

# 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구

임완섭

이주미·강지원·최혜진·송치호·이지은·정은희



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## ■ 연구진

연구책임자	<b>임완섭</b>	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	<b>이주미</b>	한국보건사회연구원 전문연구원
	<b>강지원</b>	한국보건사회연구원 부연구위원
	<b>최혜진</b>	한국보건사회연구원 부연구위원
	<b>송치호</b>	가톨릭대학교 교수
	<b>이지은</b>	University of York
	<b>정은희</b>	한국보건사회연구원 연구위원

연구보고서 2022-55

### 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구

발행일 2022년 12월  
발행인 이태수  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)  
인쇄처 (사)아름다운사람들복지회

---

© 한국보건사회연구원 2022  
ISBN 978-89-6827-919-5 93330  
<https://doi.or.kr/10.23060/kihasa.a.2022.55>

## 발|간|사

사회보장 분야의 사각지대 축소와 예방은 복지정책 수립과 수행 그리고 이에 대한 모니터링을 아우르는 일관되고 중요한 목표이자 현안으로, 국민의 복지 체감도 제고 등 정책 효과성 측면에서도 항상 우선적으로 고려되는 사항이다. 부적정 지출은 재정의 효율적 지출을 실현하고 국가 예산의 낭비를 방지하는 측면에서 해결해야 할 현안으로, 실제 발생 규모에 비해 사회적 관심과 영향이 매우 커서 해당 복지 프로그램 또는 제도의 지속가능성에 직접인 영향을 미치는 성격을 가지고 있다.

본 연구사업은 2016년부터 수행된 연속 사업으로, 사회보장 분야의 사각지대와 부적정 지출에 대한 관리 및 인식 수준 현황을 파악하고, 다양한 사례연구를 통해 관련 정책 함의를 도출하기 위해 수행되었다. 해당 연구사업의 1단계 연구는 2016~2018년, 2단계 연구는 2019~2022년에 걸쳐 이뤄졌으며, 1단계 연구는 서비스 공급자와 관리자를 중심으로, 2단계 연구는 서비스 수요자와 주요 현안을 중심으로 수행되었으며, 공통적으로는 해외 사례 연구를 통해 사각지대 해소와 부적정 지출 축소를 위한 정책 함의를 제시하였다.

본 연구는, 2단계에 걸쳐 7년간 수행된 사회보장 분야의 사각지대와 부적정 지출에 관한 연구를 마무리하면서, 지금까지 검토되었던 사례연구, 인식조사, 주요 프로그램별 개선방안의 주요 내용과 결과를 종합적으로 검토하고 비교하여 단기는 물론, 중장기 차원의 제도 및 관리체계 개선방안에 대한 함의를 제시하는 것을 목적으로 수행되었다.

본 연구는 본 원의 임완섭 연구위원이 책임을 맡았으며, 원내의 연구진이 참여하여 수행하였다. 또한 연구의 방향성과 질적 제고를 위해 국민연금 연구원의 최옥금 선임연구위원과 원내의 김태완 선임연구위원이 자문을

---

맡아 도움을 주었다.

본 연구가 사회보장 영역에서 사각지대와 부적정 지출을 축소하고 예방하는 데 필요한 주요한 정책 판단의 근거자료로 활용됨과 동시에 정책 방향성 설정에 필요한 정책적 함의를 제시해주는 주요 자료로 활용될 것을 기대한다.

2022년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수





Abstract .....	1
요약 .....	3
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>7</b>
제1절 연구 배경 및 목적 .....	9
제2절 연구 내용 및 방법 .....	13
<b>제2장 사각지대와 부적정 지출의 개념 및 유형화 .....</b>	<b>19</b>
제1절 사각지대와 부적정 지출의 개념적 접근의 필요성 .....	21
제2절 개념적 접근 .....	22
제3절 사각지대와 부적정 지출에 대한 유형화 .....	31
<b>제3장 사회보장 분야 사각지대와 부적정 지출 관리체계 .....</b>	<b>37</b>
제1절 사각지대 부문 .....	39
제2절 부적정 지출 부문 .....	61
<b>제4장 사각지대와 부정수급 인식 조사 및 기 수행된 조사와의     비교 분석 .....</b>	<b>91</b>
제1절 인식조사 개요 및 방법 .....	93
제2절 사각지대 .....	98
제3절 부적정 지출(부정수급) .....	124
제4절 인식조사 비교분석 .....	136

---

<b>제5장 해외 사례 및 비교 분석</b> .....	<b>173</b>
제1절 사례연구 개요 및 방법 .....	175
제2절 미국 사례 .....	179
제3절 영국 사례 .....	196
제4절 해외 사례의 비교분석 .....	220
<b>제6장 결론 및 정책 제언</b> .....	<b>241</b>
제1절 사각지대 측면 .....	243
제2절 부적정 지출 측면 .....	252
제3절 종합적·장기적 정책 방향 .....	258
<b>참고문헌</b> .....	<b>263</b>
<b>부록</b> .....	<b>283</b>
[부록 1] 기초분석표 .....	283
[부록 2] 미국의 빈곤가구 한시지원(TANF), 보충적 소득보장(SSI) 현황과 특성 .....	331
[부록 3] 조사표 .....	367

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-2-1〉 단계별 연구사업별 사례 연구 국가 .....	17
〈표 1-2-2〉 사각지대 및 부적정 지출 모니터링 기본 분석 틀 .....	18
〈표 2-2-1〉 사각지대의 범주와 개념 .....	24
〈표 2-2-2〉 사회적 배제의 구조 .....	25
〈표 2-2-3〉 부정수급과 유사 개념 비교 .....	29
〈표 2-3-1〉 적격성과 수급 여부로 구분한 type I, type II 오류 .....	32
〈표 3-1-1〉 찾아가는 보건복지서비스팀 운영 실적 .....	43
〈표 3-1-2〉 복지 사각지대 발굴을 위한 연계 정보 .....	45
〈표 3-1-3〉 찾아가는 보건복지팀 설치·운영 현황 .....	50
〈표 3-1-4〉 찾아가는 보건복지팀 시도 추진 현황 .....	50
〈표 3-1-5〉 복지 사각지대 온라인 시스템을 통한 대상자 지원 현황(2016~2021) .....	51
〈표 3-1-6〉 2022년 상반기 복지 사각지대 발굴 실적 .....	52
〈표 3-1-7〉 복지 사각지대 발굴 실적 .....	55
〈표 3-2-1〉 중앙 및 지방 재정 관리 관련 법률 .....	61
〈표 3-2-2〉 부정수급 관리의 법적 근거(일반재정 통합 법령) .....	63
〈표 3-2-3〉 부정수급 관리의 법적 근거(사회보장급여 통합 법령) .....	66
〈표 3-2-4〉 주요 사회보장급여에서 부정수급 관리의 법적 근거(개별법령) .....	69
〈표 3-2-5〉 공공재정환수법 .....	72
〈표 3-2-6〉 e나라도움의 연도별 부정징후 의심 사업 추출 및 적발 현황 .....	74
〈표 3-2-7〉 사회보장 관련 급여의 포상금 제도 .....	75
〈표 3-2-8〉 주요 분야별 국고보조금 부정수급 적발 건수 및 환수결정액 .....	76
〈표 3-2-9〉 복지급여 부적정 지출(부정수급, 과오지급) 현황(행복e음) .....	77
〈표 3-2-10〉 복지급여의 부정수급 및 과오지급 비율(행복e음) .....	78
〈표 3-2-11〉 생계급여의 부적정 지출(부정수급, 과오지급) 현황 .....	78
〈표 3-2-12〉 국민기초생활보장제도의 부정수급 및 과오지급 비율 .....	79
〈표 3-2-13〉 기초연금의 부적정 지출(부정수급, 과오지급) 현황 .....	80
〈표 3-2-14〉 기초연금의 부정수급 및 과오지급 비율 .....	81

〈표 3-2-15〉 기초생활보장 및 기초연금과 다른 복지급여와의 비교: 부적정 지출 건수 .. 81	81
〈표 3-2-16〉 기초생활보장 및 기초연금과 다른 복지급여와의 비교: 부적정 지출 금액 .. 82	82
〈표 3-2-17〉 복지급여의 부적정 지출 건수 중 부정수급 건수 비율 .....	84
〈표 3-2-18〉 복지급여의 부적정 지출 금액 중 부정수급 금액 비율 .....	84
〈표 3-2-19〉 공공부조와 다른 급여와의 비교(부정수급 환수율) .....	85
〈표 4-1-1〉 인식조사 개요 .....	94
〈표 4-1-2〉 표본 할당: 성별, 연령별, 지역별 .....	95
〈표 4-1-3〉 조사 내용 .....	96
〈표 4-1-4〉 대상자의 기본 특성 .....	97
〈표 4-2-1〉 전반적 복지 수준 .....	98
〈표 4-2-2〉 복지 분야 사각지대 정도(규모)에 대한 인식 .....	99
〈표 4-2-3〉 복지 분야 사각지대가 많다고 인식하는 이유 .....	100
〈표 4-2-4〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도 .....	101
〈표 4-2-5〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 연령대별, 정책 대상별 .....	102
〈표 4-2-6〉 응답자 본인의 복지 사각지대 포함 여부 .....	103
〈표 4-2-7〉 복지 분야 사각지대에 포함된다고 인식하는 영역 .....	103
〈표 4-2-8〉 복지 분야 사각지대 영역별 포함 사유 .....	104
〈표 4-2-9〉 복지 분야 사각지대 축소를 위한 방안 .....	105
〈표 4-2-10〉 국민기초생활보장제도_(사회적) 필요성 .....	106
〈표 4-2-11〉 기초연금_(사회적) 필요성 .....	107
〈표 4-2-12〉 국민기초생활보장제도_신청 및 수급 경험 여부 .....	108
〈표 4-2-13〉 기초연금_신청 및 수급 경험 여부(65세 이상만) .....	108
〈표 4-2-14〉 만족도(수급 경험자만) .....	109
〈표 4-2-15〉 신청 과정의 복잡성 .....	110
〈표 4-2-16〉 담당자의 태도(불쾌감) .....	111
〈표 4-2-17〉 국민기초생활보장제도 인지 경로 .....	112
〈표 4-2-18〉 기초연금 인지 경로 .....	113





〈표 4-2-19〉 응답자가 일반적으로 생각하는 사각지대 발생 사유 .....	114
〈표 4-2-20〉 응답자가 일반적으로 생각하는 급여 대상자의 미신청 사유 .....	116
〈표 4-2-21〉 본인의 대상자 여부 판단 및 신청 여부 .....	117
〈표 4-2-22〉 국민기초생활보장제도 미신청 사유(수혜 대상으로 인식한 응답자) .....	118
〈표 4-2-23〉 기초연금 미신청 사유(수혜 대상으로 인식한 응답자) .....	119
〈표 4-2-24〉 복지급여 관련 상담 경험 .....	119
〈표 4-2-25〉 상담 당시 어려움 파악을 위한 지자체 담당자의 노력 정도 .....	120
〈표 4-2-26〉 지자체 담당자의 문제 해결을 위한 도움 및 안내 정도 .....	120
〈표 4-2-27〉 국민기초생활보장제도 중 사각지대가 가장 심각한 급여 .....	121
〈표 4-2-28〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화 의견 .....	122
〈표 4-2-29〉 기초연금 지급 소득하위 조정 비율 .....	122
〈표 4-2-30〉 기초연금 보장 수준 및 적용 범위 방향성 .....	123
〈표 4-3-1〉 복지 분야 부정수급 발생 정도 .....	124
〈표 4-3-2〉 부정수급 발생이 많다고 인식하는 이유 .....	125
〈표 4-3-3〉 부정수급 문제가 가장 심각한 제도 .....	125
〈표 4-3-4〉 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제 심각성 .....	126
〈표 4-3-5〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여 .....	126
〈표 4-3-6〉 기초연금제도 부정수급 문제 심각성 .....	127
〈표 4-3-7〉 부정수급 근절을 위한 범정부 차원의 종합대책에 대한 인지 .....	127
〈표 4-3-8〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부 .....	128
〈표 4-3-9〉 부정수급 목격 시 신고 의향 .....	129
〈표 4-3-10〉 부정수급 목격 시 신고 이유 .....	130
〈표 4-3-11〉 부정수급 목격 시 비신고 이유 .....	130
〈표 4-3-12〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형 .....	131
〈표 4-3-13〉 부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 유형 .....	132
〈표 4-3-14〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소 .....	133
〈표 4-3-15〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제 .....	134

〈표 4-3-16〉 부정수급 전담 전문가 배치 찬반 여부 .....	135
〈표 4-3-17〉 부정수급 전담 전문가의 광범위한 정보접근 권한 찬반 여부 .....	135
〈표 4-3-18〉 향후 우리나라 복지 부정수급 문제에 대한 인식 .....	135
〈표 4-4-1〉 전반적 복지 수준 .....	137
〈표 4-4-2〉 복지 분야 사각지대 정도(규모)에 대한 인식 비교 .....	138
〈표 4-4-3〉 복지 분야 사각지대가 많다고 인식하는 이유 .....	138
〈표 4-4-4〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도 .....	139
〈표 4-4-5〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 연령대별, 정책 대상별 .....	140
〈표 4-4-6〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 전체 .....	141
〈표 4-4-7〉 복지 분야 사각지대 포함 여부 .....	142
〈표 4-4-8〉 복지 분야 사각지대에 포함된다고 인식하는 영역 .....	143
〈표 4-4-9〉 복지 분야 사각지대 영역별 포함 사유 .....	144
〈표 4-4-10〉 복지 분야 사각지대 축소를 위한 방안 .....	145
〈표 4-4-11〉 (사회적) 필요성 .....	146
〈표 4-4-12〉 노인이 느끼는 신청 과정 복잡성 .....	147
〈표 4-4-13〉 담당자 태도에 노인이 느끼는 불쾌감 .....	148
〈표 4-4-14〉 국민기초생활보장제도 인지 경로 .....	149
〈표 4-4-15〉 기초연금 인지 경로 .....	150
〈표 4-4-16〉 사각지대 발생 사유: 복지제도 전반 .....	151
〈표 4-4-17〉 미신청 사유: 복지제도 전반 .....	151
〈표 4-4-18〉 사각지대 발생 사유: 국민기초생활보장제도 .....	152
〈표 4-4-19〉 미신청 사유: 국민기초생활보장제도 .....	153
〈표 4-4-20〉 국민기초생활보장제도 미신청 사유(수혜 대상자로 인식한 응답자) .....	154
〈표 4-4-21〉 기초연금 미신청 사유(수혜 대상자로 인식한 응답자) .....	155
〈표 4-4-22〉 기초연금 보장 수준 및 적용 범위 방향성 .....	157
〈표 4-4-23〉 기초연금에 따른 국민기초생활보장제도 생계급여액 감소에 대한 의견 .....	158
〈표 4-4-24〉 복지 분야 부정수급 발생 정도 .....	159



〈표 4-4-25〉 부정수급 발생이 많다고 인식하는 이유 .....	159
〈표 4-4-26〉 부정수급 문제가 가장 심각한 사회보장제도 .....	160
〈표 4-4-27〉 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제 심각성 .....	161
〈표 4-4-28〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여 .....	161
〈표 4-4-29〉 부정수급 근절을 위한 범정부 차원의 종합대책에 대한 인지 .....	162
〈표 4-4-30〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부 .....	163
〈표 4-4-31〉 부정수급 목적 시 신고 의향 .....	165
〈표 4-4-32〉 부정수급 목적 시 신고 이유 .....	166
〈표 4-4-33〉 부정수급 목적 시 비신고 이유 .....	167
〈표 4-4-34〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형: 복지제도 전반 .....	168
〈표 4-4-35〉 부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 유형: 복지제도 전반 .....	169
〈표 4-4-36〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소(집단별 1, 2 순위) .....	170
〈표 4-4-37〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제: 복지제도 전반 .....	171
〈표 4-4-38〉 시군구 등 지방자치단체에 부정수급 전담 전문가 배치 찬반 .....	171
〈표 4-4-39〉 부정수급 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 부여 .....	172
〈표 5-1-1〉 해외 사례 비교분석 틀 .....	178
〈표 5-3-1〉 통합크레딧(Universal Credit)의 수급자 현황 및 추계 .....	197
〈표 5-3-2〉 연금크레딧(Pension Credit)의 수급자 현황 및 추계 .....	198
〈표 5-3-3〉 통합크레딧의 기본수당(2021/22년 기준) .....	200
〈표 5-3-4〉 통합크레딧의 아동 부가수당(2021/22년 기준) .....	200
〈표 5-3-5〉 통합크레딧의 장애인 부가수당(2021/22년 기준) .....	200
〈표 5-3-6〉 통합크레딧의 장애인 돌봄 부가수당(2021/22년 기준) .....	200
〈표 5-3-7〉 자녀를 양육하는 수급자의 구직활동 책임 .....	202
〈표 5-4-1〉 사례 대상 국가와 복지 체제 .....	222
〈표 5-4-2〉 사례연구 주요 결과 비교: 영국, 미국, 한국 .....	239



---

〈부표 1-1〉 조사 대상자의 일반 특성 .....	283
〈부표 1-2〉 조사 대상자 가구의 일반 특성 .....	284
〈부표 1-3〉 가구 형태 .....	285
〈부표 1-4〉 전반적 복지 수준 .....	285
〈부표 1-5〉 복지 분야의 사각지대 정도 .....	286
〈부표 1-6〉 복지 분야에 사각지대가 많다고 인식하는 이유 .....	286
〈부표 1-7〉 복지 분야 사각지대가 가장 심각한 제도 .....	287
〈부표 1-8〉 복지 분야 사각지대 심각 집단(연령별) .....	287
〈부표 1-9〉 복지 분야에서 사각지대가 심각한 집단(복지 대상 집단별) .....	288
〈부표 1-10〉 복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단 .....	288
〈부표 1-11〉 복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단으로 선택한 주된 이유 .....	289
〈부표 1-12〉 복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단으로 선택한 주된 이유 .....	290
〈부표 1-13〉 복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단으로 선택한 주된 이유 .....	291
〈부표 1-14〉 복지 분야 사각지대 포함 여부 .....	292
〈부표 1-15〉 복지 분야 사각지대에 포함된다고 인식하는 영역 .....	292
〈부표 1-16〉 복지 분야 사각지대 포함 이유 .....	293
〈부표 1-17〉 복지 분야 사각지대 영역별 포함 이유 .....	293
〈부표 1-18〉 복지 분야 사각지대 축소를 위한 방안 .....	294
〈부표 1-19〉 공적연금 가입(수급) 형태 .....	295
〈부표 1-20〉 가입/수급 중인 공적연금 .....	295
〈부표 1-21〉 국민기초생활보장제도_(사회적)필요성 .....	295
〈부표 1-22〉 국민기초생활보장제도_생계급여_(사회적)필요성 .....	296
〈부표 1-23〉 국민기초생활보장제도_주거급여_(사회적)필요성 .....	296
〈부표 1-24〉 국민기초생활보장제도_의료급여_(사회적)필요성 .....	296
〈부표 1-25〉 국민기초생활보장제도_교육급여_(사회적)필요성 .....	297
〈부표 1-26〉 기초연금_(사회적)필요성 .....	297
〈부표 1-27〉 국민기초생활보장제도_현재 수급상태 .....	297



〈부표 1-28〉 국민기초생활보장제도_생계급여_현재 수급상태 .....	298
〈부표 1-29〉 국민기초생활보장제도_주거급여_현재 수급상태 .....	298
〈부표 1-30〉 국민기초생활보장제도_의료급여_현재 수급상태 .....	298
〈부표 1-31〉 국민기초생활보장제도_교육급여_현재 수급상태 .....	298
〈부표 1-32〉 기초연금_현재 수급상태 .....	299
〈부표 1-33〉 국민기초생활보장제도_신청 경험 여부 .....	299
〈부표 1-34〉 국민기초생활보장제도_생계급여_신청 경험 여부 .....	299
〈부표 1-35〉 국민기초생활보장제도_주거급여_신청 경험 여부 .....	299
〈부표 1-36〉 국민기초생활보장제도_의료급여_신청 경험 여부 .....	300
〈부표 1-37〉 국민기초생활보장제도_교육급여_신청 경험 여부 .....	300
〈부표 1-38〉 기초연금_신청 경험 여부 .....	300
〈부표 1-39〉 국민기초생활보장제도_수급 경험 여부 .....	300
〈부표 1-40〉 국민기초생활보장제도_생계급여_수급 경험 여부 .....	301
〈부표 1-41〉 국민기초생활보장제도_주거급여_수급 경험 여부 .....	301
〈부표 1-42〉 국민기초생활보장제도_의료급여_수급 경험 여부 .....	301
〈부표 1-43〉 국민기초생활보장제도_교육급여_수급 경험 여부 .....	301
〈부표 1-44〉 기초연금_수급 경험 여부 .....	302
〈부표 1-45〉 국민기초생활보장제도_만족도(수급 경험자만) .....	302
〈부표 1-46〉 국민기초생활보장제도_생계급여_만족도(수급 경험자만) .....	302
〈부표 1-47〉 국민기초생활보장제도_주거급여_만족도(수급 경험자만) .....	303
〈부표 1-48〉 국민기초생활보장제도_의료급여_만족도(수급 경험자만) .....	303
〈부표 1-49〉 국민기초생활보장제도_교육급여_만족도(수급 경험자만) .....	303
〈부표 1-50〉 기초연금_만족도(수급 경험자만) .....	304
〈부표 1-51〉 국민기초생활보장제도_신청 과정 복잡성 .....	304
〈부표 1-52〉 기초연금_신청 과정 복잡성 .....	304
〈부표 1-53〉 국민기초생활보장제도_담당자의 태도(불쾌감) .....	305
〈부표 1-54〉 기초연금_담당자의 태도(불쾌감) .....	305

〈부표 1-55〉 국민기초생활보장제도 인지 경로 .....	306
〈부표 1-56〉 기초연금 인지 경로 .....	307
〈부표 1-57〉 사각지대 발생사유_복지제도 전반 .....	308
〈부표 1-58〉 사각지대 발생사유_국민기초생활보장제도 .....	308
〈부표 1-59〉 사각지대 발생사유_기초연금 .....	309
〈부표 1-60〉 비신청 사유_복지제도 전반 .....	309
〈부표 1-61〉 비신청 사유_국민기초생활보장제도 .....	310
〈부표 1-62〉 비신청 사유_기초연금 .....	311
〈부표 1-63〉 국민기초생활보장제도 대상으로 인식 .....	311
〈부표 1-64〉 기초연금 대상으로 인식 .....	312
〈부표 1-65〉 국민기초생활보장제도 신청 여부(수혜 대상으로 인식한 응답자) .....	312
〈부표 1-66〉 기초연금 신청여부(수혜 대상으로 인식한 응답자) .....	312
〈부표 1-67〉 국민기초생활보장제도 비신청 이유(수혜 대상으로 인식한 응답자) .....	313
〈부표 1-68〉 기초연금 비신청 이유(수혜 대상으로 인식한 응답자) .....	314
〈부표 1-69〉 복지급여 관련 상담 경험 .....	314
〈부표 1-70〉 상담 당시 어려움 파악을 위한 지자체 담당자의 노력 .....	314
〈부표 1-71〉 지자체 담당자의 문제 해결 도움 안내 .....	315
〈부표 1-72〉 국민기초생활보장제도 중 사각지대가 가장 심각한 급여 .....	315
〈부표 1-73〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화 의견 .....	315
〈부표 1-74〉 기초연금 지급 소득하위 조정 비율 .....	316
〈부표 1-75〉 기초연금 보장 수준 및 적용 범위 방향성 .....	316
〈부표 1-76〉 기초연금에 따른 국민기초생활보장제도 생계급여액 감소에 대한 의견 .....	317
〈부표 1-77〉 복지 분야 부정수급 발생 정도 .....	317
〈부표 1-78〉 부정수급 발생이 많다고 인식하는 이유 .....	317
〈부표 1-79〉 부정수급 문제가 가장 심각한 제도 .....	318
〈부표 1-80〉 가장 빈번하게 발생하는 부정수급 유형 .....	318
〈부표 1-81〉 가장 빈번하게 발생하는 부정수급 유형(제도별) .....	319



〈부표 1-82〉 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제 심각성 .....	319
〈부표 1-83〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여 .....	320
〈부표 1-84〉 기초연금제도 부정수급 문제 심각성 .....	320
〈부표 1-85〉 부정수급 근절을 위한 범정부 차원의 종합대책에 대한 인지 .....	320
〈부표 1-86〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부_정부합동 복지부정 신고센터 .....	321
〈부표 1-87〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부_복지로 사이트 신고센터 .....	321
〈부표 1-88〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부_시도별 지방 보조금 부정수급 신고센터 ...	321
〈부표 1-89〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부_시도별 예산바로쓰기 시민감시단 .....	321
〈부표 1-90〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부_특별현장점검 .....	322
〈부표 1-91〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부_부정수급액 5배 추가 징수 .....	322
〈부표 1-92〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부_신고자 보호제도 및 신고포상금 .....	322
〈부표 1-93〉 부정수급 목격 시 신고 의향 .....	323
〈부표 1-94〉 부정수급 목격 시 신고 이유 .....	323
〈부표 1-95〉 부정수급 목격 시 비신고 이유 .....	324
〈부표 1-96〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형_복지제도 전반 .....	324
〈부표 1-97〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형_국민기초생활보장제도 .....	325
〈부표 1-98〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형_기초연금 .....	325
〈부표 1-99〉 부정수급 근절을 위해 우선적 대응 필요 유형_복지제도 전반 .....	326
〈부표 1-100〉 부정수급 근절을 위해 우선적 대응 필요 유형_국민기초생활보장제도 .....	326
〈부표 1-101〉 부정수급 근절을 위해 우선적 대응 필요 유형_기초연금 .....	327
〈부표 1-102〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소_복지제도 전반 .....	327
〈부표 1-103〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소_국민기초생활보장제도 .....	328
〈부표 1-104〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소_기초연금 .....	328
〈부표 1-105〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제_복지제도 전반 .....	329
〈부표 1-106〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제_국민기초생활보장제도 .....	329
〈부표 1-107〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제_기초연금 .....	329
〈부표 1-108〉 부정수급 전담 전문가 배치 찬반 여부 .....	330

---

〈부표 1-109〉 부정수급 전담 전문가의 광범위한 정보접근 권한 찬반 여부 .....	330
〈부표 1-110〉 향후 우리나라 복지 부정수급 문제에 대한 인식 .....	330
〈부표 2-1〉 빈곤가구 한시지원(TANF) 기금 지출(9개 영역): 2020년 기준 .....	340
〈부표 2-2〉 빈곤가구 한시지원(TANF) 대상자 포괄성(적용 범위)의 변화 추이: 2013~2022년 .....	348
〈부표 2-3〉 빈곤가구 한시지원(TANF) 급여 수준 보장성의 변화 추이: 빈곤지침선(PG) 대비 월 최대급여액(MMTB) 비율 .....	349
〈부표 2-4〉 월별 연방 SSI 급여 요율: 1974~2021 .....	356
〈부표 2-5〉 SSI 총지불액: 1974~2021 .....	358
〈부표 2-6〉 연령별 및 지불 유형별 SSI 수급자 수: 2003~2021 .....	362

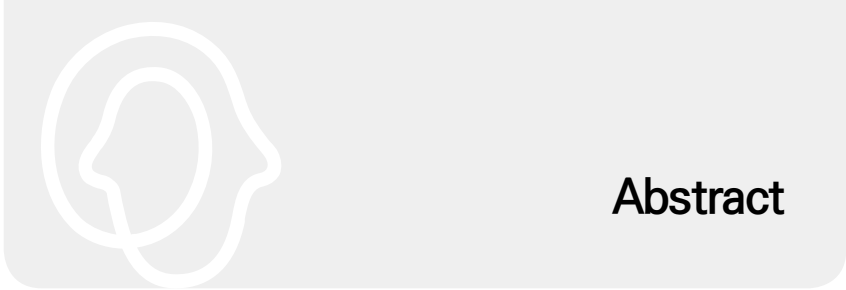


# 그림 목차



[그림 2-2-1] 사회보장 프로그램의 적격성 및 수급 여부에 따른 사각지대의 유형화	26
[그림 2-2-2] 부정수급의 분류: 행위 주체와 고의성 여부	30
[그림 2-2-3] 부정수급의 분류: 적격성과 수급 기준	30
[그림 2-3-1] 부정수급과 사각지대의 유형화	35
[그림 3-1-1] 희망복지지원단 추진체계	43
[그림 3-1-2] 사회보장정보시스템 구성도	46
[그림 3-1-3] 복지 사각지대 발굴 관리 시스템의 대상자 발굴 과정	48
[그림 3-1-4] 찾아가는 보건복지서비스 추진체계	48
[그림 3-2-1] 기초생활보장제도의 부정수급과 과오지급 환수율 변화	86
[그림 5-3-1] 연금크레딧의 신청률(Take-up rates of Pension Credit)	210
[그림 5-4-1] 부정수급 관리 방안	237
[부록그림 2-1] 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원 수급률(TPR): 1979~2020년	342
[부록그림 2-2] 빈곤가구 한시지원(TANF) 수급가구 규모: 2020년 실제 수급가구 수 그리고 1996년 접근성이 유지되었다는 가정하에서의 수급가구 수	343
[부록그림 2-3] 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원(TANF) 수급률(TPR)의 주별 분포	344
[부록그림 2-4] 빈곤지침선(PG) 대비 빈곤가구 한시지원(TANF) 급여 비율	345
[부록그림 2-5] 1996년 대비 2021년 빈곤가구 한시지원(TANF) 급여 수준의 실질가치 감소율	345
[부록그림 2-6] 1997년 대비 2020년 빈곤가구 한시지원(TANF)의 기본적 지원 (basic assistance) 비율 변화	346
[부록그림 2-7] 빈곤가구 한시지원(TANF) 지출 중 빈곤가구에 대한 직접적 현금지원 비율 감소 이유: 욕구 감소가 아닌 접근 약화와 급여 수준 감소	347
[부록그림 2-8] 2021년 미국 보충적 소득보장(SSI) 급여 지출액: 연령대 및 장애 유무별	359
[부록그림 2-9] 미국 보충적 소득보장(SSI) 수급자 수 변화: 1974~2019	361





## Abstract

### **A Study on Management of Coverage Gaps and EFC(Error, Fraud, Corruption) in Social Security Sector**

Project Head: Lim, Wan-Sub

Solution of Coverage Gaps is a consistent goal always with priority in terms of effectiveness of welfare policies and people's sense of welfare. And EFC(Error, Fraud, Corruption) is a problem that needs to be addressed in terms of efficient use of social security finances and sustainability of the system, which tends to have a very large social interest compared to the actual scale of occurrence. This study suggests following policy directions through overseas case studies and perception surveys.

The short-term and medium-term countermeasures against Coverage Gaps and EFC include reduction of non-applications through active promotion of the systems, easing the complexity of the systems, simplifying the selection criteria, and continuing the visiting welfare service.

Plans for reduction of EFC are to increase the recovery rate, to improve the management system for prevention of fraudulent supply and demand, to continuously manage and an-

---

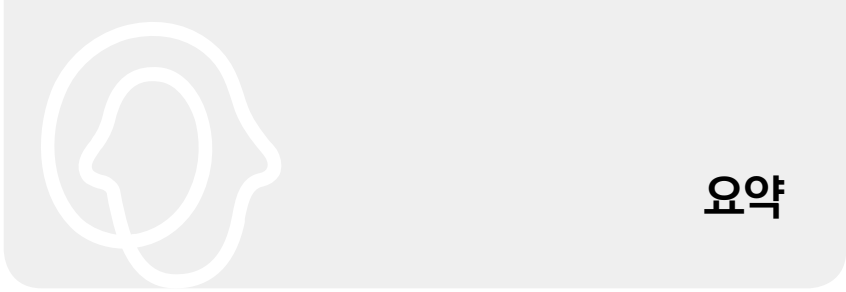
Co-Researchers: Lee, Jumi · Kang, Ji-won · Choi, Hye-jin · Song, Chi-ho · Lee, Ji-Eun ·  
Joung, Eun-hee

## 2 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

nounce indicators related to fraudulent supply and demand, and to install personnel or organizations dedicated to fraudulent matters in the local governments.

The long-term and integrated policy direction encompasses all of the short-term and mid-term improvements mentioned above, and the main contents are 1) improvement and simplification of systems when designing, 2) evaluation for improvement of consistency and sustainability of programs and systems, and 3) reinforcement of preventive measures against blind spots and improper expenditures.

Keyword : Coverage Gaps, Error, Fraud, Corruption, Social Security Sector



## 1. 연구의 배경 및 목적

사회보장 분야의 사각지대 해소는 복지정책의 효과성 및 국민의 복지 체감도 측면에서 항상 우선순위에 있는 일관된 목표이며, 부적정 지출은 사회보장 재정의 효율적 활용 및 제도의 지속가능성 측면에서 해결해야 할 문제로, 실제 발생 규모에 비해 사회적 관심이 매우 큰 문제이다. 본 연구는 사회보장 분야의 사각지대와 부적정 지출에 관해 2016년부터 2 단계에 걸쳐 7년간 수행한 연구사업을 종합적·체계적으로 파악하고 최근 현안들까지 고려하여, 주요 결과(인식조사, 사례연구 등)들을 정리·비교 하여 향후 사각지대 해소 및 부적정 지출 축소를 실현하는 데 필요한 정책 함의와 시사점을 제시하는 것을 목적으로 수행하였다.

## 2. 주요 연구 결과

본 연구는 노인과 비노인 각각 700명을 대상으로 사회보장 분야의 사각지대와 부정수급에 대한 인식조사를 수행하였으며, 인식 변화를 살펴 보기 위해 2019년의 조사와 비교분석이 가능하도록 설문지를 구성하였다. 인식조사의 주요 결과를 살펴보면, 먼저 복지제도 전반, 기초생활보장제도, 기초연금의 사각지대 발생 원인에 대해 2019년의 경우 모든 제도에서 구조적 배제라고 응답한 비율이 가장 높았지만, 2022년의 경우 공급자(관리자) 측면의 관리 및 행정상의 문제라고 응답한 비율이 모든 대상에서 가장 높게 나타났다. 한편, 우리나라의 복지 프로그램이 대부분 신청주의에 입각하기 때문에 대상자의 미신청은 사각지대 문제의 오래된 현안이다. 대상자의 미신청 원인에 대해 2022년과 2019년 모두 '대상자

4 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구

가 몰라서'로 응답한 비율이 가장 높았으며, 이전에 수행된 공급자 조사에서도 해당 응답 비율이 가장 높게 나타났다. 복지 분야의 사각지대 축소 방안에 대해 노인은 '대상자 발굴을 위해 더 많은 가구 방문'과 '보다 쉬운 신청 절차와 선정 과정'을 주요 방안으로 꼽았으며, 비노인은 '더 많은 가구 방문'과 '복지제도 신청·수급으로 인한 다른 가족 피해 제거'를 주요 방안으로 꼽았다.

부정수급 발생 유형에 대한 인식을 파악한 결과, 복지제도 전반과 국민 기초생활보장제도 및 기초연금 모두에서 '제공받는 사람의 고의'가 가장 높은 비율로 나타났으며, 부정수급을 근절하기 위해 우선 대응이 필요한 부정수급 유형에 대해서도 '제공받는 사람의 고의'가 가장 높은 비율로 나타났다. 한편, 부정수급을 축소하기 위해 가장 필요한 요소로 복지제도 전반의 경우 노인과 비노인 모두에서 '자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용'을 우선순위로 꼽았다.

해외 사례 연구를 미국과 영국을 중심으로 수행하였으며, 이에 관한 비교분석 틀과 주요 결과는 아래 표와 같다.

〈분석 틀 및 사례연구의 주요 결과 비교〉

국가	복지체제 주요 특성	주요 공공부조 (제도명)	사각지대 대응 및 관리				부정수급 대응 및 관리		
			적용 범위/보장 수준	체계 (주관 조직)	정책 방향	이슈	체계	정책 방향	이슈
영국	영미형 자유주의, 선별적	통합 크레딧	근로빈곤층/최저소득 기준의 약 27~29%	고용 연금부, 고용 연금부 지역 사무소	필요시 특별조직 설치, 관리 운영상 배제 대응 강화	정보 취약 계층의 접근성 강화	노동 연금부, 총리실의 부정수급 방지센터 등	매년 통계 발표, 데이터 분석, 기관 간 협조	부정수급 급증, 온라인 환수 시스템 도입
		연금 크레딧	저소득 노인/최저소득 기준 56~60%						

국가	복지 체제 주요 특성	주요 공공부조 (제도명)	사각지대 대응 및 관리				부정수급 대응 및 관리		
			적용 범위/ 보장 수준	체계 (주관 조직)	정책 방향	이슈	체계	정책 방향	이슈
미국		빈곤가구 입시지원 (TANF)	근로빈곤층/ 빈곤선(PG)의 약 27.2%	TANF는 주정부, SSI는 중앙부처 (사회 보장청)	TANF는 특별한 방향성 없음, SSI는 최대 급여액 불가상승률과 연동	보충적 소득 보장 회복법 (SSIRA) 이 발의	예산관리청(OMB) 이 총괄 (정부채 입청, 각 부처 참여)	프로 그램의 지급 정확성 제고	기관 오류로 인한 대규모 지급 사건
		보충적 소득보장	저소득 장애인 및 노인/ 빈곤선(PG)의 약 80% 수준						
한국		국민기초 생활보장	빈곤층/ 최저 생계비 이상(기준중위소득의 약 28% 이상)	보건 복지부, 시군구 및 읍면동 주민센터	기준중위 소득 상향, 부양의무자 기준 완화, 기초연금의 보장 수준 강화	부양의무자 기준 폐지, 기초 연금 최대급여 40만 원	부정수급 규모 파악과 관리를 위한 실태조사 및 시스템 구축	적발과 예방 강화	부정 수급 환수율 감소
		기초연금	저소득 노인/ 노인 소득하위 70%						

자료: 본 연구의 주요 내용을 정리하여 저자 작성.

### 3. 제도 개선 및 정책 방향

먼저 단기적, 중기적 차원의 개선 방향은 다음과 같다. 사각지대 해소 차원에서 1) 적격 비수급자에서 발생하는 미신청 오류를 줄이기 위해서는 언론 등을 통한 적극적인 홍보 2) 제도의 복잡성 완화의 방안으로 급여 지급에 이르는 일련의 신청 과정의 간소화와 신청방법 및 정보 취득 차원의 접근성 개선 3) 제도의 복잡성을 완화하고 구조적 배제를 줄이기 위한 선정 기준의 간소화 4) 찾아가는 보건복지서비스에의 지속적인 수행과 효율성 제고 방안 모색 5) 2014년 이후로 사각지대 발굴시스템을 통해 확보된 대상자 명부를 재조사하는 방안 검토 6) 영국 사례에서 볼 수 있듯

이 한시적인 지원 수준 제고 및 이에 대한 지원 중단이 사회적으로 미치는 효과에 대한 파악 등 사각지대 관련 제도 개선 차원의 사항에 대한 검토가 필요하다.

부적정 지출을 축소하기 위해서는 1) 공공재정환수법과 사회보장급여법의 통합 법령적 성격으로 인한 모호성 제거, 2) 지속적으로 감소하는 환수율에 대한 제고 조치 검토 필요, 3) 영국, 호주 등과 같이 부정수급을 사전에 통제하도록 관리체계의 개선, 4) 부정수급 관련 지표의 지속적 관리와 공표, 5) 시군구 등 지방자치단체에 부정수급 전담 인력 또는 전담 조직을 마련해 부정수급에 대해 적극적으로 대처하는 방안 검토, 6) 자격, 절차 등의 홍보 강화, 부정수급 관련 신고 및 접수 체계 마련, 기존 접수 체계에 대한 홍보 등의 사항에 대한 검토가 필요하다.

장기적·통합적 정책 방향은 앞에서 언급한 단기적·중기적 개선사항을 모두 포괄하며 주요 내용은 다음과 같다. 1) 제도 개선 및 제도 설계 시 제도의 단순화, 2) 평가를 통한 프로그램 및 제도의 정합성 및 지속가능성 제고, 3) 사각지대와 부적정 지출에 대한 예방 차원의 조치 강화이다.

주요 용어 : 사각지대, 오류수급(과오수급), 기망, 부패



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구 배경 및 목적

### 1. 연구 개요

#### 가. 연구의 필요성 및 목적

사회보장 분야의 사각지대 해소는 복지정책의 효과성 및 국민의 복지 체감도 제고 측면에서 항상 우선적으로 고려되는 주요한 정책 목표이며, 부적정 지출은 정부의 정책실패 대응과 제도의 지속가능성 측면에서 해결해야 할 문제로, 실제 발생 규모에 비해 사회적 관심과 영향이 매우 큰 정책 현안이다. 사회보장 분야의 사각지대는 새로운 복지 욕구의 발생과 기존 사회보장제도의 성숙에 따라 다양한 사회보장 프로그램이 신설 및 확대되면서, 사회보장 전반의 적용 범위 및 보장 수준의 제고가 이뤄졌지만 여전히 제도의 적용을 받지 못하거나 필요한 욕구 수준을 충족하지 못한 개인 또는 집단 차원에서 발생한다. 한편, 정책 대상 집단의 확대 및 보장 수준의 제고 등에 따른 사회보장제도의 확대는 수급자의 선정 및 관리 그리고 모니터링 차원의 비용(시간, 업무강도, 경제적 비용 등)을 증가 시키는데, 제도가 확대되고 사회보장 지출이 증가할수록 비고의적으로 발생하는 오류 수급의 가능성과 정책 대상자 또는 공급자가 의도를 가지고 부정수급을 발생시킬 가능성이 커진다.

본 연구사업은 보건복지 분야의 사각지대와 부정수급에 대한 관리 및 인식 수준 현황을 파악하고, 다양한 사례연구를 통해 관련 제도의 개선

방안을 도출하기 위해 수행되었다. 2016년부터 시작된 본 연구사업은 2단계(1단계 2016~2018년, 2단계 2019~2021년)에 걸쳐 사각지대와 부적정 지출에 관한 다양한 연구를 수행하였다. 제1단계 연구(2016~2018년)는 모니터링 모형을 구축하여, 서비스 제공자 또는 행정 담당자를 중심으로 사회서비스(2016), 소득보장 중심의 공공부조(2017), 주거보장(2018) 부문에 적용하여 주요 제도에 대한 인식 현황을 파악하고 관련 정책 함의를 제시하였다. 제2단계 연구(2019~2021년)는 사각지대와 부적정 지출의 실질적인 관리방안과 정책 함의를 유도하기 위해 1단계 연구를 보완하여, 대상별·현안별로 구체적인 정책 판단의 자료를 축적하고 정책 방향 및 관리방안에 대한 정책 함의를 제시하였다. 지금까지 축적된 연구량이 방대하여 이를 적절히 활용하기 위해서는 지금까지 본 연구사업에 수록된 인식조사 및 해외 사례 연구 그리고 제도별 정책 대안에 대한 종합적인 비교와 평가를 실시하고, 정책 함의를 제시할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 2단계에 걸쳐 7년간 수행한 사회보장 분야의 사각지대와 부적정 지출에 관한 연구를 종합적·체계적으로 파악하고 최근 현안들까지 고려하여, 주요 결과들을 정리·비교하여 향후 사각지대 해소 및 부적정 지출 축소를 실현하는 데 필요한 정책 함의와 시사점을 제시하는 것이다. 특히 실제적인 정책 방향 설정과 관리성과 제고에 초점을 맞추어 주요 제도별·현안별 사각지대 및 부적정 지출을 축소하기 위한 구체적 관리 방향 및 제도 차원의 방향성을 제시하고자 한다.

## 나. 기존 연구와의 차별성

지금까지 사회보장제도의 사각지대와 부정수급 모니터링 관련 선행연구들은 일시적 또는 단편적 성격의 조사를 수행하거나 사각지대와 부적

정 지출을 종합적으로 고려하기보다는 각각의 규모를 추정하거나 주요 제도들의 문제점과 한계를 파악한 연구들이 대부분이었다. 그리고 관련 해외 사례 연구 역시 구체적인 분석 틀을 가지고 다양한 국가들에 관해 심층적·지속적으로 파악한 연구는 수행되지 않았다.

본 연구사업은 사회보장제도 사각지대와 부정수급에 대한 모니터링 분석 틀을 구축하고 이를 토대로 서비스 제공자(행정 담당자)와 수요자에 대한 지속적인 인식조사를 실시해 왔으며, 주요국 사례연구들을 통해 다양한 정책 시사점을 도출해 왔다. 단계별 사업의 주요 내용을 살펴보면, 제1단계 연구는 2016~2018년에 수행되었는데, 제1단계 1차 연도 연구에서 사회보장제도에 대한 모니터링(monitoring) 틀(framework)을 구축한 후 사회보장급여를 사회서비스, 소득보장, 주거급여 분야로 나누어 적용하였다. 이를 바탕으로 사각지대와 부적정 지출의 대응 및 관리 체계의 현황과 실태를 파악하고, 이와 관련한 정책 함의를 도출하여 개선 방향을 모색하였다. 제2단계 연구는 2019년부터 현재(2022년)까지 수행되고 있는데, 서비스 공급자 중심의 접근을 수행한 제1단계 연구와는 달리, 2단계 연구는 우선순위가 높은 정책 대상집단 또는 프로그램을 선택하여, 수요자 및 프로그램별 현안을 중심으로 사각지대와 부적정 지출 관련 현황과 특성 등을 검토하여, 효과적인 제도 운영 및 관리에 필요한 구체적인 관리체계 및 정책 방향 관련 함의를 제시함으로써 실질적 정책 효과성 제고에 초점을 맞추어 연구를 수행해 오고 있다. 지금까지 본 연구사업의 연차별 주요 내용은 다음과 같다.

## 12 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

### 〈연차별 사업 주요 내용〉

- 2016년(1단계 1차 연도): 사회보장제도 모니터링 모형을 개발하고 사회서비스 분야에 시범적으로 적용
- 2017년(1단계 2차 연도): 공공부조(소득보장) 분야에 대한 사회보장 모니터링 적용과 해외 사례(영국, 호주, 일본) 연구를 통한 정책 합의 제시
- 2018년(1단계 3차 연도): 주거복지(주거보장) 분야에 대한 사회보장 모니터링 적용과 해외 사례(네덜란드, 스웨덴) 연구를 통한 정책 합의 제시
- 2019년(2단계 1차 연도): 주요 정책 대상 또는 현안에 해당하는 사회보장 프로그램을 모니터링하고 이에 대한 사례연구를 통해 정책 합의 도출(1~3차 연구 공통)
  - 1차 연구의 경우 심각한 빈곤 수준을 나타내는 노인 집단과 관련하여 이들 대상의 주요 소득보장제도의 사각지대 및 관련 부정적 지출을 파악하여 정책 합의 제시
  - 저소득 노인 대상 소득보장 제도(기초연금 제도, 국민기초생활보장제도 등)
- 2020년(2단계 2차 연도): 방과후 돌봄서비스(스웨덴을 대상으로 사례연구 실시)
  - 지역사회에서 방과후 돌봄서비스의 사각지대 축소 및 다양한 전달체계의 효율적 재정관리방안 제시
- 2021년(2단계 3차 연도): 긴급지원제도(국내 사례 연구 실시)
  - 긴급지원제도가 제대로 작동하기 위한 조건들을 검토하여 새로운 사회적 위험 및 사회적 재난 등에 민감하게 대응할 수 있는 제도 개선방안 마련
- 2022년(2단계 4차 연도, 본 연구): 주요 결과의 비교·정리 및 정책 제언
  - 사각지대와 부정적 지출의 개념 및 유형화
  - 사회보장 분야 사각지대와 부정적 지출 관리체계 현황
  - 사각지대와 부정수급 모니터링 조사·분석 및 기 수행된 조사와의 비교 분석
  - 해외 사례(사각지대 중심: 미국, 영국) 연구 및 기 수행된 사각지대와 부정수급 사례 연구 결과를 활용한 국가 간 비교 분석
  - 정책 합의 및 시사점: 포괄적 합의 및 제언, 주요 대상별·제도별 합의 및 제언

자료: 2016~2022년까지 수행된 연구사업의 주요 내용을 발췌 및 정리하여 필자가 작성.

## 제2절 연구 내용 및 방법

### 1. 연구 내용 및 방향

본 연구는 사각지대 및 부적정 지출의 규모를 파악하는 것이 아닌, 공공부조 등 저소득층 대상의 사회보장제도를 중심으로 복지 수요자들이 가지고 있는 사각지대와 부적정 지출에 대한 인식의 시점 간 비교와 사례 연구 대상 국가 간 주요 특성을 비교하여, 관련 정책 함의 및 제도 개선 방향을 도출하는 데 초점을 맞추어 연구를 수행하였다.

연구의 범위는 앞에서 언급한 바와 같이 제도 차원에서 공공부조 등 저소득층 대상의 지원제도로, 기 수행된 본 연구사업에서 다룬 주요 사회보장 프로그램 중 사각지대와 부정수급의 문제가 가장 심각하다고 판단되는 자산조사형 급여(국내: 기초생활보장제도, 기초연금/해외: 기초생활보장제도와 기초연금과 유사한 주요 공공부조제도)를 중심으로 연구를 수행하였으며, 이에 따라 모니터링(인식) 조사 역시 국민기초생활보장제도와 기초연금을 중심으로 실시하였다. 해외 사례 연구의 경우 인식조사에 비해서는 광범위한 대상과 범위의 사회보장제도를 다루고 있으나, 주된 관심 대상과 제도는 저소득층 대상의 공공부조제도이다.

본 연구에서 인식조사는 2022년 수행된 인식조사의 주요 결과를 분석하되, 기 수행된 본 연구사업에서 다룬 내용 및 조사 결과를 종합적으로 비교분석하는 방식으로 연구를 진행하였다. 설문 내용의 경우 2019년 실시된 조사를 바탕으로 정책 수요자의 사각지대 및 부적정 지출에 대한 인식 현황을 파악하는 설문들로 구성되었으며, 앞에서 언급한 바와 같이 2022년 기준의 정책 수요자의 인식 현황을 분석한 후에 2019년 연구와의 시점 간 인식 변화를 비교하였다. 또한 복지 담당 공무원 등을 대상으

로 수행한 2017년과 2018년의 사각지대와 부적정 지출에 대한 인식 및 실태 조사 연구의 결과도 정책 수요자 인식조사와 비교 가능한 문항에 대해서 비교를 실시하였으며, 이를 통해 정책 수요자와 행정 담당자 간 인식 차이를 살펴보았다.

본 연구에서 해외 사례 연구는 기 수행된 연구들에 대한 업데이트와 비교연구를 중심으로 수행하되, 새롭게 부각된 사각지대가 있다면 일부 반영하였다. 부정수급과 관련해 최근에 다양한 연구<sup>1)</sup>들이 진행되어왔고, 관리체계 등에서 사각지대에 비해 코로나19 팬데믹 등 최근의 상황에 큰 영향을 받지 않았을 것으로 예상하여, 사례연구는 사각지대를 중심으로 실시하였다. 부적정 지출의 경우 자세히 살펴보지는 않았지만 사례국의 부정수급 관련 중요 현안을 중심으로 살펴보았다. 본 연구에서는 미국과 영국에 대해서 사례연구를 실시하되, 기존 연구에서 사례연구가 수행된 영국은 업데이트 방식으로, 사각지대에 대한 사례연구가 수행되지 않은 미국은 좀 더 상세히 사례연구를 실시하였다. 또한, 기 수행된 해외 사례 연구 결과와 이번 연구에서 수행한 사례연구에 대한 종합적 비교분석을 통해 다양한 정책 함의를 제시하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 연구의 배경 및 목적 그리고 연구 목적을 이루기 위한 연구 내용과 방법을 제시하였으며, 제2장에서는 인식조사 및 사례연구 그리고 이를 통한 정책 함의 도출에 바탕이 되는 사각지대와 부적정 지출의 개념 정의 및 유형화 작업을 실시하였다. 제3장은 현재 우리나라의 사각지대와 부적정 지출 관리체계를 공공부조 제도를 중심으로 파악하였으며, 제4장에서는 올해 실시된 인식조사의 결과와 기 수행된 조사를 비교한 결과를 제시하였다. 제5장은 미국과 영국

1) 최근 수행된 부정수급 관련 해외 사례 관련 연구들로는 원종학, 허경선, 강동익. (2019). 「보조금 부정수급 관리방식의 국제비교」; 임완섭, 김태완, 김문길 외. (2019a). 「사회보장 급여 부정수급 실태조사 방안 연구」 등이 있음



의 사례연구 및 기 수행된 해외 사례의 주요 내용과의 비교연구 결과를 담았다. 제6장에서는 주요 결과와 관련 정책 제언들을 종합적으로 제시하였다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 지금까지 수행해온 본 연구사업을 종합적으로 제시함과 더불어 사각지대와 부정수급의 발생 가능성이 가장 큰 제도라 할 수 있는 공공부조를 중심으로 연구를 수행하였다. 공공부조제도 중에서 저소득층에 대한 소득보장에서 가장 큰 역할을 담당하는 제도로 국민기초생활보장제도와 기초연금을 꼽을 수 있는데, 본 연구는 해당 제도들에서 발생하는 사각지대와 부정수급에 초점을 맞추어 연구를 수행하되, 지금까지 수행된 본 연구사업의 주요 결과들을 정리·비교하여 사각지대 및 부정수급에 대응 및 관리하기 위한 종합적 차원의 정책 함의 도출하고자 다음과 같은 방법으로 연구를 수행하였다.

첫 번째는 관련 문헌 고찰을 통해 지금까지 본 연구사업에 수록하고 제시한 사각지대와 부정수급을 유형화하여 정리한 후 이를 수정하여 제시하였다. 이를 위해 사각지대와 부적정 지출에 관해 개념적 접근과 유형화를 시도한 주요 선행연구를 고찰하였으며, 국내외 주요 선행연구를 통해 정책 함의 도출에 필요한 기본적인 정보를 구축하였다.

두 번째는 정책 수요자 대상의 인식(모니터링) 조사를 실시하여 사각지대 및 부적정 지출의 현황 및 관련 인식을 파악하였다. 이를 위해 일반 국민의 사각지대 및 부적정 지출 관련 인식조사를 수행하였는데, 이를 통해 기 수행된 조사와 비교하고 최근 동향을 반영한 조사 결과를 제시할 수 있었다. 조사 대상은 일반 국민(정책 대상) 약 1,400명으로, 노인 700명

과 비노인 700명에게 면접조사를 실시하였다. 노인과 비노인으로 구분하여 조사를 실시한 이유는 노인의 경우 소득보장 측면에서 취약하며 이로 인한 사각지대 문제가 크고 국민기초생활보장제도나 기초연금의 주된 정책 대상이기 때문이다. 비노인의 경우 노인에 대한 비교집단의 성격이 있고 비노인 측면의 사각지대와 부정수급 현황을 파악하기 위해 조사를 수행하였다.<sup>2)</sup>

세 번째는 정책 방향 및 제도의 유사성을 통해 우리나라에 가장 큰 정책 시사점을 줄 수 있는 미국과 영국 같은 영미형 자유주의 국가들에 대해 사례연구를 수행하였다. 또한 본 연구사업에서 지금까지 수행한 다양한 사례 국가들과의 비교연구를 통해 우리나라에 필요한 정책 함의 도출에 집중하였다.<sup>3)</sup> 이에 대해 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 해외 사례 연구는 사각지대 사례연구에 대한 업데이트와 본연구까지 7개 연도에 걸쳐 수행된 해외 사례 국가에 대한 국가 간 비교분석할 수 있도록 구성하였다. 부정성 지출에 대해서는 대표적 사례연구 국가라 할 수 있는 미국, 호주, 영국에 대해 지속적인 연구수행이 이뤄졌으며, 부정성 지출은 사각지대에 비해 코로나19의 영향을 상대적으로 적게 받았다고 볼 수 있다. 사각지대의 경우 감염병 재난으로 인한 경기침체의 영향이 매우 클 것으로 예상되기 때문에 본 연구의 해외 사례 연구는 사각지대에 초점을 맞추어 수행하였다. 그리고 국가별 사례연구는 사각지대를 중심으로 2개 국가에 대해 수행하고, 비교분석은 사각지대와 부정수급 모두에 대해 사례연구를 수행한 국가들을 중심으로 국가 간 비교분석의 형식으로 수행하되 주로 공공부조제도를 중심으로 수행하였다.

2) 인식조사의 조사 방법과 내용에 대해서는 제4장 제1절에 수록하였음.

3) 해외 사례 연구 방법에 대해서는 제5장 제1절에 수록하였음.

〈표 1-2-1〉 단계별 연구사업별 사례 연구 국가

	구분	사각지대	부적정 지출
1단계	1차(2016)	수행 안 함	미국, 영국, 독일
	2차(2017)	영국, 호주, 일본	영국, 호주, 일본
	3차(2018)	네덜란드, 스웨덴	네덜란드, 스웨덴
2단계	1차(2019)	그리스, 스페인, 영국, 호주	그리스, 스페인, 영국, 호주
	2차(2020)	스웨덴	수행 안 함
	3차(2021)	수행 안 함	수행 안 함
	4차(2022)	미국, 영국	미국, 영국*

\* 미국과 영국의 부적정 지출에 대한 사례연구는 부적정 지출 대응을 중심으로만 파악하였음.  
 자료: 임완섭 외. (2019b). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구. p.14. 표 1-1, p. 18, 표 1-3을 수정 및 업데이트.

이번 사례연구 국가 중에서 미국은 부정수급 대응에 대한 사례연구를 지속적으로 수행한 반면, 사각지대에 대한 사례연구를 수행하지 않았다. 미국은 현재 경제부양지원금, 미국구조계획법(American Rescue Plan Act) 등을 통해 코로나19로 인해 경제적 어려움에 처한 취약계층에 경제적 지원을 하고 있어, 취약계층에 대한 사각지대 중심으로 사례연구가 필요하다. 영국은 사각지대와 부적정 지출에 대해 지속적인 연구를 수행한 국가이다. 하지만 코로나19로 인해 대표적인 사회보장급여인 유니버설크레딧(Universal Credit)의 급여액이 일시적으로 인상되었으며 자영업자의 소득조건이 일시적으로 완화되었다. 또한 급여 수급의 요건 중 하나인 재취업 활동 요건 및 관련 제재가 완화되었다(채민석, 2021, p. 59). 따라서 사각지대에 대한 업데이트 차원의 사례연구 필요하다.

네 번째는 앞에서 말한 연구 방법들을 다음과 같은 분석 틀을 토대로 수행하였다. 본 연구사업에서는 2016년에 고안된 모니터링 기본 모형(사각지대와 부적정 지출의 관리 영역을 ‘인식-관리운영체계-복지행정활동’으로 구분)을 적용하되, 인식조사를 통해 각 영역에 대한 사각지대 및 부정수급 관리와 관련한 현황 및 인식 실태를 파악하였다. 인식조사에서는 연

차별 주요 연구 주제(제도, 대상 등)에 따라 설문 문항을 탄력적으로 적용하였다. 해외 사례의 경우 모니터링 기본 모형의 주요 지표(분석 내용)들을 반영하여 해당 국가 사례의 특성을 파악하되 해당 연도의 연구주제와 국가별 특성을 반영하여 사례연구를 수행하였다.

〈표 1-2-2〉 사각지대 및 부적정 지출 모니터링 기본 분석 틀

구분	영역	분야	세부 분야	방법
사각지대			복지 사각지대 인식	인식조사
	관리운영 체계	법체계 및 사각지대 관리 정책		문헌연구, 사례연구, 인식조사
		거버넌스		문헌연구, 인식조사
	복지행정 활동	기획	예방	문헌연구, 인식조사
		수급권 확정 및 지급		문헌연구, 인식조사
		관리감독	발굴	문헌연구, 사례연구
		사후관리	대응	문헌연구, 사례연구
			모니터링·평가 보고	문헌연구, 사례연구, 인식조사
부적정 지출			부정수급 인식	인식조사, 문헌연구, 사례연구
	관리운영 체계	부정수급 관리 정책		인식조사
		거버넌스		문헌연구, 사례연구
	복지행정 활동	기획	예방	인식조사, 문헌연구
		수급권 확정 및 지급	저지(차단)	문헌연구, 사례연구, 인식조사
		관리감독	적발	인식조사, 문헌연구
		사후관리	대응	문헌연구, 사례연구
			모니터링·평가 보고	문헌연구, 사례연구, 인식조사

자료: 오윤섭 외. (2016). 부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사회복지 모니터링. p. 80. 표 3-11, p. 98. 표 4-2의 일부를 수정하여 필자 작성.



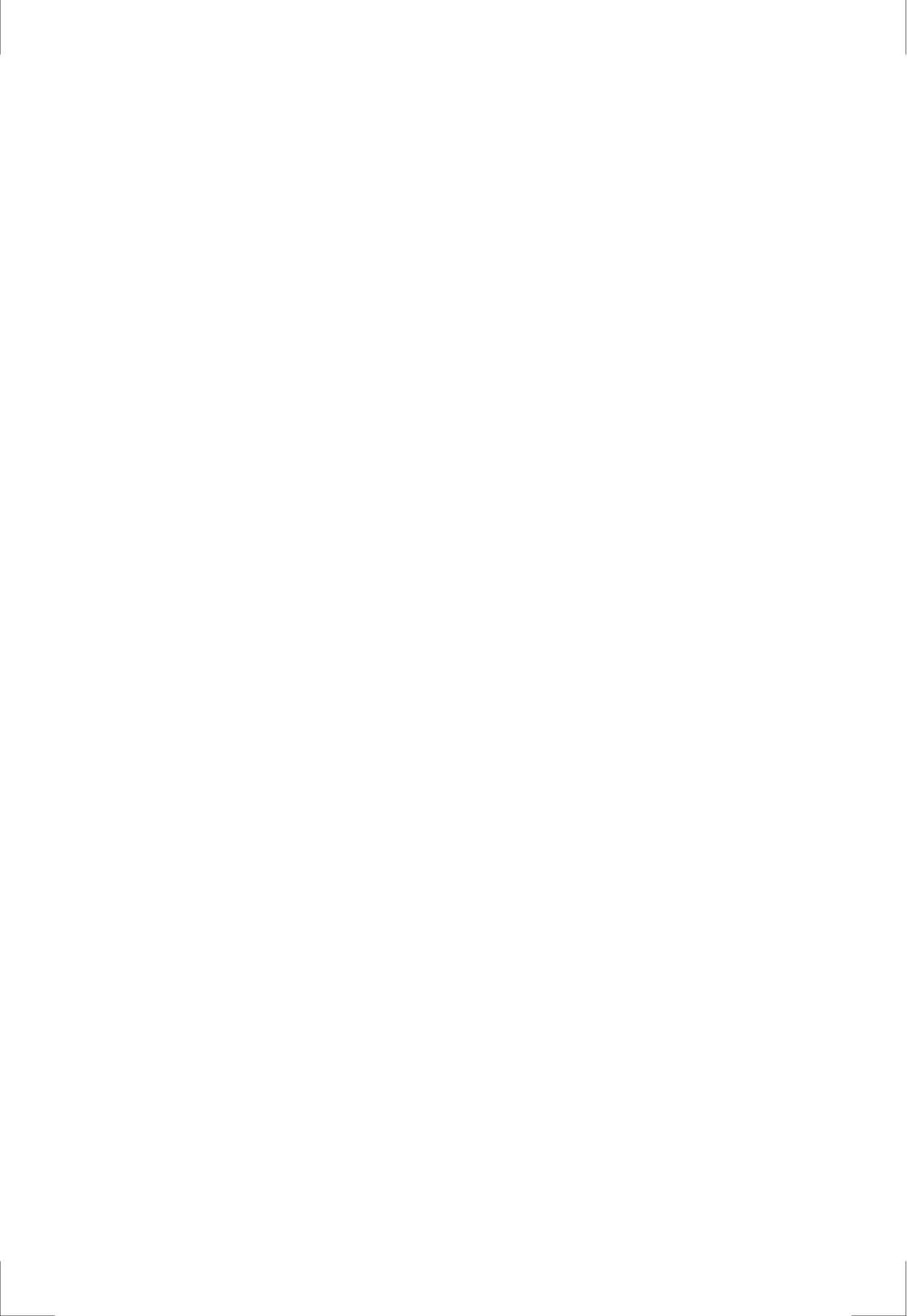
## 제2장

### 사각지대와 부적정 지출의 개념 및 유형화

제1절 사각지대와 부적정 지출의 개념적 접근의 필요성

제2절 개념적 접근

제3절 사각지대와 부적정 지출에 대한 유형화



## 제 2 장

# 사각지대와 부적정 지출의 개념 및 유형화

### 제1절 사각지대와 부적정 지출의 개념적 접근의 필요성<sup>4)</sup>

사각지대는 모든 복지 프로그램의 공통적인 문제점이자 현안이며, 그 해소는 복지정책의 일관된 목표 중 하나이다. 한편, 복지 분야의 부적정 지출은 사회보장제도의 효율성 제고는 물론 지속가능성 측면에서 적극적으로 대응해야 할 문제이다. 이러한 사각지대와 부적정 지출은 실제 발생 규모를 파악하기 어려우며, 실제 발생 규모에 비해 제도에 미치는 영향이 매우 클 수 있다. 이러한 사각지대와 부적정 지출 문제를 다루기 위해서는, 먼저 이에 대한 명확한 개념 정의와 유형화가 필요한데, 사각지대와 부적정 지출은 사회보장제도 전반에서 다양한 원인과 형태로 발생하기 때문에 이에 대한 명확한 개념 정의와 유형화는 쉽지 않다. 또한 부적정 지출의 개념에는 사각지대의 개념 일부도 포함되어 있어, 본 연구에서 활용된 '부적정 지출'에 대한 명확한 개념 정의가 필요하다. 한편 사각지대와 부정수급을 각각의 영역에서 병렬적으로 접근할 경우 두 개념 또는 두 현상 사이의 연관성과 상호 간에 미치는 영향을 간과하여 효율적이고 효과적인 정책 개입이 이뤄지지 못할 수 있다. 따라서 본 장에서는 앞에서 언급한 내용들을 고려하여 다음과 같이 검토하고자 한다.

먼저, 사각지대와 부정수급에 대해 현재까지 주로 연구 및 논의되고 있

4) 제2장은 2017년부터 2019년까지 수행한 본 연구사업의 사각지대와 부적정 지출의 개념 및 유형화 부문(각 연도 연구의 제2장)을 발췌 및 수정한 것임. 제시된 내용은 2016년부터 수행한 본 연구과제의 일관성 차원에서 최소한의 수정 및 보완을 거쳐, 주요 내용에 대해서만 제시하였음. 자세한 내용은 각주에 제시한 보고서를 참조 바람.

는 정의와 개념을 중심으로 살펴보고, 그 특성을 파악해 보았다. 이를 위해 각 개념에 대해 사전적 의미, 유사 개념에 대한 고찰, 법률상의 정의 등 다양한 영역에서 살펴보았으며, 발생 원인에 대해서는 이론적 검토 부문을 강화하였다. 그다음으로, 사각지대와 부정수급에 대한 개념적 명확성을 제고하기 위해 해당 개념에 대한 유형화를 실시하되, 각각의 영역을 세부적으로 나열하는 병렬적 접근과 함께, 두 영역에 대해 포괄적이면서 연관성을 살펴보는 통합적인 접근도 병행하였다.

## 제2절 개념적 접근

### 1. 사각지대

사각지대의 개념을 사전적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>5)</sup> 국립국어원 표준국어대사전에서 사각지대는, “어느 위치에 섬으로써 사물이 눈으로 보이지 않게 되는 각도, 또는 어느 위치에서 거울이 사물을 비출 수 없는 각도”, “관심이나 영향이 미치지 못하는 구역을 비유적으로 이르는 말”, “군사 무기의 사정거리 또는 레이더 및 관측자의 관측 범위 안에 있으면서도 지형 따위의 장애로 인하여 영향력이 미치지 못하는 구역” 등으로 정의된다<sup>6)</sup>(임완섭 외, 2017, pp. 34-35). 사전적 의미를 복지 영역에 적용하면, 복지 사각지대는 “복지제도 범위 내에 들어와야 하나 발견하기 어렵거나 관심이 미치지 않아 발견되지 않는 사람들”로 정의할 수도 있지만, 이는 연구자의 관점에 따라 다양하게 정의된다(임완섭 외, 2017, p. 35).

5) 사각지대에 대한 사전적 개념은 임완섭 외(2017, pp. 34-35)를 발췌 및 수정하였음.

6) 국립국어원. 표준국어대사전 <http://stdweb2.korean.go.kr/search/View.jsp?idx=438264>에서 2017. 9. 31. 인출.



법적으로는 사회보장기본법에서 사회보장급여의 관리체계 차원에서 사각지대에 대한 내용이 제시되어 있다. 사회보장기본법 제30조(사회보장급여의 관리)에 따르면, “① 국가와 지방자치단체는 국민의 사회보장수급권의 보장 및 재정의 효율적 운용을 위하여 다음 각 호에 관한 사회보장급여의 관리체계를 구축·운영하여야 한다.”고 명시하고 있으며, 이 중 “2. 사회보장급여의 사각지대 발굴”이 사회보장급여 관리체계의 구축과 운영의 대상으로 제시되어 있다.<sup>7)</sup> 한편 긴급복지법에서는 “위기상황”에 처한 집단을 해당 법의 대상으로 규정하고 있는데, 이 집단은 다양한 위기로 인해 국가의 개입이 필요한 취약계층으로서, 광의적 차원의 사각지대로 볼 수 있다. 긴급복지법 제2조(정의)에서 제시하는 위기상황은 “본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이하는 가구구성원”이 갑작스러운 소득상실, 중한 질병 또는 부상의 발생, 가구구성원으로부터 방임 또는 유기, 가정폭력, 재난 또는 재해 피해, 주소득자 또는 부소득자의 실질적 소득상실 등이 발생한 상황을 의미한다.<sup>8)</sup>

사각지대에 대한 정의는 연구자의 관점에 따라 다양하다. 노혜진(2016)은 사각지대의 유형에 따라 사각지대의 정의를 정리하면서(아래 표 참조), 사각지대를 지칭하는 개념에는 ‘제도적인 배제’, ‘실질적인 배제’, ‘급여 수준의 불충분’이라는 속성이 공통으로 포함되는 것으로 파악하고 있다. 이 중 제도적인 배제는 법적으로 해당 프로그램의 자격 요건을 갖추지 못하는 경우를, 실질적인 배제는 프로그램의 적용 대상이지만 실제로는 수급자격을 얻지 못한 경우를, 급여 수준의 불충분은 프로그램의 혜택을 받지만 급여 수준이 충분하지 못한 경우를 의미한다(노혜진, 2016, pp. 183을 정리하여 작성).

7) 국가법령센터. 「사회보장기본법」 인용조문 3단 비교 (<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=232647&lsId=000204&chrClsCd=010202&urlMode=lsEffInfoR&viewCls=thdCmpNewScP&ancYnChk=0#> 2022.10.3. 인출)를 정리하여 작성함.

8) 국가법령센터. 「긴급복지법」 (시행 2022. 1. 1., 법률 제18327호, 2021. 7. 27., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?efYd=20220101&lsiSeq=234299#0000>에서 2022.10.03. 인출)를 정리하여 작성함.

24 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈표 2-2-1〉 사각지대의 범주와 개념

구분	범주	개념
Hernanz (2004)	1차 사각지대	자격 있는 개인이 급여를 청구하지 않는 것
	2차 사각지대	자격 있는 개인이 급여를 받고 싶어 하지만 받지 못하는 경우, 수급 절차나 정보의 이해에 어려움이 발생한 경우
ILO (2010)	법적 포괄성	특정 제도에서 법으로 규정하고 있는 대상자의 규모
	실질 포괄성	실제로 제도의 적용을 받고 있는 수급자 규모
신영석 외 (2005)	수요자 측면	공적 보장 체계로부터의 배제와 급여의 부족
	공급자 측면	대상 포괄성과 급여 적절성의 부족
석재은 (2003)	보편성	적용 범위 보편성(universality), 수급권을 획득하지 못한 경우
	적절성	급여 수준 적절성(adequacy), 급여 수준이 기초보장에 적절치 못한 경우
구인회·백학영 (2008)	적용 대상	프로그램 적용 대상(program eligibility)에서 제외된 자
		프로그램 적용 대상은 되지만 프로그램 적용 범위(program coverage)에 포함되지 않아 급여 수급권을 얻지 못한 자
급여	급여 수급 조건(benefit eligibility)은 갖추었으나 급여를 받지 않는 경우로 자발적인 비수급자(non take-up)	
김제선 (2010)	제도적 배제	법적으로 사회보장 프로그램에 참여할 자격이 부여되지 않은 경우
	실질적 배제	프로그램의 적용 대상은 되지만 프로그램 적용 범위에는 포함되지 않아 수급권을 얻지 못하는 경우
	급여	프로그램이 적용되고 있고 해당 급여의 수급 요건을 갖추었지만 급여를 받지 않는 경우
이소정 (2013)	비인지 사각지대	서비스의 존재를 모르고, 이용 경험이 없으나 향후 이용할 욕구가 있음
	접근성	인지하고 있으나 이용 경험이 없으며 향후 이용에 대한 욕구가 있음
	불만족	서비스를 알고 있고 이용 경험이 있으나 불만족을 이유로 이용 의사 없음
김원섭 (2013)	적용 사각지대	제도 내적 사각지대: 제도에 가입자로 포괄되어 있으나 보험료를 납부하지 않아 실가입자로 편입되지 못한 경우
		제도 외적 사각지대: 제도의 포괄 대상에 있지 않은 사람으로서 적용 제외자
급여 사각지대	급여 불충분	
서정희 외 (2014)	적용 범위(coverage)의 역의 개념으로서, 대상자를 포괄하는 범위, 정도, 수준	
최균 외(2012)	복지 소외계층	해당 제도에 대한 욕구가 존재하는데도 수급조건 미충족 등으로 급여(서비스)의 혜택을 받지 못하여 욕구 미충족 상태인 소외 계층

자료: 노혜진(2016, 181-182); 임완섭 외(2017, p. 36), 표 2-8 재인용.

위에 제시한 표에서 알 수 있듯이 배제의 개념은 사각지대 논의와 밀접하게 연계된다. 사각지대 차원의 논의에서 배제의 개념은 ‘사회적 배제’의 측면에서 주로 논의된다. 사회적 배제에 대해 신명호(2004, p. 20)는 “사회 구조적으로 다양한 영역에서의 박탈과 결핍, 불이익을 당해 사회·경제·정치 활동에 제대로 참여할 수 없게 됨으로써 인간으로서의 최소한의 기본권마저 침해당하는 상황”으로 정의하였다. 강신욱 외(2005)의 연구는 이러한 사회적 배제에 대한 접근 방법의 분석적 의의로 ‘동태적 성격’과 ‘다차원성’ 그리고 ‘관계 중심적 접근’을 꼽았다. 이 중 동태적 성격과 다차원성을 중심으로 사회적 배제가 발생시킬 수 있는 중요한 문제점을 살펴보면, 취약계층이 사회적 배제를 통해 겪은 차별과 불평등은 그들의 능력을 더욱 약화시켜 이러한 상황을 극복하는 데에 어려움으로 작용하며, 이러한 어려움이 세습화된다면 해당 취약계층은 빈곤계층으로 정형화될 수 있다는 점이다(황혜인, 김연희, 이희선, 2018, p. 106). 이러한 특성을 가진 사회적 배제의 개념은 ‘물질적 결핍’이나 ‘기회의 박탈’ 같은 단선적이고 정태적 개념의 한계점을 극복하기 위해 등장하였기 때문에, 베르그만(J.Berghman, 1995)은 사회적 배제를 어떤 개인 또는 집단에 다차원적 불리함이 동태적으로 부과되는 과정이라고 하면서 그 구조를 아래 <표 2-2-2>와 같이 제시하였다(문진영, 2010, p. 93 재인용).

<표 2-2-2> 사회적 배제의 구조

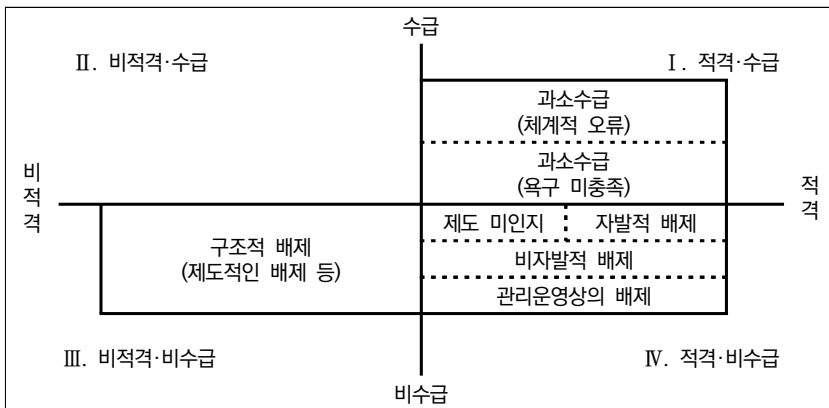
	정태적 결과 (Static outcome)	동태적 과정 (Dynamic process)
소득(Income)	빈곤(Poverty)	궁핍화(Impoverishment)
다차원적 (Multidimensional)	박탈(Deprivation)	사회적 배제(Social exclusion)

자료: Berghman. (1995). Table 2.1; 문진영(2010). 한국의 사회적 배제 성격에 대한 연구. p. 93. 표 1. 재인용.

사각지대를 사회적 배제의 결과로 볼 수 있으며, 앞에서 언급한 바와 같이 사회적 배제의 동태적 작용으로 빈곤층이 확대된다면, 빈곤층과 관련된 사각지대는 더욱 확대될 가능성이 커지기 때문에 두 개념 사이에는 상호 인과성의 관계가 존재한다고 볼 수 있다. 과거에는 사각지대 문제가 주로 소득 또는 재산 수준에 따른 자격요건 차원(급여 적격성)이었다면, 현재는 다양한 영역에서의 박탈 및 사회적 배제 등 욕구 미충족과 관련된 문제가 그 중요성을 더해가고 있다.

사각지대의 주요 속성은 적용 범위 차원에서 배제의 문제와 급여 충분성 차원에서 욕구 미충족의 문제로 직결된다. 이러한 속성을 프로그램 수급 여부 및 수혜의 적격성 여부를 적용하여 분류하면 아래와 같은 유형화가 가능하다. 이러한 유형화는 본 연구사업에서 부정수급의 유형화 및 사각지대와 부정적 지출의 통합적 접근을 위해 활용한 방법을 사각지대에 적용한 것으로, 사각지대를 적격성과 수급 여부라는 명확한 기준을 통해 유형화시킬 수 있으며, 유형별 원인 파악에도 용이하다는 장점이 있다.

[그림 2-2-1] 사회복지장 프로그램의 적격성 및 수급 여부에 따른 사각지대의 유형화



주: 1) 괄호는 사각지대의 원인을 의미함.  
 자료: 권오성 외. (2013, p. 34). 임완섭 외(2017, p. 48)의 그림을 수정하여 작성.

적격성 여부와 수급 여부에 따른 사각지대 유형화에 대해 살펴보면, 위 그림에서 알 수 있듯이 사각지대는 'I. 적격·수급' 영역, 'III. 비적격·비수급' 영역, 'IV. 적격·비수급 영역'에서 발생하게 된다. 먼저, I. 적격·수급 영역에서는 어떤 프로그램에 대한 자격요건을 갖춘 대상자가 프로그램의 혜택을 받지만 그 수준이 충분치 않아 욕구 미충족으로 인한 과소수급이 발생할 수 있다. 프로그램 수혜자 또는 관리자의 단순한 실수나 오류로 인한 과소수급은 사각지대보다는 부적정 지출에 해당되는 것으로 볼 수도 있지만, 해당 프로그램에서 오류 또는 실수가 일회성 또는 단기적으로 발생하는 것이 아니라, 체계적으로 장기간 발생한다면 이 역시 사각지대로 분류할 수 있다. 'I. 적격·수급' 영역에서의 욕구 미충족은 앞에서 언급한 '급여 수준의 불충분'과 연계된다. 두 번째로, III. 비적격·비수급 영역에서는 구조적 배제가 발생한다. 해당 영역에서는 어떤 개인 또는 집단에 대한 프로그램 제공의 필요성이 존재하나 현재의 급여 자격조건에 따르면 적격 대상이 없어 지원이 이뤄지지 않는 구조적 배제가 발생할 수 있는 영역으로, 이는 앞에서 언급한 '제도적인 배제'와 연계되는 영역이다. IV. 적격·비수급 영역의 경우 적용 범위 차원의 사각지대가 발생하는 영역으로, 앞에서 언급한 '실질적 배제'를 다음과 같은 유형으로 구분할 수 있다. 1) 적격한 대상자가 해당 프로그램을 알지 못해 신청하지 못한 경우, 2) 적격한 대상자가 해당 프로그램을 알고 있지만 다양한 사유로 프로그램을 신청하지 않은 자발적인 배제, 3) 해당 프로그램에 대한 자격요건을 갖춘 대상자가 해당 프로그램 수급 신청을 했지만 거절당하는 비자발적인 배제, 4) 해당 프로그램에 대한 자격요건을 갖췄지만 전달 체계 혹은 복지업무 행정상의 이유(오류 및 과실 포함)로 대상에게 급여를 주지 못하는 관리운영상의 배제로 구분할 수 있다.

## 2. 부정적 지출

부적정 지출에 대해 살펴보기 위해서는 먼저 ‘적정’이라는 단어의 의미를 살펴볼 필요가 있다. ‘적정’은 사전적으로 ‘알맞고 바른 정도’를 의미한다<sup>9)</sup>(임완섭 외, 2017, p. 38). 따라서 사전적 의미로 볼 때 사회보장급여의 부적정 지출은 사회보장 지출이 일정한 기준, 조건, 정도 따위에 넘치거나 모자라게 지출되는 경우와 규범에서 벗어남 없이 옳고 바르게 지출되지 못하는 경우를 포괄한다(임완섭 외, 2019b, p. 35).

아래 표는 부정수급과 유사한 개념으로 활용되고 있는 용어의 개념을 제시한 것이다. 아래에 제시한 부정수급의 개념은 의도성과 비의도성을 포괄한 광의의 개념이지만 ‘부정’이라는 단어 자체가 부적정인 의미를 담고 있어 ‘부정수급’이라는 용어에 대한 오해 또는 거부감을 가지게 하는 주요한 원인이 된다. 부정(不正)은 사전적으로 ‘올바르지 아니하거나 옳지 못함’이라는 의미<sup>10)</sup>인데 의미 자체에 ‘옳지 않다’, ‘바르지 않다’라는 의미를 내포하고 있다. 앞에서 살펴보았듯이 사회보장급여의 부적정 지출은 사회보장 지출이 알맞지 않고 바르지 않은 상태임을 의미하기 때문에 부적정 지출은 부정수급을 포괄하는 개념으로 볼 수 있다. 본 연구에서 부적정 지출이라는 용어를 사용하는 이유는, 부정수급이란 단어가 주는 부정적인 느낌과 거부감을 줄이기 위한 것과 함께, 부정수급이 기망, 부패 등 고의성을 전제로 하는 협의의 부정수급만을 지칭하는 경우도 있기 때문에, 오류 또는 실수로 발생하는 의도성을 가지지 않는 광의의 부정수급을 모두 포괄할 수 있는 용어를 사용하기 위해서이다(임완섭 외, 2019b, pp. 35-36). 단 부적정 지출(또는 수급)의 경우 원래의 개념에는

9) 네이버 국어사전, <https://krdic.naver.com>에서 2017. 10월 인출.

10) 표준국어대사전, <https://dict.naver.com>에서 2019. 11. 4. 인출.

과대수급은 물론 과소수급 등 사각지대도 일부 포함하는 개념이지만 본 연구에서는 사각지대 부문을 제외한 광의의 부정수급과 협의의 부정수급만을 지칭하는 것으로 정의하고자 한다.

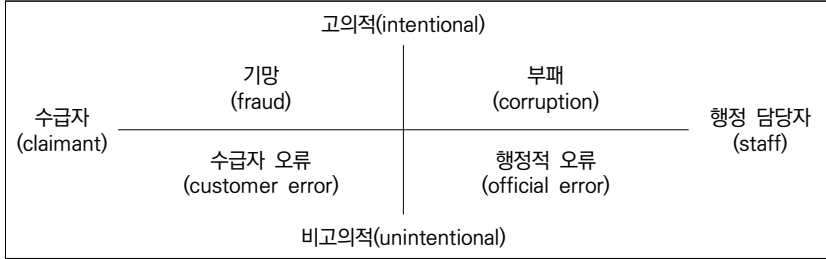
〈표 2-2-3〉 부정수급과 유사 개념 비교

유사 용어	내용	특징
부정수급	- 정당한 급여의 수급이 아닌 기망, 불법 같은 기타 부당한 방법에 의한 수급과 과오(과실)에 의한 수급을 포괄함(광의의 개념).	- 부정수급의 규모 및 제재의 문제가 대두되며, 환수 문제가 중요함. - 기관 책임 및 발생 영역의 식별이라는 문제 발생.
중복수급	- 단일 정책 대상자에게 특정 기간에 복수의 급여를 제공하는 것.	- 단일 기관(사업)의 복수 지급. - 복수 기관(사업)의 복수 지급.
부적정 수급 (급여)	- 정당한 급여의 수급이 아닌 기타 부당한 방법이나 행정기관 등의 과오(과실)에 의한 수급을 모두 포함함. - '부적정 급여'란 적정 급여를 지급하기 위해 적절한 대상자를 선정하고 정확한 급여 수준을 결정하는 데에 필요한 복지 대상과 관련된 인적 기준 및 정보, 소득 및 재산 관련 기준 및 정보 중에서 한 가지 이상을 충족하지 못하는 상태로 선정되어 급여를 수급하는 경우.(최현수 외, 2011)	- 비적격자에 대한 과오(과실) 급여 제공과 부정수급을 모두 포함. - 과대 지급, 중복 지급뿐만 아니라 과소 지급으로 인한 수급을 모두 포함.
불법수급	- 불법적인 급여의 수급으로 부패와 범법 행위를 의미함.	- 법적 책임이 반드시 수반됨.

자료: 박경돈(2013); 권오성 외(2013, pp. 21-22); 임완섭 외(2017, p. 39) 재인용.

이러한 광의 및 협의의 부정수급은 부정수급의 주체와 해당 주체의 고의성 여부에 따라 다음과 같이 유형화시킬 수 있다. World Bank(2007)는 행위의 주체 및 고의성 여부 기준에 따라 수급자의 고의로 인해 발생하는 '기망', 행정 담당자의 고의로 발생하는 '부패' 수급자의 비고의적 실수로 발생하는 수급자 오류, 행정 담당자의 비고의적인 실수로 발생하는 행정적 오류로 유형화하였다(World Bank, 2007, p.1; 김문길 외, 2015, pp. 16-17 재인용).

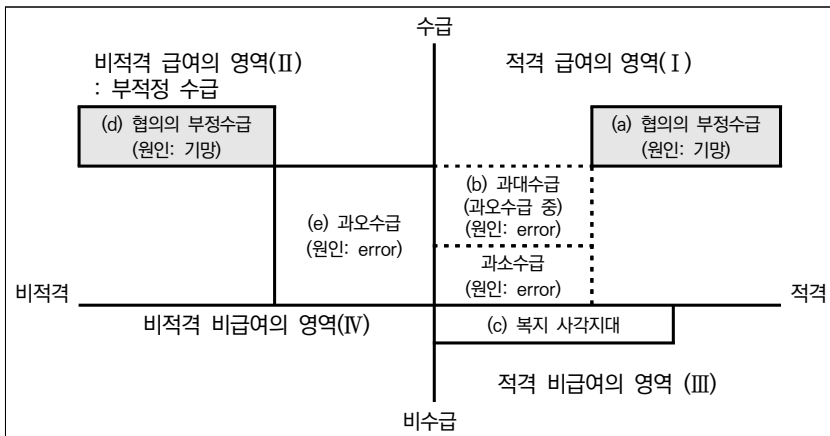
[그림 2-2-2] 부정수급의 분류: 행위 주체와 고의성 여부



자료: World Bank(2007, p.1), p. 3; 김문길 외(2014), p. 17에서 재인용.

한편, 권오성 외(2013)의 연구는 수급 여부와 적격성 여부를 통해 부정수급을 아래와 같이 유형화시켰다. 부정수급은 아래 그림에서 ‘적격 급여의 영역’과 ‘비적격 급여의 영역’에서 발생하며, 비적격 비수급과 적격 비수급 영역에서는 발생하지 않는다. 이러한 유형화의 큰 장점은 수급 여부와 적격성 여부라는 명확한 기준을 적용하면서, 앞에서 언급된 기망, 부패, 오류 등 부정수급의 원인을 명시적으로 제시할 수 있다는 점이다.

[그림 2-2-3] 부정수급의 분류: 적격성과 수급 기준



자료: 박경돈(2013); 권오성 외(2013), p. 34에서 재인용.



### 제3절 사각지대와 부적정 지출에 대한 유형화

#### 1. 통합적 측면의 사각지대와 부적정 지출의 유형화

본 절에서는 선행연구들에서 제시한 사각지대와 부정수급의 개념들을 활용하여, 병렬적 관점이 아닌 통합적 측면에서 사각지대와 부적정 지출을 유형화하였다. 통합적 유형화를 위한 개념적 틀로, 본 연구는 기존 연구사업에서 적용한 바와 같이, Kleven & Kopczuk(2011)이 제시한 분류 오류(Classification error) 개념을 적용한 통합적 접근방식을 통해 사각지대와 부적정 지출을 유형화시켜 제시하고자 한다.

##### 〈분류 오류(Classification error)〉

- Type Ia 오류(불완전 수급: incomplete take-up)는 프로그램 설계로 인해 적절한 개인 중 일부가 급여를 신청하지 않은 경우에 발생
- Type Ib 오류(거부 오류: rejection errors)는 프로그램 설계로 인해 적절한 개인 중 일부가 급여를 신청하고도 급여가 거부되는 경우에 발생
- Type II 오류(보상 오류: award errors)는 프로그램 설계로 인해 부적격자 중 일부가 급여를 신청하고 급여를 수급하게 되는 경우에 발생

자료: Klevin & Kopczuk(2011, p.57); 임완섭 외(2017, p.43)를 수정하여 재인용.

분류 오류를 통한 유형 구분은 기본적으로 적격성 여부와 수급 여부에 따라 결정된다. 부적정 지출(부정수급과 오류 수급)은 주로 비적격 수급에 해당하는 Type II 오류(보상 오류)에, 사각지대는 적격 수급에 해당하는 Type Ia 오류(불완전 수급)와 Type Ib 오류(거부 오류)에 해당된다. 부적정 지출에 해당하는 Type II 오류와 사각지대에 해당하는 Type I 오류는 상충성을 갖는데, 이는 제도의 복잡성과 정보의 불완전성에 기인한다. 특히, 두 개념의 상충관계를 설명하는데, 급여·자격요건·심사절차

등의 복잡성(Complexity)이 적용된다. 복잡성(Complexity)이 강화되면 적격성이 제고되어 부정수급은 축소될 수 있지만, 수급률 낮아지면서 사각지대는 확대될 가능성이 크며, 복잡성이 약화되면 적격성은 떨어지지만, 수급률은 높아지면서 사각지대가 감소될 가능성이 커진다(임완섭 외, 2017, p. 44.).<sup>11)</sup>

〈표 2-3-1〉 적격성과 수급 여부로 구분한 type I, type II 오류

적격	수급 적격 수급	비수급	
		비신청 type Ia 오류	신청 type Ib 오류
비적격	type II 오류 (부정 또는 오류 수급)	비적격 비수급	

자료: 임완섭 외(2017). p.44. 그림 2-4 재인용.

## 2. 수급 여부와 적격성 여부 기준 사각지대와 부정수급 유형화<sup>12)</sup>

대상자가 해당 프로그램의 급여 대상자로서 적격성을 갖추었는지와 실제 해당 프로그램을 수급하고 있는지 여부를 기준으로 사각지대와 부정수급 발생 영역을 ‘I. 적격·수급’, ‘II. 비적격·수급’, ‘III. 비적격·비수급’, ‘IV. 적격·비수급’의 영역으로 구분할 수 있다. 이렇게 구분된 4개의 영역에서 행동 주체의 의도성 여부, 수혜자의 욕구 충족 여부 및 그 정도에 따라 세부적인 영역으로 유형화할 수 있다. 아래에 제시한 그림은 앞의 사각지대의 유형화를 보여주는 [그림 2-2-1]과 부정수급의 유형화를 보여주는 [그림 2-2-2] 그리고 통합적 접근의 〈표 2-3-1〉을 결합 및 수정하여 작성한 것이다.

11) Klevin & Kopczuk(2011)의 분류 오류에 대한 상세한 내용은 임완섭 외(2017). pp. 43-46를, 정보의 불완전성은 오윤섭 외(2016). pp. 39-40를 참조하기 바람.

12) 이하의 내용은 임완섭 외(2017); 임완섭 외(2019b)의 내용을 발췌 및 수정·보완하여 작성.

먼저, ‘I. 적격·수급’ 영역은 주로 급여 수준과 관련된 문제가 발생한다. 과소수급이 대상자의 욕구 미충족으로 발생한 경우는 전형적인 사각지대로 볼 수 있지만, 행위 주체의 비의도적인 오류 또는 실수<sup>13)</sup>로 발생한 경우는, 대상자가 받아야 할 금액보다 적게 받은 것이므로 욕구 미충족 차원에서 사각지대로 구분할 수도 있지만, 급여가 일정 기준 및 조건에 맞게 지급된 것이 아니기 때문에 부적정 지출로 간주할 수 있다. 이런 경우에도 오류로 발생한 기간이 단기인 경우 부적정 지출로 분류하는 것이, 중장기인 것은 사각지대로 분류하는 것이 적절하다고 판단된다. 한편 과소수급은 행정 담당자의 부패로 인해 발생할 가능성도 존재한다. 부정수급 차원에서 과대수급의 경우 수급자와 행정 담당자의 고의성을 가진 행위의 결과로 과대수급이 발생했다면 이는 협의의 부정수급(기망, 부패, 공모)으로 분류되며, 고의성이 없는 행위의 결과로 발생한 경우는 오류(실수)에 기인한 광의의 부정수급으로 분류할 수 있다.

‘II. 비적격·수급’ 영역은 급여 적격성, 즉 급여에 대한 자격 차원의 문제가 발생한다. 해당 영역에서는 수급자격이 없는데 급여를 받게 되는 보상 오류(Type II 오류)가 발생하는데, 여기는 수급자 또는 행정 담당자의 비의도적 실수로 인해 발생하는 과오수급과 수급자의 의도적 행위로 발생하는 협의의 부정수급인 기망 그리고 행정 담당자의 부패 또는 급여 신청자와 행정 담당자의 공모로 발생하는 부정수급이 발생할 수 있는 영역이다. 한편, 행정 담당자 등이 사각지대 발생을 최소화시키기 위한 적극적인 행정과정에서 해당 프로그램의 자격요건을 갖추지 못한 대상자를 수급자로 선정하여 급여를 지급하는 부적정 지출이 발생할 수 있다. 이러한 경우 행정 담당자가 얻는 사적 이득이 없기 때문에 이러한 유형의 경우 과오수급으로 분류하거나 별도의 유형화가 필요하다.

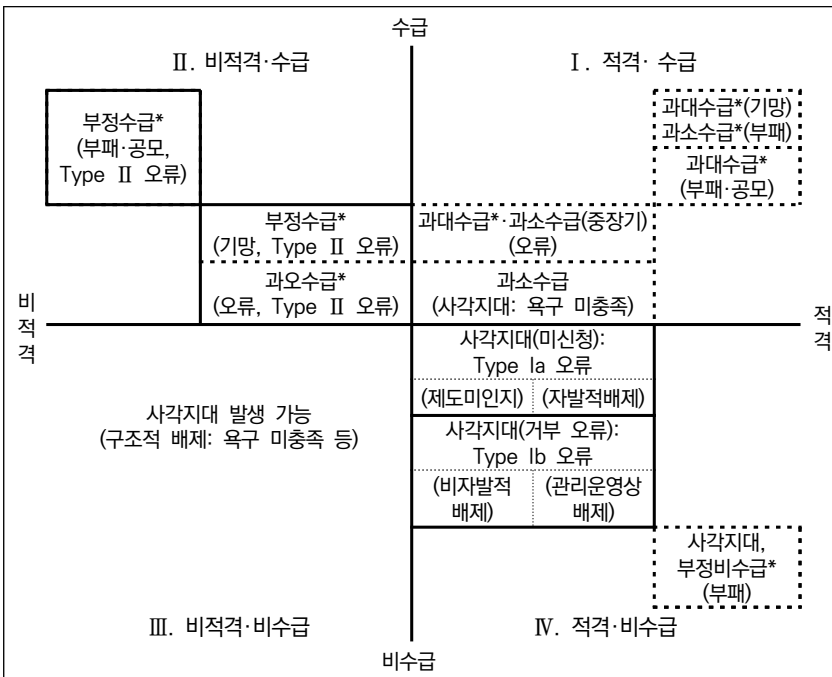
13) 대상자의 신청 및 선정 과정 중의 실수 및 행정 담당자의 관리운영상의 실수·오류 등.

