

제 98호
2015.08



주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

- I. 서론
- II. 사회성과보상제도의 배경과 개념
- III. 사회성과보상제도의 주요 사례
- IV. 주민자치와 마을공동체 사업에 대한 사회성과보상 방식의 적용방안
- V. 결론

지방자치 FOCUS 제98호(2015. 8.)

내용문의 한국지방행정연구원 수석연구원 전대욱
02-3488-7375, dujeon@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7361)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

홈페이지 www.krila.re.kr **디자인** 크리커뮤니케이션



주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

전대욱(한국지방행정연구원 수석연구원)

주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

I 서론

- 본고는 주민자치 활동이나 마을공동체 사업 등과 같이 주민들이 주도하거나 혹은 민관 거버넌스 방식에 의해 수행되는 활동, 특히 민간에서 성과를 창출하는 공익활동에 대한 성과보상 방식의 지원제도를 논하는 것을 목적으로 함
 - 주민자치(위원)회나 마을단위 주민조직의 원활한 공익활동을 지원하는 다양한 중앙부처 및 자치단체의 지원정책은 대부분 단년도 예산확보에 의한 공모사업 방식으로 지원되고 있는 실정임
 - 따라서 이러한 활동들의 성과를 측정하고 이를 환류하는 정책적 노력은 거의 이루어지지 않고 있으며, 일률적인 공모방식에 의해 지원함으로써 주민주도성을 해치거나 혹은 주민공동체의 형성이라는 장기간의 효과를 견인하지 못하고 성과와 무관한 지원방식에 따라 지원받은 후 사후관리가 잘 이루어지지 않는 경향이 존재함
 - 그럼에도 불구하고 주민자치 활동이나 마을만들기 등 민간이 주도하거나 참여하는 다양한 활동들이 성과를 거두고 있으며, 재정지원 등 다양한 공공부문의 지원이 필요한 실정임
- 특히 이러한 활동들이 시장에서 거래되지 않는 비시장재이므로 이에 대한 적절한 가치평가가 쉽지 않음에도 불구하고, 사회적으로 바람직한 좋은 성과들을 거두고 있어 이에 대한 적절한 지원방안을 모색하는 것이 필요
 - 한편 주민공동체가 제공하는 사회서비스 등 공익적 활동 등은 시장이 형성되지 않아 가격에 의한 편익의 추정이나 사회적인 성과에 대한 측정이 용이하지 않음
 - 따라서 이들이 창출하는 사회적 가치나 지역공동체 활성화와 같은 사회적 성과 혹은 공공지출의 절감분에 대한 측정을 통해, 적절한 지원정책을 제시하고 이로부터 주민공동체 혹은 민관거버넌스의 활동들을 촉진시키고 확산시킬 필요가 있음
- 따라서 본고는 이와 같은 활동들에 대한 적절한 지원방식으로서 일정기간의 수행성과를 측정하고 이에 기반하여 지원금을 보상하는 방식으로 지원되는 사회성과보상제도를 논하고 이러한 방식에 입각한 지원제도를 소개하고 논하고자 함

- 우선, 사회성과보상제도의 배경, 필요성 및 개념 등을 제시하고, 아울러 실제 사례 등의 분석을 통해 이러한 방식의 도입에 관한 시사점을 도출함
- 또한 주민자치 활동과 마을공동체 지원사업에 대한 사회성과 보상방식의 적용가능성을 검토하고, 적절한 도입방안을 논하고자 함

II 사회성과보상제도의 배경과 개념

1) 사회성과보상제도의 배경과 사회적 목적투자

- 1980년대 고질적인 유럽의 성장정체가 낳은 재정위기를 극복하고자 등장한 '작은 정부'의 영국 대처리즘 이후, 지난 2010년 영국 보수당의 '빅 소사이어티(Big Society)'론이 대두됨
 - '빅 소사이어티'란 '빅 거버먼트(Big Government)'와 상반된 개념으로, "큰 정부(Big Government)에서 큰 사회(Big Society)로"의 전환을 의미
 - 즉, 정부지출을 줄이고 지역공동체와 시민사회의 역할확대를 주장하는 새로운 정치철학으로서, 정부와 시민사회의 "거버넌스(governance)"에 의한 국정 운영을 지향하며 지역공동체와 시민사회가 자발적으로 참여와 투자를 확산시키고, 이를 통해 사회안전망을 보완하며 사회적 가치들을 실현하는 것을 목적으로 함
 - 2011년 캐머런 총리가 입각하며, 2012년 "사회적 가치법(Social Value Act)"을 제정 : '사회투자(social investment)'의 확대 등 사회적 가치의 실현을 주된 정책으로 제시
- 한편 2010년대에 이르러 사회적경제의 활성화와 더불어 미국 등에서는 시장경제 하에서 공유가치 창출(Creating Shared Value)의 중요성이 언급됨
 - 사회적 가치와 재무적 이윤을 동시에 추구하는 경제활동¹⁾, 이를 위해 기존 시장의 영리기업과 사회적경제 기업은 사회목적투자(Impact Investment)를 수행

1) Porter, M., M. Kramer (2011) 참조.

