
복지 위기가구 발굴대책 보완조치

2019. 9. 5.(목)

보건복지부

목 차

I. 추진배경	1
II. 그간의 복지 사각지대 문제 발생 및 대책 경과	2
1. 2014년 송파 세 모녀 사건	2
2. 2018년 증평 모녀 사건	2
3. 복지 위기가구 발굴대책 추진현황	3
III. 사회보장급여 지급절차 현황 및 문제점	4
IV. 기본원칙 및 핵심 정책 과제	5
1. 기본원칙	5
2. 핵심 정책과제	5
V. 핵심 정책과제	6
1. 사회보장급여의 신청 장벽 완화	6
2. 복지 위기가구 대상 지자체 책임성 강화 및 민관협력 확대	9
3. 상시적 위기가구 발굴 체계 구축	11

참고: 북한이탈주민 모자 현황 및 복지급여 등 지급 현황

- 지난해 복지 위기가구 발굴 대책 발표('18.7월)에도 불구하고, 북한이탈주민 모자 사망 사건*(19.7.31. 사망한 채로 발견) 등 복지 사각지대 지속 발생

* 부검결과('19.8.23. 경찰발표) 사인불명으로 판단되었으나 언론(8.12. 채널A 최초 보도)은 아사로 추정

< 사회안전망 누락 원인 진단 >

① 위기가구 발굴체계 미흡

- 아파트 임차료 연체(16개월)에도 불구하고, 체납정보가 SH공사로부터 사각지대 발굴 시스템에 입수되지 않음
 - * 공공임대주택 임차료 체납정보를 LH 및 전국 지방공사로부터 입수 중이나, 사건이 발생한 재개발임대아파트의 임차료 체납정보는 SH 공사에서 전송누락
- 양육수당 수급자로 서울시 찾아가는 동주민센터 사업 대상이었으나 부재중으로 상담이 이루어지지 않았으며, 이후 사후 조치도 미흡
- 가구 내 아동이 영유아검진 미실시로 e아동행복지원시스템의 위기아동 1차 대상에 포함되었으나, 최종관리 대상에서 제외*
 - * e아동행복지원시스템의 1차 목표는 학대아동 발견이며, 향후 위기아동 발굴 확대를 위한 시스템 기능 보강 계획

② 복지지원 연계 미흡

- '18.10월 아동수당신청 당시 소득인정액이 0인 것으로 파악되었으나, 지자체(관악구)에서 추가 복지급여 수급 가능성 안내 등 적극 대처 미흡
 - * 아동수당 신청, 계좌변경 등을 위한 3차례 동주민센터의 내방('18.10~12월)에도 불구하고, 다른 복지급여에 대한 상담·신청이 이루어지지 못함
- 사회복지관, 건강가정지원센터(위기·취약가정 지원), 하나센터(탈북민 지원) 등 지역 내 지원체계 미작동, 공공(지자체)-민간의 정보연계 미흡

- 이번 사건은 ①위기가구 발굴체계 부족, ②복지급여 신청주의 한계, ③동 주민센터의 위기가구 지원 의무 소홀, ④공공·민간의 정보연계 부족 등이 동시에 작용하여 발생

⇒ 북한이탈주민 뿐 아니라 모든 위기가구 대상 사회보장급여 지급 업무의 전반적 점검·개선 필요

II

그간 복지 사각지대 문제 발생 및 대책 경과

1

2014년 송파 세 모녀 사건

① 개요 및 사각지대 원인

- (발생개요) '14.2.26. 서울 송파구의 3인 모녀가 생활고로 자살
- (발생원인) 공적부조 신청기록 부재로 관할 지자체 위기상황 미확인

② 대책: 복지 3법 제·개정 + 발굴시스템, 읍면동 찾아가는 복지서비스 도입

- ① 맞춤형 급여체계 개편('15.7월) 및 부양의무자 기준 단계적 완화('17.11월)
- ② 긴급지원 대상 범위 확대를 위한 소득기준·금융재산 기준 완화
- ③ 복지 사각지대 발굴·지원체계 구축을 위한 법적 근거* 마련
 - * 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법」 제정 ('14.12)
- ④ 읍면동 중심 복지기능 강화('17~) 및 복지사각지대 발굴시스템 구축('15.12~)

