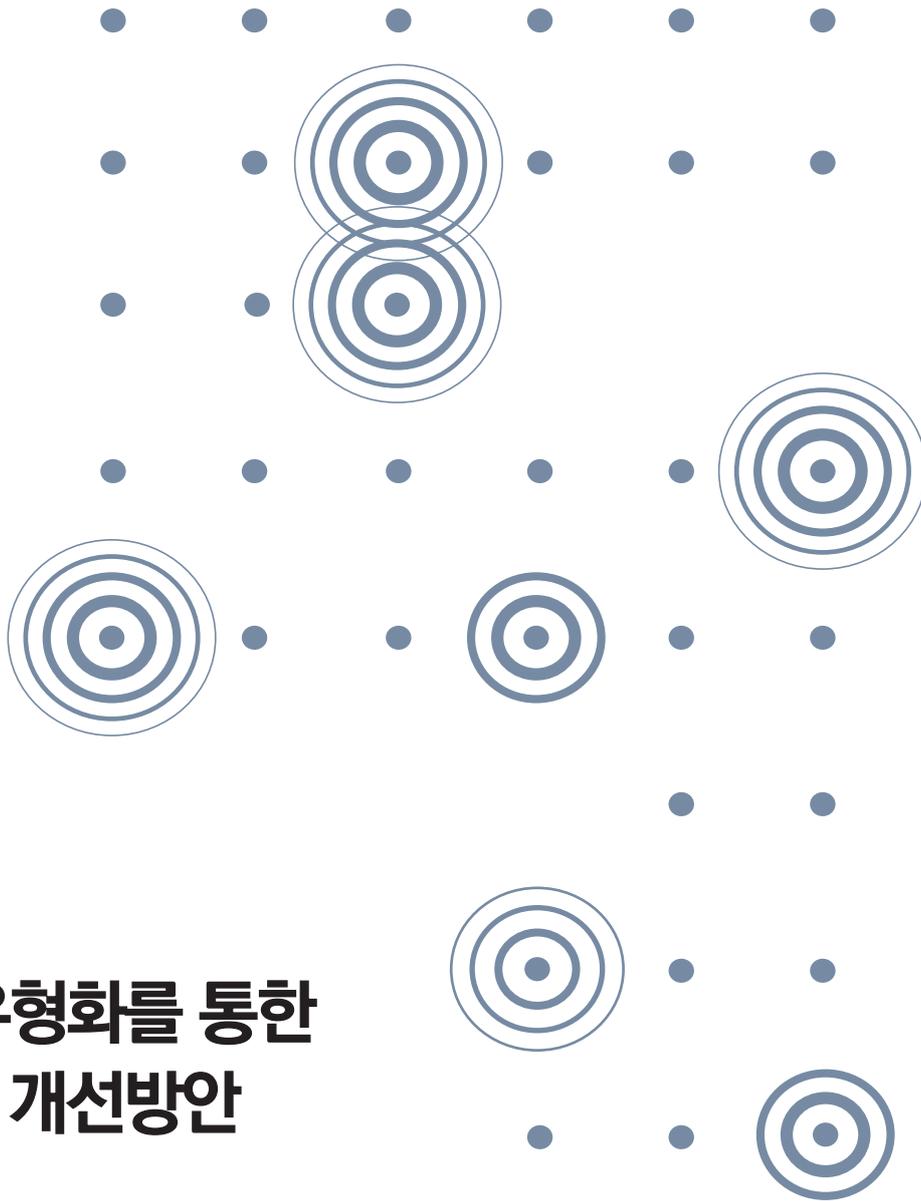


정책리포트

제410호 2024. 11. 25



복지사각지대 유형화를 통한 사회복지서비스 개선방안

윤민석

연구위원

변금선

연구위원

문진영

연구위원

이승재

연구위원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제410호

복지사각지대 유형화를 통한 사회복지서비스 개선방안

발행인 오 균
편집인 백선희
발행처 서울연구원
06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57
02-2149-1234
www.si.re.kr
ISSN 2586-484X
발행일 2024년 11월 25일

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2024. 11. 25
서울연구원 정책리포트
410호

복지사각지대 유형화를 통한 사회복지서비스 개선방안

윤민석 연구위원 02-2149-1016 msyoon@si.re.kr	변금선 연구위원 02-2149-1136 gsbyun@si.re.kr	문진영 연구원 02-2149-1115 jymoon@si.re.kr	이승재 연구원 02-2149-1330 sjlee@si.re.kr
---------------------------------------------	---------------------------------------------	--------------------------------------------	-------------------------------------------

요약	3
I. 복지사각지대 유형화 연구의 필요성	4
II. 복지사각지대 개념 및 정책 현황	5
III. 사례분석을 통한 복지사각지대 유형화	9
IV. 정책제언: 복지사각지대 단계별 문제점과 유형별 대응방안	15

요약

서울시의 다양한 노력에도 복지사각지대와 관련된 사건사고는 지속적으로 발생하고 있다. 특히 코로나19 이후 새로운 유형의 복지사각지대 사례들이 발생하고 있지만, 기존의 전달체계로 대응하기 어려운 복합적인 사례거나 규정이 미비하여 전담 기관이 불분명한 경우도 나타나고 있다. 이러한 문제의식에서 출발하여 서울시의 복지사각지대 사례들을 조사하여 유형화를 시도하고 도출된 유형의 특성과 접근방법을 기존 사례관리 방식에 접목하여 서울시의 정책변화 방향을 제시하였다.

