

# 경기도 지역자활센터 자활사례관리모형 개발연구

연구책임 | 오민수 경기복지재단 책임연구원

공동연구 | 이문국 신안산대학교 교수

공동집필 | 김춘아 안산지역자활센터장  
박경아 경기광역자활센터 과장

연구지원 | 안미연 경기복지재단 위촉연구원

Gyeonggi Welfare Foundation

# GYEONGGI WELFARE



경기복지재단  
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

경기복지재단 정책연구보고 2013 - 08

## 경기도 지역자활센터 자활사례관리모형 개발연구

---

발행일 2013년 12월

발행인 인경석

발행처 경기복지재단

경기도 수원시 팔달구 인계로 178 ☎ 442-835

Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937

Homepage. [www.ggwf.or.kr](http://www.ggwf.or.kr)

제작처 도서출판 한학문화

서울시 서대문구 대현동 53-37 ☎ 120-170

Tel. 02-313-7593 Fax. 02-393-3016

E-mail. [h6332@hanmail.net](mailto:h6332@hanmail.net)

## 발 간 사

자활사업은 근로능력이 있는 빈곤계층을 대상으로 정부에서 추진하고 있는 대표적인 근로연계복지정책으로서 2000년 10부터 시행된 국민기초생활보장제도에 의해 시행되고 있다. 자활사업에 참여하는 대상은 근로능력이 있는 대상으로 인식되지만 실상은 여러 복합적 문제를 겪고 있어 근로여건이나 능력이 상당히 미약한 수준이다. 이들은 전문기술과 직업경력의 부족 외에도 심리사회적 문제, 자녀양육과 교육의 문제, 본인 및 가족구성원의 건강과 간병문제, 주거문제 등 다양한 문제들을 안고 있다. 이러한 문제들은 자활사업 참여자들의 자활의욕에 큰 걸림돌이 되어 자활사업에 온전히 집중하지 못하도록 만든다. 따라서 자활사업은 참여주민의 경제적 소득보전을 위한 고용서비스 제공에만 그칠 것이 아니라 심리적, 정서적, 사회적 제반 여건을 개선하기 위한 노력들이 함께 병행되어야 한다. 그러므로 자활사업 참여자들의 자활을 위해서는 참여자들이 당면하고 있는 문제의 해결과 자활의지를 고취시키고 지원할 수 있도록 욕구와 상황에 맞는 다양한 서비스와 활동을 체계적이고 지속적으로 제공하고 관리할 수 있는 사례관리가 요구된다.

자활사업에서 사례관리에 대한 논의와 실천은 그 동안에도 이루어져 왔다. 그러나 사업단 중심 운영이라는 자활센터의 특수성에 맞는 자활사례관리모형이 부재하여 지역자활센터 실무자들은 여러 혼란과 어려움을 겪고 있었다. 이에 우리 재단은 자활사업의 특수성을 고려하여 지역자활센터에서 자활사례관리를 어떤 원칙과 방향성 그리고 체계를 갖추어야 하는지 모형을 제시하고자 하였다.

자활사례관리모형은 자활사례관리 실천 현장과 분리되어 개발될 수 없기에 그 동안 수차례 현장실무자, 교수, 관계 전문가와 더불어 학습과 토론의 과정을 거쳤다. 이러한 과정을 통해 자활사례관리가 지향해야 하는 관점과 원칙을 모형에 담고자 하였으며 자활센터 내 총체적 자활사례관리 체계를 제시하였다. 모형개발의 과정에서 선 듯 연구에 동참해준 신안산대학교 이문

국교수, 안산지역지활센터 김춘아센터장, 경기광역자활센터의 박경아 선생  
그리고 모형의 적합성을 검토해준 여러 전문가분들에게 감사를 드린다.

2013년 12월  
경기복지재단 대표이사  
**인 경 석**

## I. 서론

### □ 연구의 필요성

- 자활이란 수급자에서 벗어나 자신의 능력으로 살아가는 것을 의미. 그러나 자활사업에 참여하는 사람들은 자활을 방해하는 다양한 문제들을 복합적으로 지니고 있음.
- 지역자활센터는 사업단 중심의 운영이라는 특수성을 가지고 있고 이러한 특수성은 1차적 목표가 참여주민의 근로역량과 자활 의지를 고취시키는 것. 즉, 개인을 단위로 접근하는 기존 사례 관리 모형으로는 사업단 중심의 지역자활센터에서 적용하기에는 실제 운영상 한계가 존재하게 되는 것임.
- 또한 일 중심의 사업단 운영이라는 지역자활센터의 특수성을 고려했다 하더라도 지역 내 지역자활센터의 기능적 측면(예, 중개자역할 또는 지지자 역할 등)에서의 역할만 제시되어 있어 현실적합성이 낮다는 제약점이 존재.
- 따라서 자활사례관리는 이러한 지역자활센터의 사업단 운영 중심이라는 특수성과 자활사업이 지향하는 근로연계 중심의 자활 촉진 서비스 등을 잘 구현할 수 있는 모형으로 구체화되어야 하는 필요성이 존재.

### □ 연구의 목적

- 본 연구에서는 현실 적합성 측면을 고려하여 사업단 중심의 운영구조와 사업별 분절적으로 수행되는 사례관리를 체계적으로 포괄할 수 있는 사례관리모형을 설계

- 자활센터의 고유목적과 기능을 내포하는 사업단 중심의 운영구조는 사례관리 영역에서 자활센터의 특수성이라는 측면으로 고려되어야 할 것이며, 사업별 분절적 사례관리 구조는 기관차원에서 총체적으로 체계화하여 사례관리의 효과성을 제고할 수 있도록 설계

□ 연구의 방법

- 연구 주된 방법은 자활센터와 자활사례관리 현황자료를 분석하고, 실무자 및 학계 전문가와의 지속적인 토론을 통해서 타당한 사례관리모형을 설계
  - 또한 설계한 모형의 적합성을 검토하기 위해 자활센터실무자와 사례관리 전문가로 구성된 전문가협의회 통해 현장에서 활용성 등을 세부적으로 검토

## II. 이론적 검토

□ 자활사례관리의 범위 및 중요성

- 자활사례관리의 범위
  - 지역자활센터의 자활사례관리라 함은 근로능력강화대상자 판정 이하의 참여주민을 대상으로 그 영역이 좁혀짐. 그러므로 자활사례관리의 범위도 일차적으로는 지역자활센터 자활 사례관리 영역으로 한정. 지역자원의 연계도 마찬가지로 일차적 목적을 위해 확장되는 사례관리서비스인 것.
- 근로연계복지 측면에서 자활사례관리의 중요성
  - 자활사업 참여자들의 자활성공을 위해서는 자활의지 및 근로의욕의 향상, 지속적인 직업훈련을 통한 취업 또는 창업 및

이를 유지할 수 있는 능력의 확보, 자활의 장애요소로 작용하는 다양한 생활상의 문제해결이라는 다각적인 접근과 통합적인 서비스제공이 이루어져야 함.

- 일반적인 사례관리대상자는 욕구가 복합적이며 복지서비스 제공이 핵심인데 비해 자활센터의 참여주민은 조건부수급권자라는 대상자의 특성과 생계안정이이라는 욕구에 근거하여 의뢰되기 때문에 자립·자활을 위한 사례관리 전략이 수립되어 이를 위한 복지서비스 제공 및 연계와 함께 이루어져야 함.

○ 제도적 측면에서 자활사례관리의 필요성

- 첫째, 자활사업은 지역사회를 중심으로 자활사업 참여자들의 탈빈곤을 위한 종합적인 지원이 요구되는 포괄적인 사업임. 참여주민의 대다수가 경제적 빈곤 외 여러 복합적 어려움을 안고 있음.
- 둘째, 자활사업 참여기간 종료 후 자립기반이 형성으로까지 이어질 수 있도록 지역사회복지자원과 연계 되어야 함.

□ 자활사례관리 모형에 관한 선행연구 검토

- 자활사례관리 모형에 관한 구체적 연구가 이루어진 것은 이문국(2004), 홍선미(2006)와 이기연외(2008)가 대표적. 특히 이문국(2004)과 홍선미(2006)의 경우는 사례관리의 여러 모형 중 자활사업에 적합한 모형을 검토하였고, 이기연(2008)의 경우는 구체적인 자활사례관리모형을 설계하였다는 점에서 선행연구 검토의의가 있음.

○ 기존 자활사례관리모형의 한계 및 개선방향

- 선행연구에서 제시된 자활사례관리모형의 전반적 특성은 자활사례관리모형제시에 대한 접근 수준이 지역사회 내 자활센터의 역할성 측면에서 이루어졌다는 점임.

〈표 1〉 선행연구의 특성

구성요소	이문국(2004)	홍선미(2006)	이기연(2008)
관점	임파워먼트	해결중심	인적자본개발 장애요소 제거
적합한 사례관리 모델	확장중개자 모델	지지적 모델	모듈 조합형
자활사례관리에 대한 접근수준	지역사회 내 자활센터의 역할성 측면	지역사회 내 자활센터의 역할성 측면	자활센터 내 참여자 특성에 활동 측면
특징	자원개발·조정·연결에 초점	지지적 서비스 제공	모듈별 주요서비스 구성

### Ⅲ 경기도 자활사례관리 현황

#### □ 자활사례관리 현황

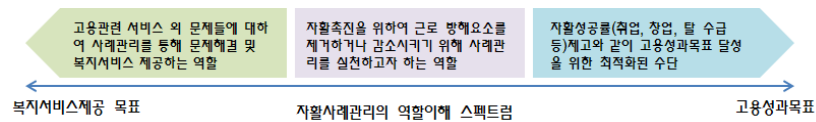
○ 경기도에는 지역자활센터가 32개 중 현재 29개소(90.6%)가 사례관리를 진행하고 있음. 32개소 모두 사례관리 관련 담당자가 있으며, 그 중 게이트웨이 담당자가 31개소로 가장 많고(기관별 실장이 게이트웨이 겸직), 일자리 21개소, 복지고용 19개소, 시범사업 6개소, 기타(일자리원스탑, 취업성공패키지 등)사업을 운영하고 있음.

#### ○ 사례관리 하는데 겪는 어려움

- 기관 내에서 사례관리를 하는데 겪는 어려움으로 업무량과다, 사례관리전문지식 및 기술부족, 사례관리인력부족, 기관 내 사례관리에 대한 인식차이, 지역사회 자원부족, 슈퍼바이저 부재, 사례관리체계 부재, 담당자간 역할 충돌 등이 나타남.

□ 지역자활센터에서 자활사례관리의 한계

- 자활사례관리 목표에 대한 인식차이
  - 자활사례관리의 역할성 혹은 지향점에 대한 이해수준은 자활 사례관리를 통해서 자활성공률(취·창업, 탈수급률 등)을 높이는데 도움이 되는 실천적 수단이 되어야 한다는 역할로 이해하는 것으로서 고용성과목표 달성을 지향하는 입장존재.
  - 반면 자활사례관리는 자활사업 참여주민에게 고용관련 서비스 외 문제들에 대하여 사례관리를 통해 복지서비스를 제공하는 역할을 지향해야 한다는 입장도 존재.



- 자활사업의 구조적 특성
  - 지역자활센터에서는 개인의 경제적 ‘자활’에 초점을 두고 있으므로 당연히 사업단 중심으로 운영. 사업단 운영은 기관에서 어떠한 사업을 특성화하는가에 따라서 달라짐. 또한 지역적 특성에 따라서도 달라짐. 개인의 근로 목표와 공동체의 근로목표가 일치해야 하는 자활사업과 지역자활센터의 특수성으로 인해 개별화 원리를 가진 사례관리 실천접근에 어려움이 발생하는 것.
  - 사업단 중심의 운영구조는 이용자가 다양한 욕구를 갖고 있다고 하더라도 그들의 개별성은 제대로 드러나지 않는 특징이 있음. 왜냐하면 사업단은 주로 소집단 위주로 운영되는 형태를 띠고 있기 때문. 사업단 위주의 조직구조는 사업단별 성과를 내는 것에 초점이 맞추어져 있으므로 주로 개인의 문제적 특성이 제대로 고려되지 않게됨.

○ 비체계적인 사례관리 운영구조

- 사례관리의 이층 운영체계

- 대부분의 지역자활센터에서는 대상자를 양식에 의거하여 사정하고, 개인화일을 정리하게 되면, 이용자 배정과 함께 그 내용을 사업단에 넘겨주는 방식으로 운영됨. 따라서 자활활동 기간 중에 드러나는 문제들에 대한 대처는 사업단 팀장이 누구인가에 따라서 좌우.
- 이와 같이 사례관리의 이층 구조적 현실에서 접수, 사정, 화일 관리 등의 초기업무와 이용자와 근로사업을 중심으로 일상적으로 관계하는 일, 그리고 문제가 발생하였을 경우 이에 대처해 나가는 일 등은 유기적으로 연계되어 접근되기보다는 서로 각기 접근됨

- 비체계적인 사례관리 운영체계

- 사례관리의 이층구조는 체계적인 접근법에 구조적인 한계를 드리움. 초기에 사정이 이루어진다고 하더라도 그 개인화일이 사업단에 넘어가게 되면 결국은 사업단의 팀장이 누구인가에 따라서 접근방법은 크게 달라짐. 즉 팀장이 개인적으로 이용자들과 어느 정도 긴밀한 인간관계를 형성하는가, 개인이 갖고 있는 문제들에 대해서 얼마나 민감하게 반응하는가 등에 따라서 달라지는 한계.

□ 자활사례관리 모형 개발의 필요성

○ 자활사례관리의 지속성 유지

- 자활센터 내 사례관리의 이중적 구조라는 제약점을 극복하기 위해서는 게이트웨이 단계이후 사업단 팀장에게만 의존하지 않고 기관차원의 총체적 사례관리가 될 수 있도록 사례관리 체계에 대한 준비가 필요

- 자활사례관리의 분절적 운영의 통합
  - 지역자활센터에는 각기의 사업별로 참여주민에 대한 사례관리를 실시하지만 이는 참여주민이 대부분 2~3개 프로그램에 동시에 연관이 된다는 현실을 고려한다면 분절적 운영의 통합이나 총체적 관리방안이 담긴 모형이 필요
  
- 자활사례관리에 대한 기본적 원칙과 방향제시
  - 자활사례관리에 대한 기본적 원칙과 방향설정은 낮은 근로역량을 가진 참여주민을 대상으로 자활사업 현장과 고용성과를 강조하는 자활정책목표간 갭(gap)을 매울 수 있는 정책적 지향점이 될 것.
  - 자활사례관리의 가시적 체계와 지향점이 제시되어야만이 자활사업을 통해 참여주민이 변화되는 모습을 궁극적 결과(outcome)로 기대 및 예측 할 수 있고 이런 기대는 자활사업의 성과평가지표를 구성하는데 단순 취창업과 관련된 계량적 수치에 의존하는 오류를 최소화 할 수 있는 기반이 됨.

#### IV. 자활사례관리 모형 설계

- 자활사례관리 모형 개발방향 및 개념정의
  - 자활사례관리 모형의 목적
    - 자활사례관리 모형의 방향성 혹은 목적은 자활 참여주민의 자활을 지원하기 위해 지역자활센터 내에서 이루어지는 사례관리활동이 되어야 하는 목적을 가짐.
    - 참여주민의 복합적 문제 해결
    - 자활사례관리 모형은 이처럼 단절된 지역자활센터 내 자활사례관리를 지속하고 전 직원이 자활사례관리에 전사적으로 대응할 수 있는 기관차원의 총체적 운영이 포함

○ 경기도 자활사례관리 모형개발 방향

- 자활사례관리 모형 개발의 주요 방향은 아래 <표 2>와 같이 ‘자활사례관리의 관점제시’, ‘기관차원의 총체적 운영’이라는 측면에 중점.

**<표 2> 자활사례관리 모형 개발 방향**

개발 방향	방향 설명
자활사례관리	- 빈곤으로 인해 복합적인 문제와 욕구를 가지고 있는 지역자활센터 내 자활사업 참여주민의 자활·자립역량강화를 통한 자활촉진을 위하여 고용·복지서비스를 통합적으로 제공, 연결시키는 기술
자활사례관리의 관점	- 자활센터 내 사례관리자가 가져야하는 역할과 기능을 제시 · (임파워먼트관점)자활사업 참여주민은 스스로 변화할 수 있는 능력을 가진 사람이며 사례관리자는 강점시각을 가지고 참여주민에 대한 임파워링을 통해 자활이 촉진될 수 있도록 서비스 제공 및 연계 · (확장-중개자)문제해결측면의 서비스와의 연결, 서비스 접근 및 조정의 기능을 넘어 참여주민의 강점과 연결될 수 있는 복지자원을 개발하는 포괄적 지역사회보호체계 지향
기관차원의 총체적 운영	- 참여주민에게 근로에 기반한 직접서비스를 제공하여 근로능력을 향상하고 목표달성을 위한 효과적 사례관리 운영구조 의미. - 자활사업의 특성상 개인별 사례관리를 적용하기 어려운 집단환경 <sup>1)</sup> 과 사례관리사업 대상의 차이, 사례관리시스템에 대한 인식의 차이 등으로 자활사례관리 적용의 한계가 존재함. - 효과적이고 효율적인 자활사업 운영을 위하여 ‘자활사례관리’에 대한 개념정립을 바탕으로 관련 사업이 유기적으로 결합되어, 체계적이고 효율적인 자활서비스가 제공, 관리되어야 함. - 사례관리자는 전담직원 한사람이 수행하는 것이 아니라 슈퍼바이저(관, 실장)와 초기 개입자인 게이트웨이 담당, 사업전체를 조정하는 전담 사례관리자, 사업단 담당 실무자 등 센터 전 직원과 기관차원에서 총체적으로 접근
자활사례관리 체계	- 자활센터 내 사례관리를 실시하기 위한 구조로서 단계별 주체와 사례관리자의 역할을 구조화한 사례관리 흐름

□ 자활사례관리의 관점과 모델

○ 자활사업에서 임파워먼트 중심의 사례관리 관점

- 사례관리는 사회복지현장에서 활용되는 실천기술의 하나임

1) 자활근로사업단, 자활공동체

으로 사례관리 수행을 위한 여러 이론적 접근 가운데 본 모형에서는 자활참여자를 바라보는 관점으로 ‘임파워먼트’ 관점을 지향.

- 임파워먼트는 참여주민의 강점을 지향하고 해결중심적인 접근. 참여주민을 문제중심이 아닌 강점중심으로 보며, 인간의 잠재력과 자원을 인정하고, 참여주민에게 탄력성이 있음을 전제. 자활사업 참여주민이 자의든 타의든 자활사업에 참여 및 출석하였다든 것만으로도 변화의 가능성을 포기하지 않은 것으로 간주하여 강점관점을 적용함.

○ 전담사례관리자의 역할 모델로서 확장중개자 모형

- 지역자활센터 내에서 이루어지는 자활사례관리의 범위를 규명하는데 있어서 지역자활센터의 본래적 기능과 센터 내 자활사례관리자와는 분리.
- 자활센터는 고용에 관련된 직접서비스를 제공하는 기관임으로 일반적인 사례관리 모형들에 비춰본다면 지지모형이 지역자활센터 기능에 적합할 수 있음. 그러나 사례관리를 센터 내로 초점을 좁힌다면 사례관리자의 역할과 센터 내 사례관리 체계가 고려되어야 함. 센터 내에서 이루어지는 자활사례관리는 센터 내 여러 고용관련 서비스의 조정과 통합 뿐만 아니라 센터 밖의 지역사회복지자원들의 연계와 조정에 대한 역할이 요구됨으로 사례관리자의 역할은 중개적 기능이 강조.
- 그러므로 여러 고용서비스에 대한 조정과 센터 밖의 복지자원에 대한 연계 및 활용에 대한 사례관리의 모델인 ‘확장-중개자모델’이 적합하다고 할 수 있음. 즉 지역자활센터의 본래적 기능인 고용서비스 제공을 통한 자활촉진이라는 목표를 위해서 자활센터 내 자활사례관리 전담인력의 역할은 참여주민의 사업단 등의 자활프로그램에 적극적으로 참여할 수 있도록 중개 및 조정자로서의 역할이 요구되는 것.

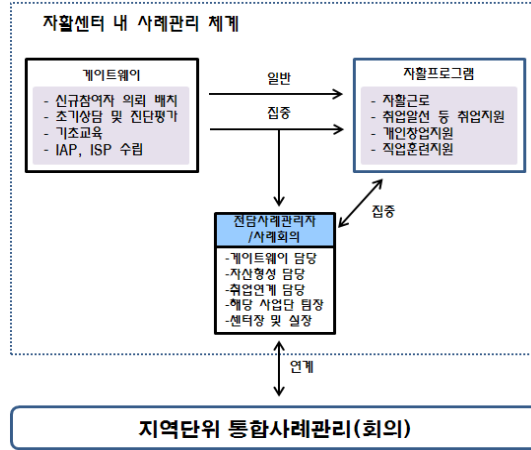
## □ 자활사례관리의 원칙과 구성요소

### ○ 자활사례관리의 원칙

- 사례관리자는 참여주민이 자신의 삶에 있어서 주체이며 전문가임을 인정한다.
- 사례관리는 참여주민의 개별적 수준에서 계획하고 진행한다.
- 사례관리자는 참여주민에게 개입함에 있어서 기관, 사례관리 팀, 참여주민의 합의에 의해 진행한다
- 사례관리자는 참여주민의 과거 미해결과제를 넘어 변화로 가는 목표에 집중한다.
- 사례관리자는 행정적 과정과 기술을 이용한다.
- 사례관리자는 지역 자원을 활용함에 있어 참여주민의 목표와 한방향을 이루게한다
- 사례관리자는 과정을 기록하고 사례회의를 통해 점검 평가 받는다.

### ○ 자활사례관리모형의 구성요소

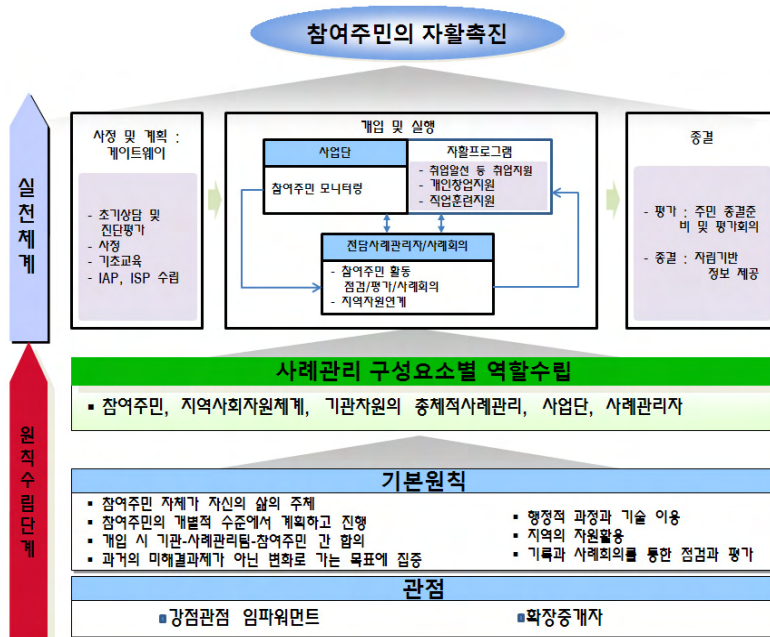
- 자활사례관리모형을 구성하는 요소는 크게 4가지로 구분됨. 참여주민, 사회자원체계, 기관차원의 총체적 사례관리체계, 사례관리자로 형성됨.
- 참여주민(사례관리대상자)
  - 참여주민은 일반사례관리대상자와 집중사례관리대상자로 구분되며 일반사례관리대상자의 경우 사업단 팀장의 모니터링 수준에서 사례관리 활동이 이루어지며, 집중사례관리대상자의 경우는 기관 차원의 사례회의를 통해서 사례관리가 이루어짐.
- 사회자원체계
  - 자활사례관리모형은 지역자활센터 내 프로그램과 자원을 연결 및 조정하는 기능 뿐만 아니라 지역사회자원 연계까지 포함.
- 기관차원의 총체적 사례관리체계
  - 자활사례관리는 전담사례관리자만 하는 것이 아닌 기관 전체 직원이 사례관리의 각 부분을 수행하는 것임.



담당자	지식과 기술
게이트웨이 담당자	상담 면접 관련 이론 이해, 활용 기초 진단용 검사도구 활용, 해석 참여주민의 특수성 및 동기에 대한 이해 지역 자원에 대한 정보와 네트워크 참여주민의 일반/집중 대상자 사정 및 분류
사업단 배치 후 전담 사례관리자	집중사례관리 대상자에 대한 사업단 참여 모니터링 사업단 특성 이해 및 사업단 팀장과 연계 및 소통기술 참여주민의 자활 근로 과정에 대한 이해 *확장중개자모형 역할
사업단 담당 실무자	이전 상담 기록지를 통한 참여 주민의 능력과 상황 등에 대한 이해 기초적인 사례관리에 대한 이해 참여주민 모니터링 및 보고, 소통기술 사업단 내 적응을 돕는 조정기술 *지지모형 역할
실장	행정, 교육, 지지 중간슈퍼비전 기관 내 프로그램 연계 및 조정
센터장	행정, 교육, 지지 슈퍼비전 자원연계와 발굴 능력 지역자원 네트워크 유지 및 관리
외부 전문가, 협력기관 실무자	참여주민의 체계적 특수성에 대한 이해 임상 및 근로 자원등에 대한 자원 연결

- 사례관리자
  - 전체 직원이 사례관리자 역할을 수행하지만 특히 사업단 팀장, 전담사례관리자의 역할이 중추적임.
  - 사업단 팀장의 사례관리자 역할은 참여주민에 대한 모니터링 및 지지적 상담 기능을 주요로 하며 사례관리자 역할 중 지지자임.
  - 전담사례관리자는 기관 전체의 사례회의를 주관하며 집중사례관리대상자를 관리하며 이를 지역자원과 연계하는 확장-중개자적 역할을 수행.

○ 지역자활센터 자활사례관리모형



## V. 자활사례관리 모형의 주요 실천과정

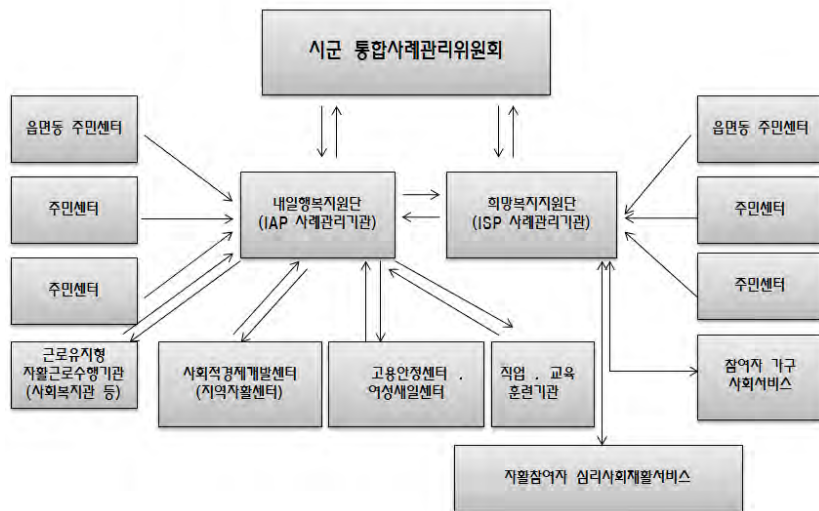
(본문 참조)

## VI 결론

- 자활사례관리의 활성화를 위한 제도적 개선사항
  - 제도는 개인의 행위와 선호에 영향을 미침으로 현재 취창업 중심의 평가체계 안에서는 자활사례관리의 중요성만큼 실효성을 담보하기 어려움. 그러므로 자활센터 내 참여주민의 변화를 효과적으로 이끌어 낼 수 있는 행위 즉, 자활사례관리의 체계와 수행에 대한 내용을 자활센터 평가에 반영하여 자활사업의 궁극적 목표를 달성할 수 있도록 하여야 함.
  
- 향후 자활사례관리의 거시적 방향
  - 자활사례관리체계는 국민기초생활보장제도 내 전달체계의 일부로 인식되어야 하며 2014년 이후 변경되는 개별급여체제 안에서는 자활사례관리의 체계가 지역사회통합사례관리 형태로의 역할 변화가 예상.
    - 본 연구에서 제시한 자활사례관리모형은 지역자활센터 내 이루어지는 사례관리를 의미한다면 향후 바뀔 것을 전망되는 국민기초생활보장제도를 고려하여 지역자활센터가 지역사회 내에서 사회적경제조직체로서 전문적이고 직접서비스 제공 기능을 더욱 강화되어야 할 것을 판단.
    - 즉 기존 연구들에서 제시되었던 사례관리모델 중에서 지지모형과 같이 지역자활센터는 고용과 관련된 전문적 서비스만 제공하는 직접서비스 제공기관이 되며 복합적 문제를 가진

참여주민에 대해서는 지역단위의 통합사례관리체계를 활용하는 것.

- 경기도의 경우도 희망복지지원단이 들어서기 이전부터 무한돌봄센터 통합사례관리체계가 구축되어 있었으므로 이러한 지역단위의 통합사례관리체계 내에서 지역자활센터의 기능은 고용과 관련된 직접서비스 제공기관으로서 더욱 초점화하는 것.
- 국민기초생활보장제도와 자활체계의 변화를 고려하여 기초지자체인 시·군 차원에서 진행되는 원스톱(one-stop) 통합 사례관리시스템의 작동과정을 제시하면 아래 [그림]과 같음.



[그림] 시군구 통합 자활사례관리체계 흐름도

□ 한계점

- 본 연구는 지역자활센터 내에서 이루어지는 자활사례관리모형을 제시하고자 하였음. 본연구에서 제시한 자활사례관리모형에서는 몇 가지의 함의를 가짐.

- 첫째, 자활사례관리에서 견지해야 하는 관점을 제시
  - 둘째, 기관차원의 총체적접근을 통해 자활사례관리는 기관 전체 직원이 사례관리자라는 것을 강조
  - 셋째, 지역단위통합사례관리체계까지 확장·증가하는 역할.
- 한계점으로는 첫째로 모형에서 제시한 자활사례관리 대상자 구분 중 일반/집중 참여주민에 대한 기준이 명확하게 제시하지 못하였다는 점. 둘째로, 총체적사례관리체계에서 각 개발사업 담당자들과 사업단팀장 그리고 사례관리전담인력 간 자활사례관리 단계별 개입 시점과 역할 등에 대한 세부적 제시가 부족. 이러한 한계점은 향후 후속연구를 통해 보완되어야 할 것임.

