

## 복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제

홍성대\*

### 국문초록

복지사각지대 해소는 취약계층의 삶의 질 향상과 우리사회 사회안전망 강화와 직결되는 중요한 과제이다. 복지사각지대는 발생원인을 기준으로 소득·재산 중심 급여자격기준의 기계적 적용에 의한 사각지대, 신청누락에 따른 사각지대, 단편적 급여설계로 인한 사각지대, 제도가입 대상 관리 미흡으로 인한 사각지대 등으로 유형화할 수 있다. 한편, 사례관리는 복지수요자 발굴 및 욕구사정, 서비스계획 작성, 자원연계를 핵심으로 하는 서비스로서 개념상 사각지대에 대한 일상적인 발굴과 관리의 의미를 지닌다. 따라서 사회복지전달체계 내에 사례관리 기능을 보편화하면 사각지대 발굴 및 관리가 상시적·제도적으로 이루어지게 된다. 사례관리 기능의 보편화를 위해서는 우선 현재 난립상태에 있는 다양한 사례관리사업을 연계통합해야 하며, 지방자치단체의 사례관리 수행과 관련한 법적 근거를 명확히 해야 하고, 효율적·효과적 사례관리를 위한 정보활용 기반 마련이 필요하다.

국가과학기술표준분류: 사회복지

주제어: 사례관리, 전달체계, 사각지대

## I. 서론

제도 및 재정 측면에서 지난 10~20년에 걸쳐 우리나라의 사회복지지는 괄목할만하게 확충되었다. 2000년대 들어 정부의 복지지출은 연평균 약 10% 정도의 증가 추세를 보이고 있다. 1990년을 전후하여 건강보험제도와 국민연금제도가 전국민을 대상으로 시행되었고, 고용보험제도 및 기초생활보장제도, 보육료 지원제도, 긴급복지제도, 기초노령연금제도, 노인장기요양보험제도, 장애인연금제도, 장애인활동보조제도 등 사회보장의 근간을 이루는 제도들이 빠른 속도로 도입되었다. 그럼에도 불구하고 복지사각지대는 여전히 광범위하게 존재하고 있다(강신욱 외, 2008; 김연명, 2010; 백화중 2005; 석재은 2011).

복지사각지대는 사회안전망의 구멍으로 비유할 수 있다. 즉, 사회안전망이 필요함에도 불구하고 안전망의 보호를 제공받지 못하는 집단을 사각지대라 할 수 있다. 사각지대가 방치된다면 아무리 복지확충이 이루어지더라도 기존 안전망만 더욱 튼튼해질 뿐 안전망 곳곳에 존재하는 구멍 자체는 상존하게 된다. 사각지대의 존재는 사회안전망이 안전망으로서 작동하는데 근본적 한계로 작용한다. 더욱이 사각지대에 놓인 집단은 사회안전망을 필요로 하는 집단이라는 점에서 곧 사회적 취약계층 내지 서민계층이라 할 수 있다. 이처럼 사각지대 해소는 취약계층의 삶의 질 향상과 나아가 우리사회 사회안전망 강화와 직결되는 대단히 중요한 과제이다. 그동안 사각지대 문제에 대한 논의와 그 해소를 위한 다양한 노력이 꾸준히 제기되어왔다. 이러한 논의와 노력의 일환으로서 이 글에서는 사례관리에 주목하고자 한다. 사례관리는 복지수요자 ‘발굴-욕구사정-복지자원연계’를 핵심 기능으로 하는 서비스(Redford, 1992)로서 복지 사각지대 해소를 위한 효과적인 정책수단이라 할 수 있다. 즉, 사례관리는 개념상 사각지대를 찾아내고 관리한다는 의미를 내포하기 때문에 사회복지전달체계의 주요 기능의 하나로서 사례관리 기능이 확충된다면 사각지대 해소에 상당한 효과가 있을 것이다.

이 글은 사각지대 해소 대안으로서의 사례관리의 가능성을 탐색함과 동시에 사례관리를 확충하기 위해 필요한 과제를 고찰하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 아래에서는 먼저 사각지대의 개념을 살펴본 후, 우리나라 복지제도의 특성상 사각지대가 어떤 유형으로 나타나는지 고찰할 것이다. 다음으로 사각지대 해소 방법론으로서 사례관리의 가능성에 대해 논의하면서 사각지대 유형별로 사례관리 기능이 문제 해결에 어떻게 적용될 수 있는지 살펴볼 것이다. 끝으로 향후 사례관리 기능 활성화를 통해 사각지대 문제에 효과적으로 대응하기 위해 필요한 법제도적 과제를 고찰할 것이다.

## II. 사각지대의 개념과 유형

사각지대에 대한 정치한 개념 정의는 찾아보기 힘들다.<sup>1)</sup> 정책적 당위나 방향성을 주장할 때 일종의 수사(修辭)처럼 자주 사용된다. 통상 복지욕구가 있음에도 불구하고 욕구충족에 필요한 복지를 공급받지 못하는 경우를 의미한다. 이를 급여 대상의 포괄성 측면에서의 사각지대라 할 수 있는데 복지급여 수급권 범위가 협소하여 급여를 필요로 하는 대상 전반을 충분히 포괄하지 못함으로써 발생하는 경우이다. 그런데 비록 급여 수급권을 인정받아 복지급여를 공급받고 있더라도 급여의 양이 욕구충족에 불충분한 경우가 있을 수 있다. 즉, 제공받는 급여 양이 불충분하여 미충족 욕구가 상존하는 경우가 있는데 이는 급여 수준의 충분성 측면에서의 사각지대라 할 수 있다<sup>2)</sup>. 한편, 최근 소비자주의(consumerism)의 대두 맥락에서 대상자의 복잡다양한 욕구 및 환경을 반영한 개별화(individualized)된 급여 제공이 정책과제로 대두되고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 전통적 기준으로는 급여의 양이 충분하더라도 오늘날의 기준으로는 급여가 개인의 욕구 및 환경에 정확히 부합하지 않는 문제가 제기될 수 있다. 이 또한 사각지대로 볼 수 있는 것으로서 급여의 양은 충분하지만 급여 내용이 개인의 수요와 부합하지 않는 데서 비롯되므로 급여의 질적 측면에서의 사각지대라 할 수 있다.

정리하자면, 복지사각지대란 복지욕구가 있음에도 불구하고 급여대상에 포함되지 않거나, 포함되더라도 제공받는 급여의 양이 욕구충족 수준에 미치지 못하거나, 급여의 내용이 수급자의 개별적 수요에 부합되지 않는 등의 경우로 정의해 볼 수 있다. 종합적으로 볼 때 사각지대란 복지급여를 통한 복지욕구 충족이 전적으로 또는 부분적으로 불충분한 경우라 할 수 있는데 실제로 사각지대의 지형은 복잡다양하게 형성된다. 즉, 현상적으로는 유사하지만 사각지대는 그 형성 원인에 따라 다양한 유형으로 분류되며 각 유형에 따라 사각지대

1) 사각지대를 다룬 선행연구는 많지는 않지만 1990년대 이후 꾸준히 제시되었다. 그럼에도 불구하고 사각지대 개념을 집중적으로 고찰하거나 다양한 사각지대 개념을 종합적으로 검토한 연구는 거의 없다고 할 수 있다. 대부분의 연구에서 사각지대를 복지욕구가 있음에도 급여수급 대상에서 제외되어 있는 경우로 전제 하면서 특정 복지제도와 관련한 사각지대에 국한하여 논의하거나 각 제도별 사각지대를 나열하는 논의에 그치고 있다. 즉, 기초생활보장제도와 관련하여 사각지대를 논한 연구나(김미곤, 2003; 석재은, 2011) 사회보험제도와 관련한 사각지대 연구(김수봉 외, 2005; 김연명, 2010), 의료보장제도와 관련한 사각지대 연구(신영전, 2010)처럼 사각지대를 개별 복지제도에 초점을 맞춰 논의하거나 사회적 취약계층과 관련하여 사각지대를 주요 복지제도별로 일별한 연구(강신욱 외, 2008; 구인회, 2011; 박순일, 2005)가 주를 이루고 있다. 이러한 연구에서는 사각지대를 명시적으로 개념정의하지 않거나 경험적으로 규정하는데 그치고 있다. 따라서 앞으로 사각지대 개념에 대한 이론적 논의가 필요하며 제도별 사각지대의 발생 원인 및 상호관계 등을 분석하는 연구가 필요한데 본 연구는 이러한 시도의 일환이라 할 수 있다.

2) 김미곤(2003)은 기초생활보장제도의 사각지대를 급여 대상의 포괄성 및 급여 수준의 충분성 측면에서 개념정의한 바 있다.

에 처한 대상의 특징이나 사각지대 해소 방법 등이 상이하다.

