

연구보고서 2005-29

OECD 주요국의 공공부조 평가체계
- 부정수급 모니터링 및 방지대책에 대한
탐색적 연구 -

한익희 최재식

OECD 아시아 사회정책센터
한국보건사회연구원
기초보장평가센터

제 출 문

한국보건사회연구원장 귀하

본 보고서를 위원과 용역계약(2005.9.26)한 「OECD 주요국의 공공부조 평가 체계 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2005. 12. 31

OECD 아시아 사회정책센터

소 장 이 영 호

머 리 말

국민기초생활보장제도는 우리나라 공공부조제도의 새로운 국면을 여는 것으로 많은 이들의 관심을 받으며 2000년 10월부터 실시되기 시작하였다. 빈곤상태의 국민이면 누구나 권리로서 기초생활을 보장받을 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 이 제도는 짧은 준비기간으로 제도의 안착에 대하여 많은 우려도 있었음이 사실이다. 이러한 배경에서 국민기초생활보장제도가 제도의 본 목적을 달성하는데 적절한 것이었는지 또는 제도가 기획한 바대로 수행되고 있는지에 대한 분석이 강하게 요청되어 왔다.

특히 수급자 선정과 급여의 결정은 수급자들 사이나 수급자와 비수급자 사이의 형평성에 관계되는 만큼 국민기초생활보장제도 평가에서 가장 중요한 부분이라 할 수 있다. 즉, 공공부조의 방식을 택하는 우리나라의 국민기초생활보장제도는 그 재원이 수급자의 기여 없이 국민의 세금으로 마련된다는 점에서, 즉, 재원부담자와 수급자가 다르다는 점에서 어떤 목적으로 어느 대상에게 얼마만큼의 급여를 어떻게 제대로 주는가 하는 문제가 중요하게 부각된다. 또한 우리나라의 국민기초생활보장제도는 사회적으로 기초보장의 내용과 수준을 합의하지 않은 상태에서 실시되었기 때문에 사회적 갈등의 소지를 내포하고 있다. 따라서 국민의 세금으로 재원을 충당하는 공공부조가 부정수급으로 오용되는 것을 방지할 수 있는 모니터링의 필요성이 크다고 하겠다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서 공공부조의 부정수급의 모니터링은 아직 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 본 연구는 선행 연구에서 중요하게 다루지 않은 부정수급 및 그 방지대책에 초점을 두고, 미국, 영국, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 호주, 프랑스를 중심으로 공공부조제도의 부정수급 방지대책을 살펴보았으며, 이를 바탕으로 우리나라에 적용할 수 있는지 검토하였다. 이를 통해 우리나라 국민기초생활보장제도의 부정수급을 방지하기 위한

대응방안 제시 및 체계적인 모니터링 제도 구축이라는 시사점을 찾고자 하였다.

이러한 목적으로 이루어진 본 연구는 OECD 아시아 사회정책센터의 한익희 소장의 책임 하에 최재식 연구원이 참여하였다. 본 연구에 대한 검독을 통하여 연구에 소중한 조언을 해주신 홍석표 부연구위원, 김수봉 책임연구원, 이현주 책임연구원, 여유진 책임연구원께도 깊이 감사드린다.

그 동안 국민기초생활보장제도의 모니터링, 특히 부정수급에 대한 연구가 체계적으로 이루어지지 않았기 때문에, 이 분야에 대한 국내의 연구도 이제 시작 단계에 있다고 할 수 있다. 이 연구가 부정수급 모니터링 및 평가체계에 대한 연구를 심화시키는 디딤돌이 되고, 이를 통해 국민기초생활보장제도 평가의 체계화와 국민기초생활보장제도의 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

2005년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약	9
제1장 서 론	41
제1절 연구의 필요성 및 목적	41
제2절 선행연구 검토 및 연구의 구성	43
제3절 연구의 기대효과	45
제2장 공공부조 모니터링의 이론적 배경	47
제1절 공공부조 모니터링의 개념과 원리	47
제2절 우리나라 공공부조 부정수급 및 모니터링 현황	53
제3장 주요 OECD 회원국의 공공부조제도	70
제1절 공공부조제도의 종류와 유형	70
제2절 주요 OECD 회원국의 공공부조제도	73
제4장 주요 OECD 회원국의 공공부조 부정수급 모니터링	108
제1절 각 국의 공공부조 부정수급 모니터링	108
제2절 주요 OECD 회원국의 부정수급 및 모니터링 체계	129
제5장 결 론	137
제1절 요약 및 결론	137
제2절 연구의 한계	139
참 고 문 헌	141
부 록	143

표 목 차

〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도 부정수급 현황	54
〈표 2-2〉 국민기초생활보장제도 실태조사를 위한 사실 확인 자료	57
〈표 2-3〉 국민기초생활보장제도 수급자 확인방법	58
〈표 2-4〉 국민기초생활보장제도 부정수급자 보장비용 징수절차	60
〈표 3-1〉 미국의 공공부조제도	74
〈표 3-2〉 연방 정부의 일괄 교부에 따른 제도 운영에 대한 지침	75
〈표 3-3〉 캐나다 빈곤대상에 따른 세부 프로그램	84
〈표 3-4〉 캐나다의 노동연계 복지 프로그램	86
〈표 3-5〉 네덜란드의 공공부조 제도	87
〈표 3-6〉 호주의 공공부조 제도	98
〈표 4-1〉 뉴질랜드 직원 부정의 연도별 사례	127

Abstract

Public Assistance Assessment Systems in Selected OECD Countries

Evaluation of Public Assistance can be summarized as a measure on the successfulness of assisting the truly needy citizens. This involves two aspects, assurance of the delivery to the needy and exclusion of delivery to others.

Korea has implemented her comprehensive public assistance enactment in 2000. Because of this relatively short history, both aspects are of similar importance. On the contrary, in OECD countries, where the programs were in existence for longer periods, more emphasis is placed on possible fraud or breaching of receipt rules.

Difference in attitudes and focus in the issue is observed however among OECD countries as well. In countries such as the United States and United Kingdom, fraud is considered a very serious matter and place various efforts to prevent and penalize offenses. Continental European countries did not traditionally take this matter very seriously, yet Sweden and the Netherlands are planning to tighten anti-fraud mechanisms. In Oceania, more focus is placed on breaching, failure of recipients to adhere to receipt conditions, usually relating to job searching efforts.

In Korea, welfare fraud rate being somewhere in between 5% to 10%, launching of sophisticated methods for monitoring fraud do not seem to justify its cost. Ways to encourage receipt of benefits among the needy and aid to recipients for gaining self sufficiency would be of higher priority. Imposing receipt conditions of efforts toward self reliance and monitoring this activity with provision of necessary help could contribute to improvement of livelihood of beneficiaries as well as system monitoring.

요약

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

□ 공공부조제도의 성격

- 공공부조제도는 최소한의 생활수준을 영위하지 못하는 사람들에게 국가가 최소한의 생활수준을 보장하는 최후의 수단임.
- 반면 국민의 세금으로 재원을 충당하는 공공부조가 부정수급으로 오용되는 것을 방지할 필요도 존재
 - 국민기초생활보장제도는 재원부담자와 수급자가 다르다는 점에서 어떤 목적으로 어느 대상에게 얼마만큼의 급여를 어떻게 제대로 주는가 하는 문제가 중요하게 부각됨.

□ 부정수급 모니터링의 필요성

- 국가가 부조하는 금액은 국가가 보장하는 최저수준과 수급인의 개인소득 사이의 차이가 됨. 따라서 수급자에게는 자연스러운 소득 은닉 유인이 발생
- 수급자의 소득은 거의 과세 미달이기에 국세청 자료 이용에도 한계가 있으며, 소득파악이 쉽지 않음.
- 수급자의 고용주들은 지급한 급여가 법정 최저 임금 미달로 계산될 소지가 있어 확인을 기피하기도 함.
 - 수급자 선정과 급여의 결정은 수급자들 사이나 수급자와 비수급자 사이의 형평성에도 관계되므로 공공부조제도의 효과적인 수행을 위해서

는 지속적인 모니터링을 통한 관리가 이루어져야 함.

□ 연구목적

- 본 연구에서는 주요 OECD 회원국의 공공부조제도와 그 모니터링 체계를 검토하여 우리나라 국민기초생활보장제도의 체계적인 모니터링 제도 구축이라는 시사점을 찾고자 함.

제2절 선행연구 검토 및 연구의 구성

□ 국·내외 부정수급 관련 선행연구 검토 결과 부정수급 방지 대책 및 모니터링에 관한 연구 매우 부족함.

- 국가별로 공공부조제도가 다르고 이에 대한 태도가 상이함. 따라서 부정수급 방지대책 및 모니터링 체계에 대한 자료 부족
 - 본 연구에서는 이러한 자료 수집의 한계를 인정하면서 탐색적인 수준에서 미국, 영국, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 호주, 프랑스를 중심으로 공공부조제도의 부정수급 방지대책을 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라에 적용할 수 있는지 검토.

제3절 연구의 기대효과

- 연구를 통해 부정수급을 방지하기 위한 대응방안을 제시할 수 있을 것.
- 국민의 국민기초생활보장제도 신뢰도 향상, 제도 발전 도모.
 - 공공부조 예산의 효율적으로 집행에 기여.

제2장 공공부조 모니터링의 이론적 배경

제1절 공공부조제도 모니터링의 개념과 원리

1. 모니터링의 정의

□ 정책평가의 의미

- 평가주체에 따라 자체 평가와 내부 평가, 외부 평가로 구분되며, 정책 평가의 대상에 따라 프로그램 수요자에 대한 평가, 프로그램으로 영향을 받는 사람이나 환경에 대한 평가로 구분됨. 또한 평가형태가 무엇이냐에 따라 과정 평가와 결과 평가로 나누어짐.
- 어떻게 평가할 것인가와 관련되는 기준에 따라서는 정책의 효율성과 효과성, 적정성, 형평성, 대응성, 적합성으로 구분
- 여기에서는 정책 평가와 동일하게 보는 광의의 모니터링 정의보다는 모니터링의 특징에 주목하는 협의의 모니터링 정의에 초점 맞출 것

□ 프로그램 모니터링의 의미

- 프로그램 모니터링이란 프로그램을 집행하는 과정에서 무슨 일이 일어나며, 실제로 프로그램이 성취하는 방향으로 나아가는지에 관한 구체적인 정보를 수집하여 프로그램 개선에 활용하는 것임.
- 프로그램 모니터링은 프로그램 집행의 모니터링과 성과의 모니터링으로 구분됨.
 - 집행 모니터링은 주로 프로그램 감사에서 시작. 프로그램 개발, 기존 프로그램의 개선, 프로그램의 확산뿐만 아니라 프로그램 관리자 및 운용자들의 책무성을 점검하고 높이는 데에 활용
 - 성과 모니터링은 프로그램 성과가 계획한 대로 실현되는지에 비중을 두고 프로그램의 목표를 향한 진전을 주기적으로 측정

- 모니터링은 정책 집행 과정에서 정책이 의도한 바와 같이 그 집행이 정확하게 수행되고 있는가와 관련하여 지속적인 정보를 수집하고, 이를 통해 결과를 정책 집행에 반영하는 일련의 과정이라 할 수 있음.

2. 부정수급 모니터링의 필요성

□ 공공부조 평가의 필요성

- 공공부조는 선별주의에 따르고, 기여를 전제로 하지 않으며, 수급자들은 공공부조의 재원으로 활용되는 조세에 기여하지 못하므로 공공부조의 부정수급에 일반 대중들이 민감하게 반응하는 경향이 있음.

□ 공공부조 평가의 어려움

- 공공부조 수급은 앞에서 말한 대로 “부족함”을 근거로 하지만 부족함을 증명하는 것은 어려움.
- 공공부조 수급을 위해서는 자산 조사를 원칙으로 하지만, 모든 자산을 완벽하게 조사하기 어려워서 조회할 수 있는 자산만 조사함.
- 수급자들이 정직하게 신고하기를 바라기 어려움.
- 따라서 국민기초생활보장제도에는 부정수급이 발생할 가능성이 높음. 따라서 부정수급을 사전에 예방하고, 그것을 방지하기 위한 대책 마련 중요
 - 수급자의 적격성을 심사하는 자산조사 모니터링과 공공부조를 집행하는 공무원의 행정 업무에 대한 모니터링도 포함됨.

제2절 우리나라 공공부조 부정수급 및 모니터링 현황

1. 국민기초생활보장제도 부정수급 현황

□ 우리나라 부정수급의 현황

- 2005년 현재 부정수급 현황을 보면 부정수급자가 1,851명으로 나타나고

있으며, 소득초과로 인한 부정수급이 647명, 재산초과로 인한 부정수급이 898명, 부양의부자로 인한 부정수급이 306명으로 나타남.

- 따라서 부정수급을 줄이기 위해서는 공공부조 자산조사를 정확하게 해야 함을 알 수 있음.

2. 국민기초생활보장제도 자산조사 실시 현황

□ 우리나라 자산조사 현황

- 국민기초생활보장제도에서는 급여를 신청할 경우 수급권자 및 부양의무자의 소득·재산 등 급여를 결정하고 실시하는 데 필요한 사항에 대한 신청조사와 확인조사 과정을 거치게 됨.
- 신청조사는 수급권자 또는 그 친척, 기타 관계인의 급여 신청에 대해 해당 시장, 군수, 구청장이 급여의 결정 및 실시를 위해 수행하는 조사를 의미하며, 그 대상은 수급권자 가구 및 그 부양의무자 가구임.
- 급여 결정 이후에도 수급권자의 수급자격 여부 및 급여 적정성을 확인하기 위해 해마다 1회 이상 실시하지만 주기적인 확인조사 이외에 필요한 경우 수시로 조사를 실시해야 함.

□ 우리나라 자산조사의 일반원칙

- 구체적인 조사방법의 일반원칙은 자산조사는 전산조회를 통해 확보한 자료를 원칙으로 하나 전산자료의 미정비나 기준 시점의 차이 등 때문에 전산자료가 불확실하여 추가확인이 필요한 사항(소득·재산, 생활실태, 부양의무자의 부양여부, 근로능력 등)에 대해서는 실태조사를 통해 사실 확인 자료를 첨부하도록 함.
- 이때 국세청의 종합소득, 행정자치부의 지적정보 등에 대해서는 “시·군·구 복지행정시스템”을 통하여 조사 후 전산조회 결과 상이한 내용이 중복 조회된 경우에는 본인확인을 거쳐 적용하되 최근 자료 또는 실제 소

득을 가장 정확하게 반영한다고 판단되는 자료를 우선적으로 활용함.

- 자산조사의 주체는 보장기관의 읍·면·동 사회복지 전담공무원이 조사를 수행하며, 보장시설수급자에 대한 조사는 시·군·구의 시설 담당공무원이 수행하도록 명시함.

3. 국민기초생활보장제도 부정수급 관리 및 모니터링 현황

가. 국민기초생활보장제도의 부정수급 관리

□ 국민기초생활보장제도에서는 수급자 관리를 위하여 수급자가구를 대상으로 정기적인 확인조사, 수급자의 신고·신청 등을 통해 수급자격, 급여액 변동 여부 등에 대해 지속적으로 확인

- 수급자의 변경이 확인되면 수급자의 소득·재산·근로능력이나 가구원의 사망·출생·현역입대·교정시설 수용 등의 변동이 있는 경우 직권 또는 신청에 의하여 급여의 종류·방법 등을 변경하며, 부정수급과 관련한 소득하향 신고자에 대해서는 관련 증빙서류를 제출받아 확인 조사 실시.

