

복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰

– 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

함영진

이현주·어유경·김가희·박성준·조용찬·이영글·문용필·오민수

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	함영진	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	이현주	한국보건사회연구원 선임연구위원
	어유경	한국보건사회연구원 부연구위원
	김가희	한국보건사회연구원 부연구위원
	박성준	한국보건사회연구원 부연구위원
	조용찬	한국보건사회연구원 연구원
	이영글	서울시립대학교 교수
	문용필	광주대학교 교수
	오민수	경기복지재단 연구위원

연구보고서(수시) 2023-01

복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰

- 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

발 행 일 2023년 02월
발 행 인 이 태 수
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회

© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 978-89-6827-866-2 93330
<https://doi.or.kr/10.23060/kihasa.b.2023.01>

발|간|사

근래 들어 언론에서 언급되는 복지 사각지대 사건·사고를 접할 때마다 복지정책의 한계를 느낀다. 끔찍한 사건·사고를 겪은 가족들은 말할 나위가 없고, 같은 지역에 사는 커뮤니티 주민, 사회복지 관계자, 더 나아가 모든 국민이 아픔을 느끼고 있다. 복지 사각지대 사건·사고를 예방하고, 사전적으로 대응하고자 중앙부처, 지자체에서는 다양한 정책을 추진하고 있다. 이러한 노력에 발맞춰 시의적절한 정책연구도 진행되고 있다. 이러한 정부 정책과 연구 동향을 살펴보면 어떻게 하면 효율적으로 위기가구를 ‘발굴’할 수 있을까에 집중하고 있다. 예를 들면, 복지사각지대발굴시스템은 하나라도 더 많은 위기 정보를 연계하여 취약계층을 ‘발굴’하기 위해 노력하고 있으며, 읍면동 행정복지센터에서는 대상자를 기다리기보다는 위기가구를 찾아 나서서 선제적으로 ‘발굴’하는 업무를 수행하고 있다. 그리고 공공부문의 노력으로는 한계가 있어서 지역사회 주민 등과 연계하여 어려운 이웃을 ‘발굴’하는 데 주안점을 두고 있다. 왜냐하면 지역사회에서 취약계층을 ‘발굴’하지 않으면 ‘지원’할 수 없기 때문이다. 이는 받은 맞고 받은 틀리다.

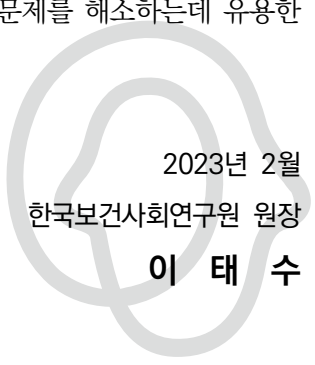
이 연구는 취약계층 ‘발굴’도 중요하지만 ‘지원’의 중요성을 더 강조하고 있다. 특히, 사회보장제도의 포괄성과 수급률을 높이기 위한 대안마련의 필요성을 제시하고 있다. 실제로 사회복지담당공무원, 사회복지사, 사회복지정책 전문가 등이 참여한 FGI 분석과 AHP 설문분석 결과를 살펴보면 위기가구를 ‘발굴’을 하더라도 현장에서는 위기가구를 ‘지원’할 수 있는 자원이 부족하다는 의견이 높았다. 공공 복지급여가 부족하니 민간 자원의 연계를 강조하고 있지만 이마저도 녹록지 않다는 의견이 지배적이다. 오히려 지자체에서는 위기가구를 ‘발굴’하여 맞춤형 복지자원을 ‘지원’해서 해당 가구의 위기를 해소하는 데 목적을 두기보다는 두 달마다



시행되는 위기가구정보 업무를 처리하는데 집중하는 목적전치 현상이 발생하고 있다는 것이다. 이 연구에서 제안하였듯이 복지사각지대 문제의 근본적인 대응책은 복잡한 복지제도의 개편, 급여기준 완화, 급여량의 확대를 통한 복지제도의 포괄성과 수급률을 높이는 것이다.

물론 사회보장제도의 확대는 지속해서 추진해야 할 지향성이지만 단기간에 이루어지기 어렵다. 이 연구에서는 현장 의견을 바탕으로 기존 수급자의 복지급여 연계체계 강화, 복지급여 전국단위 신청체계, 민간복지기관의 공적 복지급여 접수체계, 민관협력을 통한 은둔자 접근방식, 커뮤니티 단위 복지공동체 형성 등의 필요성을 제시하였다.

이 연구는 함영진 연구위원의 주관으로 이뤄졌으며, 이현주 선임연구위원, 어유경 부연구위원, 김가희 부연구위원, 박성준 부연구위원, 조용찬 연구원의 참여로 수행되었다. 그리고 서울시립대학교 이영글 교수, 광주대학교 문용필 교수, 경기복지재단 오민수 연구위원이 연구진으로 참여하였다. 이 연구를 수행하는 데 많은 분의 도움을 받았지만, 지역사회 복지사각지대 이슈를 제기하고 다양한 의견을 나누기 위해 FGI에 참여한 사회복지공무원들께 감사드린다. 그리고 복지사각지대 관련 설문조사에 많은 도움을 주신 한국사회복지행정연구회 관계자분들께도 진심 어린 감사의 말씀을 전한다. 이 연구의 결과는 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝히지만, 한국 사회의 복지사각지대 문제를 해소하는데 유용한 자료로 활용되기를 바란다.



2023년 2월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요약	5
제1장 서론	11
제1절 연구목적 및 배경	13
제2절 연구의 범위 및 방법	15
제2장 취약계층 발굴 관련 기존 문헌 및 정책자료 검토	21
제1절 취약계층의 이해	23
제2절 발굴정책 관련 이론 및 정책자료 검토	31
제3절 취약계층 사고를 통해 본 위기가구 특성	52
제3장 취약계층 발굴 실태 분석	77
제1절 사회복지 담당 공무원 FGI 분석	79
제2절 복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석	104
제3절 주요 조사 결과	113
제4장 취약계층 발굴정책 개선방안	133
제1절 들어가며	135
제2절 복지 사각지대 발굴정책 패러다임 변화: 발굴정책에서 제도지원 정책으로	137
제3절 급여 연계 및 신청 체계 개편	153
제4절 은둔·고립 대상자의 자발적 신청 강화 전략	165
제5절 지역 중심 네트워크 구축 및 공동체 개선	177



제5장 결론	185
제1절 연구 종합	187
제2절 정책 방향 제언	193
참고문헌	201
부록	209
[부록 1] 형태소 분석 - 다빈도 단어 및 상대빈도 단어	209

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 기존 문헌을 통한 복지 사각지대 유형 분류	16
〈표 1-2〉 연구 흐름	20
〈표 2-1〉 생계형 사건·사고의 당사자 분포	26
〈표 2-2〉 생계형 사건·사고의 문제 유형	27
〈표 2-3〉 생계형 사건·사고 사례가 경험한 문제의 수	28
〈표 2-4〉 신청주의와 발굴주의 비교	37
〈표 2-5〉 지역사회복지협의체와 지역사회보장협의체 간 변화	41
〈표 2-6〉 2012~2023년 복지 사각지대 발굴과 관련된 전달체계 및 주요 정책 비교	46
〈표 2-7〉 문재인 정부 당시 2018~2022년에 간 진행된 노인 관련 보건복지 전달체계 개편 주요 사업 비교	49
〈표 2-8〉 복지 사각지대 관련 키워드	53
〈표 2-9〉 복지 사각지대 관련 사건 키워드	53
〈표 2-10〉 중복을 제거한 검색 키워드별 뉴스 기사 건수(다빈도 순)	54
〈표 2-11〉 복지 사각지대 관련 주요 사건 키워드	63
〈표 2-12〉 복지 사각지대 관련 주요 사건 정부대책	65
〈표 2-13〉 추가된 복지 사각지대 대상자 발굴 관련 정보	66
〈표 2-14〉 송파 모녀 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	70
〈표 2-15〉 수원 모녀 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	71
〈표 2-16〉 사각지대 발굴 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	74
〈표 2-17〉 위기가구 발굴 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	75
〈표 3-1〉 FGI 참여자	81
〈표 3-2〉 복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석 조사 개요	105
〈표 3-3〉 복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석 조사 절차	107
〈표 3-4〉 주요 조사 내용	110
〈표 3-5〉 상대적 중요도 척도	113
〈표 3-6〉 조사 참여자의 일반적 현황(N=52)	114
〈표 3-7〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴의 주요 대상	115

〈표 3-8〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴을 위한 여건	118
〈표 3-9〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴을 위한 활동	120
〈표 3-10〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴 실적 관리	122
〈표 3-11〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴을 위한 연계 정보의 중요성	124
〈표 3-12〉 우선순위 분석 결과: 업무 수행 관련 장애사항	126
〈표 3-13〉 우선순위 분석 결과: 사각지대 발굴 체계의 개선방안	129
〈표 4-1〉 유럽 사회부조의 비수급률 추정	139
〈표 4-2〉 기초생활보장급여를 신청하지 않은 이유(손병돈 외, 2019)	143
〈표 4-3〉 기초생활보장급여를 신청하지 않은 이유: 정보 부족 관련	144
〈표 4-4〉 비수급 빈곤층의 국민기초생활보장제도 제도 인지 경로 (복수 응답)	144
〈표 4-5〉 수급률 제고를 위한 정책제안	145
〈표 4-6〉 정보시스템을 통한 확인 조사 업무절차	155
〈부표 1-1〉 증평 모녀 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	209
〈부표 1-2〉 탈북 모자 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	210
〈부표 1-3〉 창신동 모자 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	212
〈부표 1-4〉 사각지대 발굴 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	214
〈부표 1-5〉 위기가구 발굴 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	214
〈부표 1-6〉 취약계층 발굴 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	216
〈부표 1-7〉 찾아가는 보건복지서비스 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	217
〈부표 1-8〉 복지 사각지대 발굴관리시스템 뉴스 기사의 주요 단어 빈도	219

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 복지 사각지대 유형 분류	18
[그림 2-1] 생계형 위기의 유형과 관련 개념	30
[그림 2-2] 사회부조 수급(take-up)의 분석틀	31
[그림 2-3] 주요 사건과 복지 사각지대 기사 검색 결과	55
[그림 2-4] 주요 사건과 사각지대 발굴 기사 검색 결과	56
[그림 2-5] 주요 사건과 취약계층 발굴 기사 검색 결과	56
[그림 2-6] 주요 사건과 위기가구 발굴 기사 검색 결과	57
[그림 2-7] 주요 사건과 찾아가는 보건복지서비스 기사 검색 결과	57
[그림 2-8] 복지 사각지대 키워드 뉴스 기사 및 정부의 주요 대책 발표 시점	60
[그림 2-9] 복지 사각지대 관련 주요 사건 키워드 뉴스 기사 주요 단어 빈도	68
[그림 2-10] 복지 사각지대 관련 주요 사건 키워드 뉴스 기사 주요 단어 상대빈도	73
[그림 2-11] 복지 사각지대 관련 주요 대책 키워드 뉴스 기사 주요 단어 빈도	74
[그림 2-12] 복지 사각지대 관련 주요 대책 키워드 뉴스 기사 주요 단어 상대빈도	76
[그림 3-1] 복지 사각지대 발굴 및 해소 활동의 논리 모형	80
[그림 3-2] 읍면동 복지 사각지대 발굴 및 해소 현황과 쟁점	104
[그림 4-1] OECD 회원국 중 공적 지원의 적격성 이해의 수준 조사	142
[그림 4-2] 사회보장 요구에 따른 가구 유형	149
[그림 4-3] 실업 여부별 코로나19 팬데믹 이후 1~2년 이상 가구의 사회경제적 복리에 대한 우려	151
[그림 4-4] 필요할 때 공적 지원을 쉽게 받을 수 있다고 생각하는지에 대한 응답 비율 ...	152
[그림 4-5] 서울 관악구 ‘참 소중한...’ 쉼터 자조자립 모임 현장	172



Abstract

A Research on Alternatives to Innovate the Welfare Delivery System : Focusing on Improving the Policies to Reach the Vulnerable Populations

Project Head: Ham, Youngjin

In the 2022 tragic case, the Korean government did not reach in advance the three mother and daughters in Suwon who committed an apparent suicide due to illness and debt. The record shows that the family has never submitted any application for social services from local government or welfare agencies. The incident has revealed an issue on the welfare blind spots.

This research examines the characteristics of the vulnerable populations in the social work, and aims to derive policy alternatives by reviewing the process of reaching the vulnerable in the local communities. In the social security net, a blind spot is the vulnerable groups that the government cannot support. With the number of vulnerable populations turning up to governments far below official expectations, the press is sounding the alarm that the number is growing of those in need of help from governments and social security services. Welfare blind spots vary depending on the policy area. Still, in a broad sense, it can be seen as a situation in which vulnerable populations are excluded from the public security system because they have not applied for the welfare benefits or have been rejected. It al-

Co-Researchers: Lee, Hyonjoo · Eo, Yugyeong · Kim, Ka-Hee · Park, Seongjun ·
Cho, Yongchan · Lee, Yeongeul · Moon, Yongpil · Oh, Minsu

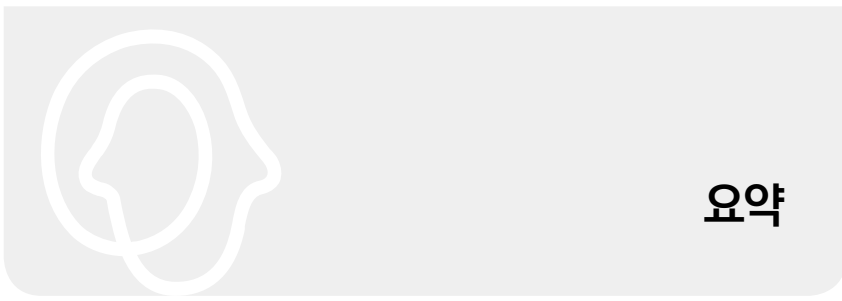
so includes the cases where the amount of help is insufficient compared to the needs despite receiving the welfare benefits.

This research examined the causes and characteristics of the vulnerable populations, focusing on the high-risk group's recent socially-issued incidents and accidents. Reviews were made on the government's welfare blind spot discovery systems. And how to reach the vulnerable populations in the local community field was identified through in-depth interviews with the public officials in charge of social welfare. In particular, critical issues were derived relating to the government's welfare blind spot discovery systems, activities, and performance of the vulnerable centered on the community. Policy priorities were analyzed by the AHP(The Analytic Hierarchy Process) method. This research would suggest as follows how to improve the blind spot excavation policies.

Firstly, the problem is not how to find the welfare blind spot but that relevant policies are lacking. The ultimate policy alternatives for supporting vulnerable populations should be expanding the social security benefits and developing the workforce to deliver benefits to the welfare blind spots. Secondly, to fully support the vulnerable, it is necessary to keep the current welfare benefits integrated. Thirdly, it is essential to diversify the access routes and methods to those voluntarily refusing the welfare benefits or recluses. Fourthly, there is a need to discover the vulnerable in collaboration with hospitals, welfare cen-

ters, and service providers rather than finding them in the public sector only. Lastly, it is necessary to establish a community-centered social safety net where residents can participate. This research argues that governments should focus on strengthening social security programs rather than focusing the policies on simply reaching vulnerable populations.

Keyword : Welfare Blind Spot Discovery System, Supporting Vulnerable and underserved Population, Expansion of Welfare Benefits, Community-centered Social Safety Net



요약

복지제도를 확충하여 지원하는 것이 복지 사각지대를 해소하기 위한 최상의 정책이다. 정부는 그간 복지 사각지대 관련 사건·사고를 예방하고 해소하기 위해 다양한 정책 대안을 추진하였지만, 현장에서는 ‘발굴’의 어려움과 ‘지원’의 어려움을 동시에 겪고 있다. 이 연구는 복지 사각지대 문제에 대응하기 위해서는 ‘발굴’도 중요하지만 ‘지원’을 위한 제도확충, 급여연계의 필요성을 제언한다. 아울러 전국단위 복지급여 신청체계, 지역단위 민관협력 등을 대안으로 제시한다.

2014년 송파 세 모녀 사건 이후 정부는 취약계층 발굴에 방점을 두고 복지 사각지대 발굴시스템을 확대 개편하는 등 복지 사각지대 발굴대책을 강화하였지만, 위기가구 사건·사고는 지속적으로 발생하고 있다. 예를 들면 2019년 관악구 봉천동에서 사망한 탈북 모자는 숨지기 전까지 양육수당을 받고 있었고, 아이의 어머니는 생전에 두어 차례 동주민센터에 직접 방문하여 통장변경 등을 신청하기도 하였고, 임대아파트 관리사무소와 관리비 연체 문제로 면담도 하였다. 하지만 뇌전증을 앓고 있던 어린 아들과 어머니가 필요했던 복지급여가 양육수당뿐이었을까, 2019년 초 이혼 후 관리비가 연체된 임대아파트에서 아픈 아이와 고단히 살아가던 한부모가정이 받을 수 있는 급여가 양육수당뿐이었을까, 이런 사안들에 대한 종합적인 검토가 필요하다.

그간 정부는 기초연금 지급, 기초생활보장 급여기준 완화, 위기아동 지원, 1인 가구를 위한 다양한 정책 도입 등 복지 관련 제도를 확대하고자 노력하면서도, 복지 사각지대를 해소하기 위한 ‘발굴’정책을 강조하였다. 소위 ‘발굴’을 더 잘하기 위해 정보시스템을 개편하고, 인력을 확보하여 전달체계를 강화하였다. 그러나 읍면동 사회복지 담당 공무원은 위기가구를 ‘찾아간다’고 하더라도 이들에게 제공할 수 있는 공적 급여가 없거

나, 민간 자원을 “찾아준다” 하더라도 복지대상자가 원하는 자원이 아닌 경우가 많다고 언급하였다. 그리고 사회보장 급여를 받지 않는 대상자를 찾는 것도 중요하지만 사회보장제도권 내 수급자를 위한 추가 급여연계와 사례관리의 필요성을 언급하였다. 이는 지금껏 정부의 복지 사각지대 발굴·지원 대책이 정부가 주도적으로 ‘발굴’해야 한다는 데 정책 방향을 두어 왔지만, 앞으로는 적절히 ‘지원’하는 것으로 변화해야 함을 의미한다. 아울러 복지 사각지대 해소 대상인 위기가구를 사회보장제도권에서 배제된 취약계층뿐만 아니라, 복지 수급자로 확대하여, 이들을 위한 급여연계와 사례관리 지원이 중요하다는 의미이다.

이 연구의 목적은 복지 사각지대에 놓여 있는 취약계층의 특징을 살펴보고, 지역사회 현장에서 이루어지고 있는 이들을 발굴 및 지원하는 과정을 검토하여 정책적 대안을 도출하는 데 있다. 이를 위해 최근 들어 사회적으로 이슈화된 취약계층 사건·사고를 중심으로 생계형 위기가구의 발생 원인 및 특성을 살펴보았다. 복지급여의 신청주의로 인해 발생하는 문제를 완화하고, 취약계층의 문제 상황을 사전에 지원하기 위해 정부에서 추진하고 있는 발굴·지원 대책을 검토하였다. 그리고 지역사회 현장에서 취약계층 발굴과 지원이 어떻게 이루어지고 있는지를 사회복지 담당 공무원의 심층 인터뷰를 통해 파악하였다. 특히, 읍면동 중심의 취약계층 발굴 여건, 활동, 실적 관련 핵심 이슈를 도출하고, AHP 방법을 통해 정책적 우선순위를 분석하였다. 이를 바탕으로 이 연구의 핵심 목적인 취약계층 발굴 및 지원을 강화하기 위한 정책적 대안을 제시하였으며, 나아가 장기적인 정책 방향성을 제언하였다.

이 연구에서는 취약계층 지원을 위한 정책 방향으로 크게 세 가지를 언급하였다. 첫째는 비수급률을 줄이는 대안이다. 복지 욕구를 가진 국민의 사회보장제도에 대한 접근성을 높이기 위해서는 신청 결과의 불확실성을

줄이는 단순한 구조와 기준을 갖추도록 사회보장제도를 개선하여야 한다. 작은 규모의 복잡한 기준을 적용하는 수많은 제도를 단순화하여 제도의 가시성을 높여야 한다. 한편 제도 간 상호작용의 기반을 높여 하나의 제도 수급은 다른 제도에 대한 정보수집과 인지 기회를 강화하는 방안이 되도록 하여야 한다. 둘째는 정책의 포괄성을 높여 정책적 배제를 줄이는 대안이다. 중산층 중 불안정 상태의 국민을 포괄하는 제도를 확충하여야 한다. 보편적 지원을 늘리며, 특히 기초재 성격의 서비스 보장을 강화하여 보편적 서비스 보장이 확충되도록 하여야 한다. 보편적 서비스의 제공은 국민의 일상을 파악할 가능성을 높여 생계형 위기를 사전에 파악하고 사고를 방지하는 데 기여할 것이다. 마지막으로, 정책 점검 및 평가 체계를 구축하여 제도를 지속적으로 관리해야 한다. 취약계층 발굴정책은 정책에 대한 평가가 충분하게 입증된 것이 아님에도 불구하고 오랜 시간 유지됐다. 해당 정책의 효과는 주로 정보연계로, 위기 사례라고 간주되어 발굴 건수, 자원 연계 사례 수 등으로 대리 평가되었다. 이러한 평가지표는 대부분 투입지표이고 실제 생계형 위기 사례를 발굴한 것인지, 필요한 지원이었는지에 관한 확인이 부족한 상태의 정책 이해에 머물게 하였다. 반면 이러한 상황에서 가끔 발견된 위기 사례는 정책의 효과로 간주되어 정책의 긍정적 기여, 필요성의 근거로 언급되었는데, 투입된 자원에 대한 고려는 거의 없었다. 일선 담당 공무원의 업무 중 발굴을 위한 업무는 계속 증가하였고, 일선 담당자를 늘리면서 체계적인 주민 복지에 대한 설계와 지원, 관리의 쉽지 않은 환경이 초래되었다. 복지 사각지대 발굴정책은 정확하게 평가되어야 한다. 정확한 평가를 위해서는 지표를 변경, 보완하여야 한다. 정책의 궁극적 목표를 달성하는지를 파악할 수 있는 지표들이 보강되어야 한다. 정확한 평가와 정책의 개선이 추진되기 이전에 일정 기간 발굴정책을 유지한다고 할 때 해당 정책의 개선도 병행되어야 할 것이다.

취약계층 발굴과 지원을 위한 궁극적인 정책 대안은 사회보장제도를 확대하는 것이며, 이를 현장에서 수행할 수 있는 인력을 확충하는 것이다. 하지만 단기적으로 제도를 확대하고 인력을 늘리기는 어렵다. 따라서 현재의 제도를 개선하거나 수정하는 측면에서 개선방안을 제언하면 다음과 같다. 첫째, 복지급여 신청체계의 전국화를 구현해야 한다. 물론 129 콜센터와 ‘복지로’ 포털을 통한 온라인 신청이 어느 곳에서나 가능하지만, 이를 통해 신청할 수 있는 복지급여는 제한적이다. 주민등록 주소지 읍면동 주민센터에서만 복지급여를 신청할 수 있는 방식에서 전국 읍면동 주민센터에서 복지급여를 신청하고 의뢰하는 체계로 바꾸어야 한다. 그리고 읍면동 주민센터뿐만 아니라 노인복지관 등 복지시설 등에서도 복지급여를 신청하고 해당 읍면동으로 의뢰하는 체계를 도입해야 한다. 이를 통해 주민등록 주소지와 거주지가 상이해서 복지급여를 신청하지 못하거나, 지역에서 위기가구를 발굴하였을 경우 쉽게 복지급여를 의뢰할 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다. 둘째, 복지 수급자를 위한 급여 연계가 활발히 추진되어야 한다. 복지급여를 받고 있더라도 추가로 연계해 줄 수 있는 급여를 발굴하고 이를 연계하기 위해 노력해야 한다. 이를 위해 ‘사회보장정보시스템’을 통해 정기적으로 이뤄지고 있는 소득재산 확인 조사 방식에 전환이 필요하다. 그간 확인조사의 목적이 개별 복지급여의 기준부합여부를 조사하여 부정적 수급을 방지하는 데 집중하였다면, 이에 덧붙여 앞으로는 복지 수급자의 상황 변화를 반영하여 수급 가능한 복지급여를 파악하여 안내하고, 사전 동의를 거쳐 직권으로 연계하는 방안을 마련해야 한다. 이를 통해 제도권에 포함한 복지 대상자가 제도권에서 배제되는 경우를 예방할 수 있고, 수급 가능한 복지급여를 연계하여 위기가구를 지원할 수 있을 것이다. 셋째, 자발적 복지급여 거부자 또는 은둔자에 대한 접근경로와 해소방식을 다각화해야 한다. 읍면동 주

민센터 중심의 발굴체계만으로는 은둔 및 고립 대상자의 자발적 복지급여 신청을 끌어내기에는 한계가 있으므로 지역사회 주민의 인식 개선을 통해 공동체 환경을 조성하고 정신보건 등 전문가와 연계하는 것이 중요하다. 넷째, 취약계층 발굴을 위한 전달체계를 개선해야 한다. 이를 위해서는 읍면동 주민센터 위주로 수행되고 있는 발굴정책에 변화가 필요하다. 가장 우선 고려할 것은 민간 복지시설과 민간조직 그리고 주민의 참여다. 특히, 병원, 돌봄서비스 제공기관, 고용센터의 경우 단순히 복지자원을 제공하는 역할에서 벗어나 실질적으로 지역사회 내 위기가구를 발굴하는 역할을 수행해야 한다. 그리고 읍면동 주민센터에서 수행하고 있는 위기가구 정보 중심의 발굴업무는 민간복지관과 협업하여 업무 부담을 줄이고 수급자, 신청자, 탈락자 등 위기가구 사례관리에 집중할 필요성이 있다. 마지막으로, 지역사회 주민 참여를 유도하기 위한 인센티브를 마련해야 한다. 지역사회보장협의체, 복지통·이장, 명예사회복지공무원으로 참여하도록 유도하기 위한 인센티브도 필요하다.

주요 용어 : 복지 전달체계, 취약계층, 발굴정책, AHP 분석, 보건복지, 이슈

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구목적 및 배경

제2절 연구의 범위 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구목적 및 배경

근래 들어 취약계층 가구의 자살로 이어진 일련의 사건·사고들은 사회 보장체계의 취약성을 여실히 보여준다. 2014년 송파 세 모녀 사건을 시작으로 취약계층 발굴 문제는 사회적으로 큰 화두가 되었다. 복지급여 자격이 있음에도 불구하고, 복지급여를 신청하지 않은 위기가구를 사전에 발굴하여 지원해야 한다는 공공의 책무성이 강조되었다. 즉, 위기에 직면한 취약계층을 발굴하고 지원하기 위한 정부의 노력이 강화된 것이다. 예를 들면 2014년 송파 세 모녀 사건 이후 2015년에 정부는 복지 사각지대 발굴시스템을 구축하였다. 이를 통해 위기가구를 포착할 수 있는 정보를 연계·분석하여 위기가구 대상자 명단을 추려 2개월마다 지자체에 알려주고 있다. 전국 지자체에서는 위기가구 명단을 중심으로 복지 사각지대 발굴업무를 수행한다. 그러나 지자체에서 위기가구를 발굴하더라도 제도 기준에 부합하지 않아 복지급여를 제공하는 비율이 낮다. 그리고 민간 자원의 연계와 활용을 강조하고 있지만, 이 또한 복지 사각지대에 놓인 취약계층 문제를 해결하기에는 역부족이다. 그런데도 사회보장제도의 불충분성 문제나 급여기준의 엄격성을 개선하는 정책이 복지 사각지대 발굴 정책과 연계되어 추진되고 있지 않다. 정부의 사각지대 발굴정책은 복지 서비스를 ‘받아야 하는데 받지 못하고 있는 사람을 찾는’ 것에 방점을 찍고 있어 체계화된 대책 마련이 필요하다. 왜냐하면 정작 취약계층을 발굴하더라도 제공할 수 있는 공적 급여는 많지 않다는 문제가 되풀이되고 있어서, 지자체 현장에서는 사각지대 취약계층 발굴에 대한 피로도가 높아

지고 있기 때문이다. 물론 정부에서도 기준중위소득 기준의 완화와 기초생활보장제도의 제도 개선을 추진하고 있지만, 그 대부분은 기초생활수급자 중심의, 절대빈곤에 위치한 대상자를 중심으로 한 개선책이다. 취약계층 사건·사고는 생계, 의료, 부채 등 다양한 원인으로 발생하기 때문에, 복지 사각지대 발굴정책은 사회보장제도의 구조적 문제를 개선하려는 방향으로 접근할 필요성이 있다.

취약계층 관련 사건·사고가 발생하면 중앙부처와 지자체에서는 ‘복지 사각지대를 해소하겠다’라고 선언하지만, 현장에서는 ‘복지 사각지대’라는 용어가 수사적 관용어구로 인식될 만큼 피로감이 커졌다. 취약계층 관련 사건·사고가 발생하면 사회복지 담당 공무원이 한 번이라도 방문하였느냐에 관심이 집중된다. 그리고 사건·사고의 본질적인 원인에 집중하기 보다는 어째서 ‘발굴’하지 못하였는가에 중점을 둔다. 이러한 상황에서 지역복지 현장에서는 위기가구 발굴 후 민관자원이 한 개라도 연계되면 해당 위기가구 사안을 종결시키고, 또 다른 위기가구를 찾아 나서는 상황이 반복되고 있다.¹⁾ 예를 들면, 2014년 송파 세 모녀 사건 발생 이후 취약계층 발굴·지원정책을 강조하였음에도 불구하고 증평 모녀, 탈북 모자, 창신동 모자, 수원 세 모녀 등 유사한 사건은 계속 발생하였다. 그리고 언론에서는 지역명과 가구 구성 형태를 붙여 취약계층 사건·사고를 명명하고 있어, 특정 지자체와 가구 구성의 낙인효과가 나타나고 있다. 이는 근본적으로 사건·사고에 집중하는 취약계층 발굴정책만으로는 비극적인 사고를 예방하는 데 어려움이 있다는 것을 방증한다. 따라서 위기가구를 발굴하는 것도 필요하지만, 취약계층 발굴 후 지원해 줄 수 있는 제도적 기반을 확충하는 것이 중요하다. 왜냐하면 사회보장제도가 두텁게 갖춰져 있다면, 위기가구로 전락하는 것을 예방할 수 있기 때문이다. 어찌 보면

1) 이 연구에서 수행한 지자체 사회복지 공무원과의 FGI 내용을 바탕으로 작성함.

위기가구 발굴정책은 유사한 사건·사고가 다시는 발생하지 않게끔 하겠다는 사전적인 조치가 아니라 사회보장제도가 잘 갖춰져 있지 않아 발생하는 취약계층 사건·사고의 사후적인 조치일 수 있기 때문이다.

이 연구는 장기적으로 복지재원의 확충과 급여기준 완화의 필요성을 제시하되, 단기적으로 제한된 인력과 재원하에서 취약계층을 발굴하고 지원하기 위한 대안을 제시하는 데 목적이 있다. 따라서 현재 사회안전망이 보호하지 못하거나 자발적으로 보호를 거부하고 있는 취약계층의 발굴과 지원 방법에 초점을 두면서, 복지급여를 받고 있지만 여전히 취약한 복지 대상자를 포괄적으로 지원하기 위한 급여 연계 방안을 검토한다. 그리고 취약계층 개개인을 찾아 나서는 정책도 중요하지만, 복지제도의 수급률과 포괄성을 높이는 것이 중요하므로 이를 위한 전략을 살펴본다. 지역사회에서 민관협력의 하나로 자원 연계 및 인적자원 활용이 강조되고 있지만, 이를 넘어서서 이 연구에서는 지역사회 공동체 회복의 필요성을 검토한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

이 연구의 공간적 범위는 지방자치단체 읍면동이다. 지자체 읍면동에 이루어지는 취약계층 발굴 및 지원 관련 이슈를 점검하고 개선방안을 도출한다. 시기적 범위는, 취약계층 사건·사고로 많이 언급되었던 2014년 송파 세 모녀 사건·사고부터 2022년 수원 세 모녀 사건·사고까지로 정하고, 이와 관련한 정책자료를 살펴본다. 정책적 범위는 취약계층 발굴 및 지원정책에 중점을 두되, 취약계층의 유형을 다각화하여 정책대안을 살펴본다. 기존 문헌을 통해 살펴본 취약계층이 존재하는 복지 사각지대의 개념적 범위는 다음과 같다.

16 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

〈표 1-1〉 기존 문헌을 통한 복지 사각지대 유형 분류

연구자	사각지대의 정의
신영석 (2005)	공적 보장체계 배제 및 급여의 부족, 대상 포괄성과 급여 적절성의 부족한 경우
석재은 (2003)	수급권을 획득하지 못하거나, 급여 수준이 기초보장에 적합하지 못한 경우
구인회·백학영 (2008)	보장체계 적용 대상에서 제외되었거나 대상이지만 적용 범위에 미포함되어 급여수급권을 얻지 못한 경우 급여 수급에 대한 조건은 갖추었으나 자발적으로 급여를 받지 않는 경우
김제선·손병돈 (2010)	법적으로 사회보장 프로그램에 참여할 자격이 부여되지 않거나, 프로그램 적용 범위에 포함되지 않아 수급권을 얻지 못하는 경우 프로그램이 적용되고 있고 해당 급여의 수급요건을 갖추었지만 급여를 받지 않는 경우
신형웅 (2009)	의료급여제도로 포함되지 못하고 건강보험에 포함되는 경우 급여 수준이 부족하고 과도한 본인부담으로 의료 이용을 제한받는 경우
이소정 (2013)	서비스의 존재를 모르고 이용 경험이 없으나, 향후 이용할 욕구가 있는 경우 인지하고 있으나 이용 경험이 없으며 향후 이용에 대한 욕구가 있는 경우 서비스를 알고 있고 이용 경험이 있으나, 불만족의 이유로 이용 의사가 없는 경우
김원섭 (2013)	제도에 가입자로 포괄되어 있으나 보험료를 납부하지 않아 실가입자로 편입되지 못하거나, 제도에 가입되어 있지 않은 경우
노혜진 (2016)	서비스에 대한 수요나 필요가 있음에도 불구하고 이용하지 못하는 경우
홍성대 (2011)	복지 욕구가 있음에도 불구하고 급여 대상에 포함되지 않거나, 제공되는 급여가 욕구를 충족하지 못하거나, 급여의 내용이 수급자의 개별적 수요에 부합되지 않는 경우
최지선·허숙민 (2020)	복지 욕구가 있음에도 욕구를 충족하기 위한 적절한 복지급여를 수급받지 못하는 경우
김희연 (2013)	소득수준이 낮아 생계에 대한 보장이 필요하지만, 재산 기준이나 부양의무자 등으로 인해 보장 대상자에 속하지 못하는 경우
김제선 손병돈 (2010)	사회보장제도에서의 보장에 대한 적용 범위와 급여 보장 수준 등으로 인해 필요한 급여나 서비스받지 못하는 경우
이건수·박준호 (2019)	복지서비스가 필요하지만, 혜택을 받지 못하고 있는 경우
김찬동 (2018)	최저생계비 이하의 소득임에도 불구하고 재산이나 부양의무자에 대한 기준 등을 충족하지 못해 수급 대상에서 제외된 경우

자료: 각 연구의 내용을 살펴보고 저자 작성.

기존 문헌을 통해서 살펴본 복지 사각지대는 실질적인 정책 범위이기보다는 해당 영역에 속한 취약계층 유형으로 이해할 수 있다. 기존 문헌에서 제시한 복지 사각지대는 정책 영역에 따라 상이하지만, 크게 보면 복지급여를 신청하지 못하였거나 거부하여 공적 보장체계에서 배제된 상황, 복지급여를 받고 있음에도 불구하고 욕구 대비 급여량이 부족한 상황으로 보고 있으며, 이러한 복지 사각지대에 놓일 때 정도의 차이는 있을 수 있지만, 공적 지원이 필요하고 위기 해소가 필요한 계층으로 볼 수 있다.

기존 연구를 바탕으로 복지 사각지대에 있는 취약계층 유형을 다음과 같이 정의한다. 읍면동에서 제공하고 있는 복지급여 수급 여부에 따라 제도권 내외로 구분한다. 그리고 제도권 내외 여부의 기준과 비슷하게 사회 복지 담당 공무원이 얼마만큼 복지 대상자의 개인정보를 활용할 수 있는지에 따라 취약계층 대상자층을 구분한다. 아울러 개인 또는 가구가 복지급여를 받을 자격이 있음에도 불구하고 받고 있지 못하는 급여가 있는지에 따라 복지급여 연계의 필요 수준을 구분한다. 이를 기준으로 볼 때 1사분면에 있는 대상자층은 제도권 밖에 존재하고 급여 연계의 필요성이 높고, 대상자층을 파악할 수 있는 정보활용 수준이 낮은 특성을 보인다. 이들은 급여자격이 있음에도 불구하고 자발적으로 복지급여 수급을 거부하거나 신청하지 않는 취약계층이다.²⁾ 2사분면은 한 개라도 복지급여를 받고 있지만, 일부 자격이 있는 급여를 정보 부족 등의 이유로 신청하지 않은 취약계층으로, 급여 연계의 필요성은 높은 특징을 보인다. 3사분면은 자격이 되는 대부분 급여를 수급하고 있어서 급여 연계의 필요성은 낮지만 욕구 대비 급여량이 부족하여 지원이 필요한 대상층이다. 마지막으로 4사분면 대상자층은 제도권 밖에 존재하며 취약한 상황에 놓여 있음에도

2) 복지 사각지대 발굴 관련 정부 정책의 핵심 타겟 대상층으로서 자발적 또는 제도 복잡성, 정보 등의 이유로 복지급여를 신청하지 않아 제도권 밖 취약한 상황에 놓여 있는 대상자층이다.

불구하고 협소한 급여기준 때문에 받을 수 있는 급여가 없는 대상자층이 다.³⁾ 이들은 급여 연계가 가능한 복지급여는 없을 수 있지만, 3사분면의 대상자층과 유사하게 복지 욕구 불충분 대상이기 때문에 지원이 필요한 대상층이다.

개인정보활용수준: 고 (High) ← → 저 (Low)

금융연계 필요: 고 (High) ↑ ↓ 저 (Low)

내 (In) ← → 외 (Out)

제도권 (System Boundary)

III 제도권 내 개인정보 접근 고 금융연계 필요 고

- 복지급여를 수급하고 있지만, 일부 급여는 미수급 상태이며, 연계 수준 높음

I 제도권 외 개인정보 접근 저 금융연계 필요 고

- 취약한 복지사각지대 대상자이며, 급여자격이 있지만 미신청 또는 거부자이므로 발굴 난도가 높음

II 제도권 외 개인정보 접근 저 금융연계 필요 저

- 복지급여 자격이 없어 제도권 밖에 있지만, 복지 육구는 충족되지 못한 상태

IV 제도권 내 개인정보 접근 고 금융연계 필요 저

- 자격이 있는 모든 급여를 수급하고 있지만, 급여량 등 육구 미충족 상태

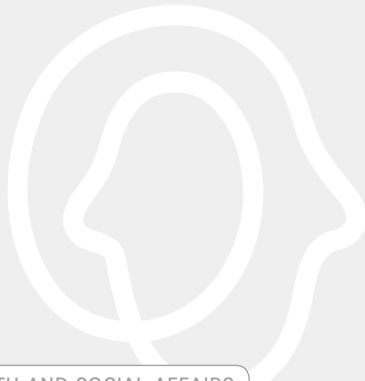
이 연구에서는 취약계층 발굴을 위한 대안적·실천적 방안을 모색한다. 복지급여 자격이 있지만 미신청 또는 거부하는 이들을 발굴하고 지원하기 위한 전략적 대안으로, 급여자격이 있음에도 은둔 또는 고립 상태인 대상자의 해소 방안과 전국단위 복지급여 신청체계 구축 방안을 검토한다. 그리고 복지급여를 신청했지만 탈락한 대상자, 또는 복지급여를 받고

3) 공공에서 제공하는 복지급여의 급여기준 조건을 충족하지 못하여 취약한 상황이 아닌 것으로 여길 수 있지만, 복지 욕구와 지원 필요성이 높은 취약계층이 있을 수 있다. 예를 들면 가족과 왕래가 없는 독거노인이 자가 등 재산 때문에 복지급여 급여기준(건강보험료 등)에 부합하지 않는 경우 서류상으로는 취약한 대상이 아니라고 볼 수 있지만, 정작 돌봄 필요도가 높아 돌봄 사각지대에 놓인 대상자층이 많다는 의견이 있었다(본 연구 FGI 내용 중).

있지만 자격이 되는 복지급여를 연계할 수 있는 대상자를 위해 사회보장 정보시스템 확인 조사를 통한 복지급여 연계체계 방안을 검토한다. 마지막으로 자격이 있는 급여는 모두 받고 있지만, 욕구 대비 급여량이 미충족한 대상자를 위한 정책 방향으로, 제도 포괄성 제고와 급여기준 완화의 필요성을 제언한다. 이처럼 복지 대상자의 자발적 신청을 강화하기 위해 신청체계의 개선방안을 고민한다. 그리고 취약계층 발굴 후 서비스 연계 및 사후관리 개선전략을 고민한다. 더 나아가 지역사회에서 취약계층을 지원하기 위한 공동체 회복전략을 검토한다.

이 연구에서 적용한 연구 방법은 기존 문헌 검토, 복지 사각지대 발굴 관련 현장 전문가 FGI이다. 그리고 기존 문헌과 FGI를 통해 도출한 복지 사각지대 핵심 어젠다를 중심으로 AHP를 수행한다. 이를 통해 취약계층 발굴과 지원을 위한 개선방안과 정책 방향을 제언한다.

기존 문헌은 취약계층 발굴 관련 학술자료와 정책자료를 살펴본다. 취약계층과 발굴주의 관련 학술 문헌을 살펴본다. 그리고 복지 사각지대 발굴정책 관련 정책자료를 분석한다. 복지 사각지대 발굴정책의 핵심 대상자인 취약계층과 관련하여서는 언론자료 빅데이터 분석을 통해 취약계층의 특성과 원인 등을 살펴본다. 읍면동 사회복지 공무원으로부터 취약계층 발굴업무 관련 현장 의견을 수렴한다. 이를 위해 구조화된 설문지를 마련하여 심층 인터뷰를 시행하고 연구 분석틀에 따라 인터뷰 결과를 분석한다. 이 연구에서 적용한 연구분석틀은 로직모델에 따라 취약계층 발굴 여건(input)과 과정(process), 실적(output)을 설정하고, 단계별 실태를 사회복지 담당 공무원을 통해 파악한다. 기존 문헌과 사회복지 공무원 FGI를 통해 도출된 취약계층 발굴 관련 어젠다를 중심으로 AHP 분석을 시행한다. AHP 분석 방법은 사회복지 담당 공무원이 인식하고 있는 취약계층 발굴 및 지원 관련 핵심 이슈를 도출하고, 이를 중심으로 개선방안을 도출하는 데 적절하다.



제2장

취약계층 발굴 관련 기존 문헌 및 정책자료 검토

제1절 취약계층의 이해

제2절 발굴정책 관련 이론 및 정책자료 검토

제3절 취약계층 사고를 통해 본 위기가구 특성

제 2장

취약계층 발굴 관련 기존 문헌 및 정책자료 검토

제1절 취약계층의 이해

1. 문제 현상에 대한 접근

이 절에서는 발굴정책이 추진되는 이유, 즉 발굴정책의 대상에 대한 이해에서 논의를 출발하고자 한다. 정책 대응방안을 마련할 때는 문제 자체를 정확하게 이해하는 것이 매우 중요하다. 즉 발굴정책을 평가하고 발굴정책을 개선하거나 그 대안을 마련하려면 통상 복지 사각지대라 불리는 발굴정책의 추진 배경과 문제를 정확하게 검토하는 것이 전제되어야 한다.

취약층, 복지 사각지대에 대한 논의는 관성적으로 발굴정책에서 시작된다. 이러한 경향은 문제를 제대로 이해할 기회를 놓치고 결과적으로 합리적 정책 대응을 설계하는 데 장애를 초래할 위험을 높이고 있다. 사각지대, 취약층을 정확하게 이해하면 발굴이라는 기존의 정책으로 문제에 대응할 수 있는지, 발굴이라는 정책 대응이 적절한지, 다른 정책 대안으로 보완되어야 하는지를 좀 더 합리적으로 판단할 수 있을 것이다. 즉 취약계층, 복지 사각지대 등 다양한 용어로 불리는 발굴정책의 대상에 대하여 개념 정의 수준에서 살펴보고, 정책 대응의 정합성을 논의하는 것은 정책에 대한 평가와 향후 정책 대응 개선의 출발이 될 것이다.

복지 사각지대로 통칭하는 사례는 주로 생계형 사고, 생계형 위기가구를 초점으로 한다.⁴⁾ 사회적 위험의 증후로 간주하기도 하는 생계형 사고

4) 이 글에서는 취약층을 복지 사각지대, 생계형 사고, 생계형 위기라는 개념을 유사한 문제

가 반복적으로 발생하면서 해당 사고의 의미와 영향, 정책 대응에 주목하게 된 것이다. 생계형 사고의 반복으로 사전 위기 감지 기제에 대한 사회적 요구가 높아지고 있다. 이러한 요구의 배경은 두 가지로 구분하여 볼 수 있다. 첫째, 개인의 사회권 보장을 강화할 것에 대한 요구, 인권 보장에 대한 요구와 부합한다. 둘째, 생계형 사고의 반복은 정부 정책에 대한 불신이나 사회적 불안을 높이는 요인으로 간주하고 이에 대한 대응을 강화해야 한다는 인식으로 이어진다. 이하에서는 발굴정책의 대상으로 생계형 사고 또는 생계형 위기를 전제하고 문제 현상의 특성과 원인을 정리하였다.

2. 생계형 사건·사고 문제 현상의 이해

가. 생계형 사고의 특성

앞에서 언급한 바와 같이 발굴정책은 기본적으로 생계형 사고들이 반복되면서 생계형 사고를 예방할 목적으로 생계형 위기 사례를 찾는 것을 골자로 한다. 아래는 언론에서 보도되었던 생계형 사고의 예들이다.

양상을 경험하는 집단으로 혼용하여 사용한다. 이유는 실제 발굴정책이 복지 사각지대 대응 정책으로, 생계형 사고 예방정책으로 설명되기도 하고, 생계형 위기가 생계형 사고로 이어지기 때문이다.

〈참고〉 생계형 사고의 사례

“2013년 11월 기준 지난 3년간 발생한 사건 보도를 분석한 결과..... 생계비 외에도 실업과 사업실패, 돌봄과 간병문제, 그리고 의료비문제 등의 중복적 문제를 경험하는 사건·사고 비율이 40% 이상(이현주 외. 2013. p. 35-38, p. 45).”

“실직한 가정이 가게 파탄에 대한 불안을 이기지 못하고 아내와 두 딸을 죽이는 끔찍한 사건이 발생. 이 가정은 명문대 출신에 고액연봉을 받았으며, 직장을 그만둔 뒤 빚을 지긴 했지만 서울 강남에 11억 원 상당의 아파트를 보유. “가족의 미래에 대한 불안감 때문”에 가족을 죽였다고 했다(한국일보. 2015. 3. 23).”

“공무원 시험 준비생이 경찰 순경채용 필기시험 합격자 발표를 앞두고 목숨을 끊었다. A씨는 최근 2년간 시험을 준비한다며 부모와 왕래하지 않고 고시원을 전전하며 시험을 준비한 것으로 알려졌다. 경찰 관계자는 “A씨가 지난 18일 시험을 봤으나 그 결과가 좋지 않았고 계속 취직이 되지 않자 비관해 극단적 선택을 한 것으로 보인다”고 설명(머니S, 2017년 3월).”

“치매로 거동이 어려운 아내를 돌보다 살해한 70대 남편에게 징역 4년이 선고. A씨는 사업 부도로 경제적으로 어려운 형편에서 치매로 거동이 불편한 아내 B씨의 병간호를 전담하고 있었음. 피해자를 간병하다가 삶의 회의를 느끼고 자식들에게 부담을 줄 수도 있다는 처참한 심정으로 아내를 살해하고 자신도 자살하려고 한 범행으로 알려짐(데일리안, 2017년 9월).”

언론에서 자주 접하는 생계형 사고는 몇 가지 특징을 지닌다. 이 특징을 보면 발굴정책의 대상인 복지 사각지대, 생계형 위기를 이해하는 데 도움이 될 것이다. 생계형 사고의 특징은 아래의 세 가지로 요약할 수 있다.

- 첫째, 생계형 사고는 생계가 악화하다가 임계치까지 악화하면 특정 시점에 사고로 발화된다.
- 둘째, 생계형 사고의 당사자 중 비전통적 취약층의 비율이 높다.
- 셋째, 생계형 사고는 고립과 연관된다.

생계형 사고는 대개 특정 시점에 발화되는 사고, 사건이다. 상황이 악화하다가 임계치를 넘기면서 특정 시점에 사고로 발화된다. 이는 자살, 어린이 안전사고와 유사한 특성으로, 일정 기간 유지되는 양상이 나타나

기보다 특정 시점에 발생하는 형태의 사건으로 예방이 더 적절한 대응일 수 있음을 시사한다. 즉, 사고는 지속되는 양상이 아니므로 위험을 예방하기 위해서는 원인을 파악하고 원인에 대한 대응방안을 마련하는 것이 더 합리적일 수 있다.

생계형 사고의 당사자 중 비전통적인 취약층의 분포가 높다. 전통적 취약층인 노인, 장애인 외 근로연령층이 생계형 사고의 당사자인 비율이 높아 2013년 관련 연구의 분석 결과, 근로연령층의 비율은 60.5%를 차지하였다. 전통적 취약층과 달리 근로연령층의 경우 생계 악화에 대한 내성도 약하고 각종 지원에 대한 정보 접근성도 낮을 수 있을 뿐 아니라 사회보장 제도의 수급 가능성도 낮아 이러한 현상이 나타났을 것으로 추정된다.

〈표 2-1〉 생계형 사건·사고의 당사자 분포

(단위: %, 건)

구분	내용	전 인구 중 비율
노인	33.5(56)	12.2
장애인	16.2(27)	5.0
아동	10.8(18)	18.6
근로능력자	60.5(101)	69.2
기타	4.8(8)	-
전체	125.8(210)	100.0

자료: 이현주 외, 2013. p. 36.

생계형 사건·사고는 고립과 연관되는데 실업 상태의 청중년, 건강상 문제를 겪고 있는 노인 단독 또는 부부 가구, 장애·질환자 등 돌봄 필요자 및 돌봄 제공 가구원, 부채로 위기에 몰리는 채무인 등이 생계형 사건사고 당사자가 되는 사례가 적지 않다. 이들은 외부 활동에 어려움을 경험하거나 노출을 피하여야 하는 상황에 직면해있다. 고립은 문제 해결에 장애를 초래하고 결국 더 어려운 상황으로 이어지도록 하는 경로가 된다.

한 가지 유의할 점은 고립은 1인 단독가구에만 한정되는 문제 양상은 아니라는 것이다. 여러 명의 가구원이 함께 고립되는 사례도 적지 않다.

나. 생계형 사고의 문제 유형

생계형 사고와 관련이 있는 문제 유형은 주로 중복적인데, 예를 들어 생계비 부족과 가구주 사망, 실업 또는 폐업, 건강 악화와 의료비 부담 심화, 돌봄 부담의 누적 등 다양하다.

아래 표는 2013년 수행된 선행연구에서 당시 기준 과거 3년간의 생계형 사건·사고를 분석한 결과이다. 생계형 사건·사고의 문제 유형을 보면 생계비와 더불어 실업과 사업실패, 돌봄과 간병 부담, 의료비 부담, 부채 부담의 비율이 높은 것을 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 생계형 사건·사고의 문제 유형

(단위: %, 건)

구분	내용
실업 및 사업실패	22.8(38)
부채	15.6(26)
생계비	35.9(60)
의료비	20.4(34)
돌봄과 간병	21.0(35)
교육비 부담	2.4(4)
주거 부담	8.4(14)
가족폭력 및 갈등	6.6(11)
정신적 문제	13.8(23)
기타	23.4(39)
전체	170.3(284)

자료: 이현주 외, 2013. p. 35.

아래 <표 2-3>을 보면 생계형 사건·사고의 상당수가 2개 이상의 문제를 복합적으로 경험하고 있음을 알 수 있다. 언론에 보도된 사건을 기초로 추정컨대 2010년대 후반부터 구직 실패, 부채 관련 사고가 증가하는 것으로 추정된다.

<표 2-3> 생계형 사건·사고 사례가 경험한 문제의 수

(단위: %, 건)

구분	내용
1개	58.1(97)
2개	26.9(45)
3개	7.2(12)
4개	4.8(8)
5개	0.6(1)
6개	2.4(4)
전체	100.0(167)

자료: 이현주 외, 2013. p. 35.