그동안 거론되었던 대표적인 사각지대 유형은 기초생활보장제도도 관련이 있다. 재원 확보·배분 방식을 기준으로 우리나라 복지제도는 사회보험과 공공부조로 대별된다. 공공부조제도에는 엄격한 자산조사가 수반되며 소득 및 재산을 기준으로 하여 신청자의 수급자격이 판정된다. 공공부조제도의 대표적인 것인 기초생활보장제도이다. 동 제도의 조사·보장 단위는 가구로서 가구규모별 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우 수급자격이 부여되는데 2010년 12월말 기준으로 878,799가구 1,549,820명이 수급 대상이다. 기초생활보장제도와 관련하여, 그동안 엄격한 자격기준의 기계적 적용으로 인하여 제도에 의한 보호가 필요함에도 불구하고 수급자격을 부여받지 못하는 경우가 상당하다는 문제가 제기되었다. 학자에 따라 추산 규모가 상이하지만, 실질적인 생활수준이 기초생활보장 수급자와 유사하면서도 부양의무자 규정 및 재산초과분으로 인해 수급자격을 부여받지 못한 대상이 약 400만명으로 추산된다(석재은, 2011).

이처럼 대규모 사각지대가 발생하는 것은 일차적으로 기초생활보장제도 수급자격 기준이 엄격한 데서 기인한다. 그러나 엄격한 기준의 ‘기계적 적용’ 또한 사각지대 발생의 주요 원인이다. 기초생활보장제도는 ‘최저생활’ 보장을 목적으로 하는 제도로서 기본적으로 엄격한 자격기준의 적용이 불가피하다. 그런데 단편적 자격기준을 기계적으로 적용하여 수급자격 여부를 판단하게 되면 욕구수준이 높음에도 불구하고 수급자격을 인정받지 못하는 문제가 필연적으로 발생한다. 인간의 욕구는 복합적이며 따라서 수급자격 판단에 있어 욕구와 관련한 다양한 기준이 종합적으로 고려되어야 하기 때문이다. 현재 기초생활보장제도에서는 신청자 본인 가구 및 부양의무자 가구의 소득인정액 기준을 기계적으로 적용하여 수급자격을 판정한다. 그런데 신청자 본인 가구 및 부양의무자 가구의 소득인정액이 동일하더라도, 이들이 거주하는 지역, 부양의무자의 부양 의지 내지 태도, 신청자의 경제·사회·문화여가 활동 참여 정도 및 필요 등 매우 다양한 요소에 따라 최저생활 보장욕구는 상이해진다. 그러므로 기초생활보장 수급자 자격은 소득인정액 기준을 적용하여 기계적으로 결정할 것이 아니라 욕구와 관련된 제 요소를 종합적으로 결정하여 판단하는 것이 필요하다.<sup>3)</sup> 욕구관련 요소의 종합적 고려에 토대한 자격판정이 이루어지면 기초생활 급여를 세분화하여 제공할 수도 있다. 기초생활보장 급여는 생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여

3) 우리나라 사회복지제도의 급여 수급자격은 소득재산 기준을 중심으로 기계적으로 결정되는 경향이 강하다. 소득재산 기준 중심의 기계적 결정에 따른 문제는 공공부조성 현금급여 자격결정에 있어서도 문제이지만 특히 서비스 급여 자격결정에 있어 심각하다. 서비스에 대한 욕구는 개인의 신체적·심리적 상태, 가족형태 및 관계의 특성, 사회적 관계 및 생활의 문제 등 광범위한 원인에 의해 발생하는 욕구로서 소득재산 기준 중심으로만 자격판정이 이루어질 경우 서비스 욕구가 있음에도 불구하고 서비스를 받을 수 없는 사람이 상당수 존재하게 되고 욕구가 크지 않음에도 불구하고 서비스 수급자격을 부여받는 경우가 발생하게 된다.

여, 자활급여 등으로 구성되는데, 특수한 경우를 제외하고는 현재 이 급여들은 하나의 세트에 묶여 있어 수급자격 여부에 따라 각 급여자격 여부가 일괄적으로 결정된다. 따라서 예를 들어 생계급여 욕구는 높지 않지만 교육급여 욕구는 높더라도 해당 급여자격이 주어지지 않는다. 즉, 다양한 급여에 대한 자격이 '전부 또는 전무' 식으로 주어지기 때문에 급여의 효과성이 저하되며 사각지대가 양산되는 문제가 초래된다. 욕구관련 요소를 종합적으로 고려하여 자격판정하되 이에 토대하여 급여를 세분화하여 수급자격을 부여하면 급여의 효과성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 사각지대의 상당부분을 해소할 수 있을 것이다.

사각지대의 두 번째 유형은 복지급여 제공이 신청주의를 따르는 우리나라 복지제도의 특성에서 기인한다. 즉, 급여 수급자격이 있음에도 불구하고 신청하지 못하거나 신청하지 않아서 등의 개인적 사유로 급여를 제공받지 못하는 경우를 말한다. 이러한 유형의 사각지대에 처한 대상자 수를 정확히 추정하는 것은 불가능에 가깝다. 다만, 우리나라 복지급여는 그 전달이 급여별로 개별적으로 이루어지고 있어 급여신청 역시 급여별로 개별적으로 해야 하는데다가 최근 급여의 종류가 급속히 증가하면서 급여신청이 누락되는 경우가 상당할 것으로 추정된다.<sup>4)</sup> 예를 들어, 2008년부터 도입된 기초노령연금의 경우, 당시 65세 이상 노인의 소득하위 60%에게 수급권이 부여되었지만 2008년 5월 기준 수급자는 65세 이상 노인인구의 41.1%에 불과하였으며(강성호·최옥금, 2010: p.46) 동년 7월 기준으로는 46.1%였다(보건복지부, 2009: p.497). 2007년 4월 기초노령연금법안이 제정된 직후부터 정부와 지자체는 연금을 홍보하며 노인들의 신청을 유도하였음에도 불구하고 대규모 신청 누락자가 발생하였다. 이에 따라 정부와 지자체에서는 통·반장 및 이장단, 자원봉사조직의 협조를 통해 연금 신청을 독려하였으며 읍·면·동 담당자들의 가정방문, 경로당 순회접수 등 소위 '찾아가는 연금 서비스' 프로그램을 운영하였다. 이러한 노력의 결과 2008년 연말에는 65세 이상 노인인구의 57.5%가 연금수급을 받게 되어 목표하였던 60%에 근접하게 되었다(보건복지부, 2009: p.497).

기초노령연금의 사례는 신청 누락의 문제 및 이에 대한 대응과 관련하여 많은 점을 시사한다. 기초노령연금은 노인들의 생활에 유용한 현금급여이며<sup>5)</sup> 1년여에 걸친 제도 홍보를 거쳤음에도 불구하고 대규모 신청 누락자가 발생하였다. 이는 많은 노인들이 제도 자체에

4) 2010년 기준, 보건복지부 133종(대상자 약2천4백여만명, 예산규모 약25조4천억원), 국가보훈처 33종(약92만명, 약1조8천억), 여성가족부 30종(약5백9십만명, 약1천3백억), 고용노동부 24종(약54만명, 약5천억), 교육과학기술부 10종(약3백만명, 약3조7천억) 등 13개 정부부처에서 269종(약3천8백7십만명 대상, 약45조3천억원 규모)의 복지사업이 운영되고 있는 것으로 집계된다(한국보건복지정보개발원, 2011). 각 사업에서 제공되는 복지급여는 지방자치단체, 공단 등 정부부처 산하기관, 정부부처 지정, 학교, 민간기관 등 다양한 조직을 통해 수급권자에게 전달된다.

5) 2008년 전국의 노인 15,000명을 대상으로 하여 기초노령연금 수령관련 조사를 한 바에 따르면, 기초노령연금의 생활에의 도움정도를 묻는 질문에 대해 조사 응답자의 53.6%가 '많은 도움이 된다'고 응답하였으며 42.1%가 '약간 도움이 된다'고 응답하였고 4.3%만이 '도움이 되지 않는다'고 응답하였다(보건복지부, 2009: p.498).

대한 정보를 얻지 못했거나 제도는 알고 있더라도 신청 방법을 몰랐거나 방법을 알더라도 절차가 번거로워 신청을 하지 않았기 때문이라 할 수 있다. 즉, 기초노령연금은 우리나라 복지급여 전달의 특성상 신청 누락에 의한 사각지대가 늘 존재하며 그 규모가 상당할 수 있음을 보여주는 좋은 예이다. 그리고 이 문제를 해결하기 위해서는 ‘찾아가는 연금 서비스’ 프로그램에서 보듯이 대상자에 대한 적극적 발굴 및 급여 신청 유도 노력이 중요함을 시사한다. 신청 누락의 문제는 서비스 급여의 경우에 더욱 심각할 수 있다. 현금급여의 경우 급여에 대한 욕구가 상대적으로 명확하며 급여 신청에 대한 유인(誘引)이 강하다. 그런데 서비스 급여는 대상자 스스로 서비스 욕구에 대한 정확한 인식을 하기 어렵기도 하고 경우에 따라서는 서비스 욕구의 존재 자체를 인식하지 못할 수도 있어 당사자에 의한 신청이 더욱 어려울 수 있다. 즉, 서비스 급여는 해당 급여와 관련 있는 서비스 욕구에 대한 진단부터 전문가의 전문적 판단이 중요하기 때문에 전문가에 의한 적극적 발굴 및 급여 신청 안내가 더욱 필요하다고 할 수 있다.

