지 후 일정 기간 내에 양 당사자는 적절한 보상 수준에 합의하여야 하며, 합의가 이루어지지 않는 경우 중재인이 보상수준 결정

30 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

- SIBIO가 사회성과연계채권 계약을 해지하는 경우라도 해지 사유가 정부의 SIB 사업 불협조로 인한 것이라면 정부는 사회성과연계채권 계약 상대방에 대해 배상 책임이 있음

□ 정부기관은 필요한 경우 계약상대방에게 업무변경을 고지 및 제안할 수 있음

- 정부기관이 임의로 업무변경을 제한하는 것은 바람직하지 않으며, 변경 사유를 사회성과연계채권 계약서에 명시하는 것이 바람직
 - 업무변경 사유로는 해당 업무가 타인에게 피해를 미칠 염려가 있는 경우, 재정상 혹은 사회적 비용을 증가시킬 우려가 있는 경우, 정부의 신뢰성을 심각하게 훼손할 가능성이 있는 경우 등을 들 수 있음
- SIBIO는 정부기관의 계약 변경 요구가 합리적인 경우 행동계획서, 사업일정을 새로 작성하여야 함
 - 정부기관은 SIBIO의 행동계획이 적절하지 않다고 판단하는 경우 새로운 행동계획을 제안할 수 있음

□ SIB 사업이 사회에 해악을 미치게 될 위험이 크고 긴박한 경우 정부기관이 해당 사업을 중지하게 하는 내용의 비상조치 조항을 들 필요가 있음

- SIB 사업은 그 특성상 공공서비스에 해당되므로 정부기관이 공익을 위해 사업중단에 관한 비상조치권한을 부여받기 위해서는 계약상 비상조치 조항이 필요
- 정부기관은 사전 고지(통상 2일전)를 통해 SIBIO에게 사업중단을 요청

- SIBIO는 정부기관의 사업중단이 불합리하다고 판단되는 경우 중재인에게 즉각적인 중재결정을 구할 수 있음
- 사업중지 비상조치를 한 경우, 정부는 일정 기간(통상 일주일) 이내에 사회성과연계채권 계약 해지 또는 변경 절차를 밟아야 함

나. SIBIO와 투자자와의 관계

- SIBIO와 투자자와의 계약관계는 투자자들이 SIBIO에게 i) SIB 프로그램을 위한 자금을 대여하고, ii) 사회성과 달성을 조건으로 반대급부로서 투자원금 및 성과달성에 비례한 이자를 지급받는 것을 주요 내용으로 하는 채권계약관계
 - 투자자는 정기보고서(통상 분기보고서)를 통해 업무성과를 모니터링 함
 - SIBIO와 투자자간의 성과목표 달성에 따른 지급관계에 관한 법적 분쟁을 예방하기 위해서는 성과측정기준과 지급모델을 명확히 하여야 함
 - 성과측정기준과 지급모델의 설정은 사회성과연계채권 계약구조 개발에 있어 가장 많은 시간과 자원이 소요됨
- 정부는 SIBIO의 투자자 모집과 투자자에 대한 투자성과지급에 대한 규제를 최소화하여야 함
 - 단, 사회성과연계채권이 공공서비스를 제공하고, 정부기관은 SIBIO를 매개로 투자자에게 투자성과를 지급한다는 점에서 정부기관의 주요 투자자 파악은 필요

- 따라서 SIBIO는 대규모(예를 들어 10억 이상) 투자자 현황에 대해 정부기관에 사후 고지할 필요는 있음

다. SIBIO와 서비스제공자와의 관계

- SIBIO와 서비스제공자간의 관계는 SIBIO가 사회성과연계채권 발행을 통해 모집한 자금을 대가로 지급하고, 이에 대한 반대급부로서 선정된 사업자가 목적 공공사업의 서비스를 제공하는 것을 주요 내용으로 하는 공공서비스제공 계약관계
 - SIBIO는 서비스제공자의 SIB 사업 운영을 감독하고 사회성과 목표 달성을 위해 조력해야 함
 - 계약체결 절차상, SIBIO가 경쟁입찰을 통해 가장 경쟁력 있는 공공서비스제공업체를 선정하는 것이 바람직
 - 공공서비스시장이 발전되어 있는 경우 서비스서비스제공자의 경쟁력 제고
 - SIBIO와 서비스제공자간의 계약은 정부기관과 SIBIO간의 사회성과연계채권 기본계약(master contract)과의 관계에서 하청계약(subcontract)의 성격을 가짐
 - 보통 서비스제공자 선정권은 SIBIO가 가지기 때문에 서비스제공자와 정부간의 직접적인 계약관계는 없음
 - 사회성과연계채권 기본계약의 주체인 SIBIO가 계약 및 법령에 의해 부담하는 의무는 서비스제공자에게도 적용됨

- 정부기관은 SIBIO와 서비스제공자간의 계약 내용에 대한 간섭을 최소화하여야 하지만 공익상 중요한 사유가 있는 경우 해당 계약의 변경을 요구할 수 있음
 - 정부기관이 서비스제공계약의 변경을 요구할 수 있는 사유로는 해당 계약이 타인에게 피해를 미칠 염려가 있는 경우, 재정상 혹은 사회적 비용을 증가시킬 우려가 있는 경우, 정부의 신뢰성을 심각하게 훼손할 가능성이 있는 경우 등을 들 수 있음
 - 정부기관은 상술한 사유로 인한 계약변경을 원하는 경우, 그 이유와 변경해야 할 내용을 구체적으로 SIBIO에게 알려야 함
 - SIBIO는 정부기관의 계약변경 요구에 이의가 있는 경우, 지정된 중재인을 통해 중재 절차를 밟음

라. 정부기관과 독립평가인간의 관계

- 정부기관은 계약일로부터 일정 기간(통상 2개월) 이내에 독립평가인 (Independent Assessor)을 지정하여야 함
 - 정부기관은 독립평가인에게 사회성과의 달성여부와 달성정도를 성과측정지표에 따라 객관적으로 평가하고 성과지급(outcome payment) 수준을 결정하는 임무를 부여
 - 정부기관은 독립평가인 지정에 있어 SIBIO의 동의를 얻어야 함
 - 정부기관과 SIBIO는 상호합의하에 독립평가인의 교체가능
 - 일반적으로 정부기관은 조달절차에 따라 독립평가인을 선정
 - 성과 데이터 평가 및 해석이 복잡할수록 평가인의 독립성이 중요

- 독립평가인은 지정 후 일정기간(통상 6개월) 이내에 평가계획을 작성하여 정부기관과 SIBIO의 동의를 얻어야 하며, 평가계획을 바탕으로 평가기준일마다 평가보고서를 제출해야 함
 - 정부기관과 SIBIO는 독립평가인에게 사회성과에 관한 정보 및 데이터를 제공해야 함
 - 독립평가인은 보고서 작성 과정에서 정부기관과 SIBIO로부터 의견 수렴
 - 보고서 초안 작성 후 정부기관과 SIBIO에게 초안을 열람시킨 후 2주간 의견개진의 기회 제공
 - 독립평가인은 통상 평가기준일로부터 4주 이내에 최종 평가보고서를 제출해야 함

마. 계약당사자와 중재인간의 관계

- 정부기관은 사회성과연계채권 기본계약 체결 후 일정기간(통상 3개월) 내에 SIBIO의 동의를 얻어 중재인을 지정하여야 함
 - 정부기관의 중재인 지정 및 변경은 사회성과연계채권 계약 상대방인 SIBIO의 동의가 필요

- 사회성과연계채권 계약 기간 중 정부기관과 SIBIO간에 분쟁이 발생하여 상호 합의가 되지 않는 경우, 당사자 일방은 중재인에게 분쟁해결을 위한 중재를 요구할 수 있음
 - 중재인은 중재 절차 및 일정에 따라 공정한 중재 결정을 내려야 함

- 정부기관과 SIBIO는 분쟁해결을 위한 중재절차 및 일정을 사전에 정하여 이를 사회성과연계채권 기본계약의 내용으로 포함시키거나 중재인 선임 후 중재인이 중재절차를 제시하면 이에 대한 동의권을 행사할 수 있음

— 정부기관과 SIBIO는 중재인의 정보요구에 응해야 함

- 단, 불합리한 정보요구에 대해서는 응할 필요가 없음

□ 정부기관과 SIBIO간 분쟁시 중재결정이 필요한 대표적인 사안으로 사회성과연계채권 업무변경을 들 수 있음

— 정부기관의 업무변경에 관하여 분쟁이 있는 경우 중재인의 중재를 받을 수 있음

- SIBIO가 정부기관의 업무변경 요구 또는 정부기관의 행동계획 변경 요구가 불합리하다고 판단하는 경우
- 정부기관이 업무변경 요구를 한 후 일정 기간(통상 3주 정도)이 경과한 이후에도 SIBIO가 적시에 효과적으로 개선을 할 의지가 없거나 능력이 없다고 판단하는 경우

— 중재인은 i) 정부기관의 업무변경 요구의 합리성 여부와 ii) SIBIO가 적시에 효과적으로 개선을 할 의지 및 능력이 있는지의 여부를 쟁점으로 중재결정을 내려야 함

