

# 고양시 자활사업 참여자 특성과 시사점

시민정책연구실 연구위원 문정화(사회복지학 박사)  
jhmoon@gyri.re.kr

시민정책연구실 위촉연구원 고아라(사회복지학 석사)  
koahra@gyri.re.kr

## Contents

- I. 고양시 자활사업
- II. 고양시 자활사업 참여자 현황
- III. 고양시 자활사업 참여자 특성
- IV. 자활사업 여건 변화와 한계
- V. 시사점



정부는 2000년 「국민기초생활보장법」을 제정하고 자활사업을 제도화하였다. 자활사업은 국민기초생활수급자, 차상위 계층 등 근로 빈곤층의 자립·자활을 지원하기 위해 자활능력 배양, 기능습득 지원, 근로기회를 제공하는 우리나라의 대표적인 노동연계복지(workfare)정책이다. 자활사업은 크게 자활근로·자활기업 등 즉시 취업이 어려운 대상 중심의 보건복지부 주관 자활사업과 즉시 취업이 가능한 대상자들을 중심으로 한 고용노동부의 취업성공패키지로 구분된다.

지역자활센터는 보건복지부 자활사업을 수행하는 핵심 인프라로서 현재 고양시에는 1개소가 운영 중이며, 근로능력이 있는 저소득층의 자활의욕 고취 및 기초능력 배양을 위한 교육프로그램 개발·운영, 자활을 위한 정보제공·상담·취업교육 및 취업알선, 자활기업 설립 및 운영 지원, 자산형성지원사업 사례관리, 그밖에 자활을 위한 각종 사업을 실시하고 있다. 고양지역자활센터는 2010년, 기업연계형 자활사업을 전국 최초로 추진하여 편의점 사업을 전국 자활센터 내 신규 자활사업 모델로 보급하였으며, 2020년 9월에는 기업연계형 슈퍼사업 ‘GS THE FRESH 고양 백석점’을 출범하였다. 이를 기반으로 물류, 유통(배송, 택배), 도시락(슈퍼사업단의 식재료 사용), 카페(자원 재사용) 등 사업별 네트워크 구축을 통한 자활사업 내 일자리 활성화를 도모하는 등의 성과를 거두었다.

2015년 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편되었고, ‘1,2차 기초생활보장 자활급여 기본계획’을 발표하면서 자활사업 참여자가 증가하고 있다. 코로나19로 인한 경기 침체 가속화, 부양의무자 기준의 단계적 폐지, 기준 중위소득산출방식 개편, 정부의 실업자나 빈곤층에 대한 재정 투입의 확대와 함께 자활사업 대상자가 확대될 전망이다. 또한 2015년 보건복지부 성과중심 사업으로 시행되던 희망리본사업이 고용노동부의 취업성공패키지 사업으로 통합되면서 고용노동부 중심의 고용-복지사업으로 재편되었고 보건복지 자활사업 참여자는 근로능력 미약자, 사례관리가 필요한 대상자 규모가 크게 증가하였다. 이러한 시점에서 본 고에서는 참여자의 특성에 기반한 자립·자활 지원을 위해 고양시 자활사업 참여자의 특성을 분석하고 이를 통해 고양시 자활사업에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

고양시 자활사업 참여자 현황을 살펴보면 2015년부터 고용노동부의 취업성공패키지 참여 인원은 감소한 반면, 보건복지부 자활근로사업 참여자는 '16년 131명에서 '20년 310명으로 급증하고 있으며 세부 사업별로는 자활근로 사업단 배치 전 단계인 게이트웨이 과정 참여자가 증가한 것으로 나타났다.

고양시 자활사업 참여자의 특성을 파악하기 위해 2020년 1년간 고양시 자활사업에 참여한 381명의 자료를 분석한 결과, 참여자 중 조건부수급자의 비중이 전체 참여자의 77.9%로 매우 높으며, 자활역량평가 점수는 35.36점(90점 만점)으로 참여자의 근로역량이 다소 낮은 것으로 나타났다. 인구사회학적 특성을 살펴보면, 남성이 53.8%, 여성이 46.2%로 남성의 비중이 다소 높으며, 참여자의 평균 연령은 50.6세로 50대~60대 비중(68.2%)이 높다. 그러나 20~30대 비중도 18.8%로 전국 평균보다 높다. 가구특성 중 눈에 띄는 점은 1인 가구의 비중이 60.4%로 매우 높으며, 이혼한 참여자의 비중이 42.7%로 결혼한 응답자 중 현재 배우자가 있는 비율보다 이혼한 경우가 약 3배 높게 나타나 이에 대한 지원의 필요성을 확인하였다. 또한 참여자의 행복도 평균이 2.62점(0-10점 척도)으로 매우 낮게 나타나 참여자들에 대한 정서적 지원의 필요성을 확인하였다.

본 고에서는 고양시 자활사업 참여자의 특성에 기반한 자립·자활 지원을 위해 고양시 자활사업의 기본방향을 참여자의 근로역량을 고려한 이중적(Two-track) 복지정책 추진과 자활사업 수행 과정에서 이용자 중심성 강조로 설정하였다. 이에 따라 첫째, 근로능력이 있는 참여자를 위한 기술교육 및 직업훈련, 취업 정보 제공, 자활기업 창업 지원 확대, 둘째, 증가하는 참여자를 위한 자활사업단 확대 및 근로능력 미약자를 고려한 임가공업 또는 사회공헌형 일자리 마련, 셋째, 자활사업 참여자의 역량강화를 위한 정서적 자활, 사례관리, 동아리 활동 및 자활공제협동조합 결성 등 사회적 관계 강화 방안을 제안한다.