2

2018년 증평 모녀 사건

① 개요 및 사각지대 원인

- (발생개요) '18.4.6., 충북 증평군의 모녀(41세, 3세)가 사망한 채로 발견
- (발생원인) 사망자 거주지 특성(임대료 수준이 높은 신축아파트) 등을 고려, 위험가구로 미포함

② 대책: 복지 위기가구 발굴대책 마련 및 추진('18.7월 발표)

- ① (인적안전망) 주민 참여 위기가구 발굴체계인 '명예 사회복지공무원' 운영
- ② (찾아가는 서비스) 전국 읍면동에서 '찾아가는 보건복지 서비스' 제공
- ③ (복지사각지대 발굴시스템 강화) 위기가구 발굴 대상자 범위 확대
- ④ (위기가구 지원 제도개선) 긴급복지 지원요건 완화 및 자살 고위험군·자살유가족에 발굴·지원체계 강화

① (민·관 복지협업) 지역사회보장협의체, 복지통장, 방문형사업자 등 지역주민이 위기가구를 발굴하는 '명예 사회복지공무원' 운영

* 3,424개 읍면동(97.8%)에서 21만 명 활동 중

② (찾아가는 보건복지서비스) 전국 모든 읍면동에서 '찾아가는 보건·복지서비스' 제공으로 주민 욕구에 따른 맞춤형 서비스 제공

* ('17) 2,619개 → ('18) 3,509개(100%) 읍면동에서 찾아가는 보건복지서비스 제공

** '19.6월 2,667개(76.2%) 읍면동 내 찾아가는 보건복지전담팀 설치

③ (복지사각지대 발굴시스템 강화) 발굴 대상자 범위 확대

* ('17) 7.6만건 → ('18) 11.1만건(45.2%↑) 발굴시스템을 통한 선제적 지원

** '19.5월 사회복지급여법 시행령 개정

※ 주요내용: ①발굴대상에 공동주택 관리비 체납, 휴·폐업 사업자, 세대주가 사망한 가구 등 추가, ②국민연금보험료 체납가구 범위 확대(현 6개월 → 3개월), ③자살시도자·자해시도자 정보 수집 기준 강화(개인→가구)

④ (위기가구 지원 제도개선) 긴급복지 지원요건 완화 및 자살고위험군·자살유가족에 발굴·지원체계 강화(게이트키퍼 교육, 프로그램 개발 등)

▪ 재산기준 완화(역): (대도시)1.35 → 1.88, (중소) 0.85 → 1.18, (농어촌) 0.73 → 1.01

▪ 위기사유 확대: 겨울철 복지사각지대 발굴대상자, 통합사례관리 대상자, 자살 고위험군(자살시도자 및 유족)으로서 생계가 어렵다고 지자체에서 추천한 경우

