

자활사업조사연구

Ⅰ 2020 - 03 Ⅰ

자활사업의 사회적가치 평가 연구
- 자활기업을 중심으로

2020. 12.

SW복지재단



한국자활복지개발원

이 페이지는 보고서 표지용입니다. 해당보고서 내용으로 수정하여 사용하기 바랍니다.
(보고서 크기: 가로 19cm * 세로 26cm)

자
활
사
업
의

가
치

평
가

연
구



한국지활목지개발원

■ 제출문 ■

본 보고서를 최종보고서로 제출합니다.

2020.12

■ 연구진 ■

연구책임

오단이(송실대학교)

연구원

박종연(서울대학교)

엄재선(SW복지재단)

장윤선(SW복지재단)

< 차례 >

1장 서론	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	2
3. 연구추진과정	4
2장 자활센터와 자활기업의 사회적 가치 평가는 왜 필요한가? · 8	
1. 현 정부가 사회적 가치를 강조하는 시대적 맥락	8
1) 국정과제와 사회적 가치	8
2) 전 지구적 맥락과 사회적 가치	9
2. 사회적 가치에 대한 이론적 논의	11
1) 사회적 가치 개념과 포괄 영역	11
2) 국제적 차원과 개별 조직 차원에서의 사회적 가치	15
3) 민간 영리 기업과 사회적 가치	16
4) 정부 및 공공 부문의 사회적 가치 논의	17
5) 사회적경제 부문의 사회적 가치 논의	18
3. 정부 정책의 사회적 가치 평가의 이유와 유의점	26
1) 정부 정책의 사회적 가치를 측정하고 평가하는 이유	26
2) 사회적 가치 측정 과정의 유의점	27
3장 사회적 가치 측정 지표 기존 논의	31

1. 영리기업의 사회적 가치 논의와 지표	32
1) SROI(사회적 투자 수익률 social return on investment)	32
2) BSC(Balanced Score Card)	35
3) IRIS(Impact Reporting and Investment Standards)	36
4) GIIRS(Global Impact Investing Rating System)	39
5) GRI의 지속가능 경영 보고서 가이드라인	40
2. 공공부문의 사회적 가치 논의와 지표	41
1) ‘사회적 가치 기본법’과 공공기관의 사회적 가치 논의	41
2) 공공부문의 사회적 가치 관리 모델로서 Social BSC	44
3. 사회적경제 조직의 사회적 가치 논의와 지표	46
1) 한국사회적기업진흥원의 사회적가치지표(SVI)	47
2) 개별 조직의 사회적 가치 평가 시도와 시사점	48
3) 사회적경제 조직의 사회적 가치 측정과 평가 지표 사례	50
4) 지표 간 소통을 위한 지침으로서 사회적 가치 정의 논의	52
4. 사회적 가치 지표 논의가 우리 정부에 주는 시사점	55
1) 유사 정책 부처 간 사회적 가치 관련 공동 지침 마련 필요	55
2) 정량적 지표와 정성적 지표 간의 균형 유지 필요	57
3) 사회적 가치 지표 구성 시 이해관계 당사자들과의 협의 필요	57
4) 사회적 가치 측정 지표의 적용 목적 명확화 필요	59
4장 자활사업과 자활기업이 창출하는 사회적 가치 - 정책 목표를 중심으로	60

1. 자활사업	61
1) 자활사업의 현황	61
2) 자활사업의 사회적 가치 관련 이론적 논의	61
2. 자활기업	66
1) 자활기업의 현황	66
2) 자활기업의 사회적 가치 관련 이론적 논의	67
5장 자활사업과 자활기업의 사회적 가치에 관한 FGI 결과	69
1. FGI 개요	69
2. 자활사업이 창출하는 사회적 가치 논의 1 : 역사적 시각	71
1) 초기 자활사업의 사회 운동적 정체성과 사회적 가치	71
2) 자활사업의 목표 변화와 경제적 가치 중심의 정책 관리	72
3) 현재 상황과 자활사업 체계 변화 시도	73
3. 자활사업이 창출하는 사회적 가치 논의 2 : 개인 차원에서의 역량 강화 및 생활기반 안정과 정서적 안정 및 관계적 성장	75
1) 역량 강화 및 생활기반 안정 그리고 마지막 보류지	75
2) 정서적 안정 및 관계적 성장	83
4. 자활사업이 창출하는 사회적 가치 논의 3 : 조직 차원에서 공익 기여형의 유지 가능한 일자리 창출과 그 외 사회적 파급효과 창출	88
1) 공익 기여형의 유지 가능한 일자리 선도적 창출	88
2) 사회적 파급효과 창출	94

6장 자활사업의 사회적 가치 내용과 측정 및 평가 지표	101
1. 자활사업의 사회적 가치 내용	102
1) 사회적 가치 층위	102
2) 가치 내용 구분 차원	103
2. 자활사업의 사회적 가치 지표 구성을 위한 논의	107
1) 자활사업의 사회적 가치 지표 구성을 위한 주요 기존 논의 별 검토 요소	108
2) 기존 논의 중 검토 요소들의 자활사업 사회적 가치 지표에의 적용	113
3. 자활사업의 사회적 가치 측정 및 평가 지표 예시	115
 7장 결론 : 요약 및 정리	 122

< 표 차례 >

[표 1] 사회적 가치 기본법(안)과 정부 계획 사회적 가치 비교	42
[표 2] 사회적 가치 지표의 주요 구성 내용	47
[표 3] IMP의 임팩트 5개 차원	53
[표 4] IMP의 임팩트 15개 데이터 범주	54
[표 5] 자활기업의 현황	66
[표 6] 자활사업의 사회적 가치 내용 틀	102
[표 7] 자활사업의 사회적 가치 측정 및 평가 지표 예시	117
[표 8] 자활사업의 사회적 가치 지표와 사회적 가치 내용 간 관계	121

< 그림 차례 >

[그림 1] 연구 추진 체계도	5
[그림 2] 사회적 가치의 변화 방향	13
[그림 3] 사회적 가치와 경제적 가치의 연속 도식	21
[그림 4] 민간부문 BSC 모델의 공공부문 적용	36
[그림 5] 신용보증기금 사회적경제 기업 일반형 및 협동조합형 측정 지표	51
[그림 6] SPC 내 사회성과 유형과 측정 지표	52
[그림 7] SK 그룹의 사회성과인센티브 연간 일정	58

1 · 연구배경

- 2020년은 국민기초생활보장제도가 제도화된 지 20년이 되는 의미 있는 해임. 1997년 경제위기 이전 생활보호법이 국민기초생활보장법으로 바뀌면서 다양한 의미를 가지게 되었지만 특히, 자활사업은 과거 저소득층에 대한 일방적인 급여제공 방식의 다른 빈곤 프로그램과 달리, 고용과 복지의 유기적 결합이라는 측면과 지역차원에서 공동으로 문제해결을 모색하고 자활의지를 고취하여 지역사회 통합과 사회연대를 강화한다는 측면에서 중요한 의미를 가짐.
- 현재 자활사업은 크게 사례관리, 자산형성 및 자활 촉진 프로그램, 자활근로 사업, 자활기업 지원 및 창업 지원으로 구분되며 이 중 자활근로사업은 국민기초생활보장법 제1조, 제15조, 시행령 제20조, 시행규칙 제25조, 제26조에 근거하여 장기 실업이나 질병 등으로 최저생계비 이하의 소득, 재산을 가진 저소득층 중 근로능력이 있는 사람들이 일을 통해 자립/자활할 수 있도록 교육과 일자리를 제공하고 주체적인 삶을 영유할 수 있도록 정부가 지원하는 사업임.
- 특히 자활기업은 자활근로사업을 통해 습득된 역량을 통해 수급권자 또는 저소득층이 협동조합이나 사업자형태로 창업한 기업으로, 현재 전국자활기업 3개, 광역자활기업 38개, 지역자활기업 1170개 총 1211개 자활기업에서 10849명(지역·광역·전국 자활 기업 중복참여 인원 2663명 제외)의 고용을 창출하고 있음(한국자활복지개발원 홈페이지).
- 그럼에도 불구하고 자활근로사업이나 자활기업을 포괄하는 자활사업

이 추구하는 근본적이고 궁극적인 가치가 무엇인지는 여전히 모호함. 이러한 상황에서 자활사업의 목표는 정책 목적을 반영하여 ‘취·창업 을 통한 노동시장 편입’, ‘소득창출을 통한 수급 탈피’ 등 좁은 의미에서의 경제적 측면에서 주로 이해되고 있음. 경제적 자립 측면만을 강조한 자활에 대한 접근은 정책결정권자들의 시각만을 반영하는 것으로서, 이로 인해 자활사업이 지니는 다양한 기능과 역할이 배제되고, 결과에 중점을 둔 채 과정을 간과하는 현상이 나타남. 또한 경제적 측면의 초점을 둔 자활사업에 대한 접근은 실천현장의 왜곡, 낮은 성과, 제도적 한계를 야기한다는 비판도 존재함(최상미, 2018).

2 · 연구목적

- 문재인 정부 출범 이후 정부 운영기조는 효율성 중심의 운영에서 사회적 가치 중심으로 변화됨. 그에 따라, 공공기관의 경영 평가 항목에 사회적 가치 분야가 신설되는 등, 범정부 차원에서 공공부문의 사회적 가치 실현을 위한 노력이 이루어지고 있음.
- 그러나 사회적 가치에 대한 정의나 이론적 논의의 내용은 다양함. 사회적 가치를 측정하는 도구와 관련해서도, 사회적 관점과 경제적 관점에서 무엇을 더 중요시 여기는지, 사회적 가치 측정의 결과물 형태가 어떻게 구분되는지(회계, 전략 경영, 보고서, 성과 측정, 도구 모음 등), 측정지표가 정량적인지 혹은 정성적(혹은 서술적)인지, 평가 대상을 결과로 보는지 혹은 과정으로 보는지와 같은 다양한 관점이 존재함. 사회적 가치를 측정함에 있어 이러한 다양한 관점에서 제기하는 모든 사항들을 만족시키기는 어려운 것이 현실임.
- 따라서, 사회적 가치 평가를 진행함에 있어서, 우선 공공기관과 민간기관을 구분하여 개별 조직에 적합한 사회적 가치를 측정할 수 있는 지표개발이 필요함(오단이, 2019). 이와 관련해, 공공 정책 중

빈곤 정책의 주요한 부분 중 하나인 광의의 자활사업(자활근로사업 관련 정책과 자활기업에 대한 지원 정책을 포괄)이 어떠한 사회적 가치를 가지는지를 구체화하고, 그러한 사회적 가치를 어떻게 측정할 것인지와 관련된 객관적인 지표를 마련하는 것은 중요한 과제임.

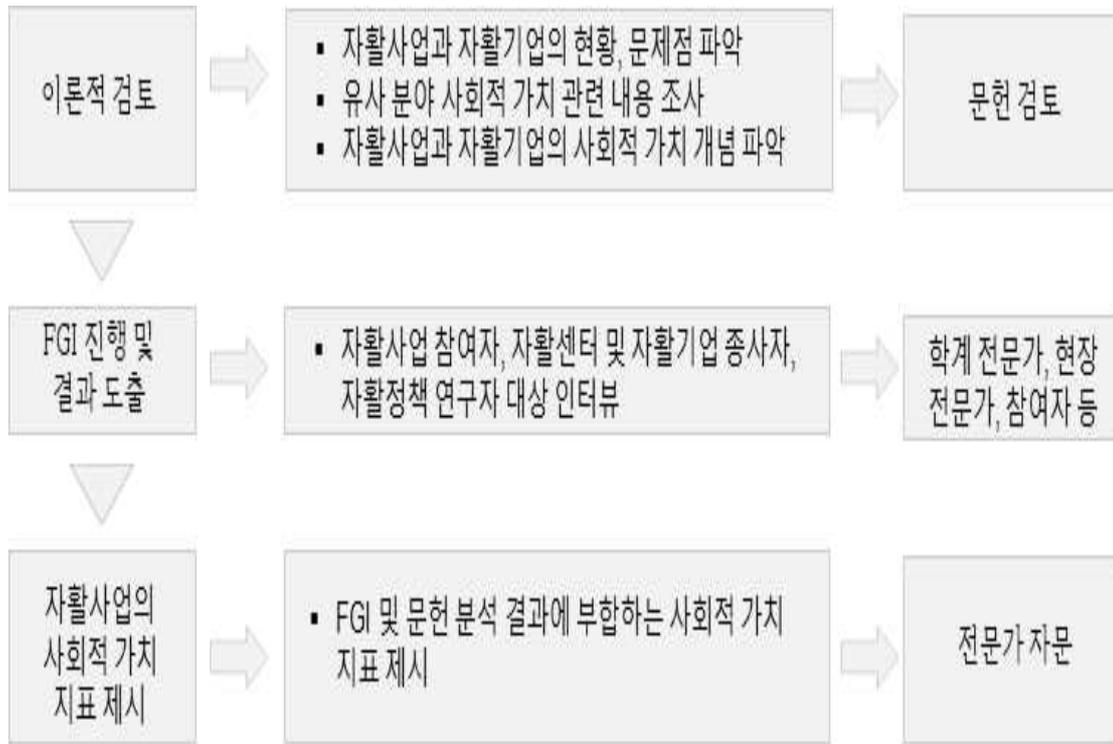
- 그럼에도 불구하고 그동안 한국 사회에서 자활의 사회적 가치와 관련된 연구들은 사회적 가치에 관한 직접적인 연구보다는 주로 자활사업의 성과나 성과지표와 관련된 연구(남승연, 2012; 2013; 백학영, 김경휘, 2013; 이영범, 남승연, 2013; 최상미, 2017; 조준용 외, 2019)들이 주를 이룸. 자활의 사회적 가치를 직접 다룬 연구로서, 개인주의와 집합주의 이데올로기를 기준으로 자활사업 지원의 사회적 가치를 분석한 양영순(2008)의 연구가 있으나, 복지국가 이데올로기 유형을 근거로 이데올로기적 이론 틀에 따라 가치를 분석한 것으로서, 실증적인 가치 측정과 직접적인 관계가 있다고 보기 어려움.
- － 그 외에 우리나라의 자활사업이 지닌 사회적 가치와 관련된 기존 연구에는 몇 개의 보고서(예: 장대철 외, 2018)가 있으나, 그 내용도 자활사업의 사회적 가치가 무엇인지를 구체화하는 논의보다는 주로 자활사업의 비용-편익 분석을 시도하여 경제적 가치를 구체화하는 데에 기울어져 있음. 최근 들어 지역자활센터의 사회적 가치 창출에 대한 연구(이상우, 2020)가 진행되었으나 이는 지역자활센터에만 초점을 두고 있다는 한계가 있음. 또한 해당 연구에서도 자활근로사업을 수행하는 자활센터나 자활근로사업의 결과로서 지역자활센터의 사회적 성과를 드러내는 데에 초점을 맞추었기 때문에, 자활의 사회적 가치에 대한 논의 측면에서는 한계가 있다고 판단됨.
- 이에 본 연구는 자활근로사업을 수행하는 주요 주체인 자활센터 및 자활근로사업의 결과로서 설립된 자활기업의 사회적 가치 평가를 위한 기준을 제시하기보다는, 광의의 자활사업이 가지는 사회적 가치에 대한 근본적인 논의의 출발점을 만드는 것을 목적으로 하고

있음. 또한 연구 말미에 제시할 사회적 가치 지표는 자활센터나 자활기업을 평가하기 위한 자활의 사회적 가치 지표를 완성적으로 제시하는 것이 아니라, 자활센터 및 자활기업의 사회적 가치 내용을 구체화하고 그것을 측정할 수 있는 지표의 예시 방안을 제안하는 것으로 하고자 함.

3 · 연구추진과정

- 연구를 수행하기 위해 크게 3가지 추진체계를 가짐.
- ① 자활 및 사회적 가치 관련 문헌 검토
 - 자활근로사업 관련 자활센터와 자활기업의 현황, 특성, 문제점 정리
 - 유사 분야 사회적 가치 관련 내용 정리
 - 자활센터 및 자활기업의 사회적 가치 개념 내용 초안 정리
- ② 자활근로사업 참여자, 지역자활센터 및 자활기업 종사자, 광역자활센터 및 광역자활기업 종사자, 자활 및 사회적경제 분야 전문가, 자활정책 연구자 등을 대상으로 한 현장 FGI 시행 → 광의의 자활사업의 사회적 가치 관련 초안 내용 수정, 보완, 확정
- ③ 광의의 자활사업 범주에 속하는 자활근로사업 수행 자활센터와 자활근로사업의 결과 설립된 자활기업의 사회적 성과 평가 시 사용 가능한 사회적 가치 척도 예시 제안 후, 현장 및 사회정책 연구 전문가로 구성된 자문단 통해 최종 보고서 내용 검수

[그림 1] 연구 추진 체계도



1) 자활근로사업단 참여자 FGI

- 일 시 : 2020. 10. 21.(수) 10:00
- 장 소 : 인천부평남부지역자활센터 2층 회의실
- 참석대상 : 자활근로사업 참여자 2인



2) 지역자활센터 및 지역자활기업 담당자 FGI

- 일 시 : 2020. 10. 21.(수) 13:00
- 장 소 : 인천부평남부지역자활센터 2층 회의실
- 참석대상 : 지역자활 센터장, 지역자활센터 직원, 지역 자활기업 대표

2차 FGI(2020. 10. 21)



3) 중간보고회

- 일 시 : 2020. 10. 27.(화) 14:30
- 장 소 : 한국자활복지개발원 11층
- 참석대상 : 보건복지부 담당자, 개발원 관계자 등

중간보고회(2020. 10. 27)



4) 자활관련 현장 및 학계 전문가 FGI

- 일 시 : 2020. 11. 06.(금) 16:00
- 장 소 : 상연재 회의실
- 참석대상 : 현장 전문가 1인, 학계 전문가 1인

5) 광역자활센터 및 광역자활기업 담당자 FGI

- 일 시 : 2020. 11. 16.(월) 10:00
- 장 소 : 강원도광역자활센터 4층 회의실
- 참석대상 : 광역자활센터 사무국장, 광역 자활기업 대표

6) 자활 및 사회적경제 현장전문가 FGI

- 일 시 : 2020. 12. 02.(화) 09:00
- 장 소 : Zoom 회의
- 참석대상 : 현장 전문가 2인



1. 현 정부가 사회적 가치를 강조하는 시대적 맥락

1) 국정과제와 사회적 가치

- 문재인 정부는 100대 국정과제에서 ‘사회적 가치’ 실현과 관련된 국정과제를 다수 제시함. 가장 직접적으로는 5대 국정 목표 중 '국민이 주인인 정부'의 전략 3 '투명하고 유능한 정부' 아래에 '12. 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관'이 포함됨.¹⁾ 이는 사회적 가치를 반영하여 공공기관의 정책을 수립하고 시행하며 그와 관련된 평가체계를 확립하는 것과 정보공개를 확대하고 공공기관의 지배구조를 개선하여 공공기관의 자율 책임경영 체제를 내실화하는 것을 목표로 함.
- － 구체적인 내용으로는 다음과 같은 것들이 제시됨. 공공기관을 인권, 안전, 환경, 양질의 일자리 등의 사회적 가치를 실현하는 방향으로 운영하고, 공공기관이 공시 시스템을 통해 공개하는 정보제공 내용을 확대하여 국민들에게 열린 정부를 지향하며, 공공기관 경영평가에서 사회적 가치를 반영하고, 지방 공기업 등에 대해 사회적 책임 경영평가 지표와 주민참여 확대 방안을 마련하는 것 등임.
- － 이를 통해 얻고자 하는 기대효과는 다음과 같음. 공공기관의 공공성을 높이고 공공기관이 사회적 가치를 선도적으로 실현함으로써 국민 전체가 누릴 수 있는 사회적 편익을 늘리고, 특히 일자리 측면에서 공공기관 비정규직의 정규직 전환을 통해 노동시장 양극화를 완화하고 양질의 일자리를 창출할 수 있을 것이라 기대함.

1) https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp 참고.

- 이 외에도 문재인 정부의 국정과제 중 ‘8. 열린 혁신 정부, 서비스 하는 행정’이나 ‘26. 사회적경제 활성화’도 ‘사회적 가치’의 실현과 관련된 것으로 평가됨(최현선, 2018).
- 또한, 현 정부는 국민이 행복한 포용적(inclusive) 복지국가를 실현하기 위해 삶의 질 향상을 위한 일자리정책 5년 로드맵을 발표하면서 2017년 10월 18일 사회적경제 활성화 방안을 제시함. 이는 이번 정부가 출범하면서 제시한 5대 국정 목표와 20대 국정전략에 기반을 둔 것임.
- － 5대 국정 목표는 국민이 주인인 정부(15개 과제), 더불어 잘사는 경제(26개 과제), 내 삶을 책임지는 국가(32개 과제), 고르게 발전하는 지역(11개 과제), 평화와 번영의 한반도(16개 과제)이며, 총 100대 과제를 구성함. 이 중 두 번째 국정 목표인 『더불어 잘사는 경제』의 26번 과제로 ‘사회적경제 활성화’를 명시하였음. 이 외에도 12번 과제 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’, 64번 과제 ‘차별 없는 좋은 일터 만들기’, 67번 과제 ‘지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화 시대’ 등은 사회적경제와 관련지을 수 있음. 이로 인해 보건복지부를 비롯한 여러 중앙 부처에서 사회적경제에 대한 관심이 대두되고 있으며, 개별 부처에서는 사회적경제 관련 사업을 진행하고 있음.

2) 전 지구적 맥락과 사회적 가치

- 현 정부가 사회적 가치를 강조하게 되는 맥락은 오늘날 전 세계가 마주하고 있는 현실의 문제를 기존의 효율성 중심의 방식으로 해결하기 어렵다는 각성이 제기되었기 때문이라 할 수 있음.
- 자본주의 경제가 전 지구적으로 확대되면서 각 국가 내에서의 불평등이나 양극화가 심화되는 것에 더해, 전 지구 내에서의 부국과 빈국 간의 불평등 역시 심화되고 있으며, 다국적 기업들이 주로 저개발

발국을 중심으로 비윤리적 경영 행태를 보이는 현실이 나타나면서, 그에 대한 국제사회의 자성과 소비자 의식의 전환도 이루어짐. 동시에 기후 위기의 심화와 같은 환경 문제가 심각해지면서 전 지구인들의 지속 가능한 미래를 위해서는 전 세계 각국의 정부, 기업, 시민들이 밀접하게 협력을 이루어 문제 해결을 위해 나서야 한다는 논의도 함께 제기됨.

- 따라서 기업은 이윤 추구만을 추구하는 것이 아니라 윤리적 책무도 함께 수행하고 사회적 규범도 준수해야 한다는 인식이 확대됨. 이는 기업들이 자발적으로 사회적 책임에 대한 경각심을 갖게 하는 계기가 됨. 기업의 지속 가능성을 높이기 위해서라도 단기적 수익 극대화에만 매몰되는 것이 아니라, 기업을 둘러싼 사회 환경의 변화에 기업 활동이 미치는 영향력을 감안하고, 그에 대해 책임 있는 활동을 수행하는 것이 필요한 상황이 된 것임.
- 영리 기업들의 사회적 책임 경영 외에도 전통적으로 다양한 전 지구적 사회문제 해결을 위해 국제기구나 민간 비정부조직들이 노력해왔고, 또한 사회문제 해결을 주된 목적으로 삼는 사회적경제 조직들도 활성화되어 옴.
- 특히 정부는 공동체의 자원을 분배하는 역할을 담당하고 있고, 2020년을 기준으로 중앙정부와 지방정부의 예산 합계액은 약 740조 원에 달할 정도로 정부를 포함한 공공기관의 사회적 파급효과는 매우 큰 상황임. 이러한 맥락에서 정부 역시 재무적 성과나 경제적 효율성을 정책 실행이 추구하는 최우선의 목적으로 삼았던 관성에서 벗어나, 정책이 지니는 사회적 가치를 최우선으로 삼고자 하는 것임.
- 또한 현 정부에서는 정부가 민간부문을 일방적 동원이나 통치의 대상으로 삼는 것이 아니라, 민간부문과 공공부문 간의 유기적 연계와 협력을 통해 사회문제를 효과적이고 효율적으로 해결할 수 있는 공

공-민간 수평적, 협력적 파트너십을 창출하고자 하는 지향을 갖고 있음. 이를 위해 행정안전부가 다양한 사회혁신 시도에 대한 지원 사업 등을 시행하기도 함. 민간부문 조직 중에서도 공익, 사회적 목적, 사회적 가치를 지향하는 단체나 활동을 활성화하도록 지원하는 동시에, 공공부문 조직들도 경제적 측면에서의 지속 가능성을 유지하는 것에 더해, 사회적 가치를 창출하는 것을 근본적인 존재 이유로 삼도록 설정한 상황임.

2 · 사회적 가치에 대한 이론적 논의

- 한국 사회에서 그간 사회적 가치 개념은 민간 영역 내 사회혁신 분야나 사회적경제와 관련된 사회적 금융 혹은 사회투자 부문에서 주로 논의되었음. 현 정부 들어 정부 부처를 비롯한 공공기관의 사회적 가치 실현이 국정과제로 선정된 후, 각 부처가 시행하는 정책이 창출하는 사회적 가치에 대한 관심도 높아짐. 이에 ‘사회적 가치’가 의미하는 것이 무엇인지 정리하고, 그를 토대로 사회적 가치를 객관적으로 측정하여 그 가치의 구체적인 양상을 제시할 수 있는 접근법에 대한 연구가 필요함.

1) 사회적 가치 개념과 포괄 영역

- 사회적 가치의 개념과 정의에 대해서는 각 학문 분야나 영역마다 논의가 다양함.
- － 일반적으로 ‘가치’란 특정한 행동이 목표로 삼을 만큼 바람직한지, 혹은 성공에 도움이 되는지 평가하는 데에 기준이 되는 핵심적 요소를 의미함. 그리고 이는 개인과 공동체의 성격을 규정하는 중요한 요소가 됨(박명규, 2018). 이러한 가치 중에서 공동체, 사회, 국가의 차원에서 기준이 되는 것이 ‘사회적 가치’임. 즉, ‘사회적 가

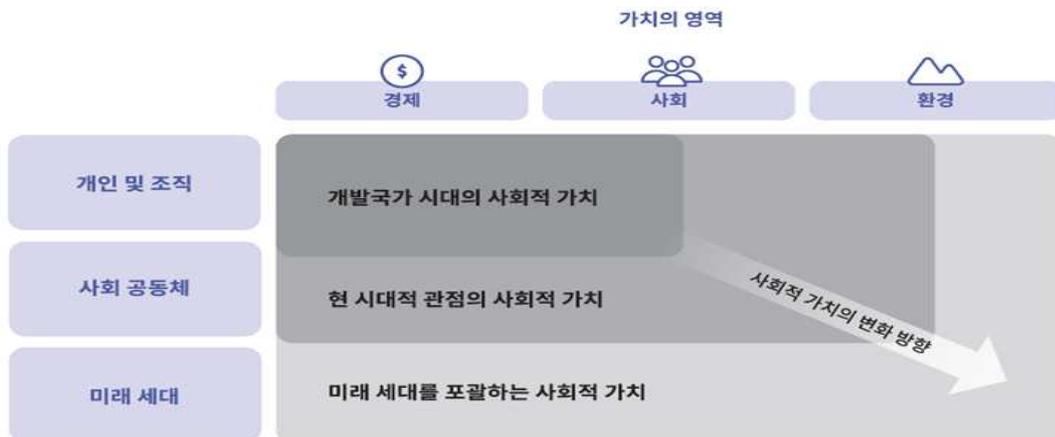
치'란, 경제, 사회, 환경과 같은 다양한 영역들에서 그리고 개인, 공동체, 사회, 미래 세대와 같은 다양한 주체들이 함께 고려하는 행동 규범이자 의사결정의 기준이라 할 수 있음(양동수 외, 2019).

- 사회적 가치에 대한 규범은 각 국가마다, 그리고 같은 국가 안에서도 각 시대마다 달라질 수 있음. 따라서 각 사회가 지향하는 사회적 가치가 무엇인지, 혹은 공공부문 내 정부 부처나 정부가 시행하는 각 정책 프로그램들, 혹은 민간 비영리 조직들이 지향하는 사회적 가치가 무엇인지를 구체화하는 것은 단순히 현재 사회문제 해결에만 연관된 것이 아니라, 그 사회나 그 조직 또는 그 정책 프로그램과 관련된 미래의 방향성 설정과도 밀접하게 연관됨(양동수 외, 2019; 박명규, 2018).
- 과거 우리나라 구성원들의 인식에서는 경제 성장과 효율성에 치우친 행동 규범이 분배나 사회적 형평성에 비해 우세하였음. 또한 개인이나 개별 조직의 이익을 공동체나 사회 전체의 이익보다 우선시하는 경향이 강하였음. 하지만 앞서 제시한 전 지구적 환경의 변화와 함께 우리 사회 내에서도 경제 성장의 부작용으로서 불평등과 양극화가 심화되고, 성장에 따른 낙수효과만으로는 해결되지 않는 다양한 사회문제가 발생하며 기존의 의사결정 기준에 대한 성찰이 이루어졌고 그 결과로서 사회적 가치에 대한 논의가 활성화됨(양동수 외, 2019).
- 사회적 가치에 대한 논의에는 규범적(normative) 접근과 실증적(positive) 접근이 있음(양동수 외, 2019).
- 사회적 가치에 대한 규범적 접근은 사회적 가치를 '인간 삶에서 궁극적으로 바람직하며 타당한 것'이라고 봄. 개인의 복지나 삶의 질, 사회의 평등이나 현 제도를 위협하는 문제들인 사회문제를 해결하여 다수 사회 구성원이 바람직하다고 여기는 방향으로 사회를 변화

시키는 것을 사회적 가치로 정의하는 것도 규범적 접근임. 규범적 접근에서는 효율성과 양적 성장 위주의 정책으로 인해 발생한 부작용을 해결하고 성장의 한계를 보완하기 위해 개인 삶의 질, 사회의 질, 사회의 지속 가능성을 높여 가는 것을 사회적 가치로 정의하기도 함. 공공기관의 사회적 가치 관련 논의는 주로 규범적 접근을 따름(양동수 외, 2019).

- 각 조직이 창출하는 사회적 가치가 포괄하는 범주는 시대에 따라 고정되어 있지 않고, 확장되는 양상을 보임. 예컨대 한국의 경우, 과거 정부 주도로 발전주의적 정책이 시행된 시대에는 주로 경제 성장에 초점을 맞춰 개인이 각자도생하는 것이 사회적으로 ‘바람직한’ 것으로 여겨지는 규범이었음. 하지만 오늘날에는 경제 영역을 넘어 사회문제와 환경문제를 사회 공동체가 함께 해결하는 것이 바람직하다고 여기는 사회 구성원이 다수를 차지함. 더 나아가, 미래 세대까지 주요한 주체로서 포괄하는 것이 필요하다는 논의도 제기됨. 이는 그림과 같이 정리됨.

[그림 2] 사회적 가치의 변화방향



자료 : 양동수 외(2019).

- 사회적 가치에 대한 실증적 접근은 외부성, 공공재, 가치재와 같은 시장 실패 요인으로 인해 사회적으로 필요한 양만큼 공급되지 못하는 재화나 서비스의 수요를 충족시켜 주는 것을 사회적 가치라고

봄. 이는 규범적 접근에 비해서 상대적으로 정량화된 지표를 이용하여 측정할 수 있는 가능성이 높은 접근법으로서 주로 경제학적 논의와 연결될 수 있음. 즉, 사회 구성원들의 욕구나 효용과 연결되지만 시장의 가격 기구에 반영되지 않아 시장이 수요를 충분히 충족시키지 못하는 부문에 대해 공공부문이나 제3섹터의 비영리 조직, 혹은 기업 활동 중 새로운 방식의 활동이 이와 연관됨. 기업 경영에 접목되고 있는 ‘사회책임경영’이나 ‘지속가능경영’과 같은 접근 방식들은 주로 실증적 접근을 따름(양동수 외, 2019).

- 가장 기술적(technical)으로 사회적 가치에 접근하는 경영학 분야나 사회투자 혹은 임팩트²⁾ 투자와 관련된 영역에서는 사회적 가치를 “가치 사슬의 전 과정을 통해 사회문제를 해결한 크기”라고 정의함(김민수, 2020). 이 때 사회문제는 “사회 구성원의 다수가 구조적으로 고통 받고 있는 상태”라고 규정함. 즉, 사회 구조적 원인으로 인해 매슬로우의 욕구 단계 중 생리적 욕구와 안전의 욕구를 보장 받지 못하고 있는 사회 구성원이 다수 나타나는 현상을 포괄적으로 사회문제라고 보고, 이를 해결하는 크기를 사회적 가치라고 규정하는 것임(김민수, 2020).
- 이는 위에서 제시된 두 가지 구분 방식 중 규범적 접근에 가까운 정의이면서도 동시에 객관적으로 측정할 수 있는 가능성을 상대적으로 더욱 높이는 접근법이기도 함. 이윤 창출을 가장 우선시하는 일반적인 영리 기업들과 달리, 공공성을 지닌 정부 조직이나 정부 산하 기관 혹은 민간 영역의 조직 중에서도 사회적경제 조직들이나 비영리 조직과 같이 사회문제 해결을 지향하는 조직들은 이러한 사회적 가치 창출을 우선시하고 있음.

2) 이 보고서에서 사용되는 ‘임팩트’라는 용어는 논리 모형의 마지막 단계에 제시되는 ‘영향(impact)’을 영어 단어 그대로 발음하여 사용하는 것으로서, 영리기업, 정부, 비영리 조직, 사회적경제 조직 등의 행위가 중장기적으로 사회에 미치는 영향을 의미함. 이는 흔히 ‘사회적 가치’와 유사한 용어로 쓰임.

2) 국제적 차원과 개별 조직 차원에서의 사회적 가치

○ 사회적 가치에 대한 국제적 논의

- 국제사회 사회적 가치에 대한 공통적 흐름은 국가가 창출하는 가치의 범주를 경제 성장 중심에서 그 이외의 가치로, 그 가치가 귀속되는 대상을 특정 계층 중심에서 공동체 전체로 확장해 나가는 추세임. UN에서 사회적 가치에 대한 실증적 접근을 토대로 전 지구적 차원의 공동 목표로 제시한 것은 2015년 9월 유엔총회에서 채택되어 2016년부터 2030년까지 시행되는 지속가능발전목표(SDGs; Sustainable Development Goals)이며, 지속가능발전은 ‘미래 세대가 자신들의 필요를 충족시키기 위한 능력을 해치지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전’으로 사회발전, 경제성장, 환경보존의 3개 축 간 균형을 강조함(양동수 외, 2019).
- 유럽연합(EU)이 2015년 발표한 ‘사회의 질’ 선언도 사회적 가치 지향과 유사하고 사회의 질 선언에서는 사회경제적 안정성, 사회적 포용성, 사회적 응집성, 사회적 역능성을 바람직한 사회의 상으로 제시함(양동수 외, 2019).

