한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 56, No. 2, 2004. 5, pp. 311-326.

자활사업에서의 사례관리 적용에 관한 탐색적 연구*

홍 선 미
(한신대학교)

[요 약]

본 연구는 자활사업의 개입모델로서 사례관리를 제안하며 그 실천적 적용가능성을 살펴본다. 근로빈곤층을 대상으로 한 자활사업이 궁극적으로 탈빈곤의 효과와 함께 지역사회에서의 자립된 삶을 얻는 기회를 제공하기 위해서는 일자리제공을 통한 경제적 자활 뿐 아니라 지역사회에서 개인의 삶에 영향을 미치는 다양한 사회적 위험요인들에 대한 지지적 서비스가 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 자활이 갖는 실천적 의미와 사례관리의 필요성을 살펴보고 이에 적절한 사례관리의 유형과 사례관리자의 역할을 살펴본다. 또한, 자활사업에 필요한 사례관리의 개입방향-상황중심적 사고를 통한 통합적인 사례관리체계의 구성, 역량강화적 접근에 기초한 주체적인 참여와 자율적인 운영, 사회망 개발과 연대적 노력을 통한 포괄적인 사례관리 프로그램으로의 발전-을 제안함으로써 고용과 복지가 통합적으로 고려되는 자활사업의 틀을 구성하고자 한다. 본 연구는 자활사업대상자와 기관차원에서 활용할 수 있는 실천프로그램을 제시함으로써 정책적 차원에 그치던 자활사업에 관한 논의를 서비스제공 차원에서 구체화시킨다는 의의가 있다.

주제어 : 사례관리, 자활사업, 조건부수급자

1. 들어가는 말

역사적으로 빈민이 주 대상이었던 사회복지 실천영역에서 자활사업에 대한 방향성을 설정하고 전문가로서의 개입역할과 내용을 구체화하는 일은 적극적인 빈곤대책으로서 자활사업의 효과적인 기반을 다지는데 기여한다. 그러나, 제도의 시행과 더불어 이루어져 온 많은 논의는 자활사업의 정책적 방향과 기관운영에 관한 지침이 주를 이룬다. 자활에 관한 연구도 국민기초생활보장법의 실시와 함께 자활지원사업의 정책개발이나 제도개선과 관련하여 이루어진 것이 대부분이다. 지금까지의 연구들을

*이 논문은 2002년도 한신대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 56, No. 2, 2004. 5, pp. 311-326.

자활사업에서의 사례관리 적용에 관한 탐색적 연구*

홍 선 미
(한신대학교)

[요 약]

본 연구는 자활사업의 개입모델로서 사례관리를 제안하며 그 실천적 적용가능성을 살펴본다. 근로빈곤층을 대상으로 한 자활사업이 궁극적으로 탈빈곤의 효과와 함께 지역사회에서의 자립된 삶을 얻는 기회를 제공하기 위해서는 일자리제공을 통한 경제적 자활 뿐 아니라 지역사회에서 개인의 삶에 영향을 미치는 다양한 사회적 위험요인들에 대한 지지적 서비스가 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 자활이 갖는 실천적 의미와 사례관리의 필요성을 살펴보고 이에 적절한 사례관리의 유형과 사례관리자의 역할을 살펴본다. 또한, 자활사업에 필요한 사례관리의 개입방향-상황중심적 사고를 통한 통합적인 사례관리체계의 구성, 역량강화적 접근에 기초한 주체적인 참여와 자율적인 운영, 사회망 개발과 연대적 노력을 통한 포괄적인 사례관리 프로그램으로의 발전-을 제안함으로써 고용과 복지가 통합적으로 고려되는 자활사업의 틀을 구성하고자 한다. 본 연구는 자활사업대상자와 기관차원에서 활용할 수 있는 실천프로그램을 제시함으로써 정책적 차원에 그치던 자활사업에 관한 논의를 서비스제공 차원에서 구체화시킨다는 의의가 있다.

주제어 : 사례관리, 자활사업, 조건부수급자

1. 들어가는 말

역사적으로 빈민이 주 대상이었던 사회복지 실천영역에서 자활사업에 대한 방향성을 설정하고 전문가로서의 개입역할과 내용을 구체화하는 일은 적극적인 빈곤대책으로서 자활사업의 효과적인 기반을 다지는데 기여한다. 그러나, 제도의 시행과 더불어 이루어져 온 많은 논의는 자활사업의 정책적 방향과 기관운영에 관한 지침이 주를 이룬다. 자활에 관한 연구도 국민기초생활보장법의 실시와 함께 자활지원사업의 정책개발이나 제도개선과 관련하여 이루어진 것이 대부분이다. 지금까지의 연구들을

*이 논문은 2002년도 한신대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

살펴보면 탈빈곤정책과 관련한 자활사업의 성격, 제도적 특성, 실태나 운영과 관련한 논의가 이루어졌다(노대명, 2002 ; 강남식 외, 2002 ; 이상록 · 진재문, 2003). 한편, 자활후견기관사업의 표준화 및 개선방안을 마련하기 위한 자활사업 매뉴얼이 개발되고 전문가의 기관평가가 이루어지고 있으나(보건복지부, 2002), 이를 학문적으로 뒷받침하는 연구자료는 많지 않다. 이외에도, 최근 자활사업의 효과성과 관련된 자활사업 참여자의 특성과 욕구에 관한 연구들이 이루어지고 있으나(이상록, 2003 ; 유태균, 2003), 자활사업 참여자의 개별적인 특성을 기초로 한 개입프로그램을 개발하고 그 효과성을 분석한 연구들은 아직 보고되지 않는다. 특히, 자활과 관련한 대부분의 연구들이 사회복지실천의 관점과 이론적 기초를 반영하지 않음으로써, 자활실무자의 개입에 기초가 되는 대상자에 대한 이해와 시각이 결여되어 있으며 실무자의 개입역할과 과정에 관한 전문 지식을 제공하지 못하고 있다.

본 연구의 기본적인 목적은 자활이 갖는 사회복지의 실천적 의미에 기초하여 자활사업의 효과적인 개입방향을 모색하는 것이다. 이는 새롭게 형성되는 자활분야가 지역복지실천의 맥락 속에서 사회복지영역의 적극적인 개입을 통해 전문적으로 발전되기 위해 우선적으로 검토되어야 할 과제이다. 또한, 본 연구는 사회복지실천의 지식과 기술이 적용될 수 있는 자활사업의 실천적 준거틀을 마련함으로써 전문적 개입의 효과성을 높이고 궁극적으로 자활사업의 목적을 달성하는데 기여하고자 한다. 특히, 통합적인 지역사회복지의 실천모형인 사례관리를 중심으로 그 의미와 적절성을 검토함으로써 자활사업 참여자를 위한 효과적인 지역사회보호 프로그램으로 발전될 가능성을 살펴보고자 한다.