## C·o·n·t·e·n·t·s

<b>I</b>	서론	1
	1. 연구의 필요성	3
	2. 연구의 목적	7
	3. 연구의 방법	8
<b>II</b>	이론적 검토	11
	1. 자활사례관리의 범위 및 중요성	13
	2. 자활사례관리 모형에 관한 선행연구 검토	20
<b>III</b>	경기도 자활사례관리 현황	37
	1. 지역자활센터 일반현황	39
	2. 자활사례관리 현황	41
	3. 지역자활센터에서 자활사례관리의 한계	46
	4. 자활사례관리 모형 개발의 필요성	54
<b>IV</b>	자활사례관리 모형 설계	59
	1. 개발목적 및 방향	61
	2. 관점과 모델	66
	3. 원칙과 구성요소	73

**V** 자활사례관리 모형의 주요 실천과정 ..... 87

- 1. 1단계 : 초기면접 ..... 89
- 2. 2단계 : 사정 ..... 91
- 3. 3단계 : 계획 ..... 93
- 4. 4단계 : 실행 ..... 95
- 5. 5단계 : 점검 ..... 97
- 6. 6단계 : 평가 ..... 99
- 7. 7단계 : 종결 및 사후관리 ..... 101

**VI** 결 론 ..... 105

- 1. 자활사례관리의 활성화를 위한 제도적 개선사항 ..... 107
- 2. 향후 자활사례관리의 거시적 방향 ..... 108
- 3. 한계점 ..... 112
  
- 참고문헌 ..... 115

Ⅰ 표 차례 Ⅰ

<표 II-1> 자활사례관리모델 .....	23
<표 II-2> 자활지원 사례관리의 주체와 모형 .....	29
<표 II-3> 모듈별 사례관리핵심기능과 주요서비스구성 .....	32
<표 II-4> 선행연구의 특성 .....	33
<표 III-1> 경기지역 지역자활센터 평가지표 기초통계 .....	40
<표 III-2> 지역자활센터별 자활사례관리 담당자 배치 현황 .....	41
<표 III-3> 사례관리사업 운영현황 .....	42
<표 III-4> 사례관리팀 구성원 수 .....	42
<표 III-5> 자활사례관리 단계별 운영현황 .....	42
<표 III-6> 사례회의 현황 .....	43
<표 III-7> 기관별 사례관리 대상자 수 .....	43
<표 III-8> 기관별 자활사례관리의 범위 .....	44
<표 III-9> 사례관리 수행 시 어려움 .....	44
<표 III-10> 기관에서 인식하는 자활사례관리 영역 .....	45
<표 III-11> 참여주민의 욕구 .....	45
<표 III-12> 자활사업 성과지표 배점 .....	54
<표 IV-1> 자활사례관리 모형 개발 방향 .....	65
<표 IV-2> 자활사례관리 모형의 강점관점 기본 전제 .....	68
<표 IV-3> 임파워먼트에 대한 가정 .....	69
<표 IV-4> 자활사례관리 모형의 강점관점 임파워먼트 전략 .....	70
<표 IV-5> 공식적 자원 .....	76
<표 IV-6> 비공식적 자원 .....	77
<표 IV-7> 자활사례관리 인력구성과 사례회의 참여자 .....	81
<표 IV-8> 사례관리자의 역할 .....	82
<표 IV-9> 각 단계별 사례회의 및 내용 .....	83
<표 V-1> 초기면접 단계 주요활동 내용 .....	90
<표 V-2> 사정단계 주요 활동내용 .....	92
<표 V-3> 계획단계의 주요활동 내용 .....	94
<표 V-4> 실행단계 주요 활동내용 .....	96
<표 V-5> 점검단계 주요 활동내용 .....	98

<표 V-6> 평가를 통해서 결정해야 할 것 .....	100
<표 V-7> 종결 후 향후 계획 수립 내용 .....	102

Ⅰ 그림 차례 Ⅰ

[그림 I-1] 연구흐름도 .....	9
[그림 II-1] 지역자활센터 자활사례관리 영역 .....	15
[그림 III-1] 자활사례관리 역할이해 스펙트럼 .....	47
[그림 III-2] 사업단 중심의 운영구조 .....	49
[그림 III-3] 비체계적인 사례관리 운영구조 .....	51
[그림 IV-1] 자활사례관리 업무흐름도 .....	63
[그림 IV-2] 자원 및 서비스통합수준별 자원관리전략 .....	78
[그림 IV-3] 현 자활사례관리체계 .....	79
[그림 IV-4] 자활사례관리모형 구동을 위한 자활사례관리 체계 구성 .....	80
[그림 IV-5] 자활사례관리모형 .....	86
[그림 V-1] 초기면접 단계 .....	90
[그림 V-2] 사정단계 .....	93
[그림 V-3] 계획단계 .....	95
[그림 V-4] 실행 단계 .....	96
[그림 V-5] 점검단계 .....	99
[그림 V-6] 평가단계 .....	101
[그림 VI-1] 시군구 통합 자활사례관리체계 흐름도 .....	109

# I

## 서론

- ① 연구의 필요성
- ② 연구의 목적
- ③ 연구의 방법

여 백

# I 서론

## 1 연구의 필요성

자활사업은 대표적인 근로연계복지(Workfare)로 분류될 수 있는 복지 사업으로서 국민기초생활보장제도 내 근로능력이 있는 빈곤계층을 대상으로 정부가 추진하는 정책이다. 1996년 최초로 자활지원센터의 시범운영 이후 2000년 10월부터 본격적으로 제도화 되었다. 목적은 근로능력과 근로의사가 있음에도 불구하고 생활상의 어려움을 겪고 있는 취약계층에 대한 지원을 통해 자활을 돕는 것이다. 자활사업은 단지 소득을 보장하는 목적뿐만 아니라 장기적으로 탈수급 촉진을 정책적 목표로 삼고 있다. 한시적 일자리 제공을 넘어 저소득층의 궁극적 자활을 촉진하도록 공동체 창업, 취업 연계 등을 통해 기초능력을 배양하는데 초점을 두고 있다.

자활이란 수급자에서 벗어나 자신의 능력으로 살아가는 것을 의미한다. 그러나 자활사업에 참여하는 사람들은 자활을 방해하는 다양한 문제들을 복합적으로 지니고 있다. 이들은 전문기술과 직업경력의 부족 외에도 심리사회적 문제, 자녀양육과 교육의 문제, 본인 및 가족구성원의 건강과 간병문제, 주거문제, 가족고 관련한 문제 등 다양한 문제들을 안고 있다(강남식·신은주·성정현, 2002 ; 김교성·강철희, 2003 ; 최종혁·이연, 2009). 이런 특성에 대응하여 참여자들이 당면하고 있는 문제의 해결과

자활의지를 고취시키고 지원할 수 있도록 다양한 서비스와 활동을 지속적으로 제공하고 관리할 수 있는 자활사례관리가 필요하다.

사례관리는 체계적인 지역기반의 서비스 전달망을 중심으로 서비스수요자의 복합적인 욕구를 체계적이며 통합적으로 관리하는 목적을 갖는다. 전통적인 서비스제공방식에 효과적이지 않던 클라이언트 집단의 변화를 위한 접근방식으로서 사례관리가 등장하면서 대부분의 사회복지영역에서는 사례관리가 서비스전달의 핵심으로 자리잡고 있다(홍선미, 2006 ; 홍선미, 2004b). 그러나 자활사업에서는 근로와 자활이라는 특화된 목적을 중심으로 기능하는 자활센터의 특성을 반영하는 동시에 지역기반의 통합적 서비스에 대한 욕구를 가진 대상자에게 적합한 지원을 함께 고려하는 사례관리의 개념이 구체화되어야 하는 필요가 있다. 일각에서는 자활사례관리가 탈수급을 위한 전략으로만 인식되는 것에 대하여 우려를 보이기도 할만큼(이문국, 2010) 자활사례관리는 자활사업에 참여한 대상자의 ‘복지적 서비스’와 ‘노동시장 재진입을 위한 근로적 서비스’ 간 모호한 경계에 놓여 있다.

자활사업에 대한 평가는 긍정적인 평가와 부정적 평가가 교차되고 있는데 그 이유로 자활사업 성과를 정의하는데 있어서 탈수급이나 취·창업률이 핵심지표이기 때문이다. 빈곤층의 노동시장 진입을 지원해야 하는 자활사업은 분명한 목표를 가지고 있지만 참여자의 근로능력에 대한 적절하지 못한 평가, 자활사업의 운영구조적 문제 등으로 자활사업의 성과를 효과적으로 달성하는데 어려움이 내재하고 있다는 것이다(김정원 외, 2013 ; 류만희, 2008). 류만희(2008)는 자활사업의 성과가 미흡함을 지적하고 그 이유를 제도적 요인에서 찾았는데 현 제도가 탈수급 요인을 제약하고 노동시장으로부터의 배제에 대한 해법을 제시하지 않으며, 자활사업의 운영구조상의 문제를 지적한다. 이런 문제를 극복하기 위해서 일자리 중심 운영에서 벗어나 참여자의 직업능력개발을 강화하고 사례관리체계를 확립하며, 지역사회에 기반한 자활사업으로 운영되어야 함을 지적한다(류만희, 2008).

류만희(2008) 뿐만 아니라 많은 학자들은 자활사업의 효율적인 성과

를 위해서 자활사례관리는 개인 및 가구요인들의 복합적 문제를 가진 탈수급 장애요인을 극복하고 근로를 통한 경제적 자활이라는 목표를 달성할 수 있는 유용한 전략이라는 데에는 이견이 없다(이문국, 2004 ; 홍선미, 2006 ; 이기연 외, 2008 ; 이문국, 2010 ; 유태균, 2011 ; 이선영, 2012 ; 김정원, 2013).

자활사례관리는 모든 지역자활센터가 참여자의 자립·자활을 위하여 수행하는 일련의 업무수행 과정이긴 하나, 그 동안 인력부족 등으로 인해 자활사례관리가 미흡하다는 평가에 따라 자활게이트웨이베이팅, 자활사례관리시범사업이 수행되었다. 더욱이 2013년부터는 기존 ‘자활게이트웨이베이팅’과 ‘자활사례관리’를 자활사례관리로 통합·운영하고 있다(보건복지부, 2013).

이처럼 자활사례관리는 자활사업의 성과와 참여자의 복합적 욕구에 대응하는 효과적 접근방법으로 활용될 수 있으나 자활에 대한 환경변화, 표준적 사례관리모델의 부재 등으로 전문적·체계적 사례관리가 미흡하다는 평가를 받아왔다(이기연, 2008). 기존에 자활사례관리의 모형에 대한 연구는 홍선미(2006), 이기연(2008) 등을 통해 제시되어 왔으나 그 당시와 현재 자활사업과 지역자활센터가 직면하고 있는 내·외부 환경이 상당히 변화하고 있음을 고려하여 현 시점과 미래에 맞는 자활사례관리의 기존 운영모형을 수정·보완해야 할 필요성이 존재한다. 특히 사례관리의 적용 단위는 개인인데 비하여 자활센터 운영은 사업단중심으로 운영됨으로 일 중심적인 기능과 구조인 지역자활센터에서 자활사례관리의 활성화나 효과를 거두긴 쉽지 않다.

자활사례관리는 개별대상자에 대한 접근의 변화뿐 아니라 지역사회보호체계의 구조적 변화까지 동반하는 다양한 수준의 기능을 포함하기 때문에 자활사례관리를 진행하는 체계수준에 따라 개입목표와 범위를 명확히 하는 것이 중요하다(홍선미, 2006). 특히 자활사업 대상자는 조건부수급자라는 대상적 특성과 고용과 생계안정이라는 우선적인 서비스욕구가 뚜렷하다는 특징이 있음에도 불구하고 그 참여자 대상은 다양한 서비스 욕구를 갖고 있다. 홍선미(2006)의 연구에서 경기지역 자활사업 대

상자 1,186명을 대상으로 조사한 결과에 따르면 참여자들은 건강문제, 고연령, 기술부족, 저학력, 요보호가족 및 가사 및 육아 등이 자활의 장애요인으로 갖고 있음을 제기했다. 즉 개인과 가구의 구조적, 환경적 요인이 자활의 경로에 중요한 영향을 미치고 있는 것이다. 이러한 점은 자활사례관리의 방향성을 함의하는데 자활근로를 통한 일자리 창출과 고용전략 뿐 아니라 개인이나 가구의 여건으로부터 비롯되는 다양한 서비스욕구에 대한 포괄적인 지역복지차원의 개입이 필요하다는 것을 시사한다(홍선미, 2006).

하지만 자활사례관리의 이러한 필요나 기능에도 불구하고 자활사업을 일선에서 수행하는 지역자활센터에서는 사례관리가 원활하지 못하다. 지역자활센터는 사업단 중심의 운영이라는 특수성을 가지고 있고 이러한 특수성은 1차적 목표가 참여주민의 근로역량과 자활의지를 고취시키는 것이다. 즉, 개인을 단위로 접근하는 기존 사례관리 모형으로는 사업단 중심의 지역자활센터에서 적용하기에는 실제 운영상 한계가 존재하게 되는 것이다.

또한 일 중심의 사업단 운영이라는 지역자활센터의 특수성을 고려했다 하더라도 지역 내 지역자활센터의 기능적 측면(예, 중개자역할 또는 지지자 역할 등)에서의 역할만 제시되어 있어 현실적합성이 낮다는 제약점이 존재하고 있다.

사정이 이렇다 보니 자활센터에서 사례관리의 중요성은 지속적으로 강조되어 오고 있지만 자활사례관리는 지역 및 지역자활센터의 여건에 따라서 산발적, 비체계적으로 이루어져 왔다는 지적이 있다(백학영, 2013). 이는 지역자활센터에서 초기 게이트웨이 단계 이후 사업단으로 참여주민이 배치된 후에는 사례관리가 단절될 수 밖에 없는 구조적 한계에 있기 때문이며 사업별 사례관리(게이트웨이, 자활사례관리시범사업, 희망키움통장 사례관리)에 대한 업무가 각각 이루어지고 있기에 산발적이고 분절적으로 이루어지고 있다. 특히 현장 실무자는 자활사례관리에 더욱 혼란과 어려움을 겪고 있는 것으로 조사되고 있다. 경기광역자활센터(2012)에서 조사한 바에 의하면 경기도에는 32개의 지역자활센터가 설

치되어 있으며 자활근로사업 참여자는 5,681명에 이르며 자활기업(공동체)는 160개소가 운영되고 있다. 이들 지역자활센터에서 사례관리를 하는데 겪는 어려움은 업무량과다와 사례관리전문지식 및 기술부족을 가장 큰 요인 2가지로 꼽았다. 특히 공통된 사례관리 체계, 광역차원에서의 공통된 매뉴얼 제공 등이 요구됨을 제기하였다(경기광역자활센터, 2012).

따라서 자활사례관리는 이러한 지역자활센터의 사업단 운영 중심이라는 특수성과 자활사업이 지향하는 근로연계 중심의 자활촉진 서비스 등을 잘 구현할 수 있는 모형으로 구체화되어야 하는 필요성이 존재한다.

## 2 연구의 목적

자활사업에서 사례관리의 필요성과 중요성이 강조되고 이의 활성화를 위한 노력들이 시도되어 왔음에도 불구하고 자활사업 현장에서의 사례관리는 활발하지 못한 편이다. 자활사례관리라는 용어는 사용되고 있으나 취·창업률을 기준으로 자활센터 평가체계, 사례관리 담당자들의 사례관리에 대한 전문적 지식과 경험, 역량의 부족 등으로 지속적으로 체계적인 사례관리가 이루어지지 못하고 있다(최종혁·이연, 2009). 이러한 부분의 근원적인 문제는 체계적인 자활사례관리 시스템이 구축되어 있지 못한 점에서 초래한다. 따라서 자활사례관리의 지속적인 유형화와 체계화를 통해 자활이라는 목표를 가진 조건부수급자라는 자활사업 참여자의 특수성을 반영하고, 사업단 중심의 구조를 가진 지역자활센터의 기능을 고려한 자활사례관리 모형이 요구된다.

이에 본 연구의 목적은 경기도 지역자활센터에서 자활사례관리 수행 시 사례관리의 관점, 사례관리자의 역할성과 기관 내에서의 사례관리 체계를 담은 자활사례관리 모형을 개발하는 것이다. 그간 자활사례관리와 관련한 연구 성과로는 자활사업에서 사례관리기법 적용 필요성을 제기하고 자활사례관리 매뉴얼을 개발한 연구(홍경준 외, 2001), 자활후견기관에서 활용할 수 있는 사례관리모형을 소개하고 자활과 복지의 통합서

비스 제공을 위한 체계적인 자활사례관리체계 구축 필요성을 강조한 연구(이문국, 2004), 자활사례관리의 이론적 모형개발을 위한 연구(홍선미, 2004·2005 2006), 인적자원개발을 중심으로 자활사례관리의 구체적 모형과 실천방안을 제시한 연구(이기연 외, 2008) 등이 있었다.

그러나 기존 자활사례관리 모형은 대상자와 주변 환경을 지나치게 세분화했거나 자활센터가 지역 사회 내에서 수행해야하는 기능제시 측면에서 멈추었고, 자활센터 내 자활사례관리체계를 제시함이 부족했다. 또한 경기광역자활센터를 통해 자활사례관리 수행을 위한 매뉴얼이나 가이드는 제공되고 있지만 자활사례관리의 기본 방향성과 큰 틀에서의 기준원칙이 담긴 자활사례관리모형이 제시되진 못했다는 지적이 있다.<sup>1)</sup>

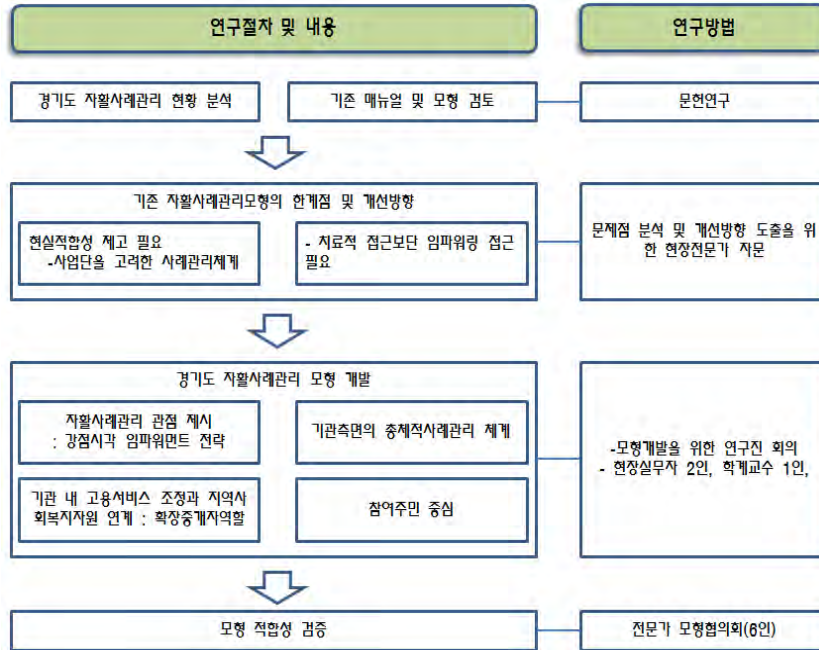
본 연구에서는 현실 적합성 측면을 고려하여 사업단 중심의 운영구조와 사업별 분절적으로 수행되는 사례관리를 체계적으로 포괄할 수 있는 사례관리모형을 설계하고자 한다. 자활센터의 고유목적과 기능을 내포하는 사업단 중심의 운영구조는 사례관리 영역에서 자활센터의 특수성이라는 측면으로 고려되어야 할 것이며, 사업별 분절적 사례관리 구조는 기관차원에서 총체적으로 체계화하여 사례관리의 효과성을 제고할 수 있도록 설계하고자 한다.

### 3 연구의 방법

연구 주된 방법은 자활센터와 자활사례관리 현황자료를 분석하고, 실무자 및 학계 전문가와의 지속적인 토론을 통해서 타당한 사례관리모형을 설계하고자 하였다. 또한 설계한 모형의 적합성을 검토하기 위해 자활센터실무자와 사례관리 전문가로 구성된 전문가협의회 통해 현장에서 활용성 등을 세부적으로 검토하였다.

---

1) 이는 경기광역자활센터에서 경기도내 32개 지역자활센터를 대상으로 수요조사를 실시한 결과 ‘사례관리체계 개발의 필요성’이 제시되었다는 조사내용에서도 알 수 있다(경기광역자활센터, 2012).



[그림 I -1] 연구흐름도

여 백

## III

### 이론적 검토

- ① 자활사례관리의 범위 및 중요성
- ② 자활사례관리 모형에 관한 선행연구 검토

여 백

## Ⅱ

# 이론적 검토

### 1 자활사례관리의 범위 및 중요성

#### 1) 자활사례관리의 범위

자활사업은 근로능력이 있는 저소득층의 자활을 목적으로 하는 고용과 복지의 통합적 서비스제공이다. 그러나 이를 추진하는 과정에서 두 가지 목표의 상이성으로 인해 운영상의 혼란이 야기되고 있다. 자활사업은 일의 통합적 수행을 통해 자립을 형성한다는 점에서는 전통적인 노동시장정책과 비슷하나 고용과 복지의 통합적인 서비스가 제공되어야 한다는 점에서 고용에 초점을 둔 기존의 노동시장정책과는 구별된다. 또한 자활사업은 참여자들이 시장에 진입하여 경제활동을 할 수 있도록 근로능력의 향상과 더불어 취업 또는 창업이라는 경제적 자활을 목적으로 한다는 점에서 다른 복지사업과는 차별성을 갖는다. 그러므로 자활사업에서는 참여자들이 필요로 하는 복지서비스의 제공과 더불어 시장에 진입할 수 있는 능력의 확보에 초점이 주어진다(최종혁·이연, 2009). 즉, 근로능력을 가진 빈곤계층이라는 특수성으로 인해 자활근로를 통한 일자리 창출과 고용전략이 강조되는 한편 근로의지와 여건이 낮아 자활근로에 원활한 참여를 지원할 수 있는 포괄적인 개입이 요구되기도 한다는 특수성을 가진다.

자활사례관리는 사례관리라는 실천기법의 독자적 영역으로는 볼 수 없다. 다만 사례관리의 실천기법을 활용하여 자활참여주민의 자립·자활을 지지하며 자활사업이라는 실천현장의 특성이 좀 더 반영된 것이다. 특히 지역사회의 복지자원을 중개 및 결합을 중심으로 하여 통합적 사례관리를 지향하는 무한돌봄센터 통합사례관리나 지역사회복지관의 통합사례관리와는 다소 다른 접근이 요구된다. 자활사례관리는 중개 및 결합 중심적인 사례관리가 아닌 자활참여자라는 특정 욕구와 목표를 중심으로 근로를 통한 복지라는 주사례관리를 수행하며 지역사회자원을 연계 및 확장이 필요하다는 점에서 자활사례관리의 범위가 지역자활센터 내 사례관리로 포커스가 맞춰져 있다.

특히 수급대상자의 선발로부터 지역자활센터에까지 의뢰까지는 시군구 주민센터를 통해 이루어짐으로 지역기반의 통합적사례관리와 자활사업수행기관에서 이루어지는 기관 내 사례관리 사이에서 적용범위가 구분된다. 물론, 지역복지전달체계와 자활사업전달체계, 개별 자활센터들 간의 역할분담과 사례관리의 주체 등을 구체화함으로써 지역사회에 적절하게 서비스 간 조정과 협조가 원활한 사례관리체계를 갖추는 일도 중요하다. 그러나 지역자활센터의 우선적 기능이 근로를 통한 자활역량 강화라는 것을 고려하면, 우선 센터 내 참여주민으로 하여금 사업단 활동에 원활한 참여가 이루어지도록 통합적 서비스를 제공하는 것이어야 한다.

하지만 백학영(2013)이 제기 했듯이 자활근로에 한정된 서비스를 제공하는 경향은 개선해야 하는 과제이다. 즉 자활사례관리의 올바른 방향성은 자활근로를 지원 및 지지하면서도 지역사회 복지자원과의 연계에도 중점을 두어 지역사회보호체계를 활용 및 개발해야 한다. 즉 자활센터 내 참여주민을 대상으로 우선 체계적인 사례관리가 수행되어야 함이 일차적 목표가 되고, 지역자원을 포괄하여 중범위(meso level)적 접근까지 확장할 수 있도록 하는 것이 이차적 적용 범주로 설정되어야 한다. 이를 통해 자활사업의 목적성과 자활센터 내 특수성을 감안할 수 있고 지역사회까지도 연계가 될 수 있도록 사업수행이 이루어질 수 있다.

더욱이 보건복지부의 자활사업은 사업단 중심의 자활근로와 취업에 집중된 직업알선 중심의 자활사업으로 구성되며, 전자는 지역자활센터에서 담당하며 후자는 성과관리형 자활사업(희망리본프로젝트)이다. 자활역량평가에 의해서 참여주민의 사업배치가 달라지는데 평가 결과 집중취업지원 대상인 사람(70점 이상인 사람)은 고용센터로 의뢰되고, 근로능력강화 대상자(45~69점)는 희망리본사업에 배치된다. 지역자활센터에 배치되는 참여주민은 근로능력강화대상자(45~69점), 근로의욕증진 대상자(45점 미만)가 배치된다. 그러므로 지역자활센터의 자활사례관리라 함은 근로능력강화대상자 판정 이하의 참여주민을 대상으로 그 영역이 좁혀진다. 그러므로 자활사례관리의 범위도 일차적으로는 지역자활센터 자활사례관리 영역으로 한정된다. 지역자원의 연계도 마찬가지로 일차적 목적을 위해 확장되는 사례관리서비스인 것이다.

자활사업종류	실시기관구분	기준	판정 대상자
고용노동부 자활사업	고용센터	◇ 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	집중취업지원 대상자 (70점 이상)
보건복지부 자활사업 자활근로	희망리본	◇ 취업 욕구가 강한 사람	근로능력강화 대상자 (45~69점)
	시장진입형 인턴·도우미형 사회서비스형	◇ 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 ◇ 일용·임시직으로 직업경험이 있는 자	근로능력강화 대상자 (45~69점)
	근로유지형	◇ 노동강도가 낮은 사업에 참여 가능한 자 ◇ 간병·양육 등 가구여건상 관내 사업만 참여 가능한 자	근로의욕증진 대상자 (45점 미만)
	지역자활센터		

지역자활센터 자활사례관리 영역

[그림 II-1] 지역자활센터 자활사례관리 영역

## 2) 근로연계복지 측면에서 자활사례관리의 중요성

자활사업은 국민기초생활보장법 체계 내, 즉 복지체계에 속하면서 근로연계복지로서 서로 상이한 가치체계를 가진 노동과 복지를 융합한 것이다. ‘복지에서 노동으로 이행(welfare-to-work)’을 지향하지만, 현실 속

에서는 시장에서 실패한 사람이나 근로미약자를 대상으로 조건부과 성격의 사업임으로 자립·자활의 성공률이 낮을 수 밖에 없는 것이다. 특히 자본주의에서 노동력의 상품화는 사적이윤을 추구하는 핵심적 수단 중의 하나이며 개인의 생존과 삶의 질은 취업여부와 근로소득 수준에 의해서 좌우된다. 그런데 자활사업 참여자의 노동력은 노동시장에서 일탈된 개인임으로 노동시장 진입을 위한 사회복지서비스 제공이라는 측면의 딜레마를 갖는다. 왜냐하면 사회복지의 공동체주의를 지향하며, 능력과 무관하게 인간이면 누구나 최저생활을 보장받는 사회권을 중시하고 불평등 문제를 해결하기 위한 중요한 수단으로 재분배와 사회연대를 중시한다. 그런데 자활사업을 통해 근로능력 미약자에 대한 사회복지서비스를 통해 다시 노동시장 진입을 훈련시킨다는 것은 서로 다른 가치, 그 상충되면서도 교집합이 이루어지는 영역에 자활사업이 위치해 있는 것이다.

물론 자활사업이 제도화되면서 정책목표의 설정이 수급자의 탈수급을 지원하고 자활공동체로의 발전으로 중심이 이동하긴 했지만, 여전히 지역자활센터의 자활사업 참여주민에게는 근로능력강화와 근로의욕을 증진해야 하는 대상자가 의뢰되며 그러한 목적성을 가진다. 따라서 자활사업이 사회복지와 노동시장 간 서로 상충되는 작동원리나 혹은 가치체계 사이에 있다고는 하나 근로 중심적인 측면이 우선으로 고려되어야 하며 근로를 통해서 자활을 촉진할 수 있는 역량을 지원하는 것이다.

특히 일반시장에서 탈락한 사람들로 구성된 자활 참여주민은 대개 저숙련 노동자로 이차노동시장을 전전하는 사람들이 주를 이루기 때문에 자활센터에서 기술을 익힌다 해도 시장에서의 경쟁력이 낮을 수 밖에 없다. 다시말하면 참여주민이 자활사업에 참여한다 해도 여러 가지 내제된 심리·사회적 여건들을 함께 다루지 않는다면 참여주민의 자활은 더욱 더 어렵게 된다.

자활사업 참여자의 자활성공은 참여자를 자립으로 유도하는 체계적 개입 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 자활사업 참여자들의 빈곤은 단순히 직업능력의 부족에 기인하는 것이 아니라 빈곤탈출을 가로막는 다양

한 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 이들은 직업적 지식과 기술의 부족은 물론이고 자립 및 근로의욕 부족, 개인 및 가정문제, 사회환경적 제약 등의 요인들을 복합적으로 지니고 있다. 직업능력의 배양뿐 아니라 자립의욕 고취, 근로를 가로막는 다양한 생활상의 문제가 해결될 때 빈곤탈출이 가능한 특성을 지니고 있는 것이다. 따라서 자활사업 참여자들의 자활성공을 위해서는 자활의지 및 근로의욕의 향상, 지속적인 직업훈련을 통한 취업 또는 창업 및 이를 유지할 수 있는 능력의 확보, 자활의 장애요인으로 작용하는 다양한 생활상의 문제해결이라는 다각적인 접근과 통합적인 서비스제공이 이루어져야 한다. 이러한 차원에서 요구되는 접근방법이 사례관리이다(최종혁·이연, 2009).

이런 측면에서 자활사업 내 자활사례관리는 복지와 근로를 잇는 중요한 가교역할을 하게 되는 것이다. 그러므로 자활사례관리의 성과를 취·창업률 혹은 탈수급률로 단정짓기 보다는 지역자활센터 참여주민의 근로의욕고취와 근로능력의 향상을 위한 폭으로 맞춰져야 할 것이다. 자활사례관리자가 자활사업에서 시장원리의 적절한 구현을 위한 도구이거나 혹은 노동시장에서 자활사업단이 성공을 거둘 수 있는 맹목적인 수단적·전략적 대안이 될 수 없다는 것이다. 하지만 분명한 것은 자활사업이 국민기초생활장법에서 제도적으로 분리되지 않는 한 공적부조의 전달체계로서 자활센터의 역할과 자활사례관리 역할이 근로연계복지를 구현하는 적절한 역할성을 가져야 한다. 그렇다면 자활사례관리는 취·창업을 위해서 참여주민의 환경적·정서적 실정에 맞게 최적의 지역복지자원과 서비스를 중개하는 목적성 보다는 참여주민에게 근로의욕과 여건, 역량을 고취시키는데 주력해야 할 것이다.

위와 같은 근로연계복지라는 자활사업의 특성상 자활센터 실무자들은 자활사업의 방향성과 원칙에 혼란을 겪고 있으며 특히 사례관리의 필요성을 긍정적으로 인식하고 있으나 이를 실천할 수 있는 사례관리모형의 개발이 필요하다는데 일치된 의견을 보여왔다(홍선미, 2006 ; 경기광역 자활센터, 2012).

자활사례관리는 개입목표와 범위를 명확히 하여 지역사회보호체계의

구조까지도 포함하여야 함이 필요하다. 일반적인 사례관리대상자는 욕구가 복합적이며 복지서비스 제공이 핵심인데 비해 자활센터의 참여주민은 조건부수급권자라는 대상자의 특성과 생계안정이이라는 욕구에 근거하여 의뢰되기 때문에 자립·자활을 위한 사례관리 전략이 수립되어 이를 위한 복지서비스 제공 및 연계와 함께 이루어져야 한다.

### 3) 제도적 측면에서 자활사례관리의 필요성

자활사업에서 사례관리접근의 필요성은 자활사업의 제도적 특성에서도 찾아볼 수 있다. 자활사업의 제도적 특성 측면에서 사례관리의 필요성을 살펴보면 첫째, 자활사업은 지역사회를 중심으로 자활사업 참여자들의 탈빈곤을 위한 종합적인 지원을 요구하는 포괄적인 사업이다. 즉, 자활사업의 분명한 목표는 있지만 참여주민은 복합적인 문제를 지닌 취약계층이라는 것이다. ‘자활’이라는 분명한 목표와 ‘자활사업이 필요한 대상자’가 분명히 규명되어진다는 것이 특징적이다. 하지만, 근로능력평가를 통해서 일반시장에 취업 우선인 대상자(취성패, 희망리본)와 지역 자활센터 배치 대상자로 구분된 후 이들을 대상으로 자활을 촉진한다. 모든 자활사업의 대상자가 근로능력자를 위주로 하기보다는 상대적으로 근로능력이 미약하고 최빈곤층으로 전략할 위험이 높은 조건부 수급자 및 차상위계층을 대상으로 한다. 그리고 그 중에서도 근로능력평가(자활역량평가)를 통해 상대적으로 양호한 사람은 취업성공패키지와 희망리본으로 우선 배치되고 자활역량이 낮다고 판단되어진 사람들에 대해서는 지역자활센터 내 여러 사업단에 배치된다.