위의 문제 유형을 고려하면 기존의 발굴정책으로 충분하게 대응하지 못할 위험이 있음을 짐작하게 된다. 2016년부터 운영되고 있는 복지 사각지대 발굴시스템은 건강보험료, 전기료, 공공주택 임차료 체납 정보 등 수십 종의 개인정보를 입력해 ‘위기가구’를 예측해 내는 시스템이다. 복지 사각지대 발굴시스템에서 걸러낸 63만 3,075명 중 지원을 받은 가구는 22만 8,009가구로 36%이다. 기초생활보호, 차상위계층, 긴급보호 등 상대적으로 안정적인 공적 보호로 연결된 경우는 조사 대상의 10.5%에 불과하다. 2021년 발굴 대상자 중 기초와 차상위 수급으로 연계한 사례는 약 3%뿐이다(최혜영, 2022). 생계비 부족, 의료비 부담, 실업과 사업 실패, 돌봄 부담 등 주요 문제 유형을 고려하면 이러한 지원은 문제를 해결하는 데 적지 않은 한계를 지녔을 가능성이 있다. 사례를 발굴하여도

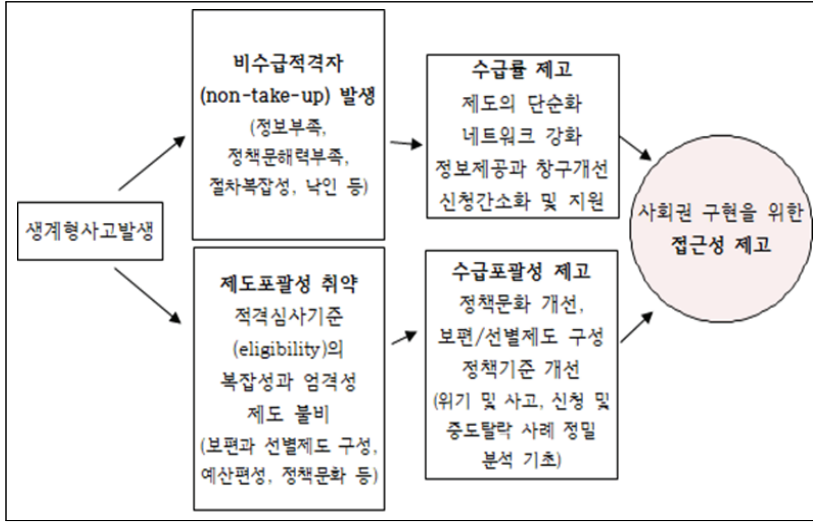
해당 사례의 욕구를 고려하여 실제 지원할 수 있는 공적 지원제도가 없었다는 현장의 빈번한 지적을 고려할 필요가 있다.

3. 정책적 한계와 생계형 위기의 형태

생계형 사고로 이어질 위험이 있는 생계형 위기가구에 대한 개념적 이해도를 높이기 위하여 관련 개념들에 대한 기존 논의를 검토하였다. 국외 연구에서 우리나라의 취약계층 발굴과 유사한 개념은 발견하기 어려웠다. 유관 개념을 살펴봄으로써 취약계층 발굴의 개념을 좀 더 명확하게 이해할 수 있을 것으로 기대한다. 관련 개념들은 그 자체로 생계형 위기의 원인과 연관되어 원인의 이해를 구조화하는 데 도움이 된다.

관련 연구의 논의를 기초로 생계형 위기 사례의 유형을 원인 중심으로 정리하여 구조도를 그려보았다. 복지 사각지대, 생계형 위기가구와 관련된 논의는 크게 비수급 적격자, 제도적 배제 위험집단으로 나누어 볼 수 있다. 아래의 그림은 대표적인 이 두 집단 유형의 문제 원인과 대표적인 대응 전략을 요약해 보여준다. 두 집단의 발생 원인과 대응 전략이 상이하다. 그러나 지원의 장애를 줄이고 정책을 강화하여 사회권이 구현될 수 있도록 한다는 정책 목표는 같다.

[그림 2-1] 생계형 위기의 유형과 관련 개념

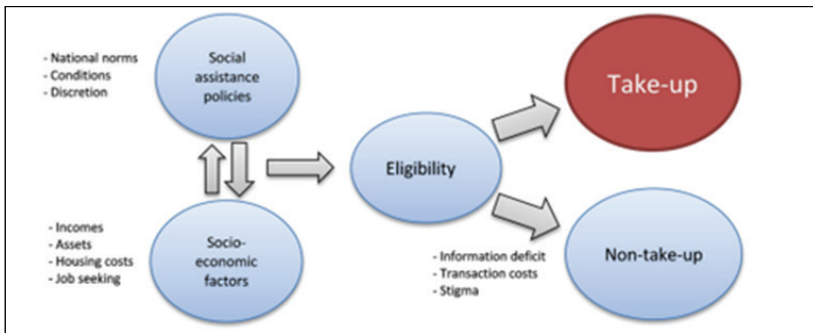


자료: 저자 작성.

복지 사각지대로 통칭되는 생계형 사고는 크게 세 집단으로 구성하여 볼 수 있다. 수급 적격자이지만 비수급 상태(non-take up)의 집단, 수급 부적격자로 비수급 상태의 집단, 그리고 수급자이지만 수급이 부족한 집단이다. 비수급 적격자는 수급률(take-up rate)이 낮아, 비수급(non-take-up) 상태에 놓인 집단을 의미한다. 제도적 배제 위험에 놓인 집단은 대개 제도의 기준이 너무 엄격하거나 필요한 제도가 없어서 제도의 포괄성(coverage)이 부족한 상태에서 문제로 등장한다. 이 집단은 수급 부적격자로 비수급 상태에 있는 집단이다. 복지 사각지대에 또 다른 유형이 있는데 수급 적격자로 수급을 받지만, 수급이 충분하지 않은 상태인 집단이다. 세 번째 집단은 지원의 부족한 수준이나 부족한 지원의 내용이 무엇인지에 대한 추가적인 분석이 필요하다. 현재로는 이 집단에 대한 정보가 의외로 부족하다. 여기에서는 우선 가장 대표적인 생계형 위기 사례인 비수급 적격자와

제도적 배제 위험집단을 중심으로 논의를 한정한다. 위의 개념도는 아래의 사회부조 수급에 대한 분석틀을 원용한 것이다. 아래의 개념도를 보면 적격성 심사와 심사 결과, 수급 여부로 한정된 구조를 보여준다. 제도 불비 또는 기존 제도의 포괄성 부족으로 인한 비적격자의 박탈을 고려하여 사회보장제도의 사각지대를 분석할 필요가 있다.

[그림 2-2] 사회부조 수급(take-up)의 분석틀



자료: Jussi Tervola et. al., 2021. p. 5.

제2절 발굴정책 관련 이론 및 정책자료 검토

1. 발굴주의 이론 검토⁵⁾

가. 발굴주의의 개념

발굴주의는 일단 학술적, 철학적 용어이기보다는 복지급여 신청주의 등에 반대되는 개념으로 언론 등에서 사용하는 용어로 볼 수 있다. 발굴

5) '발굴주의'라는 용어가 공식적 용어, 학술적 용어는 아님에도 최근 들어 언론 등에서 다양하게 사용됨에 따라 본 장에서는 이에 대해 살펴보고자 발굴주의라는 용어를 사용함.

주의에서 ‘발굴’은 단독으로 쓰이기보다는 취약계층, 위기가구, 복지 사각지대 등에 대한 발굴을 지칭할 때 사용되는 용어로 볼 수 있다. 발굴주의는 언론, 지자체 등에서 사용되고 있는데, 복지부에서 발굴주의라는 용어는 사용하지 않았다. 다만, 신청주의라는 용어는 보건복지부(2019) 등의 공식문건에서 다수 사용되고 있다.

언론 등에서 복지 사각지대 위기가구 집중 발굴, 복지 사각지대 발굴, 복지 발굴주의, 대상자 발굴주의, 저소득층 발굴 등으로 사용되고 있다. 사각지대에서 복지 대상자가 사망하는 사건 등이 연속적으로 발생하면서 발굴 개념이 강조되기 시작하였다. 이에 정부에서는 신청주의를 언급하면서 발굴 중심 ‘찾아가는 복지’, 복지 사각지대 발굴지원체계, 사각지대 발굴시스템 등의 용어를 사용한다.

먼저, ‘발굴’의 사전적 정의는 살펴보면, 발굴은 땅속이나 큰 덩치의 흙, 돌 더미 따위에 묻혀 있는 것을 찾아서 파냄, 세상에 널리 알려지지 않거나 뛰어난 것을 찾아 밝혀냄을 의미한다. 발굴과 매칭되는 영어 단어로는 excavation, dig(dig out), discover, find 등이 있다. 즉, 발굴이라는 용어는 누군가에 의해 찾아지는 행위, 찾는 과정 등을 의미한다고 볼 수 있다. 발굴주의에서 주의(主義)는 사람, 단체나 정부가 주장이나 행동의 지침으로 하는 원칙이나 사상을 의미한다. 보통 ‘주의’는 principle, -ism으로 사용된다. 거시적으로 본다면 주의, 체제 등에서 사용되는 regime 등도 관련될 수 있다. 다른 것보다 중요한 기준점은 2015년에 제정된 ‘사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’로, 해당 법률 명칭에 사용된 수급권자 발굴이라는 용어가 발굴주의의 강한 근거가 된다고 볼 수 있다.

나. 발굴주의와 관련된 가치

사회복지정책 및 제도는 가치와 철학에 기초한다(윤홍식 외, 2020; 이창곤, 2022). 국가의 철학, 가치에 따라 상이하나, 전 세계적으로 국민, 저소득층 등에 대해 국가가 책임을 지는 것, 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것은 보편적 복지 측면에서 평등, 공공성, 복지국가 등과 관련된다(Greve, 2020).

발굴주의와 관련하여 사회복지를 둘러싼 여러 가치들(자유, 평등, 개인의 자유의지, 개인정보, 공동체주의 등) 간의 충돌은 다양하나, 이 가치들을 살펴볼 필요는 있다. 예를 들어, 발굴에서 개인의 자유 또한 중요한 가치이다. 방해받지 않은 권리로 사생활 침해, 개인정보 등의 이슈가 있다. 헌법 제37조에 따르면, ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다. ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 때에만 법률로써 제한할 수 있으며, 제한할 때도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 명시되어 있다. 즉, 도움받지 않을 권리, 극단적으로 자살할 자유도 개인의 자기결정권의 영역이다. 보편적 복지를 통한 복지국가를 지향하는 것은 좋은 방향이나, 개인의 자유, 개인의 자유의지에 개입하는 것은 또 다른 문제가 될 수 있다.

예를 들어, 정신장애인, 저소득층에게 자기결정권을 어느 정도 보장해야 하는가 하는 이슈가 있다(박병현, 2020). 사회복지정책 결정 과정에서 클라이언트의 자기결정권이 제한될 수 있는 상황이 발생하고, 이는 사회복지사에게 윤리적 딜레마를 발생시킬 수 있다. 전통적으로 문제가 되는 전문가주의와 당사자의 자기결정권의 가치 갈등 문제가 여기서 나타난다. 사실 발굴주의에서 ‘발굴한다’는 의미 자체가 개인 당사자가 아닌 타

인(공무원 등)에 의해 개인이 발굴, 발견된다는 것을 의미한다. 이는 정부와 공공 차원에서 개인을 찾는다는 것을 의미하고, 개인이 가난하고 어렵게 살더라도 국가의 도움을 받지 않고 살아가기를 원한다면 발굴주의는 문제가 있을 수 있다. 발굴주의에서 대상자를 발굴하여 찾아가는 것은 현실에서 공무원이 가정을 찾아가는 행위가 된다. 이때 개인은 왜 찾아왔는지, 어떻게 알고 찾아왔는지 등 반감을 가질 수 있다. 형편이 어렵더라도 도움이 필요 없는 사례도 있을 수 있다. 이런 점에서 발굴주의는 일종의 공공 중심적 시각으로 복지 문제를 해결하는 시도로 보일 여지가 있다. 또 다른 측면에서, 한정된 자원, 인력 부족 등에서 비롯된 문제로 발굴이 우선시되는 경향이 나타날 수 있다. 충분한 자원과 재화가 투입된다면 복지급여 대상자 확대, 급여 확대, 복지 사각지대 해소 등을 이룰 수 있는데, 그렇지 못하기에 발굴주의로 문제를 해결하려는 것으로 볼 수 있다. 복지국가의 지향점과 현실 간의 차이가 발생하는 것으로 볼 수도 있다.

다. 발굴주의와 신청주의

정부나 지자체 입장에서 발굴과 발굴주의의 개념은 행정적으로 읍면동 단위에서 사회복지 전담 공무원이 중심되어 복지 사각지대 등을 찾는 행위를 의미한다. 한편, 발굴을 당하는 대상자에게는 비자발적으로 시혜받는 행위가 되거나 발굴을 통해 새로운 복지서비스를 신청할 수 있는 기회가 될 수 있다.

대상자 측면에서 발굴주의는 본인이 복지서비스를 신청하기 어려운 취약계층(저소득층, 아동, 장애인, 노인, 결혼이주여성 등), 정보가 부족한 대상자 등을 찾아내서 그들에서 적절한 서비스 및 정보를 제공하는 방향성을 의미한다. 흔히 중증장애인, 이동이 불편한 노인, 사회복지 정보가

부족한 아동 및 취약가구 등을 찾아내 복지급여를 신청할 수 있도록 하는 것이 될 수 있다. 혹은, 스스로 의사 표명을 하기 어려운 사람으로 노숙인, 응급상황, 중증장애인 등에 대해서는 읍면동 사회복지 전담 공무원이 수급권자의 동의를 얻어 직권에 의해 신청하기도 한다.

복지급여별 발굴주의는 주로 국민기초생활보장제도에서 언급되고 있다. 국민기초생활보장제도의 수급과 관련하여 수급권자, 수급자, 차상위계층 등에 대한 발굴 등이 언급되고 있다. 제도별로 발굴주의는 국민기초생활보장 대상자 이외 건강보험료 체납자 등에서 주로 활용되고 있다.

직접적으로 관련되지 않으나, 발굴주의에서 논의되는 유사 개념으로 사회복지실천현장, 지역사회복지 현장에서 사용되는 아웃리치(outreach) 등이 있다(김용일 외, 2003; 함철호, 2019). 아웃리치는 민간 지역사회복지관으로 방문하여 접수(intake)하는 것이 아닌 민간 사회복지사가 대상자 집으로 찾아가는 사회복지 실천기술 중 하나로 주로 사용되고 있다. 민간 영역에서 아웃리치는 서비스 접근성을 증진시키는 전략의 하나로 이해되고 있다(김영중, 2019; 함철호, 2019). 서비스 기관이나 담당자들이 적극적으로 이용자를 찾아 나서는 시도를 말하고, 이는 이용자들이 서비스에 대해 스스로 알고 찾아오기를 기다리는 것과 대조되는 전략이다. 전문직 직원과 지역주민 사이의 교량 역할을 하는 것은 아웃리치를 통해 실현된다. 기본적으로 담당자가 개인 및 가구의 사적 공간으로 찾아가고 찾아 나서는 것이 된다.

발굴주의와 함께 사용되는 관련 용어로는 신청주의, 직권주의 등이 있다. 이 역시 단독으로 사용되기보다는 복지급여 신청, 복지급여 신청에 대한 직권 등으로 사용되고 있다. 신청주의는 생활이 어려운 저소득 가구의 가구원, 그 친족 및 기타 관계인이 사회복지제도의 복지급여 등을 신청하는 것이다. 흔히 복지급여 신청주의 등으로 불리며, 자발적으로 법정

급여, 복지서비스 등을 받기 위해 신청하는 것이 있다.

신청주의의 문제점은 대상자가 어떤 급여가 있는지 모르거나 대상자 본인이 복지급여 등을 신청해서 받을 수 있는지 등에 대해 명확히 알 수 없다는 것이다. 그 근간에는 자산조사(means test)가 있다. 자산조사 등을 통해 신청하더라도 급여를 못 받을 수 있다. 직관적으로 본인이 복지급여를 받을 수 있는지 알기 어렵다.

직권주의는 사회복지 전담 공무원이 관할 지역 내 수급권자의 동의를 얻어 직권으로 신청하는 것을 의미한다. 직권주의는 적극적 행정 등으로 이해되기도 한다. 기본적으로 우리나라의 사회복지제도는 신청주의에 입각하기 때문에 이에 따라 제도를 모르거나, 제도는 알아도 신청 방식을 몰라서 등의 이유로 제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 발생한다. 상대적으로 경제적인 취약계층은 정보에서도 취약계층일 확률이 높다. 복지급여 신청 시, 혹은 신청해도 복지 항목이 지나치게 세분되고 조건이 까다로워 혜택을 받지 못하는 경우도 발생한다. 또, 복지급여 신청 시, 필요한 증빙할 준비서류가 많은 편이다. 다만, 대상자의 동의를 전제된다. 정보제공에 대한 개인정보 동의 등이 있어야 발굴 등에 따른 직권주의 등이 가능하다. 이처럼 신청주의와 발굴주의는 대비되는 개념으로, 각각 장단점이 있다. 사각지대 대상자 발굴 및 신청지원을 위해서는 양비론이 아닌 두 방법을 함께 적용해야 한다.

〈표 2-4〉 신청주의와 발굴주의 비교

구분	신청주의	발굴주의
주체	개인 등이 신청	공무원 등이 발굴
방문 장소	동주민센터로 직접 방문	가정으로 방문
주요 특징	복지급여 신청 여부를 개인 당사자가 자신의 의지에 따라 정함	복지급여 신청 여부를 개인 당사자 의지보다는 공무원 등이 발굴, 신청, 직권 등을 통해 정함
장점	서비스에 대한 권리성, 권리의식 강조, 오남용 방지	도움이 필요함에도 정보가 없는 대상자, 절차를 모르는 대상자, 의지가 약한 자 등에 대해 적극 개입이 가능
단점	서비스 절차의 복잡성, 서비스 신청 후 탈락 가능성 예측 불가, 방문 자체가 낙인 가능성	개인정보, 개인 자유의지 등
기타	-	직권주의 등도 유사한 개념으로 볼 수 있음

자료: 저자 작성.

라. 발굴주의와 관련된 법률

발굴주의와 비슷하게 언급되는 개념으로 직권주의가 있다. 직권주의(職權主義)는 법학에서 당사자주의(當事者主義)와 반대되는 개념으로 사용된다. 주로 형사소송법, 민법 등과 관련된 소송, 조사 등에서 당사자 여부에 따른 구분으로 볼 수 있다. 즉, 직권주의(職權主義)란 소송법상 소송에서의 주도적 지위를 법원에 인정하는 소송구조를 말하는 것으로, 이는 당사자주의에 상대되는 개념이라고 정의 내릴 수 있다.

발굴주의와 관련된 주요 법률을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 헌법 제10조, 제34조 1항, 제34조 2항 이하 등에 따르면, 인간의 존엄과 가치·행복추구권 보장과 관련된 생존권 보장(소득보장, 건강보장 소득빈곤, 건강 문제)이 있다. 누구나 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 발굴이 필요하다면, 그에 대한 근거 법령이 될 수 있다. 사회보장기본법에 따른 사회보장수급권 등이 제시된다. 특히, 제5조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국

가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 진다고 제시되었다. 그리고 2015년 7월부터 시행된 사회보장급여법(사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률)에서도 사회보장수급권, 수급권 권리가 제시된다. 사회보장급여법에 따르면, 기초생활보장뿐만 아니라 국가의 사회보장 급여를 누구나 신청할 수 있도록 규정되어 있다(사회보장급여법 제5조 제1항). 이는 신청주의의 근거가 될 수 있어, 법률 명칭 자체에서 수급권자 발굴이라는 용어가 사용된다. 또, 복지 사각지대가 대부분 저소득층 빈곤 사각지대 등과 관련되기 때문에 관련 법률로는 국민기초생활 보장법이 있다. 국민기초생활보장법에 따르면, 기초생활보장의 수급권자는 본인은 물론 친족과 관계자 등이 급여를 신청할 수 있다(국민기초생활보장법 제21조 제1항). 국민기초생활보장법은 신청주의와 직권주의가 병행된다고 볼 수 있다. 이는 이전의 생활보호법에서 국민기초생활보장법으로 전환되면서 개인의 권리성이 강조된 것으로 볼 수 있다. 1999년 「국민기초생활보장법」이 제정될 때 공공부조 급여에 대하여 권리성을 인정한다는 취지에서 신청주의를 도입한 것이다. 그 이외 긴급복지법, 사회복지사업법 등이 관련된다. 국민기초생활보장법, 긴급복지지원법, 사회보장급여법은 흔히 복지 사각지대 해소 3법으로 불린다. 그 이외의 법률로는 의료급여법, 대상자별(노인, 장애인, 여성, 가족, 아동) 사회서비스 관련 법률, 사회서비스원 법률 등이 있다.

사회보험에서 수급권도 권리 차원에서 중요하다. 공적 사회보험은 국민에게 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회 위험이 발생하면 보험방식을 통하여 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도이다. 5대 사회보험 관련 법은 적용 범위가 개인뿐만 아니라 세대를 광범위하게 포함하나, 복지 사각지대와 관련해서는 주로 국민기초생활보장제도 수급권자, 수급권 탈락자 등이 논의되고 있다.

마. 발굴주의를 둘러싼 기타 유사 개념

발굴주의와 유사한 개념인 사회적 보호(social protection)는 ILO, World Bank⁶⁾ 등에서 언급하는 개념으로 사회보장, 근로/노동 영역에서의 보호를 가리킨다. 그리고 사회적 배제(social exclusion)는 사회나 개인이 특정 그룹 내의 사회적 통합에 필수적이면서도 다른 그룹의 구성원들이 일반적으로 누릴 수 있는 다양한 권리, 기회, 자원(예, 고용, 민주적 참여, 의료)으로부터 체계적으로 배제되어 있는 상태를 의미한다. 반대 용어는 social inclusion으로 사회적 포용, 포용복지 등이 있다(Greve, 2020: 172).

그 이외에 사회적 위험(social risk)과 관련된 개념은 사회적 박탈(deprivation), 빈곤(poverty), 불평등(inequality), 낙인(stigma) 등이 있다. 전통적으로 베버리지의 5대 악(궁핍, 결핍, 빈곤, 무지, 불결, 나태) 이후 ILO에서 사회보장의 최저기준에 관한 협약(1952), 포용적 성장(inclusive growth)에서 사회적 보호 최저선(social protection floor)이 제시되었다(윤홍식 외, 2020).

신 사회적 위험(new social risk)은 Taylor-Gooby(2004)에 의해 저숙련 여성의 일/가정 양립의 어려움, 노인인구의 증가로 인한 돌봄에 대한 경제적 부담 증가, 교육수준이 낮을수록 심화되는 실업과 장기빈곤의 위험, 전통적 사회보장제도의 민영화라는 4가지 차원에서 지적되었다(윤홍식 외, 2020).

6) <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection>

2. 발굴주의 관련 선행연구 검토

가. 복지국가에서 빈곤에 대한 공적 역할

복지국가에서 중요한 여러 문제 중 복지 사각지대와 관련된 주요 키워드는 빈곤(poverty)이다. 빈곤을 어떻게 정의할 것인가의 문제는 쉽지 않다. 생존에 필요한 최소한의 기본적 욕구가 충족되지 않은 상태를 빈곤이라고 할 때(윤홍식 외, 2020), 욕구의 개념, 충분성 등은 쉽게 정의하기 어려운 부분이 있다.

Robson(1976)는 빈곤에 대한 태도 변화를 복지국가 태동의 요인으로 보았다. 그에 따르면 국가의 공적 개입을 복지국가의 척도로 볼 수 있다. Greve(2020)는 복지국가 유형에서 국가의 책임을 강조한다. 그는 복지 레짐(welfare regime)에 따른 여러 국가의 정부 개입 강도가 다르다는 점을 지적하였다.

Kuhnle(2000)도 다른 학자들과 동일하게 복지 영역에서 국가의 책임을 강조하였고, Glennerster(2017)는 공적 재원이 투입되는 복지에서 국가의 역할을 강조하였다. 이태수(2011)는 정글의 한국 사회에서 복지 국가의 필요성을 제시하기도 하였다. 여러 국가가 선별적 복지에서 보편적 복지로 나아가는 복지국가의 형태를 지향한다. 물론 복지국가의 유형별로 그 양상은 다양하게 나타나나(Greve, 2020), 빈곤 문제는 복지 사각지대에서 핵심이 되는 문제이다. 거시적 차원에서 복지국가를 이해하는 것도 중요하나 다른 접근도 필요한데, 복지 사각지대 문제가 복지제도의 문제(좁은 적용범위, 서비스 시간 및 양의 문제 등)인지, 전달체계의 문제인지, 정보시스템의 문제인지 등에 대한 고민이 필요하다. 특히, 본장에서 발굴주의를 다루는 만큼 전달체계 부분을 이어서 살펴보겠다.

나. 발굴주의 관련 전달체계 검토

발굴주의를 중심으로 살펴보려면, 사회복지 전담 공무원 및 복지 전달 체계를 이해하는 것이 필요하다. 사회복지 전달체계와 관련해 1987년 이후로 다양한 개편 논의가 이어졌다. 그중에서 발굴과 관련된 전환점이 되는 시기인 2015년 전후 시점을 나누어 살펴보겠다. 먼저, 1987~2012년의 전달체계 개편 논의이다. 먼저, 1987년에 사회복지 전담 공무원 제도가 도입되었다. 이후 1995~1999년에 보건·복지 사무소 시범사업이 5개 시군구에서 시행되었다. 그리고 2004~2006년 사회복지 사무소 시범사업이 9개 시군구에서 실시되었다. 이후 주민생활지원서비스 개편이 2007년에 실시되었다. 이후 2012년에 시군구 단위에 희망복지지원단이 설치되었다.

특징적인 부분은 2015년 전후 시점이다. 결정적으로는 사회보장급여법 도입으로 인한 전환이 두드러졌다. 이전부터 운영되던 지역사회복지협의체(사회복지사업법 근거)가 지역사회보장협의체(사회보장급여법 근거)로 읍면동, 시군구 단위로 전환되었다.

〈표 2-5〉 지역사회복지협의체와 지역사회보장협의체 간 변화

지역사회복지협의체	→	지역사회보장협의체
사회복지사업법		사회보장급여법 (사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률)
2003년 근거 법령 마련 2005년부터 시행 (2005.7.31.~2015.6.30.)		2015.7~
지역사회복지계획		지역사회보장계획
사회보장기본법 개정(2012-)		

자료: 저자 작성.

이후 2016년부터는 본격적으로 읍면동 단위에서 전달체계 개편이 지속되었다. 읍면동 복지 허브화(2016~2017년), 주민자치형 공공서비스의 찾아가는 보건복지팀(2017년~현재) 등이 진행되었다. 이 과정에서 사회복지 전담 공무원 및 간호직 공무원 등이 지속적으로 확충되었다. 이런 중앙정부의 동 중심 전달체계 개편 시도는 서울특별시의 찾아가는 동주민센터 사업 등에서 비롯된 사업이 전국화되어 가는 과정으로도 볼 수 있다. 이것과 동시에 진행된 것이 희망복지지원단(2012~) 등에서 비롯된 통합사례관리, 사회보장정보시스템(행복e음)에 의한 위기가구 발굴시스템 등이다.

3. 중앙정부 정책

가. 주요 기본계획

발굴 관련 중앙정부 정책은 사회보장기본계획, 국민기초생활보장기본계획 등에 근거하여 보건복지부 정책, 행정안전부 정책 등에 의해 운영되었다. 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)에서는 수급권, 수급권자에 대한 빈곤 문제 해소가 중점적으로 다루어졌다. 주요 내용은 빈곤 사각지대 해소, 비수급 빈곤층, 기준 완화(부양의무자, 재산기준, 차상위 계층 등) 등이 있다. 국민기초생활보장사업 안내(2022)에서는 수급자 신청, 수급자 선정기준, 수급권자, 조사-근로능력 판정, 소득조사, 재산조사, 부양의무자조사 등을 다루고 있다. 국민기초생활보장계획에서는 복지 사각지대보다는 빈곤, 수급권 자격, 취약계층 등이 주로 다루어졌다.

여기에서 사용한 용어는 영역마다 다르나 사회보장, 사회보험에서는 사회적 위험이라는 용어를 많이 사용하고, 복지부 지역복지과에서는 사

회적 위험보다는 복지 사각지대를 중심으로 사용한다. 최근에는 고독사, 취약청년 등 신 복지 사각지대를 다루기도 한다.

나. 송파 세 모녀 사건 이후 읍면동 찾아가는 보건복지서비스 강화

무엇보다 중앙정부의 정책에서 복지 사각지대에 대한 발굴에 중점을 두게 되는 사건(2014년 송파 세 모녀 사건)이 발생하였다. 결정적으로 정부는 지난 2014년 송파 세 모녀 사건을 계기로 복지 사각지대 발굴시스템을 구축해, 위기가구를 발굴하고, 직접 찾아가 상담·지원하는 ‘찾아가는 보건복지서비스’를 제공하기로 하였다.

그러나 복지 사각지대 발굴시스템에는 여러 문제점이 존재한다. 먼저, 복지 사각지대 발굴시스템 자체가 공공부조, 수급자 탈락 대상자 중심의 시스템이라는 구조적 한계가 있다. 즉, 사회보험 및 사회서비스 대상자는 후순위 등으로 벗어나 있다. 또한, 복지 사각지대 발굴시스템은 최근 연계 정보 확대(개인 단위→세대 단위), 위기 정보 확대, 질병정보 확대 등을 시도해오고 있으나, 각종 정보의 취합시기, 정보의 정확도 등에서 문제가 있다는 지적이 있다(함영진 외, 2021). 또한, 정보시스템에 너무 의존하기에는 방대한 보건복지 데이터 자체에 여러 오류 등이 있을 수 있다는 구조적 한계가 있다.

다음으로, 송파 세 모녀 사건 이후로 찾아가는 보건복지서비스 사업을 통한 위기가구 발굴 및 지원이 더욱 강조되었다. 기존에는 사회복지 욕구가 존재함에도 불구하고 다양한 사유로 복지서비스를 제공받지 못한 복지 소외계층이 공공부조 대상자 중심으로 발생함에 따라 기초수급자 발굴 및 방문 등의 방식으로 주로 운영되었다. 그런데 찾아가는 보건복지서비스에서는 대상자 발굴을 위해 법정 및 민간 일제조사를 통한 발굴 방

안, 사업체 통계조사, 여관 여인숙 등 주거 취약계층 관련 사업장 조사 시 홍보 및 발굴 협조, 독거노인 전수조사, 주민등록 일제조사, 복지관의 지역육구조사, 인구통계조사 등을 활용하였다. 또, 사회보장급여법 제12조 및 같은 법 시행령 제8조에 따라 복지 사각지대 발굴시스템을 통해 수집되는 위기정보 활용 기획조사도 활용하였다.

2022년 읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼에 따르면(행안부·복지부, 2022), 찾아가는 보건서비스는 찾아가는 보건복지팀이 전국 읍면동에서 위기가구를 발굴하게 되어 있다. 발굴 대상도 기존의 복지 대상자 뿐만 아니라 새로운 사회적 위험에 노출되어 있는 모든 주민으로 확대하였다.

다. 이후 발굴 관련 정책

이후 사각지대 발굴 단위의 다각화가 진행되었다. 공공·민간기관, 민관 협의기구 및 주민들이 지역 특성에 맞는 복지 대상자 발굴에 참여하였다. 사회복지 욕구가 존재함에도 불구하고 다양한 사유로 복지서비스를 제공받지 못한 복지 소외계층에서 공공부조 수혜 대상은 아니나 기존의 서비스로는 해결되지 않는 문제를 가지고 있어 생활상의 어려움을 겪고 있는 주민으로 복지 대상자 발굴을 확대하였다.

특징적으로, 발굴 단위 다각화로 2018년에 명예사회복지공무원직을 도입하였다(이영글·함영진·박규범·박성준·정성희, 2021). 명예사회복지공무원 제도는 지역사회의 복지 사각지대를 발굴하기 위해 2018년 도입되었는데, 2018년 당시 충북 증평군에서 생활고에 시달리던 40대 여성이 3세 딸을 살해하고 극단적인 선택을 한 사건을 계기로 만들어진 제도이다. 전통적으로 시군구, 읍면동 단위에서 운영되던 지역사회보장협의

체에 더하여 주민자치회도 추가되었다. 주민자치회에서는 대상자 발굴 지원을 하게 되는데, 지방분권법(지방자치 분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법)에 따라 지자체별로 운영된다. 그 외에도 하절기, 동절기 복지 위기가구 집중 발굴 기간이 있다. 또, 지역사회복지공동모금회, 「가가호호(家加호호) 복지 사각지대 지원사업」 등이 진행되어왔다. 2023년에는 촘촘한 위기가구 발굴 대책(2023.1)이 발표되었다(보건복지부, 2023). 주요 내용은 정확한 위기 포착, 촘촘한 발굴, 신속한 소재 파악 등이다. 정확한 위기 포착에서는 질병 및 채무 등에 대한 위기정보를 입수 및 확대하고, 촘촘한 발굴에서는 지자체뿐만 아니라 의료사회복지사, 통장/이장 등 일반 국민까지 민관협력 강화가 강조되었다. 또, 긴급 방문 시 문제가 있었던 개문 문제를 해결하였는데, 119구조·구급에 관한 법률을 개정하여 긴급 상황 시 경찰, 소방의 협조를 받아 비상 개문을 할 수 있도록 지침을 마련하였다.

이상의 전달체계, 정부의 정책 등을 정리하면 다음과 같다. 2012년 이후부터 2023년까지의 전달체계 변화, 주요 사건, 후속 조치 정부정책 등을 정리하였다. <표 2-6>을 보면 2016년부터 현재까지 진행되고 있는 읍면동 찾아가는 보건복지서비스 사업이 발굴정책의 근간이 되는 정책임을 알 수 있다. 2014년 송파 세 모녀 사건 이후로 2018년 이후 매년 주요 사건이 발생함에 따라 발굴정책이 개선되어왔다.

〈표 2-6〉 2012~2023년 복지 사각지대 발굴과 관련된 전달체계 및 주요 정책 비교*

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전달 체계 개편	희망복지 회원단 시작	희망복지 회원단 내 통합사례 관리사 명칭 변경 시작(2014-)	읍면동 복지기능 강화 시범사업 시작(2014-)	사회보장급 여법 시행 (2015. 7-) / 1. 복지 사각지대 발굴시스템 구축 운영 시작 (14.2 이후)	읍면동 복지 허브화 시행 (찾아가는 맞춤형 복지팀) (2016-)	읍면동 '찾아가는 보건복지서비스' - 읍면동에 보건복지전담팀 설치 - 보건복지 인력 확충						
특징	(이전 전달체계 개편에서는 보건복지 사무소, 사회복지 사무소, 주민생활 지원서비스 전달체계 개편 등이 있음)			사회보장급 여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 서울시 찾아가는 동주민 센터 사업 시작 (2015-)		문재인 정부 출범	찾아가는 보건복지 서비스 (모든 동주민 센터에 설치)	서울시 물품 SOS 센터 사업 (2019-)	사회 보장 특별 지원 구역 운영 (2020. 7-)		윤석열 정부 출범/ 고독사 예방-및-관리-사업 8월부터-첫걸	촉촉한 위기가구 발굴로 약자 복지를 더욱 강화 (2022. 11. 24)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
주요 사건							증평 2인 모녀 가족 사건 (2018.4.9.), 구미 원룸 20대 부자 고독사 사건 (2018.5)	서울 관악구 북한이 탈주민 모자 사망 사건 (2019.8.16.), 서울 중랑구 망우동 반지하 월세방 모녀 사망 사건 (2019.1.22.)	2020년 60대 어머니는 숨진 채 7개월이 나 방치 됐고 30대 지척 장애인 아들은 노숙을 하다 구조된 서울시 밤배동 모자 사건 (2020.12.13.)	간병살인 (2021.11) 생활고, 아버지 요양 등으로 간병살인 발생	수원 세모녀 사건 (2022.8.21.), 창신동 모자 (2022.5), 서대문구 모녀 사망사건 (2022.11.23.)	

48 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
후속 조치			국민기초 생활 보장법 개정(맞춤형 급여로 전면 개편) 2014.12.9., “복지 사각지대 발굴 및 지원 종합대책” (2014.5월, 제7차 사보위)“음 면동 인적 안전망 강화 방안”(2014. 7월~)으로 읍면동 단위 민관협의체 구성 및 복지통 (이)장제 시행	저소득층 보호를 확대하고 복지 사각지대에 놓여 있는 분들을 능동적으로 발굴할 목적으로 제·개정된 복지3법, “국민기초생 활 보장법”, “긴급복지 지원법”, “사회보장 급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률”을 7월 1일부터 시행			신(新) 사회적 위협 증가에 따른 복지 위기가구 발굴 대책 (2018.7)	「복지 위기가구 발굴대책 보완조치」 발표 (9.5)			제2차 기초 생활 보장 종합 계획 (2021 ~2023)	복지 사각지대 발굴지원 체계개선 대책 (2022.1 1.24)	

주: * 보건복지부 자료 등을 참고하여 정리함. 추가로 위 시기 중에서 2018~2022년에는 다양한 전달체계 관련 시범사업 등이 진행되었음. 이는 다음 페이지에서 다룸

위 표에서 살펴본 전달체계 개편과정 시기 중에서 2018~2022년 시기에는 다양한 보건, 복지 관련 시범사업 등이 진행되었다. 특히 이전보다 노인 대상 보건복지, 커뮤니티케어 관련 사업 등도 강조되었다. 그러나 복지 사각지대 개선과 관련된 전달체계 개편 시도는 미흡하였다. 특히, 국정과제로 진행된 지역사회 통합돌봄 선도사업, 사회서비스원 등이 있었고, 주로 노인 대상 사업에 집중된 경향이 있었다. 아래 표와 같이 지난 정부에서 진행된 사업은 지역사회 통합돌봄 선도사업 등에 치중되면서 사각지대 해소 등의 다른 전달체계 개선사업은 특징적으로 나타나지 않았다.

〈표 2-7〉 문재인 정부 당시 2018~2022년에 진행된 노인 관련 보건복지 전달체계 개편
주요 사업 비교*

구분	지역사회 통합돌봄 선도사업	노인돌봄 전달체계 시범사업	보건복지 전달체계 강화 시범사업	장기요양 서비스	사회서비스원 종합재가센터	노인맞춤 돌봄서비스
제도 특성	조세 및 사회보험 기반 선도사업 (2018~2022)	조세 기반 시범사업 (2021~2022)	조세 기반 (2020~2021)	사회보험 (노인장기 요양보험, 2008~)	조세 기반 (2019~)	조세 기반 (2020~)
사업 주체	복지부	행안부/ 복지부	복지부	복지부	복지부	복지부
사업 특성	시범사업			본사업		
대상 측면	일반노인, 장기요양노인, 장애인, 정신질환자 등	일반노인, 장기요양노인	저소득노인, 75세 이상 노인, 장애인 등	65세 이상 노인 장기요양 등급 노인 (1~5등급, 인지 지원 등급)	장기요양 등급 외 노인, 장기요양노인, 장애인, 아동 등	저소득노인, 독거노인, 자살위협 노인, 장기요양 등급 외 노인

50 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

구분	지역사회 통합돌봄 선도사업	노인돌봄 전달체계 시범사업	보건복지 전달체계 강화 시범사업	장기요양 서비스	사회서비스원 종합재가센터	노인맞춤 돌봄서비스
서비스 측면	‘통합돌봄 사레관리’ 제공, 방문재가 서비스, 의료서비스, 주거서비스 등 강조. ‘통합돌봄창구’ 등을 통한 보건의료욕구 충족, 재택의료센터 통한 방문의료 서비스	노인돌봄에 필요한 요양·의료· 주거·생활 지원 등 보건복지 서비스의 연계·통합	취약노인 대상 보건복지 연계, 지자체별 특화사업. 통합 사레관리	보험급여 서비스 (시설급여, 재가급여 등) 제공 및 대상자 이용지원 서비스 등	장기요양재가 서비스, 긴급돌봄/ 틈새돌봄 서비스, IoT, 스마트돌봄 서비스 등	예방적 돌봄서비스 (중점돌봄군, 일반돌봄군), 독거노인 대화서비스, 자살예방 서비스 등
운영 측면	16개 지자체, 국민건강보험 공단 지사, 한국토지주택 공사 등이 참여, 각 주체가 참여하는 지역 케어회의 강조	2개 지자체 (화성, 춘천), 보건소, 국민건강보험 공단 지사, 한국토지주택 공사 등이 지역 내 ‘통합돌봄 본부’에서 한 공간에서 공동근무	10개 지자체, 지역 동 단위에서 취약노인 대상 보건복지 연계 강조, 통합사레 관리사 채용 운영	전국 230여 개 지사 내 장기요양 운영센터	14개 광역지자체 에서 설치 확대하여 운영, 향후 확대 예정 (충북, 부산, 경북 등)	기초지자체 기준에서 생활권역별 수행기관 (위탁)이 책임 운영

주: * 위 사업 이외에 동기간에 진행 중인 관련 정규사업으로 주민자치형 공공서비스 구축사업-읍면
동 찾아가는 보건복지서비스-, 희망복지지원단, 사회보장 특별지원구역사업 등이 있음. 중앙
이외 지자체별 관련 사업으로 서울특별시의 찾동(찾아가는 동주민센터) 및 서울시 돌봄SOS센
터 사업, 경기도 무한돌봄센터 등이 있음.

자료: 문용필(2021)의 연구를 토대로 이후 2023년 1월말 기준 선행연구 등을 검토하여 수정, 보완함.

라. 거버넌스

2018~2022년 시기에는 다양한 전달체계 관련 시범사업 등이 진행되
었으나 복지 사각지대 개선, 전달체계 개편 시도는 미흡하였다. 전통적인
사회복지 대상자에 대한 정책은 확대보다는 유지되는 편이 있었다. 예를

들어, 신규 국정과제로 진행된 지역사회 통합돌봄 선도사업, 사회서비스원 시범사업이라는 2개 사업에 초점이 맞춰지다 보니 전통적인 취약계층에 대한 위기가구 발굴, 사각지대 해소를 위한 거버넌스 개편 등에 대한 논의는 부족하였다. 그 과정에서 중앙정부 내 복지부, 행안부, 국토부 간의 연계, 협력이 미흡하기도 하였다.

예를 들어, 지역사회 통합돌봄 선도사업이 진행될 때, 동시에 진행된 찾아가는 보건복지서비스 사업은 지역사회 통합돌봄 선도사업을 위해 인력을 지원하는 사업으로 인식되기도 하였다.

보건복지 전달체계에서 복지 사각지대 대상자의 발굴 관련해서는 중앙정부 차원의 큰 틀에서 보건복지부와 행안부가 관련된다. 다만, 정부조직상에서 업무 접근 시 고려되어야 할 사항이 발견된다. 먼저, 보건복지부 내 담당과 간의 역할분담, 업무범위 등에서 모호한 부분이 있다. 기본적으로 복지 사각지대 발굴 등은 보건복지부 복지행정지원관 지역복지과에서 담당한다. 동시에 급여기준과, 기초생활보장과, 복지정보기획과 등이 관련되나 조직 내에서의 업무 연계는 다소 명확하지 않을 수 있다. 또한, 수년간 지속된 찾아가는 보건복지서비스를 추진한 복지부와 행안부 중 행안부에서 조직 개편이 있었다. 행정안전부 내 주민복지서비스 개편 추진단이 2022년 12월 28일부로 폐지되면서 찾아가는 보건복지서비스 사업을 담당할 부서가 폐지되었다. 물론 이후 범정부 ‘스마트복지안전공동체 추진단’이 출범하여 복지·안전 사각지대 해소를 담당하게 되지만, 기본적으로 행정안전부 자치분권제도과와 관련하여 임시조직으로 운영되고 있다.

지방정부 차원에서 읍면동 단위에서는 읍면동 단위에서 제도 간 혼재가 발생할 여지가 있다. 수년간 운영되어온 지역사회보장협의체(시군구, 읍면동)에 더하여 읍면동 단위에서 주민자치회가 추가되어 운영되면서

작은 동 단위에서 위원의 중복, 자원 부족, 두 조직 간 갈등 등이 발생할 여지가 있는 것이다. 물론 지역마다 편차가 있고 모범적으로 운영되는 곳도 있겠으나 기존의 여러 유관 단체들(통·이장, 새마을지도자회, 바르게 살기위원회, 어머니자율방범대, 자율방재단, 청소년지도협의회 등)을 고려했을 때 각 조직의 실효성을 고려해볼 필요도 있다.

다음으로, 기초지자체 차원의 읍면동 단위에서는 사회복지 전담 공무원 등이 담당하는 업무가 법정 업무 중심으로 진행될 수밖에 없다. 즉, 사회보장급여 지원, 의료급여 대상 관리, 사회보장급여 대상 관리, 자활근로사업, 긴급지원 안내, 희망복지 지원 등 업무가 복지 사각지대 발굴업무보다 우선시될 여지가 높다. 그리고 동주민센터의 조직적 한계(인력 수 등), 기초지자체 공무원 역량의 편차도 존재한다.

제3절 취약계층 사고를 통해 본 위기가구 특성

1. 분석 데이터의 수집

복지 사각지대와 그로 인하여 발생한 일련의 사건들을 키워드로 하여 뉴스 기사들을 분석하였다. 뉴스 기사들은 한국언론진흥재단에서 운영하고 있는 “빅카인즈”(https://www.bigkinds.or.kr)에서 키워드 검색을 통하여 수집하였다. 각각의 키워드 및 검색기간은 다음과 같다.

〈표 2-8〉 복지 사각지대 관련 키워드

키워드	검색기간
복지&사각지대	2014-01-01 ~ 2022-11-15
사각지대&발굴	2014-01-01 ~ 2022-11-15
위기가구&발굴	2014-01-01 ~ 2022-11-15
취약계층&발굴	2014-01-01 ~ 2022-11-15
찾아가는&보전복지서비스	2014-01-01 ~ 2022-11-15
복지사각지대&발굴관리시스템	2014-01-01 ~ 2022-11-15

자료: 저자 작성.

〈표 2-9〉 복지 사각지대 관련 사건 키워드

키워드	검색기간
송파&모녀	2014-02-28 ~ 2022-11-15
증평&모녀	2018-04-06 ~ 2022-11-15
탈북&모자	2019-07-31 ~ 2022-11-15
창신동&모자	2022-04-29 ~ 2022-11-15
수원&모녀	2022-08-21 ~ 2022-11-15

자료: 저자 작성.

수집된 뉴스 기사들을 원천데이터로 하여 기사들의 추이를, 복지 사각지대 관련 키워드와 관련 사건들로 분류하여, 기사 내용을 토대로 텍스트 마이닝 분석을 실시하였다. 또한 사건 발생 기사가 작성된 시점과 정책적 대책 마련 관련 시기를 분석하였다. 앞에서 설정한 검색 키워드로 수집된 뉴스 기사는 총 129,149건이었고, 그중 중복 기사를 제거하면 총 82,533건의 뉴스 기사를 수집하였다. 중복 기사는 다음과 같은 기준에 해당할 때이다. 첫째, 각 검색 키워드별 뉴스 기사를 수집하면 검색 키워드가 다르더라도 동일한 뉴스 기사가 검색될 수 있기 때문에 빅카인즈에서 제공하는 ‘뉴스 식별자’를 이용하여 동일한 기사를 삭제하였다. 둘째, ‘뉴스 식별자’가 다르더라도 동일한 내용의 뉴스 기사가 존재할 수 있다. 이 경우는 기사 본문을 전처리-심볼마크, 언론사, 기자 이메일 주소 등-

하고, 그 결과로 본문의 처음 40글자가 동일한 경우 중복 기사로 간주하고 제거하였다. 중복을 제거한 뉴스 기사의 건수는 다음과 같다.

〈표 2-10〉 중복을 제거한 검색 키워드별 뉴스 기사 건수(다빈도 순)

검색 키워드 ⁷⁾	건수
복지&사각지대	60,864
취약계층&발굴	27,640
사각지대&발굴	26,958
위기가구&발굴	7,393
송파&모녀	2,422
찾아가는&보건복지서비스	1,792
수원&모녀	1,142
증평&모녀	478
탈북&모자	292
복지사각지대&발굴관리시스템	120
창신동&모자	47

자료: 저자 작성.

한편, 복지 사각지대 관련 사건만을 비교하기 위해 최초 뉴스가 작성된 시기부터 30일이 경과된 시점까지의 빈도수만을 살펴보면, ‘수원모녀’ 사건이 946건으로 가장 많았고, ‘증평 모녀’가 456건, ‘송파 모녀’가 174건, ‘탈북 모자’가 128건, ‘창신동 모자’가 8건의 순으로 나타났다. ‘송파 모녀(송파 세 모녀)’ 사건은 복지 사각지대와 관련해 경종을 울린 사건으로, 이후 복지 사각지대가 언급될 때마다 함께 언급된 사건이라는 점에서 의의가 크지만 사건 발생 시점에서는 다른 사건과 비교하여 기사로 큰 주목을 받았다고 보기는 어렵다. 주요 사건들이 발생하고, 그 대책으로 사각지대를 발굴하고자 하는 정책적 목적을 의미하는 키워드인 ‘복지 사각

7) 검색조건을 단어가 반드시 포함되도록 하였으며, 동일 단어가 띄어쓰기될 가능성이 있기 때문에 여러 단어를 and 조건으로 검색하였다.

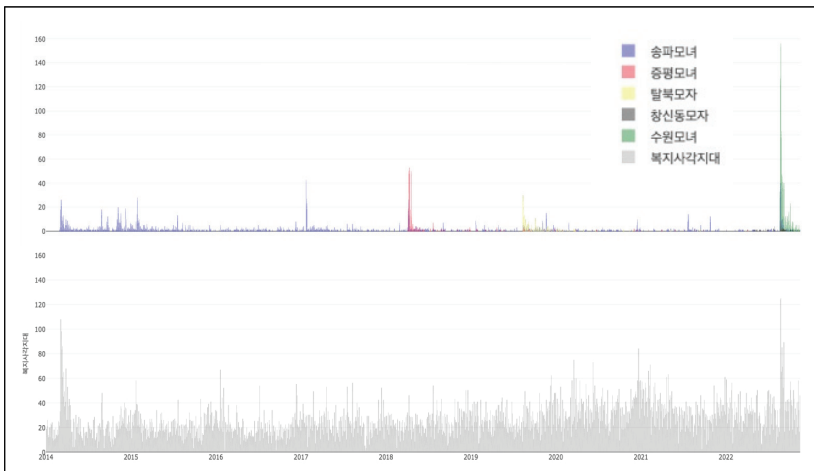
지대 발굴’, ‘사각지대 발굴’, ‘위기가구 발굴’, ‘취약계층 발굴’, ‘찾아가는 보건복지서비스’, ‘복지 사각지대 발굴관리시스템’ 등의 기사는 크게 부각되지 않은 것으로 나타났다.

2. 분석 결과

가. 키워드별 기사 건수

[그림 2-3] 주요 사건과 복지 사각지대 기사 검색 결과

(단위: 건)

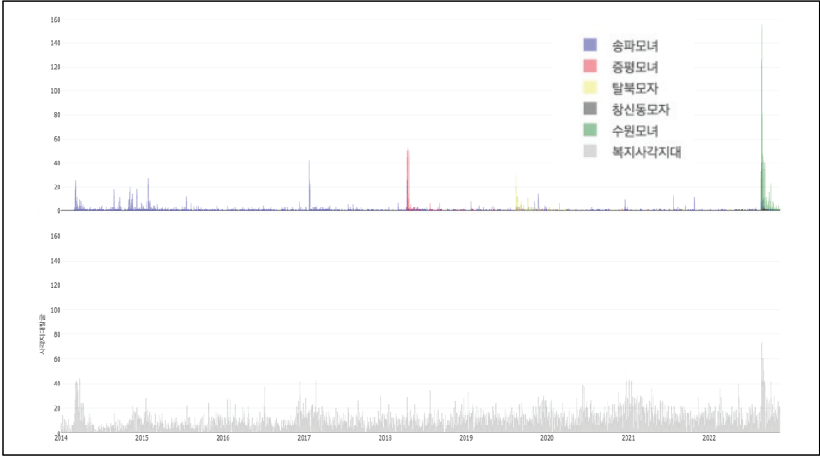


[그림 2-3]을 보면 위의 그래프는 관련 사건의 일별 기사 수이며, 밑의 그래프는 ‘복지 사각지대’의 일별 기사 수이다. ‘복지 사각지대’ 키워드는 ‘송파 모녀’ 사건과 ‘수원 모녀’ 사건이 발생한 후 급증하였지만 다른 사건에서는 크게 늘지 않았다. 오히려 매년 연초에 관련 시가가 늘어가는 추이를 반복하고 있다. 이는 연초에 중앙정부 및 지방정부에서 관련 부처 및 단체장이 복지 사각지대에 대한 언급을 많이 하기 때문이다.

56 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

[그림 2-4] 주요 사건과 사각지대 발굴 기사 검색 결과

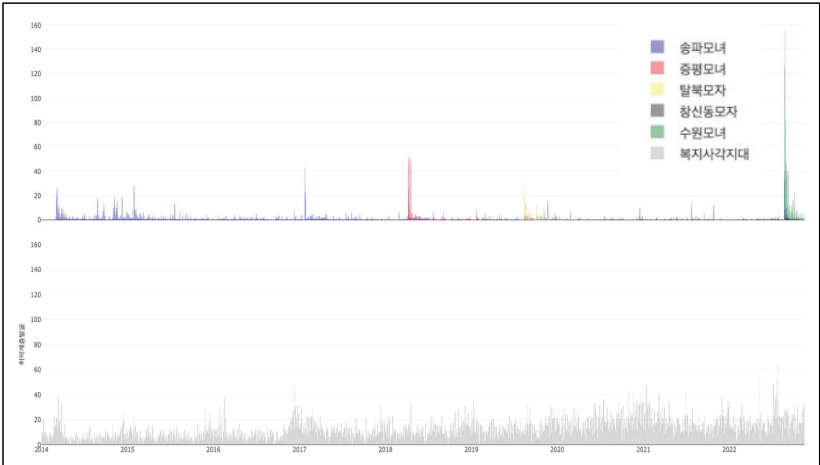
(단위: 건)



사각지대 발굴 키워드는 ‘송파 모녀’ 사건과 ‘수원 모녀’ 사건이 발생한 후 급증하였지만 다른 사건에서는 크게 증가하지 않았다.