2. 자활사업에 대한 이해

1) 자활의 사회복지실천적 의미

사회복지 대 백과사전(Coulton and Chow, 1995)에는, "사회복지사들은 역사적으로 빈민들을 위해 함께 일해온 대표적인 전문가이나.., 오늘날 빈곤문제에 대한 사회복지사들의 역할은 과거만큼 영향력이 있지 않으며 구체적이지도 못하다"고 서술되어 있다. 빈곤문제에 대한 사회복지 전문직의 대응은 크게 두 역사적 흐름 속에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 자선조직협회를 비롯한 많은 자선단체들은 서비스 대상자들에 대한 우호방문을 통해 빈민들의 탈 빈곤 동기를 강화시키며 개별적인 서비스를 제공하는 활동을 하였다. 이 당시 자선조직협회의 빈곤에 대한 견해는 빈곤을 개인적 결함에 의한 결과로 보고 자활에 대한 개인의 자조윤리와 개인적 노력을 강조하였다. 빈민들에 대한 개별적인 관심과 지역사회로의 아웃리치를 통한 서비스와 물질적인 원조를 제공하였던 긍정적인 기여에도 불구하고, 빈곤에 대한 사회적 책임이나 국가 개입의 필요성을 인식하지 못하는 한계를 갖는다. 자선조직협회의 이러한 접근방식은 사회복지실천이 개인의 기능에 초점을 둔 개별지도 중심의 실천방향을 강화해 나가는데 영향을 미치면서, 사회복지사의 역할을 빈민들에게 수혜적인 서비스를 제공하는 것으로 제한하는 결과를 가져왔다. 두 번째 접근은, 인보관 운동으로서, 지역사회를 기반으로 이주민과 소수민족 중심의

도시빈민을 대상으로 교육과 훈련, 모자보건서비스, 주택 개혁 등의 활동을 벌였다. 이러한 활동은 개인의 빈곤문제와 관련된 사회적 맥락을 인식하고 사회적 조건의 변화를 위한 환경적 개입의 중요성을 강조하면서 사회복지 실천의 사회 개혁적인 흐름을 만들어 나가는데 기여했다. 그러나, 사회복지실천의 임상적 경향성이 강해지고 결과적으로 사회와 개인의 변화를 이루고자 하는 흐름간의 불균형이 지속되면서, 빈민들의 문제에 대한 관심이나 이와 관련된 사회복지분야의 활동은 강조되지 못하였다. 이러한 경향은 탈빈곤을 위한 적극적인 접근방법보다는 빈곤으로 파생되는 문제를 해결하기 위한 개입방법에 관심을 갖게 하면서 개인의 적응력을 강화하는 프로그램을 중심으로 실천현장의 활동이 발전하는데 영향을 미쳤다.

절대적 빈곤을 가진 클라이언트들이 서비스의 주요대상이었음에도 불구하고 우리나라의 사회복지실천도 시설보호 중심의 구호적 서비스와 함께 개별치료 중심의 개입역할이 강조되고 있다. 사회적 위기에 대응하여 삶의 질을 보장하기 위해 존재하는 사회복지적 고유의 사명이나 역할에도 불구하고, 빈곤문제에 소극적으로 대응해 온 사회복지전문가는 우리나라에서 자활사업이 도입되고 확대되는 과정에서 제 역할을 담당하지 못한 것으로 평가받는다. 자활사업은 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도에 의거해 근로능력이 있는 빈곤계층을 대상으로 시작된 빈곤정책이나, 실천적 차원에서는 지역운동의 흐름 속에서 이루어지던 활동들과 맥을 같이한다. 즉, 자활사업은 전문적 복지영역으로서보다는 빈민지역의 빈민운동가나 지역활동가를 중심으로 자생적으로 전개된 활동을 정부차원에서 제도적으로 지원함으로써 공식적으로 확대된 분야로 볼 수 있기 때문이다. 1970년대 전후에 생겨나기 시작한 빈민지역의 선교센터들은 지역내 탁아소, 야학, 진료소 등을 중심으로 도시빈민운동성격의 지역활동을 해 나갔다. 1990년대를 전후해서는 빈민지역의 특수한 문제와 생존욕구를 해결하기 위한 주민 조직화와 탈 빈곤 사업에 집중하게 되었다(이문국, 2000). 특히, 불안정한 고용의 문제를 해결하고 빈곤의 악순환으로부터 벗어나기 위한 빈민들의 자구책으로서 협동조합 형태의 생산공동체 운동이 일어나기 시작하였으며, 이러한 도시 빈민운동 영역에서 축적된 생산공동체 운동의 경험[1]은 현재의 제3섹터형 자활사업의 토대가 되고 있다.

1996년 자활지원센터 제도가 시범적으로 만들어진 이후, 2001년도에는 전국적으로 70개소의 센터가 비영리 민간단체에 위임되어 운영되기 시작하였으며 2003년 9월말 현재는 98개의 기관에서 191개의 자활공동체[2]와 1,674개의 자활근로사업단[3]이 운영되고 있다(노대명, 2004 재인용). 국민기초생활보

1) 봉제협동조합(실과바늘, 노골), 건설협동조합(일꾼 두레, 나섬 건설, 마포건설), 도시락 생산, 청소용역, 비누제조 등의 생산협동조합의 사례들이 있다(신명호, 2000).

2) 자활공동체는 주민의 자발적 참여하에 근로, 생산, 유통, 소비공동체 등을 결성하여 자립기반을 다지는 조합형태의 프로그램으로서 공동투자, 공동근로, 공동배분 방식으로 운영된다(이장원 외, 1999). 집수리도우미 사업단이나 간병도우미사업, 푸드뱅크 사업 등은 업그레이드형 자활근로사업의 중점추진사업으로 많은 자활기관에서 채택되고 있다.

3) 자활근로 사업은 참여자의 능력향상을 통해 자활공동체로 전환하는 것을 목적으로 하는 업그레이드형과 부가적인 소득창출을 위한 근로의욕 유지형(취로형)으로 분류된다. 취로형 자활근로사업은 지방자치단체에서 직접 시행하는 것으로 고령자, 여성가구주 등 경노무가 가능한 자를 대상으로 한다. 민간기관에 위탁되어 운영되는 업그레이드형 자활근로 사업은 저소득층의 자활촉진을 위한 장기적인 계획 하에 자활공동체 등 공동창업을 위한 기초능력 배양에 중점을 둔다.

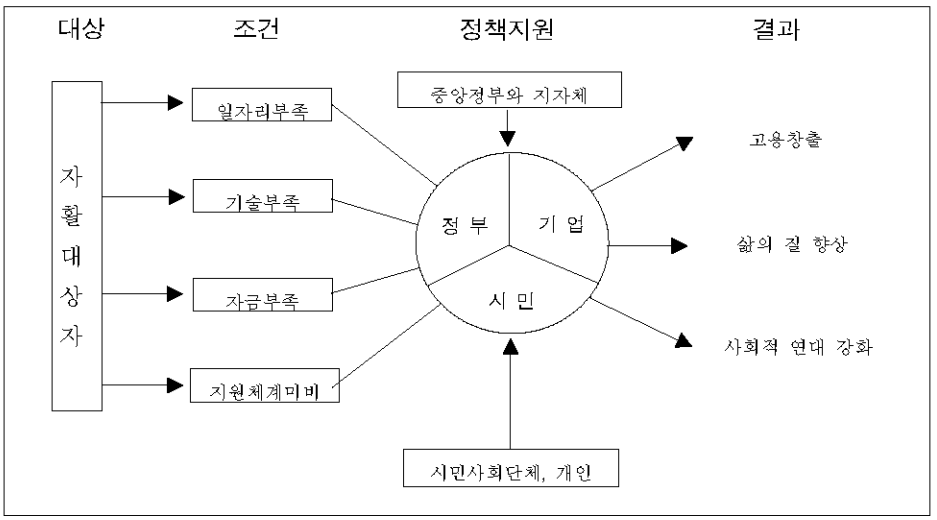
장사업안내에 따르면, 자활사업은 비영리공익활동을 목적으로 하는 법인 또는 협회나 조합의 형태를 갖춘 민간단체로서, 해당 시, 군, 구의 장이 필요하다고 인정하는 경우를 제외하고는 당해 지방자치단체에 주소를 둔 단체가 참여할 수 있다(보건복지부, 2001). 2003년의 분포에 따르면, 서울시와 광역시, 중소도시에 분포된 자활후견기관의 운영주체는 사회복지관이 2/3, 시민사회 및 종교단체가 1/3을 차지하는 것으로 나타났다(보건복지부, 2003). 자활지원사업이 이루어지던 초기에 비해 사회복지기관에서 운영하는 자활후견기관의 수가 늘어나면서 자활사업참여자의 경제적 자활과 탈빈곤을 위한 전문 사회복지사의 역할과 개입프로그램에 대한 요구가 증가하고 있다.