이로 인해 자활센터에 의뢰된 주민들은 대부분 고연령, 저학력, 열악한 건강수준, 낮은 유배우자율, 가족구성원에 대한 과중한 보호 및 수발 부담, 열악한 주거실태, 다양한 가족문제 등으로 근로능력 및 자활의지가 매우 취약한 특성을 가지고 있다(강남식 외, 2002; 이상록, 2003). 또한 경제적 자활가능성도 매우 낮을 수밖에 없다. 이러한 특성은 참여자의 자활지원계획 수립 시 직접적인 경쟁을 통한 자립추구방식보다는 참

여자의 미약한 자립의지와 삶에 대한 희망을 높이고 자활을 저해하는 다양한 문제들의 실제적인 해결을 통해 자활에 대한 자신감을 갖도록 할 필요가 있음을 의미한다. 즉, 이들의 자활의지와 능력을 극대화하고 주인의식을 갖도록 하는 접근이 이루어져야 하는 것이다. 자활성공의 가장 중요한 요소는 빈곤으로부터 탈피하여 스스로 독립하고자 하는 자활 의욕이다(강남식 외, 2002; 이상록·진재문, 2003; 이형하, 2004; 정원오·김진구, 2005).

여기에서 중요한 것이 자활사업 참여자들의 자활을 위한 고용관련 서비스(자활근로, 취업연계 등)외에도 지역사회와 다양한 자원과 서비스의 연계의 필요이다. 자활사업은 경제적 재화에서부터 인적 자원에 이르기 까지 다양한 자원이 투입되어 참여자에 대한 자활계획이 수립되고 실행 되어야 하는 것이다. 이들의 복합적 욕구에 대응한 체계적인 서비스계획과 제공, 공식적·비공식적 원조관계망과 서비스 간 연계, 지역사회에 산재되어 있는 다양한 자원과 서비스들을 효율적이고 체계적으로 활용하여 지속적이고 통합적으로 제공될 때 자활사업 참여자들의 자활의지와 자립능력의 고취를 기대할 수 있다.

이는 개인적인 동기와 생산성을 자극할 수 있는 경제적 보상감과 연대감, 협력, 동일시를 통한 심리적 유능감 등의 향상(이문국, 2000)을 통해 획득된다. 따라서 자활사업은 단순히 경제적 자립을 목표로 하기보다는 장기적 관점에서 심리사회적 역량의 강화, 자활능력의 제고를 통해 참여자들의 잠재적 역량을 개발하고 스스로 자립할 수 있도록 개인의 성장과 발전을 도모하여야 한다. 동시에 심리사회적 역량의 강화를 통한 인간적 성장과 발전을 도모할 수 있도록 잠재적 능력과 강점을 개발하고 자립능력을 배양시키기 위한 접근이 요구된다(최종혁·이연, 2009).

둘째, 자활사업 참여기간 종료 후 자립기반이 형성되어야 한다. 자활사업 참여자가 경제적 자활에 성공하기 위해서는 장기간이 소요될 뿐 아니라 경제적 자활사업 이후에도 지역사회의 자원연계, 심리사회적 지원, 가족에 대한 개입이 없이는 다시 빈곤의 늪에 빠질 위험성이 높다(유태균·김경휘, 2003)는 점이다. 현행 지침상 자활사업의 최장 참여기간은

3년으로 제한이 되어 있다. 자활사업 참여기간 동안 자활에 성공했다 하더라도 경제적 문제 외 잠복해 있는 여러 문제들을 지역사회자원을 통해 완충될 수 있는 자립기반인 지역사회복지자원과의 네트워킹이 형성되어야 하는 것이다. 이는 자활사업이 단순히 일자리 창출이나 취업 등 가시적인 성과만을 유일한 목표로 지향해서는 안된다는 가치체계를 내포하는 것이다.

자활사업 참여자들은 자활을 어렵게 만드는 복합적이고 만성적인 다양한 문제를 안고 있다. 이들이 직면하고 있는 문제가 빈곤뿐 아니라 다양한 문제가 중첩되어 복잡하게 나타나고 있다는 점, 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 사회적 자원의 연결과 조정이 필수적일 뿐 아니라 이러한 자원이 포괄적이고 연속적으로 이루어져야 하기 때문이다(홍선미, 2004). 참여자들이 경제적, 사회적 한계를 극복하고 궁극적인 자활을 할 수 있도록 지역사회 내 존재하는 다양한 자원과 서비스들을 연계·활용하여 자활사업 참여자들이 안고 있는 욕구, 문제의 해결을 통한 자립기반의 확보, 취업 또는 자활을 지속적으로 유지할 수 있는 능력의 향상을 사례관리를 통해서 지지하여야 한다. 이러한 자립기반이 마련될 수 있도록 자활사례관리의 역할이 강화되어야 하는 것이다.

## 2 자활사례관리 모형에 관한 선행연구 검토

자활사례관리의 도입 필요성에 대한 논의는 많은 학자들에서 제기되어왔다(홍경준 외, 2001 ; 홍선미, 2006 ; 이문국, 2005 ; 이기연, 2008 ; 이인재, 2010 ; 유태균, 2011 ; 이선영, 2012). 고용과 복지의 통합적 서비스제공이 핵심적 사항으로 이를 위한 사례관리기법의 개발과 보급(홍경준 외, 2001), 자활대상자가 안정적인 자립상태를 유지하도록 돕는 전문적인 사례관리프로그램의 개발과 적용(홍선미, 2004), 지역사회 자원의 개발과 연계를 통해 참여자의 개별 욕구에 맞게 자활과 복지의 통합서비스를 지속적이면서 포괄적으로 제공할 수 있는 체계적인 자활사례관

리체계의 형성(이문국, 2004), 모듈형 자활사례관리모형 구성을 통한 체계적인 실천방법 제시(이기연, 2008) 등의 연구들이 대표적이다.

자활사례관리 모형에 관한 구체적 연구가 이루어진 것은 이문국(2004), 홍선미(2006)와 이기연외(2008)가 대표적이다. 특히 이문국(2004)과 홍선미(2006)의 경우는 사례관리의 여러 모형 중 자활사업에 적합한 모형을 검토하였고, 이기연(2008)의 경우는 구체적인 자활사례관리모형을 설계하였다는 점에서 선행연구 검토의의가 있다.

## 1) 자활사례관리모형 관련 선행연구 검토

사례관리에 대한 정의를 바탕으로 그 기능을 알아보면 다음과 같다. 사례관리의 기능은 여러 가지 환경적 요인들에 영향을 받으며, 그 강조점이나 내용은 대상인구의 특징, 가용 가능한 자원 정도, 사례관리자를 고용한 기관의 유형, 사례관리 대상자의 규모, 서비스 전달체계의 성격 등에 따라 다소 가변적이지만 통상 다음과 같은 사정(assessment), 계획(planning), 연결(linking), 점검(monitoring), 옹호(advocacy)의 5가지 기본적인 기능을 공유한다.

첫째, 사정(assessment) 기능으로, 클라이언트의 심리·사회적 기능뿐만 아니라 클라이언트를 지지할 수 있는 사회망과 지역사회 내의 제공 가능한 제반 자원들의 능력까지 포함하는 다차원적인 접근을 의미한다. 즉, 클라이언트와 그 사회환경이 가지는 장단점을 모두 사정대상으로 설정한다. 둘째, 계획(planning) 기능으로, 사정단계에서 얻어진 자료를 바탕으로 포괄적이고 구체적인 서비스 계획을 만든다. 클라이언트의 능력과 기술의 개선을 위한 목표, 필요한 서비스들의 활용을 위한 목표, 사회망을 통한 개입의 목표 등을 설정하고 그 목표달성을 위한 구체적인 개입 계획을 수립한다. 셋째, 연결(linking) 기능으로, 필요한 제반 서비스를 제공하기 위해 클라이언트를 의뢰하고 이동시켜, 공식·비공식 자원 등 모든 가용 가능한 자원들을 연결하여 계속적으로 이용할 수 있도록 한다. 또한, 서비스 이용에 방해가 되는 요소들을 클라이언트가 극복할 수 있도록 측면에서 지원한다. 넷째, 점검(monitoring)의 기능으로, 클라이언

트 및 서비스 제공자들과 정기적으로 접촉하면서 서비스 전달과 이용상의 문제점을 개선하며, 클라이언트의 진척 정도를 평가하는 기능도 포함된다. 다섯째, 권익옹호(advocacy)의 기능으로, 서비스 기관이 클라이언트의 욕구에 부응하지 않으려는 경우, 취약한 클라이언트를 대신하여 대변자의 역할을 수행하는 것이다. 이는 클라이언트 차원과 서비스 시스템 차원 모두에서 공히 이루어지는 기능이다(김통원·김용득 외, 1998).

이러한 요인으로 이문국(2004), 홍선미(2006), 이기연(2008)은 자활사업에서 적절한 사례관리모형을 제시하였다.

### (1) 이문국의 자활사례관리모형

이문국(2004)은 사례관리의 여러 모델 중 자활센터에서 적용하기에 적합한 모델을 자원연계의 간접적 서비스 제공모델, 운동적 성격을 지닌 모델, 임상적인 치료 서비스제공모델, 치료적 서비스와 간접적 서비스를 함께 제공하는 모델 등 4가지로 구분하여 제시하였다. 확장-중개자모델(Expended-broker model), 개인적 강점모델(Personal-strengths model), 재활모델(Rehabilitation model), 완전지지모델(Full-support model)이 그것이다. 각 모델의 대상, 특징, 모델의 적용과 관련한 쟁점 등을 정리하면 다음의 <표 II-1>과 같다.

특히 이문국은 이러한 4가지 모델 중 확장-중개자모델과 개인적 강점모델을 혼용한 서비스체계중심의 자활지원 사례관리체계의 구축을 강조하고 있다. 그가 제시하고 있는 자활지원 사례관리체계는 적절한 지역사회자원의 개발과 연계를 통해 재활프로그램을 포함한 자활과 복지의 통합서비스를 자활사업 참여자의 개별적인 욕구에 맞게 지속적이면서 포괄적으로 연결시켜줌으로써 클라이언트의 자활성공을 위하여 완벽하고 철저한 책임을 지는 구조이다. 그러므로 이러한 자활사례관리시스템이 지향하는 것은 클라이언트 스스로 자활할 수 있는 역량의 강화이다.

확장-중개자모델은 직접적인 개입(치료)서비스는 이루어지지 않는 모델이다. 중점은 클라이언트의 욕구를 사정하고 그 욕구에 기존 서비스들을 연결시키는 것이다. 자활센터에서 가장 일반적으로 진행되는 사례관

리모델이라 할 수 있다. 지역사회자원을 개발하고 조정·연결하는 것이 주 역할로 지역사회자원 통합모델이라 할 수 있다. 이 모델이 지니는 한계는 개별 자활센터에서 개발하고 활용할 수 있는 자원의 양에는 한계가 있으며 개발된 자원이라 할지라도 지속적으로 실질적인 도움이 될 수 있는 것이 그리 많지 않다는 점이다.

〈표 II-1〉 자활사례관리모델

모 델	대 상	특 징	쟁 점
확장-중개자 모델 (Expended-broker model)	▷ 자활사업 참여자	▷ 자원개발·조정·연결에 초점	▷ 현재 가장 일반적인 자활사례관리 모델 ▷ 자원의 질과 자원 개발이 관건 ▷ 광역단위 자원통합과 연결 필요
개인적 강점모델 (Personal-strengths model)	▷ 참여자 개인 ▷ 사업단 전체 ▷ 실무자 포함	▷ 개인의 내적 동기 향상을 통한 문제 해결력 강조 ▷ 근로를 통한 자연 치유, 집단역동성에 기초 ▷ 연대와 협력, 지지 등을 통한 심리적 지원체계	▷ 주민운동, 빈민운동 지역에서 전통적으로 강조하는 방식 ▷ 사례관리 용어의 타당성 문제
재활모델 (Rehabilitation model)	▷ 약물, 알콜중독, 정서 장애 등으로 근로 능력이 부족하거나 자활의지가 미약한 조건부수급자	▷ 클라이언트의 욕구와 문제를 중심으로 한 치료적 관계 ▷ 전문기관에 의뢰하여 전문가에 의해 실시	▷ 재활치료 대상자를 자활대상자로 보아야 하는가의 문제 ▷ 자활센터와 전문기관과의 연계방안 ▷ 전문기관에서의 서비스 질과 지속성 문제
완전지지 모델 (Full-support model)	▷ 개인적 심리·정서적 문제, 가족문제 등으로 직접적인 서비스가 필요한 자활사업 참여자	▷ 사례관리자의 서비스 중계, 지지적 역할과 개입 강조	▷ 자활센터에서 부분적 실시 ▷ 자활센터에서의 임상적 개입의 보편성 문제

출처: 이문국(2004) ; 최종혁·이연(2009) 재인용.

개인적 강점 모델은 클라이언트의 능력을 먼저 파악하고 목표를 달성하도록 그들의 장점을 최대한 발휘할 수 있는 사회환경을 조성해주는 모델이다. 개인의 내적동기 향상을 통한 문제해결을 강조하며 자활센터에서는 집단역동성, 집단문화에 기초하여 근로를 통한 자연치유효과를 포함한다. 자활사업의 모태가 되었던 기존 주민운동, 빈민운동지역에서 전통적으로 강조하는 방식으로 연대와 협력, 지지 등을 통한 심리적 지원체계를 중요시한다. 그러나 이 모델을 전문 사례관리모델로 볼 수 있을 것인가, 지역사회조직론에서 강조하는 주민조직화와 어떤 차별성이 있는가 등의 논란이 있다.

재활모델은 클라이언트의 부족한 점을 파악하며 그 약점들을 극복할 수 있도록 여러 가지 기술들을 가르치는 것이 이 모델의 초점이다. 자활센터에서 약물, 알콜중독, 정서장애 등으로 근로능력이 부족하거나 자활의지가 미약한 조건부 수급자들을 주 대상으로 클라이언트의 욕구와 문제를 중심으로 한 치료적 관계를 말하며 주로 전문기관에 의뢰되어 전문가에 의해 실시되는 모델이다. 이 모델을 적용함에 있어서는 재활치료의 대상자들을 자활사업 대상자로 볼 수 있는가의 문제, 전문치료기관과 자활센터와의 연계성 문제, 전문치료기관에서의 서비스 질과 지속성 문제 등이 존재한다.

완전지지모델은 사례관리자가 직접 서비스도 제공하면서 동시에 필요한 여러 서비스를 연계시켜주는 중개자 역할을 수행하는 모델이다. 이러한 모델은 자활센터에서 개인적 심리·정서적 문제, 가족문제 등으로 직접적 서비스가 필요한 자활사업 참여자를 대상으로 부분적으로 적용되고 있다. 이 모델의 활용과 관련해서는 자활센터에서 임상적 개입모델이 과연 보편적인 사례관리모델로 볼 수 있는가에 대한 의문이 제기되고 있다(최종복·이연, 2009).

## (2) 흥선미의 자활사례관리모형

자활사례관리는 자활개념의 확대, 자활사업 참여자의 복합적 욕구에 대한 체계적이고 지속적인 서비스제공의 필요성, 이를 위한 실천방법의

확립으로 요약된다. 홍선미(2004, 2006)는 근로빈곤층을 대상으로 하는 자활사업이 궁극적으로 탈빈곤의 효과와 함께 지역사회에서 자립적인 삶의 기회를 제공하기 위해서는 일자리제공을 통한 경제적 자활뿐 아니라 지역사회에서 개인의 삶에 영향을 미치는 다양한 사회적 위험요인들에 대한 지지적 서비스가 필요하다고 주장하면서 자활사업의 개입모델로 사례관리를 제안하였다.

특히 홍선미(2006)는 자활참여대상의 우선적인 서비스욕구의 명확성을 토대로 개입목표와 범위설정을 강조하였다. 사례관리는 개별대상자에 대한 접근의 변화뿐 아니라 지역사회보호체계의 구조적 변화까지 동반하는 다양한 수준의 기능을 포함하기 때문에 사례관리를 진행하는 체계수준에 따라 개입목표와 범위를 명확히 하는 것이 중요하다(홍선미, 2006 : 137). 홍선미(2006)의 연구에서는 자활사례관리 대상자에 대한 개입목표와 범위를 설정하는 것은 타 사회복지시설에 찾아오는 대상자보다 비교적 명확하게 서비스 욕구가 구별 될 수 있음을 제시한다. 정신보건센터나 자활센터 등과 같은 전문기관에 오는 대상자들은 우선적인 서비스 욕구가 뚜렷하다는 것이다. 예를 들어 일반사례관리에서는 대상자의 욕구사정을 통해 우선순위가 결정되는데 비해, 자활센터의 대상자는 조건부수급자라는 대상자의 특성과 고용과 생계안정이라는 우선순위가 명확하다. 또한 자활지원이라는 기관의 목적과 기능이 뚜렷함으로 개인이 갖는 포괄적인 욕구보다는 기관의 목적과 기능을 중심으로 서비스가 구성되며 업무조정을 위해 연계하는 기관의 범위도 이에 따라 한정된다. 경기지역의 자활사업 대상자의 분포를 보면 남성들은 건강문제 32.8%, 고연령 22.0%, 기술부족 12.8%, 저학력 11.5%, 요보호가족 및 가사 및 육아 10.9% 순으로 자활의 장애요인으로 조사되었다. 여성들도 유사하게 건강문제 24.8%, 고연령 21.4%, 요보호 가족/가사 및 육아 18.2%, 저학력 14.2%, 기술부족 13.6% 순으로 응답함으로서 개인과 가구의 구조적, 환경적 요인이 자활의 경로에 중요한 영향을 미치고 있음을 지적하였다(홍선미, 2006 : 138).

이에 따라 홍선미(2006)의 연구에서는 자활사업 참여자를 위한 사례

관리에는 이들이 처한 다양한 사회적 위기로부터 위협을 줄여주는 지역 사회차원의 사회적 서비스를 결합한 형태인 중개모형(Broker Model)이나 통합모형(Generalist Model)을 그리고 지지모형(Supportive Model)의 적용을 제시하였다. 사례관리의 유형에서 중개모형의 사례관리는 서비스 전달 체계 내에 유용한 자원이 많이 존재하지만 이를 효율적으로 전달할 수 있는 체계가 부족한 서비스 환경에서 사례관리자가 다양한 서비스 제공자들의 서비스를 클라이언트에게 연결시켜 줌으로서 서비스의 효과성을 높이는 것이다(홍선미, 2004a ; 홍선미, 2006). 이와 같은 유형의 사례관리는 지역 내 필요한 자원에 대한 접근성과 서비스의 적절성을 높이며 포괄적인 서비스 패키지를 제공하기 위한 과정을 통해 서비스환경을 개선해 나가는 데 효과적인기 때문에 개별기관보다는 공적부문이나 지역 내 통합된 팀 협력을 통해 가능하다.

중개모형은 필요한 서비스와의 연결, 서비스에 대한 접근과 조정 등을 주 기능으로하며, 지역 내 포괄적인 지역사회보호 또는 자활지원 사례관리체계의 구성에 관심을 갖는다. 이 모형은 중도거시적 역할과 가장 유사한 것으로, 사례관리자는 미시적 차원에서 직접적인 서비스 제공과정에 관여하기 보다는 사례관리체계의 관리나 서비스를 제공하는 주체들 간의 조정, 공적 서비스와 자원관리에 대한 전문적인 책임을 진다. 이 개념에 기초한 사례관리자는 공적서비스전달의 실행주체로서 서비스이용자들의 욕구 간에 발생하는 갭을 다루는 역할을 하며, 따라서 개인의 욕구를 중심으로 클라이언트와 밀착되어 서비스를 제공하는 워커로서보다는 조직 차원의 자원관리자(resource management) 또는 체계관리자(system management)에 가까운 개념이다(홍선미, 2006 : 143). 이 모형에서는 전체적인 사례관리에 대한 일차적 책임을 공무원이 지며 가구별 사례점검과 지역사회서비스기관 간 조정역할을 하도록 되어 있다. 지역 자활센터는 사례관리 활동을 공공영역으로 이양함으로써 사례관리를 통한 포괄적 서비스제공에 대한 부담을 줄이고 사업단과 자활공동체 등 집단과 조직체의 관리 초점을 두게 된다. 이때 개인의 직업능력개발과 창업지원을 위한 개입과 공동체조직을 관리하는 활동을 자활센터 내의

사례 또는 서비스관리 기능으로 정의하며, 자활센터 실무자는 자활대상자의 개별 여건이나 욕구 변화를 파악한 후 자활전담 사례관리자에게 의뢰를 통해 외부기관과의 연계가 이루어질 수 있도록 할 수 있다(보건복지부, 2000a ; 홍선미, 2006). 사례관리 전담공무원은 대상자의 욕구에 관한 기관연계를 위해 정기적인 사례관리 팀회의를 실시하여 사례관리 전담공무원과 기관 내 사례관리 담당자 간 기능적 결합을 유지하도록 한다. 이러한 체계는 탈수급율이 낮으며 빈곤의 특성상 장기적인 관리를 필요로 하는 다양한 문제에 대해 지역복지서비스체계와 연결을 지속적으로 유지하는 것에 의미가 있다. 핵심은 사례관리 주체인 전담공무원이 갖는 자원의 통제력이다. 즉, 공적 권한과 자원에 대한 접근성에 있어서 조직적 영향력을 가진 공공조직이 보호체계(care system)를 조직하고 관리하는데 있어서 어느 정도 주도적이며 전문적인 역할을 담당할 수 있는가가 주요 변수가 된다(홍선미, 2006 : 144). 그러나 순환보직제를 가진 현재 우리나라의 공무원 직제구조 상이라면 이 모형의 장점은 다소 상쇄될수 있다는 한계를 내재하고 있다.

통합모형 또는 팀 모형은 지역 내 다양한 사회서비스와 자활지원서비스를 제공하는 기관들 간의 연계 또는 조정을 위한 협력을 강조한다. 이 모형은 다양한 학문분야로 구성된 전문화된 팀의 개념에 기반을 두고, 성원 각자가 전문영역의 서비스 활동에 개별적인 책임을 지게 된다. 따라서 사례관리 팀을 구성하는 각각의 전문가들은 특정한 사례관리의 기능을 독립적으로 수행하는 동시에 사례관리의 모든 과정을 공동으로 구성하기 위해서 매우 밀접한 협력관계를 유지해 나간다(홍선미, 2006 : 144). 이 통합모형은 각 담당자의 전문적 영역과 전문가 주의가 요구됨으로 실제 구동 시 각 전문가의 물리적 위치에 상당히 비중으로 두어야 한다. 즉 전문가들이 상시적으로 모일 수 있고, 조정이 가능할 정도로도 개입의 영역이 뚜렷이 구분되어야 한다.

통합 모형에서는 지역 내에서 다양한 서비스를 제공하는 민간기관의 전문가가 팀의 리더역할을 맡게 되고, 이상적으로는 특정 지역복지기관에 이러한 역할을 부여하기보다는 외부계약(out-sourcing)형태로 별도의

사례관리프로그래밍서 기관 간 조정(intra-agency coordination)역할과 각 기관에서 진행되는 서비스모니터링 기능을 담당하도록 하는 것이며 (Meyers, 1998 ; 홍선미, 2006 재인용), 대부분 집중형 사례관리(Intensive case management)가 이 모형에 기초하고 있다(Relave, 2001 ; 홍선미, 2006 재인용).

아울러, 지지모형의 필요성도 강조하고 있다. 자활근로 사업에 참여하는 개인들의 특성에 따른 지원을 위해서는 서비스와 자원의 연결을 위한 간접적 개입 이외에 임상적 개입을 포함한 직접적 서비스가 제공될 필요가 있다. 알코올이나 약물, 정신장애를 가진 조건부수급권자들은 재활을 위한 전문기관으로 의뢰하고 있지만, 여전히 가족 및 사회적 관계 형성의 어려움이나 사업단에서 집단적 역할 수행을 지원하기 위한 서비스를 필요로 하는 자활사업 참여자들이 있기 때문에 사례관리자의 지지적 상담과 교육적 개입을 강조는 지지모형(Supportive Model)의 필요성도 존재한다(Moore, 1990 ; Weil and Karls, 1985 ; 홍선미, 2006 재인용). 특히, 지지적 상담은 사례관리과정에 드러나 있지는 않지만 근로에 대한 동기와 활동에 대한 참여를 높이고 적응적 기술들을 향상시키는 서비스 기능 때문에 모든 과정에 필수적이다. 지지적 상담활동을 강조하는 형태의 사례관리를 “강점-기반(Strengths-based)” 또는 “해결중심(solution-focused)”의 접근으로 분류하기도 한다(Seefeldt and Peters, 2000 ; 홍선미, 2006 재인용).

〈표 II-2〉 자활지원 사례관리의 주체와 모형

개입 모델	사례관리의 주체	개입목표	주요 사례관리기능	자활센터의 역할
Type 1 중개 모형	▷ 사회복지사무소 (자활전담공무원)	▷ 지역사회 내 보호 (자활 지원)를 위한 공적 사례관리 체계 구축	▷ 아웃리치/인테리어 및 초기사정 ▷ 기관연계/지역 자원 발굴	▷ 지역사회내 보호 체계나 자활 지원네트워크 내에서 공적주체와 연계하여 자활관련 서비스를 제공하는 수행기관 역할
Type 2 통합 모형	▷ 통합적 기능의 지역복지기관	▷ 지역사회 내 서비스연계체를 통해 통합적 사회서비스 제공	▷ 인테이크/사정 및 사례계획 ▷ 사회적 서비스연계 및 모니터링	▷ 포괄적 복지 서비스중심의 사례관리와 결합하여 자활분야 서비스를 제공하는 수행기관의 역할
Type 3 지지 모형	▷ 개별 자활센터	▷ 자활사업의 활성화와 자활사업의 효과를 높이기 위한 지지적 서비스제공	▷ 사정 및 사례계획/자활 관련 서비스제공 ▷ 지지상담 및 옹호	▷ 자활중심 사례 관리 실행주체로 사회서비스는 부가적으로 일부 외부기관으로부터 지원

출처: 홍선미(2006).

### (3) 이기연의 자활사례관리 모듈

이기연(2008)의 연구에서는 자활사례관리를 각각의 모듈의 조합방식에 따라 지역자활센터의 실정에 맞게 모형이 구성되도록 제시되었다. 자활사례관리의 운영모듈 방식은 참여주민의 ‘인적자본개발 강화’에 초점을 맞춰진 것이다. 이로써 취업가능성이 있는 빈곤층에 대한 선별적 개입으로 취업하기 힘든 빈곤층에 대한 이중적 배제가 일어나지 않도록 각각을 자활사례관리대상으로 채택할 수 있도록 할뿐 아니라 각각의 대상에 따른 접근방법을 달리하는 접근방법 차원에서 모듈을 만들고 각각의 모듈이 조합되는 형태로 자활사례관리모형이 설계된 것이다. 즉, 지

역의 서비스자원의 충분성, 관련 자원의 통합성 정도에 따라 빈곤 및 근로빈곤층이라는, 상이하지만 유사한 성과목표를 지향하고 있는 대상자 군중에서 지역별로 자활사례관리대상자의 주요대상을 설정한다는 구조인 것이다. 이후 주요대상의 특성에 따라 자활사례관리 성과목표를 선택할 수 있도록 함으로써 효율적인 자원의 투입과 활동이 이루어지도록 하는 논리적 기반 하에 적용한 모듈을 제시하고 각 지역에서 이를 선택적으로 구성 및 조합한 자활사례관리모형을 구성한 것이다.

모듈의 구성요소는 사례관리대상자, 지역사회자원 및 자원의 통합성, 사례관리자로 구성되어있다. 사례관리 모듈을 구성하는데 있어서 우선 사례관리대상자의 기능 및 사례관리를 통해 충족될 필요가 있는 욕구특성이 고려되어야 한다는 관점이다. 즉, 자활사례관리대상자의 기능수준에 대한 고려를 통해 참여자 선정 및 분류, 그에 따른 자활사례관리의 성과목표를 계획하는 것이다.

이를 위해 초기상담 및 사정평가과정을 통해 개인 혹은 가구별 빈곤 또는 실업의 원인을 심층적으로 파악한다. 즉 일반적으로 사례관리의 주요대상 선정 시 개인의 내외적 자원<sup>2)</sup> 및 내외적 장애물<sup>3)</sup> 사정을 통해 대상자별 개입목표를 유형화하고 있는데 이를 자활대상자의 특성을 중심으로 도식화하여 대상자를 세부적으로 구분한다.

모듈의 첫 번째 구성요소가 사례관리대상자에 대한 영역이라면 이 자활사례관리대상자의 주요 유형에 따라 필요한 서비스 자원의 유형이 달라지며, 아울러 자활사례관리자의 핵심서비스기능 역시 다르게 된다.

모듈의 두 번째 구성요소는 지역사회자원 및 서비스의 통합성 정도이

- 
- 2) 내적 자원이란 사람들이 자신과 타인 그리고 세상이 자신을 돕도록 만드는데 유용한 신념이나 친사회적 가치나 태도로부터 출발한다. 이러한 특성은 사람들로 하여금 자기보호나 외부의 도움을 받는데 효과적이고 유용하게 작용하므로 자원이라 한다(이기연, 2008).
  - 3) 내적 자원 및 장애물은 참여자의 자활 및 취업 잠재력에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는 개인의 내적특성으로써 성별, 연령, 학력, 기술, 과거 고용경험 유무, 심리적 질환 및 약물중독 등이며, 외적 자원 및 장애물은 참여자의 자활 및 취업 잠재력에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는 가족 및 주변 환경 나아가 지역사회의 환경적 특성으로써, 보육 및 간병부담의 유무, 지원자원의 유무 등으로 구분하고 있다(이기연, 2008).

며 이에 따라 자활사례관리자의 간접적 서비스 기능 상 차이를 두었다. 사례관리의 목적은 복합적이고 만성적인 욕구에 부응하기 위한 적절한 자원 및 서비스의 연결 및 중복서비스의 제거 등을 통해 사례관리의 효율화라는 역설적 목표를 가지고 있으므로 지역사회 자원의 다양성과 충분성은 사례관리의 성과와 직결되어 있다. 따라서 사례관리를 도입하고자 하는 지역의 현시점에서의 자원의 수준 및 영역, 각각의 자원에 접근하기 위한 방법과 장애물 등에 대한 명확한 사정평가를 강조하는 것이다. 이러한 자원사정내용을 토대로 사례관리자가 지역사회 자원을 어떠한 방식으로 연계할 것인지, 어떠한 방식으로 개발할 것인지, 사례관리자의 핵심기능, 초점을 어디에 두어야 할 것인지에 대해 전략적 계획 수립을 하도록 권장한다.

모듈의 세 번째 구성요소는 자활사례관리에서 누가 사례관리를 할 것인가? 사례관리자의 역할을 무엇으로 규정할 것인가? 사례관리업무를 어디에 배치할 것인가? 와 관련한 논의들의 핵심은 자활사례관리를 누구를 대상으로, 어떠한 수준으로 서비스를 제공하고, 어떠한 성과목표를 달성하기 위한 사례관리모델인가에 의해 달라질 수밖에 없다는 것으로 요약된다. 가령, 사례관리자는 학사학위 이상의 학력을 가져야 하며, 장기적으로는 국가 또는 관련 조직이나 단체가 규정하는 사례관리관련 자격을 취득하거나 인증을 받은 사람으로서, 자활사례관리라고 하는 특수영역의 사례관리 활동에 적합한 지식과 경험, 기술의 소유자로 규정한 것을 예로 들 수 있다(이기연, 2008).

이렇게 자활사례관리의 운영모듈을 구성하는 사례관리대상자, 지역사회자원의 수준, 자원의 통합성 수준, 사례관리자의 역할 등을 각각의 모듈별로 직접서비스 기능과 간접서비스 기능, 주요 서비스 구성요소 등으로 구분하여 종합적으로 정리하면 아래의 <표 II-3>과 같다.

