

# 사회복지예산의 누수유형과 개선과제

## Social Welfare Budget: Leaks and Challenges

고경환 한국보건사회연구원 연구위원

최근 4년간 감사원의 사회복지분야 감사자료를 분석한 결과 예산누수는 2,879억원으로 산술적으로 매년 719억원이 발생하였다. 이 금액은 2009년 보건복지가족부가 전국 180개소 12,000명의 청소년에게 방과후돌봄서비스로 사용된 741억원과 비슷한 수준이며, 노인돌봄비 5,200명의 인건비와 운영비 등에 지원된 노인돌봄서비스 512억원의 약 1.4배이고, 전국 장애아동 17,600명의 연간수당 226억원의 3.2배에 해당한다. 예산누수가 없었다면 하나 또는 그 이상의 단위사업을 더 시행할 수 있다는 것이다.

복지주체별 예산 누수액의 비중을 살펴보면, 정부 84.8%, 수혜자 14.7%, 공급자 0.5%로 예산을 집행하는 정부에 의해 대부분 발생되고 있는 것으로 나타났으며, 예산흐름별로 보면, '사후관리의 미흡' 71%, '예산지출의 부정·부당' 23%, 그리고 '사업추진의 미흡' 6%로 대부분 보조금의 집행지연이나 미회수 등 예산의 사후관리에서 가장 높게 나타났다.

복지주체와 예산흐름을 교차하여 유형화하면, '일반정부의 사후관리 부적절' 유형(71.4%)이 가장 높으며, '수혜자의 부정수급' 유형(14.7%), 공무원의 부정·정부의 부당지출의 '일반정부의 부정·부당지출' 유형(7.7%)의 순으로 나타났다.

공급자와 수혜자의 부정수급 등은 사회보장제도의 정상적인 작동을 제약함과 동시에 건강한 복지국가의 발전을 위협하므로 복지전달체계의 투명성과 사업관리의 효율성 제고 노력이 요구된다.

## 1. 들어 감

지난 10여 년간 두 차례의 금융위기를 겪으면서 정부는 사회복지제도를 크게 확충하였다. 국민기초생활보장제도 도입 및 확충을 통해 국민의 최저생활을 보장하고, 노후나 실업시 불안정한 소득체계를 보다 안정되게 구축하는 국민연금이나 고용보험 등의 소득보장제도를 확충하였다. 또한 전국민 건강보험의 확충과 다양한 형태의 임대주택 공급으로 국민 건강생활과 주거의 보장을 실시하였다. 또한 핵가족화의 보편

화와 여성의 경제활동참가의 증가에 따른 보육 및 육아시설의 공급확대, 노인요양시설 확충 등 가족원 돌봄의 사회화로 국민 복지서비스가 확충되면서 복지예산은 지난 10년간 약 4배나 증가하였다.

복지전달체계의 투명성과 효율적 집행여건이 조성되기 전 재정이 증가하면서 집행 상 여러 문제들이 발생하고 있다. 즉 다양하고 복잡한 복지사업을 틈탄 수요자의 부정수급과 공무원의 비리 발생, 또한 부처간·사업간 중복으로 인한 복지 서비스의 비효율과 예산누수, 그리고

민선 지방자치단체장이 정치적 입지강화를 위해 사업을 무리하게 추진하는 등 예산낭비가 발생하고 있다. 이에 따라 정부도 복지예산의 효율적 집행을 위해 2010년 보건복지가족부 예산(안)에는 ‘기초보장관리단 확대 운영사업’이 신규모 도입(2010년, 15억원 예산)을 계획하고 있다. 이는 수급자의 부정을 적발하고 부당지급의 환수, 그리고 제도에 대한 모니터링을 수행하던 기존의 기초보장관리단을 확대하는 것이다.

본 연구에서 예산누수를 분석하기 위해 활용하는 자료는 감사원(2009)의 “2008회계연도 결산검사보고”, “사회복지제도 및 전달체계 운영실태 특별감사의 중간발표”, 그리고 “감사결과 처분요구서-연도말 예산집행실태(2008)” 등이다. 연구의 범위는 사회복지분야의 정부예산을 중심으로 분석하였으며 사회보험의 급여들은 제외하였다. 또한 연구의 목적은 복지예산의 누수를 막고 효율적 예산집행을 강화하기 위해 부적절한 예산집행의 유형을 분석하고 그에 따른 개선방안을 모색하는데 두었다. 이러한 목적을 실현하기 위해 유형화의 분석 틀은 가로축이 복지주체인 일반정부, 서비스 공급자, 수혜자로, 세로축이 예산흐름의 단계인 예산지출, 사업추진, 사후관리의 6가지 유형으로 구분하였다. 이

를 통해 예산누수가 어느 유형에서 규모와 빈도(건수)가 높게 나타나는지 분석하고 개선과제를 살펴본다.

## 2. 복지제도의 확대와 예산의 낭비

최근 5년여 동안 국민기초생활보장제도의 생계급여와 의료급여 등의 급여확충, 기초노령연금과 노인장기요양보험(2008)의 도입, 노인요양시설의 확충, 그리고 노인부양과 육아보육의 사회화 등과 관련한 제도의 확대가 빠르게 진행되고 있다.

이와 더불어 사회복지예산은 2004년 약 32조원에서 2007년 약 61조원으로 약 2배가 증가하였다. 반면 동 기간 정부총예산은 1.2배의 증가에 머물렀다. 이러한 증가는 계속되어 2011년에는 약 88조원 규모로 증가할 전망이다. 또한 정부 총지출에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 2004년 16.5%에서 2007년 25.7%, 그리고 2011년에는 28.6%로 크게 늘어날 전망이다(표 1 참고).

다양한 사회복지제도의 확충과 더불어 예산

표 1. 사회복지분야 재정규모 추이: 2004~2011년

	2004	2007	2011	연평균 증가율	증가율(배)
정부총예산(A)	196.2	238.4	311.2	6.8	1.2
사회복지예산(B)	32.3	61.4	88.8	15.5	2.0
B/A(%)	16.5	25.7	28.6	-	

자료: 1) 기획예산처, 「나라살림」, 2007.  
2) 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 2007.

규모가 확대되면서 예산낭비가 발생할 개연성이 높아지고 있다. 예산낭비의 발생 원인으로는 크게 네 가지를 들 수 있다. 먼저 사회복지규모의 증가 및 종류의 확대에 따라 가능성이 증가하고 있다는 것이다. 외화위기 이후 사회적 약자배려, 고령화 등 인구구조의 변화, 양극화 심화 등으로 인해 정부의 사회복지지출이 확대되었다. 또한 노인·장애인 등에 대한 돌봄서비스, 국민기초생활보장 급여(9종), 기초노령연금, 장애인 수당, 보육료 지원 등 다양한 복지급여 및 서비스의 종류가 증가하였다. 미국 감사원(GAO)에서는 많은 돈이 빠르게 사용될 때, 자격요건이 새로 만들어지거나 변화할 때, 그리고 새로운 프로그램이 생길 때 비리가능성이 증가한다고 지적하고 있다<sup>1)</sup>. 다음은 사회복지전달체계의 구조적 취약성을 들 수 있다. 전달체계의 핵심은 담당 인력과 이들을 지원하는 전산망이지만 현 전달체계는 한정된 수요를 충족하도록 설계되어 있어 정책 수요와 공급이 급속히 확대됨에 따라 정책집행에 차질을 야기하고 있다. 즉 복지사업 담당자의 업무과중(읍·면·동 복지담당공무원이 평균 691명의 복지수혜자 담당), 일반행정직 공무원의 사회복지업무 기피에 따른 복지공무원의 장기근무로 비리가 발생할 개연성이 높다<sup>2)</sup>. 또한 그 동안 부처별·지자체별 따로 관리되는 복지사업 전산망으로 수혜자 한 명이 중복 혹은 부정 수급을 받아도 개인별·가구별 통합관리가 어려운 시스템이다. 셋째, 중앙부처간 프로그램의 공유가 미흡하다.