2) 자활사업의 개념

자활의 사전적 의미는 스스로 문제를 해결하거나 문제해결을 위해 노력하는 행위를 의미한다. 국민기초생활보장법의 시행과 함께 많은 논의가 이루어지고 있는 자활은, 근로의사가 있음에도 불구하고 정규노동시장으로의 편입에 필요한 경쟁력을 갖추지 못한 비자발적인 실업자를 대상으로 근로를 위한 지원체계를 마련하여 최저생활을 보장하고 궁극적으로 경제적 자립을 이루도록 하는 개념으로 구체화된다(보건복지부, 2001). 이는 단순 보호차원의 생활보호제도로부터 저소득층의 최저생계보장에 대한 국가책임을 강화하는 복지시책으로 평가된다. 그러나, 근로능력자의 근로의욕이 저하되는 것을 방지하기 위해 자활사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급하며 조건 불이행 시 본인의 생계급여를 중지한다는 규정은 생산적 복지의 이데올로기가 지나치게 강조되었다는 비판도 있다. 고용전략에 기초한 빈곤정책의 방향은 인적 특성이 열악한 우리나라에서는 적용가능성과 효과성이 떨어질 수 있다. 즉, 노동능력이 상대적으로 취약하여 노동시장에서 배제된 사람들을 재교육과 훈련을 통해 기존 노동시장으로 진입시키려는 것은 비현실적이라는 우려가 있다. 또한, 삶의 질에 초점을 둔 포괄적인 복지적 지원체계가 마련되지 않은 상태에서 효과적인 빈곤탈출을 위한 프로그램으로 기능하지 못하는 경우, 자활사업이 생계급여의 수급자로 남기 위한 형식적인 조건이 될 가능성은 더욱 커진다. 결국 이러한 복지정책은 생존을 조건으로 한 노동의무제도로서 빈민구호적 차원에 머물 가능성이 있으며, 이는 기대이하에 머무는 자활사업의 탈수급현황[4]을 통해서도 파악되고 있다(이성수, 2000 ; 노대명, 2004).

한편, 빈곤대책과 관련된 사회복지 영역에서의 자활은 개인이 물질적, 사회적 빈곤과 노동으로부터의 소외를 극복하고 사회주류(mainstream) 속에서 인간으로서의 기본적인 삶의 질을 누릴 수 있는 상태 또는 이를 실현하는 과정에 초점을 둔다. 이러한 자활 과정에서는, <그림 1>에 제시된 바와 같이, 자활대상자 개인의 적극적인 근로의욕을 높이기 위한 노력 뿐 아니라 제도나 서비스를 통해 삶의 다양한 영역에서 필요로 하는 장애(조건)를 제거하고 필요한 요소들을 적극적으로 지원하고자 하는 다양한 주체들의 노력이 수반되어야 한다.

4) 2002년의 자활사업 참여자를 대상으로 한 현황조사에서, 탈수급자는 전체 참여자 72,447명 가운데 6.9%에 해당하는 4,990명에 그친 것으로 조사되었다(노대명, 2004 재인용).



자료 : 삶의 질 향상기획단(2000. 1 : 34)

<그림 1> 자활지원사업의 개념적 모형

그러나, <그림 1>에서 제안된 자활지원사업의 모형은 자활사업을 담당하는 자활기관의 역할과 서비스를 염두에 두지 않은 정책중심의 사업이라는 것을 알 수 있다. 즉, 제도가 마련되면서, 실천현장에서 자활사업을 직접적으로 수행하는 기관의 역할이 강조되지 않으며 고용창출과 삶의 질 향상, 사회적 연대강화라는 목적을 달성하게 하는 실천프로그램의 내용도 마련되지 못하였다. 또한, 내실을 기할 수 있는 전문 인력의 기준이 모호할 뿐 아니라 자활에 필요한 전문지식과 기술을 습득할 수 있는 교육과 훈련이 부족하여, 많은 실무자들이 경험을 통한 현장지혜(practice wisdom)나 수혜적인 가정복지사업 위주의 제한된 자활사업 수행경험에 의존하였다. 결과적으로, 자활후견기관의 양적 증가로 외형적인 확대는 이루어졌으나, 자활사업의 취약한 실천기반으로 인해 개별가구의 자활지원계획을 수립하여 다각적인 자활프로그램으로의 참여를 유도한다는 구상이 현실화되기에는 많은 한계가 있다(대통령비서실 삶의질향상기획단, 2000).

3. 자활사업에서의 사례관리

1) 사례관리의 필요성

사회복지실천은 개인과 집단과 지역사회의 적절한 사회적 기능을 나타내는 데 필요한 능력을 회복하고 강화시켜 주는 전문적인 활동이며, 동시에 개인과 집단과 지역사회가 그들이 바라는 목표에 합당한 사회적 조건들을 창조해 낼 수 있도록 돕는 역할을 한다(NASW, 1973). 이러한 사회복지실천의

시각에서 본 자활사업의 개입목표는 개인의 취업기능과 의식을 강화시키는 활동과 함께, 효과적인 빈곤정책으로서 자활사업이 정착되고 안정적 자립을 유지할 수 있는 제반 환경을 만들어 나가는 것이 된다. 즉, 삶의 질을 포함하는 자활의 수준에 이르도록 돕기 위해서는, 자활대상자의 특성을 파악하고 실제적인 지역사회 자원의 네트워크를 계획하고 구성하며 자활대상자에 대한 포괄적인 서비스 지원을 위한 사업기반을 확충하고 전달하는 일이 요구된다. 이러한 개입활동은 개인의 욕구와 상황에 관한 포괄적인 이해를 기반으로 개개인의 삶의 문제를 사회적 실체와 연결시키기 위한 개입의 틀을 제공하는 사례관리의 개념으로 함축될 수 있다. 사례관리는 서비스체계의 문제점을 개선하며 실천의 효과성을 높이기 위해 제안된 대표적인 통합적 실천모델로서, 복합적 욕구를 갖고 장기적 보호를 요하는 지역사회의 다양한 대상에게 적용되고 있다. 즉, 노인, 아동, 장애인 등 사회적으로 소외된 대상자들을 위한 체계적이며 지속적인 지역사회보호 프로그램으로 제안되고 있는 사례관리는 포괄적인 욕구에 대한 통합적 접근이라는 기본 틀을 제공하면서, 자활대상자의 다양한 복지욕구의 충족 뿐 아니라 자활지원제도의 발전방향 내에 이미 설정된 지역중심의 고용과 복지서비스의 연계체계를 구축하는 기반이 될 수 있다. 최근, 우리나라에서도 정신보건센터나 지역사회복지관과 같은 지역복지기관에서 사례관리를 많이 활용하고 있다. 그러나, 서비스의 조정과 자원의 연계를 위한 사회복지사의 적극적인 역할과 서비스환경의 변화를 위한 클라이언트의 참여가 강조되지 않으면서 전통적인 실천과정과의 차별을 보이지 못하는 경우가 많다(류상열, 1999 ; 이근홍, 2000 ; 정순둘, 2001). 사례관리에 관한 전문적 지식과 경험이 부족하며 복지서비스를 위한 인프라가 열악한 자활분야에서 통합적인 지역사회보호체계를 기반으로 한 이상적 형태의 사례관리를 운영하는 데에는 더욱 큰 한계가 있으나, 자활 대상자가 안정적인 자립상태를 유지하도록 돕는 전문적인 사례관리프로그램의 개발과 적용이 절실히 요구되고 있다.

