

복지사각지대, 그들은 누구인가?

목차

- I. 복지사각지대의 개념
- II. 복지사각지대 규모와 특징
- III. 정책제언

복지사각지대의 개념

▶ 복지사각지대를 1차 복지사각지대, 2차 복지사각지대로 구분

- 1차 복지사각지대 : 기준중위소득 50%이하 + 사회보장급여를 받지 못하는 비수급 빈곤가구, 차상위가구
- 2차 복지사각지대 : 기준중위소득 100%이하 + 위기상황(10가지) 경험 + 사회보장 급여를 받지 못하는 가구

복지사각지대 규모와 특징

▶ 1차 복지사각지대는 전체 가구의 1.8%(104.6천 가구)

- 기준중위소득 50%이하 가구 중에서 기초생활보장 수급가구 4.8%, 차상위 관련 지원을 받는 가구 2.1%를 제외하였을 때, 1차 복지사각지대는 전체 가구의 1.8%로 나타남

▶ 2차 복지사각지대는 전체 가구의 5.2%(306.3천 가구)

- 10가지 위기상황(월세, 공과금, 학비, 사회보험료 체납, 대출금 연체, 통신비, 교통비, 식사, 병원이용, 주거수리비 제한)을 경험한 가구는 전체 13.9%
- 중앙정부와 경기도의 긴급복지를 받는 가구를 제외한 사각지대는 전체 가구의 5.2%로 나타남

▶ 1차 복지사각지대는 노인가구, 2차 복지사각지대는 중장년 가구

- 1차 복지사각지대 가구주연령 65.9세, 2차 복지사각지대 가구주 연령은 54.8세이며, 2차 복지사각지대 가구원은 중장년, 청년, 아동이 있는 가구로 나타남