○ 사회적 가치를 개별 조직 차원에 적용하는 논의

- 조직 단위에서 사회적 가치를 실현하기 위한 노력도 있음. 대표적인 것이 ‘사회적 책임(SR: Social Responsibility)’을 강조하는 흐름. 기업 활동에 따른 사회적 영향과 그 책임이 커지면서 ‘기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)’, ‘사회책임경영’이 부각됨. 근래에는 모든 유형의 조직이 지속가능발전에 기여할 책임이 있다는 인식에 따라 정부, 공공기관, 민간 기업, NGO 등 다양한 조직이 사회적 책임 활동에 동참함(양동수 외, 2019).
- 개별 조직의 사회적 책임 활동과 관련해 만들어진 국제 원칙 및 규범으로는 ‘유엔글로벌콤팩트(UN Global Compact)’의 10대 원칙,

사회적 책임 경영 운영지침인 ‘ISO26000’, 사회적책임경영 보고서 작성 기준인 ‘GRI Standards’가 있음. 먼저, 유엔글로벌콤팩트(UN Global Compact)는 기업 및 시민들이 자발적으로 참여하는 네트워크로, 인권, 노동, 환경, 반 부패의 가치를 추구하는 10대 원칙³⁾을 지킴으로써 기업과 글로벌 시장의 사회적 합리성을 제시하고 발전시키는 것을 목적으로 삼음. 다음으로, ISO26000는 국제표준화기구(ISO)가 2010년에 제정하여 발표한 기업의 사회적책임경영 운영 지침으로, 조직이 다루어야 하는 경제, 환경, 사회적 영향과 관련된 7대 핵심 주제와 관련 이슈를 제시함. 마지막으로, GRI Standards는 미국의 환경 분야 시민단체인 CERES와 UN환경계획(UNEP)이 설립한 비영리 기관인 GRI(Global Reporting Initiative)가 제시한 사회적책임경영 보고서 작성 기준으로서, 경제, 환경, 사회 부문의 지표로 구성됨(양동수 외, 2019).

3) 민간 영리 기업과 사회적 가치

- 사회적 가치와 관련하여 기업들의 움직임은 다음과 같이 변화함. 처음에는 소극적으로 준법경영을 강조하였으나 이후 사회공헌에 관심을 기울임. 최근에는 더욱 적극적으로 직접 사회문제를 해결하는 것과 기업 경영을 결합하는 사회적 가치 경영으로 발전하여 기업 정관에 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 창출한다는 관점을 포함하는 기업들도 증가함(산업정책연구원·임팩트스퀘어, 2018: 3).
- SK 사례⁴⁾ : ‘사회적 가치’는 최태원 회장이 제시한 경영철학으로 SK는 “시대와 사회가 요구하는 사회적 가치를 창출하지 못하는 기업은 지속 가능한 성장을 이뤄낼 수 없다”며 2016년 그룹의 경영철학이자 실천 방법론인 SKMS(SK Management System)에 사회적 가치 창출 개념을 명시함. SK가 사회적 문제를 해결하면서 창출하는 가치는 지속 가능한 사회를 이루는 토대가 되며, 이는 다시 SK

3) <http://unglobalcompact.kr/about-us/10point/>

4) 한국경제매거진 174호 2019년 11월호 기사 참고.

에 대한 사회적 지지로 이어져 기업의 성장과 발전이 지속되는 선순환 구조가 형성된다는 것이 SK 그룹의 경영철학임. 이를 위해 SK 그룹의 계열사들은 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구하는 ‘더블 보텀 라인(Double Bottom Line) 경영’을 실천함. 2017년에는 주요 계열사들의 정관에 사회적 가치 창출 목표를 명시함. 즉, SK에서는 ‘사회적 가치’를 기업이 사회 문제를 해결하면서 창출하는 가치라고 규정함.

4) 정부 및 공공 부문의 사회적 가치 논의

- 엄밀하게는 사회적 가치에 대한 평가 논의는 민간 영리 기업보다는 정부나 공공부문, 또는 정부의 지원을 받아 사회에 기여하는 활동을 하는 비영리 섹터에서 먼저 시작된 것이라 할 수 있음. 국민들의 삶의 질을 개선하기 위해 고용, 교육, 주거, 의료, 복지과 같은 다양한 부문에서 공공서비스를 제공하는 것은 정부가 전통적으로 담당해 온 역할이었음(산업정책연구원·임팩트스퀘어, 2018: 4). 이러한 정부의 역할은 ‘사회 문제의 해결’이라는 규범적 차원의 사회적 가치 논의에도 부합하는 동시에, ‘시장 실패로 인해 시장에서 사회적으로 필요한 양만큼 충분히 공급되지 못하는 재화나 서비스에 대한 수요를 충족’시키는 것이라는 실증적 차원에서의 사회적 가치 논의에도 부합하는 것임.
- 정부가 창출하는 사회적 가치에 대한 평가 방법론을 정책 현장에 적용하려는 노력은 1960-70년대 서구에서부터 시작됨. 당시 미국과 유럽에서는 인권, 경제적 평등, 빈곤 해결, 환경 등이 사회적 의제로 부상하면서 이와 관련된 정부 정책들이 확대됨. 이에 따라 정부와 유관 조직들이 추진하는 정책과 그에 따라 제공되는 프로그램 및 서비스들이 막대한 비용에 비해 얼마나 효과적이고 효율적으로 작용하는지를 실증적으로 파악할 필요가 제기됨. 그 결과 공공 부문이 창출하는 사회적 가치 및 사회적 성과에 대한 평가 체계와 평가 방법의 기반이 형성됨. 예를 들어 무작위 대조군을 활용하여 정책의

효과를 파악하는 사회실험이 진행됨. 공공부문이 창출하는 사회적 가치를 측정하는 것과 관련된 경험이 축적되면서, 사회적 가치를 평가하는 가이드라인을 정리할 필요성이 제기되었고, 1970년대에는 이러한 가이드라인이 수립되고 동시에 사회적 가치를 평가하는 범위도 확장됨(산업정책연구원·임팩트스퀘어, 2018: 4-5).

5) 사회적경제 부문의 사회적 가치 논의

○ 제 3섹터 부문의 확장과 사회적 가치

- 1980-90년대에는 사회적 가치 평가가 더욱 활성화되면서, 민간 부문에서의 대규모 재단이나 국제기구와 같은 비정부 기구 혹은 비영리 조직들이 사회적 가치 평가 연구의 주요한 주체가 됨. 이러한 조직들 중 많은 수는 각 국가의 개별 정부에 속하지 않은 채, 독립적으로 재원 중 많은 부분을 마련하고 독자적인 운영 체계를 갖추었다는 점에서는 정부 및 공공부문과는 구분됨. 하지만 이러한 비정부 기구와 비영리 조직들도 사회적 공익을 중시하면서 공공성을 추구한다는 점에서는 정부와 목적 측면에서 겹치는 부분이 존재함. 또한 이들의 재원 중 일정 부분은 정부의 지원을 통해 제공되기도 함. 따라서, 제3섹터에 속하는 조직들은 사회적 가치 평가를 진행함에 있어서 일정 부분 그 특성과 내용을 공공 부문과 공유하게 됨.
- 이처럼, 사회적 가치에 대한 논의는 민간 영리 기업, 정부 및 공공기관, NGO, NPO 등 다양한 영역에서 이루어짐. 덧붙여, 1980년대 이후 서구 주요 국가들에서 정부 실패에 대한 비판이 제기되면서, 정부가 수행하던 공공성 강화라는 역할을 민간 부문에서 공공성을 추구하는 비영리 조직들이 담당하는 방식의 민영화 양상이 나타남. 이러한 상황에서 공공서비스를 제공하는 주요한 주체로서 등장하게 된 것이 사회적기업을 비롯한 광의의 사회적경제 조직임.

○ 사회적경제 조직이 창출하는 사회적 가치의 의미

- 자활기업을 비롯한 사회적경제 조직의 성과와 관련된 논의에서도 사회적 가치와 관련된 논의들이 진행된 바 있음. 그런데, 사회적경제 조직의 목적 자체가 복합적이고, 명시적으로 수치화되어 드러나지 않는 사회적 가치를 포함하고 있어 측정하는 데에 모호한 측면이 있음. 이러한 모호성을 완화하기 위해, 먼저 사회적경제 조직이 창출하는 사회적 가치의 의미를 구체화할 필요가 있음.

- 넓은 의미에서의 사회적기업, 즉 사회적경제 조직들의 주요 특성과 사회적 가치에 대한 논의 중 대표적인 것으로 Defourny and Nyssens(2012)가 있음. 이들의 논의에서는 사회적경제 조직의 특성을 크게 세 가지 측면으로 구분하여 정리함. 첫째로, 경제적·기업가적 측면에서 사회적경제 조직들은 ① 재화와 서비스의 지속적 생산과 판매 ② 의미 있는 수준의 경제적 위험 감수 ③ 최소 수준 이상의 유급고용이라는 특성을 지님. 두 번째, 참여적 거버넌스 측면에서 사회적경제 조직들은 ① 높은 수준의 자율성 ② 자본소유에 기반을 두지 않는 의사결정 구조 ③ 다양한 이해관계자가 참여하는 구조라는 특성을 지님. 세 번째로, 사회적 측면에서 사회적경제 조직들은 ① 공동체에 기여한다는 명확한 목적 ② 시민집단이나 시민사회조직의 주도로 설립 ③ 제한적인 이윤 분배라는 특성을 지님. 이러한 세 측면에서의 아홉 가지 특성 중, 유급 고용 일자리의 안정성, 의사결정 구조에서의 민주성, 다양한 이해관계자의 참여, 조직활동의 핵심 목적을 공동체에 대한 기여로 삼는다는 점, 이윤을 사회적 목적을 위해서 사용한다는 점은 본 연구가 다루고자 하는 광의의 자활사업 내 자활근로사업 수행 주체로서의 자활센터나 자활기업의 사회적 가치와도 밀접하게 연관됨.

- 사회적경제 조직들이 지니는 특성과 사회적 가치에 대한 또 다른 근래의 논의로 김의영·미우라 히로키(2020)의 논의도 유사한 틀을 제시함. 즉, 이들은 사회적경제 조직이 지니는 경제적 특징으로 영리

생산 및 서비스 활동과 비영리 생산 및 서비스 활동을 제시함. 또한 이들은 사회적경제 조직의 민주적 특징으로 조직 운영에서의 민주성과 1인 1표 원칙 및 능동적 시민성을 그 내용으로 삼는 민주적 거버넌스와 조직 설립의 자발성을 제시함. 그리고 이들이 제시하는 사회적경제 조직의 특징은 조직의 주요 목적과 사명의 공익 지향성과 특정 사회문제 해결 지향성임. 이 논의에서도 본 연구가 다루고자 하는 광의의 자활사업 내 자활근로사업 수행 주체로서의 자활센터나 자활기업의 사회적 가치와 관련된 특성들을 도출할 수 있음. 영리를 목적으로 하지 않고 지역사회에 기여하는 것을 목적으로 삼는 생산 활동이나 서비스 활동, 조직 운영에서의 민주적 원칙, 구성원의 능동적 참여, 조직 목적의 공익 지향성, 구체적인 사회 문제 해결 지향성이 그러한 특성들임.

○ 사회적경제 조직 사회적 가치 관련 기존 연구

- 사회적경제 조직의 사회적 가치 측면에서의 성과와 관련된 기존 연구를 살펴보면, 노동부(2006)는 사회적 일자리 사업과 관련해 지원할 기업 선정을 위하여 사업내용(사업의 공익성, 유용성, 구체성, 실현가능성), 단체의 건실성(단체의 규모 및 재정자립도, 활동실적 및 전문성, 공신력), 지속적 고용창출 가능성(수익규모, 수익률, 수익발생의 지속성, 발생된 수익의 활용), 훈련계획의 충실성(교육훈련계획의 충실성, 취업능력 제고효과)으로 심사항목을 설정함. 조영복(2007)은 사회적기업의 성과평가 기준과 지표로 이용자 만족도(서비스의 신뢰성·전문성·친절도·이용료), 종업원 만족도(퇴사율), 안정적인 고용창출 및 종업원의 삶의 질 개선(고용안정성, 정규직/임시직의 고용형태, 급여수준), 종업원의 직업능력개발, 지원금 대비 매출액을 이용해 성과를 측정함. 김순양(2008)은 사회적기업의 성과평가 기준 및 지표를 개발하고, 이것을 바탕으로 사회적기업의 평가에 대입시킬 수 있는 방안을 모색하고자, 목적과 임무, 활동, 산출, 종업원, 고객 등 다양한 측면에서 기준과 지표를 개발하였음.

- 이도희(2012)는 사회적기업의 사회적 가치를 다음의 6가지 기능과 연관지어 제시함. ① 취약계층의 경제활동을 확대함. ② 새로운 틈새 복지시스템을 창출함. ③ 지역사회의 발전에 기여함. ④ 사회적 결속 및 사회적 결속 및 사회자본을 창출함. ⑤ 양질의 공공서비스를 제공함. ⑥ 기업의 사회적 책임과 윤리를 제고함. 그리고 평가를 할 때, 누가 사회적기업에 관심을 가지고 있는지에 대해서 고려해야 한다는 점도 함께 지적함. 대체로 중앙정부, 지방정부, 시민단체, 기업, 금융기관, 학계, 개인, 지역사회 등이 관심을 가짐.

- 한편 사회적 가치와 관련된 해외 연구 중 OECD(1999)는 광의의 사회적기업이 창출하는 사회적 가치의 특징을 두 가지로 제시함, ① 사회적기업은 시장에 의해 제공되지 않는 상품 또는 서비스를 제공하고 ② 사회적으로 혜택을 받지 못한 사람들을 고용함. 또한 Social Firms UK(2006)는 일종의 사회적기업인 영국 내 social firm이 목표를 달성한 정도를 파악할 수 있는 도구인 Social Firm Performance Dashboard를 개발함. 이 도구에서는 각 사회적기업 조직을 내부와 외부 요인으로 구분하여 평가함. 내부적으로는 재정(finance), 고용(employment), 고객(customer), 기업내부과정(internal business process)의 네 가지 측면에서 평가하고, 외부적으로는 환경(environment)과 훈련생(trainees)의 두 가지 측면에서 평가를 진행함.

- 사회적 가치에 대한 기존 논의 구분과 본 연구의 초점

- 사회적경제 조직 전반이나 사회혁신 활동, 혹은 공공부문이나 심지어는 민간 영리 기업이 창출하는 사회적 가치가 무엇인지와 관련된 기존의 논의는 크게 social impact 논의와 social value 논의로 구분 가능함. 기존 논의에 대한 이러한 구분 방식과 두 방식 각각을 이름 짓는 용어는 본 연구의 연구진이 사회적 가치에 대한 기존 논의를 큰 틀에서 구분하면서 새롭게 제안한 것임.

- social impact 논의는 공유가치창출(CSV: creating social value) 논의와 유사함. 즉, 이 접근에서 ‘social impact’라고 일컬어지는 사회적 가치는 주로 기업의 경제활동이 부수적으로 발생시키는 사회적 파급 효과를 의미함. 또한 이 접근에서는 사회적 파급 효과를 창출하기 위한 기업의 경제활동이 다른 조직들의 활동보다 더 큰 규모의 사회적 가치를 창출할 수 있다고 봄. 이러한 측면에서 논의되는 social impact는 기업의 경제적 성과에 더해 부가되는 추가적인 성과로 여겨짐. 즉, 이 논의 흐름은 기업이 창출하는 경제적 성과에 주로 초점을 두되, 기업의 경제활동이 발생시키는 부수적이고 간접적인 파급 효과에 의해 추가로 발생하는 다양한 사회적 가치도 경제적 가치와 밀접하게 연계시켜 함께 고려해야 한다는 관점임. 이는 주로 경영학적 시각에 해당한다고 볼 수 있음.
- 반면, social value 논의는 ‘social value’와 ‘economic value’를 대립하는 것으로 바라봄. 이러한 대립 구도에서 ‘사회적 가치’는 개인 내면 성장 및 자기효능감 증대(개인 차원 정서적 측면), 가족 구성원 및 사회 구성원과의 관계 활성화(개인 차원 관계적 측면), 조직 운영의 민주성 강화(조직 차원 파급효과 측면 중 일부), 지역 사회 공동체 활성화(사회 차원 파급효과 측면 중 일부) 등을 의미함. 반면, 이러한 대립 구도에서 ‘경제적 가치’는 개인 차원의 취·창업을 통한 소득 증대, 경제적 자립, 탈빈곤, 탈수급을 주로 의미함. 그에 더해 사회정책의 성과로서 안정적인 사회적 일자리 창출도 사회 차원에서 개인과 관련된 경제적 가치를 창출하는 데에 기여함. 이처럼 사회적 가치와 경제적 가치를 대립적인 것으로 바라보는 논의에서는 오늘날 우리 사회에서 사회적 가치에 비해 경제적 가치가 지나치게 강조되고 있는 현실을 비판하면서, 사회적 가치가 지니는 의의가 무엇인지를 이론적으로 밝히고자 함. 이는 주로 사회학이나 사회정책학에서 채택하는 시각이라고 볼 수 있음.
- 다만, 사회적 가치를 측정하는 지표들에 대한 논의에서는 social impact 논의와 social value 논의는 서로 큰 차이를 보이지는 않

음. 즉, 사회적 가치를 측정하는 지표에 대한 기존 논의들은 주로 정량적 지표에 국한하여 논의를 진행하거나 사회적 가치를 화폐 단위로 환산하려는 경향을 강하게 지님.

- 본 연구에서는 자활사업과 관련하여 자활근로사업의 수행 주체인 자활센터나 자활근로사업의 결과로서 설립된 자활기업의 사회적 가치의 내용을 구체화하고 그것을 측정하는 지표 사례를 제시함에 있어서는 social value 논의 흐름을 따르고자 함. 단, 정량적 지표 외에 정성적 지표도 함께 활용하는 방식을 선택하여 정량적 지표만으로는 드러내기 어려운 광의의 자활사업이 지닌 사회적 가치의 풍부한 측면을 함께 제시하고자 함.

○ 사회적 가치 내용 구분의 틀 정리

- 본 연구에서는 자활근로사업을 수행하는 주체로서의 지역자활센터, 광역자활센터와 자활근로사업의 결과 설립된 자활기업의 사회적 가치 평가를 위한 측정 지표를 구성하기 위해, 자활센터와 자활기업의 사회적 가치 내용을 체계적으로 정리한 후, 그와 관련된 측정 지표의 예시를 제안할 예정임.
- 이상에서 살펴 본 기존의 사회적 가치에 대한 논의를 종합하면, 각 조직이 창출하는 사회적 가치는 그 가치의 구체적인 내용 차원과, 그 가치가 연계되는 층위 차원으로 구분하여 정리할 수 있음.
- 우선, 사회적 가치의 내용 차원과 관련해, 넓은 의미에서 사회적 가치의 내용은 생활 안정 혹은 경제적 기반 안정에 해당하는 경제적 영역과 사회문제 해결이나 환경 관련 이슈를 포함하는 사회적 영역으로 구분할 수 있음. 이처럼 사회적 가치를 크게 두 영역으로 구분하는 경향은 SDGs가 제시하는 경제성장, 사회발전, 환경보존의 구분이나, UN 글로벌 콤팩트가 제기하는 인권, 노동, 환경, 반부패 구분, 그리고 ISO26000이 제기하는 경제, 환경, 사회적 영향, 또한

GRI 스탠다드가 제기하는 경제, 환경, 사회 부문의 지표 구분에서 공통적으로 나타남. 이렇게 구분한 사회적 가치의 내용으로서 협의의 경제적 영역과 협의의 사회적 영역은 서로 구분되는 것이면서, 동시에 협의의 경제적 영역이 더욱 광범위한 범주인 광의의 사회적 영역에 포함되는 것으로 이해할 수 있음. 경제가 사회에 포함되어 있다(embedded)는 명제는 칼 폴라니로부터 시작되어 오늘날 정치 경제를 다루는 논의에서 일반적으로 받아들여짐.

- 다음으로, 사회적 가치의 층위 차원과 관련해, 기존의 사회적 가치 논의들은 주로 사회적 가치 창출을 위한 임팩트 행위를 수행하는 조직의 주체적 역할을 강조하였음. 그와 동시에, 각 조직이 수행하는 임팩트 행위의 영향을 받는 지역사회 범주에 속하는 개인들과, 그 개인들이 속한 지역사회 공동체를 함께 다루었음. 다만, 지역사회 공동체는 능동적인 주체라기보다는 임팩트 행위의 영향을 받는 범주에 해당하고, 어느 범주까지를 대상으로 삼아야 할지가 명확하지 않을 가능성이 높음. 이러한 점을 통해 볼 때, 자활센터나 자활기업이 창출하는 사회적 가치에 대해 논의할 때, 그 층위는 자활근로사업에 참여하는 참여 주민이나 자활기업에서 일하는 종사자와 같은 개인 층위와, 자활근로사업을 수행하는 자활센터나 자활근로사업단이 독립하여 설립된 자활기업과 같은 조직 층위로 구분할 수 있음. 많은 경우에는 개별 조직이 창출하는 사회적 가치에 대한 평가를 수행함에 있어서, 그에 속한 주체로서의 개인들이 체감하는 가치의 내용이나 정도에 대한 평가는 누락되기도 함. 하지만 정부 정책으로서 광의의 자활사업은 그 핵심이 기초생활보장 수급권자나 차상위 계층의 자립을 돕는 것을 핵심적인 정책 목표로 삼는다는 점에서 그 정책이 창출하는 사회적 가치를 측정하고 평가할 때에는 개별 참여자들의 주관적 인식과 객관적 변화 정도를 함께 파악하는 것이 필요함.

3 · 정부 정책의 사회적 가치 평가의 이유와 유의점

1) 정부 정책의 사회적 가치를 측정하고 평가하는 이유

- 정부 부처나 정부의 지원을 받는 사회적경제 조직, 정부 산하의 공기업, 민간 비영리 조직 등의 공공성을 지닌 각 조직들이 자신들이 창출하는 가치를 측정하는 지표를 만드는 이유는 크게 두 가지임.
 - － 대외적으로는 각 조직에 투입되는 예산이 적절하게 집행되는지 확인하기 위해 투자 효과를 평가하기 위한 틀이 필요하기 때문임.
 - － 대내적으로는 이 지표를 이용하여 자기 조직의 성과를 측정하고 평가함으로써, 조직의 목표를 명료하게 설정하여 구성원들 간에 서로 공유하고, 조직이 나아갈 방향을 설정하며, 성과 관리 방안을 구체화할 수 있기 때문임(김찬호, 2019: 7).
 - － 기존에는 주로 재무적 성과에 초점을 맞춰서 지표를 구성하여 활용하였지만, 앞에서 살펴본 바와 같이 사회 환경이 변화함에 따라 공공부문 조직이나 그와 연관된 민간 조직들이 창출하는 사회적 가치나 사회적 성과에 초점을 맞추는 경향이 강화됨.
- 사회적 가치의 측정과 평가는 연속되어 연관되는 과정이기는 하지만 그 속성은 다르다고 볼 수 있음.
 - － 측정은 사회적 가치가 얼마나 되는지를 정량적 혹은 정성적 기준을 토대로 객관적으로 파악하는 것을 의미함. 반면, 평가는 측정된 결과물을 이용하여 평가자의 주관에 개입시켜 판단하는 것을 의미함(도현명, 2019: 40).
 - － 이 때 사회적 가치를 객관적으로 측정하기 위해 필수적인 과정이 그러한 가치를 정량적으로 수치화해서 드러낼 수 있는 정량적 지표와

수치화하기는 어렵지만 그 성질이 어떠한지 살펴야 하는 부분에 대한 정성적 지표를 설득력 있게 구성하는 과정임.

2) 사회적 가치 측정 과정의 유의점

- 첫 번째로, 측정 지표 구성과 관련해 현장의 상황을 세밀하게 관찰하여 데이터를 축적하고 그를 토대로 지표를 구성해야 함.
- － 특히 자활기업을 포함한 광의의 사회적경제 조직들은 다양한 업종에 종사하고 있으므로 각 업종의 특성을 고려하여 그에 부합하는 범주와 항목으로 지표를 구성하는 것이 필요함. 그렇지 않고 획일적으로 지표를 구성할 경우 어떤 업종에는 유리하게 어떤 업종에는 불리하게 작용될 수 있음(김찬호, 2019: 7). 따라서 사회적 가치의 측정과 평가는 각 조직이 처한 상황과 특성 등에 따라 맥락을 어떻게 설정하는가에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있음(생협평론 편집부, 2019: 19).
- － 이는 비단 사회적경제 조직의 업종에만 국한되는 이야기가 아님. 본 연구에서 다루는 주요한 조직 유형인 자활기업은 인증 사회적기업, 협동조합, 마을기업과 같은 타 유형의 사회적경제 조직들과는 다른 특성을 지니고 있기 때문에, 자활기업이 창출하는 사회적 가치를 측정하는 지표를 만들기 위해서는 자활기업과 관련된 정책 목표나 자활기업의 특성이 고려되어야 함.
- － 다만, 그렇다고 해서 각 사회적경제 조직 유형 별로, 혹은 각 업종 별로, 혹은 각 주관기관 별로 통일되지 않은 사회적 가치 평가 지표를 만들어 내는 것은 바람직하지 않음. 정부가 사회적 가치 측정과 평가에 사용할 수 있는 신뢰할 수 있는 지표 작성 지침과 이와 관련된 기본 통계 자료를 구축하여 공개한 후, 개별 조직이나 각 유형의 조직들에 대한 중간지원기관 혹은 사회적 금융이나 사회적 투자 관련 기관들이 각자 자신들의 목적에 부합하도록 정부가 제공하는

원자료를 활용하여 세부 지표를 구성해 사용하는 방식이 효과적임 (김찬호, 2019: 8).

- 예를 들어, 정부의 지원을 받거나 정부 정책에 의해 규정되는 유형의 조직들과 관련해, 정부는 이미 사회보험이나 조세와 관련한 원자료(raw data)를 갖고 있고, 그로부터 각 조직의 조직 구성원 수, 직원들의 근속기간, 임금 수준, 조직 내 임금 격차 수준, 조직 내 취약계층 고용 비율 등에 대한 데이터를 추출할 수 있음. 정부가 공공성을 지닌 각 조직 유형별 사회적 가치와 관련된 통계 자료를 구성하고, 그를 통해 사회적경제 조직, 공기업, 민간 비영리 조직 등의 전체적인 현황을 정리한다면, 이를 기준으로 삼아 각 유형의 조직들이 창출하는 사회적 가치를 정책적으로 관리할 수 있을 것임(생협평론 편집부, 2019: 26).
- 또한 각 유형 내 개별 조직들에 대해서도, 동일 업종 내 타 민간 영리 조직들과의 비교나 같은 유형의 공공성을 지닌 조직 전체와의 비교를 통해, 사회적 가치를 측정하고 각 조직마다 창출하는 사회적 가치의 수준을 제고할 수 있도록 맞춤형의 지원을 할 수 있을 것임.
- 두 번째로, 사회적 가치 측정과 관련해서는 각 조직이 무엇을 했는지보다는 그 결과로서 목표한 변화가 일어났는지를 살피는 것이 더 중요함(김찬호, 2019: 7; 김민수, 2020).
- 사회복지학에서 사용되는 논리 모형에 의하면, 사업 과정은 [투입(inputs), 활동(activities), 산출(outputs), 결과(outcomes), 영향(impacts)]이라는 단계로 구분됨. 같은 수준의 자원을 투입하더라도 각 조직이 처한 상황적 조건, 조직 내부 역량, 사업 추진 전략 등의 다양한 요소에 따라서 실제로 창출되는 결과는 달라질 수 있음.
- 특히 각 조직이 투입한 자원을 활용한 활동의 결과물로서 결과나 영향은 여러 요소들이 복합적으로 작용하여 나타나는 것이기 때문에,

단기간의 활동 이후에 측정하기는 어려움. 따라서 적어도 매해 이루어지는 행정 시스템에 따른 평가는 적합하지 않다고 볼 수 있음(김찬호, 2019: 8). 그리고 설립된 지 얼마 되지 않은 조직들에 대해서 선부르게 사회적 가치를 측정하는 것도 지양할 필요가 있음.

- 세 번째로, 사회적 가치를 측정한 후 그에 대해 평가를 내리고 그 평가 결과를 활용하는 방식에서도 유념할 부분이 있음.
- － 자활기업을 비롯한 사회적경제 조직이나 지역자활센터, 광역자활센터의 활동을 통해 창출된 사회적 가치를 측정하고 그것을 평가하는 목적은 사회적 가치라는 단일한 잣대를 이용해 각 조직들을 줄 세우고 성과가 미흡한 조직에게는 페널티를 부여하고 성과가 우수한 조직에게는 인센티브를 부여하는 것이 되어서는 안 됨.
- － 서로 다른 특성을 지닌 조직들에 대해 일률적인 기준을 적용하여 평가를 진행하고, 그에 따라 차등 지원을 진행함으로써 폐해가 발생하는 현상은 이미 현실에서도 많이 나타난 바 있음. 예를 들어, 광의의 자활사업과 관련해 자활기업 창업 지원 숫자라는 단일한 잣대를 이용하여 전국의 자활센터들을 줄 세운 결과, 규모를 키워 안정적인 자립 기반을 갖춘 자활기업들이 등장하고 성장하기보다는 규모가 작고 사업 기반이 불안정한 영세 자활기업들이 늘어나는 결과가 나타남.
- － 이와 관련해 산업정책연구원·임팩트스퀘어(2018: 9)는, “사회적 가치 평가의 방법론들은 조직의 능력을 증명하기 위한 것이 아니라 더 나은 사회적 가치를 창출하기 위해서 중요하다”고 언급하기도 함. 즉, 사회적 가치를 측정한 결과가 해당 조직의 사회적 가치 창출 능력이 우수하다거나 열등하다거나 하는 식의 판단을 하는 근거로 사용되어서는 안 된다는 것임. 사회적 가치 평가가 목적으로 삼아야 하는 것은, 평가 과정에서 각 조직의 운영 방식을 개선하는 데에 도움이 되는 피드백을 제공함으로써, 각 조직이 이를 적용하여 실행하

는 노력을 기울이도록 돕고, 그를 통해 각 조직이 더 나은 성과를 창출할 수 있도록 지원하는 것임.

- 자활센터나 자활기업에 대한 사회적 가치 평가의 목적도 마찬가지로 임. 즉, 자활센터나 자활기업의 사회적 가치를 측정하고 그것을 평가하는 근본적인 목적은 각 조직이 창출하는 사회적 가치가 변화하는 흐름을 지속적으로 모니터링하고, 그를 통해 각 조직의 사회적 가치 창출 성과를 높일 수 있는 방향으로 조직별 맞춤형의 지원을 해 주는 것이 되어야 함. 요컨대, 사회적 가치 측정과 평가는 현재 자활센터와 자활기업의 성과를 가늠하고 자활사업이라는 정책이 중장기적으로 지향하는 방향으로 각 조직들이 나아갈 수 있도록 지원하는 근거로서 활용되어야 함.

- 한국에서 사회적 가치 측정과 관련하여 연구와 사용이 확대되고 있는 지표로는 BSC, SROI가 있음. 사회적 가치 측정을 위한 표준화된 방법이 필요하다는 인식에 따라 이러한 지표들이 개발됨.
- － 균형성과표(BSC, Balanced Score Card)와 사회적 투자 수익률(SROI, Social Return on Investment)기법을 사용한 연구들이 근래에 진행되고 있으나, 주로 기술적 측면에서 사회적 가치를 어떻게 객관적으로 수치화하여 측정할 것인지에 초점이 맞춰짐으로 인해, 사회적 가치를 측정하는 근본적인 목적과 이유에 대한 논의가 누락되거나 상대적으로 그 중요성이 약하게 다루어지는 경향이 나타나기도 함.
- － 최초로 사회적기업의 성과평가 기준 및 지표를 체계적으로 제시한 이승규(2007)는 사회적기업을 평가할 때 누가, 왜, 무엇을, 어떻게 평가할 것인가, 평가결과를 어떻게 이용할 것인가라는 근본적인 질문을 먼저 생각해야 한다고 주장함. 무엇보다 평가용도가 분명해야 하며, 사업계획 추진 및 자원 도입단계에서는 투자자 및 공공자금 지원결정을 위한 평가가 필요하며, 사업시행 이후에는 경영진을 위한 평가 및 외부 이해관계자를 위한 경영성과 보고가 필요하다고 제시함.
- 아래에서는 앞서 제시한 사회적 가치에 대한 이론적 논의의 순서에 따라, 각 조직의 사회적 가치 측정 지표와 관련된 기존 논의를 영리기업, 공공부문, 사회적경제 조직의 순서로 제시하고자 함.

1 영리기업의 사회적 가치 논의와 지표

- 사회적 가치를 조직 경영과 연결하여 구체적인 성과 지표를 도출하는 논의는 주로 경영학 분야를 중심으로 진행되어 옴. 이 중에서 가장 많이 알려진 것은 SROI(사회적 투자 수익률 social return on investment)와 관련된 논의임. 또한 기업들이 과거의 경영 행위의 결과물로서의 재무적인 성과를 측정하는 지표에 더해 미래에도 지속적으로 성과를 창출하는 데에 기여할 수 있는 장기적인 역량과 환경을 구축하기 위한 도구로서 도입한 BSC(균형성과표 balanced score card)를 사회적 가치와 연결시켜 논의한 양동수 외(2019)의 논의도 있음. 그 외에도 사회적 가치 창출과 경영을 연결하는 방식의 경영을 시도하는 기업들이 적용하는 지표들이 여러 가지가 있음.

1) SROI(사회적 투자 수익률 social return on investment)⁵⁾

- SROI는 기업의 투자 비용 대비 수익률을 계산하는 투자 수익률(ROI)과 유사한 방식으로 주로 사회적기업을 포함한 사회적경제 조직 혹은 비영리 조직들이 창출한 사회적 성과를 측정하는 지표로서 제안된 것임. 즉, 이는 사회적경제 조직이나 비영리 조직들이 만들어 낸 사회적 가치와 경제적 가치를 통합하여 측정하는 정량적 지표를 제시하는 방법론임. 특히 SROI 방식에서는 사회적 가치를 화폐 가치로 환산하는 ‘화폐화’ 과정을 통해 사회적 가치의 정량화에 있어서 객관성을 확보하고자 하였음.
- SROI는 1996년 미국의 비영리 조직인 REDF(Robert Enterprise Development Fund)가 지역 경제개발 계획(initiative)이 만들어 내는 사회적 가치를 측정한 후, 그 측정 방법론과 보고 체계에 대한 연구를 정리해 발표한 것으로부터 유래함.

