

# 17

## 사회적경제조직 컨소시엄을 통한 한국형 카라박 프로젝트 실행방안 모색

☑ (추진배경) 윤석열 정부의 국정과제에서 사회서비스 혁신 공급모델로 언급된 이탈리아 카라박 프로젝트는 그 당위성을 넘어 기초적인 실행방안을 모색할 필요

☑ (추진목적) 본 정책리포트의 목적은 사회적경제조직들의 규모화를 통한 새로운 사회서비스의 혁신을 도모하기 위하여 한국형 카라박 프로젝트 실행방안을 모색

### ☑ (주요내용)

- 이탈리아 카라박 프로젝트가 가능했던 다양한 요인 중 가장 핵심적인 요인은 장기적인 공공부지 임대와 공공사업 위탁
- 현행 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」에 따르면, 사회복지시설 건설·운영 주체가 카라박 프로젝트에서와 같이 갱신의 불확실성 없이 20~30년간 국공유지를 사용할 수는 없는 상황
- 따라서 한국형 카라박 프로젝트의 경우, 민간투자법에 의한 BTL(임대형), BTO+BTL(혼합형) 방식을 추진하여 사회적경제조직만의 경쟁력을 갖출 때 실행 가능
  - BTL(임대형), BTO+BTL(혼합형) 방식으로 사회복지시설을 건설·운영하는 경우, 이탈리아 카라박 프로젝트와 유사하게 장기적인 국·공유지 사용 및 사회복지시설의 관리 운영이 가능
  - 이러한 민간투자사업은 정부고시사업 또는 민간제안사업을 추진할 수 있으며, 특수목적법인(SPC) 형태의 사업시행법인은 건설출자자, 재무출자자, 운영출자자로 구성하는 것이 적함
- 한국사회적기업진흥원은 한국형 카라박 프로젝트 모델 발굴을 위해 관련 아젠다 주도, 사회적경제조직 컨소시엄 육성, 관련 주무관청 업무지원 등의 역할 가능

# CONTENTS

<b>1</b>	<b>추진개요</b> 3
<b>2</b>	<b>관련 현황</b> 4 <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="539 790 1342 835"><b>01</b> 이탈리아 카라박 프로젝트 개요 및 시사점 4</li> <li data-bbox="539 853 1342 898"><b>02</b> 국내 유사 사례 6</li> <li data-bbox="539 916 1342 960"><b>03</b> 관련된 국내 법·제도 현황 8</li> </ul>
<b>3</b>	<b>한국형 카라박 프로젝트 검토</b> 9 <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="539 1182 1342 1227"><b>01</b> 민간투자사업 9</li> <li data-bbox="539 1245 1342 1290"><b>02</b> 민간투자사업 추진방식 11</li> <li data-bbox="539 1308 1342 1352"><b>03</b> 사회적경제조직 컨소시엄 준비사항 등 14</li> </ul>
<b>4</b>	<b>한국사회적기업진흥원의 역할 제안</b> 15 <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="539 1597 1342 1641"><b>01</b> 중·장기적 역할 15</li> <li data-bbox="539 1659 1342 1704"><b>02</b> 단기적 역할 16</li> </ul>
<b>5</b>	<b>종합</b> 17

# 1

## 추진개요

### 사회적경제조직의 규모화를 통한 새로운 사회서비스의 혁신을 도모하기 위하여 한국형 카라박 프로젝트 실행방안 모색

- ☑ **(추진배경)** 윤석열 정부의 국정과제는 **돌봄 등 사회서비스 분야를 효과적으로 고도화하고 혁신, 규모화**할 법인격으로 협동조합 형태가 적합하다고 판단, 그 모델로 **사회적협동조합 카디아이**를 언급

  - 약 10년 전부터 우리나라에 잘 알려진 카디아이는 1974년 이탈리아 볼로냐에서 여성 돌봄노동자 약 30명을 중심으로 설립하여 '21년 기준 총 1,755명을 고용 중인 중견기업
  - 카디아이는 협동조합 간 컨소시엄을 만들어 볼로냐 시민들에게 다양한 서비스를 제공하는 대신 시 정부로부터 부지, 정해진 보육비를 지원받는 **카라박 프로젝트**를 주도한 사례로서 의미 보유
  - 현재는 기업별 좋은 비즈니스 모델을 만드는 것도 중요하나, **사회적경제조직의 규모화를 통하여 새로운 혁신**을 위한 규모 있는 프로젝트를 운영하는 것이 무엇보다 필요한 시점
  - 이때의 새로운 혁신이란, ①**기본 사회복지시설 운영방식과 다른 사회서비스 주체들의 복합체 형성**, 즉 단순 물리적 시설 운영을 위한 복합체 형성이 아닌 **지역사회 또는 생애주기별 서비스 욕구에 대응**을 위한 형태 구성
  - ②또한 단순 개별 시설(단종) 중심이 아닌 **종합적이고 연계적인 사회서비스 제공시설** 조성
  - 또한 영세 사업자가 득세하는 상황 속에서 ③**사회서비스의 공공성**을 담보할 만한 조직으로서 사회적경제의 입지를 재정립하며, **좋은 돌봄, 좋은 노동**을 확보할 필요
- ☑ **(추진목적)** 본 정책리포트의 목적은 **사회적경제기업 컨소시엄을 통해 한국형 카라박 프로젝트 실행방안을 모색**

  - 이를 위하여, 카라박 프로젝트 및 국내 유사 사례 시사점, 국내 관련 법·제도 현황, 한국형 카라박 프로젝트 실행방안, 한국사회적기업진흥원의 지원역할 등을 중심으로 내용 기술
- ☑ **(기대효과)** 이미 정책 선진사례로 다수 언급된 **사회서비스 혁신 공급모델인 카라박 프로젝트를 당위를 넘어 기초적인 실행방안까지 제안**했다는 점에서 의의
- ☑ **(한계)** 카라박 프로젝트를 실제 도입하기 위해서는 혁신적 정책 결단과 더불어 민간의 강화된 역량 등이 필요하나 본 정책리포트에서는 그것이 가능한 여건인지에 대한 관점은 부족

  - 또한 거시적 관점에서 사회적경제조직 컨소시엄을 통한 한국형 카라박 프로젝트 실행방안을 기술, 향후 우리나라에 도입할 때 실효성에 대한 우려와 비현실성, 그 사이에서의 갈등적 요소 등에 대한 면밀한 탐색이 보다 필요

# 2 관련 현황

이탈리아 카라박 프로젝트가 가능했던 다양한 요인 중 가장 핵심적인 요인은 장기적인 공공부지 임대와 공공사업 위탁

## 01. 이탈리아 카라박 프로젝트 개요 및 시사점

### 가. 카라박 프로젝트의 개요

☑ 카라박 프로젝트는 1974년 이탈리아 볼로냐에서 설립한 돌봄 사회서비스 사회적협동조합인 카디아이(CADIAI)\* \*\*에서 시행한 **혁신적인 민관협력 보육 모델**