2) 사례관리의 개입방향

(1) 개별화와 상황 중심적 사고를 통한 종합적 사례관리체계의 구성

인간과 환경사이의 상호교류와 총체적인 접근에 관심을 가진 통합적 접근은 다양한 삶의 영역으로 파급되는 빈곤의 문제(problems in living)를 파악하며 주변체계들에 대한 동시적 접근을 요구한다. 즉, 자활은 물질적, 사회적 빈곤과 노동으로부터의 소외를 극복하기 위한 개인과 사회의 노력으로서 인식되어야 하며, 이를 위해서는 개인의 의지와 노력 뿐 아니라 법적 제도적 지원과 사회적 서비스를 제공해야 한다. 이를 통해, 개인이 직접적으로 겪는 빈곤의 현상에 대한 일회적, 단편적, 비체계적인 지원의 문제점을 개선하고 각 개인들을 지역사회에서 안정적으로 지원하며 지역사회의 통합으로 이끌 수 있게 된다. 이런 맥락에서 자활사업은 경제적 자립을 위한 고용서비스이기보다는 개인 및 가족의 다양한 복지욕구에 대처할 수 있는 포괄적인 사회적 지원서비스로서 기능을 하게 된다. 이러한 종합적 지원체계를 효과적으로 운영하기 위해서는 자활대상자의 상황과 욕구를 중심으로 개별적인 서비스를 체계적이며 지속적으로 관리하는 실천모형의 필요성이 제기된다.

국민기초생활보장법의 수급대상자중 근로능력이 있는 조건부수급자들이 참여하는 자활사업의 문제점 가운데에는 자활사업대상자의 특성을 반영한 수요자 중심의 프로그램과 부가적 서비스가 미흡하게 제공되었다는 지적이 있다(김교성 · 강철희, 2003, 노대명, 2004). 이는 근로의욕과 능력 중심으로 자활의 가능성을 판단하고 대상자를 분류함으로써, 개인의 다양성을 기초로 자활에 장애가 되는 개인의 생리심리사회적 요인들에 대한 고려가 자활지원제도 내에서 이루어지지 않은 결과이다. 자활의 장애요인에 관한 연구들에 의하면, 취업을 통한 경제적 자활은 교육수준과 연령, 건강상태, 정신장애, 약물의 사용과 같은 개인적인 요인과, 가정으로부터의 스트레스나 가구원이나 미취학자녀의 수, 질병 및 만성질환이 있는 가구원의 존재여부 등 가구관련 특성에 의해 영향을 받는 것으로 조사되었다. 우리나라의 연구에서도 경제적 자활의 장애요인으로 전문기술과 직업경력 이외에, 사회심리적 문제, 자녀양육과 교육의 문제, 본인 및 가족구성원의 건강과 간병의 문제, 주거문제, 가족과 관련한 문제 등이 제시되었다(강남식 외, 2002 ; 김교성 · 강철희, 2003 ; 김경휘, 2002). 이러한 개인 및 가구요인들은 빈곤의 원인인 동시에 탈수급의 장애요인이 되기 때문에, 자활사업참여자가 처한 개인과 가족상황에 대한 개별적인 관심과 서비스 지원활동이 포함되지 않는 경우 자활의 장기적인 목표가 달성되는 것은 어렵다.

그러나, 자활대상자와 그 가족의 특성을 파악하고 자자들의 개별적인 욕구를 위해 기관내에서 제공되는 서비스는 미흡하다. 또한, 포괄적인 서비스의 계획과 개입의 필요성을 인식하는 경우에도 지역사회내의 자원을 활용하고 기관들간의 연계를 전문적으로 실행할 수 있는 이론적 기반과 실천적 경험이 부족하다. 효과적인 빈곤프로그램의 모델을 제시하고 있는 삭스(Sachs, 1975)는 단순한 기술적, 행정적 지원이 아닌 경제적, 심리적, 사회적 측면의 총체적인 접근이 가능한 프로그램의 개발을 통해 빈곤의 고리를 끊을 수 있다고 주장한다. 자활사업 참여자를 위한 효과적인 자활대책이 이루어지기 위해서는 경쟁력 향상을 통한 개인의 자립을 강조하는 자활의 개념에 그치기보다는, 근로의사가 있음에도 불구하고 현실적으로 일자리를 찾지 못하고 결과적으로 사회의 주류에서 벗어날 수밖에 없었던 다양한 요인들에 대한 인식과 접근이 필요하다. 이는 곧 도시빈민의 삶을 중심으로 각 대상자별로 요구되는 특정 서비스들을 포괄적인 서비스 체계 내에 포함시켜야 한다는 의미이다. 예를 들어, 대상자의 특성에 따라, 저소득층 기혼여성의 자활이나 취업을 위해서는 민간단체 및 사회복지기관의 보육서비스나 재가복지 서비스, 자녀교육지도 등의 사회적 서비스가 함께 지원되도록 자활지원계획을 수립하며 그 밖에 상담프로그램이나 의료서비스, 법률서비스 등이 대상자의 욕구에 적절하게 제공되도록 서비스를 조정하고 점검하는 과정이 필요하다(백선희, 2000, 이강익 외, 2000).

(2) 역량강화적 접근에 기초한 주체적인 참여와 자율적인 운영

자활사업은 정규노동시장에서 비자발적으로 소외된 취약한 노동자 계층을 대상으로 한다. 특히, 대량실업과 불평등한 사회 구조 속에서 다양한 부정적인 경험과 삶의 소외를 느끼는 이들이 자신의 삶을 통제할 수 있는 능력을 가진 주체자로서 동기부여가 되고 자존감(self-esteem)을 회복하기 위해서는 본인의 내면적인 성찰뿐 아니라 주변환경으로부터의 소외를 극복하는 변화가 수반되어야 한다. 이는 주변상황에 대한 포괄적인 이해 없이 개인에 대한 자활의식을 강화시키려는 노력이 자신을 스스

로 관리하고 자신의 미래와 생계를 책임질 수 있는 사람으로 변화되어야 한다는 인식으로 인해 오히려 자신의 삶을 통제하고 있는 외부세계에 대한 무능감과 패배감을 키울 수 있기 때문이다. 즉, 대상자의 안정적인 탈 빈곤이 이루어지기 위해서는 자활에 대한 심리적, 경제적 인센티브와 함께 자활의지를 고취시키고 지원할 수 있는 다양한 서비스와 활동이 필요하다. 특히, 빈민들이 자활의지와 능력을 극대화하고 주인의식을 갖도록 하기 위해서는 개인적 동기와 생산성을 자극할 수 있는 경제적 보상과 연대감, 협력, 동일시를 통한 심리적 유능감 등의 향상이 필요하다고 한다(이문국, 2000).