5) 최장현(2012); 산업정책연구원·임팩트스퀘어(2018) 참고.

- 사회적 투자 수익률을 도출해 내는 공식은 다음과 같음.

사회적 투자 수익률(SROI) = 사회적 회수(returns) / 투자 (investment)

사회적 회수(returns) = 사회적 편익 - 사회적비용 = 사회적 부가가치

- SROI의 7가지 원칙은 다음과 같음.

- ① 이해관계자를 참여시킴
- ② 변화 사항에 대해 이해함
- ③ 변화 사항들을 가치화함
- ④ 오직 중요한 것들만 포함시킴
- ⑤ 과대 산정해서는 안 됨
- ⑥ 명백하고 투명해야 함
- ⑦ 결과를 검증해야 함

- SROI의 분석 6단계는 다음과 같은 순서로 진행됨.

- ① 범위를 설정하고, 핵심 이해관계자가 누구인지 규정하기
- ② 결과물 맵핑하기 : 투입(input)-산출(output)-결과(outcome)의 관계를 보여 주는 영향력 지도나 변화이론 개발
- ③ 결과(outcome)를 측정하고 그에 대해 가치를 부여하기
- ④ 영향(impact)을 확정하여 규정하기
- ⑤ 사회적 투자 수익률 계산
- ⑥ 보고, 활용 및 내재화

○ SROI는 특정한 조직이 수행한 사업이나 특정한 정책이 만들어 낸 성과로서의 사회적 영향력(social impact)을 구체적으로 파악하고, 이를 관리하기 위한 접근 방식임.

- 이는 기본적으로는 '비용-효과' 분석 방법에 입각하여 각 사업이나 정책이 창출하는 가치가 어떻게 만들어지는지에 대한 전반적인 흐

를 파악하는 방식임. 따라서 SROI는 각 사업이나 정책에 소요되는 사회적 비용이나 환경적 비용 대비 성과를 극대화하기 위해, 이해관계자들이 다양한 사업 방식이나 정책 방안 중 상대적으로 더 나은 한 가지를 선택하는 데에 사용될 수는 있으나, 그 자체로 절대적인 사업성과를 측정하는 수치라고 보기는 어려움. 즉, 김민수(2020)에 의하면, SROI는 화폐화 과정을 통해 사회적 가치를 가함으로써 화폐단위 1당 창출되는 사회적 가치 또는 사회적 가치 단위 1당 투입되는 화폐를 계산하여 최선의 사업 선택지가 무엇인지 판단하는 방법론을 적용함. 하지만 모든 것을 화폐 가치로 환산할 수 없다는 한계가 있음.

- 게다가 SROI는 그 지표를 실제로 측정함에 있어서, 사회적 투자와 사회적 비용 개념에서 혼란이 있고, 사회적 비용과 편익에 대한 정의가 모호하여 측정이 자의적이고 복잡하다는 한계가 있음. 또한 외부성을 어떻게 측정하여 정량화된 사회적 가치 논의에 반영할 것인지에 대한 부분이 명확하지 않다는 한계도 있음.
- 그럼에도 불구하고, 사회적 가치를 측정하는 다른 지표 체계와 비교할 때 SROI가 지니는 강점도 있음. 대표적인 것은 각 조직이 지닌 고유한 특성에 따라 가장 맞춤형의 평가를 제공할 수 있다는 것임. 아래에서 제시할 다른 지표 중 IRIS를 토대로 하는 GIIRS는 각 기업의 사회적 가치를 평가할 때 일률화된 지표와 규칙을 따르기 때문에 비교 가능성이 높지만, 개별 조직이 지닌 고유한 특성과 맥락을 놓칠 가능성이 큼. 반면, SROI는 원리와 원칙과 같은 가이드라인을 적용하고 해석하는 데에 평가자의 주관이 크게 개입되기 때문에 비교 가능성은 낮지만, 각 조직이 애초에 수립한 목적을 얼마나 어떻게 달성하는지를 면밀하게 평가할 수 있음.
- 다만, SROI는 평가자가 각 평가 대상 기업의 활동과 현황을 실사하고 최종 평가 결과를 도출할 때까지 평가 대상과 지속적인 의사소통을 해야 하므로 평가에 투입되는 비용이 상대적으로 크게 나타남.

2) BSC(Balanced Score Card)⁶⁾

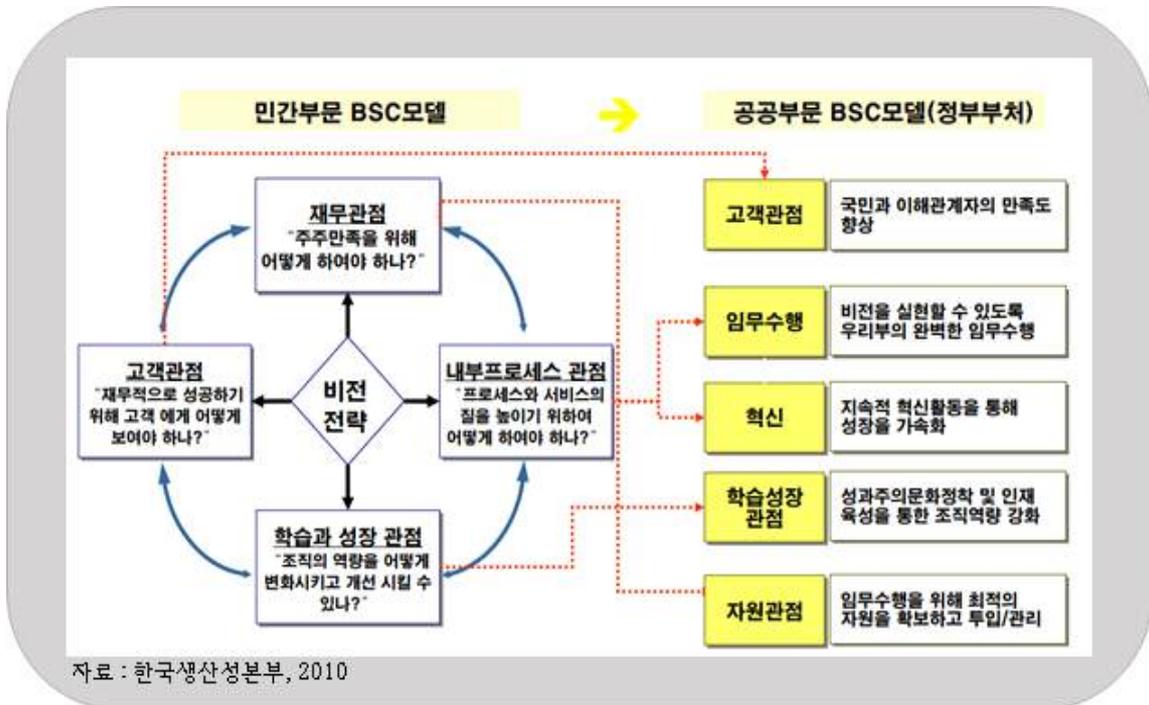
- BSC는 기업의 지속 가능성을 높이기 위해 기존에 강조해 왔던 재무적 지표에 더해 비재무적 지표를 함께 도입하여 이 둘을 적절하게 통합하여 활용할 것을 강조하는 성과 관리 시스템임. 이 시스템의 명칭 중 ‘Balanced’는 ‘균형 잡힌’이라는 의미로서, 구체적으로 장기적 목표와 단기적 목표 간, 재무적 측정 지표와 비재무적 측정지표 간, 후행 지표와 선행 지표 간, 성과에 대한 외부적인 시각과 내부적인 시각 간의 균형이 잡힌 성과 측정 기록표를 지향한다는 의미를 지님.
- － BSC는 조직의 비전과 전략으로부터 도출되는 ① 재무적 시각, ② 고객의 시각, ③ 내부 사업 프로세스 시각, ④ 학습과 성장의 시각이라는 네 가지 측면에서 조직의 성과를 측정함. 이를 통해 기업의 성과를 종합적이면서도 균형적으로 관리하는 것을 목표로 삼음. 이 네 가지 측면 중 재무적 시각에서의 성과는 개별 기업 입장에서 과거에 일어났던 일들의 결과인 반면, 나머지 세 가지 측면은 기업이 미래에도 성과를 창출할 수 있는 원동력을 측정하는 것과 관련됨.
- － 즉, BSC는 기업을 비롯한 각 조직들이 각 사업 단위별로 조직 차원의 비전과 전략을 반영한 단위별 비전과 전략을 확립하여 이를 조직 구성원들에게 전달하고 그와 관련된 피드백을 수용하여 개선을 꾀할 수 있도록 지원하는 도구임. 이는 기업뿐만 아니라 공공부문에서도 활용됨.
- － 일반적인 BSC 모델은 다음과 같은 질문을 중심으로 함. ① 재무적 관점: 재무적으로 성공하기 위해 우리는 주주(혹은 이해관계자)에게 어떻게 보여야 하는가? ② 고객 관점: 비전을 달성하기 위해 우리는 고객에게 어떻게 보여야 하는가? ③ 내부 프로세스 관점: 주주(혹은 이해관계자)와 고객을 만족시키기 위해 우리는 어떤 비즈니스 프로

6) 양동수 외(2019); 캐플런·노튼(1998) 참고.

세스에 탁월해야 하는가? ④ 학습 및 성장 관점: 우리의 비전을 달성하기 위해 변화하고 개선하는 능력을 어떤 방법으로 길러야 하는가?

- 주로 영리 기업에 적용되는 BSC 모델을 정부를 비롯한 공공부문 조직이나 비영리 조직에 적용할 경우 그림과 같이 정리할 수 있음.

[그림 4] 민간부문 BSC 모델의 공공부문 적용



3) IRIS(Impact Reporting and Investment Standards)⁷⁾

- IRIS는 사회적 가치를 창출하는 사회혁신 기업들의 경영 활동이나 사회 가치 투자를 시행하는 임팩트 투자자들의 투자 행위가 발생시킨 사회적 성과를 지표로 만든 것들을 모아 둔 온라인 라이브러리이자 템플릿임.

7) 김민수(2020); 최장현(2012) 참고.

- 기업가들이나 투자자들이 각 조직의 사회적 가치와 관련된 논의를 진행할 때 공통된 양식과 언어를 사용하도록 도움으로써 상호 의사소통을 원활히 하기 위해 만들어짐. 각 기업이나 투자자들이 자신들의 비즈니스 특성에 부합하는 성과지표를 선택할 수 있도록 돕기 위해 다양한 지표들에 대한 라이브러리를 제공함.
- 2008년 록펠러 재단, B랩 등이 초안을 만들어 제시하면서 출발했고, 이후 임팩트 투자자들의 글로벌 모임으로서 임팩트 투자의 규모와 효율성을 증진하는 것을 목적으로 삼는 비영리 단체인 GIIN(Global Impact Investing Network)이 관리하면서 발전시키고 있음. IRIS 중 많이 사용되는 지표들만 골라 IRIS+라는 도구를 만들어 주로 사용함.
- IRIS의 5가지 구성 요소는 다음과 같음.
 - ① 조직 특성 : 조직 일반 정보, 영향(impact)의 목적
 - ② 제품 및 서비스 : 제품이나 서비스와 같은 생산품 정보, 타겟으로 삼는 이해관계자
 - ③ 재무적 성과 : 손익계산서, 대차대조표, 현금 흐름,
 - ④ 조직 운영으로부터 창출되는 영향(impact) : 거버넌스 구조와 소유 구조, 사회 정책, 환경 정책, 환경적 성과, 고용, 임금, 교육·훈련, 평가
 - ⑤ 제품 및 서비스가 발생시키는 영향(impact) : 제품 및 서비스의 산출량과 공급 범위, 제품 및 서비스의 품질과 그로부터 발생한 성과, 제품 및 서비스를 생산하여 클라이언트에게 전달하는 일련의 과정에 놓인 각 이해관계자들(공급자, 유통업자, 클라이언트) 관련 정보
- IRIS의 구성요소는 다음과 같은 8개 분야(sector)와 각 분야를 서로 넘나드는 범 분야(cross-sector)에 대해 검토됨. ① 농업 ② 교육 ③ 에너지 ④ 환경 ⑤ 금융 서비스 ⑥ 의료 ⑦ 주택 및 공동체 시설 ⑧ 물

- IRIS를 활용하여 각 기업의 사회적 가치를 평가할 때는 개별 기업의 성과를 각 기업이 속한 분야(sector)의 재무적 성과 및 사회적 가치 창출 성과값 중 평균값, 중간값, 최대값, 최소값과 비교하는 상대 평가 방식을 적용함.

- IRIS를 이용한 사회적 가치 평가 시스템의 특성은 아래와 같음.
 - ① 과거 데이터를 광범위하게 축적하여 그를 기준으로 평가 진행
 - ② 섹터별로 고유한 평가지표를 개발하여 특화된 평가를 진행함
 - ③ 섹터 내 비교 가능성을 강화함
 - ④ 서로 다른 섹터에 있는 기업들을 비교함으로써 인해 발생할 수 있는 오류 가능성을 배제함
 - ⑤ 축적된 데이터를 활용하여 섹터별로 사회적 가치 성과나 경제적 성과에 영향을 미치는 요인들을 분석할 수 있음. 이를 통해 최선의 사회적 가치를 창출할 수 있는 요소 간 결합 방식이나 그에 영향을 미칠 수 있는 지표를 도출해 낼 수 있음
 - ⑥ 전 세계적으로 사회적 가치를 추구하는 대규모 재단이나 주요 사회 투자자들이 활용함으로써 인해 활용도가 높음
 - ⑦ 국제적으로 공신력이 높은 데이터 수집 파트너들과의 협력을 통해 데이터를 구축하여 데이터의 신뢰성이 높음
 - ⑧ 전 세계의 많은 국가에 있는 기업들이 참여하고 있고 기업들이 속한 국가의 범주가 확장되는 추세로서 국제적 비교 가능성과 통용성이 높음
 - ⑨ 참여하는 기관이 많아질수록 IRIS 시스템이 보유하는 데이터의 양과 질이 개선되고, 그로 인해 다시 더 많은 기관이 참여하는 네트워크 효과와 확장 간 선순환 구조가 갖춰짐

4) GIIRS(Global Impact Investing Rating System)⁸⁾

- 미국의 비영리 단체 B-Lab은 B 임팩트 평가를 통해 유의미한 사회적 가치를 창출할 수 있는 준비가 된 기업을 B-Corp이라는 명칭으로 인증하는 체계를 갖추고 있음. 이 평가는 환경, 고객, 지역 사회, 지배 구조, 조직 구성원이라는 5개 영역에서 기업이 창출하는 긍정적인 사회적 영향력과 관련된 180개의 질문으로 구성되고, 80점 이상을 받아야 B-Corp으로 인증받을 수 있는 다음 단계로 넘어 갈 수 있음. 단, 이러한 인증 점수는 기업의 성과를 측정하는 것을 목적으로 삼는 것이 아니라, 해당 기업이 건전하게 운영되는지를 확인하는 것을 목적으로 삼는다는 특성을 가짐.
- GIIRS는 B-Lab이 사회 문제를 해결하려는 기업이나 투자자들이 의도한 바를 얼마나 달성하였는지를 측정하기 위해 IRIS를 토대로 만든 사회적 가치에 대한 평가 시스템으로서 임팩트 투자 활성화를 목적으로 삼음.
 - － 개별 임팩트 기업이 온라인의 GIIRS 분석 플랫폼에 자료를 입력하면, B-Corp 인증 심사 시 진행하게 되는 ‘B Impact Assessment’ 체계를 토대로 사업 모델과 조직 운영 측면의 등급을 평가하여 각 기업이 지니는 사회적 가치가 평가되고 그 결과가 보고되는 방식임.
 - － 기존의 사회적 가치 평가 방식 중 대표적인 BSC나 다른 체계와 비교할 때 GIIRS가 지닌 핵심적인 차이점은, IRIS의 체계를 사용함으로써 각 기업이나 투자자들이 사회적 가치를 측정할 수 있는 공통의 언어체계를 제공한다는 점임. 즉, 이를 통해 사회적 가치 측정과 관련된 국제적인 기준을 제공함. 이를 통해 비교 가능성과 신뢰성을 높여 임팩트 투자에 대한 금융기관들이나 재단들의 참여를 높일 것으로 기대됨. 특히, GIIRS는 별점을 부여하는 방식으로 사회적 가치를 평가하기 때문에 비교 가능성이 높음. 이것이 가능한 이유는 평

8) 김민수(2020); 최장현(2012); 산업정책연구원·임팩트스퀘어(2018) 참고.

가값을 계산하는 것이 객관적으로 일률화된 지표와 그러한 지표를 토대로 정리된 규칙에 따라서 이루어지기 때문임. 다만, 각 기업에 대한 평가가 정해진 항목에 따라 진행되기 때문에 개별 기업 조직이 지니는 고유한 특수성을 반영하는 데에는 한계가 있음.

- SROI와 GIIRS를 비교하면, SROI가 각 기업이 창출하는 사회적 편익이 어떤 활동 과정에서 증가하거나 감소하는지를 구체적이고 논리적으로 파악하는 데에 특화된 데 비해, GIIRS는 각 기업이 창출하는 사회적 가치를 파악하는 동시에 각 조직 자체가 발현하는 사회적 영향과 그 잠재력을 파악할 수 있는 평가 항목도 동시에 갖추고 있음.

5) GRI의 지속가능 경영 보고서 가이드라인⁹⁾

- 미국의 환경 분야 시민단체인 CERES와 UN 환경계획(UNEP)이 설립한 비영리 조직이자 전 세계에서 통용되는 ‘지속가능 경영 보고서’의 가이드라인을 입안하는 연구기관인 GRI(Global Reporting Initiative)가 제시한 ‘지속가능 경영 보고서’ 작성과 관련된 글로벌 가이드라인임.
- GRI가 제시한 가이드라인을 채택한다는 것은 각 조직들이 일정 기간 동안 자기 조직의 성과를 측정하여 공개하고, 그와 함께 자기 조직의 활동, 전략, 경영 방식 등을 공개함으로써, 내부와 외부의 이해관계자들에게 자기 조직이 처한 상황과 위치에 걸맞은 사회적 책임을 수행하겠다고 약속하는 것을 의미함. 이를 위해 각 조직이 성과, 활동, 전략, 경영 방식을 포함해 작성하는 것이 ‘지속가능 경영 보고서’임. 이 보고서는 각 조직의 지속가능경영 성과를 평가하고 타 조직이나 해당 조직의 과거와 비교하는 데에 활용되고, 또한 각 조직이 지속가능발전에 어떤 영향을 주었는지 입증하는 데에 사용되며, 조직 내부의 성과와 외부 조직과의 교류를 통한 성과를 비

9) 최장현(2012) 참고.

교하는 데에 이용됨.

- GRI의 ‘지속가능 경영 보고서’ 작성과 관련된 가이드라인 중 초기 버전인 G3 가이드라인은 2006년 발표됨. 이는 경제, 환경, 사회(사회 내 세부 분야 : 노동, 인권, 사회, 제품 책임)라는 분야별로 다양한 지속가능 지표를 포함함. 하지만 객관적으로 측정 가능한 지표가 주로 경제와 환경 분야에 치우쳐 있고, 기업 활동의 부정적 측면을 충분히 포괄하지 못한다는 지적이 있었음. 이를 보완하기 위해 연구를 진행한 후 2011년 G3.1 가이드라인을 발표하며 사회 분야의 성과 지표를 보완함. 이후 2013년 추가적으로 이를 보완한 G4 가이드라인을 발표함.
- 우리나라의 주요 대기업들도 GRI의 지속가능 경영 보고서 가이드라인을 적용하여 2010년대 초반부터 지속가능 경영 보고서를 매해 작성하고 있음.

2 · 공공부문의 사회적 가치 논의와 지표

1) ‘사회적 가치 기본법’과 공공기관의 사회적 가치 논의

- 21대 국회에서 발의되어 논의 중인 ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안’에서는 사회적 가치를 다음과 같이 규정함.
- “사회적 가치”란 사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로서 다음 각 목의 내용을 포괄함.

- 가. 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호
- 나. 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지
- 다. 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공

- 라. 노동권의 보장과 근로조건향상
- 마. 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합 증진
- 바. 협력업체와의 상생협력 및 공정거래
- 사. 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출
- 아. 지역사회 활성화와 공동체 복원
- 자. 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌
- 차. 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행
- 카. 환경의 지속가능성 보전
- 타. 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현
- 파. 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화

[표 1] 사회적 가치 기본법(안)과 정부 계획 사회적 가치 비교

사회적 가치 기본법(안)	정부혁신 종합추진계획 이해와 활용(행전안전부)	
사회적 가치 포괄 범위	의미	
인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서의 인권보호	인권보호	행복추구권, 평등권, 알권리, 직업의 자유, 안정적 주거생활 보장 등 헌법상 보장되는 기본권 보장
재난과 사회로부터 안전한 근로생활환경의 유지	재난사고로부 터의 안전	시장논리로 해결되지 않는 국민의 안전을 지키기 위한 공공의 적극적 조치
건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공	건강한 생활을 위한 보건복지	인간다운 생활의 기본조건으로서 건강한 생활을 영위할 수 있는 보건 및 의료서비스 제공
노동권의 보장과 근로조건향상	노동권보장과 근로조건 향상	생계를 유지하기 위해 일할 수 있는 노동 3권 등 권리보장, 안정적인 근로조건 유지
대기업, 중소기업 간의 상생과 협력	사회적 약자 기회제공과 사회통합	노인, 청소년, 신체장애자, 기타 생활능력이 없는 국민도 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받을 수 있는 사회보장정책 추진

품위있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출	대기업 중소기업 상생협력	시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하고, 경제주체간의 조화를 통해 경제의 민주화를 위하여 필요한 규제와 조정
지역사회 활성화와 공동체 복원	양질의 일자리창출	민간 및 공공부문 일자리창출, 노동시간 단축 등을 통한 일자리 나누기 등 품위 있는 삶 유지를 위한 일자리 창출
경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 순환	지역사회활성 화와 공동체 복원	자치와 분권의 원칙을 지역공동체 차원에서 보장하는 지방자체 실현
윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행	지역경제공헌	지역 간 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성, 수도권 과밀화로 인한 부작용 해소
윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임	기업의 사회적 책임	사회적 존재로 기업의 사회적 책임 이행, 인권을 보장하는 근로환경 구현, 지역사회공헌, 좋은 지배구조
환경의 지속가능성 보전	환경의 지속가능성 보존	국민들이 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장
시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현	시민참여 확대	민주적 의사결정과 시민참여를 통한 정부 운영방식 개선, 참여기회 확대, 실질적 의사결정 참여 강화
그 밖의 공동체의 이익실현과 공공성 강화	공동체의 이익실현과 공공성 강화	경제적 양극화 등으로 파괴된 사회공동체회복 추구, 시민사회 등 제 3섹터의 지원 및 육성

자료 : 양동수 외(2019).

－ 이 법안에 따르면 정부가 추구하는 사회적 가치는 정부 혹은 산하의 공공기관이 창출하는 공공의 이익을 모두 포괄하는 것임.

○ 또한 2019년과 2020년의 공공기관 경영평가에서 사회적 가치가 큰 비중을 차지함. 2019년 국정과제별 보고서 중 국정과제 ‘12. 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’ 부분에서는 핵심 성과로서 경영효

율성과 함께 일자리 창출이나 안전, 환경 관련 가치 등 공공성 및 사회적 가치를 중심으로 공공기관에 대한 관리와 평가 체계를 개편한 것을 제시함. 예를 들어, 공기업에 대한 평가에서 사회적 가치가 차지하는 점수가 2017년에는 19점이었으나 2018년에는 30점으로 높아짐.

- 현 정부가 공공기관의 사회적 가치 창출을 국정 운영의 주요한 기조 중 하나로 삼음으로써, 공공기관들이 재무적 성과와 생산성 중심의 경영성과에만 초점을 맞추던 기존의 관성에서 벗어나게 된 것은 높이 평가할 수 있음. 하지만 각 공공기관들이 창출해야 하는 사회적 가치가 무엇인지에 대하여 정부 전체 차원에 일관되게 적용되는 기준이 제시되어 있지 않은 상황임.
- － 뿐만 아니라 다양한 영역을 다루는 정부의 각 부처 혹은 각 기관들이 모두 단일한 사회적 가치를 창출하는 것을 지향하기도 어려움. 따라서 각 부처에서 수행하는 정책들이 구체적으로 어떠한 사회적 가치를 창출하는 방향으로 나아가야 할 것인지 기준을 정하고, 그를 구체화하기 위한 과정이 필요함.

2) 공공부문의 사회적 가치 관리 모델로서 Social BSC

- 양동수 외(2019)는 영리 기업에 적용되었던 BSC 모델을 변형하여, 사회적 가치를 실현하기 위한 공공 부문의 BSC 모델을 ‘Social BSC’라는 이름으로 제안함.
- － 이러한 Social BSC가 일반적인 기업에서 적용하는 BSC 모델과 다른 점은 사회적 가치를 기반으로 한 미션과 비전을 가장 중시해야 한다는 점임. 즉, Social BSC에서는 조직의 전략이 전체 조직의 각 하위 단위에까지 공유되고 이를 토대로 전체 조직의 운영 방향이 정립되도록 하는 일반적인 BSC의 기본 목표를 유지하면서, 네 가지 시각 앞에 먼저 조직의 미션 및 비전과 관련된 사회적 가치가 무엇

인지에 대한 질문을 놓고, 네 가지 시각의 순서를 다음과 같이 재정리함.

- ① 고객으로서의 시민 중심 관점: 조직의 미션 및 비전과 관련된 사회적 가치를 실현하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는가? 이는 주로 시민들에게 어떠한 서비스를 어떻게 제공할 것인가와 관련됨
- ② 업무 수행과 관련된 내부 프로세스 관점: 미션 및 비전과 관련된 사회적 가치를 실현하기 위해 어떤 프로세스와 업무 수행 과정에 탁월해야 하는가? 이는 주로 정책을 실행함에 있어서 공공기관이 민간 영리 조직이나 시민사회 내 비영리 조직들과 어떻게 협력 체계를 구축하며 자신의 활동을 통해 다른 주체들에게 공유될 수 있는 가치를 어떻게 만들 것인가와 관련됨
- ③ 학습 및 성장 관점: 미션 및 비전을 달성하기 위해 조직 구성원들은 변화하고 개선하는 능력을 어떠한 방식으로 길러야 하는가? 이는 주로 조직 내의 인적 자원들이 지닌 전문성을 강화하는 것이나 조직 내의 형식주의적 문화를 개선하는 것, 더 나아가 지역사회와 환경을 고려하고 업무를 추진하는 것과 관련됨
- ④ 재무적 측면을 포함한 자원 관점: 미션 및 비전을 달성하기 위해 최적의 자원을 확보하고 이를 효과적으로 투입하며 관리할 수 있는 방안은 무엇인가? 이는 주로 효율성보다는 효과성을 더욱 중시하고, 사회적 가치 창출을 촉진하기 위해 최적의 자원 분배를 추구하는 것과 관련됨

— 양동수 외(2019)는 Social BSC 모델과 관련해 지표로 삼을 수 있는 것들을 다음과 같이 제시함.

- ① 전략 목표(Strategy Goals): 미션·비전을 달성하기 위한 중점 목표
- ② 성과 목표(Objective): 전략 목표를 달성하기 위한 세부 목표

- ③ 성과 지표(Measures): 성과 목표 달성도 확인이 가능한 계량화된 척도
- ④ 가중치(Weight): 목표별 및 지표별 상대적 중요성을 반영한 수치
- ⑤ 기준선(Green zone): 목표치 초과 달성 여부를 판단하는 기준
- ⑥ 하한선(Red zone): 목표치 대비 부진 여부를 판단하는 기준
- ⑦ 이니셔티브(Initiatives): 동기부여 수단, 구체적 실행계획 등

－ 이러한 Social BSC 모델은 현 정부가 추진하는 공공부문의 사회적 가치 실현 선도라는 국정과제를 실제로 집행하는 과정에 사용할 수 있는 구체적인 도구로서 제안된 것으로, 모든 정부 조직이나 정책에 적용될 수 있다는 범용성을 지님. 하지만, 이를 각 정책에 적용하기 위해서는, 각 정책수단 별 구체적인 내용에 맞게 목표를 설정하는 논의 과정이 필요함. 즉, 각 정부 정책 수단이 추구하는 중점적인 목표로서의 사회적 가치가 무엇이고, 그러한 사회적 가치를 큰 틀에서 달성하기 위한 사회적 가치의 세부 내용은 무엇이며, 그러한 세부적인 사회적 가치를 창출하였는지의 여부를 어떠한 정량적 혹은 정성적 지표를 이용해 측정할 수 있을지에 대해 각 정책수단 별로 표준화된 틀을 만들어 지표를 도출하고 성과를 관리하는 것이 필요함.

3 · 사회적 경제 조직의 사회적 가치 논의와 지표

- 사회적경제 조직이 추구하는 가치나 사회적경제 조직이 창출하는 성과는 재무적 측면에서의 매출액이나 이윤만으로 확인하기는 어려움. 사회적경제 부문이 성장함에 따라 재무적 측면과 직결되는 경제적 가치 이외의 가치를 어떻게 측정하고 평가할 것인지에 대한 논의가 축적됨. 그 결과 사회적 가치를 측정하는 다양한 지표 시스템이 개발됨(김찬호, 2019: 6).

1) 한국사회적기업진흥원의 사회적가치지표(SVI)

- 한국사회적기업진흥원이 사회적가치지표(SVI)를 개발한 후 그것을 이용하여 전국의 사회적경제기업에 대한 평가에 활용하는 것이 사회적경제 부문의 사회적 가치 측정 지표의 대표적 사례임.

[표 2] 사회적 가치 지표의 주요 구성 내용

관점	범주	영역	측정지표	배점
사회적 성과 (60)	조직 미션 (7)	사회적 미션 (7)	1. 사회적 가치 추구 여부	2
			2. 사회적 성과 관리체계 구축여부	5
	사업 활동 (35)	주 사업 활동의 사회적 가치 (15)	3. 사업 활동의 사회적 가치 지향성(비계량 지표)	15
			사회적경제 생태계 구축 (10)	4. 사회적경제기업과의 협력 수준
		사회적 목적 재투자 (10)		5. 지역사회와의 협력 수준
			조직 운영 (18)	6. 사회적 환원 노력도(비계량 지표)
	운영의 민주성 (5)	7. 참여적 의사결정 비율		5
		근로자 지향성 (13)	8. 근로자 임금수준	8
			9. 근로자 역량강화 노력	5
	경제적 성과 (30)	재정 성과 (30)	고용창출 및 재정성과 (25)	10. 고용성과
11. 매출성과				10
12. 영업성과				5
노동성과 (5)		13. 노동생산성	5	
혁신 성과 (10)	기업 혁신 (10)	기업 활동의 혁신성 (10)	14. 혁신노력도(비계량 지표)	10
계		14개 지표		100

- SVI는 기업을 평가할 수 있는 수많은 지표 중에서 사회적기업이 반드시 갖춰야 할 지표를 14개로 정리한 것인데, 고정되어 있는 것이 아니라 매년 수정·보완되고 있음. 가령, 평가자가 지닌 주관적 판단에 의해 점수 변동 폭이 크게 나타날 수 있는 비계량 지표의 경우 지표마다 세부적인 판단 기준을 추가하는 식으로 보완하거나, 고용과 매출을 상대적으로 규모가 큰 조직에 유리한 절대값을 반영하는 방식에서 전년 대비 성장률을 반영하는 방식으로 보완해 옴. 하지만 고용 창출과 같은 일부 지표의 경우, 표준 산업 분류에 따른 업종 구분을 기준으로 동일 업종의 중위값과 비교한 수치에 따라 점수를 부여하는데, 이 경우 같은 업종 안에서도 더 세부적인 구분이 필요하다는 점 등 개선할 지점들이 여전히 남아 있음(생협평론 편집부, 2019: 25). 자활기업 역시 다양한 업종에 분포해 있고 제조업, 서비스업 등 표준 산업 분류 체계 내 동일한 대분류 내에서도 성격이 서로 다른 범주들이 존재하므로, 어느 정도로 세분화한 기준을 적용하여 비교 대상을 설정할 것인지에 대해서도 세심한 결정이 필요함.

2) 개별 조직의 사회적 가치 평가 시도와 시사점

- 한국사회적기업진흥원의 사회적가치지표가 개발되어 보급되기 전에는 개별 조직들이 사회적 가치 평가 작업을 시도한 사례들도 있음.
- 예를 들어 2013년과 2014년에는 아이쿱협동조합연구소가 아이쿱 생협을 대상으로 사회적 가치 평가를 시도하기도 했음. 당시에는 협동조합이 지향하고 창출하는 사회적 가치를 객관적으로 확인할 수 있는 지표가 없어서, 일반 기업이 활용하는 지표를 협동조합 원칙과 협동조합이 처한 상황에 적용하여 재구성한 후 이를 다시 아이쿱 생협의 현황에 적용함(생협평론 편집부, 2019: 14-16).
- 또 다른 예로, 많은 사회적경제 조직들이 몇 년 전부터 ‘사회적 회계’를 도입하여 자신의 조직이 창출하는 사회적 가치를 지표화하여 측정하고 그를 통해 자신의 조직에서 부족한 점을 발견하고 그것을

채우기 위한 방안을 구체화함. ‘사회적 회계’는 사회투자지원재단이 한국 비영리 섹터의 상황에 맞게 재구성하여 사회적 가치를 평가하는 방식으로, 이를 시작하기 위해서는 각 사회적경제 조직 전체 차원에서 TF를 꾸리고 다양한 이해관계자들의 의견을 청취하는 과정을 가짐. 이를 통해 각 사회적경제 조직이 지향하는 사회적 목적이 무엇인지를 파악하고 그것을 객관적으로 측정할 수 있는 지표를 구체화하는 것임. 예를 들어서 의료복지사회적협동조합의 경우는 ‘적정진료’라는 사회적 가치를 ‘항생제 처방률’이라는 지표로 구체화하여 측정할 수 있음(생협평론 편집부, 2019: 17-18).

－ 이처럼 개별 사회적경제 조직이 사회적 가치를 평가하는 경험을 한 뒤 그 과정이 지니는 의의와 긍정적 효과로 제시하는 것은 다양함. 그 중 하나가 조직 구성원 이외의 지역사회 내 이해관계자들이 사회적 가치 평가 과정에 참여함으로써 조직 구성원들이 놓치는 지점을 제기하고, 이를 통해 조직의 활동에서 부족한 점을 발견할 수 있게 한다는 것임(생협평론 편집부, 2019: 18).

