

# 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 대한 영향요인 : P시를 중심으로

Factors Predicting the Experience of Discovering Welfare Blind Spots by  
Members of the Eup-Myeon-Dong Community Security Council in P City

정아원\*·강병덕\*\*·박준혁\*\*\*·정숙희\*\*\*\*

Jung, Ahwon·Kang, Byungdeok·Park, Joonhyeog·Jung, Sook-Hee

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 읍·면·동 지역사회보장협의체와 복지사각지대
- III. 선행연구 검토
- IV. 연구방법
- V. 분석결과
- VI. 결론 및 제언

본 연구의 목적은 읍·면·동 복지허브화의 기초에 발맞추어 복지사각지대 해소를 위해 구성된 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원들의 복지사각지대 발굴 경험에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 것이다. 이를 위해 P시 29개 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원을 대상으로 조사를 진행하였으며, 최종적으로 358명이 연구대상으로 선정되었다. 독립변수로 개인요인, 전문성요인, 복지인식요인을 투입하여 종속변수인 협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에의 영향요인을 이항 로지스틱 회귀분석을 통해 살펴보았다. 분석결과, 개인요인에서는 연령, 봉사활동 경험, 복지 서비스 수혜경험이, 전문성요인에서는 협의체 위원의 역할인지와 사회복지 관련 교육경험 변수가 읍·면·

\* 제1저자, 중앙자살예방센터 연구개발팀 책임

\*\* 교신저자, 한동대학교 상담심리사회복지학부 교수

\*\*\* 공동저자, 서울대학교 사회복지대학원 석사과정

\*\*\*\* 공동저자, 한동대학교 상담심리사회복지학부 교수

논문 접수일: 2020. 05. 21, 심사기간: 2020. 05. 21 ~ 2020. 06. 22, 게재확정일: 2020. 06. 22

동 지역사회보장협의체 위원들의 복지사각지대 발굴 경험을 유의미하게 예측하는 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 읍·면·동 지역사회보장협의체가 지역복지의 한 주체로서의 실효성 있는 역할 수행을 위해 필요한 함의를 제시하였다.

□ 주제어: 읍·면·동 지역사회보장협의체, 지역복지, 복지 허브화, 복지사각지대

The study aims at exploring factors that predict the experience of discovering welfare blind spots among members of the Eup·Myeon·Dong Community Social Security Council, whose purpose is to address welfare blind spots in line with the trend of welfare hub development in local areas. To that end, a survey was conducted on Community Social Security Councils in 29 districts of P city, and 358 people were finally selected for research. Individual factors, professional factors, and welfare recognition factors were used as independent variables to examine the predicting factors on the experience of discovering welfare blind spots for members of Community Security Council through a binary logistic regression analysis. According to the analysis, the age, experience in volunteer work, experience in benefiting welfare services, the level of role recognition as a council member, educational experience related to social work significantly predict the experience of discovering welfare blind spots of council members. Based on this, necessary implications were presented for the effective performance of the Eup·Myeon·Dong Community Social Security Council as a main body of local welfare.

□ Keywords: Community Social Security Council, Community Welfare, Welfare Hub, Welfare Blind Spot

## I. 서론

공공복지자원의 한계와 제도적 관성으로 인해 발생하는 복지사각지대 해소는 공공 전달체계에 있어서 가장 시급하게 해결해야 될 과제이다. 복지사각지대는 취약계층의 삶의 질에 직결된다는 점에서 사회안전망의 ‘기초선’(baseline)이 제대로 작동하지 않는다는 것을 의미하는 것으로 이는 곧 국민들의 사회안전망에 대한 불신과 사회적인 불안으로 귀결될 수 있기 때문이다. 동일 맥락에서 2014년 발생한 송파구 세 모녀 사망 사건은 이러한 사회보장제도의 결함을 죽음으로 고발하고 있다.

복지 서비스 전달체계에 있어서 읍·면·동 지역사회보장협의체를 통한 민관협력(public-private partnership) 모델은 제도적 관성으로 인해 발생하는 복지사각지대 문제에 대해 정부가 내린 처방이라 할 수 있다. 공공의 노력과 자원만으로는 복잡하고 다양해지는 국민들의 복지욕구에 즉각적인 대응이 어렵기 때문에 지역사회의 사정에 익숙한 다양한 주체(이·통·반장, 자생단체회원, 복지위원, 부녀회장, 복지위원, 복지전담 공무원 등) 간의 협력을 통한 해결에 초점이 맞춰진 것이다. 또한, 지역사회 보호체계 구축의 중심점을 최하 행정단위인 동(洞)으로 설정함으로써 기존의 시·군·구 중심의 민관협력체계와 비교했을 때 보다 촘촘한 사회적 안전망을 구축하고자 하는 정부의 노력이 반영된 것이다(오민준, 2015). 이에 따라 지역사회 중심의 복지욕구 파악과 복지자원의 효율적인 연계 지원이 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원들의 역할로 강조되었다. 특히, 2016년에 들어서는 읍·면·동 지역사회보장협의체 중심 민관협력이 강조되면서 공공과 민간 간의 협력 모델이 복지전달체계의 성과를 짐작할 수 있는 중요한 지표로까지 자리매김하게 되었다(함영진 외, 2016; 이영글, 박성준, 함영진, 2019b에서 재인용; 이영글, 박성준, 함영진, 2019b).

다른 한편으로는 공공의 복지자원 부족분에 대한 보완과 민관 협력에서의 시너지 효과가 기대되어 온 것과는 대조적으로 복지사각지대 해소에 있어서 읍·면·동 지역사회보장협의체와 소속 위원들의 역할에 대한 여러 우려와 비판 또한 제기되어 온 것이 사실이다. 대표적으로 ‘갑을 관계의 민관협력’, ‘공공 중심의 형식주의와 성과주의’, ‘민간 동원’, ‘지역복지 현실 왜곡’, ‘무모함의 아마추어리즘’과 같이 민간의 자원과 노력을 공공이 이용만 한다는 비판이 존재한다(김보영, 2015; 김종건, 2017). 즉, 형식적으로는 민관 협력 모델이 구축되었지만, 실제 현장에서는 공무원들 중심으로 업무가 이루어지고 협의체 위원들에게는 지엽적인 역할만 주어진다라는 것이다. 또한, 읍·면·동 지역사회보장협의체에 속해 있는 여러 민간주체 간의 낮은 연대는 사각지대 발굴과 효율적인 자원 연계에 있어 민관 협력 모델에 대한 의구심을 갖게 만들었다(남기철, 2016; 김정현, 2017; 함철호, 2017). 협의체 위원의 구성에 전문적으로 복

지 서비스를 제공한 경험이 없는 주민센터 동(읍면)장과 지역주민들이 포함되어 있기 때문에 지원 대상자가 발굴 되었을 때 산발적으로 민간자원연계가 이루어진다는 단점도 지적되었었다(오민수, 2015). 이러한 단점이 단적으로 나타나는 것이 다음과 같은 사건들이다. 송파구 세 모녀 사망 사건 이후 일명 세 모녀 3법이 개정되고, 복지허브화를 통해 찾아가는 복지 서비스가 운영되기 시작했지만 여전히 신청주의의 한계로 인해 지난 2019년에 관악구에서 탈북 모자가 사망하는 사건이 발생하였다. 증평 모녀 사망 사건의 경우 발견 당시에 아파트 우편함에는 카드 연체금과 수도요금, 전기요금 체납 고지서가 수북이 쌓여 있는 상태였다(한국일보, 2018.04.09.). 만약 읍·면·동 지역사회보장협의체를 주체로 인적자원망이 제대로 운영이 되어 이웃의 어려움에 관심을 갖거나 어려움을 호소할 수 있는 분위기가 조성되었다면 비극적인 죽음은 예방되었을 것이다.

협의체 위원들의 역할에 대한 기대와 우려가 교차하는 것과는 별개로, 복지사각지대 문제 해소에 있어서 이들의 존재의 필요성에 대해서는 지속적으로 언급되어 왔다. 최지선 외(2018)의 연구에서는 지역사회 내 위기가구 발굴에 있어서 협의체 위원들이 복지 이(통)장과 더불어 핵심적 역할을 이행하고 있는 것으로 보고되었다. 또한, 이영글, 박성준, 함영진(2019b)의 연구에서는 경기도의 경우 읍면동지역사회보장협의체의 회의개최 빈도가 민간급여 연계건수에 있어서 유의미한 정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 서울시 찾아가는 동 주민센터의 위기가정 발굴지원 성과에 있어서는 협의체 위원의 주 구성원인 동장 및 통반장의 역할이 중요하게 작용한 것으로 확인되었다(김미현, 2016).