— 중재인은 정부기관 업무변경 요구가 합리적이고 SIBIO가 적시에 효과적으로 개선을 할 의지 또는 능력이 없다고 결정하는 경우, 정부의 계약해지를 허용할 수 있음

- 정부가 계약을 해지하는 경우 중재인은 SIBIO가 지출한 비용 및 합리적으로 기대되는 미래 성과에 대한 보상 여부를 결정해야 함

- 사회성과연계채권 계약 해지시 계약 상대방에게 귀책사유가 있는 경우 해당 사안에 대하여 중재인의 중재를 받을 수 있음
 - 중재인은 법령, 계약, 신의성실의 원칙 등을 고려하여 해당 사안에 있어 당사자의 귀책 여부와 SIBIO가 지출한 비용 및 합리적으로 기대되는 미래 성과를 고려하여 보상 수준을 결정해야 함

3. 사회성과연계채권 투자에 관련된 위험

가. 사업모델 위험

- SIB 사업모델이 신중하고 전문성 있게 수립되지 못하는 경우 사회성과 목표를 달성하지 못할 위험이 있음
 - SIB 사업모델은 참여주체가 많고 참여자간의 이해관계와 위험배분이 복잡하기 때문에 일반 공공서비스 사업모델에 비해 효율적 모델 수립이 어려움
 - SIB 사업모델은 추구하는 이익과 문화가 다른 3주체인 정부기관(공공부문), 사회단체(사회부문), 투자자(민간부문)의 이해관계를 일치시키고, 삼자간의 위험을 균형 있게 배분하는 효율적 운영모델이 되어야 한다는 점에서 모델 개발의 어려움이 있음

- 현재 운영되는 사회성과연계채권은 사업 실패의 위험이 정부에서 민간투자자로 완전히 이전(사업 실패시 투자원금 전액 손실) 되기 때문에 투자자의 위험이 커서 투자자 유치가 어려울 수 있음

- 최초 사회성과연계채권인 피터버러 교도소 SIB의 투자자는 대부분 자선기금이었음
- SIB 투자자 기반을 확대하기 위해서는 SIB 사업실패시 민간투자자들이 부담하는 투자위험을 정부가 일정 부분 분담하는 방안도 생각해 볼 수 있음

나. 사업운영 위험

- SIB 사업의 운영 주체가 정부가 아닌 민간사업체라는 점에서 사업운영을 위한 조직력 등에 있어 문제가 발생할 수 있음
 - 지휘계통 체계가 잘 갖추어진 정부 조직에 비해 사회성과연계채권 민간사업체는 사회성과 목표 달성에 필요한 조직력과 추진력이 약할 수 있음
 - SIB 사업 운영에 있어 정부와의 협력이 매우 중요한데 정부와의 의사소통의 부재, 정부로부터의 정보취득의 어려움 등이 문제 될 수 있음
 - SIB 투자에 있어 SIBIO가 자금조달-사업운영-사업평가-성과지급의 전 단계에 있어 다양한 참가자들의 이해관계 조정 및 사업 전체의 위험관리를 위해 역량과 노력을 다하지 않을 경우 사업운영상의 위험이 커질 수 있음
 - SIBIO가 사회성과연계채권 관련 사업, 행정, 금융 등에 관한 지식 및 경험이 없거나, 다양한 계약주체와 원활한 의사소통 또는 업무협조를 이끌어내지 못하면 SIB 사업에 차질이 생기기 쉬움

- SIB 사업 실패의 위험을 투자자가 부담하기 때문에, 사업운영주체 (SIBIO, 서비스제공자)의 사회성과 목표 달성에 관한 인센티브가 투자자보다 작을 수 있음
 - 특히 SIB 사업을 운영하는 서비스제공자는 운영자금을 선불 (up-front)로 받기 때문에 사회성과 목표 달성에 관한 인센티브가 작아 임무태만과 도덕적 해이에 빠질 수 있음
 - 다만 SIBIO와 서비스제공자는 평판위험(reputation risk)을 부담함

- SIB 사업을 운영함에 있어 정부 및 투자자의 부당한 간섭이 있을 수 있음
 - SIB 사업이 공공서비스라는 점에서 정부 공권력이 사업 집행에 간섭할 여지가 있음
 - SIB 사업 실패에 대한 투자위험이 클수록 SIB 투자자들의 사업 집행에 대한 간섭이 클 수 있음

- SIB 사업자가 실적에 집착하게 되면 사회성과가 용이하게 달성될 수 있는 사람들 즉, 도와주기 쉬운 사람들만 SIB 사업의 수혜자가 되게 할 우려가 있음 (일명 “체리픽킹”: cherry-picking)
 - 피터버러 SIB의 예에서와 같이 코호트(cohort: 동일 특성 집단)에 SIB 프로그램 대상자가 아닌 동일특성집단을 포함시키는 것도 체리픽킹을 방지하는 방안이 됨

다. 성과측정 위험

- 사회성과연계채권은 임팩트 투자로서 사회적 효과(social impact)가 장기적으로 광범위하게 발생하기 때문에 성과측정 및 계량화에 어려움이 있음
 - 본질적으로 사회성과를 계량화하기 어렵고, 전체 사회성과연계채권 계약당사자들이 모두 동의할 수 있는 성과측정기준을 개발하기 힘들다는 점에서 성과측정 위험이 발생
 - 성과측정이 의도하는 사회적 성과, 비용, 부수적 효과 등을 명확히 반영하지 못할 위험이 큼
 - 성과측정의 정확도와 성과측정 비용은 서로 상충(trade-off)관계에 있기 때문에 비용 대비 효율적인 성과측정 방법을 개발하기 어려움
 - 코호트가 클수록 성과측정의 정확도는 높일 수 있지만 SIB 사업의 자금조달 및 성과지급 부담은 커지기 때문에 코호트의 적정 규모를 산정하기 어려움

라. 사업실패 위험

- SIB 투자자는 사회성과 목표 달성 실패시 투자원금 전액손실 위험이 있다는 점에서 일반 채권 투자자보다 투자 위험을 크게 부담
 - SIB 투자자 위험은 구체적으로 SIB 사업 서비스제공자의 성과위험(performance risk)과 채무자인 정부기관의 신용위험(credit risk)으로 나눌 수 있음
 - SIB 투자는 6년 정도의 장기 투자이기 때문에 정권교체로 인해 정부의 관심과 책임감이 줄 수 있는데 투자자의 입장에서 투자 위험으로 작용할 수도 있음

IV. 사례 연구: 피터버러 사회성과연계채권

1. 피터버러 사회성과연계채권의 의의
2. 피터버러 사회성과연계채권의 계약구조
3. 피터버러 사회성과연계채권의 성과급 지급구조
4. 피터버러 사회성과연계채권 프로그램 진행경과
5. 피터버러 사회성과연계채권에 대한 평가

IV. 사례 연구: 피터버러 사회성과연계채권

1. 피터버러 사회성과연계채권의 의의

- 2010년 3월 영국 법무성은 피터버러(HMP Peterborough) 교도소 단기 수형자 재활 프로그램을 내용으로 하는 사회성과연계채권 계약을 Social Finance와 체결하고 동년 9월 사회성과연계채권 프로그램을 시행
 - SIB인 Social Finance는 사회성과연계채권 발행을 통해 500만 파운드의 자금 조달
 - 피터버러 SIB의 투자자는 대부분 자선단체 또는 재단임
 - 피터버러 SIB 프로그램의 목적은 12개월 미만의 단기 수형자의 재범률을 낮추는 것임
 - 피터버러 SIB 프로그램은 피터버러에 수감된 단기 수형자 3,000명을 대상으로 6년간 사회복귀 서비스 제공
 - 피터버러 프로그램 대상 수형자의 재범률이 각 코호트별 10%(전체 코호트 7.5%) 이상 낮아지면 연리 최저 7.5%에서 최고 13%의 이자를 재범 감소에 비례하여 투자자에게 지급 (Disley et al., Ministry of Justice, 2011)
 - 피터버러 SIB의 코호트는 1년 미만의 형을 선고 받고 피터버러 교도소에서 형기의 일부 또는 전부를 채우고 출소한 18세 이상(형 선고시 기준)의 남성
 - 피터버러 SIB는 총 3개의 코호트를 가지며, 개별 코호트는 통계적으로 의미 있는 규모인 1,000명으로 구성됨

44 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

- 대조군인 통제집단은 개별 코호트와 같은 기간에 다른 교도소에서 출소한 1년 미만 단기 수형자
- 피터버러 SIB 계약에서 재범(reoffending)이란 SIB 프로그램 대상자가 사회복귀(출소) 후 1년 내에 다시 유죄의 판결(conviction)을 받는 경우를 의미
- 재범률 계산에 있어 재범의 존부 외에 재범 횟수(즉 유죄판결 횟수)도 반영

□ 피터버러 SIB는 성과급(PbR)에 따른 공공서비스 제공 정책에 있어 최초의 시범(pilot) 프로그램으로서의 의의를 가짐

- BTC(Breaking the Cycle) 그린페이퍼는 성과급 기반 재활 프로그램의 활용을 주장
- 영국 정부는 PbR 기반 재활프로그램을 확대해 나갈 계획이며 이러한 프로그램 중 상당 부분이 사회성과연계채권 형태로 추진될 것으로 예상됨