주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

- 사회적경제 기업 및 영리기업들은 아직 충족되지 않은 사회적 수요에 맞추어 상품서비스 개발, 공급체인 개선, 제품원산지 사회시설 정비 및 교육투자 등 사회적 기반과 생산성 향상을 동시에 추구
- 그러나 지역공동체와 사회적경제 기업들이 창출하는 사회적 가치들이 시장성과와 연계되지 못하므로 민간부문에서 재원조달이 쉽지 않고, 오히려 정부재정으로 하던 사업들을 대체하므로 이들에 대한 성과보상이 필요²⁾
- 이러한 배경 하에서 사회적경제 및 지역공동체 활동의 사회적 성과 측정에 기반한 사회보상제도가 도입되었으며, 특히 '빅 소사이어티'의 제창과 더불어 영국을 비롯한 구미선진국에서 최초로 사회성과보상제도가 실시됨

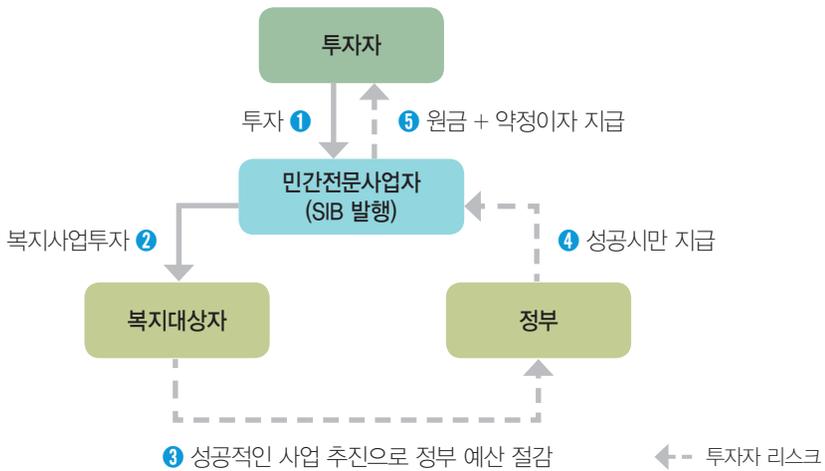
2) 사회성과보상제도의 개념

- 정부 혹은 지방자치단체가 민간의 다양한 이해관계자들과의 협력을 바탕으로, 사회문제 예방 및 선제적 해결을 위한 사업을 진행하여 발생한 사회성과에 따라 이해관계자들에게 보상을 지급하는 사업³⁾임
- 정부의 지급 보증을 통해 민간 투자자로부터 자금을 유치하여 고용, 교육, 복지, 주거 등의 사업을 추진한 이후 사회성과에 따라 보상을 실시하는 사회성과연계채권(SB : Social Impact Bond)이 대표적인 사업으로 볼 수 있음
- 영국에서 2010년 최초로 시행된 이후 전 세계적으로 확산되고 있는 추세로 영국 피터버러시의 단기 재소자 대상 사업과 미국 뉴욕시의 청소년 재소자 대상 사업이 대표적인 사례로 제시되고 있음
- 해외의 경우 영국을 필두로 미국, 호주 등에서 시행되었고, 독일과 캐나다 등은 시행을 준비 중에 있음

2) 심상달(2012) 참조.

3) 서울특별시(2015).

〈그림 1〉 사회성과연계채권의 구조



자료원: 서울경제 박홍용 기자, 2014. 12. 8.

- 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 사회성과가 창출되는 경우, 돈을 지급받는 채권을 발행하는 민간전문사업자(사회성과연계채권의 플랫폼)를 중심으로 사회서비스가 제공되고, 성과가 창출되는 경우 정부로부터 그에 맞는 금전적 성과보상을 받는 방식임
- 또한 그림에서처럼 민간투자자들을 유치하여 투자를 받고 약정이자를 지급하는 방식을 취할 수 있음
- 우리나라에서는 기획재정부에서 2013년 말 도입을 발표하였고, 서울특별시의 경우 2014년 하반기부터 시행 중임
 - 기재부는 관련 법제 정비 후 '15년부터 추진, 서울특별시는 '15년부터 본격적 시행 중에 있음

