

주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동은 어떻게 이루어지고 있나?

최지선* · 허숙민**

[요 약]

본 연구의 목적은 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동 양상을 파악하는 것이다. 포커스그룹 인터뷰를 통하여 자료를 수집하였으며, 개방코딩과 축코딩을 통하여 내용분석하였다. 중심현상은 '어려운 이웃을 찾고 살피는 구체적인 활동전개'로 분석되었으며, '각양각색 느슨한 모습으로 만들어진 인적자원망'이 인과적 조건, '인적자원망에 대한 복잡한 이해'가 맥락적 조건으로 파악되었다. 중재적 조건은 '인적자원망의 실효성과 지속가능성 확보', 작용/상호작용 전략은 '적극적인 주민의 역량강화 지원', 결과는 '주민의 지역복지활동 토대형성'으로 도출되었다. 연구결과를 토대로 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동의 의의와 한계, 인적자원망 운영 활성화방안을 논의하였다.

주제어 : 복지사각지대, 인적자원망, 읍면동

* 한국보건복지인력개발원 교수

** 대구시사회서비스원 연구위원

I. 서론

2020년 새해 벽두 남편과 별거 중인 30대 여성이 생활고를 비판해 자신의 어머니와 아들과 함께 자살한 사건이 발생했다. 2014년 송파 세 모녀 사건 이후 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법」의 복지3법 제·개정, 읍면동 찾아가는 복지강화 등 복지사각지대 해소를 위한 일련의 노력이 없었던 것은 아니다. 2018년 4월 증평군 모녀 사건 이후에는 주민이 참여하는 ‘명예사회복지공무원’ 운영 등을 통해 사회안전망에 대한 점검 및 지원을 강조하였다. 보건복지부는 명예사회복지공무원 중 공동주택관리자, 검침원, 택배기사, 배달업 종사자, 부동산중개인 등 생활업종 종사자 비중을 확대하는 방안, 명예사회복지공무원 활성화를 위한 지자체 교육 실시 및 구축결과와 운영실적을 지자체 평가에 반영하는 방안 그리고 명예사회복지공무원과 고위험 위기가구 간 일촌맺기로 SNS 등을 활용한 주기적 안부 연락 실시 등을 대안으로 제시하였다(보건복지부 보도자료, 2019년 9월 5일). 지역사회보장협의체나 복지 이·통장 등의 활동과 중첩된다는 현장의 쓴소리가 있었지만, 2018년 기준으로 지역사회보장협의체, 복지통장, 방문형 사업자 등 지역주민이 위기가구를 발굴하는 명예 사회복지공무원은 3,424개 읍면동에서 21만 명이 활동 중인 것으로 알려졌다.

어려운 주민을 찾고 살피는 인적자원망¹⁾을 정부가 주도한다는 방침에 대하여는 비판적인 시각이 있을 수 있다. 첫째, 복지사각지대 문제를 발굴되지 않아서 또는 스스로 수급권을 신청하지 않아서 생긴 문제로 보게 한다. 둘째, 송파 세 모녀, 성북 네 모녀 등의 표현이 가르키듯, 비극적인 죽음을 주소지 지자체, 보다 정확하게는 최일선 읍면동 담당 공무원의 책임으로 인식되게 한다. 셋째, 그 무엇보다 복지제도의 총량확대, 제도개선의 문제를 전면에 드러내지 못한다. 빈곤사회연대(2019)의 성명서 제목처럼 발굴만으로는 가난한 사람들의 죽음을 멈출 수 없다.

이와 같은 비판적 견해도 불구하고 현재 존재하는 사회안전망에도 접근하지 못하는 사람들을 위해서 또 다른 주민이 복지사각지대 발굴에 참여하는 것은 형식적이고 무의미한가? 2019년 7월 아사로 추정된 탈북모자가 살던 곳은 재개발 임대아파트

1) 이 글에서는 ‘지역사회 내 위기가구 발굴에 자발적으로 참여하는 다양한 인적자원 네트워크’ 의미로 인적자원망을 사용한다. 다만, 기존 선행연구 등에서 같은 의미로 인적안전망이라고 표현한 경우, 원문 그대로 썼다.

였는데, 주민들은 항상 대문을 열어놓고 서로 왕래했다. 복도에서 부침개도 지져 먹고, 김장도 함께 담갔다. 한 주민은 “지금 생각해보면 우리가 서로 나눠 먹었던 음식 냄새가 미안하다”고 진술하였다(시사IN, 2019. 624호). 동 주민센터에서 이들 모자의 존재를 몰랐더라도 주민들이 어려움을 알아채고 돕거나 어려움을 호소할 수 있는 관계가 되었다면 최소한 그런 죽음은 막았을 것이다.

사각지대 발굴을 위한 인적자원망의 중요성에 비해 구성과 활동, 성과에 대하여 총체적으로 규명된 바가 없다. 지금까지 읍면동 단위의 인적자원망에 관한 연구는 복지사각지대 발굴건수에 영향을 미치는 독립변수(이영글 외, 2019a; 이영글 외, 2019b), 인적자원망 활동유형 구분(문영주, 2019), 활동내용과 의미(함철호, 2017) 등에 관한 연구가 진행되었을 뿐이다. 다시 말해 향후 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동에 어떤 의미를 부여할 것인지, 무엇을 강조할지에 대한 근거가 미약하다. 복지사각지대 발굴활동에 참여하는 주민들이 많아지면, 복지에 대한 국민의 권리의식이 높아지고 이웃공동체가 형성될 수 있을 것인가? 그런 기대를 가지고 공무원이 주민을 만날 수 있는가?에 대한 문제제기는 계속될 것이다.

본 연구는 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동의 양상을 파악함으로써, 그 의미를 탐색하고 인적자원망 활성화방안을 제안하고자 한다.

II. 문헌고찰

1. 복지사각지대 발굴

사회복지에서 사각지대는 일반적으로 “사회보장의 결함”으로 인식되어왔다. 즉, 사회보장의 혜택을 받지 못하는 상황이 발생하는 경우로 사용되어져 왔던 것이다(김수봉 외, 2005). 복지사각지대는 복지욕구가 있음에도 불구하고 욕구충족에 필요한 적절한 복지급여를 제공 받지 못하는 것을 의미한다. 급여대상에 포함되지 않거나, 급여대상에 포함되더라도 급여의 양이 충분하지 않거나, 급여가 수급자의 욕구에 부합되지 않는 등의 경우 등을 포함한다(홍성대, 2011). 엄밀히 말하면 사회보장 급여의 적격수급여부와 그 원인을 기준으로 보면 구조적 배제라고 볼 수 있는 비적격 비수

급여형과 적격 비수급 유형이 있다(임완섭, 2019). 현재 복지사각지대 발굴은 사회보장 전반 또는 특정 영역에서 사각지대에 있는 사람이나 그 사람이 처한 상황으로 인식되면서 이 두 가지 유형에 대한 구분을 모호하게 한다.