사회복지 전문가는 빈곤의 결과만을 다루는 미시적 전문가라는 비판을 받기도 한다(Maguire, 1991). 이는 사회복지사들이 클라이언트의 문제에 영향을 미치는 사회, 환경적 조건과의 상호영향력을 파악함으로써 개개인의 욕구나 문제에 개입하며 동시에 이를 사회적 구조나 조건의 변화와 연결시켜야 된다는 사실을 인식하고 이를 쟁점화시키는 기술이 부족하다는 사실과 무관하지 않다. 빈곤문제에 적극적으로 대응하지 못하는 사회복지 전문직의 사회적 기능에 대한 비판이 제기되고 있음에도 불구하고(Johnson and Schwartz, 1997), 사회복지사를 위한 전문 교육이나 기관에서의 업무는 지역사회에서 사회복지사의 능동적인 참여와 활동을 이끌어낼 수 있는 적극성과 진보성을 길러내지 못하고 있다. 지역사회복지관은 그 동안 여러 현실적 여건으로 현장밀착형의 지역복지사업을 수행하는데 있어서 한계를 보여왔다. 자활후견기관을 위탁받은 사회복지관의 경우(전체 기관의 약 ⅔), 가정복지사업을 담당했던 사회복지사가 자활센터의 업무를 책임지는 경우가 많다. 이 때 사업수행 방식의 본질적인 차이를 이해하며 기관간의 특성을 살리며 발전적인 협력적 관계를 구축하는 것이 중요하다. 특히, 빈곤, 환경, 주택 등의 지역사회문제에 주민조직화를 통한 적극적 개입역할을 담당해야 하며 동반자적 관점과 태도를 유지하려는 인식과 노력이 필요하다. 정부의 보수적이며 상부하달식 사업에 익숙한 사회복지사에 비해, 지역운동을 통해 자활사업에 참여하게 된 활동가들은 가부장적이며 권위적인 전문가의 태도를 견제하며 일상생활에서의 지역사회 주민들과의 밀착된 경험과 적극적인 사회운동적 활동을 통해 역량강화를 위한 실무자의 능력을 축적해 온 것으로 파악된다.[5] 한편, 이들 시민사회운동가나 지역활동가들은 심리정서적 기능이나 대인관계의 문제에 효과적으로 개입하기 위한 개인 또는 집단 대상의 실천지식과 기술 등에 관한 체계적인 교육과 훈련이 이루어지지 못한 제한점을 갖는다. 빈곤으로부터 파생되는 심리사회적 문제를 궁극적 목표인 탈빈곤의 우선적 실천과제로서 인식하며 자활사업참여자 개인과 가족의 욕구에 효과적으로 개입할 수 있는 실천기술을 갖추려는 노력을 통해 전문적 활동성을 갖게 된다.[6]

---

5) 활동가와 지역주민과의 관계에 대해 "항상 수평적이고 호혜적인 관계가 강조되어 왔다. 이것은 워커 클라이언트 관계와는 다른 것이다. 공동체 운동에서는 삶의 교류를 통해서 자기자신과 다른 사람에 대한 애정과 관심을 키워나가도록 돕고, 그런 과정에서 참여자들이 스스로를 조직하고 자신들의 문제를 해결하는데 나서게끔 하는 것을 목표로 삼아왔다"고 표현하고 있다(남기철, 2003 재인용).

6) 신명호와 김홍일은 현재의 자활지원사업의 문제를 다음과 같이 언급하고 있다. "조건부 수급권자들이 종래의 생산공동체 참여자들처럼 공동체 논의에만 집중할 수 있을 정도로 건강하고 의욕적이지 않은 반면 다양한 복지서비스를 제공해 주어야 할 정도로 심신이 피폐해 있다는 것이다. 이에 따라 자활사업종사자들은 그 대상의 부적합성 때문에 자활이전에 일차적으로 복지상담과 서비스를 공급하는 복지사로서의 역할까지 할 수밖에 없다(남기철, 2003 재인용).

(3) 사회망 개발(Networking)과 연대적 노력을 통한 사례관리 프로그램으로의 발전

자활지원 사업을 위해, 공공기관과 민간기관은 파트너십[7]을 통한 역할분담과 협력체계를 이루어야 한다. 또한, 공공기관과의 파트너십과 함께, 민간기관은 지역에 적절한 자활사업을 개발하고 사업에 필요한 인적, 물적 자원을 확보하며 적합한 대상자를 발굴하기 위해 지역내 타민간기관들과의 교류와 협력을 촉진시켜야 한다. 자활후견기관이 지역내의 자활기관으로서 포괄적인 사업을 진행하기 위해서는 개별기관으로서의 정체성을 뛰어넘어 법인내 관련기관 뿐 아니라 지역내 타 기관들이나 주민들과 유기적 관계를 유지하며 지역사회내의 자활지원을 위한 사회망 개발하고 가용자원과 서비스를 적절히 활용할 필요가 있다. 특히, 기존의 가정복지 사업을 통해 저소득층에 대한 자립지원서비스를 제공해 왔던 지역사회복지관이 자활후견기관을 운영하는 경우에는 기관내의 가정복지사업과 차별화시키며 적극적으로 지역내 기관들과의 연계와 협조를 이루어 나가는 전환이 필요하다. 이를 위해서는, 개별 자활기관들간의 의견을 조율하고 자활기관들의 공동사업을 수행하며 전체적인 자활사업의 방향성을 세워 나감으로써 자활지원사업이 지역 내에서 효율적으로 추진되도록 기능하는 자활기관협의체[8]의 역할을 활성화시킴이 것이 필요하다. 국민기초생활보장제도 시행을 위한 업무지침에는 시군구마다 지역자활지원 네트웍을 구축하여 고용서비스를 제공하는 조직들과 사회복지서비스를 제공하는 조직들간의 밀접한 파트너십을 형성하고 지역자활지원계획에 따라 공공, 민간기관이 제공하는 자활지원 서비스를 연계, 조정하도록 제도화하고 있다(보건복지부, 2000). 지역내 또는 인접지역의 자활관련 기관간의 연계망 개발과 연대적 노력은 제한된 자원을 보다 효율적으로 클라이언트에게 연결하는 사례관리자의 기본적인 중개기능을 활성화시킬 뿐 아니라, 지역내 기관들간의 조정기능을 원활하게 하며 개별 사례관리자의 의지만으로 접근하기 어려운 중범위 또는 거시적 차원에서의 기관과 전달체계의 변화까지도 가능하게 한다.

3) 사례관리의 유형과 대상

자활사업의 궁극적인 목적은 참여자의 빈곤으로부터의 탈출이다(Long, and Holle, 1997). 즉, 안정된 일자리가 마련되기 이전에 한시적으로 활용되어야 하는 자활근로 사업의 성공여부는 단계적 흐름을 통해 참여자를 자립으로 유도하는 체계적인 전이적 프로그램(transitional program)의 기능여부에 달려 있다. 사례관리의 대상을 구체화하는 것은 대상자에 적합한 목표와 단계별 프로그램의 적용을 통해 프로그램의 효과성을 높인다. 이는 자활사업 참여자의 특성에 따라 필요한 지지적 서비스와 효과적인 사례관리의 유형이 다를 수 있기 때문이다. 김수현(2000)은 자활사업을 대상자의 특성에 따라

7) 이문국(2000)은 정부와 민간기관의 관계를 종속-흡수나 소모-투쟁이 아닌 "창조적 긴장관계"로서 발전적 동반자 관계가 되어야 한다고 강조하고 있다.

8) 이인재(2000)는 지역자활협의체의 참여주체로 사회복지활동가 또는 사회복지기관, 종교단체, 경제계, 전문가 단체, 학계, 노동조직, 지역시민사회단체, 자활사업 참여자(사회복지서비스 이용자)들이 포함되어야 하며, 운영주체는 지역자활운동가나 전문가의 지도력중심으로부터 점차 수급자 집단의 자조적인 형태로 변화되어야 한다고 주장한다.

재활, 자활, 자립의 3가지 단계로 나누어 설명하고 있다. 1단계인 재활단계는 육체적, 정신적으로 노동능력과 의지를 상실한 사람들이 근로의욕이나 능력을 회복시킬 수 있도록 지원하는 사업이며, 2단계에서의 자활사업은 실직이나 불안정한 고용상태에 있는 사람들에게 자활근로나 자활공동체의 참여를 통해 취업이나 창업의 기회를 갖고 자립으로 유도하는 사업이다. 마지막 3단계는 불안정한 고용상태에 있는 사람들이 안정적으로 독립생활이 가능하도록 지원하는 사업으로 구성되어 있다. 포괄적인 의미에서의 자활은 1단계의 재활부터 3단계의 안정적인 자립까지를 포괄하나 자활지원 사업의 주 대상은 2단계로서, 이때의 대상은 국민기초생활 보장법 상의 조건부 수급자와 일부 차상위 계층[9]으로서 자활능력이 부족한 미취업자가 해당된다.