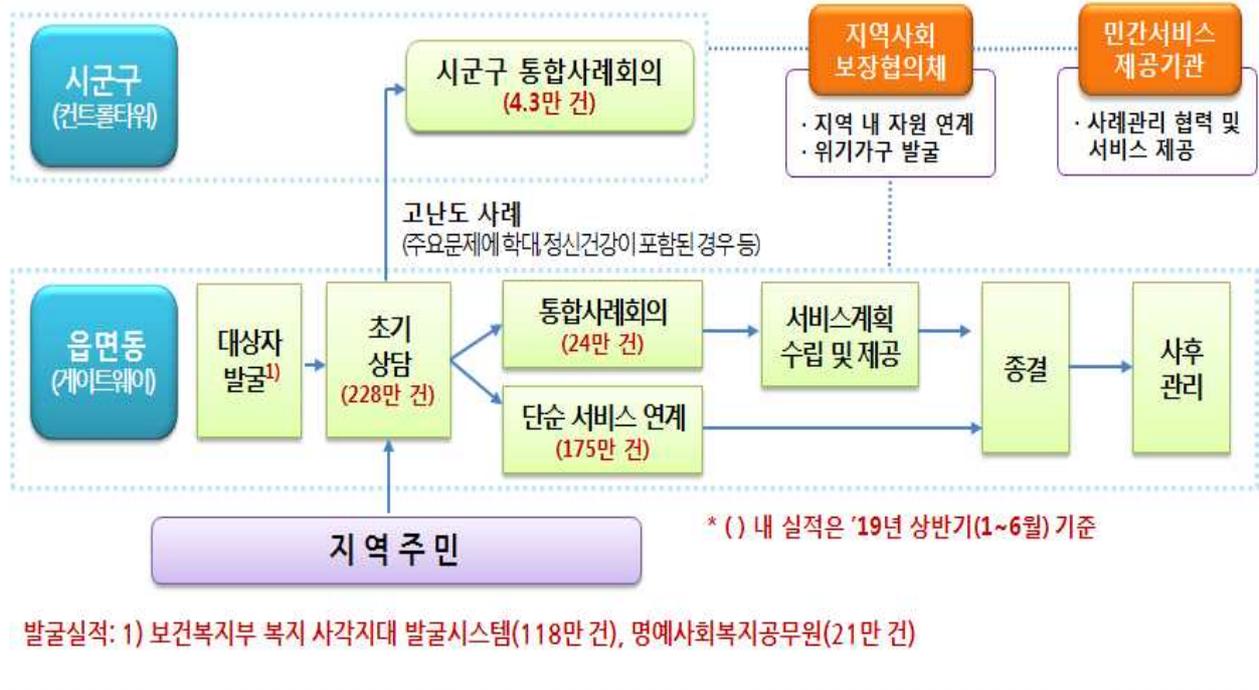
⑤ (국민 참여여건 조성) 위기가구 발견 시 읍면동, 보건복지상담센터(129), '복지로(도움요청)' 등을 통해 신고할 수 있도록 대국민 홍보지속

* 홍보영상 제작(40초)·송출, 카드뉴스·국정만화 제작·배포, 4대보험 통합·지방세 고지서 활용 홍보, 서울역·오송역 조명광고, 리플렛·포스터 제작·배포 등

III

사회보장급여 지급절차 현황 및 문제점

< 「사회보장급여법」 상 사회보장급여 지급 절차 및 실적 >



□ 사회보장급여 절차상 문제점

① (신청/접수) 복잡한 신청 절차와 초기 상담 미흡, 신청주의의 한계

[예시] 사망한 북한이탈주민 H씨는 양육·아동수당 신청 및 계좌변경 등을 위해 여러 차례 동주민센터를 방문했으며, 소득인정액이 0이었음에도 불구하고, 타 복지급여에 대한 적절한 상담을 받지 못함

② (서비스 지원) 고위험 위기가구에 대한 책임있는 지원체계 미흡

[예시] 사망한 북한이탈주민 H씨는 한부모, 소득인정액 0, 주거취약 등 문제를 가진 고위험 위기가구임에도 불구하고, 지자체의 관리가 이루어지지 못했으며, 관악구 전입 후 북한이탈주민 지원 기관인 하나센터는 H씨에 대한 정보를 연계 받지 못함

③ (발굴체계 미흡) 상시적 위기가구 발굴 체계 미흡

[예시] 사망한 북한이탈주민 H씨는 임대료 장기체납, 건보료 체납 등에도 불구하고, 발굴 시스템 등에서 위기가구로 인식되지 못하였으며, 가구방문 없이 관리사무소에서 연체금을 보증금에서 차감하고 단수조치를 하는 등 이웃의 도움도 없었음

< 기본 원칙 >

◇ 지원이 필요한 국민이 사회보장급여* 대상에서 누락되지 않고, 편리하게 급여를 지급받는 것을 목표로,

- 사회보장급여 이용, 지원대상자 발굴, 수급권자** 지원 등 전 과정의 문제점 점검 및 개선방안 마련

* 사회보장급여: 「사회보장기본법」상 사회보험, 공공부조, 사회서비스 의미 (「사회보장급여법」 제2조)

** 수급권자: 사회보장급여를 제공받을 권리를 가진 사람(「사회보장급여법」 제2조)

□ 핵심 정책과제(안)

