

자활사업 성과지표의 쟁점과 대안

자활사업 사회통합지표 개발 연구를 중심으로

박용수(광진사회적경제네트워크 이사장)

2026. 10. 23.

국문초록

이 발표문은 자활사업 성과지표체계가 자활성공률이라는 단일 지표를 중심으로 형성되어 온 경로를 되짚고, 그 대안으로 사회통합지표라는 개념을 검토한다. 자활사업의 성과관리는 지역자활센터 성과평가지표와 보건복지부 재정성과지표라는 두 층위로 나뉘어 운용되어 왔는데, 전자가 2015년 이후 여러 차례 개편되며 다차원화를 시도해 온 것과 달리, 후자는 여전히 자활성공률 단일 지표에 머물러 있다. 이 이원적 구조 속에서 누적되어 온 다섯 가지 쟁점을 확인한 뒤, 사회적 배제·시민성·사회적 자본이라는 세 이론이 개인적 복원·시민적 기여·공동체적 연결이라는 대안적 지표 설계의 방향을 제공할 수 있음을 논의한다. 다만 이러한 전환은 무조건적으로 주장될 수 없으며, 다차원성의 단계적 확보와 가중치 설정의 절차적 정당성 등 실증적 검증을 전제로 한 조건부 전환론의 입장에서 제안된다.

주제어: 자활사업, 자활성공률, 사회통합지표, 사회적 자본, 조건부 전환론

1. 서론

1) 문제제기

올해 학술대회의 주제는 "연결"이다. 분배를 넘어 관계와 공동체성의 회복으로, 분절을 넘어 통합과 협력의 거버넌스로-라는 이 대회의 기획 의도 앞에서, 자활사업의 성과를 오랫동안 다루어 온 사람으로서 스스로에게 묻지 않을 수 없는 질문이 하나 있다. 우리는 그동안 무엇을 "성과"라고 불러왔는가. 그리고 그 성과라는 이름 아래, 자활사업이 실제로 만들어 온 연결과 관계는 얼마나 기록되어 왔는가.

자활사업은 1996년 자활지원센터 시범사업을 거쳐 1999년 국민기초생활보장법 제정과 2000년 시행에 따라 법정 사업으로 자리 잡은 이래, 근로능력이 있는 저소득층에게 자활근로와 자활공동체(현 자활기업) 참여를 통해 경제적 자립의 기회를 제공하는 것을 목적으로 삼아왔다. 그리고 이 목적의 달성 여부를 확인하는 핵심적인 잣대로 기능해 온 것이 자활성공률이었다.

여기서 반드시 구분해야 할 것은, 자활사업의 성과지표가 실제로는 두 개의 서로 다른

층위에서 별도로 운용되고 있다는 사실이다. 하나는 지역자활센터의 규모별 예산 배정과 유형 결정, 인센티브·패널티 부여를 위한 지역자활센터 성과평가지표로서, 참여자 관리·사업단 운영·자활기업·센터 운영 등 여러 영역에 걸친 다수의 세부지표로 구성되어 매년 또는 격년으로 개편되어 왔다. 다른 하나는 보건복지부가 국민기초생활보장 사업의 재정성과를 관리하기 위해 회계연도 성과보고서에 산정·보고하는 성과지표로서, 이는 오직 자활성공률 단일 지표로만 구성되어 있다. 지역자활센터 성과평가지표가 지난 십수 년간 항목을 세분화하고 다차원화하는 방향으로 개편되어 온 것과는 대조적으로, 정부 재정성과관리 차원의 성과지표는 여전히 자활성공률이라는 단일한 경제적 결과 지표에 전적으로 의존하고 있다. 바로 이 지점-재정성과관리라는, 예산 편성과 직결되어 가장 강한 정책적 구속력을 갖는 층위에서 단일 지표 의존이 해소되지 않고 있다는 사실-이 자활사업 성과지표를 둘러싼 문제의 핵심에 놓여 있다.

그런데 자활사업이 시행된 지 사반세기가 지나는 사이, 자활사업이 대상으로 하는 참여자 집단의 구성과 이들이 처한 조건은 크게 변화하였다. 근로능력을 갖추었으나 일시적으로 실업 상태에 있는 저소득층보다, 고령·질병·장애·돌봄부담 등 중층적 취약성을 지닌 참여자의 비중이 점차 커졌고, 이들에게 일반 노동시장으로의 이행이라는 단일한 목표를 부과하는 것이 타당한가에 대한 문제제기가 현장과 학계 양쪽에서 반복적으로 제기되어 왔다. 지역자활센터 실무자들 사이에서는 "자활성공률 등의 효율적 지표만을 가지고는 우리가 수행하고 있는 역할의 아주 일부만을 평가받는다"는 인식이 오래전부터 존재하였고, 이는 특정 지역이나 유형에 국한된 불만이 아니라 자활사업의 성과를 무엇으로 규정할 것인가라는 근본적인 질문과 맞닿아 있다.

이러한 문제의식은 최근 사회서비스형 자활사업의 확대, 자활기업의 사회적경제 조직으로의 전환, 그리고 돌봄·지역사회통합의 정책 의제 부상과 함께 더욱 뚜렷해지고 있다. 자활사업이 단순히 개인의 취업·창업을 지원하는 사업을 넘어, 참여자의 사회적 관계 회복과 지역공동체 참여, 나아가 지역사회의 통합적 기능 수행이라는 확장된 역할을 요구받고 있는 현실에서, 경제적 자립이라는 단일 축으로 구성된 재정성과관리 지표가 이러한 역할 변화를 얼마나 포착하고 있는지를 되짚어볼 필요가 있다.

2) 연구의 목적과 범위

본 발표문의 목적은 두 가지이다. 첫째, 자활성공률을 중심으로 구성되어 온 자활사업 성과지표체계-지역자활센터 성과평가지표와 보건복지부 재정성과지표라는 두 층위 모두를 포함하여-가 어떠한 역사적 경로를 거쳐 형성되었으며, 그 과정에서 어떠한 구조적 쟁점을 누적해 왔는지를 검토하는 것이다. 둘째, 이러한 쟁점에 대한 대안으로서 사회통합지표라는 개념이 자활사업 성과관리에 어떠한 방식으로 적용될 수 있는지, 그 이론적 근거와 함께 반드시 짚어야 할 방법론적 고려사항을 제시하는 것이다.

본 발표문에서는 사회통합지표로의 전환이 갖는 이론적 정당성과 실천적 함의를 원론적인 수준에서 다루고, 전환의 방향과 그 과정에서 고려해야 할 쟁점들을 제시하는 데 논의를 한정한다. 이는 결론을 유보하는 것이 아니라, 실증적 검증을 전제로 한 조건부의 논지를 취하는 것이며, 그 조건은 뒤에서 논의할 맞춤형 자활지원체계 개편 방향과 맞물려 있다.

3) 논의의 구성

본 발표문은 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 자활사업 성과지표체계가 2005년 규모별 지원제도 도입 이후 어떠한 변화를 거쳐 왔는지를 개괄하고, 지역자활센터 성과평가지표와 보건복지부 재정성과지표라는 두 층위가 어떻게 분화되어 왔는지를 확인한다. 3장에서는 이러한 역사적 전개 속에서 누적되어 온 구조적 쟁점을 다섯 가지 측면에서 검토한다. 4장에서는 사회통합 개념의 이론적 구성-사회적 배제, 시민성, 사회적 자본-을 검토하고, 이로부터 도출되는 대안적 지표 설계의 방향을 제시한다. 5장에서는 다차원적 사회통합지표를 재정성과관리 체계와 접속시키는 한 방식으로 종합지수화의 이점과 한계를 국내외 사례를 통해 검토하고, 전환이 조건부일 수밖에 없는 이유와 그 조건을 제시한다. 6장에서는 이상의 논의를 종합하고 남은 과제를 정리한다.