‘Ⅲ. 비적격·비수급’ 영역은 구조적 배제를 의미한다. 구조적 배제는 현행 프로그램 수급기준에 따를 때 부정수급의 문제가 발생하지 않지만 사각지대 차원에서는 욕구 미충족의 문제가 광범위하게 발생할 수 있는 영역이다. 또한 사회경제적 변화 및 인식 변화에 따라 잠재적 차원의 사각지대 발생이 가능한 영역으로 볼 수 있다.

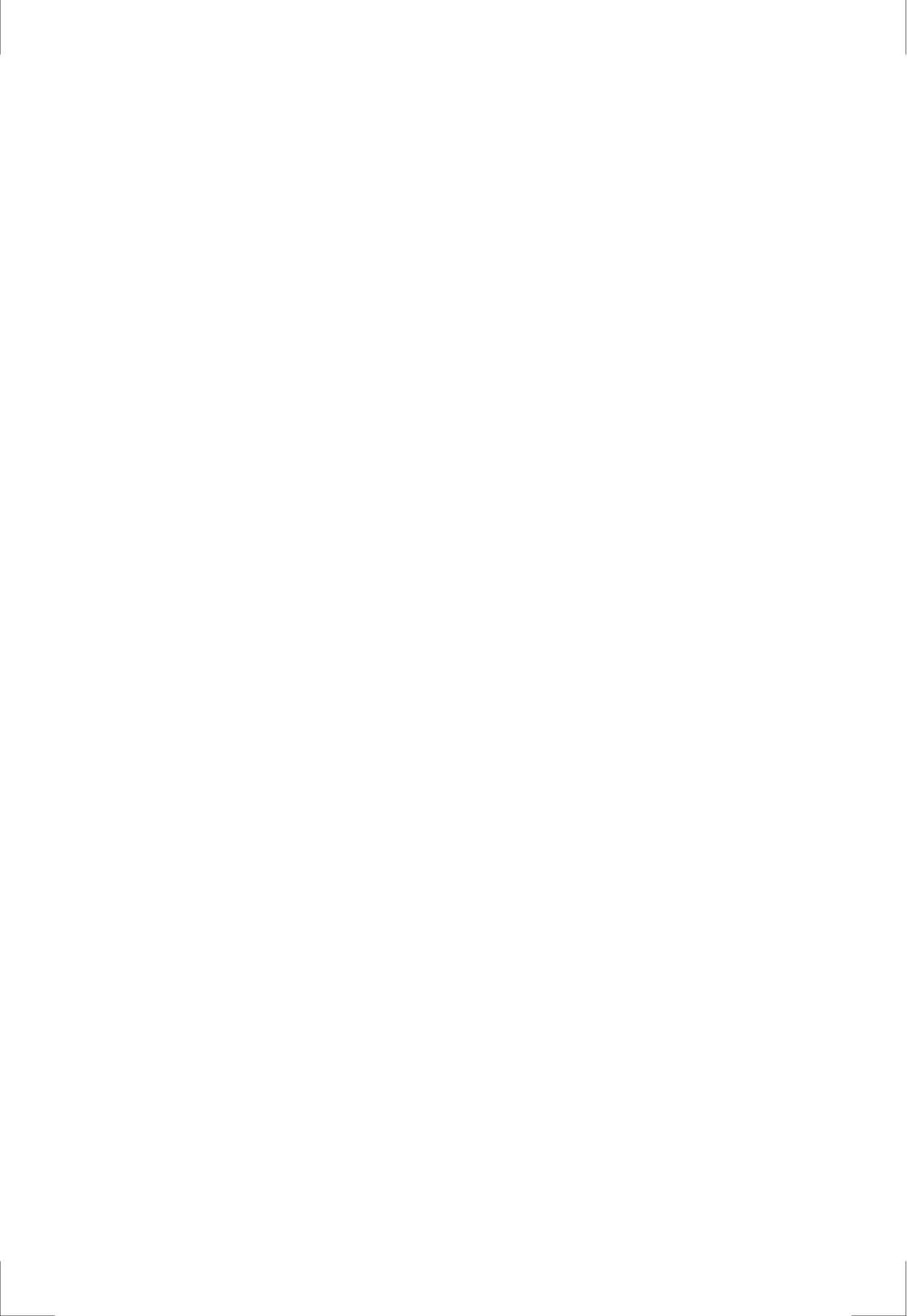
마지막으로 ‘Ⅳ. 적격·비수급’ 영역은 주로 적용 범위 차원의 사각지대가 발생하는 영역이다. 해당 영역의 사각지대 차원에서 불완전 수급(적격성을 갖춘 대상자 중 일부가 급여를 신청하지 않은 경우, Type Ia 오류)이나 거부 오류(적격성을 갖춘 대상자 중 일부가 급여를 신청했지만 거부되는 경우, Type Ib 오류)가 발생한다. 불완전 수급(미신청, Type Ia 오류)은 제도에 대한 미인지와 수급자의 자발적인 배제로 인한 미신청으로 구분할 수 있는데, 과거에는 제도에 대한 정보 부족으로 인한 미신청과 수치심 등 사회적 낙인과 관련한 자발적 배제가 미신청의 주요 원인으로 파악되었지만, 최근에는 제도의 복잡성에 기인한 자발적 배제의 영향에 관한 관심이 커지고 있다. 거부 오류(Type Ib 오류)에는 전달체계 또는 복지업무 행정상의 오류 및 과실 등으로 적격한 대상자에게 급여를 지급하지 않은 관리·운영상의 배제와 제도적 차원의 문제로 발생한 비자발적 배제로 구분할 수 있다. 제도적 차원의 비자발적 배제는 앞에서 살펴본 구조적 배제와 유사한 특성을 갖고 있어 분류가 모호한 측면이 있다. 예를 들어, 국민기초생활보장제도에서 의료급여를 신청한 대상이 소득인정액 요건을 충족했지만 부양의무자 요건을 충족하지 못해 급여를 받지 못할 경우 이 대상자는 자산조사 측면에서는 적격 대상이지만 다른 조건인 부양의무자 기준에서 비적격이기 때문에 전자의 관점에서는 적격·비수급에, 후자의 관점에서는 비적격·비수급에 해당된다. 물론 모든 자격기준을 기준으로 한다면 앞의 예는 비적격·비수급으로 분류하는 것이 적절하지

만, 빈곤층의 의료 보장이라는 제도의 대상과 목적을 중요하게 생각할 경우, 이는 자산조사의 요건을 충족했지만 급여를 받지 못하는 적격·비수급으로 분류하는 것도 가능할 것이다. 유사한 상황에서 적격·비수급으로 분류할지 아니면 비적격·비수급으로 분류할지에 대해서는 해당 프로그램의 성격과 분류자의 관점에 따라 다르게 나타날 가능성이 크다. 아래의 분류는 선행연구들의 개념적 논의를 바탕으로 분류 가능한 사각지대와 부적정 지출의 상황을 제시한 것으로, 절대적인 적용 기준은 아니기 때문에 필요에 따라 탄력적으로 적용해야 한다.

[그림 2-3-1] 부정수급과 사각지대의 유형화



주: 1) \* 는 부적정 지출(협의를 부정수급과 광의의 부정수급)을 의미함.  
 2) 괄호의 내용은 사각지대와 부정수급의 원인별 유형을 의미함.  
 자료: 권오성 외(2013, p. 34); 임완섭 외(2017, p. 48)에서 그림을 발췌해 수정함.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

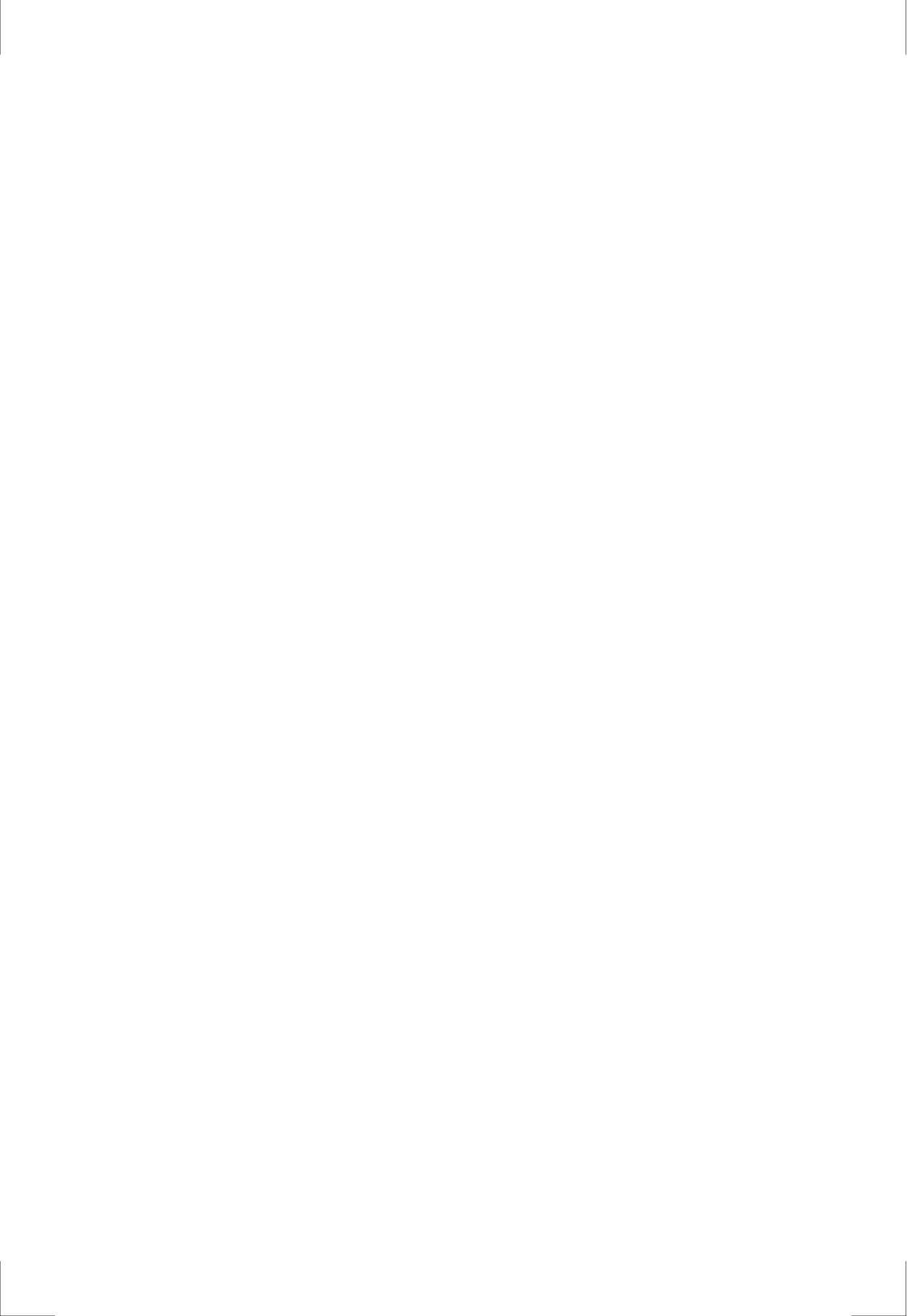


## 제3장

### 사회보장 분야 사각지대와 부적정 지출 관리체계

제1절 사각지대 부문

제2절 부적정 지출 부문





## 제 3 장

# 사회보장 분야 사각지대와 부적정 지출 관리체계

### 제1절 사각지대 부문

#### 1. 사각지대 발굴 관련 법·제도

##### 가. 사각지대 발굴의 법적 근거

사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임, 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 대한 기본적인 사항을 규정한 「사회보장기본법(법률 제18215호)」<sup>14)</sup>에 따르면, 우리나라의 사회보장급여는 ‘신청주의’에 입각하고 있다(같은 법 제11조).<sup>15)</sup> 이러한 신청주의 방식은 정보의 비대칭성으로 인한 한계가 있다. 이를 보완하기 위해 2013년 「사회보장기본법(법률 제11238호)」<sup>16)</sup>의 전문 개정에서 사각지대를 발굴을 위한 사회보장급여의 관리체계를 구축·운영하도록 규정하였다(제30조).

그러나 이러한 노력에도 불구하고 2014년 2월에 발생한 ‘송파 세 모녀 사건’으로 복지 사각지대에 대한 문제가 다시 대두되었다. 이들은 낮은 소득에도 불구하고 기초생활보장제도를 신청하지 않았으며, 병원비나 공

14) 「사회보장기본법(법률 제18215호)」 <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=122440#0000>에서 2022.10.12. 인출.

15) 관계 법령에서 따로 정하는 경우, 국가나 지방자치단체가 신청을 대신할 수 있다. 대표적인 예로, 「국민기초생활보장법(법률 제18607호)」 제21조의 2항 “사회복지전담공무원은 이 법에 따른 급여를 필요로 하는 사람이 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할지역에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다.”고 규정하고 있다.

16) 「사회보장기본법(법률 제11238호)」 <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=122440#0000>에서 2022.10.12. 인출.

과금 등의 지원도 받지 못했다. 이 사건 이후 2013년 5월 국회에 제출된 「국민기초생활보장법」 개정안이 국회 본회의에서 처리(2014.12.9)되어, 국민기초생활보장제도는 기존의 통합급여에서 개별 급여 형태인 맞춤형 급여로 전환되었고 부양의무자 기준을 완화되었다. 또한 「긴급복지법」을 개정하여 긴급복지지원을 활성화하였고, 「사회보장급여의 이용 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」을 제정하여 사각지대 발굴 업무를 체계화하였다(보건복지부, 보도참고자료, 2014.12.9).

특히 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(법률 제17201호)(약칭: 사회보장급여법)」<sup>17)</sup>은 「사회보장기본법」에 따라 “지원을 받지 못하는 지원 대상자를 발굴하여 지원”하는 기반을 구축하는 데 목적이 있다(제1조). 보장기관은 “지원이 필요한 국민이 급여 대상에서 누락되지 아니하도록 지원 대상자를 적극 발굴하여 이들이 필요로 하는 사회보장급여를 적절하게 제공받을 수 있도록 노력”해야 한다(제4조 2항). 이를 위해 위기가구를 발굴하고(제9조의 2), 지원 대상자에 대한 발굴조사를 분기마다 실시하며(제12조의 2), 발굴조사를 위해 각 보장기관이 보유 중인 행정정보를 활용할 수 있다(제11조의 2항). 같은 법 제24조는 “사회보장급여의 이용과 사각지대 발굴의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 사회보장정보시스템을 이용하거나 각 보장기관이 보유한 업무시스템과 연계하여 이용할 수 있다”고 규정한다. 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령(대통령령 제32635호)」<sup>18)</sup> 제7조는 사각지대 발굴을 위해 도시가스사업자, 수도사업자, 한국가스공

17) 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(법률 제17201호)(약칭: 사회보장급여법)」 [https://www.law.go.kr/법령/사회보장급여의이용·제공및수급권자발굴에관한법률/\(17201,20200407\)](https://www.law.go.kr/법령/사회보장급여의이용·제공및수급권자발굴에관한법률/(17201,20200407))에서 2022.10.12. 인출.

18) 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령(대통령령 제32635호)」 <https://www.law.go.kr/법령/사회보장급여의이용·제공및수급권자발굴에관한법률시행령>에서 2022.10.12. 인출.

사, 한국전력공사 등이 보유한 정보와 주민등록 전산정보 자료, 지방세 체납 정보, 대출 및 신용카드·통신요금 연체 등의 정보 활용을 명시하고 있으며, 별표 2는 “지원 대상자 발굴을 위하여 처리할 수 있는 정보”를 명시하고 있다. 한편, 「사회보장급여법」은 “누구든지 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로 인하여 사회보장급여를 필요로 하는 지원 대상자를 발견했을 때” 보장기관에 알리는 신고의무를 부여하고(제13조), 지역사회보장협의체 등 민관 협력을 활용하여 지원 대상자를 발굴하기 위한 활동을 촉진(제14조)하도록 하고 있다.<sup>19)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 ‘송파 세 모녀 사건’으로 인해 복지 사각지대에 대한 관심이 커지면서 사회보장급여의 지원 대상자 발굴을 위한 법적 근거는 상당히 구체화되었다. 이에 근거하여 사각지대 발굴을 위한 정보시스템의 연계, 사회복지 전담 공무원의 확충과 지역사회보장협의체 확대 등 사각지대를 해소하려는 정책적 노력이 확대됐다.

그러나 2022년에 발생한 ‘수원 세 모녀 사건’은 새로운 문제를 제기하였다. 「사회보장급여법」 제5조는 사회보장급여를 주소지 관할 보장기관에 신청하도록 규정하고, 보장기관의 업무 담당자는 관할 지역에 거주하는 지원 대상자에 대한 사회보장급여의 제공을 직권으로 신청할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>20)</sup> 즉 주소지와 거주지가 다른 경우 사회보장급여의 신청을 주저할 수밖에 없고, 지방자치단체는 사각지대를 인지하더라도 거주지를 찾을 수 없게 된다.

19) 이상의 내용은 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)의 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(법률 제17201호)」과 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령(대통령령 제32635호)」의 내용을 토대로 작성하였음.

20) 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(법률 제17201호)」 [https://www.law.go.kr/법령/사회보장급여의이용·제공및수급권자발굴에관한법률/\(17201,20200407\)](https://www.law.go.kr/법령/사회보장급여의이용·제공및수급권자발굴에관한법률/(17201,20200407))에서 2022.10.12. 인출한 내용을 토대로 작성.

## 나. 사각지대 발굴 관련 제도

우리나라의 사회복지 행정은 복지 업무의 효율화와 전문성을 추구하여 국민이 이용하기 편리하게 발전해 왔다. 대표적으로 1987년 사회복지 전담 공무원 제도를 도입하였고, 1995년에 보건·복지 사무소를 시범 운영하였으며, 2004년에는 사회복지사무소를 시범 운영하였다. 유관 분야와의 연계·통합과 관련하여 2007년부터 주민의 삶에 밀접한 복지·고용·교육 등의 공공서비스를 통합 제공하고 있으며, 주민생활지원서비스는 급여에 대한 조사·결정 등 전문 기능은 시군구를 중심으로, 현장방문 및 신청접수 업무 등은 읍면동을 중심으로 재편되었다. 2012년에는 공공서비스 연계와 복지종합상담 및 통합사례관리를 강화하기 위해 ‘희망복지지원단’을 설치하였다(행정안전부, 보건복지부, 2022, pp. 3-4).

이러한 토대에서 복지 사각지대 발굴과 관련한 전달체계의 확충이 이뤄졌다. 2016년에는 국민의 복지 체감도 제고 및 사각지대 해소를 위해 행정서비스 중심으로 읍면동의 기능을 강화하는, ‘읍면동 복지 허브화’ 사업이 추진되었다. 이를 계기로 읍면동에 맞춤형 복지 전담팀을 구성하고 복지담당 인력의 전문성을 강화하고 처우를 개선하였다. 2017년에는 찾아가는 보건·복지와 행정혁신, 마을공동체 역량 강화 등 종합적인 시각의 읍면동 기능개선 사업으로, 주민자치형 공공서비스가 추진되었다(행정안전부, 보건복지부, 2022, p. 4).

2021년 기준 3,501개 읍면동 중 3,312개소에 찾아가는 보건복지팀이 설치·운영 중이며(94.6%), 12,723명의 인력이 배치되었다(1개소당 3.8명). 이 중 공무원은 11,813명(92.8%)이고, 민간인력이 910명(7.1%)이다. 찾아가는 보건복지팀의 운영 실적은 아래와 같다. 민관 복지서비스 연계·제공이 490만여 건에 달한다(행정안전부, 보건복지부, 2022, p.5). 읍면동에 찾아가는 보건복지팀을 추가하면서 종합상담을 강화하고 복지

외 보건, 주거, 고용 등 유관 공공서비스로 범위를 포함하는 종합상담을 강화함으로써 읍면동의 기능이 확대되었다. 특히 기존에는 수급자 중심이었다면 생애전환기, 위기가구, 돌봄 필요 대상 등으로 대상을 확대하고 있다.

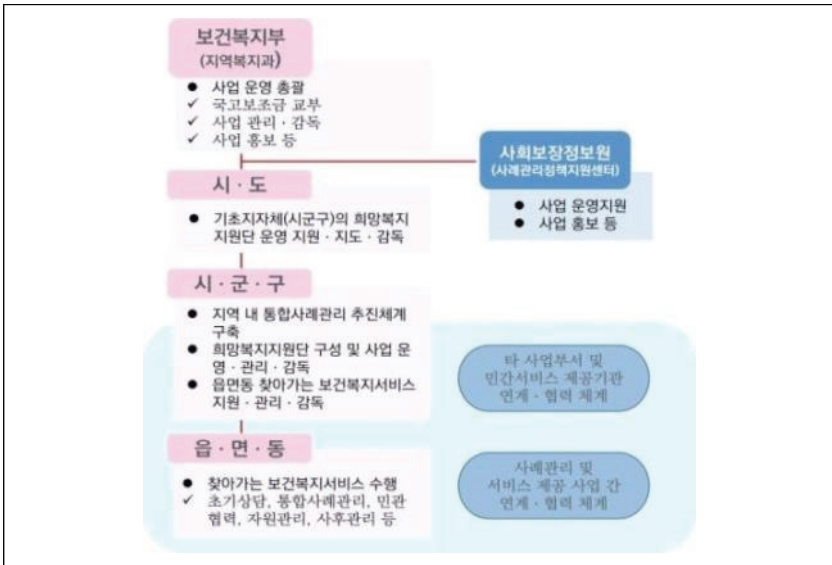
〈표 3-1-1〉 찾아가는 보건복지서비스팀 운영 실적

(단위: 건, 건, 가구, 건)

구분	찾아가는 상담	민관복지서비스 연계·제공	사례관리 대상	민간 자원 개발·지원
운영실적	4,222,193	4,918,066	113,949	525,224 (936.5억 원 상당)

자료: 행정안전부, 보건복지부. (2022). 2022년 주민자치형 공공서비스 구축사업-읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼. p.5.

[그림 3-1-1] 희망복지지원단 추진체계



자료: 보건복지부. (2022). 2022 희망복지지원단 업무안내. p.12.

희망복지지원단은 “복합적 욕구를 가진 대상자에게 통합사례관리를 제공하고, 지역 내 자원 및 방문형 서비스 사업 등을 총괄·관리함으로써 지

역 단위 통합서비스 제공의 증추적 역할을 수행하는 전담조직”이다. 주요 업무는 대상자 발굴과 통합사례관리 실시, 자원관리 등으로, 지역 여건에 따라 1개 팀, 2개 팀, 혹은 1개 과로 운영할 수 있다. 일반적으로 2개 팀으로 운영하는데, ‘희망복지지원팀’은 통합사례관리 업무를 수행하며, ‘복지자원관리팀’은 민관협의체 운영과 사각지대 발굴, 자원관리 업무를 수행한다(보건복지부, 2022, pp. 7-8).

#### 다. 사각지대 발굴 관리시스템

2015년 12월부터 운영되고 있는 복지 사각지대 발굴시스템은 “사회보장정보원의 데이터와 공공기관을 통해 연계된 취약계층 자료를 대상으로 복지 사각지대 고위험이 예상되는 가구를 선별하고, 그 가구에 대한 복지 급여나 서비스 지원 이력을 지속적으로 관리하는 정보시스템”이다(김은하 외, 2016, p.3). 정보시스템을 통해 복지 사각지대 고위험 대상자를 발굴하면, 그 명단이 지자체에 정기적으로 제공되며, 지자체는 복지 사각지대 고위험 대상자를 선제적으로 발굴할 수 있는 여건이 조성된다. 특히 복지 사각지대가 발생하는 주요 원인인 ‘정보 부족’에 대한 문제들은 복지 사각지대 대상자의 발굴을 통한 선제적인 방문과 상담을 통해 일정 수준 해소하는 수단이 마련된 것이다.

김은하 외(2015)의 연구에서는 복지 사각지대 대상자 발굴을 위해 한전, 상수도, 가스, 국토부, 고용부 등 12개 기관과 사회보장정보원이 보유한 정보를 포함하여 총 24종의 정보를 추출하였다. 그러나 1종의 정보는 연계가 어려워 23종의 정보들을 복지 사각지대 발굴 관리시스템에 우선 포함하였다. 후속 연구인 김은하 외(2016)는 발굴시스템에 연계된 정보의 실효성을 분석한 결과, 고위험 대상자들을 발굴하는 데 유효성이 떨어지는

정보가 발견되었고, 추가 연계가 필요한 13종의 정보들을 발굴하여 새롭게 추가했다.<sup>21)</sup> 또한 수원 세 모녀 사건 이후 복지 사각지대 발굴 체계를 강화하기 위해 2022년 9월부터 새롭게 5종의 정보를 추가할 예정이다.<sup>22)</sup>

〈표 3-1-2〉 복지 사각지대 발굴을 위한 연계 정보

근거: 법률(제12조 제1항 각호 및 제2항)		근거: 시행령(제8조 제2항 별표2 각호)	
정보 내용	보유기관	정보 내용	보유기관
단전	한국전력공사	국민연금보험료 체납	건강보험공단
단수	상수도사업본부	의료 위기 <sup>1)</sup>	
단가스	도시가스사	범죄 피해	경찰청
초중고 교육비 지원 중 학교장 추천	교육부	화재 피해	소방청
건보료 체납	건강보험공단	재난 피해	행정안전부
건보료 부과 내역		주거 위기 <sup>2)</sup>	국토교통부 한국토지주택공사 각 지방개발공사 아파트 관리사무소
기초수급 탈락·중지	보건복지부	고용 위기 <sup>3)</sup>	고용노동부 근로복지공단
복지시설 퇴소		방문건강사업 대상	보건복지부
금융연체	신용정보원	기저귀 분유 지원	
통신비 체납	한국정보통신 진흥협회	신생아 난청 지원	
1) ① 의료비 부담 과다, ② 장기 요양 2) ① 전세보증금 1억 원 이하, ② 월세 기준금액 이하, ③ 공공임대주택 임대료 체납자, ④ 공동주택 관리비 체납자 3) ① 개별연장급여 대상자 ② 실업급여 수급자(임금체불, 폐업)		영양플러스 미지원	
		전기료 체납	한국전력공사
		자살 고위험군	자살예방센터
		내원 사유 자해·자살	응급의료센터
		휴·폐업자	국세청

21) 24시간 보육서비스 이용 아동, 가정위탁 아동, 알코올중독자, 통신요금 연체자, 다문화 가족, 일용직 종사 중 실직한 대상자, 취약계층 예술인, 기부식품제공사업 이용자, 산업 재해 장해판정 근로자, 채무 불이행자, 임대료 체납자, 국민연금 납부예외자 정보가 그것이다(김은하 외, 2016, p.168).

22) 새롭게 추가되는 정보는 중증질환 산정특례, 요양급여 장기 미청구, 장기요양 등급, 맞춤형 급여 신청, 주민등록 세대원이다(보건복지부, 2022.8.23.).

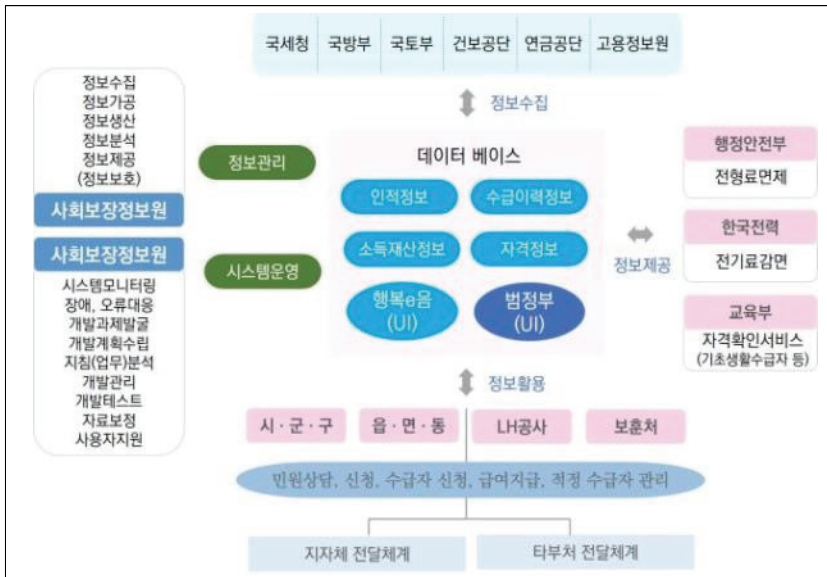
46 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

근거: 법률(제12조 제1항 각호 및 제2항)		근거: 시행령(제8조 제2항 별표2 각호)	
정보 내용	보육기관	정보 내용	보유기관
③ 비자발적 사유로 고용보험 상실 후 재취득이 없는 자 중 실업급여 미수급자 ④ 일용근로자 중 실업급여 미수급자 ⑤ 산재요양 종결 후 근로 단절자		세대주가 사망한 가구	행정안전부

- 주: 1) ① 의료비 부담 과다, ② 장기 요양  
 2) ① 전세보증금 1억원 이하, ② 월세 기준금액 이하, ③ 공공임대주택 임대료 체납자, ④ 공동주택 관리비 체납자  
 3) ① 개별연장급여 대상자, ② 실업급여 수급자(임금체불, 폐업), ③ 비자발적 사유로 고용보험 상실 후 재취득이 없는 자 중 실업급여 미수급자, ④ 일용근로자 중 실업급여 미수급자, ⑤ 산재요양종결 후 근로단절자

자료: 보건복지부. (2022.8.23.). 수원 세 모녀 사건 계기 복지 사각지대 발굴·지원 체계 전반 점검. 보도참고자료. ([https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&page=29&CONT\\_SEQ=372655](https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=29&CONT_SEQ=372655)에서 2022. 10. 26. 인출)

[그림 3-1-2] 사회보장정보시스템 구성도



자료: 사회보장정보원 홈페이지(<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T749C765/contents.do>)에서 2022. 10. 12. 인출.



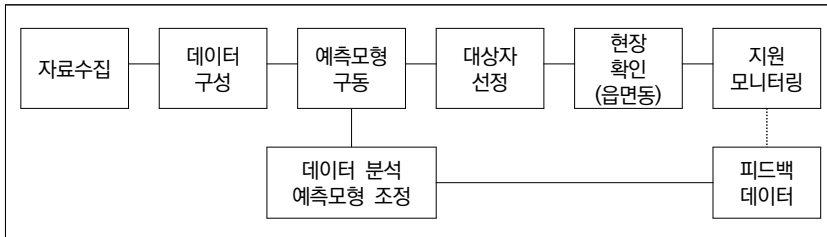
2022년 현재, 복지 사각지대 발굴시스템에는 18개 기관으로부터 입수한 34종의 위기 정보가 활용되고 있다(보건복지부, 2022.11.24, p.4). 해당 시스템은 인공지능의 한 분야인 기계학습 기반의 예측모형을 사각지대 발굴에 활용하고 있어, 기존의 전수 조사 방식 또는 전통적인 분석 방법을 적용하는 것보다 효율적인 것으로 평가된다(김은하 외, 2016; 김정현 외, 2021, p.72 재인용). 하지만 구조적 사각지대와 신청주의의 한계로 인해 급여 및 서비스를 받지 못하거나, 이미 하나 이상의 급여를 받는 경우 발굴 대상에서 배제될 수 있다. 또한 연령 등 생애주기 관련 특성은 아직 적용되지 않아 중장년층보다 상대적으로 취약할 가능성이 큰 노인에 대한 특화된 예측모형을 개발하여야 한다(김정현 외, 2021, pp.72-73).

## 2. 사각지대 발굴 체계 및 현황

우리나라의 사각지대 발굴체계는 크게 두 단계로 이뤄진다. 먼저, 1단계는 '복지 사각지대 발굴 관리시스템'을 이용하여 행정 빅데이터를 분석하고 '복지 사각지대 고위험 대상자'를 발굴하는 것이다. 사회보장정보원은 2개월 단위로 각 연계 기관으로부터 데이터를 수집·연계한 후 분석에 활용할 수 있도록 데이터를 정제하여 개인단위의 데이터 세트를 구축한다(이우식 외, 2020; 김정현, 한은희 외, 2021, p.71 재인용). 이러한 데이터 세트에 사각지대 예측모형을 적용하여 각 개인이 사각지대에 처할 위기 확률을 산출한다. 발굴 규모는 2개월 단위 기준, 차수별 약 5~20만 명 정도이며, 발굴 규모 결정 후 사각지대에 처할 위기 확률을 토대로 '고위험 가구'가 추출된다. 추출된 대상과 정보는 해당 지자체로 배포되며, 읍면동 담당 부서에서 대상자 정보를 확인하고 방문조사를 실시한다. 그

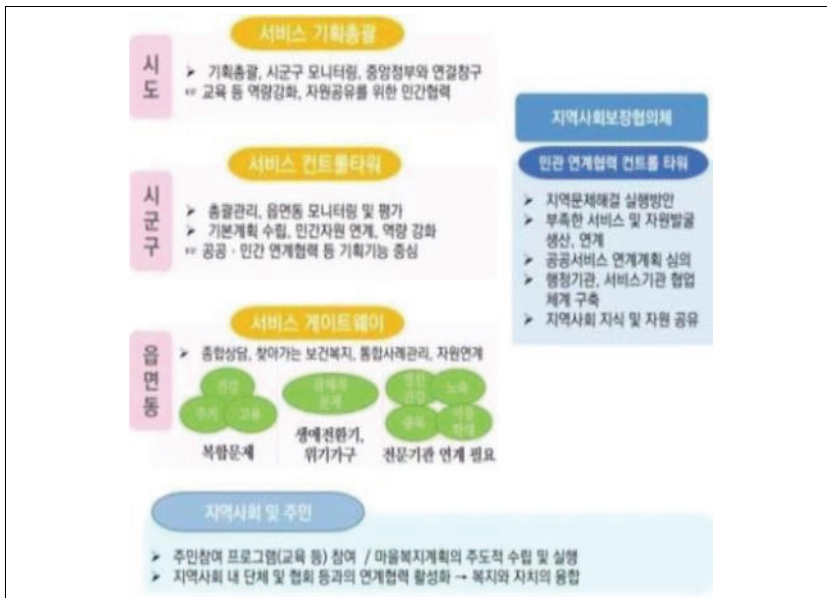
리고 이들에 대한 조치 결과는 복지 사각지대 발굴시스템에 입력되며, 발굴 대상자가 받은 급여(서비스)의 내용은 모니터링을 거쳐 모형 개선을 위한 자료로 환류된다(김정현, 한은희 외, 2021, pp. 71-72).

[그림 3-1-3] 복지 사각지대 발굴 관리시스템의 대상자 발굴 과정



자료: 이우식 외(2020, pp. 64-65)를 재구성한 김정현, 한은희(2021), p.72, 그림 1을 재인용.

[그림 3-1-4] 찾아가는 보건복지서비스 추진체계



자료: 행정안전부, 보건복지부. (2022). 2022년 주민자치형 공공서비스 구축사업-읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼. p. 11.

2단계는 지역 단위에서 자체적으로 이뤄지는 사각지대 발굴체계의 단계이다. 물론, 복지 사각지대 발굴 관리시스템을 통해 제공되는 정보를 바탕으로 지방자치단체가 복지 사각지대 고위험 대상자를 발굴하여 소득 및 서비스 관련 급여를 제공하는 1단계와 중복되는 영역이 존재하지만, 지자체에서 자체적으로 발굴하는 복지 사각지대도 존재한다. 2단계의 사각지대 발굴체계는 지방자치단체의 찾아가는 보건복지서비스 추진체계에 기반하여 설명할 수 있다(위 그림 참조).

우리나라의 사회복지급여는 대부분 신청주의를 기반으로 이뤄지기 때문에 개별 복지급여를 신청하기 위해서는 읍면동 주민센터에 방문하는 것이 일반적이다. 복지행정팀은 내방민원에 대한 기본적인 안내 후, 구체적인 상담의 필요성을 확인한 후 직접 상담을 수행하거나 ‘찾아가는 보건복지팀’으로 연계한다(행정안전부, 보건복지부, 2022, p.12). ‘찾아가는 보건복지팀’은 기존 수급자와 함께 생애전환기, 위기가구, 돌봄 필요 대상 등을 방문하여, 초기 상담 및 계획수립 같은 예방적 개입을 수행한다. 또한 유관 공공서비스(보건, 주거, 고용 등)까지 확대된 통합적인 종합상담을 수행하는 등 사각지대 발굴의 게이트웨이 역할을 한다(행정안전부, 보건복지부, 2022, p.12). 시군구의 복지정책 총괄부서는 지역 내 서비스·자원의 연계를 포함하는 ‘찾아가는 보건복지서비스 기본계획’을 수립·실행·모니터링하는 등 사업의 기획 및 총괄 관리를 수행한다(행정안전부, 보건복지부, 2022, p.13). 한편, 시군구 희망복지지원단은 고난도 사례 관리를 통합사례관리회의를 중심으로 수행·지원하며, 사각지대에 있는 위기가구를 발굴하는 협력망을 구축한다(행정안전부, 보건복지부, 2022, p.14). 지역사회보장협의체는 민관 연계·협력 및 심의·자문기구로서 관련 의제 발굴, 지역의 복지자원 및 서비스의 계획화·자원화·구조화를 위한 연계협력 관련 기관 간 컨트롤 타워 역할을 수행한다. 읍면동 지역사

회보장협의체는 도움이 필요한 대상자 발굴 활동에 참여하고, 공적 급여로 부족한 공공재 공급을 위해 지역복지 자원의 확보를 위해 노력한다(행정안전부, 보건복지부, 2022, p.16).

사각지대 발굴 업무의 공식적 체계는 ‘읍면동 공공서비스 플랫폼’의 하나인 ‘찾아가는 보건복지팀’이다. 아래 표를 살펴보면, 찾아가는 보건복지팀 설치·운영은 2016년 이후 계속 이뤄져 2021년 기준 3,312개소에 설치 운영되었다. 전체 3,501개 읍면동 중 94.6%에 달하는 수치이다(행정안전부, 보건복지부, 2022, p.5). 아래 표에 제시된 시도별 추진 현황을 살펴보면, 서울, 대구, 광주, 대전, 강원, 충북, 전북 등에서는 100% 추진 완료했으나, 부산, 인천, 울산, 세종, 경기, 충남, 경북, 경남, 제주 등은 상대적으로 설치가 더디게 진행되고 있다.

〈표 3-1-3〉 찾아가는 보건복지팀 설치·운영 현황

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
전담팀 수(개소)	714	1,816	2,582	2,911	3,197	3,312

자료: 행정안전부, 보건복지부(2022). 2022년 주민자치형 공공서비스 구축사업-읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼. p.5.

〈표 3-1-4〉 찾아가는 보건복지팀 시도 추진 현황

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
전체 읍면동	3,501	425	205	142	155	97	79	56	22
추진 읍면동	3,312	425	186	142	154	97	79	50	15
(추진율)	94.6	100	90.7	100	99.4	100	100	89.3	68.2
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
전체 읍면동	554	187	153	208	243	297	330	305	43
추진 읍면동	530	187	153	205	243	286	273	255	32
(추진율)	95.7	100	100	98.6	100	96.3	82.7	83.6	74.4

자료: 행정안전부, 보건복지부. (2022). 2022년 주민자치형 공공서비스 구축사업-읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼. p.5.

사각지대 발굴 현황을 살펴보면 아래 표와 같다. 2016년에 복지 사각지대 온라인 시스템이 도입된 후, 이를 통해 발굴된 대상자는 계속 증가했다.

〈표 3-1-5〉 복지 사각지대 온라인 시스템을 통한 대상자 지원 현황(2016~2021)

(단위: 명, %)

구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	
전체 대상자(A+B+C)		208,652	298,638	366,755	633,075	1,098,134	1,339,909	
지원 대상자(A+B)		46,780 (100.0)	76,638 (100.0)	133,490 (100.0)	228,009 (100.0)	442,652 (100.0)	663,874 (100.0)	
복지 서비스 수급 대상자	공적 서비스	국기초	3,064 (6.6)	6,712 (8.8)	18,345 (13.7)	17,674 (7.8)	23,723 (5.4)	28,611 (4.3)
		차상위	6,573 (14.1)	8,537 (11.1)	6,588 (4.9)	3,825 (1.7)	5,243 (1.2)	11,180 (1.7)
		긴급복지	719 (1.5)	1,109 (1.5)	1,663 (1.3)	3,276 (1.4)	25,374 (5.7)	19,664 (3.0)
		기타	20,278 (43.4)	31,412 (41.0)	38,860 (29.1)	42,099 (18.5)	74,019 (16.7)	105,740 (15.9)
		소계(A)	30,634 (65.5)	47,770 (62.3)	65,456 (49.0)	66,874 (29.3)	123,359 (29.0)	165,195 (24.9)
	민간 서비스(B)	16,146 (34.5)	28,868 (37.7)	68,034 (51.0)	161,135 (70.7)	314,293 (71.0)	498,679 (75.1)	
비수급 대상자(C)		161,872	222,000	233,265	405,066	655,482	676,035	

주: 참여연대와 더불어민주당 최혜영 의원의 분석 결과로, 참여연대 홈페이지에서 발췌함.

자료: 참여연대(2022.8.29): <https://www.peoplepower21.org/welfare/빈곤정책/1905199>에서 2022. 11. 28. 인출.

지원 대상자는 2016년 약 47천 명에서 2021년 약 664천 명으로 약 14배 가량 증가했는데, 이는 시스템 도입 당시에는 13개 기관의 23종의 위기 정보를 활용했으나, 2022년 기준으로 18개 기관 34종으로 정보의 범위가 확대되었기 때문이다. 즉 복지 사각지대 온라인 시스템을 통해 사각지대를 발굴한 실적은 효과가 있었던 것으로 보인다. 하지만 지원 대상자 중 공적 서비스를 받게 된 대상자의 비율은 2016년 65.5%였으나, 2021년의 경우 24.9%로 그 비율이 대폭 감소한 것으로 나타나 지원 대상자 중 1/4 정도만이 실질적인 공적 서비스로 연계되었다. 한편, 민간 서비스를 받는 비율은 2016년 34.5%에서 2021년 75.1% 수준으로 증가

하였다. 공적 서비스의 비중은 줄어들고 민간 서비스의 비중은 늘어난 것이다. 하지만, 민간 서비스는 대체로 단기적이고 일시적이라는 한계가 있다. 실제로, 복지 사각지대 온라인 시스템을 통한 지원 대상자 중 국민기초생활보장제도로 편입된 사례는 약 4%에 불과하다. 즉 시스템을 통해 복지 사각지대를 발굴하더라도 국민기초생활보장제도의 대상자 선정 기준의 엄격성으로 인해 실질적인 소득보장체계로의 편입이 쉽지 않은 것이다. 다만, 긴급복지지원이 2016년 1% 수준에서 2021년 3%로 소폭 증가하였다는 것은 의의가 있다. 긴급성을 판단해 선지급함으로써 위기를 다소 완화한 측면이 있기 때문이다. 여기에서 2021년 긴급복지지원 대상자가 확대된 것은 코로나19로 인한 한시적 제도 완화 조치에 따른 영향이 클 수 있으므로 해석에 주의할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

한편, 2022년 상반기에 우선순위로 선별된 복지위기 고위험군은 1차 약 162천 명, 2차 약 156천 명, 약 3차 206천 명이다. 이 중 실제 복지서비스를 지원받은 사례는 50% 수준으로 나타났다(김종민, 2022.8.25.). 참여연대의 분석 틀을 기준으로 비교하면, 전체 대상자(A+B+C) 중 공적 서비스(A)와 민간 서비스(B)를 수급한 비율이 50% 수준인 것과 유사하다.

〈표 3-1-6〉 2022년 상반기 복지 사각지대 발굴 실적

구분	복지위기 고위험군	복지서비스를 지원받은 사례	
		인원수	비율
1차	16만 2,244명	8만 6,254명	53.2%
2차	15만 5,908명	7만 8,231명	50.2%
3차	20만 5,748명	10만 6,617명	51.8%

자료: 김종민. (2022.8.25.). '복지 사각' 고위험군 52만 3900명... 지원은 절반에 그쳐. 뉴시스 ([https://mobile.newsis.com/view.html?ar\\_id=NISX20220825\\_0001990118#\\_enliple](https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220825_0001990118#_enliple))에서 2022.10.26. 인출

23) 참여연대(2022.8.29.) <https://www.peoplepower21.org/welfare/빈곤정책/1905199> (2022. 11. 28.인출) 내용을 정리하여 작성.

### 3. 소결과 개선 방향

#### 가. 현행 사각지대 발굴체계의 한계

지난 2014년 ‘송파 세 모녀 사건’은 복지 사각지대에 대한 우리 사회의 어두운 단면을 여실히 보여주었다. 사회안전망 밖에서 복지 취약계층이 어려움을 겪는 일이 없도록, 정부는 ‘복지 3법’<sup>24)</sup>을 제·개정하고, 복지 사각지대 발굴시스템을 구축했으며, 읍면동 찾아가는 보건복지서비스를 도입하였다. 하지만 다양한 복지 사각지대 발굴 노력에도 불구하고, 이후에도 생활고로 추정되는 가족 사망 사건이 계속 발생하였다.

남편과의 갑작스런 사별과 부채로 인한 일시적 위기로 모녀가 사망한 증평 사건(2018년)을 계기로 정부는 ‘신(新)사회적 위험 증가에 따른 복지 위기가구 발굴 대책(2018.7.)’을 발표하였다. 그 당시 기존의 위기가구 발굴체계의 한계로는 다음의 다섯 가지가 지목되었다. 첫째, 공공과 민간 기관을 포괄하는 지역사회 복지협업 체계가 부족했고, 둘째, ‘읍면동 찾아가는 복지서비스’의 지역별 격차가 크고 담당 인력이 부족했으며, 셋째, 복지 사각지대 발굴시스템의 정보가 한정적이고 연계 정보 간 일정기간의 시차가 발생하였으며, 넷째, 재산기준 등 위기가구에 대한 긴급복지 지원 제도상 한계가 발생하였으며, 다섯째, 복지 위기가구 발굴에 대한 국민적 참여 여건(인식 및 제도인지 관련)이 미흡하였다(보건복지부, 2018, p. 3). 이러한 문제의식에 근거하여 2018년 대응은 민관 복지협업 거버넌스를 구축하고 찾아가는 보건·복지서비스를 확대하고, 복지 사각지대 발굴시스템을 강화하고, 위기가구 지원 제도를 개편하는 데 초점을

24) 「국민기초생활보장법」 개정(2015년 7월)을 통해 맞춤형 급여체제로 개편하고 부양의무자 기준을 완화하였으며, 「긴급복지지원법」 개정(2015년 7월)을 통해 소득기준과 금융재산 기준을 완화하여 지원 대상 범위를 확대함. 또한 「사회보장급여법」을 제정(2015년 7월)하여 복지 사각지대 발굴과 지원체계 구축을 위한 법적 근거를 마련함(보건복지부, 2018).

맞추었다. 또한 국민의 관심 제고를 위한 노력과 지역의 복지역량을 강화하고자 하였다(보건복지부, 2018, p. 4).

2019년 관악구에서 북한이탈주민 모자가 사망하는 사건이 발생하였다. 이들은 아파트 임차료를 연체(16개월)했으나 체납 정보가 SH공사에서 사각지대 발굴시스템으로 통보되지 않았으며, 지자체에 아동수당 신청으로 소득인정액이 0원인 것으로 파악되었으나 추가 복지급여 수급 가능성 안내 등 적극적 대응이 미흡했던 것으로 나타났다(보건복지부, 2019. 9. 5. p.2). 이에 정부는 읍면동 원스톱 상담창구를 설치하여 상담과 신청 기능을 강화하고, 포괄적 신청주의를 구현하기 위해 복지멤버십을 조기에 도입하였으며, 고위험 위기가구 실태조사 정례화 및 사례관리를 내실화하기로 했다. 또한 지방생활보장위원회 활성화로 기초 수급 요건을 탄력적으로 적용하고, 명예사회복지공무원을 활성화하고, 복지 사각지대 발굴시스템의 입수 정보를 확대하였다(보건복지부, 2019. 9. 5, p. 3).

특히 2022년부터 최근 복지 수급을 희망하는 개인이나 가구의 연령, 가구 구성, 경제 상황을 기준으로 받을 수 있는 복지서비스를 맞춤형으로 찾아서 안내하는 '복지멤버십'을 안내하고 있다. 이는 아동/보육, 생활지원, 교육비 지원, 의료비 지원, 임신/출산, 복지로 누리집 등 생애주기를 고려하여 약 70여 개 서비스를 우선적으로 안내하는 것이다. 2022년 8월 말 기준, 637만 가구에 1,860만 건을 안내하였고, 이 중 65만 가구가 통합 문화이용권의 신규 수혜자가 되었고, 이동통신 요금 감면 등의 신규 실적도 81만 3천 건에 달한다(정책브리핑, 2022.09.15.). 또한 2022년에 다시 '수원 세 모녀 사건'과 '광주 보육원 출신 대학생 자살 사건' 등이 발생하면서 정부는 '복지 사각지대 발굴·지원체계 개선 전담팀(TF)'을 발족하였다(보건복지부, 2022.09.01.).



그러나 사각지대 발굴체계를 마련한 후 10년이나 지났다는 점에서 ‘발굴’ 자체의 문제인가에 대한 근본적인 고민이 필요하다. 앞에서 언급했듯이 사각지대 발굴을 통해 위기가구를 찾았다고 해도 실제 공공 지원 대상으로 편입될 가능성은 낮다. 즉 사각지대를 발굴해도 약 50%만 공공과 민간의 지원 대상이 되고, 실제로 긴급복지나 기초생활보장제도 등 공공 부문으로 연결되는 경우는 일부분에 불과하고, 상당 부분은 민간 지원으로 연계됐다(표 3-1-5 참조).

〈표 3-1-7〉 복지 사각지대 발굴 실적

구분	2018년 대책	2019년 대책	2022년 대책
사건	증평 모자사건	북한이탈주민 모자사업	수원 세 모녀 사건
대상	복지 취약가구 중심	탈북민을 포함하는 보편적인 대상으로 확대	보편 가구 주소지 미상의 경우에도 실종에 준하는 적극적 발굴 노력
발굴	복지 사각지대 발굴시스템 연계 정보 확대(23종) 복지로(도움요청) 129전화(위기상담) 인연안전망(명예사회복지공무원)	사각지대 발굴시스템 연계 정보 확대(34종) 고위험 위기가구 정례조사(격월) 명예사회복지공무원과 고위험 위기가구 간 일촌맺기 복지멤버십 조기 도입	사각지대 발굴시스템 연계 정보 확대(39종) 복지멤버십 가입 대상 전 국민 확대 고위험군이 사는 곳을 알 수 없을 때는 경찰을 동원하는 방안 추진
상담	희망복지지원단 찾아가는 복지전담팀	찾아가는 복지전담팀 계속 추진	
지원	기초생활보장 긴급복지 민간 자원 개발 후원물품(금) 등	부양의무자 기준 폐지 검토 지방생활보장위원회 활성화로 기초수급 요건 탄력적 적용	복지 사각지대 발굴·지원 체계 개선 전담팀(TF) 발족했으나, 아직 대책을 발표하지 않음.
사후 관리	정기 모니터링 민관협력 체계 강화	통합사례관리사 확대(복지관)	

자료: 보건복지부(2018; 2019.9.5; 2022.11.24.) 보도자료를 바탕으로 재정리함.

실제로, 우리나라 사회보장제도의 사각지대는 ‘신청주의’로 인한 구조적인 문제에서 비롯되었을 가능성이 크다. 신청주의 방식은 사회보장제도에 대한 정보를 바탕으로 개인 혹은 가구 단위의 의사결정에 따른다.

따라서 제도에 대한 지식과 이해가 부족할 경우, 사각지대가 발생할 우려가 있다. 일반적인 국민 대부분은 각종 사회보장제도에 대한 정보를 갖고 있지만, 사회적으로 열악한 환경에 처해 있는 사람 혹은 가구에서 이러한 지식이나 정보는 가용하지 않을 수 있다. 예를 들어, 가족 구성원이 없거나 연락이 끊어진 독거노인과 시설에 거주하지 않고 독립적으로 생활하는 문맹자 등이 대표적이다.

예를 들어, 교육부·고용노동부·한국직업능력개발원(2013)이 수행한 OECD 주관의 2013년 ‘국제 성인 역량 조사’에 따르면, 우리나라의 문식력은 OECD 국가의 평균 정도의 수준으로 나타났는데, 연령대가 높을수록 점수가 낮아져 35세 이상의 연령대는 OECD 평균보다 낮은데, 특히 55세 이상 성인의 문식력 수준은 평균보다 훨씬 낮은 수준인 것으로 나타났다(김종철 외, 2014, pp. 39-40). 유사하게 2017년 통계청이 문해 능력 수준을 조사한 결과, 80세 이상 노인의 67.7%가 초등학교 1, 2학년 수준의 문해력을 가진 것으로 파악되었다(조지연, 2020.5.20).<sup>25)</sup> 또한 마상진 외(2018)에 의하면, 농촌 노인에 대한 설문조사를 통해 농촌 노인의 문해력에 대해 살펴본 결과, 노인의 약 삼분의 일 정도가 일상생활을 영위하는 데 필요한 문자 해독 능력이 부족한 것으로 나타났다. 이들은 문해력 저하로 관공서, 은행, 우체국 등의 서류 작성과 이해에 어려움을 겪고 있으며, 처방전 이해나 공공서비스 적시 이용 등에도 어려움이 있는 것으로 나타났다(마상진 외, 2018, pp.104-108).

이러한 이유로, 다양한 정보시스템을 활용한 사각지대 발굴시스템의 등장과 보편적인 사회보장급여에 대한 온라인 신청 플랫폼이 확대되고 있음에도 불구하고, 여전히 사각지대 발굴을 위한 가정 방문과 대국민 홍

25) 조지연(2020.5.20.) 70대 어르신 2명 중 1명, 초등 교육 필요한 문해력 보유.  
<http://www.100news.kr/7367>에서 2022.11.28. 인출.

보, 지역 단위 인적 네트워크는 중요하다.

이와 함께 최근 사각지대와 관련한 이슈는 주소지와 실거주지의 차이에 있다. 즉 사각지대 발굴시스템은 주로 개인을 식별한 자료들을 통해 사각지대 위험을 예측하는데, 위기에 처한 것으로 식별된 개인이 해당 주소지에 거주하지 않는 경우 사각지대의 발굴은 제도 연계로 이어지지 않는다. 특히 주소지를 이전하지 않는 이유가 공과금, 사적 채무 등으로 인한 의도에 따른 것이라면, 주소지를 확인하는 것은 매우 어려운 일이다.

한편, 국민기초생활보장제도와 기초연금 같은 현금성 급여는 신청의 복잡성과 기대에 미치지 못하는 급여 수준으로 인해 사각지대가 발생하기도 한다. 즉 신청이 복잡해서 중도에 포기하기도 하고, 복잡한 서류들을 모두 제출했으나 이용하지 못하는 경우도 발생한다. 이러한 인식은 다른 사회보장제도의 신청에도 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다도 재산기준과 소득환산 방식 등 까다로운 조건을 보완하고, 낮은 수준의 보장성을 현실에 맞게 강화하여 취약계층의 인권이 보장되는 수준으로 제도를 개선하는 것이 선행되지 않으면, 사각지대 발굴의 실효성은 한계가 있다.

이러한 한계점들을 파악하기 위해서는 현행 사각지대의 발생 원인에 대한 체계적인 고찰이 필요하다. 앞에서 언급된 ‘신청주의’ 중심의 복지 프로그램 제공에서 대상자의 미신청은 제도의 적용 범위 차원에서 근본적인 문제를 야기시킬 수밖에 없다. 따라서 사각지대 발생 원인을 제2장에서 제시한 유형들로 분류하고, 이에 대한 국민들의 인식을 확인하여 그 주관적 규모를 파악한 후, 미신청 사유에 대한 집중적인 접근이 필요하다. 미신청 사유의 경우 행정적인 데이터로 파악할 수 없기 때문에 사각지대 해소에 있어서 관련 인식조사의 중요성은 매우 크다. 이에 본 연구의 인식조사는 사각지대의 발생 원인과 대응 방향에 대한 정책 수요자의 인식을 체계적으로 파악할 수 있는 다양한 설문으로 구성되었으며, 본 연

구의 제4장에서는 그 결과와 이전 조사와의 비교를 통한 정책 수요자의 인식 변화를 고찰하고 더 나아가 비교가 가능한 항목에 대해서는 행정 담당자(관리자)와의 인식에 대한 비교를 실시하여, 서비스 수요자와 제공자(또는 관리자)와의 균형을 맞추고자 하였다. 또한 해외 사례 연구를 통해 미국과 영국 등에서 앞에서 언급한 서비스 수혜자의 서비스 기관 이용 등 접근성 제고를 위한 노력 및 최근 코로나19 팬데믹으로 사각지대가 확대되는 상황에서 각 국가들이 공공부조 등과 관련해 취한 정책 방향과 그 성과를 파악하고자 한다. 이러한 해외 사례 연구를 한국과 비교하여 현재 한국의 사각지대 축소를 위한 정책 방향 제시에 활용하고자 한다.

## 나. 공공부조 사각지대 발굴체계 종합

우리나라의 공식적인 사각지대 발굴 체계는 행정 빅데이터로 고위험군에 대해 위기를 감지하는 ‘사각지대 발굴 관리시스템’과 지역사회에 다양한 경로로 발굴하는 ‘찾아가는 보건복지팀’으로 구성된 이층 구조다. 이러한 체계에서 두 가지의 근본적인 질문이 제기된다. 첫째, 누구를 발굴하기 위한 구조인가? 둘째, 이층으로 구성된 체계로 충분한가?

송파 세 모녀 사건 이후 매년 반복되는 사각지대 관련 이슈는 ‘소득의 갑작스러운 상실 혹은 감소’와 ‘소득을 초과하는 지출의 부담’이라는 공식을 따르고 있다. 두 가지 모두 공공부조제도와 밀접한 관련이 있다. 복지 사각지대 이슈가 제기될 때마다 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지와 기준 중위소득의 정상화 문제가 제기되었다. 2018년 이후 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 단계적으로 폐지되면 사각지대의 발생 위험이 낮아질 것이라 예상했다.

송파 세 모녀 사건 이후 정부 대책이 ‘맞춤형 급여체계로 개편하고 부

양 의무자 기준을 완화'하는 데 초점을 맞춘 것은 공공부조의 높은 문턱에서 발생하는 사각지대를 인지했기 때문이다. 2018년 사각지대 대책에서는 기준중위소득 50% 이하 차상위계층 93만 가구, 독거노인 140만 가구, 주거취약가구 114만 가구 등으로 복지 대상 규모를 추정하였는데(보건복지부, 2018. 7, p.2), 실제 부양의무자 기준의 폐지가 사각지대 규모에 어떤 영향을 미쳤을지에 대한 심층 분석이 필요하다. 일부에서는 부양의무자 기준을 폐지해도 사각지대는 감소하지 않는다고 전망했는데, 이는 불충분한 급여로 인해 실제적인 문제가 해결되지 않기 때문이다.

또한 저소득층에서 소득을 초과하는 지출로 인한 부담은 구조적인 문제로 남아 있다. 소득이 없거나 적은 상황에서 의료비와 공과금 등 필수적인 지출의 부담은 부채로 연계되며, 공과금의 체납과 부채에 대한 심리적인 부담이 가중되면서 사각지대 관련 사건이 발생하게 된다. 이들이 사전적으로 의료비 과부담이나 공과금 부담, 부채에 대한 정부 지원을 신청했을 때 수용 가능한가에 대한 근본적인 질문이 제기되는 것이다.

한편, 행정 빅데이터를 통한 고위험군 감지와 이를 바탕으로 찾아가는 상담을 수행하는 두 체계는 상호 보완적이기도 하지만, 서로 의존적이기도 하다. 특히 행정 빅데이터에 포함되는 정보들이 위험을 감지하는 신호라는 점은 확실하지만, 이들이 공공부조 체계 내에 편입될 사람들을 신규로 발굴하는 방식으로 적합한가에 대한 검토가 필요하다. 정부도 인적 자원망을 활용하여 지역 단위에서 사각지대를 발굴하는 체계를 강화하였지만, 이러한 발굴체계 강화의 실효성은 그들이 발굴한 사례가 실질적인 정책의 수혜 대상이 될 때 강화된다. 반면 발굴했지만 아무런 지원도 할 수 없는 상황이 잦아진다면 이는 복지행정의 수동적인 행태를 초래할 수 있다. 이는 인적 자원망을 활용한 사각지대 발굴에도 영향을 미친다.

특히 생활의 곤란은 겪는 가구에 대한 선제적인 발굴이 기초생활보장

제도나 기초연금 등 소득보장체계로 연계될 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 생계급여와 기초연금 등을 신청했으나 수급받지 못한 사유를 확인하는 것부터 필요하다. 개인 혹은 가구가 사회보장제도를 ‘신청’했다는 것은 어느 정도의 ‘필요’를 가지고 있음을 뜻한다. 그러나 제도적인 이유로 대상 선정기준에서 탈락할 수 있는데, 이에 대한 면밀한 분석이 요구된다. 선행연구에서 사회보장제도의 사각지대가 발생하는 원인으로 ‘서비스 공급자의 오류나 과실’에 대한 이유가 높게 인식되고 있는 만큼(임완섭 외, 2017), 사회보장제도의 대상 선정기준에 대한 이해가 부족하거나 적용을 불신할 가능성도 있기 때문이다.

또한, 비빈곤 사각지대에 놓인 대상자를 포함하기 위한 정책적 노력도 계속될 필요가 있다. 기초생활보장제도는 맞춤형 급여체계로 전환한 이후, 매년 대상 선정 기준을 확대하고 급여 수준을 적정하게 보장하기 위해 노력해왔다. 그러나 여전히 생계급여의 보충성의 원리로 인한 기초연금 중복 수급 시 삭감, 기초연금의 부부 감액 등이 존재한다. 이는 노동시장에서의 시장소득을 우선으로 하고, 사회보장급여를 보충적으로 제공하는 영미식 방식에 기인한다. 그러나 최근 영국과 미국 역시 선별적인 공공부조의 효과성을 제고하기 위해 신청 방식을 다양화하거나(온라인, 전화, 우편 등), 신청서를 간단하게 하는 등의 제도 개혁을 진행하고 있다. 특히 영국은 80세 고령자를 일괄적으로 DB에 포함해 사각지대를 발굴하는 노력을 시도하였다. 이러한 효과성 제고를 위한 여러 노력을 본 연구의 제5장에서 집중적으로 살펴보고자 한다. 우리도 주거 취약지에 거주하는 대상자나 65세 이상 고령자 중 기초연금 비수급자 등을 조사하여 국민기초생활보장제도와 기초연금의 사각지대를 발굴하려고 노력해야 한다. 이러한 조사가 매년 이뤄질 필요는 없지만, 비정기적으로 다양한 방식을 동원하는 것은 기존의 사각지대 발굴시스템의 한계를 보완할 수 있다.

## 제2절 부적정 지출 부문

### 1. 부정수급 등 부적정 지출 관리의 법적 근거<sup>26)</sup>

#### 가. 통합 법령

국가가 시행하는 사업에 소요되는 지출액에 대한 포괄 범위와 관리에 대한 책무는 「국가재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」(이하, 「보조금법」), 「지방재정법」, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(이하, 「지방보조금법」), 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」(이하 「공공재정환수법」) 등 다양한 법에서 근거를 제시하고 있다.

〈표 3-2-1〉 중앙 및 지방 재정 관리 관련 법률

구분	법률	제정연도	포괄 범위
중앙	국가재정법	2006	일반회계, 특별회계, 기금
	보조금법	1963	국고보조금
지방	지방재정법	1963	일반회계, 특별회계, 기금
	지방보조금법	2021	지방보조금
공공재정환수법		2021	법령 또는 자치법규에 따라 공공재정에서 제공되는 보조금·보상금·출연금이나 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 제공되는 금품 등

자료: 저자 작성.

「국가재정법」은 국가의 일반회계 및 특별회계, 기금 등의 재정적 관리에 대한 사항을 다루고 있으며, 부정수급 및 환수에 대한 명시적 언급 없이 제98조에서 각 중앙관서의 장에 의한 내부 통제<sup>27)</sup>의 의무를 명시하고 있다.

26) 법적 근거는 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)에 수록된 각 법령과 관련 내용을 토대로 작성하였다.

27) 제98조 (내부 통제) 각 중앙관서의 장은 재정 관리·재원 사용의 적정 여부와 집행 과정

「보조금법」은 국고보조금의 편성 및 집행에 대한 절차를 규정하고 있다. 부정수급 및 환수에 대해서는 제30조에서 보조금 교부 결정의 취소사유로 정의하고, 제31조에서 보조금 및 이자 반환 의무를 명시하고 있다.

「지방보조금법」은 2021년 1월에 제정된 법률로 지방자치단체가 다른 지방자치단체 또는 민간부문을 지원하는 보조금의 관리에 대한 내용을 규정하고 있다. 2020년 이전까지 지방보조금은 지방자치단체 조례와 「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령)」 등으로 관리되어 왔다. 이후, 2013년 「지방재정법」 제17조의 2 신설로 지방보조금의 취소 및 반환이 법제화되었으며, 2021년 「지방보조금법」을 통해 지방보조금의 예산편성·교부·보조사업 수행·지방보조금 관리·지방보조금 반환·제재·벌칙 등에 대해 종합적으로 규정되었다. 즉, 「지방보조금법」은 「보조금법」을 준용하여 지방보조금 관리 체계를 국고보조금과 동일한 구조로 지방보조금의 부정수급을 관리하기 위한 통합관리망, 교부 중지, 취소, 환수, 반환, 위반 시 제재사항에 대한 근거를 제시하고 있다.

마지막으로, 「공공재정환수법」이 2019년 4월 16일 제정되었고, 2020년 1월 1일부터 시행되고 있다. 「공공재정환수법」은 공공재정에 대해 포괄적으로 제시하는 일반법으로서 기존의 개별법 체계에서 관리되던 공공재정에 대한 부정수급 관리 및 환수에 대한 내용을 포괄적으로 정리한 법이라고 할 수 있다. 「공공재정환수법」은 「보조금법」이나 「지방보조금법」과 달리 법의 목적 자체가 ‘공공재정에 대한 부정청구 등을 금지하고 부정청구 등으로 얻은 이익의 환수·관리 체계를 확립함으로써 공공재정 운용의 건전성과 투명성을 제고’하는 것으로 명시하고 있다(제1조). 또한, 부정청구 등의 예방과 확산 방지를 공공기관의 책무로 명시하고 있다(제

---

에서 보고된 자료의 신빙성을 분석·평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부 통제를 하게 하여야 한다.



3조). 앞에서 제시한 법률들이 국고보조금 및 지방보조금을 다룬다면 공공재정환수법은 보조금, 보상금, 출연금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 않고 제공되는 금품 등을 의미하는 공공재정지급금이 적용 대상이다. 즉, 공공재정지급금은 국가보조금과 그 밖에 공공기관이 제공하는 금품 등을 거의 망라하고 있어 적용 대상 측면에서 일반법적 성격을 갖는다. 또한, 기존의 법률체계에서 공공재정의 부정수급을 관리할 책임이 있는 주체는 국가와 지자체로 규정한 경우가 많은 반면, 공공재정환수법은 국가와 지자체뿐만 아니라 공직유관단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관, 그리고 각급 국립·공립 학교까지를 부정수급의 관리 주체로 포괄하고 있다.

〈표 3-2-2〉 부정수급 관리의 법적 근거(일반재정 통합 법령)

법령		내용
보조금법	금지조항	제22조(용도 외 사용 금지)
	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소) 제31조(보조금의 반환) 제32조(다른 보조금 교부의 일시 정지 등) 제33조(보조금수령자에 대한 보조금의 환수) 제33조의3(강제징수)
	관리	제26조의2(보조금통합관리망의 구축 등)
	제재	제31조의2(보조사업 수행 배제 등) 제33조의2(제재부가금 및 가산금의 부과·징수) 제36조의2(명단 등의 공표)
	신고자 보호 및 포상	제39조의2(신고포상금의 지급)
	벌칙	제41조(벌칙)
지방 보조금법 <sup>28)</sup>	금지조항	제13조(지방보조금의 용도 외 사용 금지)
	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제12조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소) 제31조(지방보조금의 반환) 제33조(다른 지방보조금 교부의 일시 정지 등) 제34조(지방보조금수령자에 대한 지방보조금의 환수) 제36조(강제징수)

64 사회복지 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구

법령		내용
	관리	제28조(지방보조금통합관리망의 구축)
	제재	제30조(명단 등의 공표) 제32조(지방보조사업 수행 배제 등) 제35조(제재부가금 및 가산금의 부과·징수)
	신고자 보호 및 포상	제25조(신고포상금의 지급)
	벌칙	제38조(벌칙)
공공 재정 환수법	금지조항	제6조(부정청구 등 금지)
	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제7조(공공재정지급금의 지급 중단) 제8조(부정이익 등의 환수)
	관리	제13조(조사의 실시 등)
	제재	제9조(제재부가금의 부과·징수) 제12조(가산금 및 체납처분) 제16조(명단 공표)
	신고자 보호 및 포상	제18조(신고자 등의 보호) 제19조(신분보장 등) 제20조(신고자 등의 비밀보장) 제21조(신변보호조치) 제23조(신고자 포상 및 보상)
	벌칙	제29조(신고 방해 등의 죄) 제30조(조치 요구에 대한 불이행의 죄) 제31조(과태료)

자료: 국가법령정보센터 「보조금법」(시행 2022. 2. 18., 법률 제18425호, 2021. 8. 17., 타법개정); 국가법령정보센터 「지방보조금법」(시행 2021. 7. 13., 법률 제17892호, 2021. 1. 12., 제정); 국가법령정보센터 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」(시행 2021. 12. 7., 법률 제18575호, 2021. 12. 7., 일부개정).

앞에서 제시한 통합 법령은 다른 법률과의 관계에서, 개별법에서 보조금 예산의 편성·집행 등 그 관리에 관하여 특별한 규정이 있는 경우나, 부정수급과 환수에 관한 내용을 다루고 있을 경우, 해당 개별법률에 따라 처리하도록 규정하고 있다. 사회복지 관련 급여에 대한 부정수급 관리는 개별제도와 관련한 법률에 대해 상위법의 성격을 가지는 「사회보장기본법」과 「사회보장급여법」, 「사회복지사업법」에 근거가 제시되어 있다.

28) 원래 해당 규정은 지방재정법 제32조의 8에 해당하였으나, 지방보조금법이 제정되면서 삭제됨(2021. 1. 12.)

「사회보장기본법」에서는 부정수급과 사각지대 문제를 관리할 것을 명시하고 있으며(제30조), 급여 관리에 필요한 기본사항을 법 제37조와 시행령 제19조에서 규정하고 있다. 그러나 부정수급 관련 비용의 징수나 신고자 포상 같은 구체적인 사항에 대한 규정을 가지고 있지 않다.

반면, 「사회보장급여법」은 부정수급과 관련하여 확인조사, 실태조사, 수급자 변동신고 등 구체적인 내용을 명시하고 있다. 또한, 급여의 변경, 중지, 환수에 대한 내용과 신고자 포상, 벌칙에 대한 내용까지 「공공재정환수법」 및 「보조금법」에서 제시하는 체계를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 「사회복지사업법」에서는 보조금의 교부 결정 취소, 반환 및 벌칙을 규정하고 있다. 「사회복지사업법」은 사회복지서비스에 대한 내용을 다루고 있으며, 현물 급여는 사업자 혹은 전달체계를 통해 전달되므로 부정수급이 발생했을 때 보조금의 환수가 급여 관리의 주요한 사항이라고 할 수 있다.

우리나라 사회복지법 체계에서 「사회보장기본법」은 모든 사회복지 관련 법들의 상위법으로 기능하기 때문에 「사회보장급여법」과 「사회복지사업법」은 하위 법률에 해당된다. 2015년 「사회보장급여법」이 제정되기 전까지 「사회복지사업법」이 사회복지 전달체계의 기본법으로 역할을 하였지만, 「사회보장급여법」이 제정되면서 「사회보장급여법」이 좀 더 포괄적인 법률로 자리매김하고 있기 때문이다. 「사회복지사업법」에서는 사회보험이나 공공부조 같은 현금급여에 대한 사항을 명시하지 않기 때문에 이들 급여들은 명시적으로 「사회보장급여법」의 적용을 받게 된다. 그러나 사회복지서비스의 경우, 「사회보장급여법」과 「사회복지사업법」에서 모두 적용을 받을 수 있기 때문에 관계가 모호한 측면이 있다(유병선 외, 2015). 「사회보장급여법」에서 보장기관을 국가 및 지자체로 규정함에 따라 공공 전달체계는 사회보장급여법의 적용을 받고, 민간 전달체계는 「사회복지사업법」의 적용을 받는 형태가 되었다. 그러나 「사회보장급여법」은 민간

법인·단체·시설이 제공하는 복지 혜택 또는 서비스까지 정하고 있기 때문에 법률적 관계의 모호성이 남게 되었다.

〈표 3-2-3〉 부정수급 관리의 법적 근거(사회보장급여 통합 법령)

법령		내용
사회보장기본법	관리	법 제30조(사회보장급여의 관리) 법 제37조(사회보장정보시스템의 구축·운영 등) 시행령 제19조(사회보장정보시스템의 구축 및 운영)
	관리	법 제19조(사회보장급여의 적정성 확인조사) 법 제19조의2(사회보장급여 부정수급 실태조사) 법 제20조(수급자의 변동신고)
사회보장급여법	취소, 중지, 정수, 반환, 환수	법 제21조(사회보장급여의 변경·중지) 법 제22조(사회보장급여의 환수) 시행령 제11조(사회보장급여의 환수)
	신고자 보호 및 포상	시행령 제27조(신고포상금 지급의 기준·절차 및 방법 등)
	벌칙	법 제54조(벌칙)
사회복지사업법	취소, 중지, 정수, 반환, 환수	제42조(보조금 등)
	벌칙	제53조(벌칙)

자료: 국가법령정보센터 「사회보장기본법」(시행 2021. 12. 9., 법률 제18215호, 2021. 6. 8., 일부개정); 국가법령정보센터 「사회보장기본법 시행령」(시행 2022. 6. 8., 대통령령 제32674호, 2022. 6. 7., 타법개정); 국가법령정보센터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(시행 2020. 4. 7., 법률 제17201호, 2020. 4. 7., 일부개정); 국가법령정보센터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령」(시행 2022. 8. 18., 대통령령 제32635호, 2022. 5. 9., 타법개정); 국가법령정보센터 「사회복지사업법」(시행 2022. 6. 22., 법률 제18618호, 2021. 12. 21., 일부개정).

## 나. 개별법령

주요 사회보장급여를 중심으로 개별법령에서 부정수급을 관리하는 근거 조항을 살펴보면, 대체로 취소, 중지, 반환, 환수 및 벌칙에 대한 조항을 가지고 있는 경우가 많았으며, 이 외에 제재나 신고자 보호 및 보상에 대해 명시하는 경우는 드물었다. 이는 취소, 중지, 반환, 환수 및 벌칙에 대해서는 개별법령에 근거하여 관리되지만, 제재나 신고자 보호, 포상은

사회보장급여법이나 공공재정환수법, 보조금법 등 상위 법령에 따라 사업이 집행됨을 의미한다. 주요 사회보장급여에 대해 개별법령에서 제시하는 취소, 중지, 반환, 환수 및 벌칙을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 「국민기초생활보장법」의 부정수급에 대한 관리조항을 살펴보면 다음과 같다. 법 제23조에 따라 매년 1회 이상 정기적으로 확인조사를 실시하여야 한다. 확인조사는 거주지, 주거실태, 소득·재산 등 수급자 가구의 급여 종류별 수급자격 및 금액에 영향을 주는 변동사항에 대해서 확인하는 것이다(보건복지부, 2022, p.81). 취소, 중지, 반환, 환수는 제46조 비용의 징수에서 명시하고 있다. 특히, 제46조 1항에서는 부양의무자 기준이 주요한 관리 요인으로 언급되고 있다. 그러나 최근까지 부양의무자 기준이 완화 내지 폐지되는 방향으로 정책이 변화되면서 향후 확인조사의 초점이 이동할 수 있다. 일례로, 2021년 6월 국민기초생활보장법 시행령 개전 전에는 소득 인정액 산정 시 수급권자 등이 다른 사람에게 처분한 재산의 경우 조사일 기준 과거 5년 내에 만을 소득으로 환산하였지만 개정 이후에는 기간과 관계없이 재산의 범위에 모두 포함하게 되었다(보건복지부, 2021.6.21.).

「기초연금법」의 부정수급에 대한 관리는 제11조에 따라 기초연금 수급권의 발생·변경·상실 등을 확인하기 위한 조사를 실시하도록 명시하고 있다. 연금액의 환수는 제19조에서 명시하고 있다. 환수의 사유는 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기초연금을 받은 경우’, ‘기초연금의 지급이 정지된 기간에 대하여 기초연금이 지급된 경우’, 그리고 ‘그 밖의 사유로 기초연금이 잘못 지급된 경우’ 등이다.

「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」은 법 제21조(부당이득의 징수 등)와 시행령 제4조(부당이득의 징수)에서 제공받은 사회서비스 제공 비용에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 징수하도록 규정하고 있다. 또한, 신고자 포상에 대한 내용을 법과 시행령에 포함하고 있다. 「영유아

보육법」은 제40조(비용 및 보조금의 반환명령)와 제40조의2(보육비용 지원액 등의 환수)에 보조금 등의 환수 규정을 두고 있는데, 보육비용을 환수 대상으로 제시하고 있다. 또한, 제45조, 제46조, 제49조에서 부정수급이 발생할 경우, 어린이집의 폐쇄, 원장의 자격정지, 위반사실의 공포에 대한 내용을 제시하고 있으며, 법 제42조의 2에서 신고절차 및 신고자 보호에 관한 조항을 명시하고 있다.

「노인장기요양보험법」에서는 제43조에서 부당이득의 징수를 명시하고 있으며, 법 제37조, 제37조의 2, 제37조의 3, 제37조의 4에서 과징금 부과, 위반사실의 공포, 행정제재처분 효과의 승계를 명시하고 있다. 또한, 포상금의 지급은 시행규칙 제43조의 2에서 제시한다. 「영유아보육법」과 「노인장기요양보험법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 같은 주요 사회서비스 관련 급여는 다른 법률과 구분되게 제재를 구체적으로 명시하고 있다. 「영유아보육법」의 경우, 부정수급 등이 어린이집의 폐쇄, 원장의 자격정지, 위반사실의 공포 대상이 되어 다른 사회서비스에 비해 제재의 강도가 높은 편이라고 할 수 있다. 「노인장기요양보호법」은 시설장의 자격정지를 명시하지 않았지만 지정취소 이후 시설의 재설치를 제한하기 위해 행정제재의 승계를 명시하고 있다.

이 외에 「장애인복지법」에서는 자녀교육비 및 장애수당의 부정청구의 환수를 제51조에서 규정하고 있다. 「독립유공자예우에 관한 법률」에서는 보훈급여금의 부정수급 등에 대한 환수를 제35조에서 규정하고 있다. 또한, 「한부모가족지원법」 제25조의 2에서는 복지급여의 부정수급에 대하여 징수할 것을 규정하고, 제26조에서 한부모가족복지시설의 장이나 한부모가족복지단체의 장이 부정한 방법으로 보조금을 수령하였을 경우, 반환하도록 규정하고 있다. 「장애인고용법」 제31조에서는 장애인고용장려금에 대한 부정적 지출이 발생했을 때, 징수하도록 규정하고 있다.

〈표 3-2-4〉 주요 사회보장급여에서 부정수급 관리의 법적 근거(개별법령)

	법령	내용
국민기초생활보장법	관리	제23조(확인조사)
	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제46조(비용의 징수) 제47조(반환명령)
	벌칙	제49조(벌칙)
기초연금법	관리	제11조(조사·질문 등)
	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제19조(기초연금액의 환수) 제20조(환수금의 고지, 독촉 및 징수)
	신고자 보호 및 포상	제29조(벌칙) 제31조(과태료)
사회서비스이용 및 이용권 관리에 관한 법률	금지	법 제19조(제공자의 준수사항)
	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	법 제21조(부당이득의 징수 등) 시행령 제4조(부당이득의 징수)
	신고자 보호 및 포상	법 제32조의 2(포상금) 시행령 제8조의 2(포상금 지급의 기준·방법 및 절차 등)
	벌칙	법 제38조(벌칙)
영유아보육법	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	법 제40조(비용 및 보조금의 반환명령) 법 제40조의 2(보육비용 지원액 등의 환수)
	제재	법 제45조(어린이집의 폐쇄 등) 법 제46조(어린이집의 원장의 자격정지) 법 제49조의 3(위반사실의 공표)
	신고자 보호 및 포상	법 제42조의 2(위법행위의 신고 및 신고자 보호) 시행령 제25조의 2(위법행위의 신고 절차·방법 및 포상금의 지급 기준 등)
	벌칙	법 제54조(벌칙) 법 제56조(과태료)
노인장기요양보험법	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	법 제43조(부당이득의 징수)
	제재	법 제37조(장기요양기관 지정의 취소 등) 법 제37조의 2(과징금의 부과 등) 법 제37조의 3(위반사실 등의 공표) 법 제37조의 4(행정제재처분 효과의 승계) 시행규칙 제22조의 2(장기요양급여의 제한기준) 시행규칙 제29조의 4 및 별표2
	벌칙	법 제67조(벌칙) 제69조(과태료)
	신고자 보호 및 포상	시행규칙 제43조의 2(포상금의 지급)

법령		내용
장애인활동 지원에 관한 법률	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제19조(활동지원급여의 중단 또는 제한) 제35조(부당지급급여의 징수)
	제재	제24조(활동지원기관 지정의 취소 등) 제24조의 2(과징금의 부과 등)
	벌칙	제47조(벌칙) 제49조(과태료)
장애인 복지법	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제51조(자녀교육비 및 장애수당등의 환수)
독립유공자 예우에 관한 법률	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제35조(보훈급여금 등의 환수)
	벌칙	제43조(벌칙)
한부모가족 지원법	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제25조의 2(부정수급자에 대한 비용의 징수) 제26조(보조금 등의 반환명령)
장애인고용 촉진 및 직업재활법	취소, 중지, 징수, 반환, 환수	제31조(부당이득금의 징수 및 지급 제한)
	제재	제35조(가산금과 연체금의 징수)
	신고자 보호 및 포상	제32조(포상금)

자료: 국가법령센터 「국민기초생활 보장법」(시행 2022. 6. 22., 법률 제18607호, 2021. 12. 21., 일부개정); 국가법령센터 「기초연금법」(시행 2022. 1. 1., 법률 제18213호, 2021. 6. 8., 일부개정); 국가법령센터 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(시행 2022. 1. 1., 법률 제18216호, 2021. 6. 8., 일부개정); 국가법령센터 「영유아보육법」(시행 2022. 6. 22., 법률 제18620호, 2021. 12. 21., 일부개정); 국가법령센터 「노인장기요양보험법」(시행 2022. 6. 22., 법률 제18610호, 2021. 12. 21., 일부개정); 국가법령센터 「장애인활동 지원에 관한 법률」(시행 2022. 1. 1., 법률 제18222호, 2021. 6. 8., 일부개정); 국가법령센터 「장애인복지법」(시행 2022. 6. 22., 법률 제18625호, 2021. 12. 21., 일부개정); 국가법령센터 「독립유공자 예우에 관한 법률」 [시행 2021. 10. 21., 법률 제18137호, 2021. 4. 20., 일부개정]; 국가법령센터 「장애인고용촉진 및 직업재활법」(시행 2022. 7. 12., 법률 제18754호, 2022. 1. 11., 일부개정); 국가법령정보센터 「지방보조금법」(시행 2021. 7. 13., 법률 제17892호, 2021. 1. 12., 제정); 국가법령정보센터 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」(시행 2021. 12. 7., 법률 제18575호, 2021. 12. 7., 일부개정).

개별법령과 공공재정환수법 적용에 있어 공공재정환수법 제5조에 따라 개별법령이 우선 적용된다. 즉, 만약 개별법령에서 ‘취소, 중지, 징수, 반환, 환수’에 관한 규정만 있다면, 부정수급액의 환수는 개별법령을 따른다. 다만, 공공재정환수법은 개별법령에 대해 일반법의 지위를 가지므로 명시된 사항 이외의 내용은 일반법인 공공재정환수법을 따른다. 이는 개별법에 별도의 제재조치가 명시되어 있지 않더라도 별도의 예외 조항



이 없는 한 공공재정환수법의 제재부가금 부과, 명단공표 등을 적용할 수 있음을 의미한다. 그러나 개별법령<sup>29)</sup>이 아닌 행정규칙, 자치법규에 환수, 제재 등에 대한 규정이 있는 경우는 공공재정환수법이 우선 적용된다.

## 2. 부정수급 관리체계의 주요 변화와 현황 그리고 문제점: 국고보조금, 사회보장제도 전반

### 가. 부정수급 관리체계의 주요 변화<sup>30)</sup>

공공재정사업의 부정수급 관리에 있어서 가장 큰 변화는 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」(약칭: 공공재정환수법)의 제정(2019년 4월 16일)이라고 할 수 있다. 동법 제정 이전에는 통일적 기준 없이 각각의 개별법에 근거하여 급여환수가 이뤄졌다. 물론 「보조금법」 및 「지방재정법」 등에서 환수 관련 규정을 두고 있었지만, 이러한 법률들만으로는 다양하고 복잡한 공공재정 급부 유형과 당사자 간의 관계를 모두 포괄하지 못하였다(서지민, 2020, pp. 57-58). 그러나 공공재정 환수법은 부정수급의 기대수익을 감소시키는 다음과 같은 조항을 포함하고 있다. 즉 보조금, 지원금 등을 부정청구한 경우 부정이익 환수를 의무화하고 환수방법도 국세 또는 지방세 징수절차를 따르도록 명시하였으며(공공재정환수법 제12조), 부정이익의 5배 내에서 제재부가금을 부과 및 징수하도록(공공재정환수법 제9조) 하였다.

주요한 사회복지사업은 대체로 사회보장급여법의 범주에 포함이 되지

29) 이때, 개별법령의 범주는 법률뿐만 아니라 법률에 근거한 시행령 및 시행규칙을 포함한다.

30) '가. 부정수급 관리 체계의 주요 변화'에서 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」(법률 제18575호)에 대한 내용은 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr> /법령/공공재정환수법에서, 2022.10.28., 인출)의 내용을 토대로 작성하였음.

만 복지사업이라고 할지라도 사회복지급여에 포함되지 않는 경우도 존재하기 때문에 공공재정환수법은 부정수급 관리 범주를 넓혔다고 할 수 있다. 국가와 지방자치단체가 아닌 경우, 명시되어 있지 않았던 환수 주체의 범주를 “행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관”뿐만 아니라 “그 밖에 법령 또는 자치법규에 따라 행정 권한을 가지고 있거나 위탁받은 공공단체 또는 그 기관이나 사인(私人)”으로 정의하여(공공재정환수법 제2조의 2), 사실상 ‘공공기관’이 환수의 주체로서 기능할 수 있도록 정의하고 있다(서지민, 2020, p. 61). 따라서 부정수급이 기초생활보장, 기초연금, 한부모 관련 급여 등 주로 취약계층과 관련된 경우 제재부가금 부과 대상에서 원칙적으로 제외하고 있지만, 이 외에 급여에 대해서는 제재부가금의 대상이 된다고 볼 수 있다. 반면, 사회복지급여법에서는 명단 공표에 대한 규정을 두고 있지 않기 때문에 해당 사항이 발생한 경우 상위법인 공공재정환수법의 적용을 받게 된다. 또한 공공재정환수법의 시행을 실질적으로 뒷받침해줄 조직도 국민권익위원회 내에 마련되어, 관련 교육·홍보, 현황 점검 및 관리, 각종 법령 질의에 대한 답변 등의 업무를 담당하고 있다(국민권익위원회, 2020.4.21. pp. 1-2).

〈표 3-2-5〉 공공재정환수법

법령		내용
목적	제1조(목적)	이 법은 공공재정에 대한 부정청구 등을 금지하고 부정청구 등으로 얻은 이익의 환수·관리 체계를 확립함으로써 공공재정 운용의 건전성과 투명성을 제고함을 목적으로 한다.
적용 대상·범위	제2조(정의)	“공공재정지급금”이란 법령 또는 자치법규에 따라 공공재정에서 제공되는 보조금·보상금·출연금이나 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 제공되는 금품 등으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
	제4조(적용 범위)	제4조(적용 범위)이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 적용하지 아니한다. 1. 「국세기본법」, 「지방세기본법」 및 「관세법」 등에 따른 조세(租稅)를 부과·징수하는 경우 2. 「부담금관리 기본법」에 따른 부담금을 부과·징수하는 경우

법령	내용
	3. 벌금·과료, 몰수·추징 및 과태료를 부과·징수하는 경우 4. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 적용을 받는 사항과 그에 준하는 계약관계에 해당하는 사항
제5조(다른 법률과의 관계)	① 제7조의 공공재정지급금의 지급 중단에 관하여 다른 법률에 중단, 정지 또는 중지 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다. ② 제8조의 환수에 관하여 다른 법률에 환수, 징수, 회수, 반납명령, 반환명령, 반환요구 등 그 명칭에도 불구하고 그 실질상 제8조의 환수로 볼 수 있는 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다. 이 경우 다른 법률에 따라 환수, 징수, 회수, 반납명령, 반환명령, 반환요구 등을 한 경우에는 제8조에 따라 환수한 것으로 본다.
제6조(부정 청구 등 금지)	누구든지 부정청구 등을 하여서는 아니 된다.
부정 청구 금지·제재	제2조(정의) 6. “부정청구 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 공공재정에 손해를 입히거나 이익을 얻는 일체의 행위를 말한다. 가. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없는데도 공공재정지급금을 청구하는 행위 나. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하는 행위 다. 법령·자치법규나 기준(제1호나목부터 라목까지의 기관·법인·단체의 기준·규정·사규를 포함한다)에서 정한 절차에 따르지 아니하고 정해진 목적이나 용도와 달리 공공재정지급금을 사용하는 행위 라. 그 밖에 공공재정지급금이 잘못 지급된 경우

자료: 국가법령센터 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」(시행 2021. 12. 7., 법률 제18575호, 2021. 12. 7., 일부개정). (<https://www.law.go.kr/법령/공공재정환수법에서> 2022.10.28., 인출)

다음으로, 최근의 주요 변화로는 기획재정부가 운영하는 부정 거래 탐지 시스템(Fraud and Detection System, FDS)이 가동되기 시작한 것이다. FDS는 보조 사업자, 수급자 등 관련자에 대한 주기적인 다차원 분석을 통해 부정 거래 위험도가 높은 사업을 추출하여 집중 관리 대상으로 선정하는 시스템이다(임완섭 외, 2019a, p.32). 그러나 <표 3-2-6>에 제시되듯이 FDS를 통한 부정수급 적발 규모를 살펴보면, 부정징후 의심 사업이 실제 부정수급 적발로 이어지는 비율은 높지 않은 수준이다.

e나라도움을 통해 2018~2021년 동안 추출된 부정징후 의심 사업 건수

는 총 19,562건이며, 그 규모는 총 9,469억 원인 것으로 나타났다. 반면, 실제 부정수급으로 적발된 건수는 총 535건으로 부정징후 의심 사업 대비 2.7%, 적발 금액은 총 부정징후 금액 대비 1.0%(93억 원)인 것으로 나타났다(국회예산정책처, 2022, p. 216). 2018년 이후 의심 사업 대비 적발 건수와 금액은 증가하고 있으나 전체 의심 사업 대비 비중은 여전히 미미한 수준이어서 향후에도 지속적인 체계 보완이 필요할 것으로 보인다. 이는 부정징후 의심 사업으로 선정된 사업은 해당 중앙관서의 장에게 통보하고, 중앙관서의 장이 해당 사업에 대해 점검 및 조사 등을 실시하고 조치를 취할 수 있도록 하고 있기 때문에 부정확한 의심 사업의 추출은 행정력 낭비로 이어질 수 있기 때문이다(국회예산정책처, 2022, pp. 217-218).

〈표 3-2-6〉 e나라도움의 연도별 부정징후 의심 사업 추출 및 적발 현황

(단위: 건, 억 원, %)

점검연도	부정징후 의심 사업 추출		부정수급 적발		의심 사업 대비 적발	
	건수(A)	부정징후금액(B)	건수(C)	금액(D)	건수(C/A)	금액(D/B)
2018	4,291	2,316	18	1.7	0.4	0.1
2019	7,175	2,734	154	25	2.1	0.9
2020	3,853	2,662	132	31.5	3.4	1.2
2021	4,243	1,757	231	34.8	5.4	2
합계	19,562	9,469	535	93	2.7	1

자료: 기획재정부 제출자료; 국회예산정책처(2022), 2021회계연도 결산 총괄분석 II, p.217 재인용.

마지막으로, 2020년에 주요 법령에서 신고 포상금 상한이 폐지되었다. 지방재정법 시행령 개정을 통해 지방보조금 부정수급 신고 포상금 상한(2억 원)을 폐지하였고 예산낭비 신고 포상금(최대 1,000만 원 이하) 지급도 가능하게 되었다(행정안전부, 2020. 4. 28, p.1). 또한 ‘사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 시행령’ 개정(2020. 5. 19)을 통해 사회서비스이용권(바우처) 부정수급에 대한 신고포상금 상한액이 폐지되었다. 즉, 사회서비스이용권 부정수급 신고포상금 지급기준을 신고 및 고발

1건당 최대 500만 원에서 징수결정액(정부 부담금)의 30%를 포상금으로 지급하는 것으로 변경되었다(보건복지부, 2020. 3.9, pp.1-2). 이러한 조치들은 부정수급 신고에 대한 일종의 인센티브로서의 역할을 하기 때문에 단기적으로는 부정수급의 적발 규모를 확대시킬 수 있고, 중장기적으로는 부정수급에 대한 예방적 기능을 할 것으로 예상할 수 있다.

〈표 3-2-7〉 사회보장 관련 급여의 포상금 제도

	지급근거	지급액 및 상한액	담당부서
사회보장 급여법	제53조의 2, 시행령 제27조	지급: 환수결정액의 10~30% 환수결정액 500만 원 이하: 환수결정금액 X 20% 환수결정액 500만 원 초과 1000만 원 이하: 환수결정금액 X 20% 환수결정액 1천만 원 초과, 1000만 원 이하: 환수결정금액 X 10%	보건복지부 복지급여조사 담당관
사회서비스 전자바우처 부정사용 신고포상	사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제 32조의 2 및 시행령 제8조의 2	지급: 환수결정액 중 정부지원금의 30%(10만 원 이하인 경우 3만 원) 상한: 없음	한국사회보장정보원 서비스 모니터링부 보건복지부 사회서비스정책과
어린이집 신고포상	영유아보육법 제 42조의 2 및 시행령 제25조의 2	지급 및 상한: 보조금 부정수급: 환수금액의 10~30%(최대 5,000만 원) 아동학대 200~500만 원 급식관리 100~300만 원 차량안전관리: 100~200만 원	보건복지부 보육기반과
부당청구 장기요양기관 신고포상	노인장기요양보험법 시행규칙 제43조의 2	지급 및 상한 장기요양기관 관련자(징수금 10~30% 최대 2억 원) 장기요양기관 이용자(징수금 40% 최대 5백만 원) 그 외(징수금 10~20%, 최대 5백만 원)	국민건강보험공단 요양조사부 보건복지부 요양보험제도과
부당청구 요양기관(의료) 신고포상	국민건강보험법 제104조 및 시행령 제75조	지급 및 상한 장기요양기관 관련자(징수금 10~30% 최대 2억 원) 장기요양기관 이용자(징수금 40% 최대 5백만 원) 그 외(징수금 10~20%, 최대 5백만 원)	건보공단 급여조사 1부 보건복지부 보험평가과
의료급여 신고포상	의료급여법 제32조의 3 및 시행령 제18조의 2	지급 및 상한 장기요양기관 관련자(징수금 10~30% 최대 2억 원) 장기요양기관 이용자(징수금 40% 최대 5백만 원) 그 외(징수금 10~20%, 최대 5백만 원)	보건복지부 기초의료보장과

자료: 복지로. (2022). 부정수급 신고 포상 안내(<https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twatea/wrsdDclr/wrsdDclrPage.do>에서 2022.10.12. 인출)를 참고하여 저자 제작성.