### 1. 고양시 자활사업

GYRI

#### □ 자활사업 개요

- 정부는 2000년 「국민기초생활보장법」을 제정하고 자활사업을 제도화함. 자활사업은 국민기초생활수급자, 차상위 계층 등 근로 빈곤층의 자립·자활을 지원하기 위해 자활능력 배양, 기능습득 지원, 근로기회를 제공하는 우리나라의 대표적인 노동연계복지(workfare) 정책임
- 자활사업은 크게 자활근로·자활기업 등 즉시 취업이 어려운 대상 중심의 보건복지부 주관 자활사업과 즉시 취업이 가능한 대상자들을 중심으로 한 고용노동부의 취업성공패키지(2021년부터 국민취업지원 제도로 통합)로 구분되며, 근로빈곤층의 탈빈곤자립 지원을 위해 직접 일자리 제공, 자산형성 및 취창업 지원 등을 주요 내용으로 함
- 자활사업의 대상은 조건부수급자<sup>1)</sup>, 자활급여특례자, 일반수급자, 특례수급가구의 가구원, 차상위자, 근로능력이 있는 시설수급자 등임. 특히 보건복지부 자활사업 대상자는 국민기초생활보호대상자(중위소득 50% 이하) 등 사군구 자활역량평가 결과에 따른 지역자활센터에 배치된 자로 근로의욕증진 및 근로능력 강화 대상자(자활역량평가 80점 이하)만이 자활사업 참여가 가능함
- 그동안의 자활사업의 성과를 살펴보면, 자활사업 참여자는 크게 증가하였으며('17년 4.1만명, '18년 4.2만명, '19년 4.9만명) 참여자 근로역량 및 가구 환경을 반영하여 자활근로 다변화를 위해 2018년에 시간제 자활근로, 청년자립지원사업단 등을 도입하였음
- 참여자의 탈수급률(38.8%) 및 자활성공률(42.3%) 상승으로 자립 성공률 제고에 기여하였으며, 참여자의 자활 의지 촉진을 위해 매년 자활급여를 인상하고(최소 3%), 자활장려금을 도입함
- 공공사업 연계 등 판로개척, 자활기금 설치 의무화 등을 통해 자활기업 지원 기반을 마련하였으며, 저소득층의 자산형성을 지원함

#### □ 고양시 자활사업 내용 및 성과

- 지역자활센터는 보건복지부 자활사업을 수행하는 핵심 인프라로서 현재 고양시에는 1개소가 운영 중이며, 근로능력이 있는 저소득층의 자활의욕 고취 및 기초능력 배양을 위한 교육프로그램 개발·운영, 자활을 위한 정보제공·상담·취업교육 및 취업알선, 자활기업의 설립 및 운영 지원, 자산형성지원사업 사례관리, 그밖에 자활을 위한 각종 사업을 실시하고 있음

1) 자활근로(취업성공패키지 포함)에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자

<표1> 고양지역자활센터 사업 내용

구분	내용	
자활입문과정	자활사려관리 (게이트웨이)	맞춤형 자활경로를 수립하여 자활을 지원
	인큐베이팅	국민취업지원제도 탈락자 및 근로능력미약자 대상으로 교육, 공동작업을 통한 의욕고취 등 근로능력 배양을 위한 자활근로사업단 참여 전 단계 과정
자활연계과정 (공익형_비수익형 사업)	근로유지형	근로능력 미약 및 가구 내 여건으로 지속참여가 어려운 수급 참여주민 대상 노동강도가 낮은 사업 활동 진행(지역 내 공공서비스 진행 등)
	디딤돌사업단	지속적 근로활동 사업단 연계실습 및 공동작업 등을 통한 사회 적응 훈련 및 근로 의욕 고취 배양
사회서비스형자활근로사업	돌봄사업단	기초수급자 및 차상위층에 대한 병원,재가 유·무료 간병 지원 사업
	편의점사업단	기업연계형 사업의 편의점 사업 운영에 따른 점포 능력 배양 및 관련업종 개인취·창업지원 편의점(CU장항낙원점)운영
	도시락사업단	지역사회 내 상호 연계 자활사업으로 자활 근로 참여 주민 및 지역 내 일반 주민대상 도시락 제조 및 지원·판매
시장진입형자활근로사업	다운사업단	제조(볼펜)업체 연계를 통한 자활센터 내 생산·판매 일원화의 자활사업 신규 모델 수립 및 자활사업 참여주민의 안정적인 일자리 제공
	택배사업단	우체국 택배 진행에 따른 사업운영 및 배송능력 배양을 통한 개인취업 등 일자리 지원
	슈퍼사업단	기업 연계형 사업으로 슈퍼 사업 운영에 따른 점포능력 배양 및 관련 업종 개인취·창업지원(GS THE FRESH 고양백석점운영)
자산형성지원사업	희망키움 통장 I	· (지원자격) 일하는 생계·의료수급 가구 중, 신청 당시 가구 전체의 총 근로·사업 소득이 기준 중위소득 40%의 60% 이상인 가구 · 매월 5만원 또는 10만원을 저축하고, 유예기간(3년 만기 후 3월)이내 탈수급하는 경우, 근로소득장려금 지원
	희망키움 통장 II	· (지원자격) 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 주거·교육급여 수급 가구 및 기타 차상위계층으로서 현재 근로활동 중이며 근로·사업소득이 있는 가구 · 가입자가 근로활동을 계속하면서 매월 10만원씩 저축하고 3년간 통장 유지하면 근로소득장려금 지원
	내일키움 통장	· (지원자격) 신청 당시 최근 개월 이상 연속 자활근로사업단에 성실 참여하고 있는 사람 (최근 1개월간 실제 근무일수 12일 이상) · 통장 가입기간 중 매출이 발생하는 사업단(시장진입형, 일부 사회서비스형) 참여월에는 내일근로장려금, 내일키움장려금 및 내일키움수익금 지원
	청년희망 키움통장	· (지원자격) 일하는 생계급여 수급 가구원 중 신청 당시 본인인 총 근로·사업 소득이 1인가구 기준중위소득 20%이상인 청년(15~34세) · 통장 가입자에게 매월 생계급여액 지급시 공제되는 청년의 소득에서 근로·사업 소득공제 10만원을 추가 공제하여 저축
청년저축 계좌	· (지원자격) 소득인정액이 기준 중위소득 50%이하 주거·교육급여 수급 가구 및 기타 차상위계층으로서 현재 근로활동 중이며 근로·사업소득이 있는 청년 · 가입자가 근로활동을 계속하며 매월 10만원씩 저축하고 3년간 통장을 유지하면 근로소득장려금 지원	

