

근로미약자를 위한 자활사례관리 발전방안 연구

2021. 12. 30.



상지대학교 산학협력단
Research Center and Institutes, Sangji University

【연구책임자】

박지영 상지대학교

【공동연구진】

박수지 강릉원주대학교

이경화 한림대학교

현리사 서대문지역자활센터

제 | 출 | 문

한국자활복지개발원 귀하

본 보고서를 귀 기관과 용역계약(2021.7.1.)한 「근로미약자를 위한 자활사례관리
발전방안 연구」의 보고서로 제출합니다.

2021년 12월
연구책임자
박 지 영

목 차

요 약

I. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 내용 및 방법	4
II. 문헌연구	II
1. 자활사업과 근로미약자	21
2. 자활사례관리 개념분석	72
3. 근로미약자를 위한 자활사례관리 현장 사례분석	6 3
III. FGI 분석결과	4
1. 현장전문가 FGI개요	54
2. 분석결과1. 근로미약자 개념과 특성	6 4
3. 분석결과2. 근로미약자 대상 자활사례관리 수행경험	2 6
IV. 근로미약자를 위한 자활사례관리 발전방안	3 8
1. 근로미약자 자활사례관리 관점 전환: 경제적 성과중심에서 ‘생애자활’중심으로	4 8
2. 근로미약자 특성에 기반한 다축적(multi-axial) 자활사례관리 목표 및 성과체계 6구축	8
3. 합리적인 근로미약자 선별 기준 마련	9 8
4. 근로미약자 자활사례관리 환경조성 정책 강화: 인력 및 예산의 충분성 확보	2 9
5. 근거기반 자활사례관리 실현을 위한 자활데이터 항목 개발과 데이터 활용전략 방안 마련	97
참고문헌	9

표 목차

<표 1> FGI 참여자 구성	7
<표 2> 우리나라 근로능력평가의 하위요인인 신체적, 정신적 건강과 근로활동능력의 특성7.....	1
<표 3> 근로능력자와 근로무능력자 판정의 기준	0..... 2
<표 4> 근로능력이 없는 자로 판정되는 유형	1..... 2
<표 5> 자활역량지표	2 2
<표 6> 근로능력평가 예외자	4 2
<표 7> 시간별 자활근로 참여 가능 대상자와 적용기간	6..... 2
<표 8> 사례관리에 대한 다양한 개념정의들	7..... 2
<표 9> 사례관리 가이드 원칙	9 2
<표 10> 자활사례관리에 대한 다양한 개념정의들	0..... 3
<표 11> 전북진안지역자활센터 자활사례관리 특성	9..... 3
<표 12> FGI 참여자 구성	5 4
<표 13> 근로미약자 특성: 자활현장 관점	0..... 5
<표 14> 근로미약의 기능/역량특성	2... 5
<표 15> 근로미약의 자활역량 특성	6... 5
<표 16> 자기 선택적 근로미약의 특성	0... 6
<표 17> 근로미약자 대상 자활근로사업 운영 유형	2..... 6
<표 18> 근로미약자 대상 자활사례관리 수행 실태	5..... 6
<표 19> 근로미약자 대상 자활사례관리 긍정적 성과와 성과 요인들	3..... 7
<표 20> 근로미약자 자활사례관리의 한계	6..... 7

그림 목차

[그림 1] 연구수행체계	5
[그림 2] 질적 조사 및 분석과정	9
[그림 3] 농촌지역 근로미약자 자활사례관리 사례	6..... 3
[그림 4] 진안형 체계적 사례관리 모형도	8..... 3
[그림 5] 도시지역 근로미약자 자활사례관리 사례	0..... 4
[그림 6] 자활사례관리의 다측적 성과 프로세스	7..... 8

1. 연구의 배경 및 목적

□ 연구배경

- 자활현장에 밀려드는 근로미약참여자, 일자리 중심 자활사업 성과의 한계

-자활참여자의 근로역량 취약현상이 두드러짐에 따라 취·창업의 일자리 중심, 지속가능한 탈빈곤의 성과 기대가 낮아지고 정서적 자활을 비롯한 참여자의 내적 역량, 심리적 안정, 근로동기 강화 등을 집중한 비경제적 성과에 대한 관심 형성

- 탈수급에서 사회통합으로-자활정책 목표와 패러다임 변화에 따른 자활사례관리 실천 방안 필요

-탈수급 일변도의 부처 사업성과체계와 자활조직의 비체계적인 사례관리 운영구조의 한계를 극복하고 근로미약자에게 적합한 자활사례관리의 대안적 방안 필요성 대두

- 근로미약자가 성취가능한 자활목표 수립과 이 목표에 적합한 자활사례관리 환경 조성 필요

-사업단 운영에 집중된 자활현장에서 근로미약자가 소외감을 느끼지 않고 이들의 역량으로 성취가능한 자활 성과에 대한 재고 필요

-안정적인 자활사례관리를 위해서는 전문적인 사례관리 인력 확보 등 자활사례관리 환경 조성에 대한 정책적 관심 필요

□ 연구목적

- 근로미약자 대상 자활사례관리의 질적 근거 구축

근로미약자 및 자활사례관리에 관한 선행연구 및 사례 분석, 현장전문가 FGI를 통해 근로미약자 대상 자활사례관리 발전방안의 질적 근거 도출

- 기존의 다양한 자활사례관리 개념 분석을 통해 자활사례관리 개념 도출
- 근로미약자의 개념 정의
- 근로미약자 자활사례관리의 정책적 프레임 구성

○ 근로미약자에게 적합한 자활사례관리 발전방안 제시

- 정책적으로 고려해야할 근로미약자의 개념정의와 현장 관점에서의 근로미약 요소 제시
- 자활정책 및 실천적으로 지향해야할 자활사례관리의 주요 관점 제안
- 근로미약자특성을 고려한 자활사례관리 목표, 성과지표의 개선방안 제시
- 근로미약자 대상 자활사례관리를 자활 현장에서 효과적으로 수행하기 위해 정책적으로 재고하고 추진해야할 주요 과업 제시

2. 주요 연구결과

□ 근로미약자의 특성 및 정의

-자활현장의 경험과 인식에 기반한 근로미약자의 개념은 “건강, 성격, 근로 및 사회적 경험, 근로역량 부족 등 어떠한 이유로든 자활 진입 시점에 자활에 대한 의지가 부족하고 자활근로에서 요구하는 기본적인 역할과 관계를 수행하기 어려운 자”로 정의함

<표 1> 근로미약자 특성: 자활현장 관점

주제유형		내용
질병요인		<ul style="list-style-type: none"> • 신체·정신적인 만성질환 또는 장애를 가진 자 • 수술 1년 미만 또는 수술 후 미회복자 • 질병 유형 상관없이 질병잔존자
근로미약의 기능/ 역량 특성	심리적 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 알콜 의존을 극복하려는 의지 부족 • 공격성이나 폭력성에 대한 자기 통제력의 취약함 • 근무시간을 버티는 인내심 미흡
	자기관리 역량	<ul style="list-style-type: none"> • 근로의지 미약 • 출·퇴근 관리 및 유지 능력 부족
	상호작용 역량	<ul style="list-style-type: none"> • 타인의 감정, 행동을 이해하고 대처하는 대인관계 형성 및 유지역량 취약 • 자기감정을 전달하고 통제, 관리하는 감정관리 미숙 • 자기 생각 전달 또는 상대방과 다른 의견을 전달하는 소통능력 취약

		<ul style="list-style-type: none"> • 참여자의 부양가족 유무 및 부양 역량 수준
자활 역량	자활기본 역량의 미흡함	<ul style="list-style-type: none"> • 사회생활이나 직장생활경험의 부재 • 사회생활의 기본 소양 부족 • 불특정하고 복합적인 문제로 인해 자활에 적합한 기능을 수행하지 못하는 참여자
	자활 수행력의 취약함	<ul style="list-style-type: none"> • 자활의지 상관없이 일반자활근로사업에 참여가 어려운 자 • 어떠한 이유로든 일반 참여자에 비해 집중적 또는 더 많은 자원연계 등의 사례관리를 필요로 하는 자 • 노동의 결과물이 없거나 평균보다 적게 나오는 참여자 • 취·창업의 노동 시장에 진압할 수 없는 참여자
	센터통제의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> • 악성 민원으로 자활업무를 방해하는 자 • 센터 직원들의 통제와 관리가 어려운 자
자기선택적 근로미약		<ul style="list-style-type: none"> • 근로역량 상관없이 편한 일을 선호하는 참여자 • 노동보상(성과급)이 만족스럽지 않은 경우 힘들지 않게 일을 선택하는 참여자 • 자활을 과도하게 오래 머무르려 하거나 혹은 단순한 일자리로 활용하려는 참여자

□ 근로미약자 자활사례관리의 주요소 개념화

<표 2> 자활사례관리 주요소 개념

구분	개념
사례관리 대상	빈곤으로 인한 복합적이고 만성적인 문제, 욕구를 가진 자로서 노동 시장에서 활동의 제약으로 인해 자활사업에 참여하면서 자활에 요구되는 관계, 기능 등에서의 적응 문제를 겪는 자
사례관리 목표	궁극적으로 취·창업 및 자활·자립을 지향하지만 자활사례관리 과정에서 자활을 촉진하고 참여자의 근로역량강화와 노동시장 참여에 방해가 되는 요인을 제거함으로써 근로기회와 가능성이 제고되고 사회 구성원으로서의 위상 확립을 성취하는 것
주요기능	강점 및 임파워먼트 관점에 기반하여 참여자의 욕구와 문제를 사정하고, 이를 토대로 자활계획에서부터 사후평가에 이르는 사례관리 전 과정에서 상담, 모니터링, 근로기회 제공 등 자활에 요구되는 모든 서비스를 통합적으로 제공하는 것
자활사례관리의 통합적 정의	빈곤으로 인한 복합적이고 만성적인 문제, 욕구를 가진 자로서 노동 시장에서 활동의 제약으로 자활사업에 참여하면서 관계, 기능 등에서의 적응 문제를 겪는 자를 대상으로 궁극적으로 취·창업 및 자활·자립을 지향하되, 자활사례관리 과정에서 자활을 촉진하고 참여자의 근로역량강화와 노동시장 참여에 방해가 되는 요인을 제거함으로써 근로기회와 가능성이 제고되고 사회 구성원으로서의 위상 확립하기 위해 강점 및 임파워먼트 관점에 기반하여 참여자의 욕구와 문제를 사정하고, 이를 토대로 자활계획에서부터 사후평가에 이르는 사례관리 전 과정에서 상담, 모니터링, 근로기회 제공 등 자활에 요구되는 모든 서비스를 통합적으로 제공하는 사회복지실천방법

□ 근로미약자 자활사례관리 운영 실태 및 한계

<표 3> 근로미약자 대상 자활사례관리 수행 실태 및 한계

주제유형		내용	
운영 실태	근로미약자 사례관리 목적	잠재된 자활역량 개발및향상	<ul style="list-style-type: none"> • 근로능력 향상 • 노동탄력성 향상 • 근로미약자의 업무가능성 향상
		자활방해 요인제거	<ul style="list-style-type: none"> • 자활사업 참여의 장애가 되는 리스크를 없애는 것
		수급유지	<ul style="list-style-type: none"> • 생계안정을 위한 수급유지
	자활현장 근로미약자 선별방식		<ul style="list-style-type: none"> • 현장에서 적용하기엔 모호하고 불분명한 근로미약 선별 기준 • 참여주민에 대한 지속적인 관찰과 경험에 근거한 주관적 평가 • 센터 자체적으로 개발한 선별 기준과 진단표 적용 • 사례회의, 면접절차 등 센터 내 절차와 합의에 의한 선별
	근로미약자 자활사례관리 유형	자활사업단중심 사례관리	<ul style="list-style-type: none"> • 참여주민 개인 문제해결보다 사업단 참여를 전제한 사례관리
자활참여지역량 중심 사례관리		<ul style="list-style-type: none"> • 자활참여자들의 근로역량의 수준에 따른 체계적인 관리 	
장기관점의 근로역량통합 사례관리		<ul style="list-style-type: none"> • 근로미약자와 다양한 근로역량자들과의 통합적인 접근을 통한 상호모델링 • 자활사업을 통해 근로미약자의 사회적 관계망 확장 	
사례관리 한계	사례관리에 대한 과도한 투입부담		<ul style="list-style-type: none"> • 사례관리 과정은 동일하나 근로미약자의 경우 다른 참여주민에 비해 많은 에너지가 투입됨 • 근로미약자 유형별 적합한 교육, 커리큘럼 개발
	사업단의 근로미약자거부, 근로역량자의 퇴세		<ul style="list-style-type: none"> • 사업단의 근로미약자 거부, 퇴세, 갈등으로 인한 딜레마 : 근로미약자들만의 별도 사업단 구성시, 이들의 근로역량 개발 가능성 한계에 대한 우려 vs 일반 사업단에 근로미약자 투입시 사업단 성과, 성과급에 미치는 부정적 결과들 • 자활현장에서 반복되는 부정적 경험들
	사례관리만으로 대처하기 어려운 자활유지 방해요인들		<ul style="list-style-type: none"> • 고령화, 건강상실 등 시간흐름에 따라 점점 취약해지는 참여주민의 취약 요인들 • 근로유지를 방해하는 개인-집단-환경 간의 복합적인 문제들 • 자활의 본래 정체성보다 자활정책환경 변화에 맞춰야하는 자활현장의 불안정성
	불충분하고 부적합한 자활사례관리 시스템		<ul style="list-style-type: none"> • 자활에 대한 이해도가 낮은 사례관리자들의 역할 한계 • 근로미약자를 집중사례관리할 수 있는 사례관리 인력부족 • 사례관리자의 개입효과를 유지하는데 필요한 사업전담인력 부족 • 근로미약자를 위한 집중사례관리 수행에 요구되는 예산의 부재와 센터시스템의 부적합성

□ 근로미약자 대상 자활사례관리의 긍정적 성과

<표 4> 근로미약자 대상 자활사례관리 긍정적 성과와 성과 요인들

주제유형		내용
근로미약자 자활사례 관리	긍정적 성과	<ul style="list-style-type: none"> • 근로미약자로 구성된 사업단보다 역량통합적인 사업단에서 근로미약자의 적응력, 근로역량 등이 향상됨 • 정신질환, 출퇴근 관리의 어려움 등 근로미약자의 개인내적인 취약성이 극복되고 자활을 유지함 • 근로미약자를 위한 사업팀과 사례관리팀간의 협력시스템 안정화
	긍정적 성과요인	<ul style="list-style-type: none"> • 근로역량통합적인 사업단에서의 근로역량동료의 근로 모방, 학습, 그리고 기능적 숙련의 기회 확보 • 참여주민들이 합의한 공정하고 합리적인 성과금 지급 • 근로역량자 구성 사업단에서의 통합적인 상호작용과 협업 • 자활사업팀과 자활사례관리 전담인력 확보 • 사업팀과 사례관리팀 간의 구조·기능적 협력체계 구축

□ 자활사례관리자의 핵심 역량

- 자활센터 여건과 근로미약자의 역량, 그리고 자활정책에서 요구하는 성과를 통합적으로 조정하여 체계적인 사례관리전략 수립하는 역량
- 근로미약자 개인의 자활을 위해 대처해야할 욕구, 문제, 강점 사정 역량
- 근로미약자 사정 결과에 기반하여 자활 지향적인 사례관리 목표 및 서비스 계획 수립, 그리고 수행역량
- 근로미약자의 역량 수준에서 지속가능한 자활 실현을 위해 지역자원 개발과 네트워크를 구축하는 역량
- 종합적으로, '자활정책-지역사회 네트워크-자활센터 내의 근로미약자의 지원체계-근로미약자 개인 특성/역량'의 각 범주들을 통합하여 근로미약자자활을 위한 하나의 유기적인 자활사례관리 체계(system)를 구축하고 운영하는 역량

3. 근로미약자 자활사례관리를 위한 발전 방안

□ 근로미약자 자활사례관리관점 전환: 경제적 성과중심에서 ‘생애자활’ 중심으로

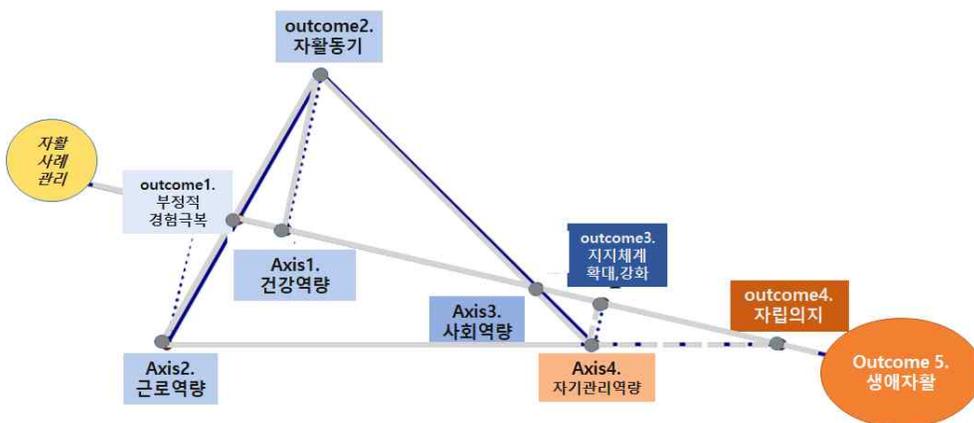
- 자활사례관리가 근로미약자의 내부자적 입장(emic)에 근거한 대안적인 관점과 지향성 전환해야함

- 자활사례관리 기능이 근로미약자의 노동가능성과 경제적 자활에 국한되지 않고 일자리를 통해 이들의 생애 전반에 회복, 탈의존, 자립역량 향상과 같은 삶의 긍정성을 지향하는 ‘생애자활’관점에서의 장기적이고 포괄적이고 자활사례관리 관점 재고 필요

□ 근로미약자 특성에 기반한 다축적(multi-axial) 자활사례관리 목표 및 성과 체계 구축

- 자활사례관리는 근로미약자의 자활진입에서 종결에 이르는 전(全) 과정에서 다양한 차원의 취약성(Axis1-4)을 극복하고 근로미약자가 자기 생애를 주체적으로 이끌어가기 위해 필요한 역량(outcome1-5)을 단계적으로 획득하도록 지원해야함.

- 이에 아래 [그림1]에서 제시한 바와 같이 사례관리 과정에서 획득한 질적, 양적 성과들을 정책적으로 인정하고 반영하는, 유연하고 개방적인 자활목표 또는 자활성과 체계를 제안함



[그림 1] 자활사례관리의 다축적 성과 프로세스

□ 합리적인 근로미약자 선별 기준 마련

- FGI를 통해 도출된 근로미약 특성은 다음과 같음

- 지속적인 치료가 필요하거나 장기간동안 사업단 참여에 제약이 되는 만성질환
- 수술 후 1년 미만이거나 그 후유증으로 사업단에서 요구하는 기능을 수행하기 어려운 경우
- 심각한 범주에 들지 않는 정신질환과 장애
- 정신질환, 알코올 중독, 성격적 특성, 이전의 부정적 경험 등 다양한 이유로 인해, 결과적으로 자활현장 적응이 어려운 자
- 근로동기, 자활의지가 낮은 자
- 대인관계, 사회성, 소통능력이 낮아 결과적으로 자활현장에서의 협력과 관계 형성이 어려운 자
- 갈등대처, 공격성 통제 능력이 취약하여 그 결과로 다른 자활참여자와 실무자에게 언어적, 행동적 폭력성이 발현되는 자
- 근로경험, 직장생활, 연령에 준하는 사회경험이 부족하여 기본적인 사회적 소양이 미흡하거나 형성되지 않은 자
- 65세 이상의 고령자로 다른 자활참여자 또는 다른 세대의 참여자들과의 관계, 소통, 협력에 어려움이 반복되는 자
- 자신이 감당하거나 기능하기 어려운 사업단 참여를 요구, 기대하는 자로 현실적 판단을 하기 어려운 경우 등

-정책적으로 자활현장에 대한 정기적인 질적, 양적 조사와 그 결과로 도출된 근로미약자의 특성을 지표화함으로써 자활현장에서 근로미약자를 합리적으로 선별하고 이들의 생애자활을 위해 자활사례관리 전략을 어떻게 구축해나갈 것인가에 대한 근거를 제공할 수 있어야 함

□ 근로미약자 자활사례관리 환경 조성 정책 강화: 인력 및 예산의 충분성 확보

-근로미약자 자활사례관리를 위한 합리적인 수준의 인력 배치 및 예산 지원

- 자활사례관리를 필요로 하는 모든 자활센터에 자활사례관리자 의무배치
- 자활사례관리자와 긴밀한 연계와 협력 통해 근로미약자의 사업성과를 관리할 수 있는 전담실무인력 확보
- 게이트웨이 담당 사례관리자와 사업단 사례관리자 분리 배치

- 자활사례관리 사업예산 확보 및 지원
- 합리적인 자활사례관리량에 근거하여 사례관리 대상 참여자 수 대비 적절한 인원의 사례관리인력 배치

-자활사례관리자의 안정적인 고용 및 처우 개선

- 자활사례관리자의 정규직화 또는 무기계약직 등 안정적인 고용 보장
- 정규직과 비차별적인 급여, 수당, 성과금 등 경제적 보상 체제 구축
- 자활센터 내 자활사례관리와 관련된 정책 및 실무 결정 과정에 참여하는 기회와 권한 부여
- 자활사례관리자 또는 다른 자활참여자의 안전을 위협하는 공격적이고 폭력적인 참여자에 대해 외부의 간섭이나 종용없이 공식적으로 대응 및 종결여부를 결정할 수 있는 자활센터 권한 부여

-근로미약자 자활사례관리자의 전문성 향상을 위한 체계적인 교육과정 개발

- 대학교육, 사회복지사보수교육 시스템에서 간과된 자활인력양성의 기회를 보완할 수 있는 체계적인 교육시스템 개발
- 자활진입 인력이 자활사례관리의 업무와 사례관리 업무를 수행하는데 요구되는 자활사례관리자의 기본 역량을 표준화
- 자활사례관리 인력의 핵심역량과 전문성 향상을 위한 단계적이고 체계적으로 전문화하는 교육커리큘럼 및 시스템을 개발, 운영

□ 근거기반 자활사례관리 실현을 위한 자활데이터항목 개발과 데이터 활용전략 방안 마련

- 자활정보시스템 상에 근로미약자를 비롯하여 자활참여자를 유형화할 수 있는 적합한 참여자 구분 항목 개발하여 데이터화
- 자활사례관리의 성과, 구조, 과정을 파악하고 분석할 수 있는 항목 또는 지표개발을 통해 자활사례관리에 대한 연구, 정책, 실무의 근거로 제공하고 활용가능하도록 전략 수립

I . 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구배경

□ 자활현장에 밀려드는 근로미약참여자, 일자리 중심 자활사업 성과의 한계

○ 최근 고용노동부의 취업성공패키지의 확대로 근로능력이 낮은 참여자들이 대거 지역자활센터로 투입되는 자활참여자의 근로역량 취약현상이 두드러짐(이은지·조준용, 2019). 따라서 취·창업의 일자리 중심, 지속가능한 탈빈곤의 성과 기대가 낮아지고 정서적 자활을 비롯한 참여자의 내적 역량, 심리적 안정, 근로동기 강화 등을 집중한 비경제적 성과에 대한 관심 형성

○ 이에 지역자활센터에 진입하는 근로미약 참여자들의 다양하고 복합적인 문제들, 즉 빈곤, 가족관계의 어려움, 정신질환과 불안정한 정서상태, 신체건강의 취약성 등의 욕구들을 통합적으로 대처할 수 있는 자활사례관리의 중요성 대두

※ 인천광역시 A지역자활센터의 경우,

참여자 137명을 조사한 결과 1개 이상의 신체질환을 갖고 있다고 응답한 참여자는 79%인 108명, 그리고 음주 53%, 자살사고 15%, 자살시도 5%로 전반적으로 신체 및 정신건강 상태가 취약하고 고위험군의 비율이 높은 것으로 나타남 (박지영, 2019).

□ 탈수급에서 사회통합으로-자활정책 목표와 패러다임 변화에 따른 자활사례관리 실천 방안 필요

○ 탈수급 일변도의 부처 사업성과체계와 자활조직의 비체계적인 사례관리 운영구조의 한계 극복 필요. 이와 더불어 자활사업 참여자들의 다양한 특성과 함께 근로능력미약자로만 점차 채워지고 있는 자활사업에 있어서 자활사업 참여자에 대해 획일적인 틀로만 제공되던 자활사례관리를 극복하고 새로

운 형태의 사례관리 접근이 필요함.(김경휘, 고동훈, 2013)

○ 자활사업 정책목표를 사람(개인)중심 자활모델 정립 및 경로 재설계를 반영한 자립지원전문서비스 강화 요구 증대됨. 이에 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)은 탈수급 일변도에서 사회통합형 지표 개발을 반영한 자립지원 전문서비스 확보 강조.

○참여자의 지속적인 사업단 참여를 통해 강점강화, 사회참여와 관계망 형성 등 인적·사회적 역량 강화를 가능케 할 수 있는 자활실천전략의 필요성 대두

□ **근로미약자가 성취가능한 자활목표 수립과 이 목표에 적합한 자활사례관리 환경 조성 필요**

○ 김자옥 외(2018)의 참여자의 자활사업 참여경험에 관한 연구는 사업단에 무리하게 요구되는 수익창출 때문에 참여자들이 일하는 과정에서 자신들의 다양한 특성이나 여건이 배려받기보다 사업단 운영 자체가 집중되어 막상 자신들은 사업단에서 소외감을 경험하는 것을 지적함. 자활현장에서는 이질적인 특성을 지닌 참여자 집단에 대해 근로미약자들로 규정하며, 경제적 자활성과를 저해하는 부정적 이미지로 이들을 배제, 차별하는 현상이 나타남.

○ 이에 근로미약자들이 성취가능하고, 자활 동기를 유지할 수 있는 현실적인 자활의 목표, 성과에 대한 재고가 필요하며, 장기간 동안 복합적인 욕구를 대응하는 자활사례관리가 안정적으로 운영되기 위해서는 이에 적합한 자활사례관리 환경 조성이 필요함.

○ 사례관리 실행업무 담당자의 비정규직화, 높은 이직률, 그리고 역할 경계와 내용의 불분명함, 그리고 지역자활센터 내 슈퍼비전 시스템의 취약성 등

사례관리 인력과 사례관리 인적자원 관리체계의 불안정성은 효과적인 자활 사례관리 기능을 방해하는 주요 요인 중 하나임. 따라서 지역자활센터 내 저하되는 근로미약자 자활사례관리 수행력 안정화를 위한 현장 기반 자활사례관리의 변화 대안 필요

이에 본 연구는 근로미약자의 대상 특성에 기반하여 성과적인 자활사례관리를 실현하기 위해 요구되는 정책적 과제를 중심으로 이에 대한 발전방안을 모색하고자 함. 이를 위해 선행되어야할 근로미약자와 자활사례관리의 개념을 제시하고, 정책적으로 개선되고 지향해야할 자활사례관리의 관점, 기능, 개선과업을 제안함으로써 근로미약자를 위한 자활사례관리의 정책적이고 실천적 기반을 구성하고자 함.

2) 연구목적

본 연구의 목적은 다음과 같이 두 개의 축으로 구성함.

