

# 주민참여가 위기가구 발굴에 미치는 영향 : 경기도의 조절효과를 중심으로

이 영 글\* / 박 성 준\*\*

본 연구의 목적은 읍면동에서의 주민참여가 위기가구 발굴에 미치는 영향을 경기도와 경기도 이외의 지역의 차이를 중심으로 분석하여, 경기도 지역의 복지 사각지대 해소를 위한 읍면동 주민참여 정책 개선방안의 참고자료를 마련하는 것이다. 이를 위하여 2019년 전국의 읍면동에서 취합된 인적 안전망 활동 행정자료를 활용하여 실증분석을 시행하였다. 위기가구 발굴은 읍면동에서 복지 사각지대 발굴을 위한 주민참여 활동으로 발굴된 위기가구 건수로 조작화 하였다. 주민참여는 읍면동에서 활동하는 지역사회보장협의체, 복지 통(이)장, 지역단체 등의 인적 안전망 인원으로 조작화 하였다. 분석 방법으로 먼저 전국의 위기가구 발굴 및 인적 안전망 현황을 기술분석으로 살펴본 후, 경기도와 경기도 이외 지역의 차이를 비교하였다. 마지막으로 읍면동의 주민참여가 위기가구 발굴에 미치는 영향과 경기도의 조절 효과를 다중회귀분석을 활용하여 알아보았다. 주 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 경기도와 경기도 외 읍면동의 평균 인적 안전망 인원은 통계적으로 유의한 차이가 발견되지 않았으나, 위기가구 발굴 건수는 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 둘째, 읍면동의 인적 안전망 인원은 위기가구 발굴 건수와 통계적으로 유의한 정적 관계가 있는 것으로 나타났다. 셋째, 경기도는 인적 안전망 인원이 위기가구 발굴 건수에 미치는 영향에 조절 효과를 지니고 있었다. 분석 결과를 바탕으로 지역사회의 위기가구 발굴과 복지 사각지대 해소를 위한 정책적 제언을 논의하였다.

주제어 \_ 위기가구 발굴, 복지 사각지대, 주민참여, 인적 안전망

\* 서울시립대학교 사회복지학과 강사(제1저자)

\*\* 용인시정연구원 부연구위원(교신저자)

# The Effect of Residential Participation on Detection of Households in Need

## : Focused on the Moderation Effect of Gyeonggi-do

Yeonggeul Lee\* / Seongjun Park\*\*

---

This study examined the effect of residential participation on detection of households in need and investigated moderation effect of Gyeonggi-do on the associations. Cross-sectional data collected from basic administrative districts in Korea were analyzed. Descriptive analyses were conducted to review the level of residential participation and the number of detected households in need. Differences of variables between Gyeonggi-do and the other provinces were analyzed with chi-squared test and t-tests. Multiple regression was employed to examine the link between residential participation and the number of detected households in need and test moderation effect of Gyeonggi-do. The results are as follows. First, there were no significant differences of the level of residential participation in basic administrative district between Gyeonggi-do and the other provinces but differences of the result of residential participation were found. Second, the level of residential participation was positively associated with the number of detection of households in need. Third, several significant moderation effects of Gyeonggi-do were found on the associations. Implications for community welfare policy are discussed.

**Key words** \_ Detection of Households in Need, Residential Participation, Welfare Blind Spots

---

\* Lecturer, Dept. of Social Welfare, University of Seoul(First Author)

\*\* Associate Research Fellow, Yongin Research Institute(Corresponding Author)

## I. 서론

사회복지 전달체계에 있어 사각지대의 존재는 항상 큰 사회문제로 지적받고 있다. 그간 복지 사각지대를 해소하기 위한 지속적인 노력이 있었지만, 복지 사각지대는 극복되지 못하였다. 2014년 송파 세모녀 사건이 발생한 후 읍면동 복지허브화가 추진되었고, 2018년 증평 모녀 사건이 발생한 뒤에는 명예 사회복지공무원 제도가 도입되는 등 복지 사각지대로 인한 비극을 예방하고자 전달체계 개편 및 인력 확보 등의 다양한 노력이 있었다. 하지만 여전히 경제적인 어려움으로 인하여 일가족이 숨진 채 발견되는 등의 소식은 언론을 통해 빈번하게 보도되고 있다. 이러한 사건의 발생에는 다양한 원인이 있겠지만, 무엇보다 위기 상황에 놓여있는 가구를 사전에 발견하여 필요한 도움을 줄 수 있었다면 최소한 사건의 발생은 예방할 수 있었을 것이다.

정부는 도움이 필요한 대상자를 조기에 발견하여, 적절한 사회보장급여를 제공하거나 민간자원을 연계하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 대표적인 것이 2010년 도입된 사회보장정보시스템(행복e음)을 활용한 복지 사각지대 발굴이다. 행복e음은 위기가구를 선제적으로 발굴하기 위한 것으로 빅데이터를 수집·분석하여 위기 상황에 놓여있을 가능성이 큰 고위험 가구를 예측하고 선별하여 지방자치단체에 대상자를 2개월 단위로 통보하고 있다(행정안전부·보건복지부, 2020). 행복e음은 빅데이터 분석만으로 위기가구를 선별하기 때문에 예측에 한계가 존재하지만, 지속적인 고도화를 통해 그 기능이 개선되고 있다. 또한, 2020년부터는 차세대 사회보장정보시스템 개발을 시작하여 행복e음을 전면적으로 개편하기 위한 작업이 추진되고 있다(보건복지부, 2020).

정부는 행복e음의 기능 보완을 위한 방법으로, 읍면동 단위의 인적 안전망 운영을 시작하였다. 인적 안전망은 지역 단위에서 복지 사각지대를 해소하기 위하여 민관협력 협의체를 구성하고, 주민참여 수준을 높이는 것을 핵심으로 한다. 구체적으로, 2014년에는 읍면동 지역사회보장협의체와 복지 통(이)장 제도가 도입되었다. 이러한 민관협력과 주민참여 제도는 읍면동을 중심으로 하는 전달체계의 개편 과정과 함께 점진적으로 강화되었다(함영진, 2017). 2018년에는 ‘명예 사회복지공무원’ 제도가 도입되며, 인적 안전망의 확충과 유관기관 공조체계의 활성화를 통한 민·관 복지협업 거버넌스 구축방안이 발표되었다. 명예 사회복지공무원은 기존의 인적 안전망을 확대하여 공공의 복지 전달체계 확충과 더불어 주민의 자발적 참여를 통한 인적 안전망의 구성을 핵심으로 한다(보건복지부, 2018).

읍면동에서 민·관 복지협업 거버넌스 경로를 통해 발굴되어 초기상담이 이루어지는 대상자는 읍면동에서 이루어지는 전체 초기상담의 3분의 1을 넘는 것으로 알려져 있다. 그중 순수하게 주민참여를 통해 발굴되어 초기상담이 이루어지는 사례는 전체 초기상담의 10%에 달한다(최지선 등, 2018, pp. 10-11).

또한, 명예 사회복지공무원 제도가 시작된 이후 인적 안전망의 확대가 안정적으로 이루어지고 있고, 특히 읍면동 지역사회보장협의체와 복지 통(이)장 뿐 아니라 생활업종 종사자, 기타 지역주민의 비율이 높아지고 있다(이영글·함영진·박규범·박성준, 2020). 이에 따라 위기가구 발굴과 복지 사각지대 해소를 위하여 읍면동의 인적 안전망에 대한 기대가 커지고 있다.