복지사각지대 개념 및 정책 현황

복지사각지대에 대한 정의는 매우 다양하지만, 일반적으로는 국민기초생활보장법상의 기준에 적용하여 연구가 진행되어 왔다. 그러나 경제적 기준에서 탈피하여 위기상황 및 정책 사각지대에 의한 구분 등 세분화되고 있는 추세이다. 특히 코로나19 이후 발생하고 있는 새로운 형태의 위기가구 사례들에 대한 대책이 지속적으로 요구되고 있다. 중앙정부와 서울시는 행복e음을 통한 복지사각지대 발굴시스템 결과에 근거하여 대상자를 관리하고 있다. 그러나 서울시에서 운영 중인 다양한 복지기관들에서 인지하고 있는 복지사각지대 사례와 차이가 있어 이에 대한 대응방안이 요구된다.

사례분석을 통한 복지사각지대 유형화

복지사각지대의 유형화를 위해 행정자료와 서울시에서 운영 중인 다양한 기관들에서 수집한 사례들을 분석하였다. 사례분석을 통해 복지사각지대의 인구사회학적 특성과 위기상황에 대한 서울시의 차이점을 확인하였다. 그에 따른 분석 결과, 공적수급 경험과 공적기관과의 접점 여부에 따라 완전사각지대, 새로운 유형, 미충족사각지대로 유형화하고 특성을 설명하였다.

복지사각지대 단계별 문제점과 유형별 대응방안

사례관리 측면에서 복지사각지대에 대한 단계별 대응을 개입-지원-관리 차원에서 제시하였다. 개입 단계에서는 서울시의 특성을 살린 개입방안이 필요하다는 것을 설명하였고, 지원 단계에서는 복지사각지대 대상자에 대한 서비스 불충분성을 해소하기 위해 서울시가 운영하는 다양한 복지기관과 민간자원을 활용할 것을 제안하였다. 마지막으로 관리 단계에서는 복지사각지대 발굴 이후 지속적인 관계 형성을 통해 위기상황을 해결하기 위한 대상자의 노력을 지원할 수 있는 방안을 제시하였다.

I. 복지사각지대 유형화 연구의 필요성

I 서울시의 다양한 노력에도 지속적으로 발생하는 복지사각지대

제도 발전 속도보다 빠르게 다양화되는 복지사각지대 사례

- 보편적 복지정책의 확대로 제도 접근성이 증가하지만, 복합적인 문제로 복지사각지대 사례 발생
 - 중앙정부와 서울시 등은 송파 세모녀 사건 이후 다양한 정책을 통해 복지사각지대 문제 해결을 위해 노력하고 있지만, 유사한 사건들이 계속 발생
 - 「국민기초생활보장법」 위주의 공적부조제도에서는 소득 기준과 부양의무자 여부가 제도 편입의 중요 요인으로 작용하는데, 최근 발생하는 복지사각지대 사례들은 기존의 정책틀로는 해결하기 어려운 특징
 - 특히 경제적·정신과적 문제를 포함한 복합적인 문제로 단일기관이 해결하기 어려운 상황
- 서울시는 다양한 형태의 복지기관들을 운영하지만, 통합적으로 접근할 수 있는 정책수단 부족
 - 서울시는 기존 복지전달체계에서 운영 중인 시설 외에도 다양한 형태의 센터나 추가적인 사업을 통해 다양한 사업들을 수행하고 있음
 - 그러나 각 기관 간 연계 및 정보교류를 위한 전달체계가 부족하여 사각지대 사례에 대한 개입과 정보교류에 한계 존재

복지사각지대 사례 수집 및 분석을 통한 유형화로 체계적인 개입 방안 수립 필요

- 지역별 사례에 대한 체계적인 분석과 개입을 위한 인력과 지원체계 부족
 - 서울시는 자치구와 더불어 복지사각지대 발굴 관련 다양한 활동을 수행하고 있지만, 인력 부족 및 사례 수 급증으로 종합적인 접근보다 일시적인 개입에 그치는 한계가 존재
 - 복지사각지대에 진입하기 전 단계부터 모니터링을 할 수 있는 방법이 없고, 개인정보보호 등의 문제로 인해 미동의 사례에 대해서 개입이 어려운 상황
- 사례 중심의 복지사각지대 유형화로 복잡적이고 다양한 사각지대 유형별 개입 방안 마련
 - 신사회적 위험에 따른 복지사각지대는 기존의 정책틀로 해결이 어려운 경제적·정신적·사회적인 복합적 문제로 단일 기관의 해결이 어려운 양상 확대
 - 사각지대와 최접점에 있는 지역사회기관 현장 종사자, 지자체 공무원 등을 통한 사례조사로 복지사각지대 현황을 파악하고 구체적인 대응 방안 마련을 위해 유형화를 시도

II. 복지사각지대 개념 및 정책 현황

I 복지사각지대에서 새로운 사회적 위험으로 개념 확대

복지사각지대 개념의 확대 경향

- 합의된 개념이 없어 위기가구 등 다양한 용어로 표현되고 있는 복지사각지대
 - 경제적 문제를 중심으로 정의되고 있으나, 최근 다양한 측면에서 복지사각지대를 규정하려는 움직임 증가