□ 근로미약자 대상 자활사례관리의 질적 근거 구축

- 근로미약자 및 자활사례관리에 관한 선행연구 및 사례 분석, 현장전문가 FGI를 통해 근로미약자 대상 자활사례관리 발전방안의 질적 근거 도출
 - 기존의 다양한 자활사례관리 개념 분석을 통해 자활사례관리 개념 도출
 - 근로미약자의 개념 정의
 - 근로미약자 자활사례관리의 정책적 프레임 구성

□ 근로미약자에게 적합한 자활사례관리 발전방안 제시

- 정책적으로 고려해야할 근로미약자의 개념정의와 현장 관점에서의 근로

미약 요소 제시

- 자활정책 및 실천적으로 지향해야할 자활사례관리의 주요 관점 제안
- 근로미약자 특성을 고려한 자활사례관리의 목표, 성과지표의 개선방안 제시
- 근로미약자 대상 자활사례관리를 자활 현장에서 효과적으로 수행하기 위해 정책적으로 재고하고 추진해야할 주요 과업 제시

2. 연구의 내용 및 방법

1) 연구수행체계

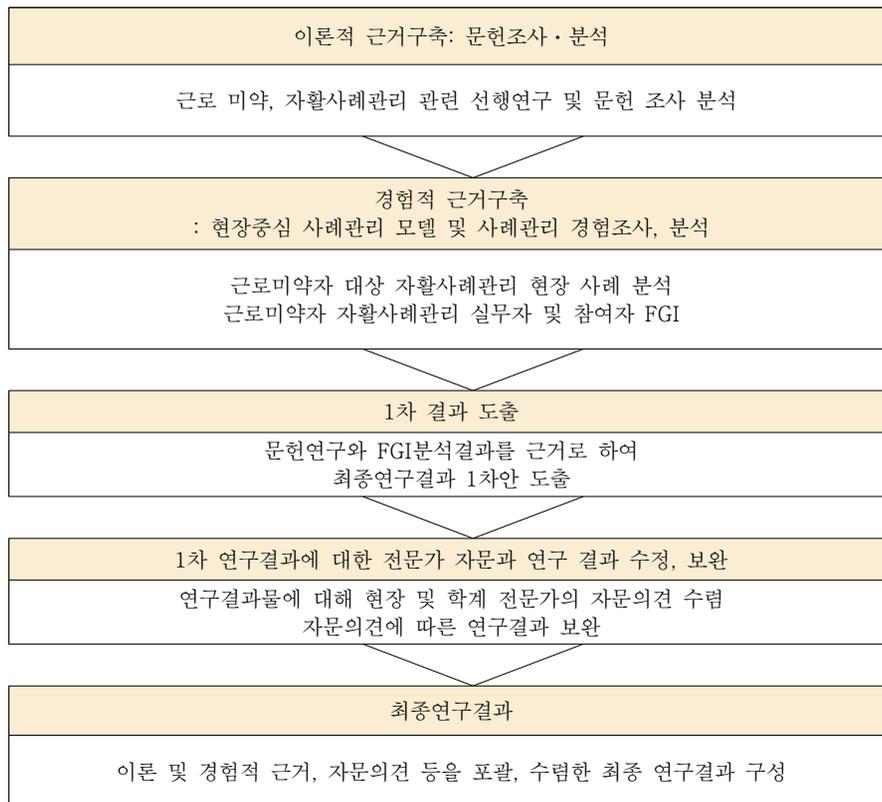
○ 본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구는 [그림]과 같이 총 5 단계로 수행됨.

-1단계: 이론적 근거 구축 단계로 근로미약, 자활사례관리를 키워드로 검색한 자료들을 조사하고, 문헌을 통해 수집, 검토, 분석된 내용들은 연구자들의 정기적인 세미나를 통해 공유되고 토론을 통해 정리함

-2단계: 근로미약자 대상 자활사례관리의 경험적 근거 구축
자활현장 전문가를 참여자로 하여 연구질문으로 구성된 근로미약자 자활사례관리에 대한 정의, 목적, 기능, 정책과 현장 일치성 등에 대해 FGI를 활용하여 이들의 경험자료를 수집하고, 이차적으로 근로미약자 자활사례관리를 수행하는 현장 사례를 질적 방법으로 분석함.

-3단계. 1차 결과 도출 :1, 2단계에서 수집, 분석된 내용을 통합하여 하나의 결과로 묶고, 그 결과내용에 대해 연구자들의 비교토론을 거쳐 1차 분석결과를 정리함.

- 4단계. 연구결과에 대한 자문, 수정, 보완: 일차 정리된 연구결과는 한 국자활연수원에서 중간보고를 통해 1차 논의하고, 이후 학계와 현장전문가 4명의 자문을 통해 수정, 보완됨.
- 5단계. 최종 연구결과 도출
 문헌 및 경험자료 분석, 그리고 자문내용을 반영하여 연구 결과의 논리적 구조를 구성하고 최종 연구결과를 도출함.



[그림 1] 연구수행체계

2) 자료수집 및 연구방법

(1) 자료수집 및 조사대상

□ 문헌 자료

- 근로미약자, 자활사례관리 등 본 연구의 핵심개념을 키워드로 하여 선행연구 및 문헌자료를 수집함.
- 근로미약자 자활사례관리 사례분석 자료
제6,와 7회 「복지·고용·금융자활사례관리 우수사례 컨퍼런스 (2019-2020)」의 최우수 및 우수사례 중 근로능력이 취약한 자활참여자를 대상으로 한 자활사례관리 사례(전북 진안, 부천소사)와 「한국자활연수원 1주년 기념 포럼」의 주제 발표 자료 중 ‘자활사례관리의 기능과 성과 모색: 사례관리 운영체계 중심(박지영, 2016)’의 도시와 농촌지역의 자활사례관리 운영체계 모형을 재분석함.

□ FGI 조사 및 참여자 구성

- 포커스 그룹인터뷰는 참여자들의 경험을 드러내는 데 있어서 유용한 자료 수집방법임. 그룹 인터뷰는 참여자들이 상호작용을 하면서 공통의 문화적 연결성을 가질 수 있으며(Holstein Gubrium, 2004, p150) 확장된 토론을 가능케 하고(Culley, Hudson, & Rapport, 2007; Seymour, Bellamy, Gott, Ahmedzai, & Clark, 2002; Jordan, Lynch, Moutray, O’Hagan, Orr, Peake, & Power, 2007. p.3) 연구 주제에 대한 경험들을 공유함으로써 집합적 의미를 생성할 수 있음.
- 이에 본 연구에서는 FGI 참여자 범주를 자활사례관리와 관련하여 10년 이상의 풍부한 현장경험과 더불어 정책적 측면에서 자활사례관리의 지난 흐름과 앞으로의 대안을 제시하는데 충분한 경험을 축적한 지역자활센터의 기관장으로 함. 인터뷰는 총 3회에 걸쳐 진행되었으며 첫 번째 인터뷰는 모든 참여자들을 하나의 집단으로 하여 포괄적인 연구질문, 즉 ‘현장에서의 근로미약자 자

활사례관리는 어떻게 수행되고 있는가?’에 대해 각 지역 및 기관에서의 경험을 자유롭게 이야기하고, 이 개별적인 경험을 근거로 하여 반성적, 또는 비판적 입장에서 자활 현장에서 적용되고 있는 근로미약자의 개념, 정의와 이들을 대상으로 한 자활사례관리에 대한 시행착오 등의 다양한 경험 및 의견 등 허심탄회하게 진술하도록 함.

○ 2회와 3회 인터뷰는 그룹 참여자들이 인터뷰 과정에서 지지적인 상호작용과 공감을 통해 심층적인 자료를 생산할 수 있도록 근로미약자 자활사례관리에 대한 관점, 이슈가 유사한 지역 특성으로 구분하여 진행함. 이에 도시지역과 농촌지역의 자활센터를 구분하여 참여자 집단을 2개로 나눔으로써 인터뷰 참여자들의 동질성을 높이고 인터뷰에서의 논의를 더욱 심층화함. 인터뷰 소요 시간은 1회 평균 150-180분이었으며, 인터뷰에서 충분히 진술하지 못한 내용은 카카오톡, 이메일을 통해 개별적인 경험자료와 의견을 수집함.

FGI 참여자 구성은 다음과 같음.

<표 1> FGI 참여자 구성

구분	참여자구분	도시유형	성별	자활경력
FGI 참여자	참여자1	도시형	남	24년
	참여자2	도시형	여	15년
	참여자3	도시형	남	12년
	참여자4	도시형	여	17년
	참여자5	도시형	남	17년
	참여자6	도농복합형	남	18년
	참여자7	농촌형	여	19년
구분	참여자구분	소속기관유형	성별	전문분야 경력
자문	자문1	국책연구기관(노동)	남	8년
	자문2	지역자활센터(농촌)	여	20년
	자문3	지역자활센터(도시)	남	11년
	자문4	국책연구기관(복지)	남	14년

(2) 질적 조사 방법: Focus Group Interview

□ Focus Group Interview

○ 포커스 집단인터뷰는 주어진 주제에 대해 경험, 지식을 가진 사람들로 구성된 집단을 대상으로 심층적인 인터뷰를 활용하는 연구방법으로, 개개인의 참여자들이 집단 안에서 자신의 관점, 인식, 경험 등을 자유로이 표현하고 토론하도록 섬세하게 디자인 된 질적 연구방법(qualitative research method)임

○ 포커스 집단인터뷰의 특징은 소그룹으로 구성된 하나의 집단 안에서 발생되는 다양한 역동으로 인해 개별 인터뷰에 비해 더 깊고 풍부한 자료를 얻을 수 있다는 것임(Patton, 1990; Thomas et al., 1995; Rabiee, 2004; 박지영 외, 2013:165-166 재인용). 즉 한 집단에서 참여자들은 서로의 경험을 경청하면서 자신의 경험 기억을 더욱 구체화하는 자극을 받음으로써 주관적으로 간과할 수 있다고 생각한 경험들을 상기하고 더욱 세밀하게 경험 내용들을 진술할 수 있음

○ 또한 타인의 경험을 통해 자기 경험의미를 재해석하기도 하고, 유사경험을 갖고 있는 참여자들의 공감과 지지를 통해 자신이 통제하고 있던 메시지의 수준을 더욱 개방적으로 드러낼 수 있기 때문에 초점 집단인터뷰는 참여자 개개인뿐 아니라 집단적인 의미를 도출하는데도 유용한 인터뷰조사방법임.

□ 분석방법

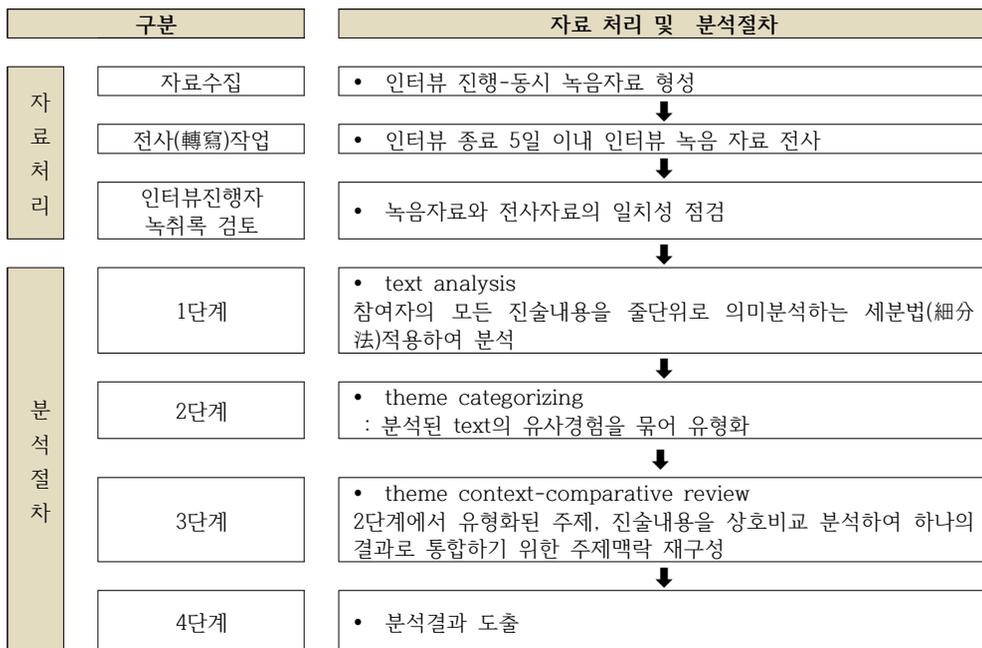
○ 연구참여자들이 진술한 내용은 질적 분석(qualitative analysis)방법으로 분석됨.

인터뷰 내용은 5일 이내에 녹취록으로 작성하고 녹음된 내용과 녹취록은 연구자들이 교차검증함으로써 인터뷰 참여자가 전달하고자 했던 경험내용과 의미

를 사실적이고 객관적으로 기록하고 기술함으로써 질적 자료로서 신뢰성을 확보하고자 함.

○ 녹취된 내용은 일차적으로 세분법을 활용하여 기술된 모든 내용을 줄 단위로(line by line) 텍스트를 분석하고, 연구질문에 따라 유사한 내용을 묶어내어 주제별 유형화 함. 또한 진술내용 중에 주제 묶음으로 유형화되기는 어렵더라도 본 연구 취지에 의미있는 내용은 별도로 분석, 구성함으로써 참여자들의 경험이 연구자의 의도와 선호에 의해 배제되고 왜곡되지 않도록 함.

○ 이렇게 구성된 주제들은 다시 연구질문과 주제, 그리고 진술내용의 일치성을 확인하여 재구성하고, 그 내용들을 연구자간에 체계적 비교검토를 통해 최종 분석결과를 도출함.



[그림 2] 질적 조사 및 분석과정

Ⅱ. 문헌연구

1. 자활사업과 근로미약자
2. 자활사례관리 개념 분석
3. 근로미약자 자활사례관리 사례분석

II. 문헌연구

1. 자활사업과 근로미약자

1) 근로역량에 대한 이론적 고찰

(1) 근로역량의 개념과 하위요인에 대한 이론적 고찰

- 근로역량 개념에 관한 이론적 접근은 다양하나, 다음 두 가지 접근으로 개관할 수 있음
 - 첫째, 근로역량은 직업별로 필요로 하는 개인의 능력으로서 직종별 직무수행능력 (technical skills)임
 - 둘째, 근로역량은 개인이 노동시장에서 활동하기 위해 기본적으로 갖춰야 하는 근로능력(work ability) 혹은 직업적 자질(job competency)임
- 본 연구에서 주안점을 두는 근로역량은 특정 직무와 상관없이 모든 직업생활을 수행하는데 필요한 보편적인 개인의 능력임
 - 이러한 접근에서 근로역량이란 개별화되어 특정인에게 한정된 특성이 아니라 노동시장에서 활동하는 자가 수행해야 하는 일반적인 업무 상황을 고려하여 평가할 수 있는 근로능력(work ability)이라고 볼 수 있음
 - 이와 관련하여 Ilmarinen & Tumi(2004)는 근로능력을 근로자가 업무의 요구, 건강 및 정신적 자원과 관련하여 현재와 미래에 자신의 일을 잘할 수 있는 정도로 정의함

- Hasselhorn(2008)은 근로능력을 노동자와 업무의 상호작용으로 나타나는 결과이며 개인이 갖고 있는 자원과 업무의 요구 간의 균형이라고 정의함. 여기서 개인의 자원으로는 건강, 작업 기능, 지식, 기술, 태도, 동기 등이 언급됨
 - Ilmarinen & Tumi(2004)은 개인의 건강, 작업 능력뿐만 아니라 사회적 능력이 근로능력의 중요한 요소라고 정의함
 - Seibt 외(2009)는 근로능력을 직업요인(업무강도, 노력-보상의 불균형), 개인 요인(스트레스에 대한 대처, 사회적 능력 및 행동), 그리고 건강요인(건강상태, 불만, 소진, 위험)의 상호작용으로 정의함
- 노동시장에서 필요로 하는 개인의 보편적인 능력이라는 관점에서 근로능력과 유사한 개념으로 직업적 자질(job competency)을 살펴볼 필요가 있음
- Bolton(2001)은 직업적 자질을 현대사회의 노동시장에서 요구하는 표준으로서 개인이 직무를 수행할 수 있는 능력이라고 정의함
 - Fleishman & Reilly(1992)는 직업적 자질을 직업의 종류와 상관없이 노동시장에서 개인이 기본적으로 갖추어야 할 능력으로 신체능력(physical), 정신운동적 능력(psychomotor), 감각적 능력(sensory), 인지능력(cognitive) 그리고 사회심리적(psychosocial) 능력을 포괄한다고 정의함
 - Natriello(1987)는 직업적 자질은 직업을 얻고자 하는 개인에게 필요로 되는 특성으로, 성격적인 요인 예컨대 신뢰, 존중, 융통성, 자신감, 발전하고자 하는 욕구, 그밖에 문제해결 능력, 창의적 사고, 계산능력, 구두 및 문서 의사소통능력, 작업 기술, 그리고 환경에 대한 이해 등의 인지적인 요인을 포괄한다고 정의함
- 다음에서는 근로역량의 하위 구성 요소에 대한 이론적 접근을 통해 보편적인 근로역량의 내용을 보다 더 구체화해 보고자 함
- Krause 외(2001)는 노동시장에서 필요로 하는 보편적인 능력의 하위요인

을 사회·인구학적 요인, 심리학적 요인, 태도와 신념의 요인, 건강의 요인, 손상과 질병의 요인, 의료재활 및 직업재활의 요인, 업무 복귀 장벽의 요인, 고용주가 갖춰야 할 요인으로 나누어 제시함

○ 박수지 외(2011)는 영, 미의 공공기관에서 제시하고 있는 직업능력 관련 하위 구성요소를 소개하고 있음

-미국의 직업능력개발 위원회(SCANS: Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills)는 노동시장에서 필요로 하는 기본적인 능력을 직업능력과 기초능력 두 부분으로 구분하고 직업능력으로는 의지, 대인관계 능력, 정보력, 기술력을, 기초능력으로는 공통인지능력, 사고능력, 개인적 자질로 구성함

-미국능력개발원(ASTD: American Society for Training & Development)에서 제시한 기초 능력은 학습방법에 대한 학습, 읽기, 쓰기, 계산, 창조적 사고능력과 문제해결능력, 자존심, 동기부여, 목표설정능력, 직업기초소양/직업적 발전 능력, 대인관계능력, 협상, 팀워크, 조직상 유효성과 통솔력임

-미국의 국립과학대학(National Academy of Science)에서는 기본적인 근로능력의 7개 영역 구성 요소로 추리력과 문제해결력, 읽기, 쓰기, 계산, 과학과 과학기술 구두 의사소통, 대인관계, 사회적·경제적 요구들을 제시함

-영국의 잉글랜드, 웨일즈 및 북아일랜드 자격교육과정원(QCA: Qualification and Curriculum Authority)에서는 기초 근로능력을 의사소통, 수의 적용, 정보기술, 대인관계, 학습수행능력, 문제해결의 6개 기초 직업능력 단위로 제시함

(2) 해외 근로역량평가의 사례

□ 위에서 살펴본 근로역량의 개념과 하위요인에 대한 이론적 접근을 근거로 하여 각국의 정책 도구로 근로능력평가가 도입됨. 근로능력(work ability) 평가는 2000년대 노동시장의 유연화를 배경으로 함. 노동시장 환경이 변화

하면서 구조화된 실업과 장기실업자에 대응하기 위해 복지수급자의 근로능력평가가 보편화되는 경향이 있음. (OECD, 2010)

□ 이성은·김성희(2008)는 해외의 근로능력평가 도구에 대해 개관하고 있는데, 이 중 미국과 호주의 사례를 통해 근로역량의 개념과 하위요소에 대한 이론적 접근이 주요 복지국가에서 어떻게 구체화되었는지 알아보고자 함.

○ 미국의 사회보장국에서는 보편적인 근로역량을 측정하기 위한 평가도구로 개인의 의료자료와 잔존기능능력(RFC)을 평가하고 있음. 잔여기능평가(RFC)는 신체적 잔여기능평가와 정신적 잔여기능평가 두 영역으로 구성됨. 신체적 잔여기능평가 항목은 운동의 제약, 자세의 제약, 손 통제력의 제약, 시각의 제약, 의사소통의 제약, 환경적 제약의 7개 영역으로 구성됨. 정신적 잔여기능평가 항목은 이해력, 기억력, 집중 및 인내력, 사회적 상호작용 및 적응 능력의 4개 영역으로 구성됨

○ 호주의 보편적인 근로역량 평가도구로 근로능력평가(WATs)는 총 9개 항목으로 구성됨. 이는 규칙적 출근 능력, 작업 지속 능력, 일의 지시를 이해하여 수행하는 능력, 직장 내 의사소통 능력, 통근 및 직장 내 이동 능력, 업무 처리 능력, 직장 내 적절한 행동 능력, 복잡한 작업 과제 실행 능력, 직장에서 필요로 하는 물건 운반 능력으로 구성됨

○ 호주에서 고용과 복지서비스를 연계하여 제공하는 Cetrelink에서는 내담자의 고용과 복지서비스를 연계하기 위해 직업능력평가와 의료평가 보고서를 제출하도록 하고 있음. 직업능력평가로는 내담자의 기본 정보, 의뢰 정보, 평가 정보, 의학적 건강조건, 장애정도, 사회적 핸디캡, 기초 신체능력, 기타 요구사항 그리고 서비스 개입 후 예상되는 결과를 포괄적으로 기록하도록 하고 있음

- 기타 요구사항으로는 타인과의 상호작용, 품위의 유지, 작업 관련 스트레스와 압박감 대처, 새로운 과업 학습, 학습한 과제의 수행, 직무 집중력, 기타 개별적 지원의 필요성, 작업 과업을 육체적으로 완성 능력, 안전하게 이동하는 능력, 타인과의 의사소통, 부적절한 언어의 사용 통제, 지시의 이해와

수행, 근로능력부양 가능성, 직장탐색활동 완수, 고용 유지가 필요한 기간을 기록하도록 하고 있음

(3) 우리나라 근로능력평가의 이론적 기초

□ 우리나라에서는 국민기초생활보장법에 근거한 자활사업 대상자로서 근로능력이 있는 수급자를 선별하기 위해 근로능력 평가가 도입됨. 우리나라의 근로능력 평가 도구는 변경희 외(2009)의 연구를 통해 구체화됨. 그 이론적 틀을 개관하면 다음과 같음.

○ 변경희 외(2009)는 보편적인 근로역량으로서 근로능력을 신체적, 정신적 건강과 근로활동능력의 두 가지 하위영역으로 구성함. 보편적인 근로역량의 다양한 이론적 논의를 이 두 가지 조건으로 구체화한 것임

- 첫째, 신체적·정신적 건강은 의학적 건강을 의미함. 근로가 가능하기 위한 최소한의 능력으로 신체적·정신적 건강이 유지된 상태여야 하고 이는 질환을 포함하여 의학적인 평가 즉 의사의 평가를 통해서 측정이 가능하다고 봄

- 둘째, 근로활동능력은 근로능력의 건강 이외의 측면을 평가하게 됨. 개인의 근로기술 측면에 대한 평가를 근로활동능력 평가라 칭하였음

□ 우리나라 근로능력 평가의 하위요인인 신체적, 정신적 건강과 근로활동능력의 개념적 특성을 요약하면 다음과 같음

○ 첫째, 신체적, 정신적 건강은 의학적 평가로서 의사의 진단서에 따라 평가하는 방식임. 11개의 평가 대상 질환을 정의하고, 해당 질환을 정하고 질환의 정도를 평가하는 방식을 통해 국민기초생활보장 수급자의 근로능력을 평가하도록 함

○ 둘째, 근로활동능력 평가는 근로가 가능하게 하는 기술 수준으로 무엇이 필요한지에 대한 구성 요소와 항목에 대해 논의를 통해 결정됨. 국내외 관

련 문헌을 검토하여 하위영역과 32개 항목을 추출함.

- 하위영역은 기초기능, 학습능력, 사회성, 정신기능, 통합능력, 작업기술, 작업태도, 특수여건으로 정함. 영역별 항목은 아래와 같음
- 기초기능: 지각체제, 기억력, 언어기능, 지구력, 지속성
- 학습능력: 수리계산, 보고서작성 능력, 계획수립 능력, 사고
- 사회성: 협동, 책임감, 대인관계, 참여, 집단활동, 상호작용, 개인적 매력
- 정신기능: 작업이해력, 집중력, 적응 능력과제/업무를 제 시간에 수행할 수 있는 능력인 시간 준수, 그리고 스트레스 대응력
- 통합능력: 전화걸기, 돈 관리, 이동, 스케줄 관리, 물건구입
- 작업기술: 판단력, 작업능력, 운동속력, 능력과 제한의 정확한 지각, 기술, 직업 경력
- 작업태도: 작업 습관, 고용주에게 받아들여질 가능성
- 특수여건: 치료나 의료문제로 인한 결근, 상태의 안정성, 직업기회 접근

<표 2> 우리나라 근로능력평가의 하위요인인 신체적, 정신적 건강과 근로활동능력의 특성

구분	신체적, 정신적 건강	근로활동능력
개 념	질환상태	근로가 가능하게 하는 기술의 수준
평가의 명칭	의학적 평가	근로활동능력 평가
평가방법	11개 질환 중 2개의 주요 질환 평가	개별 항목의 수준을 평가
평가결과	질환 수준을 4단계로 구분	항목을 합산하여 근로능력이 있는 자와 없는 자로 선별

출처: 변경희 외(2009)에서 재구성

2) 근로능력평가와 자활능력평가 개관

(1) 근로능력 평가의 대상

- 근로능력 평가의 대상자는 기본적으로 국민기초생활보장제도 수급자임. 국민기초생활보장 제도는 근로 능력이 없어 별도의 근로활동 없이 생계급여

를 받는 수급자와 근로능력이 있음으로 인해 근로활동(자활사업 참여 등)을 조건으로 하여 급여를 받는 조건부 수급자를 구분함

- 수급자의 근로능력 여부를 확인하는 근로능력 평가 제도는 근로능력이 있는 자에게도 생계비를 지원받을 수 있는 권리를 보장하는 국민기초생활보장 제도의 도입에 사회적 합의를 가능하게 한 핵심 정책 도구 중 하나임

(2) 근로능력 평가의 방법

□ 근로능력의 평가는 의학적 평가와 활동능력 평가의 순서로 진행됨. 우선 의학적 평가 방법에 대해 개관하면 다음과 같음

- 의학적 평가는 의사 또는 한의사가 공시된 의학적 평가 기준에 따라 실시하고 근로능력평가용 진단서를 발급함
 - 의학적 평가는 근골격계 질환, 중추신경계 질환, 정신신경계 질환, 감각기능계 질환, 심혈관계 질환, 호흡계 질환, 소화기계 질환, 비뇨생식계 질환, 내분비계 질환, 혈액계 질환, 피부계 질환의 총 11개 질환에 대하여 1단계부터 4단계까지의 평가로 구성됨

□ 의학적 평가가 완료된 이후 활동능력 평가가 진행됨. 활동능력평가 방법을 개관하면 다음과 같음

- 활동능력 평가는 국민연금공단에서 진행함. 근로능력평가 대상자로부터 의학적 평가에 필요한 서류를 제출받은 시장. 군수. 구청장은 소득재산 확인이 끝나는 대로 국민연금공단에 근로능력 유무를 판정하기 위한 평가를 의뢰함
- 그리고 근로능력 평가를 의뢰받은 국민연금공단은 공단에 접수된 날부터 21일 이내에 그 결과를 시장. 군수. 구청장에게 통보해야 함
 - 국민연금공단의 심사전문 직원 및 자문위원(의사 또는 한의사)은 의사나

한의사가 의학적 평가 기준에 따라 표기한 근로활동능력 평가용 진단서의 ‘단계’를 확인하고 1단계~4단계까지 의학적 평가를 확정함. 이 때, 두 종류의 질병이 있는 자에 대한 의학적 평가결과는 두 종류의 질병 중 단계가 높은 질병의 단계보다 1단계 위로 평가함

- 의학적 단계가 확정된 후, 국민연금공단 평가담당 직원은 신청자에 대한 면접, 관찰 및 상황평가 등을 통하여 ‘활동능력 평가기준’에 따라 활동능력을 평가함. 평가는 근로능력 수행이 미치는 활동능력 정도를 평가담당 직원이 객관적으로 측정하기 위해 전문가가 개발하여 정부가 공시하고 있는 항목들을 통해 진행됨
- 활동능력평가는 간이평가와 전체 평가 순서로 이루어짐. 간이평가는 활동능력 평가 항목 중 중요 항목으로만 빠르게 평가하는 것임. 전체 평가에서 평가항목별 평가기준을 적용하는 경우 면접평가 → 관찰평가 → 상황평가 의1) 순서로 점수를 부여함
- 활동능력평가의 항목은 체력, 만성적 증상, 알코올의존, 취업가능성, 자기 관리, 집중력, 근로의욕, 자기통제, 대인관계, 이해력, 기초학습 활용능력, 공간지각력, 습득력, 대처능력, 그리고 동시업무 수행능력 등에 관한 항목으로 구성되며 각각 0점부터 4점까지 점수를 책정하도록 되어 있음. 0점에 가까울수록 활동능력이 약하고, 4점에 가까울수록 활동능력이 좋다고 평가되는 점수 체계이며, 점수가 높을수록 활동능력이 좋은 것으로 평가됨

(3) 근로능력자와 근로무능력자의 판정 방법

□ 의학적 평가와 활동능력평가가 완료된 후 그 점수에 따라 근로능력이 있는 자와 없는 자를 판정하게 됨. 판정의 기본 구조는 의학적 평가 결과인 의학적 단계에 따라 활동능력평가 점수를 고려하여 근로능력 유무를 구분하는

-
- 1) -면접평가: 평가대상자와 대면하여 질의응답을 통해 평가
 - 관찰평가: 평가대상자의 행동, 말투, 태도 등을 관찰하여 평가
 - 상황평가: 사전에 이미 획득하거나 또는 주변 사람으로부터 얻은 주거환경, 건강정보, 가족과의 관계 등 상황정보에 근거하여 평가