공공의 노력만으로는 사각지대 문제를 해결하기 역부족인 상황에서 읍·면·동 지역사회보장협의체를 핵심으로 한 민관 협력 모델이 제대로 작동하기 위해서는 협의체 위원들에게 초점을 맞출 필요가 있다. 그동안 사각지대 발굴을 위한 협의체 위원들의 중요성에도 불구하고, 지금까지 읍·면·동 단위에서 이들의 발굴 경험을 고찰한 연구는 찾아보기 어렵다.

본 연구는 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원들의 주요역할이라고 할 수 있는 복지사각지대 발굴 경험에 초점을 맞춰 이에 따른 영향 요인들을 살펴보는 데 목적이 있다. 연구 결과를 바탕으로 민관 협력의 중요한 주체인 협의체 위원들의 사각지대 발굴 역할을 활성화하고 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원들이 복지주체로서 실효성 있는 역할을 할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

## II. 읍·면·동 지역사회보장협의체와 복지사각지대

### 1. 읍·면·동 지역사회보장협의체

읍·면·동 지역사회보장협의체는 지역사회에서 발생하는 복지문제 해결을 위해 설립된 주민 연결 조직으로 정의된다(보건복지부, 2019). 본 조직에 속한 위원들은 사회보장급여법에 의거하여 노인, 아동, 장애인, 저소득 주민, 한부모가족, 다문화 가족과 같은 도움을 필요로 하는 대상을 발굴하는 역할을 수행하는 한편 잠재적인 복지자원 발굴 및 연계, 관할 지역 내 사회적 보호체계 구축 및 운영, 지역 주민들의 삶의 질 증진을 위해 필요한 업무를 지원하는 역할을 위임받는다. 읍·면·동 단위에서 지역사회보장협의체 위원의 구성을 살펴보면 위원장을 포함해 10명 이상으로 지역특성을 반영하여 구성 및 운영되도록 규정되어 있다. 이에 따라 읍·면·동 지역사회보장협의체는 「사회보장급여법」 제7조 제2항에 따라 다음 사항 중 어느 하나라도 해당하게 되면 위원으로 선발하게 되어 있다. 구체적으로 지역 내에서 사회보장 관련 활동을 수행하거나 서비스를 제공하는 기관·법인·단체·시설 또는 공익 단체의 실무자, 사회보장 업무 수행 공무원, 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 근거하여 해당 단체를 통해 추천된 사람, 법 제44조 제1항에 근거하여 복지위원의 지위를 가진자, 「지방자치법」 제4조의2 제4항에 따른 행정리의 이장 혹은 조 제5항에 따른 행정동의 통의 통장, 주민자치위원 혹은 자원봉사단체 구성원, 그 밖에 관할 지역에서 사회보장 증진에 적극적으로 참여하는 것을 희망하는 사람으로 구성될 수 있다. 이때 지역사회보장협의체 활성화와 운영 효과성 제고 차원에서 사회복지 단체의 장을 맡고 있거나 사회복지 분야 종사자만으로 구성하는 것이 아닌 부녀회장, 주민자치회 위원, 통장 협의회, 상공회 회원이나 상가번영회 회원, 종교기관 관계자 등이 포함되도록 하여 지역사회 주민 중심의 인적 구성의 다양성을 확보하도록 하고 있다(보건복지부, 2019). 이 밖에도, 복지부와 우정사업본부 간 사각지대 발굴 등 협조를 위한 업무 협약이 체결됨에 따라 복지사각지대 발굴 및 모니터링 효과성을 위해 우체국 관계자 또는 교육복지 관계자 영입 또한 적극적으로 이루어질 수 있도록 규정되었다. 이 같은 주민 연결 조직이 추진되기까지는 복지사각지대와 낮은 국민의 복지체감도가 공공복지 전달체계의 고질적인 문제로 지적되어 왔었고, 지역복지 공동체가 조성되어 지역주민이 갖고 있는 다양한 복지 욕구와 문제를 해결하기 위해 민관협력 네트워크의 중요성이 강조되어 왔다(보건복지부, 2019).

한편, 지역사회보장협의체의 제도적 발전 과정을 살펴보면 심의 및 자문기구의 역할에서 점차 지역 사회복지사업에 있어서 주도적인 역할을 맡게 된 것을 볼 수 있는데 이러한 변화는

지방분권의 흐름과 밀접하게 연관되어 있다(보건복지부, 2019). 보다 구체적으로, 2003년 7월의 사회복지사업법 개정은 2000년대 초반부터 강조된 지방정부 주도의 지역복지 실현에 대한 시대적 욕구를 반영한 것이었다. 본 법 개정은 지역복지 활성화에 대한 기틀을 마련한 것으로 평가받고 있는데 이는 개정안을 바탕으로 지역사회보장협의체의 전신인 지역사회복지협의체가 설치 및 운영과 아울러 지역사회복지계획 수립이 의무화되었기 때문이다. 이후 2005년에 들어서는 국고보조금으로 운영되던 사회복지 사업의 일부가 지방으로 이양되면서 지방분권이 한층 강화되었다. 또한, 기존의 사회복지위원회가 지역사회복지협의체로 개선되면서 사회복지사업에 대한 심의·자문을 하는 역할에 사회복지 서비스 제공에 있어서 유관 기관 연계 및 협력을 하게 되어 협의체가 서비스 전달에서 이전 보다 중심축에 속하게 되었다. 이러한 지방분권화 흐름은 단순히 중앙정부의 사회복지 서비스에 대한 역할의 주체가 바뀐 것에 그치는 것이 아닌, 보다 지역을 중심으로 한 사회복지전달체계의 출현이라는 패러다임 전환을 의미한다. 또한, 기존의 공공 영역에 민간, 시민사회가 같이 참여하게 된 것을 의미하며, 지역복지 차원에서 통합적 체계가 처음으로 구축된 것이었다. 이를 반영하듯, 각 지방정부는 기존의 중앙정부에서 만들어진 사업을 이행하는 수동적인 역할에서 벗어나 보다 지역의 특성을 반영한 사회보장 계획을 수립 및 운영하게 되었다. 또한, 이를 성공적으로 이행하기 위해 지역 내 네트워크를 구축하는 한편, 복지사각지대 발굴과 서비스 연계 기능까지 포괄하는 중심 주체로 변화하게 되었다. 지역사회복지협의체도 지역사회보장협의체로 새롭게 개편되었는데 이는 기존에 해당 조직이 서비스 연계 및 강화하는 역할을 수행하는 차원을 넘어서 보다 적극적인 의미를 담고 있는 사회보장의 역할을 맡게 된 것을 시사한다. 이렇듯, 지방분권화라는 시대적 흐름에 맞춰 지역사회보장협의체가 지역 복지를 증진하는 데 있어 점차 중심축 역할을 수행하게 된 것이라고 할 수 있다(보건복지부, 2019).

## 2. 복지사각지대

### 1) 복지사각지대의 정의

일반적으로 복지사각지대는 참여문제(participation problem), 배제(exclusion), 보상범위의 격차(coverage gap) 등의 의미로 사용되며 지역 사회 측면에서 봤을 때 주민이 다양한 복지욕구를 가지고 있음에도 공공 또는 민간 영역에서 제공하는 제도적인 복지혜택으로부터 소외 받고 있는 상황을 지칭한다(노혜진, 2016; 이영글, 박성준, 함영진, 2019b). 구체적인 사각지대에 대한 정의에 있어서 연구자들마다 보편성과 급여성, 적용대상과 급여, 자발성

과 비자발성 등의 개념을 통해 다양한 측면에서 접근하고 있다. 먼저 Hernanz(2004)은 1차 사각지대와 2차 사각지대라는 개념을 통해 자격있는 개인이 청구하지 않은 경우와 자격이 있고 서비스에 대한 욕구 또한 갖고 있지만 수급절차나 정보의 이해에 어려움으로 받지 못한 경우로 구분하여 사각지대를 정의하고 있다. 비슷한 맥락에서 구인회와 백화영(2008), 김희연(2013)은 적용대상과 급여를 기준으로 복지 프로그램의 적용대상이지만 프로그램의 적용에서는 배제되어 수급권을 얻지 못하거나 급여 수급조건은 갖췄으나 자발적으로 급여를 받지 않는 경우를 사각지대로 정의하였다. 석재은(2003)과 신현웅(2009)은 사각지대를 적용범위의 보편성과 급여수준의 적절성으로 구분하여 수급권을 획득하지 못하고, 급여 수준이 기초보장에 적절하지 못한 경우를 사각지대로 정의하였고, 이소정(2013)은 당사자의 욕구에 초점을 맞춰 서비스를 모르나 이용 욕구가 있는 비인지 집단, 서비스를 인지하고 있으나 욕구가 있는 접근성 부족 집단, 서비스를 인지하고 있고 이용 경험이 있지만 불만족 사유로 인해 더 이상 이용하지 않은 불만족 집단으로 구분하여 사각지대를 정의하였다. 이렇듯 사각지대를 설명하는데 사용되는 개념과 용어는 다양하게 사용되는 것을 볼 수 있다. 하지만 이러한 사각지대를 정의하는 데 있어서 공통적인 속성 또한 나타나고 있는데, 공통점을 세 가지 속성(제도적 배제, 실질적 배제 그리고 급여 수준의 불충분성) 또는 두 가지 속성(적용대상의 포괄성과 급여 수준의 충분성)으로 설명하고 있다(김제선, 2010, 노혜진, 2016에서 재인용; 노혜진, 2016). 본 연구에서는 복지사각지대를 제도 및 실질적 배제의 상황이라고 정의하고자 한다.