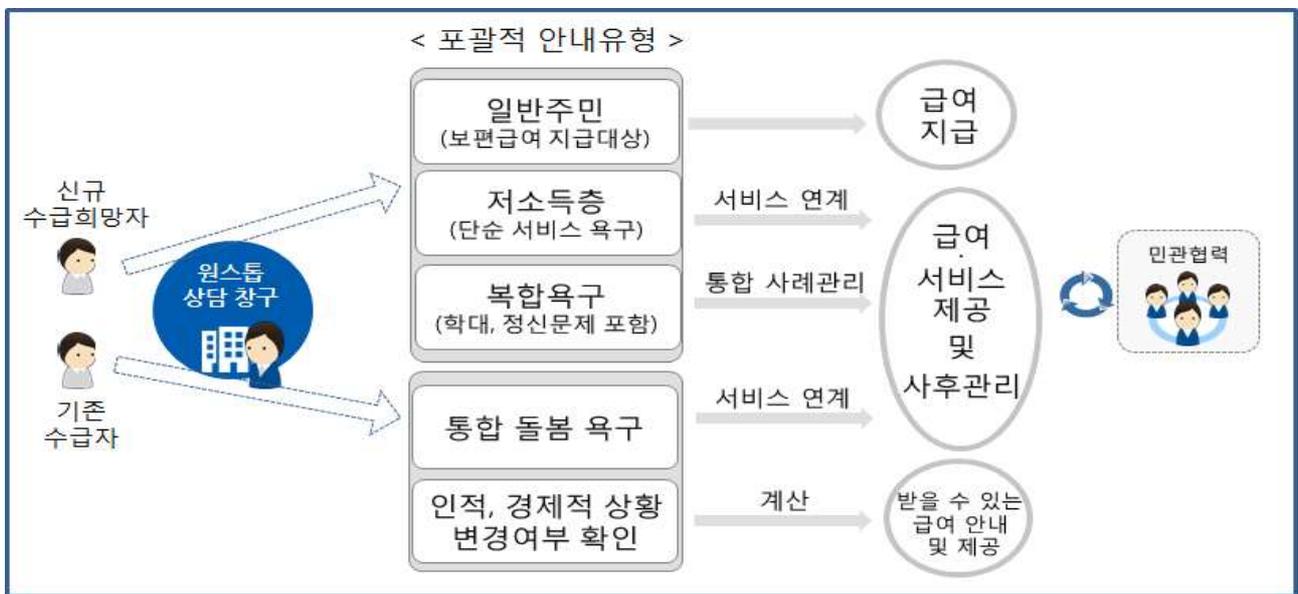
세부 추진 목표	핵심 정책과제
사회보장급여의 신청 장벽 완화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 읍면동 원스톱 상담창구 설치로 상담·신청 기능 강화 ▪ 사회보장급여 신청의 편의 제고 ▪ 복지멤버십 조기 도입으로 포괄적 신청주의 구현 ▪ 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 검토
복지 위기가구에 대한 지자체 책임성 강화 및 민관협력 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고위험 위기가구 실태조사 정례화 및 사례관리 내실화 ▪ 지방생활보장위원회 활성화로 기초수급 요건 탄력적 적용 ▪ 차세대 사회보장정보시스템을 통한 민관 협력 강화
상시적 위기가구 발굴체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 이웃과 함께하는 위기가구 발굴 노력 강화 (명예사회복지공무원 활성화) ▪ 복지사각지대 발굴시스템 입수정보 확대