\* 카디아이는 해고된 유치원 교사 등이 모여 설립한 협동조합으로 가사·간병 노동자의 불안정한 지위를 해소하고 지역주민의 삶의 질 향상을 목적으로 설립, 조합에 가입할 경우 고용이 보장됨에 따라 전체 직원 중 약 63%가 조합원으로 구성

\*\* 주요 사업은 노인돌봄서비스(재가돌봄, 가정간호, 주간보호 등), 아동돌봄서비스(어린이집, 특수교육 등), 청소년돌봄서비스(주간돌봄센터 등), 재활서비스 등

- 5개 대형 협동조합이 컨소시엄을 구성하여 1,100만 유로(약 140억원)를 투자하여 어린이집 10개소 조성, 볼로냐시는 해당 컨소시엄에게 **어린이집을 세울 부지를 공급하고 계약기간 동안 정해진 보육비를 지원(20~30년 운영권 확보)\***
- \* 계약기간이 만료되는 때 어린이집의 소유권을 지방정부로 이전
- 건축협동조합 **'치페아(CIPEA)'**는 건물을 짓고, 카디아이와 **소치에타 돌체(Società Dolce)**는 교사와 관리직원을 파견하여 운영을 담당, 급식협동조합 **'캄스트(CAMST)'**가 급식을, 시설물 유지·관리를 **마누텐굽(MANUTENCOOP)**이 맡는 등 협력 체계 구축
- 해당 컨소시엄은 **안정적 운영과 고용을 지속하면서 투자금을 회수**, 자연채광과 친환경 소재, 태양광발전, 우수한 교육 돌봄 프로그램 등으로 높은 이용자 만족도 보유

## 나. 카라박 프로젝트의 시사점<sup>1)</sup>

☑ 카라박 프로젝트가 가능했던 5가지 주요 요인

### ① 행정과 사회적협동조합 간 신뢰 구축

- 1970년대 볼로냐시의 사회적 약자에 대한 공적 서비스 강화 기조 이후 행정의 한계를 카디아이가 보완하면서 1980년대 이후 공공서비스에 대한 사회적협동조합의 위탁이 활성화
- 공공위탁의 체계화 이후 카디아이는 합작회사, 장기 운영권 위탁 형태의 새로운 파트너십을 공공에 적극 제안하고 서비스의 종류와 규모에 따라 다른 사회적협동조합과의 컨소시엄 추진
- 이렇게 사회적협동조합에 의한 공공 돌봄서비스가 충실하게 이뤄지면서 행정에서도 사회적협동조합에 대한 신뢰 형성

### ② 주민 밀착형 효율적 운영

- 타 돌봄 공공기관에 비해 낮은 비용으로 운영하며 효율성 확보
- 공공 보육원이 1인당 1,000유로의 비용이 드는 것에 비해 카디아이는 800유로 정도로 운영하며 2시간 정도 연장된 서비스 제공
- 또한 주민 수요에 맞추어 시간을 탄력적으로 운영하며 주민 만족도 향상에 기여

### ③ 지역자원의 활용 및 운영 재원의 다각화

- 카디아이는 지역사회 신뢰감을 바탕으로 자원봉사자를 적극 활용, 운영 재원을 서비스 이용자의 부담금, 공적 서비스 위탁에 따른 지원금, 독자적 사업 수입, 조합원 회비 등으로 다각화

### ④ 지역사회 및 이해관계자들과의 연대

- 카디아이는 공공기관, 지역주민 등과 함께 공동으로 신규 프로젝트를 기획하고 지역 프로젝트를 지원하며 다양한 문화행사를 통해 시민들이 지속적으로 지역 문제에 관심을 가질 수 있도록 유도

### ⑤ 품질관리

- 카디아이는 교육 훈련을 통해 직원의 역량 강화 및 서비스 질 향상을 도모하였을 뿐만 아니라 품질인증제도를 적극적으로 도입하여 각 서비스 수준에서 ISO9001과 같은 품질 인증 획득

1) 이상봉(2016). 이탈리아 사회적협동조합의 이론적 실천적 의미 - 공생의 지역사회 만들기의 관점에서 -, 로컬리티 인문학 16.

## 02. 국내 유사 사례

### 가. 국내 유사 사례 분석

☑ 카라박 프로젝트의 주요 특징인 ①**공공시설(사업) 위탁**, ②**사회적경제조직 간 컨소시엄**, ③**공공부지(시설)의 장기 임대** 측면에서 국내 유사 사례에 대한 분석 및 시사점 도출

#### ① 보육시설 등 사회복지시설 사회적경제조직 위탁

- 보육 부문에서 서울형 카라박 프로젝트\*, 신규 국·공립 어린이집의 사회적협동조합 위탁(성남시 등), 사회적협동조합 사업유치원에 대한 공공시설 임대 허용(교육부) 등 다양한 정책 시행
- \* 2015년 서울시가 발표한 정책으로 2018년까지 확충 계획인 국·공립어린이집 1,000개소의 10%를 지역 여성 협동조합에게 위탁하는 프로젝트
- 그러나 **사회적경제에 대한 인지도 부족, 보육교사 등 노동자 중심이 아닌 학부모를 포함한 조합원 구성으로 인해 설립과정의 어려움, 설립비용 조달의 한계, 사회적경제조직에 대한 특혜 시비** 등으로 인하여 활성화 한계
- 보육 외 사회복지시설의 사회적경제조직의 위탁은 기존 노인돌봄시설 또는 지역자활센터의 사회적협동조합으로 법인 전환 정도

#### ② 사회적경제조직 간 컨소시엄

- 사회적경제 생태계 조성 정책 이후 다양한 분야에서 사회적경제조직 간 협력이 강조되어 협력을 전제로 한 지원사업 시행\*
- \* 협동조합의 협업화 지원, 사회적경제조직 간 협력을 통한 지역문제 해결, 공동비즈니스 지원(판로, 마케팅 등), 네트워크 구축 등 다양한 분야에서 협력 촉진
- 카라박 프로젝트와 유사한 협력 촉진 사업으로는 2015년부터 서울시가 자치구 단위의 특화사업 지원을 위하여 자치구 당 최대 3년간 5억 원을 지원한 사회적경제 특구사업이 대표적\*
- \* 6개월의 예비단계를 통해 사업을 구체화한 이후 약 3년간 본 사업을 지원하는 구조로 노인 돌봄, 청소년 교육, 지역관리 등 지역별 특화된 문제를 해결하기 위하여 추진
- 사회적경제조직 간 협력을 통한 지역 문제 해결이라는 새로운 시도로 주목을 받았으나, **사회적경제조직의 역량과 지역 문제 간 간극 차이, 공공의 지속 지원 부족, 사회적경제를 통한 문제해결방식의 지역 정착화 한계 등 가시적 성과 창출 미흡**

