

정책연구보고 2023-07

경기도 복지사각지대 발굴사업 실태분석연구

연구책임 | 성은미 (경기복지재단 연구위원)

공동연구 | 김송이 (前 서울시여성가족재단 연구위원)

박예은 (경기복지재단 연구원)



경기복지재단
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION



■ 연구진

연구 책임 성은미 경기복지재단 연구위원
공동 연구 김송이 前 서울시여성가족재단 연구위원
박예은 경기복지재단 연구원

경기복지재단 정책연구보고 2023-07

경기도 복지사각지대 발굴사업 실태분석연구

발행일 2023년 10월

발행인 대표이사 원미정

발행처 경기복지재단

경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ☎ 16207

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

Homepage. ggwf.gg.go.kr

발간사

2022년 수원에서 세모녀사건이 발생하면서 우리사회는 다시 한번 충격에 빠졌다. 2004년 대구에서 아동이 사망하는 사건이 발생한 이후 긴급복지제도가 도입되고 시군과 읍면동에서 복지사각지대 해소를 위해 노력해왔음에도 불구하고 매년 안타까운 소식이 들려오고 있기 때문이다. 수원 세모녀사건 이후 언론에서는 공무원 인력부족문제, 복지신청주의 문제 등 다양한 문제점을 지적했다. 그러나 실제 사각지대 발굴사업이 수행되면서 나타나는 문제점에 대해서는 연구가 되지 못한 상황이다. 즉 법제도적 기반 마련, 복지사각지대 발굴관리 시스템이라는 빅데이터의 활용, 읍면동 찾아가는보건복지팀의 설치에도 불구하고 복지사각지대 발굴사업 추진 과정에서 어떤 어려움이 있는지 알아보지 않았다는 것이다.

이에 본 연구는 공무원, 읍면동협의체, 복지시설 실무자까지 다양한 사람들을 만나서 현장에서 경험하는 복지사각지대 발굴사업의 어려움에 대해 의견을 나누었다. 이 과정에서 각자 사각지대 발굴사업을 열심히 하고 있지만 동시에 지역사회에서 이를 체계적으로 관리하는 컨트롤타워가 없다는 점도 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 이런 점에 기초해 시군 지역사회보장협의체에 복지사각지대 발굴분과 설치를 제안하고, 사각지대 발굴사업 계획, 실행, 평가 환류체계 도입을 제안하였다. 그리고 경기도는 이런 지역사회 차원의 사각지대 발굴사업이 체계적으로 진행될 수 있도록 지원하고 모니터링하는 것이 필요하다. 숨어버린 복지사각지대는 누구도 쉽게 찾을 수 없다. 그럼에도 불구하고 더 이상 사각지대가 발생하지 않도록 제도를 확대하고, 홍보하고, 발굴하는 노력을 멈출 순 없다.

본 연구를 진행하는 동안 협조를 아끼지 않은 경기도 복지사업과 희망복지팀과 공동연구진, 회의에 참여해 허심탄회하게 의견을 개진한 실무자 여러분들께 깊은 감사를 드린다.

2023년 10월

경기복지재단 대표이사 권 피경

요약

□ 연구 목적과 연구 방법

- 본 연구는 복지사각지대 발굴을 체계적으로 수행하기 위해서는 경기도에서 수행되는 사각지대 발굴사업이 어떤 특징이 있는지 분석하고, 발굴사업을 직접 수행하는 실무자들이 경험하는 어려움을 알아보는 것이 필요하다는 생각에서 시작되었음
- 연구 목적 달성을 위해 2021년~2022년에 31개 시군이 경기도에 제출한 복지사각지대 발굴사업을 정리하여 분석하였고, 사회복지관이 수행하는 사각지대 발굴사업을 분석함
 - 2달에 1회 31개 시군이 경기도에 ‘복지그늘 실적’이라는 이름으로 우수사례를 제출함. 2021년~2022년 사이에 수행된 복지그늘 사업 중에서 복지사각지대 발굴관리 시스템을 이용한 사각지대 발굴사업을 제외한 576개를 대상으로 분석함
 - 지역사회에서는 시군과 읍면동 이외에 복지시설에서도 사각지대 발굴사업을 추진함. 이에 경기도 내 35개 사회복지관에서 제출한 자료를 분석함
- 지역사회에서 사각지대 발굴업무를 하고 있는 시군 공무원, 읍면동 공무원, 복지시설 실무자, 읍면동 협의체 위원 총 32명을 대상으로 FGI를 추진

□ 복지사각지대의 개념과 사각지대 발굴사업

- 복지사각지대와 관련 연구를 수행하기 위해 선행되어야 하는 것이 복지사각지대 개념 정의임
 - 학계에서 복지사각지대는 비수급빈곤층을 의미하기도 하고, 위기를 경험하지만 급여를 받지 못하는 경우 혹은 서비스를 받고 있지만 서비스가 충분하지 않은 경우 등 다양하게 개념화하고 있음
 - 행정체계에서도 이런 혼란은 마찬가지임. 업무 안내에 의하면, 복지사각지대는 위기 가구, 즉 위기경험 여부가 중요함. 그러나 동시에 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 사각지대 발굴 규정을 보면, 소득·재산기준 50% 이하의 비수급층을 사각지대로 보는 등 혼란이 있음

- 이와 같이 사각지대 발굴은 학계에서도 행정에서도 통일되어 있지 않고 심지어 그 범 위조차 명확하지 않은 상황임
- 복지사각지대 발굴사업은 크게 방식에 따라 3가지로 범주화할 수 있음
 - 첫째, 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용해 위기가구를 발굴하는 방식이 있음
 - 둘째, 지자체가 자체적으로 사각지대 발굴을 위해 추진하는 기획 사업임. 지자체가 직접 사각지대를 발굴하기도 하고 인적안전망 등 사각지대 발굴 주체를 양성하기도 함
 - 셋째, 복지시설이 기획하고 운영하는 사각지대 발굴사업도 있음

□ 경기도 복지사각지대 사업 특징

- 첫째, 사업유형에서 보면 시군에서 실시하는 복지사각지대 발굴사업은 일반시민 대상의 홍보사업이 중심임
- 둘째, 사각지대 발굴과 모니터링사업을 보면, 노인과 독거가구에 집중된 경향이 있어 다양한 방식의 사각지대 발굴사업 추진이 필요
- 셋째, 사업 주체를 중심으로 보면, 시군보다는 읍면동 중심으로 사업이 추진되고 있고, 공무원보다는 지역주민들이 중심이 되어 운영되는 사업이 더 많은 것으로 나타남
- 사회복지관을 중심으로 이뤄지는 복지사각지대 발굴사업은 대부분 직접적인 발굴사업이었고, 특히 독거가구와 저소득층을 중심으로 이루어지고 있었음

□ 사각지대 발굴사업의 어려움

- 대상자 명단 확보의 어려움
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템의 정보가 부정확함 : 주소, 전화번호, 체납 정도 등
 - 사생활 침해로 인식, 복지사각지대 제보에 대해 주민들이 부담을 느낌
 - 은둔형외톨이, 이주민 등 드러나지 않는 사각지대 발굴이 어려움
- 대상자 방문, 상담이 어렵고 대상자가 거부하는 문제 발생
 - 대상자가 연락·방문을 거부하는 사례가 많음
 - 대상자가 복지서비스 신청·수급에 대한 거부감을 갖고 있는 경우도 있음

○ 서비스 연계-모니터링의 어려움

- 사각지대 발굴 후 연계·지원할 수 있는 자원이 부족함
- 공공지원이 어려워 한계가 있지만 일회성 민간 자원 연계
- 민간 자원마저도 지원 기준이 공공과 유사하여 제공할 서비스가 부족

○ 사업 기획·추진 과정의 어려움

- 공공과 민간 간 협력이 어려움 : 정보 공유의 어려움(개인정보 보호, 권한), 지역마다 인적안전망의 협력 정도 차이, 공공인력의 인사이동
- 과도한 복지사각지대 실적관리 : 개념의 모호성과 과도한 성과관리
- 업무 특성을 고려하지 않는 인력 배치 : 경력직, 복지직 배치 부족
- 인력 부족 및 업무 과중의 문제

□ 사각지대 발굴사업의 현주소

○ 경기도 사각지대 발굴사업은 시군, 읍면동, 읍면동협의체, 복지관이 여러 가지 차원에서 추진하고 있지만 적극적 사업추진에는 여러 가지 제약이 있음

- 시군에서는 주무관 1명이 복지사각지대 발굴 업무를 담당하고 있지만 여러 가지 업무를 함께 담당하고 있어서 사각지대 업무에 집중하기 어려움
- 읍면동의 경우에는 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 추출된 사각지대 대상자 상담만으로도 버거운 상황
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 사각지대 발굴 건수가 읍면동당 연간 1,196.4건이 넘음
 - 경기도는 읍면동 찾복팀이 상당수 2유형으로 설치되어 있어 읍면동에서 사각지대 발굴 업무를 전담하는 인력이 거의 없음. 대부분 사각지대 발굴과 통합사례관리 혹은 사각지대 발굴과 인적안전망 업무를 함께 수행하고 있음
- 사각지대 발굴 업무에 집중하지 못하는 시군, 읍면동 업무환경 때문에 공공에서는 인적안전망을 통한 사각지대 발굴을 기대하지만 실제 신분상 업무추진에 제약이 있음
 - 첫째, 인적안전망에 속한 사람들이 지역주민이라는 점에서 가깝게 위기가구를 찾아낼 수 있지만, 개인정보 등의 한계로 인해 실제 그 가구가 위기가구인지 알지 못함
 - 둘째, 지역주민의 신분으로서 제보에 한계가 있을 수밖에 없음
 - 셋째, 인적안전망 운영 방식, 인적안전망에 따른 효과는 시군마다, 심지어 읍면동마다 다른 상황임. 사람에 의해 운영되는 사업이라는 점에서 담당 실무자의 변경, 인적안전망에 중심축을 담당하던 주민의 변화는 사업 전반의 성과에 영향을 미치게 됨

- 복지관 역시 전통적으로 사각지대 발굴, 아웃리치를 강조해 왔으나 공공과 협업이 어려운 경우도 있고, 공공에서 바라보는 사각지대보다는 위기가구 즉 서비스가 불충분한 가구를 중심으로 사업을 추진
- 결과적으로 모두들 사각지대 발굴사업을 강조하고 추진하고 있지만, 지역사회 내에 이를 총괄하고 지원하는 역할이 부재한 상황임

□ 정책제언

- 시군과 읍면동의 경우 민관협력에 기초한 복지사각지대 발굴사업 추진이 무엇보다 필요하며, 인프라 확충과 환류 체계 구축이 필요함
 - 첫째, 시군 지역사회보장협의체 내에 ‘복지사각지대 발굴’ 분과를 구성해 민관협력의 기반을 마련
 - 지역사회보장협의체는 민관협력의 구심점으로서 지역사회보호체계 구축 운영을 목적으로 함 (보건복지부, 2023a: 3)
 - 시군 지역사회보장협의체 내 ‘복지사각지대 발굴’ 분과를 구성하고 이 분과를 통해 지역사회 사각지대 발굴사업을 기획, 조정, 관리하는 것이 필요
 - 둘째, 민관협업의 방식은 대략 4가지인데, 해당 단계에서 사각지대 발굴사업을 민관이 함께 고민하고 수행하는 경험이 필요함
 - 복지사각지대 발굴사업 기획 단계 : 지역을 진단하고, 지역에서 현재 가능하고 필요한 사업을 공동으로 기획하는 것임
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템 명단 공유와 합동 방문 : 복지사각지대 발굴관리 시스템에 도출된 명단을 복지관, 협의체와 공유하고 함께 방문해 상담을 진행하는 방식임. 이미 여러 복지관에서 수행하고 있음
 - 복지사각지대 발굴사업 공동 수행 : 시군 차원에서 복지사각지대 발굴과 관련된 기획 사업이 추진될 때, 읍면동협의체, 복지관이 중요한 주체로 나서 업무를 공동으로 수행하는 것임. 찾아가는 복지상담 공동 수행과 같은 것이 여기에 포함됨
 - 복지사각지대 대상자에 대한 서비스 의뢰, 제공 : 발굴된 대상자에게 적합한 서비스를 찾아 민관이 서로 대상자를 의뢰하고, 서비스를 제공하는 것임
 - 셋째, 민관협력으로 복지사각지대 발굴사업을 추진하기 위해서는 정보 공유가 가장 중요하며, 정보 공유는 시군과 읍면동을 중심으로 추진되는 것이 필요
 - 넷째, 복지사각지대 발굴, 인프라가 전제되지 않으면 추진되지 않기 때문에 복지사각지대 발굴사업의 업무환경, 담당자의 근무 여건 개선 또한 필요함

- 우선 업무 특성을 고려하여 관련 업무 경험이 있는 담당자를 배치하거나, 관련 업무 역량을 꾸준히 강화할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요함
 - 사각지대 발굴 전담인력을 시군 1명, 읍면동당 1명으로 배치하고 관리하는 것이 필요
 - 다섯째, 지역별 사각지대 발굴사업 계획 수립과 평가, 환류 체계 구축
 - 사각지대 발굴사업의 경우 연초에 시군 차원에서 계획을 수립하고 있지만 각 사업별 평가, 전체 평가가 부재함
 - 계획 수립 → 평가 → 환류의 과정이 축적되어야 지역에 맞는 사각지대 발굴사업이 기획될 수 있다는 점에서 2023년 12월부터 시군별 사각지대 발굴사업 평가를 진행하도록 독려하는 것이 필요
 - 여섯째, 지역 여건에 맞는 사각지대 발굴사업 추진이 필요함
 - 경기도 내 31개 시군이 유사한 복지사각지대 발굴사업을 추진하지만, 이에 대한 평가가 상이하게 나타남
 - 찾아가는 복지상담과 같은 사업은 지역주민의 복지서비스 접근성 측면에서 볼 때, 농촌지역에서 보다 긍정적인 효과가 나타났음
 - 인적안전망 역시 마찬가지인데, 농촌지역에서 활용가능한 인적안전망은 이장, 주민자치조직, 부녀회, 청년회와 같은 조직이고, 도시지역에서 활용가능한 인적안전망은 생활밀착시설 종사자로 볼 수 있음
 - 이런 특성을 고려해 사각지대 발굴사업을 진행하는 것이 필요
 - 일곱째, 상대적으로 복지사각지대 발굴사업이 활발히 이루어지고 대상자 발굴도 잘 이루어지는 지역을 살펴보면, 복지사각지대 발굴과 복지자원 연계가 체계적인 특성이 있어 공공-민간자원 연계를 함께 검토할 필요가 있음
- 경기도의 경우 복지사각지대 발굴관리 시스템의 평가 체계 구축, 시군 사각지대 발굴사업을 지원하고, 중앙정부에 대한 정책 제안 역할을 담당할 필요가 있음
- 첫째, 복지사각지대 발굴대상자 명단의 고도화 : 시군의 의견수렴과 평가, 환류
 - 사각지대 발굴 가구 명단을 고도화하는 것은 사실 경기도 자체적으로 수행하기에는 어려움이 있는 상황임
 - 이에 경기도에서 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 복지사각지대 명단이 지역에 적합했는지 지속적으로 환류하는 것이 필요함
 - 해당 명단이 사각지대 발굴에 적합한 시군과 읍면동이 있는가 하면, 그렇지 않은 지역도 존재함. 이에 시군과 읍면동의 해당 회기의 사각지대 방문대상자 명단의 적절성에 대한 평가를 지속적으로 진행하는 것이 필요함
 - 해당 자료의 축적이 이뤄져야 시군, 읍면동별로 그 특성에 맞는 사각지대 발굴대상자 명단 추출이 가능해질 수 있음

- 둘째, 시군 지역사회보장협의체에 복지사각지대 발굴 분과가 설치되는지 모니터링 필요
 - 셋째, 시군 자체 복지사각지대 발굴사업, 환류가 제대로 이뤄지는지 모니터링 추진
 - 넷째, 인적안전망이 중요하다면, 이를 지원할 수 있는 제반여건을 도 차원에서 마련하는 것이 필요함. 특히, 인센티브를 확대하는 방안 마련 필요
 - 다섯째, 시군과 읍면동 사각지대 발굴사업을 지원할 수 있는 복지자원의 발굴
 - 여섯째, 중앙정부에 대한 정책개선안을 제안하는 역할을 수행
 - 사각지대 평가 체계의 개선 : 정부합동평가에 복지사각지대 발굴과 관련된 지표가 포함되어 있다 보니 실적 때문에 사각지대 발굴사업에 어려움을 겪는 것으로 나타나고 있음. 이에 중앙정부에 사각지대 발굴 평가지표 개선을 요구하는 것이 필요
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 제공하는 명단에 대한 평가 및 환류
- 장기적으로는 복지사각지대 개념의 확장해서 복지사각지대 개념을 비수급빈곤층, 수급자격은 없지만 위기를 경험하는 가구, 기존 복지대상자이지만 서비스가 충분하지 않아 위기를 경험하는 가구까지 포함
- 궁극적인 복지사각지대 해소, 보편급여 확대가 필요
- 은둔형외톨이나 농촌지역에 새로 이주해 지역사회 네트워크를 형성하지 않는 경우 여러 가지 복지사각지대 발굴사업을 추진한다고 해도 발굴되기 어려움
 - 숨겨져 있는 복지사각지대는 해당 가구가 스스로 나와서 도움을 요청할 경우에 해소될 수 있는데, 이를 위해서는 사실상 적극적 홍보가 필요함
 - 홍보보다 더 중요한 것은 사각지대에 놓여있는 위기가구가 스스로 나서 지원을 요청할 수 있는 낙인없는 보편급여의 확대임

목차

I 	서론	1
	1. 연구 필요성 및 목적	3
	2. 연구 방법	6
II 	경기도 복지사각지대 개념과 쟁점	9
	1. 복지사각지대 개념	11
	2. 복지사각지대 발굴사업 유형	18
	3. 복지사각지대 발굴사업 쟁점	27
III 	경기도 사각지대 발굴사업 분석	37
	1. 시군 복지사각지대 발굴사업 분석	39
	2. 사회복지관 사각지대 발굴사업 분석	51
	3. 소결	56
IV 	사각지대 발굴사업 현장 전문가 FGI	61
	1. 현장전문가 FGI 조사 내용과 조사대상자	63
	2. 사각지대 발굴사업 주요 내용과 성과 요인	66
	3. 사각지대 발굴사업 추진 어려움	88
	4. 정책 개선 요구	103
	5. 소결	108
V 	결론	111
	1. 연구의 주요 내용	113
	2. 정책제언	117
	참고문헌	127

Ⅰ 표 차례 Ⅰ

〈표 II-1〉 선행연구에서 제시된 사각지대 개념	12
〈표 II-2〉 복지사각지대 비대상자 등록처리 기준	16
〈표 II-3〉 복지사각지대 빅데이터 주요정보연계 현황(2023.1월 기준)	20
〈표 II-4〉 경기도 복지사각지대 발굴 건수(2022년)	33
〈표 III-1〉 시군 사각지대 발굴사업 유형별 대상자 현황	48
〈표 III-2〉 시군 사각지대 사업유형별 사업 방법 및 주체	49
〈표 III-3〉 시군 사각지대 발굴사업 대상자별 추진 방법	50
〈표 III-4〉 사회복지관 사각지대 사업유형별 대상자 현황	54
〈표 III-5〉 사회복지관 사각지대 사업유형별 발굴 사업 방법	55
〈표 III-6〉 사회복지관 사각지대 발굴사업 대상자별 추진 방법	56
〈표 IV-1〉 현장 전문가 FGI 조사 질문지	63
〈표 IV-2〉 연구참여자 선정 기준	65
〈표 IV-3〉 연구참여자 특성	65
〈표 IV-4〉 FGI 조사 주요 결과 요약	109

Ⅰ 그림 차례 Ⅰ

〈그림 Ⅱ-1〉 복지사각지대 발굴대상자 이관 처리 흐름도 23

〈그림 Ⅱ-2〉 인적안전망 구성체계(명예사회복지공무원) 26

〈그림 Ⅱ-3〉 복지대상자별 공적지원과 민간지원 현황 28

〈그림 Ⅲ-1〉 시군 사각지대 발굴사업 유형 42

〈그림 Ⅲ-2〉 시군 사각지대 발굴 및 모니터링사업 대상자 43

〈그림 Ⅲ-3〉 시군 사각지대 발굴을 위한 교육 및 홍보, 업무협약 대상자 44

〈그림 Ⅲ-4〉 시군 사각지대 발굴 사업 방법 45

〈그림 Ⅲ-5〉 발굴사업 주체 : 시군과 읍면동 46

〈그림 Ⅲ-6〉 시군 발굴사업 주체 : 주체별 46

〈그림 Ⅲ-7〉 사회복지관 사각지대 발굴사업 유형 52

〈그림 Ⅲ-8〉 사회복지관 사각지대 발굴 사업 방법 52

〈그림 Ⅲ-9〉 사회복지관 발굴 및 모니터링사업 대상자 53

〈그림 Ⅲ-10〉 사회복지관 홍보사업 대상자 53

I

서론

1. 연구 필요성 및 목적
2. 연구 방법

I 서론

1. 연구 필요성 및 목적

□ 연구배경

- 2014년 송파 세모녀 사건 이후 복지사각지대 해소에 대한 우리 사회의 관심이 높아져 왔으나 2022년에 수원시에서도 세모녀 자살사건이 발생함
 - 2014년 송파 세모녀 사건 이후 사각지대 발굴과 서비스 제공에 대한 관심이 높아졌으며, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 사회보장급여법)이 제정되었음
 - 사회보장급여법에 의해 보장기관의 장은 위기가구 발굴을 위해 노력해야 하고, 사회보장정보시스템을 활용한 정보공유가 가능하도록 하고 있음. 또한 이·통장, 부녀회장 등 긴급복지 신고의무자를 지속적으로 확대해 왔음
 - 그러나 이런 노력에도 불구하고 지속적으로 사각지대 문제는 발생하고 있는 상황이며, 수원시에서도 송파 세모녀 사건과 유사한 사건이 2022년 발생함
- 복지사각지대는 사회보장제도의 적용대상이지만 대상자로 선정되지 않은 경우를 의미하며, 좀 더 개념을 확대하면 사회보장 욕구가 있으나 여러 가지 이유로 대상자로 선정되지 못한 경우를 의미함
 - 사각지대와 관련한 연구들은 주로 기초생활보장제도 사각지대에 집중해 옴(최정은 외, 2022b). 즉 기초생활보장제도 수급대상이지만 대상자로 선정되지 않은 비수급빈곤층에 대한 연구들임¹⁾

1) 임완섭(2019)은 제도상 수급자격, 수급여부를 기준으로 사각지대와 부정수급을 구분하고 있음

- 복지사각지대 개념을 좀 더 확대하면 구조적 사각지대 혹은 제도적 사각지대로서, 실질적으로 위기를 경험하지만 복지지원을 받지 못하는 집단을 의미함. 즉 제도적 지원책이 없기 때문에 복지 욕구가 있는 가구가 국가나 복지시설에게 지원을 요청하지 않고, 복지시설에서도 적극적으로 찾기 어려울 때 사각지대 발생
- 복지사각지대는 학술적으로 정확한 정의가 있는 개념이 아니고 실제 규모를 추정하기도 어려운 상황에서 사각지대 해소는 현실적으로 여러 가지 한계를 가질 수밖에 없음
 - 구조적 혹은 제도적 사각지대의 경우 ‘실질적 어려움’이 있어야 하는데, 이를 확인할 수 있는 수단이 제한되어 있음. 때문에 실제 복지사각지대의 규모가 어느 정도인지도 파악하기 어려운 상황임
 - 또한 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통해 사각지대 발굴 등의 사업이 추진되고 있지만, 공공급여를 받은 경험이 있거나 사회보험료 등을 체납한 경우만 대상자 정보를 확인할 수 있다는 점에서 실제 규모를 확인하기 어려움
 - 개념이 모호하고 그 규모 파악도 어려운 상황에서 복지사각지대의 해소, 복지사각지대 발굴을 아무리 강조하더라도 실제 쉽게 이뤄지기 어려움
- 실제 수원 세모녀 사건이 발생했을 때, 복지발굴 시스템의 실패라고 지적하기도 했고, 신청주의 때문에 사각지대가 발생했다고 지적되기도 하였음
 - 한겨레 기사에 의하면, 수원 세모녀가 사각지대로 포착되었지만 읍면동의 인력부족으로 어려움이 있다고 지적하면서, 읍면동 사각지대 발굴체계의 인력문제를 지적했음(한겨레, 2022.8.25.)
 - YTN(2022.8.24), 중앙일보(2022.8.24.), 경향신문(2022.8.23.) 등에서는 복지신청주의가 사각지대 발굴의 원인이라고 보도하였음. 복지신청주의는 복지서비스 대상자의 권리, 인권보호라는 점에서 도입된 것으로 서비스 대상자가 서비스를 신청해야 대상으로 선정하는 방식을 의미함
 - 일각에서는 복지제도의 대상자 선정기준이 엄격하기 때문에 사각지대가 발생하고 있다고 지적하기도 함(한국일보, 2022.8.25.). 즉 아무리 대상자를 발굴하더라도 실제 지원할 수 있는 복지제도가 부족하다는 것임
- 복지사각지대와 관련된 다양한 문제의식과 연구 주제 중에서 특히, 본 연구에서는 두 가지 점에 주목하고자 함

- 첫째, 경기도에서는 어떤 사각지대 발굴사업이 수행되는가 하는 부분임
 - 사각지대 발굴사업은 시군, 읍면동, 협의회 등 공공과 민간 복지시설에서 여러 가지 형태로 다양하게 운영되고 있으나 그 현황이 파악된 적이 없음
 - 현황에 대한 파악이 이뤄져야 이에 대한 평가와 개선과제가 도출될 수 있다는 점에서 사각지대 발굴사업의 현황 파악이 필요함
- 둘째, 일선 현장에서 실제 사각지대 발굴 과정에서 경험하는 한계는 무엇인가 하는 부분임
 - 사각지대를 지역사회 내에서 발견하고 그들에게 각종 급여와 서비스를 연계하는 주체는 지역사회 내 현장 실무자들임. 즉 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용하거나 경기도나 중앙정부에서 사각지대 발굴을 위한 각종 전수조사를 실시할 때에도 실제 사각지대를 만나고 발굴하는 것은 현장 실무자들이라는 것임
 - 이들이 업무를 수행하는 과정에서 경험하는 어려움과 고민이 무엇인지 분석하는 것은 보다 실제적이고 체계적인 사각지대 발굴업무를 추진하는데 중요한 밑거름임. 현장에서의 실행가능성이 전제되어야 효과적인 사각지대 발굴이 가능하기 때문임
- 그러나 일선 현장에서 사각지대 발굴사업과 관련한 연구는 제한적임
 - 최정은 외(2022a, 2022b)의 연구를 제외하고는 일선 현장의 목소리를 담은 연구는 없는 상황임. 최정은 외(2022b) 연구 역시 공무원만을 대상으로 연구를 수행한 점, 복지사각지대 발굴관리 시스템만 집중한 한계가 있음
- 이처럼 두 가지 문제에 주목하는 이유는 실제 지역사회 내에서 사각지대 발굴사업이 효과적으로 작동하기 위해서는 현장의 적용 가능성이 중요하여 일선 현장의 사각지대 발굴사업 추진과정의 한계점을 연구할 필요가 있기 때문임

□ 연구목적

- 첫째, 경기도에서 수행하는 사각지대 발굴사업의 현황을 파악해 개선과제 마련의 기초자료를 제시
 - 현재 중앙정부에서는 복지사각지대 발굴관리 시스템을 기반으로 예측모형을 적용해 사각지대 발굴사업을 추진하고 있음
 - 특히, 최근 차세대정보시스템이 도입되면서 맞춤형 급여 안내(복지멤버십), 차세대 사각지대 발굴 시스템이 도입됨(보건복지부 보도자료, 2021.9.6.)

- 현장에서는 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 발굴 체계뿐만 아니라 경기도, 시군, 읍면동 차원에서 지역 여건에 맞춘 자체사업들을 추진하고 있음. 이 과정에서 주민자치 조직 등을 활용하기도 함
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통해 2달에 1번 통보되는 사각지대 가구수가 많다 보니 일부 시군과 읍면동 단위에서 기획사업을 진행하지 않는 경우도 있음
 - 지역사회 내에서는 민간 복지시설 역시 사각지대 발굴을 위한 일련의 활동을 추진하고 있음
 - 통합사례관리사업, 위기사례 발굴, 아웃리치(outreach)란 이름으로 각종 사업이 수행되고 있고, 이 역시 지역사회 내에서 수행하는 사각지대 발굴사업으로 볼 수 있음
 - 다양한 측면에서 이뤄지는 사각지대 발굴사업에 대한 현황을 조사하여 분석
- 둘째, 본 연구에서는 지역사회 내에서 사각지대 발굴사업을 추진하며 경험하는 실천 현장의 어려움을 살펴보고자 함
- 지역사회 내에서 사각지대 발굴을 추진하며 경험하는 제약사항을 사각지대 발굴 과정별로 점검하고자 함
 - 또한 지역사회 내 사각지대 발굴사업을 추진하는 시군, 읍면동, 읍면동협의회, 민간 복지시설 측면에서 포괄적으로 점검하고자 함

2. 연구 방법

□ 문헌연구

- 복지사각지대, 복지사각지대 발굴사업 관련 선행연구 검토
 - 복지사각지대와 관련된 기존 선행연구를 검토하여 사각지대의 개념을 구체화함
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 사각지대 발굴 체계에 대한 최근 선행연구를 포함하여 검토
- 사각지대 발굴사업의 쟁점을 도출
 - 선행연구를 검토하여 사각지대 발굴사업이 현재 당면한 쟁점이 무엇인지 살펴봄

□ 경기도 사각지대 발굴사업 분석

- 지역사회 내 사각지대 발굴사업을 수행하는 주체를 크게 구분하면 시군-읍면동

(읍면동 협의체)으로 연결되는 공공, 사회복지관 등으로 구분되는 복지시설로 구분할 수 있음

- 첫째, 공공에서 수행하는 사각지대 발굴사업 분석자료는 31개 시군이 경기도에 2달 주기로 작성하여 제출한 2021년~2022년 사각지대 발굴 우수사례임
 - 경기도 내 31개 시군은 2달에 1회 각 지자체에서 실행하는 사각지대 발굴사업 중 우수사례를 경기도에 제출하고 있음
 - 도내 31개 시군이 모두 제출한다는 점, 정기적으로 제출한 자료라는 점, 공공기관(경기도)으로 제출된 공신력 있는 자료라는 점에서 해당 자료를 활용해 현황을 분석함
 - 해당 사업을 사업유형, 대상자, 방법을 기준으로 정리함. 각 사업 내용 정리에 활용한 범주는 시군에서 제출한 우수사례를 여러 차례 검토하고 유형화하기에 적합한 범주를 도출하였음
 - 사업유형은 사각지대 발굴, 기존대상자 모니터링, 교육, 홍보로 구분해서 정리하였음
 - 발굴 및 모니터링 대상은 노인, 장애인, 중장년, 독거가구, 저소득가구, 복지사각지대 발굴관리 시스템 위기정보 가구, 범죄피해 신고자, 주거취약계층, 한부모로 구분함
 - 교육 및 홍보대상은 읍면동협의체, 명예사회복지공무원, 이·통장, 아파트·고시원·여인숙 관리자, 생활밀착형 시설, 사회복지시설 종사자, 주거취약계층 가구, 일반시민으로 구분하였음
 - 시군에서 경기도에 제출한 사각지대 발굴 우수사례를 일차적으로 범주에 따라 정리한 이후 유사한 사업은 동일한 범주 내로 재분류하는 사업을 수차례 진행함
- 둘째, 복지시설에서 수행하는 사각지대 발굴사업 분석자료는 도내 사회복지관으로부터 제공받은 2021년~2022년 추진 사각지대 발굴사업 계획서 및 결과보고서임
 - 복지시설에서 수행한 사각지대 발굴사업을 분석하기 위하여 3종 복지관을 대상으로 2021년~2022년 추진한 사각지대 발굴사업 계획서 및 결과보고서 자료제공을 요청함
 - 도내 88개 사회복지관 중 15개 시군, 35개 기관에서 자료를 제출하였으며, 수거된 자료는 공공사각지대 발굴사업과 동일한 방식으로 코딩하여 분석에 활용하였음
 - 노인복지관과 장애인복지관의 경우 인구학적 기준이나 장애라는 특징을 가진 대상자에 집중한다는 점에서 자료요청을 하였으나 총 4개 기관만 자료를 제출하여 분석에서 제외하였음

□ 현장전문가 FGI

- 공무원, 복지시설 실무자, 읍면동협의체 위원을 대상으로 사각지대 발굴 과정별 경험하는 제약점에 대한 FGI 추진
 - 공무원(15명) : 시군 공무원 5명(도시, 도농복합, 농촌), 읍면동 공무원 10명(특례시, 도시, 도농복합, 농촌)
 - 시군 공무원 : 사각지대 발굴업무를 1년 이상 수행한 실무자 중심으로 자발적인 참여로 FGI 추진
 - 읍면동 공무원 : 가능한 찾아가는 보건복지업무만 담당하는 별도팀이 구성된 지역 중에서 1년 이상 해당 업무를 수행한 공무원을 추천받아 FGI를 추진함
 - 복지시설 실무자(10명): 사회복지관 4명(특례시, 도시, 도농복합, 영구임대아파트), 노인복지관 3명(도시, 도농복합, 농촌), 장애인복지관 3명(특례시, 도농복합, 농촌)
 - 경기도노인복지관협회, 경기도장애인복지관협회, 경기도사회복지관협회로부터 사각지대 발굴업무를 3년 이상 담당한 실무자를 추천받아 추진
 - 사회복지관의 경우 영구임대아파트 단지 내 위치한 기관 실무자 1명도 추천받아 진행
 - 읍면동협의체 위원(7명) : 도시, 농촌, 도농복합
 - 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역으로 구분하여 시군으로부터 추천받아 추진
 - 당초 10명을 목표로 하여 추진하였으나 경기도 내 농촌지역인 양평군, 가평군, 연천군 협의체 위원 중 FGI에 참여할 수 있는 위원이 없어 농촌지역을 제외하고 7명 대상으로 진행
- 주요 질문은 개방형 질문으로 진행하였고, 지역사회에서 사각지대 발굴을 위해 수행하는 업무, 사각지대 발굴사업의 어려움과 개선과제를 중심으로 논의
 - 사각지대의 개념이 모호하다는 점에서 FGI 참여자가 생각하는 사각지대의 개념에 대해 질문함
 - 사각지대 발굴을 위해 자체적으로 수행했던 사업들, 사업들의 성과, 성과가 나지 못했던 사유에 대해 논의함
 - 사각지대 발굴을 위한 개선과제에 대해 논의함
 - 읍면동 공무원 대상의 FGI에서는 사각지대 발굴 단계별로 업무의 어려움을 논의함

II

경기도 복지사각지대 개념과 쟁점

1. 복지사각지대 개념
2. 복지사각지대 발굴사업 유형
3. 복지사각지대 발굴사업 쟁점

II 경기도 복지사각지대 개념과 쟁점

1. 복지사각지대 개념

1) 선행연구를 통해 본 복지사각지대 개념

□ 선행연구 검토

- 복지사각지대 발굴사업에 대해 논의하기 위해서는 과연 복지사각지대가 누구인지에 대해서부터 논의하는 것이 필요함
 - 복지사각지대는 복지제도의 지원을 받아야 하지만 받지 못하는 사람들을 의미함. 이 때 ‘받아야 하지만 받지 못한다’는 개념이 모호하다 보니 복지사각지대를 여러 가지로 해석하게 됨
 - 김제선(2010)은 사전적 정의를 활용해 사각지대를 ①의학의 한 분야인 안과에서는 보이지 않는 부위(암점)를 의미하며 ②자동차 등의 이동수단에서는 시력 보조기구를 통해 볼 수 없는 각도 ③심리적으로는 편견 또는 무지로 구분
- 복지사각지대는 사회보장영역 전반에서 활용되는 개념으로 사회보장 사각지대, 특정 보험 사각지대 문제를 다룰 때도 활용되는 개념임
 - 변금선 외(2023)는 청년정책 사각지대 해소를 위한 연구를 진행하였고, 조성혜(2023)는 산재보험 및 고용보험법의 사각지대에 대해 연구를 수행하였음
 - 유희원·김혜진·류재린(2022)은 국민연금 사각지대 집단의 이질성에 대한 연구를 수행하였음
- 그러나 복지사각지대는 주로 저소득층, 빈곤층 대상으로 활용되며 그 개념의 모호성 때문에 여러 선행연구에서 개념 정의가 이루어졌는데, 이를 정리한 내용이 아래 표에 제시되어 있음

- 김은하 외(2012)의 경우 복지사각지대를 기초생활보장 수급신청 탈락가구라는 개념으로 설명하였음(노혜진, 2016에서 재인용)
- 그러나 그 외의 경우에는 1차 사각지대, 2차 사각지대라는 개념을 활용하거나 적용사각지대, 급여사각지대, 구조적 사각지대, 욕구미충족 사각지대 등 복합적 측면에서 개념을 정리하고 있음

〈표 II-1〉 선행연구에서 제시된 사각지대 개념

연구자	범주	사각지대 정의
Hernanz (2004)*	1차 사각지대	자격있는 개인이 급여를 청구하지 않는 것
	2차 사각지대	자격있는 개인이 급여를 받고 싶어 하지만, 받지 못하는 경우, 수급절차나 정보의 이해에 어려움이 발생한 경우
신영석 (2005)*	수요자 측면	공적보장체계로부터 배제와 급여의 부족
	공급자 측면	대상 포괄성과 급여 적절성의 부족
구인희·백학영 (2008)	적용대상	프로그램 적용대상에서 제외된 자
		프로그램 적용대상은 되지만 프로그램 적용범위에 포함되지 않는 자(급여를 받기 위해 일정정도 기여해야 하는 경우 등)
		급여수급조건은 갖추었지만 급여를 받지 않는 자발적 비수급자
ILO(2010)*	법적 포괄성	특정제도에서 법으로 규정하고 있는 대상자의 규모
	실질 포괄성	실제로 제도의 적용을 받고 있는 수급자 규모
김제선(2010)*	제도적 배제	법적으로 사회보장 프로그램에 참여할 자격이 부여되지 않은 경우
	실질적 배제	프로그램이 적용대상은 되지만 프로그램 적용범위에는 포함되지 않아 수급권을 얻지 못한 경우
	급여	프로그램이 적용되고 해당급여의 수급요건을 갖췄지만 급여를 받지 않는 경우
김은하 외 (2012)*	기초생활보장 수급신청탈락가구	
김원섭 (2013)*	적용사각지대	제도 내적 사각지대: 제도에 가입자로 포괄되어 있으나 실질적으로 보험료를 납부하지 않아 실가입자로 편입되지 못한 경우로서 미납자 제도 외적 사각지대: 제도의 포괄대상에 있지 않은 사람으로서 적용제외자
	급여사각지대	급여 불충분
임완섭 (2019)	구조적 배제	급여 자격기준을 충족하지 못하고 급여를 받지 못하는 경우
	사각지대	급여 자격기준은 충족되지만 신청하지 않아 급여를 받지 못하는 경우
		급여 자격기준은 충족되지만 거부해 급여를 받지 못하는 경우
욕구미충족	급여자격이 충분하지만 욕구를 미충족하는 경우	

연구자	범주	사각지대 정의
김은하·한경훈 (2018)	선정기준 충족여부, 수급여부로 4가지 집단 구분	선정기준을 충족하지만 비수급집단
		선정기준을 일부만 충족하는 비수급집단
		선정기준을 충족하지 못하는 비수급집단
		급여수준이 낮은 집단
김승연 외 (2019)	비수급빈곤층	대상자 선정기준이 충족되지만 비수급인 상태
	제도적 배제	빈곤층이지만 제도적 조건으로 수급자에서 배제되는 집단
	차상위집단	대상자 선정기준을 미충족한 비수급자 중 서울의 물가를 반영해 적정수준의 소득보장이 어려울 것으로 추정되는 잠재적 빈곤층
	급여불충분집단	맞춤형 급여수급자 중 추가 욕구를 가진 집단
성은미·박지영 (2023)	1차 복지사각지대	비수급 빈곤가구, 차상위가구
	2차 복지사각지대	위기를 경험하고 복지욕구가 있지만 급여를 받지 못하는 빈곤층

자료 : * 항목 출처 노혜진(2016: 181-182 일부인용)
 구인회·백학영(2008: 178); 임완섭(2019: 4); 김은하·한경훈(2018: 264-270); 김승연 외(2019: 20); 성은미·박지영 (2023: 2).