〈표 II-3〉 모듈별 사례관리핵심기능과 주요서비스구성

모듈 구성	구분기준		사례관리핵심기능		주요서비스구성
	클라이언트의 기능수준 및 주요요구특성	지역사회자원 및 서비스 통합수준	직접서비스	간접서비스	
모듈 4	직무능력향상 및 안정적 고용	포괄적 서비스 및 자원 확보	직무능력향상을 통한 안정적 적응(adjustment), 유연성 획득, 최적화	고용환경변화를 위한 사회적 마케팅(social marketing), 조정(regulation)	직무역량강화 프로그램
모듈 3	직업적 기능수행 제한	핵심서비스 및 자원 확보	사회적 제한(limitation)의 감소, 사회적 자본개발	지역자원의 배분	근로여건조성 프로그램
모듈 2	직업적 기능수행 제약	비법정 서비스 및 민간자원의 부분적 확보	개인적 제약(restriction)의 회복, 인적 자원/자본개발	중개	근로동기/기초 능력개발 프로그램
모듈 1	직업적 기능수행 장애	법정서비스 제공수준 또는 그 이하 확보	손상(impairment)의 회복	지역사회개발	재활프로그램

출처 : 이기연 외(2008)

## 2) 기존 자활사례관리모형의 한계 및 개선방향

선행연구에서 제시된 자활사례관리모형의 전반적 특성은 자활사례관리모형제시에 대한 접근 수준이 지역사회 내 자활센터의 역할성 측면에서 이루어졌다는 점이다. 이문국, 홍선미의 연구와 이기연의 연구에서는 분명한 차이를 보이는데 이문국, 홍선미의 연구에 비해 이기연은 지역사회 자활센터 내 자활사례관리의 구체적 수행에 초점을 맞추었다는 것이다.

〈표 II-4〉 선행연구의 특성

구성요소	이문국(2004)	홍선미(2006)	이기연(2008)
관점	임파워먼트	해결중심	인적자본개발 장애요소 제거
적합한 사례관리 모델	확장중개자 모델	지지적 모델	모듈 조합형
자활사례관리에 대한 접근수준	지역사회 내 자활센터의 역할성 측면	지역사회 내 자활센터의 역할성 측면	자활센터 내 참여자 특성에 활동 측면
특징	자원개발·조정·연결에 초점	지지적 서비스 제공	모듈별 주요서비스 구성

앞서 검토한 선행연구들은 국내에서 수행된 여러 자활사업 연구 중 자활사업가 지향해야할 사례관리 모델을 제시한 연구라는 점에서 그 의미가 크다고 본다. 즉 자활사례관리를 통해 자활사업의 방향성을 제시함이 내포하고 있다는 것이다. 그러나 자활사업에 사례관리라는 실천기업이 자활 현장에서 적합하게 수용되며 적용될 수 있는 현실적합성 측면에서는 다소 제한점에 존재한다. 이는 자활센터 내에서 이루어지는 자활 사례관리라는 측면의 접근이 아닌 지역사회에서의 자활사업 전달체계 측면에서의 거시적 접근을 통해 적합한 사례관리 모형을 제시하고자 하였기 때문인 것으로 판단된다.

사업단 중심의 자활센터 운영방식과 공적부조의 전달체계 내 하나의 전문서비스 기관으로서의 역할성, 참여주민의 다양하지만 만성적인 어려움 등의 지역자활센터의 기능과 특수성을 담을 수 있는 지역자활센터 내 자활사례관리모형으로서 구체적 형태 제시가 필요하다는 것이다.

이런 측면에서 보면 선행연구들의 한계점은 지역자활센터 내 사례관리 체계에 대한 제시가 부족했고, 참여주민의 특성을 반영하지 못 하였거나 지나치게 세분화 했다는 한계점이 존재한다.

## (1) 지역자활센터 내 사례관리 체계 제시 부족

이문국(2004), 홍선미(2006), 이기연(2008)의 자활사례관리 모형에 관한 연구는 모형에 대한 이론적 결함이라기 보다는 현실적 적합성 측면에서 자활사업수행기관인 지역자활센터의 조직구조와 자활사업에서 요구된 사례관리 체계 간 연결고리의 부재를 고려하지 않았다.

앞서 자활사례관리의 중요성 부분에서도 검토하였듯이 자활사례관리는 사업단 중심의 운영이라는 자활센터의 특수성이 자활사례관리모형에 반영이 되어야 한다. 선행 연구들에서는 자활사업에서 추구해야 하는 적합한 사례관리 모형이나 모듈을 제시하였지만 지역자활센터가 사업단 중심의 운영구조에 대한 탄력적 적용형태에 대한 고려는 부족하다.

지역자활센터는 공적부조의 전달체계 내에서 일 중심적인 서비스를 제공하여 참여주민의 자활역량을 제고하도록 하는 고유한 목표가 있다. 그렇다 보니 센터 운영도 사업단 중심의 운영이며 개별 프로그램 중심의 사례관리가 이루어진다. 센터 내 이런 구조적 특징은 자활사례관리가 게이트웨이단계와 사업단에서의 사례관리 간에 각자 분절적으로 수행될 수 밖에 없는 구조이기 때문에 이에 대한 체계적 사례관리방안이 모형에 포함되어야 한다. 따라서 자활사례관리모형이라 지칭할 수 있어야 한다면 사업단 중심의 수행구조에 적합한 사례관리의 체계도 함께 고민되고 제시되어야 할 것이다.

자활사업의 궁극적인 목표가 달성되기 위해서는 여러 사례관리 모형 중 어느 한 모형의 선택적 적용보다는 자활센터의 특성을 고려하여 직접적인 서비스기능(상담, 교육훈련, 직무훈련 등)과 함께 지역사회자원을 활용하는 간접적인 중개기능을 균형 있게 수행할 수 있는 사례관리의 운영구조가 제시되어야 할 것이다.

## (2) 참여주민의 특성 반영 필요

자활사례관리 모형에서는 참여 대상자의 특성에 대한 범주 구별이 고려되어 사례관리자가 참여주민의 특성에 따른 대응이 이루어질 수 있도록

록 대략적 수준에서 가이드가 제시 되어야 할 필요성이 존재한다.

자활사업 참여자는 대부분 이차노동시장에서 실패를 경험한 사람들이며 저숙련과 복합적 문제를 가지고 있다. 자활사례관리모듈형(이기연, 2008) 접근은 이런 참여주민에게 장애요소를 제거하고 인적자본개발의 강화를 주축으로하는 사례관리모듈을 제시하였다는데 상당한 의미가 있다. 하지만 한계점으로 지적할 수 있는 것은 참여자와 참여자의 환경을 지나치게 세분화하게 되었고 여러 문제들이 해결되지 않은 채 자활사업 단 참여는 ‘내제된 위험’으로 인식될 수 있다. 그렇다보니 실제 현장에서 참여주민을 세부적으로 분류하고 사정하는데 지나친 시간과 전문성을 요구하여 이런 모형을 활용할 수 없다는 한계점이 존재하였다.

반면, 두 선행연구에서 제시하였던 확장중개자모형(이문국, 2004)이나 지지모형(홍선미, 2006)에서는 시군 주민센터에서 의뢰된 참여대상자라는 포괄적인 수준에서만 검토되고 있어 참여주민의 근로의욕과 역량에 따른 사례관리자의 역할 방향도 모형에 포함되어야 할 필요가 존재한다.

따라서 참여주민의 특성을 고려하되 그 범주를 크게 일반/집중사례로 구분하여 자활센터 사례관리실무자가 활용 가능하도록 간소화할 필요성이 있다.

여 백

# Ⅲ

## 경기도 자활사례관리 현황

- ① 지역자활센터 일반현황
- ② 자활사례관리 현황
- ③ 지역자활센터에서 자활사례관리의 한계
- ④ 자활사례관리 모형 개발의 필요성

여 백

### III

## 경기도 자활사례관리 현황

### 1 지역자활센터 일반현황

경기도의 지역자활센터는 총 32개소이다. 이를 규모별로 구분하면 확대형 10개소, 표준형 18개소, 기본형 4개소이며, 유형별로 구분하면 도시형 24개소, 도농복합형 6개소, 농촌형 2개소로 각각 구분될 수 있다.

경기도의 자활사업참여자수는 각 센터 당 192.1명으로 전국 평균(188.9명)보다는 다소 많은 수준이다. 자활성공률은 20.1%, 최대는 30.8%, 최소는 5.6%로 자활성공률 전국평균이 20.2%로 전국평균과 비교 시 거의 비슷한 수준이다. 취업유지율은 3개월은 29.0%, 6개월은 28.8%로 전국 평균에 비해 낮다(김태완·김문길·이서연, 2012 : 47).

자활공동체 수는 4.8개로 전국 평균 4.7개와 거의 비슷한 수준이다. 참여자 1인당 월평균 급여액은 130.1만원으로 전국평균에 비해 높은 수준이다. 자활공동체의 생존율은 67.7%로 전국평균 70.1%에 비해 낮은 수준이다. 한국보건사회연구원의 자활사업 평가보고서(2012)에 의하면 전반적으로 자활성과 대하여 전국평균에 비해 부족한 점을 지적하였다. 반면 광역시의 월평균 급여액이 낮은 것이 비해 경기도의 1인당 월평균 급여액이 높다는 점에서 참여자들에 대한 보장수준은 높은 것으로 평가되었다(김태완·김문길·이서연, 2012 : 47).

사업단 운영에 있어 시장진입형의 1인당 월평균 매출액은 847천원으

로 전국평균 683천에 비해 약 16만원 정도 높은 수준이다. 서비스 이용자에 대한 만족도는 87.9%로 전국평균 88.6%에 비해 다소 낮은 수준으로 나타났다.

교육 및 지역사회자원 활용에 있어서는 참여자 직무교육 이수율은 59.1%로 전국평균 71.5%에 비해 크게 낮았으며, 종사자 직무교육 이수율은 77.7%로 역시 전국평균보다 낮았다. 외부자원을 동원한 곳은 30곳, 기타지원만을 받는 곳은 2곳이었다.

전반적으로 2012년의 평가결과를 보면 경기도의 자활사업성과는 그리 높지 않은 것으로 지적되었다(김태완·김문길·이서연, 2012 : 47).

〈표 Ⅲ-1〉 경기지역 지역자활센터 평가지표 기초통계

5대 지표	세부 지표	평균	최대	최소	전국평균
① 참여자수	자활 참여자 수(단위 : 명)	192.1	346	81	188.9
	자활성공률(단위 : %)	20.1	30.8	5.6	20.2
② 자활성과	취업유지율(단위 : %)				
	취업유지율(3개월)	29.0	100	0	43.6
	취업유지율(6개월)	28.8	100	0	40.8
③ 자활공동체지원	자활공동체 수(단위 : 개)	4.8	10	1	4.7
	자활공동체 참여자 1인당 월평균급여액(단위 : %)	130.1	207.2	0	120.8
	자활공동체 생존율(단위 : %)	67.7	100	0	70.1
④ 사업단운영	시장진입형 · 1인당 월평균 매출액 (단위 : 원)	847,019	3,487,118	213,871	682,834
	사회적 일자리형(택1) · 1인당 월평균 매출액(단위 : 원) · 서비스이용자 만족도(단위 : %)	- 87.9	- 100	- 72	339,645 88.6
⑤ 교육 및 지역사회자원활용	참여자 직무교육 이수율(단위 : %)	59.1	92	7.4	71.5
	종사자 직무교육 이수율(단위 : %)	71.7	100	0	78.9
	외부자원 동원(단위 : 곳)				
	재정지원	30			229
	기타지원	2			15
	없음				3

자료 : 김태완·김문길·이서연(2012 : 47)

## 2 자활사례관리 현황

지역자활센터에서 자활사례관리는 게이트웨이, 희망리본사업, 복지고용사례관리사업(희망키움통장사업), 취업성공패키지사업, 자활사례관리시범사업, 일자리지원센터로서 각 사업별 사례관리를 하도록 되어 있으며 이를 위한 전담인력이 배치되어 있다. 따라서 자활사례관리라는 개념적 범주 하위에 위 6개 사업의 실천적 사업이 구성되어 있어 이를 일컬어 자활사례관리라고 통칭한다. 각 지역자활센터에는 6개 사례관리 사업의 전부 또는 일부를 수행하고 있기 때문에 자활사례관리 사업의 복수 운영을 하고 있다.

### 1) 경기도 지역자활센터 자활사례관리 현황

경기도에는 지역자활센터가 32개 중 현재 29개소(90.6%)가 사례관리를 진행하고 있다. 32개소 모두 사례관리 관련 담당자가 있으며, 그 중 게이트웨이 담당자가 31개소로 가장 많고(기관별 실장이 게이트웨이 겸직), 일자리 21개소, 복지고용 19개소, 시범사업 6개소, 기타(일자리원스탑, 취업성공패키지 등)사업을 운영하는 것으로 파악된다(경기광역자활센터, 2012)

〈표 Ⅲ-2〉 지역자활센터별 자활사례관리 담당자 배치 현황

(n=32, 복수응답)

구분	게이트웨이	복지고용	일자리	시범사업	실장	관장	기타
빈도	31	19	21	6	2	1	12
비율	96.9	59.4	65.6	18.8	6.3	3.1	37.5

출처 : 경기광역자활센터(2012)

또한, 사례관리사업<sup>4)</sup>을 많게는 5개에서 적게는 1개를 운영하며, 평균 2.91개(표준편차 1.228) 사업을 운영하는 것으로 나타난다.

4) 사례관리사업: 게이트웨이, 복지고용, 일자리, 시범사업, 일자리원스탑, 취업성공패키지

〈표 Ⅲ-3〉 사례관리사업 운영현황

(n=32, 개소, %)

구분	1개 사업	2개 사업	3개 사업	4개 사업	5개 사업
빈도	5	7	9	8	3
비율	15.6	21.9	28.1	25.0	9.4

출처 : 경기광역자활센터(2012)

각 사례관리사업을 별도의 팀으로 구성하지 않고 통합하여 조직도 상 사례관리팀이라는 팀을 구성하여 사례관리를 하는 기관은 29개소 중 23개소(79.3%)이며, 6개소(20.7%)는 사업별로 사례관리를 진행하는 것으로 나타났다. 사례관리팀의 구성원은 평균 3.83명(표준편차 1.154)이며, 담당자 및 관·실장으로 구성됨. 최소 2명~최대 7명으로 사례관리팀이 운영되어 팀구성의 편차가 큰 실정이다(경기광역자활센터, 2012).

〈표 Ⅲ-4〉 사례관리팀 구성원 수

(n=23, 개소, %)

구분	2명	3명	4명	5명	6명	7명
빈도	1	10	7	3	1	1
비율	4.3	43.5	30.4	13.0	4.3	4.3

출처 : 경기광역자활센터(2012)

## 2) 사례관리 단계별 운영

단계별 사례관리 운영을 보면, 초기상담과 사정, 계획수립, 실행, 모니터링, 종결 단계는 대부분의 기관에서 진행하고 있으나, 평가 및 사후관리, 자원개발 영역은 미흡함이 지적되고 있다(경기광역자활센터, 2012).

〈표 Ⅲ-5〉 자활사례관리 단계별 운영현황

(n=32, 복수응답, 개소, %)

단계	초기상담	욕구사정	계획수립	계획실행	모니터링	평가	종결	사후관리	자원개발
빈도	32	31	29	29	30	25	31	23	25
비율	100.0	96.9	90.6	90.6	93.8	78.1	96.9	71.9	78.1

사례관리를 진행하지 않는 기관 3개소를 제외한 29개소 모두가 직원 회의 외에 별도의 사례회의를 진행하고 있으며, 사례회의를 월 1회 이상 정기적으로 운영하는 기관이 11개소(38.0%), 주 1회 정기적으로 운영하는 기관과 비정기적으로 운영하는 기관은 각각 9개소(31.0%)로 나타났다(경기광역자활센터, 2012)

〈표 Ⅲ-6〉 사례회의 현황

(n=29, 개소, %)

구분	주 1회 정기적	월 1회 이상 정기적	비정기적
빈도	9	11	9
비율	31.0	38.0	31.0

기관 내 전체 사례관리 대상자 수 및 범위 기관 내에서 사례관리하는 전체 사례는 31명~61명 범위가 가장 많은 것으로 나타났다(경기광역자활센터, 2012)<sup>5)</sup>.

〈표 Ⅲ-7〉 기관별 사례관리 대상자 수

(n=23, 개소, %)

구분	1 ~ 30	31 ~ 60	61 ~ 90	91 ~ 120	121 ~ 400
빈도	3	8	3	3	6
비율	13.0	34.8	13.0	13.0	26.2

게이트웨이사업을 운영하는 31개소와 복지고용사례관리사업을 운영하는 19개소 모두 게이트웨이참여자 및 희망키움통장 참여자를 사례관리 대상자에 포함하여 사례관리를 하고 있다. 32개 전체 기관 중 자활참여자를 사례관리 범위에 포함하는 기관은 27개소(84.4%), 공동체를 포함하는 기관은 8개소(25.0%), 원스탑·일자리·취성패 등의 대상자를 사례관리범위에 포함하는 기관은 5개소(15.6%)이다(경기광역자활센터, 2012).

5) 평균 99.8명(표준편차 90.061)을 사례관리하는 것으로 분석되나, 최소 15명~최대 400명으로 기관별 사례관리 대상자의 큰 편차가 나타남.

〈표 Ⅲ-8〉 기관별 자활사례관리의 범위

구분	게이트웨이	자활사업단	공동체	희망키움통장	기타
운영기관	31	32	32	19	32
빈도	31	27	8	19	5
비율	100.0	84.4	25.0	100.0	15.6

### 3) 사례관리 하는데 겪는 어려움

기관 내에서 사례관리를 하는데 겪는 어려움으로 업무량과다, 사례관리전문지식 및 기술부족, 사례관리인력부족, 기관 내 사례관리에 대한 인식차이, 지역사회 자원부족, 슈퍼바이저 부재, 사례관리체계 부재, 담당자간 역할 충돌 등의 순으로 나타났다(경기광역자활센터, 2012).<sup>6)</sup>

〈표 Ⅲ-9〉 사례관리 수행 시 어려움

(n=32, 복수응답, 개소)

사례관리 어려움	순위	총점	1순위		2순위		3순위	
			빈도	가중치3	빈도	가중치2	빈도	가중치1
사례관리에 대한 인식차이	4	20	4	12	1	2	6	6
<b>사례관리전문지식및기술부족</b>	<b>2</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
지역사회 자원부족	5	18	3	9	4	8	1	1
<b>사례관리 인력부족</b>	<b>3</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>업무량과다</b>	<b>1</b>	<b>41</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
슈퍼바이저 부재	6	17	2	6	5	10	1	1
사례관리체계 부재	7	15	1	3	3	6	6	6
담당자간 사례관리 역할충돌	8	8	1	3	2	4	1	1
사례관리 통합양식 부재	10	-	-	-	-	-	-	-
기타	9	5	1	3	-	-	2	2

6) 기관 내 사례관리시 겪는 어려움 1, 2, 3순위를 질문하여, 순위별 가중치를 부여, 총점을 집계함.

#### 4) 자활사례관리 영역

지역자활센터의 사례관리 서비스 영역으로 인식하는 영역은 상담(84.4%), 서비스연계(84.4%), 취·창업지원(81.3%), 교육(78.1%), 대인관계(65.6%) 등이며, 가족문제개입(56.2%), 문화프로그램(50.0%), 실습(46.9%), 사업단 회의(34.4%)는 자활사례관리 서비스의 영역에서 상대적으로 낮게 생각하는 것으로 나타난다.

〈표 Ⅲ-10〉 기관에서 인식하는 자활사례관리 영역

(n=32, 복수응답, 개소, %)

단계	상담	교육	서비스 연계	가족문제 개입	대인 관계	취창업 지원	문화프로 그램	사업단 회의	실습
빈도	27	25	27	18	21	26	16	11	15
비율	84.4	78.1	84.4	56.2	65.6	81.3	50.0	34.4	46.9

사례관리자가 생각하는 참여주민에게 필요한 서비스는 교육, 심리사회적지원, 경제적지원, 취업지원, 상담, 아동보육 및 학습지원, 재가복지, 창업지원, 법률지원의 순으로 나타났다(경기광역자활센터, 2012).

〈표 Ⅲ-11〉 참여주민의 욕구

(n=32, 복수응답, 개소, %)

참여주민 욕구	순위	총점	1순위		2순위		3순위	
			빈도	가중치3	빈도	가중치2	빈도	가중치1
재가복지서비스	7	7	2	6	-	-	1	1
<b>심리, 사회적지원서비스</b>	<b>2</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
상담서비스	5	17	2	6	5	10	1	1
<b>교육서비스</b>	<b>1</b>	<b>41</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
의료서비스	3	21	3	9	3	6	6	6
아동보육 및 학습지원서비스	6	9	1	3	2	4	2	2
취업지원서비스	4	19	2	6	4	8	5	5
창업지원서비스	8	3	-	-	1	2	1	1
<b>경제적지원서비스</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
법률지원서비스	9	2	-	-	-	-	2	2

### 3 지역자활센터에서 자활사례관리의 한계

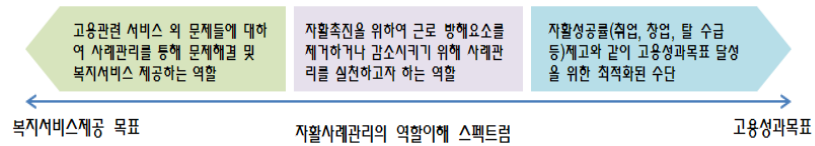
#### 1) 자활사례관리의 편차

그동안 지역자활센터에서는 사례관리의 중요성을 인식해서 끊임없이 시도해 왔지만 노력한 것에 비해서 그다지 성과가 나타나지 않고 있다는 입장을 보이고 있다.

지역자활센터는 직접서비스를 제공하는 기관임으로 자활센터 내 사례관리는 고용과 관련된 전문적 서비스에 집중되어 있다. 그렇다 보니 참여주민이 겪고 있는 고용관련 서비스 외 문제들에 대하여 사례관리를 통해 문제를 해결하지만 지역자활센터별로 사례관리의 편차가 나타난다. 지역자활센터 간 사례관리의 편차는 ‘자활사례관리’가 추구하는 지향점에 대한 상이한 해석에서부터 기인한다. 지향점에 대한 상이한 해석이라 함은 자활사례관리를 바라보는 ‘관점’과 자활사례관리 ‘실천’을 통해 달성하고자 하는 ‘성과목표’에서 각기 해석하는 수준과 지향점에 대한 이해가 각기 다르기 때문인 것으로 보인다.

[그림 III-1]에서 보듯이 자활사례관리의 역할성 혹은 지향점에 대한 이해수준은 자활사례관리를 통해서 자활성공률(취·창업, 탈수급률 등)을 높이는데 도움이 되는 실천적 수단이 되어야 한다는 역할로 이해하는 것으로서 고용성과목표 달성을 지향하는 입장이 있다. 반면 자활사례관리는 자활사업 참여주민에게 고용관련 서비스 외 문제들에 대하여 사례관리를 통해 복지서비스를 제공하는 역할을 지향해야 한다는 입장도 존재한다. 또한 고용목표를 달성하기 위해서 방해요소를 제거하거나 감소시키기 위해 사례관리를 실천하고자 하는 역할로 이해하는 입장도 있다. 이러한 자활사례관리에 대한 이해도나 지향점은 규범적 기준을 수립할 수 없고 각 이해수준이 명확하게 구분되는 것이 아님으로 각 지역자활센터 담당자 혹은 센터장 등의 인식 수준에 의존되게 된다. 편차는 바로 이러한 자활사례관리의 역할에 대한 이해의 스펙트럼이 각기 상이하기 때문에 나타난다고 볼 수 있다.

자활사례관리 역할에 대한 상이한 이해 수준은 희망리본사업이나 취업성공패키지 등의 시행과 성과가 자활사업의 고용성과제고 강조라는 환경변화를 유도하고 있음에서 기인한 문제이다. 자활사업에 대한 이런 외부환경에서 지역자활센터는 위 두 사업에 비해 근로능력이 낮은 참여 주민으로 구성되어 있으며 이들은 현재 상태를 일부 개선하거나 유지하는 정도를 목표로 삼아야 하는 주민들이 다수를 차지한다. 이런 참여주민을 대상으로 자활성공률이라는 성과목표를 요구받고 있는 정책환경에 놓여 있기 때문에 자활사례관리의 역할에 대한 이해수준이 각기 다르게 나타나는 것이다.



[그림 Ⅲ-1] 자활사례관리 역할이해 스펙트럼

지역적, 기관별 편차 발생에 대한 또 다른 원인으로는 현재의 자활센터의 운영구조에서는 사례관리를 제대로 작동하기가 용이하지 않다는 것이다. 그중 가장 큰 문제로 자활센터에 대한 평가척도를 꼽는다. 즉 평가가 주로 사업성과 정도에 역점을 두고 있으므로 결국 모든 업무는 이 점에 치중할 수밖에 없다는 입장이다. 또한 사례관리과정과 관련하여 전담실무자가 배치되어야 하며, 그와 함께 사업단 팀장을 비롯한 조직구성원들이 사례관리 운영에 대한 이해가 있어야 한다는 점이다. 왜냐하면 자활센터는 사업단 위주로 진행되기 때문이다. 따라서 사례관리과정 전반을 체계적으로 운영할 수 있는 전문역량을 갖춘 인력이 필요하며, 사업단 팀장의 전문적 역량 및 그들의 협조도 요구된다(최종혁·이연, 2009).

종합적으로 살펴보면 사례관리에 대한 지역간, 혹은 기관간의 편차가 있음에도 불구하고, 각 기관의 사례관리에 대한 의지는 그다지 높은 편

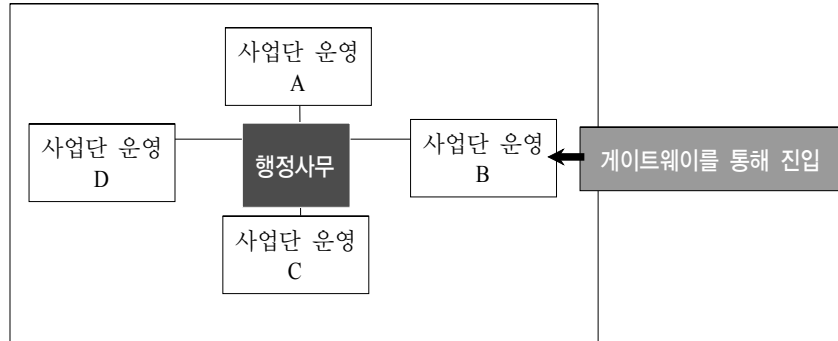
이 아니다. 또한 의지가 있다고 하더라도 외부적인 장벽(성과평가, 자활 정책 등)에 의해 현실적으로 어려움이 있음이 지적되고 있다(최종혁·이연, 2010 ; 이선영, 2012).

## 2) 자활사업의 구조적 특수성

### (1) 사업단 중심의 운영방식

지역자활센터에서는 개인의 경제적 ‘자활’에 초점을 두고 있으므로 당연히 사업단 중심으로 운영된다. 사업단 운영은 기관에서 어떠한 사업을 특성화하는가에 따라서 달라지게 된다. 또한 지역적 특성에 따라서도 달라진다. 즉 도시지역과 농촌지역, 일자리 자원이 풍성한 지역과 상대적으로 그렇지 못한 지역 등에 따라서 다르다.

이런 사업단 중심의 운영방식은 집단과 개인 사이의 딜레마를 갖게 한다는 제도적 제약점이 존재하게 된다. 자활(self-sufficiency)과 공동체(community)를 동시에 추구하면서 발생하는 딜레마로서 자활사업의 비자발적 참여주민들이 같은 지향점 없이 한 사업단에 우연히 배치 받는다는 것이다. 특히 자활을 집합적으로 추구하다보면 오히려 개인의 자활에 걸림돌이 되는 경우도 많다. 한국보건사회연구원의 조사에 따르면 자활 참여자의 25.3%가 만성질환을 앓고 있는 것으로 나타났다(김안나 외, 2006). 하지만 참여자들이 사업단으로 묶여 있는 이상 누군가 일을 못하면 다른 참여자가 메워야 하기 때문이다(김수영, 2012). 즉 개인의 근로목표와 공동체의 근로목표가 일치해야 하는 자활사업과 지역자활센터의 특수성으로 인해 개별화 원리를 가진 사례관리 실천접근에 어려움이 발생하는 것이다.



출처 : 최종혁·이연(2010)

[그림 Ⅲ-2] 사업단 중심의 운영구조

또한 자활센터의 사업단이 다양하게 운영될 경우, 사업단 담당팀장의 개인적 역량에 따라서 사업성과도 달라진다. 따라서 사업단간에는 서로 보이지 않는 경쟁구도상태에 놓이기도 한다. 기관에서는 사회적 요구, 이용자의 요청, 그리고 기관의 필요 등에 따라서 신규사업을 도입하기도 하고, 사업단의 조직변경을 시도하기도 한다. 그러나 결국 대부분의 기관들이 사업단 중심의 운영구조 형식을 취하는 것에는 크게 달라지지 않는다. 사업단의 사업내용은 기관에 따라서 달라질 수 있겠으나 자활기관의 특성상, 사업의 성과 위주로 조직 구조를 갖추고 있다는 점에는 큰 차이가 없다(최종혁·이연, 2010).

## (2) 일중심의 조직운영구조

사업단 중심의 운영구조는 이용자가 다양한 욕구를 갖고 있다고 하더라도 그들의 개별성은 제대로 드러나지 않는 특징이 있다. 왜냐하면 사업단은 주로 소집단 위주로 운영되는 형태를 띠고 있기 때문이다. 사업단 위주의 조직구조는 사업단별 성과를 내는 것에 초점이 맞추어져 있으므로 주로 개인의 문제적 특성이 제대로 고려되지 않는다.

자활사업에서 근본적으로 문제가 되는 것은 참여자 개인들의 성향 및 그들을 둘러싼 환경에 적지 않은 장애요소들이 있다는 점이다. 그들은

빈곤으로 인해 경제적 욕구가 상대적으로 높은 편이지만, 근로에 안정적으로 임하도록 하기 위해서는 그들이 갖는 생활상의 문제들도 중요한 관심 대상이 되어야 한다. 그들은 고질적으로 질병, 알콜중독, 가정폭력, 보육, 낮은 자존감, 빈약한 사회적 연결망 등에 노출되어 있다.

결과적으로 중도에 탈락하는 자가 발생하여도 그들에 대해 심층적으로 접근하기가 용이하지 않다. 이러한 구조 속에서 접수단계 초기부터 개인에게 어떠한 문제 및 욕구가 있다고 하더라도 이들을 체계적으로 접근해서 해결해주는 사례관리와 같은 접근법은 그다지 활용되지 않는다는 것을 지적하였다(최종혁·이연, 2010).

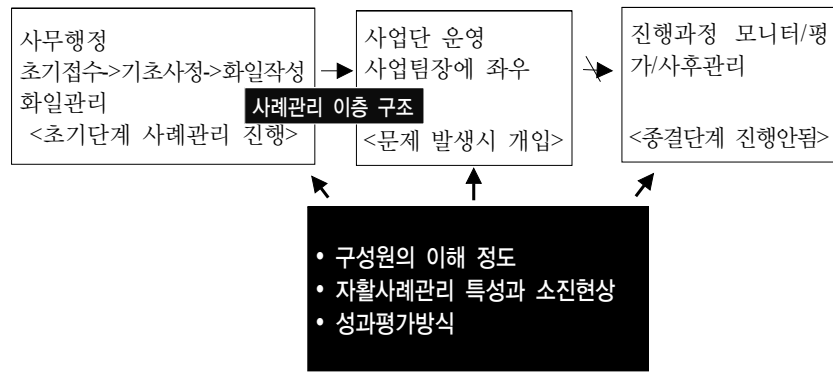
### 3) 비체계적인 사례관리 운영구조

#### (1) 사례관리의 이층 운영체계

최종혁·이연(2010)의 연구에서 사례관리의 현실적 제한성과 관련하여 가장 대표적인 이유로 자활조직의 사례관리에 대한 이층 운영체계를 지목하였다. 대부분의 지역자활센터에서는 대상자를 양식에 의거하여 사정하고, 개인화일을 정리하게 되면, 이용자 배정과 함께 그 내용을 사업단에 넘겨주는 방식으로 운영된다. 따라서 자활활동 기간 중에 드러나는 문제들에 대한 대처는 사업단 팀장이 누구인가에 따라서 좌우된다. 즉, 팀장이 사업단내에서 자체적으로 문제를 처리할 수도 있고, 경우에 따라서는 사례회의(실제로는 업무회의)에서 이용자에 대한 문제점을 제기해서 공동으로 대처할 수도 있다. 이와 같이 접수, 사정 등을 주로 사례관리 담당자나, 일자리지원사업의 실무자, 혹은 사업실장 등과 같은 중간관리자들이 맡고, 일상적인 과업 수행과정에서 발생하는 문제는 주로 팀장에 의해 진행된다. 지역자활센터에서의 사례관리는 이와 같이 이층적인 이원구조 형태를 띤다. 이러한 구조 하에서 사례관리를 체계적으로 운영하기 위해서는 사업단 팀장의 협력과 사례관리에 대한 이해가 필요하다. 하지만 사업단 팀장들 대부분은 사회복지를 전공하지 않았거나 혹은 사례관리에 대해서 거의 알지 못한다. 그리고 그들은 애써 그것에 대

한 이해의 필요성을 느끼지 않는다. 자활센터는 조직의 특성상 사업성과 위주로 운영되고 있기 때문이다.