## 2) 사회보장제도별 사각지대 특징

앞서 살펴본 복지사각지대의 핵심 속성을 공공부조·사회보험·사회서비스로 구성되어 있는 사회보장제도에 적용해보면, 사회보장제도의 종류에 따라 제도 안에 포함되는 인구집단과 제공되는 복지급여의 성질이 다른 것을 알 수 있다. 이는 곧 사각지대에 해당되는 인구집단과 그와 관련된 문제가 갖고 있는 속성 역시 차이가 나는 것을 의미한다. 첫째, 우리나라에서 기초생활보장제도로 대표되는 공공부조의 경우 엄격한 수급자격 제한 기준과 한국 복지제도의 신청주의적 성격, 그리고 이를 기계적으로 적용한 것에 따라 급여 대상에서 탈락하는 비수급 빈곤층이 제도적 사각지대에 놓여져 있다고 볼 수 있다(이영글, 박성준, 함영진, 2019b). 또한, 급여의 충분성 측면에서 현실적으로 최저 생계를 유지하는데 부족한 생계비를 받는 인구 집단이 사각지대에 처해있다. 둘째, 사회보험 내에서 발생할 수 있는 사각지대에는 일반적으로 국민연금에 가입하지 못한 여성노인, 불안정 근로자, 의료급여의 혜택에서 배제된 빈곤계층의 장기질환자 등이 포함된다. 즉, 보험에 가입하지 않은 집단이 이에 해당 하는 것이다. 급여의 충분성 측면에서는 연금에 가입해 있지만, 가입 기간이 짧아 현실적으로 생계를 유지하

는데 큰 도움을 받지 못한 집단도 사각지대에 포함될 수 있다(노혜진, 2016). 셋째, 포괄성 측면에서 사회서비스의 경우 서비스에 대한 이용 욕구 혹은 필요가 감지됨에도 불구하고 이용하지 못하는 집단이 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다(노혜진, 2016; 이영글, 박성준, 함영진, 2019b). 급여의 불충분성 측면에서는 공공부조나 사회보험과 같이 급여가 화폐 형식으로 제공되는 것이 아닌 관계로 노혜진(2016: 15)의 연구에서는 사회서비스의 중핵이 사회적 돌봄(social care)이라고 전제, 제도적으로 보장받는 사회적 돌봄 시간이 적은 집단이 사각지대에 속한다고 설명하였다.

읍·면·동 지역사회에서 발생하는 복지사각지대는 주로 공공 부조와 사회서비스와 관련이 있다(이영글, 박성준, 함영진, 2019a). 대표적으로 2014년에 발생한 송파구 세 모녀 사건은 지역사회에 존재하는 복지사각지대의 위험성을 나타내고 있다. 실제, 해당 사건의 당사자들은 국민기초생활보장법과 긴급복지지원법의 대상이었다(임병인, 정지운, 2015). 그러나 이들은 복지급여를 별도로 신청하지 않아 구제를 받지 못했던 것으로 신청주의적 원칙의 한계로 인해 발생한 전형적인 복지사각지대 사례라고 평가할 수 있다(이영글, 박성준, 함영진, 2019b). 물론, 그간 정책적 대응이 이루어지지 않은 것은 아니다. 해당 사건으로 인해 사회의 시선이 집중되면서 국회에서는 기초생활보장법 개정안, 긴급복지지원법 개정안 그리고 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(이하 사회보장급여법) 제정안이 통과되었다. 또한, 2014년에는 보건복지부를 주축으로 복지사각지대 발굴 및 지원 종합대책이 수립되었으며, 읍·면·동 중심의 복지기능 강화, 복지사각지대 발굴시스템이 구축되었다(보건복지부, 2018). 읍·면·동 지역사회보장협의체 기능의 중요성이 본격적으로 부각된 것도 이러한 배경을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 그 이후에 지역사회 내에서 발생한 2018년도 증평 모녀 사망사건과 구미 부자 사망 사건 그리고 2019년도에 발생한 북한이탈주민 모자 사망사건들은 여전히 지역 사회내 복지사각지대 이슈가 해결되지 않은 문제로 자리잡고 있다. 이는 곧, 지역사회 내 복지사각지대를 해소하기 위해서는 상시적이고 다각적인 복지사각지대의 발굴이 선제적으로 이루어져야 함을 시사한다.



### Ⅲ. 선행연구 검토

#### 1. 읍·면·동 지역사회보장협의체와 복지사각지대 발굴

읍·면·동 지역사회보장협의체는 기본적인 설립 목적에서부터 지역사회 인적 안전망 구축으로 위기가정 상시 발굴과 복지혜택으로부터 소외된 계층에 대한 맞춤형 지원을 위해 지정되어 있는 만큼 복지사각지대 해소와 밀접한 연관이 있다. 실제, 지역사회 내 인적 안전망 현황에 대해 조사한 최지선(2018)의 연구에 따르면 읍·면·동 지역사회보장협의체, 방문형 서비스 제공자, 복지이·통장, 지역주민 모임, 시민단체, 자원봉사활동단체 등으로 구성된 인적자원망 중에서 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 위기가구 발굴 및 지원에 있어 가장 활발한 것으로 나타났다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 읍·면·동 단위의 협의체 위원의 사각지대 발굴 경험에 대한 연구는 많이 이루어지지 않았다. 현재까지 진행된 연구를 살펴보면 읍·면·동 단위에서 공공데이터를 활용해 복지사각지대 발굴 건수에 영향을 미치는 독립변수를 살펴본 연구가 있다(이영글 외 2019a; 이영글 외 2019b). 해당 연구에서는 공공 행정 자료를 활용해 지역 특성을 통제한 상황에서 인적자원망, 지역특화사업 시행, 민관협력활동 홍보, 자체교육 실시 등의 지역사회보장협의체 활동이 복지사각지대 발굴 건수에 어떠한 영향을 미치는지 음이향회귀분석을 실시하여 살펴보았다. 연구결과로 자체 교육 실시와 읍·면·동 지역사회보장협의체 개최빈도가 복지사각지대 발굴과 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 보다 미시적인 관점에서 읍·면·동 지역사회보장협의체를 포함한 인적자원망에 대해 살펴본 연구로는 잠재계층분석을 활용하여 인적자원망 인원들의 활동을 유형화해서 살펴본 문영주(2019)의 연구가 있다. 연구결과, 읍·면·동 인적자원망 인원들의 활동은 크게 시책홍보형, 나눔발굴형, 특화사업형, 봉사활동형, 활동저조형이라는 잠재계층으로 구분되었다. 이중 실질적으로 사각지대 발굴이라는 목표를 수행하는 나눔발굴형의 경우 사회문제를 심각하게 인식할수록 공동체 의식이 높을수록 해당 잠재계층에 속할 확률이 높은 것으로 나타났다. 함철호(2017)와 최지선, 허숙민(2020)은 질적연구방법을 활용하여 읍·면·동 지역사회보장협의체의 사각지대 발굴 경험, 활동 내용과 의미를 조사하였으며 지역복지 증진 차원에서 개선 방안에 대해서 논의하였다. 이와 같은 선행연구들을 통해 현재 읍·면·동 지역에서의 전반적인 지역사회보장협의체 활동 현황에 대해 알 수 있다. 하지만 함철호(2017)의 연구를 제외하고는 모두 인적자원망이라는 범위 안에서 연구를 진행하고 있어 사각지대 발굴경험의 주축이라고 할 수 있는 협의체 위원들의 경험은 상대적으로 드러나지 않는 특징이 발견되었다. 또한, 사각지대 발굴과 관련하여 영향 요인을 살펴본 연구는 이영글, 박성준, 함영진(2019a)와 이영글, 박성준, 함영진

(2019b)의 연구가 있으며, 해당 연구마저도 협의체 위원을 조사한 것이 아닌 행정 자료를 활용했다는 점에서 협의체 위원의 활동 경험에 어떠한 영향 요인이 있는지에 대해서는 알지 못한다는 한계가 존재한다. 사각지대 발굴 체계가 계속 강화되고 있음에도 불구하고 관련 이슈가 매년 나오는 상황에서 보다 실질적인 정책 제안을 하기 위해서는 협의체 위원이라는 개별 행위자 관점에서 살펴보아야 한다. 이에 본 연구에서는 그동안 간과되었던 협의체 위원들의 사각지대 발굴 경험에 초점을 맞추고자 하며 이와 관련한 결정요인들을 살펴보고자 한다.

