

연구보고서 2008-18-2

## 국민기초생활보장제도 모니터링을 위한 기초연구

A Study of Social Assistance Monitoring System :  
Basic Ideas and Practical Strategies

이현주·이태진  
김보영·진재문  
전세나·유정예·이은혜

한국보건사회연구원  
기초보장·자활정책평가센터

## 국민기초생활보장제도 모니터링을 위한 기초연구

연구보고서 2008-18-3

---

발행일	2008년 12월
저자	이현주 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	<a href="http://www.kihasa.re.kr">http://www.kihasa.re.kr</a>
등록인쇄처	1994년 7월 1일 (제8-142호) 대명기획
가격	6,000원

---

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-504-6 93330

## 머리말

국민기초생활보장제도가 실시되기 시작한 지 약 8년이 지났다. 우리나라 사회복지의 역사에서 국민기초생활보장제도가 도입된 것은 그 의미가 크다. 이미 널리 알려진 바와 같이 국민기초생활보장제도는 수급자의 기초보장에 대한 권리를 인정하였다는 점에서, 그리고 급여의 포괄성과 수준이 개선되었다는 점에서 과거의 생활보호제도와는 성격을 달리한다. 국민기초생활보장제도의 기여가 인정되는 것과 대조되는 현상 중 하나는 공공부조를 둘러싸고 부정수급의 문제제기가 계속되었다는 점이다.

공공부조는 제도의 특성 상 제도운명을 위한 자원의 원천과 수급을 받는 집단이 달라서 수급의 정확성에 대한 사회적 요구가 높다. 이와 더불어 국민기초생활보장제도의 운영에서 부정수급의 문제가 자주 언급되는 이유는 근로능력자가 제도의 수급대상으로 포함되고 제 급여의 수준도 높아졌기 때문일 것이다. 그리고 2000년 이후로 꾸준히 증가하는 국민기초생활보장제도의 예산 규모도 공공부조의 부정수급에 민감한 사회적 태도를 유발하는 듯하다.

공공부조제도의 집행 정확성을 확인하는 모니터링에 대한 필요성이 높은 수준으로 제기되어왔음에도 불구하고 실제 모니터링의 운영은 취약한 상태에 있었다. 공공부조 모니터링은 일시적이거나 또는 소규모의 전시적인 것으로 머물렀으며 안정적이고 실효성을 갖는 방식으로 체계화되지 못하였다. 뿐 아니라 공공부조의 모니터링이 대중에게 항시적으로 공개되지도 못하였다. 공공부조 모니터링의 체계화에 전제되어야 할 관련 연구도 없었던 것은 아니지만 역시 충분하게 축적되지 못한 상태였다.

이에 본 연구는 공공부조 모니터링의 체계화에 필요한 기초적 분석을

수행하고자 진행되었다. 본 연구는, 그간 공공부조 모니터링의 설계와 시행에서나, 또는 이를 대상으로 수행된 연구에서 다루지 않았던 집행부정확성의 전 유형으로 모니터링의 논의를 확대하여 공공부조 모니터링의 중립성을 제고하였다. 그리고 법, 모니터링 조직과 운영, 모니터링을 지원하는 전산인프라의 구축에 이르기까지 모니터링의 설계에서 고려되어야 하는 전 범위를 검토하고 대안을 제시함으로써 모니터링의 체계화를 위한 준비과정에 유용한 시사점을 제공한다. 우리나라의 공공부조가 집행정확성을 확보하여 건강한 제도로써 지속적인 발전을 해 나가는데 본 연구가 일조를 할 수 있도록 충분히 활용되었으면 하는 바람을 갖는다.

본 연구는 본 원의 이현주 부연구위원 책임 하에 본 원의 이태진 부연구위원, 영국 요크대학의 객원강사인 김보영 박사, 경성대학교의 진재문 교수, 본 원의 전세나 연구원, 유정예 연구원, 이은혜 연구원의 공동연구로 수행되었다. 본 연구의 진행과정에서 연구의 완성도를 높이는데 도움을 주신 분들께 감사의 말씀을 드리고 싶다. 우선 본고를 세심하게 읽고 귀중한 의견을 주신 원외의 박능후 교수 및 그 외 전문가들과 원내의 김미곤 연구위원, 최현수 부연구위원께 감사의 마음을 전한다. 그리고 이 밖에 연구에 도움을 주셨던 모든 분들께 감사드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2008년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 하

# 목 차

<b>Abstract</b> .....	<b>9</b>
<b>요 약</b> .....	<b>11</b>
<b>제1장 서론</b> .....	<b>16</b>
제1절 연구의 필요성과 목적 .....	16
제2절 연구의 내용구성 .....	21
제3절 연구의 방법 .....	22
<b>제2장 공공부조 모니터링의 기초이해</b> .....	<b>23</b>
제1절 공공부조제도 집행 부정확성의 유형 .....	23
제2절 공공부조 모니터링의 전제와 쟁점 .....	31
제3절 공공부조 모니터링의 체계: 법, 조직, 정보인프라 .....	49
<b>제3장 외국의 공공부조 모니터링</b> .....	<b>52</b>
제1절 영국의 공공부조 모니터링 .....	52
제2절 미국 기초소득보장제도의 모니터링 .....	78
제3절 외국의 경험이 주는 함의 .....	117
<b>제4장 우리나라 공공부조 모니터링</b> .....	<b>120</b>
제1절 공공부조 모니터링에 대한 인식 .....	120
제2절 공공부조 모니터링 관련 법 .....	127
제3절 공공부조 모니터링의 조직 .....	135
제4절 공공부조 모니터링 정보인프라 .....	149

<b>제5장 우리나라 공공부조 모니터링의 재설계방안</b> .....	<b>157</b>
제1절 모니터링의 기본 전제와 추진 방향 .....	157
제2절 모니터링의 기초 설계: 법, 조직, 그리고 정보인프라 .....	161
제3절 모니터링의 합리화를 위한 과제 .....	173
<b>참고문헌</b> .....	<b>176</b>

## 표 목 차

<표 2- 1> 공공부조제도 집행 부정확성의 유형 .....	24
<표 2- 2> 영국 2007/2008 과소급여 추정 .....	25
<표 2- 3> 영국 2007/2008 과다급여 추정 .....	27
<표 2- 4> 공공부조 모니터링에 대한 접근 비교 .....	36
<표 3- 1> 잡센터 플러스 2006/7 핵심운영지표 중 부정 수급 및 지급오류 관련 목표 .....	71
<표 3- 2> 사회보장관련 법체계와 SSI 법(Law)과 SSI 규칙(Regulations) · 81	81
<표 3- 3> SSI의 법규와 벌칙 .....	83
<표 3- 4> 미국 연방정부의 주정부에 대한 TANF 관련 규제 내용(14개 조항) · 85	85
<표 3- 5> TANF의 첫 위반자에 대한 처벌 .....	87
<표 3- 6> 2006년 미국 SSA의 수준별 사무소 현황 .....	90
<표 3- 7> 캘리포니아 주의 IEVS .....	95
<표 3- 8> 아이다호의 IVES .....	96
<표 3- 9> 주들이 부적절한 지급의 총액을 추정하는 방법 .....	100
<표 3-10> 부적절한 급여를 예방하고 찾아내는 주요 활동과 이를 채택한 주의 수 .....	101
<표 3-11> 부적절한 급여에 대한 대책을 어렵게 하는 요인들 .....	103
<표 3-12> 일리노이 Cook County의 FPI 성과 분석 .....	107
<표 3-13> 펜실베이니아 주의 사회보장(TANF, 푸드 스탬프, GA) 모니터링성과 · 110	110
<표 4- 1> 부정수급자관리 현황 (2007년 기준) .....	138
<표 4- 2> 기초보장관리단 주요업무 운영방안 .....	145
<표 4- 3> 정보인프라 개편안 .....	152

## 그림 목차

[그림 3-1] 소득보조와 구직자 수당 부정수급 손실액 추이 (DWP, 2005, p. 4) · 53	
[그림 3-2] 소득보조, 구직자 수당, 연금 크레딧, 주거 수당에서 부정수급 손실 원인별 비중 .....	56
[그림 4-1] 부정수급자 보장비용 징수절차 .....	141
[그림 4-2] 기초보장관리단 조직도 기획안(전달체계) .....	143
[그림 4-3] 기초보장관리단 조직도 기획안(내부) .....	144
[그림 5-1] 공공부조 모니터링 조직 구조안 .....	168

## Abstract

### **A Study of Social Assistance Monitoring System : Basic Ideas and Practical Strategies**

This study examines the theoretical background of social assistance monitoring, adds to the state of knowledge thereof, and, based on this, suggests practical strategies for the improvement of Korea's social assistance monitoring system. Behind the fact that the existing social assistance monitoring in Korea has been targeted by and large to fraudulent behaviors on the part of recipients is a politically-driven ideology. What this suggests is that to better implement social assistance monitoring requires understanding of its objectives and ideas underlying it. To this end, this study also takes a theoretical look at the ideological bases and approaches of social assistance monitoring practices in the US and the UK. Among the major findings is that Korea's social assistance monitoring needs improvement so that it can address frauds and underpayment on the part of providers. Finally, this study suggests a comprehensive model that covers a number of different dimensions including law, organizational structure, and information infrastructure.

## 요 약

본 연구는 공공부조 모니터링의 이론적 검토와 기초적 정보 제공을 보강하고 이를 기초로 우리나라 공공부조 모니터링체계 재구축방안을 제안하고자 하였다. 공공부조제도 모니터링은 공공부조 제도 집행의 정확성을 평가하고 그 결과를 제도개선에 활용하는 활동이다. 본 연구가 ‘기초연구’라는 이름으로 진행된 배경은 모니터링의 본래 목적을 고려하여 보다 포괄적이고 중립적인 모니터링으로 체계화될 수 있도록, 필요한 제반 논의들을 담고자 하는 의지와 관련된다. 본 연구는 주로 문헌 연구와 2차 자료의 분석, 그리고 전문가의 의견수렴 방식을 활용하여 진행되었다.

공공부조제도 모니터링이 주로 수급자의 부정수급을 초점으로 경도되어 온 것에 대한 반성이 필요하다. 공공부조 제도 집행 부정확성의 범주는 고의성을 기준으로 실수와 사기로, 부적절급여의 방향을 기준으로 과소급여와 과다급여로, 그리고 문제의 원천을 기준으로 제공자와 수급자로 구분하여 볼 수 있다. 즉 공공부조 모니터링은 이러한 전 유형의 부정확성 범주를 포괄하는 것으로 균형을 이루어야 한다. 하지만 지금까지는 실수와 과소급여, 그리고 제공자의 문제는 모니터링에서 상대적으로 도외시되어 왔다.

기존의 공공부조 모니터링이 부정수급을 표적으로 하여온 이면에는 정치적 이념, 정책적 선택이 작용하였다. 공공부조 모니터링의 근간이 되는 이념적 차이는 욕구가설과 탐욕가설로 단순 구분할 수 있다. 욕구가설에 따르면 경험하는 어려움이 클수록 수급사기의 발생이 증가한다. 욕구가설에 입각한 접근은 제도적 결함과 사회적 배경에서 집행 부정확성의 원인을 도출하면서 부정수급의 부도덕성에 덜 공격적인 자세를 갖는다. 반면

탐욕가설은 부정으로 얻어지는 이익에 초점을 두어 개인의 부도덕성을 강조한다.

대개 공공부조 모니터링은 국가의 재정을 보호하고 급여체계의 완결성을 제고한다는 명목적인 목표를 갖는다. 하지만 그 뒤에는 수급자를 일반 국민과 분리하여 엄격성을 유지하고 노동을 강조하여 저임노동자의 일정 규모를 유지할 수 있도록 하는 정책적 목표가 작용한다는 주장이 제기되고 있다. 공공부조 모니터링을 구상함에 있어 이념적 전제나 지향을 인식하는 것은 중요하다. 구현된 모니터링의 특성 차이를 이해하는데 이러한 인식이 유용하기 때문이다. 이념이나 전제의 파악은 기존의 모니터링이 어느 즈음의 가치를 지향하고 있는지를 판단할 수 있게 하며 실천적인 측면에서는 자칫 놓치기 쉬운 쟁점들을 점검하면서 향후 모니터링 모델의 균형을 유지할 수 있도록 할 것이다.

예를 들어 집행 부정확성을 어떻게 분류하고, 특히 부정수급을 어떻게 확인할 것인가? 정부와 수급자의 힘의 불균형성은 어떻게 보정할 것인가? 과소급여를 처리할 기제는 갖추어졌는가? 수급자가 수용하고 감당할 수 있는 처분이 고안되었는가? 수급자의 부정을 낙인 할 수 있는 수준으로 수급자의 제도에 대한 인지는 충분한가? 등의 문제는 공공부조 모니터링에서 반드시 검토가 필요한 쟁점들이다. 이러한 쟁점들과 관련한 선택들은 우리나라 공공부조 모니터링의 기저에 위치하는 이념에 대한 반성과 극복에서 출발한다.

공공부조 모니터링이 작동하자면 법적 기반과 법적 조항을 실현할 조직과 그리고 모니터링의 효율성을 제고할 수 있는 정보인프라가 갖추어져야 한다. 이 세 가지의 요소는 상호 연관되어 모니터링을 구성한다. 본 연구는 공공부조 중심의 사회보장기제를 특징으로 하는 영국과 미국의 공공부조 모니터링 사례를 이면의 이념적 변화와 모니터링 관련 법, 조직, 정보인프라의 수준에서 고찰하였다.

영국과 미국은 행정기반이나 제도운영이 상이하며 공공부조 모니터링에도 상이성이 존재한다. 하지만 앞서 간 두 나라의 공공부조 모니터링 체계는 우리에게 유용한 시사점을 제공한다. 영국의 사회보장급여에 대한 모니터링은 급여신청에서부터 시작되며 부정이 의심되는 사례가 발견되면 정밀조사를 실시한다. 부정이 확인될 경우 초과수급분 환수는 물론이고 작게는 경고부터 벌금, 급여에 대한 제재, 심각한 경우 형사기소에 까지 이르게 된다. 부정급여에 관련해서는 노동연금성내에서도 여러 부서들이 연관되어 있는데, 관련 정책을 총괄하는 부정 및 오류전략부가 있고 형사기소 하는 데에는 부처 내 법무사가 지원하고 있으며 정보와 기록관련 부분에 대해서는 정보관리반, 부정수급 및 오류실태 조사에는 위험보증부가 지원한다. 지방정부의 주거급여 등을 모니터링하기 위한 부정수급조사반이 있으며 지방정부의 급여행정을 지원하기 위한 노동연금성 내 수행발전팀도 구성되어 있다. 그 밖에 과학정보실과 부정수급액 환수를 전문적으로 지원하는 조직으로는 재정조사실도 구성되어 있다. 즉 모니터링 조직에서 조직적 분화가 충분하게 진행되어 왔다. 관련 법제에 대한 준비도 매우 철저하게 이루어져 왔으며 이에 더하여 급여평가, 데이터 매칭기술, 위험분석, 수행평가, 공공캠페인 등의 제도적 장치를 활용하고 있다. 미국의 기초보장 모니터링은 1990년 중반 이후 복지개혁의 영향으로 강화되었는데, 과다급여 뿐 아니라 과소급여를 모니터링의 대상으로 간주하는 근거가 된 부적절급여법을 비롯한 각종 법 정비와 Office of Inspector General(OIG) 등의 조직적 강화, 그리고 사회보장급여 전달과정의 오류를 확인하기 위한 정보체계인 IEVS 등이 마련되었다.

우리나라 공공부조 모니터링의 현황은 법, 조직, 정보인프라와 모니터링의 근간이 되는 공공부조제도의 집행부정확성에 대한 태도를 중심으로 살펴보았다. 우리나라의 공공부조 제도 집행부정확성에 대한 태도를 국정감사와 언론의 보도를 중심으로 분석한 결과, 시간이 지날수록 공공부조 제

도의 집행에 대한 관심은 높아지고 있으며, 특히 수급자의 부정수급에 초점을 두면서 모니터링의 필요성이 크게 강조되어왔다. 반면 국가의 제도 관리와 운영오류에 대한 언론의 보도는 상대적으로 미약하였다.

법적 기반을 보면 우리나라에는 공공부조 모니터링을 위한 별도의 법이 제정되어있지 않고, 모니터링 시 참고할 수 있는 법으로 국민기초생활보장법, 사회보장기본법, 국가공무원법, 전자정부법, 정보보호법 등에서도 모니터링의 근거가 될 만한 조항들이 분화, 보장되지 않은 채 남겨져 있다. 외국의 법 조항과 비교하여 정교하지도 않을 뿐 아니라 고의성의 조작적 정의나 처벌의 다단계 규정, 그리고 제공자의 실수 등에 대한 처리 규정 등이 마련되지 않은 상태이다. 모니터링을 할 수 있는 조직적 기반도 취약하여 기존의 경험으로는 국민기초생활보장제도를 기획하는 부서 내부의 일부 인력에게 해당 업무를 수행하도록 구조화된 수준에 있었다. 최근 새로운 조직의 출범을 준비 중에 있으나 적절한 예산의 투입이 보장되지 않은 상태여서 여전히 적정 수준의 전담인력으로 조직을 구성하고 운영하기 어려운 상태이다. 이러한 상태에서는 외국에서 확인할 수 있었던 기능적 조직의 구성을 추진할 수 없을 것으로 우려된다. 그나마 정보인프라는 조금 사정이 나서 기존의 전산망으로 모니터링을 일부 지원하여 왔으며 이후 개편을 계획·준비하고 있다. 하지만 모니터링 담당과 정보인프라를 운영하는 부서와의 유기적 연계, 중앙과 지방의 정보인프라 연계, 정보의 최신성 보장 등의 과제를 남기고 있다.

우리나라의 공공부조 모니터링의 구체적 안을 제안하기에 앞서 견지하여야 할 몇 가지 기본 전제와 방향을 정리하였다. 첫째, 모니터링은 균형적 접근을 유지하여야 한다. 모니터링이 다양한 유형의 집행 부정확성을 표적으로 하고 다양한 원인에 주목, 이에 대응하는 것이 되도록 설계되어야 한다. 둘째, 모니터링이 비정치화되어 자체적으로 운영될 수 있도록 구조화되어야 하며 법률의 수준에서 기본 원칙을 적시하는 것은 이러한 의

미에서 중요하다. 셋째, 모니터링 결과의 제도적 환류가 강화되고 보장되어야 한다. 넷째, 모니터링 결과를 처리하면서, 관련자의 처벌은 차별화되고 수용이 가능한 것, 현실적인 것이 되도록 주의하여야 한다. 다섯째, 처벌보다 한 단계 더 전진하여 생각해보면 부정수급이 다시 재발되지 않고 빈곤계층이 이러한 처벌로 더 큰 어려움에 처하지 않도록 긍정적인 사건의 해결방식을 개발하여야 한다.

공공부조 모니터링의 합리적 체계를 마련하자면 우선 법적 근거를 정비하여야 하는데, 취약한 관련법을 분화 보강하여야 하며, 대표적인 고려 항목으로는 공공부조 모니터링의 표적에 대한 규정, 부정수급 등의 조작적 정의와 기준, 개인 정보 보호의 한계와 주수 수준, 처벌의 차등화와 수용 가능성 확보, 수급자의 권리보호기제 강화 등을 거론할 수 있다. 법적 근거를 구현하기 위해서는 적절한 조직과 운영이 준비되어야 한다. 모니터링 조직의 위치와 내부 구성, 일선 사무소 위치 등이 언급되었으며 이 밖에 조직의 운영 차원에서 인력의 전문성 확보, 예산의 투입, 환류체계의 마련, 모니터링 운영에서 필요한 기초조사의 시행 등을 논의하였다. 전산 인프라의 구축 및 보강에서는 지금 진행 중인 개선작업을 고려하여 단언하기 어려운 점이 있으나 중앙과 지방의 연결 강화, 정보원의 확대, 정보의 갱신 주기 조정 등을 중심으로 보완이 필요한 점들을 논의하였다. 전산 자료의 구축과 활용을 강화하여 직접 실시하는 방식과 결합시킴으로써 상호 시너지 효과를 거두는 원칙도 재확인하였다. 본 연구의 마지막에서는 합리적 모니터링 체계가 구축되지 위하여 검토되어야 하는 과제를 정리하였다. 목표설정, 시범사업, 기초조사, 예산의 확보 등을 과제로 설정하였다.

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 필요성과 목적

본 연구는 우리나라 공공부조 모니터링의 체계화를 위한 이론적 검토와 기초적 정보를 제공하기 위하여 시작되었다. 공공부조 제도에는 여러 가지 제도가 포함된다. 하지만 본 연구는 국민기초생활보장제도를 중심으로 논하고 있다. 국민기초생활보장제도의 모니터링 설계를 염두에 두고 연구를 진행한 이유는 크게 세 가지 정도로 요약된다. 첫째, 국민기초생활보장 제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도이다. 둘째, 국민기초생활보장제도에 소요되는 예산의 규모가 매우 크다. 셋째, 국민기초생활보장제도가 상대적으로 엄격한 자산조사를 전제로 하여 생계급여를 포함한 포괄적 급여를 제공하고 있을 뿐만 아니라 여타의 급여 및 서비스가 국민기초생활보장제도의 수급자를 그 대상으로 하고 있어서 해당 제도의 수급여부가 개인의 생활에 크게 영향을 미친다. 따라서 제도 수급을 위한 여타의 부정이 작용할 것이라는 우려가 크다. 이러한 이유로 국민기초생활보장제도 운영의 정확성 여부가 언제나 심각한 쟁점이 되어왔다. 물론 본 연구에서 다루는 내용들은 국민기초생활보장제도 외 여타의 공공부조제도 모니터링에도 확장하여 적용해 볼 여지가 있다.

국민기초생활보장제도가 실시되기 시작한 지 약 10년이 되어간다. 국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도와 비교하여 제 기능을 수행하는데 있어 비약적으로 발전한 공공부조제도라고 인정을 받아왔다. 하지만 국민기초생활보장제도는 그 시작부터 지금까지 줄곧 제도의 건강성에 대한 우려에서 자유롭지 못했다. 근로동기를 저하시키고 제도 의존성을 심화시키

는 제도 자체의 결함이 있다는 지적이 계속되었으며 이와 함께 부정수급의 위험이나 가능성에 대한 문제제기와 이러한 문제에 대한 취약한 대응이 거론되어 왔다.

세계 어느 나라에서도 공공부조제도는 ‘집행의 정확성이 확보되었는가’, 혹은 좀 더 노골적으로 말하자면 ‘부정수급이 존재하지 않는가’ 하는 문제제기에서 자유롭지 못할 것이다. 공공부조제도와 같이 자산조사에 기초한 제 급여는 수급자 선정 및 급여 결정의 부정확성이 상존하고 있다. 완벽한 자산조사가 과연 세상에 존재할까? 부정수급의 의도가 없다고 하여도 자산조사에서 그 정확성이 100%에 이르는 어렵다.

공공부조제도 집행의 정확성에 대한 관심이 다른 제도와 차별화되는 가장 근본적인 이유는 공공부조제도가 대표적으로 일반조세를 재원으로 하면서 사회의 일부집단에게 급여를 제공한다는 점일 것이다. 즉 비용부담의 주체와 수급주체가 다르므로 비용부담의 주체에게 제도의 건강함을 증명할 필요가 있고, 또는 정부는 이렇게 믿고자 한다. 결국 이러한 측면은 공공부조제도에서 제도 집행의 정확성을 모니터링 할 필요성을 높이게 된다.

공공부조의 특징으로 인하여 공공부조제도의 운영에서 나타나는 집행의 부정확함은 각종 사건으로 언론에서 초점화되거나 또는 국회에서 자주 지적되어 왔다. 우리나라에서 국민기초생활보장제도를 둘러싼 국회의 공방이나 언론의 보도는 곧 기초보장제도에 대한 부정적 인식을 형성하는데 일조하였으며 결과적으로 기초보장제도의 발전에 큰 장애가 되어왔다.

2002년 한 조사에 따르면 조사된 기초보장수급가구 60가구 중 과다급여 가구가 57%로 34가구, 과소급여가구는 33%로 20가구였으며 정확한 급여를 수급받는 가구는 10%, 6가구에 불과한 것으로 나타났다(임세희, 2003: 5)<sup>1)</sup>. 주로 근로능력이 있는 가구에서는 과다급여가, 근로능력이 없는 가구

1) 이러한 집계에는 해석의 주의가 필요하다. 그 이유는 아주 근소한 차이가 발생하여도 정확한 급여를 받지 않는 가구로 처리되었기 때문이다. 즉, 어느 수준의 차이가 있을 때 정확하지 않

에는 과소급여가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 기초보장제도 급여의 부정확성이 존재한다는 우려가 설득력이 있음을 보여준다. 사례분석에 한정된 것이지만 결과적인 측면에서 제도 집행의 부정확성이 있다는 점이 어느 정도 인정된다. 이러한 집행의 부정확성이 존재할 가능성을 시사하는 또 다른 단서는 국민기초생활보장제도를 집행하는 일선의 인력으로부터 수집된 정보에서 발견된다. 일선 실무자들을 대상으로 한 조사에서 일선 인력이 수급자의 상황을 정확하게 파악하지 못하고 있다는 점과 업무의 과중으로 수급자들에 대한 정보를 지속적으로 파악할 수 없는 인력으로부터 대부분의 수급정보가 구해지고, 처리된다는 점이 지적되었다.

〈참고〉 일선 실무자의 대상가구 실태 파악수준

- 주민생활지원서비스 1단계 지역의 실무자 중 일부를 대상으로 한 설문조사 결과를 보면 읍면동에서 수급가구에 대한 정확한 파악이 이루어지지 못하는 경향이 있음. 수급자 파악정도를 질문한 결과, 완전하게 파악한다는 응답은 단 15.4%, 대략 파악하고 있다는 응답은 67.0%, 잘 모른다는 응답은 14.3%, 거의 모른다는 응답은 3.3%임.
- 읍면동에서 담당업무를 적절하게 수행하지 못하는 이유로 시간부족을 언급한 비율은 응답자의 65.5%임. 이러한 상황에서도 시군구의 여타 대부분의 사업팀들은 담당 프로그램의 대상에 대한 정보를 대부분 읍면동으로부터 구함.

자료: 이현주 외, 2007.

---

다고 간주할 것인가에 대한 정의가 없다. 이러한 상태에서는 정확한 집행의 비율이 보다 낮게 나타날 수 있다.

위에서 예시한 내용들을 보면 국민기초생활보장제도의 집행이 부정확성이 상존하여 있을 것이라는 짐작이 가능하다. 반면 우리나라의 제도 모니터링 체계는 취약하다는 점도 많은 부분 동의가 된다. 기존 모니터링 체계가 초보적이고 소극적인 수준에 있으며 또한 그리 공개적이지도 못하였다는 비판을 받을 여지가 크다. 결과적으로 국민기초생활보장제도의 모니터링을 체계화하고 이로써 국민기초생활보장제도가 집행 정확성을 담보하고 건강한 제도로 유지되어야 할 것이라는 주장에는 이견이 없을 듯하다.

문제는 이러한 주장에서 놓치게 되는 또 다른 이면이 있을 수 있다는 것이다. 줄곧 부정수급에 초점을 두면서 요구된 국민기초생활보장제도 모니터링 강화는 제도 집행의 정확성이 “의도된 부정”에 의하여 훼손된 것이라는 암묵적 가정에서 출발한다. 이러한 가정은 “의도되지 않은 실수”와 “제공자의 실수와 부정”, 그리고 “부정수급을 강조하는 한 시대의 정책이나 제도의 이념적 지향”을 도외시하도록 하고 편협한 모니터링의 설계로 이어지게 한다.

프로그램 모니터링은 집행모니터링과 성과모니터링으로 구분된다. 일상적으로 공공부조 모니터링이라고 명명할 때에는 주로 프로그램 집행모니터링을 의미한다. 프로그램 집행모니터링은 프로그램 투입 또는 프로그램 활동들을 측정하고, 이들을 사전에 결정되었거나 기대되었던 어떤 기준값과 비교함으로써 프로그램이 구체적으로 지정된 대상 집단 또는 지역에도달되고 있는지, 그리고 프로그램 활동은 프로그램 설계에 구체적으로 명시된 바와 같이 수행되고 있는지를 평가하는데 중점이 두어진다(이현주 외, 2003). 핵심적으로는 공공부조제도 모니터링은 공공부조 제도 집행의 정확성을 ‘제도가 원래 예정되어 있던 대상자에게 올바른 절차를 거쳐 소정의 급여가 제대로 주어지고 있는지’를 중심으로 평가하고 이를 제도개선에 활용하는 활동이다.

공공부조제도 모니터링은 그 자체로는 제도 집행의 정확성을 평가하고

제도적으로 이를 반영하여 개선에 이르도록 하는 활동으로 볼 수 있지만 현실에서 모니터링에 대한 논의는 부정수급으로 함몰되면서 균형을 잃고 있다. 이러한 논의 선상에서는 모니터링의 설계 역시 편협하고 결과적으로 위험한 것이 되기 쉽다. 따라서 본 연구는 공공부조의 집행 부정확성에 대한 이해를 바로 함으로써 모니터링의 설계에서 균형을 찾고자 한다. 본 연구가 ‘기초연구’라는 이름으로 진행된 배경은 모니터링의 본래 목적을 고려하여 보다 포괄적이고 중립적인 모니터링으로 체계화될 수 있도록 필요한 제반 논의들을 담고자 하는 의지와 관련된다.

본 연구 공공부조제도 집행의 부정확성을 유형화하여, 이로써 모니터링 대상의 포괄성을 재확인하고 공공부조제도 집행의 부정확성을 둘러싼 쟁점, 특히 부정수급을 중심으로 진행되는 논쟁의 쟁점, 시각들을 재검토함으로써 공공부조제도 모니터링에 대한 이해를 바로 하고자 한다. 또한 이러한 입장에서 우리나라와 외국의 공공부조 모니터링을 평가한 후 우리나라 공공부조제도 모니터링을 원론의 수준에서 재설계하여 보고자 한다.

공공부조제도의 모니터링을 주제로 한 연구들이 그리 많이 축적되어 있지는 못하다. 기존의 공공부조 제도 모니터링에 대한 연구들은 앞서 지적한 바와 같이 ‘수급자 부정’을 중심으로 한 것들이다. 그리고 기존 연구들의 또 다른 한계는 주로 모니터링을 위한 조직과 그 운영에 한정하여 검토가 이루어졌다는 점이다. 모니터링의 체계화를 위해서는 조직과 운영 외에도 모니터링의 근거가 될 법적 정비와 전산인프라를 함께 논의하여야 한다. 본 연구는 모니터링의 원론적 의미와 함께 모니터링의 설계에서 법과 정보인프라, 그리고 조직 및 운영을 총괄적으로 다루고자 한다.

본 연구는 향후 기초보장 모니터링이 특정의 가치로 편향될 위험을 줄이도록 하고 모니터링의 설계가 좀 더 포괄적인 것이 되도록 기여할 것이라 기대된다. 결과적으로 본 연구는 모니터링의 원론적 의미나 취지가 구현되도록 하고 실제 공공부조 모니터링의 구체적 사안이 되는 법과 조직

의 정비, 정보인프라의 구축과 활용에 그 의미가 반영되도록 하여 좀 더 효과적이고 효율적이며 현실적합성이 높은 공공부조 모니터링의 구축되도록 방향타의 역할을 할 것이라 본다.

## 제2절 연구의 내용구성

본 연구의 내용은 크게 네 개의 부분으로 구성된다. 첫째 공공부조 모니터링에 대한 기존의 인식을 넘어설 수 있도록 공공부조 모니터링의 기초를 이해하는 부분을 본론의 제일 앞에 두었다. 공공부조 집행 부정확성이 포괄하는 내용이 무엇인가를 살피고 공공부조 모니터링이 이념에 따라 어떻게 달라질 수 있는지를 이념의 축을 구분하여 그 실제적인 운영의 차이를 비교하여 보았으며 이와 관련된 쟁점들을 소개하였다. 이 쟁점들은 실제 모니터링의 설계에서 반영되어야 하는 것들로 구체화되도록 그 여지도 살피었다. 그리고 공공부조 모니터링을 구성하는 부분들, 법, 조직, 그리고 정보인프라의 관계와 그 의미를 정리하여 본 연구의 결론에서 모니터링 설계에서 담아야 할 것을 확인하였다.

둘째, 외국의 공공부조 모니터링을 정리하고 그로부터 함의를 찾아보았다. 외국의 경험은 영국과 미국을 중심으로 고찰하였다. 영국과 미국의 사례를 살펴본 이유는 양국은 모두 공공부조제도 중심의 사회복지정책 체계를 특징으로 하는 국가들이고 공공부조제도에 대한 모니터링이 매우 강조되는 국가들이기 때문이다. 한편 우리나라에서 외국의 경험을 참고할 때 매우 빈번하게 준거가 되는 국가들이기도 하다. 영국과 미국의 공공부조제도 모니터링 현황을 중심으로 정리하면서 구체적인 실천적 함의를 찾아보는 데 초점을 두었다. 즉, 이념적 논의나 비교 등은 앞의 2장에서 다루므로 반복하지 않았다. 하지만 양국의 경험을 다루면서도 쟁점이나 성과에 대한 논의를 누락하지 않으려 주의하였고 법, 조직, 그리고 정보인프라

를 포괄하는 내용이 되도록 구성하였다.

셋째, 우리나라 국민기초생활보장제도의 모니터링을 그간의 변화와 함께 현황을 정리하였고, 논의되고 있는 향후 모니터링의 개선안을 검토하였다. 현황 및 전망의 정리를 기초로 기존의 모니터링이 갖고 있는 성격과 한계를 집중적으로 논하였다. 우리나라의 공공부조제도 모니터링은 우리나라에서 공공부조제도의 집행 부정확성을 어떻게 인식하는가와 관련을 가질 것이므로 공공부조제도의 집행 부정확성과 관련하여 지금까지 무엇이 언론과 정치 분야에서 쟁점이 되어왔는지를 우선 분석하여보았다. 그리고 법과 조직 및 운영, 정보인프라의 측면에서 현황을 구체화하여 보았다.

끝으로 우리나라 공공부조 모니터링이 지향하여야 하는 방향과 구체적 체계를 그려보았다. 이후의 공공부조 모니터링은 앞서 언급하였던 이념적, 이론적 수준의 논의에서 얻어진 이상적 방향과 우리나라와 외국의 경험 비교에서 수집된 구체적 구현방식을 반영하여 그 설계안을 제안하였다.

### 제3절 연구의 방법

본 연구는 주로 문헌 연구와 2차 자료의 분석, 그리고 전문가의 의견수렴의 방식을 활용하여 진행되었다. 연구의 주방법으로 국내외 모니터링 또는 공공부조 모니터링 관련 문헌 및 자료의 수집과 분석을 사용하였다. 이미 시행된 설문조사의 결과 등도 재분석을 통하여 본 연구의 목적에 맞도록 재구성하여 활용하였다. 관계 전문가들이 참여하는 자문회의도 활용하였으며 이전 본원의 기초보장자활정책평가센터에서 현장의 사회복지전문가로부터 수집한 의견도 참고하였다.

## 제2장 공공부조 모니터링의 기초이해

### 제1절 공공부조제도 집행 부정확성의 유형

공공부조제도를 모니터링하게 되는 가장 일차적인 원인은 제도 집행이 부정확하다는 가정이 존재하기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 공공부조제도는 자산조사를 거쳐 수급자를 선정하고 급여의 수준을 결정하므로 신청 시 이루어지는 초기 자산조사가 정확하고 시기에 맞게 지속적으로 갱신(update)되어야 한다. 하지만 자산조사와 수급자 관리는 아무리 노력한다 하여도 완벽하기 어렵다.

물론 공공부조제도는 거의 모든 국가에서 사회보장제도 중 하나로 운영하고 있지만 모든 국가에서 공공부조제도 모니터링에 열중하지는 않는다. 이는 국가마다 사회복지제도의 구성이나 공공부조제도에 대한 의미 부여가 다르기 때문으로 해석된다. 북유럽이나 유럽대륙의 선진복지국가들에게서는 공공부조 모니터링이 상대적으로 중요성이 낮은 것으로 알려져 있다. 이 국가들에서는 공공부조제도 이전의 여타의 사회보장제도들이 더 중요한 제도로 운영되고 있으며 당연 공공부조제도에 대한 기대와 집중이 약하다. 이러한 배경에서 공공부조제도 모니터링은 사회적으로 그 중요성이 떨어진다.

하지만 영국이나 미국, 그리고 우리나라와 같이 공공부조제도가 사회복지정책에서 중요한 제도로 간주되는 국가군에서는 공공부조제도를 정확하게 운영하여야 하는 당위성이 매우 높다. 이러한 국가들에서는 공공부조제도를 집행하는데 나타나는 부정확성이 어느 수준인지, 어떻게 하면 부정확성을 개선할 수 있는지에 대하여 계속 모니터링하여야 한다. 그런데 제

도 집행의 부정확성은 매우 여러 가지로 측면으로 구성된다. 공공부조 제도 집행 부정확성의 범주를 대강 유형화하면 아래와 같다.

<표 2-1> 공공부조제도 집행 부정확성의 유형

구분의 영역	범 주	
	고의성	무: 실수(error)
부적절급여의 방향	과소급여	과다급여
문제의 원천	제공자	수급자

고의성의 측면에서 보면 고의성이 없는 실수(error)와 고의성이 있는 급여사기(benefit fraud)로 구분하여 볼 수 있다. 과거 부정수급이라는 개념만 주로 사용된 반면 최근에는 좀 더 개념의 폭이 넓은 실수(error)나 부정확한 급여(improper payment)등의 개념이 사용되기도 한다. 하지만 아직도 언급의 빈도와 강조의 초점을 보면 실수보다는 고의성을 전제로 한 사기가 우선된다.

부적절한 급여의 방향에서 보면 지급하여야 하는 급여수준보다 낮게 지급된 과소급여(underpayment)와 지급하여야 하는 급여수준보다 높게 지급된 과다급여(overpayment)로 구분하여 볼 수 있다. 과소급여는 확대하여 보면 적격자임에도 불구하고 급여를 받지 못하는 사례를 포함하는 개념이라 할 수 있다.

영국의 노동연금성(Depart of Work and Pension: DWP, 2008)의 보고에 의하면 소득지원프로그램 2007/08년 총 급여에 대한 과소지출 부분은 £11억으로 0.9%에 해당한다. 하지만 아래 표에서 보여주듯이 이러한 집계에는 수급자를 대상으로, 책정될 수 있는 것보다 적게 받는 급여에 대한 정보만 포함되며, 신청을 하지 않은 수급자와 신청이 허락되지 않은 수급자에 대한 정보는 포함되지 않았다. 즉 언제나 과소급여의 추정에서는 다른 어떤 것보다도 과소추정의 위험이 높다. 과소급여와 과다급여를

비교하여 보자면 대개 과다급여에 한정하거나 이를 강조하는 방식으로 논의가 이루어지고, 모니터링도 이를 초점으로 하는 경향이 강하며 과소급여에 대하여 관심을 갖고 있는 경우라 하여도 과소급여를 추정하는 과정에서 과소급여는 과다급여에 비하여 언제나 그 문제의 심각성이 축소되는 경향이 있다.

<표 2-2> 영국 2007/2008 과소급여 추정

Estimated underpayments in 2007/2008	Expenditure	Fraud & Error	Fraud	Customer Error	Official Error	Last measured				
Continuously reviewed										
Income Support	£9.1bn	1.3%	£120m	0.0%	£0m	0.5%	£50m	0.8%	£70m	Oct06-Sep07
Jobseeker's Allowance	£2.2bn	0.5%	£10m	0.1%	£0m	0.1%	£0m	0.3%	£10m	Oct06-Sep07
Pension Credit	£7.4bn	1.7%	£120m	0.0%	£0m	0.3%	£20m	1.4%	£100m	Oct06-Sep07
Housing Benefit	£15.7bn	1.4%	£220m	0.0%	£0m	0.9%	£140m	0.5%	£70m	Oct06-Sep07
Occasionally reviewed										
Disability Living Allowance	£9.9bn	2.5%	£250m	0.0%	£0m	2.4%	£240m	0.1%	£10m	Apr04-Mar05
Retirement Pension	£57.5bn	0.2%	£90m	0.0%	£0m	0.0%	£0m	0.2%	£90m	Apr05-Mar06
Carer's Allowance	£1.3bn	0.1%	£0m	0.0%	£0m	0.1%	£0m	0.0%	£0m	Apr96-Mar97
Incapacity Benefit	£6.7bn	0.8%	£50m	0.0%	£0m	0.2%	£10m	0.5%	£40m	Apr00-Mar01
Unreviewed										
Unreviewed(ex CTB)	£12.4bn	1.4%	£170m	0.0%	£0m	1.2%	£150m	0.2%	£20m	
Council Tax Benefit	£4.1bn	1.3%	£50m	0.0%	£0m	0.7%	£30m	0.7%	£30m	Oct06-Sep07
Total	£126.1bn	0.9%	£1.1bn	0.0%	£0.0bn	0.5%	£0.6bn	0.3%	£0.4bn	
Range		(0.6-1.2)	(0.8-1.5)	(0.0-0.0)	(0.0-0.0)	(0.3-0.8)	(0.4-1.0)	(0.2-0.5)	(0.3-0.6)	

자료 : Department for Work and Pension(2008)

문제의 원천 -즉 누가 집행의 부정확성을 초래한 것인가- 을 중심으로 구분하여 본다면 제공자와 수급자로 구분하여 볼 수 있다. 즉 제공자의 실수나 부정, 그리고 수급자의 실수나 부정으로 구분된다. 제공자의 실수나 부정에서는 공공부문의 담당자 뿐 아니라 의료분야와 같이 제도 집행 과정에 참여하는 다양한 제공자의 실수나 부정도 고려하여야 한다. 사실 의료전문가나 민간서비스 시설 제공자, 전문가들이 저지르는 실수나 부정은 심각한 수준에서 이루어지고 있다고 논의된다. 대표적으로 의료급여의 영역에서는 제공자인 전문가의 실수나 부정이 그 규모나 빈도, 예산의 수

준에서 심대하다는 보고들이 자주 발견된다. 하지만 전문가들의 조직적인 저항이 만만하지 않고 따라서 제공자에 대한 모니터링과 비교하여 볼 때, 상대적으로 수급자를 표적으로 한 모니터링이 보다 활발하게 이루어진다.

위의 구분을 보면 제도 집행의 부정확성은 위의 세 가지 범주를 결합하는 다양한 유형으로 나타날 수 있다. 즉, 제공자의 고의로 결과 된 과소급여도 부정확한 집행의 하나가 될 수 있다. 흥미로운 것은 지금까지 공공부조 모니터링을 논하면서 주로 집행 부정확성의 일면에 대해서만 언급하여 왔다는 것이다. “수급자의 급여사기로 발생한 과다급여”만 강조하여 왔다. 결과적으로 문제의 원천은 늘 수급자의 의도적인 부정이었고, 그로 인한 재원의 낭비에 주목하고, 범죄자의 처벌을 강화하는 것이 대응으로 우선 고려되었다. 적어도 서구에서 공공부조 모니터링이 활발하게 거론되기 시작한 1970년대 이후나 2000년 이후 우리나라에서는 이러한 경향이 지배적이었다. 1990년대 영국과 미국에서는 이러한 경향은 더욱 노골적으로 나타났다.

고의적이지 않은 실수, 제공자의 부정이나 실수, 그리고 과소급여에 대한 문제제기는 없거나 매우 약하였고 결과적으로 공공부조제도 모니터링은 균형을 잃은 것으로 고착, 상대적으로 수급자에게 더 많은 책임부과를 요구하게 되었다. 공공부조 수급자들은 대개 생활여건이 취약하고 인지능력 등에서도 좋은 조건에 있지 않으며 조직적이지도 않아서 비형평적인 모니터링에 대항할 어떠한 유리한 조건도 갖추고 있지 않다. 공공부조 모니터링의 유형 중 특정 유형만을 강조하는 정책적 선택은 그만큼 비도덕적일 수 있다.

아래의 표는 2007/2008년 영국 노동연금성에서 발표한 과다급여 유형별 실태를 집계한 것이다. 과소급여는 포함되지 않은 것이지만 부정수급이 여러 가지 집행 부정확성, 과다급여 중 하나이며 기타의 부정수급외의 유형에서 나타나는 집행 부정확성의 수준이 낮지 않음을 알 수 있다. 사기

가 0.6%인데 비하여 실수는 1.5%수준에 이른다. 앞서 표에서 보여준 과소 급여의 수준까지 고려한다면 공공부조제도 집행부정확성에서 부정수급 외 다른 유형의 비중이 크다는 점이 확인된다.