<출처> 고양지역자활센터 내부자료

- 고양지역자활센터는 전국 최초로 2010년 (주)보광훼미리마트와 자활사업단으로 편의점 운영권을 협약 체결하여 운영을 추진함. 이는 전국 지역자활센터 내 신규 자활사업 모델을 구축한 것으로 고양시를 시 발점으로 전국의 자활사업 참여자 외 취약계층 대상 일자리 지원으로 CU새싹가게, GS내일스토어, 7eleven엔젤스토어 등의 편의점 사업이 보급됨. 2021년 현재 전국 편의점사업(자활근로 및 기업) 183

개소가 운영 중임. 2013년에는 CU ‘함께여는가게’ 백석점 및 화정점 2개소 사업 개시 후 현재까지 자활기업으로 안정적으로 운영 중임. 자활사업단의 자활기업 전환 시 통상 4~6년 소요되는 것에 비해 본 사업은 2년 소요로 자활기업 전환 기간을 축소함

**<그림1> 고양시 기업연계형 자활사업 - 우수 자활기업(CU ‘함께여는가게’ 백석점, 화정점)**



- 고양시 자활사업의 특성 중 하나는 각 자활사업이 개별적으로 운영되는 것이 아니라 서로 연결되어 자활사업 생태계 환경을 구축하는 것을 목표로 한다는 점임. 2020년 9월, GS리테일과 업무협약을 통해 자활근로 기업연계형 슈퍼사업 ‘GS THE FRESH 고양 백석점’을 출범하였으며, 이를 기반으로 물류, 유통(배송, 택배), 도시락(슈퍼사업단의 식재료 사용), 카페(자원 재사용) 등 사업별 네트워크 구축을 통한 자활사업 생태계 환경을 구축, 자활사업 내 일자리 활성화를 도모함
- 한편 2018년 고양시 관내 자활근로작업장 설치 및 부업작업장 설치(예정)를 통한 경제적 지역 상생의 도시재생 모델을 추진하고 있음. 지역 내 중소기업 연계 CSV(Creating Shared Value : 공유가치창출) 협약 등 공동작업 형식의 일자리를 추진하고 있으며 부업관리사 민간자격증을 개설·보급 예정임
- 고양시지역자활센터는 일자리 창출에 있어 성별, 연령, 장애유무 등에 상관 없는 통합형 일자리를 통해 상호 간 이해와 공감을 도모, 소통과 협력을 통해 세대와 지역사회 간 분리, 분열 현상을 극복하며 지역사회 정신을 되살리고자 노력하고 있음
- 고양시 자활사업의 주요 성과를 살펴보면, 2020년 기준 탈수급률, 자활성공률은 각각 40%, 50.9%로 ('19년 기준 34.02%, 48.76%) 전국의 탈수급률 및 자활성공률에 비해 전반적으로 성과가 높은 편임. 한편 2021년 현재 자활근로사업단에서 성장한 5개의 자활기업이 운영 중임
- 경기 침체 가속화 및 부양의무자 기준의 단계적 폐지, 기준 중위소득 산출방식 개편 등의 생계급여 제도 개선, 정부의 빈곤층에 대한 재정 투입 확대 등에 따라 자활사업 참여 대상자의 확대가 예상됨
- 특히 2014년부터 근로빈곤층 취업우선지원사업이 시행되면서 자활사업 배치가 필요한 조건부수급자 중 자활역량 평가 80점 이상자는 취업성공패키지에 의뢰되고, 80점 미만자는 자활근로로 배치되었음. 이로 인해 근로능력 미약자의 자활사업 참여가 증가하고 있는 상황임
- 고양시 자활사업 참여자 현황 및 특성 분석을 통해 향후 고양시 자활사업에 대한 시사점을 도출하고자 함