2. 자활사업 성과지표체계의 형성과 전개

1) 자활사업과 성과관리의 도입(2004~2012)

지역자활센터에 대한 정부 지원은 2004년 이전까지 참여인원이나 사업 성과와 무관하게 기관당 운영비 1억 5천만원을 획일적으로 지원하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 자활사업 참여인원이 증가함에도 기관별 동일한 예산이 지원되는 구조는 형평성 문제를 낳았고, 국회와 감사원 등 외부기관으로부터 참여인원 등을 고려하지 않은 일률적 지원에 대한 문제제기가 이어지면서, 2005년부터 참여인원과 사업단 수를 기준으로 확대형·표준형·기본형의 3단계로 구분하여 예산을 차등지원하는 규모별 지원제도가 도입되었다. 이는 자활사업에 성과관리적 요소가 최초로 결합되는 계기가 되었다.

그런데 참여인원만을 기준으로 한 2005년의 적용기준은 후견기관(현 지역자활센터)의 노력과 무관하게 지역적 요인에 의해 좌우된다는 비판에 직면하였다. 이에 2006년부터는 공동체수와 자활성공률, 참여자 만족도가 적용기준에 추가되었고, 이로써 자활성공률은 규모별 예산 배분의 근거이자 동시에 기관의 노력을 반영하는 성과지표로서의 이중적 지위를 획득하였다. 구인회 외(2009)의 자활사업 성과관리체계개발 연구는 2004년 이후의 이러한 개편 과정을 검토하면서, 지표 항목이 늘어난 것과는 별개로 "본질적으로는 규모별 차등예산 지원을 위한 단순 산식에서 크게 벗어나지 못하였으며, 성과계약 요소 없이 유형별로 고정된 사업예산을 지원함으로써 나타나는 경직성 또한 지적되고 있다"고 진단하고, 보조금 지원체계와 평가체계, 성과체계를 원칙적으로 구획할 필요가 있다고 제언하였다.

2) 지역자활센터 성과평가지표의 지속적 개편(2015~2026)

2012년 이후 지역자활센터에 대한 평가는 규모별 예산 차등지원의 근거였던 초기 형태에서 벗어나, 별도의 성과평가체계로 정착하는 방향으로 전개되었다. 이 성과평가지표는 2015년 이후 현재까지 평가 주기마다 거듭 개편되어 왔으며, 그 변화의

폭과 빈도 자체가 이 지표체계가 안정적인 합의에 이르지 못한 채 계속 수정되어 왔음을 보여준다.

<표 1> 지역자활센터 성과평가지표 구성의 변화(2015~2026)

시기	평가영역 구분	주요 변화 내용
2015년	공통지표 5개(자활성과, 사업단 운영, 자활기업, 참여자 관리, 센터 운영), 특성화지표 3개(외부자원 후원, 참여자 인적자본 향상지원, 지역유형별 특화사업)	자활성공률·탈수급률 등이 "자활성과" 영역의 핵심 지표로 자리잡음
2016년	7개 구분으로 축소(참여자 자활성과, 사업단 운영성과, 자활기업 운영성과, 센터 운영성과, 외부자원연계, 지역사회 기여 및 협력, 사업개발)	8개→7개로 통합, 지역특화사업이 사업개발 지표에 추가
2019년	6개 구분으로 축소	외부자원연계와 지역사회 기여 및 협력 통합, 취·창업 유지율 삭제, 참여자 증가율 신설(배점 10점)
2021~2022년	6개 구분 유지, 배점 조정	사업단 운영성과의 참여자 증가율 배점 8점으로 하락, 참여자 교육이수율 배점 10점으로 상승
2023~2024년	5개 구분으로 재편 및 명칭 변경(참여자 자활역량 증진, 사업단 운영성과, 자활기업 활성화, 센터 운영 전문성, 지역사회 연계·협력 활성화)	공통지표·특성화지표 구분 폐지, 사업개발이 센터 운영 전문성에 통합, 자활기업의 사회적 공헌도 지표 삭제·자활기업 창업지원 신설, 센터 환경·안전관리 신설
2025~2026년	2023~2024년과 동일한 5개 구분(16개 세부지표)	가. 참여자 자활역량 증진(자활참여자 성공률·교육이수율·인적자본 향상·자산형성 지원), 나. 사업단 운영성과, 다. 자활기업 활성화, 라. 센터 운영 전문성, 마. 지역사회 연계·협력 활성화로 구성

자료: 보건복지부(각 연도), 『자활사업 안내』; 박용수 외(2026)를 바탕으로 필자 재구성.

<표 1>에서 확인할 수 있는 사실은 두 가지로 요약된다. 첫째, 지표 영역의 명칭과 구분, 배점은 2015년부터 2026년까지 사실상 매 시기 수정되어 왔다는 점에서, 지역자활센터 성과평가지표는 안정된 합의점을 찾지 못한 채 지속적으로 실험되고 있는 상태라 할 수 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 "참여자 자활역량 증진"(구 자활성과) 영역의 첫 번째 세부지표는 시종일관 "자활참여자 성공률"이며, 그 산정 기준은 취·창업률과 급여변동률 등 정량적 수치에 국한되어 있다. 지표의 외피는 계속 바뀌어 왔지만, 그 핵심에서

자활성공률(또는 그에 준하는 취·창업 결과지표)이 차지하는 위상은 근본적으로 변하지 않은 셈이다.

3) 보건복지부 자활사업 성과지표: 자활성공률 단일지표라는 별도의 문제

지역자활센터 성과평가지표가 나름의 방식으로 다차원화를 시도해 온 것과는 전혀 다른 층위에서, 보건복지부가 국민기초생활보장 사업의 재정성과를 관리하기 위해 산정하는 자활사업 성과지표는 오직 자활성공률 단일 지표로 구성되어 있다. 보건복지부(2025)에 따르면 이 자활성공률은 "업그레이드형 자활근로 및 게이트웨이 참여 수급자 수" 대비 "자활 특례상향 또는 탈수급자 수와 수급 유지자 중 취·창업자 수의 합"의 비율로 산정되며, 이는 취·창업과 탈수급이라는 경제적 결과 측정에 전적으로 비중이 치우쳐진 지표이다.

문제는 여기서 그치지 않는다. 지역자활센터 평가지표가 십여 년에 걸쳐 여러 차례 개편되며 다차원화를 모색해 온 동안, 예산의 존폐를 좌우하는 재정성과관리 지표는 회계연도 성과보고서상 자활성공률이라는 틀을 한 번도 벗어난 적이 없다. 다시 말해 현장의 평가 실무는 바뀌어 왔지만, 정작 국가 재정의 눈으로 자활사업을 들여다보는 유일한 창(窓)은 지난 십수 년간 자활성공률이라는 하나의 숫자로 고정되어 있었던 것이다. 지역자활센터가 아무리 다차원적인 성과를 쌓아 올려도, 재정성과관리라는 상위 층위에서 그 성과는 결국 자활성공률이라는 하나의 값으로 환원되어 보고된다는 사실이 보다 근본적인 문제다.