중앙정부의 사회서비스 주무부처들이 경쟁적으로 유사한 서비스를 개발 시행함으로써 전달체계의 자원낭비와 비효율, 일선기관들의 혼선을 야기하고 있다. 넷째, 공무원 개인의 부정과 수요자의 도덕적 해이로 정리 될 수 있다. 여러 지방자치단체에서 사회복지전담 공무원의 부정 수급이 빈번하게 발생하고 있으며, 국민기초생활보장제도의 부정수급 가구수가 '04년도 0.4%(2,792가구)에서 '07년도 1%로(8,654가구) 증가<sup>3)</sup>하고 있다.

### 3. 예산누수 개념과 분석 틀

#### 1) 예산누수 개념

예산누수는 다양한 형태로 발생한다. 그 형태를 보면, 전달체계의 복잡성으로, 유사한 제도 시행에 따른 중복급여를 지급함으로써, 그리고 자격조건을 만족시키지 못하는 대상(mismatching)에게 급여를 제공하거나, 자격조건의 비적용 혹은 잘못된 해석 등으로 발생한다. 예를 들면 출가한 딸이 다주택을 보유한 재산가임에도 불구하고 서류상 부양하지 않는 어머니가 단독가구로서 공공부조 대상자로 급여를 받는다면 이는 대표적 예산누수 중의 하나가 된다. 이와 같이 예산누수는 공무원이나 서비스 공급자의 부정(fraud), 수혜자의 부정 또는 유사한 제도에서 중복적 급여를 수혜함으로써 발생

1) 감사연구원, 사회복지관련 비리에 대한 주요 선진국의 접근방법 비교, 2009. 재인용

2) 양천구나 해남군에서 발생한 비리는 주위의 감시가 제대로 이뤄지기 힘든 장기 근무자에게서 비롯된 것임.

3) 감사연구원, 전계서, 2009.

할 수도 있다.

부정(fraud)은 의도적인 부실표시를 통해 금전적 이득을 얻으려는 불법적 활동으로 대부분 부적절한 지출을 유발하게 된다. ‘부적절한 지출’은 법률상, 계약상, 집행상 올바르지 못하게 이루어진 지출(과다지출과 과소지출 포함)과 무자격 수급자에 대한 지출, 부적격 서비스에 대한 지출, 중복지출, 집행되지 아니한 서비스에 대한 지출 등을 포함 한다<sup>4)</sup>. 부정수급은 개인의 사회보장권리를 극대화하기 위해 고의적으로 임금 및 근로시간을 축소하거나 과다하게 신고(실업수당 증가)하여 부당하게 사회보장수급을 받는 것이다. 또한 중복급여는 여러 개의 수급체계를 통해 동시에 발생하게 되며, 수급자 보다는 복지제도가 정부에 의해 주로 발생된다.

이러한 예산누수에 대한 학술적 개념이나 사회적으로 합의된 개념은 없는 실정이다. 따라서 본 글에서 예산누수는 복지주체<sup>5)</sup>인 일반정부, 서비스 공급자가 자격조건을 만족하는 대상자를 누락 또는 만족시키지 못하는 자에게 급여를 제공하거나, 공무원이나 수혜자의 부당, 부정, 도덕적 해이에 의해 발생하는 부정 또는 부적절한 지출, 또는 정부가 예산집행에 대한 사후감독의 부실에 따른 예산낭비로 정의 한다.

## 2) 분석 틀

예산의 누수는 복지제도의 확충에 따라 정부

재정의 증가가 동반되고 이 때 예산집행의 투명성과 사업관리의 효율성이 준비되지 않은 상태에서는 예산낭비를 동반할 가능성이 높다. 이런 재정의 누수가 보건복지재정의 효과적인 운용을 저해하고 있어 예산의 확충에 앞서 효과적인 재정 운용 방식이 선행되어야 한다는 지적이 정부와 국회, 학계 등에서 제기되고 있다(국회에 산정정책처, 2010년도 예산안 토론회, 2009).

기존의 자료들을 분석한 결과 예산 누수는 주로 정부부문에서 발생하고 있으며, 이어서 서비스를 제공하는 시설이나 장애인보장구 등을 제공하는 건강보험관리공단 등의 공급자 부문과 서비스 수혜자의 부정 등으로 발생하는 것으로 나타났다. 이를 명확하게 살펴보기 위해 먼저 예산 누수의 분류는 과실이나 부정의 주체에 따라 정부부문과 공급자부문, 수혜자부문으로 구분하였다. 정부는 중앙정부와 지방정부를 포함한 일반정부며, 공급자는 사회서비스 제공자로 보육시설이나 건강보험관리공단 등이다. 수혜자는 사회복지의 현금 및 현물 수급자이다. 다음 예산흐름의 단계는 예산의 지출, 사업추진, 그리고 사후관리로 구분하였다. 따라서 분석 틀은 복지주체와 예산흐름 단계의 Matrix에 의해 6가지 유형으로 구분할 수 있다. 유형화 경우의 수는 3×3의 9가지 유형이 되지만 복지주체 중 서비스 공급자에서 1 유형이, 수혜자에서 2 유형이 예산흐름의 단계와 관련성이 낮거나 무관하여 유형화하지 않았다. 따라서 유형화는 일반 정부에서 3가지, 서비스 공급자 2가지, 그리고

4) 감사연구원, 전계서, 2009.

5) 복지를 구성하는 세 개의 핵을 복지주체라 부름. 수요자는 현재 수급자이지만 재생산주체이고 조세를 부담하는 주체인 만큼 최근에는 수요자를 복지의 객체가 아니라 주체로 봄.

수혜자 1가지로 분류하였다. 이에 대한 내용은 <표 2>와 같다.

체별 예산흐름 단계에 따라 유형화하였다.

## 4. 예산누수의 유형화와 분석

### 1) 예산누수의 유형화

유형화에 활용한 자료는 감사원의 정기감사, 수시감사, 특별감사 또는 표본조사 등을 통해 예산누수로 지적한 감사결과를 발췌하여 정리하였다. 이 자료로 감사원이 현행의 예산집행 관련 규정이나 기준에 따라 예산 누수를 판단한 것으로 전반적인 누수유형을 분석할 수 있는 가치 있는 것으로 본다. 감사결과는 감사원이 2009년에 발표한 자료를 활용하였으나 실제사업년도는 2005년 이후 사업들로 구성되어 있다. 이는 연속사업의 소급감사와 회계연도 종료 후 감사 등의 특성으로 생각된다. 예산누수의 유형화는 분석 틀에서 제시한 바와 같이 복지주

#### (1) 일반정부 부문

##### 가. 예산지출의 부정·부당 유형 1

정부부문에서 제기되는 예산누수의 첫 번째 유형으로 부정 부당한 방법으로 지출되는 예산을 살펴볼 수 있다. 이는 다시 정부부문의 공무원이 개인적으로 부정한 방법으로 예산을 횡령하는 경우와 기관간 자료의 공유 미흡으로 동일한 대상자에게 중복지급 또는 지원대상이 아닌 단체에게 지원함으로써 예산을 낭비한 경우로 세분화 된다.