[그림 2-5] 주요 사건과 취약계층 발굴 기사 검색 결과

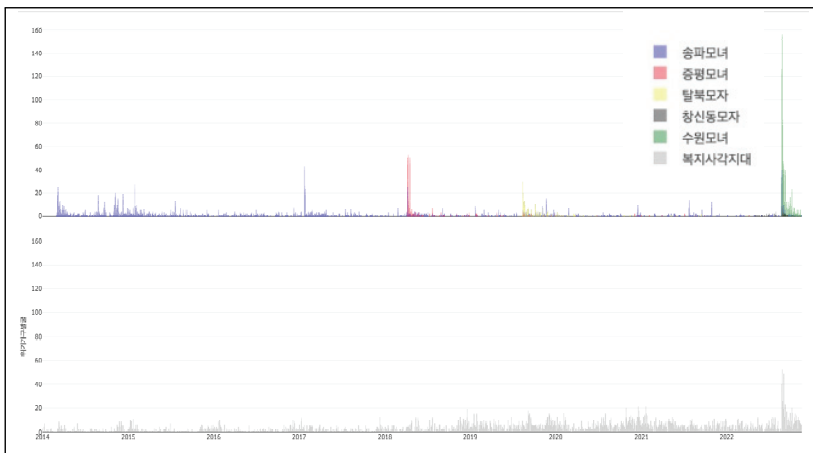
(단위: 건)



취약계층 키워드는 사건들에 따라 급증하는 경우보다 연초에 기사가 많이 작성되었다. 이는 앞에서 복지 사각지대 키워드와 마찬가지로 중앙 정부 및 지방정부에서 관련 부처 및 단체장이 복지 사각지대에 대한 언급을 많이 하기 때문이다.

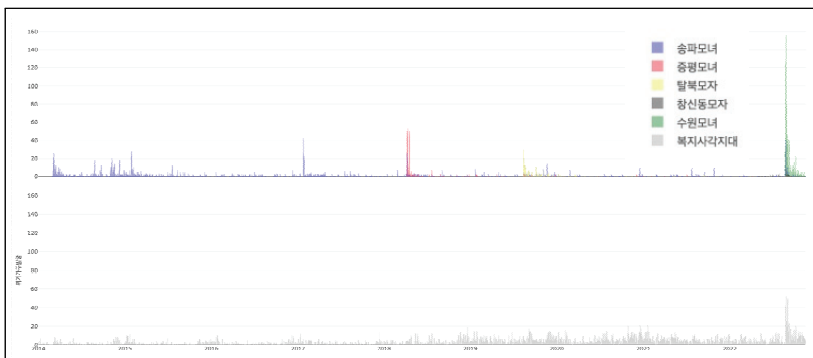
[그림 2-6] 주요 사건과 위기가구 발굴 기사 검색 결과

(단위: 건)



[그림 2-7] 주요 사건과 찾아가는 보건복지서비스 기사 검색 결과

(단위: 건)



나. 취약계층 사건사고 언론 관심도 및 정부 주요 대책

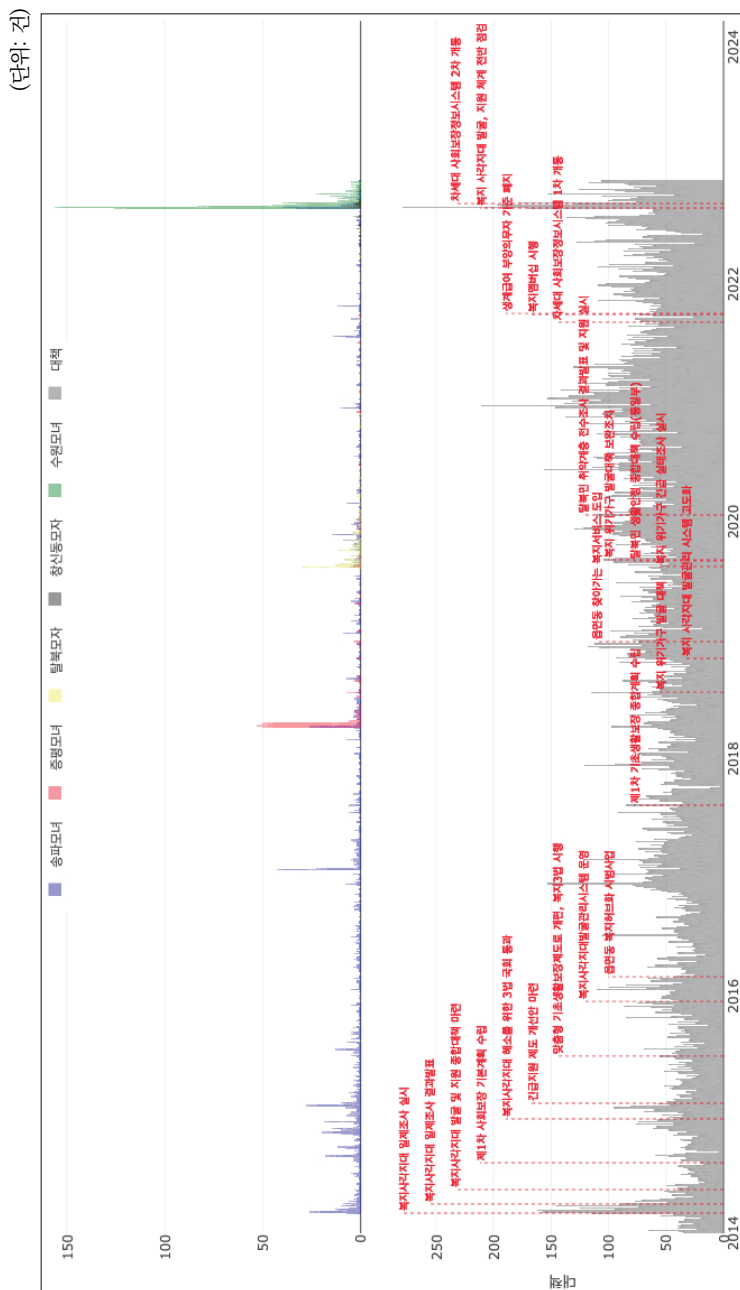
위기가구로 정의되는 가구에서 자살로 이어진 일련의 사건들에서 복지 사각지대를 어떻게 정의하느냐에 따라 정부의 대책이 달라질 것이다. 송파 세 모녀 사건을 시작으로 우리나라의 복지 사각지대의 문제는 사회적으로 크게 화두가 되었다. 당시 논의되었던 이슈 중 하나는 해당 가구가 현 사회보장제도에서 대상자의 자격을 갖추었는지, 그렇지 않은지였다. 왜냐하면, 복지 신청주의에서는 관련 복지서비스를 수급받을 자격이 있음에도 불구하고 대상자가 신청하지 않으면 해당 서비스를 받지 못하는 구조이므로, 여기서 논의를 출발하였던 것이다. 따라서 위기가구로 예측될 수 있는 가구를 발굴하는 것이 주요 쟁점이었고, 복지 사각지대 발굴 시스템이 구축·운영되었다. 해당 시스템으로 정부가 보유한 행정 정보(현재에 이르러서는 민간 정보도 포함)를 통합·분석하여 대상자 명단을 추린 후 지자체에서 일제조사를 실시하게 된다. 그러나 대상자 명단에 들어 있다 하더라도 제도 기준에 부합하지 않으면 관련 서비스를 받지 못하게 된다. 즉, 이러한 방향은 현 정책 및 제도 내에서 기준에 부합하지만 미처 신청하지 못한 대상자만을 찾아내는 과정에 불과하다. 제도 자체의 결함이나 대상자 선정 기준의 적절성에 대한 개선은 활발히 진행되지 않고 있다. 물론 맞춤형 기초생활보장제도, 생계급여 부양의무제 폐지 등의 제도 개선이 있었지만 기초생활수급자를 중심으로 한, 절대빈곤에 위치한 대상자에 대한 개선에 불과하다. 즉, 탈빈곤에 대한 구조적 종합 계획은 없는 것이다. 우리나라의 사회보장제도가 특정 계층에게 “쏠림”⁸⁾ 현상이 있음이 재기되었고, 2013~2015년 3개년 동안의 수급자 실증 데이터를 분

8) 이만우, 김영수. (2012). “현행 복지급여의 ‘중복’ 및 ‘쏠림’ 현상 개선책”. 『이슈와 논점』, 제509호. 국회입법조사처.

석한 자료⁹⁾에 따르면 기초생활보장 수급자로 선정되어 일정 기간 수급 지위를 유지하고 있는 대상자는 월평균 8개의 복지서비스를 받는 것에 비해 수급 탈피자(자격을 상실한 자)의 월평균 이용 복지서비스는 2개에 불과하다. 또한, 일시적으로 자격을 잃은 뒤 다시 수급 자격을 얻은 대상자들의 월평균 이용 복지서비스는 2.5개로 수급 탈피자와 크게 다르지 않다. 재진입자는 기초생활수급자 자격요건 중 소득재산 기준의 경계에 있는 대상자로, 소득재산의 큰 변화는 없으나 이용 가능한 복지서비스의 수는 큰 차이를 보이게 된다. 이러한 이슈 재기나 사회보장제도의 구조적 문제점들이 지적되고 있음에도 불구하고, 정부의 사각지대 발굴정책은 복지서비스를 ‘받아야 하는데 받지 못하고 있는 사람을 찾는’ 것에 방점을 찍고 있다.

9) 김현아, 김성훈. (2017). “연관성 분석 기법을 이용한 복지사업 수급자 실태 분석”, 한국사회보장정보원.

[그림 2-8] 복지 시각지대 키워드 뉴스 기사 및 정보의 주요 대체별 표지점



[그림 2-8]에서도 알 수 있듯이 취약계층 관련 사건사고가 발생하면 중앙부처와 지자체에서는 ‘복지 사각지대를 해소하겠다’라고 선언한다. 무엇이 복지 사각지대이고, 무엇을 어떻게 해소하겠다는 구체적 방안은 언급하지 않고, 이제는 단순 수사적 관용어구가 되어버렸다. 특히, 지역 명과 가구 구성 형태를 붙여 복지 사각지대 관련 사건을 명명하고 있어, 특정 지자체와 가구 구성의 낙인효과도 나타나고 있다.

2014년 12월 소위 복지 3법이라는 부르는 법안이 통과되고, 이듬해 7월에 시행됨에 따라 3법 중 하나인 “사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률”에 따라 디지털 (개인·가구)정보를 최대한 활용하여 현 제도 기준에 부합하는 대상자를 찾을 수 있게 되었다. 그러나 송파 세모녀 사건에서 비롯된 이러한 정책 방향에도 불구하고 증평 모녀, 탈북 모자, 창신동 모자, 수원 모녀 같은 사건은 계속 발생하였다. 이는 근원적으로 개인이나 가구에 대한 정보만으로 비극적인 사고를 방지하기에는 어려움이 있을 수밖에 없다는 것을 반증한다. 현 체제 내에서의 개선사항은 연계 정보가 충분한가, 정보의 품질은 확보되었는가, 복지 사각지대 발굴시스템은 제대로 구축·운영되고 있는가에 불과할 것이다. 그보다 선행되어야 할 것은 연계 정보만으로 위기가구를 정의할 수 있겠는가이며, 관련 정보망에 들어오지 않은 개인이나 가구는 위기가구라고 볼 수 없다고 할 수 있겠는가 하는 문제이다. 더 나아가 현 제도 기준 내에서 ‘받아야 하는데 받지 못하고 있는 개인이나 가구’만을 복지 사각지대로 정의할 수 있겠는가이다.

복지 사각지대 관련 주요 사건 키워드를 검토할 때에는 계층에 대한 사회구조적 문제는 없는지 살펴보아야 할 것이다. 흔히 취약계층을 이야기할 때, 장애인·노인 등을 대표적으로 이야기한다. 그런데 일련의 사건들은 오히려 ‘모자’, ‘모녀’ 가구라는 특수성을 갖는다. 사건사고가 발생하

면, 그곳 지자체의 문제처럼 여기거나, 발굴 방식에만 집중할 것이 아니라 해당 가구들이 왜 비극적인 선택을 하였고, 이를 방지할 제도적 장치는 없었는지 살펴보아야 한다. 우리나라 빈곤층의 특성은 경제적 문제(일자리)와 의료적 문제가 주를 이룬다. 추병주 외(2014)가 분석한 통합사례관리 상담자료 텍스트 분석 결과에 따르면, 복지 욕구 분야 중 경제-건강-생활환경-교육-고용 등이 1순위에서 5순위로 높은 빈도를 보였다. 키워드 형태소 분석에서는 건강-가족관계-경제-일상생활 유지-생활환경 등이 1순위에서 5순위로 나타났다. 이러한 복지 욕구에 비추어 보았을 때, 해당 욕구들이 충족되지 못할 가능성이 높은 큰 가구의 형태를 고민해볼 필요가 있을 것이다.

복지 사각지대의 주요 사건별 특징 중에서 공통된 부분은 가구주가 여성이라는 점, 실직 또는 무직으로 경제적 활동이 제한적이며, 가구원의 건강상의 문제가 있다는 점, 주거환경도 다세대주택의 월세, 또는 임대아파트에 거주하였다는 점이다. 한편, 해당 가구의 복지급여 신청 여부를 살펴보면 조사 절차가 까다로운 급여(맞춤형 급여, 방문요양급여 등)에 대해서는 신청을 하지 않는 가구도 있었다. 사건 발생 시 주요 기사들은 해당 가구들이 처한 환경에 대한 언급이 이어졌고, 이는 다시 정부 대책으로 이어졌다.

〈표 2-11〉 복지 사각지대 관련 주요 사건 키워드

사건명	가구 구성	가구 특성	언론 주요 키워드
송파 세 모녀 (2014년)	· 아버지(사망) · 어머니 · 성인 자녀(여) 1 · 성인 자녀(여) 2	[경제] - 가장의 실직, - 큰 딸 수입 없음. - 작은 딸 만화가 지망생 (낮은 원고료) [건강] - 어머니 근무 도중 다침 - 큰 딸의 고혈압, 당뇨 [주거] - 대도시월세(다세대주택) [복지급여 신청 여부] - 없음	소득, 가입자, 건강보험료, 피부양자, 재산, 단계, 자동차, 기준 이하, 부담, 폐지, 보험, 고소득, 연금, 일자리, 직장인, 급여, 완화, 기초생활보장, 생계, 정책, 빈곤, 저소득층, 수급자, 월세, 위기
증평 모녀 (2018년)	· 아버지(자살) · 어머니 · 미취학 아동(여)	[경제] - 남편 자살 후 생활고 - 부채 [주거] - 임대주택(아파트) [복지급여 신청 여부] - 양육수당	중고차, 저당권, 출국, 인감, 매각, 사기, 증명서, 관리비, 대금, 저당, 위조, 혐의, 사망, 처분, 유서, 카드, 목숨, 신용, 조사, 사인, 추정, 방침, 빛, 생활고, 서비스
탈북 모자 (2019년)	· 아버지(이혼) · 어머니 · 미취학 아동(남)	[경제] - 무직 [건강] - 자녀뇌전증 [주거] - 임대주택(아파트) [복지급여 신청 여부] - 아동수당, 양육수당 - 맞춤형 급여 신청 후 탈락(이혼확인불가)	아동, 신청, 대책, 차, 방문, 통장, 거주, 학교, 센터, 부모, 교육, 취약계층, 생활, 돈, 안전, 정보, 이웃, 수급자, 가정, 병원, 도움, 공무원, 주택, 기준, 소득
창신동 모자 (2022년)	· 어머니(80대) · 성인 자녀(50대)	[경제] - 무직(국민연금 및 기초연급에 의지) [건강] - 노모(심근경색), 아들(지병) [주거] - 한옥(1930년대 건설)	식료품, 기초생활수급, 산정, 상담, 불편, 대상자, 부동산, 생계급여, 통계, 계산, 생활비, 빈곤, 주거, 심사, 전화, 위험, 사회보장, 병원, 취약계층, 물가, 공공, 건보, 재산, 아파트, 보험

사건명	가구 구성	가구 특성	언론 주요 키워드
		[복지급여 신청 여부] - 방문요양급여 대상자이나 신청하지 않음 - 맞춤형급여 신청 후 탈락 (주택소유)	
수원 세 모녀 (2022년)	· 아버지(사망) · 어머니(60대) · 자녀(여, 40대) 1 · 자녀(여, 40대) 2	[경제] - 실직, 부채 [건강] - 본인 난소암 - 큰딸 희귀병 [주거] - 월세(다세대주택)/주소지와 주거지가 다름 [복지급여 신청 여부] - 신청한 적 없음	난치병, 다세대, 상담, 주소지, 투병, 무연고, 약자, 접수, 신원, 지병, 연고자, 전화, 작동, 비상대책, 긴급복지, 시스템, 생활고, 병원, 취약계층, 주민, 지출, 생활, 가족, 재정, 회복

자료: 저자 작성.

복지 사각지대의 주요 사건이 발생한 뒤, 정부는 후속조치를 통해 사각지대를 해소하고자 하였다. 이 조치는 법제도 개선과 함께 전달체계 내에서의 변화 및 정보시스템을 이용한 복지 사각지대 발굴에 중점을 두었다. 송파 세 모녀 사건 이후에 도입된 복지 사각지대 발굴관리시스템은 단전·단수·사회보험료 체납 등의 23종 정보로 사각지대 대상자를 선정하고, 해당 대상자를 읍면동에서 방문·상담한 뒤 필요한 복지서비스를 연계하게 되었다. 그럼에도 불구하고, 복지 사각지대로 인한 자살 사건들이 계속해서 발생하였다. 이에 정부는 ‘읍면동 찾아가는 복지서비스’를 통하여 사각지대 해소를 위한 행정력을 강화하게 되었으며, 각 사건에 대처하면서 대상자 발굴 범위를 확대하기 위해 관련 민관의 보유 정보들의 연계를 확대해왔다. 예를 들어, 증평 모녀 사건 이후, 발굴시스템의 정보에는 가구주 사망 또는 일정 기간 이상 실업·휴업 등으로 주소득원이 상실된 경우 해당 ‘가구 금융 부채’나 ‘연체정보’를 추가하였고, 임대료 체납정보 제공기관 확대 및 아파트 관리사무소 관리비 체납신고 정보를 연계하기

시작하였다. 또한, 기존에 연계하고 있는 정보의 범위를 넓히기도 하였는데, 지역가입자 건강보험료 연체금액 기준을 하향(5만 원→10만 원)하였고, 연체기간도 단축(6→3개월)하였다.

〈표 2-12〉 복지 사각지대 관련 주요 사건 정부대책

사건명	정부대책
송파 세 모녀 (2014년)	(법제도) 복지3법 제정 및 시행, 긴급복지제도 개선안 마련 (정책) 읍면동 허브화 시범사업 (시스템) 복지 사각지대 발굴시스템 구축 운영
증평 모녀 (2018년)	(정책) 읍면동 찾아가는 복지서비스 도입, 사회복지직 공무원 확충 증원 계획, 자살유가족상담·심리지원서비스 제공 (민관협력) 사회복지협의회·사회복지관·복지통(이)장 등 민간복지기관과 협력 강화 (시스템) 복지 사각지대 발굴관리시스템 고도화(수집 정보 확대)
탈북 모자 (2019년)	(법제도) 생계의료급여 부양의무자 폐지 (정책) 복지멤버십 시행 (시스템) 복지 사각지대 발굴관리시스템 수집 정보 추가
창신동 모자 (2022년)	(정책) 생계의료급여 재산기준 완화, 중위소득 인상
수원 세 모녀 (2022년)	(시스템) 복지 사각지대 발굴관리시스템 수집 정보 추가

자료: 저자 작성.

증평 모녀 사건이 발생하자 기존 시스템으로는 발굴할 수 없는 정보(건보료 연체금액 기준, 아파트 임대료)를 추가하였다. 그리고 탈북 모자 사건 이후에는 임대아파트 정보를 추가하고, 수원 모녀 사건 이후에는 주민등록 세대원 정보를 추가하는 등, 발굴시스템의 정보 한계를 각 사건에 따라 관련 정보를 추가하는 방식으로 대처해왔다. 이러한 정보연계 방식의 사각지대 대상자 발굴은 해당 정보가 대상자의 환경을 충분히 반영하는가에 대한 문제를 제기할 수 있다. 일련의 사건들과 발굴시스템의 정보 확대 방식을 보면, 예상하지 못한 환경에 대한 정보를 사전에 획득하지 못하였다는 것이다. 또한, 실제 생활 환경이 공적 정보시스템과 같다고

할 수는 없기 때문이다. 개인이나 가구의 빈곤 원인은 매우 다양하다. 다양한 원인을 모두 파악할 수 있는 충분한 정보가 획득될 수 있는지는 미지수이다. 사각지대 발굴관리시스템은 통계적 모형에 따라 구축된 것이기 때문에 모형 자체에서 발생하는 오차, 모형을 구축했을 당시의 원천 데이터 자체의 사각지대는 없었는지를 살펴보아야 한다. 결국 복지 사각지대 발굴시스템은 사각지대에 놓인 대상자들을 찾는 하나의 수단이지 완벽한 해결책은 아닐 것이다. 또한, 발굴시스템을 통하여 리스트업된 대상자들을 직접 방문하여 상담 및 지원에 이르기까지 소요되는 행정력까지 고려한다면, 하나의 수단에 너무 많은 비용을 지불하는 것은 아닌지 검토해볼 필요가 있다. 오히려 상담을 통해 획득 가능한 정보는 현 사회보장제도 자체의 문제, 그로 인하여 발생할 수밖에 없는 사각지대는 아닌지 살피고, 제도 개선의 필요성이 있는지를 살펴봐야 할 것이다.

〈표 2-13〉 추가된 복지 사각지대 대상자 발굴 관련 정보

복지 사각지대 대상자 발굴 관련 정보	정보제공기관	시기
단전	한국전력공사	2016년
전기료 체납		2016년
단수	상수도사업본부	2016년
단가스	도시가스사	2016년
건보료 체납	건강보험관리공단	2016년
의료위기 - 의료비 부담 과다 - 장기 요양		2016년
건보료 부과내역		2016년
기초수급 탈락, 중지	보건복지부	2016년
복지시설 입소, 퇴소		2016년
방문건강사업 대상		2016년
미숙아지원사업 대상 (2017년 삭제)		2016년
기저귀 분유지원		2016년
신생아 난청지원		2016년
영양플러스 미지원		2019년

복지 사각지대 대상자 발굴 관련 정보	정보제공기관	시기
국민연금보험료 체납	국민연금관리공단	2016년
범죄 피해	경찰청	2016년
화재 피해	국민안전처	2017년
자연재해 피해(2017년 삭제)	국민안전처	2016년
재난 피해	행정안전부	2019년
주거위기 - 전세보증금 1억원 이하 - 월세 30만원 이하(2021년 월세 기준금액 이하로 변경)	국토부	2016년
주거위기 - 임대주택 임대료 체납자	한국토지주택공사	2019년
주거위기 - 공동주택 관리비 체납자	각 지방개발공사, 아파트관리사무소	2020년
고용위기 - 개별연장급여 대상자 - 실업급여 수급 자(임금체불, 폐업) - 보험 상실자 중 급여수급기간 90일 이하(2017년 삭제) - 비자발적 사유로 고용보험 상실 후 재취득이 없는 자 중 실업급여 미수급	고용부	2016년
고용위기 - 일용근로자 중 실업급여 미수급자 - 산재요양 종결 후 근로단절자	근로복지공단	2019년
위기학생	교육부	2016년
초중고 교육비 지원사업 대상자 중 학교장 추천자	교육부	2017년
금융연체	신용정보원	2019년
자살고위험군	자살예방센터	2020년
내원 사유가 자해 및 자살	응급의료센터	2020년
휴폐업자	국세청	2020년
세대주가 사망한 가구	행정안전부	2020년
통신비 체납정보	한국정보통신 진흥협회	2021년

자료: 읍면동 맞춤형 복지 업무 매뉴얼(각 연도), 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼(각 연도).

다. 형태소 분석 - 다빈도 단어 및 상대빈도 단어

형태소 분석은 수집된 뉴스 기사를 두 가지 그룹으로 분류하여 실시하였다. 하나는 복지 사각지대 관련 사건인 ‘송파 모녀’, ‘수원 모녀’, ‘증평 모녀’, ‘탈북 모자’, ‘창신동 모자’ 관련 뉴스 기사이고, 다른 하나는 사건에 대한 대책을 의미하는 키워드인 ‘사각지대 발굴’, ‘위기가구 발굴’, ‘취약계층 발굴’, ‘찾아가는 보건복지서비스’, ‘복지 사각지대 발굴관리시스템’ 등의 뉴스 기사이다. 먼저, 사건에 대한 공통적인 다빈도 단어는 다음과 같다.

[그림 2-9] 복지 사각지대 관련 주요 사건 키워드 뉴스 기사 주요 단어 빈도



주로 사건들의 설명과 원인, 그리고 현 사회복지제도의 문제점과 대책의 필요성을 언급하는 단어들이 다빈도 단어로 나타났다. 한편, 사건별

주요 키워드를 분석할 때 단순히 사용된 단어들의 절대빈도만으로 그 단어의 중요도를 판단하기는 어렵다. 사건별로 등장하는 단어의 상대빈도가 높을수록 각 사건의 주제의 의미가 더 잘 드러나게 된다. 상대빈도를 나타내는 방법으로는 TF-IDF, 가중로그승산비 등이 있다. TF-IDF는 상대빈도를 나타내는 지표인데, 문서 전반에 걸쳐 등장하는 단어의 점수를 낮게 계산하고, 특정 문서에서 등장하는 빈도에 점수를 높게 부여하여 계산하는 방법이다. 즉, TF-IDF는 단어 빈도(term frequency)-역문서 빈도(inverse document frequency)로 개별 문서의 단어 빈도와 문서 전반에 걸쳐 사용된 정도의 역수를 곱해 계산한다. 가중로그 승산비란 승산(odds)의 비율을 이용하여 문서에 등장한 단어의 상대적인 빈도를 계산한 후 베이지언 확률모형으로 가중치를 계산해 단어의 상대적인 빈도를 계산하는 방법이다. 이는 TF-IDF와 단순 승산비의 단점을 보완한 방법으로 알려져 있다. 아래의 표들은 특정 사건 기사에서 언급된 주요 단어(명사)들이 다른 사건과 비교하여 상대적인 빈도가 어떠한지를 보여주고 있다.¹⁰⁾ 해당 표에서 붉은색 음영은 상대빈도 순위가 1~10위인 경우이며, 노란색은 11~20위, 초록색은 21~30위, 파란색은 21~40위, 회색은 41~50위이다. 예를 들어, 송파 모녀 사건에서는 ‘복지’라는 단어가 가장 높은 빈도로 나타났지만, 다른 사건에서도 동시에 나타나는 단어이고, 오히려 소득, 보험료라는 단어가 상대적으로 더 중요하게 부각되고 있음을 알 수 있다. 송파 모녀 사건에서 상대빈도가 높은 단어들은 ‘소득’, ‘보험료’, ‘부과’, ‘가입자’, ‘건보료’, ‘재산’, ‘부양’ 등 사건 발생의 원인과 현제도의 문제점을 가리키는 단어가 중요하게 나타났다.

10) 해당 표는 각 단어의 절대빈도 및 상대빈도를 계산한 후, 절대빈도 상위 50위를 기준으로 해당 단어의 상대빈도를 순위를 정리한 것이다.

70 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

〈표 2-14〉 송파 모녀 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
복지	8,085	1	4.19632145	43	-16.616003	50
소득	5,309	2	6.61168822	10	5.88969222	5
모녀	4,203	3	4.06987273	44	-13.038042	49
사회	4,107	4	4.65263781	37	-7.7977922	42
지원	3,854	5	4.20521519	41	-11.260378	47
정부	3,843	6	5.17225711	31	-3.709409	35
국민	2,724	7	5.23283369	29	-2.7639357	31
사건	2,664	8	4.19816494	42	-9.3828042	43
지역	2,566	9	5.49005603	22	-1.2827099	24
보험료	2,538	10	7.56299301	4	7.84624831	4
송파	2,473	11	6.62480238	9	4.05366514	8
제도	2,466	12	5.07085334	33	-3.5305596	33
기준	2,343	13	5.72128899	16	-0.0817891	16
경제	2,121	14	5.66870255	17	-0.3207419	17
부과	1,973	15	7.88367117	2	7.936471	3
문제	1,934	16	5.19294146	30	-2.5186798	30
사람	1,902	17	5.31892845	25	-1.8956069	28
가입자	1,859	18	8.00072726	1	16.7644742	1
사각지대	1,760	19	3.88374416	47	-9.5494833	45
정책	1,703	20	5.26488431	27	-2.0352754	29
가구	1,692	21	3.80956998	48	-9.8361569	46
필요	1,644	22	4.67174191	36	-4.8061743	37
건보료	1,520	23	7.14290119	6	4.8188581	7
체계	1,443	24	5.59185378	19	-0.5603056	21
발굴	1,431	25	3.27294948	50	-12.519589	48
사업	1,425	26	5.64379267	18	-0.3574125	18
자살	1,425	27	5.27926002	26	-1.801405	26
생활	1,424	28	4.5537909	39	-5.0338092	38
서비스	1,340	29	4.06343865	45	-7.337134	41
재산	1,298	30	6.80331674	8	3.46850202	10
부양	1,297	31	6.98829466	7	4.00873031	9
개편	1,291	32	7.42596411	5	5.21839672	6
정치	1,274	33	5.96607921	14	0.79054875	14
위기	1,261	34	3.63316062	49	-9.4918454	44
국회	1,253	35	6.39746352	13	2.18251156	12
국가	1,234	36	5.38581789	24	-1.2726794	23

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
예산	1,212	37	5.59155535	20	-0.5143085	20
가족	1,203	38	4.79035422	35	-3.6010848	34
이상	1,178	39	5.2606422	28	-1.7066197	25
건강	1,107	40	5.44906492	23	-0.9825326	22
대상	1,103	41	4.40952241	40	-5.0522775	39
상황	1,097	42	4.58024734	38	-4.302505	36
부담	1,052	43	6.55975604	11	2.45677763	11
후보	1,036	44	5.87972231	15	0.44603456	15
대통령	1,035	45	3.90598079	46	-7.1981528	40
보험	1,020	46	6.4648942	12	2.15702605	13
의원	962	47	5.58516336	21	-0.4782132	19
직장	940	48	7.74996376	3	11.4469415	2
지난해	939	49	4.79124358	34	-3.1761565	32
기초	930	50	5.15866527	32	-1.8587532	27

자료: 저자 작성.

수원 모녀 사건에서는 송파 사건과 달리 사건 발생의 원인보다는 대책에 관련된 단어들이 더 높은 상대빈도로 나타났다.

〈표 2-15〉 수원 모녀 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
복지	5,210	1	2.70412304	24	3.05764718	11
모녀	2,884	2	2.79265119	20	3.01404916	12
지원	2,312	3	2.52269266	30	0.53626322	29
사회	1,902	4	2.15469129	35	-2.564019	39
발굴	1,509	5	3.45134924	7	5.76758549	4
정부	1,340	6	1.80349324	44	-5.0644426	47
사건	1,322	7	2.08332359	38	-2.6757864	41
사각지대	1,281	8	2.82674788	19	2.18479476	17
가구	1,201	9	2.7040742	25	1.44098389	22
위기	1,164	10	3.35368673	9	4.63122883	7
국민	1,113	11	2.13808513	36	-2.0673747	37
대통령	967	12	3.64935597	5	5.36552578	6

72 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

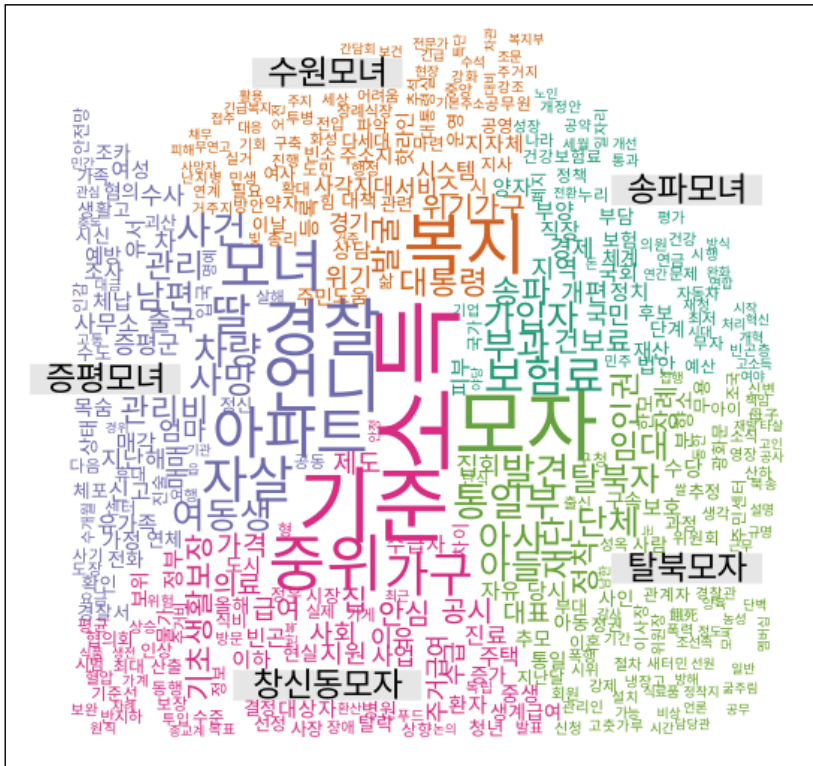
단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
서비스	956	13	2.89899056	18	2.22598227	16
제도	901	14	1.85273271	42	-3.7769866	44
위기가구	895	15	4.30849584	3	7.33390009	1
시스템	832	16	3.31629536	10	3.76938524	8
필요	832	17	2.36428788	31	-0.5030348	31
지역	780	18	1.6688401	46	-4.8300369	45
주민	712	19	3.08423599	12	2.64068989	14
조사	711	20	2.57048777	29	0.51456905	30
생활	710	21	2.27049967	34	-0.93966	34
정보	696	22	3.05750641	13	2.51045528	15
문제	678	23	1.8204831	43	-3.4770627	43
상담	661	24	4.00135355	4	5.4657522	5
정책	651	25	2.01258937	40	-2.2621208	38
대책	632	26	3.30185537	11	3.2348862	10
신청	623	27	2.60521459	28	0.62821366	27
공무원	618	28	2.76440693	22	1.27082076	23
발견	599	29	2.04577115	39	-1.9913133	36
경제	586	30	1.56617619	47	-4.8809113	46
도움	582	31	2.94918504	16	1.9148427	20
소득	579	32	0.72107129	50	-14.063829	50
대상	572	33	2.28671516	32	-0.7677799	32
주택	561	34	2.71517819	23	1.02443318	25
생활고	557	35	2.63587649	26	0.71471184	26
지자체	557	36	3.46516379	6	3.53296714	9
상황	544	37	2.27133505	33	-0.8180046	33
경기	516	38	4.6061007	2	6.22768082	2
확대	516	39	2.61966556	27	0.62644343	28
마련	512	40	2.79216279	21	1.25493538	24
체계	482	41	1.86782642	41	-2.6754084	40
운영	481	42	3.35929731	8	2.98542045	13
기준	476	43	1.1623276	49	-7.4390867	49
센터	476	44	2.91859666	17	1.63167401	21
장례	473	45	4.66508126	1	6.083345	3
사망	460	46	2.10539316	37	-1.4704868	35
사람	459	47	1.28358999	48	-6.2924734	48
신고	457	48	3.05451846	14	2.02315978	18
파악	453	49	3.02778307	15	1.93264473	19
가족	448	50	1.78393906	45	-3.0149661	42

자료: 저자 작성.

증평 모녀 사건에서는 송파 사건과 마찬가지로 사건 발생의 원인에 관련된 단어들이 더 높은 상대빈도로 나타났다.

이를 종합한 워드 클라우드를 살펴보면 다음과 같다.

[그림 2-10] 복지 사각지대 관련 주요 사건 키워드 뉴스 기사 주요 단어 상대빈도



이번에는 사건에 대한 대책의 성격을 갖는 ‘사각지대발굴’, ‘위기가구발굴’, ‘취약계층발굴’, ‘찾아가는 보건복지서비스’, ‘복지 사각지대 발굴관리시스템’ 등의 뉴스 기사들을 분석해보았다.

〈표 2-17〉 위기가구 발굴 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

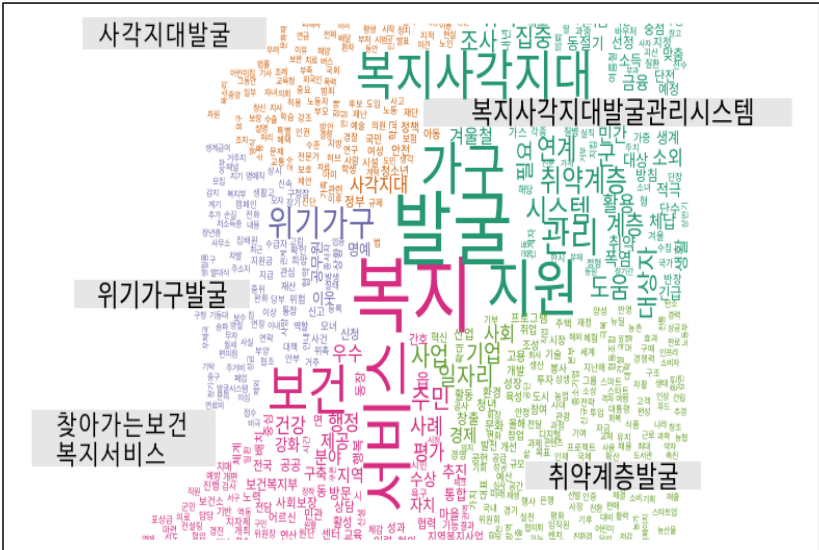
단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf) 순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
복지	34,951	1	1.56824349	15	12.0262551	6
지원	24,902	2	1.13917791	33	-6.62449586	39
발굴	18,143	3	1.65583744	12	10.9785259	7
위기가구	12,745	4	4.73115906	1	49.7448565	1
지역	12,434	5	0.86890912	43	-14.7412066	48
가구	12,039	6	2.10356819	6	17.5530211	3
사회	10,609	7	0.82364934	44	-15.4645294	49
서비스	8,799	8	1.09566521	35	-5.08978889	35
사업	8,600	9	0.5907566	50	-24.6882801	50
주민	7,604	10	1.33541523	25	0.9364375	25
복지사각지대	7,029	11	2.31624893	4	16.0612074	4
위기	6,030	12	1.8767973	7	9.46923288	9
센터	5,321	13	0.97503655	37	-6.75933841	40
이웃	5,212	14	1.73298818	10	6.91406594	11
조사	4,918	15	1.83293623	8	8.0026769	10
생활	4,834	16	1.15578952	31	-2.53943137	32
대상	4,818	17	0.96857419	38	-6.58210774	38
관리	4,733	18	1.12167162	34	-3.18919653	33
협의	4,578	19	1.46723428	20	2.80183909	18
연계	4,503	20	1.47248767	19	2.85683528	17
대상자	4,470	21	1.70302297	11	6.01910988	13
공무원	4,316	22	2.43642419	3	13.6802924	5
필요	4,291	23	1.18301358	29	-1.89179311	30
추진	4,267	24	0.65934149	48	-14.7329545	47
운영	3,999	25	0.79846352	45	-10.0881648	43
사각지대	3,873	26	0.87263589	42	-8.06159368	42
제공	3,865	27	0.87283112	41	-8.04852831	41
사례	3,812	28	1.48478976	17	2.79470485	19
사회보장	3,791	29	1.7447882	9	6.02856797	12
취약계층	3,774	30	0.63643885	49	-14.6081192	46
계획	3,772	31	0.77015046	46	-10.5491685	45
맞춤	3,771	32	1.15212282	32	-2.30488813	31
방문	3,720	33	1.39415659	23	1.50894728	23
도움	3,592	34	1.63997118	13	4.65473796	14
행정	3,549	35	1.20486117	28	-1.36282295	28

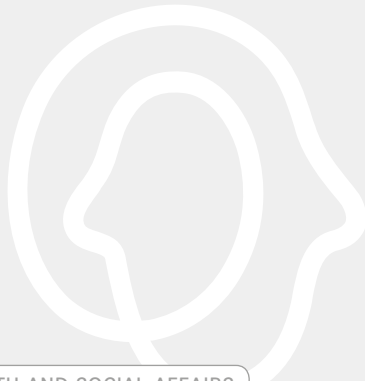
76 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf) 순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
상담	3.471	36	1.4419371	21	2.10410539	21
긴급	3.306	37	2.24873407	5	10.4314395	8
강화	3.128	38	0.91954409	40	-6.26048469	37
상황	3.110	39	1.38952715	24	1.31869051	24
기준	3.040	40	1.47268792	18	2.3475011	20
소득	3.030	41	1.58012359	14	3.60640049	15
제도	3.011	42	1.23418701	27	-0.82363826	27
기관	2.945	43	0.73450402	47	-10.1905623	44
가정	2.941	44	1.06937057	36	-3.3606286	34
민간	2.934	45	1.41995544	22	1.6628256	22
명예	2.915	46	3.85491133	2	19.7537107	2
구축	2.912	47	0.94962849	39	-5.46131705	36
신청	2.875	48	1.55243165	16	3.20367095	16
실시	2.772	49	1.23530723	26	-0.77453259	26
자원	2.755	50	1.16315659	30	-1.80464754	29

자료: 저자 작성.

[그림 2-12] 복지 사각지대 관련 주요 대책 키워드 뉴스 기사 주요 단어 상대빈도





제3장

취약계층 발굴 실태 분석

제1절 사회복지 담당 공무원 FGI 분석

제2절 복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위
분석

제3절 주요 조사 결과

제3장 취약계층 발굴 실태 분석

제1절 사회복지 담당 공무원 FGI 분석

1. 연구의 배경 및 목적, 방법

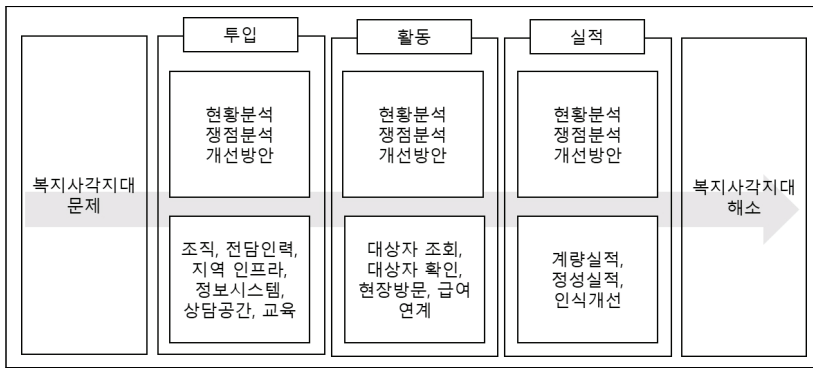
가. 연구의 배경 및 목적

수원시 세 모녀 사건 등 생활고로 인한 비극적인 사건의 발생 빈도가 높아지고 있다. 복지 사각지대에 기인한 문제를 예방하기 위하여 정부는 시군구 및 읍면동 단위에서 복지 사각지대를 발굴하고 적절한 도움을 제공하기 위해 노력하고 있다. 복지 사각지대 발굴시스템의 도입과 고도화의 노력, 읍면동 지역사회보장협의체 및 명예사회복지공무원 등 인적 안전망의 확보와 활성화 등 지역사회의 위기가구 발굴체계의 구축과 활성화를 위해 노력하고 있으며(행정안전부·보건복지부, 2022), 위기가구 발굴체계를 통해 발굴할 수 있는 대상자의 범위를 최대한 확대하려는 노력을 기울이고 있다(보건복지부, 2023).

본 절은 FGI를 수행하고, 이를 통해 확보한 자료를 분석함으로써 복지 사각지대 발굴 및 해소와 관련된 현장의 상황을 살펴보고, 이를 개선하는 정책적, 실천적 방안을 모색하는 데 주된 목적이 있다. 분석의 틀로서 논리 모형(logic model)을 적용하여 복지 사각지대 발굴 및 해소를 위한 투입, 활동, 실적의 범주를 기준으로 읍면동 현장의 업무를 살펴보았다. 구체적으로, 투입, 활동, 실적까지 각 단계에 맞는 현황과 쟁점을 분석하고 이를 바탕으로 개선방안을 도출한다. 투입 단계에서는 조직, 전담 인력,

지역 인프라, 정보시스템, 상담공간, 교육 등의 내용을 분석하고, 활동 단계에서는 대상자 조회, 대상자 확인, 현장 방문, 급여 연계 등의 내용을 분석하며, 실적 단계에서는 계량적 실적, 정성적 실적, 인식 등의 내용을 중심으로 분석한다([그림 3-1]).

[그림 3-1] 복지 사각지대 발굴 및 해소 활동의 논리 모형



나. 연구 방법

본 절에서는 주제 분석(thematic analysis) 방법을 활용하여 FGI 자료를 분석하였다. 주제 분석 방법은 귀납적인 방법과는 달리 연역적인 접근을 활용하는데, 이론이나 선행연구를 바탕으로 먼저 분석 틀을 설정하고 분석을 수행하는 특성을 보인다. 본 연구에서는 이론적인 배경을 설정하지 않았으나 논리 모형에 따라 투입과 활동, 실적의 단계별 분석 틀에 맞추어, 분석을 진행하고자 하였다. FGI 내용은 참여자의 동의를 얻어 녹음한 후, 인터뷰가 모두 끝난 후 녹음 파일을 바탕으로 녹취록을 작성하였다. 녹취자료를 반복해서 읽고 연구자의 느낌과 해석을 메모하고, 각 어절과 문장에 대한 코드를 생성하였으며, 생성한 코드는 통합하거나 변경하는 과정을 거쳐 개선하였다. 논리 모형에서 설정한 주제에 맞게 코드

의 내용을 분류하고 정리하였다. 이를 바탕으로 읍면동 현장의 복지 사각지대 업무와 관련한 현황과 쟁점을 도출하고, 이에 대한 개선방안을 모색하였다.

다. 연구 대상 및 자료 수집

연구의 대상은 의도적 표집 방법(purposive sampling method) 중 기준표집 방법을 활용하여 선정하였다. 이때 기준은 읍면동 현장에서 복지 사각지대 관련 업무를 수행하고 있거나 경험이 있는 현장 공무원으로, 연구진 및 유관 전문가의 추천을 받거나, 우수지역으로 선정된 기록이 있는 지역을 중심으로 접촉하여 연구 참여 섭외를 진행하였다. 담당 인력과 유선상으로 연락하여 연구의 목적과 인터뷰 내용을 설명하고, 대상자의 동의를 얻은 후 섭외를 완료하였다. 그 결과 총 16명의 FGI 참여자를 확보하였다(〈표 3-1〉). 인터뷰는 Zoom을 활용하여 비대면으로 진행하였으며, 사전에 인터뷰 질문지를 공유하여 참여자가 가능한 한 인터뷰 질문을 숙지하고 답변을 미리 준비할 수 있도록 하였다. 인터뷰는 반구조화된 질문지를 바탕으로 진행되었으며, 2022년 12월, 총 4회에 걸쳐 진행하였다.

〈표 3-1〉 FGI 참여자

구분	성별	직급/직위	근무지	구분	성별	직급/직위	근무지
공무-1-읍	남	6급	읍	공무-9-동	남	6급	동
공무-2-동	여	6급	동	공무-10-동	남	7급	동
공무-3-동	남	6급	동	공무-11-동	여	7급	동
공무-4-읍	남	6급	읍	공무-12-동	남	7급	동
공무-5-동	여	7급	동	공무-13-동	여	8급	동
공무-6-동	남	8급	동	공무-14-동	여	7급	동
공무-7-면	여	8급	면	공무-15-동	여	6급	동
공무-8-동	남	9급	동	공무-16-구	여	7급	구

2. FGI 분석 결과

가. 투입: 현황과 쟁점 분석 결과

1) 높은 중요성에도 업무의 우선순위가 되지 못하는 딜레마

복지 사각지대 발굴은 지역사회의 복지 사각지대 문제를 예방하기 위한 시발점이다. 인터뷰 참여자는 대부분 복지 사각지대 발굴 업무의 중요성에 공감하고 있었다. 하지만 업무처리에서 우선순위에 두기는 어렵다는 반응을 보였다. 현장의 담당자들은 대개 법적으로 규정된 업무를 병행하는데, 복지 사각지대 업무보다는 이를 먼저 처리해야 하는 환경에 놓여 있었다. 복지 사각지대 업무에 관련된 법적인 규정이 명확하지 않으며, 업무의 가시성이 다른 업무에 비해서 떨어지기 때문이다. 또한, 복지 사각지대를 발굴하기 위해서는 적극적인 현장 방문이 필수적인데, 복지행정 등 법적 업무를 병행해야 하는 상황에서 사각지대를 발굴하기 위하여 사무실을 비우는 것은 쉽지 않았다.

김수영(2018)은 현재의 복지 사각지대 발굴이 일선 관료를 제도의 틀 밖으로 몰아세우며 사각지대에 대한 책임을 개별 공무원에게 떠넘기고 있다고 비판하였다. 제도의 틀 밖으로 밀려 나온 일선 관료는 복지 사각지대 발굴활동에서 높은 재량권(discretion)을 부여받고 있었는데, Lipskey(2010)가 지적한 바와 같이 일선 관료의 재량권이 업무의 책임성(accountability)과 충돌하는 것이 관찰되었다. 일선 관료는 책임성이 높은 업무를 병행할 때, 본인의 재량권을 활용하여 복지 사각지대 발굴 업무를 후순위로 미루는 모습을 보였는데, 이는 상대적으로 복지 사각지대 발굴업무의 실적이나 성과 관리의 엄격성이 떨어지기 때문으로 보인다.

사각지대 발굴 업무 자체가 전체 동, 저희가 저희 같은 광역동 내에서 어쨌든 좀 주축이 되는 업무나라고 봤을 때, 그렇지 않은 것 같아요. 왜냐하면은 이제 사각지대 발굴이라든지 사례 업무 자체는, 이게 뭔가 법적인 업무 절차상으로, 뭔가 그런 부분은 아니기 때문에 ... 사례 관리나 복지 사각지대는 업무가 중요하기는 하지만 뭔가 이게 데드라인에, 뭔가 그런 법적인 성격이 딱 정확히 명확하지는 않잖아요. (1차/ 오xx선)

팀이 한 개인 동의 입장에서는 핵심 업무는 아니라고 생각을 합니다. ... 동으로 내방하는 민원인들이 신청하는, 어찌 복지 행정 업무에 집중할 수밖에 없고, 그리고 사각지대 발굴을 조금씩 분담해서 저희가 업무를 갖고 있지만, 주 담당자가 있고 갖고 있지만, 사실상 그 방문해서 행정을 처리하는 업무와 밖으로 나가는 업무가 두 개를 같이 가지고 있으면, 발이 묶여서 밖으로 나갈 수는 없게 되거든요. 그래서 더 중요한 업무인 내 법적 업무를 먼저 수행하게 되지, 사각지대 업무는 자연적으로 뒤로 밀리고..., (1차/ 김ㄱ)

2) 읍면동 인력의 부족으로 인한 어려움

업무의 중요성에도 불구하고, 후순위로 밀리게 되는 문제는 읍면동 일선의 인력 부족에 기인하는 것으로 보인다. 읍면동 현장은 복지 사각지대 해소를 위한 전담 인력이 절대적으로 부족한 상황이다. 읍면동의 사회복지 공무원이 복지 사각지대 발굴 및 해소만을 전담하는 경우는 많지 않았으며, 대부분 다양한 업무를 책임지고 있었다. 일선 현장의 인력 부족은 효과적인 일선 관료의 활동을 제약하는데, 이는 업무의 과부하, 대기시간의 증가, 질 낮은 서비스, 근로의욕 저하 등 다양한 부작용의 원인이 된다 (Lipskey, 2010). 앞에서 언급된 것처럼 여러 업무를 병행하는 경우, 복지 사각지대 업무는 자연스럽게 후순위로 밀리게 되었다. 예를 들어, 주민센터에 찾아온 민원인이 담당 직원 앞에 있는 경우, 당연히 이를 먼저 처리하게 되며, 복지 관련 업무 이외에도 업무지원을 해야 하는 경우도 많다. 복지 사각지대 업무를 전담하는 직원이 있는 경우에도, 주어진 발굴 업무를 지침대로(예, 2인 1조의 구성) 수행하기는 어려운 상황에 놓인

경우가 많았다.

복지 사각지대 발굴 담당자가 저희 같은 경우는 한 명이에요. 담당자가, 근데 그 업무만 하는 게 아니라 ... 담당자가 한 명인데도 불구하고, 한 명이 그래도 동행해야 하는데, 동행할 다른 직원도 복지 행정 민원을 보고 있기 때문에 동행할 직원도 부족해서, 그리고 아니면 지침상으로는 명예사회복지공무원 협의체 이런 분들을 같이 활용하도록 되어 있기는 하지만 그게 더 어렵더라고요... (1차/ 조○선)

당장 사각지대 발굴만을 계속 해가지고, 이것만 전담해서 나갈 수 있는 인력도 없고, 너무 그 외에 다른 업무들이 수시로 계속 내려오고, 또 어쨌든 공무원으로서 조직에 포함되어 있는 거 때문에 다른 보수적인 행정업무도 안 할 수 없는 거거든요. (2차/ 김○진)

아무래도 다른 자원팀 통조팀이나 이런 데서, 만약에 직원이 결혼이 생기거나 하는 부분이 있으면 저희 팀에서 제일 먼저 차출이 되거든요. (1차/ 오○선)

3) 조직 유형에 따른 발굴 업무의 수행

찾아가는 보건복지팀의 유형은 기본형, 권역형 중심 읍면동, 농어촌특성화형, 확장형으로 구분된다(행정안전부·보건복지부, 2022). 지자체는 지역의 특성에 따라 유형을 선택하여 설치할 수 있다. Lawrence, Lorsch(1967)는 조직의 설계는 해당 조직이 놓인 환경과 상황을 고려하여 구성되어야 한다고 주장한 바 있다. 찾아가는 보건복지팀의 설치도 각 지자체 및 읍면동의 상황을 고려하여 유형을 선택할 수 있었다. 어느 한 유형이 최적이라고 할 수 없는 상황에서도, 중앙정부는 복지행정팀과 찾아가는 보건복지팀이 분리되는 유형을 권장하는 것으로 보인다(행정안전부·보건복지부, 2022).