① 읍면동 '원스톱 상담창구' 설치로 초기 상담·신청 강화

- (개요) 주민센터 내 첫 관문인 원스톱 상담창구 설치로 보건-복지-돌봄 등 다양한 서비스를 포괄적으로 안내·상담·신청
- (공간) 주민센터 내 유휴 공간 등을 활용, 복지급여 상담실 설치* 및 상담실 운영 내실화
 - * 공개된 공간에서 상담을 꺼리는 대상자 특성을 고려, 찾아가는 보건복지서비스 및 희망복지지원단 운영비 예산을 활용한 비공개 상담실 설치
- (운영) 상담창구 운영을 위해, 전국 읍면동에 찾아가는 보건·복지팀 설치 조기 완료(당초 '22년 → '21년)
 - * '19.6월 현재 2,667개 읍면동(76.2%)에 찾아가는 보건·복지팀 설치 중
- 읍면동 초기 상담 내실화를 위한 절차 표준화 및 대상자의 복합적 욕구 파악을 위한 상담도구 개발(~'19.11월)
- (인력) 상담의 전문성 강화를 위해 창구에 복지업무 3년 이상 경력 직원을 슈퍼바이저로 배치*
 - * 인사상 인센티브 제공 및 순환보직 방지(전문직위 지정 등)
- 사회복지·간호직 공무원 15.5천명을 조속히 확충*하여 읍면동 집중 배치
 - * '22년 15.5천명 확충완료 목표로 '19년 하반기까지 7,902명(51%) 선발 예정
- ※ '18년 기준 읍면동 소속 복지담당공무원 수는 약 2만 명으로, 1인당 평균 복지대상자 551명(기초수급자 79명 포함) 담당
- 신규직원 대상 상담, 사례관리 및 서비스 연계 등 교육 강화 및 전담 공무원 연차별 교육 실시

- (서비스) 보건-복지 서비스 통합 제공을 위한 시스템 연계 및 공동사례관리
 - 사회보장시스템과 지역보건의료정보시스템(PHIS) 연계 고도화로 보건·복지 서비스 통합 신청* 및 개인의 서비스 수혜이력 공유
 - * (現) 일부 건강증진서비스는 보건소에서만 신청 가능 → (개선) 읍면동에서 모든 보건, 복지 서비스 통합 신청 가능
 - 읍면동 단위 보건지소·건강생활지원센터 등과 찾아가는 복지팀 공동 사례관리 실시

< '원스톱 상담창구' 서비스 흐름도 >



② 사회보장급여 신청의 편의 제고

- 신청서류 작성 부담* 완화를 위해 신청서식별 작성내용 간소화, 공적자료를 통해 확인 가능한 구비서류 등 폐지·축소
 - * 현재 급여 신청을 위해서는 신청서(5p), 소득·재산 신고서(1p), 금융정보 등 제공 동의서(2p), 기타 증빙서류(예: 사회서비스이용권 신청 시 통장 사본 등) 필요
- 온라인 신청 확대(19→41종) 및 신청·접수 창구 확대* 등 복지사업 신청의 편의성 제고
 - * △병원·복지관 등 취약계층이 주로 찾는 곳에서 복지사업 신청
△주소지 읍면동 주민센터로 한정된 신청·접수지 제한의 완화 등
 - ** '21년 차세대사회보장정보시스템 구축과 병행 추진

③ '복지멤버십' 조기도입('22.4월 → '21.9월)으로 포괄적 신청주의 구현

○ 기존 복지급여 수급자* 대상 신청 가능한 사업을 패키지로 제시**하고 원하는 사업을 신청할 수 있도록 하는 포괄적 신청 도입

* (1단계) 장애인연금, 기초연금, 한부모 등 소득자산 조사 대상 복지급여 수급자 및 부양의무자 기준이 적용되지 않는 교육·주거급여 수급자, (2단계) 생계급여의 부양의무자 기준 폐지 시 생계급여 수급자 대상 포괄적 신청 적용