## 2. 읍·면·동 지역사회보장협의체위원의 복지사각지대 발굴 경험에의 영향요인

읍·면·동 지역사회보장협의체의 복지사각지대 발굴 경험에의 영향요인에 대한 선행연구는 크게 개인적 요인, 전문성 요인, 복지인식요인으로 나누어서 설명하고 있다.

첫째, 사각지대 발굴 경험을 특징짓는 개인요인으로 성별, 연령, 교육수준, 지역 거주년수, 거주지역과 같은 인구학적 요인과 복지 서비스수혜경험, 봉사활동경험을 들 수 있다. 지역사회 사업 참여에 대한 다수의 선행연구들은 성별과 지역사회 참여 간 유의미한 관계가 있음을 보여주었다(양순미 외, 2004). Curties et al. (1992)과 김혜정(2012)은 남성이 지역 사회 참여에 있어서 필요 자원이 더 풍부한 관계로 여성에 비해 더 적극적으로 참여한다고 나타난 반면, 여성이 지역사회에 대한 관심도가 더 높은 관계로 지역 사회 사업에도 더 적극적으로 참여한다고 밝힌 연구도(김홍순, 원준혁, 2013) 있어 협의체 위원들의 사례관리 발굴 경험에 있어서도 성별이 영향을 준다고 볼 수 있다. 실제, 협의체 위원들의 활동을 유형화해서 살펴본 문영주(2019)의 연구에서는 남성일수록 지역 사회사업 홍보 혹은 봉사활동을 하는 집단보다는 사각지대 발굴 활동을 더 많이 하는 집단에 속할 확률이 높은 것으로 나타났다. 연령에 있어서는 연령대가 높을수록 지역사회 활동에 적극적으로 참여한다는 연구가 있으나(문영주, 2019), 이재완(2014)의 연구에서는 유의미한 상관관계를 보이진 않은 것으로 확인되었다. 교육수준의 경우에도 기존 연구에서 고학력일수록 자원봉사, 지역사회 참여 공동체 의식이 높은 것으로 확인되었다(곽현근, 유현숙, 2005; 김근홍 외, 2014). 지역거주년수의 경우에는 장기간 안정적으로 거주한 주민들의 경우 지역사회 상황에 대해서 더 잘 파악하고 있고, 주민조직이나 주민위원회 등의 집단 주민 참여에 적극적일 수 있다는 선행연구(곽현근, 유현숙, 2005; 민소영, 이영순, 2005; 문영주, 2019) 내용을 참고하여 영향 요인으로 포함시켰다. 그러나 박덕병 외(2018)의 연구에서는 반대로 거주기간이 부적인 영향을 미치는 것으로 확인되어 본 연구에서는 어떻게 나타나는지 주목할 필요가 있다. 사각지대 발굴 거주지역에 있어서 읍·면·동 사회복지전담인력을 대상으로 조사한 권미향, 이기영(2019)의 연구에서는 연구 참여자가 동(洞)

지역에 거주할수록 지역사회 복지 활동에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 추가로 본 연구에서는 복지 서비스 수혜를 받고 있는 경우 정보에 대한 접근성이 높아진다는 점을 고려하여 수혜를 받을수록 사각지대 발굴 경험에 정적인 영향을 미칠 것으로 예상하였다. 또한, 자원봉사의 경우에도 최지선 외(2018)의 연구에서는 기존에 지역사회에서 활동하고 있을 경우 사각지대 발굴 경험에도 참여할 가능성이 높다고 나타나 모형에 투입하였다.

둘째, 전문성 요인은 최지선 외(2018), 문영주(2019), 최지선, 허숙민(2020)의 연구들에서 공통적으로 협의체 위원들이 사각지대 발굴이라는 역할을 수행함에 있어서 중요한 요인으로 나타났다. 이에 따라 복지 관련 전문성 요인에 있어서 복지관련 교육 경험, 사회복지사 자격증 취득, 협의체 역할에 대한 인식 수준을 들 수 있다. 보다 구체적으로, 사회복지전담공무원의 경우 사각지대 발굴, 위기가구 사례 관리와 같은 읍·면·동 단위 사업 수행에 있어서 최근 1년간 관련 교육을 받은 경험이 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(권미향, 이기영, 2019). 비슷한 맥락에서 강상준, 문진영(2018)의 연구에서는 복지직 공무원을 대상으로 실시한 교육훈련이 찾아가는 동주민센터 사업에 유의미한 영향을 미치는 것으로 보고되어 위의 변수들을 전문성 요인의 하위 항목으로 투입하였다.

셋째, 본 연구에서는 문영주(2019)의 연구에서 사회문제 및 사회불평등에 대한 인식과 사각지대 발굴 경험 간 정적관계 상에 있는 것으로 나타났다는 사실에 주목, 복지인식 요인을 독립변수로 포함하였다. 이와 관련하여 먼저 연구자들이 복지인식을 어떻게 정의하고 있는지 먼저 살펴보면, Taylor-Gooby(1985)는 복지인식을 사회문제를 해결하기 위한 사회적 제반 노력에 대한 사회구성원들이 내면체계에 가지고 있는 사회적 태도라고 정의하였다. 비슷한 맥락에서 김영순, 여유진(2011)은 복지인식이 복지제도와 관련이 있는 사회 이슈들에 대한 일반 국민들의 내면화된 의미와 가치를 의미한다고 정의하였고, 조은숙, 김종태(2013)는 사회 문제에 대한 원인을 분석하고 해결하려는 노력과 관련된 사회구성원들이 지니고 있는 가치판단의 틀이자 가치인식체계라고 정의하였다. 보다 제도적인 측면에서 류진석(2004)은 복지태도가 복지제도의 구조와 내용을 설계하는데 중요한 작용을 하며, 복지제도의 복지정치 측면과 지속가능성을 이해하는데 필요하고 중요한 함의를 제시해준다고 설명한다. 따라서 복지태도에 관한 경험적 연구는 복지정책을 둘러싼 이해관계집단의 역동성을 규명하고, 복지제도의 미래를 예측 가능하게 하며 복지발전을 위한 전략을 수립하는데 기초자료로 활용될 수 있다고 언급했다. 종합해보면, 복지인식이라는 개념이 사회정의나 재분배에 대한 추상적인 견해를 뛰어넘어, 복지에 대한 개인의 외적 표출을 의미하는 태도 혹은 복지정치에 대한 참여 의지로까지 이해됨을 알 수 있다. 즉, 어떠한 복지인식을 갖고 있는지에 따라 개인의 복지 활동 또한 달라질 수 있음을 의미한다. 실제로 여러 경험연구들을 통해 복지인식과 복지 활동 간의 관계가 규명되고 있는데, 대표적으로 사회복지전담공무원의 복지인식이 직무가치관과

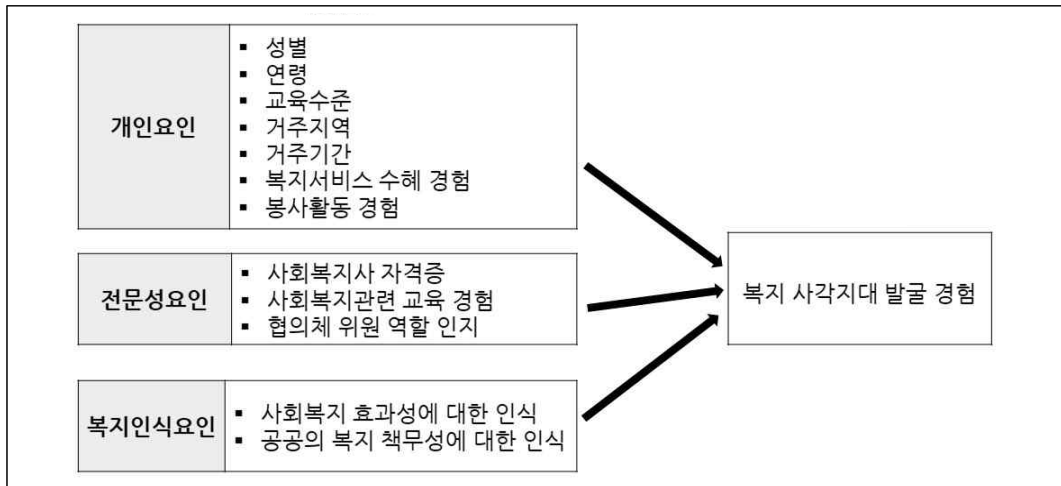
직무효과성 그리고 찾동사업 성과요인에 유의미한 영향을 나타낸다는 연구(조은숙, 김종태, 2013; 강상준, 문진영, 2018)들이 있다. 이에 본 연구에서는 복지인식의 하위 요인으로 사회 서비스에 대한 효과성 인식과 정부 제공 복지에 대한 인식을 포함하였다.