분리된 조직은 주어진 업무에 집중할 수 있는 환경과 자율성을 부여하는 장점이 있지만, 동시에 조직의 특성과 역할의 차이로 인한 갈등이 발

생활 여지를 지니고 있었다. 예를 들어, 복지행정팀과 찾아가는 보건복지팀이 분리되어 있을 때, 찾아가는 업무를 수행하는 사회복지 일선 관료는 복지 사각지대 발굴과 관련된 업무에 집중할 수 있는 장점은 있으나, 이것이 복지행정팀에게는 업무의 증가로 연결되어 환영받지 못하는 결과를 낳기도 한다. 복지 사각지대 발굴 후 공적 지원을 위해서는 급여 신청 및 판정 등의 업무를 위하여 양 팀 간의 긴밀한 업무 소통이 필요하지만, 분리된 조직 유형에서는 이것이 원활하게 이루어지지 않는 경우가 있었다.

행정 복지 행정이란 맞북팀이란 나눠져 있는 동도 있는데, 그런 동은 맞춤형 복지팀에서 발굴을 해오는 게 복지 행정팀에서 그렇게 반가운 일이 아니라고 하더라고요. 일거리가 늘어나기만 하니까. 그래서 발굴을 하는 것도 필요한데 하지만 기존 업무를 하는 데도 너무 영향을 많이 미치기 때문에 사실 실질적으로는 사각지대 발굴 자체가 동에서는 그다지 긍정적으로 진행을 하고 있는 업무는 아닌 것 같습니다. (1차/ 조○선)

우선은 팀장님 관련해서는, 팀 분리가 좀 필요한 부분이 인구가 1만 5천 명 정도 되고 경로당도 한 40개 정도 되다 보니까, 이거에 관련된 행사가 굉장히 많아요. 민원도 많고 그러다 보니까, 이제 팀장님께서 그 업무를 처리하시느라 너무 바쁘셔가지고, 저희가 이제 복지 사각지대 발굴하거나 이럴 때는 업무 도움이 전혀 받지를 못해서. 또 같이 하시다 보니까, 또 업무 집중도가 좀 떨어지시는 것 같아가지고... (4차/ 남○수)

통합형 찾아가는 보건복지팀 유형에서도 복지 사각지대 해소 업무에 문제가 발생하지 않는 것은 아니다. 복지행정팀과 찾아가는 보건복지팀이 통합된 유형은 업무협력, 조직관리, 의사소통의 측면에서 장점을 지니고 있지만, 동시에 업무의 우선순위에 따라 복지 사각지대 업무에 차질이 발생하는 사례가 보고되었다. 분리된 조직환경에서는 복지 사각지대 발굴 등 찾아가는 업무에 집중할 수 있는 환경이 마련되어 있으나, 조직이 통합된 때에는 다양한 업무를 겸하는 경우가 많은데, 이때 복지 사각지대 발굴 업무에 집중하기 어려우며, 앞에서 언급된 바와 같이 찾아가는 업무

가 복지행정 업무의 우선순위에서 밀리는 경우가 있었다.

이미 동 현장에서는 복지 행정 중심으로 고착화가 되어 있기 때문에 사각지대를 자생적으로 한 팀에서 늘리기는 어렵고, 예를 들어 물리적으로 두 팀을 나눠서 이 팀은 사각지대만 가야 된다고 하면 효과성을 가질 수 있지만, 팀이 한 곳에서는 굉장히 어려움이 있습니다. (1차/ 김ㄱ)

저희가 사실 한 팀에 거의 10명 정도의 사람이 있기 때문에 이거를 분리를 해야 된다는 필요성은 가지고 있지만, 이게 만약에 저희가 사각지대에서 한 명을 한 가구를 발굴하게 되면은, 유기적으로 이 사람을 어떻게 할 것인지, 이제 정식적인 회의는 아니지만, 담당자별로 얘기를 하다 보면은, 이게 이 사람을 긴급 지원을 먼저 신청해 드리고, 그리고 그다음에 기초생활 수급자를 신청을 해 드리고, 이런 식으로 유기적으로 가기 때문에, 이게 만약에 팀이 분리가 된다면 이런 부분에서 서로 유기적으로 잘 처리가 될 것 같지는 않아요. (4차/ 이ㄷ현)

4) 조직구성원의 경력과 전문성의 부족

복지 사각지대 업무를 수행하기 위해서는 상담 역량, 법정 급여 등에 관한 지식, 자원발굴 능력 등 종합적인 전문성을 갖추어야 한다. 하지만 읍면동에서 복지 사각지대 업무에 직접적으로 종사하는 담당 공무원은 대부분 신규 직원이거나 경력이 오래되지 않은 직원인 경우가 많아서, 상대적으로 직무수행을 위한 전문성이 부족하다는 인식이 높았다. 이러한 현상은 찾아가는 복지 패러다임이 강화되면서 사회복지공무원의 채용이 증가하면서 나타나는 자연스러운 현상으로 보인다. 사회복지공무원의 경력이 오래되었다고 하더라도, 직접적으로 복지 사각지대 업무에 대한 경력은 없는 예도 있었다. 전문성 문제를 개선하기 위해서는 복지 사각지대 업무수행능력을 증진하기 위한 체계적인 교육이 필요할 것으로 보인다. 그렇지만 업무와 직접적으로 연계되는 교육은 부족한 상황으로 나타났다.

총 8명 중에서 지금 9급 신규로 들어온 직원이 4명인데, 그 직원들이 사업체의 발굴이라든가 사례 관리 업무를 맡고 있거든요. 그중에서도 행정직도 많이 있고요. 그래서 사실 이제 사회복지의 전반적인 법적 그런 급여라든가, 여러 가지 배경에 대한 그런 교육 또는 경험이 없기 때문에 이 업무를 하는 게 사실은 좀 어려움이 있고... (1차/이자성)

8급 주무관님이 맡고 계신데, 경력이 한 3년 정도 되셨어요. ... 보통 처음 들어오게 되면은 노인 아동 장애인 분야의 업무를 하기 때문에 거의 3년간은 그 부분의 업무밖에 하지 않은 담당자인 경우가 많아요. 그래서 한 3년째 되는 직원이라도 복지로 같은 데 발굴이나 이런 사례 관리 업무를 제대로 수행하기에는 좀 무리가 있어 보이는 합니다. (1차/ 조○선)

저는 제가 사각지대 발굴, 지금은 담당자가 아닌데, 옆에 이제 담당자를 봤을 때 교육을 받는 거를 저는 못 본 것 같아요. ... 이제 좀 사각지대 시스템에서 발굴된 대상자를 상담할 때 있어서 연락하기가 조금 조심스럽고 꺼려진다는 의견들을 저는 많이 들었거든요. ... 사각지대를 발굴하는 발굴 방법이라든지 상장 기법 같은 교육이 좀 더 이루어졌으면 좋겠다는 생각입니다. (1차/ 조○선)

5) 리더의 역할

앞에서 언급된 제반적 요인의 문제를 극복하고 조직의 목표를 달성하기 위해서는 리더의 역할이 중요하다. 조직구성원이 효과적인 업무 수행을 하도록 하기 위해서는 리더의 영감과 동기부여가 필요하다(Burns, 2012). 이러한 리더십은 관련 직렬의 팀장에게서 나타나는 것으로 보인다. 선행연구에 따르면, 팀장의 직렬이 사회복지직일 때 복지 사각지대 발굴 건수가 많아지고, 또한 공적 지원 및 민간 자원 연계 건수가 많아지는 것으로 나타났다(이영글·박성준·함영진, 2021). 이러한 결과는 인터뷰에서도 확인되었는데, 상대적으로 행정직렬인 팀장보다 사회복지직렬인 팀장이 부임하였을 때, 복지 사각지대 업무의 활성화 정도가 높아진

것으로 나타났다. 행정직렬인 팀장이 부임하였을 때는 업무에 대한 이해도가 낮아, 가시적으로 드러나지 않는 복지 사각지대 업무는 후순위로 밀리는 경향이 있었으나, 사회복지직렬 팀장이 있을 때에는 가시성이 떨어지는 한계에도 불구하고, 팀장의 지도하에 복지 사각지대 발굴에 초점을 맞추어 가는 것을 알 수 있었다.

팀장님 급에서 좀 차이를 많이 느꼈던 것 같습니다. ... 행정직 팀장님을 만나면은 아무래도 업무에 대한 이해도를 쌓아가기까지 시간이 많이 걸리시기 때문에 그동안, 직원들은 상대적으로 좀 자유도가 있습니다. 업무에 있어서 내 업무를 우선적으로 처리하는데, 이제 사회적 팀장님이 오시는 경우에는 ... 협의체나 복지 사각지대 발굴 이런 부분에 더 집중하기 때문에 ... 이제 활성화시키는 부분이 있습니다. (1차/ 김ㄱ)

네, 저희는 일단 조직 쪽의 차원에서 말씀드리면은, 저희 지금 팀장님이 한 분이신데, 이제 행정직 팀장님이시고 복지 업무를 한 번도 안 맡아보셔가지고, 이 부분에 있어서 용어라든지 시스템이라든지 이런 부분에 많이 조금 어려워하세요. 그래서 저희가 많이 도와드리는 편이고... (4차/ 이ㄷ현)

6) 정보시스템과 복지 사각지대 발굴

복지 사각지대 업무의 시발점은 정보시스템을 통해 발굴되어 공유되는 위기가구 대상자 명단이다. 복지 사각지대 발굴을 위하여, 복지 사각지대 발굴시스템을 통해 발굴된 위기가구 대상자 명단이 1년에 6회 정기적으로 읍면동과 공유되고 있으며, 이외에도 비정기적으로 일제 조사가 이루어지기도 한다. 지난 수원 세 모녀 사건 등 복지 사각지대에 놓여 어려움을 경험하는 사례가 계속해서 보고되면서, 정보시스템은 위기가구 대상자 발굴의 빈도를 높이고, 연계 정보의 종류를 늘리면서 범위를 확대하는 추세에 있다(보건복지부 지역복지과, 2023).

읍면동의 입장에서 앞에서 언급된 인력, 조직, 교육 등의 문제로 정보 시스템을 통해 진단되는 위기가구 대상자 명단을 적절하게 처리하는 데 어려움을 겪고 있었다. 무엇보다 정보시스템을 통해 내려오는 복지 사각지대 발굴 대상자의 양을 읍면동이 지닌 자원으로 효과적으로 처리하기 어려운 상황이었다. 선행연구는 이를 테크노스트레스로 지칭하기도 하였다. 과도한 정보는 기술 과부하를 일으키며, 이는 역할 스트레스로 이어지고 궁극적으로 생산성의 저하로 귀결된다는 것이다(함영진 외, 2021). 이러한 내용은 인터뷰에서도 확인이 되는데, 복지 사각지대 발굴 대상자 명단은 단순히 처리하는 것만으로도 부담이 있고 어려운 대상이었으며, 업무수행자에게 스트레스(stressor)가 되고 있었다. 무엇보다 업무수행을 통하여 위기가구 대상자에게 도움을 제공했다기보다는, 단순히 처리해야 할 기계적인 행정업무로 인식하고 있었다. 향후 정보시스템을 통한 복지 사각지대 발굴업무의 양과 빈도는 증가할 것으로 예측되는데, 현재 업무종사자의 상황을 고려하여 발굴정책 및 지침을 개선해야 할 것으로 보인다.

한 명당 처리해야 될 건수가요, 그러니까 사실 정부에서 주는 이 명단을 처리하는 것만 해도 상당히 좀 부담이 있고 어려운 상황인데, 그러니까 저희가 인력 자체가 절대적으로 부족한 거는 어느 동이나 마찬가지라고 생각을 하고... (1차/ 이자성)

그러니까 이 업무 자체가, 그러니까 취지는 너무 좋은데, 정말 사각지대 발굴해서 도움 필요한 분한테 줬기보다, 그러니까 행정을 위한 업무를 했다는 느낌. 그런 느낌이 되게 강해요. 이 업무 자체가... (2차/ 배주)

그래도 오늘 긴급으로 공문이 내려왔는데, 복지 사각지대 발굴시스템 2022년 6차 추진 결과 등록 내려왔거든요. 그래서 사실 제가 이걸 열어보다가 지금 내려왔는데, 굉장히 스트레스가 많이 되기는 합니다. 어, 이것을 복지 사각지대 발굴 담당은 저희지만, 이제 워낙 인원이 많해보니까... (1차/ 김기)

7) 인적 안전망과 복지 사각지대 발굴

복지 사각지대 발굴을 위한 또 다른 축은 지역사회에 존재하는 인적 안전망이다. 읍면동의 인적 안전망은 크게 복지통이장, 읍면동 지역사회보장협의체, 명예사회복지공무원 등으로 구분된다. 이들은 복지 사각지대를 발굴하기 위한 정보를 읍면동에 공유하며, 복지행정 및 찾아가는 업무를 조력하는 역할을 한다. 인적 안전망은, 비록 발굴 총량은 정보시스템의 발굴보다 적은 양이기는 하지만, 지역사회의 복지 사각지대 발굴의 주요한 두 번째 축으로서 활동이 이루어지고 있다(이영글 외, 2020).

인터뷰 참여자 대부분 인적 안전망의 활용과 민관협력의 필요성에 크게 공감하고 있었다. 하지만 현실적으로 인적 안전망의 활동이 기대에 부합하지 못하는 것으로 나타났다. 읍면동의 사회복지 인력이 부족한 상황에서 인적 안전망의 존재는 큰 힘이 될 수 있지만, 복지 사각지대 업무에서 발굴 및 제보의 업무 이외에는 역할을 부여하기 어려운 한계를 보였다. 일선 관료와는 다르게 인적 안전망에는 권한과 책임성을 부여하기가 어렵기 때문이다. 때로는 인적 안전망의 활용 및 활성화가 일선 공무원에게 또 다른 업무로 다가오기도 하였다. 특히, 복지통·이장이나 지역사회보장협의체에 비하여 명예사회복지공무원 활동의 활성화가 요원한 상황인 것으로 나타났다.

담당자가 한 명인데도 불구하고, 한 명이 그래도 동행해야 하는데, 동행할 다른 직원도 복지 행정 민원을 보고 있으므로 동행할 직원도 부족해서, 그리고 아니면 지침상으로는 명예사회복지공무원 협의체 이런 분들을 같이 활용하도록 되어 있기는 하지만 그게 더 어렵더라고요. 민간에 계신 분들이 워낙 바쁘시고 하다 보니까 같이 약속을 맞춰 나가려면 그만큼 속도감이 떨어져서, 그렇게까지는 하기 어려워서, 직원 내부적으로 처리를 하려는 편인데... (1차/ 조○선)

보건복지부에서 얘기하는 민간 협력이 필요하다는 거에는 너무 많이 공감을 하고요, 협력 수준은 보건복지부에서 기대하는 만큼은 아닌 것 같아요. 아까 말씀하셨던 협업 자체가 어렵다라는 말이 너무 공감되고, 사실 저희 지역사회보장협의체는 이제 정기 회의 라든지 이런 수단 같은 게 있다 보니까는 어떻게든 만나서 의뢰를 하기도 하고 활동도 같이 하는데, 저는 그 명예사회복지 공무원, 이거는 정말 실효성이 없는 제도라고, 저는 생각을 하거든요. ... 명예사회복지공무원은 이제 양적인 관리보다는 질적 관리가 필요하다고 생각을 합니다. (2차/ 배○주)

당연히 더 민관이 협력해서 더 발굴을 해서, 이제 그런 일이 없게 하는, 그 취지는 동의의를 하는데, 사실 이렇게 계속 일이 생길 때마다 다양한 채널로 이렇게 사람만 모집하는 거는 실효성이 없다고 생각을 해요. 사실 저희 명예사회복지공무원들이나 지역사회보장협의체 분들도 다 저희 동의 통장님들이 많이 겸해서 하고 계신 분들이 많아요. (2차/ 김○진)

나. 활동 단계의 현황과 쟁점 분석

1) 정보시스템과 복지 사각지대 발굴

복지 사각지대 발굴시스템을 통하여 발굴 대상자 명단이 읍면동으로 통보되고 있다. 연계 정보를 활용하여 선정된 대상자들이 격월로 읍면동에 통보되고 있으며, 향후 연계 정보가 확대되고, 격월에서 매월 통보로 시스템 운영의 범위와 빈도가 높아질 예정이다. 시스템의 고도화로 인하여 읍면동에 전달되는 발굴 대상자의 양은 많아졌으나, 발굴 대상자의 정확성 또는 타당성에 대한 개선은 부족한 듯 보인다. 마지막 단계에서 이 정보를 처리하는 것은 현장의 사회복지 공무원이며, 이들은 처리 과정에서 다양한 공통적 어려움을 필연적으로 경험하고 있었다.

지역에 따라 전달되는 위기가구 대상자의 양에 차이가 있지만, 읍면동 현장에서는 통보된 대상자를 일일이 확인해야 하는 것이 부담이다. 또한,

정보의 상당수는 허수이기 때문에 정보시스템을 기반으로 한 읍면동 담당자의 활동량 대비 얻을 수 있는 유의한 성과는 부족한 상황이다. 이러한 비효율성이 담당 공무원의 스트레스를 증가시키는 요인으로 작용하기도 한다. 하지만 통보된 대상자 명단은 담당자의 책임하에 있어, 소홀히 하기 어렵다. 연락이 닿지 않는 대상자라고 하더라도, 이를 종결 처리하기는 매우 어렵다. 정보시스템과 복지 사각지대 발굴 활동은 대량의 정보를 읍면동 일선으로 전달하며, 이에 대한 책임소재 또한 함께 전달하고 있는 구조를 지니고 있었다.

특히나 연락이 안 되거나 하는 가구는 한 건이지만 해도 몇 날 며칠을 소요를 하고 여러 번 방문을 해야 되는 건이 있기 때문에, 그게 쉽지 않은 편이고요, 저희도 보면서 발굴 변수랑 현실을 실제 상담했을 때랑 다른 케이스가 상당히 많은 편이기 때문에, 일단 이 업무를 하는 것 자체에 대해서 사실은 대체적으로 불만이 좀 많은 편이고 행정력 낭비라는 인식이 좀 큰 편인 것 같아요. ... 대체로 하수가 반 이상은 훨씬 차질을 하기 때문에, 이게 더 스트레스가 생기는 것 같고요... (1차/ 조○선)

방대한 자료를 던져놓고 너네가, 너네가 어떻게든 이렇게 전화를 해서 하는 것까지는 돼요. 빈집도 확인을 하고 저희도 실제 방문을 해갖고, 두 번 세 번 가기도 하지만 사실 주소 정보도 정확하지 않고 다세대 주택 같은 다가구 주택 같은 경우에는 호수도 안 써 있기 때문에, 정말 다 두드려봐야지, 그것도 낮에 가면 또 안 계셔서 밤에 가야 될 정도로 두드려보고 해야지, 또 알 수 있는데, 수급자나 차상위원들은 오히려 쉽게 찾을 수 있지만, 이런 일반분들에 대한 정보가 워낙 없고 저희가 조회하는 것도 개인 정보 문제상 마음대로 막 조회를 할 수도 없는 한계들이 많기 때문에 ... 현실에서의 한계점이 되게 많은 것 같아요. (1차/ 오○선)

이 명단이 상당히 많이 내려오는 데 비해서 그중에서 이제 실제로 도움이 필요한 분, 위기 상황에 있는 분을 찾기가 상당히 어렵기 때문에, 거기에 대한, 이제 업무 부담이나 스트레스가 상당히 큰 상황이고요 ... 사각지대 대상자한테 전화할 때 또 담당자들은 상당히 조심스럽게 접근을 할 수밖에 없는데, 막상 전화했을 때 받으신 분의 그런 반응은

왜 전화했느냐라는 것이 상당히 많아서, 사실 이제 거기서, 저희가 이제 그런 대상자를 찾아내는 것조차도 조금 어렵고…. (1차/ 이자성)

2) 인적 안전망과 복지 사각지대 발굴

읍면동에서 활동하는 인적 안전망은 크게 복지통·이장, 읍면동 지역사회보장협의체 위원, 명예사회복지공무원 등으로 구분할 수 있다. 복지통·이장이나 읍면동 지역사회보장협의체 위원은 상대적으로 오랫동안 지역복지를 위하여 활동하셨던 지역주민으로 구성되며, 명예사회복지공무원은 복지통·이장과 지역사회보장협의체 위원을 포함하여 신고 의무자, 생활업종 종사자, 일반 지역주민 등으로 구성된다(행정안전부·보건복지부, 2022).

인적 안전망의 활동을 유형별로 구분하여 살펴보면, 복지통·이장이나 지역사회보장협의체 위원의 활동은 유의한 성과를 거두는 것으로 나타나지만, 인터뷰 참여자 대부분이 명예사회복지공무원은 유명무실하다는 인식을 지니고 있었다. 이영글 외(2021)에 따르면, 역할이 명확한 지역사회보장협의체 위원이나 복지통(이)장, 신고 의무자 등의 규모는 복지 사각지대 발굴을 위한 유의한 긍정적 영향을 미쳤지만, 생활업종 종사자나 기타 주민의 경우에는 그렇지 않았던 것과 일치했다.

수원 세 모녀 사건 같은 복지 사각지대로 인한 사건이 발생할 때마다 명예사회복지공무원의 규모를 키우고 있으나, 명예사회복지공무원으로 위촉된다고 하더라도, 유의미한 활동이 이루어지기 어렵기 때문에 유의한 실적이나 성과를 내지 못하는 상황으로 보인다. 따라서 이를 개선할 방안이 필요하다.

사실 저희 지역사회보장협의체는, 이제 정기 회의라든지 이런 수단 같은 게 있다 보니까는 어떻게든 만나서 의뢰를 하기도 하고 활동도 같이 하는데, 저는 그 명예사회복지공무원 이거는 정말 실효성이 없는 제도라고 저는 생각을 하거든요. 이번에 수원 세 모

녀 사건 이후에 인원 늘리라고 공문 한 번 났었었는데, 그때도 정말 이제 저희가 서명을 받기는 했으나 실제 의뢰가 들어오거나 활동하는 거는 거의 없어서 명예사회복지공무원 은 이제 양적인 관리보다는 질적 관리가 필요하다고 생각을 합니다. (2차/ 배모주)

그래서 저희는 협의체랑은 잘 되어 있다고 생각을 하는데, 글썄요, 저도 저번에 말씀 하셨던 것처럼 희발단은 별로 의미가 없다고 생각을 하거든요. 희발단 같은 경우에는 이 장님들에 속하게끔 되어 있으니까, 본인이 희발단이라고 생각을 못하시는 분들이 더 많 아요. (2차/ 박지혜)

단순히 명예사회복지공무원으로 위촉하는 것뿐만 아니라, 복지 사각지 대 발굴 활동을 하도록 기획이 필요한 것으로 보인다. 예를 들어, 명예사 회복지공무원으로 위촉된 유관기관 종사자 중 집배원의 경우에는 업무 중 복지 사각지대 발굴을 위한 유의한 활동을 수행할 수 있는데, 우편물 이 쌓이는 등 특정한 신호를 감지하는 경우에는 복지 사각지대 발굴을 위 하여 실질적인 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

만약에 집배원 같은 경우는 우편물이 쌓여 있거나 하면은 연락을 주시거나 좀 도움이 될 것 같긴 하거든요. 근데 이게 저희 업무라서 하는데, 이제 그쪽 유관기관에서 협조를 해줄지가 협조만 된다면 저는 좋다고 봅니다. (2차/ 배모주)

3) 홍보활동과 복지 사각지대 발굴

복지 사각지대 발굴을 위하여 인적 안전망뿐 아니라 일반 주민 대상으 로 현수막이나 전광판 등 다양한 매체를 활용하여 홍보활동을 수행하고 있었으며, 더욱 효과적인 홍보방안을 기획하기 위하여 노력하고 있었다. 이러한 홍보활동은 복지통·이장 및 지역사회보장협의체 위원 등에게는 일정 수준의 효과를 보이는 것으로 나타났으나, 평소 복지 사각지대와 주 변 이웃에게 직접적인 관심을 가지기 어려운 일반 주민에게는 큰 영향을

미치지 못하는 것으로 나타났다. 하지만 홍보활동이 불특정 다수의 일반 주민이 아닌, 기획된 특정 공간 및 대상을 중심으로 이루어졌을 때는 복지 사각지대 발굴을 위한 홍보 효과가 있는 것으로 나타났다.

저희도 캠페인이나 아니면은 아파트 단지 이런 곳에 안내문 부착을 하는데, 실제로 일을 통해서 연락이 온 경우는 거의 없는 것 같습니다. 근데 주로 이제 통장님, 통장 회의를 통해서 저희가 홍보를 하면, 아까 앞에 말씀하신 것처럼 통장님을 통해서는 이제 간간이 들어오는데, 이제 들어오는 경우 같은 경우에는, 지역에 있는 주민들이 전화로 어려운 사람이 있으니 좀 찾아가 달라, 이런 경우가 좀 종종 있습니다. 실제로 가면 어려움이 있으시고, 그래서 홍보의 개선방안이라면 지역 주민이 좀 더 알 수 있는 방향으로 가야 되는데, 저희는 저희 동 같은 경우에는, 그냥 내년도 달력을 좀 만들어보기는 했거든요. (1차/ 김ㄱ)

저희도 최근에 한 거로는, 캠페인 거리 캠페인을 추진하거나 아니면 저희 동 같은 경우는, 여기 분당구는 역세권에 있는 동이기 때문에 고시원이 많이 있어요. 그래서 고시원을 직접 방문해서 홍보 물품이나 안내문 같은 거를 배부를 해 드렸던 적이 있는데, 이제 나름 효과가 있었던 것 같아요. 고시원에 아무래도 취약계층이신 분들으신 경우가 적지는 않은 편이어서, 고시원 사장님께 말씀드리니 고시원 사장님께서 고시원이 관리하는 거주민 중에 좀 어려울 것 같은 분들에게 주민센터에 이런 게 있다더라 하고 안내를 해 주심으로 인해서 저희 동으로 연계된 발굴도 있었고... (1차/ 조ㅇ선)

4) 대상자 확인과 급여 연계

어려운 상황에 놓인 대상자들을 찾았다고 하더라도, 도움을 줄 수 있는 자원은 충분하지 않다. 대상자가 법정 급여를 받을 수 있는 소득·재산 요건을 충족하지 못하는 경우, 읍면동 수준에서 지원해줄 수 있는 자원은 마땅하지 않다. 이러한 상황은 현장 공무원에게 또 다른 스트레스 요인으로 작용하며, 때로는 악성 민원의 발생으로 연결되기도 하였다.

저희는 이제 더 이상, 사실 이 사람한테 소득이 늘어났기 때문에 크게 해줄 수 있는 건 없거든요. 하지만 전화를 해서 뭔가를 해줄 수 있는 것처럼 상담을 해야 되기 때문에, 나중에는 그분은 그럼 뭘 해줄 수 있냐, 이런 태도로 나오고, 저희는 혹시나 나중에 소득이 감소하시면 다들 재신청하십시오라고밖에 얘기할 수밖에 없는, 이런 식의 발굴 변수들이 상당히 많아요. (1차/ 조○선)

사실은 이제 전화했을 때 기분 나빠하시는 분도 있고, 저희가 힘들게 찾아서 전화했는데 사실 아무것도 해드릴 수 없는 분들도 있거든요. 기준에 적합하지 않고, 진짜 그냥 이웃 돕기 쌀 하나 드리거나 이제 그 정도로 끝나기 때문에 저희가 한 노력에 비해서 그 분들도 체감이 안 되는 경우가 많은데, 이게 뭔가, 이렇게 스크리닝을 하는 것 자체의 취지는 좋기는 하지만... (1차/ 오○선)

5) 현장 방문의 어려움

복지 사각지대 발굴 및 초기상담 절차는 지역마다 차이가 있기는 하지만, 대부분 복지 사각지대 발굴 및 초기상담 활동은 우편발송 및 전화상담, 내방 순으로 수행되며, 연락이 되지 않는 경우 또는 추가적인 상담 및 확인이 필요한 경우 현장 방문이 이루어진다. 발굴 대상자 대부분은 연락이 쉽게 닿지만, 소수는 연락이 되지 않고, 방문해도 만날 수 없는 경우가 있다. 이 경우, 발굴 담당자는 어느 정도의 노력을 기울이고 사례를 종결해야 하는지 판단하기가 어렵다. 혹시나 있을지 모르는 사망사고의 사례가 있으므로, 쉽게 비대상으로 처리하기 어려우며, 잠긴 문을 강제로 열어보기도 어렵다.

네, 저희도 절차가 일단은 1차적으로는 안내문을 발송을 하고, 다음에 연락이 오시면은 상담을 하고, 연락 안 오시는 분들은 저희가 연락처로 전화를 하고, 연락이 안 되면 방문을 하고, 방문을 해서 앞예다가 붙여놓고, 또 그래도 연락이 안 오시면 또 방문해서 또 붙여놓고, 이렇게 몇 차례 하고, 그래도 안 오면 아까 말씀드린 대로 관리사무소 한 번 가 실제로 안 사는 집이신지까지는 확인을 해보고 있는데, 실제로 안 사는 집이 아님에도,

사람이 사는 것임에도 불구하고, 연락이 안 되는 집은 보통은 일단은 거주하지, 그 대상자는 거주하지 않는 거일 수도 있기 때문에 거기에서 더 이상 저희한테 선물을 바껴서 연락을 거부하시는 거를 더 어떻게 더 파고들지는 않는 편이고요..., (1차/ 조○선)

현장 방문은 2인 1조로 구성하여 이루어지게 되어 있으나, 읍면동의 인력 부족으로 인하여 적절한 인원을 구성하기 어려운 경우가 많다. 또한 사회복지 공무원은 상대적으로 여성 인력이 많아, 현장 방문 시에 남성이 포함되지 않는 때도 있다. 현장 방문 시 스마트워치 등을 착용하게 하여 직원의 현재 위치와 동선을 파악하는 사례도 있으나, 직접적으로 안전사고를 예방할 방안을 마련하기 어렵다. 한여름의 경우 방문 대상자의 신체 노출을 피할 수 없는 사례도 있으며, 알코올 및 정신질환 등의 문제를 겪고 있는 대상자를 방문할 때는 일정 수준의 위험을 감수해야만 했다. 이러한 상황에도 특별한 대책이 마련되어 있지는 않았다.

다른 직원한테 물어봤을 때 혹시 안전이나 이런 거에 대한 부담이, 혹시나 없는지 물어봤더니, 특히 연락이 안 되는 가구를 방문할 때는 무섭다고 하시더라고요. 여자 직원 이셨는데, 연락이 되는 분은 괜찮지만, 연락 안 되는 집은 어떤 집인지 모르기 때문에 무서운 감이 있고 ... 남자 직원이 없는 동들은 근무할 때 좀 조금 어려움이 있는 편이고, 남자 직원이 있는 분도 조금 어려운 게, 이 남자 직원에게 너무 많이 의존하는 경향도 있는 것 같아요. (1차/ 조○선)

요즘은 이제 40대 50대 분들이 좀 많이 있으시더라고요. 그런 분들이 저희 동원 특성상 여관이나, 이제 다세대주택 지하에 거주하는 분들이 많으셔서가고, 그래서 2인 1조로 나가게 되는데, 갈 때마다 좀 부담스럽습니다. 저희도 안전장치는, 예전에는 스마트워치라는 게 있었는데, 그게 사실상은 실효성이 없고, 저희가 갖고 있는 대책은 최대한 문 앞에 앉기 정도, 그리고 이제 방문하기 전에 전화 느낌이 좀 썩하다 그러면은 집 앞에서 만나기, 아니면 동으로 부르기, 이 정도이지 특별한 대책은 있는 것 같지는 않습니다. (1차/ 김ㄱ)

4년 전인가, 제가 이제 가정 방문을 가려고 미리 전화를 드리고, 그다음에 이제 여름이었어요. 그때는 이제, 워낙 그때는 직원이 저 혼자 두 명 업무를 봐야 해서 행정 업무를 하는 직원을 데려갈 수는 없고, 팀장님도 부재 중이셔서 저 혼자 나간 적이 있었거든요. 남자분 방문을 갔었는데, 팬티만 입고 계시더라고요. 남자분이 그러셔가지고, 그냥 아예 뒤를 돌아가지고 얘기를 하다가, 중간에 그냥 나왔던 적이 있었거든요. (3차/ 남궈수)

왜냐면은 2인 1조로 가더라도 남자랑, 남자 직원이 아니라, 여자 직원으로 해서 2인 1조로 가기 때문에 2인이라고 해도 두 여자들이 가는 게 안전하지는 않잖아요. 그래서 좀 그런 부담감이 있어서, 웬만하면 남자 직원도 항상 같이 가려고 합니다. 네, 그리고 저희는 이제 방문할 때 알몸 상태로 있거나 속옷 차림으로 있거나 하는 경우는 여름에 많이 발생하죠. (4차/ 유궈원)

다. 실적 단계의 현황과 쟁점 분석

1) 복지 사각지대 업무의 계량적 실적: 처리율과 연계율

복지 사각지대 발굴시스템을 통하여 전달된 발굴 대상자의 양은 갈수록 늘어나고 있으나, 그 양에 비하여 실질적으로 도움이 필요한 대상자를 찾아내는 비율은 매우 낮다. 언론을 통하여 비추어지는 복지 사각지대 발굴 실적은 최종적으로 “발굴된 대상자”가 아닌 복지 사각지대 발굴시스템을 통해 찾아낸 “발굴 대상자 총량”을 의미하는 경향이 있다. 하지만 실질적으로 유의한 실적을 의미하는 발굴된 대상자는 표면적으로 드러난 양에 비하여 매우 저조한 수준이다. 이영글 외(2020)의 자료에 따르면 복지 사각지대 발굴 대상자로 분류되어 초기상담 등 찾아가는 업무가 수행된 총건수 중에서 오직 6.35%만이 적절한 공적 급여 연계서비스를 받을 수 있었으며, 나머지 93.67%는 어떠한 서비스를 받았는지 구체적 내용을 확인하지 못했다.

현장에서는 복지 사각지대 발굴 처리율과 연계율 두 가지의 지표를 활용하고 있었다. 복지 사각지대 발굴 처리율은 할당된 발굴 대상자에 대한 전화, 우편, 방문 등을 통하여 적절한 초기상담이 이루어졌는가를 의미한다. 초기상담 이후 단순 안내로 종결하거나, 요청을 접수하여 적절한 서비스를 연계하게 된다. 이때 적절한 서비스를 연계한 사례의 백분율을 연계율로 정의하는데, “적절한 서비스”에 대한 구체적 그리고 표준적인 정의가 마련되어 있지 않아 서비스 연계 여부의 판단이 자의적으로 이루어진다. 그러므로 서비스의 질적인 측면을 보장할 수 없는 상황이었다.

예를 들어, 단순 안내를 조금 더 구체적으로 제공한 상황을 단순 안내가 아닌 요청 접수 후 서비스 제공으로 처리하는 사례가 있다. 이러한 상황을 읍면동 담당자들은 정확하게 인식하고 있지만, 계량적 실적 관리의 중요성이 높으므로 질보다는 양에 신경을 쓸 수밖에 없다고 입을 모았다. 더욱이 발굴 대상자 총량이 주어진 인력에 비하여 매우 많은 지역에서는 서비스의 질적인 측면에 더욱 큰 문제가 발생할 수밖에 없는 상황으로 보인다.

일단 복지 사업자 발굴시스템으로 내려오는 게 결국 실적으로도 측정을 하는 거기 때문에 저희가 실제로 신경 쓰지 않을 수는 없거든요. 그러려면 이 안에서 그냥 단순히 처리할 수 있지만 최대한 초기 상담을 통해서, 이제 서비스 연계까지 연결하려고 노력을 많이 합니다. ... (단순 상담으로 끝내는 것이 아닌) 정보라도 제공하고 끝내려고 노력을 하거든요. 그런 경우에는 항상 초기 상담을 타고 복지 사각지대 발굴로 들어가서, 제가 했던 내용을 남기고, 다시 또 그게 어떤 서비스였는지 서비스 등록을 하고, 연계를 하고, 저장까지 해야지만 이 복지 사각지대 발굴이 끝나기 때문에 시스템을 입력하는 절차는 간단하지는 않습니다. (1차/ 김ㄱ)

네, 복지 사각지대 발굴 처리율과 연계율이 둘 다 중요한데, 일단 처리율은 어떻게 해서든 거의 100%에 맞게 기한을 맞추는 편이고, 서비스 연계율이 저는 조금 변별력이 없다고 봐요. 왜냐하면 서비스의 질이 다양하게 여러 가지가 있는데, 진짜 제대로 된 수급

자나 긴급 진급이나 이런 거를 제대로 한 서비스도 있고, 정말 아무것도 안 한 거가 되기 위해서 안내문을 제공한 것만으로도 서비스 연계로 처리를 하는 경우도…. 그래서 그 서비스의 질이 완전 다른데 똑같이 연계한 걸로 처리를 하거든요. 연계율을 높여야 하기 때문에. 그래서 이거는 좀 아니지 않나 하면서도 싶은 감이 있습니다. … 실제로 서비스 연계가 그렇게 의미 있지 않아서, 이렇게 하는 게 효용성이 있는 거는 잘 모르겠어요. (1차/ 조○선)

이게 다 동별로도 그렇고 시군별로도 그렇고 그거를 뽑는, 처리하는 방식의 기준이 사실 다 다르기 때문에, 그 실적은, 사실은 담당자 입장에서는 큰 의미가 없을 수는 있는데, 그 실적이 이미 들어간 거에서, 어쨌든 그 이하로는 채울 수 없기 때문에 기존 방식을 그대로 하는 경우도 많은 것 같고…. 어쨌든 뽑는 근거가, 기준이 이제 담당자별로, 시군별로, 동별로 조금 다른 것도 있지 않을까 싶어요. (1차/ 오○선)

실적 관리라는 거는 어쩔 수 없이, 이제 해야 되는 부분이라고 생각은 하는데, 아까 이제 다른 주무관님도 말씀하셨지만, 그 실적을 채우기 위해서, 너무 이제, 우리가 행정적으로 낭비라고 생각하는데, 그쪽에 너무 매몰되다 보니까, 아까 이제, 그런 대상자와 상담을 할 수 있는 시간에 시간을 투입하기보다는 어쨌든 실적에는 다 처리를 해야 되기 때문에, 이제 전체적으로는 처리는 됐지만 어떻게 보면 질적으로는 대상자와의 상담이라든가 이런 거에 오히려 좀 제대로 역량을 투입하지 못하는 경우도 있는 것 같습니다. (1차/ 이○성)

2) 복지 사각지대 업무의 정성적 실적과 성과: 불확실함

복지 사각지대 업무를 통한 정성적 실적은 확인할 수 없었다. 복지 사각지대 발굴부터 초기 상담, 서비스 연계까지의 일련의 활동이 이루어지고 있으나 이것이 지역사회의 복지 사각지대를 해소하는 데 어떠한 긍정적 영향을 미치고 있는지 합의되지 않았으며 또한 확인되지 않았다. 일부 참여자의 경우, 복지 사각지대에 놓여 있는 대상자의 사회적 고립과 우울감, 고립사와 자살 등을 예방할 수 있는 활동이라고 긍정적으로 인식하고

있었다. 경제적인 어려움으로 인한 모녀 사망사건 등이 발생할 때마다 복지 사각지대가 주목받는 상황이 반복되는 상황을 고려하면, 이것은 일정 수준 합당해 보이지만, 이를 뒷받침할 수 있는 실증적 근거는 아직 존재하지 않는다.

복지 사각지대 발굴이, 제가 현장에서 요즘 느끼는 것은, 죽음에 대처하는 사업이라고 생각하거든요. 우리 동에서 한 명이라도 죽는 사람이 생기면 어떡하지 이런 불안감이 있습니다. 그래서 이 사람들 중에서 가장 자살의 위험이 높은 사람들을 중심으로 찾아내고 그런 징후를 찾아보는 데에 많이 집중을 하고 업무를 처리하고 있습니다. (1차/ 김*)

수급자분들을 올해 여름부터 10월까지 전수 조사를 했었어요. 근데 이제 우울감이 좀 높으신 분들이 많으셔가지고, 그런 분들은 근데 관심을 주거나 대상자 방문하시는 것 만으로도 조금 우울감이 해소가, 좀 감소가 되시는 것 같더라고요 몇 번 돌아다니다 보니깐. 그래서 이제 송파 세 모녀 사건이나 이런 것도 우리가 이제 이웃하고 전혀 왕래가 없었던 분들이 대부분이기 때문에, 이웃에서 조금만 관심을 가졌거나 아니면은 면사무소나 동사무소에서 방문을 좀 했더라면 그래도 예방 차원은 좀 되지 않았을까 싶은 생각이 있습니다. (4차/ 남*수)

반면, 행정을 위한 행정, 실효성이 없는 보여주기식 활동 등으로 부정적으로 인식하는 응답도 많이 있었다. 복지 사각지대 업무의 양이 증가할 것으로 예측되는 가운데, 공공 조직 및 인력의 투입, 민간 자원의 활성화, 민관협력 등 복지 사각지대 업무를 통하여 산출할 수 있는 긍정적인 실적, 나아가 활동의 성과가 무엇인지에 대해서는 고민이 필요할 것으로 보인다.

이 시스템이 생겨난 취지랑 이 업무를 하는 담당자들 모든 복지직 공무원들은 긍정적 영향을 바라고 이 업무에 임하겠죠. 근데 아까, 지금 저희 4명에서 얘기하는 걸 들어보셨다시피 취지는 그러했으나 행정을 위한 행정이기 때문에, 지금 현재 상황은 긍정적인 거라기보다는 부정적인 생각이 조금 더 많이 있는 것 같아요. ... 제가 정말 발굴해서 정말

필요한 도움을 줬으면 좋겠다 생각하는데, 역시나 차수가 끝나면은 그냥 했던 사람 또, 또 기록하고 방문하고 예전 차수도 똑같이 뜨고, 정보 다르고 이러다 보니까 조금 힘이 빠지는 것 같아요. 지금으로서는. (2차/ 배모주)

저도 이런 대상자 영역을 확장하는 거라든가 이런 전체적인 취지는 동의는 하는데요. 제 생각은 이런 어떤 방법론의 개선도 필요할 것 같고, 뭔가 이런 세 모녀 사건이라든가 이런 것도 어떤 언론에서 큰 이슈나 이런 사건들이 터지니까 그때 그때마다 좀 땀질식으로, 그때 그때마다 좀 보여주기 식으로 좀 하는 경향도 있지 않나 하고 있습니다. (2차/ 이○혁)

이걸 발굴했을 때 이 사망사건이 정말 발생할지 안 발생할지는 정말 알 수 없는 일인데, 어쨌든 우리가 발굴을 했다면 사망사건이 발생하지 않도록, 어쨌든 그분들에게 맞는 복지서비스를 제공하는 게 맞긴 하겠죠. 노인들이라면 노인 맞춤 돌봄 서비스나 아니면 독거노인 생활지도자나 이 사람들이 맞아, 아까 것처럼 우울감이나 이런 걸 통해서 자살의 위험이 있는 사람이라면 정신건강복지센터에 연계를 하거나 어쨌든 우리가 할 수 있는 것들을 하면 발생하지 않겠죠. 근데 그렇지 않다면 발생하지 않을까, 우리가 할 수 있는 것들을 다 지원한다면 발생하지 않겠지만, 그걸 하지 않는다면은 발생할 수도 있지 않을까요. 정말 어려워지구나.... (4차/ 유조원)

라. FGI 논의의 함의

이상의 FGI 참여자의 인터뷰 내용을 분석한 결과는 [그림 3-2]로 요약할 수 있다. 읍면동 복지 사각지대 발굴 및 해소 현황과 쟁점은 논리 모형에 따라 투입, 활동, 실적 관련 내용으로 구분되었으며, 투입은 업무, 인력, 발굴 경로에서의 쟁점, 활동은 발굴 경로와 찾아가는-찾아주는 서비스에서의 쟁점, 실적은 목표와 성과측정의 정량 및 정성적 측면의 쟁점으로 분류되었다.

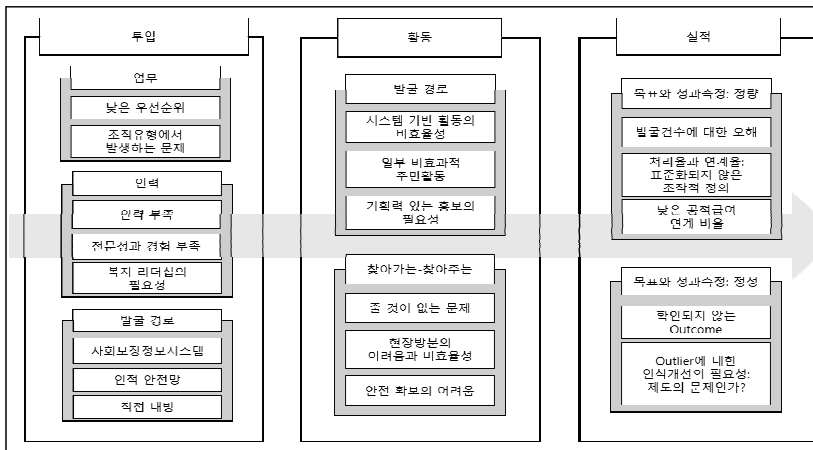
투입 단계에서, 복지 사각지대 발굴 및 해소 업무는 타 법정 업무와 비교하였을 때, 업무의 중요성에도 불구하고 업무 수행의 우선순위가 낮아 원활한 업무 수행이 이루어지지 않는 경우가 관찰되었다. 또한, 찾아가는 보건복지팀의 조직 유형에 따라서 업무 수행에 문제가 발생하는 것으로 나타났다. 인력적인 측면에서는 효과적인 업무 수행을 위한 인력이 충분하지 않은 것으로 나타났다. 이 때문에, 업무의 효과성보다는 효율성에 초점을 맞추는 경우가 있었다. 또한, 고도의 전문성이 요구됨에도 불구하고 복지 사각지대 발굴 및 해소 업무는 상대적으로 경험과 역량이 적은 인력 중심으로 배치되고 있었다. 이러한 문제는 팀장의 리더십에 따라 어느 정도 관리가 가능하나, 전문성이 부족한 팀장이 배치되었을 때는 업무의 효과성이 낮아지는 현상이 발생하였다. 그 외, 발굴 경로에 따른 업무 수행의 쟁점이 논의되었다.

활동 단계에서, 먼저 발굴 경로에 따른 쟁점이 도출되었는데, 대체로 복지 사각지대 발굴시스템을 활용한 발굴 활동은 비효율적이라는 인식이 있었으며, 복지 사각지대 발굴을 위한 주민의 참여는 상대적으로 효과적인 측면이 있으나 절대적인 양이 부족하고, 일부 주민의 참여는 효과를 보이지 못하고 있음이 관찰되었다. 그러나 기획력 있는 홍보와 인적 안전망 운영은 복지 사각지대 발굴에 효과를 보이는 것으로 나타났다. 찾아가는-찾아주는 복지 패러다임에서 큰 문제는 위기 수준이 높은 가구를 발굴 하더라도, 제공할 수 있는 공적 및 민간 자원이 부족하다는 것이었다. 또한 발굴 및 상담을 위한 다양한 활동 중 현장 방문에는 많은 어려움과 안전 문제, 비효율성의 문제가 관찰되었다.

실적과 관련해서는 주로 성과측정의 문제가 지적되었다. 정량적인 실적으로 취합되고 있는 발굴 건수, 처리율, 연계율에 대한 개념적, 조작적 정의의 한계점, 낮은 공적 연계 비율이 문제점으로 나타났다. 정성적인

측면에서 복지 사각지대 발굴과 해소의 성과가 무엇인지 명확하지 않은 점이 문제로 지적되었는데, 지금까지 활동을 통해 얻어낸 계량적 실적이 궁극적으로 무엇을 개선 또는 예방하기 위한 것인지 고민이 부족한 것으로 보인다. 주기적으로 나타나는 비극적 사건에 대한 사회적 반응과 이에 대한 정책적 반응은 명확하지 않은 성과측정에 기인한 것으로 보인다.

[그림 3-2] 읍면동 복지 사각지대 발굴 및 해소 현황과 쟁점



제2절 복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석

1. 우선순위 분석 개요

복지 사각지대 발굴체계 및 업무와 관련된 요인, 그와 관련된 문제점 및 개선방안의 우선순위를 확인하고자 사안별 상대적 중요도를 분석하였으며, 세부적인 내용은 아래 <표 3-2>와 같다.

본 조사는 복지 사각지대 발굴 대상, 업무수행 여건, 발굴 실적 관리, 주요 연계 정보 등과 같은 복지 사각지대 발굴체계 및 업무와 관련된 요인의 상대적인 우선순위를 도출하고자 하였다. 또한, 복지 사각지대 업무 수행과 관련된 주요 문제점과 개선방안 등에 대한 우선순위를 제안하고자 하였다.

본 조사는 복지 사각지대 발굴업무를 수행하는 사회복지 공무원 또는 읍면동 행정복지센터 내 관련 업무 부서의 팀장 또는 팀원을 대상으로 추진되었다. 조사 참여자들은 2023년 1~2월 중에 해당 조사양식을 활용하여 영역별 상대적 우선순위에 대한 의견을 작성하였다. 이때 조사 영역별 주관식 응답을 추가로 수집하여 객관식 응답에 대한 보완적 의견을 검토하였으며, 조사 결과의 합의 도출에서 해당 내용을 일부 활용하였다.

〈표 3-2〉 복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석 조사 개요

구분	내용	비고
목적	복지 사각지대 발굴체계 및 업무와 관련된 요인, 문제점 및 개선방안의 우선순위 확인	-
대상	사회복지공무원, 복지팀 내 구성원 등 관련 업무 종사자	총 60명 대상 중 52명 조사 완료
기간	2023년 1~2월	사전조사, 본조사 포함
방법	AHP 분석(Analytic Hierarchy Process)	‘분석방법’ 참고

2. 조사 절차

‘복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석 조사’ 절차는 아래 〈표 3-3〉과 같다. 먼저, 2023년 1월, 복지 사각지대 발굴체계 관련 요인에 대한 내용 구성이 선행되었으며, 요인별 주요 선택사항들을 기존 연구 결과를 바탕으로 구성하였다(세부 내용은 조사 내용 참고). 이후 우선

순위 분석을 위한 조사양식을 작성하였으며, 연구진 회의를 거쳐 해당 조사양식 및 내용에 관해 내부 검토를 추진하였다. 다음으로, 조사 대상의 범위를 설정하였으며, 한국사회복지행정연구회를 통하여 사전조사 및 본조사 대상 모집을 추진하였다. 이때 조사 대상의 근무지 특성, 직급 및 직렬 등을 고려하였다.

본조사의 질문 내용, 조사지의 구성, 응답의 편의성 등에 대한 의견을 수렴하기 위하여 사전조사를 수행하였다. 사전조사는 본조사 참여 대상 가운데 4인¹¹⁾을 대상으로 이루어졌으며, 조사 내용의 타당성 및 구성의 적정성, 기타 조사 추진사항에 대한 내용들을 확인하는 데 활용되었다.

우선순위 분석 본조사를 수행하기 위하여 조사에 참여하겠다고 의사를 밝힌 60인의 목록을 한국사회복지행정연구회를 통해 수집하였으며, 이 가운데 본조사 수행기간 기준으로 52명이 최종적으로 해당 설문에 응답하였다. 이후 조사 결과의 초안을 바탕으로 조사 결과에 대한 자문을 수행하였다. 해당 자문은 사전조사에 참여한 4인을 대상으로 이루어졌으며, 주로 복지 사각지대 정책 환경에서 실질적인 함의를 도출하기 위하여 조사 결과에 대한 해석과 조사 결과의 제한점 등을 논의하였다.

본조사 결과와 조사 참여자 자문 내용 등을 종합하여 ‘복지 사각지대 발굴체계 관련 주요 요인의 우선순위 분석 결과’를 작성하였다. 조사 결과는 ‘복지 사각지대 발굴의 주요 대상’, ‘복지 사각지대 발굴을 위한 여건’, ‘복지 사각지대 발굴을 위한 활동’, ‘복지 사각지대 발굴 실적 관리’, ‘연계 정보 중요성’, ‘업무 수행 관련 장애사항’, ‘사각지대 발굴체계의 개선방안’ 순으로 제시하였으며, 이때 조사 참여자의 일반적 특성에 따라

11) 사전조사 및 조사 결과에 대한 자문에 참여한 현장 전문가 4인의 인적 사항은 다음과 같다.

- A. 지역: 군 / 소속: 본청 / 직위: 팀장(사회복지직 6급)
- B. 지역: 시 / 소속: 본청 / 직위: 팀원(사회복지직 7급)
- C. 지역: 군 / 소속: 읍면동 / 직위: 팀장(사회복지직 6급)
- D. 지역: 구 / 소속: 읍면동 / 직위: 팀원(사회복지직 7급)

집단을 구분하여 응답자 및 지역적 특성에 따른 우선순위에서 인식 차이가 발생하는지 확인하였다.