□ 부정수급 보장비용 징수

- 부정수급의 판정은 수급자에게 직접적으로 급여를 지급한 보장기관이 행하며, 보장기관은 부정수급의 공정한 판단을 위하여 필요한 경우 지방생활보장위원회의 심의를 거쳐 부정수급 여부를 판단하게 됨.
- 부정수급으로 판정된 경우 수급자 선정기준을 초과하는 자에 대해 부정수급으로 결정된 달의 급여 전액을 중지하고, 수급자격은 유지하나 급여를 변경해야 하는 자(급여변경자)에 대해서는 부정수급으로 결정된 달부터 변경된 금액을 지급함.
- 수급자에게 직접적으로 급여를 지급한 보장기관(시장·군수·구청장)은 반드시 지방생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 부양의무 불이행자 중에

서 보장비용 징수대상자를 결정해야 함.

- 급여의 변경 또는 급여의 정지·중지에 따라 수급자에게 이미 지급한 수급품 중 과잉지급분이 발생한 경우 그 전부 및 일부를 반환해야 함.

나. 국민기초생활보장제도의 모니터링

□ 보건복지부의 중앙자산조사반 운영현황

- 중앙현장조사지원팀은 보건복지부 생활보장과 또는 자활지원과 직원 1명, 현장조사 관할 시도 담당직원 1명, 시·군·구(읍·면·동) 전담공무원 4~6명이 지역별 조를 이루어 현지조사 진행.
- 중앙현장조사지원팀 조사과정 및 방법
 - 현지조사팀은 민원 다발 지역, 1인당 평균소득, 보장비용 징수실적 등 각종 사업실적이 두드러지게 높거나 낮은 지역, 사회복지 전담공무원이 신규 배치된 지역, 기타 널리 알려져 할 사업을 실시하는 지역으로 대상지역을 지정함.
 - 현지조사 점검팀을 구성하며 현지조사를 시행하기 일주일 전에는 주요 점검 내용 및 절차, 방법에 대해 사전에 통보하여 조사표 등을 작성하고 준비하도록 함.
 - 현지조사는 1개 지역을 3일 이상 실시하는 것이 원칙임. 담당공무원 및 수급가구에 대한 직접적이고 심층적인 조사가 실시하며, 필요한 경우 수급자 가구에 현장방문하거나 서면자료를 제출하도록 할 수 있음.
 - 점검 결과 후 지적된 사항에 대해서는 필요한 조치를 취한 뒤 1개월 이내에 별도 보고 서식에 따라 보고하고, 확인된 사안에 따라 현지시정, 시정사항 통보 등 적절한 조치를 취하게 됨.

4. 국민기초생활보장제도의 자산조사 및 모니터링의 문제점

- 국민기초생활보장제도에는 자산조사를 기초로 하여 보충급여를 지급하고 있으나 자산조사의 정확성을 확보할 수 있는 여건 미흡
 - 일선의 사회복지전담공무원의 업무량 과다로 심층적인 조사가 어려운 실정. 따라서 수급자 선정 및 급여 결정의 부정확성이 존재함.
 - 대상자가 대부분 소득과 재산을 파악하기 어려운 상태이며, 국세청 자료를 이용하는 것도 한계가 있음.
 - 일선의 제도 시행 인력인 사회복지전담공무원의 업무 수행상의 정보 수집체계 미흡
 - 제도 시행상의 오류를 발견하여 개선할 수 있는 모니터링 체계 미흡
 - 제도 시행 후 일정 시간이 지나면서 수급자들의 인식 및 태도 변화가 예상되지만 이러한 태도 및 인식의 변화를 확인하고 이에 대응하는 제도 보완을 위한 방안 충분하지 않음.
 - 일반 국민의 제도에 대한 이해 정도와 수용 정도를 파악하기 위한 적절한 체계를 갖고 있지 못함.

제3장 주요 OECD 회원국의 공공부조제도

제1절 공공부조제도의 종류와 유형

- 공공부조제도는 범주적 공공부조(categorical public assistance)와 일반적 공공부조(general public assistance)로 구분됨.
 - 뢰드멜(Lødemel), 뢰드멜과 슈테(Lødemel and Schulte)는 공공부조에서 사회사업이 공공부조 수급에 개입되는 정도와 프로그램 중앙집중화 정도의 기준에 따라 서구 국가의 공공부조제도를 제도적 공공부조와 분권적

공공부조, 잔여적 공공부조, 불완전한 분권적 공공부조로 구분함.

- 어들리 등(Eardley et al.)은 지출과 대상범위, 프로그램 구조, 그리고 급여 관대성의 3가지 측면에 대한 검토를 통해 OECD 국가들의 공공부조제도를 선택적 복지체계, 공적부조 국가, 통합적 안전망을 가진 복지국가, 이중적 사회부조, 시민권에 기반한 잔여적 부조, 기초적 부조, 분권·재량적 구호, 중앙집권적·재량적 구호로 구분함.

제2절 주요 OECD 회원국의 공공부조제도

1. 미국

- 미국 공공부조제도는 대상집단별로 범주형 지원을 하는 잔여적 성격임.
 - 노인과 장애인을 대상으로 하는 범주적 공공부조제도인 Supplement Security Income(이하 SSI), 요보호가족에 대한 일시부조제도인 Temporary Assistance for Needy Families(이하 TANF), 음식보조 프로그램인 Food Stamps, 이외의 사람들에게 제공되는 General Assistance(이하 GA), 저소득층에게 제공되는 Medicaid가 있음.
- SSI
 - 빈곤한 65세 이상 노인과 장애인에게 제공되는 연방 정부의 현금급여임.
 - 사회보장으로 완전한 보호를 받지 못하거나 다른 재산이나 수입이 기준에 미달하는 사람들을 수급자로 선정
 - 연방정부의 규정에 따라 모든 주에서 동일한 자격기준과 급여기준을 적용하며 SSI는 개인소득세, 법인세 등의 일반조세를 통하여 재원 확보
- TANF
 - 부모의 사망, 가출, 정신적 또는 신체적 무능력, 실업 등에 의해 부모로부터 부양받을 수 없는 18세 미만의 아동이 있는 가구 중 소득과 자산

기준에 따라 선정

GA

- TANF나 SSI의 수급자격이 없는 빈곤가구 또는 주정부가 개인에게 제공하는 현금 또는 현물급여

Food Stamp

- 저소득 가구가 적절한 영양 수준을 유지할 수 있도록 식품권을 지원하기 위하여 연방 정부가 지원하는 프로그램
- 노인이 있는 가구와 없는 가구의 수급자격이 다르며, 수급자격을 유지하기 위해 노동능력이 있는 특정 가구원의 경우 구직등록 및 정해진 일이나 교육훈련을 받아야 함.

Medicaid

- 아동이 있는 저소득 가구, 저소득 노인, 장애인들을 위해 의료서비스 제공

2. 영국

영국 공공부조제도의 특징은 적극적으로 노동을 통한 빈곤 탈출을 강조한다는 것임.

- 공공부조 프로그램에는 자산조사를 전제로 하는 Income Support(이하 IS), Job-seeker's Allowance(이하 JS), 각종 공제 프로그램이 있으며, 이와 함께 Housing Benefit(주택급여), Social Fund(사회기금)가 있음.

IS

- 16세 이상 60세 미만의 영국 거주자, 임금이 있는 풀타임 근로 능력이 없거나 정당한 사유로 일하지 못하는 저소득층을 위한 공공부조제도
- 소득보조의 급여는 개인수당(personal allowance)과 부가금(premium

payment), 주택비용(housing cost)으로 구성되며, 한 가구가 받을 수 있는 이러한 급여의 합계액을 청구가능총액(applicable amount)이라고 함.

□ JA

- 구직자수당은 실업자나 시간제 노동자(근로시간이 주 16시간 미만)를 위한 제도이며, 기여기초형 구직자 수당(Contribution based JSA)과 소득기초형 구직자 수당(Income based JSA)이 있음.
- 급여 수준은 연령, 가구유형, 장애인이나 노인 포함 가구 등에 따라 차등으로 지급됨.

□ Pension Credit

- 연금공제는 연금수급자들의 소득을 일정 수준으로 보충하고 국가 기초연금수준 이상의 급여를 받는 정년 퇴임자들을 보상하기 위하여 시행
- 연금공제급여는 보증공제(Guarantee Credit)와 저축공제(Savings Credit)로 구분
- 자격요건은 영국에 거주하는 60세 이상의 영국인이며, 소득이 없거나 특정 최저수준 이하인 경우임.

□ Tax Credit

- 아동세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액공제(Working Tax Credit)를 시행하고 있음.
- 아동세액공제는 저소득계층과 중위소득계층을 지원하는 제도로 16세 미만의 아동을 부양할 책임이 있으면 근로 여부와 상관없이 급여를 제공하며, 풀타임 학생의 경우 19세까지 포함
- 근로세액공제는 근로하는 성인을 위한 소득기초공제임.

Housing Benefit

- 소득보조 수급자 또는 저소득층에게 민영 또는 공영 주택 임대료를 보조하는 프로그램임으로, 자산조사를 통과하고 주택 임대료를 지불하는 사람이라면 누구나 수급가능

The Social Fund

- 사회기금은 정규 수입으로 감당할 수 없는 비용이 발생했을 때 보조금 또는 무이자로 돈을 대부하는 제도임.

3. 캐나다

캐나다의 공공부조는 소득조사 프로그램과 욕구조사 프로그램이 있음.

- 소득조사 프로그램은 캐나다 아동조세급여(Canada Child Tax Benefit), 노인들을 위한 프로그램(Old age Security, The Guaranteed Income Supplement, Spouse's Allowance)에 대한 조세지원 소득보장, 환급 가능한 재화 및 서비스 조세 크레딧이 있음.
- 욕구조사 프로그램인 사회부조(Social Assistance)는 욕구조사를 통해 이루어짐.

근로유인과 노동연계복지

- 모든 지방의 사회부조 프로그램은 근로유인 요소를 포함하고 있으며, 근로 동기 유인은 보통 근로소득에 대한 공제 형태로 이루어짐.
- 근로연계 복지는 공공부조 수급조건으로 일하도록 함으로써 주로 노동과 훈련을 강제적으로 요구하고, 이 요구가 충족되지 않으면 처벌하는 형태

강제의존 소득보장 프로그램

- 강제의존 소득보장 프로그램은 사회부조 프로그램과 긴밀한 연계 속에서 실시되며, 주요 대상자는 가출청소년과 부양아동이 있는 여성(미혼모)임.

푸드뱅크, 쉼터, 급식사업

- 푸드뱅크의 주 이용자는 사회부조와 고용보험 수급자들이며, 쉼터와 급식사업은 주로 자선단체나 종교조직에서 운영

4. 네덜란드

네덜란드의 공공부조제도는 Supplementary Benefits(보충급여)와 National Assistance(국가부조)로 나누어짐. 또한 대상에 따른 여러 범주적 공공부조제도 존재.

Supplementary Benefits

- 보충급여는 각종 사회보장 혜택을 받는 실업자와 장애인들의 소득이 최저소득에 미달하는 경우 지급

National Assistance

- 국가부조 제도는 네덜란드에 거주하는 모든 이를 대상으로 하며, 최소한의 소득을 제공하는 역할
- 국가부조는 보충적 성격을 띠므로 다른 사회부조, 근로소득, 소득세공제 등의 소득이 있으면 이를 먼저 공제함.
- 특별사회부조(Special social assistance) 수급자격은 신청인이 스스로 충당할 수 없는 특별한 생활비용이 있다고 관계 담당자가 결정함으로써 발생

Income Provisions for Older or Partially Disabled Unemployed Persons

- 이 제도는 성인 및 부분 장애 실업자의 소득을 최저보장 수준으로 지원하는 역할 담당
- 실업자와 그 배우자의 총소득(근로소득, 부조, 연금 등)을 최저보장 소득 수준으로 보충하며, 거주 주택과 개인저축과 같은 자산은 급여수준 산정에 고려하지 않음.

Income Provisions for Older or Partially Disabled Formerly Self-employed Persons

- 성인 및 부분 장애 과거 자영업 종사자의 소득을 최저보장 수준으로 지원하는 것임.
- 신청인과 그 배우자의 총소득(근로소득, 부조, 연금 등)을 최저보장소득 수준으로 보충하는데, 특정 한도 이내의 자산은 급여수준 산정에 고려하지 않음.

5. 스웨덴

스웨덴의 공공부조제도는 사회서비스 법(Social Service Act)에 근거한 Social Assistance(사회부조) 제도와 Housing Allowance(주택수당)로 구분됨.

Social Assistance

- 수급자격은 세 가지로 나눌 수 있음.
 - 근로 가능성 확인
 - 자산처분 가능성 확인
 - 부양의무자의 존재 여부 확인

Housing Allowance

- 수급대상은 다음과 같음.
 - 자녀가 있는 가족,
 - 18세 이상 29세 미만의 독신,
 - 장애인,
 - 노령연금 수급 노인이며,
- 급여수준은 가구원의 수, 가구소득, 주거비용, 주거 면적에 따라 다름.

6. 뉴질랜드

뉴질랜드의 공공부조제도는 그 대상에 따른 범주적 공공부조 형태가 다양함.

Emergency Benefit

- 궁핍한 사람 가운데 스스로(가족 포함) 충분한 소득을 얻을 수 없고, 다른 공공부조를 수급하지 못하는 사람을 대상으로 함.

Unemployment Benefit

- 실업급여는 빈곤층 가운데 실업자를 대상으로 하는 프로그램임.
- 수급유형은 다음과 같음.
 - 정규 직업이 없으나 정규직에 취업할 수 있으며, 구직하려는 사람으로 구직하려는 노력을 해 왔고 적절한 고용을 받아들일 의도가 있으며, 18세 이상이거나 16세 이상인 자
 - 기혼자 또는 사실혼자로 부양자녀가 있는 자
 - 뉴질랜드에 2년 이상 거주자, 소득이 부조에 미달하는 자

Independent Youth Benefit

- 이는 학생, 직업훈련하는 사람, 활발하게 구직하는 사람, 또는 일시적으로 노동력을 상실한 젊은 사람에게 지급됨.
- 수급 요건은 다음과 같음.
 - 16세 또는 17세의 자녀가 없는 사람으로 뉴질랜드에 2년 이상 거주한 자
 - 실업 상태지만 활발히 구직하며, 취업이나 직업훈련 과정에 참여할 준비가 되어 있거나 승인된 직업 관련 과정의 생도
 - 중등 이상의 학교에 등록하고 정기 등교하는 학생
 - 질병·상해·임신·장애 등의 사유로 일시적으로 노동력을 상실한 사람

New Zealand Superannuation

- 정년 퇴임자를 위한 공공부조 제도로, 수급요건은 다음과 같음.
 - 65세 이상으로 뉴질랜드에 거주하는 시민이나 영주권자
 - 뉴질랜드에 20세 이후 10년 이상, 그 가운데 5년 이상은 50세 이후에

거주한 자

□ Invalids Benefit

- 영구적인 상해, 질병, 장애 상태에 있는 사람이 다음 요건을 충족하면 급여를 받을 수 있음.
- 수급요건은 다음과 같음.
 - 16세 이상으로 상해, 질병, 장애 때문에 일주일에 15시간을 근무할 수 없는 상태가 2년 이상 지속될 전망이 있는 자
 - 일주일에 15시간을 근무할 수 없으며 기대 수명이 2년 미만으로 추정되는 자
 - 시야나 시력이 일정 수준 이하의 맹인이 뉴질랜드에 거주하는 시민이나 영주권자로서 뉴질랜드에 10년 이상 거주한 적이 있는 자

□ Sickness Benefit

- 이는 질병, 상해, 임신, 장애 때문에 일시적으로 휴직한 사람을 위한 공공부조 프로그램임.
- 수급 조건은 다음과 같음.
 - 18세 이상이거나 16~17세로 배우자와 부양자녀가 있으며, 질병·상해·임신·장애 때문에 일시적으로 휴직하거나 근로시간이 감소된 자
 - 실업 상태나 시간제 근무자로 정규 직업을 구하기 어렵거나 수행할 수 없는 뉴질랜드에 거주하는 시민이나 영주권자

□ Domestic Purposes and Widows Benefits

- 이 프로그램의 대상은 다음과 같음.
 - 편부모, 폐질 또는 장애인을 돌보는 자
 - 50세 이상의 독신 여성으로 뉴질랜드에 거주하는 시민이나 영주권자

Orphan's and Unsupported Child's Benefit

- 이 프로그램은 타인의 자녀를 양육하는 자에게 주는 급여임.
 - 고아 수당은 부모가 사망, 행방불명, 또는 만성 질병 등으로 아동을 돌보지 못하는 경우 지급됨.
 - 미부양아동 수당은 가족이 해체되어 부양받지 못하는 아동을 대상으로 함.