## IV. 연구방법

### 1. 연구모형

본 연구에서는 선행연구를 바탕으로 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 영향을 미칠 것으로 예측되는 요인을 개인요인, 전문성요인, 복지인식요인으로 분류하였으며, 연구모형은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구모형



### 2. 자료수집 및 연구대상

본 연구에서 분석된 자료는 P시 지역사회보장계획 수립의 일환으로 해당 지역의 29개 읍·면·동 지역의 지역사회보장협의체 위원 전체를 대상으로 전반적 복지에 대한 인식 및 취약계층

층에 대한 인식을 조사한 자료이다. 해당 조사는 2018년 8월 초부터 약 2주간 진행되었으며, P시청 관계자를 통하여 구조화된 자기보고식 설문자료의 형태로 총 4581<sup>1)</sup>명의 응답이 수집되었다. 이 중 결측값을 제외한 358명이 본 연구의 대상으로 선정, 최종 분석에 투입되었다.

### 3. 변수의 설정 및 자료분석방법

#### 1) 종속변수

분석에 있어 투입된 주요 변수들의 구성은 다음<표 1>과 같다. 먼저, 종속변수는 복지사각지대 발굴 경험으로, '귀하는 읍·면·동내 복지사각지대 발굴 경험이 있으십니까?'의 단일문항으로 진행하였다. '예', '아니오'의 이분범주로 측정하였으며, 분석 시에는 '예=1', '아니오=0'으로 더미화하여 투입하였다.

#### 2) 독립변수

읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 영향을 주는 예측 요인들을 다시 세 가지 차원으로 분류하여 제시하였다.

##### (1) 개인요인

성별, 연령, 교육수준, 거주지역, 거주기간, 복지 서비스 수혜 경험, 봉사활동 경험을 개인요인으로 구분하였으며, 연령과 거주기간은 실제 만 나이와 실제 거주년수로 작성된 응답을 최솟값과 최댓값을 기준으로 세 가지 범주로 분석에 포함시켰다. 복지 서비스 수혜 경험과 봉사활동 경험은 성인이 된 이후로 정부 제공 복지 서비스의 수혜여부와 봉사활동 참여 경험에 대해 이분형으로 응답하도록 하였다.

##### (2) 전문성요인

전문성 요인은 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 활동에 있어 필요한 전문적 지식이나 기술, 인식 등을 나타낼 수 있는 요인들로, 사회복지사 자격증 취득 여부, 사회복지관련 교육

1) 2018년 기준 P시 전체 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 수는 총 529명으로, 전체 위원의 86.6%가 본 조사에 응답하였음.

경험 여부, 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 역할인지 정도를 포함시켰다. 협의체 위원의 역할인지는 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원이 당사자의 역할이 무엇인지에 대해 인식하고 있는 정도로 정의하였다. 응답범주는 ‘들어본 적 없다’에서부터 ‘매우 잘 알고 있다’의 다섯 범주로 측정하였다.

### (3) 복지인식요인

복지인식요인으로는 사회복지 효과성에 대한 인식, 공공의 복지 책무성에 대한 인식을 포함하였다. 사회복지 효과성에 대한 인식은 전반적 복지 서비스의 효과에 대해 어떻게 인식하는지에 대해 측정하는 문항들을 합산하여 ‘매우 부정적’ ~ ‘매우 긍정적’의 네 범주로 분석에 투입하였다. 공공의 복지 책무성에 대한 인식은 복지 증세와 타겟 집단에의 서비스 제공에 있어 책임을 가지는 주체가 공공이 되어야 한다는 것에 대해 동의 여부를 묻는 11개의 문항들로 측정하였다. 이 또한 측정 문항들의 합을 ‘매우 반대’ ~ ‘매우 동의’의 다섯 범주로 분석을 실시하였다.

〈표 1〉 주요 변수 설명

구분	변수명	변수 설명	
종속변수	지역 내 복지사각지대 발굴 경험	발굴 경험 없음=0, 발굴 경험 있음=1	
독립변수	개인 요인	성별	여성=0, 남성=1
		연령 (만 나이)	20세-39세=1, 40세-59세=2, 60세 이상=3
		교육수준	고등학교 졸업 이하=0, 대학교 졸업 이상=1
		거주지역	읍/면=0, 동=1
		해당 지역 거주 기간	10년 미만=1, 10년-20년 미만=2, 20년 이상=3
	전문성 요인	사회복지 서비스 수혜 경험	수혜경험 없음=0, 수혜경험 있음=1
		봉사활동 경험	참여 경험 없음=0, 참여 경험 있음=1
		사회복지사 자격증	자격증 없음=0, 자격증 있음=1
		사회복지관련 교육 경험 여부	교육 경험 없음=0, 교육 경험 있음=1
		읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 역할인지 정도	들어본 적 없음=0 - 매우 잘 알고 있음=4

구분	변수명	변수 설명
복지 인식 요인	사회복지 효과성에 대한 인식	전체 문항 수 (4점 척도) / 총점 기준 최솟값 - 최댓값 (점수가 높을수록 긍정적 인식)
	공공의 복지 책무성에 대한 인식	전체 문항 수 (4점 척도) / 총점 기준 최솟값 - 최댓값 (점수가 높을수록 공공복지 책무성에 대한 동의 정도가 높음)

### 3) 자료분석방법

본 연구에서 분석을 위해 사용된 통계 도구는 SPSS 25.0이다. 연구대상자의 복지사각지대 발굴 경험과 개인요인, 전문성요인, 복지인식 요인의 일반적 특성의 파악을 위해 빈도분석 및 기술분석을 시행하였다. 그리고 연구의 주요 관심사인 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 대한 영향요인의 분석을 위해 이항 로지스틱 회귀분석을 사용하였다. 이는 본 연구의 종속변수인 복지사각지대 발굴 경험이 이분형의 명목척도로 측정되었기 때문이다.

## V. 분석결과

### 1. 연구대상자의 일반적 특성

연구대상자의 일반적 특성을 개인요인, 전문성요인, 복지인식요인으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 개인요인으로 성별의 경우, 여성 200명(55.9%), 남성은 158명(44.1%)이며 평균연령은 53.68세(표준편차=8.587)인 것으로 나타났다. 교육수준은 고등학교 졸업 이하인 경우가 158명(44.1%), 대학교 졸업 이상인 경우가 200명(55.9%)으로 나타났으며, 읍/면 지역에 사는 위원이 160명(44.7%), 동 지역에 사는 위원이 198명(55.3%)으로 나타났다. 거주기간의 경우 평균 34.90년(표준편차=15.959)로 대부분 위원이 해당 지역에서 20년 이상(311명, 96.9%) 거주한 것으로 나타났다. 성인이 된 후 복지 서비스를 받은 적이 있는지는 서비스 수혜경험이 없는 경우(328명, 91.6%)가 대부분이었다. 자원봉사 활동에 참여 경험에 서는 있는 경우가 123명(34.4%)이었고, 없는 경우가 235명(65.6%)으로 나타났다.

전문성요인의 경우, 사회복지사 자격증을 취득하지 않은 협의체 위원(282명, 78.8%)이 취득한 위원(76명, 21.2%)보다 많았으며, 사회복지 관련 교육 경험이 있는 위원의 수(212명,

59.2%)가 교육 경험이 없는 위원의 수(146명, 40.8%)에 비해 많은 것으로 나타났다. 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 역할 인지에 대해 과반의 위원이 응답 결과는 협의체 위원으로서 자신의 역할에 대해 어느 정도 이상 인지하고 있는 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면, 역할에 대해 ‘잘 알고 있다’고 151명(42.2%)이 응답하였으며, 그 뒤로 ‘어느 정도 알고 있음’이 109명(30.4%), ‘조금 알고 있음(67명, 18.7%)’, ‘들어본 적이 있으나 잘 모름(20명, 5.6%)’, ‘잘 모름(11명, 3.1%)’ 순으로 보고되었다.