[표 1] 복지사각지대 개념 정의

용어	개념 정의	출처
복지사각지대	사회보장급여로부터 제외된 인구	구인회·백학영, 2008, “사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인”, 「사회보장연구」, 24권 1호: 175~204.
	국민기초생활보장제도의 최저생계비 기준에 미치지 못하는 빈곤층이면서 국민기초생활보장제도에서 배제된 계층	김연명, 2009: 충청남도의회, 2022, 충남의 복지사각지대 발굴과 맞춤형 복지서비스 제고 방안 재인용
	일반가구의 저소득층 그리고 취약계층의 저소득층 이상 가구에 있어서 제도가 많지 않아 실제 소득보장제도에서 사각지대화된 가구	이태수, 2009: 충청남도의회, 2022, 충남의 복지사각지대 발굴과 맞춤형 복지서비스 제고 방안 재인용
	욕구가 있으나, 급여의 대상이 되지 못하는 계층, 급여의 대상이 되지만 실제로 급여를 받지 못하는 계층	강신욱, 2009, 빈곤의 지속성과 반복성을 고려한 빈곤정책의 방향, 경제발전연구, 15(2): 263-286.
	생계형 사건·사고의 핵심적 문제, 경험 당사자, 경험가구 유형, 결말 또는 내용을 기준으로 복지사각지대를 유형화함	이현주 외, 2013, 「복지 사각지대의 생계형 사건·사고 유형과 원인」, 한국보건사회연구원.
	사회보험, 공공부조, 사회(복지)서비스 세 가지 제도 영역과 발생 원인(복지전달체계, 소득빈곤 중심의 개념 정의)에 따라 개념을 살펴봄	김세원 외, 2014, 「복지사각지대 발굴방안 연구」, 경기복지재단.
위기가구	경제적 자본뿐 아니라 주거공간 등 물리적 자본, 가족구성원 등의 인적 자본, 고립 등의 사회적 자본 등이 취약해 위기 상황에 놓인 경우	김은하·한경훈, 2018, “복지 사각지대의 개념 고찰과 빈곤 정책의 함의”, 「2018 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집」: 259~284.
	제11조 제1항 각 호에 해당하는 관계 기관·법인·단체·시설의 장에게 공유받은 정보와 제12조 제1항 각 호의 자료 또는 정보의 처리 결과 보장기관의 장이 위기상황에 처해 있다고 판단한 사람의 가구, 자살자가 발생한 가구 또는 자살시도자가 발생한 가구로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 가구	「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(제9조의2)
‘新 복지 사각지대’	기존의 경제적 취약계층 중심의 발굴로 다양한 위기 특성 반영에 한계가 있다고 보고 ‘新 복지 사각지대’ 발굴·지원 체계 구축을 발표: ‘新 복지 사각지대’란, 1인가구, 자립준비 청년, 가족돌봄청년(영케어러), 고립은둔청년(은둔형외톨이) 등	관계부처합동, 2022, 11.24., 「복지 사각지대 발굴·지원체계 개선대책」.

복지사각지대 유형의 세분화 경향

- 소득 기준 중심의 사각지대에서 위기상황 및 정책사각지대에 의한 구분 등 세분화 추세
 - 코로나19 이후 발생하고 있는 새로운 형태의 위기가구에 대한 개입을 위한 노력도 지속적으로 진행 중

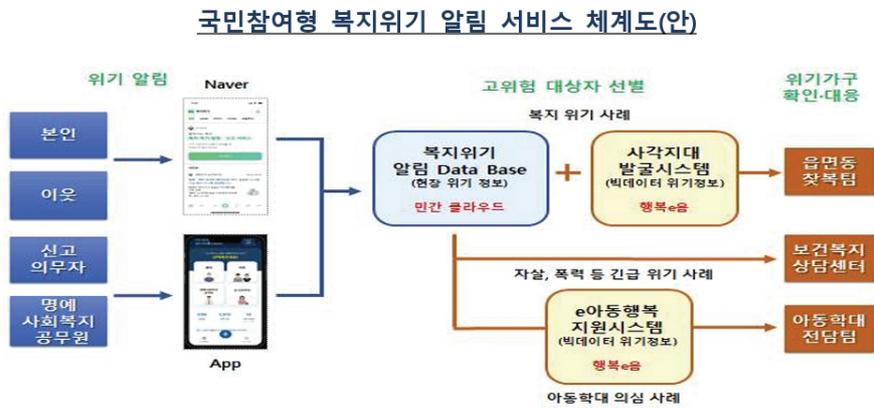
[표 2] 복지사각지대 유형

기준	내용	구분(유형화)	출처
소득	소득 인정액	비수급 빈곤층/차상위계층 기준 비수급 빈곤층/차상위 포함 비수급 빈곤층	관계부처합동, 2020, 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안).
	복지제도 적격성과 수급 여부	적격·수급/비적격·수급/비적격·비수급/적격·비수급	김태완 외, 2022, 「새로운 취약계층 현황과 대응방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
	소득x대상(연령, 근로능력)	1) 협의의 취약계층: 전통적 위기를 넘어 신사회적 위험(돌봄, 정서, 고립, 배제 등) 속에 있으며, 경제적 기준에 부합되지만 지원받지 못하는 소외·배제 계층 혹은 비공식적 취약계층 2) 광의의 취약계층: 일정 자산(소득 및 자산)을 보유하고 있지만, 신사회적 위험(돌봄, 정서, 고립, 배제 등)의 위기 속에서, 경제적 기준에 부합되지 않는 소외·배제계층 혹은 비공식적 취약계층	
위기 상황	생계형 사건·사고	생계형 사건·사고의 핵심적 문제(실업 및 사업실패, 부채, 생계비, 의료비, 돌봄과 간병, 교육비 부담, 주거 부담, 가족폭력 및 갈등, 정신적 문제), 경험 당사자, 경험가구 유형, 결말 또는 내용을 기준으로 복지사각지대를 유형화함	이현주 외, 2013, 「복지 사각지대의 생계형 사건·사고 유형과 원인」, 한국보건사회연구원.
	신사회적 위험	돌봄부재, 과다채무, 고립·단절, 정신(자살), 출산·양육, 주거불안, 불안정 고용(차별 포함), 재난·안전, 기후위기, 디지털 전환에 따른 소외, 감염병 위기 등	김태완 외, 2022, 「새로운 취약계층 현황과 대응방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
소득 x 위기 상황	기준 중위소득x 위기상황	1) 1차 복지사각지대: 저소득층(기준중위소득 50% 이하)이면서 복지급여를 받지 못하는 비수급 빈곤가구, 차상위가구 2) 2차 복지사각지대: 기준중위소득 100% 이하의 위기경험(각종 체납 및 서비스 이용제한 등 총 10가지 위기상황 1회 이상 경험)이 있는 비수급 가구(기초생활보장급여, 차상위지원, 중앙정부 긴급복지, 경기도형 긴급복지를 받지 않는 가구)	성은미·박지영, 2023, 복지사각지대, 그들은 누구인가?, 「경기복지재단 복지이슈 FOCUS」, 3호: 1-7.
정책 사각지대	복지의 수요와 공급	1) 보장, 2) 가려진 정책, 3) 부분 사각지대, 4) 완전 사각지대	김성아 외, 2021, 「취약계층 청년 범위 및 지원에 관한 연구: 사회적 고립(은둔) 청년을 중심으로」, 국무조정실·한국보건사회연구원.

