

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-21호 | 2022년 09월 13일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

위기에 필요한 사각지대 발굴, 긴급한 혁신이 필요하다

- 수원 세 모녀 사건의 재발을 어떻게 막을 것인가?

윤기찬 연구위원(보건학 박사)

《 요약 》

○ 복지사각지대 발굴 현황

- (발굴시스템) 「사회보장급여법」에 근거 정부로부터 급여를 받지 못하는 복지사각지대 발굴을 위한 시스템 구축 및 상시적 운영(2016년), 발굴대상자 선정 후 지자체 확인

○ 복지사각지대 발굴시스템의 한계

- (사건) 수원 세 모녀 사건은 복지사각지대 발굴시스템의 구조적 한계
 - 한계① 선별주의 발굴방식으로 발굴대상자 범위축소 및 대상자 내 비급여자 존재
 - 한계② 자발적 배제를 해소하기 어려운 신청주의의 한계와 전담인력의 부족
 - 한계③ 복지사각지대 발굴과정 자체 및 제도적 한계
- *데이터 연계부족, 실거주지 신청어려움, 개인과 지역 특성 미반영 등

○ 복지사각지대 해소 방안

- 중위소득 기준 상향을 통한 급여대상자 확대로 사각지대 최소화(중위소득 50%)
- 찾아가는 발굴방식 채택 및 명예사회복지공무원 제도 확대
- 고위험가구알림서비스 및 지자체 단위 사각지대 연계시스템 구축 지원
- 개인·지역 특성 반영 및 중앙과 지방 상호교차 확인제도 도입
- 「긴급복지지원법」 등 민생 관련 개혁입법으로 복지사각지대 누락자 방지

▶ 키워드: 수원 세 모녀 사건, 복지사각지대, 중위소득기준, 신청주의, 명예사회복지공무원

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 복지사각지대 발굴 현황

○ 수원 세 모녀 사건은 복지사각지대 발굴의 실패

- (개요) 수원에 거주하는 60대 어머니와 40대 두 딸 등이 숨진 채 발견됨.
 - 세 모녀 모두 **암과 난치병**을 앓고 있었음.
 - 병원진료에 필요한 최소 **보험료 16개월 간 미납**
 - 보험료 관할 관청이 방문하였으나, 실제 주거지와 주민등록지가 달랐음.
- (원인) 은둔자와 신청주의 한계(자발적 배제)
 - 주민등록 상 주소지와 실제 거주지가 다른 경우 **급여신청의 제한**
 - **급여신청의 회피**와 합법적 제도 미활용
 - 빗 독촉에 시달리던 수원 세 모녀는 이미 사망한 가족의 권유에도 **복지급여 미신청**
 - 회생이나 파산과 같은 합법적 채무변제 **제도의 미활용**
- (유사사건) 2011년 생활고에 시달리던 **시나리오 작가의 사망**, 2014년 집세와 공과금을 마지막으로 남긴 **송파구 세 모녀의 사망**, 2019년 **중랑구 모녀 사건**

○ 복지사각지대 발굴을 위한 시스템 현황

- (복지사각지대) 수원 세 모녀 사건과 같이 **생활에 어려움이 있음에도 정부로부터 급여나 서비스를 받지 못하는 사람**(김은하 외, 2015)을 의미
- (발굴시스템) 이러한 복지사각지대에 있는 사람이 생기지 않도록 정부는 복지사각지대 발굴 시스템을 구축하여 주기적으로 발굴대상자를 추출하고 있음
 - 주로 중위소득 기준 40%에 미치지 않으면서 공공부문 급여를 받지 못하는 자(보건복지부, 2019)
- (근거) 2014년 12월 「**사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 이하 사회보장급여법**」에 근거하여 복지사각지대 발굴
 - 구조적 또는 신청주의 한계 극복을 위해 복지사각지대 발굴
 - 2016년부터 **복지사각지대발굴관리시스템 상시적 운영**