〈표 3-3〉 복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석 조사 절차

일정	내용	설명
~ 1/13	조사 계획 수립 및 조사지 작성	우선순위 분석 조사에 대한 내용 구성 조사양식 작성 및 수정 등
~ 1/20	조사 대상 및 일정 확인	조사 대상 범위 설정 사전조사/본조사 관련 사항 검토 대상 모집 관련 논의
~ 1/31	사전조사 대상 모집 및 수행	사전조사 대상 모집(4인) 및 시범적 내용 작성 조사양식 및 기타 조사 내용에 대한 의견 수렴
~ 2/14	본조사 수행	본조사 참여 대상 확정 조사양식 배포 및 회수, 내용 검토 보완 수정 요청 등
~ 2/15	조사 결과에 대한 자문	사전조사 참여자 대상 조사 결과 초안 내용에 대한 자문 조사 결과에 대한 내용 검토 및 합의 도출
~ 2/15	조사 결과 분석	조사 결과에 대한 개요 작성 전체 집단 대상의 우선순위 분석 결과 검토 집단별 우선순위 분석 결과 비교
~ 2/20	조사 결과의 합의 도출	본조사 결과에 대한 분석 및 참여자 자문 내용을 바탕으로 최종 조사 결과 제시 복지 사각지대 발굴정책의 개선방안 검토

3. 조사 내용

복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석에 활용한 구체적인 조사 내용은 아래 〈표 3-4〉와 같다. 조사 대상자 및 업무 환경 등에 대한 특성을 조사하여 집단 구분의 기준 정보로 활용하였다. 세부적인 조사 내용은 크게 ‘복지 사각지대 발굴의 주요 대상’, ‘복지 사각지대 발굴을 위한 여건’, ‘복지 사각지대 발굴을 위한 활동’, ‘복지 사각지대 발굴 실적 관리’, ‘연계 정보 중요성’, ‘업무 수행 관련 장애사항’, ‘사각지대 발굴체

제의 개선방안'으로 구분하였다. 먼저, 복지 사각지대 발굴의 주요 대상은 본 연구의 1장에서 제시하고 있는 취약계층의 유형별 우선순위를 조사하는 항목으로 설정하였다. 여기서는 급여자격이 있으나 미신청 또는 거부로 인하여 급여를 받지 못한 자, 복지급여를 신청하였으나 자격요건에 의하여 탈락된 자, 복지급여를 받고 있으나 일부 급여를 받고 있지 못한 자, 모든 복지급여를 받고 있지만 실제 욕구에 비하여 급여량이 부족한 자 가운데 어떠한 경우가 복지 사각지대 발굴의 주요 대상으로 설정되고 있는지를 파악하였다.

다음으로, 복지 사각지대 발굴을 위한 여건은 맞춤형 복지팀 조직 구성(조직 유형 및 형태, 팀장의 전문성 등), 사회복지 전담 인력의 배치(담당 인력 규모, 직렬, 사례관리 인력 등), 정보시스템 활용 용이성(정보시스템 활용, 자체발굴 정보 현황 등), 공간 인프라 확충(종합상담창구, 상담실, 사례관리 공간 등), 관련 재원 마련 및 교육·컨설팅 운영(공모사업, 홍보, 담당 인력 교육 및 컨설팅 등)으로 구분하였으며, 해당 정책 추진 여건 가운데 상대적 우선순위가 높은 사항은 무엇인지를 조사하였다.

복지 사각지대 발굴을 위한 활동은 방문조사 계획 수립(대상자 명단 확보, 정보 확인 등 계획 수립), 대상자 확인(각종 사전정보 수집), 방문조사 수행(상담일정 계획, 방문 준비, 관련 사업 안내, 안전대책 등), 공적 자원 연계(중앙 및 지자체에서 제공하는 각종 공적 급여 연계), 민간 자원 연계(민간 영역에서 제공하는 각종 자원 및 서비스 등 연계)로 구분하였으며, 위 활동에 대한 상대적 우선순위를 선정하였다.

복지 사각지대 발굴 실적 관리는 중앙부처의 발굴 실적 관리(행정안전부 및 보건복지부의 정기적 추진실적), 발굴업무 조직 및 인력 현황 관리(인력배치, 조직 모형, 인적 안전망 규모 등), 민간 활동 실적 관리(각종 MOU 실적, 홍보 및 교육 실적, 명예사회복지공무원 활동 실적 등), 급여

연계 실적 관리(민간·공적 급여 연계 사례 실적)로 구분되었다. 이러한 실적 가운데 복지 사각지대 발굴체계의 특성을 고려한 실적 관리의 중요도 수준을 검토하였다.

복지 사각지대 발굴을 위한 연계 정보는 크게 요금체납 정보(단전·단수·단가스, 건보료·연금·주거비 체납, 통신비 체납), 취약생활 정보(장기요양, 의료비용 과대 지출, 주거위기 가구, 금융연체자), 긴급상황 관련 정보(시설 퇴소, 긴급신청 탈락, 휴폐업, 화재·재난, 세대주 사망 등), 근로위기(실업급여 수급·미수급 가구, 산재요양 종결 후 근로 단절자, 일용 근로자), 타 복지사업 관련 정보(교육비 지원 대상, 영양플러스 미지원 대상, 보건소 방문건강관리 집중관리군, 보건소 저소득층 모자보건 사업 대상 등), 기타 민감정보(자살고위험 가구, 자해·자살 시도자, 범죄피해 가구 등)로 구분하였다. 이러한 연계 정보 가운데 복지 사각지대 발굴 업무 수행에 중요하게 활용되는 사항이 무엇인지를 검토하였다.

복지 사각지대 발굴업무 수행 관련 장애사항과 복지 사각지대 발굴체계의 개선방안에 대한 사항은 사회복지 전담 공무원 대상 FGI를 통하여 도출된 주요 내용(제3장 2절)을 바탕으로 재구성하였다. 복지 사각지대 발굴 업무 수행 관련 장애사항은 정보의 부적확성(연계 정보를 통한 발굴 사례와 실제 상황 간 격차), 담당 인력 대비 과도한 발굴 정보처리(인력의 부족 또는 과도한 발굴 관련 정보제공에 따른 업무 과중), 현장 방문에 대한 부담 및 스트레스(찾은 현장 방문으로 인한 업무 과중 및 스트레스, 담당자의 안전 문제 등), 발굴 상담 후 급여 연계의 어려움(발굴 이후 연계 가능한 자원의 부족 등)으로 구분하였다. 한편, 복지 사각지대 발굴체계의 개선방안은 관련 복지급여의 확충(민간·공적 급여의 양적 확충), 연계 정보의 범위 확대 및 정확도 강화(사각지대 발굴 및 대상자 확인을 위한 연계 정보의 범위 확대, 정확성 제고), 관련 조직 및 인력 확충(관련 조직

및 인력에 대한 확대, 조직 및 인적 구성의 안정성 강화), 교육 및 매뉴얼 강화(관련 인력에 대한 전문성 강화, 업무 절차의 체계성 강화), 민간 영역 인적 안전망 활성화(사각지대 발굴을 위한 민간 자원 활성화, 지역주민 참여, 민간 급여 연계 확대), 지역 내 관련 기관 간 협력체계 구축(지역사회 내 보건·복지, 행정·안전 관련 민간·공공 기관 간 협력과 정보 연계 체계 구축)으로 구분하였다.

〈표 3-4〉 주요 조사 내용

일정	내용	출처 및 활용
일반적 현황	· 시군구 / 읍면동 · 직렬/직위/직급 · 읍면동 내 업무 경력, 응답자 연령	집단 구분 활용
(대상) 복지 사각지대 발굴의 주요 대상	· 급여자격이 있으나 미신청 또는 거부 · 복지급여 신청을 했으나 자격요건에 의해 탈락 · 복지급여를 받고 있으나 일부 급여 미수급 상태 · 모든 급여를 받고 있으나 욕구 대비 급여량 부족	급여 필요/정보활용 수준에 따른 구분
(투입) 복지 사각지대 발굴을 위한 여건	· 맞춤형 복지팀 조직 구성 · 사회복지 전담 인력의 배치 · 정보시스템 활용 용이성 · 공간 인프라 확충 · 관련 재원 마련 및 교육·컨설팅 운영	업무절차 논리모형 활용
(활동) 복지 사각지대 발굴을 위한 활동	· 방문조사계획 수립 · 대상자 확인 · 방문조사 수행 · 공적 자원 연계 · 민간 자원 연계	업무절차 논리모형 분석 결과 활용
(산출) 복지 사각지대 발굴 실적 관리	· 중앙부처 발굴 실적 관리 · 발굴업무 조직 및 인력 현황 관리 · 민간활동 실적 관리 · 급여 연계 실적 관리	업무절차 논리모형 분석 결과 활용
(정보) 연계 정보 중요성	· 요금체납 정보 · 취약생활 정보 · 긴급상황 관련 정보 · 근로위기 · 타 복지사업 관련 정보 · 기타 민감정보	텔파이 조사 결과 활용

일정	내용	출처 및 활용
(문제) 업무 수행 관련 장애사항	· 정보의 부정확성 · 담당 인력 대비 과도한 발굴 정보처리 · 현장 방문에 대한 부담 및 스트레스 · 발굴 상담 후 급여 연계의 어려움	FGI 조사, 자문회의 결과 활용
(개선) 사각지대 발굴 체계의 개선방안	· 관련 복지급여 확충 · 연계 정보의 범위 확대 및 정확도 강화 · 관련 조직 및 인력 확충 · 교육 및 매뉴얼 강화 · 민간 영역 인적 안전망의 활성화 · 지역 내 관련 기관 간 협력체계 구축	FGI 조사, 자문회의 결과 활용

4. 분석 방법

복지 사각지대 발굴체계 및 업무와 관련된 요인, 그와 관련된 문제점 및 개선방안의 우선순위를 확인하고 이에 근거를 둔 복지 사각지대 발굴 체계의 발전 방향을 모색하고자 AHP 분석을 실시하였다. AHP(Analytic Hierarchy Process: 계층적 의사결정방법) 분석은 1970년대 초 T. L. Satty가 제안한 방법으로, 대수의 대안에 대하여 다면적인 평가 기준을 통해 우선순위를 선정하고 이에 따라 의사결정을 돕는 기준 모형을 의미한다(조근태·조용곤·강현수, 2003). AHP 분석은 행정학, 정책학 등 각종 사회과학 분야에서 널리 사용하는 방법으로, 항목의 상대적 중요도를 도출하여 서열화시키는 데 주로 활용된다.

AHP 분석은 다음의 과정을 통하여 이루어진다. 첫째, 계층구조를 설정한다. 이해관계자 및 전문가 의견 수렴 등을 통하여 우선순위 분석을 위한 주요 내용들을 도출한다. 이러한 과정을 통하여 도출된 요인들의 유사성 및 독립성 등을 고려하여 서로 군집화하고, 상호 위계를 파악하여 계층적 구조를 형성한다.

둘째, 쌍대비교를 통하여 상대적 중요도를 설정한다. 동일한 계층을 구성하고 있는 요소들에 대하여 쌍대비교(pairwise comparison)법을 실

시하여, 요소 간 상대적 중요도를 수치화한다(Saaty & Vargas, 2001). 이때 주로 9점 척도를 활용하여 설문지를 작성하고 설문 응답자의 의견을 수렴한다. 비교의 대상이 n 개인 경우 $n(n-1)/2$ 회의 비교 문항을 작성한 후 이에 대한 쌍대비교 행렬(아래 수식 참고)을 작성한다.

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & 1 & \cdots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & \cdots & 1 \end{bmatrix} \quad \text{식(1)}$$

셋째, 고유치 방법(eigenvalue method)을 활용하여 비교 요소들의 상대적 가중치를 추정한다(민재형, 2015, p. 437). 의사결정 요소들에 대한 가중치 $w_i (i=1, 2, \dots, n)$ 을 추정한다. 여기서 $a_{ij} = w_i/w_j (i, j=1, 2, \dots, n)$ 는 계층 내 비교 대상이 되는 n 개의 요소 간의 상대적 중요도를 의미하게 된다. 쌍대비교 행렬에서 각 요소에 대한 가중치를 모르는 경우, 이 행렬을 A' 라고 할 때 이 행렬의 가중치에 대한 추정치 w' 는 다음의 식으로 표현된다. 여기서 $\lambda_{\max}$ 는 행렬 A' 의 가장 큰 고유치로 n 에 접근하는 값일수록 쌍대비교 행렬 A 의 수치들이 일관성을 가진다.

$$A' \cdot w' = \lambda_{\max} \cdot w' \quad \text{식(2)}$$

넷째, 응답의 일관성의 정도를 측정한다. 이때 일관성 지수(Consistency Index, CI)와 일관성 비율(Consistency Ratio, CR)을 검토하여 분석 가능 여부를 판단하게 된다(민재형, 2015, p. 439). CI는 $(\lambda_{\max} - n)/(n-1)$ 로 정의되며, CR은 $(CI/RI) \times 100$ 으로 표현된다. 여기서 RI(Random Index)는 난수지수를 의미한다. CR의 비율이 0.1 이하이면 신뢰할 수 있는 일관성을 가진다고 볼 수 있으며, 0.2 이하이면 수용 가능한 수준의 일관성을 가진다고 평가한다(Saaty, 1983).

다섯째, 최종 분석 결과를 바탕으로 상대적 가중치를 종합하여 평가요소들의 우선순위를 결정한다. 먼저, 응답의 일관성을 바탕으로 최종 분석 대상을 선정한다. 이후, 최종 분석 대상의 상대적 가중치 값을 산술평균 혹은 기하평균 등의 방식을 활용하여 하나의 통합된 가중치를 산출하게 된다(허성윤·조만석·이용길, 2016).

〈표 3-5〉 상대적 중요도 척도

중요도	정의	설명
1	비슷함 (Equal importance)	어떤 기준에 대하여 두 요인이 비슷한 중요도를 가진다고 판단됨
3	약간 중요함 (Moderate importance)	경험과 판단에 의하여 한 요인이 다른 요인보다 약간 선호됨
5	중요함 (Strong importance)	경험과 판단에 의하여 한 요인이 다른 요인보다 강하게 선호됨
7	매우 중요함 (Very Strong importance)	경험과 판단에 의하여 한 요인이 다른 요인보다 매우 강하게 선호됨
9	극히 중요함 (Extreme importance)	경험과 판단에 의하여 한 요인이 다른 요인보다 극히 선호됨
2, 4, 6, 8은 위 기준의 중간에 해당될 경우에 사용됨.		

제3절 주요 조사 결과

1. 조사 참여자의 일반적 현황

복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석 조사에 참여한 사회복지 전담 공무원의 일반적 현황은 아래 〈표 3-6〉과 같으며, 이 조사에 참여하여 설문이 완료된 사례는 총 52명이다. 조사 대상의 특성은 크게 지역(광역시 도 지역의 시와 군, 특별시 및 광역시 내 자치구), 직위(해당 조직 내 팀원, 조직의 팀장), 조직(읍면 내 조직, 동 지역 조직, 시군구 본청),

관련 업무 종사 경력(3년 이하, 3년 초과)으로 구분하였다.

〈표 3-6〉 조사 참여자의 일반적 현황(N=52)

구분	항목	N(%)	구분	항목	N(%)
지역	시	25(48.08)	조직	읍면	13(25)
	군	12(23.08)		동	21(40.38)
	구	15(28.85)		본청	18(34.62)
직위	팀원	43(82.69)	경력	3년 이하	18(34.62)
	팀장	9(17.31)		3년 초과	34(65.38)

2. 복지 사각지대 발굴의 주요 대상

복지 사각지대 발굴의 주요 대상별 우선순위 분석 결과는 아래 표와 같으며, 해당 응답의 일관성 지수의 평균은 약 0.123(표준편차: 0.046)으로 나타났다. 먼저, 전체 응답 결과를 살펴보면, 복지 사각지대 발굴의 주요 대상별 우선순위는 ‘급여자격이 있으나 미신청 또는 거부(상대적 중요도: 0.469, 순위: 1)’, ‘복지급여를 받고 있으나 일부 급여 미수급 상태(상대적 중요도: 0.218, 순위: 2)’, ‘복지급여 신청을 했으나 자격요건에 의해 탈락(상대적 중요도: 0.198, 순위: 3)’, ‘모든 급여를 받고 있으나 욕구 대비 급여량 부족(상대적 중요도: 0.115, 순위: 4)’ 순으로 나타났다. 특히 1순위에 해당되는 대상의 우선순위가 전반적으로 높게 나타났으며, 이러한 결과는 다수의 집단에서 유사한 양상을 보였다. 한편, 군 지역과 읍면 지역에서는 ‘자격요건에 의한 탈락’ 대상의 우선순위가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

해당 질문에 대한 주관식 응답 및 자문 결과를 요약하면, 급여 자격이 있으나 수급을 거부하는 경우에 대한 어려움, 급여 자체에 대한 부족 문제, 언제 가능한 급여에 대한 정보 부족 등의 문제 등이 발굴 대상과 관련

이 있음을 알 수 있었다. 특히 급여에 대한 거부는 실제 급여량과 급여에 대한 기대 수준 간의 격차로 인하여 발생할 수 있다. 또한 업무 담당자의 전문성에 따라 주요 대상의 구분이 달라질 수 있다. 특히 대상자의 비협조적 태도로 인하여 급여 연계를 위한 정보를 충분히 습득하지 못하는 경우에는 관련 자원에 대한 연계가 쉽지 않으며, 이로 인하여 급여 미신청자 또는 자격요건에 의한 탈락, 일부 급여의 비수급 등의 문제가 발생할 수 있다.

내가 신청을 해도 내가 원하는 만큼의 충분한 급여를 받기 어렵다고 생각을 하면 굳이 신청하지 않는 경우가 있다고 생각하거든요. (이스수)

오히려 요즘 드러나는 발굴 사각지대의 대상자들은 거부하거나 숨어들어서 미신청하거나 이런 분들이 대부분 많거든요. (이조은)

본인이 그런 많은, 다양하게 변화하는 상황이 있어서 이 급여를 받을 수 있는 상황인데 모르고 지나가시는 분들이 있어요. 그래서 미신청하는 분들이 있을 것 같아요. (심자운)

〈표 3-7〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴의 주요 대상

구분	전체		지역						직위			
			시		군		구		팀원		팀장	
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
급여자격이 있으나 미신청 또는 거부	0.469	1	0.407	1	0.521	1	0.531	1	0.448	1	0.572	1
복지급여 신청을 했으나 자격요건에 의해 탈락	0.198	3	0.205	3	0.211	2	0.178	3	0.201	3	0.187	2
복지급여를 받고 있으나 일부 급여 미수급 상태	0.218	2	0.246	2	0.151	3	0.224	2	0.235	2	0.134	3
모든 급여를 받고 있으나 욕구 대비 급여량 부족	0.115	4	0.142	4	0.118	4	0.067	4	0.117	4	0.106	4

구분	조직						경력			
	읍면		동		본청		3년 이하		3년 초과	
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
급여자격이 있으나 미신청 또는 거부	0.516	1	0.463	1	0.442	1	0.537	1	0.433	1
복지급여 신청을 했으나 자격요건에 의해 탈락	0.195	2	0.173	3	0.23	3	0.179	2	0.209	3
복지급여를 받고 있으나 일부 급여 미수급 상태	0.15	3	0.241	2	0.24	2	0.174	3	0.241	2
모든 급여를 받고 있으나 욕구 대비 급여량 부족	0.139	4	0.123	4	0.088	4	0.11	4	0.117	4

3. 복지 사각지대 발굴을 위한 여건

복지 사각지대 발굴을 위한 여건의 우선순위 분석 결과는 아래 표와 같으며, 해당 응답의 일관성 지수의 평균은 약 0.138(표준편차: 0.057)으로 나타났다. 먼저, 전체 응답 결과를 살펴보면, 사각지대 발굴 여건의 우선 순위는 ‘사회복지 전담 인력의 배치(상대적 중요도: 0.344, 순위: 1)’, ‘맞춤형 복지팀 조직 구성(상대적 중요도: 0.217, 순위: 2)’, ‘정보시스템 활용 용이성(상대적 중요도: 0.175, 순위: 3)’, ‘관련 자원 마련 및 교육·컨설팅 운영(상대적 중요도: 0.165, 순위: 4)’, ‘공간 인프라 확충(상대적 중요도: 0.098, 순위: 5)’ 순으로 나타났다. 사회복지 전담 인력의 배치는 대부분의 집단에서 첫 번째의 우선순위를 가지는 것으로 나타났다. 다만, 맞춤형 복지팀 조직 구성은 특별시 및 광역시 내 자치구에서는 우선순위가 상대적으로 낮게 나타났다. 대신에 관련 교육 및 컨설팅에 대한 중요도가 상대적으로 높게 나타났다.

해당 질문에 대한 주관식 응답 및 자문 결과를 요약하면, 인력 수급의 어려움과 전담 인력의 전문성 제고의 필요성 등이 제안되었다. 특히 관련 업무의 과중으로 인하여 전담 인력의 확충이 필요하다는 의견이 다수를 이루었으며, 적은 인적 자원 내에서 개별 전담 인력의 전문성이 무엇보다 중요하다는 점을 확인할 수 있었다. 더욱이 부족한 인적 자원 내에서 전담 인력이 배치되지 않는 경우에 관련 정보시스템 활용도가 떨어질 수밖에 없으므로 복지 사각지대 발굴 업무 수행을 위한 여건 조성에 어려움을 겪게 된다.

또한, 전담 인력의 배치와 조직 구성은 전문 인력의 안정적 운영과도 높은 관련성을 가지는 것으로 확인되었다. 이는 전담 인력의 전문성 축적과 연결되고, 해당 지역의 사각지대 발굴과 자원 연계의 효과성 제고로 이어질 수 있다. 특히 특별시 및 광역시의 경우에는 관련 조직이 확대되면서 해당 인력에 대한 지속적 교육과 관리에 대한 필요성이 증대되었다.

한편, 공간 인프라의 확충은 상대적으로 우선순위가 낮은 것으로 나타났다. 이는 안정적인 상담과 전담 인력의 안전과도 관련이 있으므로 이에 대한 관심 또한 지속될 필요가 있다는 의견이 있었다.

계속 바뀌어요. 그러면 안정적으로 이 상황을 총괄해서 보면서 이게 경험치가 쌓여야 찾아가는 서비스를 할 수 있거든요. (이주은)

사회복지 통합망을 통해서 이렇게 그 사람에 대해서 정보도 없고 이 업무처리 해야 되는데 그런 팀장들(보건소 인력 등 전문 인력이 아닌 팀장) 자체적으로 자체부터 이 전산을 모르니까. (문기선)

제가 제 안전을 확보하지 못하는데 상담실로 그런 분들 데리고 들어갈 수 있을까요. (이주은)

찾아가는 동주민센터를 시행을 했기 때문에 팀원이 되게 많고 팀도 복지팀이 두 개가 돼요. (중략) 그런데 이제 조금 슈퍼바이저 운영을 해야 될 일도 있고 책자도 만들어야 되고 하는데 그런 재원들이 굉장히 필요했던 것 같아요. (심지운)

〈표 3-8〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴을 위한 여건

구분	전체		지역						직위			
			시		군		구		팀원		팀장	
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
맞춤형 복지팀 조직 구성	0.217	2	0.185	3	0.35	1	0.164	4	0.211	2	0.242	2
사회복지 전담 인력의 배치	0.344	1	0.361	1	0.275	2	0.372	1	0.351	1	0.313	1
정보시스템 활용 용이성	0.175	3	0.198	2	0.128	4	0.174	3	0.185	3	0.127	4
공간 인프라 확충	0.098	5	0.098	5	0.104	5	0.096	5	0.1	5	0.092	5
관련 재원 마련 및 교육·컨설팅 운영	0.165	4	0.158	4	0.144	3	0.194	2	0.153	4	0.226	3
구분	조직						경력					
	읍면		동		본청		3년 이하		3년 초과			
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위		
맞춤형 복지팀 조직 구성	0.245	2	0.204	2	0.211	2	0.244	2	0.202	2		
사회복지 전담 인력의 배치	0.302	1	0.356	1	0.362	1	0.308	1	0.364	1		
정보시스템 활용 용이성	0.14	4	0.186	3	0.188	3	0.177	3	0.174	3		
공간 인프라 확충	0.108	5	0.096	5	0.095	5	0.108	5	0.094	5		
관련 재원 마련 및 교육·컨설팅 운영	0.206	3	0.158	4	0.145	4	0.163	4	0.166	4		

4. 복지 사각지대 발굴을 위한 활동

복지 사각지대 발굴을 위한 활동의 우선순위 분석 결과는 아래 표와 같으며, 해당 응답의 일관성 지수의 평균은 약 0.112(표준편차: 0.060)로 나타났다. 먼저, 전체 응답 결과를 살펴보면, ‘대상자 확인(상대적 중요도: 0.27, 순위: 1)’, ‘방문조사 수행(상대적 중요도: 0.253, 순위: 2)’, ‘공적 자원 연계(상대적 중요도: 0.211, 순위: 3)’, ‘민간 자원 연계(상대적 중요도: 0.146, 순위: 4)’, ‘방문조사계획 수립(상대적 중요도: 0.12, 순위: 5)’ 순으로 우선순위가 나타났다. 집단마다 다소 차이가 있으나 공통적으로 ‘대상자 확인’과 ‘방문조사 수행’의 중요성이 상대적으로 높게 나타났다으며, ‘방문조사 계획의 수립’과 ‘민간 자원 연계’의 우선순위가 상대적으로 낮게 나타났다. 한편, 읍면 지역의 경우에는 ‘공적 자원 연계’의 우선순위가 높고, ‘민간 자원 연계’의 우선순위가 낮게 나타났다. 이는 읍면 지역에서의 자원 연계는 공적 자원 연계에 집중되어 있으며, 타 지역에 비해 관련 자원이 부족한 특성을 반영한 것이라 볼 수 있다.

해당 질문에 대한 주관식 응답 일부를 요약하면, 대상자를 확인하는 것이 무엇보다 중요하지만, 확인 후 연계 자원의 부족 상황이 다수 발생하고 있음을 알 수 있었다. 한편, 민간 자원 연계의 중요성이 강조되고 있으나 일부 응답자의 경우, 민간 자원 자체가 부족한 지역에서는 민간 자원 연계의 중요도가 상대적으로 떨어질 수밖에 없다고 언급하였다.

연구 결과에 대한 인터뷰를 통하여, 대상자 확인 활동이 전담 인력의 전문성에 상당히 영향을 받는다는 점을 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고 연계할 자원 자체가 없는 상황은 여전히 문제로 지적되고 있었다. 한편, 방문조사의 수행은 신속한 접근이 중요하며, 대면 상담을 통한 문제 확인이 어떠한 정보보다 정확하다는 의견이 있었다. 즉 대상자의 욕구에 맞는

공적 또는 민간 자원의 연계를 위해서는 대상자에 대한 욕구 확인이 선행될 필요가 있음을 알 수 있다.

대상자가 쉽게 말하면은 욕구가 뭔지 정말 필요한 건지 뭔지만 되면은 공적 자원이나 민간 자원을 연결하는 것은 문제가 없다고 보는데 과연 이 대상자를 확인했을 때 어떤 식으로 접근할 것인지는 정말로 업무적으로 역량이 강화된 분들이 할 수밖에 없는 상황이기 때문에 (중략) (문7선)

대상자가 위기 상황이라고 인식을 되면 일단은 계획을 하기보다는 빠르게 그분을 찾아가서 확인을 하는 게 먼저더라고요 (심7운)

〈표 3-9〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴을 위한 활동

구분	전체		지역						직위			
			시		군		구		팀원		팀장	
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
방문조사계획 수립	0.12	5	0.106	5	0.173	4	0.1	5	0.118	5	0.126	4
대상자 확인	0.27	1	0.241	2	0.261	1	0.328	1	0.275	1	0.251	2
방문조사 수행	0.253	2	0.271	1	0.23	2	0.241	2	0.245	2	0.292	1
공적 자원 연계	0.211	3	0.214	3	0.207	3	0.209	3	0.212	3	0.208	3
민간 자원 연계	0.146	4	0.168	4	0.129	5	0.122	4	0.151	4	0.122	5
구분	조직						경력					
	읍면		동		본청		3년 이하		3년 초과			
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위		
방문조사계획 수립	0.156	4	0.124	5	0.089	5	0.147	4	0.105	5		
대상자 확인	0.205	3	0.296	1	0.288	1	0.28	1	0.265	1		
방문조사 수행	0.28	1	0.24	2	0.25	2	0.255	2	0.252	2		
공적 자원 연계	0.223	2	0.193	3	0.224	3	0.194	3	0.22	3		
민간 자원 연계	0.137	5	0.148	4	0.15	4	0.124	5	0.157	4		

5. 복지 사각지대 발굴 실적 관리

복지 사각지대 발굴을 위한 활동의 우선순위 분석 결과는 아래 표와 같으며, 해당 응답의 일관성 지수의 평균은 약 0.099(표준편차: 0.056)로 나타났다. 전체 응답 결과를 살펴보면, ‘발굴업무 조직 및 인력 현황 관리(상대적 중요도: 0.311, 순위: 1)’, ‘급여 연계 실적 관리(상대적 중요도: 0.269, 순위: 2)’, ‘중앙부처 발굴 실적 관리(상대적 중요도: 0.241, 순위: 3)’, ‘민간활동 실적 관리(상대적 중요도: 0.178, 순위: 4)’ 순으로 우선순위가 나타났다. 공통적으로 ‘발굴업무 조직 및 인력 현황에 대한 관리’의 중요도가 높게 나타났다. 한편, 도내 군 지역과 읍면 지역의 경우에는 ‘중앙부처 발굴 실적 관리’에 대한 중요도 수준이 상대적으로 높게 나타났다.

해당 질문에 대한 주관식 응답 일부를 요약하면, 주로 복지 사각지대 발굴 실적 관리를 위한 지표의 적정성 문제가 제기되었다. 특히 복지 사각지대 발굴 업무를 특정 실적 지표를 통하여 계량화하는 것이 적절하지 않다는 의견이 다수 확인되었다.

주관식 응답과 전문가 자문 결과에서 공통적으로 실적 관리에 대한 어려움이 지역마다 차이가 있음을 알 수 있었다. 결과적으로 복지 사각지대 발굴 실적은 지역 내 연계 가능한 자원의 수준과 관련성이 높다고 볼 수 있다.

100명을 다 만나서 다 대면을 해서 쌀이라도 하나 갖다 줘도 100번 아니면 그냥 전화 통화해서 전화 안 하고 해도 끝나고도 몇 번 그러니까 이게 참 (중략) 단순하게 정량적으로만 지금 현재 평가하는 것에 큰 문제가 있다고 봅니다 (이스수)

이런 것들이 잘 되려면 복지 사각지대 발굴이 잘 되려면 기반이 잘 갖춰져 있는 상태에서 나가야 되는데 꼭 그렇게 몇 가구 몇 명 얼마 줬다 여기에만 초점을 맞추니까 (이조은)

시골 같은 데는 대상 발굴이 됐다 하더라도 네 이 사람의 공적 연계가 아니고 민간 자원 연결 자원을 해서 하기에는 굉장히 자원이 한정되다 보니까 어렵다는 거죠. (문7선)

〈표 3-10〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴 실적 관리

구분	전체		지역						직위			
			시		군		구		팀원		팀장	
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
중앙부처 발굴 실적 관리	0.241	3	0.179	4	0.327	1	0.276	3	0.245	3	0.225	3
발굴업무 조직 및 인력 현황 관리	0.311	1	0.329	1	0.304	2	0.285	1	0.31	1	0.313	1
민간활동 실적 관리	0.178	4	0.209	3	0.14	4	0.158	4	0.179	4	0.177	4
급여 연계 실적 관리	0.269	2	0.282	2	0.229	3	0.281	2	0.266	2	0.284	2
구분	조직						경력					
	읍면		동		본청		3년 이하		3년 초과			
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위		
중앙부처 발굴 실적 관리	0.322	1	0.227	3	0.2	4	0.316	1	0.202	3		
발굴업무 조직 및 인력 현황 관리	0.212	3	0.363	1	0.32	1	0.29	2	0.322	1		
민간활동 실적 관리	0.171	4	0.163	4	0.202	3	0.153	4	0.192	4		
급여 연계 실적 관리	0.295	2	0.247	2	0.278	2	0.241	3	0.284	2		

6. 복지 사각지대 발굴을 위한 연계 정보의 중요성

복지 사각지대 발굴을 위한 연계 정보의 상대적 중요도 분석 결과는 아래 표와 같으며, 해당 응답의 일관성 지수의 평균은 약 0.124(표준편차: 0.062)로 나타났다. 전체 응답 결과를 살펴보면, ‘긴급상황 관련 정보(상대적 중요도: 0.218, 순위: 1)’, ‘요금체납 정보(상대적 중요도: 0.187, 순위: 2)’, ‘취약생활 정보(상대적 중요도: 0.176, 순위: 3)’, ‘기타 민감정보

(상대적 중요도: 0.165, 순위: 4)', '근로위기(상대적 중요도: 0.133, 순위: 5)', '타 복지사업 관련 정보(상대적 중요도: 0.122, 순위: 6)' 순으로 나타났다. 해당 응답의 경우, 집단별로 순위에 차이를 보이지만 상대적 중요도 값에 편차는 크지 않다는 특징을 보인다. 그러나 공통적으로 '근로위기 정보'나 '타 복지사업 관련 정보'는 중요도가 낮은 것으로 나타났다.

해당 질문에 대한 주관식 응답에서 빈번하게 나타난 주제는 연계 정보의 시의성과 부정확성이었다. 먼저, 복지 사각지대 발굴을 위한 정보가 과거 시점의 데이터이기 때문에 이를 바탕으로 현재의 문제 상황을 파악하는 것은 한계가 있다는 공통적인 의견이 있었다. 또한, 각종 정보들을 바탕으로 가구를 방문할 경우에 실제 자원 연계로 이루어지는 사례가 적기 때문에, 정보의 양에 비하여 효용의 정도가 상대적으로 낮게 인식되는 것으로 나타났다.

한편, 연구 결과에 대한 자문을 통하여 연계 정보의 중요성에 대한 세부적인 사항들을 논의하였을 때, 정보의 활용도 수준이나 부정확성 문제 등에도 불구하고 정보에 대한 필요성은 여전히 강조되었다. 그러나 모든 정보가 복지 사각지대 발굴 또는 자원 연계에 실질적인 도움을 준다고 인식되는 것은 아니었다. 예를 들어 보건소를 통하여 생산되는 정보의 경우, 경로당 이용자 대상의 서비스 정보이기 때문에 실제 복지 사각지대에 해당되는 대상자일 가능성이 상대적으로 낮다고 설명하였다. 또한 지역 내에 정신건강 영역 등과 같이 특정 분야에서 사례발굴이 이루어지는 서비스의 경우, 읍면동을 통한 자원 연계보다 해당 영역의 전문기관에 직접 연계되는 경우가 더 효율적이라 보았다.

그 밖에 연락처 정보수집과 관련된 의견이 있었다. 사각지대 발굴을 위하여 제공되는 연계 정보에는 개별 연락처가 포함되지 않기 때문에 실제 현장에서는 대상자 발굴 및 방문에 어려움을 겪는 것으로 확인되었다. 이

는 대상자의 개인정보 보호와 시의적절한 자원 연계 간 상충되는 지점이
라 해석할 수 있다.

정말 필요 없는 정보다라고는 좀 그렇지만 별로 효용이 없었던 게 특히 보건소 쪽 관
련된 정보들이 대부분 그랬어요. (이주은)

자살이나 이런 고위험군 같은 경우에는 사실 저희 말고 정신보건센터나 이런 데에서
전문가적인 개입이 많이 들어가는 분들이라(중략). (이주은)

개인정보 때문에 전화번호, 솔직히 말하면 민원 때 급신급신 해 가지고 전입 신고할
때 전화번호 좀 불러달라고 해서 찾는 경우 있거든요. 그래서 전화번호 좀 잘 찾을 수 있
는 그런 연동하는 법 같은 거 좀 잘 했으면(중략). (심자운)

〈표 3-11〉 우선순위 분석 결과: 복지 사각지대 발굴을 위한 연계 정보의 중요성

구분	전체		지역						직위			
			시		군		구		팀원		팀장	
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
요금체납 정보	0.187	2	0.157	4	0.209	1	0.218	1	0.185	2	0.197	2
취약생활 정보	0.176	3	0.162	3	0.2	2	0.181	3	0.178	3	0.168	3
긴급상황 관련 정보	0.218	1	0.233	1	0.194	3	0.211	2	0.218	1	0.218	1
근로위기	0.133	5	0.141	5	0.147	5	0.107	6	0.13	5	0.145	5
타 복지사업 관련 정보	0.122	6	0.14	6	0.087	6	0.119	5	0.124	6	0.111	6
기타 민감정보	0.165	4	0.166	2	0.163	4	0.164	4	0.165	4	0.16	4
구분	조직						경력					
	읍면		동		본청		3년 이하		3년 초과			
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위		
요금체납 정보	0.18	3	0.189	2	0.189	2	0.185	3	0.188	3		
취약생활 정보	0.174	4	0.175	3	0.179	3	0.151	4	0.19	2		
긴급상황 관련 정보	0.19	2	0.249	1	0.202	1	0.21	1	0.222	1		
근로위기	0.14	5	0.115	6	0.148	5	0.141	5	0.128	5		
타 복지사업 관련 정보	0.115	6	0.137	4	0.109	6	0.119	6	0.123	6		
기타 민감정보	0.201	1	0.135	5	0.173	4	0.194	2	0.149	4		

7. 복지 사각지대 발굴 업무 수행 관련 장애요인

복지 사각지대 발굴 업무 수행 관련 장애요인의 상대적 중요도 분석 결과는 아래 표와 같으며, 해당 응답의 일관성 지수의 평균은 약 0.094(표준편차: 0.062)로 나타났다. 전체 응답 결과를 살펴보면, ‘담당 인력 대비 발굴 정보처리의 양(상대적 중요도: 0.33, 순위: 1)’, ‘발굴 상담 후 급여 연계의 어려움(상대적 중요도: 0.244, 순위: 2)’, ‘현장 방문에 대한 부담 및 스트레스(상대적 중요도: 0.22, 순위: 3)’, ‘정보의 부정확성(상대적 중요도: 0.206, 순위: 4)’ 순으로 우선순위가 나타났다. 공통적으로 전담 인력 대비 발굴 정보처리의 양이 과도한 업무환경의 가장 큰 장애요인이라 응답하였으나, 읍면 지역의 인력과 팀장급 인력의 경우에는 발굴 상담 후 급여 연계의 어려움이 가장 큰 장애요인이라 응답하였다. 이 외에도 정보의 부정확성, 현장 방문에 대한 부담의 우선순위가 집단마다 다소 다르게 인식되는 것으로 확인되었다.

해당 질문에 대한 주관식 응답의 일부 의견에 따르면, 현재 제시된 장애요인들은 모든 현장에서 공통적으로 경험하고 있는 것으로, 해당 문제가 연쇄적으로 나타나는 특성이 있다고 보았다. 다시 말해 인력 대비 과도한 업무 속에서 부정확한 다량의 정보가 주어질 때 현장 방문을 통한 자원 연계의 가능성이 작아지며, 이는 담당자로 하여금 부담과 스트레스로 작용한다는 것이다. 또한, 앞의 ‘발굴 활동과 실적’에서 제시된 바와 같이 지역별 연계 가능 자원의 차이가 발굴 후 급여 연계의 어려움에 작용하고 있는 것으로 나타났다.

조사 결과에 대한 자문에서도 이와 유사한 의견들이 확인되었다. 먼저, 적은 인력과 과도한 업무량 속에서 부정확한 정보를 받는 것이 전담 인력의 소진을 야기시키는 부정적 요인으로 작용하였다. 더욱이 이러한 환경

속에서 전담 인력의 안정적 업무 수행과 업무 역량의 축적 등을 기대하는 것은 쉽지 않다는 의견도 있었다. 한편, 현장 방문에 대한 부담 및 스트레스와 관련하여 전담 인력의 방문에 대하여 거부감을 표하는 사례들이 언급되었다. 복지 사각지대 발굴을 위하여 제공된 정보를 어떻게 수집하였는지, 어떠한 목적으로 찾아오게 되었는지 등을 물으며, 부정적 입장을 취하는 경우가 적지 않다고 설명하였다. 이러한 주제와 관련하여 복지 사각지대 발굴정책의 홍보 부족 문제, 전담 인력의 전문성을 바탕으로 한 대응 방안 등에 대한 언급이 있었다.

그런 정보가 부정확하니까 담당자 입장에서는 굉장히 불신하는 거죠. 업무 자체적으로 업무 소진도 이렇게 굉장히 심하고 스트레스 많이 받고 (문7선)

현장 방문할 때 아까도 말씀드렸던 것처럼 개인정보보호법 이런 것 때문에 맨날 어디서 왔냐 왜 하나 내 정보 어떻게 알았냐 (중략) (이7은)

〈표 3-12〉 우선순위 분석 결과: 업무 수행 관련 장애사항

구분	전체		지역						직위			
			시		군		구		팀원		팀장	
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
정보의 부정확성	0.206	4	0.145	4	0.232	3	0.288	2	0.192	4	0.276	2
담당 인력 대비 발굴 정보처리의 양	0.33	1	0.332	1	0.302	1	0.35	1	0.353	1	0.223	3
현장 방문에 대한 부담 및 스트레스	0.22	3	0.212	3	0.261	2	0.199	3	0.225	3	0.196	4
발굴 상담 후 급여 연계의 어려움	0.244	2	0.311	2	0.205	4	0.163	4	0.231	2	0.305	1

구분	조직						경력			
	읍면		동		본청		3년 이하		3년 초과	
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
정보의 부정확성	0.199	4	0.224	3	0.191	4	0.182	4	0.219	4
담당 인력 대비 발굴 정보처리의 양	0.28	2	0.348	1	0.345	1	0.362	1	0.313	1
현장 방문에 대한 부담 및 스트레스	0.232	3	0.203	4	0.231	3	0.201	3	0.23	3
발굴 상담 후 급여 연계의 어려움	0.289	1	0.225	2	0.233	2	0.255	2	0.238	2

8. 복지 사각지대 발굴체계의 개선방안

복지 사각지대 발굴체계를 개선하기 위한 방안의 상대적 중요도 분석 결과는 아래 표와 같으며, 해당 응답의 일관성 지수의 평균은 약 0.115 (표준편차: 0.059)로 나타났다. 전체 응답 결과를 살펴보면, ‘관련 조직 및 인력 확충(상대적 중요도: 0.293, 순위: 1)’, ‘연계 정보의 범위 확대 및 정확도 강화(상대적 중요도: 0.192, 순위: 2)’, ‘교육 및 매뉴얼 강화(상대적 중요도: 0.157, 순위: 3)’, ‘지역사회 내 관련 기관 간 협력체계 구축(상대적 중요도: 0.124, 순위: 4)’, ‘관련 복지급여 확충(상대적 중요도: 0.119, 순위: 5)’, ‘민간 영역 인적 안전망의 활성화(상대적 중요도: 0.115, 순위: 6)’ 순으로 우선순위가 나타났다. 관련 조직 및 인력 확충의 필요성은 공통적으로 우선순위가 높게 나타났으나, 관련 복지급여의 확충, 연계 정보의 범위 확대 및 정확도 강화, 지역사회 관련 기관 간 협력 체계 구축에 대한 우선순위는 집단마다 다르게 인식하였다.

관련 복지급여의 확충은 복지 사각지대 발굴 이후 실질적으로 연계 가능한 공적·민간 자원의 필요성을 의미하며, 군 지역과 읍면 지역에서 이에 대한 상대적 우선순위가 높게 나타났다. 또한 시군구 본청에서는 지역

내 관련 기관과의 협력체계를 중요하게 인식하는 반면 읍면동에서는 전담 인력에 대한 교육과 매뉴얼 강화를 중요하게 인식하였다. 이 외에도 팀장과 팀원 간 개선방안에 대한 우선순위가 다르게 나타났다.

해당 질문에 대한 주관식 응답에서는 앞에서 논의된 바와 같이 조직의 강화와 인력의 확충, 전담 인력의 전문성 강화가 주로 논의되었으며, 연계 정보의 정확도 제고를 통하여 복지 사각지대 발굴의 가능성을 높이고 전담 인력의 업무 스트레스를 완화시킬 필요가 있음을 제안하였다. 이와 마찬가지로 조사 결과에 대한 자문에서도 정보의 양보다는 발굴 대상을 명확히 설정할 수 있는 정보의 제공이 필요하다고 주장하였다. 또한 제한된 자원 내에서 복지 사각지대 발굴업무의 효율성을 제고하기 위하여 전담 인력에 대한 교육이 강화될 필요가 있다고 주장하였다.

그 밖의 의견으로는 복지 사각지대 발굴을 강조하다 보니, 사회적 고립이 아닌 사망의 경우에도 고독사로 바라보는 사회적 인식의 한계 등을 언급하였다.

정말 많이 도움이 안 되고 오히려 너무 많은 정보를 내려주신다기보다는 그 타깃을 제대로 정해서 내려주시는 게 저는 더 발굴에 도움이 많이 되지 않을까 (이웃은)

실질적으로 업무를 했던 분들을 초빙해서 이렇게 강의라도 이렇게 영 교육을 받을 수 있도록 해 주면 굉장히 좋지 않을까. 현장감도 있고 어떤 식으로 민원 상대할 때 이렇게 (중략) (문7선)

복지 사각지대라는 명목하에 본인이 집에서 혼자 돌아가실 것에 대한 그런 것도 존중하지 못하는 사회가 된 것 같은 기분이 들어요. 근데 혼자 집에서 돌아가고 싶는데 (심자운)

〈표 3-13〉 우선순위 분석 결과: 사각지대 발굴체계의 개선방안

구분	전체		지역						직위			
			시		군		구		팀원		팀장	
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
관련 복지급여 확충	0.119	5	0.103	6	0.193	3	0.086	6	0.103	6	0.196	2
연계 정보의 범위 확대 및 정확도 강화	0.192	2	0.164	3	0.196	2	0.235	2	0.197	2	0.169	4
관련 조직 및 인력 확충	0.293	1	0.286	1	0.235	1	0.35	1	0.299	1	0.262	1
교육 및 매뉴얼 강화	0.157	3	0.177	2	0.142	4	0.135	3	0.154	3	0.173	3
민간 영역 인적 안전망의 활성화	0.115	6	0.135	4	0.103	6	0.091	5	0.119	5	0.094	6
지역사회 내 관련 기관 간 협력체계 구축	0.124	4	0.134	5	0.13	5	0.103	4	0.128	4	0.106	5
구분	조직						경력					
	읍면		동		본청		3년 이하		3년 초과			
내용	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위	상대적 중요도	순위
관련 복지급여 확충	0.17	4	0.113	6	0.088	6	0.116	5	0.12	5		
연계 정보의 범위 확대 및 정확도 강화	0.193	2	0.191	2	0.193	2	0.187	2	0.194	2		
관련 조직 및 인력 확충	0.242	1	0.303	1	0.318	1	0.327	1	0.275	1		
교육 및 매뉴얼 강화	0.183	3	0.164	3	0.13	4	0.135	3	0.169	3		
민간 영역 인적 안전망의 활성화	0.095	6	0.117	4	0.128	5	0.112	6	0.116	6		
지역사회 내 관련 기관 간 협력체계 구축	0.117	5	0.113	5	0.142	3	0.121	4	0.126	4		

9. AHP 조사 결과의 함의

복지 사각지대 발굴체계 관련 요인의 우선순위 분석 조사 결과에 대한 주요 논의 사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 복지 사각지대 발굴은 주

로 급여자격이 있음에도 급여를 신청하지 않거나 급여신청을 거부하는 경우에 초점이 맞추어져 있으나 전담 인력의 전문성과 지역 내 연계 가능한 자원의 수준 등에 따라 대상의 중요도가 달라질 수 있다. 복지 사각지대 발굴 업무는 단순히 관련 정보를 바탕으로 급여 대상자를 판단하는 업무가 아니며, 급여와 관련된 정보를 제공하고, 대상자의 변화를 고려한 적절한 대응이 필요한 업무임을 알 수 있다. 따라서 지역주민의 정책 수요에 맞는 적절하고 충분한 급여를 제공할 수 있도록 전담 인력의 전문성 강화와 관련 업무의 연속성 보장 등이 필요하다.

둘째, 복지 사각지대 발굴 여건 개선을 위하여 전담 인력의 확충과 전문성 제고가 함께 논의되어야 한다. 복지 사각지대 발굴 관련 전담 인력의 부족은 지속해 제기된 바가 있으나 여전히 이러한 문제가 해결되고 있지 않다. 더욱이 전담 인력의 잦은 변동은 업무의 연속성을 떨어뜨리고 직무에 대한 전문성 습득에 방해요인으로 작용한다. 복지 사각지대 발굴 업무를 수행할 때 각종 정보에 대한 활용과 전문적 상담, 각종 급여에 관한 정보제공 등의 업무역량이 요구된다. 그뿐만 아니라 관련 업무를 수행하는 인력과 조직이 확충된 이후에도 이에 대한 지속적인 역량 강화가 요구되고 있다. 그러므로 복지 전달체계의 기반이 되는 조직과 인력 관리에 대한 중요성을 다시금 강조할 필요가 있다.

셋째, 복지 사각지대 발굴을 위하여 제공되는 각종 데이터는 실질적인 자원 연계를 지원할 수 있는 방향으로 조정될 필요가 있으며, 효과적인 사각지대 해소를 위하여 시의적절한 정보가 제공될 필요가 있다. 복지 사각지대 해소에 대한 필요성이 커지면서 연계 정보의 범위 또한 확대되는 추세이다. 그러나 부정확한 정보 또는 대상을 명확히 파악할 수 없는 정보는 관련 업무 수행에 비효율성을 발생시킬 수 있으며, 담당 인력의 소진과 전문성 약화를 일으킬 수 있다. 따라서 복지 사각지대 발굴과 관련

된 현장 및 학계 전문가의 의견을 바탕으로 정보의 정확성 제고 방안 탐색과 정보활용에 대한 모니터링 등이 지속될 필요가 있다.

넷째, 복지 사각지대 발굴 이후 연계할 수 있는 자원을 확대해야 하며, 지역별 특성에 따른 자원의 불균형을 완화할 필요가 있다. 복지 사각지대 발굴 활동 이후에 실질적으로 연계할 수 있는 자원이 부족한 경우가 적지 않다. 특히 지역사회 내 연계 가능한 자원이 부족한 경우에 사각지대 발굴 활동에 대한 실적 수준이 타 지역에 비해 낮게 나타날 수 있다. 이상의 문제를 완화하기 위해서는 연계 가능한 공적·민간 자원의 확대와 지역 간 편차를 완화하기 위한 지원 강화, 연계 자원에 대한 충분한 정보 제공과 관련 기관과의 협력 관계 강화 등이 지속될 필요가 있다. 이에 덧붙여 복지 사각지대 발굴 활동을 적절하게 관리할 수 있는 지표체계 마련을 검토해야 한다.

다섯째, 복지 사각지대 발굴업무 수행의 어려움에 대한 맥락적 검토가 요구되며, 이를 바탕으로 발굴체계의 개선을 장기적 관점에서 제안할 필요가 있다. 본 조사 결과를 통하여, 복지 사각지대 발굴 업무를 수행하는 인력 및 조직의 문제들과 효율성과 효과성을 떨어뜨리는 업무절차 등이 분절적으로 나타나는 것이 아님을 알 수 있다. 다시 말해 단순히 복지 사각지대 발굴을 위한 정보의 확대나 전담 인력의 확충 등과 같은 단편적인 제안은 실제 복지 사각지대 발굴체계의 변화를 가져오는 데 제한적이다. 따라서 복지 사각지대 발굴체계와 관련하여 현시점에서 제기되고 있는 한계들을 하나의 맥락으로 이해하고 이에 대한 보완적 방안을 장기적인 관점에서 접근, 제안할 필요가 있다.



제4장

취약계층 발굴정책 개선방안

제1절 들어가며

제2절 복지 사각지대 발굴정책 패러다임 변화:
발굴정책에서 제도지원 정책으로

제3절 급여 연계 및 신청 체계 개편

제4절 은둔·고립 대상자의 자발적 신청 강화 전략

제5절 지역 중심 네트워크 구축 및 공동체 개선

제4장 취약계층 발굴정책 개선방안

제1절 들어가며

기존 연구에서 정의한 복지 사각지대의 개념은 다양하나, 통상적으로 ‘사회안전망의 영향이 충분히 미치지 않는 구역’으로 정의하고 있다. 최근 들어 이 구역에 놓여 있는 취약계층을 발굴하고 지원하기 위한 정부의 노력이 커지고 있다. 정부의 복지 사각지대 발굴정책은 아무런 복지급여를 받고 있지 않은 대상자에 집중되어 있지만, 복지급여를 받고 있더라도 욕구 충족에 필요한 복지급여를 충분히 받지 못하는 취약계층에 관한 관심이 필요하다. 이와 같은 취약계층이 복지 사각지대의 위기에 직면하는 이유는 복지급여 기준이 협소하여 신청하더라도 제외되거나, 복지 대상자가 스스로 신청을 거부하거나, 제도의 필요성을 인지하지 못하거나, 절차가 번거로워 신청조차 못 하기 때문이다. 그리고 복지 대상자가 되었다고 급여량이 충분치 않아 여전히 취약한 상황에 놓여 있는 경우도 볼 수 있다. 따라서 복지 사각지대 발굴정책은 복지급여를 받고 있지 않은 대상자에만 단편적으로 집중할 것이 아니라 현재 급여를 받고 있더라도 충분한 급여를 받지 못하는 대상자를 위한 지원체계도 중요하다.

정부는 복지 사각지대를 해소하기 위해 제도를 확대하고 정보시스템을 효율적으로 구비하여, 지자체와 협력할 수 있는 특단의 대책을 강조하고 있다(관계부처 합동, 2022). 이는 복지 사각지대 발굴체계를 효율화하기 위해서는 복지 전달체계의 개선이 필요함을 의미한다. 복지 전달체계는 공급자에서 수요자에게로 급여를 전달하는 절차(procedure), 도구(instrument), 체계(framework), 조직 연계(organizational linkage),

민관네트워크(public-private network)로 대변된다, 복지 전달체계는 단일 조직에서 서비스를 집행하는 업무처리 방식이기보다는 제공기관 간 연계와 협업 절차 및 과정으로 이해할 수 있다. 복지 전달체계를 개선하기 위해서는 정책을 기획하는 중앙부처부터 지자체, 공공기관, 민간 제공기관, 제공인력 등을 거쳐 수요자에게 급여가 전달하는 일련의 절차, 체계, 조직 연계, 네트워크에 대한 논의가 필요하다. 즉, 효율적인 복지 사각지대 발굴 및 지원체계를 구축하기 위해서는 복지 전달체계를 어떻게 구성하는지와 조직 간 협업이 중요하며, 기관 간 협업, 급여 연계 통합, 복지 대상자의 접근성 확대와 정책설계의 책임성 확보가 무엇보다 중요하다. 이와 같은 정책적 대안을 찾기는 쉽지 않지만, 이 연구에서는 사회 복지 담당 공무원의 의견수렴(FGI, AHP 등) 과정에서 정책대안을 고민하였다. 이를 간단히 언급하면 다음과 같다.