I 행복e음의 다양한 정보를 이용하여 복지사각지대 발굴

행복e음과 주민 신고 등 다각도로 복지사각지대 발굴에 힘쓰지만 여전히 한계가 존재

- 중앙정부는 약자복지라는 개념을 통해 사회보장 전달체계의 효율화를 목표로 정책 추진
 - 중앙정부는 사회적 취약계층부터 촘촘히 챙기고 현재 사회보장제도를 내실화하여 다양한 사회적차 완화를 목표
 - 고령화·1인가구 증가 등의 변화로 새롭게 드러난 사각지대(은둔·고립, 가족 돌봄청년, 취약 중장년 등)의 발굴·지원체계를 강화하고, 빈곤·불안정 고용·주거 취약 등 어려움을 겪는 취약계층을 적극적으로 보호



[그림 1] 제3차 사회보장 기본계획(안)(2024~2028)

자료: 대한민국 정부, 2023, 제3차 사회보장 기본계획(안)(2024~2028), p.18.

- 특히 복지사각지대 발굴시스템상 연계 정보를 39종에서 44종으로 확대하여 위기가구 발굴에 집중

서울시, 복지사각지대 발굴 및 고독사 예방사업 체계를 통해 민간과의 협력체계 구축

- 서울시에서 운영 중인 다양한 복지기관 및 민간과의 협력을 통하여 단계별로 개입
 - 서울시 '복지사각지대 발굴 및 고독사 예방사업 체계'는 발굴-모니터링-지원의 단계별로 서울시·자치구, 서울시복지재단(사회적고립가구지원센터), 종합사회복지관, 민간 협력의 주체별 역할을 구분하여 체계를 구축

[표 3] 서울시 복지사각지대 발굴 및 고독사 예방사업 체계

구분		발굴	모니터링	지원
시·자치구	빈곤위험	- 위기정보 활용 복지사각지대 발굴 조사(연 6회) - 주민등록 사실조사 병행 발굴(연 2회)	- 복지대상자 연간 모니터링 사업	- 국민기초생활보장·서울형기초보장 - 국가형·서울형 긴급복지 - 돌봄 SOS 서비스
	고립위험	- 사회적으로립가구1인가구 실태조사(연 1회)	- 우리동네돌봄단 - 스마트안부확인서비스 - 기타 자치구별 자체 사업 - 노인맞춤돌봄서비스	
복지재단 (사회적고립가구 지원센터)		- 거부가구 사회도약 지원 - 관련기관 역량 강화 및 현장인력 교육 지원 등		
			- 24시간 스마트안부시스템 운영 지원	
		- 고립가구 현장중심 지원모델(잇다+) 사업 추진		
종합사회복지관		- 동단위 네트워크에 기반한 위기가구(빈곤, 고립) 발굴 및 지원		
민간 협력		- 명예사회복지공무원 위기가구 발굴 및 순찰 - 시민 최접점기관의 참여를 통한 발굴(수시) - 자원봉사캠프를 통한 위기가구 발굴 및 안부 확인		- 기부모금 활동을 통한 위기가구 지원 - 푸드뱅크·마켓 식료품 등 지원

자료: 서울시 복지정책실 내부자료, 2024년 3월 기준.

복지사각지대 발굴 노력에도 불구하고 종합적인 분석방안 부재로 예방적 개입 어려움 존재

- 개인정보보호 등 다양한 제약으로 인해 정확한 현황 파악의 어려움 존재
 - 위기가구지만 서비스 제공을 위한 개인정보 수집에 동의하지 않아 서비스 제공이 불가능하거나, 정신과적 문제를 수반한 복합사례의 경우 기존 전달체계에서는 대응에 한계 존재

Ⅲ. 사례분석을 통한 복지사각지대 유형화

Ⅰ 다양한 사례 수집을 통한 서울시 복지사각지대 특성 및 유형 도출

체계적인 연구 분석틀 설정을 통한 복지사각지대 특성 및 유형 도출

- 연역적 방식과 귀납적 방식을 혼합하여 연구 수행
 - 2차 자료인 행정자료 분석과 사회복지사 및 현장 종사자를 대상으로 한 설문조사를 통해 복지사각지대 현황 및 유형 추정
 - 특히 행복e음의 복지사각지대 발굴 대상자 결과 중 서울 사례만 별도로 분석
 - 자치구 및 동주민센터 공무원, 정신건강복지센터 및 각종 기관별 사례분석을 통해 기관별로 인식하고 있는 복지사각지대 사례에 대한 자료 수집
 - 이외에도 기관별로 종사자가 인식하고 있는 제도가 불충분하거나 복합위기 사례 정리로 유형 도출