세 번째 사각지대 유형은 개인의 복잡다양한 욕구를 반영한 소위 ‘맞춤형’ 급여가 제공되지 못하는 데서 비롯된다. 즉, 급여를 제공받더라도 급여의 내용이 개인의 실제 욕구나 문제와 일정한 괴리가 있으므로 인해 발생하는 사각지대이다. 이러한 사각지대의 예는 고용연계 복지급여의 사례에서 찾아 볼 수 있다. 고전적 급여설계에서는 대상자의 근로능력을 판정하여 근로무능력자로 판정된 자에게는 기초생계 급여를 제공하고 능력자로 판정된 자에게는 고용지원서비스를 제공하였다. 기초생계 급여 대상자나 고용지원서비스 대상자 모두 정도는 상이하지만 생계지원 및 고용지원을 동시에 원할 수 있는데, 근로능력에 대한 이분법적 구분 하에 생계급여와 고용지원서비스를 양자택일 식으로 제공하게 되면 생계급여 대상자는 생계지원을 받지만 고용지원 기회는 얻지 못하며 고용지원 대상자는 그 반대의 경우에 처하게 되는 폐단이 발생한다. 즉, 생계급여나 고용지원서비스 자체는 충분히 제공받는다고 하더라도 제공받은 급여의 내용과 양자를 동시에 필요로 하는 개인의 욕구 사이에 일정한 괴리가 발생하게 된다. 이러한 문제는 복지급여가 단편적으로 설계되기 때문인데 단편적으로 설계된 급여는 개인의 복잡다양한 욕구를 적절히 반영하기 어렵게 된다. 이는 곧 복지 수요와 공급의 괴리를 의미하는 것으로서 아무리 많은 급여가 공급되더라도 구조적으로 사각지대가 존재할 수밖에 없으며 급여의 효과성이 제대로 발휘될 수 없게 된다.

이처럼 공급과 수요의 내용상의 불일치에서 발생하는 사각지대를 해소하기 위해서는 개인의 복합적 욕구를 종합적으로 사정(assessment)하여 개인별 필요 급여를 맞춤형으로 다양하게 조합하여 제공하는 것이 필요하다. 이러한 인식에 바탕하여 여러 국가에서 급여설계 및 전달 방법의 개혁이 추진되었는데 가장 두드러진 예가 고용연계 복지급여로서 고용

지원서비스와 생계급여를 연계하여 개인별 특성에 따라 다양하게 조합한 급여패키지(benefits package) 형태로 제공하고 있다. 개인별 다양한 특성 및 환경을 고려한 이상적 패키지가 제공된다면 대상자 각각은 시급한 생계 문제를 해결하면서도 노동을 통한 자활까지 이룰 수 있는 기회를 얻게 된다. 문제는 고용연계 복지급여의 예에서와 같이 개인육구에 대한 종합사정 및 이에 기반한 급여 조합제공이 일반화 되어 있지 않다는 점이다. 즉, 복지 공급과 수요의 내용상의 불일치에서 발생하는 사각지대가 여전히 광범위하게 퍼져있다. 사실 이러한 유형의 사각지대 문제는 최근에서야 비로소 인식되기 시작했고 문제 해결의 중요성에 대한 인식이 큰 반향을 불러일으키고 있는 상황은 아니다. 하지만 소비자주의 내지 수요자중심주의가 사회복지를 관통하는 커다란 흐름으로 자리 잡고 있는 추세를 고려했을 때 이 문제의 중요성에 대한 인식과 해결 노력이 시급히 핵심적 정책과제로 설정될 필요가 있다.

네 번째 유형의 사각지대는 사회보험제도와 관련 있다. ‘사회보장기본법’에서는 우리나라의 복지제도를 ①공공부조, ②사회복지서비스, ③사회보험, ④고용, 교육, 의료, 주거 등 기타 복지제도로 분류하고 있다. 이 중에서 공공부조와 사회복지서비스, 기타 복지제도는 공통적으로 대상자의 신청에 의거하여 수급권이 발생하며 수급자격 심사에 자산조사가 수반된다. 그러나 사회보험은 보험가입과 동시에 자동으로 수급권이 발생하며 자산조사도 필요치 않다. 따라서 사회보험과 관련하여서는 앞서 살펴 본 소득재산 중심 급여자격 기준의 기계적 적용에 다른 사각지대나 신청누락에 의한 사각지대 문제는 발생하지 않는다. 하지만 사회보험 역시 고유의 사각지대가 있는데 제도가입이 필요함에도 불구하고 미가입 상태에 있는 경우와 가입하여 급여를 수급 받지만 급여의 보장성 수준이 낮은 경우<sup>6)</sup>이다. 이러한 유형의 사각지대 중 사례관리와 관련하여 중요한 경우는 제도가입이 필요함에도 미가입 상태에 있는 경우이다.

통계청(2010)에 따르면, 2010년 8월 기준 임금근로자 중 국민연금 미가입자는 전체 임금근로자의 28.3%, 건강보험 미가입자는 2.7%, 고용보험 미가입자는 33.9%이다. 임금근로자가 약 1,700만 명이므로 국민연금 미가입자는 약 481만 명이며 건강보험 미가입자는 약 46만 명, 고용보험 미가입자는 약 576만 명에 달한다. 미가입률은 저임금, 비정규직의 경우에 특히 높는데 저임금 근로자의 62.3%가 국민연금에 미가입되어 있으며 6.1%가 건강보험에, 67.3%가 고용보험에 미가입되어 있으며, 비정규직 근로자의 경우 50.5%가 국민연금

6) 예를 들어, 국민연금의 경우 피보험자가 수령하는 연금액은 기여 금액과 연동되는데 기여기간이 짧거나 기여액(보험료)이 적거나 할 경우 연금액이 적어 노후 소득보장성이 낮아진다. 이 경우 제도에 가입되어 있으면서도 보장은 거의 받지 못하기 때문에 실질적으로 사각지대에 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 문제는 제도 개혁 자체를 통해 해결될 수 있는 것으로서 사례관리를 통한 문제해결에는 한계가 있다. 따라서 사례관리를 통한 사각지대 문제해결을 모색하는 본 논의에서는 이러한 유형의 사각지대에 대한 논의는 제외하기로 한다.

에 미가입되어 있으며 4.5%가 건강보험에, 58.3%가 고용보험에 미가입되어 있는 상황이다. 이처럼 대규모 미가입자가 발생하는 이유는 가사노동자나 월 60시간 미만 근로자, 1개월 미만의 일용근로자 등이 법적으로 사회보험 가입대상에서 제외되기 때문이기도 하지만 가장 큰 이유는 고용주의 가입 기피 등의 이유로 법적 가입대상이면서도 가입하지 않는 경우가 많기 때문이다(이선우, 2011).

사회보험 가입 기피 사업장은 대부분 영세 사업장이기 때문에 이들의 가입을 유도하기 위해서는 근로자의 보험료 지원과 같은 인센티브제도를 도입할 필요가 있다. 그러나 사업장에 대한 감독체계의 미흡이 영세 사업장의 높은 사회보험 비가입률의 중요한 원인인 것으로 나타나므로(김수봉 외, 2005) 인센티브를 통한 자발적 가입을 유도하는 것과 동시에 미가입 사업장에 대한 발굴 및 관리감독을 강화할 필요가 있다.

이상에서 논의한 네 가지 사각지대 유형을 간략히 정리하면 아래 <표1>과 같다.

<표 1> 사각지대의 유형

사각지대 유형	소득·재산 중심 급여자격기준의 기계적 적용에 의한 사각지대	신청주의에 따른 사각지대	단편적 급여설계로 인한 사각지대	제도가입 대상 관리 미흡으로 인한 사각지대
관련 사회 복지 제도	공공부조, 사회복지서비스, 기타 복지제도	공공부조, 사회복지서비스, 기타 복지제도	전체 사회복지제도	사회보험

### Ⅲ. 사각지대 해소 방안으로서의 사례관리

#### 1. 사례관리의 개념 및 활용 방향

사각지대 해소를 위한 효과적인 방법의 하나는 복지제도 자체를 개선하는 것이다. 이러한 차원에서 그동안 급여 대상의 포괄성 및 수준의 충분성 확대 필요성이 꾸준히 강조되었으며 이를 위한 다양한 방법이 제시되었다. 복지제도의 개선은 사각지대를 직접적으로 해



소할 수 있는 방법으로서 향후 지속적으로 추진되어야 한다. 그러나 복지제도의 개선은 용이하지 않으며 또 개선이 이루어진다고 하더라도 위에서 살펴 본 사각지대의 속성상 사각지대가 완전히 해소될 수는 없다. 따라서 복지제도의 개선과 함께 사각지대 해소를 위한 다양한 방법이 적용되어야 한다. 사례관리는 본래 사회복지 실천 현장의 전문적 임상(臨床) 서비스로 주목되던 것으로서 그 방법론을 원용하여 효과적인 사각지대 해소 방법으로 활용할 수 있다.