7. 호주

호주의 공공부조제도는 그 대상에 따른 범주적 공공부조 형태가 다양함.

ABSTUDY

- 이 제도는 원주민 학생이 학업을 계속할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있으며, 달마다 15일을 단위로 생활비 및 학교생활 관련 비용을 지불함.
- 수급요건은 우선 원주민이어야 하며, 세부사항은 다음과 같음.
 - 14세 이상 초등학생, 중·고등학생, 대학 및 전문학교 학생
 - New Apprenticeship 참여자, 방송 학교생, 석사 및 박사 과정 학생

Age Pension

- 이는 65세 이상 노인 거주자와 거주 연한을 채운 시민 또는 영주권자를 대상으로 시행되는 공공부조 프로그램임.

Bereavement Allowance

- 이 제도는 최근에 배우자가 사망하고, 부양 자녀가 없으며, 다른 공공부조를 수급하지 않는 경우 장례의식, 재정 안정, 취업, 또는 다른 공공부조의 수급자격을 확인하는 동안 소득을 보장하는 것을 목적으로 함.
- 수급요건은 다음과 같음.
 - 배우자가 사망했거나, 배우자 사망 직전까지 동거했거나, 재혼하지 않은 자

- 자녀가 없는 사람, 미망인 연금, 부양자 수당, 고용 연금, 전쟁미망인 연금 수급자격이 없는 자 중 거주 연환을 채운 시민 또는 영주권자임.

Carer Payment

- 이는 장애자, 폐질자, 노인을 돌보아야 하는 이유로 자신을 스스로 부양할 수 없는 자이면서 거주 연환을 채운 시민 또는 영주권자를 대상으로 시행되는 프로그램임.

Carer Payment

- 수급요건은 다음과 같음.
 - 장애 아동을 돌보아야 하는 사유로 자신을 스스로 부양하지 못하는 자
 - 부양을 필요로 하는 자의 가정에서 지속적으로 부양 서비스를 제공하는 자
 - 16세 미만의 중증 장애 및 폐질 아동, 또는 둘 이상의 16세 미만 장애 및 폐질 아동, 거주 연환을 채운 시민 또는 영주권자

Child Care Benefit

- 이 제도는 허가된 보육, 또는 등록된 보육을 일주일에 20시간 이상 이용하는 취업자, 학생, 또는 취업훈련 참여자가 수급대상임.

Disabled Support Pension

- 이 제도는 신체, 지능 또는 정신장애로 근로할 수 없는 자에게 지급됨.
- 수급요건은 다음과 같음.
 - 16세 이상 연금수령 연령 미만인 자로,
 - 질병, 상해나 장애의 사유로 적어도 2년 동안 근로할 수 없거나 제약을 받는 자,
 - 맹인, 또는 Supported Wage System 참여자, 호주에서 거주한 지 10년 이상인 자로 장애가 호주에서 거주하는 동안 발생한 것이라야 함.

Family Tax Benefit Part A

- 이 프로그램은 21세 미만의 피부양자, 또는 24세 미만의 학생인 피부양자 아동을 부양하는 호주 영주권자를 대상으로 시행함.

Family Tax Benefit Part B:

- 이 제도는 호주 영주권자로 16세(다른 제도를 수급하지 않는 학생의 경우 18세) 미만의 아동을 부양하는 편부모 포함 한 명의 소득자 가족, 또는 5세 미만의 아동을 부양하는 경우에 추가의 조세환급을 부여함.

Newstart Allowance

- 이 프로그램은 실업자들이 구직하는 동안 생활비를 지원하여 구직 가능성을 높이기 위한 활동에 참여하도록 하는 제도임.

Parenting Payment

- 이 프로그램은 아동의 1차적 보육자 지원 제도로 보육을 담당하는 사람에게 부조가 한정됨.
- 수급 요건은 다음과 같음.
 - 부모, 조부모 또는 위탁 부모로 호주에 거주하는 13주 미만의 단기 외국 체류이거나,
 - 16세 미만의 아동을 전적으로 또는 거의 대부분 보육하는 자이거나, 거주 연한을 채운 시민 또는 영주권자가 수급을 6개월 이상 지속한 경우에 가능

Sickness Allowance

- 이 제도는 의료적 사유로 일시적으로 휴직한 취업자를 위한 부조임.

Special Benefit

- 이는 특수한 사정으로 재정 지원이 심각하게 필요한 사람에게 주는 제도

이며, 부조는 가족 및 지역사회부의 결정에 따라 지급됨.

Youth Allowance

- 이는 청소년 또는 청년들을 대상으로 주는 급여임.

8. 프랑스

- 프랑스의 공공부조는 일반적 사회부조로 노인, 장애인, 아동 등 노동능력이 없는 집단을 대상으로 하는 소득보장, 사회적 미니멈(minima sociaux)이 있음.

가. 실업자 대상 프로그램

자활수당

- 외국 망명자, 추방자, 산재 또는 직업병 피해자이면서 재교육·재적용 또는 직업 훈련 중인 사람 등 특정집단 중에서 일정 자산 이하인 자만이 수급자격을 인정받으며, 최장 1년 동안 지급함.

특별연대 수당

- 적용대상은 실업급여 수급자격이 소멸된 장기 실업자로, 몇 가지 조건을 충족시켜야만 하는데, 구직 활동 노력이 입증되어야 하며, 일정 자산 이하여야 함.

나. 노인 대상 프로그램

특별의존급여와 자율개별급여

- 특별의존급여는 일정 자산 이하의 60세 이상 무의탁 노인이 적용대상임.
- 자율개별급여는 동일한 조건에서 모든 사람에 대한 권리보장 원칙이 관철된 대표적인 급여임.

□ 노령보충 수당

- 노령보충 수당은 사회적 미니멈 급여의 하나로 노령보험의 관리로 실시·운영됨. 이는 일정 자산 이하의 65세 이상 노인 또는 근로능력이 없는 상태인 경우에는 60세 이상인 노인에게 지급함.

다. 장애인 대상 프로그램

□ 성인장애 수당

- 성인장애 수당은 사회적 미니멈 급여 가운데 하나로, 일정 자산 이하이면서 장애 정도가 80% 이상이거나 그 이하인 경우 노동할 수 없는 사람으로서 직업능력판정위원회가 인정한 20세 이상의 성인에게 지급

□ 보상수당

- 보상수당은 장애인의 일상생활이나 직업생활과 관련하여 제기되는 비용을 보상하는 것을 그 목적으로 함.

□ 한부모 대상 프로그램 : 한부모 수당

- 한부모 수당은 미혼모(부), 결혼 또는 결혼 유사생활 영위 이후 별거, 이혼, 사별로 자녀를 홀로 부양하는 아버지나 어머니이며, 임신한 독신 여성도 적용대상임.

□ 그 외: 최저생활보장제도

- 이 제도의 적용대상은 프랑스에 거주하면서 법정 최저소득액에 미치지 못하는 모든 경우임.
- 사회적 미니멈의 하나로 기존의 사회적 미니멈에서 제외된 사람들을 이 제도에 포함시키고자 하는 보편주의 원칙에 근거, 소득보장이 아닌 사회 통합 및 취업 촉진을 목적으로 근로활동에 참여시키는 것을 전제로 함.

제4장 주요 OECD 국가의 공공부조 부정수급 모니터링

제1절 각 국의 공공부조 부정수급 모니터링

1. 미국

□ Income and Eligibility Verification System: IEVS

- 미국의 광범위한 공공부조 부정수급 방지 대책의 밑바탕에는 부정수급 방지를 위한 컴퓨터 시스템 활용이 있음.
- IEVS를 통해 주정부 공공부조 기관이 신청인과 수급자의 소득을 대조할 수 있는 데이터는 국세청, 사회보장청, 임금보고서와 실업보험금임.
- IEVS는 신청인 체계와 수급자 체계로 나뉨.
 - 신청인 체계는 신청인 고유정보, 성명, 사회보장번호(SSN), 성별, 출생 일자가 신청절차 완료시 컴퓨터에 기록됨.
 - 수급자 체계는 수급 중인 사람들의 정보를 종류에 따라 다른 자료 및 다양한 시점에서 대조
- 1994년 10월 감사원(Office of the Inspector General)과 보건 및 사회사업부(Department of Health and Human Services)에서 주관한 IEVS 현황에 관한 연구에서는 IEVS가 여러 한계점이 있음에도 불구하고 큰 성과가 있다는 것을 제시함.

□ SSI(Supplement Security Income)

- SSI의 부정수급에 관한 부분은 연방기관인 사회보장청 산하의 독립 기관인 조사사무소에서 담당
- 조사는 정기 조사와 비정기 조사가 함께 이루어지며, 부정수급 및 남용, 누수에 대한 조사 대상은 수급자와 공급자, 전달체계 모두에 해당함.
- 조사방법은 무작위 표본추출, 신고조사에 의한 직접적 조사와 감사, 서류

조사를 통한 간접조사, 관련 방송 및 대중적 행사에 의한 홍보활동이 모두 이루어짐.

□ TANF(Temporary Assistance for Needy Families), Medicaid

- TANF 및 Medicaid의 경우 연방의 보건 및 인간서비스부(DHHS) 산하의 조사사무소(OIG)에서 담당. 또한 각 주의 인간서비스부(Department of Human: DHS) 또는 보건 및 인간서비스부(DHHS), 공적서비스부(DPS) 소속의 전담부서 또는 독립기구 존재
- 부정수급 조사는 SSI와 같이 정기 조사와 비정기 조사를 함께 실시하며 부정수급, 남용, 누수에 대한 조사 대상은 수급자 및 공급자, 전달체계 모두에 해당

□ 식품권 제도(Food Stamps)의 행정 자격 박탈 제도

- Food Stamp에서는 행정적인 자격 박탈 제도 시행. 최신 부정수급 방지 및 탐지 대책은 질적관리제도, 소득확인, 사망자 조사, 수감자 조회, 이중수급, 범법자 조회, 수급자격 박탈 등이 있음.

2. 영국

□ 영국의 부정수급 모니터링 체계

- 영국의 공공부조 부정방지의 담당 기관은 노동 및 연금부(Department of Work and Pensions)의 부정방지 조사기관(Counter-Fraud Investigation Service)과 국가조사기관(National Investigation Service)임.
- 1998년 이전 부정수급을 처벌하는 방법은 형사소송과 민사소송을 통해 과대 지급액을 환급하는 것이었으나, 현재는 주의, 행정 범칙금, 형사고발, 과대 지급액의 환수라는 4가지 단계를 활용함.

□ 소득보조(IS)와 구직자급여(JSA)의 부정수급 모니터링

- DWP 내에 있는 부서인 부정수급 전담조사반에서 담당, 수급자 이외의 일반인을 상대로 부정수급 방지 캠페인 실시, 일반인이 수급자의 부정수급에 대해 의심이 될 때 부정수급 핫라인을 통해 신고, 매년 표본추출 조사
- 이 가운데 부정수급과 오류에 대한 조사는 수급자와 공무원 두 측면에서 모두 수행
 - 수급자 측면의 부정수급과 오류 조사는 지역별 급여조사(Area Benefit Review)에서 지방정부(Area Directorates) 안의 모든 지구사무소 가운데 5개를 무작위로 선정하여 실시.
 - 공무원의 오류 점검은 기술지원팀에서 6개월 단위로 모든 급여 행정 지구를 무작위로 방문하여 그 급여 행정지구에서 조사함.

□ 주택급여와 지방세 공제제도의 부정수급 모니터링

- 주택급여와 지방세 공제제도 등 지방정부의 공공부조 부정수급을 담당하는 부서는 DWP의 독립 부서인 부정수급 조사기관임.
- 이 기구에서는 중앙 부서들과 지방 당국 안의 급여 행정과 부정수급 방지활동을 감사하고 그 결과를 내무성에 보고하며 개별 조사 보고서와 정기적 실행 지침 발간을 바탕으로 실천 관행을 향상시키기도 함.
- SPARK(Social Knowledge Analysis Research Knowledge)에서는 부정수급에 대한 연구보고서를 발간하기도 함.

3. 캐나다

□ 캐나다의 부정수급 모니터링

- 이전에는 부정수급자에 대해 ‘행정적’ 처벌 규정은 없었으며, 각 사례에 대한 ‘사법적’ 처리만 가능. 그러나 1990년대 이후 대부분의 지방정부에서는 부정수급 조사를 위해 특별 직원을 고용하고, 정기적인 조사와 시

민의 신고에 의한 조사 병행.

- 모든 신청인에게 두 명의 공무원이 따로 자격 심사
- 일부 수급자의 경우 본인이 직접 관청을 방문하여 지급액을 수령하는 것을 조건으로 함.
- 공공부조 지급액을 수급자의 은행 계좌에 직접 입금하여, 허위 분실 신고 방지
- 공공부조 지급 관청 간의 정보 공유 강화

4. 네덜란드

□ 네덜란드의 부정수급 모니터링

- 사회 및 고용부(Ministry of Social Affairs and Employment)의 차관의 책임 사항에 공공부조 부정방지 대책을 명시하고 있으며, 사회 및 고용부 산하 고용과 소득 실행 정책국에 부정탐지정책과(Fraud Detection Policy Office)와 사회정보 및 조사과(Social Information and Investigation Service) 설치
- 네덜란드의 부정수급 방지 노력
 - 공공부조 수급자에 대한 자산조사가 엄격히 이루어짐.
 - 공공부조의 부정수급이 발견되면 급여의 중단 및 정지가 이루어지며, 부정하게 수급한 급부는 이자를 포함하여 추징됨.
 - 2004년 새로운 근로 및 공공부조에 관한 법(Work and Social Assistance Act)으로 인해 모든 수급자에 대한 검토가 이루어짐.

5. 스웨덴

□ 스웨덴의 부정수급 모니터링

- 스웨덴의 경우 부정수급에 대한 인식이 엄격하지 않음. 그러나 2006년과 2007년에 스웨덴 사회보험청(Sweden Social Insurance Agency)과 국가 노

동시장위원회(National Labour Market Board)에서는 최근 부정수급 방지 대책 강화

- 여기에는 정부 조직 사이의 정보 교류 강화, 부조금의 재신청에 관한 규정 재검토, 부조금 관련 부정에 대한 특별반을 구성, 부정수급과 관련된 감독 강화 등이 있음.

6. 뉴질랜드

□ 뉴질랜드 부정수급 모니터링

- 뉴질랜드의 공공부조 부정수급과 관련한 조치는 주로 공무원의 부정행위와 관련되어 있음. 이들의 부정행위가 발각될 경우 이들의 파면과 형사 고발, 피해액 환수 조치가 이루어짐.
- 뉴질랜드에서 이루어지고 있는 공무원 부정행위 관련 대책은 다음과 같음.
 - 부정행위 정보를 직원채용, 훈련과정, 교재에 포함함.
 - 부정행위가 적발된 경우에는, 조사결과가 모든 직원에게 전달됨.
 - 직원과 업무 위임자의 채용시 신분 조회 강화
 - 부정행위의 발발 소지, 과거 발발 사례, 방지 방법이나 체계상의 결함에 관한 사항에 대해 지속적 검토
- 공무원 부정행위의 탐지 및 방지를 위해 행하는 방법은 데이터베이스 조회 및 정보조사와 관련되어 있음.