[표 4] 복지사각지대 유형화를 위한 사례분석 틀

국민기초생활보장제도 수급자격 있는 비수급 빈곤층		국기초 외 복지급여 수급자지만 국기초 미대상자	국민기초생활 보장제도 수급자	서비스 접점 없는 복합위기 사례
수급자격 있지만 제도를 모르는 비수급빈곤층	수급자격 있지만 낙인효과, 행정적 어려움이 있는 비수급빈곤층		국기초 수급자 지만 급여 불충분	욕구 있지만 여러 가지 이유로 서비스 비동의 및 거부
▲		▲	▲	
(A) 연역적 방식 조사 1) 선행연구(행정자료) 분석, 2) 설문조사 3) 행복e음(서울시 발굴대상자) 분석		(C) 연역+귀납	(B) 귀납적 방식 조사 지역사회 기관 사례분석	

[표 5] 복지사각지대 서비스체계에 따른 분석 자료 개요

단계	분석 주제	자료의 시점	자료원
일반 현황	서울시 일반가구와 수급가구	'15~'22년	서울시 행정자료
사망사건 현황	서울시 취약계층 사건사고	'20~'23년	서울시 복지정책실 내부자료
발굴과 지원	서울시 복지사각지대 발굴대상자 (복지사각지대 발굴시스템 분석)	'21~'22년	한국사회보장정보원 내부자료
발굴과 지원	공무원·지역사회 복지기관 종사자 인식과 발굴 현황	'23년 12월 20일~ '24년 1월 22일	서울연구원 자체 조사
발굴-지원-관리	복지현장 컨설팅 사례 (키워드 분석)	'21년 4월~ '23년 10월	서울시복지재단 내부자료
	개인파산 신청자 채무조정 상담 자료	'22년	서울금융복지상담센터 내부자료
	서울시자살예방센터 상담	'18~'22년	서울시자살예방센터 내부자료
	사회적고립가구지원센터 접촉 및 서비스 거부가 구 사례	'23년 4~11월	사회적고립가구 지원센터포럼 발표자료
	24시간 장애인도움콜서비스 현황	'17~'22년	구립동대문장애인 종합복지관 포럼 발표자료

다양한 사례 수집으로 서울시 복지사각지대 발굴 대상자에 대한 특성 확인

- 분야별 분석을 통해 복지사각지대 대상자의 인구사회적 특성 확인
 - 주 상담자 기준 남성과 노년층 비율이 높으며, 사회적 지지체계가 취약한 가구
 - 경제적으로 취약한 대상의 경우 급여가 불충분하거나, 복합적인 사례가 높은 비중 차지

[표 6] 사례 분석 결과 - 복지사각지대의 인구학적, 경제적 특성

인구학적 특성	소득 등 경제적 특성
<ul style="list-style-type: none"> • 여성보다는 남성(주 상담자 기준) • 노년 > 중장년 > 청년 순. 하지만 서울시 발굴대상자, 자살관련 상담, 장애인도움콜 요청 사례 청년 비중 높음 • (가구특성) 상당수가 지지체계가 없는 1인가구 해당. 하지만 가족이 있지만 (실질적인 돌봄이나 지원이 어려운) 1차 지지체계가 취약한 다인 가구의 어려움 여전 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지사각지대로 파악되는 취약, 위기가구 중 국민기초생활보장제도 수급자, 경제적 취약가구 다수 • 국민기초생활보장제도 수급자지만, 자원(급여 외)이 불충분한 사례 많고, • 경제적 문제를 동반하고 있지만, 주된 의뢰 사례가 경제적 문제인 경우보다 복합적 욕구를 동반한 사례가 다수
▼	▼
취약한 위기가구의 다양한 속성 확인	경제적 기준으로 취약성 확인함. 하지만, 경제적 특성만으로 복지사각지대 유형화에 한계

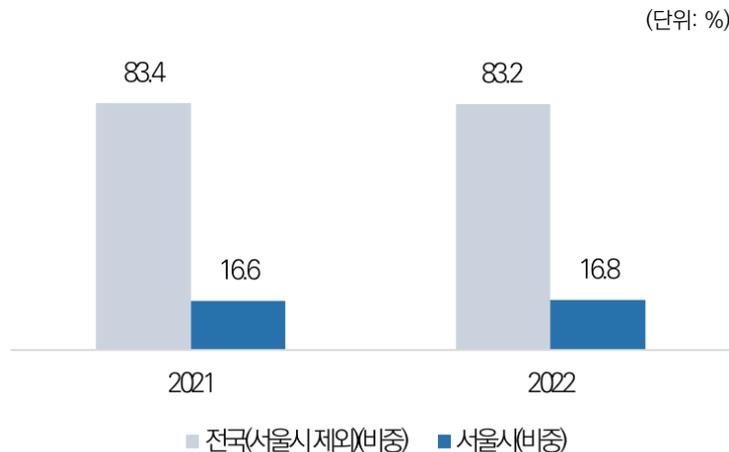
- 집중발굴로 대상자는 증가하고 있지만, 실질적인 지원이나 관리체계 부재
 - 위기 특성의 경우 다양하고 복잡적
 - 집중적인 발굴 노력으로 대상자는 증가. 그러나 관리체계 부재