## II. 고양시 자활사업 참여자 현황

GYRI

### □ 고양시 자활사업 참여 대상자의 증가

- 2019년 기준 우리나라 전체 기초생활수급자는 1,881,357명으로 전체인구의 3.63%임. 같은 시기의 고양시 기초생활수급자 비율은 2.41%(25,694명)으로 우리나라 전체 수급자 비율보다는 낮으나 2015년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 2021년에는 31,485명(2.91%)까지 증가함
- 이와 함께 고양시 조건부수급자의 수도 2015년 1,534명에서 2021년 2,824명으로 두 배 가까이 증가함

<그림2> 고양시 연도별 기초생활수급자 현황



<자료> 고양시 내부자료

### □ 고양시 자활사업 참여자 변화

- 2019년 기준 우리나라 전체 자활근로 참여자는 48,903명이며, 전체 자활사업(자활근로+자산형성지원사업+취업성공패키지) 참여자는 16만2천명임. 보건복지부의 자활근로 참여자는 '16년 39,150명에서 '17년 37,869명, '18년 39,114명, '19년 48,903명으로 증가 추세임
- 고양시의 경우 2015년부터 고용노동부의 취업성공패키지 참여인원이 감소하고 있음. 특히 고용노동부에 배치되는 참여자의 근로역량평가 기준이 80점으로 상향조정된 2019년부터 고용노동부 참여자는 감소하고 있는 반면 보건복지부 자활근로사업 참여자는 '16년 131명에서 '20년 310명으로 급증함. 세부 사업별로는 자활근로 사업단 배치 전 단계인 게이트웨이 과정 참여자가 증가함

<표2> 고양시 연도별 자활사업 참여자 현황

(단위: 명)

연도	보건복지부 사업							고용 노동부	합계
	자활근로사업단			근로유지	자활기업	게이트웨이 (구 디딤돌 포함)	소계		
	시장진입 형	인턴 도우미형	사회 서비스형						
2015년	15	19	31	7	8	47	127	388	515
		65							
2016년	12	17	27	10	14	51	131	482	613
		56							
2017년	13	9	27	9	12	43	113	404	517
		49							
2018년	13	8	50	8	8	76	163	297	460
		71							
2019년	10	6	84	5	8	110	223	252	475
		100							
2020년	6	8	106	4	10	176	310	163	473
		120							

<자료> 고양시 내부자료, 행복e음에서 추출

- 고양지역자활센터 이용자(연인원) 현황을 살펴보면 '15년 121명에서 '20년 539명으로 급격히 증가함

<그림3> 고양지역자활센터 이용자 현황(연인원)



<자료> 고양시 내부자료

### III. 고양시 자활사업 참여자 특성

GYRI

#### □ 참여자의 일반적 특성

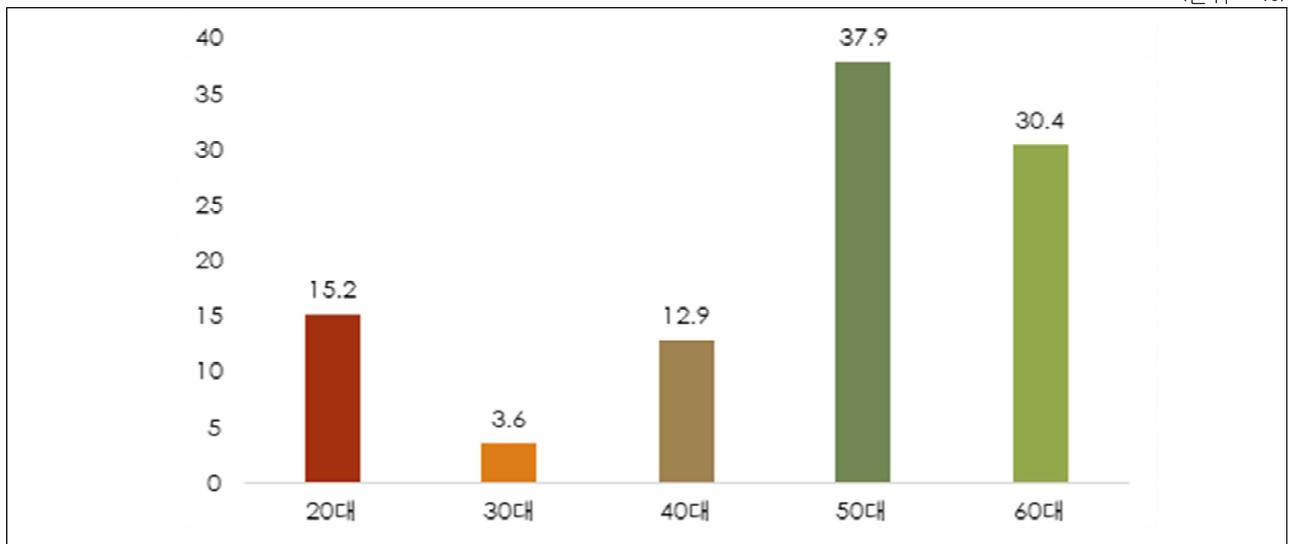
##### ○ 인구사회학적 특성

- 지난 2020년 1년 동안 고양시 자활사업에 참여한 참여자 381명을 대상으로 인구사회학적 특성을 분석한 결과, 남성이 53.8%, 여성이 46.2%로 남성의 비중이 다소 높게 나타남