사례관리(case management)는 복지수요와 관련한 사례발굴 및 욕구사정,케어플랜 작성, 서비스 연계조정, 서비스 제공과정에 대한 모니터링, 서비스 질 평가 및 관리 등을 의미하는 것으로서 오래전부터 그 중요성이 강조되어 왔다(Redford, 1992). 특히 20세기 후반 이후 소득보장과 더불어 사회서비스보장이 복지국가 사회보장체계의 주요 영역으로 대두되는 한편, 탈시설화(deinstitutionalization) 패러다임의 대두, 소비자주의(consumerism) 이념의 확산, 복지재정의 효율적 관리 필요성 증가 등의 변화가 맞물리면서 사회복지전달 체계에 있어 사례관리 기능이 더욱 부각되고 있다(홍성대, 2011).<sup>7)</sup> 한편, 사례관리는 그 핵심 기능이 수요자 발굴, 욕구사정, 자원연계 등이라는 점에서 사각지대 문제 해소에도 적합하다. 즉, 복지수요가 있으면서도 적절한 공급을 받지 못하는 사람들, 즉 사각지대에 위치하는 사람들을 찾아(발굴), 그들의 수요를 구체적으로 파악하고(욕구사정), 수요충족을 위한 다양한 자원을 동원하여 연계하는(자원연계) 사례관리의 기능은 사각지대 해소 기능과 일맥상통한다. 다시 말해서 사례관리는 개념상 ‘사각지대에 대한 일상적인 발굴과 관리’의 의미를 지닌다고 할 수 있다.

이처럼 사례관리는 사각지대 해소의 효과적 수단이 될 수 있다. 그런데 앞서도 언급하였듯이 사례관리는 사회복지 실천현장에서 전문가에 의해 제공되는 임상 서비스이다. 즉, 전문가 개인에게 의존하는 서비스이므로 대규모의 사각지대 해소에 한계가 클 수밖에 없다. 따라서 사례관리의 고유 논리 및 특성은 그대로 유지하되 이를 사회복지전달체계의 일반적 기능으로 전환하는 방안이 필요하다. 다시 말해서, 전달체계 자체에 의해 구조적·상시적으로 사례관리 기능이 수행되도록 함으로써 전문가 개인에 대한 의존성을 줄이고 대규모 사각지대를 관리할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 사례관리를 수행하는 분업(分業)체계를 구축하여야 한다. 분업은 근대(modern)사회의 일반적 노동 조직화 방식으로서 노동 생산성이 탁월할 뿐만 아니라 노동의 탈숙련화<sup>8)</sup> 효과가 뛰어나다. 특히 탈숙련화

7) 특히 오늘날 사회복지 전달체계가 복잡해지고 있는 가운데 분절적, 파편적 급여 전달의 문제를 해결하기 위한 대안으로서 주목받고 있다. 즉, 다양한 급여가 분절적, 파편적으로 전달되더라도 전달의 최종 단계에서 사례관리를 통해 통합적인 욕구사정 및 급여 제공이 가능할 수 있다.

8) 탈숙련화란 분업을 통해 전문가 개인(노동)에게 있던 숙련 내지 전문성이 분업 ‘조직’으로 이전되는 현상을

효과가 뛰어나므로 전문가 의존성을 줄일 수 있고 사례관리를 수행하는 대규모 조직을 꾸릴 수 있다. 그동안 진행된 복지 정보화 성과를 활용하는 것도 많은 도움이 될 수 있다. 아래에서 자세히 논의하겠지만, 사례관리 과정에서는 대상자 및 지역사회 복지자원에 대한 방대한 정보가 필요하다. 이러한 정보를 전산화하고 정보시스템으로 구축하여 활용하게 되면 사례관리 수행의 효율성을 크게 제고할 수 있다. 앞으로 분업체계 구축, 정보화 성과 적용 등 사례관리 기능이 사회복지전달체계에서 구조적으로 이루어질 수 있게 하기 위한 다양한 노력이 전개될 필요가 있다.

아래 2절에서는 사각지대 해소에 있어 사례관리의 논리와 특성을 사회복지전달체계에 일반화할 수 있는 방법 및 사례를 사례관리의 핵심 기능인 '발굴', '욕구사정', '자원연계' 기능별로 살펴볼 것이다.

## 2. 사례관리 적용 방법

### (1) 발굴

사례관리에서의 발굴이란 사례관리자가 다양한 아웃리치(outreach)를 활용하여 지역사회의 복지수요자를 찾아내어 급여이용으로 연계하는 활동을 말한다. 발굴은 위에서 제시한 사각지대의 유형 중 신청주의에 따라 발생하는 유형, 즉 급여의 존재를 모르거나 알기도 신청 방법을 모르거나 실제 신청이 번거롭거나, 또는 자신의 급여 필요 상태를 인지하지 못하거나 하는 등의 다양한 이유로 급여신청을 하지 않거나 못하거나 하는 문제를 해소하는 데에 직접적으로 관련된다. 신청 누락으로 인한 사각지대는 최근 급여 종류가 증가하고 있는 가운데 문제의 심각성이 심화되고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 지역사회의 잠재적 복지수요자를 상시적으로 모니터링하고 필요시 급여이용으로 안내하는 기능을 제도화하여야 한다. 예를 들어 지난 5월~6월 약 1개월에 걸쳐 전개된 '복지사각지대 전국 일제조사'<sup>9)</sup>와 같은 기능이 상시적으로 이루어져야 한다.

사실 이러한 인식에 기초하여 정부에서는 발굴 기능을 강화하기 위한 다양한 노력을 이

말한다. 분업을 통한 탈숙련화 태제는 근대사회 노동을 둘러싼 핵심 태제로서 수많은 논란을 불러일으켰다.

9) 이 조사는 한 언론에 공중화장실에서 거주하는 3남매에 대한 방송이 이루어진 것을 계기로 이루어진 것으로서 5월23일부터 6월15일까지 보건복지부, 교육과학기술부, 행정안전부, 고용노동부, 여성가족부, 경찰청 등 6개 중앙부처와 각 지방자치단체가 일제조사 추진단을 구성하여 실시하였다. 이 조사를 통해 노숙자 등 거주가 불분명한 비정형대상자 중심의 총 23,669명의 복지사각지대가 발굴되었다. 그러나 이 중에서 기초생활수급자로 지정되는 등 정부의 지속적인 지원을 받게 된 비율은 22%에 불과한 한계가 있다.

미 전개하고 있다. 그 중에서 대표적인 것은 최근 대국민 일선 접점이라 할 수 있는 읍·면·동 지자체의 핵심 업무를 '찾아가는 서비스'로 전환한 것이다. 그동안 읍·면·동 일선의 사회복지전담공무원의 업무는 주로 급여 신청자의 소득재산 조사 등 대상자 선정 및 자격관리를 위한 행정업무 중심이었는데 이로 인해 일선 창구의 기본 업무인 발굴 및 상담업무가 활성화 되지 못했다. 이러한 문제에 대응하여 정부에서는 지난 2010년을 전후하여 부터 소득재산 조사 등 대상자 선정 및 자격관리 업무를 시·군·구 통합조사팀으로 일괄 이관하는 대신 읍·면·동의 사회복지전담공무원들은 지역사회 지원이 필요한 가구 발굴, 복지수요자를 위한 상담 및 서비스 안내 등 찾아가는 서비스에 집중하도록 하는 사회복지 전달체계 개편을 단행하였다. 이에 따라 읍·면·동 전담공무원은 복지수요자 발굴 및 초기상담 업무에 집중하면서 단순 급여 신청이나 안내 등은 직접 수행하며 복합적인 욕구사정이 필요한 대상자는 시군구 서비스 연계팀에 인계하여 전문적 서비스를 받도록 하고 있다. 얼마 전 2014년까지 지자체 사회복지공무원을 7,000여 명 증원하기로 한 것도 이러한 노력의 일환이다.

한편, 발굴 기능의 강화와 관련하여 정보화의 성과 활용에 주목할 필요가 있다. 사례관리는 면대면(face-to-face) 대인서비스이므로 그 확충을 위해서는 대규모 인력 및 조직 등 인프라가 필요하다. 사례관리 확충의 필요에도 불구하고 실제 확충이 쉽사리 이루어지지 않는 것이 이 때문이다. 사회복지 분야에서 정보화 성과 적용을 통한 업무 수행의 효율성 제고는 오래전부터 검증되었으며 최근에는 사례관리와 관련하여서도 효율성 제고 효과가 주목받고 있다(홍성대, 2011). 그러므로 정보화를 통해서 주어진 인프라의 업무 수행 효율성을 제고할 수 있으며 그만큼 인프라 확충 부담을 줄일 수 있는데, 따라서 확충이 필요함에도 이를 위한 인프라 확충이 용이하지 않은 사례관리 영역의 경우 정보화 필요성이 그만큼 크다고 할 수 있다.