주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

III 사회성과보상제도의 주요 사례

- 앞서 고찰한 바와 같이, 사회성과보상제도를 운영하는 나라는 2015년 현재 전 세계적으로 6개국 정도에 불과하므로 주요 사례별로 아직 제도도입에 따른 다양한 결과가 소개되지 못하고 있음
- 본고에서는 따라서 그 성과가 널리 알려진 사례이자, 최초의 사례로서 알려진 영국 피터버러 교도소의 사례를 해외사례로 소개하고자 하며, 동시에 우리나라에서 현재 도입단계에 있는 서울특별시의 시범 사업을 소개하고자 함
 - 이상과 같은 사례들을 통해 제도의 특징을 보다 깊게 이해하고, 그 시사점을 분석하여 주민자치와 마을공동체 등의 지역공동체 지원정책에 도입하고 활용하는 방안을 논하고자 함

1) 사례1 : 영국 피터버러(Peterborough) 교도소의 사례⁴⁾

- 세계 최초의 사회성과연계채권 : 영국 소셜파이낸스(Social Finance)가 피터버러(Peterborough) 지방의 교도소 출소자에 대한 사회정책 프로그램을 실행하기 위해 2010년 9월 발행함
 - 17명의 투자자들로부터 5백만 파운드를 모아 6년에 걸쳐 가벼운 형을 선고 받은 수감자들의 재수감률을 줄이는 데 사용함
 - 보통 1년 이하의 수감자들은 출소 후 제대로 된 보호와 지원을 받지 못함, 1년 이내 재수감률은 60%에 달함
- 미국의 록펠러 재단(Rockefeller Foundation) 등 자선단체로부터 투자금을 받음 : 이러한 자원에 기반하여 약 3,000여 명의 수감자들에게 맞춤형 일대일 멘토링, 직업훈련, 주거 제공 등을 통합한 종합서비스를 제공함
 - 영국 법무부와 빅로터리 펀드(Big Lottery Fund)는 이 프로그램에 참가한 수감자들이 출소 1년 후 재범률이 비교 그룹에 비해 7.5%이상 줄어들면 투자자들에게 일정한 배당금 제공을 보증

4) Bolton & Palumbo (2011), 심상달(2012)에서 재인용.

- 단지 프로그램에 참가하는 출소자들이 다시 범죄를 저지르느냐 아니냐가 아니라 출소자 전체의 재수감 횟수를 기준으로 평가 : 성공률이 높은 좋은 출소자만을 골라 프로그램을 실시하는 것(Cherry Picking)을 방지
- 피터버러(Peterborough) 사회성과연계채권은 8년 만기로서, 1년부터 6년까지 매년 자본투입을 전제로 함
 - 조건이 충족될 경우 투자자들에 대한 수익은 각각 4년, 6년, 8년 차에 배분, 수익률은 프로그램의 성과에 따라 2.5~13%로 예상
- 세계 최초로 영국 피터버러 사례는 매우 성공적이었지만, 이후 미국 뉴욕주 리커스 아일랜드(Rikers Island) 교도소 수감자를 대상으로 시행된 미국 최초의 사회성과연계채권 프로젝트는 실패했다는 최근 논평⁵⁾이 존재
 - 보증 등을 도입하여 투자리스크를 줄일 수 있는 제도적 장치를 보완한 보다 우수한 정책으로 평가 되었으나,
 - 재범률에 대한 충분한 연구를 진행하지 못한 점(예컨대 영국과 다른 상황의 동일한 목표치 적용, 만기출소자의 부족으로 인한 통계적 유의성 결여 등), 다소 불분명한 중간지원조직(intermediaries)의 역할, 민간전문사업자의 부재 등의 복합적인 원인에 의해 실패한 것으로 추정됨

5) Anderson and Phillips (2015).

주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

〈표 1〉 영국 피터버러 사례와 미국 뉴욕시의 사례에 대한 비교

구분	영국(피터버러시)	미국(뉴욕시)
목적	단기 재소자의 재범률 줄이기	청소년 재소자의 재수감률 줄이기
시기	2010. 3월부터 시작	2012. 8월부터 시작
체계도		
사업비	사업비 500만 파운드(약 85억 원)/사업기간 6년	960만 달러(약 106억 원)/사업기간 4년
운영내용	<ul style="list-style-type: none"> - 경미한 죄로 단기형을 받은 남성 수감자 3,000명 중 희망자 선발 - 1년간 갱생 프로그램을 실시하고 1년후 프로그램 참가자의 재범률이 7.5% 이하면, 성과보상 지급 - 성과보상은 최대 연 13%의 수익률로 지급 	<ul style="list-style-type: none"> - 16~18세 청소년의 재수감률을 낮추고 사회적 비용을 경감하고자 3,000명에 선발하여 직업 교육 실시 - 1년간 직업교육을 실시하여 재수감률이 현재보다 10% 떨어지면 사업비 원금 상환, 10% 이상 떨어지면 성과보상 지급 - 성과보상은 최대 연 10%의 수익률로 지급
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 사업실패 위험 투자자 100% 부담 - 수행기관에 4개 전문기관이 공동참여 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업성공 시 뉴욕시가 100% 보상 - 사업실패 시 블룸버그재단에서 75% 지급
장점	평가지표가 명확하고 참여대상자가 다수	실패시 투자자의 부담이 적음
단점	투자자에게 부담이 큼	대형금융기관(골드만삭스)만 투자자로 참여

자료원: 서울특별시(2015), "사회성과보상사업 운영지침", 서울특별시청 사회적경제과, 2015. 4. 2.