7. 호주

□ 호주의 부정수급 모니터링

- 중앙연계(Centre-link)에서는 조세청(Australian Taxation Office), 군인후생부(Australian Taxation Office), 이민 문화 원주민 후생부(Department of Immigration & Multicultural & Indigenous Affairs), 교화부(Department of Corrective Services), 등기청(the Registrar-General's Office)과 함께 데이터

조회를 통해 자료 확인

- 호주의 경우 공공부조 제도의 대상이 대부분 구직자이므로 취업 성과를 높이기 위한 수단으로 정기 평가가 이루어지고, 이에 따라 부정수급 여부 평가

8. 프랑스

□ 프랑스의 부정수급 모니터링

- 프랑스의 경우 부정수급자에 대한 조치 매우 엄격. 사기 또는 자산(소득)을 사실과 다르게 신고한 것이 적발될 경우 벌금을 부과하며, 이러한 부정행위를 다시 하면 최고 벌금의 2배를 부과함.
- 자활수당과 특별연대수당에서 부정수급 사례가 발견된 경우 집행기관은 부정수급자에게 관련 통지문을 발송하고, 지급된 급여의 상환 요청

제2절 주요 OECD 회원국의 부정수급 및 모니터링 체계

1. OECD 국가들의 부정수급 행위들

□ 비자격자의 신청

- 자격이 없는 자가 수급 받는 행위로 신규 신청보다는 기존 수급자가 자격을 상실한 뒤에도 이를 보고하지 않아 일어나는 경우임.
 - 소득 기준선 근처의 소득이 있는 사람 또는 부정기적인 소득이 발생하는 사람들이 이에 해당할 수 있음.
 - 이 경우 수급자의 상황을 자주 확인하는 절차가 가장 효과적인 대처 방법일 것으로 생각됨.

□ 중복 신청

- 이는 한 사람이 이중 또는 타인의 이름으로 공공부조를 수급하는 행위

임. 대부분의 국가에서는 이를 방지하기 위해 전산을 통한 본인 확인, 주소지 거주 사실 확인, 그리고 본인의 부조금 직접 수령과 같은 방법 활용

□ 소득신고의 누락

- 이는 가장 흔한 형태의 부정행위이면서 그 방지 대책을 마련하기 가장 어려운 부정수급 행위임. 이에 대한 대책으로 부정기적으로 무작위 조사 하는 것과 강력한 처벌, 신고의 장려 등이 있음.

□ 의무 불이행

- 대부분의 국가에서는 공공부조의 수급을 위해 구직 및 직업훈련 활동을 조건으로 둬. 대부분의 OECD 국가에서는 적어도 노동할 수 있는 사람들을 위해 정기적으로 구직 활동을 검사하고 도와주면서 이들의 수급자격이나 부조금액 결정에 관한 상황 변화를 평가함.

□ 행정 오류

- 수급자의 부정수급 행위보다는 담당 공무원의 고의적이거나 실수로 인한 오류가 더 많이 나타남. 이를 위해 행정 담당자를 정기적으로 평가할 필요가 있음.

2. OECD 국가들의 부정수급 방지를 위한 모니터링 체계 및 제언

□ 수급자격 심사를 위한 전산 체계 구축

- 대부분의 OECD 국가에서는 정확한 소득과약 시스템을 중시하며, 컴퓨터 전산 시스템을 활용함.
 - 미국의 경우 IEVS를 통한 소득과약 시스템이 거의 완벽할 정도로 체계화되어 있으므로 엄격한 자산조사를 통해 부정수급을 방지함.
- 우리나라는 정확한 수급자격 심사를 위한 방안으로 수급대상자가 공공부

조제도 신청 시 제출한 구비서류와 D/B 간의 연계성 미흡 등 전산자료 구축 미흡

□ 수급자의 정기·비정기적 조사

- 대부분의 OECD 국가들에서는 수급자를 대상으로 정기적·비정기적 조사가 함께 이루어짐.
 - 미국의 경우 정기적 조사 및 비정기적인 조사가 이루어짐. 이를 통해 부정수급 및 남용, 누수에 대한 조사 대상은 거짓행위 등을 조사. 조사방법은 무작위표본추출, 신고조사에 의한 직접적 조사와 감사, 서류 조사를 통한 간접조사, 홍보활동임.
 - 영국의 경우 수급자 측면의 부정수급과 오류의 조사는 무작위 표본 추출하여 이들을 집중적으로 조사하는 방식으로 진행
- 우리나라의 경우 중점 관리대상 가구를 선정하여 정기조사 외에 수시조사를 강화하고 있음.

□ 공무원(공급자)의 조사

- 미국의 경우 공급자인 제도 집행 공무원에 대해서는 급여 및 관련지침과 급여전달, 자금운영을 정확하고 공정하게 하고 있는지 확인
- 영국의 경우 공무원을 대상으로 기술지원팀에서 6개월 단위로 모든 급여 행정지구를 무작위로 방문하여, 방문한 급여행정지구 조사
- 뉴질랜드의 경우 공무원의 부정행위가 발각될 경우 이들의 파면과 형사고발, 피해액 환수의 조치가 이루어지는 등 공무원의 조사 철저
- 그러나 공공부조제도 공급자를 엄격히 조사할 경우 사회복지전담공무원 은 복지행정을 경직되게 운영할 수밖에 없다는 문제가 있음.

□ 벌칙 및 행정적 처벌

- 미국 식품권 제도(Food Stamps)의 경우 부정수급이 증명되면 수급자는

첫 번째 위반 시에는 6개월 간, 두 번째 위반 시에는 1년간, 세 번째 위반 시에는 수급 자격이 완전히 상실됨.

- 영국의 경우 주의, 행정 범칙금, 형사고발, 과대 지급액의 환수와 같은 4단계의 처벌 조항을 통해 벌칙 부과
- 프랑스의 경우 자산(소득)을 사실과 다르게 신고하는 것이 적발될 경우 누구든지 4천5백 유로의 벌금 부과가 가능하며, 이러한 부정행위를 다시 할 경우 최고 벌금의 2배가 부과될 것을 명시함.
- 우리나라에서도 부정수급으로 판정된 경우 급여 전액을 중지하는 등 벌금 및 벌칙을 부과하고 있으나 아직까지는 체계적이지 않아 이에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.

□ 신고 시스템

- 일부 국가에서는 공공부조 제도의 부정수급 방지 및 탐지를 위해 다수의 민간단체가 활동하고 있음.
 - 영국의 경우 일반인이 수급자의 부정수급에 대해 의심이 될 때 부정수급 핫라인(the National Benefit Fraud Hotline)을 통해 신고할 수 있음.
 - 우리나라의 경우에도 이러한 신고 시스템의 중요성을 인식하고 이에 대한 대안 마련. 그러나 아직은 부족한 실정임.

□ 홍보 및 캠페인

- 영국의 경우 수급자 이외의 일반인을 상대로 부정수급 방지 캠페인을 실시하고 있으며, 네덜란드의 경우에도 대중 매체를 통하여 관련 홍보를 자주 하는 등 이에 대해 노력
- 우리나라의 경우 일반 대중을 대상으로 이러한 홍보 및 캠페인이 부족한 것으로 보임.

제5장 결론

제1절 요약 및 결론

- OECD 회원국에서는 부정수급에 관한 대책 및 모니터링에 대해 국가에 따라 상이한 반응을 보임. 현재 우리나라에서 부정수급과 관련한 모니터링에서 중요한 것은 수급대상자를 선정하기 위한 자산조사를 철저히 하는 것이라 할 수 있음.
- 따라서 본 연구에서는 OECD 국가들의 공공부조 부정수급 방지 대책 및 모니터링 체계를 살펴보고 이를 토대로 우리나라 국민기초생활보장 제도 부정수급 방지 대책 및 모니터링 체계 구축에 도움을 주고자 함.
- 조사 결과, OECD 국가들은 수급자격 심사를 위한 전산체계 구축 및 각 부서 간 연계가 잘 구비되어 있었으며, 수급자의 조사 및 급여를 제공하는 공무원들에 대한 조사를 엄격히 시행함.
 - 부정수급이 발각된 경우 벌칙 및 행정적 처벌을 강력히 부과함으로써 부정수급을 감소시키기 위해 노력함. 또한 직접적인 조사, 벌칙뿐 아니라 일반 대중을 대상으로 신고시스템 구축 및 부정수급에 대한 홍보 캠페인 시행
- 우리나라에서도 이러한 점들을 유념하여 부정수급 방지 대책 및 모니터링 체계를 구축할 필요가 있음.

제2절 연구의 한계

- 연구의 목적은 부정수급에 대한 모니터링을 중심으로 살펴보는 것이었으나, 연구를 진행하면서 부정수급 모니터링과 부정수급 방지 대책에 대해 이론적으로 명확히 구분하지 못함.
- 연구 자료 획득과 관련하여 부정수급 방지대책 및 모니터링 체계에 관한 자

료 부족. 따라서 이러한 자료 수집의 한계로 인해 본 연구는 부정수급 모니터링에 대해 탐색적인 수준에서 이루어질 수밖에 없었음.

- 앞에서 언급한 한계들로 인해 우리나라 공공부조 제도의 모니터링 체계 구축방안에 대해 다양한 시각에서 제시하지 못함. 따라서 모니터링 대상 및 내용, 시기 등에 대해 구체적인 방향을 제시하지 못함.

제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

공공부조제도는 개인소득이나 재산, 또는 사회보험을 통해 최소한의 생활수준을 영위하지 못하는 사람들에게 국가가 최소한의 생활수준을 보장하는 최후의 수단이다.

모든 국민에게 최소한의 생활수준을 보장하는 것이 국가의 기본 책임이라는 것은 많은 국가에서 이를 법에 명시하는 것을 보아도 알 수 있다. 우리나라에서도 헌법 제34조 제1항-“모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리”-와 제5항-“생활능력이 없는 자”에 대한 국가의 보호책임-에 이러한 국민의 권리를 명시한다. 사회보장기본법에는 공공부조를 국가 및 지방자치단체의 책임 아래 생활을 유지할 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도로 규정한다. 또한 국민기초생활보장법에도 생활이 어려운 자의 최저생활을 보장하는 것을 목적으로 한다. 이처럼 국민의 생존권을 보장하는 최후의 수단이 바로 공공부조제도이기 때문에 공공부조를 “최후의 안전망”이라고 표현하기도 한다.

이러한 공공부조제도가 갖는 중요한 원칙 가운데 하나는 빈곤을 포함하여 제반 사회생활상의 문제를 개인 책임으로 하기보다는 사회적·국가적 책임으로 규정하고 이를 원조함으로써 인간다운 생활을 보장하려는 데 있다고 할 수 있다. 따라서 최소한의 생활수준을 영위하는 데 필요한 재원을 스스로 구하지 못하는 한 사람의 국민이라도 공공부조의 수급을 받지 못한다면, 이는 마지막 수단이 그 역할을 제대로 하지 못한 것이고 국가는 그 책임을 다하지 못한 것이다.

그러나 현실적으로 우리나라에서는 최저생계비 이하의 소득을 얻는 사람이라도 공공부조 수급에서 누락되는 경우가 상당하다. 이를 흔히 공공부조의 “사

각지대”라고 표현하는데, 여기에는 여러 가지 이유로 자격이 되는데도 신청하지 않는 사람들과 주민등록이 되어 있지 않거나 주거부정 때문에 신청하지 못하는 사람들이 포함된다. 그리고 부양의무자 기준 등 엄격한 수급기준 때문에 상당수의 최저생계비 이하의 생활자가 수급대상에서 제외되어 비수급 소득빈곤층으로 남아 있다. 따라서 이를 필요로 하는 사람들 모두에게 공공부조를 지급할 수 있도록 하는 방안을 개발하는 것은 매우 중요한 일이라 할 수 있다.

반면 국민의 세금으로 재원을 충당하는 공공부조가 부정수급으로 오용되는 것을 방지할 필요도 있다. 공공부조의 방식을 택하는 우리나라의 국민기초생활보장제도는 그 재원이 수급자의 기여 없이 국민의 세금으로 마련된다는 점에서, 즉, 재원부담자와 수급자가 다르다는 점에서 어떤 목적으로 어느 대상에게 얼마만큼의 급여를 어떻게 제대로 주는가 하는 문제가 중요하게 부각된다(이태진, 2002).

실제로 공공부조의 도움이 필요한 사람들에게 적정한 금액이 지급되도록 하는 것은 행정의 기본 임무이다. 그런데 이러한 제도를 효과적·효율적으로 적절하게 만들기 위해 공공부조제도는 본질적인 취약성을 안고 있는데, 이는 다음과 같다. 첫째, 공공부조제도의 기능이 일정 수준의 소득을 보장하는 데 있으므로 국가가 부조하는 금액은 이 수준과 수급인의 개인소득 사이의 차가 된다. 따라서 개인소득이 많을수록 부조 금액은 줄어드는데, 이때 수급자에게는 자연스러운 소득 은닉 유인이 발생한다는 점이다. 둘째, 수급자의 소득은 거의 과세 미달이기에 국세청 자료 이용에도 한계가 있으며, 이들은 일반적으로 임시고용, 일일고용, 자영업에 종사하기에 소득과약이 쉽지 않다는 점이다. 셋째, 이들의 고용주들은 지급한 급여가 법정 최저 임금 미달로 계산될 소지가 있어 확인을 기피하기도 한다. 특히 OECD 국가와 달리 소득 과약 시스템이 갖춰지지 않아 소득 과약률이 낮은 우리나라의 실정에서, 이러한 소득 과약 시스템의 제도적 개선이 병행되지 않는 한 부정 수급을 방지할 수 있는 체계의 개선은 항상 내재적인 한계를 갖는다. 그럼에도 불구하고 수급자 선정과 급여의 결정은 수급자들 사이나 수급자와 비수급자 사이의 형평성에도 관계되는 만큼 공공부조제도의 효과적인 수행을 위해서는 지속적인 모니터링을 통한 관리가 꼭 이루어져야 한다.

또한 우리나라의 국민기초생활보장제도는 사회적으로 기초보장의 내용과 수준을 합의하지 않은 상태에서 실시되었기 때문에 사회적 갈등의 소지를 내포하고 있다. 그 때문에 국민기초생활보장제도의 효율적 집행이란 문제는 아직도 해결되지 않은 상태로 남아 있다고 할 수 있다.

이러한 시점에서 국민기초생활보장제도가 효과적·효율적으로 실행되는지를 평가하는 것(monitoring)은 제도에 대한 사회적 합의를 이끌어 내는 데 중요한 역할을 할 것이라 생각한다. 본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 선행 연구에서 중요하게 다루지 않은 부정수급 및 그 방지대책에 초점을 두고, OECD 회원국의 공공부조제도와 그 모니터링 체계를 검토하여 우리나라 국민기초생활보장제도의 체계적인 모니터링 제도 구축이라는 시사점을 찾고자 한다.

제2절 선행연구 검토 및 연구의 구성

본 연구에서는 이러한 목적을 기반으로 부정수급과 방지대책에 관한 선행연구를 검토하고, OECD 회원국의 공공부조 모니터링 체계에 관한 자료를 검색하였다. 이를 통해 얻은 부정수급과 그 방지대책에 관련된 선행연구는 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 국내의 부정수급과 방지대책에 관한 연구로는 2003년에 한국보건사회연구원에서 한 ‘국민기초생활보장제도 모니터링 체계 구축방안에 관한 연구’가 있다. 이 연구에서는 우리나라 공공부조제도의 자산조사와 관련한 문제를 파악하기 위한 현황 및 미국과 영국 두 나라의 모니터링 체계를 살펴보고, 이를 통해 국민기초생활보장제도 모니터링 체계의 구축방안을 다음과 같이 제시하였다. 그것은 자산조사의 정확성을 제고하고, 지방자치 정부와 대비되는 중앙정부 산하의 특별 조직을 신설하여 부정수급의 방지 및 색출을 통한 예산 절감 및 잠재적 수급자의 발굴을 통한 제도의 효과성을 높이는 양방의 모니터링 체계 구축 등이다. 이 연구 외에는 공공부조의 부정수급이나 모니터링을 주제로 한 것이라기보다 제도의 운영방안이나 개선방안을 주제로 한 연구이며, 이를 다루

면서 부수적으로 정책 건의에 부정수급 방지대책을 언급한 것이 대부분이었다. 이러한 연구들에서는 국민기초생활보장제도 부정 수급 문제의 심각성을 언급하면서 대책의 강화를 주문하는 내용과, 수급자 선정과 관련하여 부정수급자 방지라는 사회적 요구에 의해 정당한 수급 자격을 가진 대상자가 탈락할 가능성을 우려하는 상반된 입장이 있었다.