##### ① 부정지급(수혜)

사회복지전담 공무원의 부정 수급을 통한 예산횡령은 빈번하게 발생하고 있다. 감사원이 2009년(4~6월) 보건복지가족부 등 6개 중앙부처와 200개 지자체를 대상으로 특별 감사한 결

표 2. 예산누수 유형의 분석 틀

		복 지 주 체		
		일반정부	서비스 공급자	수혜자
예산 흐름 단계	가. 예산지출의 부정·부당 1) 부정지급(횡령) 2) 중복지급 3) 부당지출	유형 1	유형 4	유형 6
	나. 사업추진의 부적정 1) 법규위반 2) 부적정한 집행(관리)	유형 2	-	-
	다. 사후관리의 부적정 1) 보조금(과징금) 사후관리 해태 2) 기금운용의 부적정	유형 3	유형 5	-

표 3. 복지급여 부정수급 사례

지자체 명	횡령 내용	횡령 금액
대구시 동구	담당공무원이 친족을 자기관할 동으로 위장전입시키고 수급자로 허위 등록한 후 생계급여 횡령 또한, 생계급여 수급자격 충족 사실을 모르는 저소득자를 위장전입시켜 생계급여 횡령	1억62백만여원
전북 부안군	담당공무원이 자활근로사업을 중단한 자가 계속 참여한 것처럼 허위로 서류를 작성하여 자활근로사업비 횡령	22백만여원
	담당공무원이 수급자의 생계급여 등을 부풀리거나 수급자에 지급하여야 할 교육급여, 경로연금 등을 본인계좌로 이체하여 횡령	58백만여원
	담당공무원이 수급자의 생계급여 등을 본인계좌 등으로 이체받아 일부만 입금하고 나머지 금액 횡령	7백만여원
서울시 성동구	담당공무원이 친족을 자기관할 동으로 위장전입시키고 수급자로 허위 등록한 후 생계급여 횡령	19백만여원
전북 남원시	담당공무원이 친족을 자기관할 동으로 위장전입시키고 수급자로 허위 등록한 후 생계급여 횡령	572만여원
서울시 노원구	담당공무원이 수급자격이 있는데도 지급신청을 하지 않은 자들을 등록하고 본인계좌를 입력하고, 결식아동급식비를 부풀려서 횡령	24백만여원
서울시 금천구	담당공무원이 계좌오류로 입금되지 않은 노인교통수당 등을 자신의 배우자계좌 등에 입금하여 횡령	4백만여원
서울시 마포구	담당공무원이 생계주거급여를 소급하여 지급하는 것으로 지출서류를 허위로 작성하여 횡령	10백만여원
강원도 양양군	담당공무원이 정신병원에 입원한 수급자의 생계급여를 본인계좌로 이체하여 횡령	23백만여원
전북 남원시	담당공무원이 정신병원 입원환자 중 기초생활수급자 급여계좌를 본인이 관리하면서 지급된 생계주거비 횡령	4억5천만여원

자료: 감사원, 「사회복지제도 및 전달체계 운영실태」 특별 감사한 중간발표, 2009.

과 9개 기초자치단체에서 약 7억8천4백만원의 예산 누수가 발생하였다.

② 중복지급

기관간 자료의 공유 미흡으로 동일한 대상자에게 급여를 중복 지급하여 예산을 낭비한 경우는 연 200억원 규모로 매우 높게 나타난다. 최

근 사회서비스의 확대와 노인장기요양보험제도의 도입으로 노인에 대한 서비스가 중복 가능성이 높아지면서 노인돌봄사업 등 5개 유사 노인복지사업<sup>6)</sup>의 중복 수혜를 금지하였다. 그러나 이들 사업에서 선정된 대상자의 정보가 공유되지 않아 중복수혜자가 1만여명 정도 발생했으며, 이로 인하여 연간 최대 200억여원이 중복

6) 여기에는 노인장기요양서비스, 노인돌봄종합서비스, 노인돌봄기본서비스, 가사간병방문서비스, 가정봉사원파견서비스임.

지출된 것으로 추정된다<sup>7)</sup>.

또한 동두천시는 2006년 행정자치부로부터 ‘공립 어린이집 신축사업 등’을 위해 국가균형발전특별회계 보조금 10억 9,600만원을 교부받고, 여성가족부에 위 사업과 유사한 ‘보육시설 기능보강사업’을 위하여 보조금 3억 2,490만원을 중복 교부받았다. 이들 사업은 명목상으로는 신축사업과 기능보강사업으로 다르게 보이나 실제내용은 신축 및 시설지원으로 동일한 것으로 나타났다. 이렇듯 중앙부처간 업무연계 미비로 인한 예산의 낭비 규모는 크게 이루어지고 있다.

### ③ 부당지급

한편 지원대상이 아닌 단체에게 보조금을 지원함으로써 예산이 낭비되는 사례도 있다. 주로 지방자치단체장 혹은 사업자 선정과 관련한 공

무원이 수의계약을 하거나 사업자 선정시 자격요건을 갖추지 않았음에도 지원 대상단체로 결정하는 경우이다.

#### 나. 사업추진의 부적정: 유형 2

다음으로 정부부문에서 발생하는 예산누수는 사업추진의 부적정을 살펴볼 수 있다. 이는 과도한 법규의 위반, 부적절한 집행의 2가지 부문으로 다시 구분할 수 있다.

#### ① 법규위반

앞서 살펴본 예산의 누수들이 정부의 느슨한 관리감독에 따른 특정 개인이나 기관의 고의적인 예산 누수의 사례들이었다면, 법규(규칙)위반은 정부의 행정절차나 투·융자심사 과정의 불성실한 이행과 관련이 깊다. <표 6>은 4개 지방자치단체가 사업을 집행하면서 사전에 거쳐

**표 4. 어린이집 신축사업(2006년도) 보조금 중복교부**

	행정자치부	여성가족부	예산낭비 이유	예산낭비 규모
동두천시	10억 9,600만원	3억 2,490만원	중앙부처간 업무연계 미비	14억 2,090만원

자료: 감사원, 「2008회계연도 결산검사보고」, 2009.

**표 5. 지자체의 부정 대상자 선정으로 인한 예산 낭비**

지자체 명	예산낭비 및 국고사장 사유	예산낭비 규모
영암군	‘마을공동이용시설사업’ 보조금 명목으로 지원대상 아닌 특정단체에 보조금 편법 지원	200백만원
전주시	「해외산업시찰」 명목의 국외여행경비(민간경상보조)를 보조금 명목과 무관한 사회단체의 관광성 국외여행경비로 지원	103백만원

자료: 감사원, 「감사결과 처분요구서-연도말 예산집행실태」, 2009.4.

7) 감사원, 「사회복지제도 및 전달체계 운영실태 특별감사의 중간발표」, 2009.6. 요약·발췌.

야 할 투자 및 용자심사 등의 행정절차를 이행하지 않아 예산의 소요에도 불구하고 성과가 나타나지 않거나 건설이 중단된 예산 낭비 사례들을 보여준다.

이와 유사하게 심사단계의 고의적인 축소로 예산을 낭비한 경우도 있다(표 7 참조).

② 부적정한 집행

여기서는 2가지 사례를 볼 수 있다. 먼저 보건복지가족부는 2007년 ‘사회서비스 4대 바우처사업’과 관련하여 바우처카드의 발급·운영과 지불·정산업무를 금융시스템과 연계·운영하기 위하여 ○○은행 외 1개 업체와 바우처통합정보시스템 구축에 관한 계약을 체결하였다. 이러한 과정에서 시군구는 본 사업에 필요

한 추정비용을 위 은행에 예탁하고 연 2%의 이자발생액을 시군구에 지급하기로 계약하였다. 그러나 이 은행은 2007년 4월 30일부터 2008년 1월 31일까지 11억 1,219만원의 이자가 발생했음에도 불구하고 단지 4억 7,012만원만 보고하였다. 더구나 보건복지가족부는 이 은행이 6억 4,207만원을 적게 산정한 것은 모른체 보고된 금액을 시군구에 배분·지급하였다. 이러한 정부예탁금의 이자에 대한 수익 관리부실로 인한 예산 낭비는 정부부문의 사업추진의 미흡함으로 야기된 것이다<sup>8)</sup>. 이러한 사례는 해당 은행의 의도적인 고의 보고 누락 때문이기도 하나 소관 부처의 관리 소홀과 느슨한 감독체계로 인한 법규 위반에 해당된다.