#### ③ 공공부지(시설)의 장기 임대

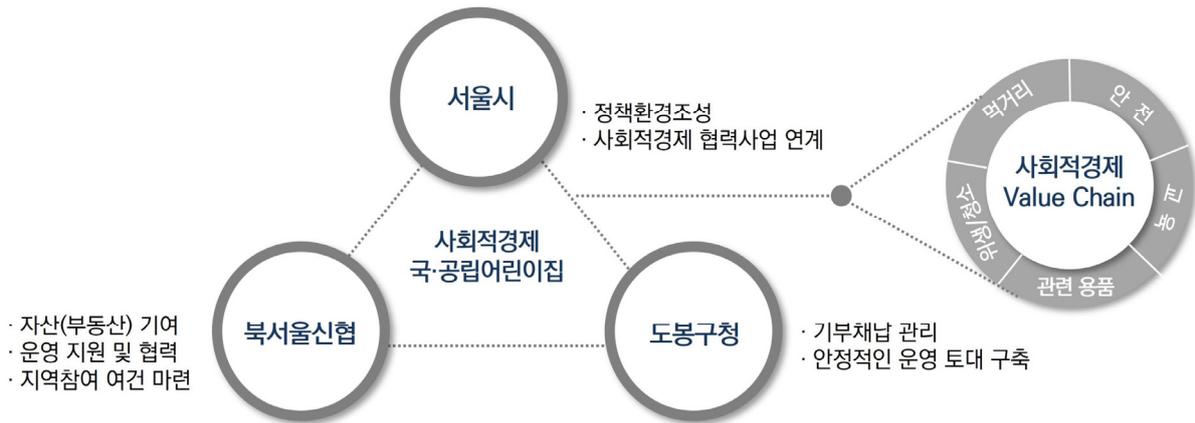
- 공공 소유의 토지 등을 장기 임대한 사례는 서울시 토지임대부 사회주택(최대 40년 임대) 및 협동조합형 공공지원 민간임대주택(위스테인 지축 등)이 유일
- 다만, **토지 소유자와 이용자, 운영 주체 간 거버넌스 권한 조정, 투자비 회수기간, 임대료 과다 책정 등이 한계** 거론

## 나. 국내 유사 사례 시사점

☑ 아직 국내에서 카라박 프로젝트와 유사한 사례가 진행된 바 없어 적절한 사례를 참고하는데 어려움 존재

- <그림 1>과 같이 '16년 서울 도봉구 북서울신협이 도봉구청과 함께 유사 프로젝트를 논의했으나 부지 확보 등의 문제로 진행되지 못함

그림 1. 2016년 북서울신협 자산 출연을 통한 카라박 프로젝트 추진계획(안)



☑ 카라박 프로젝트의 주요 특징별 국내 사례를 검토한 결과, 다음과 같은 3가지 시사점 도출

### ① 참여 주체의 동질성 확보

- 사회복지시설의 경우, 운영주체, 이용자 또는 보호자, 공공 등 다양한 주체가 각자의 이해를 기반으로 결합, 각각의 주체가 하나의 조직(협동조합)으로 포괄되는 경우 이해 충돌로 인해 국·공립 어린이집 또는 사립 유치원 사례와 같이 설립 자체가 시도되기 어렵거나 조직 운영이 원활하지 않을 가능성 존재
- 카라박 프로젝트를 주도한 카디아이는 노동자 중심의 사회적협동조합으로 좋은 일자리를 만드는 것이 우선적 목표, 그 취지에 동의한 사람들이 주도했기 때문에 이를 통한 양질의 서비스 제공
- 따라서 **공통의 필요와 욕구가 충족되는 범위에서 조합원 또는 조직체를 구성하는 방식이 적절**

### ② 사회적경제조직의 역량 인식

- 서울시 사회적경제특구 등 지난 10여 년간의 사회적경제조직 간 협력 사례에서 확인했듯 국내 사회적경제조직의 역량 수준은 높지 않은 상황
- 아무리 역량이 뛰어나다고 하더라도 공공에 대한 신뢰가 높은 시민의 일반적 선호 등을 감안할 때 지역사회에서 역량을 발휘하기가 쉽지 않음
- 따라서 대규모 프로젝트에 앞서 사회적경제조직이 소화할 수 있는 수준의 **소규모 프로젝트를 통해 역량을 강화하는 전략** 마련 필요
- 또한 **사회적경제에 대한 수용력이 높은 지역(의료사협 지역 거점, 생협 거점 등)을 중심으로** 프로젝트를 실행하는 것이 효과적

### ③ 장기 운영을 위한 구조 설정

- 카라박 프로젝트의 경우, 행정의 공공부지 사용권 및 사회서비스 위탁 운영을 장기적으로 보장하는 지원이 있었기 때문에 안정적인 좋은 돌봄, 좋은 노동이 가능
- 우리나라의 경우, 국·공유재산 무상사용에 대한 특혜 시비, 경직된 민간위탁 제도로 인한 공공시설 또는 사업을 3~5년 내외로 기간 제한, 수평적 민관협력체계 경험 부족 등 이슈 존재
- 따라서 **장기 운영**(중·장기적인 국·공유재산 활용 등)을 위한 **구조 재검토, 행정과 운영주체, 이용자 간 협력 구조를 세밀하게 설계할 필요**

## 03. 관련된 국내 법·제도 현황

**현행 「국유재산법」(이하 '국유재산법') 및 「공유재산 및 물품관리법」(이하 '공유재산법')에 따르면 사회복지시설 건설·운영 주체가 카라박 프로젝트에서와 같이 갱신의 불확실성 없이 20~30년간 국·공유지를 사용할 수는 없는 상황**

- 현행 국·공유재산법에 따르면 사회복지시설 건설·운영 주체에게 국·공유지를 사용허가 또는 대부계약 방식으로 사용하도록 하는 경우, 최초 5년에 연장기간 5년을 더하여 최대 10년 가능<sup>2)3)4)</sup>
- 국·공유재산법상 수의 사용허가 또는 수의계약의 요건을 충족한다면 이보다 장기적으로 국·공유지를 사용할 수 있겠으나, 사회복지시설 건설·운영 주체라는 사유만으로 이러한 요건을 충족하는 것은 불가
- 또한 수의 사용허가 또는 수의계약 대상이라 하더라도 최대 5년 단위로만 갱신이 가능하므로 사회복지시설 건설·운영 주체는 운영기관 동안 사용허가 또는 대부계약의 갱신이 되지 않을 불확실성을 감수