□ 복지사각지대 구분

- 선행연구에 기초해서 복지사각지대를 대상자 선정기준, 급여의 충분성을 기준으로 나눠 볼 수 있는데, 대상자 선정과 관련해서는 급여를 받을 수 있는 자격과 관련됨
- 첫째, 기초생활보장제도 수급자격을 갖추었지만 여러 이유로 급여를 받지 않는 비수급빈곤가구를 복지사각지대로 정의할 수 있음
 - 선행연구에서 살펴본 개념 중 제도 내적 사각지대, 1차 복지사각지대 등이 여기에 해당하는데, 가장 협의적 개념의 사각지대라 할 수 있음
 - 그러나 기초생활보장제도의 비수급빈곤층으로 복지사각지대를 정의할 경우 위기를 경험하거나 다양한 복지욕구가 있는 가구들을 찾아내지 못하는 한계가 있음
- 둘째, 이 개념을 좀 더 확대한 것이 제도적 배제, 구조적 배제로 불리우는 사각지대로서 실제 급여자격을 갖추고 있지 않지만 복지욕구나 위기경험을 하는 경우임
 - 사각지대 개념의 확장은 재산과 소득기준은 다소 높아 기초생활보장대상자는 되지

- 못하지만 위기를 경험하는 가구를 포함한다는 점에서 의의가 있음
- 그러나 이같이 사각지대 개념을 확대하면 그 규모 등을 측정하기 어려운 한계가 있음
- 복지사각지대를 급여의 충분성을 기준으로 구분할 수 있는데, 이는 급여를 받지만 그 수준이 충분하지 않은 집단을 의미함
 - 이미 복지서비스를 받고 있는 대상자 중에서 해당 급여가 욕구를 충족시키기에 충분하지 않거나 혹은 여타의 추가적인 급여를 받을 수 있지만 받지 않는 경우를 의미함
- 본 연구에서는 대상자 선정기준, 급여의 충분성과 관련된 선행연구의 구분을 활용하여 복지사각지대를 다음과 같이 정의하고자 함
 - 1차 복지사각지대 : 비수급빈곤층으로 복지서비스를 받을 자격이 있지만 급여를 받지 않는 집단으로 여기서 급여 기준은 기초생활보장제도를 의미함
 - 2차 복지사각지대 : 위기가 있지만 복지서비스 대상자가 되지 못하는 집단을 의미함. 이에 실제 대상자가 발굴될 경우 중앙의 긴급복지, 경기도형 긴급복지사업으로 연계될 수 있는 경우를 의미함
 - 앞서 제시했듯이 2차 복지사각지대는 정의와 측정이 가장 모호한 집단으로 구분할 수 있음. 위기경험과 욕구를 명확히 측정하기 어렵고, 특히, 현재 사회보장제도는 대부분 소득기준을 적용해 서비스를 제공하고 있기 때문임
 - 본 연구에서는 중앙정부의 긴급복지, 경기도형 긴급복지를 받을 수 있는 소득, 즉 기준중위소득 100%를 기준으로 이보다 소득이 낮고 위기를 경험하는 집단을 2차 복지사각지대로 정의함
 - 3차 복지사각지대: 서비스 충분성과 관련된 사각지대로 기존 복지서비스 대상자 중에서 서비스와 급여가 충분하지 않은 경우, 여러 가지 서비스를 받을 수 있지만 해당 서비스를 신청하지 않은 집단을 의미함

2) 행정체계에서의 복지사각지대

- 지속적으로 행정체계 내에서 복지사각지대 발굴이 강조됨에 따라 연구뿐만 아니라 행정체계에서 바라보는 복지사각지대 개념을 살펴보고자 함
 - 선행연구 검토에서 볼 수 있듯이 복지사각지대에 대해서는 비수급빈곤층에 대한 연구부터 그 개념과 규모에 대한 다양한 연구들이 진행된 바 있음

□ 위기가구

- 『2023년 읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼』에는 읍면동 찾아가는 보건복지팀(이하 찾복팀)이 수행해야 할 업무가 제시되어 있고, 여기에 제시된 주요 업무가 바로 복지사각지대 발굴임
- 업무매뉴얼에는 ‘복지사각지대’라는 용어와 함께 ‘복지위기가구’라는 용어가 함께 사용되고 있음
 - 업무매뉴얼에 의하면, 복지사각지대 발굴관리 시스템에 의한 복지사각지대 발굴이 추진 중이지만, 경제적 취약계층 중심으로 발굴이 이뤄져 다양한 위기특성을 반영하지 못한다는 점을 지적하고 있음(행정안전부·보건복지부, 2023: 23)
 - 실제 수원 세모녀는 주민등록지와 실거주지 불일치, 채무 등의 문제가 있었음. 즉 단순히 경제적 취약계층 중심으로 사각지대를 발굴하면 위기를 경험하는 가구를 발굴하기 어렵다는 것임
- 이에 업무매뉴얼에는 복지위기가구, 신 복지사각지대라는 개념을 활용해 “전통적인 복지정책 대상은 아니지만 경제, 인구, 사회구조 변화 등 새로운 사회적 위험으로 복지지원이 필요한 취약계층”까지 대상자를 확대하고 있음(행정안전부·보건복지부, 2023: 55)
- 이런 개념의 확장에 따라 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 복지사각지대 발굴대상자는 단전, 단수, 건강보험료 체납이나 1인가구 등이 포함되어 추진됨

□ 위기가구 중 비대상자

- 그러나 아래 표에 제시된 복지사각지대 비대상자 등록처리 기준을 살펴보면, 행정체계에서 제시하는 복지사각지대가 누구인지 혼란스러움
- 가정을 방문한 이후 사각지대에 해당되지 않을 경우 비대상 등록 처리를 하는데, 이 기준은 행정체계에서 복지사각지대를 어떻게 바라보는지 알려줌
 - 중앙정부, 광역, 시군에서 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통해 복지사각지대 발굴 대상자 명단이 읍면동에 통보되고 나면 실무자들은 전화, 방문, 우편발송 등을 통해 해당 가구가 위기를 경험하는지 파악함

- 비대상 등록처리 기준에서 주목해야 할 부분은 소득·재산기준으로서, 이에 의하면 중위소득 50% 미만이 사각지대 판단의 기준이라는 점임
 - 아래 표에는 사각지대 비대상자 등록처리 기준이 제시되어 있음. 이에 의하며, 주거와 관련해서는 빈집이나 이사를 간 경우에는 비대상자 등록 처리할 수 있음. 또한 장기간 부재할 경우, 즉 장기입원이나 출타, 시설입소 등의 경우에도 비대상자로 처리됨
 - 동시에 소득과 재산이 중위소득 50% 이상으로 확인되는 경우는 복지사각지대 비대상자로 처리됨. 유사하게 대상자가 취업하여 지원이 불필요한 경우에도 비대상자로 처리됨
 - 즉 소득이나 재산이 중위소득 50% 이상일 경우 여러 가지 복지욕구가 있다고 하더라도 복지사각지대로 보지 않는다는 것임

〈표 II-2〉 복지사각지대 비대상자 등록처리 기준

항목	내용
빈집	발굴대상자의 주소지로 현장조사를 나갔으나 해당 주소지에 사람이 거주하지 않고 살림살이가 없는 빈집 상태일 경우
이사	발굴대상자를 조회한 결과 대상자가 전출 상태이거나, 현장조사 결과 거주지역을 옮긴 경우
사망	발굴대상자의 주소지로 현장조사를 나갔으나, 대상자가 사망으로 확인된 경우
장기입원 (요양병원 포함)	발굴대상자의 주소지로 현장조사를 나갔으나, 대상자가 건강문제로 입원 중인 상태일 경우
장기출타	발굴대상자의 주소지로 현장조사를 나갔으나, 대상자가 외부에 머물고 있어 주소지에 거주하고 있지 않은 경우
연락두절	발굴대상자의 주소지로 현장조사를 나갔으나, 대상자가 거주지에 거주하고 있지 않으면서 연락이 되지 않아 확인이 불가능한 경우
사회복지시설 입소	발굴대상자의 주소지로 현장조사를 나갔으나, 방문한 대상자가 사회복지시설에 입소한 경우
군입대, 교정시설 입소	발굴대상자의 주소지로 현장조사를 나갔으나, 방문한 대상자가 군입대를 했거나 교정시설에 입소한 경우
소득재산 초과	발굴대상자를 조회한 결과, 대상자의 소득과 재산이 중위소득 50% 이상으로 확인되는 경우
취업	발굴대상자를 조회하거나 현장조사를 실시한 결과, 대상자가 취업한 상태여서 지원이 불필요한 경우
기수급자	발굴대상자를 조회한 결과, 기초(생계, 의료, 주거, 교육)수급자 또는 긴급복지 대상자 중에 추가 지원이 불필요한 경우(차상위 제외)
기상담 완료자	발굴대상자를 조회한 결과, 이미 초기상담을 3개월 이내에 완료한 대상자인 경우
지원거부	발굴대상자를 조회하고 확인한 결과, 동 대상자가 정부나 민간의 지원을 원하지 않는 경우
정보 불일치	발굴대상자의 주소지로 현장조사를 나갔으나, 대상자의 정보가 실제 거주자의 정보와 일치하지 않고 다른 사람이 거주하는 경우
기타사유	발굴대상자의 주소지로 현장조사를 나갔으나, 그 밖의 사유로 발굴 대상에 해당하지 않는 경우

출처 : 행정안전부·보건복지부(2023: 86).

- 또한 위에서 제시된 비대상자 등록처리 기준에 의하면, 기수급자 중 추가지원이 불필요한 대상자는 복지사각지대로 판단하지 않음
 - 기존에 기초생활보장이나 긴급복지사업을 수급하는 경우에는 복지사각지대로 규정하지 않음. 다만, 추가지원이 필요한 경우에는 사각지대로 파악하는데, 이때 추가지원의 범위가 모호함
 - 비대상자 등록처리 기준에 기수급자가 포함되어 있기 때문에 위에서 제시했던 3차 복지사각지대 즉 기수급자 중에서 서비스가 충분하지 않은 가구는 복지사각지대로 판단하지 않을 수 있음
- 따라서 비대상자 등록처리 기준에 제시된 개념에 의하면, 복지사각지대 혹은 복지위기가구는 기초생활보장이나 긴급복지 비수급가구이면서 소득·재산이 중위소득 50% 미만인 가구를 의미함
 - 기초생활보장제도 생계급여는 기준중위소득 30%, 교육급여는 기준중위소득 50%까지 제공하고 있음. 따라서 복지사각지대 기준을 기준중위소득 50%로 선정했다는 것은 사실상 비수급빈곤층을 복지사각지대로 규정했다고 볼 수 있음

□ 혼란스러운 사각지대 개념

- 앞선 논의를 통해 공공에서 바라보는 복지사각지대는 공공급여 수급자격을 충족하지만 급여를 받지 못하는 사람이라는 점을 확인할 수 있음
 - 전술하였듯 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 사각지대 대상자로 발굴된 가구 중 일부는 비대상자로 분류됨
 - 소득·재산이 중위소득 50%가 넘는 가구 역시 비대상자 기준에 포함됨. 즉 공공에서 바라보는 복지사각지대는 차상위계층인데, 지원을 받지 못하는 가구를 의미함
- 그러나 동시에 복지위기가구라는 개념을 통해 단순히 소득기준을 넘어 위기를 경험하는 가구를 사각지대로 규정하기도 함
 - 읍면동협의체나 복지시설의 경우 복지사각지대를 단순히 소득이나 재산기준으로 판단하지 않음. 실제 읍면동협의체나 복지시설은 재산이나 소득기준을 정확하게 파악하기도 어려움
 - 또한 읍면동협의체 등에서 복지사각지대 발굴사업을 수행할 경우에도 어려움이나 위

기를 경험하고 있는 가구에 집중한다는 점에서 2차 복지사각지대, 3차 복지사각지대에 주목하고 있는 상황임

- 개념의 혼란이 사업운영의 혼선으로 연결되어 사각지대 발굴은 위기가구까지 폭넓게 진행하여 업무량은 많아지지만 실적이나 성과로 인정되는 부분은 비수급빈곤층에 집중되어 버리는 문제가 발생
- 사각지대 개념정의가 중요한 이유는 이후 사각지대 발굴사업의 방향, 가치를 어떻게 두고 평가할 것인가와 관련됨
 - 복지사각지대를 1차 복지사각지대, 즉 비수급빈곤층으로 정의한다면, 사각지대 발굴사업의 성과는 수급자 책정으로 측정되어야 함
 - 반면, 복지사각지대를 2차 복지사각지대까지 확대하고, 3차 복지사각지대, 즉 급여의 충분성까지 함께 고려한다면, 실제 사각지대 사업의 성과는 새로운 가구를 발견한 것이 아니라 새로운 급여를 연계한 것이 되어야 함

2. 복지사각지대 발굴사업 유형

□ 사각지대 발굴사업 유형

- 복지사각지대 발굴은 지역사회 내에 있는 복지사각지대를 찾아내기 위한 일련의 활동을 의미함
- 현장에서 이뤄지는 사각지대 발굴사업은 사업유형에 따라 3가지로 범주화할 수 있는데, 첫째, 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통해 사각지대를 발굴하는 방법임
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템은 복지사각지대에 놓인 취약계층의 발굴 및 지원을 위해 단전, 단수, 단가스 등의 위험신호 정보를 수집하고, 빅데이터 분석을 통해 취약계층을 선별하는 시스템임(한국사회보장정보원 홈페이지)
 - 찾아가는 보건복지사업 업무매뉴얼에 따라 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 2달에 1회 지역사회 내에서 검토해야 하는 대상자 명단이 통보됨
 - 지자체에서는 수시발굴 명목으로 복지사각지대 발굴관리 시스템에 제시된 항목을 활용해 읍면동에서 점검이 필요한 대상자를 통보하여 점검할 수 있음

- 둘째, 시군 및 읍면동이 복지사각지대 발굴사업을 기획해서 운영하는 방법으로 직접적으로 대상자를 방문하거나 지역주민을 대상으로 홍보나 교육을 진행함
 - 시군 및 읍면동의 여건이 상이하다는 점에서 해당 지역 특성에 기초하여 기획발굴을 추진하는 방법임
 - 특정시기에 특정집단을 대상으로 전수조사하는 방식으로 추진되는 사업인데, 대표적으로 동 절기, 하절기 에너지 빈곤층 전수조사, 장마철 대비 상습침수지역 주민 전수조사, 쪽방촌 거주 전수조사와 같은 형태의 기획사업임
 - 또한 시군과 읍면동 공무원만으로 사각지대 발굴이 어렵다는 인식, 지역에 거주하는 주민이 사각지대를 가장 잘 알고 발굴할 수 있다는 인식에 의거해 사각지대 발굴 주체를 양성하기도 함
 - 읍면동 지역사회보장협의체, 읍면동 명예사회복지공무원, 그 외의 여러 생활업종 종사자를 중심으로 지역사회 주민조직을 활용하는 방법임
- 셋째, 복지시설도 자체적으로 사각지대 발굴사업을 기획해 운영
 - 복지관 역시 지역사회 내에서 복지서비스 제공, 사례관리, 주민조직화 업무를 수행함. 이때 복지관은 사례관리대상자 발굴, 아웃리치(outreach)라는 이름으로 사각지대 발굴사업을 추진함

1) 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 복지사각지대 발굴

□ 복지사각지대 발굴관리 시스템의 구성

- 복지사각지대 문제가 심각해지면서 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용해 복지사각지대를 발굴하기 시작했음
 - 사회보장정보원을 통해 각종 사회보장급여에 대한 빅데이터가 축적되었고, 그 외 정보들을 연계하여 복지사각지대 발굴관리 시스템이 시작됨. 다른 한편으로는 읍면동마다 찾복팀이 설치됨에 따라 복지사각지대 발굴을 위한 방문이 가능해짐
 - 행정안전부·보건복지부(2023) 업무안내에 제시된 복지사각지대 발굴관리 시스템 연혁을 보면, 정보연계를 통한 복지사각지대 발굴관리 시스템 구축 사업 시범운영 개시(2015.12월), 정보시스템 1~3차 시범운영 이후 2개월 단위 상시운영 전환(2016.10월), 지자체 발굴기능 개통(2020.5월)으로 나타남

- 매년 관련 정보를 업데이트하고 데이터 간의 연계를 강화함으로써 현재 총 18개 기관 39종의 위기정보를 기초로 하여 복지사각지대 발굴관리 시스템이 운영되고 있음
 - 아래 표에는 복지사각지대 발굴을 위해 활용되는 빅데이터 목록이 정리되어 있음
 - 한국전력공사, 상수도사업본부, 도시가스사를 통해 단전, 단수, 단가스, 전기료 체납 가구에 대한 정보를 파악할 수 있음
 - 경찰청으로부터 범죄피해자, 소방청으로부터 화재피해자, 행정안전부를 통해 재난 피해자 정보를 파악할 수 있음
 - 건강보험 공단의 경우 가장 많은 정보를 가지고 있는데, 건보료 체납, 건보료 부과내역 등을 파악할 수 있음. 또한 의료비 부담가구, 장기요양 등 의료위기 정보를 파악할 수 있음
 - 보건복지부 자체 정보를 통해서는 기초생활보장제도 탈락 및 중지자, 복지시설 퇴소자, 각종 바우처 사업 대상자에 대한 정보를 파악할 수 있음
 - 자살예방센터와 응급의료센터를 통해 자살고위험군과 실제 자해 및 자살 시도자에 대한 정보를 파악할 수 있음
 - 국세청을 통해서는 휴폐업자에 대한 정보를 파악함
 - 국토교통부 한국토지주택공사 각 지방개발공사의 아파트 관리사무소를 통해 전세 및 월세 기준금액 이하, 공공임대주택 임대료 체납 등 주거 위기 정보를 파악할 수 있음

〈표 II-3〉 복지사각지대 빅데이터 주요정보연계 현황(2023.1월 기준)

정보내용	보유기관
단전	한국전력공사
단수	상수도사업본부
단가스	도시가스사
전기료 체납	한국전력공사
초중고 교육비 지원 중 학교장 추천	교육부
건보료체납	건강보험공단
건보료 부과내역	
국민연금보험료 체납	
의료위기(의료비 부담 과다, 장기요양, 중증질환 산정특례, 요양급여 장기미청구, 장기요양등급)	

정보내용	보유기관
기초수급 탈락, 중지	보건복지부
복지시설 퇴소	
방문건강사업 대상	
기저귀 분유지원	
신생아 난청지원	
영양플러스 미지원	
맞춤형급여 신청	
금융연체	신용정보원
통신비체납	한국정보통신 진흥협회
범죄 피해	경찰청
화재 피해	소방청
재난 피해	행정안전부
세대주가 사망한 가구	
주민등록 세대원	
주거 위기(전세 기준금액 이하, 월세 기준금액 이하, 공공임대주택 임대료 체납자, 공동주택 관리비 체납자)	국토교통부 한국토지주택공사 각 지방개발공사 아파트 관리사무소
고용위기(개별연장급여, 실업급여, 비자발적 사유로 고용보험 상실 후 재취득이 없는 경우, 일용근로자 중 실업급여 미수급자, 산재요양종결후 근로단절자)	고용노동부, 근로복지공단
자살고위험군	자살예방센터
내원사유 자해, 자살	응급의료센터
휴, 폐업자	국세청

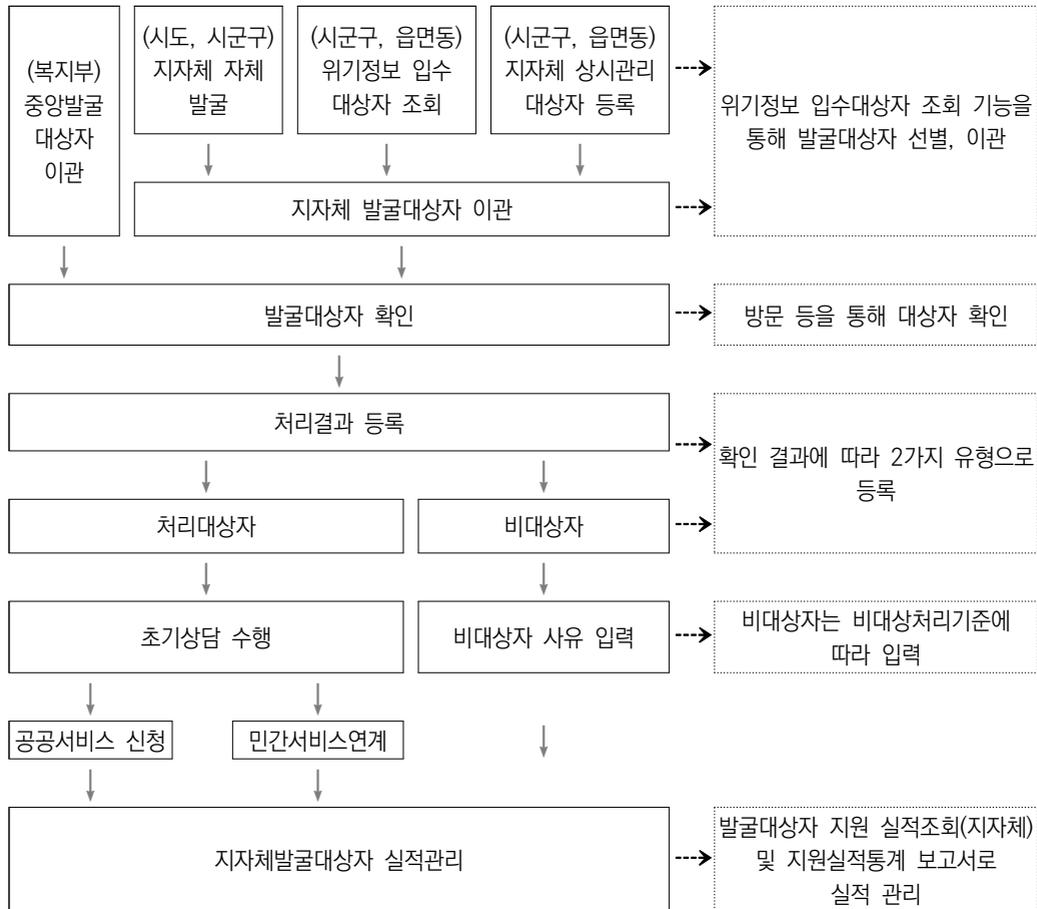
출처 : 행정안전부·보건복지부(2023: 62).

□ 운영방식

- 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 업무처리 흐름도를 <그림 II-1>에 제시
- 첫째, 복지부, 시도 및 시군구, 읍면동 등에서 복지사각지대 발굴관리 시스템 조회를 통해 발굴대상자를 선별하고 이를 시군, 읍면동에 이관함
 - 복지부는 복지사각지대 발굴관리 시스템 사각지대 예측모형을 활용하여 2개월 단위로 사각지대 발굴대상자 명단을 시도 및 시군에 이관함

- 시도 및 시군구 역시 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용해 자체 발굴대상자를 선별하고, 조회해서 추가적인 사각지대 발굴대상자 명단을 추출할 수 있음
- 둘째, 읍면동에서는 이관된 사각지대 발굴대상자를 확인함
 - 읍면동은 중앙정부, 시도 및 시군구에서 여러 가지 방식으로 추출된 사각지대 발굴대상자 명단을 확인함. 읍면동의 규모, 읍면동 거주 주민의 특성에 따라 2달에 한 번 제공되는 명단의 규모는 상이함
 - 일단 통보된 사각지대 명단을 확인하고 방문, 전화, 우편발송의 방법을 활용해 발굴대상자 현황을 파악함
- 셋째, 복지대상자 현황을 확인해 대상자 선정
 - 방문, 전화, 우편발송을 통해 해당 지역에 미거주 하는지, 단전단수 등 문제가 해결되었는지를 파악함. 이렇게 파악된 정보를 활용해 처리대상자로 선정하거나 비대상자로 등록함. 비대상자 등록 처리 기준은 앞의 <표 II-2>에 이미 제시되어 있음
 - 처리대상자로 선정되면, 공공 및 민간서비스로 연계될 정도의 어려움이 있음을 의미함. 이에 따라 처리대상자에게 각종 공공 및 민간서비스를 제공함
 - 이후 관련된 실적을 관리함

〈그림 II-1〉 복지사각지대 발굴대상자 이관 처리 흐름도



□ 주체별 역할

- 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 사각지대 발굴업무에서 주체별 역할을 살펴보면, 발굴대상자 이관 명단을 추출하고 정리하는 역할은 중앙정부, 시도, 시군, 읍면동 모두 진행할 수 있음
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템에 제시된 각종 정보에 조건식을 적용해 사각지대 발굴을 위해 모니터링해야 하는 가구 명단을 확보할 수 있음. 이는 중앙정부, 경기도, 시군, 읍면동 모두 실시할 수 있음
 - 대부분 중앙정부와 시도가 발굴대상자 명단 이관 역할을 수행함

- 실제 사각지대 발굴대상자와 상담을 진행하는 것은 읍면동 찾복팀 업무임
 - 찾복팀은 2017년부터 읍면동에 설치되기 시작한 복지업무 전담팀으로서 사각지대 발굴, 통합사례관리, 방문상담, 인적안전망 구축 등을 주로 담당함(행정안전부·보건복지부2023: 30)
- 찾복팀은 여러 가지 형태로 설치되는데, 핵심은 찾복팀의 업무만 전담하는 팀으로 설치하는가(1유형), 기존 읍면동 복지업무 담당팀에 찾복팀 업무를 추가하는가(2유형)임
 - 1유형은 읍면동에 복지팀이 2개 설치된 모형임. 기존 복지업무를 담당하는 복지팀, 찾아가는 보건복지서비스만 전담하는 찾복팀으로 구성됨
 - 1유형은 팀장을 포함하여 최소 3명으로 구성되어 있으며, 성은미·박예은(2023)에 의하면 2022년 경기도 찾복팀 공무원은 1유형의 경우 팀장 포함해 4.4명으로 나타남
 - 2유형은 읍면동에 복지팀이 1개 설치된 모형임. 기존 복지업무 담당하는 팀에 찾복팀 업무수행 직원을 배치하는 방식임
 - 찾복팀 업무전담자는 최소 1명으로 이뤄지며, 성은미·박예은(2023)에 의하면 2022년 경기도 찾복팀 공무원은 2유형의 경우 팀장을 포함하여 3.7명으로 나타남. 팀장이 찾복팀 업무에 집중하기 어렵다는 점에서 2유형의 경우 3.7명보다 실질적인 업무수행자는 적다고 볼 수 있음
- 읍면동 찾복팀에서 사각지대 발굴 업무를 수행해야 하는데, 복지사각지대 발굴 관리 시스템을 활용한 발굴대상자 명단이 2달에 한 번씩 이관되기 때문에 관련 업무부담이 큰 상황
 - 이에 인력수, 조직형태가 업무수행 집중도에 영향을 줄 수 있음

2) 지자체 기획발굴과 인적 안전망 활용

□ 지자체 자체 발굴

- 지자체 기획발굴은 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통해 추출된 대상자를 방문하여 사각지대를 발굴하는 사업 이외에 경기도, 시군, 읍면동이 자체적으로 사각지대 발굴을 위해 사업을 기획해서 운영하는 방식임
 - 예를 들어 주거취약계층, 중장년 1인가구 등 지역특성에 따라 점검이 필요한 가구유형을 결정하고 방문을 추진하는 방식의 사업임

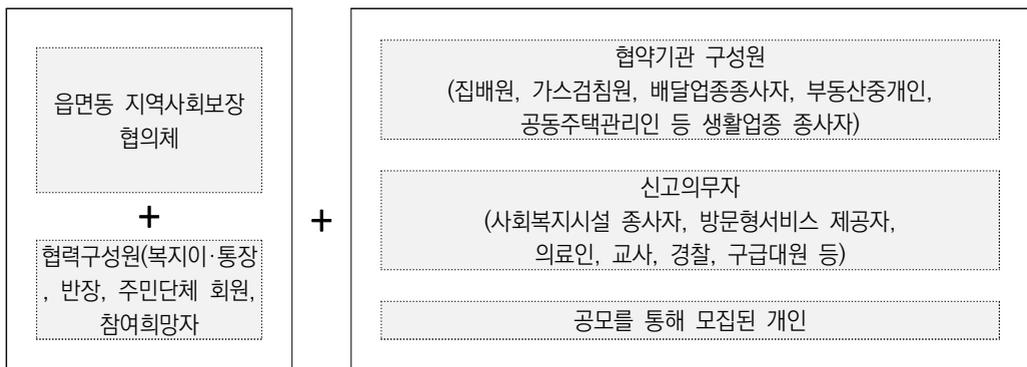
- 지자체가 사각지대 발굴을 위한 기획사업을 하는 이유는 지역 여건이 상이하기 때문임
 - 경기도는 특례시부터 가평군이나 연천군과 같은 군지역이 함께 구성되어 있는 등 31개 시군이 다양하게 포진되어 있음
 - 시군뿐만 아니라 읍면동 상황 역시 다양한 상황임. 인구가동이 잦은 지역, 인구가동이 거의 없는 지역, 노인이 많은 지역, 주거취약계층이 많은 지역, 임대아파트가 있는 지역, 대단지 아파트가 중심인 지역 등 다양한 특징을 가지고 있음
 - 이런 지역 특성에 따라 복지사각지대 역시 상이한 특징을 가질 수밖에 없고, 이런 특징을 고려하여 사각지대를 발굴하기 위해 기획사업을 추진함
- 사각지대 발굴을 위한 기획사업을 기획하는 주체는 시군이나 읍면동임
 - 시군이 시 자체 기획발굴을 기획해서 운영하고 있으며 읍면동 역시 해당 지역 특성에 맞춰 별도의 기획사업을 운영할 수 있음
 - 이때 주제를 선정하거나 복지사각지대 대상자 명단 확보를 위해서는 복지사각지대 빅데이터를 활용하기도 함
- 반면, 실제 사각지대 발굴 기획사업을 운영하는 주체는 시군, 읍면동, 인적안전망 등 다양함
 - 시군이 복지사각지대 발굴사업을 기획했다고 하더라도 실제 실행은 읍면동에서 진행하기도 함. 대표적으로 중장년 1인가구 전수조사와 같은 형태는 시군이 직접 진행하기 어렵고, 읍면동 협조하에 추진됨
 - 복지시설이 참여해서 사업을 운영하기도 하는데, 찾아가는 복지상담과 같은 기획발굴사업은 복지시설이 정기적으로 참여하고 협력하기도 함. 물론 복지시설의 경우 직접 사각지대 발굴을 위한 기획사업을 추진하기도 함

□ 인적안전망을 활용한 사각지대 발굴

- 행정안전부·보건복지부(2023) 업무매뉴얼에 의하면, 1인가구 증가, 사회적 관계망 약화, 단절과 고립에 대한 대응을 위해 지자체, 민간단체가 협력한 거버넌스 구축이 강조되고 있음
 - 2023년에 발간된 읍면동 찾북 업무매뉴얼에는 인적안전망과 관련한 내용이 자세하게 제시되어 있지 않음
 - 다만, 고독사 등의 문제가 심각해짐에 따라 지역기반의 민관협력 발굴 체계가 필요하다는 점이 강조되면서 지역사회 내 상시적 협업체계 마련이 제안되고 있음

- 인적안전망과 관련된 구체적인 내용은 보건복지부에서 발간한 『2023년 희망복지지원단 업무안내』에 제시되어 있는데, 이에 의하면 인적안전망은 위기가구를 조기에 발견해 지원하는 민관협력 네트워크임(보건복지부, 2023b: 138)
 - 업무안내에 의하면, 인적안전망은 기존에 구축되어 있는 지역사회의 인적안전망을 확대하고 촘촘히 구축함으로써 보다 효과적인 위기가구 발굴 및 복지사각지대 해소를 위해 운영됨(보건복지부, 2023b: 138)
- 인적안전망의 구성을 보면, 읍면동 지역사회보장협의체(이하 읍면동협의체), 복지이·통장·반장, 주민단체 회원들, 각종 협약기관 구성원 등으로 구성된 명예사회복지공무원임
 - 읍면동협의체는 읍면동 단위의 기본형 인적안전망으로서 10명 이상의 지역 사회보장단체 실무자, 이·통장, 주민자치위원 등의 주민으로 구성된 조직임
 - 명예사회복지공무원은 확대형 인적안전망으로서 복지 위기가구 발굴강화를 위해 지역주민의 자발적 참여를 기반으로 읍면동 단위에 구축한 인적안전망임(보건복지부, 2023b: 139)
 - 읍면동마다 위촉되며 일상생활 중 위기가 포착된 가구를 발굴해서 읍면동에 제보하는 역할을 담당하며, 무보수를 원칙으로 하지만 지자체 여건에 따라 실비, 회의비, 인센티브를 지원할 수 있음(보건복지부, 2023b: 140-141)
 - 읍면동협의체를 중심으로 운영하고, 이·통장, 생활업종 종사자, 신고의무자를 포함하여 운영할 수 있음. 이때 생활업종 종사자는 배달업체, 공동주택관리자, 부동산 등을 의미함
 - 아래 그림에 제시되어 있듯이 읍면동협의체 위원, 이·통장, 반장, 주민단체 회원이 주축이 되어 인적안전망을 구축함

〈그림 II-2〉 인적안전망 구성체계(명예사회복지공무원)



출처 : 보건복지부(2023b: 138).

- 인적안전망의 역할은 일상생활 중 위기 요소가 포착되는 가구를 선제 발굴하여 읍면동 제보, 지자체 위기가구 발굴 조사 참여, 고위험 가구 모니터링 등임(보건복지부, 2023b: 139)
- 인적안전망에 포함된 분들이 대부분 주민이라는 점에서 읍면동과 시군구가 인적안전망을 통한 사각지대 발굴을 위해서는 여러 가지 제반여건 마련이 필요
 - 일반 주민들이 위기가구를 발굴하기 위해서는 위기가구에 대한 개념 정의, 신고방식에 대한 교육이 필요함
 - 이를 위해 보건복지부(2023b)에 의하면, 인적안전망 운영을 위해 각종 생활업종 종사자와 업무협약(MOU)을 맺고, 신고의무자에 대한 교육, 명예사회복지공무원에게 관련 정보제공이 필요하다는 점이 명시되어 있음
 - 즉 인적안전망을 운영하기 위해 읍면동 찾복팀 공무원은 명예사회복지공무원이 해당 업무를 체계적으로 수행할 수 있도록 지원해야 하는 상황임

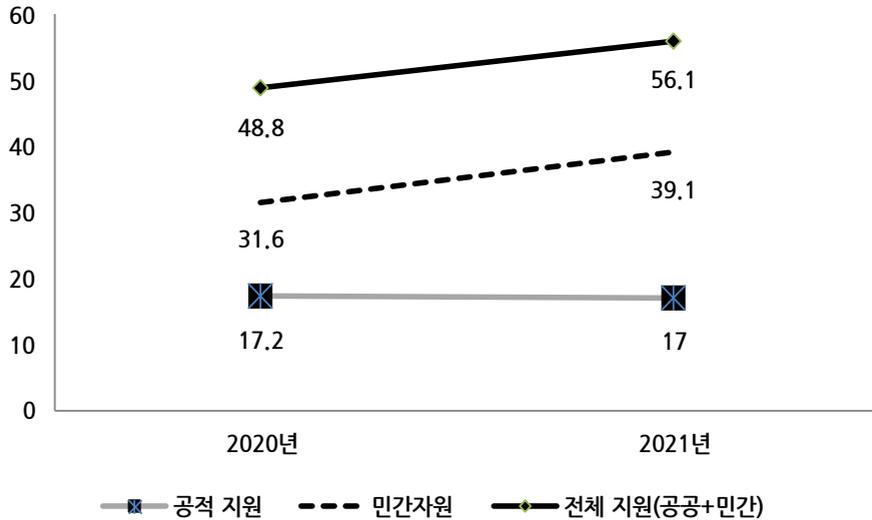
3. 복지사각지대 발굴사업 쟁점

□ 복지사각지대 발굴관리 시스템의 쟁점

- 2014년부터 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통해 사각지대 발굴 업무를 수행해오며 여러 가지 문제점들이 지적되었고 관련한 개선 과제들이 논의되고 있음
- 현재 복지사각지대 발굴관리 시스템의 중요한 쟁점은 복지사각지대 발굴관리 시스템의 사각지대 발굴 예측률이 높지 않다는 점임
 - 아래 그림은 2022년 7월에 추출한 사각지대 발굴대상자에 대한 지원 현황을 분석한 자료이며 전국 단위 분석임
 - 이에 의하면, 발굴대상자에 대한 복지서비스를 연계 비율이 2020년 48.8%에서 2021년 56.1%로 증가한 것으로 나타남
 - 그러나 이는 민간자원연계 증가에 따른 결과로 공적 지원, 즉 기초생활보장제도나 긴급복지사업으로 연계된 복지사각지대 발굴대상자는 2021년 17.2%에서 2022년 17.0%로 오히려 하락하였음

〈그림 II-3〉 복지대상자별 공적지원과 민간지원 현황

(단위 : %)



출처 : 최정은·김윤영(2022a: 46).