다음 예산누수는 복지수요와 이에 대응하는

표 6. 사업집행의 부적절로 기 투자사업이 중단된 사례

지자체 명	예산낭비 사유	예산낭비 규모
전라남도 완도군	노화건강테마촌 사업 행정절차 미이행, 보상금 관련 민원발생, 예산이월	1,500백만원
경상남도 사천시	한방산업단지조성사업 지방재정의 투·용자심사 전 부지매입, 이후 재검토 판정	6,700백만원
경기도 용인시	주민센터건립사업 지방재정의 투·용자심사 전 사업추진, 사업추진 중단, 이월 및 불용	용역비 19백만원 불용 3,950백만원
전라북도 완주군	위터뮤직파크사업 지방재정의 투·용자심사 전 예산편성 후 사업중단	2,000백만원

자료: 감사원, 「감사결과 처분요구서-연도말 예산집행실태」, 「2008회계연도 결산검사보고」, 2009.

표 7. 심사단계 축소로 인한 예산 낭비 사례

지자체 명	예산낭비 사유	예산낭비 규모
울산광역시 남구	체육단지 조성사업의 총사업비를 축소시켜 지방재정 투·용자사업심사를 시도심사에서 자체심사로 처리	802백만원

자료: 감사원, 「감사결과 처분요구서-연도말 예산집행실태」, 2009; 감사원, 2009.

8) 감사원, 「2008회계연도 결산검사보고」, 2009에서 요약·발췌

사업의 불일치(mismatching) 때문에 야기되기도 한다. 즉 복지수요가 증가하는 사업은 확대하고 복지수요가 감소하는 사업은 축소하는 것이 당연하나 이에 대한 검토 없이 사업을 진행하는 경우이다. 사례로 보건복지가족부는 2006~2012년까지 결핵연구원의 중앙판독센터와 전국 253개 보건소를 인터넷으로 연결하는 '국가결핵관리 영상정보시스템 구축사업'을 추진하기로 결정하였다. 그러나 총사업비 36억원의 이 사업은 보건소 이용 결핵환자 수가 지속적으로 감소하고, 결핵영상 공유 활용 실적이 없어 공유사업을 추진할 필요성이 낮아지는데도 불구하고, 사업의 재검토 없이 지속적으로 추진하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 시스템 개발비용 등 4억 3,000여만원이 이미 사장되었고, 향후 253개 보건소에 시스템이 구축될 경우 저장장치 구매비용 등 1억 2,000만원의 예산이 추가적으로 낭비될 우려가 있다<sup>9)</sup>.

### 다. 사후관리의 부적정: 유형 3

마지막으로 정부부문에서 제기되는 예산누수는 보조금이나 기금의 관리 미흡에서 야기된다. 사후관리 부적정은 다시 보조금 관리의 해태와 기금운용의 부적정으로 구분하고 있다.

#### ① 보조금의 사후관리 해태

정부부문의 예산 누수는 일반적으로 행정 처리의 안일함으로 야기되는 경향이 있다. 대표적인 사례가 대상자 선정시 자격 조건이나 사업의 적합성 여부에 대한 검토 미비 등이다. 실제로

감사원의 표본조사(2008년 11월) 결과, 서울지방노동청 등 7개 지방노동청에서는 감원방지의무기간(2006.10.25~2008.8.12)에 근로자를 퇴직시켜 지원금 지급대상이 아닌 113명의 사업주에게 2억 3,560만원의 고용안정지원금을 지급한 것으로 드러났다. 더구나 지방노동청이 사실을 알고도 사업주에게 보조금을 반납하도록 지도·감독하지 않고 그대로 두고 있었다는 데 문제가 있다.

또 다른 사례로 정부가 과징금 회수를 위한 부적정한 대응으로 예산이 누수되는 경우이다. 보건복지가족부는 요양기관에 대한 업무정지 처분에 따른 과징금을 연체하는 경우 이를 회수하기 위해 국민건강보험공단이 요양기관에 지급하는 요양급여비용을 조사하고 이를 적기에 압류하는 등 적극적 조치를 취하여야 한다. 그러나 보건복지가족부에서 과징금 3억여원을 연체하고 있는 부산광역시 동래구 ○○약국 등 15개 요양기관의 요양비용채권을 압류하지 않아 국민건강보험공단이 연체된 과징금의 10.6배에 해당하는 31억여원의 요양비용을 15개 요양기관에 지급하였고, 과징금 3억여원은 회수가 되지 않고 있다. 사실 이러한 예산의 누수는 보건복지가족부가 과징금에 대한 고지와 재산의 압류를 국민건강보험공단에 미리 통보만 했어도 충분히 예방할 수 있는 형태라는 데 문제의 심각성이 있다.

#### ② 기금운용의 부적정

지금까지 살펴본 재정 누수는 주로 예산의 잘

9) 감사원, 전계서, 2009에서 요약·발췌

못된 집행에 초점을 맞추었던 데 반해 ‘기금운용의 부적정’은 예산을 적재적소에 사용하지 않는데서 생기는 예산누수이다. 대표적인 사례가 바로 지방자치단체에서 재원 조달하는 자활기금의 사장이다.

자활기금은 지자체가 자활공동체에 대한 사업자금 지원 등 자활지원을 원활하게 수행할 목적으로 설치되어 2008년 5월 현재 228개 지자체에 2,496억원이 조성되어 있다. 그러나 이 기금의 사용대상이 자활공동체와 자활근로 참여자에 대한 자활사업자금 대여로 제한되어 사실상 집행 비율이 매우 낮다. 그 결과 자활기금 조성 금액의 20% 내외만이 집행되었을 뿐이다. 또한 2001년 537억여원이던 미집행 기금 잔액이 2008년 2,024억원으로 약 3.8배 가량 증가하는 바와 같이 이러한 미집행 기금의 예산이 증가하는 것은 경제 위기와 취약계층의 증가로 복지재정의 중요성이 증가하는 시점에서 심각한 예산 운용의 낭비를 야기하는 요인이라고 할 수 있다.

따라서 자활근로 참여자가 아닌 수급자 및 차상위 계층에 자활자금을 지원할 수 있도록 완화하는 법령이나 제도할 필요가 있다. 실제로 시·도의회는 이 기금의 사용처를 확대하도록 지방정부에 건의하였으나 지자체가 2009년 2월까지도 활용 개선방안을 마련하지 않고 있다. 2008년 1월~6월 활용내역을 보면 기금을 운용·조성 중인 228개 지자체 중 142개 지자체(62.3%)는 기금 활용실적이 전혀 없는 것으로 드러났다<sup>10)</sup>.

또 다른 사례로 지방자치단체사업의 국고보

조금이 사장된 예가 있다. 목포시는 무안군 ‘공설묘지 조성사업’에 대해 전라남도의 재정투·융자사업심사도 받지 않고, 보건복지가족부에 사업을 신청했다. 사실상 무안군 주민들의 반대로 공설묘지 부지를 도시계획시설(보건위생시설)로 결정하기 어려운 상황이었음에도 보건복지가족부는 목포시의 부지 확보 및 재정투·융자사업심사 여부를 제대로 확인하지 않은 채 2004년 국고보조금 22억 2,400만원을 교부하였다. 2005년 무안군은 주민들의 반대로 사업추진을 포기하였고, 그 결과 22억 2,400만원의 국고보조금은 2008년 11월 현재 3년 넘게 사장되고 있다. 이 예산을 다른 복지사업에 투자하거나 기존 사업의 확대에 지출했다면 그 효과가 훨씬 컸다는 점에서 예산의 사장 역시 재정의 누수에 포함시켰다.