다음으로 외국의 선행연구는 대부분 미국에서 이루어졌는데, 미국의 경우 부정수급 방지대책의 필요성을 예산 절감의 수치로 표현하고, 더 효율적인 개선 방향을 개발하는 데 초점을 맞추고 있었다. 영국의 경우 1999년에 공공부조 부정수급자에 대한 벌칙 체계를 도입하였는데, 이 체계의 평가와 개선 방향을 다루는 보고서가 일부 있지만 미국만큼 그 강도가 세지 않은 것으로 보인다. 한편 캐나다의 연구들은 공공부조의 입안과 시행을 지방정부가 담당하므로 연방 정부에서는 제도의 기본 틀만 정하며, 부정수급 대책은 중요하게 다루지 않았다. 다음으로 호주의 연구들은 본 연구에서 다루고자 하는 공공부조의 부정수급과는 성격이 조금 다른 수급조건의 불이행(주로 근로와 관련 의무)에 벌칙을 부과하는데 최근 이것이 너무 가혹하다는 여론 때문에 벌칙이 약화되었고, 이러한 벌칙이 수급자들에게 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구가 대부분이었다.

결론적으로 국내·외 문헌을 살펴본 결과 공공부조 부정수급에 관한 연구는 그리 많지 않았다. 이는 대부분의 사회복지 관련 학자들이 공공부조에 대하여 옹호적으로 생각하기 때문에 주로 제도의 확충이나 효과 등에 초점을 맞추어 연구하고, 이 때문에 자칫 공공부조 제도를 후퇴시킬 수 있는 부정수급을 방지하는 노력에는 관심을 기울이지 않은 것이 큰 요인이라 생각된다.

따라서 본 연구에서는 이러한 선행 연구의 한계를 보완하기 위하여 OECD 회원국의 공공부조제도 및 담당 부서 확인을 위해 유럽연합에서 발간하는 MISSOC(The Mutual Information System on Social Protection)를 참고하였다. 이를 통해 각국의 공공부조 담당 부서의 인터넷 홈페이지에서 부정수급 방지 대책에 관한 정보를 검색하고, 각 유럽연합 회원국의 고용 및 사회복지제도를 소개하는 유럽 고용 관측(European Employment Observatory)의 시리즈를 검토하였다. 그러나 관련 자료를 수집하는 데 다음과 같은 한계와 어려움에 부딪혔다.

우선 OECD 회원국의 공공부조 담당 부서의 인터넷 홈페이지는 미국과 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 스웨덴에서만 공공부조제도의 부정수급 방지대책에 관한 내용이 올라 있었다. 이 가운데도 영국과 호주에서만 홈페이지나 연락(Contact) 페이지에 부정수급을 신고할 수 있는 방법이나 링크를 구비하고, 미국의 경우 홈페이지에 부정수급 방지 정책에 관하여 설명하는 링크를 두었다(주1). 또한 유럽 고용 관측의 국가별 시리즈에도 네덜란드를 제외하면 공공부조제도의 부정수급 방지대책에 관한 내용을 소개하는 나라는 없었다. 따라서 공공부조제도의 부정수급 방지대책에 관한 설문을 작성하여 각국의 공공부조제도 담당 기관에 3차례 발송한 결과, 벨기에의 경우 담당 직원에게 전달했다는 회신이 있었고, 호주의 경우 공공부조제도의 소개 자료를 송부하였으나 설문지에 응답하여 회송한 나라는 네덜란드뿐이었다.

또한 국가별로 공공부조제도가 서로 다르고 이에 대한 태도가 다르기 때문에 부정수급에 엄격한 나라가 있는가 하면 관대한 나라도 있었다. 따라서 부정수급에 관대한 나라들의 경우 부정수급 방지대책 및 모니터링 체계에 관한 자료가 매우 부족하였다.

본 연구에서는 이러한 자료 수집의 한계를 인정하면서 탐색적인 수준에서 미국, 영국, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 호주, 프랑스를 중심으로 공공부조제도의 부정수급 방지대책을 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라에 적용할 수 있는지 검토하였다.

제3절 연구의 기대효과

우리나라의 국민기초생활보장제도에서는 부정수급을 ‘기타 부정한 방법에 의하여 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 경우’라고 정의하고 정기적인 확인조사를 통해 수급자 및 부양의무자의 소득, 재산 등의 변동사항을

주1) 우리나라의 보건복지부 홈페이지에도 부정수급을 신고하는 장치는 따로 없지만 신고센터의 “예산 낭비 신고” 항목에서 이러한 기능을 일부 담당한다.

파악하여 판정하도록 되어 있다. 하지만 구체적인 시행 방안은 명시하지 않고 있다. 또한 부정수급을 확인한 경우에도 부정수급자의 급여 전액을 중지하고 ‘보장비용 징수대상자 결정기준’에 의거하여 보장비용을 징수할 것인지 아닌지를 결정하고 법률에 의해 1년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처할 수 있으나, 이러한 사후적 방법 외에 사전에 부정수급을 예방하도록 하는 대책은 마련되어 있지 않다.

따라서 본 연구에서는 국민기초생활보장제도 부정수급을 방지하기 위한 모니터링 체계 구축 방안을 제시하려는 목적으로 수행하였다. 이를 통해 부정수급을 방지하기 위한 대응방안을 제시할 수 있을 것이라고 생각한다. 또한 이러한 작업을 통해 더욱 근본적으로 국민들이 국민기초생활보장제도를 믿을 수 있으며, 이를 통해 제도가 발전할 수 있을 것이라고 생각한다. 특히 공공부조 예산을 효율적으로 집행하는 데에도 기여할 것이다.

결과적으로 이는 제도의 효율성, 효과성 및 적절성을 도모하고 수급자의 측면에서도 급여 및 서비스의 합리성에 기여할 수 있을 것이다.

제 2 장 공공부조 모니터링의 이론적 배경

제1절 공공부조 모니터링의 개념과 원리

1. 모니터링의 정의^{주2)}

정책은 크게 정책의 수립과 집행, 평가로 구성되며, 모니터링은 정책 평가의 하나로 분류할 수 있다. 모니터링을 이해하기 위해서는 먼저 정책 평가를 이해해야 하므로 여기서는 우선 정책 평가에 대한 논의를 살펴보고, 이를 토대로 모니터링의 성격을 살펴보도록 한다.

정책 평가란 정책 활동에 관한 평가로서 학자에 따라 다양하게 정의한다. 송근원·김태성(1998)은 정책 평가를 정책 활동의 가치를 따지기 위하여 정보를 수집, 분석, 해석하는 활동으로 정의한다. 하티(Haerty, 1973)는 특정한 정부 사업이 국민에게 미친 모든 장·단기적 효과에 관한 정보를 제공하기 위하여 특정한 정부 사업을 체계적으로 검토하는 것을 정책 평가라고 정의한다. 또한 나흐미(Nachmias, 1979)는 정책 평가란 진행하고 있는 사업이 달성하고자 하는 목표와 관련하여 그것이 대상 집단에 미친 효과를 객관적, 체계적, 실증적으로 검토하는 것으로 본다. 즉, 정책 평가란 정책의 내용, 집행 및 결과와 그 영향 등을 추정하거나 사정 또는 평정하기 위하여 체계적인 연구방법들을 응용하는 것이라고 할 수 있다(여유진 외, 2004:63~72).

이러한 정책 평가는 무엇을 기준으로 삼느냐에 따라 다양하게 구분할 수 있다. 먼저 평가의 주체에 따라 구분하면 제도를 집행하는 조직이나 인력이 구성하는 자체 평가와 제도의 결정과 집행을 담당하는 사람을 포함하기도 하나 좀

주2) 이 부분은 이현주 외(2002), 국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안, 여유진 외(2004), '국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가', 김미곤 외(2003), '국민기초생활보장제도 모니터링 체계 구축방안에 대한 연구'에서 주요 내용을 발췌하였음을 밝힌다.

더 범위를 넓히면 같은 조직체 안의 다른 구성원이 행하는 내부 평가, 제도를 수행하는 조직이 아닌 제3자가 수행하는 외부 평가로 나누어진다. 또한 정책 평가의 대상이 누구냐에 따라 정책이나 프로그램의 수요자에 초점을 맞추는 평가, 프로그램으로 영향을 받는 사람이나 환경에 초점을 맞추는 평가로 구분할 수 있다. 다음으로 평가의 형태가 무엇이나에 따라 프로그램이 수혜자에게 의도된 대로 전달되는지를 확인하기 위하여 설계된 프로그램 모니터링의 한 형태인 과정 평가와 정책 또는 프로그램이 규정된 결과를 측정하는 결과 평가로 나누어진다. 마지막으로 ‘어떻게’ 평가할 것인가와 관련되는 기준에 따라 정책의 효율성과 효과성, 적정성, 형평성, 대응성, 적합성으로 구분할 수 있다. 이는 다음과 같다.

첫째로 효율성(efficiency)은 투입한 비용과 관련하여 정책 결과의 질을 평가하고자 하는 것으로, 비용의 최소화와 자원의 극대 활용에 초점을 맞춘다. 둘째로 효과성은 특정한 정책을 집행한 결과가 정책이 기대한 목적을 달성하였는가와 관련되는 것이다. 셋째로 적절성은 주어진 효과성의 수준이 정책 문제를 제기한 욕구, 가치, 기회를 어느 정도까지 수렴하고 충족시키는가와 관련되며, 그 목적은 정책 체계의 편견을 배제하려는 데 있다. 넷째로 형평성은 사회의 여러 서로 다른 집단과 개인의 가치 배분과 관련하여 정책의 효과나 편익이 모든 사람에게 공정하게 분배되었는가를 분석하는 기준이다. 다섯째로 대응성은 특정 정책을 통해 이익을 얻을 것으로 기대되는 수혜자의 욕구나 가치 선호에 부응했는가를 검토하는 것이다. 마지막으로 적합성은 정책 결과가 전체 사회에 실질적으로 가치 있고 바람직한 것인가를 판단하는 분석기준을 의미한다.

이렇게 정책 평가는 다양한 기준에 따라 분류할 수 있지만, 모든 정책 평가의 목적은 정책의 효과성과 효율성 증진을 목적으로 하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서 관심을 갖는 모니터링을 더욱 정확하게 이해하고 활용하기 위해서는 정책 평가와 동일하게 보는 광의의 모니터링 정의보다는 모니터링의 특징에 주목하는 협의의 모니터링 정의가 유용하므로(김미곤 외, 2003: 126), 여기에서는 프로그램 모니터링을 중심으로 살펴보도록 한다³⁾.

프로그램 모니터링이란 하나의 프로그램을 집행하는 과정에서 무슨 일이 일

어나며, 또 실제로 프로그램이 성취하는 방향으로 나아가는지에 관한 구체적인 정보를 수집함으로써 프로그램 개선에 활용하는 것, 즉, 하나의 사업이나 또는 몇 개의 사업 운용과 관련된 사건들에 대하여 구체적인 정보를 수집하고 관리하는 데 활용하는 것으로 정의된다. 이러한 모니터링은 프로그램 자체에 대한 정보뿐만 아니라 프로그램의 대상 집단과 그 대상 집단을 둘러싼 환경에 대한 효과성 여부에 관한 정보까지도 수집하여, 이를 프로그램 관리자나 정책결정자에게 제공하는 역할을 한다.

이러한 프로그램 모니터링은 프로그램의 집행 과정에 더 중점을 두느냐 성과에 더 중점을 두느냐에 따라 프로그램 집행의 모니터링과 성과의 모니터링으로 구분된다. 먼저 프로그램의 투입과 활동이 계획한 대로 집행되는지에 상대적으로 더 큰 비중을 두는 프로그램 집행 모니터링은 주로 프로그램 감사에서 시작하는 것이 보통이다. 프로그램 감사란 프로그램 운영 및 기능, 프로그램 운영의 실제 상태, 서비스의 제공자 및 수혜자 등에 대하여 기술하는 것을 의미한다. 프로그램 적용 범위는 어떤 한 프로그램에서 계획에 명시한 것에 비하여 실제로 대상 모집단의 참여가 얼마나 이루어지느냐 하는 정도를 측정하는 것을 의미한다. 이러한 모니터링 방식은 프로그램 개발, 기존 프로그램의 개선, 프로

주3) 이현주 외(2002)에 의하면, 국민기초생활보장제도 평가기준을 다음과 같이 제시하고 있는데, 이 중 본 연구에서 초점을 맞추는 부분은 ‘효율성’ 측면에서의 ‘대상효율성’이라 할 수 있겠다.

평가기준	평가항목
최저생활보장	수급자수 보장률 보장수준
효율성	운영효율성 대상효율성
빈곤제거	탈피자수 탈피기간 의존성
가족의 복지	가족구조의 안정 사회, 심리적 안정 인적 자본 향상

그램의 확산뿐만 아니라 프로그램 관리자 및 운용자들의 책무성을 점검하고 높이는 데에도 널리 활용된다.

반면 프로그램 성과의 모니터링은 프로그램 성과가 계획한 대로 실현되는지에 더 큰 비중을 두고 프로그램의 목표를 향한 진전을 주기적으로 측정한다. 성과의 모니터링 시스템은 프로그램의 목표와 중요한 부수 효과를 분명히 하고 사전에 설정하거나 기대한 성과나 실제 프로그램의 성과를 비교한 정보를 제공하며, 프로그램 목표를 향한 진전을 이루기 위한 프로그램 활동에 초점을 둔다. Joseph S. Wholey(1983)는 프로그램 성과의 모니터링은 일반적으로 자료원의 설정(프로그램 기록, 그밖에 이용할 수 있는 기존 자료, 현장답사 등), 프로그램 성과에 대한 자료 수집, 사전에 설정했거나 기대했던 성과와의 비교, 프로그램 사용자의 반응 등 네 단계의 과정을 거쳐서 이루어진다(이태진, 2002).

이와 같은 논의들에 기초하여 보았을 때, 모니터링은 정책 집행 과정에서 정책이 의도한 바와 같이 그 집행이 정확하게 수행되고 있는가와 관련하여 지속적인 정보를 수집하고, 이를 통해 결과를 정책 집행에 반영하는 일련의 과정으로 이해할 수 있을 것이다.

한편 김미곤 외(2003)의 논의에 의하면 공공부조에서 모니터링의 목적은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 모니터링은 제도의 반응성을 높이기 위하여 필요하다. 지속적인 모니터링을 통한 정보 수집은 정책 집행과 관련된 다양한 변화를 감지하고, 이를 정책 집행에 반영할 수 있도록 하여 상황에 대한 반응성을 높일 수 있다는 점에서 그러하다. 둘째, 모니터링은 제도의 책임성을 보증하는 주요한 방식이다. 모든 공공제도는 사회적 자원을 활용하여 수행되므로 집행 주체는 책임성을 요구받는다. 모니터링은 정책이 사회적 요구에 맞게 수행되는가를 지속적으로 밝힘으로써 책임성을 보증하게 한다는 것이다. 마지막으로 모니터링의 가장 중요한 목적은 제도의 성과 달성에 기여하는 것이다. 모니터링을 통해 얻은 정보들은 정책 집행에 반영됨으로써 정책 집행이 원래 의도한 목적을 달성하고 성과를 향상시킨다(125~129).