이와 같이 사례관리의 이층 구조적 현실에서 접수, 사정, 화일 관리 등의 초기업무와 이용자와 근로사업을 중심으로 일상적으로 관계하는 일, 그리고 문제가 발생하였을 경우 이에 대처해 나가는 일 등은 유기적으로 연계되어 접근되기보다는 서로 각기 접근됨을 지적하고 있다(최종혁·이연, 2010).



출처 : 최종혁·이연(2010)

[그림 Ⅲ-3] 비체계적인 사례관리 운영구조

## (2) 비체계적인 사례관리 운영체계

사례관리의 이층구조는 체계적인 접근법에 구조적인 한계를 드러낸다. 앞서 언급한 바와 같이 초기에 사정이 이루어진다고 하더라도 그 개인화일이 사업단에 넘어가게 되면 결국은 사업단의 팀장이 누구인가에 따라서 접근방법은 크게 달라지게 된다. 즉 팀장이 개인적으로 이용자와 어느 정도 긴밀한 인간관계를 형성하는가, 개인이 갖고 있는 문제들에 대해서 얼마나 민감하게 반응하는가 등에 따라서 달라진다.

사례관리의 이층구조에서 팀장의 역할이 중요하다는 것은 여러 기관들에서 흔히 발견된다. 문제는 사업단 팀장이 사례관리에 대한 이해가

부족하다는 것이다. 지역자활센터에서 사례관리에 충실을 기하고자 전담부서를 설치하여 운영하는 곳도 있다. 이곳에서는 사례관리 실무자가 사례관리를 전적으로 책임지고 운영하는 방식을 취한다. 이와 같은 기관은 다른 자활기관에 비하여 사례관리운영체계가 비교적 구축되어 있다고 보아야 할 것이다. 그럼에도 자활기관이 사업단 중심으로 운영되므로 이용자 개인에 대한 상황은 쉽게 파악되지 않는다는 것이다.

이처럼 사례관리의 이층구조에서는 사례관리 전담부서가 설치되어 있다고 하더라도 팀장의 협력과 이해는 필요하다. 대부분의 자활기관의 사례관리 방식은 초기 단계는 양식에 의거해서 화일관리가 진행되지만 그 이후의 체계적인 개입과 서비스 관리에 대해서는 비체계적으로 운영되고 있는 것으로 지적되고 있다(최종혁·이연, 2010).

이처럼 자활사례관리가 체계적이지 못한 원인에는 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째로 자활사례관리에 대한 지역자활센터 전체 직원들의 이해가 낮다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 특히 자활센터 기관장의 관심 정도에 따라서 사례관리운영체계 구축에 적지 않은 영향을 미치게 된다. 기관장이나 사업단 팀장 등과 같은 주요 인력들이 사례관리에 대한 인식이 부족한 상태에서 사례관리 실무자들을 대상으로 교육 기회를 제공한다고 해서 사례관리의 체계성이 확보되는 것은 아니기 때문이다(최종혁·이연, 2010).

둘째로 자활사례관리의 특성상 장기간이 소요됨으로 센터 직원들의 소진현상이 원인이 될 수 있다. 자활센터에 참여하는 참여주민들의 문제는 다양하며 오랫동안 축적되어 온 것들이므로 문제로부터 쉽게 해결되지 못한다. 그러므로 자활사례관리는 비교적 단기간을 보다는 장기간의 시간을 요한다. 이러한 특성의 문제를 상대하는 실무자는 불가피하게 많은 시간과 노력을 투자해야 한다. 특히 사례관리체계가 마련되지 않은 경우에는 개인의 의지에 의해서 진행되는 경우가 많다. 자활은 특성상 참여주민이 일을 해야 하고, 그들이 어떠한 문제가 있다고 해서 그들을 중도에 탈락시킬 수는 없는 일이다(최종혁·이연, 2010).

따라서 사례관리 실무자들은 장기적인 안목을 가지고, 참여주민이 자

신의 위기를 극복하고, 일을 통해서 자립을 실현하도록 실무자들의 장기적이고, 지속적인 노력을 기울여야 한다. 상담, 이용자 및 가족의 이해와 협력요청, 신뢰관계 형성노력, 내·외부 자원개발, 자원연결, 행정업무, 화일관리 등 개입의 정도를 높이면 높일수록 일은 더욱 늘어나게 됨으로 지역자활센터 실무자들의 소진이 자활사례관리의 비체계의 원인이 될 수 있는 것이다(최종혁·이연, 2010).

셋째로 자활센터의 성과평가방식을 들 수 있다. 광역센터에서 사례관리교육 프로그램을 운영하지만 지역자활센터에서는 쉽게 참여하지 못하는 것 중에 하나로 자활사업에 대한 평가방식을 들고 있다. 특히 자활사업 평가항목에서 사례관리 영역이 포함되어 있지 않음으로 현장에서는 사례관리가 중요하다는 것을 알고 있으나 현실적으로는 이에 대한 관심이 부족할 수밖에 없다는 입장이다. 따라서 기관에서는 보다 성과를 보다 많이 낼 수 있는 사업장을 운영하고 그것에 필요한 인력을 배치하는 것에 보다 많은 관심을 기울일 수밖에 없다.

이러한 제도적인 여건 아래에서 자활기관에서는 무엇보다도 경제적 성과를 내는 일에 에너지를 쏟을 수밖에 없다. 자활기관의 성과에 대한 평가척도 역시 이 점에 초점이 맞추어져 있다. 2013년 자활사업 성과평가 지표에서는 총100점 만점 중 취·창업률을 중심으로 구성된 자활성과 영역에 26점, 사업단 운영에 22점 등 사업단이나 취업률에 집중적인 배점이 부여되었다. 반면 사례관리부분은 ‘참여자 관리’영역 배점 12점 중 ‘참여자 사례회의 개최율’이란 지표에 단 4점(전체 100점만점)만을 부여되었다.

〈표 Ⅲ-12〉 자활사업 성과지표 배점

구분	지표명	배점
공통지표(85점)	자활성과	26
	사업단운영	22
	자활기업	7
	참여자관리 - 직무교육 이수율 - 소양교육 이수율 - 참여자 사례회의 개최율	12
	센터 운영	18
	외부자원 후원	3
특성화 지표(15점)	지역유형별 특화사업 개발 및 발굴	6
	지역일자리 연계 및 특화사업	6

그러므로 이러한 평가지표의 구조에서 자활기관은 개인보다는 소집단 위주로 사업단 중심의 운영구조를 띠게 된다. 이러한 운영구조에서는 개인의 문제해결에 대한 관심이 축소될 수밖에 없다. 평가에서는 개인의 문제해결과 같은 과정상의 문제는 취급하지 않는다. 오로지 개인의 자활 유지나 취·창업 결과에만 관심을 갖는다. 현재의 평가체제 아래에서 실무자들이 개인의 문제해결보다는 사업단의 사업성이나 개인의 취업이나 창업에 관심을 두는 것은 평가제도로 인한 제약으로 인한 것이다(최종혁·이연, 2010).

#### 4 자활사례관리 모형 개발의 필요성

앞서 검토된 바와 같이 지역자활센터 내에서 사례관리는 사업단 중심의 운영구조라는 특수성, 자활사례관리에 대한 인식 부족, 기존 자활사례관리 모형의 낮은 현실적합성 등으로 인해 사례관리의 편차와 이중적 구조 등이 나타난다. 이에 센터 내에서 사례관리를 활성화 하려면 사업

단 중심의 운영구조에 맞는 사례관리체계의 수립을 통해 이중적 구조를 보정하여 사례관리의 지속성을 유지해야 할 필요가 있다. 자활사례관리의 특성 중 하나가 ‘사업단’이란 특별한 사업내용에 있고 사업단은 사례관리 실천 전 과정에서 고려하고 연계되어야 하는 핵심적 내용이기 때문이다. 즉 고용서비스에 대한 전문적인 서비스를 사업단에서 제공할 수 있도록 사례관리를 통해서 참여주민의 장애요소를 제거하여 자활사업 참여를 지지 및 조정하는 역할을 해야 한다. 자활사업에 사업단은 중요한 내적자원이자 인프라이기 때문이다.

또한 자활사례관리의 규범적 기준과 방향성을 합의하여 이로 말미암아 지역자활센터에서 사례관리에 대한 관점과 기본원칙을 공유하고 지역적 혹은 센터 간 편차를 최소화하여야 한다. 또한 개별적 프로그램으로 운영되던 자활사례관리 사업들의 분절적 운영을 통합하여 센터 내에서 고용서비스에 대한 전문적 사례관리 기능을 수행하고, 지역사회 복지 자원을 활용하여 복합적 문제에 원활히 대응할 수 있도록 지역 단위에서 통합사례관리 체계를 적극적 활용해야 한다. 이러한 내용들이 자활사례관리 모형으로 담아서 제시된다면 자활사례관리의 활성화의 기초와 편차를 해소하는 기본선(outline)이 될 것이다.

## 1) 자활사례관리의 지속성 유지

자활 참여주민에 대한 사례관리는 게이트웨이과정을 통해 자활 참여주민에 대한 사정과 자활경로수립에 대한 사례관리가 실시되면서 점차 체계를 갖춰가고 있다. 게이트웨이 단계에서는 참여주민의 자립과 자활을 체계적으로 지원하기 위해 맞춤형 자립계획 및 경로 제공과 적절한 자활프로그램 연계로 효과적인 자립을 지원하는 경로설정 프로그램이다. 그러나 앞서 검토했듯이 사업단을 중심으로 운영되는 지역자활센터 특성으로 인해 참여주민이 사업단으로 배치된 이후에는 사업단의 매출과 성과로 인해 사례관리가 원활하지 못하고 있다는 제약이 존재한다.

이런 자활센터 내 사례관리의 이중적 구조라는 제약점을 극복하기 위

해서는 게이트웨이 단계이후 사업단 팀장에게만 의존하지 않고 기관차원의 총체적 사례관리가 될 수 있도록 사례관리체계에 대한 정비가 필요하다. 특히 게이트웨이와 사업단 간 연결이 이루어지는 가교역할(bridge)의 사례관리자의 배치를 통해 사례관리의 지속성을 유지해야 한다. 또한 사업단에서 자활활동을 하면서 발생하는 복합적 욕구에 대하여 지속적 관리가 사례관리를 통해 이루어질 수 있도록 센터 내 사례관리의 체계를 구축하여야 한다.

자활사례관리의 지속성 유지를 위해서는 각 단계별 사례관리 주체와 개입에 대한 역할이 명확히 설정되어야 할 것임으로 사례관리체계에 이러한 내용이 담길 수 있어야 한다.

## 2) 자활사례관리의 분절적 운영의 통합

지역자활센터에서 자활사례관리는 게이트웨이, 희망리본사업, 복지고용사례관리사업(희망키움통장사업), 취업성공패키지사업, 자활사례관리시범사업, 일자리지원센터로서 각 사업별 사례관리를 하도록 되어 있으며 이를 위한 전담인력이 배치되어 있다. 따라서 자활사례관리라는 개념적 범주 하위에 위 6개 사업의 실천적 사업이 구성되어 있어 이를 일컬어 자활사례관리라고 통칭한다. 각 지역자활센터에는 각기의 사업별로 참여주민에 대한 사례관리를 실시하지만 이는 참여주민이 대부분 2~3개 프로그램에 동시에 연관이 된다는 현실을 고려한다면 분절적 운영의 통합이나 총체적 관리방안이 담긴 모형이 필요하다. 가령 자산형성에 관련된 사례관리사업인 ‘복지고용’은 사업단에 속해 있는 참여주민에게도 해당이 되며, 동시에 사업단 참여주민이 ‘복지고용’과 ‘일자리지원’사례관리도 병행하여 받을 수 있다. 따라서 우선 기관 내에서 유기적으로 결합될 수 있는 사례회의 구조를 구축하는 것이 필요하다.

### 3) 자활사례관리에 대한 기본적 원칙과 방향제시

지역자활센터에서 자활사례관리 기능을 강화하기 위한 모형 개발 방향설정을 위한 출발점은 현재 보건복지부에서 제시된 자활사례관리체계에 대한 한계를 보완함에서부터 시작한다. 앞서 살펴봤듯이 현재 자활사례관리체계의 주요 한계는 전반적인 흐름만 제시될 뿐 구체적인 사례관리 방향 및 과정은 제시되어 있지 않다. 이러한 점은 지역자활센터 내 센터장이나 자활사례관리 실무자의 역량에 따라 자활사례관리의 질적 측면이 직접적으로 좌우되게 되며 각 센터별 편차가 존재하게 된다.

사업단 중심으로 운영되는 자활사업은 사례관리에 있어서도 담당 실무자들이나 기관장의 의지에 지나치게 의존되는 경향이 크다. 지역적 혹은 기관별 편차가 발생하는 것은 오히려 당연한 일일 것이다. 자활사례관리에 대한 중요성을 공유하기 위해서는 센터 차원에서 자활사례관리에 대한 기본원칙과 방향을 전 직원들과 공유하여 참여주민에 대한 기관차원의 총체적 개입과 관리가 될 수 있도록 해야 한다. 이러한 필요성을 감안한다면 자활사례관리의 원칙과 방향성이 담아 기존 사례관리모형을 기준으로 재모형화 하는 것이 필요하다.

자활사례관리에 대한 기본적 원칙과 방향설정은 낮은 근로역량을 가진 참여주민을 대상으로 자활사업 현장과 고용성과를 강조하는 자활정책목표간 갭(gap)을 매울 수 있는 정책적 지향점이 될 것이다. 다시말해 자활사례관리의 가시적 체계와 지향점이 제시되어야만이 자활사업을 통해 참여주민이 변화되는 모습을 궁극적 결과(outcome)로 기대 및 예측할 수 있고 이런 기대는 자활사업의 성과평가지표를 구성하는데 단순 취·창업과 관련된 계량적 수치에 의존하는 오류를 최소화 할 수 있는 기반이 되는 것이다.

여 백

# IV

## 자활사례관리 모형 설계

- ① 개발목적 및 방향
- ② 관점과 모델
- ③ 원칙과 구성요소

여 백

## IV

# 자활사례관리 모형 설계

### 1 개발목적 및 방향

#### 1) 자활사례관리 모형의 목적

##### (1) 지역자활센터 자활사업 수행의 특수성

지역자활센터에서 사례관리는 주민센터에서 의뢰된 해당 주민이 조건 이행으로 지역자활센터에 참여하는 것으로 시작된다. 이 자체가 자활사례관리의 특수성으로 고려된다. 참여주민은 수급권, 혹은 차상위 계층으로서 주민센터에서의 상담을 통해 근로 제반 여건을 확인하고 지역자활센터에서 진행되는 근로 및 활동에 가능성을 상호 이해하고 참여한다. 이는 지역자활센터 사례관리의 출발지점이 타 복지전달체계와 달리 적극적인 지역사회 발굴(out reach)보다는 의뢰<sup>7)</sup>되어짐으로 시작된다는 차이를 갖기 때문이다. 그러므로 사례관리 연구자들이 제시하는 사례관리 실천과정에서 발굴, 접수, 심사과정(out reach/intake/screening)은 동 주민센터에서 실시하고 지역자활센터는 주민센터로부터 의뢰된 주민을 면담하는 것부터 사례관리가 진행된다. 지역자활센터에서는 의뢰된 주민을

7) 의뢰 : 지자체는 조건부여, 자활역량평가조정회의등을 거쳐 자활근로 대상자로 판정 후 의뢰함.

참여주민(사례관리에서 클라이언트, 대상자)이라 한다.

따라서 자활사업 참여주민은 자활이라는 명목적 목적과 의지(주어지던지 혹은 가지고 있던지)가 있음으로 지역자활센터에서 이루어지는 자활사례관리는 자활촉진을 위한 전문적인 사례관리 기능이 요구된다. 현재 보건복지부에서 제시하는 자활사업의 내용은 자활의욕고취를 위한 교육, 참여자 사례관리, 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업 알선, 기타 자활을 위한 각종 사업 등이다. 이 모든 활동들은 궁극적으로 참여주민의 자활 촉진이 가장 핵심적인 목표가 된다. 그러므로 자활사례관리의 모든 활동과 프로그램은 일자리를 통한 자활로 연결되어야 한다는 목적이 참여주민과 지역자활센터 부여된다는 점이 자활사례관리로서 특수성을 갖는다.

그러므로 자활사례관리 모형의 방향성 혹은 목적은 자활 참여주민의 자활을 지원하기 위해 지역자활센터 내에서 이루어지는 사례관리활동이 되어야 하는 목적을 갖는다.

## (2) 참여주민의 복합적 문제 해결

자활사업 참여주민은 경제적 빈곤 외에도 다른 여러 가지 문제들을 갖고 있다. 게다가 자활사업은 복지사업과 영리사업 사이의 딜레마에 놓여 있다. 즉 ‘복지사업(welfare programme)’인 자활사업단을 ‘영리사업(for-profit business)’처럼 운영해야 하면서 발생하는 갈등인 것이다(김수영, 2012). 참여주민의 자립에 장애가 되는 요인들을 함께 해결하지 않는다면 자활은 더욱 쉽지 않다. 또한 자활사업단은 지역사회에서 경쟁우위를 점하는 일은 쉽지 않다. 자활사업단은 시장에서 탈락된 사람들의 자립을 촉진하는 복지사업으로의 역할성을 분명히 가져야 한다. 시장에서 승리하기 위한 자활사업이 아닌 참여주민이 노동시장으로 재진입할 수 있는 지지적 혹은 강점 개발적 기능을 가져야 한다.

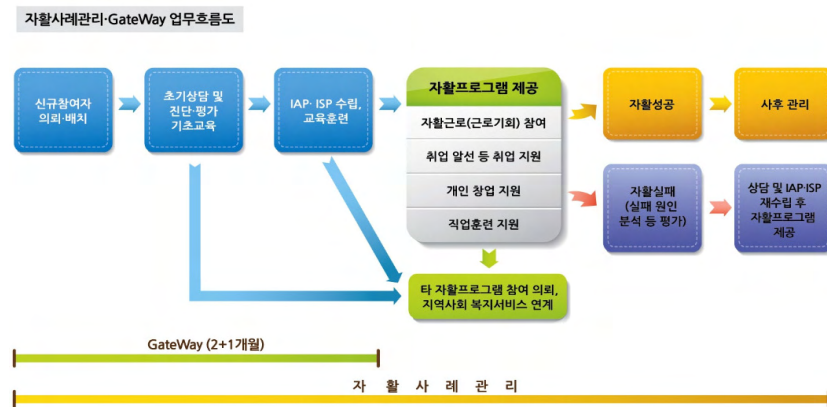
자활은 참여주민과 자활센터 직원들 간 파트너십을 형성하여 근로의욕과 능력을 도모하는 실천적 사업임으로 참여주민 개인의 수준과 욕구에 따라 다양하게 사례관리의 필요가 드러나게 된다. 근로 역량이 낮은

참여자와 높은 참여자는 초기 단계에서부터 다른 역동이 발생하며 이는 계획과 실행의 수준과 진행정도도 각기 다른 양상을 나타낸다. 따라서 자활사례관리는 참여주민의 잠재력과 자원 활용 정도에 따라 개입 전략을 설계하고 실행하는데 중점을 두어야 한다. 이는 사례관리가 참여주민으로부터 시작되고 종결된다는 내담자 중심의 실천 원칙을 유지해야함을 의미하기도 한다.

### (3) 기관차원의 총체적 자활사례관리

지역자활센터에 참여하는 모든 주민은 게이트웨이 과정을 시작으로 사례관리 대상이 되며 흐름은 다음 [그림 IV-1]과 같다.

자활사례관리는 단순히 욕구사정 및 사업단 배치를 위한 게이트웨이 과정만을 의미하는 것이 아니다. 자활사례관리는 게이트웨이 과정 이후 자활근로사업단 배치, 취업이나 창업, 혹은 종료 시 까지 지역자활센터 내 참여주민이 의뢰된 이후부터 종결시점까지를 포괄한다. 게이트웨이는 총 3개월이므로 상담과 교육, 사업단 체험 등을 통해 참여주민에게 적합한 근로환경, 기회를 제공함으로써 이후 자활사업단으로의 안정적인 진입을 추구하는 일련의 자활사례관리 과정 중 하나일 뿐이다.



출처 : 보건복지부(2013)

[그림 IV-1] 자활사례관리 업무흐름도

이상과 같이 자활사업에서 사례관리는 게이트웨이 단계 한 부분이며 이후 전 과정에서 이루어진다. 즉 게이트웨이에서 참여주민 초기 면접과 사정을 효과적으로 이루어냄으로써 적합한 사업단이나 교육 등 효율적인 다음 단계로 진입한다. 부분적으로 보이는 게이트웨이과정은 초기 단계이나 이 기간에도 단기 목표 설정, 계획을 수립한다. 이후 사업단에 소속되거나 취업, 창업을 위한 준비과정에도 마찬가지로 사례관리회의를 통해 정기적이고 순환적으로 개입을 점검하며 재사정과 계획 실행을 진행한다. 따라서 게이트웨이, 사업단 소속, 직능교육 등 각 단계별로 참여주민을 중심으로 하는 사례관리가 계획되고 실행되며 이 전체과정은 또 하나의 큰 과정으로 참여주민을 대상으로 하는 사례관리 전 과정(total process)이다. 각 과정은 진행과 환원을 되풀이한다.

그러나 실제로는 앞서 살펴봤듯이 사업단 중심의 운영구조와 전체 직원들의 사례관리 이해 부족, 자활사업 평가기준 등의 요인으로 인해서 사업단에 배치가 된 이후 부터는 체계적 사례관리가 단절된다는 한계가 존재한다. 자활사례관리 모형은 이처럼 단절된 지역자활센터 내 자활사례관리를 지속하고 전 직원이 자활사례관리에 전 직원이 대응할 수 있는 기관차원의 총체적 운영이 포함되어야 한다.

## 2) 경기도 자활사례관리 모형개발 방향

지역자활센터에서 사례관리를 활성화하기 위한 모형에는 다음의 세 가지 방향성을 가져야 할 것이다.

첫째, 사업단 중심의 운영구조에 맞는 사례관리체계를 구조화하여 자활사례관리의 지속성을 제고하여야 한다. 자활사업의 사업단 중심의 운영구조에서 게이트웨이 단계와 사업단에서의 자활활동 단계 간 지속적인 사례관리가 이루어지기 위한 자활센터 내 사례관리의 체계를 제시한다.

둘째, 사례관리모형 안에 기본원칙과 방향성을 담아 지역자활센터 간 자활사례관리의 편차를 최소화하여야 한다. 앞서 한계점에서도 지적되었듯이 지역자활센터 간 자활사례관리에 대한 편차를 해소하기 위해서 자활사례관리 모형에 사례관리자의 역할과 활동에 대한 방향성을 제시한다.

셋째, 센터 내 분절적 운영의 사례관리를 기관차원의 총체적 사례관리가 이루어지도록 하여 고용서비스에 대한 전문적 사례관리 기능을 수행하도록 함과 동시에 지역사회 복지자원을 활용하여 서비스를 제공하는 중개적 역할이 되어야 한다.

따라서 자활사례관리 모형 개발의 주요 방향은 아래 <표 IV-1>와 같이 ‘자활사례관리의 관점제시’, ‘기관차원의 총체적 운영’이라는 측면에 중점을 두었다.

**<표 IV-1> 자활사례관리 모형 개발 방향**

개발 방향	방향 설명
자활사례관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 빈곤으로 인해 복합적인 문제와 욕구를 가지고 있는 지역자활센터 내 자활사업 참여주민의 자활·자립역량강화를 통한 자활촉진을 위하여 고용·복지서비스를 통합적으로 제공, 연결시키는 기술</li> </ul>
자활사례관리의 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활센터 내 사례관리자가 가져야하는 역할과 기능을 제시               <ul style="list-style-type: none"> <li>· (임파워먼트관점)자활사업 참여주민은 스스로 변화할 수 있는 능력을 가진 사람이며 사례관리자는 강점시각을 가지고 참여주민에 대한 임파워링을 통해 자활이 촉진될 수 있도록 서비스 제공 및 연계</li> <li>· (확장-중개자)문제해결측면의 서비스와의 연결, 서비스 접근 및 조정의 기능을 넘어 참여주민의 강점과 연결될 수 있는 복지자원을 개발하는 포괄적 지역사회보호체계 지향</li> </ul> </li> </ul>
기관차원의 총체적 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여주민에게 근로에 기반한 직접서비스를 제공하여 근로능력을 향상하고 목표달성을 위한 효과적 사례관리 운영구조 의미.</li> <li>- 자활사업의 특성상 개인별 사례관리를 적용하기 어려운 집단 환경<sup>8)</sup>과 사례관리사업 대상의 차이, 사례관리시스템에 대한 인식의 차이 등으로 자활사례관리 적용의 한계가 존재함.</li> <li>- 효과적이고 효율적인 자활사업 운영을 위하여 ‘자활사례관리’에 대한 개념정립을 바탕으로 관련 사업<sup>9)</sup>이 유기적으로 결합되어, 체계적이고 효율적인 자활서비스가 제공, 관리되어야 함.</li> <li>- 사례관리자는 전담직원 한사람이 수행하는 것이 아니라 슈퍼바이저(관, 실장)와 초기 개입자인 게이트웨이 담당, 사업전체를 조정하는 전담 사례관리자, 사업단 담당 실무자 등 센터 전 직원과 기관차원에서 총체적으로 접근</li> </ul>
자활사례관리 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활센터 내 사례관리를 실시하기 위한 구조로서 단계별 주체와 사례관리자의 역할을 구조화한 사례관리 흐름</li> </ul>

## 2 관점과 모델

사례관리는 서비스제공의 중복이나 누락을 방지하고 효율적인 서비스 제공을 위해 서비스 제공자들 간의 중복이나 누락을 방지하고 효율적인 서비스제공을 위해서 서비스 제공자들 간 협력적 측면을 강조하는 ‘행정적·관리적 특성’과 대상자와의 관계에서 서비스를 강조하는 ‘직접적 개입의 특성’을 동시에 가지고 있다(이금진·홍선미, 2004). 따라서 사례 관리에 대한 관점도 다양하다. 특히 사례관리의 어떤 특성에 초점을 두는가에 따라 다양한 사례관리 모형이 존재할 수 있다. 자활사업에서 사례관리모형은 기존 사례관리와 구별되는 독창적인 모형이 존재하는 것은 아님으로 기존 모형에서 자활사업의 특수성을 담을 수 있는 모형으로 응용적 설계에 해당한다.

따라서 자활사례관리모형은 자활사업의 목적과 대상자의 특성을 고려한 자활사업 특수성을 반영하고 더불어 일반적인 사례관리 모형에서 제시하는 사례관리자의 역할, 사례관리의 기능<sup>10)</sup> 등을 함께 고려된 설계가 요구된다.

자활사업 참여주민의 자활·자립역량 강화를 통한 자활촉진을 위해 지역자활센터에서 수행해야 하는 자활사례관리모형 내용을 추상적 수준에서부터 현실적 수준에 이르기 까지 단계별로 제시하고, 이를 실행하기 위한 구체적인 자활사례관리 내용 영역 도출 순으로 구성하였다. 본 연구에서는 자활사례관리의 목적, 관점, 기능, 원칙, 구성요소, 실천단계를 포괄하여 자활사례관리모형을 제시하고자 하였다.

8) 자활근로사업단, 자활공동체

9) 게이트웨이, 복지고용사례관리, 일자리지원센터, 희망리본프로젝트, 취업성공패키지 사업

10) 통합모형, 중개자모형, 지지모형, 확장중개자 등

## 1) 자활사업에서 임파워먼트 중심의 사례관리 관점

사례관리는 사회복지현장에서 활용되는 실천기술의 하나임으로 사례관리 수행을 위한 여러 이론적 접근 가운데 본 모형에서는 자활참여자를 바라보는 관점으로 ‘임파워먼트’ 관점을 지향한다.

임파워먼트는 사회적, 조직적 환경에 클라이언트의 통제력을 키우는 임상실천 과정, 개입, 기술을 의미한다. 임파워먼트는 참여주민의 강점을 지향하고 해결중심적인 접근이다. 참여주민을 문제중심이 아닌 강점 중심으로 보며, 인간의 잠재력과 자원을 인정하고, 참여주민에게 탄력성이 있음을 전제한다. 이 전제는 클라이언트가 자신의 삶을 통제할 수 있는 역량이 있음을 인정하는 것이다(이준우·이화옥·임원선, 2006).

### (1) 임파워먼트 관점

임파워먼트 관점은 클라이언트의 능력과 강점을 확인하고, 이용하고, 증진하고 그리고 강화하는 것이다. 이러한 관점은 생활주기에 따른 실천 과정에 유용하고 사람들의 능력, 가치, 관심, 열망, 수행능력과 자원을 강조한다. 즉 모든 인간은 성장하고 변화할 능력을 가지고 있고, 클라이언트는 문제를 가지고 있는 측면과 함께 실제 해결을 할 수 있는 능력과 지식을 갖고 있다는 데서 출발한다. 그러므로 자활참여주민을 위한 사례관리 과정에서 사람들의 문제와 병리보다는 그들의 자원, 강점 및 환경에 초점을 두기 때문에 실천과정에서 임파워먼트<sup>11)</sup> 실천을 중시하여야 한다.

11) 임파워먼트 접근은 지금까지 소외되고 침체된 사람들이 자기 자신과 가족, 이웃 속에 있는 가능성을 발견하도록 도움을 준다. 따라서 지역사회나 그 구성원에 대한 사고는 강점 접근의 중심이 된다. 임파워먼트란 클라이언트의 상황을 환경 안에서 이해하며, 자원과 강점을 찾고자 하는 것이다. 또한 클라이언트의 욕구를 고착된 문제라기보다는 하나의 도전으로 보며, 병리학적 라벨에 의해서가 아니라 전인적인 관점에서 클라이언트를 바라보고자 하는 것이다. 따라서 클라이언트는 변화 과정의 파트너이며, 함께 계획하는 자이고, 사회복지사는 많은 사회체계 수준의 해결해야 할 이슈들을 가진 일반사회사업가(generalist social worker)로서 본다. 또한 임파워먼트에 기초한 실제에서는 결점에 대한 진단보다는 강점을 강조하며, 문제를 제거하려하기 보다는 클라이언트가 가지고 있는 자

임파워먼트의 이론적 기반은 생태체계관점과 강점 시각이다(장인협, 1999 ; 이준우·이화옥·임원선, 2006 재인용). 강점 관점이란 클라이언트를 독특한 존재로서 다양성을 인정하고 존중하면서 클라이언트의 결점보다는 강점에 초점을 두어 가능한 모든 자원을 활용하여 역량을 실현해 나가도록 돕고자 하는 것이다.

### (2) 강점관점의 기본 전제

강점관점은 클라이언트의 자언이나 자원을 풍요롭게 하는 원칙, 이념, 기법을 내포하고 있다. 강점관점을 수용하는 자활사례관리 모형은 다음과 같은 전제를 기초로 한다.

