

그룹홈 아동대상 사회성과보상사업 동의안 심 사 보 고 서

의안 번호	70
----------	----

2014년 9월 30일
보 건 복 지 위 원 회

1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2014년 9월 4일, 서울특별시장

나. 회 부 일 자 : 2014년 9월 11일

다. 상 정 일 자 : 제256회 서울특별시의회 임시회

제1차 보건복지위원회 (2014년 9월 22일 상정의결)

2. 제안설명 요지(여성가족정책실장 조현옥)

- 그룹홈 보호 아동 중 경계선급·경증 지적장애 아동에게 민간투자를 활용하여 자립능력을 향상시킴으로써 정상적 사회생활이 가능하도록 『사회성과 보상사업』을 도입하는 것임.
- 사회성과 보상사업을 통해 초기 예산부담 없이 사회문제를 선제적으로 대응하고 공공서비스의 성과를 측정하여, 성과에 기반 한 예산집행을 통해 우리시 예산을 보다 효과적·효율적으로 사용할 수 있을 것임.

3. 검토보고 요지(수석전문위원 김태호)

가. 개요

- 본 동의안은 ‘그룹홈 아동대상 사회성과 보상사업’을 추진하고자, 「서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례」 제6조제1항¹⁾에 의거해 서울시의회 동의를 받고자 제출된 것임.

나. 사회성과 보상 사업 개념 및 추진경과

1) ‘사회성과 보상사업’ 개념 및 운영구조

- 사회성과 보상사업이란, 정부의 지급 보증을 통한 민간투자자로부터 자금을 유치하여 사업을 추진한 이후 성과에 따라 보상을 실시하는 것으로, 일반적으로 SIB(소셜임팩트본드: Social Impact Bond) 사업으로 불려짐.
- SIB 사업은 영국의 피터버러(Peterborough)市에서 단기 재소자의 재범율을 낮추기 위한 목적으로 2010년 최초로 시행되었음.
- 이후 동 사업은, 사회안전망 확충에 대한 정부의 재정 부담이 가중되고 있는 상황에서 SIB를 활용한 사회취약계층에 대한 사회서비스를 확대할 수 있고, 이를 통하여 납세자의 부담 및 사회적 비용을 절감한다는 점에서 의의가 있어, 증세 없는 복지 정책 확대의 좋은

1) 제6조(보상사업의 동의) ① 시장은 보상계약을 체결하기에 이전에 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

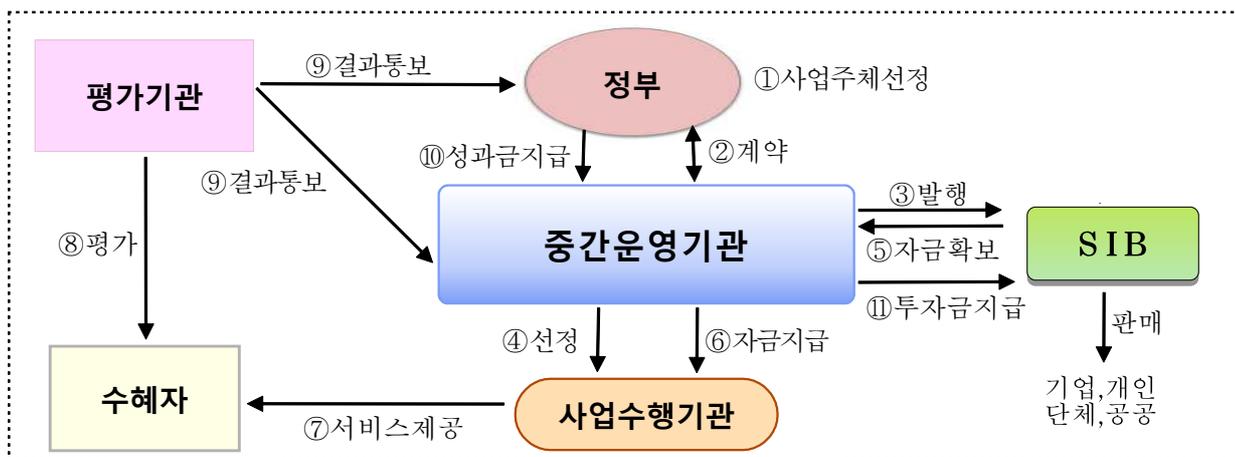
② 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 내용을 의회에 보고하여야 한다.