서비스의 공급주체는 다를 수 있으나, 원칙적으로는 1, 2, 3단계에 있는 모든 빈곤층이 지역복지차원의 사례관리 대상자에 포함될 수 있다. 조건부 수급자중 알코올이나 약물, 정신장애 등으로 자활사업에 참여할 수 있는 근로능력이 부족하거나 자활의지가 미약한 조건부 수급자[10]는 근로의욕이나 능력을 회복시키기 위한 전문적인 재활모델의 사례관리가 필요하다. 와일과 칼스(Weil and Karls, 1985)가 제시한 치료자 모형(Therapist-Case Management Model)에서는 사례관리자와 클라이언트와는 클라이언트의 욕구와 문제를 중심으로 한 치료적 관계를 강조한다. 사례관리자는 석사학위 이상의 학력과 임상 훈련을 받은 사회복지사가 적합하기 때문에 정신보건센터나 사회복귀시설과 같이 전문적인 정신보건 관련서비스를 제공하는 기관이 적합하다고 볼 수 있으며, 이 모형에 기초하여 재활사업을 담당하는 기관의 사례관리자는 정신장애나 약물중독과 같은 심각한 취업장애 요인과 관련한 정신보건 관련 서비스를 취업프로그램과 연계해 단계적으로 개입하게 된다.

본 연구의 주 대상이 되는 자활지원사업 참여자를 위한 사례관리는 다양한 사회적 위기로부터의 위험을 줄여주는 지역사회차원의 사회적 서비스와 결합된 형태의 사례관리모형이 적합할 수 있다. 중개모형(Broker Model) 또는 통합모형(Genenralist Model)이라고 불리는 가장 단순하며 일반적인 유형의 사례관리가 이에 해당한다. 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 줌으로써 서비스의 효과성을 높이는 것이다. 자활사업 대상자 가운데 취로형 자활근로사업과 자활공동체사업에 참여하는 개인들의 특성을 살펴보고 서비스의 연결을 위한 간접적 개입서비스 이외에 임상적 개입을 포함한 직접적 개입서비스도 제공한다. 이 경우, 서비스의 중개와 조정역할 뿐 아니라 사례관리자의 지지적 역할과 개입을 강조하는 지지모형을 적절히 조합하는 것도 가능하다(Moore, 1990; Weil and Karls, 1999; Rubin, 1987). 또한, 서비스 전달체계 내의 자원이 부족한 상황에서는 사례 관리자가 서비스의 연결 뿐 아니라 자원을 개발하고 조정하는 역할을 동시에 수행할 필요가 있다.

---

9) 자활지원체계가 빈곤선 이하로 떨어지기 전에 적절한 자립지원의 제공으로 빈곤을 예방한다는 취지로 현행 생활보장 대상자인 장기 실직자뿐만 아니라 잠재적 빈곤계층인 차상위 저소득 계층도 대상자로 확대 적용시킨다는 계획이다.

10) 사회복지 전담 공무원에 의한 본인과 가족 면담 결과에 따라 자활의욕이 상, 중, 하로 구분할 때 하에 해당하는 자와 알코올이나 약물중독, 정신장애로 판단되는 경우에는 재활프로그램에 의뢰한다.

4) 사례관리자의 역할

자활후견기관은 저소득층 가운데 근로능력이 있는 자들이 창업 또는 취업을 하고자 할 때 초기에 부딪힐 수 있는 각종 위험부담과 초기비용을 줄임으로써 자영창업 및 취업의 분위기를 조성하고 확산시켜 저소득층의 자활을 촉진하고 조기에 자립, 안정할 수 있도록 종합적으로 지원하는 보육센터를 의미한다(석재은, 2000). 이에 적합한 자활후견기관의 구체적인 사업으로는 ① 자활의욕 고취를 위한 교육, ② 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선, ③ 생업자금 융자 알선, 자영창업 지원 및 기술, 경영지도, ④ 자활공동체의 설립 및 운영지원, ⑤ 기타 자활을 위한 각종사업(수급 자 또는 차상위 계층의 부업소득 향상을 위한 부업장의 설치 및 운영사업, 자활공동체 또는 부업장의 운영을 위한 후원의 알선사업, 수급 자 또는 차상위 계층의 자녀 교육 및 보육을 위한 자활지원기관의 설치 및 운영사업, 기타 보건복지부령이 정하는 자활을 위한 사업) 등이 있다(보건복지부, 국민기초생활보장법 제 16조-17조, 동법 시행령 제 22조-제 26조, 시행규칙 제 27조-제 30조, 2000). 자활후견기관의 기능이 위에서 규정하는 사업범위로 제한되는 경우, 자활후견기관 실무자의 역할[11]은 삶의 질 향상을 위한 복지 전문가의 특성을 적절히 반영하지 못하게 된다. 이는 대부분 생산공동체의 특성을 살리기 위해, 기존의 사회서비스 기관에서 강조되지 않던 경영마인드나 전문적 경영기법을 강조하며 자활사업별로 요구되는 구체적인 전문 기술의 향상과 수익성을 높이기 위한 역할에 치중하기 때문이다.

이와 관련하여 자활후견기관의 사례관리자는 클라이언트와 지역사회 지원체계와의 상호작용을 촉진하며 자원의 개발과 클라이언트를 옹호하는 역할을 담당하며 일자리제공의 차원을 넘어선 포괄적인 지역사회보호를 위한 서비스전달체계의 변화를 위해 노력할 필요가 있다. 자원의 개발을 위해서는 지역사회 내에서 비공식 · 공식 지원체계에 대한 관심을 갖고 이를 면밀히 분석하면서 클라이언트에게 필요한 서비스를 제공하는 사례관리자의 역할이 요구된다. 또한, 클라이언트의 권리를 옹호하고자 하는 사례관리자는 자활사업에 참여하는 개개인이 자신의 삶을 통제할 수 있는 주체자로서의 능력을 기르는 동시에 이러한 과정에 장애가 되는 사회적 조건을 제거해 나갈 수 있는 능력을 개발하도록 원조하는 역할을 담당해야 한다. 즉, 사례관리자는 역량강화적 접근에 기초하여 자활사업참여자 개인의 인지적인 변화와 함께 이를 안정적으로 증진시킬 수 있는 집단적, 지역사회, 사회적 차원에서의 동시적이며 포괄적인 개입을 시도해야 한다. 가깝게는 자활과정에 참여하는 전문가와 동료들 사이의 대인적 관계[12]로부터, 지역사회에서의 공동선(common good)을 위한 참여와 소속감, 제도적인 불이익이나

11) ① 창업 및 취업과 관련된 정보(지역사회 욕구 및 시장조사, 지역별 특성 및 욕구에 적합한 업종개발 관련 정보, 업종에 대한 필요 자본규모나 운영상의 필요기술 및 경영기법과 관련된 정보, 지역 내 취업정보)를 제공하는 정보제공의 역할, ② 운영상에 필요한 기술이나 경영기법에 관하여 교육(직업훈련 알선 및 훈련, 경영교육, 적성검사, 지역 내 상호공동체 교육)하는 역할, ③ 지역내의 자영창업과 취업을 지원하기 위한 업무(시설지원, 경영 및 기술에 대한 상담 및 정보의 제공)를 종합적으로 지원하는 보육기능 ④ 창업자금을 융자하거나 알선하는 기능(복지관련 자금지원 대행업무, 은행 및 제 2금융권으로부터의 융자알선, 가입자를 중심으로 한 신용협동 조합체의 구성 등).