본 연구에서 초점을 맞추고 있는 부정수급 모니터링 또한 이러한 맥락에서 이해할 수 있으며, 그 목적 또한 제도의 반응성 및 제도의 책임성 담보, 제도의

성과 달성과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다.

2. 부정수급 모니터링의 필요성

공공부조제도는 개인소득이나 재산 또는 사회보험을 통하여 국가가 보장하는 최소한의 생활수준을 영위하지 못하는 사람들에게 이를 가능하게 하는 최후의 수단이다. 그러므로 이것이 필요한 사람들에게 이 제도가 충분한 적정 수준을 제공하는지를 평가하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

그러나 사회보험의 보편주의 원칙과 달리 공공부조는 선별주의에 따르고, 수급 자격의 기준 또한 사회보험과는 다르다. 사회보험 수급자는 그가 납부한 기여금에 기초하여 수급 자격이나 수령액이 정해지지만, 공공부조는 기여를 전제로 하지 않으며, 공공부조의 수급자들은 공공부조의 재원으로 활용되는 조세에 거의 기여하지 못한다. 공공부조의 이러한 “일방적 양도”의 성격으로 인해 공공부조의 부정수급에 일반 대중들이 더욱 민감하게 반응하는 경향이 있다. 그 때문에 공공부조제도가 이를 필요로 하는 사람들을 제대로 선정하고, 그 수준이 적절했는지를 평가하는 것은 제도의 사회적 합의 도출 및 성공적인 운영에 매우 중요한 의미를 지닌다.

그럼에도 불구하고 공공부조의 속성 때문에 이를 평가하는 데에는 상당한 어려움이 따르는데, 이는 공공부조가 나라에서 보장하는 최저생계 수준을 영위하기 위해 다른 모든 방법을 쓴 뒤에 지급하는 최후의 사회안전망이기 때문이다. 따라서 그 수급 자격은 “부족한 상태”이며, 원칙적으로 이를 확인하기 위하여 자산조사(means-test)를 실시하고, 수령액은 “최저생계비의 부족분”이다. 이러한 속성은 정확하고 적절한 대상 선정이나 지급액 결정에 내재적인 한계를 갖는다. 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 공공부조 수급은 앞에서 말한 대로 “부족함”을 근거로 한다. 그러나 부족함을 증명하는 것은 어려운 일이다. 공공부조 이외의 소득원으로는 근로, 개인재산, 부양자, 사회보험 수령액 등이 있다. 이 가운데 가장 쉽게 파악할 수 있는 것은 임금 근로자의 정기 근로소득, 금융 및 부동산 재산, 사회보험 수령

액 정도다. 현재 자영업 종사자에 대한 소득 파악은 아직도 낮은 수준에 머물러 있다. 또한 금융소득의 경우 어느 때나 파악할 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않고, 수급자의 동의를 얻고서 해마다 한 번씩 정기적으로 파악할 수 있기 때문에 조사 시점 이외에 변동 사항에 대해서는 확인할 방법이 없다.

둘째로 공공부조 수급을 위해서는 자산 조사를 원칙으로 하지만, 대부분의 경우 모든 자산을 완벽하게 조사하기 어려워서 조회할 수 있는 자산만 조사한다. 그 이유는 파악할 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않기 때문이기도 하지만, 현재 지나치게 많은 업무에 시달리는 사회복지 전담공무원에게 이를 직접 조사토록 하는 것에 더 큰 이유가 있다.

셋째로, 수급자들이 정직하게 신고하기를 바라기 어렵다는 것이다. 생활이 어려운 사람일수록 급할 때를 대비한 수단이 필요하므로 모든 소득 및 자산을 먼저 소진하고 공공부조의 급여를 신청토록 하는 것은 현실적으로 지키게 하기 어렵다. 또한 소득을 신고하면 국민기초생활보장제도의 수급액이 그만큼 줄어드는 제도에서 소득을 숨기는 것은 어쩌면 자연스러운 일이라고 할 수 있다. 그밖에 국민기초생활보장법에서 규정하는 부양의무자와 자활사업 지원도 위와 같은 이유로 이루어지기 어려운 점이 있다. 부양의무자의 지원은 하나의 소득원이므로 개인자산 활용 우선의 원칙과 보충성의 원리에 따른 문제점이 적용된다. 더욱이 공공부조 수급자의 부양의무자라면 그 역시 생활이 넉넉하지 못한 경우가 많을 것이고, 만약 지원을 한다고 해도 비정기적인 경우가 많을 것이다. 따라서 부양의무자에게 지원을 받을 때마다 공공부조 수급자가 정직하게 신고하여 수급권을 잃거나, 지급액을 줄이도록 신고하는 것은 기대하기 어렵다. 또한 자활지원 사업에 참여할 경우 이는 소득원이 노출되기에 참여를 꺼리게 하는 유인이 된다. 노출되는 소득원이 지급액 감액으로 이어질 경우 무임 근로와 같고, 자격을 상실하는 경우 공공부조 수급자의 자동수급 급여, 예를 들어 의료급여제도의 상실로 실질 소득의 하락을 가져오는 문제가 있다.

이러한 공공부조의 속성 때문에 우리나라 국민기초생활보장제도에는 부정수급이 발생할 가능성이 매우 높을 것이라 생각된다. 이는 부정수급을 사전에 예방하고, 그것을 방지하기 위한 대책을 마련하는 일이 중요함을 시사한다. 여기

에는 수급자의 적격성을 심사하는 자산조사 모니터링이 일차적으로 포함되며, 또한 공공부조를 집행하는 공무원의 행정 업무에 대한 모니터링도 포함될 수 있다. 즉, 정확한 수급자 선정 및 투명한 급여 제공이 이루어지는지에 대한 정보를 수집하고, 이를 통해 부정수급 발생 가능성을 사전에 예방할 수 있는 제도를 구축해야 한다.

제2절 우리나라 공공부조 부정수급 및 모니터링 현황

1. 국민기초생활보장제도 부정수급 현황

우리나라 부정수급의 현황은 어떠한가? 다음과 같은 신문기사를 통해 그 심각성을 어느 정도 유추할 수 있다.

- 『기초생활보장제 구멍, 직장 가진 부정수급자 655명 달해』 23일 국회 보건복지위 소속 전재희 한나라당 의원의 국정감사 자료에 따르면 기초생활보장 수급권자 148만명 중 4인 가구 최저생계비인 월 113만6,000원 이상의 소득이 있는 국민연금 가입자가 655명에 달했다. 이들은 월소득이 최저생계비를 웃돌고 있기 때문에 전·월세 등 다른 재산이 없더라도 기초생활보장 혜택을 받을 수 없는 부정 수급권자인 셈이다. 특히 수급권자 중 직장이 있는 사업장 가입자는 모두 1,345명이며 이중 월 113만원 이상의 소득을 올리고 있는 직장인이 206명에 달해 직장을 갖고 있는 수급자의 상당수가 부정 수급자일 가능성이 높다. 전 의원은 "복지부가 국감자료를 준비하면서 사업장 가입자 중 월소득 85만원 수준으로 아파트에 거주하는 155명을 대상으로 조사한 결과 25명이 부정 수급자로 판명돼 기초생활보장급여가 줄줄이 새고 있는 것으로 확인됐다" 고 말했다(서울경제, 2005. 9. 23).

이러한 신문기사를 통해 보면 부정수급이 빈번하게 발생하며, 이 때문에 기

초생활보장제도에 대한 일반 대중의 신뢰에 영향을 미칠 수 있음을 확인할 수 있다. 그렇다면 객관적인 자료를 통해 현재 우리나라의 공공부조 부정수급 현황이 어떠한지 살펴보도록 하자. 다음 <표 2-1>은 2003년부터 2005년 현재까지의 부정수급 현황을 살펴볼 수 있는 자료이다.

<표 2-1> 국민기초생활보장제도 부정수급 현황

(단위: 명)

탈락 사유	2003	2004	2005
계	2,347	1,462	1,851
소득초과	773	583	647
재산초과	1,253	552	898
부양의무자 등	321	327	306

자료: 보건복지부 내부자료

객관적인 자료를 통해 2003년부터 현재까지의 추이를 살펴본 결과, 부정수급자는 줄어들고 있음을 확인할 수 있으나 이렇게 보고된 사례 말고 밝혀지지 않은 사례도 많음을 생각하면 그 규모가 작지 않음을 확인할 수 있다. 또한 부정수급이 발생하는 사유를 살펴보면 재산초과가 가장 큰 비중을 차지하고, 소득초과가 그 다음, 부양의무자 제도가 가장 작은 것을 알 수 있다. 이를 통해 부정수급을 줄이기 위해서는 공공부조 자산조사를 정확하게 해야 함을 알 수 있다. 그렇다면 우리나라에서 실시하는 공공부조 자산조사의 현황 및 문제점은 무엇인가? 다음은 이를 살펴보도록 한다.

2. 국민기초생활보장제도 자산조사 실시 현황^{주4)}

현재 국민기초생활보장제도에서는 급여를 신청할 경우 수급권자 및 부양의무자의 소득·재산 등 급여를 결정하고 실시하는 데 필요한 사항에 대한 신청조사

주4) 이 부분은 '2005년도 국민기초 생활보장사업안내'의 내용을 요약·재정리한 것이다.

와 확인조사 과정을 거치게 한다.

『2005년도 국민기초생활보장 사업 안내』에 의하면 신청조사는 수급권자 또는 그 친척, 기타 관계인의 급여 신청에 대해 해당 시장, 군수, 구청장이 급여의 결정 및 실시를 위해 수행하는 조사를 의미하며, 수급권자 가구 및 그 부양의무자 가구에 대해 ① 부양의무자 유무, 부양능력 및 부양여부, ② 수급권자·부양의무자의 소득·재산, ③ 수급권자의 근로능력·취업상태·자활욕구 등 자활지원계획수립에 필요한 사항, ④ 기타 수급권자의 건강상태·가구특성 같은 생활실태 등을 조사한다.

한편 급여가 결정된 이후에도 수급권자의 수급자격 여부 및 급여 적정성을 확인하기 위해 시장·군수·구청장이 연간 조사계획에 따라 해마다 1회 이상 정기적으로 조사한다. 조사 대상 및 내용은 신청조사와 동일한데, 이 경우 시·군·구별 연간 조사계획에 따라 해마다 1회 이상 실시하지만 주기적인 확인조사 이외에 필요한 경우 수시로 조사를 실시하며, 중점 관리대상 가구에 대하여는 생활실태 등에 대한 확인조사를 강화하고 있다. 또한 재산은 해마다 1회 조사하되 수급권자 재산범위 특례에 해당되는 가구의 재산에 대해서는 반기별 1회 이상 조사를 실시한다. 소득의 경우 해마다 1회 조사하는 것을 원칙으로 하되 소득의 변동 요인에 따라 재조사를 실시^{주5)}한다. 한편 부양의무자의 경우 해마다 1회 조사하되 부양능력이 있는 부양의무자가 있으나 수급권자의 생활실태로 보아 부양의무자에게서 부양받지 못하여 최저생계비 이하의 생활을 하는 것으로 시장·군수·구청장이 인정하여 선 보호하고 있는 경우에는 분기마다 조사하도록 한다. 그렇다면 국민기초생활보장제도 자산조사의 일반원칙은 어떠한가? 다음에는 이를 살펴보도록 한다.

주5) 이는 다음과 같다. ① 상시근로자, 농어민, 사업허가를 얻은 자영업자 등 정기적인 소득활동에 종사하는 자: 연간 1회, ② 임시·일용직 근로자, 행사·노점상 등 사업자 등록을 하지 않고 영업을 하는 소규모 영세자영업자 등 부정기적인 소득활동에 종사하는 자: 반기별 1회, ③ 조건제시유예자, 조건불이행자 등 근로능력이 있으나 현재 소득활동을 하고 있지 아니한 자: 분기별 1회, ④ 조건부과 제외대상자 중 환경적응기간에 있는 자: 그 기간 경과시 소득조사실시, ⑤ 공공근로, 자활근로, 자활공공근로, 직업적응훈련, 자활직업훈련 등 자활사업 참여자: 매월 소득 파악, ⑥ 소득평가액을 하향 조정한 자: 1개월 이내에 재확인

국민기초생활보장제도 자산조사는 전산조회를 통해 확보한 자료를 원칙으로 하지만 전산자료의 미정비나 기준 시점의 차이 등 때문에 전산자료가 불확실하여 추가확인이 필요한 사항(소득·재산, 생활실태, 부양의무자의 부양여부, 근로능력 등)에 대해서는 실태조사를 통해 사실 확인 자료를 첨부하도록 한다.

이때 다양한 조사방법을 활용한다. 먼저 전산조회를 통해 국세청의 종합소득, 행정자치부의 지적정보 등^{주6)}에 대해서는 ‘시·군·구 복지행정시스템’을 통하여 조사한다. 전산조회 결과 상이한 내용이 중복 조회된 경우에는 본인확인을 거쳐 적용하되 최근 자료 또는 실제 소득을 가장 정확하게 반영한다고 판단되는 자료를 우선적으로 활용한다. 다음으로는 금융재산을 조회한다. 보건복지부를 통하여 전국의 수급자를 대상으로 전국 일제조사를 실시하고, 다만 신규 수급자 및 따로 확인해야 할 사람 등에 대하여는 각 시·군·구에서 수급자 등이 자주 이용하는 지역 금융기관(금고, 지점 등)과 협의하여 자율적으로 조회할 수 있도록 한다. 한편 전산자료가 미흡하거나 불확실한 경우 및 전산조회로 파악이 곤란한 사항 등에 대하여는 실태조사를 통해 사실확인 자료를 첨부하도록 한다.

이러한 자산조사의 주체는 보장기관의 읍·면·동 사회복지 전담공무원이 며, 보장시설수급자에 대한 조사는 시·군·구의 시설 담당공무원이 수행하도록 명시하고 있다.

주6) 여기에는 국민연금관리공단(표준소득월액·연금급여, 보험료납입정보), 국민건강보험공단(표준보수월액), 노동부(고용보험 퇴직금·실업급여 및 소득정보), 근로복지공단(산재보험급여), 국방부(군인연금 연금급여), 국가보훈처(보훈연금), 공무원연금관리공단(공무원연금 연금급여·보수월액), 사립학교교직원연금관리공단(사학연금 연금급여·보수월액)이 포함된다.

〈표 2-2〉 국민기초생활보장제도 실태 조사를 위한 사실 확인 자료

제 출 목 적	제 출 서 류
가구원 및 부양의무자 확인	○ 군복무확인서, 재소증명서, 출입국사실증명서, 가출확인서 등
소득확인	○ 월급명세서, 고용·임금확인서, 소득신고서 ○ 매출신고서, 소득금액증명원(세무서 발행) ○ 근로소득원천징수부 사본 ○ 진단서·의료비 영수증, 입학금·수업료 납입고지서 등 (소득평가액 산정자료)
재산확인 (또는 주거실태 파악)	○ 임대차계약서(전·월세계약서) 사본 ○ 무료임대확인서 ○ 금융거래정보제공동의서 ○ 거래 금융기관의 통장사본 또는 잔액증명서, 부채증명원 등
근로능력 판정	○ 진단서 또는 소견서 ○ 장애인등록증사본 등
생계급여조건부과 결정	○ 재직증명서, 사업자등록증, 재학증명서 사본 등

자료: 2005년도 국민기초생활보장사업안내, 보건복지부.

3. 국민기초생활보장제도 부정수급 관리 및 모니터링 현황

앞서 살펴본 부정수급 현황을 바탕으로 국민기초생활보장제도의 자산조사가 얼마나 중요한지 살펴보고, 이러한 인식을 기반으로 국민기초생활보장제도의 자산조사 현황을 살펴보았다.