- 김정현·한은희(2021)는 사각지대 발굴관리 시스템은 기계학습 기반의 위험예측 모형으로 독립변수와 종속변수가 명확하지 않으면 신뢰성과 타당성을 확보하기 어렵다는 점을 지적하고 있음
 - 현재 복지사각지대 발굴관리 시스템은 딥러닝방식이 아니라 기계학습방식으로 위험이 있는 가구를 예측하는 방식임
 - 기계학습방식은 축적된 데이터를 컴퓨터가 스스로 학습하는 알고리즘인데, 이는 읍면동에 이관된 대상자가 이후 실제로 복지급여를 받았는지에 대한 정보를 가지고 환류해 기계가 학습하는 방식임(김정현·한은희, 2021: 72)
 - 따라서 읍면동에 배분된 대상자에 대한 정확한 정보 파악, 체계적 자원 연계가 이뤄지지 않을 경우 기계학습을 위한 환류데이터에 문제가 발생하고, 이를 지속적으로 진행하다 보면 결국 정확한 사각지대 발굴관리 시스템 가동에 어려움이 발생하게 됨
- 이에 따라 사각지대 발굴 결과를 중심으로 예측모형을 정교화하려는 연구들이 있음
 - 김은하 외(2016)는 복지사각지대 위험가구 예측모형을 정교화하기 위해 사각지대 발굴사업 조치 현황을 중심으로 연구를 수행함

- 각 차수별 사각지대 발굴대상자를 선정하고 읍면동에서 발굴사업을 추진하는데 그 결과를 중심으로 예측모형의 정교성을 평가하는 방식으로 연구를 진행함
 - 정보의 환류시점과 관련되어 2개월로 발굴 종료 시점을 일치시킬 경우 모형이 안정화되었다고 평가함
 - 최현수 외(2018) 역시 사각지대 발굴 예측 모형을 환류데이터, 즉 사각지대 발굴 이후 연계된 건을 기준으로 하여 분석함
- 또한 사각지대 발굴률을 높이기 위한 복지사각지대 발굴관리 시스템 분석기법과 관련된 연구가 진행되기도 함
- 이우식 외(2018, 2019, 2020)는 인공지능의 딥러닝 기술과 데이터 마이닝 기술을 활용한 사각지대 발굴 알고리즘 개발에 대한 연구를 진행하였음
 - 사회보장정보원에는 정형, 비정형의 다양한 복지대상자 정보가 모이게 되는데, 이우식·박선미(2018)는 능동적 서비스 제공을 위해 단순 인공지능기법이 아니라 딥러닝기법을 활용할 필요가 있다고 주장함
 - 딥러닝 기술은 다양한 요소를 포함한 빅데이터를 활용하여 컴퓨터가 여러 데이터를 활용해 사람처럼 스스로 학습할 수 있게 인공 신경망을 기반으로 한 기술(이우식·박선미, 2018: 40)
 - 윤기찬 외(2019)는 지리정보를 기초로 한 공간회귀분석을 진행하여 사각지대 발굴률을 높이는데 있어 지역사회특징을 고려하는 것이 필요하다는 점을 제시하였음
 - 공간회귀분석은 GIS 분석방법 중 하나로 여러 독립변수와 종속변수 사이의 회귀계수가 지역적으로 다르다는 전제하에 지역적으로 상이한 여러 개의 회귀식을 만들어 내는 방법임
- 그럼에도 불구하고 여전히 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 사각지대 발굴은 여러 가지 한계를 가질 수 있다는 점이 지적되고 있음
- 첫째, 현재 복지사각지대 발굴관리 시스템은 개인, 가족의 특성을 반영하지 못한다는 점임
- 김정현·한은희(2021)는 현재 행정 빅데이터에 제시된 정보나 대상자 발굴을 위한 모형이 노인가구의 특수성을 반영하지 못한다는 점에 주목함
 - 노인 관련 전문가를 대상으로 FGI를 추진해 노인 사각지대 예측을 위해 검토되어야 할 사업으로 노인맞춤돌봄서비스를 제안했고, 그 외에 알코올중독자 사례관리사업, 노인보호전문기관의 정보 등이 필요하다고 주장함
 - 한은희 외(2020) 역시 현재 자료는 가구 단위 특성을 고려하지 않거나 파악할 수 없다는 점에서 노인, 장애인, 한부모 가구별 위기상황 특성 분석 및 사각지대 발굴관리 개선방안이 필요하다고 주장하고 있음

- 둘째, 소득기준을 적용하고 있기 때문에 2차 복지사각지대의 일부는 복지사각지대 발굴관리 시스템에 노출되지 않고, 이미 서비스를 받고 있지만 급여가 충분하지 않은 복지사각지대 역시 노출되지 않음
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통해 대상자가 발굴되더라도 앞서 언급했듯이 소득기준이 중위소득 50% 이상일 경우 비대상자로 처리됨. 따라서 2차 복지사각지대 일부는 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 도출되지 않음
 - 최정은·김윤영(2022a)의 통계자료에 의하면, 비대상자 수가 2020년에 비해 2021년 증가하였고, 이 중 재산기준 초과는 2020년 40%, 2021년 34%로 나타남
 - 기 수급자 역시 비대상자로 분류되기 때문에 서비스를 받고 있지만 충분하지 않은 3차 복지사각지대의 경우도 제외됨
- 셋째, 비자발적 대상자, 즉 개인이 지원을 거부하는 경우에도 지원을 받을 수 없고, 이런 정보를 기초로 복지사각지대 발굴관리 시스템이 기계학습을 할 경우 지원을 거부하는 실질적 사각지대 발굴에 어려움이 발생할 수 있음(김정현·한은희, 2021)

□ 인적안전망을 활용한 사각지대 발굴의 쟁점

- 인적안전망을 활용한 복지사각지대 발굴과 관련된 쟁점은 인적안전망을 통한 사각지대 발굴이 과연 가능한 것인가와 관련된 것임
- 우선, 양적 분석을 통해 주민참여가 복지사각지대 발굴에 효과가 있다고 분석한 연구들도 있음
 - 이영글·박성준·함영진(2021)은 전국의 찾복팀에서 수행하는 업무에 대한 성과(output)를 중심으로 통계분석을 실시함
 - 독립변수는 인적안전망 규모와 활동 실적, 종속변수는 공적지원과 민간자원연계로 구성해 분석함. 이에 의하면, 주민참여는 복지사각지대 해소에 통계적으로 유의미한 수준에서 읍면동 사각지대 해소에 효과가 있는 것으로 나타나고 있음
- 반면, 인적안전망을 통해 발굴되는 위기가구 특성을 분석하면서 2차 복지사각지대에 대한 발굴은 인적안전망을 활용하는데 어렵다고 지적한 선행연구도 있음(최지선 외, 2018: 159)
 - 최지선 외(2018)에 의하면, 인적자원망 활용은 군 지역을 중심으로 집중되고, 인적안

전망을 통해서는 주로 독거노인가구와 노인부부가구가 발굴되기 때문에 새로운 복지 사각지대는 인적안전망을 통해 발굴하기 어렵다고 지적하고 있음

- 이에 인적안전망이 실제 지역사회 내에서 효과적으로 운영되기 위해서는 주민의 역량강화가 필요하다고 지적하기도 함
 - 최지선·허숙민(2020)은 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴 활동 방식을 연구하였는데, 시군 지역사회보장협의체 사무국장 및 팀장, 시군청 및 동 공무원을 대상으로 FGI를 추진하고 패러다임 분석틀에 따라 분석함
 - 이에 의하면, 지역사회 내에서 인적안전망은 각양각색 느슨한 모습으로 만들어지고, 이 과정에서 인적안전망은 어려운 이웃을 찾고 살피는 활동을 전개함. 인적자원망의 실효성과 지속가능성이 확보(중재적 조건)된 상황에서 적극적인 주민의 역량강화 지원이 이뤄지면 주민의 지역복지활동의 토대가 마련될 수 있음
- 다른 한편으로는 읍면동 협의체는 사각지대 해소에 효과가 있지만 명예사회복지공무원은 검토가 필요하다는 지적도 있음(김진욱, 2020)
 - 김진욱(2020)은 명예사회복지공무원은 본업이 별도로 있다는 점, 활동 경비가 없다는 점, 사생활 침해와 관련된 법적 문제, 지역 여건에 따라 다양한 운영방식으로 인해 실제 사각지대 발굴에는 효과가 없다고 지적함

□ 사각지대 발굴에 적합한 인프라

- 사각지대 발굴을 직접 수행하거나 혹은 인적안전망을 활용해 사각지대를 발굴하기 위해서는 이를 진행할 수 있는 인력이 필수적으로 필요함
 - 지역사회 사각지대 문제를 고민하고 해당 지역에 적합한 사각지대 발굴사업이 무엇인지 고민하기 위해서는 이를 수행할 수 있는 인력이 필요함
 - 읍면동협의체나 명예사회복지공무원이 직접 사각지대를 발굴한다고 해도 이들에게 적절한 교육과 홍보가 수반되어야 함. 이 역시 시군이나 읍면동에서 이를 담당할 수 있는 인력이 필요함
- 그러나 이를 실행하기에는 인력이 부족하다는 점 역시 사각지대 발굴 관련된 중요한 쟁점임
 - 김희성 외(2022)는 찾복팀 공무원을 대상으로 직무조사를 실시하였는데, 기본형 찾복팀에서 사각지대 발굴 업무를 수행하는 사람은 0.51명에 불과함

- 찾복팀의 인력규모에 따라 기본형과 확장형으로 구분할 수 있음
- 확장형은 읍면동 찾복팀에 간호직을 포함하여 인력 8명으로 구성된 팀임. 기본형은 팀장 포함 최소 3명으로 구성된 팀임
- 이에 김희성 외(2022)에서는 사각지대 발굴을 위해 적절한 인력은 0.8명이라고 분석하면서 추가적인 인력이 필요하다고 지적하였음
- 최정은·김윤영(2022a)에서도 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 사각지대 발굴 업무가 과중되면서 지원할 인력이 부족하다는 점을 지적하고 있음
- 시군 및 읍면동 공무원을 대상으로 복지사각지대 발굴관리 시스템 활용의 어려움에 대한 FGI를 진행한 결과, 사각지대 발굴, 지원 업무가 증가하였고, 통합돌봄과 고독사 등 새로운 업무들도 더해져 업무가 과중해졌음을 확인(최정은·김윤영, 2022a)

□ 경기도와 사각지대 발굴사업의 쟁점

- 경기도 사각지대 발굴사업은 앞서 사각지대 발굴사업 쟁점과 동일하게 나타나고 있는데, 첫째, 학계에서뿐만 아니라 행정체계 내에 존재하는 사각지대 개념의 혼란스러움이 경기도에도 그대로 존재함
- 앞서 보았듯이 학계, 행정체계 내에서 사각지대라는 단어에 상이한 개념과 범주를 적용하고 있음
- 이에 따라 실제 사업을 수행하는 주체들은 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용해 사각지대를 방문할 때, 읍면동협의체나 명예사회복지공무원 대상의 홍보를 진행할 때, 활용하는 개념이 달라질 수밖에 없음
- 이런 개념의 혼란은 사각지대 발굴사업을 기획하는 기획자 입장에게도 혼란을 발생시키고, 유사한 사업을 수행하는 다른 기관과의 연계 과정에서도 혼란을 발생시킴
 - 아래에서 살펴보겠지만 사회복지관의 사각지대 발굴사업은 기초생활보장제도 수급 여부보다는 위기여부, 서비스의 충분성에 집중되어 있음
- 둘째, 복지사각지대 발굴관리 시스템의 업무 부담과 관련된 부분임
- 경기도 내 31개 시군 역시 전국 단위로 실시하고 있는 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용함. 여기에 경기도 역시 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용해 시군에 추가적인 사각지대 발굴대상자 명단을 배부하고 있음
- 읍면동의 경우 중앙 사각지대 발굴 명단, 경기도 사각지대 발굴 명단, 시군 자체 사각지대 발굴 명단까지 우편, 전화, 방문 확인을 진행해야 하는 상황임

- 아래 표에 제시된 2022년 경기도 복지사각지대 발굴을 위해 방문한 건수를 살펴보면, 경기도 전체적으로 읍면동당 1,196.4명이며, 2개월에 1회씩 진행한다고 할 때, 1회차당 199.4명을 방문한 것으로 나타남
- 즉 2개월 1회씩 평균 199.4명에 대해 전화, 우편, 방문상담을 진행하고 있다는 것으로 2달 40일 기준으로 볼 때, 매일 5명 대상의 우편, 전화, 방문상담을 진행해야 하는 상황임
- 읍면동 내방상담을 진행한다고 해도 5명은 적지 않은 수치임. 그러나 복지사각지대 발굴사업 대상자 명단 중 전화번호가 주소가 제대로 없는 경우도 많고, 여러 차례 전화를 해야 통화가 되는 경우 역시 존재함. 이런 상황을 고려해볼 때, 복지사각지대 발굴을 매일 5명 진행하는 것은 큰 업무 부담이라 할 수 있음
- 이처럼 복지사각지대 발굴관리 시스템의 업무부담이 높은 상황에서 복지사각지대 발굴관리 시스템의 효율성을 높이고, 지역사회에 적합한 사각지대 발굴사업을 진행하는 것이 가능한지, 인적안전망을 활용한 사각지대 발굴사업을 운영하는 것이 가능한지 검토될 필요가 있음

〈표 II-4〉 경기도 복지사각지대 발굴 건수(2022년)

구분	시군 전체(연간)	읍면동당	
	사각지대 발굴건수*	사각지대 발굴건수(연간)	1회차당 사각지대 발굴건수**
경기도 전체	648,452	1,196.4	199.4
가평군	5,940	990.0	165.0
고양시	53,566	1,217.4	202.9
과천시	262	131.0	21.8
광명시	13,280	830.0	138.3
광주시	2,590	172.7	28.8
구리시	10,411	1,301.4	216.9
군포시	4,093	341.1	56.8
김포시	5,785	413.2	68.9
남양주시	7,950	883.3	147.2
동두천시	8,193	1,170.4	195.1
부천시	32,747	3,274.7	545.8
성남시	43,145	862.9	143.8
수원시	105,330	2,393.9	399.0
시흥시	95,993	5,052.3	842.0

구분	시군 전체(연간)	읍면동당	
	사각지대 발굴건수*	사각지대 발굴건수(연간)	1회차당 사각지대 발굴건수**
안산시	15,853	634.1	105.7
안성시	3,956	263.7	44.0
안양시	13,256	427.6	71.3
양주시	3,283	298.5	49.7
양평군	16,903	1,408.6	234.8
여주시	3,833	319.4	53.2
연천군	3,541	590.2	98.4
오산시	18,164	3,027.3	504.6
용인시	69,251	1,822.4	303.7
의왕시	8,217	1,369.5	228.3
의정부시	18,068	1,290.6	215.1
이천시	6,134	438.1	73.0
파주시	8,484	530.3	88.4
평택시	14,833	593.3	98.9
포천시	9,797	699.8	116.6
하남시	13,234	1,018.0	169.7
화성시	32,360	1,155.7	192.6

* : 경기도 31개 시군 2022.1~12월 사각지대 발굴 건수

** : 복지사각지대 발굴관리 시스템이 2개월에 1회, 연간 총 6회 실시됨. 이에 읍면동당 사각지대 발굴 건수를 6으로 나눈 수

자료 : 경기도 내부자료(행복e음 추출자료)

○ 셋째, 경기도 내 사각지대 발굴 인프라와 관련된 부분임

- 앞의 쟁점과 관련된 부분으로 복지사각지대 발굴관리 시스템의 업무부담이 큰 상황에서 사각지대 발굴에 적절한 인프라 확충은 체계적인 업무추진의 기반이라 할 수 있음
- 성은미·박예은(2023)에 의하면, 경기도 찾복팀 542개 중 353개에 해당되는 65.1%가 2유형으로 설치되어 있음
 - 찾복팀 중에서 확장형, 즉 인력이 7명 이상인 읍면동 찾복팀이 14개에 불과하고 그 외는 모두 기본형으로 설치되어 있음
- 2유형 찾복팀은 팀원수가 많더라도 실제 찾아가는 보건복지업무를 수행하는 인력은 제한될 수밖에 없음
- 무엇보다 해당 팀장은 찾아가는 보건복지업무뿐만 아니라 기초생활보장, 노인 및 아

동 업무를 모두 총괄해야 한다는 점에서 업무 집중도가 낮을 수밖에 없음

- 따라서 경기도의 경우 복지사각지대 발굴관리 시스템으로 인한 업무부담은 큰 상황에서 이를 뒷받침해 줄 수 있는 인프라에 대해서도 고려할 점이 있다는 것을 확인할 수 있음

○ 넷째, 경기도 인적안전망의 효과성과 관련된 부분임

- 앞서 언급했던 것과 같이 경기도 역시 읍면동협의체, 명예사회복지공무원, 복지아·통장이 운영되고 있음
- 이들을 통한 복지사각지대 발굴사업은 경기도뿐만 아니라 전국 단위로 실시하고 있는데, 과연 인적안전망은 사각지대 발굴사업에 효과가 있는지, 효과가 있으려면 어떤 부분의 개선이 필요한가에 대한 부분 역시 검토가 필요함
- 특히, 경기도는 2023년 2월 명예사회복지공무원을 5만 명 이상 확대하고, 책임의식 및 복지제도 연계 가능성을 강화하기 위한 교육을 도입할 계획을 발표한 만큼(경기도 보도자료, 2023) 인적안전망이 효과적 운영에 대한 고민이 필요함

III

경기도 사각지대 발굴사업 분석

1. 시군 복지사각지대 발굴사업 분석
2. 사회복지관 사각지대 발굴사업 분석
3. 소결

Ⅲ 경기도 사각지대 발굴사업 분석

1. 시군 복지사각지대 발굴사업 분석

- 1절에서 분석할 시군 복지사각지대 발굴사업은 시군, 읍면동, 읍면동협의체를 비롯한 주민자치조직에서 진행하는 복지사각지대 발굴사업을 의미함
 - 아래에서 제시되는 분석자료는 시군이 경기도에 제출한 사각지대 발굴 우수사례 자료인데, 해당 자료에는 사업의 주체가 시군, 읍면동, 읍면동협의체로 혼재되어 있으며 일부 사업의 경우 그 주체를 명확히 확인하기 어려운 경우도 있음
 - 이에 아래에서 제시하는 시군 복지사각지대 발굴사업은 시군이 진행하는 복지사각지대 발굴사업, 읍면동이 진행하는 복지사각지대 발굴사업, 읍면동협의체나 명예사회복지공무원, 복지이·통장이 진행하는 복지사각지대 발굴사업을 모두 포함한 개념임

1) 분석자료

□ 복지그늘 자료 활용

- 시군에서 실시하는 복지사각지대 발굴사업을 전체적으로 알아볼 수 있는 자료는 없는 상황임
 - 지역사회 내에서 사각지대 발굴사업을 추진하는 시군, 읍면동, 읍면동협의체, 지역사회복지관, 각종 자원봉사단체가 존재함. 다양한 방식과 목표로 관련 업무가 추진되지만, 실제 이를 전체적으로 정리한 자료가 없는 상황임
 - 시군과 읍면동에서 실시하는 사각지대 발굴사업에 대한 정리마저도 이뤄지지 않은 경우가 대부분임

- 이에 경기도 31개 시군에서 어떤 사각지대 발굴사업을 실시하는지 알아보기 위해 시군이 2달에 1회 경기도에 사각지대 우수사례로 제출해 온 ‘복지그늘’ 자료를 활용함
 - 경기도는 시군에서 이뤄지는 복지사각지대 업무를 모니터링하는 차원에서 2달에 1회 사각지대 발굴 우수사례를 수거 해왔음
- 복지그늘 자료는 특별한 형식이 있는 자료가 아니라 특정 대상자에게 어떤 사업을 수행하는지 개괄적으로 기술한 자료임
 - 예를 들어, 찾아가는 상담사업을 언제, 어떤 사람들과 진행했는지 기술되어 있는 보고서 형식임

□ 자료 코딩

- 해당 자료를 연도, 시기, 시군, 대상자, 사업유형, 횟수로 구분하여 자료를 정리 하였음
 - 중앙정부나 경기도가 사각지대 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용해 사각지대 발굴자 명단을 통보하여 진행하는 사각지대 발굴사업은 제외하였음
 - 이는 전국이 전체적으로 실시하는 사업으로서 지역 특성을 반영하기 어렵기 때문임. 이에 제출된 자료 중에서 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 발굴이라고만 기입된 사업들은 제외하였음
- 사업유형은 발굴, 모니터링, 교육, 홍보로 구분하였음
 - 첫째, 발굴은 사업명에 발굴이라고 기입되어 있고, 신규대상자를 중심으로 하는 사업은 발굴로 구분하였음
 - 둘째, 모니터링은 기존 복지서비스를 받는 가구를 대상으로 진행하는 각종 사업임. 대표적으로 동절기, 하절기 독거노인 가정방문 사업이 여기에 포함됨. 또한 저소득층 대상 사업이나 독거노인 대상 사업, 취약계층 안부확인 과 관련된 사업들 역시 여기에 포함됨
 - 셋째, 교육은 사각지대 발굴을 위해 추진되는 교육형 사업임. 대표적으로 읍면동협의체 위원, 명예사회복지공무원, 아·통장 대상의 사각지대 발굴 관련 교육이 포함됨
 - 넷째, 홍보는 불특정다수를 대상으로 하는 거리캠페인, 특정 지역에 홍보물 비치 등을 포함하는 활동임

- 다섯째, 각종 업무협약 사업임. 부동산, 편의점, 아파트 관리사무소 등과 같이 사각지대 발굴이 가능한 집단과 업무협약을 추진하는 사업임
 - 크게 사업유형을 5가지로 구분했지만 실체는 혼합적인 성격을 가진 사업도 있는데, 찾아가는 복지상담소 사업의 경우 홍보사업의 성격을 가지지만 동시에 홍보 과정에서 대상자가 발굴되기도 하기 때문임. 이런 경우 다중응답으로 처리해 분석함
- 발굴 및 모니터링 대상은 노인, 장애인, 중장년, 독거가구, 저소득가구, 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 발굴대상자, 각종 범죄피해자, 주거취약지역, 한부모, 기타로 구분함
- 발굴이나 모니터링사업을 기획할 때, 어떤 특징이 있는 대상자를 중심으로 수행하는지 파악하기 위해 대상자를 총 10가지 범주로 구분하였음
 - 인구학적 특징에 맞춰 노인, 장애인, 중장년을 구분하였음
 - 가구형태를 복지욕구에 따라 독거가구, 한부모가구로 구분하였고, 소득과 관련해서는 저소득가구, 주거취약집단으로 구분함
 - 그 외 복지사각지대 발굴관리 시스템 활용한 위기정보 가구, 각종 범죄피해자로 구분하였고, 불특정 다수를 대상으로 하는 사업의 경우 기타로 구분함
- 교육 및 홍보, 업무협약과 관련된 사업은 그 대상자를 협의체, 명예사회복지공무원, 이·통장, 아파트고시원, 생활밀착시설, 사회복지시설 종사자, 일반시민, 복지대상자, 기타로 구분
- 교육 및 홍보사업, 업무협약 사업의 경우 대부분 복지대상자보다는 복지사각지대 발굴을 지역사회 내에서 수행할 수 있는 집단으로 대상으로 수행됨
 - 이에 따라 대부분 읍면동협의체, 명예사회복지공무원, 이·통장 대상으로 사업이 추진됨
 - 일부 겨울철의 경우에는 주거취약지역에 거주하는 복지서비스 대상자를 대상으로 교육 및 홍보사업을 진행하기도 함
- 사각지대 발굴 방법은 대면과 SNS, 홍보물부착, 길거리 홍보, 화상회의로 구분함
- 사업유형에 따라 발굴 방법이 여러 가지로 달라질 수 있는데, 홍보사업의 경우에는 홍보물부착, 길거리 홍보 등의 방법을 활용함
 - 반면, 발굴이나 기존대상자 모니터링사업은 대면, 유선 등의 방법이 활용됨
- 해당 사업을 운영하는 주체는 시군과 읍면동으로 우선 구분했고, 그 뒤에 공무원, 협의체, 단체 등으로 구분하였음

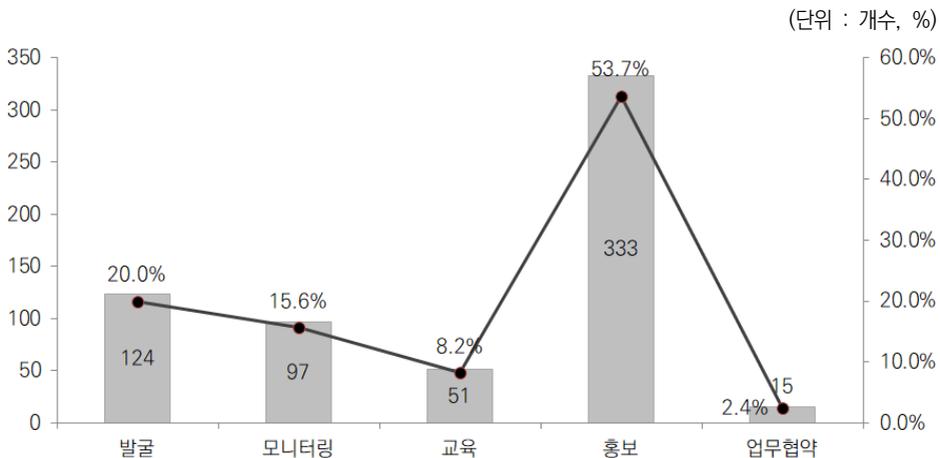
- 경기도에 제출한 자료를 위의 기준에 맞춰 코딩한 이후 분석 대상이 된 사업은 총 576개임
 - 경기도에 제출된 사각지대 발굴사업 중에서 아예 사각지대 발굴과 관련 없는 사업을 제외했을 때는 628개 사업이 코딩됨
 - 이 중에서 앞서 제시한 기준에 맞춰 사업을 제외했을 때 분석대상이 되는 사업은 총 576개로 나타남

2) 기본현황

□ 사업유형

- 아래 그림에 자체 사각지대 발굴사업 유형이 제시되어 있는데, 공공의 사각지대 발굴사업은 홍보사업이 압도적으로 높은 53.7%를 차지하는 것으로 나타남
 - 사업유형이 중복된 경우 모두 포함한 것으로 전체 576개 사업 중 중복응답 44개의 응답값을 포함한 620개를 기준으로 한 것임
 - 발굴사업은 124개로 전체 사업의 20.0%를 차지하며, 기존 복지대상자에 대한 모니터링사업은 97건으로 전체 사업의 15.6%를 차지하는 것으로 나타남
 - 교육사업은 8.2%, 각종 업무협약은 2.4%로 나타나고 있음

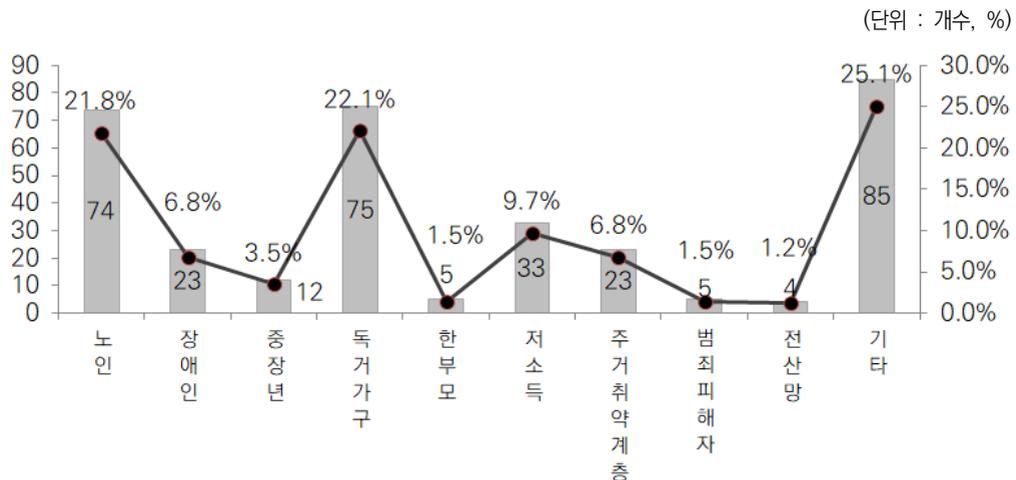
〈그림 Ⅲ-1〉 시군 사각지대 발굴사업 유형



□ 발굴 및 모니터링사업 대상자

- 사각지대 발굴사업 유형 중에서 발굴 및 모니터링사업의 대상자를 구분하였음
 - 노인, 장애인, 중장년, 독거가구, 한부모, 저소득, 주거취약계층 등을 대상으로 한 사업을 구분한 것임. 이 역시 중복 응답값을 포함하여 339건에 대한 분석값임
- 발굴 및 모니터링사업 중 독거가구 대상 사업은 75건으로 22.1%를 차지하고 노인이 74건으로 21.8%를 차지함
 - 독거가구, 노인이 가장 많고, 저소득 33건, 주거취약계층과 장애인이 각각 23건 순으로 나타남
 - 전산망과 관련된 부분은 복지사각지대 발굴관리 시스템으로 중앙정부나 경기도가 배분한 사각지대 발굴대상자가 아니라 지자체가 자체로 전산망의 위기정보를 활용해 발굴한 건수로 4건으로 나타남
- 기타가 가장 많은 85건으로 나타났는데, 불특정다수를 대상으로 하는 발굴사업, 대상자를 확인할 수 없는 사업임
 - 복지순찰사업, 우리동네 슈퍼맨, 찾아가는 이동상담센터와 같은 사업은 주거취약지역이나 임대아파트 단지, 시장, 지하철역 등에서 이뤄지는데, 이러한 사업들은 불특정다수를 대상으로 진행되는 사업임
 - 이 외에 고용위기를 경험한 가구, 네 자녀 이상 가구 전수조사, 다문화가구, 연락불통 가구를 대상으로 하는 발굴사업과 우체통, SNS를 활용한 발굴사업도 여기에 포함됨

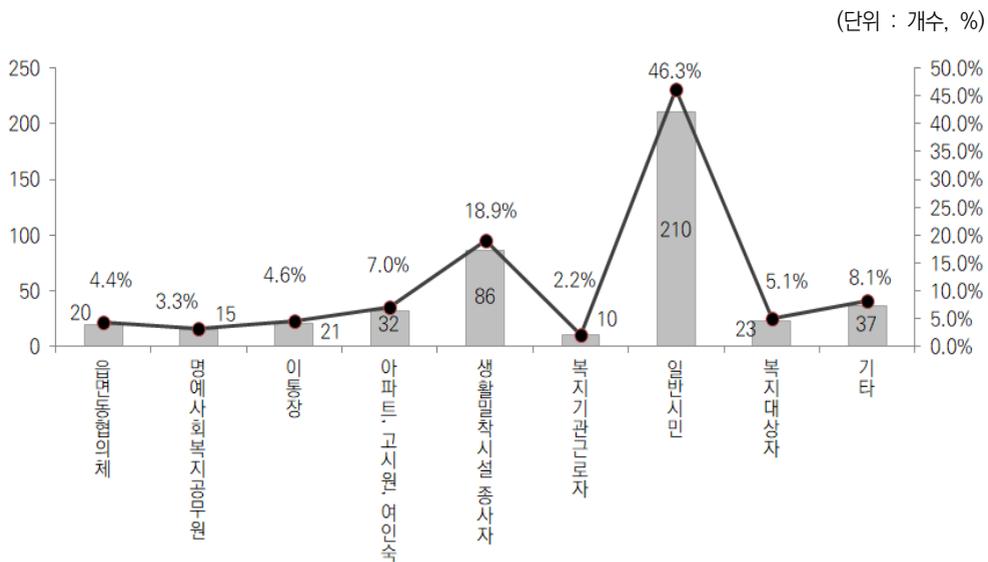
〈그림 Ⅲ-2〉 시군 사각지대 발굴 및 모니터링사업 대상자



□ 교육 및 홍보, 업무협약 대상자

- 사각지대 발굴사업 유형 중에서 교육, 홍보, 업무협약과 관련된 사업대상자임
 - 중복 응답값을 포함하여 454건에 대한 분석값임
- 교육 및 홍보, 업무협약은 일반시민 대상 사업이 210건(46.3%)으로 가장 많았고, 생활밀착시설 종사자가 86건(18.9%)으로 그 뒤를 이음
 - 아파트, 고시원, 여인숙 종사자 대상의 사업 역시 32건(7.0%)으로 높게 나타나고 있음
 - 읍면동협의회 대상 20건(4.4%), 명예사회복지공무원 대상 15건(3.3%)으로 나타남
 - 복지대상자는 23건(5.1%), 복지시설 근로자 대상 10건(2.2%)으로 나타남
- 전반적으로 볼 때, 일반시민, 생활밀착시설 종사자, 이·통장을 포함한 주민자치 조직을 대상으로 사업이 수행되는 상황임

〈그림 III-3〉 시군 사각지대 발굴을 위한 교육 및 홍보, 업무협약 대상자

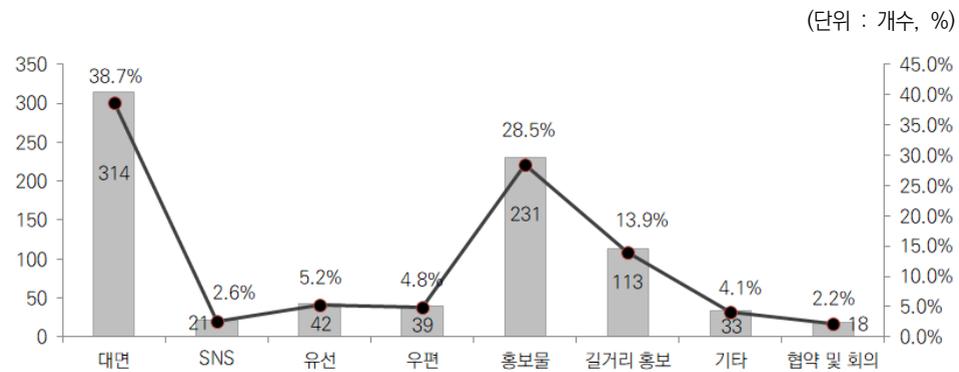


□ 사각지대 발굴사업 추진 방법

- 사각지대 발굴사업 추진 방법을 대면이나 SNS, 홍보물부착 및 배포 등으로 구분하여 살펴봄
 - 중복값을 포함하여 811건에 대한 분석값임

- 사각지대 발굴 방법 중 압도적으로 많이 활용하는 방법은 대면으로 전체 38.7%를 차지하고 있음
 - 사각지대 발굴 사업이다 보니 대상자를 직접 방문해서 상담하거나 교육하는 방법이 가장 많이 활용되는 것으로 나타남
 - 홍보물 역시 전체 건수의 28.5%를 차지하는 것으로 나타났는데, 이때 홍보물은 홍보물 부착 및 배포, 현수막 등의 활동을 의미함
- 대면 이외에 SNS를 활용하거나 유선을 활용하는 방법 역시 있는데, SNS 활용은 전체의 2.6%에 불과하고 유선통화 5.3%, 우편활용 4.8%로 나타나고 있음

〈그림 Ⅲ-4〉 시군 사각지대 발굴 사업 방법

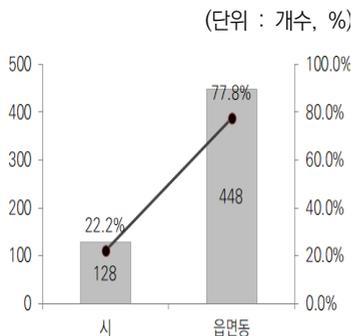


□ 사각지대 발굴사업 주체

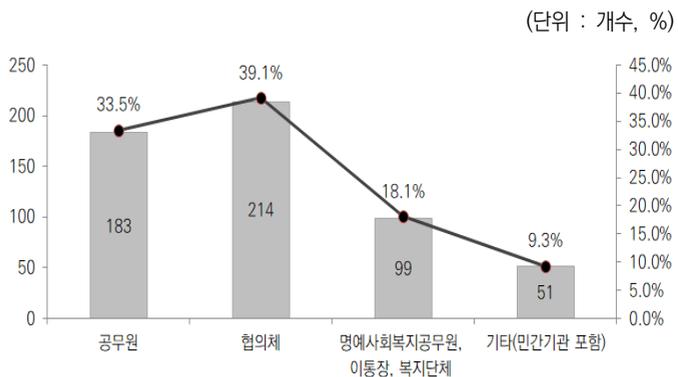
- 사업 주체를 크게 시와 읍면동으로 구분했을 때, 전체 사업의 77.8%에 해당되는 448개 사업이 읍면동 자체 사업이었고, 시는 128개인 22.2%로 나타남
 - 중앙정부, 경기도가 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용해 사각지대 발굴사업을 추진하고 있고, 경기도는 특정 시기마다 기획발굴을 추진하고 있음
 - 시군 역시 특정 시기마다 기획발굴을 추진하고 있지만 사각지대 발굴 사업수모만 보면, 상당수 읍면동 중심으로 사업이 추진됨을 알 수 있음
- 사업 주체를 세분화하여 살펴보면, 공무원 33.5%, 협의체 39.1%로 나타나고 있음

- 누가 주로 해당 업무를 수행하는지 주체가 불명확한 사업이 전체 578개 사업 중에서 208개, 즉 36.0%로 나타남
- 그 외 사업 주체가 명확한 사업을 대상으로 살펴보면, 협의회 39.1%, 명예사회복지공무원, 이·통장, 복지단체가 18.1%로 전체 사업의 57.2%를 지역사회 내 주민조직이 담당하는 것으로 나타나고 있음
- 반면, 복지시설을 포함한 기관이 수행하는 사각지대 발굴사업은 9.3%에 불과함

〈그림 III-5〉 발굴사업 주체 : 시군과 읍면동



〈그림 III-6〉 시군 발굴사업 주체 : 주체별



3) 사업유형별 현황

□ 사업유형별 대상자

- 〈표 III-1〉에는 사각지대 발굴사업 유형별 대상자 비중이 제시되어 있는데, 발굴 및 모니터링은 사각지대에 놓여있는 대상자와 관련된 사업이고 교육 및 홍보는 사각지대 발굴 주체와 관련된 사업이라는 점에서 구분해서 살펴봄
- 전체 발굴 및 모니터링사업 중 불특정다수를 대상으로 하는 사업이 80건 (23.6%)으로 가장 높았고, 대상자를 특정한 사업에서는 독거가구 76건 (22.4%), 노인 75건(22.1%) 대상 사업이 많았음
 - 발굴사업 유형에서는 특히 기타 대상 사업이 52건(33.5%)으로 많았고, 그 뒤로는 독거가구 25건(16.1%), 노인 23건(14.8%), 주거취약계층 20건(12.9%) 등의 순으로 사업이 추진되는 상황임
 - 그 외 장애인, 중장년, 한부모, 저소득 등에 대한 사각지대 발굴사업 비중은 낮은 상황임

- 모니터링사업의 주요 대상으로는 노인 52건(28.3%), 독거가구 51건(27.7%)이 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났고, 기타 28건(15.2%), 저소득 22건(12.0%), 장애인 16건(8.7%) 순으로 높게 나타남
- 전체 교육 및 홍보사업을 보면, 교육보다는 홍보사업 비중이 압도적으로 높고, 일반시민을 대상으로 하는 경우가 52.8%로 과반 이상으로 나타나고 있음
 - 교육사업 전체 63건 중 읍면동 협의체 17건(27.0%), 아·통장 13건(20.6%), 명예사회 복지공무원 12건(19.0%)으로 주로 지역사회 주민조직 관련자를 대상으로 진행됨
 - 반면, 홍보는 일반시민 대상이 압도적으로 많고, 그 뒤는 생활밀착시설 83건(21.0%)으로 나타나고 있음. 아파트, 고시원, 여인숙 등 종사자에 대한 홍보사업도 32건(8.1%)으로 높게 나타나고 있음
- 종합하자면 전반적으로 시군이 자체적으로 실시하는 사각지대 발굴사업은 일반 시민 대상의 홍보사업이 압도적으로 많은(209건) 것을 알 수 있음
 - 아래 표를 살펴보면, 가장 많은 수를 차지하는 것은 첫째, 일반시민 대상으로 진행된 홍보사업(209건),
 - 둘째, 생활밀착시설 종사자에 대한 홍보사업(83건),
 - 셋째, 복지서비스를 이미 받고 있는 노인과 독거가구에 대한 모니터링사업(각각 52건, 51건),
 - 넷째, 발굴과 관련해서는 불특정다수를 대상으로 하는 사업(52건)이 추진 중임
 - 이러한 결과를 통해 복지사각지대 발굴을 위한 다양한 기획사업은 찾기 힘들고 지역 내에서 제한적으로만 운영된다는 점을 확인할 수 있었음

〈표 III-1〉 시군 사각지대 발굴사업 유형별 대상자 현황

(단위 : 개수, %)