## 나. 부정수급 현황

아래 표는 2017~2020년의 주요 분야별 국고보조금 부정수급 현황을 나타낸다. 부정수급 적발 건수는 부정수급으로 인정되어 환수가 결정된 경우를 말하며 전체 적발 건수는 5년 동안(2017~2021년) 총 449,846건, 환수 결정금액은 약 2,352억 원으로 나타났다. 주요 분야 중 부정수급 건수와 금액이 가장 큰 분야는 복지 분야이며 그다음은 고용 분야임을 알 수 있다.

〈표 3-2-8〉 주요 분야별 국고보조금 부정수급 적발건수 및 환수결정액

(단위: 건, 억 원)

구분	계	분야						
		고용	복지	산업	농림수산	문화	기타	
2017	건수	66,048	1,130	64,739	2	88	3	86
	금액	425	30	321	1	26	38	9
2018	건수	40,722	1,025	39,546	5	50	7	89
	금액	341	22	260	14	7	4	34
2019	건수	222,376	97,393	109,761	40	1,032	28	19,122
	금액	837	392	268	55	21	38	63
2020	건수	72,684	16,120	54,968	14	1,552	8	22
	금액	298	106	150	16	4	10	12
2021	건수	48,016	14,739	32,963	19	216	12	67
	금액	451	120	268	10	50	1	2
합계	건수	449,846	130,407	301,977	80	2,938	58	19,386
	금액	2,352	670	1,267	96	108	91	120

주: 분야별 부처는 다음과 같음 (고용) 고용부 / (복지) 복지부, 보건처, 여가부 / (산업) 산업부, 중기부, 과기부 / (농림수산) 농림부, 산림청, 해수부 / (문화) 문화부 / (기타) 법무부, 외교부, 행안부 등  
 자료: 기획재정부 제출자료; 국회예산정책처(2022). 2021회계연도 결산 총괄분석 II. p.216 재인용.

위의 〈표 3-2-8〉에서 연도별로 국고보조금 부정수급 건수 및 금액의 편차가 큰 것을 알 수 있는데, 2019년은 다른 연도에 비해 그 규모가 상대적으로 매우 큰 것으로 나타났다. 이는 정부의 '부정수급 점검 T/F'를 통한 집중점검과 수사기관과 국민권익위원회 등의 특별단속 실시의 결과

가 반영된 것으로 볼 수 있다(국회예산정책처, 2022, p.215).

최근 행복e음에서도 고의성 여부에 따라 부적정 지출을 부정수급과 과오지급으로 구분하여 통계를 생산하고 있다. 아래 <표 3-2-9>를 살펴보면, 부정수급은 최근(2021년 이후) 급증하는 추이를 보이고 있으며, 과오지급의 경우 등락은 있지만 대체로 증가하는 추이를 보인다. 환수율은 2018년 이후 대체로 감소하는 양상을 보이고 있는데, 과오지급에 비해 부정수급의 환수율이 낮은 것을 알 수 있다.

<표 3-2-9> 복지급여 부적정 지출(부정수급, 과오지급) 현황(행복e음)

(단위: 건, 백만 원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022.7
부정수급 및 과오지급	결정건수	74,756	110,994	90,806	131,754	71,512
	결정금액	37,556	44,622	38,193	57,725	30,790
	환수금액	28,430	33,556	27,758	39,480	15,157
	환수율	75.70%	75.20%	72.70%	68.40%	49.20%
부정수급	결정건수	30,640	26,706	18,483	38,421	21,241
	결정금액	22,765	19,373	12,869	24,109	12,208
	환수금액	17,701	13,978	8,357	14,351	4,444
	환수율	77.80%	72.20%	64.90%	59.50%	36.40%
과오지급	결정건수	44,116	84,288	72,323	93,333	50,271
	결정금액	14,791	25,249	25,324	33,616	18,582
	환수금액	10,729	19,578	19,401	25,129	10,713
	환수율	72.50%	77.50%	76.60%	74.80%	57.70%

자료: 최종윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원.  
(<https://blog.naver.com/cyjww/222881168317>에서 2022.10.14. 인출)

아래 표는 부정수급과 과오지급을 합산한 금액에서 부정수급과 과오지급이 차지하는 비율을 제시한 것이다. 2018년 이래로 부정수급 건수의 비율은 2020년까지 감소하는 추세를 보이고 있으나, 2021년부터 다시 다소 증가하는 양상을 보인다. 결정금액 및 환수금액에서도 유사한 양상을 보이는데, 2020년에는 전체 결정금액 대비 부정수급이 33.7%에 불과

하였으나 2021년에는 41.8%로 증가하였으며, 환수금액은 2020년 30.1%였으나 2021년에는 36.4%로 증가하였다.

〈표 3-2-10〉 복지급여의 부정수급 및 과오지급 비율(행복e음)

(단위: %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022.7
결정건수	부정수급	41.0	24.1	20.4	29.2	29.7
	과오지급	59.0	75.9	79.6	70.8	70.3
결정금액	부정수급	60.6	43.4	33.7	41.8	39.6
	과오지급	39.4	56.6	66.3	58.2	60.4
환수금액	부정수급	62.3	41.7	30.1	36.4	29.3
	과오지급	37.7	58.3	69.9	63.6	70.7

자료: 최중윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원!  
<https://blog.naver.com/cjyjw/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.

### 3. 공공부조제도 부정수급 현황과 문제점: 국기초, 기초연금 중심

국민기초생활보장제도의 부정수급과 과오지급 현황을 살펴보면, 〈표 3-2-11〉과 같다.

〈표 3-2-11〉 생계급여의 부정성 지출(부정수급, 과오지급) 현황

(단위: 건, 백만 원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022.7
부정수급, 과오지급	결정건수	50,491	82,905	70,105	103,985	58,925
	결정금액	27,728	34,411	29,211	47,631	25,668
	환수금액	22,124	27,099	22,245	33,275	12,657
	미환수금액	5,604	7,312	6,966	14,356	13,010
	환수율	79.8%	78.8%	76.2%	69.9%	49.3%
부정수급	결정건수	29,160	25,277	17,348	36,850	20,456
	결정금액	21,673	18,364	12,161	23,072	11,658
	환수금액	16,958	13,353	7,943	13,792	4,232
	미환수금액	4,715	5,011	4,218	9,280	7,427
	환수율	78.2%	72.7%	65.3%	59.8%	36.3%



구분		2018	2019	2020	2021	2022.7
과오 지급	결정건수	21,331	57,628	52,757	67,135	38,469
	결정금액	6,055	16,047	17,050	24,558	14,009
	환수금액	5,166	13,746	14,302	19,482	8,426
	미환수금액	889	2,301	2,748	5,076	5,584
	환수율	85.3%	85.7%	83.9%	79.3%	60.1%

자료: 최중윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원.  
<https://blog.naver.com/cjyjjw/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.

2018년부터 2021년까지 부정수급 및 과오지급의 결정건수는 대체로 증가하고 있는 추세이다. 결정금액과 환수금액도 비슷한 추이를 보이고 있는데, 환수율은 점차 감소하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-2-12〉는 앞에서 제시된 국민기초생활보장제도의 부정수급과 과오지급 금액에서 부정수급과 과오지급이 각각 차지하는 비율을 제시한 것이다. 전체 건수 및 금액에서 부정수급이 차지하는 비율은 2021년 기준 약 35.4%와 48.4%로 과오지급보다 부정수급이 낮은 수준을 보이고 있음을 알 수 있다. 또한, 환수금액에서 부정수급이 차지하는 비율은 2018년에는 76.6%였으나 2020년과 2021년에는 각각 35.7%, 41.4%로 2018년에 비해 감소한 것을 알 수 있다.

〈표 3-2-12〉 국민기초생활보장제도의 부정수급 및 과오지급 비율

(단위: %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022.7
부정수급	결정건수	57.8%	30.5%	24.7%	35.4%	34.7%
	결정금액	78.2%	53.4%	41.6%	48.4%	45.4%
	환수금액	76.6%	49.3%	35.7%	41.4%	33.4%
과오지급	결정건수	42.2%	69.5%	75.3%	64.6%	65.3%
	결정금액	21.8%	46.6%	58.4%	51.6%	54.6%
	환수금액	23.4%	50.7%	64.3%	58.6%	66.6%

자료: 최중윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원.  
<https://blog.naver.com/cjyjjw/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.

기초연금의 부정수급과 과오지급 현황을 살펴보면, <표 3-2-13>과 같다. 2018년부터 2021년까지 기초연금의 부정수급 및 과오지급의 결정건수는 대체로 감소하고 있는 추세이다. 결정금액과 환수금액도 비슷한 추이를 보이고 있다. 반면, 생계급여와 마찬가지로 환수율은 점차 감소하는 경향을 보이고 있다.

<표 3-2-13> 기초연금의 부적정 지출(부정수급, 과오지급) 현황

(단위: 건, 억 원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022.7
부정수급, 과오지급	결정건수	16,256	15,044	9,387	10,519	4,918
	결정금액	3,764	3,187	2,691	2,695	1,743
	환수금액	2,962	2,718	2,125	2,027	1,005
	미환수금액	802	469	567	668	739
	환수율	78.7%	85.3%	78.9%	75.2%	57.6%
부정수급	결정건수	272	105	96	44	32
	결정금액	176	158	144	150	61
	환수금액	142	117	100	24	46
	미환수금액	34	42	44	127	15
	환수율	80.6%	73.7%	69.3%	15.8%	75.2%
과오지급	결정건수	15,984	14,939	9,291	10,475	4,886
	결정금액	3,588	3,029	2,548	2,545	1,683
	환수금액	2,820	2,601	2,025	2,003	959
	미환수금액	768	427	523	541	724
	환수율	78.6%	85.9%	79.5%	78.7%	57.0%

자료: 최중윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원!  
<https://blog.naver.com/cyjw/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.

아래 <표 3-2-14>를 살펴보면, 2022년 7월 기준으로 과오지급은 전체 부적정 지출 결정건수의 99.3%, 결정금액의 96.5%, 환수금액의 98.4%를 차지하고 있어, 기초연금의 경우 부정수급이 부적정 지출에서 차지하는 비율이 상대적으로 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-2-14〉 기초연금의 부정수급 및 과오지급 비율

(단위: %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022.7
부정수급	결정건수	1.7	0.7	1.0	0.4	0.7
	결정금액	4.7	5.0	5.3	5.6	3.5
	환수금액	4.8	4.3	4.7	1.2	4.6
과오지급	결정건수	98.3	99.3	99.0	99.6	99.3
	결정금액	95.3	95.0	94.7	94.4	96.5
	환수금액	95.2	95.7	95.3	98.8	95.4

자료: 최종윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원.  
<https://blog.naver.com/cyjww/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.

국민기초생활보장제도와 기초연금의 부적정 지출 현황을 다른 복지급여와 비교해서 살펴보면 다음과 같다. 부적정 지출 건수의 경우 기초생활보장제도가 가장 많았으며, 기초연금이 그다음을 차지하는데 두 급여의 부적정 지출 건수가 전체 복지급여의 부적정 지출 건수의 약 87~90%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 3-2-15〉 기초생활보장 및 기초연금과 다른 복지급여와의 비교: 부적정 지출 건수

(단위: 건)

구분	2018	2019	2020	2021	2022.7
기초생활보장	50,491	82,905	70,105	103,985	58,925
기초연금	16,256	15,044	9,387	10,519	4,918
긴급복지	202	201	253	338	111
자활지원	4	43	94	62	8
한부모가족	495	2,596	2,817	5,969	2,655
장애인복지	2,135	2,439	2,686	2,351	1,140
아동청소년복지	32	53	84	525	87
영유아복지	4,344	4,889	3,850	3,025	1,285
지자체지원	554	561	589	729	613
아동수당	243	2,263	941	4,251	1,770
합계	74,756	110,994	90,806	131,754	71,512

자료: 최종윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원.  
<https://blog.naver.com/cyjww/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.

전체 부적정 지출 금액에서도 기초생활보장제도가 다른 복지 급여에 비해 상대적으로 높은 금액을 비율을 보이고 있으며, 2018년 이후 전반적으로 전체 부적정 지출 금액에서 차지하는 비율은 증가하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 기초연금은 부적정 지출 건수가 상대적으로 많지만 금액 측면에서는 영유아복지에 비해서 적은 수준이며, 전체 부적정 지출 금액에서 차지하는 비율 역시 감소하는 경향을 보이고 있다.

〈표 3-2-16〉 기초생활보장 및 기초연금과 다른 복지급여와의 비교: 부적정 지출 금액

(단위: 백만 원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022.7
기초생활보장	27,728	34,411	29,211	47,631	25,668
기초연금	3,764	3,187	2,691	2,695	627
긴급복지	142	98	152	229	87
자활지원	2	16	34	21	7
한부모가족	147	923	1,140	2,164	979
장애인복지	573	630	706	549	296
아동청소년복지	32	23	37	126	35
영유아복지	4,884	4,512	3,595	2,714	1,039
지자체지원	257	236	263	210	228
아동수당	28	586	364	1,387	627
합계	37,556	44,622	38,193	57,725	30,709

자료: 최중윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원.  
<https://blog.naver.com/cijjw/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.

또한, 전체 부적정 지출 금액 중 부정수급이 차지하는 비율은 기초생활보장제도는 다른 제도에 비해 높은 수준을 보이고 있으며, 기초연금은 2019년 이후 금액으로는 1% 미만인 것으로 나타났다. 즉, 기초연금은 전체 부적정 지출 중 고의적인 부정수급으로 인한 금액은 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 이는 기초생활보장급여의 경우, ‘제공받는 사람의 고의(기망)’에 의해 정책이 제공받는 경우가 많지만 기초연금의 경우, 기

망 등으로 인해 발생하는 부정수급의 비율이 매우 낮으며, 대부분의 경우 행정오류 등으로 인한 과오지급인 것으로 파악할 수 있다. 그러나 이러한 상황은 본 연구의 인식조사(제4장 참조)에 제시된 결과와는 상당한 차이를 보인다. 2022년 인식조사 결과 중(표 4-3-12, 표 4-3-13 참조) '부정수급이 가장 많이 발생하는 유형'으로 기초생활보장제도와 기초연금 모두 '제공받는 사람의 고의(기망)'과 '제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)'이 가장 높은 응답 비율을 나타내고 이에 대한 정책적 대응이 중요하다고 인식되고 있었다. 이러한 인식은 기초생활보장제도의 경우, 실제 상황과 인식이 어느 정도 부합하지만 기초연금의 경우 상당한 차이가 있음을 제시한다.

부정수급 축소를 위한 정책적 대응에서도 실제 상황과 인식의 괴리가 있는 것으로 제시된다(〈표 4-3-14〉 참조). 기초연금의 경우 '단속 및 처벌 강화'와 '부정수급 적발 의지'를 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 것으로 인식하고 있었다. 그러나 실제 부정수급 건수와 금액이 매우 낮기 때문에 이러한 대처보다는 부정정 지출을 줄이기 위해서는 '정보 공유 등 관련 기관 간 원활한 협력' 및 '부정수급에 대한 인식 개선'이 더 필요한 조치임을 시사한다. 또한, 부정수급 문제를 해소하기 위한 정책적 대응으로 공적인 인력배치 및 광범위한 권한을 주는 정책대안은 기초연금보다는 국민기초생활보장제도에 더 적실성을 가진다고 할 수 있다. 반면, 보편적 성격의 급여의 경우, 대부분 과오지급으로 인해 부정정 지출이 발생하고 있으므로 시스템 개선이 적실성이 높다고 할 수 있다.

84 사회복지 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈표 3-2-17〉 복지급여의 부정적 지출 건수 중 부정수급 건수 비율

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022.7
기초생활보장	57.8	30.5	24.8	35.4	34.7
기초연금	1.7	0.7	1.0	0.4	0.7
긴급복지	34.2	17.4	20.6	38.2	42.3
자활지원	25.0	37.2	40.4	46.8	87.5
한부모가족	44.9	27.8	27.8	16.8	19.6
장애인복지	13.4	8.4	4.0	6.0	5.1
아동청소년복지	18.8	3.8	11.9	2.5	2.3
영유아복지	11.5	5.7	1.0	4.4	6.9
지자체지원	22.4	11.8	1.7	11.1	4.7
아동수당	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1

자료: 최종윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원.  
(<https://blog.naver.com/cyjijw/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.) 활용하여 재계산.

〈표 3-2-18〉 복지급여의 부정적 지출 금액 중 부정수급 금액 비율

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022.7
기초생활보장	78.2	53.4	41.6	48.4	45.4
기초연금	4.7	5.0	5.4	5.6	3.5
긴급복지	39.7	25.2	27.5	40.2	41.6
자활지원	28.5	31.5	62.5	64.5	89.9
한부모가족	53.0	40.2	35.6	27.1	32.4
장애인복지	20.6	21.2	4.6	11.2	12.8
아동청소년복지	9.5	25.1	7.4	6.5	1.9
영유아복지	12.6	6.2	1.3	3.9	7.5
지자체지원	17.0	12.3	5.2	8.2	5.5
아동수당	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0

자료: 최종윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원.  
(<https://blog.naver.com/cyjijw/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.) 활용하여 재계산.

부정수급의 환수율을 살펴보면, 다른 급여들에 비해 상대적으로 매우 낮다고 보기는 어렵지만 다른 급여들과 비교해 볼 때 부정수급 금액의 규모가 큰 점을 고려하면 환수율을 높이기 위해 더 제고를 위한 보다 적극적인 정책적 대응이 필요함을 시사한다.

〈표 3-2-19〉 공공부조와 다른 급여와의 비교(부정수급 환수율)

(단위: %)

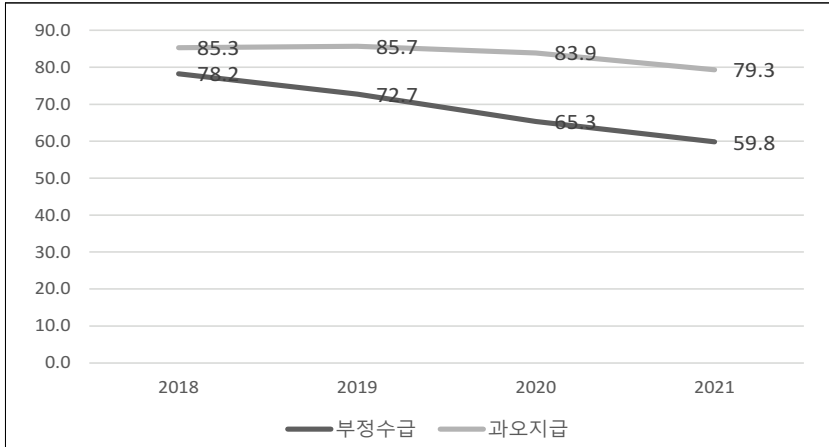
구분	2018	2019	2020	2021	2022.7
기초생활보장	78	73	65	60	36
기초연금	81	74	69	16	75
긴급복지	78	92	86	86	45
자활지원	100	70	56	38	40
한부모가족	75	70	54	61	38
장애인복지	49	36	70	53	11
아동청소년복지	87	100	100	68	100
영유아복지	66	54	40	43	26
지자체지원	81	61	36	45	23
아동수당	-	-	-	86	-

자료: 최중윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원!  
(<https://blog.naver.com/cyjijw/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.) 활용하여 재계산.

또한, 연도별로 변화를 살펴보면 기초생활보장제도의 부정수급 환수율이 과오지급 환수율에 비해 빠르게 감소하고 있음을 알 수 있다. 부정수급 환수율은 2018년에 78.2%였으나 2021년에는 59.8%로 약 18%p가 감소하였고, 과오지급 환수율은 2018년 85.3%에서 79.3%로 약 6.0%p가 감소하였다. 부정수급이나 과오수급 모두에서 환수율이 감소하고 있다는 문제점이 있지만, 부정수급 환수율은 과오수급 환수율에 비해 더 빠르게 감소하고 있다고 볼 수 있다.

[그림 3-2-1] 기초생활보장제도의 부정수급과 과오지급 환수를 변화

(단위: %)



자료: 최종윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원.  
(<https://blog.naver.com/cjyjww/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.) 활용하여 재  
계산.

#### 4. 부정수급 관리체계의 한계와 개선 방향

우리나라의 부정수급 관리체계는 그동안 지속적인 법제도적 개선과 관련 제도체계의 정비, 사회복지정보시스템의 활성화를 통해 꾸준히 개선되어 왔다. 그러나 이러한 법제도적 개선에도 불구하고 현재의 관리체계는 여전히 몇 가지 주요한 한계점을 가지고 있다. 첫째, 공공재정환수법이 개별법령이 있는 경우 개별법령의 규정에 따른다고 제시하였지만, 사회복지급여법은 통합 법령의 성격을 가지고 있기 때문에 공공재정환수법과의 관계가 모호하다. 예컨대, 환수에 대한 조항은 주요 급여는 개별법에서 명시하고 있기 때문에 개별법을 따르면 되지만, 개별법령에서 이를 명시하지 않은 경우 사회복지급여법상의 환수의 대상인지 공공재정환수법상의 반환 및 환수의 대상인지 명확하지 않다. 현재는 「사회보장기본



법」 제3조 제1호에 따라 제공하는 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권으로 정의되어 있어 포괄성이 높지만, 실제 사회보장급여로 관리되는 급여 목록은 이보다 협소하기 때문이다.

둘째, 앞에서 제시한 개별법과의 관계로 인한 문제는 제재부가금 수준이나 신고자 보호 및 포상금의 차이에서도 발생할 수 있다. 기본적으로 공공재정환수법은 다른 법률과 관계에서 개별법령에서 해당 사항을 명시하고 있으며, 개별법을 우선하여 적용하도록 하고 있다. 이러한 조항은 개별법에서 규정하는 부정수급 관리체계를 인정하는 효과를 가지지만, 부정수급 제재의 필요성이 높아 더 먼저 명시되었던 개별법령보다 별도의 제재조치를 명시하지 않은 분야보다 더 낮은 수준의 제재조치가 적용되는 문제점을 발생시킨다. 즉, 제재의 필요성이 낮은 영역에서는 공공재정환수법에서 명시한 5배 이내의 규모로 제재부가금이 부과되는 반면, 제재의 필요성이 높은 영역에서는 개별법에 따라 더 낮은 수준의 제재가 발생할 수 있다(서지민, 2020, pp.81-82).

셋째, 환수기관과 다원화되어 있는 신고접수기관 체계와의 연계성 차원의 문제가 발생할 가능성이다. 복지급여의 경우, 복지로를 통해 신고할 수 있는데 생계급여, 의료급여, 장애인활동보조 등 보건복지부 소관사업에 대해서만 신고할 수 있으며 주거, 교육, 한부모가족 등 급여는 청렴포털에 신고하도록 되어 있다. 주요 급여의 경우, 어떤 급여를 어디에 신고할지 알 수 있겠지만, 모든 급여에 대한 신고접수기관 정보가 안내되어 있지 않기 때문에, 환수기관이 아닌 기관에서 신고를 받는 경우 이에 대한 별도의 통보 절차가 필요하다. 또한, 환수기관이 아닌 수사기관이 가장 먼저 부정수급 사실을 확인한 경우가 있을 수 있는데, 이 경우에도 수사기관이 환수기관에 통보하지 않으면 환수기관이 이를 인지하지 못해 적발 건에 대한 환수 통보가 누락될 수 있다.

넷째, 지속적인 환수율에 대한 감소 부문이다. 앞에서 제시한 [그림 3-2-1]과 같이 국민기초생활보장제도의 부정수급 환수율은 매년 빠르게 감소하고 있다. 현재 공공재정환수법상 제재부가금은 기초생활보장제도와 기초연금 등 취약계층에 대한 급여에 대해서는 제외하고 있다. 이는 취약계층에 대한 보호를 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 그러나 기초생활보장제도의 부정 수급자 중 의사무능력자에 대해 복지기관 및 친인척 등 급여 관리자가 급여를 가로채는 행위들에 대해서는 별도의 제재부가금 등 법적 장치의 보완이 필요하다고 볼 수 있다. 의사무능력자는 발달장애와 치매 등으로 스스로 의사결정을 수행하기 어려워 기초생활수급금 등 복지급여를 받아도 관리와 사용이 어려운 수급자를 의미하며, 이들의 급여 관리자는 수급자를 대신해서 급여를 관리하는 사람들을 의미한다. 의사무능력자의 급여 관리자는 기관 등이 해당되는 경우가 많기 때문에 제재부가금 제외를 통해 보호하고자 하는 취약계층과는 거리가 있다. 현행법상 이들에 대한 벌칙 조항은 부정수급으로 적발된 수급권자와 동일하게 1년 이하의 징역 혹은 1천만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료가 해당한다(법 제49조). 원래는 급여 관리자에 대한 벌칙이 명시화되어 있지 않았다가 2019년 국민기초생활보장법이 개정되면서 급여 관리자에 대한 벌칙이 제정되었지만, 의사무능력자에 대한 급여 유용에 대해서는 별도의 벌칙 강화 또는 제재부가금 도입 등을 검토해 볼 필요가 있다.

다섯째, 앞에서 논의한 의사무능력자의 복지급여 부정사용 여부에 대해서는 현재의 확인 조사만으로 부정수급 적발이 쉽지 않아 특정감사 등을 실시하고 있으나, 충분하다고 보기는 어렵다. 앞의 <표 3-2-8>에서 제시된 바와 같이 연간 국고보조금 부정수급 건수 및 금액이 큰 편차를 보였던 주요한 이유는 특별조사의 시행 여부였다. 이는 아직까지 충분하고 체계적인 부정수급 적발이 이뤄지지 않고 있음을 시사한다. 따라서 지방

자치단체 등에서 비정기적으로 실시하는 특별조사나 감사의 경우 정례화가 필요하다고 할 수 있다.

여섯째, 부정수급을 발생시킬 수 있는 다양한 원인을 명확하게 파악하기 위한 다양하고 체계적인 통계 및 연구의 부족이다. 부정수급을 원인 및 발생 유형으로 그 규모를 파악한다면 효과적이고 체계적인 관리시스템을 구축할 수 있을 것이다. 실제 부정수급의 규모는 사회보장 정보원 등의 정보관리 기관에서 파악할 수 있다. 하지만 시스템 간의 차이로 인해 기관 간의 정보 공유는 아직까지 원활하지 않다. 그리고 부정수급에 대한 주요 유형은 주로 수급자 및 일선 서비스 기관의 제공자 위주로 분류되어 있어, 행정기관의 제공자까지 포괄한 체계적이고 명확한 분류체계가 필요하다. 또한 행정적 통계와 더불어 인식 차원의 결과를 통해 정책 수요자와 정책 공급자가 느끼는 실제 부정수급의 규모와 부정수급의 효과적인 수단을 파악할 필요가 있다. 실제 부정수급의 규모를 파악하는 것이 가장 중요하지만, 인식하고 있는 부정수급 유형과 규모의 현실과의 괴리는 그만큼 현재의 관리체계에서 보완할 부문에 대한 방향과 시사점을 줄 수 있기 때문이다.

마지막으로 부정수급 담당자의 업무부담과 정보 접근의 권한 부족 그리고 전문화에 대한 부문이다. 실제 부정수급 관련 업무에는 다양한 제약이 따르게 된다. 일부 공공기관에서는 사업 담당자와 부정수급 관리 및 대응 담당자가 분리되거나, 부서가 다른 경우도 있지만, 대부분의 지방자치단체의 경우 복지 프로그램의 담당자가 해당 프로그램의 부정수급 관리를 맡는 경우가 대부분이다. 이는 제도를 가장 잘 아는 담당자가 프로그램의 공급과 부정수급 관리까지 맡는다는 측면에서 장점이 있으나, 과중한 업무부담을 야기시키는 측면이 존재한다. 그리고 부정수급 적발과 관련한 업무에 있어서는 다양한 시스템에 대한 정보접근 권한이 필요한

데 지방자치단체의 일선 담당자에게는 제한적으로 접근이 가능한 경우가 많다. 따라서 이러한 사례를 해외 사례를 통해 파악해 보고, 수요자 측면의 동의 여부를 파악할 필요가 있다.



## 제4장

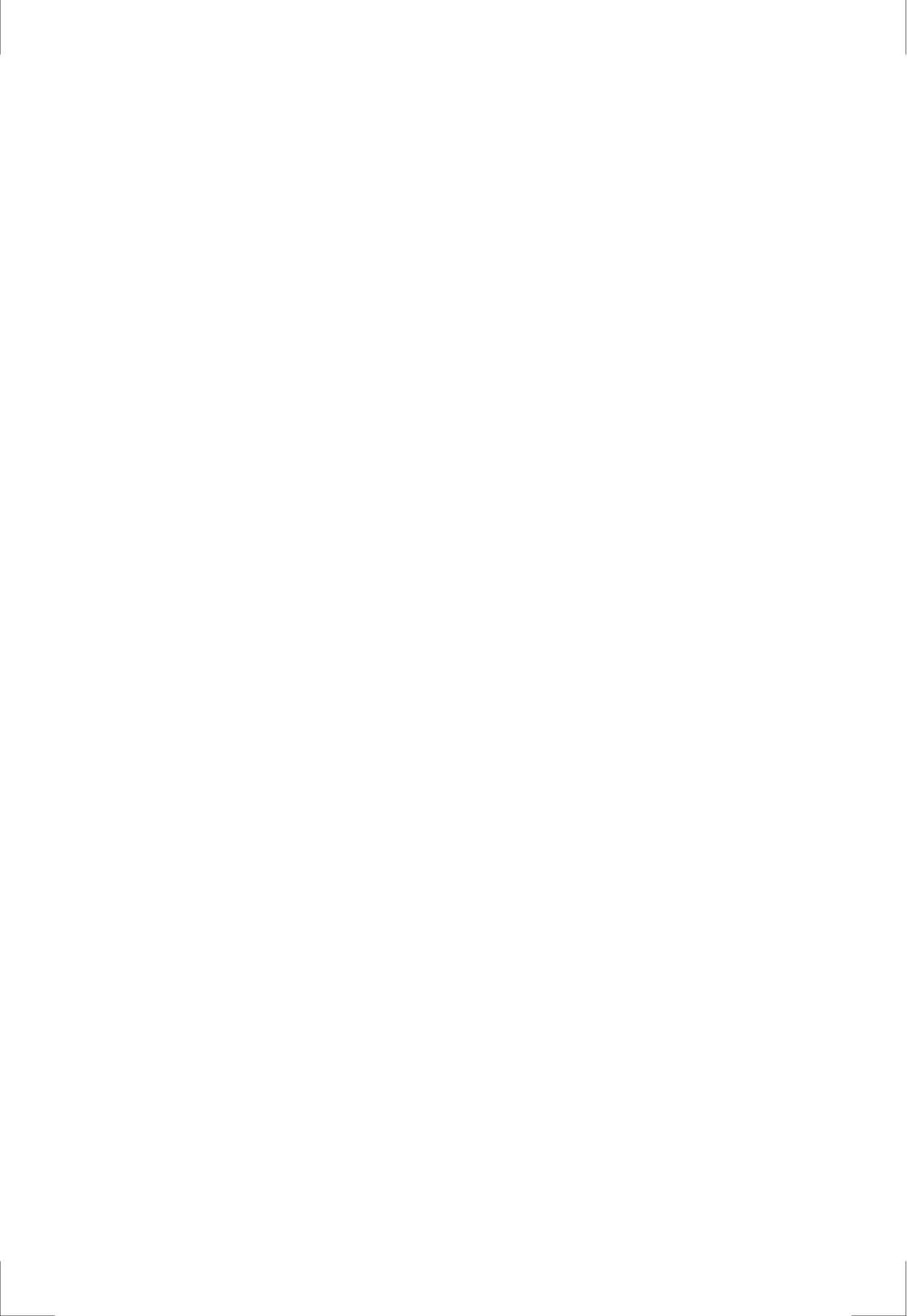
### 사각지대와 부정수급 인식 조사 및 기 수행된 조사와의 비교 분석

제1절 인식조사 개요 및 방법

제2절 사각지대

제3절 부적정 지출(부정수급)

제4절 인식조사 비교분석



## 제 4 장

# 사각지대와 부정수급 인식 조사 및 기 수행된 조사와의 비교 분석

### 제1절 인식조사 개요 및 방법

인식조사의 목적은 복지 분야 사각지대 및 부적정 지출에 대한 축소방안 모색과 이를 위한 관리체계 개선을 위한 기초 자료 수집에 있다. 2016년 연구사업부터 수행된 인식조사는 정책 함의 도출의 다양성 제고를 위해 2019년 연구부터는 정책 수혜자(수요자)를 중심으로 수행하였는데, 2019년 인식조사의 경우 복지제도 전반 및 국민기초생활보장제도와 기초연금에 대한 인식조사를 수행하였다. 2019년 조사는 대상 집단을 노인과 비노인으로 구분하고 1단계 연구(2016~2018년)에서 활용하였던 공급자(관리자) 모니터링 모형을 수요자 차원의 모형으로 전환하여 정책 수혜자 대상의 모니터링 조사를 수행하였다.

본 연구는 사각지대와 부정수급 관련하여 노인과 비노인의 인식 변화를 살펴보기 위해 2019년과 비교분석이 가능하도록 설문지를 구성하여, 총 1,400명(노인 700명, 비노인 700명)을 대상으로 2022년 9월 중순부터 약 20일간 조사를 수행하였다. 조사방법은 대상자에 대한 면접조사를, CAPI(Computer Aided Personal Interview) 방식으로 실시하였다.

한편, 조사 대상 집단을 65세 기준으로 노인과 비노인으로 구분하였는데, 그 이유는 첫째는 연령대별 특성을 반영한 정책 함의 도출을 위함이고 둘째는 노인은 대표적인 취약계층이자 공적연금과 공공부조의 주된 대상이기 때문이다. 비노인 집단의 경우 노인 집단에 대한 비교 집단 차원은 물론 해당 집단 자체의 사각지대 및 부적정 지출에 대한 인식 파악을 통한 정책 함의 도출을 위해 노인 집단과 구분하여 조사를 수행하였다.

〈표 4-1-1〉 인식조사 개요

조사 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>본 조사: 전국 17개 시도</li> </ul>
조사 대상 및 표본 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>만 65세 이상 노인 700명</li> <li>만 65세 미만 성인 700명</li> </ul>
조사 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>구조화된 설문지를 통한 일대일 개별 면접(CAPI* 시스템 활용)</li> <li>* CAPI: Computer Aided Personal Interview</li> </ul>
표본 할당	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역·성·연령별 모집단 인구 비례 할당 (행정안전부 주민등록 인구 통계 2022년 8월 기준)</li> </ul>
표본 오차	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인 700명: 95% 신뢰 수준에서 ±3.7%p</li> <li>비노인 700명: 95% 신뢰 수준에서 ±3.7%p</li> </ul>
조사 기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>2022. 9. 15.(목)~2022. 10. 4.(화)</li> </ul>
조사수행기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>코리아리서치</li> </ul>

자료: '복지분야사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사'의 조사수행기관 및 저자가 작성.

이번 인식조사는 복지서비스 수혜자(수요자)를 대상으로 실시하였으며, 대상자의 조사 내용에 대한 이해도를 높이기 위해 사각지대와 부적정 지출 사례를 통한 설명과, 주요 용어 및 제도에 대해 설명을 조사표에 제시하였다. 또한 이번 조사표의 근간이 되는 2019년 연구의 조사표와 마찬가지로 1단계 연구(2016~2018년)에서 수행된 복지서비스 공급자(관리자)에 대한 조사보다 조사 내용을 줄여 대상자의 조사 수용성을 높이고자 하였다. 또한 CAPI 방식으로 조사를 수행하여 조사 대상자의 실수는 물론 조사 과정에서 발생할 수 있는 조사원의 실수도 최소화 시키고자 하였다. 또한 종이 조사표에는 담지 못하는 조사 문항 관련 설명을 CAPI에 수록하여 조사에 활용하였다. 본 조사는 연속적인 조사이며 2019년 인식 조사와 비교하려는 목적으로 수행되었기 때문에 기 수행된 본 연구사업의 조사표를 발췌 또는 수정하여 활용하였다.



〈표 4-1-2〉 표본 할당: 성별, 연령별, 지역별

구분	남성								합계
	19~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70~79세	80세 이상	
합계	72	71	84	87	43	120	138	54	669
서울	15	14	15	15	7	21	26	10	123
부산	5	4	5	5	3	9	11	4	46
대구	3	3	4	4	2	6	6	2	30
인천	4	4	5	5	2	6	7	2	35
광주	2	2	2	2	1	3	3	1	16
대전	2	2	2	2	1	3	3	1	16
울산	2	2	2	2	1	3	3	1	16
세종	0	1	1	1	0	1	1	0	5
경기	20	20	24	23	10	27	29	12	165
강원	2	2	2	3	2	5	5	2	23
충북	2	2	2	3	1	4	5	2	21
충남	3	3	4	4	2	5	6	3	30
전북	2	2	3	3	2	5	6	3	26
전남	2	2	3	3	2	5	7	3	27
경북	3	3	4	5	3	8	9	4	39
경남	4	4	5	6	3	8	9	3	42
제주	1	1	1	1	1	1	2	1	9

구분	여성								합계
	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70~79세	80세 이상	
합계	67	67	81	85	43	129	163	96	731
서울	16	14	15	15	8	24	31	15	138
부산	4	4	5	6	3	11	13	7	53
대구	3	3	4	4	2	6	8	4	34
인천	4	4	5	5	2	7	8	4	39
광주	2	2	2	2	1	3	4	2	18
대전	2	2	2	2	1	3	4	2	18
울산	1	1	2	2	1	3	3	1	14
세종	0	1	1	0	0	1	1	0	4
경기	18	18	23	23	10	28	34	20	174
강원	2	2	2	3	2	5	6	4	26
충북	2	2	2	3	1	4	5	4	23
충남	2	2	3	3	2	5	7	6	30
전북	2	2	3	3	2	5	7	5	29
전남	2	2	2	3	2	5	8	6	30
경북	3	3	4	4	2	8	11	8	43
경남	3	4	5	6	3	9	11	7	48
제주	1	1	1	1	1	2	2	1	10

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 조사수행기관 및 저자 작성.

〈표 4-1-3〉 조사 내용

구분	주요 조사 내용
사각지대	1. 전반적 복지 수준에 대한 인식 정도
	2. 복지 분야 사각지대 정도에 대한 인식 및 사각지대 발생 사유의 근거
	3. 사회보장 제도 중에서 복지 사각지대 문제가 가장 심각한 제도
	4. 사각지대가 가장 심각하게 발생하는 집단(연령별, 대상별)과 그 사유
	5. 응답자의 복지 사각지대 여부 및 사유
	6. 복지 사각지대 축소를 위한 효과적인 방법
	7. 응답자의 공적연금 가입 및 수급 형태와 해당 공적연금의 종류
	8. 기초생활보장제도와 기초연금의 필요성, 수급 상태, 신청 및 수급 경험, 만족도
	9. 제도의 복잡성 및 수치심 등 사회적 낙인 관련
	10. 기초생활보장제도와 기초연금에 대한 인지 경로
	11. 해당 프로그램의 사각지대 발생 사유 및 미신청 사유
	12. 응답자의 국민기초생활보장제도 및 기초연금의 대상자 및 신청 여부, 비신청 사유
	13. 복지급여 관련 초기 상담 경험 여부 및 평가
	14. 기초생활보장제도 4개 급여 중 사각지대 문제가 가장 심각한 급여
	15. 기초생활보장제도의 단계적 부양의무자 기준 완화 관련 인식
	16. 기초연금 적용의 적정 범위(소득하위 기준)
	17. 기초연금 보장 수준과 적용 범위의 방향성
	18. 기초연금과 생계급여의 상충적 관계에 대한 방향성
부정수급	1. 복지 관련 전반적인 부정수급 발생 규모에 대한 인식
	2. 주요 사회보장제도 중 부정수급 문제가 가장 심각한 제도 및 발생 유형
	3. 기초생활보장제도 부정수급 심각성 여부 및 가장 심각한 급여
	4. 기초연금제도의 부정수급 심각성 여부
	5. 범 정부 차원의 주요 부정수급 근절 대책에 대한 인지 여부
	6. 부정수급 발견 시 신고 여부
	7. 부정수급 신고 시 사유
	8. 복지제도 전반, 기초생활보장급여, 기초연금에서 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형
	9. 우선적으로 대응해야 할 부정수급 유형
	10. 가장 필요한 부정수급 축소 방안
	11. 사각지대와 부정수급 중 심각한 문제
	12. 지자체에 부정수급을 전담하는 전문가 배치 찬반 여부
	13. 부정수급 축소를 위한 관련 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 찬반 여부
	14. 부정수급 문제 개선 여부 전망
일반 사항	응답자 학력, 가구원 수, 월평균 가구 소득, 계층 인식, 경제활동 상태, 가구 형태, 주택 점유 형태

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 및 임완섭, 황남희, 정은희 외(2019b, p. 96)의 표 4-3을 토대로 저자 작성.

〈표 4-1-4〉 대상자의 기본 특성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
20대 이하	19.0	73.9	0.0	27.3	0.0	0.0	0.0	0.0
30대	20.0	26.1	17.9	34.1	0.0	0.0	0.0	0.0
40대	23.7	0.0	31.9	11.4	0.0	0.0	0.0	0.0
50대	24.9	0.0	33.5	13.6	0.0	0.0	0.0	0.0
65세 미만	12.4	0.0	16.7	13.6	0.0	0.0	0.0	0.0
75세 미만	0.0	0.0	0.0	0.0	65.7	100.0	0.0	43.7
75세 이상	0.0	0.0	0.0	0.0	34.3	0.0	100.0	56.3
서울 및 광역시 (세종시 포함)	44.0	43.9	44.0	38.6	42.6	44.3	39.2	36.8
그 외 지역	56.0	56.1	56.0	61.4	57.4	55.7	60.8	63.2
가구주	43.3	18.9	51.7	90.9	63.6	60.7	69.2	94.3
비가구주	56.7	81.1	48.3	9.1	36.4	39.3	30.8	5.7
초등학교 졸업	0.4	0.0	0.6	4.5	29.1	14.3	57.5	57.5
중학교 졸업	2.7	0.6	3.5	6.8	28.7	31.3	23.8	25.3
고등학교 졸업	35.7	13.9	43.3	34.1	37.9	48.0	18.3	16.1
대학교 졸업 (전문대 포함) 이상	61.1	85.6	52.7	54.5	4.3	6.3	0.4	1.1
1명	6.3	9.4	5.2	100.0	24.9	16.5	40.8	100.0
2명	17.9	12.8	19.6	0.0	65.1	73.0	50.0	0.0
3명	35.1	38.3	34.0	0.0	8.4	9.6	6.3	0.0
4명	38.6	37.8	38.8	0.0	1.4	0.9	2.5	0.0
5명	2.0	1.7	2.1	0.0	0.1	0.0	0.4	0.0
6명	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
100만 원 미만	1.9	0.6	2.3	18.2	17.7	11.3	30.0	52.9
100만 원~ 200만 원 미만	2.6	1.7	2.9	11.4	34.6	32.6	38.3	39.7
200만 원~ 300만 원 미만	6.6	7.8	6.2	36.4	22.6	25.9	16.3	5.2
300만 원~ 400만 원 미만	14.1	10.0	15.6	29.5	11.9	14.8	6.3	1.1
400만 원~ 500만 원 미만	24.7	17.2	27.3	2.3	4.7	5.7	2.9	0.6
500만 원~ 600만 원 미만	22.1	23.9	21.5	0.0	4.4	5.7	2.1	0.0
600만 원 이상	28.0	38.9	24.2	2.3	4.1	4.1	4.2	0.6
저소득층	4.7	3.3	5.2	25.0	28.3	22.4	39.6	57.5
중하층	45.9	42.8	46.9	45.5	48.6	51.5	42.9	35.6
중간층	45.0	48.3	43.8	29.5	20.7	23.3	15.8	6.3
중상층	4.3	5.6	3.8	0.0	2.3	2.6	1.7	0.6
상위층	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

## 제2절 사각지대

우리나라의 전반적 복지 수준에 대해 노인 응답자의 46.4%, 비노인 응답자의 47.7%가 '보통이다'로 응답하였다. 노인을 75세 기준으로 구분하여 살펴보면 복지 수준을 상대적으로 높은 것으로 응답한 비율은 비슷하지만, 75세 이상은 75세 미만 집단에 비해 전반적 복지 수준이 낮다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 비노인은 노인에 비해 '보통이다' 혹은 '높다'로 응답한 비율이 다소 높았으며, '낮다'로 응답한 비율은 상대적으로 낮았다.

〈표 4-2-1〉 전반적 복지 수준

(단위: 명, %, 점)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
매우 낮다	0.3	0.0	0.4	0.0	0.9	0.9	0.8	1.1	
낮다	9.7	13.9	8.3	15.9	14.1	12.8	16.7	18.4	
보통이다	47.7	45.0	48.7	47.7	46.4	47.2	45.0	42.0	
높다	38.4	37.2	38.8	29.5	34.9	35.0	34.6	36.2	
매우 높다	3.9	3.9	3.8	6.8	3.7	4.1	2.9	2.3	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	낮다	10.0	13.9	8.7	15.9	15.0	13.7	17.5	19.5
	보통	47.7	45.0	48.7	47.7	46.4	47.2	45.0	42.0
	높다	42.3	41.1	42.7	36.4	38.6	39.1	37.5	38.5
평균: (5점)	3.4	3.3	3.4	3.3	3.3	3.3	3.2	3.2	

주: 평균은 '매우 낮다' 1점, '낮다' 2점, '보통이다' 3점, '높다' 4점, '매우 높다' 5점을 기준으로 계산함.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

복지 분야 사각지대 규모에 대해 노인 집단은 '조금 있음'으로 응답한 비율이 61.1%로 가장 높았으며, '많음'은 29.7%로 그다음인 것으로 나타났다. 비노인 또한 '조금 있음'이 56.3%로 가장 높은 비율로 나타났다.

만 노인에 비해 다소 낮게 나타났다. 복지 분야 사각지대가 ‘많다’라고 응답한 비율은 35.3%로 노인보다 높았다. 비노인의 경우 ‘많음’과 ‘매우 많음’을 합산한 비율이 노인보다 더 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-2-2〉 복지 분야 사각지대 정도(규모)에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
거의 없음	8.3	7.2	8.7	2.3	6.4	7.0	5.4	5.2
조금 있음	53.3	51.1	54.0	43.2	61.1	59.6	64.2	67.8
많음	35.3	38.9	34.0	50.0	29.7	30.7	27.9	23.6
매우 많음	3.1	2.8	3.3	4.5	2.7	2.8	2.5	3.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

사각지대 규모를 ‘많음’과 ‘매우 많음’으로 응답한 사람들에게 이러한 응답한 한 이유를 파악한 결과, ‘신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서’로 응답한 비율이 노인과 비노인 집단 모두에서 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로는 ‘주변에서 사각지대로 여겨지는 사례를 직접 보거나 들어서’로 나타났는데, 응답 비율을 비교해 보았을 때 응답 대상 집단 모두 사각지대의 심각성을 주로 언론을 통해 인식하고 있음을 보여준다. 한편 75세 이상 노인 집단의 경우 주변에서 사각지대로 여기는 사례를 보거나 듣는 등 직접 접하는 사례로 사각지대를 인식하는 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 비노인 응답자의 경우 연령대에 대한 차이는 보이지 않았으나, 특히 35세 미만의 경우 언론을 통해 사각지대 심각성을 인식했다는 응답이 48.0%로 다른 연령층에 비해 상대적으로 매우 높았다.

〈표 4-2-3〉 복지 분야 사각지대가 많다고 인식하는 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서	44.2	48.0	42.8	54.2	37.0	39.0	32.9	36.2
주변에서 사각지대로 여겨지는 사례를 직접 보거나 들어서	25.7	22.7	26.8	25.0	32.2	28.6	39.7	27.7
주변 사람들로부터 사각지대가 많이 발생한다고 들어서	24.2	21.3	25.3	16.7	26.4	27.3	24.7	31.9
정부(지자체 포함) 또는 연금공단 등 공공기관에서 사각지대 대책을 적극적으로 마련하는 것을 보고	5.9	8.0	5.2	4.2	4.4	5.2	2.7	4.3
합계(N)	(269)	(75)	(194)	(24)	(227)	(154)	(73)	(47)

주: 해당 문항은 〈표 4-2-2〉에서 복지 분야 사각지대 정도가 '많음', '매우 많음' 응답자만 조사함. 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대 문제가 가장 심한 사회복지장제도로 노인은 공공부조(40.9%)를 꼽았으며, 그다음은 보조금을 통한 사회복지사업(12.3%), 건강보험 및 장기요양보험(12.0%) 순으로 나타났다. 비노인도 공공부조(30.1%)로 응답한 비율이 가장 높았으며, 산재보험 및 고용보험(12.4%), 보조금을 통한 사회복지사업(11.0%) 순으로 나타났다. 노인과 비노인 집단 모두 공공부조제도에서 사각지대 문제가 가장 심각한 것으로 인식하고 있지만 노인 집단의 경우 건강보험 및 장기요양보험에서의 사각지대 문제를 상대적으로 더욱 심각하게 인식하는 것으로 나타났다. 비노인의 경우에는 35세 미만의 경우 산재보험 및 고용보험의 사각지대를 상대적으로 더 심각하게 인식하고 인식하는 등 차이를 보인다. 주택 금융 지원은 노인과 비노인 집단 모두에서 응답 비율이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-2-4〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
공적연금	5.9	4.4	6.3	6.8	6.3	7.0	5.0	7.5
건강보험 및 장기요양보험	9.6	7.8	10.2	13.6	<b>12.0</b>	12.0	12.1	12.6
산재보험 및 고용보험	<b>12.4</b>	14.4	11.7	13.6	5.1	5.2	5.0	4.6
공공부조	<b>30.1</b>	26.1	31.5	40.9	<b>40.9</b>	39.1	44.2	42.0
보조금을 통한 사회복지사업	<b>11.0</b>	12.2	10.6	11.4	<b>12.3</b>	11.5	13.8	12.6
바우처를 통한 사회서비스사업	10.6	12.2	10.0	2.3	10.0	10.4	9.2	6.3
공공임대주택	7.6	7.8	7.5	2.3	5.3	5.7	4.6	6.9
주택금융지원	4.9	6.1	4.4	4.5	3.6	4.1	2.5	1.1
취약계층 취업 및 일자리 관련 지원	8.0	8.9	7.7	4.5	4.6	5.0	3.8	6.3
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

복지 분야에서 사각지대 문제가 가장 심각하다고 생각되는 집단을 연령 및 정책 대상별로 분류하여 설문한 결과, 사각지대 문제가 심각하다고 생각하는 연령 집단은 65세 이상 노년층(노인 응답자 72.6%, 비노인 응답자 42.1%)이었으며, 그다음은 중장년층(노인 응답자 11.9%, 비노인 응답자 23.6%)인 것으로 나타났다. 정책 대상별로는 기초생활보장제도 수급 가구가 꼽혔으며(노인 응답자 37.6%, 비노인 응답자 28.1%) 그다음으로는 차상위 계층(노인 응답자 16.0%, 비노인 응답자 18.3%)으로 나타났다. 두 집단 외 노인의 경우 질환가구원 가구(14.6%)와 장애인(12.3%)을, 비노인의 경우 한부모가족(16.4%)과 장애인(13.0%)을 사각지대 문제가 심각한 집단으로 인식하는 것으로 나타났다.

<표 4-2-5> 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 연령대별, 정책 대상별

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
연령대별	미취학 아동 (8세 미만 아동)	9.9	12.2	9.0	11.4	6.9	7.4	5.8	4.6
	초·중·고등학생 (학령기 아동·청소년)	11.7	9.4	12.5	9.1	4.9	5.4	3.8	3.4
	청년 (약 19~34세)	12.7	<b>23.3</b>	9.0	15.9	3.9	3.5	4.6	2.3
	중·장년 (약 35~64세)	23.6	15.6	<b>26.3</b>	<b>31.8</b>	11.9	11.1	13.3	9.2
	노인 (65세 이상)	<b>42.1</b>	<b>39.4</b>	<b>43.1</b>	<b>31.8</b>	<b>72.6</b>	<b>72.6</b>	<b>72.5</b>	<b>80.5</b>
대상별	장애인	<b>13.0</b>	16.7	11.7	15.9	<b>12.3</b>	11.7	13.3	10.3
	한부모가족	<b>16.4</b>	17.2	16.2	11.4	9.0	9.6	7.9	5.7
	다문화가족	6.7	3.9	7.7	9.1	4.7	3.7	6.7	4.0
	북한이탈주민	1.6	1.1	1.7	2.3	1.7	1.1	2.9	1.1
	기초생활보장 수급가구	<b>28.1</b>	28.9	27.9	34.1	<b>37.6</b>	36.5	39.6	39.7
	차상위계층	<b>18.3</b>	15.0	19.4	18.2	<b>16.0</b>	16.7	14.6	19.5
	질환가구원 가구	11.4	12.2	11.2	6.8	<b>14.6</b>	17.4	9.2	14.4
	그 외	4.4	5.0	4.2	2.3	4.1	3.3	5.8	5.2
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

복지 분야 사각지대에 응답자 본인이 포함되는지를 조사한 결과, 노인 응답자는 29.0%가, 비노인은 10.9%가 그렇다고 응답하였다. 연령대별로는 75세 이상 노인의 응답 비율이 35.8%로 다른 연령대에 비해 높게 나타났다. 한편, 노인 1인 가구의 절반이 본인이 복지 분야 사각지대에 포함되어 있다고 인식하고 있는 점이 특징적이다. 비노인 1인 가구의 경우에도 15.9%가 복지 사각지대에 놓여 있다고 응답하였다.



〈표 4-2-6〉 응답자 본인의 복지 사각지대 포함 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
그렇다	10.9	11.1	10.8	15.9	29.0	25.4	35.8	50.6
아니다	89.1	88.9	89.2	84.1	71.0	74.6	64.2	49.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

자신이 복지 분야 사각지대에 포함된다고 한 응답자를 대상으로 응답자가 속하는 사각지대 영역을 질문한 결과를 살펴보면, 노인 응답자의 52.7%, 비노인 응답자의 30.0%가 '소득에 대한 지원'으로 응답하였으며, 그다음으로는 노인의 경우 '의료 및 건강에 대한 지원' 영역을, 비노인의 경우 '주택, 임대료 등 주거에 대한 지원'을 응답하였다. 한편 35세 미만 집단의 경우 40% 정도가 일자리 및 취업과 관련된 지원을 사각지대로 인식하고 있는 것으로, 다른 연령층에 비해 소득지원보다는 일자리 관련 지원에서 배제되었다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 4-2-7〉 복지 분야 사각지대에 포함된다고 인식하는 영역

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
소득에 대한 지원	<b>30.3</b>	20.0	<b>33.9</b>	28.6	<b>52.7</b>	48.7	58.1	67.0
의료 및 건강에 대한 지원	15.8	15.0	16.1	28.6	<b>26.1</b>	23.1	30.2	22.7
주택, 임대료 등 주거에 대한 지원	<b>28.9</b>	20.0	32.1	14.3	14.8	20.5	7.0	8.0
교육(또는 보육)에 대한 지원	7.9	5.0	8.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
일자리 및 취업과 관련된 지원	17.1	<b>40.0</b>	8.9	28.6	6.4	7.7	4.7	2.3
합계(N)	(76)	(20)	(56)	(7)	(203)	(117)	(86)	(88)

주: 해당 문항은 〈표 4-2-6〉에서 복지 사각지대에 처해 있다고 생각하는 응답자만 조사함.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대에 속한다고 응답한 대상에게 영역별 포함 이유를 물어본 결과, 노인의 경우 '자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음'이 39.9%로 가장 높았고, 다음으로 '자격 요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못함'이 28.6%로 높게 나타났다. 비노인의 경우에도 두 항목을 사각지대 포함 이유로 꼽았으며, 그 비율은 노인 응답자에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 앞에서 살펴본 사각지대 유형 중 '불완전 수급'의 하나로 '자격 요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않음'에 대해 질문한 결과, 노인의 28.6%, 비노인은 38.2%가 이에 해당하는 것으로 나타났으며, 비노인의 비율이 상대적으로 높았다. 또한 75세 이상 노인에서는 다른 연령층에 비해 욕구 미충족 사각지대에 해당하는 '서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않음'을 이유로 생각하는 비율이 31.4%로 다른 연령층에 비해 높게 나타났다.

〈표 4-2-8〉 복지 분야 사각지대 영역별 포함 사유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음	44.7	50.0	42.9	42.9	39.9	43.6	34.9	35.2
자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못함	38.2	25.0	42.9	14.3	28.6	32.5	23.3	27.3
자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않음	9.2	15.0	7.1	14.3	7.4	5.1	10.5	6.8
서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않음	7.9	10.0	7.1	28.6	24.1	18.8	31.4	30.7
합계(N)	(76)	(20)	(56)	(7)	(203)	(117)	(86)	(88)

주: 해당 문항은 〈표 4-2-6〉에서 복지 사각지대에 처해 있다고 생각하는 응답자만 조사함.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

복지 분야 사각지대 축소 방안에 대해 노인은 ‘대상자 발굴을 위해 더 많은 가구 방문’(21.1%)과 ‘보다 쉬운 신청 절차와 선정 과정’(20.7%)을 주요 방안으로 꼽았으며, 비노인은 ‘더 많은 가구 방문’(19.4%)과 ‘복지제도 신청·수급으로 인한 다른 가족 피해 제거’(18.6%)를 주요 방안으로 꼽았다. 노인과 비노인 모두에서 대상자 발굴을 위해 더 많은 가구에 방문하는 것이 사각지대를 줄이는 데 효과적이라고 보았다. 이 외 사각지대 축소 방안으로 노인과 비노인 모두에서 ‘서비스 또는 급여 수준 상향’하는 방안에 대해서도 높은 응답 비율을 보이는데, 이러한 결과는 사각지대에 속한다고 답한 응답자 중 사각지대 포함 사유로 ‘서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않음’을 75세 이상 노인 혹은 비노인 1인 가구에서 꼽고 있었던 점과 무관하지 않을 것으로 보인다.

〈표 4-2-9〉 복지 분야 사각지대 축소를 위한 방안

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
복지제도에 대한 홍보 강화	16.6	19.4	15.6	15.9	16.4	16.3	16.7	14.9
보다 쉬운 신청 및 선정 과정	16.6	12.8	17.9	22.7	<b>20.7</b>	20.7	20.8	21.3
서비스 또는 급여 수준 상향	17.7	15.0	18.7	11.4	17.7	17.8	17.5	19.5
더 많은 가구 방문을 통한 발굴	<b>19.4</b>	21.7	18.7	13.6	<b>21.1</b>	21.1	21.3	19.0
복지제도 신청·수급으로 인한 다른 가족 피해 제거	<b>18.6</b>	20.0	18.1	25.0	13.3	13.9	12.1	13.2
수급 사실에 대한 비밀 보장	4.6	6.7	3.8	4.5	4.7	4.1	5.8	5.7
서비스 제공 기관 확대	2.7	2.2	2.9	0.0	3.9	3.7	4.2	5.2
지역사회 내 통반장 등 주민 조직 활성화	3.6	2.2	4.0	4.5	2.1	2.4	1.7	1.1
기타	0.3	0.0	0.4	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

아래 표들은 국민기초생활보장제도와 기초연금의 필요성, 수급 상태, 신청 및 수급 경험 여부, 만족도에 관해 설문한 결과이다. 조사 대상자들이 생각하는 국민기초생활보장제도의 사회적 필요성을 살펴보면 노인의 91.7%가, 비노인의 88.6%가 사회적으로 필요한 제도라고 응답하였다. 기초생활보장제도 내에서도 비노인의 경우 의료급여 > 주거급여 > 생계급여 > 교육급여 순으로, 노인의 경우 의료급여 > 생계급여 > 주거급여 > 교육급여 순으로 필요성에 대해 인식하고 있었다. 특징적인 점은 노인과 비노인 모두에서 의료급여의 사회적 필요성에 대해 높게 인식하고 있었던 점과 비노인의 경우 주거급여를, 노인의 경우 생계급여를 사회적으로 필요하다고 인식하고 있다는 점이다. 기초연금의 경우 노인은 94.6%가 비노인은 86.7%가 사회적으로 필요한 제도라고 응답하였다.

<표 4-2-10> 국민기초생활보장제도\_(사회적) 필요성

(단위: 명, %)

구분		비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
		전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
전체	불필요	4.1	5.6	3.7	4.5	2.6	3.7	0.4	0.6
	다소 불필요	7.3	8.3	6.9	6.8	5.7	6.1	5.0	2.9
	다소 필요	51.1	50.6	51.3	45.5	38.7	39.8	36.7	35.6
	필요	37.4	35.6	38.1	43.2	53.0	50.4	57.9	60.9
	합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)
	종합 결과	불필요	11.4	13.9	10.6	11.4	8.3	9.8	5.4
	필요	<b>88.6</b>	86.1	89.4	88.6	<b>91.7</b>	90.2	94.6	96.6
생계 급여	불필요	6.3	7.2	6.0	6.8	3.7	5.0	1.3	2.3
	다소 불필요	9.6	7.8	10.2	11.4	6.9	7.2	6.3	3.4
	다소 필요	39.4	36.7	40.4	31.8	33.4	32.2	35.8	28.7
	필요	44.7	48.3	43.5	50.0	56.0	55.7	56.7	65.5
	합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)
	종합 결과	불필요	15.9	15.0	16.2	18.2	10.6	12.2	7.5
	필요	<b>84.1</b>	85.0	83.8	81.8	<b>89.4</b>	87.8	92.5	94.3
의료 급여	불필요	4.1	5.6	3.7	4.5	2.6	3.3	1.3	0.6
	다소 불필요	8.4	11.7	7.3	11.4	6.6	6.5	6.7	5.2
	다소 필요	45.0	41.1	46.3	29.5	42.4	42.8	41.7	37.9

구분		비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
		전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
	필요	42.4	41.7	42.7	54.5	48.4	47.4	50.4	56.3	
	합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
	종합 결과	불필요	12.6	17.2	11.0	15.9	9.1	9.8	7.9	5.7
		필요	<b>87.4</b>	82.8	89.0	84.1	<b>90.9</b>	90.2	92.1	94.3
	주거 급여	불필요	4.9	7.2	4.0	6.8	4.4	5.4	2.5	2.9
		다소 불필요	9.7	7.8	10.4	4.5	8.7	7.8	10.4	9.2
다소 필요		47.9	46.1	48.5	47.7	43.6	44.1	42.5	43.1	
필요		37.6	38.9	37.1	40.9	43.3	42.6	44.6	44.8	
합계(N)		(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과		불필요	14.6	15.0	14.4	11.4	13.1	13.3	12.9	12.1
	필요	<b>85.4</b>	85.0	85.6	88.6	<b>86.9</b>	86.7	87.1	87.9	
교육 급여	불필요	6.1	8.9	5.2	13.6	14.3	14.3	14.2	18.4	
	다소 불필요	10.6	10.0	10.8	22.7	11.1	10.2	12.9	13.2	
	다소 필요	49.4	45.6	50.8	38.6	49.6	50.0	48.8	42.5	
	필요	33.9	35.6	33.3	25.0	25.0	25.4	24.2	25.9	
	합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
	종합 결과	불필요	16.7	18.9	16.0	36.4	25.4	24.6	27.1	31.6
필요		<b>83.3</b>	81.1	84.0	63.6	<b>74.6</b>	75.4	72.9	68.4	

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈표 4-2-11〉 기초연금\_(사회적) 필요성

(단위: 명, %)

구분		비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
		전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
불필요		4.6	8.3	3.3	4.5	0.9	1.3	0.0	0.0
다소 불필요		8.7	9.4	8.5	6.8	4.6	5.0	3.8	2.9
다소 필요		50.0	46.7	51.2	47.7	38.3	40.2	34.6	31.0
필요		36.7	35.6	37.1	40.9	56.3	53.5	61.7	66.1
합계(N)		(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)
종합 결과	불필요	13.3	17.8	11.7	11.4	5.4	6.3	3.8	2.9
	필요	<b>86.7</b>	82.2	88.3	88.6	<b>94.6</b>	93.7	96.3	97.1

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

국민기초생활보장제도 신청 경험 유무를 파악한 결과, 노인 응답자의 21.3%가, 노인 중 75세 이상 고령층은 27.5%가 신청 경험이 있었던 것으로 나타났다. 비노인의 경우 신청한 적이 있는 사람이 6.7%에 불과했

으나, 비노인 1인 가구의 25.0%는 국민기초생활보장제도 신청 경험이 있는 것으로 나타났다. 국민기초생활보장제도 수급 경험 여부를 살펴본 결과, 수급 경험이 있는 사람의 비율은 노인이 6.7%였으며 비노인은 5.9%로 나타났다.

〈표 4-2-12〉 국민기초생활보장제도\_신청 및 수급 경험 여부

(단위: 명, %)

구분		비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
		전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
신청 경험 여부	있음	<b>6.7</b>	7.2	6.5	25.0	<b>21.3</b>	18.0	<b>27.5</b>	43.7
	없음	93.3	92.8	93.5	75.0	78.7	82.0	72.5	56.3
	합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)
수급 경험 여부	있음	<b>5.9</b>	7.2	5.4	22.7	<b>6.7</b>	14.6	23.3	38.5
	없음	94.1	92.8	94.6	77.3	82.4	85.4	76.7	61.5
	합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

기초연금 신청 경험에 대해 노인의 78.9%가 노인 중 75세 이상의 경우 89.6%가 신청 경험 있으며, 75세 이상 노인 10명 중 9명은 기초연금 신청 경험이 있는 것으로 나타났다. 한편 기초연금 수급 경험이 있는 비율은 75.3%로 나타났다.

〈표 4-2-13〉 기초연금\_신청 및 수급 경험 여부(65세 이상만)

(단위: 명, %)

구분		노인(65세 이상)			
		전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
신청 경험 여부	있음	<b>78.9</b>	73.3	89.6	89.1
	없음	21.1	26.7	10.4	10.9
	합계(N)	(700)	(460)	(240)	(174)
수급 경험 여부	있음	<b>75.3</b>	68.9	87.5	86.8
	없음	24.7	31.1	12.5	13.2
	합계(N)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

다음은 국민기초생활보장제도와 기초연금의 수급 경험자를 대상으로 해당 제도에 대한 만족도를 조사한 결과이다. 국민기초생활보장제도는 만족한다는 응답이 노인 82.1%, 비노인 75.6%로 나타났다. 노인의 경우 연령이 높을수록, 비노인의 경우 연령이 낮을수록 만족도가 상대적으로 높게 나타났다. 기초연금은 이보다 다소 높았는데 노인의 88.8%가 만족하는 것으로 조사되었으며, 75세 이상 노인의 만족도가 75세 미만 노인의 만족도 비율보다 다소 높았다.

〈표 4-2-14〉 만족도(수급 경험자만)

(단위: 명, %)

## 〈국민기초생활보장제도〉

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불만족	4.9	7.7	3.6	0.0	4.1	1.5	7.1	4.5	
다소 불만족	19.5	15.4	21.4	30.0	13.8	17.9	8.9	10.4	
다소 만족	61.0	61.5	60.7	30.0	56.9	55.2	58.9	61.2	
만족	14.6	15.4	14.3	40.0	25.2	25.4	25.0	23.9	
합계(N)	(41)	(13)	(28)	(10)	(123)	(67)	(56)	(67)	
종합 결과	불만족	24.4	23.1	25.0	30.0	17.9	19.4	16.1	14.9
	만족	<b>75.6</b>	76.9	75.0	70.0	<b>82.1</b>	80.6	83.9	85.1

## 〈기초연금〉

구분	노인(65세 이상)				
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불만족	3.6	3.5	3.8	5.3	
다소 불만족	7.6	8.8	5.7	5.3	
다소 만족	51.4	51.4	51.4	47.0	
만족	37.4	36.3	39.0	42.4	
합계(N)	(527)	(317)	(210)	(151)	
종합 결과	불만족	11.2	12.3	9.5	10.6
	만족	<b>88.8</b>	87.7	90.5	89.4

주: 해당 문항은 〈표 4-2-12〉, 〈표 4-2-13〉에서 수급 경험 있는 응답자만 조사함.  
자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

국민기초생활보장제도와 기초연금 신청 경험자 중 신청 과정에서 느꼈던 어려움과 복잡한 정도를 살펴보면, 국민기초생활보장제도의 신청 과정이 '복잡하다'고 응답한 비율이 노인의 82.6%, 비노인의 87.2%로 노인보다 비노인에서 더욱 높게 나타났다. 특히 35세 미만 청년층에서 신청 과정이 복잡하다고 응답한 것은 특징적이다.

기초연금의 경우 신청 경험이 있는 노인의 58.5%가 신청 과정의 복잡성에 대해 동의하였고, 이는 국민기초생활보장제도 신청 과정이 복잡하다고 인식하는 비율보다 낮은 수치이다.

〈표 4-2-15〉 신청 과정의 복잡성

(단위: 명, %)

〈국민기초생활보장제도〉

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
전혀 그렇지 않다	2.1	7.7	0.0	0.0	0.7	0.0	1.5	0.0	
별로 그렇지 않다	10.6	0.0	14.7	18.2	16.8	13.3	21.2	25.0	
대체로 그렇다	72.3	76.9	70.6	54.5	62.4	67.5	56.1	57.9	
매우 그렇다	14.9	15.4	14.7	27.3	20.1	19.3	21.2	17.1	
합계(N)	(47)	(13)	(34)	(11)	(149)	(83)	(66)	(76)	
종합 결과	부정	12.8	7.7	14.7	18.2	17.4	13.3	22.7	25.0
	긍정	<b>87.2</b>	<b>92.3</b>	85.3	81.8	<b>82.6</b>	86.7	77.3	75.0

〈기초연금〉

구분	노인(65세 이상)				
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
전혀 그렇지 않다	6.0	6.2	5.6	3.9	
별로 그렇지 않다	35.5	35.3	35.8	36.1	
대체로 그렇다	48.9	49.9	47.4	49.0	
매우 그렇다	9.6	8.6	11.2	11.0	
합계(N)	(552)	(337)	(215)	(155)	
종합 결과	부정	41.5	41.5	41.4	40.0
	긍정	<b>58.5</b>	58.5	58.6	60.0

주: 신청 경험자만 응답함.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.



신청 및 선정 과정에서 담당자의 태도에 대해 불쾌감(또는 수치심)을 느꼈는지를 조사한 결과, 국민기초생활보장제도는 ‘불쾌하다’고 느꼈다는 응답이 신청 경험이 있는 노인의 41.6%, 신청 경험이 있는 비노인의 42.6%로 나타났으며, 기초연금의 경우 신청 경험이 있는 노인의 38.8%가 불쾌감을 느꼈다고 응답하였다. 이러한 불쾌감은 담당자의 태도뿐만 아니라 신청 과정의 복잡성이 영향을 미쳤을 가능성도 존재한다. 기초연금에 비해 국민기초생활보장제도의 선정 기준이 더욱 엄격하고 제출해야 할 서류가 많은 등 복잡한 절차로 인해 불쾌감을 더욱 느꼈을 개연성이 크다고 볼 수 있다.

〈표 4-2-16〉 담당자의 태도(불쾌감)

(단위: 명, %)

## 〈국민기초생활보장제도〉

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
전혀 그렇지 않다	8.5	7.7	8.8	18.2	12.8	9.6	16.7	15.8	
별로 그렇지 않다	48.9	38.5	52.9	45.5	45.6	43.4	48.5	40.8	
대체로 그렇다	25.5	23.1	26.5	27.3	30.2	31.3	28.8	31.6	
매우 그렇다	17.0	30.8	11.8	9.1	11.4	15.7	6.1	11.8	
합계(N)	(47)	(13)	(34)	(11)	(149)	(83)	(66)	(76)	
종합 결과	부정	57.4	46.2	61.8	63.6	58.4	53.0	65.2	56.6
	긍정	<b>42.6</b>	53.8	38.2	36.4	<b>41.6</b>	47.0	34.8	43.4

## 〈기초연금〉

구분	노인(65세 이상)				
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
전혀 그렇지 않다	20.8	21.4	20.0	23.9	
별로 그렇지 않다	40.4	40.1	40.9	37.4	
대체로 그렇다	29.0	27.6	31.2	29.7	
매우 그렇다	9.8	11.0	7.9	9.0	
합계(N)	(552)	(337)	(215)	(155)	
종합 결과	부정	61.2	61.4	60.9	61.3
	긍정	<b>38.8</b>	38.6	39.1	38.7

주: 신청 경험자만 응답함.

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

다음은 해당 제도의 인지 경로에 대해 살펴보았다. 먼저 국민기초생활보장제도에 대해 노인은 가족 또는 이웃을 통해 알게 됐다는 응답(32.4%)이 가장 높았으며, 텔레비전 또는 신문 등을 통해 알았다는 응답 비율(32.1%)이 그다음이었다. ‘관공서의 전화·방문·상담’도 응답 비율(21.4%)이 높게 나타났으며, 상대적으로 공공기관을 통해서 알게 된 비율은 높지 않았다. 비노인은 텔레비전 또는 신문을 통해 알게 된 비율(37.3%)이 가장 높았다. 다음으로 인터넷 22.1%, 가족 또는 이웃을 통해 알게 된 비율 20.3% 순이었다. 모든 연령층에서 제도에 대한 인지 경로는 텔레비전 또는 신문의 비중이 매우 크다는 것을 알 수 있으며, 비노인에 비해 노인의 경우 주민센터, 시군구청, 교육청 등 관공서의 전화 또는 방문 등 정부 차원의 개입이 적지 않은 역할을 수행하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 4-2-17> 국민기초생활보장제도 인지 경로

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
관공서 <sup>1)</sup> 의 전화·방문·상담	10.1	7.8	11.0	18.2	<b>21.4</b>	20.9	22.5	29.9
공공기관 <sup>2)</sup> 의 전화·방문·상담	2.7	2.2	2.9	2.3	2.3	2.4	2.1	1.7
자택 발송 안내문	3.3	1.1	4.0	9.1	7.6	9.1	4.6	4.0
가족, 친구, 이웃 등	<b>20.3</b>	14.4	22.3	11.4	<b>32.4</b>	30.0	37.1	36.8
텔레비전 또는 신문	<b>37.3</b>	33.3	38.7	22.7	<b>32.1</b>	33.0	30.4	24.1
인터넷	<b>22.1</b>	36.7	17.1	31.8	2.1	2.8	0.8	0.6
현수막, 포스터 등	4.0	4.4	3.8	4.5	1.0	0.9	1.3	1.7
통·반장	0.1	0.0	0.2	0.0	1.0	0.9	1.3	1.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

주: 1) 주민센터, 시군구청, 교육청 등의 관공서.

2) 한국토지주택공사(미아홈센터, 주거급여콜센터 등 운영), 국민연금공단 등 공공기관.

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

기초연금에 대해 노인은 가족 또는 이웃을 통해 알게 된 비율(29.9%)이 가장 높았으며, 텔레비전 또는 신문 등을 통해 알았다는 응답한 비율(26.9%)이 그다음으로 높았다. 또한 관공서의 역할도 22.9%로 높게 나타났다. 비노인의 경우 기초연금에 대해 텔레비전 또는 신문, 인터넷을 통해 알게 된 비율이 57.2%로 나타났다. 그 외 가족 또는 이웃을 통해 알게 된 경우도 19.1%인 것으로 조사되었다.

〈표 4-2-18〉 기초연금 인지 경로

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
관공서 <sup>1)</sup> 의 전화·방문·상담	12.7	10.6	13.5	18.2	<b>22.9</b>	22.4	23.8	29.9
공공기관 <sup>2)</sup> 의 전화·방문·상담	3.1	2.2	3.5	2.3	2.0	2.4	1.3	1.1
자택 발송 안내문	3.7	1.1	4.6	4.5	14.1	14.8	12.9	12.6
가족, 친구, 이웃 등	19.1	12.2	21.5	13.6	<b>29.9</b>	27.2	35.0	30.5
텔레비전 또는 신문	<b>35.1</b>	32.2	36.2	25.0	<b>26.9</b>	29.6	21.7	21.8
인터넷	<b>22.1</b>	39.4	16.2	31.8	2.4	2.2	2.9	2.3
현수막, 포스터 등	3.9	2.2	4.4	4.5	0.9	0.7	1.3	0.6
통·반장	0.1	0.0	0.2	0.0	1.0	0.9	1.3	1.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

주: 1) 주민센터, 시군구청, 교육청 등의 관공서

2) 한국토지주택공사(미아홈센터, 주거급여콜센터 등 운영), 국민연금공단 등 공공기관  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대 발생 사유를 묻는 보기는 앞에서 살펴본 사각지대 유형화를 적용한 항목이다. 즉 '대상자가 신청하지 않아서'는 type Ia 오류, 즉 '불완전 수급'에 해당하며, '대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급받지 못해서'는 type Ib 오류, 즉 '거부 오류'에 해당된다. '대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서'는 '욕구 미

충족'에 해당하며, 제도 설계(제한적 대상, 엄격한 선정 기준 등)의 문제는 '구조적 배제'에 해당한다(임완섭 외, 2019b, p.113).

이러한 사각지대 유형화를 적용한 사각지대 발생 사유를 복지제도 전반, 국민기초생활보장제도, 기초연금으로 구분하여 살펴본 결과는 아래와 같다. 먼저, 복지제도 전반에 대해 노인 응답자는 사각지대가 발생하는 주된 사유로 거부 오류, 즉 공급자(관리자) 측면의 관리 및 행정상의 문제(44.0%)를 첫 번째로 꼽았으며, 그다음으로는 대상자의 욕구 미충족(21.0%)을 꼽았다. 비노인 응답자의 경우도 관리 및 행정상의 문제라고 응답한 비율(36.7%)이 가장 높았으며, 다음으로 대상자의 미신청(22.6%)으로 나타났다. 국민기초생활보장제도에 대해서는 노인 응답자의 경우 복지제도 전반과 마찬가지로 관리 및 행정상의 문제(37.4%)라고 응답한 비율이 가장 높았으며, 그다음으로는 대상자의 욕구 미충족(25.4%)을 꼽았다. 비노인 응답자도 노인의 응답과 유사한 형태를 보인다. 기초연금은 노인의 경우 관리 및 행정상의 문제라고 응답한 비율(33.6%)이 가장 높았으며, 대상자의 욕구 미충족이 26.4%로 나타났다. 비노인 또한 관리 및 행정상의 문제(30.9%)가 기초연금의 사각지대 사유로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 구조적 배제(26.1%), 대상자의 욕구 미충족(26.0%)이 유사한 비율로 나타났다.

〈표 4-2-19〉 응답자가 일반적으로 생각하는 사각지대 발생 사유

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
대상자의 미신청	17.6	<b>22.6</b>	17.6	18.9	15.3	17.0
관리 및 행정상의 문제	<b>44.0</b>	<b>36.7</b>	<b>37.4</b>	<b>33.9</b>	<b>33.6</b>	<b>30.9</b>
대상자의 욕구 미충족	<b>21.0</b>	21.3	<b>25.4</b>	<b>25.0</b>	<b>26.4</b>	26.0
구조적 배제	17.4	19.4	19.6	22.3	24.7	<b>26.1</b>
합계(N)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대 발생 사유를 대상자의 미신청이라고 응답한 대상들에게 그 사유를 파악한 결과는 다음과 같다. 먼저, 복지제도 전반에 대해 노인 집단은 ‘대상자가 몰라서’라고 응답한 비율이 49.6%로 가장 높았으며, 그다음은 선정 기준의 엄격성(17.1%), 신청·선정 과정의 복잡성(16.3%) 순으로 나타났다. 비노인도 ‘대상자가 몰라서’라고 응답한 비율(39.9%)이 가장 높았는데, 그다음으로 신청·선정 과정의 복잡성(19.0%), 선정 기준의 엄격성(18.4%) 등 노인이 인식하는 사유와 비슷하나 그 순서에는 차이를 보였다. 기초생활보장제도의 경우, 노인은 ‘대상자가 몰라서’라고 응답한 비율(42.3%)이 가장 높았고, 선정 기준의 엄격성은 두 번째로 응답 비율(18.7%)이 높았다. 다음으로는 신청·선정 과정의 복잡성(17.9%), ‘자녀 등 가족 피해 우려’(7.3%)의 순으로 나타났다. 비노인은 ‘대상자가 몰라서’라고 응답한 비율(40.2%)이 가장 높았고, 다음으로 신청·선정 과정의 복잡성 22.0%, 선정 기준의 엄격성 13.6% 순으로 복지제도 전반에 대한 미신청 사유와 동일한 것으로 인식하고 있었다. 또한 노인과 비노인 모두에서 자녀 등 가족 피해 우려에 대해서도 각각 7.3%, 9.1% 정도가 미신청 사유로 인식하고 있었다. 마지막으로 기초연금의 미신청 사유에 대해, 노인과 비노인 모두 1순위로 ‘대상자가 몰라서’를 꼽았으며, 다음으로 신청·선정 과정의 복잡성, 선정 기준의 엄격성 등의 순으로 조사되었다.

〈표 4-2-20〉 응답자가 일반적으로 생각하는 급여 대상자의 미신청 사유

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
대상자가 몰라서	<b>49.6</b>	<b>39.9</b>	<b>42.3</b>	<b>40.2</b>	<b>47.7</b>	<b>41.2</b>
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서 (신청·선정 과정의 복잡성)	16.3	<b>19.0</b>	17.9	<b>22.0</b>	<b>18.7</b>	<b>18.5</b>
자녀 등 가족 피해 우려	4.1	6.3	7.3	9.1	9.3	0.8
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서(선정 기준의 엄격성)	<b>17.1</b>	18.4	<b>18.7</b>	13.6	14.0	15.1
사회적 낙인(수치심) 우려	4.9	4.4	4.1	5.3	0.9	5.9
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아 서(급여 및 서비스의 불충분성)	3.3	3.8	4.1	3.8	1.9	4.2
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 (급여의 비적합성)	3.3	6.3	3.3	2.3	1.9	7.6
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	0.8	0.6	0.8	3.0	0.9	0.8
소득 혹은 재산의 노출	0.8	0.6	0.8	0.0	0.0	3.4
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	0.0	0.6	0.8	0.8	4.7	2.5
합계(N)	(123)	(158)	(123)	(132)	(107)	(119)

주: 사각지대가 발생하는 주된 이유를 대상자가 신청하지 않아서라고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

앞에서 살펴본 급여 미신청 사유와 달리 응답자 본인이 급여 대상인 경우의 미신청 사유를 파악해 보았다. 이를 위해 먼저 응답자 본인이 대상자인지 여부와 신청 여부를 파악한 후 이들 중 미신청한 응답자들의 미신청 사유를 파악해 보았다.

〈표 4-2-21〉 본인의 대상자 여부 판단 및 신청 여부

(단위: 명, %)

## 〈국민기초생활보장제도〉

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
예	<b>7.9</b>	8.9	7.5	25.0	<b>29.9</b>	25.7	37.9	57.5
아니오	92.1	91.1	92.5	75.0	70.1	74.3	62.1	42.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)
'예' 응답자만	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
예	<b>69.1</b>	75.0	66.7	90.9	<b>68.4</b>	66.9	70.3	75.0
아니오	30.9	25.0	33.3	9.1	31.6	33.1	29.7	25.0
합계(N)	(55)	(16)	(39)	(11)	(209)	(118)	(91)	(100)

## 〈기초연금〉

만 65세 이상 노인 응답자만	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
예	<b>81.7</b>	75.9	92.9	93.1
아니오	18.3	24.1	7.1	6.9
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(174)
만 65세 이상, 기초연금 수혜 대상자로 인식한 응답자	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
예	<b>94.8</b>	93.7	96.4	95.1
아니오	5.2	6.3	3.6	4.9
합계(N)	(572)	(349)	(223)	(162)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

먼저, 국민기초생활보장제도에 대해 노인의 29.9%가 대상자라고 응답하였고, 그중 68.4%가 신청한 것으로 나타났다. 비노인은 7.9%가 대상자라고 응답하였고, 그중 69.1%가 신청 경험이 있는 것으로 나타났다. 기초연금은 노인의 81.7%가 자신이 기초연금 수급 대상자라고 판단하였고, 그중 대부분(94.8%)이 기초연금을 신청한 것으로 나타났다.

응답자 본인이 급여 대상자라고 생각하지만 급여를 신청하지 않은 경우의 사유는 다음과 같이 파악되었다. 먼저, 국민기초생활보장제도는 노인 응답자의 50.0%가 선정 기준의 엄격성을 미신청 사유로 꼽았다. 그다음은 ‘해당 제도를 몰라서(10.6%)’, ‘다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐(9.1%)’ 등으로 나타났다. 비노인은 선정 기준의 엄격성이라고 응답한 비율(35.3%)이 가장 높았으며, 신청·선정 과정의 복잡성과 급여 및 서비스의 불충분성(각각 17.6%)이 그다음이었다. 기초연금은 노인 응답자의 43.3%가 ‘선정 기준의 엄격성’이라고 응답한 비율이 가장 높았으며, 그다음은 ‘다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐’(13.3%)로 응답 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-2-22〉 국민기초생활보장제도 미신청 사유(수혜 대상으로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

국민기초생활보장제 대상으로 인식 & 비신청자	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
해당 제도를 몰라서	11.8	0.0	15.4	0.0	<b>10.6</b>	10.3	11.1	16.0
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서(신청·선정 과정의 복잡성)	<b>17.6</b>	0.0	23.1	0.0	6.1	10.3	0.0	8.0
자녀 등 가족 피해 우려	5.9	0.0	7.7	0.0	4.5	7.7	0.0	4.0
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서(선정 기준의 엄격성)	<b>35.3</b>	25.0	38.5	100.0	<b>50.0</b>	28.2	81.5	60.0
사회적 낙인(수치심) 우려	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	2.6	0.0	0.0
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서(급여 및 서비스의 불충분성)	<b>17.6</b>	50.0	7.7	0.0	3.0	5.1	0.0	4.0
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서(급여의 비적합성)	5.9	25.0	0.0	0.0	7.6	12.8	0.0	4.0
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	2.6	0.0	0.0
소득 혹은 재산의 노출	5.9	0.0	7.7	0.0	6.1	7.7	3.7	4.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>9.1</b>	12.8	3.7	0.0
합계(N)	(17)	(4)	(13)	(1)	(66)	(39)	(27)	(25)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.



〈표 4-2-23〉 기초연금 미신청 사유(수혜 대상으로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

만 65세 이상, 기초연금 수혜 대상으로 인식 & 미신청자	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
해당 제도를 몰라서	10.0	9.1	12.5	25.0
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서 (신청·선정 과정의 복잡성)	10.0	9.1	12.5	12.5
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서(선정 기준의 엄격성)	<b>43.3</b>	<b>50.0</b>	25.0	<b>37.5</b>
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서(급여 및 서비스의 불충분성)	6.7	4.5	12.5	12.5
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 (급여의 비적합성)	6.7	9.1	0.0	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	10.0	13.6	0.0	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	13.3	4.5	<b>37.5</b>	12.5
합계(N)	(30)	(22)	(8)	(8)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

응답자가 복지급여와 관련하여 공공기관(읍면동 주민센터, 시군구청, 국민연금공단 지사 등)에 상담을 받은 경험이 있는지를 살펴본 결과, 노인의 35.0%, 비노인의 4.3%가 상담 경험이 있다고 응답하였다.

〈표 4-2-24〉 복지급여 관련 상담 경험

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있다	<b>4.3</b>	2.8	4.8	13.6	<b>35.0</b>	32.8	39.2	50.6
없다	95.7	97.2	95.2	86.4	65.0	67.2	60.8	49.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

아래 〈표 4-2-25〉와 〈표 4-2-26〉은 상담 경험이 있다고 응답한 대상자가 상담받을 당시 담당자가 응답자의 어려움과 문제를 파악하는 데 노력을 기울였는지와 응답자가 상담을 통해 도움이 되는 급여(서비스)를 안내받았는지를 파악한 결과를 보여준다. 먼저, 상담자가 응답자의 어려움을 파악하

기 위해 노력했는지에 대해 노인 응답자의 86.5%가, 비노인의 80.0%가 긍정적으로 판단하였다. 문제 해결에 도움을 주었는지에 대해 노인은 87.3%가, 비노인은 70.0%가 그렇다고 응답하였다. 전반적으로 비노인에 비해 노인들의 경우 상담과 그 결과를 긍정적으로 판단하는 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-2-25〉 상담 당시 어려움 파악을 위한 지자체 담당자의 노력 정도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
매우 그렇다	20.0	20.0	20.0	66.7	15.9	13.2	20.2	17.0	
대체로 그렇다	60.0	40.0	64.0	33.3	70.6	72.2	68.1	68.2	
별로 그렇지 않다	20.0	40.0	16.0	0.0	13.5	14.6	11.7	14.8	
합계(N)	(30)	(5)	(25)	(6)	(245)	(151)	(94)	(88)	
종합 결과	긍정	<b>80.0</b>	60.0	84.0	100.0	<b>86.5</b>	85.4	88.3	85.2
	부정	20.0	40.0	16.0	0.0	13.5	14.6	11.7	14.8

주: 복지급여와 관련하여 공공기관에서 상담을 받은 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈표 4-2-26〉 지자체 담당자의 문제 해결을 위한 도움 및 안내 정도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
매우 그렇다	23.3	40.0	20.0	50.0	22.4	19.9	26.6	26.1	
대체로 그렇다	46.7	20.0	52.0	50.0	64.9	64.9	64.9	60.2	
별로 그렇지 않다	26.7	40.0	24.0	0.0	11.8	13.9	8.5	13.6	
전혀 그렇지 않다	3.3	0.0	4.0	0.0	0.8	1.3	0.0	0.0	
합계(N)	(30)	(5)	(25)	(6)	(245)	(151)	(94)	(88)	
종합 결과	긍정	<b>70.0</b>	60.0	72.0	100.0	<b>87.3</b>	84.8	91.5	86.4
	부정	30.0	40.0	28.0	0.0	12.7	15.2	8.5	13.6

주: 복지급여와 관련하여 공공기관에서 상담을 받은 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

마지막으로, 제도별 사각지대 대응 인식을 몇 가지 질문을 통해 확인하고자 하였다. 먼저, 국민기초생활보장제도 중 사각지대가 심각하다고 생

각하는 급여로 생계급여가 노인(54.4%)과 비노인(44.7%) 모두에서 높게 나타났고, 다음으로 노인의 경우 의료급여, 비노인의 경우 주거급여 순으로 나타났다. 특히 비노인 1인 가구에서 주거급여의 사각지대 심각성에 대해 높게 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-2-27〉 국민기초생활보장제도 중 사각지대가 가장 심각한 급여

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
생계급여	<b>44.7</b>	38.9	46.7	43.2	<b>54.4</b>	55.0	53.3	56.9
의료급여	14.6	11.7	15.6	11.4	<b>14.1</b>	13.7	15.0	12.6
주거급여	<b>16.3</b>	17.8	15.8	20.5	11.0	11.5	10.0	9.2
교육급여	4.1	8.3	2.7	9.1	1.3	1.7	0.4	2.3
잘 모르겠음	20.3	23.3	19.2	15.9	19.1	18.0	21.3	19.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 단계적으로 완화되어 생계급여(고액 재산자 제외) 수급자에 대한 부양의무자 기준이 폐지되었고, 2023년에는 의료급여에 대한 부양의무자 기준이 완화될 예정인 점을 고려하여 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화에 대한 의견을 조사하였다. 노인은 찬성한다는 의견이 63.6%로 나온 반면 비노인은 찬성 의견이 54.7%로 상대적으로 적었다. 노인의 경우 75세 이상의 찬성 의견이 75세 미만보다 다소 높았고, 노인 및 비노인 중 1인 가구의 경우 부양의무자 기준 완화에 대해 찬성하는 비율이 높게 나타났다.

다음은 기초연금의 사각지대 대응 인식에 대해 지급 적용 범위, 보장 수준 및 적용 범위의 방향성, 기초생활보장제도와와의 상충성에 대해 질문한 결과이다. 기초연금은 노인의 소득하위 70%까지를 대상으로 급여를 지급하고 있으며, 이러한 기준에 대한 적용 범위 비율을 설문한 결과, 노인의 경우 평

균 72.6%, 비노인의 경우 69.1%로 노인이 기존보다 다소 높게 나타나지만, 기존의 비율과 거의 비슷한 수준으로 수렴한다. 연령별로 세분화하면 75세 이상 노인의 경우 평균 비율이 74.1%로 상향조정에 대한 의견이 높은 것을 알 수 있다. 80% 이상으로 응답한 비율 또한 노인에서 41.0%, 비노인에서 35.7%로 높게 나타나며, 반면 기존보다 낮은 60% 미만으로 응답한 비율 또한 노인의 11.5%, 비노인의 19.5% 등으로 나타난다.

〈표 4-2-28〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화 의견

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
매우 찬성	6.3	6.7	6.2	4.5	7.9	7.0	9.6	10.9	
대체로 찬성	48.4	49.4	48.1	63.6	55.7	54.8	57.5	60.9	
대체로 반대	26.4	26.1	26.5	15.9	23.0	25.7	17.9	17.8	
매우 반대	10.6	8.3	11.3	11.4	7.3	6.5	8.8	6.3	
모르겠다	8.3	9.4	7.9	4.5	6.1	6.1	6.3	4.0	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	찬성	<b>54.7</b>	56.1	54.2	<b>68.2</b>	<b>63.6</b>	61.7	67.1	71.8
	반대	37.0	34.4	37.9	27.3	30.3	32.2	26.7	24.1
	모르겠다	8.3	9.4	7.9	4.5	6.1	6.1	6.3	4.0

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈표 4-2-29〉 기초연금 지급 소득하위 조정 비율

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
20% 미만	2.3	2.2	2.3	0.0	0.7	1.1	0.0	1.7
20~40% 미만	4.1	6.1	3.5	6.8	3.1	3.7	2.1	2.9
40~60% 미만	13.1	12.2	13.5	9.1	7.7	7.2	8.8	6.3
60~80% 미만	44.7	46.1	44.2	50.0	47.4	50.4	41.7	43.1
80% 이상	<b>35.7</b>	33.3	36.5	34.1	<b>41.0</b>	37.6	47.5	46.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)
평균: (%)	<b>69.1</b>	68.7	69.3	69.5	<b>72.6</b>	71.8	74.1	72.7

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

기초연금의 보장 수준과 적용 범위에 대한 방향성에 대해 노인과 비노인 모두에서 ‘보장 수준을 높이고 적용 범위도 확대한다’는 의견에 대해 가장 높은 비율을 보였다. 즉, 보장 수준과 적용 범위를 모두 확대하는 방향성을 제시하고 있다. 다음으로 노인의 경우 ‘적용 범위(대상) 확대’를, 비노인의 경우 ‘현행 유지’에 대한 응답 비율이 높게 나타났으며, 두 집단 모두에서 보장 수준보다는 적용 범위 확대에 대한 비율이 상대적으로 높게 나타나는 특징을 보인다. 그럼에도 불구하고 ‘보장 수준을 낮추고 적용 범위도 축소한다’는 의견 또한 노인의 9.1%, 비노인의 8.7%로 10명 중 1명은 제도의 축소를 지지하는 것으로 조사되었다.