## (2) 서비스 공급자부문

가. 예산지출의 부정·부당: 유형 4

서비스 공급자 부문에서 제기되는 재정 누수는 먼저 부정·부당한 방법으로 지출되는 예산을 살펴볼 수 있다.

### ① 부정지급

서비스 공급자에 대한 지원은 주로 인건비를 중심으로 제공되므로 ‘없는 사람 부풀리기’를 통한 지원금 횡령이 가장 대표적인 서비스 공급자의 예산 누수 사례이다. 실제로 감사원이 민간 보육시설 3만1천여개 중 의심시설 1천여개

10) 감사원, 전계서, 2009에서 요약·발췌

를 선정하여 115개소에 대하여 표본조사를 실시한 결과, 34.7% 상당인 40개소의 보육시설 운영자들이 다른 직장 근무자와 해외체류자 등을 보육교사로 허위 신고하여 보조금 6억여원을 부정수령한 것으로 드러났다.

또 다른 사례로 최근 장기요양보험제도의 도입과 사회서비스의 확대로 서비스 이용 건수와 시간에 따른 비용을 지방정부 혹은 보험기관에서 지불하게 되었다. 개인이 서비스를 구매할 때는 이용 건수와 서비스 이용 시간 등을 속일 수 없으나 이처럼 서비스 제공을 받는 사람과 서비스 비용을 지불하는 사람의 불일치는 이를 통한 예산누수를 일으키는 요인이 되고 있다. 실제로 요양서비스를 제공하는 요양시설 4,000여개 중 400개를 표본조사한 결과 ‘서비스 시간을 부풀리기’ 등의 방법으로 서비스 비용 5억여원을 부정수령한 사실이 드러났다.

### ② 중복지급

2005~2007년까지 국민건강보험공단과 보장기관(시장·군수·구청장)에서 지원한 장애인 보장구 77종 중에서 전동휠체어와 전동스쿠터

의 지원실태를 점검한 결과 내구연한(6년)이 지나지 않은 전동휠체어와 스쿠터는 부득이한 사유가 없는 한 동일인에게 중복지급할 수 없는 데도 불구하고 “담당자의 착오”와 “국민건강보험공단과 보장기관 그리고 근로복지공단 사이에 보장구 지원 여부 확인체계 미비” 등의 사유로 101명(162,561천원)에게 중복 지급한 것으로 드러났다.

#### 나. 사후관리의 부적정: 유형 5

다음으로 서비스 공급자 부문에서 제기되는 예산누수는 사업자 선정의 부실에 따른 사후관리의 부적정이다.

#### ① 보조금 사후관리 해태

진도군은 ‘실비노인요양시설 건립사업’ 추진을 위해 간접보조사업자로 한 사회복지법인을 선정하였다. 그러나 이 과정에서 해당 사회복지법인이 무료 노인전문요양시설을 설치·운영하는지 등 법인설립허가조건 이행 여부를 확인하지 않고 2006년 보건복지가족부와 전라남도로 부터 보조금 7억 5,813만여원을 교부받았다. 진

표 8. 전동휠체어, 전동스쿠터 중복 지급 현황(2005.1.1~2007.10.31)

구분	건수	금액(원)	중복지급 사유
1. 건강보험 내 중복지급	27	41,784,000	담당자 착오
2. 의료급여 내 중복지급	7	11,610,000	
3. 건강보험과 의료급여 중복지급	34	53,663,000	업무연계 미비
4. 건강보험과 산재급여 중복지급	29	47,144,000	
5. 의료급여와 산재보험 중복지급	4	8,360,000	
계	101	162,561,000	

자료: 감사원, 「감사결과 처분요구서-연도말 예산집행실태」, 2009.4

도군은 전라남도로부터 3차례 해당법인의 법인 설립허가 조건을 이행하도록 요청받았으나 해당 법인이 이를 이행하지 않아, 법인의 설립허가를 취소하고 사업을 추진할 수 없게 되었다. 이에 대하여 정부는 보건복지가족부와 전라남도에 보조금 7억 5,813만여원을 반환받도록 시정 요구하였으나, 5억 542만원만 회수 받았다.

(10만여명)의 5%상당인 5천여명이 장애인에 등록하여 장애수당 등 중복수혜(장애인복지법 15조, 다른 법률과의 관계)하는 것으로 나타났다(구체적 내용에 대해서는 감사원이 2009년 11월 말 발표예정).

## 2) 분석결과

### (3) 수혜자부문

#### 가. 예산지출의 부정·부당: 유형 6

수혜자부문의 재정 누수는 수혜자의 부정수급으로 인한 것이 유일하다. 정부는 부정수급자에 의해 수혜를 받아야 할 대상자가 받지 못하거나 받는 사람들과의 형평성 등으로 심각하게 우려하는 사례이다.

이상과 같이 감사원의 감사결과를 중심으로 복지 주체별 예산흐름의 단계에 따라 재정누수 사례를 유형화하고 분석한 결과 129건에 2,879억원의 누수가 나타났다. 복지주체별로 살펴보면, 일반정부가 약 2,436억원(24건)으로 가장 높고, 이어서 수혜자 428억원(1건), 서비스공급자 15억원(104건)의 순으로 나타난다. 예산흐름의 단계로 살펴보면, 예산지출에 665억원(117건), 사업추진에 160억원(7건), 그리고 보조금 등 사후관리에 2,054억원(5건)의 누수사례가 나타났다(표 9 참조).

#### ① 부정수급

일반적으로 부정수급은 공공부조 등 자산에 기초한 조건부 급여에서 야기된다. 감사원의 감사 결과 근로능력이 있는 7천6백여명이 400억여원의 생계·주거급여 등 부정수급을 하였으며, 친인척 등이 수급자의 사망사실을 신고하지 않고 생계주거급여 등을 지원받는 방법으로 1천여명이 10억여원을 부정수급하였고, 사망자 또는 국적상실자, 국외이주자로서 기초노령연금수급대상이 될 수 없는 8천4백여명이 18억여원의 기초노령연금을 부정수급하는 등<sup>11)</sup> 수혜자의 부정수급은 연간 428억원에 이른다.

복지주체별 예산 누수액의 비중을 살펴보면, 정부가 84.6%, 수혜자가 14.9%, 공급자가 0.5%로 정부에 의해 대부분 발생되고 있는 것으로 나타났으며, 이어서 수혜자와 공급자 순이었다(그림 1).

또한 장애인 등록이 불허된 국가유공상이자

또한 예산흐름별 누수의 유형을 살펴보면, ‘보조금이나 과징금 등 사후관리의 부적정’이 71%로 가장 높게 나타났다. 따라서 공무원과 수혜자의 의도적 부정인 ‘예산지출의 부정·부당’이 23%, 공무원의 ‘사업추진의 부적정’이 6%의 순으로 나타났다(그림 2).