2) 사례2 : 서울특별시 사회적경제과 사회성과보장제도⁶⁾

- 법적 근거 : 서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례('14.3. 제정, '15.1 개정)
 - 서울시청 행정과에서 '13. 4월~'14. 12월 시행한 '성과기반 보상 어르신자살예방사업'의 추진을 필두로, 시범사업을 '15년 본격적으로 도입 예정
- 대상사무 : 복지, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등 분야에서 사회적 비용을 줄이거나 사회적 편익을 증진하여 사회성과를 창출하는 사업
 - 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것과 직접 관련되지 않은 사업
- 추진 체계 : 서울시청 및 사업수혜 대상자 외에 다음과 같이 구성
 - 시청 내 총괄부서(사회적경제과) 및 사업주관부서(해당 과)
 - 사회성과 보상사업 심의위원회(위원장 포함 10인 내외, 민관 거버넌스 조직) : 대상사업 선정, 운영 기관 선정, 사업평가 등에 있어서 주관부서의 결정 등
 - 운영기관: 시와 계약체결, 사업총괄 중간기관(사회적금융, 사회투자전문기관 등)
 - 수행기관: 운영기관과 계약을 맺고 사업을 직접 수행(사회복지기관, 비영리단체)
 - 투자자(자금투자 법인 및 개인) 및 평가기관(사업목표 달성여부 평가) 등
- 자치단체와 운영기관의 협약과 관련된 주요 내용(항목들)
 - 기관의 명칭 및 대표자, 주소
 - 사업목적 및 기간
 - 보상계약 사무의 내용
 - 협약 당사자의 권리 및 의무
 - 보상금 지급기준 및 지급시기

6) 2015년 5월 6일자 서울특별시공고 제2015-907호 「아동공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업(SIB)사업 운영기관 공개모집 공고」 및 서울특별시(2015)에서 재구성.

주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

- 사업비 및 산출내역
- 사회성과 정의 및 평가지표, 평가방법 등 평가계획
- 평가기관 비용 지급 관련 사항
- 개인정보보호에 관한 사항
- 협약 변경 및 해지 등 분쟁처리절차에 관한 사항
- 평가 결과 이의 제기에 관한 사항 등

〈그림 2〉 서울특별시 사회성과보장제도(2015년) 시범사업 추진체계도



- 서울특별시 사회성과연계채권(SIB) 제1호 사회성과보상사업(예정) 사업 : 그룹홈 아동대상 성과보상사업
 - 주관부서 : 가족담당관
 - 사업기간 : '15. 7월~ '18. 7월
 - 사업내용 : 정서회복과 관계형성 및 지적능력 향상 프로그램
 - 사업예산 : 약 1,400백만 원
 - 사회성과 : 경계선 아동의 관계형성 및 지적능력 향상
 - 성과목표 및 성과지표 : 사회 부적응 행동 감소율, 경계선급지능(BIF) 및 경증지적장애(MR) 아동의 자립능력 향상
 - ※ 경계선급 지능(Borderline Intelligence Function)은 IQ 71~84 수준의 경계선급 지적장애를 의미하며, 경증지적장애(Mental Retardation)는 IQ 64~70 수준의 경증 지적장애를 의미
 - 측정방법 : 교사평가척도(TRF: Teacher Rating Form), 사회적기술평가척도(SSRS: Social Skills Rating System), 웨슬러(Wechsler) 지능지수 사용
- 그룹홈 아동대상 성과보상사업의 사회성과연계채권(SIB) 성공시 수익모델 : 원금 무보장형 사회성과연계채권(SIB)이며, 자세한 내용은 <표 2> 참조

<표 2> 서울시 SIB 1호의 성공시 수익모델

성공인원비율(x%)	원금대비 수익률(3년 합계)	비고(수식)
$x \leq 10$	-100%	원금 100% 손실
$10 < x < 31$	-68.8% ~ -3.1%	$(100 \div 32) \times \text{성공인원 비율} - 100$
$31 \leq x \leq 33$	0%	BEP 기준점 = 32%, $\pm 1\%$ 는 기준점에 포함
$33 < x < 42$	3.1% ~ 30%	$(100 \div 32) \times \text{성공인원 비율} - 100$
$42 \leq x$	30%	수익상한 10%/년