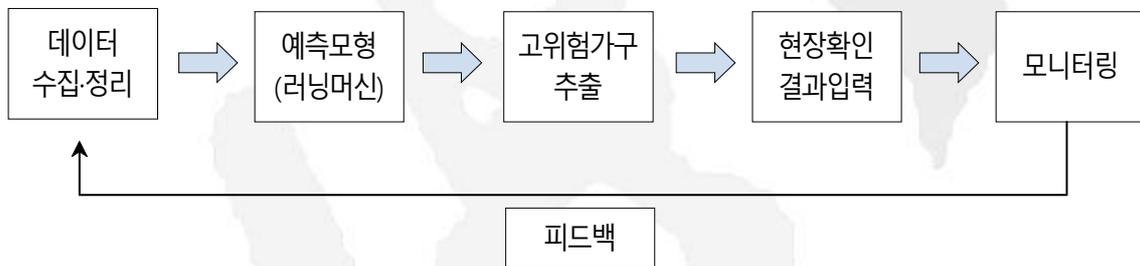
○ 복지사각지대 발굴절차

- (데이터) 사회보장정보시스템을 통해 **13개 기관 34종의 데이터 연계·활용**(김정현·한은희, 2021)
 - 34종 데이터는 체납정보, 생활수준, 긴급 상황, 근로위기, 기타 복지관련 사업대상자 등으로 구분하여 활용하고 있음.
 - 주요 연계 데이터로는 수도, 전기, 가스, 건강보험, 관리비, 통신비 등의 체납 자료와 금융기관 연체, 휴폐업, 재난피해, 세대주 사망, 실업급여 수급 등이 있음.

<표 1> 복지사각지대 발굴시스템 데이터 활용 현황

구분	연계정보
요금체납	단전, 단수, 단가스, 전기료·건강보험·관리비·공공임대차료·통신비 체납
생활수준	피부양의무자 노인 장기요양 여부, 의료비과다지출, 전·월세 취약가구, 금융연체
긴급상황	시설퇴소자, 기초긴급신청탈락, 휴폐업, 화재피해, 재난피해, 세대주사망
근로위기	실업급여수급, 실업급여미수급, 산재요양후미취업, 미취업일용근로자, 개별연장급여대상
타 사업관련	위기학생, 영영플러스미지원, 방문건강관리군, 기저귀분유지원, 신생아난청확진
기타	자살고위험, 범죄피해, 건강보험 납입액

- (발굴과정) 데이터 수집 및 정리, 데이터셋 구축, 예측모형 구동, 고위험 가구 추출, 현장 확인, 결과 입력, 모니터링, 피드백 등의 단계를 거침.



2. 복지사각지대 발굴시스템의 한계점

(1) 한계①: 선별적 지원 중심의 협소한 발굴대상 범위와 비급여 대상자 존재

○ 보편적 지원보다 선별적 지원 중심의 발굴방식

- 전체 국민 대상이 아니라 「사회보장급여법」 제9조에 근거하여 보장기관의 장이 위기상황에 처해 있다고 판단하거나 자살자 또는 시도자가 발생한 가구에 한정하여 발굴하는 선별주의 방식
- 특히 복지사각지대 해소를 위해 급여대상자 중위소득 기준을 50%까지 확대할 경우 복지사각지대 발굴대상자가 증가하여 누락대상자를 감소시킬 것으로 예상됨.
 - 윤석열 정부의 선별적 복지정책의 한계이며, 사각지대 발굴대상자 확대 통해 보편성 확보 필요
 - 중위소득 30-40% 구간 내 소득보장 비수급 계층은 15.9%(김태완, 2020)

○ 복지사각지대 대상자로 발굴되었음에도 불구하고 사회보장 급여를 받지 못하는 상황 발생

- 2016년부터 본격적인 발굴시스템이 가동된 후 2021년까지 복지사각지대 발굴대상자로 선정되었음에도 20여만 명의 사각지대는 여전히 존재

〈표 2〉 복지사각지대 발굴 위기가구 대비 복지급여 비대상자 비율

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021
위기가구(A)	208,652	298,638	366,755	633,075	1,098,134	1,339,909
급여비대상자(B)	92,529	90,761	64,176	120,593	182,773	198,323
비율(B/A*100)	44.35	30.39	17.53	19.05	16.64	14.80

자료: 최혜영 의원실 보도자료(2022. 09. 01.)