11) 감사원, 「사회복지제도 및 전달체계 운영실태 특별감사의 중간발표」, 2009.6. 요약·발체

표 9. 예산누수의 유형별 금액과 사례건수<sup>주)</sup>

(단위: 억원, 건)

		복 지 주 체			
		계	일반정부	서비스공급자	수혜자
계		2,879.4(129)	2,436.3(24)	15.1(104)	428(1)
(% )		(100.0)	(84.6)	(0.5)	(14.9)
예산 흐름 단계	가. 예산지출의 부정·부당	665.4(117)	224.8(13)	12.6(103)	428(1)
	1) 부정지급(횡령)	446.8(12)	7.8(9)	11(2)	428(1)
	2) 중복지급	215.6(103)	214(2)	1.6(101)	
	3) 부당지출	3(2)	3(2)		
	나. 사업추진의 부적정	160.2(7)	160.2(7)	-	-
	1) 법규위반	149.5(5)	149.5(5)		
	2) 부적정한 집행	10.7(2)	10.7(2)		
	다. 사후관리의 부적정	2,053.8(5)	2,051.3(4)	2.5(1)	-
	1) 보조금(과징금) 사후관리 해태	7.8(3)	5.3(2)	2.5(1)	
	2) 기금운용의 부적정	2,046(2)	2,046(2)		

주: 예산누수 금액은 최근 4년에 걸친(2005년부터 2009년 초) 자료임.  
 자료: 감사원, 「2008회계연도 결산검사보고」, 「사회복지제도 및 전달체계 운영실태」 특별감사의 중간발표 자료, 「감사결과 처분요구서-연도말 예산집행실태(2008)」, 2009에서 재정리.

그림 1. 복지주체별 예산누수의 규모비중

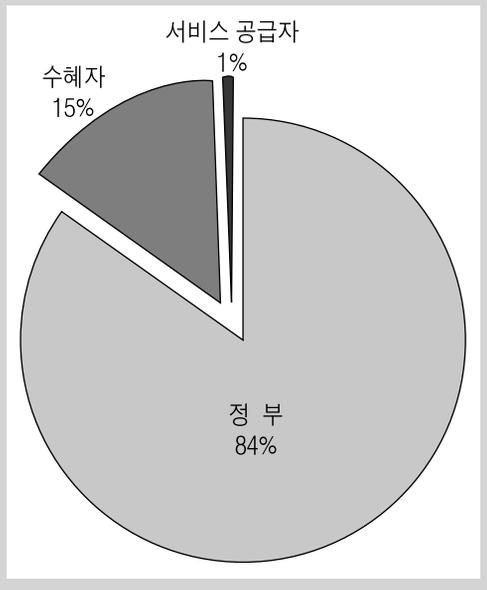


그림 2. 예산흐름별 누수형태의 분포

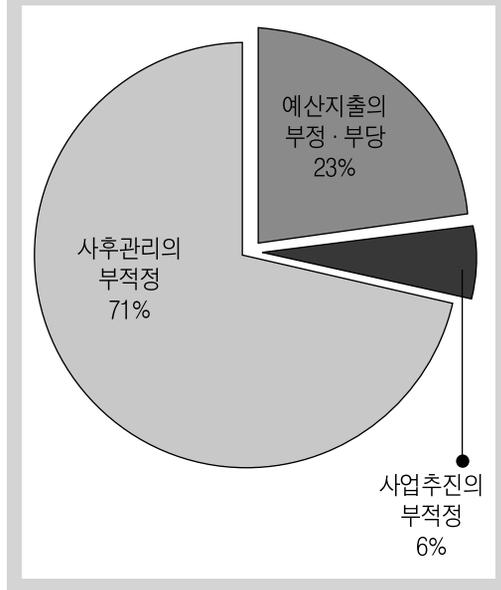


표 11. 예산누수의 유형별 구성비<sup>주)</sup>

(단위: 억원, %)

		복지주체			
		계	일반정부	서비스공급자	수혜자
%		100.0	84.6	0.5	14.9
(계)		(2,879.4)	(2,436.3)	(15.1)	(428)
예산 흐름 단계	가. 예산지출의 부정·부당	23.1	7.8	0.4	14.9
	나. 사업추진의 부적정	5.6	5.6	-	-
	다. 사후관리의 부적정	71.3	71.2	0.08	-

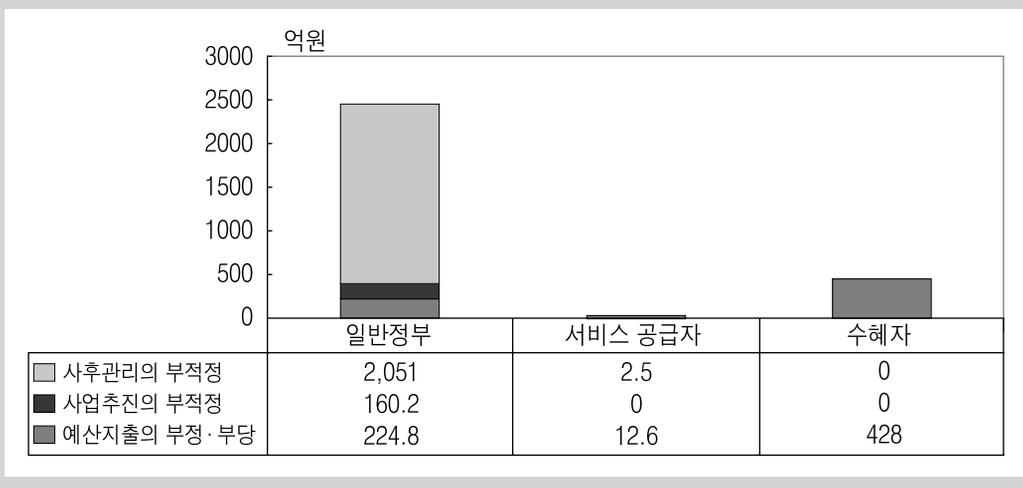
주: 예산누수 금액은 최근 4년에 걸친(2005년부터 2009년 초) 자료임.  
 자료: 감사원, 「2008회계연도 결산감사보고」, 「사회복지제도 및 전달체계 운영실태」 특별감사의 중간발표 자료, 「감사결과 처분요구서-연도말 예산집행실태(2008)」, 2009에서 재정리.

복지주체별 예산누수의 유형을 살펴보면, 일반정부에는 사후관리의 부적정(2,051억원), 예산지출의 부정·부당(225억원), 사업추진의 부적정(160억원)의 순으로 나타났다. 서비스공급자는 예산지출의 부정·부당(13억원)과 사후관리의 부적정(2.5억원)의 두 유형에서, 수혜자는 예산지출의 부정·부당(428억원)의 한 유형으

로 나타났다(그림 3).

예산누수의 규모면에서 유형을 살펴보면, ‘일반정부의 사후관리의 부적정’인 ‘유형 3(71.3%)’이 가장 높으며, 이어서 ‘수혜자의 부정수급’인 ‘유형 6(14.9%)’, ‘일반정부의 부정·부당지출’인 ‘유형 1(7.8%)’의 순으로 나타났다. 예산누수는 규모면에서 볼 때 일반정부

그림 3. 예산누수의 주체별 발생유형 분포



의 사후관리 부적정(유형 3)과 수혜자의 부정수급(유형 6)에서 대부분(86%) 발생하는 것으로 나타났다(그림 4).