□ 피터버러 SIB는 PbR 모델을 통해 수형자 재활프로그램의 책임성, 혁신성, 사전예방성을 높이려 한 점이 특징

- BTC 그린페이퍼는 기존의 범죄자 재활프로그램이 정책성과에 관한 책임 없이 방만하게 운영되었음을 지적하고 이에 대한 대안으로 PbR 모델을 제시
- BTC 그린페이퍼에 따르면 민간 사업자가 재활 프로그램을 운영함에 있어 자율성이 많이 인정될수록 민간 부문의 다양한 전문성과 경험이 반영되어 범죄자 재활서비스 부문의 혁신이 있을 것으로 기대

- BTC 그린페이퍼는 “영국 정부가 가장 잘 안다”(Whitehall knows best)는 식의 접근방법이 혁신을 저해한다고 지적
- BTC 그린페이퍼는 범죄의 사전 예방이 사후 대응보다 “사법적 재투자”(justice reinvestment)의 관점에서 바람직하다고 주장하며 PbR 모델을 강조
 - 사법적 재투자란 범죄자에 대한 교도소 감금비용을 범죄자가 밀집된 지역에 재활·치료 프로그램 등을 위한 투자비용으로 전환하면 해당 지역사회의 범죄 요인을 근본적으로 치유할 수 있다는 개념
 - 미국 오레곤주는 교정 예산으로 청소년 사회복지 프로그램에 투자하여 청소년 수감률이 72% 감소

2. 피터버러 사회성과연계채권의 계약구조

- 피터버러 SIB는 Social Finance가 단기 수형자의 재범률을 7.5%(또는 개별 코호트별 10%) 이상 낮추는 것을 목표로 재활 프로그램 서비스 제공을 영국 법무성과 약정하고, 자선단체 등으로부터 5백만 파운드 투자를 유치하여 그 재원으로 재활사업을 집행하고, 약정한 성과목표를 달성하면 법무성이 복권기금에서 약정한 수익을 성과정도에 따라 투자자에게 지급하는 계약구조를 가짐
- Social Finance는 사회성과연계채권 발행기구(SIBIO) 및 계약의 주체로서 사회성과 유한책임조합인 “Social Impact Partnership Limited”(이하 “SIP”)를 설립

□ 피터버러 SIB는 아래와 같은 개별 계약관계로 구성됨

— SIP와 영국 법무성간의 사회성과연계채권 기본계약관계

- SIP는 SIB 사업 서비스제공을 약정하고, 정부기관은 약정된 사회적 성과목표 달성시 투자원금 및 이자(사회성과에 비례) 상환을 약정
- 피터버러 교도소내 SIB 재활 프로그램 대상자의 재범률이 통제집단(control group)과 비교하여 7.5% 이상 낮아지면, 재범 감소 비율에 따라 연리 최저 2.5%에서 최고 13.3%(재범률이 15% 이상 낮아진 경우)의 이자를 성과에 따라 지급
- 약정된 사회적 성과인 재범률 7.5% 감소 목표를 달성하지 못하는 경우 SIP는 정부로부터 투자된 원금조차 상환 받지 못함
- 성과측정기준(outcome metrics)과 평가방법이 계약을 통해 명확히 정의됨

— SIP와 민간투자자간의 사회성과연계채권 발행계약관계

- SIP는 사회성과 달성을 조건으로 투자 원금과 이자를 사회성과에 따라 차등 지급하기로 하는 약정을 포함하는 사회성과연계채권을 SIB 투자자에게 발행하고, 이에 대한 대가로서 SIB 투자자는 SIP에게 자금을 공급
- SIB 투자자가 SIP에 공급한 자금은 SIB 사업 운영자금으로 충당됨

— SIP와 서비스제공자간의 서비스제공계약관계

- SIP는 St Giles Trust, YMCA 등 다수의 사회사업단체와 단기 채소자의 사회적응을 위한 프로그램인 “One* Service” 공급계약을 체결

- One* Service는 단기 재소자의 사회복귀를 위해 주거, 고용, 알콜 및 약물중독 치료, 멘토링 등의 지원 서비스 제공
- One* Service는 단기 재소자의 재범방지를 위해 프로그램 대상자의 수요에 따른 다양한 사회적응 프로그램을 제공하기 때문에 매년 프로그램의 내용이 달라질 수 있음
- 따라서 SIP는 서비스제공자와 1년 단위로 계약 (Disley et al., Ministry of Justice, 2011)

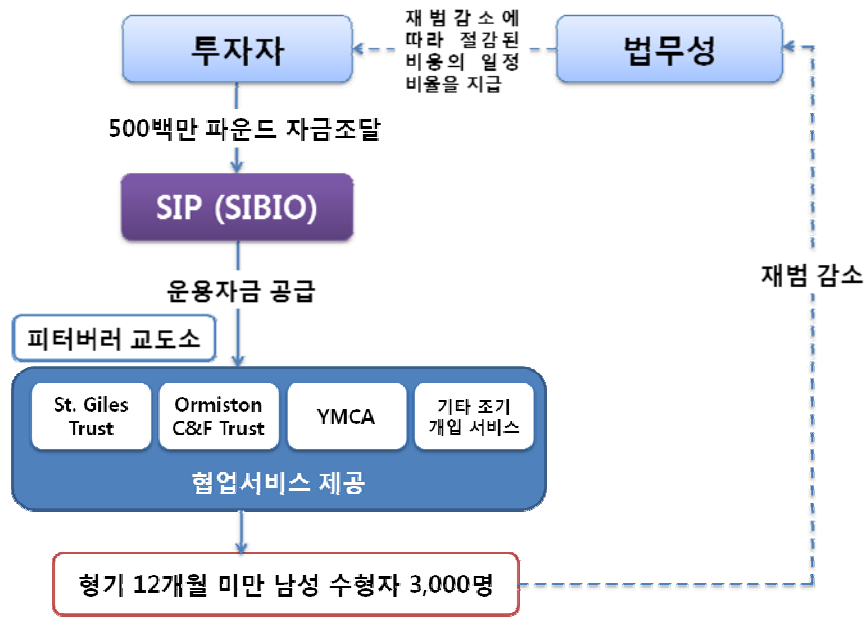
— 법무성과 독립평가인간의 사회성과평가계약관계

- 영국 법무성은 QinetiQ와 Leicester 대학을 독립평가인으로 지정하여 SIB 사업 대상자(코호트)와 비대상자(통제그룹)간의 재범률을 비교하여 개별 코호트의 재범률이 10% 이상(또는 전체 코호트의 재범률이 7.5% 이상) 감소하였는지를 측정·평가하게 함
- 법무성은 경쟁입찰방식에 의해 독립평가인을 선정하였으며 계약체결에 있어 Social Finance의 승인을 받음

— 기타 계약관계

- 피터버러 교도소는 민영화된 교도소이기 때문에 해당 교도소에서 수형자 대상 재활 프로그램을 실시하기 위해 법무성과 피터버러 교도소 관리회사(Peterborough Prison Management Limited)간의 교도소운영 계약을 개정하여 SIB 사업 시행을 반영함
- 영국 법무성 외에 Big Lottery Fund도 SIP와 계약을 체결하여 성과목표 달성시 성과급 지급의무를 부담

<그림 IV-1> 피터버러 SIB 계약구조

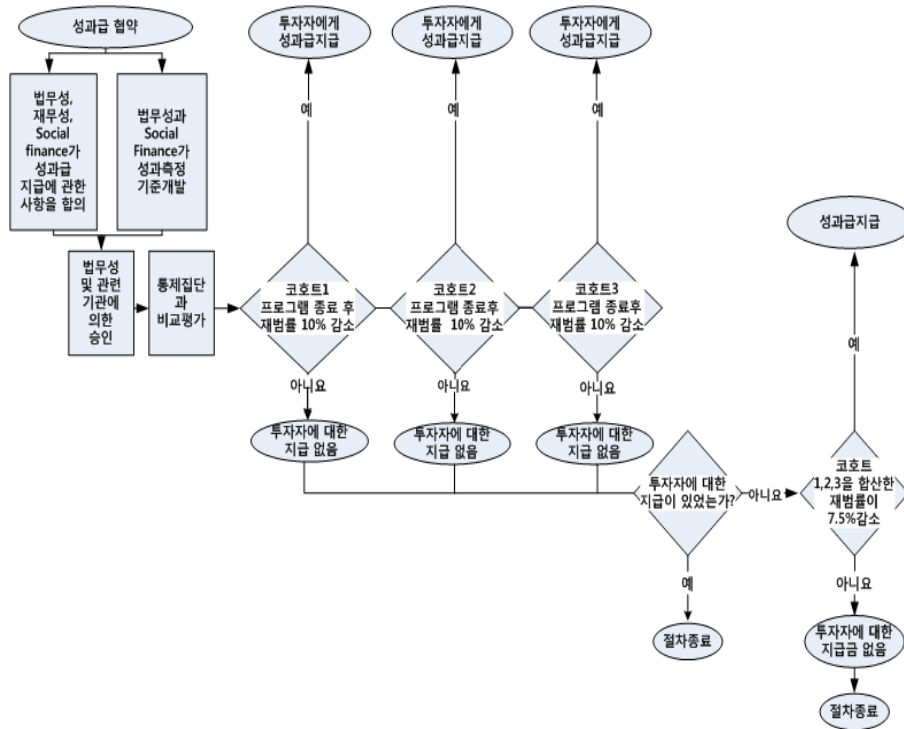


출처: Social Finance, Criminal Justice SIBs Workshop (2011)