<표 2-3> 영국 2007/2008 과다급여 추정

Estimated underpayments in 2007/2008	Expenditure	Fraud & Error	Fraud	Customer Error	Official Error	Last measured				
Continuously reviewed										
Income Support	£ 9.1bn	5.3%	£ 480m	2.9%	£ 260m	0.9%	£ 80m	1.5%	£ 140m	Oct06-Sep07
Jobseeker's Allowance	£ 2.2bn	5.0%	£ 110m	3.0%	£ 70m	0.3%	£ 10m	1.7%	£ 40m	Oct06-Sep07
Pension Credit	£ 7.4bn	5.3%	£ 390m	1.5%	£ 110m	1.3%	£ 100m	2.5%	£ 180m	Oct06-Sep07
Housing Benefit	£ 15.7bn	4.8%	£ 750m	0.9%	£ 140m	2.6%	£ 400m	1.3%	£ 210m	Oct06-Sep07
Instrument of Payment			£ 10m		£ 10m					Apr06-Mar07
Occasionally reviewed										
Disability Living Allowance	£ 9.9bn	1.9%	£ 180m	0.5%	£ 50m	0.6%	£ 60m	0.8%	£ 80m	Apr04-Mar05
Retirement Pension	£ 57.5bn	0.2%	£ 110m	0.0%	£ 0m	0.1%	£ 50m	0.1%	£ 70m	Apr05-Mar06
Carer's Allowance	£ 1.3bn	5.5%	£ 70m	3.9%	£ 50m	1.0%	£ 10m	0.6%	£ 10m	Apr96-Mar97
Incapacity Benefit	£ 6.7bn	1.7%	£ 110m	0.1%	£ 10m	0.2%	£ 20m	1.3%	£ 90m	Apr00-Mar01
Interdependences			£ 40m		£ 10m		£ 10m		£ 20m	Apr07-Mar08
Unreviewed										
Unreviewed(ex CTB)	£ 12.4bn	1.8%	£ 220m	0.5%	£ 80m	0.5%	£ 60m	0.7%	£ 90m	
Council Tax Benefit	£ 4.1bn	4.2%	£ 170m	0.8%	£ 30m	2.3%	£ 90m	1.1%	£ 50m	Oct06-Sep07
Total	£ 126.1bn	2.1%	£ 2.7bn	0.6%	£ 0.8bn	0.7%	£ 0.9bn	0.8%	£ 1.0bn	
Range		(1.8-2.5)	(2.3-3.1)	(0.6-0.9)	(0.8-1.1)	(0.8-0.9)	(0.7-1.2)	(0.8-1.0)	(0.7-1.3)	

자료 : Department for Work and Pension(2008)

수급자의 부정을 관심의 초점으로 하다 보니 부정수급의 유형화는 보다 정치하게 시도되어왔다. 예를 들어 딘(Dean)과 그의 동료들이 진행한 연구(Dean et al, 1997)에서는 과거 연구자들이 시도한 부정수급 유형화 와 연구자 본인의 부정수급 유형화를 볼 수 있다.

딘과 그의 동료들은 급여사기에 관련된 사회보장수급자들의 태도와 신념을 반사(reflexivity)와 불안(anxiety)을 기준으로 유형화하였다. 반사는 그들의 동기와 정당화를 의미하고 불안은 조사에 대한 공포, 존재론적인 불안정의 수준 등을 의미한다. 그에 따르면 현대사회의 위험을 관리하는 추상적 체계들은 수급자의 주관적 신뢰의 특정 요소들에 따라 달라진다. 딘

의 연구는 두 가지를 기준으로 4가지의 유형(self-confident philosophers, Calculative worriers, Macho survivors and Unreflexive opportunists)으로 부정수급을 유형화하였다. 자기확신(self-confident philosophers)유형은 높은 반사, 낮은 불안의 수준으로 분명한 정당화 기제를 갖고, 갈등을 해결하거나 합리화한다. 사내다운 생존(Macho survivors)유형은 낮은 반사, 낮은 불안의 수준으로서 정당화 필요성을 거의 느끼지 않고 단순한 견해를 소유하며, 갈등이나 불안에 대한 면역을 보인다. 소심한 우려자(Calculative worriers)유형은 높은 반사, 높은 불안의 수준으로서 합리화가 가능하지만 수반된 원칙의 훼손이나 위협에 대하여 편하지 않고 상태로 취약함을 느낀다. 비반사적 기회주의(Unreflexive opportunists)유형은 낮은 반사, 높은 불안의 수준으로, 일관성이 없고 약한 수준의 정당화가 이루어지며, 소소한 부정을 강제된 것으로 이해하고 스트레스가 되는 도박 정도로 본다. 던은 이 연구에서 유형화를 논하면서 공공부조의 부정수급은 고의적 범죄로 사회적 저항의 수준에서 초래된 것이 아니라 약자가 취할 수밖에 없는 불편한 선택이라 이해한다. 그는 부정수급자들의 상당수가 소심한 우려자 집단에 속한다고 보았다. 인터뷰한 거의 모든 수급자들은 그들이 저지른 소소한 부정(fiddling<sup>2)</sup>)을 잘못 계산된 절망적 행위로 이해한다는 것이다.

던은 말스(Mars)의 연구를 인용하여 다른 유형화를 소개하고 있다. 말스는 작업장에서의 부정을 주로 연구하였는데, 던은 작업장에서의 교환과 국가-시민 사이의 교환이 다르다는 점을 포함하여 작업장과 사회보장은 다른 점이 많지만 이러한 유형화가 또 다른 통찰(insight)을 제공한다고 설명하였다. 말스는 사회적 제한(grid: 사회, 조직문화가 개인의 자율성을 얼마나 제한하는지)과 소속집단의 제한(group: 개인의 행동이 사회집단의 성

2) 던이 소소한 부정(fiddling)와 소소한 부정수급자(fiddler)를 유형화의 대상으로 명한 것은 부정에서 조직적 부정 등과 구분을 위한 것이기도 하지만 소소한 부정으로 한정하여 부정행위에 대한 부정적 선입관을 최소화하기 위한 선택이었다.

원이 되면서 얼마나 제한되는지)을 기준으로 4가지 유형을 구분하였다. ① 독수리(vultures: 욕심이 많은 탐험가) ② 매(hawks: 사기꾼) ③ 이리(wolves: 탐욕스러운 자) ④ 당나귀(donkeys: 고집스러운 바보)가 그것이다. 그의 사회적 제한은 딘의 반사(reflexivity)와, 소속집단의 제한은 딘의 불안(anxiety)과 유사하다. 매와 당나귀는 고립된 부정(fiddlers)을 독수리와 매는 조금은 자율성을 갖는, 스스로 선택한 부정을 상징한다. 말스는 전체적인 보상(total rewards)에 대한 이해가 필요함을 지적하였다. 즉, 부정을 저지른 사람들은 공장에서 권리가 침해된 것을 도둑질 할 권리로 이해한다.

사회적 돌봄의 영역에서 부정수급을 유형화한 언저손과 발독(Ungerson and Baldock, 1994)의 연구에서는 물질 상황보다 신념의 중요성을 강조하였다. 그들은 기대(expectation)와 참여(participation)를 축으로 유형을 구분하였다. 기대는 사람들이 얼마나 사회적 돌봄이 스스로의 자원에서 또는 집합적 제공의 형태로 제공될 수 있는가하는 기대를 의미하고 참여는 그들이 얼마나 서비스를 얻고자 노력하여야 하는지에 대한 견해를 의미한다. 이를 기준으로 복지주의(welfarism), 클라이언트주의(clientalism), 소비자주의(consumerism), 사적주의(privatism)로 구분하였다. 결과적으로 이들의 연구는 복지제공의 변화과정이 어떻게 사람들의 신념에 영향을 주는지 이해하게 하였으며 복지에서 부정을 저지르는 사람들(welfare fiddlers)의 경험과 이해에 초점을 두어 이들을 삶과 규칙을 수용할 수 없는 무기력한 존재로 그려내었다.

부정수급을 유형화한 연구자들조차 부정수급이 고도의 고의성을 갖고 계획적으로 진행되는 점에 쉽게 동의하지 못하는 것으로 보인다. 특히 딘의 경우는 위의 연구에서 활용한 자료의 원천이 되었던 그의 앞선 연구에서 질적 인터뷰를 통하여 부정을 저지른 수급자의 양상이 어떠한지를 이해하고는 부정수급유형화의 결론을 더욱 조심하고 있는 듯하다. 35명의 응답자를 우회적으로 인터뷰한 자료를 활용하여 근거이론(grounded theory)에 기초한 부정의 유형화를 시도한 이전 연구에서 그는 사소한 사회보장

급여사기를 한 사람들에 초점을 두었다. 조직화된 사기보다는 이러한 사소한 부정(fiddling)에 초점을 둔 이유는 어떠한 가치판단도 배제하고 외부보다 내부에서 이 현상을 설명하기 위한 것이었다. 그 연구에서 얻어진 주 발견은 ① 이들의 제도에 대한 이해가 높지 않다. ② 사소한 부정에는 복잡하고 다양한 이유가 있다. 그럼에도 불구하고 가장 주요한 이유는 경제적 필요성으로, 급여로 충분한 소득을 얻지 못하기 때문이다. 사소한 부정은 계획적이지 않다. ③ 사소한 부정은 쉽게 포기되지 않는다. 사소한 부정을 저지르는 사람들에게 낮은 소득은 사소한 부정의 폭로보다 더 걱정스러운 일이다. 사소한 부정은 안정적 일자리 발견하지 못하는 상태에서 이루어지는 어쩔 수 없는 선택이다. ④ 이들은 시민권에 대한 양면적 개념을 갖는다. 수급자로 불편해하면서도 시민으로서의 의무에 대하여 불명확하다. ⑤ 사소한 부정을 부정직한 것으로 생각하지 않고 사소한 부정을 심각한 형태의 조직화된 사기와 구별한다.

인색한 급여와 엄격한 규칙에 대한 실질적 저항이 있지만 이러한 저항은 가치에 기반 하는 저항은 아니다. 유형화에서 보면 불안을 동반한 어쩔 수 없는 선택이라는 해석이 더 우세하다. 단은 사회보장체계가 적정한 동의수준과 불안수준을 유지하는데 실패하였으며 급여사기(benefit fraud)를 강조하면서 부정적 반격을 끌어오고 있다고 경고하였다. 하나는 강력한 단속과 탄압으로 부정수급자들을 노출시키고 국가의존을 질병시하고 사회성원을 분리하는 것이다. 다른 하나는 이들이 저임의 일자리에서 계속 존재하도록 분위기가 조성되어 이들의 권리 인정을 약화시키는 것이다.

공공부조의 모니터링이 대상으로 하여야 할 제도 부정확성의 유형은 기존의 접근보다는 폭 넓은 것으로 다분히 중립적인 것이다. 하지만 수급자의 부정만을 강조하면서 모니터링의 균형을 상실할 위험이 상당히 높게 존재한다. 이러한 기존의 접근방식은 공공부조 모니터링의 근거에 깔려있는 이념과 관련된다.

## 제2절 공공부조 모니터링의 전제와 쟁점

### 1. 이념과 전제

앞 절에서 집행 부정확성의 유형을 살펴보았고 부정수급은 집행 부정확성 유형 중 하나에 불과하다는 점을 이미 언급하였다. 하지만 공공부조 모니터링의 저변에 깔려있는 전제와 쟁점을 다루는 이 부분에서는 부정수급, 급여사기(benefit fraud)를 중심으로 하고자 한다. 물론 논의과정에서 부정수급 외 다른 여타의 집행 부정확성도 다루게 될 것이지만 많은 내용이 부정수급을 중심으로 한다는 뜻이다.

부정수급을 중심으로 이념과 전제를 다루는 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 현실세계에서 정부는 대개 부정수급을 초점으로 정책적인 대응을 구사한다는 점이다. 또 다른 하나는 부정수급에 대한 태도나 전략의 모색에서 이념적 차이가 보다 분명하게 드러나기 때문이다. 결과적으로 부정수급을 초점으로 하는 제 이념과 전제의 전형을 밝히는 것이 역설적으로 기존의 이념과 전제의 한계를 극명하게 보여주기 때문이다.

예를 들어 영국의 1990년대 공공부조 모니터링은 단연 부정수급을 표적으로 하고 있다. “사회보장제도는 자신이 기여하는 돈이 지혜롭고 안전하게 사용되리라는 대중의 신뢰에 의지하고 있다. 그러나 만약 제도에 부정수급이 만연하다면 대중의 신뢰는 지속될 수 없다(영국 사회보장부, Cmnd 4012, 1998).” 공공부조 부정수급을 모니터링의 주 표적으로 하는데 사용되는 명분은 대개 다음과 같다. 사회보장 부정수급은 세 가지 면에서 악(惡)이다. ① 대중으로부터 수십억 파운드를 훔치는 것이다. ② 진정으로 필요한 사람에게 사용될 돈을 갈취하는 것이다. ③ 복지시스템에 대한 대중의 지지기반을 공격하는 것이다(영국 사회보장부, Cmnd 4012, 1998).

영국 사회보장부의 추정(1998)에 따르면 부정수급의 추정결과, 한해 전체 프로그램에 사용되는 천억 파운드 중 20억 파운드 정도라고 한다. 20억

파운드는 현재 수급을 받지 못하는 백만 명의 연금수령인에게 소득지원(Income Support)을 제공할 수 있고, 아동급여(Child Benefit)를 받는 천 2백만 어린이에게 매주 2파운드를 지급할 수 있는 금액이라고 한다. 의심되는 모든 부정수급까지 포함한다면 부정수급으로 인한 지출 총액은 더 늘어나 한해에 70억 파운드까지 될 것이므로 이로써 지원할 수 있는 규모나 수준은 이보다 훨씬 크다는 것이 영국 정부의 주장이었다.

이러한 영국 정부의 주장을 듣자면 부정수급은 당장, 강력하게 대응하여야 하는 문제로 보인다. 하지만 부정수급에 대한 정의도 불분명하며 부정수급 모니터링의 비용에 대한 논의도 일관성이 부족하다. Young(1983)은 미국 정부에서 사용하는 부정(Fraud), 남용(Abuse), 그리고 낭비(Waste)에 대한 일관성이 있는 개념 정의가 없다고 하였다. 보건·교육·복지부(Department of Health education and welfare)와 회계부서(General Accounting Office), 그리고 법무부(U.S. Department of Justice)의 정의가 다르고 당연히 그들이 발표하는 이 문제의 규모도 상이하다고 지적하였다.

1997년 영국 사회보장부의 연구보고서에서는 사회보장 부정수급을 ‘급여 부정수급은 누군가 그들이 자격이 없음에도 사회보장제도의 규정을 고의로 깨뜨리고 돈을 획득하려고 할 때 일어난다’고 정의하였다. 영국정부는 녹색(Green Paper)에서 부정수급을 “우리의 예산은 상당히 다른 두 가지 방향에서 위협을 받고 있다. 급여를 관리하는 너무 많고 상세한 규정으로 인하여 너무 많은 사람들이 부정수급을 하는 방법을 찾아낸다. 그리고 계획적인 시도로 거대한 부정수급이 발생한다”고 진술하였다. 후자는 범죄자가 탐욕으로 대중에게 저지르는 조직적인 도둑질의 한 형태에 해당한다.<sup>3)</sup> 반면 전자는 적격의 소득조사 급여를 유지하는데 실패하여 지불문

3) 영국 사회보장부(1998)의 보고에 예시된 조직적 범죄의 사례는 아래와 같다.

사례 A: 가장 조직화된 범죄 집단 중 하나는 영국에서 급여수급증명(benefit order book)을 부정하게 획득한 다음 교묘하게 세부사항을 바꾸어 돈을 받은 것이다. 이로 인한 손실액은 1천 4백만 파운드를 초과한다.

서를 위조하거나 수급자격을 얻기 위해 허위 신분을 사용하여 고의적으로 횡령하는 것을 말한다(McKeever, 1999). 이에 따르면 영국에서 고의성 뿐 아니라 조직적인 범죄인가, 개인의 고의적 조작인가로 부정수급이 재 구분되고 전자가 심각한 유형으로 구분됨을 알 수 있다. 조직적 범죄로 부정수급의 정의가 확대되는 경향을 볼 수 있다.

영국과 미국 정부는 부정수급을 모니터링의 표적으로 하지만 부정수급이라는 개념은 애매한 본질을 갖고 있다. 이 애매한 개념은 그 자체로 정책적 선택이 될 수 있다. 오코너(Connor, 2007)는 정책에 사용되는 개념이 선형적으로 존재하기보다는 정책목적으로 구성되는 것이라 설명한다. 그는 공공부조 모니터링 이면의 정책적 선택을 밝히고자 최근 정책분석에서 강조되는 이미지와 언어 분석을 시도하였다. 그 연구의 전제는 다음과 같다.

‘언어와 이미지는 단지 정책을 기술하는데 사용되는 것이 아니라 정책의 의미와 정치가 및 대중의 역할을 형성하는데 기여한다. 정책적 문제는 역사적이고 사회적이며 그리고 문화적으로 결정된다. 특정 언어나 이미지의 선택은 결과적으로 특정 정책의 타당성을 모색하는 과정이 된다. 자유주의적 정책을 추진하기 위한 우회적인 전략으로, 신노동당은 특정 이미지 및 언어를 선택적으로 사용하였다.’

오코너의 입장은 부정수급이라는 모니터링의 표적은 구성되는 개념이며 전략적인 선택이라는 것이다. 하지만 부정수급에 대한 정의에서 쟁점 중 하나는 부정수급을 다른 유형의 집행부정확성과 구별하기 어렵다는 것이다. 결과적으로 라시(Lacey, 1995)가 지적한 바와 같이 규정이 범죄를 줄이기보다 양산하고, 빈곤층을 범죄로 추가 낙인을 부여하는 부작용을 초래할 가능성도 있다는 점이다. 요는 정확하게 구분하기 어려운 부정수급을 정책의 표적으로 뚝으로써 얻는 정치적 소득에 주목할 필요성이 있다.

---

사례 B: 다른 조직화된 갱단은 위조한 600개의 포르투갈인 신분증을 사용하여 부정수급을 하였다. 이로 인한 손실액은 2백만 파운드를 넘었다.

부정수급에 대한 모니터링은 상충되는 또 다른 목적, 정치적 비용을 갖고 있다. 우선 좀 더 많은 문제를 조사할수록 더 많은 문제가 있는 것으로 보이는 영역이다. 즉, 부정수급에 대한 모니터링을 강화하여 더 많은 부정수급을 밝히고 처벌하면 할수록 부정수급이 더 많은 듯 보이게 된다. 또한 부정수급을 적발하고, 부정수급이 만연한 것처럼 보이게 되면 “누구나 그렇다”라는 신념이 확산되어 오히려 사회보장사기에 명분으로 작용하기도 할 것이라는 주의도 있다. 그리고 부정수급 모니터링에 대하여 언급하는 연구들의 한결같은 지적 중 하나는 부정수급 문제로 인한 비용보다 이를 관리하기 위한 비용이 더 크다는 것이다(Young, 1983; Dean, 1977). 만약 관리비용이 부정수급으로 인한 초과지출보다 더 크지 않다고 하여도 그 경비는 만만하지 않을 것이고 물질적 실익이 그리 크지 않다는 점은 분명하다.

부정수급의 중요성은 뉴스매체(news media)와 정치가들에 의하여 더 과장되어왔다. 위에서 언급한 바와 같이 부정수급 모니터링은 이를 위한 물질적 비용이 클 뿐 아니라 기타의 부수적 비용도 적지 않다. 그럼에도 불구하고 여론과 정치가들은 이 문제를 매우 심각하게 공론화시키고 드러낸다. 누가, 언제, 왜 이것을 문제로 삼을까? “드러내기”의 정치성이 존재하는 것은 아닐까? 하는 의문을 갖지 않을 수 없다.

코너(Connor, 2007)의 설명에 따르면 영국 노동연금성이 급여사기에 대응하는 명목적 이유는 국가재정을 보호하고 급여체계의 완전성을 유지하며 수용이 가능한 행동기준을 유지할 필요가 있기 때문이라고 한다. 하지만 어떠한 것도 이를 증명할만한 것은 없다고 한다. 강경한 정책을 지향하는 목적은 일부 성원을 낙인하거나 “악마화”함으로써 급여를 감독하고 사회성원을 수혜자와 납세자로 양분하는 것이다. 또한 이러한 전략은 급여를 받을만한 적격자(deserving)와 그렇지 못한 부적격자(undeserving)를 구분하여 저임노동자의 풀(pool)을 유지하는 수단으로 활용하기도 한다.

낙인이 제도의 개선보다 용이하며 이러한 방식으로 배제적인 사회를 유지할 수도 있다. 결과적으로 급여사기를 강조함으로써 복지개혁, 근로우선의 복지국가를 합법화할 수 있게 된다는 것이다.

공공부조 모니터링의 저변에는 상이한 이념과 전제가 숨겨져 있다. 우리는 위에서 최근 강력한 힘을 발휘하고 있는 하나의 이념과 전제를 엿보았다. 현실과 다른, 일방적이고 좁은 정책적 접근은 성공적일 수 없다. 건강한 공공부조제도를 운영하고자 제도 모니터링을 구축, 강화하는 것이라면 그 설계는 현실의 상황을 정확하게 이해하고 균형을 유지하는 것이 되어야만 한다. 현실의 한 측면을 무시하고 하나에만 골몰하는 이념적 기반에 서있다면 그 시도는 성공적일 수 없다. 오코너(Connor)는 영국의 90년대 말, 2000년대 초의 부정수급에 대한 정책적 대응을 바라보면서 그 비현실성에 대하여 비판하고 이러한 접근이 급여사기를 막으려는 목적달성에 부정적이라고 지적하였다(Connor, 2007).

이하에서는 공공부조 모니터링의 이념과 전제를 본격적으로 다루고자 한다. 공공부조 모니터링의 이념과 전제의 다양성을 논하려는 것이다. 그리고 이념과 전제의 다양성이 모니터링의 운영에 어떻게 반영되는지도 함께 살펴보고자 한다. 이념과 전제를 다룸으로써 공공부조 모니터링을 논함에 있어 서로 다른 접근이 존재할 수 있다는 점을 이해하고 무엇을 주의하여야 하는지, 우리는 어떤 입장에 서있고, 향후 어떠한 이념과 전제를 취할 것인지에 대한 선택에서 시사점을 얻을 수 있다.

공공부조 모니터링의 근간이 되는 이념과 전제는 하나의 연속선상 위에 놓여 질 수 있을 것이다. 이념과 전제를 거칠게 구분하여 본다면 연속선의 양 끝의 두 가지 대비되는 접근이 된다. 서로 다른 대표적 접근 두 가지 중 하나는 욕구가설(need hypothesis)에 기반을 둔 것이고, 또 다른 하나는 탐욕가설(greed hypothesis)에 근거한 접근이다. 물론 현실에서는 어떠한 공공부조 모니터링도 완벽하게 욕구가설만, 또는 탐욕가설만 근거로 하지



한 경험에 대한 역반응이나 제도와 관련된 좌절을 반영하는 것일 수 있다고 주장하였다. 급여제도의 구조는 정도를 벗어난 장려금을 지급하여 급여의존도를 강화시키고 청구인으로 하여금 경미한 부정수급을 행하거나 상당한 재정적 불안감을 직면하도록 하였다. 뿐 아니라 일부 개선이 이루어졌다 하여도 근로수당은 고용현황에 반응하거나 자산조사형 급여자격의 변화에 민감하게 반응할 만큼 유연하지 않다. 결과적으로 재정적 안정을 유지하기 위해 청구인은 그들의 변화된 환경을 정부 기관에 보고하는 것을 보류시키며, 특히 그러한 환경 변화가 일시적이어서 이러한 보고를 더욱 꺼리고 있게 된다.

이 밖에도 맥키버(McKeever, 1999)는 제도 내부에 부정수급의 동기가 존재한다고 설명한다. 그에 따르면 최근의 정부 정책은 근로강조와 관리의 단순화, 그리고 복잡한 자산조사의 확산이라는 다소 상충적일 수 있는 제도 균을 동시에 강화시키고 있다. 재정 불안으로 사회보장 급여가 일상의 기본필요를 채우는데 불충분하다는 증거는 많으며 급여수준을 정함에 있어 정부가 보증하는 기준이 정확한 것인지에 의문이 남겨져 있다. 또한 급여는 유연하지도 못하다. 정책의 두 번째 주요 목표는 급여 수급권을 제한하고 필요한 사람에게만 원조를 제공하는 것이다. 사회보험에 대한 신뢰가 약화되는 국면에서 자산조사 급여는 빈곤의 늪을 만들고 결과적으로 변화하는 근로유형(work pattern)을 반영하지 못하고 있다. 사회보장과 고용정책의 세 번째 목표는 부정수급을 금하는 수단을 강화하는 동시에 사회보장제도의 관리를 단순화하는 것이지만 일선의 요원들은 의심과 의혹만 전달할 뿐 적절한 관리를 수행하지 못하고 있다. 욕구가설을 수용하는 연구자들은 공통적으로 환경적·제도적 요인들이 수급자들의 부정수급을 초래하고 있다는 점을 강조한다.

사바티니와 그의 동료들(Sabatini & Menzies and Evers, 1992)은 욕구가설에 대한 검증을 시도한 결과, 욕구가설은 지지 않는다고 결론내린 바

있다. 그들은 실증적 분석을 통하여 욕구가설의 전제가 부당함을 밝히고자 하였다. 경제적 욕구는 아동의 수와 주거비용, 그리고 부채로 조작화되었으며 급여사기를 범한 수급 집단과 그렇지 않은 수급집단을 비교분석하였다. 캐나다 온타리오(Ontario) 지역의 1986-9년 사이의 수급자 분석 결과에서 욕구를 대변하는 변수들의 영향이 유의미하지 않았으며 이들의 연구에서 욕구가설은 지지되지 않았다. 또한 울프와 그린버그(Wolf & Greenberg, 1986)는 수급사기의 경제적 모델인 합리적 선택모델에 기초하여 사기의 기간은 사기로 얻는 이익이 증가하면 증가한다는 사실을 경험적 분석으로 밝히기도 하였다. 즉 수급사기로 얻는 이익은 매우 강력하게 수급사기 기간과 정적 관계를 보여, 매달 34\$의 증가가 있으면 한 단위 기간의 수급사기가 증가하였다. 이는 급여수준이 증가하면 수급사기도 증가할 수 있음을 시사하는 것이며 욕구가설의 전제와 상반되는 것이다.

욕구가설을 기반으로 접근하는 연구들은 대개 부정수급이 일어나는 맥락, 원인에 주의를 기울인다. 반면 탐욕가설을 기반으로 하는 접근은 부정수급의 규모와 이로 인한 손실에 초점을 두고 주의를 기울인다. 이러한 양 접근의 차이는 사회적, 제도적 배경을 강조하고 그 영향에 대하여 관심을 갖는 입장과, 개인의 태도와 부도덕성, 빈곤층이 구별되는 독특한 문화나 양식에 대하여 관심을 갖는 입장의 구별로 연결된다. 욕구가설 측은 사회적·경제적 상황과 제도적 특성(급여의 수준이나 제도의 복잡성 등)이 부정수급을 초래하는데 중요한 영향을 준다는 점을 수용하고 그 변화와 개선을 지향하게 된다. 반면 탐욕가설은 사회 속에 규범적인 문제를 갖고 있는 일군의 집단이 존재하고 이들의 부정적 행위로 다수의 다른 사회성원들이 피해를 보는 구조를 상정하며, 따라서 개인들을 처벌하고 손해를 청구하는 데 집중하게 된다.

맥키버(1999)의 연구에 따르면 복지법이나 정책에는 역사적인 연속성이 존재한다고 한다. 역사적으로 유지된 네 가지의 정책기조는 다음과 같다.

첫째, 복지정책은 ‘경제적 원조를 받을 자격 없는 빈곤층’에서 ‘경제적 원조를 받을 자격 있는 빈곤층’을 걸러내는 것을 전제로 해왔다. 둘째, ‘경제적 원조를 받을 자격 있는 빈곤층’에 대한 사회적 지지(social support)는 ‘열등처우의 원칙’, 또는 ‘수급자는 노동시장의 가장 열악한 노동자보다 더 적게 지원을 받아야한다는 가설’에 기반을 둔다. 셋째, ‘경제적 원조를 받을 자격 있는 빈곤층’은 항상 ‘자격 없는 빈곤층’으로 바뀔 위험이 있다. 넷째, 복지사기에 대한 형사적 기소는 항상 존재해왔다.

자격이 없는 빈곤층에 대한 사회적 지원은 항상 부정수급에 민감한 상태였다. 단지 역사적으로 지원을 받을 자격이 있느냐 그렇지 않느냐에 대한 사회적 태도는 다소의 변화를 경험하였다고 이해된다. 과거와 비교하여 노동시장이 변화하였고 이로써 완전고용이 어려워져서 근로참여가 개인적인 선택에 놓여있지 않을 개연성이 높아지면서 근로능력자를 단지 근로능력을 가졌다는 이유만으로 지원받을 자격이 없는 자로 엄격하게 구분할 수 없게 되었다.

하지만 이러한 이해와 달리 1990년대에 들어서면서 오히려 부정수급에 대한 접근은 더 공론화되고 극적으로 강경해지고 있다. 왜 그럴까? 이에 대하여 몇 명의 학자들은 신자유주의의 확산결과로 본다. 맥키버(1999)는 급여제도가 명백하게 최근 정부의 정책 결정을 반영한다고 보고, 근로 인센티브의 강화, 급여수준과 소득의 차이를 넓히는 것, 욕구를 가진 이들을 자산조사를 통하여 명백하게 가리는 방식의 확산, 선정의 정확성이나 모니터링을 강화하면서도 제도의 관리를 단순화 하는 것이 최근 정부의 고용과 사회보장정책이었다고 지적한다. 이러한 최근의 정책이 부정수급에 대한 정부태도 및 정책에도 영향을 준 것으로 해석한다.

천(Chunn, 2004)은 복지자유주의(liberalism)에서 신자유주(neo-liberalism)로의 이념적 이동을 확인하면서 이념적 이동은 ‘자격 없는 빈곤층’의 범위를 확대하였다고 지적한다. 근로를 강조하면서 보강된, 국가보조의 노동

과 근로 프로그램의 증가는 공공부조에 대한 감축을 수반하며, ‘자격 없는 빈곤층’을 찾아내어 처벌하는 프로그램은 극적으로 강화되었다. 요약하면, 복지와 복지사기가 구성되는 과거와 현재의 맥락 사이에 중요한 차이가 존재한다.

노동연금성의 급여사기사냥(Targeting Benefit Fraud)에 대한 비판적 담론 분석(critical discourse analysis)을 시도하였던 코너(2007)는 급여사기사냥 캠페인은 단지 대중에게 급여사기 문제를 교육하거나 이에 대한 정보를 제공하려는 시도로서가 아니라 고용우선의 복지국가를 합법화하고 시민과 국가사이의 관계를 재설정하려는 시도 중 하나로서 이해될 필요가 있다고 주장하였다. 코너가 예시한 당시 영국의 부정수급 대응은 한 시대의 정책 이념이 어떻게 부정수급과 관련되는지를 여실히 보여준다.

2000년 1월 21일 영국에서는 급여사기에 대한 새로운 공격이 시작된다. 급여사기사냥 캠페인은 이러한 움직임 중에서 가장 가시적인 것으로 ‘절대 보아주지 않는 접근(zero tolerance approach)’를 표방하였다. 가장 효과적인 억제책은 사회성원 간의 압박과 저항이다. 급여 사기에 저항하는 문화를 대중과 사회보장요원들 사이에 심는 것이 경제적이고 효과적이다. 급여사기 중 어떠한 유형은 관대하게 처리하여야 한다든가, 급여사기는 피해자가 없는 범죄라든지 하는 인식을 불식시키는 방향으로 진행되는 교육에서 캠페인은 중요한 도구였다. 이 캠페인은 두 단계로 진행되었다. 첫 번째 단계는 “모든 이의 일로 만들기”가 목적이었으며 2000년부터 시작되어, 2년간 유지되었다. 이 단계의 캠페인은 ‘급여사기는 사회성원 모두에게 영향을 주는 범죄이다’라는 메시지를 담은 광고를 활용하였다. TV광고를 통하여 급여사기를 제도적 문제가 아니라 인간성의 문제로 바라보도록 구성하였다. 두 번째 단계는 “우리는 당신 위에 있다”는 내용이 핵심을 구성하였다. 2003년 여름부터 시작된 두 번째 단계에서는 급여사기에 대한 불편한 사회분위기를 조성하고 ‘사회적 수용 부수기’ 목적으로 진행되

었다. 이 단계에서는 ‘우리’라는 단어의 사용하고 있는데 급여사기를 바로 잡는 정부의 유능성과 타당성을 보여주는 광고를 주로 활용하였다.

요는 명시적 규범도 국가와 사회정책의 맥락에서 이해되어야 하지만 공공부조와 관련된 규제, 부정수급에 대한 처방은 그렇지 못한 채 진행된다. 빈곤은 시민사회 속 개인의 문제이며 빈곤의 해결책은 개별화되어야 한다는 전제, 그래서 자기책임과 자조가 강조되고, 그 부산물로 복지수혜자에 대한 규제와 감독이 강화되는 은밀한 맥락을 추적하여야 하는데 그렇지 못하다는 것이다.

맥키버(1999)는 1997년 영국의 사회보장부정수급법은 부정수급의 발각, 엄정처벌을 촉진하게 하였지만, 부정수급에 관한 녹서와, 좀 더 최근에는 사회보장 보호에 관한 시행문(Command Paper) 두 문서 모두, 부정수급을 저지르는 동기와 이것이 어떻게 대중의 태도에 영향을 미칠 수 있는 가를 제대로 다루지 못하고 있다고 비판한 바 있다.

스완(Swan, 2008)은 가난한 부모에 대한 법적 조치는 복지급여 사기를 고소 가능하여진 1970년대에 시작하였다. 이러한 상황은 1996년 복지개혁 이후로 더욱 강화되었으나 부모들은 적은 수입에 더 많은 노동을 해야 해서 그들의 가족을 부양하기 더 어려워졌다고 하면서 그 간의 변화와 정부 정책의 부조응성을 비판하기도 하였다. 스완(2008)의 정리에 따르면 미국 PRWORA 이후 주요 미디어에서는 복지급여사기에 관심을 갖게 되었고, 강력하게 주장된 부정수급 사례에 초점을 두거나 그 사건을 맥락에서 떼어놓고 고찰함으로써 기소자(Pro-secutors)나 조사관(Investigators)의 책임을 강조하였다. 이러한 배경에서 PRWORA로 급여를 받는 부모에 대한 관련 전문가의 개별적 조사는 증가하였고 결과적으로 복지개혁은 수급자 규모를 감소시킬 수 있었다.

코너는 신자유주의가 위용을 떨치던 시기 영국 정부가 활용하던 메시지와 정책 이념의 관계를 보다 분명하게 이해시키면서, ‘보여준 것들에 대

한 분석 뿐 아니라 보여주지 않은 것들에 대한 주목'이 필요하다고 역설하였다. 즉, 대안적인 메시지전달이 가능하였지만 사용하지 않았던 것들에 대하여 고려하여야 한다는 점을 부각시켰다. 급여사기는 실수(error)로 볼 수도 있고, 복잡하며 관대하지 못한 사회보장체계의 산물이라고 할 수 있지만 이러한 담론은 정책적으로 사용하지 않았다.

1997년 영국은 노동당 집권 이후에도 부정수급과의 전쟁을 멈추지 않았다. 하지만 최근 부정수급과 함께 오류에 대한 접근도 일부 강조하고 있다. 물론 부정수급에 대한 초점, 처벌의 보강과 비교하면 역시 상대적으로 그 중요도가 떨어진다. 하지만 오류에 대한 관심이 과거에 비하여 높아진 것이 사실이다. 노동연금성 보고에 따르면 부정수급은 반으로 줄어든 반면, 관리자 오류는 변하지 않고, 수급자 오류는 증가하는 경향 보인다(DWP Housing Benefit Strategy Division, 2007). 이 부분에 대한 대응 방안도 집중적으로 검토되고 있는데, ① 가장 적당한 정보와 데이터사용, ② 수급자 행동을 변화시킬 것, ③ IT 기술과 프로세스의 향상, ④ 지방정부와 협력부서의 권한부여가 그 것이다. 아직도 수급맥락에 대한 고려는 찾아보기 어렵지만 과거와 비교하여 다소 중립적인 접근이 보장되는 듯하다.

부정수급, 공공부조 모니터링을 평가하거나 구상함에 있어 위에서 언급한 이념적 전제나 지향을 이해하는 것은 그렇지 못할 경우와 비교하여 그 차이가 자못 크다. 적어도 이러한 접근의 차이를 이해함으로써 구상중인 모니터링이 어느 즈음의 가치를 지향하고 있는지를 판단할 수 있게 되며 실천적인 측면에서는 자칫 놓치기 쉬운 점들을 점검하면서 모델의 균형을 유지할 수 있게 될 것이다. 잠정적으로, 본 연구는 신자유주의에서 보여준 부정수급, 공공부조 모니터링의 비현실성이 답습되지 않도록 또는 완화될 수 있도록 적어도 욕구, 제도적 요인 등에 대한 관심도 유지하고자 한다.

## 2. 실천 쟁점

아래부터는 위에서 언급한 이념적 전제와 무관한 것은 아니고 내면적으로 이념적 전제와 연관되면서 독립적인 쟁점으로 검토되어야 하는 몇 가지의 실천적 쟁점을 다루고자 한다. 실천적 쟁점은 구체적인 모형설계에서 직접적으로 선택을 필요로 하는 것들이다. 선행 연구들과 외국의 부정수급, 공공부조 모니터링에서 직면한 문제들을 중심으로 쟁점을 정리하였다.

### 가. 집행 부정확성을 어떻게 확인할 것인가?

집행부정확성인 과다 또는 과소급여의 존재 여부를 결정하기 위한 기준이 필요하다. 모니터링은 집행 부정확성이 존재하는지, 그리고 존재하는 경우 원인은 무엇이고, 어떻게 처리하여야 하는지를 결정하는 과정을 포함한다. 모니터링은 집행 부정확성이 존재하는지의 확인에서 시작된다. 집행 부정확성의 존재여부를 측정된 급여의 수준과 실제 급여와의 차이가 존재하는지의 여부만으로 단순하게 판단한다면 집행 부정확성에 대한 과다 평가가 될 것이다. 이 문제는 모니터링에서 기본적인 과제이지만 명확한 해법을 찾기 쉽지 않은 것이기도 하다. 집행 부정확성의 추상적 정의뿐 아니라 조작적 정의를 마련하고 현장에서 이를 정확하게 적용하도록 준비하는 것이 매우 어렵다.

빈곤층의 생활상의 변동은 매우 빈번하고 실업과 취업, 빈곤과 비빈곤의 상황이 반복적인 경우가 다반사다. 빈곤층의 소득은 안정적이지 않고 쉽게 변동하는 특징을 가지고 있어서 특정 시점의 소득이 아주 짧은 시간이 경과한 뒤에도 변경되며, 소득이 향상되었다고 하여도 곧 다시 큰 폭으로 감소하기도 한다. 따라서 자주 변화되는 소득이나 상황을 실시간으로 신고하는 것이 쉽지 않다. 만약 이러한 신고가 제대로 작동한다 하여도 이를 처리하기 위한 행정비용이 매우 클 것이다.

어떤 사례의 경우 부정수급은 소득이나 보고 규칙에 대해 이해하지 못하였거나 잘못 전달된 경우에 발생한다. 또 어떤 경우는 그들이 자녀를 양육할 충분한 돈을 갖고 있지 않아 소득을 보고하지 않기도 한다. 그들은 또한 의료보호를 받지 못하는 것을 두려워하며, 그들의 일시적 변화로 이러한 것을 잃은 뒤 회복의 복잡한 과정을 다시 밟는 것을 피하고자 하기도 한다. 결국 빈곤층의 생활상이 변화가 어느 수준에 이르러야 보고의 의무를 지는가하는 점이 분명하게 정의되어야 한다. 가장 민감한 것은 소득과 재산, 특히 소득일 것이다. 소득신고에서 어느 정도의 변화가 감지되지 않았을 경우 부정수급으로 볼 것인가, 또는 어느 정도의 과다급여를 증범으로 처벌하고 손배 처리할 것인가 등 이와 관련된 쟁점은 매우 복잡하다.

과연 모니터링에서 사용되는 기준은 어느 수준의 유연성이 갖고 있어야 하는가? 울프(Wolf, 1986)는 뉴저지(New Jersey)주의 임금대조체계(wage-matching system)로 부정수급을 분석하면서 이 두 개 자료의 소득이 100달러의 격차를 보이면 사회복지사무소의 요원이 사기가 존재하는지에 대하여 사실을 확인하게 하였다. 미국에서 5,000달러 미만의 부정수급은 경범죄로 처리한다(Swan, 2007). 우리나라에서도 우리나라 실정에 맞는 과소, 과다 급여의 판단 기준을 마련하여야 하고 부정수급의 경우도 중범, 경범, 범죄 아님의 수준을 마련하여야 할 것이다.

#### 나. 집행 부정확성을 어떻게 분류할 것인가?

오류와 부정을 어떻게 구분할 것인가? 일정 수준 이상의 부정확성이 확인된 경우 이 사례가 부정인지, 실수인지를 밝히는 것 또한 중요하다. 부정의 경우 처벌로 이어질 것이기 때문에 세심한 조사가 이루어져야 한다.

영국 사회보장부정수급법(1997년)의 주요목적은 부정수급을 고소하고 처벌하는 과정에서 직면한 문제들을 극복하기 위하여 마련되었다. 동 법

13조와 14조는 1992년 사회보장 부정수급법의 111조를 수정하여 2가지의 새로운 범죄를 신설하였다. 13조에서는 어떤 사람이 급여를 받기 위하여 부정하게(dishonestly) 허위 보고하거나, 잘못된 정보를 제공하거나, 법률상 보고할 필요가 있는 환경 변화를 보고하지 않거나, 다른 사람으로 하여금 보고하지 못하도록 한 경우 법적 위반을 행한 것으로 규정하고 있다. 14조에서는 1992년 사회보장부정수급법의 112조하에서 수급하는데 허위 진술하는 범인의 범위를 확대하여 합법적인 해명이 없이(without reasonable excuse), 고의적으로 환경의 변화를 통보하지 않거나 다른 사람으로 하여금 환경의 변화를 통보하지 못하도록 한 경우까지 포함하고 있다. 법의 개정으로 1997년 법률은 경미한 범죄에 대해서 불균형적으로 강조한 것이라 비판받고 있다.

집행부정확성을 정확하게 구분하여 순수한 청구인(innocent claimants)을 보호하는 법적 방위책이 간과되지 않도록 하여야 한다. 급여체계가 복잡하므로 순수한 오류의 범위는 분명 존재할 것이고 이러한 차원에서의 수급자를 보호할 필요가 있다. CPAG(Child Poverty Action Group)는 사기(dishonest)와 착오(oversight)나 무지(ignorance) 사이의 기준이 혼합되었다고 주장하며 위의 법 14조를 비판한 바 있다. 유사하게 하워스(Howarth)는 복지개혁에 관한 그의 보고서에서 수급자가 때때로 어떠한 변화를 보고하고 어떻게 보고해야하는지 알지 못한다는 데 주목하기도 하였다.

고의성을 증명하는 것은 쉬운 일이 아니지만 고의성에 대한 증명이 없이 부정수급으로 분류하는 것은 문제의 원인을 밝히고 개선할 기회를 잃을 뿐 아니라 부당한 낙인의 부여와 처벌을 초래할 위험을 갖는다. 따라서 부정과 실수를 구분할 수 있도록 고의성을 구분하는 기준을 마련하여야 한다. 구체적 기준을 마련하는 것은 매우 조심스럽고 정교하게 진행되어야 하지만 어떠한 경우에도 명백한 근거를 제시하기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 이에 대해서는 사회적 동의를 구하는 절차를 반드시 거쳐야

할 것으로 판단된다.

다. 정부와 수급자의 힘 불균형에 대한 고려도 필요하다.

정부는 수급자와 비교하여 행정소송이나 사법적 절차 모두에서 유리한 위치를 갖는다. 결과적으로 소송 등 법적 절차에 대한 접근성이 수급자에게 평등하게 보장되지 않고 모니터링의 결과를 수급자 책임으로 불평등하게 전환될 위험이 크다. 영국의 구직자법(Jobseekers Act, 1995년)의 34조는 부정수급을 범죄로 규정하였으며 사회보장수급법(1992년) 112조와 유사한 내용을 담고 있다. 대부분의 사회보장 부정수급의 고소사항은 사건 처리 비용의 경제적 이익 때문에<sup>4)</sup> 형사법보다 사회보장관련법 하에서 다루어진다.

영국의 1997년 사회보장관리법에서 가장 논쟁이 되었던 조항은 부정수급액이 적은 경우에 벌금을 징수하도록 한 것이다. 국무대신이나 지방당국에게 과오납세액의 30%를 벌금으로 부여하는 권한을 주었다. 물론 부정수급자는 대안으로 소송을 할 수 있다. 하지만 부정수급자는 벌금을 내거나 소송을 할 수 있지만 결국은 벌금을 내는 것을 선택하게 된다. 소송의 부담이 적지 않기 때문이다. 따라서 모니터링의 설계에서는 반드시 수급자의 권리가 보장될 수 있는 기제를 병행하도록 주의하여야 한다.

비용이 없거나 저부담의 이의제기 경로를 열어두어야 할 것이다. 비용 부담으로 이의제기를 포기하고 부과된 벌금을 납부하는 선택이 일반화되는 것은 바람직하지 않다. 이러한 이의제기의 경로는 법적으로 근거조항을 갖고 조직의 구성에 반영되어야 한다.

---

4) 사회보장수급법(1992년) 하에서 고소한 경우 비용이 1회에 £ 150인 반면 형사법 하에서는 사건 당 £ 1,000가 넘는다(Social Security Committee, third report: Housing Benefit Fraud, 1995-1996).

라. 과소급여를 발견하고 이를 처분할 기제는 갖추어져 있는가?

오구스와 그의 동료들(Ogus, Barendt & Wikeley)은 미달된 급여가 초과 급여보다 더 많다고 지적한 바 있다(McKeever, 1998). 아직 과소급여가 더 많은지에 대한 확인은 이루어지지 않았지만 공공부조의 특성과 과소급여의 심각성은 주의하여 볼만하다. 극빈층을 대상으로 하는 공공부조제도에서 과소급여가 존재한다는 것은 기초적인 생활유지가 보장되지 못한다는 점을 드러낸 것이기 때문이다.

누구라도 과소급여를 확인하는 것이 어렵다는 점에 이의를 달지 못한다. 하지만 과소급여에 대한 확인에 최선을 다해야 한다. 한 가지 검토해 볼 만한 방법으로는 공공부조 보다 높은 자산기준을 적용하는 여타의 제도와 정보를 교환하고 과소급여 또는 급여누락을 적시에 발견하며 이에 대해서도 적극적으로 조치할 수 있도록 하는 기제를 갖추는 것이다.