김보영(2015)은 지역사회 수준의 성과를 위한 지역 내 다양한 주체의 거버넌스 속에서 조직 운영과 효과성에 주목할 필요성에 대하여 논의하였다. 예를 들어, ‘사회보장을 위한 예산 규모가 얼마나 커졌는가?’보다는 ‘그래서 어떠한 혜택과 변화가 이루어졌는가?’에 관심을 가져야 한다는 것이다. 이러한 지적의 연장선상에서 복지 사각지대 해소를 위해 확대되고 있는 인적 안전망의 확보와 증가에 머무르지 않고, 이것이 복지 사각지대 해소에 어떠한 변화를 끌어내고 있는가에 관한 관심이 필요하다. 하지만, 지역사회 내 민관협력이나 주민참여에 관한 높은 기대에도 불구하고, 이러한 요인들이 지역복지를 위하여 어떠한 영향을 미치는지에 대한 실증적 연구는 찾아보기 어렵다.

## II. 이론적 배경

### 1. 위기가구 발굴

복지 사각지대에 대한 합의된 정의는 없다. 일반적으로 복지 욕구가 있음에도 욕구를 충족할 수 있는 적절한 복지급여가 제공되지 않는 것으로 정의할 수 있지만(홍성대, 2011), 사회보장의 논의 대상이나 수준에 따라 다양한 관점이 존재하기 때문이다.

복지 사각지대 관련 선행연구를 살펴보면 주로 국민연금이나 건강보험과 같은 제도적 측면에서 논의되는 것을 확인할 수 있다. 이준영(2005)은 사각지대를 사회적 안전망의 보호로부터 배제된 것(excluded from social protection)으로 보았으며, 이를 대상의 포괄성과 급여의 충분성 측면에서 설명하였다. 대상의 포괄성 측면에서는 수급자로 선정되어야 하나 그러지 못하는 상황, 급여 충분성 측면에서는 수급을 받고 있으나 최저생계를 유지하기 힘든 경우를 사각지대에 놓인 것으로 보았고, 그 원인을 구조적 배제, 관리행정의 한계, 자발적 배제로 구분하여 설명하였다.

구인회와 백학영(2008)은 사각지대를 대상의 포괄성 측면에 한정하여 논의하였는데, 급여의 충분성은 자의적인 것으로 판단하였기 때문이다. 그들은 사각지대를 제도의 적용대상(eligibility)이 아닌 경우, 적용대상이지만 일정한 기간의 기여금 납부 등 주어진 조건을 충족하지 못하여 적용 범위

(coverage)에서 벗어나는 경우, 앞선 두 조건을 모두 충족하지만, 급여를 받지 못하는(non-take up) 경우로 구분하면서 복지 사각지대와 관련된 그간의 논의가 주로 제도적 배제에 집중되어 있었고, 참여자 관점은 고려하지 못하였다는 한계를 지적하였다.

지역복지 측면에서 사각지대의 논의는 구인회와 백학영(2008)이 지적한 참여자 관점의 중요성이 더 높아진다. 시군구나 읍면동 단위의 지역사회는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 읍면동의 다양한 공공 및 민간 사회보장급여가 준비되어 전달되는 장(場)이기 때문이다. 사회보장제도 차원의 거시적 관점은 다르게 지역복지 현장에서는 일차적으로 지역사회 내 “비극”의 발생을 예방하고자 하는 목적의식이 높아서, 제도의 적용대상이나 범위, 또는 급여의 충분성과 같은 제도적 측면보다는 어떻게 하면 급여를 받지 못하고 있는 위기가구를 찾아서 읍면동 단위에서의 급여를 제공하거나 다른 자원과 연계할 수 있을지, 즉 참여자 관점에 관한 관심이 높다.

따라서 지역사회의 복지 사각지대 해소를 위한 첫 단계로서 위기가구 발굴의 중요성은 매우 높다고 볼 수 있다. 다양한 경로로 발굴된 위기가구는 읍면동 주민센터를 통하여 초기상담을 받게 된다. 읍면동의 찾아가는 보건복지팀 담당자는 발굴된 위기가구를 대상으로 내방, 전화, 또는 필요할 경우 가정방문 등의 형태로 초기상담을 진행한다. 초기상담 과정에서 복지 욕구가 확인되지 않으면 단순안내를 제공하고 초기상담을 종료하게 되지만, 대상자의 복지 욕구가 확인되면 요청을 접수하고 후속 절차를 진행한다. 요청 접수된 사례는 대상자의 상황에 따라 공적 지원, 민간자원 연계 등의 급여가 제공된다. 제공되는 공적 지원은 국민기초생활보장부터 사례관리까지 범위가 매우 넓으며, 민간자원 연계도 읍면동의 자체특화사업으로 확보된 민간자원 연계부터 지역사회에서 활동하는 민간조직 또는 기관연계까지 범위가 넓고 지역에 따라 다양한 형태로 존재한다.

정부는 복지 욕구를 지니고 있으며 사회보장제도 혜택의 적용 대상인 위기가구 발굴을 위하여 다양한 노력을 기울이고 있다(행정안전부·보건복지부, 2020). 첫째, 복지 사각지대 발굴 관리 시스템을 활용한 위기가구 발굴이 있다. 이 시스템은 단전·단수, 사회보험료 체납 등의 정보를 활용하여 복지 사각지대 대상자를 선제적으로 발굴·지원하는 시스템이다. 송파 세 모녀 사건에서도 알 수 있듯이, 위기가구는 쉽게 표면으로 드러나지 않아 발견이 어려운데, 복지 사각지대 발굴 관리 시스템은 빅데이터를 활용하여 눈에 보이지 않는 위기가구를 찾을 수 있다는 장점이 있다. 최지선 등(2018)의 연구에 따르면 읍면동에서의 위기가구 발굴업무 중 복지 사각지대 발굴시스템을 통한 위기가구 발굴이 가장 높은 비중을 차지한다.

둘째, 지자체의 발굴체계를 통한 위기가구 발굴이 있다. 지자체의 발굴체계는 시군구 희망복지지원단이나 읍면동의 찾아가는 보건복지팀 등을 중심으로 진행되는 공공체계, 읍면동 지역사회보장협의체, 복지 통(이)장, 명예 사회복지공무원, 시군구 사회복지협의회의 좋은 이웃들, 지역주민 등 민간자원의

활용 또는 민관협력 발굴체계로 구성된다. 더불어 지방자치단체는 지역복지관 등 관계 기관과의 연계 및 협력을 통해 더욱 촘촘한 발굴체계를 구축하려는 노력을 지속하고 있다.

행복e음의 복지 사각지대 발굴시스템과 지역사회의 인적 안전망은 상호보완적인 역할을 하며 위기가구를 발굴할 수 있다. 행복e음은 빅데이터를 활용하여 위기가구를 발굴할 수 있다는 장점이 있지만, 개인정보보호와 관련하여 사회보장급여 수급 경험이 없는 대상자의 정보에는 근본적으로 접근할 수 없다는 한계가 있다. 반면, 인적 안전망은 주변에서 생활하거나 거주하는 대상자의 수급 신청 경험의 여부와 관계없이 대상자를 발굴하여 읍면동 및 시군구에 연계할 수 있다는 장점은 있지만, 발굴을 위한 구체적인 수급 정보를 공유 받을 수 없다는 한계가 있다.

## 2. 주민참여

지방자치제도의 진전과 함께 지역복지의 중요성이 높아지고 있다. 지역복지의 실현을 위하여 시군구 및 읍면동 공공부문의 역할 뿐만 아니라 민간조직과 지역주민을 포함한 지역사회의 참여와 협력의 중요성이 주목받고 있다.

주민참여(residential participation)는 지방정부의 주민으로서 시민의 참여를 의미하는 것으로 시민 참여보다 지역 거주성을 보다 강조한 개념으로 이해할 수 있다. 시민참여(civil participation)는 주권자인 시민이 정치공동체에 관한 권리와 의무를 행사하는 것으로 볼 수 있다는 점을 고려하면, 주민참여는 지역사회 주민의 공동체를 위한 권리와 의무의 행사라고 정리할 수 있다(이승중·김혜정, 2018).