3. 피터버러 사회성과연계채권의 성과급 지급구조

□ 피터버러 SIB의 성과급 지급구조는 아래 그림과 같음

<그림 IV-2> 피터버러 SIB의 성과급 지급구조



출처: Disley et al., Ministry of Justice (2011)



4. 피터버러 사회성과연계채권 프로그램 진행경과

□ "One* Service"로 불리는 피터버러 SIB 프로그램의 일년 간의 진행상황은 아래 표와 같음 (2010년 7월부터 2011년 8월까지 현황)

<표 IV-1> 피터버러 SIB 프로그램 진행경과

날짜	내용
2010년 7~9월	<ul style="list-style-type: none"> ▷ St Giles Trust는 교도소 및 지역 서비스제공자와의 운영모델 구축을 위해 서비스 범위 설정 ▷ 현행 교도소 및 지역사회 서비스를 도식적으로 검증(mapping)하고, Sodex Justice Service와 서비스제공자간 One* Service Process에 대해 합의 ▷ Traffic Marketing & Communication Ltd를 통해 브랜딩 및 마케팅 ▷ 지역 이해관계자의 지지를 목적으로 One* Service에 대한 브리핑 실시 ▷ Westminster 대학의 학생들이 무료 홍보영화 제작 ▷ Sodex의 SIB 런칭 행사 주최 ▷ MegaNexus Ltd에 사례관리 DB 구축 의뢰
↓	
2010년 10~12월	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 지역사회 허브 용도로 YMCA 지부로부터 사무실 임대 ▷ MegaNexus 시스템 시험가동 ▷ Ormiston Children 및 Families Trust에 가족지원기반 개입(family support intervention) 의뢰 ▷ 서비스 이용자의 지역사회서비스 접근을 위해 지역업체들과 협력하여 community access sticker 제도를 시행 ▷ St Giles Trust는 재소자를 동료조언자로 만들기 위한 국가 공인자격증 과정인 NVQ Level 3를 완성
↓	

<표 IV-1> 피터버러 SIB 프로그램 진행경과(계속)

날짜	내용
2011년 1~3월	<ul style="list-style-type: none"> ▷ MegaNexus 시스템 가동 ▷ 대상 그룹 확정 ▷ 서비스 이용자의 긴급상황시 시간외 전화서비스 시작 ▷ 교도소내 TV 등을 통한 마케팅 자료 보강 ▷ SaferPeterborough 파트너쉽과 공동으로 약물중독치료서비스와 목적적 활동 개입(purposeful activity intervention) 시작 ▷ 지역자원봉사지원 개입을 위한 입찰
	
2011년 4~6월	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 교도소 내 감사에서 One* Service에 대한 긍정적 평가 ▷ SOVA와 YWCA에 자원봉사 서비스 의뢰 ▷ 의료이용접근 적정수준을 높이기 위해 보건성(NHS)과 정보공유 절차 합의 ▷ 예산집행의 필요가 큰 상습누범에 대해 개별적 예산 할당 ▷ One* Service를 이용하는 외국인 재소자를 위해 피터버러 지역사회 통합팀 및 망명·이민서비스와 연계
	
2011년 7~8월	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 건강 개입(fitness intervention)의 일환으로 체력단련 과정 개발 ▷ 시립 병원 보건성 게시판에 One* Service 표시 채택 ▷ 서비스 실태 및 개선사항 조사를 위해 피터버러 교도소에서 서비스이용자와 직원에 대한 설문조사 실시 ▷ WorldWide Volunteering 및 Peterborough & Fenland MIND와 단기매입계약 체결 ▷ St Giles Trust 및 Sodex와 연례회의를 개최하고 개선 계획에 합의 ▷ Ormiston Children & Families Trust와 운영모델 수정에 합의

내용 출처: Social Finance, The One* Service. One year on. (2011)

5. 피터버러 사회성과연계채권에 대한 평가

- 피터버러 SIB는 현재 1차 코호트의 재범률에 대한 평가조차 이루어져 있지 않기 때문에 피터버러 SIB의 성과에 대해 평가하기는 아직 이른 감이 있음
 - 2010년 9월 9일 피터버러 SIB의 One* Service가 출범한 이후 2011년 9월 9일까지 코호트에서 537명이 출소
 - 첫 번째 코호트의 재범률이 10% 이상 감소한 성과가 측정되고 성과급이 지급되기까지 초기 투자로부터 3-4년 정도 걸릴 것으로 예상 (1,000명의 코호트 인원이 모이기까지 2년 정도 소요됨)

- 피터버러 SIB가 향후 성과급(PbR) 기반 사회사업 프로그램을 확대함에 있어 다음과 같은 시사점을 제공 (Disley et al., Ministry of Justice, 2011)
 - 피터버러 SIB는 민간투자자들이 자금을 공여하고 사회사업 위험을 부담하는 PbR 모델을 시험하기 위한 좋은 기회를 제공
 - 재범방지를 위한 조기개입에 있어, 피터버러 SIB를 통해 이해관계자들이 현실적이고 적합한 성과 측정기준을 개발하고 성과지급 모델에 대해 합의할 수 있는지의 여부 및 방식에 대해 시험할 수 있음
 - 피터버러 SIB 사업 성과는 동일 유형의 투자자 기반 확대를 위한 업적(track record)으로 작용할 수 있음
 - 피터버러 SIB는 기존의 PbR 모델과는 달리 정부가 민간 사업자 선정에 관여하지 않고 민간의 자율성 인정

- 재소자 사회복귀 지원 서비스는 이전에도 존재하였지만, 피터버러 SIB는 이러한 서비스의 성과를 명확히 측정할 수 있는 기회 제공

□ 다음과 같은 점에서 피터버러 SIB는 우수한 SIB 모델로서 평가받을 수 있음 (Glahn & Whistler, 2011)

- 성과측정기준이 명확
 - 측정기준(starting metric)이 피터버러 단기 수형자의 재범률로서 명확하며, 목표로 하는 성과인 재소자의 재범 방지와 직접적인 관련성을 가짐
- 조기개입 프로그램 대상자가 명확
 - SIB 프로그램 대상이 교도소로 명확히 한정되어 있어 성과측정의 신뢰성이 높음
- 사회적 성과에 대한 투자자들의 확신
 - 피터버러 SIB 프로그램과 유사한 재범방지·사회복귀를 위한 조기개입 프로그램이 이미 시행되었고 성공적으로 평가받은 경험이 있었기 때문에 투자자들의 피터버러 SIB의 사회적 성과에 대한 확신이 있었음
- 비용-편익분석이 명확
 - 재범률 감소는 교도소 운영유지비용의 감소와 직결되기 때문에 SIB 사업 성과의 예산감소효과를 측정하기가 용이
- 사회적 효과를 현금으로 계량화하기가 용이
 - 재범률 감소가 교도소 운영예산 감소와 직접적 관련성을 가진다는 점에서 피터버러 SIB의 사회적 효과를 현금으로 계량화하기 용이

V. 결어: 자본시장을 통한 사회문제 해결방안 으로서의 사회성과연계채권

1. 국내 제도도입 필요성
2. 사회성과연계채권 제도도입의 기대효과
3. 국내 제도도입을 위한 타당성 평가 및 적용
4. 사회성과연계채권 제도의 성공적 정착을 위한 고려사항

V. 결어: 자본시장을 통한 사회문제 해결방안으로서의 사회성과연계채권

1. 국내 제도도입 필요성

- 오늘날 우리 사회양극화의 문제를 해결하기 위해 복지확대가 주장되고 있지만 i) 복지예산 확대 논쟁, ii) 사회문제 조기개입의 실패, iii) 복지정책 성과에 대한 평가의 부재 등이 문제되고 있음

- 복지예산 확대에 관한 정치적 갈등을 해소하기 위해 증세 없는 복지 확대의 방안을 모색하여야 하며 자본시장을 통한 증세 없는 복지 확대 방안으로서 사회성과연계채권 제도도입의 필요성이 있음
 - 사회성과연계채권을 통한 증세 없는 복지 확대 방안은 정치권에서 모색 중인 다양한 복지확대 방안을 자본시장의 자금조달 기능, 효율적 자원배분 기능 등을 이용하여 보완하는 것
 - 사회성과연계채권에 제도도입 주장은 공공부문의 복지를 대체하는 것은 아님
 - 공공복지에 있어 정치 철학을 달리하는 영국 보수당 정권과 미국 민주당 정권이 공히 사회성과연계채권 제도를 도입한 예가 보여 주듯이 사회성과연계채권 제도도입 논의는 현재 정치권의 복지논쟁에 대해서는 가치 중립적임

- 대한민국은 다른 OECD 국가에 비해 사회안전망(Social Safety Net)이 취약하다는 점에서 사회성과연계채권을 이용한 사회취약계층에 대한 조기개입의 필요성이 큼

— 2011 OECD 고용전망보고서(OECD Employment Outlook 2011)에 따르면 대한민국은 금융위기에 따른 경기 침체에 사회취약계층인 미숙련·저학력 근로자가 가장 큰 악영향을 받은 국가에 속한다고 지적³⁾

- 2012 OECD 고용전망보고서는 한국 정부에 사회취약계층 저학력 청년층에 대한 적극적 고용지원 프로그램을 주문⁴⁾

□ 공공서비스부문의 성과관리 체계가 미흡한 현 시점에서 사회성과연계채권을 통해 사회취약계층을 위한 조기개입 서비스의 성과평가를 강화할 필요성이 큼

— 글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 공공서비스 부문의 성과관리 시스템이 강화되고 있음⁵⁾

— 사회성과연계채권 제도를 운영하는 경우 사회적 성과달성이 채권자의 상환청구권 발생의 핵심이기 때문에 공공서비스 부문의 성과관리체계의 발전에도 도움을 줄 것으로 기대됨

— 사회성과연계채권의 성과중심 시스템은 해당 조기개입사업의 효율성 및 생산성을 높임으로써 결과적으로 예산절감효과가 나타날 수 있을 것으로 기대됨

3) OECD, 2011 OECD 고용전망보고서 - 대한민국은 고용위기에 어떻게 대응하고 있나?, 2011, 2, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/15/48684067.pdf>.