보건복지부 회계연도 성과보고서(2017~2024)에 나타난 자활성공률의 연도별 추이를 보면, 2015년에서 2017년 사이 일시적으로 상승한 뒤 그 이후 지속적으로 감소하는 양상을 보인다. 이러한 변동은 자활사업 자체의 실효성 변화를 반영한다기보다는 정부 정책의 변화, 특히 참여자 구성의 정책적 재배치와 밀접히 관련되어 있다. 2014년 이후 상대적으로 근로능력이 높은 참여자들이 취업성공패키지 사업으로 우선 배치되면서 자활근로 참여자 수(산식의 분모)가 줄어들었고, 그 결과 2017년까지 자활성공률이 상대적으로 높게 산출되었다. 그러나 2018년부터는 취업성공패키지 사전단계에서 탈락하거나 지원기간이 만료되어 미취업 상태로 종료된 이들을 다시 자활근로사업에 배치하도록 지침이 바뀌고, 차상위계층의 참여 비율 제한이 폐지됨에 따라 참여자 수가 다시 증가하였다. 근로능력이 상대적으로 높은 이들은 여전히 취업성공패키지로 흡수되는 구조가 유지된 채 취약성이 높은 참여자의 유입이 늘어났기 때문에, 자활성공률은 이 시기 이후 구조적으로 하락할 수밖에 없었다.

이 사실이 시사하는 바는 명확하다. 자활성공률이라는 단일 지표는 자활사업 현장의 실질적인 노력이나 역량보다, 참여자 구성을 좌우하는 상위 정책 설계(취업성공패키지와 관계 설정)에 훨씬 더 민감하게 반응한다. 이 지표의 등락은 자활사업이 잘 수행되었는지를 알려주는 신호라기보다, 다른 정책이 어떤 대상을 자활사업 쪽으로 밀어냈는지를 알려주는 신호에 더 가깝다. 그럼에도 이 단일 지표가 재정성과관리라는, 예산의 존폐와 직결되는 가장 강한 정책적 구속력을 갖는 자리에서 그대로 사용되고 있다는 점이, 지역자활센터 성과평가지표의 다차원화 노력과는 별개로 해소되지 않은 채

남아 있는 문제이다.

3. 자활성공률 중심 성과지표체계의 쟁점

1) 경제적 자립 중심의 단선적 성과 개념

자활성공률은 자활사업의 성과를 "일반 노동시장 진입" 또는 이에 준하는 경제적 자립의 달성 여부로 환원한다. 이러한 환원적 성격에 대한 문제제기는 이번이 처음이 아니다. 노대명 외(2004)와 김태익 외(2008)의 초기 연구는 취업률·창업률 등 결과중심 지표에 머물렀으나, 백학영 외(2011)는 논리모형을 적용하여 투입·활동·산출·결과를 구분함으로써 과정지표를 함께 고려하고자 하였다. 고경환 외(2009)는 정부·지역자활센터·참여자라는 세 주체를 통합적으로 평가하는 다각적 지표를 제안하였고, 이인재 외(2010)는 경과형 일자리 프로그램에 "심리정서적 자활의욕 평가"를 포함시켰다. 조준용 외(2018)는 참여자 중심의 과정 성과와 센터의 비계량적 성과를 지표체계에 포함할 것을 제안하였으며, 최중석 외(2020)는 자활사업의 성과를 경제적·정서적·지역사회 성과로 삼분하고 이해관계자별 관점을 반영한 지표체계를 제시하였다. 김경휘 외(2022)는 자활의지·근로장벽·자활행동으로 구성된 정성적 성과지표를 개발하여 현재 자활 참여자의 질적성과지표로 활용되고 있다.

지난 이십여 년간 이렇게 많은 연구들이 자활사업의 성과를 경제적 결과 이상으로 확장하려 시도해 왔다는 사실 자체가, 역설적으로 자활성공률 중심의 성과 개념이 지닌 한계를 방증한다. 그런데 이러한 연구성과들은 대체로 별도의 질적·정성적 지표로 개발되어 참여자 개인의 변화를 추적하는 데 활용될 뿐, 지역자활센터 평가나 보건복지부의 재정성과관리에는 반영되지 못하고 있다. 자활사업이 실제로 만들어내는 다차원적 변화를 측정하는 도구는 이미 존재하는데, 그 도구가 만들어낸 정보가 정책적 의사결정-예산, 유형, 인센티브-에 도달하는 경로는 아직 없는 셈이다.

2) 정책 설계에 민감하게 반응하는 단일 정량지표의 왜곡 위험

앞서 확인한 자활성공률의 연도별 추이는 두 번째 쟁점을 드러낸다. 자활성공률의 수치 변화는 자활사업의 실효성보다 정책적 설계와 참여자 구성의 변화에 훨씬 민감하게 반응한다. 2010년대 중반의 성공률 상승은 근로능력이 높은 참여자를 취업성공패키지라는 외부 트랙으로 배치한 제도적 선별 효과에서 비롯되었고, 2018년 이후의 하락은 그동안 배제되었던 취약계층을 다시 수용한, 오히려 정책적으로 바람직한 포용의 결과로 나타났다. 성공률이 떨어졌다는 숫자만 보아서는, 그것이 자활사업의 실패인지 포용의 확대인지조차 구분할 수 없다는 뜻이다. 이는 단일한 정량 지표가 자활 현장의 실질적인 역량이나 성과를 왜곡하여 전달할 수 있음을 보여주며, 지표의 등락을 해석할 때 정책적 맥락을 함께 고려하는 다각적 접근이 반드시 필요함을 시사한다. 그러나 재정성과관리의 실무에서는 이러한 맥락적 해석이 반영되기 어렵고, 지표의 단순한 등락 자체가 정책 성패의 근거로 소비되기 쉽다는 점에서 위험이 크다.

3) 산식의 경직성과 성과·보조금·평가 체계의 혼재

지역자활센터 성과평가지표는 기본적으로 규모별 차등예산 지원의 근거로 설계된 산식에 뿌리를 두고 있다. 이는 평가 결과가 곧 다음 연도의 예산 및 유형 배정과 직결되는 구조를 낳았으며, 그 결과 개별 지역자활센터로서는 평가지표에서 요구하는 항목을 관리하는 것이 기관 운영의 안정성과 직결되는 문제가 된다. 류만희·백학영(2012)의 지역의 자활사업 다각화 방안 연구에 수록된 실무자 조사에서, 성과평가 방식의 변경에 대한 찬반을 물은 결과 전체 168명의 응답자 가운데 76.8%가 찬성 의견을 밝혔다. 사실은, 현행 방식에 대한 현장의 불만이 상당히 광범위하게 존재함을 보여준다. 동시에 반대 의견의 다수는 "평가로 인하여 지역자활센터의 기본적인 운영이 왜곡될 수 있다"는 우려, 즉 매년 평가를 의식한 사업 운영이 장기적 사업비전의 수립을 어렵게 만든다는 지적이었다. 이는 보조금 지원체계와 평가체계, 성과체계가 명확히 구분되지 않은 채 하나의 산식 안에 뒤섞여 있을 때 발생하는 전형적인 문제로서, 구인회 외(2009)가 이미 지적한 세 체계의 혼재 문제가 지역자활센터 성과평가지표의 잦은 명칭·구분 변경(<표 1>)에도 불구하고 여전히 해소되지 않고 있음을 보여준다.

4) 지역·유형별 획일적 적용의 형평성 문제

자활성공률을 포함한 평가지표는 원칙적으로 전국의 모든 지역자활센터에 동일한 기준으로 적용된다. 그러나 도시지역과 농산어촌지역은 노동시장 구조, 산업 기반, 사회복지 인프라의 밀도에서 근본적인 차이를 지닌다. 류만희·백학영(2012)의 초점집단면접(FGI)에서 농촌지역 지역자활센터장은 다음과 같이 진술한다. "도시와 농어촌이 현격한 차이가 있는 상황에서 농어촌은 역울함이 조금 있다. ...단순히 자활성공률 등의 효율적 지표만을 가지고는 우리가 수행하고 있는 역할의 아주 일부만을 평가받는 점이 역울하고, 여러 복지인프라로서의 기능은 양적인 지표로서 평가할 수 없는 부분이 있다." 같은 연구는 2009년에서 2010년 사이 지역자활센터의 참여자수가 평균 33.9% 증가하였음에도, 같은 기간 자활성공률은 32.3%에서 26.3%로 6%포인트 하락하였다는 사실을 보여주는데, 이는 참여자 규모의 확대나 취약계층의 유입이 자활성공률의 하락으로 오독될 위험을 내포하고 있음을 보여주는 사례로서, 앞서 2장 3절에서 확인한 2018년 이후의 전국적 추이와 동일한 구조적 문제가 지역 수준에서도 반복되어 왔음을 뒷받침한다.