구분	사업유형					
	총계	발굴	모니터링	교육	홍보	
사업대상자	총계	339 (100.0%)	155 (100.0%)	184 (100.0%)		
	노인	75 (22.1%)	23 (14.8%)	52 (28.3%)		
	장애인	23 (6.8%)	7 (4.5%)	16 (8.7%)		
	중장년	13 (3.8%)	8 (5.2%)	5 (2.7%)		
	독거가구	76 (22.4%)	25 (16.1%)	51 (27.7%)		
	한부모	5 (1.5%)	2 (1.3%)	3 (1.6%)		
	저소득	32 (9.4%)	10 (6.5%)	22 (12.0%)		
	주거취약계층	27 (8.0%)	20 (12.9%)	7 (3.8%)		
	범죄피해자	4 (1.2%)	4 (2.6%)	0 (0.0%)		
	행복e음 전산망 활용	4 (1.2%)	4 (2.6%)	0 (0.0%)		
	기타	80 (23.6%)	52 (33.5%)	28 (15.2%)		
사업대상자	총계	459 (100.0%)			63 (100.0%)	396 (100.0%)
	읍면동협의회체	21 (4.6%)			17 (27.0%)	4 (1.0%)
	명예사회복지 공무원	16 (3.5%)			12 (19.0%)	4 (1.0%)
	이·통장	22 (4.8%)			13 (20.6%)	9 (2.3%)
	아파트, 고시원, 여인숙 등 종사자	33 (7.2%)			1 (1.6%)	32 (8.1%)
	생활밀착시설 종사자	86 (18.7%)			3 (4.8%)	83 (21.0%)
	복지시설근로자	10 (2.2%)			3 (4.8%)	7 (1.8%)
	일반시민	211 (46.0%)			2 (3.2%)	209 (52.8%)
	복지대상자	21 (4.6%)			1 (1.6%)	20 (5.1%)
	기타	39 (8.5%)			11 (17.5%)	28 (7.1%)

□ 사업유형별 사업방법

- 사각지대 사업유형별 사업 방법을 살펴보면, 발굴, 모니터링, 교육사업의 경우 대면방식을, 홍보사업의 경우 홍보물을 가장 많이 활용하는 것으로 나타남
 - 발굴사업 169건 중 대면으로 추진하는 사업은 95건(56.2%)으로 발굴사업의 상당 부분은 대면으로 추진된다는 점을 확인하였음

- 모니터링사업 역시 대면이 75건(57.7%)으로 가장 많았고, 유선이나 우편물을 활용하는 경우도 40건(30.8%)으로 나타남
 - 교육도 대부분 대면으로 진행되는 상황이며, 홍보는 홍보물부착 및 배포가 224건(44.5%)으로 가장 많고, 대면 홍보가 133건(26.4%), 캠페인 등 길거리 홍보가 112건(22.3%)으로 나타남
- 사각지대 사업유형별 사업 주체를 살펴보면, 발굴사업은 공무원이 주로 수행하고, 모니터링과 홍보는 협의체 및 명예사회복지공무원이 주로 실시하는 상황임
- 발굴사업의 경우 공무원이 60건(42.0%)으로 가장 많음. 그 뒤로 협의체가 31건(21.7%), 명예사회복지공무원, 이·통장 등은 34건(23.8%)으로 나타남. 읍면동협의체와 명예사회복지공무원 및 이·통장 모두 주민조직이라고 간주하면 공무원보다 주민조직이 수행하는 발굴사업수가 사실상 더 많은 상황임
 - 모니터링은 읍면동협의체가 35건(38.9%)으로 가장 많았고, 홍보 역시 읍면동협의체가 143건(47.5%)으로 압도적으로 많음

〈표 Ⅲ-2〉 시군 사각지대 사업유형별 사업 방법 및 주체

(단위 : 개수, %)

구분	사업유형												
	총계		발굴		모니터링		교육		홍보		업무협약		
사업 방법	총계	871	(100.0%)	169	(100.0%)	130	(100.0%)	54	(100.0%)	503	(100.0%)	15	(100.0%)
	대면	344	(39.5%)	95	(56.2%)	75	(57.7%)	41	(75.9%)	133	(26.4%)	0	(0.0%)
	SNS	30	(3.4%)	9	(5.3%)	0	(0.0%)	4	(7.4%)	17	(3.4%)	0	(0.0%)
	유선	45	(5.2%)	15	(8.9%)	30	(23.1%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)
	우편	40	(4.6%)	19	(11.2%)	10	(7.7%)	0	(0.0%)	11	(2.2%)	0	(0.0%)
	홍보물	242	(27.8%)	12	(7.1%)	2	(1.5%)	4	(7.4%)	224	(44.5%)	0	(0.0%)
	길거리 홍보	116	(13.3%)	3	(1.8%)	1	(0.8%)	0	(0.0%)	112	(22.3%)	0	(0.0%)
	협약 및 회의	19	(2.2%)	3	(1.8%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)	1	(0.2%)	15	(100.0%)
	기타	35	(4.0%)	13	(7.7%)	12	(9.2%)	5	(9.3%)	5	(1.0%)	0	(0.0%)
사업 주 체	총계	583	(100.0%)	143	(100.0%)	90	(100.0%)	22	(100.0%)	301	(100.0%)	27	(100.0%)
	공무원	199	(34.1%)	60	(42.0%)	23	(25.6%)	10	(45.5%)	94	(31.2%)	12	(44.4%)
	협의체	224	(38.4%)	31	(21.7%)	35	(38.9%)	10	(45.5%)	143	(47.5%)	5	(18.5%)
	명예사회복지 공무원 이·통장, 복지단체	107	(18.4%)	34	(23.8%)	24	(26.7%)	1	(4.5%)	47	(15.6%)	1	(3.7%)
	기타(민간기관 포함)	53	(9.1%)	18	(12.6%)	8	(8.9%)	1	(4.5%)	17	(5.6%)	9	(33.3%)

□ 사각지대 발굴사업 대상자별 추진 방법

- 아래 표에서는 사각지대 발굴사업 추진 방법별 대상자를 제시하였는데, 노인과 독거노인 대상 사업의 경우 대면 방식으로 추진된 비율이 높게 나타남
 - 앞서 <표 Ⅲ-2> 분석결과를 통해 발굴 및 모니터링사업은 주로 대면방식과 유선, 우편 방식으로 추진된다는 것을 확인할 수 있었음
 - 대상자별로 살펴보면 특히 노인, 장애인, 독거가구, 한부모, 주거취약계층 대상 사업에서 대면 방식을 주로 활용하고 있었음
- 교육 및 홍보사업의 경우 주민자치조직 대상으로는 대면방식을 주로 활용하고 일반시민을 대상으로는 홍보물 부착 및 배포, 길거리 홍보방식을 주로 활용하는 것으로 나타남
 - <표 Ⅲ-2> 분석결과를 통해 교육 및 홍보사업은 대면 방식과 홍보물을 주로 활용하는 것을 확인할 수 있었음
 - 공공과 네트워크가 형성된 주민자치조직의 경우 대면 방식으로 교육 및 홍보사업이 이루어지는 경우가 많았고, 아파트, 고시원, 여인숙 종사자, 생활밀착시설 종사자 등 일반시민 대상으로는 홍보물을 활용한 교육 및 홍보사업이 주를 이루었음

<표 Ⅲ-3> 시군 사각지대 발굴사업 대상자별 추진 방법

(단위 : 개수, %)

구분		사각지대 발굴사업 방법									
		총계		대면		SNS, 유선, 우편		홍보물		길거리 홍보	
발굴 및 모니터링 사업 대상자	총계	466	(100.0%)	260	(55.8%)	139	(29.8%)	17	(3.6%)	1	(0.2%)
	노인	101	(100.0%)	59	(58.4%)	32	(31.7%)	3	(3.0%)	0	(0.0%)
	장애인	30	(100.0%)	21	(70.0%)	7	(23.3%)	1	(3.3%)	0	(0.0%)
	중장년	22	(100.0%)	10	(45.5%)	11	(50.0%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)
	독거가구	101	(100.0%)	58	(57.4%)	31	(30.7%)	3	(3.0%)	0	(0.0%)
	한부모	8	(100.0%)	5	(62.5%)	3	(37.5%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)
	저소득	56	(100.0%)	24	(42.9%)	23	(41.1%)	4	(7.1%)	0	(0.0%)
	주거취약계층	29	(100.0%)	22	(75.9%)	6	(20.7%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)
	범죄피해자	5	(100.0%)	2	(40.0%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)
	행복e음 전산망 활용	12	(100.0%)	4	(33.3%)	6	(50.0%)	2	(16.7%)	0	(0.0%)
	기타	102	(100.0%)	55	(53.9%)	20	(19.6%)	4	(3.9%)	1	(1.0%)

구분		사각지대 발굴사업 방법									
		총계		대면		SNS, 유선, 우편		홍보물		길거리 홍보	
교육 홍보 사업 대상자	총계	673	(100.0%)	218	(32.4%)	41	(6.1%)	273	(40.6%)	132	(19.6%)
	협업체	22	(100.0%)	12	(54.5%)	6	(27.3%)	2	(9.1%)	0	(0.0%)
	명예사회복지공무원	15	(100.0%)	9	(60.0%)	3	(20.0%)	1	(6.7%)	0	(0.0%)
	이·통장	23	(100.0%)	15	(65.2%)	3	(13.0%)	3	(13.0%)	1	(4.3%)
	아파트, 고시원, 여인숙 종사자	45	(100.0%)	18	(40.0%)	1	(2.2%)	21	(46.7%)	5	(11.1%)
	생활밀착시설 종사자	142	(100.0%)	56	(39.4%)	2	(1.4%)	66	(46.5%)	18	(12.7%)
	복지시설근로자	12	(100.0%)	8	(66.7%)	0	(0.0%)	3	(25.0%)	1	(8.3%)
	일반시민	328	(100.0%)	61	(18.6%)	18	(5.5%)	147	(44.8%)	99	(30.2%)
	복지대상자	38	(100.0%)	14	(36.8%)	2	(5.3%)	16	(42.1%)	6	(15.8%)
	기타	48	(100.0%)	25	(52.1%)	6	(12.5%)	14	(29.2%)	2	(4.2%)

2. 사회복지관 사각지대 발굴사업 분석

□ 분석자료

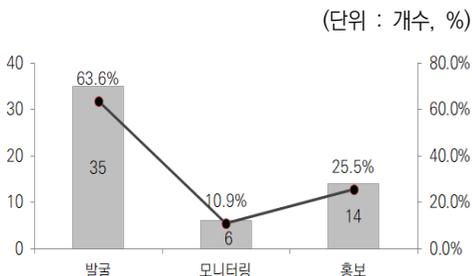
- 복지시설에서 수행한 사각지대 발굴사업을 분석하기 위해 사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 대상으로 사업자료를 요청하였으나 실제 사회복지관 35개 기관의 자료만 수거됨
 - 35개 사회복지관에서 제출한 자료는 2021년~2022년 추진한 사각지대 발굴사업의 계획서 및 결과보고서임
 - 노인복지관과 장애인복지관의 경우 총 4개 기관에서만 자료를 제출하여 분석에서 제외
- 일정 정도 자료에 한계가 있으나, 사회복지관에서 추진된 복지사각지대 발굴사업과 관련해 구축된 자료가 없다는 점에서 본 자료를 활용해 사회복지관 사각지대 발굴사업의 특징을 살펴보고자 함
 - 전수자료가 아니라는 점에서 일정 정도 자료에 한계가 있으나, 지금까지 민간복지기관에서 추진한 복지사각지대 발굴사업과 관련해 구축된 자료가 없다는 점에서 해당 자료에 의의가 있음

- 다만 자료를 해석하고 이해하는데 있어 도내 88개 복지관 중 15개 시군, 35개 기관에 해당되는 자료라는 점을 염두에 두어야 할 필요가 있음
- 35개 기관으로부터 사각지대 발굴 관련 사업자료를 수거하고 분석하는 과정에서 사각지대 발굴사업으로 보기 어려운 경우 제외하고 앞서 공공사각지대 발굴사업과 동일하게 자료를 코딩하였음
- 전체 41개 사업을 대상으로 분석하였으며 공공과 동일한 기준으로 코딩하였는데 분석대상 사업이 적다보니 항목이 제외된 경우가 있음. 대표적으로 사업유형 중 교육사업은 포함되지 않음

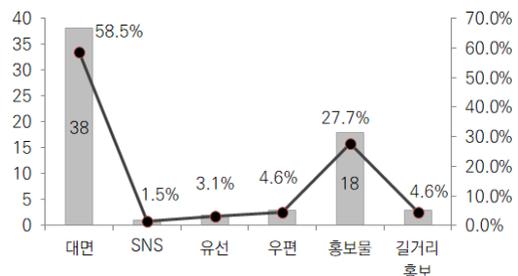
1) 기본현황

- 아래 그림에는 사회복지관에서 실시하는 사각지대 발굴사업 유형이 제시되어 있는데, 발굴사업이 63.6%로 압도적으로 많았음
 - 각 사각지대 발굴사업을 여러 가지로 분류할 수 있는 경우 다중응답으로 처리한 수치임
 - 발굴사업이 가장 많고, 홍보사업이 25.5%, 모니터링 10.9%로 나타나고 있음
 - 공공 사각지대 발굴 사업에서 홍보사업이 53.7%, 발굴사업이 20.0%였던 것과 비교했을 때 사회복지관의 발굴사업 추진 비율이 월등히 높음을 알 수 있음
- 사각지대 발굴 사업 방법을 살펴보면, 대면이 압도적으로 많은 58.5%를 차지하고, 홍보물이 27.7%를 차지함
 - 공공 역시 동일하게 대면 방식을 가장 많이 활용하고 있었으나 그 비중이 38.7%로, 사회복지관 대면 방식 활용 비율이 공공에 비해 월등히 높음

〈그림 Ⅲ-7〉 사회복지관 사각지대 발굴사업 유형

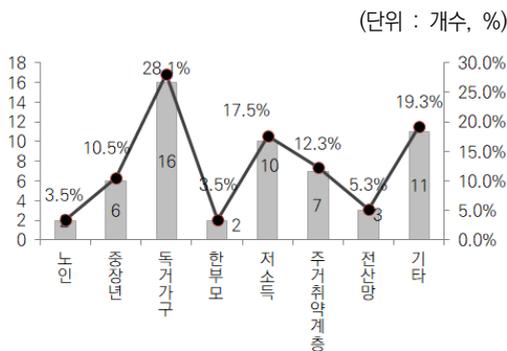


〈그림 Ⅲ-8〉 사회복지관 사각지대 발굴 사업 방법 (단위 : 개수, %)

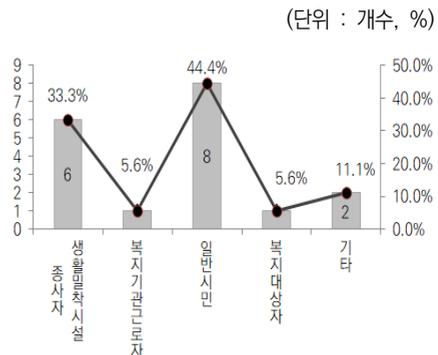


- 사회복지관의 발굴 및 모니터링사업 대상자는 독거가구가 가장 많은 28.1%, 기타가 19.3%, 저소득층이 17.5%로 나타남
 - 앞서 공공의 사각지대 발굴사업과 마찬가지로 독거가구 대상 사업 비중이 컸으며, 사회복지관의 특성상 저소득층에 대한 발굴사업 비중 또한 높게 나타남
 - 지역사회 내 노인과 장애인을 주대상으로 서비스를 제공하는 노인복지관과 장애인복지관이 있다 보니, 사회복지관에서는 장애인 대상 발굴사업은 추진하지 않고 있었고 노인 대상 사업 비중 역시 낮음
- 공공에서는 일반시민을 대상 홍보사업 비중이 압도적으로 높았는데, 사회복지관은 일반시민(44.4%)뿐 아니라 생활밀착시설 종사자(33.3%) 대상 홍보사업 비율도 높았음
 - 공공의 사각지대 발굴 홍보사업 대상은 일반시민 46.3%, 생활밀착시설 종사자 18.9% 등이었음

〈그림 Ⅲ-9〉 사회복지관 발굴 및 모니터링사업 대상자



〈그림 Ⅲ-10〉 사회복지관 홍보사업 대상자



2) 사업유형별 현황

□ 사각지대 사업유형별 대상자 현황

- 공공 사각지대 발굴사업과 유사하게 구분해 보았을 때, 사회복지관의 경우 전체 67개 사업 중 56개가 직접적인 발굴사업으로 나타남
 - 공공 사각지대 발굴사업이 일반시민 대상의 홍보사업 중심이라면, 사회복지관의 경우 전체 67개 사업 중에서 발굴사업 비중이 높음

- 발굴 및 모니터링 사업의 주요 대상자는 독거가구가 21건(31.3%)으로 가장 많았고, 저소득 15건(22.4%), 기타 11건(16.4%) 순으로 나타남
 - 공공에서 불특정다수를 대상으로 하는 기타 사업과 독거가구 대상 사업 비중이 높았던 것과 유사함
 - 그러나 공공의 경우 노인 대상 사업 비중도 높았는데, 전술한 사회복지관 특성에 따라 사회복지관에서 추진되는 사각지대 발굴 사업 중 노인을 대상으로 하는 사업의 비중은 낮고 저소득 사업 비중이 공공보다 비교적 높게 나타나고 있음
- 홍보사업은 일반시민 대상이 14건(36.8%)으로 가장 많고, 생활밀착시설 종사자 대상 9건(23.7%)이 뒤를 이었음
 - 주로 일반시민과 생활밀착시설 종사자를 대상으로 사각지대 발굴 홍보사업을 추진한다는 점은 공공과 사회복지관 모두 동일
 - 그러나 공공의 경우 전체 사업 중 일반시민 대상 홍보사업이 압도적으로 많았던 반면, 사회복지관의 경우 독거가구, 저소득 가구 등 특정 복지욕구를 가진 가구를 발굴하는데 집중하고 있다는데 뚜렷한 차이점이 있음

〈표 Ⅲ-4〉 사회복지관 사각지대 사업유형별 대상자 현황

(단위 : 개수, %)

구분	사업유형				
	총계	발굴	모니터링	홍보	
사업대상자	총계	67 (100.0%)	56 (100.0%)	11 (100.0%)	
	노인	2 (3.0%)	2 (3.6%)	0 (0.0%)	
	중장년	6 (9.0%)	6 (10.7%)	0 (0.0%)	
	독거가구	21 (31.3%)	16 (28.6%)	5 (45.5%)	
	한부모	2 (3.0%)	1 (1.8%)	1 (9.1%)	
	저소득	15 (22.4%)	10 (17.9%)	5 (45.5%)	
	주거취약계층	7 (10.4%)	7 (12.5%)	0 (0.0%)	
	행복e음 전산망 활용	3 (4.5%)	3 (5.4%)	0 (0.0%)	
	기타	11 (16.4%)	11 (19.6%)	0 (0.0%)	
사업대상자	총계	38 (100.0%)			38 (100.0%)
	생활밀착시설 종사자	9 (23.7%)			9 (23.7%)
	복지기관근로자	1 (2.6%)			1 (2.6%)
	일반시민	14 (36.8%)			14 (36.8%)
	복지대상자	7 (18.4%)			7 (18.4%)
	기타	7 (18.4%)			7 (18.4%)

□ 사업유형별 추진 방법

- 사업유형별 추진 방법을 살펴보면, 발굴 및 모니터링사업은 공공과 마찬가지로 대면을 중심으로 진행하고 있었음
 - 발굴과 모니터링 모두 높은 비율로 대면 방식으로 추진되고 있었고, 발굴사업의 경우 홍보물을 활용하는 비율도 29.6%로 나타남
- 홍보사업에서도 직접 대면으로 홍보하는 경우가 전체 26건 중 13건으로 50%를 차지하고 있음

〈표 Ⅲ-5〉 사회복지관 사각지대 사업유형별 발굴 사업 방법

(단위 : 개수, %)

구분	사업유형								
	총계		발굴		모니터링		홍보		
사업 방법	총계	86	(100.0%)	54	(100.0%)	6	(100.0%)	26	(100.0%)
	대면	50	(58.1%)	32	(59.3%)	5	(83.3%)	13	(50.0%)
	SNS, 유선, 우편	7	(8.1%)	6	(11.9%)	1	(16.7%)	0	(0.0%)
	홍보물	29	(33.7%)	16	(29.6%)	0	(0.0%)	13	(50.0%)

□ 사각지대 발굴사업 대상자별 추진 방법

- 사각지대 발굴사업 방법별 대상자 현황을 살펴보면, 발굴 및 모니터링사업의 경우 모든 대상자에서 대면 방식 활용 비중이 높았음
 - 주거취약계층 대상 사업의 경우 다른 대상에 비해 홍보방식 활용 비중도 높았음
 - 저소득, 사각지대 발굴관리 시스템 위기정보를 활용한 발굴 및 모니터링사업의 경우 SNS, 유선, 우편방식 활용 비율도 비교적 높은 편
- 홍보사업의 경우 대면 홍보와 홍보물 활용한 홍보방식을 고루 활용하고 있었음

〈표 Ⅲ-6〉 사회복지관 사각지대 발굴사업 대상자별 추진 방법

(단위 : 개수, %)

구분	사업방법								
	총계		대면		SNS, 유선, 우편		홍보		
발굴 및 모니 터링 사업 대상 자	총계	88	(100.0%)	53	(60.2%)	10	(11.4%)	25	(28.4%)
	노인	3	(100.0%)	2	(66.7%)	0	(0.0%)	1	(33.3%)
	중장년	10	(100.0%)	6	(60.0%)	1	(10.0%)	3	(30.0%)
	독거가구	25	(100.0%)	15	(60.0%)	2	(8.0%)	8	(32.0%)
	한부모	2	(100.0%)	2	(100.0%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)
	저소득	14	(100.0%)	9	(64.3%)	4	(28.6%)	1	(7.1%)
	주거취약계층	14	(100.0%)	7	(50.0%)	0	(0.0%)	7	(50.0%)
	행복e음 전산망 활용	6	(100.0%)	3	(50.0%)	2	(33.3%)	1	(16.7%)
	기타	14	(100.0%)	9	(64.3%)	1	(7.1%)	4	(28.6%)
홍보 사업 대상 자	총계	34	(100.0%)	17	(50.0%)	-		17	(50.0%)
	생활밀착시설 종사자	13	(100.0%)	6	(46.2%)			7	(53.8%)
	복지시설근로자	2	(100.0%)	1	(50.0%)			1	(50.0%)
	일반시민	13	(100.0%)	7	(53.8%)			6	(46.2%)
	복지대상자	3	(100.0%)	1	(33.3%)			2	(66.7%)
	기타	3	(100.0%)	2	(66.7%)			1	(33.3%)

3. 소결

□ 시군 복지사각지대 발굴사업 특징

- 본 장의 1절에서는 31개 시군에서 실시하는 복지사각지대 발굴을 위한 각종 기획사업을 사업유형별, 대상자별, 방법별, 주체별로 살펴보았음
 - 공무원뿐만 아니라 읍면동협의체, 명예사회복지공무원, 이·통장이 수행한 기획사업도 포함된 사업임

- 첫째, 사업유형별로 보면 시군에서 실시하는 복지사각지대 발굴사업은 일반시민 대상의 홍보사업이 중심임
 - 일반시민 대상의 홍보사업이 209건, 생활밀착시설 종사자 대상 홍보가 83건임
 - 그 뒤로 기존 복지대상자 모니터링사업에서는 노인 대상 모니터링(52건), 독거가구 모니터링(51건) 순으로 나타남. 직접적인 발굴사업으로는 불특정다수를 대상으로 하는 발굴사업이 52건으로 나타남
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용한 발굴 활동을 제외하고 시군은 자체적으로 수행하는 사각지대 발굴사업은 주민 대상 홍보에 집중되어 있다는 점을 확인할 수 있어 개선이 필요함
- 둘째, 대상자별로 보면 발굴 및 모니터링사업의 경우 노인과 독거가구에 집중된 경향이 있어 다양한 대상자를 포괄하여 추진 필요
 - 발굴 및 모니터링사업의 21.8%가 노인 대상 사업이며, 22.1%가 독거가구 대상 사업으로 나타나는 등 특정 대상자에 상대적으로 집중되어 있는 상황임
 - 이에 향후 발굴 및 모니터링사업을 추진함에 있어 다양한 대상자를 포괄하는 것이 필요
- 셋째, 사업주체를 중심으로 보면, 시군보다는 읍면동 중심으로 사업이 추진되고 있고, 공무원보다는 지역주민들이 중심이 되어 운영되는 사업이 더 많은 것으로 나타남
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템을 읍면동 찾복팀 공무원이 주로 담당하기 때문에 지역단위 사각지대 발굴사업은 상대적으로 공무원보다는 지역주민을 중심으로 추진되는 것으로 나타났음
 - 그러나 시군 자체 발굴사업이 적고, 공무원도 직접 기획발굴하는 건수 역시 상대적으로 적다는 것 역시 확인할 수 있었음

□ 사회복지관 사각지대 발굴사업의 특징

- 전체적으로 볼 때, 공공과 유사한 방식의 사업들이 다수 있는 상황임
 - 개별적인 사업내용을 살펴보면, 앞서 수치에서도 확인할 수 있듯이 대상자는 주로 독거가구와 저소득층을 중심으로 이뤄지고 그 외에 조부모 가정 등 위기가구를 발굴함
 - 공공과 유사하게 생활밀착시설 종사자와 연계하거나 임대아파트단지, 희망우체국을 활용하기도 함

- 관련해 사회복지관 사각지대 발굴사업을 공공과 같이 사업 진행하는 경우도 다수 확인할 수 있었음
 - 사회복지관이 공공과 함께 수행하는 방법은 여러 가지인데 첫째, 찾아가는 상담 형태의 사업을 추진하는 방법임. 즉 앞서 시군과 읍면에서 찾아가는 복지상담 등을 추진하는데, 해당 사업에 참여하거나 공동주최하는 방법임
 - 둘째, 공동상담과 스크리닝 작업을 추진하기도 하고, 공공으로부터 명단을 확보하여 대상자 방문사업을 추진하기도 함
 - 셋째, 공공과 공동사례관리를 추진하는 방식으로 연계를 진행하기도 함
- 사회복지관이 추진하는 발굴사업 중에 특이한 점은 첫째, 일회적인 홍보나 교육보다는 지역사회 내 생활밀착시설, 복지기관과의 네트워크 형성에 주목하고 있다는 점임
 - 공공 사각지대 발굴사업 모두가 그렇진 않지만 대부분 업무협약, 교육, 홍보를 중심으로 추진됨
 - 물론, 사회복지관 중에서도 공공 사각지대 발굴사업과 같이 업무협약, 교육, 홍보를 중심으로 진행하기도 함
 - 그러나 일부 사회복지관의 경우 지역사회 기관들을 일종의 네트워크로 묶어 사업을 추진하기도 함
 - 발굴 네트워크(고시원, 원룸, 부동산, 반찬가게 등 지역상점, 임대아파트 관리사무소, 사회복지관, 행복마을 관리소, 동보장협의체)
 - 지원 네트워크(무한돌봄센터, 행정복지센터, 병원, 치매안심센터, 정신보건센터)
- 둘째, 주민자치조직 혹은 주민조직화 사업 참여주민, 자원봉사자, 후원자 등 사회복지관의 인적자원과 사각지대 발굴사업 연계
 - 사회복지관의 주민조직화 사업이나 자원봉사자, 후원자와 연계하는 등 복지관의 인적자원을 사각지대 발굴 및 모니터링의 주체로 참여시키는 사업들이 다수 추진되고 있었음
 - 사례1: 주민참여 조직이 아파트단지 내에서 '커피차'를 매개로 사업 홍보 및 어려운 독거노인 발굴. 발굴된 독거노인을 대상으로 지속적인 안부확인 및 가정방문
 - 사례2: 복지관 내 사례관리 대상 가구 중 물리적 방임 상황에 놓인 돌봄사각지대 아동과 자원봉사자를 매칭하여 정기 모니터링, 결식예방을 위한 요리교실, 일상생활 안전교육 등 실시
 - 사례3: 지역 내 마트, 식당, 반찬가게, 학원 등 생활밀착형 사업체, 병원, 지역 내 기업으로 지

- 원네트워크로 구축하여 발굴한 대상자에게 밑반찬 및 식료품, 학습, 의료비, 생계비 등 지원
- 관련해 실제 복지대상자가 주체가 되어 사업이 기획되기도 함
 - 사례1: 사례관리 서비스를 받다가 현재는 사후관리를 받고 있는 1인 남성가구를 사회정서적으로 고립된 1인 중장년 남성가구의 멘토로 지정하여 병원동행, 정서지원활동 등 수행
 - 사례2: 원룸 밀집 지역 중장년 1인가구 대상 워크숍, FGI, 주민공론장 진행
- 유사하게 주민 관계망 지도 작성 및 활용 : 사례관리, 서비스 제공 등을 통해 파악된 주민들의 공식, 비공식 관계망 지도를 지속 작성

□ 시군의 사각지대 발굴사업과 사회복지관의 사각지대 발굴사업

- 사각지대 발굴사업 유형에서도 살펴보았듯이 지역사회 내에서는 시군-읍면동, 읍면동 협의체, 사회복지관이 사각지대 발굴사업을 다양한 형태로 운영하고 있음
 - 앞의 <표 Ⅲ-2>에 제시되어 있듯이 지역사회 내에서 사각지대 발굴사업은 공무원만 수행하는 것이 아니라 협의체와 같은 주민조직이 중요한 역할을 수행하고 있고 사회복지관 역시 중요한 지역사회 활동조직임
 - 사회복지관의 실천과정에서 아웃리치(outreach)는 중요한 활동 중 하나임. 대상자를 발굴하기 위해 지역사회로 나아가고, 주민조직화 활동을 진행하는 것은 공공에서 사각지대 발굴사업에 주력하기 이전부터 수행해 왔던 사업들임
- 전체적으로 사각지대 발굴사업 내용을 살펴보면 첫째, 사각지대 발굴업무가 읍면동, 읍면동협의체를 중심으로 이뤄지고 있다는 점을 확인할 수 있었음
 - 시군과 복지관에서도 사각지대 발굴업무를 수행하기는 하지만, 읍면동이 복지사각지대 발굴관리 시스템에 의한 사각지대 발굴뿐만 아니라 읍면동협의체를 활용한 다양한 사각지대 발굴사업을 추진하고 있는 상황임
- 둘째, 시군에서 주로 진행되는 사각지대 발굴사업은 일반시민 대상의 홍보사업이고, 복지관에서 주로 진행되는 사업은 사각지대 발굴사업이긴 하지만, 이때 사각지대는 위기가구, 서비스가 충분하지 않은 가구를 의미함
 - 시군과 읍면동에서 진행되는 복지사각지대 발굴사업은 여러 가지 어려움을 경험하지만 공공급여를 받지 못하는 가구를 의미함. 때문에 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 사각지대 방문대상자를 선정하는 과정에서도 기존 급여를 받고 있는지를 확인함
 - 반면, 사회복지관의 경우 공공과 달리 ‘사각지대 발굴’이라는 이름으로 이뤄진 사업들은 적고 대부분 위기가구 발굴이라는 이름으로 사업이 수행됨

- 복지관에서 위기가구를 발굴할 때, 기초생활보장수급자인지, 그 외 공공급여 수급 여부를 직접 물어보는 방법으로 확인함. 이에 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 중요하게 다루는 신규 기초생활보장수급자를 찾아내는 데에는 한계가 있음
 - 이에 복지관의 경우 오히려 기존 복지대상자, 지역에서 의뢰된 위기가구에 대한 사례 관리를 진행하면서 위기에 대한 대응, 부족한 서비스 연계에 집중하는 경향이 있음
 - 셋째, 동일한 사업을 진행하더라도 의미나 가치에 차이가 있을 수 있음
 - 전반적인 복지사각지대 발굴사업은 유사하게 진행되지만, 일부 사업의 방향이나 가치에 차이가 있음. 복지관의 경우 사각지대 주민이 직접 사각지대 발굴사업 기획에 참여한다던가, 지역주민조직화 사업으로 사각지대를 발굴함
 - 넷째, 비록 분석자료에 한계가 있지만, 공공과 민간이 협업하여 사업을 추진한 건수가 적은 상황임
 - 협업을 구체적으로 조사한 자료가 아니라는 점에서 한계가 있지만 사업의 주체를 확인할 수 있는 복지그늘 자료나 복지관에서 제공한 자료를 보면, 복지관과 협업을 하거나 혹은 공공과 협업을 한 사업은 거의 없는 상황이었음
 - 지역사회 전체가 사각지대 발굴에 관심이 있고 노력을 하는 상황이지만, 실제 협업하는 데에는 한계가 있음
- 본 장에서는 사각지대 발굴사업의 현황을 살펴보았고, 다음 장에서는 사각지대 발굴사업을 추진하면서 경험하는 한계를 살펴봄

IV

사각지대 발굴사업 현장 전문가 FGI

1. 현장전문가 FGI 조사 내용과 조사대상자
2. 사각지대 발굴사업 주요 내용과 성과 요인
3. 사각지대 발굴사업 추진 어려움
4. 정책 개선 요구
5. 소결

IV 사각지대 발굴사업 현장 전문가 FGI

1. 현장전문가 FGI 조사 내용과 조사대상자

□ 조사 목적 및 내용

- 지역사회 사각지대 발굴사업 추진 과정에서 경험하는 현장의 어려움을 파악하고, 개선방안을 제시하고자 사각지대 발굴 업무를 추진하는 공공, 민간, 읍면동 협의체를 대상으로 FGI 조사를 진행함
- 조사 내용은 사각지대 발굴사업의 추진체계와 주요 내용, 사업성과에 대한 평가, 추진 과정별 어려움, 사각지대 발굴에서의 공공과 민간 역할에 대한 인식 및 개선사항을 살펴보는 것으로 구성함
 - 사각지대 발굴사업에 대한 현장의 어려움을 체계적으로 살펴보고자 사각지대 발굴 과정을 구분하여 제약 사항을 파악함
- 세부적인 조사 내용은 아래와 같음

〈표 IV-1〉 현장 전문가 FGI 조사 질문지

- 사각지대 발굴사업 추진체계에 대해 설명해 주십시오.
 - 사각지대를 어떻게 정의하고 있습니까?
 - 사각지대 발굴사업을 누가, 언제, 어떻게, 누구와 함께 기획하고 추진합니까?
- 추진했던 사각지대 발굴사업 중 대표적인 사업을 소개해 주십시오.
 - 해당 사각지대 발굴사업을 추진하게 된 배경은 무엇입니까?
 - 대상자, 사업주체, 방식에 대해 설명해 주십시오
 - 사업의 성과는 무엇이었으며, 성과가 나타난 배경은 무엇입니까? 지역사회 특징, 인력구성의 특징, 운영방식의 특징, 지역사회 네트워크 등 다양한 측면에서 성과가 나타난 배경을 설명해 주십시오.
- 추진했던 사각지대 발굴사업 중 성과가 나타나지 않았던 사업을 소개해 주십시오.

- 해당 사각지대 발굴사업을 추진하게 된 배경은 무엇입니까?
- 대상자, 사업주체, 방식에 대해 설명해 주십시오
- 사업이 성과가 나타나지 않은 배경은 무엇입니까? 지역사회 특징, 인력구성의 특징, 운영방식의 특징, 지역사회 네트워크 등 다양한 측면에서 성과가 나타난 배경을 설명해 주십시오.
- 사각지대 발굴사업 추진 과정에서 경험했던 어려움을 설명해 주십시오.
 - 사업기획
 - 대상자 명단 확보
 - 대상자 방문-상담
 - 서비스 연계-모니터링
 - 사각지대 발굴과정에서 각 주체별 역할
- 사각지대 발굴에서 공공과 민간의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 지역사회 내에서 다양한 주체들이 사각지대를 발굴하고 있습니다. 공공(시군-읍면동), 복지시설, 읍면동협의회 등 지역 주민조직이 모두 사각지대 발굴사업을 추진중에 있습니다. 지역사회 내에서 서로 어떻게 역할을 나누고 협력해야 한다고 생각하십니까?
- 효과적인 사각지대 발굴을 위해 개선해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

□ 조사 진행 과정 및 연구참여자 특성

- FGI 조사는 지역사회에서 사각지대 발굴업무를 담당하고 있는 시군 공무원, 읍면동 공무원, 복지시설 실무자, 읍면동 협의회 위원을 대상으로 진행함
 - 연구참여자는 지역 특성과 관련 업무 경력을 고려하여 선정함. 먼저 지역 특성에 따른 사각지대 발굴사업의 성과, 어려움을 분석하기 위해 특례시, 도시, 도농복합, 농촌 지역을 모두 포함하여 사각지대 발굴 업무가 활발히 추진되는 지역을 선정함
 - 사회복지관의 경우 영구임대아파트 단지 내 위치한 기관의 특성을 고려하기 위해 도시유형과 더불어 영구임대아파트 지역도 함께 고려하여 진행
 - 다음으로 시군 및 읍면동 공무원은 각 지역에서 사각지대 발굴 업무를 1년 이상 수행한 담당자를, 복지시설과 협의회 위원은 복지시설과 협의회를 통한 사각지대 발굴 업무가 활발하게 추진되는 지역의 실무자와 위원을 경기도, 협회, 시군의 추천을 받아 섭외함

〈표 IV-2〉 연구참여자 선정 기준

구분	선정 기준
시군 공무원	1년 이상 사각지대 발굴 업무를 수행한 인력
읍면동 공무원	찾복팀이 별도로 설치된 읍면동에서 사각지대 발굴 업무를 1년 이상 담당할 실무자
복지시설 실무자	사각지대 발굴업무가 활발하게 추진되고 있는 지역의 사각지대 발굴업무 담당자
협업체 위원	복지사각지대 발굴사업 중 협업체를 주요 추진 주체로 활용한 지역의 협업체 위원

○ FGI에 참여한 연구참여자는 총 32명임

- 읍면동협업체 위원 7명, 시군 공무원 5명, 읍면동 공무원 10명, 복지시설 실무자 10명이 연구에 참여하였으며, 세부 특성은 아래에 정리함

〈표 IV-3〉 연구참여자 특성

회차	구분	지역	직위	회차	구분	지역	직위/ 기관특성	
FGI (1)	협업체 위원	도시	위원장	FGI (4)	읍면동	도농복합	담당자	
		특례시	위원장			공무원 11	도농복합	담당자
		도시	위원장			공무원 12	도농복합	팀장
		도시	위원(前 위원장)			공무원 13	농촌	담당자
		도시	위원장			공무원 14	농촌	담당자
		도농복합	위원장	공무원 15	도시	노인복지관		
		도시	위원장	민간 실무자 1	도시	노인복지관		
FGI (2)	시군	도시	담당자	FGI (5)	민간 실무자	도농복합	노인복지관	
		도시	팀장			도농복합	장애인복지관	
		도농복합	담당자			도농복합	장애인복지관	
		도농복합	담당자			농촌	장애인복지관	
		농촌지역	팀장			특례시	사회복지관	
FGI (3)	읍면동	특례시	담당자	FGI (6)	민간 실무자	도시	사회복지관	
		도시	담당자			도농복합	사회복지관	
		도시	담당자			도시	사회복지관 / 임대아파트	
		도시	팀장					
		도시	담당자					

- 조사는 2023년 5월 3~4주에 총 6회로 나누어, 각 회차마다 약 2시간 정도로 진행됨
 - 경기복지재단 회의실에서 진행되었으며, 앞의 <표 IV-1>에 제시된 반구조화된 질문지를 바탕으로 응답 내용에 따라 필요한 질문을 추가하는 방식으로 진행함
 - 참여자들의 동의를 구하고 녹음을 한 뒤, 녹취록을 작성하여 연구에 활용함

2. 사각지대 발굴사업 주요 내용과 성과 요인

1) 복지사각지대 발굴관리 시스템 활용 : 중앙 발굴, 지자체 발굴

□ 사업 내용

- 공공의 가장 주된 사각지대 발굴 체계는 복지사각지대 발굴관리 시스템 활용이라고 이야기됨
 - 지역 특성에 상관없이 공통적으로 복지사각지대 발굴 업무의 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타남
 - 중앙 발굴과 지자체 발굴, 두 가지 체계로 수행됨
- 대상자 연락 및 방문의 세부적인 방법은 지역에 따라 다르지만, 발굴대상자 명단 지자체 전달 → 읍면동에서 발굴대상자의 위기 상황 확인 → 서비스 연계 등의 조치가 이루어지는 과정은 거의 동일
 - 사회보장정보시스템 기반 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 명단이 지자체로 전달되면 읍면동에서는 전화, 우편물 발송 등을 하고, 방문 조사를 통해 대략적인 기초 정보를 파악하고 조치함
 - 지역에 따라 찾복팀 전체가 분담해서 대상자 연락·방문조사를 하는 곳이 있고, 민원 업무 담당자나 이·통장 등의 도움을 받아 대상자 인적 사항을 파악하기도 함

만약에 이제 이번에 2차수에 몇 명 뺐다 하면 [팀원들끼리] n분의 1 해서, 한 사람당 한 10~20명 정도. 이러니까 좀 관리가 되더라고요. 그래서 저 같은 경우에는 이제 거의 전수로 다 나가서 확인을 하고 그러고 있고요(공무원 6).