것임. 2020년 보건복지부에서 정하고 있는 기준을 제시하면 다음과 같음

- 의학적 평가 결과 1단계에 속하는 경우에는 활동능력평가 결과가 55점 이하이면 근로능력이 없는 것으로 판정함. 의학적 평가 결과가 2단계에 속하는 경우에는 63점 이하인 경우 근로능력이 없는 것으로 판정함
- 의학적 평가 결과 3단계 및 4단계에 속하는 경우에는 활동능력평가의 점수를 고려하지 않고 근로능력이 없는 것으로 판정함. 이 때 의학적 평가 기준에 따라 두 종류의 질환유형까지 인정하며 가장 높은 단계보다 1단계 높은 단계로 정함
- 또한 의학적 평가 결과 1단계나 2단계로서 활동능력평가에서 간이평가 항목의 평가결과 3점 이하인 경우에도 근로능력 없음으로 판정함

<표 3> 근로능력자와 근로무능력자 판정의 기준



출처: 보건복지부(2021). 자활사업 안내(I)

- 현재 우리나라의 근로능력 평가에서는 조건부 수급자를 판정하기 위함 목적으로 도입되었음. 그렇다보니 근로능력이 있음과 없음의 이분법적 판정만 하고 있을 뿐 근로미약자 등을 구분할 수 있는 근로능력 수준에 대한 평가 결과는 보고하지 않음

- 근로무능력자는 위에서 살펴본 바와 같이 1차적으로 의학적 평가 결과가 3단계 및 4단계에 해당할 경우, 2차적으로 활동능력평가 중 간이평가 점수가 3점 이하인 경우, 3차적으로 활동능력평가 결과 그 점수가 일정 점수 이하인 경우에 해당함. 이 외의 경우는 모두 근로능력이 있는 자로 간주됨

<표 4> 근로능력이 없는 자로 판정되는 유형

유형	내용
1유형	의학적 평가 결과 1~4단계 중 3단계나 4단계에 해당할 경우
2유형	의학적 평가 결과가 1단계 내지 2단계에 해당하는 자로서 활동능력 간이평가 결과가 3점 이하인 경우
3유형	의학적 평가 단계별 활동능력 평가점수가 다음에 해당하는 경우 : 1. 의학적 평가 1단계의 경우, 활동능력 평가가 55점 이하일 때, 2. 의학적 평가 2단계의 경우, 활동능력평가 63점 이하일 때

(4) 자활능력 평가

- 근로능력 평가가 완료된 이후 근로능력이 있는 자로 판정된 조건부 수급자는 조건부과외의 내용 즉 근로활동의 내용을 결정하기 위해 자활능력 평가의 대상이 됨
- 시·군·구의 자활고용지원팀은 대상자가 조건부수급자로 결정된 날로부터 1월 이내에 자활역량 평가표를 참조하여 초기상담을 실시하고 개인별 자활지원계획을 세워야 함
- 이 과정에서 자활담당공무원(자립지원직업상담사)은 초기상담 결과를 참고하여 필요할 경우 관할 구역의 고용플러스센터, 자활센터, 기타 지원기관과의 협의를 통해 자활지원계획을 수립할 수 있음
- 또한 참여자 요구 또는 담당자 판단에 따라 필요할 경우 자활사례회의를 운영할 수 있음. 자활사례회의는 해당 지자체의 희망복지지원단의 사례회의 또는 자활기관협의체 실무자회의를 활용·연계하여 운영함

□ 자활능력 평가 결과 점수에 따라 자활고용지원팀 담당자는 적절한 프로그램을 실시하는 기관에 조건부 수급자의 참여를 의뢰함. 자활역량평가 결과에 따른 사업 배치 기준은 다음과 같음

- 첫째, 평가결과 집중취업지원 대상자(80점 이상)는 고용센터에 의뢰
- 둘째, 평가결과 집중취업지원 비대상자(80점 미만)는 자활근로, 자활기업 취업, 지역봉사, 생업자금 등 복지부(시·군·구) 자활사업에 배치
- 셋째, 45점 이상/미만은 근로능력강화대상자, 근로의욕증진대상자로 사업 배치

□ 다음의 <표 5>는 자활역량 평가지표의 항목을 보여줌

<표 5> 자활역량지표

평가항목	등급	점수	세부 기준
연령 (10)	18~35세	10	18~35세(실질적으로 취업가능한 연령)
	36~49세	8	36~49세(취업 및 자활능력유지가 가능한 연령)
	50~55세	6	50~55세(취업 및 자활능력유지가 약화된 연령)
	56세 이상	4	56세 이상(취업가능성이 약화된 연령)
건강상태 (20)	양호	20	건강상태가 양호한 사람
	보통	10	신체적 경질환은 있으나 정신건강상태가 양호하여, 근로활동에 지장이 없는 사람
	보통이하	5	결혼 장애인, 비통장장애인, 중증 정신질환 이력자 등
직업이력 (20)	상	20	- 최근 3년내 6월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 사람 (공공근로 또는 단순근로형 정부일자리사업 제외) - 최근 1년 이내 사장친입형·인턴도우미형 자활사업에 3년 이상 참여자 - 최근 3년 이내 취득한 자격증(국가기술자격법상을 소지하고 있는 사람 ※ 실제 종사하는 직종과 직접 관련이 있는 경우이어야 함.
	중	10	- 최근 4~5년내 6월이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영 경험이 있는 사람(공공근로·취로사업제외) - 자격증을 소지하고 있으나 실제 종사하는 직종과 직접 관련이 없는 경우 - 문해력 중(글을 읽고, 쓰고 이해하는 수준)
	하	5	- 기타 위 기준에 해당하지 않는 사람 - 문해력 하(글을 읽고, 쓰고 이해하는 수준)

구직 욕구 (20)	상	20	- 취업 의사가 높고 적극적으로 구직활동을 하려는 사람 ※ (예시) 노는 것보다 일하는 것이 낫다고 생각하고, 일자리를 구하기 위해 전력을 다하고 있다고 말하는 사람
	중	10	- 취업의사가 있으나 구체적인 취업계획이 없는 사람
	하	5	- 취업 의사가 낮거나 없고 구직활동을 하지 않으려는 사람
가구 여건 (20)	상	20	- 취업장애요인 없어 근로가 용이한 사람 - 1일 8시간 전일제 근로가 가능한 자 ※ (취업장애요인) 가구원의 질병·부상, 양육·부양 등으로 보육·돌봄 서비스가 필요한 경우, 채무 과다·신용불량, 근로활동과 치료·통원의 병행이 필요한 경우 등
	중	10	- 취업장애요인이 1가지 이상으로 가구여건 개선이 필요한 사람 - 1일 8시간 이하 근로가 가능한 자
	하	5	- 취업장애요인이 3가지 이상으로 근로가 곤란한 사람
재량점수	10		- 항정신성 약물이나 알콜 중독 등 정신질환 보유·치료 이력, 우울증·감정조절장애·편집증 등 정신적 장애요소, 범죄전과 등 근로활동에 영향을 미칠 수 있는 정도를 종합적으로 고려하여 10점내에서 부여

출처: 보건복지부(2021). 자활사업 안내①

3) 근로능력평가 예외자와 시간제 자활근로 참여자

□ 근로능력평가 결과가 근로능력이 없는 자와 근로능력이 있는 자로 이분법적으로 판정되는 과정에서 근로능력이 있지만 미약한 자 또한 조건부 수급자가 되어 자활사업에 참여하는 경우가 발생함. 이를 고려하여 근로능력평가 이전 평가 대상에서 제외하는 대상과 근로능력 있음 판정을 받아 자활사업에 참여하더라도 시간제 자활근로에 참여할 수 있도록 하는 규정을 두고 있음

○ 근로능력평가 예외자, 시간제 자활근로 참여의 사유는 장애, 건강상의 이유, 기타 환경적인 이유로 근로가 어려운 경우를 포괄함

(1) 근로능력평가 예외자

□ 국민기초생활보장법 시행령에서는 근로활동 없이 생계급여를 받을 수 있는

자로서 근로능력이 없는 것으로 간주하여 근로능력 평가에서 제외하는 자를 정하고 있음

- 다음의 <표 6>와 같이 가구 또는 개인 여건 등으로 자활사업에 참여하기가 곤란한 자, 대학생, 고용촉진 및 직업재활사업에 참가 하고 있는 장애인, 임신부, 사회복지무원, 월90만원 이상 초과 소득자, 환경변화로 적응기간이 필요한 자, 기타 근로가 곤란하다고 보건복지부 장관이 정하는 자는 근로능력 평가 대상에서 제외할 수 있음

<표 6> 근로능력평가 제외자

근로능력이 있는 수급자
- 18세 이상 64세 이하의 수급자로 다음의 근로능력 없는 수급자에 해당되지 아니하는 사람
근로능력평가 제외자
(1) 가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자: 미취학자녀 또는 질병·부상자를 양육, 간병·보호해야하는 가구원 1인
1. 미취학 자녀(「초중등교육법」 제13조에 따라 취학의무 기간이 도래하지 않은 자녀)를 양육하는 가구원 1인
- 단, 동법 시행령 제15조제3항에 따라 입학을 연기한 자(취학유예자)는 포함하되, 취학의무 면제자는 제외
2. 질병·부상 또는 장애 등으로 거동이 곤란한 가구원이나 치매 등으로 특히 보호가 필요한 가구원을 간병·보호 해야 하므로 근로가 곤란한 자
- 간병 대상자
- 질병·부상 등으로 인하여 스스로 일상생활을 수행하기 어려워 타인의 돌봄을 필요로 하는 자
- 보호 대상자
- 스스로 식사나 용변이 불가능하거나 보장구가 있어도 실내에서의 이동이 불가능한 경우
- 치매, 정신질환 등 인지능력 결함자와 타 질환의 중증 장애인으로 종일 보호가 필요한 경우
(2) 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학 등 재학 중인 대학생(「고등교육법」 제2조)
※ 야간대학생 포함
※ 휴학 중인 경우 대학생임을 사유로 조건부과유예 받을 수 없음
※ 대학생임을 사유로 조건부과유예 받을 수 있는 최대 기간은 누적 6년으로 제한
(3) 장애인직업재활실시기관 및 한국장애인고용촉진 공단이 실시하는 고용촉진 및 직업재활사업에 참가 하고 있는 장애인
- 직업재활실시기관(「장애인고용촉진및직업재활법」 제8조)
- 특수교육기관, 장애인복지관, 장애인직업재활시설, 장애인복지단체, 직업능력개발훈련시설, 기타 직업재활실시기관
- 한국장애인고용촉진공단사업(동법 제36조)
(4) 임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여자
※ 유산, 사산의 경우도 포함
(5) 사회복지무원, 상근예비역 등 법률상 의무를 이행중인 자
(6) 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 월 90만원을 초과하는 소득을 얻고 있는 자
- 주 3일 이상 근로활동에 종사하여 소득이 월 90만원을 초과함에 따라 조건부과 유예된 자 (일용·임시고용 등 불완전취업 자 등)는 소득신고서에 나타난 금액으로 증빙하되, 필요시 보장기관에서 대

<p>상자의 소득을 확인하여 조건부과 유예 가능(「국민기초생활보장사업안내」의 “조건 불이행자에 대한 보장기관 확인소득 부과기준” 적용)</p> <p>- 월 평균소득 60만원 초과 90만원 이하인 자는 조건부수급자이나, 맞춤형 취업능력향상 프로그램 의뢰 대상자로서 분기 1회, 분기당 1.5시간 교육참여시 조건부과 유예</p> <p>※ 단 1월 이상 지속적으로 주3일(1일 6시간 이상) 또는 주 4일 22시간 이상 근로하는 자 및 자영업자(「부가가치세법」 제8조에 따라 사업자등록을 하고 그 사업에 종사하고 있는 사람)는 맞춤형 프로그램의뢰 대상자에서 제외하고, 조건부과유예 처리</p> <p>※ 맞춤형 취업능력향상 프로그램 참여는 누적 8회를 초과할 수 없으며, 초과 시 자활역량평가를 실시하여 평가결과에 따라 자활근로(80점 미만) 혹은 취업성공패키지(80점 이상)로 참여 의뢰하여야 함</p> <p>(7) 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자(단, 3개월에 한함)</p> <p>- 「병역법」에 의한 입영예정자 또는 전역자: 입대예정일이 속한 달의 전달 1개월과 전역일이 속한 달의 다음달부터 2개월</p> <p>※ 입·계대 일의 일자와는 무관하게 해당 월을 산정, 입영을 연기하는 경우는 2회까지만 인정</p> <p>※ 단, 대학 재학 중 입대할 경우, 전역일이 속한 달이 3월~8월인 경우는 8월말까지, 9월~2월인 경우는 2월 말까지 조건부과유예 3개월 기간을 초과하는 경우 조건제시유예 허용</p> <p>- 교도소 등에서 6개월(180일) 이상 수용되었다가 출소한 자</p> <p>- 보장시설(「국민기초생활보장법」 제32조)에서 퇴소한 자</p> <p>- 학교졸업(중퇴)자</p> <p>· 고등학교, 고등기술학교, 특수학교 또는 이에 준하는 각종 학교(「초중등교육법」 제2, 3, 5호)</p> <p>· 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학 또는 이에 준하는 각종학교(「고등교육법」 제2조)</p> <p>※ 방송·통신대학 및 사이버대학, 학점은행체대학 및 대학원 졸업생의 경우에는 해당되지 않음</p> <p>- 질병(수술이상) 또는 부상으로 2개월(60일) 이상의 치료를 받고 회복중인 자</p> <p>(8) 기타 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자</p> <p>- 알콜중독 또는 향정신성 약물중독 등으로 치료과정에 있는 자</p>
--

(2) 시간제 자활근로 참여자

□ 보건복지부는 자활사업 지침으로 시간제 자활근로를 운영하도록 하고 있음. 이는 돌봄, 간병, 건강 등의 사유로 종일 일자리 참여가 어려운 저소득층을 위한 시간제 자활근로사업임

○ 참여대상은 근로능력 있는 수급자 즉 조건부수급자와 조건부수급자가 아니더라도 참여를 희망하는 자임

- 자활사업 대상인 조건부수급자는 전일제 자활근로 참여가 원칙이지만 가구 특성 등을 고려하여 다음 <표>의 예외 사유에 해당하는 경우 시간제 사업의 근무 배정이 가능함

- 조건부수급자 이외에 시간제 자활근로에 참여를 희망하는 자로서 개인, 가구여건을 고려하여 시, 군, 구 담당자가 시간제 자활근로 참여로 배치할

수 있음

- 지자체는 지역별 여건에 따라 자활센터에 시간제 자활근로 사업단의 운영을 권고할 수 있음. 시간제 자활근로 운영을 요청한 지역자활센터의 사업계획을 지자체가 검토 후 운영을 승인함. 사업계획 변경이 필요한 경우 또한 지역자활센터는 지자체와 협의를 통해 승인 절차를 거치도록 함
- 시간제 자활근로 최대 참여기간인 60개월임. 참여기간 60개월 이내에서 사업실시 기관과 협의 후 전일제 참여로 전환 가능
- 근무시간은 일 4시간원칙, 인건비는 해당 사업단 유형 급여 단가의 50% 적용

<표 7> 시간별 자활근로 참여 가능 대상자와 적용기간

참여 대상자	적용 기간
(양육·간병) 보육시설 및 보육서비스(아이돌봄, 유아학비, 보육료)를 이용하는 미취학 자녀 양육자, 초등학교 1-6학년 양육자, 70세 이상 노부모 부양자, 질병부상 또는 장애 등으로 거동이 곤란한 가구원을 양육, 간병보호해야 하는 가구원	양육·간병·돌봄 사유 종료 시점까지 가능
취업준비생(취업시험, 직업훈련, 학원수강)으로 지자체 승인을 받은 자	최대 2년
기타 사유로 지자체 승인을 받은 자	최대 6개월
건강상 문제로 인해 일 8시간 근로 참여가 어려운 자	건강상 사유 종료시점까지
만 39세 미만 참여자(해당지역 청년 자립도전 자활사업단 미설치 등의 사유)	자활근로 최대 참여 기간(60개월) 적용 하되, 만 39세 도래 시까지

출처: 보건복지부(2021). 자활사업안내(1)

2. 자활사례관리 개념 분석

1) 자활사례관리 탐색 1. 사례관리 개념과 원리

□ 사례관리 개념 정의

-사례관리는 클라이언트 인구 특성, 사례관리를 실천하는 셋팅의 유형이나 사례관리 예산을 지원하는 주체에 따라 영향을 받기 때문에(Moxley, 2011) 사례관리가 운영되는 맥락이나 학자에 따라 그 개념이 다양하게 정의됨.

<표 8> 사례관리에 대한 다양한 개념정의들

학자	정의
Moxley(1989)	복합적인 욕구를 가진 사람들의 기능을 향상시키고 복지를 위해 공식적, 비공식적 자원과 활동의 관계 망을 조직, 조정, 유지하는 것
이기연·박지영·이은정(2008)	사례관리는 서비스의 통합 측면에서 클라이언트에게 서비스의 제공을 위한 평가와 보호계획을 세울 때 임상적인 면과 기관의 서비스 전달체계, 양면 모두를 고려하여 지속적인 도움을 줄 수 있도록 하는 사회복지 서비스전달방식
권진숙·박지영(2009)	생태체계적 관점을 기반으로 만성적이고, 복합적인 문제를 가진 개인 및 가족과 함께 일하면서 그들과 자원제공자들의 기능을 향상시켜 환경 속에서 자신들에게 필요한 서비스와 자원을 스스로 획득하고, 사회적 기능을 원활히 수행할 수 있도록 돕는 통합적인 접근방법
한국사례관리학회(2013)	복합적이고 장기적인 욕구가 있는 클라이언트와 가족의 사회적 기능회복을 위해 서비스 운영체계를 확립하고, 이를 기반으로 체계적 사정과 지역사회의 다양한 자원을 활용하여 지속적이고, 효과적인 사회복지 서비스를 제공하는 통합적 실천 방법
NASW (National Association of Social Workers, 2013)	클라이언트를 대신하여 서비스를 계획, 탐색, 옹호하고 각기 다른 사회 서비스나 의료기관 및 실무자를 모니터링하는 일련의 과정임. 이러한 과정은 어떤 조직 내 또는 서로 다른 조직에 속한 사회복지사들이 전문적인 팀워크를 발휘함으로써 클라이언트를 지원하기 위한 서로의 노력들을 조정하고 필요한 서비스 범위를 확장시킬 수 있음. 따라서 사례관리는 단편적인 서비스, 직원의 잦은 이직, 그리고 서비스 제공자 간의 부적절한 조정과 같은 문제를 통제할 수 있음. 사례관리는 하나의 조직이나 큰 조직 또는 여러 기관들 간에 서비스를 조정하기 위한 지역사회 프로그램으로 활용될 수 있음(Barker, 2003)
NCMN (National Case Management Network of	건강, 사회, 그리고 치명적인 환경 등 복합적인 상황에 놓인 클라이언트의 안전과 현실적이고 합리적인 목표 달성을 위해 효과적이고 효율적으로 자원을 활용하여 질적인 서비스를 제공하는 협력적이고 클라이언

Canada, 2009)	트 중심의 지원과정
Kumar(2000)	사례관리는 사정, 계획, 조정, 전달과 모니터링을 통하여 적절하고 책임성 있는 서비스로의 접근성을 용이하게 함으로써 클라이언트 중심의 서비스통합을 달성하기 위한 과정과 전문적 서비스

-이와 같이 학자나 개념을 정의하는 주체에 따라 사례관리 개념에 강조하는 기능이나 사례관리자의 역할은 다소 차이 있으나 이러한 다양한 개념들이 사례관리를 통해 추구하는 것은 ‘복합적이고 만성적인 욕구를 가진 사람의 복지’이며, 이때 ‘복지’는 클라이언트의 기능회복과 향상, 치명적인 환경이나 생활 위험요인으로부터의 안전, 지역사회 자원을 활용할 수 있는 능력과 기회 보장의 내용을 포함하고있음.

-또한 사례관리가 추구하는 인간복지를 성취하기 위한 사례관리의 주요 관점은 강점 관점, 임파워먼트 관점, 생태체계적 관점, 클라이언트 중심과 같이 기존에 사례관리에서 강조해왔던 주요 관점과 더불어 클라이언트의 옹호, 스스로 자원을 획득할 수 있는 기회 보장 등 ‘권리’적 측면에서의 기능이 강조된바, 인권관점에서의 사례관리 목적과 기능이 강조됨.

-이러한 사례관리 목적을 달성하기 위한 사례관리자의 역할은 클라이언트와의 관계형성, 사정, 계획, 탐색, 서비스 제공과 조정, 모니터링, 평가와 같은 일련의 사례관리 절차에 대한 준수부터 시작하여 지역 자원의 역량 강화, 네트워크의 조직과 조정, 유지, 서비스 범위의 확장과 통합 기능을 수행하는 것으로, 이때 사례관리자가 관여하는 모든 서비스는 효율적이고 효과적으로 운영하는 것을 전제함.

-이러한 사례관리 관점에 기반하여 사례관리 기능을 수행한 결과 도달하는 사례관리 성과는 클라이언트의 사회적 기능회복과 향상, 지역자원 활용역량 강화, 클라이언트의 지지체계 범위 확대와 지지적 기능 강화이며, 이를 통해 궁극적으로 클라이언트의 생활 모든 범주에서의 안전과 복지가 지속되는 것임.

-이와 같은 여러 사례관리 개념들을 종합하면 다음과 같이 정의할 수 있음.

“사례관리는 복합적이고 만성적인 욕구를 가진 개인, 가족을 클라이언트로 하여 이들이 복지와 사회적 기능 회복, 그리고 이들이 건강, 사회, 그리고 치명적이 환경으로부터 안전할 수 있도록 사정, 계획, 탐색, 조정, 옹호하고 이들과 이들을 돕는 자원 제공자들의 기능을 향상함으로써 클라이언트 중심의 효과적이고 효율적인 자원 활용과 서비스를 조정하는 포괄적이고 통합적인 사회복지실천 방법임.”

□ 사례관리의 주요 원칙(guiding principles)

<표 9> 사례관리 가이드 원칙

구분	NASW(2013, p.17)	NCMN(2009, p.7)
주요 원리	<ul style="list-style-type: none"> • 내담자의 발달, 문제해결, 대처능력 강화 • 클라이언트의 개별적인 가치와 목표를 존중하며, 그들이 속한 지역사회에 참여하고 상호작용하는 능력 강화 • 클라이언트를 이들에게 자원, 서비스 및 기회를 제공하는 시스템과 연결 • 서비스 전달시스템의 효과적이고 인간적인 운영 방안을 창출하고 증진 • 사회 정책 발전과 개선에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> • 클라이언트 권리 옹호 • 클라이언트 욕구가 곧 사례관리 실천의 목표 • 클라이언트를 돕기 위한 협력적이고 적극적인 관계 • 클라이언트에게 최적의 시간에 최적의 서비스 제공을 통한 목표 달성에 대한 책임성 • 문화적 역량 추구

-NASW(2013)와 NCMN(2009)는 각각 사례관리 수행을 위한 가이드에서 사례관리자들이 준수해야할 원칙들을 제시함. 먼저 NASW는 사례관리를 통해 클라이언트의 문제를 해결하는 과정에서 클라이언트가 중심이자 궁극적인 목표로 존중되어야함을 강조함. 이에 사례관리의 수행과정은 클라이언트의 개별 가치와 그들이 선호하는 목표에 기반하여 이루어져야하며 궁극적으로 클라이언트가 구성원으로서 역할해야하는 지역사회와의 상호작용을 가능하게 할 수 있는 내적역량 강화를 강조하고 있음. 또한 사례관리가 실천 영역에서 사례관리자와 클라이언트 간에 협력 과정으로서의 의미가 있지만, 이와 더불어 이러한 협력적 경험들이 사례관리의 발전으로 피드백될 수 있도록 사회정책 발전과 개선의 근거가 될 수 있어야함을 주요한 원칙으로 제시함.

-이에 더하여 NASW는 사회복지의 특수성을 반영하여 사례관리 실천을 위한 원칙으로 ‘개인 중심 서비스’, ‘클라이언트와 사회복지사 관계의 우선성’, ‘환경속 인간 관점’, ‘강점 관점’, ‘협력적인 팀웍’, ‘미시, 중범위, 그리고 거시적 수준에서의 개입’ 등 6 개의 내용으로 구성됨.

-이에 비해 NCMN(2009)는 ‘클라이언트를 돕는 기능’으로서의 사례관리 원칙을 제시하고 있는데, 이러한 사례관리 기능의 원천은 클라이언트의 권리로부터 나오는 것으로 선언함. 즉 사례관리는 클라이언트의 권리 범주 안에서 이루어져야하며, 이들의 권리를 옹호하는 관점을 지속하면서 클라이언트 욕구를 근거로 하여 그들이 필요로 하는 협력과 도움을 제공하는 것임. 이때 이 도움을 제공하는 원칙은 바로 클라이언트가 필요로 하는 최적의 시간에 최적의 서비스를 제공함으로써 실현될 수 있음.

2) 자활사례관리 탐색2. 자활사례관리 개념분석

<표 10> 자활사례관리에 대한 다양한 개념정의들

학자	정의
오민수 · 이문국 · 김춘아 박경아(2013)	빈곤으로 인해 복합적인 문제와 욕구를 가지고 있는 지역자활센터 내 자활사업 참여주민의 자활·자립역량강화를 통한 자활촉진을 위하여 고용·복지서비스를 통합적으로 제공, 연결시키는 기술
백학영·김경휘(2013)	저소득 취약계층의 자활·자립 성공이라는 목표를 가지고 근로방해요인을 제거하고, 근로의욕 고취 및 근로역량의 강화를 위해 수행되는 모든 활동
황미영(2016)	노동 의무의 이행을 받아들이기 어려워하고 노동시장 활동의 제약과 자활근로 구성원 간 적응문제를 겪고 있는 클라이언트를 대상으로 강점 및 임파워먼트 접근, 개인 및 집단과정에 대한 사례관리 등의 실천 원리를 적용함으로써 근로역량 강화와 사회적 구성원으로서의 위상 확립에 초점을 둔 자립저해 요인의 제거라는 성과를 지향하는 것
민소영(2017)	참여자의 근로기회 및 근로가능성을 제고하는데 필요한 복합적인 개인 욕구를 충족시켜주는 실천방법으로 정의되며, 특히 노동시장 참여에 방해가 되는 요인을 제거할 수 있도록 하는 서비스와 자활사업 고유의 경제적 성과인 취·창업을 동시에 지원한다는 점이 기존사례관리와 다름

보건복지부	자활사업안내 (2016)	게이트웨이 과정을 포함한 참여자에 대한 근로기회 제공, 취업알선 등 자활프로그램의 지원은 물론 참여자의 자활프로그램 수행 모니터링, 사후평가 등 지역자활센터에서 자활참여자의 자립을 위해 수행하는 모든 과정
	자활사업안내 (2021)	자활사업 참여자의 개인별 자활지원계획에 바탕을 두어 상담, 근로기회 제공, 근로를 통한 일에 대한 의욕·자존감 고취 등을 모니터링하고 자립에 필요한 각종 서비스를 연계 지원하는 자활 프로그램의 일종
한국자활복지개발원 (2021)		자활사업 참여자의 근로기회 및 근로 가능성을 제고하는데 필요한 복합적인 개인욕구를 충족시키기 위한 전문적인 사회복지실천방법 자활사례관리사는 개인, 가구 및 지역사회 여건에서 비롯되는 주민들의 다양한 문제와 욕구 해결을 위해 사정하고 계획하고 개입하는 사례관리 실천과정을 수행하는 사회복지전문가로 게이트웨이 전담관리사, 자활사례관리사, 자산형성 사례관리사로 구성

-자활은 고용을 통한 자립생활능력 향상이라는 특성화된 목적과 기능을 지향함에도 불구하고 그 대상자 특성은 만성질환, 기술부족, 가족부양 부담 등 다양한 서비스 욕구를 갖고 있음. 따라서 자활근로를 통한 일자리 창출과 고용 뿐 아니라 개인과 가족 환경에서 비롯되는 여러 사회복지서비스 욕구는 반드시 선결되어야 할 자활의 전제조건으로 대두된 바, 이를 포괄할 수 있는 관리방안의 필요성에 의해 사례관리가 도입되었음(이문국, 2010; 홍선미, 2006).

-그러나 여전히 합의된 자활사례관리 개념과 표준화된 기능이 불명확한 상황에서 일 자리를 전제한 자활복지 특성과 참여자 개인의 복합적인 욕구를 어떻게 통합하여 사례관리를 수행할 것인가는 자활현장에서 여전히 혼란스럽고, 부담스러운 과제임.