정보화 성과 적용을 통한 발굴 기능 강화 효과, 즉 급여신청 누락에 의한 사각지대 해소 효과는 '행복e음'의 사례에 잘 나타난다. 행복e음은 급여 대상자의 수급관련 정보를 전자화하여 통합적으로 관리하는 시스템이다. 아래 <표 2>는 지자체에서 행복e음을 활용하여 복수의 급여를 일괄 신청한 결과이다. 과거에는 복지급여를 개별적으로 신청하였으나 행복e음이 도입된 이후에는 대상자 관리가 통합적으로 이루어지면서 한 번의 신청으로 복수의 급여를 일괄 신청할 수 있게 되었다. 행복e음은 2010년 1월 개통되었는데 개통을 전후한 시기의 2가지 이상 급여 일괄 신청 현황을 비교하면 그 차이가 두드러짐을 알 수 있다. 복수의 급여를 일괄신청하게 됨으로써 한 가지 급여 신청으로 누락될 수 있었던 여타 급여까지도 빠짐없이 동시에 신청하는 효과를 얻을 수 있다.

〈표 2〉 지자체의 2가지 이상 급여 일괄신청 현황

(단위: 건)					
구 분	2가지	3가지	4가지	5가지 이상	합 계
'09년 (1~12월)	0.4	0.2	0.1	0.1	0.8
'10년 (1~9월)	85.5	33.2	12.3	7.1	138.1

자료: 추병주·함영진, (2010: p.12)에서 발췌 인용

위의 행복e음 대상자 발굴 효과는 한 가지라도 급여를 신청한 대상자에게 국한되는 것이 아니다. 즉, 어떠한 급여라도 신청을 하지 않는 대상자의 경우 발굴 효과는 없다. 그러나 정보 활용의 범위를 확장할 경우 급여 신청 여부와 관계없이 잠재적 급여 수급권자를 발굴할 수 있는 방법이 있다. 단전(斷電)이나 본인부담금 미납<sup>10)</sup>, 수급권 탈락 정보<sup>11)</sup> 등 잠재적 급여 수급권자를 용이하게 파악할 수 있는 다양한 정보가 있다. 이러한 정보를 상시적으로 모니터링함으로써 수급권자를 효과적이며 신속히 발굴할 수 있다. 특히 우리나라의 급여 수급권은 인구학적 요인, 부양의무자 요인, 소득재산 요인에 지대한 영향을 받는데 이러한 요인들은 수시로 변화하므로 지속적인 모니터링을 통해 수급권자를 효과적이며 신속하게 파악할 수 있다.<sup>12)</sup> 그동안 복지정보화가 괄목할만하게 진척되었다. 정보화를 통해 복지업무 효율성 제고, 부정적 수급 방지 등에 있어 상당한 성과를 얻었다. 그러나 복지정보화가 복지수급권에 대한 엄격한 관리, 통제의 수단으로 사용될 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 정보는 수단으로서 부정적으로도 긍정적으로도 활용될 수 있다. 발굴 기능 강화를 위한 복지정보화는 최근 급속히 진행되고 있는 우리사회 복지정보화를 긍정적 방향으로 이끄는 중요한 단서라 할 수 있다.

한편, 발굴 기능 강화 논리는 사회보험 미가입으로 인한 사각지대를 해소하는 데에도 그

10) 기초생활보장수급권자나 의료급여수급권자가 아닌 사람이 의료서비스 이용시 부담해야 하는 본인부담금을 지불하지 못할 경우 해당 정보가 건강보험관리공단에서 관리되는데 이를 이용하여 생활이 어려운 대상을 손쉽게 파악할 수 있다. 또한 이러한 사람들 중에는 실제 기초생활보장수급권자나 의료급여수급권자이면서(따라서 본인부담금 지불 자체가 필요 없는) 해당 수급권을 신청하지 않은 경우도 적지 않은데 이러한 정보를 활용하여 수급권 신청을 손쉽게 안내할 수 있다.

11) 급여를 신청하였다가 탈락하였거나 급여를 수급 받다가 자격변동이 발생하여 수급권이 박탈된 경우 수급권 인정 기준선 부근에 있을 가능성이 높기 때문에 이들에 대한 정보를 관리함으로써 수급권자를 효과적으로 발굴할 수 있다.

12) 이러한 정보를 활용하는 과정에서 개인정보 침해 문제가 발생할 가능성이 있다. 현재 행복e음에서는 개인정보 보호를 위해 망분리, 방화벽 강화 등의 기술적 방안뿐만 아니라 현행 '개인정보호법' 등에 준거한 제도적 방안이 적용되고 있다. 향후 이러한 방안의 정교화 및 지속적 확충이 필요하다. 또한 정보 종류별 사생활 침해 민감성을 분류하고 이를 기준으로 정보 공개 수준을 차등화 하는 방안 마련도 필요하다.

대로 적용된다. 이러한 사각지대 발생의 직접적 원인은 의무가입 대상 사업장이면서도 의도적으로 가입을 회피하는 데 있기 때문에 영세 사업장에 대한 일상적인 모니터링 및 사회보험 가입 유도가 무엇보다도 중요하다. 이러한 사각지대 해소에 있어 사회보험(명예)감독관제의 도입이 효과적일 것이라는 주장(김수봉 외, 2005)은 이러한 배경에서 제기되는 것이다. 사회보험 미가입 사업장 발굴을 지자체의 복지급여 수급권자 발굴 기능 강화의 맥락에서 고려해 볼 필요가 있다.

## (2) 욕구사정

사례관리에서 욕구사정이란 개인의 다양한 복지관련 욕구 및 환경을 종합적으로 사정하여 필요 급여 및 자원을 파악하는 것을 말한다. 욕구사정은 소득재산 중심 급여자격 기준의 기계적 적용에 따른 사각지대를 해소하기 위해 필요하다. 이러한 사각지대를 해소하기 위해서는 개인의 복잡다양한 욕구와 환경적 특성을 종합적으로 고려하여 급여수급자격을 판정해야 한다. 기초생활보장제도의 수급자격 판정을 예로 들자면, 물론 신청자(부양의무자) 가구의 소득재산을 고려해야 하지만 부양의무자의 부양 의지 내지 태도, 신청자의 경제·사회·문화여가 활동 참여 정도 및 필요 등 다양한 요소까지도 고려하여 수급권을 판정하는 것을 말한다. 이러한 방식의 급여자격 판정은 복지자원의 효과적 배분의 문제와 직결된다. 효과적 배분의 문제는 기초생활보장제도의 수급자격을 확대하거나 급여수준을 높이는 등의 개선이 이루어지더라도 항상 존재하는 문제이다. 즉, 복지자원은 유한하기 때문에 제한된 자원을 누구에게 우선적으로, 또 어느 정도로 지원할 것인가의 문제가 야기된다. 따라서 수요가 있는 사람을 찾아내고 그들의 구체적 욕구가 무엇이며 그 사람에게 어떤 자원을, 얼마만큼 배분하는 것이 가장 효과적으로 자원을 사용하는 것인지를 판단해야 한다.

다양한 욕구 및 환경을 종합적으로 사정하게 되면 기초생활보장 급여와 여타 급여의 수급자격을 종합적으로 판정할 수 있다. 현재 다양한 급여의 수급자격 판정은 급여별로 별도로 이루어지는데 이로 인해 대상자는 급여이용의 불편함을 경험하게 되고 급여판정에 소요되는 행정력의 낭비가 발생하게 된다. 욕구 및 환경에 대한 종합사정에 입각하여 다양한 급여자격을 판정하게 되면 제도운영에 소요되는 인력과 조직을 감축할 수 있으며 급여이용의 편리성을 제고할 수 있다.

욕구 및 환경에 대한 종합사정은 개인별 맞춤형 급여 제공의 기초가 된다. 즉, 다양한 급여를 개별적으로 제공하지 않고 상호 연계하여 개인에게 적합한 종류와 양을 조합하여 제공하는 것이 필요한데 이를 위해서는 종합사정이 전제가 되어야 한다. 종합사정에 기초한 맞춤형 급여가 제공이 되면 급여의 내용과 개인의 실제 욕구와의 괴리로 인해 발생하는

사각지대 문제가 해소될 수 있다.