저희 팀원들이랑 같이 조사를 하는데 발굴 회차를 저희는 좀 보거든요. 발굴 회차가 1이나 2 정도 뜨시는 분들, 특히 발굴 변수가 단가스, 단전, 월세체납 이렇게 뜨는 분들, 연락처 있을 경우에는 저희가 우선으로 복지상담을 진행해요. 그래서 만약에 연락처 없을 경우에는 우선은 1, 2 정도일 때는 일반 우편 발송을 하고요. 발굴 회차가 3 이상인 경우에 연락처가 없을 경우는 *** 민원대에 협조를 구해서 주민 전산 통해 가지고 연락처를 찾아서 유선 상담을 진행을 하고 만약에 전화를 안 받으신다 그럼 2인 1조로 해서 가정방문을 나가요(공무원 10).

사각지대 발굴 시스템 조회 대상자가 통보가 되면 1차는 유선 연락을 하고요. 2차는 우편 발송을 합니다. 그리고 연락이 안 되는 세대에 대해서는 3차가 직원이 현장을 방문하고요. 만나게 되면 상담을 하고 그 중에서도 만나지 못하는 세대에 대해서는 4차 협의체 위원들을 같이 동행을 해 가지고(공무원 13).

- 경기도와 시군 발굴이 계속 이루어지고 있지만, 공무원 1, 공무원 3 등의 진술과 같이 중앙과 경기도에서 넘어오는 발굴대상자 관리의 업무 부담으로 시군 단위의 발굴이 후순위로 밀리는 경우도 있음
 - 지자체 발굴 체계는 지역 특성을 반영한 복지사각지대 발굴 및 관리의 중요성을 인식하고 2020년 11월에 도입됨(최정은·김운영, 2022a)
 - 이에 따라 경기도도 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용하여 자체 발굴대상자를 선정하기도 함. 그러나 발굴대상자가 많다 보니 사업추진에 어려움이 있음
 - 또한 시군에서 하는 위기 정보 추출 또한 체납, 실직 등으로 그 내용이 중앙정부와 광역, 시군 간에 거의 차이가 없는 경우도 있어 개선이 필요함

이제 시에서 이제 지자체 발굴을 달리 가야겠다 하는데, 지금 이제 올해 같은 경우에는 1-2차를 도에서 하다 보니까 제가 저까지 부으니까 동에서 업무를 못하겠다고 난리가 나서 2차 때는 아예 시도를 안 했거든요(공무원 1).

지자체 발굴 같은 경우에는 저희도 차수마다 지금까지 한 4-500건씩은 하는 것 같기는 해요. 근데 이번에 경기도 기획 발굴 좀 많이 내려와서 이번 차수에는 좀 버거울 것 같아요. 지금 거의 한 2차만 3천 건 정도 되거든요. 그래서 두 달 동안에 사실 그 건수를 처리하기가 쉽지 않겠더라고요(공무원 3).

저희도 지금 도하고 저희는 딱 일치하더라고요. 그렇지 않아도 저희가 계획하고 있던 게 체납하고 실직 이렇게 해가지고 체납, 실직, 그다음에 건보료 연체, 이런 식으로 (공무원 2).

2) 시군 자체 사각지대 발굴사업 : 특정 대상 전수조사

□ 사업 내용

- 특정 집단을 정해서 전수조사를 하고 사각지대를 발굴하는 사업도 많은 지역에서 하고 있음
- 주로 읍면동 단위에서 기획하고 조사를 하지만, 시군 단위에서 기획하는 경우도 있음
 - 복지사각지대 발굴 기획사업 조사 대상은 65세 이상 노인 및 생애전환기 가구(공무원 2, 공무원 5, 공무원 12 등), 중장년 1인 가구(공무원 5, 공무원 7 등), 주거취약계층(공무원 2, 공무원 13, 공무원 15 등), 고독사 위험군(공무원 2), 국민기초생활보장제도 수급 탈락자(공무원 3, 공무원 13 등) 등임

저희 동네 65세 이상 부부나 노인 단독가구. 주민등록상 말하는 거예요. 세대 분리는 저희들이 알 수가 없잖아요 주민등록상에서. 그래서 일단은 그걸 다 뽑았는데 한 4천 가구 조금 안 되더라고요. 그래서 거기를 전수조사했어요. 가기 전에 가기 전에 전화를 하는거죠. 일단 시스템에 먼저 들어가서 봐요. 정말로 세대 분리가 됐는지 자녀분하고 함께 사는 건지 그걸 다 전화로 해가지고(공무원 12).

저희도 지금 통합돌봄팀을 따로 만들어서 65세 이상 전수조사를 다해요 올해(공무원 15).

□ 사업평가와 성과 요인

- 기획 조사 사업의 사각지대 발굴 효과에 대해서는 평가가 엇갈리는데, 우선 일부 지역은 중장년 1인 가구 방문조사를 진행하여 567세대 중 3명을 발굴해 효과에 대해 문제를 제기함

40세 이상에서 만 65세 미만의 중장년 1인 가구 567세대를 직접 가정방문을 했었어요. (중략) 그리고 이제 고시원이나 이제 찾아가는 복지상담소까지 이제 운영까지 했었는데, 결과는 이제 567세대 중에서 단 3명만이 서비스가 연계가 됐고 564명은 비대상 또는 거부였어요(공무원 7).

- 반면, 기획발굴 사업의 성과가 좋았다고 평가하기도 하였는데, 이는 첫째, 지역 사회 생활밀착시설 종사자 등과 협업한 경우, 둘째, 복지자원·서비스 연계가 병행될 때 성과가 높게 나타남
- 공무원 15는 주거취약계층 전수조사를 진행하며 여관 등 숙박업소의 협조를 얻어서 사각지대를 발굴했던 것을 성과가 좋았던 사업으로 평가함

제가 했던 거는 그냥 아까 팀장님께서 말씀하신 것처럼 주거 취약, 비닐하우스 이런 것처럼, 여관들 한 번씩 돌아다니는 적이 있어요. [여관] 사장님한테 여기서 장기 계약해서 거주하시는 분들 몇 호, 몇 호, 몇 호나 해서 방문드려서, 그냥 일용직도 아닌데 의욕이 없으셔서 그냥 수급하시면서 여관에서 이렇게 2평짜리에서 주무시는 분들. 그런 분들은 생각보다 발굴이 되는 것 같더라고요. 왜 나하면 너무 지원할 게 뽀히 보이잖아요. 여관이니까 주거 취약 전세 임대 빼줘도 되고, 그다음에 지원할 수 있는 것도 너무 많고 해서 그런 사업이 그나마 조금 효과가 있었던 것 같고(공무원 15).

- 공무원 13은 주거취약계층 전수조사를 진행하며 초인종 교체를 함께 지원할 예정이라고 함. 주민들이 체감할 수 있는 주거환경개선이 지원되는 것이기 때문에 방문 거부 문제도 일정 정도 해소될 수 있으며, 초인종 교체 과정에서의 집 내부 방문을 통해 주거 및 생활환경을 간접적으로 파악할 수 있게 해줌
- 사각지대 발굴사업을 추진하면서 낙인감과 대상자 거부 등의 문제가 발생할 수 있는데, 해당 문제 해결을 위한 기획이 함께 추진된 경우임

주거 취약계층 전수조사 이런 거. 비닐하우스 내에 이렇게 컨테이너 하나 놓고 계시는 분들이 계시는데 그런 분들 찾아가고 있습니다. 저희 **에도 오래된 연립들이 많이 있어요. 그래서 그중에서도 지하나 반지하에 살고 계신 분들이 계시거든요. 그래서 그분들을 전수조사를 좀 할 계획을 갖고 있고, (중략) 연립이 오래되다 보니까 초인종들이 대다수가 고장이 나 있어요. 그래서 초인종을 교체해주는 사업을 한다고 안내를 드리고 그 초인종을 교체하기 위해서는 집안을 방문할 수밖에 없거든요. 그러면 들어가 보면 어떤 그 주거환경이라든지 그런 걸 보고 어렵다고 할지, 상담을 진행을 해가지고 그렇게 찾아가는 서비스를 좀 하려고 노력 중에 있습니다(공무원 13).

- 그러나 앞의 복지사각지대 발굴관리 시스템 시군 발굴 체계와 같이, 업무 과중으로 인한 추진 어려움을 지적한 연구참여자도 있음
- 사회복지담당공무원의 업무 과중은 다음 절 '3. 사각지대 발굴사업 추진 어려움'에서 구체적으로 살펴봄

시군에서 저희도 중장년 1인 가구라든가 아니면 노인 생애전환기라 해서 65세나 75세에서 노인 진입가구 조사라든가 일제 조사 이런 거 다 했었거든요? 근데 이제 그런 거 자체를 지금 계획 하기가 조금 어려운데, 읍면 담당자들이 복지 사각지대 업무만 하는 것도 아니고 사실은 중앙에서도 나오고 지자체에서도 나오고 그렇기 때문에 저희가 따로 지금 그런 거에 대한 기획하기가 조금 어려운 면이 좀 있고(공무원 5).

3) 시군 자체 사각지대 발굴사업 : 모니터링

□ 사업 내용

- 특정 대상 전수조사나 복지정보 안내·홍보 활동이 신규대상자 발굴에 초점을 둔 사업이라면, 기존대상자 관리는 기존대상자를 모니터링하면서 충족되지 않은 복지욕구를 발견하고 복지제도·자원을 연계 해주는 것에 초점을 둔 사각지대 발굴사업임

작년에 이제 저희가 좀 중점을 두게 된 게 이제 ‘위기가구를 찾아내어 지원하고 돌본다.’ 해서 *** 사업을 하면서 가장 그 안에 중심이었던 건 동 담당들한테 교육을 시키면서 모니터링을 시키는 거죠. 지침에 나와 있는 모니터링을 하면서 가정방문을 가봐라. 코로나 시국이라 100% 가정방문을 하라고는 못하지만 일단은 수급 대상부터. (중략) [그리고] 저희가 명예사회복지공무원도 ***으로 이름도 바꿔서 사용하고 있는데, 이분들을 활용해가는 형태에 대해서도 생각을 하고, 또 *** 사업안에 온오프라인 신고체계 구축하는 내용도 있어요. (중략) 작년에는 가장 큰 건 일단은 모니터링해서 한 1만 7천 가구 이상 상담 진행하고 (중략) 명사복을 좀 확장하기 위해서 생활업종 이랑 mou 체결도 많이 하고 민간 후원 연계를 받았어요(공무원 1).

올해 지금 추진하고 있는 건 저희도 고독사 문제가 있어서 ***랑 협약해서 하는 고독사 사업 하려고 추진은 하고 있고, 그전에 저희 코로나 때는 사례관리 종결 대상자랑 저희가 그때 당시에 어르신 고독사 사건이 있어서 65세 이상 중에 수급자분들도, 그런 분들 전수조사해서 모니터링하는 거 했었는데, 그때는 그런 사건들이 한번 지역사회 내에서 있어서 그런지 읍면동 주사님들도 그렇고 되게 적극적으로 해 주셔서 그때는 대상자들도 많이 발굴됐었고 하긴 한데(공무원 4).

4) 시군 자체 사각지대 발굴사업 : 복지정보 안내·홍보

□ 사업 내용

- 지역사회에 복지제도에 대한 정보를 알리고, 지역주민들의 제보와 대상자의 직접 연락 등을 통해 신규대상자를 발굴하는 사업도 활발히 하고 있음
 - 복지제도에 대한 정보가 부족하거나 몰라서 복지급여를 받지 못하는 경우도 복지사각지대에 해당함
 - 우편발송이나 직접 방문 등을 통한 안내문 배포, 역세권 등 중심가에서 홍보 부스 운영, 지역 행사 참여 등 다양한 방식으로 홍보 활동을 하고 있음
- 연구참여자들 또한 정보 부족으로 복지서비스를 받지 못하는 것을 복지사각지대로 생각하고 있어 복지사각지대 발굴사업으로 복지정보 안내하고 홍보하는 사업을 하고 있음

제가 생각할 때 사각지대는 첫 번째는 정부 공적 부조나 민간 자원이 많은데, 이런 정보를 아예 모르셔서 정보의 부족으로 인해서 지금 마땅히 제공받아야 할 복지서비스를 제공받지 못하는 그런 상태 (중략) 정보의 부족으로 인한 그런 상태는 효과적인 복지 사각지대 발굴 캠페인을 통해서 정보를 제공하면서 그분들이 정보를 요청하거나 이렇게 할 수 있도록 하는 게 좋을 것 같고 (공무원 10).

□ 사업평가와 성과 요인

- 홍보사업의 성과에 대해서는 지역마다 다르게 평가하고 있었음
- 우선, 홍보 캠페인의 효과가 낮았다고 평가한 지역을 보면, 아래의 공무원 9, 공무원 10과 같이 불특정다수를 대상으로 일회성 캠페인을 하거나 안내문과 홍보물품 배포만 한 곳들임

사각지대 발굴사업을 하면서 좀 성과가 없었다라고 느끼는 거는 동에서 업무를 하면서 뭔가 일회성 캠페인 이런 것들도 여러 번 했었어요. 그래서 그런 거는 조금 별로 제보되는 것도 없고 많이 성과가 없지 않았나 싶고(후략) (공무원 9).

추진했던 사각지대 발굴사업 중에서 효과가 나타나지 않았던 사업에 대해서는 복지 사각지대 발굴 캠페인이 아닌가 싶어요. 주요 거점 유동인구 많은 세 곳 정도에 홍보부스 설치해서 복지 안

내문에 홍보 물품 배부하는 그런 약간 일회적인 사업에 그쳤었는데 사업의 성과가 나타나지 않았던 거는 보건복지팀, 협의회 위원님, 그분들만 가지고 하니까 좀 부족하지 않았나 싶어요. 그리고 1년에 두 번 정도 일회성에 그쳤기 때문에 조금 그걸 통해서 뭔가를 연계를 하든가 문이 많이 들어오지는 않았었기 때문에 그렇게 성과가 나타나지 않았다고 생각해요(공무원 10).

○ 반면, 찾아가는 상담소 사업이 건강진단, 복지자원 연계 등 직접적인 전문적 서비스를 함께 제공한 경우에는 성과가 높다고 평가함

- 건강진단, 고용, 가족 관련 상담 및 물품 지원 등은 주민들의 관심과 참여를 이끌 수 있을 뿐만 아니라 참여한 사람들의 생활, 건강상황 등을 파악하여 사각지대를 발굴할 수 있는 중요한 기제임

**시 시립노인전문요양병원의 의사분들하고 간호원을 저희가 옆에다 대동을 해서 혈압에서 혈당, 또 관리 차원에서 이렇게 안부 차 여쭙보면서 (중략) 지나가는 어르신들은 찾아가는 상담소 해서 이렇게 현수막 걸고 하면은 뭐를 이렇게 줘야 와서 상담을 하고 자기의 속을 드러내놓는데 드릴게 없잖아요. 근데 이제 시립병원이나 이런 데서 칫솔, 무슨 치약세트, 또 이제 이렇게 마스크, 또 이제 손에 바르는 손 세정제 이런 걸로 해서 이제 이렇게 유도를 해서 우리 위원님들이 다가가면은 그래도 이렇게 마음을 열어요(협의회 위원 4).

○ 다른 사업도 마찬가지로겠지만 복지정보 안내, 홍보와 관련된 사업은 지역 특성이 중요하게 언급되었는데, 찾아가는 복지상담의 경우 농촌지역에서는 평가가 긍정적이었음

- 농촌지역의 경우 복지시설 접근성이 떨어지기 때문에 찾아가는 복지가 필요하며, 여러 민간기관과의 협력도 더 강화되는 효과가 있음

그 외의 지역에는 사실은 복지서비스를 받는 게 저희가 찾아가지 않으면 받기가 어려운 경우들이 참 많이 있거든요. 그래서 저희가 이제 정기적으로 매주 수요일마다 16개 기관이 같이 참여해서 가서 이제 프로그램도.. 프로그램도 진행을 하고 사각지대 발굴 홍보, 그다음에 복지상담, 다 마을마다 찾아가서 하는 게 있거든요. 근데 사실 이게 저희 ***의 입장에서는 농촌지역이고 또 이렇게 많이 흩어져 있고 그렇기 때문에 그런 사업들을 꼭 해야 되는 경우일 것 같아요. 근데 그게 또 도시지역에나 이런 데서는 또 맞지 않을 수도 있고 그래서. 그런데 사실은 저희가 이제 그 사업 하면서 민간기관들과는 굉장히 협력이라든가 이런 것도 더 잘 되고, 그래서 이제 이렇게 사례 관리라든가 이런 거 하면서도 어쨌든 협조가 더 잘 되고 그런 부분들이 좀 있었거든요(공무원 5).

- 또한 저소득층 밀집 지역 등 특정 지역을 중심으로 지역 특성에 맞게 다양한 홍보 전략을 활용하는 경우에도 그 효과가 긍정적이라고 평가함

다양한 매체를 활용을 해서 홍보를 하면 좀 사각지대를 발굴하는 데 좀 도움이 되지 않을까 해서 위기가구 집중 발굴을 위한 이제 동별 특성에 따른 홍보 캠페인을 운영을 했거든요. 아파트 밀집 지역 같은 경우에는 이제 아파트 엘리베이터 내에 광고나 이런 걸로 송출을 했었고, 관리비 고지서 내에 홍보문을 삽입을 해서 내냈어요. 그리고 고시원은 고시원 사업주들이랑 mou를 체결을 해서 고시원 총무님들께서 이분들이 장기 부재라든지 조금 생활상에 어려움이 있으신 것 같은데 이제 동사무소로 연락을 하게 했고, 역세권에서는 찾아가는 이동 상담소를 운영을 하고 있어요(공무원 7).

□ 낙인감에 주목한 사례

- 공무원 9의 지역은 읍면동협의체와 함께 저소득 밀집 지역을 선정하여 특정 요일에 정기적으로 안부편지, 복지사각지대 관련 홍보 전단지과 홍보물품을 전 가구에 배포하는 사업을 했었음
- 성과가 좋았던 사업으로 평가하여 올해도 타 다세대주택 지역을 선정하여 진행하고 있는데, 여기에는 다음과 같은 특징, 성공 요인이 있음
 - 첫째, 일회성이 아닌 “3주 동안 계속 같은 요일에” 편지와 홍보물을 전달함
 - 둘째, “낙인감을 주지 않기 위해서 100세대 전체에” 배포하였다는 점임. 낙인감 때문에 행정복지센터, 복지시설 등의 연락이나 복지정보 습득 자체를 회피하는 사람들이 있는데 이와 같은 심리적 부담을 줄여줄 수 있는 전략임
 - 셋째, 문자 연락이 가능하도록 핸드폰 번호를 남겼다는 점임. 대면이나 전화는 어려울 수 있으나 문자는 상대적으로 접근 부담이 낮음. 많은 주민들이 연락을 취할 수 있는 방안이었음
 - 이는 사업이 성과를 낼 수 있었던 요인으로 타 지역의 사업 기획에서도 반영될 필요가 있음

협의체하고 같이 했던 *****사업이라고 사각지대 발굴사업으로 기획해가지고 했던 건데, 조금 저소득 밀집해 있는 지역, 빌라를 이제 일주일에 무조건 같은 요일. 월요일이면 월요일에 협의체 위원들은 안부 편지를 쓰는 거예요. 뭐 우리 이웃들 잘 지내나요? 이런 식으로 편지를 쓰고 거

기에 사각지대 이제 홍보물하고 간단한 그런 홍보 물품 같은 거 있잖아요. 어쩔 때는 비타민? 이런 걸 해가지고 낙인감을 주지 않기 위해서 그 100세대 전체에 3주 동안에 계속 같은 요일에 그 걸 보냈어요. 그리고 맨 마지막 세 번째 편지에는 저희 등에 업무 핸드폰 연락처를 해가지고 뭔가 도움이 필요하거나 하면 이 번호로 연락을 주시라고 하고 그렇게 했더니 굉장히 많은 문자가 왔어요. 그래서 제가 느낀 게 대면은 굉장히 다들 부담스러워하더라고요. 한 번은 전화번호를 남겼어요. 전화는 안 와요. 근데 핸드폰 번호를 한번 남겼더니 그걸로 문자가 엄청 많이 오는 거예요. (중략) 그래서 이렇게 조금 뭔가에 정기성의 몇 번의 이런 걸 가지고 이 사람한테 접근했을 때 그게 조금 통했다는 그런 것도 느꼈거든요(공무원 9).

5) 인적안전망 활용

- 시군 복지사각지대 발굴 업무 중 인적안전망의 사각지대 발굴 효과에 대해서는 여러 가지 긍정적, 부정적 의견이 제기됨
 - 인적안전망 활용은 지역사회 내 읍면동협의체, 명예사회복지공무원, 이·통장, 체납관리단 등과의 협력과 생활업종 종사자와의 협력 형태로 이루어지고 있음
 - 각 인적안전망이 주도하여 단독 사업이 추진되기도 하지만, 위에서 살펴본 다양한 사각지대 발굴사업에 함께 참여하는 형태로 인적안전망이 활용됨

(1) 읍면동 협의체

□ 사업 내용

- FGI 조사 결과, 읍면동협의체의 복지사각지대 발굴 활동은 신규대상자 발굴, 기존대상자 관리 및 서비스 제공으로 크게 구분할 수 있음
 - 읍면동협의체가 자체 사업을 운영하거나, 공공에서 기획한 사업에 읍면동협의체가 협력하는 방식으로 하고 있음
- 첫째, 신규대상자 발굴과 관련해서는 복지사각지대 발굴 캠페인, 야간순찰, 찾아가는 상담소 등의 사업을 하고 있음
 - 복지사각지대 발굴 캠페인은 연구에 참여한 모든 지역에서 진행하고 있는 읍면동협의체 활동임. 스티커, 전단지 배포 등을 통해 복지정보를 알려 사각지대 대상자가 찾아오게 하거나, 지역주민들이 복지사각지대 발굴에 관심을 갖고 제보하도록 하는데 목적이 있음

또 한 가지는 *** 야간순찰이라고 그래서 요새는 이제 그런 분들이 거의 없으신데 지역 내에 공무원이나 이런데 야간에 술 드시고 거기서 잔다든지 또 야간에 이제 술을 드시면서 그 우범지역으로 변하는 그런 지역들이 좀 있어요. 그래서 저희 위원님들하고 공무원들하고 같이 활동을 하는 그런 사례도 있고요(협의체 위원 5).

저희가 스티커를 해가지고 일주일에 한 번씩 건물, *마트 이런 데 스티커 작업을 하고 다녀요. *마트 이제 뭐 팀장이나 이런 사람들 섭외해서 화장실에 앉아서 볼 수 있는 그런 시스템으로 해가지고 사각지대 발굴을 하고 있어요. 사각지대 발굴하는데 그렇게 해서 연락오시는 분들도 계세요. 그리고 이제 내가 이런 데가 있더라. 이렇게 가봐라 해서 주민센터로 보내주는 사람들도 있고(협의체 위원 7).

- 둘째, 기존 지원체계 안에 들어와 있는 대상자를 지속적으로 관리하며, 신규 자원을 발굴하고 연계, 서비스 제공을 하는 것도 주요 활동 중 하나임
 - 독거노인 방문, 취약계층 대상 도시락 배달이나 생활용품 지원, 빨래 봉사사업, 주거 환경 개선 사업, 공유냉장고 사업 등을 하고 있음

그래서 이제 저희 협의체에서 주로 하는 사업은 세 가지 정도입니다. 2인 1조가 돼서 독거노인 어르신을 정하는 거예요. 그 지역에 가장 취약계층의 어르신 정해서 방문하고 안부전화 묻고 음식 같은 거 만들어다 드리고 (중략) 그리고 홀로 사는 노인들이 병원에 다니는 분들은 집을 이렇게 치울 엄두를 못 내고 있어가지고 (중략) 그런 집을 트럭으로 몇 트럭을 끌어내는 일을 하고 있어요. 격월로 우리만 못하니까 지역에 다른 단체까지 끌어들여서 한 50명이 가가지고 다 끌어내고 도배하고 장판, 그 도배, 장판 전문가 그룹을 끌어들여서 같이 협약을 해서 하고 있어요. 그리고 세 번째는 중요한 건데 사랑의 도시락, 저희 지역에 41세대를 독거노인이라든가, 또 질병으로 움직이지 못하는 어르신들, 중장년이지만 병이 들어서 꼼짝 못하는 그런 분들을 동사무소에 리스트를 확보를 해가지고 그분들에게 매주 목요일날 도시락을 전달합니다(협의체 위원 2).

□ 사업성과 및 성과 요인

- 읍면동협의체를 활용한 사각지대 발굴사업 중 홍보와 관련해서는 대형마트보다는 사각지대 대상자들이 더욱 자주 올 것 같은 동네 작은 마트를 중심으로 홍보 활동을 하는 것이 긍정적이라고 평가함

저희도 한 장짜리는 가지고, 띠 두르고, 동네 슈퍼요. 작은 슈퍼들. 큰 슈퍼보다 작은 거에 그냥 오셨을 때 그런 좀 약간 어려움이 좀 보이는 분들이 계시잖아요. 매일 술만 사러 온다든가, 아니면 라면만 먹으러 온다든가. 이런 분들에 대해서 계시면 조금 저희 동 협의회로 좀 연락해 달라 이런 식으로 홍보 활동을 계속 정기적으로 하고는 있어요(협의체 위원 3).

○ 복지사각지대 가구에게 제공할 수 있는 서비스나 자원이 있을 경우 효과가 더 크다고 평가하였음

- 협의체 위원 4의 지역에서는 빨래 봉사사업을 하고 있는데, 빨래를 수거·배달하는 과정에서 자연스럽게 가구 방문이 가능함. 사각지대 발굴 과정의 대상자 방문 어려움을 해소시켜줄 수 있는 사업방안으로 고려해 볼 수 있음

빨래방 업주께서 저희 위원으로 들어오셨어요. 그래서 이제 매 우리 집행부한테 매달 50분에 한해서 그 티켓을 금액으로 다 적립을 해줘요. 그러면 이제 돌아가면서 우리 회원들이 각각 방문해서 이제 빨래 광고 현수막을 걸어놔요. 동 주민센터 앞에. 어려운 빨래, 두꺼운 빨래, 겨울 빨래, 이렇게 좀 도움이 필요하신 분들은 언제든지 연락주십사 그러면은 동으로도 연계가 되고 회원들한테 연락이 오면 제가 수거해서 빨래해서 건조해서 이제 배달을 하는거거든요. 그게 이제 이렇게 관리되다 보니까 연계해서 이제 어르신들 모르는 가구도 방문할 수가 있고, (중략) 굉장히 좋은 효과가 있더라고요(협의체 위원 4).

- 협의체 위원 2와 공무원 10은 공유냉장고 사업을 통한 사각지대 발굴 성과에 대해서도 이야기함

저희는 이제 사례는 많지 않아도 두 건 정도. 공유냉장고 이용자를 거기서 발굴을 두 건을 발굴했는데, 주기적으로 어르신들은 집에 있어도 가져가는 분위기고 그래서 너무 가진 분들이 자꾸 많이 가져가니까 냉장고를 잠고 거의 식당하는 분이 공유냉장고를 설치해서 자주 자주 보게 하시고 이제 자주 빈도가 높은 분을 이제 체크를 해서 어떤 분인가 얘기를 해달라 그러면 이제 제가 가서 그 시간에 보거든요? 그래서 보니까 이제 중장년, 허름하게 막 꺾죄죄 해가지고 모자 눌러쓰고 창피해가지고 빨리 갖고 가는 그런 분들을 인터뷰 좀 길긴 했지만 두 건 정도 했어요 공유냉장고 통해서(협의체 위원 2).

공유냉장고 이용하셨던 분들 중에 이제 어떤 부분이 어렵다 이렇게 요청해 주셔서 저희가 그 부분을 이제 직접 어려움이 있는지 가정 방문해서 생활실태를 파악을 했었고요(공무원 10).

- 기존 대상과 관리 과정에서 신규 자원을 발굴하고 신규 및 기존대상자에게 지원하기도 함. 아래에서 구체적으로 논의되겠지만 사각지대 발굴이 잘 이루어지기 위해서는 연계할 수 있는 자원이 풍부해야 하는데, 읍면동협의체의 사업 예산이나 민간자원 발굴이 활용되기도 함

저희는 뭐 협의체 위원님 중에 ***파는 데가 많으니까 친한 동생 사장님에게 이야기해서 매달 후원하게끔 이런 식으로 이제 자원 발굴하신 경우가 있고요. 그다음에 협의체 사업 쪽으로 해서는 이제 어르신들, 독거 어르신들 한 분씩 매칭돼서 매달 이웃돕기 후원물품 갖다 드리고 (공무원 14).

(2) 명예사회복지공무원

□ 사업 내용

- 생활업종 종사자, 이·통장을 중심으로 구성되어 있고, 사각지대 신고 역할을 중심으로 진행
 - 명예사회복지공무원은 복지사각지대 발굴을 위해 2018년 도입되어 읍면동협의체와 함께 복지사각지대 발굴을 위해 중앙정부와 지자체가 함께 운영하고 있는 협력기구임(동아일보, 2020)
 - 형태는 지자체 자체 명칭을 부여하고 지자체 특화 사업으로 운영하는 경우가 많았음
 - 지역마다 조금씩 다르지만 대체적으로 편의점주, 공인중개사, 마트 및 식당, 각종 편의시설, 종교계, 상하수도 및 도시가스 검침원, 건강보험공단과 한전 등을 명예사회복지공무원으로 임명함. 읍면동협의체, 이·통장, 부녀회장 등을 포함하는 지역도 있음
 - 공통적으로 신규대상자를 발견, 온오프라인으로 신고하는 역할을 주되게 하며, 지역에 따라 사각지대 발굴사업이나 행사에 참여하는 경우도 있음

사각지대 발굴 관련해서 이제 명예사회복지공무원 있잖아요. 저희는 이제 ** *** ***이라는 명칭으로 하고 있는데, (중략) 예산을 잡아가지고 회의는 분기에 한 번씩 할 수 있도록 읍면동에 얘기를 하고 있거든요. 그래서 그걸 할 때 모여서 사각지대 발굴도 하고 그분들에 대해서 지원할 수 있는 방향이 뭔지 회의도 하고는 있어요(공무원 3).

저희가 인적안전망을 좀 활성화를 해야겠다고 생각을 해서, (중략) ***이라는 명칭으로 다시 명예사회복지공무원을 네이밍을 했는데, ***에게 이제 진짜 역할을 주자해서 ***을 활용을 해서 그분들이 직접 홍보 캠페인을 할 수 있도록 지금 운영을 하고 있습니다(공무원 7).

□ 사업성과와 성과 요인

- 지역에 따라 차이는 있지만, 명예사회복지공무원의 복지사각지대 발굴에 효과에 대해서는 대체적으로 공감하지만 양적 확충에만 초점을 두는 것에 대해서는 부정적임

- 명예사회복지공무원이 복지사각지대 발굴에 효과적이라고 할지라도, 모든 명예사회복지공무원이 열심히 활동하는 것은 아니기 때문에 단순히 눈에 보이는 성과를 위해 그 인원을 계속 늘리는 것에 대해 회의적임

저희도 이제 저희는 명칭이 ***** 인데요 명사복이. (중략) 주변에는 이제 신고들은 많이들 해주세요, 주변에 다니시면서. (중략) 그래서 저희도 지금 6월달에 그분들 대상으로 교육을 하려고 계획을 잡고 있거든요. 인적안전망이 무엇이고 왜 사각지대를 발굴해야 하는지에 대해서. (중략) 근데 사실 협의체랑 ***** 은 제 생각은 그냥 약간 중첩되는 게 좀 많다고 보거든요? 어차피 협의체도 취약계층에 대해서 지원을 하는 거고 명사복도 그런 건데 이제 협의체는 약간 지원이 더 많잖아요. (중략) 명사복은 무보수 명예직이잖아요. 그러니까 이게 누가 이제 주축이 되어서 하지 않으면 사실 활동을 하지를 않아요. 할 수가 없고. 그래서 명사복이나 협의체나 이게 비슷한데 이거를 읍면동에 두 개를 두는 게 의미가 있는 건가? 하는 생각도 저는 그냥 개인적으로 듣기도 했어요(공무원 3).

- 명예사회복지공무원 정책의 성과 제고를 위해서는 복지사각지대 발굴 활동에 대한 실질적 지원 및 역량 제고 등 명예사회복지공무원 제도의 내실화가 필요함
- 우선, 명예사회복지공무원이 복지사각지대 발굴에 효과적이라면, 이를 확대하고 그 안에서 내실 있고 역량이 있는 인적자원을 지속적으로 확보해 나가는 노력도 필요함

그래도 어쨌든 100이 다 하는 건 아니지만 몇 프로의 사람이 이걸 하거든요. 그래서 저는 인적안전망[명예사회복지공무원]을 통해서 자꾸 늘려야 된다, 그렇게 생각을 하는 거거든요. 뭔가 내실 있는 정말 그런 사람들을 많이 키워내는 거가 중요하겠죠(공무원 9).

- 자체적으로 통장협의체, 읍면동협의체 등과 구분되는 명예사회복지공무원의 역할을 정리하여 교육을 진행하고 있는 경우도 있고, 이·통장, 읍면동협의체 위원을 제외한 생활업종과 종교단체를 중심으로 명예사회복지공무원을 구성하여 내실화를 꾀하기도 함

명사복이 항상 '우리가 뭐냐'. 이제 통장님도 있고 협의체도 있고 명예사회복지공무원도 있고 하니까 맨날 이게 규정이 안됐는데, 이 업무에 대한 규정들도 좀 해주고. (중략) 이제 필요하시면

교육도 하겠다고 해서 ***** (명예사회복지공무원 참여 업체)은 저희가 가서 교육도 하고 본인들이 해주셔야 할 역할이 뭔지도 이렇게 좀 다가가고 있는 상황이긴 해요. 그렇게 지금 온오프라인 신고 체계도 만들어가고 인적안전망을 구성해가고 있고(후략) (공무원 1).

- 일부 지역에서는 명예사회복지공무원 교육을 대학과 협약해서 진행하고 있으며, 심화교육 과정도 운영한 경험이 있음

명예사회복지공무원을 이제 작년에 mou를 맺었어요. 종교계하고 그 다음에 부동산 공인중개사협회하고 관내 주요 병원하고요. 근데 이제 항상 mou 맺는 거에서 끝나서 과연 이제 대상자가 이렇게 발견 인지가 됐을 때 어떤 루트로 신고를 해야될 지 그 체계를 만들기 위해서 올해 실무협의체를 구성을 했어요. (중략) 저희는 이 생활업종. 그야말로 어느 단체에도 소속되지 않았지만 본인이 일하고 계신 그 업에서 이제 대상자들을 발굴을 할 수 있게끔. 그래서 저희 시의 명예사회복지공무원의 가장 핵심은 종교계하고, 저희가 모르는 자체적인 후원 대상자들을 관리를 하고 계시잖아요. 그래서 그 대상자들을 어떻게 저희가 인계를 받을 것이고, 그리고 이제 공인중개사협회, (중략) 그분들 회의할 때 저희 자꾸 가서 홍보도 하고 교육도 시켜드리고 그래서 그분들을 저희는 유기적으로 잘 활용을 해서 올해는 이제 그렇게 시작을 해보려고 하고 있어요(공무원 2).

이제 작년, 올해 작년 하반기부터는 이렇게 상수도, 하수도, 상수도 검침원 이런 분들을 위해서 조금 의뢰된 건들이 조금 늘어나고 있더라고요. (중략) 저희 명예사회복지공무원 교육은 명예사회복지공무원 대학이라고 **대학교랑 협약해서 저희가 정기적으로 대학교 교수님들이 명예사회복지공무원을 교육시키는 그런 프로그램을 했었는데 (공무원 5).

(3) 이·통장, 부녀회장

□ 사업성과와 성과 요인

- 지역 특성에 상관없이 도시지역이나 농촌지역에서 모두 이·통장을 통한 사각지대 발굴을 하고 있었으며, 바로 해당 지역사회에 거주하고 있다는 점에서 성과가 있다고 지적함
- 이·통장의 도움이 효과적인 것은 해당 지역에서 오래 거주했고, 지역주민을 가장 많이 알고 있는 인적 자원이기 때문임. 특히 농촌지역은 이장 및 협의회 위원 등의 제보에 의한 사각지대 발굴이 많다고 함

어쨌든 제일 저기는[사각지대 발굴에 가장 효과적인 것은] 통장님들. 왜냐하면 거기서 계속 사시니까. 그래서 정신적으로 좀 되게 어려움이 있으신 분들도, 자살하려고 했던 사람들이 있는데 우리가 다 발굴을 못해요. 근데 이제 통장님들은 그런 거를 하나하나씩 보고 하니까 또 그게 일이 시고(공무원 6).

보통 통장님들이나 이런 분들이 비공식 루트로 말씀을 해주시는 거죠. [어떤 사람이] 어렵다, 이렇게 말씀해 주셔서 (중략) 사례를 선정한 분들도 있으세요(공무원 10).

주로 이제 저희는 농촌지역이다 보니까 이장님이나 협의체 위원분들이 지역에서 계속 사시던 분들이거든요. 그래서 그런 분들이 이제 제보를 해주시는 경우가 제일 많고요(공무원 14).

○ 또한 주민등록 사실조사와 같이 특정 사업과 연계해 운영하는 경우 이·통장을 통한 사각지대 발굴이 활발하게 운영

- 이·통장 업무 중 하나인 주민등록 사실조사도 복지사각지대 발굴에 큰 영향을 미침
- 향후 주민등록 사실조사와 연계하여 복지사각지대 발굴에 활용할 경우 다양한 정보 파악이 가능하다는 점에서 사각지대 제보 효과가 나타남

주민등록 사실조사라고 해서 진짜로 전입을 이제 해 온 사람들 같은 경우에 여기 사시나 이렇게 방문을 해가지고 확인하는 게 있어요. 동마다 하거든요. 아파트면 아파트, 주택이면 주택마다 통장 이런 사람들이 있어 가지고 그분들이 다 사실조사를 하시는데 그런 과정에서 좀 이제 이상하거나 복지 도움이 필요하거나 이런 분들을 좀 이렇게 제보를 많이 받았어요(공무원 8).