복지사각지대는 생계 또는 돌봄 곤란으로 인한 일가족 자살사건으로 국민에게 알려져 왔고, 그때마다 정부는 대책을 발표했다. 가장 근본적인 대책은 국민기초생활보장제도를 비롯한 사회보장의 전반적인 사각지대를 해소하는 것이며 원활한 전달체계 작동, 사회보장수급권에 대한 국민의 인식제고이다. 그러나 제도의 개선과 이행에 소요되는 시간과 재정, 복지 확대에 대한 국민의 부정적인 인식 등이 걸림돌이 된다. 그래서 정부가 취하는 조치는 현재의 시스템 내에서 ‘몰라서 사회안전망에 진입하지 못하는 국민을 찾아내는’ 것이다. 임완섭(2019)에 따르면 적격한 개인 일부가 급여를 신청하지 않은 경우인 비신청 유형은 낙인효과와 제도의 복잡성 문제로 인해 발생한다. 공공부조, 특히 기초생활보장제도는 사각지대 문제가 가장 심각한 제도로 인식되고 있다(손병돈, 2019; 임완섭, 2019). 기초생활보장수급을 신청하는 것 자체가 하나의 장애물이 되어버려 수급자 스스로 사각지대를 파는 상황이 연출되기도 한다(이권능, 2019).

한편 보건복지부는 차세대 사회보장정보시스템 구축을 통한 빅데이터 기반의 찾아주는 복지서비스와 읍면동의 위기가구 발굴기능 강화를 추진하고 있다. 이 중 위기가구 발굴은 각종 실태조사뿐 아니라 읍면동 지역사회보장협의체, 명예사회복지공무원 등으로 불리우는 주민들이 참여하는 인적자원망 운영을 통해서 이루어지고 있다. 서울 관악구 북한 이탈주민 모자사망사건 이후 발표된 복지사각지대 대책에서도 사회보장급여의 신청 장벽 완화, 복지 위기가구에 대한 지자체 책임성 강화, 상시적 위기가구 발굴체계 구축 등이 포함되었다.

2. 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴

복지사각지대 발굴에 있어서 주민의 역할은 공공급여를 중심으로 하는 사회안전망에 접근하지 못하는 또 다른 주민을 적극적으로 살피는 것으로 설명되고 있다. 박태영·전광현·채현탁(2004)은 지역 내 요지원자 지원을 위한 새로운 인적자원으로서, 실질적인 주민참여 제도로서, 복지위원을 제안하면서 복지수요 파악, 상담, 복지정보

제공, 연락·통보, 의견제안과 같은 역할을 적극적으로 수행해야 한다고 주장하였다. 김희연(2013)이 제안한 사각지대 조사·발굴체계의 상시적 운영에도 사실상 주민의 역할이 포함되어 있다. 이현주 외(2013)도 복지 사각지대의 생계형 사건·사고는 그 원인과 유형이 다양하기는 하지만, 위기발굴 시스템에서 지역사회의 상황을 잘 파악하고 있는 주민과 서비스 제공자 등의 참여가 효과적일 가능성이 있다고 하였다.

다수의 문헌과 보건복지부 업무지침에서는 지역사회의 복지문제 해결을 위한 읍면동 단위 주민 네트워크를 인적안전망이라고도 정의하고 있는데 복지사각지대 발굴 및 취약 주민의 근황 파악, 복지대상자에 대한 정기적인 방문 및 통합사례관리 서비스 이용자에 대한 모니터링, 읍면동 단위 특화사업 실행 및 참여 등이 주요역할로 제시하고 있다. 실제 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴이 어떤 성과를 내고 있는지를 확인하기 위해서는 몇 가지 질문을 던져봐야 한다.

첫째, 복지사각지대 발굴에서 주민의 참여는 도움이 되고 있는가?이다. 서울시 찾아가는 동 주민센터의 위기가정 발굴지원 성과에서는 동장 및 통반장의 역할이 중요한 변수가 된 것으로 나타났다(김미현, 2016). 오운섭(2016)의 연구에서는 복지사각지대 발굴에서 인적안전망 활용이 중앙부처 정보시스템 활용보다 효과적인 방법인 것으로 나타났다. 민관협력 인적안전망 규모(이영글 외, 2019a), 읍면동 자체교육 실시빈도와 지역사회보장협의체 회의 개최 빈도(이영글 외, 2019b)는 복지사각지대 발굴건수와 유의미한 정적관계가 있는 것으로 나타났다. 이영글 외(2019b)에 따르면, 경기도의 경우, 인적안전망 인원과 지역특화사업 운영은 공적급여 연계건수, 읍면동지역사회보장협의체 회의개최 빈도는 민간급여 연계건수와 유의미한 정적관계가 있었다. 주민이 발굴했다고는 하지만, 사실상 주민조직화에 있어서 읍면동의 역할과 노력이 포함되어 있는 것이다.

둘째, 그렇다면 구체적으로 주민이 발굴하는 주된 위기가구는 누구인가? 최지선 외(2018)의 연구 중 행복e음 데이터 분석에 따르면, 독거노인 가구일수록, 농어촌에 거주하는 사례일수록 좋은 이웃이나 지역주민 등 일반주민을 활용한 발굴 비중이 높았다. 지역사회를 잘 알고 있는 주민들이 전통적인 취약계층 특성을 보유한 복지 위기 가구를 발굴하는데 있어서 효과적으로 활용되고 있다는 점에는 긍정적이나 이들은 눈에 잘 띄며 지속적으로 관심과 보호가 필요한 집단이라는 점에서, 새로운 유형의 복지사각지대 대상자가 포함될 가능성이 높지는 않을 것이라 판단할 수 있다(김은하·

배지영, 2019).

셋째, 사각지대 발굴에 참여하는 또는 도움이 되는 지역사회구성원은 누구인가? 현재 복지사각지대 발굴활동을 활발히 하는 주민들은 앞으로도 활동가능성이 높고 그 중에서도 읍면동 지역사회보장협의체와 복지통이장이 핵심 인적자원이다(최지선 외, 2018). 읍면동 지역사회보장협의체는 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제41조 7항 및 동 법 시행규칙 제7조에 근거하고 운영되고 있다. 읍면동 지역사회보장협의체가 지원하는 업무는 ① 관할 지역의 저소득 주민·아동·노인·장애인·한부모가족·다문화가족 등 사회보장사업에 의한 도움을 필요로 하는 사람 발굴 업무, ② 사회보장 자원 발굴 및 연계 업무, ③ 지역사회보호체계 구축 및 운영 업무 등이다. 때문에 공공의 서비스 전달범위 확장에 기여한다는 점에서 자발적 봉사단체 혹은 주민자치조직 등과는 다소 구별된 기능을 한다(오민수, 2016). 물론 자발적인 참여에 의해 운영되지 않기 때문에 크게 도움이 되지 않을 뿐 아니라 협의체위원 대상 교육프로그램도 부실하거나 형식적으로 운영되고 있다는 비판도 있다(허철형, 2018). 읍면동 지역사회보장협의체 이 외에도 지역 내 다양한 주체들이 인적안전망으로서 역할을 하고 있기 때문에 명확한 역할정립을 토대로 협력해야만 활동이 활성화될 수 있고 제한적인 지역사회 자원도 효율적으로 활용할 수 있다(김지영·주은주, 2017). 최지선 외(2018)에서는 인적자원망에 참여하는 주체를 주요단체·조직, 생활업종 종사자, 지원대상자 신고의무자로 구분하고 발굴가능한 사례와 중점활동유형을 달리해야 한다고 주장하였다. 문영주(2019)는 참여동기에 따라서 시책홍보형, 나눔불굴형, 특화사업형, 봉사활동형, 활동저조형으로 명명하였으며, 이러한 계층분류에 성별, 연령, 주거형태, 거주기간, 사회문제 심각성 인식, 사회불평등 인식이 유의한 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 복지사각지대 발굴이라는 목적으로 인적자원망을 구축하더라도 단일한 모형과 방식으로 운영할 수 없다는 것을 알 수 있다.