첫째, 복지 사각지대 발굴정책 패러다임의 변화가 필요하다. 복지 사각지대 발굴정책이 아닌 대응 정책으로 변화가 필요하고, 이를 위해서는 발굴 후 지원해 줄 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 예를 들면 긴급복지제도의 급여기준과 지자체 사회복지 담당 공무원의 재량권을 확대해야 하고, 더 나아가 사회보장제도를 확대하여 보장범위를 넓히고 해당 수급률을 높일 수 있는 전략을 마련하는 것이 중요하다.

둘째, 복지 사각지대에 있는 취약계층을 급여 미신청자뿐만 아니라 기존 수급자로 확대할 필요성이 있다. 기존의 미신청자를 중심으로 한 발굴 방식에서 벗어나 기존 수급자에 대한 관리와 지원을 병행할 필요성이 있다. 이를 통해 맞춤형 복지급여를 제공할 뿐만 아니라 복지제도 수급률을 확보하고 제도배제 문제를 예방할 수 있다.

셋째, 복지급여 신청의 접근성을 높이려는 노력이 중요하다. 이를 위해 복지급여 신청장소를 주소 등록지 중심에서 전국단위로 바꾸는 것이 필

요하다. 그간 취약계층 사건·사고의 특징을 살펴보면 주소 등록지에 거주하지 않고 다른 지역에서 생활하여 복지급여를 신청하는 데 어려움이 있었다. 물론, 모바일, 온라인 등을 통해 복지급여를 신청할 수 있지만, 그 경우 신청할 수 있는 급여가 제한적이고 취약계층의 특징을 고려하면 온라인으로 복지급여를 신청하는 것이 어려울 수 있다. 이를 해결하기 위해 현장 방문을 통해 신청할 수 있는 여건을 만들되, 읍면동 주민센터뿐만 아니라 민간 복지시설 등에서도 복지급여를 신청할 수 있게 하고, 주소 등록지가 아닌 생활지에서 신청 접근성을 높일 필요성이 있다.

넷째, 대상자의 특성을 고려한 접근 전략이 필요하다. 복지급여 신청방식을 확대하는 방법은 방문, 상담, 신청 등을 거부하는 대상에게는 유용하지 않을 수 있다. 특히, 고립 및 은둔으로 발생하는 복지 사각지대를 해소하기 위해서는 급여 제공 방식의 전략적 변화가 필요하다.

마지막으로 지역사회 복지공동체를 만드는 것이 필요하다. 지역사회 내에서 공동체 가치를 회복하고, 공공 중심의 복지 사각지대 대응 정책에서 공동체 중심의 대응 정책으로 전환해야 한다.

제2절 복지 사각지대 발굴정책 패러다임 변화: 발굴정책에서 제도지원 정책으로

정부에서 시행하고 있는 복지 사각지대 발굴정책도 중요하지만, 취약계층 지원을 위한 복지제도의 개선이 필요하다. 복지 사각지대 발굴정책의 핵심은 수급 자격이 있음에도 불구하고 복지급여를 신청하지 않는 대상자를 발굴하고 이를 지원하는 것이다. 그렇다면 복지급여를 신청하지 않은 대상자를 발굴하기에 앞서 현재 제도의 수급률에 대한 검토와 개선

이 선행되어야 한다. 이 절에서는 복지제도의 비수급 요인을 살펴보고 수급률을 높이는 방안과 다양한 복지 취약계층을 포괄할 수 있는 제도의 확대 방안을 제언한다.

1. 복지제도 비수급률 개선 전략

가. 복지제도 비수급 관련 요인

복지 사각지대에서 언급되는 비수급은 수급 자격이 있으나 다양한 이유로 수급을 받지 못함을 의미한다. 비수급(non take up)의 부정적 영향은 적지 않다(Hernanz, Franck, Michele, 2004, p. 9). 우선 비수급률이 높으면 정책효과가 반감된다. 낮은 수급률은 정책효과를 저해하는 중요한 원인이 된다. 둘째, 높은 비수급률은 형평성을 훼손한다. 정보 부족이나 낙인 등으로 인한 비자발적인 비수급은 복지체계가 개인들을 다르게 처우하는 결과를 초래한다. 셋째, 정책을 정확히 이해하기 어렵게 된다. 비수급률이 높으면 해당 정책의 변화를 정확히 예측할 수 있는 정보 근거를 갖추기 어렵다. 비수급률이 높으면 복지 사각지대에 있는 취약계층이 더 많음을 의미한다.

사회보장제도의 수급률, 비수급률은 국가와 제도마다 상이하다. 대표적으로 국가 비교에 자주 등장하는 통계는 사회부조 비수급률이다. 사회부조의 비수급률 추정치도 국가와 제도에 따라 상이하다. 사회부조의 경우 유럽은 비수급률이 대체로 60~20% 수준이다. 동일 국가, 동일 제도의 경우에도 비수급률이 시기에 따라 상이해지기도 한다. 아래의 〈표 4-1〉에서 독일이나 영국의 사례를 보면 이러한 점을 확인할 수 있다. 통상 비수급률과 비교하여 비수급 급여 비율이 낮는데, 이는 급여가 낮을수록 비수급률이 높은 것을 암시한다.

〈표 4-1〉 유럽 사회부조의 비수급률 추정

국가	제도	연도	비수급율 (Claimants)	비수급급여비율 (Payments)
Austria	Subsistence support (Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts-HILU)	2003	49-61%	39-53%
Belgium	Minimum guaranteed income (Leeffloon) 18-65	2005	57-76%	45%
Germany	Subsistence support (HILU)	2002	67%	57%
	Social assistance (Grundsicherung) for employable, for people 65+ and in cases of permanent earning incapacity	2007	35-42%	
		2007	42-50%	
		2008	34-43%	
Finland	Social assistance (Toimeentulotuki) by families of working age	2003	40-50%	
	Social assistance (Toimeentulotukea)	2010	55%	
Netherlands	Supplementary minimum income (Aanvullende bijs-tand)	2003	68%	
UK	Income support (and income-related employment and support allowance)	2009/10 2013/14	11-23% 19-23%	13%

자료: Fuchs, Katrin, Tamara, Katarina, Anette, 2020, p. 831.

우리나라의 사회부조(국민기초생활보장제도 중 생계 및 의료급여)의 비수급률은 2018년 기준 약 34.2%로 추정된다(김문길 외, 2022, p. 466), 해당 추정치는 소득인정액이 기준중위소득 40% 이하 중 생계와 의료급여 비수급자의 비율이다. 이는 부양의무자 기준 미적용 등 한계를 지닌 추정치로, 오차범위가 작지 않으리라고 추정된다. 그런데도 개략적인 비수급률을 암시한다고 이해할 수 있다. 이 결과를 기초로 하여 보면 한국의 사회부조 비수급률은 외국의 비수급률과 비교하여 매우 높다고 하기 어렵다. 그러나 절대적 수준에서 비수급률이 낮다고 볼 수도 없다.

우리나라의 사회보장제도 중 사회보험은 가입률을 지속적으로 점점한다. 반면 사회부조를 비롯하여 각종 사회보장제도의 비수급률에 대한 정기적인 점검은 충분하지 않다. 제도 운용을 정확히 평가하기 위하여 이에 대한 보완이 필요하다. 수급률을 높이는 정책적 개선방안은 각국, 각 제도의 상황에 따라 달라질 수 있다. 그런데도 수급률을 높이기 위해서는 비수급 요인을 규명하여야 하고, 비수급 요인은 상당한 수준으로 유사하다는 점을 유념하여야 한다.

비수급 영향요인에 관한 연구는 적지 않다. 가장 기본적인 원리로 대부분의 연구에서는 예상 편익과 예상 비용을 비교하여 편익이 높을 때 제도 수급을 위한 신청을 선택한다는 가정을 수용하는 경향이 있다. 일종의 비용-편익모델에 기초하는 설명이다(Fuchs, Katrin, Tamara, Katarina, Anette, 2019. p. 830). Hernanz, Franck, Michele의 연구는 비수급의 원인을 일목요연하게 정리 및 소개한다(Hernanz, Franck, Michele, 2004, p. 19). 이 내용을 참고하여 비용과 편익에 대한 판단 요인을 정리하여 보면 아래와 같다. 편익은 주로 수급액의 수준, 예상 수급기간 등으로 집약된다. 수급액의 수준이 높을수록, 예산 수급기간이 길수록 편익이 높아지고 신청할 확률도 높아진다. 비용은 크게 정보비용, 행정처리 지연·결과 불확실성 관련 비용, 사회심리적 비용, 세 가지로 구분하여 볼 수 있다.

정보비용은 제도 및 신청에 대한 정보 습득을 위한 비용, 다른 제도의 수급 여부와 관련된다. 제도 및 신청에 대한 정보 습득이 어려울수록 비용이 높아지고 다른 제도를 수급할수록, 그리고 그 제도가 신청하려는 제도와 유관한 제도일수록 비용이 낮아진다. 양식 작성과 대기기간 등 행정 비용은 행정 처리에 소요되는 시간, 신청 결과에 대한 예측의 가능성과 관련된다. 양식 작성이 복잡하고 대기기간이 길어질수록 비용이 증가하고 신청 결과에 대하여 예측하기 어려울수록 비용이 증가한다. 사회심리적 비용은 낙인감이나 도덕적 신념과 상충 여부 등과 연관된다. 낙인감이 심한 환경일수록, 개인의 도덕적 신념과 충돌의 위험이 큰 결정일 때 비용이 증가한다. 결국 적격자의 수급률을 높이기 위해서는 비용을 줄이거나 편익을 높여야 한다. 위에서 예시한 비용요인의 영향을 줄이고 편익이 되는 제도의 수급수준과 기간을 관대하게 할수록 수급신청과 수급률이 높아질 수 있다.

나. 비수급 관련 요인

비수급 관련 요인들에 대한 설명을 참고하면, 우리나라의 사회보장제도의 특성 중 비수급률을 높일 위험이 있는 요인들이 적지 않다. 사회보장제도, 사회부조제도의 편익에 대한 정확한 판단 가능성이 작다. 소액의 수많은 제도로 구성된 사회보장제도의 경우 편익을 정확히 판단하기 쉽지 않으며 일정 수준의 급여를 받으려면 다수의 사회보장제도를 신청하여야 하는 상황에 놓일 가능성도 크다. 제도가 복잡하게 구성될수록 행정 오류의 가능성이 커지고, 정보비용이 높아지며, 불확실성이 커져 자격이 되지 않을 것이라는 우려가 심화되는 것이다(Baker, 2010, 한경훈 외 2019에서 재인용). 그리고 제도의 기준을 이해하기 쉽지 않은데, 대표적으로 소득인정액 같은 기준은 전문가도 이해하기 어려운 복잡한 기준이다. 제도를 이해하기 어려울수록 비용은 커지고 기대 편익은 낮아진다. 대표적인 공공부조제도인 생계급여의 경우 급여액을 예측하는 것이 매우 어려운 상황인데, 기준선 인근의 빈곤 계층은 실제 수급액이 소액일 가능성이 크다.

사회보장제도, 사회부조제도의 비용을 높이는 요인들을 차례로, 구체적인 상황자료와 더불어 살펴보면 아래와 같다. 우선, 정보 부족과 결과의 불확실성을 초래하는 현황을 살펴보면 우리나라의 상황이 상당히 우려할만하다. 필요한 경우 정부의 지원을 받을 수 없을 것이라고 응답한 사람을 대상으로 급여 접근에서 가장 큰 걸림돌이 무엇인지 질문한 결과, OECD 회원국 응답자의 57.6%가 ‘급여수급 자격이 있는지 확실치 않다’라고 응답하였다(OECD RTM, 2020). 그런데 한국은 그 응답 비율이 74%로 가장 높은 편이다. 참고로 캐나다 73.7%, 핀란드 71.4%로 두 나라도 높게 나타났다.

서울시 기초생활보장 미신청자의 미신청 사유 분석 결과에서도 ‘제도를 모르거나 복잡해서’라는 응답이 67.7%에 이른다. 제도가 복잡하여 제도를 이해하고 신청하는 데 어려움이 발생하고, 결국 비용의 상승이 수급의 강한 장애요인이 되는 것으로 추정된다. 심지어 ‘수급권자는 자동으로 국가에서 선정하는 것으로 잘못 이해’하는 비수급 빈곤층도 전체 응답자의 29.3%였다(김문길 외, 2020). 제도가 쉽지 않을뿐더러 정부의 발굴정책을 강조, 홍보하면서 국민들이 스스로 제도를 이해하고자 시도하고 주도적으로 신청하려는 노력을 경시하는 부작용이 초래되고 있는 것으로 추정된다. 국민이 시민권 주장, 복지급여 신청의 주체로서 적극적인 행동을 하는 기회마저 줄어들 것이 우려된다.

[그림 4-1] OECD 회원국 중 공적 자원의 적격성 이해의 수준 조사

Table 2.1. Respondents are very uncertain about their eligibility for public benefits

Percent of respondents indicating various perceived difficulties in accessing benefits, among respondents who disagreed or strongly disagreed with the statement "I believe I could access public benefits if I needed them," 2020.

Country	You are not sure whether you would qualify for public benefits	You are not sure how to apply for public benefits	You think the application process would be difficult, lengthy and/or time-consuming	You are not sure that you would be treated fairly by the government office processing your claim	Other
	%	%	%	%	%
Austria	50.4	25.6	49.6	45.1	16.1
Belgium	65.0	31.8	55.7	37.5	8.4
Canada	73.7	29.0	51.5	43.1	8.5
Chile	57.8	13.6	53.8	45.3	15.3
Denmark	57.7	17.6	49.7	44.5	9.3
Estonia	62.6	33.3	56.9	52.1	4.9
Finland	71.4	14.7	41.5	25.8	12.0
France	64.8	11.0	39.0	28.4	10.6
Germany	50.8	23.0	56.0	36.9	11.8
Greece	59.8	16.8	44.8	58.8	7.5
Ireland	66.3	25.4	52.2	44.0	7.5
Israel	46.8	25.0	85.6	57.9	4.0
Italy	51.1	12.5	51.0	39.9	7.1
Korea	74.0	23.8	65.1	43.1	4.5
Lithuania	64.2	26.9	54.6	61.2	4.8
Mexico	50.8	26.5	67.9	55.4	7.2
Netherlands	62.4	13.8	52.2	33.8	8.7

자료: OECD, 2020.

보편적 급여보다 선별적 급여가 당연히 수급률이 낮는데, 선별 급여는 낙인과 연관되며, 급여가 분절화된 경우 정보비용이 더 커져 수급률은 더

욱 낮아진다(Van Oorschot et al., 1989). 우리나라의 대표적 사회부조 제도인 국민기초생활보장제도의 급여 신청을 하지 않은 이유를 보면, ‘국민기초생활보장제도에 대해서 잘 몰랐기 때문에’라는 응답이 44.8%, ‘제도가 복잡하다고 생각했기 때문에(서류 준비할 것이 많아서 등)’라는 응답이 22.9%로, 제도 이해의 어려움을 꼽은 비율이 67.7%에 이른다.

〈표 4-2〉 기초생활보장급여를 신청하지 않은 이유(손병돈 외, 2019)

(단위: %)

	기초생활보장급여 미신청 이유	비율
1	국민기초생활보장제도에 대해서 잘 몰랐기 때문에	44.8
2	제도가 복잡하다고 생각했기 때문에(서류 준비할 것이 많아서 등)	22.9
3	시간이 없거나 움직이기 어려움 등의 이유로 신청하기 어려웠으므로	10.4
4	부양의무자 기준 때문에	9.1
5	가구 소득·재산이 많았기 때문에	5.5
6	수급자가 되더라도 받을 수 있는 급여액이 적다고 생각했기 때문에	3.7
7	기타	1.8
8	내 사정이 어렵더라도 타인이나 국가의 도움을 받고 싶지 않았기 때문에	1.2
9	수급자가 되는 것이 싫었기 때문에 (=수급자에 대한 인식이 좋지 않아서)	0.6
계		100.0

자료: 손병돈 외, 2019.

국민기초생활보장제도 미신청과 관련하여 일선 실무자 FGI를 분석한 결과에서도 제도 기준을 이해하기 어렵다는 것이 주요하게 언급되었다(손병돈, 문혜진, 한경훈, 2019). ‘소득인정액’으로 대표되는 선정기준의 복잡성은 수급자 선정의 예측 불가능성을 높이고, 예측 불가능성은 신청 유인을 저하하는 요인이 될 수 있을 뿐 아니라, 공급자 측면에서도 수급권자에게 제도 신청을 적극적으로 권장하는 것을 망설이게 만드는 부정적 요인이 될 수 있음이 언급되었다.

〈표 4-3〉 기초생활보장급여를 신청하지 않은 이유: 정보 부족 관련

(단위: %)

	기초생활보장급여 미신청 이유(정보 부족 관련)	비율
1	국민기초생활보장제도가 무엇인지 잘 몰라서	36.9
2	신청하고 싶지만, 절차나 방법을 잘 몰라서	39.0
3	자격이 되는 이는 신청하지 않아도 자동 선정되는 것으로 알고 있어서	29.3
		100.0

자료: 손병돈 외, 2019.

아래의 조사 결과에 따르면 국민기초생활보장제도를 새로 신청하게 된 사례의 제도 인지 경로 중 가장 중요한 것은 주변 사람들이었고, 그다음 이 관련 기관이었다. 이러한 상황에서는 관련 기관의 제도 소개에 대한 미온적 태도, 기관 간 협력의 부족, 그리고 주민공동체의 약화가 수급률은 높이는 데 장애요인이 될 수 있고, 역으로 주민공동체의 강화와 주민의 주변에 대한 관심, 그리고 관련 기관의 사례에 대한 관심과 관련 제도에 대한 정보 제공은 수급률을 높이는 데 크게 기여할 것으로 추정된다.

〈표 4-4〉 비수급 빈곤층의 국민기초생활보장제도 제도 인지 경로(복수 응답)

(단위: 명, %)

	비수급 빈곤층	
	미신청자	신청 경험자
공무원(사회복지사)이 방문이나 전화로 제도 안내	13(20.3)	34(29.8)
인터넷으로 관련 정보를 스스로 검색	9(14.1)	10(8.8)
주변 사람들을 통해 알게 됨	51(79.7)	79(69.3)
동주민센터·복지관 등 관련 기관에 도움을 청하러 가서 알게 됨	33(51.6)	63(55.3)
홍보물, 벽보, 안내문 등을 보고 알게 됨	3(4.7)	16(14.0)
계	64(100.0)	114(100.0)

자료: 손병돈 외, 2019.

다. 수급률 제고를 위한 정책방안

수급률을 높이기 위한 노력은 아래 <표 4-5>와 같이 구분 및 정리할 수 있다(Hernanz, Franck, Michele, 2004, p. 24). 관련 행정규칙을 단순하게 개선하는 것, 다른 제도들을 고려하는 한층 통합된 환경에서 제도 접근성을 높이는 것, 그리고 연구를 수행하여 수급률을 점검하는 등의 수급률 향상을 위한 경험적 근거를 강화하는 것이다.

<표 4-5> 수급률 제고를 위한 정책제안

행정규칙들을 점검하고 단순화	1. 신청 절차의 단순화 2. 신청과정의 불확실성을 줄이기 위하여 접근규칙을 투명하고 객관적인 것으로 개선 3. 잠재적 수급자에게 그들에게 필요한 프로그램과 신청절차를 알리는 홍보캠페인 추진
복지국가의 다른 요인들과의 상호작용 개선	1. 오남용을 줄이고 잠재적 수급자에게 더 개선된 방식(여러 복지급여 사이의 상호작용을 높이는 방식)으로 정보를 제공하도록 one-stop shops의 이용을 늘리고 2. (조세제도와와의 시너지를 높이기 위하여) 복지 수급 신청의 동기에 대한 조세개혁의 영향을 면밀하게 고려
연구실시, 경험적 근거의 강화	1. 동일 자료, 표준화된 방식에 근거하여 여러 프로그램의 수급률을 정기적으로 측정 2. 연구공동체가 활용이 가능한 행정자료를 보강 3. 정기적(예로 5년마다)으로 사후 설문조사 수행

자료: Hernanz, Franck, Michele, 2004, p. 24.

제도 기준을 단순화하는 것은 세 가지 전략으로 예시할 수 있다. 첫째, 신청 절차를 단순화하고, 취약층, 잠재적 수급층이 이해하기 쉬운 기준을 적용하도록 제도 개선을 추진하는 것이다. 둘째, 신청과정을 투명하고 객관적이 되도록 개선하는 것이다. 세 번째는 정보 제공을 강화하는 것인데, 잠재수급자, 취약층이 프로그램과 신청 절차를 잘 알 수 있도록 홍보하는 것이다. 이때 잠재적 수급자들이 홍보에 쉽게 노출되도록 하여야

한다. 제도를 단순화하고 제도에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있도록 하는 위의 전략들은 잠재수급자를 비롯하여 사회구성원의 복지 수급에 대한 이해도와 주도성을 높이고, 복지정치에 대한 적극적 참여를 촉진하는 환경을 조성한다는 측면에서도 매우 중요한 의미를 지닌다.

위에서 언급한 두 번째 전략과 관련하여 제도에 대한 신청을 지원하는 방안을 제안하면, 통합적인 창구를 강화하는 것뿐만 아니라 사회보장제도 관련 조직 간의 협력을 증진하여 잠재적 수급자들이 정보를 얻고, 신청으로 연결되는 다접점을 구성하는 것이 중요하다. 우리나라 전달체계의 개선은 주로 원스톱 창구 강화를 중심으로 전개되었다. 이러한 정책지향은 이용자의 편의 증진을 위한 것이기도 하지만 다른 측면에서는 유관 조직들 간의 협력이 그리 성공적으로 추진되지 않은 탓도 있다고 추정된다. 그러나 병원, 주민센터, 부채 관련 사항을 상담 및 지원하는 금융기관, 고용지원조직, 복지관 등 다양한 서비스 제공 조직들과의 협력을 기반으로 사회보장 프로그램에 대한 정보제공 조직을 다변화하는 것은 매우 중요하다. 앞에서 언급한 조직들은 생계형 위기를 경험하는 사례들의 주요 접점 및 경로였다. 외국에는 관련 조직의 정보를 제공하는 것을 의무로 규정한 국가도 존재한다.

이 밖에도 행정데이터를 활용하여 부분적으로 사전에 기재된 신청 서식을 제공하는 것도 신청의 장애 및 비용을 줄이는 전략이 될 수 있을 것이다. 최근의 일부 위기 사례들이 노출에 대한 우려로 지원을 신청하지 못했다는 사실이 드러나면서 개인정보 노출 우려가 장애요인으로 지적된 바 있다. 위기가구 상담 시 개인정보가 보호된다는 것을 홍보 시에 전달하여 이러한 이유로 제도에 대한 접근성이 취약해지는 사례를 예방하여야 할 것이다.

위에서 언급하지 않은 중요한 전략을 하나 더 추가로 언급하고자 한다.

다름 아닌 주민 네트워크의 강화이다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라 국민기초생활보장제도 신규 신청자들이 언급한 제도 인지의 주요 경로는 주변인이었다. 사회적 관계는 정보비용을 감소시키고 절차적 어려움을 극복하도록 돕는다(Bertrand et al., 2000, 손병돈 외 2019에서 재인용). 이웃, 지역주민은 복지 자원을 제공하는 주체이기 이전에 수급권자의 네트워크, 잠재적 정보 공유자 및 제공자이다. 지역 내의 고립자를 줄이기 위해서는 주민의 관심과 주민 주도의 각종 프로그램이 매우 중요하다.

2. 대상 포괄성의 수준과 정책 포괄성 제고 방향

가. 사회보장제도의 대상 포괄성에 대한 비판적 논의

최근 전 세계적으로 사회보장제도의 대상 포괄성에 대한 비판적 논의가 활발해지고 있다. 가장 중요한 배경으로는 과거의 전통적 빈곤의 원인과 달리 최근에는 고용불안으로 새로운 형태의 빈곤 원인, 빈곤 유형이 부상하고 있으며, 전통적인 사회보장제도로 해당 문제 양상에 적절하게 대응하는 데 한계가 있다는 반성 때문이다. 여기에 과거 강조되던 세계화로 인한 세계적인 불평등의 악화와 이로 인한 빈국, 일부 개도국의 사회경제적 상황 악화가 더하여져 사회보장제도의 대상 포괄성을 높일 필요성과 제도적 보강전략이 논의되고 있다.

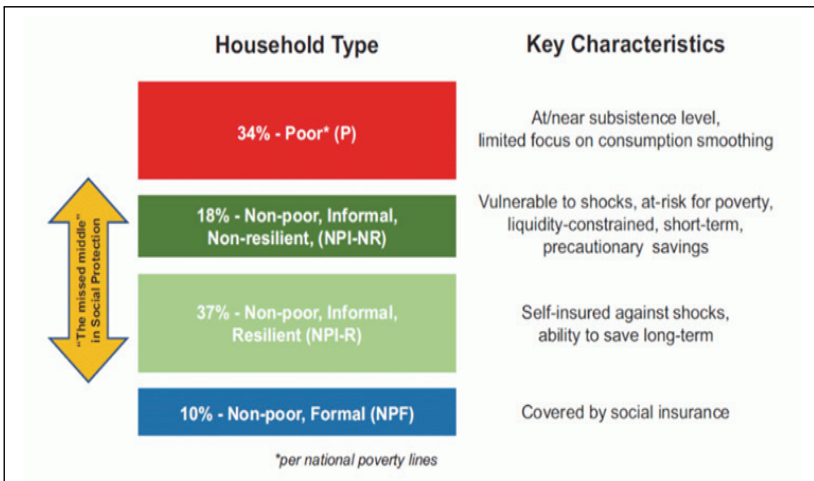
ILO의 보고에 따르면 세계 인구의 71%인 52억 명이 부분적인 사회적 보호(있을 경우)만 누리고 있는 심각한 보장 격차 현상이 여전히 남아 있다. 이 보고에 따르면 전 세계 인구의 45%만이 적어도 하나의 사회적 보호 혜택으로 효과적으로 보장된다(ILO, 2017a, Behrendt, Quynh, 2018. p.3에서 재인용).

새로운 제도의 신설과 기존 제도에서 누락된 취약층에 대한 대응이 필요한 것이다. 가장 대표적인 제도 확충 대상으로 언급되는 집단은 경제적 중하층이다. Joubert는 잃어버린 중간층(missed middle)을 찾는 것의 중요성을 피력한 바 있다(Joubert, 2021). Joubert는 기존의 정책이 놓치고 있는 보장 대상이 비빈곤·비공식(non-poor informal, NPI) 가구들이고 이 집단에 주목해야 한다고 주장한다. Joubert(2021)는 왜 가난한 사람들에게만 사회적 보호의 초점을 맞추면 안 되는가에 대하여 아래와 같이 설명한다.

“첫째, 사회적 보호가 없는 상황에서 오늘날의 많은 비빈곤층이 내일의 빈곤층이 되기 쉽다. … 최근 몇 가지 강력한 경제적, 사회적 변화로 빈곤으로 전락하는 이들이 증가하고 있다. … COVID19와 이에 따른 폐쇄로 2020년에 전 세계적으로 극빈층이 9,700만 명 증가했다. 도시 비공식 경제 부문 중 상대적으로 안정적이었던 부분에 강한 타격이 있었다. 심화된 기후 변동성은 많은 농부들의 취약성을 유사한 수준으로 증가시킬 것이다. 많은 저소득 국가가 선진국보다 빠르게 고령화되고 있다. 결국 활동 인구의 비율이 증가하면 가족 및 비공식 네트워크의 지원 가능성이 감소할 것이다. … 둘째, 비공식 비빈곤층의 경제적 불확실성을 줄이는 것은 투자를 활성화하고 경제 발전의 중요한 엔진을 보호하는 것이다. 셋째, 자신의 사회 보호를 위해 저축하고 자신이 기여할 수 있는 비공식 부문에 참여하는 것은 비기여 또는 보조금 지원 프로그램을 통해 가장 취약한 사람들에게 제한된 재정 자원을 집중하는 데 도움이 될 것이다. … 요컨대, 빈곤을 줄이는 것이 주요 목표인 경우에도 비빈곤 비공식적 계층은 빈곤에서 벗어나 지속적인 경제 성장을 보장하기 위해 통합된 사회 보호 전략의 일부여야 한다.”

아래의 그림은 아프리카의 일부 국가를 대상으로 사회보장의 대상을 새롭게 구분하여 접근할 것을 제안한 Joubert(2021)의 유형화 작업을 보여준다. 집단의 구성비는 우리나라와 상이할 수 있으나 비빈곤층 중 집단의 특성을 세분화하고 일부 집단에 대하여 새로운 제도로 보장제도의 포괄성을 높일 필요성을 시사하여 우리에게도 도움이 된다.

[그림 4-2] 사회보장 요구에 따른 가구 유형



자료: Joubert, 2021.

[그림 4-2]를 참고하여 보면, 가구 중 전형적인 빈곤층은 기존 제도의 지원을 받을 확률이 높은 집단이다. 비빈곤 집단의 공식 부문 종사자는 사회보험으로 보호된다. 그 아래 집단은 그나마 저축이나 민간 보험 등을 활용하여 스스로 어려움에 대응할 능력을 갖춘 비빈곤·비공식 집단이다. 사회보장제도가 새로운 제도적 노력으로 보호하여야 하는 집단은 비빈곤·비공식 집단 중 스스로 문제에 대응하기 어려운 집단으로, 이 집단을 빈곤위험에 취약한 집단이라고 한다. 노동시장에서 고용불안이 심화되고

불평등이 악화되면서 이 집단의 위험이 더 악화될 수 있으며, 사회보장제도는 이 집단을 눈여겨보고 필요한 제도적 대응방안을 설계하여야 한다. 이제 엄격한 기준의 사회부조제도와 사회보험제도만으로는 이 집단에 대한 적절한 보호를 제공하기 힘들어진 것이다.

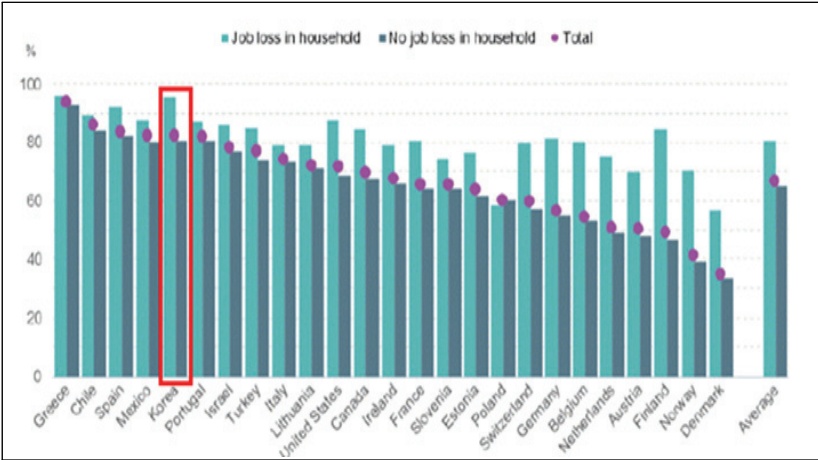
나. 사회보장제도의 대상 포괄성 현황

생계형 사고의 예방은 생계형 위기에 놓인 국민이 공적 지원을 인식하고 신청하는 환경을 조성하느냐 여부에 따라 달라진다. 우리나라 사회보장제도의 대상 포괄성을 전체적으로 파악하기는 쉽지 않다. 다만 우리나라의 사회보장제도가 사회보험을 제외하고는 대체로 엄격하고 복잡한 기준을 적용하는 선별적 제도들을 중심으로 구성되어 있다는 점은 어느 정도 동의가 된다. 이러한 상황에서 우리나라 국민은 사회보장제도에 대해 본인이 어려운 상황에 처하였을 때 쉽게 접근할 수 있는 제도로 간주하지 않을 가능성이 크다.

2020년 OECD가 수행한 조사에 따르면 우리나라 국민은 사회보장제도에 대한 기대 또는 신뢰가 높지 않다. 코로나19의 확산 이후 실업 여부 별 향후 1~2년 이상 사회경제적인 어려움이 우려된다고 응답한 비율을 보면, 우리나라에 어려움이 있을 것이라고 우려하는 응답 비율이 높다(OECD, 2020).

[그림 4-3] 실업 여부별 코로나19 팬데믹 이후 1~2년 이상 가구의 사회경제적 복리에 대한 우려

(단위: %)

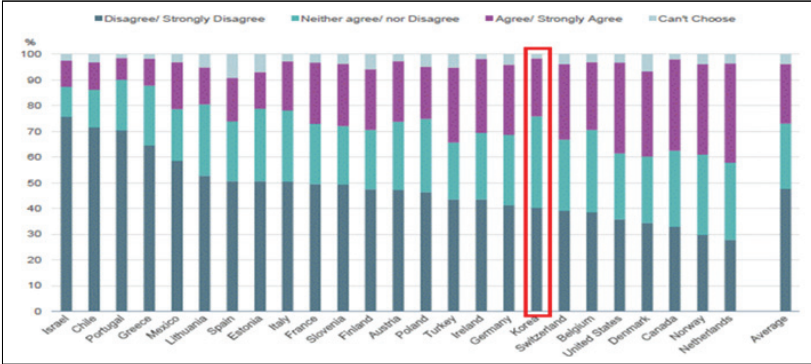


주: '매우 우려한다'와 '어느 정도 우려한다'고 응답한 비율.
자료: OECD, 2020.

본인의 가구가 사회경제적인 어려움에 놓일 것을 우려하는 비율은 높지만, 필요할 때 공적 지원을 쉽게 받을 수 있다고 생각하는 국민의 비율이 낮다(OECD, RTM, 2020). 아래의 그림을 보면 필요할 때 공적 지원을 받을 수 있을 것이라고 응답한 비율은 낮은 편에 속한다. 즉 우리나라 국민은 사회보장제도의 수급 포괄성을 낮은 수준으로 인식하는 것으로 볼 수 있다. 코로나19 확산으로 국민의 불안은 높아졌지만 정부지원의 수급 가능성에 대한 신뢰는 낮은 상황이라 해석할 수 있다.

[그림 4-4] 필요할 때 공적 지원을 쉽게 받을 수 있다고 생각하는지에 대한 응답 비율

(단위: %)



자료: OECD, 2020.

다. 대상 포괄성 제고 방안

사회보장제도, 공적 지원의 대상 포괄성을 높이기 위한 정책 대응을 크게 두 가지로 구분하여 볼 수 있다. 첫째, 기존 제도의 적격성 판단 기준의 비합리성 또는 엄격성을 개선하는 것이다. 둘째, 새로운 제도를 신설하여 기존 제도에서 누락된 취약층에 대한 정책 대응을 보강하는 것이다.

적격성 판단 기준의 비합리성 또는 엄격성을 개선하려면 우선 정책 기준 중 엄격성이 심각한 수준인 제도와 비합리적인 기준을 적용하는 제도를 파악하는 것이 중요하다. 즉 넓게 보면 기존의 제도들이 사회적 위험과 생계형 위기가구에 적절하게 대응하는 제도인지를 종합적으로 파악하는 노력이 필요하다. 공적 지원의 수급이 노정한 중첩성과 제도적 배제 위험을 고려하여 제도를 분석해야 한다. 개별 제도 단위의 분석을 넘어 전체적 제도 구성과 기능을 파악하여야 한다. 이때 현금과 현물의 기준이 적절한지, 그리고 해당 지원의 기초재적 성격 여부 등을 고려하여야 할 것이다. 현금보다는 현물이 기초재 성격을 지니므로, 현물에 더 관대한

적격성 판단 기준을 적용하는 것이 합리적이다. 또한 각종 제도가 특정 기준으로 함몰되는 경향을 보이는데도 눈여겨보아야 한다.

한편 기준의 합리화를 도모할 때, 적격성 심사 단위의 합리화도 고려되어야 한다. 예를 들어 제도의 성격을 고려하여 가구단위와 개인단위 중 어떠한 심사 단위를 적용하는 것이 합리적인지를 판단하여야 한다. 이때 전통적인 취약층이 아니라는 이유로 근로능력자에 대한 제도적 배제가 나타나지 않는지도 검토되어야 한다.

근로연령층은 고용보험과 적극적 노동시장 정책, 그리고 사회부조가 적절하게 조응하면서 기능하지 못할 때 사회적 보호에서 배제되기 쉽다. 고용불안이 그리 심각하지 않은 상황에서 근로연령층은 대개 노동시장에서 자구적인 노력으로 생계를 이어갈 수 있지만 고용불안이 심각한 상황에서는 근로연령층에 대한 공적 지원체계에 대한 면밀한 검토와 지원제도의 합리화가 필요하다. 또한 근로연령층이 가구원의 가중한 돌봄 부담으로 스스로 가구의 생계를 유지하기 힘든 사례가 발생하지 않도록 가구원의 돌봄 부담을 줄이는 정책들이 합리적 기준을 적용하고 있는지도 유심히 살펴볼 필요가 있다. 앞에서 보았듯이 생계형 사고는 근로연령층의 고용불안과 가구원의 돌봄 부담이 가중될 때 촉발되는 경향을 보인다.

제3절 급여 연계 및 신청 체계 개편

이 절에서는 현재 복지제도의 급여기준에서 수급률을 높일 수 있는 실질적인 방안에 대해 살펴본다. 사회보장정보시스템에 등록된 수급자 중 다른 급여의 자격이 있음에도 불구하고 직접 신청하지 않거나, 담당 공무원이 급여를 연계하지 않아 급여를 받지 못하고 있는 제도권 사각지대를

해소할 방안을 살펴본다. 정책대안으로 월 단위 급여 연계체계의 구축과 사례관리 기능 강화 그리고 기관 간 서비스 의뢰체계의 강화를 중심으로 살펴본다. 그리고 읍면동 단위로 이루어지고 있는 복지급여 신청체계의 개선방안을 검토한다. 특히, 주소지와 거주지가 달라서 발생하는 복지급여 신청의 어려움을 해소하기 위한 전국단위 복지급여 신청체계를 제안하는 데 목적이 있다.

1. 복지급여 연계 방안

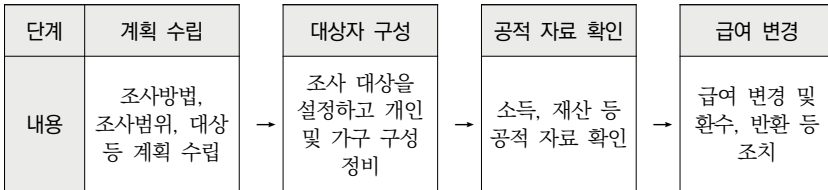
가. 복지 대상자 확인 조사 체계를 활용한 복지급여 연계

현재 복지 대상자의 부적정 수급을 예방하기 위한 자격 확인 조사 방식을 복지급여 연계를 위한 새로운 목적으로 전환하는 것이 필요하다. 복지급여를 수급하고 있더라도, 자격이 있음에도 불구하고 신청하지 않아 받고 있지 않은 급여가 있다면 연계할 필요가 있다. 정기적인 확인 조사를 통해 복지 수급자의 소득재산 등을 파악하여 받는 급여의 중지 및 변동을 관리할 뿐만 아니라 다른 한편으로는 자격이 되는 다른 복지급여를 연계할 필요성이 있다. 즉, 확인 조사를 통해 개별 사업 급여 수급자의 자격기준을 재확인하는 것뿐만 아니라 확인 조사 모델을 정교화하여 복지급여를 연계하기 위해 노력해야 한다. 정보시스템을 통해 최신의 공적 자료를 확보하여 복지 수급자의 실태를 현행화한다면 기존에 신청하지 않았거나 탈락했던 급여를 연계할 수 있을 것이다. 이를 통해 제도권 복지 사각지대를 해소할 수 있을 것이다.

사회보장정보시스템을 통해 복지급여를 신청하고 소득재산 조사 등 급여기준을 확인하며, 대상자에게 급여를 지급하고 있다. 급여 자격이 부여된

이후 확인 조사를 통해 수급의 적정성을 2개월마다 조사를 하고 있으며, 이를 통해 부적정 수급을 예방하고 급여자격의 적절성을 확인하고 있다. 이때 확인 조사는 기초생활보장, 기초연금 등 주요 현금성 복지급여를 중심으로 자격 확인을 실시하고 있다. 확인 조사를 위해 소득재산 정보 50종 및 금융재산 정보를 연계하여 연 2회 정기 확인 조사와 연 6회 월별 확인 조사로 구분하여 실시하고 있다.

〈표 4-6〉 정보시스템을 통한 확인 조사 업무절차



자료: 저자 작성.

이와 같은 확인 조사는 급여 단위별로 이루어지고 있으며, 사업별 자격 기준을 충족하지 않는 대상자의 보장 결정 및 급여량 변경을 실시하는 데 목적이 있다. 즉, 확인 조사는 복지 수급자의 변화된 상태를 모니터링하고, 자격관리를 실시하여 부적정한 급여 지급을 미연에 방지하는 데 목적이 있다. 확인 조사는 복지급여 개별법에 근거하여 실시하고 있다. 예를 들면 국민기초생활보장사업의 경우 국민기초생활보장법 제23조 확인 조사에 근거하여 급여의 적정성 확보를 위해 소득재산과 근로능력 그리고 생활 실태 등을 연 1회 이상 확인토록 하고 있다. 2022년 상반기 확인 조사의 경우 소득재산 자료 11종과 금융재산 정보 등 총 276건의 인적 정보를 정비하여 가구원 정보를 현행화하고 소득재산 변동 내역을 확인하여 급여자격 및 급여변동을 판단하여 적절한 급여를 제공하였다.

나. 복지 수급자의 미신청 복지급여 연계 방안

복지급여 수급자를 위한 복지급여 연계 방안은 복지급여 부정수급 차단 원리의 전환을 통해 가능할 것이다. 현재 복지급여 부정정 수급을 방지하기 위해 사전 차단, 사전알림, 사후관리, 사후알림, 사후 차단 원리를 적용하여 개별 또는 복합적인 방법을 적용하고 있다.

첫째, 사전 차단은 정보시스템에 등록된 정보를 활용하여 부정정 수급을 자동 중지시키는 방법인데, 유사 사업이라고 하더라도 복지 대상자의 특성에 따라 급여의 중복성을 열어주는 방식을 고민할 필요성이 있다. 예컨대, 복지급여 신청단계에서 사전 차단되는 한부모가족양육비지원과 긴급지원생계지원 사업의 경우 신청 대상자의 특성을 고려하여 중복성에 대한 조정이 필요하다. 그리고 사전적으로 원천 차단하고 있는 방식을 전환하여 급여 자격이 되는 경우는 자동 연계해줄 필요성이 있다. 예를 들면 복지 대상자로부터 포괄적 신청서와 정보활용 동의서를 받고 65세가 도래되면, 복지 대상자로 신청하도록 권유하기 위한 정보를 제공하거나, 당사자에게 신청 의사를 확인하여 직권으로 기초연금을 연계할 필요성이 있다. 그리고 현재 차상위 대상자의 소득재산 정보를 현행화하였을 때 기초생활 자격이 되면 자동연계 또는 정보를 제공하는 방식이 필요하다.

둘째, 사전알림 방식의 전환이 필요하다. 현재 사망·말소자, 해외 출국, 교정시설 입소자, 군입대 등의 경우 정보를 연계하여 자동으로 급여를 정지하고 있다. 반대로 이들이 해외에서 입국하거나, 교정시설에서 출소하거나, 군에서 제대할 때 자동으로 급여를 연계하는 방식으로 전환하는 것도 필요하다. 특히, 사망 의심자 정보를 통해 해당 가구의 급여를 정지하는 것에만 머물지 않고, 가구원의 사망으로 인한 돌봄서비스 제공 및 정신보건 서비스의 연계를 고민할 수 있을 것이다.

셋째, 사후알림 또는 사후 차단 방식의 전환이 필요하다. 현재 사후 차단 방식은 유사한 사업을 중복으로 할 경우, 사후적으로 선순위 사업을 받고 후순위 사업은 차단하는 방식이다. 예를 들면, 일자리사업 중 산림청의 공공산림 가꾸기 사업을 하고 있고, 중복으로 복지부의 노인일자리 사업을 할 경우 선순위인 공공산림 가꾸기 사업을 유지하고 후순위 사업을 중지시키고 있다. 유사한 사업의 관계성을 검토하여 중복수급을 사후적으로 차단하는 방식이다. 사업 간 속성 정보를 기준으로 유사성을 판단하고 중복수급을 방지하는 원리를 전환하여, 대상자의 속성 정보의 유사성을 분석하여 서비스를 연계하는 방식으로 전환하는 것이 필요하다. 예를 들어 농어촌 65세 노인이 받는 사업 유형의 패턴을 분석하면 유사 집단에서 포착할 수 있는 급여군집을 포착할 수 있을 것이다. 이를 통해 농어촌에 거주하는 65세 노인 간 급여항목을 분석하여 받을 수 있음에도 불구하고 신청하지 않은 사업을 연계할 수 있을 것이다. 기초연금과 농어업인 건강보험료 지원사업은 사업 간 유사성이 없지만, 농어촌 거주 65세 노인을 기준으로 하면 수급 급여의 유사성 패턴이 나타날 수 있는 것이다.

마지막으로, 사후관리 방식의 전환이 필요하다. 사회보장정보시스템을 통해 조사한 소득재산 정보는 정보 생산과 연계 시기 사이에 시차가 존재한다. 급여 결정 이후 정보의 시차 등으로 발생하는 부정적 급여 지급을 방지하기 위해 사후관리를 수행하고 있지만, 탈락자에 대한 사후관리는 이루어지고 있지 않다. 확인 조사를 통해 대상자 정보를 현행화하여 복지급여를 중지하거나 급여를 재산정할 수도 있지만, 반대로 급여 탈락자를 대상으로도 재조사가 시행될 필요성도 있다. 그리고 다른 급여의 자격 여부를 확인하여 정기적으로 수급이 가능한 급여를 판정하고 이를 급여를 연계할 필요성이 있다.

다. 고려해야 할 사항

복지 수급자를 대상으로 급여를 연계하기 위해서는 다음과 같은 여건을 마련해야 한다.

첫째, 복지급여를 연계하기 위해서는 정보활용 동의, 정보안내, 사전 급여 신청이 선행될 필요성이 있다. 복지급여 수급자의 정보를 갱신하여 자격을 모니터링한 후 연계할 수 있는 급여를 도출하기 위해서는 수급자의 정보활용에 대한 동의가 사전에 필요하다. 물론 매번 확인 조사를 할 때마다 정보동의서를 받는다면 불필요한 행정부담이 늘어나기 때문에 포괄적 정보활용동의서를 받아 정기적인 확인 조사를 할 수 있을 것이다. 다만, 확인 조사에 필요한 정보를 활용할 때 대상자에게 개인정보를 활용하고 있음을 알릴 필요성이 있다. 확인 조사 후 연계할 수 있는 복지급여가 있다면 대상자에게 급여 신청을 유도하기 위한 정보를 안내해야 한다. 신청 가능한 복지급여를 안내하고 이를 신청하도록 권유할 필요성이 있다. 그리고 좀 더 적극적인 복지행정을 구현하기 위해 직권신청이 가능한 경우에는 사전에 포괄적 복지급여 신청서를 받아 직권으로 연계할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다.

둘째, 복지급여의 확인 조사를 통해 복지급여 자격 및 급여량 변동을 시행하는 데 행정부담이 크다. 이에 덧붙여 적극적인 행정의 측면에서 연계 가능한 복지급여를 찾기 위해서는 정기적인 확인 조사계획과 대상자 가구구성 정비, 정보 확인 및 연계 가능한 급여 조치를 위한 정보화 여건 마련이 이루어져야 한다. 아울러 정보를 연계하여 분석할 수 있는 인력 지원이 필요하다.

마지막으로, 복지급여 연계를 복지 대상자 스스로 관리할 수 있는 정보체계를 마련해야 한다. 현재 ‘복지 지갑’ 등의 체계를 마련하고 있는데, 이에 대한 홍보와 관리체계 마련이 필요하다.

2. 전국단위 복지급여 신청체계 마련 방안

가. 복지급여 신청체계 현황 및 문제점

복지 사각지대와 관련한 취약계층 사건·사고를 살펴보면, 주소지와 거주지가 상이할 경우 복지급여 신청에 어려움이 있음을 알 수 있다. 언론에서 많이 언급되었던 수원 세 모녀 사건과 서대문구 모녀 사건도 주민등록상 주소지와 실제 거주지가 상이하여 복지 공무원의 접근과 해당 거주지에서 복지급여 신청이 어려운 문제가 있었다(연합뉴스 2022.08.23. 연합뉴스 2022.11.26, 2023. 1. 22 검색¹²⁾).

사회보장기본법 제5조에서는 사회보장제도를 이용하려는 국민을 위한 국가 및 지방자치단체의 책임을 강조하고 있다. 동법에서는 사회보장급여의 이용 중 신청에 관해 규정하고 있는데, 주소지 관할 보장기관에 사회보장급여의 신청을 제한하고 있다. 아울러 보장기관의 장은 관할 주소지를 두고 있는 대상자에 대해서만 직권 신청 권한이 있다. 그러나 사회보장급여법 제5조 제1항에서는 지원 대상자의 주소지 관할 보장기관에서 신청이 가능하다고 명시하여, 중앙행정기관장이 대상자의 편의성을 고려하여 지원 대상자의 주소지 관할이 아닌, 보장기관에서도 신청할 수 있게 규정하고 있다. 그리고 사회보장급여법 제25조 제3항을 살펴보면, 국민이 대국민 포털 등을 통하여 사회보장급여를 신청하는 경우 사회보장급여법 제5조의 신청으로 본다고 명시하고 있다. 이처럼 지원 대상자의 편의 증진을 위한 중앙부처의 노력으로 대국민 포털을 통해 전국단위 복지급여 신청이 가능하다.

12) 연합뉴스 (2022) '또 반복된 복지사각지대 비극... 서대문구 모녀 숨진채 발견' https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202211260023528603. 2023. 01. 22검색)
 연합뉴스 (2022) 복지사각지대 발굴 시스템, 수원 세 모녀에겐 소용없었다. <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0013392822?sid=102>. 2023. 01. 2 2검색)

현재 복지급여 신청은 읍면동 주민센터를 방문하거나, 제한적이지만 온라인과 모바일로 신청할 수 있다. 복지급여를 신청한 후 급여기준에 부합하는지 여부를 살펴보기 위해 자산 조사가 수행되고, 해당 결과를 바탕으로 보장 결정이 이루어진다. 보장 결정 후에는 지급과 사후관리가 따르게 된다. 이는 주로 읍면동과 시군구에서 수행하고 있다. 현재는 읍면동 단위의 관할지 급여 신청체계이기 때문에, 동일 시군구 내에서도 타 읍면동에서 신청이 불가하다. 복지급여의 신청 편의성을 높이기 위해 온라인 신청이 강화되고 있지만, 제한적인 급여만 신청할 수 있다. 임신 출산을 위한 산모 신생아 건강관리 등 4개 사업, 영유아를 위한 보육료, 부모급여 등 6개 사업, 아동 청소년을 위한 교육비 지원 등 6개 사업, 노년을 위한 기초연금 1개, 장애인을 위한 장애인활동 지원 등 3개 사업, 한부모가족 지원 1개 사업, 저소득층을 위한 주거급여 등 7개 사업, 요금감면 등 기타 3개 사업 총 31개 사업은 복지로를 통해 온라인 신청이 가능하다. 이와 같이 복지 대상자가 방문 또는 온라인을 통해 신청하는 방법 외에도 사회보장급여를 제공하는 고용복지센터 등에서 지자체로 복지급여를 의뢰하는 방법이 있다. 사회보장 관련 공공기관에서 개별 급여를 제공하는 과정에서 민원인에게 필요한 복지급여를 관할지 읍면동으로 의뢰할 수 있다.

읍면동 주민센터를 중심으로 한 오프라인 신청 방식과 온라인 신청 방식 그리고 급여를 의뢰하는 방식의 장점을 고려한 복지급여 신청 방법의 혁신이 필요하다. 특히, 주소지와 거주지 또는 생활지가 달라서 발생하는 신청 관련 어려움을 해소하고, 노인 장애인 등의 정보격차를 해소하기 위해서는 방문 신청과 온라인 신청 방식 간 접점이 필요하며, 지방자치단체 간 급여 신청을 상호 의뢰할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요하다.

물론 전국 읍면동 주민센터에서 관할지와 상관없이 복지급여 신청이 이루어진다면 복지 담당 공무원의 업무량을 예측하기도 어렵고, 대규모

직장 등이 밀집하여 있는 대도시 지역은 업무부담이 가중될 수 있다. 현재 복지 담당 공무원의 배치기준은 관할지역의 복지 대상자 수를 고려하고 있어서, 전국단위 업무의 비중이 크면 업무량을 예측하기가 어렵다. 이런 문제를 해결하기 위해 전체 사회보장사업을 온라인으로 신청할 수 있게 하면 급여 신청의 편의성과 접근성을 높일 수 있겠지만, 소관사무, 급여기준의 복잡성 등의 문제로 전체 복지급여의 온라인 신청은 어려울 수 있다. 그리고 노인과 장애인 등의 경우 복지정보 격차와 활용의 어려움으로 온라인 신청 방식을 확대하더라도 큰 효과를 내기 어려울 수 있다. 따라서 면밀한 제도적 설계와 정보시스템 기반 마련 그리고 급여 의뢰체계에 대한 인식 개선이 필요하다.

나. 전국단위 복지급여 신청 방법

읍면동 주민센터 등 현장 방문 신청체계와 국민포털 온라인 신청체계 그리고 기관 간 상호 급여 의뢰체계의 아이디어를 병합하여 전국단위 신청체계를 다음과 같이 설계할 필요성이 있다.