1. 보상계약의 중요 내용이 변경되는 경우
2. 매년 운영 또는 시행 중인 보상계약 사업의 현황
3. 사업종료에 따른 성과평가 결과

대안으로 인식되면서 전 세계적으로 확산되고 있는 추세임(SIB 도입 해외 사례 별첨자료 1 참고).

- SIB 사업의 투자 계약구조는 정부와 중간운영기관간의 계약과 중앙 운영기관과 (민간)투자자간 계약으로 구분될 수 있고, 구체적 운영 구조는 아래 그림과 같음.

<SIB 추진 체계도>



2) 서울시의 사회성과 보상사업 추진 경과

- 서울시는 국내 최초로 SIB 사업을 추진하기로 하고, 그 첫 번째 대상사업으로 그룹홈 아동대상 사회적응과 자립역량 강화 사업을 선정하였으며, 이의 추진을 위해 지난 '13년 12월 SIB 수행기관인 (재)한국사회투자와의 MOU를 체결함.
- 이어 지난 3월에는 이 사업의 제도적 근거가 되는 「서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례」가 제정·공포되었음.

<그룹홈 아동대상 사회성과 보상사업(SIB) 추진 경과>

- '13.12.5 SIB 사업제안((재)한국사회투자 → 서울시)
- '13.12~'14.2 관계자 의견청취(그룹홈, (재)한국사회투자)
 - 사회취약계층 아동 자립역량 강화를 위해 SIB도입의 필요성 확인
- '14.2.18 MOU 체결(서울시 - (재)한국사회투자)
- '14.3.20 법적근거 마련(사회성과 보상사업 운영조례)
- '14.1~6월 성과지표 선정을 위한 전문가 자문 실시(5회)
 - 액슬터 지능검사, TRF(교사평가척도), SSRS(사회적기술평정척도) 등
- '14. 8.27 『그룹홈 아동대상 SIB사업』 사회성과보상사업 심의결과 : 적정

- 금번 동의안은, 상기 조례에 따라 서울시가 실시하는 첫 번째 사회성과 보상사업인 ‘그룹홈 아동대상 사회성과 보상사업’을 본격적으로 추진하기 위하여 서울시와 민간사업자간 계약 체결에 앞서 동 사무가 사회성과 보상사업으로의 추진이 타당한지에 대하여 서울시의회의 동의를 받고자 제출된 것임.

다. 그룹홈 아동 대상 사회성과보상 사업 추진의 타당성 검토

1) 그룹홈 아동 대상 사회성과 보상사업 추진 배경 및 내용

- 2013년 보건복지부 산하 아동자립지원사업단에서 지난 3년간 경계선 지적 기능으로 진단 또는 의심되었던 아동 중 퇴소한 아동 635명을 대상으로 퇴소 이후 이들의 생활실태를 조사한 결과에 따르면, 주거형태가 파악된 아동의 약 30%(총 513명 중 154명)가 장애인 시설 등 정부의 최저생계비 지원을 받는 주거시설에서 생활 중 인 것으로 조사되었음.
- 상기 조사 자료를 토대로 서울시에서는 정부 지원금을 받고 있는

아동복지시설 퇴소 경계선급 지적 아동의 사회적 비용을 산출해 본 결과, 1인당 연간 약 890만원 가량이 소요되는 것으로 추정하고 있음.