물론 이러한 균형에서는 한 가지 고민사항이 있다. 대부분의 공공부조 제도가 신청주의에 입각하여 있다는 점이다. 결과적으로 신청하지 않은 제도에 대하여 대다수의 비수급자를 직권으로 신청처리하게 한다는 것은 업무부담에서나 제도의 취지에서나 부적절하다는 지적을 받기 쉽다. 하지만 적어도 과소급여의 발생 규모나 발생의 원인을 확인하는 과정은 개별 사례를 발견하여 직권으로 처리하는 행정부담과 무관하게 제도의 수급율(take-up rate)을 높이고 제도 목적을 달성하는데 큰 기여를 할 것이다.

마. 수급자가 감당할 수 있는 처벌을 고안하고 있는가?

외국 공공부조 모니터링 운영을 보면 대개 과잉급여 수급자들에게 벌금이나 사회봉사를 명하고 있다. 벌금의 경우에는 매달 벌금을 납부할 상한액의 수준을 정하고 있어서 비록 부정수급을 저지른 경우라고 하여도 그 처벌이 해당자에게 심한 충격을 줄 것에 대비하는 모습을 볼 수 있다. 우

리나라에서도 부정수급에 대한 처벌이라 하여도 수급자들의 여건을 고려하여 그 처벌을 수용할 수 있는 수준으로 설계하여야 한다.

또한 처벌도 균형을 유지할 수 있도록 주의가 필요하다. 외국 사례에서 보면 심각한 과다급여 사례 중 수급자의 오류는 행정적 오류와 달리 그것을 밝히고 공제를 통하여 손해를 벌충하려는 경향이 있다. 그러나 이러한 경향도 수급자로 남는 경우와 수급자에서 탈락하는 경우 그 처리가 다르다. 수급자로 잔존하는 경우 권리침해의 경향이 있어도 벌충하려 하지만 수급에서 벗어나면 오히려 이 문제에 대한 공제, 벌충의 의지가 약해진다. 증거를 수집하고 이를 확인하여 적법한 절차를 거쳐 손해를 벌충하자면 복잡한 과정을 감당하여야 하므로 많은 사례관리자들은 수급자를 탈락(cut-off)시키는 경향을 보인다. 기소보다 이러한 방식이 더 경제적이라는 입장도 있다(Sabatini & Menzies and Evers, 1992). 부정수급의 경우 수급탈락으로 처리되면 그만이라는 처리의 경향은 경제적 상태가 더 취약하여 수급을 유지하여야 하는 집단에게는 또 다른 불평등 조치가 될 수 있을 것이다.

부정수급자 중 부정수급으로 수급자로부터 탈락할 것이라 예상되는 집단은 상황이 비교적 양호한 집단, 기준에 가까운 상황에 있는 집단이다. 이러한 집단은 탈락으로 그 과거 행위에 대한 책임을 묻지 않고 상황이 열악하여 부정수급을 저질렀음에도 불구하고 수급으로 남아야 하는 집단은 과거 행위에 대한 책임을 면하기 어렵다면 이 또한 집단 내 형평성이 확보되지 않는 처사이다. 부정수급의 경우 모든 사례가 정당한 처벌이 적용되도록 하는 것도 필요하며 수급자의 상황이 고려되는 차별화된 처벌과 처벌의 영향을 중기로 분할되도록 하는 방안 등이 고려되어야 한다. 모니터링의 목적은 제도를 건강하게 하는 것이며 수급자의 기초생활보장을 포기하는 것은 아니라는 점을 잊지 않아야 한다.

#### 바. 수급자의 인식은 충분한가?

수급자들의 부정을 확인하자면 수급자들이 제도에 대한 이해가 정확하다는 전제를 필요로 한다. 적어도 제도 수급을 위하여 그들이 이행하여야 하는 의무사항에 대해서는 정확하게 인지하고 있어야 한다. 만약 수급자들이 스스로의 의무사항을 모르고 있다면 수급자의 부정을 간주하기 어렵다.

사실 수급자들은 어느 수준의 정보를 얼마나 빠르게 보고하여야 하는지 잘 모르고 있는 경우가 적지 않을 것이다. 따라서 수급자들이 자신의 권리와 이에 따르는 의무사항을 숙지 할 수 있도록 항상 정보를 제공하는 체계가 구축될 필요가 있다. 적어도 수급을 결정하는 과정에서 의무에 대한 설명과 이러한 설명에 대한 이해여부, 수용여부를 확인하는 절차를 반드시 거쳐야 할 것이다. 그리고 제도의 내용이 변화될 경우 수급자들이 의무변화를 확인할 수 있도록 하여야 하며 과소급여의 위험을 줄이기 위해서는 그들이 수급할 수 있는 급여의 수준과 내용의 변화도 공지되어야 할 것이다.

### 제3절 공공부조 모니터링의 체계: 법, 조직, 정보인프라

공공부조 모니터링이 작동하자면 법적 기반과 법적 조항을 실현할 조직과 그리고 모니터링의 효율성을 제고할 수 있는 정보인프라가 갖추어져야 한다. 법·조직·정보인프라를 상호 관련된다. 법으로 조직과 정보인프라의 내용과 한계가 결정되고 조직이 법의 구현가능성과 정보 활용의 효과를 결정할 수 있으며 정보인프라는 조직운영의 효율성에, 법적 개선에 필요한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 하지만 보통 모니터링 구축이나 개선의 순서를 논하자면 법적 정비-조직과 정보인프라의 구축의 순으로 진행될 것이다.

법에는 모니터링의 대상과 모니터링의 의미, 그 밖에 관련 개념의 추상적·조작적 정의, 조직이나 정보망을 포괄하여 모니터링을 실현하는 방식 등에 대한 기초규정이 적시되어야 할 것이다. 물론 법적 위상은 해당 제도에 관련된 법 뿐 아니라 모니터링 일반을 다루는 법 안의 조항, 그리고 별도로 모니터링을 다루는 법의 제정 등 다양하게 고려해 볼 수 있을 것이다. 법적 근거가 없이 조직의 구성이나 운영, 그리고 정보인프라를 통한 정보의 수집과 활용은 좁은 범위로만 개선될 수 있거나 법적 근거 없이 자의적인 행정 처리가 될 위험이 있다. 따라서 법에 대한 이해와 법적 정비는 모니터링에서도 중요한 영역이다.

조직은 조직의 위상이나 위치, 부서의 구성이나 인력의 배치, 타 조직과의 관계 등을 고려하여 구상되어야 할 것이다. 과거의 경험을 보면 법적 규정도 완비되고 그 실천의 명분도 분명하지만 실천을 위한 여건, 특히 조직이나 인력의 미비함으로 해당 제도의 적용이 유명무실한 사례가 적지 않았다. 현재 우리나라 공공부조 모니터링을 담당하는 조직의 구성이나 운영도 이와 그리 다르지 않다. 조직의 구성이나 인력의 배치는 그 자체로 설계의 한 영역이 되지만 구성과 인력이 모니터링 운영을 결정하며 운영과 깊이 관련된다. 본 연구에서는 모니터링의 조직을 다루는 부분에서 조직의 운영도 함께 다룰 것이다.

과거에는 주로 모니터링을 위한 조직을 중심으로 그 조직의 인력이 공공부조 모니터링을 현장을 방문하여 사실 확인의 조사를 수행하고 이 정보를 모아 부정수급에 대한 처리 뿐 아니라 제도적 보완책까지 마련하였다. 하지만 이러한 방식으로는 실제 모니터링을 하는 대상의 수가 매우 적은 수준으로 한정되어 일종의 ‘경찰효과’를 기대하여야만 하는 방식이었다. 최근에는 각 사회마다 전산정보망이 발달하면서 각종 자료들의 대조(match)를 통하여 과거보다 대규모의 대상에게 모니터링을 적용하는 방식이 선호되고 있다. 적절한 정보 인프라의 구성은 빠르고 값싼 모니터링

의 기반이 될 것이다.

하지만 전산정보인프라는 단독으로 모니터링을 수행하는 방향으로 설계되지 않는다. 사실 확인조사의 과정에서 투입되는 조직의 활동이 병행되어야 하며 전산정보인프라는 전체적인 모니터링의 효과적 방식을 제안하고 집중적인 모니터링이 필요한 집단을 제시함으로써 모니터링의 효율성을 높이는데 일조한다. 전산정보인프라에서 다루는 정보의 내용이나 판단의 기준 등은 모두 해당 제도를 모니터링을 하는 조직과의 협업으로 결정된다.

## 제3장 외국의 공공부조 모니터링

### 제1절 영국의 공공부조 모니터링

#### 1. 영국 공공부조 모니터링

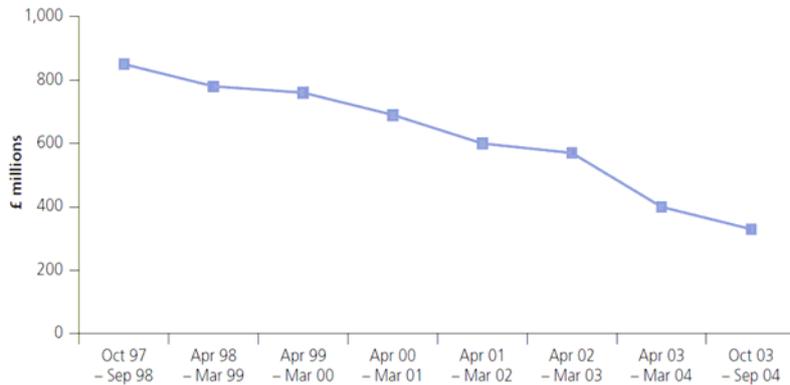
영국의 사회보장 급여는 노동연금성(Department for Work and Pensions)이 관장하며 크게 자체 행정조직인 잡센터 플러스(Jobcentre Plus)를 통하여 담당하고 집행하는 소득보조(Income Support)와 구직자 수당(Job Seeker's Allowance), 연금 서비스(Pension Service)에서 담당하는 연금 크레딧(Pension Credit), 중앙정부가 지급하지만 지방정부에 의해서 집행되는 주거급여(Housing Benefit) 등이 있다. 소득보조와 구직자 수당은 저소득 노동가능 연령 인구를 대상으로 하는 급여로서 구직자 수당의 경우 실직했거나 16시간미만 고용된 전일제 직업을 찾는 구직자를 대상으로 한다. 수급자 규모는 소득보조가 210만 명, 구직자 수당이 850만 명에 달한다. 연금 크레딧은 60세 이상의 저소득 노인의 최저소득을 보장하기 위한 급여로 270만여 명이 수급하고 있고, 지방정부에 의해 지급되는 주거급여 수급자는 390만여 명에 이른다(DWP Risk Assurance Division & Jobcentre Plus Fraud Investigation Service, 2006).

소득과 자산과 연계되어 지급되는 이들 사회보장 급여와 관련된 부정수급과 지급오류는 영국 사회보장제도에 있어 주요한 이슈 중 하나이고 현 신노동당 정부 역시 이 문제에 대응하기 위한 개혁을 꾸준히 추진하고 있다. 이들 사회보장 급여는 총 급여 예산 중 30%를 차지하고 있지만 부정수급으로 인한 손실액은 전체의 70%를 차지하고 있다. 2004/05년도 현재

총 급여 예산 1,100억 파운드(약 220조원<sup>5)</sup>) 중 총 부정수급액 규모는 약 9억 파운드(약 1조 8천억 원)로 추정하고 있으며 이는 총 예산의 0.8%에 이르고 있다.

하지만 이 같은 수준은 2001년도 2% 수준(약 20억 파운드)에서 감축된 것으로, 이 감축분(11억 파운드) 중 4억 파운드는 실제 꾸준한 신노동당 정부의 정책적 노력에 힘입어 소득보조, 구직자 수당, 연금 크레딧에서 부정이 감소한 효과에 따른 것이며, 나머지 7억 파운드는 다른 급여에서의 부정수급 감소와 산정방식 개선 등 기술적 변화 등 복합적인 효과에 따른 것으로 이해되고 있다(DWP, 2005). 신노동당 정부 들어 부정수급 손실액은 [그림 3-1]에서 보이듯이 지속적인 감소를 보이고 있다. 우선 이와 같은 영국 정부의 사례를 검토하기 위해서 우선 급여 모니터링 관련 제도를 전반과 관련 조직, 법률에 대해서 간략히 살펴보고자 하겠다.

[그림 3-1] 소득보조와 구직자 수당 부정수급 손실액 추이 (DWP, 2005, p. 4)



5) 환율은 때에 따라 가변적이거나 참고를 위해 1파운드당 2천원으로 계산

## 가. 영국의 모니터링 제도 개요

영국에서 사회보장급여에 대한 모니터링은 급여 신청에서부터 시작된다. 급여 신청 시 신청인에 의해서 제출된 증빙서류나 작성문서들의 정확성에 대한 검사가 이루어지며 그 이후 부정이 의심되는 사례가 발견되면 정밀 조사를 벌이게 된다. 부정이 확인 될 경우 초과수급분 환수는 물론이고 작게는 경고부터 벌금, 급여에 대한 제재 등 처벌을 받을 수 있고, 심각한 부정의 경우 형사 기소에 까지 이르게 된다.

### 1) 복지급여 조사 제도

영국에서 정부에서 지급하는 사회복지급여를 신청하게 되면 일반적으로 수급자격 조사를 통하여 제출한 정보 및 서류들을 대상으로 그 정확성을 검사하고, 이를 바탕으로 수급 자격을 보유하고 있는지, 자격이 있는 모든 급여를 수급하는지, 적합한 지급금액은 어느 정도인지를 판단하여 해당되는 급여 지급 여부와 금액을 판단하게 된다(Directgov, 2008). 특히 잡센터 플러스에서 사회보장 급여를 신청할 경우 이러한 과정은 재정 평가사(Financial Assessor)가 담당하며 재정 평가사는 일대일 면접과정을 포함하여 신청인이 작성한 문서 및 각종 증빙서류를 검증하는 재정평가(Financial Assessment)를 거치게 된다(DWP Fraud and Error Strategy Division, 2006a). 이러한 검사는 첫 수급 신청 때 뿐 아니라 수시로 이루어질 수도 있으며 특정 급여에 대한 일제 검사나 특정 수급자 군을 대상으로도 별도로 실시할 수 있다. 이와 같은 검사를 통해서나 다른 이유로 부정 수급이 의심되는 사례가 있을 경우에는 정밀 조사를 하게 된다.

정밀 조사는 부정수급이 의심되는 대상자와 타인의 부정수급을 돕고 있다고 의심되는 경우 시행 될 수 있으며 주로 조사 대상자와 가족 등에 대한 정보를 수집하고 이를 급여 신청 시 제출한 정보와 비교하고 인터뷰

등을 통해 확인하는 과정을 거친다. 특히 부정 사실 확인에 필요한 광범위한 정보를 공공, 민간 기관에서 수집하게 되는데 그 대상은 관세청(HM Revenue & Consumes, HMRC) 등 공공기관은 물론 은행, 주택금융 공제조합(building society), 신용카드 회사, 신용조회기관(credit reference agency) 등 각종 금융기관, 수도, 가스, 전기 회사, 핸드폰 등 통신회사 등 서비스 제공 기관을 포함한다(Directgov, 2008). 이 과정에 참여하는 조사 인력은 모두 보안 전문성(Professionalism in Security, PINS) 기준에 맞춰 포트모스 대학(Protsmouth University)에서 독립적으로 발급되는 자격증을 보유하고 있다(DWP Fraud and Error Strategy Division, 2006a).

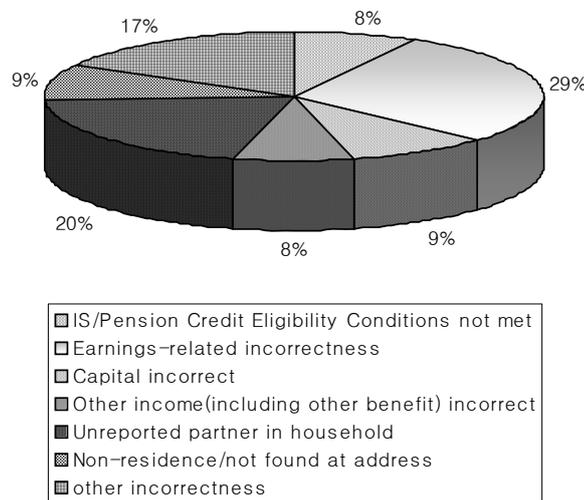
이러한 부정대응 조사서비스(Counter Fraud Investigation Service)는 크게 두 가지가 있다(DWP, 2005). 우선 부정확한 급여지급이 확인되었으나 수급자의 부정을 입증하기에는 증거가 불충분하여 기소가 부적합할 경우에는 수급자 준수(Customer Compliance)를 적용할 수 있다. 이를 통해서 부정확한 급여를 빠르고 효과적으로 중단시키고, 초과 급여분을 환수하며, 수급자로 하여금 조건의 변화를 시간 내 신고를 유도할 수 있다. 예를 들어 부정수급조사의 경우 인터뷰에 들어가는데 13주가 걸리는데 비해 수급자 준수의 경우 1주일 만에 인터뷰까지 마칠 수 있다. 보다 심각하고 규모가 큰 부정의심 사례의 경우는 부정조사서비스(Fraud Investigation Service)가 담당한다. 이는 기존의 중앙 조직과 지방조직을 하나의 체계로 통합한 것으로 새로운 정보기술(IT) 시스템의 네트워크로 통합되어 주로 부정 수급 위험이 높은 대도시를 중심으로 배치되어 있다.

## 2) 부정수급과 처벌

부정수급은 급여를 신청 시나 지급 도중 직업이나 수입에 대하여 신고하지 않은 경우, 자산을 신고하지 않거나 실제와 다르게 신고한 경우, 배

우자 등 동거인을 신고하지 않은 경우, 동거하지 않는 자녀를 포함시킨 경우, 다른 급여를 신고하지 않은 경우, 출국 및 해외 거주, 주소 이전 등을 신고하지 않은 경우 발생할 수 있다. 이러한 부정 수급에서 소득보조, 구직자 수당, 연금 크레딧 등 소득 연계 급여가 가장 부정에 취약하다. 대부분 소득보조와 구직자 수당에서의 부정수급은 수입을 제대로 신고하지 않는 이른바 '수입 부정(working and claiming fraud)'이나(전체 부정수급의 약 1/4), 배우자를 신고하지 않은 '동거 부정(living together as husband and wife fraud)'(약 전체 부정수급의 1/3)이 차지하고 있다. 주요 사회복지장 급여별 부정수급 원인의 비중은 [그림 3-2]와 같다.

[그림 3-2] 소득보조, 구직자 수당, 연금 크레딧, 주거 수당에서 부정수급 손실 원인별 비중



수급부정이 확인된 경우 기소, 벌금, 제재(급여 삭감이나 철회), 초과 수급분 환수 조치 등을 내릴 수 있다. 부정수급을 처음 저질렀거나 부정수급 액수가 2천 파운드(약 4백만 원) 미만으로 크지 않을 경우 기소보다는 경고를 내리거나 벌금을 부과할 수 있다. 경고는 부정수급 대상자가 부정수급 사실을 시인하고 동의할 경우 적용할 수 있다. 경고를 내린 이후 부정수급을 다시 저질러 기소될 경우 법정에서 경고 받은 사실이 인용된다. 부정수급 대상자가 부정수급 사실을 시인을 하지 않으면 기소를 진행할 수 있다. 행정 벌금은 초과수급분 환수와는 별도로 부과 되는 것으로 초과수급액수의 30%를 부과하게 된다. 이 경우에는 대상자의 부정수급 시인여부와는 관계가 없다. 2005/6년에만 21,413건의 경고와 행정 벌금이 집행되었으며 추가적으로 15,907건이 지방정부에 의해서 집행되었고 기소는 15,092건이었다(DWP Fraud and Error Strategy Division, 2006a).

일정 기간 동안 2회 이상 부정수급이 적발 되었을 경우 특정 급여에 대해 일정기간 삭감하거나 철회하는 제재(sanction)를 가할 수 있다. 보통 5년 안에 2회 이상 부정 수급 적발 시 13주간 급여가 정지될 수 있다. 이런 제재를 내릴 수 있는 급여는 소득보조, 구직자 수당, 주거수당과 노동능력 부재를 전제로 지급되는 무노동력 수당(Incapacity Benefit)에 제한된다. 연금 크레딧 등 다른 연금 급여, 장애인을 대상으로 한 장애 생활 수당(Disability Living Allowance)나 간호 수당(Attendance Allowance), 그리고 영국 아동이 있는 가정의 대부분이 수급하는 아동 수당(Child Benefit)의 경우에는 제재를 가할 수가 없다. 하지만 이들 급여에서 부정급여가 발생될 경우 앞의 제재 가능 급여에 제재를 내리는 근거가 되는 부정수급 건수에 포함되게 된다. 즉 연금 급여나 장애인 대상 급여, 아동 급여에서만 2회 이상 부정수급을 저지르더라도 소득보조, 구직자수당 등이 삭감되거나 철회될 수 있다. ‘투 스트라이크(two strikes)’라고 불리는 이 제도에 의해 2002년 4월 시행 이후 2006년까지 260건의 제재가 이루어 졌다(DWP,

Fraud and Error Strategy Division, 2006a).

#### 나. 주요 조직과 법률

사회보장급여는 노동연금성의 핵심 사업이기도 하며 전체 정부예산에서도 가장 큰 비중을 차지하는 영역인 만큼 이 예산의 불필요한 손실로 간주되는 부정급여에 관련해서는 노동연금성내에서도 여러 개의 부서들이 관련되어 있다. 관련 정책을 총괄하는 부서로는 부정 및 오류 전략부(Fraud and Error Strategy Division)를 들 수 있고 노동연금성의 집행 조직인 잡센터플러스에서는 부정수급 조사를 담당하는 부정조사서비스(Fraud Investigation Service)가 있다. 또한 부정수급자를 조사에 자문을 제공하고 부정이 확인될 경우 형사 기소하는 데에는 부처 자체 내 법무사(departmental solicitor)가 담당하고 있다. 그 외에 데이터 매칭 등 정보와 기록 관련 부분에 대해서는 노동연금성 정보관리반(DWP Information Directorate)이 관여하며 부정수급 및 오류 실태 조사에는 부처 내 위험보증부(Risk Assurance Division)와 연관되어 있다.

하지만 여기에서는 일반적인 행정조직보다는 부정수급 및 지급오류 관련해서 전략적으로 특징적인 조직을 중심으로 보다 자세히 살펴보고자 한다. 이런 조직으로 대표적으로는 부정수급조사반을 들 수 있다. 1997년, 노동연금성내 장관직속 부서로 조사 활동의 통합과 행정의 효율화를 위해서 2008년 4월부터 감사 위원회(Audit Commission)로 그 역할이 이관되었지만 10년 가까운 기간 동안 지방정부의 주거급여에 있어 부정수급 문제 뿐 아니라 전반적인 지방행정의 수준을 향상시키는데 결정적인 기여를 했다고 평가받고 있다(BFI, 2007). 또한 부정수급조사반의 일부로 2002년에 설립되어 지방정부의 급여행정 개선을 위한 서비스를 제공하고 2005년 노동연금성으로 이관된 수행발전팀도 그 역할에 있어 별도로 주목할 만하

다. 그리고 과학적 정보 활용과 이에 대한 법률적 문제를 담당하는 과학 정보실과 부정수급액 환수를 전문적으로 지원하는 재정조사실도 살펴보도록 하겠다. 이어서는 이런 조직의 활동을 뒷받침하는 법제에 대해서도 알아보도록 하겠다.

#### 1) 부정수급조사반(Benefit Fraud Inspectorate, BFI)

앞서 밝혔듯이 전국적으로 지방정부의 주거급여 행정 수준을 한 단계 끌어올리는데 중대한 기여를 했다고 평가받는 부정수급조사반은 1997년 노동연금성내 장관 직속기관으로 출발하였다. 이 부정수급조사반 구성을 통해 기존의 관련 중앙 조직과 지역별 조사활동을 하나의 조직으로 묶고 부정수급이 보다 많이 발생하는 지역을 중심으로 재배치를 한 것이다. 본래 부정수급조사반은 사회보장제도 전반에서 부정대응 능력을 극대화하고 부정에 대한 위험을 극소화 하는 목적으로 국가 급여를 담당하는 기관에 대한 정밀한 조사를 진행하고 보고서를 통해 그 결과를 발표하고 권고안을 제안하며, 조사 대상 기관 중 우수한 사례를 전파하여 일반적인 서비스 수준을 향상 시키며, 부정 예방을 위한 관련 기관들의 능력을 증진시킴으로서 전체 부정 대응 전략에 이바지하는 것을 목적으로 설립되었다. 따라서 노동연금성의 급여지급에 대한 조사도 벌였지만 실질적으로는 주로 지방정부의 부정대응에 관련한 활동을 주도적으로 벌였다.

이러한 활동에 따라 주거급여와 지방세 급여와 관련하여 총 408개 지방 정부를 대상으로 조사 및 보고 활동을 벌였으며 1997년 이후 총 300여건의 조사활동, 18건의 특별조사, 400여건의 컨설팅을 진행하였다(BFI, 2007). 이러한 부정수급조사반의 활동에 힘입어 2002년 이후 주거급여 부정수급이 연간 2억 3천만 파운드(약 4천 6백억 원) 수준에서 2007년 1억 4천만 파운드(약 2천 8백억 원) 수준으로 감축되었으며 이는 총 주거급여

지급액의 1% 수준이다. 부정수급조사반의 활동은 단지 부정수급 감축에만 국한되지 않았다. 1997년 활동 초기에 조사 결과 지방정부마다 각기 주거급여에 대한 행정이 상이하고 일관성이 없어 이에 대해 주거급여 수행기준(Performance Standard for Housing Benefit)을 수립하는 등 행정개선 작업을 주도하여 평균 주거급여 신청 처리 기간이 2002년 62일에서 2007년 34일로 거의 절반가량 단축되는 등의 성과를 거두었다(BFI, 2007). 또한 이러한 행정개선 작업을 주도했던 부정수급조사반 내 수행개선행동팀(Performance Improvement Action Team)은 그 성과를 인정받아 노동연금성의 기존 지원팀(Help Team)과 통합되어 수행발전팀(Performance Development Team)으로 노동연금성 조직으로 배치되었다.

## 2) 수행발전팀(Performance Development Team)

앞서 말한 대로 수행발전팀의 전신인 수행개선행동팀은 부정수급조사반이 기존의 지방정부의 급여행정에 대한 조사활동을 벌이면서 권고사항을 제안하던 중 그 개선 노력을 체계적으로 지원할 필요성이 제기되어 2002년에 구성되었다. 초기에 재무부(HM Treasury)로부터 9백만 파운드(약 180억 원)의 재정절감을 성취하는 것을 조건으로 120만 파운드(약 24억 원)를 지원 받아 이 팀이 설립되었으며 2005년 1월까지 그 조건을 뛰어 넘는 1천 40만 파운드(약 208억 원)의 절감을 이루어낸 것으로 평가되었다(BFI, 2007). 그 해 노동연금성내 지원팀과 통합되어 노동연금성 산하 조직인 수행발전팀으로 개편되었다.

현재 노동연금성내 수행발전팀은 15명의 수행전문가(performance specialist)로 구성되어 있으며 지방정부가 보다 효율적이고 효과적으로 급여행정을 향상시키는 것을 지원하고 있다(DWP, 2008). 이 팀의 지원 활동은 조건없이 제공되지만 지방정부는 개선계획을 시행할 책임을 지고 있는

며 또한 노동연금성에 향후 과정을 보고하여 개선효과가 드러나는지 확인할 수 있도록 해야 한다. 이러한 지원은 단지 부정수급에 대한 대응 활동 뿐만 아니라 급여행정 전반을 포괄한다. 즉, 수행발전팀은 지방정부가 주거급여와 지방세급여 초과지급에 대한 관리를 증진시킴으로서 보다 효율적이고 효과적인 예방과 환수를 통해 손실을 최소화 시키는 것 뿐만 아니라 급여지급과정에서 지연이나 중복을 제거하여 효과성과 효율성을 높이도록 지원하고 있다. 또한 개별 또는 집단적으로 지방정부와 협력 사업을 통해서 초과급여 관리 뿐만 아니라 직접 급여(direct payment), 정보사업(e-business) 등 특정 프로젝트를 시행하고 운영하는 데에도 지원을 제공한다.

### 3) 과학조사실(Operational Intelligence Unit, OIU)과 재정조사실(Financial Investigations Unit, FIU)

과학조사실은 기존의 정보를 보다 지능적으로 활용하고 보다 체계적으로 이용할 수 있도록 하고 부정수급 조사과정과 해결을 보다 신속하게 이루어지도록 하는 역할을 담당하고 있다(DWP Fraud and Error Strategy Division, 2006a). 특히 2001년 사회보장부정법(2002 Social Security Fraud Act)에 의해서 연금 노동부가 부정수급이 의심되는 사례와 관련하여 은행, 신용평가기관 등 다른 금융기관을 포함한 민간 기관의 정보를 수집할 수 있도록 하면서 이에 대한 효과적 운영과 함께 이로 인해 발생할 수 있는 법률적 문제를 검토하여 제소 받을 수 있는 위험성을 줄이도록 하는 책임을 지고 있다. 이를 위해 인권기준에 부합하여 부정가능성이 높은 대상자에 한해서 조사대상을 선정할 수 있도록 하기 위하여 부정의뢰 정보점수 카드(Fraud Referral Intelligence Score Card, FRISC)라는 정보기술 도구를 사용하고 있다.

재정조사실은 노동연금성의 부정조사서비스의 산하기관으로 2002년 범

죄절차법에 의하여 부정수급 환수에 있어 재산 압수 권한을 행사할 수 있게 되면서 2003년 11월에 부정수급과 관련하여 대상자의 자산을 확인하는 역할을 수행하기 위해 설립되었다. 이 재정조사실은 부정수급 관련자의 숨겨진 자산에 대한 조사가 필요한 경우, 부정수급과 관련된 생활양식(criminal lifestyle)을 추적해야 할 경우, 부정수급액 환수를 위해 법정에 몰수명령, 또는 배상명령을 요청해야 할 경우, 부정수급자가 자산을 임의로 처리할 위험이 있어 압류조치가 필요할 경우에 의뢰를 받아 개입하게 된다. 이러한 활동은 지방 정부와 같은 관계 기관에서 요청하는 경우 이를 대행하여서도 수행하고 있다.

#### 4) 관련 법제

부정수급과 관련된 최근의 강화된 정책은 그 많은 부분이 2001년 사회보장부정법(2001 Social Security Fraud Act)에 기반하고 있다. 이 법은 부정이 의심되는 경우 은행이나 신용평가기관 등 다른 금융기관으로부터 정보를 수집하는 것을 허용하고 있으며 이로 인해 2004/5년도에만 4만여 건에 달하는 정보 조회요청이 이루어 졌다(DWP, 2005). 또한 이 법에 의해 ‘투스트라이크(two strikes)’ 제도가 도입되어 3년 이내에 별도의 부정수급이 2번 이상 적발될 경우 소득보조, 구직자 수당, 주거 수당 등을 삭감하거나 철회하는 제재조치를 내릴 수 있다. 또한 부정수급분 환수 조치와 관련해서는 2002년 범죄 절차법(2002 Proceeds of Crime Act)에 규정된 재산 압수 권한이 활용되고 있는데 이를 통해 2004/5년에만 노동연금성과 지방정부에서 240만 파운드(약 48억 원)가 환수되었다.

부정수급 대응과 관련하여 정부 기관 간 정보 공유에 관한 사항들은 1992년 사회보장행정법(1992 Social Security Administration Act)과 2002년 조세급여법(2002 Tax Credit Act)에 기반하고 있다. 우선 이 법들에 의해

노동연금성과 관세청이 광범위하게 서로의 목적에 따라 고용관련 정보와 세금관련 정보를 공유할 수 있게 되었으며 노동연금성과 지방정부와도 주거급여, 지방세 급여와 관련하여 정보를 공유할 수 있게 되었다. 그 밖에 수급부정에 대한 조사를 목적으로 우체국으로부터는 우편 전달(postal redirection)에 대한 정보를 받을 수 있도록 하였으며 국무부(Home Office)로부터는 여권, 이민, 국적, 수감 등에 대한 정보를 조회할 수 있도록 하였다.

이러한 법들이 주로 부정수급 대응 정책을 강화하기 위한 근거 법들이라면 1998년 정보보호법(1998 Data Protection Act)은 이러한 권한의 남용을 제한하기 위한 법률이라고 할 수 있다. 이 법에 의하면 범죄 예방 및 감지, 또는 범죄자의 체포 및 기소를 위한 목적일 경우에 한해서만 정부기관이 개인의 정보를 수집목적과 다르게 사용할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 부정 수급 조사 역시 1984년 경찰 및 범죄 증거법(1984 Police and Criminal Evidence Act)의 적용을 받아 기준에 맞추어 진행되어야 한다.

## 2. 영국 모니터링 제도개혁 주요 사업과 성과

앞서 살펴본 대로 꾸준한 부정수급 손실 규모의 감축의 성과 뒤에는 1997년부터 집권한 현 영국 신노동당 정부의 꾸준한 정책적 노력이 있었다는 점은 부인하기 어렵다. 사회에 대한 국가의 책임과 역할을 강화하되 복지 개혁을 통해서 국민의 권리와 책임의 균형을 이루겠다는 집권한 신노동당 정부는 집권 다음해인 1998년에 정책백서 ‘부정 퇴치는 모두의 일: 미래에 대한 보장 *Beating fraud is everyone's business: securing the future*’을, 1999년에는 정책백서 ‘복지를 위한 새로운 계약: 사회보장 보호 *A new contract for welfare: safeguarding social security*’를 통하여 부정수급 대응에 대한 기본 전략 구성하였다. 뒤이어 2005년에는 구체적인 5개년

전략인 ‘복지 개혁의 원칙 *the Principles of welfare reform*’을 발간하였다.

이러한 과정을 통하여 신노동당 정부는 부정수급 및 지급오류 감축을 위해서 다음과 같은 방향으로 전략을 추진해 왔다(DWP, 2005). 첫째 부정수급 문제의 규모를 정확히 측정하고 그 특징을 이해함으로써 분명한 우선순위를 설정, 둘째 급여의 지급개시 시 정확한 급여 지급, 지급 중에도 정확한 급여 지급 유지, 부정이나 오류 적발 시 정확한 교정 등 포괄적 접근(*getting it right, keeping it right, and putting it right*), 셋째, 수급부정과 지급오류에 대한 지방정부의 대응 지원, 넷째 노동연계복지(*Welfare to Work*) 전략을 통해 사회보장급여의 취약성 개선 등이 그것이다.

사회보장수급 규모와 수급기간을 줄여 결과적으로 부정수급 규모를 감축시키는 포괄적 전략인 마지막 전략을 제외하고 앞의 세 가지는 부정수급과 지급오류를 대상으로 한 정부의 직접적인 정책 사업과 관련이 있다. 우선 첫 번째 부정수급 문제에 대한 정확한 이해를 위해서 영국 정부는 규모 있는 정기적인 측정과 조사를 수행하고 있다. 그리고 두 번째 효과적이고 효율적인 정확한 급여 지급과 교정을 위해서 영국 정부는 데이터 매칭 기술을 지속적으로 개발, 활용하고 있다. 또한 부정대응 정책의 성과를 지속적으로 개선하기 위해서 수행평가 체제를 통하여 정기적으로 목표를 설정하고 성과를 확인하는 제도적 장치를 이용하고 있다. 또한 부정수급에 대한 인식제고와 태도 변화를 추구하고 광범위한 부정수급 적발을 위해 공공 캠페인 역시 적극적으로 활용되고 있다. 그러면 이와 같은 주요한 영국 정부의 노력과 성과를 하나씩 자세히 살펴보도록 하겠다.

#### 가. 급여 평가(Benefit Review)

급여 평가는 부정수급에 대한 현황을 측정하는 정기적인 사업으로 부정수급 규모를 파악함과 동시에 취약한 부분 등 문제의 성격을 진단하고,

또한 추이를 진단함으로써 정책적 성과를 정확하게 파악할 수 있도록 하여 신노동당 정부의 부정대응 사업의 중심을 이루고 있다고 해도 과언이 아니다. 영국 정부가 발표하는 부정 수급 규모에 대한 수치는 대부분 이 급여 평가를 통해서 파악된 것이다. 이 조사는 무작위 추출 표본을 이용한 조사로서 1998년부터는 국가 통계 기준(National Statistics standard)에 맞추어 승인을 받았다. 가장 부정수급에 취약하다고 파악된 소득보조, 연금 크레딧, 구직자 수당에 대한 측정은 1997년부터 매년 이루어져왔으며 주거급여의 정기적인 측정은 2002년부터 이루어지고 있다. 기타 급여에 대해서는 필요에 따라 비정기적인 조사가 이루어지고 있다. 이 평가를 이용한 전체 부정수급 손실액은 2001년에 처음 발표되어 그 규모가 약 20억 파운드(약 4조원)였으며 2005년에는 측정방식을 보완하여 측정, 발표하여 그 규모가 15억 파운드(약 3조원)인 것으로 파악되었다. 2004/5년 현재 측정치는 9억 파운드(약 1조 8천억 원)로 전체 지출의 0.8%가 부정수급으로 손실되는 것으로 나타나고 있다.

이러한 급여 평가는 다음과 같은 과정을 통하여 이루어진다(DWP Risk Assurance Division & Jobcentre Plus Fraud Investigation Service, 2006). 우선 소득보조, 구직자 수당, 연금 크레딧, 주거급여 지급 총 1,720만여 건 중 무작위로 55,000건을 추출한 후 집행기관인 잡센터 플러스, 연금 서비스, 지방 정부로부터 추출된 표본의 각 사례별로 기록을 수집하도록 요청한다. 그런 다음 정밀 급여 평가팀(Dedicated Benefit Review Team)이 제출된 기록을 바탕으로 전자 정보와 기록 정보를 검사하는 한편 표본 사례가 이미 수급부정으로 조사받고 있는 사례가 아닌지도 확인한다. 필요한 경우에는 데이터를 확인하거나 추가적 정보를 얻기 위해 사전 통보 없이 수급자를 직접 방문하여 수급자와 함께 정보가 정확한지를 검사한다. 이와 같은 방문은 연간 41,000건 정도가 이루어진다. 이러한 조사 과정에서 부정이 의심되는 사례가 발견이 되면 이는 부정조사서비스로 의뢰된다. 의뢰

된 사례에서 부정이 확인될 경우 처벌이 이루어지며 그 결과는 급여평가 팀에 통보되어 분석에 포함된다. 이렇게 조사된 각 사례들은 정확한 급여, 행정 오류, 수급자 실수, 수급자 부정 등으로 분류되며 이미 부정 조사가 이루어지고 있는 것으로 확인된 사례의 경우는 그 결과 역시 급여 평가에 포함되어 분석된다.

#### 나. 데이터 매칭(data matching)

영국 정부는 데이터 매칭은 효과적이고 효율적으로 부정수급을 찾아내고 교정하는데 있어 핵심 기술로 활용하고 있으며 이를 지속적으로 개발하고 강화하고 있다. 데이터 매칭은 노동연금성과 지방정부의 데이터를 다른 부처 특히 관세청과 비교 분석하여 일치하지 않은 부분을 찾아내어 부정수급과 지급오류를 찾아내는 기술이다. 2004/5년에 노동연금성에서 289,179건의 부정확한 급여 신청을 발견해 내었는데<sup>6)</sup> 그 중 129,090건(45%)이 데이터 매칭에 의해서 발견 되었다. 추가적으로 지방정부에 의해서도 노동연금성의 주거수당 매칭서비스(Housing Benefit Matching Service)에 의해서 65,353건의 부정확한 수당신청을 적발해 내었다(DWP, 2005). 관세청과의 데이터 매칭은 1년에 12회 이루어지며 이를 통해 2004/5년에만 1천만 파운드(약 2백억 원)의 초과지급분을 찾아내었고, 2005/6년에는 그 규모가 1,400만 파운드(약 280억 원)로 증가하였다. 이러한 진전은 새로운 데이터 매칭 조합 기법의 도입에 따른 것으로 평가되고 있다(DWP Information Directorate, 2006). 2001년부터는 사회보장부정법에 의해서 금융기관으로부터도 관련 정보를 받을 수 있는 권한이 도입되어 2004/5년에만 거의 4만여 건의 요청이 있었다(DWP, 2005).

6) 이 발견된 부정확한 급여 중 261,840건(91%)이 교정되었으며 4,812건(1.7%)에 대해서는 급여제한 조치가 내려졌고 그 중 3,660건에 대해서는 행정 벌금 또는 경고가, 그리고 1,152건에 대해서는 기소가 이루어졌다 (DWP Information Directorate, 2006).

그러나 현재까지도 급여 심사에 있어 신청인이 제공하는 서류와 문서에 과도하게 의존하는 경향이 있어 데이터 매칭 기술의 개발과 활용은 지속적으로 확대될 예정이다. 이 같은 데이터 매칭 기술은 단순히 부정 수급을 방지하는 것뿐만 아니라 신청인에게도 부담과 혼란을 줄이고 처리 소요시간을 단축하여 혜택을 줌과 동시에 행정 비용역시 감축되는 효과가 있는 것으로 기대되고 있다. 새롭게 개발되고 있는 실시간 데이터 매칭(real time data matching) 기술은 이미 관세청의 연금 자산에 대한 데이터와 연금 신청인의 제공 정보를 비교하는 연금 검증 시범사업(Pension Verification Pilot)에서 이미 적용되고 있다(DWP Information Directorate, 2006). 그 밖에도 연금 크레딧 부정수급의 1/3 가량이 신고 없이 장기간 외국에 체류하는 경우로 나타남에 따라 장기적으로 국무부(Home Office)의 여행 기록을 제공받아 국외 거주로 인해서 급여 자격이 상실되는 경우를 찾아낼 수 있도록 할 계획이다. 또한 해외 거주자의 연금지급을 담당하고 있는 노동연금성의 국제연금센터(International Pension centre)는 외국 의 사망등록 기록과의 데이터 매칭을 이용하여 사망한 연금수급자에게 연금이 지급되는 경우를 방지할 계획을 가지고 있다.

이러한 데이터 매칭은 1998년 정보보호법이 허용하는 범위 내에서 이루어지고 있으며 영국 정보 담당관(UK Information Commissioner)이 감수하고 대중에 공개된 노동연금성의 데이터 매칭 실천 기준(data matching code of practice)은 정보보호법이 규정한 의무 하에 어떻게 활동이 이루어지는지를 밝히고 있다. 이러한 프라이버시 등 법적 문제 뿐 아니라 각 기관이 보유하고 있는 정보의 질, 그리고 부처 간 서로 다른 데이터 기준, 그리고 단일한 통합 정보 시스템의 부재 등이 데이터 매칭 기술을 더욱 광범위하게 활용하고 발전시키는데 어려움을 주고 있다(DWP Information Directorate, 2006).

#### 다. 위험 분석(Risk Analysis)

사실상 모든 급여신청과 지급 중인 급여에 대해서 정밀한 조사를 벌인다는 것은 불가능한 일이다. 따라서 위험 분석(risk analysis) 역시 데이터 매칭 기술과 함께 부정대응에 있어 영국 정부의 핵심적인 기술로 활용되고 있다. 위험 분석은 부정 가능성이 높은 수급자를 일정한 기준으로 분류해내어 추가적인 검증 또는 감시를 벌이는 것을 말한다. 2004/5년 노동연금성에서 찾아낸 부정확한 급여 중 160,082건이(55%) 위험 분석에 의해서 발견된 것이다. 영국 정부는 이와 같은 위험 분석 기법을 발전시키고 활용도를 높이기 위하여 급여 평가의 분석 정보를 지속적으로 연구하는 한편 지방정부로 하여금 전국 부정대응 네트워크(National Anti-Fraud Network)를 전면 활용토록 촉진하고 있다. 이 네트워크는 과학적 정보에 대한 문의를 할 수 있는 단일한 중앙 연락 지점을 제공해주면서 향후 가장 부정이 발생하기 쉬운 형태와 영역에 조사 자원을 집중할 수 있도록 전략적 정보 보고서를 제공 해 줄 예정이다. 또한 이러한 기술을 사후 적 발에만 국한 시키지 않고 부정 수급 위험이 높은 수급자를 대상으로 상황 변화 신고 의무를 상기시키는 표적 서신(targeted mailshot) 등의 예방책 역시 모색 중에 있다.

이러한 영국 정부의 위험 분석 기술 개발에 있어 가장 주목할 만한 것으로 2004년부터 시작된 노동 및 연금 시계열 연구(Work and Pensions Longitudinal Study, WPLS)를 들 수 있다. 이 연구는 부정수급 적발, 지급 오류 등을 노동연금성의 포함한 개별 고용 및 급여 경력 등 기록과 관세청 기록을 통합하여 부정이나 오류 가능성이 큰 급여 신청을 보다 정교하게 추려낼 수 있는 도구를 제공하기 위한 것이다. 이를 통해 또한 노동연금성은 특정 사업의 장기적인 효과를 연구할 수 있다. 예를 들어 2005년 1월 처음으로 이 시계열 연구 데이터를 활용하여 시간제 직업 수입이 몇

년간 변화가 없는 지방정부의 주거 급여 사례를 찾아내는 시범사업을 벌인 결과 6개의 지방정부로부터 236건의 찾아내어 그 중 129건에서 실제 신고 되지 않은 소득 증가가 있었음이 확인되었다. 결국 선별된 조사 대상의 55%가 부정확한 급여로 확인되어 10만 파운드(약 2억 원)의 초과급여분을 찾아내는 성과를 보였다(DWP Information Directorate, 2006).