- 참여자의 연령은 50대가 37.8%, 60대가 30.4%이며, 20~30대 청년층이 18.8%, 40대 12.9% 순으로 나타남
- 자활사업 참여자의 평균 연령은 50.6세로 높은 편이나, 청년층의 비율도 상대적으로 높다고 볼 수 있음 (2018년 기준 전국 자활사업 참여 20~30대 청년층 비율 12.5%, 한국자활복지개발원 ‘주요사업통계’)

<그림4> 고양시 연령별 자활사업 참여자 현황(2020년)

(단위 : %)



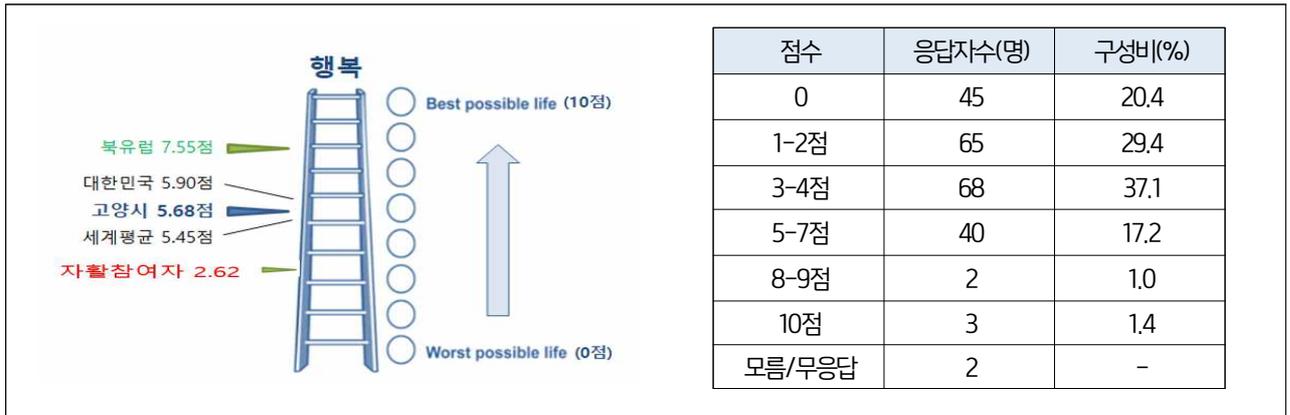
- 가구구성은 1인가구가 전체의 60.4%로 매우 높은 비중을 차지하고 있으며, 2인가구 20.2%, 3인가구 16%, 4인가구 4.2%, 5인가구 이상 3.4% 순으로 나타남. 참여자의 80.6%가 가구주로 나타남
- 2021년 4월 현재 자활사업에 참여하고 있는 참여자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과(n=232), 참여자의 혼인여부는 미혼이 81명(36%), 기혼 33명(14.7%), 이혼 96명(42.7%), 사별·별거 15명(6.6%)으로 결혼한 응답자 중 현재 배우자가 있는 비율보다 이혼한 경우가 3배 정도로 매우 높게 나타남
- 분석 결과를 통해 1인 가구, 이혼과 관련하여 필요 시 이에 대한 지원의 필요성을 확인함

#### ○ 행복도

- 설문조사 응답자(n=232)의 행복도를 삶의 평가 척도(0-10점 척도)로 조사한 결과 최악인 상태인 0점으로 응답한 응답자가 45명(20.4%)으로 나타났으며, 1-2점은 65명(29.4%), 3-4점은 68명(37.1%), 5-7점은 40명(17.2%), 8-9점 2명(1.0%), 최선의 상태인 10점은 3명(1.4%)으로 나타남
- 행복도 전체 평균은 2.62점으로 2020년 대한민국 평균 5.90점, 고양시 평균 5.68점에 비해 매우 낮아 자활사업 참여자의 정서적 지원이 매우 필요한 것으로 나타남

<그림5> 고양지역자활센터 참여자 행복도

(n=232)