-<표 >에 제시된 바와 같이 자활사례관리 개념은 학자에 따라 다양하게 정의되어 지지만, 개념들이 지향하는 공통적인 요소가 내재되어 있음. 이를 정리하면 다음과 같이 자활사례관리의 대상, 목적, 기능으로 요약됨

○ 자활사례관리 대상

-첫째, 여러 자활사례관리 개념에 제시된 대상은 아래와 같이 두 가지 유형으로

로 구분됨. 한 유형은 ‘빈곤으로 인해 복합적인 문제와 욕구를 가진 자’, ‘저소득 취약계층’, ‘노동의무 이행을 받아들이기 어려워하고 노동시장 활동의 제약과 자활근로 구성원간 적응문제를 겪고 있는 대상’으로 빈곤, 복합적 욕구와 문제, 노동에 대한 수용과 활동에 제약이 있는 자로서 여러 학자에 의해 제시된 이론적 대상이라면, 다른 유형은 ‘게이트웨이 과정을 포함하여 자활사업에 참여하고 있는 자’로서 자활참여자의 개인적인 요건이 강조되기보다 자활 참여 자체가 전제가 된 포괄적인 의미의 대상으로서 정책적으로 정의된 대상임.

-자활사업에 참여하는 대다수의 참여자들이 빈곤으로 인한 복합적인 문제와 욕구를 경험하고 있으며, 노동시장 활동에 제약, 자활근로과정에서 적응문제를 갖고 있기 때문에, 이 두 유형의 개념은 자칫 동일한 대상을 명시하는 것으로 이해할 수 있겠으나, 엄밀한 의미에서 자활사례관리는 ‘자활’이라는 궁극의 목적과 지향이 전제된 만큼, 자활사례관리에서 집중해야할 대상성을 명확히 하는 것은 중요함.

-따라서 이에 근거하여 정의하면 자활사례관리 대상은 ‘빈곤으로 인한 복합적이고 만성적인 문제, 욕구를 가진 자로서 노동 시장에서 활동의 제약으로 인해 자활사업에 참여하면서 관계, 기능 등에서의 적응 문제를 겪는 자’로 정의할 수 있다.

자활사례관리 대상
빈곤으로 인한 복합적이고 만성적인 문제, 욕구를 가진 자로서 노동 시장에서 활동의 제약으로 인해 자활사업에 참여하면서 관계, 기능 등에서의 적응 문제를 겪는 자

○ 자활사례관리 목적

-둘째, 자활사례관리의 개념에 제시된 사례관리 목적은 참여자의 ‘자활촉진’, ‘취·창업’ 및 ‘자활·자립’, ‘근로역량강화와 사회적 구성원으로서의 위상확립에 초점을 둔 자립저해요인 제거’, ‘노동시장 참여의 방해요인 제거’, ‘근로기

회 및 근로 가능성 제고' 등 다양한 차원과 지향성에 기반하여 정의됨

-자활사례관리 목적은 그 지향성에 따라 자활사례관리를 통해 성취되어야할 결과로서의 목적과 사례관리의 기능적 측면에서의 목적으로 구분할 수 있음. 먼저 자활사례관리 결과로서의 목적은 '취·창업', '자활·자립'과 같은 참여자의 탈빈곤, 탈수급을 가능하게 하는 상태에 도달하는 것이며, 기능적 측면에서는 '자활촉진', '근로역량강화와 사회적 구성원으로서의 위상확립에 초점을 둔 자립저해요인 제거', '노동시장 참여의 방해요인 제거', '근로기회 및 근로 가능성 제고' 와 같이 자활사례관리 과정에서 참여자의 태도, 역량, 환경 상태의 변화에 초점을 둔 목적을 제시하고 있음.

-이 두 가지 차원의 자활사례관리 목적을 통합하여 정리한 자활사례관리의 목적은 '궁극적으로 취·창업 및 자활·자립을 지향하지만 자활사례관리 과정에서 자활을 촉진하고 참여자의 근로역량강화와 노동시장 참여에 방해가 되는 요인을 제거함으로써 근로기회와 가능성이 제고되고 사회 구성원으로서의 위상 확립을 성취하는 것'임

자활사례관리 목적
궁극적으로 취·창업 및 자활·자립을 지향하지만 자활사례관리 과정에서 자활을 촉진하고 참여자의 근로역량강화와 노동시장 참여에 방해가 되는 요인을 제거함으로써 근로기회와 가능성이 제고되고 사회 구성원으로서의 위상 확립을 성취하는 것

○ 자활사례관리 기능

-자활사례관리는 사례관리 대상인 참여자의 욕구내용, 문제수준, 그리고 사례관리 참여 동기나 의지 등에 따라 그 기능의 내용과 범주가 달라짐. 이러한 사례관리 기능의 다양한 범주를 <표 >에 제시된 자활사례관리 개념을 통해 정리하면 다음과 같음

-먼저 자활사례관리의 기능 요소를 살펴보면 ‘강점 및 임파워먼트 관점’에 기반한 실천이며, 참여자의 자활목적 달성을 위해 필요한 모든 서비스 제공 활동으로 이 활동의 전제는 ‘통합성’임. 즉 참여자의 문제와 욕구 해결을 위해 요구되는 모든 서비스를 ‘통합적’으로 수행하는 것을 전제로 함.

-또한 자활사례관리 수행차원에서 제시된 기능은 참여자 욕구 ‘사정’에 기반하여 ‘자활계획’을 수립하고, 이 계획을 토대로 참여자 자립에 필요한 상담, 근로기회제공, 근로의욕 및 자존감 등 참여자의 심리적 역량에 대한 모니터링에서부터 사례관리 전 과정에 대한 사후평가에 이르는 등 체계적인 실천임.

-이에 자활사례관리의 기능을 ‘강점 및 임파워먼트 관점에 기반하여 참여자의 욕구와 문제를 사정하고, 이를 토대로 자활계획에서부터 사후평가에 이르는 사례관리 전 과정에서 상담, 모니터링, 근로기회 제공 등 자활에 요구되는 모든 서비스를 통합적으로 제공하는 것’으로 정리할 수 있음.

자활사례관리 기능
강점 및 임파워먼트 관점에 기반하여 참여자의 욕구와 문제를 사정하고, 이를 토대로 자활계획에서부터 사후평가에 이르는 사례관리 전 과정에서 상담, 모니터링, 근로기회 제공 등 자활에 요구되는 모든 서비스를 통합적으로 제공하는 것

○ 통합적 차원에서의 자활사례관리 개념 정의

-위에서 제시한 다양한 자활사례관리 개념으로부터 도출한 사례관리 대상, 목적, 기능을 종합하여 다음과 같이 자활사례관리 개념을 정의함. “자활 사례관리는 빈곤으로 인한 복합적이고 만성적인 문제, 욕구를 가진 자로서 노동 시장에서 활동의 제약으로 자활사업에 참여하면서 관계, 기능 등에서의 적응 문제를 겪는 자를 대상으로 궁극적으로 취·창업 및 자활·자립을 지향하되, 자활사례관리 과정에서 자활을 촉진하고 참여자의 근로역량강화와 노동시장 참여에 방해가 되는 요인을 제거함으로써 근로기회와 가능성이 제고되고 사회

구성원으로서의 위상 확립하기 위해 강점 및 임파워먼트 관점에 기반하여 참여자의 욕구와 문제를 사정하고, 이를 토대로 자활계획에서부터 사후평가에 이르는 사례관리 전 과정에서 상담, 모니터링, 근로기회 제공 등 자활에 요구되는 모든 서비스를 통합적으로 제공하는 사회복지실천방법'임.

자활사례관리 개념

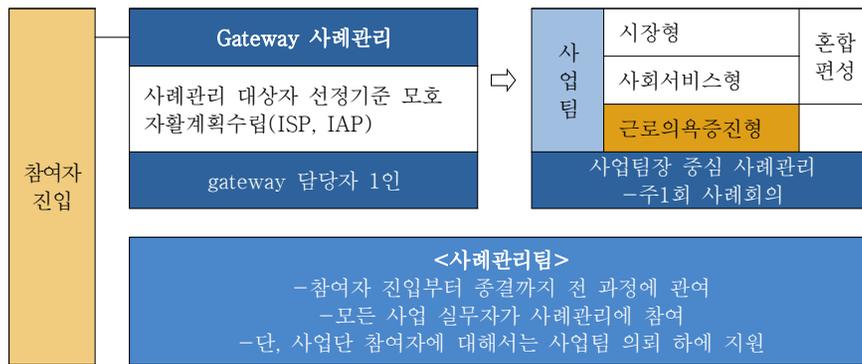
자활 사례관리는 빈곤으로 인한 복합적이고 만성적인 문제, 욕구를 가진 자로서 노동 시장에서 활동의 제약으로 자활사업에 참여하면서 관계, 기능 등에서의 적응 문제를 겪는 자를 대상으로 궁극적으로 취·창업 및 자활·자립을 지향하되, 자활사례관리 과정에서 자활을 촉진하고 참여자의 근로역량강화와 노동시장 참여에 방해가 되는 요인을 제거함으로써 근로기회와 가능성이 제고되고 사회 구성원으로서의 위상 확립하기 위해 강점 및 임파워먼트 관점에 기반하여 참여자의 욕구와 문제를 사정하고, 이를 토대로 자활계획에서부터 사후평가에 이르는 사례관리 전 과정에서 상담, 모니터링, 근로기회 제공 등 자활에 요구되는 모든 서비스를 통합적으로 제공하는 사회복지실천방법

3. 근로미약자 대상 자활사례관리 사례분석

-사례 분석은 제6, 7회 「복지·고용·금융자활사례관리 우수사례 컨퍼런스 (2019-2020)」의 최우수 및 우수사례 중 근로능력이 취약한 자활참여자를 대상으로 한 자활사례관리 사례(전북 진안, 부천소사)와 「한국자활연수원 1주년 기념 포럼」의 주제 발표 자료 중 ‘자활사례관리의 기능과 성과 모색: 사례관리 운영체계 중심(박지영, 2016)’의 도시와 농촌지역의 자활사례관리 운영체계 모형을 재분석하여 구성함.

1) 근로미약자를 위한 자활사례관리: 농촌지역

□ 농촌지역 자활사례관리 특성



[그림 3] 농촌지역 근로미약자 자활사례관리 사례

-농촌 자활은 도시에 비해 상대적으로 ‘자활참여자의 고령화와 새로운 참여자 진입이 거의 없이 기존 참여자가 유지되는 정체화(停滯化)’, ‘지역 내 사례관리 연계 자원의 부족’, ‘자활센터의 인력 부족으로 다양한 자활프로그램 개발 및 운영에 제약’, 정신질환, 알코올 중독, 취창업 경험이 전무한 ‘근로미약자 의 높은 비율’ 과 같은 특성이 나타남.

-농촌자활사례관리 운영의 장애요인들

- 지역 내 사례관리가 가능한 실무인력의 절대 부족
- 자활사례관리 인력 확보 및 유지의 어려움
- 자활사례관리 수퍼비전을 지원할 전문교수 등 전문가 부족,
- 적은 인구-넓은 지역적 특성으로 집중적이고 적극적인 사례관리에 제약
- 지역내 사례관리 네트워크의 어려움

-연계자원 부족

-특히 정신건강 연계 자원 부족

농촌 지역의 정신건강 자원 부족으로 자활센터가 정신장애인 사회복지 및 보호작업장의 기능을 수행해야하는 부담과 자활 정체성에 기반한 사업 전개에 어려움

□ 농촌지역 자활사례관리 우수 사례: 전북 진안자활센터

○ 진안지역자활센터가 처한 내외적인 특성, 즉 소규모, 농촌지역 소재, 자활 참여자의 고령화, 저학력, 장기수급, 다문화 그리고 사례관리 성과를 담보할 수 있는 지역 자원의 한계 등의 자활성과의 다중적인 장애요인을 극복하기 위한 전략으로써 자활참여자들의 개별 특성과 욕구, 그리고 지역사회 환경 특성에 기반한 자활사례관리 표준화 전략을 구축함

○ 진안형 자활사례관리는 [그림 4]에 제시된 바와 같이 세 개의 관점을 중심으로 수행되고 있음.

첫째, 체계적(systematic) 사례관리

둘째, 개별화(individualized) 중심 사례관리

셋째, 자활 참여자에 대한 비낙인적(non-stigmatizing) 접근

○ 진안형 자활사례관리 실천 구성도를 아래 [그림 4]와 같이 재구성하여 제시 하였음



[그림 4] 진안형 체계적 사례관리 모형도2)

-상기 그림에 제시된 바와 같이 진안형 사례관리는 첫째, 자활사업 참여자의 유형화를 통한 맞춤형 교육제공을 통한 자립역량 강화, 둘째, 자활사업 참여자가 겪는 가족 및 사회적 문제를 해결할 수 있는 의지 고취, 셋째, 자활사업 참여자의 긍정적인 사고와 행동을 유인하여 미래에 대한 심리적 및 경제적 자활을 유도하는 것을 목표로 함.

-위와 같은 자활사례관리 목표 달성을 위한 실천전략은 일차적으로 '사례관리 시스템 구축'으로 센터 내 자활사례관리 운영팀을 구축하되 실무적으로는 사업단 실무자들도 사례관리에 대한 이해와 적극적인 참여를 전제로 함.

-두번째 자활사례관리 실천전략은 맞춤형 사례관리로서 '진안형 참여주민 근로능력 판정시스템 및 자활참여자 유형'에 따른 맞춤형 지원방임. 진안지역자활센터는 자체적인 근로역량평가지표를 개발하여 이 평가지표를 기준으로 참여자의 근로역량을 평가하고 그 결과에 따라 총 4개(근로동기고취형, 사회서비스형, 시장진입형,

2) <그림 >은 「진안형 자활사례관리매뉴얼(2018)」의 [그림1. 진안형 자활사례관리 모델의 특성(p17.)]을 재구성함

취업 및 창업유형) 유형으로 참여자를 구분함. 그리고 사례관리를 통한 교육, 사업참여 등 각 프로그램은 이러한 참여자 유형에 따라 적합한 수준으로 제공함

-세번째 자활사례관리 실천 전략은 맞춤형 임파워먼트임. 정기적으로(최소 1년에 1회) 참여주민을 개별평가하여, 평가된 근로역량 정도에 따라 사업단을 이동배치하거나 맞춤형 교육 등 그 외 개별적 맞춤형으로 필요한 지원을 제공함. 개별평가는 센터 자체적으로 마련한 기준에 근거하여 진행하되, 사업단 실무자와 사례관리자가 참여자에 대한 서로 다른 관점들을 반영하고 참여자의 심리, 행동, 관계, 사업단에서의 역할 수준 등 다각적이고 종합적으로 평가할 수 있는 공식적인 절차임.

-이러한 평가의 의미는 첫째, 참여자가 참여할 사업단을 결정하거나 이동 여부를 결정하는데 있어서 참여자 당사자는 물론 사업단 실무자와 사례관리자 등 센터 구성원 모두가 함께 합의할 수 있는 공식적 절차를 마련했다는 것임. 둘째는 이러한 평가과정을 통해 근로미약자의 근로역량 변화수준을 모니터링할 수 있으며, 이 평가 결과에 기반하여 자활사례관리 전략을 수립할 수 있다는 것임. 셋째, 평가 결과 근로미약자가 상위 사업단으로 이동하는 경우, 이는 자활과정에서 근로미약자의 노력과 성취가 공식적으로 인정되는 것임. 이러한 인정은 근로미약자의 자활동기를 강화하고 지속하는데 긍정적인 요인으로 작용함.

-이와 같은 진안형 자활사례관리의 특성을 정리하면 <표 11>과 같음.

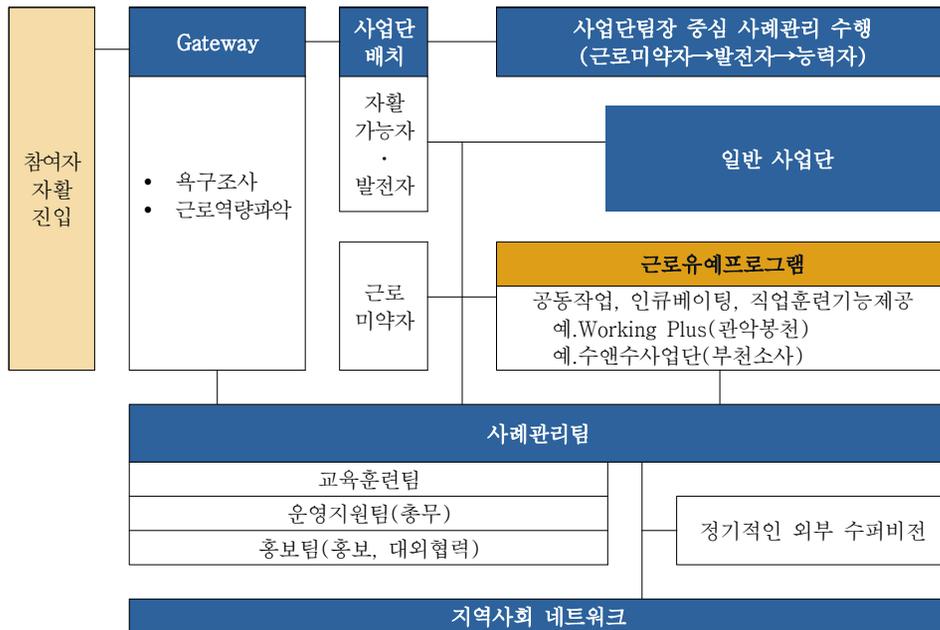
<표 11> 전북진안지역자활센터 자활사례관리 특성

구분	전북 진안지역자활센터
자활사례관리자 과업	<ul style="list-style-type: none"> • 자활참여자의 욕구 근거에 기반한 프로그램/서비스 연계 • 자활참여자에게 연계한 자원 모니터링 -연계 목적에 부합하는 기능, 역할 수행 여부 모니터링 -자활참여자가 연계서비스 이용시 안정적인 관리를 받고 있는가에 대한 모니터링
자활사례관리자 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 자활참여자의 전문적 지지자, 파트너
자활사례관리기능	<ul style="list-style-type: none"> • 자활참여자의 공적 지원 의존도 최소화 • 자활참여자의 강점에 기반한 심리사회적 차원에서의 자활역량 강화, 사회적응, 경제적 자활 성취 및 유지

	<ul style="list-style-type: none"> • 자활의 장애요인 통제 및 제거
자활사례관리목표	<ul style="list-style-type: none"> • 자활사업 참여자의 유형화를 통한 맞춤형 교육제공을 통한 자립역량 강화 • 자활사업 참여자가 겪는 가족 및 사회적 문제를 해결할 수 있는 의지 고취 • 자활사업 참여자의 긍정적인 사고와 행동을 유인하여 미래에 대한 심리적 및 경제적 자활유도
자활사례관리 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 개별화 • 합의 기반 서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> -기관, 사례관리팀, 참여자의 합의에 기반한 서비스 제공

2) 근로미약자를 위한 자활사례관리: 도시지역

□ 도시지역 자활사례관리 특성



[그림 5] 도시지역 근로미약자 자활사례관리 사례

-[그림 5]은 4개의 도시형 지역센터의 자활사례관리 운영체계를 하나로 통합하여 재구성한 내용으로, 이 모형에서 나타난 주요 특징은 다음 세 가지로 정

리할 수 있음.

- 첫째, 자활 기관의 필요에 기반한 사례관리 시스템 구축

자활기관에서 고려하는 사례관리 기능에 따라 자활사례관리 기능을 강화하기 위해 조직편제를 새로이 구성함. 예를 들어 별도의 교육훈련팀과 사회복지전공자로 구성된 운영지원팀을 운영하거나, 지역과의 네트워크 및 자활센터 홍보를 목적으로 한 홍보팀, 그리고 자활기관 내 사례관리 전문성을 강화하기 위한 외부수퍼비전 체계를 구성하는 등 각 기관의 여건과 욕구에 따라 체계적인 사례관리 시스템을 구축하여 운영함

- 둘째, 참여자의 근로역량수준에 따른 자활사업과 자활사례관리의 통합적 접근

자활참여 유형화에 따른 개별적인 '개별화'라 할 수 있음. Gateway에서 진입한 모든 참여자에 대해 욕구조사와 근로역량을 파악하여, 그 근로역량 유형을 구분하고, 그 유형별로 단계적인 자활사례관리를 수행함

- 셋째, 근로미약자를 위한 별도의 근로유예프로그램 운영

부천소사와 관악봉천지역자활센터의 경우, '근로미약자'군의 자활유지와 진입을 위해 사례관리팀이 주도하는 '유예 및 준비'과정을 운영함. 이때 근로미약자는 고령자, 취창업 경력 1년 미만인 자, 그리고 대인관계가 취약한 고립, 폐쇄, 은둔 유형의 참여자를 포함하는 개념으로 대부분 근로미약자의 유예과정은 공동작업이나 부업형태를 유지하면서 사업단 진입을 준비하는 '제2의 인큐베이팅'과정으로 볼 수 있음.

특히 부천소사지역자활센터의 경우, 참여자의 근로역량수준에 따라 '근로미약자-발전자-능력자'로 단계적인 유형화를 통해 각 사업단에서의 참여사업 및 역할강도를 높여가는 체계적 사례관리를 운영함.

-위와 같은 자활사례관리 기능강화를 위한 독립적인 시스템을 구축할 수 있었던 주요 요인으로는 일차적으로 기관장의 근로미약자에 대한 관심과 자활사례

관리에 대한 의지 및 추진력, 둘째, 자활네트워크와 슈퍼비전 시스템 구축에 요구되는 지역사회 자원과 사례관리 전문인력 확보의 용이성, 셋째, 자활사례 관리자와 더불어 기관의 사례관리 참여 범위를 모든 사업단에 이르기까지 확대하고 사례관리자와 사업팀 간의 협업력을 최대한 이끌어내려는 기관 구성원 간의 합의와 노력이라 할 수 있음.

Ⅲ. FGI 분석결과

Ⅲ. FGI 분석결과

1. 현장전문가 FGI 개요

□ 조사대상

○ 본 절에서는 ‘자활현장에서 말하는 근로미약자에 대한 자활사례관리의 방안에 대해 어떻게 바라보고 있는지’에 대한 조사에 대한 초점집단 인터뷰(focus group interview: FGI) 1회차(9월 23일), 2회차(11월 30일), 3회차(12월 16일)와 정책자문회의(12월 11일)를 질적 내용분석(qualitative context analysis)하였음

○ 초점집단 인터뷰 1회차(9월 23일)에 참여한 현장전문가는 7인, 2회차(11월 30일) 현장전문가 5인, 3회차(12월 16일) 현장전문가 2인, 정책자문회의(12월 11일)에 참여한 현장 및 학계 전문가 4인(자문1~4) 총 11인의 주요 인적사항은 <표 12>와 같음

<표 12> FGI 참여자 구성

구분	참여자구분	도시유형	성별	자활경력
FGI 참여자	참여자1	도시형	남	24년
	참여자2	도시형	여	15년
	참여자3	도시형	남	12년
	참여자4	도시형	여	17년
	참여자5	도시형	남	17년
	참여자6	도농복합형	남	18년
	참여자7	농촌형	여	19년
구분	참여자구분	소속기관유형(분야)	성별	전문분야 경력
자문	자문1	국책연구기관(노동)	남	8년

	자문2	지역자활센터(농촌)	여	20년
	자문3	지역자활센터(도시)	남	11년
	자문4	국책연구기관(복지)	남	14년

2. 분석 결과1. 근로미약자 개념과 특성

“지금 시점의 근로미약자가
앞으로도 근로미약자라고 우리가 예상하는 것인가?”(참여자6)

1) 근로미약자에 대한 개념 인식: 자활현장 관점

사례관리 대상자는 사례관리 수행 기관의 서비스와의 적합도에 따라 그 성과를 결정하는 중요한 사례관리 구성요소임. 따라서 ‘근로미약자를 위한 자활사례관리의 발전방안’을 모색하기 위해 선행되어야 할 과제는 본 연구에서 집중하는 대상인 근로미약자의 개념을 정의하는 것임.

이에 FGI에 참여한 자활현장전문가와 자문참여자들의 진술 분석내용을 제시하고, 그 결과를 근거로 하여 자활정책과 실천현장에서 고려해야 할 근로미약자의 개념을 정의하고자 함. 이에 대한 연구질문은 ‘자활현장은 근로미약자를 어떻게 정의하는가?’이며 그 분석결과는 다음과 같음.

근로미약자 정의의 한계-너무나 광범위하고 복합적인 개념

자활현장에서 실무적으로 근로미약자를 정의하는 것은 매우 복잡하고 어려운 과업임. 이는 근로미약에 대한 정책적 개념이 명확하게 규정되어 있지 않고, ‘자활’을 구성하는 개념들이 매우 포괄적이어서 자활현장에서 근로미약을 이해하는 기준이나 속성은 지역, 센터, 실무자 등에 따라 매우 개별적이고 상이한 것으로 나타남.

○ 근로미약은 절대적인 몇몇 기준에 의해 정의하거나 판단하기 어려운, 다양하고 복합적인 요소들을 포괄하는 개념임. 즉 자활참여자 개인의 신체 및 정신 건강상태, 성격, 가치관, 문제해결방식, 근로의욕 및 역량, 발달과정에서의 건강한 관계와 사회 경험의 유무, 삶의 의지와 같은 개인적 요소와 이러한 개별 요소들과 상호작용하는 환경 요인의 상태, 적절성, 그리고 지지수준 등 너무나 많은 요인에 의해 영향을 주고 받는 유동적이고 유기적인 속성을 갖고 있음.

○ 본 연구참여자들은 질병, 근로능력, 근로의욕, 그리고 알콜중독과 같은 자활에 치명적인 취약성 등 근로미약자의 특성이 다양한 반면, 이러한 특성들이 근로미약의 절대 요건이 아니라 참여주민 개개인의 삶의 방식이나 의지, 대처 능력에 따라 자활현장에서 근로미약자로 인식될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있으므로 명확하게 정의나 구분하기 어려운 개념으로 진술함.

*우리 다 아는 것처럼 (근로미약자 특성은)너무 다양하잖아요.
일단은 만성질환을 가지신 분 대표적으로 있으시고
그리고 신체적으로는 건강한데 그 정서적으로나 그 여러 가지 이제 문제로 근로능력을
이제 정상적으로 발휘 못 하는 경우가 있고.
그리고 신체적으로 건강한데 알콜이나 이런 중독적인 문제 때문에
근로에 이제 집중 못 하는 분이 있고...
그러면 어디까지가 이제 근로미약일까..(중략)
근로미약자라는 카테고리로 정의하기에는 너무 다양한 분들이 있다.
요렇게 생각을 좀 해봤었습니다.
(참여자6)*

*근로능력은 지금 있지만 사실 이렇게 의욕이 없거나,
뭐 알콜이라든지 폭행이라든지 자기 의식구조라든지
다른 문제로 인해서 참여를 희망하지 않는 분들도 계시고,
또 근로능력은 없지만 본인의 의지가 있어서 어떻게든 살아볼려고 애쓰시는 분들이
있습니다. 그러면 그런 분들을 우리가 어떻게 구별을 해야 될 것인가..
(참여자1)*

□ 근로미약자에 대한 다양하고 혼란스러운 현장 인식

○ 현장에서 근로미약자를 위한 자활사업 또는 자활사례관리 동향은 센터마다 각기 다른 기준과 맥락으로 운영되고 있음. 본 연구 인터뷰 참여자들의 경우, 근로미약자를 위한 특화된 프로그램이나 그 집단에 대한 개별적인 관심이나 접근에 집중하는 경우는 거의 없는 것으로 진술됨.

○ 그 이유는 자활정책에 따라 자활에 진입하는 참여주민의 특성에도 영향을 받는 자활현장의 경우, 자활진입 인구수도 많고 근로역량인구 비율이 높은 도시 지역은 근로미약자에 대한 자활 접근이 후순위로 밀리게 되기 때문임. 반면, 참여자 인구변화가 적고 순환 속도가 느리며, 자활참여기간이 장기화됨에 따라 참여자들의 다수가 자연스럽게 고령화되는 농촌지역은 도시에 비해 근로역량이 취약한 참여자 비율이 훨씬 높기때문에, 근로미약자를 구분하여 관리하는 것이 반드시 효율적이고 효과적인 사례관리의 필수 조건으로 보기 어려움.