[표 기 사례 분석 결과 - 복지사각지대 위기 특성과 주요 분석 결과

위기 특성	서울시 발굴대상자 분석 주요 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 기존 복지제도의 한계로 인한 사례 • 보호자가 없는 치매 노인 • 경계선 장애로 장애 관련 제도의 혜택을 받을 수 없는 사례 • 서비스 지원자격 있지만, 지원받는 서비스가 부족하거나, 추가로 서비스가 필요한 경우 • 정신과적 문제를 가진 내담자 다수로, 정신과적 문제는 자살 위험 등 위기 중첩, 서비스 거부 많아 개입에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 발굴대상자는 동북권 > 서남권 > 동남권 > 서북권 > 도심권 순 • 전국과 비교해 1인가구 비중 증가, 중장년층 다인가구의 위험성도 높음 • 전국과 비교해 건보료 체납, 월세 금액 기준 이하 가구, 기초생활급지원 수급 탈락, 통신비 체납 여부, 전세 금액 기준 이하 가구 등 위기정보별 발굴대상자 비중 높음 • 전국에 비해 공적지원 높고, 민간지원 비중 낮음 • 반복적으로 발굴되는 발굴대상자 다수
▼	▼
<p>위기의 특성은 다양하고 복잡적이며 발굴-모니터링-지원의 단계별 특성이 상이</p>	<p>집중적인 발굴 노력으로 대상자는 증가하고 있지만, 실질적인 지원이나 관리체계 부재. 서울시만의 특성 확인</p>

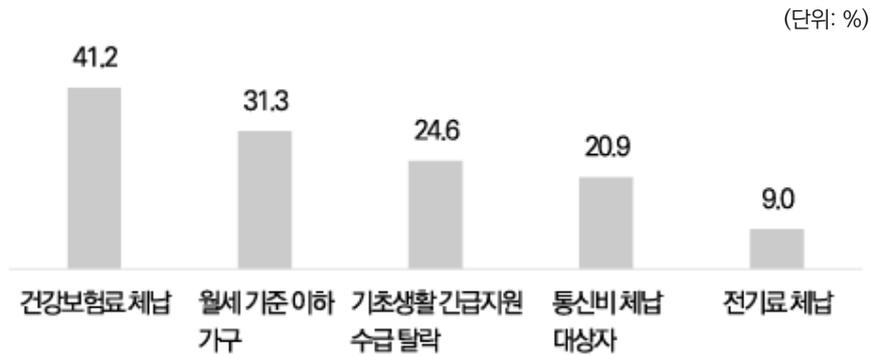
복지사각지대 발굴시스템 서울 대상자 분석을 통해 실증적인 특성 도출

- 2021~2022년 복지사각지대 발굴관리시스템상 서울지역 발굴 대상자 심층 분석
 - 2021년 전국 발굴대상자 105만 명 중 서울시 사례는 20만 8천여 명이었으며, 2022년 발굴대상자는 전국 100만 명, 서울 20만 3천여 명으로 전국 대비 서울시 비중은 약 17%
 - 전국 현황과 서울시 비교 및 서울시 권역별 특성 도출

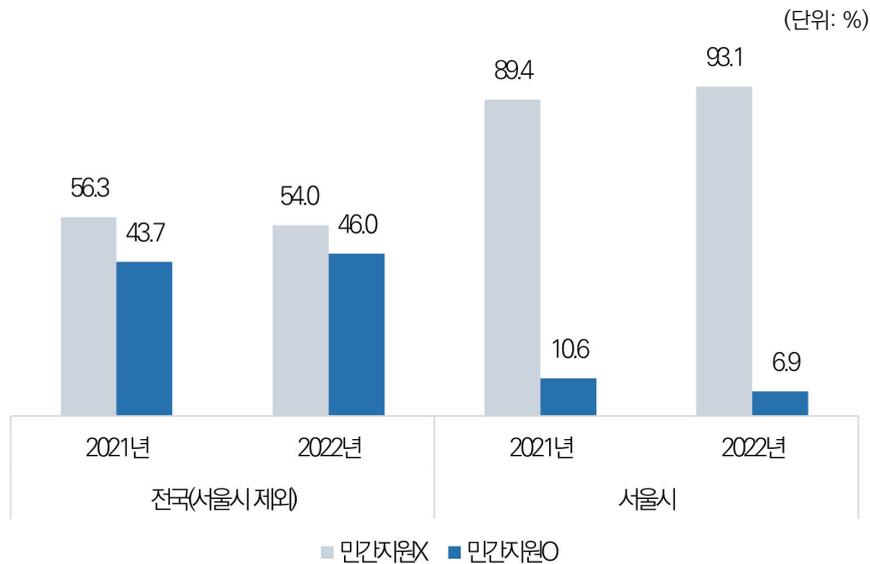


[그림 2] 복지사각지대 발굴대상자 현황(2021~2022년)

- 전국 대비 서울시 사례의 위기정보 추세는 유사하지만 전국 대비 차이 확인
 - 서울시 발굴대상자의 위기정보 상위 5개 사유 중 건강보험료 체납이 가장 높은 것으로 나타났으며, 이외에도 월세 기준 이하 가구, 기초생활이나 긴급지원 수급 탈락 순으로 나타남
 - 공적 및 민간 지원현황을 살펴본 결과, 전국 단위보다 서울의 민간지원 현황이 매우 낮은 것으로 나타남



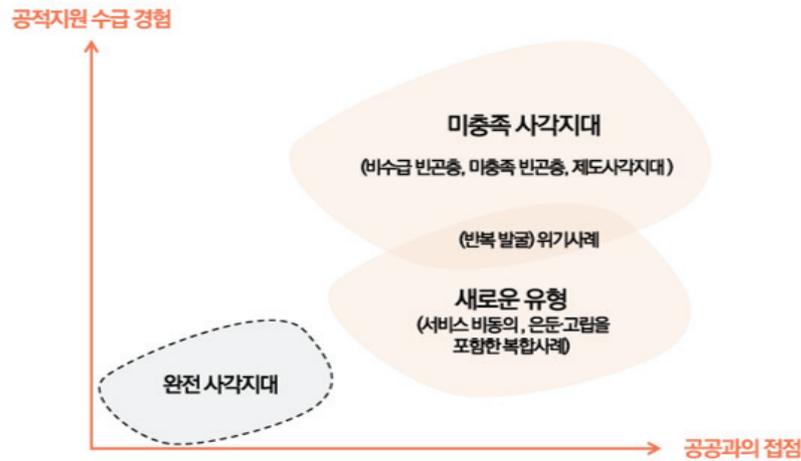
[그림 3] 서울시 발굴대상자 위기정보 상위 5위(각 요인별=100, 2022년)