자료원: <http://sehub.net/archives/25358>

주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

3) 사례의 시사점

- 사례의 시사점 : 사회적 가치의 실현(비시장재)에 따른 적절한 성과보상 방식을 적용하여 다음과 같은 편익을 창출
 - 민관 거버넌스 방식에 의한 적절한 사회서비스의 공급을 촉진하고 전통적으로 정부부문에서 재정지출로 감당하던 부분을 절감
 - 공공부문이나 사회서비스 등의 영역을 제3섹터 방식으로 민간부문의 활동영역으로 확장하여 일자리 창출 및 사회적 성과를 견인
- 다만 사업의 특성, 성과목표, 성과지표 및 측정방법 등에 대한 심도 깊은 사전연구를 통해 충분한 준비를 필요로 함
 - 특히 국내외 사례에서 제시된 바와 같이, 사업시행 전 충분한 연구를 통해 성과에 대한 사전정보를 취득하고 분석함으로써 구체적인 성공인원 비율에 따른 적정 원금대비 수익률 등에 대한 가이드라인을 제시하는 것이 필요함
- 아울러 중간조직(총괄시행, 사회투자 전문기관), 사업시행을 담당하는 개별 민간사업자(비영리 등), 민간 투자자 등 적절한 사업의 이해당사자와 관계망 형성, 즉 사회투자의 생태계 조성 필요
 - 기존 사회적경제 혹은 지역공동체 같은 주민활동을 지원하며 행정과 주민을 연계시키는 중간지원 조직의 전문성을 강화하고, 이러한 앵커기관들을 중심으로 사회투자 생태계를 조성하려는 정책적 노력이 병행되어야 함
 - 이러한 생태계 조성정책은 특히 기존 기업의 사회공헌 활동(CSR: Corporate Social Responsibility) 차원에서 연계하여 추진하는 것이 필요함

IV 주민자치와 마을공동체 사업에 대한 사회성과보상 방식의 적용방안

1) 주민자치 및 마을단위 중앙부처 사업의 특징과 현황

- 주민자치 및 마을단위 중앙부처 사업은 다음과 같은 문제점이 존재하므로, 본질적인 지원주체와 수혜 주체의 미스매치를 해소할 수 있도록 제도적 지원방식의 전환이 필요함⁷⁾
- 현행 중앙부처 지원사업은 국비의 단년도 예산집행 일정준수가 필요하며, 중앙부처 지원금의 경우 그 활용에 대한 용도제한이 존재하는 경우가 대부분임
 - 국가재정법 및 지방재정법 상 회계연도 내에 예산집행이 필요하며,
 - 주민활동을 위한 기반시설 등 하드웨어에 치중하여 주민공동체 활성화와 같은 다양한 활동을 포함한 소프트웨어에 지원이 어렵고,
 - 따라서 단년도의 시설중심의 지원과 관 주도적인 추진일정 등으로 지원에 대한 주민주도적인 수요 도출을 기다리지 못하고 단기적·관주도적인 집행에 치중
- 또한 현행 중앙부처 지원사업은 공모방식으로 각 지자체가 집행하고 관리·감독하고 있으나 행정력의 한계로 사업관리의 어려움이 존재
 - 시설중심의 투자로 이를 운영할 주체(주민조직)가 없어 준공 후 방치하는 경우가 많고,
 - 공모방식에 유리하도록 발표기술에 치중하거나 제안서를 작성하는 능력에 따라 지원되는 경우가 많아 실제 지원이 필요한 마을의 실수요에 따른 지원이 이루어지지 않는 문제도 있으며, 이로 인해 실제 주민보다는 공모에 대한 컨설팅을 수행하는 업자들의 수익으로 환원되는 경우가 많음
 - 또한 공모사업에 선정되어 지원받는 마을들이 늘어나면서, 국비지원에 대한 주민의존도가 점차 높아져 자생력이 약화되는 현상이 관찰됨

7) 최인수, 전대욱(2013), 전대욱, 최인수, 김진위(2014) 등 참조.