〈표 4-2-30〉 기초연금 보장 수준 및 적용 범위 방향성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
보장(급여) 수준을 높인다	13.6	13.3	13.7	15.9	14.1	13.5	15.4	17.2
적용 범위(대상)를 확대한다	<b>18.3</b>	15.6	19.2	18.2	<b>18.7</b>	19.8	16.7	17.2
보장 수준을 높이고 적용 범위도 확대한다	<b>23.6</b>	23.9	23.5	25.0	<b>29.3</b>	27.0	33.8	31.0
보장 수준을 낮추고 적용 범위도 축소한다	<u>8.7</u>	8.9	8.7	4.5	<u>9.1</u>	10.7	6.3	7.5
보장 수준을 높이고 적용 범위는 축소한다	10.6	10.0	10.8	6.8	7.1	7.4	6.7	4.6
보장 수준을 낮추고 적용 범위는 확대한다	4.6	4.4	4.6	13.6	3.1	2.6	4.2	4.6
현행 유지	<b>20.7</b>	23.9	19.6	15.9	<b>18.4</b>	19.1	17.1	17.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

### 제3절 부정적 지출(부정수급)

먼저 복지 분야 부정수급 발생 정도에 대해 ‘많음’ 또는 ‘매우 많음’으로 응답한 비율을 살펴보면, 노인과 비노인 각각 31.4%, 38.4%인 것으로 나타났다. 즉, 노인보다는 비노인 집단에서 부정수급 발생 규모를 크게 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 4-3-1〉 복지 분야 부정수급 발생 정도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
거의 없음	9.4	9.4	9.4	11.9	12.2	11.3
조금 있음	52.1	52.8	51.9	56.7	55.9	58.3
많음	<b>34.3</b>	32.8	34.8	<b>30.4</b>	30.9	29.6
매우 많음	<b>4.1</b>	5.0	3.8	<b>1.0</b>	1.1	0.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

복지 분야의 부정수급 발생 정도를 ‘많음’ 또는 ‘매우 많음’이라고 한 응답자를 대상으로 응답 사유를 파악한 결과, 노인 응답자의 경우 ‘신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서’라는 응답 비율이 35.5%로 가장 높았으며, ‘주변 사람들로부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서’라는 응답은 32.7%로 두 번째인 것으로 나타났다. 비노인 응답자의 경우 ‘주변 사람들로부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서’로 응답한 비율이 32.7%로 가장 높았으며, 다음으로 ‘신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서’, ‘주변에서 부정수급하는 사례를 직접 보거나 들어서’가 각각 30.5%로 나타났다. 사각지대의 경우 언론(신문, TV 등)을 통해 관련 사례를 접하는 비율이 높았다면 상대적으로 부정수급은 주변을 통해 인식하는 경우가 많은 것으로 사료된다.

〈표 4-3-2〉 부정수급 발생이 많다고 인식하는 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서	30.5	41.2	26.9	<b>35.5</b>	36.1	34.2
주변에서 부정수급하는 사례를 직접 보거나 들어서	30.5	14.7	35.8	21.4	23.1	17.8
주변 사람들로부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서	<b>32.7</b>	32.4	32.8	32.7	31.3	35.6
정부와 공단 등 공공기관에서 부정수급 대책을 강력하게 추진해서	6.3	11.8	4.5	10.5	9.5	12.3
합계(N)	(269)	(68)	(201)	(220)	(147)	(73)

주: '복지 관련 부정수급 정도가 '많음' 또는 '매우 많음' 응답자 대상' 결과.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대 문제와 마찬가지로 부정수급 문제가 가장 심각한 사회보장제도도로 모든 대상 집단에서 공공부조를 꼽았다. 노인 응답자의 경우 건강보험 및 장기요양보험을 두 번째로, 노인돌봄종합, 장애인활동 지원, 보육료 지원 등 바우처를 통한 사회서비스사업을 세 번째로 꼽았다.

〈표 4-3-3〉 부정수급 문제가 가장 심각한 제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
공적연금	4.0	3.9	4.0	5.9	6.7	4.2
건강보험 및 장기요양보험	14.0	16.1	13.3	<b>14.7</b>	13.9	16.3
산재보험 및 고용보험	<b>15.7</b>	13.9	16.3	10.0	10.4	9.2
공공부조	<b>27.4</b>	22.2	29.2	<b>36.7</b>	34.6	40.8
보조금을 통한 사회복지사업	10.3	10.0	10.4	10.0	10.7	8.8
바우처를 통한 사회서비스사업	<b>14.3</b>	14.4	14.2	<b>12.4</b>	13.0	11.3
공공임대주택	8.3	10.0	7.7	5.9	6.1	5.4
주택금융지원	2.1	3.3	1.7	2.0	2.0	2.1
취약계층 취업 및 일자리 관련 지원	3.9	6.1	3.1	2.4	2.6	2.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

국민기초생활보장제도 부정수급 문제에 대한 심각성을 파악한 결과, 국민기초생활보장제도에 대해 노인의 37.6%, 비노인의 39.9%가 부정수급 문제가 심각하다고 응답하였다. 이렇게 응답한 사람들에게 대해 국민기초생활보장제도 급여 중 부정수급 문제가 가장 심각한 급여를 파악한 결과 노인과 비노인 모두가 생계급여를 가장 많이 꼽았다(각각 65.8%, 65.2%). 그리고 노인의 경우 의료급여의 부정수급 문제가 주거급여에 비해 상대적으로 더 심각하다고 인식하였으며, 비노인의 경우 의료급여와 주거급여 부정수급 심각성에 대해 동일한 응답 비율을 보였다.

〈표 4-3-4〉 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제 심각성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
그렇다	<b>39.9</b>	37.8	40.6	<b>37.6</b>	37.6	37.5
그렇지 않다	60.1	62.2	59.4	62.4	62.4	62.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정성 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈표 4-3-5〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
생계급여	<b>65.2</b>	61.8	66.4	<b>65.8</b>	64.7	67.8
의료급여	16.1	11.8	17.5	19.0	20.2	16.7
주거급여	16.1	22.1	14.2	13.7	13.3	14.4
교육급여	2.5	4.4	1.9	1.5	1.7	1.1
합계(N)	(279)	(68)	(211)	(263)	(173)	(90)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정성 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

기초연금은 노인의 30.3%, 비노인의 29.7%가 부정수급 문제가 심각하다고 응답하였다. 노인과 비노인 집단 모두 기초연금보다는 기초생활보장제도에서 부정수급 문제가 심각한 것으로 인식하고 있다.



〈표 4-3-6〉 기초연금제도 부정수급 문제 심각성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
그렇다	<b>29.7</b>	28.9	30.0	<b>30.3</b>	28.7	33.3
그렇지 않다	70.3	71.1	70.0	69.7	71.3	66.7
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

범정부 차원의 부정수급 대응 및 예방 대책에 대해 응답자들이 어느 정도 인지하고 있는지 살펴보았다. 노인의 경우 '모른다'라고 응답한 비율이 42.1%로 가장 높았으며, 비노인은 '들어본 적 있다'라고 응답한 비율이 40.3%로 가장 높게 나타났다.

〈표 4-3-7〉 부정수급 근절을 위한 범정부 차원의 종합대책에 대한 인지

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
잘 알고 있다	0.9	1.1	0.8	1.3	1.3	1.3
어느 정도 알고 있다	24.4	18.9	26.3	25.9	23.5	30.4
들어본 적 있다	<b>40.3</b>	40.6	40.2	30.7	33.0	26.3
모른다	34.4	39.4	32.7	<b>42.1</b>	42.2	42.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

주: 국민기초생활보장제도에 부정수급 문제가 있다고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

아래 표는 정부의 부정수급 근절을 위한 주요 프로그램에 대한 인지 여부를 파악한 것이다. 응답자 중 노인이 '안다'로 응답한 비율은 '정부합동 복지부정 신고센터'가 25.1%로 가장 높았고 '시도별 예산바로쓰기 시민감시단'이 15.3%로 가장 낮았다. 비노인은 노인과 마찬가지로 '정부합동 복지부정 신고센터'(35.4%)에 대한 인지도가 가장 높았고 '시도별 예산 바로쓰기 시민감시단'(21.9%)에 대한 인지도가 가장 낮았다. 세부 정책에 대해 인지 비율은 노인에 비해 비노인이 전반적으로 높게 나타났다.

〈표 4-3-8〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부

(단위: 명, %)

1) 정부합동 복지부정 신고센터(국민권익위원회)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	<b>35.4</b>	31.7	36.7	<b>25.1</b>	28.0	19.6
모른다	64.6	68.3	63.3	74.9	72.0	80.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

2) 복지로 사이트 신고센터

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	<b>29.7</b>	31.1	29.2	<b>16.6</b>	17.0	15.8
모른다	70.3	68.9	70.8	83.4	83.0	84.2
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

3) 시도별 지방 보조금 부정수급 신고센터

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	<b>22.1</b>	15.6	24.4	<b>20.3</b>	21.7	17.5
모른다	77.9	84.4	75.6	79.7	78.3	82.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

4) 시도별 예산바로쓰기 시간감시단

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	<b>21.9</b>	16.7	23.7	<b>15.3</b>	16.1	13.8
모른다	78.1	83.3	76.3	84.7	83.9	86.3
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

5) 특별현장점검(어린이집, 직업훈련기관, 요양시설 등)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	<b>25.9</b>	26.1	25.8	<b>16.6</b>	16.1	17.5
모른다	74.1	73.9	74.2	83.4	83.9	82.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

6) 부정수급액 5배 추가 징수

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	<b>23.4</b>	25.6	22.7	<b>23.3</b>	22.4	25.0
모른다	76.6	74.4	77.3	76.7	77.6	75.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

7) 신고자 보호제도 및 신고포상금

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	<b>27.9</b>	30.0	27.1	<b>24.6</b>	27.0	20.0
모른다	72.1	70.0	72.9	75.4	73.0	80.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

각종 복지 혜택을 부정한 방법으로 받는 사례를 발견하면 신고할 의향이 있는지 조사한 결과 노인의 41.3%가 신고하겠다고, 비노인은 45.9%가 신고하겠다고 응답했다. 노인보다 비노인에서 신고하겠다고 하는 응답 비율이 높았으며, '반드시 신고할 것이다'라는 응답은 35세 미만에서 다른 연령층에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 4-3-9〉 부정수급 목격 시 신고 의향

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상	
반드시 신고할 것이다	6.9	<b>8.9</b>	6.2	6.4	6.1	7.1	
가능하면 신고할 것이다	39.0	37.2	39.6	35.6	35.2	36.3	
별로 신고할 생각이 없다	49.0	46.1	50.0	49.6	51.1	46.7	
신고할 생각이 전혀 없다	5.1	7.8	4.2	8.4	7.6	10.0	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)	
종합 결과	신고함	<b>45.9</b>	46.1	45.8	42.0	<b>41.3</b>	43.3
	신고 안 함	54.1	53.9	54.2	58.0	58.7	56.7

주: 국민기초생활보장제도에 부정수급 문제가 있다고 응답한 응답자 대상.  
자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

부정수급 목격 시 신고 의향이 있다고 응답한 사람들의 신고 이유는 다음과 같다. 먼저, 노인은 '내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로'(37.8%)라고 응답한 비율이 가장 높았고, '부정수급은 범죄 행위라고 생각하므로'(37.4%)가 두 번째로 높았다. 비노인도 응답 순서는 동일했지만 '내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로'로 응답한 비율이 51.4%로 노인에 비해 13.6%p나 더 높았다. 이는 노인보다 납세 부담이 상대적으로 큰 비노인의 경우 '내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것'에 대해 더욱 민감하게 반응하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-3-10〉 부정수급 목격 시 신고 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
부정수급은 범죄행위라고 생각되므로	<b>34.6</b>	49.4	29.4	<b>37.4</b>	37.9	36.5
내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로	<b>51.4</b>	44.6	53.8	<b>37.8</b>	40.5	32.7
공무원을 포함한 주변 사람들이 신고해야 한다고 해서	11.2	2.4	14.3	19.7	17.9	23.1
신고포상금을 받기 위해서	2.5	2.4	2.5	5.1	3.7	7.7
기타	0.3	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0
합계(N)	(321)	(83)	(238)	(294)	(190)	(104)

주: 주변에서 부정 사례를 보거나 알게 된다면 신고할 의향이 있다고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

부정수급 목격 시 신고 의향이 없다고 응답한 사람들을 대상으로 그 사유를 파악한 결과, 노인은 '신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서'(38.9%), '신분 노출 우려'(26.6%), '나와 직접적인 상관이 없는 일이므로'(22.7%) 순으로 나타났으며, 비노인은 '신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서'(42.7%), '나와 직접적인 상관이 없는 일이므로'(25.9%) 순으로 나타났다. 한편 '신고 방법을 잘 몰라서'라고 응답한 경우는 노인과 비노인 모두에게 가장 낮은 응답 비율을 나타냈다.

〈표 4-3-11〉 부정수급 목격 시 비신고 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
신고방법을 잘 몰라서	8.4	6.2	9.2	11.8	10.0	15.4
신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서	<b>42.7</b>	37.1	44.7	<b>38.9</b>	40.4	36.0
신분이 노출될까 봐	23.0	25.8	22.0	<b>26.6</b>	27.0	25.7
나와 직접적인 상관이 없는 일이므로	25.9	30.9	24.1	22.7	22.6	22.8
합계(N)	(379)	(97)	(282)	(406)	(270)	(136)

주: 주변에서 부정 사례를 보거나 알게 된다면 신고할 의향이 없다고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

다음은 부정수급 발생 유형(고의성 여부 기준)에 대한 인식을 파악한 결과이다. 약간의 비율 차이는 보이나 복지제도 전반과 기초생활보장제도 및 기초연금 모두에서 부정수급이 발생하는 유형으로 '제공받는 사람의 고의(기망)'가 가장 많은 비율로 나타났다. 또한 노인과 비노인 모두에서 기초생활보장제도의 경우 '제공받는 사람의 실수(수급자 오류)'를, 기초연금의 경우 '제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)'을 2순위로 꼽았다. 그러나 복지제도 전반에 대해서는 노인과 비노인이 생각하는 2순위가 다르게 나타났다. 노인의 경우 '제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)'을, 비노인의 경우 '제공하는 사람의 실수(행정 오류)'를 2순위로 생각하여 차이를 보인다. 또한 '제공하는 사람의 고의(부패)'로 부정수급이 발생한다고 응답한 비율이 다른 유형에 비해 낮게 나타났으나, 노인보다는 상대적으로 이에 대한 응답 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-3-12〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
제공하는 사람의 고의(부패)	11.6	14.9	10.4	10.4	8.9	9.1
제공하는 사람의 실수(행정 오류)	13.4	<b>15.4</b>	14.0	14.7	12.4	14.6
제공받는 사람의 고의(기망)	<b>46.9</b>	<b>44.3</b>	<b>46.9</b>	<b>41.3</b>	<b>43.6</b>	<b>40.4</b>
제공받는 사람의 실수(수급자 오류)	13.0	10.6	<b>14.7</b>	<b>16.1</b>	16.1	15.6
제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)	<b>14.6</b>	14.6	13.4	15.9	<b>17.6</b>	<b>18.6</b>
기타	0.6	0.3	0.6	1.6	1.4	1.7
합계(N)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 부정수급 유형에 대해서는 앞에서 가장 많이 발생하는 부정수급 유형으로 꼽힌 '제공받는 사람의 고의(기망)'가 모든 항목에서 1순위로 꼽혔으며, 비노인보다 노인에서 응답 비

율이 높게 나타났다. 또한 모든 항목에서 2순위로 '제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)'이 꼽혔다. 3순위는 제도별, 연령별로 차이를 보인다. 복지제도 전반에 대해 1, 2순위 다음으로 노인의 경우 '제공받는 사람의 실수(수급자 오류)'를, 비노인의 경우 '제공하는 사람의 고의(부패)'를 꼽았으며, 기초생활보장제도의 경우 노인은 '제공하는 사람의 실수(행정 오류)'를, 비노인은 '제공받는 사람의 실수(수급자 오류)'를 꼽았다. 반면 기초연금의 경우 노인, 비노인에서 1, 2, 3순위가 모두 동일하게 나타났다.

〈표 4-3-13〉 부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 유형

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
제공하는 사람의 고의(부패)	11.9	<b>15.0</b>	11.1	13.9	9.9	11.0
제공하는 사람의 실수(행정 오류)	11.7	12.1	<b>14.0</b>	13.3	10.9	12.6
제공받는 사람의 고의(기망)	<b>46.4</b>	<b>43.7</b>	<b>46.9</b>	<b>39.3</b>	<b>44.6</b>	<b>39.0</b>
제공받는 사람의 실수(수급자 오류)	<b>13.3</b>	13.0	12.3	<b>15.7</b>	<b>13.9</b>	<b>15.3</b>
제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)	<b>16.4</b>	<b>15.9</b>	<b>15.0</b>	<b>17.3</b>	<b>20.0</b>	<b>20.9</b>
기타	0.3	0.3	0.7	0.6	0.9	1.3
합계(N)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소로 복지제도 전반의 경우 노인은 '자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용', '부정수급 관련 복지 업무 인력 확대' 등을 높게 지지하였으며, 비노인의 경우 '자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용', '단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)' 등이 높은 응답 비율을 보였다. 기초생활보장제도의 경우 노인과 비노인 모두에서 '단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)'와 '부정수급 관련 복지 업무 인력 확대'를, 기초연금의 경우 '단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)'와 '부정수급 적발의

지'가 가장 필요한 것으로 응답되었다. 이처럼 '단속 및 처벌 강화'는 부정수급 축소를 위해 공통적으로 필요한 요소로 인식되고 있음을 알 수 있다. 또한 기초생활보장제도의 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소로 단속 및 처벌 강화 외에 '부정수급 관련 복지 업무 인력 확대'를 응답한 비율이 낮지 않았는데, 이는 부정수급 전담 공무원 배치의 필요성과 연계해 볼 수 있다. 한편, '정보 공유 등 관련 기관 간 원활한 협력'과 '부정수급 예방을 위한 모니터링 체계 마련'에 대한 응답 비율은 다른 요소에 비해 응답 비율이 상대적으로 낮았는데 이러한 부문들에 대해서는 서비스 수요자 측면에서 상세한 상황과 필요성을 파악하기 어려운 측면이 있다.

〈표 4-3-14〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
부정수급에 대한 인식 개선	12.6	14.9	8.4	9.7	9.1	9.1
자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용	<b>17.0</b>	<b>20.1</b>	13.1	15.6	12.9	13.6
부정수급 관련 복지 업무 인력 확대	<b>17.0</b>	15.3	<b>17.6</b>	<b>17.0</b>	13.6	12.4
부정수급 신고 방법 홍보	15.9	14.0	14.7	13.6	12.4	13.3
부정수급 적발 의지	13.0	11.0	16.4	14.9	<b>14.6</b>	<b>13.9</b>
단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)	16.7	<b>15.0</b>	<b>19.0</b>	<b>17.9</b>	<b>22.6</b>	<b>20.7</b>
정보 공유 등 관련 기관 간 원활한 협력	4.7	5.0	5.4	4.7	8.7	9.4
부정수급 예방을 위한 모니터링 체계 마련	3.0	4.7	4.9	6.4	5.7	7.3
기타	0.1	0.0	0.4	0.3	0.4	0.3
합계(N)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

앞에서 살펴본 사각지대와 부정수급 문제 중 더 심각하다고 인식하는 문제에 대해 조사한 결과, 복지제도 전반 및 기초생활보장제도, 기초연금

모두에서 연령별 차이 없이 ‘둘 다 문제점이 크다’고 응답한 비율이 많은 것으로 조사되었으며, 이 응답을 제외한다면 부정수급 문제보다는 사각지대 문제에 대한 심각성을 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 다만 기초연금의 경우 부정수급 문제보다 사각지대 문제가 더 심각하다고 응답한 비율이 높게 나타났지만, 그 비율이 기초생활보장제도, 복지제도 전반에 비해서 차이가 크지 않은 점으로 미루어보아, 기초연금의 부정수급 문제에 대해서도 크게 인식하고 있는 것으로 보인다. 또한 모든 제도에 대해 큰 차이는 아니지만, 노인보다 비노인에서 둘 다 문제점이 크다고 응답한 비율이 조금씩 높게 나타나는 특징을 보인다.

〈표 4-3-15〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
부정수급 문제	17.4	18.3	18.6	21.6	21.6	21.4
사각지대 문제	36.0	36.4	33.7	32.4	28.6	27.1
둘 다 문제점이 큼	<b>37.3</b>	<b>38.7</b>	<b>37.6</b>	<b>38.9</b>	<b>34.4</b>	<b>37.7</b>
둘 다 문제점이 크지 않음	9.3	6.6	10.1	7.1	15.4	13.7
합계(N)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)	(700)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정성 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

부정수급 문제 해소를 위한 인력배치 및 권한에 대한 인식을 조사한 결과를 살펴보면, 먼저 시군구 등 지방자치단체에 부정수급을 전담하는 전문가를 배치하는 것에 대해 노인의 72.1%, 비노인의 68.4%가 찬성하였다. 또한 부정수급 대응 관련 담당자의 광범위한 정보접근 권한에는 노인의 67.1%, 비노인의 60.7%가 찬성하는 것으로 조사되었다. 두 응답 결과를 살펴보면 응답자들은 부정수급 전담 전문가 배치보다 정보접근 권한에 대해 더 신중하게 접근하고 있는 것으로 유추해 볼 있다.



〈표 4-3-16〉 부정수급 전담 전문가 배치 찬반 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
예	<b>68.4</b>	68.3	68.5	<b>72.1</b>	69.8	76.7
아니오	31.6	31.7	31.5	27.9	30.2	23.3
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈표 4-3-17〉 부정수급 전담 전문가의 광범위한 정보접근 권한 찬반 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
예	<b>60.7</b>	56.1	62.3	<b>67.1</b>	63.0	75.0
아니오	39.3	43.9	37.7	32.9	37.0	25.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

향후 우리나라 복지 부정수급 문제의 개선 정도를 예상하는 질문에 대해, 개선될 것으로(상당히 혹은 다소 개선될 것이다) 응답한 비율이 노인은 70.3%, 비노인은 65.0%로 나타나, 전반적으로 긍정적인 전망을 나타냈다. 반면 개선의 여지에 대해 부정적으로 바라보는 시각도 30% 가까이 존재하며, 그 비율은 노인보다 비노인에서 높게 나타났다.

〈표 4-3-18〉 향후 우리나라 복지 부정수급 문제에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
상당히 개선될 것이다	<b>6.6</b>	5.0	7.1	<b>8.6</b>	7.6	10.4
다소 개선될 것이다	<b>58.4</b>	59.4	58.1	<b>61.7</b>	62.4	60.4
별로 개선되지 않을 것이다	34.0	35.0	33.7	28.4	28.9	27.5
전혀 개선되지 않을 것이다	1.0	0.6	1.2	1.3	1.1	1.7
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

## 제4절 인식조사 비교분석

### 1. 개요

이 절에서는 정책 수요자의 사각지대와 부적정 지출에 대한 인식 변화의 차이를 살펴보기 위해, 본 연구(2022년)에서 수행한 인식조사와 본 연구사업의 2019년 연구에서 수행한 인식조사의 비교를 통한 정책 수요자 인식의 주요 특성과 변화를 살펴보았다. 그리고 이러한 정책 수요자에 대한 인식의 변화를 중심으로 살펴보되, 행정 담당자(관리자)와의 인식 차이 비교를 위해 본 연구사업에서 2017년과 2018년에 정책 서비스 공급자 및 관리자(행정 담당자 포함)를 대상으로 수행한 인식조사<sup>31)</sup>의 주요 결과 중 유사한 설문을 함께 파악하였다.

사각지대와 부정수급 관련 인식을 비교해보기에 앞서, 먼저 복지서비스 수요자들이 인식하는 우리나라의 전반적인 복지 수준에 대해 비교해보면, ‘높다’고 응답한 비율이 2022년의 경우 2019년에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 65세 이상 노인의 경우 전반적 복지 수준에 대해 ‘높다(높다+매우 높다)’로 응답한 비율이 2019년 28.4%에서 2022년 38.6%로 10.2%p 높게 나타났으며, 특히 비노인의 경우 2019년 28.2%에서 2022년 42.3%로 14.1%p 높은 비율을 보였다. 2019년에 비해 2022년 수요자들의 복지 체감도가 높아진 것을 확인할 수 있다.

31) 2017년에 수행한 인식조사는 시군구청에 근무하는 복지 업무 관련 종사자를 대상으로 수행하였으며, 2018년에 수행한 인식조사는 시군구청의 복지 업무 관련 종사자와 토지주택공사(LH)의 주거복지(특히 주거 급여) 담당자를 대상으로 실시하였다. 해당 조사는 모두 면접 조사 방식으로 수행되었다.

〈표 4-4-1〉 전반적 복지 수준

(단위: 명, %, 점)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)				
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	
매우 낮다	0.9	0.9	0.8	0.3	5.0	5.5	4.1	4.8	
낮다	14.1	12.8	16.7	9.7	14.8	16.0	12.5	16.2	
보통이다	46.4	47.2	45.0	47.7	51.8	49.9	55.4	50.8	
높다	34.9	35.0	34.6	38.4	25.3	25.4	25.1	24.7	
매우 높다	3.7	4.1	2.9	3.9	3.1	3.2	2.9	3.5	
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)	
종합 결과	낮다	15.0	13.7	17.5	10.0	19.8	21.5	16.6	21.0
	보통	46.4	47.2	45.0	47.7	<b>51.8</b>	49.9	55.4	<b>50.8</b>
	높다	<b>38.6</b>	39.1	37.5	<b>42.3</b>	<b>28.4</b>	28.6	28.0	<b>28.2</b>
평균*(5점 만점)	3.3	3.3	3.2	3.4	3.1	3.0	3.1	3.1	

주: '매우 낮다' 1점, '낮다' 2점, '보통이다' 3점, '높다' 4점, '매우 높다' 5점을 기준으로 계산함.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

## 2. 사각지대

복지 분야 사각지대 정도(규모)에 대해 노인 집단과 비노인 집단 모두 2022년이 2019년보다 사각지대 발생 정도를 '많음'으로 응답한 비율이 더 높게 나타났다. 2022년 조사의 경우 정책 수요자 중 노인 집단은 '조금 있음'으로 응답한 비율이 61.1%였고, 그다음은 '많음'(29.7%)이었다. '많음'과 '매우 많음'을 합친 비율은 32.4%로 나타났는데, 이는 2019년 정책 수요자에 대한 조사에서 나타난 30.5%에 비해 다소 증가한 것이다. 하지만 2017년과 2018년의 공급자(관리자)들이 응답한 결과들(2017년 43.2%, 2018년 46.8%)보다는 낮은 것으로 나타났다. 즉, 정책 수요자보다 행정 담당자 등 관리자가 사각지대 발생 규모를 더 크게 인식하고 있음을 알 수 있다. 전반적으로 비노인이 노인보다 사각지대 규모가 더 큰 것으로 인식하였지만 공급자보다는 작게 인식하였다.

〈표 4-4-2〉 복지 분야 사각지대 정도(규모)에 대한 인식 비교

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)	공급자 (2017년)
	노인	비노인	노인	비노인		
(거의) 없음	6.4	8.3	9.5	7.2	0.7	0.3
조금 있음	61.1	53.3	60.0	56.3	56.0	52.8
많음	29.7	35.3	25.9	30.5	40.1	45.0
매우 많음	2.7	3.1	4.6	6.0	3.1	1.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(700)	(700)	(1,000)	(600)	(700)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

〈표 4-4-3〉 복지 분야 사각지대가 많다고 인식하는 이유

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서	<b>37.0</b>	39.0	32.9	<b>44.2</b>	<b>42.6</b>	42.4	43.1	<b>45.2</b>
주변에서 사각지대로 여겨지는 사례를 직접 보거나 들어서	32.2	28.6	39.7	25.7	31.8	31.5	32.4	25.6
주변 사람들로부터 사각지대가 많이 발생한다고 들어서	26.4	27.3	24.7	24.2	21.3	22.2	19.6	24.7
정부(지자체 포함) 또는 연금공단 등 공공기관에서 사각지대 대책을 적극적으로 마련해서	4.4	5.2	2.7	5.9	4.3	3.9	4.9	4.6
합계(N)	(227)	(154)	(73)	(269)	(305)	(203)	(102)	(219)

주: 해당 문항은 〈표 4-4-2〉 복지 분야 사각지대 정도가 '많음', '매우 많음' 응답자만 조사함.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대 규모에 대해 '많음'과 '매우 많음'이라고 한 응답자를 대상으로 우리나라에 복지 사각지대가 많다고 응답한 이유에 대해 조사한 결과, 2019년, 2022년 조사 모두에서 노인과 비노인 모두 '신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서'라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 다만, 비노인의 경우 그 비율이 두 시점에서 큰 차이를 보이지 않았으나, 노인의 경우 '신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서'로 응답한 비율이 다소 감소하고, 주변에서 사각지대로 여기는

사례를 보거나 듣는 등 직접 접하는 사례로 사각지대를 인식하는 비율이 2019년에 비해 2022년의 경우 상대적으로 높게 나타났다.

2022년 조사에서 사각지대 문제가 심각한 사회보장제도로 노인은 공공부조를 꼽은 비율이 40.9%로 가장 높았으며 비노인은 이보다 낮은 30.1%였지만 다른 제도들을 응답한 비율보다 훨씬 높게 나타났다. 같은 질문에 대해 노인이 32.8%, 비노인이 29.3%로 응답한 2019년에 비해 해당 응답 비율이 높아진 것을 알 수 있다. 2017년과 2018년 공급자(행정 담당자) 조사에서도 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도로 공공부조라는 응답이 가장 높게 나타났다(2017년 42.2%, 2018년 35.1%). 두 번째로는 재가노인서비스, 지역아동센터 등 보조금을 통한 사회복지사업의 응답 비율이 높았는데, 2019년의 경우에는 건강보험 및 장기요양보험의 응답 비율이 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 이는 정책 수요자의 인식이 크게 변하였음을 보여준다.

〈표 4-4-4〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)	공급자 (2017년)
	노인	비노인	노인	비노인		
공적연금	6.3	5.9	5.8	7.0	10.3	6.8
건강보험 및 장기요양보험	12.0	9.6	18.2	13.8	17.6	17.0
산재보험 및 고용보험	5.1	12.4	7.4	10.5	7.3	11.0
공공부조	40.9	30.1	32.8	29.3	35.1	42.2
재가노인서비스, 지역아동센터 등 보조금을 통한 사회복지사업	12.3	11.0	9.1	13.7	6.9	12.7
바우처를 통한 사회복지서비스사업	10.0	10.6	10.9	9.2	7.1	9.7
공공임대주택	5.3	7.6	8.5	10.8	12.7	-
주택 금융 지원 등	3.6	4.9	2.1	1.8	-	-
취업성공패키지, 노인일자리 등 취약계층 취업·일자리 관련 지원	4.6	8.0	5.2	3.8	-	-
기타	-	-	-	-	1.0	0.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(700)	(700)	(1,000)	(600)	(700)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

노인과 비노인에게서 복지 사각지대가 가장 심각하다고 인식하는 집단은 2022년의 경우 생애주기별로는 모두 65세 이상 노인 집단으로 응답되었으며, 두 번째로 응답 비율이 높은 집단은 중장년인 것으로 나타났다. 이는 2019년 인식조사에서도 유사하게 나타나지만, 노인 응답자의 경우 사각지대 문제가 심각한 집단으로 노인 집단을 응답한 비율이 더 높아진 반면, 비노인 응답자의 경우 응답 비율이 감소하였다.

정책 대상별 사각지대가 심각한 집단에 대해 2022년과 2019년 조사 모두 국민기초생활보장제도 수급 가구를 꼽았다. 반면, 공급자 조사에서는 질환가구원 가구를 가장 많이 꼽았다. 수요자 조사의 경우 노인의 국기초 수급가구를 사각지대 문제가 가장 심각한 집단으로 꼽은 비율이 더 높아졌지만, 비노인의 경우 그 비율이 다소 감소한 것을 알 수 있다.

<표 4-4-5> 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 연령대별, 정책 대상별

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2017년)	
	노인	비노인	노인	비노인		
생애 주기별	미취학 아동(8세 미만)	6.9	9.9	4.6	8.7	9.0
	초·중·고등학생	4.9	11.7	4.9	11.3	4.7
	청년(약 19~34세)	3.9	12.7	5.5	9.3	7.0
	중장년(약 35~64세)	11.9	23.6	17.5	24.0	30.2
	노인(65세 이상)	72.6	42.1	67.5	46.7	49.2
	합계 (N)	100.0 (700)	100.0 (700)	100.0 (1000)	100.0 (600)	100.0 (600)
대상별	장애인	12.3	13.0	10.7	14.2	14.7
	한부모가족	9.0	16.4	9.5	16.0	5.5
	다문화가족	4.7	6.7	6.1	7.3	6.7
	북한이탈주민	1.7	1.6	3.1	2.8	0.8
	국기초 수급가구	37.6	28.1	32.6	31.2	8.2
	차상위 계층	16.0	18.3	19.5	16.8	17.5
	질환가구원 가구	14.6	11.4	15.7	10.3	46.5
	그 외	4.1	4.4	2.8	1.3	0.2
합계 (N)	100.0 (700)	100.0 (700)	100.0 (1000)	100.0 (600)	100.0 (600)	

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단에 대해 2019년의 경우 노인과 비노인 모두에서 '노인(65세 이상)'이라고 응답한 비율이 높았다. 반면, 2022년에는 노인의 경우 '노인(65세 이상)'이라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났지만, 비노인의 경우 '노인(65세 이상)'이라고 응답한 비율이 2019년 22.3%에서 2022년 15.6%로 6.7%p 줄어들고, '기초생활보장 수급가구'로 응답한 비율이 2019년 12.8%에서 2022년 18.1%로 5.3%p 높아졌다.

〈표 4-4-6〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 전체

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
미취학 아동 (8세 미만 아동)	4.1	4.3	3.8	5.3	3.2	3.3	2.9	5.7
초·중·고등학생 (학령기 아동·청소년)	2.6	3.0	1.7	5.1	3.5	3.8	2.9	7.8
청년 (약 19~34세)	2.1	1.7	2.9	7.0	3.7	4.1	2.9	6.2
중·장년 (약 35~64세)	3.4	2.4	5.4	10.0	6.9	7.6	5.5	12.7
노인 (65세 이상)	<b>40.9</b>	38.9	44.6	<b>15.6</b>	<b>37.9</b>	36.2	41.1	<b>22.3</b>
장애인	5.9	5.9	5.8	7.6	4.9	4.9	5.0	8.2
한부모가족	3.7	4.1	2.9	7.7	3.3	3.0	3.8	4.5
다문화가족	2.1	2.0	2.5	3.3	2.1	2.4	1.5	3.3
북한이탈주민	0.6	0.7	0.4	1.0	1.0	1.4	0.3	1.5
기초생활보장 수급가구	<b>17.6</b>	17.0	18.8	<b>18.1</b>	<b>14.5</b>	14.5	14.6	<b>12.8</b>
차상위계층	<b>8.3</b>	9.3	6.3	11.1	<b>11.0</b>	11.9	9.3	10.0
질환가구원 가구	8.3	10.0	5.0	7.1	7.7	6.5	9.9	5.0
그 외	0.4	0.7	0.0	1.0	0.3	0.3	0.3	0.0
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

한편, 복지 분야 사각지대에 응답자 본인이 포함되는지를 조사한 결과를 비교해보면, 노인과 비노인에서 2019년 대비 2022년 본인이 사각지

대로 포함된다고 인식하는 비율이 증가한 모습이다. 특히 노인의 경우 2019년 19.4%에서 2022년 29.0%로 거의 10%p 증가하였으며, 그중에서도 75세 이상 노인에서 증가 비율이 높게 나타난다.

〈표 4-4-7〉 복지 분야 사각지대 포함 여부

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
그렇다	<b>29.0</b>	<b>25.4</b>	<b>35.8</b>	10.9	19.4	16.7	24.5	9.0
아니다	71.0	74.6	64.2	89.1	80.6	83.3	75.5	91.0
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

다음은 자신이 복지 분야 사각지대에 포함된다고 한 응답자를 대상으로 사각지대에 포함되는 영역에 대해 질문한 결과를 비교해보면 2019년과 2022년에서 변화를 보인다. 노인의 경우 두 시기 모두 '소득에 대한 지원'에 대해 본인이 사각지대에 포함된다고 응답한 비율이 높게 나타났으나, 그 비율은 2019년 44.3%에서 2022년 52.7%로 약 8%p 정도 높아졌다. 또한 '의료 및 건강에 대한 지원' 부분에서 사각지대로 인식하는 비율은 상대적으로 낮아졌다. 비노인의 경우 2019년 '의료 및 건강에 대한 지원'을 사각지대라고 응답한 비율이 가장 높게 나타난 반면, 2022년의 경우 노인 집단과 동일하게 '소득에 대한 지원'을 사각지대로 인식하는 비율이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 '주택, 임대료 등 주거에 대한 지원'의 사각지대로 인식하는 비율이 높게 나타났다. 즉, 비노인 집단에서 2019년과 2022년 조사 시점 사이 소득과 주거에 대한 욕구가 증가한 모습을 보인다.



〈표 4-4-8〉 복지 분야 사각지대에 포함된다고 인식하는 영역

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
소득에 대한 지원	<b>52.7</b>	48.7	58.1	<b>30.3</b>	<b>44.3</b>	40.0	50.0	22.2
의료 및 건강에 대한 지원	<b>26.1</b>	23.1	30.2	15.8	34.5	34.5	34.5	<b>35.2</b>
주택, 임대료 등 주거에 대한 지원	14.8	20.5	7.0	<b>28.9</b>	14.4	16.4	11.9	22.2
교육(또는 보육)에 대한 지원	0.0	0.0	0.0	7.9	1.0	0.9	1.2	3.7
일자리 및 취업과 관련된 지원	6.4	7.7	4.7	17.1	5.7	8.2	2.4	16.7
합계(N)	(203)	(117)	(86)	(76)	(194)	(110)	(84)	(54)

주: 해당 문항은 〈표 4-4-7〉에서 복지 사각지대에 처해 있다고 생각하는 응답자만 조사함.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대에 속한다고 응답한 대상에게 영역별 포함 사유에 대해 질문한 결과를 비교해보면, 노인의 경우 '자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음'이 두 조사 시점 모두에서 가장 높게 나타나는데, 그 비율은 2019년 30.4%에서 2022년 39.9%로 증가한 모습이다. 반면 '자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않음'으로 응답한 비율은 2019년 17.5%에서 2022년 7.4%로 큰 폭으로 감소하였다. 비노인의 경우 또한 '자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음'을 사유가 두 조사 시점 모두에서 가장 높게 나타났으나, 2019년에 비해 2022년의 경우 그 비율이 상대적으로 감소하였다. 반면 '자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급받지 못함'으로 응답한 비율이 2019년 22.2%에서 2022년 38.2%로 증가한 모습을 보인다.

〈표 4-4-9〉 복지 분야 사각지대 영역별 포함 사유

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음	<b>39.9</b>	43.6	34.9	<b>44.7</b>	<b>30.4</b>	29.1	32.1	<b>53.7</b>
자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못함	28.6	32.5	23.3	<b>38.2</b>	31.4	35.5	26.2	<b>22.2</b>
자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않음	<b>7.4</b>	5.1	10.5	9.2	<b>17.5</b>	20.9	13.1	13.0
서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않음	24.1	18.8	31.4	7.9	20.6	14.5	28.6	11.1
합계(N)	(203)	(117)	(86)	(76)	(194)	(110)	(84)	(54)

주: 해당 문항은 〈표 4-4-7〉에서 복지 사각지대에 처해 있다고 생각하는 응답자만 조사함.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

복지 분야 사각지대 축소 방안에 대해 노인은 2019년과 2022년 모두에서 '대상자 발굴을 위해 더 많은 가구 방문'과 '보다 쉬운 신청 절차와 선정 과정'을 주요 방안으로 인식하는 것으로 나타났다. 다만, 2019년의 경우 후자에 대해 그 비율이 높게 나타났다면, 2022년의 경우 전자에 대해 그 비율이 높게 나타난 차이를 보인다. 비노인의 경우 두 조사 시점 모두에서 사각지대 축소 방안으로 '대상자 발굴을 위해 더 많은 가구 방문'을 주요 방안으로 꼽았으나, 다른 방안에 대해 두 조사 시점 간 응답 비율의 차이를 보였다. 2019년에는 '가구 방문을 통한 발굴' 방안 다음으로 '보다 쉬운 신청 절차와 선정 과정'을 방안으로 인식한 비율이 높았다면, 2022년의 경우 '복지제도 신청·수급으로 인한 다른 가족 피해 제거', '서비스 또는 급여 수준 향상' 등의 방안을 응답한 비율이 높게 나타났으며, 특히 '서비스 또는 급여 수준 향상'으로 응답한 비율이 2019년에 비해 2022년에 상대적으로 높은 응답 비율을 보였다.

〈표 4-4-10〉 복지 분야 사각지대 축소를 위한 방안

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
복지제도에 대한 홍보 강화	16.4	16.3	16.7	16.6	13.9	14.3	13.1	16.0
보다 쉬운 신청 및 선정 과정	<b>20.7</b>	20.7	20.8	16.6	<b>24.5</b>	25.9	21.9	<b>19.0</b>
서비스 또는 급여 수준 향상	17.7	17.8	17.5	<b>17.7</b>	14.6	13.4	16.9	10.2
더 많은 가구 방문을 통한 발굴	<b>21.1</b>	21.1	21.3	<b>19.4</b>	<b>17.1</b>	17.4	16.6	<b>22.0</b>
복지제도 신청·수급으로 인한 다른 가족 피해 제거	13.3	13.9	12.1	<b>18.6</b>	15.1	15.5	14.3	17.5
수급 사실에 대한 비밀 보장	4.7	4.1	5.8	4.6	5.9	5.6	6.4	5.8
서비스 제공 기관 확대	3.9	3.7	4.2	<b>2.7</b>	5.6	5.3	6.1	6.2
지역사회 내 통반장 등 주민 조직 활성화	2.1	2.4	1.7	3.6	3.3	2.6	4.7	3.2
기타	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

다음은 국민기초생활보장제도와 기초연금에 대한 사회적 필요성에 관해 질문한 결과를 비교한 것이다. 2019년, 2022년 비교 시 노인, 비노인 모두에서 두 제도에 대해 사회적으로 필요하다고 응답한 비율이 상대적으로 높아진 모습이다. 특히 비노인의 경우 국민기초생활보장제도의 사회적 필요성에 대해 2019년 81.8%에서 2022년 88.6%로, 기초연금의 사회적 필요성에 대해 2019년 81.2%에서 2022년 86.7%로 5%p 이상 높아졌다. 앞의 분석 결과에서 복지 분야 사각지대에 포함된다고 인식하는 영역에 대해 '소득에 대한 지원'이 노인과 비노인 두 집단 모두에서 증가한 점으로 미루어보아, 국민기초생활보장제도와 기초연금 등 '현금 혹은 소득'을 통한 지원이 사회적으로 필요하다고 인식하는 비율이 증가한 모습이 특징적이다.

〈표 4-4-11〉 (사회적) 필요성

(단위: 명, %)

〈국민기초생활보장제도〉

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)				
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	
불필요	2.6	3.7	0.4	4.1	9.0	9.1	8.7	10.0	
다소 불필요	5.7	6.1	5.0	7.3	5.6	6.7	3.5	8.2	
다소 필요	38.7	39.8	36.7	51.1	34.7	36.4	31.5	34.7	
필요	53.0	50.4	57.9	37.4	50.7	47.8	56.3	47.2	
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)	
종합 결과	불필요	8.3	9.8	5.4	11.4	14.6	15.8	12.2	18.2
	필요	<b>91.7</b>	90.2	94.6	<b>88.6</b>	<b>85.4</b>	84.2	87.8	<b>81.8</b>

〈기초연금〉

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)				
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	
불필요	0.9	1.3	0.0	4.6	2.2	2.4	1.7	9.2	
다소 불필요	4.6	5.0	3.8	8.7	4.5	5.0	3.5	9.7	
다소 필요	38.3	40.2	34.6	50.0	26.3	28.0	23.0	35.3	
필요	56.3	53.5	61.7	36.7	67.0	64.5	71.7	45.8	
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)	
종합 결과	불필요	5.4	6.3	3.8	13.3	6.7	7.5	5.2	18.8
	필요	<b>94.6</b>	93.7	96.3	<b>86.7</b>	<b>93.3</b>	92.5	94.8	<b>81.2</b>

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

국민기초생활보장제도와 기초연금 신청 경험자 중 신청 과정에서 느꼈던 어려움과 복잡한 정도를 살펴보면 국민기초생활보장제도의 신청 과정이 '복잡하다'고 응답한 비율이 2019년 75.9%에서 2022년 82.6%로 증가한 모습이다. 특히 75세 미만 노인에게서 '복잡하다'고 응답한 비율이 대폭 증가하였다. 기초연금 또한 신청 과정에서 '복잡하다'고 응답한 비율이 2019년 44.3%에서 2022년 58.5%로 10%p 이상 대폭 증가한 모습을 보인다. 물론, 기초연금에서보다 국민기초생활보장제도 신청 과정의 복잡성에 대해 조금 더 복잡하다고 인식하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-4-12〉 노인이 느끼는 신청 과정 복잡성

(단위: 명, %)

## 〈국민기초생활보장제도〉

구분	수요자(2022년)			수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	노인	75세 미만	75세 이상	
전혀 그렇지 않다	0.7	0.0	1.5	4.6	5.0	4.2	
별로 그렇지 않다	16.8	13.3	21.2	19.4	21.7	16.7	
대체로 그렇다	62.4	67.5	56.1	55.6	51.7	60.4	
매우 그렇다	20.1	19.3	21.2	20.4	21.7	18.8	
합계(N)	(149)	(83)	(66)	(108)	(60)	(48)	
종합 결과	부정	17.4	13.3	22.7	24.1	26.7	20.8
	긍정	<b>82.6</b>	86.7	77.3	<b>75.9</b>	73.3	79.2

## 〈기초연금〉

구분	수요자(2022년)			수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	노인	75세 미만	75세 이상	
전혀 그렇지 않다	6.0	6.2	5.6	19.0	19.6	17.8	
별로 그렇지 않다	35.5	35.3	35.8	36.8	34.6	40.3	
대체로 그렇다	48.9	49.9	47.4	33.7	35.3	31.0	
매우 그렇다	9.6	8.6	11.2	10.6	10.4	10.9	
합계(N)	(552)	(337)	(215)	(691)	(433)	(258)	
종합 결과	부정	41.5	41.5	41.4	55.7	54.3	58.1
	긍정	<b>58.5</b>	58.5	58.6	<b>44.3</b>	45.7	41.9

주: 신청 경험자만 응답함.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

신청 및 선정 과정에서 담당자의 태도에 대해 불쾌감(또는 수치심)을 느꼈는지 조사한 결과, 국민기초생활보장제도와 기초연금 모두에서 불쾌감을 느꼈다고 응답한 비율이 2019년에 비해 2022년에 높아졌다. 두 시점 모두에서 기초연금보다는 국민기초생활보장제도에서 불쾌감을 느꼈다고 응답한 비율이 높게 나타나는데, 이는 담당 공무원의 태도에서 기인한 것일 수도 있지만, 위의 조사 결과에서 기초연금보다 국민기초생활보장제도 신청 과정의 복잡성에 대해 높은 비율로 동의하는 점에서 제도의 선정 절차의 차이에서 기인했을 가능성도 배제할 수 없다. 즉, 국민기초생활보장제도의 선정 기준이 기초연금에 비해 더욱 엄격하고 많은 서류를 제출해야 하는 등 신청 과정이 복잡하여 불쾌감을 더욱 느꼈을 것으로 사료된다.

〈표 4-4-13〉 담당자 태도에 노인이 느끼는 불쾌감

(단위: 명, %)

〈국민기초생활보장제도〉

구분	수요자(2022년)			수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	노인	75세 미만	75세 이상	
전혀 그렇지 않다	12.8	9.6	16.7	18.5	15.0	22.9	
별로 그렇지 않다	45.6	43.4	48.5	52.8	55.0	50.0	
대체로 그렇다	30.2	31.3	28.8	25.0	25.0	25.0	
매우 그렇다	11.4	15.7	6.1	3.7	5.0	2.1	
합계(N)	(149)	(83)	(66)	(108)	(60)	(48)	
종합 결과	부정	58.4	53.0	65.2	71.3	70.0	72.9
	긍정	<b>41.6</b>	47.0	34.8	<b>28.7</b>	30.0	27.1

〈기초연금〉

구분	수요자(2022년)			수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	노인	75세 미만	75세 이상	
전혀 그렇지 않다	20.8	21.4	20.0	33.1	32.8	33.7	
별로 그렇지 않다	40.4	40.1	40.9	46.6	46.9	46.1	
대체로 그렇다	29.0	27.6	31.2	17.9	17.8	18.2	
매우 그렇다	9.8	11.0	7.9	2.3	2.5	1.9	
합계(N)	(552)	(337)	(215)	(691)	(433)	(258)	
종합 결과	부정	61.2	61.4	60.9	79.7	79.7	79.8
	긍정	<b>38.8</b>	38.6	39.1	<b>20.3</b>	20.3	20.2

주: 신청 경험자만 응답함.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

다음은 해당 제도의 인지 경로에 대해 두 조사 시점 간 비교한 결과이다. 먼저 국민기초생활보장제도에 대해 노인의 경우 2019년과 2022년 1, 2순위는 다르지만 '가족 또는 이웃을 통해' 혹은 '텔레비전 또는 신문'을 통해 제도에 대해 알게 되었다는 응답 비율이 높게 나타났다. 비노인의 경우 '텔레비전 또는 신문'을 통해 제도에 대해 인지한 비율이 높게 나타났으며, 그 비율은 2019년 49.3%에서 2022년 37.3%로 다소 감소하고, 반면 '인터넷'을 통해 인지한 비율이 증가한 특징을 보인다.

〈표 4-4-14〉 국민기초생활보장제도 인지 경로

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
관공서 <sup>1)</sup> 의 전화·방문·상담	<b>21.4</b>	20.9	22.5	10.1	25.3	23.7	28.3	10.2
공공기관 <sup>2)</sup> 의 전화·방문·상담	2.3	2.4	2.1	2.7				
자택 발송 안내문	7.6	9.1	4.6	3.3	10.8	11.9	8.7	3.5
가족, 친구, 이웃 등	<b>32.4</b>	30.0	37.1	<b>20.3</b>	<b>27.2</b>	25.3	30.9	19.5
텔레비전 또는 신문	<b>32.1</b>	33.0	30.4	<b>37.3</b>	<b>27.8</b>	30.1	23.3	<b>49.3</b>
인터넷	2.1	2.8	0.8	<b>22.1</b>	1.7	1.8	1.5	12.3
현수막, 포스터 등	1.0	0.9	1.3	4.0	3.1	3.8	1.7	4.5
통·반장	1.0	0.9	1.3	0.1	4.0	3.3	5.2	0.7
기타	-	-	-	-	0.1	0.0	0.3	0.0
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

주: 1) 주민센터, 시군구청, 교육청 등의 관공서.

2) 한국토지주택공사(미아홈센터, 주거급여콜센터 등 운영), 국민연금공단 등 공공기관.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

기초연금 인지 경로로 노인의 경우 2019년 '공공기관의 전화·방문'을 통한 인지 비율이 25.6%로 높게 나타났으나, 2022년의 경우 '가족, 친구, 이웃 등', '텔레비전 또는 신문'을 통해 인지하였다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 물론 2019년과 2022년 조사대상자가 동일하지 않은 점에서 단순 비교는 어려울 수 있으나, 공공기관뿐만 아니라 '텔레비전 또는 신문'을 통해 인지한 비율이 높아졌다는 점에서 제도의 홍보 효과가 반영된 결과로 기대할 수 있겠다. 비노인의 경우 '텔레비전 또는 신문', '인터넷' 등 언론 매체를 통한 제도 인지 비율이 높게 나타나는데, 국민기초생활보장제도 인지 경로와 마찬가지로 '인터넷'을 통한 인지 비율이 2019년에 비해 2022년 상대적으로 높게 나타나는 특징을 보인다.

〈표 4-4-15〉 기초연금 인지 경로

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
관공서 <sup>1)</sup> 의 전화·방문·상담	<b>22.9</b>	22.4	23.8	12.7	<b>25.6</b>	23.0	30.6	10.8
공공기관 <sup>2)</sup> 의 전화·방문·상담	<b>2.0</b>	2.4	1.3	3.1				
자택 발송 안내문	14.1	14.8	12.9	3.7	18.2	19.9	14.9	5.5
가족, 친구, 이웃 등	<b>29.9</b>	27.2	35.0	19.1	<b>23.9</b>	22.1	27.4	18.2
텔레비전 또는 신문	<b>26.9</b>	29.6	21.7	<b>35.1</b>	22.3	25.1	16.9	<b>46.5</b>
인터넷	2.4	2.2	2.9	<b>22.1</b>	2.2	2.1	2.3	13.2
현수막, 포스터 등	0.9	0.7	1.3	3.9	3.4	3.8	2.6	4.8
통·반장	1.0	0.9	1.3	0.1	4.4	4.0	5.2	1.0
기타	-	-	-	-	-	-	-	-
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

주: 1) 주민센터, 시군구청, 교육청 등의 관공서.

2) 한국토지주택공사(미아홈센터, 주거급여콜센터 등 운영), 국민연금공단 등 공공기관.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대의 발생 사유에 대한 수요자 측면의 인식을 살펴보면, 2022년의 경우 공급자(관리자) 측면의 관리 및 행정상의 문제라고 응답한 비율이 노인과 비노인 모두에서 가장 높게 나타났다. 2019년의 경우 구조적 배제, 즉 제도 설계에 있어 제한적 대상과 엄격한 선정 기준에 의해서 비적격·비수급 영역에서 사각지대가 발생한다고 응답한 비율이 가장 높게 나타난 것과는 다른 결과를 확인할 수 있다. 제도 설계에 있어 제한적 대상과 엄격한 선정 기준 등의 구조적 배제라고 응답한 비율은 노인과 비노인 모두 큰 폭으로 감소하였다. 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준의 완화와 기초연금의 보장 수준 개선 등이 이루어졌는데, 이러한 구조적 차원의 배제 완화, 복지 급여의 전반적인 대상 확대, 보장 수준의 개선으로 인해 관리 및 행정상의 문제가 상대적으로 더 체감되어 나타난 결과라고 유추해 볼 수 있다. 한편 대상자의 미신청도 2019년에 비해 응답 비율이 증가하여 이에 대한 파악이 필요하다.



〈표 4-4-16〉 사각지대 발생 사유: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)
	노인	비노인	노인	비노인	
대상자의 미신청	17.6	22.6	15.6	15.0	45.7
관리 및 행정상의 문제 (제공자, 관리자 측면)	44.0	36.7	27.2	28.2	2.1
대상자의 욕구 미충족	21.0	21.3	19.4	19.0	15.7
구조적 배제	17.4	19.4	37.8	37.8	36.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(700)	(700)	(1000)	(600)	(700)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

〈표 4-4-17〉 미신청 사유: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)
	노인	비노인	노인	비노인	
대상자가 몰라서	49.6	39.9	36.5	53.3	70.9
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서 (신청·선정 과정의 복잡성)	16.3	19.0	23.7	14.4	13.1
자녀 등 가족 피해 우려	4.1	6.3	6.4	3.3	1.9
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서 (선정 기준의 엄격성)	17.1	18.4	25.0	17.8	8.8
사회적 낙인(수치심) 우려	4.9	4.4	0.6	2.2	3.1
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서 (급여 및 서비스의 불충분성)	3.3	3.8	1.3	1.1	0.9
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 (급여의 비적합성)	3.3	6.3	3.8	5.6	1.3
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	0.8	0.6	0.6	1.1	-
소득 혹은 재산의 노출	0.8	0.6	0.6	0.0	-
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	0.0	0.6	1.3	1.1	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(123)	(158)	(156)	(90)	(320)

주: 사각지대가 발생하는 주된 이유를 대상자가 신청하지 않아서라고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

복지제도 전반의 미신청에 대해 그 사유를 파악할 결과를 살펴보면, 2022년 조사에서는 '대상자가 몰라서'로 응답한 비율이 가장 높게 나타

났다. 2019년에 비해 노인의 응답 비율은 높아졌으며, 비노인의 응답 비율은 낮아졌다. 반면 '신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서(신청·선정 과정의 복잡성)'로 응답한 비율은 2019년에 비해 노인의 응답 비율은 낮아졌으며, 비노인의 응답 비율은 높아졌다. 한편 선정 기준의 엄격성의 경우 노인의 응답 비율은 큰 폭으로 낮아진 것으로 나타났다. 한편 공급자(관리자)의 경우 대상자가 몰라서로 응답한 비율이 매우 높게 나타났다. 이러한 결과는 집단 간 차이는 있지만 대상자에 대한 적극적인 홍보, 신청 절차와 선정 과정의 간소화, 선정 기준 엄격성에 대한 검토 등이 필요함을 시사한다(임완섭 외, 2019b, p.143). 한편 수치심 등 사회적 낙인 관련 요인은 2019년에 비해 응답 비율은 더 높아진 것으로 나타나, 그 비율은 높지 않지만 여전히 이에 대한 정책적 고려가 필요함을 시사한다.

아래 표는 국민기초생활보장제도의 사각지대 발생 사유를 나타내는데, 국민기초생활보장제도의 경우도 '관리 및 행정상의 문제'라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 이는 2019년 조사에 비해 대폭 증가한 비율이다. 복지제도 전반과 마찬가지로 구조적 배제로 응답한 비율은 대폭 감소하였다. 한편 대상자의 미신청이라고 응답한 비율도 낮지 않았는데, 여전히 홍보 등이 인식 제고의 중요한 수단이 될 수 있음을 시사한다.

〈표 4-4-18〉 사각지대 발생 사유: 국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)
	노인	비노인	노인	비노인	
대상자의 미신청	17.6	18.9	14.3	13.3	36.7
관리 및 행정상의 문제(공급자 측면)	37.4	33.9	21.3	25.3	2.1
대상자의 욕구 미충족	25.4	25.0	18.7	18.3	13.1
구조적 배제	19.6	22.3	45.7	43.0	48.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(700)	(700)	(1000)	(600)	(700)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

국민기초생활보장제도의 미신청 사유를 살펴보면 노인 응답자와 비노인 응답자 모두 ‘대상자가 몰라서’로 응답한 비율이 증가하였다. 반면 ‘선정 기준의 엄격성’으로 응답한 비율은 상대적으로 응답 비율이 대폭 감소하였다. 공급자 역시 ‘대상자가 몰라서’로 꼽은 비율이 가장 높았다. 이러한 결과를 볼 때 상대적으로 수요자들은 공급자와 관련 있는 미신청 사유를 꼽은 반면 공급자는 수요자와 관련 있는 미신청 사유를 꼽은 것으로 유추할 수 있다. 한편, ‘대상자가 몰라서’로 응답한 비율이 높은 것을 국민기초생활보장제도의 경우 경제적 취약성이 높고 가구 구성원이 고령이거나 1인 가구인 경우가 많음으로 상대적으로 다른 가구에 비해 정보 취득에 있어 불리한 것에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이들 집단에 국민기초생활보장제도에 대한 인식을 위해, 더 적극적인 대응이 필요함을 알 수 있다.

〈표 4-4-19〉 미신청 사유: 국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)
	노인	비노인	노인	비노인	
대상자가 몰라서	42.3	40.2	31.5	37.5	67.3
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서(신청·선정 과정의 복잡성)	17.9	22.0	11.9	12.5	14.0
자녀 등 가족 피해 우려	7.3	9.1	11.2	1.3	5.1
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서(선정 기준의 엄격성)	18.7	13.6	30.8	26.3	8.9
사회적 낙인(수치심) 우려	4.1	5.3	3.5	6.3	3.1
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서(급여 및 서비스의 불충분성)	4.1	3.8	4.9	3.8	1.2
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서(급여의 비적합성)	3.3	2.3	1.4	8.8	0.4
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	0.8	3.0	1.4	1.3	-
소득 혹은 재산의 노출	0.8	0.0	1.4	2.5	-
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	0.8	0.8	2.1	0.0	-
합계 (N)	100.0 (123)	100.0 (132)	100.0 (143)	100.0 (80)	100.0 (257)

주: 사각지대가 발생하는 주된 이유를 대상자가 신청하지 않아서라고 응답한 응답자 대상.  
자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 각 연도 결과.

앞의 결과가 응답자가 일반적으로 생각하는 급여 대상자의 미신청 사유라면, 다음은 자신이 해당 급여의 대상자라고 생각하지만 급여를 신청하지 않은 사유에 대해 응답한 결과를 비교한 것이다. 먼저, 국민기초생활보장제도는 노인 응답자의 절반 정도가 2019년, 2022년 모두에서 선정 기준의 엄격성을 미신청 사유로 꼽았으나, 다음으로 높은 비율을 보이는 사유는 두 조사시점 간 차이를 보인다. 2019년의 경우 ‘신청·선정 과정의 복잡성’과 ‘급여의 비적합성’을, 2022년의 경우 ‘해당 제도를 몰라서’, ‘다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐’ 등을 미신청 사유로 꼽았다. 비노인의 경우 약간의 비율 차이를 보이지만, ‘선정 기준의 엄격성’, 이 가장 높은 미신청 사유였으며, 다음으로 ‘신청·선정 과정의 복잡성’과 ‘급여 및 서비스의 불충분성’ 등을 미신청 사유로 응답하였다.

〈표 4-4-20〉 국민기초생활보장제도 미신청 사유(수혜 대상자로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

국민기초생활보장제 대상자로 인식 & 비신청자	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
해당 제도를 몰라서	<b>10.6</b>	10.3	11.1	11.8	5.1	6.1	3.5	5.9
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서 (신청·선정 과정의 복잡성)	6.1	10.3	0.0	<b>17.6</b>	<b>10.3</b>	9.1	12.3	<b>11.8</b>
자녀 등 가족 피해 우려	4.5	7.7	0.0	5.9	7.7	9.1	5.3	5.9
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서(선정 기준의 엄격성)	<b>50.0</b>	28.2	81.5	<b>35.3</b>	<b>48.7</b>	45.5	54.4	<b>52.9</b>
사회적 낙인(수치심) 우려	1.5	2.6	0.0	0.0	2.6	2.0	3.5	5.9
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서(급여 및 서비스의 불충분성)	3.0	5.1	0.0	<b>17.6</b>	4.5	6.1	1.8	<b>11.8</b>
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 (급여의 비적합성)	7.6	12.8	0.0	5.9	<b>10.3</b>	13.1	5.3	5.9
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	1.5	2.6	0.0	0.0	3.2	1.0	7.0	0.0
소득 혹은 재산의 노출	6.1	7.7	3.7	5.9	2.6	3.0	1.8	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	<b>9.1</b>	12.8	3.7	0.0	5.1	5.1	5.3	0.0
합계(N)	(66)	(39)	(27)	(17)	(156)	(99)	(57)	(17)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

기초연금의 경우 2019년, 2022년 모두에서 '선정 기준의 엄격성'을 미신청 사유로 꼽았다. 두 조사 시점 비교 시 '해당 제도를 몰라서'로 응답한 비율이 2019년 1.2%에서 2022년 10.0%로 높게 나타난 점과 '소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서'로 응답한 비율이 2019년에 비해 높게 나타나는 점에 주목할 필요가 있겠다. 또한, 75세 이상에서 '다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐'를 미신청 사유로 꼽은 비율이 가장 높게 나타난다는 점이 2019년과 비교되는 모습이다.

〈표 4-4-21〉 기초연금 미신청 사유(수혜 대상으로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

만 65세 이상, 기초연금 수혜 대상으로 인식 & 미신청자	수요자(2022년)			수요자(2019년)		
	노인	75세 미만	75세 이상	노인	75세 미만	75세 이상
해당 제도를 몰라서	10.0	9.1	12.5	1.2	0.0	2.9
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서 (신청·선정 과정의 복잡성)	10.0	9.1	12.5	7.1	8.0	5.9
자녀 등 가족 피해 우려	-	-	-	4.8	6.0	2.9
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서 (선정 기준의 엄격성)	43.3	50.0	25.0	41.7	48.0	32.4
사회적 낙인(수치심) 우려	-	-	-	3.6	0.0	8.8
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서 (급여 및 서비스의 불충분성)	6.7	4.5	12.5	9.5	10.0	8.8
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 (급여의 비적합성)	6.7	9.1	0.0	11.9	12.0	11.8
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	-	-	-	1.2	2.0	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	10.0	13.6	0.0	-	-	-
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	13.3	4.5	37.5	19.0	14.0	26.5
합계(N)	(30)	(22)	(8)	(84)	(50)	(34)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

이러한 결과들을 종합해 볼 때 2019년과 2022년의 경우 대상자의 인식 변화가 적지 않게 나타났음을 알 수 있다. 그리고 임완섭 외(2019b)에

서 제시한 바와 같이 인식조사의 경우 응답하는 집단의 특성에 따라 매우 다른 결과가 나타날 수 있다. 그리고 응답 대상자의 특성으로 인해 정책 수요자의 경우 수요자 측면에서 유리한 방향으로 응답하고, 복지 담당 공무원 등 정책 공급자의 경우 역시 공급자 측면에서 유리한 방향으로 응답하게 되기 때문에 통계학 또는 계량경제학에서 언급하는 “표본 선택 편향”의 문제에 직면하게 된다. 이러한 대상자 특성에 따른 응답의 편향은 관련 행정 통계 또는 실태 조사 결과의 활용을 통해 보완해야 한다.

추가로, 본 연구에서 초점을 두고 살펴보고 있는 기초연금의 향후 정책 방향성에 대해 수요자의 인식을 조사한 결과이다. 먼저, 기초연금의 보장 수준과 적용 범위의 방향성에 대한 인식을 비교해보면, 2019년 설문에서 ‘보장 수준을 높이고 적용 범위는 축소한다’, ‘보장 수준을 낮추고 적용 범위는 확대한다’는 항목이 없는 점을 고려하더라도 노인의 경우 ‘보장 수준을 높이고 적용 범위도 확대한다’는 의견에 대해 2019년, 2022년 모두 가장 높은 비율을 보였다. 즉, 보장 수준과 적용 범위를 모두 확대하는 방향성을 제시하고 있다. 반면, 비노인의 경우 2019년 ‘현행 유지’로 응답한 비율이 가장 높게 나타났으나, 2022년의 경우 노인과 동일하게 보장 수준과 적용 범위를 모두 확대하는 방향성에 대해 가장 높은 비율을 보였다. 또한 2019년의 보기 문항에 없었던 ‘보장 수준을 높이고 적용 범위는 축소한다’에 대해서도 비노인의 10.6%가 찬성하는 점에서 보장 수준을 확대하는 것에 다소 긍정적인 모습을 보인다. 특징적인 점은 2019년과 2022년 비교 시 ‘보장 수준을 낮추고 적용 범위도 축소한다’의 보장 수준과 적용 범위에 대해 모두 축소해야 한다는 비율이 비노인에서는 감소(2019년 12.2% → 2022년 8.7%)한 반면, 노인에서는 증가(2019년 6.0% → 2022년 9.1%)한 것이다.

〈표 4-4-22〉 기초연금 보장 수준 및 적용 범위 방향성

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
보장(급여) 수준을 높인다	14.1	13.5	15.4	13.6	14.8	13.7	16.9	12.5
적용 범위(대상)를 확대한다	<b>18.7</b>	19.8	16.7	<b>18.3</b>	<b>31.1</b>	32.1	29.2	<b>25.7</b>
보장 수준을 높이고 적용 범위도 확대한다	<b>29.3</b>	27.0	33.8	<b>23.6</b>	<b>26.1</b>	26.0	26.2	<b>23.7</b>
보장 수준을 낮추고 적용 범위도 축소한다	<u>9.1</u>	10.7	6.3	<u>8.7</u>	6.0	6.1	5.8	12.2
보장 수준을 높이고 적용 범위는 축소한다	7.1	7.4	6.7	10.6	*2019년 조사 시 보기 문항에 없었음			
보장 수준을 낮추고 적용 범위는 확대한다	3.1	2.6	4.2	4.6				
현행 유지	<b>18.4</b>	19.1	17.1	<b>20.7</b>	<b>22.0</b>	22.1	21.9	<b>26.0</b>
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

마지막으로, 국민기초생활보장제도 생계급여액의 보충성 원칙에 따라 기초연금액을 차감하고 지급하는 것에 대한 수요자의 의견을 두 조사 시점 간 비교해보면 다음과 같다. 노인의 경우 '현행대로 하는 것에 찬성한다'는 비율이 두 시점 모두에서 가장 높게 나타났으며, 그 비율은 2019년 43.4%에서 2022년 55.3%로 증가하였다. 그다음으로 '두 급여 모두 감소 없이 지급한다'로 응답한 비율이 높게 나타나는데, 2019년 30.8%에서 2022년 24.6%로 다소 감소한 경향을 보인다. 비노인의 경우 '현행 찬성' 비율이 두 조사 시점 모두에서 가장 높게 나타났으나, 다음 의견으로 2019년의 경우 '두 급여 모두 감소 없이 지급한다'로 응답한 비율이, 2022년의 경우 '현행대로 하되 생계급여액 감소를 축소한다'로 응답한 비율이 높게 나타나는 차이를 보였다.

〈표 4-4-23〉 기초연금에 따른 국민기초생활보장제도 생계급여액 감소에 대한 의견

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
현행대로 하는 것에 찬성한다	<b>55.3</b>	53.9	57.9	<b>48.3</b>	<b>43.4</b>	43.7	42.9	<b>41.7</b>
현행대로 하되 생계급여액 감소를 축소한다	20.0	20.0	20.0	<b>27.9</b>	25.6	26.6	23.6	27.5
두 급여 모두 감소 없이 지급한다	<b>24.6</b>	25.9	22.1	23.7	<b>30.8</b>	29.4	33.5	<b>30.8</b>
기타	0.1	0.2	0.0	0.1	0.2	0.3	0.0	0.0
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

### 3. 부정수급에 대한 인식 비교

복지 분야 부정수급 발생 정도에 대해 2022년 조사에서 노인은 '조금 있음'으로 응답한 비율이 56.7%로 가장 높았으며, 비노인에서도 동일 항목에 대해 52.1%로 응답 비율이 가장 높았다. 하지만 이는 2019년 수요자 조사의 64.7%와 57.7%에 비해서는 응답 비율이 감소한 것이다. 이렇게 '조금 있음'으로 응답한 비율이 줄어든 대신에 '많음'으로 응답한 비율이 높아졌다. 하지만 '매우 많음'으로 응답한 비율은 노인과 비노인 모두에서 감소한 것으로 나타났다. 전반적으로 부정수급 발생 정도가 많다고 (많음, 매우 많음)으로 응답한 것은 복지지출의 증가에 따른 인식의 변화로 파악된다. 2017년과 2018년 공급자에 대한 조사에서는 '많음'으로 응답한 비율은 줄어들고 '조금 있음'으로 응답한 비율은 증가하였는데, 비록 같은 시점에서 나타난 차이는 아니지만 정책 수요자와 공급자 모두 각각의 측면에서 동일한 현상을 바라보고 있음을 유추해 볼 수 있다.



〈표 4-4-24〉 복지 분야 부정수급 발생 정도

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)	공급자 (2017년)
	노인	비노인	노인	비노인		
(거의) 없음	11.9	9.4	8.2	5.3	1.1	0.8
조금 있음	56.7	52.1	64.7	57.7	57.9	47.3
많음	30.4	34.3	20.7	29.2	33.4	47.5
매우 많음	1.0	4.1	6.4	7.8	7.6	4.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(700)	(700)	(1,000)	(600)	(700)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

〈표 4-4-25〉 부정수급 발생이 많다고 인식하는 이유

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서	<b>35.5</b>	36.1	34.2	30.5	27.7	26.5	30.2	<b>37.8</b>
주변에서 부정수급하는 사례를 직접 보거나 들어서	21.4	23.1	17.8	30.5	<b>35.1</b>	36.2	32.6	25.7
주변 사람들로 부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서	32.7	31.3	35.6	<b>32.7</b>	31.0	32.4	27.9	30.6
정부와 공단 등 공공기관에서 부정수급 대책을 적극적으로 마련하고 있는 것으로 봐서	10.5	9.5	12.3	6.3	6.3	4.9	9.3	5.9
합계(N)	(220)	(147)	(73)	(269)	(271)	(185)	(86)	(222)

주: '복지 관련 부정수급 정도가 '많음' 또는 '매우 많음' 응답자 대상 결과.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

복지 분야 부정수급 발생 정도를 '많음' 또는 '매우 많음'이라고 한 응답자를 대상으로 그 사유를 비교해 보면, 노인의 경우 2019년 '주변 사람들로 부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서'의 응답 비율이 높았던 반면, 2022년의 경우 '신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서'라는 응답 비율이 가장 높게 나타났다. 반면 비노인은 2019년 '신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서'의 응답 비율이

높게 나타났다면, 2022년에는 ‘주변 사람들로부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서’의 응답 비율이 가장 높게 나타나는 차이를 보였다.

부정수급 문제가 가장 심각한 사회복지제도로 공공부조를 꼽은 비율이 모든 집단에서 가장 높게 나타났으며, 건강보험 및 장기요양보험, 바우처를 통한 사회서비스사업으로 응답한 비율도 상대적으로 높게 나타났다. 좀 더 자세히 살펴보면, 공통적으로 가장 높은 비율로 응답된 공공부조를 제외하면, 노인과 공급자(행정 담당자)는 건강보험 및 장기요양보험의 부정수급 문제가 상대적으로 심각하다고 응답한 반면, 비노인은 산재보험 및 고용보험의 문제가 상대적으로 더 심각하다고 응답하였다. 바우처를 통한 사회서비스 사업의 경우 2019년에 비해 응답 비율이 높아졌는데, 이는 해당 부문의 적용 범위 확대와 이를 통한 지출의 확대에 의해 프로그램 수혜자들이 증가한 것에 기인한 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-4-26〉 부정수급 문제가 가장 심각한 사회복지제도

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)	공급자 (2017년)
	노인	비노인	노인	비노인		
공적연금	5.9	4.0	5.6	5.0	8.1	4.7
건강보험 및 장기요양보험	14.7	14.0	22.4	15.0	16.7	16.7
산재보험 및 고용보험	10.0	15.7	10.2	17.0	13.3	8.5
공공부조	36.7	27.4	32.0	32.0	43.9	55.3
보조금을 통한 사회복지사업	10.0	10.3	9.3	10.0	8.6	8.7
바우처를 통한 사회서비스사업	12.4	14.3	7.8	7.2	2.9	5.8
공공임대주택	5.9	8.3	7.9	10.0	6.1	-
주택 금융 지원	2.0	2.1	1.3	1.0	0.3	-
취업 성공 패키지, 노인 일자리 등 취약계층 취업·일자리 관련 지원	2.4	3.9	3.5	2.8	-	-
기타	-	-	-	-	0.1	-
합계 (N)	100.0 (700)	100.0 (700)	100.0 (1000)	100.0 (600)	100.0 (700)	100.0 (600)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 각 연도 결과.

국민기초생활보장제도의 부정수급 문제 심각성에 대해 조사한 결과를 비교해보면, 노인과 비노인 모두에서 2019년에 비해 2022년 심각하다고 응답한 비율이 다소 감소한 모습이다. 2019년에는 노인의 53.0%, 비노인의 63.0%가 부정수급 문제가 심각하다고 응답하였다면, 2022년에는 노인의 37.6%, 비노인의 39.9%가 심각하다고 응답하였다.

〈표 4-4-27〉 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제 심각성

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
그렇다	<b>37.6</b>	37.6	37.5	<b>39.9</b>	<b>53.0</b>	54.8	49.6	<b>63.0</b>
그렇지 않다	62.4	62.4	62.5	60.1	47.0	45.2	50.4	37.0
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

또한 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여로 2022년 조사와 2019년 조사 그리고 공급자 조사 모두에서 생계급여를 꼽았다. 두 번째로는 의료급여가 꼽혔다. 비노인의 경우 주거급여와 의료급여의 응답 비율이 비슷하게 나타났지만 2019년에 비해 응답 비율은 줄어 들고 생계급여에 대한 응답 비율은 증가한 것으로 나타났다.

〈표 4-4-28〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자(2018년)
	노인	비노인	노인	비노인	
생계급여	65.8	65.2	59.1	57.9	69.6
의료급여	19.0	16.1	24.9	21.4	15.9
주거급여	13.7	16.1	14.3	18.5	13.1
교육급여	1.5	2.5	1.7	2.1	2.0
합계(N)	100.0 (263)	100.0 (279)	100.0 (530)	100.0 (378)	100.0 (700)

주: 수요자 조사는 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제가 있다고 응답한 응답자 대상.  
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

이러한 복지제도의 부정수급을 근절시키기 위해 정부의 대응에 대해 인지하는 정도를 살펴보면 다음과 같다. 범정부 차원의 부정수급 대응 및 예방 대책에 대해 응답자들이 어느 정도 인지하고 있는지 비교해보면, 2019년 응답자들에 비해 2022년 응답자에서 ‘모른다’고 응답한 비율이 다소 높게 나타난다. 또한 노인의 경우 ‘모른다’고 응답한 비율이 다른 응답에 비해 높게 나타나지만, 비노인의 경우 두 조사 시점 모두에서 ‘들어본 적 있다’의 비율이 높게 나타나는데, 비노인의 경우 범정부 차원의 종합대책에 대해 잘 알고 있지는 않지만, 10명 중 4명 이상은 들어본 적이 있는 것으로 파악된다. 다만, 노인, 비노인 모두에서 ‘잘 알고 있다, 어느 정도 알고 있다’ 등 알고 있다는 비율이 감소한 반면, ‘들어본 적 있다’ 혹은 ‘모른다’의 비율이 증가한 모습이다. 또한 두 조사 시점 모두 큰 비율의 차이는 아니지만 비노인이 노인에 비해 범정부 차원의 부정수급 대책을 알고 있는 응답자의 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-4-29〉 부정수급 근절을 위한 범정부 차원의 종합대책에 대한 인지

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
잘 알고 있다	1.3	1.3	1.3	0.9	1.3	1.7	0.6	1.8
어느 정도 알고 있다	25.9	23.5	30.4	24.4	32.7	34.1	30.0	33.3
들어본 적 있다	<b>30.7</b>	33.0	26.3	<b>40.3</b>	25.6	28.5	20.1	35.3
모른다	<b>42.1</b>	42.2	42.1	34.4	40.4	35.8	49.3	29.5
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

주: 국민기초생활보장제도에 부정수급 문제가 있다고 응답한 응답자 대상.  
 자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

부정수급 근절을 위한 정부의 세부 정책 중 주요 프로그램에 대한 인지 여부에 대해 비교해보면 ‘정부합동 복지부정 신고센터’, ‘복지로 사이트 신고센터’의 경우 노인과 비노인 모두에서 알고 있다고 응답한 비율이

2019년에 비해 2022년이 높게 나타났다. 또한 노인의 경우 ‘특별현장점검’, ‘부정수급액 5배 추가 징수’ 관련 세부 정책에 대해 인지하고 있는 비율은 2019년 대비 2022년에 감소하였으며, 비노인의 경우 ‘시도별 지방 보조금 부정수급 신고센터’, ‘특별현장점검’, ‘부정수급액 5배 추가 징수’, ‘신고자 보호제도 및 신고포상금’ 등의 세부 정책에 대해 알고 있다고 응답한 비율이 감소한 모습을 보였다. 따라서 해당 프로그램에 대한 홍보 강화가 필요함을 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-4-30〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부

(단위: 명, %)

### 1) 정부합동 복지부정 신고센터

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
안다	<b>25.1</b>	28.0	19.6	<b>35.4</b>	19.2	22.4	13.1	31.0
모른다	74.9	72.0	80.4	64.6	80.8	77.6	86.9	69.0
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

### 2) 복지로 사이트 신고센터

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
안다	<b>16.6</b>	17.0	15.8	<b>29.7</b>	14.1	16.3	9.9	24.7
모른다	83.4	83.0	84.2	70.3	85.9	83.7	90.1	75.3
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

### 3) 시도별 지방 보조금 부정수급 신고센터

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
안다	<b>20.3</b>	21.7	17.5	22.1	18.3	21.0	13.1	<b>24.2</b>
모른다	79.7	78.3	82.5	77.9	81.7	79.0	86.9	75.8
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

### 4) 시도별 예산바로쓰기 시민감산

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
안다	<b>15.3</b>	16.1	13.8	<b>21.9</b>	14.8	16.0	12.5	21.5
모른다	84.7	83.9	86.3	78.1	85.2	84.0	87.5	78.5
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

5) 특별현장점검(어린이집, 직업훈련기관, 요양시설 등)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
안다	16.6	16.1	17.5	25.9	<b>24.2</b>	27.2	18.4	<b>29.5</b>
모른다	83.4	83.9	82.5	74.1	75.8	72.8	81.6	70.5
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

6) 부정수급액 5배 추가 징수

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
안다	23.3	22.4	25.0	23.4	<b>23.9</b>	26.5	19.0	<b>27.3</b>
모른다	76.7	77.6	75.0	76.6	76.1	73.5	81.0	72.7
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

7) 신고자 보호제도 및 신고포상금

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
안다	<b>24.6</b>	27.0	20.0	27.9	24.4	26.2	21.0	<b>31.7</b>
모른다	75.4	73.0	80.0	72.1	75.6	73.8	79.0	68.3
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

각종 복지 혜택을 부정한 방법으로 받는 사례를 발견하면 신고할 의향이 있는지 조사한 결과를 비교해보면, 2019년에 비해 노인과 비노인 모두에서 신고할 의향이 없다고 응답한 비율이 10%p 정도 높게 나타난다. 특히 비노인 집단의 경우 신고할 의향이 없다고 응답한 비율이 노인보다 증가 폭이 다소 높게 나타났다.

〈표 4-4-31〉 부정수급 목격 시 신고 의향

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)				
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	
반드시 신고할 것이다	6.4	6.1	7.1	6.9	9.9	10.2	9.3	16.5	
가능하면 신고할 것이다	35.6	35.2	36.3	39.0	40.2	43.5	33.8	41.7	
별로 신고할 생각이 없다	49.6	51.1	46.7	49.0	41.1	39.6	44.0	36.7	
신고할 생각이 전혀 없다	8.4	7.6	10.0	5.1	8.8	6.7	12.8	5.2	
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(700)	(1000)	(657)	(343)	(600)	
종합 결과	신고함	42.0	41.3	<b>43.3</b>	45.9	<b>50.1</b>	<b>53.7</b>	43.1	<b>58.2</b>
	신고 안 함	<b>58.0</b>	<b>58.7</b>	56.7	<b>54.1</b>	49.9	46.3	<b>56.9</b>	41.8

주: 국민기초생활보장제도에 부정수급 문제가 있다고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

부정수급 목격 시 신고 의향이 있다고 응답한 사람들에게 신고 이유에 대해 조사한 결과를 비교해보면, 2019년과 2022년 두 시점 모두에서 '내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로'라고 응답한 비율이 가장 높았고, 다음으로 '부정수급은 범죄 행위라고 생각하므로'가 높게 나타났다. 특히 '내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로'로 응답한 비율이 비노인의 경우 50% 넘게 나타난 것은 이들은 노인에 비해 납세부담이 상대적으로 더 크기 때문에 세금의 부당한 사용에 대해 더 큰 문제의식을 가지고 있는 것을 보여준다. 또 다른 특징으로 비노인의 경우 2019년에 비해 2022년 조사 시 신고 사유로 '공무원을 포함한 주변 사람들이 신고해야 한다고 해서'라고 응답한 비율이 높게 나타나는 모습이다.

〈표 4-4-32〉 부정수급 목격 시 신고 이유

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
부정수급은 범죄행위라고 생각되므로	<b>37.4</b>	37.9	36.5	<b>34.6</b>	41.7	41.6	41.9	37.0
내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로	<b>37.8</b>	40.5	32.7	<b>51.4</b>	45.9	48.4	39.9	54.7
공무원을 포함한 주변 사람들이 신고해야 한다고 해서	<b>19.7</b>	17.9	23.1	<b>11.2</b>	11.0	9.3	14.9	6.6
신고포상금을 받기 위해서	5.1	3.7	7.7	2.5	1.4	0.6	3.4	1.7
기타	0.0	0.0	0.0	0.3	-	-	-	-
합계(N)	(294)	(190)	(104)	(321)	(501)	(353)	(148)	(349)

주: 주변에서 부정 사례를 보거나 알게 된다면 신고할 의향이 있다고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정성 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

반대로 부정수급 목격 시 신고 의향이 없다고 응답한 사람들에게 그 이유에 대해 조사한 결과를 비교해보면, 노인, 비노인 모두에서 두 시점 모두 '신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서'의 응답 비율이 가장 높게 나타났다. 다음으로 노인의 경우 2019년 조사 시 '나와 직접적인 상관이 없는 일이므로'가 높게 나타난 반면, 2022년 조사 시에는 '신분 노출 우려'에 대한 응답 비율이 높게 나타났다. 비노인의 경우 반대로 2019년 조사 시 '신분 노출 우려'에 대한 응답 비율이 높게 나타났다면, 2022년 조사 시에는 '나와 직접적인 상관이 없는 일이므로'로 응답한 비율이 높게 나타나는 등 차이를 보인다. 부정수급 신고 시 신분 노출에 대한 우려를 감소시키기 위해 신고자의 보호 등 신고과정에 대한 안전장치가 필요하며, 신고의 활성화를 위해 부정신고 이후 신고의 효과 혹은 결과에 대해 명확히 알리는 방안도 강구되어야 할 것으로 보인다.



〈표 4-4-33〉 부정수급 목격 시 비신고 이유

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)				수요자(2019년)			
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상	비노인
신고방법을 잘 몰라서	11.8	10.0	15.4	8.4	8.6	6.3	12.3	6.0
신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서	<b>38.9</b>	40.4	36.0	<b>42.7</b>	36.3	34.2	39.5	37.5
신분이 노출될까 봐	26.6	27.0	25.7	23.0	26.7	30.3	21.0	<b>30.7</b>
나와 직접적인 상관이 없는 일이므로	22.7	22.6	22.8	25.9	<b>28.5</b>	29.3	27.2	25.9
합계(N)	(406)	(270)	(136)	(379)	(499)	(304)	(195)	(251)

주: 주변에서 부정 사례를 보거나 알게 된다면 신고할 의향이 없다고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

부정수급의 주된 발생 유형으로 복지급여 주체들의 행위의 고의성을 특징으로 하는 부패와 기망 중 수요자와 공급자 모두 기망, 즉 '제공받는 사람의 고의'라고 응답한 비율이 가장 높았다. 2022년 조사의 경우 2019년보다 '기망'으로 응답한 비율이 더 높아졌다. 2018년 서비스 공급자 조사에서는 기망으로 응답한 비율이 74.5%나 되었지만, 수요자들의 응답은 40%대인 것으로 나타나, 기망으로 인한 부정수급 발생에 대한 인식 차가 매우 큼을 알 수 있다. 행정 오류, 즉 '제공하는 사람의 실수'의 경우(2022년) 2019년에 비해 노인의 응답 비율은 줄고 비노인의 응답 비율은 다소 증가한 것으로 나타났다. 반면 공급자 조사에는 해당 응답 비율이 매우 낮은 것으로 나타났다. 반면 제공하는 사람의 고의로 발생하는 '부패'의 2022년 응답 비율은 2019년에 비해 다소 낮아진 것으로 나타났다.

이러한 결과는 앞에서 살펴본 사각지대가 가장 많이 발생하는 질문에서도 찾아볼 수 있다. 조사 응답자에 따라 큰 차이가 나타나므로 실제 발생규모를 파악하기 위해서는 객관적인 통계 자료의 산출이 매우 중요하다. 기획재정부와 한국재정정보원, 지방자치단체 주도로 부정수급 유형

별 표준 DB가 구축되었으며, 사회복지장급여법에 따라 3년마다 부정수급 관련 실태조사를 수행한다. 따라서 이러한 객관적 자료를 중심으로 부정수급의 규모를 파악하고 인식조사 같은 주관적 성격이 강한 자료는 보조적 자료로 활용해야 한다. 하지만 보조적 자료라 하더라도 그 특성에 따라 현재 부정수급 규모 파악 및 관리 체계를 강화시킬 수 있는 다양한 시사점을 줄 수 있기 때문에 상호 보완적으로 활용할 필요가 있다.

부정수급 근절을 위해 우선적으로 대응이 필요한 유형은 2018년 응답자 설문과 유사한 결과가 나타났다. 노인과 비노인 모두 ‘제공받는 사람의 고의’라는 응답 비율이 가장 높게 나타났으며, 이는 2019년에 비해 해당 응답 비율이 상대적으로 높아진 것이다. ‘제공하는 사람의 실수’라고 응답한 비율은 상대적으로 낮아진 것으로 나타났다. 한편 2018년 공급자 대상 조사의 경우 ‘제공받는 사람의 고의’라고 응답한 비율이 압도적으로 높았지만, ‘제공하는 사람의 고의’라고 응답한 비율이 그다음으로 높아 이에 대한 관리 강화가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 4-4-34〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)
	노인	비노인	노인	비노인	
제공하는 사람의 고의(부패)	11.6	14.9	14.9	16.0	10.4
제공하는 사람의 실수(행정 오류)	13.4	15.4	15.4	14.8	2.7
제공받는 사람의 고의(기망)	46.9	44.3	43.6	44.3	74.5
제공받는 사람의 실수(수급자 오류)	13.0	10.6	11.4	10.8	5.0
제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)	14.6	14.6	14.7	14.0	6.9
기타	0.6	0.3	-	-	0.5
합계(N)	(700)	(700)	(1,000)	(600)	(565)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 각 연도 결과.

〈표 4-4-35〉 부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 유형: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)
	노인	비노인	노인	비노인	
제공하는 사람의 고의(부패)	11.9	15.0	13.8	15.0	11.0
제공하는 사람의 실수(행정 오류)	11.7	12.1	12.2	13.2	3.9
제공받는 사람의 고의(기망)	46.4	43.7	44.1	43.0	72.7
제공받는 사람의 실수(수급자 오류)	13.3	13.0	13.8	12.7	4.1
제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)	16.4	15.9	16.1	16.2	8.3
기타	0.3	0.3	-	-	-
합계(N)	(700)	(700)	(1,000)	(600)	(565)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소로 2019년 조사 시 노인, 비노인 모두에서 복지제도 전반 및 기초생활보장제도, 기초연금의 부정수급 축소를 위해 '단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)'와 '자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용'이 필요하다고 인식하고 있었다. 반면, 2022년 조사 시에는 제도별로 부정수급 축소를 위해 필요한 요소에서 요소별로 차이를 보였다. 복지제도 전반의 경우 노인은 '자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용', '부정수급 관련 복지 업무 인력 확대' 등을 지지한 비율이 높았으며, 비노인의 경우 '자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용', '부정수급 관련 복지 업무 인력 확대', '단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)' 등이 높은 응답 비율을 보였다. 기초생활보장제도의 경우 노인과 비노인 모두에서 '단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)', '부정수급 관련 복지 업무 인력 확대'를 가장 필요한 요소로 인식하고 있었으며, 기초연금의 경우 '단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)'와 '부정수급 적발 의지'를 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 것으로 인식하고 있었다. 또

한 기초생활보장제도의 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소로 ‘단속 및 처벌 강화’ 외에 ‘부정수급 관련 복지 업무 인력 확대’를 응답한 비율이 두 번째로 높게 나타나며, 2019년 대비 그 비율이 증가한 점에서 부정수급 전담 인력 또는 조직의 필요성에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

〈표 4-4-36〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소(집단별 1, 2순위)

(단위: 명, %)

년도	문항	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
		노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
2022	자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용	17.0	20.1	13.1	15.6	12.9	13.6
	부정수급 관련 복지 업무 인력 확대	17.0	15.3	17.6	17.0	13.6	12.4
	부정수급 적발 의지	13.0	11.0	16.4	14.9	14.6	13.9
	단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)	16.7	15.0	19.0	17.9	22.6	20.7
2019	자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용	20.0	20.2	19.0	21.5	15.5	15.8
	단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)	23.3	20.8	25.1	20.0	26.8	23.0

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

복지제도 전반의 부정수급과 사각지대 중 어느 것이 더 심각한 문제인지 묻는 질문에 2022년 조사와 2019년 조사 모두에서 모든 응답 집단이 ‘둘 다 문제점이 큼’으로 응답한 비율이 가장 높았다. 하지만 2022년의 경우 사각지대의 문제가 더 심각하다고 응답한 비율이 2019년에 비해 높아진 것을 알 수 있다. 정부가 사각지대 축소를 위한 노력을 지속적으로 해왔으며 실제 정책 반영도 이뤄진 상황에서 이러한 응답한 욕구 미충족 측면에서 기인되었다고 볼 수 있으며, 사각지대에 대한 범위를 이전보다 더 광범위하게 판단하는 정책 수요자가 확대되었다고도 유추해 볼 수 있다. 2017년 공급자 조사에서는 둘 다 문제점이 크다고 응답한 비율이

가장 높았지만, 부정수급 문제가 상대적으로 더 심각하다고 응답하였다. 정책 수요자 측면에서는 사각지대를, 정책 공급자 또는 관리자 측면에서는 부정수급을 상대적으로 더 심각하게 인식하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-4-37〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자(2017년)
	노인	비노인	노인	비노인	
부정수급 문제	17.4	18.3	17.1	22.0	28.0
사각지대 문제	36.0	36.4	28.0	25.8	21.2
둘 다 문제점이 큼	37.3	38.7	46.1	46.8	48.0
둘 다 문제점이 크지 않음	9.3	6.6	8.8	5.3	2.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(700)	(700)	(1000)	(600)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

부정수급 전담 전문가를 시군구 등 지방자치단체에 배치하는 것에 대해 수요자 및 공급자 모두 찬성하는 비율이 높게 나타났다. 하지만 공급자의 찬성 비율이 수요자보다 현저하게 높았으며, 수요자의 경우 2019년에 비해 찬성 응답 비율이 상대적으로 낮아진 것으로 나타났다.

〈표 4-4-38〉 시군구 등 지방자치단체에 부정수급 전담 전문가 배치 찬반

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자(2018년)	공급자(2017년)
	노인	비노인	노인	비노인		
찬성	72.1	68.4	74.1	75.0	91.0	92.2
반대	27.9	31.6	25.9	25.0	9.0	7.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(700)	(700)	(1000)	(600)	(700)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.

부정수급 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 부여에 대해서는 2019년과 2022년 조사 모두 찬성하는 비율이 높게 나타났는데, 2022년의 경우 2019년에 비해 찬성 비율이 다소 낮아진 것으로 나타났다. 2017년 공급자 조사와 비교해보면, 공급자의 찬성률이 수요자보다 훨씬 높은 것을 알 수 있다.

〈표 4-4-39〉 부정수급 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 부여

(단위: 명, %)

구분	수요자(2022년)		수요자(2019년)		공급자 (2018년)	공급자 (2017년)
	노인	비노인	노인	비노인		
찬성	67.1	60.7	75.7	72.3	91.0	94.0
반대	32.9	39.3	24.3	27.7	9.0	6.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(700)	(700)	(1000)	(600)	(700)	(600)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 각 연도 결과.