[그림 4] 발굴대상자 중 민간지원 현황(2021~2022년)

공공지원 수급 경험과 공공과의 접점을 기준으로 새로운 유형 도출

- 복지사각지대의 위기 정도와 서비스 체계 안에서 새로운 유형화 시도
 - 지역사회 복지현장의 복지사각지대 사례와 체계 검토 결과, 사각지대의 위기 정도와 서비스 접근 정도에 따라 차별화된 개입방안이 필요
 - ‘공적지원 수급 경험’은 국민기초생활보장제도, 기초연금, 긴급복지, 통합사례관리 등 공공의 지원을 받은 경험을 의미
 - ‘공공과의 접점’은 복지사각지대 발굴 시점 이전까지 정부, 지자체 등과의 접점을 의미
- 각 유형은 서비스 지원체계 단계별 지원 방안 마련이 필요
 - ‘공적지원 수급 경험’은 서비스 지원이 적절하고 충분한지 확인할 수 있고, 서비스 지원체계의 ‘지원-관리’ 단계와 상대적으로 더 밀접히 관련
 - ‘공공과의 접점’은 서비스 지원체계의 ‘발굴-지원’ 특히 발굴 단계와 상대적으로 관련이 깊고, 서비스 지원의 접근 가능성을 확인



[그림 5] 복지사각지대 유형화(안)

미충족사각지대: 공적지원 경험도 있고 접점이 있는 경우

- 비수급 빈곤층, 미충족 빈곤층, 제도사각지대로 추가 구분
 - 비수급 빈곤층은 국민기초생활보장제도 자격에 해당하지 않거나, 제도를 알지 못해서, 또는 제도 신청 절차의 어려움으로 지원을 받지 못하였거나 제도에 접근이 어려운 유형 - 서울형 기초보장제도의 소득, 재산기준 이하에 해당하는 비수급 빈곤층 12만 가구(2019년 기준)¹⁾

1) 제13차 한국복지패널 활용, 서울형 기초보장제도의 소득, 재산기준 이하 비수급 빈곤층 19만 가구 중 국민기초생활보장제도 주거급여 대상자 7만 가구를 제외하고 추산한 가구수(김승연 외, 2019)

- 미충족 빈곤층은 국민기초생활보장제도 수급자지만, 경제적 위기를 포함한 복합적인 위기로 욕구가 충족되지 않은 사각지대를 의미
 - 각종 사례 분석 결과 80% 이상이 공적 급여 체계에 있지만 여전히 취약한 상태에 놓여있음을 확인
- 제도사각지대는 국민기초생활보장제도 외에 (소득기준과 관계없이) 기존 복지제도의 한계로 지원이 필요하지만 욕구가 충족되지 않은 사각지대

새로운 유형: 공적지원 경험은 없지만, 공공과의 접점이 있는 경우

- 서비스 비동의, 반복 발굴 위기 사례와 복합적 위기 사례 등 새로운 유형으로 구분
 - 서비스 비동의 사례는 서비스 지원에 동의하지 않거나, 고립, 돌봄, 금융위기 등의 새로운 사회적 위험으로 복합적 위기를 겪는 사각지대
 - 복지현장컨설팅 사례 127건 중 55건이 서비스 비동의 사례로 정신과적 질환자의 진단 및 입원 거부, 지원이 필요한 당사자의 개인정보 제공 동의 거부, 응급입원이 필요한 노년 1인 가구의 비동의, 치매 질환자의 진단 거부 등의 사례가 다수
 - 반복 발굴 위기 사례는 이미 복지사각지대로 발굴되었지만, 서비스가 불충분하거나(미충족 사각지대 유형) 복합적 위기가 해결되지 않아 발굴시스템에서 반복하여 재발굴되거나 복합적 위기(새로운 유형)로 집중지원과 관리가 필요한 사각지대
 - 새로운 유형은 경제적 위기를 동반하면서 1차 지지체계의 부재 혹은 취약으로 돌봄위기에 처한 가구(노노가구, 가족 중 여러 명이 정신질환이 있는 가구, 가족돌봄 청년 등)

완전 사각지대: 공공과의 접점이 없고 공적지원 수급 경험이 전무한 경우

- 다양한 사례조사에서 발견하지 못한 사각지대는 완전 사각지대로 유형화
 - 공무원 조사 결과, 복지사각지대 발굴 사례 중 약 30%는 공공과의 접점이 전무
 - 모수를 알 수 없는 특성으로 국민기초생활보장제도 수급자에도 해당하지 않고 연령층도 다양

유형화의 의미: 복지사각지대 대상자에 대한 서비스 체계 확인 및 위기도와 지원의 충분성 반영

- 모든 사각지대를 포괄하려는 목적의 유형화가 아닌 예방과 선제적 지원 목적의 유형화
 - 복지사각지대에 대한 적극적이고 선제적인 개입을 위해 복지사각지대의 개념을 확장해 폭넓게 유형화 도출
 - 이번 유형화는 관측과 개입 목적보다는 ‘기본틀’로서 하나의 가능성을 제시하는 것으로, 복지사각지대 발생의 예방과 지원을 위한 지속적인 모니터링이 중요