일반적으로 시민참여와 관련된 논의는 시민들의 정치참여(political participation)와 관련되어 있다. “정치적”이라는 것의 의미는 쉽게 정의하기 어렵지만, 일반적으로 정치참여는 공공정책의 형성(formulation)과 처리(passage) 또는 시행(implementation)과 관련한 모든 형태의 참여를 의미한다. 구체적으로는 정부나 지역사회의 일반적 규칙(general rules)과 방식(arrangements)에 영향을 미치기 위한 활동으로 정의할 수 있다(Parry, Moyser, & Day, 1992, p. 19).

Verba와 Nie(1972)는 정부의 의사 결정에 영향을 미치는 것뿐 아니라 공공재의 생산에 주민들이 참여하는 것을 정치참여에 포함하였는데, 이는 도로나 다리와 같은 물질적 공공재 뿐 아니라 정부가 공급하지 못하는 서비스도 포함하였다(이승중·김혜정, 2018 재인용). 본 연구의 주민참여는 Verba와 Nie(1972)의 논의를 바탕으로 지역사회의 공공재 생산을 위한 시민들의 참여 활동으로 정의한다. 예를 들어, 복지 사각지대 해소를 위한 위기가구 발굴 활동에 주민이 참여하는 것은 정부가 독자적으로는 완벽하게 제공하지 못하는 서비스를 보완하기 위한 주민참여 활동으로 이해할 수 있다.

지역복지 강화를 위한 최근의 동향을 살펴보면, 지역적 범위를 읍면동으로 설정하고 읍면동 주민센

터를 중심으로 이루어지는 중앙정부와 지방자치단체의 복지전달체계가 강화되고 있다는 것을 발견할 수 있다. 그동안 진행되었던 찾아가는 보건복지서비스는 읍면동을 중심으로 공공의 역할을 확대했으며(이영글·박성준·함영진, 2019b), 최근 논의되는 지역사회통합돌봄 즉, 커뮤니티케어도 읍면동을 중심으로 추진되고 있는 것이 관찰된다(서동희·김좌겸, 2019; 서울특별시, 2020). 이에 따라, 복지 사각지대 해소를 위한 주민참여 활동도 대부분 읍면동을 중심으로 이루어지는 경향이 있다.

위기가구 발굴을 위한 읍면동의 주민참여 주체는 인적 안전망 또는 인적 자원망으로 지칭되는데, 최근에는 중앙정부가 명예 사회복지공무원 제도를 도입함으로써 명예 사회복지공무원이라는 명칭으로 활동을 하기도 한다. 지역사회의 인적 안전망은 읍면동 지역사회보장협의체 위원, 복지 통(이)장 등 다양한 유형이 있으며 유형마다 특성의 차이를 보인다.

읍면동 지역사회보장협의체 위원 유형의 인적 안전망은, 지역사회보장협의체에 소속되어 활동하고 있는 지역주민을 의미한다. 읍면동 지역사회보장협의체는 지역 의제를 발굴하고 공공과 민간의 복지자원을 연계하기 위한 목적으로 조직된 것으로, 읍면동의 지역 특화사업 참여, 지역의 복지자원 발굴, 위기가구 등 복지 사각지대 발굴 등의 역할을 담당한다(함영진, 2017). 읍면동 지역사회보장협의체는 공공과 민간이 함께 참여하는데, 지역사회보장협의체의 위원으로 활동하는 지역주민은 지역복지에 적극적인 관심을 지니고 있다고 볼 수 있다.

복지 통(이)장 유형의 인적 안전망은, 지역사회에서 복지 통(이)장으로 활동하고 있는 지역주민으로 대부분의 읍면동에서 복지 통(이)장은 당연직으로 인적 안전망에 포함된다. 통(이)장 제도는 통과 리 제도와 함께하는데, 리 제도는 1949년부터, 통 제도는 1975년부터 현재까지 유지되고 있으며, 지방자치법에 근거한 지방행정조직의 하부조직으로 볼 수 있다. 통(이)장제도의 기능은 시대에 맞게 조정되어 왔는데, 지역복지가 강조되면서 일반행정 뿐만 아니라 복지업무의 보조적 역할도 수행하게 되었다(윤영근·박해욱, 2016).

그 외 기타 읍면동 단체회원, 생활업종 종사자, 신고 의무자, 기타 일반지역주민 유형이 있다. 읍면동 단체회원 유형의 인적 안전망은 주로 읍면동에 존재하는 자생 단체로 자율방범대 및 새마을부녀회 등을 예로 들 수 있다. 지역사회에서 주로 공동체 활성화를 위한 역할을 담당하지만, 위기가구 발굴을 위한 활동에도 참여하고 있다. 생활업종 종사자는 지역사회에서 자영업에 종사하거나, 우편배달원, 가스검침원과 같이 주민의 일상생활에 밀접한 업종의 종사자 중에서 인적 안전망으로 활동하는 것이다. 그 외 신고 의무자, 기타 일반지역주민 등이 있다.

지역사회의 인적 안전망은 지역사회활동가형(communitiy activists) 참여자로 구분할 수 있다. 이들은 지역사회의 문제를 해결하기 위해 적극적으로 참여하는 주민들로 지역문제를 다루는 집단을 형성하거나 가입함으로써 지역사회의 공공문제, 공공서비스, 복지관련 활동에 참여하는 경향을 보이며, 이들

은 지역사회 문제에 대한 심리적 참여 수준이 높은 것으로 알려져 있다(이승중·김혜정, 2018). 위에서 언급한 바와 같이 인적 안전망에는 다양한 유형이 있지만, 상대적으로 읍면동 지역사회보장협의체 위원과 복지 통(이)장 유형은 복지업무관련 심리적 참여수준이 다른 유형의 인적 안전망에 비해서 높다고 할 수 있다.

### 3. 주민참여와 위기가구 발굴

주민참여는 공익 또는 복지의 증진을 달성하기 위한 수단이 될 수 있으며, 그 자체가 중요한 가치를 지니는 목적이 될 수 있다. 주민참여가 공익 증진을 위한 효과적인 수단이 되지 못하더라도, 그 자체로서 주민들이 책임있는 시민으로 성장할 기회를 제공한다는 점에서 의의가 있다(이승중·김혜정, 2018).

본 연구에서 살펴보고자 하는 주민참여는 복지 사각지대 해소를 위한 활동으로, 촘촘한 인적 안전망 구축을 통하여, 지역사회가 보다 효과적인 위기가구 발굴을 할 수 있도록 지원함으로써 복지 사각지대에 놓여있던 대상자가 공적지원 또는 민간자원 연계를 받을 수 있도록 돕기 위한 활동을 의미한다. 앞서 언급되었듯이 지역사회의 복지 사각지대 발굴은 복지 사각지대 발굴시스템, 인적 안전망 등 다층체계로 이루어진다.

최지선 등(2018)의 사회보장정보시스템 초기상담 분석결과에 따르면 지역사회에 존재하는 인적 안전망을 통한 위기가구 발굴은 전체 위기가구 발굴 건수의 3분의 1을 넘으며, 특히 지역주민의 참여를 통한 위기가구 발굴은 전체의 10%를 넘는다. 이를 미루어 보았을 때, 위기가구 발굴에 있어 인적 안전망이 차지하는 비중이 상당한 것을 알 수 있다.

복지전달체계의 개편과정에서 지역복지의 강화를 위한 읍면동의 역할이 중요해지면서 읍면동을 지원하기 위한 민관협력과 주민참여의 중요성은 계속적으로 강조되어왔다. 이에 따라 정부 및 광역·기초자치단체는 복지 사각지대 해소와 위기가구 발굴을 위하여 주민의 참여를 높이기 위해 노력해 왔다. 이러한 노력을 반영하듯, 읍면동의 인적 안전망의 규모는 지난 2년 동안 계속 증가하였는데, 최근 2018년 명예 사회복지공무원 제도가 도입되고, 읍면동 인적 안전망의 범위가 확장되면서 일반 주민 등 새로운 유형의 인적 안전망의 비중이 높아지고 있다(이영글·함영진·박규범·박성준, 2020).