〈표 IV-2〉 자활사례관리 모형의 강점관점 기본 전제

<ul style="list-style-type: none"> <li>① 자활참여주민들은 성장 및 변화를 위한 개별적, 본래적 능력을 가지고 있다는 것을 인식해야 한다.</li> <li>② 자활참여주민을 둘러싼 클라이언트 체계는 이미 자원과 능력의 보고를 가지고 있음을 인식한다.</li> <li>③ 상호작용과 협력은 새로운 자원을 구축하기 위해 기존의 자원을 증대시킨다.</li> <li>④ 긍정적인 변화는 희망과 미래의 가능성 위에 구축된다.</li> <li>⑤ 참여주민 클라이언트 체계는 그들이 자신들의 상황을 가장 잘 알며, 대안이 주어지면 가장 좋은 해결책을 결정 할 수 있음을 확신한다.</li> <li>⑥ 무력감을 증대시키기보다 성취감과 능력을 증대시키는 과정을 지지한다.</li> <li>⑦ 체계의 결합에서 보다는 체계간의 상호교류 과정에서 도전과 관심을 제기한다.</li> </ul>
---

### (3) 강점관점의 실천전략으로서 임파워먼트

강점관점의 자활사례관리 모형에서 임파워먼트는 강점기반의 모형을 구체적으로 실천하는 핵심적인 실천전략이라 볼 수 있다. 이를 어떻게 활용하는지 이해하기 위해서는 강점 관점, 임파워먼트 과정에 대한 충분한 이해가 있어야 하며, 이들이 서로 분리된 것이 아니라 연속적인 일련

---

원, 회복력(resiliency)이 무엇인지를 탐색하여 해결책을 찾아내는데 역점을 두는 실천기법이다(황성철, 2001).

의 과정으로서 상호 밀접한 연관성을 갖는다.

자활센터 실무자와 참여주민은 자기효능감의 증진, 대처기술의 향상, 개인적 어려움과 사회적 이슈간의 관련성에 대한 이해, 사회적 서비스 전달체계와 자연적 사회지원망 내의 다른 사람들과의 연대를 강화하기, 사회-정치적 영역에서 발전적 변화를 위한 행동의 개선 등 다양한 차원의 전략을 개발한다. 이러한 실천을 위해서 수행되어지는 모든 행위는 임파워먼트 모델이론의 가정과 전제가 유사하다.

자활사업에 참여하는 참여주민은 조건부과자이며, 근로가능역량과 근로의욕이 있다는 것을 전제로 하여 시·군으로부터 의뢰되기 때문에 참여주민에게 자원과 기회에 대한 접근이 보장된다면 자립·자활이 가능하다. 이는 사회복지실천기법으로 임파워먼트에 대한 가정과도 유사한 맥락을 갖는 조건임으로 자활사례관리 모형에서 강점관점의 임파워먼트 실천전략이 적합하다 할 수 있다. 임파워먼트는 모든 사람과 환경은 강점과 잠재성을 가지고 있다는 인식에 기반을 두고 있기 때문이다(Maluccio, 1981).

〈표 IV-3〉 임파워먼트에 대한 가정

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>① 임파워먼트는 클라이언트와 실천가가 파트너로 함께 일하는 협력적인 과정이다</li><li>② 임파워먼트 과정은 자원과 기회에 대한 접근만 보장된다면, 클라이언트 체계가 경쟁력 있고, 능력이 있다고 본다.</li><li>③ 클라이언트는 스스로를 변화에 영향을 미치는 중요한 매개체로 인식해야 한다.</li><li>④ 클라이언트의 경쟁력은 무엇을 해야 할지 알려주는 환경을 조성해 주기보다는, 인생의 경험, 특히 효용감을 확신했던 경험을 통해 더 많이 습득되고 확인 된다</li><li>⑤ 다양한 요인들은 어떤 주어진 상황에서라도 기여를 하게 된다. 그리고 효과적인 해결책은 접근과정에서 필연적으로 다양해진다.</li><li>⑥ 비공식적 사회지원체계는 스트레스를 중재하고, 경쟁력과 통제감을 증진시키는데 도움을 주는 중요한 자원이다.</li><li>⑦ 사람들은 자신의 임파워먼트에 참여해야만 한다. 목표, 수단, 그리고 결과가 스스로 규정되어야 한다.</li><li>⑧ 자각의 수준은 임파워먼트에서 핵심적이다. 의식 변화를 위해서는 정보가 필수적이다.</li><li>⑨ 임파워먼트는 자원에 대한 접근성과 이러한 자원을 효과적으로 활용할 수 있는 능력을 포함한다.</li><li>⑩ 임파워먼트 과정은 역동적이고, 증보적이고, 유동적이고, 진화적이다.</li><li>⑪ 임파워먼트는 개인적 개발과 사회 환경적 개발이 병행됨으로써 달성된다.</li></ol> |
|--|

따라서 전 생활영역에서 자활참여주민의 능력이나 강점에 초점을 맞추도록 하며 특히 참여주민이 표명하는 감정을 성실하게 받아들여서 그의 미래상을 그려서 그것을 수행하는데 유익한 개인적·사회적 자원을 탐색하여야 한다.

강점관점의 임파워먼트전략은 개인의 강점, 환경에 효과적으로 관여하는 동기화, 능력, 기회요인에 대한 평가가 결점이나 문제점의 파악에 매우 중요하다. 아울러 클라이언트의 지역사회 내에 유익한 자원과 지원 시스템의 정보를 수집하고 활용해야 한다. 그러므로 강점관점 임파워먼트 전략에서 사례관리자는 참여주민 개인과 대인관계 그리고 사회의 여러 기회와 물리적인 환경 속에 내재된 자원을 찾아내고 이를 잘 활용할 수 있도록 돕는 기능을 수행해야 한다.

참여주민의 바람직한 변화를 위해 참여주민에게 내재하여 있는 문제를 해결할 수 있는 강점과 동기 및 잠재능력에 집중한다. 참여주민 잠재력을 극대화하고 문제를 해결하고 환경체계를 활용할 수 있는 능력을 함양하는 것에 자활센터 실무자들이 역량을 집중해야 하는 것이다.

**〈표 IV-4〉 자활사례관리 모형의 강점관점 임파워먼트 전략**

- 바람직한 변화를 위해 모든 클라이언트에게 내재하여 있는 문제를 해결할 수 있는 강점과 동기 및 잠재능력이 강조된다.
- 사례관리의 주요 목적은 클라이언트의 잠재력을 극대화함으로써 문제를 해결하고 환경체계를 활용할 수 있는 능력을 함양하는 것이다.
- 임파워먼트 실천은 클라이언트가 스스로의 힘으로 자신에게 필요한 자원을 얻을 수 있도록 역량을 강화하는 것이다.
- 임파워먼트 실천은 개인과 대인관계 그리고 사회의 여러 기회와 물리적인 환경 속에 내재된 자원을 찾아내고 이를 클라이언트가 잘 활용할 수 있도록 있도록 돕는 기능을 수행한다.

**2) 전담사례관리자의 역할 모델로서 확장중개자 모형**

사례관리는 서비스 개입수준을 어디까지로 할 것인가에 따라 그 기본적인 방향과 모형이 달라지게 된다. 즉 사례관리라는 서비스의 범위를 간접적 서비스로 한정할 것인가 또는 직접적 서비스로 치료적 기능을 포

함시킬 것인가 하는 문제이다. 어떤 개념적 토대 위에서 자활사례관리의 개입수준을 정할 것인가는 자활사례관리의 범주와 특성을 규정한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이에 따라 사례관리의 기간, 운영방식, 서비스의 범위, 기법 등이 달라지기 때문이다. 자활사례관리도 자활사업 참여자의 당면한 문제해결에 초점을 둘 것인가, 참여자들의 자활, 자립을 지원하는 포괄적 측면에서 볼 것인가에 따라 모형 역시 달라지게 된다(최종혁·이연, 2010).

자활센터 내에서 이루어지는 사례관리는 그 개입수준을 보다 넓은 의미로 보아야 할 것이다. 지역자활센터는 참여주민의 자립·자활을 목적으로 하는 기관임으로 사례관리의 목표 역시 직업훈련이나 고용서비스 제공에 한정할 것이 아니라, 여러 장애요소를 해결하고 근로가능역량(work)과 생산가능역량(job)을 지원하기 위해 지역사회자원을 개발하고 조정·연결해주는 역할을 해야 하기 때문이다.

즉 지역자활센터 내에서 이루어지는 자활사례관리의 범위를 규명하는데 있어서 지역자활센터의 본래적 기능과 센터 내 자활사례관리자와는 분리하여야 한다. 자활센터는 고용에 관련된 직접서비스를 제공하는 기관임으로 일반적인 사례관리 모형들에 비추본다면 지지모형이 지역자활센터 기능에 적합할 수 있다. 그러나 사례관리를 센터 내로 초점을 좁힌다면 사례관리자의 역할과 센터 내 사례관리 체계가 고려되어야 한다. 센터 내에서 이루어지는 자활사례관리는 센터 내 여러 고용관련 서비스의 조정과 통합 뿐만 아니라 센터 밖의 지역사회복지자원들의 연계와 조정에 대한 역할이 요구됨으로 사례관리자의 역할은 중개적 기능이 강조된다. 이렇듯 센터 내의 여러 고용서비스에 대한 조정과 센터 밖의 복지자원에 대한 연계 및 활용에 대한 사례관리의 모델인 ‘확장-중개자 모델’이 적합하다고 할 수 있다. 즉 지역자활센터의 본래적 기능인 고용서비스 제공을 통한 자활촉진이라는 목표를 위해서 자활센터 내 자활사례관리 전담인력의 역할은 참여주민의 사업단 등의 자활프로그램에 적극적으로 참여할 수 있도록 중개 및 조정자로서의 역할이 요구되는 것이다.

자활사업에서 사례관리를 통한 개입은 주로 사업단 배치였다. 그러나 게이트웨이단계 이후 사업단에 배치된 참여주민에 대한 서비스 중개와 조정의 역할은 사업단의 생산목표, 혹은 사업단 운영 상의 근로유지 목표 등에 더 중요하고 이곳이 자활사례관리의 이중적 구조를 해소할 지점이다. 따라서 자활사례관리 전담자는 참여주민의 자활계획과 경로에 따른 점검과 평가의 전문적 수행이며 사업단 담당자와 협조를 통해 조정 및 중개의 역할을 지원한다. 이를 통해 사업단 담당자는 사업단 운영에 집중하고 참여주민의 문제에 대한 모니터링 역할이 주를 이룬다. 반면, 자활사례관리 전담인력은 집중 사례로 분류된 참여주민을 대상으로 계획이행 여부, 개입 점검, 평가 등과 서비스 연계 및 조정의 역할을 함으로서 사업단 팀장이 선택과 집중을 할 수 있도록 지지하여야 한다.

확장-중개자 모델에서는 자활센터 자체의 기능은 직접서비스 제공기관이지만 센터 내 사례관리자의 역할은 중개 및 조정자의 역할을 하게 된다. 그러므로 지역자활센터 내 여러 고용서비스를 조정함을 물론 지역복지자원의 연계를 통해 지역사회에서 주사례관리 기관으로서 역할을 다하기 위한 중개 및 조정의 역할이 되어야 한다.

참여자로서 사례관리의 대상인 주민들은 취약하기는 하나 독립적이고 주체적인 개인이다. 이는 사례관리의 과정에서 참여주민이 사례관리자와 평등한 관계를 맺고자함으로 드러난다. 일방적으로 도움을 받는 사람이 아니라 자원을 활용하여 자신의 역량을 강화시켜나가는 주체로서 자긍심을 고취시켜야 한다. 이는 사례관리 초기에 드러나기도 하고 진행해가는 과정에 드러나기도 한다. 그러므로 지역자활센터에서 사례관리 실천은 치료자와 대상자의 관점이 아니라 참여자와 실천가로서 만나는 것이며 이를 실천하는 모델이 제시되어야한다.

### 3 원칙과 구성요소

#### 1) 자활사례관리의 원칙

자활사례관리자는 각 참여주민의 자활지원을 위한 전문적 지지자이자 파트너로서 다음과 같은 기본원칙에 입각한 역할수행을 해야 한다.

- ① 사례관리자는 참여주민이 자신의 삶에 있어서 주체이며 전문가임을 인정한다.
- ② 사례관리는 참여주민의 개별적 수준에서 계획하고 진행한다.
- ③ 사례관리자는 참여주민에게 개입함에 있어서 기관, 사례관리팀, 참여주민의 합의에 의해 진행한다
- ④ 사례관리자는 참여주민의 과거 미해결과제를 넘어 변화로 가는 목표에 집중한다.
- ⑤ 사례관리자는 행정적 과정과 기술을 이용한다.  
행정적 과정과 기술이란 행정가이면서 관리자의 역할 및 업무를 의미한다. 사례관리자는 사례결정에 전문가팀을 이끌어가는 역할, 참여주민을 위한 서비스 계획, 목표를 정하고 점검하는데 있어서 참여주민과 다른 전문가와 함께 일하는 역할과 업무, 참여주민에게 연계되는 각 부분별 서비스에 대한 책임과 완성을 점검하는 역할을 의미한다.
- ⑥ 사례관리자는 지역 자원을 활용함에 있어 참여주민의 목표와 한방향을 이루게한다
- ⑦ 사례관리자는 과정을 기록하고 사례회의를 통해 점검 평가 받는다.

#### 2) 자활사례관리모형의 구성요소

##### (1) 참여주민(사례관리대상자)

지역자활센터 자활사업 참여주민은(이하 참여주민)는 국민기초생활보

장법상 자활사업에 참여하는 수급권자와 차상위 주민이다. 이 판정의 중요한 기준은 가계소득, 건강, 근로가능성이다.

참여주민들은 지역사회 복지관을 중심으로 이루어지는 사례관리과정에서 발굴되거나 의뢰되는 사례관리 대상자와 비교하여 ‘근로 가능’이라는 판정으로부터 다른 지원 경로를 제공받는다. 즉 일반 사례관리대상과는 달리 자활근로에 참여함을 조건으로 생계비를 지원받는 자격이 유지되는 것이다. 근로가능이라는 판정은 적절한 개입이 진행될 경우 지속적인 일자리 유지와 근로가 가능하고 삶의 균형을 회복할 것이라는 긍정적인 전망이다. 그럼에도 심층적인 면담이 진행되어감에 따라 드러나는 문제와 장애가 지역사회 복지관 중심 사례관리 대상자들과 크게 다르지 않다. 알콜 의존, 근로는 가능하나 장기간 노동은 위협할 수 있는 장애, 돌봄이 필요하나 적절한 자원이 연결되지 않은 영유아, 청소년기 자녀의 불안정한 심리상태와 위험요소, 불안정한 주거와 부채 등은 참여주민들이 안고 가는 평범하며 일반적인 어려움들이다.

그러므로 지역자활센터에서는 주민의 “근로가능”을 다시 해석할 필요가 있다. 즉 “근로가능”이라함은 이미 수익을 발생시키는 생산이 가능하다는 것이라기보다 “생산적인 활동이 가능함”으로 해석한다. 이는 장애, 혹은 가족이나 개인으로는 해결하지 못하고 있는 심각한 문제가 걸림돌로 작용하고 있으며 수입이 발생하는 근로 활동이 당분간 불가능함에도 불구하고 참여주민이 근로의지, 지향, 해결하고자하는 노력, 자활참여에 대한 바램등을 가지고 있는 한 “생산적 활동이 가능함” 다시 말해 “근로 가능한 주민”이라고 사정한다. 즉 참여주민이 ‘근로에 대한 의지와 동기를 가지고 있음’ 그 상황에 집중하는 것이다.

참여주민이 해결하고자하는 문제는 다양하다. 지출에 절대 부족한 가계소득으로 인해 누적된 경제적 어려움과 부채, 빈곤이 지속됨에 따라 지지적인 관계는 단절되고 그 자리를 채운 갈등 관계나 혹은 고립, 가족 내부에서 폭발하거나 혹은 외부로 향하는 폭력, 심리적, 육체적인 질병 등 복합적인 문제를 가지고 자활사업에 배치되어 진다. 특히 지역사회에서 장기간 관리대상으로 서비스를 제공 받고 지냈을 경우 무기력도 함

게 나타난다. 그럼에도 사례관리가 진행되는 동안 참여주민은 지역자활 센터를 자립의 발판으로 미래를 설계하고 목표를 성취하며 책임과 주도성을 회복해야한다.

자활사업은 생산, 협동, 나눔 이라는 가치로 가난한 사람들에 의해 만들어지고 가난한 이들이 함께 일하는 사회적 경제 실현을 이루어가는 장(場)으로서 이상을 갖고 있다. 그러나 실제로 참여하는 주민들의 경우 이념보다는 일반시장에 비해 상대적으로 수월한 일자리며 수급을 유지하기 위한 수단적 의미로 판단하는 것도 자활사업 참여 이후 근로 역량에 부정적인 영향을 미친다. 그러므로 지역자활센터에서 사례관리 실천은 자활사업에 참여하는 주민들의 특성과 욕구, 바램, 미래가 자활사업과 어떻게 연결될 수 있을지 함께 탐색하는 것이 중요하다. 정기적으로 혹은 수시로 상담과 교육, 상호 의견을 나눔으로 파트너십이 형성되면 목표에 맞추어 계획, 실천, 평가하는 과정이 실행되고 사례관리자라는 전문가와 서비스를 제공받는 참여자를 넘어 동반자로서 연대감이 생성된다. 이것은 자활 사례관리에서 중요한 전환점이고 성공적 경험으로 상호 임파워링된다.

## (2) 사회자원체계

사례관리에서 자원은 참여주민의 복잡하고 다양한 욕구를 충족시키고 사회적 기능을 향상시키는데 결정적 역할을 한다. 그러므로 사례관리자와 지역자활센터는 서비스 제공과 이를 위한 자원동원이 주요기능으로 제기된다. 참여주민의 욕구를 충족시키고 목표달성 과정에서 문제해결은 환경으로부터 얼마나 필요한 자원을 동원하고 활용하느냐에 달려있다.

사례관리에서의 자원이란 대상자의 욕구충족을 위해 활용할 수 있는 공식적·비공식적 자산으로, 이러한 사례관리의 핵심기능은 이러한 자원의 효율적, 효과적 개발, 배분, 중개, 마케팅과 밀접한 관련을 가지게 된다(이기연, 2008). 지역자활센터는 이미 확보하고 있는 자원만이 아니라 지역의 다양한 연결망을 통해 주민의 문제해결과 욕구에 필요한 것들을 발굴하고 활용하도록 지원한다. 참여주민 역시 지역자활센터 사업단에

배치되어 근로하는 과정, 사례관리자와의 면담, 교육, 훈련 등을 통해 스스로도 자원을 획득하고 유지하고 확장해간다.

사회자원체계는 공식적 자원과 비공식적 자원으로 구분한다. 공식적 자원은 행정, 기업, 사회복지 법인, 지역단체 등이며 비공식적 자원은 가족, 친척, 친구, 이웃, 자원봉사자 등이다. 이러한 여러 가지 공급주체에 따른 사회자원을 참여주민이 욕구와 목표를 충족시키기 위해 연결 맺고 활용한다.

공식적 서비스의 특징은 서비스 적용에 관한 일정의 평가기준과 이용 수속이 정해져 있고 계획적 사업방침에 의한 안정되고 지속적인 서비스 공급 혹은 전문적인 서비스 제공이 가능하다.

참여주민의 욕구나 수급자격을 평가하는 명확한 기준, 절차에서의 공적인 규칙, 원조 역할 사이에서의 전문적 분화와 정식 조정, 상황에서의 문제에 대응할 때 일관된 기준, 무엇이 성공이나 진전인가에 관하여 객관적으로 제시된 기준이 존재한다. 공식적인 지원체계는 기준에 부합하는 요구자에게 직접 제공하든지 다른 사회체계와 교섭하도록 돕는다.

〈표 IV-5〉 공식적 자원

공공기관	시·군, 읍·면·동주민센터, 국·공립병원, 보건소, 정신보건센터, 건강가정 지원센터, 자원봉사센터, 지자체가 설립한 복지재단, 학교, 적십자 등
민간기관	사회복지기관, 시설, 병원, 교회, 공동모금회, 기업, 사회복지재단 등
사회단체	YMCA, YWCA 여성단체, 자원봉사 단체, 청소년 단체, 시민사회단체 등
공식 협의체	사회복지협의회, 사회복지관협회, 여성단체협의회, 장애인 재활협회, 사회복지사협회, 지역사회복지협의체, 지역자활협회 (전국, 경기도, 광역)
회원조직	의사회, 약사회, 변호사협회, 공제회, 노인회, 부녀회, 노동조합, 로타리 클럽, 라이온스 클럽 등

비공식적 자원은 비조직적이고 자발적, 상호부조적 특성을 지니며 서비스의 지속성이나 안정성 등의 신뢰성이나 전문성은 공식적 서비스에 비해 부족하다. 그러나 비공식적 지원망은 위기에 놓인 대부분의 사람들

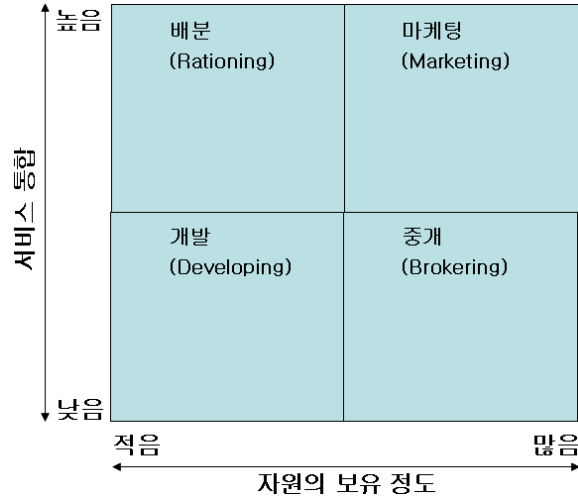
에게 응급대처의 역할을 하고 있다. 비공식적 지원망의 주요기능으로는 개인과 스트레스 사이에서 완충기로서 기능, 개인에게 수단적이고 정서적인 지지를 제공하는 기능, 초보적인 상담이나 정보 안내인으로서의 기능으로서 의미가 있다.

이러한 기능으로 비공식 지원망은 인간의 가장 기본적인 일상생활과 밀접한 관계를 갖는 자원체계로서 참여주민의 정서적 욕구를 충족시키기 위해 반드시 필요한 자원이 될 수 있다.

〈표 IV-6〉 비공식적 자원

가족	애정이나 정서적지지, 경제적 도움 등 제공
친구나 이웃	클라이언트에 대해 지속적인 관심과 정서적지지, 격려, 필요한 정보의 제공과 충고 등 제공
지역사회조직	종교조직, 민간기동순찰대, 청소년지킴이 등
자조집단	장애인 부모회, 알코올 또는 약물남용자 가족 모임
자원봉사자	클라이언트를 위한 재가복지서비스 제공, 말벗, 상담, 조언, 정서적 지지와 격려
자영업자	견습, 일자리 제공, 채용 등

확장-중개자 모델을 기초로 하는 자활사례관리모형은 참여주민의 기능수준 및 욕구에 따라 필요한 자원을 연결해내고 지역사회 단위에서 관련 자원을 확보하기 위한 다양한 시도가 요구된다. 따라서 사례관리를 도입하고자 하는 지역의 현시점에서의 자원의 수준 및 영역, 각각의 자원에 접근하기 위한 방법과 장애물 등에 대한 명확한 사정평가가 필요하다. 이러한 자원사정내용을 토대로 사례관리자가 지역사회 자원을 어떠한 방식으로 연계할 것인지, 어떠한 방식으로 개발할 것인지, 사례관리자의 핵심기능, 초점을 어디에 두어야 할 것인지에 대해 전략적 계획 수립이 가능해진다(이기연, 2008).



출처 : Moore, S. T.(1992) ; 이기연 외(2008)에서 재인용.

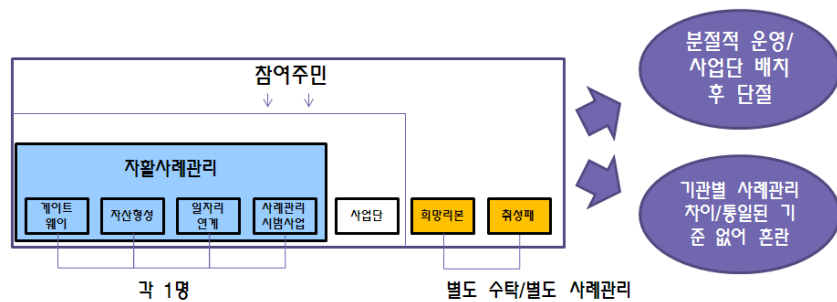
[그림 IV-2] 자원 및 서비스통합수준별 자원관리전략

### (3) 기관차원의 총체적 사례관리체계

자활사례관리에서 참여주민에 대한 강점관점의 임파워먼트 접근은 참여주민의 삶이 변화할 수 있다는 가능성과 역량을 내재하고 있다는 전제에서부터 시작한다. 이러한 전제라면 기관 내 사례관리의 체계 또한 참여주민의 임파워링에 기초한 조정적이고 통합적인 체계가 구축되어야 한다. 자활사업은 고용과 관련된 서비스 제공을 통해 참여주민의 자활을 촉진한다는 분명한 역할성을 가지고 있으나 다양한 형태의 사례관리 프로그램과 사업단이 지역자활센터 내 공존하고 있다. 그러므로 분절적이고 이중적인 사업단과 사례관리의 프로그램 간의 연계와 조정이 이루어질 수 있도록 센터 내 사례관리의 체계를 정비해야 한다.

아래 [그림 IV-3]과 같이 자활센터 내에서는 사업단 외에 게이트웨이, 희망키움통장과 같은 자산형성 사례관리, 일자리 연계 관련 사례관리, 자활사례관리시범사업 등 각각 특성별 사례관리 프로그램이 존재한다. 참여주민의 개인적 상황에 따라 다르긴 하지만 어떤 형태로이든지(부분

적이든, 특정 프로그램 참가든) 사례관리가 이루어지고 있다. 하지만 사례관리와 사업단, 그리고 별도의 수탁관리 형태인 희망리본, 취업성공패키지 사업이 각기 전담인력을 통해 진행됨으로 사업단과 유기적 연계가 어려운 실정이다.



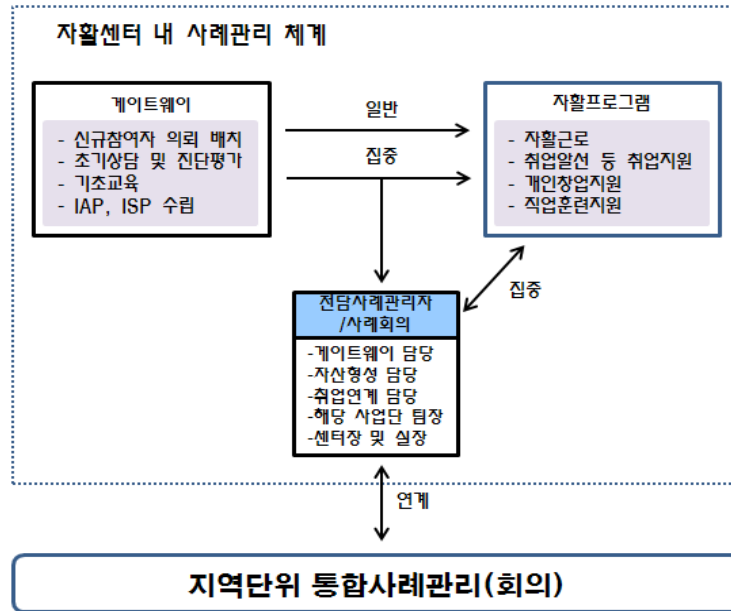
[그림 IV-3] 현 자활사례관리체계

따라서 자활사업의 효과성을 위해서는 기관차원에 분절적인 사례관리 운영을 통합하고 게이트웨이 담당자부터 사업단 팀장, 센터장까지 자활 사례관리를 이해하고 참여하는 총체적인 사례관리 체계가 되어야 한다. 이렇게 병렬적이고 이중적인 사례관리 시스템에서 총체적 시스템으로 전환하기 위해서는 자활사례관리 전담인력의 배치와 역할이 중요한 구심점이 된다. 참여주민이 자활사업에 적극적이고 장애 없이 참여할 수 있도록 전체 직원이 총체적 사례관리체계 안에서 각자의 역할을 수행하는 것이다.

기관 차원의 총체적 사례관리체계를 구축하려면 사례관리 실천의 각 단계마다 개입주체와 역할구명이 좀 더 명확히 구분되어야 할 것이며 전체적 조정은 전담 사례관리자를 통해 이루어져야 한다.

사례관리자는 직원 한사람이 수행하는 것이 아니라 슈퍼바이저(관, 실장)와 초기 개입자인 게이트웨이 담당, 사업전체를 조정하는 전담 사례관리자, 사업단 담당 실무자가 개인이 따로 또 같이 개입하며 참여주민을 지원한다. 각 단계별 담당 사례관리자 있으나 기관 차원에서 비상설

적팀(비상설적 TFT)으로 접근한다.



[그림 IV-4] 자활사례관리모형 구동을 위한 자활사례관리 체계 구성

이는 사례관리 실천이 사례관리자와 주민과의 관계를 통해 진행되는 하나 각 단계별로 사례회의가 이루어지고 이를 통해 방향과 방법을 합의하는 실천 방법이므로 개별상담이라해도 사례관리자는 기관의 합의된 결정을 전제 준수하고 있다.

각 단계별로 개별 혹은 2-3인 체제인 사례관리팀의 기능은 다음과 같다.

첫째, 참여주민의 욕구, 문제, 강점, 자원을 파악하는 것

둘째, 위의 사정을 토대로 개입 목표와 참여주민의 활동 목표를 수립하는 것

셋째, 각 단계별로 참여주민과 교류를 통해 모니터링하여 순환적인 개입이 가능하도록 하는 것으로 이 과정은 정기적으로 또는 상황 발생 시 사례회의를 통해 이루어진다.

〈표 IV-7〉 자활사례관리 인력구성과 사례회의 참여자

담당자	지식과 기술
게이트웨이 담당자	상담 면접 관련 이론 이해, 활용 기초 진단용 검사도구 활용, 해석 참여주민의 특수성 및 동기에 대한 이해 지역 자원에 대한 정보와 네트워크 참여주민의 일반/집중 대상자 사정 및 분류
사업단 배치 후 전담 사례관리자	집중사례관리 대상자에 대한 사업단 참여 모니터링 사업단 특성 이해 및 사업단 팀장과 연계 및 소통기술 참여주민의 자활 근로 과정에 대한 이해 *확장중개자모형 역할
사업단 담당 실무자	이전 상담 기록지를 통한 참여 주민의 능력과 상황 등에 대한 이해 기초적인 사례관리에 대한 이해 참여주민 모니터링 및 보고, 소통기술 사업단 내 적응을 돕는 조정기술 *지지모형 역할
실장	행정, 교육, 지지 중간슈퍼비전 기관 내 프로그램 연계 및 조정
센터장	행정, 교육, 지지 슈퍼비전 자원연계와 발굴 능력 지역자원 네트워크 유지 및 관리
외부 전문가, 협력기관 실무자	참여주민의 체계적 특수성에 대한 이해 임상 및 근로 자원등에 대한 자원 연결

#### (4) 사례관리자

##### ① 사례관리자의 역할

사례관리자가 수행하는 역할은 상당히 다양하지만 중요한 역할로는 조정자, 중개자, 옹호자, 상담자, 계획가, 지역사회조직가 등이다. 그러나 여러 사례관리 모형에서 제시하는 사례관리자는 직접적인 서비스제공보다는 지역사회복지자원 및 서비스를 연계·조정하는 역할에 방점을 두고 있다. 이는 사례관리자의 본질적 역할이 클라이언트의 욕구에 알맞은 서비스를 제공하고 복잡한 서비스전달체계를 연결시켜 클라이언트로 하여금 적절한 서비스를 받을 수 있게 하는 책임을 지는 것이기 때문이다

(Jonson & Rubin, 1983).

사례관리자는 사례관리 체계를 구성하는 핵심적인 요소로 참여주민과 함께 계획하고 자원을 발굴, 연계하며 목표를 달성하기 위해 나아가는 중요한 동반자가 된다. 지역자활센터 사례관리자는 빈곤에 대해 깊이 있는 이해가 필요하다. 단지 소득의 수준으로 빈곤을 이해하는 것으로는 부족하다. 한 가구나 개인이 빈곤 상황에 있다는 것은 개인적인 측면과 사회구조적인 측면들을 함께 이해 할 수 있어야 한다. 그러므로 소득은 수입과 지출을 함께 고려하며 가구를 둘러싼 환경이 탐색되어야 한다. 만성적인 질환이나 장애에 대한 객관적인 정보와 사정의 틀이 숙지되어 있어야하며 사례관리자 스스로 접근할 수 없는 영역에 대한 통찰과 전문가들과의 네트워크도 필요하다.