5) 사회적·관계적 성과의 미반영

다섯 번째 쟁점은, 현행 지표체계가 자활사업이 실제로 수행하고 있는 복지 인프라적 기능—돌봄, 정서적 지지, 사회적 관계망 형성, 지역사회 연계—을 성과의 범주 바깥에 두고 있다는 점이다.

김경휘 외(2022)가 개발한 질적성과지표(자활의지·근로장벽·자활행동)는 참여자 개인의 심리적·행동적 변화를 포착할 수 있는 도구이지만, 이 지표는 자활사업 최초 진입 시점과 종결 시점에 참여자 개인의 변화를 추적하는 데 그치며, 지역자활센터 평가나 자활사업

성과 산정에는 반영되지 않는다. 이는 자활사업이 여전히 경제적 측면에서만 정책적으로 평가되고 있음을 보여주는 단적인 증거이다.

6) 소결: 무엇을 묻지 못하고 있는가

이상의 다섯 가지 쟁점을 종합하면, 자활성공률 중심의 성과지표체계는 "누가 일반 노동시장에 진입하였는가"라는 질문에는 비교적 정확하게 답할 수 있으나, "자활사업이 참여자와 그가 살고 있는 환경인 지역사회에 어떠한 변화를 가져왔는가"라는 보다 근본적인 질문에는 답하지 못하는 구조적 한계를 지니고 있다. 이 한계는 지역자활센터 성과평가지표의 항목을 추가하거나 배점을 조정하는 방식의 미시적 개선으로는 해소되기 어렵다. <표 1>이 보여주듯 그러한 미시적 개선은 이미 십 년 넘게 거듭 시도되어 왔기 때문이다. 문제의 근원은 특정 지표의 결함이 아니라, 성과를 "경제적 자립이라는 단일 사건의 도달 여부"로 규정하는 기본 틀 자체—그리고 그 틀이 재정성과관리라는 가장 강한 층위에서 자활성공률 단일 지표로 고착되어 있다는 사실에 있다. 이 지점에서 사회통합이라는 개념이 대안적 논의의 출발점으로 검토될 필요가 제기된다.

4. 사회통합지표의 이론적 근거와 전환 가능성

1) 사회통합 개념의 구조: 포용·연대·시민성

사회통합(social integration)은 단일하게 정의되기 어려운 개념이다. 한준 외(2017)의 사회통합 통계 프레임워크 연구는 사회통합의 다양한 정의를 세 유형으로 정리한다. 첫째, 개인이나 집단 간에 갈등적이지 않고 평화로운 관계가 형성되는 것, 둘째, 생활세계 수준에서 사회규범·정체성·문화적 의미에 대해 원활하게 의사소통이 이루어지는 상태, 셋째, 공유하는 시간과 공간에서 행위자나 집단들 간에 호혜적인 관계가 이루어지는 것이다. 이 세 정의는 공통적으로 관계의 질(quality of relationship)을 사회통합의 핵심으로 본다는 점에서 일치하며, 여기에는 소득이나 고용이 사회통합을 가능하게 하는 수단일 뿐 사회통합 그 자체는 아니라는 함의가 담겨 있다.

같은 연구는 사회통합의 하위 영역을 포용(inclusion)·연대(solidarity)·시민성(citizenship)의 세 축으로 제시한다. 포용은 사회 성원 자격의 배제 없이 능력 발휘의 기회를 제공하는 것이고, 연대는 성원들 간의 신뢰에 기반한 협력이 가능한 상태이며, 시민성은 공적 영역에 신뢰와 효능감 있게 참여하며 책임과 권한을 다하는 것을 의미한다. 정해식 외(2021)는 이 틀을 사회적 포용·사회적 이동성·사회적 자본의 세 축으로 확장하면서, 사회적 자본이 포용과 이동성의 결과이자 동시에 원천으로 기능하는 순환 구조를 이룬다는 점을 강조한다. 자활사업단은 바로 이 순환—사업단 내부의 유대(연대)가 형성되고, 그것이 지역사회 참여와 기여로 확장(포용)되며, 이 관계가 다시 참여자의 역량과 소득 기반을 강화하는 순환—이 동시에 작동해야 하는 공간이라 할 수 있다.

2) 사회적 배제 이론과 자활사업 실증연구

사회통합을 이해하기 위해서는 그 반대편에 있는 사회적 배제(social exclusion) 개념을 먼저 살필 필요가 있다. 사회적 배제는 1960~70년대 프랑스에서 처음 사용된 이래, 1990년대 마스트리히트 조약(1992)과 암스테르담 조약(1997)을 거치며 유럽연합 사회정책의 공식 의제로 자리 잡으면서 국제적으로 통용되었다. 이 개념이 소득 기준선에 의한 단선적 빈곤 측정과 근본적으로 다른 것은, 빈곤이라는 결과뿐 아니라 그것을 낳는 과정과 사회적 상황까지 포괄하는 다차원적 개념이기 때문이다. Pierson(2002)은 사회적 배제를 빈곤과 저소득, 노동시장 접근의 취약, 사회적 지지망의 취약 또는 부재, 지역사회·이웃의 부정적 효과, 공공서비스로부터의 배제라는 다섯 요소로 구성하였으며, 이들은 독립적으로 작동하지 않고 상호 연결되어 배제를 심화시킨다. Jordan(1996)은 심리적·문화적 소외와 관계로부터의 배척이 경제적 결핍과 상호 규정하는 과정으로 배제를 이해하였고, Barry(1998)는 이를 개인의 통제 밖에 있는 이유로 사회의 주요 제도와 활동에 참여하지 못하는 비자발적 비참여와 사회적 고립의 문제로, Room(1999)은 사회적 연대와의 단절이라는 관계적 문제로 규정하였다.

이러한 이론적 틀은 한국의 자활사업 참여자를 대상으로 한 여러 실증연구를 통해 뒷받침된다. 이상은·전세나(2012)는 자활 사업 효과성 조사에 참여한 502명을 대상으로 참여 전후의 사회적 배제 변화를 비교하였는데, 소득·고용·주거환경뿐 아니라 "주변에 위로받을 사람의 존재"로 측정한 사회적 관계 역시 통계적으로 유의하게 향상되었음을 확인하였다. 정수정(2005)은 대구 지역 참여자 280명을 대상으로 배제의 다차원성(인구사회학적·경제적·사회적 연결·제도적·심리적 영역)이 상호 중첩되어 나타남을 보였고, 권신영(2012)은 대전 지역 빈곤 여성 가구주 397명을 분석하여 사회적 배제가 임파워먼트를 매개로 자활 성과에 영향을 미침을 확인하였다. 성낙현(2014)은 관계적 배제와 사회참여 배제가 높아질수록 사회적 자본이 약화되고 임파워먼트와 자립의지도 낮아지는 연쇄 관계를 실증하였다. 장용언(2016)은 이들 선행연구를 종합하면서, 자활사업 참여자의 사회적 배제 완화 효과는 소득·고용이라는 경제적 결과보다 앞서 관계 회복의 과정에서 먼저 나타남을 정리하였다. 이는 자활사업의 성과를 탈수급이라는 결과지표 하나로 평가하는 것의 이론적·실증적 한계를 뒷받침한다.