○ 하지만 개별 사회적경제 조직 차원에서는 당장 조직이 생존하는 것 자체가 쉽지 않고 실무 인력이 충분하지 않은 상황에서, 사회적 가치 평가 체계를 도입하여 조직 운영에 적용하는 것이 우선순위에서 뒤로 밀리는 경우가 많음(생협평론 편집부, 2019: 18).

－ 따라서 개별 사회적경제 조직이 자체적으로 사회적 가치 평가 체계를 도입하도록 강제하기보다는 각 사회적경제 조직들이 창출하는 사회적 가치를 손쉽게 평가할 수 있도록 관련 정부 부처나 중간지원조직이 지원하는 체계를 갖추고 관련 전문 인력 확충과 고용 창출을 정부가 유도할 필요가 있음(생협평론 편집부, 2019: 25). 예를 들어, 유형별 사회적경제 조직들의 사회적 가치 평가를 다루는 전문 인력 양성 과정을 정부가 지원하고, 이들을 사회적경제 중간지원조직에서 고용하도록 지원한다면, 개별 사회적경제 조직들의 사회적 가치 평가를 체계적으로 지원할 수 있는 체계를 만드는 동시에 사

회적경제 분야에서의 전문직 일자리를 창출하는 효과를 거둘 수 있을 것임.

3) 사회적경제 조직의 사회적 가치 측정과 평가 지표 사례

- 사회적경제 조직의 사회적 가치 측정과 평가 지표에는 이미 다양한 것들이 존재함. 이미 언급된 한국사회적기업진흥원의 사회적가치지표(SVI) 외에도, SK 그룹이 ‘사회적가치연구원(CSES, Center for Social value Enhancement Studies)이라는 조직을 통해서 관리하고 있는 사회성과인센티브(Social Progress Credit, SPC), 사회투자지원재단의 사회적 회계(Social Accounting, SA)가 있음
- 그런데 이러한 측정 지표들은 각기 강조하는 지점들에 차이가 있음.
- SVI는 100점 만점의 지표 중 사회적기업 내의 직원과 직접 관련된 지표가 7개이고 그 지표의 총점이 41점에 해당함. 이는 노동자뿐만 아니라 조합원들도 중시하는 협동조합에는 적용하기 어려움.
- SPC는 사회적 회계와 큰 틀은 비슷하지만, 사회적 가치를 창출하는 조직들에게 인센티브를 주는 데에 초점이 맞춰져 있어서 지원금을 받기에 적합한 지표를 선택하게 되는 경향을 만들어내기도 함(생협평론 편집부, 2019: 28-30).
- 또한 한국사회혁신금융이라는 조직이 신용보증기금이나 신용평가기관과 공동으로 사회적경제 조직들에 대한 투자를 목적으로 ‘사회적경제기업 평가 시스템’구축을 진행하기도 함.
- 신용보증기금의 평가모형은 일반형과 협동조합형으로 구분함. 일반형의 지표는 사회적경제 기업으로서 부합성을 70%, 금융지원을 위한 타당성 30%로 구성된 반면 협동조합형 지표는 협동조합으로서 부합성 60%, 금융지원을 위한 타당성 40%로 구성됨.

[그림 5] 신용보증기금 사회적경제 기업 일반형 및 협동조합형 측정지표

범주	영역	가중치	측정지표	배점	측정방법
사회적 경제기업으로서 부합성 (70)	1-1. 기업철학	30	1-1-1. 기업미션의 사회적 가치	5	정량
			1-1-2. 사업계획의 적절성	10	정량
			1-1-3. 기업가 정신	15	정성
	1-2. 참여/배려 및 연대	25	1-2-1. 의사결정의 적절성	5	정량
			1-2-2. 구성원 처우 노력	15	정량
			1-2-3. 외부기관 협력 및 연대	5	정량
	1-3. 사회적 가치 지향	30	1-3-1. 사업활동의 사회적 지향	30	정성
	1-4. 사회환원	15	1-4-1. 기업운영을 통한 사회환원 노력	15	정량
금융지원을 위한 타당성 (30)	2-1. 경영역량	15	2-1-1. 대표자 역량	15	정량
	2-2. 교육	10	2-2-1. 법정교육 노력	5	정량
			2-2-2. 직무교육 노력	5	정량
	2-3. 지속가능성	25	2-3-1. 사업경쟁력	15	정량
			2-3-2. 판매/홍보 활동의 효율성	10	정량
	2-4. 재무관리역량	50	2-4-1. 매출액증가율	10	정량
			2-4-2. 차입금의존도	10	정량
			2-4-3. 이자보상배율	10	정량
			2-4-4. 자금조달력	10	정량
			2-4-5. 자산건전성	10	정량

범주	영역	가중치	측정지표	배점	측정방법
협동조합으로서 부합성 (60)	1-1. 조합철학	25	1-1-1. 조합미션의 명확성	5	정량
			1-1-2. 사업계획의 적절성	10	정량
			1-1-3. 기업가 정신	10	정성
	1-2. 참여/배려 및 연대	30	1-2-1. 의사결정의 적절성	5	정량
			1-2-2. 구성원 처우 노력	15	정량
			1-2-3. 외부 조합과의 협력 및 연대	10	정량
1-3. 조합원 편익	30	1-3-1. 조합원 편익 지향	30	정성	
1-4. 공동체/상생	15	1-4-1. 지역사회 기여 노력	10	정량	
		1-4-2. 후원 및 자원봉사 참여 활성화	5	정량	
금융지원을 위한 타당성 (40)	2-1. 경영역량	10	2-1-1. 대표자 역량	10	정량
	2-2. 교육	10	2-2-1. 법정교육 노력	5	정량
			2-2-2. 직무교육 노력	5	정량
	2-3. 지속가능성	30	2-3-1. 조합원 사업이용률	15	정량
			2-3-2. 사업 경쟁력	10	정량
			2-3-3. 판매/홍보활동의 효율성	5	정량
	2-4. 재무관리역량	50	2-4-1. 매출액증가율	10	정량
			2-4-2. 출자금증가율	10	정량
			2-4-3. 차입금의존도	10	정량
			2-4-4. 이자보상배율	10	정량
2-4-5. 이익유보율			10	정량	

자료 : 신용보증기금 사회적가치평가모형 내부자료(2018).

4) 지표 간 소통을 위한 지침으로서 사회적 가치 정의 논의

- 각 조직의 유형과 조직들이 처한 상황과 맥락에 따라 그에 적합한 사회적 가치 지표를 만들어 사용하는 것은 불가피한 측면이 있음. 하지만 서로 다른 지표들 간에도 공유하는 원칙이 있어야 지표들 간의 상호 소통이 가능해짐. 즉, 사회적 가치를 측정하는 여러 방법을 산발적으로 만들기 전에, 그러한 측정 지표의 기반이 되는 내용을 정리하는 과정이 먼저 완료되어야 함.

[그림 6] SPC 내 사회성과 유형과 측정지표



- 이를 위해서는 큰 틀에서 사회적 가치가 무엇을 의미하는지 정리하고, 그를 기반으로 삼아서 사회적 가치를 표현하는 방식으로 사회적 가치 측정과 평가에 대한 지침(guidance)을 제시한 후, 각 지표들이 이러한 지침에 의거해 작성되도록 하는 것이 필요함.

[표 3] IMP의 임팩트 5개 차원 (impactmanagementproject.com 참고)

임팩트 차원	차원 내용
무엇 (what)	임팩트 행위를 통해서 발생시킨 결과물. 긍정적인가 부정적인가? 그 결과물들이 이해관계자들에게 얼마나 중요한가?
누구 (who)	결과를 경험하고 체감하는 이해관계자. 결과물이 이해관계자들에게 얼마나 부족한가? (수혜를 받지 못한 대상이나 부족한 양이 얼마인지)
얼마나 (How much)	결과물을 경험하는 이해관계자들의 수, 그들이 경험하는 변화의 정도, 그들이 결과를 경험하는 기간
기여 (Contribution)	기업이나 투자자 등 주체들의 노력이 그 노력이 없었을 때보다 더 나은 결과를 가져 왔는지 여부 (조직의 활동이 발생시킨 실제 변화량)
위험 (Risk)	임팩트 행위를 통해 발생시킨 결과가 예상과 다르게 사람 혹은 지구에게 작용할 가능성 (예상과 다른 결과 발생 시 위험의 종류와 정도)

— 이와 같이 사회적 가치에 대한 정의를 시도하는 대표적인 움직임이 2016년 발족된 IMP(Impact Management Project)라는 명칭의 프로젝트임(생협평론 편집부, 2019: 29-30; 김민수, 2020). 이는 UN, OECD 등의 국제기구, 민간 투자자 연합 등의 글로벌 조직들이 참여하는 협의체의 명칭이자, 그들이 개발하는 기업 및 비영리 조직 등의 임팩트에 대한 표준화된 프레임워크의 명칭임. IMP는 임팩트가 5개의 차원에서 15개의 데이터 범주를 토대로 측정, 관리, 보고될 수 있다는 합의를 도출해 냄. 그리고 2021년까지 임팩트 관리 프로세스, 임팩트 측정 및 보고에 대한 회계 프레임워크와 지표, 임팩트 비교를 위한 등급 부여 및 평가 기법이라는 세 영역에서 합의 도출을 진행 중임¹⁰⁾. 이러한 시도는 기존에 이미 존재하던 사회적 가치에 대한 측정이나 평가 방법론과 동일한 차원의 측정 지표를 만들고자 하는 것이 아니라, 그러한 기존의 사회적 가치 측정 지표들을 아우르는 틀을 만들기 위한 것임¹¹⁾.

10) <https://impactology.org/imp/> 참고

[표 4] IMP의 임팩트 15개 데이터 범주 (impactmanagementproject.com 참고)

임팩트 차원	데이터 범주	설명
무엇 (what)	1.결과 수준	이해관계자가 경험한 결과의 수준. 긍정적/부정적, 의도적/비의도적 결과 모두 포함.
	2.결과 임계치	이해관계자가 긍정적 결과라고 여기는 결과의 최소 수준. 이보다 낮은 것은 부정적 결과로 여겨짐.
	3.중요성	다른 결과에 비해 이해관계자가 경험한 결과가 중요한지에 대한 이해관계자의 인식
	4.글로벌 목표	결과가 연관된 SDGs(지속가능발전목표)의 17개 목표 또는 다른 글로벌 목표
누구 (who)	5.이해관계자	결과를 경험하는 이해관계자의 유형
	6.지리적 경계	이해관계자가 사회적, 환경적 결과를 경험하는 지리적 위치
	7.결과 기초선	임팩트 행위가 있기 이전에 각각의 이해관계자가 경험하던 결과의 수준
	8.이해관계자 특성	이해관계자를 세분화할 수 있는 사회인구학적(나이, 성별, 민족), 행동적(동기, 신념), 생태계 특성
얼마나 (How much)	9.규모	결과를 경험하는 개인의 숫자
	10.정도	이해관계자가 경험하는 변화의 정도. 이는 7. 항목과 1. 항목 간에 발생한 변화를 비교 분석해 계산.
	11.기간	이해관계자가 결과를 경험하는 기간
기여 (Contribution)	12.정도에의 기여	임팩트 행위가 없었더라도 발생했을 것으로 추정되는 변화의 정도
	13.기간에의 기여	임팩트 행위가 없었더라도 결과가 지속되었을 것으로 추정되는 기간
위험 (Risk)	14.위험 유형	임팩트를 약화시킬 9개 위험 유형(증거, 외부, 참여, 쇠퇴, 효율성, 실행, 연계, 활동지속, 미 예측 영향)
	15.위험 수준	위험 발생 가능성과 위험이 발생할 경우 그것의 심각성을 결합한 위험의 수준

11) <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=6594> 참고

- IMP의 임팩트 차원 중 ‘무엇’에 해당하는 데이터 범주의 하위 영역인 ‘글로벌 목표’는 평가 지표로서 장점을 지님. 즉, 전 지구적인 사회 문제를 17개의 범주로 구분한 SDGs(지속가능발전목표)의 틀을 이용함으로써, 각 사회혁신 기업이나 임팩트 투자자가 수행하는 활동이 전 지구적 차원의 구체적인 사회 문제와 관련하여 어떠한 기여 혹은 저해 방향의 영향을 미치는지에 대한 통찰력을 얻을 수 있음. 근래에 IMP는 이는 사회적 가치를 창출하는 사회혁신 기업들의 경영 활동이나 사회 가치 투자를 시행하는 임팩트 투자자들의 투자 행위가 발생시킨 사회적 성과를 지표로 만든 것들을 모아 둔 온라인 라이브러리아자 템플릿인 IRIS에서 제공하는 지표들이 SDGs의 17개 목표 내에 위치하는 하위 범주들과 얼마나 잘 연계되는지 확인하고, 이 둘을 연결하는 작업을 진행하기도 함(산업정책연구원·임팩트스퀘어, 2018: 14-15).

4 · 사회적 가치 지표 논의가 우리 정부가 주는 시사점

1) 유사 정책 부처 간 사회적 가치 관련 공동 지침 마련 필요

- 이상의 논의를 볼 때, 우리나라의 정부 부처들 간에도 IMP와 유사한 방식으로 공공부문 혹은 정부의 지원을 받는 공공성을 지닌 조직들이 창출하는 사회적 가치를 규정하는 일반적 틀이나 지침을 먼저 합의하여 규정하는 것이 필요함. 이러한 과정 없이 개별 부처들이 개별 정책 프로그램마다 서로 다른 지표를 도입하는 것은 오히려 정부 부처별, 각 조직 유형별 사회적 가치에 대한 혼선을 가중시킬 우려가 있음.
- 전체 공공부문 및 정부의 지원을 받는 민간 조직들 모두에게 적용되는 사회적 가치에 대한 틀이나 지침을 범정부 차원에서 합의하여 설정하기 어렵다면, 적어도 유사한 유형의 조직들이라 할 수 있는

각 사회적경제 조직들을 관할하는 부처들 간에 그 기준에 대한 합의를 진행하는 것이 필요함. 즉, 정부 부처 간의 일관성을 확보할 수 있는 사회적 가치 측정 및 평가 지표 구축의 일반적 지침을 마련하는 것이 우선되어야 함.

- 이러한 일반적 지침이 마련되고 이것이 각 현장의 사회적경제 조직들에게도 널리 알려지고 교육된다면 개별 조직 유형별로 부처들이 각각 사회적 가치를 평가하는 세부적인 지표가 다르다 하더라도 지표들 간의 상호 연계성을 토대로 현장 조직이 이미 갖추고 있는 유사한 다른 지표를 제시하여 그를 통해 평가를 받을 수 있는 등의 유연한 체계를 갖출 수 있을 것임. 이는 동시에 여러 정부 부처의 관리를 받는 사회적경제 현장 조직의 행정 업무 부담을 줄이는 데에 기여할 수 있을 것임.
- 예를 들어, 자활근로사업단으로부터 시작하여 자활기업 인증을 받은 조직이 차츰 그 사업규모가 성장함에 따라 사회적기업 인증도 받게 되고, 구성원들과의 공동 경영을 강화하는 과정에서 사회적 협동조합 설립인가도 받게 되는 경우가 있음. 이 하나의 조직에 대해 보건복지부와 한국자활복지개발원, 고용노동부와 한국사회적기업진흥원, 기획재정부 각각이 사회적 가치 측정에 대해 서로 다른 자료를 요구하게 될 경우 행정 부담이 과도해질 수 있음. 반면, 사회적 가치 측정 및 평가 지표 구축과 관련된 일반적 지침에 따라 상호 대체가 가능한 지표 체계를 마련한다면, 한 조직은 몇 개의 특정 지표만을 구축하면 되고, 자신들이 갖춘 지표 중 각 부처에서 요구하는 것과 통하는 것에 대한 자료를 제출하여 평가를 받을 수 있을 것임.
- 그리고 개별 조직의 사회적 가치 지표 측정을 위한 자료 구축 과정은 전적으로 각 조직들이 담당하는 것이 아니라, 유형별 중간지원조직들이 사회적 가치 측정과 평가에 대한 전문 인력을 고용하여 지원하는 방식으로 이루어질 필요가 있음.

2) 정량적 지표와 정성적 지표 간의 균형 유지 필요

- 한편, 개별 사회적경제 조직들이 창출하는 사회적 가치를 측정하는 정량화된 지표를 도출하기 위한 적절한 자료를 모으는 것이 어려워 현장에서는 정성적 평가를 주로 진행하는 경우도 많음.
- － 예를 들어, 사회적경제 조직들에 대한 대중들의 투자를 연결하는 ‘비플러스’라는 클라우드 펀딩 플랫폼 조직은 개별 사회적경제 조직의 사회적 가치와 재무적 가치를 지표화하여 자체적으로 점수를 산출해 이를 펀딩을 원하는 사회적경제 조직의 정보와 함께 게시함. 이때 사회적 가치 지표 중 정량화된 지표는 많지 않고, 주로 각 사회적경제 조직의 대표와 구성원에 대한 대면 평가를 토대로 정성적 평가를 진행해 점수를 산출함(생협평론 편집부, 2019: 21).
- － 사회적경제 조직과 관련된 정량화된 가치 평가 모형을 상대적으로 앞서서 구축하여 적용 중인 사회적 금융 부문에서조차도 사회적 가치 측정 지표나 평가 모형의 적정성을 검증하기 위해서는 각 지표에 대해 많은 데이터를 쌓아 분석 경험을 축적해야 하는 단계라고 판단하고 있기도 함(생협평론 편집부, 2019: 22).
- － 따라서 사회적경제 조직의 사회적 가치 측정과 평가를 위한 지표 구성에 있어서 선불리 정량 지표만을 선택하기보다는, 지표 구성 초기에는 정성 지표도 충분히 반영하되, 그와 관련된 데이터를 축적해 가는 과정에서 차츰 정량 지표의 구성 비율을 높이는 방향을 선택하는 것이 바람직할 것임.

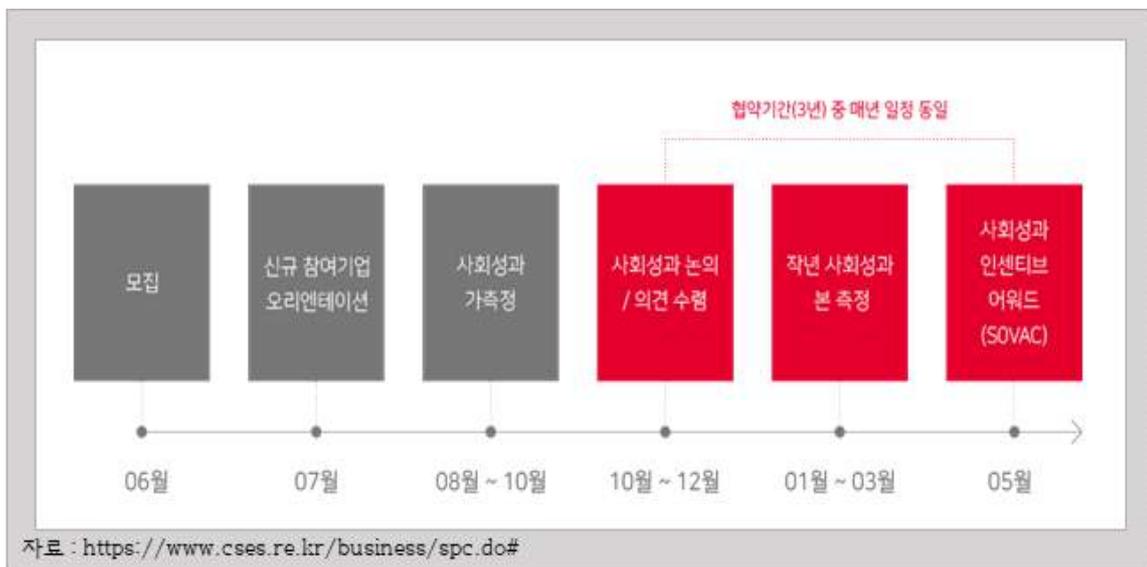
3) 사회적 가치 지표 구성 시 이해관계 당사자들과의 협의 필요

- 또한 사회적경제 조직들이 창출하는 사회적 가치를 측정하기 위한 지표를 만들어 적용하기 위해서는, 각 조직이 창출하는 사회적 가치의 내용이 무엇인지에 대한 논의를 당사자들과 충분히 거친 후, 정량 지표와 정성 지표를 적절하게 혼합한 지표 초안을 만들어 적용

하고, 그 결과에 대한 당사자들의 피드백을 거쳐 지표를 수정하는 과정이 필요함.

- 예를 들어, SK 그룹은 ‘사회적가치연구원’이라는 조직을 설립하여, 사회적경제 조직들이 창출하는 사회적 가치를 화폐가치로 계량화하여 표시하고 그에 대해 일정 부분의 금전적 보상을 제공하는 ‘사회성과 인센티브’ 프로젝트를 시행 중임. 이 때 각 조직들의 사회적 가치를 평가하는 과정에서 평가자 측과 평가를 받는 사회적경제 조직들 간의 상호 소통을 통해 가치를 정확하게 평가하기 위해 어떠한 지표를 사용할 것인지 상호 논의하는 과정이 여러 차례 반복해서 이루어짐. 그림에서 제시된 ‘사회성과 논의/의견 수렴’ 과정이 이에 해당함.

[그림 7] SK 그룹의 사회성과인센티브 연간 일정



- 이러한 과정 없이 일방적으로 평가자 측이나 평가자 측에서 선임한 전문가들이 자신들이 세운 기준을 획일적으로 적용할 경우, 평가를 받는 조직들이 평가 결과에 대해 충분히 동의하지 못할 우려가 매우 큼.

4) 사회적 가치 측정 지표의 적용 목적 명확화 필요

- 이상에서 살펴보았듯이, 우리나라에서 사회적경제 조직의 사회적 가치를 측정하고 평가하는 것과 관련된 일반적인 합의가 충분히 자리 잡지 못한 상황에서, 사회적 가치 측정의 결과를 기준으로 삼아 선불리 각 사회적경제 조직을 평가하는 것은 가급적 지양해야 함.
- － 개별 사회적경제 조직들의 경우에도 자체적으로 사회적 가치 평가를 시도한 후, 그 결과물이 사회적 가치를 명확히 드러냈다고 보기는 어렵고, 조직 내부적으로 사회적 가치와 관련된 정리와 평가가 필요한 이유를 깨닫게 하는 정도의 의미가 더욱 컸다고 평가하기도 함 (생협평론 편집부, 2019: 20).
- － 전 정부 차원에서 사회적 가치를 강조하는 정책적 흐름에 따라 자활 센터나 자활기업에 대한 사회적 가치 측정 지표를 개발할 수밖에 없는 상황이라면, 위에서 언급한 대로 그 지표를 개발하고 정리하는 과정에 현장 실천가를 비롯한 이해관계자들의 의견이 실질적으로 반영되도록 보장할 필요가 있음.
- － 또한 사회적 가치를 평가하는 이유가 무엇인지 정확하게 인식하는 것도 필수적임. 즉, 사회적 가치를 평가하는 우선적이고 근본적인 이유는 각 조직이 애초에 목표했던 일들을 제대로 하고 있고 방향에 맞춰 가고 있는지 내부적으로 점검하는 것임(생협평론 편집부, 2019: 32). 사회적 가치 지표를 구성해 각 조직이 창출하는 사회적 가치를 평가한 후 그 결과는 각 조직이 사회적 가치 창출을 제고할 수 있도록 필요한 지원을 더해 주는 방향으로 활용되어야 하지, 사회적 가치 창출 성과가 낮은 조직에게 지원을 낮추는 방향으로 사용되어서는 안 됨.

- 앞서 사회적 가치의 내용과 사회적 가치 측정 지표에 대한 기존 논의에서 확인했듯이, 각 조직이 창출하는 ‘사회적 가치’는 각 조직이 지니는 핵심적인 목적이나 그 조직이 추구하는 비전, 그리고 그 비전을 달성하기 위해 구축하고 실행하는 전략과 무관하게 존재하는 것이 아님. 따라서, 사회적 가치를 측정하고 그 측정 결과를 평가한 후, 가치를 더욱 증진시킬 수 있는 방향으로 관리하기 위해서는, 각 조직이나 해당 조직의 사업이나 정책이 추구하는 목적, 비전, 전략이 무엇인지를 구체적으로 논의하는 것이 필요함(산업정책연구원·임팩트스퀘어, 2018). 즉, 각 조직이나 그 조직의 사업 혹은 정책이 목표로 삼고 있는 사회적 가치를 창출하기 위해서 어떤 측면에 초점을 맞추는 것이 필요한지 점검하고, 그로부터 사회적 가치 평가의 내용과 기준을 정리한 후, 그를 위해 필요한 사회적 가치 측정 지표를 구체화하는 것이 필요함.
- 자활센터를 통해 수행되는 자활근로사업이나 자활기업의 경우, 그 주요한 대상을 자활역량이 상대적으로 부족한 사람으로 설정할 것인지, 자활역량이 상대적으로 높은 사람으로 설정할 것인지 명확히 정리하는 것이 필요함.
- 또한 자활근로사업이나 자활기업 지원 정책의 주요 대상을 설정한 후에는, 그 대상들이 달성하도록 추진하는 사업의 주요한 목적이 무엇인지도 구체화하는 것이 필요함. 즉, 자활근로사업 참여자들에게 지속적으로 일하는 경험을 축적하도록 지원하는 동시에 매달 일정한 수입을 확보할 수 있도록 함으로써 생활의 안정감을 주는 것이 목적인지, 혹은 자활근로사업 참여자들이 실제로 직업 역량을 충분히 갖추으로써 일반 시장이나 상대적으로 더욱 높은 역량을 필요로

하는 사회적경제 조직으로 진출하도록 도와 탈수급을 하도록 돕는 것이 목적인지 명확하게 설정해야 함.

1 · 자활사업

1) 자활사업의 현황

- 자활사업은 다양한 사회적 일자리 프로그램을 제공해 근로능력을 제고하여 노동시장으로 진입할 수 있게 돕는 적극적 탈빈곤 정책. 대상은 다르지만 목적은 노동시장 내 적극적 노동시장 정책과 유사함.
- － 대상 : 근로능력 가진 국민기초생활보장제도 수급자 중 미취업자 + 미취업 차상위 계층 중 희망자
- － 사업내용 : 교육훈련, 자활근로사업, 취업 알선 및 취업기회 제공, 창업지원, 근로 인센티브 제공(자산형성 지원)
- － 사업 현황 : 자활사업 수행기관은 참여자의 탈수급 지원을 위한 맞춤형 서비스 제공. 대상자 취업여부 및 지속정도에 따라 예산이 배분됨. 경제적 목적으로서 탈수급에 초점

2) 자활사업의 사회적 가치 관련 이론적 논의

- 자활사업은 근로연계복지(Workfare, Welfare to Work, Insertion)를 상징하는 사업으로 주로 기초생활보장제도의 근로능력 수급자 중 미취업자를 대상으로 하는 취업 및 창업지원 사업을 지칭함. 즉 근로빈곤층에게 근로의무 이행을 조건으로 복지급여를 지원하는 조건부과 제도 중 자력으로 취업하기 힘든 미취업자를 대상으로 하는 취업지원 사업임.

- 자활은 사회적 약자로서의 빈곤탈출이라는 목적을 해결하기 위한 것이며, 공공의 지원을 받아 다양한 사회자본을 연결하는 과정을 자연스럽게 거침.
- 한국사회에서 자활사업의 추진배경은 김영삼 정부시기로 거슬러 올라감. 김영삼 정부는 21세기 국민복지의 비전이라는 구호아래 한국적 복지모형의 정립을 시도하고자 생산적, 예방적 사회복지를 중심 개념으로 설정하고, 5원칙¹²⁾과 6대 정책과제¹³⁾를 제시하면서 1996년 자활지원센터를 시범사업으로 추진함.
- 김영삼 정부의 「삶의 질」 세계화를 위한 국민복지의 기본구상¹⁾이 발표되었으나, 구상 수준의 간략한 내용만 담고 있었음(국민복지기획단, 1995). 이후 김대중 정부가 들어서면서부터 본격적으로 추진됨. 1997년 경제위기는 대량실업과 빈곤인구를 양산시키는 등 빈곤 문제가 사회적 이슈로 부각되었으며, 1998년 45개 시민단체가 모여 국민기초생활보장법 제정 추진연대회의를 구성하면서 본격적으로 이루어짐.
- 2000년 10월 국민기초생활보장법의 시행으로 근로능력이 있는 자를 포함하여 조건부수급자로 인정하여 국가로부터 급여를 지급받고 이에 대한 대가로 자활사업에 참여하도록 하는 제도가 시행됨.
- 김대중 정부가 자활사업을 시작한 핵심적인 이념적, 이론적 배경인 '생산적 복지'는 미국의 '근로연계복지(Workfare)', 스웨덴의 '적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy)', 영국의 '노동을 위한 복지(Welfare to Work)' 등과 유사한 개념이라고 할 수 있음.

12) 첫째, 최소한의 인간다운 삶을 보장하는 최저 생활수준 보장의 원칙 둘째, 소비의 복지가 아닌 생산적 복지의 원칙. 셋째, 정부 힘만이 아닌 민과 관 그리고 가족과 지역 국가가 함께 참여하는 공동체적 복지의 원칙. 넷째 복지체계의 정보화와 효율화의 원칙. 그리고 다섯째 안정중시의 원칙임

13) 첫째 취약 계층을 위한 공적 부조의 확충과 둘째 노령화시대에 대비한 노인복지의 확충, 셋째, 여성의 사회참여에 대한 지원, 넷째, 사회보장제도의 개선, 다섯째, 사회 안전 체계의 확립 그리고 여섯째, 21세기형 환경개선 종합대책임

- 미국의 '근로연계 복지'는 1967년 미국의 존슨행정부에 의해 추진된 '빈곤과의 전쟁'에 의해 복지분야의 지출이 급격히 늘어난 것에 대한 보수층의 대안인 노동유인정책(WIN: Work Incentive System) 프로그램에서 유래하는 것으로서, 국가의 부담을 줄이고 복지수급자의 접근 유인을 감소시키는 다소 반복적이고 소극적인 의도가 포함된 의미로 사용된 것임. 그 후 1981년에는 '지역사회 근로경험 프로그램(CWEP: Community Work Experience Program)'으로, 1990년에는 '직업기회와 기본기술훈련 프로그램(JOBS: Job Opportunities and Basic Skills Training Program)'으로 이어져 사회에 대한 노동력 제공을 전제로 급여가 주어지는 복지제도로 발전함.
- 스웨덴의 '적극적 노동시장정책'은 국민이 자기의 노동 없이 사회보장수급을 받는 것보다 자기가 스스로 일해서 받는 임금으로 살아가는 것이 낙인감을 주지 않기 때문에 인간의 존엄성 존중에 더욱 적합하다고 하는 생각이 바탕에 있음. 이는 렌(Josta Rehn)과 마이드너(Rudolf Meidners)에 의해 1940년대 말 제안된 적극적 노동시장 정책임.
- 영국의 '노동을 위한 복지'는 1979년 집권한 대처정부가 1970년대 이래 계속되는 경기침체상황에서 '작고 강한 정부'를 내세우며 과감하게 사회보장제도를 개혁함으로써 신보수주의적 색채를 강하게 드러낸 정책으로 보수당이 노동당에게 패배한 이후 태어난 '신 노동당(New Labor)'은 새로운 세계경제와 변화된 국내 상황에 대처하기 위한 새로운 길, 즉 '제3의 길'을 내세워 새로운 사회복지의 패러다임을 제시한 것임. 이를테면 기존의 수요중심의 사회복지에서 공급중심의 사회복지로, 그리고 사회적 복지 대신 예방적이고 투자적인 복지체계로 가려는 구상으로 사회민주주의와 신자유주의를 뛰어넘는 시도라는 의미에서 제3의 길이라 부름.¹⁴⁾

14) 온라인행정학전자사전: <http://kapa21.or.kr/epadic/print.php?num=65> 참고. 적어도 이념적으로는 생산적 복지는 과소복지에서 적정복지로 나아가기 위한 복지이념으로서 외국의 복지확대에서 복지 축소 지향의 정책과는 사뭇 다른 측면이 있음

○ 자활사업의 주요한 특성은 아래와 같음.

- 자활은 1990년대 중반부터 2인 이상의 수급자 및 저소득층을 대상으로 탈빈곤 정책을 구성했고, 다양한 사회자본을 연결하여 탈빈곤을 목적으로 성장시키는 과정에서 생산공동체나 근로공동체의 활동을 진행함. 따라서 자활은 노동능력이 있는 빈곤층이 복지의존성을 벗어나는데 핵심을 두며, 이를 가장 현실적으로 가능하게 하는 도구는 자활기업(구 자활공동체)으로, 사회적 일자리를 제공하고, 노동시장에 진입할 수 있도록 다양한 사업을 추진하며, 참여자에게 또 다른 창업의 기회를 제공할 수 있음(박동현, 2018).
- 지원대상과 지원 프로그램의 측면에서는 다음의 특성을 지님. 첫째, 차상위층을 지원대상으로 포괄하고 있어 지원대상의 측면에서 자활사업은 수급자에 국한된 사업이 아니므로 협의의 자활사업은 공공부조제도 수급자를 대상으로 하는 사업이지만, 광의의 자활사업은 미취업 빈곤층을 대상으로 하는 사업임. 둘째, 지원내용의 측면에서 보면, 자활사업은 취업알선, 교육훈련, 취업기회 제공, 창업지원, 근로인센티브 등으로 구성되어 있음 셋째, 공공부조제도와 적극적 노동시장정책은 한국의 자활사업처럼 하나의 제도로 통합되어 있는 경우와 별도의 제도로 분리되어 있는 경우로 구분할 수 있음. 한국의 자활사업은 외국의 자활사업과는 정책설계가 다르므로 어떠한 정책조합(Articulation)을 자활사업이라고 정의할 것인지에 대한 구체적인 설명이 필요함(노대명 외, 2010).
- 자활사업은 수급자들의 다양한 특성과 지역의 상황을 반영한 수요자 중심적 접근방식으로 운영하는 것이 중요함. 자활사업의 성과를 향상시키기 위한 중앙정부의 다양한 시도에는 긍정적으로 평가할 수 있는 측면도 있지만 중앙정부가 주도하는 형식적인 형태로 운영하는 것보다 수급자들이 지닌 다양한 특성과 각 자활사업 수행 주체가 소재한 지역상황을 적절히 반영하여 시행하는 것이 중요함. 이를 위해 개별 지역의 상황을 충분히 반영하기 위한 노력이 필요함.