- 한편, 서울시 자료에 따르면 현재 서울시에서 운영·지원중인 그룹홈 보호아동 중 70~80% 정도가 지적 장애 및 정서장애를 겪고 있는 상황으로, 향후 이들은 자립역량이 부족하여 퇴소 후에도 사회취약계층으로 전락할 가능성이 높고, 이로 인한 사회적 비용이 증대될 가능성이 큰 것으로 파악됨.
- 따라서, 서울시는 상기의 조사결과들에 기반하여, 그룹홈에서 보호하고 있는 아동 중 정서불안 및 학습부진을 겪고 있는 사회취약아동이 건강한 사회인으로 자랄 수 있도록 이들의 자립능력을 향상시키기 위한 목적으로 동 사업을 추진하려는 것이며, 이 사업의 운영에 있어 SIB 방식을 도입하여 민간투자 유치를 통한 예산 투입의 효과성을 높이려는 것임.
- 동 사업의 구체적 사업의 대상자는 그룹홈 생활아동 중 경계선급 지적장애 및 경증 지적장애 100명(내외)이며, 총 사업기간은 3년으로, 약 14.3억원의 예산 조치가 필요한 사업으로 설계되었음.
- 이 동의안이 통과될 경우 '14년 11월중 총괄운영기관을 선정하고 '15년 초 계약체결 및 사업을 시행할 계획이며, 동 사업이 성과를 달성할 시(성공최소조건: 웨슬러종합검사 및 K-TRF검사로 33% 이상의 아동을 정상적인 사회인으로 개선시) 향후 2017회계년도에 14.3억의 예산이 지출될 계획임(SIB 소요예산 산출내역 별첨자료 2

참고). 이에 대한 구체적 SIB 성과관리 체계는 다음과 같음.

《 SIB 성과관리 체계 》

- ◆ **사회성과** : 경계선급·경증 지적장애아동을 『정상적 사회인』으로 육성
- ◆ **성과목표** : 『지적능력』 향상, 『사회성숙도』 향상
- ◆ **성과지표** : BIF 및 MR탈출율(정상지능 회복), 사회부적응 행동 감소율
- ◆ **성과측정** : 웨슬러 지능검사(동작성/언어성 등), TRF(교사평가척도)

※ BIF(Borderline Intelligence Function) : 경계선급 지적장애(IQ71~84) / MR(Mental Retardation) : 경증 지적장애(IQ 64~70)

2) 그룹홈 아동 대상 사회성과 보상사업 추진의 타당성 검토

□ 사회성과 보상사업 대상여부에 대한 법적 검토

- 「서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례」에 따르면, 사회성과 보상사업 대상사무(제4조)는 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 직접 관련되지 아니한 것”으로서 “복지, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 사전적 예방활동과 문제해결을 통하여 사회적 편익을 증진하는 사회사업”에 해당하는 사무를 그 대상으로 한다고 규정하고 있음.
- 이런 점에서, 상기 그룹홈 아동대상 사회성과 보상사업은 지적장애 아동들의 자립역량 향상을 통하여 이들이 건강한 사회인으로 역할하게 할 수 있도록 사회문제에 선제적으로 대응함으로써, 사회적 편익을 증진시키는데 기여할 수 있다는 점에서 사회성과 보상사업 대상 사무로 적합한 것으로 생각함.

□ 사회성과 보상사업 대상사무 여부에 대한 정책적 검토

- 앞서 살펴보았듯이, SIB 방식은 사회문제와 같은 공공사업에 대한

초기사업비를 민간의 투자로 충당하고, 정부는 성과목표를 달성했을 경우 약정된 기준에 따라 예산을 집행하는 방식이므로, 시 예산의 절감 및 효과적·효율적 집행이 가능하며, 특히 공공서비스부문에서의 성과관리체계가 미흡한 현실에서 SIB방식을 통해 사회취약계층을 위한 조기개입 서비스의 성과평가를 강화하는 효과를 기대할 수 있다는 점에서 그 의미가 있는 것으로 판단됨.