표 1. 국·공유재산법에 따른 사용·수익허가 및 대부계약

구분		계약기간	갱신회수	갱신기간
사용·수익허가	일반입찰	• 5년 이내	1회	5년 이내
	수의계약		규정없음	허가기간 내
대부	일반입찰	• 토지, 그 정착물: 5년 이내 • 그 외의 재산: 1년 이내	1회	대부기간 내
	수의계약		규정없음	

사회복지시설의 건설·운영 주체에게 장기 사용허가 또는 대부를 가능하게 하는 명문의 근거를 사회복지사업법 및 국유재산특례제한법을 개정을 통해 마련할 수 있겠으나,

- 해당 법 및 관련 규정 개정 등이 모두 원활하게 완료되기까지 많은 공론이 전제되어야 하며, 절차상 상당한 시일이 소요

따라서 본 정책리포트에서는 **현행 민간투자법에 따라 임대형 민간투자사업**(이하 'BTL'), **혼합형 민간투자사업**(이하 'BTO+BTL') **방식 등으로 한국형 카라박 프로젝트를 추진하는 방안 검토**

2) 국유재산법 제35조 제1항 및 제2항, 제46조 제1항 제3호 및 제2항.  
 3) 공유재산법 제21조, 제21조, 같은법 시행령 제30조.  
 4) 행정안전부·한국지방재정공제회(2022). 2022년 공유재산 업무편람(91면).

# 3

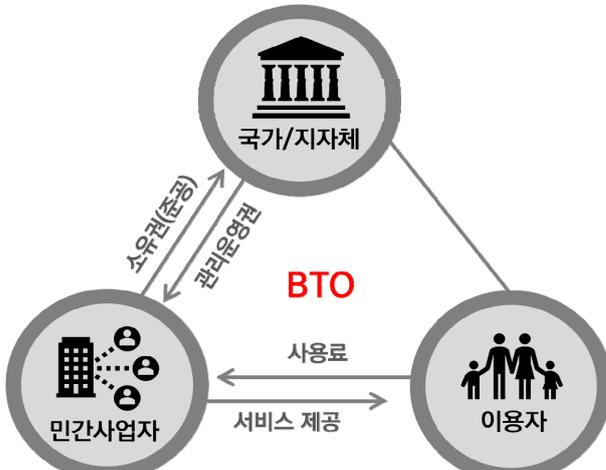
## 한국형 카라박 프로젝트 검토

한국형 카라박 프로젝트는 민간투자법에 의한 BTL, BTO+BTL 방식을 추진하며 사회적경제조직만의 경쟁력을 갖출 때 실행 가능

### 01. 민간투자사업<sup>5)</sup>

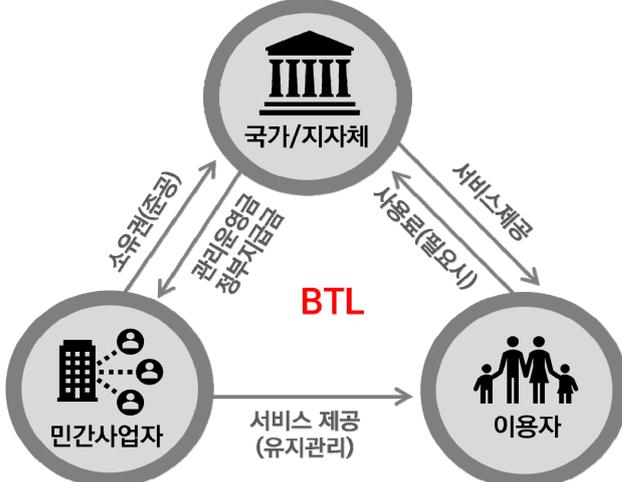
- ☑ 민간투자사업이란 전통적으로 정부예산으로 건설·운영하여 온 도로, 항만, 철도, 학교 등 **사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함**으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 추진하는 사업
- ☑ 민간투자법 제4조에 따라 추진방식은 크게 ①**수익형**(BTO, BOT, BOO)과 ②**임대형**(BTL), ③**혼합형**(BTO+BTL) 3가지로 구분

표 2. 민간투자사업 추진방식

구분	추진방식
<p>BTO (Build-Transfer-Operate)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국에서 빈번히 활용하는 대표적인 수익형 민간투자사업 추진방식으로 시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속(Transfer), 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정(Operate)하는 방식</li> </ul>  <pre>                     graph TD                         A[국가/지자체] -- "소유권(준공)" --&gt; B[민간사업자]                         A -- "관리운영권" --&gt; B                         B -- "서비스 제공" --&gt; C[이용자]                         C -- "사용료" --&gt; B                     </pre>

5) 기획재정부·한국개발연구원 공공투자관리센터(2021). 민간투자사업 용어의 이해.

표 2. 민간투자사업 추진방식(계속)

구분	추진방식
<p>BTL (Build-Transfer-Lease)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식</li> </ul>  <p>The diagram illustrates the BTL (Build-Transfer-Lease) model. At the top is a circle representing the '국가/지자체' (State/Local Government) with a classical building icon. At the bottom left is a circle representing the '민간사업자' (Private Business) with a building icon. At the bottom right is a circle representing the '이용자' (User) with a family icon. Arrows indicate the flow of resources and services:          <ul style="list-style-type: none"> <li>An arrow from '국가/지자체' to '민간사업자' is labeled '소유권(준공)' (Ownership (Completion)).</li> <li>An arrow from '국가/지자체' to '민간사업자' is labeled '관리운영권 정부지급금' (Management/Operation Rights Government Payment).</li> <li>An arrow from '민간사업자' to '이용자' is labeled '서비스 제공 (유지관리)' (Service Provision (Maintenance)).</li> <li>An arrow from '이용자' to '국가/지자체' is labeled '사용료(필요시)' (Usage Fee (if needed)).</li> <li>An arrow from '국가/지자체' to '이용자' is labeled '서비스제공' (Service Provision).</li> </ul>         The word 'BTL' is written in red in the center of the diagram.</p>
<p>BTO+BTL(혼합형)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 BTO 방식은 사용료 수입으로 투자비를 회수하고 BTL 방식은 시설임대료로 투자비를 회수하는 반면, 혼합형 방식은 BTO와 BTL 방식을 혼합하여 투자비를 회수</li> </ul>

- 민간투자사업의 추진형태는 ①주무관청이 직접 계획을 수립하여 진행하는 **정부고시사업**과 ②민간사업자의 제안에 의하여 진행되는 **민간제안사업**으로 주로 이루어지며,
- BTL 방식으로 시행되는 시설운영은 ①주무관청 운영, ②민간위탁 운영, ③사업시행자 위탁 운영의 3가지 형태로 구분

사회적경제조직 컨소시엄을 통한 한국형 카라박 프로젝트 실행을 위해 다음 장에서는 민간투자법에 따른 BTL, BTO+BTL 추진방식과 함께 사회적경제조직들의 준비사항 등을 기술