IV. 정책제언: 복지사각지대 단계별 문제점과 유형별 대응방안

I 사례관리 측면에서 복지사각지대에 대한 단계별 대응 필요

개입: 단계별 차별적인 접근법으로 복지사각지대 사례에 적극 개입

- 발굴: 사각지대 발굴시스템의 한계로 인한 서울시 상황 반영의 어려움 극복 필요
 - 중앙정부 차원으로 운영되고 있는 행복e음의 위기가구 발굴시스템에서 서울시 상황을 반영할 수 있도록 중앙정부와 협의 필요
 - 서울시 차원에서 신뢰도 있는 위기가구 발굴시스템 위험요인에 대하여 서울시가 자체적으로 추가 분석이나 열람할 권한 필요

지원: 복지사각지대 발굴대상자에 대한 불충분한 서비스 확충

- 지원: 자치구에서 새로운 발굴대상자와 관계를 유지할 수 있는 지원체계 필요
 - 갑작스러운 경제적 어려움으로 위기가구가 되는 사례 등 자치구 차원에서 관련 정보 수집 및 기관 간 협력체계 구축
 - 복합적이거나 미동의 사례와 관련된 대상자를 지원하기 위하여 지역사회 중심의 지원체계 필요
 - 지역별 지원 정보에 대한 자치구별 통합적인 플랫폼 구축을 통한 정보제공 체계 정비로 정보접근성 향상

관리: 발굴 이후 관리체계 미비

- 관리: 지속적인 대상자 관리를 통하여 위기상황 해결 지원
 - 복합적인 문제가 있는 대상자의 경우 관할권 또는 책임기관 선정을 자치구 또는 특정 기관이 할 수 있는 권한 부여에 대한 법적 근거 마련
 - 복지사각지대 대상자 관리를 위한 전담 인력 및 업무체계 구축 필요
 - 행복e음시스템상 반복 발굴되는 사례의 처리규정 마련으로 현장의 업무 부담 경감 필요

I 서울시 상황에 맞는 복지사각지대 유형별 대응방안 수립

미충족사각지대: 복지당사자 문제해결을 위한 서비스 연계 및 모니터링 체계 구축

- 사례관리 단계의 지원 및 관리 측면에서 접근
 - 비수급빈곤층: 서울형 사업으로 연계하거나, 비수급 원인 파악 후 개입방안 마련
 - 미충족빈곤층: 경제적 문제는 채무조정 기관 등으로 연계, 일시적 위험 등은 지역사회 내 자원동원 연계
 - 제도적 사각지대: 지원제도가 없는 경우 민간 자원 동원 연계, 지속적인 관계 형성을 통한 지원체계 구축

새로운 유형: 반복발굴 위기사례와 서비스 비동의 등 복합사례별 차별적인 접근 필요

- 반복발굴 사례는 관리, 새로운 유형은 지원 및 관리 측면에서 접근
 - 반복발굴 위기사례: 원인 파악을 통한 해결 또는 정서 지원, 관계망 강화와 같은 방법으로 지속적인 관리 계획 수립
 - 새로운 유형: 비동의 사례의 경우 지역사회 자원을 활용하여 사회적 관계 회복 후 개입. 복합사례의 경우 최우선적인 문제를 중심으로 사례관리
 - 자치구 통합사례관리 또는 지역사회보장협의체 등을 통한 지역사회 내 협조 및 지원체계 수립

완전사각지대: 지역사회 자원을 활용하여 발굴하려는 노력 필요

- 촘촘한 지역사회 연계망 구축을 통한 발굴 방안 마련
 - 지역사회 통·반장 및 지역주민의 신고를 활용한 발굴
 - 대상자 발굴 및 인지 시 동주민센터와 지역 내 복지기관 간 공동으로 개입할 수 있는 협조 체계 구축
 - 주소지나 전입신고 유무와 상관없이 위기가구로 확인 시 개입할 수 있는 업무 규정 신설
 - 복합사례의 경우 자치구 통합사례관리 회의나 지역사회보장협의체를 통한 개입

[표 8] 개입 단계별 문제점과 해결방안

단계	문제점	해결방안
발굴	위기정보가 다양하지만 신뢰도와 관리 체계 부재	서울시 특성을 반영한 위기정보 변수 조정 및 관리 체계 수립
	행복e음 사각지대 발굴 자료의 열람 권한 부재	자료 열람 권한 부여를 통한 선제적 대응
지원	복지사각지대 대상 지원 서비스의 불충분성	민간 자원 등 지역사회 자원 제공을 통한 지속적인 지원 강화
	새로운 유형, 복합적 문제가 있는 내담자의 사례관리 기준 및 절차의 부재	통합사례관리 회의 활성화 또는 책임기관 선정을 통한 안정적인 관리방안 구축
	복지사각지대 및 복지서비스에 대한 낮은 정보 접근성	복지 관련 서비스 정보의 행복e음 연동(권한 부여)
관리	복합문제 사례의 관할권 및 책임기관 선정의 어려움	단기적으로는 자치구 통합 사례회의에서 책임 기관 선정·관리, 장기적으로는 법령·조례 마련, 서울시 산하 복지 관련 센터 등 활용
	자치구, 동주민센터 및 현장의 인력 부족	중장기적으로는 인력 확대, 단기적으로는 지역주민 및 은퇴 전문인력 활용 방안 수립
	단순 연체 등으로 반복발굴되는 위기 사례 개입 방안 미비	비해당 처리에 대한 명확한 규정 마련
	복지사각지대 발굴대상자에 대한 복지기관 간 정보 공유의 어려움	특례 규정 마련 및 동주민센터·자치구 중심 사례관리 방안 마련

06756
서울특별시 서초구
남부순환로 340길 57

02-2149-1234
www.si.re.kr