- 최근 자활사업은 노동을 하여 탈빈곤을 할 수 있도록 지원하기 위한 개인별 맞춤형 서비스를 제공하고 취업여부와 취업지속정도에 따라 예산을 각 지역 수행기관에 지원하고 있음.
- 정부에서 탈빈곤을 위한 다양한 노력으로서 자활사업을 시행했으나 국가의 경제적 및 사회적인 환경의 영향으로는 충분하지 못하고 탈빈곤을 하기 위한 해결이 되지 못해 오히려 취약계층의 빈곤문제는 심화되고 있음(조경식, 2019).
- 근로능력이 있는 수급자에게 부과되는 자활사업은 단순한 소득이전이 아니라 노동을 함으로써 빈곤으로부터 벗어나도록 하는 적극적 탈빈곤 정책이라는 점에서 노동 정책적 요소(workfare)를 지님. 또한 다양한 사회적 일자리 프로그램을 제공함으로써 근로능력을 유지하도록 돕는 서비스임(황덕순 외, 2002). 따라서 자활 성과를 측정하는 데 있어 자활사업 참여자가 정서적 자활, 경제적 자활을 통해 자활사업을 탈피하여 일반 노동시장에 취업했는지 확인하는 것은 중요함. 하지만 이러한 탈빈곤만을 자활사업의 성과로 볼 경우, 자활사업이 발생시키는 다양한 사회적 성과를 간과할 우려가 있음.
- 국내 자활사업과 관련된 연구들은 자활사업의 다양성 측면보다는 자활사업의 중점적인 목표라고 할 수 있는 탈빈곤에 영향을 주는 개인과 조직적 요인들에 대한 내용을 주로 다룸. 자활사업을 통한 변화, 프로그램 확대, 전달체계 구축 등에 대한 평가, 지방자치단체의 지원과 관심에 따른 자활 사업 성과에 대한 분석, 자활사업의 전달 체계에 대한 연구 등이 진행되었고, 이러한 기존 연구들은 공통적으로 자활사업의 정책 방안을 제시한다는 연구 의의를 지님(변재관 외 4, 2002; 이현주, 2001; 박영란, 1998; 백선희, 2000).

2 · 자활기업

1) 자활기업의 현황

- 자활기업은 2019년 말 기준 전국에 총 1,176개로 13,961명이 참여하고 있음. 좀 더 자세히 구분하면 지역자활기업 1,136개로 6,636명이 참여하고 있으며, 광역자활기업은 37개로 1,160명이 참여하고 있음. 전국자활기업은 서울에 2개, 전북에 1개 총 3개로 참여자가 6,165명임.
- － 자활기업의 유형은 국민기초생활보장법의 요건을 갖추고 보장기관으로부터 인정을 받은 지역자활기업, 광역단위의 자활사업 추진을 목적으로 광역자치단체에서 인정한 광역자활기업, 전국단위의 자활사업 추진을 목적으로 보건복지부에서 인정한 전국자활기업으로 구분됨.

[표 5] 자활기업의 현황

구분	지역자활기업	광역자활기업	전국자활기업	합계
사업 수	1,136	37	3 (서울 2, 전북 1)	1,176
참여자 수(명)	6,636	1,160	6,165	13,961

자료 : 한국자활복지개발원(2019).

- － 자활기업의 업종, 기간, 참여자 수, 재정 운용, 사업유형, 사회적경제 조직유형 등 자활기업 전체적인 현황에 대한 기술적인 정보를 제공한 중앙자활센터(2016)에 의하면, 2000년 10월부터 2016년 2월까지 1,760개 자활기업이 창업하였고, 그 중 2016년 2월을 기준으로 426개소가 폐업 및 사업 중단 상태이고 1,334개가 유지되어, 폐업률은 24.2%임. 2016년 12월 시점 자활정보시스템 등록 기준으로는 1,049개의 자활기업이 활동 중이었고, ‘2016 자활기업백서’에는

1055개의 자활기업이 리스트에 포함되어 있었으며, 2016년 2월 기준으로 지원받고 있던 자활기업은 총 562개였음. 세부적인 수치들이 차이가 나는 것은 각 수치와 관련된 시점이나 조사된 자료를 정리하는 방식에서의 차이 혹은 오류로 인한 것으로 보임.

- 중앙자활센터(현 한국자활복지개발원, 2016) 자료에 포함된 전체 자활기업 1,760개에 대한 전수 조사 자료를 분석한 김경휘·백학영(2019)에 의하면, 자활기업의 사업유형은 개인사업자 1,108개, 유한회사 86개, 주식회사 206개, 협동조합 125개, 기타 235개로 나타남. 한편, 1,760개 자활기업 중 협동조합, 사회적기업, 마을기업과 같이 다른 유형의 사회적경제 조직 형태를 동시에 취한 조직은 393개이고, 나머지 1,367개는 자활기업 형태만을 지님. 393개 중 세부적으로는 협동조합 135개, 사회적기업 204개, 마을기업 4개, 사회적기업이면서 동시에 협동조합인 곳이 48개, 사회적기업, 협동조합, 마을기업 형태를 함께 취한 곳이 2개임.¹⁵⁾

2) 자활기업의 사회적 가치 관련 이론적 논의

- 자활기업 관련 기존 연구는 대부분 사회적경제 조직으로서 자활기업이 지니는 특성이나 자활기업의 타 유형 사회적경제 조직으로의 전환 등에 대한 연구(진재문, 2008; 황미영, 2009; 백학영·조성은, 2009; 김정원, 2012, 2018; 백학영·김경휘·한경훈, 2018; 신명호 외, 2012; 이현주·민윤경, 2015; 설지원·신원식, 2015; 이현주, 2016)가 주를 이루고 있음.
- 자활기업과 관련해서는 자활사업뿐 아니라 사회적경제에 대한 이해도 필요함. 한국에서 사회적경제는 4가지 의미로 접근이 가능함. 첫째, 시장경제와는 동기가 다른 경제로 연대와 협력을 중시하는 경제

15) 이 수치는 가장 마지막으로 발행된 자활기업 관련 백서인 '2016 자활기업백서'에 반영된 수치, 혹은 그를 토대로 발간되었다고 다른 연구들에서 언급되고 있으나 현재는 온라인에서 파일을 찾을 수 없는 김경휘(2016)에서 인용되었다고 알려진 수치와는 차이가 있음. 전국 단위의 자활기업에 대한 지속적인이고 일관된 전수조사 및 데이터 관리가 필요할 것으로 보임.

적 관점으로, 둘째, 사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업 등 활동주체로서 보는 조직적 관점으로, 셋째, 시민사회의 정치사회적 개입전략인 사회운동성 관점 그리고 마지막으로 사회운동과는 결이 조금 다른 삶에 대한 개인의 삶의 관점으로 이해됨(오단이, 2018).

- 2007년 사회적기업, 2011년 마을기업, 2012년 자활기업 및 협동조합의 육성과 지원을 위한 지원정책과 법안이 마련되면서, 사회적경제에 대한 인식이 확산되고 양적인 성장이 가능한 기본적인 구조가 성립되고 있고 사회적기업과 협동조합은 기존의 자본주의 시장을 대체할 수 있는 대안경제로 주목받고 있으나 양적인 성장과 관심에 비하여 사회적경제가 실제 한국사회에 미치는 영향은 아직 미미함(박동현, 2018).
- 한편, 사회적경제 조직 중의 하나인 자활기업의 역사는 1996년부터 자활후견기관이 등장과 함께 한다고 볼 수 있는데 이 중에서 자활공동체(현 자활기업)는 사회적기업에 가장 가까운 것으로서, 이는 조건부 수급권자들의 자활능력을 향상시키는 것임(한상진, 2005). 2012년 관련법 개정에 따라 자활공동체를 ‘자활기업’으로 명칭을 변경하면서 고용창출과 사회적 목적의 달성을 위한 이윤추구를 통해 사회적 성격을 갖는 기업으로 변화하는 과정을 거침.
- 자활공동체에서 출발한 자활기업은 사회적기업이나 협동조합으로 성장하는 과정을 보여줌으로써 최근 자활기업은 다양한 형태의 사회자본을 활용하는 경험을 하고 있음. 또한 영리기업이 지역 내 자활기업과의 협업을 시도하면서 자활기업은 자생력을 마련하고 기업본연의 생산활동을 진행하면서 사회자본을 강화시키는 과정에 참여하게 됨으로써 자활이라는 매개를 통해 사회적경제(social economy)와 기업사회적책임(corporate social responsibility: CSR)이 연계가 가능해짐(박동현, 2018).

1 · FGI 개요

- 본 연구는 자활사업의 사회적 가치 평가 연구를 위해 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview)를 5회 실시하였음. 기간은 코로나 19로 인해 2020년 10월부터 12월까지 약 3개월에 걸쳐 진행되었으며 시간은 1회 당 약 2시간이 소요됨.
- － 포커스그룹인터뷰는 총 11명이 참여하였으며 지역자활센터 및 자활기업, 광역자활센터 및 광역자활기업, 현장 및 정책 전문가로 구성됨. 인터뷰 순서는 다음과 같음.
 - ① 지역자활센터의 자활근로사업 참여자 2인
 - ② 지역자활센터장, 지역자활센터 직원, 자활기업 대표 각 1인
 - ③ 자활 분야 현장 전문가 1인, 자활 분야 학계 전문가 1인
 - ④ 광역자활센터 사무국장 1인, 광역자활기업 대표 1인
 - ⑤ 자활 분야 현장 전문가 2인
- － 이들을 통해 자활근로사업 참여자, 자활사업 현장 종사자, 자활 분야 현장 및 학술 전문가들이 생각하는 자활사업의 사회적 가치에 대한 구체적인 내용을 청취할 수 있었으며, 연구진은 인터뷰과정에서 녹음을 허락받고 녹취록을 작성하여 분석에 활용하였음.
- FGI를 시행한 결과 주요하게 확인된 점은 다음과 같음.
 - － 첫째, 자활사업이 창출하는 사회적 가치를 논의함에 있어서는 과거와 오늘날 자활사업이 지니고 있는 사회적 가치의 내용을 역사적

맥락에서 살피는 것이 필요하다는 점을 발견함. 시간이 지남에 따라 자활사업이 포괄하는 사람들의 범주가 변화하였고, 동시에 자활사업의 주요 기조나 초점도 변화하는 과정을 거침. 즉, 초기 자활사업은 빈곤층이나 차상위층에 대한 종합적인 지원 정책이었으나, 이명박 정부 시기부터는 자활사업의 초점이 종합적인 지원 그 자체보다는 탈수급 수치를 늘리는 데에 초점을 맞추게 됨.

- 둘째, 자활사업이 창출하는 사회적 가치를 구체화함에 있어서는 가치의 층위와 내용을 구분할 필요가 있다는 이론적 논의의 내용을 재확인할 수 있었음. 가치의 층위로는 자활근로사업 참여자 개인 차원과 광역 및 지역자활센터와 자활기업과 같은 조직 차원을 구분할 수 있음.
- 셋째, 가치의 내용으로는 개인 차원에서의 생활기반의 안정이나 조직 차원에서의 지속가능한 일자리 기반 마련과 같이, 기존에는 흔히 ‘경제적 가치’ 혹은 ‘경제적 성과’라고 불렀던 측면의 의미를 더욱 넓혀서 제시하는 것이 기반을 이룸을 확인할 수 있었음. 그러한 토대 위에서 개인 차원에서의 정서적 안정과 관계적 성장이나 조직 차원에서의 다양한 사회적 파급효과와 같은 추가적인 효과들을 확인할 수 있었음.

2. 자활사업이 창출하는 사회적 가치 논의 1: 역사적 시각

1) 초기 자활사업의 사회 운동적 정체성과 사회적 가치

- 노무현 정부 시기까지는 자활사업을 빈곤층의 자립을 지원하기 위한 종합적 지원 방안으로 다룸. 역사적 맥락에서 살펴보면 특히 1997년 경제위기 이후 자활사업은 우리나라의 복지정책과 관련해 새로운 제도가 시행될 때 그 제도가 자리 잡을 수 있도록 기반을 만드는 데에 기여한 바가 큼.

“사실은 사회적 금융이 시작된 영역이 자활이에요. 저소득층 여성에 대한 창업지원을 할 때 대출을 해야겠어. (당시) 신용불량자가 너무 많아. 그런 문제로 사회연대은행 이러한 것들이 2003년에 생겼고 그 당시에 가장 은행권도 대출을 안하고(해주고) 있었고, 이른바 펀돈으로 시작해서, 그게 노무현 정부 들어와서 그게 주목이 되었고, 그 이후에 신용불량자를 구제하는 신용회복 그러한 것이 밑거름이 되는 거죠.” (학계 전문가, 2020년 11월 6일).

“돌봄서비스와 관련해서, 자활에서도 무료부터 실시해서 장기요양보험이 제도화 될 때까지 그 역할이 상당히 컸고, 집으로 가는 것은 장기요양으로 제도화된 측면이 어느 정도 있는데, 그렇지만 정부에서 인정을 하든 안하든 한국사회에서 자활과 관련한 돌봄은 교육이라든지 인력이라든지 그러한 부분들이 바탕이 되었다고 생각을 해요. 쌀 배달 같은 것도 자활이 가지고 있는 인적자원이나 관계망을 통해서 전국적으로 할 수 있는 사업이고, 자활이 아니면 하기 어려운 일 줄 하나죠.” (지역 자활기업 대표, 10월 21일 오후).

2) 자활사업의 목표 변화와 경제적 가치 중심의 정책 관리

- 이명박 정부 시기에 자활사업의 1차 목표를 빈곤층의 자립에 대한

종합 지원이 아니라 빈곤층의 취·창업을 통한 탈빈곤, 탈수급으로 정책의 흐름이 전환됨.

- 따라서, 자활역량 평가 점수에 따라 일정 기준 이상인 사람들은 고용노동부의 취업성공패키지 사업으로 우선 배정하면서, 상대적으로 일반 노동시장에서 취업할 수 있는 역량이 부족하거나 취업에 대한 의지가 부족한 사람들만이 자활사업의 대상이 됨. 이로 인해 초기 자활사업이 지니고 있었던 역동성이 약화되고, 자활근로사업 참여 가능 기한을 채운 후 대상에서 제외되었던 사람들이 다시 몇 개월 후에 자활근로사업 대상이 되어 돌아오는 현상이 고착화됨.
- 이와 관련해, 자활 현장에 있는 종사자들도 공통적으로 탈수급과 탈빈곤을 중심으로 획일화된 자활사업 목표 설정이 자활사업 주체들 간의 협력을 약화시키는 등 자활사업이 지니고 있던 강점을 약화시키는 방향으로 작용했다고 봄. 즉 획일적인 평가는 지역자활센터 네트워크 활성화에 걸림돌이며 지역자활센터의 역할도 공익형과 시장형으로 구분한다면 사업발굴 등이 이전처럼 연계가 잘 될 것이라고 확인해 주었음.

“저는 자활센터 역할들이 바뀌었으면 좋겠다는 게, 근로능력이 없는 사람들은 이분들은 심리적으로도 소외받고 건강상태에서 그러신데, 이분들은 자존감이 낮으신데 공익적인 역할을 맡기는 게 어떤가 싶어요. 근로능력이 있으신 분들은 취업을 하거나 창업을 할 수 있게 나올 것 같은데, 그런데 이것을 획일적으로 평가를 하고 250개 센터를 줄을 짝 세워서 그렇게 하니깐, 지역자활센터들이 2008년 전까지는 네트워크 활동이 잘 되었는데, 평가를 나와서 1등부터 줄을 세워서 등수를 매기니까, 그런 것들이 다 사라지고 있는 상황이죠. 그런 것도 체계를 바꿔서 공익형으로 하는 지역자활센터도 있고, 시장형 중심으로 하는 지역자활센터도 있고, 이렇게 역할을 나누게 되면, 예전처럼 사업발굴이나 이러한 것들이 연계가 잘 되지 않을까.” (지역자활센터장, 2020년 10월 21일 오후).

3) 현재 상황과 자활사업 체계 변화 시도

- 1997년 경제위기 후 자활제도가 만들어진 과거의 자활사업 참여자와 달리 현재 자활사업에 참여하는 자활참여자의 역량은 자활사업이 가지는 정책목표와 불일치되는 상황을 감안해 창업보다는 현실적인 목표설정과 지원체계를 구축해야 할 필요성을 확인함.

“초창기 자활처럼 내가 역량도 있고 수익에 대해 의지도 있고 자발적이면 그럼 당연히 참여자들에게 인센티브가 가야한다는 생각을 해요. 그런데 이미 2006년 이후부터 자활참여자에 대한 역량이 개편되면서 노동부로 70%이상이 가고 70%이하가 자활로 넘어가는 그 시점이 있잖아요. 그런데 자활 참여자들의 역량이 급격히 다운되었어요. 참여자모집에서도 비자발적인게 제일 큰데, 두 번째는 시장에서의 경험이 너무 없어요. 노동의 경험이나 사업규모에서나 극히 몇 명,, 전체 백명 중에 한 두명 정도가 그 정도 나갈 수 있을 것 같다. 그 그룹을 보시고 나가라고 한다면 어렵죠. 저는 그 부분에 있어서 방향성은 50대 넘어서 경영을 공부하고 ceo가 된다는 것이 어려운데 현실적인 지원요청이 필요하다고 생각해요.” (연구참여자1, 12월 2일 오전).

- 2020년 8월 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)과 제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023)에 따르면 자활근로의 경우, 실제 참여층은 자활역량이 부족한데 정책목표가 탈수급에 놓여 있어서 부조화가 문제가 된다고 지적하고 있음.

— 근로능력이 있는 생계급여 조건부 수급자 중 취업 가능성이 높은 사람들은 취업연계로 우선 배치되어(자활역량 평가 결과 80점 이상자 고용노동부 취업성공패키지 우선 의뢰, 80점 미만자 자활근로사업에 배치), 실질적으로 탈수급 어려운 계층의 자활근로 참여가 증가함. 따라서 자활사업에 잔류하는 장기수급자가 상존하며(2019년 12월 기준 5년 이상 자활근로사업 참여자 17,655명, 1년 미만 17,888명, 1년 이상 3년 미만 14,635명, 3년 이상 5년 미만 7,801명), 탈수급 후 재참여 증가(탈수급 후 자활사업 재 참여자 2017년 583명, 2019

년 991명) 등 수급 만성화 경향. 하지만 여전히 자활의 목표는 탈수급에 집중되어, 장기수급자 등에 대한 부정적 인식이 강화되는 상황임.

- 이를 개선하기 위해, 같은 계획들에서는 자활 역량이 낮은 참여자의 증가에 따라 자활사업의 목표를 자활준비형과 자립도전형으로 구분하는 것을 핵심으로, ‘사람중심(개별 참여자의 특성에 맞는)’ 자활모델을 구축하는 것이 필요하다고 제시함.
- 자활준비형의 경우, 근로 동기와 자활역량이 부족한 참여자의 강점과 기초 역량을 배양하고, 근로 유지를 통한 사회통합을 지원하며 관련 지표를 개발하는 것이 필요하다고 함. 이와 관련해 현재 지역 자활센터와 자활근로사업단이 가진 자활사례관리 기능의 자립 전문성을 더욱 높여 250개 지역자활센터 모두에서 ‘자립지원 전문서비스’ 제공을 추진할 예정임. 한편, 자립도전형의 경우, 역량 있는 대상자의 참여를 확대하고 직무능력 강화를 지원하며, 자활근로사업단과 자활기업 및 기타 사회경제적 조직 간 연계를 강화하며 자활기업의 영세성을 극복한 성공모델을 창출하여 탈수급과 자립을 유도하겠다고 함.
- 계획들에서 제시된 자활사업의 두 목표 중에서 취·창업을 통한 탈빈곤, 탈수급이라는 기존의 자활사업 목표와 결을 달리 하는 것은 자활준비형 목표임. 이것의 핵심은 기초생활보장급여와 자활급여를 통한 수급권자의 사회통합을 제고하겠다는 것. 구체적으로 기초생활보장급여 노인 수급자에게 일자리 등 사회 활동을 제공하여 수급 노인 삶의 질을 제고하고 건강 증진을 돕겠다고 함.
- 또한 자활급여의 저소득층 사회통합 기능을 강화하겠다고 함. 즉, 개인별 강점 분석을 기반으로 인적 사회적 역량을 제고하고, 자활근로 유지를 통해 지속적인 사회참여를 기반으로 자립지원 전문서비스를 연계하여 관계망 형성을 유도하고 자립욕구를 고취하고자 함. 그리

고 이와 관련된 성과를 자활사업의 성과로서 계량화하여 제시할 수 있도록, 삶의 질이나 관계 역량과 같은 사회통합 관련 지표를 개발하여 평가체계를 마련해야 한다고 제시함.

3 · 자활사업이 창출하는 사회적 가치 논의 2 : 개인차원에서의 역량 강화 및 생활기반 안정과 정서적 안정 및 관계적 성장

- 자활사업에 참여하는 개인 참여자들과 자활사업을 수행하는 기관(지역자활센터, 광역자활센터)가 가지는 사회적 가치는 다르다는 것을 FGI를 통해 확인할 수 있었음. 이에 본 연구에서 자활사업이 창출하는 사회적 가치는 개인차원과 조직차원으로 구분하여 분석함.

“기본적으로 지역자활센터의 사회적 가치와 당사자 조직의 사회적 가치는 결이 다르지 않을까 생각을 하고요.” (연구참여자1, 12월 2일 오전).

1) 역량 강화 및 생활기반 안정 그리고 마지막 보류지

- 자활사업에 참여하는 개인 참여자들은 직업 능력 관련 교육·훈련을 받으면서 일반 노동시장에서의 취업 가능성을 높이거나 그것이 어렵더라도 최소한 스스로 만족하면서 보호된 일자리에서 지속적으로 일할 수 있는 분야를 찾고 관련된 기술을 익힘. 매달 일정한 금액의 자활사업 참여 수당을 받음으로 인해 생활이 안정되고 미래에 대한 예측 가능성이 높아짐.
- FGI를 통해 자활근로사업단에 참여하는 참여자들이 제시하는 자활사업의 사회적 가치 중에서 가장 중요한 것은 자신이 일을 하고 그 대가로서 매달 예측할 수 있는 일정한 소득이 생김으로써 생활기반이 안정된다는 것을 느끼게 된다는 것을 확인할 수 있었음.

“제가 처음에 모르기도 했고 자활이라고 하는 것이 생계수급으로 이런 것으로 들어오는 거잖아요. 그래서 외부에 알려지는 것이 부끄럽고 그랬는데 여기에서 참여해서 하다 보니 굳이 그럴 필요 없겠다 라는 생각을 했고, 생활을 하면서 나아졌고 생각 인식 측면에서 부끄러움이 사라졌어요. 그렇다고 당당함은 없지만 그렇다고 부끄러워 할 필요는 없는 것 같더라구요. 그래도 제가 일을 하고 월급을 받고, 물론 일을 안 하고 받아 가는 것은 좀 그럴 수 있겠지만 그런 것도 아니고. 그리고 또 제가 배우고 있고 처음에 자활이라는 것이 모르면서 들어오기도 했지만, 처음엔 너무 고마운 부분이 있었어요. 조금씩 있으면서 이러한 부분은, 이런 것도 있지만 진짜로 고맙고 일단 제 생활에 안정을 주는 곳이었기 때문에. 심리적인 안정이 너무 크죠. 마음 조금한 것이 사라지고 내 마음도 편안해 지더라구요.” (참여자1, 10월 21일 오전).

“일단 저는 경제적으로 많이 좋아졌어요. 꾸준한 소득이 있어서 그 전에는 이것저것 알바도 했는데 꾸준하게 들어오는 게 없었는데 지금은 꾸준하게 들어오니깐, 경제적으로 좋아지니깐 자연스럽게 심리적으로 안정이 되고.” (참여자2, 10월 21일 오전).

“성과금도 좋고, 이만큼 시간을 투자해서 요즘 갈아선 취업하기도 힘들고, 요즘은 자활 들어오는 사람들 나이가 낮아지고 일도 없어지고 하는데, 이러한 상황인데 이만큼 시간을 투자해서 이만큼 번다는 것이 제일 좋고. 그 시간 외에 다른 것도 할 수 있고 안정적인게 제일 좋은 것 같아요.” (참여자2, 10월 21일 오전).

“경제적인 부분이 크고, 경제적인 부분이 안정되어야 적응을 하는 힘이 단계적으로 형성이 되는 것이고. 심적으로 안정이 되든지, 내가 돈을 벌어야 내일키움을 돈을 낼 수 있고, 식구들과도 더 좋은 것을 사줄 수 있고. 하다못해 뭐 전에는 보험을 들고 싶어도 못 들었어요. 그런데 지금은 내고 있고, 그거에 대해서 그래서 사회적 가치에서 경제적인 부분을 뺄 수가 없어요. 저희한테는 첫 번째는 그것인 것 같아요.” (참여자1, 10월 21일 오전).

- 특히 상대적으로 나이가 많은 자활근로사업 참여자들은 다른 일반 노동시장에서 일자리를 구하기도 어렵고 구하더라도 급여 수준이

오히려 더 낮을 가능성이 높기 때문에 자활근로를 지속하기를 원하는 경우가 많다고 함.

“여기에 계셨던 분들은 지금 자활근무도 급여가 올라서 연세가 있으신 분들은 많아서 그냥 여기에서 계속하고 싶어하시는 분들이 많아요. 다른 곳에 나가봤자 이만큼 못 받고 일자리도 구하지도 못하고 연세도 많고 해서.” (참여자2, 10월 21일 오전).

- 만 65세 이상인 사람들은 자활근로사업에 참여할 수 없게 규정되어 있는데, 그와 관련해 자신은 여전히 일할 수 있다고 하면서 아쉬워하는 참여자들도 있다고 함.

“이왕이면 경제적인 부분에 무게를 두고 있다고 생각해요. 그리고 저희 같은 경우에는 일을 더 하고 싶은데 연세가 있으셔서 못하시는 분들도 계세요. 지금은 65세로 딱 정해져 있어서 65세 이상인 분들은 나는 충분히 할 수 있는데 나가야 해서. 근데 그러면 갈 곳이 없으니깐 속상하세요. 일자리에 대해서도 앞으로 100세 세상인데 70세까지는, 이런 것도 중요한 것 같아요. 이렇게 해서 나갈 때가 되면 6개월 정도 전부터 스트레스예요. 여기에서 나가면 나는 뭘 해야 하지, 이러한 고민을 하면서 잠도 못 주무세요. 본인들은 너무 심각하세요. 당연히 취업을 할 수 없으면 내일키움도 지금은 큰 돈이지만 금방이에요. 그러면 또 수급자가 되고 이러한 생각을 많이 하시니깐 그게 제일 걱정이신 것 같아요.” (참여자2, 10월 21일 오전).

- 또한 차상위계층에게도 자활근로의 기회가 주어지고 이를 통해 일반 노동시장에서 일자리를 구해서 생활하기 힘든 사람들이 적게나마 고정적인 급여를 확보한 경험은 이후 다시 유사한 어려움이 처했을 때 그들이 다시 이러한 제도를 찾는 계기가 됨.

“저 같은 경우는 자활 여기에 청소로 들어온 것은 한 3년 정도 되었는데 전에는 제가 아파서 혼자 생활을 하고 애기들을 키울 때 이런 것을 잘 몰라서 제가 큰 수술을 해서 바깥생활을 할 수가 없었어요. 그런데 동사무소 가서 그것 좀 해달라고 했더니 동사무소에서도 아무것도 안해 주

는 거예요. 오로지 한부모로만 해서 받고 아무것도 안 되는 거예요. 그래서 아는 분이 일을 한번 해보라고 해서 가봤더니, 그때서야 처음 들어본 게 자활이라는 것이 있다고 하게 되었는데, 그 때는 했는데 애기들이 어렸는데도 아무것도 혜택을 받는 게 없이 차상위로 들어와서 급여도 70만원밖에 안 되는 거예요. 그것으로 월세내고 하면 저는 아예 없는 거죠. 그리고 나서 애들이 다 크고 나서 제가 한번 아파서 쓰러지니까 다시 들어온 게, **다른 곳에 취업을 했다가 다시 한 번 쓰러지는 바람에 다시 들어오게 된 거죠.**” (참여자2, 10월 21일 오전).

- 시장에서의 일자리에 비해 자활근로사업 일자리가 참여자들에게 제공하는 또 다른 안정감의 원천은 출근과 퇴근 시간이 고정되어 있기 때문에 돌봄이 필요한 다른 가구원을 예상 가능하게 돌볼 수 있다는 점임. 또한 개인적인 상황이 있어서 시간을 빼야 하는 경우에는 그와 관련된 편의를 봐주는 측면도 있음. 코로나19로 인해 자녀를 돌봐야 하는 참여자의 경우는 아이를 돌볼 수 있게 하면서 수당을 지급하기도 하고, 단기적으로는 몸 상태가 좋지 않아 일을 하지 못하는 참여자에 대해서는 그 사람의 일을 보완해 줄 수 있는 다른 사람을 더 투입하기도 함.

“일반 직장에서 일하는 것이랑 다 똑같아요. 일하고 휴무하고 다 똑같은데, 다만 딱 6시 퇴근이 고정이 되어있으니까 더 늦게까지 일을 안 해도 되고. 그 전에 다른 데에서 일할 때는 집에 보살필 사람이 있기 때문에 그게 가장 힘들었어요. 밖에서 일하는 것을 찾을 때 거의 3교대? 저희를 불러주거나 그리고 집에서 갑자기 가봐야 할 수도 있고, 그래서 **여기가 더, 제가 생활하기에는 혜택도 좀 더 많고, 경제적 상황으로도 좋지는 않지만 그래도 안정적이다** 라는 생각이 들었어요.” (참여자2, 10월 21일 오전).

“아직 어린 아이 키우는 분들도 계시는데 이번에는 코로나 때문에 돌봄이 안 되어서 안 되는 경우도 있어요. 나는 여기에 나와야 하는데 애 때문에 못 나오는 분들도 계시고. 어떻게 할 수 없잖아요. 쉬게 하시고 유급수당을 드려요. 애 때문에 못 나오시는 것이니깐. **내가 쉬고 싶어서 쉬는게 아니니 유급수당으로.**” (참여자2, 10월 21일 오전).

“유연하지는 않아요. 저희도 아프시면 사람들을 넣어달라 하면 넣어줄 수 있는데, 지속적으로는 안되는거죠. 환경이 그런데, 편찮으시면 일손을 더 넣어줄 순 있어요. 그리고 편찮으시면 쉬어야 하는게 맞아요. 그런데 **장기적으로는 안되고 단기적으로는 저희도 가능해요.**” (참여자1, 10월 21일 오전).

- 또한 자활근로사업은 상대적으로 근로능력이 미약한 참여자들에게 일터에 적응할 수 있는 충분한 시간을 준다는 측면에서 시장 일자리에 비해 참여자들의 역량 제고에 기여할 수 있음.

“근데 사실은 자기는 먹고 살아야 하는데 일을 나가야 돈을 줄 수 있다고 하니, 물론 자기가 실습을 거치고 나서 사업단을 들어와서 일을 하는 것이지만, 실제로 나와서 그 일을 하는 다 하는 분들도 있고 아니면 그 일을 다 못하시면서 투덜거리는 사람들이 있거든요. 카페라서 외워야 하는 것도 있는데 나이가 있으시니 한 번에 다 외우라고 말은 못해요. 레시피를 보면서라도 해라, 노력을 해라, 라고 하고. 그런데 이제 **조금 뒤쳐진 분들도 계세요. 정말 몇 개월을 봐야 외우시는 분들도 있어요. 그런데 그분들은 크게 뭐라고 하지는 않아요.** 모르면 이거라도 봐라 이렇게 들어가요. 그런데 빨리 터득할 수 있게 노력은 해라 이렇게는 말을 해요. 뭐 쉽게 따라오시는 분들도 계시고.” (참여자1, 10월 21일 오전).

- 자활근로사업 참여자들이 바라는 가장 우선적인 것은 자활근로사업 참여 기간이 만료된 이후에 다른 일자리로 연계되어 안정적인 일자리를 갖게 되는 것임. 이들은 자신이 근로능력이 있고 그렇기 때문에 일을 해야 한다고 생각하지만 막상 자활근로사업 기간이 종료된 이후에 일반 시장 일자리나 사회적기업 일자리에서 채용되기가 어렵다는 점을 호소하기도 함.

“일단 제 입장에서는 경제적인 것이야 당연히 좋을 수도 나쁠 수도 있는데, 여기에서 일을 하고 기간에 만료되어서 나중에 연계되어서 될 수 있는 것이 있었으면 좋겠어요. 사실 여기에서 하고 나가서 다시 뭘 배우겠죠. 실업급여를 받거나. 그런데 그러다보면 할 게 없어요. 그래서 다시 들어오고. 그래서 이왕이면 여기에서 연계를 해서 뭔가를 일을 할 수 있

는 자리가 있었으면 좋겠다라는 생각이 들어요. 일단 구하는 것도 보면 일단은 나이제한이 없다고 해요. 근데 막상가면 20대를 뽑지 40대는 안 뽑아요. 실제로 가도 그래요. 그래서 속상하죠. 우리도 일단 그만큼 배웠고 할 수 있는 사람인데 젊은 사람을 뽑아서.” (참여자2, 10월 21일 오전).

“처음엔 힘들어서 들어오기는 했지만 카페에서 일을 하면서 카페에 대해서 배우고 모르던 것을 배우는 거잖아요. 하나씩 배워가는 것이니깐 이런 것이랑 연계되어서 하고 싶은 것도 있어요. 지금 나가서 어디에서 취업을 하겠어요. 이 정도 배웠으면 뒤에 이런 쪽을 연계되어서 일을 했으면 좋겠다 생각이 들죠. 제 생각이기는 하지만 어느 어울림이나 실버카페에서 비록 어르신이기는 하지만 사실 여기에서 바로 나가서 일을 하는 게 쉽지는 않거든요. 솔직히 어느 사업단이나 마찬가지로 보는데 바로 나가서 실업급여를 받을 수 있다거나 실업급여는 나중에 받아도 되니 바로 연계되는 일을 할 수 있다고만 하더라도 다시 여기를 생각안 하지 않을까 라는 생각도 해요. 물론 너무 힘들고 하니 그래도 나는 다시 돌아 와야겠다 이러한 생각을 하는 분들도 있지만, 그래도 일부는 나중에 다시 받아도 괜찮다고 보거든요.” (참여자1, 10월 21일 오전).

“솔직히 저희가 (일반 노동시장으로) 나가면 할 일이 없어요. 뭘 하나 가지고 나가지 않으면 취업하는 것이 너무 어려워요. 자격증이 있는 것도 아니고. 그래서 다들 다시 들어오는 것 같아요. 나가면 학교 청소했다고 직고용으로 들어가지 않으면 거의 살아남을 수가 없어요. 취업하는 것이 힘들어요. 기술이 있는 것도 아니고 나이가 젊은 것도 아니고. 일단 일자리가 제일 중요한 것 같아요. 그래서 다시 나갔다가 들어오고. 아니면 사회적기업이나 자활이 필요하다면 외부에서 쓰지 말고 조금 더 배운 저희를 사용하시는 것이.” (참여자2, 10월 21일 오전).