#### 라. 수행 평가(performance measurement)

영국 정부에서 수행 평가는 1980년대부터 활용되기 시작하였으나 1991년 시민헌장(Citizen Charter)에 의하여 보다 체계적으로 공공 서비스의 질을 높이기 위한 장기적인 목표치가 설정되기 시작하였으며 1997년 이후 신노동당 정부 하에서 공공서비스협정(Public Service Agreement, PSA) 체계를 통해 더욱 체계화되어 현재 영국 정부의 공공서비스 개혁의 핵심 기제로서 활용되고 있다. 재무부가 보통 3년에 한 번씩 모든 정부예산에 대하여 재검토하는 포괄예산평가(Comprehensive Spending Review, CSR)에 의해 각 부처별로 고정된 3개년 예산을 설정하게 되는데 공공서비스 협정은 이 과정에 있어서 재무부와 각 부처의 협의에 의해 배정된 예산에 의해 기대되는 핵심적인 개선사항을 구체적인 목표치로 정의한 것이다. 이 목표치에 대한 성취도는 재무부와 총리 집행실(Prime Minister Delivery Unit)에 위치한 감사원 중앙실(National Audit Office Central unit)에 의해 지속적으로 감사를 받는다.

노동연금부예 경우 아동 빈곤, 급여행정 개선 등에 대하여 총 10개 항목의 공공서비스협정 목표치를 가지고 있으며 부정수급에 관한 목표치로는 노동연령인구 대상 급여에 대한 부정 및 오류를 규정한 10a 목표치와 주거급여에서의 부정 및 오류를 규정한 10b 목표치가 있다. 2002년에 설정된 소득보조와 구직자 수당에 대한 10a 목표치는 2004년 3월까지

1997/8년 수준과 비교하여 부정 및 오류에 의한 손실을 33% 감축하고 2006년 3월까지 50% 감축하라는 것이었는데 이미 2004년 3월에 절감 성과가 37%에 이르러 초과달성을 한 바 있다. 10b 목표치의 경우 노동연령 인구를 대상으로 한 수당의 부정 및 오류 손실은 2002/3년 수준에서 2006년까지 25% 감축하는 것이었으며 2005년 7월까지 이미 30%가 감축되었다(DWP, 2005). 2004년 포괄예산평가를 통해 설정된 현재 10a의 목표치의 경우 2006년을 기준으로 2010년까지 소득보조와 구직자 수당에서의 부정과 오류에 의한 손실을 15%까지 감축하는 것이다.

이러한 노동연금성의 부정수급 관련 공공서비스협정 목표 달성을 뒷받침하기 위해서 실제 급여 집행기관인 잡센터 플러스에는 핵심운영지표(Key Management Indicators, KMIs)에 의해 목표치가 설정되고 있다(DWP Fraud and Error Strategy Division, 2006b). 2006/7년도의 경우 총 18개의 핵심운영지표 중 5개가 급여 행정의 통합성과 노동연금성 부정수급 및 지급 오류에 대한 공공서비스협정 목표치 달성을 지원하기 위한 것으로 그 세부 내용은 <표 3-1>과 같다. 그 외 연금 크레딧의 부정과 오류를 줄이기 위해서는 서비스전달협정(Service Delivery Agreement)가 연금서비스와 체결되며 2002년에 설정된 목표치의 경우 2001/2년 연금 크레딧의 전신인 최저수입보장(Minimum Income Guarantee)의 수준과 비교하여 2006년까지 부정및 오류에 의한 손실액을 20% 감축하는 것이었다.

<표 3-1> 잡센터 플러스 2006/7 핵심운영지표 중 부정 수급 및 지급오류 관련 목표

과정 준수 (Process Compliance)	데이터 매칭에 의해 발견된 행정 오류에 대한 신속한 수정을 위하여 특정 데이터 매칭 의뢰에 대한 처리를 6주내 의뢰 건의 90%, 3달 내 100% 완료
수급자 순응 (Customer Compliance)	지역적으로 설정되는 수행지표로 총 650만 파운드에 해당하는 급여신청 검사에 대한 135,000건의 성공적 결과를 성취할 것을 요청
행정 오류 (Official Error)	2010년까지 행정 오류로 인한 손실을 2% 미만 수준으로 감축
범죄 조사 (Criminal Investigation)	지역적 수행지표로서 총 23,000건의 부정수급 체재를 집행할 것을 요청
채권 추심 (Debt Management)	총 479,000건의 초과급여를 회수를 위해 채권추심에 의뢰

#### 마. 지방정부 지원

이미 살펴본 바와 같이 노동연금성이 지급하는 주거수당의 집행을 담당하고 있으며 그 외에도 데이터 매칭 등 핵심 정책 기제 활용을 위한 긴밀한 협력관계가 필수적인 관계로 지방정부는 전체 부정수급 대응에 있어 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 이 때문에 앞서 살펴본 바와 같이 노동연금성의 조직 중 수행발전팀이 지방정부 급여행정 개선을 전담하여 지원을 하고 있으며 재정조사실이 부정수급 의심 사례의 정밀한 자산조사나 압류, 압수 조치 등을 대행하는 등 전폭적인 지원을 하고 있다. 또한 부처내 법무사 역시 지방정부의 부정수급조사와 관련하여 법률 자문, 사례 공유(case conference), 문서 작성, 형사 기소 등을 포함한 법률 서비스를 전폭적으로 제공해 주고 있다.

노동연금성은 이러한 지원과 함께 지방정부가 데이터 매칭, 위험 분석

등 부정대응 사업에 대한 지속적인 개선을 촉진하기 위해서 이에 대한 구체적인 목표치와 연계된 수행 기준(Performance Standard) 설정하였으며 지방정부는 스스로 이 기준에 따라 평가해볼 수 있으며 이를 통해 또한 감사위원회에 의한 지방정부의 총괄평가제도인 포괄수행평가(Comprehensive Performance Assessment)의 점수도 산정해볼 수 있다. 그리고 지역사회 및 지방정부부(Community and Local Government)의 지방정부에 대한 수행평가 지표인 최고의 가치(Best Value)에도 부정대응활동에 대한 4가지의 목표치가 설정되어 있다.

이러한 기준에 맞춰 지방정부의 지속적인 부정대응 활동의 개선을 위해 연금 노동부는 다양한 지원을 하고 있다. 예를 들어 위험 분석 등 부정대응에 있어 핵심 기술을 보급하기 위하여 2004년까지 98%의 지방정부가 이 기술에 기반을 둔 주거 수당 수급 자격에 대한 검증 장치인 인증 기준(Verification Framework) 도입을 위하여 재정 지원을 받거나 이미 도입한 바 있다. 또한 별도 기금 지원과 함께 진행된 노동연금성과 지방정부의 협력 사업에 의해 2004/5년에 544건의 급여제제가 내려졌으며 이와 같이 2001년 4월과 2005년 3월 사이에 총 1,050만 파운드(약 210억 원)를 투입하여 2,700만 파운드(약 540억 원)의 초과지급분을 찾아내었다. 이와 같은 노력에 힘입어 지방정부의 성과는 지속적으로 개선되어 2004/5년에 기록적으로 4,688건을 성공적으로 기소하였으며 추가적으로 11,145건의 경고와 벌금을 부과하였다(DWP, 2005).

#### 바. 공공 캠페인

신노동당 정부는 부정수급에 대한 공공의 인식을 제고하고 잠재적 부정수급자에게 명확한 경고 메시지를 전달함으로써 부정 수급 억제 효과를 얻기 위하여 대대적인 공공 캠페인을 지속적으로 벌이고 있다. 이 TV광

고까지 동원된 ‘급여 도둑 사냥 *Targeting Benefit Thieves*’ 캠페인은 ‘당신은 듣지 못할 수 있지만 우리의 컴퓨터가 당신을 찾아낼 것입니다 *You may not hear them, but our computers will find you*’, ‘변명은 통하지 않습니다 *No But, No If*’, ‘급여 도둑, 우리가 포위하고 있습니다 *Benefit thieves, We’re closing in*’와 같은 부정수급자와 잠재적 부정수급자를 직접 겨냥한 메시지 전달에 초점을 맞추고 있다. 또한 지방 언론을 통하여 지역의 부정수급 기소 사례를 보도하도록 장려하는 등 부정수급에 대한 경각심을 높이려는 다각도로 전개하고 있다. 평가에 따르면 이러한 캠페인으로 인해 정부가 부정수급을 매우 심각하게 받아들이고 있다는 인식이 확산되고 부정수급자에 대한 경계심이 강화되는 것으로 나타나고 있다. 또한 집중적인 캠페인 기간 동안 핫라인을 통한 부정수급 신고 역시 급증하는 등의 실질적인 성과도 거두고 있다.

전국 부정수급 핫라인(National Benefit Fraud Hotline)은 일반 국민이 전화나 인터넷을 직접 부정 의심사건을 신고할 수 있는 통로로서 핫라인 운영을 위한 예산에 비해 핫라인을 통해 발견한 초과급여 액수가 9배에 이르러 매우 효율적인 수단으로 드러나고 있다. 2005/6년에는 전화와 인터넷을 통틀어 21만 2천여 건의 신고가 접수되었으며 그 중 723건의 부정사건이 실제로 적발되어 총 2,140만 파운드(약 428억 원)의 환수 가능 초과급여분이 발견되었다(DWP Fraud and Error Strategy Division, 2006a).

### 3. 영국 모니터링 제도의 특징과 함의

이상으로 영국의 공공부조 모니터링 제도와 조직, 그리고 법률적 기반에 대하여 살펴보고, 부정 수급 및 지급 오류 감축을 위한 지속적인 신노동당 정부의 노력과 성과에 대해서도 논의해 보았다. 이를 통해 이미 앞서 공공부조 모니터링의 기초이해에서 살펴보았듯이 최근 영국 공공부조

모니터링 제도 개혁에 있어 지급 오류보다는 수급자에 의한 부정 수급에 그 초점이 맞추어져 있음을 볼 수 있다. 하지만 이미 논의 하였듯이 이는 오히려 정치적인 측면이 크며 실제 개혁내용과 진행과정을 보면 실질적으로는 보다 광범위한 접근이 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 다시 말해, Connor (2007)가 지적하듯이 정치적 담론에 있어서는 부정 수급(benefit fraud)이라는 용어가 주로 사용되지만 그 정확한 의미는 모호하며, 실제로는 그 의미하는 바는 단지 부정 수급 뿐 아니라 지급 오류 등을 포괄하여 다루어지고 있는 것이다.

실제 그 개혁 내용을 살펴보면, 신노동당의 공공부조 모니터링 개혁의 중심을 이루어왔던 급여 평가, 부정수급조사반, 데이터 매칭, 수행평가 등은 단지 부정 수급만을 대상으로 하고 있는 것 뿐 아니라 서비스 전달 상의 오류를 줄이기 위한 노력까지 포함하고 있다. 급여 평가를 통해서 실제로 파악이 되는 것은 급여 지급과 수급 자격과의 불일치이며 이는 의도적 부정 수급 뿐 아니라 공급자의 오류까지도 포괄한다. 이러한 점은 데이터 매칭에 있어서도 마찬가지이다. 부정수급조사반의 활동도 단지 부정 수급 적발 뿐 아니라 오류가 발생하게 되는 전달 체계의 문제까지 다루게 되었다. 수행 평가 체제에 있어서도 측정 지표 및 목표치에 부정 수급 뿐 아니라 오류에 대한 손실액을 포함하고 있어 조직 내 행정적 처리과정에 있어서의 자체적인 개선 또한 유도하고 있다.

물론 최근 여왕 의회개원연설(Queen's Speech)<sup>7)</sup>에서 드러나듯이, 부정수급 단속을 위해 거짓말 탐지기를 전국적으로 도입하고, 1회 부정 적발 시에도 한 달간 급여정지를 할 수 있도록 하는 등 (Wintour, 2008) 부정 수급에 초점을 맞춘 보다 강력한 제도 도입에 대한 경향성은 계속되고 있

7) 입헌군주제를 채택하고 있는 영국에서는 여왕이 의회를 개원하며 이때 이루어지는 연설을 통해 한 해 정부의 입법 계획이 발표된다. 보통 11월 즈음에 이루어지는 이 개원연설의 연설문은 의회 다수당에 의해 운영되는 정부에서 작성되어 여왕에게 전달된다.

다. 그러나 이러한 정치적으로 동기화된 개혁 아젠다 뒤로 그 실질적인 개혁 과정을 동시에 살펴봄으로서 보다 현실적인 합의를 찾을 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 영국 공공부조 모니터링 제도의 특징과 우리나라 제도개혁에 있어서의 함의는 다음과 같은 몇 가지로 살펴볼 수 있다.

#### 가. 정확한 실태 조사

1997년 신노동당 정부가 들어선 이후 부정 수급 및 지급 오류 문제를 대응함에 있어 가장 우선적으로 취했던 조치는 급여 평가(Benefit Review) 실시한 것이다. 가장 부정과 오류가 잦은 자산조사에 의한 급여부터 시작된 이 대규모의 정기적인 조사와 분석을 통하여 부정 수급, 행정 오류, 수급자 실수 등이 어느 정도 규모로 발생하는지, 주요한 원인은 무엇인지 등을 파악하여 효과적인 정책적 대응을 수립하는데 있어 가장 기초적인 과학적 근거를 제공하고 있다.

이러한 정기적인 실태 조사는 단지 정책 수립단계에서만 유용한 것이 아니라 정책적 성과를 측정하고, 취약한 부분을 지속적으로 개선하는데 있어서도 핵심적인 근거자료로 활용되고 있다. 앞서 인용되었던 부정 수급 및 지급 오류 등에 대한 기본적인 통계치들은 대부분 이 급여 평가에 의한 것이며 정책적 성과에 대한 수치 역시 급여 평가에서 근거한 것이다. 이러한 정기적인 측정 기제가 있기에 현재 정책 개혁 촉진 체계로 적극 활용되고 있는 수행 평가 등이 가능하다고 할 수 있다.

우리나라의 경우, 최근 부정 수급 문제가 사회 문제로 주목받는다 하더라도 수급자 해외여행 건수 등 대부분 일화적인 근거들에 기반을 두는 경향이 강하다. 따라서 이런 논란들이 제도적 발전을 불러오기 보다는 사회복지 제도에 대한 부정적 인식만 확산시키고, 사회보장제도의 중요성만 폄하되는 결과를 빚는 경우가 잦다. 따라서 그 전체적인 규모가 어느 정

도인지, 행정 오류와 제공자 실수는 얼마나 되는지에 대한 과학적이고 체계적인 계측은 문제를 정확히 파악하고 이에 대응하는데 가장 기초적인 출발점이 될 것이다. 효과적인 정책적 대응은 정확한 실태 파악에서 출발한다는 점은 더 이상 강조할 필요가 없을 것이다.

#### 나. 전달체계 개선을 위한 실질적 지원

신노동당 정부의 부정 수급 및 지급 오류 대응 정책에 있어서 조직적으로 그 중심에 있었던 부정수급조사반(BFI)의 경험은 특히 우리나라의 경우 주목할 만 하다고 할 수 있다. 대부분 사회보장 급여가 잡센터 플러스라는 중앙 정부의 지방 조직을 통하여 전달이 되고, 주거 급여 등 일부만 지방정부를 통해 전달되는 영국 사회보장 시스템과 달리 사회보장 급여가 지방정부를 통하여 전달되는 우리나라에 있어서는 주로 지방정부의 부정 수급 문제를 지원했던 부정수급조사반의 사례가 더욱 효용성이 있기 때문이다.

흥미로운 지점은 부정수급조사반의 가장 큰 성과로 부정수급 적발보다는 지방 복지행정 수준의 질적 개선이 꼽히고 있다는 점이다. 이미 살펴본 바와 같이 이전에는 일관된 기준 마저 없었던 지방정부의 급여 행정에 체계적 기준을 세우고 체계적 개선을 이루어 급여 신청 처리기간을 절반 가량 단축시키는 등의 성과를 거두었다. 실질적으로 부정수급조사반은 지방정부 급여행정에 대한 컨설팅을 400여건 수행하였으며 대부분의 지방정부에서 매우 실질적인 도움을 받았다고 평가하는 등 지방정부 측에서의 반응 또한 매우 긍정적이었다(BFI, 2007).

특히 주목할 만한 부분은 이러한 행정 개선과 지원에 대한 활동이 부정 수급 조사활동 중 그 필요성이 제기되어 점차 강화되었다는 점이다. 이러한 점은 실질적인 부정 수급 및 지급 오류 대응에 있어서 무엇이 실질적

으로 가장 필요한 점인가를 말해주고 있다. 이러한 필요성에 따라 뒤늦게 설립되었던 수행개선행동팀은 설립 시 설정되었던 재정절감 목표치를 열 배 가까이 초과 달성하였으며 이에 따라 부정수급조사반이 감사 위원회로 통합된 이후에도 노동연금성 산하의 수행발전팀으로 개편되어 지방정부의 부정 수급 및 지급 오류 대응을 지원하는 것 뿐 아니라 전반적인 급여행정의 효과성과 효율성을 높이기 위한 지원을 계속하고 있다.

#### 다. 데이터의 과학적 활용

앞서 살펴본 바와 같이 데이터 매칭과 같은 과학적 기술은 부정 수급과 지급 오류를 찾아내는데 있어서 가장 효과적인 수단으로 활용되고 있으며 실질적으로 많은 성과를 내고 있다. 중앙 정부 급여의 경우에는 부정확한 급여를 찾아내는데 있어 데이터 매칭으로 인한 발견이 총 건수의 절반 가까이 차지하는 등 그 비중이 매우 크다. 데이터 매칭은 단지 부정 수급 적발의 도구만으로서가 아니라 수급자가 직접 작성하고 제출해야하는 서류와 문서를 줄여 급여 신청 시 번거로움과 혼란을 줄이고, 급여 처리 행정을 보다 효과적으로 하여 급여 지급 개시까지의 소요시간을 단축하는 등 수급자에 대한 서비스 측면에서도 그 활용이 강조되고 있다.

여기서 주목해야 할 점은 이러한 데이터 매칭을 적극 활용하면서도 개인의 인권과 프라이버시 침해로 이어지지 않도록 주의를 기울이고 있다는 사실이다. 데이터 매칭을 시행하는 데 있어 기본적으로 정보보호법에 근거하여 이에 규정된 의무를 성실하게 이행하기 위해서 독립적 기관으로부터 감수 받고 공개된 실천 기준을 준수하고 있다. 부정 수급을 단속한다는 이유로 무분별하게 데이터 매칭 등 수급자에 대한 조사가 이루어진다면 오히려 성실한 수급권자까지도 급여 신청을 주저하게 만들고, 수급자의 자존감과 인권을 침해하여 도리어 낙인을 찍는 결과를 빚는 등 역효과

가 일어날 가능성이 크다. 이는 소수의 문제를 바로 잡기 위해 모든 국민의 기초적 생활을 보장하는 본래 사회보장 제도의 목적을 해치는 어리석음의 다름 아닐 것이다.

특히 이러한 점에서 위험 분석과 같은 보다 발달된 과학적인 접근에 대해 주목할 만하다. 이미 영국에서는 중앙 정부에서 찾아낸 부정확한 급여의 절반 이상이 이와 같은 기술에 의한 것이며 이에 따라 노동 및 연금 시계열 연구와 같이 보다 체계적인 도구 개발이 이루어지고 있다. 부정수급과 지급 오류가 보다 자주 발생하는 유형을 파악하여 무분별한 조사보다는 보다 집중적이고, 따라서 비용 효과적인 대응을 가능케 하는 이러한 과학적 도구의 개발은 사후 적발의 측면 뿐 아니라 그 대상에 미리 신고의 의무 등을 상기시켜주는 등 효과적인 사전 예방 측면에서도 그 중요성이 크다고 할 수 있다.

## 제2절 미국 기초소득보장제도의 모니터링

### 1. 복지개혁 이후 미국 모니터링의 변화

클라이언트에게 현금을 지급하던, 서비스를 제공하던 기초보장 영역에서 끊임없이 제기되는 문제 중 하나는 정상적이지 않는 급여의 제공이다. 그것이 부정수급(fraud), 실수(error), 부적절한 급여(improper payment) 중 어떤 형태를 보이더라도 사회복지 정책이나 행정에서 효율성과 효과성을 추구하는 과정에서 반드시 해결해야 하는 문제임에는 틀림없다. 어느 나라와 마찬가지로 미국의 기초소득보장 역시 이런 문제에 지속적으로 직면해 왔다.

그럼에도 불구하고 미국의 기초소득보장의 모니터링에서 중요한 변화의 계기가 된 것은 이른바 복지개혁이다. 특히 1996년 연방정부에 의해

AFDC가 TANF로 전환되면서 기초소득보장의 내용만큼이나 모니터링에서도 많은 변화가 있었다. TANF의 출범은 연방정부로부터 주정부로, 주정부로부터 지방(local)정부로의 분권화가 이루어지면서 주나 지방정부의 역할을 증대시켰다(Fording, Schram and Soss, 2006). 또한 이 과정에서 현금 지급 중심에서 노동 규범을 증진시키는 워크페어(workfare) 중심으로 방향을 전환하였다. 1980년대 이후 미국의 사회복지정책이 개인책임과 시장에서의 자립을 강조하는 방향으로 전환해온 큰 흐름과 일치하는 것으로 이해할 수 있다.

모니터링의 관점에서 보면 1990년대 중반 이후의 이러한 복지개혁의 영향으로 기초소득보장, 특히 TANF의 출범은 클라이언트들에게 더욱 엄격하게 노동을 요구하는 것이었고, 의무의 면제 기준(exemption criteria)을 더욱 협소하게 하였으며, 제재(sanction)에 해당하는 행동 유형들을 확대시켰고 비복종 혹은 위반에 대한 벌칙(penalty)을 강화하였다(Hasenfeld and Powell, 2004). 이렇게 엄격해지고 협소해진 새로운 조건들이 적용되면서 제재 혹은 벌칙 대상자가 증가하였다. 골드버그와 쇼트(Goldberg & Schott)의 연구는 1997년에서 1999년 사이 약 50만 명이 급여를 상실했다는 보고를 하고 있는데, 이는 같은 기간 감소한 TANF 케이스(caseload)의 약 25%에 해당하는 수치이다(Goldberg and Schott, 2000). 또 다른 연구는 주별 비교를 통해 엄격한 기준을 적용한 주들이 덜 엄격한 기준을 가진 주들에 비하여 약 25%의 케이스 감소가 있었음을 보여주고 있다(Fording, Schram and Soss, 2006: 4 재인용).

이런 결과들이 의미하는 것은 복지개혁 이후 엄격한 기준을 적용하여 케이스 수를 줄이고자 하는 노력이 어느 정도 효과를 거두고 있음을 보여주는 것이다. 중요한 점은 이 과정에서 기준에 벗어나는 케이스를 선별하는 작업, 즉 모니터링이 복지개혁 이전보다 좀 더 강화될 수밖에 없다는 점이다. 클린턴 행정부와 부시 행정부 집권기에 강화된 복지에산에 대한

효율성의 강조, 현금의 급여보다 수급자의 탈수급과 시장진입을 통한 자립을 옹호하는 흐름에서 모니터링을 통한 부정수급, 실수, 부적절한 급여에 대한 발견과 조치는 매우 중요한 의미를 가질 수밖에 없다.

주목할 점은 복지개혁 이후의 모니터링에서 자격부여의 부정 및 실수와 같은 전통적인 모니터링 항목 외에 미국의 워크페어 정책이 요구하는 노동 의무조건을 성실하게 수행하는가에 대한 내용들이 새롭게 부각되고 있다는 점이다. 특히 연방정부가 각 주에 자율성을 부여하는 대신 성과를 기준으로 지원을 차등화 시키고 있고, 대부분의 제재(sanction) 조건이 노동의 요구에 순응하지 않는 경우에 부과되기 때문에, 수급자들의 노동 수행에 대한 모니터링이 매우 중요해지고 있다. 즉 모니터링의 엄격성과 범위가 확장되고 있는 것이다.

미국의 복지개혁 이후의 모니터링을 논함에 있어 간과할 수 없는 또 다른 요인은 기초소득보장 행정의 지방 이양에 따라 현장 인력들의 재량권(discretion)이 강화된 점이다. 연방정부에서 주정부로, 주정부에서 지방정부로의 권한이 이양됨에 따라 현장에서 클라이언트들의 급여와 관련된 각종 규칙들의 이행여부를 판단하고 처벌을 적용하게 된다. 이 과정에서 재량권의 행사가 중요하게 작용할 수 있다. 현장인력들의 이념과 클라이언트에 대한 태도에 따라 부정수급의 건수나 처벌과 제재의 강도가 변할 수 있는 여지가 이전에 비해 커졌다. 이 점이 미국의 모니터링을 살펴봄에 있어서 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

본 장에서는 TANF와 SSI를 중심으로 미국 기초소득보장의 모니터링을 복지개혁 이후를 중심으로 살펴보고자 한다. 복지개혁 이전의 모니터링도 중요하지만, 이미 생산적 복지, 참여복지를 통하여 한국의 사회복지 패러다임이 서구의 자유주의적이고 시장적 친화적인 요소들을 도입하고 있다는 상황을 고려하면 복지개혁 이후의 모니터링을 검토하는 것이 한국의 기초소득보장의 모니터링 설계에 훨씬 큰 도움을 줄 것이라고 생각한다.

2. 관련 법규 및 처벌 내용

가. SSI

1) 사회보장의 법체계와 SSI

SSI는 크게 두 가지 법적 체계에 근거하고 있다. 하나는 사회보장법전(Compilation of Social Security Laws)에 속한 ‘사회보장법(Social Security Act)’이다. 다른 하나는 연방규칙집(Code of Federal Regulations: CFR)에 포함된 Title 20-Employee’s Benefits의 3장을 구성하는 사회보장행정(Social Security Administration)에 관한 규칙이다. 사회보장법 ‘Title XVI’와 CFR의 사회보장행정의 Part 416에 ‘Supplemental Security Income for The Aged, Blind, and Disabled’라는 동일한 명칭으로 SSI에 제반 법적 근거들이 규정되어 있다.

<표 3-2> 사회보장관련 법체계와 SSI 법(Law)과 SSI 규칙(Regulations)

Compilation of Social Security Laws	SSI 관련 법령
Volume I - The Social Security Act (사회보장법)	사회보장법의 ‘Title XVI’: ‘Supplemental Security Income for The Aged, Blind, and Disabled’
Volume II - Provisions from other Laws	
Code of Federal Regulations(CFR)	SSI 관련 규칙
(CFR Title 중) Title 20 - Employee’s Benefits의 3장 ‘Social Security Administration’	Title 20의 3장 Part 416: ‘Supplemental Security Income for The Aged, Blind, and Disabled’

자료 : Social Security Administration의 홈페이지

## 2) SSI의 부정 수급 처벌 규정

SSI의 부정수급에 대한 처벌 내용은 사회보장법(laws)의 ‘Title XVI’ SEC. 1632와 CFR Title 20의 3장 Part 416의 Subpart E와 Subpart G에 규정되어 있다. 구체적인 내용을 표로 정리하면 다음 <표 3-3>과 같다. <표 3-3>의 내용을 보면 대부분의 내용이 수급자 혹은 클라이언트가 신청과정이나 수급 과정에서 범하는 잘못에 대하여 처벌하는 내용이 주를 이룬다. 이는 클라이언트 통제적 성격의 모니터링 접근이라고 할 수 있다.

반면 과급여(overpayment)나 저급여(underpayment)는 수급자의 실수나 잘못도 있을 수 있지만, 프로그램의 운영자 혹은 서비스 공급자의 부주의나 실수 혹은 노력 부족에 의한 잘못으로 발생할 수도 있고, 사망이나 장애의 발생같이 의도하지 않은 상황 변화에 의해 발생할 수도 있다. 즉 수급자의 잘못 이외에 공급자나 행정시스템의 오류나 실수, 그리고 불가항력적인 상황 조건의 변화도 모니터링의 중요한 검사 항목이 되어야 함을 보여준다. 이러한 점에서 보면 SSI의 모니터링은 전적으로 클라이언트 통제적인 성격만 있는 것은 아니다.

<표 3-3> SSI의 법규와 벌칙

		내 용	
사회보장법(laws) 'Title XVI' SEC. 1632		- 신청 시 거짓 진술이나 거짓 자료의 제출 - 나쁜 의도로 발생한 사건이나 사실들을 은폐하는 경우	- 벌금 혹은, - 5년 이하의 징역 혹은, - 벌금 + 5년 이하의 징역
		- 피고의 잘못으로 재정적 손해를 입힌 경우 - 잘못된 급여가 지급된 경우	- 법원에 의해 반환, 배상, 보상이 가능
CFR Title 20 3장 Part 416	Subpart E	- 과급여(overpayment): 일반규정보다 많이 급여 - 저급여(underpayment): 일반규정보다 적게 급여	- 환급받음(refunding)  - 가산규칙(additional rule) 적용
	Subpart G	- 정시에 필요한 보고를 하지 않은 경우 - 보고하지 않은 사건이나 사실 - 이에 대한 정당한 사유가 없는 경우	- 벌칙 기한(penalty period) 별 공제 첫 번째 보고기한 넘김: 25달러 두 번째 넘김: 50달러 세 번째 이상 넘김: 100 달러 - 급여 공제(deduction), 보류(suspend), 종결(terminate)

나. TANF

TANF의 모태가 된 것은 이른바 복지개혁법으로 불리는 1996년의 The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act(PRWORA, P. L. 104-193)이다. 이 법을 기초로 TANF는 수급자에게 노동을 조건으로 부여하고 수급기간을 제한하는 내용의 포괄 보조금(block grant) 프로그램

으로 출발하였다. 의회(Congress)는 장관으로 하여금 입법된 규칙을 시행하게 하는 경로와, 보건 및 인간서비스부(Department of Health & Human Services: DHHS)에 벌칙을 부여하는 권한과 의무를 주는 경로를 통해 TANF의 시행을 규제하고 있다(ACF 홈페이지 자료). 이러한 법적 구조 속에서 TANF의 모니터링과 시행에 관련된 주요 내용은 최종 규정(final rules)에 포함되어 있다.

모니터링과 관련하여 중요한 것은 규정, 처벌 혹은 제재가 행정구조상 이중 구조를 가진다는 점이다. 즉 연방정부가 주정부를 모니터링 하는 내용과 주정부의 하부인 지방정부들이 접촉하는 클라이언트들에 대한 모니터링 내용으로 구분할 수 있다.

#### 1) 주정부에 대한 모니터링

TANF의 규정들은 주정부로 하여금 모든 가족에 접근하여 근로 가족을 지원할 수 있는 프로그램을 만들 수 있게 주정부의 유연성, 혁신성, 창의성을 격려하고 유도한다. 주정부는 명칭은 다르지만 주정부 나름의 TANF 계획을 작성하여 연방정부의 TANF 프로그램 전략을 반영하고자 노력하고 있다. 주정부에 대한 모니터링에서 가장 중요한 것은 주정부의 연방 펀드 사용이 적절한지와 수급자의 노동 의무 이행이 적절한 지에 관한 것이다. 이에 대한 모니터링의 결과를 토대로 차후 연방정부의 재정 배분에서 차등지원을 하게 된다. 최종규정(final rules)에는 14개의 위반사항과 벌칙이 제시되어 있다. 주요 내용은 다음 표와 같다.

<표 3-4> 미국 연방정부의 주정부에 대한 TANF 관련 규제 내용  
(14개 조항)

위반내용	주요 방법 및 확인 자료	벌칙
TANF 기금 오용	Single Audit Act에 의한 회계감사	잘못 사용한 기금만큼
TANF 기금 고의적 오용	Single Audit Act에 의한 회계감사	오용한 기금액 + 조정된 SFAG의 5%
요구한 보고서 미제출	-	매4분기마다 조정된 SFAG의 4% 감축
최소근로참여율 미충족	TANF Data Report	조정된 SFAG 21%까지
전자데이터 시스템인 IEVS 참여 실패	Single Audit Act에 의한 회계감사	조정된 SFAG의 2%
이동지원 강화에 비협조한 수급자 처벌 실패	Single Audit Act에 의한 회계감사	위반 수에 따라 조정된 SFAG의 1~5%
연방 론(loan) 상환 실패	-	미상환 원금 + 이자
TANF MOE 요구조건 미충족	TANF Financial Report	지급할 SFAG에 대한 dollar-for-dollar 공제
5년 기간 제한 적용 실패	TANF Data Report	조정된 SFAG의 5%
Contingency Fund MOE 미충족 시 다시 채워야 하는 부족분 보충 실패	TANF Financial Report	미보충액
6세 미만 아동을 보호하는 부모를 제제한 경우	Single Audit Act에 의한 회계감사	조정된 SFAG의 5% 까지
처벌감축(penalty reduction)을 주정부 기금으로 대체하지 못한 경우	TANF Financial Report	SFAG의 2% 이내 + 부족액
WtW를 받은 해에 TANF MOE 요구조건 미충족	TANF Financial Report	지급된 WtW 산출 그랜트 지급액까지 SFAG 공제
노동 요구조건을 거부한 수급자 처벌 실패	Single Audit Act에 의한 회계감사	조정된 SFAG의 1~5%

자료 : [www.acf.hhs.gov/programs/ofa/polquest/penalty.htm](http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/polquest/penalty.htm)과

[www.acf.hhs.gov/programs/ofa/law-reg/finalrule/exsumcl.htm](http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/law-reg/finalrule/exsumcl.htm) 정리

\* MOE: Maintenance-of-Effort

WtW: Welfare-to-Work

SFAG: The State Family Assistance Grant

## 2) 수급자에 대한 모니터링

TANF 프로그램은 주정부에 수급자의 부적절한 행위에 대하여 실제적인 처벌을 결정할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 주정부들의 처벌 내용을 개괄적으로 보면 위반 빈도와 처벌의 내용에서 차이를 보이고 있다.

우선, 수급자들의 위반 빈도와 관련하여 보면 첫 번째 위반에 대한 벌칙과 두 번 이상 반복적으로 범한 위반에 대하여 처벌의 내용과 양에 차이를 두고 있다. 2001년의 한 보고에 의하면 첫 번째 위반에 대하여 19개 주정부가 복종할 때까지 혹은 첫 처벌 기간에 한하여 가족급여(family benefits)를 중단시켰다. 다른 주들은 급여를 감소시키는 조치를 취하였다. 또 반복되는 위반행위에 대해서는 처벌의 크기와 기간이 증가한다. (Burke and Falk, 2001).

다음으로 부과되는 제재 혹은 처벌의 강도에 따라 분류하면 크게 5 범주로 구분하여 정리할 수 있다. 100% 급여삭감, 그랜트에서 성인 제외, 그랜트의 부분 삭감, 그랜트에서 정액(flat dollar) 삭감, 기타 벌칙으로 구분할 수 있다. 각 범주 안에서 적용되는 벌칙의 양은 역시 주정부에 따라 달리 규정된다. 다음 표는 첫 번째 위반에 대하여 각 주들이 적용하는 처벌의 내용이다. 주마다 다양한 선택을 하고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 3-5&gt; TANF의 첫 위반자에 대한 처벌

100% 급여 삭감	그랜트에서 성인 제외	그랜트 부분 삭감	그랜트 정액 삭감	기타
19개 주	17개주	- 25%:9개주 - 33%:3개주 - 50%:일리노이 - 20%:코네티컷 - 10%:미네소타	- 오레곤: 50\$ - 텍사스: 78\$ (양부모 128\$) - 유타: 100\$ - 버몬트: 75\$ - 위스콘신: 시간당 5.15\$	- 사우스다코타 : 서면 경고

자료 : Burke and Falk, (2001)의 table 1을 재구성 함.

\* 미시간 주와 펜실베이니아 주는 급여지급기간에 따라 100% 급여 삭감과 성인을 그랜트에서 제외시키는 방법을 병행하고 있고, 코스타리카, 버진 아일랜드 등의 미국령이 포함되어 전체수가 50개를 넘고 있다.

#### 다. Improper Payment Act

2002년 미국 의회는 부적절급여법(The Improper Payments Act)을 통과시켰다. 이 법은 각 사회보장 기관(agency)들의 장이 매년 기관이 담당하고 있는 모든 프로그램과 관련 활동들을 점검하여, 부적절한 급여가 의심되는 프로그램과 활동들을 확인할 것을 요구하고 있다. 확인된 각각의 프로그램과 활동에 대하여 각 기관은 부적절하게 지급된 급여 총액을 추정하고, 다음 해 3월 말까지 그 결과를 의회에 제출해야 한다. 나아가 이 법은 부적절한 급여의 추정치가 1천만 달러를 초과하고 프로그램 지급 총액의 2.5%를 넘는 기관의 프로그램이나 활동들에 대하여, 각 기관장이 부적절한 급여를 축소시키기 위한 조치들을 강구하고 의회에 보고서를 제출하도록 규정하고 있다(GAO, 2004: 15).

기술적 측면에서 이 법에서 사용하는 ‘부적절 급여’의 의미를 보면 부정수급(fraud)을 하위 범주로 포함하고 있다. 이 법은 클라이언트, 공급자,

기관이나 조직이 의도적으로 속임수를 사용하여 급여를 지급하거나 받는 것은 물론, 사회보장 전달체계의 관련된 행위자들이 실수를 하거나, 우연한 상황의 영향을 받아 발생하는 과급여(overpayment)와 저급여(underpayment)를 모두 포함하여 부적절한 급여를 정의하고 있다(GAO, 2004: 18). 따라서 이 법에 따르면 모니터링을 좀 더 종합적으로 이해할 수 있다. 즉 클라이언트(수급자, 신청자)만이 아니라 직원, 조직 등 관련된 모든 주체가 모니터링의 대상이 되며 실수나 급작스럽고 우연적인 상황의 변화까지도 관리 및 통제하려고 노력하는 것이 미국의 모니터링이라고 이해된다.

모니터링의 관점에서 보면 이 법은 미국의 기초사회보장 모니터링의 본질을 비교적 정확하게 보여주는 의미 있는 법이다. 부정수급에 관련된 신청 서류의 검토, 수급자 상황의 변화 등 전달체계의 미시적 과정에서 단계별로 점검하는 것이 모니터링을 이해하는 전형적이고 일반적인 접근일 것이다. 그에 반해 이법은 그러한 미시적인 모니터링 활동들을 기반으로 하여, 좀 더 종합적인 관점에서 부적절한 급여들을 추정하고 그에 대한 조치를 취한다는 점에서 거시적인 모니터링 접근법으로 이해할 수 있을 것이다. 또한 이 법은 미국의 사회보장 모니터링의 궁극적 목적이 사회보장을 위한 급여의 효율성을 높이고 납세자들의 부담을 줄이고 보호하는데 있음을 확인해 준다.

### 3. 미국 SSI와 TANF의 개요 및 모니터링 조직구조

#### 가. SSI 개요 및 주요 조직

SSI는 미국 연방정부가 전국 차원에서 실시하는 소득지원 프로그램이다. 연방정부는 사회보장청(Social Security Administration: SSA)을 통해 사회욕구를 가지고 있는 노령자, 장애인 등 빈곤한 개인들에게 최저수준의

소득을 보장한다. SSI는 1972년 의회에 의해 확립된 후 1974년 1월 급여가 시작되었다. SSI는 기존에 전국적으로 시행되던 Old-Age Assistance(OAA), Aid to the Blind(AB), Aid to the Permanently and Totally Disabled(APTD)와 같은 ‘연방-주’ 프로그램들을 대체한 것이다. SSI 프로그램 하에서 수급 자격을 획득한 사람들은 매달 연방정부의 현금급여를 받는다<sup>8)</sup>. SSI는 기본적으로 연방정부가 정책을 만들고 기본적인 재정을 책임지며 행정을 주도하는 프로그램이다. 하지만 연방이 정한 기준에 더하여 개별 주들이 보완적으로 추가 급여를 할 수도 있다. 개별 주들이 추가적으로 지급하는 급여는 경우에 따라 자율적으로 선택할 수도 있고 강제적으로 시행해야하는 경우도 있다(Social Security Administration, 2007: 1-7).

SSI는 기본적으로 SSA의 행정 조직을 통해서 이루어진다. 2006년 현재 전국에 1,318개의 현장 사무소(field office)가 있으며 주요 현황은 <표 3-6>과 같다. 개인은 현장 사무소에서 신청을 할 수 있고, 혹은 SSA의 35개 텔레서비스 센터(teleservice centers)를 통해서도 신청이 가능하다. 모니터링 역시 이러한 기본적인 SSA의 조직을 통해 이루어진다고 볼 수 있다.

---

8) 2007년 1인당 623 달러를 받았으며 한 가구에 수급자가 2인 경우는 934 달러를 받았다(Social Security Administration, 2007).

<표 3-6> 2006년 미국 SSA의 수준별 사무소 현황

사무소	수
본부(headquarters; 메릴랜드주 볼티모어)	1
거점 지역 사무소(regional offices)1)	10
현장 사무소(field offices)2)	1,318
수준 1	620
수준 2	654
사업소(resident station)	44
텔레서비스 센터	35
프로그램 서비스 센터	6
데이터 운용 센터(data operation center)	1
장애 판정 및 심리사무소(office of disability adjudication and review)	
본부(headquarters)	1
거점지역사무소(regional offices)	10
심리사무소(hearing office)	140
지소(satellite office)	4

자료 : SSA(2008). Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2007. p.2.64 재인용

- 1) 뉴욕, 보스턴, 필라델피아, 아틀랜타, 조지아, 시카고, 달라스, 캔사스시티, 덴버, 샌 프랜시스코, 시애틀
- 2) 수준1, 2 그리고 사업소의 구분은 시설, 서비스 지역 등의 조건에 따라 결정됨.

나. TANF의 개요 및 주요 조직

미국의 대표적인 빈곤 프로그램인 TANF는 클린턴 행정부의 복지개혁(welfare reform)의 산물로서, 1996년 The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act(PRWORA)<sup>9)</sup>에 법적 근거를 두고 있다. TANF

9) P.L. 104-193.

는 각 주에 포괄 보조금(block grant) 형태로 지원되는 프로그램으로, 기존의 전국적 복지 프로그램인 Aid to Families with Dependent Children(AFDC)을 대체하였다. 또한 Job Opportunities and Basic Skills Training(JOBS) 프로그램과 Emergency Assistance(EA) 프로그램과도 연계되었다.

TANF의 가장 큰 특징은 수급자들에게 노동을 강제한다는 점과 수급기간에 제한을 두어 일시적으로(temporary)만 프로그램에 남게 하였다는 점이다. 또한 연방정부가 정책을 만들지만 재정을 연방정부와 주정부가 분담하고, 주요 행정의 집행이 주정부에서 이루어진다. 현금 지원 프로그램인 SSI에 비하여 각 주의 자율적 권한과 책임이 상대적으로 많이 주어졌기 때문에 개별 주마다 큰 틀 안에서 다양하고 상이한 프로그램이 운영된다. 이로 인해 미국의 TANF를 종합적이고 단순하게 평가하기가 쉽지 않다(이현주, 2002; CLASP, 2007).

TANF의 주요 행정 기능은 Department of Health and Human Service(DHHS)에서 행한다. 모니터링의 관점에서 DHHS의 조직 중 가장 중요한 두 조직이 Office of Inspector General(OIG)와 Administration for Children & Families(ACF)이다

OIG는 DHHS 내부의 부서(office)로 부정수급의 예방과 조사에서 중요한 기능을 하는 조직이다. OIG는 DHHS의 프로그램들의 참여자 및 수혜자들의 건강과 복지는 물론이고 해당 프로그램들이 투명하고 바르게 운영될 수 있도록 하는 데 목적을 두고 있다. 부정수급과 관련해서는 산하의 Bureau of Fraud Prevention and Prosecution(BFPP)을 통해 매년 약 1만 개 이상의 부정 사례들을 조사하고 있다. 활동 영역은 회계감사(audits), 조사(investigations), 검열(inspections) 그리고 기타 미션에 관련된 활동이다. 또한 주로 Medicaid, TANF, FS 등을 조사하지만, 현금 지원 프로그램에서부터 장기 요양 지원 프로그램까지 모든 현금 및 현물 급여 프로그램을 포

관한다. 조사의 결과는 DHHS의 장관(Secretary)과 의회에 보고 한다. 주요 인력은 복지부정수급조사원(Welfare Fraud Investigators)과 신청심사자(Claims Investigation Agents)이며, 부정수급의 예방 활동, 기소, 복구 등의 활동을 한다(<http://www.oig.hhs.gov>).

ACF는 DHHS 내의 한 기관(agency)이다. 미국 전역을 10개의 지역(region)으로 구분하고 Office of Regional Operations(ORO)를 두고 있다<sup>10)</sup>. 주 기능은 가족, 개인, 아동, 지역사회의 사회·경제적 복지에 대한 연방 프로그램을 담당하고 책임지는 것이다. 모니터링과 관련하여 중요한 것은 TANF와 관련된 최종 규정(final rules)을 적용하여 실질적으로 TANF 서비스를 제공하는 조직이다. OIG가 조사와 평가를 중심으로 활동한다면 ACF는 TANF의 실제 서비스 제공 과정에서 1차적으로 부정수급을 줄이려는 모니터링을 하게 되며 재량권의 활용 등을 통해 모니터링의 결과(예: 위반자 수의 변화)에 영향을 주게 된다.

각 주정부에는 TANF 만을 전담하는 통일된 조직은 없다. 주마다 다양한 형태로 조직이 구성된다. 뒤의 사례에서 보듯이 일리노이 주의 경우 Department of Human Services(DHS) 산하 23개의 지방사무소(local office), 그리고 조사를 위한 계약자(contractor)가 모니터링의 주된 주체로 활동한다. 펜실베이니아주는 공공복지국(The Department of Public Welfare: DPW)을 두고 SSI와 TANF를 포함한 사회보장 행정을 담당하고 모니터링 한다. 즉 주정부의 사회복지 담당부서나 조직은 TANF 만을 다루거나 SSI만을 담당하는 것이 아니고 주마다 자율적으로 다양한 기능과 권한을 조직화하여 운영하고 있다. 따라서 미국의 주와 산하 지방의 모니터링 구조를 일관되고 입체적으로 파악하는 것은 대단히 힘들다.