- 또한, 사회취약계층인 보호필요아동에게 조기개입을 통하여 사회문제의 예방 및 확산을 방지하여 사회통합의 선순환 구조를 정착할 수 있다는 점에서도, 금번 서울시에서 처음으로 시도하는 동사업은 매우 의미 있는 시도라고 사료됨.
- 다만, 그럼에도 불구하고 SIB방식 운영에 대한 선행경험과 관련 연구 등이 미진한 가운데 서울시에서 최초로 시도되는 만큼, 다음의 고려사항에 대하여 충분한 논의와 타당성 검토가 필요할 것으로 생각됨.
- 우선, 성과목표 및 측정지표의 적정성 문제로, SIB 사업 운영설계의 기본은 ‘성과중심’, ‘증거중심’ 프로그램의 특성을 가진다고 할 수 있고, 그렇기 때문에 SIB 사업 운영에 있어 무엇을 ‘사회성과’ 또는 ‘성과목표’로 삼을 것인지, 또 이의 측정을 어떻게 할 것인지에 대한 사항은 매우 중요한 요소라 할 것임.
- 예컨대, SIB 사업이 처음 실시되었던 영국의 피터버러市 및 미국의 뉴욕市의 경우 단기 재소자 3,000명을 대상으로 이들의 재범율을 낮추기 위한 재활 프로그램을 실시하고, 재범율의 감소하는 비율에

따라 그 성과급을 지급하였던바, 여기서의 성과 목표 및 측정 기준은 ‘재범율의 감소’ 라는 매우 명확하고 객관적인 증거로 확인할 수 있다고 할 수 있음.

- 그러나, ‘그룹홈 아동대상 사회성과 보상사업’의 경우, 웨슬러 지능검사(일반적 IQ검사)와 교사평정척도(TRF)를 통한 그 향상 여부를 성과지표로 삼고 있는데, 이는 서울시에서 제시한 사회성과(지적장애 아동들의 자립능력 향상으로 「정상적 사회인」육성)의 달성을 명확하고 객관적으로 증명할 수 있는 성과측정 기준으로 충분한지에 대한 보다 깊이 있는 검토가 필요하고, 이의 신뢰도 및 타당도 검증을 위한 요보호아동 대상의 실증적 조사가 선행되어야 할 것으로 생각됨.
- 더욱이, 서울시가 제시한 사회성과 달성을 위해 단순히 경계선급 지능지수를 올려주고 사회적응능력 지수를 올려준다고 해서 과연 이것이 복잡다난한 현실세계에서 바로 그들의 ‘자립’ 또는 ‘비수급’ 상태로 이어질 수 있을 것인지에 대한 대답은 여전히 미지수이고, 한계일 수 밖에 없다는 점에서 더욱더 그러함.

○ 다음으로, SIB 기대수익율 설정의 적정성 관련하여, 서울시는 동 사업의 성공 수익모델로 “원금무보장형²⁾”을 추진하고 있음.

2) < 원금 무보장형 SIB(사업대상자 100명 기준)모델(안)>

성공인원비율(x%)	원금대비수익률(3년합계)	비 고(수식)
$x \leq 10$	-100%	원금 100% 손실
$10 < x < 31$	-68.8% ~ -3.1%	$(100 \div 32) \times \text{성공인원비율} - 100$
$31 \leq x \leq 33$	0%	BEP 기준점 = 32%, ± 1%는 기준점에 포함
$33 < x < 42$	3.1% ~ 30%	$(100 \div 32) \times \text{성공인원비율} - 100$
$42 \leq x$	30%	수익상한 연 10%

구체적으로는 성공을 위한 최소조건은 사업예산 대비 손익분기점이 되는 “33%(100명 기준 3명 1% 기준점 포함) 이상을 정상이동으로 개선 시 성공” 한 것으로 보며, 이 경우(33% 달성시) 원금을 보장하고, 여기에 성공인원비율이 1%(1명)씩 증가할 때 마다 약 3.1%의 원금대비 수익율이 증가하며, 42% 이상 목표달성시의 투자자 최대 기대 수익율은 연 10%가 되도록 함.