상가라든지 아니면 사람이 거주하기에 적합하지 않은 곳에다가도 전입신고를 하시는 분들이 계시거든요. 그런데는 주민등록 담당자가 사실조사를 나가더라고요. 어쨌거나 그런 정상적인 어떤 지번이나 주소로 전입신고를 하지 않는 사람들은 뭔가 사연이 있거나 주거가 굉장히 취약할 거라는 생각이 좀 들었거든요 제 개인적으로. 그래서 제가 찾북 팀장으로 오면서 저희 직원을 전입신고 담당 직원이 사실조사 나갈 때 함께 동행을 하도록 이렇게 좀 그렇게 좀 추진을 했어요. 사실조사 나갈 때 항상 같이 이렇게 나가는 그런 걸 좀 하고 있고요(공무원 13).

지금 통장님들이 잘 발견을 하는 게 아까 말씀하신 것처럼 주민등록 사실조사를 하거든요. 전입한 사람 나가서 조사하고 또 1년에 한 번씩 실제 사는지 안 사는지 조사를 하기 때문에 가가호호 방문을 해가지고 되게 좋은데, (중략) 실제 그냥 그거에 대한 성과 내기 식으로 우리 이렇게 했다는 것만 있지, 그런 걸 하려고 하면 통장님들한테도 제대로 교육을 시키든지 이런 게 필요한데,

그런 건 하나도 없이 그냥 계속 사각지대 발굴만 하자 발굴만 하자 약간 이런 거? 그래서 교육 이런 체계에 대해서도 한번 생각해 봤어요(공무원 9).

(4) 생활업종 종사자

□ 사업 내용

- 지역마다 생활업종과 협약을 맺어 복지사각지대를 발굴 및 신고하는 체계를 갖추고 있음
 - 대상 생활업종은 공인중개사와 관리사무소, 배달 라이더, 요구르트 배달원, 각종 가구방문 검침원 등임
 - 명예사회복지공무원으로 임명하여 활동하는 지역도 있고, 자체적으로 생활업종과의 협약을 맺어 인적안전망을 활용하는 지역도 있음
 - 지역주민 간 교류가 적고, 이·통장을 통한 제보도 제한적인 도시지역에서 상대적으로 더 활성화되어 있음
- 배달 라이더, 요구르트 배달원, 상수도 및 가스 검침원 등을 통한 홍보지 배포, 이상 징후 파악 등도 대부분 지역에서 하고 있음
 - 가구 방문이 가능해 생활환경, 이상 징후 파악이 용이한 직종으로의 인적안전망 확대가 이루어지고 있음
 - 반면 코로나19 팬데믹 이후 비대면 배달이 되면서 배달 라이더 활용은 성과가 떨어지고 있다고 평가되기도 함(공무원 9)

이제 작년, 올해 작년 하반기부터는 이렇게 상수도, 하수도, 상수도 검침원 이런 분들을 위해서 조금 의뢰된 건들이 조금 늘어나고 있더라고요(공무원 5).

라이더들하고 그쪽 이렇게 협약을 맺어 가지고 라이더들이 그 집에 이제 음식을 배달해 갔는데 뭔가 조금 이상 징후가 있다든지, 아니면 뭔가 이렇게 홍보 전단지 있잖아요? 사각지대 이런 도움 줄 수 있는 이런 홍보물 같은 거를 같이 배달하는 그런 것들을 시에서 했었는데, 이제 그것 같은 경우에는 이제 코로나 시점이 되면서부터 그 라이더들도 배달이 가정으로 직접 예전에는 문 열어 주고 했는데 이제 비대면이 됐잖아요. 그러다 보니까 그냥 딱 전단지만 오게 되고 그렇게 집안의 상황 같은 거는 전혀 볼 수가 없는, 그래서 약간 좀 그거는 좀 성과가 많이 없었다. 라이더들도 크게 의미가 없는 것 같다. 자기네가 그냥 이렇게 전단지만 나눠주는 그런 것 같더라는 (공무원 9).

□ 사업성과 및 성과 요인

- 공인중개사는 주거취약계층의 정보 파악에 유용하여 인적안전망 중 사각지대 발굴에 비교적 효과가 있는 것으로 평가함
 - 월세 미납, 점점 더 취약해지는 주거 상황 파악, 일정 기준 이하의 전·월세 주거지 의뢰 등의 정보를 줄 수 있음
 - 일부 지역은 주변 이웃의 제보로 인한 사각지대 파악이 상대적으로 어려운 도시지역에서 취약계층의 정보를 가장 잘 알 수 있는 사람들이 공인중개사라고 생각하고 부동산과 협약을 맺었다고 함

이번에 부동산이랑 협약을 한 것 중에 하나가 결국에 저희도 ** 지역에서도 자꾸 전세 살다가 월세 살다가 더 좁은방, 쪽방 이렇게 내려가잖아요. 그래서 그거를 가장 많이 아는 게 공인중개사 이지 않을까(공무원 1).

저희 같은 경우에 효과가 있었던 거는 부동산들하고 협약을 맺었다고 했잖아요. (중략) 몇 분은 정말 그렇게 열심히 해주시는 분들이 있더라고요. 어떤 한 부동산에서는 거의 저한테 일주일에 한두 번씩은 카톡을 보내가지고 이런이런 집이 있다. 월세가 밀리고 뭐가 밀려 가지고 이제 그 집 주인이 계약 만료로 내보내려고 하는 거죠. 보증금에서 돈 까이고 얻을 데도 없고 이런 분들은 시스템에도 없던 [분들이에요] (공무원 9).

- 아파트단지의 경우 관리사무소를 통한 복지사각지대 발굴이 비교적 효과적이며, 관련해 지원할 급여가 있을 때 더 효과적인 것으로 나타남
 - 특히 임대아파트는 관리사무소를 통한 거주 및 생활 상황 파악, 복지사각지대 발굴이 더욱 용이함

이제 그분이[신규대상자] 잘 이렇게 연결이 안 되면 관리사무소 가면 다 나와요. 그분이 누구 하고 사시고 뭐 어찌고 저찌고 이렇게 신상이 나오더라고요 관리사무소 가면(협의체 위원 1).

아파트단지에서는 관리사무소에서 많이 나오긴 해요 저희 같은 경우는. 특히 임대아파트 같은 경우는 그런 사례가 많죠 지금 저희 같은 경우는(협의체 위원 6).

- 일부 지역은 사각지대 발굴 시 월세나 관리비 미납분을 읍면동협의체에서 심의·지원 함. 공인중개사나 관리사무소에 월세와 관리비 미납분 지원 내용을 알렸더니 사각지대 발굴이 적극적으로 이뤄졌다고 평가함

제가 이제 부동산이나 관리사무소랑 협약하면서 느낀 거는 그냥 이제 그냥 단순하게 사각지대가 있으면 어려운 사람이 있으면 알려주세요 라고만 하면 좀 피드백이 별로 없어요. 근데 부동산에도 저희가 어떻게 했냐면, 읍면동협의체에서 이렇게 월세 많이 밀린 사람들은 자체 심의해서 (중략) 월세나 관리비 같은 거 밀린 거 심사해가지고 지원해드리겠다 했더니 또 그런 게 또 효과가 있더라고요. 그리고 관리사무소도 저희가 이제 협약을 한 곳들하고 얘기를 해보니까 그냥 밀린 사람 명단은 개인정보랑 이런 것 때문에 좀 주기가 좀 꺼려져요. 입주민이 기본 나빠할 수도 있잖아요. 이런 것들이 있는데 이런 상황에서 뭐가 사유가 된다면 저희가 그 관리비 체납된 걸 지원해드릴게요 하니까 연락이 많이 와요(공무원 9).

- 생활업종 종사자의 복지사각지대 발굴 효과가 높은 만큼 이를 활성화하기 위한 노력이 필요하며, 지역 특성을 고려한 내실 있는 양적 확충이 필요
 - 농촌지역에서는 인적안전망의 수를 지속적으로 늘리기 어려움. 인적안전망으로 확보할 수 있는 인적자원들은 이미 여러 분야에서 활동하고 있음
 - 앞서 명예사회복지공무원에서도 논의가 되었고, 아래에서 살펴볼 복지시설의 사각지대 활동에서도 논의가 되겠지만, 생활업종 종사자와의 협력의 질을 제고하기 위한 노력이 함께 이루어져야 함
 - 구체적으로 생활업종 종사자를 포함하여 다양한 인적안전망의 역할, 구성원의 중복을 해소하기 위한 노력, 역량을 갖추고 적극적으로 활동을 할 수 있는 내실 있는 생활업종 종사자를 확충하기 위한 노력이 필요함

인적안전망 저희 55명을 하라는데 인구 5천 명인데 인적 안전망을 55명을 하라고. 와 이게... 네. 인적안전망 이게 사각지대 발굴이랑 연관이 되었는데 저희가 약국이 하나 있어요 하나. 의원도 없어요. (중략) 저희는 생활업종도 펜션인데 다 외지 사람들 놀러 와서 가잖아요. 가게도 그렇고. 무슨 생활업종을 하라고 그런데 할 데가 없는 거예요. (중략) 이렇게 형식적으로 보이기식으로 하는 게 아닌가. (중략) 저희는 인적 안전망이 다 거기서 거기예요. 새마을 지도자 하셨다 이장님 하시고 부녀회장 했다가 다른 거 하고 협의체 위원하고 다 이렇게 돌아가면서 하기 때문에 인적안전망을 몇 십 명씩 자꾸 늘리라는데 이게 이걸 제가 볼 때는 완전 보여주기식밖에 안 되는 상황이고(공무원 14).

6) 복지관 사각지대 발굴사업 주요 내용

□ 사업 내용

- 첫째, 복지시설에서 가장 주되게 추진하고 있는 복지사각지대 발굴사업은 복지시설의 기존대상자와 시군 및 읍면동, 유관기관에서 의뢰한 대상자를 관리, 모니터링하는 것임
- 신규대상자 직접 발굴보다는 기존의 민간과 공적 지원체계 범위 내에 있는 사람들을 대상으로 가정방문을 하거나 밀반찬 배달 등의 서비스를 제공함. 이 과정에서 드러나지 않았던 복지욕구나 기존 지원체계로 해결되지 않는 문제 상황 등을 파악하는데 집중함
 - 특히, 노인복지관과 장애인복지관의 경우 새로운 저소득층에 있는 사각지대 발굴보다는 노인, 장애인에 집중한 서비스 제공에 보다 집중되어 있음
- 이는 사회복지관이 바라보는 사각지대는 기초생활보장의 비수급보다는 위기여부에 집중하고 있고, 일부 복지대상자 중에서도 서비스가 충분하지 않은 경우 이 역시 복지사각지대로 바라보는 경향이 있기 때문임

동 주민센터 전체랑 협약을 하고, 고등학교 7개랑 협약을 해서 학생 봉사단 300명을 모집했고, 동에서는 이제 명단을 갖고 있긴 하지만 인력의 한계로 이 대상자들에 대한 파악이라든지 모니터링이라든지 이런 부분들이 어렵다 보니까, 저희한테 명단을 달라, 그러면 저희가 이제 구축된 학생 봉사단을 교육하고 매칭해서 이제 정기적으로 모니터링하고 중간에 이제 무슨 특이 사항이라든지 이런 부분들이 있으면 저희들이 직접 사례관리로 넘어가는 그런 시스템을 구축을 했고, (중략) 이들 중에서 공적 지원이 조금 어려운, 경제적 지원이 필요한 대상자들은 (중략) 경제적 지원하는 부분들을 시작했고요. 계속 지금까지도 하고 있어요(민간 실무자 4).

- 모니터링 대상자는 시군, 읍면동 외에 병원, 대한적십자, 지역아동센터 등을 통해 의뢰받는 경우도 있음

자체적으로 사각지대나 이런 취약계층을 발굴하는 것 자체가 조금은 어려움이 많다 보니까 읍면동하고 협약을 중점[으로 하고 있고요], 이제 조금 제한으로 나타난 거는 아무래도 법정지원 소득에 들어가는 분들에 대한 의뢰 비중이 높다. 조금 더 다양한 경로로 발굴할 수 있도록 ***의료원이라든지, 대한적십자나 이런 민간봉사단체하고도 계속 사업 교류를 하면서 그런 곳을 통한 취약계층 발굴도 올해부터는 조금씩 나타나고 있어요(민간 실무자 5).

○ 둘째, 복지시설들 역시 신규대상자 발굴사업도 함께 추진하고 있음

- 복지사각지대 발굴사업은 시군에서 수행하는 방법과 크게 다르지 않음. 인적안전망 활용, 홍보문자 발송 및 캠페인 진행, 특정 대상 전수조사, 기존대상자들을 통한 소개·제보 등의 방식으로 이루어짐
- 이는 앞서 사각지대 발굴사업 현황분석에서도 확인한 것이었음
- 인적안전망은 유관기관, 생활업종 종사자, 지역주민 등을 일종의 사각지대 발굴단으로 조직하고 주변의 어려운 이웃을 제보하도록 하는 방식으로 활용함

복지사 혼자서 사각지대를 발굴하기가 너무 어려우니 지역에 계시는 분들, 통장님이라든지 주민자치위원님이라든지, 이런 분들을 좀 모집을 해서 같이 사각지대를 발굴하는 작업들을 좀 해보자 해서 주민조직을 저희가 한 스무 분 정도 진행을 했고요. (중략) 주민 조직단을 모집을 하면서 발굴 네트워크라고 해가지고 시장이라든지? 내지는 고시원이라든지? 부동산이라든지 이런 곳에 이제 저희 사업 설명회를 가고, 내방하시는 분들 중에 그렇게 보이거나 어려움을 호소하시는 분들이 계시면 저희 쪽으로 연계해주세요라고 해서 네트워크단을 조금 이제 구축을 해놓은 상황이예요(민간 실무자 10).

- 홍보 캠페인, 찾아가는 복지상담소 등은 읍면동, 유관기관과 함께 진행함. 앞에서 살펴본 공공에서 기획한 복지정보 안내·홍보 활동에 관내 기관으로서 참여하는 방식임

각 동과 협업해서 한부모가구, 차상위, 그 다음에 장애인 가정, 수급자를 제외한 분들한테 이제 도움이 필요하시면 저희한테 연락주세요 하는 링크 문자를 보내서 발굴하는 사업들을 2018년부터 지속해 왔고, 2021년에는 보니까 한 해 동안 그 발굴 링크 문자 발송한 걸로 한 400가구 가까이 연락이 와요(민간 실무자 7).

예전에 동하고 계속해서 ***라고 해서 그런 이렇게 보건소 안에 이제 방문 보건이나 치매 안심센터, 정신건강, 이렇게 해서 우리, 동 맞춤형 복지팀, 그리고 해서 그 지역에 있는 경로당을 한 달에 두 번 정도씩 해서 대규모로 가서 사례발굴하고 건강 체크도 해드리고 이런 사업들을 했었거든요(민간 실무자 3).

- 복지시설은 기존대상자를 통해 신규대상자를 제보, 소개받는 방식으로도 신규대상자가 발굴되는 사례도 많음

대상자를 통해서 발굴되는 경우도 있고 (중략) 대상자들이 본인의 지인, 주변에 있는 사람들을 애도 어려운데 끌고 온다거나, 너도 연락해 봐 이렇게 하는 경우도 있는 것 같아요(민간 실무자 4).

□ 사업성과 및 성과 요인

○ 신규대상자 발굴 사업에 대해 긍정적으로 평가한 사업들은 지역 특성에 맞는 사업을 추진한다는 점, 지역주민을 조직해서 사업을 함께 추진하는 경우임

- 지역주민들을 중심으로 사각지대 발굴 네트워크를 구축하여 지역 특성에 따라 다른 방식으로 활동하고 있음. 특히 아파트 단지 외 저소득층 밀집 지역은 지역 특성 파악을 위해 각 다세대 주택별 특징(세대수, 출입 비밀번호 등)과 각 세대별 체크리스트를 작성해 지도화하는 작업을 하여 활용하고 있음

총 63명의 발굴단원들을 모집을 해서 각 동마다 좀 다른 형태로 진행을 하고 있어요. 아파트 같은 경우에는 캠페인 형식으로 '이웃에게 관심을 좀 가져달라'라는 메시지를 전달하는 형태. 그리고 관리사무소와 협조하여서 홍보지 부착이나 아니면 주기적으로 저희가 아파트 장날에 함께 한 칸에 서서 저희 복지관에 대해서 홍보를 하고 사각지대 발굴이나 어려움이 있을 시에 연락 달라는 메시지를 전달하는 걸로 진행을 하고 있고요. 그 외에는 행정복지센터에 좀 협조를 받아서 저희 직원들이 주택가 하나하나 이 주택이 몇 세대이고 또 들어가려면 비밀번호는 어떻게 들어가야 하고 이런 것들을 다 조사를 해서 맵핑을 만들었어요(민간 실무자 9).

- 지역주민을 조직하여 복지사각지대 발굴에만 그치는 것이 아니라 이웃 돌봄이 가능하도록 직접 복지 사업을 기획하고 수행하는 활동까지 하고 있음. 지역주민의 복지사각지대 발굴 및 지원 역량을 강화하고 지역사회 문화로까지 확산시키는 효과가 있을 수 있음

저희 같은 경우는 지역주민들을 조직화해서 이분들을 통해서 복지 사각지대에 있으신 분들을 발굴하고 이 발굴한 대상자들을 저희가.. 음.. 단순히 조직화된 사람들이 활동하는 것에 그치지 않고 주변, 주변, 집 주변에 계신 분들 조금 더 케어해 보고 좀 더 관심을 가진다는 개념으로 좀 진행을 하고 있고요(민간 실무자 8).

○ 지역사회 내에서 공공기관과 협업해서 운영하는 경우에도 사각지대 발굴사업 효과성을 긍정적으로 평가하였음

- 지역사회 내에서 복지관, 읍면동협의체, 명예사회복지 공무원, 이·통장 등이 중복되는 경향이 있어 이를 연계할 필요성이 높아지고 있음

동사회보장협의체 위원님들도 나도 복지 사각지대 발굴하는데 복지관에서도 하고 명예사회복지 지공무원에서도 하네? 근데 이게 한 묶음으로 연결되어서 한 통로로 나가야지, 여기에서 당사자

는 한 명인데 여기에서 나오고 여기에서 나고 이게 너무 힘든 거예요. 그래서 저희가 그 통로의 역할을 좀 해보자라고 해가지고 마련을 한 거고. (중략) 당사자가 한 명인데 중복 서비스가 가는 것들은 확실히 좀 막을 수 있고요. 왜냐면 소통이 되니까(민간 실무자 1).

- 첫째, 유관기관에 대상자 의뢰 요청 시 적극적인 참여를 위해 이후 연계될 서비스 내용을 가시화하는 것이 필요함. 앞에서 살펴본 관리비 및 월세 지원과 연계하여 관리사무소와 공인중개사의 참여를 도모하거나, 초인종 교체와 연계하여 주거취약계층 전수조사를 하는 사례들이 성과를 낼 수 있었던 것과 동일한 맥락임
 - 다시 말해, 사각지대 발굴 이후의 지원체계가 체감할 수 있도록 드러날 때 사각지대 발굴도 더욱 적극적으로 나타날 수 있음

단순히 이렇게 취약계층이 있으면 의뢰해주세요라고 했을 때 별로 솔직히 크게 반응이 많이 없다 보니까, 큰 예산을 들여서 생계나 의료에 대한 직접적인 지원을 하는 자원이라든지 아니면 겨울이나 여름이나 이런 시기별로 필요한 물품이나 이런 에너지 자원을 주는 그런 사업도 이제 조금 크게 하는 편이기도 하고요. 밀반찬[과 같은] 그런 직접 서비스 유형에 대한 것들을 지역으로 계속 주기적으로 홍보를 하면서 그 과정에서 이제 필요하다고 오는 취약계층이 이제 발굴이 되면 (중략) 세밀하게 욕구 사정하면서 지원이 필요한가에 대한 확인하는 부분이 있는 과정이고요(민간 실무자 5).

- 둘째, 대부분의 연구참여자들이 민-관 협력, 특히 민간기관과 공공 간 정보 공유의 어려움을 이야기하였지만, 시군 및 읍면동으로부터 대상자 의뢰가 잘 이루어지는 복지시설은 읍면동의 협력도 잘 이루어지고 있음. 이는 복지시설의 공공과의 협력을 위한 적극적인 노력이 있었기에 가능했음

이렇게[전체 동과 매년 mou 체결] 하다 보니까 동이랑 되게 굉장히 유기적으로 네트워크가 잘 유지되고 있어서 동에서 이제 장애인 전입세대가 있다거나 이런 부분들은 계속 제가 계속 의뢰가 들어오고 있고(민간 실무자 4).

3. 사각지대 발굴사업 추진 어려움

- 위에서는 사각지대 발굴사업 유형별로 사업 내용, 성과와 성과 요인을 살펴보고, 아래에서는 현장에서 사각지대 발굴사업을 추진하면서 경험하는 어려움을 정리하였음

1) 대상자 명단 확보의 어려움

□ 복지사각지대 발굴관리 시스템의 한계

- 공공에서 대상자 명단 확보와 관련하여 가장 많이 제기한 어려움은 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 제공하는 명단의 한계, 정보의 부정확성 문제임
 - 주소지랑 거주지가 다른 경우, 연락처가 바뀐 경우, 연락처가 없는 경우가 있는데, 이런 경우 대상자 접근 자체가 어려움

주소지랑 실거주지가 다를 경우에 어떻게 좀 저희가 더 할 수 있는지. 가족도 아예 연락이 [안 되고], 가족도 없고 이러면 파악할 방법이 없거든요. 이웃 주민에 여쭙봐도 나도 어디 사는지 모른다 이런 부분(공무원 6).

- 체납, 장기요양 등급, 실직 등의 위기정보 연동이 늦다 보니 이미 해당 상황이 종결된 경우도 있음

시기적으로 늦게 오는 것, 제일 큰 거는, 제일 힘든 건 실직을 함부로 건들기가 힘든 게, 정말 고용노동부꺼는 늦게 들어와요. 그래서 연락해 보면 이미 [일을 하고 있어요.] (중략) 하여튼 좀 고용노동부 건은 정보가 좀 그래서 저도 그걸 위험 요소로 넣기가 좀 조심스러워요(공무원 1).

정보가 너무 부정확해요. 정보가 너무 부정확해서 “체납되신..”[이라고 연락을 드리면] 안체납됐데요. 이런 식으로 나오고 옛날이야기라고 그러고(공무원 8).

저희는 요즘 사각지대 발굴에 뜨는 게 제일 좀 황당한 게 장기요양 등급 받으신 어르신들. 등급 외 a, b, c 받았다고 해서 가보면 주간보호센터 이용하고 있다고 하거나(공무원 14).

- 정보의 부정확성은 대상자 방문-상담 등에 소요되는 시간과 비용 대비 사각지대 발굴 성과를 낮추게 되어 대부분의 연구참여자가 복지사각지대 발굴관리 시스템 효과는 높지 않다고 평가함
- 연구참여자들의 이야기에 따르면, 시스템으로 온 명단 중 사각지대로 발굴되는 비율은 대략 1회당 5% 정도, 많아도 10%에 못 미치는 수준임

이 사람이 아예 그냥 전에는 전혀 복지 제도 혜택이 없다가 이번에 발굴이 돼서 무언가 공적 급여가 됐든 서비스가 연계가 되는 비율[신규대상자 발굴 비율]은 그렇게 따지면 그 10%도 정말 안 되고 한 5% 미만? 인 것 같아요(공무원 2).

사각지대로 발굴되는 게 비율로 하면 5% 정도? 한 200명 뜨면 한 5명 정도 발굴이 되면 많이 된 거고, 사실 거의 의미가 없이 길거리에서 시간 낭비하고 전화 붙잡고 상담하고 이런 상황이 저는 많더라고요(공무원 15).

□ 복지사각지대 제보에 대한 주민 부담

- 시군과 읍면동에서는 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통해 발굴 업무를 한다면, 지역에 있는 사각지대 의심가구를 제보는 주로 인적안전망에 포함된 주민들이 수행함
 - 앞의 사각지대 발굴사업을 보면서 언급했듯이 공공인력과의 FGI에서 인적안전망을 통한 사각지대 발굴에 대한 기대가 높은 상황이었음
- 그러나 읍면동협의체 위원들은 지역주민들이 사생활 침해라고 인식하여 주변 사람에게 대해 알려주는 것에 대한 부담을 신규대상자 발굴의 어려움으로 지적함
 - 신규대상자 확보를 위해 공공영역에서는 복지사각지대 발굴관리 시스템에 가장 많이 의존한다고 하면, 민간영역(읍면동협의체와 복지관 등)에서는 지역주민들의 제보에 의존하는 경우가 많음
 - 읍면동협의체에서 복지사각지대 발굴과 가장 많이 홍보 활동을 하고 있는 것은 지역주민의 복지사각지대 발굴을 활성화하기 위함임. 지역주민의 제보가 사각지대 발굴에 효과가 있지만, 한계 또한 존재함

이 대상자들을 발굴하는데 있어서 사실 어려움이 많은 게 뭐냐면 주민들의 그 뭐라 그러죠? 사생활 침해? 이웃이 좀 더 관심 가지고 알려줬으면 하는데 거기 이웃분들이 아 이거는 사생활 침해라서 좀 부담을 느끼시는 그런 부분이 좀 있었구요(협의체 위원 5).

□ 공공, 복지시설, 협의체 모두 찾기 어려운 숨어있는 복지사각지대

- 모든 연구참여자들의 가장 큰 고민은 복지사각지대 발굴관리 시스템이나 인적 안전망, 각종 홍보 활동을 통해서도 드러나지 않고 숨어있는 사각지대에 대한 접근임
- 사회복지관은 공공이나 유관기관에서 파악하지 못하는 대상자는 발굴하기 어렵다는 한계가 있음
 - 시군에서 의뢰하는 대상자는 법정 저소득층 비중이 높는데, 이미 공적 지원을 받고 있어서 복지시설에서는 사례관리나 물품 후원 등만 지원할 수 있음. 발굴된 대상자의 서비스 충분성에 집중해 지원하는 상황
 - 공적 지원을 못 받는, 공공에서 관리하지 못하는 대상자를 발굴하여 지원하는 것이 중요하지만 한계가 있음

저희가 생각하는 복지 사각 계층은 이렇게 공공에서도 지원을 받지 못하고 복지관에서도 지원 받지 못하는 대상자라고 생각을 하기는 하지만 동조차 관리하지 못하는 대상자들을 찾는 데에는 조금 어려움이 있지 않았나 하는 부분들이 좀 고민이 들었고요. 이제 이런 부분들이 조금 한계점으로 좀 부딪혀 있는 상황입니다(민간 실무자 4).

근데 아무래도 다른 기관에서 의뢰가 오는 경우가 이미 다른 지원을 받고 있거나 법정 저소득으로 들어가는 분들의 비중이 아직은 상대적으로 많다 보니까는, 우리가 진짜 사각지대라고 볼 수 있는 거는 생각보다 많지는 않은 것 같다는 생각을 조금 더 하게 되기도 했구요(민간 실무자 5).

- 민관 모두의 가장 큰 어려움은 숨어있는 사각지대에 대한 접근과 발굴임
 - 최근에는 은둔형 외톨이, 고립가구의 문제가 증가하고 있는데 이에 접근할 수 있는 방법 모색이 어려움

가장 어려운 게 도움을 요청하지 않는 숨어있는 분들. (중략) 도움 요청하지 않고 숨어있는 사각지대 노인, 진짜 은둔형 외톨이? 이런 분들을 어떻게 발굴하고 어떻게 다가갈지에 대한 고민이 항상 좀 들더라고요(공무원 10).

이제 숨어 계시는 분들은 솔직히 찾아내기는 되게 어려운 상황이고. 숨어 계신 분들을 찾기 위해서 홍보지를 전달을 하는데 솔직히 말해서 그 홍보지를 관심 있는 분들은 연락을 주시지만 실질적으로 숨어 계신 분들은 연락을 하지 않으시기 때문에 저희도 접근하는 거에 대한 고민들을 하고 있는 상황이거든요(민간 실무자 10).

- 서울과 인접한 경기도 농촌지역 및 도농복합 지역은 사각지대 특성이 서울에서 유입된, 이·통장도 모르는 이주민인 경우가 많음

작년에 사례를 했던 집이 하나 있는데 부부신데 (중략) 이분들이 서울에서 망하셔서 가지고 돈이 아예 없으시던 상황에서 급하게 어떻게 하다 보니까 그 집을 알게 되셔서 들어오신 상황이어서, 근데 그분들 같은 경우에는 이장님 마을회관 이런데도 안가세요 한 번 여쭙봤더니. 여기 동네 사람들이나 가는데 가면은 내가 알지도 못하는데 뭐하러 가냐면서 안 가시고(공무원 14).

체납돼서 긴급 해드리려고 하면은 보통 이제 이장님이나 저희 체계 안에 그분들이 모르는 분들 이 보통 대부분이더라고요. 그래서 이장님한테 전화하면 “몰라 그 사람” 다 이런. 그리고 이주민. 저희가 워낙 또 서울이랑 가깝다 보니까 이주민이 훨씬 많은 것 같아요(공무원 15).

2) 대상자 방문 및 상담의 어려움

□ 대상자의 연락, 방문 및 상담 거부

- 연구참여자들은 모두 대상자의 초기 연락 및 방문 거부를 사각지대 발굴의 가장 큰 어려움으로 호소함

- 연락처가 없거나 잘못된 것 외에도 연락이 되었지만 대상자가 연락·방문을 거부하는 사례가 많다고 함. 이 경우 또한 대상자에게 접근, 상황 파악조차 할 수 없게 됨

사각지대 발굴하고 어떤 집을 방문하려면 행정직원이 항상 같이 가자고 그러더라고요. 문을 잘 안 따주니까. 근데 행정직원이 바빠지고 일주일에 하루 내기도 힘들어요. (중략) 활발하게 발굴하는 작업이 안 되고 있어요. 그래서 그 문제에 대해서는 좀 상당히 애로사항이 있고, 사회복지명예 공무원 이런 것도 표찰인가 뭘 해줬는데 어르신들이 문을 안 따줘요(협의체 위원 2).

- 체납 정보 등 개인정보를 알고 왔다는 것에 대해 불쾌함을 표현하거나, 어려움을 드러내고 싶지 않아 실질적인 어려움을 파악하기 어려운 경우도 있음

근데 안타까운 건 하면서 경계심을 아까 말씀해 해주셨는데, 갔는데 왜 날 찾아왔어라고 하면 저희가 사실 드릴 말씀이 그렇게 많지는 않아요. “안부 확인차 왔어요.”라고. “왜 안부 확인을 나한테 해” 막 이러시는 분도 계시고 그래서 조금 이게 조금 애로사항이 아닌가(공무원 6).

우선은 어쨌든 이래저래 해서 만나도 거부하시는 경우도 많고. (중략) 그렇게 거부하시는 분들이 굉장히 많고 본인이 이제 성인이시니까 거부하시게 되면 저희가 개입할 수가 없는 거예요. (중략) 그냥 만성적으로 계속 그냥 그 안에 갇혀 있는 분들한테는 저희가 따로 어떻게 개입을 하거나 서비스 지원을 할 수 있는 방법이 없기 때문에(민간 실무자 1).

화내시는 분이 많으니까. 아 왜 이제 체납도 정보 어떻게 알았냐고 화내시는 분들이 많고, 갔다가 욕먹고. (중략) 이게 엄청 많은 정보가 막 들어오잖아요. 이런 자료들을 얘기 할 경우 반발이 엄청 심하거든요? 그러면 상담이 되게 어려워요. 사각지대라고 해서 갔는데 이분들이 술술 잘 말씀하시는 분들도 있는데 대부분은 말씀을 안하셔요. 그럼 이분이 진짜 사각지대인지 아닌지를 알 수가 없어요(공무원 14).

- 읍면동협의체 위원, 공무원, 복지시설 모두 대상자의 방문·상담 거부의 어려움을 동일하게 겪고 있음

○ 비상 연락망이나 실거주지 등 세부적인 정보 확보가 필요한 경우가 있는데 이를 거부하여 발굴·관리가 어려운 대상자도 있음

- 1인 가구는 지속적인 연락 및 대상자 상황 파악을 위해서는 비상시를 대비한 비상 연락망 확보가 필요한데, 이를 거부하는 경우도 있음

또 이제 민원인들이 부재하는 경우가 굉장히 많아요. 부재하는 경우도 많고 이제 저희가 1인 가구 같은 경우에는 비상 연락망을 꼭 정비를 하게끔 되어 있는데 절대 안 알려주셔요. 알려주지 않으시고(공무원 7).

- 주소지와 실거주지가 다른 경우, 실거주지를 안 알려주는 사례도 있음. 이런 경우는 실거주지에서도 주소지에서도 사각지대로 발굴하여 복지자원을 연계하기가 어려움

(중략) 연락이 됐는데 경제적 이유로 해서 나는 다른 데 산다. 알려줄 수는 없다. 그래서 전입 신고는 안 되실까요. 그래서 법적 보호를 받으시면 좋을 것 같은데[라고 하면], 지금 상황은 여력이 없다고 하셔서 이런 부분은 저희가 사실 좀 챙기기가 어렵거든요. 진짜 주소지도 모르니까 관리하는 기관에서 터치할 수도 없고(공무원 6).

□ 대상자의 복지자원 연계 거부

- 대상자가 복지서비스를 신청하고 받는 것에 대한 거부감을 갖고 있는 경우도 현장에서 겪는 어려움 중의 하나임
- 대상자들이 복지지원이 필요함을 인지하고 신청하고자 하는 마음을 가져야 서비스 연계가 가능함. 그러나 모든 정보를 안내했지만, 신청을 안하는 경우도 있음

무슨 사건 날 때마다 뭐 신청을 안해서 그런다고 그러는데, 가서 다 안내를 해도 안하는 경우가 되게 많거든요? 그러면 그런 걸 할 수 있는 권한을 주던지 뭐 이런 걸 해야지, 그냥 이런 식으로 하면 할 수 있는 게 없어요(공무원 14).

- 최근에는 정신질환을 겪는 대상자들이 많이 늘어나고 있는데, 복지자원 연계에 대한 거부감이 강함. 특히, 이들의 경우 정신건강과 관련된 기관, 서비스 연계에 강한 거부감을 드러내는 경우가 많음

대상자가 거부를 했을 때 특히 제일 문제가 되는 건 정신질환자는 정말 많이 거부를 당해요. (중략) 정신건강증진센터 선생님 좀 보내달라고 이렇게 하는데 그런 부분에서 어떻게 해야될 지를 모르겠는 거예요. 그거랑 자살 건. (중략) 그래서 저희가 계속 항상 동의에서 제일 어려운 게 정신장애인, 자살하겠다는 사람, 이런 경우를 좀 어떻게 체계를 만들어야 될 지 저도 고민이 되고 도차원에서 어떻게 해주실 수 있을지(공무원 1).

정신질환자 같은 경우에는 정신건강증진센터 연계에 대해서 되게 거부감을 느껴지고 그 부분에 대해서 어려움을 느끼고 있고(공무원 7).

이 사람들이 마음이 '내가 지금 사각지대구나. 내가 지금 너무 도움이 필요해서 나는 해야지.' 이런 마음이 안 생긴다면 이런 사각지대, 수원 세모녀는 언제든지 있는 거고. (중략) 본인들이 내가 이걸 도움을 청할 수 있는 그런 용기라고 할까 마음이랄까 이런 거를 어떻게 움직이지 않으면 이거는 좀 되게 뭐랄까 진짜 어렵다(공무원 11).

3) 서비스 연계-모니터링의 어려움

□ 공공·민간자원 부족과 연계 체계의 한계

- 민관 모두 공통적으로 사각지대 발굴 후 연계·지원 해줄 수 있는 자원이 부족하다는 것을 가장 큰 어려움으로 이야기함

- 2014년 송파 세 모녀 사건, 2019년 봉천동 탈북 모자 사건 등 복지사각지대가 이슈 화될 때마다 일선 현장에서는 위기가구의 발굴뿐만 아니라 지원할 수 있는 복지자원이 부족한 것의 문제점이 계속 지적됨(매일노동뉴스, 2014; 한겨레, 2019)
 - 그러나 최근 한국보건사회연구원의 조사에서도 동일한 문제점이 지적되었으며(한겨레, 2023), 이는 본 연구에서도 동일하게 드러남. 자원 부족의 문제는 여전히 해결되지 못하고 있음
- 여러 사유로 공적 지원이 어려운 사각지대 대상자들은 지원할 수 있는 자원이 더욱 제한적임
- 특히 복지사각지대 중에는 자격기준 때문에 공적 지원을 받지 못하는 경우, 공적 지원을 받더라도 욕구가 충분히 채워지지 않는 경우(김정현·한은희, 2021) 등이 있는데, 이런 사각지대 사례를 발굴했을 때에는 연계할 수 있는 자원이 매우 제한적임. 민간 자원 연계가 거의 유일한 대안임
 - 공적 지원이 어려울 경우, 민간 자원을 연계하지만 민간 자원 또한 충분하지 않음
 - 농촌지역은 자원이 더욱 부족함. 땅을 갖고 농사를 하며 기초연금을 받는 노인들은 충족되지 않은 복지욕구가 있다고 하더라도 지원해 줄 수 있는 자원이 거의 없음
- 발굴이 돼도 이제 저희가 지원을 할 수 있는 역량이 그만큼 충분하지 못하다고 느끼는 경우가 워낙 많다 보니까는(민간 실무자 5).
- 농촌에 어르신들이 많으니까 대부분 기초연금을 받으시거든요. (중략) 그럼 우리한테 뭘 해줄 수 있느냐를 바라보는데 해줄 수 있는 게 없어요. 사각지대 발굴도 발굴인데 지원할 게 없는데, 사각지대를 발굴해도 방법이 없거든요. (중략) 저희 면은 공적 지원 말고는 할 게 별로 없어요. (중략) 자원이 없거든요(공무원 14).
- 저희는 지금 사실 발굴하는 사업도 많이 하고 있지만 사실 후원하는 사업도 많이 하고 있어요. 제가 바라는 거는 발굴하는 것만큼 후원자도 1:1 매칭 됐으면 좋겠다는 게 제 꿈이에요. (중략) 제가 [알고 있는] 소상공인들한테 후원할 의사가 있냐고 한 번씩 여쭙봤더니 방법을 몰라서 후원을 못하신 거예요. (중략) 3만 원부터 많게는 50만 원씩 후원하는 분들이 계세요(협의체 위원 6).
- 자원의 양적 부족 외에도 다음과 같은 공공·민간자원 연계 체계의 한계도 존재하여 이를 개선한 공공·민간 자원 발굴과 확대(제도개선 포함), 연계가 필요함
- 첫째, 민간 자원은 일회성에 그치는 경우가 많아, 당장의 복지욕구 해소는 되지만 영

구적으로 상황이 나아지기는 어려움. 그럼에도 불구하고 공적 지원이 어려워 민간 자원을 연계할 수밖에 없는 상황에 문제의식을 갖고 있음

저희가 복지 사각지대를 발굴을 하면 어쨌든 간에 그분들에 대한 욕구가 있을 거 아니에요. 그런데 실질적으로 그분들한테 그분들 욕구에 맞는 그런 저희가 제도적인 뒷받침이 너무 안 된다고, 연계해 줄 수 있는 서비스들이 많지 않다는 거죠. 그래서 민간 자원 연계로만 많이 가는 게 아닐까(공무원 5).