〈표 2〉 개인요인 및 전문성요인

[n=358]

요인	구분	빈도(명)	비율(%)	평균	표준편차	
개인 요인	성별	여성	200	55.9	-	-
		남성	158	44.1		
	연령	20세-39세	23	6.4	53.68	8.587
		40세-59세	249	69.6		
		60세 이상	86	24.0		
	교육수준	고졸이하	158	44.1	-	-
		대졸이상	200	55.9		
	거주지역	읍/면	160	44.7	-	-
		동	198	55.3		
	거주기간	10년 미만	17	4.7	34.90	15.959
		10년-20년 미만	30	8.4		
		20년 이상	311	86.9		
	복지 서비스 수혜 경험	없음	328	91.6	-	-
		있음	30	8.4		
봉사활동 경험	없음	123	34.4	-	-	
	있음	235	65.6			
전문성 요인	사회복지사 자격증	없음	282	78.8	-	-
		있음	76	21.2	-	-
	사회복지관련 교육 경험	없음	146	40.8	-	-
		있음	212	59.2	-	-
	읍·면·동 지역사회보장협의 체 위원의 역할인지	들어본 적 없음	11	3.1	-	-
		들어본 적이 있으나 잘 모름	20	5.6	-	-
		조금 알고 있음	67	18.7	-	-
		어느 정도 알고 있음	109	30.4	-	-
잘 알고 있음		151	42.2	-	-	



복지인식과 관련한 요인으로 사회복지 효과성에 대한 인식은 평균 2.70점(표준편차=.662)으로 사회복지 서비스의 효과에 대해 전반적으로 부정적이지 않은 편으로 나타났다. ‘약간 긍정적’의 응답이 가장 많았고(194명, 54.2%), ‘약간 부정적’(123명, 34.4%)이 그 뒤를 따랐다. 공공의 복지 책무성에 대한 인식에서도 중간값(‘보통’)에 대한 응답률이 가장 높았는데(199명, 55.6%), 이는 공공의 복지 책무성에 대한 인식의 평균값이 중간에서 약간 상회하는 것과 관련이 있다(평균= 3.13점, 표준편차=.734점). 이를 제외하고는 복지 서비스 제공에 있어 공공이 주체가 되어야 한다는 것에 동의하는 위원들이 가장 많아(89명, 24.9%), 전반적으로 복지의 제공은 공공이 주도적으로 제공해야 한다는 것에 동의하는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 복지인식 요인

[n= 358]

요인	구분	빈도(명)	비율(%)	평균	표준편차	
복지 인식 요인	사회복지 효과성에 대한 인식	매우 부정적	8	2.2	2.70	.662
		약간 부정적	123	34.4		
		약간 긍정적	194	54.2		
		매우 긍정적	33	9.2		
	공공의 복지 책무성에 대한 인식	매우 반대	3	.8	3.13	.734
		반대	57	15.9		
		보통	199	55.6		
		동의	89	24.9		
		매우 동의	10	2.8		

읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 주요 역할인 복지사각지대 발굴 경험은 발굴해본 적이 없는 위원의 수가 과반이고(229명, 64.0%), 발굴 경험이 있는 경우가 129명(36.0%)로 전체 위원의 약 1/3을 차지하는 것으로 보고되었다.

〈표 4〉 복지사각지대 발굴 경험

[n= 358]

구분	빈도(명)	비율(%)
복지사각지대 발굴 경험	없음	229
	있음	129

## 2. 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 대한 영향요인

읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 개인요인, 전문성요인, 복지인식요인으로 구분하여 이항 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과는 <표 5>와 같다. 연구모형의 적합성은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며( $X^2 = 108.414$ ,  $p < .001$ ), 모형 설명력은 Nagelkerke  $R^2 = .355$ 로 35.5%인 것으로 확인되었다. 즉, 개인요인, 전문성요인, 복지인식요인이 복지사각지대 발굴 경험을 추정하는 모형이 통계적 검증 결과 적합한 것으로 나타났으며, 이들 독립변수가 종속변수를 약 36%정도로 설명을 하고 있다고 해석할 수 있다<sup>2)</sup>.

회귀분석 결과, 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 영향을 미치는 요인은 개인요인에서는 연령, 복지 서비스 수혜 경험, 봉사활동 경험, 전문성요인에서는 사회복지 관련 교육 경험, 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 역할인지 정도인 것으로 나타났다. 한편, 성별, 교육수준, 거주지역, 거주기간과 같은 개인요인과 전문성요인에서는 사회복지사 자격증 여부, 사회복지 효과성에 대한 인식과 공공의 복지 책무성에 대한 인식과 같은 복지인식요인은 협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 연령( $OR=2.041$ ,  $p < .05$ ), 복지 서비스 수혜 경험( $OR=2.878$ ,  $p < .05$ ), 봉사활동 경험( $OR=3.829$ ,  $p < .001$ ), 사회복지관련 교육 경험( $OR=2.438$ ,  $p < .01$ ), 협의체 위원의 역할인지 정도( $OR=2.097$ ,  $p < .001$ ) 모두 복지사각지대 발굴 경험에 정적(+관계)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 연령이 높을수록, 성인이 된 이후 복지 서비스 수혜 경험이 있고, 봉사활동에 참여한 적이 있으며, 사회복지 관련 교육을 받은 적이 있으며, 협의체 위원 당사자의 역할이 무엇인지에 대해 잘 알고 있을수록 복지사각지대 발굴을 할 확률이 높아지는 것으로 분석된다.

<sup>2)</sup> Nagelkerke  $R^2$ 은 로지스틱 회귀분석 시 모형의 예측정확도를 평가하는 통계값으로, 독립변수가 종속변수를 얼마나 설명하고 있는 것인지를 보여주는 값이다. Cohen(1988)은 사회과학분야에서 통상적으로 회귀모형의 결정계수( $R^2$ )값이 설명력이 있다고 보려면 13% 이상이 되어야하며, 26% 이상이면 높은 정도의 설명력이 있다고 보았다. 본 모형의 설명력은 사회과학분야에서 통용되는 Cohen(1988)의 기준과 함께 일반적으로 다중회귀의 결정계수 값보다는 낮게 나오는 특성을 고려했을 때(홍세희, 2005), 높은 설명력을 가진다고 볼 수 있다. 그러나 로지스틱 회귀분석에서의 설명력은 다중회귀모형의  $R^2$ 과 같이 모델의 설명력을 나타내지만, 다중회귀에서  $R^2$ 과 같이 설명력을 중요 지표로 사용하기 보다는 개별 회귀 계수(B)의 검정 및 연구모형의 적합도 검정 통계량( $X^2$ )의 보조적 지표로 사용되는 것이 권장된다(Chao-Ying, J. P. et al., 2002).

〈표 5〉 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 대한 이항 로지스틱 회귀분석 결과

요인	구분	B	Wald	Exp(B)
개인 요인	성별	-.161	.321	.851
	연령	.714*	6.217	2.041
	교육수준	-.006	.000	.994
	거주지역	.083	.095	1.086
	거주기간	-.012	.002	.988
	복지 서비스 수혜 경험 여부	1.057*	4.644	2.878
	봉사활동 경험 여부	1.343***	14.806	3.829
전문성 요인	사회복지사 자격증	-.555	2.153	.574
	사회복지관련 교육 경험 여부	.891**	17.535	2.438
	협의체 위원 역할인지 정도	.740***	8.562	2.097
복지인식 요인	사회복지 효과성에 대한 인식	-.241	1.088	.786
	공공의 복지 책무성에 대한 인식	.286	1.874	1.331
상수항		-6.236***	21.536	.002
유효수(N)		358		
-2Log Likelihood		359.571		
Model X <sup>2</sup> (df)		108.414(12)***		
Nagelkerke R <sup>2</sup>		.358		

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

이를 통해 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다. 본 연구결과에서 주목할 점은 전문성 요인에서 사회복지사 자격증 유무는 복지사각지대 발굴에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 점이다. 사회복지사 자격증이 있으면 자격증이 없는 사람에 비해 복지사각지대 발굴에 도움이 될 것이라고 일반적으로 추측 할 수 있는데, 본 연구의 결과는 이를 반증한다. 복지사각지대 발굴에 유의미한 영향을 미치는 전문성 요인들을 함께 고려해보았을 때, 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원에게 부여된 역할 수행에 있어 실질적으로 필요한 것은 자격증과 같은 이론적 전문성 보다 전문성의 질을 제고 할 수 있는 관련 교육과 자원봉사와 같이 복지 서비스 대상에 대한 이해를 도울 수 있는 실천적 체험이라는 점을 도출해 낼 수 있다. 복지 서비스 수혜경험이 복지사각지대 발굴에 유의미한 영향을 미치는 결과 또한 주목할 만하다. 총 358명의 연구 대상자 중 복지 혜택을 받은 경험이 있는 위원은 30명으로, 전체의 8.4%밖에 되지 않지만 복지사각지대 발굴 경험에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원으로 선발되는 요건에서 복지 서비스 혜택을 받은 당사자들이 고려될 필요성이 있다는 것을 시사한다.