○ ‘근로역량이 취약한 자’, ‘생산능력이 안되는 자’ 등 근로미약과 유사한 개념으로 사용되는 용어, 또는 속성이 자활현장에 통용됨. 따라서 근로미약의 개념과 용어를 적용하여 그 계층을 구분, 관리하지 않는다 하더라도, 근로역량이 낮거나 생산능력이 안되는 참여주민들을 대상으로 별도의 사업단이나 지원책을 제공하는 경우가 종종 있는 것으로 나타남.

○ 이와 같이 근로미약에 대해 정책·실무적으로 합의 또는 공식화된 개념 정의가 부재함에 따라 근로미약자에 대한 현장의 인식은 센터나 실무자 개인의 경험과 인식에 근거하여 각자 상이하고 비일관적으로 적용되고 있음.

*** 지역은 제가 몇 군데 알아보니 사실은
근로미약자에 대한 고민들을 크게 가지고 있는 기관들은 사실은 발견하지 못했습니다.
저희 센터를 예, 포함해서. 그 이유가 뭐냐면 지금 뭐 여러 가지 어떤 자활사업은 경제적인
상황이나 정부 정책의 영향을 많이 받는 사업이지 않습니까?(중략)*

최근(코로나이후) 들어서는 저희 지역 같은 경우에는
오히려 근로미약자가 참여할 수 있는 구조가 오히려 후순위로 밀려서,
그 분들이 참여하기가 상당히 더 어려워진 거죠.
(참여자1)

어떤 분을 근로미약자라고 우리가 얘기하고 했었지?
사례관리를? 근로미약자라고 따로 구분해서 한 적은 없으니까..
저희가 센터 사례관리를 하면서. 그래서 인제 나름대로 사례관리를
근로미약자 중심으로 했던 적은 없고...(중략)
저희가 사업단 구성 자체를. 사업단을 만들 때 매해마다 인제 편성하고 만들 때,
그런 우리가 복합적으로 뭐 지능부터 건강 뭐 여러 가지 복합적으로 했을 때
일반적인 생활을 하기, 인제 사회생활이나 뭐 이렇게 좀 생산능력이 안 되는 분들
중심으로 사업단을 이제 구성하자. 그렇게 해서 인제 사업단은 구성을 했었죠.
(참여자2)

근로미약자를 특별히 더 분류해 놓는다든지,
근로미약자들을 특화해서 뭔가
사례관리에 대한 절차를 마련한다거나 하지는 않아요
(참여자3)

2) 근로미약자의 특성: 자활현장 관점

자활현장에서 실무자들이 인식하고 실무에 고려하는 근로미약자들의 특성을 분석하여 <표 13>과 같이 유형화함. 그 결과 주제는 ‘질병요인’, ‘기능 및 역량요인’, ‘자활역량요인’, 그리고 ‘자기선택적 근로미약’ 등 4개의 유형이 도출됨. 이 중 자활실무에서 가장 많이 고려되는 ‘기능 및 역량요인’ 영역은 ‘심리적 기능’, ‘자기관리’, ‘상호작용’ 등 3개의 하위주제로 구성되었으며, ‘자활역량’은 ‘자활기본역량’, ‘자활수행력’, ‘센터통제력’의 하위 주제가 구성됨.

본 장에서는 주제유형 또는 하위주제를 단위로 하여 분석결과를 제시하고자 함.

<표 13> 근로미약자 특성: 자활현장 관점

주제유형		내용
질병요인		<ul style="list-style-type: none"> 신체·정신적인 만성질환 또는 장애를 가진 자 수술 1년 미만 또는 수술 후 미회복자 질병 유형 상관없이 질병잔존자
근로미약의 기능/ 역량 특성	심리적 기능	<ul style="list-style-type: none"> 알콜 의존을 극복하려는 의지 부족 공격성이나 폭력성에 대한 자기 통제력의 취약함 근무시간을 버티는 인내심 미흡
	자기관리 역량	<ul style="list-style-type: none"> 근로의지 미약 출·퇴근 관리 및 유지 능력 부족
	상호작용 역량	<ul style="list-style-type: none"> 타인의 감정, 행동을 이해하고 대처하는 대인관계 형성 및 유지역량 취약 자기감정을 전달하고 통제, 관리하는 감정관리 미숙 자기 생각 전달 또는 상대방과 다른 이견을 전달하는 소통능력 취약 참여자의 부양가족 유무 및 부양 역량 수준
자활 역량	자활기본 역량의 미흡함	<ul style="list-style-type: none"> 사회생활이나 직장생활경험의 부재 사회생활의 기본 소양 부족 불특정하고 복합적인 문제로 인해 자활에 적합한 기능을 수행하지 못하는 참여자
	자활 수행력의 취약함	<ul style="list-style-type: none"> 자활의지 상관없이 일반자활근로사업에 참여가 어려운 자 어떠한 이유로든 일반 참여자에 비해 집중적 또는 더 많은 자원연계 등의 사례관리를 필요로 하는 자 노동의 결과물이 없거나 평균보다 적게 나오는 참여자 취·창업의 노동 시장에 진압할 수 없는 참여자
	센터통제의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> 악성 민원으로 자활업무를 방해하는 자 센터 직원들의 통제와 관리가 어려운 자
자기선택적 근로미약		<ul style="list-style-type: none"> 근로역량 상관없이 편한 일을 선호하는 참여자 노동보상(성과급)이 만족스럽지 않은 경우 힘들지 않게 일을 선택하는 참여자 자활을 과도하게 오래 머무르려 하거나 혹은 단순한 일자리로 활용하려는 참여자

□ 질병요인

○ 질병은 자활현장에서 가장 보편적으로 인지하는 자활의 장애요인인 동시에 근로미약자의 특성임. 질병 요인에 포함되는 세부 내용은 ‘신체적 질병과 장애’, ‘정신적 질병과 장애’, ‘수술 이후 회복과정 중 케어가 필요하거나 근로에 집중하기 어려운 상태’, 그리고 질병의 후유증이나 잔존 증상 또는 잔존 기능

손상 등으로 이로 인해 자활에서 요구하는 근로 기능을 수행하기 어려운 모든 상태를 포괄함.

○ 질병은 그 자체가 근로미약의 요건으로 작용할 수도 있지만, 질병으로 인해 파생되는 2, 3차 장애요인, 즉 자활근로에서 요구하는 체력 수준의 저하, 정기적인 외래치료나 필수적으로 보장되어야 할 질병휴가와 같은 치료나 회복을 위한 과정적 요인들이 자칫 자활사업단의 기능공백이나 협업의 차질로 이어지는 경우 사업단 참여자들의 불만이나 역할불공평 등의 심리적 갈등을 초래할 수 있음.

이와 같은 경우 사업단에서 질병이 있는 참여자의 합류에 대해 강력하게 거부하고 저항한 결과가 자활참여 기회로부터 참여자를 배제시킨다면, 이때는 참여자의 근로역량 취약성에서 비롯된 근로미약의 범주를 넘어서 자활기회의 배제로부터 초래된 ‘상황적 근로미약자’로 해석할 수 있음.

저희 같은 경우에는 기본적으로 이제 근로미약자라고 하면, 저희는 조금 정리를 했던 게, 기본적으로 만성질환, 그리고 수술이나 뭐 이런 걸 했는데 1년 미만, 수술을 했는데 뭐 한 3년 됐으면 그거는 아니지만, 한 1년 정도 안팎으로 뭐 수술한 경험이.. 큰 수술하신 경험이 있거나, 어떤 질병이 좀 현재도 잔존하고 있는 상황이거나..
(참여자4)

일반적으로 저희가 이제 근로가 미약하다라고 볼 수 있는 지체장애를... 제가, 8월 달에 한 걸 잠깐 보면서 말씀드릴게요. 지체장애를 가지신 분들이 한 5명 정도 되고요, 그리고 정신질환에 문제가 있을 거라고 판단되시는 분이 한 14분정도가 되시고 그 다음에 이제 질병을 갖고 계시는 분이 거의 일곱, 여덟분 심각한 질병을 이야기 하는 겁니다..
(자문2)

특히나 이제 정신적인 문제를 가지고 있는 경우에는 되게 적응을 못하시는 경우가 많았거든요. 그래서 경험과 체험 차원에서 좀 향상되기를 위해서 일정 정도 가는 거는 필요하지만(중략)

실질적으로 자활에서 이걸 못하고 있고, 그래서 그런 걸 중점적으로 좀 해서 일정 정도 이분들이 어느 정도 기능들이 조금 일상생활에 유지가 됐을 때 좀 가서 적응을 하는 게 오히려 필요하지 않나라는 생각이 들었거든요.. 물론 그런 분들 중에 사업단에 가서 작업을 하면서 도움이 되는 분들도 간혹 계시기는 하더라고요. 그런데 또 문제가 발생하면 다시 또 되돌아오고 이런 분들 같은 경우에는 다른 분들하고 다르게 그냥 참여 중지가 되어 버리는 경우가 많았거든요. (자문2)

□ 근로미약의 기능/역량특성

<표 14> 근로미약의 기능/역량특성

주제유형		내용
근로미약의 기능/역량특성	심리적 기능	<ul style="list-style-type: none"> 알콜 의존을 극복하려는 의지 부족 공격성이나 폭력성에 대한 자기 통제력의 취약함 근무시간을 버티는 인내심 미흡
	자기관리 역량	<ul style="list-style-type: none"> 근로의지 미약 출·퇴근 관리 및 유지 능력 부족
	상호작용 역량	<ul style="list-style-type: none"> 타인의 감정, 행동을 이해하고 대처하는 대인관계 형성 및 유지역량 취약 자기감정을 전달하고 통제, 관리하는 감정관리 미숙 자기 생각 전달 또는 상대방과 다른 이견을 전달하는 소통능력 취약 참여자의 부양가족 유무 및 부양 역량 수준

○ 심리적 기능

심리적 기능은 의료적 처치가 요구되는 정신적 기능과 참여자 스스로의 노력과 변화가 가능한 가치, 관점, 의지와 같은 심리적 영역에서의 역량과 기능을 의미함.

- 인터뷰 참여자들의 진술을 근거로 분류한 심리적 기능은 세 개의 세부 내용, 즉 '알콜 의존을 극복하려는 의지', '공격성이나 폭력성에 대한 자기통제력의 취약함', '근무시간을 버티는 인내심'으로 분류됨.

- 근로미약자의 특성으로서 심리적 기능의 의미는 ‘알콜중독이 있는가?’, ‘공격성이 통제되고 있는가?’ 와 같이 자활수행력을 방해하는 심리적 상태를 근로미약성으로 진단하기 위한 것이 아니라 이러한 심리적 상태를 극복, 대처하는 ‘참여주민 스스로의 의지와 노력’ 가능성, 적절성을 사정하는 방향성을 제공하는 것임. 즉 증상이나 문제행동 그 자체보다는 이 증상을 통제하는 참여자의 잠재력, 가능성에 초점을 두고 근로미약 특성을 파악해야함을 드러낸 것임.

- 따라서 본 연구에서 심리적 기능은 자활참여자의 내적 역량을 통칭하는 용어로서 자기통제력, 근로의지, 책임감과 같이 자신의 자활방해요인을 스스로 대처하거나 혹은 자활을 유지하기 위해 자신의 문제를 스스로 극복하는 내적 역량 전반을 의미함. 이러한 자기의 내적 역량을 발휘, 조정하는 기능이 적절하게 작동하지 않는 경우 ‘근로미약’의 특성을 충족한 것으로 볼 수 있음.

*알콜(중독)이지만은 술을 안 드실 때는 일을 너무 잘해요.
근데 술을 드시면은 또 이제 이런저런..
이제 안에서 주변 분들한테 피해를 주는 상황이 생기고..
이분도 그럼 근로미약잔가..
(참여자6)*

*재소, 아니 (교도소) 출소하신 분 중에서
이제 어떤 분은 조금 인제 폭력 성향이 좀 센 분이 있었거든요.
이분은 오시면은 이제 다른 분들은 다 이제 공포분위기인 거죠.
(참여자6)*

*정말 사회생활이나 직장생활의 경험이 전혀 없으신 분들이 있으신 거예요.
그래서 규칙적인 어떤 출근 퇴근이라는 걸 해보지 않으신 분들이
8시간을 버티기 힘들어 하시고
(자문3)*

○ 자기관리역량

인터뷰참여자들이 근로미약자의 보편적인 취약성으로 미약한 근로의지와 기본적인 출·퇴근 관리 및 유지능력과 같은 기본적인 자기관리역량을 지적함.

-일반적으로 자활에서 근로의지의 미약성은 심리·정신적인 문제나 자활센터 이용의 비자발적이고 비동기적인 태도 등 자활참여자의 개인 내적인 차원에서 논의되어 왔음.

-그러나 엄밀한 의미에서 이러한 특성은 만성적이고 오랜 빈곤문화에서 비롯된 무기력감, 발달과정에서 사회적 규칙과 공동의 가치에 대한 습득 기회의 상실, 반복되는 실패나 성공경험의 부재, 사람들의 비존중태도와 차별과 같은 생애 동안 지속된 부정적 피드백 등 매우 복합적인 개인 내·외적 상황에서 초래된 ‘개인의 취약성’인 동시에 그 참여자 개인을 둘러싼 생활문화적 환경의 취약성’이기도 함.

자활의지, 근로의지라고 하는 그게 좀 약하거나
그리고 또 하지만 경제적으로는 굉장히 좀 어려운, 취약한..
그래서 사업단이 좀 있어야 될 수밖에 없는 그런 환경인 분들...
(참여자4)

관계나 소통의 관계를 포함해서 어려움을 가지신 분들...
근데 이제 여기서 하나 걸리는 문제는 그렇다면 근로의지의 문제.
실제 신체적인 능력은 되는데 이, 전혀 어울리지 못하시는 분들이 있으세요.
이거는 이제 하기 싫어서 안 하시는 분들, 뭐 이런 분들이 의외로 많거든요
(자문2)

근로미약이신 사업단에는 기대치가 사실 있진 않잖아요.
뭐 매출 이런 거 기대하는 건 없으니까.
근데 매일매일 출, 출퇴근이 인제 힘든 상황이 생긴다는 거죠.
이 근로미약하신 분들에 대해서...(중략)
집으로 찾아가기도 하고 연락 안 받으면 쫓아다니기도 하고 하면서
수급이라도 유지해야 되는데 수급을 유지 못한 상황이 자발적, 타의적으로 생기는 거죠.
(참여자2)

○ 상호작용역량

근로미약의 기본적 '기능/역량요인'의 세 번째 하위주제는 '상호작용 역량'으로, 상호작용은 크게 네 가지 유형의 세부항목을 포함함. 첫째, 타인의 감정과 행동을 이해하고 대처하는 대인관계 형성 및 유지역량, 둘째, 자기 감정을 전달하고 통제, 관리하는 감정관리역량, 셋째, 자신이 주장하고자 하는 의견, 또는 타인에 대한 의견을 건강하게 전달하는 소통능력, 넷째, 참여자의 부양가족 유무 및 부양 역량 수준임.

-상기와 같은 근로미약성으로 인한 문제는 참여자들 간의 언쟁, 싸움 등의 갈등, 특정 참여자와의 관계단절과 회피, 악성민원, 사업단내에서 집단따돌림이나 괴롭힘 등으로 나타날 수 있음. 이러한 갈등은 대체로 폭력성을 내재하고 있으므로 자칫 사업단 내에서 피해자를 발생시킴으로서 일부 참여주민 개인 또는 다수의 인권이 침해될 수 있으며, 자활 사업단 측면에서는 사업단을 유지하는 중요한 기능인 참여주민들 간의 협력적 관계가 와해될 수 있다는 점에서 주목할 수 있음.

65세 이상 어르신 같은 경우에는, 인제 뭐 표현의 욕구라든가 참여의 욕구는 굉장히 높으시고 실제로 사례관리자와의 소통과정에서는 조금 뭐 손 움직임이 좀 떨어지시거나 하더라도 사업단 전환에는 무리가 없었는데, 막상 공동이 참여하는 사업단으로 전환이 되었더니 사회성의 문제가 되게 심각하게 도드라지는 거예요. 그러다보니 계속 반복적인 민원, 반복적인 뭐 시비, 트러블이 계속 악화가 되는 경우가 있는데, 그럴 경우에 인제 근로미약자로 볼 것인가,
(참여자3)

아마(우리 센터의 참여자 분류유형 중) 근로동기고취유형에
아마 근로미약자가 포함이 될 거 같다는 생각을 해보거든요...(중략)
연령, 사회경험, 자격증, 부양의무자, 부양해야 될 가족이 있나, 없나,
이런 총체적인 거 (합산)해서 점수를 매겨가지고 그 점수의 가장 윗 단계,
자활영역평가에서 45점 이하인 자들 있잖아요.
이런 사람들을 대상으로 근로동기고취유형이라고 했었고요
(참여자7)

□ 근로미약의 자활 역량 특성

<표 15> 근로미약의 자활역량 특성

주제유형		내용
자활 역량	자활기본 역량의 미흡함	<ul style="list-style-type: none"> • 사회생활이나 직장생활경험의 부재 • 사회생활의 기본 소양 부족 • 불특정 복합적인 문제로 인해 자활에 적합한 기능을 수행하지 못하는 참여자
	자활 수행력의 취약함	<ul style="list-style-type: none"> • 자활의지 상관없이 일반자활근로사업에 참여가 어려운 자 • 어떠한 이유로든 일반 참여자에 비해 집중적 또는 더 많은 자원연계 등의 사례관리를 필요로 하는 자 • 노동의 결과물이 없거나 평균보다 적게 나오는 참여자 • 취·창업의 노동 시장에 나갈 수 없는 참여자
	센터통제의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> • 악성 민원으로 자활업무를 방해하는 자 • 센터 직원들의 통제와 관리가 어려운 자

○ 자활기본역량의 미흡함

인터뷰 참여자들이 인지한 근로미약자들의 자활역량은 매우 다양한 차원에서 미흡함으로 나타남.

-첫째, 기본적으로 자활역량을 획득하는데 있어 선행되어야할 사회생활이나 근로경험이 부재하거나 매우 부족한 경우로, 이러한 사회생활이나 근로경험의 부재는 근로 유지에 요구되는 사회성, 자기 관리 등 기본 역량을 학습하고 훈련하는 기회의 부재를 의미함.

저는 근로경험이 없는 것이 가장 큰 방해요인일 거 같아요.
 그니까 질병을 앓았든, 장애가 있든 이런 분들에 가장 큰 거는,
 근로라는 거, 일이라는 걸 해 본 경험이 많지 않고,
 일을 하면서 대인관계를 어떻게 해야 되는지에 굉장히 서툴다라는게 저는 포인트 같아요.
 (참여자4)

-둘째, 사회생활에 기본적으로 요구되는 소양의 부족으로 근로미약자들에게서 나타나는 사회적 소양의 부족함이란 사회생활에 있어서 준수되어야할 시간약

속, 출·퇴근관리, 자기업무에 대한 책임성 등 대체로 약속된 규칙과 규범을 지키지 못하는 행동문제임.

그러나 이렇게 드러나는 행동문제의 원인은 건강상 어려움, 사회적 규칙과 규범에 대한 낮은 인식과 수용도, 혹은 이러한 규칙에 대한 이해가 전무한 경우 등 매우 다양할 수 있으므로, 이러한 행동문제의 원인에 따라 참여주민의 근로미약성을 개별적으로 사정, 정의하는 것이 필요함.

*제 시간에 맞춰서 출근하는 걸 힘들어하시고 결근이나 이런 것들을 반복해서 하시고
오히려 이런 분들이 정말 사회생활이라든가
어떤 이 자활 근로에 참여하는 데 있어서
아직까지는 기본적인 소양이나
이런 것들이 미약하신 분들이 아닌가라는 생각을 좀 하고 있습니다
(자문3)*

-셋째, 불특정하고 여러 복합적인 문제로 인해 자활에 적합한 기능을 수행하지 못하는 경우임. 진단을 받지 않은 질병, 동시에 호소되는 여러 형태의 신체·정신적 증후들, 참여주민의 근로를 방해하는 여러 환경 문제들의 반복 등 센터의 지원이나 자활사례관리를 통해 해결되기 어려운 복잡한 문제들이 참여주민의 자활 기능에 영향을 미치는 상황들을 의미함.

*근로미약자랑 자활부적합자와 좀 구분이 필요하다...
그게 경계가 되게 명확하게 뭔가 텍스트화 할 수 있는 수준일까?
그리고 그런 어려움을 가지시는 분들이 명확히 이제 우리한테 드러내진 않은 정신병력이
있으면 좋은데 그건 본인이 자발적으로 뭔가를 진단하거나 하지 않고서는
누가 봐도 저분은 정신과적인 어려움이 있으시지 않고선 저렇게 하기 어려워하긴 하지만
병력이 없으면 너 나를 미친놈으로 몰아? 막 이렇게 갈 수 있는 가능성이 농후하죠.
(참여자 3).*

*그 어지럼증 있고,
대인기피증 있고,
우울증 있고, 이런...
이런 경우에 이런 분들도 근로미약자가 이런 이제 고민들이 생겼었는데...
(참여자6)*

○ 자활수행력의 취약함

자활 수행력의 취약함은 자활성과, 그 결과에 직접 영향을 미치는 요인으로 이 취약함은 4개의 세부항목으로 분류됨. 첫째는 자활참여자의 건강, 학력, 기술적 역량이나 자활의지와 상관없이 어떤 이유로든 일반자활근로사업에 참여가 어려운 경우, 둘째, 이유나 원인 상관없이 일반 참여자에 비해 집중적 또는 더 많은 자원연계 등의 사례관리를 필요로 하는 참여자 경우, 셋째, 자활에 참여를 하더라도 노동의 결과물이 없거나 다른 참여자들의 평균 결과물보다 적게 나오는 경우, 마지막 넷째는 취·창업 등 일반 노동시장에 진입할 수없는 참여자 유형임.

제가 생각하는 근로미약자라는 건 일반자활근로사업에 참여가 어려운 자.
원래 자활근로 참여하시는 분들의 대부분이 능력이 뛰어난 분이 없어요.
그참아요. 뛰어난 분이 없기 때문에 그 일반자활근로사업에 참여가 어려운 자..
(참여자5)

우리가 표준형인데요, 열, 열네 개, 열다섯 개 정도의 사업단이 이렇게 나름대로 다양하게
구성했는데, 근로능력에 따라서 거기에 이렇게 들어간, 어쨌든 들어가겠다는 거예요.
그런 분들에 대해서는 근로미약자라고. 우리가 봤을 때에는
그 열네다섯 개에도 들어가지 못 할 그런 분들인데.. (사업단을 참여)하겠다 하는 분들.
그런 분들 정도를 근로능력미약자 아니냐 이렇게 범주를 뒀던 거죠.
(참여자2)

제가 생각했을 때에는 기존의 자활주민사례관리 과정 안에서
제공될 수 있는 그런 서비스 단위들이 뭔가 근로미약자들에게는 조금 더 빈도가 많거나,
좀 더 뭔가 강하거나 하는 방식으로..
뭐 인제 외부자원 연계라든가 병원치료라든가 뭐 정책적인 연결을 하는
그런 고리들을 좀 더 많이 강하게 하는 그런 거..
(참여자3)

근로미약이라고 하면 노동의 산출로 결과물이 없다.....
결과물, 산출물이 다른 사람에 비해서 좀 적게 나오는 사람들.
그래서 매출에, 매출에 공여도가 좀 낮은 사람..(이라 말할 수 있습니다)
(참여자7)

애초에 자활이 어느 정도 시장에서 취업할 수 있을 거라고

기대되는 사람이 주, 주 대상이었고.
 그거에 맞춰서 성과지표들도 만들어졌고(중략)
 자활이 처음 시작할 때에 생산자였던 분들처럼
 충분히 조건이 갖춰지면 자립할 수 있는 사람을 대상으로 정책을 설계했는데,
 시간이 가면 갈수록 그런 분들은 자활에 잘 들어오지 않고
 조건부수급에서 이분들은 좀 시장에 나가기 어렵더라도
 아예 조건을, 조건에서 제외하기에는
 애매한 분들이 점점 늘어나면서 자활 현장에 혼란을 가져온 거 같고요
 (자문 4)

○ 센터통제의 어려움

근로미약의 특성 중 자활역량 영역의 세 번째 하위주제는 센터통제의 어려움으로 이는 자활참여자가 센터에 제기 혹은 요청하는 도움의 내용과 강도(剛度)가 센터의 역량과 권한으로 통제하기 어려운 경우를 의미함.

-엄밀한 의미에서 센터통제의 어려움은 세 가지 측면에서 비롯되는 것으로 나타남. 첫 번째 측면은 자활참여자의 욕구가 매우 심각하거나 자활센터의 본래 기능 영역 밖의 특성을 갖고 있어서 센터가 자체적으로 대처하거나 통제하기 어려운 경우임. 두 번째는 자활참여자가 제시하는 욕구와 문제의 특성보다 센터의 사례관리 역량이 취약한데서 비롯되는 지역자활센터의 사례관리 역량 수준에 의한 것임. 세 번째, 센터가 자활참여자의 복합적인 욕구와 문제를 사례관리로 대처하기 위해 필요한 지역사회의 자원이나 시스템이 충분하지 않은 자활환경의 역량 수준에 의한 것인데, 자활현장에서는 이 세 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있음을 알 수 있으나, 본 장에서는 근로미약자의 특성에 초점을 두고 분석결과를 제시하고자 함.

-인터뷰 참여자들의 경험에서 진술된 센터 통제 밖 자활참여자 특성으로는 명확한 이유없이 '꼬투리' 민원을 반복적으로 제기하거나 협박과 같은 직·간접적인 폭력행위, 센터 규칙이나 사례관리자/실무자의 교육, 상담, 경고와 같은 실무적 권위를 무시하는 행동이나 자활센터 사례관리만으로 대처하기 어려운 만성적인 신체·정신질환 문제 등이 해당됨. 이에 인터뷰 참여자들은 사회·

경제적 측면에서 이들의 자활근로 생산성이 매우 낮고, 사례관리 접근으로 긍정적인 변화, 또는 정책적으로 기대되는 자활역량 획득 가능성을 확신하기 어려우므로 이러한 유형의 자활참여자를 근로미약으로 규정할 것인가에 대해 심리적으로 동의되기도 하지만, 다른 한편으로는 이에 대한 자활 영역에서의 합의가 가능할 것인가에 대해 갈등하는 것으로 조사됨.

고민은, 인재 신체적인 기능이나 기능수행 상에는 어려움이 없으신데,
 너무 인재 악성민원화 되신 고질적인 그런 주민들이 계세요...
 그니까 융화력이 너무 떨어지고 참여욕구가 엄청 큰데,
 현장에선 참여욕구가 근로욕구와 비례하지 않거든요.
 그러다보니까 계속 사업단을 와해시키는 형태로 그렇게 가시는 분들이
 과연 큰 틀에서는 근로에 역량이 있는 분일까, 근로미약자일까 막 이런 고민이...
 (참여자3)

(교도소 출소한 참여자의 경우) 이제 뭐 근무지 이탈을 해도 그거를 얘기를 하는 순간 이제
 얘기한 사람이 이제 괴롭힘을 받고 막 이런, 복합적인 문제가 막 생기니까,
 그럼 이 분도 근로미약자인가? 이런 이제 고민이 생기고...
 (참여자6)

□ 자기 선택적 근로미약

<표 16> 자기 선택적 근로미약의 특성

주제유형	내용
자기선택적 근로미약	<ul style="list-style-type: none"> • 근로역량 상관없이 편한 일을 선호하는 참여자 • 노동보상(성과급)이 만족스럽지 않은 경우 힘들지 않게 일을 선택하는 참여자 • 자활을 과도하게 오래 머무르려 하거나 혹은 단순한 일자리로 활용하려는 참여자

-자기선택적 근로미약은 참여주민의 개인 역량 수준과 상관없이 참여주민 스스로가 편하고, 쉬운 일을 선호하여 근로미약이 아님에도 불구하고 근로미약자를 위한 사업단에 참여하거나 일반사업단에서도 최소한의 노동력을 소모하려는 경우를 총칭하였음.

-참여주민이 자기선택적 근로미약을 결정하는 이유는 ‘단순히 편한 일을 선호’하거나 ‘성과급에 대한 만족도가 보충급여보다 낮은 경우’, 또는 ‘자신의 노력과 기대치에 비해 만족스럽지 않은 수준의 성과급’이 지급되는 것 등 자활참여자 자신의 자활근로참여와 성과급 간의 가치를 비교하거나 자기 생존과 만족에 유리한 방법을 선택하는 데서 기인하는 것으로 조사됨.