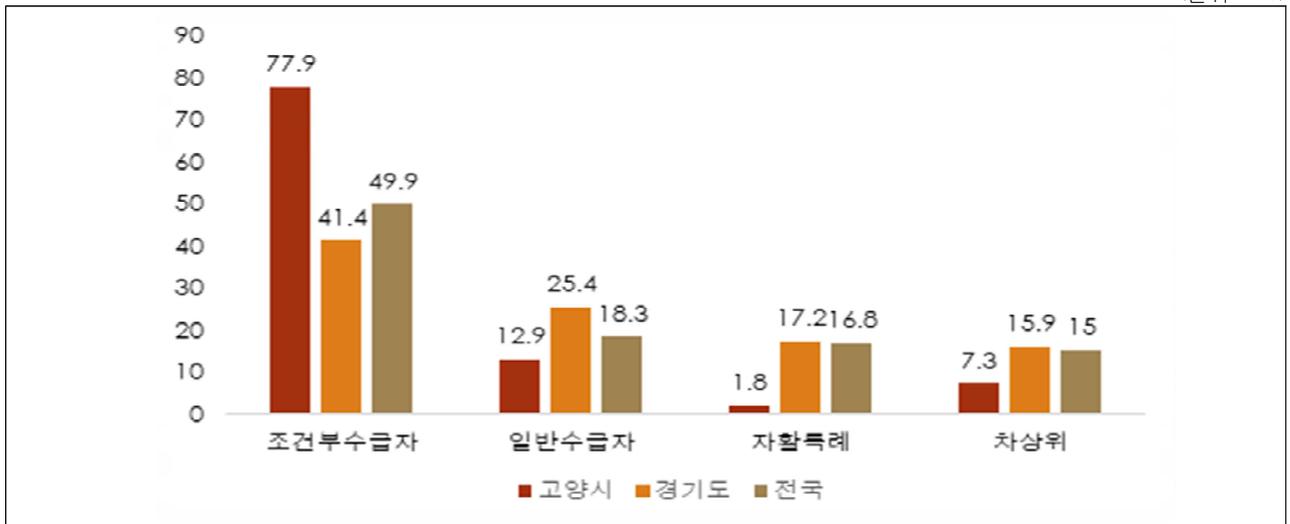


□ 높은 조건부수급자 비중

- 2019년 기준 우리나라 전체 자활근로 참여자의 자활 참여 구조를 살펴보면, 자활근로 참여자 48,903 명의 49.9%인 24,400명이 조건부수급자임
- 고양시의 경우, 2020년 자활근로 참여자 381명 중 297명(77.9%)이 조건부수급자로 매우 높은 비중을 차지하고 있음. 이는 경기도(41.4%)에 비해서도 상당히 높은 수준이며, 이로 인해 일반수급자와 차상위 비율이 매우 낮은 편임
- 조건부수급자는 자발적으로 자활사업에 참여하는 일반수급자나 차상위계층에 비해 근로의욕이 낮을 가능성이 높음. 따라서 근로의욕 고취를 위한 지원이 필요함

<그림6> 자활사업 참여자 구조

(단위 : %)



## □ 낮은 근로역량

- 2019년 기준 한국자활복지개발원 내부자료에 따르면 우리나라 자활근로 참여자의 평균 자활역량평가 점수는 52점으로 나타남
- 고양시 자활근로 참여자 381명의 자활역량평가<sup>2)</sup> 평균 점수는 35.36점(90점 만점)으로 재량점수 만점인 10점을 합산한다 하더라도 45.36점으로 전국 평균에 비해 다소 낮은 수준임. 자활사업 지침에서 자활역량평가 점수 45점 미만인 자는 근로의욕증진 대상자, 즉 노동강도가 낮은 사업에 참여 가능한 자로 보고 있음
- 고양시의 경우 자활역량이 떨어지는 참여자에 대한 정서적 자활, 사례관리 및 교육, 사업단 개발이 필요함

<표3> 고양시 자활사업 참여자 근로역량평가 점수

구분		사례수(명)	비중(%)
전체		381	100.0
근로역량 평가점수	~29점	110	28.9
	30~39점	188	49.3
	40~49점	58	15.2
	50~59점	14	3.7
	60~69점	3	0.8
	70~79점	7	1.8
	80점	1	0.3
	역량평가 평균 35.36점 / 40점 미만 351명 (78.2%)		

<자료> 고양시 내부자료

- ※ 자활근로센터에서 자체적으로 평가한 점수 이므로 시 자활담당공무원 자활역량 평가 점수와 상이할 수 있음
- ※ 재량점수 10점이 포함되지 않아 총 90점 만점임

## IV. 자활사업 여건 변화와 한계

GYRI

### □ 자활사업 여건

- ‘기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023)’에서는 최근 자활사업 여건을 자활 및 근로역량이 낮은 참여자의 증가에 따른 탈수급이라는 단일·성과 중심 목표 달성 한계, 자활참여자의 고령화 추세, 차상위 참여자의 비중 정체로 분석한 바 있음
- 고양시 자활사업 현황 분석 결과, 이와 같은 추세를 반영하고 있는 것으로 나타남

2) 고양지역자활센터에서 자체적으로 평가한 점수이므로 시 자활담당 공무원의 자활역량 평가점수와 상이할 수 있음. 담당자 재량 점수 10점을 제외한 90점을 만점으로한 점수임

- 고양시의 경우, 자활사업 참여자 중 조건부수급자의 비중이 매우 높은 편이며, 차상위계층의 비중이 상대적으로 낮은 편임
- 참여자의 근로역량 역시 다소 낮은 편으로 매출액 중심의 자활사업단 운영이 어려울 것으로 예상되며, 이를 통한 자립·자활이 가능할지에 대한 의문이 드는 상황임
- 고양지역자활센터 참여자의 평균 연령은 50.6세로 나타났음. 그러나 청년층(20~30대)의 비율도 18.8%로 높은 편이므로 이를 사업운영의 강점으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요 있음
- 참여자의 가구 특성을 살펴본 결과, 1인가구 및 이혼 가정 비율이 매우 높아 이에 대한 적극적인 지원이 필요함
- 삶의 평가 지표로 살펴본 참여자의 행복도는 우리나라 전체, 고양시 전체와 비교했을 때 매우 낮은 수준으로 나타나 참여자에 대한 정서적 지원이 매우 필요한 상황임
- 이상의 참여자 특성 변화와 함께 자활사업 참여자 수의 급격한 증가도 최근 고양시 자활사업의 여건 변화의 중요한 축으로 분석할 수 있음