(2) 한계②: 자발적 배재를 해소하기 어려운 신청주의 한계와 전담인력의 부족

○ 신청주의 중심 방식으로 인한 숨어 있는 복지사각지대 존재

- 고위험가구로 선정되었음에도 방문확인을 거부하거나 급여신청을 자발적 거부하는 은둔자의 경우 배제 가능성 높음.
- 현재의 신청주의 중심 방식에서 직접 방문하는 방식 또는 대리 신청이 가능하도록 제도의 개선이 필요한 실정
 - 2021년 복지사각지대 발굴대상자 1,339,909명 중 급여혜택을 받지 못한 자는 198,323명(14.8%)

○ 복지사각지대 발굴 대상자 전수를 지자체에서 확인하기 위한 전담인력의 절대적 부족

- 일선 복지전담공무원의 업무 부담이 많은 현실에서 숨어 있는 복지사각지대를 발굴하기 어려운 현실이며, 지역사회에 있는 인적 자원의 활용이 불가피한 상황
- 사회복지전담공무원은 복지사각지대 발굴대상자 확인 업무 이외 급여신청 및 접수, 서비스 연계, 통합사례관리, 자원관리 등 다양한 업무 부담 발생
 - 한국사회복지행정연구회에 따르면 찾아가는 복지서비스를 위해 15,000명의 전담공무원이 충원되었음에도 전담공무원 1인당 담당해야 할 급여자 수는 평균 70명 이상(경기도 기준)

(3) 한계③: 복지사각지대 발굴시스템 운용상의 문제점

○ 긴급한 상황을 파악할 수 있는 신속한 데이터 연계 부족

- 공공데이터 34종에 대한 전수 확보가 어렵고, 민간이 보유한 데이터와의 연계 부족으로 인한 긴급 상황에 대한 해결이 어려운 구조
- 데이터 연계 시 자료의 누락을 방지하고, 위치정보 등을 활용하여 긴급복지 지원이 필요한 대상자를 신속하게 지원할 수 없음.
 - 일부 지자체(예: 안성시)의 경우 GIS 등을 활용 지역특성을 고려한 복지사각지대 발굴모형 개발

○ 주민등록상 주소지와 실제 거주지가 다를 경우 급여신청의 어려움

- 사회보장급여법에 근거 실제 거주지에서 급여신청이 가능하고, 담당공무원의 재량으로 대리 신청할 수 있지만 실제로 주민등록 거주지 우선 신청 구조
- 담당인력의 보강과 공무원의 적극적 의지가 필요한 상황

○ 개인·지역별 특성을 반영하지 않고, 전국적으로 단일기준 사용하는 복지사각지대 발굴절차

- 지역별 연령, 재산, 소득 등에 있어 그 특성이나 수준에 차이가 존재함에도 발굴과정에서 모두가 동일한 기준을 적용하여 누락자 발생 가능성 높음.
- 개인이 처해 있는 질병, 채무, 세대구성 등에서 발생하는 문제점을 반영하기 어려움.