▶ 1차 복지사각지대는 병원이용, 2차 복지사각지대는 대출금 상환의 어려움을 경험

정책제언

▶ 코로나19 이후 2차 복지사각지대 확대가 예상되므로, 이를 반영한 빅데이터 자료 범위 확대, 사업범위 확대 등 구체적 발굴 고민 필요



9 772713 985004 03
ISSN 2713-9859

지속적인
복지사각지대 발굴
노력에도 불구하고
반복되는
가족자살 사건

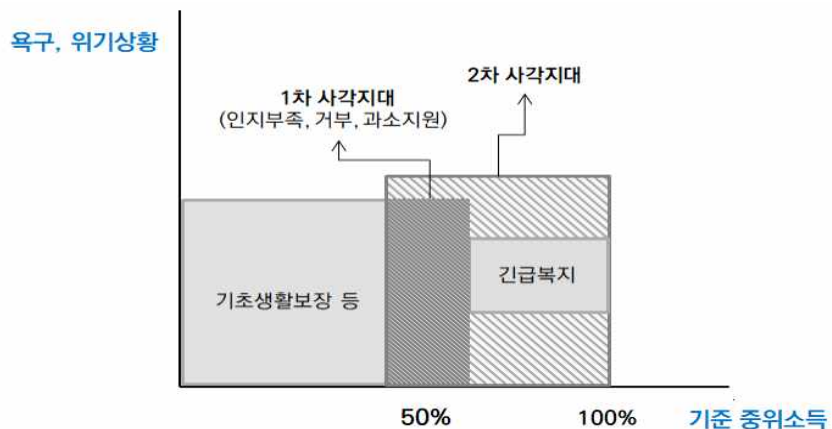
반복되는 복지사각지대 문제는 코로나19 이후 심각

- ▶ 송파 세 모녀 사건 이후 복지사각지대 해소를 위한 노력들이 있지만 2022년에 수원에서도 세 모녀가 세상살기 어렵다는 유서를 쓰고 자살하는 사건이 발생함
 - 2014년 송파 세모녀 사건 이후 복지사각지대 발굴과 서비스 제공에 대한 관심이 높아졌고, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 사회보장급여법)이 제정되었음
 - 사회보장급여법의 제정으로, 위기가구 발굴을 위한 보장기관장의 노력이 강조되었고, 사회보장정보시스템을 활용한 정보공유 기반 마련, 이웃주민 등 복지사각지대 신고의무자의 지속적 확대가 이뤄짐
 - 그러나 복지사각지대 문제는 여전히 발생하고 있어 정재훈(2023)에 따르면, 2017년 엄마와 딸이 승용차를 몰고 저수지로 투신한 광주모녀사건, 2018년 증평모녀와 구미부자 사건이 있음. 2019년에는 70여 명이 넘는 사람이 가족자살을 했고, 2020년 창원 모녀의 죽음, 방배동 모자 사건, 인천 라면형제 사건이 있었음¹⁾
 - 2022년에는 수원에서도 송파 세모녀 사건과 유사한 사건이 발생하였고, 2023년 1월 9일, 성남시에서도 두 모녀가 ‘장사하면서 빚을 많이 지었다’는 유서를 쓰고 자살하는 사건이 발생함
- ▶ 코로나19 이후 경제여건 악화에 따라 복지사각지대 문제는 더욱 심각해질 수 있어 본 연구는 경기도 차원에서 복지사각지대의 개념, 규모, 특징을 살펴보고 고려할 점을 제시하고자 함

복지사각지대의 개념은 1차와 2차로 구분

- ▶ 복지사각지대라는 용어는 학술적으로 다양하게 활용되어 아래에서 혼란을 피하고자 1차 복지사각지대, 2차 복지사각지대로 개념 구분함

〈그림 1〉 복지사각지대 개념 구분



1) 정재훈(2023). “수 많은 ‘송파 세모녀’들이 거쳐간 복지사각지대”. 『복지이슈 Today』, 2023.2(119). pp.4.

1차 복지사각지대는 비수급 빈곤가구

- ▶ 1차 복지사각지대는 저소득층이면서 여러 가지 복지급여를 받지 못하는 비수급 빈곤가구, 차상위가구를 의미함
 - 복지사각지대와 관련된 선행연구들은 대부분 저소득층의 복지사각지대에 집중해 옴.²⁾ 특히, 기초생활보장 대상자로 선정될 수 있지만, 여러 가지 이유로 지원을 받지 않는 비수급 빈곤층을 복지사각지대로 정의함³⁾
 - 유사한 맥락에서 기초생활보장법상 차상위계층인 기준중위소득 50%이하 가구 중에서 기초생활보장 및 차상위지원을 받지 못하는 가구 역시 1차 복지사각지대에 포함됨
 - 1차 복지사각지대가 발생하는 이유는 대부분 관련 제도에 대한 인지가 부족하거나, 제도를 알고 있지만 신청과정의 어려움과 낙인 등으로 거부하는 경우, 대상으로 선정되었지만 욕구에 맞는 충분한 서비스가 제공되지 않기 때문임

2차 복지사각지대는 기준중위소득 100%이하의 위기경험이 있는 비수급 가구

- ▶ 2차 복지사각지대는 비수급 빈곤층 개념을 확대한 것으로 구조적 사각지대 혹은 제도적 사각지대임
 - 2차 복지사각지대는 새로운 개념이라기보다는 기존에 제시되어 왔던 개념으로 사회보장 욕구가 있고 생활의 어려움을 경험하지만 복지대상자 선정기준이 엄격해 지원을 받지 못하는 경우를 의미함
 - 2차 복지사각지대는 제도의 대상자 선정기준이 엄격해 발생한다는 점에서 광의의 복지사각지대, 제도적 사각지대, 구조적 배제라는 개념으로 구분되기도 함⁴⁾
 - 그러나 생활의 어려움, 사회보장욕구를 구체적으로 측정해내기 어려워 기존 연구는 사회보장 욕구, 생활의 어려움을 구체화하지 않고 논의하거나, 기준중위소득 기준을 활용해 구조적 배제, 광의의 사각지대를 분석함
 - 이에 본 연구에서는 기준중위소득은 100%를 기준으로 하고, 사회보장 욕구는 위기경험으로 간주해 2차 복지사각지대를 규정함
 - 2차 복지사각지대는 아래와 같음
 - ① 비수급 가구 : 기초생활보장급여, 차상위지원, 중앙정부 긴급복지, 경기도형 긴급복지를 받지 않는 가구
 - ② 위기상황 경험여부 : 총 10가지 위기상황(각종 체납 및 서비스 이용제한)을 1회라도 경험한 가구
 - ③ 기준중위소득 100%이하 가구

2) 구인회 외(2008)는 복지사각지대를 제도적 대상이지만 급여에서 제외된 인구로 정의함(구인회·백학영(2008)). "사회보장의 사각지대 : 실태와 영향요인". 『사회보장연구』 24(1), pp.175~204. 최정은·김운영(2022). "복지사각지대 발굴시스템과 기초자치단체 지원체계 개선방안 연구". 『한국케어매니지먼트연구』 45, pp.157~185.