3. 읍면동 기능과 사업으로서 복지사각지대 발굴

2017년 읍면동 복지허브화가 본격화되면서 복지사각지대 발굴은 복지상담, 통합사례관리, 민관협력 등 맞춤형복지팀의 4대 기능 중 하나로 설정되었다. 읍면동 맞춤형복지팀 업무 매뉴얼(2017)의 내용을 바탕으로 복지사각지대 발굴 대상과 수행주체,

수행방법, 인적안전망의 역할 등을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 구체적인 복지사각지대 발굴대상은 사회보장급여 수혜 자격기준에 의해 배제된 대상자, 차상위 대상으로 욕구 대비 복지서비스의 내용 및 수준이 불충분한 대상자, 신규발굴대상으로 공공부조 및 복지서비스 수혜대상이나 발굴되지 못한 대상자이다. 둘째, 시군구와 읍면동(맞춤형복지팀, 일반읍면동의 복지행정팀), 읍면동 지역사회보장협의체 위원, 복지 이·통장 등이 복지사각지대 발굴의 수행주체가 되며, 수행방법은 읍면동 특성에 맞도록 복지사각지대 발굴 체계 구성, 일제조사 또는 특정 취약계층 기획 조사 등 발굴조사, 주민교육·홍보 실시, 대상자 발굴 후 체계적 지원 및 관리 수행 등을 제시하고 있다.

문재인 정부 출범 이후 복지 허브화라는 브랜드 대신 ‘찾아가는 보건복지서비스 강화’라는 방향이 제시되었다. 읍면동의 기능과 역할에서 큰 변화가 있던 것은 아니지만, 기존의 복지대상자 뿐 아니라 새로운 사회적 위험에 노출되어 있는 모든 주민으로 서비스제공대상을 확대하도록 하였다. 공공·민간기관, 민관협의기구 및 주민들이 지역특성에 맞게 복지대상자 발굴에 참여하도록 하고, 발굴된 위기가구는 읍면동 찾아가는 보건복지팀에서 체계적인 사후확인을 실시하며 주민참여 지원체계를 마련하도록 하였다(행정안전부·보건복지부, 2019).

어려운 주민에 대한 지지망을 형성하면서 사각지대 발굴이 용이해졌다는 진술도 있지만(최지선·민소영·엄태영, 2019), 읍면동이 중심이 되는 사각지대 발굴의 본질적인 한계(김이배, 2016), 사각지대에 대한 책임을 개별 공무원에게 전가하는 부작용(김수영, 2018) 등에 대한 비판 역시 거세다. 인적자원망 업무를 담당하고 있는 실무자들은 대국민캠페인을 통하여 위기가구를 제보할 수 있는 사회적 분위기 조성, 지역특성에 맞는 인적자원망 구성, 지자체의 역할과 책임, 담당공무원 및 인적자원망 구성원의 과업범위에 대한 명확한 설정이 필요하다는 인식을 가지고 있었다(최지선 외, 2018).

Ⅲ. 연구방법

1. 자료수집

주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동의 양상을 파악하기 위하여 포커스그룹 인터뷰를 실시하였다. 개별 인터뷰보다 연구참여자의 집단상호작용이 일어나는 포커스그룹 인터뷰를 통해서 더 풍성한 자료를 수집할 수 있을 것이라고 판단하였다. 실제 현장에서 위기가구 발굴을 위한 행정조직 및 지역사회보장협의체, 민간의 사회복지시설 및 기관 등에서 종사하는 사람들이 대상이 되었고, 그 중 연구진의 판단에 의해 관련한 내용에 대해 의견을 잘 제시해 줄 수 있다고 판단되는 사람들을 의도적으로 표집하였다. 구체적으로는 구청 희망복지지원팀의 팀장 2명, 맞춤형복지팀장 7명, 읍면동의 담당자 3명, 지역사회보장협의체의 사무국장과 팀장 등 3명, 통합사례관리사 3명, 사회복지 기관 1명 등 19명이 인터뷰에 참여하였다.

인터뷰는 연구진이 직접 진행하였고, 지역별로 구분하여 2018년 10월 10일부터 10월 30일까지 총 4회에 걸쳐서 진행되었다. 집단은 대도시와 중소도시, 농산촌, 농어촌으로 구분하였다. 집단별로 4명에서 6명까지 참여하였으며, 회당 평균 2시간에서 3시간 정도 소요되었다. 인터뷰를 진행하기 전 연구주제 및 목적에 따라 관련 정책보고서, 업무매뉴얼, 선행연구를 검토·반영하여 질문지를 작성하였고, 인터뷰 이전 참여자들에게 질문지를 사전 검토, 응답을 준비할 수 있도록 한 후 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 질문은 복지사각지대 발굴을 위한 인적자원망 구성 및 운영방법, 활성화방안, 인적자원망 구축을 위한 공공의 역할 및 필요역량 등이었다. 인터뷰 과정을 녹음하는 것에 대해 참여자들의 동의를 구하였고 인터뷰과정에서 드러나는 개인정보의 비밀보장을 위해 연구참여자의 이름이 익명으로 처리될 것임을 고지하였다.

〈표 2〉 연구참여자 정보

지역특성	참여자	소속	직위
대도시	A_2	구 지역사회보장협의체	사무국장
	A_1	구청	팀장
	A_3	구청	팀장
중소도시	B_1	동	통합사례관리사
	B_2	동	맞춤형복지팀장
	B_3	동	맞춤형복지팀장
	B_4	시	맞춤형복지팀장
	B_5	시	통합사례관리사
	B_6	지역사회보장협의체	팀장
농산촌	C_1	면	맞춤형복지팀장
	C_2	군 희망복지지원단/주민생활지원과	담당
	C_3	사회복지기관	과장
	C_4	동	담당
	C_5	시	통합사례관리사
	C_6	시	지역사회보장협의체
농어촌	D_1	군	통합사례관리사
	D_2	면	담당
	D_3	군 지역사회보장협의체	사무국장
	D_4	읍	맞춤형복지팀장

2. 분석방법

먼저 인터뷰 녹취자료를 반복적으로 청취하고, 전사자료를 반복하여 읽으면서 참여자들의 의견을 보다 명료화하고자 하였다. 이후 전사자료들을 여러 번 정독하고, 수집된 자료에 대한 줄 단위 분석과 메모작성, 범주화 작업을 포함하는 개방코딩을 실시하였다. 개방코딩을 통해 생성된 범주들의 관계성을 파악하기 위해 범주들을 구조적 틀에 맞게 연결시키는 축 코딩을 실시하였다(유기웅 외, 2018). 패러다임 틀에 따라서 중심범주에 다른 범주를 연관시키는데 본 연구에서도 인과적 조건, 맥락적 조건, 중심현상, 중재적 조건, 작용/상호작용전략, 결과로 구성하였다.