# 제5장

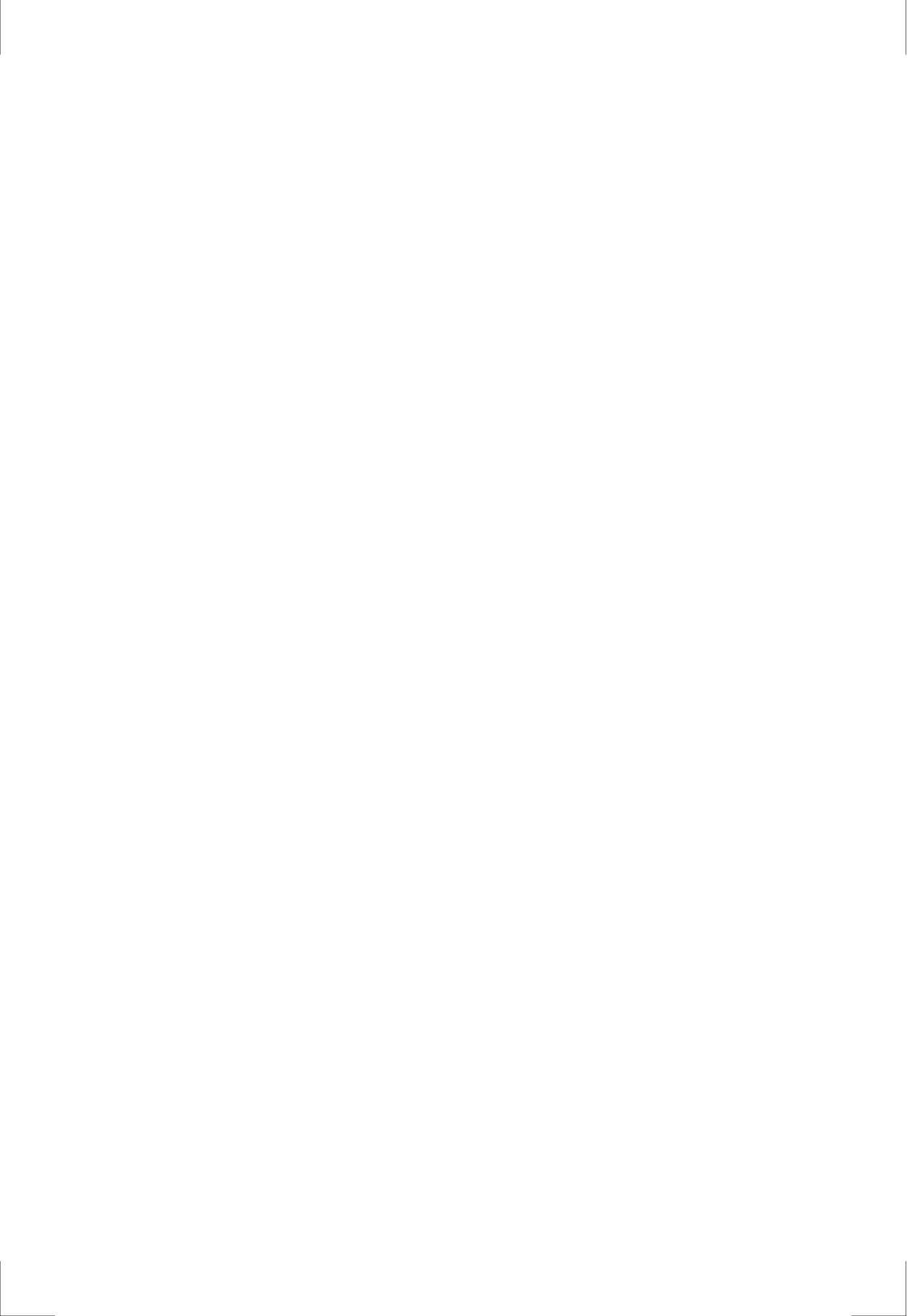
## 해외 사례 및 비교 분석

제1절 사례연구 개요 및 방법

제2절 미국 사례

제3절 영국 사례

제4절 해외 사례의 비교분석





## 제 5 장 해외 사례 및 비교 분석

### 제1절 사례연구 개요 및 방법

사각지대와 부적정 지출의 관리체계 개선 및 정책 방향 설정을 위한 정책 함의 도출을 위해 본 연구사업에서는 2016년 1단계 1차 연구부터 2022년 2단계 4차 연구까지 다양한 국가들에 대한 사례연구를 수행하였다. 본 연구사업에서 본격적인 해외 사례 연구를 수행한 것은 1단계 연구의 2차 연도(2017년 수행)부터이다. 2016년에 수행된 1차 연도의 연구에서는 미국, 영국, 독일의 부정수급에 대한 사례연구를 수행하였지만 사각지대에 대해서는 수행하지 않았으며, 부정수급의 경우도 개괄적 차원에서 검토하였다. 2017년 수행한 1단계 연구의 2차 연도 연구에서는 사각지대와 부적정 지출에 대한 사례연구를 공통의 분석 내용 등의 분석 틀을 적용하여 수행하였다. 해당 연구에서는 사회보장정책의 방향 및 제도의 유사성으로 인해 우리나라에 정책적 시사점이 크다고 예상되는 국가들을 대상으로, 영국, 호주, 일본을 사례국으로 선정하여 연구를 수행하였다. 1단계 연구의 3차 연도(2018년 수행) 연구의 경우 유럽 국가들에 대해 사례연구를 수행하였는데, 대륙형 보수주의 국가인 네덜란드와 북유럽 사민주의 국가인 스웨덴을 대상으로 부정수급과 사각지대에 대한 사례연구를 수행하였다.

제1단계 사업에서는 영미형 자유주의 국가(영국, 호주 등), 북유럽 사민주의 국가(스웨덴), 대륙형 보수주의 국가(독일) 등에 대한 사례를 연구를 하였다면, 2단계 사업에서는 1단계 사업에서 담지 못했던 남유럽 국가에 대한 사례연구를 수행하였으며, 이들 국가만으로 담아내기 어려운 사

각지대와 부정수급 관련 실태 및 함의 도출을 위해 자유주의 국가인 영국과 호주를 다시 사례 국가로 선정하여 심층적인 사례연구를 수행하였다(임완섭 외, 2019b, pp. 17-18). 2020년 수행된 2단계 2차 연구의 경우 스웨덴을 사례국으로 선정하였는데 주로 아동에 대한 사회서비스에 초점을 맞추어 연구를 수행하였다.

본 연구에서는 사례국에 대한 사례연구와 함께 해당 국가 간의 비교연구를 수행하였다. 이번 사례연구 국가들 중 미국은 부정수급 대응에 대한 사례연구는 본 연구사업은 물론 선행연구 등에서 지속적으로 수행된 반면, 사각지대에 대한 사례연구는 찾아보기 어렵다. 영국은 사각지대와 부정적 지출에 대해 지속적인 연구를 수행한 국가이다. 그런데 최근 코로나 19로 인해 대표적인 사회보장급여인 통합크레딧(Universal Credit)의 급여액이 일시적으로 인상되고 자영업자의 소득조건이 일시적으로 완화되었으며, 급여 수급의 요건 중 하나인 재취업 활동 요건 및 관련 제재가 완화되었다. 따라서 사각지대에 대한 업데이트 차원의 사례연구가 필요하다. 본 연구사업에서 기 수행하였던 영국과 미국에 대해 다시 사례연구를 수행한 것은 한국의 복지체제와의 유사성을 고려하여, 유사한 정책 사례를 통해 이에 대한 함의 도출 및 정책개선 방안 도출이 용이하기 때문이다. 따라서 지금까지 수행된 국가 간 비교연구에서도 영국과 미국을 중심으로 수행하되 필요시 지난 7개 연도에 걸쳐 수행된 국가들 간의 비교연구를 실시하였다. 한편 사각지대에 비해 부정적 지출의 경우 코로나19 팬데믹의 영향을 상대적으로 적게 받는다고 볼 수 있다. 사각지대의 경우 감염병 재난으로 인한 경기침체의 영향을 매우 크게 받게되므로 본 연구의 해외 사례 연구는 사각지대에 초점을 맞추어 수행하였다. 또한 본 연구의 주된 초점인 저소득층 소득보장 제도 중 공공부조제도를 중심으로 사례연구를 수행하였다. 비교분석은 사각지대와 부정수급 모두에 대해

사례연구가 수행된 국가들을 중심으로 수행하되, 주로 공공부조제도와 사각지대를 중심으로 비교분석하였다. 영국과 미국의 해외 사례연구의 주요 내용은 아래와 같다.

### 〈해외 사례의 주요 내용〉

- 공공부조제도 개요 및 현황:
  - 제도 개요 및 주요 변화, 수급자 및 급여 수준 추이 등
- 공공부조제도 현황과 사각지대 이슈:
  - 프로그램별 적용 대상 및 범위, 보장 수준, 사각지대 이슈
- 사각지대 현황 및 대응전략(정책 방향, 관리체계 등):
  - 주된 관심이 되는 사각지대 정의 또는 범위, 사각지대 관련 통계, 사각지대 대응 정책 방향성(제도별 적용 범위, 급여 충분성 등), 사각지대 관리운영 체계 현황 등, 코로나19로 인한 새로운 사각지대 관련 내용 포함
- 부적정 지출: 관리체계 및 주요 대응 방안 등
- 성과와 한계 및 정책 함의

해외 사례 비교분석<sup>32)</sup>은 지금까지 수행한 해외 사례의 주요 내용 중 한 국에 대한 정책 함의 및 제도 개선 방안에 필요한 내용을 중심으로 실시

#### 32) 사례연구 국가

		사각지대	부적정 지출
1단계	1차(2016)		미국, 영국, 독일
	2차(2017)	영국, 호주, 일본	영국, 호주, 일본
	3차(2018)	네덜란드, 스웨덴	네덜란드, 스웨덴
2단계	1차(2019)	그리스, 스페인, 영국, 호주	그리스, 스페인, 영국, 호주
	2차(2020)	스웨덴	
	4차(2022)	미국, 영국	미국, 영국 (주요 대응 중심)

주: 보고서의 가독성 제고를 위해 <표 1-2-1> 내용을 재인용  
 자료: 임완섭 외. (2019b). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구. p.14. 표 1-1, p. 18, 표 1-3을 수정 및 업데이트.

하였다. 그리고 모든 국가가 아닌 영국과 미국을 중심으로 수행하되 정책 함의에 대한 의의가 큰 국가들을 대상으로 아래 비교분석 틀의 내용을 중심으로 파악해 보고자 하였다. 비교분석 틀을 구성하는 주요 내용 중 적용 범위와 보장 수준의 경우 구조적 배제의 사각지대 측면과 관련이 깊다. 이러한 사각지대는 한국의 장기적 차원의 사각지대 관리의 정책 방향을 제시해 줄 수 있을 것이다. 이슈의 경우 코로나19 팬데믹 등의 상황에서 영국과 미국이 어떠한 대응과 조치를 취하였는지를 파악하는 것으로, 갑작스러운 재난 또는 경제위기 등의 상황에서 국가가 취한 정책 방향이 어떠한 성과를 발생시켰는지와 함께 그 한계점에 대해서도 비교해 보고자 한다. 한편 부정수급의 경우 관리체계와 정책 방향을 중심으로 파악해 보았다. 사각지대와 달리 부정수급의 경우 팬데믹 상황과는 큰 연관이 없기 때문에 부정적 지출 비교에서는 다루지 않았다.

〈표 5-1-1〉 해외 사례 비교분석 틀

국가별 체제 및 제도			사각지대					부정수급		
국가	복지체제 주요 특성	주요 공공부조 특성	적용 범위 보장 수준	관리 체계	정책 방향	이슈	정책 함의	관리 체계	정책 방향	정책 함의

따라서 국가별 복지체제 및 주요 공공부조제도에 대해서는 지금까지 사례연구한 모든 국가를 살펴보았으며, 사각지대 및 부정수급의 관리체계 및 정책 대응 방향에 대해서는 영국과 미국을 중심으로 비교분석을 실시하였다.

## 제2절 미국 사례

### 1. 연구의 배경 및 목적

본 절의 목적은 미국 저소득층 대상 공공부조제도의 사각지대 관련 현황과 그에 대한 사회정책 대응 현황을 검토하고, 이를 바탕으로 한국 공공부조제도 개선을 위한 정책적 함의를 도출하는 것이다. 다수의 선진 복지국가들은 사회보장제도의 적용과 운영에서 사각지대의 문제, 즉 제도의 혜택을 받아야 하는데 못 받거나, 제도의 혜택을 받는데도 너무 수준이 낮은 문제에 공통적으로 직면하고 있다(임완섭 외, 2019b). 특히 공공부조제도를 포함한 사회보장제도의 운영과정에서 사각지대의 존재 또는 부적정 지출의 발생은 의도한 정책적 성과를 훼손할 수 있다(임완섭 외, 2019b). 그러므로 사각지대 해소 및 부적정 지출 방지를 위해 공공부조제도를 개선하는 작업이 필요하다. 이런 맥락에서 미국 저소득층 대상 공공부조제도를 사각지대의 관점에서 연구한다면, 한국 저소득층 대상 공공부조제도의 사각지대와 부적정 지출 문제 개선을 위한 시사점을 줄 수 있다.

미국의 공공부조제도의 발전과정에서 사각지대 및 부적정 지출과 관련한 주된 쟁점과 그 해결을 위한 정책적 노력을 포괄적이고 체계적으로 평가하는 작업은 한국 공공부조제도를 효과적으로 개선하기 위한 방향을 제시해 줄 수 있다. 공공부조의 사각지대 및 부적정 지출 문제를 개선하려면 이론적 작업(개념화, 조작적 정의, 분석 틀)과 분석적 작업(자료수집, 개념에 근거한 실태 파악, 평가 후 대책 마련) 등 장기적인 노력이 필요하다(오윤섭 외, 2016; 임완섭 외, 2017, 2018, 2019b).

본 연구는 사각지대와 부정수급과 관련한 기존 연구들을 체계적으로

검토하고, 이를 바탕으로 미국 공공부조 사각지대 및 부정적 지출 관련 문제점과 그 대응전략의 현황을 검토하고자 하며, 미국 저소득층 대상 공공부조제도 운영의 전 과정에서 사각지대와 부정수급 문제를 다루는 원칙과 방식(문제에 대한 제도 설계자와 운영자 간 객관적·주관적 인식, 문제 발생 시 처리원칙, 처리 후 지속적인 관리방법 등)에 대해 엄밀하고 체계적인 분석을 수행하고자 한다.

## 2. 연구 내용 및 연구 방법

여기에서는 미국 저소득층 대상 공공부조제도의 사각지대와 부정적 지출에 관해 살펴보고자 한다. 이 글은 미국 저소득층 대상 공공부조제도의 개괄적 이해와 사각지대, 새로운 사각지대에 대한 대응, 부정적 지출 대응 현황, 미국 사례연구에서 얻은 정책 함의로 구성된다. 논의의 효율성을 제고하기 위해 미국의 주요 공공부조제도인 빈곤가구 한시지원(TANF)과 보충적 소득보장(SSI)에 대한 상세한 내용은 [부록 2]에 수록하였다.

본 연구는 문헌검토 방법을 이용하여 미국 저소득층 대상 공공부조제도의 현황·특성·성과·한계점을 검토한다. 미국 공공부조제도의 선행연구로는 김태완 외(2013), 임완섭 외(2015), 오윤섭 외(2016), 임완섭·전지현(2016), 임완섭 외(2017, 2018, 2019b)가 있다. 이 7가지 선행연구들과 최신 자료를 통해 제도의 현황 부분을 보완한다. 최신 자료는 미국 공공부조제도에 대한 최근 연구 성과, 미 통계청(US Census Bureau, CB), 사회복지장청(Social Security Administration, SSA), 아동·가족청(Administration for Children and Families, ACF), 예산·정책우선순위 연구센터(Center on Budget and Policy Priorities, CBPP), 계획·연구·평가국(Office of

Planning, Research, and Evaluation, OPRE), 계획·평가를 위한 차관보실(Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, ASPE), 도시연구원(Urban Institute, UI) 등이 발간한 미국 공공부조제도 관련 최근 현황과 실태에 대한 보고서를 포함한다.

### 3. 미국 저소득층 대상 공공부조제도의 개괄적 구조와 사각지대

#### 가. 공공부조제도의 개괄적 구조

미국 통계청(US Census Bureau)이 제시하는 미국 저소득층 대상 공공부조제도(public assistance)의 정의는 “연방·주·지방정부 차원에서 개인·가족에게 현금부조(cash assistance) 또는 현물급여(in-kind benefits)를 제공하는 부조 프로그램들(assistance programs)”이다(US Census Bureau, 2021). 미국 공공부조 프로그램은 크게 ① 사회복지 프로그램(social welfare programs)과 ② 사회보험 프로그램(social insurance programs)으로 나뉜다(US Census Bureau, 2021).

첫째, 사회복지 프로그램은 저소득 자산조사 기반 자격기준(low income means-tested eligibility criteria)에 해당하는 자에게 급여를 제공하는 프로그램이다(US Census Bureau, 2021). 사회복지 프로그램 중 사회부조형 현금급여 프로그램은 ① 빈곤가구 한시지원(TANF), ② 보충적 소득보장(SSI), ③ 일반부조(General Assistance, GA), 조세형 현금급여 프로그램으로 ④ 근로소득 장려세제(EITC)가 있다. 한편 사회복지 프로그램 중 현물급여 프로그램은 ① 의료부조(Medicaid), ② 보충적 영양지원 프로그램(SNAP), ③ 여성·영아·아동을 위한 특별보충영양 프로그램(WIC), ④ 주거보조금 프로그램(HSP)이 있다.

둘째, 사회보험 프로그램은 연령·고용상태·제대군인 여부 등 수급자격 기준(eligibility criteria)에 해당하는 자에게 급여를 제공하는 프로그램이다(US Census Bureau, 2021). 사회보험 프로그램(현금급여)은 ① 사회보장급여(Social Security), ② 제대군인급여(Department of Veterans' Affairs Benefits), ③ 실업보험보상(Unemployment Insurance Compensation), ④ 노동자보상(Workers' Compensation)이 있다.

특히 본 연구의 '부록2'에서는 빈곤가구 한시지원(TANF), 보충적 소득보장(SSI)에 대해 상세한 검토를 수록하고 있다.

## 나. 미국 공공부조제도의 사각지대

선행연구의 사각지대 개념(임완섭 외, 2017, p. 36; 임완섭 외, 2019b, p. 33)을 고려하면 미국 공공부조의 사각지대는 ① 제도 외적 사각지대와 ② 제도 내적 사각지대가 있다. 첫째, 제도 외적 사각지대는 구조적 차별(structural discrimination)과 사회적 배제(social exclusion) 때문에 권리·욕구 있는 대상자가 제도 자체에 편입되지 못함으로써 발생하는 문제를 의미한다. 구조적 배제와 차별을 야기하는 역사적·사회구조적 요인은 제도적 인종주의(institutional racism, IR) (Jones, 1997; Griffith et al., 2007), 체계적 인종주의(systemic racism, SR) (Braveman et al., 2022; Feagin, 2013; Massey & Denton, 2001), 구조적 인종주의(structural racism, SR) (Braveman et al., 2022), 역사적 인종주의(historical racism, HR) (Belcourt-Dittloff & Stewart, 2000; Prather et al., 2018) 개념으로 설명할 수 있다.

제도적 인종주의(IR)는 “정치·경제·법적 제도와 체계에 의해 인종 기반 차별의 지속(the perpetuation of discrimination on the basis



of “race” by political, economic, or legal institutions and systems)”으로 정의된다(Wallenfeldt, 2022). 비판적 법 연구의 파생물인 비판적 인종 이론(critical race theory)에 따르면 제도적 인종주의(IR)는 집단들의 인지된 인종적 차이에 근거하여 부, 소득, 교육, 건강보호, 시민권 영역에서 집단 간 불평등(inequalities between groups)을 강화한다(Wallenfeldt, 2022). 제도적 인종주의(IR)는 1980년대에, 특히 미국에서 학계의 특별한 관심 주제가 되었다(Wallenfeldt, 2022).

체계적 인종주의(SR)는 “인종차별의 제도화(institutionalization of racial discrimination)”로 정의된다(Braveman et al., 2022, p. 172; Massey & Denton, 2001, pp. 660-670). 미국에서 체계적 인종주의의 예로는 ① 정치적 권한 박탈(political disempowerment), ② 거주지 분리(segregation), ③ (차별적) 금융 실천(financial practices), ④ 환경적 부정의(environmental injustice), ⑤ 비형평적 형사사법체계(inequitable criminal justice system)가 있다(Braveman et al., 2022, pp. 172-174). 차별적 금융 실천은 흑인(African Americans)의 주택소유(home ownership)를 제한하고, 흑인에게 약탈적 금융서비스(predatory financial services)를 제공함으로써 흑인이 부(wealth)를 축적할 수 있는 기회를 박탈해온 미시적 행위와 그를 둘러싼 구조를 의미한다(Braveman et al., 2022, p. 173). 환경적 부정의는 흑인 또는 히스패닉(Hispanics)이 주로 거주하는 지역사회 부근에 석탄 화력발전소 등 유해물질 배출시설을 배치함으로써 해당 인종·민족의 주거환경을 악화시켜온 미시적 행위와 그를 둘러싼 구조를 의미한다(Braveman et al., 2022, pp. 173-174). 비형평적 형사사법체계는 수감·처벌 측면에서 백인보다 비백인(특히 흑인)에 대해 비형평적 방식으로 법과 제도를 적용해온 미시적 행위와 그를 둘러싼 구조를 의미한다(Braveman et al.,

2022, p. 174). 예컨대, 미국 전체 인구 중 비백인의 비율은 39%이지만 전체 수감인구 중 비백인의 비율은 60%를 넘는다(Braveman et al., 2022, p. 174). 또한 흑인 청년의 33%가 수감된 상태이고, 흑인 여성의 절반 정도가 가족 중 최소 1명 이상이 수감되어 있다고 보고되었다(Braveman et al., 2022, p. 174; Wildeman & Wang, 2017, p. 1466).

구조적 인종주의(SR)는 앞에서 언급한 제도적 또는 체계적 인종주의와 유사한 개념이다(Braveman et al., 2022, p. 172). 하지만 구조적 인종주의(SR)의 개념적 차이는 법, 정책, 제도적 실천, 깊게 뿌리박힌 규범(entrenched norms) 등 구조의 역할을 좀 더 강조한다는 점이다(Braveman et al., 2022, p. 172).

역사적 인종주의(HR)는 비백인(흑인·히스패닉·원주민)에 대한 인종 기반 학대(mistreatment)가 오랜 기간에 걸쳐 구조적으로 지속되는 현상으로 정의된다(Prather et al., 2018, p. 250). 학대는 냉대 또는 비형평적 대우를 포함한다(Prather et al., 2018, p. 250). 미국에서 역사적 인종주의는 노예제(Slavery, 1619-1865), 흑인차별법과 짐 크로우 법(Black Codes and Jim Crow, 1865~1965), 시민권운동(Civil Rights, 1955~1975), 시민권운동 이후 현재(Post-civil Rights, 1975~2022)까지 403년(1619~2022) 동안 다양한 영역에서 비백인(특히 흑인)에 대해 지속되는 구조적 차별을 의미한다(Prather et al., 2018, p. 251).

둘째, 제도 내적 사각지대는 대상자가 제도 내로 편입되었으나 제도의 형평성과 접근성 문제(복잡한 신청절차, 불충분한 급여 수준, 급여 제공을 위한 행정체계 미비 또는 오류·과실)로 그 대상자가 제도의 혜택을 제대로 받지 못함을 의미한다(임완섭, 2019b, p. 33). 미국 공공부조에서 제도 내적 사각지대의 뿌리는 1996년 복지개혁에 있다고 볼 수 있다.

1998~2000년에 걸쳐 미국 대부분의 미디어들은 1996년 개인책임·근로 기회조정법(PRWORA)에 따른 빈곤가구 한시지원(TANF)을 성공한 개혁으로 보도했다. 그러나 엄밀한 의미에서 그 개혁은 실패한 것으로 평가된다(Schram & Soss, 2001). 1996년 복지개혁이 성공으로 간주된 이유는 1980~1990년대에 프로그램 의존성(program dependency) 감소라는 복지담론(welfare discourse)이 형성되었고, 이 담론에 따라 정책축소(policy retrenchment), 특히 수급자 수 감소, 프로그램을 떠나는 사람(program leavers) 수 증가라는 2가지 기준이 개혁 평가의 절대적 기준이 되었기 때문이다(Schram & Soss, 2001, p. 49). 즉, 복지개혁이 정책 성공(policy success)으로 간주된 것은 미국 대중의 관심이 복지개혁에 대한 평가 기준과 증거 해석 문제로부터 멀어졌기 때문이다(Schram & Soss, 2001, p. 49). 결과적으로 1996년 복지개혁 이후, 빈곤에도 불구하고 수급을 못 받는 가구의 비율은 증가하고 있다. 미국 전체 빈곤가구 중 빈곤가구 한시지원(TANF) 수급가구의 비율은 1996년 68%, 2020년 21%였다. 즉, 1996년과 2020년을 비교하면 빈곤으로 공부조의 지원이 필요한 전체 가구 중 실제 지원받는 빈곤층 비율은 68%에서 21%로 47%p만큼 감소했다(CBPP, 2022a, p. 1).

#### 4. 미국의 새로운 사각지대 및 관련 대응

미국에서 새로운 사각지대에 대한 대응은 코로나19 발발 이후 발생한 각종 사회경제적 위협에 대응한 미국 연방 및 주정부의 취약계층 대응정책 관련 내용을 통해 알 수 있다. 코로나19 위기 대응책인 “미국 경기부양책”(American Rescue Plan, ARP)의 7가지 주요 사항 중 “긴급구제 지원금 신속 확대”(Immediately expand emergency relief), “취약계

층 보호 및 인종·지역 간 격차 해소를 통한 형평성 증진”(Protect those most at risk and advance equity, including across racial, ethnic and rural/urban lines)에서 빈곤층 등 취약계층 관련 세부적인 대응 내용들은 다음과 같다.

먼저, 미국의 경기부양책(ARP) 중 긴급구제지원금 신속 확대는 코로나 19 발발로 인한 공중보건·건강·사회경제적 위기에 놓인 모든 미국인의 건강과 복지를 보호하기 위한 목적으로 포괄적 지원기금 패키지(3,400억 달러)를 조성한다는 내용을 담고 있다(Courtesy of Senate Appropriation Committee [CSAC], 2020). 이 3,400억 달러 상당의 포괄적 패키지의 80% 이상은 주정부와 지방정부, 그리고 지역사회 공동체에 지원된다(CSAC, 2020, p. 1). 포괄적 패키지의 지출내용을 구체적으로 살펴보면, ① 병원과 제대군인 건강보호(Hospitals and Veterans Health Care)를 위해 1,170억 달러, ② 연방재난관리청 재난구호기금(the FEMA Disaster Relief Fund)에 450억 달러, ③ 국가전략물자 비축(the Strategic National Stockpile)을 위해 160억 달러, ④ 질병통제예방센터(the Centers for Disease Control)를 위해 43억 달러, ⑤ 백신, 치료제, 진단, 기타 의료적 욕구(Vaccines, Therapeutics, Diagnostics, & Other Medical Needs)를 위해 110억 달러를 지출했다(CSAC, 2020, p. 1). 이 중 아동가족청(ACF)에 대한 지출은 63억 달러였고, 이 지출의 목적은 아동보호와 아동발달을 위한 포괄보조금(Child Care and Development Block Grant), 저소득 아동 교육지원(Head Start), 지역사회서비스를 위한 포괄보조금(Community Services Block Grant), 저소득층 가정 에너지 지원 프로그램(Low Income Home Energy Assistance Program), 가족폭력 예방과 서비스, 가출·노숙청년 지원 프로그램(Runaway and Homeless Youth Program), 아동복지서비스(Child Welfare Services) 지원이었다(CSAC,

2020, p. 15).

다음으로, 미국의 경기부양책(ARP) 중 취약계층 보호 및 인종·지역 간 격차 해소를 통한 형평성 증진은, 코로나19 발발로 인한 공중보건·건강·사회경제적 위기 때문에 발생하는 심각하고 만연한 건강 비형평성 (health inequities) 문제를 해결하기 위한 대책을 담고 있다(The White House, 2021a, pp. 19-21). 코로나19 팬데믹은 특히 인종, 민족, 지역, 장애, 성적 지향, 젠더 정체성, 그리고 다른 여러 가지 요인들에 의해 정의되는 건강 결과의 비형평적 격차들을 심화시키는 것으로 나타났다(The White House, 2021a, p. 19). 이러한 건강 비형평성 문제를 해결하기 위한 연방정부 차원의 7가지 세부 대책들은 ① 코로나19 건강 형평 작업그룹 설치(Establishing the COVID-19 Health Equity Task Force), ② 고위험군에 대한 자료수집과 보고체계 강화(Increasing data collection and reporting for high risk groups), ③ 중대한 코로나19 개인보호장구, 테스트, 치료, 백신에 대한 형평적인 접근 보장(Ensuring equitable access to critical COVID-19 Personal Protective Equipment (PPE), tests, therapies and vaccines), ④ 양질의 건강보호에 대한 접근 확대(Expanding access to high quality health care), ⑤ 지역사회 기반 노동자를 포함한 의료 및 공중보건 인력의 확대(Expanding the clinical and public health workforce, including community-based workers), ⑥ 미충족된 기본 욕구를 해소하기 위한 사회서비스 안전망 강화(Strengthening the social service safety net to address unmet basic needs), ⑦ 코로나19에 가장 취약한 지역사회 및 공동체 지원(Supporting communities most at-risk for COVID-19)이다. 특히 6번째 세부 대책인 미충족된 기본 욕구를 해소하기 위한 사회서비스 안전망 강화는 연방정부가 코로나19 이전에 식

료품, 주거, 교통 등의 기본적 욕구를 해결하지 못하고 있던 수백만 명의 미국인들이 코로나19 이후 기본 욕구의 미충족 상태가 더욱 악화되었다는 점에 동의하고, 이 미충족된 기본 욕구를 다방면으로 해결하기 위한 대책을 말한다. 미충족된 기본 욕구 해소를 위한 대책은 유급상병 휴가(paid sick leave), 아동돌봄 지원(child care support), 월세 지원(rental assistance) 등을 포함한다(The White House, 2021a, p. 21).

한편 코로나19로 인한 TANF, SSI의 변화를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 코로나19로 인한 빈곤가구 한시지원(TANF) 프로그램의 변화를 살펴보면, 빈곤가구 한시지원(TANF)은 욕구가 있는 가족에 현금지원을 제공하는 1차적 프로그램이고, 포괄보조금의 지원을 받는 프로그램이다. 즉, 연방정부는 각 주정부에 일정액의 지원금을 제공하고, 각 주는 주별 기금을 결합하여 빈곤가구 한시지원(TANF) 프로그램의 목적을 달성하려 한다. 각 주는 누구에게, 얼마를, 얼마나 오랫동안 제공할지 재량적인 정책들을 마련할 수 있는데, 이를 프로그램 내 유연성(flexibility)이라고 한다. 코로나19 위기 대응 속에 빈곤가구 한시지원(TANF)에 대한 연방 차원의 실질적인 정책 변화는 없었다 할지라도, 각 주정부는 이 빈곤가구 한시지원(TANF) 프로그램 내 유연성(flexibility)을 활용해서 주정부 차원의 정책을 수정하고, 이를 통해 팬데믹 기간 동안 변화하는 가족의 욕구에 대응할 수 있는 지원을 제공할 수 있었다. 팬데믹 기간에 각 주정부가 취한 빈곤가구 한시지원(TANF) 정책 변화의 내용은 크게 3가지, 즉 노동과 활동에 대한 요구조건(work and activity requirements), 제재(sanctions), 시간 제한(time limits), 실업보험급여에 대한 처리(treatment of unemployment insurance benefits)에 대한 변화이다(Shantz et al., 2022).

보충적 소득보장(SSI)의 개혁을 위한 미 의회의 노력도 계속 진행 중이

다(Brown, 2021). 미국 오하이오 주 민주당 상원의원인 셰로드 브라운(Sherrod Brown)은 “보충적 소득보장 회복법”(the Supplemental Security Income Restoration Act, SSIRA)을 발의하여 보충적 소득보장(SSI)을 21세기 현실에 맞도록 현행화하고, 장애가 있거나 또는 노인 수급자가 인간 존엄을 지키며 살아갈 수 있도록 보장하려고 노력하고 있다. 미국의 사회보장체계에서 종종 잊혀지는 보충적 소득보장(SSI)은 약 8백만 명에 가까운 저소득 상태의 노인과 장애인, 그리고 거의 1백만 명 이상의 18세 미만 아동에게 필수적인 소득지원을 제공하는 연방 차원의 프로그램이다. 하지만 연방 차원의 지원 부족 때문에 보충적 소득보장(SSI)은 수백만 명을 심각한 빈곤(deep and enduring poverty) 위험으로부터 제대로 보호하지 못하고 있다. 이런 문제를 해결하기 위한 보충적 소득보장 회복법(SSIRA)은 ① 빈곤선 이하로 설정된 월 최대 급여액 인상(Raise SSI's sub-poverty-level monthly benefits), ② 재산 기준의 현행화와 상향조정(Update and index the assets), ③ 소득 기준의 현행화와 상향조정(Update and index SSI's income rules), ④ 수급자가 본인과 가족을 위해 버는 추가소득에 대한 패널티가 아닌 보상 제공(These reforms will reward, not penalize, SSI recipients who want to earn additional income to provide for themselves and their families), ⑤ 결혼 패널티 제거와 결혼한 커플들에 대한 급여 인상(Eliminate the marriage penalty and increase the benefit for married couples), ⑥ 친구, 가족으로부터 현물을 지원받는 경우 수급자에게 벌칙을 부과하는 급여감소 규정의 제거(Eliminate benefit reductions that penalize beneficiaries who receive in-kind help from friends or family, such as groceries or a place to stay)를 포함한다(Brown, 2021). 예컨대, 첫 번째 월 최대급여액 인상 대책은 현재 1인

기준 월 794달러 지원액을 연방 차원의 빈곤지침선(PG)의 100% 수준으로 인상하고, 생활 수준의 변화를 반영할 수 있도록 지원액을 인플레이션과 연동하는 것을 말한다(Brown, 2021). 이 6가지 세부대책 내용 중 일부 중요한 내용들은 바이든 대통령의 선거운동 기간에 이미 승인되었고, 이 법안의 내용은 "노인에 대한 정의"(Justice in Aging)를 포함한 70개가 넘는 조직과 기관들이 지지하고 있다(Brown, 2021).

또한 노인의 보충적 소득보장(SSI) 신청에 대한 접근권(older adults' access to the application process for the SSI program)은 코로나 19 이후 더욱 악화되고 있기 때문에 사회복지장청(SSA)은 여러 개선 방안을 마련하여 실천 중이다(Justice in Aging, 2022). 코로나19 기간 동안 사회복지장청(SSA)의 지역 사무소들이 폐쇄되면서 일반 대중들은 지역사무소를 이용할 수 없게 되었다. 이에 따라 보충적 소득보장(SSI)에 대한 지원과 신청 건수는 지난 22년 중 가장 최저치를 기록했다. 2020년 7월~2021년 4월 보충적 소득보장(SSI) 지원 및 신청 건수는 29% 감소했다. 또한 영어구사력(English proficiency)에 제한이 있는 이민자들과 노인들의 지원과 신청 건수가 가장 두드러지게 감소한 것으로 나타났다. 이 문제를 해결하기 위해 사회복지장청(SSA)은 2022년 3월 새로운 온라인 툴(a new online tool)을 공개했다. 이 온라인 툴은 보충적 소득보장(SSI) 신청서류를 접수하기를 원하는 당사자들에게 서류작성 관련 상담을 제공한다. 또한 사회복지장청(SSA)은 보충적 소득보장(SSI) 신청을 위한 온라인 서류접수 프로그램 개발을 포함하여 그 전체적인 과정을 간소화하는 작업을 진행 중이다(Justice in Aging, 2022).



## 5. 미국 부적정 지출 및 관련 대응

미국 부적정 지출, 특히 미국 공공부조제도 내 과오·부정수급 처리 절차에 대한 최근 이슈, 동향, 대응을 살펴보면 다음과 같다. 미국 공공부조에서 과오·부정수급은 부적정 지급(不適正支給, Improper Payment, IP)으로 불린다(Illinois Legal Aid Online [ILAO], 2022; US DHHS, 2020 p. 41; KPGM Government Institute, 2020; The White House, 2021b). 미 보건복지부(US DHHS)는 연방정부의 요구조건을 충족하기 위해 투명하고 신뢰할 만하며 협력적인 재정관리환경(financial management environment)을 만들고, 이해관계자에게 접근이 용이하고, 이용이 가능한 재정 관련 정보를 제공하고 있다. 즉, 미 보건복지부는 복지부 관할 프로그램의 “지급 정확성”(payment accuracy)을 지속적으로 향상시키려 노력해 왔다(US DHHS, 2020, p. 193).

부적정 지급(IP) 위험 식별·제거 활동의 법적 근거는 2020년 3월 발효된 “2019년 지급 무결성 정보법”(支給無缺性情報法, Payment Integrity Information Act of 2019, PIIA)이다(US DHHS, 2020, p. 41; US Government Publishing Office [GPO], 2020). 이 지급무결성정보법(PIIA)은 연방정부 기관들이 기관 내 또는 기관 산하에 있는 부적정 지급(IP)의 위험이 높은 큰 프로그램들에 대해 그 부적정 지급액을 추정하고, 감소 목표를 설정하며, 교정활동을 개발·시행하도록 요구하는 내용이 골자이다. 예컨대, 미 보건복지부(DHHS)의 부적정 지급 방지 노력으로는 적절한 위험모형, 통계적 추정, 내부통제가 있다. 또한 연방 차원에서 정부 기관이 운영하는 프로그램의 부적정 지급(IP) 관련 정보를 수집·공유하는 사이트인 지급 정확성(Payment Accuracy)이 있다(PaymentAccuracy.gov, 2022).

한편 부적정 지급(IP) 사례는 목표지급액과 실제 지급액 간 차이에 따라 ① 과지급(overpayment), ② 불충분 지급(underpayment), ③ 불분명 지급(unknown payment)으로 구분할 수 있다(ILAO, 2022). 더불어 부적정 지급(IP)의 원인은 ① 기관 오류(agency error)와 ② 수급자 오류(client error)로 크게 나뉜다(ILAO, 2022; The White House, 2021b). 첫째, 기관 오류는 담당 공무원의 실수로 부적정 지급이 발생한 경우를 말한다. 이때 주정부는 기관 오류로 인한 부적정 지급 인지 시점에서 1년 이상 지난 과지급사례에 대해서는 조치할 수 없다. 예컨대, 해당 수급자가 2014년 1월~2015년 1월까지 급여를 받았고, 특정 주 복지부에서 2016년 1월에 기관 오류로 인한 과지급을 인지했다면 과지급이 이미 1년 전에 일어났기 때문에 해당 주 복지부는 과지급액을 환수할 수 없다. 기관 오류로 인한 과지급 사례로 2019년 콜로라도 주에서 운영하는 보충적 영양지원 프로그램(SNAP)에서 발생한 대규모 과지급 사건을 들 수 있다(Colorado Center on Law and Policy [CCLP], 2022; Next 9NEWS, 2022). 과지급 대상 가구는 총 4,932가구, 총 과지급금은 \$2.3M(2백 3십만 달러)였다. 그 원인을 살펴보면, 기관 오류(65.6%), 수급자 오류(31.2%), 기망(fraud)(3.4%) 순으로 나타났다(CCLP, 2022, pp. 19-20). 기관 오류의 예로는 서류처리 오류, 소득을 잘못된 월에 기재한 것, 주단위 소득을 월 단위로 착각하여 기재한 것, 적정급여 수준 계산 오류, 카운티와 연방 자료(database)에서 해당 자료를 수집하는 과정에서 기술적 결함이 있었다(CCLP, 2022, p. 19).

둘째, 수급자 오류는 수급자의 실수로 부적정 지급이 발생한 경우를 말한다. 수급자 오류는 비의도·의도적 수급자 오류로 나뉜다. 여기서 수급자의 실수는 가구 내 가구원 또는 취업자 수 변동을 알리지 않은 경우를 포함한다. 특히 의도적 수급자 오류는 의도적 제도위반(intentional

program violation)을 의미한다. 이 부적정 지급의 원인별 문제 해결을 위한 지침서로 급여 무결성(Benefit Integrity) 매뉴얼이 있다(South Carolina Department of Social Services[SCDSS], 2022, pp. 4-6).

일단 부적정 지급(IP)이 발생하면 그 원인과 관계없이 과지급분은 환수되어야 하는 것이 원칙이다(ILAO, 2022). 환수방법은 상환(償還, repayment)과 분할상환(分割償還, recoupment)이 있다(ILAO, 2022). 첫째, 해당 개인이 더 이상 수급자가 아니면 상환으로 과지급금을 환수한다. 해당 개인은 주정부와 함께 상환 계획을 마련하고, 일시불 또는 90일에 걸쳐 상환해야 한다. 만일 상환 계획을 이행하지 않으면 그 개인계좌는 채무불이행 상태가 되고, 체납처리기관, 주 회계감사관 상쇄 시스템(The State Comptroller Offset System), 미 재무부 상쇄 프로그램(The Treasury Offset Program) 등에 보고된다(ILAO, 2022).

둘째, 해당 개인이 여전히 수급자인 경우 분할상환 방식으로 과지급금을 환수한다(ILAO, 2022). 분할상환할 경우 월 상환액은 발생한 부적정 지급 원인의 비의도성·의도성 여부에 따라 달라진다. 기관 오류 또는 비의도적 수급자 오류로 발생한 부적정 지급의 경우 월 상환액은 월 수급액의 10%(또는 \$10 이상)이다. 과지급분 \$200를 상환해야 하는 수급자의 월 수급액이 \$200인 경우 주정부의 복지부는 월 \$20를 차감하고 나머지 급여를 지급하게 된다. 해당 수급자는 10개월간 차감된 수급액(\$180)을 수령함으로써 과지급분(\$200)을 상환하는 것이다. 반면 의도적 수급자 오류로 발생한 부적정 지급의 경우 월 상환액은 월 수급액의 20%(또는 \$20 이상)이다. 예컨대, 과지급분 \$200를 상환해야 하는 수급자의 월 수급액이 \$200인 경우 주정부의 복지부는 월 \$40만큼 차감된 급여를 지급하게 된다. 이때 해당 수급자는 5개월간 차감된 수급액(\$160)을 수령함으로써 그 과지급분(\$200)을 상환하게 된다(ILAO, 2022).

## 6. 소결

미국 공공부조의 대표적인 2가지 프로그램인 빈곤가구 한시지원(TANF)과 보충적 소득보장(SSI) 관련 내용을 검토한 결과가 한국 공공부조 사각지대 개선책을 마련하는 데 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 공공부조 대상 포괄성을 개선하는 작업이 지속적으로 이루어져야 한다는 점이다. 특히 최근 코로나19 위기로 더욱 심화된 사회경제적 불평등의 문제를 해결하기 위해서 빈곤과 노동불안의 위험에 노출되어 있는 상당수의 시민들을 예방적으로 보호할 수 있도록 공공부조의 표적 효율성이 개선될 필요가 있다. 둘째, 공공부조 급여 적절성을 확보하는 작업 또한 일관된 원칙과 합리적 산식 속에서 이루어져야 한다는 점이다. 급여 수준은 시민과 그 가족의 변화하는 욕구를 충족시킬 수 있도록 물가 수준, 생활의 질, 사회경제적 위험에 노출된 정도 등 다방면의 삶의 영역을 고려하여 그 수준을 지속적으로 조정해나갈 필요가 있다.

공공부조의 사각지대를 개선하여 빈곤과 불평등 문제 해결대책을 마련하는 문제에 대해 미국의 빈곤, 불평등, 사회정책의 관계를 연구하는 데이빗 브래디(David Brady)의 최근 연구인 “노동조합과 미국 빈곤(Labor Unions and American Poverty)”(VanHeuvelen & Brady, 2022)과 최근 미 위스콘신 대학의 빈곤연구소(Institute for Research on Poverty, IRP)와 한 인터뷰(Brady, 2022)는 큰 틀의 정책적 함의(policy implication)를 준다.

미국이 빈곤과의 전쟁(War on Poverty) 선포 이후 빈곤정책을 수립하고 시행해 온 지 60년 가까이 지났지만 빈곤율은 여전히 감소하지 않고 있다(Brady, 2022). 이처럼 빈곤율이 감소하지 않고 있는 이유들 중 가장 중요한 가지는 그간 빈곤 문제 해결에서 정부와 주류 연구자들이 취해온 접근방식이 실패했기 때문이다(Brady, 2022; VanHeuvelen & Brady, 2022). 즉,

빈곤 문제를 해결하기 위한 행동주의적 접근(빈곤집단을 비빈곤집단과 비교하여 어떤 바람직하지 못한 행동적 특성을 가지는가에 집중하는 접근)이 실패했다는 것이다. 따라서 빈곤 문제의 근본적 해결을 위해서는 이제 “빈곤층에 대한 행동주의적 설명”(behavioral explanation of the poor)이 아니라 “빈곤에 대한 정치적 설명”(political explanation of poverty)이 중요하고, 그 정치적 설명은 정치권력, 노동자의 힘 등을 포함한 빈곤을 둘러싼 맥락적 설명을 말한다(Brady, 2022). 따라서 데이빗 브래디(David Brady)의 최근 연구(VanHeuvelen & Brady, 2022)는 미국 빈곤에 대한 주류적 연구들이 빈곤에 대한 정치·제도·맥락적 설명, 특히 노동조합의 효과를 간과해왔다고 주장한다. 이 연구에 따르면 노조가입 여부와 주별 노조 조직률이 통계적으로 그리고 실질적으로 근로빈곤과 근로연령대 가구의 상대·절대빈곤과 유의미한 부(-)적 관계를 가지고 있다(VanHeuvelen & Brady, 2022). 또 이 연구는 좀 더 높은 주별 노조 조직률은 긍정적 파급효과가 있었고, 비-노조가입 가구의 빈곤을 감소시켰고, 좀 더 높은 주별 노조 조직률이 비-노조가입 가구들의 빈곤을 악화시키거나 고용을 저해한다는 어떤 증거도 존재하지 않음을 밝혔다. 이런 맥락에서 공공부조 사각지대 문제의 근본적 개선을 위해 제도의 대상 포괄성과 급여 적절성 등 제도 자체의 양적 수치상 개선뿐만 아니라 빈곤 자체를 둘러싼 한국 사회 고유의 정치·제도·맥락적 설명, 빈곤 발생의 특정 기제들(specific mechanisms)에 대한 명징한 이론적 설명, 양적·질적 분석 결과에 대한 정밀한 해석, 그리고 그 해석을 바탕으로 실제 어려움을 겪고 있는 취약계층의 잠재적 욕구와 표현되지 못한 권리까지도 해결할 수 있는 대상집단에 대한 민감성 높은 대책들을 동시에 고려할 필요가 있다.

## 제3절 영국 사례

### 1. 공공부조제도 개요 및 현황

영국의 현행 공공부조체계의 핵심적인 두 급여로 통합크레딧(Universal Credit)과 연금크레딧(Pension Credit)을 들 수 있다. 두 급여 모두 저소득 자에게 최소한의 소득을 보장하기 위한 비기여형 자산조사급여이나, 전자는 근로연령층을 대상으로 적극적으로 취업을 유도하는 제도인 반면, 후자는 은퇴연령인 고령층을 대상으로 하는 제도라는 점에서 차이가 있다.

통합크레딧은 근로연령층에게 필요한 공공부조 급여를 하나로 통합하여 제공하는 급여로, 2013년에 도입되었다. 통합크레딧 도입 이전의 공공부조체계에서는 정책 대상 집단별로 급여를 제공하고 있었다. 예컨대 저소득자를 위한 소득지원(Income Support), 근로 세액공제(Working Tax Credit), 주거급여(Housing Benefit Credit)와 실업자를 위한 구직자수당(Jobseeker's Allowance), 장애인을 위한 장애근로지원수당(Employment and Support Allowance), 그리고 마지막으로 아동부양가구를 위한 아동 세액공제(Child Tax Credit)이다. 기존의 공공부조제도는 제도의 복잡함과 낮은 근로 유인성으로 인해 사회보장제도의 재정 건전성을 저해한다는 지적을 받아왔다. 이에 통합크레딧은 소득 지원이 필요한 위의 여섯 가지 사유에 대해 통합적인 급여를 제공함으로써 시스템을 단순화하고 동시에 유연성을 증가시키며, 부정수급을 줄이고자 하였다. 또한 국가와 국민 간 상호책임의 원칙 아래 실업 상태에 있는 근로능력자를 대상으로 적극적으로 취업을 유도함으로써 근로를 통해 소득을 얻는 사회보장제도(Restoring the welfare system to make work pay)를 구축하고자 하였다(GOV.UK, 2021, Hobson, 2020).

통합크레딧의 수급자 현황을 살펴보면 다음과 같다. 통합크레딧이 도입된 2013년 이후 수급자 수는 꾸준히 증가 중이다. 이는 새로운 제도가 정착되고 있는 과정을 보여주는 것으로, 특히 최근 4년은 매년 수급자가 약 2배씩 증가하고 있다. 가장 최근 통계인 2020/21년의 수급자 수인 405만 2천 명은 코로나19 팬데믹으로 인한 대량 실업의 영향이 큰 것으로 분석된다(Stroud, 2020). 노동연금부의 추계에 의하면 2026/27년까지도 수급자는 지속적으로 증가할 것으로 보이나, 그 증가세는 점차 둔화될 것으로 나타나고 있다

〈표 5-3-1〉 통합크레딧(Universal Credit)의 수급자 현황 및 추계

연도	수급자 수(천 명)
2013/14	2
2016/17	373
2017/18	627
2018/19	1,282
2019/20	2,132
2020/21	4,052
2023/24	5,048
2026/27	6,912

주: 2020/21까지는 현황 통계이며, 그 이후의 수치는 추계 결과임,  
 자료: Department of Work and Pensions. (2022). Benefit expenditure and caseload tables-Outturn and forecast: Autumn Budget 2021.

한편 연금크레딧은 1999년에 도입되었던 기본소득보장(Minimum Income Guarantee)을 모태로 하는 저소득 고령자를 위한 공공부조이다. 2003년에 도입된 보장크레딧(Guarantee Credit)과 저축크레딧(Savings Credit)은 충분한 공적연금을 수급하지 못하는 저소득 고령자의 소득을 지원함과 동시에 그들의 자발적인 노후 대비를 유인하도록 설계되었다. 그러나 이 저축크레딧은 점차 수급자가 늘어남에 따라 국가재정에 부담이 되기 시작하였다. 2016년 신국가연금(new State Pension)

이 도입되기 전의 공적연금제도에서는 기초국가연금의 급여 수준이 낮았는데, 그 결과 연금수급자의 약 40%가 연금크레딧 수급자격을 충족시키게 되었던 것이다(DWP, 2013). 공적연금제도가 제 역할을 다하지 못하고 있어 공공부조 지출이 증가하고 있다는 문제가 지적되었고, 2016년 신국가연금이 도입될 때 공적연금의 급여 수준을 향상시키는 대신 연금크레딧의 저축크레딧을 폐지하도록 하였다. 이에 따라 현재 연금크레딧은 저축크레딧에 대한 신규 수급자를 받지 않으며 기존 수급자의 수급권만 보호되고 있다. 연금크레딧의 수급자 현황을 살펴보면 다음과 같다. 보장크레딧의 수급자 수는 2003년/04년도 125만 9천 명에 이르렀으나 신국가연금의 도입과 함께 점차 감소 중이며 2026/27년까지 03/04년도 대비 약 절반 수준으로 감소될 것으로 예측되고 있다. 2016년 신국가연금의 도입과 함께 폐지의 수순을 밟고 있는 저축크레딧은 수급자의 수가 점진적으로 감소하고 있다.

〈표 5-3-2〉 연금크레딧(Pension Credit)의 수급자 현황 및 추계

연도	수급자 수(천 명)		
	보장크레딧	저축크레딧	보장크레딧+저축크레딧
2003/04	1,259	143	577
2010/11	951	581	1,186
2020/21	752	228	500
2023/24	732	204	406
2026/2027	672	186	337

주: 2020/21까지는 현황 통계이며 그 이후의 수치는 추계 결과임.

자료: Department of Work and Pensions(2022). Benefit expenditure and caseload tables-Outturn and forecast: Autumn Budget 2021.



## 2. 공공부조제도 현황과 사각지대

### 가. 통합크레딧(Universal Credit)

통합크레딧은 근로연령층을 대상으로 하는 영국의 대표적인 공공부조 급여이다. 자산 기준 이하 모든 저소득층에게 생계유지를 위한 급여를 지급하며, 수급자는 소득활동을 위해 노력할 의무를 가진다.

GOV.UK([www.gov.uk/universal-credit](http://www.gov.uk/universal-credit), 2022.6.18. 인출)에 제시된 주요 내용을 살펴보면, 먼저 적용 대상은 영국에 거주하는 18세 이상 연금수급연령 미만의 저소득자이다. 자산기준은 £16,000이다. 만약에 배우자<sup>33)</sup>가 있다면 한 가구로써 심사 대상이 되어 배우자의 자산도 함께 심사 대상이 되며, 부부 중 어느 한쪽이 연금수급연령이 되더라도 다른 한쪽이 수급연령에 미달할 경우 연금크레딧이 아닌 통합크레딧을 신청하여야 한다. 또한 연령이 16세 또는 17세일 경우에도 특별한 사유(장애, 중증장애인 돌봄, 임신 및 출산, 육아 등)가 있는 경우 예외적으로 통합크레딧을 수급할 수 있다.

통합크레딧의 급여액은 기본수당과 부가수당으로 나뉘어 있다. 기본수당은 연령 및 배우자 유무에 따라 네 종류로 구분된다(〈표 5-3-3〉).

33) 영국의 사회보장제도 관련 규정에서 '배우자' 혹은 '부부'는 반드시 혼인관계에 있을 것을 요하지 않으며 배우자에 준하는 파트너를 포함한다. 이하 기술에서 모두 동일한 의미로 사용되었음에 유의.

〈표 5-3-3〉 통합크레딧의 기본수당(2021/22년 기준)

가구별 상황	월 기본수당
25세 이하 독신	£265.31
25세 이상 독신	£334.91
부부이며 둘 다 25세 미만	£416.45
부부이며 둘 중 한 명이 25세 이상	£525.72

자료: GOV.UK(<https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>에서 2022.6.18. 인출) 활용하여 저자 재작성.

만약에 통합크레딧 신청자가 자녀를 양육하고 있거나 본인에게 장애가 있는 경우, 혹은 장애인을 가정에서 돌보고 있는 경우에는 기본수당에 부가수당을 추가로 수급할 수 있다(〈표 5-3-4〉,〈표 5-3-5〉,〈표 5-3-6〉).

〈표 5-3-4〉 통합크레딧의 아동 부가수당(2021/22년 기준)

가구별 상황	월 부가수당
첫째 자녀	£299.00(2017.6 이전 출생) £244.58(2017.6 이후 출생)
둘째 자녀 이상	£244.58(자녀당)
자녀가 장애 또는 중증장애가 있는 경우	£132.89-414.88
기관보육비 지원(부모가 일할 경우)	최대 85% 지원(자녀 1인 £646.35, 2인 이상일 경우 £1,108.04)

자료: GOV.UK(<https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>에서 2022.6.18. 인출) 활용하여 저자 재작성.

〈표 5-3-5〉 통합크레딧의 장애인 부가수당(2021/22년 기준)

장애의 정도	월 부가수당
일을 할 수 없고 미래에도 일을 할 수 없을 정도의 장애	£354.28
현재는 일을 할 수 없으나 노력한다면 미래에 일을 할 수 있을 정도의 장애	£132.89

자료: GOV.UK(<https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>에서 2022.6.18. 인출) 활용하여 저자 재작성.

〈표 5-3-6〉 통합크레딧의 장애인 돌봄 부가수당(2021/22년 기준)

요건	월 부가수당
장애 관련 급여를 수급하는 장애인을 주당 최소 35시간 돌보는 경우	£168.81

자료: GOV.UK(<https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>에서 2022.6.18. 인출) 활용하여 저자 재작성.

코로나19 팬데믹으로 실업자 수가 급증했던 2020년, 영국 정부는 사회보장망을 강화하고 가구 경제를 지원하기 위하여 주당 기본수당을 £20 인상한다고 발표하였다(House of Lords Library, 2021). 당초의 계획은 인상된 급여액을 2020년 4월부터 1년간 유지하는 것이었으나 팬데믹의 장기화로 인하여 6개월이 연장되었고, 2021년 10월부터 정상화되었다. 이 정책은 2020년 겨울 코로나19로 인한 경제적 피해로부터 69만 명을 빈곤에서 구했다는 평가(House of Lords Library, 2021)와 함께 이 대책의 사각지대에 대한 비판이 제기되었다(Meers, 2022). 위의 기본수당과 부가수당이 모든 신청자에게 지급되는 것은 아님에 유의할 필요가 있다. 통합크레딧은 그 수급자가 최대한 경제활동을 할 수 있도록 지원함으로써 공공부조에 의존하지 않고 생활하게 하는 것을 제도적 목표로 하고 있다(PPI, 2021). 따라서 소득이 발생하면 그에 따라 급여액이 감액되다가 결국은 수급권이 소멸되도록 설계되었다. 현재 수급자의 소득이 1 파운드 증가할 때마다 통합크레딧의 급여는 55펜스씩 삭감된다.

한편, 통합크레딧의 수급자는 급여 수급자로서의 책무(Claimant Commitment)에 동의해야 한다. 통합크레딧은 급여 수급을 유지하는 조건으로 수급자의 구직활동을 상당히 구체적이고 엄격하게 제도화하고 있다. 수급자는 주당 정해진 시간만큼 이력서를 작성하고 구직활동이나 직업훈련을 하는 데 사용해야 하며, 정기적으로 담당 공무원(work coach)을 만나서 본인의 구직활동을 증명할 필요가 있다. 예를 들어, 어린 자녀를 양육하는 통합크레딧 수급자는 다음 <표 5-3-7>과 같은 구직활동을 반드시 수행해야 한다. 예정된 면담에 빠지거나 의무를 다하지 않을 경우, 급여가 정지되는 제재(sanction)가 따를 수 있다.

〈표 5-3-7〉 자녀를 양육하는 수급자의 구직활동 책임

자녀 중 가장 어린 자녀의 연령	수급자의 책임
만 1세 미만	구직활동 의무 없음
만 1세	구직활동 의무는 없으나 담당자와 향후 취업계획을 논의해야 함
만 2세	구직활동 의무는 없으나 담당자와 정기적으로 면담하며 이력서를 작성하는 등 구직활동을 준비해야 함
만 3~4세	주당 최대 16시간을 일하거나 구직활동에 사용해야 함
만 5~12세	주당 최대 25시간을 일하거나 구직활동에 사용해야 함
만 13세 이상	주당 최대 35시간을 일하거나 구직활동에 사용해야 함

자료: GOV.UK(<https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>에서 2022.6.18. 인출) 활용하여 저자 재작성.

## 나. 연금크레딧(Pension Credit)

연금크레딧은 고령층을 위한 영국의 대표적인 공공부조 급여로 공적연금제도와 연계하여 충분한 연금급여를 수급하지 못하는 고령자에게 최저소득을 보장하는 제도이다. 연금크레딧은 보장크레딧(Guarantee Credit)과 저축크레딧(Savings Credit)이라는 두 종류의 급여로 구성된다.

### 1) 보장크레딧

보장크레딧은 공적연금의 수급연령(State Pension age)에 달한 자 중 연금소득이 일정 수준 이하일 경우에 급여를 지급하는 제도이다. 영국의 공적연금 수급연령은 제도의 지속가능성을 위해 지속적으로 상향조정되어 왔으며(Pensions Act 1995, Pensions Act 2011), 2026년까지 67세로 인상될 예정이다. 2021/22년 현재 연금 수급연령은 66세이다.<sup>34)</sup>

34) 부부의 경우, 나이가 더 많은 자를 기준으로 수급연령을 주장할 수 있었으나 2019년부터는 나이가 더 적은 자를 기준으로 연금크레딧을 수령하도록 규정이 바뀌었다(Welfare Reform Act 2012). 이하 제시된 보장크레딧과 저축크레딧의 내용은 Kirk-Wade & Harker(2022, pp.14-16)을 인용 및 재정리한 것임.

또한 공적연금제도로부터 수급하는 연금급여가 2021/22년 현재 주당 £177.10(독신), £270.30(부부) 미만이어야 하며, 주당 16시간 미만의 근로를 하고 있는 자(부부 중 한 명이 근로할 경우 주당 24시간 미만이어야 함)가 수급권을 가진다(Kirk-Wade & Harker, 2022).

보장크레딧은 주당 £177.10(독신), £270.30(부부)를 수급자에게 보장한다. 이 금액은 최저생계비(minimum income) 기준으로, 보장크레딧은 수급자가 공적연금제도를 통해 연금을 수급할 경우 이 기준에 미달하는 차액만큼을 보장한다. 이 급여액은 만약 수급자가 장애가 있거나 장애가 있는 사람과 거주하는 경우, 돌봄수당(Carer's Allowance)을 수급하는 경우, 그리고 주거비용이 주거급여(Housing Benefit)로 완전히 충당되지 않는 경우 인상될 수 있으며, 반대로 수급자에게 £10,000 이상의 자산이 있을 때 감액된다. 이 자산에는 현금 및 채권, 주식, 부동산이 포함되나 수급자가 실 거주하는 주택은 포함되지 않으며, £10,000를 초과하는 £500당 보장크레딧 급여가 주당 £1씩 감액되도록 하고 있다. 보장크레딧의 급여 수준은 매년 최소 평균 임금인상률에 따라 인상되고 있었으나(The Pensions Act 2007), 최근 개혁을 통해 공적연금제도와 동일하게 3중 보장제도(Pension Triple Lock)가 적용되게 되었다. 그 결과, 보장크레딧은 2021/22년도의 경우 전년 대비 1.9%가 인상되었던 반면, 2022/23년도는 3.1% 인상되었다(Kirk-Wade & Harker, 2022).

## 2) 저축크레딧

저축크레딧은 저소득 고령층이 자발적으로 노후 대비를 하도록 유인하는 제도로, 저축을 많이 할수록 더 많은 저축크레딧 급여를 수급할 수 있도록 설계되었다. 저축크레딧은 대상자가 특정 소득구간 내의 소득이 있으면 1파운드당 60펜스를 저축크레딧 급여로 지급한다. 대상자의 근로소

득, 공적연금소득, 사적연금소득이 모두 저축크레딧 심사 대상의 소득이 되며, 이를 주당 소득으로 환산하여 저축크레딧을 계산하도록 되어 있다. 2021/22년 현재 저축크레딧을 수급할 수 있는 주당 소득구간은 £153.70~£213(독신), £244.12~£310(부부)이다. 저축크레딧 급여는 주당 소득이 £177.10(독신), £270.30(부부)일 때 가장 많은 저축크레딧을 수급할 수 있다. 이는 주당 £14.04(독신), £15.71(부부)로, 이를 초과하면 절감률에 따라 급여가 줄어들다가 0이 되도록 설계되어 있다. 한편, 저축크레딧은 2016년에 도입된 신국가연금이 연금크레딧 수급을 위한 소득구간을 상회하는 수준으로 도입되면서 폐지의 수순을 밟게 되었다. 현재 저축크레딧은 2016년 4월 6일 이전에 연금 개시 연령에 달한 자만 적용 대상이 되도록 되어 있다. 기존 수급권자의 수급권은 계속 유지되나, 신규 수급권은 더 이상 발생하지 않는다(Kirk-Wade & Harker, 2022).

### 3. 사각지대 현황 및 대응전략

영국의 복지 사각지대는 크게 두 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 ‘구조적 배제’로 사회보장급여가 필요한 대상임에도 불구하고 제도에서 구조적으로 배제되어 적용 대상이 되지 않는 경우이다. 둘째는 ‘관리운영상의 배제’로 제도상으로는 적용 대상이 될 수 있지만 관리운영의 복잡성, 엄격한 기준, 관리시스템 또는 재정상 원인으로 인하여 실질적으로는 급여 혜택에서 배제되는 경우를 가리킨다(임완섭 외, 2017). 본 연구에서는 이 두 가지 사각지대 유형에 따라 영국의 사각지대 현황 및 대응전략을 살펴보고자 한다.

첫째, 구조적 사각지대는 지난 십여 년간 지속적으로 이루어진 복지축소개혁으로 인해 공공부조의 급여 수준이 떨어지고 수급요건이 엄격해지

면서 발생하고 있다. 통합크레딧은 기존의 여섯 종류의 공공부조가 통합되어 도입되는 과정에서 일부 급여의 축소가 나타났으며, 연금크레딧 역시 수급 개시 연령과 급여인상률의 조정을 통해 급여가 축소되었다.

먼저 통합크레딧의 경우, 기존 공공부조제도와 달리 급여의 수급 단위가 개인단위 대신 가구 단위로 도입되었고 그 결과 25세 미만의 부부로 구성된 가구의 급여 수준이 기존의 구직자 수당보다 약 1/5 줄어든 것으로 나타났다. 또한 독신 장애인이 받을 수 있는 급여액도 £300까지 줄어들었다(임완섭 외, 2019b). 게다가 통합크레딧은 장애인 또는 돌봄 노동 중인 수급자를 제외한 거의 모든 수급자에게 지속적인 구직활동을 할 것을 수급요건으로 하고 있으며, 이러한 책무를 성실하게 이행하지 않을 경우 급여 중단이라는 제재를 받게 되어 있다. 그러나 관리운영상의 사각지대 사례에서 후술하듯이, 통합크레딧의 수급요건을 충족시키는 것이 어려운 상황이 다수 발생하고 있으며, 그 결과 저소득 근로연령층이 마지막 사회안전망으로부터 배제되고 있다는 비판이 거세다(Wright, Dwyer, Jones, McNeill, Scullion, & Stewart, 2018; Dwyer & Wright, 2014).

한편 연금크레딧의 경우, 원래 부부는 둘 중 나이가 더 많은 사람을 기준으로 수급연령을 계산하였으나 2012년 복지개혁법의 시행으로 인하여 부부 중 나이가 적은 사람을 기준으로 수급자격이 부여되고 있다. 즉, 부부 중 어느 한 사람의 나이가 많더라도 다른 한 사람이 연금 수급연령에 달하지 않는 한 연금크레딧을 수급할 수 없다. 게다가 영국 공적연금의 수급연령은 제도의 지속가능성을 높이기 위하여 지속적으로 상향조정되어 2021/22년 현재의 수급연령은 66세이고 2026년에는 67세가 되므로, 많은 노인 인구가 제도로부터 배제되는 결과를 낳고 있다. 또한 연금크레딧의 급여인상률은 2007년 연금개혁을 통해 매년 평균 임금인상률

보다 높게 인상되도록 규정하였는데, 이는 공적연금에 비해 보장 수준이 낮은 것이었다. 영국의 공적연금제도는 3중 보장제도(Pension Triple Lock)가 적용되어 매년 급여인상률을 임금, 물가, 2.5% 중 가장 높은 수치와 동일하게 보장함으로써 급여의 실질가치를 두텁게 보장하고 있기 때문이다(Social Protection Committee, 2018). 실제로 2021/22년 연금크레딧의 인상률은 1.9%에 그쳤는데 이는 동년 공적연금 급여의 인상률 2.5%보다 낮은 수준이다. 이에 따라 연금크레딧의 급여 적정성 문제가 제기되면서 2021년 사회보장법(Social Security Act 2021)에서 보장크레딧도 공적연금 급여와 동일하게 급여 인상이 되도록 바뀌었으며, 2022/23년도는 물가상승률(3.1%)에 따라 급여인상이 이루어졌다(Kirk-Wade & Harker, 2022).

통합크레딧과 연금크레딧에서 나타난 급여의 축소와 수급요건의 강화는 사회보장비의 역제를 목표로 한 보수당 정부의 지속적인 사회보장제도의 개혁의 결과이다. 공공부조제도의 구조적 배제의 문제는 최대한 개인의 근로를 통해서 해결되어야 한다는 것이 영국 정부의 일관된 태도였고 공공부조제도의 보장성을 높이는 정책은 크게 논의되지 않았다. 그러나 2020년 코로나19로 인해 실업률이 치솟으며 공공부조에 의존하는 근로연령층의 숫자가 급증하자 영국 정부는 공공부조급여의 인상과 수급요건의 완화를 발표하게 된다. 그 대표적인 정책이 통합크레딧의 급여인상이었다. 2020년 4월부터 통합크레딧의 기본수당이 주당 £20 인상되었다. 이는 연간 £1,040에 해당하는 금액으로 저소득층이 빈곤으로 떨어지는 것을 방지하는데 적지 않은 역할을 하였다(House of Lords Library, 2021). 그러나 이 통합크레딧의 인상 조치는 두 가지 측면에서 사각지대를 발생시켰다는 비판이 있다. 첫째로는 코로나19 팬데믹에 대한 긴급재난지원금 성격인 공공부조 급여의 인상 조치가 통합크레딧에만 적용되고, 통합크레딧의 전신인 저소득자를 위



한 소득지원(Income Support), 근로 세액공제(Working Tax Credit), 주거 급여(Housing Benefit Credit)와 실업자를 위한 구직자수당(Jobseeker's Allowance), 장애인을 위한 장애근로지원수당(Employment and Support Allowance), 아동부양가구를 위한 아동 세액공제(Child Tax Credit)의 여섯 가지 급여에는 적용되지 않았다는 점이다. 이들 여섯 가지 공공부조는 통합크레딧의 도입 이후 신규 수급자가 발생하고 있지는 않으나 기존 수급자는 여전히 유지되고 있으며 그 숫자는 현재 180만 명에 달한다(Meer, 2022). 즉, 180만 명의 여섯 가지 공공부조 수급자에 대한 구조적 배제가 발생하게 된 것이다. 이러한 측면에서 코로나19 팬데믹에 대한 사회보장제도의 대응이 차별적으로 이루어졌다는 비판이 일었다(Meer, 2022). 둘째로는 이 통합크레딧의 급여인상이 임시조치로 이루어졌다는 점이다. 통합크레딧의 주당 £20 인상 조치는 도입 당시부터 일시적인 정책으로 소개되었으며 2020년 4월부터 적용되어 2021년 9월 말로 종료되었다. 이는 팬데믹의 장기화로 애초의 계획보다는 반년 연장된 결과이나 코로나19 팬데믹의 여파가 여전히 남아 있는 현재 상황에서 통합급여 수급자를 충분히 보호하지 못한다는 비판을 받았다. 통합크레딧의 급여 수준을 원상 복귀한 이번 조치가 통합급여 수급자에게 어떤 영향을 미치는지 분석한 연구에 의하면, 600만 명의 저소득 가구가 연간 £1,040를 잃게 되며, 이 중 50만 명이 빈곤선 아래로 떨어지는 결과를 낳을 것이라고 예상되며, 이 중 20만 명은 아동이고, 한부모가정은 10 중 6이 빈곤으로 떨어진다고 한다(JRF, 2021). 이에 많은 사회단체 및 전문가 집단이 통합크레딧의 인상 조치가 영구적인 정책이 되어야 한다고 성명을 발표하였으나, 보리스 존슨 총리는 의회에서 이 인상 조치로 인해 2021년 9월 말까지 약 90억 파운드를 지출하였으며 이제는 사람들이 일하도록 하는 것에 초점을 둘 때라고 하며, 인상 조치를 철회하지 않았다(House of Lords Library, 2021).

둘째, 관리운영상의 사각지대의 경우, 통합크레딧은 온라인 중심의 시스템으로 인하여 정보 취약계층이 제도에서 배제되고 있는데, 연금크레딧은 제도에 대한 정보 부족 및 낙인효과 등으로 인해 신청률이 높지 않은 데에서 배제의 문제가 발생하고 있다.

먼저, 통합크레딧은 제도 도입 당시부터 정보 취약계층의 접근성이 떨어진다는 점이 문제점으로 지적되어 왔다. 2013년에 도입된 통합크레딧은 복잡한 신청서 작성과 긴 대기기간을 없애 급여에 대한 접근성을 높이고, 비용절감을 위하여 주요 행정절차가 온라인으로 이루어지는 시스템(digital-by-default system)의 형태로 도입되었다. 급여의 신청 및 관리, 구직활동 증명과 관련된 담당 공무원(work coach)과의 커뮤니케이션 등 거의 모든 행정절차가 온라인으로 이루어지고 있다. 그러나 문제는 이러한 온라인 시스템이 디지털 기기 사용이 어려운 계층을 소외시킨다는 점에 있다. 최근 통계를 살펴보면 코로나19 팬데믹으로 인해 어느 때보다 통합크레딧에 대한 의존도가 높아졌던 2020년, 가구소득이 연 6천 파운드에서 만 파운드 사이인 저소득 가구의 51%만이 스마트폰이나 컴퓨터를 통해 가정에서 인터넷 사용이 가능한 것으로 나타났다. 이는 연 가구소득이 4만 파운드 이상인 가정의 99%가 인터넷 접속이 가능하다고 응답한 것과 극명한 대조를 이룬다. 또한 저소득층은 인터넷 접속이 가능한 환경에 있다고 하더라도 이를 활용할 수 있는 능력이 현저히 떨어지는 것으로 나타났다(Social Mobility Commission, 2021).

이러한 제약으로 인하여 통합크레딧의 신청에 어려움을 겪는 사례는 여러 통로를 통해 보고되어 왔다. 2018년도 노동연금부의 통계에 의하면, 통합크레딧 신청자의 54%만이 외부의 도움 없이 스스로 급여신청이 가능했다고 응답하였으며, 신청자의 약 43%는 급여 신청 및 수급을 위해 더 많은 도움이 필요하다고 응답하였다(Edmiston et al., 2021). 또한

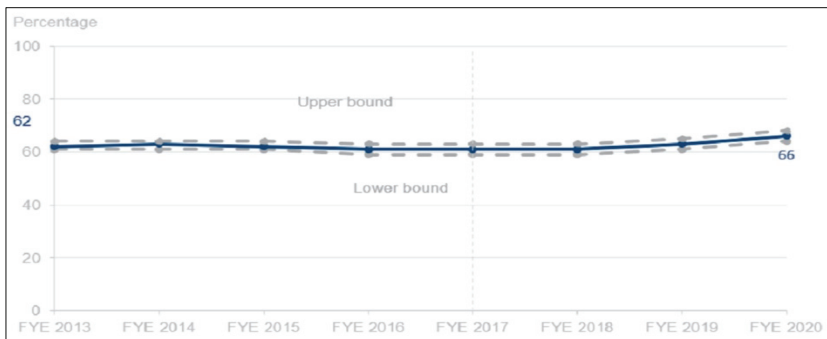
2019년도 스코틀랜드의 비영리기관 Citizens Advice Scotland는 기관에 도움을 요청한 사람의 34%가 통합크레딧과 관련하여 인터넷 접속을 할 수 없거나 온라인 신청이 어려운 경우였다고 보고하였다(Citizens Advice Scotland, 2019). 게다가 통합크레딧은 급여 수급을 유지하기 위해 정기적인 구직활동의 보고와 담당자와의 면담을 규정하고 있는데, 이 모든 과정 역시 온라인으로 이루어지고 있다. 예를 들어 구직활동을 했다는 사실을 온라인 저널을 통해 기록해야 하며, 구직활동을 면제받기 위한 질병/장애 진단서 역시 온라인으로 제출하여야 한다. 담당자와의 면담을 연기 또는 취소하는 것 또한 온라인으로만 가능하다. 통합크레딧은 수급자가 그 의무를 다하지 않을 경우 급여를 정지하는 제재를 가하도록 되어 있어 온라인 접속의 어려움은 수급자의 사회보장을 심각하게 제약할 수 있다. 게다가 급여신청을 거부당하거나 제재를 당했을 경우, 상급 기관에 이의를 제기할 수 있으나 이를 위해 필요한 과거의 신청 및 수급 기록이 개인의 온라인 저널에 표기되지 않기 때문에 스크린샷 등 컴퓨터 활용 능력이 부족한 수급자는 이의신청조차 어렵다는 지적이 일어나고 있는 실정이다(Westwater, 2022).

즉, 통합크레딧은 기존의 여섯 가지 사회보장급여를 하나로 통합함으로써 제도의 복잡성을 줄여 사각지대 해소에 기여한다는 도입 취지에도 불구하고 정보 취약계층을 고려하지 않은 온라인 시스템으로 인하여 제도의 관리운영상의 사각지대를 발생시키고 있다. 이는 코로나19로 인해 사회보장급여의 수요가 급증하고 대면 서비스가 축소되고 있는 지난 수년간 심각한 문제가 되어 왔다.

반면 연금크레딧은 통합크레딧처럼 디지털 기기 및 인터넷 접근성의 문제는 크지 않다. 통합크레딧과 달리 온라인, 전화, 우편으로 급여를 신청할 수 있으며 공적연금과 연계되어 있기 때문에 작성해야 하는 신청서

양식 또한 단순하다. 그럼에도 불구하고 연금크레딧은 수급자격이 되는 데도 신청하지 않는 경우가 많아 관리운영상의 배제의 대표적인 사례로 지적되어 왔다. 연금크레딧은 공적연금 수급자가 일정 금액(2021/22년 현재 주당 £177.10(독신), £270.30(부부)) 미만의 연금급여를 수급할 경우 연금크레딧을 수급할 자격이 있다. 이에 노동연금부는 연금크레딧의 수급자격을 갖춘 것으로 추정되는 공적연금 수급자의 수와 이 중 실제로 연금크레딧을 신청하여 수급한 자의 비율을 연금크레딧 신청률(Take-up rates of Pension Credit)로 산출하여 매년 공개하고 있는데, 이를 살펴 보면 연금크레딧의 사각지대 규모를 알 수 있다. 노동연금부의 가장 최근 통계인 2019/20년도의 자료에 따르면 연금크레딧 수급자격을 갖춘 가구의 66%는 연금크레딧을 신청하여 수급한 반면, 34%는 신청하지 않은 것으로 추정되었다. 연금크레딧의 신청률은 지난 수년간 큰 변화 없이 62% 내외를 맴돌았으나 2018/19년도에 비해 2019/20년도는 3%가량 신청률이 상승한 것으로 나타났다.

[그림 5-3-1] 연금크레딧의 신청률(Take-up rates of Pension Credit)



자료: GOV.UK(<https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2019-to-2020/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2019-to-2020>)에서 2022.6.18. 인출)

이처럼 수급 가능한 자의 약 30~40%의 규모로 연금크레딧의 사각지대가 유지되고 있는 데에는 복합적인 원인이 있는 것으로 분석되고 있다. 공공부조제도인 연금크레딧에 대한 거부감, 급여와 신청절차에 대한 정보의 부족, 수급자격이 있다는 사실을 모르거나 수급자격을 유지하기 위한 엄격한 요건들, 낙인효과에 대한 두려움 등 다양한 요인이 영향을 미치는 것으로 보인다(Eurofound, 2015; Finn & Goodship, 2014).

이러한 관리운영상의 사각지대를 해소하기 위해서는 전달체계의 개선 및 고위험군을 대상으로 하는 맞춤형 정보의 제공이 필요하다(Finn & Goodship, 2014). 영국의 경우, 중앙정부 차원에서 정보 취약계층을 돕기 위한 대규모 ‘Digital Exclusion’ 프로젝트를 추진하였다(임완섭 외, 2017). 또한 통합크레딧과 관련해 2017년 ‘Universal Support’ 서비스를 도입하여 노동연금부의 예산으로 지방정부가 통합크레딧의 온라인 신청을 지원하는 서비스를 제공한 바 있다. 2019년 노동연금부는 비영리기관 Citizens Advice와 계약을 맺어 이 지원 서비스를 전담하도록 변경하였으며, 현재는 ‘Help to Claim’ 서비스로 운영되고 있다. Citizens Advice는 영국 전역에 사무소를 두고 무료로 통합크레딧의 초기 단계의 행정절차에 관한 유선 및 대면 서비스를 제공하고 있다. 여기에는 신청자의 통합크레딧의 수급자격 유무에 대한 확인, 온라인 지원서의 작성보조, 첫 번째 고용센터와의 면담일정 예약, 첫 번째 통합크레딧 급여 입금 확인이 해당된다(<https://www.citizensadvice.org.uk/helpclaim/> 2022.6.18. 접속).

또한 많은 지방정부가 연금크레딧을 비롯한 사회보장급여의 신청률을 높이기 위한 목적의 서비스 기관(Benefit Maximisation Service/Welfare Rights Service)을 운영하고 있다. 이들 기관은 다양한 전략을 활용하고 있다. 사각지대 고위험군을 파악하기 위해 80세 이상 노인을 일괄적으로 데이터베이스에 포함시키거나, 주거급여 등 사각지대가 비교적 작은 급여를 수

급 중인 사람의 정보를 활용하여 누락된 급여가 없는지를 확인하며, 전화, 이메일, 공공기관 및 자택 방문서비스를 통해 급여 안내와 신청을 돕고 있다. 이때 누락되었던 급여가 확인되면 소급 적용되게 함으로써 급여를 일시금으로 지급할 수 있도록 하였다. 이러한 서비스 기관들은 공공 의료기관(GP), 고용센터(Job center), 공공임대주택 협의회 등 다른 기관과 연계하여 서비스를 홍보하고 사각지대 파악에 힘쓰고 있다(Eurofound, 2015).

#### 4. 성과와 한계

영국의 공공부조제도의 구조적 사각지대는 2012년 복지개혁을 비롯한 지속적인 축소개혁으로 인한 급여 수준의 하락 및 지급요건의 강화의 결과이다. 이것은 지난 십여 년간 보수당 집권 체제 아래에서 일관되게 이루어진 변화로 사회보장제도의 지출 억제와 근로연령층의 근로 동기 강화라는 목표 아래 정당화되어왔다(Hobson, 2020). 그러나 영국은 2020년 초 코로나19 팬데믹이 확산되면서 장기 락다운이 대량 실직으로 이어졌고 이로 인하여 정부는 기조를 바꿔 공공부조제도를 확대하는 방향으로 정책을 펼치게 되었다. 이는 대체로 처음부터 임시정책의 형태로 도입되었으나 팬데믹이라는 어려운 상황 속에서 구조적 사각지대를 줄이는 데 일조하였다고 할 수 있다. 통합크레딧의 주당 £20 인상 조치는 근로 세액 공제(Working Tax Credit)의 인상 조치와 함께 약 69만 명이 2020년 겨울 빈곤선 아래로 떨어지는 것을 막았으며, 한부모가정의 10만 명과 실직가정의 17만 명을 빈곤으로부터 보호하는 효과가 있었다고 분석되었다(House of Lords Library, 2021). 그러나 이러한 급여 인상 조치는 통합크레딧의 구조적 사각지대를 줄임과 동시에 다른 급여에서 사각지대를 야기하였다는 점에서 문제가 있다. 통합크레딧의 급여만 인상하고 그 전신

인 여섯 가지 공공부조의 급여는 동결함으로써 기존 제도의 수급자 180만 명에 대한 구조적 배제가 발생하게 된 것이다(Meer, 2022). 또한 통합 크레딧의 급여인상은 1년 반 동안 적용된 후 2021년 9월 말 종료되었는데 코로나19 팬데믹의 여파가 가시지 않은 상황에서 이러한 인상 조치의 종료는 시기상조이며 빈곤 문제를 야기할 것이라는 비판이 거세었다(JRF, 2021). 이는 결국 임시적인 정책의 한계라고 할 수 있다.

한편 공공부조제도의 관리운영상의 사각지대의 경우, 구조적 사각지대에 비해 더 적극적인 대응이 이루어져 왔다. 먼저, 통합크레딧이 온라인 기반 제도(digital-by-default system)로 운영됨에 따라 정보 취약계층이 배제되는 문제에 대응하기 위해 통합크레딧 오프라인 서비스가 개설되었다. 그러나 이 서비스는 제한적으로 이루어지고 있어 사각지대에 대한 근본적인 해결방안이 되지 못하는 실정이다. 노동연금부는 2019년부터 비영리기관 Citizens Advice와 제휴 계약을 체결하고 통합크레딧의 신청절차를 지원하고 있다. 신청자는 전국에 사무소를 두고 있는 Citizens Advice와 유선 연결 또는 대면을 통해 온라인 신청 과정에 대한 도움을 얻을 수 있다. 그러나 Citizens Advice의 역할은 어디까지나 통합크레딧 급여와 관련된 초기 단계에 대한 보조로 국한되어 있다. 따라서 통합크레딧의 수급 유지를 위한 구직활용의 증명이나 담당자와의 소통 등 첫 번째 급여 입금 후의 모든 과정은 여전히 수급자가 홀로 온라인으로 대응하여야 하며, 이는 정보 취약계층에 제도적 장벽으로 작용하고 있는 실정이다. 이와 관련하여 Citizens Advice는 통합크레딧은 수급권 유지를 위한 절차와 관련해서도 보편적인 오프라인 서비스를 제공할 수 있어야 하며, 특히 건강상의 문제나 장애가 있는 사람 등에게 온라인 시스템이 걸림돌이 되지 않도록 추가적인 제도적 장치가 필요하다고 주장한 바 있다(Citizens Advice Scotland, 2019). 즉, 통합크레딧이 온라인

서비스 형식을 고수하는 한 정보 취약계층이 구조적으로 배제되는 것을 방지하는 데에는 한계가 있다는 것이다.

연금크레딧의 저조한 신청률과 관련해서는 중앙정부가 사각지대 해소를 위한 지원을 확대하고 있으나, 사각지대의 규모는 지난 수년간 큰 변함 없이 유지되어 오고 있다. 이와 관련하여 현재 제도의 접근성을 높이는데 실질적인 역할을 하고 있는 것은 지방정부와 비영리기관이며, 이로 인해 서비스에 한계가 있다는 비판이 있다. 영국은 지난 십여 년간 지속적인 축소개혁을 추진하며 비용절감을 위해 공공부조 수급요건을 강화하고 제도의 디지털화를 추진해왔다. 그러나 이 과정에서 심각한 행정적 부담이 급여 신청자 및 수급자에게 부가되었다. 특히 사회보장제도의 복합적인 서비스가 필요한 사람일수록 대면 서비스의 철회로 불이익을 받는 것으로 분석되었으며, 향후 지속될 디지털화로 인해 어려움을 겪을 가능성이 큰 것으로 분석되었다(Sechi, 2020). 그 결과 지방자치단체와 비영리단체가 제도와 신청자/수급자의 간극을 메우는 중요한 역할을 담당하게 되었으며, 이는 특히 코로나19의 확산과 함께 근로연령층의 공공부조 신청이 급격하게 증가하면서 그 중요성이 한층 더 커지게 되었다. 한 연구에 따르면, 코로나 19 팬데믹 기간에 공공부조 신청자의 약 1/3이 급여 신청과 관련하여 외부의 도움을 받았으며, 이 중 44%는 지방정부의 Welfare rights service, Help to Claim services, 지역 자선단체, 주택협의회, 도서관, 사회복지사, 공공의료기관(GPs)의 도움이었다고 한다(Edmiston et al., 2021). 그러나 문제는 지방자치단체 및 비영리기구의 서비스는 파편화되어 있다는 점이다. 관련 연구에 따르면 사회보장제도의 신청 및 수급 절차를 지원하는 지방자치단체 및 비영리기구들은 사회보장제도의 규정을 해석하고 대응하는 방식이 각기 다른 것으로 나타났다(Edmiston et al., 2021; Citizens Advice Scotland, 2019). 급여 신청자가 어느 기관의 도움을



얻는지에 따라 급여 수급에 소요되는 시간, 급여 수준, 수급권 유지 여부에 대해 상이한 경험을 하게 된다는 것이다. 또한 비영리기구의 경우, 재정난 등 기관의 장기적인 지속가능 여부가 불투명하다는 점 또한 문제로 지적되고 있다. 즉, 관리운영상의 사각지대를 줄이는 데 있어서 지방정부 및 비영리기구의 역할이 중요하게 자리 잡았으나, 보편적이고 안정적인 서비스가 제공되지 못한다는 한계가 있다고 할 수 있다.

## 5. 부정수급 이슈와 대응전략

영국의 노동연금부는 부정수급을 사기(Fraud), 신청자 오류(Claimant Error), 제공자 오류(Official Error)의 세 종류로 구분하고 매년 부정수급에 따른 예상 손실액을 공표하고 있다(Department for Work and Pension, 2019). 특히 2012년 복지개혁을 추진하면서 부정수급 문제를 전담하는 부정수급조사팀을 설치하고 그 규모를 확장하는 등 부정수급을 줄이기 위한 대책을 지속적으로 강구해왔다(Department for Work and Pension, 2010). 그럼에도 불구하고 부정수급의 규모는 매년 증가하고 있으며, 특히 코로나19 팬데믹을 기점으로 부정수급자가 팬데믹 이전의 약 두 배로 증가한 것으로 나타나 큰 문제가 되고 있다.

2020/2021년의 경우, 공적연금을 제외한 사회보장급여 지출액 1,114억 파운드 중 83억 파운드(약 7.5%)를 초과 지급하였으며, 22억 파운드(약 2%)는 과소 지급한 것으로 분석되었다. 이는 부정수급의 규모를 분석하기 시작했던 2005년도 이래 가장 높은 수치이며, 전년도인 2019/2020년도에 공적연금을 제외한 사회보장급여 지출의 46억 파운드(약 4.8%)가 초과 지급되었던 것과 비교해 보아도 대폭 증가하였음을 알 수 있다. 이렇게 부정수급이 급증한 데에는 통합크레딧의 영향이 크다.

2020/2021년에 통합크레딧에서만 55억 파운드가 초과 지출된 것으로 나타났으며, 이는 동년도 통합크레딧 지급액의 약 14.5%에 달하는 금액이다. 이는 전년도 대비 38억 파운드가 증가한 것으로 통합크레딧이 도입된 이래 최고치에 해당할 뿐만 아니라, 영국의 노동연금부가 부정수급의 규모를 측정한 이래 모든 종류의 급여를 통틀어서 가장 심각한 수치이다(Committee of Public Accounts, 2021).

노동연금부는 2020/2021년도 통합크레딧에서 이토록 부정수급이 급증한 원인을 다음과 같이 분석하였다. 첫째, 코로나19 팬데믹으로 인한 대량 실직으로 통합크레딧 신청자의 수가 급증하였다. 통합크레딧은 2020년 3월에서 2021년 3월까지 수급자 수가 약 두 배 증가한 것으로 나타났다. 둘째, 급증한 신규 신청자 중 자영업자의 비중이 높는데 이들 중 소득과 자산을 거짓으로 신고하는 사례가 많았다. 셋째, 노동연금부는 코로나19 팬데믹 기간 통합크레딧 급여를 최대한 신속하게 지급할 수 있도록 신규 신청을 검토하는 절차를 간소화하였는데, 이로 인해 부정수급을 적발하지 못하는 사례가 늘었다. 예를 들어 자영업자가 통합크레딧 신청 시 필요했던 소득테스트 등(the gainful self-employment test & the minimum income floor)이 팬데믹 기간에는 요구되지 않았다. 또한 긴급지원을 위해 통합크레딧의 수급권 유무가 정식으로 확인되기 전에 미리 통합크레딧 급여를 지급하는 Universal Credit Advances 제도를 도입하였는데, 통합크레딧 수급요건을 충족시키지 못하는 사람이 긴급지원만 수급하는 등 이를 악용하는 사례가 많은 것으로 알려졌다(Committee of Public Accounts, 2021).

심각한 부정수급 상황에 대응하기 위해 영국은 먼저 코로나19 팬데믹 시작과 함께 완화시켰던 통합크레딧 수급권 검토 규정을 2022년 7월부터 원상 복구하였다. 또한 검토 규정이 완화되었던 지난 팬데믹 기간의

신규 수급자의 수급권을 일부 재조사하기로 하였다. 노동연금부는 먼저 2020년 3월부터 6월까지 받았던 210만 건의 통합크레딧 신청 중 136만 건이 부정수급 가능성이 크다고 판단하고 이에 대한 조사를 진행 중이다. 2021년 3월 약 58만 5천 건에 대한 조사가 완료되었고, 이 중 약 11%가 문제가 있는 것으로 밝혀졌다. 부정수급 사례를 조사함과 함께 노동연금부는 2020년 10월 적발된 부정수급자를 대상으로 한 온라인 환수 시스템('Repay my debt' service)을 도입하였다. 이는 부정수급 사례를 적발하는 것뿐만 아니라 급여를 환수하는 것이 중요한데, 이 과정이 행정적으로 매우 복잡하고 시간이 많이 소요되고 있다는 지적에 따른 것이다. 영국의 의회 감사부(the National Audit Office)에 의하면 노동연금부는 지난 5년간 적발된 부정수급 급여의 약 10%만을 환수하는 데 성공하였으며 161억 파운드는 추적과 환수에 실패하였다고 한다. 온라인 환수 시스템을 도입하자 부정수급자는 노동연금부 사무소를 통하지 않고 신속하게 급여를 반환할 수 있으며 이미 약 13만 명이 이 서비스를 사용하고 있는 것으로 나타났다(Committee of Public Accounts, 2021).

부정수급에 대한 앞으로의 장기적인 대응전략으로, 2021년 말 노동연금부는 2027/2028년도까지 통합크레딧의 부정수급률을 6.5%까지 낮추는 것을 목표로 한다고 공표한 바 있다(Committee of Public Accounts, 2021). 본래 노동연금부는 2019/2020년도의 감사 후, 부정수급을 줄이기 위한 2021년 7월까지 달성 목표의 구체적인 수치를 설정하고 관련 예산을 확보하였다. 그러나 코로나19 팬데믹의 확산과 함께 모든 계획이 일시 중지된 상태이다. 팬데믹 상황이 완화되면서 노동연금부는 부정수급 감소를 위한 목표를 재설정하고 계획을 재정비하기로 한 것으로 보인다. 노동연금부는 이를 위해 최소 3,000명의 추가적인 인력 편성이 필요하다고 밝혔다(Committee of Public Accounts, 2021). 다만 아직 관련 예

산이 확보되지는 못하였으며 구체적인 실행계획 역시 아직 발표되지 않아 향후 추이를 지켜볼 필요가 있는 것으로 판단된다.

## 6. 한국 및 주요 국가와의 비교 및 시사점

코로나19 팬데믹으로 인해 지난 3년은 전 세계적으로 어느 때보다 사회보장제도의 중요성이 부각된 시기였다. 대량 실직이 발생하고 경제활동이 둔화되면서 근로연령층의 공공부조 의존도가 높아졌으며, 이들에 대한 시급한 정책적 개입이 요구되었다. 이러한 상황에서 영국은 기존 공공부조제도의 일시적 확대를 통해 위기에 대처하는 모습을 보였다. 이를 통해 구조적 사각지대를 미연에 방지하고 빈곤으로 추락하는 비율을 상당 부분 낮출 수 있었다. 이 과정에서 공공부조제도 시스템의 취약점 역시 드러났다. 영국 정부는 공공부조제도가 원래 내포하고 있던 문제점들이 위기상황을 통해 수면 위로 부각된 것이라고 보고, 이를 제도를 보완하는 계기로 삼고자 하고 있다(Committee of Public Accounts, 2021). 한국 역시 지난 3년간 영국만큼은 아니지만, 공공부조의 수급자가 급증하며 제도의 중요성이 한층 커진 상태이다. 영국의 경험은 한국의 공공부조제도의 사각지대 및 부정수급의 문제를 보완하는 데 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

영국의 사례를 통해 한국이 얻을 수 있는 시사점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 공공부조의 사각지대와 관련해서 영국은 지난 십여 년간 복지급여의 축소가 광범위한 영역에서 발생하였고 근로연령층의 복지의존도를 낮추기 위해 적극적인 구직활동을 강조하였다. 이 과정에서 보장체계의 범위가 협소해졌으며 구조적으로 제도에서 배제되는 사람들이 증가하였다. 특히 수급요건이 근로와 연계된 통합크레딧은 행정 시스템의

경직성과 복잡성의 문제와 함께 서비스가 필요한 근로연령층이 보호받지 못하는 문제를 야기하였다. 코로나19 팬데믹이 확산되면서 영국은 통합 크레딧 제도를 일시적이거나 확대하였는데, 경제위기 속에서 이로 인한 빈곤 완화 효과가 컸다는 점이 공공부조의 급여 적정성의 중요성에 대해 시사하는 바가 크다.

관리운영 측면에서 발생하는 공공부조의 사각지대를 축소하는 것 역시 중요하다. 영국의 통합크레딧은 신청 및 수급과 관련된 주요 행정절차가 온라인으로 이루어지는 시스템으로 도입되어 디지털 기기 및 인터넷을 활용하기 어려운 사람들이 제도에서 배제되는 결과가 나타났다. 이러한 정보 취약계층은 특히 저소득계층, 즉 누구보다도 공공부조의 필요성이 높은 집단에 주로 분포되어 있다는 점에서 심각한 문제가 되고 있다. 또한 연금크레딧의 낮은 신청률에서 알 수 있듯이 급여에 대한 정보 부족과 낙인효과 역시 급여의 사각지대를 야기하고 있다. 이와 관련하여 한국은 디지털 강국으로서 영국보다 사회보장제도의 온라인 서비스가 발 빠르게 도입되었으며 현재도 지속해 확장 중이다. 온라인 서비스 ‘복지로’를 통해 신청할 수 있는 복지서비스가 계속 추가되고 있으며 사회보장정보시스템을 구축하여 개인의 소득 및 인적 상황에 대한 분석을 토대로 맞춤형 급여 안내를 받을 수 있도록 하는 등 다양한 분야에서 시스템 개편이 진행 중이다. 그러나 영국의 사례를 통해 알 수 있듯이 비용절감 또는 제도의 현대화를 위해 사회보장급여 신청 및 수급 통로를 온라인 서비스 위주로 개편하는 것은 정보 취약계층을 정책에서 배제하는 결과를 가져올 수 있다. 영국의 사례를 타산지석으로 삼아 가장 서비스가 필요한 집단에겐 접근성이 높은 제도를 구축할 필요가 있다.