4) OECD, 2012 OECD 고용전망보고서 - 대한민국은 어떻게 대응하고 있나?, 2012, 2, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/27/50687885.pdf>.

5) 기획재정부, 재정부 “재정위기 상황에선 성과관리 강화해야”, 공감코리아, 2012 (2. 16).

2. 사회성과연계채권 제도도입의 기대효과

가. 정부에 대한 효용

- 정부는 혁신적 공공사업을 시장에서 검증받은 서비스 제공업자에 맡겨 공공정책사업의 전문성과 효율성을 제고할 수 있음
 - 오늘날 사회문제가 복잡한 양상을 띠고 그 문제해결에 전문성이 크게 요구됨에 따라 민간 전문업체의 공적 서비스 수행이 더 효율적인 경우가 발생함
 - 예를 들어, 재범률 감소를 위한 공공서비스 제공에 있어 교정당국이 기본 교정업무 이외에 범죄자 출소 후의 일자리 문제, 주택 문제 등의 해결을 위한 세부적 전문성까지 충분히 갖출 것을 요구하는 것은 무리
 - 따라서, 의무 중심 공공서비스가 아닌 성과 중심 공공서비스의 경우 SIB 사업자가 전문성을 가지고 사회문제에 대응하는 것이 효율적일 수 있음
 - SIB 프로그램은 사회적 성과목표 중심으로 운영되기 때문에 정치적 개입을 최소화하여 정책의 전문성·일관성·효율성이 담보됨
 - SIB 투자에 있어 해당 정책 부문의 전문가들이 투자자로 참여하여 공공사업 계획을 평가하고 운영을 모니터링하기 때문에 공공정책의 수립 및 집행의 효율성이 제고됨
 - 사회성과연계채권은 공공정책의 효율성이 자본시장에서 평가된다는 점에서 정부의 방만한 정책운영을 예방

- SIB 투자를 활용하는 경우, 정부는 정책실패에 대한 예산 부담을 지지 않기 때문에 다양한 사회문제 예방을 위한 혁신적 사회사업 발주를 활성화하기 용이함
 - 정부가 직접 사회문제에 선제적으로 대응하려는 경우 해당 부서를 신설하고 공무원을 충원해야 하기 때문에 정책실패시 예산부담이 큼
 - 필요한 공공서비스를 한시적으로만 제공하는 경우 영속적 조직체인 정부보다는 민간 전문업체에 위탁하는 것이 바람직

- SIB 투자에 있어 해당 사회사업 성과에 대한 평가가 엄격하기 때문에 정부는 정책수립과 운영에 있어 즉각적인 피드백을 얻어 정책 학습효과를 높일 수 있음
 - SIB 프로그램은 약정한 사회적 성과 달성을 중심으로 운영되기 때문에 정부의 일반 공공정책사업에 비해 사업목표가 명확하고 검증절차가 엄격함

- SIB 프로그램은 조기 개입을 주요 내용으로 하기 때문에 사회문제 예방 효과가 큼
 - 사회성과연계채권은 사회문제의 증상(symptoms)이 아닌 원인(causes)을 근본적으로 해결하기 위한 방안임

- 궁극적으로 사회성과연계채권은 작고 효율적인 정부를 실현하는 정책 수단으로 이용될 수 있음
 - 영국에서 사회성과연계채권이 2009년 “스마트 정부”(Smarter Government) 계획의 일환으로 도입이 추진된 것도 사회성과연계

채권이 작고 효율적인 정부를 실현하는 정책 수단으로 활용될 수 있다는 가능성을 보여줌

나. 투자자에 대한 효용

- 투자자는 SIB 프로그램 성과목표 달성시 금전적 이익을 얻음과 동시에 본인들의 추구하는 사회적 목표를 성취하였다는 이중적 만족감을 얻을 수 있음
 - 사회성과연계채권은 재무적 성과와 함께 사회적 성과를 함께 추구하는 임팩트 투자자(Impact Investors)에게 적합한 투자 대상임
 - 사회적 투자자에게 있어 SIB는 에셋클래스(asset class)로서 관리할 수 있으며, 사회적 투자자금을 재투자하여 선순환 시킬 수 있음

- SIB 투자자는 SIB 프로그램의 운영 및 성과에 대한 공시를 제공받고 모니터링 할 수 있기 때문에 사회적 투자의 투명성 및 효율성을 제고할 수 있음
 - SIB 투자의 투명성 및 효율성이 제고되면 새로운 사회혁신 사업 모델에 투자하는 임팩트 투자자 기반이 확대될 수 있음

다. 납세자에 대한 효용

- SIB 투자에 있어 해당 공공사업이 실패하면 민간 투자자들이 손실을 떠안고 성공한 공공사업에 대해서만 세금을 지출하기 때문에 납세자의 조세부담이 실질적으로 감소하는 효과가 큼

62 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

- 방만한 행정으로 인한 공공정책 실패 비용을 일반 납세자가 부담하지 않고 위험을 인수한 투자자에게 전가
- 실패한 SIB 사업에 대한 납세자의 조세 부담이 없음
- 성공한 SIB 사업에 대한 성과급 지급은 SIB 프로그램의 사전예방적 사회적 효과 달성으로 인한 정부의 사후구제적 행정예산 절감분으로 충당될 수 있기 때문에 납세자의 조세 부담은 크지 않음
- 사회적 성과측정이 명확하다는 점에서 기존의 전시행정, 선심성 행정의 폐단을 극복할 수 있음

□ 사회성과연계채권은 방만한 예산집행에 대한 납세자의 감시·통제비용을 절감할 수 있음

- 공공 서비스사업의 성과에 투자성과가 연동되기 때문에 시장에서 해당 사업에 대한 평가와 감시가 강화됨

라. SIB 프로그램 서비스제공자에 대한 효용

□ SIB 프로그램 서비스제공자는 사회성과연계채권을 통해 투자자금을 장기적으로 조달받기 때문에 안정적으로 사업을 운영할 수 있음

- 사회사업은 그 성과가 영리사업에 비해 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 단기투자보다는 장기투자에 더 적합한 사업임

□ SIB 프로그램 서비스제공자는 성과목표 달성에 실패하더라도 투자금 반환의 위험이 없음

- SIB 프로그램 서비스제공자가 사회성과목표 달성에 관계없이 운영자금을 제공받는다라는 장점은 SIB 투자자에게는 단점으로 작용

마. 사회·경제 전반에 대한 효용

- 사회문제에 조기대응하여 장기적으로 국가 예산을 크게 절감하고 사회문제를 근원적으로 차단함으로써 사회혁신 및 발전에 이바지 할 수 있음
 - SIB 프로그램은 본질적으로 재소자 재활, 노숙자 지원(homeless shelter), 노인의료보장(Medicare), 국민의료보장(Medicaid) 등 사회 문제에 대한 조기 예방적 개입(preventive intervention) 성격이 강하기 때문에 장기적으로 사회문제가 발생한 후의 사후 구제적 개입(remedial intervention) 보다 소요되는 예산이 매우 적음
 - 정부가 충분한 예산이 없더라도 초기 운영비용을 자본시장을 통해 충당할 수 있기 때문에 사회문제 조기대응이 활성화 될 수 있음
 - SIB 투자 구조에 의하면 비효율적 사회사업은 투자자를 유치하기 어려워지기 때문에 사회사업 부문에 효율적 자원배분이 이루어진다는 점에서 사회혁신 및 발전 촉진

- SIB 투자를 통해 민간부문과 공공부문, 실물경제와 자본시장간의 효율적·유기적 기능을 활성화
 - 사회성과연계채권은 상술한 통합적 기능을 통해 재무적 가치와 사회적 가치를 포함하는 통합가치(blended value)를 창출할 수 있음

- SIB 프로그램은 6년 이상의 장기 사업이기 때문에 사회문제에 대한 조기 예방적 개입이 정권교체에도 불구하고 지속적·안정적으로 이루어질 수 있음