지역자활센터에서 사례관리자의 역할은 사정자, 계획자, 조정자, 중재자, 평가자, 지도감독자, 행정가, 옹호자 역할을 수행한다. 더불어 자원개발자, 지역사회조직가 역할도 수행하게 된다.

〈표 IV-8〉 사례관리자의 역할

역 할	내 용
조력자	참여주민이 가지고 있는 내·외적 자원을 잘 활용하도록 돕는 역할이다. 사례관리자의 정서적 지지 및 모니터링을 통해 참여주민이 목표에 도달하기 위해 과업을 수행하도록 돕는다.
중개자	지역사회자원에 대한 정보를 습득하고 연계함을 통해 참여주민의 목표수립에 효율성을 더한다. 참여주민에게 자원에 대한 선택권을 주어 주민 주도적 관점에서 문제해결을 돕는다.
조정자	참여주민과 관련된 지역사회 기관들의 서비스 조정, 주 사례기관 선정을 통한 개입의 효과성을 높인다.
중재자	중립된 입장에서 참여주민과 갈등을 빚는 지역사회 혹은 주변에 대해 갈등을 최소화하고 서로의 견해를 전달하여 목표를 달성하는 장애물들을 축소하는 것을 돕는다.
교육자	참여주민의 행동이나 선택에 내재된 습관을 객관화시키고 자기 책임과 좋은 선택을 향한 의지를 분돋운다.
옹호자	부당한 상황, 후견이 필요한 상황에 참여주민을 대변하여 문제 제기하고 개입한다.

② 사례회의

사례회의는 자활센터 내부에서 이루어지는 내부 자활사례회의와 지역 자원 연계를 위해서 지역단위에서 이루어지는 통합사례회의로 진행된다.

내부 사례회의에서는 집중케이스를 대상으로 자활센터 내에서 상담 및 고용서비스 등을 활용한 자활경로수립과 집중사례관리 대상자를 위한 서비스제공 및 연계를 위한 회의를 실시한다. 특히 자활사업 참여 이후 모니터링 등과 같은 점검과 평가를 시행하는 역할이며 내부 사례회의 시 주관은 기관 내 전담사례관리자가 주체하며 참석 범위는 해당 사례의 사업단 팀장, 기관 내 각 프로그램별 사례관리자들, 센터장 및 실장이 참석한다.

내부 사례회의는 총체적 사례관리 형태로서 자활경로수립부터 사업단 활동, 참여주민의 변화 정도에 대한 모니터링 및 성과 등의 단계까지 총체적으로 이루어진다.

〈표 IV-9〉 각 단계별 사례회의 및 내용

회의	내용
판정 및 배정 회의	- 게이트웨이 주민의 등급판정 및 주 사례관리자 선정 - 지역사회연계, 사업단 배정 등의 결정
계획 수립과 관련된 개입 방향 논의	- 지역사회 자원 연계 - 서비스 지원의 적정성 및 지원계획 논의
점검(모니터링) 및 평가 회의	- 사업단 스크리닝을 통한 참여주민 상황 점검. ⇒‘다르게 할 것인가’에 대한 논의 - 참여주민의 변화상황 파악(집중사례관리에서 일반사례관리로 변경등) ⇒참여주민의 변화도를 객관적 기록으로 남겨 사례관리의 효과성 검증
종결 및 사후관리 회의	- 참여주민의 종결 여부 - 참여주민 별로 사후관리 기관 및 방법의 적정 논의

통합사례회의는 참여주민과 관련된 서비스제공 기관 혹은 주 사례관리 기관이 협력하여 참여주민의 목표에 대한 합의를 하고 개입방향에 대한 서비스를 조정하는 회의이다. 이를 통해 참여주민에게 효율적인 서비스를

제공하고 의사통로를 통일하여 통합적인 진행상황을 확인할 수 있다.

자활에서의 통합사례회의는 사정에서 드러난 참여주민이 중요하게 여기는 것, 욕구에 기반하여 자활서비스 외의 필요서비스를 연계함으로써 지역자원을 활용한 근로능력 및 문제해결능력을 향상시키는 것을 돕는다. 이는 맞춤형자활경로 및 실질적 근로기회의 폭을 넓힐 수 있다.

통합사례회의는 사례관리자를 돕는 기능으로 활용되어야 한다. 참여주민과 함께 목표로 나아가는 사례관리자를 지역사회 전문기관이 함께 의논하고 협의함으로써 맞춤서비스를 연계, 제공, 조정해야 하는 과정인 것이다. 잘 운영된 통합사례회의는 해결로 가는 시기를 단축하고 서비스 질을 향상하며 효과를 높일 수 있다.

통합사례회의 진행은 자활센터 실무자 중 실장급이 주재하되 통합사례관리 기관에 사례회의 개최 의뢰 혹은 자체 사례회의 개최하여 해결에 도움이 되는 실무자 초청하여야 한다. 통합사례회의 시 해결에 도움이 되는 참여주민 관련 정보 취합, 참여주민의 목표에 대한 합의, 개입방향에 대한 각 기관 서비스 취합 및 조정 등이 이루어져야 한다.

사례관리 기관으로서 지역자활센터는 지역사회 다양한 사례관리기관(희망복지지원단, 무한돌봄센터, 지역복지관)들과 유기적으로 연결되어 통합 사례관리 네트워크의 중요한 협력기관으로 포함되어 있다. 지역에서 활동하는 사례관리자들은 클라이언트에게 일자리, 주거지원등 협력이 필요할 때 지원 및 개입을 요청하고 지역자활센터에서는 참여주민의 문제를 해결하기위해 지역 네트워크에 자원과 협조를 청하기도 한다. 또한 지역자활센터에서 사례관리가 종결된 후 사후관리를 위해서 지역사회 자원은 매우 중요하다. 이처럼 유기적인 네트워크를 유지하며 사례관리 시스템의 주요 체계로서 지역자활센터는 지속성과 일관성, 포괄성, 책임성을 유지할 수 있도록 구조화되어야 한다.

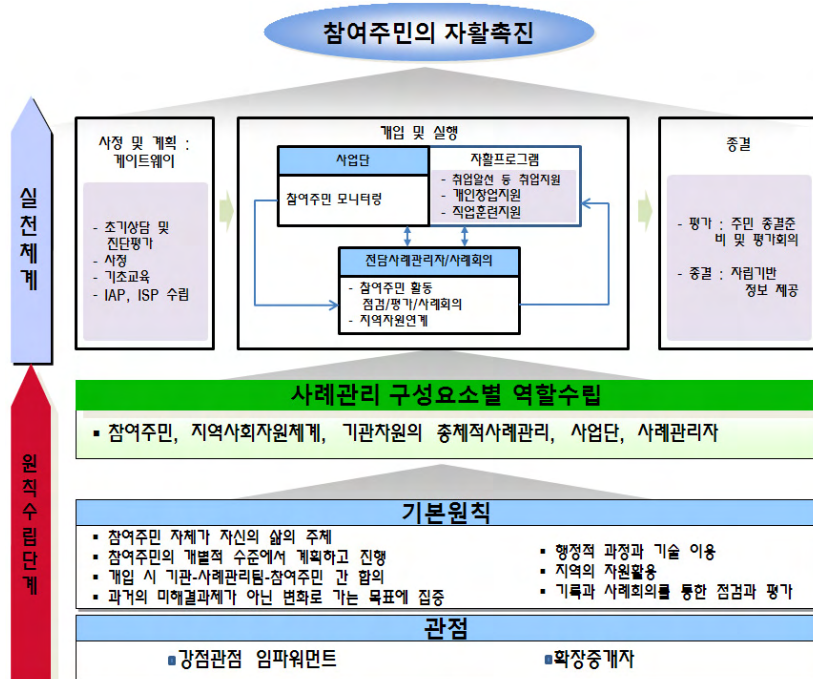
### 3) 지역자활센터 자활사례관리모형

지금까지의 논의를 바탕으로 본 연구에서 제시하는 지역자활센터 내

자활사례관리 모형은 [그림 IV-5]와 같다. 본 모형에서는 자활사례관리의 주요한 관점으로 참여주민을 대상으로는 강점관점 임파워먼트를 가지며 자활센터 내 자활사례관리 전담인력의 역할은 확장중개자모델의 조정자 및 연계자의 역할을 가진다. 자활사례관리의 기본원칙은 참여주민의 변화를 유도 및 지지하여 자활사업의 성과를 제고하도록 하는 원칙을 수립하였다.

자활사례관리의 구성요소는 참여주민, 기관 차원의 총체적사례관리, 사업단, 사례관리자, 지역사회자원체계가 핵심이 되며 특히 자활사업의 목적과 특수성을 감안하여 사업단이 중요하게 고려된다.

자활사례관리의 실천체계는 기관차원의 총체적 사례관리가 이루어질 수 있도록 게이트웨이-개입 및 실행-종결의 과정으로 크게 구분하였으며, 개입 및 실행 단계에서는 사업단과 전담사례관리자, 그리고 사례관리를 위한 상시적 사례회의 간 유기적 체계를 형성하는 체계이다. 이 과정에서 전담사례관리자는 집중사례관리 참여주민에 대하여 자활사업 활동내용에 대하여 점검, 평가, 사례회의 등을 주관하게 된다. 사업단 팀장은 사업단 팀장은 사업단 참여주민에 대한 모니터링 및 보고에 대한 역할을 주요 역할로 하여 사례관리체계에서의 역할을 부여받는다. 기관 내 사례회의는 사업단 담당, 게이트웨이 담당, 실장, 센터장, 사례관리 전담인력 등이 참여하여 기관 내 여러 서비스에 대한 조정을 함께 계획한다.



[그림 IV-5] 자활사례관리모형

# V

## 자활사례관리 모형의 주요 실천과정

- ① 1단계 : 초기면접
- ② 2단계 : 사정
- ③ 3단계 : 계획
- ④ 4단계 : 실행
- ⑤ 5단계 : 점검
- ⑥ 6단계 : 평가
- ⑦ 7단계 : 종결 및 사후관리

여 백

## V

## 자활사례관리 모형의 주요 실천과정

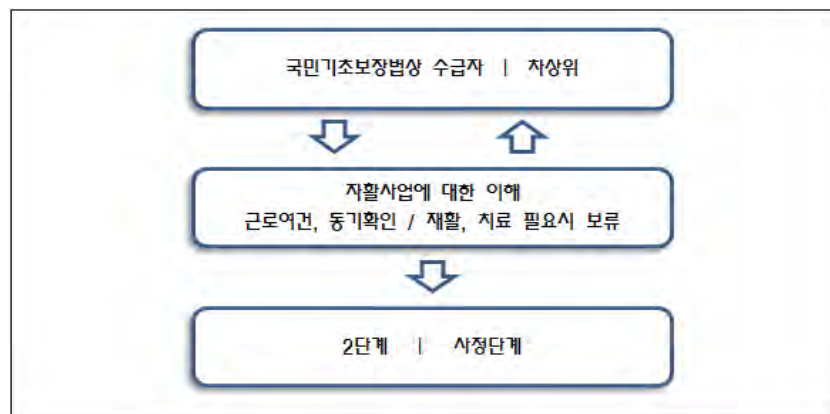
### 1 단계 : 초기면접

초기면접은 자활사업 참여자로서의 역량의 정도를 탐색하는 과정이다. 지역자활센터에 의뢰되었다는 것은 정도의 차이는 있으나 근로 가능성이라는 판정을 받은 것이다. 그러므로 초기에는 ‘근로 가능’을 근로의 의지와 동기 등에 초점을 두고 자활사업에 대해 상세히 안내하며 참여주민과 함께 적극적으로 탐색한다. 만성적인 질환과 장애, 가구의 복합적인 문제 등으로 근로 여건이 불안전하고 능력이 약하다 해도 생산적인 활동에 대한 동기를 주목하여 이전의 경험과 근로 활동 이력 등을 알고자 한다. 눈에 보이는 신체적인 한계에도 불구하고 심리적인 자활의지가 높음은 이후 자활사업에서 유효하게 작용함을 볼 수 있다. 그러므로 사례관리자는 주민의 표현 너머 의미를 찾으며 근로에 대한 욕구와, 동기, 의지 등에 공감하여 초기면접을 실시한다.

초기면접 단계의 주체는 게이트웨이 담당자가 되며 지자체 의뢰 후 3일 이내로 실시하여야 한다. 초기면접 단계에서는 게이트웨이 과정에 대한 설명과 일정을 안내하고 자활사업의 전반적 구조와 경로를 안내하면서 참여주민에 대한 기초정보와 개인력 등을 탐색한다. 특히 자활 참여주민의 경계심과 약한 근로의지를 감안하여 초기면접은 참여주민과 rapport형성에 중점을 둔다.

〈표 V-1〉 초기면접 단계 주요활동 내용

구분	내용
자활사업안내	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활의 이해를 돕고 초기면접의 목적에 대해 안내</li> <li>- 이미 참여주민이 알고 온 정보와 지역자활센터의 사업이 일치하도록 지원</li> <li>- 참여주민의 기대와 자활근로와의 차이점을 명료하게 정리 이해</li> </ul>
기초정보수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 접수 시 안내된 기초정보에 대한 정확성을 함께 확인하고, 추가적인 정보를 작성하되 사정 시에도 추가되어 기록될 수 있음을 고려하여 질문의 수위를 조절</li> </ul>
개인력 탐색	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 강점관점으로 진행하며 주민이 첫 만남에서 자신의 과거력, 가족력 등을 장황하게 이야기하지 않도록 함.</li> <li>- 비문해, 장애로 예측되는 문제, 과거 경력에서의 강점과 자부심 등을 파악.</li> <li>- 장애나 문제에도 불구하고 심리적인 자활의지를 중요하게 공감.</li> <li>- 참여주민이 근로 와 관련되어 수동적이거나 불편함을 표현하는 것도 주요한 자료로 수집.</li> </ul>
사정을 위한 다음 약속 및 과제 세우기	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초기면접 이후 심리·사회·신체·정서 등의 다각적 사정과 관계 형성을 위해 다음 만남을 정하고 만남 전까지 도움이 될 수 있는 과제를 함께 세움.</li> <li>- 과제는 가볍고 주민이 자활을 이해하는데 도움이 되는 것으로 설정.</li> <li>- 규칙적인 일상생활 관리, 양육하는 아동이 있을 경우 대안 탐색, 가족과의 의견 나눔 등이 제시.</li> </ul>
자활사업 참여 유보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심리적, 신체적 증상 등이 치료를 요할 경우, 일시적 위기가 발생했을 경우 치료 및 해결을 위해 참여 주민과 협의, 주민센터 등과 연계하여 참여를 일시 보류하고 이후 재참여 할 수 있도록 안내.</li> </ul>



[그림 V-1] 초기면접 단계

## 2 단계 : 사정

사정단계에서는 초기면접과 정보수집단계에서 축적된 정보를 바탕으로 참여주민의 욕구, 바람, 필요를 체계적으로 사정한다. 사정은 참여주민의 욕구를 기초로 문제, 장애, 자원, 강점 등을 함께 발견해나가는 과정이므로 참여주민이 자신의 정보를 객관적 보며 자신의 욕구를 충족시키기 위해 어떠한 관점에서 판단할 것인지를 동참하도록 한다. 또한 여러 분야 전문가들과 제휴하며 정보를 분석하는 것도 필요하다.

사정단계에서 게이트웨이 담당자가 주체가 되어 참여주민의 욕구를 파악하는 과정에서 참여주민의 욕구수준에 따라 일반 사례관리 대상자와 집중 사례관리 대상으로 분류한다. 일반/집중 대상자 유형에 따라서 집중대상자로 분류될 경우 3단계에서 기관 내 전담사례관리자와 사례회의를 실시한다.

사정은 구조적이고 체계적인 만남이며 사정 자체로 사례관리의 주요한 결과물이다. 사정과정에서 사례관리자는 선입견이나 편견을 최소화하여 참여주민을 순수하게 ‘알고자하는 태도’를 유지한다. 사례관리자의 판단중지는 참여주민의 잠재력과 강점을 발견하는데 중요한 관점이자 기술이다. 사정의 특성과 원칙에 입각한 효과적인 사정은 적절하고 실행 가능한 목표를 찾을 수 있게 해 준다.

사정에서 사례관리자는 관찰, 분석하는 사고 기능과 함께 공감 반응으로 참여주민의 욕구를 명료화하며 동시에 자신의 준거틀<sup>12)</sup>에서 기인하는 편견을 통제하는 기술이 요구된다. 때때로 사정에 유용한 도구들을 활용하는 것도 도움이 된다.

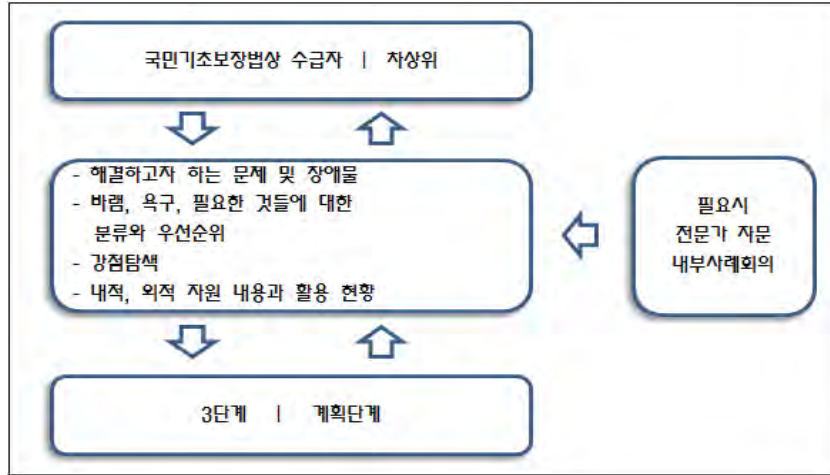
자활사례관리자는 사정을 통해 구체적인 자립 욕구, 자활 저해 요인

12) 준거틀: 개인 또는 집단이 자신들이 경험하고 지각한 것에 의미를 부여하고 체계화하기 위해 활용하는 범주들의 집합이다. 이것은 사람들로 하여금 그들 주변에서 그들이 주목할 만한 가치가 있다고 생각하는 것을 선택하고 선택한 것의 의미와 중요성을 결정하고 어떤 방법으로 그것을 관리하거나 그것과의 관계를 맺을 것인가를 결정하는데 도움을 준다.

및 자립수행 역량을 판단할 수 있으며 이후 기관 내 사례회의를 개최하고 참여주민의 개입 정도를 협의한다. 사례회의를 통해 참여주민이 중독, 폭력, 자해나 자살위험 등 위기나 집중관리 대상으로 사정되면 자활계획을 수립하기 전에 지역전문기관이나 전문가에게 의뢰하여 치료 및 상담서비스를 연결하고 행정적인 처리를 함으로 위험을 줄이고 안정적인 일상을 지원하는데 우선한다. 사정 시 여러 분야와 제휴함은 필요한 조치이나 이 과정에 참여주민에게 상세한 정보와 안내 및 이후 참여 지속 등에 대해 설명함으로 자기 결정권과 비밀유지 등 사회복지 실천의 윤리를 지킨다.

〈표 V-2〉 사정단계 주요 활동내용

구분	내용
장애물 사정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비근로의 문제로 현재 어떠한 어려움이 있는지 알아본다.</li> <li>- 무엇인가 해야겠다는 생각을 현실에서는 어떻게 나타내는가?</li> <li>- 가족에게는 어떻게 도움을 요청할 수 있는가?</li> <li>- 근로를 하게 되면 현재 어려움에서 달라지는 것은 무엇인가?</li> </ul>
강점사정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 가지고 있는 것 중(가족, 환경, 인적, 물적 자원 등) 어떤 것이 생활에 도움이 되는가?</li> <li>- 그동안 도움 되었던 것은 무엇인가?</li> <li>- 어떻게 도움이 되었다는 것을 알 수 있는가?</li> <li>- 문제를 해결하기 위해 어떠한 노력을 했는가?</li> <li>- 그 노력이 참여주민의 삶에 어떤 영향을 주고 있는가?</li> <li>- 다르게 한다면 무엇을 어떻게 할 것인가?</li> <li>- 현재 문제(장애물)를 해결하기 위해 얼마나 준비가 되어있는가?</li> </ul>
욕구사정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민이 자활근로를 참여하면 지금과 어떤 면에서 나아지는가?</li> <li>- 1년 후에는 어떻게 달라지를 바라는가?</li> <li>- 주민은 무엇을 중요하게 생각하는가? 주민의 바램은 무엇인가?</li> <li>- 원하는 것을 이루기 위해 지금 필요한 것은 무엇인가?</li> <li>- 최종적으로 도달하고자하는 것과 그것이 가능하도록 준비되어야 할 것, 그러므로 가장 먼저 해야할 것으로 구분하여 구체적이고 실행 가능한 목표와 연결짓는다.</li> </ul>
사례관리 대상자 구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여주민의 욕구사정을 통해 일반/집중을 구분</li> </ul>



[그림 V-2] 사정단계

### 3 3단계 : 계획

계획은 사례관리자와 참여주민이 함께 행동하기 위한 출발점이다. 사정단계에서 파악된 정보와 욕구를 근거로 개별화된 프로그램을 실행하기 위한 자활경로 설정의 단계이다. 이 단계에서는 개인별 자립경로(IAP) 수립, 자활지원계획(ISP) 수립이 핵심적 내용을 이루며 게이트웨이담당자가 주체가 된다. 그러나 2단계에서 집중케이스로 분류된 경우는 센터 내 전담사례관리자와 사례회의를 통해서 참여주민의 자활경로를 설정한다.

계획은 주민의 강점과 지역사회 자원에 기반한다. 사정으로 잘 형성된 목표는 계획에 반영된다. 계획은 막연한 기대와 상상을 서비스나 자원 활용 이후 변화로 설계하는 과정이다. 참여주민의 문제 해결이나 욕구 충족, 강점 확장과 유지, 자원개발과 관리 등 세부적이고 실천적인 목표를 수립함으로써 계획은 이후 행동의 지도이며 나침반이 된다. 새로운 욕구, 우선 순위 변경 등의 상황이 발생하는 등 변화 가능한 역동성도 고려한다.

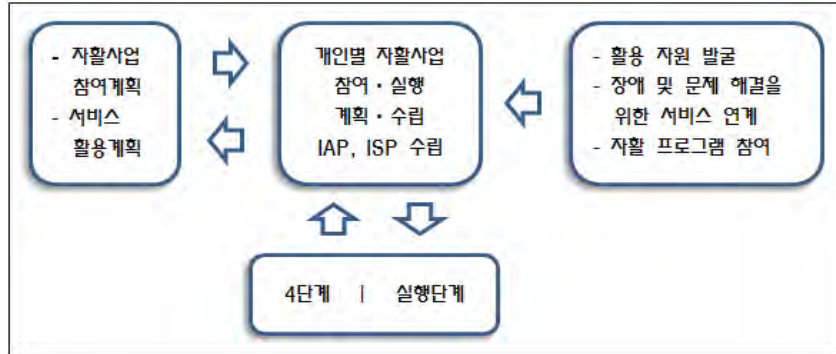
자활센터에서의 계획은 자립경로를 수립하는 과정임으로 참여주민의 선택적 행동이 주도적으로 실현되는 것에 방점을 두고 주민이 실천하고 달성하도록 사례관리자의 조언과 지지가 필요하다. 이를 통해 주민의 강점과 의지를 중심으로 실천에 대한 우선순위가 정해지고, 주민의 욕구 - 상위목표 설정 - 하위목표 - 서비스계획 - 실행기간 - 자원연계가 구체적으로 계획되어야 한다. 마지막으로 주민과 합의하는 계약으로 완성된다.

사례관리자는 계획<sup>13)</sup>을 수립하는 과정에 기관의 한계와 실천의 윤리, 목표로 나아가는데 방해가 되는 요인에 대해 고려하고 있어야 한다. 계획 수립은 욕구사정을 통해 파악된 내용을 기초로 주민의 욕구나 문제를 해결하기 위한 실천을 구체화하는 과정으로 ① 주민이 달성하기를 원하는 변화 목표를 수립하는 것, ② 목표에 잘 도달할 수 있도록 주민과 사례관리자가 취할 활동이나 전략을 결정하는 것, ③ 활동을 수행하는데 필요한 자원이나 시간계획을 세우는 것, ④ 주민과 기관(사례관리자)간 개입을 계약하는 것을 포함한다. 목표는 구체적이고, 측정 가능해야하고, 성취 가능해야 하며 목표를 세우는 과정은 다음과 같이 이루어져야 한다.

〈표 V-3〉 계획단계의 주요활동 내용

구분	내용
참여주민의 소망성을 바탕으로 한 목표설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민이 이루고자 하는 것을 중심으로 수립</li> <li>- 주민의 상황적 특성을 고려한 맞춤형 목표 수립</li> <li>- 긍정적이고 실현가능성이 있는 목표 수립</li> <li>- 사례관리자의 목표와 주민의 목표를 구분해야 하며 주민 중심으로 목표 수립</li> <li>- 주민 욕구의 상위목표, 하위목표를 정하고 서비스내용과 일치시킨다.</li> </ul>
목표달성을 위한 우선순위 결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 가지고 있는 것을 활용</li> <li>- 주민이 원하는 것을 이루기 위해 우선 필요한 것.</li> <li>- 자활사례관리는 근로와 관련된 목표가 가장 중요.</li> </ul>
목표달성을 위한 수행역할 합의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 욕구(Want) 충족을 위해 어떤 것을 할 수 있는가?를 주민과 합의</li> <li>- 기록을 공유하며 해야할 것에 대해 주민과 함께 확인</li> <li>- 서명은 주민이 하겠다고 충분히 합의한 후 이후에 작성해도 가능.</li> </ul>

13) 개인별 자립계획(IAP : Individual Action Plan), 수립된 계획에 대한 지원경로 설정 및 서비스계획(ISP : Individual Service Plan)



[그림 V-3] 계획단계

## 4 단계 : 실행

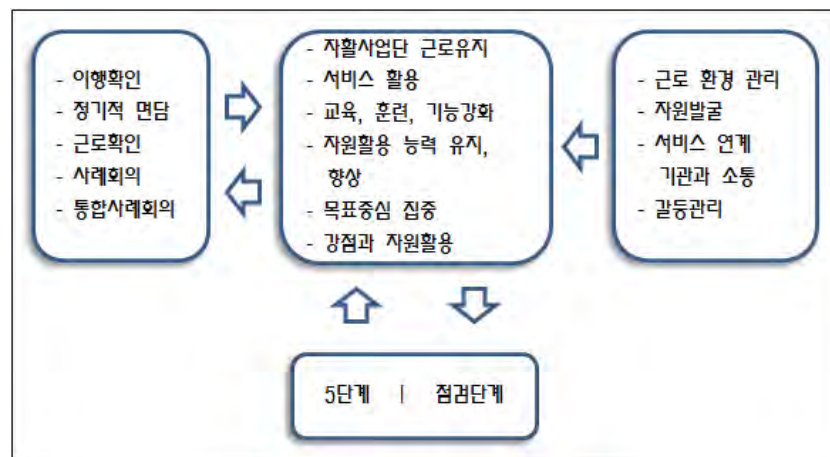
실행은 주민과 함께 설정한 목표 실천함으로써 목표를 완성하는 것이다. 계획을 실행하기 위해 사례관리자와 참여주민은 각자의 역할을 갖는다. 먼저 참여주민은 사업단 소속이나 교육 등에 적극적으로 참가하며 자신의 역량을 증진시키는 노력을 기울인다. 사례관리자와 사정을 통해 발견한 자원을 확대하고 유지함으로써 문제를 해결하고 장애를 극복하는 행동을 선택한다. 참여주민의 자원 활용능력향상은 사례관리의 궁극적 목적 중의 하나임을 상기하며 사례관리자와 면담, 교육프로그램 참여, 자활에 도움이 되는 서비스를 능동적으로 활용한다. 사례관리자는 참여주민의 역량강화에 노력하며 근로기회제공, 장애물 제거, 옹호활동, 자원연결 활동을 지속하며 문제나 새로운 욕구가 발생할 시 즉각 개입한다.

사례관리자의 직접 서비스는 주민과 만나는 것과 지역사회기관과 만나는 것으로 집중된다. 사례관리자에 의해 개발되고 제공되는 서비스는 목표와 계획을 충족시켜야 한다. 실행은 목표달성에 부합하여야 하며, 주민의 능력향상에 기여해야 한다. 이 과정에서 기관 차원의 정기적인

사례회의와 지역의 통합 사례회의는 실행을 원활히 하는데 중요한 시스템이다.

〈표 V-4〉 실행단계 주요 활동내용

구분	내용
참여주민의 역할	- 사업단 및 자활프로그램 참여
전담사례관리자의 역할	- 기관 내 사례회의 주제 및 참여 - 지역단위 통합사례관리 참여 - 서비스 연계 기관들과 소통 - 자활지원계획(ISP)에 근거한 개입목표 이행 확인
사업단 담당	- 집중관리대상자에 대한 모니터링 및 보고 - 기관 내 사례회의 참석 - 사업단 운영 및 사업단 내 적응을 돕는 조정기술 - 이전 상담 기록지를 통한 참여주민의 능력과 상황 등에 대한 이해
사례관리TF 역할	- 기관 내 사례회의 참석 : 게이트웨이 담당자, 전담사례관리자, 사업단 담당 실무자, 실장, 센터장 등) - 기관 내의 다양한 개입방법 모색. - 서비스 제공기관의 기준에 부합하기 위해 주민과 노력.



[그림 V-4] 실행 단계

## 5 5단계 : 점검

점검은 책임성의 확인이다. 계획으로 설정된 목표에 비추어 볼 때 과정이 어떻게 수행되고 있으며 어떠한 결과를 가져오는지에 대해 검토하고 지도하는 과정이다.

점검은 정기적인 면담, 사업단 방문, 교육장 방문, 연결된 외부 전문가와의 정보 교환 등 만남과 방문으로 진행한다. 점검 시에는 개입으로 인한 주민의 변화뿐만 아니라 참여주민을 둘러싼 주위 환경 체계의 변화와 영향에 대해서도 파악해야 하며 이는 객관적인 정보로 표현되고 확인되어야 한다. 이 과정에서 사례관리자의 편견과 주관성에 대해 유의해야 한다. 참여주민이 근로활동을 계속할 수 있는 제반 환경들이 잘 작용하고 있으며 참여주민을 중심으로 설계된 다양한 자원체계가 협조적으로 이루어지고 있는지를 점검한다. 따라서 점검의 포인트는 협조적이고 생산적 관계를 유지하고 있는가라는 것이다.

참여주민의 측면에서는 사업단이나 교육 현장에서, 가족 구성원이나 친밀한 관계망 속에서, 타 전문가나 자원 제공자들 간의 관계에서, 협조적이며 생산적 관계가 유지되고 있으며 서비스를 제공하는 측면에서는 사례관리 파트너들(가족, 타 전문가 등)은 합의한 목표를 공유하며 협조하고 있는지, 갈등이나 위기가 발생되고 있는지 확인하고 점검한다.

점검과정을 통해 현재 여기서 진행되고 있는 일련의 활동들을 지속할 것인지, 수정할 것인지, 중단할 것인지 더 나아가기위해 새로운 목표나 행동을 선택할 것인지를 협의하고 계약한다.

점검을 통해 제공되는 서비스(교육, 훈련활동 포함)의 내용과 질이 참여주민의 능력이나 욕구에 부합하지 않을 때, 중복서비스가 발견되었을 때, 서비스 누락이 발생하였을 때 자원간의 갈등이 발생하였을 때 사례 회의를 조정을 협의하고 진행한다.