한편 부정수급과 관련하여서 영국은 사회보장급여의 부정수급을 상당히 체계적으로 관리하고 있다는 점에서 한국에 시사하는 바가 크다. 노동

연금부는 매년 부정수급에 따른 예상 손실액을 분석하고, 부정수급 감소를 위한 목표치를 설정하고 있다. 의회의 하원의 요청에 의해 공공 회계위원회(Committee of Public Accounts)가 부정수급의 추이와 그에 대한 노동연금부의 대응이 적절했는지 판단하고 정책적 제안을 내놓는다. 이 모든 과정은 노동연금부 및 의회 웹사이트를 통해 일반 국민에게 공개되고 있다. 이렇듯 부정수급에 대한 영국 정부의 체계적이고 분석적인 접근 방식은 지속적인 정책적 관심을 환기시킴으로써 부정수급 문제를 해결하기 위한 효과적인 방법이 될 수 있다. 2020/21년도 통합크레딧 제도를 임시로 확대했을 때, 이것이 부정수급에 미친 영향을 노동연금부가 즉각적으로 모니터링함으로써 빠른 대응이 가능했던 것처럼 말이다. 한국에서도 효과적인 부정수급 대응을 위해 이와 같이 부정수급 현황을 분석하고 대응하기 위한 체계가 구축되고 전담인력이 배치될 필요가 있을 것이다.

## 제4절 해외 사례의 비교분석

본 절에서 다루는 해외 사례에 대한 비교는 앞의 제4장 제1절에서 언급한 바와 같이 사례연구 비교분석 틀과 이에 따른 분석 내용에 해당한다.<sup>35)</sup> 즉, 지금까지 사례연구의 결과를 활용하여 사각지대 및 부정성 지출 관리 및 정책 방향과 관련한 실질적인 정책 함의 및 제도 개선방안을 도출할 수 있도록 복지 체제 및 제도적 특성, 주요 제도별 적용 범위 및 보

35) 해외 사례 비교분석 틀과 내용

국가별 체제 및 제도			사각지대				부정수급		
국가	복지체제 주요 특성	주요 공공부조 특성	적용 범위 보장 수준	관리 체계	정책 방향 및 이슈	정책 함의	관리 체계	정책 방향 및 이슈	정책 함의

장 수준, 사각지대 관리체제와 정책 방향 및 주요 현안 또는 이슈 그리고 부정수급 대응으로 구성하였다.<sup>36)</sup>

## 1. 복지체제 및 주요 공공부조제도의 특성

본 연구사업에서는 9개 국가에 대한 사례연구가 수행되었는데, 영국과 미국 같은 영미형 자유주의 국가 유형에 대한 사례연구가 가장 많았다. 그 이유는 우리나라의 경우도 저부담·저복지를 특징으로 하는 영미형 자유주의 국가유형에 분류되는 경우가 많으며, 해당 국가들의 경우 유사한 정책환경과 사회보장제도로 인해 우리나라에 필요한 사각지대 및 부적정 지출 문제에 대한 관리 및 대응 체계와 이를 통한 시사점 도출이 용이하기 때문이다. 한편, 호주의 경우 영미형 자유주의 국가 유형에 분류되기는 하나 영미형 자유주의로 분류되는 다른 국가들과는 달리 더 보편적인 성격의 공공부조제도를 운영하고 있다(여유진 외, 2012, p.4; 임완섭 외, 2017 재인용).

네덜란드는 대륙형 보수주의 국가 유형으로 분류되기는 하지만 개인의 자유를 우선하는 시장경제 시스템을 중요시한다. 그리고 시장경제 시스템에서 발생하는 문제들에 대해서는 국가가 적극 개입하는 혼합된 형태의 복지체제의 특성을 나타낸다(임완섭 외, 2018, p.175).

스웨덴은 북구형 사민주의로서 고부담·고복지를 특징으로 하는 복지체제의 특성상 영미형 자유주의 국가와 대척점을 이룬다. 스웨덴은 보편적 복지국가의 대표적인 사례 국가로 알려져 있으며, 실제로도 다른 국가

36) 본 연구는 부정수급보다 사각지대에 초점을 맞춰 사례연구를 수행하였다. 이는 최근 코로나19 팬데믹 상황에 따른 경기침체, 이에 따른 사회보장의 사각지대의 발생으로 인한 사회정책 변화를 파악하고 이와 함께 복지정책의 주된 목적이 보장 범위 및 수준 등에서 사각지대 해소가 먼저이고 그다음으로 제도의 지속가능성 차원에서 부정수급 등 부적정 지출 대응과 관리가 필요하기 때문이다.

들에 비해 보편적인 복지제도의 특성이 두드러진다. 그러나 스웨덴은 1990년대 이후 재정적자 축소를 위한 긴축정책 등의 영향으로 복지제도의 축소 및 근로연계 조건을 강화하는 등 선별적 복지를 강화하려는 노력들을 해왔다(임완섭 외, 2018, p.212).

〈표 5-4-1〉 사례 대상 국가와 복지 체제

구분		1차(2016년)	2차(2017년)	3차(2018년)
1단계	사례국	미국, 영국, 독일	영국, 호주, 일본	네덜란드, 스웨덴
	복지국가 유형	영미형 자유주의, 대륙형 보수주의	영미형 자유주의	대륙형 보수주의, 북구형 사회주의
	모니터링 제도	공공부조, 사회서비스	(노인)소득보장	주거보장, 소득보장
구분		1차(2019년)	2차(2020년)	4차(2022년)
2단계	사례국	그리스, 스페인, 영국, 호주	스웨덴	미국, 영국
	복지국가 유형	남유럽형, 영미형 자유주의	북구형 사회주의	영미형 자유주의
	모니터링 제도	공공부조	돌봄서비스	공공부조

자료: 본 연구사업 내용을 토대로 저자 작성.

스페인과 그리스는 남유럽형 복지국가 유형에 속한다. 해당 국가들은 대륙형 보수주의 국가들과 유사하게 연금제도를 중심으로 사회복지제도가 구성 및 운영되고 있지만, Leibfried(1993)는 이들 남유럽 국가들을 미성숙한 정책 모델에 기반을 둔 국가 유형으로 분류하였다. 이는 해당 유형에 속한 국가들이 복지권의 명시성이 부족하고 국민에 대한 최저수준 보장이 없으며, 후견주의(clientelism)에 바탕을 둔 제한적인 사회보험을 중심으로 사회복지제도를 운영하고 있기 때문이다(여유진 외, 2016, p.58 재인용).

사례연구 국가들의 대표적인 공공부조 프로그램들은 다음과 같다. 영국의 대표적인 공공부조 프로그램으로는 통합크레딧(Universal Credit)과 연금크레딧(Pension Credit)이 있다. 두 급여 모두 저소득자에 대



한 최저소득을 보장하기 위한 비기여 형태의 자산조사 급여이다. 전자는 근로연령층을 대상으로 적극적으로 취업을 유도하는 제도인 반면, 후자는 은퇴연령인 고령층을 대상으로 노후소득을 보장하는 제도이다. 통합크레딧은 주로 근로연령층에게 필요한 공공부조 급여를 하나로 통합하여 제공하는 제도로 2013년에 도입되었다. 이러한 통합크레딧은 최근 수급자가 급증하였는데(2020/21년), 이는 코로나19 팬데믹으로 인한 경기침체와 이로 인한 대량실업으로 수급자 수가 큰 폭으로 증가하였기 때문이다. 보장크레딧(Guarantee Credit)과 저축크레딧(Savings Credit)으로 구성된 연금크레딧은 공적연금 수준이 충분하지 못한 저소득 노인을 대상으로 2013년에 도입되었다. 하지만 연금개혁으로 2016년 저축크레딧은 폐지되었고, 기존 수급권자에게만 급여가 지급되고 있다(임완섭 외, 2022).

미국의 대표적인 공공부조제도는 보충적 소득보장(SSI)과 빈곤가구 한시지원(TANF)이 있다. SSI는 주로 근로능력이 없는 빈곤층을 대상으로 지급되는 연방정부 차원의 현금급여로 근로능력이 없는 빈곤층의 빈곤감소에 적지 않은 효과를 미친 것으로 평가받는다. 하지만 생활 수준을 반영하지 못한 급여 수준은 현 비곤층에 대한 소득보장으로 불충분하다는 평가를 받고 있다. TANF는 주로 18세 미만의 자녀를 부양하는 한부모가구에 대해 자산조사를 통해 최저소득을 한시적으로 지원하는 연방정부 차원의 소득유지 프로그램으로(Jimenez et al., 2015, p. 37), 제도 포괄성(적용 범위)의 지속적 하락과 급여 수준의 지속적 감소가 한계점으로 지적되고 있다.

호주는 앞에서 언급한 바와 같이 다른 영미형 자유주의 국가들에 비해 상대적으로 보편적인 성격의 공공부조제도를 운영하고 있다. 호주의 노후 소득보장체계는 노령연금, 가입식 퇴직연금, 개인연금으로 구성되는데, 호주의 노령연금(Age Pension)은 대표적인 공공부조제도 중 하나이

다. 한편, 향후 퇴직연금이 노령연금의 상당 부분을 대체할 것으로 예상되고 있는데, 이러한 퇴직연금과 노령연금의 사각지대에 해당되는 집단으로 이민자 노인이 꼽히고 있다(임완섭 외, 2017; 임완섭 외, 2019b).

일본의 대표적인 공공부조제도는 생활보호제도이다. 생활보호제도는 생활 부조, 주택 부조, 교육부조, 개호부조, 의료부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조의 8개의 부조로 구성된다. 여기에 근로공제가 포함되어 최저생활비를 구성하며, 가구원 수, 거주지역 기준으로 최저생활비를 산출한 후 여기에 개별 가구 특성에 의해 발생하는 의료비 등의 지출을 반영하여 추가한 금액을 기준선으로 설정하여, 대상자를 선정하고 있다(임완섭 외, 2017). 생활보호에서 사각지대는 대상자의 생활보호 신청에 대해 담당 공무원의 고의적인 회피로 생활보호 대상자를 줄이는 경우와 적격 대상자의 미신청을 꼽을 수 있다. 적격 대상자의 미신청은 앞에서 언급한 담당 공무원 등의 의도적인 회피와 더불어, 제도에 대한 미인지, 그리고 빈곤에 대한 수치심 등이 복합적으로 작용한 결과로 판단된다. 최근 시민단체 등의 적극적인 홍보로 이러한 미신청은 축소되었다.

네덜란드의 공공부조 급여는 높은 보장 수준과 엄격한 소득·자산 조사가 특징이다(한익희, 최재식, 2005, p. 72; 임완섭 외, 2018, p.181 재인용). 네덜란드의 공공부조는 근로사회부조법(Work & social assistant act)에 근거하여 지원되다가, 2015년 1월부터는 해당법을 대체하여 ‘참여법’이 시행되었다. 해당 법은 근로빈곤층을 지원하기 위해 도입된 제도로 기존 청년장애지원법에서 근로능력이 있는 대상은 참여법의 지원을 받게 되고, 그렇지 않은 경우는 기존 청년장애지원법상의 지원을 계속 받게 되었다(한국보건사회연구원, 2018, p.236-237).

스웨덴의 공공부조는 실업보험, 공적연금 등 소득보장 프로그램의 혜택을 받지 못할 경우 자산조사를 충족한 대상에게 경제적 지원을 하고 있

다. 해당 지원은 생계지원과 생활지원으로 구분된다(한국보건사회연구원, 2018, pp.219-220). 스웨덴은 복지 대상자 선정 기준이 강화되었고 주택수당 등에서 급여를 축소하였지만 여전히 보편적 복지의 대표적인 국가이며, 엄격한 자산조사에 근거한 보편적 복지를 유지하는 국가로 분류할 수 있다(한국보건사회연구원, 2018, p.241).

그리스는 사회보험, 특히 연금을 중심의 사회보장제도가 운영되고 있지만 전반적으로 사회보장제도의 성숙도가 낮은 것으로 평가되고 있다. 하지만 노인에 대한 공공부조제도인 사회연대수당<sup>37)</sup>의 확대와 2017년 GMI(Guaranteed Minimum Income)의 시범사업을 실시하는 등 노인 대상 사각지대 해소를 위한 노력을 강화하고 있다. GMI는 경제위기에 대한 EU의 권고 사항을 따라 도입 중인 제도로, 일종의 취약계층에 대한 최저소득보장제도인데, GMI를 전면 도입하는 시점에 사회연대수당은 폐지할 예정이다(임완섭 외, 2019b).

스페인의 사회보장제도는 사회보험과 취약계층에 대한 사회지원(공공부조)으로 구성되는데, 저소득층에 대한 공공부조는 사회지원 중 노인 또는 장애인 대상의 비기여식 연금과 비기여식 연금 수급자에 대한 주거급여 중심으로 수행되고 있다. 스페인은 지방분권화에 따라 중앙정부, 자치주 정부, 지역정부의 조직이 매우 복잡하게 맞물려 있으며, 조직이 복잡하게 맞물려 정책을 집행하고 관리하고 있는데, 특히 최저소득보장 지원은 자치주 단위에서 추진하여 지역별 편차가 발생한다. 스페인은 여러 층위의 정부에서 다양한 사회보장 프로그램을 운영하고 있어 복지제도가 복잡하고 관리가 어려운 특성을 가진다(임완섭 외, 2019, p.204).

해외 사례 비교의 목적은 지금까지 수행한 해외 사례의 주요 내용 중

37) 사회연대수당은 고령자에게 지급되는 자산조사 기반의 공공부조로 연금 미수급자와 연금 수급자에게 지급되는데, 연금 미수급자에게는 정액급여로, 연금 수급자에게는 소득수준별 정액급여로 지급됨(임완섭 외, 2019b, p.165).

한국에 대한 정책 함의 및 제도 개선 방안에 필요한 내용을 파악하는 데 있다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 사각지대와 부정적 지출 관련 복지제도의 특성과 대응 방향에 대한 비교는 모든 국가가 아닌 한국과 유사한 복지체제와 제도적 특성을 가진 영국과 미국 등을 중심으로 실시하였다. 그리고 부정적 지출보다는 코로나19 팬데믹 등 사회·경제적 충격의 영향을 민감하게 받는 사각지대를 중심으로 분석을 실시하였다.

## 2. 사각지대 대응

### 가. 적용 범위 및 보장 수준

미국의 보충적 소득보장(SSI)과 영국의 연금크레딧은 근로능력이 없는 대상의 공공부조라는 공통점을 가지고 있다. 다만 미국의 보충적 소득보장(SSI)의 주된 대상집단은 노인과 장애인이지만 연금크레딧은 노인을 대상으로 수행되고 있어, 한국의 기초연금과 유사한 측면이 크다. 기초연금과 영국의 연금 크레딧은 공적연금으로 인한 소득보장 수준이 충분하지 못한 고령층을 대상으로 실시되는 공공부조제도라는 공통점을 가지고 있다.

한편, 미국의 빈곤가구 한시지원(TANF)과 영국의 통합크레딧의 주된 대상은 근로빈곤층이며, 탈수급 및 탈빈곤이라는 제도의 목적도 유사하다. 하지만 미국의 빈곤가구 한시지원(TANF)은 말 그대로 한시지원이라는 제도 적용의 특성을 가지고 있다. 미국의 빈곤가구 한시지원(TANF)의 수급자 규모는 지속적으로 감소하고 있으며, 각 주정부에서 프로그램 내 유연성을 통해 코로나19 팬데믹 상황에 대응할 수 있음에도 불구하고 대상 가구의 규모는 계속해서 감소하는 추이를 보이고 있다.

보충적 소득보장(SSI)의 경우 계속해서 증가 추이를 보이다가 2011년 이후에는 등락을 보이면서 감소하는 추이를 보이고 있으며, 이는 코로나

19 팬데믹 기간에 해당하는 2021년에도 마찬가지이다. 하지만 수급자 중 65세 이상 수급자 수는 증가한 것으로 나타났다(〔부록그림 2-9〕 참조). 한편, 영국의 통합크레딧의 수급자는 지속적으로 증가하는 추이를 보인다. 이는 기존의 개별급여에서 통합급여로 전환이 이뤄지고 있는 상황에서 발생하는 당연한 결과로 볼 수 있다. 여기에 코로나19 팬데믹 상황으로 인한 대량실업 등으로 회계연도 2020/21년의 경우 수급자 수가 대폭 증가하였다. 연금크레딧의 경우 연금크레딧의 한 축인 저축크레딧은 도입 이후 급격한 증가 추이를 보이다가 이를 대체하는 신국가연금 도입으로 감소하는 추이를 보이고 있으며, 보장크레딧의 경우 지속적인 감소 추이를 보이고 있다. 한국의 경우 국민기초생활보장제도 수급자 수가 2018년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 이는 부양의무자 기준의 단계적 폐지 및 기준중위소득 수준의 증가<sup>38)</sup> 그리고 코로나19로 인한 근로소득 감소에 기인한 것으로 판단된다. 이러한 적용 범위 차원에서 한국과 영국 그리고 미국의 유사성과 차이점은 다음과 같다. 한국의 경우 기준중위소득 증가와 부양의무자 기준의 단계적 폐지 등 제도의 적용 범위 확대를 위한 일련의 조치들이 수급자 확대에 나타난 반면, 미국의 경우 코로나19로 인한 취약계층의 확대에도 불구하고 빈곤가구 한시적 지원은 제도 자체의 일시성으로 인해 적용 범위 확대 차원의 성과는 눈에 띄지 않았다. 다만 SSI의 경우 노인들의 수급 규모가 확대되었는데 이는 코로나19로 인한 영향에서 해당 제도가 노인 계층의 사각지대를 축소하는 데 일정한

38) 보건복지부 장관이 기초생활보장급여의 기준 등에 활용하기 위하여 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값이다(보건복지부 홈페이지, [https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06350109&PAGE=9&topTitle=기준%중위소득에서 2022.12.05.인출](https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350109&PAGE=9&topTitle=기준%중위소득에서%2022.12.05.인출)), 기준중위소득의 산출은 현재 기본증가율과 추가증가율을 적용하여 산정하고 있는데, 추가증가율은 통계위의 변동에 따른 부문과 1, 2인 가구 보장 수준 강화를 위한 가구균등화 지수 변경을 반영한 것으로 추가증가율은 2026년까지 적용될 예정이다.

역할을 했음을 보여준다.

보장 수준을 살펴보면, 미국의 빈곤가구 한시지원(TANF)의 최대 급여액 수준은 미국의 빈곤선(poverty guideline)의 약 27.2% 수준(월 최대 급여액이 중위수준인 주(state) 기준)인 것으로 나타났다. 주별로는 알래스카 주의 경우 최대 68%에 이르는 것으로 나타났다. 보충적 소득보장(SSI)의 경우 개인과 커플에 대한 월 최대급여액은 2022년 1월 각각 841달러, 1,261달러로(SSA, 2022c), 이는 1인 가구와 2인 가구의 월 빈곤 가이드라인<sup>39)</sup>의 각각 78.4%, 82.6% 수준이다. 영국의 통합크레딧의 경우 독신은 월 최대 £334.91, 부부는 월 최대 £525.72이다. 이는 영국의 라운트리 재단의 최저소득기준(MIS)<sup>40)</sup>의 각각 28.6%, 27.3%로 나타났다. 각각의 빈곤선 설정 기준은 다르지만 영국의 통합크레딧과 미국의 빈곤가구 한시지원(TANF)의 보장 수준(최대급여 수준)이 유사한 것으로 나타났다. 보장크레딧은 주당 £177.10(독신), £270.30(부부)를 수급자에게

39) 2022년 미국 48개 주의 빈곤 가이드라인(연간 기준)

가구원 수	연간 빈곤 가이드라인
1	13,590
2	18,310
3	23,030
4	27,750
5	32,470
6	37,190
7	41,910
8	46,630

자료: Assistant Secretary for Planning and Evaluation (ASPE) (2022). HHS Poverty Guidelines for 2022. Retrieved December 30, 2022. from <https://aspe.hhs.gov/topics/poverty-economic-mobility/poverty-guidelines>

40) 영국의 가구 유형별 최저소득 기준(MIS)(주 단위)

	주간 최저소득 기준(연간)
독신	£293 (1,172)
커플	£482 (1,928)

자료: Davis, A., Stone, J., Blackwell, C., Padley, M., Shepherd, C., & Hirsch, D. (2022). A Minimum Income Standard in the UK for 2022. York: Joseph Rowntree Foundation.

보장한다. 이는 최저소득 기준의 각각 60.4%, 56.1%에 해당하는 것으로 나타나, 미국의 SSI보다는 보장 수준이 상대적으로 낮게 나타났다. 한국의 경우 기준중위소득의 30% 기준으로 생계급여를 지급하고 있는데, 과거 최저생계비는 기준중위소득의 약 28% 수준에 해당한다. 따라서 최저보장 차원에서 한국의 생계급여가 미국의 빈곤가구 한시지원(TANF)과 영국의 통합크레딧보다 더 높은 것으로 나타났다. 하지만 이러한 비교는 각국의 최저 보장의 수준이 다르기 때문에, 상대적인 수준의 차이로 보는 게 타당하다.

한편 보장 수준은 급여 수준의 인상률이 무엇과 연동되었는가와 밀접한 관계를 가진다. 영국을 비롯한 대부분 국가에서 이전에 책정된 급여기준에 물가상승률 등을 적용하여 급여지급 여부 및 급여 수준이 결정되는데<sup>41)</sup> 연금크레딧의 경우 평균 임금인상률보다 높게 인상되도록 규정되었지만 이는 공적연금의 인상률보다 낮은 것이어서, 2021년 사회보장법을 통해 (Social Security Act 2021)에서 보장크레딧도 공적연금 급여와 동일하게 급여인상이 되도록 바뀌었다(Kirk-Wade & Harker, 2022). 한국의 경우 기준중위소득에 의해 급여 수준이 결정되는데, 기준중위소득은 통계청의 가계금융복지조사 중위소득의 3년 평균치를 적용하여 산출하고 있다. 영국에서 연금크레딧의 인상률은 2021/22년도의 경우 전년

41) 2010년 재정 당국은 2011년 4월부터 급여 인상을 위한 가격인플레이션 지수를 RPI 또는 Rossi 지수가 아닌 소비자물가지수(CPI)를 사용하기로 결정하였다. CPI가 이전 지수보다 더 적절한 이유에 대해 정부는 다음과 같은 3가지를 들었다. 첫째, 저소득 가구는 별도로 주거급여를 보조받고 있고, 연금 수급자의 대다수는 자가를 소유하고 있기 때문에 자가의 주거비용이 제외된 CPI가 더 적절하고, 둘째, 가격변화에 대응하는 소비자의 소비패턴을 CPI가 더 적절히 반영하고 있으며, 셋째, 영국의 중앙은행인 잉글랜드 은행이 사용하는 인플레이션 지수가 CPI라는 점이다. 그러나 CPI로의 지수 변화가 연금 및 급여 수급자들이 경험하는 인플레이션을 적절히 측정하는지에 대한 의문과 RPI나 Rossi 지수보다 천천히 증가하는 경향이 있다는 점에서 논란의 여지가 있다. 소비자물가지수(CPI)로의 인상률 지수 변경은 장기적으로 급여에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 왜냐하면 CPI는 RPI나 Rossi 지수보다 천천히 증가하는 경향이 있기 때문이다 (노대명 외, 2015, pp.20-21)

대비 1.9%가 인상되었던 반면, 2022/23년도는 3.1% 인상되었다. 한국의 경우 2022년은 약 5%, 2023년은 약 5.5%가 증가하고 있는 것으로 나타나, 한국의 인상률 차원의 보장 수준이 현재까지는 더 높음을 알 수 있다. 한편 영국의 연금크레딧과 유사한 기초연금의 경우 기준연금액을 기준으로 급여가 지급되고 있는데, 기초연금의 보장 수준은 특별한 연동 기준이 있기보다는 정책목표에 따라 설정되고 있다. 현재 31만 원 수준인 기초연금의 기준연금액 수준은 40만 원까지 상향될 예정이다.

## 나. 관리체계 및 대응 방향

영국에서 사각지대에 대한 관리 및 대응은 주로 담당 부처(고용노동부 등)를 중심으로 수행된다. 하지만 별도의 조직을 통해 사각지대 관련 부문에 대해 적극적으로 개입하던 시기도 있었다. 토니 블레어 정부 수립 후 1997년 국무조정실(Cabinet Office) 산하에 사회적 배제 대책실(Social Exclusion Unit)이 설치되어, 빈곤층과 약자 등 사회적 배제의 위험이 높은 집단에 대한 사회 정책을 기획하고 추진하였다(임완섭 외, 2017, p.178). 하지만, 2006년 사회적 배제 대책실은 총리실 산하의 'Prime Ministers' Strategy Unit'과 합병되었으며, 사회적 배제 대책실에서 다루던 여러 가지 사각지대 관련 연구 및 정책 개발은 총리실의 관리 및 감독하에 관련 정부 부처의 협력을 통해 통합적으로 추진되었다(임완섭 외, 2017, p.180).<sup>42)</sup>

미국은 1996년 개인책임·근로기회조정법(PRWORA)에 따라 기존 부양아동가족부조(AFDC)가 빈곤가구 한시지원(TANF)으로 대체됨으로써

42) 임완섭 외(2017, pp.178-180)에 정리된 Social Exclusion Unit(1998)와 Social Exclusion Unit(2001)의 내용을 재인용한 부분임.



미국 공공부조는 수급권(an entitlement) 성격을 잃고, 연방정부가 아닌 개별 주정부가 통제하는 제도가 되었다(Jimenez et al., 2015, p. 37). 따라서 사각지대의 관리 주체는 제도별로 다르며, 빈곤가구 한시지원(TANF)의 경우 개별 주정부가 해당된다. 사례연구에서도 살펴보았듯이 보충적 소득보장(SSI)은 중앙부처인 사회보장청(SSA)에서 담당하고 있다. 하지만 어떤 주에서는 연방정부 급여에 주정부 기준을 적용하여 추가적으로 지급하는 경우도 있다. 이러한 경우에는 주정부도 사각지대 관리의 주체로 볼 수 있다(한국보건사회연구원, 2018, p.375).

한국은 중앙부처인 보건복지부와 시군구 및 읍면동의 지방자치단체에서 사각지대에 대해 관리하고 대응하고 있다. 보건복지부는 정책 방향을 제시하고 복지정책 관련한 전반적인 부문을 관리감독하고 있으며, 사회보장정보원의 데이터를 통한 다양한 사각지대 발굴활동을 총괄하고 있다. 지방자치단체의 경우 사각지대 발굴 등 실제적인 대응과 관리를 수행하고 있으며, 다른 어떤 나라에 비해 적극적인 형태의 사각지대 발굴체계를 가지고 있다.

영국의 사각지대 대응 방향을 살펴보면, 복지 사각지대의 대표적인 유형으로는 ‘구조적 배제’와 ‘관리운영상의 배제’를 꼽을 수 있다. 전자는 사회보장급여가 필요한 대상임에도 불구하고 제도에서 구조적으로 배제되어 적용 대상이 되지 않는 경우이며, 후자는 제도상으로는 적용 대상이 될 수 있지만 관리운영의 복잡성, 엄격한 기준, 관리시스템 또는 재정상 원인으로 인하여 실질적으로는 급여 혜택에서 배제되는 경우를 가리킨다(임완섭 외, 2017). 이 사각지대에 대한 영국 정부의 대응 방향은 다음과 같다. 영국 정부는 관리운영상의 배제에 대응하기 위해, 중앙정부 차원의 취약계층의 디지털 활용도 차이에 따른 배제를 방지하기 위한 ‘Digital Exclusion’ 프로젝트를 추진하였으며(이원섭 외, 2017), 통합크레딧 차원에서는 2017년 ‘Universal

Support' 서비스를 도입, 지방정부로 하여금 통합크레딧의 온라인 신청을 지원하는 서비스를 제공하게 하였다. 해당 서비스는 현재 비영리기관이 담당하고 있으며, 영국 전역에서 무료로 통합크레딧의 초기 단계의 행정절차에 관해 유선 및 대면 서비스를 제공하고 있다. 또한 지방정부가 연금크레딧 등 사회보장급여의 신청률을 높이기 위한 서비스 기관을 운영하고 있다. 해당 기관에서는 다양한 방법을 통해 사각지대 고위험군을 파악하고 있으며, 전화, 이메일, 공공기관 및 자택 방문서비스를 통해 급여 안내와 신청을 돕고 있다. 이러한 서비스 기관들은 공공 의료기관(GP), 고용센터(Job center), 공공임대주택 협의회 등 다른 기관과 연계하여 서비스를 홍보하고, 사각지대 파악에 힘쓰고 있다(Eurofound, 2015). 구조적 사각지대는 2012년 복지개혁을 비롯한 지속적인 축소개혁으로 인한 급여 수준의 하락 및 수급요건의 강화의 결과인데, 최근 코로나 팬데믹으로 인한 변화가 발생하였다. 대량 실직 등의 발생으로 인해 임시정책의 형태로 통합크레딧 및 근로세액공제의 급여 수준 제고가 이뤄져 적지 않은 빈곤 완화 효과를 발생시켰다. 하지만 통합크레딧의 급여인상은 1년 반 동안 적용된 후 2021년 9월 말 종료되었는데, 코로나19 팬데믹의 여파가 가시지 않은 상황에서 이러한 인상 조치의 종료는 시기상조이며 빈곤 문제를 야기할 것이라는 비판이 거세었다(JRF, 2021).

미국 공공부조의 주요 사각지대는 ① 제도 외적 사각지대와 ② 제도 내적 사각지대가 있다. 첫째, 제도 외적 사각지대는 구조적 차별과 사회적 배제 때문에 권리·욕구가 있는 대상자가 제도 자체에 편입되지 못함으로써 발생하는 문제를 의미한다. 둘째, 제도 내적 사각지대는 대상자가 제도 내로 편입되었으나 제도의 형평성과 접근성 문제(복잡한 신청절차, 불충분한 급여 수준, 급여 제공을 위한 행정체계 미비 또는 오류·과실)로 제도의 혜택을 제대로 받지 못함을 의미한다(임완섭, 2019a, p. 33). 하지만 미국의 경우 이

러한 사각지대에 대해 적극적으로 대응하지 않는 것으로 보인다. 빈곤가구 한시지원(TANF)의 경우 보장가구 수와 보장 수준이 지속적으로 감소하고 있다. 보장가구의 경우 2022년은 2013년에 비해 수급가구는 46.7%(수급자 수 기준 39.3%) 감소하였다(ACF, 2022). 보장 수준은 앞에서 제시한 1996년 빈곤선 대비 급여액 비율과 2021년 빈곤선 대비 급여액 비율을 비교해 보면, 모든 주에서 보장 수준이 하락한 것을 확인할 수 있다. TANF의 보장가구 감소는 탈수급에 의한 것이라고 보는 관점과 사각지대의 확대라고 보는 관점이 있다. 수급 규모의 감소가 탈수급에 의한 것이라고 해도 분명한 것은 보장 수준 제고 차원에서 그 역할이 축소되고 있다는 점이다. 보충적 소득보장(SSI)의 경우 월 최대급여액인 연방급여율(FBR)이 지속적으로 상향되고 있는데, 이는 물가상승률과 연동되어 급여수준의 기준이 결정되기 때문이다. 연방급여율이 물가상승률에 영향을 받기 때문에 총지불액도 대체로 증가하는 경향을 보이고 있고 대상자도 지속해 증가하는 추이를 보인다. 하지만 최근 대상자의 규모가 감소하고 있다.

#### 다. 주요 이슈

영국의 통합크레딧은 온라인 중심의 시스템으로 인하여 정보 취약계층이 제도에서 배제되고 있으며, 연금크레딧은 제도에 대한 정보 부족 및 낙인효과 등으로 인해 신청률이 높지 않은 데에서 배제의 문제가 발생하고 있어, 접근 가능성 제고의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 그리고 영국은 코로나 팬데믹으로 인한 대량실업과 경기침체에 대응하여 저소득층의 소득보장을 위해 임시정책의 형태로 통합크레딧 및 근로세액공제의 급여 수준이 상향되었다. 하지만 통합크레딧의 급여만 인상하고, 그 전신인 여섯 가지 공공부조의 급여는 동결함으로써 기존 제도의 수급자 180

만 명에 대한 구조적 배제가 발생하게 되었다(Meer, 2022). 통합크레딧의 주당 £20 인상 조치는 도입 당시부터 일시적인 정책으로 소개되었으며, 2020년 4월부터 적용되어 2021년 9월 말로 종료되었다. 이는 팬데믹이 장기화하면서 애초의 계획보다는 반년 연장된 결과이나, 코로나19 팬데믹의 여파가 여전히 남아 있는 현재 상황에서 통합급여 수급자를 충분히 보호하지 못한다는 비판을 받고 있다.

미국은 코로나19에 대해, 빈곤가구 한시지원(TANF)에 대한 연방 차원의 실질적인 정책 변화는 없었다 할지라도, 각 주정부는 이 빈곤가구 한시지원(TANF) 프로그램 내에서 유연성(flexibility)을 활용해서 주정부 차원의 정책을 수정하고, 이를 통해 팬데믹 기간 동안 변화하는 가족의 욕구에 대응할 수 있는 지원을 제공하고 있다. 이는 크게 3가지, 즉 근로에 대한 요구조건, 제재(sanctions), 시간 제한, 실업보험급여에 대한 처리에 대한 변화를 포함한다(Shantz et al., 2022). 보충적 소득보장(SSI)의 개혁을 위한 보충적 소득보장 회복법(SSIRA)이 발의된 상태이다. 이는 보충적 소득보장(SSI)이 최근 현실에 맞도록 현실화시키고, 장애인과 노인 수급자가 인간 존엄을 지키며 살아갈 수 있도록 보장하는 것을 담고 있다. 보충적 소득보장 회복법(SSIRA)은 크게 6가지의 정책 방향을 제시하고 있는데, 이 중 일부 중요한 내용은 상당수는 바이든 대통령의 선거운동 기간에 이미 승인된 상태이다. 또한 노인의 보충적 소득보장(SSI) 신청에 대한 접근권은 코로나19 이후 더욱 악화되고 있기 때문에 사회보장청(SSA)은 여러 개선방안을 마련하여 실천 중이다(Justice in Aging, 2022).

### 3. 부정수급 대응

영국은 노동연금부가 주도적으로 관할 사업의 부정수급에 대응하고 있으며, 총리실(Cabinet Office)에서는 “Centre of Expertise for Counter

Fraud”를 중심으로 부정수급 방지에 대응하고 있는데, 해당 센터는 공공 부문에 대한 부정수급 관련 데이터 수집과 분석 등을 담당한다. 각 부처는 내부 감사팀과 조사팀을 통해 부정수급을 조사하여 발굴하고 사후 조치 등을 담당한다. 이 외에도 “Serious Fraud Office”를 운영하고 있는데, 해당 기관은 심각하거나 복잡한 부정수급을 수사하는 수사권과 기소권을 가진 독립 기관이다. 또한 부정수급과 관련한 조사는 경찰, 감사원 등과도 유기적인 협조 관계를 유지하고 있다(원종학 외, 2019, pp. 82-83, 임완섭 외, 2019b, pp.280-281 재인용).

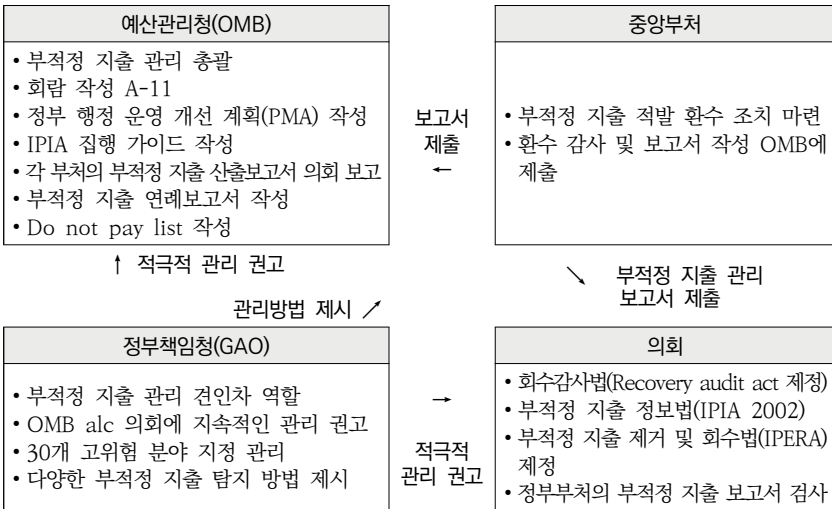
영국 노동연금부는 부정수급을 사기(Fraud), 신청자 오류(Claimant Error), 제공자 오류(Official Error)의 세 종류로 구분하고 매년 부정수급에 따른 손실 예상치를 공표하고 있다(DWP, 2019). 특히 2012년에 복지개혁을 추진하면서 부정수급 문제를 전담하는 부정수급조사팀을 설치하고 그 규모를 확장하는 등 부정수급을 줄이기 위한 대책을 지속적으로 강구해왔다(DWP, 2010). 그럼에도 불구하고 부정수급의 규모는 매년 증가하고 있으며, 특히 코로나19 팬데믹을 기점으로 부정수급자가 팬데믹 이전보다 약 두 배 증가한 것으로 나타나 큰 문제가 되고 있다. 심각한 부정수급 상황에 대응하기 위해 영국은 먼저 코로나19 팬데믹 시작과 함께 완화시켰던 통합크레딧 수급권 검토 규정을 2022년 7월부터 원상 복구하였다. 또한 검토 규정이 완화되었던 지난 팬데믹 기간의 신규 수급자의 수급권을 일부 재조사하기로 하였다. 이러한 부정수급 사례 조사와 함께 노동연금부는 부정수급이 적발된 급여 수급자를 대상으로 한 온라인 환수 시스템인 ‘Repay my debt’ service’를 2020년 10월에 도입하였다. 이를 통해 노동연금부의 사무소를 통하지 않고 온라인을 통해 급여 반납이 이뤄져(Committee of Public Accounts, 2021), 환수와 관련한 효율성이 향상된 것으로 평가된다.

미국에서 과오·부정수급은 부적정 지급(Improper Payment, IP)으로 불리는데, 이는 본 연구에서 사용하는 ‘부적정 지출’이란 용어와 그 의미가 같다. 따라서 부적정 지급을 축소하기 위해 미국의 보건복지부는 관할 프로그램의 지급 정확성(payment accuracy)을 향상시키려 지속적으로 노력하고 있다(DHHS, 2020, p. 193). 이러한 부적정 지급에 대한 위험 식별과 제거 활동의 법적 근거는 2020년 3월 발효된 PIIA 2019(Payment Integrity Information Act of 2019)이다(DHHS, 2020, p. 41; US Government Publishing Office, 2020). 이 PIIA는 연방정부 기관들이 기관 내 또는 기관 산하에 있는 부적정 지급(IP)의 위험이 높은 프로그램들에 대해 그 부적정 지급액을 추정하고, 감소목표를 설정하며, 교정활동을 개발·시행하도록 요구하는 내용을 골자로 한다(PaymentAccuracy.gov, 2022). 한편, 미국에서 부적정 지출의 관리주체에는 정부책임청(GAO), 예산관리청(OMB) 그리고 정부 각 부처가 참여하며, 예산관리청(OMB)은 총괄 기능을 수행하게 된다. 각 주체의 부적정 지출 관리에서의 역할은 [그림 5-4-1]과 같다(오윤섭 외, 2016, pp.63-64).

마지막으로, 호주의 경우 부정수급에 대한 사법 조치를 강화하기 위해 호주 거래 보고서 및 분석 센터, 호주 범죄정보위원회, 연방 검찰, 연방경찰을 포함한 여러 정부 기관이 긴밀히 협력하여 부정수급 탐지 프로세스를 개선하는 노력을 지속적으로 기울이고 있다(임완섭 외, 2019b, p.316) 호주에서 부정수급과 관련한 대부분의 업무는 휴먼서비스부의 복지서비스 전달체계의 핵심인 센터링크를 통해 이뤄진다. 호주 정부는 부정수급의 선제적인 예방 차원인 “Compliance interventions”와 통제 및 관리에 해당하는 통제 체계(Fraud control)를 통해 부정수급에 대응하고 있다. 예방 차원에서는 관련 교육을 실시하고 부정수급 발생 가능성이 큰 급여 수급자의 행동 변화 유도하기 위해 SMS 문자 또는 편지를 발

송한다. 그리고 부정수급의 통제 및 관리 차원에서 정기적으로 부정수급 심사를 실시하는데, 해당 심사는 연방정부의 지침에 의거하여 이행되고 있다(임완섭 외, 2019b, p.308). 또한 국세청, 연방경찰청, 호주범죄조사원 등 정부 기관 간 파트너십을 구축하여 부정수급을 관리하고 있으며, 데이터를 공유함으로써 부정수급자를 탐지하고 적발하며 처벌한다(DHS, 2019a, pp. 18-42). 한편 호주에서 부정수급과 관련하여 주목할 만한 특징은 부정수급에 대한 기소율이 큰 폭으로의 하락한 점이다. 이는 호주의 부정수급 주무부처인 휴면서비스가 부정수급에 대한 ‘무관용 원칙’의 적용이나 기소 같은 사후적 통제를 하기보다는 앞에서 언급한 부정수급 예방을 위한 SMS 문자 발송 등 사전적 예방활동을 강화하였으며, 이에 대한 성과로 부정수급 발생 규모 및 기소 건수가 감소하였다.

[그림 5-4-1] 부정수급 관리 방안



자료: 오윤섭 외(2016, p.57).

#### 4. 사례 국가 종합 비교

아래 <표 5-4-2>는 영국과 미국의 사례연구와 한국의 주요 조치를 비교한 결과를 제시하고 있다. 영국과 미국 한국은 선별적 복지국가의 특성을 가지고 있으며, 저소득층 공적연금 등의 소득보장제도에 포함되지 못하거나 포함된다 하더라도 그 보장 수준이 낮은 집단에 대해 공공부조를 통한 지원을 수행하고 있다. 세 국가 모두 노인에 대한 빈곤 완화를 위해 공공부조 형태의 소득보장제도를 수행하고 있으며, 주로 중앙정부를 통해 사업을 수행하고 있으나 TANF 같은 프로그램은 주정부에 의해 운영되고 있다. 미국의 보충적 소득보장의 경우 물가상승률과 연동되지만 한국의 경우 기준중위소득과 연계되고 있어 보장 수준 제고와 제도의 지속가능성 측면에서 어떠한 기준에 연동되어야 할지에 대한 검토가 필요하다. 영국의 경우 사각지대와 관련하여 정보 취약계층에 대한 접근성 강화가 주요 이슈로 다뤄졌는데 한국 역시 정보 취약계층에 대한 적극적인 지원방안 마련이 필요하다. 부정수급의 경우 영국의 데이터 분석 및 기관간 협조를 강화하고 있으며, 미국은 지급 정확성 제고를 위한 노력을 수행하고 있다. 또한 영국의 경우 온라인 환수 시스템을 도입하는 등 새로운 변화를 시도하고 있는데, 최근 한국의 경우 환수율 감소에 대응하여 보다 적극적인 방안의 검토가 필요하다.



〈표 5-4-2〉 사례연구 주요 결과 비교: 영국, 미국, 한국

국가	복지 체제 주요 특성	주요 공공부조 (제도명)	사각지대 대응 및 관리				부정수급 대응 및 관리		
			적용 범위/ 보장 수준	체계 (주관 조직)	정책 방향	이슈	체계	정책 방향	이슈
영국		통합 크레딧	근로빈곤층/최저소득 기준의 약 27~29%	고용 연금부, 고용 연금부 지역 사무소	필요시 특별조직 설치, 관리운영 상 배제 대응 강화	정보 취약계층의 접근성 강화	노동 연금부, 총리실의 부정수급 방지센터 등	매년 통계 발표, 데이터 분석, 기관 간 협조	부정수급 급증, 온라인 환수시스템 도입
		연금 크레딧	저소득 노인/최저소득 기준 56~60%						
미국	영미형 자유 주의, 선별적	빈곤가구 임시지원 (TANF)	근로빈곤층/빈곤선(PG)의 약 27.2%	TANF는 주정부, SSI는 중앙부처 (사회 보장청)	TANF는 특별한 방향성 없음, SSI는 최대 급여액 물가 상승률과 연동	보충적 소득 보장 회복법 (SSIRA) 이 발의	예산 관리청 (OMB)이 총괄 (정부 책임청, 각 부처 참여)	프로 그램의 지급 정확성 제고	기관 오류로 인한 대규모 지급 사건
		보충적 소득보장 (SSI)	저소득 장애인 및 노인/빈곤선(PG)의 약 80% 수준						
한국		국민기초 생활보장	빈곤층/최저 생계비 이상(기준중위소득의 약 28% 이상)	보건 복지부, 시군구 및 읍면동 주민 센터	기준중위 소득 상향, 부양의무자 기준 완화, 기초연금의 보장 수준 강화	부양 의무자 기준 폐지, 기초 연금 최대 급여 40만 원	부정수급 규모 파악과 관리를 위한 실태조사 및 시스템 구축	적발과 예방 강화	부정 수급 환수율 감소
		기초연금	저소득 노인/노인 소득하위 70%						

자료: 본 연구의 주요 내용을 정리하여 저자 작성.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제6장

## 결론 및 정책 제언

제1절 사각지대 측면

제2절 부적정 지출 측면

제3절 종합적·장기적 정책 방향



## 제 6 장 결론 및 정책 제언

본 장에서는 앞에서 살펴본 우리나라 사각지대와 부적정 지출 관리체계, 정책 수요자 차원의 인식조사 결과 및 시점 간(2019년과 2022년) 비교분석 그리고 사례연구(미국, 영국, 국가 간 비교연구)에서 제시한 각종 정책 함의를 통한 부문별(사각지대, 부정수급) 개선방안과 종합적·장기적 검토 방향을 제시하고자 한다.

### 제1절 사각지대 측면

#### 1. 우리나라 사각지대 발굴 측면의 개선 방향

우리나라의 사각지대 발굴체계는 정보시스템을 활용한 위험 징후 감지와 지역사회를 중심으로 한 민-관 협력체계 및 인적 자원망으로 요약할 수 있다. 정부는 최근 수원 세 모녀 사건 이후 정보시스템을 활용해 위험 징후를 감지한 대상자를 발굴하는 데 경찰력을 동원하는 강력한 방안까지 고려하고 있다. 또한 민-관 협력체계와 인적 자원망을 강화하는 것 역시 여전히 중요하다. 이러한 개선방안에 더해 세 가지 차원에서 개선 방향을 제안하고자 한다.

첫째, 2014년 이후로 사각지대 발굴시스템을 통해 확보된 대상자 명부를 재조사하는 방안이다. 2014년 이후 정보시스템을 활용하여 연 1회에서 분기별 1회, 2개월 단위로 위험 징후를 파악하여 그 명단을 지방자치단체에 통보하였다. 각 지방자치단체는 이러한 명단을 확인하여 공공부

조로 편입하거나 민간 자원과 연계하였다.

사각지대 발굴 초기에 이러한 대상자들은 대부분 민간 자원에 연계되었고, 실제로 공공부조 등 사회보장시스템으로 편입되는 비율은 최근까지도 매우 낮다. 주경희, 민소영(2017)은 ‘은둔형 독거노인 발굴 시범사업’을 토대로 민간의 인적 자원망의 경험을 조사했는데, 이들은 발굴 이후 참여와 지원으로 연계하는 과정이 힘들었던 기억을 떠올리면서, 한편으로는 단편적인 지원이 종료될까 봐 염려하는 것으로 나타났다. 이러한 지원의 종료는 다시 은둔을 초래할 수 있고, 대상자가 짧고 부족한 지원을 받기 위해 불편을 감수해야 하는 상황에서는 더 깊은 은둔으로 빠질 가능성도 있다.

과년도에 발굴된 대상자들 역시 어떤 이유로든 위험이 감지됐다는 점에서 또다시 위험에 처할 가능성이 존재한다. 현재 수원 세 모녀 사건 이후 ‘주민등록 일제 조사’를 실시하는데 이와 별개로 재정지원일 자리를 활용하여 과년도 명부들을 재점검할 필요가 있다. 특히 어떤 이유로든 사회보장체제로 편입하지 않은 대상자들의 생존 여부를 확인하는 것으로도, 추가적인 사건을 막을 가능성이 존재한다.

코로나19 이후 생계에 곤란을 겪거나 각종 공과금과 물가 상승으로 일시적인 빈곤 상태에 빠질 가능성이 비교적 넓게 존재한다. 또한 삼풍 백화점, 세월호 사태, 코로나19 같은 사회적 트라우마는 국민의 일상을 뒤흔들기도 한다. 물론, 단순히 안부 전화를 하는 것만으로는 사각지대를 발굴한다고 해도 실질적인 지원으로 연계하는 효과가 미흡할 수 있다. 따라서 안부 확인과 복지사업 안내, 그 이상이 가능하도록 초기 상담이 충실하게 이뤄질 필요가 있다. 가가호호 방문이 아니더라도 전화나 인터넷, 휴대폰 앱 등 다양한 방식으로 대상자들에게 접근하여 생활 형편을 확인하고 자원을 연계하는 방안이 필요하다.

둘째, 이미 사회보장체계로 진입한 사람들 외에 보편적인 사업으로부터 대상자를 발굴하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라에서는 76개 사회보장급여 및 소득보장제도에서 “기준 중위소득”을 활용한다. 도움이 필요한 사람이 사회보장급여 신청서를 통해 신청한 후, 기준 중위소득으로 인해 대상자 선정에서 탈락하거나 보충성의 원리에 따라 급여가 감액되어 불충분할 때, 사각지대가 발생한다.

이러한 이유로 구조적 사각지대 방지를 위하여 복지 급여 및 서비스 수급/이용 여부에서 벗어나 보편적인 욕구의 충분성을 고려할 필요가 있다. 특히 신청주의 방식으로 인해 사각지대에 놓일 수 있는 아동과 노인, 장애인 등에서 중요하다. 김정현, 한은희(2021)는 노인맞춤돌봄시스템, 취약노인지원시스템, 사회복지시설정보시스템, 노인일자리어무시스템, 장기요양정보시스템 등 오히려 다수의 노인이 보편적으로 이용하거나 제공받는 서비스 관련 정보를 통해 사각지대 발굴의 가능성이 있음을 시사하였다.

유사하게 주경희 외(2017)의 연구 역시 시범지역 내 독거노인에 대한 전수 조사를 토대로 독거노인의 유형 집단을 분류하고 전문가들에 의해 스크리닝 작업을 거쳐 은둔형 또는 위험군 집단으로 대상자를 발굴하는 것이 실효성 있음을 제시하였다.

영유아는 아동수당과 유아교육 및 보육서비스, 가정양육수당 등 아동돌봄과 관련한 정책 패키지가 보편적으로 이뤄지고, 최근에는 아동주치의 제도와 영유아 건강검진 등이 필수적으로 제공되고 있다. 이러한 점을 고려하면, 영유아 자녀가 있는 가구를 발굴하는 것은 다른 정책 대상과 비교할 때 비교적 용이하지만, 가정 내에서 학대나 유기, 방임이 발생하는 경우에는 더욱 발굴하기 어렵기도 하다. 따라서 현금 급여보다 ‘영유아 건강검진’과 ‘필수 예방접종’ 같은 보편적인 서비스 이용 정보를 활용

하는 방안이 적절하다.

또한 의무교육에 편입된 학령기 아동이 있는 가구는 보편적으로 이행하고 있는 학교 출석, 급식비 납부, 학대 신고의무자인 교사 등이 관찰하는 아동의 건강 상태 등의 정보를 활용하여 위험을 감지할 수 있다.

반면에, 청년과 중장년에 대한 보편적인 지원이나 서비스는 사실상 없다. 삶의 양식이 달라지면서 대학에서 학생 간 직접적인 접촉이 사라지고 있다. 아파트 문 안의 따뜻함과 문밖의 삭막함 속에서 이웃이 자연스럽게 도움을 주는 사례도 감소하고 있다. 동네 숟가락 개수까지 다 알던 구멍 가게 주인은 사라지고 아르바이트 청년이 근무하는 편의점이 동네 상권을 장악하고 있다. 생활의 곤궁을 소비 패턴으로 파악할 수 있지만, 편의점에서 그것을 기대하기는 어렵다. 특히 곤궁에 처한 사람이 자기부담금이 있는 제도를 이용할 가능성이 작기 때문에 병원 이용, 의료비 과부담 등의 정보도 실효성이 낮다.

이런 이유로, 청년과 중장년을 포함하는 보편적인 접근방법으로 일제 조사를 검토할 수 있다. 우리나라는 지역 간 격차가 점점 더 커지고 있다. 그런 이유로, 수도권, 역세권, 대단지 인프라 등에 근거하여 주택 가격이 결정된다. 국민은행, 부동산 플랫폼 등을 통해 전국 가가호호의 주택 가격 정보가 공시된다. 또한 국토지리정보원에서는 전국을 시도, 시군구, 읍면동보다 훨씬 촘촘한 격자로 구분하여 관리하고 있다.

이러한 정보를 결합하면 전국 동시 일제조사 방식이 아니더라도 유사한 인구구조와 지리정보를 가진 지역을 유형화할 수 있고, 이러한 유형을 대표하는 몇 개의 표집을 샘플링하여 일제조사를 실시하는 방안이 가능하다. 물론 격자를 선정하는 방법은 해당 지역의 인구구조, 제조업 비중, 지역 소득 등의 변수와 건물 노후화, 범죄율, 주택 공시가격 등을 다양하게 조합할 필요가 있다. 이러한 방식은 전국 단위 조사보다는 비교적 저



렴한 비용을 쓰면서 객관적이고 과학적인 자료에 기반을 두고 타겟팅함으로써 효과성을 제고할 수 있다. 또한 일회성 조사로 종료될 수도 있지만, 이러한 방법을 체계화하는 경우 시도 혹은 시군구 단위에서 격자를 변경하면서 지속할 수 있다는 장점도 있다.

## 2. 인식조사를 통한 정책 합의 및 제도 개선

본 연구는 제3장에서 언급한 사각지대 발생 원인 및 관리체계와 관련한 문제점을 정책 수요자 입장에서 좀 더 면밀히 파악하고 사각지대에 관한 노인과 비노인의 인식 변화를 비교하여 살펴보기 위해 본 연구에서 수행한 인식조사와 2019년에 수행한 인식조사를 비교하였으며, 또한 정책 공급자에게 수행한 2017년과 2018년 조사 중 비교 가능한 문항도 포함하여 분석을 실시하였다.

먼저, 적격 비수급자에서 발생하는 미신청 오류를 축소하기 위해서는 언론 등을 통한 적극적인 홍보가 필요한데, 이는 특히 노인의 미신청 오류를 축소하는 데 큰 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다. 한편, 복지 분야 사각지대의 발생 규모가 크다고 인식하는 응답자를 대상으로 그렇게 응답한 이유에 대해 2019년, 2022년 조사 모두에서 ‘신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서’로 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. ‘주변 사람들로부터 사각지대가 많이 발생한다고 들어서’라고 응답한 경우는 2019년에 비해 응답 비율이 조금 더 높아졌다. 이러한 결과는 복지 사각지대 관련 인식은 본인이 직접 보거나 듣기보다는 다른 사람 또는 언론을 통해 파악한다는 것을 보여주는데, 이는 반대로 언론을 통해 사각지대 해소를 위한 다양한 정보를 제공할 수 있음을 의미하기도 한다. 인식조사에서는 사각지대 발생 사유에 대해서도 파악하고 있는데,

수요자 측면에서 사각지대의 주된 발생 사유 중 대상자의 미신청은 3번째로 응답 비율이 높게 나타났으며, 이는 2019년에 비해 그 비율이 높아진 것이다. 복지서비스 제공자의 경우 대상자의 미신청이라고 응답한 비율이 약 46%에 이른다. 대상자의 미신청 사유를 살펴보면, 대상자가 제도를 모르기 때문에 신청하지 않았다는 응답 비율이 가장 높는데 노인의 경우 2019년에 비해 해당 응답 비율이 대폭 증가하였다. 이는 정보 접근성 차원에서, 상대적으로 취약한 노인 집단에서 다양한 복지 프로그램을 인지하고 파악한 후 신청하는 일이 어렵다는 것을 보여준다. 이러한 결과는 노인과 비노인 간 차이는 존재하지만 대상자에 대한 제도 인지 제고를 위한 홍보활동의 강화가 필요함을 시사한다. 그리고 미신청을 위한 홍보의 경우 다양한 방법을 활용할 수 있는데, 앞서 사각지대 발생 사유를 파악하는 주요 수단인 신문이나 TV 등 언론을 통한 홍보가 노인 집단의 미신청 문제를 해결하기 위한 효과적인 방안으로 활용될 수 있다.

두 번째, 제도의 복잡성 완화의 방안으로 급여 지급에 이르는 일련의 신청 과정의 간소화와 신청방법 및 정보 취득 차원의 접근성 개선이 필요하다. 신청 과정 및 제도의 복잡성은 대상자의 미신청 오류에도 영향을 줄 수 있을 뿐 아니라 제도가 복잡해질 경우 프로그램의 수행 여부를 판별하는 행정 담당자의 비의도적 차원의 거부 오류를 발생시킬 가능성을 키운다. 이번 인식조사에서 비노인의 경우 '대상자가 몰라서'의 사유로 복지 프로그램에 미신청했다는 응답 비율은 2019년에 비해 감소하고, 오히려 신청 및 선정 과정의 복잡성을 꼽는 비율이 증가하였다. 상대적으로 정보에 대한 접근 능력이 높은 비노인 집단의 경우 해당 프로그램을 인지하는 비율은 노인보다 더 높지만 복잡해지고 다양해진 프로그램에 대한 신청부터 수급까지 일련의 과정이 미신청 사유로 크게 작용하고 있음을 알 수 있다. 본 연구에선 제도별 복잡성의 정도를 파악했는데, 국민기초

생활보장제도에 대해 노인의 80% 이상이 복잡하다고 응답했는데 이는 2019년에 비해 약 7%p 더 증가한 비율이다. 기초연금도 44.3%에서 58.5%로 응답 비율이 높아졌다. 기초연금의 응답 비율이 높아진 것은 고령화에 기인한 것일 가능성이 크며, 비노인의 경우 기초생활보장제도가 통합급여에서 개별급여로 전환되고 각각의 제도가 성숙되는 과정에서 제도의 복잡성이 높아진 것으로 볼 수 있다. 따라서 국민기초생활보장제도는 제도의 복잡성으로 인한 미신청 오류와 거부 오류가 발생할 가능성이 기초연금보다 상대적으로 높기 때문에 보다 적극적인 신청 과정의 안내와 연계가 필요하다.

세 번째는 제도의 복잡성을 완화하고 구조적 배제를 축소하기 위한 선정 기준의 간소화이다. 앞에서 언급한 신청 과정의 복잡성을 간소화시키는 것은 적용 범위 차원에서의 사각지대 축소에 별다른 영향을 미치지 못한다. 적용 범위 차원에서 사각지대를 축소하기 위해서는 부양의무자 기준의 폐지 같은 대상자 선정 기준의 엄격성의 완화가 필요하다. 물론 모든 기준을 완화시킬 수 없다. 사회적 공감대 형성 및 실질적인 취약계층 지원을 위한 필수적인 기준을 유지할 필요가 있지만, 그 역할에 비해 매우 복잡한 적용기준들은 완화되거나 폐지될 필요가 있다. 예를 들어 재산의 소득환산액 산정에 있어 차량이 소득환산액으로 100% 인정되는 경우 수급자로 선정될 가능성은 매우 낮다. 하지만 환산율 적용이나 차량의 필수재적 성격을 고려한다면 차량에 대한 기준 완화를 통해 사각지대를 축소하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

네 번째는 찾아가는 보건복지서비스에 대한 지속적인 수행과 효율성 제고 방안에 대한 모색이다. 복지 분야 사각지대 축소 방안에 대해 '대상자 발굴을 위해 더 많은 가구 방문'의 응답 비율이 가장 높게 나타났다. 이는 정책 수요자의 입장에서 정부의 적극적인 개입을 요구하는 것으로

볼 수 있다. 따라서 이에 대한 지속적인 추진이 필요하다고 볼 수 있지만, 지방자치단체의 한정적인 인력으로는 광범위한 대상 집단의 복지 욕구를 파악하고 충족시키는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 복지 자원의 연계가 필요한데, 비영리 단체 및 자원봉사 활동의 적극적 참여를 촉진시킬 수 있는 다양한 인센티브 마련과 이에 대한 홍보가 필요하다. 다포스 포럼에서 제안된 사회성과 인센티브처럼<sup>43)</sup> 사회적 기업의 복지서비스 공급 확대를 위한 인센티브 방안 마련도 검토가 필요한 시점이다.

### 3. 해외 사례 연구의 정책 함의 및 제도 개선

복잡하고 엄격한 자격기준과 신청주의에 기반한 공공부조성 제도는 사각지대 발굴 이슈가 중요하다. 스스로 지원제도 대상자인지 모르거나, 제도에 대한 정보를 알더라도 수치심 등을 동반하는 제도는 신청을 못 하는 등 필요한 지원을 받지 못하는 경우가 발생하기 때문이다.

영국과 우리나라의 경우 전산화된 다양한 행정정보를 활용하고 공공과 민간이 적극적으로 대상자를 발굴하여 필요한 자원을 연계한다. 그러나 영국의 경우 지역사회 자원이 도서관이나, 공공의료기관(GPs), 주택협의회 등 매우 다양하다. 이러한 자원의 다양성은 이용 대상자가 특정 소득계층보다 다양한 계층을 포괄할 가능성이 커 제도권 내도 진입하지 않았더라도 지원이 필요한 대상자를 일상에서 발굴할 수 있다는 장점이 있다. 또한 지역의 다양한 자원을 통해 대상자를 발굴하고 자원을 연계하기 때문에 보다 촘촘한 발굴시스템으로 볼 수 있다. 우리나라의 경우에도 지역사회 내의 일상에서 사각지대 대상자 발굴을 촘촘하게 할 수 있는 방안이 필요하다.

43) 성과인센티브 홈페이지(<http://www.socialincentive.org/%eb%b0%b0%ea%b2%bd/>)에서 2022.12.02. 인출

그러나 지역의 다양한 자원을 활용하여 사각지대를 발굴하는 것은 단점이 있기 때문에 이를 보완하는 방안도 함께 검토해야 한다. 지역의 여러 자원을 촘촘하게 이용하여 필요한 자원을 연계할 경우 시스템이 파편화되어 있다면 영국의 사례처럼 서비스의 종류와 질이 달라질 가능성이 있다. 다양한 자원을 활용할 경우 대상자 발굴의 범위는 확대될 수 있으나, 자원 간 연계시스템을 통해 다양한 서비스를 적시에 제공하고, 어느 정도 표준화된 방식으로 자원을 연계하여 대상자 간 지원의 형평성을 보장할 수 있을 것이다.

전산화되어 있는 다양한 행정정보는 잠재적 위기 집단을 발굴하여 필요한 자원을 연계할 수 있다는 점에서 우리나라와 영국 같은 나라에서 사각지대 발굴과 자원 연계에 활용하고 있다. 코로나19 확산 및 장기화로 비대면 생활 방식이 확대되어 개인과 지역의 연결성이 점점 더 낮아지는 상황에서 다양한 전산정보 연계를 통한 사각지대 발굴은 점차 확대할 필요성이 높아질 수 있다.

그러나 전산정보 활용만으로는 사각지대 발굴과 자원 연계가 충분하지 않을 수 있다. 영국은 서비스 신청부터 지속적인 이용에 전산시스템을 활용하는 방안을 확대하고, 대면 방식의 서비스 신청과 유지를 축소하는 전략을 추진했다. 이는 장애인처럼 디지털 기기 이용에 취약한 계층과 다양한 서비스를 필요로 하는 대상자의 서비스 신청 및 이용권을 제약하는 결과를 초래했다.

우리나라는 일상에서 디지털 기기 활용도가 매우 높은 국가로 분류되며 은행, 쇼핑 등 민간영역에서도 대면 방식의 다양한 서비스를 축소하고 있다. 그러나 사회보장과 관련한 서비스 신청과 제공 등에서는 비대면 오프라인 방식과 온라인 방식을 모두 활용하고 있으며, 당분간 오프라인 방식을 축소하고 디지털 비대면 방식을 확대할 가능성은 크지 않다. 그러나

사회보장의 행정비용을 줄이기 위해 서비스 신청과 지속적 제공에 비하면 온라인 방식 확대 논리가 수용되어 확산된다면, 영국의 사례처럼 적격 비수급 사각지대가 늘어날 가능성이 있다는 점은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

사각지대 문제는 대상자 발굴만으로 해결되기 어렵다. 발굴 이후 연계할 자원의 대상자 자격기준이나 급여 및 서비스 수준이 충분하지 않은 문제도 함께 고려해야 한다. 우리나라의 경우 사각지대 발굴보다, 자원을 연결할 때 비적격 사각지대나 급여 불충분성의 이슈가 더 심각한 문제일 수 있다. 발굴 이후 공식적인 제도를 통해 지원받는 비율이 2% 미만으로 매우 낮기 때문이다. 이는 자격기준을 완화하여 제도권 내도 들어올 수 있도록 하고 급여 수준의 적정성을 확보하여 해결할 수 있다. 그러나 한시적인 자격기준 완화나 급여 수준 확대는 사각지대 문제를 근본적으로 해결하지 못한다. 경제위기 시 사회복지장 수준이 낮은 국가에서 일시적인 급여 확대를 통해 실직이나 폐업 등 사회적 위험에 대응했다. 이는 제도적 적격성을 확대하는 방식으로 대응하는 것이 아니기 때문에 안정적이고 지속적으로 사각지대 문제를 해결하기 어렵다.

## 제2절 부정적 지출 측면

### 1. 우리나라 부정수급 관리체계의 한계 및 개선 방안

앞의 제3장에서 제기된 부정수급 관리체계의 한계에 대해 다음과 같은 개선 방향을 제시할 수 있다. 먼저, 공공재정환수법의 개별법령의 규정에 따른 환수, 사회복지장급여법의 통합 법령적 성격으로 인한 모호성을 제거

하기 위해서는 급여의 법률적 관계에 대한 명확성 제고가 필요하다. 특히, 사회서비스와 같이 보조금법에 적용을 받는 경우, 보조금법 제33조의 3에 따라 강제징수가 가능한 것인지 아닌지에 대한 법률 간 관계가 명확하게 제시될 필요가 있다. 이와 관련하여 사회보장급여의 범주 역시 그 범주가 명시적이지 않기 때문에 개별법에서 규정하고 있지 않는 사항에 대해 어떤 법의 적용을 받을지, 명시적인 규정이 필요하다.

둘째, 신고자 보호 및 포상금 규정에서도 법률 간 관계의 명확화가 필요하다. 이는 앞에서 언급한 사회보장급여법과 급여에 대한 개별법의 관계상 모호성에 기인한 것으로, 법률 간 관계의 명확화는 공공재정환수법의 제정에 따라 개별법상 규정을 정비할 필요가 있다.

셋째, 현재 다원화되어 있는 신고접수기관 체계의 효과성 제고를 위해 신고접수기관과 환수기관 간의 연계성 보완이 필요하며, 신고접수기관이 부정청구 사실을 확인한 경우, 이를 환수기관에 통보하는 의무와 절차가 마련될 필요가 있다. 2020년 「공공재정환수법」 일부 개정안이 통과되었는데(국민권익위원회, 2021.9.29.), 해당 법안에서는 수사기관의 통보의무를 명시하고 있으나, 향후 수사기관뿐만 아니라 다양한 신고접수기관 및 환수기관 간에도 통보의무를 명시화하여 환수통보의 누락을 방지해야 할 것이다.

넷째, 지속적으로 감소하는 환수율에 대해 조치를 강구하는 것이 필요하다. 이에 부정수급 환수율 제고를 위해 환수절차 개선 및 환수 불복에 대한 대안이 필요하다. 특히, 부정수급의 사유에 따라 환수 불복에 대한 벌칙 및 제재가 차별화되는 것이 필요할 것으로 보인다. 그리고 제3장에서 언급한 의사무능력자의 급여 관리자의 급여 유용에 대해서는 별도의 벌칙 강화 또는 제재부가금 도입 등을 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 형태의 부정수급은 일본에서도 발생하여 사회적으로 큰 문제를 야기시켰으

며, 이 문제의 지속적인 발생은 일본의 생활보호제도에 대한 비판적 시각을 확대시키는 측면으로 작용하기도 하였다.

다섯째, 부정수급에 대한 조사의 체계화가 필요하다. 특별조사의 시행 여부에 따라 국고보조금의 부정수급 규모에 큰 차이가 있기 때문에 지방자치단체 등에서 비정기적으로 실시하는 특별조사나 감사의 경우 정례화가 필요하다.

여섯째, 부정수급의 환수율을 높이는 문제와 함께 좀 더 근본적으로 부정수급을 사전에 통제하는 관리체계의 개선이 필요하다. 최근 영국이나 미국에서 적발 및 환수 등에 관한 사후대책보다는 예방과 통제가 강화되고 있는 경향에 주목할 필요가 있다. 현재 우리나라에서도 사각지대 발굴과 관련하여 국제청 시스템 등 다양한 행정통계 시스템 연계를 추진하고 있다. 이러한 시스템을 부정수급의 예방에도 활용할 수 있도록 정책적 노력을 기울일 필요가 있다. 이와 관련하여 부정수급 및 사각지대 발굴을 위해 정부 부처 및 기관 간의 정보공유 체계의 개선과 관련 법령의 입법 및 개정에 대한 검토가 필요하다.

일곱째, 부정수급 관련 지표의 지속적 관리와 공표이다. 현재 주요 사회보장급여의 부정수급 관련 통계는 사회보장정보원을 통해서 관리되고 있다. 그러나 지표의 공표에 대해서는 별도의 조항이 없어 국정감사 등을 위해 의원실에서 요청하는 경우 정보를 제공하는 방식이다. 이에 따라, 자료의 추출 시점에 따라 정보의 차이가 존재하며, 지방자치단체 등 관리주체들이 객관적인 통계와 정보를 근거로 부정수급 방지대책을 세우는데 어려움을 겪고 있다. 객관적인 통계에 근거하지 않은 대책은 행정의 낭비나 과소한 투입을 초래할 수 있는 점이나, 정부가 추진하는 대책에 대한 수용성 제고를 확보하는 차원에서 객관적인 통계 자료의 공개는 중요하다고 할 수 있다. 또한 이러한 정보 공개는 급여를 이용하는 시민들



의 제도에 대한 신뢰를 높인다는 점에서도 중요하다. 예컨대, 부정수급과 과오지급에 대한 정보를 별도로 공개한다면, 기초연금 같이 부정적 지출의 금액은 크지만 실질적으로 부정수급의 비율은 낮은 제도 등에 국민의 인지와 신뢰를 높일 수 있을 것이다.

## 2. 인식조사를 통한 정책 합의 및 제도 개선

앞의 제3장에서 언급한 부정수급과 관련한 문제점을 정책 수요자 입장에서 더 면밀히 파악하고, 부정수급 관련 노인과 비노인의 인식 변화를 살펴보기 위해, 본 연구에서 수행한 인식조사와 2019년에 수행한 인식조사를 비교하였으며, 또한 정책 공급자에게 수행한 2017년과 2018년 조사 중 비교 가능한 문항도 포함하여 분석을 실시하였다.

먼저, 시군구 등 지방자치단체에서 부정수급 전담 인력 또는 전담 조직을 통해 부정수급에 대해 적극적으로 대처하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 2022년 인식조사에 따르면 부정수급 전담 전문가를 시군구 등 지방자치단체에 배치하는 데 찬성하는 비율이 노인은 72.1%, 비노인은 68%로 나타났다. 이는 2019년에 비해서는 다소 낮아진 찬성 비율이지만 여전히 매우 높은 찬성 비율을 보여주고 있는 것이다. 아직 상당수의 지방자치단체에는 부정수급을 전담하여 대응하는 조직이 없는 경우가 많다. 따라서 지자체의 경우 별도의 부정수급 대응 조직을 통해 부정수급 대응의 전문성을 제고하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

둘째, 자격, 절차 등의 홍보 강화가 필요하다. 2022년 인식조사에서 부정수급 축소를 위해서는 복지제도 전반의 경우 ‘자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용’의 필요성이 가장 높은 것으로 나타났다. 2019년에 비해 응답 비율은 다소 감소하였으나 응답 순위는 상승한 것으로 나타

났다. 홍보와 엄격한 선정과정을 적용하는 것은 오류 수급을 감소시킨다는 것을 의미한다. 인식조사에서는 가장 많이 발생하는 부정수급 유형이 수요자 기망으로 응답되었지만, 실제로 부정수급 수급 발생 규모를 보면 과오지급의 발생 규모가 더 크다. 이러한 과오지급의 규모를 줄이기 위해서는 정책 대상자에게 수요자 측면의 실수나 오류를 줄일 수 있도록 양질의 정보를 지속적으로 제공해 줄 필요가 있다. 또한 정책 서비스의 공급자 측면에서는 엄격한 선정과정을 통해 공급자의 실수로 인한 부정성 지출을 최소화시켜야 한다.

셋째, 공급자 측면에서 발생하는 고의적 부정수급의 근절을 위한 관리 감독의 강화가 필요하다. 인식조사 결과에서 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형은 제공받는 사람의 고의로 발생하는 ‘기망’으로 응답되었지만, 공급자 측면의 ‘부패’와 제공하는 사람과 제공받은 사람의 결탁을 의미하는 ‘공모’로 응답하는 비율도 낮지 않았다. 2018년 서비스 공급자를 대상으로 한 조사에서 부정수급 근절을 위해 대응이 필요한 유형으로 ‘기망’을 제외하고는 ‘부패’와 ‘공모’로 응답한 비율이 높게 나타났다. 이는 서비스 공급자 내부에서도 해당 형태의 부정수급의 발생을 우려하고 있는 것으로 볼 있으며, 이러한 형태의 부정수급을 축소하기 위해서는 감사조직의 역할 강화가 필요하다. 이러한 감사조직의 역할 강화는 단순히 사후 적발 측면뿐 아니라 예방 차원에서도 영향을 미칠 것으로 판단된다.

마지막으로, 부정수급 관련 신고 및 접수 체계의 마련과 기존 접수 체계에 대한 홍보가 필요하다. 사각지대의 경우 신문이나 TV 등 미디어를 통해 사각지대를 인식하는 비율이 높았다면, 상대적으로 부정수급의 경우 주변을 통해 인식하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 그리고 실제 부정수급에 대한 확인 조사는 제보를 통해 많이 이뤄지고 있다. 하지만 인식조사에서 중앙과 지자체의 부정수급 관련 신고센터에 대한 인지 비율

이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 따라서 부정수급 관련 신고 및 접수 체계가 없는 지자체 및 공공기관의 경우 이러한 시스템을 마련할 필요가 있으며, 기존 시스템이 있는 지자체 및 공공기관의 경우 해당 신고센터에 대한 홍보 강화를 통해 국민들의 신고체계에 대한 인지 여부를 제고시킬 필요가 있다.

### 3. 해외 사례 연구의 정책 함의 및 제도 개선

우리나라는 부정수급 관리를 위해 관련 법 제정과 전산화된 행정정보 활용을 통해 부정수급 문제를 개선해 왔다. 그러나 부정수급과 관련한 조사가 체계적으로 이루어지지 않아 부정수급을 적발하기가 어렵고, 적발 주체 및 시점에 따라 통계가 다르다. 효과적이며 신뢰할 수 있는 부정수급 방지대책을 위해서는 영국 같이 실태를 정확히 파악하여 투명하고 신뢰할 수 있는 통계를 제공하는 것에서부터 출발해야 한다.

영국은 전담 조사팀을 통해 부정수급에 대응하고, 매년 실태를 파악하여 이를 기반으로 대응 목표를 세운다. 특히 통합급여(universal credit)의 경우 매해 부정수급의 규모와 추이를 파악하여 부정수급률 관리 목표를 설정한다. 정확한 실태에 기반하지 않는다면 목표설정과 달성 여부를 판단할 근거가 없고, 신뢰할 수 없는 정보라면 효과적으로 대응하기 어렵기 때문이다.

부정수급을 적발하더라도 환수체계가 작동하지 않는다면 부정수급 관리의 효과성은 낮다고 할 수 있다. 우리나라는 부정수급 환수율이 낮고 부정수급 신고와 환수체계 연계가 잘 이루어지지 않는다는 문제가 있다. 이러한 문제를 완화하기 위해 부정수급에 대한 즉각적인 모니터링 시스템과 온라인 환수 시스템을 고려해 볼 필요가 있다.

영국은 코로나 팬데믹 기간 동안 통합크레딧 제도의 임시적 확대를 통해 빈곤의 사각지대를 완화했다는 긍정적인 측면이 있었지만, 부정수급 문제도 크게 부각되었다. 그러나 즉각적으로 모니터링 시스템을 활용함으로써 현황 파악이 빠르게 이루어졌으며, 온라인 환수 시스템을 통해 빠르게 환수 조치가 가능했다.

부정수급 환수와 관련한 근본적인 대책은 부정수급이 발생하지 않도록 하는 것이다. 영국과 미국 또한 부정수급 관리는 사전에 예방하는 방향을 강조하고 있다. 예방을 위해서는 각종 사회보장제도를 담당하는 여러 부처의 협력과 해당 정보시스템을 연계하는 것이 중요하다. 이러한 방식은 부정수급 신고와 환수체계를 연계하는 데도 도움이 될 것이다. 또한 부정수급 관리 및 환수는 관련 법과 제도 정비, 안정적인 인력 확보 등이 필수적임을 알 수 있다.

### 제3절 종합적·장기적 정책 방향

먼저, 제도의 단순화에 대한 고려가 필요하다. 사각지대와 부정성 지출은 개별적 현상이기보다는 동전의 앞면과 뒷면과 같은 측면이 존재한다. 이러한 사각지대와 부정성 지출을 관통하는 주요 변인은 제도의 복잡성이다. 여기서 복잡성은 선정 등 급여지급 조건의 강화 같은 제도의 엄격성 강화로 인한 복잡성과 처리절차 및 관련 정보의 급증으로 인한 복잡성으로 구분할 수 있다. 제도의 엄격성 차원의 복잡성이 강화되면 부정수급은 축소되지만 사각지대는 확대된다. 여기서 사각지대는 주로 구조적 배제와 욕구 미충족 차원에서 발생할 가능성 크다. 또한 제도의 엄격성 강화는 제도의 전반적 수행과정에서 발생하는 처리 절차를 복잡하게 하고

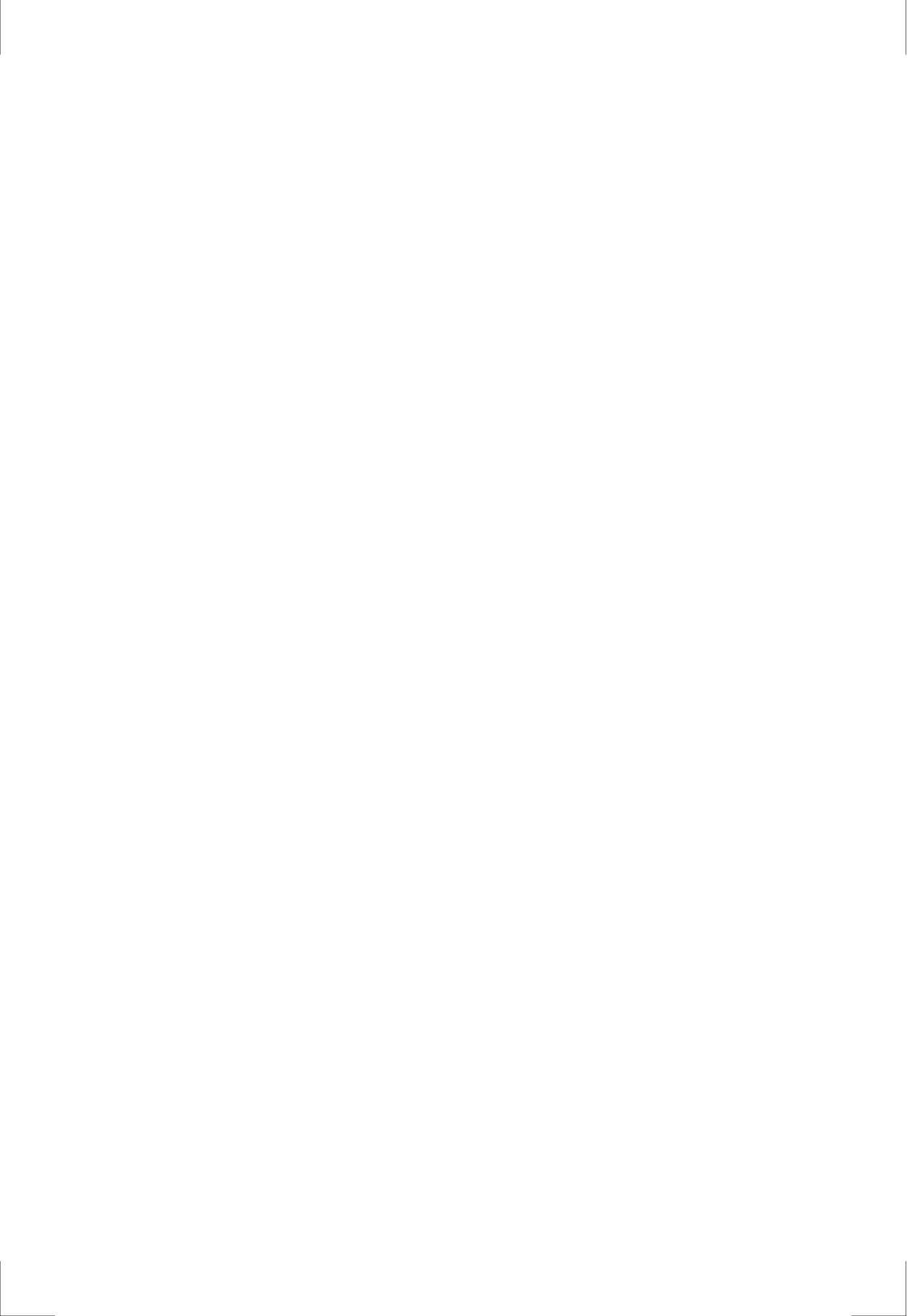
관련 정보를 급격히 팽창시켜 정책 수요자는 물론 공급자에게 오류를 발생시킬 수 있는 요인을 제공하게 된다. 예를 들어 부양의무자 기준이 강화되었다면 정책 수요자 입장에서는 이에 따른 정보 확인 및 증명과 관련한 준비사항 등이 많아지고, 정책 공급자 입장에서는 정책 수요자에 대한 추가된 정보 및 증명사항 등 확인하고 검토할 정보와 자료들이 많아지게 된다. 이러한 상황은 정책 수요자와 정책 제공자 모두에게 비고의적 실수를 발생시킬 가능성을 키운다. 따라서 제도의 엄격성 강화는 적지 않은 경우에서 제도 효율성을 저하시키는 방향으로 진행될 수도 있다. 이러한 점에서 제도의 단순화는 제도운영의 효율성을 강화시키는 측면을 가진다. 예를 들어 부양의무자 기준이 전면적으로 폐지된다면 부양의무자 관련 다양한 기준과 조건 등을 정책 수요자와 공급자가 더 이상 알 필요가 없으며 이로 인한 부정수급과 사각지대 문제도 더 이상 발생하지 않게 된다. 물론 제도운영의 효율화를 위해 급여 선정조건을 단순화시키거나 완화하는 것은 적절치 않다. 하지만 향후 제도 개편 시 정책의 효과성과 함께 효율성을 고려한다면 제도 개혁에 따른 효과성과 함께 관리 비용의 절감 같은 제도 운영의 효율성도 제고될 것이다.

두 번째는 평가를 통한 프로그램 및 제도의 정합성 및 지속가능성 제고이다. 지금은 향후 우리나라의 복지 제도 및 정책의 방향성이 어떠한 복지체제로 나아갈지에 대한 면밀한 검토가 필요한 시점이다. 영미형 자유주의 국가 같은 복지체제를 지향한다면 선별적 복지 강화가 필수적일 것이다. 선별적 복지의 강화는 복지재정의 지속가능성을 제고시키며, 취약계층에 대한 보장 수준을 강화시켜 빈곤율의 감소 등 최저소득 보장 차원의 정책 성과를 강화시킬 것이다. 하지만 사각지대와 부정수급의 문제는 여전히 중요한 현안으로 남을 가능성이 크다. 한편, 보편적 복지에 대한 지향은 국민에 대한 기본적인 소득보장을 강화로 불평등을 감소시켜 사

회통합 차원의 성과를 기대할 수 있고, 일반적 차원의 다양한 보편적 급여를 통해 최저소득보장 차원에서도 정책 성과를 기대할 수 있으며, 사각지대와 부정적 지출이 지금처럼 중요한 문제로 취급되지 않을 가능성이 크다. 하지만 선별적 복지에 비해 예산 마련에 대한 문제와 보편적 복지에 대한 인식 변화가 필요하다. 보편적 복지는 그것을 실현할 수 있는 재정의 뒷받침과 사회적 합의가 있어야 가능하다. 현재 한국의 경우 선별적 복지국가적 특성을 가지고 있지만, 점차 사회복지의 역할과 범위 그리고 보장 수준이 강화되고 있다. 따라서 장기적인 복지정책과 사회복지제도의 방향성은 국민들의 인식에 따라 달라질 것이다. 국민들이 현재 복지정책과 사회복지제도에 대해 정확하게 인식하도록 하기 위해서는 복지제도 전반 및 주요한 사회복지제도에 대한 객관적이고 엄밀한 평가의 수행과 그 결과의 축적이 필요하다. 예를 들어 현재 찾아가는 복지서비스를 읍면동 단위에서 시행하고 있다. 이렇게 국민과 밀접한 행정 단위에서 서비스의 제공 주체가 수요자를 찾아가서 수요자를 발굴하는 국가를 찾는 것은 어렵다. 영국에서도 이와 유사한 서비스가 제공되지만, 이는 현재 민간에 위탁되어 민간 조직을 활용하고 있다. 우리나라에서도 민간 자원이 활용되고 있지만 핵심적인 역할의 수행은 정부, 특히 지방자치단체가 수행하고 있다. 따라서 이러한 서비스 제공이 어떠한 성과와 어떠한 문제점을 발생하고 있는지에 대한 면밀한 평가가 필요하다. 이것의 성과가 크고 그 영향이 확실하다면 이러한 방향의 강화가 필요하다. 하지만 그렇지 않다면 지속가능성을 강화하는 방향으로 정책 방향을 전환해야 할 것이다. 이러한 방향 설정은 결국 사각지대 규모에 영향을 주게 될 것이고, 이를 통해 정책은 다시 평가받게 되는 선순환 과정을 통해 제도 및 관련 프로그램의 정합성과 효과성은 더욱 커지게 될 것이다.

세 번째는 사각지대와 부정적 지출에 대한 예방 차원의 조치 강화이다.

이 부문은 단기적 차원의 제도개선 방안과 장기적 차원의 정책 방향성 설정을 이어주는 교두보의 역할 차원에서 중요하다. 우리나라 복지 프로그램의 대부분이 '신청주의'에 입각해 수행되고 있기 때문에 미신청 오류는 구조적으로 발생할 수밖에 없다. 또한 부정수급 등의 부적정 지출 역시 선별성이 강한 국민기초생활보장 등 공공부조제도 등에서는 발생할 수밖에 없다. 따라서 이에 대한 장기적 차원의 대응은 앞에서 언급한 복지체제의 방향성 설정과 관련한 것이다. 단기적인 차원의 제도개선 방안은 앞에서 언급한 현재 사각지대와 부정수급의 관리체계의 문제점 개선방안, 인시조사를 통한 제도 개선 방안, 사례연구를 통한 개선 방안의 대부분이 포함된다. 그리고 여기서 언급된 예방적 차원의 정책 방향은 이러한 단기적 차원의 제도 개선과 장기적 차원의 정책 방향성을 이어주는 역할을 수행할 수 있게 한다. 특히 부적정 지출의 축소에는 호주의 부정수급 관리동향이 시사하는 방향이 크다. 호주의 부정수급 관리는 기소 중심의 사후적 관리 중심에서 경고 메시지 발송 등 예방적 차원의 관리 활동을 강화시켜 부정수급 규모를 감소시키는 데 성과를 발생한 것으로 보고되고 있다. 여기에는 무관용의 원칙도 적지 않은 영향을 미친 것으로 판단된다. 따라서 부적정 지출 중 부정수급에 대한 제재 및 처벌은 강화하되 이러한 사후적 조치보다는 부정수급 발생 가능성이 큰 대상에 대한 관리 및 예방 활동 강화를 통해 부정수급을 사전적으로 차단할 필요가 있다. 사각지대 측면에서는 신청주의에 기반한 프로그램의 사각지대를 해소하기 위해서는 현재 수행하고 있는 발굴 중심의 정책수행이 필요한 것으로 판단된다. 하지만 장기적 차원에서는 평가 등을 통해 그 효과성과 지속가능성을 판단해야 하며, 중기적으로는 민간 자원의 활용 확대 및 기업 등의 사회공헌 활동에 대한 인센티브 제공 등으로 사각지대 발굴이라는 공공재 투입을 확대시켜야 할 것으로 판단된다.







- 강신욱, 김안나, 박능후, 김은희, 유진영. (2005). 사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구, 한국보건사회연구원.
- 교육부, 고용노동부, 한국직업능력개발원. (2013). 한국인의 역량, 학습과 일: 국제성인역량조사 (PIAAC) 보고서. 서울: 한국직업능력개발원.
- 구인회, 백학영. (2008). 사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인. 사회보장연구, 24(1), 175-204.
- 국가법령센터 「국민기초생활 보장법」(시행 2022. 6. 22., 법률 제18607호, 2021. 12. 21., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/법령/국민기초생활보장법에서2022.10.28>. 인출)
- 국가법령센터 「기초연금법」(시행 2022. 1. 1., 법률 제18213호, 2021. 6. 8., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/법령/기초연금법에서2022.10.28>. 인출)
- 국가법령센터 「긴급복지법」(시행 2022. 1. 1., 법률 제18327호, 2021. 7. 27., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/LSW/lInfoP.do?efYd=20220101&lsiSeq=234299#0000>에서 2022.10.03. 인출)
- 국가법령센터 「노인장기요양보험법」[시행 2022. 6. 22., 법률 제18610호, 2021. 12. 21., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/법령/노인장기요양보험법에서2022.10.28>. 인출)
- 국가법령센터 「독립유공자예우에 관한 법률」[시행 2021. 10. 21., 법률 제18137호, 2021. 4. 20., 일부개정) ([https://casenote.kr/법령/독립유공자예우에\\_관한\\_법률/제19조의4](https://casenote.kr/법령/독립유공자예우에_관한_법률/제19조의4)에서 2022.10.28. 인출)
- 국가법령센터 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(시행 2022. 1. 1., 법률 제18216호, 2021. 6. 8., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/법령/사회서비스이용및이용권관리에관한법률에서2022.10.28>. 인출)
- 국가법령센터 「영유아보육법」(시행 2022. 6. 22., 법률 제18620호, 2021. 12. 21., 일부개정) ([https://www.law.go.kr/법령/영유아보육법/\(20220622](https://www.law.go.kr/법령/영유아보육법/(20220622),

- 18620,20211221)/제10조에서 2022.10.28. 인출)
- 국가법령센터 「장애인고용촉진 및 직업재활법」(시행 2022. 7. 12., 법률 제18754호, 2022. 1. 11., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/법령/장애인고용촉진및직업재활법에서> 2022.10.28. 인출)
- 국가법령센터 「장애인복지법」[시행 2022. 6. 22., 법률 제18625호, 2021. 12. 21., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/법령/장애인복지법에서> 2022.10.28. 인출)
- 국가법령센터 「장애인활동 지원에 관한 법률」[시행 2022. 1. 1., 법률 제18222호, 2021. 6. 8., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/법령/장애인활동지원에관한법률에서> 2022.10.28. 인출)
- 국가법령정보센터 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률(약칭: 공공재정환수법)」(시행 2021. 12. 7., 법률 제18575호, 2021. 12. 7., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/법령/공공재정환수법에서> 2022.10.28., 인출)
- 국가법령정보센터 「보조금법」(시행 2022. 2. 18., 법률 제18425호, 2021. 8. 17., 타법개정) (<https://www.law.go.kr/법령/보조금관리에관한법률에서> 2022.10.28. 인출)
- 국가법령정보센터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령」(시행 2022. 8. 18., 대통령령 제32635호, 2022. 5. 9., 타법개정) (<https://www.law.go.kr/법령/사회보장급여의이용·제공및수급권자발굴에관한법률시행령에서> 2022.10.28. 인출)
- 국가법령정보센터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(시행 2020. 4. 7., 법률 제17201호, 2020. 4. 7., 일부개정) ([https://www.law.go.kr/법령/사회보장급여의이용·제공및수급권자발굴에관한법률/\(17201,20200407\)에서](https://www.law.go.kr/법령/사회보장급여의이용·제공및수급권자발굴에관한법률/(17201,20200407)에서) 2022.10.12. 인출.)
- 국가법령정보센터 「사회보장기본법 시행령」(시행 2022. 6. 8., 대통령령 제32674호, 2022. 6. 7., 타법개정) (<https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=242731&viewCls=lsRvsDocInfoR#>에서 2022.10.28. 인출)

- 국가법령정보센터 「사회보장기본법」(시행 2021. 12. 9. 법률 제18215호, 2021. 6. 8., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=122440#0000>에서 2022.10.12. 인출)
- 국가법령센터 「사회보장기본법」 인용조문 3단 비교 (<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=232647&lsId=000204&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=thdCmpNewScP&ancYnChk=0#> 2022.10.3.인출)
- 국가법령정보센터 「사회보장기본법」(시행 2013. 1. 27. 법률 제11238호, 2012. 1. 26., 전부개정) (<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=122440#0000>에서 2022.10.12. 인출)
- 국가법령정보센터 「사회복지사업법」(시행 2022. 6. 22., 법률 제18618호, 2021. 12. 21., 일부개정) (<https://www.law.go.kr/법령/사회복지사업법에서> 2022.10.28. 인출)
- 국가법령정보센터 「지방보조금법」(시행 2021. 7. 13., 법률 제17892호, 2021. 1. 12., 제정) (<https://www.law.go.kr/법령/지방자치단체%20보조금%20관리에%20관한%20법률에서> 2022.10.28. 인출)
- 국민권익위원회. (2020.4.21.). 국민권익위, 공공재정 부정수급 환수 전담조직 신설, 보도자료, [https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000008&nttId=76804](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=76804) 에서 2022.10.11. 인출.
- 국민권익위원회. (2021.9.29.) 행정청에 부정수급 수사결과 통보 의무화, 보도자료. [https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&tag=&act=view&list\\_no=10058&nPage=](https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&tag=&act=view&list_no=10058&nPage=)에서 2022.10.11. 인출.
- 국민권익위원회. (2021. 3. 30.). 「[공공재정환수법 시행 1년] 국민권익위, “부정 청구 한 공공재정지급금 총 5만3천여 건, 453억 원 환수돼”», 보도자료, <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156445597>에서 2022.10.11. 인출.
- 국회예산정책처. (2022). 2021회계연도 결산 총괄분석 II, 국회예산정책처.

- 권오성 등. (2013). 복지사업 부정수급 근절방안 수립. 서울: 경제·인문사회연구회. 기획재정부. (2017). 나라살림 예산개요 참고자료
- 김원섭. (2013). 복지 사각지대 현황과 해결방안-국민연금 사각지대와 해소방안 연구. 한국재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나. 한국재정학회. 1-42.
- 김은하, 추병주, 김경준, 최현수, 오미애, 김용대, ..., 위세아. (2015). 사회복지장 정보시스템을 활용한 복지 사각지대 발굴방안 연구. 보건복지부·사회보장정보원.
- 김은하, 최항석, 이인수, 이가은, 최현수, 오미애, ..., 조성현. (2016). 사회복지장 정보시스템을 활용한 복지 사각지대 발굴 방안 후속연구. 보건복지부·사회보장정보원.
- 김정현, 한은희. (2021). 노인복지 사각지대 발굴 가능성 향상을 위한 탐색적 연구: 복지사각지대발굴관리시스템 개선방안을 중심으로. 노인복지연구, 76(3), 65-90.
- 김제선. (2010). 사각지대에 대한 사회복지학적 분석: 문제해결을 위한 연구방향의 모색. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2010년 학술대회 발표집. 비판과 대안을 위한 사회복지학회. 188-207.
- 김종민. (2022.8.25.). '복지 사각' 고위험군 52만3900명... 지원은 절반에 그쳐. 뉴시스. [https://mobile.newsis.com/view.html?ar\\_id=NISX20220825\\_0001990118#\\_enliple](https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220825_0001990118#_enliple)에서 2022.10.26.인출.
- 김종철, 김봉순, 박재현, 박현정, 정희창, 주재우, 박은진, 이관희, 이지수, 정재미, 민병곤. (2014). 국민의 국어능력 조사 결과 분석. 국어교육연구 제33집.
- 김태완, 김문길, 윤상용, 송치호, 김성아, 이주미. (2013). 저소득층 현금 및 현물 서비스 복지지출의 사회경제적 영향분석. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 강신욱, 이현주, 임완섭, 김문길, 우선희. (2015). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 노혜진. (2016). 한국 사회서비스의 사각지대 실태. 사회복지연구, 47(1), 179-204.
- 마상진, 안석, 김남훈. (2018). 농촌 노인의 문해력 제고 방안. 한국농촌경제연구원.