## 02. 민간투자사업 추진방식

### ☑ (BTL) 민간투자법에 따라 BTL로 사회복지시설을 건설·운영하는 경우 카라박 프로젝트와 유사하게 국·공유지의 장기적 사용 가능

- 사회복지사업법상 사회복지시설은 민간투자법 제2조 제1호 나목에 따라 민간투자법의 적용을 받는 사회기반시설

#### ※ 「민간투자법」 제2조 제1호 나목

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회기반시설”이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.
  - 나. 유치원, 학교, 도서관, 과학관, 복합문화시설, 공공보건의료시설 등 사회서비스의 제공을 위하여 필요한 시설

- 민간투자법 제19조 제3항에 따르면 귀속시설사업인 민간투자사업의 시행을 위하여 필요한 경우 사업시행자로 하여금 국·공유재산법에도 불구하고 민간투자사업 예정지역에 있는 국·공유재산을 무상으로 사용·수익하게 할 수 있음\*

\* 국공유재산을 실시계획이 고시된 날로부터 시설의 관리운영기간이 끝날 때까지 무상으로 사용·수익하게 할 수 있음

#### ※ 「민간투자법」 제19조 제3항

제19조(국유·공유 재산의 처분제한 등)

- ③ 민간투자사업의 예정지역에 있는 국유·공유 재산은 민간투자사업의 시행을 위하여 필요한 경우 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 사업시행자로 하여금 제15조제2항에 따라 실시계획이 고시된 날로부터 제22조에 따른 준공확인이 있을 때까지 무상으로 사용·수익하게 할 수 있다. 다만 귀속시설사업의 경우에는 제25조제1항 또는 제2항에 따른 기간이 끝날 때까지 무상으로 사용·수익하게 할 수 있다.

- 이 경우 국가 또는 지방자치단체와 같은 주무관청은 사회복지시설을 건설한 특수목적법인(SPC) 형태의 사업시행 법인에게 해당 사회복지시설의 관리 운영을 맡길 수 있음

- 사업시행법인에 참여하는 출자자들은 통상적으로 각각의 전문성에 따라 건설출자자, 재무출자자, 운영출자자로 구성\*

\* SPC는 투자수익을 목적으로 하는 영리 추구성, 자본 투자 및 배당의 용이성, 의사결정의 신속 효율성을 추구함에 따라 주식회사 방식의 합작법인 설립이 적절, 다만 사회복지사업법상 사회복지시설을 위탁받기 위해서는 사회복지법인 또는 비영리법인이 가능하다는 측면에서 핵심 서비스 운영은 사회적협동조합이 담당

- 따라서 아래의 <그림 2>와 같이 BTL 방식을 통해 이탈리아 카라박 프로젝트와 유사하게 사회적경제조직이 장기간 안정적으로 사회복지시설이 건설·운영 수행\*

\* 번들링: 국내에서 추진된 '경찰관서 직장어린이집 BTL(1차~5차)'의 경우, 경찰청이 각 시·도 경찰관서의 직장어린이집 20개소를 단위 사업으로 묶어 번들링 방식으로 사업시행자에게 장기간에 걸쳐 건설 및 관리·운영을 맡긴 사례

그림 2. 사회적경제조직 컨소시엄을 통한 사회복지시설 BTL 추진구조

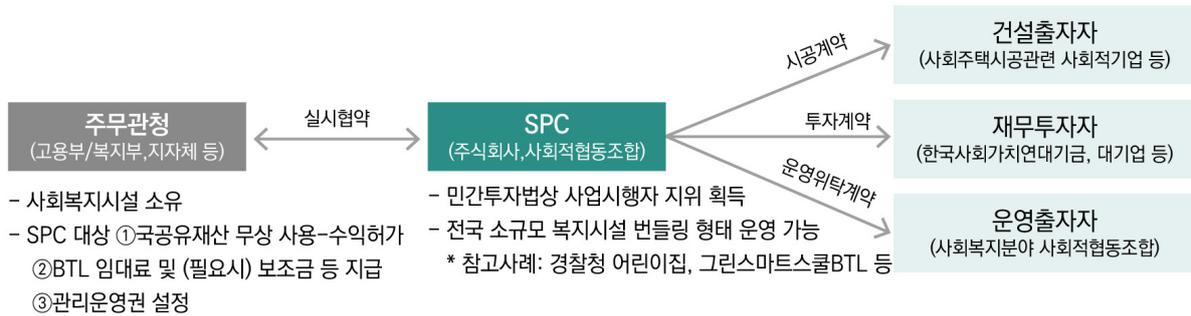
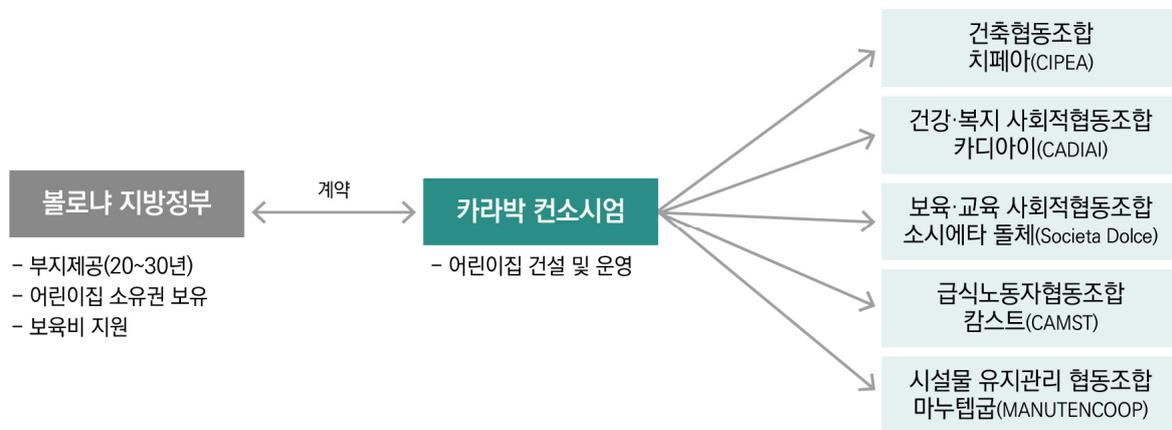


그림 3. 이탈리아 카라박 프로젝트 추진구조



• BTL의 경우, **사회기반시설의 활용을 극대화**하는 것과 함께 **사업시행자에 대한 정부지급금이나 보조금을 줄이고 정상적인 운영을 촉진**하기 위해 **부대사업 시행** 가능\*

\* 부대사업 시행이란, 사업시행자가 투자수익을 확보하거나 민간투자사업의 정상적인 운영을 촉진하는데 필요하다고 판단될 경우, 주무관청은 사업시행자로 하여금 민간투자법에 규정된 부대사업을 허용할 수 있음

※ 「민간투자법」 제21조 제1항, 제21조의2

제21조(부대사업의 시행) ① 주무관청은 사업시행자가 민간투자사업을 시행할 때 해당 사회기반시설의 투자비 보전 또는 원활한 운영, 사용료 인하 등 이용자의 편익 증진, 주무관청의 재정부담 완화 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부대사업을 해당 민간투자사업과 연계하여 시행하게 할 수 있다.