제가 여러 가지 민간 연계를 많이 참 많이 해드렸었는데도, (중략) 경제 상황에 도움은 되지만 (중략) 공적 구조 테두리에 있음에도 민간 연계까지 했어도 결국 민간 연계는 일회성이나 한계에 부딪히고, 그니까 뭔가 사각지대를 통해 발굴한 대상자를 사례로 연결했음에도 뭔가 제가 하는데도 한계가 있구나(공무원 10).

- 둘째, 공공-민간 자원의 지원 기준이 동일한 경우가 많아(법정 저소득층, 차상위계층 등), 공적 지원을 못 받는 사각지대 대상자는 민간 자원 연계까지 어려운 경우가 있음

근데 민간 자원에서도 조금 문제인 게 포커스가 다 수급자예요. 차상위계층. 나는 사각지대에 있는 사람들을 돕고 싶은데 기준이 다 그래 버리니까. 뭐 수급자인 사람, 한부모인 사람, 차상위인 사람. (중략) 사각지대 사람을 돕고 싶어도 조금이라도 근로소득이 있거나 허들이 저기가 하지 않으면 도와줄 수가 없으니까. 그것도 좀 개선이 되어야 될 것 같아요(공무원 8).

- 셋째, 공공-민간 업무 담당자의 복지자원에 대한 정보 부족, 자원발굴 및 연계 역량 부족으로 자원 연계가 잘 이루어지지 않는 경우도 있음

그리고 이제 복지자원에 대한 정보가 부재해가지고 저희 구 같은 경우에는 이제 복지자원에 이 번에 조금 목록화 해가지고 동 담당자들에게 보내주려고 하거든요(공무원 7).

○ 공공-민간 자원의 한계는 대상자 발굴, 연락-상담 과정까지 영향을 미침

- 발굴된 대상자에게는 어떤 형태로든 적절한 지원이 이루어져야 사각지대 발굴이 의미가 있으며, 연계할 수 있는 자원이 풍부할 때 사각지대 발굴 또한 활발히 이루어짐
- 자원의 부족은 대상자 연락-상담 과정의 어려움으로도 이어짐. 공무원 14의 이야기와 같이 대상자를 발굴했을 때 지원할 수 있는 자원이 있어야 대상자들 또한 지원을 받기 위해 어려움을 구체적으로 이야기할 수 있음

[대상자에게] 접근을 했을 때도 지원하는 게 있어야 이분들이 내가 어려운 거를 솔직하게 터놓고 얘기를 할텐데 그게 안되잖아요(공무원 14).

- 사각지대 발굴의 전 과정이 원활하게 이루어지고, 궁극적으로는 적절한 서비스 제공을 통한 복지사각지대를 해소하기 위해서는 복지 수급자격 개선을 포함하여 공공과 민간의 자원발굴·연계 체계를 개선하고 강화할 필요가 있음

4) 사업 기획·추진 과정의 어려움

□ 민관 협력의 어려움

- 복지사각지대 발굴은 그 특성상 민관 협력이 매우 중요하지만 연구참여자 모두 공공과 민간의 협력, 특히 정보 공유의 어려움을 이야기함
 - 사업추진 과정의 어려움으로 가장 많이 언급된 것은 공공과 복지시설 간, 복지사각지대 발굴에 관여하는 다양한 주체 간 신규 및 기존대상자에 대한 정보 공유가 잘 안된다는 것임

노인복지관도 대상자 발굴하려고 굉장히 애쓰잖아요. 그래서 이제 크로스체크를 하는 거예요. 우리가 대상자 발굴했는데 이분하고 중복되냐고. 중복되는 경우가 있더라고. 우리가 이거를 사각지대로 했는데 이미 노인복지관에서 대상자로 계시는 거예요(협의체 위원 2).

공공과 민간의 컨트롤타워 역할이 부재해서 사각지대 업무가 되게 산발적이예요. 예를 들면 공공에서 사례관리를 잡았는데 알고 보니까 복지관에서 사례관리를 하고 있더라고요. 이런 경우도 많고. 이분한테 이웃돕기로 김장김치를 드렸는데 이미 복지관에서 또 받으셨어요. 그러니까 어떤 민원인은 이제 중복적으로 서비스를 받고, 어떤 민원인은 아예 받지 못하는 경우도 있고, 민간이랑 좀 정보를 공유하는 부분이 있었으면 좋겠다는 생각이 들었고 (후략)(공무원 7).

- 개인정보보호법 강화도 기관 간 대상자 정보 공유를 어렵게 하는 요인임. 정보 공유를 위해 복지시설이 읍면동과 협약을 맺기도 하지만 실효성이 떨어짐
- 정보 공유의 어려움은 곧 서비스 중복과 누락, 사각지대 발굴 실패로 이어지기 때문에 해소가 필요함

권한을 준다고 하면 공무원들 그 정도는 아니더라도 어디 사시는지, 어느 가구에 대해서 어느 소득이 있는지까지는 열람을 해주면 좋은데, 그런 건 전혀 없고, 결국 협약을 해서 써도 거기에 이

제 대상자에 대한 정보를 줄 수 있다라고 했지만은 근데 달라고 하면 개인정보 때문에 줄 수가 없어. 그러면 협약은 왜 했는지. 그렇게는 좀 주기 어려운데? 이런 식인 거예요(민간 실무자 2).

- 여기에 더해 복지시설에서는 공무원의 잦은 인사이동에 대해서도 어려움을 호소하며 담당자가 바뀌면 민관협력 또한 어려워진다는 점을 지적함

정말 어려운 부분이 주민센터는 계속 인사이동이 있어요. 그래서 저희가 이들과 협업을 하기 위해서 계속 노력을 해도 시간이 지나서 담당자 바뀌면 리셋이예요(민간 실무자 4).

- 본 연구에서는 두드러지게 드러나지는 않았지만, 복지사각지대 발굴에 읍면동 협의체의 참여가 활성화되지 않은 지역에서는 읍면동협의체의 협조 또한 큰 어려움으로 언급됨

- 읍면동협의체가 인적안전망으로서, 민간과 공공 협력의 매개체로서 복지사각지대 발굴에 중요한 역할을 할 수 있는 만큼 지역에 따라 읍면동협의체와의 협력을 강화할 수 있는 방안 모색이 필요함

저 같은 경우에는 제일 사실 힘든게 읍면동협의체 협조, 너무 안돼요. 너무 안되고, 뭐라고 표현할 수 없을 만큼 협조가 안되고(공무원 12).

□ 과도한 복지사각지대 실적 관리

- 복지사각지대 발굴 업무는 고유한 업무 특성이 있는데, 이로 인해 사업의 기획·추진 과정에 어려움이 생기기도 함
- 연구참여자들은 복지사각지대 발굴 업무가 업무 범위와 내용이 모호하다는 이야기를 많이 함
 - 복지사각지대가 다양한 차원에서 정의될 수 있고, 복지사각지대 정의에 따라 업무 내용은 달라질 수 있음
 - 넓게 본다면 사회복지 관련 업무 모두가 복지사각지대 발굴에 해당함

이 업무는 어떻게 보면 시스템으로 오는 명단 그거 외에도 사각지대 발굴 업무는 좀 약간 모호성이 있는 것 같아요. 어떻게 하고자 하는 거에 따라서 좀 그런 부분이 많아서 (공무원 9).

[사각지대는] 있는 것 같아요. (중략) 대부분 신규대상자야 하면서 추천을 해주어도 이미 복지대상자인 경우가 대부분. 그래서 진짜 여기서 제가 정의하고 있는 정말 신규 사각지대는 있다. 있는데 찾기는 되게 어렵고, 기존 안전망 틀로 거를 수 없는 그 대상자들을 발굴하기 위해서 온오프라인 별에 별거를 저희도 다 시도하거든요. 근데 그런 사업들을 펼치는 게 아닌가 저는 그렇게 생각을 해요(공무원 2).

- 복지사각지대 발굴 업무의 내용과 범위가 모호하기 때문에 양적 성과 중심의 업무 평가 체계에서는 사업의 기획·추진이 어려울 수 있음
 - 현재 복지사각지대 업무 평가는 사각지대 발굴 건수와 자원 연계 건수 등 양적 성과를 중요하게 봄
 - 그러나 복지사각지대는 무수하게 발굴되는 것도 아니며, 앞에서도 살펴보았듯이 양적 지표로 드러나지 않는 무수히 많은 업무의 과정이 있음. 이로 인하여 형식적인 사각지대 발굴과 자원 연계를 하게 되는 상황도 발생함
 - 또한 복지사각지대 발굴의 고유한 목적, 가치를 달성하지 못하게 됨
 - 이러한 맥락에서 양적인 성과뿐만 아니라 위기가구의 장기적 관리가 가능하도록 복지사각지대 업무 평가 체계 개편도 필요함(최정은·김윤영, 2022a: 172)

어쨌든 저희도 이제 평가가 있으니까 대부분 민간자원 연계로 다 연결을 해주는 거고. 그래서 그분들이 복지 사각지대의 그런 사유들이 완전하게 해소되거나 그러기에는 정말 어려운 것 같아요(공무원 5).

복지 사각지대도 사각지대를 발굴하는 좋은 취지로 모든 사업이 시작되지만 실적을 내야 된다는 압박감에 주객이 전도된다는 느낌이 들 때가 있더라고요. 실적을 내기 위한 복지사각지대 발굴이구나. 이런 느낌이 들 때가 있었고(공무원 10).

없는 것, 없을 것 같은데 꼭 1년에 1-2건, 2-3건씩은 진짜 꼭 나오더라고요. 그래서 있기는 있지만 그런 시스템상으로는 정말 발굴은 어렵고 정말 이렇게 많은 것들을 하거나 진짜 우연치 않게 진짜 주위에 좋은 분들이 계셔서 진짜 우연치 않게 발견되는 그런 분들. 근데 있기는 있는 것 같아요(공무원 4).

저도 그 만약에 천 명이라면 천 명 중에 그 2-3명을 찾아내기 위해서 이 사각지대를 하는 게 아닌가 싶기도 하거든요. 정말 그분들은 외부에서 드러나지도 않은 분들이 많더라고요(공무원 3).

□ 업무 특성과 경력·역량을 고려하지 않는 인력 배치

○ 사각지대 발굴 업무는 그 특성상 지침이나 매뉴얼 보다 담당자의 실무 경험에 의존하는 경향이 강하나(최정은·김윤영, 2022a: 178), 현장에서는 관련 업무 경력, 역량을 고려하지 않은 인력 배치가 이루어지고 있음

- 먼저, 사회복지업무 경험이 부족한 신규자들이 사각지대 담당자로 선정되는 경우가 많음. 특히 가장 일선에서 중요한 역할을 해야 하는 읍면동은 9급 신규자들이 사각지대 업무를 담당하는 경우가 많음

저희 이번에 동별 도에서 긴급복지 콜센터 전환했을 때 저희 시가 제일 반발을 좀 많이 했는데 가장 큰 이유는 이제 복지 사각지대 담당이 거의 막내급들이 너무 많이 하고 있는 거예요. 근데 이제 제가 모니터링 업무를 가져와서 동에서 돌리다 보니 이게 밑에서 할 수가 있는 업무가 아닌 거예요(공무원 1).

- 동시에 연구참여자들은 찾복팀 등 사각지대 업무 담당부서의 팀장이 사회복지직이 아닌 경우가 많은 것에 대해서도 문제를 제기함

복지직이 다 항상 모든 시군이 부족하고 또 휴직자도 많고 그렇다 보니까 동에 오는 인력까지 7급 경력자들이 잘 올 수가 없어요. 보통 그래서 7급 1명, 2명에 나머지 다 9급, 그거에 대한 어려움이 많죠(공무원 9).

복지부서 팀장님이 행정직인 경우가 있어요. 간혹 세무직도 앉아있고. 복지직 팀장이신 경우에는 업무에 어려움을 아실 수도 있으니까 협업도 잘 될텐데 그런 경우는 없어요. [업무가 잘 이루어지려면] 복지직이 팀장을 앉아야 될 것 같아요(공무원 7).

저희 팀장님이 세무직이에요. 세무업무는 많이 아시지만 복지 업무에 대한 지식은 많이 없으셔서 슈퍼비전을, 복지 발굴해서 사례 잡아서 이렇게 해도 슈퍼비전은 받을 수가 없어요(공무원 10).

○ 이는 시스템을 활용하여 사각지대를 발굴하는 것 자체를 어렵게 할 뿐만 아니라 발굴된 대상자에 대해 적절한 서비스, 자원을 연계하는 것의 효과도 떨어트림

- 복지사각지대 업무 담당자가 방문·상담 경험이 많아야 하며, 지역 자원에 대한 정보가 많아야 대상자 발굴과 적절한 서비스 연계가 가능함
- 그러나 업무 경험이 부족하거나 상담 등의 전문 영역을 갖추지 못했을 경우 안부 확

인으로 그쳐서 대상자 발굴 자체가 안되거나, 정확하고 깊이 있는 생활 상황 파악, 욕구 확인 등을 못하는 경우가 있음

신규자들이 찾아가더라도 아무래도 노하우가 없다 보니까 상담을 가더라도 거의 안부 확인으로 그치는 경우가 많고, 단순히 이제 서비스를 연계한 내역을 보면 이웃돕기로 그치는 경우. 또는 이제 긴급지원으로 끝나는 경우가 많더라고요. (중략) 상담 기법조차 숙지가 안 된 분들이 신규자로 들어오는 경우도 굉장히 많더라고요(공무원 7).

- 복지자원 발굴·연계 경험이 부족해 서비스 연계도 이웃돕기, 긴급지원 등으로 그치는 경우가 많음. 지자체 기획 사업으로 복지사각지대 발굴을 위한 전수조사를 실시할 때도 신규자 중심의 인력 구성은 사업성과를 떨어뜨리는 요인이 되고 있음

업무 숙련도가 높은 분이 이게 담당을 해야 효과가 많이 오더라고요. 왜냐면 경력이 짧고 하면 내가 많이 서비스를 연계하는 거에 대한 정보 자체가 부족한데 이 가정에 뭐 예를 들어서 긴급을 담당했던 사람은 이 사각지대를 해서 이제 발굴이 돼도 긴급지원만 연결하는 것밖에 생각을 못하거든요(공무원 9).

[기획 사업으로] 40세 이상에서 만 65세 미만의 중장년 1인 가구 567세대를 직접 가정방문을 했었어요. (중략) 1년 미만의 거의 신규 직원들이 구성이 되어 있다 보니까 전문성이 부족해가지고 아무래도 더 발굴을 할 수 있는 대상이 있었음에도 불구하고 이게 서비스가 연계가 안 되지 않았으나 이런 생각이 들었습니다(공무원 7).

- 팀장이 복지업무 경력이 많다면, 팀 내부에서의 슈퍼비전을 통한 팀 내부의 역량 강화가 가능할 수 있으나 현재는 이 또한 어려운 구조임

□ 인력 부족 및 업무 과중

- 복지사각지대 업무 담당 인력의 부족, 담당자의 업무 과중 또한 사각지대 발굴을 어렵게 하는 요인임
 - 복지사각지대 업무는 사각지대 발굴 건수의 급격한 증가 등 가시적인 양적 성과가 나타나기 어려움. 업무 특성을 고려한 적정 수의 인력이 배치되지 못해 결국 담당자들은 업무 과중에 시달림
 - 코로나19로 인한 복지 업무 증가, 대상자들의 무리한 요구, 실적 압박 등도 담당자의 업무를 가중시키는 요인임

- 복지사각지대가 꾸준히 이슈가 되고, 그때마다 공공 행정체계 및 인력의 문제를 제기하는 여론 때문에 읍면동 담당자가 느끼는 심리적 부담 역시 업무 과중과 스트레스를 야기하는 요인임

읍면동에서는 이제 문제가 발생하면 그럼 이 책임은 이 사람이 만약 대상자로 추천을 했을 때 돌아가셨으면 누구 책임이나. (중략) 책임성에 대한 문제. 이슈화가 됐을 때 이런 것들에 대해서 좀 걱정을 많이 사실 하시더라고요. (중략) 그러니까 뭔가 사업을 추진함에 있어서도 좀 읍면동에서도 그런 부담감이 사실은 있을 것 같다는 생각이 들긴 하더라고요(공무원 4).

- 지속적인 연락과 방문, 상담, 기획 사업 등 복지사각지대 발굴을 위한 과정 업무가 많기 때문에 이러한 업무 특성을 고려한 인력 배치가 필요함

복지 사각지대 발굴할, 전수조사나 효과적 기획 발굴하기에도 인력이 다소 부족하지 않나 생각이 들어요. 저희 시 같은 경우도 작년에, 작년 하반기 때 인원을 보건복지, 14개 동 보건복지팀 인원을 다 1명씩 줄였어요. 이거는 이제 약간 복지 사각지대 발굴과 사례관리 업무 특성을 고려하지 않았다는 생각이 들더라고요. 그러니까 저희 업무는 눈에 딱 보이지 않는데 약간 질적인 업무인데 이거를 인사팀에서는 반영해 주지 않는다는 생각이 들었고요. 우리가 하는 초기상담부터 이런 하나의 과정, 진짜 발굴을 위한 그런 기획 사업들도 이런 것까지 다 사각지대 발굴을 위한 일련의 과정들이고 복지 사각지대와 그리고 사례관리는 다 연관이 있는 그런 일이라고 생각을 합니다(공무원 10).

- 대부분 지역의 업무분장 상황을 보면, 복지사각지대 업무 담당자가 타 업무를 병행해야 하는 경우가 많고 복지사각지대 발굴 업무가 업무의 우선순위에서 밀리는 경우도 많음

- 복지사각지대 발굴 업무는 직접 방문-상담이 가장 효과적이고, 방문-상담이 여러 차례 이루어져야 효과적임. 그러나 복지사각지대 발굴 업무만 전담해서 할 수 있는 인력이 없고, 타 업무에 밀려 복지사각지대 발굴 업무에 집중하기도 어려운 상황임
- 직접 방문이 가장 효과적이고, 방문이나 상담이 여러 차례 이루어져야 발굴이 되는 경우가 많음. 조사 과정에 많은 시간과 노력을 소요해야 대상자 발굴이 가능하나 타 업무로 인하여 실질적인 조사가 어려움

인력이 3명이었는데 2명은 복지행정 업무를 하고 있고 저 혼자 이제 찾복 업무를 했었거든요. 찾복 업무를 했었는데 복지행정 쪽이 아무래도 버겁다 보니까 복지행정 업무를 겸하기도 했었어요. 그래서 이제 사각지대 업무에 집중하기가 좀 어렵더라고요. 그리고 작년에도 코로나 생활지

원비가 너무 업무가 많아서 아예 사례관리랑 사각지대는 스톱이었어요(공무원 7).

사각지대 업무만 담당하는 공무원이 많지 않을 거예요. 여러 가지 다른 업무, 뭐 사례관리 이런 것들을 같이 겸하고 있어 가지고 오롯이 이것에만 집중할 수가 없는데 연락처가 없는 분들, 방문해도 만날 수 없는 분들, 이런 분들에 대해서 조사가 용이하지 않다는 게 많은 어려움이 있고, 또 어떤 사건이 났을 때마다 기획 조사식으로 막 내려와서 너무나 방대한, 그래서 실질적으로 조금 조사가 어려운 거(공무원 9).

오전에는 사례관리하고 뭐하고 뭐하고 하고 오후에는 또 [전수조사 가정방문을] 나가요. 그러면 발굴이 되긴 되더라고요. 발굴이 되는데 물리적인 시간이 있어야 이 많은 사람들을 조사해서 끌어낼 수 있는 건데, (중략) 복지사각지대의 업무 담당자한테 물리적인 시간과 업무를 덜어줘야 되는데 저희만 그런지 모르겠지만 저희는 복지사각지대가 고유 업무라고 생각 안 하거든요? 복지사각지대는 보조 업무지(공무원 15).

- 업무 부담 과중은 담당자의 소진, 나아가 휴직과 이직으로 이어지고 이는 결국 관련 업무 경험과 역량이 풍부한 인력 배치가 어려운 문제로 또다시 이어짐
 - 한국보건사회연구원의 조사 결과에 따르면 사회복지 담당 공무원의 70% 이상이 업무로 인한 소진을 경험한 것으로 나타났는데(보건복지부 보도참고자료, 2023), 본 연구참여자들 또한 소진과 직무스트레스의 문제를 제기함
 - 업무량을 고려한 인력 재배치 및 인력 충원 등의 검토가 필요함

인력이 좀 충원이 되는 부분이 있었으면 좋겠고. 지금 같은 경우에는 이제 기존 인력에서 사각지대 업무가 계속 확장이 되다 보니까 이제 소진이랑 이제 업무에 대한 이제 직무스트레스? 그리고 깔대기 현상 때문에 굉장히 좀 많이들 지쳐하고 휴직도 많이 하고 계세요. 그래서 조금 인력이 확충되는 부분이 좀 필요했으면 좋겠고(공무원 7).

4. 정책 개선 요구

1) 복지사각지대 발굴관리 시스템 개선

□ 복지사각지대 발굴관리 시스템의 연락처 정보 최신화 : 통신사 협력

- 통신사와의 협력 등 사각지대 발굴대상자의 정확한 연락처 파악을 위한 노력이 필요하다는 논의가 있었음
 - 연구에 참여한 공무원들은 공통적으로 복지사각지대 발굴관리 시스템의 연락처 정보 부정확성 문제를 지적함. 연락처는 발굴대상자에게 접근하기 위한 가장 기본적인 정보임
 - 이를 개선하기 위한 방안으로 공무원 10은 구체적으로 통신사와 연락처 정보 연계를 제안함
 - 2022년 11월 발표한 「복지 사각지대 발굴지원체계 개선대책」에 2023년 12월까지 통신사 정보를 연계하겠다는 내용이 포함되어 있어(관계부처합동, 2022: 10) 향후 개선을 기대할 수 있음

저희가 공적 급여를 신청하면 이 홍길동의 예금 잔액까지 다 조회가 된단 말이에요. 근데 사각지대 하면 통신사들이 다 있잖아요. 전화번호 좀. 그것 좀 이렇게 같이 복지부가 어떻게 하든 해가지고 어쨌든 휴대폰을 개통할 때 개인 신분증이 들어가서 그걸로 다 가입이 되잖아요. 그래서 그 연락처 정보가 조금 어떻게 통신사하고 협조해가지고 이렇게 됐으면 좋겠다는 생각이 들고 (공무원 10).

□ 복지사각지대 발굴관리 시스템의 위기정보 변수 다양화

- 복지사각지대 발굴관리 시스템의 발굴률 개선을 요구함
 - FGI 결과 경제적 어려움 외 우울증, 알코올 중독, 게임중독 등의 정신건강, 은둔형외톨이, 가족돌봄 부담, 사이버범죄 피해 등의 사례가 늘어나고 있음. 또한 노인복지관에서는 가정폭력이나 금융사기 피해자가, 장애인복지관에서는 한부모가정이면서 발달장애와 희귀질환을 겪는 사례나 발달지연 의심 사례 등이 늘어나고 있음

저희는 이제 술 드시는 분이 최근에 많이 자꾸 얘기가 들어와서 가서 하면은 알코올 중독 상담하는 정신건강복지센터 같은 느낌이 들더라고요. (중략) 경제적으로는 사각지대는 아니시고(공무원 14).

복지사각지대가 생겨나는 유형을 보면 지금 사이버 쪽에 게임, 그다음에 증권 뭐 이런 사이버 환경에서 어떤 피해사례들 사기를 당한다든지 또 명의도용을 당한다든지 이런 사이버의 어떤 범죄로 많이 양산이 되는 그런 추세입니다(협의체 위원 5).

저희 동 같은 경우는 사실은 90% 이상이 다 아파트예요. (중략) 그래서 지금 같은 경우는 [사각지대 발굴관리 시스템에서 1차수당]한 40가구 정도밖에 안떠요. (중략) 그런데 이제 발굴이 되면 세요 그 대상자가. 정신이 조금 많아요. 우울이나 그런 것들이 되게 좀 많이 발굴되고 있고.(중략) 아버지는 알코올 중독, 어머니는 정신질환, 아들이 히키코모리(공무원 12).

- 지역 특성상 저소득 취약계층이 적은 지역의 경우에는 경제적 어려움으로 드러나지 않은 사각지대가 상대적으로 더욱 많음. 경제 수준이 높고 저소득층 비율이 낮은 공무원 12의 지역은 정신건강의 어려움을 겪는 사각지대 발굴대상자가 많다고 함

저는 이 시스템은 사각지대 시스템은 사실 문제가 없다고 생각해요. (중략) 다만 이거를 좀 확대해야 하는데 현재까지는 그냥 경제적인 어려움에만 너무 포커스가 맞춰져 있어요. (중략) 제가 동에서 있으면서 많이 자살을 하고 이랬던 사람들은 고독사라든지, 혼자 살다가 다쳤는데 발견이 안 돼서 죽었다든지, 아니면 부양가족에 대한 돌봄, 치매나 이런 것들 때문에 자살한 케이스가 더 많았거든요. 시스템에 명단이 온 사람이 아니라. 그래서 어떤 그런 쪽의 정보를 받아볼 수 있는 거? 그런 쪽으로 시스템이 좀 확대가 됐으면 좋겠다. 우울증이라든지(공무원 9).

- 일부 연구참여자들의 제안과 같이 최근 늘어나는 사각지대 발굴대상자의 특징을 반영하여 정신건강, 가족돌봄 부담, 가정폭력 등으로 위기변수 다양화가 필요함

□ 복지사각지대 발굴관리 시스템의 위기정보 관리 고도화

- 복지사각지대 발굴관리 시스템의 위기정보 관리가 좀 더 고도화되었으면 좋겠다는 의견도 있었음
 - 소액 채납 정보는 일정 개월 이상 장기간 지속될 때만 위기정보로 인식하거나, 일정 금액과 면적 이하로 파악되는 주거취약 정보는 타 연령대에 비해 주거상황이 열악할 수 있는 20~30대는 제외하는 방식을 제안함
 - 실직 정보 또한 20~30대의 고용주기, 취업문화 등을 고려할 필요가 있음

채납, 단전, 단수, 단가스 뭐 많잖아요. 그게 금액이 너무 소액. 예를 들어서 심할 때는 36,800원 막 이런 것도 잡혀버리는데 그럼 한 달에 1만 2천 원씩 밀린 거잖아요 사실. (중략) 어느 정도

일정 금액 이하는 차라리 6개월 이상 밀려서 그 기준을 조금 더 세밀하게 잡아주셨으면 좋겠고, 주거 관련된 거 전세랑 월세, 취약 가구는 일정 면적 이하에 보증금이 얼마 이하, 몇천만 원 이하, 요런 변수로 잡히는데 근데 그럼 원룸이나 조그만 방에서 사시는 분이니까 어렵다고 생각을 해서 넣은 것 같은데 20~30대 부부들은 사실 원룸에 4천만 원, 5천만 원 이하 보증금으로 살잖아요. 제발 이런 주거 관련된 거에서 대상자를 쓸 때는 한 2, 30대는 그 기준에서 제외를 한다거나 (공무원 15).

그리고 참 애매한 게 요즘 젊은 아이들의 특징. 좀 일하다가 실업급여 받을만할쯤 되면 그만뒀다가 다시 실업급여 끝나면 다시 일하러 가는 애들인데, 주기적으로 오는 거죠. 주기적으로 오다 보니 동에서도 애 상습범이야 이렇게 되는 경우도 있고, 그런 것도 있고(공무원 1).

2) 업무 추진 과정의 어려움 개선

□ 긴급상황에 대한 조치 강화

- 긴급상황 시의 강제 개문이 실질적으로 가능하도록 중앙 및 광역 단위의 경찰, 소방 협조 체계가 필요함도 논의함
 - 복지사각지대 발굴 과정 중 긴급상황 시에는 대상자가 거부하더라도 강제 개문이 필요한 상황이 있을 수 있음
 - 대상자 거부 문제를 개선하기 위해 2022년 발표된 「복지 사각지대 발굴 지원체계 개선대책」에는 강제 개문 내용도 포함되었고(관계부처합동, 2022:10), 일부 지역에서는 관련 지침이 마련되어 전달됨
 - 그러나 공무원 1의 진술과 같이 강제 개문 조항이 있지만, 경찰의 거부로 시행하지 못하는 경우들이 발생함
 - 이에 강제 개문이 필요한 상황에 읍면동 단위에서 이를 할 수 있도록 중앙 및 광역 단위의 경찰, 소방과의 강력한 협조 체계가 필요함

저번에 이제 강제 개문할 수 있는 조항을 주기도 했었는데, 이런 것들이 저희가 대상자를 못 만났을 때 경찰 협조하에 할 수 있다라고 하지만 경찰은 절대 협조할 마음도 없고 어디 부쳐냐고 거꾸로 저희한테 물어봐서 3개 저희 지역에 경찰서랑 통화를 해봤는데 다 거부를 당했어요. 그래서 공조직에서 저희한테 협조할 수 있는 체계들을 전체적인 중앙부처 차원에서, 그리고 이게 중앙부처에서만 하면 안 되더라고요. 도 단위 정도에서 좀 해주시면 저희가 그걸 가지고 얘기를 해야 애네들이 먹히지, (중략) 그래서 조금 도 차원의 어떤 협약이나 이런 걸 좀 하나 해 주셨으면 좋겠고 (공무원 1).

○ 정신질환자나 자살 충동을 느끼는 대상자에 대해서는 전문적 접근이 가능하도록 전문기관과의 협조 체계가 구축될 필요가 있음

- 정신장애인은 장애인복지관에서도 개입이 어려워 정신보건전문기관과의 협력이 필요함. 전문기관 연계망을 구축하는 것도 검토 필요
- 실제 일부 지역은 경찰과의 협력체계가 잘 갖춰져 있어 정신장애인의 입원 거부 시 경찰의 협력을 통해 해결한 경험이 여러 번 있다고 함

저희 사실 정신장애인 같은 경우는, 정신질환 그런 분들 좀 입원시켜야 되는 경우들이 많이 있잖아요 사실. 근데 이제 강제 입원, 그니까 보호 입원임에도 불구하고 당사자를 입원시키지 못 할 경우 그럴 때 저희 경찰 협조해가지고 여러 번 했었거든요(공무원 5).

- 정신건강의 어려움을 겪는 대상자에 대해서는 전문 연계 체계가 마련되어 대상자가 거부하거나 긴급한 상황이 발생했을 때 개입할 수 있어야 함

도 차원에서 아까처럼 정신질환자, 사각지대 했을 때 실질적으로 어려움을 겪는 그 특유의 대상자들이 있거든요. 이 대상자들을 조금 더 잘 상담하거나 어쨌든 개입할 수 있도록 경기도 차원에서 그런 유관 부서들, 정신건강복지센터나 아까처럼 경찰이나 이런 곳이란 조금 도 차원에서 먼저 협업을 할 수 있도록 제도적 장을 좀 마련을 해주시면. 현장에서 요즘은 정신질환이 사실 많아서 거부하는 대상자들을 저희가 그렇다고 마냥 잡고 있을 수도 없고 그렇다고 또 마냥 놓을 수 있는 상황도 아니거든요(공무원 1).

저희가 초기상담을 나갔을 때 자살의 위험이 있거나 정신질환이 이제 위험이 있는 분들이 어쨌든 동의를 받고 그쪽 센터에 의뢰를 해야 되는데, 어쨌든 개인정보 동의를 받지 않은 대상자들은 의뢰도 못해요. (중략) 동의를 안 되면 저희가 개입을 할 수 없습니다라든지 의뢰를 해도 방문할 수 없습니다 해서 딱 선을 그어버리니까. 그거를 어떻게 저희가 안고 사실 사례관리가 모든 걸 저희가 다 안고 갈 수 없잖아요(공무원 4).

장애인복지관이기는 하지만 정신장애에 대한 개입은 사실 조금 아직까지 좀 어려움을 많이 느끼고 사례관리자들도 마찬가지고 그래서 이제 저희 단독으로 진행은 하지 않고 있고, 이제 정신건강복지센터라든지, 정신건강복지센터랑 같이 이제 연계해서 진행하는 상황이에요(민간 실무자 4).

□ 복지사각지대 발굴 업무의 근무 환경 개선

- 복지사각지대 담당 공무원의 업무부담 과중, 역량 부족 등의 문제가 어려움으로 주되게 제기된 만큼, 이를 해결하기 위한 근무환경 개선의 필요성 또한 면접조사에서 많이 논의됨

- 먼저 사각지대 담당 공무원의 업무부담 경감, 업무 내용 조정의 필요성이 제안됨

그래서 그런 어려운 대상자를 저희가 어쨌든 지역사회 안에서 어떻게 관심 갖고 어떻게 논의할지 그런 거에 대한 조금 마련을 좀 해주셨으면 좋겠고. 좀 복지 사각지대 업무를 담당하시는 분들 이게 될지는 모르겠지만 이 업무만 조금 집중할 수 있도록 다른 업무들 좀 제한을 두거나, 사실은 이 업무는 이 업무만 해도 사실은 되게 여러 가지 업무를 많이 할 수 있어서 업무가 가중화 될 수도 있다고 생각하거든요. 그래서 복지 사각지대 업무를 한다면 이 업무만 집중해서 할 수 있도록 뭔가 그런 것들도 좀 제도적으로 마련이 사실 됐으면 좋겠다는 생각이 듭니다(공무원 4).

- 또한 사각지대 업무로 인한 심리적 부담감, 대상자 방문·상담 과정에서 경험하는 여러 가지 위험 상황을 완화하기 위한 복지사각지대 업무 담당자에 대한 보호 체계 마련도 필요함

위기 사유가 있을 때 개폐를 해달라고 했잖아요. 근데 거기에서 이제 읍면동 담당자에 대한 보호도 좀 필요할 것 같은데 그거는 사실은 안 나와 있거든요? 복지 사각지대 발굴대상자에 대해서만 집중이 돼 있다 보니까 정작 담당자가 개폐하고 무슨 조치를 했을 경우에 그거에 대해서 뭔가 담당자한테 돌아오는게, 좀 안 좋게 네가 왜 이렇게 개폐를 했냐 뭐 했냐. 그런 거에 대해서 정말 소송까지 갈 수도 있고 사실 그런 문제를 제기하고자 한다면, 근데 그런 거에 대해서 보호 조치가 없어서(공무원 3).

- 근무환경 개선을 위해서는 복지사각지대 업무 담당자의 역량 강화도 필요함

- 많은 연구참여자들이 제기했던 것과 같이 업무 경력, 역량을 고려한 인사 배치가 필요하겠지만, 담당자의 복지사각지대 발굴 및 관리 역량을 강화할 수 있는 체계에 대한 고민도 필요함. 복지시설도 예외는 아님

- 담당 인력의 지속적인 연락 및 방문 노하우, 상담역량이 중요한 만큼, 이를 강화할 수 있는 지원체계 마련과 담당자의 역량 강화를 위한 자발적인 노력이 함께 필요함

- 발굴뿐만 아니라 발굴 이후를 위한 제도개선이 계속 언급되는 것은 발굴도 잘해야 하지만 발굴 이후의 서비스 연계, 대상자 관리를 어떻게 할 것인가 중요하기 때문임. 이와 관련 복지시설은 위기가구 개입 및 사례관리 등, 고유한 역량을 강화하는 것이 필요함

- 담당 공무원의 위기가구 발굴 역량 강화 계획 또한 정부의 개선 대책에 포함되어 있는데(관계부처합동, 2022: 6), 구체적인 내용이 어떻게 마련될지 살펴볼 필요가 있음

막상 저희가 행복e음 복지 발굴 통해서 할 때 어려움이 약간 저희가 이제 전화를 하면 대상자분들이 보이시피는지 좀 범죄자 취급하시고 좀 의심을 하세요. 그리고 사실 다짜고짜 전화하면 솔직히 누가 어렵다고 말씀하시겠어요. (중략) 가정방문을 하던 내방 상담을 할 때 라포가 형성되지 않은 대상자를 상대로 복지 욕구를 파악하는 게 어려움이 있구나 이런 생각이 들어요(공무원 10).

발굴만 해서 어떻게 할 건데 하는 생각이 계속 끝없이 들어요. 사실은 복지관들이 특성이고 강점이 이제 사례관리에 대한 경험이잖아요. 그다음에 지역사회복지관이 할 수 있는 게 위기가구 개입을 잘하는 거잖아요. (중략) 근데 통합적인 관점, 장기적인 관점을 민간이 못 갖고 가는데 되게 큰 단점이거든요. 이렇게 발굴된 사례를 공공에 연계해가지고 공적 서비스 테두리 안에 넣으면 우리도 뭐 해요? 하고 손 놓는 경우들이 있어요. (중략) 일단은 사회복지사들이 되게 습관이 된 게 뭐냐면 이분한테 공적 서비스가 연결돼 있는지만 먼저 봐요. 이제 이 사람이 가지고 있는 어떤 욕구가 뭔지를 먼저 보는 게 아니라, 어떻게 하면 삶이 더 나아질지 보는 게 아니라 (중략) 사실은 사각지대 발굴이 성공하려면은 해결을 해줘야 되잖아요. 그 해결을 잘하는 기관들은 그 사례관리 구조가 탄탄한 걸거라는 말씀을 드리는 거예요(민간 실무자 7).