3) 시민성 이론과 사회적 자활

시민성(citizenship)은 공동체에 참여할 수 있는 자격에 초점을 맞추는 개념이다(Faulks, 2000). 공동체의 관심사를 공유하고 자유롭고 평등한 주체로서 서로 관계를 맺으며 공동의 문제를 함께 숙의하고 해결하는 사람이 시민이며(신진옥, 2008), 빈곤층은 중층적 취약성으로 인해 이러한 공동체 참여에 어려움을 겪는다. 마셜(Marshall, 1950)이 정립한 시민성 개념은 법적 지위에 그치지 않고 공동체 성원으로서의 실질적 참여를 포함하며, Faulks(2000)는 성원 자격을 갖추지 못하면 공동체 내에 존재하더라도 실질적으로는 배제된 존재라고 본다. 자활사업 참여자들은 형식적 시민성은 보유하고 있으나 다차원적 사회적 배제로 인해 실질적 시민성은 불안정한 위치에 놓여 있다는 것이다.

김정원·지규옥(2023)은 이러한 논의를 바탕으로 '사회적 자활'을 "사회적 배제를 겪는 빈민이 자활사업에 참여하면서 사회적 관계의 재편을 경험하고 자신의 역량을 강화하는

과정을 통해 시민성을 형성 및 수행해 가는 것"으로 정의하였다. 이 정의는 기존의 자활 개념과 세 가지 점에서 다르다. 목표가 경제적 자립이 아니라 시민으로서의 주체성 회복이라는 점, 개인의 심리적 변화만이 아니라 사회적 관계의 재편을 포함한다는 점, 그리고 결과가 아닌 형성 과정을 강조한다는 점이다. 이들은 K지역자활센터의 사례 분석을 통해 임파워먼트 지향적 프로그램, 참여자들의 중층적 관계망 조직, 수평적 기관 문화가 결합될 때 참여자들이 사회적 배제 상태에서 시민성 형성으로 나아가는 삶의 전환이 가능함을 실증하였다. 참여자들은 자활근로를 통한 기본적 참여에서 나아가 지역사회 결사체 참여로 소속의 지평을 확장하고, 조직 내 역할 수행을 통해 권리와 책무의식을 형성하며, 지역사회 문제에 참여하는 정치·사회적 실천으로까지 나아갔다. 이는 동일한 자활사업이라도 운영 방식과 조직 문화에 따라 전혀 다른 사회통합 성과를 낼 수 있음을 보여준다는 점에서, 지표 설계가 결과만이 아니라 과정을 포착해야 하는 이유를 제공한다.

4) 사회적 자본 이론과 실증적 역할: 호의에서 연대로

사회적 자본(social capital)에 대해 Bourdieu(1986)는 "다소간 제도화된 상호 면식과 인정의 지속적인 관계망을 보유함으로써 얻게 되는 실제적·잠재적 자원의 총합"으로 정의하였다. Putnam(1993)은 이를 공유된 목표를 달성하기 위한 협력을 촉진하는 사회조직의 속성(신뢰, 규범, 네트워크)으로 규정하였고, Granovetter(1995)는 구직 과정에서 약한 연결(weak ties)이 정보와 기회를 매개한다는 점을 보임으로써 사회적 관계망이 노동시장 진입에 영향을 미친다는 연구 흐름의 토대를 놓았다. 자활사업 연구에서는 이러한 논의를 바탕으로 사회적 자본을 규모·밀도라는 수준과 신뢰·참여·관계망이라는 유형으로 구분하여 측정하기도 한다(임걸, 2024).

그런데 여기서 한 가지 물어야 할 질문이 있다. 이 신뢰와 협력은 대체 어디에서, 어떻게 시작되는가. 필자가 광진지역자활사업으로부터 시작된 광진사회적경제네트워크(광사넷)의 10여 년간의 형성 과정을 내러티브 탐구로 분석한 연구(박용수, 2026)는 이에 대해 하나의 실마리를 제공한다. 이 연구는 사회적경제 조직 간 사회적 자본이 "호의의 시작"에서 출발하여, 그 호의가 반복되고 이해득실을 넘어설 때 "배려"로 인식되며, 이 진정성의 인증을 계기로 참여가 생성되고, 반복된 상호작용을 통해 신뢰가 생성되며, 신뢰는 다시 호혜 관계로, 호혜 관계는 협력 활동으로, 협력 활동은 연대 의식과 규범으로, 그리고 마침내 관계와 네트워크의 확장으로 나아가는 나선형(spiral) 경로를 따라 형성됨을 실증하였다. 이 경로에서 핵심적인 것은, 사회적 자본이 조직 설계나 제도적 유인에 의해 일시에 구축되는 것이 아니라, 특정한 목적이나 이해관계 없이 시작된 한 사람의 호의가 진정성을 인정받아 배려로 전환되는 지점에서 비로소 싹튼다는 사실이다. 이 과정을 박용수(2026)는 "경제의 재사회화"라 명명하였다—경제적 관계 안에 호의와 배려를 다시 불어넣는 실천적 전략이라는 뜻이다.

자활사업단 역시 이러한 호의에서 출발하는 관계의 나선을 그릴 수 있는 공간이라는 점에서, 이 발견은 자활사업의 사회적 자본 형성을 이해하는 데에도 시사하는 바가 크다. 임걸(2024)은 광주광역시 지역자활센터 참여자를 대상으로 사회자본의 수준(규모·밀도)과

유형(신뢰·참여·관계망)이 자활사업 효과성(소득 변화·근로만족도·생활만족도)에 미치는 영향을 실증 분석하였는데, 설명력은 소득 변화($R^2=.475$)에서 생활만족도($R^2=.727$)까지 분포하였고 특히 생활만족도에서 신뢰의 표준화 계수($\beta=.514$)가 가장 높게 나타났다. 이는 자활사업 참여 과정에서 형성된 구성원 간 신뢰가 소득·근로·생활 전반의 성과와 밀접히 연결됨을 보여준다. 김정원(2007)은 비영리 자활지원조직에서 함양된 사회적 자본—특히 사업단 내 직책 경험에서 오는 심리적 안정, 생활기회의 확대, 일터 내 신뢰—이 사회적 배제 완화에 기여함을 확인하였다. 아울러 이상아·이원지(2025)는 자활사업의 세부 영역(자활근로 조건, 교육, 게이트웨이·사례관리)에 대한 참여자의 주관적 인식이 '정서적 자활'을 매개로 하여 궁극적인 '경제적 자활'로 이어지는 구조적 경로를 실증하였다. 이는 정서적 자활이 경제적 성과에 부수되는 결과가 아니라, 경제적 자립을 견인하는 필수적 경로임을 보여준다는 점에서, 사회통합지표가 경제지표를 대체하는 것이 아니라 그 선행 경로를 함께 측정해야 하는 이유를 제공한다.

호의에서 연대로 이어지는 이 나선형 경로가 사업단 내부의 이야기로만 그친다면, 그것은 여전히 사적인 관계의 축적에 머무를 것이다. 그러나 박용수(2026)가 보여주듯 이 관계는 강한 연대(결속형 사회적 자본)에서 약한 연대(교량형 사회적 자본)로, 다시 지역사회 차원의 신뢰로 확장되며 다음 세대로 전수된다. 자활사업의 성과지표가 포착해야 할 것은 바로 이 확장의 궤적—개인 간의 호의가 사업단의 협력으로, 사업단의 협력이 지역사회와의 연대로 심화되어 가는 과정—이라 할 수 있다.