3. 정책제언: 복지사각지대 해소방안

○ 복지사각지대 발굴을 위한 중위소득 기준 상향을 통해 발굴범위 확대 필요

- 민주당 대선 공약에 근거 급여기준 중위소득을 50%까지 상향하여 발굴범위 확대
 - 민주당 중위소득 상향 공약은 급여대상자 확대를 통해 복지사각지대 발굴가능성 제고
 - 한국복지패널 기준 지난 4년 간 소득보장 사각지대 1회 이상 경험한 총 352만 명
- 이제는 최소한의 생계보장이 아닌 기본적 생계를 보장하는 방향으로 복지정책 변화 필요
 - (외국사례) 오스트리아의 경우 2010년 사회보장 혜택 기준이 전체국민을 대상으로 하는 최저 소득 기준 대체(Fuchs et al., 2019)
- (후속조치) 「국민기초생활보장법」 제8조 2항의 생계급여 중위소득 기준 100분의 30%를 단계적으로 “100분의 50” 까지 상향 논의 필요
 - 국민기초생활보장법 상 교육급여는 50%, 의료급여는 40% 등으로 기준이 제각각

제8조(생계급여의 내용 등)
 ② 생계급여 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 그 소득인정액이 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액(이하 이 조에서 "생계급여 선정기준"이라 한다) 이하인 사람으로 한다. 이 경우 생계급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 30 이상으로 한다. [신설 2014.12.30] [시행일 2015.7.1]

- (연동계획) 중위소득 기준을 확대하기 위해 장기적 로드맵을 세울 필요가 있음
- (로드맵 예시) 중앙생활보장위원회 중위소득 기준 상향(기실행)→발굴대상자 확대 시뮬레이션 (한국사회보장정보원, 30%→40%→50%)→대상규모별 예측모형 발굴을 비교(22년 하반기~23년 상반기)→효과성 검증(23년 상반기)→국민기초생활보장법 등 중위소득 기준 상향(23년 상반기 이후)

○ 신청주의 한계를 보완하기 위한 “찾아가는 발굴방식” 채택

- 신청 중심의 급여방식에서 **찾아가는 방식의 급여대상자 발굴방식** 변경 필요
- “**찾아가는 동 주민 센터**” 제도의 활용을 통한 **민생 중심의 정책 정당** 이미지 강화
 - 주민들의 복지 증진과 마을 공동체의 활성화를 위해 취약 계층의 주민들을 직접 방문하는 사업
- 본인이 직접 신청하는 방식에서 **사회복지전담공무원 및 사회복지사 등을 통한 대리 신청** 가능하도록 제도 개선
- 긴급지원의 경우 **선 지급 후 보고** 방식을 채택하고, **적극적 행정면책** 제도를 활용하여 **담당 공무원의 수용성 강화** 필요

○ 읍면동 복지사각지대 발굴업무 부담 완화를 위한 “**명예사회복지공무원**” 제도 확대

- 읍면동 단위에서 복지사각지대 발굴대상자와 지자체 단위의 고위험가구 발굴대상자를 찾아가서 확인하고 급여를 제공하는 **업무 부담을 감소하기** 위해 **민관협력**이 필요
- 현재의 사회복지전담공무원의 업무량으로는 복지사각지대 해소가 어려운 만큼 **지역사회 내 민간 인적 자원을** 활용할 필요가 있음.
- 윤석열 정부의 공무원 감축 정책은 읍면동 복지전담공무원 업무 부담을 가중시켜 복지사각지대 해소의 **장애요인**으로 작용
- 긴급복지지원법 제12조를 개정하여 지방생활보장위원회를 복지사각지대 **발굴 책임기관**으로 지정하고 **명예사회복지공무원** 제도를 확대하여 발굴대상자의 촘촘한 관리 필요
 - **명예사회복지공무원**은 지역사회에서 위기가구를 찾거나 지원하는 활동에 자발적으로 참여하는 **무보수 명예직 봉사자**를 의미함.
- (**요건강화**) 사회복지급여법 제14조 **요건 강화**를 통해 명예사회복지공무원들의 복지사각지대 **발굴업무를 규정**함.