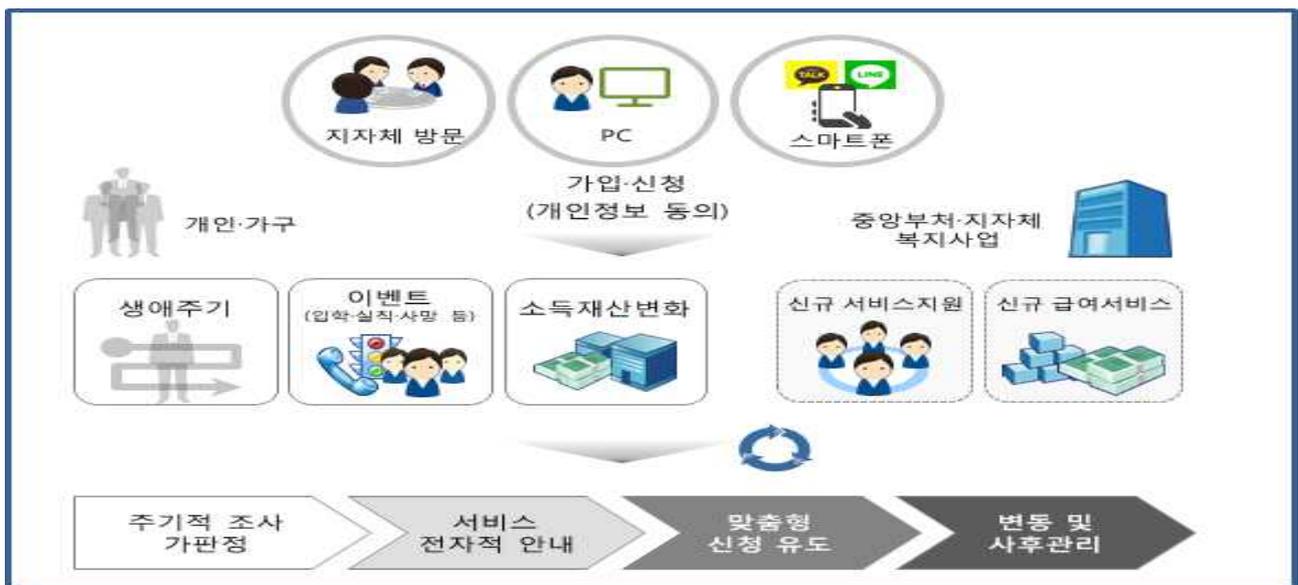
** 소득보장군(기초·장애인연금 등), 노인군(돌봄서비스, 의료비지원 등), 임신·출산군(진료비지원, 출산장려금, 육아휴직 급여지원 등)

○ 일반 국민도 누구나 한 번 멤버십 가입시 개인 상황에 대한 주기적 모의조사·판정으로 받을 수 있는 복지서비스를 찾아서 선제적 안내*

* 온라인·모바일(홈페이지, 문자메시지, SNS), 이메일, 찾아가는 서비스 등 활용

- 소득·재산·인적정보, 사업별 선정기준에 대한 빅데이터 분석을 토대로 수급가능성 높은 사업을 제시

< '복지 멤버십' 흐름도 >



④ 「제2차 기초생활보장 종합계획(21~23)」을 통해 부양의무자 기준 폐지 검토

○ 정밀한 비수급 빈곤층 실태조사 등을 통해 생계급여 부양의무자 기준의 단계적 폐지를 목표로 관계부처 협의 진행

① 지자체 별 위기가구 기획조사 의무화 · 정례화

- 지역 내 위기가구 실태 확인을 위해 시장·군수·구청장이 매년 조사 계획 수립 및 지역사회보장 연차별 시행계획에 반영
 - 연간 계획에 따른 조사 실시 및 조치결과 시스템 입력
 - ※ 법적근거: 「사회보장급여법」 제12조의2(발굴조사의 실시 및 실태점검)

< 2019년 위기가구 발굴 긴급 실태조사 실시 >

- (대상) ①아동수당, 장애인 연금 등 타 복지급여 신청자 중 소득인정액이 0이며 재산이 없는 가구, ②공공임대주택 및 소규모 공동주택 거주자 중 임차료·관리비 3개월 이상 체납자 대상
- (추진방안) 9~10월 지자체 실시 후 시스템을 통해 복지부 결과 확인

- 지자체의 고위험 위기가구 선별을 위해, 시스템이 격월로 입수 중인 450만건 수준(회차별)의 위기정보 데이터*를 지자체에 추가 제공

* (現) 위기정보를 통해 위기가구로 예측된 5-7만 명단 통보 → (개선 후) 위기가구 예측 5-7만 + 입수된 위기정보(약 450만건)를 지자체가 조건검색으로 조회·활용

- '19년 하반기 고위험 위기가구 예측 및 지자체 통보 규모 확대

* (現) 5-7만 명 규모의 위기가구 발굴 및 지자체 통보 → ('19. 하반기) 18만 명 규모 (기존 대비 약 2.7배 증가) 위기가구 선정 및 통보