제21조의 2(부대사업에 대한 지원) 주무관청은 부대사업을 시행하는 자에게 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

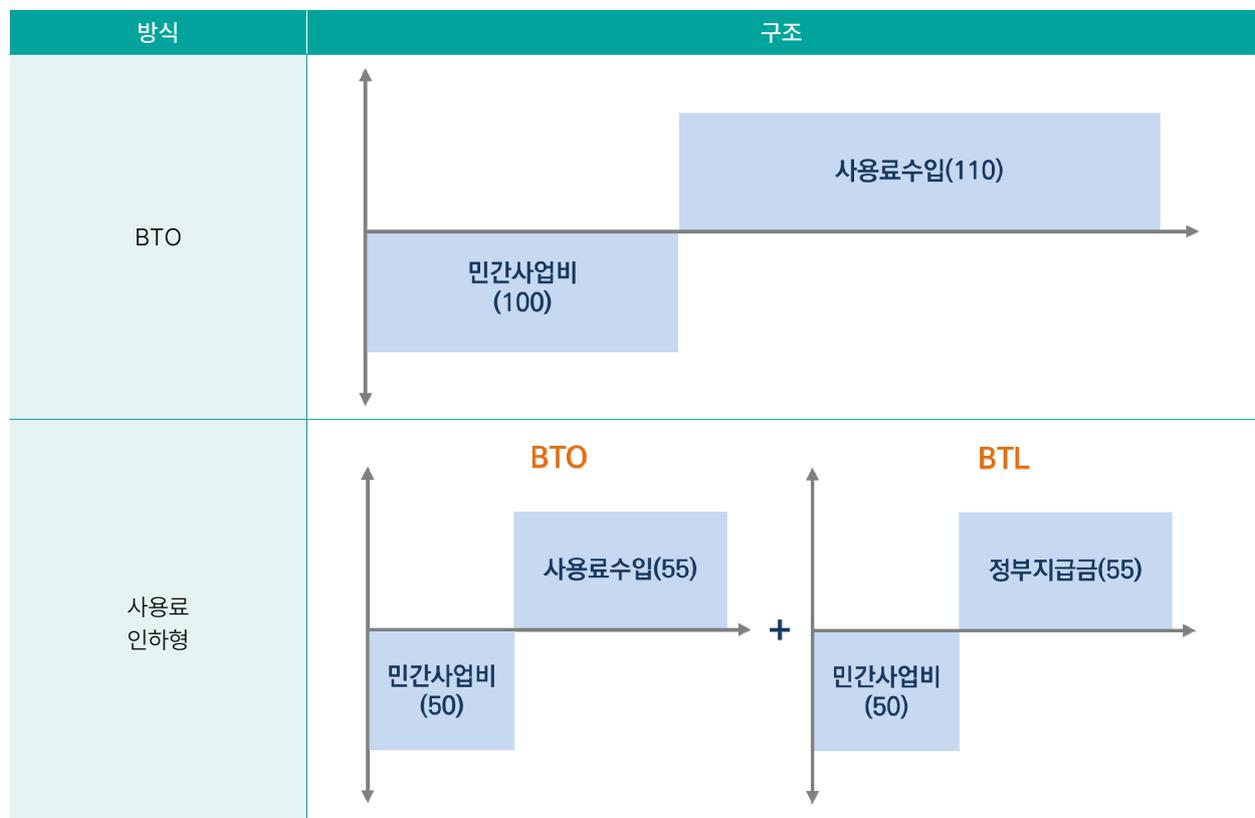
1. 국유·공유재산에 대한 사용허가, 사용·수익허가 또는 대부계약의 체결
2. 해당 부대사업에 필요한 토지나 시설 등의 매수업무의 대행
3. 그 밖에 부대사업 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

☑ **(BTO+BTL) 민간투자기본계획**(이하 '민투기본계획')<sup>6)</sup> 제3조 제1항 제10호는 혼합형 방식을 'BTO방식과 BTL방식을 혼합하여 하나의 사회기반시설을 설치 운영하는 방식'으로 규정

- 민투기본계획 제40조 제14호에 따라 KDI 공공투자관리센터는 '혼합형 민자사업에 관한 세부요령(이하 '혼합형 세부요령')을 작성 공표)
- 위 혼합형 세부요령에 따르면 혼합형 민자사업이란 '**시설이용자가 지불하는 사용료(BTO 부분)**'와 '**국가 또는 지방자치단체가 지급하는 시설임대료 등 사용료(BTL 부분)**'로 투자비를 회수하는 방식의 사업을 말하며,
  - \* 기존 BTO 방식은 사용료 수입으로 투자비를 회수하고 BTL 방식은 시설임대료로 투자비를 회수하는 반면, 혼합형 방식은 BTO와 BTL 방식을 혼합하여 투자비를 회수
- 수익성이 부족한 사업에 대하여 '수익률 제고'를 위하여 추진되거나 '사용료 인하'를 위하여 추진\*
  - \* ①수익률 제고형: 사용료 부과만으로는 투자비 회수가 구조적으로 어려우나 수익성이 인정되는 사업, ②사용료 인하형: 유사시설의 재정사업에 비하여 높은 사용료를 받는 것이 현실적으로 어려운 시설
- 따라서 사회복지시설 특성상 유사시설의 재정사업에 비하여 높은 사용료를 받는 것이 현실적으로 어려운 공공성이 높은 시설에 해당한다는 점을 감안하면, **사용료 인하형 혼합형 민자사업**으로 추진 가능하다고 판단됨\*
  - \* 단 재무적 조건 등 종합적인 측면에서 볼 때 혼합형 민자사업 방식으로서의 사업 추진 타당성 또는 적격성이 인정되는지 여부는 별론으로 함
  - \*\* 아래 <표 3>에서 나타내는 정부지급금은 시설임대료 및 운영비용을 뜻함

표 3. 사용료 인하형 예시

\* 그림의 수치는 이해를 돕기 위한 가상의 숫자임



6) 민간투자법 제7에 따라 기획재정부장관이 수립·공고

7) KDI(2020). 혼합형 민자사업에 관한 세부 요령.