10) ORO에 대한 자세한 정보는 <http://www.acf.hhs.gov/programs/oro/index.html> 참조.

#### 4. 모니터링을 위한 전산 시스템

##### 가. 전자 데이터베이스 시스템: IEVS

모든 정책 분야에서 그렇듯이 전자기술의 발달은 연방정부와 주정부가 사회보장 재정의 효율성과 효과성을 높일 수 있는 수단을 제공했다. 사회보장 영역에서의 모니터링 역시 예외가 아니다. 특히 TANF와 같이 주정부의 역할이 강한 프로그램의 경우 미국에서는 주별로 다양한 형태로 전자기술을 통해 연관 기관들의 데이터베이스를 이용하고 있다. 50개 주의 상황을 모두 제시하기 힘들 정도로 다양하지만, 거의 모든 주에서 공통적으로 이용하는 데이터베이스 이용시스템이 소득 및 형평성확인체계 (Income and Eligibility Verification System: IEVS)이다.

1982년 40억 달러의 돈이 잘못 지급되었다는 평가가 제시되자 미국은 1984년 Deficit Reduction Act(DEFRA)를 제정하여 주정부에 대하여 IEVS의 이용을 강제하였다. IEVS는 연방정부의 데이터와 주정부의 데이터를 연계하는 시스템이다. 이를 통해 주정부는 클라이언트가 TANF와 같은 사회보장 프로그램을 실행하는 각 주의 기관들에게 제공한 소득과 같은 재정 정보의 정확성을 확인하는데 이용한다. 즉 클라이언트의 소득과 여타 정보를 확인함으로써 자격부여의 정확성을 높이하고자 하는 것이다(Kusserow, 1999: 1-5).

IEVS는 사회보장 행정에 있어서 연방정부와 주정부가 상호 간에 어떻게 도움이 될 수 있는지를 보여준다. 1991년 OIG의 연구는 연방정부의 데이터베이스가 주정부에 매우 유용하고, 주정부에 대하여 프로그램 실행의 유연성을 높일 수 있게 해주며, 책임성을 제고시킬 수 있다고 결론짓고 있다. 동시에 주정부에 대하여 더 정교한 데이터를 추가적으로 만들 것을 제안하고 있다(Kusserow, 1999).

부정수급 등 사회보장 급여의 전달 과정에서 발생하는 여러 가지 오류

에 대한 모니터링에서 현재 미국의 주에서 가장 보편적으로 이용되는 것이 IEVS이다. 하지만 TANF의 내용이 개별 주마다 다양하듯이 IEVS의 이용 유형도 다양하게 나타나고 있다.

캘리포니아 주는 1987년부터 신청자와 수급자로부터 얻는 정보를 확인하기 위해 IEVS를 사용하고 있다. 주로 CalWorks, 푸드 스탬프, Medi-Cal, General Assistance(GA)의 수급자격 결정을 지원하기 위해 IEVS에 많은 컴퓨터들을 연결시키고 있다. 특이한 점은 IEVS를 신청자와 수급자를 구분하여 적용하고 있다는 점이다. <표 3-7>을 보면 수급자에 대한 모니터링 정보가 신청자를 선별할 때보다 더 광범위한 데이터를 사용하고 있다. 처음 신청자를 선별하는 것도 중요하지만 현재의 수급자를 관리하고 모니터링하는 것이 더 힘들고 복잡하다는 것을 미루어 짐작할 수 있다. <표 3-8>에서 보는 것처럼 아이다호 주 역시 주와 연방 기관의 연계를 통해 다양한 데이터를 이용하여 모니터링에 필요한 정보를 교환하고 있다. 아이다호는 승인을 받은 후 획득한 IEVS 정보를 기초로 사례에 대한 조치(case actions)가 취해지는데, 이 조치는 IEVS 정보를 얻은 후 45일 이내에 완결되어야 한다.

&lt;표 3-7&gt; 캘리포니아 주의 IEVS

IEVS 신청자 시스템 연계		IEVS 수급자 시스템 연계	
필요 정보	데이터 유형/소스	필요 정보	데이터 유형/소스
실업보험, 장애보험, 임금	EDD (Employment Development)	고용주가 EDD에 보고한 임금, 중복급여	Integrated Earnings Clearance/Fraud Detection System(매분기)
사회보장번호(SSN) 확인	SSA (Social Security Administration)	Retirement, Surv-vors and Disability Insurance(RSDI) 수급자 정보	SSA의 Payment Verification System(매월) * SSA의 BENDEX 파일 포함
이주자/이민자 지위확인	Systematic Alien Verification For Entitlement INS 기록	EED에 보고되지 않은 SSA의 임금 정보. 다른 주, 군대, 연방정부, 자영자의 임금 포함.	Beneficiary Earnings Exchange Record(BEER)(매달)
카운티에서 홈리스에게 제공한 급여 추적	Homeless Assistance Payment Indicator System	사망자의 SSN 사용여부 확인	Deceased Persons Match(6개월 마다) * SSA의 Death Master File 정보로 구성됨.
은행, 보험회사 등 금융권의 자산 정보	Franchise Tax Board Asset Match	은행, 보험회사 등 금융권의 자산 정보	Franchise Tax Board Asset Match(1년마다)
현저한 과급여 수급자 확인	Overpayment/Over-insurance Indicator	주외(out-of-state)계정, 이자소득, 배당금, 복권당첨금, 주식, 채권 등 Franchise Tax Board에 보고되지 않은 비근로소득에 대한 정보	Internal Revenue Service(IRS) Asset Match(1년 마다)
30일 이상 형을 산 사람에게 대한 정보	Nationwide Prisoner Match	30일 이상 형을 산 사람에게 대한 정보 로컬의 교도수운영자로부터의 수감자 정보 현상범 정보 수감자 정보	Nationwide Prisoner Match(매월) Jail Reporting Systems(매월) Feeling Felon Match(매월) California Youth Authority Match(매월)

자료 : <http://www.cfpa.net/legislation/2003legdocs/IEVSsummary.pdf> 발췌·수정.

캘리포니아 주와 아이다호 주의 IEVS에서 보듯이 사회보장의 모니터링에는 고용에 관한 정보(DOE, EDD), 보험 급여에 관한 정보(UIB, DI), 수감자 및 범죄에 관한 정보(Nationwide Prisoner), 자영자 및 비근로소득 등 다양한 소득에 대한 정보(EDD, BEER, IRS 정보), 사회보장번호(SSN)에 관한 정보, 이민자 지위 정보(INS) 등 다양한 정보가 결합되고 있다. 두 주에서 필요한 정보를 획득하는 데이터와 데이터 소스는 약간의 차이가 있다. 하지만 중요한 점은 모니터링을 위해 검토하는 정보가 유사하다는 점이며 이와 관련된 데이터가 연방과 주차원에서 만들어지고 있고, 나아가 이러한 대규모 데이터가 IEVS를 통해 결합되고 모니터링 현장에 적용되고 있다는 점이다.

&lt;표 3-8&gt; 아이다호의 IVES

필요한 정보	데이터 유형/소스
임금	Department of Employment(DOE)의 임금파일 데이터
실업보험 급여(UIB)	아이다호와 다른 주의 UIB 데이터
자영업자 소득	자영업자에대한 BEER의 데이터
RSDI 급여	SSA의 퇴직자 소득 데이터 : Benefit Data Exchange(BENDEX) 이용해 접근.
SSI 급여	SSA의 급여와 자격관련 데이터 사용 : State Date Exchange(SDX)를 이용하여 접근
이자소득	IRS의 비근로소득 데이터
SSN 확인	SSA : NUMIDENT 혹은 SSA-verified Federal 혹은 Federally-assisted benefit program을 이용해 확인
주의 공공부조	주가 실행하는 Medicaid와 SSI의 보완 프로그램(예:AABD)
이민자/이주자 지위	INS 기록

자료: [http://www.idahohealth.org/Manuals/Med\\_Fam\\_Child\\_Handbook/Appendix\\_C.htm](http://www.idahohealth.org/Manuals/Med_Fam_Child_Handbook/Appendix_C.htm)

IEVS가 SSI나 TANF 행정 과정의 효율성을 제고하는데 도움을 주는 것은 확실하다. 특히 모니터링 과정에서 클라이언트에 대한 다양한 정보가 필요할 때, 모니터링 실무자들이 쉽게 접근하여 이용할 수 있다는 점에서 분명히 매력적이다. 하지만 IEVS 역시 몇 가지 점에서 한계점을 노정시키고 있다. 첫째, 연방 데이터 베이스 정보의 정확성이 떨어지고 (inaccurate), 중복되는(duplicative) 것이 있으며, 시간적으로 오래된 데이터가 많고(untimely), 접근하기 어려운 문제(inaccessible)가 있다. 둘째, 연방의 요구가 중요한 점들에서 너무 규범적이고(prescriptive), 불명확 하며(unclear), 일관성이 없는(insistent) 문제가 있다. 셋째, 많은 주정부나 지방정부의 IEVS에 대한 행정 수행 능력이 낮다는 문제가 있다. 이는 주로 부족한 직원과 부적절한 컴퓨터 장비들로 인해 생기는 문제이다(Kusserow, 1999).

이처럼 미국의 IEVS도 많은 장점에도 불구하고 인력과 장비 문제, 자료의 질과 관련된 문제, 자료를 만드는 과정의 부적절한 문제 등 많은 해결 과제를 안고 있다. 물론 시간의 경과와 함께 점차 해소될 수 있는 문제이지만 아직 원활한 데이터베이스의 구축과 활용이 정착되지 못한 우리의 입장에서 눈여겨 볼 점이라고 할 수 있다.

#### 나. ATM 카드

미국의 기초사회보장 행정에서 수급자의 부정을 모니터링 하기 위한 수단으로 이용하는 것이 ATM 카드이다. ATM 카드는 소위 EBT(electric benefit transfer)의 한 수단이다. 현재 약 40개 주 이상에서 수급자들은 자신들의 서비스나 급여에 접근하기 위해 ATM 카드를 이용하고 있다. 이를 통해 급여나 서비스 제공기관은 수급자의 이용 및 소비 상황을 모니터링할 수 있게 되며, 각종 정보를 데이터로 확보할 수 있다. 또한 현물지급이나

복지수표(welfare checks)보다 스티그마를 줄일 수 있고, 행정 실무자들의 서류작업을 줄여 행정비용을 감소시키는 장점이 있다. 특히 수급자나 일부 공급자들의 도덕적 해이를 막는 효과적인 수단이 된다.

그럼에도 불구하고 많은 비판이 제기되고 있다. 가장 큰 비판은 수급자의 사생활이 노출된다는 점이다. 카드를 사용하는 모든 과정과 내용이 노출되기 때문이다. 또한 일반 은행 카드와는 달리 소비자로서의 법적 보호를 못 받고 있다. 즉 복지 수급자는 카드 소유자를 보호하는 법의 예외에 속하고 있다. 그리고 주 경계를 장기간 벗어나 생활하는 경우 카드 사용에 의한 모니터링은 수급자 상황 파악을 할 수 없다는 문제도 제기되고 있다(Cook, 1999).

ATM과 같은 EBT의 도입 시, 사생활 보호 및 소비자로서의 보호를 위한 법적 장치 등의 안전장치가 동시에 고려되지 않으면, 모니터링의 효용성 증진이라는 긍정적 측면에도 불구하고 도입 과정에서 논란이 불가피할 것으로 보인다.

## 5. 미국의 모니터링 현황과 사례

본 절에서는 앞에서 살펴 본 법, 조직, 전산 시스템 등이 실제 모니터링 과정에서 어떻게 작용하고 있는지를 미국의 사례를 통해 종합적으로 검토해보고자 한다. 이를 위해 미국 General Accounting Office(GAO)의 보고서를 토대로 개괄적인 모니터링의 현황과 특성을 알아보고, 일리노이 주와 펜실베이니아주의 사례를 통해 실제 모니터링 과정의 메커니즘을 살펴볼 것이다.

### 가. 부적절 급여의 모니터링

부정수급을 포함하여 적절하지 못한 급여를 통제하고 관리하기 위해 연

방 정부와 각 주들은 다양한 노력을 경주하고 있다. 그 모든 노력을 고려하여 정리하는 것은 불가능하지만 2004년 General Accounting Office(GAO)의 보고서는 미국의 각 주가 행하고 있는 모니터링의 모습을 의미 있게 요약해주고 있다.

우선, 각 주가 부적절한 급여의 총액을 추정하는 방법들이 다양함을 보여주고 있다. 조사 결과를 보면 부적절한 급여의 총액을 추정하지 않는 주도 있다. 반면 어떤 주는 5가지 수단을 종합적으로 사용하여 추정하기도 한다. 다음 표는 TANF와 CCDF를 대상으로 11개 주를 조사한 결과를 보여주고 있다. TANF와 CCDF의 부적절한 지급액의 추정에서 각 주들이 가장 많이 의존하는 수단은 주 혹은 지방(local)의 부정수급(fraud)을 담당하는 기관(unit)으로부터 추정자료를 획득하는 것이다. 아무래도 부정수급의 가능성을 가장 일선에서 마주하는 주체들이기 때문에 당연하고도 가능한 선택으로 보인다.

<표 3-9> 주들이 부적절한 지급의 총액을 추정하는 방법

주	추정 여부	주의 회계감사로 부터	다른 주나 지방 (local)의 감사자 (auditor)로부터	주나 지방 (local)의 fraud units 으로부터	서비스 제공자 혹은 계약자의 검토	표본 사례의 검토 (비통계적 방법)	현금지급에 대한 표본분석 (통계적 방법)	기타
<b>TANF</b>								
캘리포니아	○			●			●	
콜로라도	X							
플로리다	○	●		●				
아이다호	○	●		●	●	●		
캔사스	○							●
메릴랜드	○					●	●	
미시간	○	●		●			●	
뉴멕시코	○		●	●	●	●		
뉴욕	X							
오하이오	X							
펜실베니아	○						●	
<b>CCDF</b>								
캘리포니아	X							
콜로라도	○		●	●	●	●		●
플로리다	X							
아이다호	○	●		●				
캔사스	○							●
메릴랜드	○			●				
미시간	X							
뉴멕시코	○							
뉴욕	X							
오하이오	X							
펜실베니아	○			●				●

자료 : GAO(2004), pp.21-22 <table 3> 재인용

다음 <표 3-10>의 내용은 각 주들이 부적절한 지급을 예방하거나 찾아내는 구체적인 활동을 조사한 결과이다. 이는 총액을 추정하는 것보다 좀 더 구체적이고 미시적인 방법을 보여준다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다. 클라이언트 진술, 컴퓨터를 이용한 자료 연계, 부정행위 대한 직접 조사, 통신기기를 이용한 접촉 등은 거의 모든 주에서 필수적으로 동원하는 수단으로 보인다. 특이한 것은 프로그램을 통합하거나 질적인 통제를 검토하는 것이다. 이는 극단적으로 프로그램의 성격이나 규모 등을 좌우 할 수 있다는 점에서 매우 적극적인 방법이라고 할 수 있으며, 일종의 구조의 변화를 통한 모니터링 방법이라고도 할 수 있을 것이다.

<표 3-10> 부적절한 급여를 예방하고 찾아내는 주요 활동과 이를 채택한 주의 수

활동	TANF	CCDF
클라이언트에게 해당 서류작성(documentation) 요구	11	11
자동화된 전산 파일 연결	11	10
타당한 이유가 있으면 부정행위 조사	10	11
전화, 팩스, e-mail 접촉	10	10
온라인 데이터베이스 접속	9	8
프로그램 통합, 혹은 질적 통제 검토	7	8
제공자의 라이선스 지위 확인	비해당	11
제공자의 이면의 개경 원인 검사	비해당	10
제공자 방문	비해당	8

자료 : GAO(2004), p. 29 <table 7> 재인용

\* 수치는 해당 활동을 실시하는 주들의 수. 11개의 주는 앞의 <표 3-9> 참조

각종 법과 인프라를 이용해 사회보장 모니터링, 특히 부적절한 급여를 줄이기 위한 모니터링은 일정한 성과를 거두고 있다. 그럼에도 불구하고 여러 가지 어려운 점도 노정시키고 있다. GAO의 조사에 응답한 11개 주의 행정가들은 다음의 <표 3-11>과 같이 어려움을 밝히고 있다. TANF와 CCDF에서 공공적으로 많은 응답을 얻은 것이 프로그램 담당자의 관심을 끌기 위한 경쟁과 부적절한 급여에 전담하는 담당인력의 부족 항목이다. 담당인력의 부족은 미국은 물론 우리나라에서도 겪는 문제이며, 특히 작은 정부를 지향하고 행정비를 절약하고자 하는 국가들에서 더욱 심각한 장애물이 될 것이다.

특이한 것은 담당자의 관심을 얻으려는 경쟁적 요구이다. 이에 대한 답은 TANF와 CCDF의 프로그램 성격과 프로그램의 목적에서 찾아야 할 것으로 보인다. 예를 들어 현금급여와는 달리 TANF는 최종적으로 클라이언트의 고용을 목적으로 하는 일종의 고용 프로그램의 성격을 가지고 있다. 따라서 현금만을 지급하는 시스템 보다 상대적으로 담당인력의 영향력이 클 수밖에 없다. 특히 일자리와의 접촉, 좀 더 유리한 고용훈련 기회는 실무인력의 선호와 판단이 중요하게 작용할 수 있다. 특히 경기침체기와 같이 시장 환경이 클라이언트의 독자적인 판단과 접촉으로 해결 할 수 있는 기회를 제한적으로 부여할 때 이러한 경향은 더욱 커질 것으로 보인다.

&lt;표 3-11&gt; 부적절한 급여에 대한 대책을 어렵게 하는 요인들

어려움을 주는 요인	TANF	CCDF
부적절한 정책, 절차, 규제	1	4
유능한 전문가의 부족	4	3
타당하고 신뢰할 만한 데이터 획득의 어려움	1	4
필요한 시기에 맞는 데이터를 확보하기 어려움	4	4
자동화된 데이터 시스템이 필요한 정보를 제공하지 못함	2	5
데이터 공유를 위한 SSN 사용시 접근 자격의 제한	0	6
충분하지 못한 재정	5	7
행정에 소요되는 재정 비율을 제한함.	4	3
자격부여 담당 케이스워커나 관리자의 관심을 끌려는 경쟁적 요구	9	7
부적절한 급여를 전문적으로 다루는 스태프의 부족	8	8
욕구 가족을 추적하는 것에 대한 불만	5	4
잠재적 급여를 초과라는 것으로 인지된 부적절 급여를 추적하는 비용	5	7
기소를 위한 법적 강화에 대한 저항	6	4

자료 : GAO(2004), p. 34 <table 8> 재인용

\* 수치는 해당 활동을 실시하는 주들의 수. 11개의 주는 앞의 <표 3-5> 참조

#### 나. 사례 1 일리노이(Illinois)주<sup>11)</sup>

부정수급에 대한 대표적인 모니터링 활동은 부정수급예방조사(Fraud Prevention Investigation: FPI) 프로그램이다. 각 주별로 다양한 명칭을 사용하고 조금씩 다른 내용을 담고 있지만 크게 보면 부정수급을 규제하는 법 및 OIG의 조사활동과 연계되어 있다는 점에서 유사성을 보인다. 그 중에서도 FPI를 성공적으로 실시하고 있는 일리노이 주 Cook County의 사례는

11) BOI(Bureau of Investigations)(2001). Fraud Prevention Investigations. 01-0268. OIG in Chicago, IL.를 참고하여 정리하였다.

좋은 본보기가 될 것으로 판단된다. 다음은 일리노이 주 Cook County에서 실행하고 있는 FPI 프로그램의 주요 내용을 BOI(2001) 자료를 토대로 정리한 것이다.

1) FPI 프로그램의 목표

수급 자격이 없는 사람들이 복지급여를 받는 것을 예방하고 이를 통해 납세자의 부담을 경감하는 것이다.

2) FPI 프로그램의 표적 집단

FPI 프로그램은 잘못이나 부정의 경향이 있어 보이는 공공부조 신청자들을 표적 집단으로 정한다. 표적 집단에 속한 사람들은 신청 자료에 의심할 만한 정보가 포함되어 있거나 자격심사를 위한 특별히 정한 기준에 해당하는 사람들이다. 주로 TANF, Medicaid, Food Stamp의 신청과정에 있는 사람들이다.

3) 조사자와 조사 과정

OIG, Cook County에 있는 일리노이 주 Department of Human Services(DHS) 산하 23개의 지방사무소(local office), 그리고 조사를 위한 계약자(contractor)가 조사의 주체로 활동한다. 조사를 위한 계약직 모니터는 1996년부터 활동하고 있다.

우선, OIG와 DHS의 지역사회 운용부서(Division of Community Operations)는 지방사무소의 직원들이 이용할 수 있는 ‘부정의 경향(error-prone)’ 대한 의뢰 기준(referral criteria)을 만든다. 지방사무소의 인테

이크 직원들은 사무소 간의 메일이나 팩스로 조사국(Bureau of Investigations: BOI)의 카운티 사무소에 의뢰를 송부한다. 그러면 BOI의 피고용인인 계약직 모니터(contractor monitor)는 송부된 의뢰를 받은 당일에 검토하여 조사를 할지를 결정한다. 만일 더 이상의 검토가 필요 없다면 계약직 모니터는 DHS 지방사무소 직원들과 그 이유들에 대하여 의견을 나누고, 조사가 필요하다면 해당 사례와 의뢰 정보를 FPI 데이터베이스에 입력한다. 그러면 계약자는 전자시스템을 통해 FPI 데이터베이스에 접속하여 해당 사례를 열람하고 조사보고서를 작성하여 BOI에 보낸다.

보고서 작성의 시한이 사례마다 다르게 규정되어 있다. 계약직 모니터는 5일 이내에 푸드스탬프 신청자에 대한 보고서를 완성해야 하고, 8일 이내에 TANF와 Medicaid 시청자에 대한 보고서를 완결해야 한다. 이렇게 시한을 정하는 이유는 신청을 수용할 지, 거부할 지에 대한 결정을 신속히 수행함으로써 자격이 없는 사람에게 급여가 지급되는 것을 방지하고자 하는 FPI의 목적을 실현하기 위해서다. 일반적으로 각 조사는 가능한 시간에 언제든지 신청인의 가정을 방문하여 신청인은 물론 다른 가구원과 인터뷰하는 것을 포함하고 있다. 또한 조사자는 믿을 수 있고 시의적절한 정보를 얻기 위해서 고용주, 집주인, 이웃, 학교 직원 등 필요한 사람과 접촉해야 한다.

BOI의 계약직 모니터는 조사가 만족스러운지를 결정하기 위해 완성된 보고서를 다시 살펴보고, 시간의 적절성, 사실들, 조사결과들을 검토하고 확증한다. 모니터는 신청이 승인, 거부, 축소 중 어느 경우에 해당될 것인지에 대한 권고문을 만들고 이를 첨부한 보고서를 작성한다. 이 보고서는 DHS 지방사무소의 Assistant Local Office Administrator(ALOA)에 송부되며 이 기구에서 수급자격을 결정한다.

BOI 직원들은 조사의 질과 효율성을 높이기 위해 DHS 지방사무소와 계약자의 피고용인들과 가까이 지내며, DHS 인테이크 담당자 및 지방사

무소 직원들과 의견을 나누기 위해 출장을 가는 등 많은 노력을 하게 된다. 조사 과정에서 클라이언트의 불만이 제기될 수 있는데(2002년 4000 케이스 중 5건), 각각의 불만은 BOI 및 계약자가 검토한다. 불만 사항 및 그와 관련된 모든 이슈는 신속하게 다루어지고 해결되어야 한다.

#### 4) 순 절약분(net savings)의 산출

BOI는 DHS의 조사분석국(Bureau of Research and Analysis)의 정보를 사용하여 순절약분을 산출한다. 이 경우 주로 비용편익분석(cost-benefit analysis)을 적용하여 산출한다. 하나의 예로서 2001년 일리노이 주 Cook County의 FPI 프로그램의 결과를 보면 다음 <표 3-12>와 같다.

&lt;표 3-12&gt; 일리노이 Cook County의 FPI 성과 분석

분석항목	회계연도						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	합
조사 완결 수	373	1,493	1,493	1,776	3,913	4,000	13,402
자격부여 거부 수	151	885	896	956	1,742	1,446	6,460
급여 감축 사례 수	12	13	7	21	32	678	763
취소된 사례 수	9	45	62	115	264	129	624
부정행위 사례	73%	63%	65%	62%	52%	57%	59%
메디케이드의 총 절약분(\$)	950,123	1,990,188	2,189,898	2,691,685	5,257,967	4,842,697	17,922,558
재정 및 푸드 스탬프 지원의 총 절약분(\$)	1,097,232	1,945,107	2,216,187	2,259,770	4,289,480	4,683,128	16,490,904
총 절약분(\$)	2,047,335	3,935,295	4,406,085	4,951,455	9,547,447	9,525,825	34,413,462
행정비용 및 프로그램 계약비용(\$)	210,986	302,182	309,212	408,503	823,127	896,475	2,950,512
순 절약 및 비용회피액(\$)	183,636	3,633,113	4,096,873	4,542,925	8,724,320	8,629,350	31,462,950
FPI에 소요된 1달러당 절약분	9.70	13.02	14.25	12.12	11.60	10.63	11.66
참여한 지방사무소의 수	5	12	12	23	23	23	-

자료 : BOI(2001) 재인용

수치상으로 보면 일리노이 주 Cook County의 FPI 프로그램은 소기의 성과를 올린 것으로 판단된다. TANF가 시작된 1996년에 비하여 시간이 흐르면서 부정행위의 비율이 점차 감소했다. 순절약 및 비용회피액도 2001년으로 넘어오는 기간에 약간의 부침이 있음에도 불구하고 초기에 비하여 상당히 양호한 결과를 보여주었다. 다만 FPI에 소요된 1달러 당 절약분을 보면 1998년 이후 감소 경향을 보였는데, 이는 모니터링의 효율성 측면에서는 다소 문제가 있음을 보여준다고 하겠다. 참여한 지방사무소의

수가 23개로 증가했다. 이를 긍정적으로 해석하면 모니터링이 활성화되는 현상으로 해석할 수도 있지만, 1998년에서 1999년 사이 갑자기 23개 지방 사무소가 참여하면서 조사의 비용이 커지는 반면 실제 조사 완결 수는 상대적으로 완만하게 증가하여 효율성을 저하시키는 것으로 해석할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 전체적인 비용을 감소시키려는 FPI 프로그램의 기본 목적은 달성했다고 할 수 있다.

다. 사례2 Pennsylvania 주<sup>12)</sup>

1) DPW의 역할

펜실베이니아 주는 복지 부정수급과 남용으로부터 납세자를 보호하기 위한 목적으로 공공복지국(The Department of Public Welfare: DPW)이 사회복지 프로그램의 모니터링의 중추 기관으로 기능하고 있다<sup>13)</sup>. 모든 클라이언트는 12개 이상의 전산 검사(electronic checks)를 통하여 모든 요건을 구비한 사람만이 급여를 받을 수 있도록 하는데 초점을 두고 있다. 신청자는 그들의 소득이 기준선을 넘지 않아야 함을 증명해야 한다. 이 과정에서 DPW는 적어도 12개 이상의 관련된 개별 데이터베이스를 이용해 심사한다. 이를 통해 불법적인 더블 딥핑(double-dipping)을 방지하고 불순한 의도를 가진 신청자를 선별한다. 클라이언트 정보는 재결정(re-determination) 단계마다 다시 확인하여 보완한다. 2007년 4월에 펜실베이니아주에서 595 가구가 조건을 구비하지 못해 급여를 상실하였고, 817 가구가 재결정 구비 조건을 충족하지 못해 급여가 주어지지 않았다.

12) DPW(2007). Preventing & Prosecuting Fraud.를 바탕으로 발췌하여 정리하였다. 자세한 것은 <http://www.dpw.state.pa.us/FamilyIndependence/ReducingFraudAndAbuse.aspx> 참고하기 바란다.

13) 이 과정에서 이용하는 데이터 베이스의 종류는 다음 절에서 소개한다.

## 2) 제공자에 대한 모니터링

DPW는 속임수와 불법행위로 인한 부정수급을 막기 위해 엄격한 모니터링 통제시스템을 확립하여 왔다. 특히 데이터 검사와 잦은 모니터링 방문을 통하여 프로그램 과정의 각 단계에서 급여 제공자의 행위를 통제한다. 첫째, 전산 데이터 검사를 통해 고용과 훈련 프로그램의 제공자들이 매월 얼마의 클라이언트에게 서비스를 제공하는지를 추적한다. 둘째, 외부 계약자(outsider contractors)를 통해 TANF와 같은 근로 및 직업 관련 프로그램 대상자들의 근로 참여를 확인한다. 셋째, 매월 고용과 훈련 제공자를 방문하여 그들이 가질 수 있는 문제를 조기에 발견하고 경고할 수 있도록 한다. 넷째, 매 회기 말에 개별 프로그램 제공자(vendor)들을 대상으로 밀도 있는 재정 모니터링을 한다. 이들 모니터링은 프로그램의 제공자를 표적으로 한다는 데 특징이 있다. 만일 제공자들에 의해 재정적인 부정이나 오류가 있을 경우는 벌칙으로 처벌유예, 계약 정지, OIG에 조사 의뢰, 소추 등이 적용된다.

## 3) OIG의 적극적인 역할

펜실베이니아에서도 OIG는 모니터링에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 지역의 변호사들과 공동 작업을 하여 복지 부정과 관련하여 190개의 고소건을 처리하였다. 이러한 사례는 사회보장의 모니터링에서 외부 전문가와 공동 작업이 가지는 의미를 보여주는 것이라고 생각된다.

## 4) 엄한 벌칙

펜실베이니아 주는 부정한 행위를 한 사람에 대하여 비교적 엄중한 처

벌을 부과하고 있다. 부정수급 등의 행위자에 대하여 최대 7년의 징역형을 규정하고 있으며, 벌금 또한 15,000 달러까지 부과할 수 있다. 또한 주는 강제적인 배상책임을 요구할 수 있으며 프로그램의 자격을 박탈할 수도 있다.

5) 모니터링의 성과

펜실베이니아의 경우 신청자가 꾸준히 증가함에도 불구하고 탈락률은 약 33~35%에서 오르내리고 있다. 주목할 점은 TANF, 푸드 스탬프, GA(General Assistance) 프로그램의 에러 비율이 절반 이하로 감소하고 있다는 점이다. 이는 펜실베이니아의 모니터링이 상당히 성공적으로 정착하고 있음을 보여주는 것이다. OIG가 2007년 1월에서 3월까지 5,265 건의 공공 부조신청을 조사하여 1,400만 달러 이상 절약하였다는 점은 프로그램의 효과성과는 별개로 효율성 즉 예산절감과 납세자 부담의 경감이라는 목적은 충실하게 달성하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-13> 펜실베이니아 주의 사회보장(TANF, 푸드 스탬프, GA) 모니터링성과

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
총 신청자수	1,705,437	1,818,002	1,959,340	2,099,742	2,130,679	2,234,615
탈락한 신청자수	570,008	622,227	693,220	724,813	722,288	786,599
탈락률	33.4%	34.2%	35.4%	34.5%	33.9%	35.2%
TANF 에러율	4.2%	4.5%	3.9%	2.9%	2.7%	2.0%
푸드 스탬프 에러율	8.3%	9.5%	8.2%	4.0%	4.5%	3.6%
GA 에러율	9.8%	10.7%	10.0%	8.9%	6.0%	3.5%

자료 : DPW(2007) 재인용

## 6. 미국 기초소득보장 모니터링 관련 쟁점

앞에서 살펴 본 것처럼 모니터링의 목적이 무엇인가에 관계없이 미국의 주정부는 일정정도 성과를 보여주고 있다고 생각된다. 하지만 복지개혁 이후, 수급조건, 노동 조건 등의 판별 기준과 평가 기준이 세분화되고 엄격하게 전환되면서 몇 가지 쟁점이 부각되고 있다. 미구 상원의 ‘노동, 보건과 휴먼서비스, 교육 및 관련 기관들에 관한 소위원회’에서 미전역의 SSA 현장 실무자들의 대표가 증언한 내용을 토대로 보면, 기초소득보장의 모니터링에 있어 인력 및 예산의 문제, 전문성의 문제가 제기되고 있다. 이것이 하드웨어의 쟁점이라면, 복지개혁 이후에 대한 연구자들은 주정부와 지방정부에 부여된 재량권을 소프트웨어 측면에서 비판하고 있다.

### 가. 모니터링 인프라 확보 문제: 예산, 인력 및 업무부담

2005년 미국 SSA의 행정예산은 전체 프로그램 예산의 2%를 넘지 못하고 있다. 민간보험회사들의 행정비용이 10~20%에 이르고 있음을 고려하면 상당히 낮은 수치이다(Buffaloe, 2005: 1-2). 민간보험회사의 경우 업무의 성격상 자격조건, 급여조건, 피보험자의 의무 이행 등이 매우 중요한 행정 요소들이기 때문에, 민간 조직 중 모니터링이 많이 요구되는 대표적인 조직이라고 할 수 있다. 복지 개혁 이전의 현금 중심 급여에서 노동과 서비스라는 새로운 급여가 부가된 상황이고, 수급자들에 대한 자격 조건과 행위 판정 기준들이 엄격해진 것을 고려하면 모니터링의 부담은 더욱 커졌다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 부시 행정부에서 연방 정부와 의회는 기초소득보장을 포함한 사회보장의 행정예산을 제한하려는 노력을 계속해왔다. 그 결과 SSA의 상시 전일제 고용직원이 1995년 62,504 명에서 2006년 61,692명으로 오히려 감소하였다(SSA, 2008). 업무의 부담도 지속적으로 증가하고

있다. 2004 회계연도의 SSA 민원(claims)은 2000 회계연도에 비하여 45% 증가하였다(Buffaloe, 2005: 2). 이러한 조건에서 양질의 서비스는 물론이고 정확한 모니터링이 작용할 가능성은 낮을 수밖에 없을 것이다.

실제로 SSA의 직원들에 대한 설문 조사 결과 2005년 응답자의 75%가 전년도에 비하여 사무실에 앉아 기다리는 시간이 증가하였다는 결과가 나왔다(Buffaloe, 2005: 3). 소위 말하는 찾아가는 서비스, 현장 중심의 서비스 같은 질적인 서비스나 모니터링이 힘들어지는 조건에 있음을 추론할 수 있다. 그렇다면 앞서 살펴본 미국 주정부들의 모니터링 성과는 다분히 서류와 기록된 데이터 중심의 모니터링 결과일 수 있다. 이는 탈락하거나 제재 및 벌칙을 받은 수급자들의 불만이 증가할 수 있는 요인이 될 가능성이 크다. 특수한 사정들이 고려되지 못하고 규정대로만 경직되게 처리하는 데서 불만이 내재될 수 있는 것이다.

더욱 비판적인 것은 현재의 상황에서는, 이미 시작되고 있는 미국 베이비 붐 세대의 증가하는 기초보장 욕구에 대하여 행정적으로 대응하기 힘들다는 점이다. 인구학적 구조의 변화가 기초소득보장의 행정과 모니터링에 상당한 변수로 작용할 수 있음을 보여주고 있다는 점에서 우리에게 중요한 시사점을 주고 있다. 여기서 제시한 인프라의 문제는 비록 SSA의 상황이지만 SSA가 각 주정부 차원에서 TANF 행정과 유기적으로 연계된다는 점에서 TANF 역시 동일한 문제에 직면하고 있다고 할 수 있다.

#### 나. 모니터링의 전문성 문제

이 문제는 앞의 모니터링 관련 인프라 문제와 연관이 있다. 현장 실무자들이 증가하는 업무 부담으로 인해 사무실의 책상에 앉아있는 시간이 증가한다면 서비스 성격이 강한 TANF는 물론이고 SSI 조차 전문적 판단을 하기 힘들다. 서류와 수치로 제시되는 데이터만을 기초로 모니터링 하

는 결과가 초래될 수 있기 때문이다. 서비스 영역에서 전문성은 경험이나 수급자 상황에 대한 질적 판단에 의존하는 경우가 많다. 재량권 역시 이러한 경험과 질적인 판단에 의존해야하는 상황에 자주 직면할 수 있다. 전자계산기처럼 자료가 입력된 대로 정해진 기준에 의해 판단한다면 서비스 전문가의 필요성은 반감될 것이다.

미국의 경우 2005년 기준으로 10년간 SSA 인력의 약 56.8%가 정년퇴직을 할 것으로 추정되고 있다(Buffaloe, 2005: 3). 오랜 경험과 노하우를 가진 베테랑들의 대규모 퇴직은 모니터링 측면에서 상당한 손실이 아닐 수 없다. 특히 슈퍼비전은 인력의 공급 구조상 상당한 문제를 드러낼 것으로 보인다. 물론 전문지식으로 무장한 신규직원이 충원 되겠지만 그러한 것들이 경험이라는 자산과 결합되고 보완되지 않는다면 상당한 한계를 가질 수밖에 없다. 그러한 면에서 미국의 기초소득보장 행정에서 모니터링에 필요한 전문 인력의 수급조절은 문제점을 가지고 있다고 할 수 있다.

#### 다. 재량권 문제

재량권에 대한 문제제기는 TANF 연구에서 많이 제기되고 있다. TANF가 SSI보다는 서비스 성격이 강하기 때문에 당연한 현상으로 보인다. Fording, Schram and Soss의 연구에 따르면 지역의 정치 이데올로기가 TANF의 제재에 영향을 준다. 이들에 의하면 재량권을 가장 많이 가진 현장의 사례관리자(case manager)는 슈퍼비전, 행정 규칙들, 해당 프로그램 클라이언트에 의해 영향을 받는다(Fording, Schram and Soss, 2006: 1-8). 이들 조건들과의 관계에 따라 재량권이 클라이언트에게 불리하게 적용될 가능성도 배제할 수 없다. 특히 앞에서 살펴본 것처럼 인프라가 열악한 상황에서, 재량권은 케이스 매니저와 같은 현장 실무자들의 실적 높이기, 업무 줄이기 등으로 연결될 가능성이 있다. 여기에 해당 조직 및 지역의

보수적 분위기 같은 요인이 강하게 작용하면 재량권 적용은 오히려 특정 클라이언트를 배제시키는 결과를 초래할 수도 있는 것이다.

실제로 미국의 일부 연구들은 TANF 프로그램 하에서 제재를 받은 대상자들을 조사한 결과 인종, 연령, 교육수준, 결혼 유무, 가족 크기에 따라 체계적인 영향을 받고 있는 것으로 나타났다(Soss, 2000; Fording, Schram and Soss, 2006 재인용). 이러한 결과는 재량권이 가진 양면성을 보여준다고 하겠다. 부정적으로 해석하면, 특수한 이데올로기나 경향성을 가진 조직과 지역사회의 특성을 반영하여, 혹은 현장 실무자의 개인적 가치나 욕구를 반영하여 재량권이 특정 조건을 가진 집단에 대하여 차별적으로 적용된 결과로 해석할 수도 있다. 하지만 긍정적으로 해석하면, 특정 조건들에 의해서 체계적으로 배제되는 대상자들을 질적 판단, 즉 전문적 판단에 의해 사회보장 시스템으로 흡수할 수 있는 여지 또한 재량권 속에 내재해 있다고 할 수 있다. 이는 재량권의 부여와 행사에 과정에서 재량권에 영향을 줄 수 있는 요인들에 대한 세세한 배려와 관심이 필요함을 보여준다. 재량권의 행사는 그 자체로 많은 연구가 필요하고 재량권 자체에 대한 모니터링 역시 중요함을 보여준다.

## 7. 한국 기초소득보장 모니터링에 대한 정책적 함의

복지개혁 이후 미국 기초소득보장 수단인 SSI와 TANF 프로그램에서의 모니터링은 자원을 효율적으로 사용하고, 부정수급, 실수와 같은 부적절한 급여를 줄이고자 하는 목적을 비교적 성공적으로 달성하고 있다고 판단된다. 한국의 기초소득보장제도인 기초생활보장제도나 자활사업의 경우 모니터링 작업이 없는 것은 아니지만, 미국의 연방정부-주정부-지방정부로 이어지는 모니터링 시스템에는 이르지 못하고 있다. 물론 미국의 기초소득보장 모니터링이 완벽한 것은 아니고, 많은 문제점도 보인다. 그럼에도

불구하고 일리노이 주나 펜실베이니아 주 사례에서 보듯이, 주와 지방의 기초소득보장 영역에서 모니터링을 위한 조직 및 인력들의 네트워크가 어느 정도 작동하고 있다. 이러한 미국의 경험을 통해 한국의 기초소득보장 모니터링을 설계하는데 다음과 같은 정책적 함의를 얻을 수 있을 것으로 생각한다.

첫째, 인력과 장비 등 인프라의 구축이 기본적으로 중요하다는 점이다. 복지 개혁 이후, 미국 정부는 행정의 효율성을 위해 인력을 충분하게 공급하지 않았다. 이것은 모니터링 자체에서도 문제가 되지만, 중요한 것은 인력의 부족이 모니터링의 부담 자체를 늘린다는 것이다. 즉 양과 질에서 적절하지 못한 급여(부정수급, 실수 등)를 증가시켜 모니터링의 필요성을 과다하게 증가시킬 수 있다. 모니터링도 중요하지만 모니터링의 부담을 줄이는 행정이 전제가 되어야 한다. 이런 측면에서 적절한 현장 실무인력의 확보와 같은 인프라의 정비는 매우 중요하다. 이를 위해서 과감한 예산배정이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 모니터링을 전담하는 전문 조직이 필요하다. 미국의 OIG와 같이 모니터링을 실시하고 그 결과를 분석 평가하여 정부나 국회에 자료를 제공하는 역할을 할 수 있는 조직이 필요하다. 서비스나 프로그램을 운영하는 인력 스스로에게만 모니터링을 맡기는 것은 결과의 신뢰성에서 한계를 보일 수 있다. 평가나 모니터링을 위한 전문 조직의 존재는 행정의 적절성이나 효율성은 물론 정책의 개발이나 개선에도 상당한 도움을 줄 것이다.

셋째, IEVS와 같은 통합정보 시스템이 활성화 되어야 한다. 이를 위해서는 IEVS의 문제점으로 지적되고 있는 데이터의 부정확성, 떨어지는 시의성, 접근의 문제 등을 극복할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 특히 민·관에 분리되어 존재하는 정보나 데이터들을 하나로 묶어 낼 수 있는 통합성이 절실하다. 현재와 같이 민간 부문에서 공공부조의 주요 정보에

접근하기가 힘들고, 반대로 공공부문이 민간 부문의 정보에 접근하기 힘들며, 그것의 신속성과 정확성을 확보할 수 없다면 성공적인 모니터링을 기대하기 어렵다.

넷째, 모니터링 과정은 회계감사나 클라이언트 조사, 클라이언트 정보의 전산화 등, 사생활이나 인권을 침해할 가능성이 높아진다. 인권 침해는 아니더라도 관련 주체들 사이에 갈등이 발생할 가능성은 언제든지 내재해 있다. 이를 위해 합리적인 법적 보호 장치나 갈등의 조정 기구 같은 것이 마련되어야 한다.

마지막으로 재량권에 대한 면밀한 연구가 요구된다. 부정수급 등 부적절한 급여는 ‘기준을 벗어났는가’ 라는 단일한 기준으로만 판단할 수 없다. 사회보장 영역에서 객관적 기준을 무시할 수는 없지만, 현장의 실무자가 클라이언트의 특성과 처한 상황을 고려하여 판단할 수 있는 여지를 부여할 수 있어야 한다. 문제는 이렇게 부여한 재량권이 악용되거나 의도하지 않은 부정적인 결과를 초과할 수 있다는 점이다. 행정규칙이나 조직 및 지역의 문화 요인 등이 재량권의 행사에 체계적인 영향을 줄 수 있다. 이에 대한 모니터링도 역시 중요하게 고려되어야 할 것이다.

미국의 SSI나 TANF에서 부적절한 급여나 부정수급을 모니터링 하는 시스템이 최선의 방법일 수는 없다. 하지만 복지개혁 이후, 현금보다 서비스가 강조되면서 모니터링의 엄격성이 증가하고 모니터링 영역이 확장됨에 따라 미국의 모니터링이 어떻게 구조화되는지를 이해하는 것은 우리의 현재 상황에 매우 중요한 의미를 줄 수 있다. 특히, 주와 지방의 역할이 어떻게 규정되고 실행되는지를 미국의 경험을 통해 분석하는 것은 분권화를 추구하는 우리의 입장에서 매우 유용해 보인다. 이에 대한 좀 더 진전된 분석이 향후 학계나 정책 당국의 과제가 되어야 할 것이다.

### 제3절 외국의 경험이 주는 함의

영국과 미국의 공공부조 모니터링은 앞서 기술한 바와 같이 같지 않다. 공공부조제도 자체가 다르고 제도를 운영하는 행정 구조가 상이하어 이러한 상이성이 공공부조 모니터링에도 반영되기 때문으로 해석된다. 하지만 양국의 공공부조 모니터링은 유사성을 갖고 있다. 물론 양국 모두 선별주의 정책 중심의 복지정책을 운영하는 대표적인 국가로서 공공부조 모니터링의 중요성을 강조한다. 이러한 기본적인 유사성 외에도 공공부조 모니터링을 구체적으로 실행하는 방식에서도 유사성을 보이고 있으며 이러한 유사성에는 공공부조 모니터링의 오랜 경험에서 얻어진 교훈이 담겨진 것이라 생각된다. 양국의 공공부조모니터링의 유사성은 이러한 배경에서 보면 이제야 공공부조 모니터링을 본격화하여야 한다는 우리나라에게 유용한 함의를 제공한다. 우리나라의 공공부조제도가 예시한 두 개국과 다르고 행정적 기반도 다르지만 우리의 공공부조 모니터링에서도 반드시 고려가 필요한 내용들이 있으며 이 점을 정리하여 보았다.