## VI. 결론 및 제언

본 연구의 목적은 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 사각지대 발굴 경험에 영향을 미치는 요인을 탐색하여 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원회의 실효성 있는 운영방안에 대해 제언하는 데 있다. 이를 위해 P시 지역의 29개 읍·면·동의 지역사회보장협의체 위원 전체를 대상으로 지역사회 활동과 인식에 대해 조사한 자료를 활용하여 협의체 위원으로 활동 중인 358명을 대상으로 분석하였다.

주요 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 이항 로지스틱 분석결과, 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원들의 복지사각지대 발굴 경험에 영향을 미치는 요인으로는 연령, 봉사활동 경험 여부, 복지 서비스 수혜 경험 여부, 사회복지 관련 교육 경험 여부, 협의체 위원 역할인지 정도가 유의미한 것으로 나타났다.

먼저, 문영주(2019)의 연구에서와 같이 연령은 지역복지 참여 및 복지사각지대 발굴 경험에 있어 유의미한 요인으로 나타났다. 본 연구에서는 연령대가 높을수록 복지사각지대 발굴을 할 확률이 높아지는 것으로 확인되었는데, 이는 위기가구에 속하는 주 대상층이 고령층이기 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 연령이 높을수록 고령층에 대한 접근성이 높아지기 때문에 복지사각지대 발굴 경험을 할 확률이 올라가는 것으로 해석할 수 있다. 다음으로, 봉사활동 경험 또한 유의미한 요인으로 확인되었는데, 복지 전담 공무원 대상의 선행연구 결과(강상준, 문진영, 2018; 최지선 외, 2018)와 마찬가지로 협의체 위원의 역할 수행에서도 자원봉사 참여와 같은 경험적인 면이 중요한 부분으로 작용한다는 것을 알 수 있다. 전문성 요인 또한 최지선 외(2018), 권미향과 이기영(2019), 허숙민(2020)의 연구결과와 동일하게 복지사각지대 발굴과 지역복지 참여에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었는데, 반대로 본 연구에서는 복지인식요인의 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 확인되었다. 위 결과들은 읍·면·동 지역사회보장협의체의 주요한 역할인 복지사각지대 발굴의 활성화를 위해 인식측면의 제고보다 상대적으로 실제 역할 수행을 위한 교육과 일선에서의 경험의 필요성을 강조하는 것이라 할 수 있다.

이러한 연구결과를 기반으로 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원회의 실질적이고 효과적인 운영방안에 대한 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 연구결과를 통해서도 나타났듯이, 개인 요인에 속하는 봉사활동 경험이 사각지대 발굴을 함에 있어 중요한 요인이었으며 이는 곧 지역사회 내 다양한 나눔과 돌봄 활동에 참여하는 것이 사각지대 발굴을 하는 것으로까지 이어질 수 있음을 시사한다. 실제 P시 읍·면·동 지역사회보장협의체의 경우 홀몸 어르신을 대상으로 한 사랑의 밥차와 같은 정기적인 봉사활동을 하고 있었고, 다른 지역의 협의체 위원들도

푸드뱅크, 재능 기부 사업 등 다양한 자원봉사 활동을 활발하게 펼치고 있는 것으로 나타났다. 평소 이러한 지역 나눔 활동의 참여는 취약계층에 대한 접근성과 주민들 간의 네트워크를 향상시켜 준다는 점에서 사각지대 발굴 활동에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서, 협의체 위원들이 보다 지역사회 나눔 활동에 참여하도록 장려하는 방안이 마련되어야 한다. 또한, 복지급여 수혜 경험이 사각지대 발굴 활동에 있어서 중요한 요인으로 나타났는데, 이는 읍·면·동 지역사회보장협의체 위원회 구성에 있어 관련 법령에서 지정하고 있는 위원 선출 자격에 있어 고려해야 할 점에 대해 시사해준다. 현재 읍·면·동 단위의 지역사회보장협의체 위원의 선출은 전술한 바와 같이, 사회보장 관련 기관 및 단체의 장 또는 실무자, 사회보장 관련 종사자, 비영리민간단체에서의 추천한 사람, 행정리의 이(통)장, 주민자치위원, 자원봉사단체의 구성원, 기타 해당 지역의 사회보장 증진에 열정이 있는 사람 등을 포함하도록 하고 있으며, 이와 함께 본 연구에서는 분석결과를 바탕으로 협의체 위원 선출에 있어 복지 수혜 당사자주의의 적용이 필요할 것으로 사료된다. 복지급여 수혜자의 경우 복지 정보에 대한 접근성이 높고 임대아파트와 같이 취약계층과 가까운 생활권에 거주하고 있을 가능성 또한 크기 때문에 보다 복지사각지대에 밀접하고 촘촘한 복지안전망을 구축하는데 일조할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 협의체 위원 구성에 있어서 당사자주의에 입각하여 수혜 경험이 있는 복지당사자를 포함하는 것을 고려할 필요성이 있다.

둘째, 협의체 위원들이 복지 지원자를 발굴하고 자원을 연계하는 데 있어서 이들의 전문성을 높일 수 있는 교육적 지원이 필요하다. 본 연구 결과에서 나타났듯이, 전문성 요인 중에서 복지 서비스 관련 교육과 협의체 위원 역할 인지 수준이 사각지대 발굴 수준에 있어서 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 협의체 위원들을 대상으로 다양한 복지 서비스에 대한 정보를 제공하고, 협의체 위원의 역할에 있어서 정기적인 워크숍을 운영하는 것이 사각지대 발굴에 있어 중요하게 작용할 수 있다는 의미이다. 실제로 P시를 비롯하여 여러 지자체에서는 매년 읍·면·동협의체 위원의 역량 강화를 위한 워크숍을 개최 중인 것으로 확인되었으며, 이미 여러 선행연구를 통해서도 강조된 바 있다(이영글, 박성준, 함영진, 2019b; 최지선 외, 2018; 최지선, 허숙민, 2020; 문영주, 2019). 2019 지역사회보장협의체 운영안내(보건복지부, 2019)에 따르면, 시·군·구협의체의 읍·면·동협의체 운영 지원으로 시·군·구 지원 시스템 구축 및 운영, 현장에서의 응급조치, 자원 발굴 및 연계, 읍·면·동협의체 위원들의 역할 등에 대한 교육을 진행하도록 하고 있는데, 실질적 사각지대 발굴까지의 연결을 위해 교육 내용면에서 보완할 필요성이 있는 것으로 보인다. 특히, 복지사각지대의 구체적 특징과 유형에 대한 정보를 제공하여 복지사각지대에 처한 사람을 감지할 수 있는 민감성을 높일 수 있는 방향의 교육이 필요할 것으로 보인다. 또한, 지역주민들도 지역사회보장협의체에 참여하는 것을 고려하여 사회복지전담 공무원 수준에만 맞추는 것이 아닌 다양한 방식의 눈높이에 맞는 교육이

제공되어야 할 것이다. 예를 들어, 농어촌 지역의 협의체 위원 중에는 고령이거나 생업에 종사하여 신체적·물리적 제한으로 인해 교육 참여가 어려운 경우가 발생한다. 이들에게 관할 지역을 떠나 교육을 받는 것은 쉽지 않은 일이기에 마을 단위의 찾아가는 교육을 통해 협의체 위원의 역할에 대한 인식을 제고할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있다.

협의체 위원들을 대상으로 질적 연구를 수행한 최지선 외(2018)의 연구에서는 협의체 위원의 역할에 대한 인식의 제고와 같은 전문성 향상을 위한 교육에 대한 욕구는 높으나, 실제로 해당 욕구를 충족시킬 수 있는 교육이 부족하다고 지적한 바가 있다. 이에 비추어 볼 때, 향후 협의체 위원의 전문성 등의 역량 강화를 위해서는 현재 읍·면·동협의체 위원 대상으로 주로 진행되고 있는 워크숍 형태의 단기간 집중 교육 보다는 일선에서의 경험이 반영된 실질적인 지식과 기술, 태도를 습득할 수 있는 별도의 교육과정을 상시 운영하여 필요한 경우 이수할 수 있도록 하는 정책적 방안이 제시되어야 한다.