** 향후 지속적 위기가구 예측 규모 확대 검토 계획

② 고위험 위기가구 대상 민관협력 사례관리 강화

- 기획조사 등을 통해 발굴된 고위험 위기가구* 대상 사례관리 강화

* 고위험 위기가구(예): 기초연금·장애인 연금 등 복지급여 수급자, 기초수급 및 신청경험이 있는 가구 중, ①소득인정액 0인 가구, ②한부모 가구, ③1인 가구(중장년, 노인 등), ④주거취약가구(원룸, 고시원, 임대주택 거주자) 등

※ 기획조사 의무화 및 위기가구 사례관리 강화를 위해 '19년 하반기 관련 지침 개정 (「사회보장급여법」 제42조의2 근거)

- 지자체 공무원 및 통합사례관리사* 외 지역 내 사회복지관**, 지역 사회보장협의체 등 사례관리를 위한 민간 자원 활용

* 현재 시군구 928명 배치 + '20년 100명 추가 확대 계획

** 종합사회복지관, 장애인복지관 등에 통합사례관리사 각 3인 추가배치 추진 중

< 지역 내 민간자원을 활용한 사례관리(예시) >

- (충북 청주 행복네트워크) 권역별 종합사회복지관, 노인 및 장애인복지관을 사례관리 거점기관으로 활용하여 통합사례관리 네트워크 구축
- (경북 칠곡군/인천 부평구) 지역사회보장협의체 내 '사례관리' 분과 운영
 - 공공(시군구 희망복지지원단, 보건소 등) 및 민간(정신병원, 복지관, 지역아동센터, 드림스타트, 고용센터 등) 관련 기관의 네트워크 구축 및 통합사례회의 실시

③ 지방생활보장위원회 의무 상정 · 심의 활성화

- 부양의무자로부터 실질적으로 부양을 받지 못하는 취약계층 우선보장 가구*에 대해 지방생활보장위원회 심의 의무 강화로 탄력적 보호
 - * 수급권자의 부양비 제외 소득인정액이 기준 중위소득 30% 이하인 경우
- '19년 상반기 수급탈락(중지)가구 중, 의무심의 대상이나 미 상정된 가구 명단 추출 및 지자체 통보 후 위원회 상정 의무화

④ 차세대 사회보장정보시스템을 통한 지자체-민간 서비스 제공기관 연계 강화

- 시스템 내 민·관 협력 플랫폼 구축으로 촘촘한 지원체계 가동
 - (위기가구 발견시) 지자체 ↔ 민간 기관 간 대상자 의뢰 및 정보 공유 체계 구축
 - * (現) 3대 복지관 중심의 공공-민간 협력체계 → (개선 후) 60여종 사회복지 시설 전체로 확대
 - (급여 신청 후) 공적 급여 대상에서 제외되더라도, 공공-민간 복지 자원 공유 활성화*로 민간 복지자원을 효과적으로 연계
 - * 사회복지시설 발굴자원, 공동모금회, 푸드뱅크, 사회공헌재단 등 다양한 자원관리
 - (사후관리) 위기가구에 대한 사례관리 정보, 수급이력 정보 공유로 공공과 민간이 함께 돌보고 모니터링 하는 체계 마련
 - * 서비스 의뢰 기관에서 의뢰 결과를 사후 모니터링하고 필요시 추가 요청

① 이웃과 함께하는 위기가구 발굴을 위한 인적안전망 강화

- 명예사회복지공무원 중 공동주택관리자, 검침원, 택배기사, 배달업 종사자, 부동산중개인 등 생활업종 종사자 비중* 확대

* 전국 명예사회복지공무원 21만 중 생활업종 종사자는 3%(미포함 읍면동 58%)에 불과하며, 40% 이상이 복지 통·이장, 읍면동 단체(조직) 회원 등으로 구성