부당성에 대한 변화가능성 등이 고려되어야 한다. 아울러, 지방자치단체가 민간기관의 자활사업이 안정적으로 진행될 수 있도록 지원의지나 지원방식에 관한 구체적인 안을 마련하고, 자활사업 수행 과정을 이해하고 전문적으로 협조할 수 있는 전담직원과 행정적 지원체계를 확립하도록 촉구하는 거시체계 수준의 개입역할도 필요하다.

석재은(2000)은 자활후견기관이 주민운동의 성격을 내포하는 것으로 지역사회의 문제를 예방하고 주민의 연대감을 조성하며 지역주민의 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 한다고 기술하고 있다. 자활지원업무를 위탁받은 민간기관들은 공공기관에 비해 조직의 안정성과 지속성이 부족하며 역할 및 과업에 대한 규정이 명확하지 못하며 근무조건이 열악할 가능성이 높은 반면 조직의 탄력성과 책임감, 응집력이 높으며 창의적인 활동이 가능하므로 지역특성에 맞는 효과적인 자활사업의 수행가능성이 높을 수 있다. 이러한 개입역할을 적절히 수행하기 위해서는 사례관리자가 전문교육을 통해 개별대상자 및 지역사회에 대한 포괄적인 접근 기술을 익히며 지역에서의 활동에 필요한 이론적, 실증적 자료를 얻어야 한다. 아울러, 현장에서의 실무자 교육을 위한 지역별, 기관별 교육 안을 개발하여 전문적 사례관리를 수행할 수 있는 능력을 길러야 한다. 또한, 한시적 일자리 제공목적이 아닌 근로의욕 고취 및 자활능력을 향상시킬 수 있는 지지적 개입을 위해 사례관리자는 자활사업 참여자와 직원들 간의 관계유지, 나아가서는 지역사회 통합에 관한 창의적이며 구체적인 아이디어를 활용해야 한다. 사례관리는 사례관리자 스스로의 주관적인 이해와 적극성, 활동성에 크게 의존할 수 있으나, 개인이 대응하기에는 많은 한계가 있기 때문에, 실무자모임을 통해 상호지지를 제공하고 정보나 의견을 교환하면서 정책적 변화를 위한 전략[13]들을 공유하는 일도 중요하다고 한다(Maguire, 1991).

4. 결론 : 요약 및 제언

2000년 국민기초생활보장법의 시행은 공공과 민간의 네트웍을 통한 적극적 자활사업 실천을 위한 환경이 조성되는 계기가 되었다. 이는 지역사회 내에서 실직자에게 일자리를 제공함으로써 지역주민의 생활안정에 기여하며 지역사회의 자원 활용과 지역개발의 시너지 효과를 기대하게 한다. 특히, 생산적 복지의 의미에 관한 논쟁과 무관하게, 빈곤으로부터 자립하여 스스로 선택할 수 있는 삶 속에서 삶의 질을 누릴 수 있다는 것은 매우 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나, 제도적 관심에 비해 현장의

12) 이 때, 전문직에서 강조하는 전문가로서의 권위는 대상자의 적극적인 참여와 결정을 존중해야 하는 실천과정에 장애가 될 수 있다. "나는 실업자들과 보다 깊이 있고 친밀하게 교류할 것을 권하고자 합니다. 그들과 함께 웃고 웃으며 그들과 함께 세계를 보는 노력을 해야 합니다. 그리고 그들을 가르치려는 시혜보다는 그들로부터 배우려는 노력을 해야 합니다. 그들은 무언가를 인식시키는 계몽의 대상이 아닙니다. 인식의 문제가 아니라 실업자들의 의식의 발전의 문제입니다"(전국실업극복단체 연대회의 정책담당자 수련회의 의견서 中)(이성수, 2000).

13) 빈곤문제의 현상뿐 아니라 구조적 원인의 변화를 도모하기 위한 사회복지 실천의 거시적 접근 전략으로는 정치적 행동(political action), 로비(lobbying), 동맹결성(coalition development), 지역적 교육(local education)과 자문(consultation), 풀뿌리 조직(grassroots organization) 등이 활용될 수 있다.

실천적 개입프로그램에 관한 논의와 이와 관련된 연구가 활성화되지 못함으로써, 자활사업의 효과성과 삶의 질을 동시에 높일 수 있는 지지적 실천 프로그램의 부재라는 문제를 낳았다. 자활지원사업이 기존의 소득 이전 프로그램과 달리 근본적인 탈 빈곤프로그램으로서 대상자의 안정적 자립지원을 이루게 하기 위해서는 자활사업 참여자의 자생력을 키워주고 이를 장기적이며 지속시킬 수 있는 프로그램의 구조화가 중요하다.

포괄적인 지역사회지지프로그램으로서 본 연구에서 제안된 자활사업의 사례관리는 제 3섹터형 자활사업의 한계인 인프라 구축과 서비스 지원체계의 문제, 참여자의 취업능력을 고취시킬 수 있는 접근 방법, 지역 내 연계망 개발에 소극적이었던 사회복지기관의 한계를 극복하며 자활사업의 활성화에 기여할 수 있다는 기대를 갖게 한다. 그러나, 주거, 보건, 교육, 고용과 같은 공공영역에서의 휴먼 서비스의 제도적 보장과 포괄적이며 체계적인 서비스 전달체계가 확립되지 않은 서비스환경은 역으로 사례관리가 효과적으로 기능할 수 없는 한계가 된다. 또한 민간 서비스기관들의 연계와 조정을 공식적으로 관리할 수 있는 권한을 가진 사례관리 주체[14]가 없으며 자활에 대한 개념이나 접근방법에 대한 전문지식과 현장경험을 가진 전문가가 제한되어 있는 상황에서 사회복지실천 프로그램인 사례관리를 지역사회차원에서 전문적으로 적용하는데 따르는 어려움이 크다.

그러나, 근로빈곤층의 저조한 탈빈곤율로 인한 자활사업에 대한 낙관적이지 못한 평가와 빈곤층의 심각한 사회문제가 제기되고 있는 현 시점은 자활사업의 긍정적 변화를 위한 학계와 실천현장의 이론적, 실천적 관심을 필요로 한다. 무엇보다, 최적의 삶의 질을 위한 개인의 사회적 기능향상과 사회적 조건의 조성이라는 사회복지 실천의 목표에도 불구하고, 빈곤문제에 대한 전문가로서의 역할에 충실하지 못했던 사회복지사가 자활사업과의 결합을 통해 다양한 주체들의 이념적 지향을 수용하며 우리 사회의 탈빈곤을 실천을 전문화하는데 기여할 것을 기대한다. 자활분야가 사회복지의 기본적인 가치와 목적에 부합된 실천적 개입을 필요로 하는 분야라는 인식과 함께 적용가능한 개입모형을 개발하고 이를 적용하려는 실무자의 노력이 필요하다. 무엇보다 자활사업의 목표를 생산성과 수익성으로 한정함으로써 삶의 질을 향상시키기 위한 노력이 인정받지 못하는 현실에 대한 도전적 자세가 요구된다. 개별기관 차원에서는 자활사업의 방향성과 원칙, 운영방안에 관한 여러 주체들의 논의를 통해 사례관리의 필요성을 고민하고 이를 전문적으로 수행하고 평가하기 위한 사례관리의 기본 틀을 구성해 나가야 한다. 끝으로, 자활지원제도가 탈수급 또는 경제적 자활을 넘어 삶의 질 향상이라는 장기적인 목표를 지향하며 효과적인 탈빈곤 정책으로 안정화되기 위해서는, 실천적 차원의 노력과 함께, 구조적 문제에 대한 제도적 차원에서의 관심이 필요하다. 우리 사회의 구조적 실업문제, 노동조건과 같은 기본적 여건들이 개선되지 않는 상태에서, 개인의 근면성과 생산성을 강조하며 근로를 통한 경제적 자립을 강조하는 자활의 개념은 소득보장 프로그램을 통해 자립단계로 이전하지 못하는 개인들에 대한 낙

14) 자활후견기관차원을 넘어선 지역사회기반의 통합적인 사례관리를 위해서는 지역사회의 일차적인 사회복지전달체계에서 활동하는 사회복지전담공무원이 적절하며, 이후 사회복지사무소나 자활전담공무원제도가 신설될 경우 이전되는 것이 적절한 것으로 제안되기도 한다. 여기에서는, 지역사회기반의 사례관리의 내용과 주체가 설정되지 않은 상황에서 자활후견기관의 효과적인 기능을 위한 사례관리의 적용에 초점을 두어 논의하기 때문에 자활기관실무자의 사례관리의 범위를 제한하지 않고 있다.