의지가 약하신 분들을 대상으로 단순한 업무를 하는 부업같은
 사업단을 현재 2개나 운영을 하고 있고요...(중략)
 한편으로 근로 역량이 강하심에도 불구하고
 편한 일을 하고자 그쪽을 계속 선호하시면서
 신청하시는 분들에 대한 어려움이 또 발생이 되더라고요...
 (자문3)

성과금을 차등 지급하는데요, 그 가구수가 많은 주민 같은 경우는
 어차피 보충 급여나 이런 부분에 가 있기 때문에 큰 도움이 되지 않는다 생각해서
 그냥 기왕이면 편한 쪽으로 간다라고 생각하시고,
 또 성과급의 규모가 자활센터에서 매출을 올리는 사업단이라 하더라도
 성과급이 많은 금액이 돌아가지는 않거든요. 그러다보니 그 금액을 받으면서 내가 힘들게
 일하느니 그냥 좀 덜 받고 편한 데서 일하는 게 낫다라고
 하시는 분들이 굉장히 많으세요.
 (자문3)

농촌지역 같은 경우에는 아까 말씀하셨다시피
 참여하는 선생님들이 굉장히 오랫동안 머무는..
 그리고 자활사업 자체에 참여하시는 것이 단순한 일자리, 일자리로만 좀 인식하시고
 그렇게 좀 활용을 하시는 분들이 많을 수밖에 없어요...(중략)
 그래서 거의 한 30% 이상 40% 가까이가 지금,
 저희는 근로미약자로 사실은 판단할 수 있다고 지금 보고 있습니다.
 (자문2)

3. 분석결과2. 근로미약자 대상 자활사례관리 수행경험

1) 근로미약자를 위한 자활근로사업 운영 유형

-근로미약자를 위한 자활사례관리의 수행경험에 앞서서 인터뷰 참여자들의 경험에 근거하여 근로미약자와 관련한 자활근로사업 현황을 분석함. 그 결과 근로미약자에 대한 자활근로는 두 가지 유형으로 구분됨.

-첫째는 센터의 여건에 따라 근로미약자 사업단을 별도 운영하는 경우이고, 둘째는 근로미약자를 구분하지 않고 근로역량자와 동일한 사업단에 배치하는 유형임. 대도시에 소재한 센터는 대체로 근로미약자를 별도로 구분하지 않은 두 번째 유형의 자활사업을 운영하는 반면 농촌 또는 근로미약자 비율이 높은 일부 중소도시 소재 센터는 근로미약자에게 집중된 사업단을 고려하여 별도의 사업단을 운영하면서 사업단의 축소, 중단, 유지 등 다양한 시행착오를 경험하는 것으로 나타남.

-이에 자활현장에서 근로미약자에 대한 근로사업 운영은 다음 <표17>과 같음

<표 17> 근로미약자 대상 자활근로사업 운영 유형

유형구분	내용
운영1. 근로미약자 중심 관리, 지원 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 근로미약자를 위한 별도 자활사업단 구성 • 시간제 자활근로사업 운영 • 임가공 사업단, 사회서비스형 사업단 등에 배치
운영2. 근로미약자 미분류 관리, 지원유형	<ul style="list-style-type: none"> • 자활사업의 목표인 공동체 가치를 위한 근로역량통합적인 접근 • 일반 수급 전환 설득 또는 연계 • 근로미약자나 근로역량자를 동일하게 대우 • 다른 참여자들과 구분하여 별도 관리하기보다 근로미약참여주민의 욕구에 따라 좀 더 많은 자원연계 • 정부정책에 따라 근로미약자 참여가능 사업구조가 후순위로 밀려 별도 사업 운영에 대한 부담

(1) 운영1. 근로미약자 대상 별도 자활사업 운영

□ 일부 인터뷰 참여자는 근로미약참여자들의 자활 및 수급 유지와 근로미약자가 자활현장에서 배제되는 문제를 최소화하기 위해 근로미약자를 위한 별도의 자활근로사업을 운영함. 비록 일반 사업단에 비해 성과가 미흡하고, 지원노력에 비해 근로미약자가 취·창업 시장이 요구하는 근로능력을 충족하기는 어려우나 그럼에도 불구하고 근로미약자를 위한 별도의 자활사업을 운영하는 목적은 자활근로를 통해 근로미약자의 사회참여라는 자활의 궁극적인 지향을 실현하기 위함임.

□ 인터뷰 참여자들은 각 센터의 가치, 입장, 여건, 그리고 센터장의 의지 등에 따라 각기 다른 방식으로 근로미약자를 위한 자활근로를 운영하고 있는 것으로 나타남. 시간제 자활근로사업을 활용하여 4시간 근로시간 단축 사업단을 운영하거나 임가공 사업단, 사회서비스형 사업단 등 단순작업의 작업장을 통해 근로미약자의 자활참여를 유지하고 있는 것으로 조사됨.

*임가공사업을 하는 이유는 그런 분들(근로미약자)에 대한 흡수하기 위해서 하는 거지, 그거를 위해서 별도로 아니면 그 일반사업 참여하고 있는 분들 중에서 그분들을 위한 특별한 서비스를 제공하거나 이런다고, 사실은 쉽지 않다.
(참여자5)*

*처음에 저희가 근로미약자를 위한 사업을 만들면 좋겠다고 했던 이유가 뭐냐면, 그 이제 사업단에서 이 분들을 받기를 좀 힘들어하는 경우때문에 그런 거였거든요. 그런데 받기를 힘들어한 이유가.. 결정적인 이유가 뭐냐면 이분이 와서 한 사람 몫을 못 하고 오히려 이제 부정적인 영향을 주면 사업의 이익에 반하게 된다, 그래서 우리의 매출이 떨어지게 되고, 실질적으로 우리가 가져가는 성과금은 줄어들게 된다. 이런 게 이제 큰 이유 중에 하나였거든요.
(참여자6)*

*이런 분들은(근로미약 참여자들은) 인제 사업단에 배치할 때 사회서비스형이나 그쪽으로 주로 중심으로 해서 배치를 하고 있고. 저희는 세 개 정도 사업단에 집중해서 이분들을 조금, 계신 상황이에요. 쉽게 말하면 시장형사업단에는 이 분들이 거의, 거의 없다고 저희는 생각하고
(참여자4)*

(2) 운영2. 근로미약자를 별도 구분하지 않은 지원과 사업단 배치

□ 자활현장에서 근로미약은 명확하게 정의하기 어렵지만 다른 한편으로 대다수의 자활실무자들이 경험하는 참여주민의 보편적인 특성임. 게이트웨이에 진입하는 참여주민 인구가 많거나 그 순환이 빠른 경우, 그리고 대도시 지역의 센터에서는 근로미약자를 별도로 관리하기보다 다른 근로역량자들과 통합된 프로그램을 진행하는 것으로 나타남.

□ 이렇게 근로미약자들만을 위한 별도 사업을 진행하지 않은 이유는 첫 번째, 지역상황과 정부정책에 따라 현 시점에 근로미약자 참여가능한 사업구조가 후순위로 밀렸기때문이고, 두 번째, 근로미약자들만으로 구성된 사업단은 다양한 근로역량자들과 통합된 사업단에 비해 그 기능이 후퇴한 선형적 결과를 반영한 합리적인 판단에 의한 것임. 마지막으로 세 번째는 자활사업의 목표가 공생, 공존을 지향하는 공동체이니만큼 서로 다른 기능과 역량의 참여자들이 하나의 사업단에서 상호작용하는 것이야말로 자활의 본질적 의무라는 책임성에 기인한 것으로 분석됨

자활사업 자체가, 목표가 공동체잖아요. 공동체. 그렇기 때문에 못 하는 사람들끼리 모아보니까 더 못 하고, 잘하는 사람들끼리 모아놓으면 막 승승장구하고. 이게 자활이 꿈꾸는 게 아니라고 저희 내부적으로 판단을 해서, 사업단 안에서 이 네 가지 유형을 고루고루 섞었어요. 취창업유형, 시장진입, 사회서비스, 근로동기고취 그래가지고. 취창업은 이끄는 사람들, 그 다음에 근로동기는 따라가는 사람들. 따라가는 역할만으로도 충분하다. 그게 공동체 아니냐라고 저희가 판단을 했었고.
(참여자7)

저희 센터 자체가. 그래서 근로유지형 같은 사업단을 저희는 구성을 안 하다 보니, 그분들이 배제가 많이 인제 좀 되는 상황이었고, 그런 분들에 대해서 사례관리다 하면 기껏해야 게이트웨이 과정에서 어떻게든지 일반 수급으로 돌아가실 수 있게끔 저희들이 인제 연계를 해드리는 절차나 뭐 이렇게 방법을 알려드리는.. 그런 쪽에 많이 편중이 좀 되기는 했었어요.
(참여자2)

이제 동일한 서비스를 제공하는 거죠.
 예를 들어서 아까 말한 사, 일반참여자와, 일반 사업단과
 약간 임가공사업단의 차이점, 공통적인 건 뭐냐면...
 메인은 뭐냐면 자활근로사업 참여할 수 있는 이 사람들,
 그 분들의 리스크를 갖고 있는 게 있잖아요, 위험. 자녀든 문제든..
 어떤 문제를 제거해주는 건 동일한 사업, 동일하다.
 근로미약자나 일반참여자나 동일하다 생각하는 거죠.
 (참여자5)

**지역은 제가 몇 군데 알아보니 사실은 근로미약자에 대한 고민들을
 크게 가지고 있는 기관들은 사실은 발견하지 못했습니다,
 저희 센터를 예, 포함해서. 그 이유가 뭐냐면 지금 뭐 여러 가지 어떤 자활사업은 경제적인
 상황이나 정부 정책의 영향을 많이 받는 사업이지 않습니까?
 근데 지금 코로나라든지 또 여러 가지 경제지표가 어려워지면서 **지역의 특수성인지는
 모르겠지만 자활사업으로 유입되고 있는 참여자의 유형들이
 예전에 우리가 초창기에 있었던 그런 어떤 빈곤의 사이클에 있었던 대상에서,
 일정 정도 경제적 어려움과 가정적 어려움을 가지고 있는 분들로 패턴이 바뀌었다가,
 최근 들어서는 저희지역 같은 경우에는 오히려 근로미약자가 참여할 수 있는 구조가
 오히려 후순위로 밀려서, 그 분들이 참여하기가 상당히 더 어려워진 거죠.
 (참여자1)

2) 근로미약자 자활사례관리 운영실태

<표 18> 근로미약자 대상 자활사례관리 수행 실태

주제유형		내용
근로미약자 사례관리 목적	잠재된 자활역량 개발및향상	<ul style="list-style-type: none"> • 근로능력 향상 • 노동탄력성 향상 • 근로미약자의 업무가능성 향상
	자활방해 요인제거	<ul style="list-style-type: none"> • 자활사업 참여의 장애가 되는 리스크를 없애는 것
	수급유지	<ul style="list-style-type: none"> • 생계안정을 위한 수급유지
자활현장 근로미약자 선별방식		<ul style="list-style-type: none"> • 현장에서 적용하기엔 모호하고 불분명한 근로미약 선별 기준 • 참여주민에 대한 지속적인 관찰과 경험에 근거한 주관적 평가 • 센터 자체적으로 개발한 선별 기준과 진단표 적용 • 사례회의, 면접절차 등 센터 내 절차와 합의에 의한 선별
근로미약자 자활사례관리 유형	자활사업단중심 사례관리	<ul style="list-style-type: none"> • 참여주민 개인 문제해결보다 사업단 참여를 전제한 사례관리

	자활참여지역량 중심 사례관리	<ul style="list-style-type: none"> • 자활참여자들의 근로역량의 수준에 따른 체계적인 관리
	장기관점의 근로역량통합 사례관리	<ul style="list-style-type: none"> • 근로미약자와 다양한 근로역량자들과의 통합적인 접근을 통한 상호 모델링 • 자활사업을 통해 근로미약자의 사회적 관계망 확장

(1) 근로미약자를 위한 자활사례관리 목적

- 인터뷰 참여자들은 근로미약자의 현재 취약한 근로역량의 한계를 극복하기 위해 이들에게 잠재된 자활역량을 최대한 향상하고, 자활참여를 방해하는 요인을 제거하며, 근로미약자에게 적합한 자활환경을 조성하는 것이 자활사례관리의 목적임을 강조함.

- 따라서 자활사례관리를 통해 노동시장의 진입이 불가능한 근로미약자라 할 지라도 상기 목적에 도달하는 과정에서 노동에 대한 긍정성을 경험하고, 경제적 안정을 획득하기 위한 방안으로 수급 자격을 유지하는데 요구되는 일정기간 동안의 자활참여를 유도하는 것이 중요함

- 이에 근로미약자 자활사례관리의 목적은 크게 세 가지 하위범주로 구성됨. 첫 번째 범주는 근로미약자에게 잠재된 ‘자활역량을 개발하고 향상’함으로써 근로미약자 개인의 내재적 자활가능성을 극대화하고 두 번째 범주는 ‘자활방해 요인을 제거’함으로써 근로미약자의 자활에 장애가 되는 심리사회적 요인의 영향력을 최소화하는 것에 집중함, 그리고 마지막 세 번째 범주는 이와 같이 근로미약자의 내·외적인 자활요건을 충족함으로써 자활참여와 수급자격을 유지하는 것임.

이에 자활사례관리 목적의 하위범주별 내용을 정리하면 다음과 같음

□ 잠재된 자활역량 개발과 강화

사례관리 주요관점인 강점관점(strength perspective)에 기반하여, 자활사례 관리의 모든 수행 과정은 자활에 긍정적 요인으로 작용할 수 있는 근로미약자의 모든 잠재력과 가능성을 개발하고 역량화하는 과정임. 이렇게 근로미약자의 자활역량 개발과 강화와 관련하여 연구참여자들이 제시한 세부 내용들은 근로미약자의 ‘근로능력 향상’, ‘노동탄력성 향상’, 그리고 근로미약자의 미숙한 사회적응력과 사회성을 향상함으로써 ‘업무가능성 향상’을 실현하는 내용들을 포함함.

*(사례관리)목적이 근로동기를 강화시키는 교육을 통해
노동능력 및 노동탄력성을 증가시키고
일에 대한 적극성 및 의지를 향상시킨다라는 목적을 가지고 있어요
(참여자7)*

*그분들의(근로미약자의) 어떤 사회화현상들을
어떻게 공동으로 만들어갈 것인가
저는 이게 (자활사례관리에서)중요하다고 봅니다.(참여자1)*

*그 목적으로 잠깐 돌아가면, 그 근로미약자들에 대해서 저는 좀 사회적응력이라든가
사회성 향상, 사회통합 뭐 이런 것들이 주목적이 될 거 같고요. 그 내용으로 살펴보면
업무가능성을 얼마나 높이느냐, 향상시키느냐. 요게 뭐 서브로는 보면 뭐 자격증이라든가,
근로유지가 잘 되고 있고 근로적응이 잘 되고 있는지. 그리고 대인관계 부분이 어느 정도
좋아졌는지, 그래서 다른 사람들과의 관계가 원활한지. 그리고 더, 한 발짝 더 나간다면
사회적으로 소외가 조금 방지되고 있는지, 그래서 사회적 관계망이 어느 정도 좀 더
넓어졌는지. 이런 부분들인데요
(참여자4)*

□ 자활방해요인 제거

근로미약자의 자활을 방해하는 요인들은 개인 내적인 영역에서부터 가족, 생활환경에 이르기까지 그 장애의 범주와 내용이 광범위하고 다양함. 또한 대부분의 경우, 자활방해요인은 만성적이고 복합적인 속성을 띄기 때문에 단기간 동안 근로미약자의 역량강화와 노력으로 극복하기 어렵기도 함. 따라서 근로

미약자를 위한 자활사례관리는 좀 더 장기적이고 단기적인 전략을 구축하여
근로미약자의 자활방해요인이 되는 리스크를 제거하거나 통제할 수 있어야
함.

*.제가 생각하는 자활사례관리는 자활사업에 참여하기 위한 리스크 제거해서
자활사업에 열심히 참여하는 게 메인인 거지.
자활사업에 참여하는 개개인에 대한 게 아니라는 점.
그거는 자활에서는 해야 되는 게 아니라고 저는 생각하고 있기 때문에
조금 다른 측면이 있어요
(참여자5)*

*저는 조금 폭넓게 근로미약자도 중요하지만
자활사업 참여주민들에 대한 장애요소를 어떻게, 어떤 방식으로 제거해줄 것인가.
(참여자1)*

□ 수급유지

근로미약자에게 수급유지는 생계안정을 보장하는 가장 중요한 사회적 지원이
자 생존대책임. 따라서 자활사례관리는 앞에 제시한 바와 같이 근로미약자의
역량을 향상하고, 자활방해요인을 제거함으로써 이들이 자활참여자로서의 자
격과 기능을 지속하는 목적을 지향함과 더불어, 궁극적으로 취·창업, 탈수급
과 같은 자활성과를 기대하기 어려운 정도의 복합적인 한계가 있다면 근로미
약자 스스로, 자신이 가동할 수 있는 자활능력을 유지함으로써 수급 권리를
지속하고 보장받는 것을 목적으로 함.

*근로미약이신 분들은 어쨌든 수급을 유지하는 게 목표죠. 저희는 그렇게 보고 있어요. 근데
사업단에 가면은 당연히 이제 뭐 안정적으로 생계유지가 될 것 같이 생각하지만, 막상
사업단에 배정돼서 이 정도는 근로미약하신 분들이 모여서
할 만한 일이야라고 해서 헤드려도 그거를 유지할 못 하세요.
(참여자2)*

(2) 자활사례관리 과정에서의 근로미약자 선별 방식

- 근로미약에 대해 정책적으로나 실무적으로 합의된 개념과 선별기준이 부재한 상황에서 자활현장에 적용되고 있는 근로미약자 선별방식은 각 센터마다 각기 다른 기준과 방식으로 수행되고 있음. 대부분의 인터뷰 참여자의 센터들은 근로미약자를 별도로 선별하거나 구분하여 관리하지 않는 것으로 진술하는 했으나, 나름대로 참여자들 중 근로미약한 대상에 대해서는 인지하고 있음.

- 이에 근로미약자에 대한 별도 선별과 관리를 수행하지 않는다 하더라도, 인터뷰 참여센터에서 근로미약자를 인지적으로 구분하는 기준을 비롯하여 별도 프로그램은 운영하는 센터의 근로미약자를 선별기준과 방식을 조사함.

- 근로미약자에 대한 선별은 대체로 ‘근로미약자를 에둘러서 인지(참여자3)’하는 방식으로, 대부분의 참여자들은 자활실무자들의 축적된 경험에 근거하여 ‘주관적으로’, ‘에둘러서’ 근로미약자를 구분하는 것으로 나타남. 따라서 자활현장에서 근로미약자를 구분, 또는 선별하는 기준은 선별 주체인 센터장 또는 실무자들의 주관적 판단과 경험에서 비롯된 비표준적이고 유동적인 기준에 의해 적용되는 것으로 조사되었으며, 센터상황에 따라, 실무자나 사업단에서 요구하는 역량에 따라, 또는 센터와 참여자, 실무자들의 복합적인 상황에 따라 개별적인 기준과 요소들이 적용되는 것으로 나타남..

-반면 근로미약자를 집중하여 케어하거나 별도 관리하고자 하는 일부 센터의 경우, 자활에 대한 지역조사 결과들을 반영하거나 오랜 센터의 경험을 근거로 근로역량을 평가하는 진단표와 근로역량평가점수 체계를 개발하여 적용하고 있는 것으로 조사됨.

*뭐 정신적인 어려움이나 신체적인 어려움 이런 것들이 그냥 에둘러서 그냥 포괄적, 어려우신 분이 느껴지는 것도 있지만 그거를 정말 사전적으로 조작적 정의를 하기에는 뭔가 명료화된 지표는 저희 기관에서는 없는 상황이고....
(참여자3)*

자체적인 그 진단표가 있었어요. 물론 자활영역평가 안내서에는 그것도 있지만 내부적으로 저희가 진단표를 만들어서 거기에 보면 연령도 있고, 나중에 그게 중단에서도, 개발원에서도 쓰긴 했지만 저희가 인제 먼저 그거를 시행을 했었는데 연령, 사회경험, 자격증, 부양의무자, 부양해야 될 가족이 있냐, 없냐, 이런 총체적인 거 해서 점수를 매겨가지고 그 점수의 가장 윗단계, 자활영역평가에서 45점 이하자들 있잖아요. 이런 사람들을 대상으로 근로동기고취유형이라고 했었고요.
(참여자7)

- 근로미약자를 선별기준들이 각 센터마다 상이한 것과 마찬가지로 선별방식 또한 센터에 따라 개별적인 시스템에 의해 수행되고 있음. 근로미약자에 대해 집중사례관리를 수행하거나 별도 사업단 운영 등 근로미약자 집중적인 프로그램을 고려하는 센터의 경우, 자활참여자에 대한 면접, 또는 사례회의와 같은 공식적인 절차를 통해 사례관리와 사업 실무자, 그리고 기관장 등 센터의 주요 구성원들이 자활참여자의 근로역량수준을 선별하기 위한 합의과정을 적용하고 있었음.

이제 저희가 게이트웨이 과정을 통해서 뭐 저희들 나름대로 이제 사업단 배정 인터뷰도 하고 심사도 하고 다 하거든요. 인제 그 과정에서, 면접 절차 과정에서...(중략) 거기서 면접과정도 통하고, 과정을 이제 면접에 참여 하느냐, 안하느냐 요런 것도 보고, 그러면서 사업단에 또 한 2주 동안 파견과정도 겪어보고 요런 식으로 하다가 이제 사업단으로 저희가 배치를 하죠...(중략) 사례관리회의를, 사례관리회의를 통해서 하지, 저희가 인제 사업단배정사례회의라고 하거든요.
(참여자2)

(3) 근로미약자 자활사례관리 유형

인터뷰 참여자들 경험에 근거한 근로미약자에 대한 자활사례관리는 크게 세 가지 유형으로 분석됨. 첫 번째 유형은 자활근로사업단을 근로 강도 또는 센터 나름대로의 기준을 적용하여 단계별로 구성하고 자활참여자를 그 역량 따라 사업단에 참여하도록 하는 ‘자활근로사업단 중심 근로미약자 자활사례관리’, 두 번째는 근로역량 수준에 따라 자활참여자를 유형화하여 사례관리를 체

계적으로 수행하는 ‘자활참여자 역량 중심 근로미약자 자활사례관리’, 세 번째, 장기적으로 별도사업단을 구성하지 않고 일반사업단에 함께 참여시켜 성장토록 지원하는 ‘장기적 관점에서의 통합근로 중심 자활사례관리’임.

□ 유형1. 자활근로사업단 중심 자활사례관리

개인의 문제해결에 초점을 두는 일반적인 사례관리의 기능과 달리 자활사업단 참여를 전제로 하여 사업단을 성과 목표에 따라 사업단을 단계적으로 구분하고, 근로미약자는 근로유지 목적의 사업단에 배치하여 관리하는 형태의 자활 사례관리. 이렇게 참여자의 자활사업단 참여를 사례관리의 주요한 전제로 하여 사례관리를 수행하는 것이 자활 정체성에 기반한 자활사례관리라는 관점에 기반한 유형.

자활은 제가 생각하기엔 네 단계로 이루어져야 된다고 생각하는 거예요. 참여자를 4단계 근로유형으로 나누는데, 근로미약자를 위한 근로유지형, 임가공이나 뭐 골목청소 같은 게 있어야 되는 거고. 그거보다 조금 더 나은 사업이 지역일자리형, 사회서비스형이 되는 거고, 그거보다 좀 더 나은 분들이 수익창출형, 시장진입형이 되는 거고. 최고 단계는 자활에서, 어차피 해봤자 최고단계는 참여자 역량점수가 70점이지만 취업창업희망자를 위한 프로그램을 진행을 해야 되는데 어떤 프로그램을 진행을... 저는 어떻게 바라보냐면 청년사업 중에 취·창업프로그램이 있어요. 그거를 일 단계 이 사람들에게 동일하게 적용을 해야, 구분을 지어야 이 분들에 대한 개개인의 접근이 가능한 거지, 사업단을 기본 참여를 하면서 사례관리 해주고, 뭐 해주고 창업시키고. 그렇지 않으면 어렵다고 전 생각하거든요, (참여자5)

□ 자활참여자 역량중심 자활사례관리

자활참여자의 근로역량을 수준에 따라 유형화하고 참여자의 자활 목적에 따라 적절하게 배치하여 지원하는 유형으로 근로미약자의 경우 그들의 근로역량에 적합한 사업단에 배치하여 자활사례관리를 교육프로그램과 병행해 체계적으로 관리하는 유형임.

5년부터 저희는 **형 자활사례관리라고 자체적인 매뉴얼을 개발을 했었거든요.
 거기 안에 보면 저희가 주민들을 네 가지 유형으로 나눴었어요.
 근로동기고취, 사회서비스, 시장진입, 취창업. 그렇게 네 가지로 우선은 명명을 했고(중략)
 유형별 교육. 그래서 전체 같이 받는 공통교육이 있었고
 유형별로 하는 유형별 교육프로그램을 저희가 따로 했었습니다.
 전체교육이라고 하면 노래교실이라든가 소양교육 위주로 했었고,
 네 가지 유형별로 근로동기, 시장진입, 사회서비스, 취창업 이거에 따라서
 원하는 교육, 해야 할 교육이 다르다고 판단했기 때문에 취창업에서는 뭐 이력서 뭐 이런
 거나 이런 거 했었고, 근로동기는 그때는 소양교육 중심, 그 다음에 인문학 중심으로
 저희가 왜 근로를 해야 되고, 왜 여기서 멈춰 있지 않고 우리가 여까지 나왔습니까,
 좀 더 한 발, 힘을 내야 되는지 그런 얘기를 계속 교육을 통해서
 일주일에 한 번씩 세 시간씩 교육을 했었거든요
 (참여자7)

□ 장기적 관점의 근로역량통합 자활사례관리

자활참여자의 변화기간을 장기 관점에서 바라보면 근로미약자에 대해 별도 사업단을 운영하는 것보다는 일반사업단에 참여함으로써 사업참여를 유지하고, 근로역량자들과의 상호작용과 협업과정을 통해 근로미약자가 자활과정에서 습득해야 할 사람들과의 소통, 관계, 문제해결 등 재사회화의 기회 제공하는 것이 필요함. 이러한 과정에서 근로미약자를 근로역량자와 반복적으로 구분하는 차별적 접근을 최소화하고, 대신 이들의 욕구 충족과 근로방해요인 제거를 위해 필요한 자원을 집중적으로 지원함으로써 문제를 해결해 나가도록 하는 유형. 이러한 사례관리 접근의 중요한 기능은 근로미약자들을 포함한 모든 자활참여자들이 스스로 자신의 역할을 확장해나가도록 지원하는 것임.

저는 이제 근로미약자를 대상으로 하는 별도의 사업단을 구성을 하는 것이 그분들에게 사회적능력을 키워주는 부분들까지는 일정 정도의 역할을 하고
 순기능이 되겠지만 그 이외의 장기적인 관점으로 봤을 때는
 오히려 그것이 그분들에는 과연 긍정적일까라는 생각을 하게 됩니다.
 왜냐하면 일반적인 사업단에 같이 섞여서, 그 사람들과의 어떤 여러 가지 부딪혀가는 문제 속에서 단지 이제 그 분들의 사회적능력이나 본인이 약하다고 생각되는 부분들을,
 아까 사업단 담당자와 그 부서적으로 서브, 그 지원, 서브로 지원해줄 수 있는

사례관리자가 일정 정도 참여자 대 참여자 마크는 안 되겠지만
 그분의 욕구와 문제점들을 지원해주고 해결해 줄 수 있는 그런 어떤 역할들을 어떻게
 지원해주는 사례관리체계가 기관 내에, 센터 내에 존재하는가에 따라서
 그분이 일상적인 사업단에서 자기의 영역들과 활동 반경들을 만들어가는 것들이
 크지 않을까라는 생각들을 사실은 해봅니다.
 (참여자1)

한 곳에... 근로미약하신 분들을 한 곳에 모아놓자라는 거는
 일단 우리 **사례에서는 실패를 했습니다.
 그래서 한 곳에 모아놓는 것은 오히려 이분들한테 좀 적절하지가 않다.
 이분들은 우리가 방임하는 것처럼 이제 느껴질 수가 있다.
 그래서 현재는 그렇게는 이제 최소한으로 이제 하고 대부분은 (일반)사업장으로
 그 분산배치를 하는데, 그게 조금 더 효과가 좋아서 여기에서 이야기하는 근로미약자 대상
 사업운영이나 혹은 사례관리가 ** 사례를 볼 때는 그 모아놓는 것은 답이 아닌 거 같다.
 (참여자6)

3) 근로미약자 대상 자활사례관리의 긍정적 성과와 한계

(1) 근로미약자 자활사례관리의 긍정적 성과

<표 19> 근로미약자 대상 자활사례관리 긍정적 성과와 성과 요인들

주제유형		내용
근로미약 자활사례 관리	긍정적 성과	<ul style="list-style-type: none"> • 근로미약자로 구성된 사업단보다 역량통합적인 사업단에서 근로미약자의 적응력, 근로역량 등이 향상됨 • 정신질환, 출퇴근 관리의 어려움 등 근로미약자의 개인내적인 취약성이 극복되고 자활을 유지함 • 근로미약자를 위한 사업팀과 사례관리팀간의 협력시스템 안정화
	긍정적 성과요인	<ul style="list-style-type: none"> • 근로역량통합적인 사업단에서의 근로역량동료의 근로 모방, 학습, 그리고 기능적 숙련의 기회 확보 • 참여주민들이 합의한 공정한 합리적인 성과급 지급 • 근로역량자 구성 사업단에서의 통합적인 상호작용과 협업 • 자활사업팀과 자활사례관리 전담인력 확보 • 사업팀과 사례관리팀 간의 구조·기능적 협력체계 구축

□ 긍정적 성과

자활현장에서는 근로미약자가 자활근로 참여를 유지하고 그들의 근로역량을 강화시켜 좀 더 높은 수준의 근로역량을 요구하는 사업단으로 이동하는 등 나름대로 질적 측면에서의 긍정적인 자활사례관리 성과들을 축적하고 있음.