- 사회성과연계채권을 통해 지속적으로 선순환하는 복지재원을 마련하게 되면 오늘날 사회적 화두인 복지논쟁을 극복하고 사회통합을 이룰 수 있는 하나의 단초를 마련할 수 있음
 - 최근의 복지논쟁이 한정된 정부 예산 중 얼마만큼을 복지부문에 지출할 것인가에 관한 논쟁이라는 측면에서 사회성과연계채권은 복지예산 고갈을 막을 수 있는 좋은 방안이 됨
 - 사회성과연계채권을 통해 사회적 취약부문에 대한 조기개입 재원이 일회적으로 고갈되는 것이 아니라 선순환됨
 - 자본주의 시장실패의 문제를 정치적 이념을 초월하여 다시 자본시장을 통해 해결한다는 점에서 정치적 갈등비용을 줄이는 사회통합 효과를 제고시킬 수 있음
 - 자본시장을 통해 공공서비스의 효율성에 따라 자원이 배분되고 정책실패에 대한 위험이 민간투자자에게 이전됨에 따라 정치적 갈등의 유인이 감소
 - 사회성과연계채권에 관한 논의는 시장을 통해 공공부문과 민간부문이 상호 협력하고 사회혁신을 이루는 구체적 방안 모색의 시발점이 될 수 있음
 - 오늘날 우리 사회가 겪고 있는 사회양극화, 경제 선진화 등의 문제는 정부 단독으로 해결하기 어려운 문제로서 민간·공공부문의 상호 협력이 필요

3. 국내 제도도입을 위한 타당성 평가 및 적용

- 상술한 사회성과연계채권이 우리 사회에 미치는 긍정적 기대효과와 공공서비스 실패의 위험을 자본시장으로 이전한다는 점에서 동 제도의 도입은 긍정적으로 판단됨
 - 그러나 사회성과연계채권은 사회문제 해결에 대한 만병통치약이 아니며 공공정책 부문을 대체하는 것은 더욱 아님

- 사회성과연계채권을 국내에 제도적으로 도입함에 있어 현행 법령체계에 크게 반하는 부분은 없어 보이며, 다만 해당 SIB 프로그램의 성과달성시 투자원금 및 약정 이자 상환을 위한 정부의 예산 편성의 지가 관건으로 보임
 - 정부의 투자금 상환지급 보증이 없이는 사회성과연계채권의 제도 도입이 어렵다는 점에서 정부부처에서 주도적으로 SIB 프로그램 지원 및 개발에 관한 의지를 보여야만 SIB 사업자 및 투자자의 참여가 활성화 될 것으로 보임

- 사회성과연계채권 제도도입 추진에 있어 총리실 산하에 전담 위원회를 두고 해당 부처간 협의 과정을 거쳐 사회성과연계채권 프로그램을 기획하는 것도 하나의 방안이 될 수 있음
 - 예를 들어 사회성과연계채권이 사회취약계층인 범죄청소년을 위한 직업교육 프로그램을 내용으로 하는 경우, 고용노동부, 교육인적자원부, 법무부 등의 관할이 중복되는 경우가 많고 기획재정부, 금융위원회 등의 의견도 반영해야 하기 때문에 전담 위원회가 필요

- 오늘날 사회취약계층에 대한 교육, 직업교육, 고용지원 등의 강화를 통해 사회양극화 대물림의 고리를 끊는데 사회성과연계채권이 활용될 수 있음
 - OECD는 한국 정부에 사회취약계층 저학력 청년층에 대한 적극적 고용지원 프로그램을 주문하고 있는데 이러한 프로그램이 사회성과연계채권을 통해 지원될 수 있음
 - 사회성과연계채권 전담 위원회를 통해 각 부처의 의견을 종합적으로 반영하여 추진하는 것이 바람직
 - 사회양극화 해소를 위한 사회성과연계채권 제도 활용을 체계적으로 지원하기 위한 씽크탱크(Think Tank)의 설립도 고려할 수 있음
 - 사회성과연계채권의 종주국인 영국은 공공부문 전반에 사회성과연계채권 제도를 확대하기 위해 사회성과연계채권센터(Social Impact Bond Centre)를 설립할 예정⁶⁾
 - 마이크로크레딧(Micro-credit: 저소득층을 위한 무담보 소액대출) 활성화를 위해 “휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률”에 근거하여 미소금융중앙재단을 설립하였듯이, 사회양극화 문제해결을 위한 사회성과연계채권 제도지원을 위해 특별법 제정도 고려할 수 있음

- 사회성과연계채권 상환 재원 마련을 위해 영국의 경우와 같이 복권기금을 활용하는 방안도 고려될 수 있음
 - 제도도입 논의 과정에 기획재정부 복권위원회를 참여시키는 것을 고려

6) Mair, V., Government to create a dedicated centre for social impact bonds, Civil Society Media, 2012 (July 10).

— 영국 복권기금인 Big Lottery Fund는 현재 피터버러 SIB 사업 성공시 채무상환의무를 부담하고 있으며 향후 사회성과연계채권에 대한 금전적 지원(채무인수)을 강화할 예정임⁷⁾

□ 국내 사회성과연계채권의 투자자로서 자선재단, 대기업, 금융기관 등의 참여를 기대할 수 있음

— 오늘날 국내 대기업 및 금융기관의 사회적 활동이 증가하고 있으나 기부활동의 일회성·비효율성의 문제점이 지적된다는 측면에서, 사회적 성과에 기반한 효율적 자금지원 및 기부자금의 선순환을 도모할 수 있는 사회성과연계채권 투자에 대한 관심이 높아질 것으로 기대

□ 사회성과연계채권은 성과중심(outcome-based), 증거중심(evidence-based) 프로그램의 특성을 가지기 때문에 운영실적(track-record) 없이 전면적 제도 확대를 주장하는 것은 바람직하지 않음

— 사회성과연계채권의 구조상 해당 프로그램이 사회적 성과를 달성하게 되어 운영실적이 쌓이면 해당 조기개입 프로그램이 확대될 것으로 기대됨

□ 사회성과연계채권에 관한 논의는 전면적 제도도입보다는 개별적 사회성과연계채권 프로그램의 타당성 조사(feasibility test)에 초점을 맞추어야 함

7) Big Lottery funds eight more social investment schemes, Social Enterprise, 2012 (July 18).

68 사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결

- 영미권 국가들의 경우에서와 같이 먼저 실험(pilot) 프로그램을 실시하고, 사회성과가 입증되는 경우 해당 조기개입 프로그램을 확대하는 것이 바람직
- 자본시장을 통한 사회문제의 해결 및 사회적 혁신 창출은 사회성과연계채권 제도도입에 의해 이루어지는 것이 아니라 개별 SIB 프로그램의 성과에 의해 결정됨

□ 국내 사회성과연계채권 기본 구조 개발을 위한 타당성 평가(feasibility assessment)는 i) 사회적 이슈를 정하고, ii) 사회적 문제에 대한 조기개입 전략을 개발하고, iii) 조기개입 운영모델을 개발하고(소요예산 추산, 사회적 성과에 대한 측정기준을 개발 및 평가), iv) 금융모델을 개발하는 절차에 따라 행하는 것이 바람직 (Social Finance, 2011a)

<표 V-1> 사회성과연계채권 타당성 평가 절차

사회적 이슈 정의 단계	
주요 현안	<ul style="list-style-type: none"> • 해결하고자 하는 사회적 이슈는 무엇인가? • 이러한 이슈는 어떤 모집단을 대상으로 하는가? • 대상 연령 범위는 어떠한가? • 대상 지역 범위는 어떠한가? ※ 해당 사회적 이슈를 해결하는데 관심을 가지는 관련 커미셔너 (commissioner)가 있는가?
대응 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자 참여(stakeholder engagement) 평가 • 대상 집단 측정에 관한 타당성 평가
↓	
사회적 조기개입 전략 개발 단계	
주요 현안	<ul style="list-style-type: none"> • 목표 모집단의 요구는 무엇인가? • 개입지점은 어디인가? • 기존 서비스 제공에 있어 공백은 무엇인가? • 모집단의 요구를 충족하고 사회적 성과를 향상시킬 서비스는 무엇인가? ※ 해당 사회적 이슈를 해결할 수 있는 강력한 개입 프로그램이 있는가?
대응 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 연구보고서 분석 • 해당 지역 내 공공기관 및 자원봉사기관과 협의 • 모집단과 인터뷰 실시 • 가장 적합한 개입전략의 가설을 개발
↓	
운영 모델 개발 등의 단계	
주요 현안	<p>◎ 운영 모델 및 예산에 관한 주요 현안</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사회성과연계채권으로 자금조달을 받을 수 있는 프로그램은 무엇인가? • 해당 프로그램은 사회성과를 개선시킨 실적이 있는가? • 해당 프로그램을 운영하는데 소요되는 예산은? • 개별 프로그램이 다른 프로그램과 함께 어떻게 운영되는가?