3) 기초생활보장제도는 소득, 재산을 고려하여 빈곤층의 생계, 의료, 주거, 교육급여를 제공하는 공공부조제도임. 2023년 기초생활보장 대상자 선정기준을 보면, 생계급여는 기준중위소득 30%이하, 의료급여는 기준중위소득 40%이하, 주거급여는 기준중위소득 46%이하, 교육급여는 기준중위소득 50%(초중고자녀가 있는 경우 지급)이하 가구를 대상으로 선정함

4) 기존 연구 중에는 기초생활보장제도의 수급자격, 수급여부를 기준으로 복지사각지대와 부정수급을 구분하고 있음(임완섭(2010)). "복지분야 사각지대와 부정수급에 대한 복지서비스 공급자의 인식비교". 『보건복지 ISSUE&FOCUS』, 보건사회연구원

II. 복지사각지대 규모와 특징

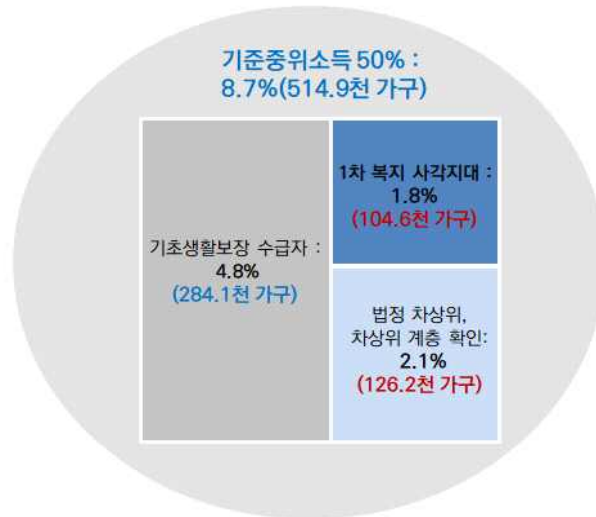
2023년 기준
1차 복지사각지대는
경기도 전체 가구의
1.8%인 104.6천 가구

경기도 1차 복지사각지대에 놓여있는 가구는 104.6천 가구

- ▶ 경기도 전체 가구 중 1.8%에 해당하는 104.6천 가구가 기준중위소득 50%이하지만 기초생활보장, 차상위계층 대상의 지원을 받지 못하는 것으로 나타남
 - 경기도 전체 5,918.6천 가구(2022.12월기준) 중 기준중위소득 50%이하는 8.7%인 514.9천 가구로 나타남⁵⁾
 - 「사회보장급여법」에 의거, 지방자치단체는 4년마다 지역사회보장계획을 수립하며, 이 과정에서 지역주민 대상 사회보장조사를 실시하고 있음
 - 경기도는 제5기 지역사회보장계획 수립을 위해 2021년 경기도민을 대상으로 사회보장조사를 실시하였고, 이번 분석은 해당 조사의 원자료를 활용함
 - 경기도 지역사회보장조사의 조사기간은 2021년 8월부터 11월까지이며, 50,610⁶⁾가구에 대한 가구단위 소득, 복지욕구를 시군별로 조사함
 - 분석결과, 기초생활보장 수급가구는 4.8%, 법정 차상위 및 차상위지원을 받은 가구가 2.1%로 나타남⁷⁾
 - 기준중위소득 50%이하면서 기초생활보장이나 차상위지원을 받지 못하는 가구는 1.8%인 104.6천 가구로 나타남⁸⁾

〈그림 2〉 1차 복지사각지대 규모

(단위 : %, 천 가구)



자료 : 경기복지재단(2021). 경기도민 사회보장조사 원자료 활용.
차상위 관련 통계(2022.12월 기준 행정통계, 경기도 복지정책과 내부자료).