제14조(민관협력)

① 보장기관과 관계 기관·법인·단체·시설은 지역사회 내 사회보장이 필요한 지원대상자를 발굴하고, 가정과 지역 공동체의 **자발적인 협조**가 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

○ **고위험가구 알람서비스** 구축

- 현재 제공되는 **노인 및 장애인 대상 응급안전안심서비스**를 **고위험가구까지 확대**하여 알람 서비스 제공
- 알람서비스 대상은 **중위소득 50% 미만 가구** 중 한 번 이상의 급여를 받은 가구로서 질병, 실업, 연체 등 일시적 위기를 겪고 있는 경우
- 고위험가구 알람서비스는 응급안전안심서비스를 활용하여 고위험 가구를 대상으로 **시범사업**을 시행한 후 성과 점검 후 전면 시행 또는 확대
 - 다만 알람서비스 대상자의 **낙인효과에 대한 대책** 마련 필요

- (추진근거) 노인 및 장애인 대상 응급안전안심서비스 활용 시범사업 실시

(대상) 상시 보호가 필요한 독거어르신 및 중증장애인

- 만 65세 이상 독거어르신 중 기초생활수급자, 차상위계층 차매환자 또는 지자체장이 상시 보호가 필요하다고 인정한 어르신
- 장애인활동지원 수급자 또는 지자체장이 상시 보호가 필요하다고 인정한 중증장애인

(내용) 독거어르신과 중증장애인의 가정 내에 화재·가스감지기와 활동센서, 응급호출기 설치

- 응급상황 시 신속하게 대처할 수 있도록 알리고 119에 신고

(방법) 읍면동 주민센터에 신청서 접수 ⇨ 담당자 확인 ⇨ 서비스 대상자 선정 ⇨ 서비스 제공

○ 주민등록지와 관계없이 실거주지 급여 신청 활성화

- 실거주지에서 각종 사회보장 급여 신청을 원하는 경우 조건 없이 허용하고, 보장기관 업무 담당자의 적극행정에 대한 보호 장치 마련

- 민주당 대선공약이었던 “복수주소제”의 취지와 일치

- (신청근거) 현 「사회보장급여법」 제5조 1항과 2항에 실거주지 급여 신청 근거 존재

제5조 (사회보장급여의 신청)

① 지원대상자와 그 친족, 「민법」에 따른 후견인, 「청소년 기본법」에 따른 청소년상담사·청소년지도사, 지원대상자를 사실상 보호하고 있는 자(관련 기관 및 단체의 장을 포함한다) 등(이하 "사회보장급여 신청권자"라 한다)은 지원대상자의 주소지 관할 보장기관에 사회보장급여를 신청할 수 있다. 다만, 중앙행정기관의 장이 지원대상자의 이용 편의, 사회보장급여의 제공 유형 등을 고려하여 필요하다고 결정한 사회보장급여의 경우에는 지원대상자의 주소지 관할이 아닌 보장기관에도 신청할 수 있다.

② 보장기관의 업무담당자는 지원대상자가 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할 지역에 거주하는 지원대상자에 대한 사회보장급여의 제공을 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 지원대상자의 동의를 받아야 하며, 동의를 받은 경우에는 지원대상자가 신청한 것으로 본다.

○ 지자체 단위의 데이터 연계시스템 구축 통한 상호교차 확인 제도 도입

- 지자체 단위의 단수, 단전, 단가스, 통신비, 보험료 체납 등 복지사각지대 주요변수에 대한 중앙 또는 민간과의 데이터 연계시스템 구축

- 예시) 독거노인 대상 전력 및 통신사 협업 시스템 구축(광주 광산구)

- 중앙정부 차원에서의 복지사각지대 발굴시스템을 통한 대상자 선정과 더불어 지자체 단위에서도 연계시스템을 통한 발굴대상자를 선정하여 상호 교차 점검 필요