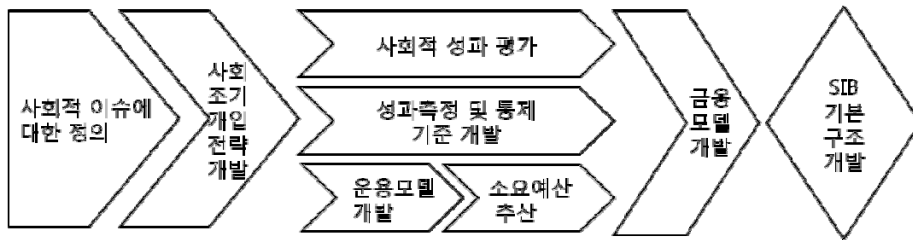
<표 V-1> 사회성과연계채권 타당성 평가 절차(계속)

운영 모델 개발 등의 단계	
주요 현안	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 성과측정 및 통제 기준 개발에 관한 주요 현안 <ul style="list-style-type: none"> • 성과를 평가하기 위해 어떠한 측정 기준이 사용되어야 하는가? • 통계적으로 유의적인 평가가 이루어지기 위해 필요한 모집단의 규모는? • 어떻게 효과측정 통제기준(baseline control)을 정립할 것인가? ◎ 사회적 성과 평가에 관한 주요 현안 <ul style="list-style-type: none"> • 사회적 성과 개선에 의해 비용 절감 혜택을 보는 정부 부처는 어디인가? • 비용 절감의 가치가 어떠한가? ※ 견고한 성과측정기준이 개발될 수 있는가?
대응 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 잠재적 서비스제공자들을 도식적으로 조망 • 대상 그룹의 요구를 충족하는 프로그램에 대한 계량적 평가를 검토 • 서비스 제공에 소요되는 비용을 파악하기 위해 서비스제공자의 예산 검토 • 대안의 범위를 평가하기 위해 커미셔너 및 독립 연구원과 함께 작업 • 제안된 성과측정기준이 실질적으로 운영가능한지를 확인 • 제안된 성과측정기준이 투자자의 요구를 충족하는지를 확인 • 사회적 성과 개선으로 인한 비용 절감액을 측정하기 위해 커미셔너의 분석팀과 함께 작업
↓	
금융 모델 개발 단계	
주요 현안	<ul style="list-style-type: none"> • 사회혁신연계채권 금융 모델이 잘 작동할 것인가? • 투자자들과의 예산 절감액 배분 비율은 어떠한가? ※ 허용된 마감기간까지 금융 모델이 커미셔너의 예산을 절감시키고 투자자의 수익을 창출하는가?
대응 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 금융 모델을 구축하고 다양한 시나리오를 전개

출처: Social Finance, A Technical Guide to Developing SIBs (2011)

- 상술한 사회성과연계채권 타당성 평가 절차를 그림으로 간략히 정리하면 아래와 같음

<그림 V-1> 사회성과연계채권 타당성 평가 절차



출처: Social Finance, A Technical Guide to Developing SIBs (2011)

4. 사회성과연계채권 제도의 성공적 정착을 위한 고려사항

가. SIB가 제공하는 서비스 내용 선정에 관한 고려사항

- SIB 프로그램이 제공하는 공공서비스 분야의 선정은 사회성과 중심성, 성과측정의 용이성, 사회적 비용대비 효과성, 투자금 회수 시기 등을 고려하여 선정하여야 함
- SIB 대상 공공서비스는 의무 중심 서비스가 아닌 성과 중심 서비스를 내용으로 하는 것이어야 함
 - 해당 서비스 제공이 법령에 의해 의무화된 것으로서 성과가 미진하다는 이유로 중단되면 큰 사회적 문제를 야기할 수 있는 경찰, 국방 등의 공공 서비스는 SIB 프로그램 대상으로 적합하지 않음

- 성과 중심 공공서비스의 경우 프로그램 실패의 위험을 민간투자자에게 전환하는 것이 합리화될 수 있으나, 법령에 의한 의무적 공공서비스의 경우 해당 의무이행의 위험을 민간부문으로 전가시키는 것은 바람직하지 않음
 - 따라서 SIB 사업은 성과중심의 사전예방적, 혁신적 조기개입 서비스를 내용으로 하는 것이 바람직
- SIB 프로그램의 내용을 이루는 공공서비스는 정부의 예산감소 효과와 사회적 효용증대 효과가 큰 것이 바람직
- SIB 프로그램은 사회문제를 사전적으로 예방함으로써 사회적 효용을 증대시키고 사회문제를 예방함으로써 문제대응에 소요될 정부 예산을 절감하는 효과가 커야함
 - 정부의 재정지출 감소효과가 크지 않더라도 사회적 효용증대가 큰 경우(그 반대의 경우)에도 해당 공공서비스를 SIB 프로그램 대상으로 고려할 수 있음
- SIB 프로그램이 제공하는 공공서비스는 객관적으로 용이하게 성과 측정이 이루어질 수 있는 것이 바람직
- SIB 프로그램의 성과는 측정기준이 객관적으로 명확하고 목표로 하는 사회적 성과와의 관련성이 높을수록 바람직
 - SIB 프로그램 사회적 성과의 예산감소효과를 측정하기 용이하여 해당 공공서비스의 비용-편익분석이 명확할수록 바람직
- 사회성과연계채권에 출자한 투자자는 기부를 한 것이 아니고 투자를 한 것이기 때문에 투자자금 회수에 지나치게 장기간이 소요되는 경우 투자 매력도가 떨어짐

- 전문가들은 통상 사업성과의 측정이 3년에서 7년 정도 걸리는 공공서비스 사업이 사회성과연계채권 투자대상으로 적합하다고 판단

나. 사회성과연계채권 계약구조 설계에 관한 고려사항

- 사회성과연계채권 민간투자자는 사회성과 목표 달성 실패시 부담하는 위험(투자원금 전액 손실) 부담이 매우 크기 때문에 사회성과연계채권을 구조화하여 민간투자자 사업실패 위험을 일정 부분 SIB 프로그램 실행 주체 또는 공공부문에 전가시키는 방안을 고려할 필요가 있음
 - 일반 민간투자자의 SIB 사업실패 위험 감소를 위해 손실우선부담 특약(first-loss provisions), 유보금적립(reserve fund) 등을 고려할 수 있음

다. 사회성과연계채권 사업자 선정에 관한 고려사항

- 정부기관은 민간사업자의 사업계획, 운영능력, 성과보수(사회성과 달성시)를 면밀히 검토하여 SIBIO 역할을 담당하는 SIB 사업자를 선정하여야 함
 - 정부기관은 SIB 사업자 선정에 있어 목표로 하는 사회적 효과 달성을 이루기 위해 사업계획이 적합한지 면밀히 검토하여야 함
 - 일단 SIB 프로그램이 시행되면 정부는 민간사업자의 사업운영 자율성을 보장해야 하기 때문에 경험적 논거(evidence-based)를 바탕으로 사업계획(예비계획 포함)을 신중하게 평가하여야 함
 - 정부기관은 사회성과 달성을 위해 요구되는 사업자의 능력과 신

되성을 평가하여야 함

- 구체적으로 사업자 경영진의 업무수행 및 협업능력, 사업실적, 소요자금 추정 및 자금조달 능력 등을 평가해야 함

— SIB 사업자 선정 신청인의 사업능력과 사업계획의 수준이 같은 경우 성과보수를 적게 요구하는 사업자를 선정하는 것이 바람직

- 그러나 현실적으로는 SIB 사업 신청인이 요구하는 성과보수와 사회성과달성의 가능성 및 수준을 균형 있게 고려하여 결정하여야 함

- 따라서 SIB 사업자 선정은 조달공무원의 전문성이 요구됨

— 향후 SIB 산업이 성장·발전하여 SIBIO와 서비스제공자가 늘어 SIB 경쟁시장이 형성되면 더욱 양질의 SIB 사업자 선정이 이루어질 것으로 기대됨

라. 성과측정지표 및 성과지급기준 개발에 관한 고려사항

□ SIB 프로그램 성과측정지표(performance measures and metrics)를 개발함에 있어 객관성과 명확성을 확보하여야 함

— 사회성과연계채권은 사회적 성과목표가 달성되는 것을 조건으로 투자자에게 약정된 금액을 지급하기 때문에 지급청구권 발생조건인 사회적 성과의 측정이 객관적이고 명확하여야 해당 투자의 예측가능성과 투명성이 유지되고 정부부문과 민간부문간의 상호 신뢰성이 확보됨

□ 서로 대가관계에 있는 성과측정의 정확도와 성과측정 비용이 균형을 이루는 비용 대비 효율적인 성과측정 방법을 개발하려는 노력이 필요

- 사회성과는 100% 계량화가 힘들기 때문에 주어진 시간, 자원, 정보를 가지고 최선의 성과측정지표를 개발하는 접근방법이 바람직

□ 사회성과연계채권 계약상 사회성과 측정방법에 대해 명확히 정의하는 것이 중요

- 사회성과연계채권을 통해 해결하려는 사회문제가 클수록 사회적 효과에 영향을 미치는 요인이 많기 때문에 해당 SIB 프로그램이 사회적 문제 해결에 직접적인 원인이 되었는지를 규명하기 어려운 측면이 있음
- 따라서 SIB 프로그램과 사회적 효과간의 인과관계를 정확히 파악하기 위해서는 해당 사회적 효과를 야기하는 SIB 프로그램 이외의 변수들에 대한 통제(기타 변수의 존재와 영향력 파악) 필요
 - 성과측정이 통계적으로 유의하기 위해서는 코호트의 규모가 적당히 커서 다른 우연한 요인에 의해 발생한 성과가 SIB 프로그램의 성과로 측정되는 위험을 최소화하여야 함
- 또한 성과측정방법은 투자자들이 이해하기 쉽고 SIB 사업주체가 사업목표로 하기 용이하도록 단순화하는 것이 바람직