- 5) 경기도 사회보장조사에서 소득은 세금 및 공공급여를 고려하지 않은 경상소득으로 조사되었음. 이를 2021년 통계청에서 수행한 가계금융복지조사의 수도권 기준 경상소득과 가처분소득비율을 활용해 가처분소득기준으로 저소득가구, 위기가구를 분석함
- 6) 표본조사이며, 행정통계를 고려해 가중치를 부여하여 분석됨
- 7) 법정차상위 176,144가구, 차상위계층확인 38,577가구(2022.12월 기준 행정통계, 경기도 복지정책과 내부자료)
- 8) 기준중위소득 50%이하의 차상위계층 규모는 2021년에 수행된 경기도 사회보장조사자료를 활용한 값이며, 차상위지원은 행정통계 자료임. 이에 따라 실제 값에는 다소 차이가 있을 수 있음. 그러나 사회보장조사자료가 각종 행정통계 기준으로 가중치가 부여된 값이라는 점에서 사회보장조사와 행정통계자료를 함께 활용해 복지사각지대 규모를 살펴봄

II. 복지사각지대 규모와 특징

복지사각지대, 그들은 누구인가?

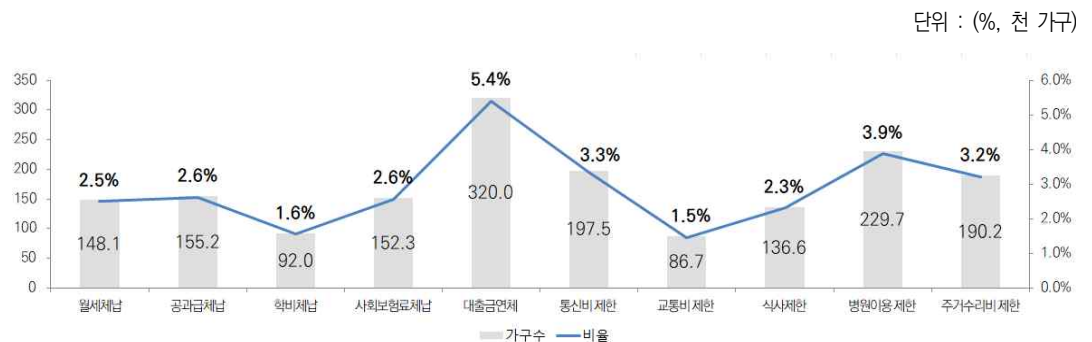
2차 복지사각지대를 구분하는데 있어 위기경험은 중요한 기준

위기경험이 있는 가구는 경기도 전체 가구의 13.9%

일상생활 유지 과정에서 경험하는 위기는 사회보장욕구로 연결되기 때문에 2차 복지사각지대를 정의할 때 중요한 기준이 될 수 있음

- ▶ 소득기준보다는 실질적인 위기경험을 기준으로 빈곤을 측정하자는 주장이 있을 정도로 가구의 위기경험은 우울, 자살 등의 문제로 연결될 수 있음
 - 2000년대 초반부터 EU와 미국에서는 빈곤개념을 소득기준에서 위기경험으로 변경하자는 주장이 있어왔음⁹⁾
 - 즉 소득의 높고 낮음보다 식사하기 어렵고, 아파도 병원을 이용하지 못하는 위기 상황을 기준으로 빈곤을 측정해야 한다는 주장임
 - 이재경 외(2016)도 같은 맥락에서 위기경험이 자살에 대한 생각으로 연결된다는 점을 지적¹⁰⁾하면서 송파 세모녀, 수원 세모녀와 같은 사건을 접할 때 위기경험을 중요한 기준으로 살펴봐야 한다는 점을 강조함
- ▶ 도내 전체 가구 중에서 한 번이라도 위기를 경험한 가구는 13.9%에 해당되는 822.7천 가구
 - 2021년 사회보장조사 중 위기상황을 월세, 대출금 연체 등을 포함하여 총 10가지 항목으로 구성
 - ① 월세체납 ② 공과금체납 ③ 학비체납 ④ 사회보험료체납 ⑤ 대출금 연체 ⑥ 통신비제한 ⑦ 교통비제한 ⑧ 식사제한 ⑨ 병원이용제한 ⑩ 주거수리비제한
 - 2021년 조사 당시 지난 1년간 위의 위기를 경험한 적이 있는지 질문했을 때, 한 번이라도 위기를 경험한 가구는 전체 가구의 13.9%에 달하는 822.7천 가구
 - 대출금 연체를 경험한 가구가 전체 가구의 5.4%(320.0천 가구)로 가장 높게 나타났고, 병원이용을 제한하는 가구도 3.9%(229.7천 가구)에 달하는 상황임