- SIB운영은 정책과제를 위탁받은 민간업체가 목표를 달성했을 경우에 정부가 ‘사업비 + 이자’ 를 주되, 실패하면 지원하지 않는 성과급 형태의 계약임. 따라서 성공 시 주어지는 이자수익률을 어떻게 설정할 것인가는 정부비용의 절약 면에서나 SIB 채권 투자자의 수익 제공 면에서나 중요한 결정요인이 된다는 점에서 기대 수익률 산출은 과학적 산출근거를 통하여 보다 면밀하게 설정될 필요가 있다고 생각됨.
- 마지막으로, ‘중간운영기관’ 의 선정 및 역할의 중요성과 관련하여, SIB 사업에서 중간운영기관은 채권의 개발·발행뿐만 아니라 사업의 디자인, 서울시와의 계약 확보, 투자자들과의 관계 및 관리 등 이 사업의 전체적인 코디네이터 역할을 수행한다는 점에서 그 기능이 중요할 것임. 따라서 향후 총괄운영기관의 선정 및 운영관리에 있어 그 기능이 제대로 수행될 수 있도록 서울시 차원의 심혈을 기울여야 할 것으로 생각됨.

◆ 별첨자료 1. SIB 도입 해외 사례 (자료출처: 서울시)

구분	영 국(피터버러市)	미 국(뉴욕市)
목적	단기 재소자의 재범율을 낮추기 위함	청소년 재소자에게 재수감율을 줄이기
시기	2010. 3월부터 시작	2012. 8월부터 시작
체계도		
사업비	500만파운드(85억원)/사업기간 6년	960만달러(106억원)/ 사업기간 4년
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 경미한 죄로 단기형을 받은 남성 수감자 3,000명중 희망자 선발 - 1년간 갱생 프로그램을 실시하고 1년후 프로그램에 참가자와 미참가자의 재범율 평균 차이가 7.5% 이하면, 성과급 지급 - 기준치 이상의 성과시 최대 13% 이자에 해당하는 금액을 성과급으로 지급 	<ul style="list-style-type: none"> - 16~18세 청소년의 재수감율을 낮추고 사회적 비용을 경감하고자 3,000명에 선발하여 직업교육 실시 - 1년간 직업교육을 실시하여 재수감율이 현재보다 10% 떨어지면 사업비 원금 상환, 재수감율이 10%이상 떨어지면 성과급 지급 - 성과급 : - 25%~22% 지급
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 사업실패에 따른 위험을 100% 투자자 부담 - 수행기관에 4개의 전문기관이 참여 	<ul style="list-style-type: none"> - 프로젝트 성공시는 뉴욕시가 100%보상 - 실패시 블룸버그재단에서 75% 지급
장점	- 평가지표가 명확하고 참여대상자가 다수	- 실패시 투자자의 부담이 적다
단점	- 투자자에게 부담이 큼	- 대형금융기관(골드만삭스)만 투자자로 참여

◆ **별첨자료2. SIB 소요예산 산출내역** (자료출처: 서울시)