주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

2) 상기와 같은 문제점으로 인해 주민자치 및 마을단위 중앙부처의 사업은 특히 사회성과 보상방식의 도입이 필요함

- 결과적으로 주민자치 및 마을단위 중앙부처의 사업들은 본래 취지와 달리 지원사업으로 인해 주민주도성을 훼손하는 경우가 많아, 이러한 지원사업들의 성과를 측정하고 중장기적인 효과에 대한 환류가 필요함
 - 따라서 긴 호흡이 필요한 주민공동체 역량강화 및 주민주도적인 사업의 발굴 및 추진을 위한 지원 제도의 변경방식(기금방식의 버퍼링, SIB 등 성과방식)이 요구됨
- 특히 주민자치 및 마을만들기 등에 있어서 중앙부처의 국비지원에 대해 현장에서의 재정지원 요구가 증가하고 있으나⁸⁾, 직접적인 성과창출에 비례하는 방식으로 지원하는 것이 합리적임
 - 시설비 등 하드웨어에 대한 투자는 마을공동체가 활성화된 이후에 효과적이므로, 주민공동체의 형성단계에 따라 초기에는 마을공동체 활성화와 같은 S/W 및 역량강화가 필요하며 이에 대한 국비 지원 요구가 증가
 - 그러나 이 경우 마을단위로 천만 원 이하의 소규모 지원으로도 충분하므로 지방자치단체의 부담으로 지원하는 방안이 적절하며, 이 경우 성과창출을 측정하기 어려울뿐더러 성과를 특별히 측정하지 않아도 무방함
 - 또한 현장의 의견으로 읍면동 주민자치(위원회) 혹은 마을만들기 활동가(마을간사) 등의 인건비 혹은 마을사무소와 같은 공간조성·운영유지비에 대한 지원이 필요하다고 지속적으로 건의
 - 그러나 이러한 인건비 지원의 경우 한시적인 재정일자리 정책으로 볼 수 있으므로 지속가능성에 대한 문제가 제기될 수 있으며, 일자리의 경우 직접적인 주민활동에 대한 직접비적인 성격보다는 간접비적인 성격을 지니고 있어 해당 지원금에 대한 성과창출을 측정하거나 혹은 입증하기 어렵다는 문제점이 존재함
 - 그 외에 현재 거의 자원봉사 혹은 열정착취 방식의 다양한 주민주도적 활동(마을가꾸기, 취약계층 지원, 마을행사 등)들에 대한 재정지원이 필요하며 이에 대한 적절한 중앙정부의 지원방안을 만드는 것이 필요함
 - 이러한 지원은 직접적인 활동에 대한 재료비 및 직접인건비에 해당하는 지원으로서 이를 통해 주민

공동체가 활성화되고 사회적인 편익을 측정하는 것이 가능하며, 직접비에 해당하는 이 비용들에 대한 사회성과 보상방식의 지원이 적절함

3) 서울특별시나 영국 피터버러의 사례에서 제시된 것과 같이 성숙된 여건 하에서 가능한 사회성과연계채권(SIB)을 발행하는 중장기적인 접근전략을 취하되, 역량이 무르익지 않은 초기에는 채권발행보다는 사회성과 보상방식을 채택하는 것이 적절할 것으로 판단됨⁹⁾

- 주민자치와 마을만들기, 마을단위 각종 중앙부처의 사업의 경우 현행 예산확보에 의한 집행방식보다는 단기적으로는 성과측정에 의한 보상방식을 적용
 - 현행 마을기업과 지역공동체 지원사업의 3년 혹은 5년 후의 성과를 평가하되, 사회적 성과와 경제적 성과를 분리해서 측정할 필요가 있음
 - 구체적으로 시장에서 창출하는 이익에 관한 일반화된 측정도구로서 경제적 성과(ROI: Return-On-Investment, 투자수익률)와 비시장적인 사회서비스 등을 측정하는 일반화된 도구로서의 사회적 투자수익률(SROI: Social ROI)과 같은 선행연구¹⁰⁾들을 참조하여 측정항목을 개발할 필요가 있음
 - 예컨대 복지, 안전, 도심창조, 평생교육, 지역자원, 다문화어울림 등 주민자치 및 마을만들기 활동의 분야별로 표준화된 사회적 편익측정 항목과 경제적 투자수익률을 개발하고, 이에 대한 측정방법 개발 및 실제적인 적용을 통해 측정도구의 타당성을 제고시키는 사전연구를 진행
 - 특히 마을공동체 활성화와 관련된 사회적 성과의 측정에 있어서는 관계망 회복이라는 직접적인 성과측정 도구는 존재¹¹⁾하지만, 이는 직접적인 사회적 성과로 보기에는 무리가 있고 관계망을 통한 사회서비스나 재정지출의 절감분으로 성과를 측정할 필요가 있으므로 이에 대한 별도의 사전연구를 필요로 함

8) 김필두 외(2014), 전대욱(2015) 참조.

9) 이러한 아이디어는 한국지방행정연구원 연구직원이 자체적으로 수행하는 “정책아이디어 워크숍”에서 본고의 주요 내용에 대한 토론 결과로 제시됨

10) 전대욱(2011) 등 참조.

11) 전대욱, 최인수, 고경훈, 김필두(2013) 등 참조.