IV. 연구결과

1. 개방코딩과 축 코딩 결과

개방코딩을 통해 <표 3>과 같이 74개 개념, 14개 하위범주, 6개 범주가 도출되었고, 축코딩 결과 [그림 1]에서처럼 범주들이 패러다임과 연결되었다.

〈표 3〉 자료 범주화

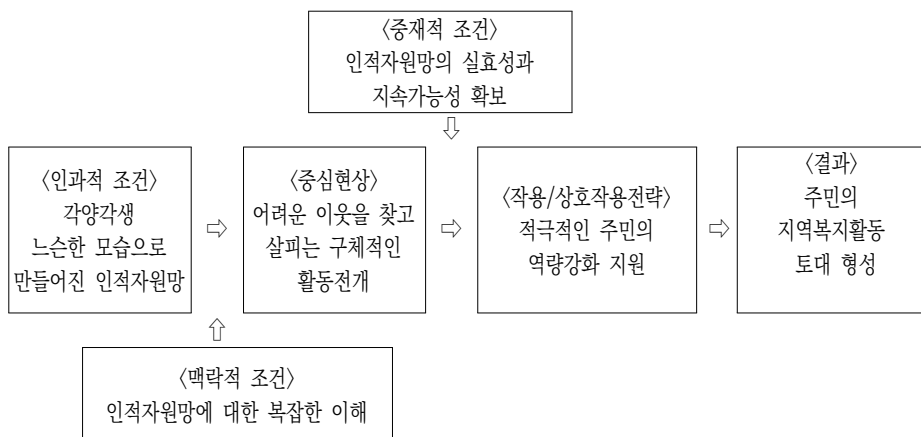
개념	하위범주	범주	패러다임
사각지대 발굴 지원이 공식적인 기능인 읍면동지역사회보장협의체 중심으로 구성 주민과 지역을 잘 알고 있는 이·통장 중심으로 구성 불특정 다수와 접촉하는 편의점, 택배, 세탁소, 배달음식점, 부동산 등 생활업종 종사자 등을 추가해서 구성 위기상황에 대한 접근이 가능한 아파트관리사무소, 학교, 병원, 119구급대, 경찰서 등을 추가해서 구성 가정방문이 용이한 종교시설, 사회복지기관과 요양보호사, 독거노인생활관리사, 활동지원사 등 방문서비스 종사자들을 추가해서 구성 복지관련 전공 대학생 모임을 추가해서 구성	지역특성과 인적자원활용 여건에 따른 다양한 구성	각양각색 느슨한 모습으로 만들어진 인적자원망	인과적 조건
호응이 없음. 자발적인 사람들을 찾기 어려움. 새로운 인적자원발굴이 어려움. 활동하는 주민이 중복됨 알음알음 들어옴. 느슨한 경계로 꾸러짐. 홍보나 공모가 큰 의미없음	쉽지 않은 인적자원망 구성		
참여자들이 활동내용과 활동비 등 보상에 대하여 다른 단체와 비교함 자원봉사자만 인식됨 본인이 돕고 싶은 사람만 도움. 체납관리비나 임대료를 지원받기 위해서 참여함	서로 다른 참여동기와 이해관계	인적자원망에 대한 복잡한 이해	맥락적 조건
유사 중복단체를 만드는 것으로 인식되면서 업무 피로도가 높아짐. 협의체와 다른 점이 없다고 인식됨. 다른 단체와의 갈등 조정이 어려움 실효성이 없음. 결코 쉽지 않음. 준비없이 하고 있음. 형식적임. 집중발굴타겟이 없음. 거부하는 사람들을 설득하기 어려움 개인정보보호와 방문시 사고 등에 대한 대책이 없음. 검증되지 않은 사람을 무분별하게 위촉할 위험성	피로와 우려 속 공무원		

〈표 3〉 자료 범주화(계속)

개념	하위범주	범주	패러다임
전입확인 및 각종 실태조사 등과 연계하여 위기가구 확인 복지사각지대조사를 직접 지원 폭염 등 시기 집중 모니터링 지원 위기가구 제보 및 사례관리 의뢰 .	읍면동 복지업무 돕는 손발	어려운 이웃을 찾고 살피는 구체적인 활동전개	중심 현상
1:1 매칭 돌봄, 말벗서비스 등 제공 지역사회보장협의체 특화사업 등과 연계한 방문서비스 제공	이웃발굴을 넘어 돌봄까지		
주민들이 협약 또는 후원기관 발굴 주민들이 위기가구를 직접 지원. 활동비로 나눔활동	나눔활동으로 확장		
다양한 업무를 할 수 있도록 팀 인원 확충. 주민과의 관계를 고려한 적정기간 근무보장 훗날 거름같이 쓰일 노력 스스로도 힘든 행정직. 사회복지직도 역량있는 사람으로. 지자체장의 관심.	주민과 지역의 신뢰를 얻을 조직기반 마련	인적자원망의 실효성과 지속가능성 확보	중재적 조건
공무원과 신고의무자 등에 대한 교육의무화 읍면동 간 활동편차를 줄이기 위한 교육 관계형성과 소통역량. 대상자가 아니라 사회보장권리가 있는 사람으로 보는 태도. 주민조직화. 자원개발역량 필요	제대로 된 교육		
보건복지부의 실효성있는 정책과 가이드 마련노력 업무분담과 역할에 대한 정리. 시군구-읍면동 협의체 업무의 일원화 존재감없는 희망복지지원단. 발굴 및 지원활동에 참여할 지역 내 기관·단체 조직화 기능강화 필요성 실제 위기가구를 알고 있는 공무원의 적극적인 참여기제 마련	인적자원망 운영업무의 통합과 조정, 지원		

〈표 3〉 자료 범주화(계속)

개념	하위범주	범주	패러다임
가정방문시 사용할 수 있는 체크리스트 제공. 주민 눈높이에 맞는 회의운영가이드 제공. 빈손으로 가지 않게 하기 주민의 활동에 대한 피드백 제공. 홍보에 담아 감사하기 주민리더에게 책임과 역할부여하기	주민의 활동을 지원하는 수단마련	적극적인 주민의 역량강화 지원	작용/상호작용 전략
소규모, 대상별, 주제별로 교육하기. 쉽고 정서적인 콘텐츠로 접근하기. 농번기에는 저녁에 교육하기. 교육과 다른 프로그램을 연계하기. 선진지 견학하기 시군구에서 직접 주민교육하기 동 협의회 국장과 간사 등 핵심인력을 강사로 활용하기. 주민을 교육할 주민을 키우기	와서 좋았다는 교육		
도움받은 주민이 또 다른 주민을 제보 비복지영역의 기관과 종사자 참여 증대 위기가구를 돕는 솔루션회의 등 활성화 방문서비스 인력 참여 증대	복지사각지대 발굴에 다양한 지역사회 구성원 참여	주민의 지역복지활동 토대 형성	결과
타이틀은 없지만 숨어있는 리더발굴 직접적이고 구체적인 활동을 통하여 읍면동 협의체에 대한 이해 증진 시군구 협의체와 읍면동의 연결고리	지역복지활동 마당이 되는 인적자원망		



[그림 1] 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동 패러다임

2. 인과적 조건: 각양각생 느슨한 모습으로 만들어진 인적자원망

인과적 조건은 어떤 현상에 영향을 미치는 사건이나 일들을 말한다(Strauss and Cobin, 1998). 본 연구에서 주민이 참여하는 복지사각지대 활동은 ‘어려운 이웃을 찾고 살피는 구체적인 활동전개’라는 중심현상으로 표현되었고, 이러한 현상이 일어나게 된 인과적 조건으로 ‘각양각생 느슨한 모습으로 만들어진 인적자원망’을 설정하였다.