〈표 V-5〉 점검단계 주요 활동내용

구분	내용
참여주민의 근로 활동과 생산적 활동 점검	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업단이나 교육등 현장에서 참여주민의 변화정도를 질문을 통해 확인</li> <li>- 질문은 개방적이고 대처적이며 관계적인 질문으로 참여주민의 현재 상황과 미래에 대한 도전 등을 점검</li> </ul>
환경이나 상황에 대한 점검	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여주민이 처해 있는 환경이나 상황의 변화로 인해 욕구나 문제가 자연스럽게 해결되기도 하고 새로운 욕구가 발생하기도 하므로 환경이나 상황에 대해 점검</li> <li>- 주거의 변화, 경제적인 측면, 가족 구성원의 변화, 사회적 관계망의 변화등을 확인하고 참여주민의 노력과 시도에 대해 공감하며 점검</li> </ul>
자원활용 현황 점검	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자활센터 내에서의 자원 활용과 참여주민의 근로 여건 개선과 문제 해결을 위해 연결되어 있는 외부자원의양·내용·질 측면에서의 적정성을 확인하고 조정되어야할 내용은 무엇인지 점검</li> <li>- 상호 협의 하에 외부 자원에 대한 탐색을 더 할 수 있음.</li> </ul>

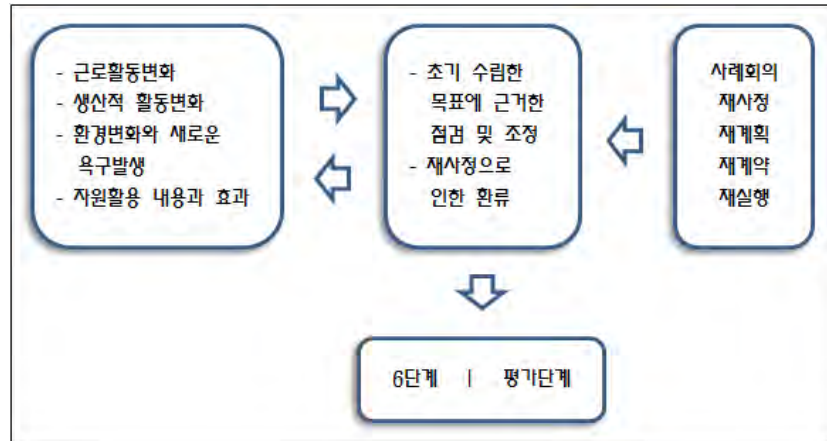
사례관리 점검의 필요성은 첫째, 실행전략의 효과성을 점검하기 위한 것이다. 점검과정에서 다른 욕구가 있다는 것을 알게 될 수도 있기 때문이다. 결과 목표에 다가가지 않는다면 사례관리자는 그 원인을 찾아내어 제거하거나 대안을 강구하는 등 지금과는 다르게 하여야 한다. 또한 목표를 설정하였음에도 행동이나 변화가 없다면 재사정 한다. 서비스등이 제공되는 과정에 참여주민의 반응이 없다면 주민, 사례관리자는 점검하여 서비스, 목표가 필요한 것인지 확인한다.

둘째, 점검은 실행전략의 효율성을 점검하기 위한 것이다. 목표를 달성하려는 참여주민의 노력과 변화를 점검하여 개입활동의 초점을 지속 시켜야 한다.

셋째, 점검은 서비스 전 과정에 있을 수 있는 장애요인을 발견하여 대처하기 위한 것이다. 점검으로 참여주민의 반응을 통해 서비스 과정이 부진하거나 참여주민이 나타내는 부정적인 태도와 정서에 대해 협력기관과 함께 논의, 조정, 대처해야 한다.

넷째, 실행의 효과를 지속적으로 점검하여 과정에 대한 성공경험을 확

대하기 위한 것이다. 참여주민의 목표에 초점을 둔 조정 성공경험이 통합서비스전달 체계로 확대되어야 한다.



[그림 V-5] 점검단계

## 6 6단계 : 평가

평가는 사례관리가 바람직한 산출을 도출하였는가를 판단하는 과정이다. 사례관리 평가의 주요한 기준은 계획성, 효율성, 효과성, 만족에 대한 평가로 사례관리 초기단계부터 진행된 모든 과정을 총체적으로 점검하고 계획했던 목표를 어느 정도 어떻게 달성해왔는가를 확인하는 단계이다. 실제로 현장에서 점검 및 조정과정과 중복된다. 참여주민의 욕구나 문제 해결, 자활근로에서 성취하고자 한 목표를 어느 정도 달성했는가와 좀 더 진보된 다음 단계로 진입 (사업단소속, 취업, 공동체등 창업) 하기 위한 점검의 의미를 갖기도 한다.

평가는 사실상 사례관리 전 과정에서 계속 진행되어 왔다. 사례관리에 포함된 모든 구성원이 평가자로 동참하였던 것이다.

사례관리 평가는 크게 세 가지 영역인 구조, 과정, 결과에 대해 이루어

진다.

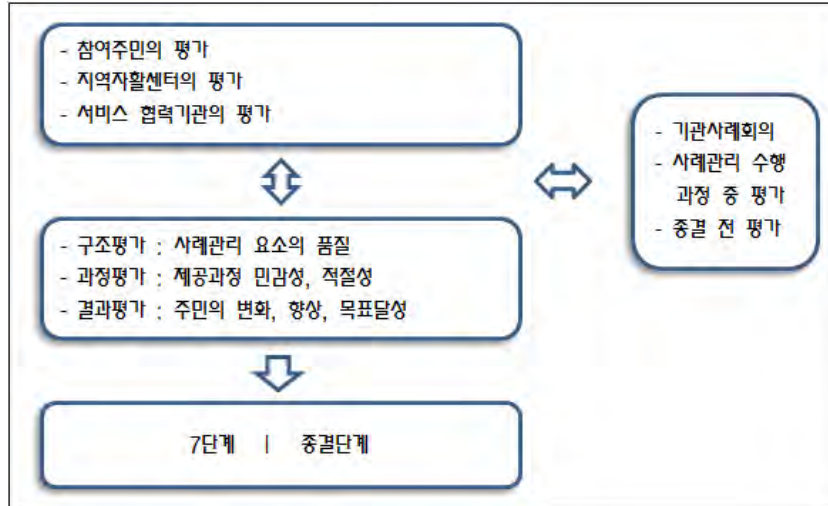
구조평가는 참여주민을 지원하기 위해 조직된 형태를 질을 평가하는 것이다. 사례관리에 동원된 자원, 사례관리자의 전문성 및 수행능력, 행정적 지원 등 사례관리 서비스를 형성하고 있는 요소들의 질을 평가하는 것이다.

과정 평가는 사례관리 서비스가 어떻게 제공되었는가를 점검하는 것이다. 자원이용이나 제공된 서비스 수단 등의 사용 정도, 유용성, 주민과 주요 인물들 혹은 다른 서비스 제공자들의 모니터링이나 피드백 등을 포함한다. 과정평가는 사례관리자의 실천 민감성을 요구하기에 활용 가능한 평가지침이 유용할 수 있다. 지역자활센터에서 과정평가에 기준이 되는 질문은 참여주민의 자기결정권 및 가치존중, 전문적이고 포괄적인 사정, 참여주민 개인에게 맞추어진 개입계획, 사례관리자의 역할 수행에서의 적절성, 자원의 효율적인 활용, 투입된 서비스의 질, 모니터링, 새로운 문제나 요구등이 발생하였을시 재사정 실시등을 사례회의를 통해 확인하고 평가한다.

결과평가는 사례관리가 잘 되었는지를 결정하는 평가로 종결 시 사용한다. 평가 내용으로는 투입된 서비스나 자원의 효율적 활용, 다양한 자원연계, 참여주민의 근로기능, 직무기능과 기술 향상정도, 참여주민의 가족 등 지지체계의 질 향상과 내용의 풍부함, 지역자활센터와의 친밀감과 만족감등이다.

〈표 V-6〉 평가를 통해서 결정해야 할 것

	계속할 것	다르게 할 것	종결할 것
기준	효과가 있고 변화가 더 필요	효과 없고 변화가 더 필요	변화사항이 목표와 부합함
내용	서비스 유지 서비스 추가	재사정 목표설정 서비스 변경	사정-목표-개입의 논리적 맥락 연결 긍정적 변화



[그림 V-6] 평가단계

## 7 7단계 : 종결 및 사후관리

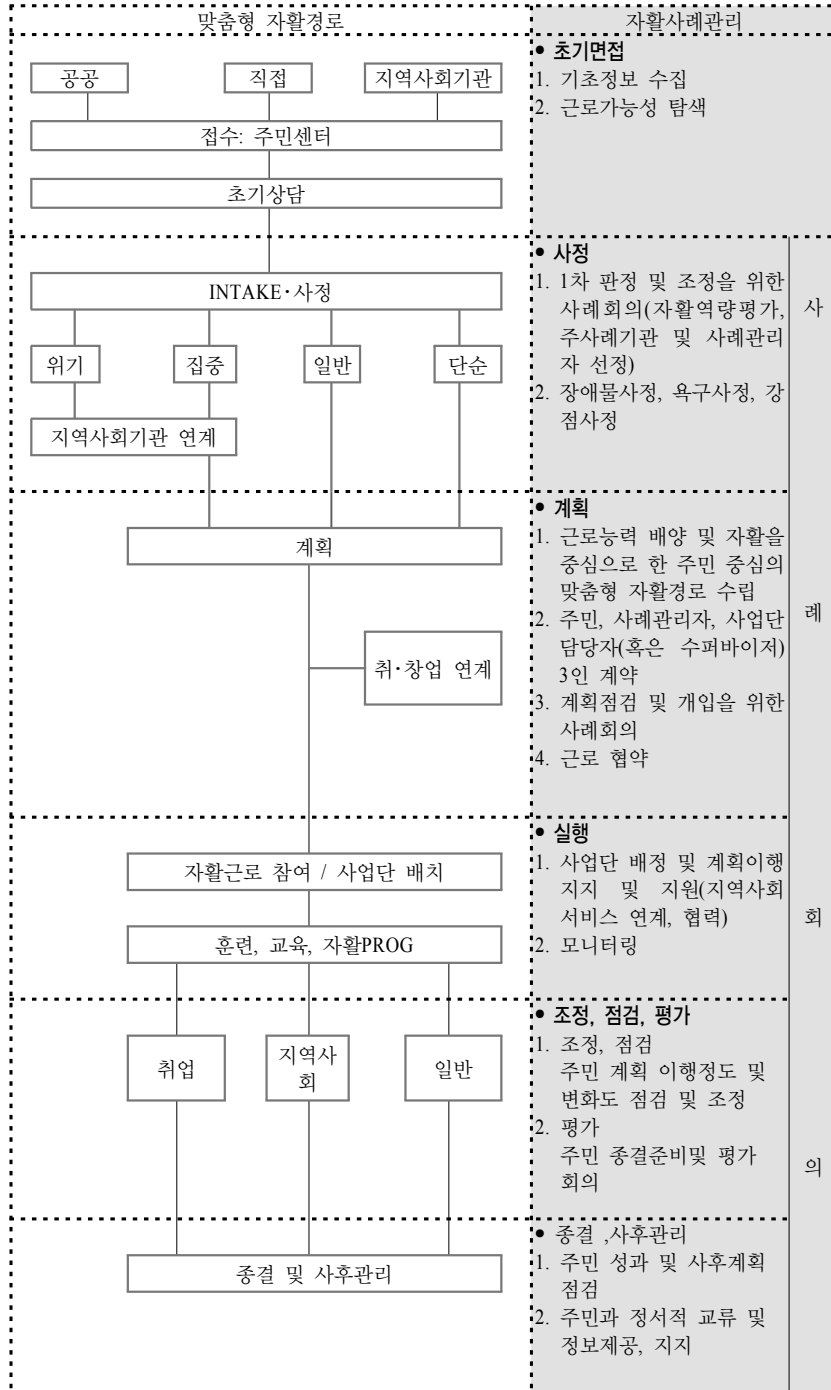
사례관리자와 참여주민이 과정을 종료하는 단계이다. 지역자활센터에서 종결은 참여주민이 취·창업 등으로 자활근로를 종료하거나 개인적인 이유로 참여를 중단한 경우에 종결이 이루어진다. 사례관리자는 참여주민의 종결에 앞서 시기를 정하고 과정을 진행한다. 종결에서는 사례관리 전(前) 과정이 이후 삶에서 어떻게 도움이 될 수 있는가를 다루어야 한다. 또한 다르게 할 수 있는 서로의 능력을 재확인하는 절차로 활용한다. 취, 창업이나 공동체로 독립하는 경우에는 지역자활센터와의 관계단절이 일어나지 않으나 개인적인 이유로 참여를 중단 할 경우 대부분 단절된다. 그럼에도 종결을 위한 면접은 비중있게 이루어진다. 우선 종결의 이유에 따라 지역사회자원과 서비스를 충분히 안내하고 연계하는 노력을 한다. 취, 창업의 경우에도 활용 가능한 자원을 상세히 전달하고 활용에 대한 사후관리를 협의한다. 공동체 창업이나 자활기업, 협동조합 출

범으로 진출할 경우 파트너십을 맺는다.

종결과정에서는 참여자 근로의욕 및 역량 향상, 자립경로 달성 등의 여부 판단, 참여자 종결 후 향후 계획이 수립되어야 한다.

**〈표 V-7〉 종결 후 향후 계획 수립 내용**

- 사후관리 서비스를 통해 취·창업에 대한 지속적인 관리 및 지지활동을 실시함으로써 탈수급 촉진
  - 서비스제공기관 및 지역 사회와의 협조체계 구축
    - 채용업체와의 연락체계 구축으로 취업자 근로현황 파악
    - 창업자 멘토 연계로 사업성공율 유지 모색
  - 자조모임 등을 조직화해 모니터링의 효율성 제고
  - 지속적인 각종 복지자원정보 제공 및 연계를 통한 탈수급 촉진
- ※ 자산형성제도, 창업자금 및 생활안정자금 안내 등



여 백

# VI

## 결론

- ① 자활사례관리의 활성화를 위한 제도적 개선사항
- ② 향후 자활사례관리의 거시적 방향
- ③ 한계점

여 백

# VI

## 결론

### 1 자활사례관리의 활성화를 위한 제도적 개선사항

최근 고용율 제고를 위해 정부의 정책적 노력은 자활사업에도 많은 변화를 예고하고 있다. 특히 취업성공패키지사업, 희망리본사업(성과관리형 자활사업) 등의 괄목할만한 수치적 성과는 자활사업의 방향성과 운영구조에 대한 변화를 요구하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 자활사업이 국민기초생활보장제도 내 공공부조의 전달체계 일환이라는 큰 틀이 변화되지 않는 한 자활사업의 성과평가를 취·창업률이나 탈수급률로만 한정되어서는 안된다. 희망리본사업같이 성과기반계약이란 정책수단은 가시적으로 보여지는 성과창출이 가능한 사업과 대상자가 존재하는 영역에 적합하다. 자활사업분야에서 취업성공패키지나 희망리본사업이 좋은 성과를 보이는 이유는 근로역량평가를 통해 사업성과에 도움이 될만한 대상이 우선 배치되기 때문이다. 달리말하면 자활센터의 사업단에 배치되는 사람들은 이미 근로역량이 낮거나 의지가 미약한 주민이 다수를 이룬다는 것이다.

이런 제도적 구조에서 지역자활센터에 대해 요구하는 자활사업의 성과목표의 기준과 지표가 달라져야 한다. 근로역량과 취업에 대한 의지가 어느정도 갖춰진 참여주민은 성과기반형 자활사업처럼 제도적 인센티브 구조를 통해 자활을 촉진해야 하며 근로역량이 미약한 주민에 대하여는

장기적 안목으로 점증적인 변화를 기대해야 한다. 복합적인 문제를 가지고 있는 참여주민의 경우는 근로에 집중할 수 있도록 장애요소를 제거하고 근로기반을 형성하는 사례관리 접근이 더더욱 필요한 것이다. 참여주민의 이러한 욕구와 특성들을 고려한다면 자활센터의 성과평가 기준과 지표는 주민의 삶 변화를 측정하거나 혹은 변화를 돕는 행위에 대한 평가가 상당부분 반영이 되어야 한다. 자활사례관리를 위해서 자활사업의 평가지표가 바뀌는 것이 아니라 자활사업의 궁극적 성과를 위해서 자활사례관리에 대한 수행여부 정도를 평가하는 지표 개선이 요구된다. 즉 자활사업의 성과 중의 일부로 자활사례관리 수행여부가 설정되어야 한다.

제도는 개인의 행위와 선호에 영향을 미침으로 현재 취·창업 중심의 평가체계 안에서는 자활사례관리의 중요성만큼 실효성을 담보하기 어렵다. 그러므로 자활센터 내 참여주민의 변화를 효과적으로 이끌어 낼 수 있는 행위 즉, 자활사례관리의 체계와 수행에 대한 내용을 평가에 반영하여 자활사업의 궁극적 목표를 달성할 수 있도록 하여야 한다. 자활사업 성과지표에 자활사례관리 내용의 비중이 높아진다면 지역자활센터 간 상이한 사례관리 인식과 수준, 취업성공패키지나 희망리본사업과 같은 성과기반형 프로그램과의 차별성 등이 자연스럽게 조정될 것이다.

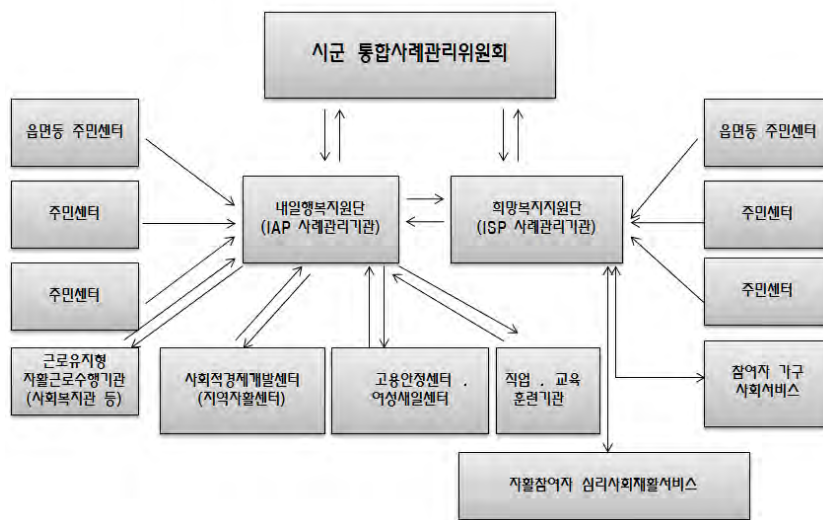
## 2 향후 자활사례관리의 거시적 방향

자활사례관리체계는 국민기초생활보장제도 내 전달체계의 일부로 인지되어야 하며 2014년 이후 변경되는 개별급여체계 안에서는 자활사례관리의 체계가 지역사회통합사례관리 형태로의 역할 변화가 예상된다. 본 연구에서 제시한 자활사례관리모형은 지역자활센터 내 이루어지는 사례관리를 의미한다면 향후 바뀔 것을 전망되는 국민기초생활보장제도를 고려하여 지역자활센터가 지역사회 내에서 사회적경제조직체로서 전문적이고 직접서비스 제공 기능을 더욱 강화되어야 할 것을 판단된다.

즉 기존 연구들에서 제시되었던 사례관리모델 중에서 지지모형과 같이 지역자활센터는 고용과 관련된 전문적 서비스만 제공하는 직접서비스 제공기관이 되며 복합적 문제를 가진 참여주민에 대해서는 지역단위의 통합사례관리체계를 활용하는 것이다.

경기도의 경우도 희망복지지원단이 들어서기 이전부터 무한돌봄센터 통합사례관리체계가 구축되어 있었으므로 이러한 지역단위의 통합사례관리체계 내에서 지역자활센터의 기능은 고용과 관련된 직접서비스 제공기관으로서 더욱 초점화 하는 것이다.

국민기초생활보장제도와 자활체계의 변화를 고려하여 기초지자체인 시·군 차원에서 진행되는 원스톱(one-stop) 통합 사례관리시스템의 작동 과정을 제시하면 아래 [그림 VI-1]과 같다.



[그림 VI-1] 시군구 통합 자활사례관리체계 흐름도

① 지자체장 직할 통합자활사례관리위원회 설치

기초지자체장 직속기관으로 위원장은 당연히 시군구 지자체장이지만 회의 주재 등 실무 집행은 시군 행정부시장이 대행 가능하다. 통합자활

사례관리위원회(이하 위원회)는 자체 자활사업 컨트롤 타워 역할 수행한다. 주요 기능으로 시군 통합자활예산 수립 및 집행하는 기능인 것이다.

시·군 통합자활사례관리위원회 구성 및 운영은 시장, 내일행복지원단장, 희망복지지원단장, 제반 자활사업수행기관장 등으로 구성된다. 위원회에서는 참여자 참여유형 및 참여단계 판정 및 내일행복지원단에 배치 지시하며 내일행복지원단에서 작성된 IAP 및 ISP 검토 및 확정, 자활계약서를 승인하는 역할을 한다.

### ② 내일행복지원단 : 참여자 자활사례관리 총괄기관<sup>14)</sup>

통합자활사례관리 체계 하에서 내일행복지원단은 통합자활지원단 산하 지역통합사례관리위원회로부터 위임받은 IAP 자활사례관리업무 총괄 책임기관의 위상을 갖는다. 주로 IAP(개인별 자활지원계획)와 ISP(가구별 사회복지서비스 공급계획)를 작성<sup>15)</sup>하고 IAP에 따른 개인별 자활서비스 수행기관 의뢰하며 ISP를 희망복지지원단에 이관한다.

또한 자활수행기관 모니터링 및 지도감독, 부가 사회복지서비스 및 직업훈련 공급기관 모니터링 및 지도감독 등을 수행하는 기능이 되어야 한다.

### ③ 희망복지지원단 : 참여자가구 사회복지서비스 사례관리 전담기관

통합자활사례관리 체계에서 희망복지지원단은 ISP 사례관리 책임기

14) 시군구 당 1,000명의 참여자(전국적으로 약 25만 명)를 정책대상으로 설정한다면 자활전담 사례관리자 1인당 50명씩 집중 사례관리(intensive case management)를 전제로 각 시군구 내일행복지원단에는 20명의 자활전담 사례관리자 배치가 필요하며, 전국적으로 약 5,000명의 전담 사례관리자를 배치해야 한다.

15) 형식적으로는 참여자와 함께 내일행복지원단에서 IAP & ISP를 작성하는 것으로 되어 있다. 하지만 초기상담 후 개인의 1차적 자활서비스 욕구판정에 따라 1개월 이내 지역자활센터(사회적경제개발센터)나 고용안정센터에서 직업적성 및 적응훈련을 위한 게이트웨이베이팅 기간을 거친다. 그 기간 동안 부여된 과제로 IAP를 작성케 한다. IAP 작성 후 이 자활계획의 실행에 필수적인 제반 급여를 확정하기 위한 가구별 ISP를 추가 작성한다. 참여자, 지정 확정된 전담 사례관리자, 희망복지지원단 사례관리자 3자가 실무 집행 중심이 되어 함께 ISP를 작성한다. 이를 IAP & ISP를 근거로 '자활계약서'를 작성하고 체결한다. 지정 전담 자활사례관리자는 지자체장으로 권한 위임을 받아 참여자와 자활지원을 위한 모든 급여조건을 대리 계약한다.

관의 역할이다. 내일행복지원단에서 이관된 ISP 내용에 따라 원활한 자활사업 참여가 이루어지도록 사회복지서비스 수행기관에 필요한 서비스를 요청하여 참여자 및 참여자 가족이 필요 서비스를 받을 수 있도록 지원한다.

희망복지지원단은 가구별 사회복지서비스 공급 상황 정기 및 수시 사례관리 실시하며 참여자 재활훈련제공기관 연계 및 의뢰, 사회복지서비스 공급기관 모니터링 및 지도감독하는 역할을 해야 할 것이다.

#### ④ 노동부 고용안정센터 : 개인 취·창업 전담기관

고용안정센터는 조건부과 자활사업 참여자 중 개인별 취·창업 희망자를 우선 배치받아 서비스를 제공한다. 특히 비수급 사회취약계층 중 장기실업자, 청년실업자 우선 배정기관으로 취업성공패키지 프로그램, 직업훈련, 개인 창업 지원, 기능대학 진학지원 등을 수행한다.

#### ⑤ 복지부 지역사회복지관(or 지역사회복지협의체 지정 사회복지기관) : 근로유지형 자활근로 수행기관

지역사회복지관은 자활근로를 희망하는 생계급여수급자(근로미약자)의 근로유지형 자활근로 전담기관으로서 역할을 수행하여야 할 것이다. 지역사회복지관이나 기타 사회복지기관이 전무한 농어촌의 경우 지역자활센터가 예외적으로 근로유지형 자활근로 수행할 수 있다. 육구맞춤형 사회복지서비스 1차 공급기관<sup>16)</sup>인 것이다.

#### ⑥ 복지부 지역자활센터

지역자활센터는 사회적 취약계층 대상 사회적 기업가(주민지도자) 개발 및 양성을 위한 교육훈련기능 강화되어야 한다. 시장진입형 자활근로 실시하며 3년(게이트웨이베이팅 기간 포함) 계약 단위로 자활기업을 포함한 다양한 사회적경제조직체로의 전환을 전제로 한 자활근로사업 수행하는 기능이 되어야 할 것이다.

16) 2차 공급기관으로는 단종복지관이나 기타 사회복지 관련시설이 여기에 해당

광역 및 중앙자활센터 차원에서는 지역단위에서 창업 개발된 사회적 경제조직체의 경영지도 및 사후 관리 전담 시행. 기타 광역단위 사회적 경제조직체나 전국단위 사회적경제조직체 규모화 기업 개발 기능을 수행할 수 있다.

### 3 한계점

본 연구는 지역자활센터 내에서 이루어지는 자활사례관리모형을 제시하고자 하였다. 본 연구에서 제시한 자활사례관리모형에서는 몇 가지의 함의와 한계를 가진다.

첫째, 자활사례관리에서 견지해야 하는 관점을 제시하였다. 참여주민을 대상으로는 ‘강점관점 임파워먼트’라는 관점을 가지며 사업단 팀장은 사례관리자 역할 중 ‘지지자적 역할’을 가져야 하며, 전담사례관리자는 ‘확장중개자’라는 관점으로 가지고 자활사례관리를 수행하여야 한다는 지향점 제시를 하였다.

둘째, 기관차원의 총체적접근을 통해 자활사례관리는 기관 전체 직원이 사례관리자라는 것을 강조하였다. 자활사례관리자는 집중대상자를 관리하는 전담사례관리자 뿐만 아니라 사업단에서 사업단 팀장이 일반 참여주민과 집중관리 참여주민을 모니터링하고 사례회의에 보고하는 사례관리자로서의 이해와 역할을 제시하였다. 이를 통해서 기존 자활사례관리의 한계에서 지적되었던 기관 내 사례관리의 분절성, 이중적 구조를 보완하고자 하였다.

셋째, 지역단위통합사례관리체계까지 확장·중개하는 역할을 담고 있다. 자활사례관리체계에서 전담사례관리자는 직접적 서비스를 제공한다기보다는 기관 내 자원을 조정·배치에 중점을 두며 기관 밖의 지역단위 통합사례관리체계와 연계하여 지역자원의 활용과 자활사업 종결 이후 지역사회보호체계로의 편입이 용이하도록 확장 및 중개하는 역할을 갖는다. 이는 과거와는 달리 지역 단위에서 통합사례관리(예, 경기도 무한

돌봄 통합사례관리사업, 희망복지지원단 등)에 대한 자원 인프라가 구축되어 확대되고 있음으로 이와 적극적 연계·활용을 제시하는 것이다.

그러나 한계점으로는 첫째로 모형에서 제시한 자활사례관리 대상자 구분 중 일반/집중 참여주민에 대한 기준이 명확하게 제시하지 못하였다는 점이다. 둘째로, 총체적사례관리체계에서 각 개발사업 담당자들과 사업단팀장 그리고 사례관리전담인력 간 자활사례관리 단계별 개입 시점과 역할 등에 대한 세부적 제시가 부족했다. 이러한 한계점은 향후 후속 연구를 통해 보완되어야 할 것이다.

여 백

## 참고문헌

- 강남식·신은주·성정현(2002), '여성조건부 수급자들의 실태와 자활의욕에 관한 연구', 사회복지연구, 19, 한국사회복지연구회.
- 경기광역자활센터(2012), 제 2차 경기자활포럼 경기자활사례관리 활성화 방안.  
\_\_\_\_\_, 제 3차 경기자활포럼 자활참여자의 자립의지 고취를 위한 지역자활센터의 역할과 과제.
- 김교성·강철희(2003), '취업대상 조건부수급자의 경제적 자활로의 진입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구', 한국사회복지학, 52.
- 김수영(2012), 사회복지와 노동시장의 연계가 초래한 근로연계복지의 딜레마-자활사업의 사례를 중심으로-. 한국사회복지학 Vol. 64, No. 3.
- 김안나·전지현·지은정(2006), 『자활사업 모니터링 및 평가연구』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김정원·이문국·전세나(2013), 자활사업 제도개선 방안. 상황과 복지 제38호.
- 김태완·김문길·이서연(2012), 「지역자활센터 현황 및 사업성과 실태분석」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 류만희(2008), 자활사업의 운영구조의 전략적 전환', 사회보장연구, 24(4). 한국사회보장학회.
- 백학영(2013), 지역자활센터 사례관리체계가 자활성가에 미치는 영향.  
보건복지부(2013), 자활사업안내.
- 유태균·김경휘(2003), '자활후견기관사업 참여자가구의 제반 특성 및 경제적 어려움 정도에 영향을 미치는 요인에 관한 실증적 연구', 사회보장연구, 19(1). 한국사회보장학회.
- 이금진·홍선미(2004), 한국장애인고용촉진공단 지사의 사례관리실천 연구, 한국장애인촉진공단 고용개발원.
- 이기연·박지영·이은정(2008), 자활사례관리모델개발. 보건복지부.
- 이문국(2000), '도시빈곤지역 조직사업의 전통과 자활지원센터의 실천·계승적 의의', 한국자활후견기관협회자료, <http://www.jahwal.or.kr>
- 이문국(2004), '2004년 자활사업 정책현황 과제와 쟁점- 사례관리체계 구축을 통한 자활후견기관 운영·지원·평가체계의 통합방안', 사례관리워크샵 자료집.
- 이문국(2010), 자활사업 사례관리 도입배경과 운영실태", 『복지동향』 2010.12.

- 이상록(2003), '자활사업에 대한 자활사업 참여자의 인식과 태도가 자활사업의 성과에 미치는 영향', 사회복지연구, 21, 한국사회복지연구회.
- 이상록·진재문(2003), '지역사회 탈빈곤정책의 효과분석: 경남·전북지역 자활후견기관 운영의 성과 및 한계 분석과 개선방안의 모색', 한국사회복지학, 52.
- 이선영(2012), 지역자활센터의 사례관리 운영에 대한 탐색적 연구. 한국사회복지교육 Vol. 20.
- 이인재(2010), "자활사업운영개선보고서", 중앙자활센터.
- 이준우(2006), 「사회복지 실천론」. 서울 : 인간과 복지.
- 이형하(2004), '자활사업 참여 빈곤층의 자활 효과성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구', 동신대학교 박사학위논문.
- 장인협·우국희(2001), 「케어·케이스 매니지먼트」. 서울대학교 출판부.
- 정원오·김진구(2005), '자활사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전망-경기지역 참여자들을 중심으로', 사회복지연구, 28, 한국사회복지연구회.
- 최중혁·이연, 2010 2009년 경기도 지역자활센터의 자활사례관리 운영실태 연구.
- 홍경준 외(2001), 자활지원 사례관리 매뉴얼 개발, 보건복지부.
- 홍선미(2004), '자활사업에서의 사례관리 적용에 관한 탐색적 연구', 한국사회복지학, 56(2).
- 홍선미(2005), '특성화된 사회복지관에서의 사례관리 모델링과 적용방안', 한국사회복지학회 춘계학술대회자료집.
- 홍선미(2006), '자활지원 사례관리 모형과 운영방안 연구', 사회복지연구, 29. 한국사회복지연구회.
- Johnson, P. J., & A. Rubin(1983), 'Case management in mental health: A social work domain?', Social Work, 28(1).
- Moore, S. T.(1992), 'Case management and integration of services: How service delivery systems shape case management', Social Work, 37(5).
- Weil, M., & J. Karls(1985), *Case Management in Human Practice*, San Francisco Jossey-Bass.