- 그리고 일부 자활근로사업단이 자립하여 자활기업으로 인정받는 경우도 있지만, 그것이 지속가능하게 생존하는 비중은 높지 않은 것으로 나타남. 이러한 실패 상황에 대한 두려움과, 자활근로사업 참여자들의 자산형성 지원 프로그램에 끝까지 참여하고 싶다는 경제적 유인으로 인해, 자활기업이나 사회적기업에 취업을 시도하기보다는

계속해서 자활근로사업에 참여하는 경우가 많음.

“카페 같은 경우에는 자활기업으로 나간 곳 중에 사회적기업으로 인증받은 케이스도 있어요. 물론 그곳은 성공한 케이스예요. 물론 나간다고 해서 모두 성공하지는 않아요. 몇 년 전에는 나가서 망한 적이 있어요. 그래서 그 카페는 빨리 접었고. 3~5년에 한 번씩 이런 식으로 기업에 나갈 수 있는 사업을 내보내기도 해요. 그리고 그 사회적기업으로 내보낸 그 팀에서도 직원이 필요하다 했을 때 이쪽으로 요청이 들어와요. 그럼 어느 정도 할 수 있고 이런 것을 따져서. 그런데 저희 입장에서는 그 내일 키움이라고 적금을 들 수 있는 것이 있어요. 그런데 그것을 들어봤는데 이것을 종료시키고 그쪽으로 넘어가기도 참 애매하더라고요. 자기는 좋아요. 계속 일자리가 생겨서 좋기는 하지만 이것을 포기를 못하거든요. 이런 것은 제가 몇 십만 원씩 적금을 해도 벌수 있는 돈이 아니고. 그래서 사람들이 빨리 못 생각하는 것도 있을 거예요. 제가 다른 곳으로 들어갔다다 다시 돌아오게 될 경우, 이것이 유지되느냐 아님 해지하느냐 이것도 고민이고. 그리고 그곳으로 가서 잘 적응을 할 수 있을지? 그거에 대한 고민을 하는 것 같아요. 여기에서는 사람도 많은데 거기에서는 아니니깐. 그리고 일이 여기에서는 좀 편하다는 생각을 해요. 손님들도 꾸준하게 온다고 해도 확 오고 그런 게 없는데, 다른 곳으로 가면 그게 힘들다 라는 거죠. 저희 같은 경우는 나이도 있어서 본인 몸 상태를 생각하고 거기에서 버틸 수 있을지 고민을 해요.” (참여자1, 10월 21일 오전).

“여기에서 나가면 또 솔직히 뭐 하나라도 한번 이런 일로 한번 뭐 하나 잡아서 한번 해볼까 라는 생각도 하긴 하는데, 청소라는 것이 무엇을 하나 청소도 사회적기업이라는 것이 있는데 잘 된 케이스가 있어서 그런 것을 한번 만들어보고 싶기는 한데, 지금은 너무 어렵고 너무 많이 생기기도 하고 또 자꾸 실패해서 없어지기도 하니깐, 그런 것은 좀 힘들 것 같고 그래서 그냥 다시 취업을 했으면 좋겠다 라는 생각을 해요.” (참여자2, 10월 21일 오전).

- 자활근로사업 참여자들의 경우는 일을 하면서 일정한 급여를 받는 것에 더해 일을 하면서 익히게 되는 기술들을 더욱 발전시키고자

하는 욕구도 갖게 되고, 이를 통해 이후에 자활근로사업 기간이 종료되어 일반 시장 일자리에 자리를 잡기 위해서라도 더욱 노력을 해야겠다는 의욕을 갖게 됨. 이것은 역량 강화로 이어질 수 있음.

“경제적으로 되었다는 것은 내 생활보장이니깐. 그런 측면으로 보았을 때는 다 좋아지기 했으니깐. 여기 들어오고 나서 100%는 아니더라도 70% 정도는 나아진 것 같아서. 그것을 생각하면 뭐. 그렇다고 밖에 나가서 사회적기업이니 뭐니 따진다고 해도 확 오지는 않아요. 아직까지는. 제가 직접 나가보고 해보면 알텐데, 옆에서 본 생각으로는 그냥 기업이라고 해서 나가도 쉽게 생각을 하면 안될 것 같고, 나가면 여기에 서보다 2~3배 노력을 해야 하는데, 쉽게 생각을 하시고 나가는 분들이 많아요. 그래서 내가 만약에 나간다면 이렇게 해야겠다라는 생각을 하게 되더라구요. 너무 가볍게 생각을 하면 안되겠다. 그런데 저희가 찾아서 만들어나가는 것이지 그분들이 다 해줄 수 있는 것은 아니니 때문에, 그런 것들이. 내가 만약에 앞으로 나가면 이렇게 해야겠다 라는 생각은 하게 되더라구요. 가볍게 생각하지 말자 좀더 노력을 해야겠다. 그리고 제가 여기에 있으면서 저희가 한 가지씩 배우니깐. 또 그것만 배우는 것도 아니고 커피와 관련해서 로스팅하는 것, 커피에 대해 그러한 것들을 배워서 자격증도 딸 수 있는 기회가 있어서, 있을 때 많이 하자라는 생각을 하게 되는 것 같아요.” (참여자1, 10월 21일 오전).

- 역량 강화와 관련해, 지역자활센터에서 제공하는 교육이 실효성을 지닐 수 있도록 각 개인이 지닌 창업이나 취업에 대한 향후 전망과 계획에 부합하는 방향으로 교육을 제공하고, 창업을 원하는 사람들에게는 그를 위해 필요한 적합한 자원도 함께 연계해 주기 위한 노력이 필요함.

“지금은 교육은 넘치고, 교육에 대해서 전문성 있게 받고는 있지만 이게 사람마다 다른 것 같아요. 지금은 직무교육이나 소양교육이나 받고 있는데 내가 꼭 필요하다고 생각을 하고 교육을 받으면 그것이 전문성이 있는 것이고요. 그런데 이걸 교육은 교육이다 하면 그냥 끝이거든요 그런데 나가서도 개인적으로 창업을 하고 있는 분들도 계시는데 각자 개인이 마음을 먹는 것에 따라 달라지는 것 같아요 물론 창업을 하는 것

이런 돈이 필요하기도 하니깐, 내가 창업을 하고 싶어서 교육을 받고 잘 하고 있는데 결국은 막상 가면 돈이 없어서. 결국은 돈이 중요한 것 같아요 결국 돈 때문에 안되겠다 해서 포기하시는 분들이 많아요. 이왕이면 자신이 돈이 되고 본인이 창업을 해서 나가는 것도 좋지만, 그렇게 안 된다면 일자리를 연계해서 하는 것이 일을 할 수 있는 것이 좋지 않나 하는 바람이 있죠.” (참여자1, 10월 21일 오전).

2) 정서적 안정 및 관계적 성장

- 정기적인 소득이 생김으로 인해 미래에 대한 예측 가능성이 높아지는 것은 자활사업 참여자 개인의 정서적 안정에 도움이 됨. 이를 토대로 내면에서의 자기효능감이 높아지고, 자신감과 의욕이 증진됨. 동시에 가족이나 함께 일하는 자활근로사업단의 동료들과의 관계도 안정되기도 하고, 적극적인 참여자의 경우에는 일터에서의 리더십을 키우는 등 사회적 관계 측면에서의 역량을 강화하게 되기도 함.
- 자활근로사업 참여자들이 느끼게 되는 경제적 안정감은 정서적 안정성을 높이는 데에 크게 기여하기도 함. 일자리를 갖고 있다는 사실 자체만으로도 정서적 안정감을 갖게 된다고 함. 그리고 개인 내면에서의 정서적 안정감은 가장 가까운 존재인 가족들과의 관계가 개선되는 데에도 크게 영향을 미침.

“일 자리를 가지고 있는 것 자체가 힘이예요. 내가 무엇을 하고 있구나 이 생각을 하는 것이 제일 좋고. 만 65세가 넘어서 연세 때문에 나가시면 그냥 멍하니 앉아서 ‘아 내가 아무 능력이 없구나. 나는 일을 할 수 있는 능력이 있는데.’ 이런 생각을 하시면서 우울증이 없던 분들도 우울증이 올 수 있거든요.” (참여자2, 10월 21일 오전).

“일단 경제적으로 안정이 되니깐 정서적으로 좋아져요. 우리는 거기서부터 시작을 해서 들어오기 때문에... 네 맞아요. 가족이랑도 관계가 좋아져요. 돈이 없는 경우에는 애들이 무엇을 원하면 ‘응. 돈 없어.’ 이런

게 할 수 있고, 그것이 반복이 되면 짜증을 내기도 해요. 그런데 지금은 좋아졌고, 애들도 웃고 다니고 안 싸울 수는 없지만 돈을 달라고 했을 때 많이는 아니더라도 줄 수 있는 것이 상황이 생겼으니깐.” (참여자1, 10월 21일 오전).

“여기에 들어와서 저는 무조건 안정적으로 일단 생활이 그렇게 되었고. 애들조차도 어릴 때 늦게 하는 일도 하고 해서 애들을 못 챙겼는데, 처음으로 여기에 들어와서 하는 것이 저녁식사를 같이 하는 것이 너무 좋다고 해서 아 이런 것이 행복이구나 싶어요. 돈은 조금 받아도. 그래서 지금은 애들이 크고 너무 잘 키운 것 같아서 애들도 고마워하고 잘 살았다 생각을 해요. 그래도 여기에 다니고 있지만 그래서 저희 애들도 그래서, 저는 어떤 사람들은 청소한다 이러면 지금 다니는 분들도 왜 청소하는거 티내고 다녀? 광고하고 다녀? 이러는데 저는 그런데 아이들이 어릴 때부터 엄마는 이러한 일을 해 말을 했거든요. 큰애 같은 경우도 하다못해 애들이 학교 다니면서 엄마 생각나서 그 학교에 청소하시는 분들 보면 음료수 하나 사서 감사하다고 했다고 하면, 참 잘 키웠구나 이러면서 행복해 하고 있어요.” (참여자2, 10월 21일 오전).

- 또한 자활근로사업 참여자들은 다른 사람들과 마찬가지로 9시에 출근해 6시에 퇴근하는 일상생활을 경험하면서 그를 통해 사회에 적응한다는 감각을 갖게 되기도 함.

“자활이 보면 9시 출근 6시 퇴근이에요 일반 직장인들과 똑같은 구조로 되어있고 국기법에도 반드시 일을 해야 돈을 조건부로 지급해야 해요. 그런데 한 분이 할머니 돌아가시고 집에서 생활하신 분이 계셨는데 자활에 오셔서 어쩔수 없이 나와야 하는데 졸업을 할 때 했던 말이 자기가 도움을 받는 것이 아니라 자기는 9시 출근을 해서 6시 퇴근하는 것이 너무 좋다고 하더라구요. 이것을 졸업하면 이게 없으니깐 자기는 또 (과거로) 돌아갈까봐 그런 걱정을 하시더라구요. 그래서 자활센터가 사회에 적응을 시키는 것이 있습니다.” (지역 자활기업 대표, 10월 21일 오후).

- 자활근로사업 참여자들은 자신들이 일방적으로 국가의 도움을 받는 존재가 아니라 자신의 능력(노동)을 통해 일을 하는 대가로 급여를 받는다는 인식을 갖게 됨으로 다른 사람들을 대할 때 당당한 자세를 갖게 됨. 이는 사회생활 측면에서의 관계적 성장과도 연관됨.

“그런데 우리도 세금을 같이 내고 있고, 우리가 일을 안 하고 그냥 (급여를) 받아가는 것도 아니고. 저희는 이제는 손님이 와서 이거 어디서 하고 어떤 식으로 운영을 하고 뭐라고 하면 당당하게 말씀을 드리고, 뭐 그분들도 검색을 하면 아시겠지만 여기는 자활센터나 구청에서 운영을 하는 거냐고 물어보시면 자활센터에서 운영을 하고 있고 경제적으로 힘든 분들이 일을 하시는 거다 하고 얘기해요. 그러면 ‘음~’ 이려고 가시더라구요. 모르시는 분들이니깐 지금은 오히려 밝히고 나니깐 떳떳하고 해요. 심리적으로 안정감이 말을 하고 나서부터 그렇게 느껴지기 시작한 것 같아요. 공표하고 나서.” (참여자1, 10월 21일 오전).

“제가 일을 해서 제가 돈을 받는 것으로 생활을 하고 있다는 것이 제일, 일단 제가 움직이고 그만큼 대가를 받아오기 때문에 그 생각 자체가 큰 도움이 되는 것 같아요.” (참여자1, 10월 21일 오전).

“여기에 들어오면서 자신감은 엄청 생겼어요. 처음엔 손님한테 인사하는 것도 얼굴 한번 쳐다보는 것도 어렵고, 목소리도 작게 하고 그런데 지금은 좀 나아지고 있고 나 자신으로도 잘하고 있다 라고 생각하는 편이고 뭐 그렇게 생각을 하게 되는 것 같아요.” (참여자1, 10월 21일 오전).

- 구체적으로 자신이 속한 일터에서 자신이 할 수 있는 역할을 파악하고 그것에 대해 능동적이고 적극적으로 대응하려는 모습을 보이게 되기도 함.

“개인적으로는 사업단 자체도 공동체라서 그 공동체를 잘 이끌어 나갈 수 있게 조금이라도 도움이 되게 하려고 해요. 카페는 기계들이 많잖아요. 여러 개 기계가 매장에 있는데, 매장에서 머신에 문제가 있다 그러면 바로 문제를 대처할 수 있도록 알고 가야 하는데, 그것을 유튜브로 보고 배우고 조금만 찾아서 보면 대처할 수 있거든요. 조금이라도 전화

가 왔을 때 조금이라도 도움을 줄 수 있도록 알려고 노력하고 있어요. 그 매장에 대해서 얘기하고 어떤 식으로 해라 청소는 어떤 식으로 해라 이렇게 하고 있어요.” (참여자1, 10월 21일 오전).

- 물론 관계적 측면에서 같이 자활근로사업에 참여하는 참여자들과 성향이 다르거나 혹은 우울증과 같은 증세를 가진 참여자들과 함께 일하는 과정에서 어려움이 발생하는 경우도 있음. 하지만 그러한 어려움을 극복하는 방법을 익히고, 개선할 수 있는 방향을 만들어가면서 자신감을 갖게 되기도 함.

“카페사업단에서 있는 분들은 젊은 사람들도 아버지는 어머니나 한분이 안계시고 아프시거나 이러한 분들이 와요. 그런데 젊다고 해서 다 정신적으로 건강하지는 않아요. 저희 같은 경우는 뭐 나이가 들면 가끔씩 깜빡깜빡 하는데, 그런데 지금은 뭐 정신적으로 너무 좋아요. 지금은 같이 일하신 분들이랑도 너무 좋아요. 그런데 우리가 생각했을 때는 갑자기 화를 내거나 또는 그 반대로 너무 착 가라앉고 갑자기 확 올라가고 그런 분들도 있거든요. 사업단을 어디를 가도 정신적으로 건강하시는 분들만 오는 것이 아니에요. 그래서 저 분들은 어때서 어렵고 이러한 분들이 있어서 그런 분들이 제일 많아요. 그래서 본인들이 그러한 스트레스를 받고.” (참여자1, 10월 21일 오전).

“저희 같은 경우에는 초등학교에서 두 분이 일을 하시면 두 분이 다 사이가 좋을 수는 없어요. 그런데 일이 힘들게 하시는 분들이 있거나 재미있게 하시는 분들이 있어요. 그런데 서로 맞출 수가 없는 거예요. 서로 화합이 중요한데 그게 제일 안 되는 것 같아요 어떤 분은 말은 적게 해도 알아듣는 분들이 계시고 어떤 분은 계속 반복해서 얘기를 해도 못 알아듣는 분들이 계시고 답답할 정도로. 성향은 어쩔 수가 없는 것 같아요. 아니면 나도 우울하니깐 너도 우울해야해 이런, 우울증을 앓고 계시는 분들은 오실 때부터 나 오늘 너무 짜증나 이러면서 오시고. 우울증 약 먹고 있고 갑자기 가라앉고 이래서 그러한 부분들이 스트레스를 받는 분들이 있어요. 그러한 부분들이 상당히 힘들어요. 서로 말이 틀리고.” (참여자2, 10월 21일 오전).

“또 그런 것도 있어요. 본인들이 잘못을 해 놓고, 그 상황을 자기가 잘못을 했다고 생각을 못해요. 그러니깐 상대는 그것으로 상처를 받았고 사과를 받으면 ‘그래 아픈 사람이니까’ 하고 이해를 하는데, 거기에 대해서 사과를 안하고 본인은 아무 일도 없는 것처럼 대화를 하면서 넘어와요. 그러한 부분들이 힘들어요. 그런데 또 힘든 게 ‘나 아파’ 이런 식으로 말을 하면 ‘너만 아파? 나도 아파.’ 이런 식으로 가면서 왜 나도 아픈데 화를 내고, 이런 식으로 성향이 모두 달라서. 뭐 그렇다고 고치라고 해서 고쳐지는 것도 아니고, ‘될 수 있는 사람들은 서로 맞춰가는 게 어떨까요’ 이런 식으로 이야기를 하죠.” (참여자2, 10월 21일 오전).

- 자활사업에 참여하는 사람들이 안정된 생활기반 위에서 직업 관련 역량을 향상시키고, 정서적 자신감을 강화하며 사회관계에도 더욱 능숙해지기 위해서는, 자활사업 및 자활사업 참여자들에 대한 사회적 인식을 긍정적 방향으로 조성하는 것도 필요함.

“일단 저 같은 경우는 경제적인 측면에서는 좋지만 사람들 시선이 좀 그래요. 자활에 있다가 사회적기업에 취업을 하시는 분들이 있어요. 그런데 그 분들도 자활을 해서 도움을 받고 나갔으면서 자활을 무시해요. ‘자활은 일을 못해’ 라는 식의 인식을 가지고 있는 사람들이 간혹 있어요. 그러한 시선도 바뀌어야 할 것 같고, 여러 가지로 저도 자활을 다니면서 한번 그런 것을 느꼈어요. 사람들이 ‘자활은 못살아. 저 사람들은 나라에서 어떻게 하시는 사람들이야.’ 이런 시선이 있어서 상처를 받아요.” (참여자2, 10월 21일 오전).

“ ‘저 사람들은 자활출신이야.’ 이러면 저는 괜찮은데 좀 그런 부분에 상처를 받는 사람들이 많아요. 그러한 부분이 없어져야 하지 않을까 생각이 들어요. 그리고 더 좋은 말은 없을까요 수급자보다 더 나은 용어가 없을까요, 용어에서도.” (참여자2, 10월 21일 오전).

4. 자활사업이 창출하는 사회적 가치 논의 3

: 조직 차원에서 공익 기여형의 유지 가능한 일자리 창출과 그 외 사회적 파급효과 창출

1) 공익 기여형의 유지 가능한 일자리 선도적 창출

(1) 광역자활센터 및 지역자활센터

- 광역 차원 지역의 산업 기반 특성에 부합하는 광역 자활기업 혹은 개발 시군구 단위의 지역 자활기업 설립 지원하는 것 외에도 자활 기업을 네트워킹하는 일을 통해 자활기업들이 지속가능하도록 지원 함으로 지속적인 일자리를 창출함.

“광역자활센터는 사실 똑같이 인큐베이팅으로 내보내는 게 많이 완료되었다고 하더라고요. 그만큼 자활기업을 네트워킹해서 나갈 수 있도록 도와 주느냐 뭐 이런 미션이 중요한 사회적 가치로 있을 것 같아요.” (연구 참여자1, 12월 2일 오전).

- FGI 결과 지역자활센터는 자활근로사업단 운영, 신규 일자리 창출 사업 추진하는 과정에서 자활근로사업 참여자들의 일 경험 축적을 돕고, 그들이 자활근로사업 기간 만료 후에도 안정적인 일자리를 가질 수 있도록 지원하는 역할을 수행함.

“저는 조직적인 변화를 크게 생각을 하였고, 그 중 하나가 **지속가능한 일 자리를 위해 주민들이나 팀장들의 역할이 만들어져야 하고**, 그것을 위해서 자활센터를 운영을 하되, 직영 사업 중심으로 하면 어떨까 라는 생각을 했어요. 직영사업도 그냥 막 일반 경제처럼 돈을 받고 하는 것이 아니라, 의미 있는 일을 하는 것이 어떨까 생각했어요. 저희가 지금도 진행 중에 있지만 도시공사를 통해서 청년주택이라든가 매입임대 관리사업이라든가를 진행하고 있어요. 청소팀장님도 저희 참여자 출신이고, 이후에는 채용을 하면서 늘려나갈 계획이고, 도시공사 사업들도 청소 쪽 자활근로사업단에서 만료되신 분들을 우선 채용을 계획하고, 그런 단계

까지는 온 것 같아요. 그런 쪽 하나랑, 실무자들에 대한 처우가 너무 약한 것에 대해서 타 지역과는 차별화되게 하려고 하고, 또 하나는 **지역사회나 사회적경제 영역은 굉장히 취약한데 그에 비해 지역자활센터는 갖추어져 있다고 봐요. 공간도 그렇고 급여도 그렇고. 이런 것들을 사회적경제 쪽과 같이 연대를 해서 필요한 것들을 서로 나누어서 해야 할 것 같아요.**” (지역자활센터장, 10월 21일 오후).

- 지역자활센터의 사회적 미션은 자활참여자의 역량강화를 통해 취창업을 목표로 하고 있지만 결국은 참여자의 삶은 자주적으로 살 수 있는 변화를 이끄는 것을 목표로 하고 이를 측정해야 한다는 것을 FGI를 통해 확인할 수 있었음.

“지역자활센터의 사회적 미션이 뭐냐 하면 얼마나 자활에 많은 자원과 적절한 관리와 기존 시장에서 또 다른 삶을 가기 위해서는 역량강화를 하고 임파워먼트의 기본 전제는 여러 가지 지원을 통한 사업이 있잖아요 **임파워먼트의 결과가 취업창업으로 나가야 하는데 그거에 대한 문제도 있는거예요. 근데 그것을 극복하지 않은 상태에서 정책적 미션을 다시 시장으로 나가는 프로세스일 거예요. 근데 그런 정책적 미션을 선택을 하는 것 같구요 임파워먼트로 끝에 결론은 결국은 내 삶을 자주적으로 살 수 있는 변화가 되느냐 변화할 수 있는 측정이 여기에서는 역량강화라고 표현을 했어요.** (연구참여자1, 12월 2일 오전).

- 한편, 인터뷰 대상인 수도권 지역자활센터는 사회적으로 의미 있는 분야에서 모법인인 사회적협동조합이 직영으로 운영하는 사업 범위를 확대함으로써 이러한 목적을 달성하고자 함.

“**센터에서 가장 강조하는 것도 일자리인 것 같아요.** 직영사업도 말씀하셨는데 이것을 개발하고 만들어내는 것도 인건비를 봐도 센터장님 작년에 시의 임금보조금 같은 경우에도 계약직도 공평하게 다 똑같이 시에서 받을 수 있도록 만들어놨거든요. 올해 시에서 임금보조 수당이라는 것을 갑자기 만드는 바람에 저희가 사협(사회적 협동조합)에 있는 금액을 못드리게 되었어요. 예를 들자면. 그러한 것들을 시도할 수 있거든요. 직원들을 공평하게 임금보조를 줄 수 있는지 금전적으로 본다면 이것은 직

원들만의 문제이지만, 청소반장님이 직원으로 들어오실 수 있는 것도, 계속해서 괜찮으신 분이라고 해야 할까요. **노력하시는 선생님들은 사회복지 사회적경제와 함께 끌고 가는 것 같아요 방향이.**” (지역자활센터 직원, 10월 21일 오후).

- 즉, 이명박정부 이후 현재의 지역자활센터는 상대적으로 근로역량이 부족한 사람들이 보호된 일자리 개념으로서 일을 하는 곳임. 일반 시장 일자리로의 취업이나 창업을 목표로 삼기보다는 그 전에 우선 지역자활센터 자체가 자활근로사업 참여자들에게 일종의 직장 역할을 할 수 있도록 안정적이고 지속 가능한 일자리를 만들고자 노력하고 있음.

“자활센터에 오는 것에 직장이 되었음 좋겠다가 생각이예요. 자활에 참여 하시면서 인센티브는 타지역보다는 많이 드리는 편이라 뭐 그것은 소득이 잡히는 것이 아니거든요 그런 것들이 지금 더 직장인으로써 그런 개념이 더 있죠.” (지역자활센터장, 10월 21일 오후).

- 그리고 지역자활센터는 사회적경제 기업들과의 연계를 통해 일할 인력이 필요하지만 예산이 부족한 사회적경제 기업들에 인력을 파견하는 방향의 사업도 추진할 수 있다고 봄.

“또 한편으로는 사회적경제 쪽도 일을 할 수 있는 사람은 많이 필요한데 예산이 없어서 못하는 부분들을 자활(자활근로사업)이랑 연계를 해서 한다면 자활에서 어쨌든 그나마 급여라도 지급이 되니깐 그런 게 좋지 않을까,” (지역자활센터장, 10월 21일 오후).

- 한편 지역자활센터가 지역 내 자활기업의 사업 영역을 확대하는 것을 지원함으로써 자활기업의 지속 가능한 일자리를 만드는 데에 기여하기도 함. 그러나 이전과 다르게 자활기업과 지역자활센터의 연계는 약화되었음.

“저희가 이번에 주간보호센터를 오픈을 했어요. 그런데 사실 거의 10년을 돌봄사업을 하고 있는데 무료반찬서비스 이러한 것들을 하면서 돈을 많

이 모아져 있지 않아요. 실제로 근로기준법 지키고 뭐하고 하면 돈이 없어서 주간보호센터를 하려고 하는데 대출을 해서 하려고 해도 돈이 부족해서 어떻게 할지 고민하다가 1억을 자활센터에서 보증금을 빌려서 하게 되었는데 어떠한 사업을 하게 되거나 참여주민들에게나 이용자분들에게 필요한 경우가 있을 때 자활센터에서 도와주시고 주민분들도 우리 사업에 참여하시는 분들도 친정같은 그런 생각을 하시는 것이죠. 자활센터에서 뭐 한다고 하면 저기에서 우리가 뭘 한다, 그런게 많고 관심을 가지고 그런데 저희가 자활기업으로 오래가다보니 초반에 지역자활센터에서 독립을 할 때는 참여 주민분들이 같이 독립을 해서 가고 있는데 그 분들이랑 같이 하고 있어요. 근데 지금은 넘어오시는 분들이 많지 않아요. 그때는 돌봄사업 성장기 시작할 때는 참여하시는 분들도 많았는데 같이 넘어왔는데 지금은 몇 차례 했는데 그게 잘 안되더라구요.” (지역자활기업 대표, 10월 21일 오후).

- 다만, 자활기업으로 독립해 나가면서 지역자활센터에서 해당 사업 영역을 모두 갖고 나가는 경우도 종종 있음. 지역자활센터로부터 운영 방식이나 가치와 관련된 간섭을 받지 않고 독자적으로 자신들의 활동을 하고자 하는 의욕이 있는 경우임. 하지만 그로 인해 지역자활센터와 자활기업 간의 인력 수급 구조가 끊어지는 상황도 발생함.

“자활기업 입장에서는 센터가 싫은거죠. 그동안 센터는 관여를 하고 사회적 가치는 만들어야 하고 협동조합도 만들어야 하고 협동조합을 만들었어요. 그런데 작동이 안되는 거죠 여기에서도 나이 먹고 늙고 있는데 사람은 어디에서 뽑아야 하나 우리보고 사람은 달라고는 하는데 자활근로 사업단이 있거나 이런 것을 연습을 해 본 사람이 있어야 하는데, 연계가 안되는 것이 아쉽죠.” (지역자활센터장, 10월 21일 오후).

- 자활사업은 변화하는 사회 상황에 부합하는 업종 분야에서 공익형 일자리를 선도적으로 창출하는 역할을 수행해 옴. 다만, 그러한 일자리가 자리를 잡기 위해서는 자활사업에 대한 평가를 하는 기준으로 매출을 포함시키는 것에 대해서는 고민해야 할 지점임.

“저희가 계속 요구를 했던 것은 일반적으로 수급자들에게 나가는 쌀들을 저희가 우리가 배달을 하겠다. 그런데 우리는 복지부 일이고 안 된다고 하다가 2001년 정도부터 복지부로 넘어가면서, 전국에 있는 자활근로센터에 넘어가면서 사회적기업으로 전국에 지금 다 깔리고 있고, 거기에서 사회적 가치를 만들고 있죠. 저희가 그것을 요구를 했어요. 독거어르신에게 한 달에 한두 번 방문을 하니깐 이분들이 어디 아프신지 그것까지 체크를 하면서 초창기에는 그렇게 진행을 했어요. 이 사업은 지역자활센터가 하는 경우도 있고 자활기업이 하는 경우도 있어요.” (지역자활센터장, 10월 21일 오후).

“지역특화사업은 이번에 저희가 제안을 했는데 광역자활이 저희가 제안서를 다 써서 드리고 아이스팩 사회적 문제에 대해서 공익형 일자리를 만들자 매출을 내는 것이 아닌 공익형 일자리를 내서 광역단위에 있는 주민센터에 다 할 수 있게 그렇게 해서 그래서 제안서를 써서 드렸고, 저희는 저희 나름대로 환경 제안사업으로 아이스팩을 처리할 수 있는 이제 아이스팩에 얼리고 인공창고라든가 광역단위에도 한번 해보자 했는데 전기차까지 해서 다 넣어서 유통도 해보려고 했는데 2월에 제안서를 넣었는데 시가 돈이 너무 많이 든다고 해서 이걸 뺐어요. 그래서 그럼 시 없이 우리가 따로 하겠다 해서 했는데 장소랑 사업모델 만들자 했는데 코로나 때문에 지연이 되어서 8월에 다시 제안서를 쓴 것이 있어요. 그런 것들이 지역특화사업으로 가지 않을까.” (지역자활센터장, 10월 21일 오후).

(2) 자활기업

- 자활기업은 자활근로사업 종료 후 취업을 희망하는 사람들에게 유지 가능한 일자리 제공하고 있음. 또한 최저임금 이상의 급여 수준 지급을 넘어 유지 가능한 일자리 창출하고 규모화 통해 지속 가능한 사회적기업 등으로 발전하고 있음.
- 자활기업이 제공하는 일자리는 지역자활센터가 시행하는 자활근로사업을 통해 제공되는 일자리와는 약간의 차이가 있음. 자활근로사업은 보호된 시장으로서 참여자에게 정서적 안정을 제공할 수 있으나,

자활기업은 일반 시장의 기업들과도 경쟁하는 위치에 놓여 있음. 다만, 자활기업들은 일반 영리 기업과는 달리 조직 내 주요한 의사결정에 있어서 구성원들의 의사가 조금이라도 반영될 수 있도록 노력하고 직원들이 지속적으로 일을 할 수 있도록 지원하는 데에 초점을 둠.

“참여자들이 느끼는 편안함이 자활근로사업단에 계실 때와 자활기업에 계실 때는 다른 것 같아요. 자활에서는 일반 시장이 아닌 보호된 속에서 정서적으로 안정이 될 수 있지만, 자활기업은 저희는 일단 돌봄이니까 상대적으로 저희가 직원 분들에게 해드리는 것이 거의 없어요. 10년을 다녀도 최저시급으로 맞춰서 받는 월급인데, 10년 동안 꾸준히 다니시는 게, 안정적인 일자리를 연결해드리려고 하고, 조금이나마 본인의 의사가 반영이 될 수 있도록 그렇게 운영하려고 하는 것 (덕분인 것 같아요). 그리고 자활센터와 연계해서 활동들을 하잖아요. 그 분들이 그런 면에 자긍심이 있으시고 그러한 안정감이라는 것이 자활사업에 참여하시는 것이라 자활기업은 다른 것 같아요.” (지역 자활기업 대표, 10월 21일 오후).

- 경제적으로 매달 일정한 급여를 받으면서 서로 동질적 상황에 놓여 정서적인 안정감을 공유할 수 있는 사람들과 일한다는 점에서는 강점이 있으나 자활기업이 주로 다루는 업종은 상대적으로 열악한 조건의 일자리가 다수를 차지하는 업종이라는 한계가 있음

“자활기업이 갖는 한계는 분명 있어요. 그분들이 하고 싶은 어떤 직업적인 다양성은 없잖아요. 그냥 돈 없고 밑천 없고 기술 없는 사람들이 할 수 있는 그러한 것이기 때문에, 그러한 한계점은 있지만, 경제적이고 정서적인 것들이 자활에서 안정이 되었을 때, 전제는 근로능력이 있는 분들, 특히 여성들에 한해서는, 아이들이 커 나가고 본인이 뭔가를 하기 어려운 시기에는 안정성이 있고, 자활기업 일자리를 발판으로 해서 좋은 일자리가 생긴다면, 나갈 수 있는 것은 있는데, 한계는 있다고 생각해요. 저희 같은 경우 돌봄을 하고 있는데, 돌봄의 경우는 10년을 해도 매번 비슷하니깐.” (지역 자활기업 대표, 10월 21일 오후).

- 반면 자활기업이 제공하는 일자리는 일반 시장 내 기업에 비해 노동권을 보장해 준다는 크나큰 특성을 지님.

“돌봄센터에서도 직원이 아프면 3개월 질병휴가 줄 수 있는데 그것 지켜드리고, 산재 다 해드리고, 저희 직원 분들은 자녀들이 결혼하면 산후조리 상담해 주시겠다고 휴가내시고, 해외여행 가는 것도 휴가는 내드리니, 그런 것은 좋아하세요. **근로환경이 눈치보고 회사생활을 안 해도 되는 것.**” (지역 자활기업 대표, 10월 21일 오후).

2) 사회적 파급효과 창출

- 각 조직이 위치한 지역(주로 지역자활센터의 경우 도시와 농촌에 위치한 경우 각기 다른 기능을 부여할 수 있음)의 특성, 업종(자활기업은 다양한 업종에 분포함) 특성에 따라 창출할 수 있는 파급효과는 다양할 수 있음.

“**사회적 파급효과 창출이라고 하는 측면에서 자활 특성을 고려해야 한다.** 사실은 업종이나 지역의 특성을 고려해야 한다는 일반적이기 때문에 사회적 파급효과 측면에서는 다른 사회적 경제와 같은 지표를 써야 하는 것도 필요하겠다. 사회적 설득력을 할 수 있겠다 정도로 제 의견을 정리하면 될 것 같아요.” (연구참여자2, 12월 2일 오전).