## □ 자활사업 추진상 한계

- 현재 자활사업의 목표는 탈수급으로 규정되어 있으나 근로능력 미약자의 자활사업 참여 증가로 목표 달성에 어려움이 있음
- 또한 자활사업에 자발적으로 참여하는 일반수급자나 차상위계층에 비해 조건부수급자의 경우 근로의욕이 상대적으로 낮을 것으로 추정할 수 있는데 고양시의 경우 조건부수급자 비중이 높음
- 실제로 고양지역자활센터 종사자 전원(2021년 5월 현재, 11명)을 대상으로 한 FGI(Focus Group Interview) 결과, 종사자들은 근로능력 미약자의 증가로 인해 사업단 운영에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났으며, 자활의지가 낮고 자활사업에 안주하려는 참여자의 증가로 인해 업무 수행에 있어 피로도가 매우 높은 상황인 것으로 나타남
- 뿐만 아니라 자활사업 참여자의 급격한 증가로 인해 지역자활센터의 인력 및 공간이 부족한 상황이며, 자활사업단이 부족하여 다수의 참여자들이 사업단으로 배치되지 못하고 게이트웨이 단계에 머물러 있는 것으로 나타남
- 종사자들은 자활사업 참여자에 대한 정서적 자활의 필요성에 대해 공감하고 있는 것으로 나타났으며, 상담 및 사례관리를 통한 지원의 중요성에 대해 인식하고 있으나 현재의 자활사업이 경제적 자활, 고용에 초점을 맞추고 있어 지역자활센터에서 제대로된 사례관리가 어려운 상황으로 인지하고 있는 것으로 나타남

## V. 시사점

GYRI

### □ 고양시 자활사업 기본방향

#### ○ 이중적(Two-Track) 복지정책 추진

- 근로능력이 있는 참여자에게는 양육 등 취업의 장애물을 해결하고 인적자본 개발을 위한 취·창업 등에 필요한 기술교육 및 직업훈련, 취업정보 제공 등을 통해 취업을 하거나 자활기업으로 창업할 수 있는 발판을 지원할 필요가 있음
- 근로능력이 미약한 참여자에게는 지역자활센터의 근로 기회를 통해 신체, 심리, 정서적인 건강을 유지하도록 하여 자활을 위한 심리적 변화를 도모하여 사회통합되면서 삶의 질을 유지할 수 있도록 개인의 특성을 고려한 사례관리와 정서 지원 프로그램을 지원할 필요가 있음
- 이를 위해 자활사업의 성과를 탈수급과 취·창업이라는 결과지표에만 매몰되지 않고 참여자의 정서적 자활을 위한 다양한 실무자의 노력과 함께 참여자의 변화를 주요 성과로 인정해야 함

#### ○ 이용자 중심성 강조

- 자활사업 참여자 교육, 훈련 등 취업역량강화 과정, 자활계획 수립 과정, 사업단의 선택 과정, 자활기업 운영 과정에서 충분히 참여자 본인의 목소리를 내고 스스로 선택할 수 있도록 ‘이용자 중심성’이 강조되어야 함

### □ 근로능력이 있는 참여자를 위한 지원 확대

- 근로능력 및 탈빈곤 의지가 있는 참여자들을 위한 적극적인 취·창업 지원이 필요함. 시대 흐름에 맞는 취·창업 분야 등을 고려한 맞춤형 교육 및 훈련, 취업 정보 등이 제공될 필요가 있음
- 고양시 자활사업 참여자 FGI 결과, 현재 참여하고 있는 자활근로사업단을 거쳐 자활기업 창업을 희망하는 참여자도 있는 것으로 나타남. 자활기업으로 창업을 적극적으로 지원할 필요가 있으며, 창업 초기 안정화를 위해 지침에서 규정하고 있는 자활기업에 대한 적극적인 지원(한시적 인건비 지원 등)을 확대할 필요 있음
- 고양시의 경우 자활사업에 참여하는 청년층(20~30대)의 비중이 높기 때문에 이들의 ‘맞춤형 자립지원’을 위한 ‘청년자립도전자활사업단’ 운영을 검토할 필요가 있음. 청년층의 경우, 자활근로사업단에서의 경험을 토대로 일반노동시장으로의 취업을 희망하는 경우가 많아 이에 대한 정보 제공 및 사회 진출 전 필요한 심리적 자립지원, 사회적응 스킬 등의 교육 지원이 필요함

## □ 자활사업단 확대 및 지속가능성 확보

### ○ 수요처 발굴(신규 아이템 개발) 및 자활근로사업단 확대

- 2015년 이후 고양시 자활사업 참여자 수의 급격한 증가에 대응하기 위해 참여자들의 근로를 위한 적극적인 수요처 발굴 및 자활사업단 확대가 필요함
- 특히 고양시의 경우 참여자 중 근로능력 미약자의 비중이 높기 때문에 이들의 역량을 고려한 임가공업 또는 사회공헌형 일자리를 마련할 필요가 있음