이러한 경향은 민관협력을 활성화하여 주민의 참여를 높이면 자연스럽게 지역복지의 강화가 이루어질 것이라는 신념에 기반하고 있다. 하지만, 지역복지의 강화를 위한 민관협력과 주민참여의 중요성에 대한 강조에도 불구하고 민관협력이나 주민참여가 지역사회에 어떠한 영향을 미쳤는지를 알 수 있는 실증적 근거는 찾아보기 어렵다. 일부 연구(이영글·박성준·함영진, 2019a, 2019b)가 읍면동의 인적 안전망의 규모는 복지 사각지대 해소에 있어 유의한 긍정적 효과를 지닌다는 결과를 보고하였지만, 이 연

구는 인적 안전망의 확대에 따라 다양한 형태로 활동하는 인적 안전망의 유형을 고려하지 못하였다는 한계가 있었다.

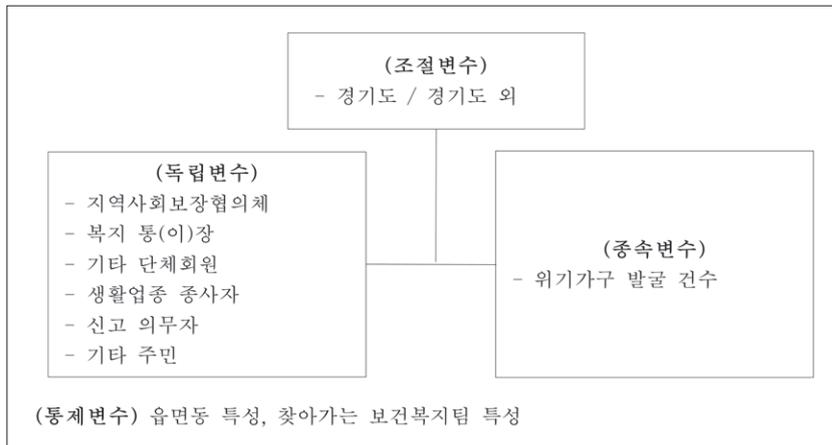
따라서 본 연구는 읍면동에서 이루어지는 주민참여가 위기가구 발굴에 어떠한 영향을 미치는지 인적 안전망의 유형을 중심으로 분석하고자 한다. 이를 통해 위기가구 발굴을 위한 읍면동 인적 안전망과 관련된 정책개선을 위한 참고자료를 마련하고, 나아가 경기도와 경기도를 제외한 지역 간의 차이를 살펴봄으로써, 경기도 읍면동의 주민참여와 위기가구 발굴 관련 지역복지 정책의 참고자료와 제언을 제시하고자 한다.

### III. 연구 방법

#### 1. 연구모형

본 연구의 연구모형은 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구모형



#### 2. 연구대상 및 자료

본 연구는 2019년 1월부터 12월까지 누적된 읍면동 명예 사회복지공무원 행정자료와 찾아가는 보건

복지팀 설치현황 행정자료(2019년 12월 기준)를 분석에 활용하였다. 행정자료에 포함된 전국 3,480개 읍면동의 자료 중에서 자료입력에 신뢰성이 떨어지거나 결측이 발생한 사례를 제외하고, 총 2,862개의 읍면동의 자료<sup>1)</sup>를 최종적으로 분석에 활용하였다.

### 3. 변수의 측정

본 연구에서는 읍면동 및 찾아가는 보건복지팀의 특성, 명예 사회복지공무원 현황, 위기가구 발굴을 아래 <표 1>과 같이 측정하였다.

#### 1) 종속변수

본 연구의 종속변수인 위기가구 발굴 건수는 2019년간 각 읍면동에서 명예 사회복지공무원의 활동을 통하여 발굴된 건수이다. 위기가구 발굴은 ① 기준에 발굴되지 않았으며, 수급 경험이 없는 사례, ② 기준에 발굴되지 않았으나, 수급 경험이 있는 사례, ③ 기준에 발굴되었지만, 수급 경험은 없는 사례, ④ 기준에 발굴되었고, 수급 경험도 있는 사례를 모두 포함한다. 즉, 읍면동에서의 상담 과정을 통한 최종판단 결과와 관계없이, 명예 사회복지공무원으로 활동하는 인적 안전망 인원이 판단하기에 도움이 필요한 대상으로 읍면동에 제보하거나 연계한 모든 건을 의미한다. 최종모형 자료분석 시에는 변수의 분포 특성에 따라 자연로그(natural logarithm) 변환 후 활용하였다.

#### 2) 독립변수

본 연구의 독립변수인 주민참여는 읍면동에서 인적 안전망으로 활동하는 명예 사회복지공무원의 유형별 인원으로 측정하였다. 본 연구에서는 지역사회에서 활동하는 인적 안전망 인원이 많을수록 읍면동의 주민참여 수준이 높은 것으로 보았다. 명예 사회복지공무원은 읍면동 지역사회보장협의체 위원, 복지 통(이)장, 기타 단체회원, 생활업종 종사자, 신고 의무자, 기타 지역주민으로 구분되는데 각 유형의 특성 차이를 고려하여 전체 인적 안전망의 인원이 아닌 각 유형의 인원을 분석에 활용하였다.

1) 자료분석대상은 다음의 조건을 충족한 사례만을 선정하였다. ① 명예 사회복지공무원 운영 실적과 찾아가는 보건복지팀 설치 현황 자료가 모두 기재되어 있음. ② 2019년 기준으로 행정동 단위의 변화가 발생하지 않아 누적 실적자료를 신뢰할 수 있음. ③ 최종 모형분석에서 활용하는 변수에 결측이 없음.

### 3) 조절변수

본 연구의 조절변수로서 경기도 더미변수를 분석에 활용하였다. 분석에 포함된 읍면동이 경기도에 포함되어 있을 경우(경기도=1)와 경기도 이외의 지역에 포함되어 있을 경우(경기도 외=0)로 구분하여 분석모형에 포함하였다.

### 4) 통제변수

먼저, 읍면동 특성을 확인하기 위하여 읍면동 유형과 읍면동장의 직렬 변수를 활용하였다. 읍면동 유형은 동/읍/면을 구분하였으며, 읍면동장의 직렬은 사회복지와 사회복지 외 직렬을 구분하였다. 다음으로 찾아가는 보건복지팀의 특성을 확인하기 위하여, 팀 설치 유형과 팀장의 직렬, 팀 내 인원수와 복지·간호인력의 비율 및 민간 전문인력의 비율을 확인하였다. 찾아가는 보건복지팀의 유형은 1유형/2유형/3유형으로 구분하였으며, 찾아가는 보건복지팀장의 직렬은 사회복지와 사회복지 외 직렬을 구분하였다. 찾아가는 보건복지팀의 규모는 팀 내 인원수를 통하여 확인하였으며, 팀 구성원의 특성을 확인하고자 팀 내 복지 및 간호인력의 비율과 팀 내 민간 전문인력의 비율을 측정하였다. 또한 인적 안전망이 받은 위기가구 발굴 관련 교육의 횟수를 통제변수로 활용하였다.