(1) 광역자활센터 및 지역자활센터의 사회적 파급효과

- 자활센터는 지역적 특성을 반영한 특화된 역할 수행 등을 통해 사회적 가치를 확장할 수 있뿐 아니라 사회적경제 조직들과 자활기업 및 자활센터 간 네트워크 구축 등을 통해 파급효과를 극대화 할 수 있음. 또한 연대사업을 통해 지역적 확장과 사회적 확장이 되고 사회적 가치의 지표로 이러한 부분이 포함되어야 한다는 것을 FGI를 통해 확인할 수 있었음.

“자활사업단에서 출발해서 자활로 지역에 뿌리를 내밀면서 **지역의 중요한 플랫폼** 아니면 일자리와 생태계를 담당하는 중요한 사회적경제 조직으로서 자리매김을 하는 것이잖아요. 그러면서 이제 자활을 하면서 사회적기업이면서 사회적 협동조합이고 두군데 다 이런 우대를 가지고 있는 사실은 어떻게 보면 사회적으로는 자활기업이 이렇게 넘어가는 좋은 모델인데 그러한 부분이 자립도 조정이나 연관된 지표? **지역적 확장, 사회적 확장, 연대사업**이라든지 **이러한 부분을 측정할 수 있는 것이 지표가 들어기면 좋을 것 같아요.**” (연구참여자 2, 12월 2일 오전).

- 지역자활센터에서 지향하는 사회적 가치가 무엇인지를 뚜렷하게 설정하고 그것을 자활센터 내의 직원들 간에서 공유하는 것도 또 다른 측면에서의 사회적 가치라 할 수 있음.

“직원입장에서 제가 11년도 센터에 입사를 했는데 들어올 때부터 사회적 경제를 공부하고 있더라구요. 저 같은 경우에는 사회복지가 뭔지도 모르고 들어 온 입장에서 직원자체 교육을 하는데 그 **교육으로 거부감이 없어진 것 같아요. 다른 센터와 얘기를 해보아도 자긍심을 가지고 있고.**” (지역자활센터 직원, 10월 21일 오후).

- 지역자활센터 중 사회적협동조합으로 모법인이 법인격을 전환한 사례의 경우에는, 매출 금액의 일부분을 자유로운 목적으로 사용할 수 있음. 인터뷰한 사례의 경우는 매출 금액 중 일부를 이용하여 자활 근로사업에 참여하는 주민들의 치과 진료와 치료를 지원함. 하지만 이는 전형적인 지역자활센터의 사례라고 보기는 어려움.

“**기관운영비 중에 일정 부분을 주민분들에게 치과치료를 지원하고 있어요.** 매년. 일반 재단이나 그런 곳에서 줄 때는 100만 원 정도밖에 지원이 안 되는데, 저희는 한번 고칠 때 완벽히 고쳐드리자 해서 1인당 700만 원 정도 드려요. 대신 의료생협과 MOU를 맺어서 신청하신 분들 받아서 진료 검진하고 우선순위는 병원에서 결정하고. 매칭을 해서 주민들은 최대 80만원으로만 부담을 해서 치과치료를 해주고 있어요.” (지역자활센터장, 10월 21일 오후).

- 또한 지역자활센터는 센터를 통해 자활근로사업을 하는 참여자들에게 필요한 생활기반을 마련하도록 지원해 주고, 심리 상담을 시도해 보기도 함. 하지만 그러한 심리적, 정서적 측면에 대한 지원은 참여자들이 낙인감 때문에 민감하게 반응해 지속되기 어려운 측면도 있음.

“제가 사업단에서 본 선생님의 케이스를 보면, 목욕탕에서 한 두달 사셨던 분이 있었는데 저도 몰랐어요. 이혼을 하시고 배우자와 애들은 집을 주고 자기는 목욕탕에서 먹고 살고 하는거죠. 고시원 준비를 하면서. 그런데 아침에 목욕탕 냄새가 나서 선생님께 여쭙어봤어요. 무슨 일 있냐 했더니 말씀을 하셨는데 선생님들은 주택에 대한 얘기를 하는데 주거비라든지 그분의 경우 센터장님이랑 구랑 연계를 해서 임대료 지원 받아서 원룸을 지원해드린적도 있거든요. 그런 것을 보면 그때 자신감을 찾더라구요. 선생님들을 어떻게 연결을 해서 어떻게 해드리면 이분이 여기에 와서 편안하게 지내는가 그런데 대부분은 선생님들과 상담 많이하면 애들 교육문제에도 있겠지만 주거 이렇게 큰 것 같아요. 차상위로 가신분들은 급여가 올라가니깐 1인가구가 ,주거비가 확 내려가거든요. 대부분이 주거비가 안되거든요. 그래도 여기 계시는 동안은 그러한 부분이 보안이 되면 좋을 것 같아요 자활급여 130받고 20만 원 나가면 비슷하다고 생각을 해서 차라리 안오고 생계급여 받지 그런 방법을 찾는다면 아니면 자활에 오셨으니깐 맞춤형 이런 저런 혜택을 맞추어야 되지 않을까 그냥 금액적으로 맞춰야 하지 않나 그래야 탈수급도 빨리,,” (지역자활센터 직원, 10월 21일 오후).

“심리 상담을 작년에 한 번 시도를 했는데 지속적으로 가자 했는데 이게 안되더라구요. 본인들이 사업단에서 봤을 때 문제가 계신 분들만 모았는데 이미 아시던데요. 내가 문제가 있어서 부르는 거 아니냐 하면서 미술 심리 이런 것들 집단으로 해보자 했는데 그것은 실패를 했어요. 아시더라구요. 본인들이 거부를 하는거죠. 낙인효과를,, 그래서 개인별로도 해주겠다 그럼 그런데 그것도 거부를 하시더라구요.” (지역자활센터장, 10월 21일 오후).

“저희가 주민협동이라고 거기에서 동아리를 모집해서 난타 이런거 하면 1

년 먹은게 속 내려갔다고 엄청 좋아하세요. 그러한 것처럼 비슷하게 센터 도움 받아서 하긴 했지만 그런 이야기를 들으면 사업단에서 진행을 하려고하면 진행이 어렵더라구요.” (지역자활센터 직원, 10월 21일 오후).

- 한편, 지역자활센터는 기초 지자체 단위 내에서의 타 사회적경제 조직과 네트워크를 형성하여 정보를 공유하고 공동 사업을 추진하기도 함. 그 외의 관 조직이나 중소기업 협의회 등의 지역 기반 기업 연합 조직과도 연계를 추진함.

“구 단위 협동사회경제(사회적경제)랑 묶여있어서 거기에서 같이 정보공유라든가 사업도 진행하고 관하고 연계가 되어있고 광역단위에 있는 구 단위 시장들이랑 같이 활동하고 있고 역할들에서 정보공유를 하면서 정보를 하나씩 쌓아나가면서 공유하고 있고.” (지역자활센터장, 10월 21일 오후).

- 그러나 자활기업의 경우 다른 사회적경제 조직들과 구체적인 사업을 함께 하는데는 어려움이 있다고 확인됨. 이는 지역에서 범 사회적경제 조직 간의 네트워크보다는 협동조합 간 혹은 사회적기업 간의 네트워크 중심으로 이루어지고 있는 것으로 판단됨

“직접적인 사업을 연계해서 사업을 진행하려고 했는데 중소기업협의회랑 연계해서 하려고 사회적기업 한마당이라든지 진행을 하고 아니면 저희가 주간보호도 물품이나 필요한 것들이 있을 수 있는데 그러한 것들을 저희가 구매를 하거나 다른 곳에서 구매를 할 수 있지만 거기에서 구매를 하죠. 사회적경제협의회에 속한 기업들에서. 그런데 구체적으로 사업을 같이 하는 공동으로 개별 기업끼리 하는 것은 실제로는 진행이 잘 안되더라구요. 말은 나와도 어려운 것 같아요. 저희가 뭐 프로그램을 할 때도 요청을 하거나 한 적은 있는데 한 두번 진행은 되었는데 사회적경제에서 어떠한 목적으로 가지고 하는 것은 같이 진행이 안되었구요. 나머지 이제 협의회에서의 역할이나 같이 공동사업이나 몇 년째 처음에 만들 때부터 이런 것들은 진행을 하고 있고요. 광역 단위는 광역 단위 협회차원에서도 사업들을 만들려고 해서 광역단위 대부분에서 활동들은

다 하고 있는 것 같아요.” (지역자활기업 대표, 10월 21일 오후).

(2) 자활기업의 사회적 파급효과

- 자활기업은 다양한 업종에 분포되어 있고 사회적 파급효과는 업종별, 기업의 사업 진행 방식별로 다양하게 나타날 수 있음. 인터뷰에 참여한 지역 차원의 자활기업 대표는 돌봄서비스 업종에 종사하고, 광역 자활기업 대표는 집수리 업종에 종사함. 각 기업 대표들은 자신의 조직이 속한 업종과 관련해 그 업종에서의 일을 통해 사회에 기여한다는 명확한 인식을 지니고 있었음.

“제가 하는 일이 사람을 돌보는 일인데 이것을 통해서 같이 일하시는 분들이 안정적으로 생활하는 것도 일단 필요하고, 저희가 하는 서비스가 적어도 이 지역 안에서 다른 곳으로 가는 것이 아니라 우리 센터로 오면 존중받으실 수 있고 편안하게 지낼 수 있고 그것을 하기 위해 제가 이것을 하고 있다고 생각을 하거든요. 저는 어쨌든 지역사회 안에서 믿고 맡길 수 있는 돌봄을 할 수 있는 그런 것이 필요한 것 같고, 그것을 통해서 참여하시는 분들이 자긍심을 가지고 또 본인들이 안정적으로 일을 할 수 있게끔 하는 것이 사회적 가치가 아닌가 싶어요.” (지역 자활기업 대표, 10월 21일 오후).

- 설립된 지 오래된 자활기업들은 인적 구성 상 자활근로사업 참여자 출신의 기초생활보장 수급자보다는 그 외의 차상위 계층이나 일반 노동자들의 비중이 높아지는 경향이 있음. 그렇더라도 기업이 지향하는 사회적 목적이나 공익에 대한 기여와 같은 지향을 유지하기 위해 구성원들에게 관련된 담론들을 지속적으로 제기함.

“자활이 20년 동안 흐름에 사업단도 많이 변화하고 주요하게 하는 사업이 변화하면서 저희는 지금은 아예 자활하고는 독립된 공동체라서 운영을 하면서는 말씀을 드리죠. 여기가 어떤 생각을 하면서 하는 만든 기업인지 그래서 중요하게 생각하는 것은 중장년 여성들에게 일을 주는 곳이다 그리고 지역에서 믿고 맡길 수 있는 그런 곳을 하는 곳이다 그래서 이렇게 운영을 하기 때문에 우리가 일을 하시는 분들에게 많이 지켜주

는 만큼 그만큼 이용자 분들에게도 많이 서비스를 철저하게 해주어야 한다 그런 것을 많이 하는 편이에요 그래서 면접을 할 때도 말씀을 드리고 간담회를 하거나 그럴 때 저희가 지켜야 하는 부분들을 저희가 조금 많이 말씀을 드리는 편이죠.” (지역 자활기업 대표, 10월 21일 오후).

- 이러한 과정을 통해 자활기업에 속한 구성원들 중 오랫동안 일하면서 그 지향에 대해 공감대를 형성한 구성원들은 조직을 통해 사회에 기여하고자 하는 자세를 체화하게 됨.

“우리가 무료돌봄서비스를 어느 정도 하는데 그러면 본인들이 해서 이 분들 무료돌봄 서비스 해주어야 먼저 이야기 한다고 하시고 그리고 좋은 일을 하시게 되면 그런거 하시면서도 자부심이 굉장히 가지고 계세요. 저희가 구청에서 수급자인 아동들이 커서 독립을 해야 할 때 아무튼 그게 돈을 매칭을 해주는거예요. 그럼 그것을 나중에 타게 되는 건데 그것을 구청에서 한번 이야기를 한적이 있어요. 그래서 저희가 공지를 해서 몇 분이 참여를 했어요. 내가 퇴사를 하기 전까지 하겠다. 그래서 저희가 회사이름으로 그것을 후원을 하고 있고 그분들도 퇴사하기 전까지 본인들이 하겠다 이런 것처럼 조금 그러한 부분에서 자긍심이 있어요.” (지역 자활기업 대표, 10월 21일 오후).

- 그 결과 상대적으로 더욱 노동 강도가 강하고 일반 노동시장에서는 꺼리는 취약한 사람들에 대한 돌봄 혹은 청소와 같은 서비스도 자발적으로 제공하고자 하는 가치관을 자활기업의 구성원들이 공유하게 됨.

“돌봄의 경우에도 쉽게 말하면 이 집을 굳이 안가도 되어요. 이런 집에 아무도 가고 싶지 않아요. 그런데 저희는 간단 말이죠. 가도 혼자 안 가고, 어쨌든 돈이 되려면 혼자 가야하는데, 혼자 안 가고 여러 명이 가서 다 가서 저희가,, 우유갑을 쌓아 둔 중년 남성이 있어요. 그 분은 음료 병에 소변을 보시고 알코올 중독이라서,, 드시는 것이 커피우유만 먹고 화장실 안가고 소변을 거기에 보고 그래서 커피우유 주변에 다 바퀴벌레들이 있어요. 그런데 다른 돌봄 업체의 경우에는 싫어요. 하는데 처음엔 다 가기 싫어하는데 다른 곳에서는 돈을 받아도 가기 싫어해요 그런데 맨 처음에

는 많이 싸웠죠. 저랑 왜 대표님을 날 싫어하냐 왜 나만 그런 집에 보내
냐 그러면 선생님을 제가 믿어서 그래요 그러면 그 말을 처음에는 이해를
못하시다가 나중에는 그말을 하시고 더 심한 집들도 있었는데 이제 내공
이 쌓이셔서 다른 곳에서는 돈을 받고도 가기 싫어하는 집들을 이제 무료
로 가서 하시는거예요. 그런게 많이 같이 일을 하면서 우리가 회사를 다
니지만 이러한 부분은 우리는 좀 틀리다 그 정도 자긍심을 가지고 계세
요.” (지역 자활기업 대표, 10월 21일 오후).

- 자활사업과 관련된 주요 주체인 광역자활센터, 지역자활센터와 자활기업의 사회적 가치를 어떻게 측정하고, 어떻게 평가할 것인지에 대한 논의는 가장 먼저 그것을 구성하기 위한 지표를 어떻게 구성하는지에 대한 논의로부터 시작해야 함. 지표를 제대로 구성해야 사회적 가치를 정확하게 측정할 수 있기 때문임.
- 측정 및 평가는 서로 연속되는 과정이면서도 각기 구분되는 단계들이므로(김민수, 2020), 측정 지표를 구성한 후 그에 따라 측정한 결과를 어떻게 직관적으로 이해되도록 보고할 것인지, 그리고 그렇게 보고된 측정 결과에 대해 무엇을 기준으로 어떤 방식의 평가를 내릴 것인지는 측정 지표를 구성한 후 측정을 실제로 시행한 이후에 추가로 논의할 필요가 있음.
- 본연구에서는 여러 차례 다른 유사 논의들의 내용을 참고하면서 강조하였듯이, 각 조직이 창출하는 사회적 가치를 평가하는 궁극적인 목적은 각 조직에 대한 평가의 결과물을 이용하여 정부의 지원을 받아 사회적 가치를 창출하는 조직들에 대해 차등 지원을 하면서 성과가 낮은 조직에 대해 징벌적 차원의 페널티를 부과하는 것이 되어서는 안 됨. 오히려 각 조직이 처한 상황과 맥락에 따라 각 조직이 지향해야 하는 사회적 가치의 내용이 무엇인지를 구체화하고, 그 가치 창출 성과를 높일 수 있는 방향의 맞춤형 지원을 제공하여 각 조직의 성장을 돕는 방향으로 평가 결과가 활용될 필요가 있음.

1 · 자활사업의 사회적 가치 내용

- 본 연구는 문헌조사를 통해 자활사업의 사회적 가치의 구체적인 내용과 관련하여, 내용 차원과 층위 차원을 구분하여 사회적 가치 내용을 구체화할 수 있는 틀의 초안을 마련함. 이후 FGI 내용을 토대로, 사회적 가치 내용 틀 초안을 통해 정리한 자활사업의 구체적인 사회적 가치 내용이 오늘날 자활사업 현장에 부합하는지 검토함. 그를 통해 아래와 같이 자활사업의 사회적 가치 내용을 구체화하는 최종적인 틀을 정리함.

[표 6] 자활사업의 사회적 가치 내용 틀

내용 층위		개인 역량 강화와 생활 기반 안정	개인 정서 안정과 관계적 성장	일자리 및 자립 기반 제공	사회적 파급 효과 창출
		개인 : 자활사업 참여자	(1)	(2)	
조직	자활센터 (광역, 지역)			(3)-1	(4)-1
	자활기업			(3)-2	(4)-2

1) 사회적 가치 층위

- 본 연구는 사회적 가치의 층위를 개인(자활사업 참여자) 차원과 조직(광역자활센터, 지역자활센터, 자활기업) 차원으로 구분하였음.
- － 조직으로서 [광역자활센터, 지역자활센터, 자활기업]은 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하면서 자활사업 참여자를 지원하고 지역사회 및 국가에 대한 긍정적 파급효과를 창출하는 “중간 매개조직” 혹은 “자활사업의 사회적 가치 관련 플랫폼 조직”임.

- 지역자활센터와 광역자활센터의 기능 구분 논의도 필요함. 해당 지역 범위 내 개인 및 조직 지원과 육성이라는 측면에서 작동 방식은 유사함. 하지만 주요 역할을 구분할 수 있음. 자활사업과 관련해서, 교육 및 컨설팅 중 높은 전문성이 필요하고 한 장소에서 한 번에 여러 지역의 실무자를 대상으로 진행하는 교육은 광역자활센터가 담당하고, 자활근로사업에 대한 개인 참여자에게 밀착하여 진행되는 교육이나 사례관리 및 컨설팅은 지역자활센터가 담당. 그리고 각 지역 단위에서의 자활기업 창업 지원은 지역자활센터가 담당하되, 이미 존재하는 지역 수준의 자활기업을 지원하고 그러한 자활기업 중 규모화가 가능한 곳들은 광역 혹은 전국 단위의 자활기업으로 견인하여 영세성을 극복할 수 있도록 돕는 중간지원기관의 역할은 광역자활센터가 담당할 수 있음.

2) 가치 내용 구분 차원

(1) 개인 역량 강화와 생활기반 안정

- 이는 자활사업이 주로 초점을 맞추어 온 탈빈곤이나 취·창업을 위한 ‘경제적 가치’를 포괄하되, 그것을 표현하는 용어를 ‘생활기반 안정’으로 수정하면서, 그것이 포괄하는 범주를 확장하는 동시에, 그러한 내용들이 지니는 사회적 가치의 측면을 강조하는 내용임.
- ① 개인 역량 강화는 기존의 핵심 목표로서 경제적 가치에 초점을 맞췄던 탈빈곤, 취·창업을 위한 전 단계로서 직무 수행능력 제고와 개인의 임파워먼트 지원을 의미함.
- 예시) 디지털, 비대면, 그린 경제로의 전환에 따른 일자리 미스매치, 정보 격차 확대, 비대면 기술 격차 확대 등으로 인해 노동집약적 일자리가 위축되는 충격을 완화하기 위한 정부 정책이 있음. 이러한 정책들과 관련해 디지털 기반이 취약한 자활사업 영역(돌봄 등 대면 서비스, 집합적 제조업 등)의 충격을 완화하고, 자활 사업의 인프라

를 미래에 적용할 수 있는 방향으로 변화시키는 일환으로, 종사자 및 참여자의 디지털 역량 제고 추진을 진행할 수 있음.

- ② 생활기반 안정은 자활근로사업 참여자에게 매달 일정한 수준의 급여를 자활근로사업 참여에 대한 대가로서 제공함으로써 발생하는 참여 주민들의 생활 안정이라는 객관적인 변화와 규칙적으로 일을 함으로써 발생하는 평범한 일상으로의 복귀와 같은 효과를 의미함.

(2) 개인 정서 안정과 관계적 성장

- 이는 생활기반 안정으로부터 발생하는 추가적인 파급효과라고 볼 수 있음. 구체적으로는 주관적인 생활 안정감과 가족과의 관계 개선, 그리고 그러한 변화를 통해 나타나는 개인의 정서적 안정 및 정서적 성장, 사회생활 속에서 접촉하게 되는 동료들이나 다른 사람들과의 일 경험 속에서 얻을 수 있는 사회적 관계에서의 자신감 등이 나타날 수 있음.

- ① 개인 정서 안정의 가장 기본적인 토대를 이루는 것은 자활사업 참여자가 자활 활동에 참여함으로써 생활이 안정되어 가고, 그를 통해 자신의 미래를 예측할 수 있다는 정서적 안정감과 자신감을 갖게 되는 측면임. 이로부터 개인의 내면적 성장이 이루어질 수 있음. 이러한 내면적 성장을 위해서는 자활센터를 통해 개인에 대한 사례관리, 집단상담 및 갈등관리, 개인별 재무 설계 및 재무 관리 지원 등이 이루어짐. 이를 통해 자활사업 참여자가 자신이 갖지 못한 부분에 주목하기보다는, 자신이 가진 다양한 자산으로서 권한, 열정, 경험, 재능, 기술, 지식, 시간, 가족, 이웃 주민과 같은 측면에 주목하도록 도움. 그 결과 자활사업 참여자가 강점 관점을 갖게 되고, 그 결과로서 자아존중감이나 회복력(resilience)이 강화되는 경험을 이끌어 낼 수 있음.

- ② 관계적 성장 측면은 자활근로사업이나 자활기업에 대한 참여를 통해

각 개인이 근로 상태를 유지하게 되고, 그것을 계기로 타인과의 사회적 관계망을 형성할 수 있는 역량이 강화되는 것이 1차적인 사회적 가치임. 그리고 더욱 긍정적인 결과가 나타나는 경우에는, 민주적으로 운영되는 자활 관련 조직 내에서 각 개인 참여 주민이 의사 결정 과정에 능동적으로 참여함으로써 성장을 경험할 수도 있음.

(3) 일자리 및 자립 기반 제공

○ 이는 자활사업 고유의 정책적 목표와 관련되는 것으로서, [개인 역량 강화와 생활기반 안정, 개인 정서 안정과 관계적 성장]이라는 개인적 측면의 사회적 가치와, [사회적 파급효과 창출]이라는 사회적 측면의 사회적 가치를 매개하는, 자활센터나 자활기업의 플랫폼적 기능으로부터 도출되는 가치임. 구체적 내용은 다음을 포함함.

① 자활사업의 일자리는 공익 목적 일자리 선도적 창출 측면에서 사회적 가치를 지님. 이는 자활근로사업을 운영하는 자활센터나 자활근로사업의 결과로서 설립된 자활기업들이 단순히 저소득층이나 취약계층이 일할 수 있는 업종과 분야를 선택해 일자리를 창출하는 것이 아니라, 사회에 기여할 수 있는 공익적 성격을 지닌 업종과 분야의 일자리를 선도적으로 발굴하고 그것을 활성화하는 방식으로 기여하고 있다는 것을 의미함.

－ 예시) 방역 기반 생활 일상화에 따라 미분화·미발전된 청소·방역 시장 선점해 도약 가능. 돌봄서비스 활성화 초기에 그 토대를 놓았던 것이 자활근로사업단과 자활공동체(현 자활기업)이었음.

② 또한 자활사업의 일자리는 일반 노동시장에 진입하기 어려운 사람들이 일할 수 있는 보호된 일자리이자, 동시에 그러한 사람들이 계속해서 일하는 경험을 이어 나갈 수 있는 지속 가능하고 유지 가능한 일자리라는 측면에서의 사회적 가치를 지님. 이러한 측면에서 자활기업의 일자리에 대해 평가할 때는 임금 수준이 높은지, 주당 근무

시간이 안정적인 소득을 창출할 수 있을 정도로 충분한지와 같은 측면보다는, 취약계층들이 적은 금액이라도 꾸준히 매달 안정적인 소득을 벌 수 있도록 얼마나 일자리가 길게 유지되는지, 즉 근속 기간이 얼마나 길게 이어지는지, 그리고 취약계층 고용 비율이 얼마나 높은지와 같은 측면에 초점을 맞추는 것이 필요함.

- ③ 광의의 자활사업 중에서도 자활근로사업 참여 주민들을 지원하는 자활센터, 특히 지역자활센터에서는 일자리를 제공하는 역할 외에도, 참여 주민들의 사회적 자립 기반을 제공하는 역할도 함께 수행함. 예를 들어, 참여 주민 중 안정적인 주거가 필요한 사람들에게 공공 임대주택이나 공공 주거 서비스를 연계하여 비용 부담이 낮으면서도 안정적으로 거처를 마련할 수 있도록 돕는 것과 같은 역할을 수행하기도 함.

(4) 사회적 파급 효과 창출

- 이는 자활사업이 지니는 사회적경제 조직으로서의 역할과 정체성 측면과 관련되는 것으로서, 개별 기업 단위의 지속가능성 지표인 ESG와 연관됨. 즉, 환경적 지속가능성, 사회적 책임, 지배구조의 건전성 측면과 연관됨. 개별 자활기업이나 자활센터가 창출할 수 있는 사회적 파급 효과의 내용은 자활사업 분야에서의 주요한 업종별 대표 자활기업에 대한 사례 연구나 우수한 사례로 평가받는 자활센터에 대한 사례 연구를 통해 구체화할 수 있음.

－ 예시) (주)휴먼케어(돌봄서비스), (주)컴윈(컴퓨터 재활용 및 재제조), 클린쿱사회적협동조합 또는 초기의 함께일하는세상(청소), HD건설협동조합(집수리), 웰쉐어사회적협동조합(공공유통) 등.

- ① 자활사업의 결과로서 나타나는 간접적 경제 효과 (ESG 중 사회 측면과 연관)

- 예시) 자활근로사업 참여자 가구에 대한 사회서비스 제공 지원이나 근로 취약계층의 고용을 통해 다른 가구 구성원들의 돌봄 부담이 감소하면 다른 가구 구성원들의 소득 활동 확대 혹은 인적 자본 증대를 위한 활동 확대 가능, 자립한 참여자의 탈수급으로 인한 사회 지출 절감과 지역사회 수요 증대, 자활사업 참여자의 창업을 통한 일자리 추가 창출 및 혁신적 생산 부문 등장

② 사회서비스 성과 (ESG 중 사회 측면과 연관)

- 예시) 가격 및 비용 대비 양질의 사회서비스 창출, 취약계층 및 취약지역 대상 사회서비스 사각지대 해소

③ 사회생태계 성과 (ESG 중 거버넌스 측면과 연관)

- 예시) 사회적경제·비영리 조직·공공부문 연계 강화, 시민자산 형성·확대, 지역 공동체 활성화, 지역 내 사회적 자본 증대, 취약 생산자에 대한 거래 기회 제공과 취약 그룹 대상 불공정 거래 예방, 지역사회 문제 해결 기여, 지역사회 내 물품 및 금품 기부 증가 등

④ 환경 측면 성과 (ESG 중 환경 측면과 연관)

- 예시) 재사용, 재제조, 재활용 증가를 통한 자원 절감, 친환경 대체 자원 및 친환경 생산 프로세스 개발을 통한 생태계 지속 가능성 증대, 생태계 복원력 강화에 기여

2 · 자활사업의 사회적 가치 지표 구성을 위한 논의

- 자활근로사업을 수행하는 자활센터의 사회적 가치 측정 평가 지표를 구성함에 있어서는 광역자활센터와 지역자활센터 간의 주요한 사회적 파급 효과가 다를 수 있고 도시 지역과 농촌 지역과 같이 각 지

역자활센터가 위치한 지역의 특성에 따라서도 기대되는 역할이나 사회적 파급 효과가 다를 수 있음을 유의해야 함.

- 자활사업의 결과로서 설립된 자활기업의 사회적 가치 측정 평가 지표를 구성함에 있어서는 각 업종별로 기업이 창출할 수 있는 사회적 파급 효과의 구체적인 항목과 내용에서 차이가 날 수 있음을 유념해야 함.

1) 자활사업의 사회적 가치 지표 구성을 위한 주요 기존 논의 별 검토 요소

- 논리모형 중 투입 측면, 산출 측면, 결과 측면 중 결과 측면 중심으로 사회적 가치 지표 구성에 반영할 요소를 도출하되, 각 조직 차원에서 투입되는 측면이 중요하거나 결과를 직접적으로 측정하거나 파악하기 어려운 경우에는 투입 측면 혹은 그와 직결되는 산출 측면에 해당하는 요소도 지표 작성에 추가할 수 있음.
- 각 조직이 발생시키는 사회적 가치는 [투입(inputs), 활동(activities), 산출(outputs), 결과(outcomes), 영향(impacts)]의 순서로 사업 요소들을 구분하여 정리하는 논리모형 내에서 결과(outcome)의 측면과 연계되는 경우가 많음. 결과는 산출(output)과 구분되는데, 산출과 결과의 차이를 가치 측정 지표 구성과 관련해 설명하면 다음과 같음.
- 산출은 주로 조직의 활동을 측정하는 것과 관련된 지표와 그 지표의 값인 변수들 중 측정 가능한 값으로서, 투입에 입각하여 해석되고 측정됨. 반면, 결과는 활동이 목표 대상으로 삼고 있는 이해관계자가 특정한 사회 시스템 내에서 경험하게 되는 실질적인 변화 값을 의미함(산업정책연구원·임팩트스퀘어, 2018).
- 자활사업이나 자활기업과 연관 지어 산출과 결과의 예시를 들어 보면 다음과 같음. 자활근로사업 참여 주민의 수, 자활기업이 생산한

재화나 서비스의 양이 산출에 해당됨. 한편, 자활근로사업 참여 주민의 직업 역량 증대 정도, 자활근로사업 참여 주민의 주관적 삶의 만족도 개선 정도, 자활기업이 창출한 수익을 활용한 취약계층 고용 지속이 결과에 해당 됨.

○ 화폐화 방식과 일률화된 지표와 규칙을 따르는 방식 비교

－ 사회적 가치 측정 지표에 대한 논의에서 예시로 든 여러 방식들 중, IRIS나 그것을 토대로 하는 GIIRS는 각 기업의 사회적 가치를 평가할 때, 일률화된 지표와 규칙을 따르기 때문에 비교 가능성이 높음. 반면, SROI는 화폐화라는 과정을 통해 사회적 가치를 측정함에 있어서 평가자 개인의 자의적 주관이 개입될 여지가 크기 때문에 상대적으로 비교 가능성이 낮음. 그런데 자활사업의 사회적 가치를 평가하는 이유는 전체적인 자활센터나 자활기업들의 사회적 가치 창출 성과를 확인하고 각 조직의 상황에 맞는 보완적인 지원책을 제공해 주기 위함임. 이를 위해서는 비교 가능성이 높고 개별 평가자의 주관에 개입될 여지가 적은 방식을 선택하는 것이 바람직함.

－ 따라서 자활사업의 사회적 가치를 측정하고 평가함에 있어서는, 화폐화 방식을 채택하는 SROI나 SPC의 방식을 따르기보다는 일률화된 지표와 규칙에 따라 개별 조직이 창출하는 사회적 가치의 내용과 변화를 확인하는 IRIS나 SVI의 방식을 따르는 것이 현실적으로 가능한 동시에 효과적인 방안임.

○ BSC 모델의 다섯 가지 구성 요소인 비전과 전략, 고객 중심 시각, 재무적 요소, 내부 프로세스 관점, 학습과 성장 관점은 아래와 같이 자활사업의 사회적 가치 측정에 적용될 수 있음.

－ 우선 비전과 전략은 자활사업이 추구하는 정책 목적과 관련됨.

－ 고객 중심 시각은 자활사업의 이해관계 당사자인 개인들을 범주화하여 구분하는 것과 관련됨.

- 학습과 성장 관점은 자활사업에 참여하는 당사자인 참여 주민 개인의 성장 경험이나 조직으로서의 자활센터나 자활기업의 비재무적 측면에서의 역량 강화와 관련됨. 자활센터나 자활기업의 비재무적 측면에서의 역량은 주로 연계 가능한 자원들과의 네트워크 구축이라 할 수 있음.
- 반면, 재무적 요소나 내부 프로세스 관점은 일상적인 업무 수행과 관련된 측면이 강하므로, 자활사업의 사회적 가치를 측정하는 것과 직접 연관시키는 것은 어려움.

○ IMP의 5개 임팩트 차원과 15개 데이터 범주

- 앞의 3장에서 제시된 [표 2]와 [표 3]에 포함되어 있는 IMP의 임팩트 차원과 데이터 범주 중에서, 자활센터와 자활기업의 사회적 가치 측정 및 평가 지표를 구성하는 데에는 ‘목표’, ‘결과 수준’, ‘중요성’, ‘이해관계자’, ‘이해관계자 특성’, ‘지리적 경계’, ‘규모’, ‘정도’, ‘기간’이라는 요소들을 고려할 수 있음. 구체적으로 각 요소와 관련된 내용은 아래와 같음.
- ‘무엇’이라는 차원과 관련해서는 가장 먼저 자활사업의 주요한 주체인 자활센터와 자활기업이 창출하고자 하는 사회적 가치가 무엇인지에 대한 내용이 구체화되어야 함. 이는 SDGs를 비롯한 글로벌 목표 차원과 연결해서 논의할 수도 있음. 하지만 더욱 구체적으로는 4장에서 논의한 자활사업의 주요 주체인 자활센터나 자활기업이 창출하는 사회적 가치 내용과 연결하여 그 차원을 구체화하는 것이 필요함. 또한 각 이해관계자가 경험한 결과의 수준이나 그에 대한 주관적인 중요도 인식을 각 개인 참여자에게 확인하는 것이 필요함.
- 반면, ‘무엇’이라는 차원 중 최소한의 결과 기준인 결과 임계치를 자활사업과 관련하여 측정하기는 쉽지 않을 것으로 보임. 양적 측면에서 자활사업의 사회적 가치를 측정한다 하더라도, 그것의 바람직한

기준을 절대적인 화폐 수치나 양적 측면으로 정하기는 쉽지 않음. 가능한 방식은 전년도 대비 변화량이나 변화율과 같이 사회적 가치를 측정하는 주기 별 변화를 측정하는 것임.