1) 지역특성과 인적자원 활용여건에 따른 다양한 구성

복지사각지대 발굴에 적극적으로 참여하는 주민이 누구이며, 어떤 단위로 존재하는가는 중요한 질문이다. 연구참여자들에 따르면 지역의 특성을 고려하여 집중적으로 참여를 유도하는 인적자원이 다른 것으로 나타났다. 대부분 지역에서 복지사각지대 발굴 지원이 공식적인 기능인 읍면동지역사회보장협의체 중심으로 구성하고 있었다. 또한 임대아파트나 군 단위 등은 주민과 지역을 잘 알고 있는 이·통장 중심으로 구성되었다. 처음부터 읍면동 지역사회보장협의체의 주된 구성원이 이·통장이었기 때문에 구분이 되지 않는 곳도 있었다. 보다 적극적인 지역에서는 불특정 다수와 접촉하는 편의점, 택배, 세탁소, 배달음식점, 부동산 등 생활업종 종사자 등을 추가해서 구성하고 있었다. 위기상황에 대한 접근이 가능한 아파트관리사무소, 학교, 병원, 119 구급대, 경찰서 등도 포함되었다. 가정방문이 용이한 종교시설, 사회복지기관과 요양보호사, 독거노인생활관리사, 활동지원사 등 방문서비스 종사자들을 참여시키기도 한다. 대학이 많은 지역에서는 사회복지나 상담전공 대학생 모임을 특별히 구성하기도 하였다.

상점, 세탁소, 편의점, 그 다음에 부동산. 부동산이 또 은근히 유동인구를 잡아낼 수 있기 때문에. 경찰, 소방서, 배달원 분들도 뭔가 이상하다고 찍어서 보내주시거든요. 그리고 아파트관리사무소. 증평 모녀나 부녀나 다 아파트예요. 아파트를 뺄 수가 없어요(인터뷰참여자 A_1).

2) 쉽지 않은 인적자원망 구성

새로운 사람을 찾기가 어려우니 현재 활동을 하는 주민으로 구성하기 쉽다. 그러다 보니 여러 단체에 중복해서 소속되어 있거나 반강제로 활동을 하기도 한다. 공모나 홍보를 통해서 참여하는 주민은 거의 없고, 아는 사람이 데려오는 방식으로 느슨하게 꾸려진다.

알음알음해서 들어왔고, 선후배, 퇴직공무원한테 연락해서 찾든지. 사실 현수막도 붙여보고 했는데 그런 현수막 보고 찾아오는 경우는 많지 않구요(인터뷰참여자 B_2).

3. 맥락적 조건: 인적자원망에 대한 복잡한 이해

맥락적 조건은 중심현상이 발생하는 구조적 장, 즉 어떤 현상에 영향을 미치는 상황이나 문제들을 만들어내는 특수한 조건들로 작용/상호작용 전략을 다루고 조절하고 수행하며 어떤 현상에 대응하기 위해 취해지는 구체적인 조건이다(Strauss and Cobin, 1998). ‘어려운 이웃을 찾고 살피는 구체적인 활동전개’ 현상은 ‘인적자원망에 대한 복잡한 이해’라는 맥락 속에서 일어나고 있고, 작용/상호작용 전략인 ‘적극적인 주민의 역량강화 지원’에도 영향을 미치고 있었다.

1) 서로 다른 참여동기와 이해관계

읍면동 지역사회보장협의체나 명예사회복지공무원 등 참여자들은 활동내용과 활동비 등 보상에 대하여 다른 단체와 비교하기도 한다. 또는 활동의 목적이나 내용에 대한 관심없이 그저 선한 일을 하는 자원봉사자로만 인식하는 경우도 있다. 본인이 돕고 싶은 본인이 돕고 싶은 사람만 돕는다든지, 체납관리비나 임대료를 지원받기 위해서 위기가구로 제보하는 씁쓸한 사례도 상당하다.

주민자치위원이라든가 통장님들이 인기가 되게 높아요. 통장님들은 여러 가지 장학금부터 시작해서. 하지만 지역사회보장협의체 하자고 하면은 꺼리시는 거야. 하는 일은 너무 많고 보상은 전혀 없고(인터뷰참여자 B_3).

2) 피로와 우려 속 공무원

읍면동 지역사회보장협의체를 담당하는 공무원이 인적자원망에 대하여 어떤 의미를 부여하고 있는지가 중요한데, 일부 연구참여자들은 피로감과 우려를 표명하였다. 읍면동 지역사회보장협의체와는 유사 중복단체를 만들어 내야하는 것으로 인식되고, 그 과정에서 이미 지역 내 존재하고 있는 단체 간 이해관계와 갈등조정이 어려워 회피하게 된다. 또 다른 측면에서는 실효성을 의심하거나 꽤 오랜 시간이 걸리는 일이라서 미리 지치기도 한다. 참여자를 늘리다보니 ‘검증되지 않은 사람’이 복지 대상자를 만나는 상황에서 발생할 수 있는 사건사고에 대한 걱정도 있다. 낯선 사람들의 방문을 허락하기도 쉽지 않을 뿐만 아니라 개인정보와 관련된 정보를 제공해주기도 쉽지 않은 것이 현실이다. 모든 인적안전망 참여자들이 검증된 것이 아니기 때문에 실제 가구를 방문할 수 있는 권한을 가진 통장을 중심으로 가구를 방문하는 것이 필요하다라는 의견을 제시하였다.

시군구 지역사회보장협의체, 그 다음 또 동 지역사회보장협의체 만들었고 그다지 오래 되지도 않았는데 또 명예사회복지공무원 해 가지고. 그 사각지대 발굴이라는 게 내용을 들여다보면 거의 내용이 비슷해요. 근데 또 다른 명칭으로 또 이렇게 발굴하고 하니까 피로를 느끼죠(인터뷰참여자 B_6).

4. 중심현상 : 어려운 이웃을 찾고 살피는 구체적인 활동 전개

중심현상은 여기서 무엇이 진행되고 있는가? 라는 질문에 대한 답으로 자료 내에 개념으로 제시되는 중심생각이며, 작용/상호작용전략에 의해 조절되는 생각이나 사건이다(Strauss and Cobin, 1998). 본 연구에서는 ‘어려운 이웃을 찾고 살피는 구체적인 활동 전개’가 중심현상이며, ‘읍면동 복지 업무 돕는 손발’, ‘이웃발굴을 넘어 돌봄까지’, ‘나눔활동으로 확장’이라는 하위범주가 포함되었다.

1) 읍면동 복지업무 돕는 손발

복지사각지대 발굴활동은 사실상 읍면동 복지업무를 돕는 일로 나타나고 있다. 가정방문 형태로 참여하는 경우에는 전입확인 및 각종 실태조사 등과 연계하여 위기가

구를 확인하고, 복지사각지대 조사를 직접 지원하기도 한다. 폭염 등 위험한 시기에는 집중 모니터링에도 참여한다. 특히 농촌지역의 경우에는 가구의 사정을 잘 알고 있기 때문에 얼굴이 보이지 않는 주민을 쉽게 파악하고 연결할 수 있었다. 그 밖에 유관기관이나 생활업종 종사자들은 일하는 과정에서 만나는 위기가구를 제보하거나 사례관리로 의뢰한다.