### 03. 사회적경제조직 컨소시엄 준비사항 등

☑ 민간투자사업은 앞서 언급한 바와 같이 '정부고시사업' 또는 '민간제안사업' 절차로 추진 되는바, 우선 **정부고시사업으로 추진할 것인지 아니면 민간제안사업으로 추진할 것인지를 결정할 필요**<sup>8)</sup>

- 정부고시사업으로 추진하는 경우, 민간 부문에 해당하는 사회적경제조직(또는 컨소시엄)이 RFP 수립·고시 전 사전적으로 준비할 수 있는 사항은 제한적\* \*\*
  - \* 주무관청에 대한 비공식적인 의견 전달 등으로 한정
  - \*\* 다만, 정부고시사업의 경우에도 RFP 수립·고시 이후 사업계획서를 제출하는데 허용되는 시간이 30~120일 정도이므로 뒤늦게 준비를 시작하는 경우 경쟁에서 뒤처질 우려가 있음에 따라 미리 추진과정을 모니터링 하면서 준비해두는 것이 유리
- 반면 **민간제안사업**으로 추진하는 경우, <표 4>와 같이 **사회적경제조직 컨소시엄은 최초 사업계획서 일체를 모두 준비할 필요**

표 4. 민간제안사업 시 민간부문 준비사항

#### ■ 제안서 포함내용 (민간투자법 시행령 제7조 제1항)

: 제안사업에 대한 타당성 조사의 내용, 사업계획의 내용, 총 사업비의 명세 및 자금조달계획, 무상 사용기관 또는 소유·수익 기간 산정 명세, 시설의 관리운영계획, 사용료 등 수익 및 지출 계획, 부대사업을 시행하는 경우 그 내용 및 사유, 그 밖에 제안자가 해당 사업의 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등

#### ■ 사회복지시설 복합화

: 사회복지시설의 경우, 사업성이 높지 않기 때문에 투자를 촉진하는데 한계 존재, 따라서 경찰청 어린이집의 경우 20개소를 번들링하여 사업을 추진하고 학교의 경우 문화복지시설, 평생교육시설 등을 복합화하여 민자사업의 수익성 확보  
 : 특정 지역 내 사회복지시설을 설치 할 경우 번들링은 쉽지 않음에 따라 **민간투자법에 따라 기능적으로 연관된 시설을 복합화**하여 지역주민들의 수요도 충족하고 수익성을 확보하는 방식으로 추진 필요

#### ■ 사회적경제조직 컨소시엄 구성

: 위와 같은 내용을 포함하여 최초 제안서를 작성해야 함에 따라 컨소시엄 구성을 어떻게 할지 결정(통상적으로 민간투자사업은 건설출자자, 재무출자자, 운영출자자로 구성)  
 : 건설출자자는 일정한 건설·건축 실적이 있는 곳으로 구성되어야 하며, **재무출자자의 경우 일반 금융회사만이 아니라 사회적금융조직 또는 연기금 등의 공적 기관의 출자 참여를 고려할 수 있고, 운영출자자의 경우 사회복지시설의 운영 경험이 많은 곳으로 결정**

#### ■ 타당성 분석 및 적격성 조사

: 컨소시엄은 타당성 및 적격성 등을 확보할 수 있도록 '사업대상지, 시설 규모, 시설 수준, 총사업비, 운영방식 등'의 주요 사업시행 조건을 우선 결정(해당 사항은 한국개발연구원(2018)의 '민간투자사업 타당성 분석 및 적격성 조사 세부요령 연구' 참조)

- 나아가, 민간투자사업은 경쟁 및 평가 과정을 거쳐 협상대상자로 지정된 컨소시엄과 협상을 거쳐 실시협약 체결함으로써 사업시행자 지위를 얻게 되므로, 협상대상자가 될 수 있도록 **경쟁력을 갖춘 사업시행조건을 모색할 필요**\* \*\* \*\*\*
  - \* 예시①) **사회적경제조직들이 경쟁력을 갖추 수 있으면, '사회복지시설의 운영능력'이나 건축과정에서의 '배리어프리(barrier free)'** 등이 (우선)협상대상자 선정을 위한 평가 절차 등에서 중요하게 고려될 수 있도록 주무관청과 사전 협의를 진행할 필요
  - \*\* 예시②) 부대사업의 경우, **지역 내·외 다양한 사회적경제조직들이 참여**할 수 있도록 구성하며, 사회복지시설이 주로 사후적 관리에 집중하는 특성이 있으므로 **부대시설의 경우 예방 활동에 집중하는 방식**으로 구성(맞춤형 영양식단 공급 및 생산시설 등)
  - \*\*\* 예시③) **신뢰할 수 있는 외부 감시체계를 통해 운영의 투명성 및 사업 성과를 검증**<sup>9)</sup>

8) 민간투자사업의 추진방식별 구체적인 절차는 기획재정부·한국개발연구원 공공투자관리센터(2021)의 '민간투자사업 용어의 이해' 및 한국개발연구원 공공투자관리센터(2020)의 '혼합형 민자사업에 관한 세부요령' 참조

# 4

## 한국사회적기업진흥원의 역할 제안

한국형 카라박 프로젝트 모델 발굴을 위해 진흥원은 아젠다 주도, 사회적경제조직 컨소시엄 육성, 주무관청 업무지원 등 수행

### 01. 중·장기적 역할

#### ☑ (전문기관) 한국사회적기업진흥원이 전문기관으로 지정받아 민간투자법령 및 민투기본계획이 허용한 모든 업무 지원 담당

- 2023년 민투기본계획 제2조 제19호 및 별표 12에 따르면 15개의 전문기관이 지정되어 있음(공공기관 9개소, 지방연구원 6개소)\* \*\*
  - \* 국토교통부: 국토연구원, 한국철도시설공단, 한국교통연구원, 문화체육관광부: 한국문화관광연구원, 보건복지부: 한국보건산업진흥원, 환경부: 수도권매립지관리공사, 한국환경공단, 해양수산부: 한국해양수산개발원, 교육부/고용노동부: 한국교육개발원
  - \*\* 경기도: 경기연구원, 경상남도: 경남발전연구원, 부산광역시: 부산연구원, 서울특별시: 서울연구원, 울산광역시: 울산발전연구원, 행정안전부: 한국지방행정연구원
- 전문기관은 타당성 분석 또는 적격성 조사뿐만 아니라 RFP 또는 제3자 제안공고의 검토 지원, 평가 지원, 협상 지원, 부대·부속 사업의 개발, 각종 관리운영 기간 중 발생하는 이슈 지원, 관리운영 기간 만료시점에서의 관리이행계획 수립 등 업무 수행 등

9) 일반적인 사회복지시설의 경우, 매년 사업평가를 통해 행정의 관리 감독을 받고 3년 내외의 재위탁과정을 통해 사업성과를 검증받으며 불가피할 경우 위탁 취소가 발생, BTL 방식으로 인한 장기 독점 운영은 투자에 따른 회수 측면에서 보면 당연한 부분이나 타 이해관계자의 시각에서는 특혜로 인식될 수 있음에 따라 공정한 운영과정을 공개하여 특혜시비를 일축하고 지역사회 대·내외적 신뢰 확보가 필요