- ‘누구’라는 차원 중 이해관계자와 관련해서는 자활센터나 자활기업과 같은 조직 차원뿐만 아니라, 자활근로사업 참여 주민, 자활기업에서 일하는 취약계층 노동자, 자활기업이 제공하는 제품이나 서비스를 이용하는 사람들 중 측정 가능한 개인을 대상으로 선정하는 것이 필요함. 이 때는 다양한 이해관계자들을 그들의 특성에 따라 구분하는 것이 유용함. 또한 조직의 범주를 넘어서는 지역사회 차원도 함께 포함하는 것이 필요함. 이러한 지역사회 차원은 ‘누구’라는 차원 중 지리적 경계 범주와도 직결됨.
 - 반면, ‘누구’라는 차원 중 자활사업과 관련된 결과 기초선을 파악하는 것은 쉽지 않을 것으로 보임. 이 역시 사회적 가치를 측정하는 주기 별로 개인 차원이나 조직 차원에서의 변화를 측정함으로써 보완할 수 있을 것으로 보임.
 - ‘얼마나’라는 차원은 자활사업의 사회적 가치 측정 주기라는 기간, 자활사업 관련 이해관계자로서의 개인과 조직이라는 범위, 매해 정량적 혹은 정성적으로 측정되는 자활사업 관련 지표들의 변화량을 통해 모두 확인 가능함.
 - ‘기여’는 이미 실행 중인 자활사업 정책에 대해서는 준 실험적 접근을 하기 어려워 확인하기 힘들고, ‘위험’이라는 요소는 당장 자활사업의 사회적 가치 측정에 있어서 굳이 필요한 차원이라 보기 어려움.
- 사회적 가치를 측정하는 지표를 구성하기 위해서는 IMP의 사회적 가치 논의에서 시사점을 얻을 수 있는 다음과 같은 세 가지 측면을 고려하는 것이 필요함(산업정책연구원·임팩트스퀘어, 2018).

- － 첫째, 결과로서 창출해야 하는 변화와 관련되어 긍정적 변화인지 여부를 판단할 수 있는 최소 기준인 임계치 값(threshold)을 제시하고, 사업이 진행되기 전에는 목표 대상이나 상황이 어떤 상태였는지 측정 가능한 계량적 혹은 정성적 기준인 기초선 값(baseline)을 조사하여 사업 진행 후와 비교해 변화의 양이나 변화의 정도를 비교하는 것이 가능해야 함. 기초선 값을 조사함으로써 사업을 진행하기 전에 목표 대상이 놓인 초기의 상황을 확인할 수 있고 기존에 의도한 사업의 대상에 포함되지 못한 사람들은 누구인지 확인할 수 있음. 예를 들어, 자활기업에 고용된 취약계층의 고용 성과를 측정하기 위해 꾸준히 일을 하는 근속기간을 기준으로 삼는다면, 최소 얼마 기간 동안 일을 하는 것을 근속기간의 바람직한 성과라고 볼 것인지에 대해 정하는 것이 필요함. 하지만 많은 경우에는 바람직한 근속기간의 임계치를 정하는 것이 유용하지 않을 가능성이 높음. 그 보다는 근속기간의 변화 추이를 살피는 것이 더욱 적합한 접근 방식일 수 있음. 또한 기초선 값을 조사한다면, 자활기업에서 일하기 전 각 취약계층들이 일반 노동시장에서는 평균적으로 한 직장에서 어느 정도의 근속기간을 유지했는지 확인할 필요가 있으나, 이것도 파악하는 것이 쉽지는 않음.
- － 둘째, 목표로 삼은 변화 값을 반영할 수 있는 핵심 지표(key impact indicator)를 선정해야 함. 이 때 지표는 타당성과 실용성을 고려해서 선정해야 함. 지표의 타당성은 지표가 결과 값의 변동을 파악하는 데에 얼마나 유용하고 적합한지와 관련됨. 또한 지표의 실용성은 데이터 수집과 관리 비용 측면에서 데이터를 수집하는 것이 가능하고 데이터 수집과 관리에 소요되는 비용이 경제적으로 효율적인 수준에서 정해질 수 있는지와 관련됨. 이러한 지표의 타당성과 지표의 실용성은 자활센터와 자활기업의 사회적 가치 측정과 관련된 현장 전문가들, 사회적 가치 측정을 직접 실행할 중간지원기관 내 사회적 가치 관련 전문 인력들, 자활센터 및 자활기업 종사자들 간의 논의를 통해 평가하는 것이 바람직함.

- 셋째, 외부 요인을 고려해서 다른 유사 서비스를 제공하는 프로그램의 효과나 정부 정책의 효과와 같은 외부 요인을 통제해야 함. IMP(Impact Management Project)가 제시한 임팩트의 다섯 가지 차원 중 네 번째에 해당하는 기여(contribution)은 임팩트 행위를 수행한 주체들의 노력이 그 노력이 없었을 때보다 더 나은 결과를 가져 왔는지를 확인하는 것을 의미함. 즉, 이는 논리 모형에서 단순히 결과(outcome)의 총량으로 각 사업의 성과를 판단하는 것이 아니라, 그 결과 값에서 해당 사업이 없었더라도 발생했을 법한 성과를 제외한 부분만큼을 해당 사업의 순수한 결과로 여기는 것을 뜻함. 하지만 이를 자활센터나 자활기업의 사회적 가치를 측정하는 데에 적용하는 것은 쉽지 않을 것으로 보임. 이처럼 순수한 결과로서의 '기여'를 측정하기 위해서는 준 실험 설계와 같은 방식으로, 유사한 상황에 놓여 있는 자활근로사업 대상자나 자활기업을 두 그룹으로 나눠서, 한 그룹에 대해서는 정책적 개입을 하고 다른 그룹에는 정책적 개입을 하지 않는 방식을 선택해야 함. 하지만 이러한 준 실험 설계 방식의 도입은 새로운 제도를 도입하기 전에 시범사업을 진행하는 상황에는 적용이 가능하지만, 이미 제도가 도입되어 운영되는 상황에서는 특정 대상을 그 제도의 적용에서 제외시키는 것이 불가능함. 다만, 자활센터나 자활기업이 도출해 내는 사회적 가치의 양을 평가함에 있어서 그 자체의 절대적 수준이나 전 년도 대비 변화량 혹은 변화율과 같은 수치만을 살피는 것이 아니라, 자활센터나 자활기업이 처해 있는 지역사회의 사회·경제적 환경이 어떠한 상황에 놓여 있었는지도 함께 고려하여 사회적 가치 측정값에 대한 평가를 진행할 필요가 있음.

2) 기존 논의 중 검토 요소들의 자활사업 사회적 가치 지표에의 적용

- 앞에서는 사회적 가치 지표와 관련된 기존 논의들에서 제시된 여러 가지 세부 요소들 중, 자활사업의 사회적 가치 측정과 평가에 적용할 수 있는 것이 무엇인지를 다루었음. 그 내용들 중 자활사업의 사회적 가치를 측정하고 평가하는 지표를 구성하는 데에 적용할 수

있는 것들은 아래와 같음.

- 논리모형 중에서는 주로 결과 측면에 해당하는 지표를 선택하되 투입 측면이 중요한 경우에는 투입과 관련된 요소도 포함시킴.
- 자활사업의 사회적 가치를 측정하고 평가함에 있어서는 사회적 가치를 화폐로 환산하는 방식보다는, 일률화된 지표와 규칙에 따라 개별 조직이 창출하는 사회적 가치의 내용과 변화를 확인하는 방식을 따르는 것이 효과적임. 이러한 방식을 채택한 대표적인 사회적 가치 지표로 한국사회적기업진흥원이 개발하여 수정하면서 적용하고 있는 사회적 가치 지표(SVI)가 있음.
- BSC 모델과 IMP의 임팩트 차원 및 데이터 범주를 참고하면, 자활사업의 이해관계 당사자인 개인들을 범주화하여 그들이 경험하는 사회적 가치를 구체화하고, 동시에 자활사업과 관련된 조직인 자활센터나 자활기업의 차원에서도 사회적 가치를 구체화하는 것이 필요함. 그리고 자활사업 본연의 정책적 목적과 관련하여, 자활사업 참여 주민들의 생활기반 안정이나 안정적인 일자리 제공이라는 기본적인 정책 목적과 그를 기반으로 개인의 정서적, 관계적 성장을 꾀하고 지역사회 내 사회적경제 생태계의 활성화와 추가적인 사회적 파급 효과를 추구하는 더욱 발전된 정책 목적을 함께 다루는 것이 필요함. 그리고 사회적 가치의 평가 주기는 사회적경제 조직들의 사업 실적을 보고하는 주기인 연간 1회가 적합할 것으로 보이고, 이러한 사회적 가치의 정량적 변화나 정성적 변화는 그 전 년도의 가치에 대한 평가 내용을 기준으로 상대적으로 얼마나 변화했는지를 양혹은 질에 대한 평가를 통해 확인할 수 있을 것임.
- 지표의 타당성과 실용성 측면과 관련해, 광역자활센터, 지역자활센터, 자활기업 각 조직 차원에서의 사회적 가치와 관련된 객관적, 정량적 지표의 값을 확인하고 측정하는 것이나, 조직 차원의 정성적 지표를 확인하는 것, 그리고 자활사업의 핵심적인 이해관계 당사자

인 자활근로사업 참여주민 혹은 자활기업 소속 노동자의 주관적 인식을 확인하거나, 그들과 관련된 객관적 수치를 확인하는 것은 모두 타당하다고 평가할 수 있음. 다만, 그러한 지표들을 실제로 측정하고 그 값을 보고하는 부담은 개별 자활센터나 자활기업이 짊어지게 하기보다는, 자활센터나 자활기업의 사회적 가치를 측정하는 전문가를 양성하고, 그러한 전문 인력을 한국자활복지개발원이나 자활기업의 중간지원조직 역할을 강화하는 방향으로 역할을 조정한 후의 광역자활센터가 고용하도록 함으로써, 그러한 인력이 수행하도록 하는 것이 바람직할 것임.

3 · 자활사업의 사회적 가치 측정 및 평가 지표 예시

- 본 보고서에서는 자활센터와 자활기업의 사회적 가치 측정 및 평가를 위한 지표 예시를 제시하는 데 있어서 큰 틀에서 한국사회적기업진흥원이 개발하여 사회적기업에 적용하고 있는 ‘사회적가치지표(SVI)’를 준용하되, 그것을 자활센터나 자활기업의 상황에 부합하는 방향으로 수정 또는 변형하여 제시하고자 함.
- － 그 이유는 앞서 정리한 것처럼, 자활센터나 자활기업의 사회적 가치를 측정하고 평가하는 이유가 이들 조직 전체를 큰 틀에서 점검하고, 평가 결과에 따라 개별 조직들에 대해 사회적 가치 창출을 더욱 제고하기 위해 추가로 지원이 필요한 부분을 맞춤형으로 제공할 수 있기 위함이라고 보았기 때문임. 그 경우 화폐 가치로 사회적 가치를 환산하는 방식보다는, 통일된 지표와 규칙에 따라 사회적 가치 측정 주기마다 사회적 가치의 변화 양이나 질적 변화를 측정하는 방식이 효과적이고 효율적일 수 있음. 이러한 대표 지표이자 우리나라의 사회적경제 현장에서 널리 사용되는 것이 ‘사회적가치지표(SVI)’임.

- 2018년부터 고용노동부의 재정지원 사업 중 사업개발비 지원 공모 사업의 지원대상이 사회적기업이나 예비 사회적기업에서 사회적 협동조합, 마을기업, 자활기업과 같은 전체 사회적경제 조직으로 확대되었는데, 그 과정에서 심사 기준에 기존에 있던 사업계획 적정성, 신청금액 적정성, 사업수행능력 평가 외에도 사회적 가치에 대한 평가 항목이 추가되면서, 그 공모사업에 참여하고자 하는 모든 기업들은 반드시 사회적 가치 지표 측정 보고서를 작성하여 제출하게 된 상황임. 따라서 자활기업 중에서도 ‘사회적가치지표(SVI)’를 적용해 사업개발비 지원 공모사업에 참여한 사례가 있었을 것으로 보임. 즉, 이 지표 틀은 인증 사회적기업이나 예비 사회적기업 외의 다른 사회적경제 조직에서도 사용할 수 있는 범용성을 갖춘 틀이라 할 수 있음.
- 매해 보건복지부는 우수 자활기업을 네 분야로 나눠서 선정하고 있음. 각 분야 우수 자활기업에 대한 심사 지표는 다음과 같음.
 - ① 일자리 창출 분야 : 전체 유급근로자 고용 규모
 - ② 수급자 지원 분야 : 수급자 고용 규모 및 유급근로자 대비 수급자 비율, 수급자 중 탈수급자 비율
 - ③ 사회공헌 활동 분야 : 매출액 대비 사회공헌 금액 비율, 활동 사례
 - ④ 재정 자립 분야 : 기업 설립 후 지속기간, 이전 3년 간 평균 매출액 및 증가율
- 이 중 재정 자립 분야를 제외한 나머지는 ‘사회적가치지표(SVI)’에서도 거의 확인할 수 있는 것들임. 즉, 보건복지부가 자활기업에 대해 적용해 온 기준과 ‘사회적가치지표(SVI)’ 간에도 연속성이 존재한다고 볼 수 있음.
- 하지만, 유의할 점이 있음. FGI 과정에서 자활기업이나 자활센터 현장 종사자들이 공통적으로 한국사회적기업진흥원의 ‘사회적가치지표(SVI)’를 그대로 자활 분야에 적용하는 것은 적합하지 않다는 의견

을 제시한 바 있음. 예를 들어서, ‘사회적가치지표(SVI)’에서는 근로자 임금수준으로, 근로자 평균 시급을 동종업종 근로자 시급 분포와 비교해 그 수준을 토대로 점수를 부여함. 자활사업의 경우도 물론 임금 수준이 높은 것이 바람직하기는 하지만 그보다는 근속기간을 길게 가져갈 수 있도록 하는 것이 자활사업의 일자리에서는 더욱 중요함. 특히 상대적으로 근로 역량이 낮은 사람들이 일하는 경우가 많은 자활사업 영역에서는 상대적으로 생산성이 낮은 참여자나 노동자가 있더라도 이들을 지속적으로 일할 수 있게 하는 것을 더욱 중시하는 경우가 많음.

- 본 보고서에서는 3장에서 제시된 [표 1]의 ‘사회적가치지표(SVI)’ 중 경제적 성과에 해당하는 지표 4개를 제외한 나머지 10개를 변형하여 자활사업의 사회적 가치 측정 및 평가를 위한 지표를 구성하고자 함. 다음으로는 그러한 10개의 지표가 6장에서 제시된 [표 5]의 자활사업의 사회적 가치 내용 틀과 어떻게 연결될 수 있는지를 정리하여 제시하고자 함.
- 다만, 이 지표는 예시로 제시하는 것으로서, 각각에 대한 구체적인 배점을 몇 점으로 배정할지, 각 지표에 대한 구체적인 측정 방식이나 측정을 위해 활용할 자료가 무엇인지의 내용까지 상세하게 제시하지는 않고자 함.
- 지표의 구성 범주와 영역, 각 측정지표의 명칭과 내용은 아래 표와 같음.

[표 7] 자활사업의 사회적 가치 측정 및 평가 지표 예시

범주	영역	측정치표	지표내용 및 설명
조직 미션	사회적 미션	1. 사회적 가치 추구 여부와 적절성	각 자활센터나 자활기업이 추구하는 핵심적인 가치와 그와 연관된 비전과 미션의 내용이 실제 사업 수행 내용과 밀접하게 연관되어 있는지 확인.

조직 미션	사회적 미션	2.지원기관이 제공하는 사회적 가치 관리 서비스 이용 여부 및 정도 (input에 해당)	<p>각 자활센터나 자활기업이 자체적으로 사회적 가치 관리 체계를 구축하는 것을 요구하는 것이 아니라, 지원기관이 제공하는 서비스를 받았는지 여부와 서비스 이용 정도를 평가.</p> <p>즉, 광역 및 지역 자활센터는 한국자활복지개발원, 자활기업은 중간지원기관 역할을 수행하는 광역자활센터의 지원을 받아 사회적 가치 관련 계획 수립, 가치 측정 및 평가를 진행했는지를 각 개별 조직에 대한 사회적 가치 지표에 포함하는 방식임.</p>
사업 활동	주 사업 활동의 사회적 가치	3. 사업활동 사회적 가치 지향성 (output, outcome)	<ul style="list-style-type: none"> - 내부 : 취약계층 고용 비중, 근로기준법 준수 여부, 일-생활균형 보장, 작업환경 개선 등 노동자 안전 보장, 노동자 간 차별 금지, 자활근로사업 참여 주민 혹은 자활기업 노동자 대상 초기 단계부터 정서적 지원 체계 구축 - 외부 : 사회적으로 의미 있는 사업 영역 및 그와 관련된 신규 일자리 선도적 구축 기여 정도, 제품 및 서비스의 사회적 가치
	사회적 경제 생태계 구축	4. 동종 조직들과의 협력 수준 (input)	<ul style="list-style-type: none"> - 자활기업의 경우, 지역 혹은 전국 단위의 자활기업협회 참여를 통한 자생력 강화 추진 여부나 정도, 지역사회 내 사회적경제 조직과의 연계 및 협업 여부나 정도 - 자활센터의 경우는 이 지표가 부적절함.
	사회적 목적 추가 활동	5. 지역 사회와 협력 수준 (input)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 내 공공기관과의 협력(지자체 및 공기업 등에 대한 조달 관련 협력 추진 노력 등) - 지역 내 민간 기업과의 협력(자활근로 사업 관련 새로운 일자리 창출 위한 협력 추진 노력 등) - 지역 내 시민사회 조직과의 협력(예: 신규 사업 추진 혹은 기존 사업 모델 개선 과정에서 관련 자원을 지닌 시민단체와의 협력 추진 노력 등)
		6. 사회 기여 활동 (output)	<ul style="list-style-type: none"> - 내부 : 추가 일자리 창출, 구성원 성과급 부여 혹은 임금 인상 노력 - 외부 : 지역사회 대상 재능기부 및 봉사활동

조직 운영	운영의 민주성	7. 참여적 의사결정 정도 (input)	자활근로사업단 혹은 자활기업 내 참여자 혹은 노동자들을 조직 운영의 주요 의사결정(이사회, 운영위원회, 주간 전체 회의, 월례회의 등)에 포함시키고자 하는 노력 정도, 주요 의사결정 과정에 대한 조직 구성원의 참여 보장 정도
	노동자 지향성	8. 노동자 일자리 안정성 (outcome)	취약계층 노동자의 근속 기간, 취약계층 노동자 고용 유지율, 취약계층 노동자 각 개인 별 임금 수준 변동 폭(가급적 큰 변동 없이 일정한 임금을 받을 수 있도록 보장하는지 여부)
		9. 노동자 역량강화 노력 (input, outcome)	법정의무교육을 제외한 직무교육 및 관련 교육·훈련 수행 여부, 각 참여자 혹은 노동자의 교육·훈련 만족도
기업 혁신	기업 활동의 혁신성	10. 혁신노력도 (input)	<ul style="list-style-type: none"> - 자활센터 : 한국자활복지개발원 혹은 광역자활센터로부터 운영 혁신을 위한 지원을 받았는지 여부 - 자활기업 : 사업모델 혁신, 기업 운영구조 혁신 등과 관련해 정기적으로 중간지원기관으로서 광역자활센터 혹은 유관 기관의 점검을 받는지 여부, 혁신 욕구가 있을 때 적합한 지원 서비스를 받을 수 있었는지 여부

- 이 지표 예시에서는 측정지표 중 논리모형의 결과(outcome)에 해당하는 것보다는 투입(input)이나 투입의 직접적인 결과물인 산출(output)에 해당하는 것이 많음. 우리나라에서 자활사업의 사회적 가치를 측정하고 그에 대해 평가하는 작업이 이루어진 경험이 부족하므로, 해당 평가 작업을 시작하는 초기에는 자원을 투입하고 활동을 수행한 결과물을 기준으로 평가하기보다는, 바람직한 방향으로 조직을 운영해 나가고자 하는 투입 측면을 중심으로 평가하는 것이 적합하다고 판단했기 때문임. 즉, 초기에는 사회적 가치 창출 결과 자체보다는, 그를 위한 노력을 수행했는지 여부를 점검하는 것이 적

합할 것임. 다만, 자활센터나 자활기업의 사회적 가치를 측정하고 평가하며 그 조직들이 창출하는 사회적 가치의 양과 질을 제고할 수 있는 맞춤형의 지원 체계가 어느 정도 갖추어지고, 개별 조직들도 관련 경험이 축적된다면, 지표 중 투입이나 산출보다는 결과에 해당하는 것의 비중을 늘릴 필요는 있을 것임.

○ 이 지표 예시에서 제시된 각 지표가 본 연구에서 정리한 자활사업의 사회적 가치 내용의 층위 차원과 내용 차원에 연결되는 방식은 아래 표와 같음.

－ 자활센터 혹은 자활기업을 대상으로 사회적 가치를 측정하고 평가할 경우, 기본적인 조사 대상이나 데이터 수집의 대상은 각 자활센터나 자활기업이 되어야 함. 그렇지만, 조직 층위가 아닌 개인 층위와 관련된 측면의 사회적 가치 내용과 그에 대한 지표 중 일부와 관련해서는 핵심적인 이해관계 당사자인 자활사업 참여 주민이나 자활기업 노동자의 주관적 인식을 직접 청취하고 그 내용을 토대로 사회적 가치 창출을 위한 각 조직의 노력 투입 정도나 사회적 가치 창출 결과를 평가하는 것이 필요할 것임.

[표 8] 자활사업의 사회적 가치 지표와 사회적 가치 내용 간 관계

미션·비전		1. 사회적 가치 추구 여부와 적절성			
내용 총위	개인 역량 강화와	개인 정서 안정과	일자리 및 자립 기반 제공	사회적 파급 효과 창출	
	생활 기반 안정	관계적 성장			
자활사업 참여주민, 자활기업 노동자	9. 노동자 역량강화 노력	3. 사업활동의 사회적 가치 지향성 중 내부			
	8. 노동자 일자리 안정성	7. 참여적 의사결정 정도			
자활센터 자활기업			3. 사업활동의 사회적 가치 지향성 중 외부 10. 혁신노력도	4. 동종 조직들과의 협력 수준 5. 지역 사회와의 협력 수준 6. 사회기여 활동	
지원기관 (정부부처, 개발원, 광역자활)	2. 지원조직이 제공하는 사회적 가치 관리 서비스 이용 여부 및 정도				

- 자활사업의 사회적 가치 측정 및 평가 지표 예시 중 사회적 미션에 해당하는 것 두 개는 각 자활사업 참여 주민이나 자활기업 노동자와 같은 개인 혹은 자활센터나 자활기업과 같은 조직 층위에서 측정할 수 있는 것이 아님. 즉, ‘2. 지원기관의 사회적 가치 관리 서비스 이용 여부 및 이용 정도’라는 지표는 자활사업과 관련된 개인이나 조직 차원에서 발생하는 사회적 가치를 효과적으로 창출할 수 있도록 지원 체계가 제대로 갖추어져 있는지를 판단하는 것으로서, 가치 내용 차원에서는 네 개의 전체 측면과 모두 연결되고, 개인 및 조직 층위 차원을 동시에 떠받치는 기본적인 역할을 수행하는 것임. 한편, ‘1. 사회적 가치 추구 여부’라는 지표는 각 조직이 수행하는 사업내용이 이들이 지향하는 사회적 가치 및 그와 연계된 미션과 비전에 부합하는 것인지와 관련된 것으로서, 역시 가치 내용의 네 개 측면과 모두 연결되고, 개인 및 조직 층위 차원이 동시에 지향하는 측면이 되는 것임.

- 자활사업에 대한 기존연구는 주로 지역자활센터의 성과평가를 중심으로 이루어져 왔고, 그나마 그것도 경제적 효율성을 강조하는 계량화된 지표 중심으로 이루어지고 있음. 최근 들어 지역자활센터의 과정적 성과나 노력을 평가하기 위한 질적 연구가 일부 등장하고 있기는 하나 초기 연구 수준에 머물고 있음(조준용 외, 2019).
- 뿐만 아니라 자활기업에 대한 평가 연구는 상대적으로 적은 편임. 김정원 외(2012:45)는 자활기업을 생산공동체 시기, 제도화 시기 그리고 사회적경제 시기에 따라 구분함. 생산공동체 시기의 연구들은 생산공동체에 대한 희망과 도전, 그리고 실패에 대한 문헌들이 나타남. 제도화 이후에는 자활기업의 경제적 성과에 영향을 미치는 요인들로 나눔(조준용 외, 2019).
- 본 연구는 자활사업이 제도화된 20년이라는 길다면 길다고 할 수 있는 역사에서 사회적 가치에 대한 한국사회에서 제대로 된 논의가 이루어지지 못하고 있는 상황에서 자활사업 및 자활기업이 가지는 사회적 가치에 대한 근본적인 논의의 출발점을 만들었다는 점에서 의의가 있음.
- 또한 자활사업에 대한 사회적 가치에 대한 평가를 통해서 자활사업의 사회적 의미를 확인할 수 있게 되었으며 이러한 과학적 근거를 통해 대내외적으로 자활사업의 당위성 혹은 정당성을 강화시킬 수 있다는 점에서 의미가 있음.
- 다만, 본 연구는 자활사업의 사회적 가치 평가 지표를 예시 형태로 제안하여 그 지표를 완성된 형태로 담지 못했다는 점에서 한계를 가짐. 후속 연구들을 통해 자활사업 및 자활기업의 사회적 가치 측

성과 평가를 위한 지표에 대한 충분한 논의가 이루어지는 것이 필요함.

- 본 연구의 내용을 토대로 후속 연구를 진행하여 다양한 주체의 의견을 수렴함으로써, 현장 상황에 부합하면서도 자활사업의 발전적인 미래를 위한 사회적 가치 창출 활성화에 도움이 되는 방향으로 지표 개발이 구체화되는 것이 필요함.
 - 이를 위해 후속연구에서는 정책으로서의 자활사업을 관리하는 정부나 관련 공공기관의 정책결정권자들뿐만 아니라, 자활사업을 실제로 시행하는 자활센터나 자활기업의 실무자들, 그리고 자활근로사업 참여 주민이나 자활기업에서 일하는 노동자들과 같은 이해관계 당사자들의 의견이 함께 반영되는 것이 필요함.
- 마지막으로, 자활사업의 사회적 가치 지표는 다른 유사 사업을 수행하는 정부 내 타 부처들과의 소통을 통해 전체 정부 차원에서의 사회적 가치 관리 체계 내에서 통합적으로 논의되고 관리될 필요가 있음. 즉, 본 보고서의 3장 4절에서 제시하였듯이, 각 정부 부처들은 사회적 가치에 대한 국제적인 움직임의 대표 격인 IMP(Impact Management Project)의 방식을 준용하여, 유사한 정책에 대한 사회적 가치를 관리하는 공동의 지침을 마련하는 것이 필요함. 본 보고서에서 제시한 자활센터나 자활기업에 대한 사회적 가치 지표 체계를 기존의 사회적기업의 사회적가치지표(SVI) 체계와 완전히 동떨어져서 별도로 만드는 것이 아니었던 것처럼, 사회적경제 조직이나 유사한 목적을 지닌 조직들을 관리하고 지원하는 부처들 간에, 서로 공유할 수 있는 사회적 가치에 대한 지침과 큰 틀에서의 가치 측정 및 평가 틀을 갖추는 것이 필요함. 그렇지 않고 각 부처가 관리하는 조직 형태마다 서로 다른 사회적 가치 지표를 제시하게 될 경우, 자활기업 중 사회적기업 인증을 받거나, 사회적 협동조합 설립인가도 받게 되는 조직들은 2중, 3중의 부담을 짊어지게 될 위험이 있음. 그렇게 될 경우, 자칫 자활센터나 자활기업들의 실질적인 사회적 가치 제고에 도움이 되기보다는 오히려 불필요한 행정적 부담만을 늘리는 부작용만 강화될 위험도 있음.

참고문헌

- 김경휘(2016). 자활기업 조사자료를 활용한 자활기업 특성분석 연구. 중앙자활센터·예수대학교.
- 김경휘·백학영(2019). 자활기업의 사회적경제조직 유형과 특성 비교 분석. 한국사회정책. 26(2), 115-145.
- 김동철·김정원(2016). 사회적기업 성과분석에 관한 연구. Korea Business Review. 20(2), 143-162.
- 김민수(2020). 임팩트 조직의 사회적 가치 커뮤니케이션 방안, 임팩트스퀘어 헤이클래스 강연내용 정리.
(<https://blog.naver.com/riblog/222116351953>)
- 김순양(2008). 사회적기업에 대한 성과평가 지표의 개발 및 적용. 지방정부연구. 12(1), 31-59.
- 김숙연·김재준(2013). 균형성과표(BSC)를 적용한 사회적기업의 성과평가지표 개발에 관한 연구. 국제경상교육연구. 10(4), 217-239.
- 김의영·미우라 히로키(2020). 서론: 아시아 6개국 사회연대경제 제도적 지형(맵핑) 연구, 아시아 사회연대경제 국제학술 컨퍼런스 '아시아 사회연대경제 맵핑' (2020.9.22) Conference Book, 39-77.
- 김정원(2012). 자활공동체의 협동조합으로의 전환 가능성에 대한 연구: 경기지역을 중심으로. 지역사회연구. 20(2), 67-89.
- 김정원·백학영·이문국·전세나·조성은(2012). 사회적경제와 자활기업. 아르케.
- 김정원(2018). 노동통합사회적기업의 측면에서 살펴본 자활기업의 현실과 과제. 경제와 사회. 118, 213-239.
- 김찬호(2019). 사회적 가치는 어떻게 드러나는가, 생협평론 2019 가을 36호: 4-9.
- 남승연(2012). 지역자활센터 조직역량과 자활사업 성과의 관계에 관한 고찰: 조직네트워크와 상황적합적 리더십을 중심으로. 건국대학교

박사학위논문.

- 도현명(2019). 몸무게 재듯 사회적 가치를 측정하자. 생협평론 2019 가을 36호: 34-46.
- 박동현(2018). 자활사업사례를 중심으로 본 사회적경제와 기업사회적책임의 연관성에 관한 연구. 경제학 공동학술대회 자료집.
- 박명규(2018). '사회적 가치의 다차원적 구조', 박명규·이재열 (2018). '사회적 가치와 사회혁신', 한울아카데미: 13-52.
- 박영란(1998). 저소득 모자가정의 자립방안 연구. 한국여성개발원.
- 변재관·이문국·임정기·유원선(2002) 지방자치단체의 자활후견사업 평가 결과 및 분석. 한국가족보건사회연구원.
- 백선희(2000) 성 주류화 관점에서 본 저소득 실업자에 대한 분석과 자활사업 정착을 위한 정책 제안. 한국사회복지학. 43, 76-105.
- 백학영·김경휘·한경훈(2018). 지역자활센터의 사회적협동조합 전환과정과 변화에 대한 연구. 한국사회정책. 25(4), 265-299.
- 백학영·김경휘(2013). 지역자활센터 사례관리 특성이 자활성가에 미치는 영향. 한국사회복지행정학회. 15(4). 29-60.
- 백학영·조성은(2009). 자활공동체의 사회적기업 전환 가능성에 대한 연구. 사회복지정책. 36(3), 269-297.
- 사회적가치연구원(2020), 2020 CSES DB 온라인 설명회 자료.
- 산업정책연구원·임팩트스퀘어(2018). 이슈리포트: 사회적 가치 평가의 이해와 적용, 산업통상자원부·산업정책연구원 발행.
- 생협평론편집부(2019). 현장에서 바라보는 사회적 가치 측정과 평가, 생협평론 2019 가을 36호: 12-33.
- 설지원·신원식(2015). 자활사업의 방향성: 사회적경제 조직으로의 전환에 대한 핵심 실무자들의 인식 유형. 사회보장연구. 31(4), 139-159.
- 양동수·김진경·조현경·고동현·온누리·이원재(2019). 공공기관의 사회적 가치 실현: 포용국가 시대의 조직 운영 원리, LAB2050.

- 양영순(2008). 자활지원사업의 사회적 가치 분석: 개인주의 vs. 집합주의 이데올로기를 중심으로. 사회복지실천 7권 5-31.
- 오단이(2018). 국제개발협력분야 사회적경제 적용사례 연구: 지역사회밀착형 모델을 중심으로. 한국비영리연구. 17(1), 31-46.
- 오단이·김정선·박수선나·윤민섭(2019). 포항시 사회적경제 기초연구. 송실대 사회복지대학원.
- 이영범·남승연(2013). 자활사업 성과지표에 관한 연구. 사회과학연구. 24(2). 141-162.
- 이현주(2001). 공공복지 전달체계에 대한 새로운 대안 모형의 모색. 사회복지연구 18.
- 이현주(2016). 자활기업에서 성장한 사회적기업의 기업운영 경험: 근거이론을 바탕으로. 한국사회복지학. 68(1), 169-191.
- 이현주·민윤경(2015). 사회적기업의 제도적 동형화에 대한 질적 사례연구: 충북지역 자활기업의 사례를 중심으로. 보건사회연구. 35(3), 515-552.
- 장대철, 김효영, 윤성욱, 조상균, 김정현(2018). 자활사업의 사회적 가치 및 비용편익분석 연구.
- 장원봉(2006). 사회적경제의 이론과 실제. 나눔의 집.
- 조경식(2019). 한국의 자활사업 제도화에 관한 연구. 한국행정사학지, 45, 23-49.
- 조영복·류정란(2014). 사회적기업의 사회적 가치 측정, 그 접근법과 발전방향의 모색: SROI의 우수성을 중심으로. 인적자원관리연구. 21(3), 475-494.
- 조준용 외(2019). 자활기업의 질적성과 평가 연구. 경기광역자활센터.
- 중앙자활센터(2016). 2016 자활기업백서.
- 진재문(2008). 자활사업의 사회적기업 전환에 관한 연구: 안정적 이익창출을 위한 사회적 자원의 활용전략을 중심으로. 사회과학연구. 24(4), 221-248.

- 최장현(2012). SROI? IRIS? 사회적가치 측정도구가 무엇인가요?, 이로운넷.
(<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=963>).
- 최현선(2018). 사회적가치 실현을 위한 공공기관 혁신, 2018.2.20. 대통령직속 정책기획위원회 정책세미나 발표자료.
(http://www.pcppp.go.kr/post/seminar/seminarView.do?post_id=153&board_id=6&cpage=3.)
- 캐플린·노튼 지음, 송경근·성시중 옮김(1998). 가치실현을 위한 통합경영지표 BSC. 한언.
- 한국생산성본부(2010). '공공부문 성과관리 혁신을 위한 BSC 시스템 구축 실무' 자료 [Case Study 01] 공공부문 성과지표 사례연구 [Module 02] BSC Measurement.
- 황덕순·이바르 뢰드멜·히더 트릭키(2002) 근로연계 복지정책의 국제비교. 한국노동연구원.
- 황미영(2009). 간병 자활공동체의 사회적기업으로의 조직화 동기와 전략: '부산 돌봄 사회서비스센터'를 중심으로. 사회과학연구. 25(4), 1-24.
- Defourny and Nyssens(2012). The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective. EMES Working Papers Series no. 12/03.
- OECD(1999). Social enterprises. OECD Publishing.
- Social Frims UK(2006). The Social Firm Performance Dashboard.