□ 사회성과연계채권 성과목표 달성시 채권자들에게 지급할 금액(투자원금+투자성과금)은 성과목표 달성이 가져다주는 사회적 효과(social impact)를 기준으로 결정되어야 함

- 사회성과연계채권 투자성과금 지급의 적정성을 담보하기 위해서는 사회적 효과를 금전적으로 계량화하는 작업이 선행되어야 함
- 사회적 효과 측정에 있어 비재무적 성과측정모형인 논리모형(Logic Model)을 활용할 수 있음

- 이외에도 사회적 효과 측정에 SROI(Social Return On Investment) 등 다양한 사회적 가치측정 도구를 이용할 수 있음

마. SIB 프로그램 운영에 관한 고려사항

- 정부는 SIB 프로그램 서비스제공자의 사업 운영상의 자율성을 인정하여야 하며 일상적 운영지시를 하는 것은 바람직하지 못함
 - 기본적으로 정부는 민간 사업주체에게 행위가 아닌 성과에 기반하여 대가를 지불하기 때문에 성과달성의 방법에 대해서는 사업주체의 자율성을 인정하는 것이 바람직
 - 단, 공공서비스 제공에 있어 실정법상 행위규제가 있는 경우 정부는 SIB 사업주체에 대한 준법감시는 가능
 - 정부는 투자대상 사업선정, 성과측정지표 및 성과지급기준 개발에 있어 주도적인 역할을 하는 것이 긍정적이지만 SIB 프로그램 운영에 대해서는 정보제공 등 조력자로서 역할을 하는 것이 바람직
 - SIB 프로그램이 사회성과 달성을 위한 전문성 및 대응성을 제고하고 사회혁신을 이루기 위해서는 SIB 프로그램 운영자의 창의성과 자율성이 보장되어야 함
- SIBIO는 서비스제공자의 계약 이행에 관한 관리·감독을 철저히 하여야 함
 - 서비스제공자는 사회성과 목표 달성 여부에 관계없이 보수를 지급받고 이에 SIB 사업 성공에 관한 인센티브가 투자자보다 작기 때문에 SIBIO의 관리·감독이 중요

- SIBIO 또는 SIB 서비스제공자가 선관주의의무를 위반하거나 중도에 계약을 해지하는 상황에 대해 정부가 감독할 필요성이 있음
 - SIB 사업자는 성과목표 달성에 상관없이 보수를 지급받음에 반하여 SIB 투자자는 성과목표가 달성되지 못하면 투자금 전액을 잃을 수 있기 때문에 SIB 사업자와 투자자간의 이해관계의 일치가 필요함
 - 특히 목표달성이 어려워져서 SIB 사업자가 최선을 다하지 않거나 중도에 포기하는 경우에는 정부의 감독 또는 개입이 필요
 - 정부가 SIB 사업자의 자율성을 훼손하지 않기 위해서는 SIB 투자자가 일차적으로 해당 사업을 감시·감독하도록 하는 것이 바람직

바. 투자성과 지급에 관한 고려사항

- 투자자에 대한 성과지급에 있어 정부의 이행보증과 성과목표 달성여부 평가에 신뢰성 제고가 중요함
 - 정부는 SIBIO가 성과목표 달성시 SIB 투자자에게 지급하는 투자원금 및 성과금액에 대한 지급을 보증하여 투자의 신뢰성을 높일 필요가 있음
 - 정권교체 혹은 제도변화로 인해 정부의 지급의무 이행에 차질이 생길지 모른다는 투자자들의 우려를 불식시켜야 함
 - 성과목표 달성여부에 대한 평가를 성과목표 달성시 지급의무가 있는 정부나 SIBIO가 담당하는 것은 바람직하지 않으며 독립된 평가기관이 담당하는 것이 투자의 신뢰성을 높일 수 있음

- SIB 사업의 수혜를 입는 정부 부처가 다수인 경우 관련 복수 부처가 공동으로 채권자 지급금액에 대한 예산을 편성할 수도 있음
 - SIB 사업성과가 정부의 여러 부처에 긍정적 효과(impact)를 주는 경우가 많음
 - 예를 들어 사회성과연계채권을 통해 소년원 수감자들에 대한 교육서비스 제공을 강화하는 경우 교육과학기술부와 동시에 법무부(교정관련 사회적응, 재범방지 등의 측면) 업무관할에 긍정적인 효과를 줌
 - 따라서 총리실 산하에 사회성과연계채권 전담 위원회를 두고 해당 부처간 협의를 거쳐 SIB 공공서비스사업을 발주하는 방안도 생각해 볼 수 있음

참 고 문 헌

<해외문헌>

- Barclay, L., Mak, D., 2011, A technical guide to developing a social impact bond: Vulnerable children and young people, Social Finance.
- Bolton, E., Palumbo, J., 2011, A technical guide to developing a social impact bond: Criminal justice, Social Finance.
- Bolton, E., Palumbo, J., 2011, Overview of the Peterborough social impact bond, Social Finance.
- California Forward, 2011, Smart government: Improving performance and accountability.
- Callanan, L., Law, J., 2012, Will social impact bonds work in the United States? McKinsey on Society.
- Callanan, L., Law, J., Mendonca, L., 2012, From potential to action: Bringing social impact bonds to the us, McKinsey on Society.
- Cave, S., Williams, T., Jolliffe, D., Hedderman, C., 2012, Peterborough social impact bond: An independent assessment: Development of the PSM methodology, Ministry of Justice Research.
- Disley, E., Rubin, J., Scraggs, E., Burrowes, N., Culley, D.M., 2011, Lessons learned from the planning and early implementation of the social impact bond at HMP Peterborough, Rand Europe Technical Report.

- Disley, E., Rubin, J., Scraggs, E., Burrowes, N., Culley, D.M., 2011, Lessons learned from the planning and early implementation of the social impact bond at HMP Peterborough, Ministry of Justice, Research Series 5/11.
- Donohoe, O.N., Leijonhufvud, C., Saltuk Y., 2010, Impact investments: An emerging asset class, J.P.Morgan Global Research.
- Glahn, D.V., Whistler, C., 2011, Translating Plain English: Can the Peterborough Social Impact Bond Construct Apply Stateside? Community Development Investment Review 7, Federal Reserve Bank of San Francisco, 58-70.
- Jagelewski, A., 2011, Social impact bonds: A practical social innovation, Horizons Policy Research Initiative.
- Jupp, B., 2011, A commissioning social impact bonds, Social Finance.
- Kohli, J., Besharov, D.J., Costa K., Defining terms in a social impact bond agreement: Explaining essential clauses in a SIB Contract, Center for American Progress, 2012 (May 4).
- Kohli, J., Besharov, D.J., Costa, K., 2012, Inside a social impact bond agreement: Exploring the contract challenges of a new social finance mechanism, Center for American Progress.
- Kohli, J., Besharov, D.J., Costa, K., 2012, Social impact bonds and government contracting: How to choose the best external organization to achieve Your outcome, Center for American Progress.
- Ministry of Justice, 2010, Breaking the cycle: Effective punishment, rehabilitation and sentencing of offenders, Green paper evidence report.

Ministry of Justice, 2010, Breaking the cycle: effective punishment, rehabilitation and sentencing of offenders, Green paper evidence report.

National Union Research, 2012, Social impact bonds: A new way to privatize public services.

NCSL, Maryland Opportunity Compact Overview.

Palumbo, J., 2012, Social impact bonds and the social investment market, Social Finance.

Shergold, P., Kernot, C., Hems, L., 2011, Report on the NSW government social impact bond pilot, The Centre for Social Impact.

Sillet, J., 2010, Smarter government: Putting the frontline first, California Forward.

Social Finance, 2011a, A technical guide to developing social impact bonds.

Social Finance, 2011b, Social impact bonds: The one service. One year on.

Strickland, P., 2010, Social impact bonds: The pilot at Peterborough prison, House of Commons Library Standard Note.

The Economist, Financial innovation: Paying with the fire, Special Report, 2012(Feb 25).

The Economist, Social innovation: Let's hear those ideas in America and Britain governments hope that a partnership with "social entrepreneurs" can solve some of society's most intractable problems, 2010(Aug, 12).

The Nonprofit Finance Fund, White House, 2012, Pay for success; Investing in what works.

The White House, 2012, Paying for Success.

Trelstad, B., 2009, Acumen fund investors: The nature and type of “social investors”, Acumen fund.

Wood, A., 2010, New Legal Structures to Address to Address the Social Capital Famine, Vermont Law Review 35, 1-8.

<웹사이트>

Center for American Progress	http://www.americanprogress.org
Ministry of Justice	http://www.justice.gov.uk
ONE service	http://www.onesib.org
Social Finance UK	http://www.socialfinance.org.uk
Social Finance US	http://www.socialfinanceus.org
The Economist	http://www.economist.com
The White House	http://www.whitehouse.gov
Young Foundation	http://www.youngfoundation.org