## 02. 단기적 역할

- ☑ 위와 같이 전문기관으로 지정되기 전까지는 관련 규정상 명문의 근거가 없더라도 다음과 같은 업무를 우선적 수행 가능
- ☑ (아젠다 주도) 사회적경제조직 규모화를 통한 한국형 카디아이 모델 발굴을 위한 전문가 라운드 테이블, 현장-전문가 정책토론회 등 논의의 장 마련을 통해 관련 아젠더 주도
- ☑ (사회적경제조직 컨소시엄 육성) 건설 출자자로 참여할 사회적경제조직, 재무적 출자자로 참여할 사회적금융조직, 운영 출자자로 참여할 사회적경제조직 발굴 및 연계, 전문성 지원\*
  - \* 민간투자사업에 익숙하지 않은 사회적경제조직 또는 사회적금융조직들이 원활하게 참여할 수 있도록 주체 발굴 및 네트워크 지원
  - 사업계획서 작성 지원, 협상 및 실시협약 체결 지원\*, 시설 운영 또는 부대·부속사업 추진에 참여할 주체 발굴 및 연계 지원\*\* \*\*\*
    - \* 민간투자사업 사업계획서 또는 재무모델 등의 작성 경험, 협상 및 실시협약 체결 경험이 없는 사회적경제조직들을 위해 해당 문서 작성 지원과 협상 및 실시협약 체결을 원활하게 할 수 있도록 엔지니어링사, 회계법인, 법무법인 등 전문가 조직 연계
    - \*\* 사회적경제조직이 중심이 되어 시설운영 또는 부대·부속사업이 추진될 수 있도록 관련 주체 발굴 및 네트워크 지원
    - \*\*\* 부대·부속사업은 주로 수익성이 있는 사업들이 추진되는 바, 예컨대 사회복지시설 내 매점이나 운동시설, 보건·의료·재활시설 등을 구성하는 데 있어 사회적기업 등 참여 지원
  - 민간투자법 제30조 등에 따른 산업기반신용보증기금의 활용\*, 사회적금융기관 연계 등을 통해 재정지원 가능 방안 모색
    - \* 산업기반신용보증기금은 대출기관 등으로부터 민간투자사업자금의 용자를 받는 사업시행자 등에 대해 신용보증하기 위해 민간투자법 제30조에 따라 설치
  - 민간투자사업을 활용한 사회적경제 표준 가이드(자금조달, 운영비용 산출 및 권장 프로그램 등 세부사항 표준화)를 마련하여 관련 사업 이해 제고 및 안정적 사업 수행 지원
- ☑ (주무관청 지원업무) RFP 또는 제3자 제안공고 작성 지원\*, 협상 및 실시협약 체결 지원\*\*, 부대·부속사업 개발 지원, 성과평가 등에 있어 사회적가치 성과측정 등 지원\*\*\*
  - \* RFP 또는 제3자 제안공고 작성 시, 사회적경제조직 등의 참여가 원활할 수 있는 참여조건 등을 구체화하여 주무관청에 제공
  - \*\* 기술, 재무, 법률 분야를 중심으로 한 협상단 구성 및 협상 주관
  - \*\*\* 해당 시설의 성과평가 등에 있어 사회적가치 측정 지표 등이 반영될 수 있도록 지원
  - 그 밖에 담당 공무원 등을 위한 업무매뉴얼 작성 및 교육 지원
- ☑ (전문기관 벤치마킹 등) 서울연구원 공공투자관리센터, 한국보건산업진흥원 등 전문기관 벤치마킹 및 연계 협력

# 5 종합

## 사회적경제조직 컨소시엄을 통한 한국형 카라박 프로젝트는 사회적경제조직 규모화와 함께 실질적인 사회서비스 개선에 기여

- ☑ 본 정책리포트의 목적은 **사회적경제기업 컨소시엄을 통하여 한국형 카라박 프로젝트 실행방안을 모색**하기 위함

  - 이를 위하여, 카라박 프로젝트 및 국내 유사 사례 시사점, 국내 관련 법·제도 현황, 한국형 카라박 프로젝트 실행방안, 한국사회적기업진흥원의 지원역할 등을 중심으로 구체적인 내용 기술
  - 한국형 카라박 프로젝트를 **민간투자법에 의한 BTL, BTO+BTL방식**을 통해 추진할 경우, 기존 국·공유재산법 등에 의해 추진되기 어려웠던 **국·공유재산의 장기적 사용과 사회복지시설의 장기적 위탁운영**이 가능해짐에 따라 **사회적경제조직들이 지속적이고 안정적인 사회복지시설 운영이 가능**
  
- ☑ 한편, 사회적경제조직 컨소시엄을 통한 한국형 카라박 프로젝트는 사회적경제조직들의 규모화 자체가 사업 목표가 되어서는 안되며, **규모화를 통한 실질적 사회서비스 개선 또는 확장에 기여**하는 효과가 반드시 전제될 필요

  - 이를 위해 **사회적경제조직들의 사회서비스 질적 경쟁력 강화 노력이 뒷받침**되어야 하며, 이에 대한 **정책지원도 함께 수반**
  
- ☑ 또한 **사회적경제조직의 컨소시엄 구성 운영에 있어 사업적 투자 한계 존재**, 특히 사회복지시설과 같은 공공성, 비영리성이 강조되는 사업에 있어 **소셜벤처 투자방식의 접근은 한계 존재**

  - 이에 대해 **공공기관 연계 투자 및 SIB 연계** 등을 통한 사회서비스 공급 사회적경제조직의 사업 확장을 위한 **기반 지원** 역시 향후 구체적으로 모색될 필요

## 참고문헌

01. 이상봉(2016). 이탈리아 사회적협동조합의 이론적 실천적 의미 – 공생의 지역사회 만들기의 관점에서 -, 로컬리티 인문학 16.
02. 기획재정부·한국개발연구원 공공투자관리센터(2021). 민간투자사업 용어의 이해.
03. 서울특별시 사회적경제지원센터(2016). 2011-2015 서울시 사회적경제 활성화 정책 5년 성과 및 향후 과제.
04. 한국개발연구원(2018). 민간투자사업 타당성 분석 및 적격성 조사 세부요령 연구.
05. 한국개발연구원 공공투자관리센터(2020). 혼합형 민자사업에 관한 세부요령.
06. 행정안전부·한국지방재정공제회(2022). 2022년 공유재산 업무편람.

• 정은정 한국사회적기업진흥원 정책조사연구팀 과장  
eunjung@ikosea.or.kr 031-697-7772