사실, 소득재산 기준을 기계적으로 적용하지 않고 개인의 다양한 욕구와 환경을 고려하여 수급자격을 판정하는 대안의 원형(原形)은 이미 갖추어졌다고 할 수 있다. 지난 2008년 경제위기를 계기로 ‘위기가구 사례관리사업’이 시행되었다. 이 사업은 현재 읍면·동과 사군구 서비스연계팀을 중심으로 운영되고 있는데 기초생활보장수급자와 차상위 특례지원 대상자, 기초생활보장 비수급 절대빈곤층과 특례지원 비수급 차상위계층 등을 대상으로 하여 복합적 욕구 및 문제가 있는 가구를 사례관리하는 사업이다. 비록 이 사업을 통해 법정급여의 수급자격 자체가 판정되는 것은 아니지만, 경제적 욕구를 필두로 하여 건강, 정신보전, 노인돌봄, 재활, 말벗, 취업상담, 직업훈련, 자활일자리, 가족상담, 아동교육, 부모교육, 청소년상담, 다문화, 아동학대, 학습 및 정서지원, 사회적응, 산모신생아, 반찬서비스, 이동봉사, 집수리 등과 관련한 다양한 욕구가 종합적으로 파악되어 해당 자원이 연계·지원되고 있다. 즉, 빈곤층이라는 가이드라인은 있지만 소득재산 기준을 기계적으로 적용하지 않고 대상자의 경제·사회·심리·건강·직업 등의 다양한 욕구를 종합적으로 사정하여 관련 법정급여 수급자격이 있는 경우 해당 급여를 연계하며 그렇지 않을 경우 법정급여 이외의 자원을 연계·지원하고 있다.

아래 <표 3>은 2011년 1월 ~ 8월 위기가구 사례관리사업의 대상 가구로 선정되어 욕구 사정 및 자원연계 서비스를 제공받은 가구 현황을 보여주는 것이다. <표 3>에서 보듯이 현재 위기가구 사례관리사업 활성화 정도는 지자체별로 편차가 크다. 즉, 아직 그 위상이나 잠재력이 온전히 드러나지 않고 있다고 할 수 있다. 또한 절대빈곤층과 차상위계층을 주요 대상으로 하는 사업범위에 한계가 있으며 법정급여 자격 판정과는 거리가 있다는 한계도 있다. 향후 해당 사업이 지자체 핵심 복지사업으로 자리 잡고 사업대상을 빈곤층 밖으로까지 확대하며 법정급여 수급자격 판정에까지 연계되면 그 성과는 크게 높아질 것이다.

<표 3> 시도별 위기가구 사례관리 대상 가구수(2011년 1월 ~ 8월)

(단위: 가구)

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원
가구	1,753	1,503	418	920	486	212	421	7,450	657
시도	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	총계	
가구	1,312	1,183	1,461	1,228	2,949	1,285	138	23,376	

자료: 한국보건복지정보개발원(2011)

### (3) 자원연계

앞서 언급하였던 복지사각지대 전국 일제조사에서 23,669명의 복지사각지대가 발굴되었지만 이 중에서 정부의 지속적인 지원을 받게 된 비율은 22%에 불과하다. 즉, 복지 대상자가 발굴되어도 욕구충족이 이루어지는 것은 용이하지 않다. 그 이유는 자원, 특히 법정급여 자원이 충분치 않기 때문이다. 이처럼 법정급여 자원이 부족하기 때문에 법정급여 외 자원 연계의 중요성이 크다. 법정 급여 이외의 자원으로는 후원금 또는 기부금과 같은 현금이나 물품 자원, 지역사회 전문가나 조직에 의해 제공되는 서비스 자원, 자원봉사자와 같은 인적 자원, 만성질환 관리 방법이나 자녀교육 방법과 같은 정보자원 등이 있다. 복지 혼합(welfare-mix)의 맥락에서 오늘날 법정급여 외 자원의 비중이 커지고 있는데 따라서 이러한 자원의 연계가 중요해지고 있다.

실제로 위에서 예로 든 위기가구 사례관리사업에서 연계된 자원은 대부분이 민간자원과 법정급여 외 공공자원이다. 이처럼 민간자원과 법정급여 외 공공자원이 중요하기 때문에 위기가구 사례관리사업 담당자들의 업무 중 많은 비중을 차지하는 것이 신규자원 발굴이다(아래 <표 4> 참조). 즉, 자원을 발굴하여 필요한 대상자에게 연계하는 것 역시 사례관리의 핵심 기능으로서 법정급여를 통해 충족되지 못하는 복지욕구를 충족하는 데에 효과적이다. 사례관리를 통해 법정급여 수급자격을 판정함과 동시에 법정급여 이외의 다양한 복지 자원에 대한 연계를 통해 개인의 욕구충족 및 문제해결을 더욱 효과적으로 할 수 있다. 그러나 문제는 법정급여 이외의 자원 역시 충분치 않다는 점이다. 지자체 일선 사례관리 담당자들이 말하는 사례관리의 제일 큰 어려움은 자원의 부족이다. 이는 지역사회 복지자원이 절대적으로 부족해서 일뿐만 아니라 자원의 동원 및 배분이 비효율적이기도 해서이다. 즉, 지역사회 자원동원이 다양한 주체에 의해 비체계적으로 이루어지고 있고 배분 역시 그러하다. 일부 지자체에서 자체 복지재단을 만들어 자원동원 및 배분을 효과적으로 하고 있는 사례가 있는 만큼, 이러한 모델을 모든 지자체에 확산하기 위한 정책이 필요하다.

<표 4> 지자체 위기가구 사례관리담당자 1인당 평균 신규자원 발굴 수

구 분	평 균	도시지역	군지역
1인당 자원발굴 수	5.84건	6.6건	4.6건

자료: 한국보건복지정보개발원 내부자료

기준: 2011년도 상반기 기준

#### IV. 사례관리 활성화를 위한 과제

사회복지의 확충은 곧 대상자의 증가 및 급여 종류의 증가로 나타난다. 사례관리의 발굴, 욕구사정, 자원연계 기능은, 비유하자면 대상자와 급여를 증개하는 일종의 컨트롤 타워라 할 수 있다. 대상자 규모가 작고 급여 종류가 적은 상황에서는 컨트롤 타워 역할의 필요성이 낮다. 그러나 대상자와 급여 종류가 증가하면 급여 전달의 복잡성이 기하급수적으로 증가하여 컨트롤 타워에 의한 효율적 증개의 필요성이 높아진다. 우리나라의 복지는 향후에도 지속적으로 확충될 것이므로 사례관리 확충에 대한 필요성도 지속적으로 높아질 것이라 할 수 있다. 앞서도 언급하였듯이, 사례관리는 면대면 접촉을 필요로 하는 대인서비스로서 그 확충을 위해서는 인력 및 조직 등의 확충이 필요하다. 따라서 사례관리 활성화를 위해서는 무엇보다도 관련 인력 및 조직의 지속적인 확충이 중요하다. 최근 사회복지 공무원을 7,000명 가량 충원하되 주로 읍·면·동 및 시·군·구 서비스연계팀에 배치한다는 계획이 발표되었는데 이는 위에서 논의한 사례관리 기능 확충과 직결되는 것으로서 시의적절한 계획이라 할 수 있다. 그러나 계획대로 인력이 충원된다고 하더라도 원활한 사례관리가 이루어지기 위한 인력 수준에는 크게 못 미친다. 향후 거시적 안목에서 관련 인력의 충분한 충원을 추진할 필요가 있다.

최근 사례관리의 필요성 대두 맥락에서 다양한 사례관리사업이 시행되고 있다. 그런데 각 사업이 상호 유기적 역할분담 하에서 운영되지 못하고 난립하여 비효율적으로 운영되는 양상을 보인다. 아래 <표 5>는 현재 시행되고 있는 주요 사례관리사업의 서비스 및 대상을 정리한 것으로서 사업간 중복 양상을 쉽게 파악할 수 있다.



〈표 5〉 주요 사례관리사업의 서비스 및 대상 현황

사업명	서비스	대상
교육복지우선 지원사업	기초 학력 증진 지원, 문화 체험 지원, 심리정서 지원(상담), 복지 프로그램(방과 후 보육교실, 언어 및 학습장애 지원 등	교육취약 아동청소년 밀집 지역 및 학교의 학생
노인돌봄 기본서비스 제공 사업	주기적 안전확인, 생활교육 등 예방서비스, 독거노인 현황조사, 생활환경 정비, 서비스 연계 및 조정	혼자 힘으로 생활을 영위하기 어렵거나 실질적인 독거상태에 있는 65세 이상의노인
드림스타트 사업	아동의 발달 지원 및 대상아동부모에 대한 교육 및 양육지원	기초수급 및 차상위층 가정, 결손가정, 성폭행 피해아동 등
맞춤형 방문보건 사업	건강문제 스크리닝, 건강위험요인 및 질환 관리, 간호, 예방을 위한 교육 및 상담, 정보 제공, 가족지지 기능 강화 지원	지역의 취약집단 중 건강관리에 대한 욕구 및 필요가 있는 자
위기가구 사례관리사업	건강, 정신보건, 노인돌봄, 재할, 말벗, 취업상담, 직업훈련, 자활일자리, 가족상담, 아동교육, 부모교육, 청소년상담, 다문화, 아동학대, 학습정서지원 등	법정 기초생활보장수급자와 차상위 특례지원 대상자, 기초생활보장 비수급자와 차상위 특례지원 비수급자도 주요대상
의료급여 사례관리사업	의료급여제도 및 보건복지서비스 이용에 관한 안내(정보제공)	국민기초생활보장수급권자, 의료급여 수급권자(행려환자)
장애인 사례관리사업 (시범사업)	장애상태 및 복지욕구, 사회경제적 능력 종합사정, 장애인 현금급여 및 각종 서비스, 보조기구, 주택개조 등 적격성 심의, 정보제공, 서비스 연계 등	신규 등록신청 장애인
자활사례관리 사업 (시범사업)	욕구사정 및 IAP(Individual Action Plan) 수립, 고용노동부 취업성공패키지 사업 연계, 복지부 자활근로 사업 등 연계	기초수급자, 차상위인 자중 근로 능력이 있는 자 (신규 기초생활보장 조건부 수급자)
취약 한부모 가정역량강화 사업	취약가정의 욕구사정 및 자원 연계	수급자, 비수급 빈곤층, 저소득 여성가장, 한부모가족 등
취업성공 패키지 사업	취업역량 사정, 집중상담 및 직업심리검사 등을 통한 '개인별취업지원계획(IAP)' 수립, 취업지원 프로그램 제공	최저생계비 150% 이하의 가구 구성원으로서 18~64세 이하인 자, 노숙인, 출소자 등