SIB 소요예산 산출내역

- **예산안 (3개년) : 총 1,431,000천원**
 - 정서회복과 관계형성 프로그램 : 총 512,000천원
 - 1:1 상담치료 프로그램(1년차)
전문가를 통해 1:1로 년 50회(1회당 50분)이상 실행
사업비용: 7만원/1회× 100명 × 50회 = 350,000천원
 - 그룹 관계형성 프로그램(2년차)
전문가가 그룹으로 년 24회(1회당 50분)이상 실행
사업비용 : 7만원/시간 × 24회/년 × 25그룹 × 1개년 = 42,000천원
 - 종사자와 함께하는 심리치료 워크숍
2박3일로 그룹홈 종사자와 함께 캠프 실시
사업비용: 60만원/1인 × 200명 × 1회 = 120,000천원
 - 지적능력과 기초학습능력 향상 프로그램 : 총 558,000천원
 - 경계선지적 기능아동 전문가를 통해 프로그램 진행
 - 지적능력 향상 프로그램(2년차) : 전문가가 1:1로 년 50회(1회당 50분)이상 실행
사업비용 : 7만원/시간 × 50회/년 × 100명 × 1개년 = 350,000천원
 - 기초학습능력 향상 프로그램(3년차) : 전문가가 1:1로 년 24회(1회당 50분)이상 실행
사업비용 : 7만원/시간 × 24회/년 × 100명 × 1개년 = 168,000천원
 - 지능검사비용 : 프로그램 실행전과 실행후, 전문기관을 통해 아이들의 심리검사 실행
사업비용 : 20만원/회 × 2회 × 100명 = 40,000천원
 - 목표달성시 투자자 인센티브비용(최대) : 목표미달성 시 예산집행 없음
 - 무보장형 SIB : 321,000천원
* 100% 목표달성 시 투자자 기대수익률 연 10%
 - 성과평가 및 자문비용 : 총 40,000천원
 - 중간평가 및 최종성과평가 비용 : 30,000천원
 - 전문가그룹에 대한 자문비용 : 10,000천원

4. 질의 및 답변요지

- 질의요지: SIB방식 운영에 대한 선행경험과 관련 연구들이 미진한 가운데 서울시에서 전국 최초로 시도하는 만큼, 이 사업의 성공적 운영을 위해서는 측정지표 적정성 및 전문적인 중간운영기관 선정 등 다양한 고민들이 필요한 것으로 생각됨. 향후 중간운영기관의 선정 및 사업대상자 선정 시 등 사업의 추진 과정에서 서울시 의회와의 긴밀한 협력체계를 구축하여 추진하여 주길 바람.
- 답변요지: 시의회와 협의하겠음.

5. 토론요지 : 없음

6. 소위원회의 심사보고 요지 : 구성하지 않았음

7. 심사결과 : 원안가결 (출석위원 전원 찬성)

8. 소수의견의 요지 : 없음

9. 기타 필요한 사항 : 없음

그룹홈 아동대상 사회성과보상사업 동의안

의안 번호	70
----------	----

제출년월일 : 2014년 9월 4일
제출자 : 서울특별시

1. 제안이유

가. 초기 예산부담 없이 사회문제를 선제적으로 대응하고 공공서비스의 성과를 측정할 수 있는 사회성과보상사업을 도입하여, 성과에 기반한 예산집행을 통해 우리시 예산을 보다 효과적·효율적으로 사용하고,

이를 통해 그룹홈에서 보호하고 있는 아동 중 정서불안·학습부진을 겪고 있는 경계선급 지적장애 및 경증 지적장애 아동에 대한 민간 투자를 통해 자립능력을 향상시킴으로써 정상적 사회생활이 가능하도록 육성하고자

나. 「서울특별시 사회성과 보상사업 운영조례」 제6조 제1항에 의거 서울특별시 의회의 동의를 받고자 함

2. 주요내용

가. 사업개요

- 대상 : 그룹홈(공동생활가정) 생활아동 중 경계선급 지적장애 및 경증 지적장애 100명 내외
- 예산 : 약 14.3억원

나. 사회성과 : 지적장애 아동들의 자립능력 향상으로 정상적 사회인 육성

다. 성과목표

- 『지적능력 향상』 및 『사회성숙도 향상』

라. 성과지표

- 경계선급·경증지적장애 아동 탈출률 및 사회 부적응행동 감소를

마. 성과측정

- 웨슬러 지능검사 및 TRF(교사평가척도)

3. 참고사항

가. 관계법령

- 서울특별시 사회성과 보상사업 운영조례 제6조(보상사업의 동의)

① 시장은 보상계약을 체결하기에 이전에 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

나. 예산조치

- 예 산 : 14.3억원
- 인센티브 : 사회성과평가 규정에 따른 평가결과에 따라 지급

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타

※ 작성자 : 아동청소년담당관 복지팀 안호준 (☎2133 -5152)