〈표 1〉 변수의 측정

	구분	변수명	단위	측정 내용	범주
통제 변수	읍면동 특성	읍면동 유형	유형	읍면동 유형	동/읍/면
		동장 직렬	유형	읍면동장 사회복지 직렬 여부	사회복지/사회복지 외
	찾아가는 보건복지팀 특성	유형	유형	읍면동에 설치된 찾아가는 보건복지팀의 설치 유형	1유형/2유형/3유형
		팀장 직렬	유형	찾아가는 보건복지팀장 사회복지 직렬 여부	사회복지/사회복지 외
		인원수	명	찾아가는 보건복지팀 인원	연속형
		복지 및 간호인력 비율	비율	찾아가는 보건복지팀의 복지 및 간호인력 비율	연속형
		민간 전문인력 비율	비율	찾아가는 보건복지팀의 민간 전문인력 비율	연속형
		교육 횟수	건수	인적 안전망이 받은 위기가구 발굴활동 교육 횟수	연속형
독립 변수	주민 참여	지역사회보장협의체	명	지역사회보장협의체 위원 인원	연속형
		복지 통(이)장	명	복지 통(이)장 인원	연속형
		기타단체회원	명	기타 단체회원 인원	연속형
		생활업종 종사자	명	생활업종 종사자 인원	연속형
		신고의무자	명	신고의무자 인원	연속형
		기타주민	명	기타주민 인원	연속형
종속변수	위기가구 발굴	가구수	2019년간 읍면동 인적 안전망을 통해 발굴된 위기가구 수	연속형	
조절변수	경기도 지역	유형	읍면동의 경기도 소속 여부	경기도 / 경기도 외	

## 4. 분석방법

본 연구는 읍면동 명예 사회복지공무원의 인적 구성이 명예 사회복지공무원의 활동실적에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 하였다. 특히 명예 사회복지공무원의 인적 구성과 활동 실적 간 관계가 경기 지역과 타 지역 간에 어떠한 차이를 보이는지 탐색하고자 조절효과모형을 활용하였다.

본 연구의 종속변수인 명예 사회복지공무원의 활동 실적 변수는 가산자료(count data)로, 대부분 0의 값에 치우쳐진 정적 편포(positively skewed distribution)의 특성을 가지고 있다. 이러한 경우에는 포아송 회귀분석(Poisson regression)이나 음이항 회귀분석(negative binomial regression) 등과 같은 비선형 모형을 활용한다. 그러나 비선형 모형은 선형 모형과 달리 변수 간 상호작용효과를 설명하는 데 여러 제약을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 종속변수에 자연로그를 취하여 해당 변수의 분포를 조정함으로써 선형 모형 분석을 실시하였다. 종속변수에 자연로그가 취해진 회귀 모형의 경우에 각 회귀계수는 독립변수 1단위 변화할 때의 종속변수의 변화율을 의미한다. 또한 본 연구에서 독립변수와 조절변수 간 상호작용효과가 유의한 경우에 한하여 한계효과(marginal effect)를 계산, 이를 선형 그래프로 시각화하였다.

그 밖에 빈도분석, 기술통계 분석을 통하여 연구대상의 특성을 확인하였다. 또한 경기도와 경기도 외 지역의 특성을 비교하기 위하여 카이제곱 검정 및 독립표본 t-검정을 실시하였다. 이상의 분석에는 STATA 15.1 프로그램이 활용되었다.

# IV. 연구결과

## 1. 연구대상 및 변수의 특성

본 연구대상의 일반적 특성은 <표 2>와 같다. 분석 대상 가운데 경기도 내 읍면동은 총 486개이며, 그 외 지역의 읍면동은 2,376개인 것으로 나타났다. 분석대상에서 동은 약 64.1%, 면은 약 28%, 읍은 약 8%로 분포하였다. 각 지역 읍면동장 중 사회복지 직렬에 해당되는 경우는 전체 연구대상 가운데 약 5.7%인 것으로 나타났다.

연구대상 중 찾아가는 보건복지팀 1유형은 약 33.3%, 2유형은 62.8%, 3유형은 3.8%인 것으로 나타났다. 해당 조직의 팀장이 사회복지 직렬인 경우는 약 47%인 것으로 조사되었다. 연구대상 지역의

찾아가는 보건복지팀 인원은 평균 3.21명인 것으로 조사되었으며, 이 중에서 약 61.6%가 사회복지 또는 간호직 인력인 것으로 조사되었다. 또한 찾아가는 보건복지팀 내 민간 전문인력의 비중은 약 9.21%인 것으로 나타났다. 명예 사회복지공무원 대상의 교육 횟수는 평균 약 2.12건인 것으로 조사되었다.

명예 사회복지공무원의 인적 구성을 살펴보면, 지역사회보장협의체 위원의 수는 평균 13.7명이었다. 또한 명예 사회복지공무원 가운데 평균 약 24명이 복지 통(이)장인 것으로 나타났으며 평균 약 16명이 기타 단체회원인 것으로 나타났으며, 명예 사회복지공무원 가운데 약 4.69명이 생활업종 종사자인 것으로 조사되었다. 그 외에도 평균 약 2.99명이 신고의무자, 평균 약 7.21명이 기타 주민인 것으로 나타났다.

〈표 2〉 연구대상의 일반적 특성

구분	변수명	항목	N(%) / M(SD)	Skew / Kurt	
통제 변수	읍면동특성	읍면동 유형	동	1,834(64.1)	-
			면	800(28)	-
			읍	228(8)	-
	동장 직렬	사회복지 외	2,700(94.3)	-	
		사회복지	162(5.7)	-	
	찾아가는 보건복지팀 특성	유형	1유형	954(33.3)	-
			2유형	1,798(62.8)	-
			3유형	110(3.8)	-
		팀장 직렬	사회복지 외	1,516(53)	-
			사회복지	1,346(47)	-
		인원수		3.21(1.5)	2.19 / 11
		복지 및 간호인력 비율		61.6(18.8)	-0.57 / 4.65
		민간 전문인력 비율		9.21(17.1)	2.01 / 7.51
	교육 횟수		2.12(4.56)	6.62 / 84.2	
독립 변수	주민참여	지역사회보장협의체	13.7(8.25)	1.32 / 10.5	
		복지 통(이)장	24(20.2)	4.21 / 48.1	
		기타단체회원	16(25.6)	3.79 / 27.5	
		생활업종 종사자	4.69(11.1)	5.88 / 55.3	
		신고의무자	2.99(6.98)	5.31 / 46.5	
		기타주민	7.21(17.9)	5.33 / 45	
종속변수	위기가구 발굴		149.7(457.5)	19.5 / 628.2	
조절변수	경기도 지역	경기도 외	2,376(83)	-	
		경기도	486(17)	-	

## 2. 지역별 특성 비교

경기도 및 경기도 외 지역 간의 특성을 비교한 결과는 아래 <표 3>과 같다. 먼저 경기도는 타 지역에 비하여 동 지역의 비율이 높은 것으로 조사되었다. 반면에 동장의 직렬 차이는 지역에 따라 유의한 차이를 보이지 않았다.

경기도는 타 지역에 비하여 찾아가는 보건복지팀 유형 가운데 2유형의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 사회복지 직렬의 찾아가는 보건복지팀장 비율이 높은 것으로 나타났다. 또한 찾아가는 보건복지팀의 인원수가 타 지역에 비하여 많은 것으로 나타났으나 팀 내 인력 구성의 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 반면에 명예 사회복지공무원 대상의 교육 횟수는 경기도가 그 외의 지역에 비해 적은 것으로 나타났다.

명예 사회복지공무원의 인적 구성별 규모는 경기도와 경기도 외 지역 간의 차이가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 한편 경기도는 타 지역에 비하여 위기가구 발굴 건수가 적은 것으로 나타났으며, 민간 자원 연계 건수 및 공적 자원연계 건수가 타 지역에 비하여 적은 것으로 조사되었다.