주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

- 이러한 경제적, 사회적 성과들에 대한 금전적 측정의 결과를 중심으로, 해당 성과의 전액 혹은 그 일부를 단년도 예산에 의한 재정지원을 하는 방향으로 지원정책을 만드는 것이 합리적임
- 중장기적으로 지역공동체 기금화 또는 SIB에 입각한 성과보상 방식을 도입하는 것이 적절함
 - 중장기적으로는 민관 거버넌스 방식으로 설립·모금되고 운영되는 지역공동체 기금 혹은 사회투자 기금을 운영하고, 이를 위한 중간지원조직(시도 단위 혹은 전국단위)의 설립이 필요함
 - 즉 초기 공공자금(정부예산, 복권 등 타 기금의 활용, 공유재산의 수익 등)을 중심으로 기금을 설립하여 기업의 사회공헌활동 등 민간부문의 사회투자를 견인하고, 아울러 마을기업 등 정부지원에 의한 경제적 성과의 일부를 기금으로 환원하여 지속가능성을 높이는 방안을 고려할 수 있음
 - 아울러 중간지원조직은 신설보다는 기존의 지역공동체 활성화와 관련된 민관의 조직들을 활용하되, 이러한 기관들이 앵커조직이 되어 행정기관, 공기업 및 민간기업, 중소기업인 및 시민사회 등을 폭넓게 연결하는 생태계 조성을 지향함
 - 기금을 중심으로 사회성과연계채권(SIB)을 발행하는 방식의 사회성과보상제도를 도입하는 경우, 주민활동에 대한 직접비 일부를 보전하기 위해 매년 말 보상하는 방식으로 읍면동 혹은 마을단위로 2~3년간 약정을 체결하는 방식이 적절함

V 결론

- 본고는 주민자치 활동이나 마을공동체 사업 등과 같이 주민들이 주도하거나 혹은 민관 거버넌스 방식에 의해 수행되어, 민간에서 성과를 창출하는 공익활동에 대한 적절한 지원방안으로서의 성과보상 방식의 지원제도를 소개하였음
- 주민자치 및 마을공동체 등 주민들에 의한 공익활동의 지원제도로써 사회성과 보상방식의 도입을 위하여, 우선 본고에서는 사회성과연계채권(SIB)을 발행하는 사회성과보상제도의 개념과 주요 사례분석을 통해 도입을 위한 시사점을 제시하였음
 - 영국 피터버러 교소도의 재수감률을 낮추기 위한 사회성과보상제도와 서울특별시의 사회성과연계채권(SIB) 제1호인 그룹홈 아동복지의 사례를 검토하였고, 해당 사례로부터 사회성과 보상방식을 적용하여 사회적 가치의 실현(비시장재) 등의 편익창출의 확대가능성을 확인하였음
 - 또한 동 제도의 도입을 위한 철저한 준비로서, 사업특성, 성과목표, 성과지표 및 측정방법 등에 대한 사전연구의 중요성과 중간조직(총괄시행, 사회투자 전문기관), 사업시행을 담당하는 개별 민간사업자(비영리 등), 민간투자자(기업의 CSR 연계) 등 적절한 사업의 이해당사자와 관계망으로서의 사회투자 생태계 조성노력을 병행해야 한다는 시사점을 얻을 수 있었음
- 또한 주민자치 및 마을공동체 등 주민의 공익활동을 대상으로 사회성과 보상방식을 도입하기 위한 방안을 논의하였다는 점에서 본고의 의의를 찾을 수 있음
 - 단년도 예산제도에 의한 지원, 용도제한 및 관리의 어려움 등을 안고 있어 관 주도적인 지원정책의 한계를 드러낸 국비지원 제도의 경우, 주민자치 및 마을단위의 중앙부처의 사업은 특히 사회성과 보상 방식의 도입이 반드시 필요하며,
 - 현실적으로 요구되는 마을간사 및 활동가 등의 인건비 지원방식은 간접비에 대한 지원으로서 그 성과측정이 어려우므로, 주민자치 및 마을활동에서 창출되는 직접비에 대한 지원을 위해 특히 사회성과 보상방식이 유효하다는 사실을 제시하였음

1) 전대욱, 최인수, 고경훈, 김필두(2013) 등 참조.