가장 가시적으로 성과나 의의가 있었던 것은 복지사각지대 제보양이 현저히 늘어났어요. 신청만 하시는 분이 아니라, 뭐 어려우면 가 봐. 이런 게 아니라 어려운 분이 있다고 직접 데리고 오셨기 때문에(인터뷰참여자 B_1).

2) 이웃발굴을 넘어 돌봄까지

복지사각지대 발굴을 하다 보니 어려운 이웃을 만나게 되고 돌봄이나 말벗서비스, 각종 후원물품 전달 등 비공식 돌봄을 수행하는 사례가 나오고 있다. 개인적으로 활동하는 경우도 있지만 읍면동 특화사업과 연계하여 보다 실질적인 도움을 제공하기도 한다.

지금은 발굴만 하는 게 아니고 발굴에 따른 지원까지 하고 계세요. 왜냐하면 발굴을 했는데 다 우리 동네 사람이고 바로 옆에 있는 이웃이에요. 그 중에서 저희는 이제 돌봄 소외계층 분들이 한 분씩 꼭 나오더라고요. 자살을 시도하신 분, 가족들이 아무도 돌보지 않는, 요양등급 판정 받기 전에 돌봄이 필요한 분들이 있어서. 저희가 보듬 사업이라고 해 가지고 1:1 매칭을 다 해놨어요. 17명한테(인터뷰참여자 B_4).

3) 나눔활동으로 확장

인적자원망 구성원으로 활동하는 주민 중엔 특정 단체에 소속된 경우가 많다보니, 후원기관을 직접 발굴하거나 자원을 연계하는 일로 확장된다. 간혹 회의참석수당이나 활동비를 받는 경우에도 적립하여 후원금으로 사용하는 경우가 대부분이었다.

주민자치위원들 같은 경우에는 협약기관 발굴, 이런 역할을 담당해주시고 계세요(인터뷰 참여자 B_3).

5. 중재적 조건 : 인적자원망의 실효성과 지속가능성 확보

중재적 조건은 중심현상에 대한 작용/상호작용의 전략을 촉진하거나 억제하는 방향으로 작용하는 범주를 의미한다(Strauss and Cobin, 1998). ‘적극적인 주민의 역량강화 지원’을 더욱 활성화시킬 수 있는 것은 ‘인적자원망의 실효성과 지속가능성 확보’라는 조건이다.

1) 주민과 지역의 신뢰를 얻을 조직기반 마련

인적자원망 운영 전반을 맡고 있는 맞춤형 복지팀에 적절한 인력이 적절한 규모로 배치되어 있어야 한다. 특히 주민, 민간 단체와 관계를 형성하고 원활하게 협력하기까지 소요되는 시간을 고려하여 잦은 순환보직을 지양해야 한다. 당장이 아니라 훗날 ‘거름으로 쓰일’ 무엇인가를 위해서 노력하는 공무원이 필요하다. 행정직 동장인 경우에는 실무자가 일하려는 의지가 있어도 추진하기 어렵고, 사회복지직도 역량있는 사람이 왔으면 하는 바램이 있었다.

직능단체 회원들 조직별로 다 찾아가서 점심 한 번, 술 한 번 드시면서 한두 분씩 캐스팅 하시고, 협조적인 기관도 있지만 민간 기관에서 저희가 어떤 제시를 했을 때 다 거부하시는 기관들도 많아요. 거부하시는 기관들마다 찾아가서 또 밥 한 번 술 한 번 드시면서 다 섭외를 하시고(이하 중략). 팀장님과 저희 팀원들의 고군분투가 처음에 거의 거름같이 쓰였거든요(인터뷰참여자 B_1).

2) 제대로 된 교육

공무원과 신고의무자 등에 대한 교육의무화로 일하는 여건을 만들 필요가 있다. 특히 읍면동 간 활동편차는 공무원의 역량에 달려있다고 보는 견해가 지배적이었다. 갖춰야 할 역량 또는 교육내용으로 다뤄져야 하는 것은 관계형성과 소통역량, 대상자가 아니라 사회보장권리가 있는 사람으로 보는 태도, 주민조직화, 자원개발역량 등이었다.

사람으로 보는 게 아니고 신청대상자, 관리대상자로 봐요. 이 사람은 내가 돌봐야하고 도움을 줘야할 사람이고 뭔가 이분은 내가 도움을 주기위해 필요한 사람이에요. 굉장

히 위험한 생각들이 고착되어버리거든요. 공공에서 많은 역량을 가지지 않아도 민간의 자원을 잘 활용하는 능력들만 가지고 계셔도 되는거예요. 교육을 하거나 어떤 프로그램이 제공 되어져야할 때에 그것은 시군구의 담당자가 바뀌어도 지속할 수 있도록(인
터뷰참여자 C_4).

3) 인적자원망 운영업무의 통합과 조정, 지원

연구참여자들은 복지부가 실효성 있는 정책과 가이드를 마련해주기를 기대하였다. 시군구 내에서는 인적자원망과 관련된 업무를 어떤 성격으로 보고 역할분담할지에 대한 합의가 어렵다고 한다. 당연히 최일선 읍면동에서는 자칫 ‘일 떠넘기’ 현상으로 왜곡된다. 특히 시군구에서는 시군구협의체와 읍면동협의체를 각각 다른 팀이 하고 있어서 혼선이 발생하고 있다. 희망복지지원단은 발굴 및 지원활동에 참여할 지역 내 기관·단체 조직화 기능을 더 강화해야 한다. 아울러 의미있는 발굴을 위해서는 통합 조사관리팀 등 실제 위기가구를 알고 있는 공무원의 적극적인 참여기제가 마련되어야 한다는 제안도 있었다.

아쉬운 게 뭐냐면 읍면동 보장협의체는 한 팀에서 해요. 근데 문제가 지역사회보장협의체에 있죠. 그 시군구. 거기가 팀이 달라요. 그래서 약간의 괴리가 생기고는 있어요 (인터뷰참여자 B_3).

6. 작용/상호작용전략 : 적극적인 주민의 역량강화 지원

상호작용이란 현상을 다루고 조절하여 수행하고 반응하는데 쓰이는 전략 혹은 기술을 의미한다(Strauss and Cobin, 1998). ‘어려운 이웃을 찾고 살피는 구체적인 활동 전개’라는 중심현상을 조절하는 작용/상호작용하는 전략은 ‘적극적인 주민의 역량강화 지원’이라고 분석된다.

1) 주민의 활동을 지원하는 수단마련

적극적으로 참여하는 주민의 역량강화를 위해서 다양한 수단을 제공하고 있었다. 가정방문시 사용할 수 있는 체크리스트나 회의운영가이드를 제공한다. 방문시 필요한

후원물품을 챙겨주기도 하고 주민의 활동에 피드백을 제공한다. 다양한 방식으로 감사를 표해서 참여동기를 지속하도록 한다. 그리고 리더역할을 하는 구성원들에게는 어느 정도 책임과 역할부여하면서 역량강화과정을 경험하도록 한다.