### ○ 고양시 특화 사업 추진

- 고양시는 자활사업 최초로 기업연계형 자활사업을 추진하여 전국으로 보급함. 보광훼미리마트, GS리테일과 협약 체결, 편의점 사업단 및 슈퍼 사업단을 운영 중임. 기업연계형 자활사업은 상호협동을 통한 가치 창출과 보증금, 개설투자 비용, 교육, 운영 등에 있어 사업단 운영에서의 부담을 덜어 줄 수 있음
- 슈퍼사업단의 경우, 근로역량이 높은 참여자와 상대적으로 근로능력이 미약한 참여자가 함께 상호 보완하며 근로할 수 있다는 장점이 있으며, 현재 청년층이 다수 참여하여 사업단 운영을 주도하고 있음
- 고양지역자활센터는 지역 상생 구축을 통해 특정 대상이 아닌 세대간(연령, 성별, 장애 등) 통합 일자리 창출을 도모하고 있음. 현재 참여자 중 청년층의 비중 높은 점은 이러한 가치에 부합한 사업단 운영에 강점이 될 수 있으며 이를 향후에도 적절히 활용할 필요 있음

## □ 자활사업 참여자의 역량 강화

### ○ 정서적 자활 강화

- 고양시 자활사업 참여자의 특성을 고려할 때 정서적 자활을 강화할 필요가 있음
- 고양시 자활사업 참여자 중 이혼, 별거, 사별한 경우가 전체 참여자의 49.3%를 차지하고 있으며, 1인가구 비중이 매우 높음
- 참여자의 행복도는 10점 만점에 2.62점으로 매우 낮게 나타났으며, 특히 코로나19 이후 최근 자활사업에 의뢰된 참여자의 행복도가 매우 낮은 것으로 나타남
- 참여자 대상 FGI 결과, 참여자들은 자활사업 참여를 통해 경제적인 도움 이외에 규칙적인 생활이 가능하고, 사람들을 만나 소통할 수 있으며, 친구를 사귀는 등의 정서적 도움을 받고 있는 것으로 나타남
- 현재 고양시 자활사업 참여자의 근로능력 미약자의 비중, 가구 특성, 행복도 등을 고려할 때, 지역자활센터는 참여자의 정서적 자활을 위해 많은 노력을 해야할 필요가 있음
- 또한 조건부수급자 비중이 높은 점을 고려하여 정서적 역량 강화를 통한 근로동기 부여 및 근로의욕을 고취할 수 있도록 지원할 필요가 있음

○ 사례관리 강화

- 참여자의 자립·자활을 위해서는 개인별 욕구 및 문제에 맞추어 접근하는 사례관리가 매우 중요함. 현재 지역자활센터에서는 자활근로와 함께 사례관리 업무를 수행하고 있음
- 고양시의 경우 보건복지부에서 배치하는 자활사례관리사가 없고, 게이트웨이 인원이 너무 많아 집중 사례관리는 힘든 상황임. 4~5명의 인력으로 구성된 사례관리팀을 구성하여 접근하는 것이 필요함
- 참여자 전체를 대상으로 한 정기적인 욕구조사를 통해 사례관리가 필요한 참여자를 선별하고, 필요시 외부 전문기관을 통한 심리상담 및 집중관리 등 연계체계 구축이 필요하며, 종사자의 사례관리 역량 강화를 위해 지속적인 교육 및 외부 슈퍼비전이 필요함
- 부천소사지역자활센터는 1년에 1회 정기적으로 참여자의 욕구조사를 실시하고 있으며, 부천나눔지역자활센터는 자활사례관리사업센터를 별도 설치하여 집중적인 사례관리를 실시하고 있음. 인천부평지역자활센터는 인천광역자활에 자활사례관리 현장 맞춤형 컨설팅을 신청하여 다양한 사례관리 프로그램을 계획하고, 직원들의 사례관리 역량 강화를 위해 외부 슈퍼비전 등을 실시하고 있음

○ 동아리 활동, 자활공제협동조합 결성 등 사회적 관계 강화

- 참여자들은 자활사업 참여를 통해 근로기회 제공 뿐만 아니라 참여자 간 상호작용 등을 통해 정서적인 측면에서도 도움을 받고 있는 것으로 나타남. 따라서 참여자들의 소통을 위해 소모임 등을 활성화할 필요 있음
- 참여자 FGI 결과를 통해 도출된 청년층의 소통을 위한 모임, 참여자들의 취미 공유를 위한 동아리 활동, 참여자 간 조합원이 되어 긴급한 생활자금이 필요할 때 서로 돕는 자조운동의 일환인 자활공제협동조합(인천부평, 부천나눔지역자활센터에서 운영 중) 결성 등 참여자의 사회적 관계 강화를 위한 사업 추진이 필요함

## 참고문헌

문정화·고아라(2021). 고양시 자활사업 활성화 방안 연구. 고양시정연구원.

보건복지부(2020a). 2020 보건복지 통계연보.

보건복지부(2020b). 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023). 2020.8.

한국자활복지개발원 홈페이지, 주요사업통계, 참여자 연령별 현황(<https://www.kdissw.or.kr/menu.es?mid=a10601070000>)

# 고양시정연구원 이슈브리프

제31호

**발행일** 2021.7.30.  
**발행인** 이재은  
**발행처** 고양시정연구원

**TEL** 031.8073.8341  
**FAX** 031.8073.0710  
**HOME PAGE** [www.gyri.re.kr](http://www.gyri.re.kr)  
**ADDRESS** 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛아루방송지원센터 11층 고양시정연구원(GYRI)

- 이 보고서에 실린 내용은 고양시정연구원의 공식의견과 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용을 인용할 시 반드시 출처를 명시해야 하며 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.