본 연구는 복지사각지대 문제가 계속해서 대두되고 있고, 읍·면·동 지역사회보장협의체를 중심으로 한 민·관 협력이 점차 강조되는 기초 속에서 협의체 위원들의 사각지대 발굴 경험의 영향 요인을 탐색하였다는 데 의의가 있지만, P시 지역을 한정하여 조사를 진행하였기에 연구 결과의 일반화 시 한계가 있다. 정확한 영향 요인을 탐색하기 위해서는 보다 대표성 있는 자료와 다양한 변수를 활용하는 후속 연구가 이어지길 기대한다. 전술한 일련의 사건들은 복지사각지대 발굴을 위해 설립된 읍·면·동 지역사회보장협의체의 실효성에 대한 우려가 여전히 존재하는 것은 사실이지만, 해당 조직의 부족한 부분을 보완하는 정책적 노력이 지속적으로 이루어진다면 복지 전달체계의 효과성을 충분히 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

## 【참고문헌】

- 구인회·백학영. (2008). 사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인. 「사회보장연구」, 24(1): 175-204.
- 강상준·문진영. (2018). 복지직 공무원의 복지태도가 공공전달체계 성과요인에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국사회복지행정학」, 20(3): 185-214.
- 곽현근·유현숙. (2005). 지역사회 주민조직 참여의 영향요인과 집합적 효능감: 충북 청원군을 대상으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 347-376.
- 권미화·이기영. (2019). 읍면동 통합사례관리 수행에 영향을 미치는 요인. 「사회과학 담론과 정책」, 12(1): 111-140.
- 김근홍·김효정·신현석·서문진희·송지원. (2014). 중·고령자의 지역사회 참여에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지역사회복지학」, 50: 53-81.
- 김미현. (2016). 「찾아가는 동주민센터 1단계 사업백서」.
- 김보영. (2015). 우리나라 복지행정 개혁과 사회복지 환경의 변화 분석을 통한 공공복지 행정의 방향 모색. 「한국사회복지행정학」, 17: 36-63.
- 김수봉·김진수·박성재·신현용·최은아·최보라. (2005). 「사회보험 사각지대 해소방안 연구」. 한국보건사회연구원.
- 김영순·여유진. (2011). 한국인의 복지태도. 「경제와 사회」, 211-240.
- 김정현. (2017). 「찾아가는 동주민센터 인력운용 활성화방안 연구」. 서울시복지재단.
- 김종진. (2017). 지역사회보장협의체 활성화의 쟁점과 과제. 「한국지역사회복지학회 추계학술대회 발표논문집」, 33-46, 11월.
- 김제선. (2010). 사각지대에 대한 사회복지학적 분석: 문제해결을 위한 연구방향의 모색. 「비판과대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표집」, 188-207.
- 김혜정. (2012). 지역사회 시민의 참여활동과 영향요인. 「한국행정학보」, 46(2): 213-240.
- 김홍순·원준혁. (2013). 주민참여 및 인식도에 있어서 인구통계학적 요인의 특성에 대한 고찰: 서울시 마을만들기 3개 시범지역을 대상으로. 「서울도시연구」, 14(1): 93-111.
- 김희연. (2013). 「사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축」. 경기개발연구원.
- 남기철. (2016). 「찾동에서 지향하는 민관협력: 서울시 사회복지에서 공공과 민간」. 찾동민관거버넌스 포럼 발표자료, 10월.
- 노혜진. (2016). 한국 사회서비스의 사각지대 실태. 「사회복지연구」, 47(1): 179-204.
- 류진석. (2004). 복지태도의 미시적 결정구조와 특성. 「한국사회복지학」, 56(4): 79-101.
- 문영주. (2019). 부산광역시 읍면동 인적안전망의 지역사회 참여 동기와 활동유형. 「한국사회복지행정학」, 21(1): 189-224.

- 박덕병·임광명·안재문. (2018). 농촌지역주민 공동체 의식의 지역사회참여 영향요인: 거주기간의 조절효과. 「농촌지도와 개발」, 25(3): 135-148.
- 보건복지부. (2018). 「신(新)사회적 위험 증가에 따른 복지 위기가구 발굴 대책」.
- 보건복지부. (2019). 「지역사회보장협의체 운영안내」.
- 석재은. (2003). 공적연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안. 「한국사회복지학」, 53: 285-310.
- 신현웅. (2009). 의료보장 사각지대 현황 및 해소방안. 「보건복지포럼」, 155: 5-16.
- 양순미·홍성례·홍숙자. (2004). 농촌노인의 사회활동과 자아존중감에 관한 연구. 「농촌사회」, 14(2): 145-178.
- 오민수. (2015). 읍면동 지역사회보장협의체에 관한 탐색적 사례연구. 「지역발전연구」, 24(2): 35-78.
- 이소정. (2013). 노인복지 서비스의 사각지대 분석: 사회참여 지원서비스를 중심으로. 「한국노년학」, 33(3): 699-715.
- 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.
- 이재완. (2014). 서울시 마을공동체 사업의 주민참여 결정요인에 관한 연구: 정책인지를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(4): 409-437.
- 임병인·정지운. (2015). 복지사각지대 축소를 위한 관련 법령의 평가. 「예산정책연구」, 4(2): 56-81.
- 조은숙·김종태. (2013). 사회복지공무원의 복지의식이 직무가치관과 직무효과성에 미치는 영향. 「디지털융복합연구」, 11(11): 133-141.
- 최지선·허숙민. (2020). 주민이 참여하는 복지사각지대 발굴활동은 어떻게 이루어지고 있나? 「한국지역사회복지학」, 72: 89-114.
- 최지선·허숙민·김은하·배지영·김현·하승용·김한샘. (2018). 「위기가구 발굴 및 지원을 위한 주민 참여형 인적안전망 운영매뉴얼 개발연구」. 보건복지부·한국보건복지인력개발원.
- 한국일보. “증평 모녀의 비극, 두 달간 이웃도 지자체도 정부도 몰랐다”. 2018.04.09.
- 함영진·황진하·오민수·김성욱·강혜규·박세경·김태은. (2016). 「민간중심의 민관협력 발전방안 연구」. 한국보건사회연구원.
- 함철호. (2017). 농촌 지역사회보장협의체에 대한 질적 사례연구. A면의 경우. 「한국지역사회복지학회」, 63: 59-96.
- 홍세희. (2005). 「이항 및 다항 로지스틱 회귀분석」. 서울: 교육과학사.
- Chao-Ying, J. P., Kuk L. L., & Gary M. I. (2002). An Introduction to Logistic Regression Analysis and Reporting. *The Journal of Educational Research*, 96(1): 3-14.



- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, NJ: Lawrence Earlbaum Associates.
- Curtis, J. E., Grabb, E. & Baer, D. (1992). Voluntary association membership in fifteen countries: A comparative analysis. *American Sociological Review*, 57: 139-152.
- Hernanz, V., Malherbet, F. & Pellizzari, M. (2004). *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries*. OECD.
- Taylor-Gooby, P. (1985). Attitudes to Welfare. *Journal of Social Policy*, 14(1): 73-81.

- 
- 정 아 원:** 사회복지학 석사(18년 연세대학교). 관심분야: 지역사회복지, 자살, 정신보건정책 등. 주요논문: 자살사별 경험이 자살생각에 미치는 영향: 탄력성의 조절효과 분석(2020); 지방자치단체의 자살예방정책 추진 현황과 개선 방향: 전국 지방자치단체 자살예방계획서의 내용분석(2017). (aw5158@naver.com).
- 강 병 덕:** 사회복지학 박사(09년 University of Georgia. Congregational Social Services: Leaders' Perceptions and Experiences). 한동대학교 상담심리사회복지학부 교수(현). 관심분야: 지역사회복지, 사회복지행정 등. 주요논문: Changes in Attitude towards people with mental illness in P-city, S.Korea: a comparison between the years 2000 and 2010(2017); 지역사회 사회복지 서비스 제공자 간 복지인식 비교: 중소도시 공무원, 복지위원 및 기관종사자 간의 비교를 중심으로(2014). (bkang@handong.edu)
- 박 준 혁:** 서울대학교 사회과학대학 사회복지학 석사과정(현). 관심분야: 복지정책, 서비스 전달체계, 빅데이터 분석 등. 주요논문: 화상 생존자들의 외상 경험에 대한 고찰: 외상 후 성장 개념을 중심으로(2019). (pjoon94@snu.ac.kr).
- 정 숙 희:** 사회복지학 박사(04년 경북대학교. 지역사회정신보건 프로그램을 이용하는 정신장애인의 회복 및 사회적응에 영향을 미치는 요인). 한동대학교 상담심리사회복지학부 교수(현). 클럽하우스 브솔시냇가 비상근시설장(현). 관심분야: 정신재활, 회복, 사회복지실천. 주요논문: Understanding the Acceptance and Growth of Christian Faith by North Korean Defectors: A Mixed-Methods Study(2020); 탈북 기독교인들의 신앙 여정에 관한 연구: 근거이론 접근방법을 중심으로(2019); 정신장애인 동료지원 프로그램으로서의 웰니스회복행동계획(WRAP)이 회복에 미치는 효과(2019). (goodnews@handong.edu)