저희가 유형진단을 1년 마다 한 번씩 했기 때문에, 근로동기, 저희는 보건복지부에서 말하는 자활의 성공이 아니라 자체적인 성공을 어떻게 바라볼 것인가. 그거는 그 다음 유형으로 가는 거를 성공이라고 바라봤어요. 근로동기유형이 사회서비스유형으로 가고, 사회서비스유형이 시장진입으로 가고, 시장진입유형이 취창업으로 가는데, 분명히 1년 마다 했을 때, 저희가 2-3년 정도 했는데, 근로동기에 있던 사람들이 그 다음 유형으로 진입하는 걸 봤어요. 봐서 아, 이거 성과가 분명히 있다라고 했는데... (참여자7)

○ 인터뷰 참여자들이 진술한 근로미약자에 대한 자활사례관리의 긍정적 성과는 근로미약자를 별도로 관리하는 방식보다 다양한 근로역량의 참여자들이 통합적으로 상호작용하는 일반사업단에 근로미약자가 참여함으로써 자활 참여를 유지하고, 이 근로과정에서 스스로 근로미약의 문제를 극복하는 것임.

- 근로미약자 스스로 근로미약의 문제를 극복하는 일례는 출·퇴근 관리가 어려웠던 근로미약자가 자신의 출·퇴근 시간을 준수하고, 정신질환 관리가 되지 않은 참여자가 치료를 유지하며 자활참여를 지속하는 등의 변화 사례임(아래 <참여자3>참조)

- 이러한 변화들은 자활사업의 성과로 지표화되어 있지는 않으나 근로미약참여자가 자활에 적합한 자기 역량을 획득함으로써 자활근로의 사각지대에서 벗어나 자활근로사업의 기본 프레임 안으로 진입하는 긍정적 성과임.

이제 고민을 하다가 해당 (근로미약자 대상) 사업단을 없애고 이분들(근로미약자)하고 이제 조금 더 이제 상담진행을 하고 또 집단교육 진행을 하면서 사업단을 옮겨봤거든요. 근데 지금 형태가 그건데.. 옮겼더니 그... 너무 적응을 이제 잘 해요.. 어떤 곳에서는 이제 자살시도를 막 하셨던 분인데 거기서 적응을 못해가지고,

웁긴 곳에서는 너무 잘하고 적극적으로 자격취득을 하고..
(참여자6)

그니까 뭐 상담이나 교육시간, 출근시간을 어기셨던 분이 이제 계속적으로 그런 상담을 하는 과정에서 교유, 출퇴근시간을 준수하는 빈도가 늘어나게 된 경우라든가, 내지는 뭐 조현병을 앓고 계신 참여주민이 계셨는데 약물복용에도 어려움이 있었고 사업단 참여 중에 분노조절도 어려웠었고 뭐 요런 복합적인 어려움이 있었는데, 그거를 다른 정신건강복지센터 담당자랑 좀 사례를 연계해서 같이 공동으로 진행을 하면서 약물을 정상적으로 잘 복용하고 계신지에 대한 모니터링이라던가, 사업 참여 중에 분노 상황이 발생했을 때 그 현장 안에서 어떻게 하면 좋겠다라든지 라는 거를 늘 계속 가이드라인을 제시하고 피드백을 주고받으면서, 지금 현재 한 4년째 자활사업을 잘 유지하고 계신 거에 경우에는, 저희는 인제 뭐 복지부에선 늘 취창업 성공이라든가, 뭐 자격증을 몇 개 따고, 뭐 탈수급 이런 거에 대한 조금 더 지표적으로 좀 화려한 거를 요구를 하시는데, 실제로는 그분이 병을 뭐 완치할 수 있는 내용은 아니기 때문에 병을 가지고 가시면서도 그거를 자기의 그 힘으로써 컨트롤해 내고, 그걸 일상생활을 잘 유지해 내시는 거. 그리고 일상생활을 유지하시는 과정에서 자활근로사업을 정상적으로 유지할 수 있는 기본 프레임 안에 들어오시는 빈도가 증가되는 거를 저희는 되게 소소한 경험의 축적이 결국에는 이 분들에 대한 자활 성공으로 보고 있기 때문에, 좀 이렇게 정책적으로 요구하는 거랑 현장은 좀 되게 차이가 있지 않나 싶긴 한데 저희는 고런 거를 오히려 성공사례로 생각을 해봤습니다.
(참여자3)

□ 긍정적 성과 요인

○ 자활사업팀과 사례관리 전담인력 확보 및 협력체계 구축

- 사례관리자의 지원효과를 유지하고, 사업 성과로 이어나갈 수 있는 사업전담 인력 확보-여러 사업을 중복담당하는 인력이 아닌 사업을 오롯이 전담할 수 있는 자활전문인력의 양적 확보 및 합리적인 사업단 배분

사례개입이 이제 되었다고 좋게 결과가 나오는 경우는 그 사업단에 이제 전담팀장님이 있어 가지고 그분들하고 이제 자주 소통하는 사업단에서는 사례관리의 결과가 좋게 나오구요(중략) 사례관리사가 이제 방향을 잡아주고 뭔가에 대해서 개입을 해주면은, 그것을 유지하고 그것에 대해서 잘 되고 있는지 봐 주는 사람은

그 사업단을 담당하는 팀장님이다. 요런 생각이 좀 더 큰 거 같거든요
(참여자6)

- 자활사례관리의 긍정적 성과 요인 중 하나는 바로 근로미약자를 위해 자활 센터내 사례관리 시스템이 안정화되어가는 것. 이는 사례관리 개입 효과성을 높이고, 그 효과를 유지하기 위해 센터가 각 조직구조에 적합한 형태로 사업 팀과 사례관리팀 간의 구조적, 기능적 협력시스템을 구축하고 안정화해나가고 있는 것을 의미함.

아예 사업담당자가 그 참여자와 얘기해서 어려운 사항이 있으면 사례관리팀에 토스를 해요. 그래서 사례관리팀에서 이 사업을 얘기해서 이 사람한테 뭘 필요할까? 그래? 의료비를 지원하자. 그러면 사례관리 싹 짜서 이제 저희를 업무를 완전히 이분화시켰거든. 올해 그거를 했어요. 저희가 사례관리 시범기간을 처음부터 시작했지만 해도해도 안 됐는데, 올해 이렇게 하니깐 어느 정도 안정화되고 있다는 생각은 드는, 드는데...
(참여자5)

저희 센터는 이제 게이트웨이 단계에서 사업단으로 전환이 되시면 사례관리자의 메인이 바뀌기는 해요. 기본적으로 그 전까지는 사례관리팀 사례관리자들이 주 사례관리자였다가 사업단 전환에 성공을 하시면 사업담당자가 이제 주 사례관리자가 되기는 하는데, 독단적인 참여주민들의 경우에는. 근데 앞서 말씀드린 바와 같이 뭔가 이게, 알콜중독이나 약물을 계속 치료관리를 해야 된다 거나 하는. 조금 더 어려운, 진행상에 어려움을 겪고 계신 분들에 대해서는 사례관리팀의 사례관리자가 좀 더 이제 뭐, 서브이긴 하지만 좀 더 이제 메인의 역할을 많이 협업을 하는 구조로 그렇게 상담을 계속 유지하고...
(참여자3)

(2) 근로미약자 자활사례관리의 한계와 어려움

<표 20> 근로미약자 자활사례관리의 한계

주제유형	내용
사례관리에 대한 과도한 투입부담	<ul style="list-style-type: none"> • 사례관리 과정은 동일하나 근로미약자의 경우 다른 참여주민에 비해 많은 에너지가 투입됨

	<ul style="list-style-type: none"> • 근로미약자 유형별 적합한 교육, 커리큘럼 개발
사업단의 근로미약자거부, 근로역량자의 텃세	<ul style="list-style-type: none"> • 사업단의 근로미약자 거부, 텃세, 갈등으로 인한 딜레마 : 근로미약자들만의 별도 사업단 구성시, 이들의 근로역량 개발 가능성 한계에 대한 우려 vs 일반 사업단에 근로미약자 투입시 사업단 성과, 성과급에 미치는 부정적 결과들 • 자활현장에서 반복되는 부정적 경험들
사례관리만으로 대처하기 어려운 자활유지 방해요인들	<ul style="list-style-type: none"> • 고령화, 건강상실 등 시간흐름에 따라 점점 취약해지는 참여주민의 취약 요인들 • 근로유지를 방해하는 개인-집단-환경 간의 복합적인 문제들 • 자활의 본래 정체성보다 자활정책환경 변화에 맞춰야하는 자활현장의 불안정성
불충분하고 부적합한 자활사례관리 시스템	<ul style="list-style-type: none"> • 자활에 대한 이해도가 낮은 사례관리자들의 역할 한계 • 근로미약자를 집중사례관리할 수 있는 사례관리 인력부족 • 사례관리자의 개입효과를 유지하는데 필요한 사업전담인력부족 • 근로미약자를 위한 집중사례관리 수행에 요구되는 예산의 부재와 센터시스템의 부적합성

□ 사례관리에 대한 과도한 투입부담

사례관리 과정은 모든 자활참여자들에게 동일하게 적용될 수 있으나 근로미약자의 경우 다른 참여주민에 비해 많은 에너지가 투입됨에 따른 인적, 물적 부담 초래. 특히 근로미약자의 특성이 개개인마다 상이하고, 자활역량 차이 역시 개인에 따라 다르기 때문에 근로미약자를 유형화하기 어렵고, 지역자활센터 차원에서 이들의 특성에 적합한 교육, 커리큘럼 개발하는 것은 매우 부담되는 숙제임.

그냥 전반적으로 사례관리 과정은 다른 센터 유사하게 초기, 참여 뭐, 종결단계를 통해서 진행이 되고. 초기 단계에서는 근로의욕고취나 자립경로계획을 수립하는 거..(중략)
이제 고겨에 들어가는 투입의 에너지 양이나 이런 게 좀 더 과학계 기존의 참여주민보다는 (힘이) 드는 정도의 좀 차별성이 있다.
저희 센터는 아마 고런 정도일 거 같습니다.
(참여자3)

지금은 그게 좀 어려운데, 너무 힘들어요. 교육, 교육 커리큘럼 짜기가 너무 힘들고.
한 번에 네 가지 반을 운영을 해야 되잖아요.

강사진 꾸리기 너무 어렵고. 저희가 2년을 했는데 정말 많이 힘들었어요.
 그래가지고 지금은 그것이, 지금은 인제 없앤 건 아니고
 중단시킨 상황이거든요, 유형별 교육프로그램을..
 (참여자7)

□ 사업의 근로미약자 거부와 근로역량자의 텃세

- 근로미약자에 대한 사업단 거부는 대부분의 지역자활센터가 경험하고 있는 근로미약자 자활사례관리의 어려움임. 엄밀한 의미에서 이러한 현상은 정책적 자활성과와 현실적인 근로미약자 대상 자활사업 운영상의 불일치에서 파생된 딜레마이자 문제임. 또한 사업단에서의 근로미약자 거부의 현실적인 이유는 근로미약자로 인해 초래될 수 있는 사업단 매출과 경쟁력의 약화, 그리고 근로미약자와 근로역량참여자들 간 균형성 있는 성과금 지급 기준 부재로 인한 갈등, 즉 성과금에 대한 차등지급 기준 부재로 인해 일반 참여자들의 근로미약자에 대한 저항과 거부, 텃세가 지속되는 악순환임.

- 이러한 자활현장의 근로미약자에 대한 부정적 태도는 자활과정에서 긍정적인 지지와 노동을 경험해야하는 근로미약자들에게 오히려 부정적 경험들을 반복하고, 위축시키는 요인으로 작용하는 또 다른 악순환이 됨.

저희는 이제 근로미약자 관련해가지고 좀 많이 뻥뻥이 돌았었는데요.
 처음에는 그... 사업단 배정사례회의를 할 때 사업단의,
 기존 사업단의 의견을 이제 듣는 절차를 가져 봤었는데,
 그때 이제 애로사항이 “이 분은 우리 못 받겠습니다” 하는 분들이 이제 많이 생기는
 거예요. 그러면 그 자활참여는 해야 되는데 그 이분하고 같이 일하기가 어렵다라고
 이제 다들 얘기를 하면은, 그럼 이 분들은 어디서 일을 해야 되나
 이게 이제 고민이었어요.
 (참여자6)

그분들을 위한 별도의 사업단을 만들어서 한 곳에 모아두는 것이
 과연 바람직 할 건가, 할 것인가라는 부분들에 대한 고민은 있습니다. 하지만 또 아까
 현실적인 문제로 이 분들이 들어가서 매출이 발생하지 않거나 사업단의 경쟁력을

떨어뜨렸을 때, 주민들이 겪게 되는 그 안에서의 갈등과 어떤 그런 사회화의 어떤 문제점들, 이런 부분들이 있기 때문에 많은 고민들을 할 수밖에 없는 거죠
(참여자1)

도시형 같은 데 보면은 거기도 좀 비슷해요.
저희도 사실은 아까 얘기드렸듯이 좀 짝센 사업단, 쉽게 말하면...
그런 데가 몇 군데가 있거든요. 근데 거기는 근로미약자들을 넣을래야 넣을 수가 없어요.
본인들도 일단 가셨다가 튕겨져 나오는 것도 사실이고. 성과금 문제도 당연하고요,
(참여자4)

이분들이 그... 다 모아놨을 때 그런 정의가 없이 다 모아놔 버렸더니 온갖 사고가 다 일어나는 거예요, 거기에서. 그리고 그 자활참여를 하면서 긍정적인 경험들을 해야 되는데,
부정적인 경험들도 많이 하는 거예요.
(참여자6)

□ 사례관리만으로 대처하기 어려운 자활유지 방해요인들

- 자활에 대한 근로미약참여주민의 비자발적 요인들이 건강, 고령화 등 개인 내적인 요인에서부터 가족부양, 채무와 같은 환경에 이르기까지 점점 복합적이고 취약해짐. 이러한 취약 요인과 관련된 자의 또는 타의적인 상황으로 인해 근로미약자는 근로유지를 중단하게 되거나 상위유형 사업으로의 이동이 어려워지는 한계를 반복함. 반면 이러한 복합적인 문제는 자활사례관리만으로 대처하거나 통제하는 것이 어렵기 때문에 자활사례관리의 방해요인으로 만성화되고 있음.

(근로미약자가) 그 점점 안 좋아진다는 게, 자발적이라기보다도 외부환경적인 요인, 또 개인의 그 신체적인 요인, 건강상의 요인, 뭐 이런 복합적인 것들로 인해서, 점점 안, 연령, 고연령 뭐 더불어서 점점 안 좋아져요(중략)
근데 매일매일 출, 출퇴근이 인제 힘든 상황이 생긴다는 거죠.(중략)
이분들이 근로 유지를 못 하세요. 근로미약자들이 유지를 해야 되는데, 좀 길게 가야 되는데, 상위유형으로 가는 건 사실 저희들이 사업목표에는 상위유형으로 간다, 이렇게 해놔요. 하지만 상위유형으로 가는 케이스는 거의 없어요(중략)
그나마 그 사업단 내 참여 기간 동안에, 예, 참여를 잘 하시고 마무리를 지셔야 되는데, 그 기간을 채우지도 못한다는 게 문제죠,
(참여자2)

우리도 인제 노인일자리 사업과 비슷해지게 근로유지사유가 늘어나는구나. 이게 자활의 초창기의 정체성이 흔들거리고 인제는 그 정체성을 얘기하기보다, 현재 보면, 현, 전체 상황을 보면 야, 인제 참여자 머릿수 인제 많이 받아야 되고, 더 늘려야 되고. 야...
 조만간에 2-3년 안에는 뭐 서울 같은 경우는 천 명, 막 천 명 관리하겠구나라는 생각이 많이 드는 거고요.
 (참여자5).

□ 불충분하고 부적합한 자활사례관리시스템

- 인터뷰 참여자들은 자활 사례관리가 그 필요성에 비해 여전히 자활의 구조 및 기능적 특성에 적합한 사례관리 시스템을 구축, 운영하는데 있어서는 해결되지 않고 지속되는 몇몇 장애요소를 지적함.

- 근로미약자를 집중적으로 사례관리하는데 요구되는 사례관리전문인력 부족과 미배치 문제, 사례관리팀과의 긴밀한 협력을 통해 사업단에서의 사례관리 효과를 담보할 수 있는 사업전담인력의 부족, 근로미약자 자활사례관리 수행에 요구되는 사례관리 예산의 부재, 사업단 위주로 구조화된 자활센터 시스템과 개인 중심으로 기능하는 사례관리 시스템 간의 부적합성 등이 근로미약자 중심 자활사례관리 운영의 주요한 장애요인으로 분석되었음.

엄밀히 따지면 사업담당자가 그 (참여주민)개인에 대해서 사례관리자보다 더 많이 아는. 사업, 사업담당자가 더 많이 아는 건 사실이죠. 사실은. 저희 같은 경우도 그래서 어려움을 겪게 하더라고요. 뭐냐면 외부, 그래서 저희는 아예 사례관리팀은 외부자원이나 리스크 제거는, 왜... 그러니까 프로포절이나 이런 걸 메인, 중심으로 해 갖고 완전히 바꿨어요. 보면, 나중에 보면 사, 사, 외부자원연결 하는 것도 보면 사업담당자가 열 개를 하면 사례관리자는 수박겉핥기 때문에 다시 또 그 사람을 (사업팀에서)다시 상담을 해야 되고..(중략) 사례관리자가 뭐, 그, 근로미약, 근로미약자에 대해서 좀 더 많은.. 이런 건(개입하는 건) 사실 쉽진 않다, 사실은. 그런 건 얘기, 요구하는 건 공통이기 때문에 그런 거고.. 그걸 진짜 더 요구하려면 사실은 현장은 인원수가 더 있어야 되는 게 맞죠. 사실은. (인력이) 없는 상황에서 더 새로운 대안은 있을 수 없다.

(참여자5)

근로동기에 있던 사람들(근로미약자)이 그 다음 유형으로 진입하는 걸 봤어요.
 봐서 아, 이거 성과가 분명히 있다라고 했는데,
 저희는 직원 수도 너무 적고, 너무 많이 어려워가지고 진짜, 중단할 수밖에 없었어요.

(참여자7)

사례관리자가 업무 중에서 가장 힘들어하는 부분 중에 하나가 뭐냐면
 저희는 복지관 같이 프로그램이나 프로젝트에 최적화되어 있지 않은 특성을 가지고
 있습니다. 근데 시간이 지날수록 각종 공모사업에 지원해야 될 필요성들이
 많이 느껴지게 됩니다. 그래서 주거문제라든지 아니면 자녀들 교육비 문제라든지,
 이전에 경험해 보지 못했던 어떤 지원해야 되는 부분들이라든지,
 이런 부분들에 대한 공모사업들에 대한 지원이나 공모신청, 프로포절 이런 부분들도
 굉장히 요구되는 부분들이 많습니다. (중략)
 여러 가지 종합적이고 복합적인 문제들을
 사례관리 파트에서 판단하고 진단해서 해결해주지 않으면 이분들이 자활사업에 실질적인
 어떤 목표에 도달할 수 없는 게 사실이거든요
 (참여자1)

IV. 근로미약자를 위한 자활사례관리 발전방안

1. 근로미약자 자활사례관리 관점 전환
: 경제적 성과중심에서 '생애 자활' 중심으로
2. 근로미약자 특성에 기반한 다축적(multi-axial) 자활사례관리
목표 및 성과체계 구축
3. 합리적인 근로미약자 선별 기준 마련
4. 근로미약자 자활사례관리 환경 조성 정책 강화
: 인력 및 예산의 충분성 확보
5. 근거기반 자활사례관리 실현을 위한 자활데이터항목 개발과 데이
터 활용전략 방안 마련

IV. 근로미약자를 위한 자활사례관리 발전방안

1. 근로미약자 자활사례관리 관점 전환 : 경제적 성과중심에서 '생애자활' 중심으로

-근로미약자는 자활사례관리 대상자의 상당 비율을 차지함에도 불구하고 사례관리를 통해 취·창업의 목적을 달성하는 것이 쉽지 않은 대상으로 인식됨(김경휘, 2012). 근로미약자에 대한 이러한 부정적인 인식으로 인해 자활 현장은 이들의 강점, 잔존능력을 발견하고 강화하기보다 사업단에서의 적응과 기능수행을 위해 근로 미약 요인을 개선하거나 변화시키는 것을 사례관리 주요 과업으로 강조해왔음

-그러나 여러 선행연구들에서 자활사례관리는 자활성과를 위한 기능적인 도구가 아니라 사람이 주체가 되고 참여자의 임파워먼트를 위한 실천방법이며(이문국, 2010), 경제활동에 머무르지 않고 참여자들이 '안정적인 생활을 균형있게' 하고 '지역사회 안에서 제 역할을 수행'하는 것을 지향하는 사회복지실천 방법(황미영, 2016)임이 강조됨.

-이에 자활사례관리가 경제적 자활성과를 달성하기 위한 보조적 수단으로서 근로미약자의 취약성 문제를 해결하고 정책적 기대를 충족하는 수동적인 기능에서 벗어나 좀 더 근로미약자의 내부자적 입장(emic)에 근거한 대안적인 관점과 지향성 전환이 필요함. 이는 자활경험이 '스스로의 삶에 변화를 위한 동기 기회'이며, '자립을 위한 디딤돌'(김자옥·유태균, 2018)이자, 참여자의 복잡하고 다양한 문제를 함께 다루며 시민사회 속에 시민으로서 주체적으로 살아 갈 수 있도록 하는 과정(김소형·김경호, 2020:340)임을 드러낸 여러 질적

연구의 자활 참여자들의 경험 맥락에 근거하여 요구되는 내용임.

-따라서 자활사례관리 기능이 근로미약자의 노동가능성과 경제적 자활에 국한되지 않고 일자리를 통해 이들의 생애 전반에 회복, 탈의존, 자립역량 향상과 같은 삶의 긍정성을 지향하는 '생애자활'관점에서의 장기적이고 포괄적이고 자활사례관리 관점 재고가 필요함.

-이러한 생애자활 관점의 전제는 다음과 같음.

- 첫째, 근로미약자는 근로역량, 자활유지, 자활생산성 등 노동과 경제적 자활에 제한하여 변화해야할 대상이기보다 '전인적 인간(whole person)' 관점에서 자활근로과정을 통해 존엄하고 독립된 인간으로서 재사회화와 자기 삶의 주체가 되는 기회를 보장받아야하는 존재라는 시각.
- 둘째, 근로미약자가 적응하고 기능해야할 자활의 공간적 범주는 자활센터 또는 사업단뿐 아니라 이들의 모든 일상생활이 기능하는 포괄적인 공간, 즉 지역사회로 확장되어야한다는 시각.
- 셋째, 근로미약자 자활의 시간적 범주는 제도적으로 보장하는 자활유지 기간에 국한되기보다 자활사례관리를 통해 획득된 경험과 역량이 실현되는 그들 전 생애를 아우르는 종적(longitudinal)인 속성을 갖는다는 시각.

-이와 같이 자활사례관리는 참여자가 자활 참여 과정에서 '한 인간으로서의 존엄성'과 '개개인에게 내재된 잠재력, 가능성'을 회복하고, 긍정적인 경험을 축적하는 기회를 제공함으로써 참여자 생애 전반에 걸쳐 사회구성원으로서의 역할과 개인 삶의 안녕을 성취할 수 있다는 신념과 긍정적 전망인 생애자활 관점에서의 전환이 필요함.

2. 근로미약자 특성에 기반한

다축적(multi-axial) 자활사례관리 목표 및 성과체계 구축

□ 근로미약자 특성에 기반한 자활정책목표와 성과 대안 필요

-자활 참여자 대부분은 시장에서 선택받을 수 있는 정도의 경쟁력있는 근로역량을 갖추었다고 보기 어렵기 때문에 엄밀한 의미에서 이들 대부분이 근로미약이라 해도 무리가 없음(<자문1> 인터뷰 중). 이러한 참여자들의 취약한 근로역량 이슈는 경제적 성과를 달성해야하는 자활현장에서도 시장과 유사한 형태의 경쟁적이고 차별적인 현상으로 나타남. 즉, 근로미약자로 인식된 참여자는 성과가 높은 사업단으로부터 선택받지 못하거나 혹은 사업단으로부터 참여가 거부되는 상황에 이르기까지 다양한 형태의 배제가 발생함.

-이와 관련하여 김자옥 외(2018)의 참여자의 자활사업 참여경험에 관한 연구에서는 사업단에 무리하게 요구되는 수익창출 때문에 참여자들이 일하는 과정에서 자신들의 다양한 특성이나 여건이 배려받기보다 사업단 운영 자체가 집중되어 막상 자신들은 사업단에서 소외감을 경험하는 것으로 조사됨. 이는 자활정책목표 또는 성과가 '근로미약자'의 삶 전체 맥락에서의 회복과 자립과 같은 '인간'중심의 성과를 지향하기보다 계량적이고 경제적 성과에 치중한 결과임.

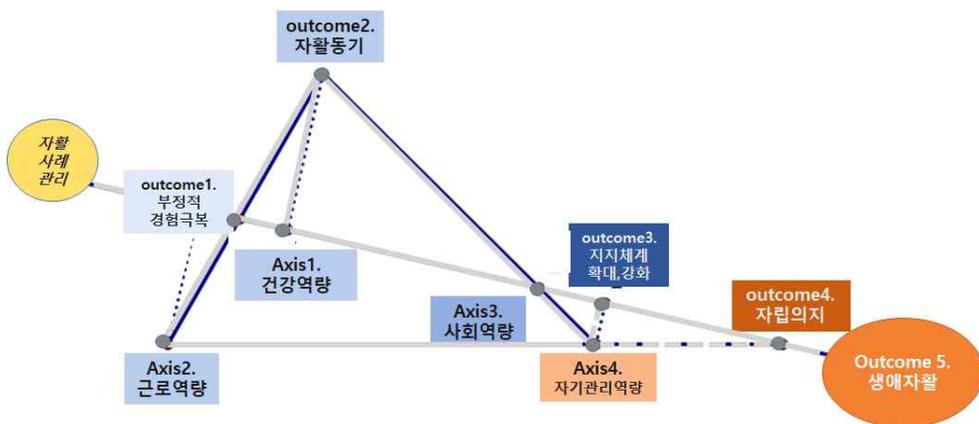
-이에 한편으로는 근로미약자 특성에 기반하여 자활 성과를 어떻게 정의할 것인가에 대한 전략적 고민이, 그리고 다른 한편으로는 근로미약자로 인해 자활 성과가 방해되고 있다는 차별적 인식 극복을 위한 대안으로서 자활이 자활현장의 이중적 태도를 형성함. 이러한 모순을 극복하기 위해 자활정책 목표와 성과에 대한 재고가 필요함. 이와 관련하여 근로역량자와 근로미약자를 구분하여 자활목표를 두 축으로 분화해야할 필요성이 제안되기도 하였음.