- 일부 지자체의 경우 자체 발굴 사례도 존재함

- 지자체 연계 데이터 중 세대구성, 채무, 질병 등 개인의 특성 데이터 포함

- 중앙과 지방의 복지사각지대 상호 교차점검을 통해 발굴시스템의 안정성(redundancy) 구현

- (후속조치) 중앙정부 차원 복지사각지대 주요변수에 대한 연계 시스템 구축 및 표준화 필요

- 현 사회보장정보시스템의 활용으로 예산 절감 가능

○ 지역과 개인 특성을 반영한 복지사각지대 발굴모형 마련

- 대도시와 농어촌 지역의 연령, 소득, 재산 등의 격차를 예측모형에 반영
- 대도시, 중소도시, 농어촌 지역 등에 있어 불필요한 변수 제거
 - 예시) 대도시의 경우 기저귀 분유지원 사업, 농어촌의 경우: 금융연체 등
- 세대구성, 채무, 질병 등 개인의 특성을 가중치로 반영하는 모델 개발
 - 외국의 경우 복지사각지대 발굴에 있어 개인의 특성에 관한 연구가 활발함(윤기찬, 2020).
- (후속조치) 복지사각지대 발굴모형에 대한 변수 재검토 및 전면수정 제안(정책제안)

○ 민주당의 개혁입법 추진

- (개혁입법) 「사회보장급여법」, 「긴급복지지원법」, 「국민기초생활보장법」 등을 개정하거나 활용하여 복지급여 대상자 범위 확대를 통해 복지사각지대 누락자 방지
- (발굴범위 확대) 발굴대상자를 국민기초생활법 제8조 생계급여기준인 중위소득으로 변경하고, 그 기준을 30%에서 50%까지 확대하는 입법안 마련
- (적극적 면책제도 활용) 복지사각지대 발굴대상자 또는 지방자치단체에 의해 발굴된 위험 가구 등에 대해서는 긴급복지지원법 제8조 3항을 개정하고, 제6항을 추가하여 읍면동 담당 공무원이 우선 지원을 활성화하고, 그 책임에 대해서는 면책하는 제도를 활용함.
- (책임기관의 지정) 국민기초생활보장법 제20조 생활보장위원회의 역할 중 제5항 “급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층의 지원사업 등에 대한 조정”에 근거하여 긴급복지지원법 제12조 긴급지원심의위원회를 기존에 설치되어 있는 생활보장위원회를 변경하여 개정함.
 - 긴급복지지원법 제 12조 4항에 생활보장위원회가 긴급지원심의위원회를 대신할 수 있다는 규정이 있기 때문에 급여대상 권리구제 기관과 지원기관을 일치시킬 수 있음.
- (상향식 발굴방식) 복지사각지대 누락자 방지를 위해 명예사회복지공무원을 활용하여 직접 발굴하고, 시군구가 급여를 제공하는 상향식(bottom-up) 방식의 확대 필요
 - 민주당 시도당 소속 위원회(예시: 을지키는민생실천위원회, 2022 출범)를 활용하여 복지사각지대 발굴하는 방안 고려 필요

참고문헌

- 김은하 외. (2015). 「사회보장정보시스템을 활용한 복지 사각지대 발굴방안 연구」. 보건복지부사회보장정보원.
- 김정현·한은희. (2021). 노인복지 사각지대 발굴 가능성 향상을 위한 탐색적 연구: 복지사각지대발굴관리 시스템 개선방안을 중심으로. 「노인복지연구」, 76(4): 65-90.
- 김태완. (2020). 코로나19로 인한 영향 및 사회정책 대응 방안. 「보건복지 Issue & Focus」, 385: 1-8.
- 보건복지부. (2019). 「제2차 사회보장기본계획」.
- 윤기찬 외. (2020). 「GIS를 활용한 복지사각지대 최소화 정책지원 방안 연구」. 사회보장정보원
- 최정은·우혜신. (2022). 「복지사각지대와 리빙랩 연계를 위한 정책적 방안」. 한국사회보장정보원.
- 최혜영. (2022). 「영터리 복지사각지대 발굴시스템 지적」. 헬스경향 2022년 9월 1일자 보도자료.
- Fuchs M. et al.(2019). *Falling Through the Social Safety Net? The Case of Non-Take-Up in Austria*. European Centre for Social Welfare Policy and Research.