첫째, 현재 주민등록 주소지인 읍면동 관할지 신청체계에서 전국 읍면동 주민센터뿐만 아니라 복지시설 등에서도 신청할 수 있는 체계로 전환해야 한다. 전국 읍면동 주민센터에서 복지급여를 신청할 수 있을 뿐만 아니라 종합복지관 등 복지시설에서도 복지급여를 신청할 수 있도록 신청체계를 바꾸어야 한다. 예를 들면 노인과 장애인의 경우 관할 읍면동에 방문하지 않더라도 주요 생활지역인 노인복지관 또는 장애인복지관에서도 신청할 수 있도록 설계할 필요성이 있다. 사회보장급여법 제5조 제4항에 따르면 보장기관의 장은 복지 대상자가 원하면 법인, 단체, 시설, 기관 등에서 복지급여를 신청할 수 있도록 지원할 수 있다.

둘째, 현장 방문으로 전국단위 신청체계를 구축하되, 현장에서 PC를 활용하여 복지 대상자가 스스로 신청하는 방식으로 설계해야 한다. 왜냐하면 주민등록 관할지 대상자가 아닌 타 지역 대상자의 복지급여 신청으로 인해 복지 담당 공무원의 업무 과부하 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 현장에서 복지 대상자가 직접 신청하되, 신청업무를 도와주는 인력이 상주할 필요성이 있다. 예를 들면, 복지 코디네이터가 읍면동 주민센터 입구에서 방문 대상자의 방문 목적을 파악하여 초기상담 필요자, 사례관리 필요자, 단순 급여신청자 등으로 구분하여 단순 급여신청자의 경우 현장에서 PC를 통해 급여를 신청할 수 있게 하는 여건을 마련해야 한다.

셋째, 지자체에서 신청할 수 있는 모든 급여를 신청할 수 있어야 한다. 현재 포털을 통한 온라인 신청은 복지급여 기준의 복잡성과 정보활용의 한계 등으로 온라인 신청이 가능한 사업이 제한적이다. 하지만 읍면동 주민센터 내에서는 사회보장정보시스템과 서비스의뢰시스템 체계를 활용하여 관할 지자체에서 제공하는 모든 사회보장 급여의 신청이 가능해야 한다. 그리고 사회보장정보시스템 연계체계를 구축하기 어려운 복지시설에서도 사회보장정보시스템을 활용할 수 있는 가상 사설망인 원격 접속 시스템을 구축하여 지자체 복지급여를 신청하고 의뢰할 수 있는 여건을 마련해야 한다.

넷째, 업무처리 프로세스는 명료하게 설계될 필요성이 있다. 복지 대상자 측면에서 복지급여 신청절차는 ① 정보검색 및 확인 → ② 본인확인 → ③ 신청서(또는 의뢰서) 작성 → ④ 정보시스템 등록 → ⑤ 관할 읍면동(또는 시군구) 이관 및 접수로 구성된다. 다만, 복지 대상자가 신청할 수 있는 복지급여의 특성을 고려하여 차등 방식으로 설계해야 한다. 예를 들면 기초생활보장 같이 소득재산 조사를 요구하는 사업, 건강보험료로 판정

이 이뤄지는 바우처 등 복지서비스, 부모급여 등 연령 등을 기준으로만 지급되는 준보편성 사업 등의 특성을 고려하여 그에 맞게 신청 절차를 설계해야 한다.

마지막으로, 복지 대상자가 신청할 때 입력해야 할 항목을 최소한으로 설정해야 한다. 이를 위해서는 가급적 사회보장정보시스템에서 보유하고 있는 정보를 활용할 필요성이 있다. 복지급여를 신청하면서 개인정보활용 동의와 신청 대행 등 직권 신청에 필요한 절차를 거쳐 최소 정보제공으로 관할지 읍면동 주민센터로 이관되는 절차를 마련해야 한다.

다. 고려해야 할 사항

복지급여의 특성별로 상이하지만, 통상적으로 현장 방문 신청은 주민등록 주소지 관한 읍면동 중심이다. 물론 국민포털을 통한 온라인 신청과 보장기관의 서비스 의뢰체계 그리고 보건복지상담센터 129 콜센터를 통해 상담받는 방법도 있다. 하지만 포털을 통한 온라인 신청은 제한적이다. 따라서 현재 읍면동 관할지 중심의 신청체계에서 전국단위 신청체제로 전환하기 위해서는 다음과 같은 여건 개선이 필요하다.

첫째, 포괄적 신청 기능을 활성화해야 한다. 사회보장급여 신청서를 살펴보면 기초생활보장 등 사회보장급여 신청서, 보육료, 바우처 등을 위한 사회서비스 신청서가 대표적이다. 그리고 요금감면, 자금 대여 등의 신청서가 별도로 존재한다. 그리고 신청서에서 개별 사업을 선택하게 되어 있다. 향후 포괄적 신청체제로 전환하기 위해서는 단계적 접근이 필요한데, 보장군별로 개별 급여를 선택하기보다는 해당 보장군을 신청하는 체계로 전환하는 것이 필요하다. 예를 들면, 기초생활보장군에는 생계, 의료, 주거, 교육이 있다. 현재는 생계, 의료 등 급여 단위로 신청하게 되어 있지

만, 포괄적 급여로 기초생활보장을 신청하는 방식으로 전환할 필요성이 있다. 더 나아가 보장 구분 단위를 통합하는 것이 필요하고, 앞으로는 사회보장급여 신청과 사회서비스 신청서를 통합하는 것이 필요하다. 이러한 방향성은 사회보장사업의 통합과 연계로 이어질 수 있다. 복지 대상자의 욕구를 분해하여 사업을 설계하기 시작하면 사업 설계가 산발적으로 이뤄질 수밖에 없고, 이는 개별 신청으로 이어지기 때문이다.

둘째, 복지급여 신청서를 통합하기 위해서는 복지제도 급여기준을 마련하고 판정방식을 표준화해야 한다. 현재 각기 다른 급여기준을 적용하고 있는데, 활용하는 행정 정보의 수가 많으면 신청이 복잡할 수밖에 없고, 사업마다 개별로 신청해야 한다. 예를 들면 중위소득 기준을 적용하여 급여기준을 설계하더라도 복지사업마다 소득재산 항목이 상이하면 업무 프로세스도 개별로 할 수밖에 없다. 이를 개선하기 위해서는 자격을 기준으로 복지급여를 단순화하고, 판정도구를 표준화해야 한다.

셋째, 거주지 읍면동에서 정보시스템을 통한 복지급여 신청 및 의뢰를 거쳐 관할지 읍면동으로 이어지는 정보처리체계에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 특히, 복지시설을 통해 복지급여 신청 및 의뢰가 관할지 읍면동으로 연계되는 신청체계에 대한 정보 인프라를 마련하는 것이 중요하다. 잘못 입력한 신청서, 정보활용동의서 등 미첨부된 서류로 신청이 제대로 이뤄지지 않은 채 관할 읍면동으로 업무가 이관될 경우 행정업무 부담이 상당할 것이다. 이에 대한 보완책을 마련해야 한다.

마지막으로, 읍면동 또는 복지시설에서 관할지 외 복지 대상자의 복지급여를 신청 접수하거나 관할지 읍면동으로 의뢰하는 것은 부가적인 업무가 될 수 있다. 따라서 읍면동 주민센터 간 정기적인 협조체계를 구축하기 위한 제도적 기반을 마련해야 한다. 특히, 복지급여를 상호 의뢰할 수 있는 업무문화를 조성하는 것이 중요하다. 아울러 복지 담당 공무원의

역량과 교육 그리고 해당 방식에 대한 홍보와 함께 포상 등 인센티브를 마련하는 것이 중요하다.

제4절 은둔·고립 대상자의 자발적 신청 강화 전략

정부의 복지 사각지대 발굴체계에서 은둔·고립 취약계층을 핵심 대상으로 여기는 이유는 이들이 사회보장제도에서 배제되어 있기 때문일 것이다. 이른바 복지제도권에서 이들을 포괄하고 지원하려면 단순히 신청 접근성을 높이고, 정보를 알려주는 것을 넘어 한층 정교한 접근 전략이 필요하다. 아울러 사회적 은둔·고립자에 대한 지역주민의 인식을 개선하고 협조를 끌어내는 전략이 필요할 것이다. 이 절에서는 사회적 은둔·고립자를 복지제도권으로 포괄할 수 있는 전략을 살펴본다.

1. 사회적 은둔·고립 대상자 접근 전략

가. 은둔·고립 대상자의 특징을 고려한 접근

사회적 고립이란 개인에게 사회적 지지를 제공하는 사회적 관계들이 단절되어 사회적 상호작용이 낮고 외로움은 높은 상태를 의미한다(박찬웅, 김노을, 유부원, 윤민지, 2020). 쉽게 말해, 도움이 필요할 때 도와줄 수 있는 사람이 아무도 없는 고립된 상태로 이해할 수 있다. 고립 상태가 악화하여 외출 등 외부 활동을 중단하고 대부분 시간을 자택에서 홀로 지내는 상태를 은둔이라 볼 수 있다.

고립과 은둔으로 귀결되는 경로와 그들의 특성은 저마다 다르지만, 크게 연령대별로 공통된 특징을 보이기도 한다. 이는 대상자마다, 좀 더 넓게는 연령대별로 고립과 은둔 대상자에게 접근하고 그들이 자발적으로 도움을 요청하도록 하는 경로가 달라야 함을 시사한다.

먼저, 한국의 노년층은 오랫동안 빈곤의 축적, 자립하기 어려운 신체적 및 정신적 기능 수준, 가족 해체 등으로 인해 고립과 은둔에 빠지기 쉬운 연령대로, 전통적으로 복지의 주요 대상이었다. 그러나 노인복지서비스가 확장됨에 따라 최소한의 돌봄을 통해 이들이 극단적인 고립 상태로 이어지는 것을 예방하는 효과가 증가해왔다. 그런데도 고립된 노인의 규모는 여전히 큰 상태이지만, 중장년보다는 이들이 상대적으로 복지 수혜 경험에 많다. 그리고 복지서비스 제공을 위한 조건을 충족하는 대상자가 많으므로, 연계할 자원이 다양해 접근이 상대적으로 쉬운 편이다.

중장년층의 사회적 고립은 새롭게 대두되고 있는 문제이다. 고독사 사망자 중 중장년의 비중이 가장 크다는 점이 중장년 고립의 심각성을 보여 준다(보건복지부, 2022.12.14.). 특히 중장년 남성은 직장, 가족 외 사회적 관계망 수준이 좁고 알아 실직, 소득상실 또는 가족 해체(이혼 등) 후 고립 상태에 빠지고, 식사를 거르고 알코올 중독에 빠지면서 건강관리에 소홀해져 사망으로 이어지는 사례가 많다. 이러한 위기 현상은 ‘경제적 실패 → 실직 또는 불안정한 일자리 → 가정 불화로 인한 이혼 → 자녀와의 관계까지 단절 → 고립 → 건강 악화 → 사망(고독사)’ 순으로 연쇄적으로 발생하는 경향을 보인다.¹³⁾ 이를 요약하면, 경제적 실패와 이혼이 주요한 고립의 원인이며, 이후 겪게 되는 주요 문제는 건강 악화로 볼 수 있다. 이들은 외부의 관심이나 지원을 완강하게 거절하는 경우가 많으며,

13) 박선희, 최영화(2020)의 중장년 남성 고독사 고위험군 사례연구 및 송인주, 모은정(2021)의 고독사 사례분석 등을 참조하여 작성함.

중장년을 대상으로 하는 복지제도나 서비스 또한 충분하지 않아 자원을 연계하기가 어렵다.

청년은 새롭게 부상하는 복지 대상으로, 청년의 고립 문제 또한 주요한 사회문제로 대두되었다. 서울시의 고립 청년 실태 분석에 따르면 고립과 은둔에 빠지게 된 주요한 계기는 실직 또는 취업 실패, 심리적 불안, 인간 관계의 어려움 등이었다(김보미, 2023.01.18.). 이들 중 다수는 성인기 이전에 가족이 정서적 어려움을 겪었거나 집안 형편이 갑자기 어려워졌거나, 괴롭힘 또는 따돌림을 당한 경험을 하였다(손지민, 2023.01.18.). 즉, 고립과 은둔에 빠지게 되는 결정적 계기는 주로 취업 실패이지만, 그 이전에 경제적 어려움 또는 사회적 관계의 어려움을 겪었을 때 주변에서 충분한 도움을 받지 못한 것이 누적된 결과로 해석할 수도 있을 것이다.

이와 같이 연령대별로 은둔과 고립에 빠지게 되는 경로가 다르므로 이를 고려하여 은둔 및 고립을 예방하고 이들에게 접근하는 전략을 세울 필요가 있다. 예를 들어 중장년의 주요 고립 원인이 이혼임을 고려한다면 이혼신고 시 복지 관련 안내를 강화할 수 있다. 또 다른 원인인 경제적 실패와 관련해 신용회복위원회로 연계하거나, 인력사무소 등 일용직 노동자의 일터를 중심으로 홍보 등을 강화할 수 있다. 건강 악화와 관련해서는 병원 연계 등을 통한 접근이 필요하다. 즉, 지자체 또는 읍면동 주민센터에만 은둔 및 고립 대상자 발굴 및 신청유도 역할을 맡길 것이 아니라 대상자의 특성과 고립 경로를 고려하여 접근 경로 또한 다각화해야 한다.

나. 관계 중심의 접근

은둔 및 고립 대상자에 접근하고 이들의 자발적 신청을 강화하기 위해 중요한 점은 이들과 신뢰를 바탕으로 한 관계를 쌓아야 한다는 것이다.

은둔 및 고립 대상자는 자신의 상황이 아무리 악화되어도 이를 해소해야 한다는 이성적인 판단이나 충분한 의지를 갖기 어려운 상태인 경우가 많다. 이들을 끌어내기 위해서는 외부의 관심, 격려, 자극이 필요하며, 이런 것들이 논리적인 설득보다 중요하다.

조현병 환자에 대한 바람직한 접근법을 제시한 Amador(2013)의 제안도 이와 비슷한 맥락에 있다. 적절한 치료를 받지 못했거나 증상이 악화된 조현병 환자들은 병식이 없어 자신이 정신질환에 걸렸다는 사실을 인지하지 못하기 때문에, 약 복용과 치료를 강제하는 것은 이들의 거부감을 높일 뿐이다. Amador(2013)는 먼저 이들의 심정을 공감하고 신뢰를 쌓아야 이들이 스스로 약 복용과 치료를 받아들이게 된다고 설명한다. 이때도 치료가 필요해서 받아들이는 것이 아니라, 신뢰하는 사람이 원하는 바를 믿고 따라주는 것에 가깝다. 은둔 및 고립 대상자도 자신의 상황을 부정하는 성향이 강하다는 것을 고려한다면 신뢰를 바탕으로 돈독한 관계를 쌓는 것이 우선되어야 하며, 관계가 지속되어야 은둔과 고립에서 안정적으로 벗어날 수 있다.

1) 라포 형성 중심의 지속적 접근

은둔 및 고립 대상자에게는 특정 서비스를 제공하려는 목적을 처음부터 강조하기보다는 마음을 여는 단계, 즉 라포 형성에 시간을 충분히 들여 지속해서 접근할 필요가 있다.

대표적인 은둔·고립 대상 유형인 저장장애 증상자의 경우 처음부터 청소를 목적으로 설득하면 거부감이 매우 크고 결정을 번복하는 경향이 있다. 장기간에 걸쳐 라포를 형성한 뒤에 청소를 시도하는 것이 좋으며, 궁극적으로 정신건강 치료를 통해 근본 원인을 해소하지 않으면 쓰레기가 다시 쌓이는 악순환이 반복된다(민소영, 최옥순, 신서우, 2021). 알코올

중독이나 저장장애 같은 눈에 보이는 증상에 집중하기보다는 당사자의 이야기를 충분히 듣고 신뢰 관계를 쌓는 것이 중요하다. 이를 고려하여 설문조사, 인터뷰, 상담 방식 등 은둔 및 고립 대상자의 경계를 누그러뜨리면서 라포를 쌓을 수 있는 대화 방식으로 접근을 시도할 필요가 있다.

2) 신뢰 향상 : 일관된 태도, 예측 가능성, 약속대로 이행된 경험

대상자가 사례관리자 같은 방문자에게 신뢰를 갖도록 하기 위해서는 같은 사람이 주기적으로 방문함으로써 일관성을 보이는 것이 중요하다. 실제 사례관리에서 초기에는 거부했던 대상자가 마음을 열고 서비스를 받아들인 경우는 대부분 사례관리사 등 초기 접촉자가 꾸준하게 방문하고 설득하여 신뢰를 얻은 사례들이다.¹⁴⁾

방문자에 대한 신뢰를 넘어 정부와 제도에 대한 신뢰를 쌓기 위해서는 약속대로 이행되는 경험이 중요하다. 복지 수혜 경험이 없거나, 자격 심사에서 탈락하거나 수혜 중이던 서비스가 끊기는 경험을 한 대상자는 정부에 대한 신뢰를 잃고 다시 은둔·고립으로 빠지게 된다. 작은 것이라도 지원이 약속대로 이행되는 경험을 반복적으로 해야 신뢰가 쌓일 수 있다. 예를 들어, 약속한 날짜에 방문하기, 약속한 날짜에 물품 지급하기, 일정에 변경이 생길 시 상황을 충분히 설명하고 향후 계획을 투명하게 공유하기 등이 소소하지만 장기적으로 신뢰를 쌓는 방법이다.

14) 중랑구(2016)의 통합사례관리 활동집에 수록된 사례들을 검토한 결과, 초기에 대상자가 상담 또는 서비스 연계를 거부하였으나 결국 이를 수락한 사례들은 모두 초기에 접촉한 사례관리자의 꾸준한 방문과 설득이 주요한 요인으로 나타났다.

3) 대상자가 부담 없이 이용할 수 있는 서비스를 제공하며 관계 형성

은돈 및 고립 대상자는 어떤 종류의 상담 또는 서비스도 거부하는 경우가 많으나, 경제적 지원 또는 물품 지원은 받아들이기도 한다. 생필품, 방역키트 등이 대상자가 부담 없이 받아들이는 대표적인 물품이다. 그러나 관계 형성, 고립 탈피에 더 효과적인 방식을 고민할 필요가 있다.

대표적인 예가 식사 제공이다. 고립 가구 지원 시 가장 많이 활용되는 방식은 식사 배달로, 많은 대상자에게 제공할 수 있고 건강 악화를 예방할 수 있으면서 식사 여부를 통해 안부를 간접적으로 확인할 수 있는 장점이 있다. 그러나 이 방식은 대상자를 고립에서 탈피하도록 하고 외부에 도움을 요청하도록 하는 효과는 낮다.

외출을 유도하는 대표적인 식사지원 방식은 반찬가게 쿠폰을 제공하는 것이다. 지역 내 반찬가게와 협업하여 쿠폰을 발행하고, 대상자가 주기적으로 반찬가게에 들러 직접 고르도록 하는 방식이다. 주기적인 외출을 유도하면서 자신이 원하는 반찬을 주도적으로 고르게 함으로써 효능감을 향상시킬 수 있다.

또 다른 식사 지원 방식은 무료 급식이다. 정기적으로 비슷한 연령대, 비슷한 상황의 사람들과 함께 식사하는 자리를 마련하여 자연스럽게 사회적 관계를 넓히고 고립을 해소할 수 있도록 하는 방식이다. 이 과정에서 복지 또는 일자리 정보를 공유하는 효과도 기대할 수 있다. 서울 관악구 고시촌에서 중장년을 대상으로 무료 급식을 제공하는 길벗사랑공동체 ‘해피인’ 사례가 대표적이다(박하얀, 2022.1.28.). 이 외에도 무료 급식은 노숙자, 쪽방촌 등에서는 이미 활발하게 적용되는 방식으로, 주거취약 지역 등을 중심으로 더 확장할 필요가 있다.

이처럼 건강 악화 예방 및 고립 탈피를 위해 식사를 제공하는 서비스도 제공방식에 따라 고립 탈피 효과가 달라짐을 확인할 수 있다. 대상자에게

당장 필요한 물품 혹은 서비스를 제공할 때도 장기적으로 관계를 형성하고 외부에 도움을 요청할 수 있도록 하는 방식을 적용해야 한다.

다. 접근성 개선

1) 물리적 인접성 : 가까운 곳에 부담 없이 갈 수 있는 공간 마련

도움이 필요할 때 한 번도 가보지 않은 곳을 찾아가 도움을 요청하기는 어려운 일이다. 더구나 필요한 서비스를 이용하기 위해 먼 거리의 기관에 정기적으로 방문하는 것은 은둔 및 고립 대상자에게는 매우 어려운 일이다. 예를 들어 어유경, 고정은, 김순은(2016)의 연구에 따르면, 우울 경향이 있는 노인이 우울증을 해소할 방안을 모색할 때는 이미 이용 중인 서비스를 활용하는 경향을 보이며, 새로운 서비스를 이용하거나 기관을 방문하는 사례는 매우 드물었다.

최근에는 읍면동 주민센터에서 복지상담을 받을 수 있다는 인식이 증가하고 있으나 이 또한 주로 기초생활보장제도에 한정된 것으로 보인다. 서비스가 연계되더라도 대개 시군구당 1개소 정도 설치된 복지관, 정신건강복지센터 등을 대상자가 직접 주기적으로 방문하기를 기대하기는 매우 어렵다.

복지에 대한 정보를 쉽게 얻고, 나아가 서비스도 쉽게 받도록 유도하도록 진입장벽을 낮추기 위해서는 평소 거주지 근처에 부담 없이 자주 방문할 수 있는 공간을 두어야 한다. 비용 부담 없이 편하게 시간을 보낼 수 있는 공간을 마련하여 외출을 유도하고 자연스러운 관계망을 형성하도록 유도하는 것이 중요하다. 방문을 유도하기 위해서는 식사 제공, 커피 제공 등 정기적으로 방문할 수밖에 없는 혜택을 제공할 수 있다.

특히 주거취약지역을 중심으로 공간을 조성할 필요성이 높다. 주거취약지역 중 하나인 서울시 관악구 고시촌에 위치한 ‘참 소중한...’ 센터는 중장년을 대상으로 무료 급식(도시락)을 제공하는 장소 근처에 마련된 무료로 커피를 마시며 시간을 보낼 수 있는 공간이다(박하얀, 2022.1.28.). 이곳에서 시간을 보내는 중에 운영자 또는 동년배 당사자 간에 자연스럽게 복지 및 일자리 정보 등을 공유하게 되고 가능한 경우 해당 공간에서 서비스 또는 프로그램을 직접 제공하기도 한다.

[그림 4-5] 서울 관악구 ‘참 소중한...’ 센터 자조자립 모임 현장



자료: 박하얀. (2022.1.28.). 설 앞둔 ‘나홀로’ 중장년 고시촌 풍경...한권에 자리 잡은 ‘사랑방’. 경향신문.

2) 지속적 홍보물 배포

복지서비스 정보와 문의처가 적힌 홍보물을 지속해서 배포하는 것은 단순하지만 중요한 활동이다. 은둔 및 고립 대상자에게 복지 정보와 도움을 요청할 수 있는 기관의 정보를 지속해서 환기하는 효과도 있지만, 지역주민들에게도 이를 환기해 어려운 이웃의 상황을 제보하도록 하는 효과도 있다. 주로 다세대주택 밀집 지역, 고시원, 쪽방촌 등 주거취약지역에 배포한다.

이에 더하여 각종 고지서에 복지서비스 정보 및 문의처를 수록할 필요가 있다. 단전, 단가스, 건강보험료 체납 등은 대표적인 위기가구 징후이다. 이들이 은둔 및 고립 상태라면 체납 중에도 도움을 요청하지 않거나 관련 정보를 모를 가능성이 크다. 납부 독촉장 또는 납부 독촉 문자 등에 복지서비스 문의처(129 또는 시군구·읍면동별 연락처 등) 등을 간략하게 수록하고 상담을 유도할 필요가 있다.

2. 지역주민 대상 은둔·고립 해소 접근 전략

가. 지역주민의 인식 개선 및 커뮤니티 인프라 구축 동반

한국의 위기가구 지원 방식은 주로 대상을 발굴하여 욕구를 파악하고 필요한 서비스를 연계하는 방식, 즉 개인 또는 가구를 대상으로 서비스를 제공하는 방식으로 진행된다. 이는 기본적이고 필수적인 지원 방식이지만, 고립·은둔 대상자가 근본적으로 다시 사회와 연결되도록 하기에는 한계가 있으며 연결의 대상이 되는 지역주민 또는 사회구성원의 역할을 분명하게 설정하지 않는다는 문제가 있다.

은둔·고립 대상자를 특정하여 서비스와 전달체계를 구축하기보다는, 누구나 고립과 외로움을 겪을 수 있다는 가정하에 누구나 쉽게 접근할 수 있는 인프라를 구축하는 방식의 접근법이 효과적일 수 있다. 대표적으로 외로움 문제에 국가 차원에서 대응 중인 영국은 외로움이 누구나 겪을 수 있는 문제임을 강조하고, 지역의 다양한 문화·체육 인프라를 활용하여 고립을 해소하는 접근법을 지향하고 있다(Department for Digital, Culture, Media and Sport, 2018).

나. 집주인과의 협업체계 구축

은둔 및 고립 대상자는 사회적 관계가 단절되어 있고 채무, 가정폭력, 학대 등으로 인해 전입신고도 하지 않아 이들의 존재나 상황을 외부에서 알기 어렵다. 그러나 세입자라면 집주인이 이들의 대략적인 상황을 알고 있거나 적어도 공과금 체납, 월세 미납 같은 위기 징후는 확인할 수 있다. 집주인과 행정복지센터를 연계하여 월세 체납자, 공과금 체납자를 관리하고 고립 및 은둔 대상자의 상황을 파악할 필요가 있다. 집주인으로서도 세입자의 월세가 장기간 미납되거나 극단적으로는 고독사가 발생할 시 큰 손해가 발생하므로 협업할 유인이 있다.

3. 수행체계 개선 방향

가. 심리상담 또는 정신건강 전문가와의 협업

우울, 불안, 망상 등 정신적 문제로 인해 설득이 어렵거나 심리적 거부감이 매우 강한 경우에는 초기 단계부터 심리상담 전문가 또는 정신건강 전문가와 협업하여 접근할 필요가 있다. 현재는 서비스 연계에 성공하면 심리상담서비스 또는 정신건강복지센터 연계로 이어지지만 성공하기까지 매우 긴 시간과 노력이 소모되며 성공률도 낮다.

구체적으로는 시군구별로 1~2명의 전문가를 배치하고, 고난이도 사례 발생 시 초기부터 개입하는 방식을 고려할 수 있다. 이에 더하여 읍면동 주민센터 담당 공무원 또는 사례관리자 등도 상담 기법을 전문적 수준으로 교육받을 필요가 있다.

나. 장기간 접근 및 관리를 위한 체계

현재 복지 사각지대 발굴은 주로 읍면동 주민센터 맞춤형 복지팀에서 담당하고 있다. 지역에 가장 가까이 위치하고, 주민들의 인지도도 높으며, 초기 접촉자가 지속적으로 접근하는 방식이 바람직하다는 점에서 읍면동 주민센터의 역할은 적절한 것으로 보인다.

그러나 읍면동 주민센터 맞춤형 복지팀의 역할 범위가 너무 방대하여 과도한 업무부담을 호소하고 있으며, 이는 효과적인 발굴 및 서비스 연계에도 도움이 되지 않는다. 수행체계 내에서의 역할 조정이 필요하다. 예를 들어 읍면동 주민센터는 대상자 발굴, 일반 사례관리, 제도 신청 지원 같이 기본적으로 현재 수행하고 있는 역할에 집중한다. 시군구는 자원발굴 및 관리, 고난이도 사례관리를 담당한다. 현재 자원발굴 및 관리를 읍면동과 시군구 모두에서 수행하고 있는데, 읍면동 공무원의 자원발굴 업무 부담도 문제이지만, 한 읍면동 내에서 발굴될 수 있는 자원은 제한적이라는 점에서 더 넓은 지리적 범위를 관장하는 시군구가 해당 역할을 주로 담당할 필요가 있다. 이에 더하여 현재와 유사하게 고난이도 사례관리를 시군구의 통합사례관리사가 담당한다. 욕구가 복잡하고 다양한 사례뿐만 아니라, 은둔과 고립으로 인한 거부가 강해 적어도 1년 넘게 상담 또는 서비스 연계를 거절하는 가구에 대한 관리는 시군구로 이관할 수 있을 것이다. 이때 시군구에 배치된 심리 또는 정신건강 전문가가 함께 개입하는데, 위기수준이 높은 가구에 대해서는 읍면동에서 접촉할 때부터 협업한다. 읍면동 및 시군구에서 접근하여 기초적인 제도적 지원이 이루어진 뒤에는 복지관 등 지역 내 복지기관에서 이들의 사회적 관계망 회복을 지원하는 서비스를 제공한다. 은둔 및 고립 대상자들의 위기 요인을 일시적으로 해소하였더라도 사회적 관계망을 회복하지 않으면 다시 원상태로

복귀하기 쉽다. 이것이 저장장애 대상자의 집을 청소하여도 금방 다시 쓰레기가 쌓이는 이유이다. 기관에 방문하기 어렵거나 거부하는 대상자에게는 주기적으로 안부를 묻고 직접 방문하며, 자조자립모임, 비대면 모임 등 다양한 방식으로 관계망 회복을 시작할 수 있도록 해야 하는데, 전문성을 갖춘 복지기관에서 이를 담당한다.

다. 다양한 공동체와 단체, 모임 등이 생겨나는 환경 조성

아무리 공적 전달체계를 확장해도 모든 은둔 및 고립 대상자를 발굴하고 관리하는 것은 불가능하다. 나아가 은둔 및 고립 대상자 중 기존 복지서비스의 자격요건에 부합하지 않는 대상자는 공적 체계에서 개입하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 공적 전달체계에서 모두 커버하기 어려운 사각지대 등은 지역 내 상황을 잘 알고 유연하게 대응할 수 있는 공동체, 민간단체, 모임 등이 담당하는 것이 효과적이다. 이처럼 다양한 단체가 활동할 수 있도록 적절하게 지원하는 것이 공적 체계의 중요한 역할이다.

위에서 언급한 주요 사례인 서울 관악구 ‘참 소중한...’ 쉼터와 해피인은 모두 종교단체 기반으로, 기부금에 의존하고 있다. 일부 단체는 활동의 독립성을 위해 일부러 정부 지원을 거절하기도 한다. 그런데도 정부와 지자체는 재정적으로, 또는 비재정적으로 다양한 단체의 활동을 지원하고 활성화할 방안을 모색해야 한다.

라. 비대면 서비스 신청체계 구축

비대면 채널은 은둔 및 고립 대상자들이 기관을 방문해야 하는 부담이나 낙인감에 대한 두려움 없이 접근할 수 있는 통로가 될 수 있다. 특히 청

년 대상자는 SNS, 웹사이트를 통한 정보 접근에 익숙하고 비대면 의사소통을 편하게 여기는 경향이 있어 비대면 채널을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

복지멤버십도 적극적으로 활용할 필요가 있다. 2021년 9월 1일 수급자 등에만 가입을 시행한 복지멤버십이 2022년 9월 6일 전 국민 가입으로 확대되었는데, 이에 대한 홍보 및 가입을 유도할 필요가 있다. 다만, 은둔 및 고립 대상자가 직접 가입할 가능성은 매우 낮다. 대상자가 관련 기관(복지관, 읍면동 주민센터 등)에 방문하였을 때, 혹은 지역사회에 있는 복지 공간에 방문하였을 때 그 자리에서 멤버십에 가입하도록 적극적으로 지원할 필요가 있다.

제5절 지역 중심 네트워크 구축 및 공동체 개선

이 절에서는 복지 사각지대를 해소하기 위한 지역사회의 중요성을 짚어본다. 특히, 지역사회 중심 사각지대 발굴 및 지역자원 연계를 위한 공동체 활성화의 필요성을 제언한다.

1. 지역 중심 전달체계 네트워크 구축

취약층 발굴정책과 관련하여 전달체계의 개선이 필요하다. 가장 우선 고려할 것은 지역의 주민과 민간조직의 역할에 대한 전제가 적절한지이다. 과거 얼마 동안 지역의 주민과 민간조직은 지역사회 자원의 발굴 원천으로 강조되는 경향이 있었다. 그러나 생계형 위기에 대응하는 과정에서 지역주민과 민간조직은 어려운 주민과의 접점으로 협력하여 생계형

위기의 사례를 공적 지원으로 연결하는 경로로 큰 역할을 하였다. 이 점을 고려하여 지역사회의 주민과 민간조직의 주요 역할을 조금 변화시킬 필요가 있다.

주민공동체는 지역의 취약한 주민에게 관심을 가지고 해당 주민에게 필요한 정보를 제공할 뿐 아니라 생계형 위기 사례를 도와 공적 지원 창구로 이어지도록 도울 수 있다. 주민과 읍면동 주민센터의 협력에서 이러한 역할이 강화된다면 생계형 위기 사례의 방치위험을 줄일 수 있을 것이다. 병의원, 돌봄서비스 제공시설, 고용센터나 일자리 지원센터, 금융지원조직, 요양시설 및 병원과의 협업관계가 구축되어야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 이 조직들은 생계형 위기를 경험하는 사례의 주요 접점이다. 따라서 이 조직들에 방문하였던 위기 경험 사례자들에게 유용한 지원 정보를 제공하고 지원신청을 하도록 유도하는 역할을 할 수 있게 지방자치단체와 이들 조직 간의 협력체계를 강화하여야 한다. 관련 민간조직에 비치할 간단하고 이해하기 쉬운 협력 매뉴얼을 작성하고 수시 방문하여 협조를 구하는 것 등의 지방자치단체 담당자의 중요한 역할로 자리매김이 되어야 할 것이다. 물론 이때 개인정보의 보호 관련 교육을 실시하는 것은 필수적이다.

지방자치단체 일선 담당자의 역할에도 조정이 필요하다. 과중한 발굴 업무로 소진되지 않도록 하고 지역 내 주민의 삶에 대한 점검과 상담, 사후관리를 강화할 여력을 확보하여야 한다. 주민이 추천한 지원 미신청 취약층, 신청 탈락자, 신청 중도포기자, 지원 중단자 등에 대한 정기적인 사후관리 상담을 체계화할 수 있어야 한다. 즉 발굴에서 적극적 상담, 지역의 주요 조직과의 협력, 주요 주민에 대한 사례관리 강화로 업무의 중심을 이동하고, 매뉴얼을 수정 및 보완하면 생계형 위기를 예방하는 데 도움이 될 것이다.

기존의 사회보장제도로 대응하기 어려운 사례에 대하여 당분간 일선 주민센터의 담당 팀에서 팀 단위로 논의하여 지원을 설계하고 수행할 수 있는 구조를 갖출 필요가 있다. 어떠한 사회보장제도의 체계도 완벽할 수는 없다. 따라서 일선에서 전문적 판단에 따라 대응할 정책적 여지를 두어야 한다. 다만 이때 개인의 주관적 개입으로 인해 생길 수 있는 위험을 줄이고 팀 단위로 전문적인 판단을 할 수 있도록 체계화하여야 할 것이다. 다행히 최근 몇 년 동안 읍면동 단위의 사회복지 담당자의 규모가 증가하여 팀 단위로 사례에 대하여 논의하고 대응방안을 설계할 기반이 어느 정도 갖추어졌다.

2. 복지 사각지대 해소를 위한 공동체 활성화 전략

취약계층 발굴에서 지역사회 공동체 활성화의 필요성은 「사회보장급여법」에 제시되어 있다. 이는 사각지대 발굴에서 공공과 지역사회 공동체의 협력이 선택이 아닌 필수임을 확인할 수 있는 근거이다. 사회보장급여법 제14조는 지역사회 내 사회보장이 필요한 지원 대상자의 발굴 및 지역사회보호체계 구축을 위해, 필요한 경우에 지역사회보장협의체 및 사각지대 발굴과 관련한 기관, 법인, 단체, 시설 등을 포함하여 운영할 수 있음을 명시하고, 사회보장사업법 제4조 5항은 국가와 지방자치단체는 민간부문의 사회복지 증진활동이 활성화되고 국가 및 지방자치단체의 사회복지사업과 민간부문의 사회복지 증진활동이 원활하게 연계될 수 있도록 노력하여야 함을 명시하고 있다. 이렇게 지역사회 공동체의 중요성은 1970년대 사회복지사업법 제정 이후 지금까지 강조되어 왔다. 물론 공공복지 전달체계의 책임 회피 수단이라는 비판적 목소리도 있으나, 지역사회 공동체는 공공복지 전달체계의 한계를 극복하기 위한 협력적 역할로

변화되어 왔음을 알 수 있다.

취약계층 발굴에서 지역사회 공동체의 역할은 취약계층이 사회보장급여법에 근거한 누락된 수급권자(급여자격이 있으나 수급받지 못하는)인지, 또는 구조적 사각지대(제도적 배제집단)에 놓인 집단인지에 따라 달라질 수 있다(김가희 외, 2022).

사회보장급여법에 근거한 누락된 수급권자 발굴 측면에서 지역사회 공동체는 공공 전달체계의 보완적 기능이 담당하는 역할을 하며, 이 경우 수급권자의 수급률 제고를 위한 지역사회 공동체 활성화 전략이 강조된다. 현재 민관협력체계에서 이러한 역할은 특정 주민(읍면동지역사회보장협의체, 주민자치위원회 등)과 기관(공공사례관리¹⁵⁾ 기관, 병원, 사회서비스 제공기관 등)이 수행하고 있다. 다만, 사각지대 발굴에서 이들의 역할은 발굴·신고에 그치며, 신고내용 조사에 대한 협조 이후 절차에서는 담당 공무원 소관으로 발굴·연계 이후의 진행 상황을 파악하거나 공유할 수 없는 한계가 나타난다. 이렇게 취약계층 발굴에서 지역사회 공동체의 공공 전달체계의 보완적 역할은 강조되고 있으나, 개인정보보호법 등과 같은 법적 문제로 지역사회 내에서의 실질적 역할은 위기가구 발굴·신고와 사각지대 발굴 관련 특화 사업(홍보, 교육, 사업기획, 돌봄, 나눔 등)에 참여하는 수준의 활동에 그치고 있다.

구조적 사각지대 발굴 측면에서 지역사회 공동체는 지역사회 공동체 복지를 위한 기능을 담당하며, 이 경우 민간 또는 주민의 자발적 참여가 중요하므로 지역사회 공동체 참여율 제고를 위한 노력이 필요하다. 이러한 역할은 현재 지역사회 주민으로 구성된 명예사회복지공무원¹⁶⁾이 수행

15) 통합사례관리, 드림스타트, 자활사례관리, 노인맞춤돌봄서비스, 의료급여관리, 방문건강관리, 중독관리통합지원, 정신건강 사례관리 수행기관.

16) 지역사회보장협의체 위원, 통·이장, 쪽방·고시원·부동산 임대업자, 자원봉사자, 주민 밀착 직종 종사자, 기타 지역 사정을 잘 아는 지역주민, 대학생 등.

하고 있으며, 이들은 지역사회에서 주민들과 상시 교류·소통하고 있기 때문에 이들을 통해 발굴·신고되는 건수는 극소수이나 정확성이 높다는 강점이 있다. 다만, 지역의 주민등록사항을 확인·점검하고 관할 주민과 상시 긴밀하게 소통하고 있는 이·통장 역할의 중요성은 강조되고 있는 반면, 명예사회복지공무원에 대한 전반적인 기대감은 낮다. 왜냐하면, 통·이장의 지역 내 역할은 명확하나, 이를 제외한 다수의 명예사회복지공무원은 지역사회 내에서의 역할이 불분명하며 누구와, 무엇을, 어떻게 협력해야 하는지에 대한 명확한 지침도 없기 때문이다. 예를 들어, 일부 명예사회복지공무원은 자신이 명예사회복지공무원이라는 것을 인지하지 못하고 있으며, 이는 명예사회복지공무원의 구성과 운영이 형식적으로 이루어지고 있는 한계를 보여준다.

이처럼 취약계층 발굴에서 지역사회 공동체는 수급권자 발굴에 대한 공공 전달체계의 보완적 기능과 구조적 사각지대 발굴을 위한 지역사회 공동체 복지 활성화 기능을 수행하고 있다. 그러나 해당 업무수행에서 현실적으로는 개인정보보호법 등과 같은 법적 문제로 공공 전달체계와 지역사회 공동체가 원활하게 협력하지 못하고 있으며, 지역사회 공동체 복지를 위한 지역주민의 자발적 참여를 끌어내기에는 이들의 역할과 권한이 미흡하고 활동지침 등이 없다는 한계가 나타난다.

즉, 지역사회 공동체를 활성화하기 위한 노력이 이루어지고 있지만 민-관의 협력과 민-민의 연대에는 한계가 있으며, 지역주민의 자발적 참여를 유도하고 역할을 강화하기 위해서는 제도적 기반 구축이 필요하다(함영진 외, 2016). 이를 위한 세부 방안을 제시하면 다음과 같다. 취약계층 발굴에서 지역사회 공동체가 공공 전달체계의 보완적 기능을 수행하기 위해서는 민-관의 협력과 민-민의 원활한 연대를 위한 제도적 기반 구축이 필요하다. 함영진 외(2016)도 지역복지 네트워크의 실질적 이행자로

서 민간영역을 활성화하기 위해서는 제도적 기반(조례, 규칙 등)이 구축될 필요성이 있다고 제안하였다. 조례와 규칙의 예로는 시·군·구 및 읍·면·동 단위 지역사회보장협의체 운영조례, 복지통(이)장제도 운영에 관한 조례, 민관협력을 위한 지자체 단위의 별도 기구 등 주관기관의 행정 단위별 추진체계 혹은 기구의 설립과 운영에 관한 조례 혹은 규칙 등을 제안하였다. 이러한 법적·제도적 기반은 민-관의 협력과 민-민의 연대를 강화하는 근거로 사용될 수 있다. 예를 들어, 위기가구 주거지를 중심으로 ‘지역사회 공동체인 임대업자와 행정복지센터를 연계한 월세, 공과금 체납자 신고체계’를 마련하여 공공이 파악할 수 없는 사각지대에 놓인 위기가구(전입신고를 하지 않고 거주하는 지역주민, 고시원, 쪽방 거주자 등)를 발굴·연계할 수 있다.

구조적 사각지대 발굴과 관련해 지역사회 공동체를 활성화하기 위해서는 지역주민의 자발적 참여를 유도하기 위한 제도 개선이 필요하다. 여기에는 지역사회보장협의체뿐만 아니라 신규 발굴되는 민간 자원의 관리와 배분을 위한 규칙 등이 포함될 수 있는데, 조직체계, 활동 내용, 그리고 지자체 여건에 따른 수당의 지급, 혹은 자체 회비의 수납과 관리 등에 관한 사항들이 포함될 수 있으며, 참여하는 민간·공공 기관 전담 인력 등에 대한 보상제도 등을 포함하는 것이 필요하다(함영진 외, 2016). 예를 들어, 현재 「위기가구 발굴을 위한 읍면동 인적 자원망 운영 가이드」 내 인적 자원망 구성원 활동 촉진 방안은 위기가구 발굴 활동 자체에 대한 수당 지급을 지양하도록 명시하고 있는데, 이는 지역주민의 ‘봉사’에 가까운 참여를 기대하는 것이다. 그러나 지역사회 공동체 활성화를 위한 지역주민의 자발적 참여를 유도하기 위해서는 지역주민의 ‘봉사’에 의존하는 것에서 벗어나 지역주민의 활동에 대한 보상체계를 마련할 필요성이 있다.

그리고 이를 위해 지역사회 공동체 활동을 ‘공공일자리 창출’과 연계하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 유사 사례로 ‘경기행복마을관리소’가 있다. 이는 2019년부터 경기도가 전국에서 유일하게 운영하고 있으며, 지역복지 향상과 공공일자리 창출을 위해 ‘경기도 행복마을관리소 설치 및 운영 지원에 관한 조례’에 근거하여 운영되고 있다. 그리고 ‘경기행복마을관리소’의 역할을 위기가구 발굴까지 확대하거나, 인적 안전망 활동을 공공일자리와 연계할 수 있는 방안도 검토 중이다.

또 다른 방안으로는 ‘노동’에 대한 가치를 화폐로 인정해주는 방안을 고려해볼 수 있다. 해당 사례로 광주시, 인천시의 위기가구 발굴 포상금 제도가 있는데, 위기가구 발굴 포상금제도는 위기가구 발굴 후 실제 위기가구로 확인되면 포상금을 지급하는 제도이다. 더불어 서울시 시간은행(타임뱅크) 사례가 있는데, 이는 봉사활동을 시간적 가치로 환산하여 이를 기록하고 저장/교환하는 것이다. 즉, 이웃을 도운 만큼 시간 화폐를 적립하고 도움이 필요할 때 꺼내 쓰는 품앗이 활동으로, 활동 종류나 난이도와 상관없이 도움을 제공한 시간만큼 시간화폐(타임페이)를 적립하는 제도이다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

결론

제1절 연구 종합
제2절 정책 방향 제언

제5장 결론

제1절 연구 종합

이 연구의 목적은 복지 사각지대에 놓여 있는 취약계층의 특징을 살펴보고, 지역사회 현장에서 이루어지고 있는 이들의 발굴과 지원과정을 검토하여 정책적 대안을 도출하는 데 있다. 이를 위해 최근 들어 사회적으로 이슈화된 취약계층 사건·사고를 중심으로 생계형 위기가구 발생 원인 및 특성을 살펴보았다. 복지급여의 신청주의로 발생하는 문제점을 완화하고, 취약계층의 문제점을 사전에 지원하기 위해 정부에서 추진하고 있는 발굴·지원 대책을 검토하였다. 그리고 지역사회 현장에서 취약계층 발굴과 지원이 어떻게 이루어지고 있는지를 사회복지 담당 공무원의 심층 인터뷰를 통해 파악하였다. 특히, 읍면동 중심의 취약계층 발굴 여건, 활동, 실적 관련 핵심 이슈를 도출하고, AHP 방법을 통해 정책적 우선순위를 분석하였다. 이를 바탕으로 이 연구의 핵심 목적인 취약계층 발굴 및 지원을 강화하기 위한 정책적 대안을 제시하였으며, 더 나아가 장기적인 정책 방향성을 제안하였다.

1. 기존 문헌 검토 결과

최근 발생한 취약계층 사건·사고와 언론 등 빅데이터를 통해 살펴본 취약계층의 주요 원인은 생계비, 의료비, 실업, 부채, 질병 등 다양하다. 취약계층 사건·사고의 대상은 여성, 노인, 장애인 등 전통적 취약계층이 주를 이루지만, 최근 들어서는 청년, 중장년 등 근로연령층의 빈도가 높아

지고 있다. 최근 수원시에서 발생한 세 모녀 사건은 실직, 부채, 난소암, 희귀병, 부채, 주민등록 주소지와 거주지의 불일치 등 다양한 원인이 지목되었지만, 언론에서는 위기가구 발굴 문제점, 주민신고, 사회복지 공무원의 방문 여부 등이 주로 언급되었다. 이를 위한 정부의 대책도 위기가구 발굴에 방점을 두면서 긴급복지와 기초생활보장을 통한 지원 그리고 지역사회 민관협력을 강조하였다. 하지만 취약계층 사건·사고와 정부의 지원대책은 다소 거리감이 있어 보인다. 이들이 어떠한 이유에서 복지급여를 신청하지 못하였고, 신청하거나 발굴하였다고 하더라도 어떤 급여가 필요했는지에 대한 고민과 대책은 부족하다. 그리고 더 나아가 현재는 복지급여를 수급하고 있더라도 취약계층으로 전락하여 사각지대에 놓이는 것을 예방하기 위한 대책은 찾아보기 어렵다. 예를 들면, 2019년 관악구 봉천동 탈북 모자 아사 사건의 경우는 숨지기 전까지 양육수당을 받고 있었고, 직접 두어 차례 동주민센터를 방문하여 통장변경을 하기도 하였다. 그리고 임대아파트 관리사무소와 임대료 연체문제로 면담을 하기도 하였다. 하지만 뇌전증을 앓고 있던 어린 아들과 엄마에게 필요했던 복지급여가 양육수당뿐이었을까, 이들이 받을 수 있는 급여가 양육수당뿐이었을까에 대한 고민이 필요하다. 더 나아가 발굴 및 방문이 근본적인 대안인지에 대한 검토도 필요하다. 2014년 송파 세 모녀 사건 이후 취약계층 발굴에 방점을 두고 위기가구의 종수를 확장하여 복지 사각지대 발굴 대책이 제시되었지만, 취약 가구를 발굴하고 지원하는 데 근원적인 어려움이 있다. 즉, 빈곤 상태에 있는 대상자에만 집중하면 비빈곤 상태인 대상자가 빈곤 상태에 놓이는 것을 예방할 수 없듯이, 흔히 일컬어지는 사회안전망에서 배제된 복지 사각지대 위기가구에만 집중하다 보면 현재는 제도권 내에 있어 안심할 수 있는 복지 대상자가 위기가구로 전락하는 것을 예방할 수 없기 때문이다.

2. 지역사회 복지 담당 공무원 의견수렴 결과

복지 사각지대로 인한 다양한 문제를 예방하기 위하여 적극적인 위기 가구 발굴과 상담이 중요하다는 것에는 모두가 공감한다. 그러나 이러한 활동의 중요성에도 불구하고 정작 현장에서는 조금씩 소외되는 모습이 관찰되고 있다. 분석 결과를 바탕으로 다음의 정책 함의를 제시한다.

첫째, 복지 사각지대 발굴정책의 재구조화가 필요하다. 높은 중요성에도 불구하고 우선순위에서 밀리고, 조직 유형에 따라 업무 수행에 갈등이 발생하는 것은 명확한 업무 지침이 마련되어 있지 않아, 일선 관료의 재량에 맡기는 부분이 많은 데서 비롯되는 것으로 보인다. 이러한 재량권이 긍정적인 방향으로 발휘되지 못하는 것으로 나타났는데, 이는 전문성과 경험의 부족, 인력의 부족, 읍면동의 자원 부족 등으로 인한 것이다.

인력의 충원, 교육의 필요성, 민관협력을 통한 읍면동 자원의 확보 등 본 FGI에서 도출된 문제점과 이에 대한 해결방안의 필요성은 반복적으로 지적되고 있지만, 해결되지는 못하고 있다. 중앙정부는 지방자치단체와 읍면동에 정책 방향성을 제시하고 실제 일어나는 많은 문제를 자율적으로 해소하기를 기대할지 모르나, 현장에서 그렇게 하기는 쉽지 않으며 동시에 책임성 수준도 낮은 것으로 보인다. 이를 개선하기 위한 적극적인 진단과 방안 모색이 필요하다.

둘째, 복지 사각지대 발굴정책의 성과 목표에 대한 고민이 필요하다. 복지 사각지대 발굴과 해소를 위한 노력의 필요성을 부인하기는 어렵다. 그래서 중앙정부는 지금까지의 방향성을 유지하며, 정책을 더 강화하고 있을 것이다. 하지만 무엇을 위해서, 지역사회의 어떠한 점을 개선하기 위하여 이러한 노력을 기울이고 있는가? 이 질문에 대한 답은 여전히 마련되어 있지 않다. 사회적 이슈가 되는 충격적인, 비극적인 사건이 발생

할 때마다 전달체계의 혁신과 개편에 대한 고민을 반복하는 것은 본질적인 문제를 해결하지 못한다.

문제를 해결하는 것이 어려운 이유는 본질적인 문제가 무엇이며, 이를 바탕으로 어떠한 성과를 낼 수 있는지에 대한 고민, 즉, 원인(causes)과 결과(outcomes)에 대한 고찰이 이루어지지 않았기 때문이다. 이제는 복지 사각지대 발굴정책을 통해 달성해야 하는 성과가 무엇인지, 그리고 성과의 개선을 위해 무엇에 집중해야 하는지에 대한 검토가 필요하다. 투입과 활동, 실적이 왜 필요한지의 당위(rationale)를 몇 가지 사건을 활용하여 상징적으로 설명하기에는, 투입과 활동, 실적의 양과 노력의 비효율성이 매우 높으며, 비효율성을 감수할 수 있는 이유가 될 수 있는 효과성에 대한 검증도 이루어지지 않았다.

셋째, 사회보장급여 체계의 포괄성과 충분성을 높일 필요가 있다. 약 10년이 넘는 동안 “발굴”이 강조되는 정책 기조가 유지되었고, 이를 위한 인력의 확보, 시스템의 개발, 지역사회 인적 안전망의 확보 등이 강조되었다. 하지만 복지 사각지대에 놓여 있는 위기가구를 발견하고 찾아간다고 하더라도 정작 이들에게 제공할 수 있는, 찾아서 줄 수 있는 공적 급여나 민간 자원이 부족한 상황이다. 그래서 대상자 관점에서는 읍면동에서 “찾아간다”고 하더라도, “찾아준다”고 하더라도 달갑지 않은 것이다.

기존의 사회보장급여 제도를 점검하여 급여 및 지원 체계를 강화함으로써 현재 사회보장제도 내에 포함된 대상자에 대한 지원 수준을 높이고 동시에 사회보장제도에서 제공하는 현금, 서비스 등의 급여를 활용하여 지원할 수 있는 공식적인 대상자의 범위를 넓힐 필요가 있다. 그래야만 비로소 위기가구를 찾아가서 찾아주는 서비스를 제공할 수 있을 것이며, 대상자의 자발적 고립 또한 예방할 수 있을 것이다.