위의 <표 5>에서 볼 수 있듯이, 현재 주요 사례관리사업은 서비스나 대상 측면에서 상호 간 유사중복성이 강하다. 서비스 측면에서, 교육복지투자우선지역지원 사업과 드림스타트 사업의 주요 서비스가 중복되며 자활사례관리 사업과 취약 한부모 가정 역량강화 사업, 취업성공 패키지 사업의 주요 서비스가 중복되고 노인돌봄기본서비스 제공 사업과 맞춤형 방문보건 사업, 의료급여 사례관리 사업 간에 서비스의 중복이 있다. 한편, 위기가구 사례관리 사업은 포괄적 서비스 제공 사업으로서 주요 사례관리사업의 서비스를 부분적으로 모두 포괄한다. 대상 측면에서, 소득계층을 기준으로 대부분의 사업이 경제적 취약계층을 대상으로 한다. 즉, 기초생활보장 수급자 및 차상위계층이 공통적 대상이다.<sup>13)</sup> 이처럼 서비스 측면이나 대상 측면에서 사례관리사업간의 유사중복성이 크기 때문에 동일한 대상자에 대하여 복수의 사업이 개별적으로 적용됨으로써 대상자 관리를 포함한 사업운영에 소요되는 행정력이 낭비될 뿐만 아니라 사례관리 서비스도 효과적으로 제공되지 못한다.

사업 간에 유사·중복성이 있다고 해서 사례관리 서비스가 과잉 공급되는 것은 아니다. 예를 들어 드림스타트사업의 경우 사업 수요자 대비 수혜율이 6.9%에 불과(보건복지부, 2011)한데서 보듯이, 사례관리 서비스 공급은 매우 부족한 실정이다. 서비스 공급이 매우 낮은 수준임에도 불구하고 유사중복이 나타난다는 것은 그만큼 사업들이 체계적으로 수행되지 못하고 있음을 의미하며 사업간 정비가 시급함을 의미한다. 향후 유사중복적 성격이 있는 사업들을 연계 통합하여 운영함으로써 사회적 자원 배분의 효율성 및 사업운영의 효율성, 서비스의 효과성 등을 제고할 필요가 있다.<sup>14)</sup>

현재 사례관리의 법적 근거는 「사회복지사업법」에 규정되어 있다. 즉, 동법 제4조에서는 국가와 지자체의 주민 복지욕구 조사 및 필요 서비스(연계)제공 의무가 규정되어 있다. 또 동법 제33조의2와 제33조의3, 제33조의5에서는 사회복지서비스에 대한 국민의 신청 권한을 규정하고 있으며 이에 따른 지자체(지자체장, 사회복지전담공무원)의 욕구사정, 서비스계획수립, 서비스연계 및 평가 등의 의무가 구체적으로 규정되어 있다. 이처럼 사례관리와 관련한 형식적 법률 요건은 이미 갖추어졌다고 할 수 있다. 즉, 국민의 사례관리 서비스 신청 권한뿐만 아니라 사회복지전담공무원에 의한 사례발굴, 신청자 및 발굴자에 대한 욕구조사, 서비스계획 수립, 서비스 연계 및 평가 등 사례관리 전 과정이 법적으로 규정되

13) 장애인 사례관리 사업만이 경제적 계층과 관계없이 신규 등록신청 장애인 일반을 대상으로 한다. 그런데 2008년 장애인실태조사에서 장애인 가구의 월평균 소득이 전국 가구평균소득의 54%에 불과한 것으로 조사되었듯이 장애인 일반은 상당부분 기초생활보장 수급자 및 차상위계층에 속하기 때문에 실질적으로 장애인사례관리사업 역시 경제적 취약계층을 주요 대상으로 한다.

14) 사례관리 사업의 연계통합을 통한 소위 '통합사례관리체계' 를 구축함에 있어 위기가구 사례관리사업을 연계통합의 구성점으로 설정하는 것이 적절하다. 위기가구 사례관리사업은 이미 통합사례관리의 틀을 갖추고 있으며 인력과 조직 등 사업수행 인프라가 가장 대규모로 발달하여 있다.

어 있다. 다만 위 법률 조항에서 사례관리의 관할 급여를 구체적으로 명시할 필요가 있다. 즉, 국민의 신청 권한이나 국가 및 지자체의 조사, 연계 등의 의무 대상이 되는 급여 항목을 명시할 필요가 있다. 현재 위 법률에서는 국민의 권한이나 국가 및 지자체의 의무가 되는 급여를 ‘사회복지서비스’ 또는 ‘보건의료서비스’, ‘사회복지’ 등으로 모호하며 비일관적으로 표현하고 있다. 이처럼 권한과 의무 대상이 되는 급여를 모호하게 표현할 경우 그 강제력이 손상될 수 있으므로 ‘생계지원’, ‘주거지원’, ‘의료지원’, ‘고용지원’ 등의 식으로 급여 항목을 구체적으로 제시하는 것이 바람직하다. 이러한 방향으로 현행 사회복지사업법을 개정할 경우 변경해야 할 주요 조항은 아래 <표 6>과 같다.

<표 6> 사회복지사업법 주요 개정 조항

현행	개정안
<p>제33조의2(사회복지서비스의 신청) ① 사회복지서비스를 필요로 하는 사람(이하 "보호대상자"라 한다)과 그 친족, 그 밖의 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 보호대상자에 대한 사회복지서비스의 제공(이하 "보호"라 한다)을 신청할 수 있다.</p> <p>② ~ ④ (생략)</p> <p>제33조의6(보호의 실시) ① 시장·군수·구청장은 제33조의5에 따라 작성된 보호대상자별 보호계획에 따라 보호를 실시하여야 한다.</p> <p>② 시장·군수·구청장은 긴급히 보호를 실시할 필요가 있는 경우 등 보건복지부장관이 인정하는 경우에는 이 장의 규정에 따른 절차의 일부를 생략할 수 있다.</p>	<p>제33조의2(사회복지서비스의 신청) ① <u>사회복지급여·서비스를 필요로 하는 사람(이하 "복지대상자"라 한다)과 그 친족, 그 밖의 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 보호대상자에 대한 사회복지급여·서비스의 제공(이하 "보호"라 한다)을 신청할 수 있다.</u></p> <p>② ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>제33조의6(급여서비스의 제공)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② <u>시장·군수·구청장이 제공하여야 할 복지급여·서비스는 「사회보장기본법」에서 규정하는 ‘공공부조’, ‘사회복지서비스’, ‘보건·주거·교육·고용 등 기타 관련복지제도’ 등에 따른 생계지원, 주거지원, 고용지원, 교육지원 급여 및 사회복지서비스, 보건서비스 등으로 한다.</u></p> <p>③ <u>시장·군수·구청장은 긴급히 보호를 실시할 필요가 있는 경우 등 보건복지부장관이 인정하는 경우에는 이 장의 규정에 따른 절차의 일부를 생략할 수 있다.</u></p>

그러나 근본적으로, 국민의 권한이나 국가 및 지자체의 의무가 되는 급여를 사회복지사업법에 구체적으로 명시한다고 하더라도 강제력에 문제가 있을 수 있다. 이는 사례관리와 관련한 국민의 권한이나 국가 및 지자체의 의무가 규정되어 있는 법률이 사회복지사업법이라는 점에서 기인한다. 사회복지사업법은 여러 복지제도 중 사회복지서비스의 모법 위상을 갖는 법률이다. 따라서 우리나라 주요 복지제도로서 사회복지사업법의 관할 밖에 있는 공공부조나 사회보험과 보건·주거·교육·고용 등 복지제도에 대한 사례관리 근거는 모호하다. 사회보험의 경우 전달체계가 지자체와 분리되어 있으므로 지자체 사례관리에는 직접적으로 포함되지 않을 수 있지만, 공공부조나 보건·주거·교육·고용 등 복지제도는 지자체를 통해 전달되는 급여로서 오늘날 그 중요성이 점증하고 있으므로 사례관리에 포함되어 통합적으로 제공될 필요가 있다. 따라서 사례관리의 근거법을 변경함으로써 공공부조와 사회복지서비스, 보건·주거·교육·고용 등 복지제도를 포괄할 필요가 있으며 궁극적으로는 사회보험까지 포괄할 필요가 있다. 이를 위해서는 지자체 사례관리의 근거를 「사회보장기본법」에 명시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 한편, 통합사례관리 근거법으로 별도의 법을 신규 제정할 수도 있다.<sup>15)</sup> 이 경우 현재의 사회복지서비스법의 관련 조항을 그대로 반영하는 한편, 국민의 신청 권한이나 국가 및 지자체의 조사, 연계 등의 의무 대상이 되는 급여서비스 항목을 구체적으로 명시하며 신규 제정 법률과 사례관리 대상 급여를 규정하는 기존 법률과의 관계를 규정할 필요가 있다.