그렇다면 우리나라에서는 국민기초생활보장제도의 부정수급 관리 및 모니터링을 어떻게 하고 있는가? 다음으로는 이를 살펴보고자 한다.

가. 국민기초생활보장제도의 부정수급 관리(주7)

국민기초생활보장제도에서는 수급자 관리를 위하여 수급자가구를 대상으로 정기적인 확인조사, 수급자의 신고·신청 등을 통해 수급자격, 급여액 변동 여부

주7) 이 부분은 '2005년도 국민기초 생활보장사업안내'의 내용을 요약·재정리한 것이다.

등에 대해 지속적으로 확인한다. 특히 부정수급자 확인과 보장비용 징수도 수급자 관리의 주요 사항에 포함한다. 이때 수급자의 소득 등 변경사항에 대한 정보나 자료는 복지대상자통합조사표와 복지대상자 통합관리카드에 기록하여 관리하며(복지행정시스템 활용) 수급자 증명서를 발급하는데, 이때 발급대상은 수급자(특례수급자 포함), 그 친권자, 후견인이며, 신청절차는 전국 시·군·구 민원실 또는 읍·면·동장에게 신청하게 된다.

여기에서 확인하는 대상은 수급자 가구의 수급자격 및 급여종류·금액, 관리주체(해당 보장기관) 등의 결정에 영향을 미치는 모든 변동사항이며, 이는 다음과 같다.

- 수급자의 거주지
- 수급자의 세대구성
- 수급자의 소득·재산·생활실태
- 수급자의 근로능력·취업상태 등 조건부과 및 자활지원계획 수립에 필요한 사항
- 부양의무자의 소득·재산 및 부양능력 유무 등

또한 이를 확인할 수 있는 방법은 일반적인 확인방법과 중점 관리대상가구 확인조사로 구분할 수 있는데, 이는 다음 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 국민기초생활보장제도 수급자 확인 방법

일반적인 확인 방법	중점 관리대상가구 확인조사
<ul style="list-style-type: none"> ○수급자의 신고의무 이행(법 제37조) ○수급자, 그 친족, 기타 관계인(통반장, 이웃 등)의 급여변경 신청(법 제29조) ○보장기관의 확인조사(법 제23조) 	<ul style="list-style-type: none"> ○중점 관리대상 가구의 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 수급자의 근로능력, 주거상황, 지출실태 및 부양의무자의 소득 등을 고려할 때 정밀조사가 필요한 가구 - 지역 내 다른 저소득층의 생활실태와 비교하여 생활수준이 현저하게 차이가 나는 가구 - 소득 등을 은닉하고 있다고 판단되는 가구 ○조사 수행방법 <ul style="list-style-type: none"> - 정기조사 외에 수시조사 강화 - 각 읍·면·동별로 명부를 작성하여 특별 관리하고, 생활실태 등에 대한 확인조사 강화

자료: 2005년도 국민기초생활보장사업안내, 보건복지부.

또한 수급자의 변경이 확인되면 다음과 같은 조치를 취하게 된다. 우선 수급자의 소득·재산·근로능력이나 가구원의 사망·출생·현역입대·교정시설 수용 등의 변동이 있는 경우 직권 또는 신청에 의하여 급여의 종류·방법 등을 변경할 수 있으며, 이 경우 서면으로 그 이유를 명시하여 수급자에게 통지하게 된다. 다음으로 부정수급과 관련한 소득하향 신고자에 대해서는 관련 증빙서류(급여변경신청서)를 제출받아 확인 조사를 실시하게 되며, 조사결과 가구원 변동, 입원, 실직 등과 같이 객관적으로 명백한 소득감소사유가 확인된 경우에 조정한다. 또한 소득의 부당한 하향 신고 등에 의한 급여변경으로 과잉지급한 금액에 대하여는 반환명령에 의해 징수한다.

한편 본격적으로 부정수급과 관련한 보장비용 징수에 대해 살펴보도록 한다. 법에서는 '사위 기타 부정한 방법으로 급여를 받은 자 또는 급여를 받게 한 자(부정수급자), 수급권자의 최저생활을 보장하기 위하여 부양능력이 있는 부양의무자가 있음에도 선 보호 조치를 한 경우의 부양의무자 등에 대해서 보장비용을 지급한 보장기관은 일정한 절차를 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 징수하여야 한다(법 제46조, 시행령 제47조, 시행규칙 제43조)'라고 규정하고 있다. 따라서 수급자 뿐 만 아니라 부양의무자, 기타 관계인(예를 들어 수급자에게 허위로 고용임금확인서를 발급해준 고용주)도 부정수급자의 범위에 해당되게 된다.

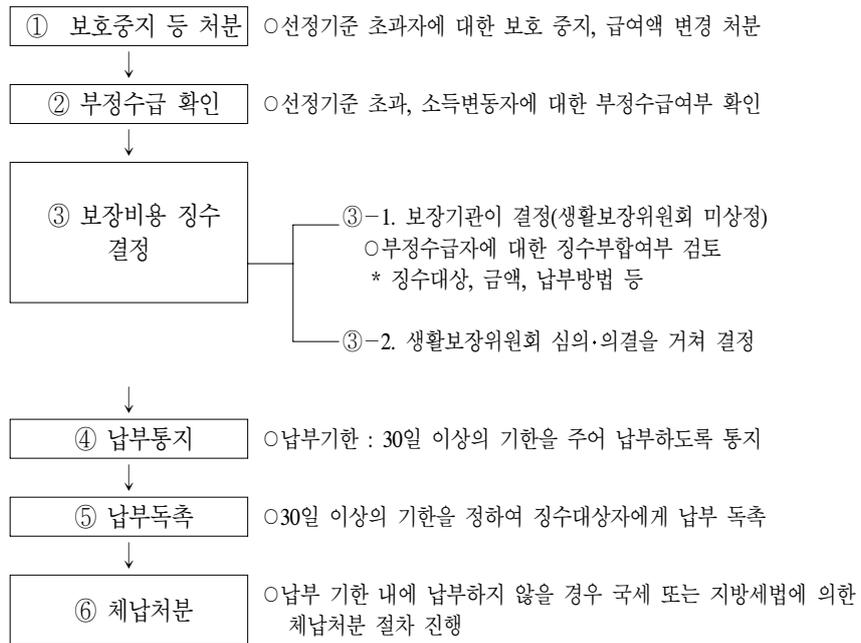
부정수급의 판정은 수급자에게 직접적으로 급여를 지급한 보장기관(시장·군수·구청장)이 행하며, 보장기관은 부정수급의 공정한 판단을 위하여 필요한 경우 지방생활보장위원회의 심의를 거쳐 부정수급 여부를 판단하게 된다. 보장기관은 정기적인 확인조사를 통하여 수급자 및 부양의무자의 소득·재산 등에 대한 변동사항을 신청조사 등 수급자의 급여결정에 반영된 과거의 조사내용과 비교하여 부정수급 여부를 판정한다. 또한 금융재산 조사 등 전국적인 일체조사 결과에 의해 새로운 소득 또는 재산이 발견되는 경우에도 부정수급여부를 판단하게 된다. 특히, 수급자 및 부양의무자의 소득 등 수급자 선정 및 급여결정 등에 영향을 미치는 주요 사항의 변동에 대하여 수급자가 신고할 의무^{주8)}가 있음

주8) 수급자는 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나, 본인의 소득·재산·생활실태, 근로능력·취업상태, 부양의무자 및 부양능력 등에 현저한 변동이 있는 경우에는 지체 없이 관할 보장

에 유의하여 부정수급 여부를 판정한다.

한편 부정수급으로 판정된 경우 수급자 선정기준을 초과하는 자(급여중지자)에 대하여는 부정수급으로 결정된 달의 급여 전액을 중지하고, 수급자격은 유지하나 급여를 변경해야 하는 자(급여변경자)에 대해서는 부정수급으로 결정된 달부터 변경된 금액을 지급한다. 만약 부정수급으로 판정되면 “보장비용 징수대상자 결정기준”에 의거하여 보장비용을 징수할 대상인지 여부를 결정하게 된다.

〈표 2-4〉 국민기초생활보장제도 부정수급자 보장비용 징수절차



자료: 2005년도 국민기초생활보장사업안내, 보건복지부.

기관에 신고하여야 함(법 제37조).

한편 부양의무 불이행자의 경우에도 부정수급과 관련되는데, 법에서는 ‘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’(법 제46 조제1항)고 규정하고 있다.

부양의무 불이행자의 범위로는 첫째, 부양의무자가 부양능력이 있음에도 수급권자의 부양을 거부·기피함에 따라 보장기관이 수급권자에게 급여를 실시한 경우, 둘째, 부양능력이 미약한 부양의무자가 수급권자의 부양을 거부·기피함에 따라 보장기관에서 부양비를 산정하지 아니하고 수급권자에게 급여를 실시한 경우가 해당된다.

수급자에게 직접적으로 급여를 지급한 보장기관(시장·군수·구청장)은 반드시 지방생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 부양의무 불이행자 중에서 보장비용 징수대상자를 결정해야 하며, 지방생활보장위원회는 부양의무 불이행자에 대하여 보장비용 징수 여부, 징수금액, 징수주기 등을 심의·의결하도록 되어 있다. 한편 징수금액은 보장기관이 지급한 급여(급여실시비용)의 전부 또는 일부이며 징수대상자별 징수금액의 경우 부양능력이 있는 자의 경우 보장기관이 급여로 지급한 금액의 전부가 되고, 부양능력 미약자의 경우에는 부양비에 해당하는 금액이 된다.

마지막으로 급여의 변경 또는 급여의 정지·중지에 따라 수급자에게 이미 지급한 수급품 중 과잉지급분이 발생한 경우 그 전부 및 일부를 반환하도록 되어 있는데, 과잉지급분이 발생한 후 보장기관은 지체 없이 반환의 감면 사유 해당 여부 확인 및 반환을 결정한다. 또한 보장비용 반환금의 면제 또는 감액사유가 있을 경우에는 지방생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하되, 그 절차 이행에 따른 시간 경과를 기다릴 여유가 없는 경우에는 사후에 보고 및 승인하도록 한다. 반환금액은 부정수급자 보장비용 징수금액의 처리방법과 동일하게 처리하게 된다.

나. 국민기초생활보장제도의 모니터링

보건복지부에서는 중앙현장조사라는 이름으로 나름의 모니터링을 정기 및 수시로 시행한다. 중앙현장조사 점검은 기초생활보장사업의 합리성 제고 및 수급자 보호강화를 위해 일선에서 수행하는 국민기초생활보장제도 운영실태를 점검하고, 시행하면서 생기는 문제점을 시정 및 개선하여 제도의 내실화를 도모하려는 데 그 목적이 있다.

중앙현장조사지원팀은 보건복지부 생활보장과 또는 자활지원과 직원 1명, 현장조사 관할 시도 담당직원 1명, 시·군·구(읍·면·동) 전담공무원 4~6명이 지역별 조를 이루어 현지조사를 진행한다. 구체적인 구성 및 주요 점검사항 등에 대해서는 추후에 별도 지침을 시달하도록 한다. 점검방법은 7월부터 6개월을 1개 연도로 정해서 시도별 연 1회 이상 정기조사를 실시하나, 전담공무원의 요청 및 민원 등 조사할 필요성이 인정될 경우 수시 조사를 하기도 한다.

현지조사팀은 먼저 대상 지역을 선정한다. 그 기준은 민원 다발 지역, 1인당 평균소득, 보장비용 징수실적 등 각종 사업실적이 두드러지게 높거나 낮은 지역, 사회복지 전담공무원이 신규 배치된 지역, 기타 널리 알려져 할 사업을 실시하는 지역으로 정한다. 다음으로는 현지조사 점검팀을 구성한다. 이는 업무 숙지도가 높고 경력 있는 해당 지역 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. 이후 현지조사를 실시한다. 현지조사는 1개 지역을 3일 이상 실시하는 것이 원칙이다. 청사 안에 마련된 점검실에서 서면과 복지 행정시스템을 활용하여 실시한다. 해당 읍·면·동의 전담공무원과 면담 확인한 뒤 담당공무원 및 수급가구에 대한 직접적이고 심층적인 조사가 실시하며, 필요한 경우 수급자 가구에 현장방문하거나 서면자료를 제출하도록 할 수 있다.

점검 결과 후 지적된 사항에 대해서는 필요한 조치를 취한 뒤 1개월 이내에 별도 보고 서식에 따라 보고하고, 확인된 사안에 따라 현지시정, 시정사항 통보

등 적절한 조치를 취한다. 확인 결과는 정리하여 우수기관 포상, 중간보고서 등에 활용한다(김미곤 외, 2003:177~179).

4. 국민기초생활보장제도의 자산조사 및 모니터링의 문제점⁹⁾

앞에서 국민기초생활보장제도의 자산조사 및 모니터링의 현황에 대해 살펴 보았다. 여기서는 이를 바탕으로 부정수급의 발생과 관련하여 현재 시행하는 제도의 문제점을 살펴보도록 한다.

가. 선정 절차의 문제점

현재 국민기초생활보장제도에서 수급신청자의 소득인정액기준, 부양의무자 기준 등과 관련된 광범위한 데이터베이스 구축의 미흡과 정보 누락 때문에 수급자와 실행 주체 사이에 정보의 비대칭성 문제로 정보 보유자인 수급신청자의 역선택 문제가 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 철저한 조사와 정보의 구축을 통해 정보의 비대칭을 줄이고, 적절한 방안을 통해 선별기능을 강화해야 혜택을 받아야 하는 사람이 수급권자가 되는 확률을 높일 수 있으며, 이를 통해 부정수급자를 줄이고 국민기초생활보장제도의 목표 효율성을 높일 수 있다.

한편 사회복지 전담공무원은 급여를 필요로 하는 자가 누락되지 않도록 관할지역 안에 거주하는 수급권자에 대한 급여는 본인의 동의를 얻어 신청할 수 있다. 그러나 누락자에 대한 직권주의가 활발하게 적용되지 않아 급여를 필요로 하는 자가 누락되는 경우가 있고, 홍보 부족으로 기초보장의 사각지대가 발생할 수도 있으며, 또한 이를 악용한 부정수급이란 문제도 발생할 수 있다. 이러한 점에서 국민기초생활보장제도는 개인 및 가구소득의 파악이라는 측면에서 한계를 지닌다. 특히 조사대상자 가운데 높은 비율을 차지하는 일용직이나 비정규직 근로자들의 소득을 정확히 파악하는 데에 큰 어려움을 겪고 있다. 선

주9) 이 부분은 김미곤 외(2003), '국민기초생활보장제도 모니터링체계 구축방안에 관한 연구'에서 주요 내용을 요약·발췌하였음을 밝힌다.

진국에서는 1차 소득과약의 의무와 기능을 국세청에서 담당하고, 파악한 소득 정보가 공공부조제도 운영을 위한 기초자료로 직접 제공되어 이용한다. 그러나 우리나라의 경우 1차적인 정보의 파악이 정확하지 않으며, 기관 사이에 정보 제공과 공유가 조직적으로 이루어지지 않기 때문에 정보 누락과 비정확성으로 부정수급자 문제와 수급권자 선택에도 형평성 문제가 발생할 수 있다.

또한 신청과정에서 입증 책임이 수급권자가 아닌 전담공무원의 조사방식에 있는 시스템이라서 신청자의 성실성이 결여된다. 개별가구의 능력을 확인할 수 있는 구비서류의 부족도 문제이며, 구비서류 가운데 일부 객관성이 의심되지만 현행 체계에서는 다툼이 있을 경우 최종 결정을 내릴 수 있는 기관이 부족하고, 고용임금확인서, 전월세 계약서에 대한 확인절차도 없다. 더구나 수급자가 많은 지역의 경우 전담공무원의 지나치게 많은 업무량 때문에 자산조사를 지킴대로 수행하지 못한다. 또한 수급권자 관리상의 문제로 모든 신청자에 대한 근거 자료가 남지 않기 때문에 향후 다시 수급자로 신청한다거나 다른 지역으로 이동했을 때 수급 이력을 연계하기 어려워져 정확하게 산정하는 데 힘들다.