5. 소결

- 본 장에서는 현장 전문가 조사를 통해 지역사회 사각지대 발굴사업의 주요 내용과 사업성과, 추진 과정에서의 어려움을 파악하고자 함
- 이를 위해 읍면동협의회 위원 7명, 시군 공무원 5명, 읍면동 공무원 10명, 복지시설 실무자 10명을 대상으로 FGI 조사를 진행하였고, 주요 내용은 아래 표에 제시되어 있음

〈표 IV-4〉 FGI 조사 주요 결과 요약

대분류	중분류		세부 내용
사각 지대 발굴 사업	복지사각지대 발굴관리 시스템 활용	사업 내용	- 중앙발굴과 지자체 발굴, 두 체계로 수행됨 - 중앙, 경기도 발굴 사업 수행으로 시군 단위 발굴 사업이 후순위로 밀림
	시군 자체 사각지대 발굴사업 : 특정 대상 전수조사	사업 내용	- 특정 집단을 정해서 전수조사를 진행하고 사각지대를 발굴함
		성과 요인	- 생활밀착시설 종사자 등 지역주민, 민간기관과의 협력해서 추진 - 복지자원이 병행해서 제공될 때 성과가 높음(초인종 교체 사업 등)
	시군 자체 사각지대 발굴사업 : 복지정보 안내·홍보	사업 내용	- 안내문 배포, 홍보 부스, 찾아가는 상담소 운영 등을 함
		성과 요인	- 지역 특성에 맞는 다양한 홍보 전략 활용(저소득층 밀집 지역 활용) - 전문적 서비스가 수반되는 찾아가는 상담소(상담, 건강검진 등) - 농촌지역과 도시지역의 홍보 전략 차별화 고민 필요 - 낙인감 없는 사업방식이 필요
	시군 자체 사각지대 발굴사업 : 모니터링	사업 내용	- 기존대상자 모니터링을 통한 미충족 욕구 발견, 자원을 연계함
주요 내용 및 성과	인적안전망 활용	사업 내용	- 읍면동협의체, 명예사회복지공무원, 이·통장, 체납관리단, 생활업종 종사자 등을 활용하고 있으며 긍정적 효과 발생
		성과 요인	- 지역 특징을 고려한 전략적 홍보사업 필요 - 사각지대 발굴 과정에서 활용할 자원이 있을 경우 효과적 (빨래 봉사사업) - 명예사회복지공무원에 대한 제도의 내실화(교육 등) - 주민등록 사실조사와 같이 사업과 연계할 때 효과적 : 공인중개사, 아파트 관심도 - 내실 있는 인력의 구성
	복지시설의 사각지대 발굴사업	사업 내용	- 기관의 기존대상자와 시군 및 읍면동, 유관기관에서 의뢰한 대상자 관리·모니터링을 가장 주되게 함 - 인적안전망 활용, 홍보, 기존대상자의 소개 등으로 신규대상자를 발굴함
		성과 요인	- 지역 특성을 반영하여 다각적으로 지역주민을 조직, 사업 내용을 다양화할 때 성과가 높게 나타남 - 공공기관과 협업

대분류	중분류	세부 내용
사각지대 발굴사업 추진 어려움	대상자 명단 확보의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> - 복지사각지대 발굴관리 시스템의 정보가 부정확함 : 주소, 전화번호, 체납정도 등 - 사생활 침해로 인식, 복지사각지대 제보에 대해 주민들이 부담을 느낌 - 은둔형외톨이, 이주민 등 드러나지 않는 사각지대 발굴이 어려움
	대상자 방문 및 상담의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> - 대상자가 연락·방문을 거부하는 사례가 많음 - 대상자가 복지서비스 신청·수급에 대한 거부감을 갖고 있는 경우도 있음
	서비스 연계-모니터링의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> - 사각지대 발굴 후 연계·지원할 수 있는 자원이 부족함 - 공공지원이 어려워 한계가 있지만 일회성 민간 자원 연계 - 민간 자원마저도 지원 기준이 공공과 유사한 경우가 있어서 제공할 서비스가 부족
	사업 기획·추진 과정의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> - 공공과 민간 간 협력이 어려움 <ul style="list-style-type: none"> · 정보 공유의 어려움(개인정보 보호, 권한) · 지역마다 인적안전망의 협력 정도 차이 · 공공인력의 인사이동 - 과도한 복지사각지대 실적관리 : 개념의 모호성과 과도한 성과관리 - 업무 특성을 고려하지 않는 인력배치 : 경력직, 복지직 배치 - 인력 부족 및 업무 과중
정책 개선 요구	복지사각지대 발굴관리 시스템 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 통신사와의 협력 등을 통한 정확한 연락처 파악이 필요함 - 경제적 어려움 외의 위기 변수 다양화가 필요함 : 정신건강, 가족돌봄 부담, 가정폭력 등 위기 변수 확대 - 위기정보 관리가 고도화되어야 함
	업무추진 과정의 어려움 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급상황 시의 강제 개문 실질화, 정신질환자 등에 대한 전문 연계 체계 강화 등 긴급상황에 대한 조치가 강화되어야 함 - 담당자 업무 경감 및 조정, 위험 보호 체계 강화 등 근무환경 개선이 필요함

V

결론

1. 연구의 주요 내용
2. 정책제언

V 결론

1. 연구의 주요 내용

- 본 연구는 복지사각지대 발굴을 체계적으로 수행하기 위해서는 경기도에서 수행되는 사각지대 발굴사업이 어떤 특징이 있는지 분석하고, 발굴사업을 직접 수행하는 실무자들이 경험하는 어려움을 알아보는 것이 필요하다는 생각에서 시작되었음
- 연구 목적 달성을 위해 2021년~2022년에 31개 시군이 경기도에 제출한 복지 사각지대 발굴사업을 정리하여 분석하였고, 사회복지관이 수행하는 사각지대 발굴사업을 분석함
 - 2달에 1회 31개 시군이 경기도에 ‘복지그늘 실적’이라는 이름으로 우수사례를 제출함. 2021년~2022년 사이에 수행된 복지그늘 사업 중에서 복지사각지대 발굴관리 시스템을 이용한 사각지대 발굴사업을 제외한 576개를 대상으로 분석함
 - 지역사회에서는 시군과 읍면동 이외에 복지시설에서도 사각지대 발굴사업을 추진함. 이에 경기도 내 35개 사회복지관에서 제출한 자료를 분석함
- 복지사각지대에 대한 개념, 복지사각지대 발굴사업에 대한 선행연구를 검토한 결과 복지사각지대에 대한 개념이 학계와 행정체계 내에서 불명확하고, 이런 불명확성이 사각지대 발굴사업에도 그대로 반영되는 상황임
 - 시군-읍면동에서 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통해 발굴하는 사각지대는 대부분 저소득 비수급층임. 이에 따라 긴급복지제도를 지원하거나 민간후원을 연계하는 방식으로 사업을 운영함
 - 또한 기존대상자에 대한 모니터링 업무 역시 다양하게 이뤄지고 있음. 이런 모니터링

업무는 신규대상자 발굴보다는 신규서비스 연계에 집중되어 있는 사업임. 그러나 서비스의 충분성을 기준으로 사각지대를 개념화하면, 이 역시 복지사각지대 발굴로 볼 수 있음

- 이런 유사한 성격이 바로 복지시설에서 수행하는 사각지대 발굴사업에서 나타남. 복지시설은 해당 대상자가 어떤 공적급여를 받는지 정확하게 파악하기 어렵고, 소득이나 재산기준 역시 마찬가지임. 이에 따라 지역사회 내 신규대상자 발굴보다는 심각한 위기가구에 대한 사례관리지원에 집중되어 있음

○ 이렇듯 사업대상자의 혼란 속에서 지역사회 내에서 이뤄지는 복지사각지대 발굴사업은 방식에 따라 크게 3가지로 범주화함

- 첫째, 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용해 위기가구를 발굴하는 방식이 있음
- 둘째, 지자체가 자체적으로 사각지대 발굴을 위해 추진하는 기획 사업임. 지자체가 직접 사각지대를 발굴하기도 하고 인적안전망 등 사각지대 발굴 주체를 양성하는 방법임
- 셋째, 복지시설이 사업을 기획하고 운영하는 사각지대 발굴사업도 있음

○ 전반적으로 볼 때, 시군에서 실시하는 복지사각지대 발굴사업 유형은 일반시민 대상의 홍보사업이 중심임

- 일반주민 대상의 홍보사업이 209건, 생활밀착시설 종사자 대상 홍보가 83건임
 - 기존 복지대상자 모니터링사업의 대상은 주로 노인(52건)과 독거가구(51건)로 나타남. 직접적인 발굴사업은 불특정다수를 대상으로 하는 사업이 52건으로 나타남
 - 물론, 현장에서는 복지사각지대 발굴관리 시스템을 활용해 2달에 1회씩 위기가구로 통보된 가구를 방문해 사각지대 발굴사업을 추진하고 있기 때문에 이보다는 더 많은 사업들이 추진되고 있음
 - 그러나 복지사각지대 발굴관리 시스템을 제외한 활동을 기준으로 보면, 시군 자체적으로 수행하는 사각지대 발굴사업이 주민대상 홍보에만 집중되어 있다는 점을 확인할 수 있어 개선이 필요함
- 둘째, 사각지대 발굴과 모니터링사업을 보면, 노인과 독거가구에 집중된 경향이 있어 다양한 방식의 사각지대 발굴사업 추진이 필요
 - 발굴 및 모니터링사업의 21.8%가 노인이며, 22.1%가 독거가구로 나타나는 등 특정 대상자에 집중되어 있는 상황임
 - 이에 향후 발굴 및 모니터링사업을 추진함에 있어 다양한 대상자를 포괄하는 것이 필요함
- 셋째, 사업주체를 중심으로 보면, 시군보다는 읍면동 중심으로 사업이 추진되고 있고, 공무원보다는 지역주민들이 중심이 되어 운영되는 사업이 더 많은 것으로 나타남

- 복지사각지대 발굴관리 시스템에 따른 위기가구 방문을 주로 읍면동 찾복팀 공무원이 담당하기 때문에 그 외 사업은 주로 주민들이 중심으로 사업을 추진하는 경향이 있음
- 사회복지관을 중심으로 이뤄지는 복지사각지대 발굴사업은 대부분 직접적인 발굴사업이었고, 독거가구 대상의 대면 발굴사업이었음
 - 사회복지관에서 진행되는 사각지대 발굴사업의 특징을 보면, 공공과 유사한 형태로 이뤄지고, 공공과 함께 진행되는 사업도 다수로 나타났음
 - 공공과 다른 점은 업무협약이나 홍보, 교육을 넘어 생활밀착시설 종사자와 네트워크를 구성하는 방향으로 사업을 추진하는 점임
 - 사각지대 발굴을 위한 활동 역시 주민조직화 활동과 연계해 추진하고 해당 지역주민이 직접 참여해 사업을 기획하는 등의 특징이 있음
- 지역주민 대상의 홍보사업, 독거가구와 노인 중심의 발굴사업이 이뤄지는 이유는 사각지대 발굴사업을 운영하는 과정에서 여러 가지 어려움을 경험하고 있기 때문임
 - 첫째, 대상자 명단 확보의 어려움
 - 실제 복지사각지대 발굴관리 시스템의 정보가 부정확하고, 사생활 침해로 인식, 복지사각지대 제보에 대해 주민들이 부담을 느낌
 - 둘째, 대상자 방문, 상담의 어려움. 대상자 거부 등
 - 셋째, 서비스 연계-모니터링의 어려움
 - 넷째, 사업 기획·추진 과정의 어려움
 - 정보 공유의 어려움(개인정보 보호, 권한), 지역마다 인적안전망의 협력 정도 차이, 공공인력의 인사이동으로 민간과 공공의 연계가 체계적으로 진행되지 않음
 - 다섯째, 과도한 복지사각지대 실적관리
 - 개념의 모호성과 과도한 성과관리
 - 여섯째, 업무 특성을 고려하지 않는 인력배치
 - 경력직·복지직 미배치, 인력부족 및 업무과중의 문제가 있음
- 결국 경기도 사각지대 발굴사업은 시군, 읍면동, 읍면동협의체, 복지관이 여러 가지 차원에서 추진하고 있지만 적극적 사업추진은 어려운 상황임
- 시군에서는 주무관 1명이 복지사각지대 발굴 업무를 담당하고 있지만 그 외 다른 여러 가지 업무도 함께 담당하고 있어 사각지대 업무에 집중하기 어려움

- 대부분 통합사례관리를 담당하는 부서 혹은 복지기획 부서 인력 1명이 사각지대 발굴 업무를 담당함. 그러나 사각지대 업무를 전담하는 것이 아니라 통합사례관리와 관련한 각종 행정업무를 함께 담당하고 있음
 - 이에 따라 시군 주무관이 사각지대 발굴사업을 체계적으로 고민하기 어렵고, 수행하기도 어려움. 결국 혼자 사각지대 발굴사업을 기획하거나 전임자가 진행하던 업무를 그대로 진행하는 상황임
 - 또한 시군 주무관이 사각지대 발굴사업을 기획해서 운영하고 싶더라도 읍면동의 도움 없이는 진행하기 어려운데, 읍면동은 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 사각지대 발굴만으로도 너무 바쁜 상황임
- 읍면동의 경우에는 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 추출된 사각지대 대상자 상담만으로도 바쁜 상황
- 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 사각지대 발굴 건수가 읍면동당 연간 1,196.4건이 넘는 상황임
 - 경기도는 읍면동 찾복팀이 상당수 2유형으로 설치되어 있어 읍면동에서 사각지대 발굴 업무를 전담하는 인력이 거의 없음. 대부분 사각지대 발굴과 통합사례관리 혹은 사각지대 발굴과 인적안전망 업무를 함께 수행하고 있음
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템의 사각지대 발굴과 관련된 항목이 읍면동 평가에 반영됨에 따라 과도한 실적요구까지 경험하고 있음
 - 따라서 읍면동에서 수행하는 사각지대 발굴 업무는 대부분 사각지대 발굴관리 시스템에 제시된 대상자를 방문하고 행정처리하기 바쁜 상황임
- 사각지대 발굴 업무에 집중하지 못하는 시군-읍면동 업무환경 때문에 인적안전망을 통한 사각지대 발굴을 기대하지만, 이 역시 신분상 업무추진에 제약이 있음
- 읍면동협의체, 이·통장, 명예사회복지공무원은 사각지대 발굴 업무의 중요한 축을 차지하고 있음
 - 그러나 첫째, 인적안전망에 속한 사람들이 지역주민이라는 점에서 가깝게 위기가구를 찾아낼 수 있지만, 개인정보 등의 한계로 인해 실제 그 가구가 위기가구인지 알지 못함
 - 둘째, 지역주민의 신분으로서 제보에 한계가 있을 수밖에 없음
 - 셋째, 무엇보다 중요한 것은 인적안전망 운영방식, 인적안전망에 따른 효과는 시군마다, 심지어 읍면동마다 다른 상황임. 사람에 의해 운영되는 사업이라는 점에서 담당 실무자의 변경, 인적안전망에 중심축을 담당하던 주민의 변화는 사업 전반의 성과에 영향을 미치게 됨

- 이에 따라 실제 인적안전망을 활용한 사업은 주로 홍보나 교육에 그치는 경우가 많고, 기존대상자 모니터링에 집중하는 상황
- 복지관 역시 전통적으로 사각지대 발굴, 아웃리치를 강조해왔으나 공공과 협업이 어려운 경우도 있고, 공공에서 바라보는 사각지대보다는 위기가구, 즉 서비스가 불충분한 가구를 중심으로 사업을 추진
- 결과적으로 모두가 사각지대 발굴사업을 강조하고 추진하고 있지만, 지역사회 내에 이를 총괄하고 지원하는 역할을 부재한 상황임

2. 정책제언

1) 시군과 읍면동

□ 시군 지역사회보장협의체 복지사각지대 발굴 분과 구성

- 시군, 읍면동, 읍면동협의체, 복지관이 각자 추진하는 복지사각지대 발굴사업을 협업해서 추진하는 것이 필요함
- 시군 지역사회보장협의체 내에 ‘복지사각지대 발굴’ 분과를 구성해 민관협력의 기반을 마련
 - 지역사회 내에서 민관이 협의체를 구성해서 지역사회 전체의 복지문제를 기획하는 곳이 바로 지역사회보장협의체임
 - 지역사회보장협의체는 민관협력의 구심점으로서 지역사회보호체계 구축운영을 목적으로 함 (보건복지부, 2023a: 3)
 - 『지역사회보장협의체 운영안내』에서는 “찾아가는 보건·복지서비스의 추진으로 지역사회보장협의체 위원을 중심으로 복지통(이)장, 명예사회복지공무원, 복지시설 종사자 등의 자발적인 참여 등 긴밀한 민관협력으로 사회보장급여 지원대상자 발굴, 민간자원 발굴 및 자원 연계 활성화 추진”이 주요 내용으로 제시되어 있음(보건복지부, 2023a: 3)
 - 이에 시군 지역사회보장협의체 내 ‘복지사각지대 발굴’ 분과를 구성하고 이 분과를 통해 지역사회 사각지대 발굴사업을 기획, 조정, 관리하는 것이 필요

□ 민관협력 복지사각지대 발굴사업 : 기획과 실행의 공유

- 민관협업의 방식은 대략 4가지인데, 해당 방식에 따라 사각지대 발굴사업을 함께 고민하고 수행하는 경험이 필요함
- 복지사각지대 발굴사업 기획 단계
 - 지역을 진단하고, 지역에서 현재 가능하고 필요한 사업을 공동으로 기획하는 것임
- 복지사각지대 발굴관리 시스템 명단 공유와 합동방문
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템에 도출된 명단을 복지관, 협의체와 공유하고 함께 방문해 상담을 진행하는 방식임. 이미 여러 복지관에서 수행하고 있음
- 복지사각지대 발굴사업 공동수행
 - 시군 차원에서 복지사각지대 발굴과 관련된 기획사업이 추진될 때, 읍면동협의체, 복지시설이 중요한 주체로 나서 업무를 공동으로 수행하는 것임. 찾아가는 복지상담 공동수행과 같은 것이 여기에 포함됨
- 복지사각지대 대상자에 대한 서비스 의뢰, 제공
 - 발굴된 대상자에게 적합한 서비스를 찾아 민관이 서로 대상자를 의뢰하고, 서비스를 제공하는 것임
 - 사각지대 발굴사업에서 중요한 것 중 하나가 사각지대 발굴사업이 복지자원과 함께 운영될 때보다 효과가 높다는 점임
 - 이에 따라 복지시설, 읍면동협의체, 읍면동의 복지자원정보를 공유하고, 이를 근간으로 하여 복지사각지대 제도, 대상자 방문, 서비스 연계에 활용

□ 정보의 공유가 지역특화 복지사각지대 기획사업의 근간

- 민관협력으로 복지사각지대 발굴사업을 추진하기 위해서는 정보공유가 가장 중요하며, 정보공유는 시군과 읍면동을 중심으로 추진될 필요가 있음
 - 사각지대 가구에 대한 정보, 복지자원에 대한 정보는 복지시설보다는 공공조직이 더 많이 가지고 있음. 이에 사각지대 발굴사업을 함께 추진하기 위해서는 정보공유를 공공이 우선적으로 진행하는 것이 필요
 - 공공에서 공유해야 하는 정보는 복지자원에 대한 정보, 사각지대 발굴대상자 정보임. 차세대정보시스템 도입 이후 점차 공공과 민간이 공유할 수 있는 정보가 늘어나는데,

이를 기초로 사각지대 발굴대상자 정보, 복지자원에 대한 정보를 공공이 민간과 공유하는 것이 필요

- 복지시설 역시 대상자 정보에 대한 공유를 함께 진행할 필요가 있음
 - 앞서 FGI에서 지적했듯이 대상자가 중복되는데 이를 관리하지 못하는 상황이기 때문에 민간 역시 대상자 정보를 공공과 공유하는 것이 필요

□ 복지사각지대 발굴, 인프라가 전제되지 않으면 추진되지 않음

- 복지사각지대 발굴사업의 업무환경, 담당자의 근무 여건 개선 또한 필요한 것으로 나타남
- 우선 업무 특성을 고려하여 관련 업무 경험이 있는 담당자를 배치하거나, 관련 업무 역량을 꾸준히 강화할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요함
 - 전문가를 업무에 배치하라는 주장은 지속적으로 이뤄져 왔으나 현장에서 받아들여지지 않는 상황임
 - 이에 읍면동 평가에 관련 지표를 포함하여 업무를 추진하는 것이 필요
- 사각지대 발굴 전담인력을 시군 1명, 읍면동당 1명으로 배치하고 관리하는 것이 필요
 - 사각지대 발굴 업무를 수행하는 인력이 있지만 다른 업무를 함께 수행해 사각지대 발굴 업무가 체계적으로 진행되지 않는 경향이 있음
 - 이에 1명 전담인력을 배치하고, 해당 인력을 주축으로 하여 사각지대 발굴사업을 추진

□ 지역별 사각지대 발굴사업 계획 수립과 평가, 환류체계 구축

- 사각지대 발굴사업의 경우 연초에 시군 차원에서 계획을 수립하고 있지만 각 사업별 평가, 전체 평가가 부재함
 - 사각지대 발굴사업에 대한 계획은 연초에 다양한 형태로 이뤄짐
 - 또한 경기도가 지속적으로 사각지대 발굴사업 우수사례를 요청하여 관리한다는 점에서 사각지대 발굴사업이 어떤 형태로 이뤄지는지 시군 담당공무원이 파악할 수 있는 구조임
 - 그러나 해당 사업의 성과가 어떠한지는 관리하지 않고 있음. 사각지대 발굴이 어떻

게 되었는지, 해당 읍면동에 적합한 사업이었는지, 사업 운영상에 문제가 있었는지에 대한 평가가 있어야 하는데, 이런 작업이 부재함

- 계획 수립 → 평가 → 환류의 과정이 축적되어야 지역에 맞는 사각지대 발굴사업이 기획될 수 있다는 점에서 2023년 12월부터 시군별 사각지대 발굴사업 평가를 진행하도록 독려하는 것이 필요

□ 지역여건에 맞는 사각지대 발굴사업 추진

- 경기도 내 31개 시군이 유사한 복지사각지대 발굴사업을 추진하지만, 이에 대한 평가가 상이하게 나타남
- 찾아가는 복지상담과 같은 사업은 지역주민의 복지서비스 접근성 측면에서 볼 때, 농촌지역에서 보다 긍정적인 효과가 나타났음
 - 주민들의 복지서비스 접근성이 낮다 보니 마을 단위에서 이뤄지는 찾아가는 복지상담의 경우 복지사각지대 발굴측면에서도 홍보측면에서도 효과가 있었음
 - 반면 도시지역의 경우 임대아파트단지나 저소득층이 밀집되어 있는 특정 장소가 아닌 경우 그 효과에 대해 부정적 평가 역시 존재함
- 인적안전망 역시 마찬가지인데, 농촌지역에서 활용가능한 인적안전망은 이장, 주민자치조직, 부녀회, 청년회와 같은 조직이고, 도시지역에서 활용가능한 인적안전망은 생활밀착시설 종사자로 볼 수 있음
 - 농촌지역은 상대적으로 지역사회 공동체가 남아있기 때문에 이장, 주민자치조직, 부녀회와 같은 주민조직을 통해 사각지대 발굴이 일정 정도 가능함
 - 반면, 도시지역의 경우 통장이 누군지도 모르는 경우가 많고, 특히 대형아파트 단지가 있는 지역의 경우 주민자치조직이나 부녀회, 청년회가 사각지대 발굴을 진행하는데 한계가 있음
 - 이런 지역특징을 고려해 인적안전망을 구성하는 것이 필요함
- 도시지역의 복지사각지대 발굴사업이 여러 가지 측면에서 어려워 추후 도시지역 사각지대 발굴사업에 대한 추가적인 연구가 필요함
 - 도시지역 특히, 저소득층 밀집지역이 아닌 아파트단지가 중심인 지역의 경우 사각지대 발굴에 어려움이 있음

- 이웃 간 서로 정보가 공유되지 않고, 저소득층 밀집지역이 아니기 때문에 아파트 관리사무소의 협조도 어려우며, 관련해 낙인문제 역시 심각하게 발생할 수 있기 때문임
- 이에 현재 도시지역은 홍보사업을 중심으로 사업을 진행하고 있는데, 이 외 도시지역 내에서 사각지대 발굴이 가능한 여러 가지 사업 기획이 필요함

□ 복지자원과 연동한 사각지대 발굴사업 필요

- 복지사각지대 발굴은 위기가구, 대상자 발굴뿐만 아니라 발굴 이후의 복지지원, 자원 연계도 중요함
 - 대상자 발굴 이후 연계할 수 있는 자원 부족, 공공 및 민간 지원 제도의 한계, 일회성 지원이 대부분인 민간자원 등은 복지사각지대 사업의 주된 어려움 중에 하나임
- 상대적으로 복지사각지대 발굴사업이 활발히 이루어지고 대상자 발굴도 잘 이루어지는 지역을 살펴보면, 복지자원 연계가 잘 이루어진다는 특성이 있음
 - 지역주민들이 체감할 수 있고, 지원받을 수 있는 자원이나 서비스가 가시적으로 보일 경우, 낙인감을 최소화할 수 있도록 접근하고 자원 연계가 이루어질 때 사각지대 발굴이 더욱 활발하게 이루어짐
- 이에 기존 복지제도 개선, 신규 민간자원 발굴 등 공공·민간자원 연계를 강화하기 위한 다각적인 노력이 필요함

2) 경기도

□ 역할

- 경기도는 복지사각지대 발굴관리 시스템, 즉 빅데이터를 통해 발굴가구 명단을 추출할 수 있지만 실제 사각지대 발굴은 시군과 읍면동에서 진행함
- 이에 경기도는 한편으로는 복지사각지대 발굴관리 시스템을 고도화하는 노력을, 다른 한편으로는 지자체 사각지대 발굴 기획사업을 지원하는 역할을 수행
- 또한 경기도는 중앙정부에 사각지대 발굴사업과 관련된 개선과제를 제시하는 역할 수행

□ 사각지대 발굴대상자 명단의 고도화 : 시군의 의견수렴과 평가, 환류

- 사각지대 발굴가구 명단을 고도화하는 것은 사실 경기도 자체적으로 수행하기에는 어려움이 있는 상황임
 - 빅데이터 관리, 대상자 명단관리를 사회보장정보원에서 진행하고 있음
 - 이에 경기도가 자체적으로 진행할 수 있는 것은 현재 제공되는 다양한 대상자 정보의 조합을 통한 사업추진임
 - 딥러닝기능을 경기도가 자체적으로 수행한다거나 별도의 대상자 명단을 추가하는 것에는 한계가 있음
- 이에 경기도에서 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 발굴대상자 명단이 지역에 적합했는지 지속적으로 환류하는 것이 필요함
 - 2달에 1번씩 제공되는 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 대상자 명단이 사각지대 발굴에 적합한 시군과 읍면동이 있는가 하면, 그렇지 않은 지역도 존재함
 - 이에 시군과 읍면동의 해당 회기 사각지대 방문대상자 명단의 적절성에 대한 평가를 지속적으로 진행하는 것이 필요함
 - 해당 자료의 축적이 이뤄져야 시군, 읍면동별로 지역에 맞는 사각지대 발굴대상자 명단 추출이 가능해질 수 있음

□ 시군 사각지대 발굴사업 지원

- 경기도의 주요 역할은 사실상 사각지대 발굴사업을 지원하는 것임
- 첫째, 시군 지역사회보장협의체에 복지사각지대 발굴 분과가 설치되는지 모니터링이 필요함
 - 사각지대 발굴사업을 공공만으로 진행할 수 없다면, 지역사회 전체의 협업이 필요하고, 이를 위해 시군이 다양한 방법으로 노력하고 있음
 - 그러나 시군별로 편차가 있다는 점에서 경기도는 시군별로 민관협력을 위한 노력이 체계적으로 이뤄지고 있는지 관리하고 모니터링하는 것이 필요함
 - 이에 시군에 복지사각지대 발굴 분과 설치를 권고하고, 설치되었는지, 어떤 사업을 진행하는지 모니터링하고 지원하는 것이 필요함

- 둘째, 시군 자체 복지사각지대 발굴사업, 환류가 제대로 이뤄지는지 모니터링이 필요함
 - 앞서 언급했듯이 복지사각지대 발굴사업은 다양하게 이뤄지는데, 해당 사업의 성과를 파악할 수 있는 평가와 환류가 이뤄지지 않고 있음
 - 이에 도 차원에서 복지그늘로 복지사각지대 우수사업을 수거하는 것과 더불어 각 사업의 성과에 대한 평가, 향후 개선과제를 묻고 관리하는 노력이 필요함
- 셋째, 인적안전망이 중요하다면, 이를 지원할 수 있는 제반여건을 도 차원에서 마련하는 것이 필요함
 - 인적안전망은 공공에서만 아니라 복지시설에서도 복지사각지대 발굴체계로서 광범위하게 활용되고 있었으며, 효과가 높다고 평가한 사업
 - 다만, 지역별로 편차가 있고, 신분상 할 수 있는 업무 범위가 존재한다는 점에서 이를 체계화하기 위한 노력이 필요함
 - 인적안전망으로는 지역에 따라 읍면동협의체, 명예사회복지공무원, 이·통장, 생활밀착업종 종사자 등이 다양하게 활용되고 있음
 - 복지사각지대 발굴관리 시스템으로 파악할 수 없는 복지사각지대를 신속하게 포착할 수 있고, 대부분 지역주민들로 구성되어 있기 때문에 지역 특성을 반영한 복지사각지대 대상자 발굴도 가능하다는 이점이 있음
 - 시군과 읍면동 단위에서는 사각지대 발굴이 가능한 지역주민으로 인적안전망을 구성하고, 이들에 대한 지속적 교육을 진행하는 것이 필요함
 - 도 차원에서는 시군과 읍면동이 체계적으로 교육하고 있는지 모니터링 및 지원하고, 인센티브를 도입하는 것이 필요함
 - 행동을 변화시키는 중요한 요소 중 하나가 바로 인센티브임. 현재 사각지대 발굴 인센티브는 없는 상황임. 이에 사각지대 발굴 포상제, 명예사회복지공무원 및 읍면동협의회 위원 수당 인상 등이 FGI에서 제안되었음
 - 관련해 시군, 읍면동 차원에서 진행할 수 있는 인센티브를 도입해 활용하는 것이 필요
- 넷째, 시군과 읍면동 사각지대 발굴사업을 지원할 수 있는 복지자원의 발굴
 - 복지사각지대 발굴사업을 진행하면서 복지자원이 있을 경우 해당 사업이 좀 더 체계적으로 진행되는 것을 확인할 수 있었음
 - 이에 경기도 차원에서 사각지대 발굴사업에 활용될 수 있는 복지자원을 개발하고 배분하는 것이 필요함. 예를 들어, 도어락 수리 사업과 같이 사각지대 가구를 방문해 낙인 없이 지원할 수 있는 자원을 발굴하는 것이 필요함

□ 중앙정부에 정책 개선 요청

- 사각지대 평가체계의 개선
 - 현재 정부합동평가에 복지사각지대 발굴과 관련된 지표가 포함되어 있다 보니 현장에서는 실적 때문에 사각지대 발굴사업에 어려움을 겪는 것으로 나타나고 있음
 - 이에 한편으로는 중앙정부에 사각지대 발굴 평가지표 개선을 요구하는 것이 필요
- 복지사각지대 발굴관리 시스템에서 제공하는 명단에 대한 평가 및 환류
 - 시군과 읍면동에서 이뤄지는 복지사각지대 발굴관리 시스템을 통한 사각지대 발굴사업에 대한 평가를 중앙정부에 전달하여 시스템 고도화를 지원하는 역할 담당

□ 장기과제1 : 복지사각지대 개념의 확장이 필요함

- 현재 복지사각지대 개념을 혼란스럽게 활용하고 있다 보니 민관이 협업하는데 혼란이 발생하기도 하고, 사각지대 발굴사업을 추진하는 실무자들도 사업의 방향성에 대해 의문을 가지게 됨
- 한편으로 제공할 수 있는 서비스가 적다 보니 복지사각지대 발굴사업을 소극적으로 수행하게 되는 경향이 있음
 - 현재 정부 차원에서 위기를 경험하는 가구를 안정적으로 지원할 수 있는 기본적인 제도가 기초생활보장제도라는 점에서 복지사각지대 발굴을 비수급빈곤층으로 진행하려는 경향이 존재
 - 반대로 송파 세모녀나 수원 세모녀 사건과 같이 사각지대와 관련된 사건들은 엄밀하게 비수급빈곤층의 문제는 아니었음
 - 제공할 수 있는 자원이 없다 보니 사각지대를 소극적으로 해석하고 업무를 추진하려는 경향과 사각지대를 확대해서 해석하고 업무를 추진하려는 경향이 충돌하고 있음
- 이런 혼란 속에서 사각지대 발굴사업이 체계적으로 운영되기 위해서는 기존 복지대상자 모니터링사업, 홍보사업, 수급자 중 위기가구에 대한 지원까지 복지사각지대 개념을 확장하는 것이 필요함
- 복지사각지대 개념을 비수급빈곤층, 수급자격은 없지만 위기를 경험하는 가구, 기존 복지대상자이지만 서비스가 충분하지 않아 위기를 경험하는 가구로 확장
 - 기존대상자에 대한 모니터링과 서비스 제공도 복지사각지대 발굴사업의 중요한 축으로 바라보고 복지시설 등과 협업하는 것이 필요
 - 또한 비록 현재는 민간복지서비스만 제공하지만, 위기를 경험하고 있는 가구가 발굴되면 통합사례관리사업으로 연계할 수 있다는 점에서 복지사각지대 개념을 확장해서 사업을 추진

□ 장기과제2 : 궁극적인 복지사각지대 해소, 보편급여 확대가 필요

- 은둔형 외톨이나 농촌지역에 새로 이주해 지역사회 네트워크를 형성하지 않는 경우 여러 가지 복지사각지대 발굴사업을 추진한다고 해도 발굴되기 어려움
 - 가정이 어떤 상황인지 파악하기 어렵고, 지역에서 위기가구라고 제보하기도 어려움
- 숨겨져 있는 복지사각지대는 해당 가구가 스스로 나와서 도움을 요청할 경우에 해소될 수 있는데, 이를 위해서는 사실상 적극적 홍보가 필요함
- 또한 숨겨져 있는 복지사각지대가 스스로 나올 수 있는 방법은 낙인이 없는 보편적 급여의 도입임
 - 아동수당이나 기초연금과 같이 누구나 쉽게 접근해서 받을 수 있는 보편적 급여는 숨겨져 있는 복지사각지대 가구를 지원함으로써 복지사각지대 해소에 도움이 될 수 있음

□ 연구의 한계

- 본 연구는 경기도 사각지대 발굴사업의 실태를 분석하고 정책과제를 제시하기 위해 진행되었으나 일부 자료 수집에 한계가 있어 이를 고려해 연구결과를 이해하는 것이 필요함
 - 사회복지관 중 35개 기관이 제출한 자료라는 점, 노인복지관과 장애인복지관의 자료가 포함되지 않았다는 점이 본 연구의 한계라 할 수 있음
- 사각지대 발굴사업의 특성별 성과분석을 진행하지 못했는데, 이는 앞서 언급했듯이 사각지대 발굴사업에 대한 평가가 진행되지 않기 때문임
 - 사각지대 발굴사업을 유형화하고 성과분석을 진행하고자 하였으나 현장에서 평가를 진행하지 않아 향후 자료가 축적된 이후 추가적인 연구를 진행하는 것이 필요함

참고문헌

- 관계부처합동(2022). 『복지 사각지대 발굴·지원체계 개선대책』.
- 구인회·백학영(2008). “사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인”, 『사회보장연구』, 24(1): 175~204.
- 김승연·이혜림·이영주·한경훈(2019). 『빈곤 사각지대 해소를 위한 서울형 기초보장제도 개편방안』. 서울연구원.
- 김은하·최향석·이인수·이가은·최현수·오미애·진재현·천미경·김용대·김보영·조성현(2016). 『사회보장정보시스템을 활용한 복지사각지대 발굴방안 후속연구』. 보건복지부·사회보장정보원·서울대학교 산학협력단.
- 김은하·한경훈(2018). “복지 사각지대 개념고찰과 빈곤정책에의 함의”, 『한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집』, 2018(1): 259-284.
- 김정현·한은희(2021). “노인복지 사각지대 발굴 가능성 향상을 위한 탐색적 연구: 복지사각지대발굴관리시스템 개선방안을 중심으로”, 『노인복지연구』, 76(3): 65-90.
- 김제선(2010). “사각지대에 대한 사회복지학적 분석: 문제해결을 위한 연구방향의 모색”, 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표집』, 188-207.
- 김진욱(2020). “복지 사각지대 해소방안 논의 : 명예사회복지공무원을 중심으로”, 『지역복지정책』, 31: 17-41.
- 김희성·강혜규·김유휘·김이배·이승모·최지선·황정운·이주민(2022). 『사회복지담당공무원 실태조사 및 행정환경 변화에 따른 복지전달체계 강화방안 연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노혜진(2016). “한국 사회서비스의 사각지대 실태”, 『사회복지연구』, 47(1): 179-204.

- 변금선·이영주·김기현·장익현(2023). 『청년정책 사각지대 해소 위한 서울시 청년정책 전달 체계 구축 방안』. 서울연구원.
- 보건복지부(2023a). 『2023년 지역사회보장협의체 운영안내』.
- 보건복지부(2023b). 『2023년 희망복지지원단 업무안내』.
- 성은미·박예은(2023). 『찾아가는 보건복지서비스 인력의 효율적 운영방안』. 경기복지재단.
- 성은미·박지영(2023). “복지사각지대 그들은 누구인가”. 복지이슈 FOCUS 제3호. 경기복지재단.
- 유희원·김혜진·류재린(2022). “국민연금 사각지대 집단 내 이질성을 고려한 표적화 대응 전략 검토”, 『사회복지정책』, 49(4): 45-76.
- 윤기찬·김은하·이우식·박규범(2019). 『GIS를 활용한 복지사각지대 최소화 정책지원 방안 연구』. 한국사회보장정보원.
- 이영글·박성준·함영진(2021). “주민이 참여하는 인적 안전망이 복지사각지대 해소에 미치는 영향”, 『한국사회복지정책학회』, 48(1): 97-121.
- 이우식·김인수·최솔지·박규범·황진섭(2020). 『복지사각지대 발굴관리시스템 예측모형 개선 방안 연구』. 한국사회보장연구원.
- 이우식·박선미(2018). 『인공지능 Deep Learning 기술을 활용한 복지사각지대 발굴 개념 연구』. 한국사회보장정보원.
- 이우식·박선미·이인수(2019). 『복지사각지대 대상자 발굴률 향상을 위한 인공지능 시스템 활용연구』. 한국사회보장정보원.
- 임완섭(2019). “복지분야 사각지대와 부정수급에 대한 복지서비스 공급자의 인식비교: 사각지대와 부정수급 발생 유형을 중심으로”, 보건복지 Issue&Focus, 365: 1-12.
- 조성혜(2023). “산재보험법 및 고용보험법의 사각지대”, 『노동법학』, 86: 149-198.
- 최정은·김윤영(2022a). “복지사각지대 발굴관리시스템과 기초자치단체 지원체계 개선방안 연구”, 『한국케어매니지먼트연구』, 45: 157-185.
- 최정은·김윤영·최기정·이인수(2022b). 『복지사각지대 발굴관리시스템 대상자 실태분석을 통한 지원방안 연구』. 한국사회보장정보원.
- 최지선·허숙민(2022). “주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동은 어떻게 이뤄지고 있나?”, 『한국지역사회복지학』, 72: 89-114.
- 최지선·허숙민·김은하·배지영·김현·하승용·김한샘(2018). 『위기가구 발굴 및 지원을 위한

- 주민참여형 인적안전망 운영매뉴얼 개발연구』. 한국보건복지인력개발원.
- 최현수·오미애·천미경·김은하·추병주·박선미·이인수(2018). 『사회보장정보시스템을 활용한 복지사각지대 발굴 확대방안』. 보건복지부·한국보건사회연구원·사회보장정보원.
- 한은희·윤상용·정은희·김정현·박형준·이우식·김인수·최솔자·박규범·권하늬(2020). 『사회보장 정보시스템을 활용한 가구유형별 복지사각지대 발굴방안』. 보건복지부·한국사회보장정보원.
- 행정안전부·보건복지부(2023). 『2023년 읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼』.
- 경기도 보도자료(2023.2.15.). “우리이웃 도움으로 복지사각지대 찾는다”.
- 경향신문(2022.8.23.). “신청해야만 도움…고독사 못 막은 복지체계”.
- 동아일보(2020.11.5.). “복지 사각지대 찾아내는 ‘명예공무원’을 아시나요?”.
- 매일노동뉴스(2014.3.31.). “복지 사각지대 발굴? 실적 보고업무만 늘어 -사회복지공무원들이 말하는 정부 복지 사각지대 해소대책의 허점”.
- 보건복지부 보도자료(2021.9.6.). “차세대 사회보장정보시스템 1차 개통”.
- 보건복지부 보도참고자료(2023.3.28.). “복지 사각지대 대책 점검을 위한 복지부-지자체(17개 시도) 간담회 개최”.
- 중앙일보(2022.8.24.). “도움 청할 기력도 없었다…'신청주의' 복지가 부른 세모녀 비극 [현장에서]”.
- 한겨레(2019.9.6.). “복지 자원 부족하다는데…취약층 발굴 정책만 되풀이”.
- 한겨레(2022.8.25.). “‘세 모녀’ 건보료 18개월 체납에도, 정부지원은 못받았다”.
- 한겨레(2023.6.20.). “복지사각지대, 힘들게 찾아도 해 드릴 수 있는 게 없을 땐…”.
- 한국일보(2022.8.25.). “수원 세 모녀 사건, '사각지대 발굴'의 문제 아니다”.
- YTN(2022.8.24.). “한계 드러낸 신청주의 복지, 실종자처럼 소재파악”.
- 한국사회보장정보원 <http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T908C910/contents.do>