## 5. 개선과제로 대신한 맺음

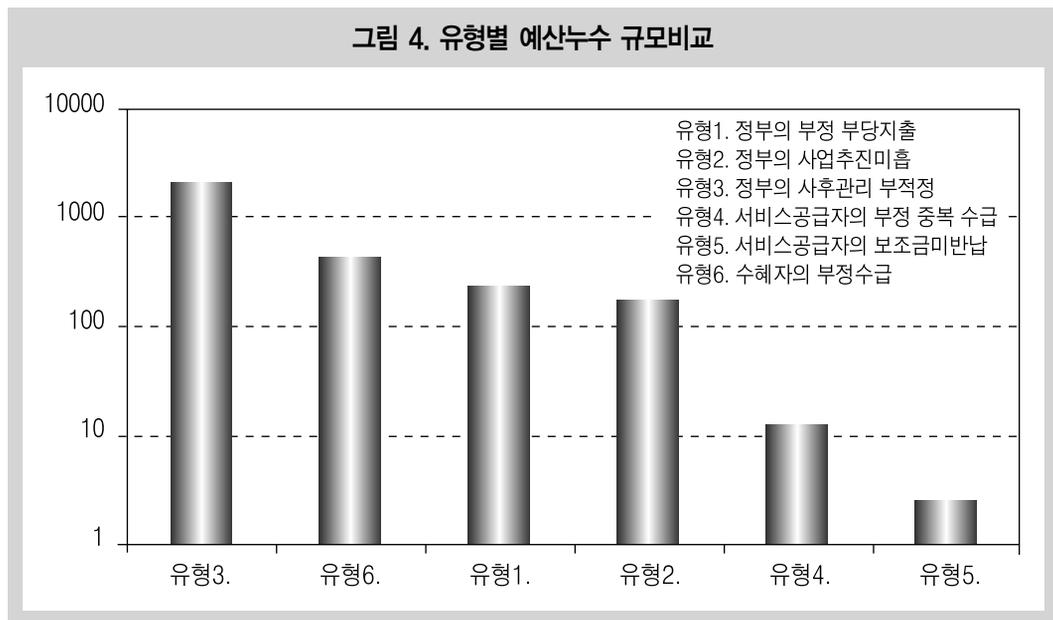
지난 4년간 발견된 예산누수는 2,879억원으로 산술적으로 따지면 매년 719억원의 예산 누수가 발생한 것으로 볼 수 있다. 이 금액은 2009년 보건복지가족부가 전국 180개소 12,000명의 청소년에게 방과후돌봄서비스로 사용된 741억원과 비슷한 수준이며, 노인돌보미 5,200명의 인건비와 운영비 등에 지원된 노인돌봄서비스 512억원의 약 1.4배이고, 전국 장애아동 17,600명의 연간수당 226억원의 3.2배에 해당한다. 예산누수가 없었다면 하나 또는 그 이상의 단위사

업을 더 시행할 수 있다는 것이다. 이는 복지전달체계의 투명성과 사업관리의 효율성 제고가 얼마나 중요한지를 단적으로 보여준다. 따라서 본 고에서는 예산 누수 현황과 유형화를 통해 복지재원의 누수를 방지하기 위한 개선과제를 제안하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

### 1) 지방정부의 재정운용 책임권한 강화

지난 4년간 발견된 예산 누수의 대부분은 정부부문에서 야기된 것이며(2,436억원, 24건), 이중 보조금이나 과징금의 사후관리 해태와 기금운용의 부적정을 포괄하는 유형이 가장 높은 비중을 차지하였다(2,051억원, 4건). 이러한 예산의 누수는 의도적으로 예산을 오남용한 것은 아니지만, 예산을 집행하지 않거나 예산 집행을 위해 필요한 제 노력을 기울였다는 측면에서

그림 4. 유형별 예산누수 규모비교



행정부처의 나태와 관련이 있다. 특히 자활기금의 경우 경기침체와 취약계층의 급격한 증가로 중앙정부는 추경예산을 편성하고 긴급복지를 도입하는 등 적극적인 정책을 펼쳐나갔음에도 불구하고 지방정부는 기금을 사장시킴으로써 사실상 사회복지의 주된 주체로서의 역할을 수행하지 않았다고 볼 수 있다.

이러한 예산의 누수를 개선하기 위해서는 먼저 지방자치단체의 재정운용의 책임권한을 강화해야 한다. 오늘날 선진국에서 제공되는 사회복지의 재화나 서비스들 가운데 완전히 지방정부 단독으로 제공하는 것은 적지만, 1970년대 중반 이후 복지국가가 위기에 처하면서 사회복지재정으로 인하여 야기된 중앙정부의 재정적자는 지방정부의 역할을 다시 강조하기에 이르렀다. 지방정부는 지역주민들의 욕구를 더 효율적으로 해결할 수 있으며, 중앙정부에 비하여 비교적 창의적이고 실험적인 서비스 개발이 용이하여 주민들의 변화되는 욕구에 적극적으로 대처해나갈 수 있다는 점에서 선호되었다(송근원·김태성, 2002: 363~364). 이는 지방정부가 자체적으로 변화를 이끌어낼 수 있을 때 가능하다.

그러나 현재 한국에서 지방정부는 재정부담의 가속화에도 불구하고 책임권한이 약하다. 즉 자활기금은 지방자치단체가 자활공동체에 대한 사업자금 지원 등 자활지원을 원활하게 수행할 목적으로 설치했지만, 기금의 사용 대상자들 자활공동체와 자활근로 참여자에 대한 자활사업자금 대여로 제한하고 있어 기금 조성 금액의 20% 내외만이 집행하고 있는 실정이다. 만약 자활근로 참여자가 아닌 수급자 및 차상위 계층

의 자활을 위해서도 자금을 지원할 수 있는 법령이나 제도를 개선하였다면 보다 효과적으로 예산을 집행하고 그 성과 역시 지방자치단체에 귀속될 수 있었을 것이다. 또한 자활사업 참여자 비율이 적거나 특정 계층의 복지 욕구의 차이 등 지방정부별로 지역 특성에 맞는 사업들을 능동적이고 적극적으로 추진하고, 이에 대한 재원으로 자활기금을 활용할 수 있도록 여지를 준다면 지역별 특색에 맞는 자활사업 혹은 사회복지정책이 제공될 수 있을 것이다.

그러나 지방정부의 책임 권한 강화에는 반드시 의무가 수반되어야 한다. 예를 들면 지방정부가 자활기금을 별도의 사업 재원으로 활용한다면 이는 사회복지사업 내에서 이루어지고, 반드시 재정투·융자사업심사 혹은 예산편성기본지침에 따른 지방의회의 승인을 받아야 할 것이다. 즉 예산이 집행되기 전 단계에서 보다 투명하고 세심한 검토와 사업의 진행과정에서 철저하게 중간검토를 함으로서 계획과 다르게 진행되는 사업을 미리 막을 수 있다. 또한 이러한 의무를 자의적으로 조정하거나 절차나 법령을 위반한 경우에는 재정운영 등에 대한 책임성을 확보하기 위한 페널티제를 적극적으로 적용하여야 한다. 즉 재정 투·융자심사를 받지 아니하고 지출한 금액, 예산편성기본지침을 위반하여 지출한 금액 등에 대해 재정 페널티를 실제로 적용해야 한다. 이와 더불어 지역 주민들과 지방의회가 예산의 누수와 관련하여 지방자치단체에 책임을 물을 수 있는 의결권도 강화해야 한다.

## 2) 내부통제시스템 강화

다음으로 예산 누수가 많은 정부부문의 유형은 공무원의 의도적 부정과 중복·부당지출이다. 이러한 유형은 다시 세 가지 하위 유형으로 구분된다. 먼저 여러 차례 사회적으로 이슈가 된 바와 같이 사회복지담당공무원이 친족을 위장 전입시키거나 수급자로 허위 등록하여 급여를 횡령하거나 수급자의 급여를 부풀리는 방식으로 의도적으로 횡령한 경우이다. 이러한 비리 발생의 근본적 원인은 내부통제시스템(internal control system)의 약화에 있다. 따라서 이러한 유형의 복지예산 누수를 방지하기 위해서는 상급책임자의 정보데이터베이스 접근과 결재시스템의 보완 등 내부 감시시스템의 도입이 요구된다.

선진국에서는 내부통제시스템의 일환으로 공무원업무실태조사를 실시하고 있다. 미국의 '자금운영실태조사', 영국의 '6개월 단위의 무작위 방문조사', 뉴질랜드의 '부정행위대책반(Staff Fraud Unit)' 등 이름은 서로 다르지만 조사내용은 급여 및 관련 지출과 급여전달에 대한 것이다. 이런 경우에는 대부분 장기간 횡령을 하다가 해외로 도피하는 경우가 많아 누수된 예산을 회수하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 공무원업무실태조사 등을 통해 미연에 방지하는 것이 예산 누수를 막는 가장 좋은 방법이다.