〈그림 3〉 위기경험 가구수, 가구비율



자료 : 경기복지재단(2021). 경기도민 사회보장조사 원자료 활용.

9) HL Shaefer, J Rivera.(2018). "Comparing Trends in Poverty and Material Hardship Over the Past Two Decades". Poverty Solutions at the University of Michigan Working Paper Series #5-17; Nelson, G. (2011). "Measuring Poverty: The Official U.S. Measure and Material Hardship". P&PP 3(3): pp.1-35.
 10) 이재경·이래혁·이은정·장혜림(2016). "저소득층의 자살생각에 대한 탐색적 연구". 『한국사회복지학』 68(3): pp.181-201. 한국사회복지학회.

II. 복지사각지대 규모와 특징

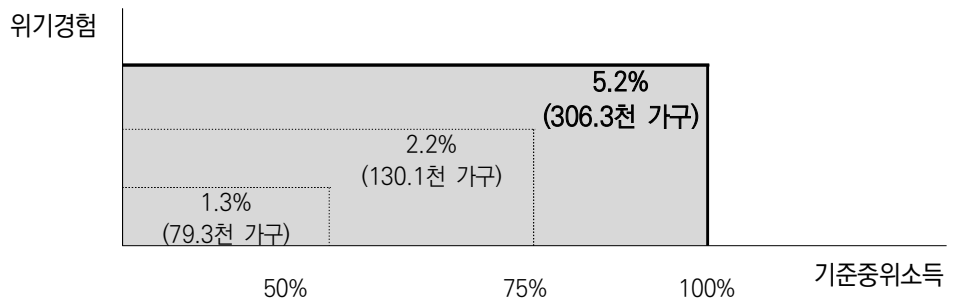
위기경험이 있는
2차 복지사각지대
가구는 전체 가구는
5.2%(306.4천 가구)

위기경험이 있고, 기준중위소득 100%이하의 2차 복지사각지대는 경기도 전체 가구의 5.2%(306.3천 명)

- ▶ 위기를 경험했지만 기초생활보장지원을 받지 못하는 가구를 그림으로 제시하면 아래와 같음
 - 기초생활보장 비수급 가구이면서, 위기경험이 있는 기준중위소득 50% 이하 가구는 1.3%(79.3천 가구)이며, 기준중위소득 75% 이하 가구는 2.2%(130.1천 가구)임
 - 중앙정부에서 실시하고 있는 긴급지원사업, 경기도형 긴급복지사업 대상자를 제외하면, 2차 복지사각지대는 306.4천가구(5.2%)로 나타남
 - 2022년 기준으로 중앙정부 긴급복지대상 가구 126,400가구, 경기도형 긴급복지사업 17,181가구임

〈그림 4〉 2차 복지사각지대 규모

(단위 : %, 천 가구)



자료 : 경기복지재단(2021). 경기도민 사회보장조사 원자료 활용

1차 복지사각지대는 노인가구 중심, 2차 복지사각지대는 중장년가구 중심

2차 복지사각지대 가구는
아동 및 청년이 있는
중장년가구

- ▶ 1차 복지사각지대는 노인가구비율이 높고, 가구주 연령도 높은 반면, 2차 복지사각지대 가구는 50대 중반이고 아동이나 청년층의 자녀가 있는 가구가 많음
 - 아래 표에는 1차 복지사각지대¹¹⁾, 2차 복지사각지대 가구의 연령, 가구원수, 가구원 구성을 제시하였음
 - 1차 복지사각지대 가구주 연령은 65.9세이며, 가구원수가 평균 1.9명으로 나타남. 노인이 있는 가구가 58.8%이고 중장년 33.9%, 장애인 가구원이 10.8%로 나타남
 - 반면, 2차 복지사각지대는 가구주 연령이 54.8세, 2.5명의 가구원이 있는 것으로 나타남. 가구 구성원을 보면, 중장년이 있는 가구가 54.7%로 가장 높고, 청년이 있는 가구도 36.9%, 아동이 있는 가구가 20.8%로 나타남