<표 3> 지역별 특성 비교

	구분	변수명	항목	N(%) / M(SD)		x <sup>2</sup> / t	
				경기도 외	경기도		
통제 변수	읍면동특성	읍면동 유형	동	1465(61.7)	369(75.9)	39.72(2)***	
			면	719(30.3)	81(16.7)		
			읍	192(8.1)	36(7.4)		
		동장 직렬	사회복지 외	2234(94.0)	466(95.9)	2.62(1)	
			사회복지	142(6.0)	20(4.1)		
		찾아가는 보건복 지팀특성	유형	1유형	839(35.3)	115(23.7)	25.42(2)***
	2유형			1445(60.8)	353(72.6)		
	3유형			92(3.9)	18(3.7)		
	팀장 직렬		사회복지 외	1210(50.9)	306(63.0)	23.47(1)***	
			사회복지	1166(49.1)	180(37.0)		
	인원수			3.2(1.5)	3.5(1.6)	-3.872***	
	복지 및 간호인력 비율			61.8(19.1)	60.7(17.3)	1.22	
	민간 전문인력 비율			9(16.9)	10.2(17.9)	-1.304	
교육 횟수			2.2(4.8)	1.6(3.3)	3.635***		

독립 변수	주민 참여	지역사회보장협의체	13.7(8.4)	14.2(7.4)	-1.35
		복지 통(이)장	24(20.5)	24.2(18.5)	-0.271
		기타단체회원	16.2(26.5)	14.8(20.4)	1.331
		생활업종 종사자	4.5(10)	5.7(15.5)	-1.698
		신고의무자	2.9(7)	3.2(6.7)	-0.888
		기타주민	7(17.5)	8.1(19.7)	-1.13
중속변수		위기가구 발굴	158.4(490.2)	107.1(236.7)	3.488***

### 3. 주민참여가 위기가구 발굴에 미치는 영향

읍면동에서 이루어지는 주민참여가 위기가구 발굴에 미치는 영향과 지역에 따른 독립변수의 영향 차이를 확인하고자 다중회귀분석을 실시하였으며, 그 결과는 아래 표와 같다. 먼저 모형1은 위기가구 발굴에 영향을 미치는 요인 가운데 읍면동 특성과 찾아가는 보건복지팀 특성, 읍면동 단위 주민참여, 경기도 지역 여부 변수가 투입된 모형이다. 결과를 살펴보면, 동 단위는 면 단위에 비하여 위기가구 발굴 실적 수준이 높은 것으로 나타났다. 또한 찾아가는 보건복지팀 가운데 2유형에 해당되는 경우가 1유형에 비하여 위기가구 발굴 실적이 높은 것으로 나타났으며 찾아가는 보건복지팀 내 팀장이 사회복지직 계열인 경우에 위기가구 발굴 실적 수준이 높은 것으로 나타났다. 한편, 찾아가는 보건복지팀의 인원수와 팀내 복지 및 간호인력의 비율은 위기가구 발굴에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 한편 팀 내 민간 전문인력의 비율이 낮을수록 위기가구 발굴 실적이 증가하는 것으로 나타났으며, 주민 대상의 교육 횟수가 증가할수록 위기가구 발굴 실적이 증가하는 것으로 나타났다.

읍면동 단위의 주민참여로 볼 수 있는 명예 사회복지공무원의 유형별 규모를 살펴보면, 지역사회보장협의체 위원과 복지 통(이)장, 기타 단체 회원, 신고의무자의 참여 규모가 클수록 위기가구 발굴 실적이 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 경기도 지역은 타 지역에 비하여 위기가구 발굴 실적이 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 모형2는 지역 구분과 읍면동 주민참여 간 상호작용항을 추가로 투입한 모형이다. 이 모형은 모형1과 비교하였을 때, 약 0.7%의 설명력이 증가하였으며, 그 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 결과를 살펴보면, 모형2의 통제변수와 독립변수, 중속변수의 계수는 모형1의 값과 상당부분 유사하게 나타난 것으로 확인되었다.

조절변수와 독립변수 간 조절효과 분석 결과를 살펴보면, 지역사회보장협의체 위원의 수와 지역 구분 간 상호작용항은 위기가구 발굴에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 통계적으로 유의

하였다. 반면에 기타 단체 회원의 수와 지역 구분 간 상호작용항은 위가가구 발굴에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 통계적으로 유의하였다. 그 외의 인적 안전망 유형의 주민참여 규모와 지역 구분 간의 상호작용 효과는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 읍면동 명예 사회 복지공무원 활동 실적에 영향을 미치는 요인

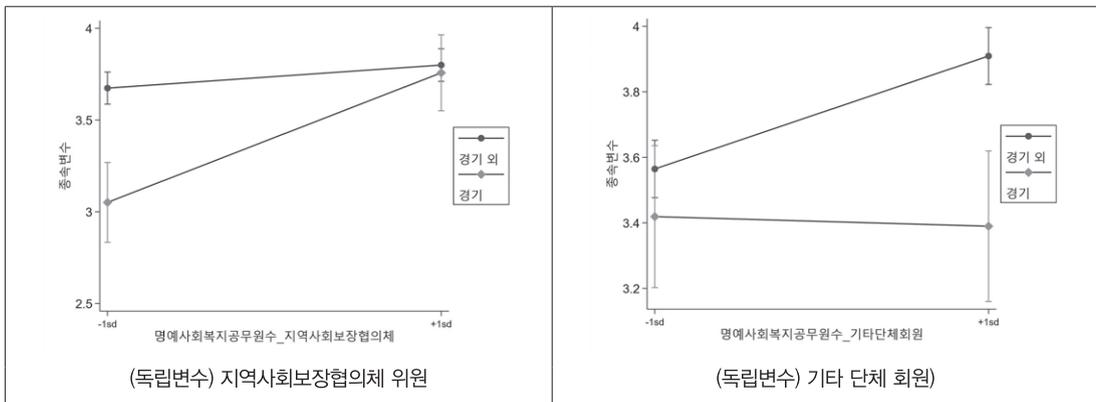
	구분	변수명	항목	위가가구 발굴	
				모형1	모형2
통제 변수	읍면동 특성	읍면동 유형 (기준: 1유형)	읍	-.0100(.112)	-.001(.112)
			면	-.403(.072)***	-.404(.072)***
		동장 직렬(사회복지)		.173(.125)	.166(.125)
	찾아가는 보건복지팀 특성	유형 (기준: 1유형)	2유형	.154(.068)*	.145(.068)*
			3유형	.250(.158)	.197(.158)
		팀장 직렬(사회복지)		.435(.059)***	.422(.059)***
		인원수		-.007(.022)	-.023(.022)
		복지 및 간호인력 비율		.001(.002)	.002(.002)
		민간 전문인력 비율		-.006(.002)***	-.006(.002)**
		교육(횟수)		.108(.007)***	.108(.007)***
독립 변수	주민 참여	지역사회보장협의체		.013(.004)***	.008(.004)
		복지 통(이)장		.008(.001)***	.008(.002)***
		기타단체회원		.006(.001)***	.007(.001)***
		생활업종 종사자		.002(.003)	.005(.003)
		신고의무자		.009(.004)*	.010(.005)*
		기타주민		-.003(.002)	-.002(.002)
조절변수		경기도 여부		-.329(.078)***	-.446(.192)*
상호 작용	독립변수 × 조절변수	경기도×지역사회보장협의체		-	.035(.011)**
		경기도×복지 통(이)장		-	-.006(.004)
		경기도×기타 단체 회원		-	-.007(.004)*
		경기도×생활 업종 종사자		-	-.011(.006)
		경기도×신고 의무자		-	-.014(.012)
		경기도×기타 주민		-	-.003(.004)
-		절편		2,828(.147)***	2,886(.151)***
모형 정보	N		2,862		
	R <sup>2</sup>		.190	.197	
	F		39.301***	30.258***	
	F-test		3.94***		

\*p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

이상의 분석결과를 바탕으로 지역사회보장협의체 위원 수 및 기타 단체 회원 수와 지역 구분 간의 상호작용효과를 그래프로 작성하면 아래 그림과 같다. 먼저 독립변수의 값이 큰 읍면동(+1 표준편차), 값이 작은 읍면동(-1 표준편차)을 구분하였으며, 경기도 지역과 경기도 외 지역을 구분하여 독립변수가 종속변수에 미치는 영향 차이를 확인하였다. 결과를 살펴보면, 경기도가 타 지역에 비하여 지역사회보장협의체 위원이 위기가구 발굴에 미치는 영향의 기울기가 더 큰 것으로 나타났다. 그러나 경기도 지역과 그 외 지역 간의 위기가구 발굴 실적 차이는 지역사회보장협의체 위원의 규모가 작을 때(-1 표준편차 기준) 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

다음으로 기타 단체 회원의 수가 위기가구 발굴에 미치는 영향을 살펴보면, 경기도의 경우 타 지역과 달리 기타 단체 회원의 수가 위기가구 발굴에 부적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 기타 단체 회원의 규모가 작은 경우에는 해당 요인의 영향이 지역 간 차이를 보이지 않지만 기타 단체 회원의 규모가 큰 경우에는 위기가구 발굴에 미치는 영향이 지역 간 통계적으로 유의한 차이를 보였다.