다음으로 정부부문의 사업추진의 부적정인 중복지급 역시 예산 누수를 발생시키는 요인이

다. 일반적으로 사회복지사업은 형평성의 제고와 수직적 재분배를 강화하고자 중복 수혜가 불가능하도록 설계되어 있다. 그러나 유사사업에 대한 중복 여부를 검토하지 않거나 기관 혹은 부처간 자료의 공유가 미흡한 경우 의도하지 않은 중복 수혜로 인한 예산의 누수를 야기한다. 이런 경우 문제가 되는 것은 중복 수혜를 받지 않은 사람들과의 형평성이다. 최근 이러한 문제를 해결하고자 데이터 공유(data sharing), 데이터 마이닝(data mining) 등 통계적 기법을 활용하여 예산누수를 방지하는 기법이 개발되고 있다<sup>12)</sup>.

데이터 공유(data sharing)는 사회보장관련 모든 기관들과 세무당국, 지역기관 등 여러 기관들이 보유한 데이터를 서로 공유하여 종합적으로 비리를 탐지하는 방법으로 스웨덴, 영국, 미국, 프랑스 등의 국가에서 현재 시행 중이다. 스웨덴은 실업보험기구, 사회보험기구, 조세기관, 학생대출기관간 데이터를 서로 공유하고 IT 시스템을 이용하여 실시간으로 자료를 상호 점검(cross-checking)함으로써 과다지불 건수와 금액의 약 25% 감소효과를 시현하고 있다(감사연구원, 전게서, 2009). 우리나라는 국민건강보험공단이 허위청구 적발사례 등에 도입하고 있다.

마지막으로 정부에서 의도적으로 지원대상이 아닌 단체 혹은 개인에게 보조금을 지원하는 부정으로 인하여 예산이 낭비되는 현상도 발생한다. 이와 같이 특정 대상에게 혜택을 주는 경

12) 데이터공유(data sharing)이란 지출의 적합성 검증을 위한 기관간 자료 공유를 의미하며, 데이터 마이닝(data mining)은 컴퓨터를 이용하여 대용량의 자료에서 과거에 미처 발견하지 못했던 유용한 패턴을 찾아내는 분석기법으로 특히 미국에서 활성화되고 있음.

우 예산의 낭비와 동시에 실제 혜택을 받아야 할 단체나 개인이 배제된다는 것이다. 영국의 경우 각 정부부처는 내부직원에게 의한 비리를 매해 재무부(HM Treasury)와 감사원(NAO)에 보고해야 하며, 재무부는 이 자료를 근거로 매년 비리보고서(Fraud Report)를 발간하여 공개하고 있는데 대표적인 유형이 바로 이러한 유형이다.

### 3) 공급자 부문의 투명한 재무회계시스템 마련

정부부문의 예산 누수 비율이 매우 높게 나타남에 비해 서비스공급자 부문의 예산 누수는 상대적으로 낮게 나타난다. 공급자 부문의 예산 누수 역시 의도적인 부정과 관리소홀 등으로 야기되는 경우가 많다. 일반적으로 서비스 제공기관은 정부로부터 주로 인건비와 임대료 등을 보조 받는다. 공급자 부문에서 가장 빈번하게 발생하는 유형이 바로 인건비 부풀리기 방식이다. 즉 민간 보육시설이나 요양서비스 제공기관 등이 퇴사한 종사자의 퇴직절차 미처리 등으로 보조금을 허위로 받는 것이다. 한편 바우처 사업 등은 정부 혹은 보험기관이 이용건수와 이용시간에 따른 비용을 대신 지불하게 되는데 이 때에도 예산의 누수가 발생한다. 즉 이용건수를 부풀리거나 서비스 시간을 부풀리는 방식으로 서비스 비용을 부정 수령하는 것이다.

일반적으로 정보의 공유 미비로 인한 예산의 누수는 예방적인 차원에서 시스템적으로 접근하여 개선책을 마련할 수 있지만 의도적인 예산의 횡령에 있어서는 예방적인 차원의 대안을 마련하기가 용이하지 않다. 특히 공급자 부문의

예산 누수를 줄일 수 있는 개선책은 현 시점에서 뿐만 아니라 향후 공급자 부문의 양적인 증가를 감안한다면 그 필요성이 더욱 커진다.

지금까지 사회서비스는 주로 사회복지법인이나 자활사업단 및 공동체 등을 통해 제공되었지만 노인장기요양보험제도와 장애인기초연금의 도입 등으로 사회서비스 공급기관은 의료법인과, 민간 기업까지 확대될 전망이다. 따라서 향후 사회서비스의 예산 누수를 방지하기 위해 서라도 공급자 부문의 개선책이 필요하다. 이를 위해 우선적으로 서비스 공급기관의 투명한 회계를 생각해볼 수 있다. 즉 보육시설의 재무회계규칙처럼 사회서비스 공급기관이 투명한 재무회계시스템을 구축하고, 이를 지방정부와 중앙정부와 연계하는 방안을 검토해볼 수 있다. 보육시설의 경우 정부의 자원투입에도 불구하고 용자금 등 회수에 대한 불확실성 때문에 많은 비난에 직면했으나 투명한 재무회계시스템의 도입으로 신뢰성이 증가한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

### 4) 수혜자의 부정수급 경각심 홍보와 페널티 제도의 도입

대부분의 정부부처와 경제학자들은 수급자의 부정에 매우 민감하게 반응한다. 이에 대한 단적인 예가 바로 2010년 보건복지가족부 소관 예산안에서 나타난 ‘기초보장관리단 확대 운영 사업’이다. 이 사업은 주로 수급자의 부정수급을 방지하기 위해 도입되었다. 실제로 지난 4년 동안 수혜자 부문에서 예산 누수가 발생한 건수는 1건이지만 그 누수액은 428억원으로 전체

누수액의 15%에 해당한다. 즉 근로능력이 있는데도 불구하고 생계급여나 주거급여를 받는 부정수급자와 기초노령연금 및 장애수당 부정수급 등 수혜자가 의도적으로 부정수급을 하는 경우가 빈번하다는 의미이다.

이에 대한 개선방안으로는 공공부조의 부정수급이나 사회복지서비스의 이중수급은 심각한 사회문제라는 것을 대중에게 홍보하는 것이 가장 일반적인 방법이다. 영국과 네덜란드는 이러한 캠페인을 통해 부정수급자 본인이나 주위 사람에게 경각심을 제고하고 있다. 그러나 이러한 예방적인 차원의 캠페인의 효과는 즉각적이지 않다. 오히려 정기적으로 혹은 불규칙적으로 수급자를 조사함으로써 부정 수급 대상자를 선별하는 것이 효과적인 방법이다. 선진국에서도 수급자의 신분변동과 소득재산 등에 관한 정기

적·비정기적 조사를 실시하고 있다. 정기적 조사는 미국이 연간 단위로 실시하고 있으며, 비정기적 조사는 신고된 사례와 이슈화된 주제(미국), 지구별 무작위 표본조사(영국), 그리고 생활실태조사 등을 통해 조사하고 있다.

문제는 이러한 조사를 통해서 발견된 부정수급자에 대한 처벌이다. 가장 강력한 방법은 부정수급자에 대한 법적 제재와 급여액의 회수이고, 부정수급기간을 평생 수급기간에서 제외하는 방법 등도 있다.

사회복지지출 확대와 더불어 증가하고 있는 다양한 유형의 예산누수, 기금운용의 부적정과 공급자와 수혜자의 부정수급, 중복수혜 등은 사회보장제도의 정상적인 작동을 제약함과 동시에 건강한 복지국가의 발전을 위협하므로 이를 방지하려는 노력이 계속되어야 할 것이다. **본문**