첫째, 공공부조 모니터링이 체계적으로 운영되기 위해서는 근거법의 마련이나 확충이 전제되어야 한다. 영국과 미국, 모두 공공부조 관련법에 모니터링의 대상과 방식, 그리고 다단계 처벌에 이르기까지 충분한 근거규정을 담고 있으며 기타 관련법에서도 준거가 될 만한 규정들을 개정하거나 제정한 것을 볼 수 있다.

법적 정비에서는 적어도 모니터링의 규범적인 측면을 담고자 노력한 흔적들이 발견된다. 법의 명칭에 중립적인 “부적절급여”라는 용어를 사용하거나 또는 법의 내부 조항에 제공자의 실수 등에 대한 처리 규정 등을 두어 모니터링의 중립성을 확보하고자 하였다. 물론 이러한 규정들이 실제 운영에서 얼마나 강조되고 실현되었는가는 또 다른 문제이지만 이러한 근거규정의 존재 유무만으로도 의미가 없는 것은 아니다.

심지어 법적 규정에서는 부적절 급여의 원인을 그 심각성에 따라 단계를 구분하고 이러한 부적절 급여의 확인 및 처리, 처벌의 차별화도 마련해두었다는 점을 확인할 수 있다. 모니터링과 그 처리에서 구체적 안들이 법 수준에서도 고려된 것이다. 정보인프라의 활용이 강조되면서 개인정보의 보호를 어느 수준으로 제한할 것인지도 법 규정에 담아내어 필요한 정보의 활용과 함께 지켜야 하는 선을 분명하게 설정하였다.

둘째, 모니터링을 위한 구조를 보아도 모니터링이 강조되면서 구조가 확장 세분되는 것을 볼 수 있다. 모니터링의 구조는 단순하게 실사를 중심으로 모니터링의 인력을 배치하고 운영하는 것에서 탈피하여 모니터링을 수행하면서 경험하게 될 다양한 문제들을 다룰 수 있는 전문영역과 전산인프라와의 연계를 강화하는 영역, 그리고 지방정부차원의 모니터링을 지원하여 모니터링의 실효성을 높이는 부서, 모니터링의 결과가 제도 개선으로 이어지도록 평가와 자료의 제공을 분담하는 부서에 이르기까지 높은 수준으로 분화되고 있다.

예를 들어 전산인프라의 활용과 이를 둘러싼 법적 이슈의 처리를 담당하는 부서를 두거나 또는 공공부조를 집행하는 일선 지방정부를 지원하기 위한 모니터링 결과의 처리를 대신하거나 지방정부의 모니터링 성과를 비교분석하는 부서를 두는 등 모니터링이 보다 전문화되고 강화될 수 있는 기반이 마련되는 것을 볼 수 있다.

모니터링의 구조를 분화할 뿐 아니라 모니터링 구조의 운영에서 나타나는 공통점으로 모니터링을 체계적으로 기획하고 수행하기 위한 기초조사를 실시한다는 점, 모니터링의 목표치를 설정하여 이를 공유하고 모니터링의 성과를 보고하며 이 과정에서 수집된 정보들이 반영된 제도 및 행정 개선을 추진할 수 있도록 하는 점이 발견된다. 모니터링이 효과적인 방식으로 수행되려면 모니터링 자체가 합리적으로 설계되어야 한다. 이러한 설계를 위해서는 제도 집행의 부정확성을 이해할 수 있는 기초정보가 제

공되어야 한다. 사례가 된 양국에서는 기초조사를 실시하고 그 결과를 모니터링 설계에 반영하여 모니터링의 실효성을 높이고 있다. 그리고 모니터링의 궁극적인 목적인 제도의 개선과 이로 인한 제도 목적의 달성이므로 모니터링의 결과를 정리하고 이를 제도적으로 반영할 수 있는 조지구조나 과정을 구비하고 있다.

마지막으로 영국과 미국은 공히 전산인프라를 확충하고 그 활용을 통하여 효율적인 모니터링을 추진하고 있다. 전산인프라의 구축과 활용에서도 양국은 유용한 함의를 제공하고 있는데 우선 중앙정부와 지방정부의 전산망 연계, 전산정보의 갱신주기, 전산정보를 통한 모니터링의 주의점 등을 경험으로 보여준다.

영국과 미국은 모두 중앙정부와 지방정부의 전산망을 연결하여 지역의 국한하지 않고 정확한 자료 확인이 가능하도록 하였고 전산정보의 갱신주기는 자료의 원천이 매우 방대함에도 불구하고 매월 또는 늦어도 매 분기로 정함으로써 자료의 신속성이 유지될 수 있도록 노력하고 있다.

또한 자료수집의 대상에서도 수급자 외 신청자 정보도 다루도록 하고 있다. 물론 수급자의 정보양이 더 많지만 적어도 신청자의 급여 누락여부 등을 파악할 수 있는 여지를 남기고 있다는 점에서 숙고할 가치가 있다. 한편 전산인프라의 활용이 비용대비 효율적인 모니터링의 방식으로 각광을 받고 있지만 전산인프라의 활용으로 국한된 모니터링은 개별 사례의 사정 등이 감안될 여지가 없어서 처리과정의 불만이나 비형평성 등을 발생시킬 가능성이 있으므로 전산정보를 활용한 모니터링은 사실 확인의 과정과 병행하는 것이 바람직하다는 점도 확인되었다.

## 제4장 우리나라 공공부조 모니터링

### 제1절 공공부조 모니터링에 대한 인식

공공부조 모니터링이 정책집행의 부정확성을 확인하고 이를 개선하는 것을 목적으로 한다는 점을 앞에서 이미 언급한 바 있다. 우리나라 공공부조 모니터링 현황을 검토하기 전, 우리나라에서는 공공부조 제도 집행 부정확성에 대하여 어떠한 인식을 가지고 있는지를 살펴보았다. 대표적인 공공부조 제도인 국민기초생활보장제도에 대한 정치인과 언론의 관심도, 그리고 대중의 인지도는 점점 높아지고 있다. 특히 매년 국감시준이 되면 국감 결과를 보도하며 수급자의 부정수급이나 공급자의 오류에 대해 언급하는 언론의 보도가 쏟아지고 있다. 외국의 경우와 유사하게 우리나라에서도 주로 정치인과 언론이 공공부조제도의 집행이 정확하게 이루어지지 않고 있음을 문제로 지적하고 있으며 따라서 아래에서는 이들의 문제제기를 중심으로 공공부조제도 모니터링에 대한 인식을 분석하였다.

언론보도<sup>14)</sup>는 주로 수급자의 부정수급에 주로 초점을 맞추고 적절한 대상자 선정 및 관리로 국민의 혈세를 막아야 한다는 논리가 주를 이루고 있으며 국가의 제도 관리와 운영의 오류에 대한 기사는 쉽게 찾아보기 힘들다. 이는 아직까지 우리나라에서 기초생활보장제도 모니터링에 대한 인식이 주로 수급자의 부정수급에 초점을 맞추어져 있기 때문이다.

언론에서 국민기초생활보장제도의 부정수급 및 지급오류에 대해 처음으로 보도한 것은 2000년부터이다. 정확히 말하면 이때 기초생활보장제도

14) 본 절에서 언급된 신문기사는 2008년 12월 9일 현재 인터넷 포털 사이트인 '네이버' 및 '다음'에서 검색한 기사를 기준으로 하였다.

수급 신청자의 수급자격을 조사한 결과 생활보호제도에서 보호를 받던 대상자들의 부정수급이 드러난 것이다. 동년 9월 28일자 기사에서는 보건복지부에서 기초생활보장제도를 한 달 앞두고 대상자의 소득과 재산을 정밀 분석하여 고소득자나 재산가를 무더기로 적발하여 기존의 생활보호대상에서 적발된 사람은 기초생활보장에서 제외하겠다고 발표하였다(한국경제 2000년 9월 28일자). 또한 전주시에 따르면 그동안 52명이 편법으로 생활보호대상자로 선정되어 부정수급 해왔던 것으로 밝혀졌다(연합뉴스 2000년 9월 28일).

2000년은 기초생활수급자의 부정수급보다는 기존의 생활보호제도 대상자의 부정수급이 드러난 것들이 보도되었지만 2001년부터는 주로 국민기초생활보장제도의 부정수급이 집중 보도되기 시작하였는데 동년 8월부터 부정수급에 대한 기사가 4건 보도되었다. 8월 26일에는 보건복지부가 수급자 금융재산을 전산 조회한 결과 금융재산이 3천만 원이 넘는 부적격자가 2천명이 넘는 것으로 보도되었으며(동아일보 2001년 8월 26일자), 27일에는 월 연금 100만원이 넘는 수급자가 600명이 넘는 것을 보도(동아일보 2001년 8월 27일자)가 되었다. 10월에는 복지부가 시군구별로 수급자 자격 실사를 한 결과 부정수급자 만 5천 가구를 적발한 것이 보도(동아일보, 2001년 10월 24일자)되는 등 2001년의 보도는 주로 보건복지부가 금융조회 등을 통해 부정수급자를 얼마나 적발했는가에 초점이 맞춰져 있었다.

2001년 국감에서도 소득을 은닉하여 대상자로 선정된 부정수급자가 적지 않아 사회적으로 물의를 일으키고 있음이 제기되었다. 제도시행 이전부터 사회복지계가 부정수급자 방지의 사회적 요구에 의해 정당한 수급권을 가진 대상자가 탈락하지 않을까 하는 염려를 계속하고 있지만 막상 제도가 본격적으로 시행되자 억울한 탈락자보다는 부정수급자의 문제가 사회적인 이슈로 부상하였다.

2002년의 신문보도는 1월과 9월에 집중되어 있었다. 1월에는 주로 정부

의 수급자 관리에 허점이 있다는 식의 보도가 주를 이루었다. 1월 15일 기사에서는 서울시 감사결과 서울시 각 구청의 기초생활보장수급자 선정과 관리가 허술한 것으로 드러났다고 보도하였다. 또 1월 16일의 신문사 설에서는 부정수급이 수급자의 비양심이 1차적 원인이지만 근본적인 원인과 책임이 행정당국에 있다며 정부 당국이 제도개선과 더불어 정밀조사를 통해 대상자를 엄선하는 등 보완책을 강구해야 한다고 주장하였다(국민일보 2002년 1월 16일자). 9월에는 수급자의 부정수급에 초점을 맞추어 보도되었다. 9월 3일 기사에서는 보건복지부가 소득과 재산을 고의로 신고하지 않은 2,549가구를 적발하여 부당비용을 환수하고 있다고 발표한 것을 보도하였고(문화일보, 국민일보 2002년 9월 3일자), 9월 6일에는 인천지역 수급자 중 상당수가 재산과 소득을 고의로 누락시키는 편법 등을 사용하여 부정수급 한 것이 보도되었다(한국일보, 연합뉴스 2002년 9월 6일자). 2002년 국정감사에서는 부정수급자 확인을 위한 소득 및 재산 조회를 강화하여도 일선 사회복지전담공무원이 숨겨진 부정수급자를 발견하는 데는 한계가 있으므로, 부정수급자 발생을 근본적으로 예방할 수 있는 별도의 전담 모니터링팀 설치 및 민간기구의 협조 유도 등 지속적인 감시체계 강화가 요구된다고 지적되어 수급자의 부정수급 감시를 강조하였다.

한편, 2003년과 2004년에는 수급자의 부정수급이나 공급자의 오류에 대한 언론의 보도가 거의 없었다. 2003년에는 12월 24일에 ‘5억 예금자가 영세민?’이라는 제목으로 단 한번 보도되었고(경향신문 2003년 12월 24일), 2004년에는 10월 4일에 국정감사에서 한나라당 전채희 의원이 국민연금관리공단의 소득자료 데이터베이스를 점검한 결과 월 소득이 360만 원 이상인 사람이 34명이였다고 밝힌 내용이 두 개 신문사에서 보도(헤럴드경제, 연합뉴스 2004년 10월 4일자)된 것이 전부이다. 이는 2003년, 2004년 국감 결과보고서에 수급자의 부정수급이나 공급자 지급오류에 대한 언급이 없는 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 지금까지의 언론보도는 보건복지부

나 지자체의 발표, 국감조사에 초점을 맞추어 보도되었기 때문이다.

특이할 점은 언론보도가 거의 없었던 2003·2004년이 지나고 2005년에 부정수급과 대상자 관리에 대한 보도가 급증하기 시작하였다는 것이다. 2000년 9건, 2001년 9건, 2002년 14건, 2003년 1건, 2004년 2건 등 언론의 보도가 10건 이내였던 것과 달리 2005년에는 32건으로 언론보도가 폭발적으로 증가하였다. 보도시기를 살펴보면 32건 중 29건이 9월 21~23일에 집중되어있어 국감시점에 집중적으로 보도되었음을 알 수 있다. 이전연도에서는 국민기초생활보장제도의 수급자 부정수급이나 지급오류에 대한 보도가 하루에 한두 신문사에서 보도되는데 그친데 반해 2005년도에는 수급자 1,009명이 1억 이상 금융자산을 보유하고 있다는 기사가 무려 10개의 신문사에서 보도되었다(부산일보, 서울경제, 한국경제, 경향신문, 매일경제, 머니투데이, 연합뉴스, 세계일보, 국민일보, 한국일보, 파이낸셜뉴스, 2005년 9월 20일자). 9월 22일에는 최근 5년간 기초생활보장수급자 8만 2244명이 해외여행을 다녀온 경험이 있다는 국감에서의 발표와 이와 관련하여 복지부가 이들에 대한 전면적인 실태조사를 실시하겠다고 밝힌 것이 보도되었다(이데일리, 노컷뉴스, 한국경제, 국민일보, 세계일보 2005년 9월 22일자). 그러나 2005년은 언론에 보도된 기사 건수는 많았지만 그 내용에서는 대부분의 기사들이 국감결과를 단순 보도하는 수준에 그쳤다. 2005년 국감에서는 수급자에 대한 자산조사를 강화하여 부정수급이나 도덕적 해이를 방지할 방안 강구를 요구하였고 이에 보건복지부는 건강보험·국민연금 등 관련 기관 DB, 병무청 등 관련부처 자료 등을 활용하여 정기적으로 조사하겠다고 향후 계획을 밝혔다.

2006년은 수급자 부정수급과 공급자 오류에 대한 언론보도가 무려 52건으로 기초생활보장제도가 시행된 지난 9년 간 가장 많이 보도된 시기이다. 이는 2006년에 의료급여 오남용에 대한 기사가 꾸준히 보도되었기 때문으로 보인다. 의료급여 오남용의 실태에 대한 보도와 정부의 관리부실

에 대한 보도는 4월부터 10월까지 꾸준히 총 18건이 보도되었다. 이외에도 수급자의 부정수급에 대한 정부의 발표에 대한 기사가 3월 27일 하루에만 11개 신문사에서 보도되었다. 3월 27일 기사는 자격이 되지 않으면서 혜택을 받고 있는 부정수급자에 대한 대대적인 색출작업을 실시한다는 복지부의 발표를 보도한 것이다. 2005년과 마찬가지로 2006년 역시 언론의 보도는 정부의 발표를 단순히 언급하는 수준에 그쳤다. 2006년 감사원 감사에서는 ‘저소득층 사회 안전망 구축사업에 대한 감사 결과’에서 부정·부당 지급의 원인으로 사회보장사업에 대한 총괄관리시스템 부재를 지적하고 이를 위해 보건복지부에 체계적인 관리방안 마련을 주문하였다.

2007년의 언론보도는 주로 하반기에 집중되어 총 44건 중 34건이 9월~10월에 집중되었다. 9월 18일 기사에서는 한나라당 박재완의원이 보건복지부에 제출한 기초생활보장수급자 실사 결과를 분석한 결과에 따르면 2006년도 기초생활수급자 가운데 금융자산 보유액 상위 20인의 평균 자산이 8억 1500만원에 달한다고 보도되었다(머니투데이, 서울경제, 경향신문, 노컷뉴스, 쿠키뉴스, 한국경제, 한국일보, 세계일보, 국민일보 2008년 9월 18일자). 정부의 발표를 단순 보도한데 그친 9월 18일자 기사와 달리 9월 19일자 신문사설에서는 수급자의 부정수급을 강한 어조로 비판하여 복지부의 허술한 수급자 검증시스템을 수술하여 빈곤층을 위한 기초생활보장제도가 ‘타락한 윤리범들’의 먹이가 되도록 해서는 안 된다고 주장하였다(매일신문 2007년 9월 19일). 9월 28일에는 제주도 서귀포시 일부 동들이 교육급여 등을 제대로 지급하지 않는 등 동사무소의 복지업무에 구멍이 나 있음이 보도되었고(제주일보 2007년 9월 28일), 10월 31일자 기사에서는 “강남 10억 재력가가 기초생활비를 받아”라는 제목으로 서울시 국감결과 서울시가 적발한 기초생활보장 부정수급자가 370가구에 달했으며 이중 강남이 113가구로 가장 많았다는 내용(연합뉴스 2007년 10월 31일자) 등이 보도되었다. 2007년 국회 국정감사에서는 기초생활보장 부정수급자 중

가와 이에 대응하는 효율적 방안 마련, 그리고 기초생활수급자에 대한 정확한 검증시스템 도입의 시급성을 지적되어 역시 수급자의 부정수급이 강조되었다.

2008년도에 보도된 기사 중 기초보장제도의 관리상의 문제점이나 부정수급에 관련된 신문기사를 분석해본 결과 2008년 12월 현재 총 44건이 보도되었고 그중 수급자의 부정수급과 관련된 기사가 38건, 국가의 제도관리 오류에 관한 기사는 단 6건에 불과하였다. 2008년도의 주요 기사를 살펴보면, 10월 2일자 기사에서 국민기초생활보장제도의 사각지대가 수급자 155만 명(전 국민의 3.1%) 보다도 많은 160만 명(전 국민의 3.2%) 수준으로 유지되고 있는 반면 부정수급자는 매년 45%씩 빠르게 증가함에 따라 부정수급을 차단하고 사각지대를 해소하기 위한 대책을 보건복지부가 적극 추진한다고 밝혔다(노컷뉴스 2008년 10월 2일자).

10월 6일자 기사에서는 ‘기초생활보장급여, 부정수급 계속 증가’ 라는 제목으로 기초생활보장급여 부정수급이 매년 증가하나 부정수급 가구에 대해 보장비용을 다시 징수하는 징수율은 2005년 73%에 대비해 2008년 상반기에는 31%밖에 되지 않음을 지적되었다(메디컬투데이 2008년 10월 6일자). 11월 11일 기사에서는 일선 동주민센터의 복지업무가 교육급여가 잘못 책정되는 등 엉망이라는 기사가 보도(시민일보 2008년 11월 11일)되었고, 12월 8일에는 울산에서 수급자 전수조사를 실시하여 부정수급자를 적발하는 경우에는 즉시 보장을 중지하고 보장비용을 징수할 방침이라는 기사(데일리안 2008년 12월 8일자)가 보도되었다.

2008년 4월에는 대통령 주재 국가재정전략회의에서 복지재정 규모는 적정수준으로 관리하면서 지출효율화를 통해 수혜자의 복지혜택은 줄이지 않도록 개선하고 효율적인 복지전달체계를 구축하여 누수방지, 대국민 체감도·만족도 제고 통합정보망 구축, 사례관리 강화 등을 통한 중복·부정수급 방지에 역점을 두기로 하였다. 2008년 국회 국정감사에서 가장 핵

심적인 쟁점은 정부에 대한 정책과 예산, 감시 통제의 문제였다. 기초생활 보장급여 부정 수급으로 수많은 복지예산이 낭비되었다고 지적되는 등 언론보도와 마찬가지로 대통령주재회의나 국정감사에서 수급자의 부정수급이 강조되었다.

지금까지 매년 보도된 신문기사와 매년 정기적으로 열리는 국정감사자료와 그리고 대통령 주재회의에서 국민기초생활보장제도에 대해 어떻게 언급하고 있는지 살펴보았다. 이를 종합하여 볼 때 제도 시행부터 지금까지 계속 수급자의 부정수급에 초점을 맞추어 복지예산의 낭비를 막을 것이 요청되어 왔음을 알 수 있다. 하지만 국민기초생활보장제도의 시행 이후 시간이 지나면서 국민기초생활보장제도 모니터링에 대한 인식의 변화를 일부 감지할 수 있다.

첫째, 국민기초생활보장제도가 안착하면서 제도에 대한 인지수준이 높아질 뿐 아니라 제도의 정확한 집행에 대한 관심도 높아져서 전체적으로 국민기초생활보장제도의 부정수급을 중심으로 하는 집행 부정확성에 대한 문제 지적이 더 빈번해지고 있다. 둘째, 대부분 공공부조 제도의 집행 부정확성은 입법부와 행정부의 자체적인 보도 자료에 의하여 언론으로 정보가 제공되는 방식으로 여론화되었다. 좀 더 내부적 기제를 분석한다면 정치권의 문제제기와 이에 대한 행정부처의 대응으로 부정수급의 문제가 세상에 알려져 왔다. 셋째, 부정수급이라는 문제가 가장 주된 쟁점이 되고 있지만 최근에는 행정기관의 실수 등에 대한 언론의 보도가 일부 보이기 시작하였다. 넷째, 경제적 여건이 악화되었던 2003년과 2004년에는 부정수급에 대한 보도가 잠시 주춤하는 양상을 보인다. 하지만 최근에는 급속도로 이 문제에 대한 논의가 증가하였다. 경제적 환경을 비롯하여 사회 환경의 변화가 공공부조의 부정수급을 문제화하는데 영향을 주는 것으로 이해된다.

위의 특징을 보면 우리나라 공공부조 모니터링이 부정수급을 중심으로

대상을 한정하고 정치적으로 영향을 받을 개연성이 높다는 것을 암시한다. 뿐만 아니라 국민기초생활보장제도의 위상이 높아지면서 이러한 문제에 대한 대응책 마련의 요청은 더 거세질 것이며 따라서 체계적인 모니터링의 구축은 더 없이 중요하여질 것으로 예상된다.

## 제2절 공공부조 모니터링 관련 법

### 1. 국내 관련 법 및 규정의 현황

우리나라에는 공공부조 모니터링을 위한 별도의 법은 아직 없다. 공공부조 모니터링, 국민기초생활보장제도의 모니터링에 대한 제 규정들을 참고할 수 있는 법률로는 국민기초생활보장법, 사회보장기본법, 국가공무원법, 전자정부법, 정보보호법 등을 거론할 수 있겠다. 본 절에서는 우리나라의 공공부조 모니터링 관련 규정을 법의 수준에서 살펴보고 그 특징과 한계를 정리하였다.

#### 가. 국민기초생활보장법

국민기초생활보장법에는 급여의 신청과 조사 등을 다룬 여러 조항에서 모니터링의 설계 시 유념하여야 하는 규정들을 두고 있다. 국민기초생활보장제도의 관련 규정은 크게 4가지 정도로 분류하여 볼 수 있다. 수급자의 기초생활을 보장 받을 권리, 수급자의 의무로서 신고의 책임, 부정수급에 대한 처벌, 개인의 정보를 보호하는 것과 관련된 규정이다.

급여의 신청에 대한 조항은 국민기초생활보장법 제21조에 “사회복지전담공무원은 이 법에 의한 급여를 필요로 하는 자가 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할지역 내에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로

신청할 수 있다. 이 경우 수급권자의 동의를 구하여야 하며 이를 수급권자의 신청으로 볼 수 있다.”라고 제시되어 있다. 수급권자의 급여 신청을 사회복지전담공무원이 직권으로 신청할 수 있다는 것은 누락될 경우에 수급자 본인의 책임과 동시에 사회복지전담공무원의 책임도 어느 정도 포함되어 있음을 알 수 있다. 적극적인 의미에서 수급자의 기초생활보장권을 보호하기 위한 규정으로 이해된다.

또한 법의 제24조에서는 차상위계층에 대한 조사 내용도 담고 있다. “시장·군수·구청장은 최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음 연도에 이 법에 의한 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 보건복지가족부령이 정하는 바에 따라 차상위계층에 대하여 조사를 실시할 수 있다.” “시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 조사를 실시하고자 하는 경우 조사대상자의 동의를 얻어야 한다. 이 경우 조사대상자의 동의는 다음 연도의 급여신청으로 본다.” 이 조항 역시 수급 적격자가 누락될 위험을 줄이기 위한 규정으로 이해할 수 있다. 적어도 과소급여 또는 수급적격자의 누락을 방지하기 위한 근거조항은 있다고 보아야 한다. 이러한 조항들이 어떻게 구현될 수 있도록 하는가, 구체적인 기제마련이 더 중요한 것이라고 판단된다.

급여의 누락 외에도 제도 운영과정에서 수용할 수 없는 처분에 대한 이의제기가 가능하도록 제7장에 이의신청 조항을 두고 있다. 7장의 제 조항은 일선의 보장기관에서 소관 부처에 이르는 위계적 이의신청의 과정을 규정하고 있다. 일선에서 이의신청과정에 대한 홍보와 지원이 어느 수준으로 이루어지는지, 이의신청과정이 집행과정의 인력과 다른 인력에 의하여 지원될 수 있는지 등 법의 이 조항이 집행되는 현실 여건에 대한 분석은 별도의 것이지만 이러한 여건의 조성이 없이는 이의신청 조항의 유무만으로 수급자의 권리 보장을 확보한 것이라 판단하기는 어려울 듯하다.

수급자의 권리보장과 함께 수급자의 책임과 의무를 다루는 조항들도 적

지 않다. 신청에 의한 조사로는 제22조에 “시장·군수·구청장은 제21조의 규정에 의한 급여신청이 있는 경우에는 사회복지전담공무원으로 하여금 급여의 결정 및 실시 등에 필요한 사항(부양의무자와 관련된 사항, 소득·재산에 관한 사항, 자활지원계획수립에 필요한 사항, 생활실태에 관한 사항)을 조사하게 하거나 수급권자에게 보장기관이 지정하는 의료기관에서 검진을 받게 할 수 있다.”라는 조항이 있으며, 이에 따른 확인조사는 제23조에 “시장·군수·구청장은 수급자 및 수급자에 대한 급여의 적정성을 확인하기 위하여 매년 연간조사계획을 수립하고 관할구역 안의 수급자를 대상으로 제22조 제1항 각호의 사항을 매년 1회 이상 정기적으로 조사를 실시하여야 하며, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 보장기관이 지정하는 의료기관에서 검진을 받게 할 수 있다. 다만, 보건복지가족부 장관이 정하는 사항은 분기마다 조사를 실시하여야 한다.”라고 명시되어 있으며, 또한 “보장기관은 수급자 또는 부양의무자가 제1항에 따른 조사나 제2항에 따라 준용되는 제22조 제2항에 따른 자료제출요구를 2회 이상 거부·방해 또는 기피하거나 검진지시에 따르지 아니한 때에는 수급자의 급여결정을 취소하거나 급여를 정지 또는 중지할 수 있다.”라고 언급하고 있다. 위의 조항은 제도의 정확한 집행을 위하여 지방자치단체가 항시 관리를 위한 조사를 실시하여야 한다는 점과 수급자는 이러한 조사에서 필요한 제반 조치에 응하여야 한다는 점을 동시에 명시한 것이다. 시장·군수·구청장은 모니터링을 포함하는 수급자 관리를 위한 제반 조사업무의 책임을 가지고 있으며 수급자는 필요한 조사에 응하는 의무를 다하여야만 수급이 가능하다.

수급자들은 또한 소득·재산·근로능력 등에 따라 급여의 종류나 방법이 변경되는데, 이에 따른 신고의 의무로는 제37조에서 “수급자는 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나 제22조 제1항 각호의 사항<sup>15)</sup>에 현저한 변동

15) 국민기초생활보장법 제22조 1항의 내용은 아래와 같다.

1. 부양의무자의 유무 및 부양능력 등 부양의무자와 관련된 사항

이 있는 때에는 지체 없이 관할보장기관에 이를 신고하여야 한다.”는 내용을 담고 있다. 이러한 조항은 앞의 것보다 더 적극적으로 수급자의 의무사항을 명시한 것이다. 수급자들은 급여의 변동에 영향을 줄 정보를 스스로 신고하여야 하며, 만약 이를 어길 경우 이에 대한 처분을 받을 수 있도록 하는 근거조항이다.

“수급자에게 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위 안에서 징수할 수 있다.”라는 제46조 비용의 징수에 따른 조항이 있으며, 다음 항에 “사위 기타 부정한 방법에 의하여 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 급여를 받은 자 또는 급여를 받게 한 자(이하 “부정수급자”라 한다)로부터 징수할 수 있다. 징수할 금액은 각각 부양의무자 또는 부정수급자에게 통지하여 이를 징수하고, 부양의무자 또는 부정수급자가 이에 응하지 아니하는 경우 국세 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.” 라는 내용이 나오면서 국민기초생활보장법 조항 중에서 처음으로 ‘부정수급자’라고 용어를 정리하고 있다. 부정수급에 대한 정의는 추상적 수준에 있으며 모호한 상태이다.

공공부조 모니터링과 관련하여 국민기초생활보장법에 명시되어 있는 마지막 조항은 벌칙에 대한 내용으로 제49조에 “사위 기타 부정한 방법에 의하여 급여를 받거나 또는 타인으로 하여금 급여를 받게 한 자는 1년 이하의 징역, 500만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.”라고 언급되어 있다. 부정수급에 대한 규정이 애매한 것일 뿐 아니라 처벌도 단일 조

- 
2. 수급권자 및 부양의무자의 소득·재산에 관한 사항
  3. 수급권자의 근로능력·취업상태·자활욕구 등 자활지원계획수립에 필요한 사항
  4. 기타 수급권자의 건강상태·가구특성 등 생활실태에 관한 사항

항으로 부정의 심각성에 따른 차별화 등을 고려하고 있지 못하다.

마지막으로 동 법 제22조 6항에는 “보장기관의 공무원 또는 공무원이었던 자는 제1항 내지 제4항의 규정에 의하여 얻은 정보와 자료를 이 법이 정한 보장목적 외에 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하여서는 아니 된다”라고 개인의 정보를 보호하는 규정이 있으며 제23조에도 유사 조항이 있다. 이와 더불어 제48조(벌칙) ①항에는 “제23조의2 제6항을 위반하여 금융정보를 사용·제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.”고 하고 제②항에서도 정보 누설이나 부정 제공에 대한 처벌 규정을 두어 제공자의 정보관리의무를 다루고 있다. 반면 개인정보의 확인에 대해서는 아직 기타 관련법들의 적용을 피할 수 없어 개인의 동의를 구하는 절차를 법에 두고 있다.

#### 나. 사회보장기본법

사회보장기본법에서는 국민기초생활보장법의 조항과는 달리, 기본적인 국민의 권리와 의무를 다루고 있다. 국민의 책임을 언급한 제7조에서는 “모든 국민은 자신의 능력을 최대한 발휘하여 자립·자활할 수 있도록 노력하고 국가의 사회보장정책에 협력하여야 한다.”라고 명시되어 있는데 이는 국민기초생활보장제도 수급에도 역시 적용된다. 자력으로 생계를 유지할 수 있도록 최대한 노력한 후 제도 수급을 신청하는 것이며 당연 이러한 수급에 해당하는 의무를 수행하여야만 한다. 동 법 제9조에서는 사회보장을 받을 권리와 관련하여 “모든 국민은 사회보장에 관한 관계법령이 정하는 바에 의하여 사회보장의 급여를 받을 권리(이하 “사회보장수급권”이라 한다)를 가진다.”라는 내용을 담고 있다. 국민기초생활보장법에 명시된 기초생활보장의 권리도 이에 해당한다.

## 다. 기타 관련 법

기타 관련법들은 대개 개인정보 보호의 원칙을 규정한 것들이다. 먼저 전자정부법에서는 제12조에 개인정보보호의 원칙으로 “행정기관이 보유·관리하는 개인정보는 법령이 정하는 경우를 제외하고는 당사자의 의사에 반하여 사용되어서는 아니 된다.”라는 조항이 있다. 이는 국민기초생활보장법과 사회보장기본법에서는 언급되지 않은 내용이지만 수급권자의 개인정보보호라는 가장 기본적이면서도 중요한 조항이라 할 수 있겠다. 또한 국가공무원법 제60조에서는 “공무원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 직무상 알게 된 비밀을 엄수하여야 한다.”라는 비밀 엄수의 의무 조항을 두고 있다.

## 2. 법 및 규정의 특징과 한계

위의 관련 법 및 규정의 현황에서 살펴보았듯이 우리나라의 모니터링 관련법과 규정은 매우 빈약하다. 정작 모니터링을 본격적으로 수행한다고 가정할 때, 근거가 될 만한 법과 규정은 거의 찾아보기 어렵고 있는 법이나 규정조차 거칠고 단순하다. 이에 따라 영국/미국과의 비교를 통해 법의 특징을 포함하여 우리나라 법 및 규정의 한계를 제시하고 방향성을 고민해보고자 한다.

위에서 살펴본 우리나라의 법은 몇몇의 개별 제도를 규정하는 법 조항에 부정수급과 관련된 조항들이 자리하고 있는 반면에, 영국의 경우는 별도로 사회보장부정법(2001, *Social Security Fraud Act*)이 제정되어 있어 부적절급여와 관련된 조항을 담고 있다. 미국의 부적절급여법(2002, *Improper Payment Act*)은 더욱 중요한 모델이 된다. 이 법으로 미국의 모니터링은 의도적으로 속임수를 사용하여 급여를 지급하거나 받는 것은 물론, 제공자들의 실수나 우연한 상황의 영향을 받아 발생하는 과급여와 저급여를

모두 포괄할 수 있게 되었다고 본다. 이 법은 사회보장 모니터링의 궁극적 목적이 사회보장을 위한 급여의 효율성을 높이고 납세자들의 부담을 줄이고 보호하는 데 있음을 나타내준다. 위에서 언급했듯이 우리나라의 법에서도 이처럼 저급여 같은 부적절한 수급 유형을 비롯하여 의도적이거나 실수인 부정급여까지도 조사에서 고려되어야 할 것이다.

미국 연방규칙집(Code of Federal Regulations: CFR)에서는 과급여(overpayment) 또는 저급여(underpayment)의 경우에 환급(refunding)받거나 가산규칙(additional rule)을 적용하도록 규정하고 있어 처벌에서도 부정수급과 과소급여 및 실수에 대한 균형을 지향하고 있음을 보여준다. 전체적으로 법적 규정에서 부정수급 외의 과소급여 및 급여누락에 대한 처리를 다루도록 보완하고 개별법 이전에 일반적으로 부정확한 집행은 처리할 근거법을 마련해 두는 것도 바람직하다고 본다. 향후 사회보장제도가 발전하고 그 예산 규모가 증가할수록 제도의 집행 정확성을 요구하는 목소리가 커질 것이기 때문이다.

우리나라의 법적 규정에서 보면 필요한 정보의 확보를 위한 조항이 일부 포함되어 있지만 역시 추상적이고 내용이 빈약하며 기타의 관련법의 적용을 그대로 유지하고 확인하는 수준에 있다. 영국 사회보장부정법에서는 부정이 의심되는 경우, 은행이나 신용평가기관 등 다른 금융기관으로부터 정보를 수집하는 것을 허용한다. 이는 우리나라의 관련 법 조항에서는 볼 수 없었던 내용으로, 부정급여를 예방하거나 막기 위해 관련 기관들이 어떻게 연계되고 활용되는지를 잘 나타내준다고 할 수 있다.

또한 영국의 사회보장행정법(1992, Social Security Administration Act)과 조세급여법(2002, Tax Credit Act)에서는 부정수급에 대한 조사를 목적으로 우체국으로부터는 우편 전달(postal redirection)에 대한 정보를 받을 수 있도록 하였으며, 국무부(Home Office)로부터는 여권, 이민, 국적, 수감 등에 대한 수급자의 정보를 조회할 수 있도록 하였다. 우리나라 사회보장기본

법과 사회보장행정법은 같은 맥락임에도 불구하고 우리나라 사회보장기본법은 이 같은 내용을 포함하고 있지 않다. 우리나라의 법에도 이러한 조항이 필요할 것으로 사료되며, 이는 수급자의 정보를 유출한다는 차원이 아니라 보다 정확히 수급자의 상황을 파악하여 부정수급자를 가려낼 수 있기에 타 부처 간의 연계가 필요하기 때문이다.

정보수집이나 다른 관련 기관과의 연계망 부족뿐만 아니라 우리나라의 법 및 규정은 사회복지 제 급여 및 서비스 수급자의 의무와 의무 불이행 시 처벌의 단순한 예시, 그리고 개인정보 보호를 강조하는 몇 가지 규정이 전부이다. 제공자의 의무는 차상위계층에 대한 지속적인 조사 및 정보의 관리를 다루는 수준으로 그치고 있다. 공무원의 업무 집행에 대한 공정성 유지는 넓게 해석한다면 제공자의 의무를 다루지만 제공자의 실수나 실수 등에 대한 처리까지 적용하기는 어렵다.

처벌 및 벌금에 관련된 조항을 살펴보면, 우리나라의 법에는 국민기초생활보장법 제49조에 명시된 것처럼 1년 이하의 징역이나 500만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처하는 것이 전부이다. 부정수급이 처음이거나 액수가 적을 경우에 어떤 조치가 있으며, 몇 회 이상의 부정수급이 적발될 경우에 어떻게 할 것이라는 자세한 사항이 없다. 예를 들면 영국의 사회보장부정법 내에는 ‘투 스트라이크(two strikes)’ 제도가 도입되어 3년 이내에 별도의 부정수급이 2번 이상 적발될 경우에는 소득보조, 구직자 수당, 주거 수당 등을 전제로 지급되는 무노동력 수당인 특정급여에 대해 일정기간 삭감하거나 철회하는 제재 조치를 내릴 수 있다. 미국의 경우도 처벌은 부정의 심각성과 빈도의 누적을 고려하여 차별화되어 있다.

지금까지 우리나라 공공부조 관련 법 및 규정의 현황, 그리고 그 특징 및 한계들에 대해 살펴보았다. 위의 내용에서 볼 수 있듯이 아직까지는 우리나라의 법이나 규정들이 외국의 조항들에 비해 분화가 덜 되어 있으며 미흡한 수준에 있다. 예시한 국가들과 비교하여 우리나라에서 근대적

형태의 공공부조제도 및 사회보장제도가 시행된 역사가 짧고 당연 제도 집행에 대한 모니터링의 필요성을 인식하기 시작한 것도 그리 오래된 것은 아니다. 따라서 제도 모니터링을 위한 기반이 여타의 국가들과 비교하여 취약한 것은 어쩌면 당연하다. 하지만 이제 우리나라도 공공부조제도의 모니터링을 위한 법적 정비를 시작으로 보다 체계적인 모니터링 기반을 마련하여야 할 단계에 있다.

### 제3절 공공부조 모니터링의 조직

#### 1. 공공부조 모니터링 조직의 변화 및 현황

우리나라 공공부조 모니터링 중 중앙에서 주도하는 모니터링은 보건복지가족부에 구성되었던 적정급여조사기획단과 중앙현장조사팀을 통하여 시행되었다. 이와 더불어 수급자에게 직접적으로 급여를 지급하는 보장기관인 기초자치단체에서 수급자를 관리하는 방식 중 하나로 모니터링이 이루어지기도 하였다. 본 절에서는 과거 중앙의 모니터링 담당 조직과 지방자치단체의 공공부조 모니터링을 개괄하여 보고 향후 정부의 모니터링 시행계획을 정리하였다. 그리고 기존의 모니터링 조직 및 운영에서 나타난 특징과 한계가 무엇인지를 고찰하였다.

#### 가. 적정급여조사기획단

적정급여조사기획단은 사각지대 해소를 위해 취약계층을 지속적으로 발굴하는 한편, 부적정 수급을 방지함으로써 수급자 관리의 적정성을 도모하기 위한 목적으로 2006년 5월부터 보건복지부 기초생활보장팀에 설치되었다. 적정급여조사기획단의 업무는 중앙현장조사 실시, 중점 관리대상자

료 취합 및 조사안내, 소득·재산조사 기법 개발, 타 기관과 전산망 연계 및 개선사항 발굴, 부정수급을 예방 홍보하는 것이었다. 2006년 설립 당시의 인력으로는 보건복지부 직원 7명, 국민연금공단 1명, 건강보험공단 1명으로 구성되었으나, 2007년 인력충원이 어려운 관계로 본 기획단이 해체되었다. 이후로는 모니터링 관련 업무를 기초생활보장과에서 수행하고 있다.

적정급여조사기획단은 2006년 11개 기관에서 얻어진 16종 자료를 활용하여 92,000가구의 급여 적정화 조치를 취한 바 있으며 수급자 출입기록 전산자료 제공과 관련하여 법무부와 협의하기도 하였다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 인력구성이 매우 취약하여 실질적인 상시적 모니터링의 수행은 쉽지 않은 여건의 조직이었다. 뿐 아니라 국민기초생활보장제도를 주 업무로 담당하는 부서 안에 조직을 구성하여 두었기에 외국의 여타 모니터링 조직과의 그 위치가 사뭇 다르다. 이러한 조직의 위치는 본격적인 전문화와 분화를 추진하지 못한 결과로 이해되며 역시 모니터링의 객관성 인정을 취약하게 할 가능성을 갖는다.

우리나라에서 공공부조 모니터링에 대한 필요성은 자주 지적되어 왔지만 정작 모니터링을 위한 재원의 투입에는 매우 소극적이어서 모니터링에 대한 상충적인 입장을 발견하게 된다. 모니터링의 조직 구성은 해당 업무를 담당하는 부서가 외부의 지적을 대비하기 위한 대응으로 추진되었으며 이러한 상황에서는 별도의 조직구성과 인력 배치를 위한 자원의 마련에 한계를 갖게 된다.

#### 나. 중앙현장조사팀

중앙현장조사 점검은 기초생활보장사업의 합리성 제고 및 수급자 보호 강화를 위해 일선에서 수행하는 국민기초생활보장제도 운영실태를 점검하

고, 시행하면서 생기는 문제점을 시정 및 개선하여 제도의 내실화를 도모하려는데 그 목적이 있었다. 중앙현장조사지원팀은 보건복지부 기초생활보장과 직원 1명, 현장조사 관할 시도 담당직원 1명, 시·군·구 전담공무원 4~6명으로 구성되었으며 이 인력이 지역별 조를 이루어 현지조사를 진행하는 구조였다. 팀의 구체적인 구성 및 주요 점검사항 등에 대해서는 추후 별도지침을 시달하는 방식으로 운영되었다. 점검하는 방법은 포상 등의 일정에 맞추어 7월부터 익년도 6월을 1개 연도로 정해서 시도별 연 1회 이상 정기조사를 실시하나, 전담공무원의 요청 및 민원 등 조사필요성이 인정될 경우는 수시 조사를 하기도 한다.

현지조사팀의 조사과정은 먼저 대상 지역을 선정하는데 그 기준은 민원 다발지역, 1인당 평균소득, 보장비용 징수실적 등 각종 사업실적이 두드러지게 높거나 낮은 지역, 사회복지 전담공무원이 신규 배치된 지역, 기타 널리 알려져 할 사업을 실시하는 지역으로 정한다. 조사대상 지역이 정해지면 현지조사 점검팀을 구성하게 되는데 전술한 바와 같이 업무숙지도가 높고 경력이 있는 해당지역 시도의 전담공무원이 주관한다. 현지조사를 시행하기 일주일 전에는 주요 점검 내용 및 절차, 방법에 대해 사전에 통보하여 조사표 등을 작성하고 준비하도록 하며, 해당 시·군·구 청사 안에 따로 점검실을 마련하도록 하는 한편 필요한 장비를 준비하도록 한다. 이렇게 준비가 다 되면 현지조사를 실시하는데 1개 지역(시·군·구)을 3일 이상 실시하는 것이 원칙이며 청사 내에 마련된 점검실에서 서면과 복지행정 시스템을 활용하되, 해당 읍·면·동 전담공무원과 면담 확인 후 담당공무원 및 수급가구에 대한 직접적이고 심층적인 조사가 실시된다. 그리고 필요한 경우 수급자 가구에 대한 현장방문, 서면자료 제출을 요구할 수 있다.

점검결과 후 지적된 사항에 대하여는 필요한 조치를 취한 후 1개월 이내에 별도 보고서식에 따라 보고하고, 확인된 사안에 따라 현지시정, 시정

사항 통보 등 적절한 조치를 취하며, 확인결과를 정리하여 우수기관 포상, 중간보고서 등에 활용하고 있다. 2007년 중앙현장조사팀의 실적을 보면 총 232개 시군구 중 26개 지역에서 현장 조사를 실시하였고 조사결과 조사를 실시하지 않은 지역과 비교하여 부정수급 판정가구의 비율이 약 0.2%p 증가하였다. 조사가구 중 8,477가구(8.7%)는 보장 중지되었으며, 27,682가구(28.3%)는 급여감소 조치가 시행되었다. 이에 대한 자세한 내용은 다음 <표4-1>과 같다.

현장 조사결과를 집계한 자료를 보면 현장 조사팀의 운영이 부정수급을 밝히고 처리하는데 일부 기여한 것을 확인할 수 있다. 하지만 인력의 구성이 취약한 상태의 조직운영으로 전체적인 실적은 아직은 충분하다고 보기 어렵다. 뿐 아니라 부정수급을 중심으로 보장의 중지와 급여감소처리만 보고되어 사실 과소급여나 누락은 조사의 표적이 아니었음을 짐작할 수 있다.