〈그림 2〉 읍면동의 주민참여와 지역(경기도) 간 상호작용 효과



## IV. 결론

본 연구는 복지 사각지대 해소를 위한 주민참여가 위기가구 발굴에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하고, 경기도와 경기도를 제외한 다른 시·도와 어떠한 차이가 있는지를 조절효과 모형을 통하여 살펴보고자 하였다. 이를 위하여 읍면동에서 취합한 인적 안전망 활동에 따른 위기가구 발굴을 종속변수로, 명예 사회복지공무원으로 활동하는 읍면동 인적 안전망을 읍면동 지역사회보장협의체 위원, 복지

통(이)장, 기타 단체회원, 생활업종 종사자, 신고 의무자, 기타 일반주민으로 세분화하여 독립변수로 설정하여 분석하였다. 이 과정에서 읍면동 유형, 읍면동의 찾아가는 보건복지팀 유형, 동장과 팀장의 직렬, 복지 인력 등 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 읍면동 특성 변수를 통제하였다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 경기도와 경기도를 제외한 전국 시·도의 특성 차이를 살펴보면, 첫째, 경기도는 경기도를 제외한 전국의 시·도에 비해 동 지역이 많았으며, 사회복지 직렬인 찾아가는 보건복지팀장의 비율이 낮았다. 또한, 1유형의 찾아가는 보건복지팀의 비율이 다른 지역에 비해 낮았으며, 2유형의 비중이 다른 지역보다 높았다. 찾아가는 보건복지팀에 인력은 다른 지역에 비해 높은 것으로 나타났는데, 이것은 2유형의 찾아가는 보건복지팀이 많은 특성을 반영하는 것으로 보인다. 인적 안전망에 대한 평균 교육 횟수는 경기도에 비해 경기도 외 지역에서 더 많이 수행하는 것으로 나타났다. 둘째, 읍면동 인적 안전망의 규모를 비교하면, 경기도와 경기도를 제외한 지역 간의 통계적으로 유의한 평균 인적 안전망 인원의 차이는 발견되지 않았다. 셋째, 평균 인적 안전망의 규모가 비슷했음에도 경기도 읍면동의 평균 위기가구 발굴 건수는 경기도를 제외한 다른 지역 평균보다 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 읍면동의 주민참여가 위기가구 발굴에 미치는 영향을 경기도의 조절효과를 중심으로 분석한 주요 결과를 살펴보면, 첫째, 다른 변수를 통제한 후, 동 지역은 면 지역에 비해서 주민참여를 통한 위기가구 발굴이 더 활성화된 것으로 나타났다. 1유형에 비해 2유형인 찾아가는 보건복지팀일 경우 위기가구 발굴이 잘 이루어지는 것으로 나타났다. 또한, 팀장의 직렬이 사회복지 직렬일수록, 읍면동 인적 안전망에 제공되는 교육 횟수가 많을수록 인적 안전망의 위기가구 발굴이 잘 이루어졌다. 둘째, 읍면동의 인적 안전망의 인원이 많을수록 위기가구 발굴 건수도 많아지는 것으로 나타났다. 구체적으로, 인적 안전망으로 활동하는 지역사회보장협의체 위원 인원, 복지 통(이)장 인원, 기타 단체회원 인원, 신고의무자 인원이 많을수록 위기가구 발굴 건수가 많아지는 것으로 나타났다. 생활업종 종사자 인원과 기타 지역주민 인원은 위기가구 발굴 건수와 통계적으로 유의한 관계가 발견되지 않았다. 셋째, 다른 변수를 통제한 후, 경기도 읍면동이 경기도를 제외한 다른 지역의 읍면동에 비해 위기가구 발굴 건수가 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로, 경기도 읍면동은 지역사회보장협의체 인원과 정적인 상호작용을, 생활업종 종사자 인원과 부적인 상호작용을 지니고 있었다.

이상의 결과를 바탕으로 주민참여를 통한 위기가구 발굴을 위하여 다음과 같은 제언을 하고자 한다. 첫째, 위기가구 발굴을 위하여 읍면동의 인적 안전망을 확대하여야 한다. 인적 안전망 규모가 위기가구 발굴과 정적인 관계에 있다는 결과는 선행연구(이영글·박성준·함영진, 2019b)에서도 지지되고 있다. 특히, 본 연구의 분석결과는 읍면동 지역사회보장협의체, 복지 통(이)장, 기타 단체회원과 같이 조직화가 잘 이루어져 있는 유형을 중심으로 인적 안전망 확대 추진이 지역사회의 위기가구 발굴을 위해 효과

적일 것이라는 것을 의미하고 있다.

둘째, 생활업종 종사자나 기타 주민과 같이 조직화가 부족한 인적 안전망 관리방안을 마련해야 한다. 생활업종 종사자나 기타 지역주민 인적 안전망 인원은 위기가구 발굴 건수와 통계적으로 유의한 관계가 없었다. 이 결과가 신고 의무자와 기타 지역주민 유형의 인적 안전망의 무용(無用)을 의미하는 것은 아니다. 주민참여는 그 자체로 주민들이 지역사회에 책임감 있는 시민으로 성장할 기회를 제공하기 때문이다(이승중·김혜정, 2018). 그렇더라도, 기존에 존재하던 인적 안전망 조직과 새롭게 활동을 시작한 확대 인적 안전망의 특성과 활동에 차이가 있으므로, 읍면동에서는 이에 대한 관리와 개선방안에 대한 검토와 고민이 필요할 것이다.

셋째, 경기도의 읍면동은 지역사회보장협의체 활동의 활성화뿐 아니라 명예 사회복지공무원으로 활동하는 인원 확보에 관심을 가져야 한다. 경기도의 읍면동 지역사회보장협의체는 다른 지역에 비하여 인원 증가에 따른 위기가구 발굴의 증가율이 높은 것으로 나타났다. 이는 경기도 읍면동 민관협력의 한계효용이 다른 지역에 비해 높은 것으로, 경기도 읍면동에서 지역사회보장협의체 위원 활동이 더욱 의미 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 아마도 지역사회보장협의체를 통한 읍면동 민관협력을 위한 경기도의 지속적인 노력을 반영하는 것으로 이해되며, 이를 지속하기 위한 끊임없는 관심과 격려가 필요할 것이다.

넷째, 경기도의 읍면동은 복지 사각지대 해소를 위한 기타 지역단체에 대한 점검이 필요하다. 읍면동의 기타 지역단체는 위기가구 발굴을 위해 긍정적인 효과를 지닌 것으로 분석되었는데, 경기도의 읍면동에서는 이 효과가 사라지는 것으로 보인다. 따라서 경기도 읍면동은 부녀회 등 지역 내 존재하는 자생 단체를 대상으로 위기가구 발굴을 위한 관심을 높이고 참여를 독려하는 방안을 고민할 필요가 있다.