11) 1차 복지사각지대 가구, 2차 복지사각지대 가구 규모는 사회보장조사자료와 행정통계자료를 종합해서 추계한 자료임. 반면, 가구 특징, 가구 구성원은 사회보장자료를 활용한 것임. 이에 1차 복지사각지대는 기준중위소득 50%이하의 비수급 빈곤가구이며, 2차 복지사각지대는 위기경험이 있는 기준중위소득 100%이하의 비수급 가구임

II. 복지사각지대 규모와 특징

〈표 3〉 1차 복지사각지대, 2차 복지사각지대 가구 특징

(단위 : %)

| 구분 | 규모 | 가구 특징 | | 가구 구성원 | | | | | |
|-----------|----------------------------|--------|------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|--------|
| | | 가구주 연령 | 가구원수 | 아동이 있는 가구 | 노인이 있는 가구 | 장애인이 있는 가구 | 청년이 있는 가구 | 중장년이 있는 가구 | 다문화 가구 |
| 1차 복지사각지대 | 1.8% (104.6천 가구) | 65.9 | 1.9 | 9.1% | 58.8% | 10.8% | 14.1% | 33.9% | .6% |
| 2차 복지사각지대 | 5.2% (306.3천가구) | 54.8 | 2.5 | 20.8% | 20.0% | 6.5% | 36.9% | 54.7% | .4% |

자료 : 경기복지재단(2021). 경기도민 사회보장조사 원자료 활용

- 1차 복지사각지대는 노인, 장애인이 있는 전통적인 저소득 가구인 반면, 2차 복지사각지대는 자녀가 있는 중장년가구라는 점에서 차이가 있음

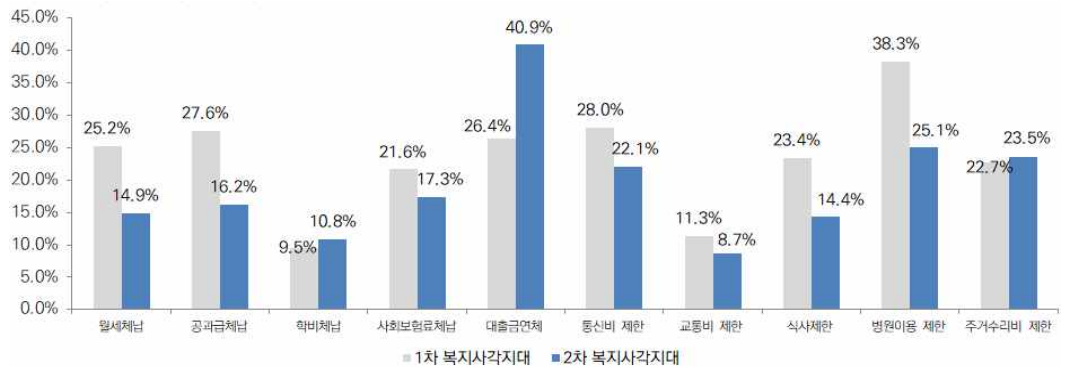
1차 복지사각지대는 병원이용이 어렵고, 2차 복지사각지대는 대출금 상환에 어려움이 있는 것으로 나타남

- ▶ 1차 복지사각지대와 2차 복지사각지대 집단 간에는 차이가 있어, 이들이 경험하는 위기상황에서도 다른 특징을 보임
 - 1차 복지사각지대에 있는 가구들은 병원이용을 제한하는 비율이 38.3%로 가장 높게 나타났고, 그 뒤로 통신비, 공과금체납, 월세체납 순으로 위험경험비율이 높게 나타남
 - 2차 복지사각지대에 있는 가구들은 대출금연체 비율이 가장 높고, 병원이용 제한, 주거수리비 제한, 통신비 제한순으로 위기경험비율이 높게 나타남

2차 복지사각지대 가구가 주로 경험하는 위기는 대출금 상환

〈그림 5〉 1차 복지사각지대, 2차 복지사각지대가 경험하는 위기비율

(단위 : %)



자료 : 경기복지재단(2021). 경기도민 사회보장조사 원자료 활용.