<표 4-1> 부정수급자관리 현황 (2007년 기준)

구분	시군구	수급가구	보장중지 및 급여감소 가구			부정수급 판정가구
			소계 (B=C+D)	보장중지 ( C )	급여감소 ( D )	
계	232	852,420	235,447 (27.6%)	51,259 (6.0%)	184,188 (21.6%)	14,405 (1.7%)
중앙현장조사 실시지역	26	97,940	36,159 (36.9%)	8,477 (8.7%)	27,682 (28.3%)	1,900 (1.9%)
미실시지역	206	754,480	199,288 (26.4%)	42,782 (5.7%)	156,506 (20.7%)	12,505 (1.7%)

자료: 보건복지가족부 내부자료

#### 다. 지방정부의 국민기초생활보장제도 수급자 관리

지방정부에서는 기초생활보장제도 수급자로 선정된 이후 수급자가구를 대상으로 정기적인 확인조사와 수급자의 신고·신청 등을 통해 수급자격, 급여액 변동여부 등에 대해 지속적으로 확인한다. 부정수급이 발견될 경우 급여중지나 변경, 보장비용 징수기준에 의거한 징수가 이루어진다.

수급자를 관리하는 보장기관은 국민기초생활보장법 제2조 및 제19조에 의하여 급여를 행하는 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·구청장으로 구성된다. 보장기관은 수급권자·수급자·차상위계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시 등 이 법에 의한 보장업무를 수행하기 위하여 사회복지사업법 제 14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원을 배치하여야 한다. 보장기관 중 보건복지부 장관은 최저생계비, 각종 급여기준, 수급권자 범위의 특례, 자활후견기관 지정 등 국민기초생활보장제도의 중요 정책사항을 결정하고, 시·도지사 및 시·군·구청장은 법령에 위임된 구체적인 국민기초생활보장 사업을 집행하고 그 결과를 보건복지부장관에게 보고하게 된다. 이때에 대부분의 사업집행은 시·군·구청장에게 위임되어 있으며, 시·군·구청장은 위임된 사업을 집행하고 그 결과를 시·도지사에게 보고한다. 이에 국민기초생활보장제도에서 사회복지전담공무원을 통해 조사 및 급여를 실시하게 된다.

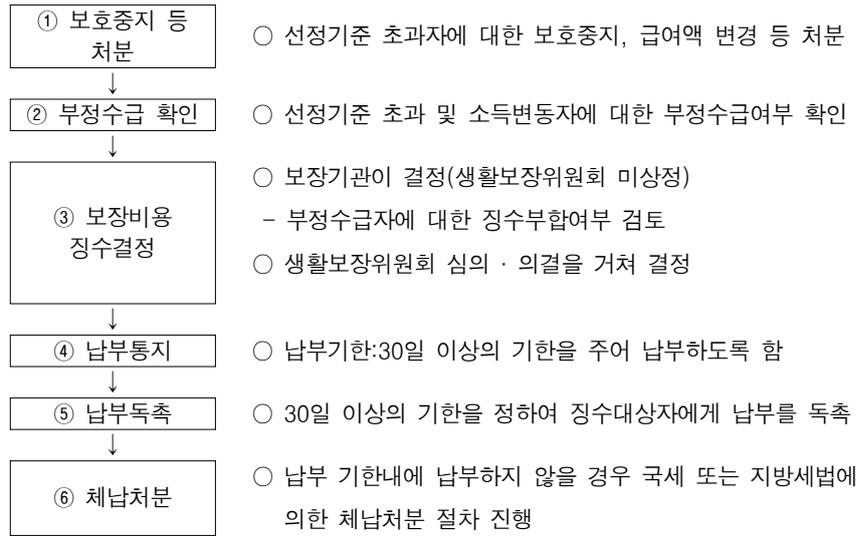
수급자격 변동사항의 확인대상으로는 수급자 가구의 수급자격 및 급여종류·금액, 관리주체(해당 보장기관) 등의 결정에 영향을 미치는 변동사항으로 ①수급자의 거주지, ②수급자의 세대구성, ③소득·재산·생활실태, ④근로능력·취업상태, ⑤부양의무자의 소득·재산 및 부양능력 유무 등이 해당된다. 수급자격 확인방법은 수급자의 신고와 수급자, 그 친족, 기타 관계인의 급여변경을 신청, 보장기관의 확인조사를 통해 진행된다. 정밀조사가 필요하거나 소득 등을 은닉하고 있다고 판단되는 가구는 정기

조사 외에 수시조사를 강화하고 있다. 수급자에 대한 급여의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때, 수급자가 급여의 전부 또는 일부를 거부한 때, 조건부수급자가 조건을 불이행하여 생계급여 중지를 결정한 경우에는 급여를 중지하게 된다.

그리고 사위 기타 부정한 방법에 의하여 국민기초생활보장법에 의한 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 급여를 받은 자 또는 급여를 받게 한 자로부터 징수할 수 있다(법 제 46조 제2항). 부정수급의 확인은 수급자에게 직접적으로 급여를 지급한 보장기관(시장·군수·구청장)이 행하며 보장기관은 부정수급의 공정한 판단을 위하여 필요한 경우 지방생활보장위원회의 심의를 거쳐 부정수급 여부를 판단할 수 있다. 부정수급으로 판정된 경우 수급자 선정기준을 초과하는 자(급여중지자)에 대하여는 부정수급으로 결정된 달의 급여전액을 중지하고, 수급자격은 유지하나 급여를 변경해야 하는 자에 대해서는 부정수급으로부터 결정된 달부터 변경된 금액을 지급한다. 부정수급으로 판정된 경우 ‘보장비용 징수대상자 결정기준’에 의거하여 보장비용을 징수할 대상인지 여부를 결정한다.

보장기관이 보장비용 징수를 결정한 경우에는 30일 이상의 기한을 정하여 징수대상자에게 납부 통지하여야 한다. 징수대상자가 타 시·군·구에 거주시에는 보장비용납부통지서를 산출내역과 함께 우편으로 송부하여 납부토록 한다. 보장비용 징수대상자가 납부기한 내에 납부하지 아니한 때에는 30일 이상의 기한을 정하여 이를 독촉하고, 납부기한까지 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 의하여 징수한다.

[그림 4-1] 부정수급자 보장비용 징수절차



자료: 2008년 국민기초생활보장사업 안내, 보건복지가족부

수급자에게 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에도 보장비용을 지급한 보장기관은 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위 안에서 징수할 수 있다.

또한 급여의 변경 또는 급여의 정지·중지에 따라 수급자에게 이미 지급한 수급품 중 과잉지급분이 발생한 경우 그 전부 및 일부에 대해 반환 명령을 할 수 있다. 반환의 절차는 먼저 과잉지급이 발생한 후 보장기관은 지체 없이 반환의 감면 사유 해당여부 확인 및 반환을 결정한다. 반환 결정 이후 보장기관은 즉시 15일 이내의 기한을 정하여 수급자에게 반환할 것을 통지한다. 반환감면 사유 해당여부를 재확인하고 그 사유에 해당하지 않는다고 인정되면 보장비용 징수절차(독촉 및 체납처분 절차)를 따

르게 된다. 반환금액은 부정수급자 보장비용 징수금액의 처리방법과 동일하게 처리한다.

수급자에 대한 확인 조사를 통하여 지방자치단체에서 스스로 부정수급을 비롯한 집행 부정확성을 확인하고 처리하도록 관련 규정이 마련되어 있지만 실제 이러한 확인 조사와 처리는 그리 활발하게 진행되지 못하고 있다. 가장 근본적인 이유는 일선에서 이를 집행할 수 있는 인력이 충분하지 않아서 확인 조사보다는 당장 시급한 선정 등의 업무로 업무 수행이 집중되기 때문이다. 전국적으로 지방자치단체의 확인 조사의 실태와 그 결과에 대해서는 자료가 수집되지 않았다. 따라서 어느 수준으로 확인조사가 이루어졌는지를 알 수 없지만 일선 인력을 대상으로 하는 각종 조사에 의하면 확인 조사를 수행할 여력이 없다는 응답이 지배적이다.

## 2. 향후 모니터링의 계획: 기초보장관리단의 개요

현재 보건복지가족부에서는 자산조사 지원, 부정수급 단속 및 사각지대 계층을 보호하기 위해 2009년에 기초보장관리단을 설치할 것을 계획하고 있다. 기초보장관리단은 보건복지가족부 하에 구성하며 인력 증원 없이 복지부·지자체 전문 인력으로 구성되며 복지부 7명, 시도별 사회복지공무원 23명으로 총 30명으로 구성된다.

2008년 11월~2009년 12월까지 시범사업을 실시하여 운영기준을 마련, 문제점 및 설치 효과를 검증하게 될 것이다. 시범사업을 시작으로 2010년에는 6대 권역별 본부로 확대 개편하여 권역 당 약 40여개의 시·군·구를 관할하게 될 것이다. 기초보장관리단의 정책목표 중 하나는 부정수급 단속 등으로 예산을 절감하는 것이다. 2010년 11조원 예산의 5%인 5500억 원을 절감할 수 있을 것이라 전망하고 있으며 이에 따라 사각지대 계층 115,000명을 추가로 보호할 수 있게 된다는 전망이다. 그리고 사회복지 전

담공무원 분쟁유발 업무축소로 복지서비스를 강화하여 수급자의 체감도와 신뢰도를 제고하는데 목표를 두고 있다.

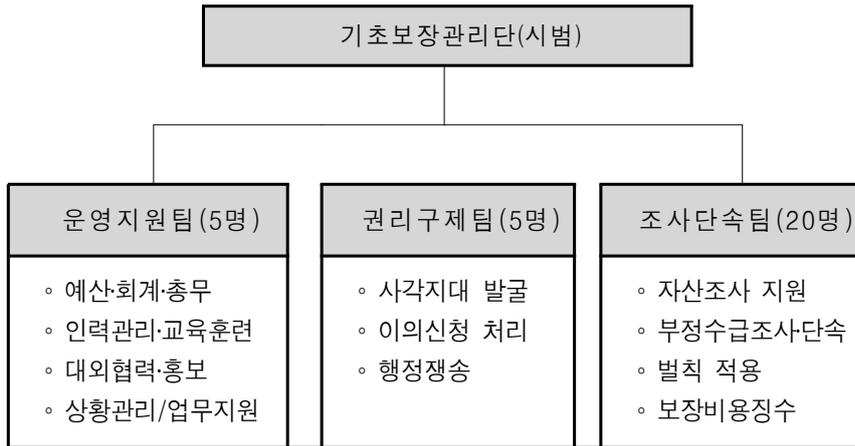
기초보장관리단은 운영지원팀, 권리구제팀, 조사단속팀으로 구성된다. 운영지원팀은 예산·회계·총무, 인력관리 및 교육훈련, 대외협력과 홍보, 상황관리 등의 운영지원 업무를 담당하게 된다. 권리구제팀은 사각지대를 발굴하고, 이의신청을 처리하며, 행정쟁송을 처리하는 업무를 담당한다. 조사단속팀은 자산조사를 지원하고 부정수급을 조사·단속, 벌칙적용 및 보장비용 징수하는 업무를 담당하게 된다. 추가로 사회복지통합관리망, 주민신고 Hot-line 등 보조수단도 확보할 것이라고 밝히고 있다.

[그림 4-2] 기초보장관리단 조직도 기획안(전달체계)



자료: 보건복지가족부 내부자료

[그림 4-3] 기초보장관리단 조직도 기획안(내부)



자료: 보건복지가족부 내부자료

기초보장관리단은 자산조사지원, 부정수급 단속 및 권리구제 등 준수법적 기능을 수행하게 될 것이다. 과오, 부정수급 방지 및 단속을 위해 소득, 재산, 부양의무자 관련 자료의 대조(Data-matching) 및 적용확인을 하고 관리한다. 근로능력 판정을 엄격하게 관리하기 위해 분쟁 케이스는 의뢰를 받아 객관적 판정을 실시하여 적용한다. 부정·중복·과잉급여, 의료과잉이용의 사례를 방지하고 현금 급여는 일괄 지급한다. 한편 부정수급자에 대한 적절한 벌칙을 적용한다. 부당이득 반환, 보장비용 징수 및 체납처분을 전담한다. 이에 부양거부 및 기피자에 대한 선보장 후부양비 징수를 강화하는 것으로 한다.

&lt;표 4-2&gt; 기초보장관리단 주요업무 운영방안

	현행	개선	세부 운영방안
개별사건별 부정수급 단속	지자체 처리	지자체/중앙	- 반별 광역담당구역제 운영 • 전국 지자체를 5개 광역 구역으로 분담 • 특정사건 직권조사 담당
중앙현장조사	25개 지역	56개 지역	- 1반 5인 1조로, 4개반 구성 • 5인×4개반=20명 - 서울, 경기 지역 2회 조사 • 56개 지자체×4반×2회 (반기별) • 지역당 1주일간 집중조사 • 반별 월 2주정도 현지출장
중점관리자료 적용	자료전달	전달 및 확인	- 중점관리자료 담당지정 • 중점관리자료 제공 • 반별 배정, 반별 확인 - 제공자료 반영여부 확인 • 시군구 ID로 원격조회
권리구제 활동	-	접수 및 처리	- 사건접수 및 처리 • Hot-line 운영 • 사각지대 발굴 - 제도운영시 분쟁해결 • 관리단 또는 지자체 분쟁해소 • 제도개선과제 발굴
이의신청 처리	지자체 처리	지자체/중앙	- 이의신청 접수 및 처리 • 대상: 지자체/민원인 이의제기

자료: 보건복지가족부 내부자료

소요예산은 2008년 하반기 시범사업에 대해 8,200만원, 2009년에는 운영비, 여비, 업무추진비, 자산취득비, 장비구입 등과 관련하여 6억 원으로 예상하고 있다.

정부가 기획 중인 기초보장관리단은 과거의 공공부조 모니터링과 비교하여 볼 때 인력의 규모와 운영 면에서 한 단계 발전한 모습을 보여준다. 가장 두드러지는 변화는 인력의 규모가 증가하였다는 것이다. 물론 충원된 인력이 별도로 이 업무를 수행하기 위하여 배치된 추가적 인력은 아니

고 지방정부로부터 지원받는 인력이라는 점에서 모니터링을 위한 자원의 투입의 변화라고 보기 어렵다. 그럼에도 인력의 증가는 분명 모니터링의 활성화로 이어질 것이다. 기초보장관리단의 구성에서 또 다른 발전은 관리단 아래 권리구제팀을 둔다는 점이다. 권리구제팀의 설치는 부정수급으로 밝혀진 수급자들 중 결과를 수용하기 어려운 이들에게 그들의 권리를 보장받을 수 있도록 기회를 제공하는 역할을 수행하도록 설계되어 있다.

기초보장관리단의 기획단계에서 숙단하기는 이르지만 설계의 내용만으로 볼 때, 아직도 몇 가지의 한계를 남기고 있다. 아직도 모니터링에서 부정수급을 초점으로 하는 반면 과소급여나 수급의 누락은 언급되지 않는다는 점이다. 즉 모니터링의 균형이 확보되기 어려울듯하다. 그리고 조직의 성과들이 어떻게 제도적 개선에 피이드백 될 것인지에 대한 설명이나 성과의 보고와 공유과정에 대한 계획도 발견되지 않는다. 그리고 아직 기초보장관리단의 실질적인 관리가 기초보장생활을 담당하는 부서에게로 연결되어 모니터링의 독립성이 확보되지 못한 듯하다.

### 3. 모니터링 조직의 특징과 한계

우리나라 공공부조 모니터링은 지금까지 기초보장제도를 수행할 책임이 있는 보건복지부 내 담당 부서에서 수행하여 왔으나 모니터링 조직은 아직 초보적 수준이다. 조직의 구성에서 이러한 취약한 모습은 단순히 역사의 문제라기보다는 제도의 건강성을 확보하여야 한다는 인식 및 공감대의 부족일지 모른다. 이에 공공부조 모니터링 조직에 대한 특징 및 한계점을 제시하고자 한다.

첫째, 우리나라의 공공부조 모니터링 조직은 엄밀하게 표현한다면 별도의 조직으로 구성된 바 없으며 제도를 담당하는 부서 내 모니터링 업무를 수행하는 인력을 배치하는 수준에 그친다. 모니터링 팀을 기획한다 해도 집행부서의 인력에 추가적 업무가 부과된 실정인어서 실질적인 운영을 기

대하기가 어렵다. 모니터링에 대한 정책적 투입이 없이 모니터링을 운영하기에는 한계가 있다.

또한, 부정수급자의 경우 보장비용을 징수하는 것이 중요하지만 보장비용의 징수가 쉽지 않은데 시군구에서는 부정수급자를 발견하고 보장비용을 징수하는 전담반이 구성되어 있지 않다. 영국에서는 부정수급 단속 및 벌칙적용 등과 같은 권위적인 업무를 수행하기 위해 법적인 강제력을 행사할 수 있는 별도의 팀 또는 관련사례를 전문적으로 다룰 수 있는 변호사 등의 전문가가 팀 내에 구성되어 있다. 우리나라에서도 이와 같은 전담반 및 법적행사력을 이행할 수 있는 전문가 구성에 대한 제고가 필요하다.

둘째, 공공부조 집행과정에서 초래된 각종 실수와 부정에 대하여 실질적인 처리를 담당하는 단위가 시군구이지만 이를 지원할 조직자원이 취약한 편이다. 지방정부의 모니터링은 가장 현실적인 대안이지만 기존 업무의 과부하로 제대로 운영되지 못하고 있다. 부정수급자를 방지하기 위해서는 사회복지전담공무원의 과다한 업무량을 개선하고 업무를 분담하는 일이 우선으로 이루어져야 할 것이다. 즉 적지 않은 사례들은 선정에서 방문 및 많은 확인조사가 가능하도록 전담공무원의 업무량이 조절되는 것이 문제를 해결하는데 중요하다. 이에 중앙에서 모니터링 구조를 강화할 뿐만 아니라 지방정부를 지원하는 구조를 갖추어야 할 것이다.

셋째, 사회복지전담공무원들의 감시 및 제어기능을 할 수도 있어야 하며 이를 위한 전문 인력을 확대 배치해야 할 것이다. 전담공무원의 자의적 판단으로 인한 민원 야기소지가 예상되는 부분에는 구체적이고 명확한 지침마련 등으로 본질적인 업무수행에 치중할 수 있는 중앙차원의 여건마련이 필요하다. 그리고 수급자와 일대일로 대면해야 하는 사회복지전담공무원이 부정수급을 발견한 후 그와 관련된 조치를 취하는데 있어 온정적, 미온적으로 대응할 경우 제도에 대한 일반적 지지를 약화시킬 뿐 아니라 진정으로 혜택을 받아야 할 사람의 복지수혜 기회를 앗아가는 역효과를 초래할 수 있다. 따라서 일선사회복지 전담공무원의 심리적 부담을 경감

시키면서 부정수급에 대처할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 공공부조 집행 조직인 지방정부와의 유기적 관계가 설정되지 못한 상태이다. 모니터링의 수행과 수행결과의 반영을 위하여 보건복지부, 행정자치부와의 협조관계 구축이 필요하다. 그리고 지속적인 모니터링을 위하여 예산상의 지원과 행정적인 지원이 필요하다.

다섯째, 모니터링의 목표치가 설정되지 않았고 지속적인 모니터링 결과가 축적되지 않고 있다. 즉, 기초보장제도의 건강성을 보증하기 위한 모니터링의 객관성에서 목표치가 부재하고 성과는 가시화되지 않아 모니터링을 통하여 제도 수행의 정확성이 얼마나 향상되었는지 공유하지 못하고 있다. 결론적으로 기존의 모니터링은 객관성 확보와 그리고 모니터링의 목표달성이라는 점에서 모호한 상태에 있으며 모니터링의 경과와 성과도 국정감사에 보고되는 것 외에는 별도의 정기적 과정을 갖고 있지 않다. 상시적인 모니터링이 운영되지 않아 소기의 성과를 기대하기에는 한계가 있다.

여섯째로, 모니터링의 결과보고와 결과의 반영, 그리고 새로운 모니터링의 수행으로 이어지는 피드백(환류) 시스템의 구축이 필요하다. 이를 위해 정기적인 모니터링의 보고와 결과반영의 통지, 그리고 수시 모니터링의 결과에 근거한 처분결과 등이 유기적으로 교환될 수 있어야 한다. 피드백 시스템의 구축에는 보건복지부, 행정자치부, 일선모니터링 수행 인력이 모두 포함되는 구조여야 한다. 미국의 부정수급 모니터링체계는 ‘신고→조사→결과반영’의 생산적인 라인으로 구성되어 체계적이고 생산적인 모니터링 시스템이 구축되어 있다. 효과적인 모니터링을 위해 우리나라도 정기적 혹은 비정기적 수시조사는 사전에 계획하고, 이후 발간된 조사보고서를 통해 유형별 부정수급 및 조사에러에 대한 부분이 향후 정책에 반영되어 지속적인 제도개선과 발전을 꾀하는 피드백시스템이 구축될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

마지막으로 모니터링조직 운영의 설계가 아직도 부정수급 만을 초점으

로 하고 있어서 모니터링의 균형을 제고하기 위한 인식의 변화가 필요하다. 앞서 2장에서 언급한 바와 같이 모니터링이 제도집행의 부정확성을 확인하는 것이라면 반드시 과소급여와 급여누락이 모니터링의 내용으로 함께 고려되어야 할 것이다. 전체적으로 아직도 모니터링에 대한 자원의 투입은 매우 낮은 수준에 있다. 적절한 수준의 자원이 투입되지 않고서는 이상적인 모니터링을 기대하기 어렵다. 모니터링의 표적이나 내용이 협소하다면 그 이유 중 일부는 투입자원의 부족과 연관된다.

## 제4절 공공부조 모니터링 정보인프라

### 1. 정보인프라의 현황과 개편안

공공부조 모니터링 정보인프라는 현재 시행되고 있는 서울행정시스템과 앞으로 서울행정시스템을 흡수하여 같이 시행할 예정인 복지급여통합관리 시스템으로 나누어 살펴볼 수 있다.

#### 가. 서울행정시스템

현재 시행되고 있는 서울행정시스템은 정보에 접근하기 용이하도록 개발되었으며, 한 달에 한 번씩 자료를 취합하여 복지DB로 저장 관리되고 있다. 이 시스템은 시·군·구청 행정을 종합정보화한 시스템으로 중앙부처와 자치단체의 정보시스템들을 함께 연결하고 시·군·구청 전 업무를 통합 관리하여 공무원들이 효율적으로 행정을 수행, 주민에 대한 서비스를 최대한 높이려는 시스템이다. 또한 행정업무의 접근성을 일원화하여 행정업무 수행의 효율성을 높이기 위한 단일 접근창구이며, 이는 시·군·구 공통 기반 SSO(Signal Sign On: 통합 로그인 시스템)를 이용하여 시·군·구에서 운영되는 다양한 정보시스템에 단일한 접근을 가능하게 하는 고도화 시스

템이다. 이 시스템은 시·군·구청의 행정시스템이므로 복지, 위생, 환경 등 주민을 상대하는 전방업무와 인사, 재정, 내부행정, 감사 등 후방업무로 구성되며, 전방업무의 비중이 80% 정도를 차지한다.

2005년도부터 개발을 추진한 새올행정시스템은 대국민서비스의 중심지인 전국 시·군·구청의 주요업무를 수행하는 시·군·구 행정정보시스템의 새로운 브랜드명으로서 ‘새롭고 올곧은 행정을 수행하는 시스템’이라는 의미를 갖고 있다. 새올행정시스템은 위생, 환경, 지역산업, 자원봉사, 내부행정, 감사, 법제, 의회 등 8개 행정 분야의 업무처리와 이를 지원하는 7개의 기본시스템(생산행정관리, 보고통계, 정보연계, 행정업무통합창구, 전자민원창구, 협업창구, 현장행정지원)으로 구성되며, 기본시스템의 구성은 다음과 같다.

① 생산행정관리: 시·군·구 행정업무에 대한 표준프로세스를 확립하고, 업무처리 진행과정 및 업무처리 시 발생한 이력 및 증적(증거 자료)을 관리하는 시스템, ② 보고통계: 자료의 정확성 및 일관성 확보와 정책기초자료로 활용하기 위한 시·군·구와 시·도 간 일원화된 보고통계를 지원하는 시스템, ③ 정보연계: 정보공동이용을 위한 시·군·구 내·외부 연계방식별 연계처리를 위한 표준기능을 개발한 시스템, ④ 행정업무통합창구: 시·군·구의 다양한 업무시스템을 한 번의 로그인으로 접근하여 행정업무수행의 효율성을 높이기 위한 공무원 접근 창구시스템, ⑤ 전자민원창구: 민원인의 민원 신청, 발급, 상담 및 민원처리 공개 등을 인터넷을 통해 처리할 수 있는 창구시스템, ⑥ 협업창구: 시·군·구 공무원과 외부시설, 사업자 등 협업기관 간 업무처리를 위한 창구시스템, ⑦ 현장행정지원: 현장조사, 지도점검 등 현장에서 이루어지는 업무를 지원하기 위해 모바일기술을 적용한 지원시스템으로 구성된다.

### 나. 복지급여통합관리시스템

서울행정시스템을 흡수하여 같이 시행할 예정인 복지급여통합관리시스템은 내년(2009년) 10월 1일쯤 시범운영할 것으로 계획하고 있으며, 보건복지가족부는 복지급여통합관리시스템을 구축하여 복지급여의 통합업무 체계로의 전환을 통한 현장업무 효율화의 기반을 마련할 것이라고 밝혔다. 또한 본 관리시스템을 통해 수급자 사후관리 및 부정수급방지가 가능하고 수급자격 변동사항에 대한 자동알림 시스템을 구축하게 되었다고 보고하였다.

복지급여통합관리시스템은 복지급여 및 서비스이력을 통합 관리하는 중앙의 통합DB에 의해 급여의 중복지급이 원천 방지되고, 자격요건 변동 정보를 상시 연계하여 부정수급자의 자동변동 감지체계를 구축한다. 중앙(보건복지가족부)에서 소득·재산 추정자료와 서비스기관 자격 자료를 입수하여 부정수급 예상자를 검출하고, 정밀 확인 조사를 실시하여 부정수급 이력을 파악 후 대상자 선정 시 알린다. 타서비스 수혜 이력이 있을 경우, 서비스 제공 결정 시 이력을 조회하여 부정수급을 자동 검출한다. 또는 외부연계(연계정보)를 통하여 부정수급을 자동 검출한다.

외부연계로는 소득·재산조사 정보(현11개 기관 15개 정보에서 3개 정보 추가)와 자격요건 변동 정보(주민변동정보, 군입대자, 해외출입국, 재소자, 국민연금, 건강보험, 산재보험 등 필요), 서비스 제공기관 연계 정보(바우처, 의료급여, 사회복지시설 등)가 있다. 또한 부정수급 자동 검출은 소득·재산·금융 조사반영과 대상자 선정, 서비스 제공이력, 부정수급 관리의 총 네 가지를 통해 이루어진다.

수급자 사후관리체계강화 및 수급에러 방지는 복지대상자 보장정보와 자산변동자료의 상시 비교를 통한 자격변동내역 자동검색 및 알림과 중앙에서 부정수급이 의심되는 자를 자동 검출하고 관리대상자의 상시 모니터링을 분석하는 것이다.

<표 4-3> 정보인프라 개편안

기존	개편안
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수급자의 자격변동 정보를 수급자 본인의 신고에 의존하고, 전산자산조사 결과가 최초 조사 이후 <u>자동으로 갱신되지 않았음.</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보건복지가족부의 <u>통합DB에서 소득·재산 정보와 가구구성 정보의 변동을 자동 통보</u>하면, 변동 즉시 <u>자격변동을 바로 인지하고 그에 따른 보장이 변경됨.</u></li> <li>· 중복/누락방지로 재정절감 효과를 누림.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자격변동 인지를 하기 위해 전산조사(확인조사) 요청 후 <u>전산조사 결과를 수신하기까지 4~7일 소요</u>가 되며, 확인조사 도래 전까지 자격변동 인지는 최대 1년까지 불가함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최초 선정 이후 수급자의 가구구성, 소득·재산 변동자료가 <u>제공기관으로부터 통합DB에 지속적으로 갱신되며</u>, 이를 담당 공무원에게 즉시 통지하는 방식(Push 방식)으로 전환됨.</li> <li>· 변동자료의 자격조회 자동화로 인해 행정업무 경감과 현장서비스 강화가 가능함.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과거 부정수급자에 대한 <u>시·군 간 정보 공유가 부재</u>했고 통합DB의 부재로 부정수급이 의심되는 자를 중앙단위에서 일괄 검출하는 것이 불가함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과거 부정수급자 등 집중관리대상에 대한 <u>전국적인 정보 공유로 상시 모니터링이 가능</u>하며, 중앙의 <u>통합DB를 활용하여 부정수급이 의심되는 자를 일괄 검출하여 정밀조사</u>를 할 수 있음.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시·군·구별 부정수급에 대한 정보의 공유 체계 부재로 인해 급여이력, 집중관리대상자, 자격정보(소득·재산)를 통한 <u>급여이상자를 수작업으로 추출</u>했음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보공유 중앙단위의 상시 모니터링으로 인해 <u>급여이상자를 자동으로 추출</u>할 수 있음. 자격변동 사항을 즉각 인지하고 수급여부를 원천 방지할 수 있음.</li> <li>· 이에 따라 지자체 공무원의 조사업무 경감, 대상자 신규선정 소요시간 단축, 적정급여관리 가능함.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지적자료(행안부), 퇴직금(한국고용정보원), 종합소득(국세청), 국민연금(국민연금공단)과 기초노령연금, 소득·재산 자료는 조사요청 없이 주기별로 업데이트 되었음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 차량가액(화재보험협회), 출입국정보(출입국사무소), 군입대정보(병무청), 수감정보(법무부), 가족부정보(대법원) 이상 <u>다섯 가지의 추가 정보</u>가 포함됨.</li> </ul>

## 2. 정보인프라의 특징과 한계

우리나라 정보인프라의 특징을 언급하는 것은 쉽지 않다. 그 이유는 대대적인 개편을 계획, 준비하고 있기 때문이다. 개편 이후에는 기존의 문제 중 상당 부분이 완화 내지 해소될 가능성이 보인다. 하지만 기존의 정보인프라는 공공부조 모니터링의 효과성과 효율성을 높이기 위한 도구로서 그 활용이 제한적이다.

이중지급과 초과지급 등의 현황을 파악하기 위하여 보건복지가족부에서 2008년 6월 11일부터 12월 10일까지 총 6개월 동안 복지급여지급모니터링 시스템 개발 사업을 시행했으며, 이는 시·군·구 새울복지행정시스템의 급여지급내역을 검토하여 이중 및 초과지급으로 추정되는 자료를 선별하고 실제 부적절하게 집행되고 있는 현금급여 지급유형 발굴을 통해서 향후 위험요인을 사전에 예방하고자 하는 목적으로 시작되었다. 사업추진 결과, 전출입 시의 지급기준에 따른 새울복지행정시스템 전출자 정리가 되지 않은 것이 이중지급의 주된 요인으로 밝혀졌다.

그러나 이러한 사업시행에도 불구하고 아직까지 우리나라 정보인프라는 개선되어야 할 문제점들이 많이 있다. 몇 가지 상황들을 살펴보자면, 우선 시·군·구와 중앙정부의 정보연결이 쉽지 않다. 시·군·구 집행사무소에서 중앙정부의 각종 자료원으로 정보 수집을 의뢰하는 인프라는 갖추어져 있지만 중앙과 지방의 양방 소통은 어렵다. 결과적으로 수급자의 자산과 수급이력에 대한 정보를 공유하고 빠르게 이를 확인하는 과정이 가능하지 않다. 그리고 금융자산을 확인하기 위한 은행과의 빠른 정보연결도 지금으로서는 쉽지 않다. 개편 안에서는 정보의 원천을 확대하고 있어 이러한 문제가 다소 완화될 것이라 기대되지만 관련법의 개정 등 필요한 제반 조치들도 병행되어야 하는 상황이다.

우리나라의 이러한 상황에 비해 영국의 경우는 데이터 매칭(data

matching), 즉 관세청과 비교 분석하여 일치하지 않은 부분을 찾아내어 부정수급과 지급오류를 찾아내는 기술이 있다. 이는 2001년부터 사회보장부 정법에 의해서 금융기관으로부터 관련 정보를 받을 수 있는 권한이 도입되었으며, 관세청과의 데이터 매칭은 1년에 12회 이루어진다. 또한 연금크레딧 부정수급의 1/3 가량이 신고 없이 장기간 외국에 체류하는 경우로 나타남에 따라 장기적으로 국무부(Home Office)의 여행 기록을 제공받아 국외 거주로 인해 급여 자격이 상실되는 경우를 찾아낼 수 있도록 할 계획에 있다. 또한 미국의 경우는 IEVS(Income and Eligibility Verification System) 라는 연방정부의 데이터와 주정부의 데이터를 연계하는 시스템이 있어, 클라이언트의 소득과 여타 정보를 확인함으로써 자격부여의 정확성을 높이고자 노력한다. 이 시스템은 부정수급 등 사회보장 급여의 전달 과정에서 발생하는 여러 가지 오류에 대한 모니터링 중 현재 미국의 주에서 가장 보편적으로 이용되는 것이다. 우리나라도 이러한 과정이 가능하도록 중앙과 지방의 전산망을 연결할 예정에 있으므로 이 부분은 추후 지켜보아야 할 것이다.

외국에서는 데이터 매칭 기술과 함께 부정대응에 있어 핵심적인 기술로 위험 분석(Risk Analysis)을 활용한다. 이는 부정 가능성이 높은 수급자를 일정한 기준으로 분류해내어 추가적인 검증 또는 감시를 벌이는 것을 말한다. 이는 과학적 정보에 대한 문의를 할 수 있는 단일한 중앙 연락 지점을 제공해주면서 향후 가장 부정이 발생하기 쉬운 형태와 영역에 조사 자원을 집중할 수 있도록 전략적 정보 보고서를 제공해준다. 그에 못지않게 부정 수급 위험이 높은 수급자를 대상으로 상황 변화 신고 의무를 상기시키는 표적 서신(targeted mailshot) 등의 예방책 역시 모색 중에 있다.

우리나라도 전산망 구축이 보장되어 위험집단을 발견하고 위험집단에 대하여 모니터링을 강화할 수 있도록 지원된다면 적은 비용으로 더 효과적으로 모니터링을 수행할 수 있을 것으로 예상된다. 하지만 아직은 위험

집단을 발견하고 고지하는 전산시스템이 구축되지 않은 상태에 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 영국이나 미국의 경우는 우리나라와 다르게 정부 및 정부기관과 연계함으로써 데이터 매칭을 통해 신청자의 정보 또는 자격요건을 확실하게 검토·판별하는 것을 알 수 있다. 영국의 경우처럼 금융기관과 연계하여 부정수급자를 추려낼 수 있는 시스템이 갖추어져야 할 것이며, 최근 정보의 빠른 업데이트 차원에서 정기적인 데이터 매칭이 이루어져야 할 것이다. 우리나라는 정보의 신속성에서도 재산 등의 주요 정보들이 너무 큰 시차를 두고 제공되어 사실 확인에서 다시 반복 조사를 하여야 하는 상태이다. 이러한 상황에서는 자료의 매칭을 통하여 수급자들의 정확한 상황을 파악하고 적정 급여를 조사하기 어렵다.

우리나라 전산인프라의 한계 중 하나는 신청자 정보가 누락되어 있다는 점이다. 특히 수급자의 누락을 확인하기 위해서는 신청 시 자료들이 확보되어야 하지만 일선에서 선정 담당자가 신청을 접수하는 현 상황에서는 정보를 남기지 않고 신청이 기각되는 사례가 적지 않다. 따라서 수급의 누락을 확인하기 어렵다. 미국 캘리포니아 주는 1987년부터 신청자와 수급자로부터 얻는 정보를 확인하기 위해 IEVS를 사용하고 있다. 미국처럼 신청자와 수급자를 구분하여 적용하는 것은 우리나라가 앞으로 지향해야 할 점이다. 수급자만 관리하면 누락을 확인할 수가 없기 때문에 신청자와 수급자를 구분하여 적용할 필요성이 있다. 이처럼 위에서 언급한 사안들이 앞으로 우리나라 공공부조 모니터링 정보인프라에서 구축해나가야 할 개편방안에 반영되어야 할 것이다.

전산인프라는 모니터링을 위한 조직과 유기적 관계를 가지고 운영되어야 한다. 아직 우리나라는 모니터링 조직이 제대로 구성되지 않은 채 단편적인 모니터링을 수행하여 왔다. 향후 모니터링 조직을 구성할 경우 모니터링 조직과 전산인프라를 담당하는 조직의 유기적 관계를 확보할 수 있도록 적절한 기제가 마련되어야 할 것이다. 전산인프라 담당 부서의 업

무 중 모니터링을 위한 기초업무- 위험 분석과 피드백의 제공 등-를 포함하도록 하며 전산인프라 부서 내 일부 인력이 모니터링 업무를 담당하는 부서에 겸임하도록 하는 방안 등도 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 제5장 우리나라 공공부조 모니터링의 재설계방안

### 제1절 모니터링의 기본 전제와 추진 방향

공공부조 모니터링을 설계하고 집행하는데 있어 견지하여야 할 몇 가지 기본 전제와 방향을 정리하고자 한다. 기본 전제나 추진 방향을 모두 모니터링을 둘러싼 이론적 논의와 외국의 경험에서 얻어진 교훈이라 하겠다. 아래에서 언급한 내용들은 모니터링의 구체적 세부 사항이 상황에 따라 다소 변경된다고 하더라도 반드시 유지가 되어야 할 덕목에 해당된다.

모니터링은 균형적 접근을 유지하여야 한다. 모니터링이 다양한 유형의 집행 부정확성을 표적으로 하고 다양한 원인에 주목, 이에 대응하는 것이 되도록 설계되어야 한다. 공공부조 모니터링이 수급자의 부정을 표적으로 처벌에 좀 더 많은 관심을 보이고 이를 위하여 더 많은 자원을 투입하였다는 것을 국내외의 경험과 이를 논하는 많은 연구들에서 발견할 수 있었다. 그리고 이러한 불균형적 접근이 초래하는 부작용과 건강하지 않은 전제들에 대해서도 살펴 본 바 있다. 수급자의 실수와 제도적 원인에 의한 부정확성, 제공자의 실수나 부정 등에도 관심을 두어 자신의 주장을 펼치기에는 사회적 열세에 놓여있는 공공부조 수급자들의 권익이 상대적으로 더 쉽게 침해되지 않도록 주의하여야 한다.

수급자의 부정과 처벌을 조금 벗어나면 집행 부정확성의 원인과 제도적 개선으로 모니터링의 초점이 움직일 가능성이 높다. 영(Young, 1983)은 부정수급에 영향을 미치는 가장 기본적인 문제(overarching problem)로 선정 기준 등 제도 복잡성을 지목하였다. 그에 따르면 복잡한 제도일수록 실수(error)의 유발이 크다. 이 밖에도 부정수급을 유발하는 프로그램의 특징

10가지를 정리하였다.

- ① 너무 큰 규모의 수급자
- ② 수급자의 선정여부에 영향을 주는 빈번한 지위변화
- ③ 제도 자체의 결함으로 양립 불가능한 목적: 예를 들어 고등교육에 대한 접근성 확대와 이익중심의 경영(businesslike) 방식을 추구하는 교육비 지원프로그램
- ④ 불안정한(uneven) 요원의 규모와 능력: 수급자 선정업무를 담당하는 인력의 부적절한 규모, 부적절한 교육수준, 높은 이직률
- ⑤ 프로그램 정책이나 과정의 복잡성과 빠른 속도의 변화: 정책을 설명하는 안내책자는 개인이 읽고 이해하며 적용할 수 있는 수준을 넘어섰다.
- ⑥ 클라이언트의 오해: 많은 수의 수급자는 저학력으로 인지수준이 낮다.
- ⑦ 클라이언트의 거짓 보고
- ⑧ 복잡한 법적절차: 부정수급의 회수는 쉽지 않다
- ⑨ (미국)정치체계의 작동: 이해관계자들의 압력, 정치와 이들의 상호 이해관계 등으로 남용을 막을 조치를 강행하기 어려운 상황
- ⑩ 책임자 외부(outsiders)의 관리: 행정이 다양한 주체로 분산되고, 책임 소재가 불명확하다. 연방정부의 법적 제제조치를 지방정부가 수용하지 않고 통과를 저지하기도 한다.

모니터링은 수급자 개인의 범죄를 단죄하는 것이 목적이라기보다는 사회에서 제도 집행의 정확성을 높이고자 하는 노력임을 견지하여야 한다. 즉 모니터링 본연의 목적을 달성하자면 위에서 나열한 다양한 요인들에 대하여 동시에 고려하여야 한다. 영은 결과적으로 Ashby's law와 같이 다

양한 전략만이 공공부조 집행 부정확성과 관련된 다양한 문제의 원인에 적절하게 대응할 수 있다고 주장한다. 예를 들어 제도 단순화, 책임소재명확화, 전문가집단의 부정(white collar crime)에 대한 단호한 대응(프로그램 운영에 관여하는 다양한 전문직의 소행에 대한 대응이 변화되어야 한다는 입장), 관리체계의 변화(정부의 규제나 가이드를 단순화, 제도의 표준화(uniformity)강화, 모니터링 기술의 발전, 자료처리 및 실수를 줄이는 기술의 개발과 확대 등을 고려할 수 있을 것이다.

모니터링의 사례도 부정수급자로 한정되는 것이 아니라 다양한 유형을 확대되어야 한다. 수급자와 신청탈락자, 수급탈피자, 차상위계층 뿐 아니라 관련 제공자도 모니터링의 대상이 된다. 모니터링에서 부정수급의 발견과 함께 과소급여, 급여누락이 함께 규명되고 이에 대한 처분이 보장되도록 하는 것도 균형을 잡는 주요 측면이 된다.

앞서 외국의 경험에서 보았듯이 모니터링에 대한 강조와 내용 구성은 특정 이념을 지닌 정권의 등장에 의하여 영향을 받는다. 문제는 특정 이념의 정권 등장과 함께 모니터링이 더 심하게 균형을 잃고 편협한 성격의 것으로 변질되기도 한다는 점이다. 모니터링이 균형 잡힌 성격을 유지하자면 모니터링이 비정치화되어 자체적으로 운영될 수 있도록 구조화되어야 한다. 업무 및 부서의 자율성과 그리고 기본적인 모니터링의 과정이나 운영이 보증되어야 한다. 이러한 안정성은 법적 정비를 통하여 얻을 수 있을 것이라 판단된다. 법률의 수준에서 기본 원칙을 적시하여 둔다면 법률의 개정은 그 과정이 비교적 복잡하고 시간을 필요로 하므로 관련 내용에 대하여 쉽게 자의적인 변화를 시도하기 어려울 것이다.

모니터링 결과의 제도적 환류가 강화되고 보장되어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 모니터링이 개인의 부정을 밝히고 이를 처벌하는 것에 몰두하는 것이 아니라 제도의 정확한 집행과 목적 달성을 주목적으로 한다. 이러한 모니터링의 목적을 달성하자면 당연 모니터링의 결과는 제도의 개

선으로 이어지는 기제를 확보하여야 한다. 외국의 경우에도 모니터링의 조직은 대개 해당 정책 담당 부서 밖에 존재하므로 이들의 제도 개선을 위한 제안이 제안에 그치고 마는 한계가 문제로 지적되기도 하였다. 모니터링 결과에 기초한 제안들이 해당 업무 담당부서에서 어떻게 반영되었는지를 확인할 수 있는 절차가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 모니터링 결과에 대한 보고를 규정하고 이러한 보고가 해당 부처 등에서 수용, 반영되는 과정이 역시 규정에 따라 진행되고 보고되도록 기제를 마련하여야 한다.

끝으로 모니터링 결과를 처리하면서 관련자의 처벌은 차별화되고 수용이 가능한 것, 현실적인 것이 되도록 주의하여야 한다. 모니터링의 결과를 제도적으로 반영하는 것과 아울러 밝혀진 실수나 부정수급은 그에 걸맞는 처분으로 이어져야 한다. 미국의 경우 복지기관은 식품지원(Food Stamp)의 규정을 어긴 사람들에게 우선 6개월 수급정지, 두 번째 위반에서는 1년, 세 번 이후로는 영원히 정지하는 규정 위반 누진 처벌 규정을 두고 있다(Wolf et. al., 1986). 한편 벌금의 경우도 해당 수급자의 납부능력을 고려할 수 있도록 일정 한도액을 일정 기간에 나누어 내도록 하고 있다. 실수와 부정수급을 구분하고 부정도 그 심각성에 따라 구분하여 처벌을 차별화하고 처벌은 수급자들이 수용하고 시행할 수 있는 수준으로 규정되어야 한다.

처벌보다 한 단계 더 전진하여 생각해보면 부정수급이 다시 재발되지 않고 빈곤계층이 이러한 처벌로 더 큰 어려움에 처하지 않도록 긍정적인 사건의 해결방식을 개발하여야 한다. 예를 들어 SPIN(Supportive parents information network)은 저소득 가구를 지지하고 경제적·사회적 장애물을 규명하는 조직이다. 이 조직은 부정수급의 기록이 신용이나 기타 노동기회를 제공하기 전 수혜자 선정 장치에서 부정적으로 작용한다는 점과, 편모들이 경제적 어려움으로 부정수급을 저지르는 사례가 적지 않다는 점을

감안하여 전문가들의 자문을 구하여 복지급여사기전환프로그램을 구성하였다. 이 프로그램은 부정 수급한 금액을 반환하는 것으로 그치는 것이 아니라 수급자들이 관련 규정을 잘 이해할 수 있도록 하여 이후의 실수나 부정이 재발되지 않도록 워크숍에 참여시키고 동료 네트워킹과 멘토링 등의 방식을 동원하여 욕구를 충족하고 일상에서 좀 더 잘 적응하면서 생활할 수 있도록 지원을 병행한다. 이 프로그램을 성공적으로 마치면 부정수급 기록을 남기지 않도록 하고 미래의 재정적 안정의 기회를 갖도록 배려한다. 이러한 접근은 부정수급, 모니터링 결과에 대한 가장 적극적인 조치가 될 것이다.