이 지점에서 사회통합지표 설계에 하나의 구체적인 방향을 제안할 수 있다. 지금까지 사회적 자본은 주로 특정 시점의 수준—신뢰도, 참여율, 관계망의 크기 등 정태적 지표—으로 측정되어 왔다. 그러나 위에서 살핀 나선형 경로가 실제로 자활사업 현장에 존재한다면, 사회통합지표는 그 수준만이 아니라 수준이 형성되어 가는 과정 자체—호의가 반복되어 신뢰로 인정되는 단계, 신뢰가 호혜와 협력으로 이어지는 단계, 협력이 연대의식과 규범으로 자리 잡는 단계—를 포착하는 지표를 추가로 갖출 필요가 있다. 자활성공률이 특정 시점의 결과만을 기록하는 결과지표라면, 사회통합지표가 그 대안이 되기 위해서는 결과에 이르는 과정 자체를 성과로 인정하는 과정지표의 성격을 함께 지녀야 한다는 뜻이다.

5) 이론에서 도출되는 지표 설계의 방향: 개인·공동체·시민성이라는 세 축

이상의 이론적 검토는 자활사업 성과지표가 최소한 세 층위를 구분하여 접근할 필요가 있음을 시사한다. 첫째는 개인적 복원의 층위로서, 사회적 배제 이론이 강조하는 심리적·정서적 차원의 회복—자아존중감, 자기효능감, 낙인감의 완화—에 해당한다. 둘째는 공동체적 연결의 층위로서, 사회적 자본 이론이 강조하는 관계망과 신뢰의 형성—동료·실무자와의 신뢰, 사회적 지지망, 지역사회에 대한 소속감—에 해당한다. 셋째는 시민적 기여의 층위로서, 시민성 이론이 강조하는 공적 영역으로의 참여—사회적 가치에 대한 기여 인식, 지역사회·주민자치 참여, 봉사활동 등 공동체 성원으로서의 실천—에 해당한다.

이 세 층위는 임의로 나열된 항목이 아니다. 사회적 배제의 해소가 곧 사회적 자본의

형성을 경유하여 시민성의 형성·수행으로 이어진다는 이론적 인과 구조-김정원·지규옥(2023)이 실증한 "관계의 재편을 통한 역량 강화, 그리고 그를 통한 시민성의 형성"이라는 경로, 그리고 앞서 살핀 호의에서 연대로 이어지는 나선형 경로(박용수, 2026)-를 함께 반영한 것이다. 개인적 복원은 공동체적 연결의 전제 조건이 되고, 공동체적 연결은 시민적 기여로 나아가는 발판이 된다. 이러한 위계적·순차적 구조는 자활사업의 성과를 하나의 스냅샷이 아니라 하나의 경로(pathway)로, 어쩌면 하나의 나선(spiral)으로 이해할 수 있게 해준다는 점에서, 자활성공률이라는 단일 사건 지표가 포착하지 못하는 정보를 제공할 수 있는 이론적 근거를 갖는다. 특히 공동체적 연결의 층위는 앞서 제안한 대로, 관계의 수준을 보여주는 정태적 지표뿐 아니라 그 관계가 형성되어 가는 과정을 보여주는 지표를 함께 포함하는 방향으로 설계될 필요가 있다. 다만 이 세 층위를 실제로 측정 가능한 지표로 조작화하는 구체적인 방식-문항, 척도, 배점-은 현재 진행 중인 연구용역의 결과물에 해당하므로 본 발표문에서는 다루지 않는다.

5. 종합지수화의 가능성과 조건부 전환론

4장에서 도출한 세 층위는 이론적으로는 설득력을 갖지만, 곧바로 하나의 현실적인 질문에 부딪힌다. 보건복지부의 재정성과관리는 사업별로 성과지표와 목표치를 설정하고 그 달성 여부를 회계연도 성과보고서로 보고하는 방식으로 운영되며, 자활사업에서는 그 자리를 자활성공률이라는 하나의 숫자가 차지하고 있다. 이 구조 안에서 개인적 복원·공동체적 연결·시민적 기여에 걸친 여러 지표를 나열하는 것만으로는, 다차원적 성과가 재정 의사결정의 언어로 번역되기 어렵다. 3장에서 확인했듯 김경휘 외(2022)의 질적성과지표를 비롯한 다차원 지표들이 이미 개발되어 있으면서도 예산·유형·인센티브의 결정에 도달하지 못한 것은, 지표가 부족해서라기보다 그것을 단일 지표 중심의 성과관리체계와 접속시킬 형식이 없었기 때문이라고 볼 수 있다.

종합지수화는 바로 이 접속의 문제에 대한 하나의 답이라 할 수 있다. 여러 차원의 지표를 하나의 지수로 종합하면, 자활성공률과 나란히-혹은 그것을 보완하여-재정성과지표의 자리에 놓일 수 있는 비교 가능한 값을 만들어 낼 수 있기 때문이다. 그러나 여기에는 역설이 있다. 단일 숫자로의 환원이라는 자활성공률의 한계를 비판하면서 대안 역시 하나의 숫자로 수렴시키는 순간, 같은 환원의 위험을 다시 안게 된다. 따라서 이 장에서는 종합지수화를 당연한 귀결로 전제하지 않고, 그 이점과 방법론적 쟁점을 함께 검토한 뒤(1절), 전환이 왜 조건부일 수밖에 없는지(2절), 그 조건이 무엇인지(3절), 그리고 정책적 함의가 무엇인지(4절)를 차례로 논의한다.

1) 종합지수화의 이점과 유의점

사회통합의 여러 차원을 하나의 지수로 종합하려는 시도, 즉 종합지수(composite index)화는 그 자체로 상당한 이점을 갖는다. 강신욱 외(2011)의 한국 사회통합지표 연구(Ⅱ)는 이를 세 가지로 정리한다. 첫째, 복합적 현상을 일목요연하게 표현하여 정책

판단을 용이하게 한다. 둘째, 시점 간·집단 간 비교를 가능하게 한다. 셋째, 지수에 대한 사회적 관심을 통해 해당 이슈에 대한 주목도를 높이는 효과를 갖는다. 이러한 이점은 국가경쟁력지수(GCI), 인간개발지수(HDI), 부패인지수(CPI) 등 국제적으로 널리 활용되는 종합지수들이 공통적으로 보여주는 바이다.

<표 2> 주요 종합지수의 구성 방식 비교

지수명	구성 방식	가중치 부여의 특징
인간개발지수(HDI)	소득(1인당 GNI), 건강(기대수명), 교육(평균·기대교육연수) 3개 영역(2010년 개편 이전에는 1인당 GDP, 문해율·취학률 사용)	영역별 동일 가중치-단순성을 통해 집계 논란을 최소화
국가경쟁력지수(GCI)	12개 영역(제도, 인프라, 보건·교육, 노동시장 등)의 세부지표 종합	국가군(요소추동형·효율성추동형·혁신추동형) 별로 가중치를 달리 적용(2018 년 개편 이전 방식)-복 잡한 가중치 체계로 이질성에 대응
부패인지수(CPI)	정부 부패 수준에 대한 다기관 조사결과의 종합	단일 주제에 국한-이질적 영역을 포괄하지 않음으로써 집계 문제를 회피

자료: 강신욱 외(2011)를 바탕으로 UNDP·세계경제포럼(WEF)·국제투명성기구(TI) 공개자료를 참고하여 필자 재구성.