- 문진영. (2010). 한국의 사회적 배제 성격에 대한 연구. 한국사회복지학, 제62권 제2호, 2010. 5, pp. 87-107
- 박경돈. (2013). 부정수급의 개념 정의 및 이론적 접근. Working paper. 한국행정연구원
- 보건복지부. (2014.12.9.). 송파 세모녀법, 국회 본회의 통과. 보도참고자료. 기초생활보장과 복지정보통합관리추진단.
- 보건복지부. (2018). 신(新)사회적 위험 증가에 따른 복지 위기가구 발굴 대책. 보건복지부 복지행정지원관(2018.7.).
- 보건복지부. (2019.9.5.). 복지 위기가구 찾고, 돌보고, 지원하는 체계 강화한다!. 보도자료. ([http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&page=1&CONT\\_SEQ=350716](http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350716)에서 2022.10.20. 인출)
- 보건복지부. (2020.3.9.). 바우처 부정수급 방지를 위한 신고포상금 상한 폐지. 보도자료. ([http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&page=1&CONT\\_SEQ=353463](http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=353463)에서 2022.10.12. 인출.)
- 보건복지부. (2021.6.21.). 국민기초생활 보장법 시행령 일부개정령안 국무회의 의결. 보도자료(<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156457645>에서 2022.10.11. 인출)
- 보건복지부. (2022). 2022 희망복지지원단 업무안내, 보건복지부.
- 보건복지부. (2022.8.23.). 수원 세 모녀 사건 계기 복지 사각지대 발굴·지원 체계 전반 점검. 보도참고자료([https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&page=29&CONT\\_SEQ=372655](https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=29&CONT_SEQ=372655)에서 2022. 10. 26. 인출)
- 보건복지부. (2022.09.01.). 「복지 사각지대 발굴·지원 체계 개선 전담팀(TF)」 발족(9.1). 보도자료([https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&page=1&CONT\\_SEQ=372795](https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=372795)에서 2022.10.11. 인출)

- 보건복지부. (2022.11.24.). 촘촘한 위기가구 발굴로 약자복지를 더욱 강화하겠습니다. 보도자료([https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&page=1&CONT\\_SEQ=373788](https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=373788)에서 2022.10.11. 인출)
- 복지로. (2022). 부정수급 신고 포상 안내 (<https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twatea/wrsdDclr/wrsdDclrPage.do>에서 2022.10.12. 인출)
- 서정희, 백승호. (2014). 사회보험의 법적 사각지대: 임금근로자 적용제의 규정과 규모의 변화. 노동정책연구, 14(3), 37-78.
- 서지민. (2020). 공공재정환수법 제정에 따른 제재의 법률관계. 고려법학, (97), 57-107.
- 석재은. (2003). 공적연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안. 한국사회복지학, 53, 285-310.
- 신명호, 홍인옥, 장세훈, 남원석, 전홍규, 유병덕, 한영희, 배지영. (2004). '사회적 배제'의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구. 국가인권위원회.
- 신영석, 강희정, 이기주, 박금령. (2015). 건강보험 부정적 지출 관리방안 연구. 서울: 한국정보통신, 한국보건사회연구원
- 여유진, 황규진, 이삼식, 최효진, 이용하, 김태홍, 정용문, 김미숙, 최정수, 신의철, 박성희, 정경희, 김효진. (2012). 주요국의 사회보장제도: 호주. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김영순, 강병구, 김수정, 김수완, 이승운, 최준영. (2016). 한국형 복지모형 구축 - 복지레짐 비교를 통한 한국복지국가의 현 좌표. 한국보건사회연구원.
- 오윤섭, 함영진, 강지원, 이세미, 이규환, 하현상, 박종선, 장호석, 박상철. (2016). 부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사회보장 모니터링-사회서비스 분야를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 원종학, 허경선, 강동익. (2019). 보조금(정부지출사업) 부정수급 관리방식의 국제비교. 세종: 한국조세재정연구원.
- 이소정. (2013). 노인복지서비스의 사각지대 분석: 사회참여 지원서비스를 중심으로. 한국노년학, 33(3), 699-715.

- 이우식, 김인수, 최솔지, 박규범, 황진섭. (2020). 복지사각지대 발굴관리시스템 예측모형 개선방안 연구. 사회보장정보원.
- 임완섭, 김태완, 강지원, 이아영, 김혜승, 고경표, 최요한, 이규환. (2018). 사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링-주거복지(주거급여 중심) 분야를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 임완섭, 김태완, 김문길, 최현수, 함영진, 황도경, 정은희, 김은정, 안수란, 정용문, 윤여선, 박은주, 안영. (2019a). 사회보장급여 부정수급 실태조사 방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 임완섭, 노대명, 이현주, 전지현, 김근혜, 심창학, ..., Serge Paugam. (2015). 각국 공공부조제도 비교연구 - 미국편. 세종: 한국보건사회연구원.
- 임완섭, 오윤섭, 김문길, 황주희, 윤여선, 김명중, 강지원, 박형준, 이규환. (2017). 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링 - 공공부조 제도(소득보장)를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 임완섭, 전지현. (2016). 미국 공공부조제도의 동향과 특성. 보건복지포럼, 2016(8), 96-113.
- 임완섭, 황남희, 정은희, 이아영, 정용문, 윤여선, 신봉하, 안영, 최은혜. (2019b). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구-노인에 대한 공공부조 제도를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정책브리핑. (2022.09.15.). 내게 맞는 복지서비스 알려준다...복지멤버십 전 국민 확대. (<https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148905890>에서 2022.11.28. 인출)
- 조지연. (2020.5.20.) 70대 어르신 2명 중 1명, 초등 교육 필요한 문해력 보유. 백뉴스. <http://www.100news.kr/7367>에서 2022.11.28. 인출.
- 주경희, 민소영. (2017). 은둔형 독거노인 지역돌봄지지망 구축 경험- 『별들에게 물어봐』 사업을 중심으로 -. 한국지역사회복지학, 62, 121-160.
- 참여연대. (2022.8.29.). 복지사각지대 온라인 시스템 현황 분석('16년~'21년) 결과 발표. URL: <https://www.peoplepower21.org/welfare/%EB%B9%88%EA%B3%A4%EC%A0%95%EC%B1%85/1905199> (2022.11.28. 인출).

채민석. (2021). 코로나19와 영국의 통합급여. 국제노동브리프, 2021년 6월호, 59-67.

최균 등. (2012). 복지사각지대 발굴 체계화 및 복지정보 접근성 강화방안. 서울: 보건복지부, 한국사회복지협의회.

최종윤 의원실 보도자료. (2022.9.22.). 복지사업 부정수급 및 과오지급에 약 2088억 원!. <https://blog.naver.com/cyjyjjw/222881168317>에서 2022.10.14. 인출.

한익희, 최재식. (2005). OECD 주요국의 공공부조 평가체계 - 부정수급 모니터링 및 방지대책에 대한 탐색적 연구 -. OECD 아시아 사회정책센터·한국보건사회연구원.

행정안전부. (2020. 4. 28). 지방보조금부정수급 신고포상금 한도(2억 원) 폐지. 보도자료. ([https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=Qm7RPQTRtMEealMnrMYBB9Qs.node10?bbsId=BBSMSTR\\_000000000008&nttId=76904](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=Qm7RPQTRtMEealMnrMYBB9Qs.node10?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=76904)에서 2022.10.12. 인출.)

행정안전부, 보건복지부. (2022). 2022년 주민자치형 공공서비스 구축사업-읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼.

황혜인, 김연희, 이희선. (2018). 사회적 배제가 삶의 만족도에 미치는 영향 및 임파워먼트의 매개효과 분석. 한국공공관리학보, 제32권 제2호(2018, 6), pp. 105-132

Administration for Children and Families (ACF). (2022, October 3). State TANF Data and Reports. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.acf.hhs.gov/ofa/programs/tanf/data-reports>

Assistant Secretary for Planning and Evaluation (ASPE) (2022). HHS Poverty Guidelines for 2022. Retrieved October 30, 2022, from <https://aspe.hhs.gov/topics/poverty-economic-mobility/poverty-guidelines>

Belcourt-Dittloff, A., & Stewart, J. (2000). Historical racism: Implications



- for Native Americans. *American Psychologist*, 55(10), 1166-1167.  
<https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.10.1166>
- BENEFITS.GOV. (2022). Temporary Assistance for Needy Families. Retrieved October 30, from <https://www.benefits.gov/benefit/613>
- Berghman, J. 1995. "Social Exclusion in Europe : Policy Context and Analytical Framework." pp. 10-28. in *Beyond the Threshold : the Measurement and Analysis of Social Exclusion*, edited by G. Room. Bristol: Policy Press.
- Brady, D. (2022, October 11). David Brady On Labor Unions And U.S. Poverty. Retrieved October 30, from <https://www.irp.wisc.edu/resource/david-brady-on-labor-unions-and-u-s-poverty/>
- Brain Injury Association of America (BIAA). (2022). Supplemental Security Income (Title XVI of the Social Security Act). Retrieved October 30, 2022, from <https://www.biausa.org/public-affairs/public-policy/supplemental-security-income-title-xvi-of-the-social-security-act>
- Braveman, P. A., Arkin, E., Proctor, D., Kauh, T., & Holm, N. (2022). Systemic And Structural Racism: Definitions, Examples, Health Damages, And Approaches To Dismantling: Study examines definitions, examples, health damages, and dismantling systemic and structural racism. *Health Affairs*, 41(2), 171-178. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2021.01394>
- Brown, S. (2021, June 16). BROWN LEADS SENATORS IN INTRODUCING HISTORIC LEGISLATION TO UPDATE LONG-NEGLECTED SOCIAL SECURITY PROGRAM TO ENSURE OLDER ADULTS & PEOPLE WITH DISABILITIES ARE NO LONGER TRAPPED IN POVERTY. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.brown.senate.gov/newsroom/press/release/social-security-program-update>

- Citizens Advice Scotland. (2019). CAS warns the UN of 'digital divide' in Universal Credit. Retrieved September 15, 2022 from <https://www.cas.org.uk/news/cas-warns-un-digital-divide-universal-credit>
- Colorado Center on Law and Policy (CCLP). (2022). Barriers, Errors, & Due Process Denied. Retrieved October 30, 2022, from <https://cclponline.org/wp-content/uploads/2022/03/SNAP-Administrative-Hearing-Report-final.pdf>
- Center on Budget and Policy Priorities (CBPP). (2022a, February 18). TANF Cash Assistance Should Reach Millions More Families to Lessen Hardship. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/6-16-15tanf.pdf>
- Center on Budget and Policy Priorities (CBPP). (2022b, March 1). Policy Basics: Temporary Assistance for Needy Families. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-22-10tanf2.pdf>
- Center on Budget and Policy Priorities (CBPP). (2022c, August 4). Chart Book: Temporary Assistance for Needy Families(TANF) at 26. Retrieved October 30, 2022, from [https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf\\_0.pdf](https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf_0.pdf)
- Committee of Public Accounts (2021). The Department for Work and Pensions' Accounts 2020-21 - Fraud and error in the benefits system. Twenty-fifth Report of Session 2021-22. House of Commons.
- Courtesy of Senate Appropriation Committee (CSAC). (2020). \$340 BILLION SURGE IN EMERGENCY FUNDING TO COMBAT CORONAVIRUS OUTBREAK. Retrieved October 30, 2022, from [https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/Coronavirus%20Supplemental%20Appropriations%20Summary\\_FINAL.pdf](https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/Coronavirus%20Supplemental%20Appropriations%20Summary_FINAL.pdf)
- Davis, A., Stone, J., Blackwell, C., Padley, M., Shepherd, C., & Hirsch, D.

- (2022). A Minimum Income Standard in the UK for 2022. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Department for Work and Pension (DWP). (2010). Tackling fraud and error in the benefit and tax credits systems. Fraud and Error Strategy Division: HM Revenue & Customs and Department for Work and Pensions.
- Department of Work and Pensions (DWP). (2013). The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm8528. London: The Stationery Office.
- Department for Work and Pension (DWP). (2019). Fraud and Error in the Benefit System: Background information and methodology. Department of Work and Pension.
- Department of Work and Pensions (DWP). (2022). Benefit expenditure and caseload tables—Outturn and forecast: Autumn Budget 2021.
- Dwyer, P., & Wright, S. (2014). Universal credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship. The
- Edmiston, D., Robertshaw, D., Gibbons, A. R., Ingold, J., Baumberg Geiger, B., Scullion, L. C., Summers, K., & Young, D. (2021). Navigating pandemic social security: Benefits, employment and crisis support during COVID-19, Salford: Welfare at a (social) distance project report #2.
- Eurofound. (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Falk, G. (2017). The Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Block Grant: A Primer on TANF Financing and Federal Requirements. Congressional Research Service. Updated December 14, 2017. Retrieved October 30, 2022, from <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL32748.pdf>
- Falk, G., & Landers, P. A. (2022). The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant: Responses to Frequently Asked Questions. Congressional Research Service. Updated March 31,

2022. Retrieved October 30, 2022, from <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL32760.pdf>
- Feagin, J. (2013). *Systemic racism: A theory of oppression*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315880938>
- Federal Register. (2022, January 21). Annual Update of the HHS Poverty Guidelines. Retrieved October 30, from <https://www.federalregister.gov/documents/2022/01/21/2022-01166/annual-update-of-the-hhs-poverty-guidelines>
- Finn, D., & Goodship, J. (2014). Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review. JRF/CESI Report.
- GOV.UK (2021). Welfare Reform Bill: restoring the welfare system to make work pay.
- Griffith, D. M., Mason, M., Yonas, M., Eng, E., Jeffries, V., Plihcik, S., & Parks, B. (2007). Dismantling institutional racism: theory and action. *American Journal of Community Psychology*, 39(3), 381-392.
- Hayes, A. (2022, May 25). Federal Poverty Level (FPL). Retrieved October 30, from [https://www.investopedia.com/terms/f/fpl.asp#:~:text=Current%20Federal%20Poverty%20Level%20\(FPL\)&text=Thus%20C%20since%20the%20federal%20poverty,other%20than%20Hawaii%20or%20Alaska\)](https://www.investopedia.com/terms/f/fpl.asp#:~:text=Current%20Federal%20Poverty%20Level%20(FPL)&text=Thus%20C%20since%20the%20federal%20poverty,other%20than%20Hawaii%20or%20Alaska)).
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries. OECD.
- Hobson, F. (2020). The aims of ten years of welfare reform (2010-2020). Briefing paper, No. 9090, House of Commons Library.
- House of Lords Library (2021). Universal credit: an end to the uplift. <https://lordslibrary.parliament.uk/universal-credit-an-end-to-the-uplift/https://www.gov.uk/government/news/welfare-reform-bill-restoring-the-welfare-system-to-make-work-pay>. Journal

- of Poverty and Social Justice, 22(1), 27.
- Illinois Legal Aid Online(ILAO). (2022, May 24). SNAP and TANF benefits overpayment. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.illinoislegalaid.org/legal-information/snap-and-tanf-benefits-overpayment>
- ILO. (2010). World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Time of Crisis and Beyond. ILO Publication.
- Jimenez, J., Pasztor, E. M., Chambers, R. M., & Fujii, C. P. (2015). Social policy and social change: Toward the creation of social and economic justice. Sage Publications.
- Jones, J. M. (1997). Prejudice and racism (2nd ed.). New York: McGraw-Hill Companies.
- JRF. (2021). Families furthest below MIS excluded from social security gains. Retrieved September 15, 2022 from <https://www.jrf.org.uk/blog/families-furthest-below-mis-excluded-social-security-gains>
- Justice in Aging. (2022, June 8). Free Webinar: Improving Access to the Application for Supplemental Security Income (SSI) Benefits. Retrieved October 30, 2022, from <https://vimeo.com/718434001>
- Kirk-Wade, E. & Harker, R. (2022). Benefits Uprating 2022. Briefing paper, No. 9439, House of Commons Library.
- Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer Program Complexity and the Take-Up of Social Benefits. *American Economic Journal: Economic Policy* 3 (February 2011), 54-90.
- Klynveld-Peat-Marwick-Goerdeler(KPMG) Government Institute. (2020). Payment Integrity Information Act of 2019: A new law to identify and reduce government-wide improper payments. Retrieved October 30, 2022, from <https://institutes.kpmg.us/content/dam/institutes/en/government/pdfs/2020/payment-integrity.pdf>

- Legal Information Institute (LII). (2022a). 42 U.S. Code Chapter 7 - SOCIAL SECURITY. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-7>
- Legal Information Institute (LII). (2022b). 42 U.S. Code Subchapter IV - GRANTS TO STATES FOR AID AND SERVICES TO NEEDY FAMILIES WITH CHILDREN AND FOR CHILD-WELFARE SERVICES. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-7/subchapter-IV>
- Legal Information Institute (LII). (2022c). 42 U.S. Code Part A - Block Grants to States for Temporary Assistance for Needy Families. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-7/subchapter-IV/part-A>
- Legal Information Institute (LII). (2022d). 2 U.S. Code Subchapter XVI - SUPPLEMENTAL SECURITY INCOME FOR AGED, BLIND, AND DISABLED. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-7/subchapter-XVI>
- Legal Information Institute (LII). (2022e). 42 U.S. Code Part A - Determination of Benefits. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-7/subchapter-XVI/part-A>
- Legal Information Institute (LII). (2022f). 42 U.S. Code Part B - Procedural and General Provisions. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-7/subchapter-XVI/part-B>
- Legislative Analyst's Office (LAO). (2022, February). The 2022-23 Budget: Supplemental Security Income/State Supplementary Payment (SSI/SSP) Program. Retrieved October 30, 2022, from <https://lao.ca.gov/reports/2022/4514/SSI-SSP-020222.pdf>
- Leibfried, S. (1993). Towards a European welfare state. New perspectives

- on the welfare state in Europe, pp.133-156.
- Massey, D. S., & Denton, N. A. (2001). American apartheid: Segregation and the making of the underclass. In *Social stratification*(pp. 660-670). Routledge.
- McGarry, K. (2013). Chapter 7: The Safety Net for the Elderly. In M. J. Bailey, & S. Danziger (Eds.), *Legacies of the War on Poverty*(pp. 179-205. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Meers, J. (2022). 'Legacy benefits' and the Universal Credit uplift: justified discrimination in the COVID-19 social security response, *Journal of Social Welfare and Family Law*.
- National Center on Law & Elder Rights (NCLER). (2021, February). Supplemental Security Income (SSI) Basics. Retrieved October 30, 2022, from <https://ncler.acl.gov/getattachment/legal-training/Economic-Security/SSI-Basics-Ch-Summary.pdf.aspx?lang=en-US>
- Next 9NEWS. (2022). Why SNAP recipients have to pay back overpayments they didn't know they received. Retrieved October 30, 2022, from [https://www.youtube.com/watch?v=svEeCJw\\_TwE&ab\\_channel=JP](https://www.youtube.com/watch?v=svEeCJw_TwE&ab_channel=JP)
- Office of Planning, Research, and Evaluation (OPRE). (2022). Temporary Assistance for Needy Families (TANF) and Separate State Programs (SSP) - Maintenance-of-Effort (MOE) Caseload Data - Fiscal Year (FY) 2022. Retrieved October 30, 2022, from [https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/ofa/fy2022\\_tanfssp\\_caseload.pdf](https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/ofa/fy2022_tanfssp_caseload.pdf)
- PaymentAccuracy.gov. (2022). Frequently Asked Questions about the website. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.paymentaccuracy.gov/payment-accuracy-FAQ/>
- Prather, C., Fuller, T. R., Jeffries IV, W. L., Marshall, K. J., Howell, A. V., Belyue-Umole, A., & King, W. (2018). Racism, African American women,

- and their sexual and reproductive health: A review of historical and contemporary evidence and implications for health equity. *Health Equity*, 2(1), 249-259.
- Pensions Policy Institute(PPI) (2021). *The Pensions Primer: A Guide to the UK Pensions System*. London: Pensions Policy Institute.
- Schram, S. F., & Soss, J. (2001). Success Stories: Welfare Reform, Policy Discourse, and the Politics of Research. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 577(1), 49-65. <https://doi.org/10.1177/000271620157700105>
- Sechi, D. (2020). Digitalisation and accessing justice in the community. Administrative Justice Council.
- Shantz, K., Giannarelli, L., Dehry, I., Knowles, S., & Minton, S. (2022, January). State TANF Policies During the COVID-19 Pandemic. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.urban.org/sites/default/files/2022-03/State%20TANF%20Policies%20During%20the%20COVID-19%20Pandemic.pdf>
- Shrider, E. A., Kollar, M., Chen, F., & Semega, J. (2021, September 14). Income and Poverty in the United States: 2020. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.census.gov/library/publications/2021/demo/p60-273.html>
- Social Exclusion Unit. (1998). *Truancy and School Exclusion: A Report by the Social Exclusion Unit*: Social Exclusion Unit, Cabinet Office.
- Social Exclusion Unit. (2001). *Preventing social exclusion*: Cabinet Office London.
- Social Mobility Commission. (2021). *State of the nation 2021: social mobility and the pandemic*.
- Social Protection Committee(SPC). (2018). *The 2018 pension adequacy*



- report: current and future income adequacy in old age in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Social Security Administration(SSA). (2022a). Supplemental Security Income. Retrieved October 30, 2022, from [https://www.ssa.gov/benefits/ssi/?gclid=Cj0KCQiA1ZGcBhCoARIsAGQ0kkrU1NwG4Ge0uwUNAkzmzhQGpaK7prSVpA8DQ4pYdhuG1prnPep6qyIlaAuTR EALw\\_wcB&tl=1](https://www.ssa.gov/benefits/ssi/?gclid=Cj0KCQiA1ZGcBhCoARIsAGQ0kkrU1NwG4Ge0uwUNAkzmzhQGpaK7prSVpA8DQ4pYdhuG1prnPep6qyIlaAuTR EALw_wcB&tl=1)
- Social Security Administration(SSA). (2022b, July 8). Annual Report of the Supplemental Security Income (SSI) Program. Retrieved October 31, 2020, from. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.ssa.gov/OACT/ssir/SSI22/ssi2022.pdf>
- Social Security Administration (SSA). (2022c). Understanding Supplemental Security Income SSI General Information - 2022 Edition. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.ssa.gov/ssi/text-general-ussi.htm>
- Social Security Administration (SSA). (2022d). SSI Annual Statistical Report, 2021. Retrieved October 30, 2022, from [https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi\\_asr/2021/ssi\\_asr21.pdf](https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_asr/2021/ssi_asr21.pdf)
- Social Security Administration (SSA). (2022e). Fast Facts & Figures About Social Security, 2022 - Number of Recipients, 1974-2021. Retrieved October 30, 2022, from [https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast\\_facts/2022/fast\\_facts22.html#page24](https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2022/fast_facts22.html#page24)
- South Carolina Department of Social Services(SCDSS). (2022). SNAP/TANF Program—Benefit Integrity Manual. Retrieved October 30, 2022, from [https://dss.sc.gov/media/3500/benefit\\_integrity\\_manual\\_vol\\_11-april2022.pdf](https://dss.sc.gov/media/3500/benefit_integrity_manual_vol_11-april2022.pdf)
- Stroud, P. (2020). Briefing: Poverty during the Covid-19 Crisis. Legatum Institute.

- The White House. (2021a, January). National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf>
- The White House. (2021b, December 30). Updated Data on Improper Payments. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.whitehouse.gov/omb/briefing-room/2021/12/30/updated-data-on-improper-payments/>
- US Census Bureau. (2021, November 22). About Public Assistance. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.census.gov/topics/income-poverty/public-assistance/about.html>
- US Department of Health and Human Services(US DHHS). (2020, November 13). Agency Financial Report: Fiscal Year 2020. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.hhs.gov/sites/default/files/fy-2020-hhs-agency-financial-report.pdf>
- US Government Publishing Office(GPO). (2020). Public Law 116 - 117 - Payment Integrity Information Act of 2019. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-116-publ117>
- VanHeuvelen, T., & Brady, D. (2022). Labor Unions and American Poverty. *ILR Review*, 75(4), 891-917. <https://doi.org/10.1177/00197939211014855>
- Wallenfeldt, J. (2022). Institutional racism. *Britannica*. Retrieved October 30, 2022, from <https://www.britannica.com/topic/institutional-racism>
- Washington WorkFirst. (2022). Welcome to WorkFirst. Retrieved October 30, 2022, from <https://workfirst.wa.gov/>

- Westwater, H. (2022). Digital exclusion is creating a ‘two-tier’ system for people claiming benefits. Big Issue. <https://www.bigissue.com/news/social-justice/digital-exclusion-is-creating-a-two-tier-system-for-people-claiming-benefits/>
- Wildeman, C., & Wang, E. A. (2017). Mass incarceration, public health, and widening inequality in the USA. *The Lancet*, 389(10077), 1464-1474.
- World Bank. (2007). Reducing Error, Fraud and Corruption(EFC) in Social Protection Programs. Safety Nets Primer Notes. NO. 26
- Wright, S., Dwyer, P., Jones, K., McNeill, J., Scullion, L., & Stewart, A. B. (2018). Final findings: Universal credit. Project Report. York: Welfare Conditionality.
- 국립국어원. 표준국어대사전. (<http://stdweb2.korean.go.kr/search/View.jsp?idx=438264>에서 2017. 9. 31. 인출)
- 국립국어원. 표준국어대사전, <https://dict.naver.com>에서 2019. 11. 4. 인출
- 네이버 국어사전, <https://krdic.naver.com>에서 2017. 10월 인출
- 보건복지부 홈페이지([https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06350109&PAGE=9&topTitle=기준%중위소득](https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350109&PAGE=9&topTitle=기준%중위소득)에서 2022.12.05. 인출)
- 사회보장정보원 홈페이지(<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T749C765/contents.do>에서 2022. 10. 12. 인출)
- 성과인센티브 홈페이지(<http://www.socialincentive.org/%eb%b0%b0%ea%b2%bd/>에서 2022.12.02. 인출)
- 참여연대 홈페이지(<https://www.peoplepower21.org/welfare/%EB%B9%88%EA%B3%A4%EC%A0%95%EC%B1%85/1905199>에서 2022. 11. 28. 인출)

GOV.UK(<https://www.gov.uk/universal-credit>에서 2022.6.18. 인출)

GOV.UK(<https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>에서 2022.6.18. 인출)

GOV.UK(<https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2019-to-2020/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2019-to-2020>에서 2022.6.18. 인출)

Citizens Advice(<https://www.citizensadvice.org.uk/helptoclaim/2022>. 6.18.접속)



## [부록 1] 기초분석표

〈부표 1-1〉 조사 대상자의 일반 특성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
20대 이하	19.0	73.9	0.0	27.3	0.0	0.0	0.0	0.0
30대	20.0	26.1	17.9	34.1	0.0	0.0	0.0	0.0
40대	23.7	0.0	31.9	11.4	0.0	0.0	0.0	0.0
50대	24.9	0.0	33.5	13.6	0.0	0.0	0.0	0.0
65세 미만	12.4	0.0	16.7	13.6	0.0	0.0	0.0	0.0
75세 미만	0.0	0.0	0.0	0.0	65.7	100.0	0.0	43.7
75세 이상	0.0	0.0	0.0	0.0	34.3	0.0	100.0	56.3
서울 및 광역시 (세종시 포함)	44.0	43.9	44.0	38.6	42.6	44.3	39.2	36.8
그 외 지역	56.0	56.1	56.0	61.4	57.4	55.7	60.8	63.2
가구주	43.3	18.9	51.7	90.9	63.6	60.7	69.2	94.3
비가구주	56.7	81.1	48.3	9.1	36.4	39.3	30.8	5.7
초등학교 졸업	0.4	0.0	0.6	4.5	29.1	14.3	57.5	57.5
중학교 졸업	2.7	0.6	3.5	6.8	28.7	31.3	23.8	25.3
고등학교 졸업	35.7	13.9	43.3	34.1	37.9	48.0	18.3	16.1
대학교 졸업 (전문대 포함) 이상	61.1	85.6	52.7	54.5	4.3	6.3	0.4	1.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-2〉 조사 대상자 가구의 일반 특성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
1명	6.3	9.4	5.2	100.0	24.9	16.5	40.8	100.0
2명	17.9	12.8	19.6	0.0	65.1	73.0	50.0	0.0
3명	35.1	38.3	34.0	0.0	8.4	9.6	6.3	0.0
4명	38.6	37.8	38.8	0.0	1.4	0.9	2.5	0.0
5명	2.0	1.7	2.1	0.0	0.1	0.0	0.4	0.0
6명	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
100만 원 미만	1.9	0.6	2.3	18.2	17.7	11.3	30.0	52.9
100만 원~200만 원 미만	2.6	1.7	2.9	11.4	34.6	32.6	38.3	39.7
200만 원~300만 원 미만	6.6	7.8	6.2	36.4	22.6	25.9	16.3	5.2
300만 원~400만 원 미만	14.1	10.0	15.6	29.5	11.9	14.8	6.3	1.1
400만 원~500만 원 미만	24.7	17.2	27.3	2.3	4.7	5.7	2.9	0.6
500만 원~600만 원 미만	22.1	23.9	21.5	0.0	4.4	5.7	2.1	0.0
600만 원 이상	28.0	38.9	24.2	2.3	4.1	4.1	4.2	0.6
저소득층	4.7	3.3	5.2	25.0	28.3	22.4	39.6	57.5
중하층	45.9	42.8	46.9	45.5	48.6	51.5	42.9	35.6
중간층	45.0	48.3	43.8	29.5	20.7	23.3	15.8	6.3
중상층	4.3	5.6	3.8	0.0	2.3	2.6	1.7	0.6
상위층	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-3〉 가구 형태

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
노인 1인 가구 <sup>1)</sup>	0.0	0.0	0.0	0.0	24.9	16.5	40.8	100.0
비노인 1인 가구	6.3	9.4	5.2	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
노인 부부가구 <sup>2)</sup>	0.0	0.0	0.0	0.0	61.6	69.8	45.8	0.0
비노인 부부가구 <sup>3)</sup>	14.9	7.2	17.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
비노인가구 <sup>4)</sup>	74.3	77.8	73.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타 노인가구 <sup>5)</sup>	4.6	5.6	4.2	0.0	13.6	13.7	13.3	0.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

주: 1) 노인 1인 가구: 가구원이 1인 65세 이상인 경우

2) 노인 부부가구: 가구원이 2인이며 모두 65세 이상인 부부가구

3) 비노인 부부가구: 가구원이 2인이며 모두 65세 미만인 부부가구

4) 비노인 가구: 비노인 1인 가구, 비노인 부부가구를 제외하고 비노인으로만 구성된 가구

5) 기타 노인가구: 노인 1인 가구, 노인 부부가구를 제외한 노인 가구원이 있는 가구

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-4〉 전반적 복지 수준

(단위: 명, %, 점)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
매우 낮다	0.3	0.0	0.4	0.0	0.9	0.9	0.8	1.1	
낮다	9.7	13.9	8.3	15.9	14.1	12.8	16.7	18.4	
보통이다	47.7	45.0	48.7	47.7	46.4	47.2	45.0	42.0	
높다	38.4	37.2	38.8	29.5	34.9	35.0	34.6	36.2	
매우 높다	3.9	3.9	3.8	6.8	3.7	4.1	2.9	2.3	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	낮다	10.0	13.9	8.7	15.9	15.0	13.7	17.5	19.5
	보통	47.7	45.0	48.7	47.7	46.4	47.2	45.0	42.0
	높다	42.3	41.1	42.7	36.4	38.6	39.1	37.5	38.5
평균: (5점)	3.4	3.3	3.4	3.3	3.3	3.3	3.2	3.2	

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

286 사회복지 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구

〈부표 1-5〉 복지 분야의 사각지대 정도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
거의 없음	8.3	7.2	8.7	2.3	6.4	7.0	5.4	5.2
조금 있음	53.3	51.1	54.0	43.2	61.1	59.6	64.2	67.8
많음	35.3	38.9	34.0	50.0	29.7	30.7	27.9	23.6
매우 많음	3.1	2.8	3.3	4.5	2.7	2.8	2.5	3.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-6〉 복지 분야에 사각지대가 많다고 인식하는 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서	44.2	48.0	42.8	54.2	37.0	39.0	32.9	36.2
주변에서 사각지대로 여겨지는 사례를 직접 보거나 들어서	25.7	22.7	26.8	25.0	32.2	28.6	39.7	27.7
주변 사람들로부터 사각지대가 많이 발생한다고 들어서	24.2	21.3	25.3	16.7	26.4	27.3	24.7	31.9
정부(지방자치단체 포함) 또는 연금공단 등 공공기관에서 사각지대 대책을 적극적으로 마련하고 있는 것으로 봐서	5.9	8.0	5.2	4.2	4.4	5.2	2.7	4.3
합계(N)	(269)	(75)	(194)	(24)	(227)	(154)	(73)	(47)

주: 복지 분야 사각지대가 '많음' 또는 '매우 많음'으로 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.



〈부표 1-7〉 복지 분야 사각지대가 가장 심각한 제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
공적연금	5.9	4.4	6.3	6.8	6.3	7.0	5.0	7.5
건강보험 및 장기요양보험	9.6	7.8	10.2	13.6	12.0	12.0	12.1	12.6
산재보험 및 고용보험	12.4	14.4	11.7	13.6	5.1	5.2	5.0	4.6
공공부조	30.1	26.1	31.5	40.9	40.9	39.1	44.2	42.0
보조금을 통한 사회복지사업	11.0	12.2	10.6	11.4	12.3	11.5	13.8	12.6
바우처를 통한 사회복지서비스사업	10.6	12.2	10.0	2.3	10.0	10.4	9.2	6.3
공공임대주택	7.6	7.8	7.5	2.3	5.3	5.7	4.6	6.9
주택금융지원	4.9	6.1	4.4	4.5	3.6	4.1	2.5	1.1
취업성공패키지, 공공근로사업, 노인일자리 등 취약계층 취업 및 일자리 관련 지원	8.0	8.9	7.7	4.5	4.6	5.0	3.8	6.3
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-8〉 복지 분야 사각지대 심각 집단(연령별)

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
미취학 아동 (8세 미만 아동)	9.9	12.2	9.0	11.4	6.9	7.4	5.8	4.6
초·중·고등학생 (학령기 아동·청소년)	11.7	9.4	12.5	9.1	4.9	5.4	3.8	3.4
청년 (약 19~34세)	12.7	23.3	9.0	15.9	3.9	3.5	4.6	2.3
중·장년 (약 35~64세)	23.6	15.6	26.3	31.8	11.9	11.1	13.3	9.2
노인 (65세 이상)	42.1	39.4	43.1	31.8	72.6	72.6	72.5	80.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-9〉 복지 분야에서 사각지대가 심각한 집단(복지 대상 집단별)

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
장애인	13.0	16.7	11.7	15.9	12.3	11.7	13.3	10.3
한부모가족	16.4	17.2	16.2	11.4	9.0	9.6	7.9	5.7
다문화가족	6.7	3.9	7.7	9.1	4.7	3.7	6.7	4.0
북한이탈주민	1.6	1.1	1.7	2.3	1.7	1.1	2.9	1.1
기초생활보장 수급가구	28.1	28.9	27.9	34.1	37.6	36.5	39.6	39.7
차상위계층	18.3	15.0	19.4	18.2	16.0	16.7	14.6	19.5
질한가구원 가구	11.4	12.2	11.2	6.8	14.6	17.4	9.2	14.4
그 외	4.4	5.0	4.2	2.3	4.1	3.3	5.8	5.2
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-10〉 복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
미취학 아동 (8세 미만 아동)	5.3	6.1	5.0	2.3	4.1	4.3	3.8	1.7
초·중·고등학생 (학령기 아동·청소년)	5.1	4.4	5.4	2.3	2.6	3.0	1.7	2.3
청년 (약 19~34세)	7.0	12.8	5.0	9.1	2.1	1.7	2.9	1.1
중·장년 (약 35~64세)	10.0	7.8	10.8	4.5	3.4	2.4	5.4	2.9
노인 (65세 이상)	15.6	16.1	15.4	6.8	40.9	38.9	44.6	46.6
장애인	7.6	10.6	6.5	13.6	5.9	5.9	5.8	6.3
한부모가족	7.7	7.2	7.9	6.8	3.7	4.1	2.9	1.1
다문화가족	3.3	2.2	3.7	4.5	2.1	2.0	2.5	2.3
북한이탈주민	1.0	0.0	1.3	0.0	0.6	0.7	0.4	0.0
기초생활보장 수급가구	18.1	17.2	18.5	27.3	17.6	17.0	18.8	16.1
차상위계층	11.1	7.8	12.3	15.9	8.3	9.3	6.3	10.9
질한가구원 가구	7.1	6.7	7.3	4.5	8.3	10.0	5.0	8.6
그 외	1.0	1.1	1.0	2.3	0.4	0.7	0.0	0.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-11〉 복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단으로 선택한 주된 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있을 것으로 예상함	32.7	32.2	32.9	38.6	33.0	34.1	30.8	31.6
자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못하는 경우가 많을 것으로 예상	32.7	35.0	31.9	36.4	28.4	28.9	27.5	28.2
자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않을 경우가 많다고 예상함	21.3	20.6	21.5	11.4	25.4	24.3	27.5	25.9
서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않을 것으로 예상함	12.7	11.1	13.3	13.6	12.9	12.6	13.3	14.4
기타	0.6	1.1	0.4	0.0	0.3	0.0	0.8	0.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-12〉 복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단으로 선택한 주된 이유

(단위: 명, %)

구분	복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단						
	미취학 아동	초·중·고등 학생	청년	중·장년	노인	장애인	한부모 가족
자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있을 것으로 예상함	31.8	33.3	29.7	34.0	29.6	33.0	27.5
자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못하는 경우가 많을 것으로 예상	31.8	37.0	28.1	29.8	31.4	25.5	35.0
자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않을 경우가 많다고 예상함	28.8	14.8	34.4	28.7	23.3	14.9	25.0
서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않을 것으로 예상함	7.6	14.8	7.8	6.4	14.9	26.6	12.5
기타	0.0	0.0	0.0	1.1	0.8	0.0	0.0
합계(N)	(66)	(54)	(64)	(94)	(395)	(94)	(80)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-13〉 복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단으로 선택한 주된 이유

(단위: 명, %)

구분	복지 분야에서 사각지대가 가장 심각한 집단					
	다문화 가족	북한 이탈주민	기초생활 보장 수급가구	차상위 계층	질한 가구원 가구	그 외
자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있을 것으로 예상함	23.7	36.4	42.8	33.8	28.7	30.0
자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못하는 경우가 많을 것으로 예상	42.1	18.2	29.2	26.5	33.3	20.0
자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않을 경우가 많다고 예상함	26.3	27.3	17.6	27.9	25.9	20.0
서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않을 것으로 예상함	7.9	9.1	10.0	11.8	12.0	30.0
기타	0.0	9.1	0.4	0.0	0.0	0.0
합계(N)	(38)	(11)	(250)	(136)	(108)	(10)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-14〉 복지 분야 사각지대 포함 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
그렇다	10.9	11.1	10.8	15.9	29.0	25.4	35.8	50.6
아니다	89.1	88.9	89.2	84.1	71.0	74.6	64.2	49.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-15〉 복지 분야 사각지대에 포함된다고 인식하는 영역

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
소득에 대한 지원	30.3	20.0	33.9	28.6	52.7	48.7	58.1	67.0
의료 및 건강에 대한 지원	15.8	15.0	16.1	28.6	26.1	23.1	30.2	22.7
주택, 임대료 등 주거에 대한 지원	28.9	20.0	32.1	14.3	14.8	20.5	7.0	8.0
교육(또는 보육)에 대한 지원	7.9	5.0	8.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
일자리 및 취업과 관련된 지원	17.1	40.0	8.9	28.6	6.4	7.7	4.7	2.3
합계(N)	(76)	(20)	(56)	(7)	(203)	(117)	(86)	(88)

주: 본인이 복지 사각지대에 처해 있는지에 대한 질문에 '그렇다'고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-16〉 복지 분야 사각지대 포함 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음	44.7	50.0	42.9	42.9	39.9	43.6	34.9	35.2
자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못함	38.2	25.0	42.9	14.3	28.6	32.5	23.3	27.3
자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않음	9.2	15.0	7.1	14.3	7.4	5.1	10.5	6.8
서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않음	7.9	10.0	7.1	28.6	24.1	18.8	31.4	30.7
합계(N)	(76)	(20)	(56)	(7)	(203)	(117)	(86)	(88)

주: 본인이 복지 사각지대에 처해 있는지에 대한 질문에 '그렇다'고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-17〉 복지 분야 사각지대 영역별 포함 이유

(단위: 명, %)

구분	복지 분야 사각지대에 포함된다고 인식하는 영역				
	소득에 대한 지원	의료 및 건강에 대한 지원	주거에 대한 지원	교육 (또는보육)에 대한 지원	일자리 및 취업과 관련된 지원
자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음	45.4	43.1	28.8	16.7	46.2
자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못함	17.7	38.5	55.8	33.3	30.8
자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않음	8.5	4.6	5.8	50.0	7.7
서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않음	28.5	13.8	9.6	0.0	15.4
합계(N)	(130)	(65)	(52)	(6)	(26)

주: 본인이 복지 사각지대에 처해 있는지에 대한 질문에 '그렇다'고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-18〉 복지 분야 사각지대 축소를 위한 방안

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
복지제도에 대한 홍보를 강화해야 한다	16.6	19.4	15.6	15.9	16.4	16.3	16.7	14.9
신청절차와 선정과정을 쉽게 해야 한다	16.6	12.8	17.9	22.7	20.7	20.7	20.8	21.3
서비스 또는 급여 수준을 높여야 한다	17.7	15.0	18.7	11.4	17.7	17.8	17.5	19.5
대상자 발굴을 위해 더 많은 가구를 방문해야 한다	19.4	21.7	18.7	13.6	21.1	21.1	21.3	19.0
복지제도 신청, 수급으로 자녀 등 가족이 피해나 어려움을 겪지 않도록 해야 한다	18.6	20.0	18.1	25.0	13.3	13.9	12.1	13.2
복지제도를 수급 받는 것을 주변 사람들이 알지 못하도록 해줘야 한다.	4.6	6.7	3.8	4.5	4.7	4.1	5.8	5.7
서비스 제공기관을 더 많이 설치한다.	2.7	2.2	2.9	0.0	3.9	3.7	4.2	5.2
지역사회 내 통·반장 등 주민조직을 활성화해야 한다.	3.6	2.2	4.0	4.5	2.1	2.4	1.7	1.1
기타	0.3	0.0	0.4	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.



〈부표 1-19〉 공적연금 가입(수급) 형태

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
공적연금 수급 (일시금 포함)	5.1	2.8	6.0	4.5	41.9	46.5	32.9	30.5
공적연금 가입	58.9	47.8	62.7	54.5	1.9	2.8	0.0	0.0
연금을 수급 하면서 가입	1.9	1.7	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
미가입	23.9	31.7	21.2	34.1	0.0	0.0	0.0	0.0
비해당	10.3	16.1	8.3	6.8	56.3	50.7	67.1	69.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-20〉 가입/수급 중인 공적연금

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
국민연금	93.5	93.6	93.5	96.2	86.6	86.3	87.3	92.5
공무원연금	3.7	1.1	4.4	3.8	9.2	10.1	6.3	7.5
군인연금	0.4	0.0	0.5	0.0	1.6	1.8	1.3	0.0
사학연금	1.7	4.3	1.1	0.0	1.0	0.4	2.5	0.0
별정직우체국연금	0.7	1.1	0.5	0.0	1.6	1.3	2.5	0.0
합계(N)	(461)	(94)	(367)	(26)	(306)	(227)	(79)	(53)

주: 공적연금 '수급' 혹은 '가입', '수급하면서 가입'인 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-21〉 국민기초생활보장제도\_(사회적)필요성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불필요	4.1	5.6	3.7	4.5	2.6	3.7	0.4	0.6	
다소 불필요	7.3	8.3	6.9	6.8	5.7	6.1	5.0	2.9	
다소 필요	51.1	50.6	51.3	45.5	38.7	39.8	36.7	35.6	
필요	37.4	35.6	38.1	43.2	53.0	50.4	57.9	60.9	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	불필요	11.4	13.9	10.6	11.4	8.3	9.8	5.4	3.4
	필요	88.6	86.1	89.4	88.6	91.7	90.2	94.6	96.6

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-22〉 국민기초생활보장제도\_생계급여\_(사회적)필요성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불필요	6.3	7.2	6.0	6.8	3.7	5.0	1.3	2.3	
다소 불필요	9.6	7.8	10.2	11.4	6.9	7.2	6.3	3.4	
다소 필요	39.4	36.7	40.4	31.8	33.4	32.2	35.8	28.7	
필요	44.7	48.3	43.5	50.0	56.0	55.7	56.7	65.5	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	불필요	15.9	15.0	16.2	18.2	10.6	12.2	7.5	5.7
	필요	84.1	85.0	83.8	81.8	89.4	87.8	92.5	94.3

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-23〉 국민기초생활보장제도\_주거급여\_(사회적)필요성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불필요	4.9	7.2	4.0	6.8	4.4	5.4	2.5	2.9	
다소 불필요	9.7	7.8	10.4	4.5	8.7	7.8	10.4	9.2	
다소 필요	47.9	46.1	48.5	47.7	43.6	44.1	42.5	43.1	
필요	37.6	38.9	37.1	40.9	43.3	42.6	44.6	44.8	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	불필요	14.6	15.0	14.4	11.4	13.1	13.3	12.9	12.1
	필요	85.4	85.0	85.6	88.6	86.9	86.7	87.1	87.9

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-24〉 국민기초생활보장제도\_의료급여\_(사회적)필요성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불필요	4.1	5.6	3.7	4.5	2.6	3.3	1.3	0.6	
다소 불필요	8.4	11.7	7.3	11.4	6.6	6.5	6.7	5.2	
다소 필요	45.0	41.1	46.3	29.5	42.4	42.8	41.7	37.9	
필요	42.4	41.7	42.7	54.5	48.4	47.4	50.4	56.3	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	불필요	12.6	17.2	11.0	15.9	9.1	9.8	7.9	5.7
	필요	87.4	82.8	89.0	84.1	90.9	90.2	92.1	94.3

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-25〉 국민기초생활보장제도\_교육급여\_(사회적)필요성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불필요	6.1	8.9	5.2	13.6	14.3	14.3	14.2	18.4	
다소 불필요	10.6	10.0	10.8	22.7	11.1	10.2	12.9	13.2	
다소 필요	49.4	45.6	50.8	38.6	49.6	50.0	48.8	42.5	
필요	33.9	35.6	33.3	25.0	25.0	25.4	24.2	25.9	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	불필요	16.7	18.9	16.0	36.4	25.4	24.6	27.1	31.6
	필요	83.3	81.1	84.0	63.6	74.6	75.4	72.9	68.4

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-26〉 기초연금\_(사회적)필요성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불필요	4.6	8.3	3.3	4.5	0.9	1.3	0.0	0.0	
다소 불필요	8.7	9.4	8.5	6.8	4.6	5.0	3.8	2.9	
다소 필요	50.0	46.7	51.2	47.7	38.3	40.2	34.6	31.0	
필요	36.7	35.6	37.1	40.9	56.3	53.5	61.7	66.1	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	불필요	13.3	17.8	11.7	11.4	5.4	6.3	3.8	2.9
	필요	86.7	82.2	88.3	88.6	94.6	93.7	96.3	97.1

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-27〉 국민기초생활보장제도\_현재 수급상태

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
수급	4.9	6.1	4.4	22.7	16.6	13.5	22.5	36.8
비수급	95.1	93.9	95.6	77.3	83.4	86.5	77.5	63.2
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

<부표 1-28> 국민기초생활보장제도\_생계급여\_현재 수급상태

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
수급	2.3	2.8	2.1	15.9	13.0	10.0	18.8	30.5
비수급	97.7	97.2	97.9	84.1	87.0	90.0	81.3	69.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

<부표 1-29> 국민기초생활보장제도\_주거급여\_현재 수급상태

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
수급	2.1	3.3	1.7	9.1	9.1	6.3	14.6	21.8
비수급	97.9	96.7	98.3	90.9	90.9	93.7	85.4	78.2
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

<부표 1-30> 국민기초생활보장제도\_의료급여\_현재 수급상태

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
수급	3.3	3.9	3.1	18.2	11.1	9.1	15.0	23.6
비수급	96.7	96.1	96.9	81.8	88.9	90.9	85.0	76.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

<부표 1-31> 국민기초생활보장제도\_교육급여\_현재 수급상태

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
수급	1.0	2.8	0.4	0.0	0.9	0.7	1.3	0.0
비수급	99.0	97.2	99.6	100.0	99.1	99.3	98.8	100.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-32〉 기초연금\_현재 수급상태

(단위: 명, %)

구분	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
수급	74.0	67.4	86.7	85.1
비수급	26.0	32.6	13.3	14.9
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-33〉 국민기초생활보장제도\_신청 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	6.7	7.2	6.5	25.0	21.3	18.0	27.5	43.7
없음	93.3	92.8	93.5	75.0	78.7	82.0	72.5	56.3
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-34〉 국민기초생활보장제도\_생계급여\_신청 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	3.6	3.9	3.5	18.2	16.6	13.9	21.7	34.5
없음	96.4	96.1	96.5	81.8	83.4	86.1	78.3	65.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-35〉 국민기초생활보장제도\_주거급여\_신청 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	4.0	6.1	3.3	15.9	11.6	8.7	17.1	26.4
없음	96.0	93.9	96.7	84.1	88.4	91.3	82.9	73.6
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

300 사회복지장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구

〈부표 1-36〉 국민기초생활보장제도\_의료급여\_신청 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	5.1	5.6	5.0	20.5	15.0	12.4	20.0	29.3
없음	94.9	94.4	95.0	79.5	85.0	87.6	80.0	70.7
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-37〉 국민기초생활보장제도\_교육급여\_신청 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	2.3	5.0	1.3	2.3	1.9	1.5	2.5	2.3
없음	97.7	95.0	98.7	97.7	98.1	98.5	97.5	97.7
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-38〉 기초연금\_신청 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	78.9	73.3	89.6	89.1
없음	21.1	26.7	10.4	10.9
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-39〉 국민기초생활보장제도\_수급 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	5.9	7.2	5.4	22.7	17.6	14.6	23.3	38.5
없음	94.1	92.8	94.6	77.3	82.4	85.4	76.7	61.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-40〉 국민기초생활보장제도\_생계급여\_수급 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	3.1	4.4	2.7	15.9	14.4	11.7	19.6	33.3
없음	96.9	95.6	97.3	84.1	85.6	88.3	80.4	66.7
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-41〉 국민기초생활보장제도\_주거급여\_수급 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	2.7	3.9	2.3	11.4	10.6	7.4	16.7	24.7
없음	97.3	96.1	97.7	88.6	89.4	92.6	83.3	75.3
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-42〉 국민기초생활보장제도\_의료급여\_수급 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	4.6	5.0	4.4	20.5	13.0	10.4	17.9	27.6
없음	95.4	95.0	95.6	79.5	87.0	89.6	82.1	72.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-43〉 국민기초생활보장제도\_교육급여\_수급 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	1.9	5.0	0.8	2.3	1.1	0.9	1.7	0.6
없음	98.1	95.0	99.2	97.7	98.9	99.1	98.3	99.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

302 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈부표 1-44〉 기초연금\_수급 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있음	75.3	68.9	87.5	86.8
없음	24.7	31.1	12.5	13.2
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-45〉 국민기초생활보장제도\_만족도(수급 경험자만)

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불만족	4.9	7.7	3.6	0.0	4.1	1.5	7.1	4.5	
다소 불만족	19.5	15.4	21.4	30.0	13.8	17.9	8.9	10.4	
다소 만족	61.0	61.5	60.7	30.0	56.9	55.2	58.9	61.2	
만족	14.6	15.4	14.3	40.0	25.2	25.4	25.0	23.9	
합계(N)	(41)	(13)	(28)	(10)	(123)	(67)	(56)	(67)	
종합 결과	불만족	24.4	23.1	25.0	30.0	17.9	19.4	16.1	14.9
	만족	75.6	76.9	75.0	70.0	82.1	80.6	83.9	85.1

주: 수급 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.  
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-46〉 국민기초생활보장제도\_생계급여\_만족도(수급 경험자만)

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불만족	0.0	0.0	0.0	0.0	9.9	5.6	14.9	12.1	
다소 불만족	22.7	25.0	21.4	28.6	9.9	11.1	8.5	6.9	
다소 만족	31.8	25.0	35.7	0.0	51.5	48.1	55.3	55.2	
만족	45.5	50.0	42.9	71.4	28.7	35.2	21.3	25.9	
합계(N)	(22)	(8)	(14)	(7)	(101)	(54)	(47)	(58)	
종합 결과	불만족	22.7	25.0	21.4	28.6	19.8	16.7	23.4	19.0
	만족	77.3	75.0	78.6	71.4	80.2	83.3	76.6	81.0

주: 수급 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.  
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.



〈부표 1-47〉 국민기초생활보장제도\_주거급여\_만족도(수급 경험자만)

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불만족	5.3	0.0	8.3	20.0	1.4	2.9	0.0	2.3	
다소 불만족	10.5	0.0	16.7	40.0	9.5	17.6	2.5	9.3	
다소 만족	63.2	71.4	58.3	0.0	62.2	50.0	72.5	62.8	
만족	21.1	28.6	16.7	40.0	27.0	29.4	25.0	25.6	
합계(N)	(19)	(7)	(12)	(5)	(74)	(34)	(40)	(43)	
종합 결과	불만족	15.8	0.0	25.0	60.0	10.8	20.6	2.5	11.6
	만족	84.2	100.0	75.0	40.0	89.2	79.4	97.5	88.4

주: 수급 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-48〉 국민기초생활보장제도\_의료급여\_만족도(수급 경험자만)

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불만족	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2	2.1	2.3	4.2	
다소 불만족	3.1	11.1	0.0	0.0	8.8	10.4	7.0	2.1	
다소 만족	68.8	55.6	73.9	44.4	50.5	56.3	44.2	47.9	
만족	28.1	33.3	26.1	55.6	38.5	31.3	46.5	45.8	
합계(N)	(32)	(9)	(23)	(9)	(91)	(48)	(43)	(48)	
종합 결과	불만족	3.1	11.1	0.0	0.0	11.0	12.5	9.3	6.3
	만족	96.9	88.9	100.0	100.0	89.0	87.5	90.7	93.8

주: 수급 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-49〉 국민기초생활보장제도\_교육급여\_만족도(수급 경험자만)

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
불만족	7.7	0.0	25.0	0.0	12.5	25.0	0.0	100.0
다소 불만족	15.4	11.1	25.0	0.0	12.5	0.0	25.0	0.0
다소 만족	46.2	44.4	50.0	0.0	50.0	25.0	75.0	0.0
만족	30.8	44.4	0.0	100.0	25.0	50.0	0.0	0.0
합계(N)	(13)	(9)	(4)	(1)	(8)	(4)	(4)	(1)
종합 결과	불만족	23.1	11.1	50.0	0.0	25.0	25.0	100.0
	만족	76.9	88.9	50.0	100.0	75.0	75.0	0.0

주: 수급 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

304 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈부표 1-50〉 기초연금\_만족도(수급 경험자만)

(단위: 명, %)

구분	노인(65세 이상)				
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
불만족	3.6	3.5	3.8	5.3	
다소 불만족	7.6	8.8	5.7	5.3	
다소 만족	51.4	51.4	51.4	47.0	
만족	37.4	36.3	39.0	42.4	
합계(N)	(527)	(317)	(210)	(151)	
종합 결과	불만족	11.2	12.3	9.5	10.6
	만족	88.8	87.7	90.5	89.4

주: 수급 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.  
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-51〉 국민기초생활보장제도\_신청 과정 복잡성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
전혀 그렇지 않다	2.1	7.7	0.0	0.0	0.7	0.0	1.5	0.0	
별로 그렇지 않다	10.6	0.0	14.7	18.2	16.8	13.3	21.2	25.0	
대체로 그렇다	72.3	76.9	70.6	54.5	62.4	67.5	56.1	57.9	
매우 그렇다	14.9	15.4	14.7	27.3	20.1	19.3	21.2	17.1	
합계(N)	(47)	(13)	(34)	(11)	(149)	(83)	(66)	(76)	
종합 결과	부정	12.8	7.7	14.7	18.2	17.4	13.3	22.7	25.0
	긍정	87.2	92.3	85.3	81.8	82.6	86.7	77.3	75.0

주: 신청 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.  
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-52〉 기초연금\_신청 과정 복잡성

(단위: 명, %)

구분	노인(65세 이상)				
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
전혀 그렇지 않다	6.0	6.2	5.6	3.9	
별로 그렇지 않다	35.5	35.3	35.8	36.1	
대체로 그렇다	48.9	49.9	47.4	49.0	
매우 그렇다	9.6	8.6	11.2	11.0	
합계(N)	(552)	(337)	(215)	(155)	
종합 결과	부정	41.5	41.5	41.4	40.0
	긍정	58.5	58.5	58.6	60.0

주: 신청 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.  
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-53〉 국민기초생활보장제도\_담당자의 태도(불쾌감)

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
전혀 그렇지 않다	8.5	7.7	8.8	18.2	12.8	9.6	16.7	15.8
별로 그렇지 않다	48.9	38.5	52.9	45.5	45.6	43.4	48.5	40.8
대체로 그렇다	25.5	23.1	26.5	27.3	30.2	31.3	28.8	31.6
매우 그렇다	17.0	30.8	11.8	9.1	11.4	15.7	6.1	11.8
합계(N)	(47)	(13)	(34)	(11)	(149)	(83)	(66)	(76)
종합 결과	부정	57.4	46.2	61.8	63.6	58.4	53.0	65.2
	긍정	42.6	53.8	38.2	36.4	41.6	47.0	34.8

주: 신청 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-54〉 기초연금\_담당자의 태도(불쾌감)

(단위: 명, %)

구분	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
전혀 그렇지 않다	20.8	21.4	20.0	23.9
별로 그렇지 않다	40.4	40.1	40.9	37.4
대체로 그렇다	29.0	27.6	31.2	29.7
매우 그렇다	9.8	11.0	7.9	9.0
합계(N)	(552)	(337)	(215)	(155)
종합 결과	부정	61.2	61.4	60.9
	긍정	38.8	38.6	39.1

주: 신청 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-55〉 국민기초생활보장제도 인지 경로

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
관공서(주민센터, 시군구청, 교육청 등)의 전화 방문·상담	10.1	7.8	11.0	18.2	21.4	20.9	22.5	29.9
한국토지주택공사(미아홀센터, 주거급여콜센터 등 운영), 국민연금공단 등 공공기관의 전	2.7	2.2	2.9	2.3	2.3	2.4	2.1	1.7
자택으로 발송되어 온 안내문	3.3	1.1	4.0	9.1	7.6	9.1	4.6	4.0
가족, 친구, 이웃 등	20.3	14.4	22.3	11.4	32.4	30.0	37.1	36.8
텔레비전 또는 신문(무료신문, 인터넷신문 포함)	37.3	33.3	38.7	22.7	32.1	33.0	30.4	24.1
인터넷(인터넷 신문을 제외한 유튜브, 블로그, 카페, 트위터, 페이스북 등)	22.1	36.7	17.1	31.8	2.1	2.8	0.8	0.6
현수막, 전단지, 리플릿, 포스터 등(인터넷상 포스터 및 리플릿 등은 제외)	4.0	4.4	3.8	4.5	1.0	0.9	1.3	1.7
통·반장	0.1	0.0	0.2	0.0	1.0	0.9	1.3	1.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-56〉 기초연금 인지 경로

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
관공서(주민센터, 시군구청, 교육청 등)의 전화·방문·상담	12.7	10.6	13.5	18.2	22.9	22.4	23.8	29.9
한국토지주택공사(미아홀센터, 주거급여콜센터 등 운영), 국민연금공단 등 공공기관의 전	3.1	2.2	3.5	2.3	2.0	2.4	1.3	1.1
자택으로 발송되어 온 안내문	3.7	1.1	4.6	4.5	14.1	14.8	12.9	12.6
가족, 친구, 이웃 등	19.1	12.2	21.5	13.6	29.9	27.2	35.0	30.5
텔레비전 또는 신문(무료신문, 인터넷신문 포함)	35.1	32.2	36.2	25.0	26.9	29.6	21.7	21.8
인터넷(인터넷 신문을 제외한 유튜브, 블로그, 카페, 트위터, 페이스북 등)	22.1	39.4	16.2	31.8	2.4	2.2	2.9	2.3
현수막, 전단지, 리플릿, 포스터 등 (인터넷상 포스터 및 리플릿 등은 제외)	3.9	2.2	4.4	4.5	0.9	0.7	1.3	0.6
통·반장	0.1	0.0	0.2	0.0	1.0	0.9	1.3	1.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-57〉 사각지대 발생사유\_복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
대상자가 신청하지 않아서	22.6	20.0	23.5	13.6	17.6	16.5	19.6	16.7
대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급 받지 못해서	36.7	33.3	37.9	47.7	44.0	43.5	45.0	41.4
대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	21.3	30.6	18.1	15.9	21.0	22.0	19.2	21.8
제도 설계(제한적 대상, 엄격한 선정 기준 등)의 문제	19.4	16.1	20.6	22.7	17.4	18.0	16.3	20.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-58〉 사각지대 발생사유\_국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
대상자가 신청하지 않아서	18.9	20.0	18.5	20.5	17.6	16.1	20.4	17.2
대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급 받지 못해서	33.9	35.0	33.5	25.0	37.4	35.9	40.4	44.3
대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	25.0	25.6	24.8	22.7	25.4	27.0	22.5	21.3
제도 설계(제한적 대상, 엄격한 선정 기준 등)의 문제	22.3	19.4	23.3	31.8	19.6	21.1	16.7	17.2
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-59〉 사각지대 발생사유\_기초연금

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
대상자가 신청하지 않아서	17.0	17.8	16.7	4.5	15.3	13.0	19.6	13.8
대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급받지 못해서	30.9	34.4	29.6	43.2	33.6	32.2	36.3	37.9
대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	26.0	24.4	26.5	18.2	26.4	26.3	26.7	24.7
제도 설계(제한적 대상, 엄격한 선정 기준 등)의 문제	26.1	23.3	27.1	34.1	24.7	28.5	17.5	23.6
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-60〉 비신청 사유\_복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
대상자가 몰라서	39.9	38.9	40.2	50.0	49.6	44.7	57.4	51.7
신청절차 및 선정과정이 복잡해서	19.0	8.3	22.1	16.7	16.3	18.4	12.8	24.1
자녀 등 가족 피해 우려	6.3	5.6	6.6	0.0	4.1	3.9	4.3	3.4
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	18.4	16.7	18.9	16.7	17.1	18.4	14.9	10.3
사회적 낙인(수치심 등) 우려	4.4	16.7	0.8	0.0	4.9	7.9	0.0	0.0
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	3.8	8.3	2.5	0.0	3.3	2.6	4.3	6.9
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서	6.3	5.6	6.6	16.7	3.3	2.6	4.3	3.4
서비스(급여) 신청 또는 제공기관이 멀어서	0.6	0.0	0.8	0.0	0.8	0.0	2.1	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	0.6	0.0	0.8	0.0	0.8	1.3	0.0	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	0.6	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
합계(N)	(158)	(36)	(122)	(6)	(123)	(76)	(47)	(29)

주: 사각지대가 발생하는 주된 이유가 '대상자가 신청하지 않아서'라고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

310 사회복지 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈부표 1-61〉 비신청 사유\_국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
대상자가 몰라서	40.2	38.9	40.6	33.3	42.3	40.5	44.9	33.3
신청절차 및 선정과정이 복잡해서	22.0	19.4	22.9	44.4	17.9	23.0	10.2	16.7
자녀 등 가족 피해 우려	9.1	11.1	8.3	0.0	7.3	8.1	6.1	6.7
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	13.6	22.2	10.4	11.1	18.7	16.2	22.4	23.3
사회적 낙인(수치심 등) 우려	5.3	5.6	5.2	0.0	4.1	4.1	4.1	6.7
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	3.8	2.8	4.2	0.0	4.1	2.7	6.1	3.3
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서	2.3	0.0	3.1	11.1	3.3	2.7	4.1	3.3
서비스(급여) 신청 또는 제공기관이 멀어서	3.0	0.0	4.2	0.0	0.8	1.4	0.0	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	1.4	0.0	3.3
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	0.8	0.0	1.0	0.0	0.8	0.0	2.0	3.3
합계(N)	(132)	(36)	(96)	(9)	(123)	(74)	(49)	(30)

주: 사각지대가 발생하는 주된 이유가 '대상자가 신청하지 않아서'라고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.



〈부표 1-62〉 비신청 사유\_기초연금

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
대상자가 몰라서	41.2	34.4	43.7	50.0	47.7	45.0	51.1	58.3
신청절차 및 선정과정이 복잡해서	18.5	21.9	17.2	0.0	18.7	20.0	17.0	16.7
자녀 등 가족 피해 우려	0.8	0.0	1.1	0.0	9.3	6.7	12.8	8.3
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	15.1	15.6	14.9	50.0	14.0	16.7	10.6	4.2
사회적 낙인(수치심 등) 우려	5.9	9.4	4.6	0.0	0.9	1.7	0.0	0.0
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	4.2	0.0	5.7	0.0	1.9	1.7	2.1	4.2
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서	7.6	9.4	6.9	0.0	1.9	3.3	0.0	0.0
서비스(급여) 신청 또는 제공기관이 멀어서	0.8	0.0	1.1	0.0	0.9	0.0	2.1	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	3.4	6.3	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	2.5	3.1	2.3	0.0	4.7	5.0	4.3	8.3
합계(N)	(119)	(32)	(87)	(2)	(107)	(60)	(47)	(24)

주: 사각지대가 발생하는 주된 이유가 '대상자가 신청하지 않아서'라고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-63〉 국민기초생활보장제도 대상자로 인식

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
예	7.9	8.9	7.5	25.0	29.9	25.7	37.9	57.5
아니오	92.1	91.1	92.5	75.0	70.1	74.3	62.1	42.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

312 사회복지 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈부표 1-64〉 기초연금 대상자로 인식

(단위: 명, %)

구분	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
예	81.7	75.9	92.9	93.1
아니오	18.3	24.1	7.1	6.9
합계(N)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-65〉 국민기초생활보장제도 신청 여부(수혜 대상자로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
예	69.1	75.0	66.7	90.9	68.4	66.9	70.3	75.0
아니오	30.9	25.0	33.3	9.1	31.6	33.1	29.7	25.0
합계(N)	(55)	(16)	(39)	(11)	(209)	(118)	(91)	(100)

주: 수혜 대상자로 인식한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-66〉 기초연금 신청여부(수혜 대상자로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

구분	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
예	94.8	93.7	96.4	95.1
아니오	5.2	6.3	3.6	4.9
합계(N)	(572)	(349)	(223)	(162)

주: 수혜 대상자로 인식한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-67〉 국민기초생활보장제도 비신청 이유(수혜 대상으로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

국민기초생활보장제도 대상자로 인식 & 비신청자	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
해당 제도를 몰라서	11.8	0.0	15.4	0.0	10.6	10.3	11.1	16.0
신청절차 및 선정과정이 복잡해서	17.6	0.0	23.1	0.0	6.1	10.3	0.0	8.0
자녀 등 가족피해 우려	5.9	0.0	7.7	0.0	4.5	7.7	0.0	4.0
탈락 경험 등 선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	35.3	25.0	38.5	100.0	50.0	28.2	81.5	60.0
사회적 낙인(수치심) 우려	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	2.6	0.0	0.0
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	17.6	50.0	7.7	0.0	3.0	5.1	0.0	4.0
적합한 서비스(급여)가 없어서	5.9	25.0	0.0	0.0	7.6	12.8	0.0	4.0
서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	2.6	0.0	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	5.9	0.0	7.7	0.0	6.1	7.7	3.7	4.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	0.0	0.0	0.0	0.0	9.1	12.8	3.7	0.0
합계(N)	(17)	(4)	(13)	(1)	(66)	(39)	(27)	(25)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

314 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구

〈부표 1-68〉 기초연금 비신청 이유(수혜 대상으로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

만 65세 이상, 기초연금 수혜 대상으로 인식 & 비신청자	노인(65세 이상)			
	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
해당 제도를 몰라서	10.0	9.1	12.5	25.0
신청절차 및 선정과정이 복잡해서	10.0	9.1	12.5	12.5
탈락 경험 등 선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	43.3	50.0	25.0	37.5
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	6.7	4.5	12.5	12.5
적합한 서비스(급여)가 없어서	6.7	9.1	0.0	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	10.0	13.6	0.0	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	13.3	4.5	37.5	12.5
합계(N)	(30)	(22)	(8)	(8)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-69〉 복지급여 관련 상담 경험

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
있다	4.3	2.8	4.8	13.6	35.0	32.8	39.2	50.6
없다	95.7	97.2	95.2	86.4	65.0	67.2	60.8	49.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-70〉 상담 당시 어려움 파악을 위한 지자체 담당자의 노력

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
매우 그렇다	20.0	20.0	20.0	66.7	15.9	13.2	20.2	17.0	
대체로 그렇다	60.0	40.0	64.0	33.3	70.6	72.2	68.1	68.2	
별로 그렇지 않다	20.0	40.0	16.0	0.0	13.5	14.6	11.7	14.8	
합계(N)	(30)	(5)	(25)	(6)	(245)	(151)	(94)	(88)	
종합 결과	긍정	80.0	60.0	84.0	100.0	86.5	85.4	88.3	85.2
	부정	20.0	40.0	16.0	0.0	13.5	14.6	11.7	14.8

주: 상담을 받은 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-71〉 지자체 담당자의 문제 해결 도움 안내

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
매우 그렇다	23.3	40.0	20.0	50.0	22.4	19.9	26.6	26.1	
대체로 그렇다	46.7	20.0	52.0	50.0	64.9	64.9	64.9	60.2	
별로 그렇지 않다	26.7	40.0	24.0	0.0	11.8	13.9	8.5	13.6	
전혀 그렇지 않다	3.3	0.0	4.0	0.0	0.8	1.3	0.0	0.0	
합계(N)	(30)	(5)	(25)	(6)	(245)	(151)	(94)	(88)	
종합 결과	긍정	70.0	60.0	72.0	100.0	87.3	84.8	91.5	86.4
	부정	30.0	40.0	28.0	0.0	12.7	15.2	8.5	13.6

주: 상담을 받은 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-72〉 국민기초생활보장제도 중 사각지대가 가장 심각한 급여

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
생계급여	44.7	38.9	46.7	43.2	54.4	55.0	53.3	56.9
의료급여	14.6	11.7	15.6	11.4	14.1	13.7	15.0	12.6
주거급여	16.3	17.8	15.8	20.5	11.0	11.5	10.0	9.2
교육급여	4.1	8.3	2.7	9.1	1.3	1.7	0.4	2.3
잘 모르겠음	20.3	23.3	19.2	15.9	19.1	18.0	21.3	19.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-73〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화 의견

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)				
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구	
매우 찬성	6.3	6.7	6.2	4.5	7.9	7.0	9.6	10.9	
대체로 찬성	48.4	49.4	48.1	63.6	55.7	54.8	57.5	60.9	
대체로 반대	26.4	26.1	26.5	15.9	23.0	25.7	17.9	17.8	
매우 반대	10.6	8.3	11.3	11.4	7.3	6.5	8.8	6.3	
모르겠다	8.3	9.4	7.9	4.5	6.1	6.1	6.3	4.0	
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)	
종합 결과	찬성	54.7	56.1	54.2	68.2	63.6	61.7	67.1	71.8
	반대	37.0	34.4	37.9	27.3	30.3	32.2	26.7	24.1
	모르겠다	8.3	9.4	7.9	4.5	6.1	6.1	6.3	4.0

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

316 사회복지 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈부표 1-74〉 기초연금 지급 소득하위 조정 비율

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
20% 미만	2.3	2.2	2.3	0.0	0.7	1.1	0.0	1.7
20~40% 미만	4.1	6.1	3.5	6.8	3.1	3.7	2.1	2.9
40~60% 미만	13.1	12.2	13.5	9.1	7.7	7.2	8.8	6.3
60~80% 미만	44.7	46.1	44.2	50.0	47.4	50.4	41.7	43.1
80% 이상	35.7	33.3	36.5	34.1	41.0	37.6	47.5	46.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)
평균: (%)	69.1	68.7	69.3	69.5	72.6	71.8	74.1	72.7

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-75〉 기초연금 보장 수준 및 적용 범위 방향성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
보장(급여) 수준을 높인다	13.6	13.3	13.7	15.9	14.1	13.5	15.4	17.2
적용 범위(대상)를 확대한다	18.3	15.6	19.2	18.2	18.7	19.8	16.7	17.2
보장 수준을 높이고 적용범위도 확대한다	23.6	23.9	23.5	25.0	29.3	27.0	33.8	31.0
보장 수준을 낮추고 적용범위도 축소한다	8.7	8.9	8.7	4.5	9.1	10.7	6.3	7.5
보장 수준을 높이고 적용범위는 축소한다	10.6	10.0	10.8	6.8	7.1	7.4	6.7	4.6
보장 수준을 낮추고 적용범위는 확대한다	4.6	4.4	4.6	13.6	3.1	2.6	4.2	4.6
현행 유지	20.7	23.9	19.6	15.9	18.4	19.1	17.1	17.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-76〉 기초연금에 따른 국민기초생활보장제도 생계급여액 감소에 대한 의견

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)				노인(65세 이상)			
	전체	35세 미만	35세 이상	1인 가구	전체	75세 미만	75세 이상	1인 가구
현행대로 하는 것에 찬성한다	48.3	48.9	48.1	43.2	55.3	53.9	57.9	56.9
현행대로 하되 생계급여액 감소를 축소한다	27.9	31.1	26.7	25.0	20.0	20.0	20.0	18.4
두 급여 모두 감소 없이 지급한다	23.7	20.0	25.0	31.8	24.6	25.9	22.1	24.7
기타	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(44)	(700)	(460)	(240)	(174)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-77〉 복지 분야 부정수급 발생 정도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
거의 없음	9.4	9.4	9.4	11.9	12.2	11.3
조금 있음	52.1	52.8	51.9	56.7	55.9	58.3
많음	34.3	32.8	34.8	30.4	30.9	29.6
매우 많음	4.1	5.0	3.8	1.0	1.1	0.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-78〉 부정수급 발생이 많다고 인식하는 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서 주변에서 부정수급하는 사례를 직접 보거나 들어서	30.5	41.2	26.9	35.5	36.1	34.2
주변 사람들로부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서	30.5	14.7	35.8	21.4	23.1	17.8
정부와 공단 등 공공기관에서 부정수급 대책을 적극적으로 마련하고 있는 것으로 봐서	6.3	11.8	4.5	10.5	9.5	12.3
합계(N)	(269)	(68)	(201)	(220)	(147)	(73)

주: 〈부표 1-77〉에서 '많음' 혹은 '매우 많음' 이라고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

318 사회복지 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈부표 1-79〉 부정수급 문제가 가장 심각한 제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금)	4.0	3.9	4.0	5.9	6.7	4.2
건강보험 및 장기요양보험(병·의원, 약국, 노인요양병원 및 노인요양시설 등)	14.0	16.1	13.3	14.7	13.9	16.3
산재보험 및 고용보험(실업급여, 직업능력개발훈련, 산전후휴가, 육아휴직 등)	15.7	13.9	16.3	10.0	10.4	9.2
공공부조(국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애인연금, 장애(아동)수당)	27.4	22.2	29.2	36.7	34.6	40.8
보조금을 통한 사회복지사업(재가노인서비스, 지역아동센터 등)	10.3	10.0	10.4	10.0	10.7	8.8
바우처를 통한 사회복지사업(노인돌봄종합, 장애인활동 지원, 보육료 지원 등)	14.3	14.4	14.2	12.4	13.0	11.3
공공임대주택(영구임대, 국민임대 등)	8.3	10.0	7.7	5.9	6.1	5.4
주택금융지원(주택연금, 농지연금 등)	2.1	3.3	1.7	2.0	2.0	2.1
취업성공패키지, 공공근로사업, 노인일자리 등 취약계층 취업 및 일자리 관련 지원	3.9	6.1	3.1	2.4	2.6	2.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-80〉 가장 빈번하게 발생하는 부정수급 유형

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
제공하는 사람의 고의로 발생	15.9	14.4	16.3	12.1	13.5	9.6
제공하는 사람의 실수(오류)로 발생	11.4	16.1	9.8	12.7	12.0	14.2
제공받는 사람의 고의로 발생	46.0	42.2	47.3	50.0	49.6	50.8
제공받는 사람의 실수로 발생	10.6	12.2	10.0	10.9	10.0	12.5
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	16.0	15.0	16.3	14.3	15.0	12.9
기타	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.



〈부표 1-81〉 가장 빈번하게 발생하는 부정수급 유형(제도별)

(단위: 명, %)

구분	부정수급 문제가 가장 심각한 제도								
	공적연금	건강보험 및 장기요양보험	산재보험 및 고용보험	공공부조	보조금을 통한 사회복지사업	바우처를 통한 사회복지서비스사업	공공임대주택	주택금융지원	취약계층 취업 및 일자리 관련 지원
제공하는 사람의 고의로 발생	18.8	23.4	6.7	10.7	15.5	13.4	15.2	17.2	20.5
제공하는 사람의 실수(오류)로 발생	21.7	13.4	16.1	7.8	12.7	13.9	8.1	24.1	9.1
제공받는 사람의 고의로 발생	24.6	37.8	64.4	58.8	36.6	43.3	44.4	27.6	31.8
제공받는 사람의 실수로 발생	8.7	13.9	7.8	8.7	11.3	8.0	22.2	13.8	13.6
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	26.1	11.4	5.0	14.0	23.9	21.4	9.1	17.2	25.0
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0
합계(N)	(69)	(201)	(180)	(449)	(142)	(187)	(99)	(29)	(44)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-82〉 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제 심각성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
그렇다	39.9	37.8	40.6	37.6	37.6	37.5
그렇지 않다	60.1	62.2	59.4	62.4	62.4	62.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

320 사회복지장 분야 사각지대 축소와 부정정 지출 관리방안 연구

〈부표 1-83〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
생계급여	65.2	61.8	66.4	65.8	64.7	67.8
의료급여	16.1	11.8	17.5	19.0	20.2	16.7
주거급여	16.1	22.1	14.2	13.7	13.3	14.4
교육급여	2.5	4.4	1.9	1.5	1.7	1.1
합계(N)	(279)	(68)	(211)	(263)	(173)	(90)

주: 〈부표 1-83〉에서 '그렇다' 응답자 대상 결과  
 자료: '복지 분야 사각지대 및 부정정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-84〉 기초연금제도 부정수급 문제 심각성

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
그렇다	29.7	28.9	30.0	30.3	28.7	33.3
그렇지 않다	70.3	71.1	70.0	69.7	71.3	66.7
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-85〉 부정수급 근절을 위한 범정부 차원의 종합대책에 대한 인지

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
잘 알고 있다	0.9	1.1	0.8	1.3	1.3	1.3
어느 정도 알고 있다	24.4	18.9	26.3	25.9	23.5	30.4
들어본 적 있다	40.3	40.6	40.2	30.7	33.0	26.3
모른다	34.4	39.4	32.7	42.1	42.2	42.1
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-86〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부\_정부합동 복지부정 신고센터

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	35.4	31.7	36.7	25.1	28.0	19.6
모른다	64.6	68.3	63.3	74.9	72.0	80.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-87〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부\_복지로 사이트 신고센터

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	29.7	31.1	29.2	16.6	17.0	15.8
모른다	70.3	68.9	70.8	83.4	83.0	84.2
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-88〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부\_시도별 지방 보조금 부정수급 신고센터

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	22.1	15.6	24.4	20.3	21.7	17.5
모른다	77.9	84.4	75.6	79.7	78.3	82.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-89〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부\_시도별 예산바로쓰기 시민감시단

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	21.9	16.7	23.7	15.3	16.1	13.8
모른다	78.1	83.3	76.3	84.7	83.9	86.3
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

322 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈부표 1-90〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부\_특별현장점검

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	25.9	26.1	25.8	16.6	16.1	17.5
모른다	74.1	73.9	74.2	83.4	83.9	82.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-91〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부\_부정수금액 5배 추가 징수

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	23.4	25.6	22.7	23.3	22.4	25.0
모른다	76.6	74.4	77.3	76.7	77.6	75.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-92〉 부정수급 근절 세부정책 인지 여부\_신고자 보호제도 및 신고포상금

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
안다	27.9	30.0	27.1	24.6	27.0	20.0
모른다	72.1	70.0	72.9	75.4	73.0	80.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-93〉 부정수급 목격 시 신고 의향

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
반드시 신고할 것이다	6.9	8.9	6.2	6.4	6.1	7.1
가능하면 신고할 것이다	39.0	37.2	39.6	35.6	35.2	36.3
별로 신고할 생각이 없다	49.0	46.1	50.0	49.6	51.1	46.7
신고할 생각이 전혀 없다	5.1	7.8	4.2	8.4	7.6	10.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)
종합 결과	신고함	45.9	46.1	45.8	42.0	41.3
	신고 안 함	54.1	53.9	54.2	58.0	58.7

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-94〉 부정수급 목격 시 신고 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
부정수급은 범죄행위라고 생각되므로	34.6	49.4	29.4	37.4	37.9	36.5
내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로	51.4	44.6	53.8	37.8	40.5	32.7
공무원을 포함한 주변 사람들이 신고해야 한다고 해서	11.2	2.4	14.3	19.7	17.9	23.1
신고포상금을 받기 위해서	2.5	2.4	2.5	5.1	3.7	7.7
기타	0.3	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0
합계(N)	(321)	(83)	(238)	(294)	(190)	(104)

주: 〈부표 1-94〉에서 '반드시 신고할 것이다' 혹은 '가능하면 신고할 것이다'라고 응답한 응답자 대상.

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

324 사회복지 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

〈부표 1-95〉 부정수급 목격 시 비신고 이유

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
신고방법을 잘 몰라서	8.4	6.2	9.2	11.8	10.0	15.4
신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서	42.7	37.1	44.7	38.9	40.4	36.0
신분이 노출될까 봐	23.0	25.8	22.0	26.6	27.0	25.7
나와 직접적인 상관이 없는 일이므로	25.9	30.9	24.1	22.7	22.6	22.8
합계(N)	(379)	(97)	(282)	(406)	(270)	(136)

주: 〈부표 1-94〉에서 ‘별로 신고할 생각이 없다’ 혹은 ‘신고할 생각이 전혀 없다’라고 응답한 응답자 대상.  
 자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

〈부표 1-96〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형\_복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
제공하는 사람의 고의로 발생	14.9	14.4	15.0	11.6	12.2	10.4
제공하는 사람의 실수(오류)로 발생	15.4	13.9	16.0	13.4	15.0	10.4
제공받는 사람의 고의로 발생	44.3	45.6	43.8	46.9	45.7	49.2
제공받는 사람의 실수로 발생	10.6	12.8	9.8	13.0	12.0	15.0
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	14.6	13.3	15.0	14.6	14.8	14.2
기타	0.3	0.0	0.4	0.6	0.4	0.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: ‘복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사’ 결과.

〈부표 1-97〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형\_국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
제공하는 사람의 고의로 발생	10.4	13.9	9.2	10.4	10.9	9.6
제공하는 사람의 실수(오류)로 발생	14.7	12.8	15.4	14.0	13.5	15.0
제공받는 사람의 고의로 발생	41.3	41.1	41.3	46.9	47.4	45.8
제공받는 사람의 실수로 발생	16.1	16.7	16.0	14.7	15.0	14.2
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	15.9	13.3	16.7	13.4	12.8	14.6
기타	1.6	2.2	1.3	0.6	0.4	0.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-98〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형\_기초연금

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
제공하는 사람의 고의로 발생	9.1	10.0	8.8	8.9	9.8	7.1
제공하는 사람의 실수(오류)로 발생	14.6	13.3	15.0	12.4	12.6	12.1
제공받는 사람의 고의로 발생	40.4	36.7	41.7	43.6	42.6	45.4
제공받는 사람의 실수로 발생	15.6	18.3	14.6	16.1	16.3	15.8
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	18.6	21.1	17.7	17.6	17.8	17.1
기타	1.7	0.6	2.1	1.4	0.9	2.5
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-99〉 부정수급 근절을 위해 우선적 대응 필요 유형\_복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
제공하는 사람의 고의로 발생	15.0	16.7	14.4	11.9	12.4	10.8
제공하는 사람의 실수(오류)로 발생	12.1	11.7	12.3	11.7	13.3	8.8
제공받는 사람의 고의로 발생	43.7	43.3	43.8	46.4	46.1	47.1
제공받는 사람의 실수로 발생	13.0	11.7	13.5	13.3	12.4	15.0
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	15.9	16.7	15.6	16.4	15.9	17.5
기타	0.3	0.0	0.4	0.3	0.0	0.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-100〉 부정수급 근절을 위해 우선적 대응 필요 유형\_국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
제공하는 사람의 고의로 발생	13.9	15.0	13.5	11.1	12.2	9.2
제공하는 사람의 실수(오류)로 발생	13.3	18.9	11.3	14.0	13.9	14.2
제공받는 사람의 고의로 발생	39.3	33.3	41.3	46.9	46.7	47.1
제공받는 사람의 실수로 발생	15.7	16.1	15.6	12.3	11.7	13.3
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	17.3	16.1	17.7	15.0	14.8	15.4
기타	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.



〈부표 1-101〉 부정수급 근절을 위해 우선적 대응 필요 유형\_기초연금

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
제공하는 사람의 고의로 발생	11.0	10.6	11.2	9.9	9.6	10.4
제공하는 사람의 실수(오류)로 발생	12.6	15.6	11.5	10.9	11.5	9.6
제공받는 사람의 고의로 발생	39.0	37.2	39.6	44.6	45.9	42.1
제공받는 사람의 실수로 발생	15.3	15.6	15.2	13.9	12.2	17.1
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	20.9	20.6	21.0	20.0	20.2	19.6
기타	1.3	0.6	1.5	0.9	0.7	1.3
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-102〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소\_복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
부정수급에 대한 인식 개선	14.9	15.6	14.6	12.6	13.7	10.4
자격, 절차 등에 대한 홍보와 엄격한 선정 과정 적용	20.1	17.8	21.0	17.0	19.8	11.7
부정수급 관련 복지업무 인력 확대	15.3	16.7	14.8	17.0	15.7	19.6
부정수급 신고방법 홍보	14.0	15.6	13.5	15.9	15.2	17.1
부정수급 적발 의지 (정부 및 지자체 등)	11.0	8.9	11.7	13.0	11.7	15.4
단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수조치 포함)	15.0	17.2	14.2	16.7	15.9	18.3
정보공유 등 관련기관 간 원활한 협력	5.0	2.8	5.8	4.7	4.8	4.6
부정수급 예방을 위한 모니터링 체계 마련	4.7	5.6	4.4	3.0	3.3	2.5
기타	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.4
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

<부표 1-103> 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소\_국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
부정수급에 대한 인식 개선	9.7	4.4	11.5	8.4	8.3	8.8
자격, 절차 등에 대한 홍보와 엄격한 선정 과정 적용	15.6	16.7	15.2	13.1	13.7	12.1
부정수급 관련 복지업무 인력 확대	17.0	17.8	16.7	17.6	17.6	17.5
부정수급 신고방법 홍보	13.6	12.8	13.8	14.7	13.0	17.9
부정수급 적발 의지 (정부 및 지자체 등)	14.9	17.8	13.8	16.4	15.2	18.8
단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수조치 포함)	17.9	17.2	18.1	19.0	20.7	15.8
정보공유 등 관련기관 간 원활한 협력	4.7	6.1	4.2	5.4	5.9	4.6
부정수급 예방을 위한 모니터링 체계 마련	6.4	7.2	6.2	4.9	5.4	3.8
기타	0.3	0.0	0.4	0.4	0.2	0.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

<부표 1-104> 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소\_기초연금

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
부정수급에 대한 인식 개선	9.1	6.1	10.2	9.1	8.7	10.0
자격, 절차 등에 대한 홍보와 엄격한 선정 과정 적용	13.6	12.2	14.0	12.9	13.7	11.3
부정수급 관련 복지업무 인력 확대	12.4	15.0	11.5	13.6	13.9	12.9
부정수급 신고방법 홍보	13.3	12.8	13.5	12.4	12.0	13.3
부정수급 적발 의지 (정부 및 지자체 등)	13.9	16.1	13.1	14.6	12.6	18.3
단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수조치 포함)	20.7	18.9	21.3	22.6	22.8	22.1
정보공유 등 관련기관 간 원활한 협력	9.4	8.9	9.6	8.7	10.2	5.8
부정수급 예방을 위한 모니터링 체계 마련	7.3	10.0	6.3	5.7	5.9	5.4
기타	0.3	0.0	0.4	0.4	0.2	0.8
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-105〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제\_복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
부정수급 문제	18.3	18.3	18.3	17.4	17.6	17.1
사각지대 문제	36.4	36.7	36.3	36.0	37.2	33.8
둘 다 문제점이 큼	38.7	35.6	39.8	37.3	35.9	40.0
둘 다 문제점이 크지 않음	6.6	9.4	5.6	9.3	9.3	9.2
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-106〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제\_국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
부정수급 문제	21.6	20.6	21.9	18.6	17.2	21.3
사각지대 문제	32.4	32.2	32.5	33.7	34.8	31.7
둘 다 문제점이 큼	38.9	36.7	39.6	37.6	37.8	37.1
둘 다 문제점이 크지 않음	7.1	10.6	6.0	10.1	10.2	10.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-107〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제\_기초연금

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
부정수급 문제	21.4	18.9	22.3	21.6	20.9	22.9
사각지대 문제	27.1	23.9	28.3	28.6	28.0	29.6
둘 다 문제점이 큼	37.7	41.1	36.5	34.4	35.0	33.3
둘 다 문제점이 크지 않음	13.7	16.1	12.9	15.4	16.1	14.2
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부정적 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

330 사회복지 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리방안 연구

〈부표 1-108〉 부정수급 전담 전문가 배치 찬반 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
예	68.4	68.3	68.5	72.1	69.8	76.7
아니오	31.6	31.7	31.5	27.9	30.2	23.3
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-109〉 부정수급 전담 전문가의 광범위한 정보접근 권한 찬반 여부

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
예	60.7	56.1	62.3	67.1	63.0	75.0
아니오	39.3	43.9	37.7	32.9	37.0	25.0
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 1-110〉 향후 우리나라 복지 부정수급 문제에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	비노인(65세 미만)			노인(65세 이상)		
	전체	35세 미만	35세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
상당히 개선될 것이다	6.6	5.0	7.1	8.6	7.6	10.4
다소 개선될 것이다	58.4	59.4	58.1	61.7	62.4	60.4
별로 개선되지 않을 것이다	34.0	35.0	33.7	28.4	28.9	27.5
전혀 개선되지 않을 것이다	1.0	0.6	1.2	1.3	1.1	1.7
합계(N)	(700)	(180)	(520)	(700)	(460)	(240)

자료: '복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

## [부록 2] 미국의 빈곤가구 한시지원(TANF), 보충적 소득 보장(SSI) 현황과 특성

미국 공공부조 중 주요 현금급여 프로그램 2가지, 즉 빈곤가구 한시지원(TANF), 보충적 소득보장(SSI)을 검토한다.

### 1. 빈곤가구 한시지원(TANF)

#### 가. 개요

빈곤가구 한시지원(TANF)은 18세 미만 부양아동과 그 성인 돌봄자(dependent children and their adult caregivers)를 위한 자산조사 기반의 연방정부 차원 소득유지 프로그램(the means-tested federal income maintenance program)이다(Jimenez et al., 2015, p. 37). 빈곤가구 한시지원(TANF)의 목적은 부양아동이 있는 저소득 한부모가구(low-income single adult households with dependent children)에 대한 연방정부 차원의 현금급여 제공이다(김태완 외, 2013, p. 53). 빈곤가구 한시지원(TANF)은 1996년 개인책임·근로기회조정법(PRWORA)에 따라 기존 부양아동가족부조(AFDC)가 빈곤가구 한시지원(TANF)으로 대체됨으로써 미국 공공부조는 수급권(an entitlement) 성격을 잃고, 연방정부가 아닌 주정부가 통제하는 제도가 되었다(Jimenez et al., 2015, p. 37). 빈곤가구 한시지원(TANF)은 2006년 더 강화된 노동조건(stricter work requirements)으로 재승인되었다(Jimenez et al., 2015, p. 37). 빈곤가구 한시지원(TANF)은 저소득 여성과 아동에 대한 연방 차원의 뚜렷한 정책 변화를 상징하고, 그 개혁의 성패(成敗)에 대한 평가는 논쟁적이다(Jimenez et al., 2015, p. 37). 특히 빈곤가구 한시지

원(TANF)이 수급자 수(welfare rolls)를 줄이는 데 지속적으로 성공하고 있다는 점은 광범위하게 논쟁이 되고 있다(Jimenez et al., 2015, p. 37).

한편 빈곤가구 한시지원(TANF)의 총론적 수준에서 지출 추이 및 현금·현물급여의 현황은 다음과 같다. 빈곤가구 한시지원(TANF) 프로그램은 행정적 측면에서 미 보건복지부(Department of Health and Human Services, DHHS) 산하 가족지원국(Office of Family Assistance, OFA)이 관리하고, 급여와 서비스는 각 주정부가 제공한다(김태완 외, 2013, p. 56). 빈곤가구 한시지원(TANF)을 5가지 측면(기금, 주정부 지출, 수급자 규모, 현금급여, 노동요구조건)에서 살펴보면 다음과 같다(Falk & Landers, 2022).

첫째, 기금(funding) 측면에서 연방정부는 주정부에게 매년 165억 달러의 기본포괄보조금(basic block grant)을 지원한다(Falk & Landers, 2022, p. 2). 기본포괄보조금의 실질가치는 인플레이션, 수급자와 빈곤 인구 수 변화를 조정하면 재정연도(Fiscal Year, FY) 1997년보다 40% 감소했다(Falk & Landers, 2022, p. 2). 연방 차원의 165억 달러에 더해 주정부는 유지 노력(Maintenance-Of-Efforts, MOE)으로 연간 103억 달러를 기여한다. 따라서 빈곤가구 한시지원(TANF)의 총기금액은 연방정부와 주정부의 기여금을 합해 재정연도 2020년 기준 약 316억 달러였다(Falk & Landers, 2022, p. 3).

둘째, 주정부 지출(state spending) 측면에서 빈곤가구 한시지원(TANF) 기금은 아동 있는 저소득가구에 대한 현금지원과 더불어 여러 가지 다른 목적(건강한 결혼, 책임 있는 부성 증진, 원주민에 대한 근로지원 등)으로 이용된다(Falk & Landers, 2022, p. 3). 재정연도 2020년 기준 빈곤가구 한시지원(TANF) 총기금은 수급가구에 대한 기본지원(basic

assistance) 71억 달러(총기금액의 22%), 아동보호(child care) 52억 달러, 노동·교육·훈련(work, education, and training) 30억 달러 순으로 많이 지출되었다(Falk & Landers, 2022, p. 3).

셋째, 수급자 규모(welfare caseload) 측면에서 빈곤가구 한시지원(TANF)의 수급자 수(주정부의 유지 노력(MOE)에 의한 프로그램 수급자 포함)는 코로나19(COVID-19) 발발 직전 2020년 11월 기준 100만 가구(260만 명)(Falk & Landers, 2022, p. 4), 코로나19 발발 이후 2022년 6월 기준 99만 가구(270만 명)였다(OPRE, 2022).

넷째, 현금급여(cash benefit) 측면에서 빈곤가구 한시지원(TANF)의 급여 수준은 주별로 결정된다(Falk & Landers, 2022, p. 8). 2인 가구(한부모와 아동)에 대한 월 최대급여액(the maximum monthly TANF benefit, MMTB)의 최댓값은 2020년 7월 862달러(뉴햄프셔 주), 최솟값은 146달러(미시시피 주)였다(Falk & Landers, 2022, p. 8). 빈곤선 수준 대비 급여액 수준을 보여주는 빈곤지침선(poverty guideline, PG) 대비 급여액은 2020년 7월 기준 60%(뉴햄프셔 주), 50% 미만(나머지 49개 주와 워싱턴DC)이었다(Falk & Landers, 2022, p. 8).