3. 취약계층 지원체계 개선방안

취약계층 발굴과 지원을 위한 궁극적인 정책대안은 사회보장제도를 확대하는 것이며, 이를 현장에서 수행할 수 있는 인력을 확충하는 것이다. 하지만 단기적으로 제도를 확대하고 인력을 늘리는 것은 어렵다. 따라서 현재의 제도를 개선하거나 수정하는 측면에서 개선방안을 제언하였다. 첫째, 복지급여 신청체계의 전국화를 구현해야 한다. 물론 129 콜센터와 복지포털을 통한 온라인 신청이 어느 곳에서도 가능하지만, 이를 통해 신청할 수 있는 복지급여는 제한적이다. 읍면동 주민센터를 방문하더라도 주민등록 주소지에서만 신청이 가능하다. 이는 동일 시군구 내에서도 읍면동 간 복지행정 칸막이가 있음을 의미한다. 주민등록 주소지 읍면동 주민센터에서만 복지급여를 신청할 수 있는 방식에서 전국 읍면동 주민센터에서 복지급여를 신청하고 의뢰하는 체계로 바꾸어야 한다. 그리고 읍면동 주민센터뿐만 아니라 노인복지관 등 복지시설 등에서도 복지급여를 신청하고 해당 읍면동으로 의뢰하는 체계를 도입해야 한다. 이를 통해 주민등록 주소지와 거주지가 상이해서 복지급여를 신청하지 못하거나, 지역에서 위기가구를 발굴하였을 경우 쉽게 복지급여를 의뢰할 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다. 둘째, 복지 수급자를 위한 급여 연계가 활발히 추진되어야 한다. 복지급여를 받고 있더라도 추가로 연계해 줄 수 있는 급여를 발굴하고 이를 연계하기 위해 노력해야 한다. 이를 위해 사회보장정보시스템을 통해 정기적으로 이뤄지고 있는 소득재산 확인 조사 방식의 전환이 필요하다. 물론 현재와 같이 자격 확인을 통한 부정적 급여 모니터링도 필요하겠지만, 복지 수급자의 상황 변화를 반영하여 수급 가능한 복지급여를 파악하여 안내하고, 사전 동의를 거쳐 직권으로 연계하는 방안 마련이 필요하다. 이를 통해 제도권에 포함한 복지 대상자가

제도권에서 배제되는 경우를 예방할 수 있고, 수급 가능한 복지급여를 연계하여 위기가구를 지원할 수 있을 것이다. 셋째, 자발적 복지급여 거부자 또는 은둔자에 대한 접근경로와 해소방식을 다각화해야 한다. 읍면동 주민센터 중심의 발굴체계만으로는 은둔 및 고립 대상자의 자발적 복지급여 신청을 끌어내기에는 한계가 있다. 왜냐하면 은둔 및 고립 대상자와 지속적 접근을 통해 라포를 형성하고 신뢰를 향상하여 관계를 구축하기 위해서는 상당한 시간과 노력이 필요한데, 제한적인 인력으로 운영하는 읍면동 주민센터만의 노력으로는 한계가 있다. 이를 위해서는 먼저 식사 지원 등 보편화된 서비스를 통해 대상자를 지역 복지관, 자조자립 모임 등으로 끌어내고, 이후 지속적인 복지급여 홍보 및 인식 개선을 해나가야 한다. 그리고 지역사회 주민의 인식 개선을 통해 공동체 환경을 조성하고 정신보건 등 전문가와의 연계하는 것이 중요하다. 은둔 및 고립 대상자의 특성을 고려할 때 복지멤버십 등 비대면 채널을 활성화하는 것도 중요하다. 넷째, 취약계층 발굴을 위한 전달체계에 변화가 필요하다. 이를 위해서는 읍면동 주민센터 위주로 수행되고 있는 발굴정책에 변화가 필요하다. 가장 우선 고려할 것은 민간복지시설과 민간조직 그리고 주민의 참여다. 특히, 병원, 돌봄서비스 제공기관, 고용센터 단순 복지자원 제공에서 벗어나 지역사회 위기가구 발굴을 위한 실질적 역할이 요구된다. 그리고 읍면동 주민센터에서 수행하고 있는 위기가구 정보 중심의 발굴업무는 민간복지관과 협업하여 업무 부담을 줄이고 수급자, 신청자, 탈락자 등 위기가구 사례관리에 집중할 필요성이 있다. 마지막으로, 지역사회 주민참여를 위한 인센티브 마련이 중요하다. 정부의 복지 사각지대 발굴·지원 대책에서도 민관협력을 넘어선 사회의 역할을 강조하고 있다. 다만 지역주민 중에서도 취약계층과 밀접하게 관련성이 있는 고시원, 병원, 다세대 주택임대 관련 종사자의 참여가 중요하다. 이들의 자발적 참여를

끌어내고 지역사회보장협의체, 복지통·이장, 명예사회복지공무원으로 참여하도록 유도하기 위한 인센티브도 필요하다. 예를 들면 명예사회복지공무원, 지역사회보장협의체 운영 및 활동비뿐만 아니라 공공일자리 사업과 연계하여 지역 주민의 참여를 독려하고 지역 공동체 활성화를 위한 촉매재로서 역할 강화가 필요하다.

제2절 정책 방향 제언

이 절에서는 취약계층 발굴과 지원을 위한 정책 방향을 제언한다.

1. 복지 사각지대 대응 정책 방향

정부의 복지 사각지대 발굴·지원 대책이 정부가 주도적으로 ‘발굴’해야 한다는 데 정책 방점을 두어 왔지만, 앞으로는 ‘지원’에 방점을 두는 것으로 변화가 필요하다. 아울러 복지 사각지대 해소의 대상인 위기가구를, 사회보장제도권에서 배제되어 있는 취약계층뿐만 아니라 위기가구 대상 계층으로 확대하여 복지 수급자의 급여 연계와 사례관리 지원을 해나가야 한다. 따라서 위기가구에 대한 면밀한 진단을 바탕으로 대상자에게 맞는 지원전략을 마련해야 한다. 위기가구의 원인은 다양하고 복잡한데 지원대책은 기초생활보장과 긴급복지만으로 해결될 수 없기 때문이다. 취약계층 사건·사고의 원인을 면밀하게 진단하는 한편, 사후적인 대응이 아니라 사회보장제도 확대와 담당 인력 확충을 통해 사건·사고를 사전에 예방하는 것이 중요하다.

취약계층 발굴정책은 복지 사각지대, 위기가구를 발굴하여 생계형 사고를 예방한다는 목적으로 시작되어, 강화되어왔다. 그러나 생계형 사고와, 복지 사각지대의 특성을 고려할 때 발굴정책은 목적을 달성하는 데는 한계를 지니고 있으며, 이와 더불어 일선 담당자의 업무 부담 가중과 이로 인한 지역의 어려운 사례에 대한 관리 여력을 낮추는 부작용을 초래하고 있다. 또한 취약계층이 스스로 제도를 인지할 기회를 강화하거나 주도로 신청하도록 지원하는 정책적 노력을 상대적으로 덜 강조하게 되고 궁극적으로 주민의 주체성, 복지정치에도 긍정적으로 작용하지 못할 위험이 존재한다. 생계형 사고에 주목하는 이유는 사회보장제도의 취약점을 밝히고 사회구성원의 제도에 대한 접근성을 보장하고 궁극적으로 사회권이 구현되는 환경을 조성하기 위한 것이다. 이러한 점을 수용하여 사회보장 사각지대 문제의 대응 정책의 방향을 아래와 같이 전환하여야 한다.

첫째, 사건 중심의 접근에서 원인 중심의 접근으로,

둘째, 사후 대응에서 사전 예방으로,

셋째, 사례별 임시 대응에서 안정적 정책 대응으로.

사회보장제도 사각지대의 원인을 규명하는 것은 예방적 정책 대응을 구상하고 정책적 대응방안을 마련하는 데 출발이 된다. 실직, 돌봄 부담, 의료비 부담을 초래하는 만성적 질병, 가구주나 가구원의 사망으로 인한 소득의 중단, 대응하기 어려운 부채 등 생계형 사고의 원인에 대해 면밀하게 조사, 분석하여야 한다. 이러한 원인 분석 이후 기존 정책의 대응력을 평가하여야 한다. 이러한 분석은 제도의 개선이나 제도의 확충을 자연스레 제안할 것이다. 원인을 파악하는 데 기존의 행정데이터 중 관련 정보를 활용하는 것은 매우 필요하다. 생계형 사고에 대한 심층적인 분석,

신청 탈락자, 미신청자, 신청 중도포기자, 중도 탈락자 정보의 분석은 제도적 한계에 대한 이해를 도울 것이다. 한편 현장의 위기가구의 특성, 상담 기록의 관리를 기반으로 문제 유형을 파악할 수 있는 기초 분석도 수행되어야 한다. 앞에서 언급하였듯이 이러한 원인 분석에서 주의하여야 하는 점은, 위기가구에 대한 지원을 중심으로 문제를 분석하는 것이다. 발굴된 사례에 대한 지원은 해당 사례의 욕구에 대응한 것이 아니라 지원이 가능한 자원을 연계한 것일 가능성이 크기 때문이다.

앞에서 생계형 사고의 특성 중 하나는 해당 문제 현상이 ‘사고’라는 점이라고 언급한 바 있다. 즉 특정 시점에서 심각해진 문제가 사고로 발화하는 것이다. 사고의 가장 효과적인 개입방식은 예방이다. 위기를 발굴하는 것이 아니라 위기가 예방되도록 정책을 구상하여야 한다. 예방을 위한 정책을 보강하면 거주지 주소 중심의 접근이 갖는 발굴정책의 한계도 자연스럽게 극복할 수 있다. 건강과 의료비, 부채 등 문제 영역별로 점진에서 예방적 접근을 강화하고 어려움에 부딪친 사례에 대하여 병원, 부채 관련 금융기관 등이 협력하는 구조를 갖추면 발굴한 위기는 자연스레 줄어든 것으로 생각한다.

사례를 찾아 사례별로 지원하는 것은 쉽지 않다. 사회보장제도는 문제 유형별로, 원인에 대응하여 제도를 갖추으로써 오히려 더 효과적인 지원을 하고자 설계된 것이다. 즉 취약층을 위험으로부터 보호하기 위해서는 사회보장제도의 구축이 중요하다. 다만 기존의 사회보장제도가 대응하지 못하는 문제유형, 원인을 찾아야 한다. 사회경제적 변화가 사회보장제도가 대응하여야 하는 문제에 변화를 일으키고 있다.

생계형 위기의 유형이 밝혀지면 개별 사례에 대한 대응과 더불어 특정 유형, 지역에 대한 사업을 개발하고 지원 단위를 변경하는 노력도 필요하다. 예를 들어 고립의 경우 해당 사례를 지원하는 데 한계가 있을 수 있다.

개별 사례에 대한 상담으로 고립을 선택한 이들의 정서적 어려움을 일부 완화하면 지역사회 공동체 프로그램을 소개하여, 참여를 촉진할 수도 있을 것이다. 집단, 지역프로그램의 개발은 자칫 가부장적인 정책으로 경도될 위험이 있는 발굴정책의 위험을 넘어서는 대안이 될 수 있으며, 향후 제도적 보완을 도모하는 초석이 될 수 있을 것이다.

2. 복지 사각지대 지원정책 방향

취약계층 지원을 위한 정책 방향은 크게 두 가지 측면에서 검토할 수 있다. 취약층, 생계형 위기가구를 줄이기 위한 사회보장제도의 개선방안은 사회보장제도에 대한 접근성을 높이는 방안과 사회보장제도를 확충하는 방안을 중심으로 정리할 수 있다. 전자는 비수급률을 줄이는 대안으로, 후자는 정책의 포괄성을 높여 정책적 배제를 줄이는 대안으로 볼 수 있다. 복지 욕구를 가진 국민의 사회보장제도 쉽게 접근하도록 하기 위해서는 신청 결과의 불확실성을 줄이는 단순한 구조와 기준을 갖추도록 사회보장제도를 개선하여야 한다. 작은 규모의 복잡한 기준을 적용하는 수많은 제도를 단순화하여 제도의 가시성을 높여야 한다. 한편 제도 간 상호작용의 기반을 높여 하나의 제도 수급은 다른 제도에 대한 정보 수집과 인지 기회를 강화하는 방안이 되도록 하여야 한다. Dorsett R., Heady C.(1991)와 Zedlewski S. R., Brauner S.(1993)는 모두 한 유형의 복지 혜택을 받는 것이 다른 복지혜택을 받을 가능성을 증가시키며, 정보 획득과 신청 과정의 관료주의에 익숙해지는 데 긍정적 영향을 미치는 것으로 보았다(Hernanz, Franck, Michele, 2004, p. 20에서 재인용).¹⁷⁾ 이때

17) 낮은 수준의 단기 수급 경험도 유사한 효과가 있는 것으로 추정된다. 일선의 사회보장제도 담당자들은 코로나19 확산기 정부의 단기, 일회성 지원을 경험한 집단을 이후 각종 사회보장제도에 대한 문의, 수급 신청을 덜 주저하는 경향을 보였다고 설명하였다.

주의할 것은 유사한 기준의 제도들이 너무 많아져 수급의 중복이 심각한 수준으로 악화되지 않도록 하여야 한다는 것이다.

둘째, 중산층 중 불안정 상태의 국민을 포괄하는 제도를 확충하여야 한다. 보편적 지원을 늘리며, 특히 기초재 성격의 서비스 보장을 강화하여 보편적 서비스 보장이 확충되도록 하여야 한다. 보편적 서비스의 제공은 국민의 일상을 파악할 가능성을 높여 생계형 위기를 사전에 파악하고 사고를 방지하는 데 기여할 것이다. 보편적 급여보다 선별적 급여가 당연히 수급률이 낮는데… 급여가 분절화된 경우 정보 비용이 더 커져 수급률은 더욱 낮아지게 된다는 지적을 참고하여야 한다(Van Oorschot et al., 1989, 손병돈 외, 2019). 전 인구를 포괄하는 사회서비스를 강화하여 이를 기반으로 좀 더 높은 수준의 보호 대상을 찾고 지원하는 보편적이고 안전한 사회보장체계를 구축하여야 한다는 제안(Behrendt, Quynh, 2018. p. 2)을 고려하여야 한다. 근로능력자 대상 사회보험과 취업지원, 아동, 노인, 장애인 대상 돌봄 서비스 지원, 교육 지원, 예방접종 등 보편적인 주요 서비스는 위기 감지, 위기 예방을 위한 중요한 기반이 될 것이다. 이 영역들의 서비스 중 선정 기준이 엄격한 경우 해당 기준을 좀 더 관대하게 변화시켜 서비스의 보편성을 확충하는 것이 바람직하다.

일상 유지의 어려움을 경험하는 국민의 스트레스, 무기력을 완화시키는 서비스 지원도 강화되어야 한다. 대표적으로 반복적으로 생계형 사고를 유발하는 발달장애인, 치매 및 중증 만성질환, 정신장애인과 그 가족에 대한 주기적 상담서비스 제공을 적극 고려해볼 만하다. 한편 가구주, 가구원이 사망한 사례에 대한 사후상담 등 관리 서비스도 확충할 필요가 있다.

근로능력자 중 취약한 상태의 비빈곤 근로자집단의 빈곤화를 예방하는 제도적 장치도 보강되어야 할 것이다. 앞에서 예시한 그림에서와 같이 불완전

고용상태의 근로연령층을 포괄하는 제도적 대안을 마련할 필요가 있다. 우리나라의 생계형 사고도 근로연령층 가구에서 자주 발생하였다. Behrendt, Quynh(2018)는 고용형태의 변화, 새로운 일 방식의 확산으로 기존의 사회적 보호가 대응하지 못하는 사회적 보호의 격차(social protection gap)가 발생한다고 전제하고, 기여형과 비기여형의 사회적 보호를 전체적으로 검토하고 재구성해야 할 필요가 있다고 지적한 바 있다. 또한 관련 연구는 근로연령층을 포괄하여 고용 기반 지원제도와 데모그란트(거주 기반) 지원제도를 병합하는 방안을 제안하기도 한다(Behrendt, Quynh, 2018. p. 2).

이를 위해서는 비수급률에 대한 모니터링과 제도별 대안 모색도 체계화되어야 한다. 현재 발굴정책은 발굴의 대상이 모호하다. 그럼에도 불구하고 수급 적격자이지만 수급을 받지 못하고 있는 비수급 집단을 중요한 발굴 대상으로 포함하고 있다고 이해된다. 참고로 2018년 기준 기초보장의 경우 비수급률은 약 34.2%로 추정된다. 반면 발굴정책으로 발굴한 사례 중 기초생활보장제도의 수급으로 이어진 사례의 비율은 낮다. 유관 제도들의 비수급률과 그 원인을 이해한다면 각 제도의 개선뿐만 아니라 발굴정책의 정책 방향을 명확하게 하는 데 도움이 될 것이다. 신청탈락자, 신청 중도 포기자, 중도 지원 탈락자 등에 대한 심층 분석과 제도적 한계 분석도 병행되어야 한다.

한계 빈곤층, 즉 정책 빈곤선 위의 계층으로 거의 빈곤한 생활을 하는 집단은 사회보장제도의 확충에서 가장 중요한 표적 집단이다. 이 집단에 대한 분석과 제도적 한계 분석도 생계형 위기를 예방하는 데 기여할 것이다. 앞의 외국의 연구에서 언급한 비빈곤·비공식 집단으로 명명된 집단, 정책 빈곤선 바로 위의 집단이지만 스스로 위험에 대응하는 데 취약한 집단에 대한 이해가 향후 사회보장제도의 보강에 중요한 정보를 제공할 것이다.

3. 복지 사각지대 정책 점검·평가 체계 구축

취약계층 발굴정책은 정책에 대한 평가가 충분하게 입증된 것이 아님에도 불구하고 오랜 시간 유지됐다. 해당 정책의 효과는 주로 정보 연계를 위기 사례라고 간주하여 발굴 건수, 자원 연계 사례 수 등으로 대리 평가되었다. 이러한 평가지표는 대부분 투입지표이고 실제 생계형 위기 사례를 발굴한 것인지, 필요한 지원이었는지에 관한 확인이 부족한 상태의 정책 이해에 머물게 하였다. 반면 이러한 상황에서 가끔 발견된 위기 사례는 정책의 효과로 간주되어 정책의 긍정적 기여, 필요성의 근거로 언급되었는데, 투입된 자원에 대한 고려는 거의 없었다. 일선의 담당 공무원의 업무 중 발굴정책을 위한 업무는 계속 증가하였고, 일선 담당자를 늘리면서 체계적인 주민 복지에 대한 설계와 지원, 관리는 쉽지 않은 환경을 초래하였다.

복지 사각지대 발굴정책은 정확하게 평가되어야 한다. 정확한 평가를 위해서는 지표를 변경, 보완하여야 한다. 정책의 궁극적 목표를 달성하는지를 파악할 수 있는 지표들이 보강되어야 한다. 정확한 평가와 정책의 개선이 추진되기 이전에 일정 기간 발굴정책을 유지한다고 할 때 해당 정책을 개선하는 작업도 병행되어야 할 것이다.

첫째, 사각지대 발굴 모델의 적중률을 높이고 상담 및 확인하여야 하는 사례의 부담을 줄여야 한다. 발굴을 위한 정보 원천을 늘리고 발굴된 사례의 규모를 늘리는 것만으로 정책적 목표를 달성하였다고 보기 어렵다. 일선 담당자들이 지역주민에게 더 많은 관심을 갖고 현장에서 지원이 필요한 사례를 찾는 기회를 갖도록 하여야 한다. 이를 위하여 정보 원천을 늘리기보다 적중률이 높은 정보 투입을 중심으로 발굴모델을 보완하고 일선의 현장 중심 지원 기회를 늘려야 한다. 예를 들어 유족연금을 수령

하기 시작한 가구 정보, 산재수급 정보 등 국민의 삶이 악화하는 변화에 연관된 정보를 투입하여 발굴모델의 적중률 높일 수 있을 것이다.

일선의 충원된 인력 효과가 배가되는 환경이 조성되어야 한다. 기존의 발굴시스템을 ‘정보시스템’이라고 하기에는 ‘사람 손’이 너무 많이 필요하고, 정보의 사실관계를 확인하느라 위기가구를 직접 찾아갈 시간이 오히려 줄기도 한다’라는 현장의 목소리도 경청할 필요가 있다. 중앙정부의 발굴시스템 운영의 일부를 지방자치단체로 넘긴 것만으로 주민의 관심을 높이고 대응능력을 높인 것이라 보기는 어렵다. 그 방식 역시 일선 담당자가 전산자료에 함몰되어 행정적 업무를 처리하는 데 많은 시간을 사용하게 할 위험이 적지 않다. 오히려 어떤 측면에서는 지방정부 간 경쟁을 부추겨 더 심하게 방대한 전산 정보를 투입하고 과거와 유사하게 발굴 사례 건수 중심의 사업으로 악화할 개연성이 있다. 읍면동 일선에 확충된 인력이 신청자 및 취약층과의 다양한 접촉에서 상황을 심도 있게 판단할 여력을 확보할 수 있도록 하고, 이러한 활동을 중심으로 업무를 수행할 수 있도록 체계를 바꾸어야 한다.



- 강민경. (2022.11.26.). 또 반복된 ‘복지 사각지대’ 비극...서대문구 모녀 숨진 채 발견. YTN. https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202211260023528603에서 2023.01.22. 인출
- 관계부처 합동. (2022). 복지 사각지대 발굴·지원체계 개선대책.
- 구인회, 백학영. (2008). 사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인. 사회보장연구, 24(1), 175-204.
- 국민기초생활보장법 제21조 제1항.
- 긴급복지지원법 제1조.
- 김가희·김지민·최혜진·함영진·김주리·이영글. (2022). 사회보장 전달체계 강화를 위한 지역복지사업 평가 개선방안 연구. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김나현. (2017.03.24.). 공시생, 경찰시험 합격자 발표 앞두고 자살... ‘버틸 힘 없다’ 유서. 머니스. <https://moneys.mt.co.kr/news/mwView.php?no=2017032408368061382>에서 2023.01.25. 인출
- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ... 송치호. (2022). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김보미. (2023.01.18.). 취업난에 ‘고립·은둔’ 청년 서울에만 13만명. 경향신문. <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/20230118115011#c2b>에서 2023.01.25. 인출
- 김수영. (2018). 찾아가는 읍면동 복지서비스에 투영된 기업가적 정신과 소비자주의. [Entrepreneurship and Consumerism in Korea's Customized Welfare Services : Critical Study on the Market-originated Identities of Public Welfare Actors]. 한국사회복지행정학, 20(4), 175-211. Retrieved from <http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07565771>
- 김영종. (2019). 사회복지행정, 학지사.

- 김원섭. (2013). 국민연금 사각지대 해소방안 연구, 복지 사각지대 현황과 해결 방안, 한국재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나, 1-42.
- 김용일·조홍식·김연옥. (2003). 사회복지실천론, 나남출판.
- 김제선, 손병돈. (2010). 사각지대에 대한 사회복지학적 분석. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, (), 188-207.
- 김찬동. (2018). 사회복지서비스 및 복지사각지대 발굴 해외사례. 지방행정, 67(776), 14-15.
- 김현아, 김성훈. (2017). “연관성 분석 기법을 이용한 복지사업 수급자 실태 분석”, 한국사회보장정보원.
- 김희연. (2013). 사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축. 이슈&진단, (81), 1-25.
- 노혜진. (2016). 한국 사회서비스의 사각지대 실태. 사회복지연구, 47(1), 179-204.
- 대한민국헌법 제10조.
- 대한민국헌법 제34조 제1항.
- 대한민국헌법 제34조 제2항.
- 민소영, 최옥순, 신서우. (2021). 매입임대주택 저장장애증상 입주자에 대한 실 무자의 지원 경험 탐색. 사회과학연구, 32(4), 357-384.
- 민재형. (2015). 스마트 경영과학. 경기: 생능.
- 박병현. (2021). 사회복지정책의 논쟁적 이슈. 양서원.
- 박선희, 최영화. (2020). 중장년 남성 고독사 고위험군의 사회적 고립에 대한 탐색적 사례연구: 긴급복지지원 대상자들을 중심으로. 비판사회정책, 68, 45-78.
- 박찬웅, 김노을, 유부원, 윤민지. (2020). 한국 사회의 사회적 고립과 사회인구학적 특성. 한국사회, 21(2), 41-73.
- 박하얀. (2022.01.28.). 설 앞둔 ‘나홀로’ 중장년 고시촌 풍경…한켠에 자리잡은 ‘사랑방’. 경향신문. <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202201281622001#c2b>에서 2023.01.25. 인출

- 보건복지부. (2017), 읍면동 맞춤형 복지 업무 매뉴얼. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2022). 2022년 국민기초생활보장사업안내. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2022.12.14.). 2022년 고독사 실태조사 결과 발표 (보도자료).
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=374084에서 2023.01.25. 인출
- 보건복지부. (2023.01.09.). 보건복지부 2023년 업무계획. 보건복지부. <https://blog.naver.com/PostView.naver?blogId=mohw2016&logNo=222979329699&categoryNo=201&parentCategoryNo=201&from=thumbnailList>에서 2023.01.25. 인출
- 사회보장급여법 제5조 제1항.
- 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제1조.
- 사회보장기본법 제5조 제1항.
- 사회복지사업법 제1조.
- 석재은. (2003). 공적연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안. 한국사회복지학, 53, 285-310.
- 손병돈, 문혜진, 한경훈. (2019), 서울생활실태조사를 통해 본 비수급 빈곤의 원인, 한국사회복지학회 2019년도 추계공동학술대회자료집, pp. 129-133
- 손지민. (2023.01.18.). 서울 청년 13만명 ‘은둔형 외톨이’…실직·취업난이 가장 큰 계기. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1076274.html>에서 2023.01.25. 인출
- 송인주, 모은정. (2021). 서울시 고독사 위험계층 실태조사 연구. 서울시복지재단.
- 스팟뉴스팀. (2017.09.10.). “자식에게 부담…같이 감시다” 치매 아내 살해한 70대 징역 4년. 데일리안. <https://m.dailian.co.kr/news/view/659975> 에서 2023.01.25. 인출
- 신영석 외. (2005). 사회보장 사각지대 해소, 보건복지정책 혁신과제, 한국보건사회연구원·보건복지정책혁신단.

- 신현웅. (2009). 의료보장 사각지대 현황 및 해소방안. 보건복지포럼, 2009(9), 5-16.
- 어유경, 고정은, 김순은. (2016). 노인의 복지서비스 접근(access)에 관한 연구: 우울을 경험한 노인의 복지서비스 접근과정을 중심으로. 노인복지연구, 71(1), 215-250.
- 윤홍식·남찬섭·김교성·주은선. (2020). 사회복지정책론. 사회평론아카데미. 의료급여법 제1조.
- 이건수, 박준호. (2019). 복지사각지대 예측을 위한 속성 선택 및 평가 기법. 한국정보처리학회 학술대회논문집, 26(2), 671-673.
- 이만우, 김영수. (2012). “현행 복지급여의 ‘중복’ 및 ‘쏠림’ 현상 개선책”. 『이슈와 논점』, 제509호. 국회입법조사처.
- 이소정. (2013). 노인복지서비스의 사각지대 분석: 사회참여 지원서비스를 중심으로. 한국노년학, 33(3), 699-715.
- 이영글, 박성준, & 함영진. (2021). 주민이 참여하는 인적 안전망이 복지 사각지대 해소에 미치는 영향. [Exploring the Effect of Residential Participation on Alleviation of Welfare Blind Spots]. 사회복지정책, 48, 97-121. Retrieved from <http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE10633788>
- 이영글·함영진·박규범·박성준·정성희. (2020). 읍면동 명예 사회복지공무원 활동분석 연구. 세종: 보건복지부.
- 이창곤. (2022.09.15.). ‘세모녀 비극’ 막으라는 시스템, 현장엔 ‘테크노 스트레스’만. 한겨레. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1058692.html에서 2023.01.25. 인출
- 이태수. (2011). 왜 복지 국가인가?. 이학사.
- 이현주, 김성희, 신영석, 이상영, 정경희, 오신휘, ... 진달래. (2013). 복지 사각지대의 생계형 사건·사고 유형과 원인. 한국보건사회연구원
- 조근태·조용곤·강현수. (2003). 계층분석적 의사결정. 서울: 동원출판사.
- 중랑구. (2016). 희망나눔 행복찾기-2016 중랑구 통합사례관리 활동집.

- 최인영. (2022.08.23.). 복지 사각지대 발굴 시스템, 수원 세모녀에겐 소용없었다. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220823139800530>에서 2023.01.22. 인출
- 최지선, 허숙민. (2020). 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동은 어떻게 이루어지고 있나?. 한국지역사회복지학, 72, 89-114.
- 최혜영. (2022). 복지사각지대 온라인 시스템을 통한 대상자 지원 현황(2016년~2021년). 더불어민주당 최혜영 의원실.
- 추병주, 박선미, 김경준, 김성훈, 박해란, 민금영. (2014). 맞춤형 복지서비스 발굴시스템 구축연구. 보건복지부.
- 한경훈, 김윤민, & 허선. (2019). 비수급 빈곤층의 규모와 특징에 관한 연구: 소득과 재산 분포를 중심으로. 비판사회정책, (65), 205-236.
- 한준규. (2015.03.23.). 복지는 빈곤 아닌 불안을 해결해야. 한국일보. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201503231899040681>에서 2023.01.25. 인출
- 함영진·황정하·오민수·김성욱·강혜규·박세경·김태은. (2016). 민간중심 민관협력 발전방안 연구. 세종:한국보건사회연구원.
- 함영진·김태은·이기호·김경준·김수영·이영글. (2021) 사회복지 담당인력의 테크노스트레스에 관한 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 함철호. (2019). 한국지역사회복지론, 학지사.
- 행정안전부·보건복지부. (2022), 읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼.
- 허성윤, 조만석, & 이용길. (2016). 계층분석법 (AHP) 을 이용한 우리나라 신재생에너지정책 구성 요인의 상대적 중요도 분석. 한국혁신학회지, 11(1), 29-69.
- 형사소송법 제11조.
- 홍성대. (2011). 복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제. 입법과 정책, 3(2), 127-149.
- Amador, X. (2013). 난 멀쩡해 도움 따윈 필요 없어! (최주언 역). 서울: 한국심리치료연구소.

- Behrendt, C., & Nguyen, Q. A. (2018). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. Future of Work Research Paper Series, 1.
- Burns, J. M. (2012). Leadership: Open Road Media.
- Department for Digital, Culture, Media and Sport. (2018). A connected society - A strategy for tackling loneliness.
- Dorsett R., Heady C. (1991), "The take-up of Means-Tested Benefits by Working Families with Children", Fiscal Studies, vol. 12(4), 22-32.
- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K., & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. Social Policy & Administration, 54(5), 827-843.
- Glennnerster(2017). Understanding the Cost of Welfare. Bristol University Press.
- Greve(2020). Welfare and the Welfare State: Central Issues Now and in the Future, Routledge.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. OECD SOCIAL, EMPLOYMENT AND MIGRATION WORKING PAPERS
- Joubert, C. (2021.12.08.). Not poor and not formal: Who are the 'missed middle' of social protection?. <https://blogs.worldbank.org/africacan/not-poor-and-not-formal-who-are-missed-middle-social-protection>에서 2022.10.21. 인출
- Kuhnle S.(2000), The Survival of the European Welfare State, Routledge.
- Lipskey, M. (2010). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service (30th Anv Exp ed.). New York: Russell Sage Foundation.

- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative science quarterly*, 1-47.
- OECD, (2020). Main Findings from the 2020 Risks that Matter Survey.
- Robson, W. A. (1976). *Welfare state and welfare society: Illusion and reality*, Allen and Unwin.
- Saaty, T. L. (1983). Priority setting in complex problems. *IEEE Transactions on Engineering Management*, (3), 140-155.
- Taylor-Gooby, P. (Ed.). (2004). *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. OUP Oxford.
- Tervola, J., Mesiäislehto, M., & Ollonqvist, J. (2022). Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. *International Journal of Social Welfare*.
- Van Oorschot, W., & Tanke, P. K. (1989). *Niet-gebruik van sociale zekerheid: Feiten, theorieën, onderzoeksmethoden: Een overzicht van de stand van zaken in binnen-en buitenland*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Zedlewski S. R., Brauner S. (1993). "Declines in food-stamps and Welfare participation: is there a connection?", *Assessing the New Federalism Discussion Paper*, 1999-13. Urban Institute, Washington D.C.



[부록 1] 형태소 분석 - 다빈도 단어 및 상대빈도 단어

〈부표 1-1〉 증평 모녀 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf) 순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
복지	1,478	1	0.76711974	36	1.85359338	26
모녀	1,081	2	1.04676003	24	4.16631884	15
경찰	779	3	2.91942916	9	11.4249935	4
사건	757	4	1.19294702	22	4.39689012	14
사회	694	5	0.78620176	35	1.41673258	31
아파트	629	6	3.36888063	6	11.3725975	5
지원	597	7	0.65140464	40	0.15952162	40
언니	579	8	7.81142382	1	22.6027017	1
자살	524	9	1.94128579	11	6.63482474	11
사망	483	10	2.21066281	10	7.17646791	8
발견	473	11	1.61544199	14	5.2044205	13
가구	427	12	0.96139857	28	2.15201409	24
발굴	400	13	0.91487057	30	1.83168099	28
관리	367	14	1.85158846	12	5.2947865	12
조사	363	15	1.31235873	20	3.50425752	19
정부	348	16	0.46836989	49	-1.4280253	49
사각지대	345	17	0.76130212	37	0.8439824	37
지역	314	18	0.67181512	39	0.25157435	39
차량	309	19	5.68136112	3	14.9892273	3
제도	306	20	0.62922998	42	-0.0377379	42
남편	296	21	2.99610381	8	7.16317499	9
소득	287	22	0.35742221	50	-2.4788312	50
여동생	281	23	7.70718957	2	15.6726556	2
관리비	254	24	4.53468829	4	8.7614926	7
가족	248	25	0.9875377	27	1.74309067	29
체납	238	26	1.57256087	18	3.57309209	17
신고	236	27	1.57738809	17	3.57064363	18
위기	236	28	0.6799571	38	0.26392644	38
확인	228	29	1.4022357	19	3.03618888	22

210 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf) 순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
발생	223	30	1.10441069	23	2.07725829	25
사람	222	31	0.6208213	43	-0.082103	43
생활고	220	32	1.04110023	25	1.83988753	27
송파	220	33	0.58934756	44	-0.2744272	44
가정	212	34	1.25148952	21	2.49405186	23
서비스	212	35	0.64287238	41	0.04652143	41
여성	212	36	1.59640656	16	3.4305169	20
문제	211	37	0.56655152	45	-0.4120022	45
시스템	210	38	0.8370457	32	1.00048711	34
대상	209	39	0.83553054	33	0.99153075	35
위기가구	209	40	1.00611802	26	1.6676373	30
기준	207	41	0.50546599	48	-0.8201518	48
복지사각 지대	202	42	1.606358	15	3.37216576	21
전화	201	43	1.73487581	13	3.66001881	16
경제	198	44	0.52918581	47	-0.6396409	47
수사	197	45	3.1667081	7	10.1698238	6
신청	195	46	0.81543635	34	0.87251521	36
엄마	193	47	3.86356184	5	6.89811627	10
주택	193	48	0.93409873	29	1.34152228	32
공무원	192	49	0.85884487	31	1.04561788	33
필요	187	50	0.53139643	46	-0.6071523	46

탈북 모자 사건에서는 송파 모녀 사건, 증평 모녀 사건과 마찬가지로 사건 발생의 원인에 관련된 단어들이 더 높은 상대빈도로 나타났다.

〈부표 1-2〉 탈북 모자 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf) 순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
모자	620	1	4.1854947	5	14.3446533	2
복지	527	2	0.27352646	49	-0.9676572	50
지원	497	3	0.54229163	37	1.95385737	27
경찰	396	4	1.48407439	15	5.89313276	9
발견	394	5	1.34563244	17	5.43435431	12
정부	367	6	0.49394181	38	1.33390512	32

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
사회	297	7	0.3364581	47	-0.0454168	47
사건	292	8	0.46015922	39	0.95904666	39
아파트	260	9	1.39254207	16	4.53402026	14
사망	254	10	1.16254318	19	3.84158983	16
단체	247	11	1.64954715	12	5.03808337	13
사람	246	12	0.68793712	27	2.08733544	24
아들	241	13	2.23006507	9	6.14037752	8
조사	231	14	0.83513738	24	2.60911449	21
임대	226	15	2.18370971	10	5.86389873	10
통일부	222	16	7.49980924	1	14.4443817	1
사각지대	207	17	0.45678127	40	0.7857191	40
재단	204	18	3.8728662	6	7.87358298	6
아사	203	19	5.66121912	3	9.59566662	5
국민	185	20	0.35538702	45	0.10344663	45
신청	181	21	0.7568922	25	2.04215943	25
대표	179	22	1.04448384	21	2.91472228	20
인권	174	23	3.37073264	8	10.4524953	4
탈북자	173	24	6.50558236	2	12.2615182	3
제도	172	25	0.35368482	46	0.08794131	46
생활	170	26	0.54364077	36	1.14041581	36
정착	159	27	4.85247353	4	7.84691296	7
장례	158	28	1.55831467	13	3.85762167	15
문제	148	29	0.39739159	42	0.34607983	42
가구	147	30	0.33097328	48	-0.0689978	48
당시	142	31	1.55401723	14	3.64888722	18
필요	138	32	0.39215352	43	0.30497789	43
주민	132	33	0.57179656	34	1.11474336	37
지난해	132	34	0.67352945	29	1.4782974	29
보호	129	35	1.28010038	18	2.97464048	19
가능	126	36	0.66515629	30	1.41674288	31
정보	126	37	0.55351409	35	1.01930985	38
서비스	125	38	0.37905211	44	0.21926393	44
관리	124	39	0.62560482	31	1.27284865	33
발생	124	40	0.61411178	32	1.23296797	34
집회	123	41	3.40670231	7	5.68493919	11
여성	122	42	0.91868679	22	2.10824758	23
관계자	119	43	0.89776796	23	2.03036842	26
생각	118	44	0.68508241	28	1.43348103	30

212 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
대책	116	45	0.60603675	33	1.16486179	35
발굴	116	46	0.26531247	50	-0.5076071	49
확인	116	47	0.71341816	26	1.5069736	28
추정	114	48	1.07330614	20	2.38606237	22
수당	113	49	1.93619177	11	3.81905404	17
가족	108	50	0.43005674	41	0.44864102	41

창신동 모자 사건에서는수원 모녀 사건과 마찬가지로 사건 발생의 원인에 관련된 단어들이 더 높은 상대빈도로 나타났다.

〈부표 1-3〉 창신동 모자 사건 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
복지	282	1	0.1463652	39	19.3819183	1
소득	228	2	0.28394517	11	13.6825396	2
기준	180	3	0.43953565	6	10.8063254	8
지원	152	4	0.16585177	30	13.393882	4
사회	139	5	0.15746692	33	13.0521001	5
가구	125	6	0.28143986	12	10.1091092	9
정부	111	7	0.14939384	37	11.8758125	6
중위	104	8	1.82055284	3	7.53589108	22
모녀	101	9	0.09780089	49	13.474944	3
사건	97	10	0.15286111	35	10.9896196	7
모자	88	11	0.59407022	5	7.12055267	27
제도	88	12	0.18095503	28	9.81657511	10
발굴	80	13	0.18297411	27	9.31652799	11
사각지대	72	14	0.15888044	32	9.30917219	12
사람	63	15	0.17617902	29	8.37218077	15
주택	54	16	0.26135405	15	6.77371734	32
사업	53	17	0.20990948	22	7.21044371	24
기초생활 보장	51	18	0.4162061	7	5.7998033	45
수급	49	19	0.27577268	13	6.34536006	36
급여	48	20	0.29078493	10	6.18140632	38
위기가구	48	21	0.23107017	19	6.64152264	33

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
의료	47	22	0.33197417	8	5.89146735	41
정보	47	23	0.20646954	23	6.8262118	30
발견	45	24	0.15368898	34	7.43624259	23
생활	45	25	0.14390491	40	7.62702075	20
신청	45	26	0.18817762	25	6.89987774	28
이유	45	27	0.31729339	9	5.83650297	43
필요	45	28	0.12787615	45	7.99095624	17
정책	44	29	0.13602755	43	7.70915188	19
대상자	43	30	0.25200044	16	6.11067471	40
문제	41	31	0.11008821	47	8.10394325	16
위기	41	32	0.11812814	46	7.87259358	18
조사	41	33	0.14822785	38	7.19466566	25
빈곤	39	34	0.26820645	14	5.70638537	46
수급자	39	35	0.25172448	17	5.82031481	44
안심	39	36	1.37920586	4	7.15967453	26
대상	38	37	0.15191464	36	6.85965674	29
공시	36	38	6.8786252	1	8.50271489	14
사망	36	39	0.1647699	31	6.47394085	35
올해	36	40	0.2390381	18	5.68447702	47
가격	35	41	1.97944724	2	4.4111513	50
시스템	35	42	0.13950762	42	6.80193161	31
재산	35	43	0.18344845	26	6.13657127	39
국민	34	44	0.06531437	50	9.24465935	13
서비스	34	45	0.10310217	48	7.57747279	21
방문	33	46	0.21215107	21	5.66184177	48
지적	33	47	0.19339568	24	5.84669454	42
상황	32	48	0.13360794	44	6.61336384	34
시장	31	49	0.21819942	20	5.43488834	49
예산	31	50	0.14301833	41	6.33742824	37

214 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

〈부표 1-4〉 사각지대 발굴 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
복지	90,558	1	4.06331704	10	-20.9668273	39
지원	79,471	2	3.63551553	35	-36.571586	47
지역	50,323	3	3.51665703	39	-32.9241725	46
사업	47,995	4	3.29690268	46	-39.8375732	48
발굴	41,004	5	3.74226746	26	-22.8574719	43
사회	40,243	6	3.12433977	47	-42.3105113	49
서비스	29,518	7	3.67562743	30	-20.9925087	40
사각지대	28,204	8	6.35471795	1	27.6353232	1
추진	22,601	9	3.49233113	41	-22.4659672	42
주민	21,546	10	3.78391064	24	-15.6219265	31
센터	20,904	11	3.83051384	20	-14.441636	29

〈부표 1-5〉 위기가구 발굴 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
복지	34,951	1	1.56824349	15	12.0262551	6
지원	24,902	2	1.13917791	33	-6.62449586	39
발굴	18,143	3	1.65583744	12	10.9785259	7
위기가구	12,745	4	4.73115906	1	49.7448565	1
지역	12,434	5	0.86890912	43	-14.7412066	48
가구	12,039	6	2.10356819	6	17.5530211	3
사회	10,609	7	0.82364934	44	-15.4645294	49
서비스	8,799	8	1.09566521	35	-5.08978889	35
사업	8,600	9	0.5907566	50	-24.6882801	50
주민	7,604	10	1.33541523	25	0.9364375	25
복지사각 지대	7,029	11	2.31624893	4	16.0612074	4
위기	6,030	12	1.8767973	7	9.46923288	9
센터	5,321	13	0.97503655	37	-6.75933841	40
이웃	5,212	14	1.73298818	10	6.91406594	11
조사	4,918	15	1.83293623	8	8.0026769	10
생활	4,834	16	1.15578952	31	-2.53943137	32
대상	4,818	17	0.96857419	38	-6.58210774	38
관리	4,733	18	1.12167162	34	-3.18919653	33

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
협의	4,578	19	1.46723428	20	2.80183909	18
연계	4,503	20	1.47248767	19	2.85683528	17
대상자	4,470	21	1.70302297	11	6.01910988	13
공무원	4,316	22	2.43642419	3	13.6802924	5
필요	4,291	23	1.18301358	29	-1.89179311	30
추진	4,267	24	0.65934149	48	-14.7329545	47
운영	3,999	25	0.79846352	45	-10.0881648	43
사각지대	3,873	26	0.87263589	42	-8.06159368	42
제공	3,865	27	0.87283112	41	-8.04852831	41
사례	3,812	28	1.48478976	17	2.79470485	19
사회보장	3,791	29	1.7447882	9	6.02856797	12
취약계층	3,774	30	0.63643885	49	-14.6081192	46
계획	3,772	31	0.77015046	46	-10.5491685	45
맞춤	3,771	32	1.15212282	32	-2.30488813	31
방문	3,720	33	1.39415659	23	1.50894728	23
도움	3,592	34	1.63997118	13	4.65473796	14
행정	3,549	35	1.20486117	28	-1.36282295	28
상당	3,471	36	1.4419371	21	2.10410539	21
긴급	3,306	37	2.24873407	5	10.4314395	8
강화	3,128	38	0.91954409	40	-6.26048469	37
상황	3,110	39	1.38952715	24	1.31869051	24
기준	3,040	40	1.47268792	18	2.3475011	20
소득	3,030	41	1.58012359	14	3.60640049	15
제도	3,011	42	1.23418701	27	-0.82363826	27
기관	2,945	43	0.73450402	47	-10.1905623	44
가정	2,941	44	1.06937057	36	-3.3606286	34
민간	2,934	45	1.41995544	22	1.6628256	22
명예	2,915	46	3.85491133	2	19.7537107	2
구축	2,912	47	0.94962849	39	-5.46131705	36
신청	2,875	48	1.55243165	16	3.20367095	16
실시	2,772	49	1.23530723	26	-0.77453259	26
자원	2,755	50	1.16315659	30	-1.80464754	29

216 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

〈부표 1-6〉 취약계층 발굴 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
지원	88,080	1	4.02934665	37	-32.8663529	48
사업	70,460	2	4.84008256	10	-2.75289347	11
사회	62,467	3	4.84974113	9	-2.31951872	10
복지	62,012	4	2.78246446	50	-79.5413538	50
지역	61,827	5	4.32057616	23	-17.8701857	40
취약계층	37,969	6	6.40300651	3	26.9129195	6
발굴	36,667	7	3.3464472	48	-40.5965468	49
일자리	32,027	8	6.63685144	2	28.0615049	4
추진	29,411	9	4.54461975	17	-7.5609251	20
기업	29,181	10	6.09544835	4	19.1410447	7
서비스	27,578	11	3.4340556	46	-32.7317253	47
경제	27,099	12	5.53952066	5	10.1299254	8
센터	21,125	13	3.87101056	39	-19.0219526	41
계획	21,087	14	4.30545143	25	-10.618799	27
운영	20,484	15	4.08995417	32	-14.4421445	35
대상	20,189	16	4.0586435	35	-14.9295859	37
교육	19,741	17	4.30308628	26	-10.312966	25
활동	19,345	18	4.48536307	18	-7.09996019	19
주민	19,268	19	3.38384806	47	-28.4330218	45
제공	18,470	20	4.17107133	27	-12.2613137	31
가구	18,125	21	3.16697179	49	-32.5399671	46
확대	16,545	22	4.46776125	19	-6.8339679	18
기관	16,390	23	4.087783	33	-12.9433739	33
생활	16,105	24	3.85063926	40	-16.9541372	39
정책	16,011	25	4.08445808	34	-12.847561	32
관리	14,848	26	3.51882108	44	-22.2954055	44
참여	14,316	27	4.55806339	16	-5.06900109	16
건강	14,305	28	4.34323441	21	-8.17007215	23
정부	14,197	29	4.1219824	31	-11.5027344	29
문화	14,155	30	4.59359527	15	27.0388926	5
강화	13,437	31	3.95010038	38	-13.866936	34
환경	13,385	32	4.87500334	8	-0.74279224	9
청년	13,244	33	4.98004621	7	30.0834957	3
노인	13,169	34	4.13380789	28	-10.8979873	28
도시	13,086	35	4.59930472	14	-4.29296814	15
분야	12,764	36	4.67907421	11	-3.19977009	12

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
필요	12,513	37	3.44979001	45	-21.6777095	43
시민	12,319	38	4.05348521	36	-11.7176461	30
지속	12,232	39	4.62251723	13	-3.85166945	14
아동	12,038	40	4.32792387	22	-7.69971384	22
창출	11,996	41	6.92178636	1	43.9699294	1
구축	11,766	42	3.8369948	41	-14.6862136	36
선정	11,739	43	4.13285029	29	-10.2995543	24
맞춤	11,625	44	3.55169129	43	-19.1594639	42
산업	11,557	45	5.39939203	6	31.7785294	2
협력	11,493	46	4.12370958	30	-10.3188919	26
공공	11,371	47	4.66003733	12	-3.2517516	13
진행	11,356	48	4.31678617	24	-7.62517397	21
주거	11,303	49	4.45016472	20	-5.86756043	17
안전	11,224	50	3.72934608	42	-15.988075	38

〈부표 1-7〉 찾아가는 보건복지서비스 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
복지	11,485	1	0.51532936	10	10.1746925	3
서비스	5,850	2	0.72845113	3	11.8372932	2
보건	3,712	3	2.28998411	1	24.0102782	1
지역	3,421	4	0.23906531	37	-2.07237741	44
사업	3,313	5	0.22757868	40	-2.51786936	46
지원	2,743	6	0.12548249	50	-7.79595462	50
주민	2,519	7	0.44238703	14	3.38428715	10
사회	1,943	8	0.1508484	48	-5.04576828	49
발굴	1,741	9	0.15889395	47	-4.38626146	48
사례	1,736	10	0.67617918	6	5.85618862	4
제공	1,723	11	0.38910427	19	1.90165171	17
추진	1,662	12	0.25681405	35	-0.94663262	36
관리	1,629	13	0.386056	20	1.79568301	18
행정	1,558	14	0.52893032	9	3.85353426	9
건강	1,515	15	0.45997904	11	2.87469466	12
센터	1,442	16	0.26423656	34	-0.70098526	34
강화	1,335	17	0.39245248	18	1.72449176	19

218 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
맞춤	1,257	18	0.38404094	21	1.54500685	21
평가	1,248	19	0.66586305	7	4.86521886	7
방문	1,227	20	0.45984681	12	2.58380035	13
대상	1,183	21	0.23782135	38	-1.23771426	38
구축	1,173	22	0.38252549	22	1.46962635	22
운영	1,167	23	0.23300998	39	-1.34596373	40
우수	1,148	24	0.7263239	4	5.1927366	6
연계	1,105	25	0.36133664	23	1.11120818	23
분야	1,101	26	0.40360864	17	1.72038038	20
협의	1,080	27	0.34613653	27	0.8641566	26
상담	1,052	28	0.43702617	16	2.11358423	14
통합	1,044	29	0.547114	8	3.33916922	11
계획	1,024	30	0.20907584	44	-1.84243854	42
교육	1,015	31	0.22124677	42	-1.53091108	41
복지사각 지대	1,001	32	0.32985705	30	0.57925277	29
기관	995	33	0.2481601	36	-0.91048866	35
협력	980	34	0.35162581	25	0.90461823	25
사회보장	959	35	0.4413748	15	2.06911443	16
자치	863	36	0.70319551	5	4.32948794	8
행복	859	37	0.35658474	24	0.9147216	24
공공	857	38	0.35121379	26	0.83997111	27
가구	846	39	0.14782114	49	-3.41051015	47
선정	834	40	0.29361932	32	-0.02755661	32
공무원	813	41	0.45894645	13	2.09194854	15
수상	799	42	0.94365277	2	5.70266019	5
대상자	796	43	0.30326762	31	0.1239745	31
생활	766	44	0.18314745	46	-2.21338873	45
체계	749	45	0.34285621	28	0.67581972	28
노력	731	46	0.28019547	33	-0.23514086	33
마을	709	47	0.33583797	29	0.56627135	30
확대	701	48	0.1892959	45	-1.96757209	43
이웃	669	49	0.22244227	41	-1.21768037	37
시민	666	50	0.21914288	43	-1.27954868	39

〈부표 1-8〉 복지 사각지대 발굴관리시스템 뉴스 기사의 주요 단어 빈도

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
복지	643	1	0.02885126	38	120.54036	1
지원	627	2	0.02868302	40	119.313134	2
발굴	600	3	0.05475955	15	84.3991288	5
가구	384	4	0.06709612	9	60.9665909	8
복지사각지대	321	5	0.10577833	3	45.0015736	21
관리	259	6	0.0613803	11	52.1324513	14
위기가구	224	7	0.08315258	6	41.9758628	25
서비스	196	8	0.02440623	43	71.0677856	6
취약계층	193	9	0.03254708	31	61.1445143	7
지역	186	10	0.012998	48	95.0543997	3
연계	169	11	0.05526325	14	44.2062699	22
대상자	157	12	0.05981535	12	41.0158228	27
위기	153	13	0.04762023	20	45.1687697	20
도움	145	14	0.06620151	10	37.5534108	33
시스템	144	15	0.09696923	4	31.3083758	45
조사	142	16	0.05292333	16	41.3481942	26
필요	142	17	0.0391489	24	47.8370914	17
대상	132	18	0.02653628	41	55.7945474	11
사회	124	19	0.00962697	50	89.9028469	4
집중	123	20	0.07667242	7	32.263474	43
생활	122	21	0.0291697	36	51.1752587	15
계층	120	22	0.08544509	5	30.2945815	47
활용	109	23	0.04934279	17	37.4396495	35
적극	103	24	0.03002881	35	46.3230275	18
민간	101	25	0.04888054	18	36.1965165	37
맞춤	100	26	0.03055218	33	45.2533279	19
소외	97	27	0.05962302	13	32.2529487	44
긴급복지	96	28	0.12157022	2	23.0522101	49
센터	95	29	0.01740809	45	58.236335	10
방문	88	30	0.03298005	29	40.875129	28
선정	86	31	0.03027729	34	42.1309636	24
계획	84	32	0.01715075	46	55.1298019	12
사례	84	33	0.03271835	30	40.0856467	29
실시	82	34	0.03654228	25	37.5255321	34
기관	79	35	0.01970316	44	49.8879521	16

220 복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰 - 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로

단어	절대빈도	절대빈도 순위	상대빈도 (tf_idf)	상대빈도 (tf_idf)순위	상대빈도 (log_odds_weighted)	상대빈도 순위
통합	79	36	0.04140039	22	34.6649898	41
상담	78	37	0.03240308	32	38.8026876	32
금융	76	38	0.03926318	23	34.8819616	39
해소	76	39	0.03605103	27	36.3585687	36
이웃	75	40	0.02493747	42	43.258835	23
제공	75	41	0.01693721	47	52.3878368	13
겨울철	74	42	0.14086426	1	18.9494389	50
취약	74	43	0.07464331	8	25.3234994	48
주민	72	44	0.01264465	49	59.3770807	9
긴급	71	45	0.04829405	19	30.5041069	46
어려움	71	46	0.04161428	21	32.7741227	42
소득	70	47	0.03650451	26	34.6760141	40
예정	70	48	0.02892676	37	38.846271	31
제도	70	49	0.02869249	39	39.0013727	30
기준	69	50	0.03342614	28	35.9351155	38