다섯째, 읍면동에서 활동하는 인적 안전망에 대한 교육을 확대할 필요가 있다. 본 연구의 주 관심 변수는 아니었지만, 읍면동 인적 안전망을 대상으로 제공되는 교육의 횟수는 위기가구 발굴에 유의미한 긍정적 효과를 보이는 것으로 나타났으며, 분석된 계수도 상대적으로 매우 높은 수치를 보인다. 교육 횟수의 증가가 곧 교육의 질을 의미하는 것은 아니지만, 최소한 지역복지를 위한 주민참여에 있어 공공과의 접촉 빈도가 높을수록 효과적인 주민참여가 이루어질 수 있다는 것으로 이해할 수 있다.

마지막으로, 읍면동의 찾아가는 보건복지팀장은 사회복지 직렬로 임명할 필요가 있다. 이 변수도 연구의 주 관심 변수는 아니었으나, 사회복지 직렬 찾아가는 보건복지팀장이 읍면동의 위기가구 발굴 건수에 미치는 영향의 크기는 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 읍면동 인력에 대한 인사권자는 찾아가는 보건복지팀의 인사 개편 시 최대한 직렬에 맞는 인사배치를 고려할 필요가 있다.

본 연구는 읍면동의 주민참여가 위기가구 발굴에 미치는 영향과 이에 대한 경기도 지역의 조절효과를 실증적으로 분석하고 복지 사각지대 해소를 위한 읍면동의 정책 개선 방안을 논의하였다. 본 연구는

다음과 같은 몇 가지 한계점을 지닌다. 첫째, 본 연구는 변수의 시간적 선후관계를 완전하게 통제하지는 못하였다. 본 연구는 종속변수인 위기가구 발굴을 측정하기 위하여 1년 동안 읍면동에서 취합한 실적자료를 활용하였으며, 읍면동의 특성 및 인적 안전망 현황은 누적이 아닌 자료 보고 시점의 상태를 의미한다. 따라서 독립변수와 통제변수의 횡단적 성격과 종속변수의 종단적 성격을 고려하면 변수 간의 시간적 선후관계를 보장할 수 없다는 한계를 지닌다.

둘째, 본 연구에서 활용한 변수는 측정의 한계를 지닌다. 본 연구는 읍면동에서 실제 업무에 참고하는 행정자료를 활용했다는 장점이 있지만, 실적을 취합하는 담당자가 읍면동의 수와 같으며 주기적으로 인사발령이 이루어진다는 점을 고려하면 실적 취합에 관련된 인원이 더 많을 수 있다. 따라서 실적 취합 방법에 있어 읍면동 간의 표준화가 이루어지지 않아 오차 발생의 가능성을 결과해석에 참고해야 할 것이다.

본 연구를 바탕으로 향후 연구를 위한 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 읍면동 인적 안전망과 위기가구 발굴의 관계를 분석하였다. 복지 사각지대 해소를 위해서는 위기가구 발굴뿐 아니라, 발굴 이후 초기상담을 통해 제공되는 공적 지원이나 민간자원 연계 등 읍면동의 역할이 중요하기 때문에 주민참여가 위기가구 발굴을 넘어 읍면동의 공적 지원이나 민간자원 연계 등의 업무에는 간접적으로 어떠한 영향을 미치는지 밝힐 필요가 있다.

둘째, 위기가구 발굴을 위한 발굴체계는 유형에 따라 특성의 차이가 있을 것으로 보인다. 예를 들어, 인적 안전망의 활동은 행복e음을 통한 복지 사각지대 발굴과 다른 특성이 있을 수 있다. 복지 사각지대 해소를 위한 인적 안전망과 행복e음 등 복지체계의 특성차이를 이해할 수 있다면, 각 체계의 역할을 이해하고 상호보완을 위한 방안을 마련에 도움이 될 수 있다. 하지만, 이러한 특성의 차이를 실증적으로 분석한 연구가 없으므로 향후 연구를 통해 밝혀나갈 필요가 있다.

셋째, 본 연구에서 활용한 1년 단위의 자료보다 더 짧은 기간으로 구성된 자료를 확보하여 변수 간의 논리적인 선후관계를 반영할 수 있는 분석을 할 수 있는 연구의 수행함으로써 본 연구가 지닌 한계를 극복할 수 있을 것이다. 따라서 향후 변수의 선후관계를 고려한 종단연구를 수행하여 더욱 엄밀하게 인과관계를 분석할 필요가 있다.

## ■ 참고문헌 ■

구인회·백학영(2008), “사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인”, 『사회보장연구』, 24(1): 175-204.

김보영(2015), “우리나라 복지행정 개혁과 사회복지 환경의 변화 분석을 통한 공공 복지행정의 방향 모

- 색”, 『한국사회복지행정학』, 17(1): 35-63.
- 보건복지부 복지행정지원관(2018), 『신(新)사회적 위험 증가에 따른 복지 위기가구 발굴 대책』, 보건복지부.
- 보건복지부(2020), “국민의 행복한 삶을 위한 ‘차세대 사회보장정보시스템’ 개발 시작!”, 보도참고자료, 4월 23일.
- 서동희·김좌겸(2019), “고령시대 공공데이터기반 지역사회 보건-복지 돌봄 방안 모색 - 커뮤니티케어 를 중심으로”, 『한국사회복지행정학』, 21(1) 55-81.
- 서울특별시(2020), 『돌봄SOS센터 서울시 25개 전 자치구 운영매뉴얼』, 서울특별시.
- 윤영근·박해욱(2016), 『지방자치단체 이·통장 운영현황 분석 및 제도개선 연구』, 한국지방행정연구원.
- 이영글·박성준·함영진(2019a), “읍면동 민관협력이 복지 사각지대 해소에 미치는 영향: 경기도 읍면동을 중심으로”, 『GRI연구논총』, 21(1): 219-240.
- 이영글·박성준·함영진(2019b), “복지 사각지대 발굴에 미치는 영향요인”, 『사회복지정책』, 46(1): 135-159.
- 이영글·함영진·박규범·박성준(2020), 『명에 사회복지공무원 활동 분석 연구』, 보건복지부.
- 이승중·김혜정(2018), 『시민참여론』, 박영사.
- 이준영(2005), “사회적 안전망으로서 건강보험의 역할”, 『건강보험포럼』, 4(3): 2-15.
- 최지선·허숙민·김은하·배지영·김현·하승용·김한샘(2018), 『위기가구 발굴 및 지원을 위한 주민참여형 인적 안전망 운영매뉴얼 개발연구』, 보건복지부·한국보건복지인력개발원.
- 함영진(2017), “복지 부문 민관 협력의 추진 여건과 과제”, 『보건복지포럼』, 253: 42-55.
- 행정안전부·보건복지부(2020), 『2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼』, 행정안전부·보건복지부
- 홍성대(2011), “복지 사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제”, 『입법과정 책』, 3(2): 127-149.
- Parry, G., Moyser, G. & Day, N.(1992). Political participation and democracy in Britain, Cambridge University Press.

원 고 접 수 일 | 2021년 1월 6일

심 사 완 료 일 | 2021년 2월 8일

최종원고채택일 | 2021년 2월 9일

**이영글** lynggl@uos.ac.kr

2017년 미국 State University of New York at Albany에서 사회복지학 박사학위를 받았다. 현재 서울시립대학교와 경희대학교에서 강사 및 객원교수로 재직 중이다. “읍면동 민관협력이 복지 사각지대 해소에 미치는 영향: 경기도 읍면동을 중심으로”(2019), “복지 사각지대 발굴에 미치는 영향요인”(2019) 등 다수 논문을 발표하였다. 주요 관심분야는 사회복지 전달체계, 사회서비스, 정신건강 등이다.

**박성준** beaver21c@gmail.com

2018년 서울시립대학교에서 사회복지학 박사를 받았다. 현재 용인시정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. “지자체 커뮤니티케어 계획 수립의 주요 과제 도출 및 우선순위 분석”(2020), “청소년 자살률에 영향을 미치는 지역적 요인”(2019) 등 다수의 논문을 발표하였다. 주요 관심분야는 지역복지, 청소년복지 등이다.