다섯째, 노동 요구(work requirements) 측면에서 주정부는 전체 수급가구의 50%, 수급가구 중 전체 양부모가구의 90%를 노동에 참여시켜야 할 의무가 있다(Falk & Landers, 2022, p. 9). 주정부가 수급자 수 감소 노력에 따른 크레딧(caseload reduction credit, CRC)을 받을 경우가 50%와 90% 표적(50% and 90% targets)은 그 크레딧(CRC)만큼 완화된다(Falk & Landers, 2022, p. 9). 빈곤가구 한시지원(TANF)의 수급자 노동참여율은 재정연도 2020년 기준 전체 수급가구의 39.6%, 수급가구 중 전체 양부모가구의 46.9%였다(Falk & Landers, 2022, p. 11). 수급가구 중 전체 양부모가구의 노동참여율 목표치를 미충족한 주들은

재정연도 2020년 기준 5개 주(캘리포니아, 네바다, 노스캐롤라이나, 로드아일랜드, 와이오밍)였다(Falk & Landers, 2022, p. 11).

## 나. 법적 근거

빈곤가구 한시지원(TANF)의 법적 근거는 ‘제42편 공공보건과 복지(Title 42-The Public Health and Welfare)’의 ‘제7장 사회보장(Chapter 7-Social Security)’의 ‘제4하위장(下位章) 아동 있는 빈곤가구에 대한 지원·서비스와 아동복지서비스를 위해 주정부에게 주어지는 보조금(Subchapter IV-Grants to States for Aid and Services to Needy Families with Children and for Child-Welfare Services)’이다(Legal Information Institute [LII], 2022a). 이 법적 근거는 사회보장법의 제4편(Title IV of the Social Security Act)으로 불린다.

빈곤가구 한시지원(TANF)과 관련된 사회보장법 제4편(Title IV of the Social Security Act)은 파트 A(Part A)~파트 F(Part F)까지 6개 부(部), 섹션(Section) 601~681까지 81개 절(節)이 있다(LII, 2022b).

빈곤가구 한시지원(TANF) 관련 포괄보조금(block grants)의 목적은 제4하위장 A부 601조에 근거한다(LII, 2022c). 제4하위장 A부 601조에서 포괄보조금의 4가지 목적은 ① 빈곤가구에 원조를 제공함으로써 아동이 그 가정(their own homes) 또는 친족가정(the homes of relatives) 내 보호를 받게 하고, ② 일자리 준비(job preparation), 노동(work), 결혼(marriage)을 촉진함으로써 빈곤 부모들(needy parents)이 정부 급여(government benefits)에 의존하는 것을 끝내고, ③ 혼외임신(婚外妊娠, out-of-wedlock pregnancies) 발생을 예방하고 감소시키고, 그 예방·감소를 위해 연간 수량화된 목표(annual numerical goals)를 정하



고, ④ 양부모가구(two-parent families)의 형성·유지를 장려하는 것이다. 즉, 포괄보조금의 목적은 위 4가지 목적(빈곤가구 원조, 일자리·노동·결혼 촉진, 혼외임신 방지·감소, 양부모가구 형성·유지 장려)을 위해 설계된 프로그램에서 주정부의 유연성을 증가(to increase the flexibility of States)시키는 것이다(LII, 2022c).

포괄보조금 관련 주정부의 수급자격과 계획(Eligible States; State plan)은 제4하위장 A부 602조, 주정부에 대한 포괄보조금(Grants to States)은 제4하위장 A부 603조에 근거한다(LII, 2022c). 자산조사 기반 복지와 공공부조 내 기망(欺罔)(Fraud under means-tested welfare and public assistance programs)은 제4하위장 A부 608a조, 처벌(處罰, Penalties)은 제4하위장 A부 609조에 근거한다(LII, 2022c).

#### 다. 대상자 선정조건

미국 공공부조의 대표적 제도인 빈곤가구 한시지원(TANF) 대상자를 선정하기 위한 자격조건을 명확히 하려면 지원(支援, assistance) 개념에 대한 법적 정의가 필요하다. 그러나 미국에서 지원에 대한 정의는 연방 차원의 빈곤가구 한시지원(TANF) 법에 명시되어 있지 않다. 한편 미 보건복지부(DHHS)는 지원을 “지속되는 기본적 욕구”(ongoing basic needs, OBN)를 충족하려는 가구에 대한 지급(payment)으로 정의한다(Falk, 2017, p. 12). 식료품, 의복, 주거, 공과금, 가구 재화, 개인 보호 품목, 다른 개인적 지출이 “지속되는 기본적 욕구”(OBN)에 포함된다(Falk, 2017, p. 12). 한편 지속되는 기본적 욕구(OBN)에 대한 지급은 현금복지(cash welfare)로도 불린다(Falk, 2017, p. 12).

빈곤가구 한시지원(TANF)의 표적집단(標的集團, target population)은 지속되는 기본적 욕구(OBN)를 충족하지 못한 18세 미만 아동과 성인 돌봄자(children under 18 and adult caregivers)이다(Falk, 2017, p. 12; Jimenez et al., 2015, p. 30; 김태완 외, 2013, p. 53). 구체적으로 빈곤가구 한시지원(TANF)의 자격기준(eligibility criteria)은 해당 지원자가 ① 해당 주에 거주, ② 미국 시민권자 또는 합법적 거주 외국인, ③ 실업·반실업, ④ 낮은 소득, ⑤ 가구 내 18세 미만 아동이 있거나 또는 본인이 임신상태 또는 본인이 18세 미만 아동으로 가구주인 경우이다(BENEFITS.GOV, 2022).

빈곤가구 한시지원(TANF)의 5가지 자격기준 중 4번째 기준인 “낮은 소득” 평가는 소득·자산조사에 기초한다(CBPP, 2022b, p. 3). 첫째, 해당 지원자가 수급자가 되려면 소득이 연방정부의 빈곤지침선(PG) 또는 연방빈곤선(Federal Poverty Level, FPL)을 바탕으로 주별로 설정한 재정자격 기준(financial eligibility criteria) 이하여야 한다. 주별 재정자격기준은 빈곤지침선(PG)의 특정 퍼센티지(예컨대, 100%, 138%, 200%)이다. 둘째, 해당 지원자가 수급자가 되려면 재산은 주정부가 정한 재산액(the amount of assets) 이하여야 한다(CBPP, 2022b, p. 3).

한편 빈곤지침선(PG) 또는 연방빈곤선(FPL)을 약술(略述)하면 다음과 같다. 빈곤지침선(PG)이 연방빈곤선(FPL)보다 법률적·행정적 측면에서 더 정확한 용어(ASPE, 2022)이므로 이하에서는 빈곤지침선(PG)이라는 용어를 사용한다. 빈곤지침선(PG)은 행정적 목적의 빈곤선으로 매년 1월 보건복지부(DHHS)가 연방관보(Federal Register)에 발표한다(Federal Register, 2022). 빈곤지침선(PG)은 ① 지역(3개 권역: 48개 인접한 주들과 워싱턴DC, 알래스카, 하와이), ② 가구원 수(1~8인)별로 다르다(Federal Register, 2022). 알래스카·하와이 주는 48개 인접한 주들과

워싱턴DC보다 연방빈곤선 수준이 높는데, 그 이유는 해당 지역의 생활비가 상대적으로 높기 때문이다(Hayes, 2022). 이 빈곤지침선(PG)을 바탕으로 각 주는 주별 실정에 맞는 빈곤선을 정한다. 2021년 3인 가구 빈곤지침선(PG)은 3개 권역별로 다르다(ASPE, 2022). 알래스카 주가 \$28,790로 가장 높고, 다음으로 하와이 주가 \$26,490, 48개 인접한 주들과 워싱턴DC가 \$23,030 순이었다(ASPE, 2022).

행정적 목적의 빈곤지침선(PG)은 통계적 목적의 빈곤기준선(Poverty Thresholds, PT)과 구별할 필요가 있다. 빈곤지침선(PG)은 빈곤기준선(PT)을 단순화한 것이다(ASPE, 2022). 빈곤기준선(PT)은 미국 통계청(US Census Bureau)이 미국 전체 빈곤율 추정을 위해 매년 9월 발표한다(Shrider et al., 2021). 빈곤기준선(PT)은 ① 가구주 연령(65세 미만 또는 이상), ② 가구원 수(1~9인 이상), ③ 가구원 중 아동 수(0~8명 이상)에 따라 다양하게 제시되기 때문에 빈곤기준선(PT) 값들은 실제로 적용하기가 어렵다. 따라서 빈곤기준선(PT) 값들을 행정적 목적으로 단순화한 것이 빈곤지침선(PG)이다(ASPE, 2022).

전술한 바처럼 빈곤가구 한시지원(TANF) 수급자(주정부의 유지 노력(MOE) 프로그램 수급자 포함) 규모는 2022년 6월 기준 989,472가구(2,692,704명)였다(OPRE, 2022, p. 2, p. 6). 연령별로 성인과 아동(18세 미만) 수급률이 2022년 6월 28%(754,915명), 72%(1,937,789명)였다(OPRE, 2022, pp. 7-8). 가구 형태별로 양부모가구(two parent families), 한부모가구(one parent families), 부모 없는 가구(no parent families)의 수급률이 2022년 6월 기준 각각 8%(61,179가구), 73%(549,861가구), 19%(378,432가구)였다(OPRE, 2022, pp. 3-5).

한편 앞에서 언급한 빈곤가구 한시지원(TANF)의 5가지 자격기준 중 5번째 기준도 주마다 다르다(CBPP, 2022b, p. 3). 임신한 지원자의 수급

자격을 인정하는 주는 미국 50개 주의 2/3이다(CBPP, 2022b, p. 3). 자격기준이 주별로 다른 이유는 연방 차원에서 “욕구 있는 가구”(needy family) 중 “욕구 있는”에 대한 개념적 정의가 없고, 자격기준에 대한 주 정부의 재량권(discretion)이 넓기 때문이다(CBPP, 2022b, p. 3).

## 라. 급여보장 수준

빈곤가구 한시지원(TANF)의 급여보장 수준은 주정부의 월 최대급여액(MMTB)으로 살펴볼 수 있다(CBPP, 2022b, p. 3). 월 최대급여액(MMTB)은 수급자에게 급여로 지급되는 월 최대금액이다. 월 최대급여액(MMTB)은 전체적으로 그 수준이 매우 낮고, 주별 격차가 커서 빈곤층의 기본적 욕구를 충족시키기 어려운 수준으로 판단된다. 월 최대급여액(MMTB) 중위값은 2021년 7월 기준 1인당 498달러였고, 이는 빈곤지침선(PG)의 27%였다. 월 최대급여액(MMTB)은 2021년 7월 기준 알칸사스 주가 204달러로 가장 낮았고, 뉴햄프셔 주가 1,098달러로 가장 높았다. 알칸사스와 뉴햄프셔 주의 월 최대급여액(MMTB)의 급여보장 수준은 빈곤지침선(PG)의 11%, 60%였다(CBPP, 2022b, p. 3).

더불어 월 최대급여액(MMTB)은 아동의 인종·민족별(race and ethnicity) 격차가 크다(CBPP, 2022b, p. 3). 2021년 7월 기준 빈곤지침선(PG)의 20% 미만으로 월 최대급여액(MMTB)이 낮은 16개 주에 거주하는 아동의 인종·민족별 비율은 흑인·라티노·백인 아동이 각각 52%, 41%, 37%였다(CBPP, 2022b, p. 3). 2007~2009년 경기 대침체(Great Recession) 이후 대부분의 주들은 급여의 절대금액을 삭감 또는 증가시키지 않았다(CBPP, 2022b, p. 3). 또한 2015년 이후 절반 이상의 주들은 한차례 급여의 절대금액을 증가시켰다(CBPP, 2022b, p. 3). 그러나 인플레이션이 조정된 월 최대급여액(MMTB)의 실질가치는 1996년

이후 6개 주를 제외한 모든 주에서 감소했다(CBPP, 2022b, p. 3).

한편 주정부는 빈곤가구 한시지원(TANF)에 의한 현금지원(cash assistance) 대상과 급여 수준에 영향을 주는 다른 정책을 집행할 수 있는 광범위한 재량권(broad discretion)을 가진다(CBPP, 2022b, p. 4). 이 재량권은 ① 지원기간 제한(time limit on assistance), ② 이민자 수급 자격(eligibility for immigrants), ③ 마약 관련 중죄를 받은 자의 수급 자격(eligibility for people with drug felony convictions), ④ 아동 지원(child support), ⑤ 가족상한(family caps, FC)을 포함한다(CBPP, 2022b, p. 4). 가족상한(FC)은 빈곤가구 한시지원(TANF) 현금 지원 수급가구에서 추가로 아동이 발생해도 추가적 지원을 거부하는 정책이다(CBPP, 2022b, p. 5). 따라서 가족상한(FC)은 “여성이 공공부조 지원자격을 더 얻으려 아이를 더 낳는다(mothers have more children in order to qualify for more public assistance)”는 그릇된 인종차별적 가정(faulty and racist assumption)에 기반한 정책이다(CBPP, 2022b, p. 5). 하지만 가족상한(FC)은 한때 미국 50개 주의 절반 정도가 유지했었고, 여전히 11개 주는 유지하고 있다(CBPP, 2022b, p. 5).

## 마. 재원 및 세부지출

빈곤가구 한시지원(TANF)의 재원은 크게 ① 연방정부의 포괄보조금(block grant)과 ② 주정부의 유지관리기금(MOE funding)으로 구성된다(김태완 외, 2013, p. 73). 첫째, 연방정부의 포괄보조금(block grant)은 기본포괄보조금(basic block grant), 조건부보조금(contingency grant), 연구·증명·기술적 지원을 위한 기타보조금(other TANF provisions)으로 구성된다(김태완 외, 2013, p. 74). 연방정부의 기본포괄보

조금은 정액이기 때문에 그 실질가치는 인플레이션을 고려하면 매년 지속적으로 하락하고 있다. 연방정부의 기본포괄보조금 실질가치는 재정연도 1997년과 비교할 때 재정연도 2021년에 40.3% 감소했다(Falk & Landers, 2022, p. 2). 둘째, 주정부의 유지관리기금(MOE funding)은 주정부가 연방정부의 포괄보조금을 받기 위한 조건으로 마련해야 하는 일정액(주정부 평균 지출액의 최소 75%)이다(김태완 외, 2013, p. 77). 주정부가 노동참가율 조건(수급자 중 일정 비율 이상 노동 참여)을 충족하지 못하면 주정부는 더 많은 유지관리기금(주정부 평균 지출액의 80%)이 필요하다(김태완 외, 2013, p. 77).

〈부표 2-1〉 빈곤가구 한시지원(TANF) 기금 지출(9개 영역): 2020년 기준

구분	지출액 (십억 달러)	총액 대비 비율(%)
기본적 지원(basic assistance)	\$7.1	22
노동·교육·훈련(work, education, and training activities)	\$3.0	10
노동지원 및 관련 지원서비스 (work supports and supportive services)	\$0.8	2
아동보호(child care)	\$5.2	17
환급 가능한 세액공제(refundable tax credits)	\$2.8	9
유치원/헤드스타트(pre-kindergarten/head start)	\$2.7	9
아동복지(child welfare)	\$2.6	8
프로그램 관리(program management)	\$3.2	10
기타(other)	\$4.1	13
총계(total)	\$31.5	100

주: 금액은 재정연도(FY) 2020년 기준임.  
 자료: CBPP(2022b). Policy Basics: Temporary Assistance for Needy Families. Retrieved October 30, 2022. from <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-22-10tanf2.pdf>의 표 1(pp. 2-3).

빈곤가구 한시지원(TANF)의 세부지출은 위 표와 같다(CBPP, 2022b, pp. 2-3; Falk & Landers, 2022, p. 3). 기금총액은 재정연도 2020년

315억 달러였고, 이 중 71억 달러(22%)를 기본적 지원(basic assistance), 즉 빈곤가구에 대한 직접적 현금지원에 지출했다. 나머지 245억 달러(78%)는 노동·교육·훈련 등 다른 명목으로 지출되었다(CBPP, 2022b, pp. 2-3; Falk & Landers, 2022, p. 3).

## 바. 전달체계

빈곤가구 한시지원(TANF)의 운영은 각 주의 복지부가 담당하고, 그 프로그램 명칭은 주별로 다르다(US Administration for Children and Families [ACF], 2022; Washington WorkFirst, 2022). 예컨대, 캘리포니아 주의 복지부는 “사회서비스부”(California Department of Social Services, CDSS)이고, 주 프로그램은 “칼웍스”(CalWORKs)이다(ACF, 2022). 워싱턴 주의 복지부는 “사회·건강서비스부”(Washington State Department of Social and Health Services, WSDSHS)이고, 주 프로그램은 “워크퍼스트”(WorkFirst)이다(Washington WorkFirst, 2022).

## 사. 제도의 최근 개혁 동향

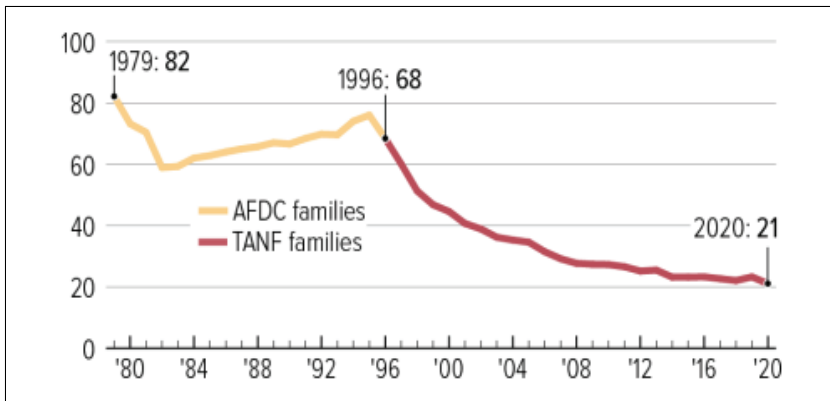
빈곤가구 한시지원(TANF)은 지난 26년(1996~2022년) 동안 현금지원의 접근성(accessibility)과 충분성(adequacy)이 부족했다고 평가된다(CBPP, 2022a, pp. 1-2; CBPP, 2022c, p. 1). 즉 접근하기 어렵고 급여 수준이 낮다고 평가되는데, 이러한 공공부조의 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 개선 방향이 제시되고 있다(CBPP, 2022c, p. 1).

첫째, 빈곤가구 한시지원(TANF)의 표적 효율성(target efficiency)이 개선될 필요가 있다(CBPP, 2022c, p. 3). 표적 효율성은 빈곤 상태에 있

는 가구 중 실제 지원받는 가구의 비율, 즉, 빈곤층 대비 수급률로 정의된다. 표적 효율성 지표 중 하나는 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원(TANF) 수급률(TANF-to-Poverty Ratio, TPR)이다. 미국에서 1979년 이후 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원 수급률(TPR)의 지속적 감소는 미국 공공부조의 빈곤층 표적화가 실패했다는 증거이다. 아래 그림에서 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원 수급률(TPR)은 1979년 부양아동가족부조(AFDC) 시절 82%, 1996년 빈곤가구 한시지원(TANF) 개혁 직후 68%, 이후 지속적으로 감소하여 2020년 21%가 되었다(CBPP, 2022c, p. 3).

[부록그림 2-1] 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원 수급률(TPR): 1979~2020년

(단위: %)



주: 1996년 이전 부양아동가족부조(AFDC), 1996년 이후 빈곤가구 한시지원(TANF)임.  
 자료: CBPP(2022c). Chart Book: Temporary Assistance for Needy Families(TANF) at 26.  
 Retrieved October 30, 2022. from [https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf\\_0.pdf](https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf_0.pdf)의 그림(p. 3).

결국 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원 수급률(TPR)의 지속적 감소는 많은 가구가 빈곤함에도 수급하지 못함을 뜻한다(CBPP, 2022c, p. 4). 아래 그림과 같이 빈곤가구 한시지원(TANF) 수급가구는 2020년 기준 110만 가구였다. 만약 빈곤가구 한시지원(TANF)이 1996년과 “동일한 접근성



“(the same reach)을 유지했다면 2020년 기준 수급가구는 340만 가구가 되었을 것이다(CBPP, 2022c, p. 4). 이는 빈곤가구 한시지원(TANF)의 표적 효율성 감소 때문에 230만 가구(=340만 - 110만)가 빈곤함에도 수급받지 못했음을 알려준다(CBPP, 2022c, p. 4).

[부록그림 2-2] 빈곤가구 한시지원(TANF) 수급가구 규모: 2020년 실제 수급가구 수 그리고 1996년 접근성이 유지되었다는 가정하에서의 수급가구 수

(단위: 가구)

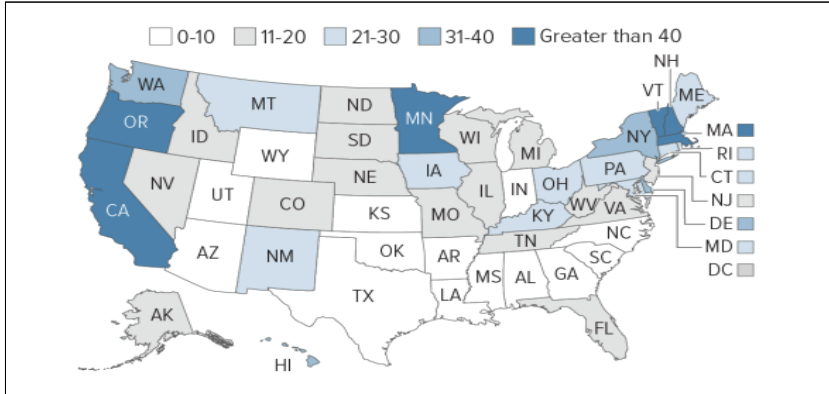


자료: CBPP(2022c). Chart Book: Temporary Assistance for Needy Families(TANF) at 26. Retrieved October 30, 2022, from [https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf\\_0.pdf](https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf_0.pdf)의 그림(p. 4).

한편 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원 수급률(TPR)은 주별 편차가 크다(CBPP, 2022c, p. 5). 아래 그림과 같이 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원 수급률(TPR)은 최소 4%(알칸사스, 루이지애나, 미시시피, 텍사스 주), 최대 71%(캘리포니아와 버몬트 주)였다. 이는 공공부조 표적 효율성의 주별 편차가 큼을 보여준다(CBPP, 2022c, p. 5).

[부록그림 2-3] 빈곤 대비 빈곤가구 한시지원(TANF) 수급률(TPR)의 주별 분포

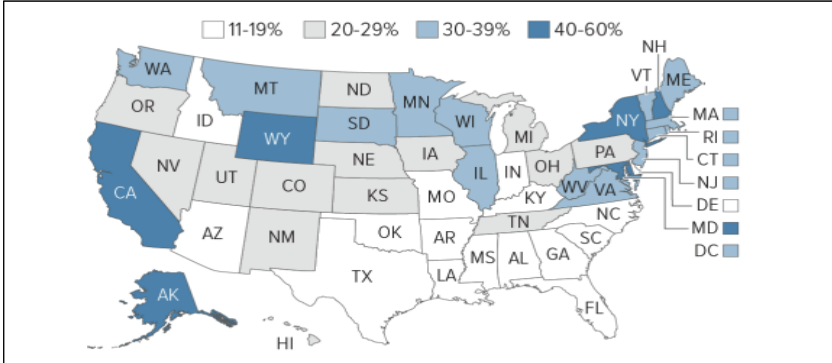
(단위: %)



주: 빈곤가구 한시지원(TANF)임. 수치는 2년(2019~2020년) 평균임.  
 자료: CBPP(2022c). Chart Book: Temporary Assistance for Needy Families(TANF) at 26.  
 Retrieved October 30, 2022, from [https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf\\_0.pdf](https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf_0.pdf)의 그림(p. 5).

둘째, 빈곤가구 한시지원(TANF)의 급여 수준 적절성(benefit-level adequacy)이 개선될 필요가 있다(CBPP, 2022c, p. 7). 아래 그림과 같이 최근 대부분의 주에서 절대급여액이 증가했지만, 월 최대급여액(MMTB)은 여전히 낮다. 예컨대, 대부분의 주에서 2021년 기준 3인 가구에 대한 월 최대급여액(MMTB)이 빈곤지침선(PG)의 60% 이하였고, 16개 주에서는 빈곤지침선(PG)의 20% 이하였다(CBPP, 2022c, p. 7).

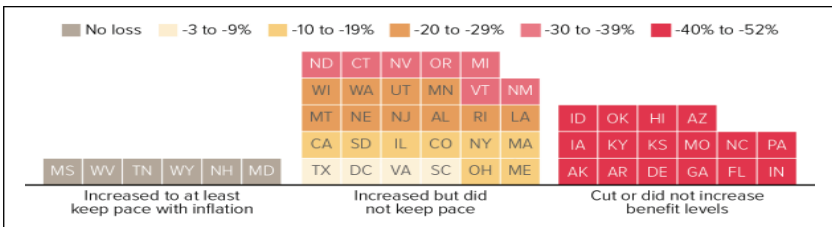
[부록그림 2-4] 빈곤지침선(PG) 대비 빈곤가구 한시지원(TANF) 급여 비율



주: 3인 가구에 대한 빈곤지침선(PG) 또는 연방빈곤선(FPL)은 48개 인접한 주와 워싱턴DC의 경우 2021년 기준 월 1,830달러임. 알래스카와 하와이 주는 빈곤지침선(PG)이 더 높음.  
 자료: CBPP(2022c). Chart Book: Temporary Assistance for Needy Families(TANF) at 26. Retrieved October 30, 2022. from [https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf\\_0.pdf](https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf_0.pdf)의 그림(p. 7).

한편 인플레이션이 조정된 실질가치의 측면에서 빈곤가구 한시지원(TANF)의 2021년 급여 수준은 1996년에 비해 매우 낮아졌다(CBPP, 2022c, p. 9). 1996년 대비 2021년 급여 수준은 단지 6개 주에서만 증가 또는 유지되었고, 20개 주에서 최소 41% 이상 감소했다(CBPP, 2022c, p. 9).

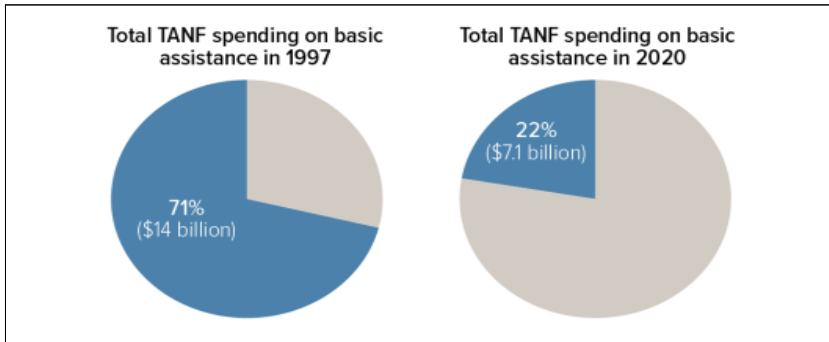
[부록그림 2-5] 1996년 대비 2021년 빈곤가구 한시지원(TANF) 급여 수준의 실질가치 감소율



주: 급여감소를 계산에서 인플레이션 조정은 미국소비자물가지수(CPI-U)를 이용함.  
 자료: CBPP(2022c). Chart Book: Temporary Assistance for Needy Families(TANF) at 26. Retrieved October 30, 2022. from [https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf\\_0.pdf](https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf_0.pdf)의 그림(p. 9).

셋째, 빈곤가구 한시지원(TANF)에서 기본적 지원(basic assistance), 즉 빈곤가구 직접 현금지원 비율을 증가시킬 필요가 있다(CBPP, 2022c, p. 11). 빈곤가구 한시지원(TANF)의 직접적 현금지원 비율은 1997년 71%(140억 달러)에서 2020년 22%(71억 달러)로 49%p 또는 69% 감소했다(CBPP, 2022c, p. 11).

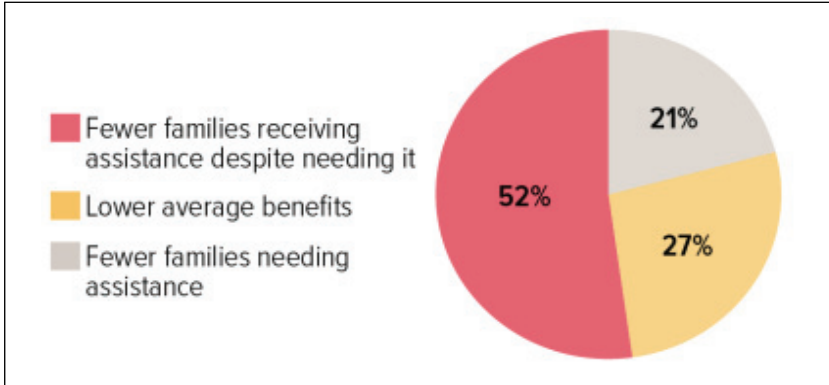
[부록그림 2-6] 1997년 대비 2020년 빈곤가구 한시지원(TANF)의 기본적 지원(basic assistance) 비율 변화



주: 기본적 지원(basic assistance)은 빈곤가구에 대한 직접적 현금지원임.  
 자료: CBPP(2022c). Chart Book: Temporary Assistance for Needy Families(TANF) at 26.  
 Retrieved October 30, 2022. from [https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf\\_0.pdf](https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf_0.pdf)의 그림(p. 11)

그런데 빈곤가구 한시지원(TANF)에서 빈곤가구에 대한 직접적 현금 지원 비율이 감소한 이유는 줄어든 욕구(less need)가 아닌 악화된 접근(worsened access)과 감소된 급여(lower benefits) 때문임을 주목할 필요가 있다(CBPP, 2022c, p. 14). 아래 그림처럼 현금지원 비율이 줄어든 이유는 급여가 필요함에도 수급을 받는 가구 감소(52%), 급여 감소(27%), 욕구 감소(21%) 순이었다(CBPP, 2022c, p. 14).

[부록그림 2-7] 빈곤가구 한시지원(TANF) 지출 중 빈곤가구에 대한 직접적 현금지원 비율 감소 이유: 욕구 감소가 아닌 접근 약화와 급여 수준 감소



주: 급여가 필요함에도 수급받는 가구 감소(52%), 급여 감소(27%), 욕구 감소(21%)임.  
 자료: CBPP(2022c). Chart Book: Temporary Assistance for Needy Families(TANF) at 26.  
 Retrieved October 30, 2022. from [https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf\\_0.pdf](https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-22-12tanf_0.pdf)의 그림(p. 11).

## 아. 제도의 성과와 한계점, 그리고 한국에 대한 정책적 시사점

### 1) 제도의 성과: 포괄성(적용 범위)과 급여 수준 보장성 측면

빈곤가구 한시지원(TANF)의 첫 번째 성과로 포괄성(적용 범위) 측면에서 수급가구·수급자 수 변화 추이를 검토한다(ACF, 2022). 최근 10년간(2013~2022년) 수급가구(수급자)는 2013년 175만 가구(410만 명)에서 2022년 93만 가구(249만 명)가 되었다. 수급가구 수는 46.7% $(=(932,780-1,751,067)/1,751,067)$ , 수급자 수는 39.3% $(=(2,490,115-4,102,491)/4,102,491)$ 만큼 감소했다(ACF, 2022).

〈부표 2-2〉 빈곤가구 한시지원(TANF) 대상자 포괄성(적용 범위)의 변화 추이:  
2013~2022년

(단위: 가구, 명)

연도	수급가구 수 (Total Number of Families)	수급자 수 (Total Number of Recipients)
2013	1,751,067	4,102,491
2014	1,652,996	3,894,213
2015	1,634,061	4,170,107
2016	1,523,824	3,886,868
2017	1,403,945	3,650,293
2018	1,235,629	3,234,514
2019	1,120,408	2,940,845
2020	1,074,059	2,825,799
2021	957,191	2,506,176
2022	932,780	2,490,115

주: 연도는 재정연도(FY)임. 2013년 기준 수급가구와 수급자 수는 2012년 10월~2013년 12월 기간의 평균임. 수치는 빈곤가구 한시지원(TANF) 프로그램과 주정부의 유지 노력(MOE)에 의한 프로그램을 수급하는 경우를 모두 포함(TANF and SSP-MOE Combined).  
자료: ACF(2022). State TANF Data and Reports, 각 연도.

빈곤가구 한시지원(TANF) 제도의 두 번째 성과로 급여 수준 보장성 측면에서 빈곤선 대비 급여 수준의 변화를 검토한다(CBPP, 2021, pp. 18-19). 지난 25년(1996~2021년) 간 빈곤지침선(PG) 대비 빈곤가구 한시지원(TANF)의 월 최대급여액(MMTB) 비율은 50개 주의 중위값을 대표하는 중위 주(median state)를 가정할 때, 1996년 34.9%에서 2021년 27.2%로 7.7%p(또는 22.06%)만큼 감소했다(CBPP, 2021, p. 19).

〈부표 2-3〉 빈곤가구 한시지원(TANF) 급여 수준 보장성의 변화 추이: 빈곤지침선(PG) 대비 월 최대급여액(MMTB) 비율

주(state)	1996년 빈곤선 대비 급여액 비율 (%)	2021년 빈곤선 대비 급여액 비율 (%)	2021년 기준 순위(등수)
중위 주(Median state)	34.9	27.2	-
앨라배마(Alabama)	15.2	11.7	50
알래스카(Alaska)	68.3	40.3	4
아리조나(Arizona)	32.1	15.2	45
알칸사스(Arkansas)	18.9	11.1	51
캘리포니아(California)	55.1	48.0	2
콜로라도(Colorado)	32.9	27.8	24
코네티컷(Connecticut)	58.8	38.7	9
델라웨어(Delaware)	31.2	18.5	36
워싱턴DC(District of Columbia)	38.4	36.0	11
플로리다(Florida)	28.0	16.6	40
조지아(Georgia)	25.9	15.3	44
하와이(Hawaii)	57.2	29.0	22
아이다호(Idaho)	29.3	16.9	37
일리노이(Illinois)	34.9	29.7	20
인디애나(Indiana)	26.6	15.7	43
아이오와(Iowa)	39.4	23.3	32
캔자스(Kansas)	39.7	23.4	31
켄터키(Kentucky)	24.2	14.3	47
루이지애나(Louisiana)	17.6	13.1	49
메인(Maine)	38.6	33.9	16
메릴랜드(Maryland)	34.5	39.7	5
메사추세츠(Massachusetts)	52.2	38.9	8
미시건(Michigan)	42.4	26.9	27
미네소타(Minnesota)	49.2	34.5	14
미시시피(Mississippi)	11.1	14.2	48
미주리(Missouri)	27.0	16.0	41
몬태나(Montana)	40.5	32.1	17
네브라스카(Nebraska)	33.7	26.5	29
네바다(Nevada)	32.2	21.1	35
뉴햄프셔(New Hampshire)	50.8	60.0	1
뉴저지(New Jersey)	39.2	30.5	18
뉴멕시코(New Mexico)	36.0	24.4	30
뉴욕(New York)	53.3	43.1	3
노스캐롤라이나(North Carolina)	25.1	14.9	46

주(state)	1996년 빈곤선 대비 급여액 비율 (%)	2021년 빈곤선 대비 급여액 비율 (%)	2021년 기준 순위(등수)
노스다코타(North Dakota)	39.8	26.6	28
오하이오(Ohio)	31.5	28.0	23
오클라호마(Oklahoma)	28.4	16.0	41
오리건(Oregon)	42.5	27.7	25
펜실베이니아(Pennsylvania)	38.9	22.0	33
로드아일랜드(Rhode Island)	51.2	39.3	7
사우스캐롤라이나(South Carolina)	18.5	16.7	39
사우스다코타(South Dakota)	39.8	34.4	15
테네시(Tennessee)	17.1	21.1	34
텍사스(Texas)	17.4	16.8	38
유타(Utah)	38.5	27.2	26
버몬트(Vermont)	58.5	38.2	10
버지니아(Virginia)	32.7	30.5	18
워싱턴(Washington)	50.5	35.7	12
웨스트버지니아(West Virginia)	23.4	29.6	21
위스콘신(Wisconsin)	47.8	35.7	13
와이오밍(Wyoming)	33.3	39.7	6

주: 2021년 기준 순위(등수)는 빈곤지침선(PG) 대비 월 최대급여액(MMTB) 비율이 가장 높은 주가 1위, 가장 낮은 주가 51위임.

자료: CBPP(2021). Appendix Table 2(pp. 18-19).

## 2) 제도의 한계점

전술한 것처럼 빈곤가구 한시지원(TANF)의 제도적 한계점은 크게 2가지로 요약할 수 있다. 첫째, 제도 포괄성(적용 범위)의 지속적 하락이다. 둘째, 제도에 의한 급여 수준(보장성)의 지속적 감소이다.

## 3) 한국에 대한 정책적 시사점

빈곤가구 한시지원(TANF) 제도는 18세 미만 아동과 성인 돌봄자를 위한 공공부조로, 수급자격기준과 급여기준이 미국 주별로 다른 제도이다 (Jimenez et al., 2015, p. 37; 김태완 외, 2013, p. 53).

미국 빈곤가구 한시지원(TANF) 검토가 한국 공공부조 사각지대 문제



를 해결하는 데 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 공공부조의 대상자 포괄성을 개선하기 위해서는 제도의 접근성을 높여야 한다. 이를 위해 잠재적 수급자들이 제도에 대한 정보 접근 또는 제도가 보장하는 급여 신청에서 그 과정을 어렵게 하는 구조적 요인을 제거해야 한다. 둘째, 공공부조의 급여 수준 보장성을 개선하기 위해서는 변화하는 현실을 반영할 수 있도록 공공부조 자격과 급여 수준을 지속적으로 갱신(更新, update)해야 한다. 빈곤층이 경험하는 사회경제적 어려움을 궁극적으로 해소하려면 장기적 관점에서 제도의 형식과 내용이 빈곤층을 둘러싼 환경적 조건과 제도적 맥락의 변화를 반영하는지 여부를 지속적으로 점검해야 한다. 셋째, 공공부조의 부적정 지출 예방·감소를 위해 제도의 관리·운영상 투명성을 확보하고, 일선 업무처리 과정에서 다양한 형태의 행정절차상 문제들을 장기적 관점에서 신중히 해결해 나가야 한다.

## 2. 보충적 소득보장(SSI)

### 가. 개요

보충적 소득보장(SSI)은 저소득 노인, 시각장애인, 일반장애인을 포함한 빈곤하고 자녀 없는 성인(poor childless adults)을 위한 자산조사 기반의 연방 차원 소득보조 프로그램(the means-tested federal income support program)이다(김태완 외, 2013, p. 58; Jimenez et al., 2015, p. 29). 보충적 소득보장(SSI)은 소득이 낮은 65세 이상 노인과 장애 있는 개인이 사적인 저축과 연금급여를 받아도 빈곤선 이하이거나 또는 사회보장연금(Social Security)의 자격을 획득하지 못한 경우 그리고 18세 미만 아동이 소득과 장애 기준(the income and disability cri-

teria)을 충족할 경우 해당자에게 현금급여를 제공하는 것이다(Jimenez et al., 2015, p. 29). 보충적 소득보장(SSI) 제도가 설계된 목적은 현금급여를 통한 개인·가구의 빈곤 탈출이 아닌 단지 그 개인·가구에 대한 소득보조임을 주지할 필요가 있다(Jimenez et al., 2015, p. 30).

보충적 소득보장(SSI)의 역사는 1948년 미 상원 재정위원회에 대한 사회보장 자문위원회 보고서(Report of the Advisory Council on Social Security to the Senate Committee on Finance)로 거슬러 올라간다(Brain Injury Association of America [BIAA], 2022). 이 보고서에서 2명의 자문위원들은 장애로 인한 곤궁(hardship)으로부터 개인을 보호하기 위해 연방 차원의 보조금 지원을 받는 주별 지원 프로그램(state assistance program) 설치를 제언(提言)했다. 1950년 사회보장법 수정(The Social Security Act Amendments of 1950)은 이 제언을 수용하여 영구폐질자부조(Aid to the Permanently and Totally Disabled, APTD)라는 주별 보조금 프로그램을 탄생시켰고, 이 프로그램은 후일 1972년 보충적 소득보장(SSI)으로 대체되었다(BIAA, 2022).

보충적 소득보장(SSI)은 1972년 사회보장 수정안(Social Security Amendments)으로 입법되고, 1974년 시행되었다(김태완 외, 2013, p. 58). 보충적 소득보장(SSI)은 주별 대상자 선정과 급여기준이 다른 3개 프로그램을 1972년 연방 차원에서 일원화한 제도이다(김태완 외, 2013, pp. 58-59). 당시 시각장애인부조(Aid to the Blind, AB), 영구폐질자부조(APTD), 노인부조(Aid to the Elderly, AE) 3개 프로그램은 대상자 장애판정, 소득·재산 평가 등 기준이 주마다 달랐다. 닉슨 행정부(Nixon administration)의 사회보장청(Social Security Administration, SSA)은 이 3개 프로그램을 연방 차원에서 관리하고, 자격기준과 급여 수준을 전국적으로 일원화하기 위해 보충적 소득보장(SSI)을 제안했다.

## 나. 법적 근거

보충적 소득보장(SSI)의 법적 근거는 ‘제42편 공공보건과 복지(Title 42-The Public Health and Welfare)’에 ‘제7장 사회보장(Chapter 7-Social Security)’에서 ‘제16하위장(下位章) 노인·시각장애인·장애인을 위한 보충적 소득보장(Subchapter XVI-Supplemental Security Income for the Aged, Blind, and Disabled)’이다(LII, 2022d). 이 법적 근거는 사회보장법의 제16편(Title XVI of the Social Security Act)이다.

보충적 소득보장(SSI)과 관련된 사회보장법 제16편(Title XVI of the Social Security Act)은 제1381절(§1381)과 제1381a절(§1381a), 그리고 파트 A(Part A)와 파트 B(Part B)까지 2개 절(節)과 2개 부(部)가 있다(LII, 2022d). 제1381절은 법의 목적 및 세출승인(Statement of purpose; authorization of appropriations)이고, 제1381a절은 급여에 대한 수급자격(Basic entitlement to benefits)이다. 파트 A(또는 A부)는 보충적 소득보장(SSI) 급여의 결정(Determination of Benefits)이고, 제1382절~제1382k절(§§ 1382 - 1382k)을 포함한다. 예컨대, 제1382절은 급여자격(Eligibility for benefits)이고, 제1382a절~제1382k절은 소득과 자원에 대한 정의, 시각장애인과 장애인에 대한 재활 서비스(rehabilitation services), 급여에서 생계비 조정(cost-of-living adjustments in benefits), 보충적 프로그램의 운영을 위해 주정부에게 주어지는 지불금(Payments to State for operation of supplementation program) 등의 내용이다(LII, 2022e). 파트 B(또는 B부)는 보충적 소득보장(SSI)의 절차적·일반적 제공(Procedural and General Provisions)이고, 제1383절~제1385절(§§ 1383 - 1385)을 포함한다.

예컨대, 제1383절은 급여의 지급절차(Procedure for payment of benefits)이고, 제1382a절~제1385절은 기만에 대한 처벌(Penalties for fraud), 행정처리(Administration), 주정부의 의료지원계획하에서 노인·시각장애인·장애인의 의료지원 자격(Eligibility for medical assistance of aged, blind, or disabled individuals under State's medical assistance plan), 아동에 대한 구제활동 프로그램(Outreach program for children) 등이다(LII, 2022f).

#### 다. 대상자 선정조건

보충적 소득보장(SSI)의 표적집단(target population)은 소득이 낮은 65세 이상 노인과 시각장애·일반장애로 인해 실질적 유급노동(substantial gainful activity, SGA)에 참여하기 어려운 장애인이다(김태완 외, 2013, p. 59). 구체적으로 보충적 소득보장(SSI)의 자격기준은 해당 지원자가 ① 연령이 65세 이상이거나 시각장애가 있거나 일반장애가 있음, ② 제한된 소득(limited income), 즉 임금, 연금 등을 합한 소득이 낮음, ③ 제한된 자원(limited resources), 즉 은행계좌, 주식, 유가증권, 토지, 차량 등을 합한 재산이 낮음, ④ 미국 시민권자, 합법적 거주 외국인, 비시민권자(non-citizens), ⑤ 50개 주, 워싱턴DC, 북 마리아나 섬(the Northern Mariana Islands) 중 한 곳에 거주하는 경우이다(SSA, 2022a). 보충적 소득보장(SSI)의 수급자 수는 2021년 12월 기준 약 770만 명(SSA, 2022b, p. 2)이었다. 전체 수급자 중 65세 이상 노인, 18~64세 청장년, 18세 미만 아동 수급자의 수와 비율은 각각 230만 명(29.9%), 440만 명(57.1%), 100만 명(13.0%)이었다(SSA, 2022b).

보충적 소득보장(SSI) 수급 대상자는 소득·자산조사로 정한다(SSA,

2022b). 해당 지원자가 수급자가 되려면 그 소득은 월 단위로 정해진 연방급여율(Federal Benefit Rate, FBR) 이하이고, 재산은 연방 차원의 자원제한(Resource Limit, RL) 이하여야 한다(SSA, 2022b, pp. 6-10). 연방급여율(FBR)은 2022년 1월 기준으로 1인(독신) 월 841달러, 2인(부부) 월 1,261달러였다(SSA, 2022b, p. 6). 또한 자원제한(RL)은 2022년 1월 기준으로 1인(독신) 2,000달러, 2인(부부) 3,000달러였다(SSA, 2022b, p. 6).

## 라. 급여보장 수준

전술한 바처럼 보충적 소득보장(SSI)의 급여보장 수준은 월 최대급여액인 연방급여율(FBR)을 통해 살펴볼 수 있다(SSA, 2022b). 연방급여율은 2022년 1월 기준 1인당 평균 월 603달러였다(SSA, 2022b, p. 1). 또한 연방급여율은 노령·유족·장애보험(Old-Age, Survivors, and Disability Insurance, OASDI)에 적용하는 연간 생계비 조정(Cost-Of-Living Adjustments, COLAs), 즉 물가상승분 조정과 연동되어 그 급여가 변화된다(SSA, 2022b, p. 50; 김태완 외, 2013, p. 59).

더불어 급여보장 수준은 거주 형태별로 다르다(SSA, 2022c). 거주 형태는 ① 단독 거주, ② 타인 집에 거주, ③ 메디케이드(Medicaid)가 적용되는 시설 거주가 있다. 단독 거주 또는 식료품비·주거비를 부담하는 경우 자격 있는 1인과 2인에 대한 월 최대급여액은 2022년 1월 각각 841달러, 1,261달러였다(SSA, 2022c). 타인의 집에 거주하는 경우 1인과 2인에 대한 월 최대급여액은 2022년 1월 각각 560.67달러, 840.67달러였다. 메디케이드가 적용되는 시설에 거주하는 경우 자격 있는 1인의 월 최대급여액은 2022년 1월 30달러였다(SSA, 2022c).

<부표 2-4> 월별 연방 SSI 급여 요율: 1974~2021

(단위: 달러)

Starting date	Individual		Couple		Medicaid facility	Essential person increment
	Own household	Another's household	Own household	Another's household		
January 1974	140.00	93.34	210.00	140.00	25.00	70.00
July 1974	146.00	97.34	219.00	146.00	25.00	73.00
July 1975	157.70	105.14	236.60	157.74	25.00	78.90
July 1976	167.80	111.87	251.80	167.87	25.00	84.00
July 1977	177.80	118.54	266.70	177.80	25.00	89.00
July 1978	189.40	126.27	284.10	189.40	25.00	94.80
July 1979	208.20	138.80	312.30	208.20	25.00	104.20
July 1980	238.00	158.67	357.00	238.00	25.00	119.20
July 1981	264.70	176.47	397.00	264.67	25.00	132.60
July 1982	284.30	189.54	426.40	284.27	25.00	142.50
July 1983	304.30	202.87	456.40	304.27	25.00	152.50
January 1984	314.00	209.34	472.00	314.67	25.00	157.00
January 1985	325.00	216.67	488.00	325.34	25.00	163.00
January 1986	336.00	224.00	504.00	336.00	25.00	168.00
January 1987	340.00	226.67	510.00	340.00	25.00	170.00
January 1988	354.00	236.00	532.00	354.67	25.00	177.00
January 1989	368.00	245.34	553.00	368.67	30.00	184.00
January 1990	386.00	257.34	579.00	386.00	30.00	193.00
January 1991	407.00	271.34	610.00	406.67	30.00	204.00
January 1992	422.00	281.34	633.00	422.00	30.00	211.00
January 1993	434.00	289.34	652.00	434.67	30.00	217.00
January 1994	446.00	297.34	669.00	446.00	30.00	223.00
January 1995	458.00	305.34	687.00	458.00	30.00	229.00
January 1996	470.00	313.34	705.00	470.00	30.00	235.00
January 1997	484.00	322.67	726.00	484.00	30.00	242.00
January 1998	494.00	329.34	741.00	494.00	30.00	247.00
January 1999	500.00	333.34	751.00	500.67	30.00	250.00
January 2000 a	513.00	342.00	769.00	512.67	30.00	257.00
January 2001 a	531.00	354.00	796.00	530.67	30.00	266.00
January 2002	545.00	363.34	817.00	544.67	30.00	273.00
January 2003	552.00	368.00	829.00	552.67	30.00	277.00
January 2004	564.00	376.00	846.00	564.00	30.00	282.00
January 2005	579.00	386.00	869.00	579.34	30.00	290.00
January 2006	603.00	402.00	904.00	602.67	30.00	302.00
January 2007	623.00	415.34	934.00	622.67	30.00	312.00
January 2008	637.00	424.67	956.00	637.34	30.00	319.00
January 2009	674.00	449.34	1,011.00	674.00	30.00	338.00
January 2010	674.00	449.34	1,011.00	674.00	30.00	338.00

Starting date	Individual		Couple		Medicaid facility	Essential person increment
	Own household	Another's household	Own household	Another's household		
January 2011	674.00	449.34	1,011.00	674.00	30.00	338.00
January 2012	698.00	465.34	1,048.00	698.67	30.00	350.00
January 2013	710.00	473.34	1,066.00	710.67	30.00	356.00
January 2014	721.00	480.67	1,082.00	721.34	30.00	361.00
January 2015	733.00	488.67	1,100.00	733.34	30.00	367.00
January 2016	733.00	488.67	1,100.00	733.34	30.00	367.00
January 2017	735.00	490.00	1,103.00	735.34	30.00	368.00
January 2018	750.00	500.00	1,125.00	750.00	30.00	376.00
January 2019	771.00	514.00	1,157.00	771.34	30.00	386.00
January 2020	783.00	522.00	1,175.00	783.34	30.00	392.00
January 2021	794.00	529.34	1,191.00	794.00	30.00	397.00
January 2022	841.00	560.67	1,261.00	840.67	30.00	421.00

자료: SSA(2022d). SSI Annual Statistical Report, 2021. pp.15-16. (Retrieved October 30, 2022, from [https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi\\_asr/2021/ssi\\_asr21.pdf](https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_asr/2021/ssi_asr21.pdf))

한편 주정부는 보충적 소득보장(SSI) 수급자에게 보충급여(state supplemental payments, SSP)를 지급한다(Legislative Analyst's Office [LAO], 2022). 캘리포니아 주에서 운영하는 보충프로그램은 1인당 월 199.21 달러의 보충급여(SSP)를 지원한다(LAO, 2022, p. 3). 2021~2022년 예산 연도에 캘리포니아 주에 거주하는 자격 있는 1인의 경우 보충적 소득보장(SSI) 월 최대급여액은 1,040.72달러(연방정부 지원액 841달러+캘리포니아 주정부 지원액 199.21달러)이고, 이는 빈곤지침선(PG)의 92% 수준이었다(LAO, 2022, p. 3).

〈부표 2-5〉 SSI 총지불액: 1974-2021

(단위: 천 달러)

구분	Total	Federal SSI	Federally administered state supplementation
1974	5,096,813	3,833,161	1,263,652
1975	5,716,072	4,313,538	1,402,534
1980	7,714,640	5,866,354	1,848,286
1985	10,749,938	8,777,341	1,972,597
1990	16,132,959	12,893,805	3,239,154
1995	27,037,280	23,919,430	3,117,850
1996	28,252,474	25,264,878	2,987,596
1997	28,370,568	25,457,387	2,913,181
1998	29,408,208	26,404,793	3,003,415
1999	30,106,132	26,805,156	3,300,976
2000	30,671,699	27,290,248	3,381,451
2001	32,165,856	28,705,503	3,460,353
2002	33,718,999	29,898,765	3,820,234
2003	34,693,278	30,688,029	4,005,249
2004	36,065,358	31,886,509	4,178,849
2005	37,235,843	33,058,056	4,177,787
2006	38,888,961	34,736,088	4,152,873
2007	41,204,645	36,884,066	4,320,579
2008	43,040,481	38,655,780	4,384,701
2009	46,592,308	42,628,709	3,963,606
2010	48,194,514	44,605,122	3,589,392
2011	49,520,299	45,999,647	3,520,652
2012	52,074,525	48,769,579	3,304,947
2013	53,899,898	50,624,771	3,275,127
2014	54,693,013	51,574,587	3,118,426
2015	54,966,168	52,335,253	2,630,915
2016	54,799,215	52,183,510	2,615,704
2017	54,516,335	51,866,806	2,649,530
2018	54,847,237	52,243,323	2,603,915
2019	55,852,198	53,289,817	2,562,382
2020	56,285,465	53,764,222	2,521,243
2021	55,537,967	53,124,403	2,413,564

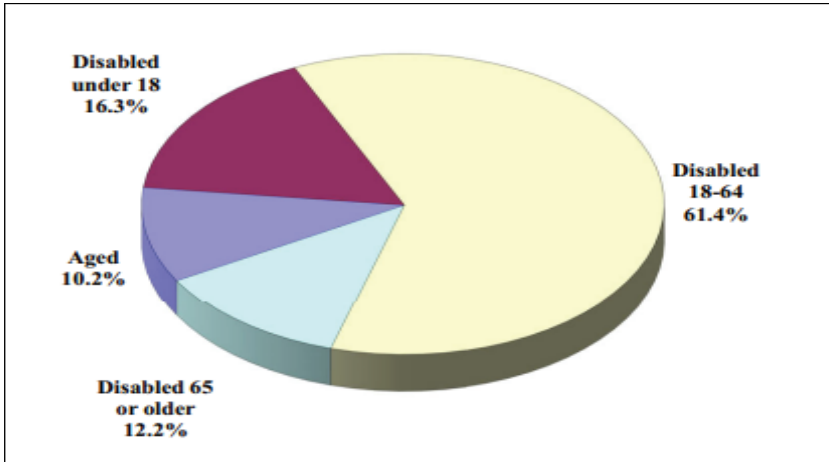
자료: SSA(2022d). SSI Annual Statistical Report, 2021. p.17. (Retrieved October 30, 2022, from [https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi\\_asr/2021/ssi\\_asr21.pdf](https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_asr/2021/ssi_asr21.pdf))



## 마. 재원 및 세부지출

보충적 소득보장(SSI)의 재원은 원칙적으로 연방정부의 일반재정이다(김태완 외, 2013, p. 59; SSA, 2022b). 보충적 소득보장(SSI)의 지출을 보면, 보충적 소득보장(SSI) 지급을 위한 연방정부 차원의 지출, 주정부 차원의 지출, 그리고 행정비용이 재정연도(FY) 2021년 각각 554억, 24억, 45억 달러였다(SSA, 2022b, p. 2). 아래 그림과 같이 보충적 소득보장(SSI)의 연령대 및 장애 유무별 지출액 중 10.2%는 65세 이상 장애 없는 노인, 90.8%는 장애인에 대한 지출이었다(SSA, 2022b).

[부록그림 2-8] 2021년 미국 보충적 소득보장(SSI) 급여 지출액: 연령대 및 장애 유무별



자료: SSA(2022b). Annual Report of the Supplemental Security Income Program - Executive Summary의 그림(2022.10.31 인출).

보충적 소득보장(SSI) 수급자 규모 및 급여지출액에 대한 2025년 예측은 다음과 같다(SSA, 2022b). 첫째, 보충적 소득보장(SSI) 수급인구는 2021년 770만 명에서 25년 후인 2046년에 830만 명이 될 것으로 예상

된다(SSA, 2022b). 둘째, 미국의 총인구 대비 보충적 소득보장(SSI) 수급자 비율은 2020년 2.34%에서 2021년 2.26%로 줄었고, 25년 후인 2046년에는 2.15%가 될 것으로 전망된다(SSA, 2022b). 셋째, 보충적 소득보장(SSI) 급여에 대한 연방 차원의 총지출은 2022년 574억 달러로 추정되는데, 이는 2021년보다 3.5% 증액된 것이다(SSA, 2022b). 2046년 보충적 소득보장(SSI) 총지출은 654억 달러로 추산된다. 넷째, 미국 국내총생산(GDP) 대비 보충적 소득보장(SSI) 지출 비율은 2021년 0.24%, 2022년 0.23%, 2044년 0.18%로 예상된다(SSA, 2022b).

## 바. 전달체계

보충적 소득보장(SSI)의 운영은 사회보장청(SSA)이 담당한다(김태완 외, 2013, p. 58; SSA, 2022b, pp. 17-21). 보충적 소득보장(SSI) 급여 신청은 약 1,200개 정도의 사회보장청 현장사무소(SSA field offices) 또는 전화서비스센터(SSAteleservice centers)을 거쳐 이루어진다(SSA, 2022b, p. 17). 비록 미 사회보장 프로그램(Social Security program)과 보충적 소득보장(SSI) 프로그램의 수급자격 요구조건들은 다르지만, 신청과정은 매우 유사하다(SSA, 2022b, p. 17).

## 사. 제도의 최근 개혁 동향

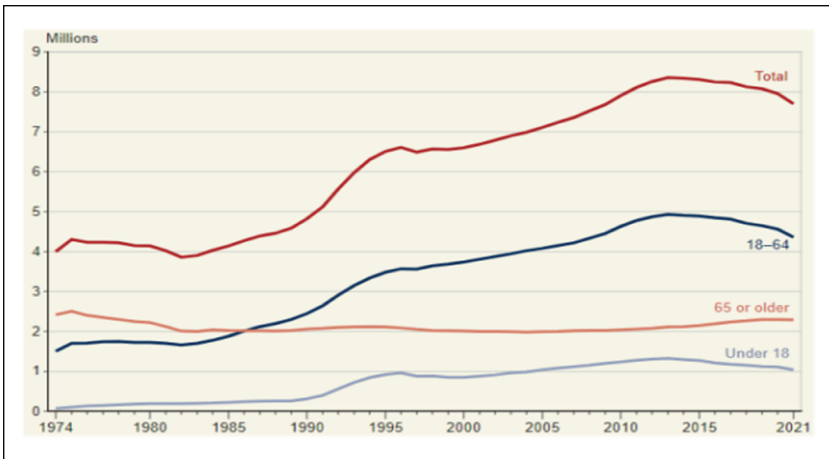
보충적 소득보장(SSI)의 수급자 수의 변화는 아래 그림과 같다(SSA, 2022e, p. 28). 이 제도가 처음 시행된 1974년부터 47년간 수급자 수는 2.41배(1974년 320만 명→2021년 770만 명) 증가했다. 보충적 소득보장(SSI)이 막 시작된 1974년 1월 수급자는 320만 명이었고, 1974년 12

월까지 수급자 수는 400만 명으로 증가했으며, 이후 1980년대 중반까지 400만 명 수준에서 큰 변동이 없었다. 1980년대 중반 이후 수급자 수는 점차 증가하여 1993년 600만 명, 2004년 700만 명에 달했다. 2021년 12월 수급자 수는 770만 명이였다(SSA, 2022e, p. 28).

연령별 수급자 비율을 살펴보면, 18~64세가 440만 명 이상, 65세 이상이 230만 명, 18세 미만이 100만 명 순이었다(SSA, 2022e, p. 28).

[부록그림 2-9] 미국 보충적 소득보장(SSI) 수급자 수 변화: 1974-2019

(단위: 백만 명)



주: 빨간선은 총수급자 수, 파란선은 18~64세 수급자 수, 오렌지선은 65세 이상 수급자 수, 연한 파란선은 18세 이하 수급자 수입.

자료: SSA(2022e), Fast Facts & Figures About Social Security, 2022 - Number of Recipients, 1974-2021. p. 28의 그림. (Retrieved October 30, 2022, from [https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast\\_facts/2022/fast\\_facts22.html#page24](https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2022/fast_facts22.html#page24))

<부표 2-6> 연령별 및 지불 유형별 SSI 수급자 수: 2003~2021

(단위: 명)

구분	Total	Federal SSI	Federally administered state supplementation	Total	Federal SSI	Federally administered state supplementation
	<b>All ages</b>			<b>Under age 18</b>		
2003	7,359,510	7,028,753	3,063,693	1,014,331	1,007,672	343,024
2004	7,865,262	7,569,066	2,791,378	1,095,705	1,093,835	293,160
2005	7,983,672	7,685,852	2,511,220	1,132,751	1,131,056	242,891
2006	8,075,335	7,774,794	2,520,614	1,161,137	1,159,587	243,159
2007	8,207,780	7,904,966	2,549,103	1,192,127	1,190,524	246,571
2008	8,407,821	8,102,727	2,598,096	1,233,315	1,231,731	254,836
2009	8,648,819	8,352,851	2,640,286	1,283,222	1,281,960	264,543
2010	9,176,526	8,898,268	2,678,722	1,360,159	1,358,775	273,160
2011	9,306,902	9,031,490	2,701,965	1,396,189	1,394,779	277,676
2012	9,179,222	8,928,794	2,643,997	1,399,975	1,398,876	276,138
2013	9,267,240	9,036,874	2,458,839	1,410,853	1,409,945	257,556
2014	9,259,225	9,034,464	2,435,049	1,401,244	1,400,307	254,522
2015	9,211,209	9,034,100	1,712,994	1,388,593	1,387,809	163,603
2016	9,177,799	9,005,755	1,676,091	1,353,445	1,352,705	154,236
2017	9,126,207	8,957,212	1,657,392	1,309,604	1,308,843	148,150
2018	9,021,361	8,857,209	1,628,079	1,270,101	1,269,266	142,737
2019	8,931,032	8,774,592	1,599,041	1,237,700	1,236,876	138,399
2020	8,738,006	8,589,499	1,552,979	1,190,366	1,189,637	131,221
2021	8,540,153	8,398,535	1,512,066	1,148,777	1,148,072	125,340
	<b>Aged 18-64</b>			<b>Aged 65 or older</b>		
2003	4,249,282	4,085,612	1,693,964	2,095,897	1,935,469	1,026,705
2004	4,576,320	4,436,459	1,495,703	2,193,237	2,038,772	1,002,515
2005	4,654,089	4,513,340	1,312,884	2,196,832	2,041,456	955,445
2006	4,712,198	4,569,868	1,310,485	2,202,000	2,045,339	966,970
2007	4,804,898	4,662,140	1,323,451	2,210,755	2,052,302	979,081
2008	4,947,475	4,803,468	1,349,414	2,227,031	2,067,528	993,846
2009	5,123,603	4,983,145	1,372,075	2,241,994	2,087,746	1,003,668
2010	5,528,248	5,392,520	1,401,291	2,288,119	2,146,973	1,004,271

구분	Total	Federal SSI	Federally administered state supplementation	Total	Federal SSI	Federally administered state supplementation
2011	5,606,571	5,472,203	1,414,695	2,304,142	2,164,508	1,009,594
2012	5,497,414	5,374,759	1,372,466	2,281,833	2,155,159	995,393
2013	5,547,990	5,436,212	1,248,305	2,308,397	2,190,717	952,978
2014	5,523,419	5,415,685	1,224,472	2,334,562	2,218,472	956,055
2015	5,471,341	5,390,153	837,681	2,351,275	2,256,138	711,710
2016	5,432,951	5,355,957	804,235	2,391,403	2,297,093	717,620
2017	5,380,573	5,306,528	784,407	2,436,030	2,341,841	724,835
2018	5,280,770	5,210,508	757,613	2,470,490	2,377,435	727,729
2019	5,191,718	5,127,635	732,307	2,501,614	2,410,081	728,335
2020	5,039,983	4,981,385	701,293	2,507,657	2,418,477	720,465
2021	4,862,894	4,809,148	669,207	2,528,482	2,441,315	717,519

주: 해당 연도에 최소 한 번 지급받은 모든 수급자를 포함.

자료: SSA(2022d). SSI Annual Statistical Report, 2021. pp.21-22 (Retrieved October 30, 2022, from [https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi\\_asr/2021/ssi\\_asr21.pdf](https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_asr/2021/ssi_asr21.pdf))

급여 수준과 재정적 자격요건(financial eligibility) 관점에서 보충적 소득보장(SSI)의 최근 동향은 다음과 같이 요약된다(National Center on Law & Elder Rights [NCLER], 2021, p. 2). 첫째, 저소득 노인과 장애인의 사회경제적 욕구를 해결하는 데 큰 역할을 하고 있다(비록 그 소득수준은 여전히 빈곤선 미만이지만). 둘째, 2021년 기준 수급자 1인과 2인에 대한 월 최대급여율은 각각 794달러, 1,191달러였고, 몇몇 주는 주정부 차원에서 보충급여를 제공하기도 한다. 셋째, 2020년 12월 기준 보충적 소득보장(SSI) 수급자는 약 790만 명이었고, 이 중 260만 명은 제한된 노동이력 또는 저임금 노동의 이력 때문에 보충적 소득보장(SSI)과 사회보장급여(Social Security benefit)를 동시에 받았다. 넷째, 보충적 소득보장(SSI) 전체 수급자의 약 3%만이 노동소득(earned income)을 가지고 있고, 나머지 97%의 수급자는 비노동소득(earned in-

come)을 가지기 때문에 노동소득 평가 규정은 비노동소득 평가 기준보다 상대적으로 관대하다(NCLER, 2021, p. 2).

## 01. 제도의 성과와 한계점, 그리고 한국에 대한 정책적 시사점

### 1) 제도의 성과

보충적 소득보장(SSI)의 제도적 성과는 크게 3가지로 정리해볼 수 있다. 첫째, 보충적 소득보장(SSI)은 노인·시각장애인·장애인에게 ‘보장된 연간 최저소득선(guaranteed annual income floor)’을 연방 차원에서 지원했다(McGarry, 2013, p. 185). 보충적 소득보장(SSI)은 당시 빈곤선 이하의 경제적 상태에 놓인 상당수 노인의 빈곤을 줄이는 데 상당한 효과를 발휘했다(McGarry, 2013, p. 185). 둘째, 보충적 소득보장(SSI)은 욕구 미충족 상태에 놓인 노인·시각장애인·장애인에 대해 정부가 고용 강요 대신 부조 제공의 의무가 있다는 “국가의 인정”(the nation's recognition)을 법으로 공식화했다(McGarry, 2013, p. 185). 셋째, 보충적 소득보장(SSI)은 해당 대상자에 대해 소득보장 등 현금급여 자격, 의료부조(Medicaid)와 식품권(Food Stamps; 현재 SNAP) 등 현물급여 자격을 동시에 인정했다(McGarry, 2013, p. 185).

### 2) 제도적 한계

보충적 소득보장(SSI)의 제도적 한계점은 다음과 같이 정리할 수 있다(Justice in Aging, 2022; McGarry, 2013, p. 186). 먼저, 제도에 대한 접근성, 특히 노년층에 대한 제도적 접근성이 매우 부족하다(Justice in Aging, 2022). 특히 사회보장청(SSA)은 보충적 소득보장(SSI) 신청 과정의 어려움 때문에 해당 신청 과정을 여전히 대면(in-person)으로 유지하

고 있지만, 노년층은 온라인으로 신청해야 하는 절차에 접근하는 데 상당한 장벽을 경험하고 있다. 둘째, 제도의 급여 수준이 현재 수급자가 처한 경제적 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다(Justice in Aging, 2022). 주거와 건강보호 등 기본 욕구에 대한 비용이 증가하고, 특히 코로나19 발발 이후 보건적 위기가 사회경제적 어려움으로 전화(轉化)하면서 그 급여 수준이 수급자의 빈곤위험을 막기에 매우 불충분한 상태가 되었다. 셋째, 수급자가 비고용 자원(non-employment sources)으로부터 최대 월 20달러까지 지원받을 수 있다는 규정은 기본생계를 위협한다. 넷째, 수급자가 “낮은 자원한계”(a low resource limit)를 유지해야 한다는 규정은 저축 동기를 저해한다. 1인 수급자는 2,000달러, 2인(부부) 수급자는 3,000달러까지 저축의 상한을 설정한 규정은 수급자가 빈곤에서 벗어나기 위한 저축 동기를 방해한다. 다섯째, 수급자의 노동소득이 최대 월 65달러까지 가능하다는 규정은 노동 동기를 저해한다(Justice in Aging, 2022). 마지막으로, 보충적 소득보장(SSI) 참여율은 매우 저조하다(McGarry, 2013, p. 186). 1980~2000년대 초반 보충적 소득보장(SSI) 수급자격을 가진 인구 중에서 실제 수급하는 인구의 비율은 50~60%에 지나지 않았다(McGarry, 2013, p. 186).

### 3) 한국에 대한 정책적 시사점

보충적 소득보장(SSI)은 저소득 노인과 장애인에 대한 연방 차원의 공공부조로서 자격·급여기준이 전국적으로 일원화된 제도이다(SSA, 2022b). 이와 같은 보충적 소득보장(SSI) 검토가 한국 공공부조의 사각지대 문제 해결에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 제도의 참가율 또는 수급률을 높이려면 빈곤위험에 노출된 잠재적 수급자들이 제도에 접근할 때 그 접근성을 저해하는 요인들을 신중히 해결해야 한다는 점이다. 접근

성 저해 요인들은 제도에 대한 이해의 부족, 수급자에 대한 사회적 낙인 등이 있다(McGarry, 2013, p. 186). 둘째, 제도가 취약계층의 변화하는 경제적 현실을 고려하려면 그 자격기준과 급여 수준을 지속해서 실질화(substantiation)하는 작업이 요구된다는 점이다. 셋째, 제도가 개혁 초기의 원칙을 바탕으로 일관성 있게 운영되려면 제도 운영에 대한 재정적 뒷받침이 확고히 존재해야 한다는 점이다.



## [부록 3] 조사표

ID	-		
----	---	--	--

## 복지 분야 사각지대 및 부적정 지출 축소 방안 마련을 위한 인식 조사

안녕하십니까? 저희는 국무총리실 산하 국책연구기관인 한국보건사회연구원과 공동으로 설문조사를 실시하고 있는 코리아리서치입니다.

한국보건사회연구원과 코리아리서치는 공동으로 복지분야 사각지대 및 부적정 지출 축소를 위한 방안 모색과 관리체계 개선 방안 마련을 위해 설문조사를 실시하고 있습니다.

선생님께서 응답하신 내용은 통계법에 제33조에 의거하여 연구 목적 이외에 다른 용도로는 사용되지 않으며, 개인 사항에 관한 내용은 절대 비밀이 보장됩니다. 바쁘시겠지만, 시간을 내어 설문에 참여해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2022년 9월

조사주관 : 한국보건사회연구원

조사기관 : ○○○

문의처 : ○○○

「통계법」 제33조(비밀의 보호)

- ① 통계의 작성 과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계의 작성을 위하여 수립된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계 작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니된다.

응답자성명			연락처	-	-
성별	① 남	② 여	출생 연월	연도 _____ 월 __	
주소	① 서울    ② 부산    ③ 대구    ④ 인천    ⑤ 광주    ⑥ 대전 ⑦ 울산    ⑧ 세종    ⑨ 경기    ⑩ 강원    ⑪ 충북    ⑫ 충남 ⑬ 전북    ⑭ 전남    ⑮ 경북    ⑯ 경남    ⑰ 제주 _____ 시/군/구 _____ 읍/면/동				
대상 확인	1. 노인용(65세 이상) 2. 비노인용(65세 미만 성인)		가구주 여부	1. 가구주 2. 비가구주	

**복지 사각지대에 대한 질문을 드리겠습니다.**

**복지사각지대란? (아래 내용을 설명 후 조사)**

- ▶ 경제적, 신체적, 정신적 어려움을 겪고 있는 상황에서 국가, 지자체, 민간의 도움이 필요하지만 적절한 지원을 받지 못하고 있는 복지 소외 계층 (이하는 사각지대의 주요 사례들을 제시)
- 복지 급여 또는 서비스 심사기준에 부적합 할 것이라 판단하여 도움을 요청하지 않는 경우
- 도움(급여·서비스)을 받을 수 있는 제도들이 있지만 해당 제도에 대해 모르거나 도움을 요청하는 구체적인 절차·방법을 몰라 도움을 신청하지 않은 경우
- 도움을 신청하는 과정 또는 도움 받은 사실이 수치스럽거나 이러한 사실이 이웃 등에 알려질까 두려워서 도움을 신청하지 않은 경우
- 내가 도움을 받게 되면 자식 등 가족들에게 피해가 가계 될까봐 도움을 신청하지 않은 경우
- 제한적 인지능력으로 인해 적절한 보호체계가 무엇인지 모르는 경우
  - 가족 구성원의 뇌병변 등 신체장애와 지적 및 자폐성장애 등 발달장애, 알콜의존증 또는 정신장애로 인하여 돌봄 부담이 큰 장애인가구, 의사표시가 어려운 초고령자 단독 가구 등
- 경제적으로 어렵지만 기타 조건을 충족하지 못해 도움(급여·서비스)을 받지 못하는 경우
  - 최근 3개월 이내 기초생활수급 탈락가구 및 기초생활수급을 신청했으나 부양의무자 기준 초과\* 및 팔리지 않는 낡은 집을 갖고 있는 이유 등으로 탈락한 가구
- 복지자격 심사기준을 통과하지 못해 해당 도움(급여·서비스)을 받지 못했지만, 소득 또는 자산 등 경제적 여건이 심사기준과 큰 차이가 없는 경우
- 생활이 어려운 한부모 가족, 다문화가족 및 빈곤·학대·유기·방임 위기에 처한 아동·청소년 등
- 단전, 단수, 단가스 및 그 밖에 주거 위험 등에 처해있는 가구와 기타 다양한 이유로 복지 지원이 이루어지지 못한 경우 등
- 서비스(급여)를 받지만 그 수준이 필요에 비해 매우 부족하거나 충분하지 않는 경우

A1. 귀하는 우리나라의 전반적인 복지수준이 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 낮다      ② 낮다      ③ 보통이다      ④ 높다      ⑤ 매우 높다

A2. 귀하는 우리나라에서 복지 분야 사각지대가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 거의 없음 (→A3)    ② 조금 있음 (→A3)    ③ 많음 (→A2-1)    ④ 매우 많음 (→A2-1)

→ A2-1. (A2의 ③, ④ 응답자만) 현재 우리나라에서 복지 분야 사각지대가 많이 발생하고 있다고 생각하게 된 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서
- ② 주변에서 사각지대로 여겨지는 사례를 직접 보거나 들어서
- ③ 주변 사람들로 부터 사각지대가 많이 발생한다고 들어서
- ④ 정부(지방자치단체 포함) 또는 연금공단 등 공공기관에서 사각지대 대책을 적극적으로 마련하고 수행하고 있는 것을 봐서
- ⑤ 기타 ( \_\_\_\_\_ )

A3. 귀하는 보기에 제시된 사회보장 제도 중에서 사각지대 문제가 가장 심각한 제도는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금)
- ② 건강보험 및 장기요양보험(병·의원, 약국, 노인요양병원 및 노인요양시설 등)
- ③ 산재보험 및 고용보험(실업급여, 직업능력개발훈련, 산전후휴가, 육아휴직 등)
- ④ 공공부조(국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애인연금, 장애(아동)수당)
- ⑤ 보조금을 통한 사회복지사업(재가노인서비스, 지역아동센터 등)
- ⑥ 바우처를 통한 사회복지사업(장애인활동지원, 보육료지원, 아이돌봄지원 등)
- ⑦ 공공임대주택(영구임대, 국민임대 등),
- ⑧ 주택금융지원(주택구입자금대출지원, 전세자금대출지원, 주택연금, 농지연금 포함)
- ⑨ 취업성공패키지, 공공근로사업, 노인일자리 등 취약계층 취업 및 일자리 관련 지원

A4. 귀하께서 생각하시는 복지 사각지대 문제가 심각한 집단을 말씀해 주십시오.

A4-1. 아래 제시된 **연령별 집단** 중 복지 사각지대 문제가 가장 심각한 집단을 말씀해 주십시오.

- ① 미취학 아동(8세 미만 아동)    ② 초·중·고등학생(학령기 아동·청소년)
- ③ 청년 (약 19~34세)            ④ 중·장년 (약 35~64세)            ⑤ 노인(65세 이상)

A4-2. 아래 제시된 **복지대상 집단** 중 사각지대 문제가 가장 심각한 집단은 어디라고 생각하십니까?

- ⑥ 장애인            ⑦ 한부모가족            ⑧ 다문화가족            ⑨ 북한이탈주민
- ⑩ 기초생활보장 수급가구    ⑪ 차상위계층            ⑫ 질환가구원 가구            ⑬ 그 외

A4-3. 위에 제시된 ①~⑬의 **집단** 중 우리나라에서 사각지대 문제가 가장 심각한 집단은 어디라고 생각하십니까? (       )

A4-4. 해당 집단을 사각지대 문제가 가장 심각한 집단으로 꼽으신 주된 이유를 응답해 주시기 바랍니다 (       )

- ① 자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있을 것으로 예상함
- ② 자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못하는 경우가 많을 것으로 예상함
- ③ 자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않을 경우가 많다고 예상함
- ④ 서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않을 것으로 예상함
- ⑤ 기타

A5. 귀하는 본인이 복지 사각지대에 처해 있다고 생각하십니까?

① 그렇다 - A5-1. 어느 영역의 사각지대에 속한다고 생각하십니까? 아래 보기 중 도움이 가장 필요한 영역을 기입해 주시기 바랍니다.(응답후→A5-2로)

- ① 소득에 대한 지원
- ② 의료 및 건강에 대한 지원
- ③ 주택, 임대료 등 주거에 대한 지원
- ④ 교육(또는 보육)에 대한 지원
- ⑤ 일자리 및 취업과 관련된 지원



A7 귀하의 현재 공적 연금 가입(수급) 형태를 말씀해 주시기 바랍니다.

① 공적연금 수급(→A7-1, <b>임시금 포함</b> )	A7-1 가입 및 수급중인 공적연금을 말씀해 주십시오. ① 국민연금
② 공적연금 가입(→A7-1)	② 공무원연금
③ 연금을 수급하면서 가입(→A7-1)	③ 군인연금
	④ 사학연금
	⑤ 별정직우체국 연금
④ 미가입 (→A8)	
⑤ 비해당* (→A8)	

\* 비해당 : 공적연금 적용계의 대상자(18세 미만, 60세 이상 등) 중에서 ①~④에 해당하지 않은 경우

A8. 아래 프로그램에 대한 필요성, 이용 경험 및 만족도에 대하여 말씀해 주십시오.

구분 (현재 시점 기준)	(사회적) 필요성	현재 수급상태	신청 경험여부	수급 경험여부	만족도 (수급경험자만)
	① 불필요 ② 다소 불필요 ③ 다소 필요 ④ 필요	① 수급 ② 비수급	① 있음 ② 없음 (현재 수급자는 ①로 기입)	① 있음 ② 없음 (현재 수급자는 ①로 기입)	① 불만족 ② 다소 불만족 ③ 다소 만족 ④ 만족
국민기초생활보장제도					
생계급여					
주거급여					
의료급여					
교육급여					
기초연금					

A9. 본 질문은 위의 A8에서 국민기초생활보장제도 또는 기초연금에 대해 신청 경험 또는 수급 경험에 "1.있음"으로 응답한 분들만 해당됩니다. 그렇지 않은 경우 A10을 응답해 주시기 바랍니다. (가장 최근의 신청 경험을 기준으로 응답해 주시기 바랍니다)

아래의 질문에 해당하는 보기를 기입해 주시기 바랍니다.  
보기 : ① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 대체로 그렇다 ④ 매우 그렇다

질문	보기	1.국민기초생활보장제도	2.기초연금
A9-1 신청과정이 어렵고 복잡하다(구비서류 준비, 신청서 내용 파악 등)			
A9-2 신청 및 선정 과정 중 담당자의 태도 및 연행으로 불쾌감(수치심)이 들었다			

A10. 귀하는 국민기초생활보장제도와 기초연금을 어떠한 경로를 통해서 알게 되었습니까?

1) 국민기초생활보장제도		2) 기초연금	
---------------	--	---------	--

- ① 관공서(주민센터, 시군구청, 교육청 등)의 전화·방문·상담
- ② 한국도지주택공사(미아호센터, 주거급여콜센터 등 운영), 국민연금공단 등 공공기관의 전화·방문·상담
- ③ 자택으로 발송되어 온 안내문

372 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

- ④ 가족, 친구, 이웃 등
- ⑤ 텔레비전 또는 신문(무료신문, 인터넷신문 포함)
- ⑥ 인터넷(인터넷 신문을 제외한 유튜브, 블로그, 카페, 트위터, 페이스북 등)
- ⑦ 현수막, 전단지, 리플릿, 포스터 등 (인터넷상 포스터 및 리플릿 등은 제외)
- ⑧ 통·반장
- ⑨ 기타 (\_\_\_\_\_)

A11. 아래 제도에 대한 질문(사각지대 발생 사유와 비신청 사유)에 응답해 주시기 바랍니다.

제도	A11-1 사각지대 발생사유	A11-2 비신청 사유
1) 복지제도 전반		
2) 국민기초생활보장제도		
3) 기초연금		

A11-1 귀하가 일반적으로 생각하시기에 사각지대가 발생하는 주된 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 대상자가 신청하지 않아서 (→A11-2)
- ② 대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급 받지 못해서 (→A12)
- ③ 대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서 (→A12)
- ④ 제도 설계(제한적 대상, 엄격한 선정 기준 등)의 문제 (→A12)

A11-2. 귀하가 일반적으로 생각하시기에 대상자가 신청하지 않은 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 대상자가 몰라서
- ② 신청절차 및 선정과정이 복잡해서
- ③ 자녀 등 가족 피해 우려
- ④ 선정기준이 엄격해서 신청해도 안될것 같아서
- ⑤ 사회적 낙인(수치심 등) 우려
- ⑥ 제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서
- ⑦ 대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서
- ⑧ 서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서
- ⑨ 소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서
- ⑩ 다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까봐

A12. 아래 질문에 대해 응답해 주시기 바랍니다.

제도	A12-1 대상자 여부	A12-2 신청 여부	A12-3 비신청 사유
1) 국민기초생활보장제도			
2) 기초연금			

A12-1 (조사시점 기준) 귀하는 위에 열거된 제도의 대상자에 해당하는 것으로 생각하십니까?

- ① 예
- ② 아니오

A12-2 귀하는 위에 열거된 제도 대해 급여 수급을 신청하셨습니다?

- ① 예 (→A13)
- ② 아니오(→A12-3)

A12-3 귀하가 위 제도들에 대해 신청하지 않은 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 해당 제도를 몰라서
- ② 신청절차 및 선정과정이 복잡해서
- ③ 자녀 등 가족 피해 우려
- ④ 탈락경험 등 선정기준이 엄격해서 신청해도 안될것 같아서
- ⑤ 사회적 낙인(수치심) 우려
- ⑥ 제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서
- ⑦ 적합한 서비스(급여)가 없어서
- ⑧ 서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서
- ⑨ 소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서
- ⑩ 다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까봐

A13. 초기상담에 대한 아래의 질문에 대해 **응답해 주시기 바랍니다.**

- A13-1. 귀하는 복지급여와 관련하여 읍면동 주민센터 또는 시군구청 등 지방자치단체(기초연금의 경우 국민연금공단 지사 등)에서 상담을 받은 경험 있습니까?  
 ① 있다 (→A13-2)                      ② 없다(→A14)
- A13-2. 상담을 받을 당시 해당 지자체 담당자(해당 지자체의 상담자 또는 복지급여 담당자)는 상담에서 **귀하의 어려움과 문제를** 파악하고자 노력하였습니까?  
 ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 별로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
- A13-3. 귀하가 거주하는 지자체(담당자)는 귀하에게 문제해결에 도움이 되는 복지급여를 안내하였습니까?  
 ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 별로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

※ 다음은 제도별 사각지대 대응 인식에 대한 질문입니다.

**<국민기초생활보장제도>**

A14. 귀하는 국민기초생활보장제도중 **사각지대 문제가 가장 심각한 급여**는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 생계급여    ② 의료급여    ③ 주거급여    ④ 교육급여    ⑤ 잘 모르겠음

A15. 기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 단계적으로 완화되어 생계급여(고액재산자 제외)수급자에 대한 부양의무자 기준이 폐지되었고 2023년에는 의료급여에 대한 부양의무자 기준이 완화될 예정입니다.이러한 부양의무자 기준 완화에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 찬성    ② 대체로 찬성    ③ 대체로 반대    ④ 매우 반대    ⑤ 모르겠다

**<기초연금>**

A17. 현재 기초연금은 노인의 소득하위 70%까지를 대상으로 급여를 실시하고 있습니다. 귀하께서 적절하다고 생각하시는 기초연금의 적용범위를 기재해 주시기 바랍니다.

(모든 노인에 대해 적용할 경우 소득하위 100%로 기입)

소득하위	%
------	---

A18. 다음중 귀하의 생각과 가장 근접한 기초연금의 보장수준과 적용범위에 방향성을 선택해 주시기 바랍니다(하나만 선택).

- ① 보장(급여) 수준을 높인다.                      ② 적용범위(대상)를 확대한다
- ③ 보장수준을 높이고 적용범위도 확대한다    ④ 보장수준을 낮추고 적용범위도 축소한다
- ⑤ 보장수준을 높이고 적용범위는 축소한다    ⑥ 보장수준을 낮추고 적용범위는 확대한다
- ⑦ 현행유지

A19. 현재 기초연금을 받게 되면 해당 금액만큼 국민기초생활보장제도의 생계급여액이 감소하게 됩니다. 여기에 대한 귀하의 생각을 응답해 주십시오.

- ① 현행대로 하는 것에 찬성한다.              ② 현행대로 하되 생계급여액 감소를 축소한다.
- ③ 두 급여 모두 감소 없이 지급한다.        ④ 기타(                      )

다음은 부정수급에 대한 질문을 드리겠습니다.

**부정수급이란? (아래 내용을 설명 후 조사)**

- 복지 급여(서비스)의 수요자가 속임수나 사기를 통해 해당 급여(서비스)를 수급하는 경우
- 복지 급여(서비스)의 수요자가 공급자와의 불법적인 공모 등을 통해 해당 급여(서비스)를 수급하는 경우
- 복지 급여 또는 서비스의 수요자가 해당 복지 급여나 서비스를 수급할 수 있는 자격을 갖추었으나 속임수나 사기 또는 공급자와의 불법적인 공모 등을 통해 급여(서비스)를 과다하게 수급하는 경우
- 복지 급여 또는 서비스의 공급자가 불법적인 방법을 통해 수요자에게 지급되어야 할 급여(서비스)를 편취 또는 착복하는 경우
- 보다 광의적으로 살펴보면, 고의로 한 것은 아니지만 수급자의 실수나 오류로 해당 급여(서비스)를 수급 받는 경우와 고의로 한 것은 아니지만 공급자의 실수나 오류로 해당 급여(서비스)를 수급 받는 경우가 포함될 수 있음.

B1. 귀하는 우리나라에서 **복지관련 부정수급이 어느 정도 발생**하고 있다고 생각하십니까?

- ① 거의 없음 (B2로)    ② 조금 있음 (B2로)    ③ 많음 (B1-1로)    ④ 매우 많음 (B1-1로)

→ B1-1. (문B1의 ③, ④ 응답자만) 현재 우리나라에서 부정수급이 많이 발생하고 있다고 생각하신 이유는 무엇입니까?

- ① 신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서
- ② 주변에서 부정수급하는 사례를 직접 보거나 들어서
- ③ 주변 사람들로부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서
- ④ 정부(지방자치단체 포함)와 공단(건강보험, 국민연금, 고용보험 등) 등 공공기관에서 부정수급 대책을 적극적으로 마련하고 있는 것으로 봐서
- ⑤ 기타 (\_\_\_\_\_)

B2. 귀하는 보기에 제시된 사회복지 제도 중에서 **부정수급 문제가 가장 심각한** 제도는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금)
- ② 건강보험 및 장기요양보험(병·의원, 약국, 노인요양병원 및 노인요양시설 등)
- ③ 산재보험 및 고용보험(실업급여, 직업능력개발훈련, 산전후휴가, 육아휴직 등)
- ④ 공공부조(국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애인연금, 장애(아동)수당)
- ⑤ 보조금을 통한 사회복지사업(재가노인서비스, 지역아동센터 등)
- ⑥ 바우처를 통한 사회복지사업(노인돌봄종합, 장애인활동지원, 보육료지원 등)
- ⑦ 공공임대주택(영구임대, 국민임대 등).
- ⑧ 주택금융지원(주택연금, 농지연금 등) 등
- ⑨ 취업성공패키지, 공공근로사업, 노인일자리 등 취약계층 취업 및 일자리 관련 지원



- B2-1. 해당 제도에서 가장 빈번히 발생하는 부정수급 유형은 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 제공하는 사람의 고의로 발생                      ② 제공하는 사람의 실수(오류)로 발생  
 ③ 제공받는 사람의 고의로 발생                      ④ 제공받는 사람의 실수로 발생  
 ⑤ 제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생    ⑥ 기타(                      )

B3. 귀하는 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제가 심각하다고 생각하십니까?

- ① 그렇다 (→B3-1)      ② 그렇지 않다(→B4)

B3-1. 국민기초생활보장제도에서 **부정수급 문제가 가장 심각한 급여**는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 생계급여      ② 의료급여      ③ 주거급여      ④ 교육급여

B4. 귀하는 기초연금제도의 부정수급 문제가 심각하다고 생각하십니까?

- ① 그렇다      ② 그렇지 않다

B5. 귀하는 정부가 복지 부정수급 근절을 위해 범정부 차원의 종합대책을 마련하여 시행하고 있다는 사실을 알고 계십니까?

- ① 잘 알고 있다      ② 어느 정도 알고 있다      ③ 틀어본 적 있다      ④ 모른다

B6. 정부는 다음과 같이 부정수급 근절을 위한 구체적인 정책을 시행하고 있습니다. 다음 각 사항에 대해 알고 계십니까?

항목	응답	
B6-1. 정부합동 복지부정 신고센터(국민권익위원회)	① 안다	② 모른다
B6-2. 복지포(Bokjiro)사이트 신고센터(보건복지부)	① 안다	② 모른다
B6-3. 시도별 직접 운영하는 <b>지방보조금 부정수급 신고센터</b>	① 안다	② 모른다
B6-4. 시도별 불필요한 예산낭비를 사전에 차단하기 위하여 주민참여 방식의 <b>예산바로쓰기 시민감사단</b> 운영	① 안다	② 모른다
B6-5. 부정수급이 빈번한 어린이집, 직업훈련기관, 요양시설 등에 대한 <b>특별현장점검</b> 실시	① 안다	② 모른다
B6-6. (부정수급 적발시) 부정수급액의 5배 추가 징수	① 안다	② 모른다
B6-7. 신고자 보호제도(비밀보장·신분보장·신변보호) 및 신고포상금	① 안다	② 모른다

B7. 주변에서 정부의 각종 복지혜택을 부정한 방법으로 받는 사례를 보거나 알게 된다면 신고 할 의향이 있으십니까?

- ① 반드시 신고할 것이다 (→B7-1)      ② 가능하면 신고할 것이다 (→B7-1)  
 ③ 별로 신고할 생각이 없다 (→B7-2)      ④ 신고할 생각이 전혀 없다 (→B7-2)

→ B7-1. (B7의 ①, ② 응답자만) 신고를 하시려는 이유는 무엇입니까?

- ① 부정수급은 범죄행위라고 생각되므로      ② 내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로  
 ③ 공무원을 포함한 주변 사람들이 신고해야 한다고 해서      ④ 신고포상금을 받기 위해서  
 ⑤ 기타(                      )

376 사회복지 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구

→ B7-2. (B7의 ③, ④ 응답자만) 신고를 하시려는 생각이 없는 이유는 무엇입니까?

- ① 신고방법을 잘 몰라서
- ② 신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서
- ③ 신분이 노출될까봐
- ④ 나와 직접적인 상관이 없는 일이므로
- ⑤ 기타( )

B8. 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형은 무엇이라고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반	2) 국민기초생활보장제도	3) 기초연금	
------------	---------------	---------	--

- ① 제공하는 사람의 고의로 발생
- ② 제공하는 사람의 실수(오류)로 발생
- ③ 제공받는 사람의 고의로 발생
- ④ 제공받는 사람의 실수로 발생
- ⑤ 제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생
- ⑥ 기타( )

B9. 부정수급 근절을 위해 가장 우선적으로 대응해야 할 부정수급의 유형은 무엇입니까?

1) 복지제도 전반	2) 국민기초생활보장제도	3) 기초연금	
------------	---------------	---------	--

- ① 제공하는 사람의 고의로 발생
- ② 제공하는 사람의 실수(오류)로 발생
- ③ 제공받는 사람의 고의로 발생
- ④ 제공받는 사람의 실수로 발생
- ⑤ 제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생
- ⑥ 기타( )

B10. 귀하께서는 부정수급을 축소하기 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반	2) 국민기초생활보장제도	3) 기초연금	
------------	---------------	---------	--

- ① 부정수급에 대한 인식 개선
- ② 자격, 절차 등에 대한 홍보와 엄격한 선정 과정 적용
- ③ 부정수급 관련 복지업무 인력 확대
- ④ 부정수급 신고방법 홍보
- ⑤ 부정수급 적발 의지(정부 및 지자체 등)
- ⑥ 단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수조치 포함)
- ⑦ 정보공유 등 관련기관 간 원활한 협력
- ⑧ 부정수급 예방을 위한 모니터링 체계 마련
- ⑨ 기타( )

B11. 부정수급과 사각지대의 문제점 중 어떤 문제가 더 심각하다고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반	2) 국민기초생활보장제도	3) 기초연금	
------------	---------------	---------	--

- ① 부정수급 문제
- ② 사각지대 문제
- ③ 둘 다 문제점이 큼
- ④ 둘 다 문제점이 크지 않음

B12. 부정수급을 적발하고 그 규모를 축소하기 위해 시군구 등 지방자치단체에 부정수급을 전달하는 전문가를 배치하는 것에 대해 찬성하십니까?

- ① 예
- ② 아니오

B13. 부정수급 적발 등 부정수급 축소를 위해 부정수급 대응 관련 담당자의 광범위한 정보 접근 권한에 찬성하십니까?

- ① 예
- ② 아니오

B14. 앞으로 우리나라 복지 부정수급 문제는 어떻게 될 것으로 생각하십니까?

- ① 상당히 개선될 것이다                      ② 다소 개선될 것이다  
 ③ 별로 개선되지 않을 것이다              ④ 전혀 개선되지 않을 것이다

### 응답자에 대한 일반적인 현황

\* 다음은 귀하의 일반 사항에 관한 문항입니다.

DQ1. 최종학력을 기입해 주십시오.

- ① 초등학교 졸업 ② 중학교 졸업 ③ 고등학교 졸업 ④ 대학교 졸업(전문대 포함) 이상

DQ2. 귀하 가구의 가구원수는 총 몇 명입니까(본인 포함)? \_\_\_\_\_명

DQ3. 월평균 가구소득(가구원 소득 총합, 세전 기준)은 얼마입니까? \_\_\_\_\_만원

DQ4. 우리 사회의 소득계층(재산수준 포함)을 다섯 단계로 구분할 때, 귀하의 가구는 다음 중 어느 계층에 속한다고 생각하십니까?

- ① 저소득층                      ② 중하층                      ③ 중간층                      ④ 중상층                      ⑤ 상위층

DQ5. 현재 가구 형태는 무엇인가요?

- ① 노인 1인 가구(가구원이 1인이며 65세 이상인 경우)  
 ② 비노인 1인 가구  
 ③ 노인 부부가구 (가구원이 2인이며 모두 65세 이상인 부부가구)  
 ④ 비노인 부부가구(가구원이 2인이며 모두 65세 미만인 부부가구)  
 ⑤ 비노인가구(②, ④를 제외하고 비노인으로만 구성된 가구)  
 ⑥ 기타노인가구(①, ③을 제외한 노인가구원이 있는 가구)

끝까지 응답해 주셔서 정말 감사드립니다.