지금까지 대부분의 복지기관들이 부정수급을 조사하기 위하여 사용할 수 있었던 도구는 질 중심의 통제적 회계방식(Quality Control Audits)이었다. 이는 이웃이나 다른 수급자들로부터 얻은 정보와 사례관리자의 의혹에서 얻어진 작은 규모의 사례를 집중적으로 조사하는 방식으로 매달 다룰 수 있는 사례의 수가 매우 제한되었다. 최근에는 이러한 방식에서 탈피하여 전산자료의 대조와 질 중심의 통제적 회계방식을 동시에 활용하고 있다. 이러한 방식은 비용효율성과 효과성을 동시에 달성할 수 있도록 한다. 우리도 전산 자료의 구축과 활용을 강화하여 직접 실사하는 방식과 결합시킴으로써 상호 시너지 효과를 거두는 방식이 되도록 모니터링을 설계하여야 한다.

## 제2절 모니터링의 기초 설계: 법, 조직, 그리고 정보인프라

본 절에서는 공공부조 모니터링의 설계방향을 법적 정비와 조직의 구성과 운영, 그리고 정보인프라의 구축과 활용이라는 측면에서 제안하였다. 제안의 근거는 외국의 모니터링을 검토하고 얻은 함의와 우리나라의 모니터링의 현황 및 그 한계에 대한 분석이다. 우리나라의 공공부조 모니터링

의 현실이 매우 취약한 상태여서 이러한 제안이 바로 실현될 수 있을 것이라고 예상하기 어렵다.

법적 정비도 법의 제정과 개정애 필요한 시간이 짧지 않아서 비교적 중기의 계획이 필요할 것이며 조직의 구성도 필요한 예산을 확보하고 조직을 정비하여 실제 활동으로 이어지기까지 몇 년의 시간이 필요할 것으로 판단된다. 정보인프라도의 경우도 설계에서 재구축에 이를 소요 시간이 길고 투입되는 예산의 규모가 작지 않아서 역시 짧은 시간 안에 마무리되기 어려울 것이다. 당장 제안이 실현되지는 않을 것이지만 일종의 이상적 모델이나 목표치로서 고려하는 것이 바람직하다. 이상적 공공부조 모니터링이 실현되는 시점은 한국 사회에서 공공부조의 집행 부정확성에 대한 인식이 어떻게 변화되고 강화되는지에 따라 결정될 것이다.

### 1. 법적 정비

건강한 공공부조 모니터링을 본격화하기 위하여 법률적 정비가 필요하다. 외국의 경험을 보면 모니터링의 법적 근거를 강화하기 위한 법적 정비가 우선되었다. 법적 정비는 앞서 2장에서 언급한 바와 같이 규범적 측면들이 보장될 수 있도록 진행되어야 할 뿐 아니라 모니터링 실행 단계에서도 고려할 수 있는 구체적 수준의 것이어야 한다.

법적 근거를 정비하여야 하는 항목으로는 공공부조 모니터링의 표적에 대한 규정 보강, 부정수급 등의 조작적 정의와 기준, 개인 정보 보호의 한계와 주의, 처벌의 차등화와 수용가능성 확보 등을 거론할 수 있다.

법적 정비에서 가장 기본적인 것은 제 규정이 균형을 유지하도록 유의하여야 한다는 점이다. 제공자의 의무와 실수를 어떻게 처리할 것인가, 누락이나 과소급여는 어떠한 처분을 적용할 것인가 등 정책 집행의 부적절 범주를 균형 있게 다룰 수 있는 근거가 마련되어야 한다. 자칫 부정수급만을 법적 규정에 담아낸다면 제도 집행의 한 측면만 과도하게 모니터링

하고 사회성원의 부적절 채우는 놓치게 될 것이다.

이러한 균형적 모니터링 관련법으로 미국의 부적절급여법이 모델이 될 수 있다. 2002년 제정된 이법은 각 사회보장 기관들이 부적절한 급여가 의심되는 프로그램과 활동들을 확인할 것을 요구하는 것이지만 부정수급을 부적절급여의 하위범주로 설정함으로써 모니터링의 표적을 수급자 외 공급자와 공급조직으로 확대하고 부정 뿐 아니라 실수, 과다급여뿐 아니라 과소급여로 모니터링의 내용을 확대할 개연성을 제공하였다. 한편 미국 사회보장법에는 하위 조항으로 SSI제도의 집행과정에서 발생하는 과소급여에 대하여 가산규칙과 같은 처분도 다루고 있어 역시 균형을 유지하려는 의지를 엿볼 수 있다.

우리나라의 사회보장법이나 국민기초생활보장법에도 이와 같이 부정수급 외 여타의 집행부정확성 유형이 동시에 언급되어야 할 것이다. 동법 제 46조와 같이 부정수급자에 대한 비용의 징수만을 언급한 현재 상태로는 법이 수준에서 모니터링의 균형적 접근을 확보하기 어렵다. 집행부정확성의 다양한 유형을 법적으로 언급하고 이에 대한 처리를 근거규정에 따라 집행할 수 있어야 할 뿐 아니라 각 유형의 판단 기준이 법적 수준(이 부분은 시행령이나 시행규칙의 수준에서 다를 수 있을 것으로 판단된다)에서 구체화되는 것이 바람직하다. 이러한 규정은 각 시기마다 자의적으로 집행 부정확성이 흔들리지 않도록 안정장치로서 기능할 것이라 본다. 부정수급의 경우도 고의성 여부를 포함하여 부정수급의 판단이 어떻게 가능한지를 명시하여 둘 필요가 있다.

수급자 측의 원인으로 발생한 부적절 급여에 대한 처벌규정에서도 문제의 심각성을 구분하고 이에 상응하여 처분의 수준도 구분하는 것은 중요하다. 영국의 사회보장부정법에 근거한 ‘투 스트라이크(two strikes)’ 제도와 같이 부정의 누적에 따른 처벌의 차등화 뿐 아니라 부정한 급여액의 규모나 방식 등을 고려한 처벌의 차등화가 법적 근거를 갖도록 하는 것이

바람직할 것이다. 뿐 아니라 부정수급의 경우에도 그러한 처벌이 수급자의 현실적 여건을 감안하여 수용 가능한 것이 되도록 하는 배려의 규정도 검토하여 볼 일이다. 현재 국민기초생활보장법에는 제 49조에 벌칙 조항을 단일한 수준에서 규정하고 있는데 이 조항으로는 적극적인, 그리고 현실적인 모니터링 처리가 되기 어렵다고 판단된다.

모니터링의 과정에서 개인정보의 제한과 보호는 매우 중요한 사안이다. 외국에서도 이와 관련하여 법적 정비와 보강이 이루어졌음을 알 수 있다. 모니터링의 수행과정에서 개인정보의 보호는 일정 부분 제한되는 것이 피할 수 없는 현실이다. 외국의 법적 규정을 보면 법에 개인정보의 보호와 예외적 경우를 규정하여 모니터링의 실효성과 수급자의 권리제한과 보호를 분명하게 한다.

영국의 사회보장부정법은 부정이 의심되는 경우 은행이나 신용평가기관 등 다른 금융기관으로부터 정보를 수집하는 것을 허용하고 있다. 이 밖에도 사회보장행정법과 조세급여법(2002 Tax Credit Act)으로 노동연금성과 관세청이 광범위하게 서로의 목적에 따라 고용관련 정보와 세금관련 정보를 공유할 수 있게 되었으며 노동연금성과 지방정부와도 주거급여, 지방세 급여와 관련하여 정보를 공유할 수 있게 되었다. 그 밖에 우편 전달이나 여권, 이민, 국적, 수감 등에 대한 정보를 조회할 수 있다. 그리고 이러한 개인정보 보호의 제한과 견제가 될 보호를 강조하는 정보보호법과 경찰 및 범죄 증거법이 동시에 적용된다. 개인정보 보호의 제한을 필요한 경우로 한정하여 법적 근거를 가지고 적용되는 것이 역설적으로 개인정보의 불필요한 침해를 예방하는 것이기도 하다. 개인정보의 보호가 일정 부분 제한될 수밖에 없고 이러한 것이 필요한 경우라면 이를 분명하게 적시하여 두는 것이 오히려 적극적인 대다수 구성원을 보호하는 방식이 된다.

모니터링의 과정과 처리에서 수급자 및 신청자의 이익제기를 보장하는 조항이 보장되어야 할 것이다. 사실 현재의 법조항으로는 이러한 사회보

협관련 법에 비하여 이의제기 방식이 충분하게 적시되지 못하였다고 판단된다. 국민기초생활보장법으로 국민의 기초보장이 권리로 인정된 현 상황에서 보면 기초보장권리를 침해당할 경우 선택할 수 있는 이의제기의 방식이 행정처리 외에도 구체적으로 적시될 필요성이 크다. 그리고 당연 이러한 법적 규정은 행정적인 조직구성이나 운영에서 반영되어야 할 것이다.

끝으로 우리나라 국민기초생활보장제도의 보장기관은 법적 규정에 따르면 시군구이다. 이러한 법적 규정은 모니터링의 주체로서 시군구의 적절성을 뒷받침하는 반면 중앙의 모니터링이 제한적일 가능성을 암시한다. 중앙의 모니터링은 영국의 주거급여에 해당 중앙의 역할과 같이 지방정부의 모니터링을 지원하고 평가하는 것에 더 역점을 두어야 할 것이다. 향후 모니터링의 역할분담으로 고려한다면 이러한 법적 규정에 대한 재검토가 필요하다.

## 2. 모니터링 조직의 구성과 운영

모니터링의 조직을 구성하는 데에는 많은 쟁점이 있다. 모니터링 조직의 위치와 내부 구성, 그리고 조직의 일선 사무소 위치 등이 대표적인 쟁점이다. 조직을 운영하면서도 많은 선택이 필요하다. 모니터링 조직의 구성과 운영의 쟁점을 중심으로 제안사항을 정리하면 아래와 같다.

첫째, 공공부조 모니터링의 조직 위치는 해당 제도를 기획, 담당하는 부처 안에 두는 것이 적절하다. 모니터링은 제도 집행의 부정확성을 확인하고 이를 개선하는 것을 가장 큰 목적으로 하기 때문이다. 국민기초생활보장제도를 중심으로 모니터링을 하게 된다면 보건복지가족부안에 담당 조직을 구성하는 것이 적절하다. 단, 해당제도를 기획하고 담당하는 부서 안에 두는 것은 부적절하다. 객관적인 모니터링이 쉽지 않기 때문이다. 이 밖에도 특정 제도의 부서 안에 두기에는 그 규모도 감당하기 쉽지 않을

것이다. 영국과 미국 모두 부처 내 타 부서로 모니터링 조직을 설치하고 있다. 영국은 부정수급조사반을 노동연금성 장관 직속기관으로 설치한 바 있다.

두 번째 쟁점은 조직의 위치를 중앙에 둘 것인가 지방에 둘 것인가이다. 영국은 중앙에 모니터링 조직을 두고 있지만 지방정부의 모니터링을 자문하고 평가하는 역할이 가장 강하고 지방정부 수준의 모니터링이나 중앙부처의 일선 집행조직에 실질적인 모니터링 조직을 설치하고 있다. 우리나라의 경우 공공부조의 집행을 담당하는 보장기관은 시군구이다. 당연 공공부조의 관리도 시군구의 책임 하에 놓여있다. 급여의 제공, 중단, 변경은 시군구의 결정에 의거한다. 이러한 구조에서 중앙의 모니터링은 한계를 갖게 된다. 어쩌면 중앙의 모니터링 조직은 영국의 그 것과 역할이 유사하게 될 것이다.

지방정부의 모니터링 구조를 설치하고 이를 운영함으로써 모니터링이 운영되는 것이 바람직할 것이다. 만약 중앙에 모니터링 구조를 설치하여야 한다면 지방정부와의 관계에 대해서는 정교한 역할 분담 방안이 마련되어야 할 것이다. 아니면 국민기초생활보장제도의 보장기관은 중앙정부여야 모니터링의 조직과 조율하는 구조가 될 것이다.

중간수준의 단위로 모니터링의 구조를 배치할 수 있는데 예를 들어 전국을 몇 개의 권역으로 구분하고 이 지역에 모니터링 집행조직을 배치하는 것이다. 이러한 경우라도 보장기관이 시군구와의 역할분담은 재고되어야 하며, 영국과 같이 배치의 기준은 제도 집행의 부정확성이 높은 수준으로 발생하는 지역인지 그 여부가 되어야 할 것이다.

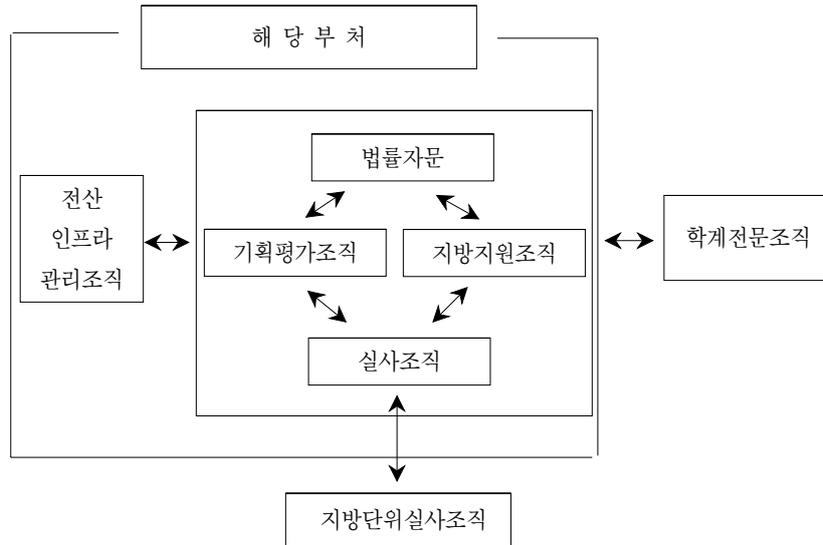
모니터링 조직의 구성에서 고려할 또 다른 하나는 조직의 하부단위 구성이다. 외국의 경험을 보면 하부 구성으로 법적 자문이나 처리, 지방정부의 자문이나 조사결과의 처리, 즉 환급 등을 지원하는 부서, 전산인프라의 구축과 활용을 지원하는 부서, 모니터링결과를 반영할 수 있도록 하는 부

서 등 다양한 하부단위가 존재한다. 전산인프라의 구축과 활용, 운영하는 조직은 해당 부처의 타 부서일 수 있다. 이 경우 전산인프라 관리조직은 모니터링을 담당하는 부서와 긴밀하게 연계되어야 한다. 이러한 연계는 전산인프라 관리조직의 업무 내용을 수정하여 모니터링을 지원하는 업무를 추가하는 것으로도 가능하지만 전산인프라 관리조직의 특정 인력을 모니터링 조직의 소속으로 겸직하도록 하는 행렬조직의 성격으로 구조화할 수도 있다. 여타의 법률자문이나 지방지원, 그리고 모니터링의 기획이나 평가를 담당하는 부서는 모니터링 부서의 내부 구성이 되도록 설계하는 것이 바람직하다. 실사조직은 지방단위의 실사조직과 협력하여 일부의 실사를 수행할 뿐 아니라 지원하는 역할을 할 수 있다.

조직의 구성에서 한 가지 추가적 고려가 가능한 것은 학계의 전문조직과 강력한 연계를 갖도록 하는 것이다. 물론 해당부처 내 모니터링을 담당하는 부서에 전문적 분석이나 평가를 수행할 수 있는 전문 인력을 채용하고 활용하는 방법도 고려할 수 있지만 그 비용이 매우 크다는 문제를 가지며 내부자의 자문이 갖는 한계를 피하기 어렵다. 학계 전문조직과 협력함으로써 모니터링의 기획을 위한 기초연구의 수행과 모니터링 결과의 분석, 그리고 전문적 자문의 제공을 기대할 수 있다.

지방단위의 실사조직은 앞서 언급한 바와 같이 그 단위의 설정과 중앙과의 연결 등 미세한 부분에 대한 기획이 필요하다. 시군구조직을 활용한다면 이러한 문제를 피하기 쉬우나 필요한 인력을 확보하고 강력한 모니터링을 강제하는데 한계를 가질 수 있다. 시군구 외 단위를 선택하게 된다면 단위의 규모를 정하고 실사조직을 배치하는 기준에서 타당성을 확보하여야 한다.

[그림 5-1] 공공부조 모니터링 조직 구조안



모니터링의 조직을 위에서 제안한 수준으로 세분하자면 비용이 크게 투입되어야 할 것이다. 하지만 외국의 경험에 따르면 이러한 투입 대비 그 효과가 더 크다는 평가가 일반적이다. 당장, 이러한 투자를 하기 어렵다고 한다면 적어도 이러한 세분을 염두에 두고 하나의 부서 내에서도 역할이나 업무의 분화가 필요하다. 적어도 해당 업무를 담당하는 인력이 배치되어 모니터링 과정에서 발생할 수 있는 제반 문제를 사전 대비하여야 할 것이다.

모니터링의 운영에서 고려할 부분으로는 우선 인력의 전문성을 거론할 수 있다. 인력의 전문성은 모니터링의 대상이 되는 제도에 대한 지식의 보유만을 의미하는 것은 아니다. 개인정보를 다루는 인력으로서 보안에 대한 전문지식을 가지고 있어야 하며 법적 지식도 필요하다. 따라서 해당 업무를 담당하는 인력에 대해서는 기초지식을 갖추 수 있도록 사전에 필요한 교육이 이루어져야 할 것이다.

모니터링의 운영에서 마련하여야 하는 매뉴얼이 있다. 그 것은 부정확한 급여지급의 심각성을 구분하는 기준과 그 적용방법에 대한 것이다. 심각성의 수준에 따라 어떠한 조사과정을 필요로 하는지가 달라질 수 있기 때문이다. 미약한 부정확성에 대하여 막대한 경비가 초래되는 조사를 적용하는 것은 필요하지도 바람직하지도 않다. 합리적인 모니터링이 되자면 당장 모니터링에서 과다, 과소급여의 기준을 마련하여야 한다. 기준 마련 시 문제로 삼지 않는 일정 (소득 및 재산)구간 및 기간을 두도록 하여 수급자의 범죄 유경험 가능성을 줄이도록 한다. 기소 기준(prosecution threshold)에서는 반드시 완충(buffering)구간을 마련하여야 하는데 이때에는 하위 소득 40% 빈곤계층의 월별 소득 변화를 검토하고 이를 활용하던가, 또는 수급자의 소득변화를 감안하여 그 기준을 설정할 수 있을 것이지만 이 역시 사회적 동의가 매우 중요한 쟁점이다.

모니터링의 궁극적인 목적은 부정수급이나 과소급여를 밝히고 이를 처리하는 것에 국한되지 않는다. 더 중요한 목적은 제도 집행의 정확성을 높일 수 있는 다양한 개선책을 밝히고 이를 적용하는 것이다. 따라서 모니터링은 반드시 그 결과를 피이드백을 제공하는 구조를 갖추어야 한다. 영국의 수행발전팀은 제도 집행을 담당하는 지방정부로 피이드백을 제공하여 성과를 높이는데 기여하였으며 기타의 지방이나 중앙정부 조직들은 거의 모두 모니터링의 결과를 보고하고 이를 제도적으로 반영하는 기제들을 두고 있다. 우리나라의 모니터링도 그 결과를 공유하고 해당 제도 담당부서 또는 정부수준에서 이러한 결과가 제도 개선에 반영할 수 있도록 기제를 마련해 두어야 한다. 각 사례의 조사와 처리는 수시로 이루어져야 하는 것이지만 결과의 반영은 일정한 기간을 두어 적용하는 것이 바람직하다. 매년 모니터링 결과를 보고하고 이 결과의 제도적 반영도 함께 공유되는 구조를 갖추는 것도 방안이 될 것이다.

모니터링이 체계적으로 운영되자면 사전에 기초정보가 확보되어야 한

다. 영국이나 미국 모두 모니터링의 방식이나 대상을 선정하는데 사전에 기초정보를 생산하고 이를 활용한다. 영국은 급여 평가를 실시하여 문제의 심각성과 규모, 유형을 파악하고 이에 대응하는 모니터링을 설계, 성과를 비교하고 있으며 이 밖에도 2004년부터는 노동 및 연금 시계열 연구를 실시하여 이력을 통하여 부정이나 오류를 더 정확하게 분류하는 도구를 제공하고 있다. 미국에서는 각 주마다 다소의 차이는 있지만 대부분의 주들은 여러 가지 원천으로부터 제도 집행의 부정확성을 추정하는 자료를 생산하고 있다. 우리나라도 준비 없이 모니터링을 실시하기보다 모니터링을 설계하기 위하여 필요한 기초조사를 실시하는 것이 반드시 필요하다. 이러한 기초조사는 모니터링을 경제적이고 효과적인 것으로 체계화할 뿐 아니라 모니터링의 효과를 보여주는 기초선이 되기도 한다.

모니터링을 실시하기 위하여 목표치를 설정하는 것, 이를 공유하는 것도 필요하다. 목표치의 설정은 모니터링의 추진을 가능하게 하는 원동력이자 제도의 건강성을 얻는 과정이기도 하다. 영국에서는 제도 또는 대상별 모니터링의 목표치를 설정하고 공표함으로써 정부의 노력을 대변한다.

### 3. 전산인프라의 구축과 활용

앞서 언급한 바와 같이 전산인프라의 설계를 논하는 것이 어려운 시점이다. 현재 모니터링에 활용할 전산인프라의 개편작업이 진행 중이기 때문이다. 개편 안과 같이 개편이 진행된다면 전산인프라의 기존 문제들이 상당 부분 해소될 가능성이 있다. 본 연구에서는 전산인프라의 구축과 활용을 둘러싸나 몇 가지 방향에 대해서만 논하기로 한다.

외국의 경우 전산정보의 연계 범위가 매우 넓다. 우리나라도 연계하고자 하는 전산정보의 원천은 계속 넓어지고 있다. 하지만 아직도 한계가 있으며 이러한 확장에는 법적 정비도 함께 뒷받침되어야 하는 상황에 있다. 영국의 경우 관세청(HM Revenue & Consumes, HMRC) 등 공공기관은

물론 은행, 주택금융 공제조합(building society), 신용카드회사, 신용조회기관(credit reference agency) 등 각종 금융기관, 수도, 가스, 전기 회사, 핸드폰 등 통신회사 등 서비스 제공 기관을 포함하여 다양한 원천의 정보들이 연계 수집되고 대조된다. 우리나라도 이러한 정보원들에 대한 확보가 추가 되어야 할 것이다.

영국과 미국의 전산인프라의 개선 내용 중 주요한 내용은 중앙과 지방정부의 전산망 연결이었다. 우리나라는 아직 이러한 연결이 취약하지만 개편 안에 따르면 향후 연결이 공고화될 것으로 보인다. 우리나라의 공공부조는 중앙의 기획과 지원으로 전국적 기준을 적용하면서도 지방정부에서 집행이 이루어지는 구조를 갖는다. 그리고 공공부조 수급여부에 필요한 각종 자료들 중 상당 부분은 중앙정부의 차원에서 관리되고 있다. 이러한 제도의 특성으로 인하여 중앙정부와 지방정부의 자료를 연결하는 작업은 더 없이 중요하다. 중앙정부와 지방정부의 전산망 연결이 전체적으로 필요 정보를 모두 포괄하는 것이 되도록 세심한 주의와 노력이 필요하다.

전산망의 연결과 관련하여 한 가지 덧붙이자면 민간조직 정보와의 연계도 중요하다는 점이다. 우리나라에서 복지 급여 및 서비스의 상당 부분이 민간조직을 통하여 제공된다. 따라서 공공부조 수급자들은 여러 민간조직으로부터 다양한 급여와 서비스를 제공받는다. 일부의 급여나 서비스는 공공조직으로부터 제공되는 것들과 유사한 내용이나 성격의 것이기도 하다. 따라서 수급이력의 확인은 공공조직 뿐 아니라 민간조직의 정보와 대조되어야 완성된다. 공공조직과 달리 민간조직의 전산망과의 연계는 더 많은 쟁점들이 산적하여 있다. 공공조직 전산망의 보호가 위협받지 않도록 하는 기술적 대안이 마련되어야 할 것이다. 추가적인 업무의 양을 최소화하면서 공공과 민간의 전산망이 연계된다면 공공과 민간 양측의 급여 및 서비스 관리에서 큰 개선이 이루어질 것으로 기대된다.

한 가지 정보의 내용 중 추가되어야 할 것은 신청자 정보를 전산 관리하는 것이다. 신청자에 대한 정보는 부정수급과 대비되는 신청의 누락, 과소급여에 관한 정보를 제공할 것이기 때문에 더 없이 중요하다. 신청자에 대한 정보를 적절하게 확보하고 관리하자면 우선 신청의 접수를 사례의 관리를 담당하는 인력의 업무에서 분리하여야 한다. 그리고 접수를 담당하는 인력은 신청에서 얻어진 기초정보를 전산으로 입력하여 두는 절차를 밟아야 할 것이다. 이러한 신청자의 기록이 전체적으로 분석되어 신청에서의 누락위험과 그 원인이 체계적으로 파악되어야 한다.

전산인프라의 구축과 활용에서 과거 가장 심각한 문제로 지적된 것은 자료의 갱신주기였다. 전산인프라를 통하여 얻어진 정보가 현재 수급자 및 신청자의 그것과 시차를 가짐으로써 활용가능성이 매우 낮아지는 사례가 적지 않았다. 미국의 경우 각종 원천으로부터의 자료 입수는 매월 또는 분기단위로 이루어진다. 즉 빠른 시간 안에 자료를 갱신하는 것이 제도의 부정확성을 줄이는 데 있어 관건이라는 것이다. 우리나라도 향후 갱신의 시차가 줄어들 것이라고 계획되어 있다. 자료의 최신성은 갱신 주기만의 문제가 아니라 자료원의 자료 수집 과정이나 시점과 관련을 가지므로 이점은 갱신주기를 짧게 단축하는 노력과 아울러 해당 부처 내지 조직과의 긴밀한 논의를 거쳐 관련 자료의 수집 시점을 조정하는 중장기적 기획이 필요한 부분이기도 하다.

마지막으로 전산 인프라의 유용성에도 불구하고 주의가 필요한 부분이 있으므로 이 점에 대하여 확인하고자 한다. 전산정보의 대조는 적은 비용으로 많은 대상에 대한 모니터링을 빠른 시간 안에 가능하도록 한다. 문제는 전산정보는 일선의 개별적인 특징을 반영하지 못한다는 점이다. 결과적으로 실제와 다른 판단의 위험이 내재된다. 서류와 기록된 데이터 중심의 모니터링 결과는 불만을 유발할 수 있으므로 가능한 사실 확인의 과정이 병행되는 것이 필요하다. 특히 해당 조치가 비교적 중한 것일 때는

반드시 사실 확인의 과정을 거쳐 효율적인 방식의 선택으로 피해를 보는 수급자가 발생하지 않도록 유의하여야 할 것이다.

### 제3절 모니터링의 합리화를 위한 과제

국민기초생활보장제도 모니터링의 합리적 구축을 위한 과제를 정리하면서 본 연구를 마무리하고자 한다. 앞서 정리된 기본전제와 추진방향, 그리고 모니터링의 설계 내용을 바탕으로 모니터링 합리화를 위한 과제를 추진목표의 설정과 기타 과제로 구분하여 보았다.

모니터링 실효성을 제고하기 위해서는 모니터링의 추진목표가 명확하게 제시되어야 한다. 일반적으로 수급자 관리 및 예산집행의 효율성 제고를 우선적인 추진목표로 설정하여 모니터링 체계를 구축하게 된다. 단, 추진목표의 설정에서 앞서 지적한 바와 같이 중립성을 유지하면서 모니터링의 포괄성을 유지하도록 유의하여야 할 것이다. 모니터링을 통하여 부정수급의 발굴은 물론 지역사회 내 취약계층의 제도에 대한 접근성을 높임으로써 국민기초생활보장제도의 사각지대 축소효과를 제고하는 것도 지향되어야 한다.

추진 목표가 설정되면 이를 기초로 지속적인 모니터링 평가가 이루어져야 할 것이며 평가결과는 정책에 반영될 수 있도록 환류체계를 갖추어야 한다. 구체적으로는 상시적인 모니터링 결과의 보고와 보도가 필요하고 이를 기초로 한 제반 개선 사항들도 함께 공개되어야 할 것이다.

가장 이상적인 모니터링 체계를 구축하기 위해서는 모니터링을 위한 제반 기반을 점검하면서 시범사업을 추진하는 것이 필요하다. 일반적으로 시범사업을 통하여 우리나라에서 발생할 수 있는 문제들을 사전 점검하고 보다 안정적인 체계를 구축하게 된다. 모니터링의 주체, 대상, 운영방안을 시범사업 모델로 개발하고 이를 수행하면서 수정과 보완을 거친 후 본 사

업으로 이어가는 것이 적절하다. 해외 주요국가 공공부조제도 혹은 사회 보장제도에 대한 모니터링 및 평가 모델도 이러한 시범사업을 통해 실험 하여 볼 수 있을 듯하다. 시범사업을 통하여 모니터링을 둘러싼 수급자, 일선 제공자 등의 반응을 고찰하고 이를 체계 구축에서 고려하는 것도 중요하다.

또한 시범사업을 통하여 국민기초생활보장제도 뿐만 아니라 여타 사회복지제도에 대한 모니터링 및 평가와 연계할 수 있는 대안을 검토하는 것도 가능하다. 이 점에 대해서는 국민기초생활보장제도 모니터링을 시작으로 지속적인 사후 연구가 이루어져야 할 것이다. 모니터링 결과에 대한 정책 환류체계를 강화하여 국민기초생활보장제도에 대한 개선은 물론 다른 복지제도와 연계가능성까지 확보할 필요가 있다. 이러한 체계적인 모니터링 추진은 향후 차상위계층 이상으로 대상이 확대되는 보편적 복지 서비스 확대에 대한 사전 대비로도 의미를 갖는다.

위와 같은 과정을 거치면서 장기적으로 각종 공공부조정책의 통합적 모니터링 평가체계를 확립할 필 있다. 이를 위해서는 체계적이고 종합적인 모니터링 및 평가 지표개발, 조사방법 등에 대한 사전 구상이 검토되어야 한다. 즉, 국민기초생활보장제도 이외의 장애인, 노인, 아동, 여성 등 취약 계층에 대한 정책들, 그리고 소득, 의료, 주거, 고용 정책 등을 종합적으로 모니터링하여 제도 간 모순, 중복, 사각지대 등의 문제를 진단하도록 설계 되어야 한다.

효과적인 모니터링을 위하여 필요하다고 판단되는 모니터링 지표에 관한 횡단면 조사 혹은 패널조사 계획을 수립하여 실시하도록 한다. 외국에서도 모니터링은 기초조사를 통하여 설계되고 있다. 모니터링 체계가 본격화되면 기초조사는 모니터링의 설계 뿐 아니라 모니터링의 결과를 파악하는 중요한 수단이 될 것이다. 기초조사는 수급자 뿐 아니라 신청자와 잠재적 수급자를 포괄하는 것이어야 할 것이다. 이러한 조사여야만 모니

터링의 포괄적 대상을 고루 확인하고 자료를 수집할 수 있기 때문이다.

시범사업, 추진과정에서 필요한 조사의 실시, 그리고 필요한 관련 연구 등 단기과제들을 수행하기 위해서는 안정적이고 충분한 예산이 확보되어야 한다. 지금까지 모니터링의 필요성을 모두 강력하게 지지하여 왔지만 이를 실현할만한 예산의 확보는 되지 못하였다. 정치와 언론도 모니터링이 취약하다는 점만을 문제로 삼았을 뿐 모니터링이 제대로 이루어지도록 하는 예산기반이 마련되지 못한 것에 대해서는 언급하지 않았다. 앞서 이미 언급하였지만 합리적인 모니터링이 구축되자면 단지 모니터링 운영비만 마련되어서는 곤란하다. 모니터링 운영비 이외에도 설계를 위한 비용, 조사비용, 결과분석 등을 위한 비용이 예산에 반영되어야 할 것이다. 대강의 예산 규모를 추정하여 본다면 기초보장예산이 약 10조일 경우 약 0.1% 정도는 모니터링 예산이 확보되어야 하며 그중의 10%는 직접운영비를 제외한 모형설계 및 평가비용 등으로 집행되어 제도의 신뢰성 및 건강성제고를 확보하여야 한다. 하지만 예산의 확보는 모니터링에 대한 태도로부터 영향을 받을 것이므로 이상적인 모니터링의 의미가 공유되고 이를 위한 구체적 노력이 절실하다는 점이 이해되어야 가능할 것이다. 모니터링은 충분한 예산을 지원받기 이전부터 그 의미를 스스로 증명하여야 하는 상황에 놓여있다.

진정 건강한 제도는 수급자와 일반 국민, 모두에게 이롭다. 건강한 제도를 운영하기 위해서는 본래의 취지에 맞는 모니터링 체계를 구축하는 것이 필요하다. 특정의 정치적 이념으로 변형되는 모니터링이 아니라 필요한 국민에게 필요한 급여가 필요한 만큼 제공되었는지를 확인하고 이를 보장하는 모니터링이 되도록 노력하여야 한다. 본 연구가 이러한 제반 노력 중 하나로 기여할 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김미곤·이현주·여유진·백화중·전학석·양시현·김계연·고연분·노언정, 『국민기초생활보장제도 모니터링 및 정책방안』, 한국보건사회연구원·기초보장·자활정책 평가센터, 2003.
- 김안나, 『국민기초생활보장제도 모니터링 체계방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 이태진 외, 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 이태진 외, 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 이현주, 「미국공공부조 전달체계의 비교와 함의」, 『국제사회보장동향』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 이현주·강혜규·노대명·신영석·정경희·유진영·김용득·민소영·이주열·한익희, 『주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안』, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2007.
- 이현주·박능후·김미곤·노대명·이태진·이재원·손병돈·양시현·노언정·임세희, 『국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 이현주, 『복지전달체계 개편을 위한 행정기능 재조정 방안』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 임세희, 『국민기초생활보장제도와 자산조사: 자산조사의 정확성과 그 제고방안』, 한국보건사회연구원, Working Paper, 2002-16, 2002.
- 정호원, 「기초보장사각지대 축소 및 적정급여 강화방안」, 기초보장 사각

지대 축소 및 적정급여 강화방안을 위한 세미나 자료집. 전국사회 복지행정연구회, 2008.  
한익희 외, 『OECD 주요국의 공공부조 평가체계』. 한국보건사회연구원, 2005.

국회 보건복지위원회, 2007년 국정감사결과보고서  
\_\_\_\_\_, 2006년 국정감사결과보고서  
\_\_\_\_\_, 2005년 국정감사결과보고서  
\_\_\_\_\_, 2002년 국정감사결과보고서  
\_\_\_\_\_, 2001년 국정감사결과보고서

ACF(Administration for Children & Families). *Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Program, Final Rule Summary*. DHHS(Department of Health & Human Services). <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/law>. Captured on Nov. 20, 2008.

BFI, *Closure Report 2007: improving benefit delivery*. London: Benefit Fraud Inspectorate, 2007

BOI(Bureau of Investigations), *Fraud Prevention Investigations*. 01-0268. OIG in Chicago, IL, 2001.

Buffaloe, Ronald E., Testimony in 'The Sub committee on Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies' of United Stated Senate Committee on Appropriations, 2005.

Burke, V. and G. Falk, *TANF Sanctions-Brief Summary*. CRS Report for Congress, 2001.

Chunn, Dorothy E. and Shelley A. M. Gavigan, "Welfare law, welfare fraud,

and the moral regulation of the 'Never Deserving' poor", *Social & Legal Studies*, 13(2), pp.219-243, 2004.

CLASP, *Implementing The TANF Changes in The Deficit Reduction Act: Win-Win Solutions for Families and States*. 2007.

Cmd 4012, *Beating Fraud is Everyone's Business : Securing the future*. London : The Stationery Office, 1998.

Cook, Christopher D., "To Welfare Fraud, States Reach for Debit Cards". *Christian Science Monitor*, May 25, Vol. 91 Issue 125, 1999.

Dean, Hartley and Melrose, Margaret, "Manageable Discord: Fraud and Resistance in the Social Security System", *Social Policy and Administration*, vol. 31, no. 2, June 1997: 103-118.

Department for Work and Pension, *Fraud and error in the benefit system : October 2006 to September 2007*, 2008.

Directgov, "Benefit theft". 2008. 9. 26. 접속,  
<http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/BenefitFraud/>.

DPW, *Preventing & Prosecuting Fraud*. <http://www.dpw.state.ps.us/FamilyIndependence/ReducingFraudAndAbuse.aspx>, 2007.

DWP Fraud and Error Strategy Division, "Fraud strategy: prevention, detection & deterrence". *Six Nations Benefit Fraud Conference*. Ireland, 2006a.

DWP Fraud and Error Strategy Division, "Performance indicators: the key indicators used in measuring performance in tackling fraud", *Six Nations Benefit Fraud Conference*. Ireland, 2006b.

DWP Housing Benefit Strategy Division, *Action Plan for tackling fraud and error in Housing Benefit and Council Tax Benefit*, 2007.

DWP Information Directorate, *Data sharing. Six Nations Benefit Fraud*

- Conference*. Ireland, 2006.
- DWP Risk Assurance Division & Jobcentre Plus Fraud Investigation Service, Measurement: the benefit review. *Six Nations Benefit Fraud Conference*, Ireland, 2006.
- DWP, *Reducing fraud in the benefit system: achievements and ambitions*. Department for Work and Pensions, 2005.
- DWP, "HB - Performance and value for money", 2008. 9. 29. 접속, <http://www.dwp.gov.uk/housingbenefit/performance-value-for-money/>
- Englander, Valerie, The Cost Effectiveness of Computer-Based Welfare Fraud Detection in New Jersey, *Public Productivity Review*, 9(2/3), pp. 271-282, 1985.
- Evans, Mark, "Policy Transfer Networks and Collaborative Government: The Case of Social Security Fraud", *Public Policy and Administration*, 14(2). 1999.
- Fording, R., S. F. Schram and J. Soss, *Devolution, Discretion, and Local Variation in TANF Sanctioning*. UK Center for Poverty Research, 2006.
- GAO(United States General Accounting Office), *TANF and Child Care Programs: HHS Information to Assess Risk and Assist states in Managing Improper Payments*, GAO-04-723, 2004.
- Hasenfeld, Y. and Lisa E. Powell, "The Role of Non-profit Agencies in The provision of Welfare-to-Work Services.", *Administration in Social Work*, 28(3/4), pp. 304-319, 2004.
- Johnson, Anthony, "Performance monitoring and policy-making: Making effective use of evaluation strategies", *Total Quality Management*, vol.9 Nos 2&3, pp.259-267, 1998.

Kusserow, R. P., *The Income and Eligibility Verification System(IEVS): A Time for Freedom?*. OIG of DHHS, 1999.

Matt, G. E., Cook, T. D., “The War on Fraud and Error in the Food Stamp Program : An Evaluation of Its Effects in the Carter and Reagan Administrations”, *Evaluation Review*, 17(1), pp4-26, 1993.

McKeever, Grainne, “The modern law review Detecting, prosecuting and punishing benefit fraud : The social security administration(Fraud) Act 1997”, 1999.

McKeever, Gráinne, “Fighting fraud : An evaluation of the government’s social security fraud strategy”, *Journal of Social Welfare and Family Law*, 21(4), pp.357-371, 1999.

Social Security Administration, *Annual Report of the Supplemental Security Income Program*, 2007.

SSA, *Annual Statistical Supplement to The Social Security Bulletin*, 2008.

Swan, R.S., Shaw, L. L., Cullity, S. and Roche, M., *Journal of Sociology & Social Welfare*, 35, pp.133-151, 2008.

Wintour, P. “Lie detector tests to catch benefit cheats”, *The Guardian* 12월 3일자, 2008.

<http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/law-reg/finalrule/exsumcl.htm>

<http://www.cfpa.net/legislation/2003legdocs/IEVSsummary.pdf>

<http://www.acf.hhs.gov/programs/oro/index.html>

[http://www.idahohealth.org/Manuals/Med\\_Fam\\_Child\\_Handbook/Appendix\\_C.htm](http://www.idahohealth.org/Manuals/Med_Fam_Child_Handbook/Appendix_C.htm)

## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

### ▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

### ▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터  
간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

## 도서판매처

- |   |   |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ▪ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ▪ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	미정
연구 08-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	미정
연구 08-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 08-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	미정
연구 08-05	남북한간 보건의료 교류협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	미정
연구 08-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	미정
연구 08-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	미정
연구 08-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	미정
연구 08-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 08-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	미정
연구 08-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	미정
연구 08-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	미정
연구 08-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	미정
연구 08-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안	김유경	미정
연구 08-15	아동·청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	미정
연구 08-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	미정
연구 08-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	미정
연구 08-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	미정
연구 08-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 08-18-3	2008 빈곤통계연보	김대원	8,000
연구 08-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	미정
연구 08-18-5	의료급여 선택병원제도에 대한 모니터링 및 평가 연구	신현웅	미정
연구 08-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	미정
연구 08-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	미정
연구 08-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	미정
연구 08-20-1	저출산고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	미정
연구 08-20-2	저출산고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	미정
연구 08-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이상식	7,000
연구 08-20-4	저출산고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	미정
연구 08-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	미정
연구 08-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 08-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 08-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	미정

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 08-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 08-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 08-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	미정
연구 08-23-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 08-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 08-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향-연립방정식 모형을 이용한 시뮬레이션 분석	남상호	미정
연구 08-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	미정
연구 08-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 08-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	미정
연구 08-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	미정
연구 08-24-1	건강영향평가제도 시행방안	최은진	미정
연구 08-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	미정
연구 08-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	미정
연구 08-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	미정
연구 08-24-5	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	미정
연구 08-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 08-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 08-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	미정
연구 08-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 08-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	미정
연구 08-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	미정
연구 08-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	미정
연구 07-01	한미 FTA 협상과 의약품 관리제도의 발전적 개선방안	박실비아	8,000
연구 07-02	보건의료 인력자원의 지역별 분포의 적정성과 정책과제	오영호	9,000
연구 07-03	근거기반의 건강증진사업 추진 활성화 전략	최은진	7,000
연구 07-04	고령사회에 대비한 국가영양관리 발전전략 모색	김혜련	10,000
연구 07-05	건강보험 적정 보장성 확보방안	허순임	8,000
연구 07-07	국민연금운용시스템 및 관리감독체계 개선방안	원종욱	7,000
연구 07-08	근로빈곤층에 대한 국제비교연구: 실태와 정책을 중심으로	노대명	6,000
연구 07-09	교육 불평등과 빈곤의 대물림	여유진	7,000
연구 07-10	사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안	최성은	8,000
연구 07-11	한국 사회복지정책의 평가와 발전방안(11) - 지방자치단체를 중심으로 -	김승권	12,000
연구 07-12	사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제 - 국가·시장·비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식	강혜규	10,000
연구 07-13	한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안	김미숙	7,000
연구 07-14	복지욕구 다양화에 따른 장애인 복지지표 개발연구	변용찬	7,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 07-15	유비쿼터스 기반의 e-Welfare 현황 및 발전방향 연구	정영철	7,000
연구 07-16	한국의 삶의 질 수준에 관한 연구	장영식	6,000
연구 07-17-1	2007년 국민기초생활보장제도 점검 평가 - 기초보장 수급자 및 담당자 심층면담을 중심으로	이태진	13,000
연구 07-17-2	의료급여 사례관리 및 효과분석	신영석	6,000
연구 07-17-3	2007년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 07-17-4	기초생활보장제도 효과성에 관한 연구	노대명	5,000
연구 07-17-5	미국 Medicaid의 각주별 모니터링 체계 비교 연구	신영석	7,000
연구 07-17-6	국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구	최현수	8,000
연구 07-17-7	저소득층 의료육구 측정에 관한 연구	신현웅	6,000
연구 07-17-8	사회정책의 진단과 동향	이태진	16,000
연구 07-18-1	Social Service Provision System: <i>the Issues of Public-Private Partnership in UK, US and Korea</i>	강혜규	5,000
연구 07-18-2	외국의 민간의료보험 정책 연구	홍석표	5,000
연구 07-19-1	국제결혼가족의 결혼·출산 행태와 정책방안	이삼식	6,000
연구 07-19-2	양육 지원 정책의 향후 발전방향: 국제 비교를 중심으로	신윤정	7,000
연구 07-19-3	2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 실시를 위한 기초연구	정경희	7,000
연구 07-19-5	노인 장기요양보험제도의 도입에 따른 노인요양시설의 경영전략 개발 연구	선우덕	9,000
연구 07-19-6	저출산·고령화 대책의 조직 및 평가체계 효율화 방안	조남훈	9,000
연구 07-19-7	사회교육기관의 저출산고령화대책 교육실태와 활성화 방안연구: 공공교육기관을 중심으로	오영희	6,000
연구 07-19-8	우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의	이소정	6,000
연구07-19-9	International Seminar on Low Fertility and Policy Responses in Selected Asian Countries	강유구	7,000
연구 07-20	2006 한국복지패널 심층분석 보고서	김미곤	7,000
연구 07-21	2007 한국복지패널조사 기초분석 보고서	김미곤	12,000
연구 07-22-2	정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(일차년도)-세출예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 07-22-3	사회회계행렬을 이용한 건강투자자의 경제성장효과 분석	남상호	5,000
연구 07-22-4	사회예산분석과 정책과제	최성은	8,000
연구 07-22-6	바우처 제도의 효과제고를 위한 평가 방안	최성은	6,000
연구 07-23	2007 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	송태민	9,000
연구 07-24	의료이용 및 의료비패널 구축을 위한 1차 예비조사	정영호	9,000