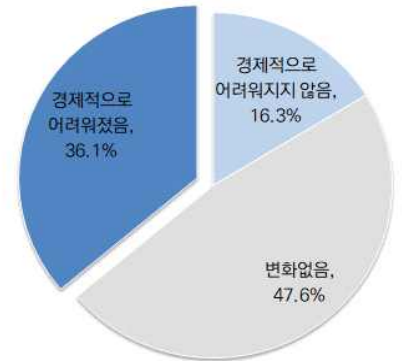
2차 복지사각지대가
증대할
가능성이 높아
대비 필요

최근 코로나19 여파로 폐·파업 하는 영세자영업자가 증가하며, 고금리 고물가에 따른 2차 복지사각지대 확대에 대비 필요¹²⁾

▶ 코로나19로 경제적 어려움이 발생했다는 경기
도민의 비율이 36.1%에 달함

- 경기도민 사회보장조사에 의하면 경제적으로
어려움이 발생했다는 비율이 36.1%, 매우 어
려워졌다는 비율도 5.7%에 달함
- 조사가 이뤄진 2021년 이후 경제 여건은 더
악화되었고, 2022년부터 시작된 고금리, 고물
가는 가계부채 증가로 연결될 수 밖에 없음¹³⁾

〈그림 6〉 코로나19 여파로
경제적 어려움이 발생한 비율
(단위 : %)



자료 : 경기복지재단(2021). 경기도민 사회보장
조사 원자료 활용.

▶ 반면, 2차 복지사각지대에 대한 복지제도는
여전히 부족한 상황

- 1차 복지사각지대는 전통적인 복지대상자로 기초생활보장제도의 부양의무자 기준
완화 등을 통해 복지제도 내에 지원가능성이 있음
- 그러나 2차 복지사각지대에 있는 중장년, 청년의 위기는 대부분 노동시장에서 시
작됨. 즉 사회보장제도에서는 근로능력이 있는 경우 사회보험을 통해 안전망을 구
축하기 때문에, 노동시장에서 발생하는 위기상황이 가구위기로 연결될 때, 이를 지
원하고 관리하는데 어려움이 있음

2차 복지사각지대 발굴에 대한 구체적 고민 필요

▶ 1차 복지사각지대 발굴에서 2차 복지사각지대 발굴로 사업의 확대 필요

- 현재 복지사각지대 발굴사업들은 기준중위소득 50%이하 가구에 집중된 경향이 있음
- 복지사각지대 발굴시 빅데이터 활용 범위를 넓혀 대출금 연체, 병원이용 제한과
같은 위기상황을 포함하는 것이 필요함

▶ 복지사각지대 해소를 위한 단 하나의 정답이 없다는 점에서 시군과 읍면동의
우수한 경험을 발굴하고 공유하는 것이 필요

- 시군과 읍면동 단위에서 지역여건에 맞춘 다양한 사각지대 발굴사업들이 추진 중인
관련내용들을 체계적으로 정리하고 공유함으로써 현장에서 2차 복지사각지대 발굴
을 위한 기반마련이 필요함

2차 복지사각지대
특징에 맞는 사각지대
발굴 사업 필요

12) 남재현 외(2020)는 코로나19로 경제여건이 악화되면서 자영업자의 빈곤비율이 높아지고 있다고 주장함(남재현·이래혁(2020).
“코로나19의 영향은 모두에게 동등한가? : 종사상 지위별 소득과 빈곤에 미친 영향을 중심으로”. 『한국사회복지학』 72(4): pp.21
5-241. 한국사회복지학회).

13) 박정훈(2023.02.16. 11:36). “‘폐 끼쳐 미안합니다’ 생활고로 세상 떠난 성남 두 모녀 추모식”. 오마이뉴스. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002902729&CMPT_CD