주민자치와 마을사업에 대한 사회성과 보상방식의 지원제도 도입

- 또한 사회성과 보상방식의 도입은, 여건이 성숙되지 않은 시행초기에는 사회성과연계채권의 발행에 의한 제도의 도입보다는 사회성과를 측정하고 중앙부처의 단년도 예산지원에 의한 보상방식을 채택하는 것이 적절하며,
- 전국 및 광역단위의 지역공동체 활성화 기금마련 및 중간조직 등의 사회투자 생태계가 성숙된 중장기적인 여건 하에서 가능한 사회성과연계채권(SIB)을 발행하는 중장기적인 접근전략을 취하는 도입 전략이 바람직한 방안으로 제시되었음
- 다만 본고는 정책 아이디어에 대한 초기의 브레인스토밍 정도의 수준에서 논의를 진행하였다는 한계를 안고 있으며, 향후 이에 대한 본격적인 논의와 연구 등이 후속되어 보다 정교한 정책방안이 도출되고 실행될 필요가 있음

〈감사의 글〉

본고의 작성과 관련되어 초기의 많은 인사이트와 자료를 제공해주신 서울특별시 사회적경제과의 이수연 주무관님과 사회적금융연구원의 문진수 원장님, 한국지방행정연구원 포커스 편집위원회의 최인수 박사님과 윤영근 박사님께 깊은 사의를 표함

또한 본고의 작성에 앞서 원내의 정책아이디어 워크숍을 통해 같이 고민하고 적절한 정책방향을 같이 고민 해주신 한국지방행정연구원 하혜수 원장님과 동료 연구자들에게 깊은 감사의 뜻을 전하고자 함

〈참고문헌〉

- 김필두 외 (2014). 「주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석」, 지방자치발전위원회
- 서울특별시 (2015). 「서울특별시 사회성과보상사업 기본계획」, 서울특별시 경제진흥과 사회적기업과 '15. 4.
- 심상달 (2012). “사회적성과 보상제도”, KDI-한미경제학회(KAEA) 공동 국제컨퍼런스 「공생발전」, 2012. 6.
- 전대욱, 최인수, 김진위 (2014). 「지역공동체 활성화를 위한 선진형 행재정적 지원체계 연구」, 행정자치부
- 전대욱 (2015). “주민자치 활동을 돈으로 환산하면 얼마일까?”, 「주민자치」 2015년 8월호, 60-61.
- 전대욱 (2011). 「지역별 사회적기업의 고용창출 성과분석 및 활성화 전략: 사회적 투자수익률(SROI)을 중심으로」, 한국지방행정연구원
- 최인수, 전대욱 (2013). 「지역공동체 주도적 마을만들기 사업의 정책추진방안 연구」, 행정자치부
- Anderson, J. and A. Phillips (2015). “What We Learned From the Nation's First Social Impact Bond”, Huffington Post (Last Updated July 13, 2015). Avail on http://www.huffingtonpost.com/james-anderson/what-we-learned-from-the-_1_b_7710272.html (July 31, 2015)
- Bolton & Palumbo (2011). *Overview of the Peterborough Social Impact Bond*, Social Finance UK.
- Porter, M., M. Kramer (2011) “Creating Shared Value”, *Harvard Business Review* Jan-Feb 2011, Avail on <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value> (July 31, 2015)

2015

- 91호 2015년도 지방자치의 쟁점과 방향
- 92호 2015년도 지방재정 정책의 운영방향
- 93호 지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향
- 94호 국제통계로 본 대한민국의 자연재난 및 사회안전 수준
- 95호 공공체육시설의 지역 간 격차 해소방안
- 96호 지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색
- 97호 지방투자사업의 투자심사 동향 및 개선방향

2014

- 68호 지방재정 투명성 진단 및 정책과제
- 69호 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가
- 70호 지방자치에 대한 한·일 지방공무원들의 인식 비교
- 71호 교육감의 위상과 선임방식의 개선방안
- 72호 주민자치회 시범사업 추진모델(2) 마을기업형, 도심창조형, 평생교육형, 지역자원형, 다문화어울림형을 중심으로
- 73호 교통수단이용 광고물의 합리적 규제완화 방안
- 74호 지방자치단체 코퍼티션(Cooperation) 향상 방안
- 75호 주민참여예산위원회의 전국 네트워크 형성과 정책방향
- 76호 지방자치단체의 역량기반 인적자원 관리(CBHRM)와 인사역량평가
- 77호 건강보장과 지방자치
- 78호 6.4 지방선거의 결과 분석 및 함의
- 79호 재난안전대책의 현재와 미래
- 80호 사회복지환경의 변화에 대응한 사회복지재정의 다각화 방안
- 81호 지역주민 행복도 지수 도출 개념 및 측정방안
- 82호 지방자치단체 규제의 현실과 개선방안
- 83호 지방자치단체의 결혼이민자정책
- 84호 우체국을 활용한 행정 서비스 제공방안
- 85호 책읽는 마을만들기를 위한 작은도서관 활성화 방안
- 86호 공공정책의 생태계 조성 전략과 회복력(resilience)의 개념적 적용
- 87호 지방자치단체의 ODA 사업추진방안
- 88호 공공데이터의 활용과 커뮤니티매핑
- 89호 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제
- 90호 새마을운동의 미래와 방향