그러나 강신욱 외(2011)는 동시에 종합지수화가 지니는 세 가지 방법론적 쟁점을 지적한다. 첫째, 주관적 인식지표(신뢰, 만족도 등)와 객관적 실태지표(소득, 취업 등)를 어떤 비율로 결합할 것인가의 문제이다. 둘째, 서로 다른 영역에 얼마의 가중치를 부여할 것인가의 문제로서, 전문가 설문이나 계량적 방법(회귀분석 등)으로 완화될 수는 있으나 주관성의 문제를 완전히 해소하지는 못한다. 셋째, 척도와 값의 변동 폭이 상이한 지표를 표준화하여 결합하는 과정에서 발생하는 정보손실의 문제이다. 특히 이 연구는 이러한 쟁점들을 검토한 끝에, 정성적 자료의 지속적 산출 가능성이 확보되지 않았다는 이유로 사회통합 종합지수의 산출을 유보하기로 결론내렸다는 점이 시사하는 바가 크다. 이론적으로 종합지수화가 가능하다는 것과, 그것이 실제로 안정적이고 지속적으로 산출될 수 있는 여건이 갖추어져 있다는 것은 별개의 문제이며, 이 구분은 자활사업의 사회통합지표 논의에도 그대로 적용된다.

이와 유사한 고민은 자활기업과 인접한 사회적기업 영역에서도 발견된다. 함께일하는재단 정책연구원 이정현(2011)은 경제적 성과와 사회적 성과를 함께 측정하는 "블렌디드 밸류(Blended-Value)" 개념에 기반한 평가모델의 필요성을 제기하고, SROI(Social Return on Investment)를 국내에 적용할 때 유의해야 할 사항-대용지표(proxy indicator)의 타당성에 대한 학계·전문가·현장 조직 간의 공감대 형성, 평가자의 전문성 확보, 민감도 분석-을 제시하였다. 자활기업 다수가 사회적기업이나 사회적협동조합으로

전환되어 온 흐름을 고려하면, 이러한 경험은 자활사업 사회통합지표 설계에도 시사하는 바가 크다.

2) 왜 조건부인가

이상의 검토는 자활사업 성과지표를 자활성공률에서 사회통합지표로 전환하는 논의가 두 개의 서로 다른 층위를 지니고 있음을 보여준다. 하나는 개념적 층위로서, 4장에서 검토한 사회적 배제·시민성·사회적 자본 이론과 그로부터 도출되는 개인적 복원-공동체적 연결-시민적 기여라는 구조는, 3장에서 검토한 다섯 가지 쟁점에 대해 상당히 설득력 있는 응답이 된다.

다른 하나는 기술적·실행적 층위로서, 이러한 다차원적 성과를 실제로 측정 가능하고 지속적으로 산출 가능한 지표로 구현할 수 있는가의 문제이다. 강신욱 외(2011)가 사회통합 전반에 대해 내린 유보적 결론은, 자활사업이라는 보다 제한된 정책 영역에서도 동일한 신중함이 요구됨을 시사한다. 따라서 본 발표문은 사회통합지표로의 전환을 무조건적으로 주장하지 않으며, 실증적 검증을 전제로 한 조건부 전환론의 입장을 취한다. 그 조건은 다음 절에서 구체화하는 방법론적 고려사항들이 충족되는 것을 의미하며, 이는 현재 논의되고 있는 맞춤형 자활지원체계 개편 방향-참여자의 여건에 따라 경제적 자활과 사회적 자활의 투트랙(two-track)으로 지원 경로와 목표를 차등화하려는 정책 흐름-과 정합적으로 결합될 때 실질적인 근거를 확보할 수 있다.

3) 전환의 방향과 고려사항

전환이 실효성을 갖기 위해 반드시 짚어야 할 방법론적 고려사항을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 다차원성의 확보와 단계적 접근이다. 개인적 복원·공동체적 연결·시민적 기여라는 세 층위를 처음부터 하나의 단일 지수로 통합하려 하기보다는, 우선 층위별 지표체계를 안정화한 뒤 종합화 여부를 단계적으로 검토하는 것이 방법론적으로 안전하다.

둘째, 주관지표와 객관지표의 결합 문제이다. 자아존중감, 관계 만족도, 소속감 등 개인적 복원과 공동체적 연결의 상태를 나타내는 지표는 필연적으로 주관적 인식조사에 의존하게 된다. 반면 취업·창업, 소득 등 기존의 경제지표는 객관적 실태자료이다. 이 둘을 결합할 경우 발생하는 비교가능성의 문제에 대한 사전적 검토가 필요하다.

셋째, 가중치 설정의 절차적 정당성이다. 어떤 영역에 얼마의 비중을 부여할 것인가는 결과적으로 어떤 지역자활센터가 우수기관으로 평가되는가를 좌우하는 민감한 문제이다. 전문가와 현장 실무자의 참여를 통한 가중치 도출 절차 자체를 투명하게 설계하고 공개하는 것이, 가중치의 최종 값 못지않게 중요하다.

넷째, 자료 인프라와 지속가능성이다. 사회통합지표가 일회성 조사에 그치지 않고 매년 안정적으로 산출되기 위해서는, 표준화된 진단·조사 도구와 이를 상시적으로 운용할 수 있는 행정적 기반-자활정보시스템 등 기존 전산 인프라와의 연계-이 뒷받침되어야 한다. 도구가 표준화되지 않은 상태에서 지표를 도입하면, 기관별 측정의 일관성이 훼손되어

지표 자체의 신뢰도를 스스로 잠식하는 결과를 낳을 수 있다.

다섯째, 성과·보조금·평가 체계의 분리이다. 구인회 외(2009)가 제기한 세 체계의 혼재 문제는 사회통합지표 도입 이후에도 해소되지 않을 수 있다. 오히려 사회통합지표가 또 하나의 예산 배분 근거로만 활용된다면, 새로운 지표를 둘러싸고 동일한 형태의 방어적 관리 행태가 재현될 위험이 있다. 특히 지역자활센터 성과평가지표와는 별개로 보건복지부의 재정성과관리 지표가 자활성공률 단일 지표로 남아 있는 현재의 이원적 구조(2장 3절)를 그대로 둔 채 사회통합지표를 지역자활센터 평가에만 추가하는 방식은, 재정성과관리라는 가장 강한 구속력을 갖는 층위의 문제를 그대로 남겨두는 결과가 될 수 있다. 따라서 사회통합지표의 도입은 지역자활센터 평가체계뿐 아니라 보건복지부 재정성과관리 지표 자체의 재검토와 병행되어야 한다.

4) 정책적 함의

이상의 고려사항들은 사회통합지표로의 전환이 단기간에 완결될 수 있는 과제가 아님을 보여준다. 그러나 이는 전환을 지연시켜야 한다는 뜻이 아니라, 전환의 경로를 신중하게 설계해야 한다는 뜻이다. 우선적으로는 개인적 복원·공동체적 연결·시민적 기여 관련 지표를 시범 측정하여 자료를 축적하고, 그 신뢰도와 타당도를 검증하는 과도기적 단계가 필요할 것으로 판단된다. 이 과정에서 맞춤형 자활지원체계 개편 논의-경제적 자활과 사회적 자활의 투트랙 지원체계-와의 결합, 즉 참여자의 여건별 목표 설정과 사회통합지표의 층위별 구성을 연계하는 방향이 함께 검토될 필요가 있다.

6. 결론

다시 처음의 질문으로 돌아가 본다. 우리는 그동안 무엇을 자활사업의 "성과"라고 불러왔는가. 본 발표문이 되짚은 것은, 그 대답이 지난 이십여 년간 거의 한결같이 하나의 숫자-자활성공률-였다는 사실이다. 지역자활센터 성과평가지표는 2015년 이후 거듭 다차원화를 시도해 왔지만, 정작 재정의 존폐를 가르는 보건복지부의 성과지표는 여전히 그 숫자 하나에 머물러 있다. 이 이원적 구조 속에서 누적되어 온 다섯 가지 쟁점-경제적 자립 중심의 단선적 성과 개념, 정책 설계에 민감하게 반응하는 단일 정량지표의 왜곡 위험, 산식의 경직성과 성과·보조금·평가 체계의 혼재, 지역·유형별 획일적 적용의 형평성 문제, 사회적·관계적 성과의 미반영-은 지표 항목의 미시적 조정만으로는 풀리지 않는, 성과 개념 자체의 구조적 한계에서 비롯된 것이다.