## V. 결론

그동안 우리나라 일선의 복지행정은 급여관리 업무를 중심으로 이루어졌다. 급여관리란 급여 신청자의 소득재산 등 자격관련 자료를 조사하며 급여를 지급관리하는 업무를 말한다. 급여관리가 중심이 되면서 복지행정은 공급자 위주로 흐르게 되었고 수요자의 다양한 욕구나 환경적 특성은 제대로 반영되지 못했다. 이러한 공급자 위주의 복지행정이 복지사각지대 발생의 근원적 이유 중 하나라 할 수 있는데 지금까지 살펴 본 사례관리는 업무의 초점이

15) 지자체 사례관리의 근거를 사회보장기본법에 명시하는 방안(법률 개정)은 별도법 신규 제정에 비해 상대적으로 용이하다는 장점이 있다. 또한 사회보장기본법이 모든 복지제도의 모법 위상을 갖기 때문에 사례관리에 포함되어야 할 복지제도를 일일이 열거하지 않아도 그 자체로서 모든 복지제도를 포괄할 수 있다. 그러나 사회보장기본법은 사회복지와 관련한 기본적인 내용을 규정하는 법률로서 사례관리에 대한 세밀한 내용을 규정하기 어렵다는 단점이 있다. 사례관리와 관련하여서는 사례관리의 대상이나 범위뿐만 아니라 수행주체, 구체적 수행 프로세스 등을 자세히 규정할 필요가 있다. 이를 위해서는 별도법을 마련하는 것이 바람직하다. 그러나 별도법을 통하여 사례관리를 규정할 경우 복지제도에 대한 포괄성 문제가 있을 수 있으므로 법 제정 과정에서 사례관리를 통해 관리되는 제도 범위를 구체적으로 명시해야 할 필요가 있다.

수요자 개개인으로서 복지사각지대 예방 및 해소의 강력한 수단이다. 때문에 여러 국가에서 사례관리는 이미 복지행정의 중심으로 자리 잡고 있다. 즉, 사례관리자가 지역사회 복지대상자의 주치의 역할을 하면서 대상자의 복지전달체계로의 진입을 조정·관리(gate keeping)하고 있다. 주치의로서 사례관리자는 대상자의 다양한 욕구 및 환경적 특성을 소상히 파악하며 이에 입각하여 대상자 개인에 적합한 복지자원을 연계한다. 이를 통해 대상자의 복지급여 이용의 혼란이나 불편함을 줄이며 급여의 오남용을 방지하여 복지재정을 더욱 효율적으로 사용할 수 있는 효과를 얻고 있다. 그리고 무엇보다도 사례관리를 통해 사각지대 문제에 효과적으로 대처하면서 사각지대 발생을 예방하는 효과까지 거두고 있다.

이러한 추세 속에서 우리나라에서도 최근 10여 년에 걸쳐 여러 종류의 사례관리사업이 도입되었다. 특히 복지행정의 중심인 공공부문에서 수행하는 사례관리사업의 확대는 팔목할만하다. 그러나 복지행정에서 차지하는 사례관리의 비중은 제한적이며 여전히 복지행정은 급여관리 중심으로 이루어지고 있다. 상황이 이러하다보니 사례관리가 복지대상자의 복지전달체계로의 진입을 조정하는 역할을 수행하지 못하고 있다. 단지 공적 복지급여를 제공받지 못하거나 부족하게 제공받은 대상자에 대하여 민간자원을 연계하는 역할로 흐르고 있다. 즉, 오늘날 사례관리는 복지전달체계 맨 앞에서 조정 역할을 수행해야 하지만 우리나라의 사례관리는 전달체계 맨 뒤에서 공적 복지급여의 전달을 단순 보충하는 잔여적(residual) 역할에 머무르고 있다. 향후 복지행정의 중심을 급여관리에서 사례관리로 전환하는 커다란 개혁이 필요하다.

물론 사례관리가 확충된다고 해서 사각지대 문제가 완전히 해소되는 것은 아니다. 앞서도 언급하였듯이 사각지대 해소를 위한 직접적인 방법은 복지제도 자체를 확충하는 것이다. 그러나 역시 앞서 지적하였듯이 복지제도 확충 자체만으로는 사각지대 해소에 한계가 있다. 사례관리를 통해 일상적으로 사각지대를 발굴하고 관리해야 하며 궁극적으로는 사각지대 형성을 예방해야 한다. 복지제도의 확충과 사례관리의 확충이 맞물리며 이루어져야 한다.

## 참고문헌

- 강성호·최옥금, 「기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석」, 『한국사회 정책』, 제17집 제2호 (2010): pp.43-71.
- 강신욱·노대명·신호성·현영진, 「취약계층 보호를 위한 정책대응」, 한국보건사회연구원, 2008.
- 구인회, 「빈곤층 자립 지원을 위한 제도개선의 방향」, 『보건복지포럼』, 통권 177호 (2011): pp.18-22.
- 김미곤, 「기초보장 사각지대 해소방안」, 『보건복지포럼』, 통권 84호 (2003): pp.26-35.
- 김수봉 외, 「사회보험 사각지대 해소방안 연구」, 한국보건사회연구원 연구보고서, 2005.
- 김연명, 「비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토」, 『사회복지정책』, 제37권 제 4호 (2010): pp.155-179.
- 박순일, 「복지환경의 변화와 사회안전망의 사각지대」, 『보건복지포럼』, 통권 104호 (2005): pp.62-77.
- 백화중, 「사회안전망 사각지대 해소를 위한 정책과제 및 우선순위 선정」, 『보건복지포럼』, 통권 104호 (2005): pp.78-86.
- 보건복지부, 『노인실태보고서』, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「드림스타트사업 소개」, 보건복지부 아동권리와 내부자료, 2011a.
- \_\_\_\_\_, 「2010 국민기초생활보장 수급자 현황」, 2011b.
- 석재은, 「맞춤형 최저생활보장을 위한 빈곤정책의 제도개선 방향」, 『보건복지포럼』, 통권 177호 (2011): pp.10-17.
- 이선우, 「빈곤예방강화를 위한 제도개선의 방향」, 『보건복지포럼』, 통권 177호 (2011): pp.23-32.
- 추병주·함영진, 「사회복지정보화의 성과와 한계: 행복e음을 중심으로」, 서울행정학회 추계학술대회 발표문, 2010.
- 통계청, 『경제활동인구 고용형태별 부가조사』, 2010.
- 홍성대, 「사례관리에서의 정보화 - 사회복지통합관리망을 중심으로」, 『한국사회복지행정학회 2011년 춘계학술대회 발표문』, 2011.
- Redford, L., "Case Management. The Wave of the Future," *Journal of Case Management*, Vol. 1 (1992): pp.5-8.

## Study on the Institutional and Legal Measures for Stimulating Case Management to Eliminate Blind Spots in the Social Welfare Sector in Korea

Sung-Dae Hong\*<sup>16)</sup>

### Abstract

The reduction of blind spots has become a central concern of the welfare sector to improve the quality of the socially vulnerable class (the lower income class) and to strengthen the social safety net. In terms of the cause of blind spots, it could be assumed that the terms are categorized in four types; blind spots caused by extremely strict means test, the omission of an application, fragmentary benefit system and mismanaged the target group in social assistance programs. Case management, applicable in the social welfare sector, is regarded as a practical method to remove blind spots, mainly focusing on discovering the socially vulnerable class, and to coordinate available social resources for the target group. Case management is a complex and multi-faceted concept. At one level, it can be a sophisticated tool to discover the demanders and their needs. At another, it can be a managerial tool to set up service plans and to manage welfare resources effectively. In order to remove blind spots continuously, this paper would suggest that case management should become a common managerial practice in the welfare delivery system. It is important for case management to coordinate a number of separate case management services and to define legal basis for providing case management services in local government. To be effective, another key challenge for case management is to prepare the legal basis for using information and data.

Field : Social Welfare

Key Words : Case Management, Delivery System, Blind Spots about Crime

---

\* Senior Research Fellow, Korea Health and Welfare Information Service