인적 시각을 가중시킬 수 있기 때문이다. 직업과 소득의 불안정으로 파생되는 모든 문제를 경제적 소득의 창출에만 의존하는 현 자활사업은 최적의 삶의 질을 위한 개인의 사회적 기능향상과 사회적 조건의 조성이라는 사회복지 실천의 목표와 일치되지 않는다. 우리사회의 탈빈곤 프로그램이 전문화되는데 기여하기 위해, 사회복지사는 다양한 주체들의 이념적 지향을 수용하며 자활사업의 방향성을 재검토하고 변화시키려는 노력이 필요하다. 이러한 노력을 통한 자활사업과의 성공적인 결합은, 기능에 충실할 수 있는 계기를 마련할 것으로 기대한다.

참고문헌

강남식 · 신은주 · 성정현. 2002. "여성조건부 수급자들의 실태와 자활의욕에 관한 연구". 사회복지연구, 19: 23-50.

김교성 · 강철희. 2003. "취업대상 조건부수급자의 경제적 자활로의 진입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구". 한국사회복지학, 52: 5-32.

김수현. 2000. "지역사회 중심의 자활지원: 그 이상과 현실". 전국실장단회의자료집, 한국자활후견기관협회.

남기철. 2003. "사회복지실천에서의 빈곤대책 프로그램". 2003년도 한국사회복지연구회 학술대회자료집, pp. 159-185.

노대명. 2004. "자활지원제도의 문제점과 개선방안". 한국사회복지연구회발표자료(미간행).

노대명. 2002. "자활사업에 대한 평가와 전망". 동향과 전망』 53.

대통령비서실 삶의질향상기획단. 2000. 공동체와 함께 하는 자활지원, 서울 : 도서출판 퇴설당.

류상열. 1997. "재가복지봉사센터에서의 사례관리 과정에 관한 연구". 한국사회복지학』 22: 120-143.

백선희. 2000. "성주류화의 관점에서 본 저소득 실업자에 대한 분석과 자활사업 정착을 위한 정책제안". 한국사회복지학, 43: 76-105.

보건복지부. 2003. 보건복지부 자활지원과 내부자료(미간행).

보건복지부. 2002. 전국 표준화 자활사업 발전방안 및 매뉴얼 개발.

보건복지부. 2001. 2001년도 국민기초생활보장제도 주요사업내용 및 행정사항.

보건복지부. 2000. 2000년 국민기초생활보장사업 안내.

석재은. 2000. "자활지원센터의 기본구상과 정책과제". 한국보건사회연구원자료(미간행) http://www.jahwal.or.kr.

신명호. 2000. "제3섹터형 자활사업의 현황과 과제". http://www.iska.or.kr.

유태균. 2003. "자활사업 참여가구중 근로가구와 비근로가구의 특성에 관한 탐색적 고찰". 사회복지연구, 22 : 161-199.

김경휘. 2004. "소득이전 후 자활사업 참여자의 경제적 어려움 정도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구". 2004 비판과 대안을 위한 사회복지학회 춘계학술대회자료집, pp. 125-151.

이근홍. 2000. "정신보건에서의 케이스 매니지먼트 실천방안". 한국사회복지학회 춘계학술대회자료집, pp. 741-754.

이문국. 2000. "도시빈곤지역 조직사업의 전통과 자활지원센터의 실천 · 계승적 의의". 한국자활후견기관협회자료(미간행) http://www.jahwal.or.kr.

이성수. 2000. 전국실업극복단체 연대회의 정책담당자 수련회의자료집.

이인재. 2000. "자활사업 특성과 정책과제". 자활모임자료(미간행) http://www.iska.or.kr.

이상록. 2003. "자활사업에 대한 자활사업 참여자의 인식과 태도가 자활사업의 성과에 미치는 영향". 사회복지연구, 21 : 105-136.

이상록 · 진재문. 2003. "지역사회 탈빈곤 정책의 효과분석". 한국사회복지학, 52 : 241-272.

이장원 · 김수현 · 김영미. 1999. "저소득층 자활사업의 의의와 지원방안". 실업대책으로서의 저소득층 자활대책에 관한 정책간담회. 한국노동연구원.

임상사회사업연구회. 1999. 사회복지 실천과 임상사회사업, 서울: 학문사.

정순둘. 2001. "재가노인을 위한 사례관리 네트워크 분석". 한국사회복지학, 46 : 404-426.

Austin, D. M. 1983. "The Flexner Myth and the History of Social Work." *Social Service Review* 57 : 357-376.

Coulton J. C., and J. Chow. 1995. "Poverty." pp 1867-1878. *In Encyclopedia of social work*(19th ed., Vol.3), edited by R. L. Edwards. NASW.

Fisher, R., and H. J. Karger. 1997. *Social Work and Community in a Private World*. New York, N Y : Longman.

Johnson, L. C., and C. L. Schwartz. 1997. *Social Welfare: A Response to Human Need*. Needham Heights, MA : Allyn and Bacon.

Long, D. D., and M. C. Holle. 1997. *Macro Systems in the Social Environment*. Itasca, IL : F. E. Peacock Publishers.

Maguire, L. 1991. *Social Support Systems in Practice: A Generalist Approach*. Silver Spring, MD: NASW Press.

Moore, S. 1990. "A Social Work Practice Model of Case Management." *Social Work* 35(5) : 444-448.

NASW. 1973. *Standards for Social Service Manpower*. Washington, DC: National Association of Social Workers.

Rubin, A. 1987. "Case Management." in *Encyclopedia of Social Work*(18th ed.), edited by A. Minahan(Ed.-in-Chief). NASW Press.

Walz, T., and V. Groze. 1991. "The Mission of Social Work Revisited: An Agenda for the 1990's." *Social Work* 36(6) : 500-504.

Weil, M., and J. Karls. 1985. *Case management in Human Service Practice*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

The Application of Case Management to the Self-support Program

Hong, Seon-Mee
(Hanshin University)

This article focuses on the use of case management in the Self-support program. Case management is a service modality which provides integrated services for people with multiple needs in the community. The goal to accomplish self-sufficiency of working participants in Self-Support Programs is positively affected by the efforts to reduce high social risks they are exposed. It is recommended that the agencies running Self-support programs apply case management to increase the quality of lives as well as the effectiveness of exiting statuses of conditional welfare recipients. Several service considerations of case management are recommended for the change in the structure and functioning of the Self-Support Program: Integrated view and contextualized thinking, empowerment-oriented approach, and a development of the community support system through networking. Types of case management and practice roles of the case manager applicable to the Self-Support Program are also recommended. Structural aspects of an organization, inter-organizational linkages and contextual factors need to be considered to improve problematic conditions that have not enough resources and appropriate authorities in providing case management functions.

Key words: case management, self-support program, conditional welfare recipients.

[접수일 2003. 3. 25 게재확정일 2003. 4. 30]