이에 대한 대안으로 사회통합지표라는 개념적 틀을 검토하였다. 사회적 배제 이론, 시민성 이론, 사회적 자본 이론은 각각 개인적 복원, 시민적 기여, 공동체적 연결이라는 층위에 이론적 근거를 제공하며, 이 세 층위는 임의의 나열이 아니라 배제의 해소가 관계의 형성을 경유하여 시민성의 형성으로 이어지는 이론적 인과 구조를 반영한다. 필자가 광진지역의 자활사업으로부터 시작된 광진사회적경제네트워크의 성장 과정을 들여다보며 확인한 것도 결국 같은 이야기였다-누군가의 작은 호의에서 시작된 관계가 배려로 인정받고, 신뢰와 호혜를 거쳐 연대의 규범으로 자라나는 나선형의 과정. 자활사업단 역시

그러한 나선을 그릴 수 있는 자리이며, 우리가 지금 다시 세워야 할 성과의 정의는 바로 그 나선의 궤적을 놓치지 않는 것이어야 할 것이다.

그러나 강신욱 외(2011)의 한국 사회통합지표 연구가 보여주듯, 이러한 가능성이 실제 종합지수의 안정적 산출로 이어지기 위해서는 다차원성의 단계적 확보, 주관·객관 지표의 결합 방식, 가중치 설정의 절차적 정당성, 자료 인프라의 구축, 그리고 성과·보조금·평가 체계의 분리—특히 보건복지부 재정성과지표 자체의 재검토—라는 다섯 가지 방법론적 조건이 충족되어야 한다. 따라서 본 발표문은 자활성공률에서 사회통합지표로의 전환을 무조건적으로 주장하는 대신, 이러한 조건들에 대한 실증적 검증을 전제로 한 조건부 전환론을 제안한다. 그 검증의 근거는 현재 진행 중인 관련 연구와 맞춤형 자활지원체계 개편 논의를 통해 축적되어야 할 것이며, 이는 향후 별도의 자리에서 구체적인 지표체계와 함께 다시 논의될 필요가 있다.

연결을 화두로 삼은 오늘 이 자리에서의 논의가, 자활사업의 성과를 무엇으로 규정할 것인가라는 근본적인 질문을 다시 세우는 작은 계기가 되기를 바란다.

※ 저자 및 AI 활용 고지

이 발표문은 자료 정리와 문헌 검토, 초고 구성 과정에서 생성형 AI(Claude, Anthropic)의 도움을 받아 작성되었다. 다만 자료의 해석과 논지의 구성, 이론적 판단, 그리고 최종 문장에 대한 책임은 전적으로 저자에게 있다.

참고문헌

- 강신욱·노대명·전지현·박수진, 2011, 『한국 사회통합지표 연구(Ⅱ)』, 서울: 한국보건사회연구원·사회통합위원회.
- 고경환 외, 2009, "자활사업 다각적 성과지표에 관한 연구".
- 구인회 외, 2009, 『자활사업 성과관리체계개발 연구』, 서울: 한국지역자활센터협회.
- 권신영, 2012, "자활사업 참여 빈곤 여성가구의 사회적 배제와 임파워먼트에 관한 연구".
- 김경휘 외, 2022, "자활사업 참여자의 정성적 성과지표 개발 연구".
- 김정원, 2007, "비영리 자활지원조직과 사회적 자본".
- 김정원·지규옥, 2023, "사회적 자활: 시민성 형성의 관점에서 본 자활사업".
- 김태익 외, 2008, "광역자활센터 시범사업 성과평가 연구".
- 류만희·백학영, 2012, 『지역의 자활사업 다각화 방안 연구』, 서울: 중앙자활센터.
- 박용수, 2026, "사회적경제의 사회적 자본 형성 과정 연구: 광진사회적경제네트워크를 중심으로", 성공회대학교 일반대학원 사회복지학과 박사학위논문.

- 박용수 외, 2026, 『자활사업 사회통합지표 개발 연구』, 서울: 연구공방 사람(미간행 연구보고서).
- 백학영 외, 2011, "논리모델 기반 자활사업 성과평가지표 연구".
- 보건복지부, 2025, 『자활사업 성과지표 및 회계연도 성과보고서』, 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 각 연도, 『자활사업 안내』, 세종: 보건복지부.
- 성낙현, 2014, "자활사업 참여자의 사회적 배제와 사회적 자본, 임파워먼트에 관한 연구".
- 신진욱, 2008, 『시민』, 서울: 책세상.
- 이상아·이원지, 2025, "자활사업 참여자의 정책 인식과 자활사업 성과의 관계: 경제적 자활에 미치는 영향과 정서적 자활의 매개효과".
- 이상은·전세나, 2012, "자활사업 참여의 사회적 배제 완화 효과".
- 이인재 외, 2010, "자활 프로그램 성과계약 지표 연구".
- 이정현, 2011, 『우리나라 사회적기업의 사회적가치 평가 방향』, 서울: (재)함께일하는재단 정책연구원.
- 임걸, 2024, "사회자본이 자활사업 효과성에 미치는 영향에 관한 연구".
- 장용언, 2016, "자활사업 참여자의 사회적 배제에 관한 연구 종합".
- 정수정, 2005, "노동빈곤층의 사회적 배제 실태에 관한 연구".
- 정해식 외, 2021, 『포용국가 사회통합지표 개발 연구』.
- 조준용 외, 2018, "자활사업의 비계량 성과지표 개발 연구".
- 최중석 외, 2020, "이해관계자 관점의 자활사업 성과지표 연구".
- 한준 외, 2017, 『사회통합 통계 프레임워크 작성 및 국가주요지표 체계 진단연구 III』, 대전: 통계청 통계개발원.
- Barry, B., 1998, "Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income", CASEpaper 12, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Bourdieu, P., 1986, "The Forms of Capital", in J. G. Richardson ed., Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, New York: Greenwood Press, 241-258.
- Faulks, K., 2000, Citizenship, London: Routledge.
- Granovetter, M., 1995, Getting a Job: A Study of Contacts and Careers, 2nd ed., Chicago: University of Chicago Press.
- Jordan, B., 1996, A Theory of Poverty and Social Exclusion, Cambridge: Polity Press.

Marshall, T. H., 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, J., 2002, *Tackling Social Exclusion*, London: Routledge.

Putnam, R. D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

Room, G., 1999, "Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalization", *International Journal of Social Welfare*, 8(3): 166-174.

Issues and Alternatives in Performance Indicators for Self-Sufficiency Programs: Focusing on the Development of Social Integration Indicators

Park, Yongsu (Gwangjin Social Economy Network)

[Abstract]

This paper traces how the performance indicator system for Korea's self-sufficiency programs has been built almost entirely around a single measure—the self-sufficiency success rate—and examines the concept of a social integration indicator as an alternative. Performance management has operated on two separate tracks: the local self-sufficiency center evaluation indicators, which have been repeatedly revised since 2015 toward greater multidimensionality, and the Ministry of Health and Welfare's fiscal performance indicator, which still relies on the success rate alone. After identifying five structural issues accumulated within this dual structure, the paper draws on theories of social exclusion, citizenship, and social capital to suggest an alternative design oriented around personal restoration, civic contribution, and communal connection. This transition is not proposed unconditionally, but as a conditional thesis contingent on empirical validation, staged multidimensionality, and procedural legitimacy in weighting.

Keywords: Self-Sufficiency Program, Self-Sufficiency Success Rate, Social Integration Indicator, Social Capital, Conditional Transition