저는 개인적으로 자활정책의 목표가 명확하게 두 축으로 좀 분화돼야 된다... 우리가 근로능력이 있고 시장에 나갈 수 있는 사람들에게 근로경험을 제, 제공하고 뭔가

활동하도록 하는 게 한 축이라면, 또 한 축은 근로능력이라고, 시장이 원하는 근로능력은 없지만 활동할 수 있는 분들이 자활, 지역자활센터를 통해서 사회에 참여한다라는 부분에 좀 명확한 목표를 설립해야지만 이분들에게 맞는 프로그램을 기획하고 이분들을, 이분들에게 사례관리를 제공하는 게 어떤 성과로 잡힐 수 있을 거 같아요.
(자문 4)

□ 근로미약자 생애자활 과정에서의 다양한 질적, 양적 성과들을 인정하고 반영한 자활정책목표와 성과 체계 제안

-자활사례관리는 근로미약자의 자활진입에서 종결에 이르는 전(全) 과정에서 다양한 차원의 취약성(Axis1-4)을 극복하고 근로미약자가 자기 생애를 주체적으로 이끌어가기 위해 필요한 역량(outcome1-5)을 단계적으로 획득하도록 지원해야함. 이에 아래 [그림 6]에서 제시한 바와 같이 사례관리 과정에서 획득한 질적, 양적 성과들을 정책적으로 인정하고 반영하는, 유연하고 개방적인 자활목표 또는 자활성과 체계를 제안함



[그림 6] 자활사례관리의 다축적 성과 프로세스

○ 근로미약자 자활사례관리의 질적 성과 반영을 위한 시도 모색

- 근로미약자 자활사례관리의 과업 산출량보다 근로미약자의 일자리 참여로

인한 긍정적 변화 중심의 질적 성과 지표를 개발하고 이를 평가에 적용할 수 있는 시스템 구축 필요.

즉, 상담빈도, 자원연계량, 제공서비스 수와 같이 근로미약자에게 제공된 서비스 양(量)에 집중되었던 성과 비중을 낮추고 사례관리 결과 근로미약자에게서 획득된 긍정적인 변화, 발전, 성장 과정과 결과에 초점을 둔 성과, 예를 들어 출·퇴근 관리능력 또는 동기 향상, 자발적인 질병관리 태도 변화, 사업단에서의 업무가능성 향상, 상위유형 사업단으로의 이동, 동료참여자와의 협조수준 변화, 자활방해요인(리스크)에 대한 대처능력 향상 등과 같은 질적인 측면에서의 성과를 지표화하고 이를 평가에 반영하는 적극적인 시도가 필요함.

3. 합리적인 근로미약 선별 기준 마련

□ 근로미약자의 다양한 특성

-근로역량평가에서는 신체 및 정신 질환 등 11개 유형에 속하여 의학적 평가 3, 4단계를 받아 근로능력이 없는 자, 심한 장애인 등의 경우는 조건부 수급자에서 제외하고 있음. 그럼에도 불구하고 신체적, 정신적 건강으로 인해 근로능력이 미약한 상당수가 자활사업에 의뢰되고 있는 상황이고 FGI 결과 본 연구의 인터뷰 참여자 대다수가 근로미약자의 기본 개념으로 개인의 신체적, 정신적 건강으로 인해 근로능력이 낮은 자를 포함하는 것을 공감함.

- FGI를 통해 도출된 근로미약 특성은 다음과 같음

- 지속적인 치료가 필요하거나 장기간동안 사업단 참여에 제약이 되는 만성질환
- 수술 후 1년 미만이거나 그 후유증으로 사업단에서 요구하는 기능을 수행하기 어려운 경우
- 심각한 범주에 들지 않는 정신질환과 장애
- 정신질환, 알코올 중독, 성격적 특성, 이전의 부정적 경험 등 다양한 이유로 인해, 결과적으로 자활현장 적응이 어려운 자
- 근로동기, 자활의지가 낮은 자
- 대인관계, 사회성, 소통능력이 낮아 결과적으로 자활현장에서의 협력과 관계 형성이 어려운 자
- 갈등대처, 공격성 통제 능력이 취약하여 그 결과로 다른 자활참여자와 실무자에게 언어적, 행동적 폭력성이 발현되는 자
- 근로경험, 직장생활, 연령에 준하는 사회경험이 부족하여 기본적인 사회적 소양이 미흡하거나 형성되지 않은 자
- 65세 이상의 고령자로 다른 자활참여자 또는 다른 세대의 참여자들과의 관계, 소통, 협력에 어려움이 반복되는 자
- 자신이 감당하거나 기능하기 어려운 사업단 참여를 요구, 기대하는 자로

현실적 판단을 하기 어려운 경우 등

이외에 환경적 측면에서의 근로미약 요건 관련하여 자활역량평가 지표상으로는 가구여건 관련 항목으로 취업장애요인 예컨대 돌봄의 사유, 건강상의 이유, 채무불량, 학업 등이 포함되는 반면, 자활 현장에서 경험적으로 적용되는 근로미약의 환경적 요인은 양육, 간병, 돌봄을 해야 하는 자, 취업준비생 등 가구여건과 같은 환경 요인으로 인해 시간제 자활근로를 적용하거나 자활현장에서 어려움을 겪는 자로 인식되고 있었음.

□ 현장 관점에서의 근로미약자 정의

- 이러한 자활현장에서의 경험과 인식에 기반한 근로미약자의 개념은 '건강, 성격, 근로 및 사회적 경험, 근로역량 부족 등 어떠한 이유로든 자활 진입 시점에 자활에 대한 의지가 부족하고 자활근로에서 요구하는 기본적인 역할과 관계를 수행하기 어려운 자로 정의할 수 있음.

“ 자활사례관리에서 근로미약자라 함은 건강, 성격, 근로 및 사회적 경험, 근로역량 부족 등 어떠한 이유로든 자활 진입 시점에 자활에 대한 의지가 부족하고 자활근로에서 요구하는 기본적인 역할과 관계를 수행하기 어려운 자”로 정의할 수 있음.

이때 자활근로의 기본적인 역할과 관계는 '자활 적용', '출·퇴근 관리', '타인과의 협력관계형성 및 유지', '자기 역할과 임무 수행'과 같은 일련의 기본적인 사회적 적용과 기술을 의미함.

-자활 현장에서 근로미약자는 근로미약의 원인이 되는 취약성의 유형에 의해 결정되는 것이 아니라 자활사례관리자가 사정한 결과 자활현장에서 요구되는 일정 수준의 기능을 수행하기 어려운 자로 정의하고 있음. 일반적으로 정신질환, 알코올 중독, 고령, 이기적인 성격, 공격적 태도 등 이러한 개인의 취약성을 근로미약의 요건으로 인식해왔으나, FGI 분석 결과 자활현장에서의 근로미약은 정신질환, 음주, 공격성의 여부나 연령 상관없이 자활사업단, 또는 자활

과정에서 참여해야하는 활동에 ‘적응’이 어렵거나 사업단 참여를 위해 기본적으로 요구되는 ‘출퇴근’ 관리, ‘타인과 협력관계’, 그 외에 ‘자기가 맡은 역할’을 제대로 수행하지 못한다면 이러한 사회적 기능 수준을 통합적으로 고려하여 인식함.

○ 현장근거 기반 근로미약자 개념 정의와 선별기준 마련을 위한 정책적 제언

- 본 연구에서 제시한 근로미약자 개념은 지금까지 모호하게 사용되어 왔던 근로미약자 개념을 현장 전문가와 자문단의 경험과 진술에 근거하여 일차적으로 정의했다는 점에서 의미있음.

-그러나 본 연구에 참여한 몇몇 대표성 있는 자활현장 전문가들의 경험을 넘어서서 자활 현장 전반에 걸쳐 인식되고 적용되는 근로미약자 개념을 탐색하고, 각 현장마다 다른 의미, 다른 형태의 주관적 기준을 적용하고 있는 근로미약자 선별 기준을 파악하여 이를 구조화하는 것이 필요함. 따라서 추후 전국의 자활현장을 대상으로 하여 현장에서 적용되는 근로미약자 개념과 선별기준을 조사, 분석하여, 좀 더 현장중심적인 ‘근로미약자 대상 자활사례관리 정책 개발’을 위한 연구를 제안함.

-특히 근로미약자에 대한 선별기준은 포괄적이고 광범위한 현장 조사를 통해 그 근거를 마련하는 것이 필요함. 근로미약자의 특성과 유형은 각 시대, 사회적 상황에 따라 유동적이므로, 사회경제적 변화나 자활 정책 변화에 따라 자활현장에서 직면하는 근로미약자의 특성과 유형 변화를 모니터링하고, 근로미약자의 변화 추이를 반영한 근거 마련이 중요함.

-이를 위해 정책적으로 자활현장에 대한 정기적인 질적, 양적 조사와 그 결과로 도출된 근로미약자의 특성을 지표화함으로써 자활현장에서 근로미약자를 합리적으로 선별하고 이들의 생애자활을 위해 자활사례관리 전략을 어떻게 구축해나갈 것인가에 대한 근거를 제공할 수 있어야 함.

4. 근로미약자 자활사례관리 환경조성 정책 강화 : 인력 및 예산 적합성 충분성 확보

□ 자활전문인력으로서 사례관리자에 대한 정책적 관심과 지원

-자활사례관리자는 사회경제적 변화와 자활정책이 요구하는 성과를 이해하고 자활센터 및 자활 지역의 여건 그리고 자활참여자, 특히 그 특성이 다양해지는 근로미약자의 변화 동향을 파악함으로써 자활사례관리의 환경 여건과 참여자 욕구, 그리고 근로미약자에 대한 정책적 기대(성과)를 가장 합리적으로 조합한 성과를 도출하고, 이에 적합한 자활사례관리 전략을 수립하는 전문성이 필요함.

-또한 자활사례관리자에게 요구되는 전문성은 사례관리의 보편적 기능인 대상자 개인의 욕구와 문제를 사정하고 해결하는 기능에 더하여 ‘자활’ 성과를 위해 참여자, 가족, 지역사회 등 여러 차원의 자원 범주와 생태적이고 체계적으로 상호작용함으로써, 참여자의 내적, 환경적 여건을 개선할 수 있는 역량을 의미함.

-이에 자활사례관리자에게 요구되는 역량은 다음과 같음.

- 자활센터 여건과 근로미약자의 역량, 그리고 자활정책에서 요구하는 성과를 통합적으로 조정하여 체계적인 사례관리전략 수립하는 역량
- 근로미약자 개인의 자활을 위해 대처해야할 욕구, 문제, 강점 사정 역량
- 근로미약자 사정 결과에 기반하여 자활 지향적인 사례관리 목표 및 서비스 계획 수립, 그리고 수행역량
- 근로미약자의 역량 수준에서 지속가능한 자활 실현을 위해 지역자원 개발과 네트워크를 구축하는 역량
- 종합적으로, ‘자활정책-지역사회 네트워크-자활센터 내의 근로미약자의 지원체계-근로미약자 개인 특성/역량’의 각 범주들을 통합하여 근로미약

자자활을 위한 하나의 유기적인 자활사례관리 체계(system)를 구축하고 운영하는 역량

-따라서 사례관리자 개인 경험과 역량에 의존하여 사례관리를 운영하게 되는 현재의 자활사례관리 한계를 극복하기 위해서는 정책적 차원에서 자활전문인력으로서 사례관리자의 전문적 역량, 권한, 역할에 대한 기준과 지원방안을 제공함으로써 정책적으로 기대하는 근로미약자의 자활 가능성을 담보할 수 있어야 함.

-이에 정책적으로 관심을 두고 지원해야할 자활사례관리자의 핵심과제는 다음과 같음.

- 자활현장에서 필요로 하는 합리적인 수준의 자활사례관리자 배치
- 자활사례관리자의 안정적인 고용과 처우 확보
- 자활사례관리자의 지속가능한 전문성 향상을 위한 체계적인 교육과정 개발 및 운영

○ 근로미약자 자활사례관리를 위한 합리적인 수준의 인력 배치 및 예산 지원

-백학영·김경휘(2013)은 자활참여자 중 근로능력미약자 비율이 높을수록 자활사업 조건불이행률이 높아지며, 이에 사례관리담당자의 사례관리 전담성과 전문성 향상이 이러한 조건불이행률을 낮추는데 기여할 수 있음을 강조함. 이와 같이 근로미약자의 자활을 집중적으로 지원하기 위한 사례관리인력 배치는 자활사례관리의 성과여부를 결정짓는 요인임.

-그럼에도 불구하고 아직까지 자활현장은 자활사례관리인력이 배치되어 있지 않거나 혹은 지원해야하는 참여자 수에 비례하여 사례관리자를 지원하는 시스템이 아니다보니 사례관리 인력의 충분성은 여전히 미흡한 상태임. 또한 자활사례관리사업 운영에 필요한 별도의 예산이 부재하여 근로미약자에 적합한 서

비스 제공이 제한되거나 상황에 따라서는 사례관리자 개인 비용이나 센터의 다른 항목의 예산으로 근로미약자를 지원하는 상황이 발생하기도 함.

-이에 자활현장에서 사례관리의 전문적 기능 확보를 위한 인력배치와 예산편성에 관한 안은 다음과 같음.

- 자활사례관리를 필요로 하는 모든 자활센터에 자활사례관리자 의무배치
- 자활사례관리자와 긴밀한 연계와 협력 통해 근로미약자의 사업성과를 관리할 수 있는 전담실무인력 확보
- 게이트웨이 담당 사례관리자와 사업단 사례관리자 분리 배치
- 자활사례관리 사업예산 확보 및 지원
- 합리적인 자활사례관리량에 근거하여 사례관리 대상 참여자 수 대비 적절한 인원의 사례관리인력 배치

*특히나 뭐 자격증이라든가, 교육이라든가
뭐 업무능력과 관련한 부분이 좀 만약에 강조를 한다,
이것에 대해서 촘촘하게 그리고 좀 세밀하게, 뭐 점검도 하고 확인할 것도 하고
뭐 서비스도 제공을 한다 그런다고 하면은(중략)
(사례관리자 1인이 담당할 참여자는)한 2-30명? 뭐 그 정도 수준이 될 거 같아요.
(참여자4)*

○ 자활사례관리자의 안정적인 고용 및 처우 개선

-현재 자활사례관리자는 계약직으로 고용되어 최저임금 수준의 급여수준, 정규직과 차별적인 수당체계 등 여러 측면에서 상대적인 박탈감을 초래하는 불안정한 고용형태가 지속되고 있음. 이러한 탓에 무기계약으로 전환이 가능함에도 불구하고 그 전화시점인 근속 2년 시기에 사례관리자들의 이직현상이 두드러짐.

-또한 인센티브로 지급되던 성과급 제도는 예산상의 어려움으로 폐지되고 자활사업보조금은 인건비와 관리비용을 포함한 금액이지만 4대 보험에 대한 기

관 부담금조차 부족한 상황이 지속되고 있어 자활사례관리자의 역할중요성에 비해 고용 및 기본적인 복지 여건은 매우 미흡한 상태임.

-이러한 고용불안정과 불리한 고용으로 인해 자활사례관리자의 안정적이고 지속적 고용 유지가 어려우며, 더 나아가 사례관리자가 자활사례관리 경험을 축적함으로써 현장 기반 자활사례관리 전문성을 강화하는 기대 실현이 어려워짐. 그 결과 근로미약자가 사례관리자와 신뢰 관계를 안정적으로 유지하고, 이를 통해 자활 의지 고취, 사회적 관계에서의 협력과 신뢰 등 긍정적 성과를 축적함으로써 이들의 역량에서 성취가능한 자활에 도달하는 자활사례관리의 궁극적인 목적이 저해됨. 따라서 자활사례관리를 통해 근로미약자의 잠재력, 가능성이 최대한 드러나고 자활의 동력으로 활용함으로써 자활정책의 목표를 달성하기 위해서는 자활사례관리 인력의 고용과 처우에 대한 정책적 고민과 의지, 합리적인 대안이 수행되어야 함.

-이에 자활사례관리자 고용 및 처우 개선을 위한 정책적 과업은 다음과 같음

- 자활사례관리자의 정규직화 또는 무기계약직 등 안정적인 고용 보장
- 정규직과 비차별적인 급여, 수당, 성과금 등 경제적 보상 체제 구축
- 자활센터 내 자활사례관리와 관련된 정책 및 실무 결정 과정에 참여하는 기회와 권한 부여
- 자활사례관리자 또는 다른 자활참여자의 안전을 위협하는 공격적이고 폭력적인 참여자에 대해 외부의 간섭이나 종용없이 공식적으로 대응 및 종결여부를 결정할 수 있는 자활센터 권한 부여

○ 근로미약자 자활사례관리자의 전문성 향상을 위한 체계적인 교육과정 개발

-자활사례관리는 욕구사정을 통해 우선순위가 결정되는 일반 사례관리와 달리 참여자의 특성과 고용, 생계안정이라는 욕구에 근거하여(홍선미, 2006:137) 일반사례관리에서의 기능과 자활에서 요구하는 해결 기능을 통합적으로 수행해

야하는 복합적인 전문성을 요하는 분야임. 그럼에도 불구하고 사회복지인력이 양성되는 대학교육, 그리고 사회복지사 보수교육과정에서 자활교육은 거의 부재하거나 미흡함.

-따라서 자활영역에 진입하는 신규 사례관리자의 경우 자활에 대한 기본적인 지식이나 동향을 이해하고 자활사례관리의 기본 역량을 준비하기가 어렵고 자활 분야에 진입한 이후에도 자활사례관리 전문성을 확보, 향상할 수 있는 교육, 수퍼비전, 컨설팅과 같은 체계적인 교육시스템을통해 역량을 개발할 수 있는 기회가 부족함.

-이러한 문제를 해결하기 위해서는 자활사례관리의 업무와 사례관리 업무를 수행하는데 요구되는 자활사례관리자의 기본 역량을 표준화하고, 이러한 역량을 단계적이고 체계적으로 전문화하는 교육커리큘럼 및 시스템을 개발, 운영하는 것이 필요함.

5. 근로미약자를 위한 근거기반 자활사례관리 실현을 위한 자활 데이터 항목 개발과 데이터 활용전략 구축

-자활 영역에서 근로미약자는 정책적으로나 학문적으로 합의되거나 정의되지 않은 개념으로 자활 현장에서도 센터마다 개별적인 경험과 인식에 따라 근로미약으로 강조되는 요소가 다르고, 의미도 다양하게 해석되고 있음. 따라서 근로미약자 선별에 있어서도 아직 표준화된 기준 없이 제각각 운영되고 있다고 해도 과언이 아님.

-이렇게 근로미약자의 개념과 특성, 선별기준에 있어 합의된 정의와 객관적인 지표구성이 되어 있지 않은 이유는 전국 자활센터의 정보망으로 활용되는 자활정보시스템 상에 자활참여자의 특성을 다양하게 유형화할 수 있는 적합한 데이터 항목 구성이 제대로 구성되어 있지 않기때문임. 이는 자활참여자의 다양성이나 참여자 특성 변화추이에 대한 정책적 관심도가 높지 않고, 자활운영역시 참여자 특성에 따라 사업단을 구성하기보다 기성 사업단에 새로 진입한 참여자들을 배치하는 형식의 절차를 반복하다보니, 참여자 특성에 기반한 자활보다 사업단 위주로 운영하는 자활시스템 습성상 참여자의 다양한 특성은 그다지 중요한 자활 근거로서 활용되지 않았음.

-그러나 참여자 특성과 사업단 구성의 적합성 판단, 참여자 특히 근로미약자 특성에 적합한 사업단을 개발하거나 혹은 사업단에 적합한 참여자 선발 등을 실무자들의 주관이 아닌 합리적인 근거를 통해 수행하기 위해서는 참여자에 대한 충분한 데이터가 구축되어야함. 또한 자활사례관리를 통해 근로미약자의 긍정적 변화 양상을 파악하기 위해서도 이에 대해 분석할 수 있는 데이터 시스템이 구축되어야 함. 그러나 여전히 근로미약자의 특성을 객관적인 데이터를 활용하여 분석하기 위한 자활사업 참여자의 자활역량과 관련된 객관적이고 정확하게 파악하고 있는 행정데이터는 부족한 실정임(이상아, 2021:3)

-자활 참여자에 대한 충분한 데이터 확보는 근거기반 자활사례관리를 가능케 함. 즉 연도, 지역 등 다양한 기준에 따라 근로미약자의 특성차이나 변화추이를 파악할 수 있고 이를 근거로 자활의 정책적 개선과 방향성을 설정하는데 반영할 수 있음. 또한 근로미약자 특성에 따라 달리 나타나는 자활 효과성과 성과요인에 대한 분석 등을 통해 참여자 중심적인 자활사업과 자활사례관리 전략 수립이 가능할 수 있음.

-따라서 자활정보시스템 상에 근로미약자를 비롯하여 자활참여자를 유형화할 수 있는 적합한 참여자 구분 항목들을 개발하여 데이터화하고, 더 나아가 자활사례관리 데이터 관련하여 그 성과, 구조, 과정을 파악하고 분석할 수 있는 항목 또는 지표개발을 통해 자활사례관리에 대한 연구, 정책, 실무의 근거로 제공하고 활용가능하도록 전략 수립

참고문헌

- 권진숙·박지영. 2015. 「사례관리이론과 실제」 (3판). 학지사
- 권진숙·김상곤·김성경·김성진·김혜성·민소영·박선영·박지영·백은령·유명이·유서구·이기연·조미숙·조현순·황성철. 2010. 「사례관리론」 (한국사례관리학회 편). 학지사
- 김경휘·고동훈. 2014. “자활정책 변화에 따른 자활사례관리에 대한 새로운 접근”, <한국사회복지행정학회 추계학술대회 및 WORKSHOP 자료집>, 285-287.
- 김소형·김경호. 2020. 청년의 빈곤과 자활사업 참여에 관한 문화기술지-Bourdieu의 이론적 관점. 한국사회복지학 72(2). 323-348.
- 김자옥·유태균. 2018. 자활사업 참여경험에 관한 연구: 자활사업 참여자를 중심으로. 사회복지연구 49(2). 39-64.
- 민소영. 2017.
- 민소영·백학영·양소남(2016). 「자활사례관리 표준운영방안 개발연구: 자활사례관리 평가지표 개발연구」. 보건복지부·경기대학교 산학협력단.
- 박수지·변용찬·이현민·이민경·변경희·이경석·이상구·김동일. 2011. 「근로능력 판정제도 평가 및 발전방안에 관한 연구」. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 박지영. 2016. “자활사례관리의 기능과 성과 모색: 사례관리 운영체계 중심으로”. 한국자활연수원1주년기념 포럼(2016.4.28.)
- 박지영. 2016. “사회적 배제에서 통합으로: 자활사례관리를 통한 모색”. <한국사회복지학회 춘계공동학술대회자료집(2016.4.)>. 476-480
- 백학영·김경휘. 2013. 지역자활센터 사례관리특성이 자활성가에 미치는 영향. 한국사회복지행정학 15(4). 29-60.
- 변경희·김동범·박경순·박재희·전동일·정현주·황현주, 2005. 장애인 직업능력 분석방법 개발 연구. 한신대학교 산학협력단·한국장애인고용촉진공단 고용개발원.
- 보건복지부. 2021. 자활사업 안내(I).
- 보건복지부·중앙자활센터. 2015. 「2015 자활사례관리 안내 매뉴얼」
- 보건복지부·한국자활연수원. 2017. 「제1기 종사자 자활정책 및 지침교육과정」. 한국보건복지인력개발원
- 보건복지부·한국자활연수원. 2017. 「제1기 자활사례관리 기초 및 매뉴얼과정」. 한국보건복지

인력개발원

보건복지부. 2017. 기초생활보장 자활급여 기본계획(2018-2020)

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

오민수·이문국·김춘아·박경아. 2013. 「경기도 지역자활센터 자활사례관리모형 개발연구」.

경기복지재단

이기연·박지영·이은정. 2008. 「지역사회복지 고용통합사례관리 서비스 도입을 위한 기초연구: 자활사례관리 모델개발」, 보건복지부·이화여자대학교.

이문국·김정원·김병인. 2014. 지역유형별 자활사업 참여자 실태비교를 통한 농촌지역 자활사업 활성화 방안연구: 농촌형 지역자활센터 기능 전환을 중심으로. 사회서비스연구 5(1). 45-80

이문국, 2010. 자활사업 사례관리 도입배경과 운영실태. 월간복지동향 146. 15-21.

이상아. 2021. 저소득층 자활사업대상자 특성 및 일 경험. KDISSW 자활정책 Brief 2. 1-23.

이성은·김성희. 2008. 「장애인 근로능력평가도구 외국사례 연구」. 한국보건사회연구원.

이은지·조준용. 2019. 자활사례관리가 정서적 자활에 미치는 영향: 자활사례관리 수행에 대한 자활참여자의 인식을 중심으로. 디지털융복합연구 17(2):19-29

장용언. 2016. “사회적 배제 관점에서의 자활사업: 자활사업 참여자와 자활사업의 효과(성과)를 중심으로”. <한국사회복지학회 춘계공동학술대회(2016.4.)>. 463-475.

중앙자활센터. 2019. 「자활사례관리 안내 매뉴얼」

중앙자활센터·한국지역자활센터협회. 2013. 「2013 전국 자활사례관리 실무역량강화 워크숍 & 자활사례관리 시범사업 성과공유 워킹포럼」

황미영, 2016. 지역자활센터 현장 기반의 주제분석을 통한 자활사례관리 개념의 상향적 논의. 미래사회복지연구 7(2) 61-93

황미영. 2013. 노동연계복지에서의 사회복지실천으로서의 자활사례관리의 특성과 전망. 비판사회정책 41. 219-248

홍선미. 2006. 자활지원 사례관리 모형과 운영방안 연구. 사회복지연구 29. 133-165.

홍선미, 2004. 자활사업에서의 사례관리 적용에 관한 탐색적 연구, 한국사회복지학 56(2). 311-326

Barker, R. L. (2003). The social work dictionary(5th ed.). Washington, DC: NASW Press.

Bolton, S. 2001. Changing faces: Nurses as emotional jugglers, Sociology of Health and Illness, 23(1), 85-100.

- Culley, L., Hudson, N., & Rapport, F. 2007. Using focus groups with minority ethnic communities: Researching infertility in British South Asian communities. *Qualitative Health Research*, 17, 102–112.
- Fleishman, E. A., Reilly, M. E. 1992. *Handbook of Human Abilities : Definitions, Measurements and Job Task Requirements*, Bethesda, MD ; Management Research Institute.
- Hasselhorn, H. M. 2008. Work ability—Concepts and assessment. Enterprise for Health Management Conference in London.
- Herman, C. 2013. The evolving context of social work case management: NASW releases revised standards of practice. *Practice Perspectives*
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (2004). The active interview. In D. Silverman (Ed.), *Qualitative research: Theory, method and practice* (2nd ed., pp. 140–161). London: Sage
- Ilmarinen, J., Tumi, K. 2004. Past, present and future of work ability. *People and Work Research Report*. Finnish Institute of Occupational Health, 65: 1–25.
- Jordan, J., Lynch, U., Moutray, M., O'Hagan, M–T., Orr, J., Peake, S., & Power, J.,(2007). Using Focus Groups to Research Sensitive Issues: Insights from Group Interviews on Nursing in the Northern Ireland “Troubles”. *International Journal of Qualitative Methods*. 6(4):1–19.
- Krause, N., Frank, J.W., Dasinger, L.K., Sullivan, T.J., Sinclair, S.J. 2001. Determinants of duration of disability and return-to-work after work-related injury and illness: challenges for future research. *American Journal of Industrial Medicine* 40(4): 464–484.
- Kumar, 2000.
- Moxley, D. P. 2011. Case management. In D. R.Maki & V. M. Tarvydas (Eds.), *The professional practice of rehabilitation counseling* (pp. 269–296). New York: Springer Publishing Company, LLC.
- Moxley, D. P. 1989. *The practice of case management*. CA: Sage Publications.
- National Association of Social Workers. 2013. NASW standards for social work case management. Retrieved from www.socialworkers.org/practice/naswstandards/CaseManagementStandards2013.pdf
- Natriello, G. 1987 *The Impact of Evaluation Processes on Students*. Educational

- Psychologist, 22, 155–175.
- NCMN. 2009. Canadian Standards of Practice for Case Management: Connect, Collaborate, Communicate—The Power of Case management. NCMN of Canada.
- OECD. 2010. *Sickness and Disability. Policies Synthesis Report*
- Patton, M. Q. 1990. *Qualitative evaluation and research methods*(2nd ed.). Newbury Park, CA: SAGE,
- Rabiee, F. 2004. Focus—Group Interview and Data Analysis. *Proceedings of the Nutrition Society*, 63, 655–660. <http://dx.doi.org/10.1079/PNS2004399>
- Seibt, R., Spitzer, S., Blank, M., Scheuch, K. (2009). Predictors of work ability in occupations with psychological stress, *Journal of Public Health* 17: 9–18.
- Seymour, J., Bellamy, G., Gott, M., Ahmedzai, S., & Clark, D. (2002). Using focus groups to explore older people’s attitudes to end of life care. *Aging and Society*, 22, 517–526
- Stattin, M.(2005). Retirement on grounds of health. *Occupational and Environmental Medicine* 62(2): 135–140.