- 명예사회복지공무원 활성화를 위한 지자체 교육 실시(9월 중) 및 구축 결과와 운영실적을 지자체 평가*에 반영

* 활성화 지역에 대한 가점 부여, 미구축 지역에 패널티 부여

- 우수 읍면동 선발 및 포상, 우수사례 발표 등 기회 부여

- 명예사회복지공무원과 고위험 위기가구 간 일촌맺기(1:1 혹은 1:多)로 SNS 등을 활용한 주기적 안부 연락 실시

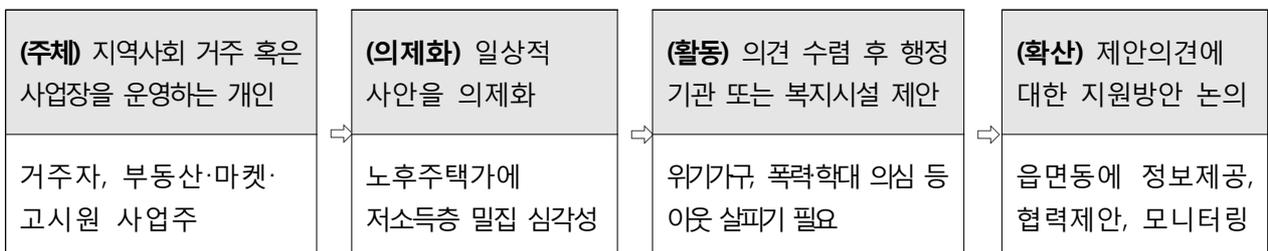
※ 위기가구 발굴 실적이 많은 명예사회복지공무원에게 포상 등 인센티브 제공 (연말 복지행정시상식을 통한 장관상 수여 등)

② 지역 문제 해결을 위한 주민 주도적 따뜻한 공동체(주민망) 형성

- 주민 중심의 인적·물적 관계망(네트워크) 형성으로 지역문제 발굴·해결 방안 논의 등 수행

* 주민생활현장의 공공서비스 연계 강화 공모사업 진행 중(행안부, '19년 예산 총 23.5억원)

< 예시: 지역네트워크(주민망) 형성 과정 사례 >



③ 위기가구 발굴을 위한 정보입수 및 의무협조 대상 확대

- 위기가구 발견 시 신고의무자에 공동주택 관리주체(관리사무소) 포함*
 - * 사회보장급여법 제13조 개정안 국회 법사위 계류 중 (김승희·이명수·윤소하 의원 발의)
- 지자체의 위기가구 발굴 업무 지원을 위한 정보제공* 및 의무협조 대상 확대** (「사회보장급여법」 제11조 개정 추진)
 - * 보장기관이 보유중인 행정정보(예: 행안부 주민등록전산정보, 지자체의 주민세·재산세·자동차세 등 지방세 체납정보)
 - ** (現) 사회복지시설, 연금공단, 건보공단, 보건소, 경찰서 등 → (확대 후) 공동주택 관리주체, 공동주택관리정보시스템 운영자(한국감정원), 공공주택 사업자

④ 복지사각지대 발굴시스템 입수 정보 확대

- 위기가구 발굴 정보연계 확대
 - 통신비(3개월 이상) 체납정보(한국정보통신진흥협회), 간이 소득 추정을 위한 건보료(월보수월액 또는 월보험료) 부과정보
 - * 사회보장급여법 제12조(자료 또는 정보의 처리) 개정 추진
 - 제공기관의 임대아파트 분류체계 임의관리로, 그간 입수되지 않았던 임차료 체납정보 추가 연계 조치
- 건보료 정보 추가 입수* 및 체납정보 입수기준 단축** (現 6개월 → 3개월)
 - * 지역건강보험료 경감세대(노인, 한부모·조손, 장애인 가구 등) 정보 추가입수
 - ** 건보료 체납정보 입수 기준 단축 시 약 30만명 정보 추가입수 (사회보장급여법 제12조 개정안 국회 법사위 계류 중)

⑤ 대국민 홍보 강화

- 4대 보험료 통합 징수서, 지자체 각종 신고 서식에 홍보 문구 삽입*
 - * 서대문구의 경우 전입·전출 신고서, 아파트 관리비 고지서 등에 위기가구 지원 문구 및 긴급전화 번호 삽입
- 복지로 앱으로 본인 및 이웃의 위기상황 신고 시 지자체로 바로 통보 하는 시스템 구축(현재는 복지부로 통보)
- SNS, 유튜브, 카카오톡 등을 활용한 온라인 홍보 실시
- 문체부 및 지자체 관리매체 활용 협조 요청(전광판, 지역 유선방송 등)