단장님들이 임기가 돼서 내려놓으실 때에는 후임자를 발굴해서 그분을 교육시키는 역할, 그 단장님 스스로가 마인드가 더 변해야 되고(인터뷰참여자 B_3).

2) 와서 좋았다는 교육

주민역량강화의 직접적인 방법인 교육과 관련해서도 다양한 진술이 있었다. 읍면동 상황, 교육 참여자의 여건과 관심에 맞게 교육을 기획하고 제공하는 것이 중요하다. 시군구에서 교육을 마련해서 순회하고 외부강사가 아닌 지역 사람들이 눈높이에 맞는 교육을 한다면 그 과정 자체가 지역의 역량을 끌어올리는데 기여한다는 것이다. 특히 주민들의 자발성이 없는 경우 교육의 효과가 없을뿐더러 주민의 욕구를 반영하지 않는 대규모 교육에 대한 비판이 있었다.

지금은 농번기라서 교육을 저녁 7시에 하거든요. 9시까지. 저희는 프로그램이라던지 그런 걸 해도 저녁에 할 수 밖에 없는. 낮에는 바쁘셔가지고 일정을 잡기도 좀 힘들고. 그리고 지역에 교육을 할 수 있는 시설들이 없어요. 기관도 없고..그래서 멀리 다른 지역에 있는 0000아카데미 라는 곳에서 강의를 요청했어요. 협의체 위원을 대상으로 복지에 대한 이해라던지해서(인터뷰참여자 C_1).

7. 결과 : 주민의 지역복지 활동토대 형성

결과는 어떤 현상에 대처하거나 그 현상을 다루기 위해 취해진 작용/상호작용 전략에 따라 중심현상이 조정되면서 최종적으로 나타나는 것을 말한다(Staruss and Cobin, 1998). 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴과정에서 연구참여자들은 ‘어려운 이웃을 찾고 살피는 구체적인 활동전개’라는 현상에서부터 ‘주민의 지역복지활동 토대형성’을 경험하였다.

1) 복지사각지대 발굴에 다양한 지역사회 구성원 참여

지역별 편차는 있었지만 결과적으로 복지사각지대 발굴에 다양한 지역사회 구성원이 참여하게 되었다. 학교, 병원, 경찰, 우체국 등 비복지영역의 기관과 종사자 참여가 늘어났다. 위기가구를 발굴한 기관이 다양하다보니 자연스럽게 솔루션회의가 활성화되었다. 요양보호사 등 방문서비스 인력의 활동이 큰 도움이 되는 섬 지역도 있었다. 특히 위기상황에서 지원받은 주민이 또 다른 주민을 제보하는 의미있는 사례도 진술되었다.

대상자였던 분이 대상자 발굴에 도움을 주세요. 노숙인이 계셨는데 약을 잘못 먹고, 문제가 생겼던 걸, 저희가 연계해서....이 분이 다른 문제가 있는 분들을 찾아서 연계 해주신 적도 있구요(인터뷰참여자 D_4).

2) 주민의 지역복지활동마당이 되는 인적자원망

인적자원망 활동을 통해서 타이틀은 없지만 숨어있는 리더가 발굴되고 그들을 중심으로 새로운 주민조직이 꾸려졌다. 주민들은 직접적이고 구체적인 활동을 통하여 읍면동 협의체에 대하여 이해하고 활동하게 되었다. 더 나아가 시군구 협의체와 읍면동의 연결고리가 인적자원망이 될 수 있다는 가능성도 엿보인다.

마을 일을 하다 보면 타이틀을 안 달고 있지만 리더 역할을 하시는 분들이 계시더라고요. 그 분들이 합류해서 협의체가 꾸려져서 지금은 우리가 생각하는 마을이라는 의미로 두 개의 통 안에서 주민협의체를 또 새로 꾸렸어요(인터뷰참여자 C_4).

V. 결론

본 연구는 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동에 대한 일선 실무자들의 인식을 파악하는 것을 목적으로 수행되었다. 포커스그룹 인터뷰를 통하여 수집된 자료를 분석하였다. 분석결과에 따른 결론 및 제언은 다음과 같다.

첫째, 복지사각지대 발굴활동을 담당하는 인적자원망의 구성은 지역특성과 인적자

원 활용여건에 따라 다양한 구성으로 나타났다. 또한 그 과정이 공무원 입장에서는 쉽지 않았는데 그 맥락에는 인적자원망에 대한 복잡한 이해가 있었다. 참여동기와 이해관계가 다른 구성원들이 포함되어 있기도 하고, 피로감과 여러 가지 우려를 가지고 있었다. 지역주민이 발굴하는 사례의 특성, 지역주민의 특성과 참여동기, 활동유형 등도 다양하기 때문에 인적자원을 활용한 복지사각지대 발굴접근에서도 이러한 사항을 고려해야 할 것이다.

둘째, 어려운 이웃을 찾고 살피는 구체적인 활동이 전개되고 있었다. 함철호(2017)의 사례연구에서는 먼 단위 지역사회보장협의체의 활동이 발굴-상담-특화사업을 통한 지원-참여확대의 연결고리를 만들어내는 것을 보여줬는데, 이와 유사한 현상이 현장에서 나타나고 있었다. 주민의 사각지대 발굴활동이 읍면동 복지업무를 직접적으로 지원하는 것에 머물지 않고 자발적인 돌봄이나 나눔활동까지 확장될 필요가 있다.

셋째, 복지사각지대 발굴활동이 활성화되기 위해서는 적극적인 주민의 역량강화를 지원해야 한다. 주민교육과 관련해서는 이미 다른 연구에서도 강조된 바 있다(문영주, 2019; 이영글 외, 2019b). 다양한 방식의 눈높이에 맞는 교육이 제공되어야 하는데 교육을 기획하고 운영하는데 시군구 지역사회보장협의체가 중요한 역할을 수행할 수 있다.

넷째, 인적자원망이 실효성과 지속가능성을 가져야만 주민의 역량강화를 지원할 수 있다. 이를 위해서 역량있는 공무원이 주민과 함께 일할 수 있는 여건이 마련되어야 하고, 인적자원망의 핵심인 읍면동 지역사회보장협의체 운영은 통합과 조정, 지원이 필요한 업무라는 점도 확인되었다.

다섯째, 복지사각지대 발굴을 위한 주민의 활동은 협의체 등을 활성화시키는 직접적인 프로그램으로서 기능하고 있다. 막연하게 인식되고 형식적으로 운영되었던 주민의 활동이 구체성을 획득한 것이다. 인적자원망 운영의 근본적인 목적과는 다소 거리가 있지만 이러한 경험이 쌓이면서 주민의 지역복지활동의 토대가 형성되어 갈 수 있다는 점을 발견하였다. 따라서 읍면동 공무원과 사회복지현장 실무자들은 인적자원망 구성원들이 향후 지역복지의 주체가 될 수 있다는 시각을 가져야 할 것이다.

위기가구가 되는 다양한 경로만큼 그들이 경험하는 문제는 다양하고 복잡할 뿐 아니라 동네와 이웃의 개념이 없는 시대에 주민이 참여하는 사각지대 발굴이 활성화 되기는 쉽지 않을 것이다. 국민이 권리로서의 복지를 주장할 수 있는 사회적 분위기

조성이 요구되며, 앞으로 인적자원망의 활동과 이들에 대한 교육은 여기에 초점을 두어야 한다.

본 연구는 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동의 양상을 질적으로 탐색하였는데 의의가 있지만, 지역사회보장협의체 위원 등 주민으로부터 자료를 수집되지 못한 한계가 있다. 향후 다양한 인적자원망 구성원의 경험과 인식에 대한 생생하고 심층적인 이해를 돕는 연구가 이어지길 기대한다. 주민이 참여해서 위기가구를 발굴하더라도 실질적인 위기해소는 공식적인 사회안전망으로 진입함으로써 가능할 것이다. 지방정부는 다양한 생활상의 곤란을 겪는 이들을 신속하게 발굴하고 급여 및 서비스를 전달하기 위한 체계를 마련하기 위해서 노력한다면, 중앙정부가 법적, 제도적 개선, 재정지원 등의 역할을 수행해야 한다(김세원 외, 2014). 아울러 사각지대에 있는 주민을 어떻게 찾을 것인가에 대한 현장의 고민 못지않게 제도의 사각지대를 규명하고 사회보장급여와 전달체계 개선방안을 제시하는 학계의 노력이 필요하다.

참고문헌

- 김세원 · 김영미 · 정평화. 2014. 『복지사각지대 발굴방안 연구』. 경기복지재단.
- 김수봉 외. 2005. 『사회보험 사각지대 해소방안 연구』. 한국보건사회연구원.
- 김수영. 2018. “찾아가는 읍면동 복지서비스에 투영된 기업가적 정신과 소비자주의”. 『한국사회복지행정학』 20(4): 175-211.
- 김은하 · 배지영. 2019. “주민이 발굴하는 위기가구의 특성”. 한국사회정책연합학술대회 발표 원고.
- 김지영 · 주은주. 2017. 『동 인적안전망 강화 방안 연구』. 대전복지재단.
- 김희연. 2013. “사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축”. 『이슈&진단』 81:1-25.
- 문영주. 2019. “부산광역시 읍면동 인적안전망의 지역사회 참여 동기와 활동유형: 잠재계층 분석을 중심으로”. 『한국사회복지행정학』 21(1): 189-224.
- 박태영 · 전광현 · 채현탁. 2004. 『복지위원제도 도입을 위한 모형 개발에 관한 연구』. 한국사회복지협의회.
- 보건복지부. 2019. “복지 위기가구 찾고, 돌보고, 지원하는 체계 강화한다!”. 2019년 9월 5일
- 빈곤사회연대. 2019. “인천 일가족의 죽음을 추모하며 - 부양의무자기준 완전폐지 하라! 더 이상 죽지 말자, 정부는 방관 말고 빈곤문제 해결하라!”. 2019년 11월 25일.
- 손병돈. 2019. “부양의무자 기준의 한계와 개선방안”. 보건복지포럼 9월호. 한국보건사회연구원.
- 시사IN. 2019. “탈북민 모자에게 넓디넓었던 복지 사각지대”. 2019년 9월 2일.
- 오민수. 2016. “사각지대 발굴체계의 현황 진단: 읍면동 지역사회보장협의체를 중심으로”. 『한국사회보장학회 정기학술발표논문집』 2016(1): 352-378.
- 오윤섭 외. 2016. 『부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사회보장모니터링: 사회서비스 분야를 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 유기웅 · 정종원 · 김영석 · 김한별. 2018. 『질적 연구방법의 이해』. 박영스토리. 서울.
- 이권능. 2019. “국민기초생활보장제도 사각지대문제와 개선방안”. 『월간 공공정책』 167:50-52.
- 이영글 · 박성준 · 함영진. 2019a. 복지사각지대 발굴에 미치는 영향요인: 읍면동 복지허브 모형 간 차이를 중심으로. 『사회복지정책』. 45(1): 135-159.

- 이영글 · 박성준 · 함영진. 2019b. “읍면동 민관협력이 복지사각지대 해소에 미치는 영향: 경기도 읍면동을 중심으로”. 『GRI연구논총』 21(1): 219-240.
- 이현주 · 김성희 · 신영석 · 이상영 · 정경희 · 오신휘 · 이민경 · 전지현 · 진달래. 2013. 『복지사각지대의 생계형 사건 · 사고유형과 원인』. 한국보건사회연구원.
- 임완섭. 2019. “복지분야 사각지대와 부정수급에 대한 복지서비스 공급자의 인식비교_사각지대와 부정수급 발생 유형을 중심으로”. 『보건 · 복지 Issue&Focus』 제365호.
- 최지선 · 민소영 · 엄태영. 2019. 읍면동 찾아가는 복지 강화에 따른 사회복지 공무원의 직무수행 경험과 인식에 관한 연구. 『한국사회복지교육』 47: 1-29.
- 최지선 · 허숙민 · 김은하 · 배지영 · 김현 · 하승용 · 김한샘. 2018. 『위기가구 발굴 및 지원을 위한 주민참여형 인적안전망 운영매뉴얼 개발연구』. 보건복지부 · 한국보건복지인력개발원.
- 한겨레. 2020. “숨진 김포 일가족 아파트 관리 연체 등 생활고 드러나”. 2020년 1월 8일.
- 함철호. 2017. “농촌 지역사회보장협의체에 대한 질적 사례연구. A면의 경우. 『한국지역사회복지학회』 63: 59-96.
- 행정안전부 · 보건복지부. 2019. 2019년 주민자치형 공공서비스 구축사업 보건복지분야 매뉴얼-찾아가는 보건복지서비스-.
- 허철행. 2018. “읍면동 복지허브화의 한계와 대응”. 『지방정부연구』 22(3): 533-551.
- 홍선미. 2010. “위기가구지원을 위한 지역사회관리체계 구축방안- 경기도의 통합사례관리모형을 중심으로”. 『한국사회복지행정학』 12(1): 337-362.
- 홍성대. 2011. “복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법 · 제도적 과제”. 『입법과 정책』 3(2): 127-149.
- Strauss, A. and Corbin, J. 1998. Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. 2nd(ed). Newbury Park, Calif.: Sage.

Abstract

How is the excavation of welfare blind spots involving residents?

Choi, Ji-Sun* · Heo, Suk-Min**

The purpose of this study is to identify the patterns of excavation activities for the blind spots in which residents participate. Data were collected through focus group interviews, and contents were analyzed through open coding and axis coding. The central phenomenon was analyzed as ‘activities to find and to care neighbors’, and ‘human resource network made of various shapes’ was identified as the contextual condition for causal condition and ‘complex understanding of human resource network’. The intervening conditions were derived from ‘Ensuring the Effectiveness and Sustainability of Human Resource Networks’, the Action / Interaction Strategy was ‘Supporting Active Residents’ Capacity Building,’ and result could be summarized as ‘The Foundation of Community Welfare Activities.’ Based on the results of the study, the significance and limitations of the excavation activities in the Welfare Slope Zone, in which residents participate, were discussed.

Key words: Welfare Blind Spot, Human Resource Networks, Eup · Myeon · Dong

[논문투고일: 2020.01.08, 심사일: 2020.01.31, 심사완료일: 2020.02.06]

* Professor at Korea Human Resource Development Institute for Health and Welfare

** Research Associate at Daegu Metropolitan City Public Agency for Social Service