나. 급여신청의 문제점

급여를 신청할 때 수급대상자는 복지대상자 보장, 급여신청서 양식의 문항 구성 및 본인이 증빙해야 하는 구비서류가 너무 간소하여 책임감이 없고, 국비를 지원받는 것이 당연하다는 식의 생각이 지배적이라서 부정수급을 불리울 수 있다. 실제로 부정수급임이 밝혀지면 저항이 거세고, 심지어 민원이나 폭력 등 때문에 묵인하는 사례도 있다고 한다. 이렇게 수급대상자의 입증책임이 간소한 데 비하여 전담공무원의 경우 조사를 통해 이를 모두 확인해야 하기 때문에 상대적으로 업무부담이 지나치게 무겁다. 신청양식에서 소득과약과 관련한 취업 유형별 세부문항이 없고, 신고소득과 실제소득을 검증할 때 참고사항인 지출항목에 관한 문항이 없다. 신청서를 허위로 작성하는 일이나 부정수급에 대한 징벌 고시가 매우 약하다. 특히 임대차계약서 허위작성의 문제, 금융거래정보 동의서 유효기간 제한과 부양의무자 동의서 제출 기피, 가구원에 대한 동의서 제

출 기피 문제 등이 심각하다. 금융거래정보 동의서 유효기간이 3년이라서 3년마다 다시 청구해야 하는 업무 수행의 비효율성도 발생하고 있다.

즉, 간소하게 제출하는 구비서류조차도 객관성과 신뢰성이 떨어지고, 제출한 서류의 객관성이 의심될 때 최종 결정을 할 기관이나 체계가 부족하여 허위서류에 대한 별척 조항 및 수급자와 관계인의 체감이 미흡하다. 또한 수급대상자가 신청할 때 제출한 구비서류와 D/B 사이의 연계성 미흡은 정확한 자산조사에 걸림돌이다.

다. 소득유형별 소득파악의 문제점

여기서는 이를 근로유형별로 나누어 살펴보려고 한다.

1) 근로소득 가운데 상시근로자의 소득을 파악할 때 문제점

상시근로자의 근로소득의 경우 일반적으로 국세청의 종합소득자료를 기본으로 조사하고, 국민연금 보수월액, 국민건강보험 보수월액, 고용보험 소득정보 등의 전산자료 등을 통해 확인한다. 일반적으로는 국민연금을 많이 적용한다. 그러나 국민연금에서는 수급자 가운데 상시고용자가 임의 가입으로 규정되어 연금 D/B에서 확인할 수 없고, 국세청의 D/B는 시차문제와 함께 실제 소득보다 낮은 임금이 입력되어 있어 정확한 조사결과를 얻기 어렵다. 이러한 한계에도 불구하고 상시고용자에 대해서는 국세청 D/B를 적용하도록 규정하고 있어 정확한 소득파악이 어렵다. 또한 상시고용이면서도 제도적 문제와 고용주와 수급자 사이의 유착으로 발생하는 문제에는 아무런 제재도 하지 않고, 특히 택시, 관광버스, 용달차 기사 등 기본급과 수당 체계로 임금을 받는 직종은 D/B의 소득을 낮게 신고하기에 정확한 소득파악을 하는 것이 어렵다.

2) 근로소득 가운데 임시·일용근로자의 소득을 파악할 때 문제점

임시·일용근로자의 경우 수급자 본인이 급여신청할 때 제출한 소득신고서를 근거로 고용주에게 사실 확인을 거쳐 소득파악을 하도록 한다. 그러나 상시

고용과는 달리 많은 수급대상자들이 임시직, 일용직, 자영업 등에 종사하기에 근로일수 및 임금을 객관적이고 정확하게 파악하기 어렵다. 또한 소득자료를 확보하기 어려운 경우 각 해당 지역의 동종 근로자의 평균임금과 근로일수를 적용하도록 하지만 담당공무원의 자의적 판단으로 인한 형평성 문제가 있으며, 사회보장의 적용확대로 임시·일용근로자 가운데 각종 D/B를 활용할 수 있음에도 불구하고 이를 활용하지 않는다는 문제도 있다. 또한 소득파악 주기에 연 간소득을 산출하기 곤란한 경우 최근 3개월 동안의 소득액을 조사하도록 하지만 계절별 변동이 심한 경우에 대한 고려가 없다는 문제가 있다.

3) 조건부 수급자 등의 소득을 파악할 때 문제점

조건부 수급자의 경우 자활사업에 참여하면서 주마다 평균 3일 이상 별도의 근로활동에 종사하는 경우, 조건부 수급자에서 제외하고 추가적인 근로소득을 파악하도록 한다. 조건부 수급자가 이를 이행하지 않는 경우 생계급여를 중지하고 조건을 이행하지 않은 기간 동안의 소득을 추가로 파악하여 산정하고, 소득신고서를 통해 취업 유형별로 근로소득을 파악하여 반영하도록 하지만 이의 객관성은 미흡한 실정이다.

4) 사업소득을 파악할 때 문제점

사업소득에 속하는 농·임·어업에 종사하며 일정한 노임을 받는 경우에는 일용근로자의 소득파악 방법에 준하여 산정하도록 하고, 그 나머지 소득에 대해서는 적용자료 이용과 적용방법이 정해져 있다. 그러나 산정방식을 전담공무원이 바로 적용하는 데에는 어려움이 많을 뿐만 아니라 도매업, 소매업, 제조업 등 기타 사업소득에 대해서는 투자규모에 대한 고려가 없어 정확히 소득을 파악할 수 없다는 문제가 있다.

5) 재산소득을 파악할 때 문제점

이 경우 임대소득은 임대차계약서 등을 통해 파악하고, 이자소득은 금융재

산 조사방법으로 파악한 뒤 예금, 채권, 주식 등이 있는 경우에는 이자율, 할 인율을 적용하여 산출한 월평균 소득이나 주식에 대한 이익배당금을 등을 통해 파악한다. 그러나 임대차계약서의 경우 허위조작이 빈번하여 정확한 자산조사가 어렵다는 문제가 있다.

또한 금융재산을 파악하기 위한 금융거래정보 주기가 현재는 6개월이라서 정확하게 적용하기 어려운 금융자산 변동 상황은 확인하기 어렵고, 공동명의의 재산은 전산정보로 거의 파악할 수 없는 상황이다. 지출을 줄이거나 저축해서 자산을 형성하는 것보다 자산을 소비하여 소득인정액을 낮추어 급여액을 증가시키는 것이 더 유리하도록 제도가 설계되어 있고, 소득산정 항목에 대한 이해 부족 때문에 부정수급이 발생하는 경우도 꽤 많다.

6) 기타 소득을 파악할 때 문제점

사적 소득 이전의 경우 본인이 인정하는 것 말고는 객관적으로 파악할 수 있는 방법이 전혀 없다. 특히 부양의무자에게 받는 사적 이전 소득의 경우 부양능력 여부와 상관없이 모두 소득으로 산정되어 부양능력미약자의 부양의욕을 떨어뜨리는 결과를 낳기도 한다.

7) 소득파악 곤란자의 소득을 파악할 때 문제점

신고소득과 지출실태 조사를 비교하여 적정하다고 판단되는 경우에는 신고 소득을 적용하고, 차이가 두드러진 경우에는 추정소득을 부과하도록 하지만 그 차이가 두드러지더라도 모호한 지침 때문에 전담공무원에 따라 자의적으로 적용하는 문제가 있다.

라. 재산유형별 파악의 문제점

토지는 해당 토지의 공시지가액을 해당 시·군·구별 토지가격 적용률로 나누어 시가를 산정하거나, 해당 토지에 대한 객관적 시세가 형성되어 있는 경우라면 당해 가격을 적용하도록 한다. 그러나 공시지가가 해당 지역에서의 개별 토

지가 갖는 특성을 반영하지 못하며, 이는 토지가격 적용률도 마찬가지이다.

건축물을 부동산 가격정보지 등을 통해 해당 물건이나 인접한 유사 물건에 대한 객관적인 시세를 확인할 수 있는 경우 당해 가격을 적용하거나 시·군·구 안의 부동산중개업협회나 2군데 이상의 부동산중개소에 문의하여 가격을 산정하도록 한다. 그러나 부동산중개업협회나 부동산중개소에 의뢰할 경우 적용할 객관적 기준이 없는 상태이며, 보유한 건물 종류 및 실거래가 산정 가능 여부 등이 전담공무원 적용 기준에 따라 차이가 난다는 문제가 있다.

임대보증금의 경우 확정일자가 있는 전월세계약서로 확인하지만 확정일자를 두 번 받는 경우도 있어 객관적인 적용지표로 쓰는 데에는 무리가 있고, 승용차도 장애인의 명의로만 되어 있고 실제로는 남이 타고 다니는 경우가 많으며, 생업에 직접적으로 쓰는지를 판정하기도 어렵다는 문제가 있다.

마. 수급대상자 사후 관리상의 문제점

수급자의 수급자격 등 변동사항에 대한 확인 방법으로 법에 수급자의 신고 의무 이행을 정하였지만, 수급자격 변동사항에 대한 수급자의 신고의무를 제대로 이행하지 않으며 보장기관의 확인조사 위주라서 조사업무 부담이 너무 크다는 문제가 있다. 또한 확인조사한 결과를 가지고 변동사항을 급여액에 반영할 경우 이 때문에 분쟁이 발생한다면 보장기관의 업무담당자가 변동사항에 대해서 적용 타당성을 입증해야 하는 문제가 있다. 특히 부정수급 판정 및 보장비용 징수기관이 보장기관으로 되어 있어 부정수급 판정 및 보장비용 징수에 따른 민원 문제가 발생할 때 입증책임 때문에 판정 및 징수 시행이 위축되는 결과를 불러오기도 한다. 또한 보장비용 징수 절차 등 법적인 절차에 대한 전문 지식 부족으로 시행하는 데 어려움이 있기도 하다.

복지 행정시스템의 문제도 중요하다고 지적할 수 있다. 이중으로 급여가 지급되는 사례 및 전입 이전 거주지에서의 중도탈락자 및 신청탈락자의 탈락사유에 대한 정보가 전입지 보장기관으로 공유되지 않아 중복 조사 및 부정수급자가 발생할 여지가 크다.

바. 서비스 공급자로서 전담공무원의 문제점

실질적으로 급여를 수급자에게 전달하는 사회복지 전담공무원의 업무량이 지나치게 많아서 수급자 선정 및 급여 결정이 부정확할 뿐만 아니라, 정확하게 자산조사를 하기도 어렵다. 또한 타지에 살고 있는 부양의무자를 조사하기도 어렵다. 사회복지 전담공무원이 업무를 수행하면서 생기는 오류를 파악하고 이를 보완하기 위한 정보수집 체계도 미흡한 편이다. 전반적으로 적은 수의 인력으로 제도를 수행하기에 여러 규정을 숙지하는 데 힘들고, 시행하면서 생기는 다양한 오류에도 불구하고 이러한 오류를 감소시키고 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치가 부족하다.

또한 상황 변화에 대한 제도의 민감성을 유지할 필요가 있으나 그렇지 못하다. 수급자를 둘러싼 환경의 변화 때문에 근로와 소득에 변화가 생기지만 이러한 상황 변화에 민감하게 구체적인 자료를 확보하기 위한 체계가 미흡하다. 제도를 시행하고 일정 시간이 지나면서 수급자들의 인식 및 태도 변화도 예상되지만 이를 확인하고 대응하는 제도 보완을 위한 방안이 충분치 않은 편이다.

제3장 주요 OECD 회원국의 공공부조제도

제1절 공공부조제도의 종류와 유형

공공부조제도는 일정 소득 수준 이하이면서 아동, 노인, 장애인, 편모 가정 등과 같이 특정한 인구학적 특성을 지닌 사람들에게만 급여를 지급하는 범주적 공공부조(categorical public assistance)와 수급 요건을 충족한 한 국가의 국민이라면 누구나 신청할 수 있는 일반적 공공부조(general public assistance)로 구분한다. 우리나라의 대표적 공공부조인 국민기초생활보장제도는 일반적 공공부조에 속하며, 범주적 공공부조에 속하는 제도로는 경로 연금과 장애인 수당 등이 있다. 여기서 수급 요건 심사는 국민기초생활보장법에 따라 이루어지고, 수급자 가운데 특정 인구학적 특성이 있으면 해당 제도의 수급권도 함께 발생한다.

OECD 회원국은 공공부조제도를 운영하고 있으나 그 체계는 국가의 상황에 따라 다르다. 대부분의 국가에서는 온 국민을 대상으로 하는 일반적 공공부조보다는 특정 인구학적 특성을 지닌 집단을 대상으로 시행하는 범주적 공공부조를 실시한다. 따라서 범주적 공공부조의 인구학적 조건에 포함되지 않는 사람들을 위해 실업부조와 같은 제도를 운영하기도 하며, 따로 근로능력이 있는 사람(undeserving poor)을 위한 공공부조를 운영하기도 한다. 또한 경우에 따라 특정 인구학적 특성에 따른 범주적 공공부조제도를 운영하면서 보충급여에 의한 공공부조제도를 따로 운영한다. 이때 인구학적 특성에 따른 공공부조제도의 지급액이 국가에서 정한 최저생계비에 미치지 못하는 경우에는 보충급여 제도에서 이를 보충하는 방식을 채택하기도 한다.

여러 학자들은 이러한 공공부조제도들의 내용에 초점을 맞추어 다양하게 유형화하는데, 뢰드멜(Lødemel, 1992), 뢰드멜과 슈테(Lødemel and Schulte, 1992)는

공공부조에서 사회사업이 공공부조 수급에 개입되는 정도와 프로그램 중앙집중화 정도의 기준에 따라 서구 국가의 공공부조제도를 다음과 같이 4가지 유형으로 구분하였다(김상균 외, 2005: 27~31).

- 제도적(Institutionalized) 공공부조: 이 유형은 중앙집권적이고 통합적이며 사회사업적인 요소가 거의 개입되지 않는 체계로 영국이 이에 해당함.
- 분권적(Differentiated) 공공부조: 이 유형은 지방정부에 의해 운영되지만 사회사업적인 요소가 거의 개입되지 않음. 독일, 오스트리아, 네덜란드, 벨기에가 이에 속함.
- 잔여적(Residual) 공공부조: 이는 지방정부에 의해 운영되며 사회통제와 치료를 강조하는 공공부조로 북구 국가들이 해당됨.
- 불완전한 분권적(Incomplete differentiated) 공공부조: 사회통제나 치료에 연계된 일반 부조가 거의 없이 근로무능력자에 대한 범주적 체계를 가진 공공부조로 라틴 국가와 프랑스가 해당함.

한편 어들리 등(Eardley et al., 1996)은 이렇게 다양한 공공부조제도를 지출과 대상범위, 프로그램 구조, 그리고 급여 관대성의 3가지 측면에 대한 검토를 통해 OECD 국가들의 공공부조제도를 8가지 유형으로 구분하였다. 이는 다음과 같다(김상균 외, 2005: 27~31).

- 선택적 복지체계(Selective welfare systems): 호주와 뉴질랜드가 이에 속함. 중앙집권적이고 포괄적인 범주형 프로그램. 소득-자산조사와 급여수준은 상대적으로 관대함.
- 공적 부조국가(Public assistance state): 미국이 이에 속함. 자산조사는 상대적으로 엄격하지만 근로소득공제는 큼. 급여수준은 상대적으로 낮으며 절차적

권리는 강함.

- 통합적 안전망을 가진 복지국가(Welfare states with integrated safety nets): 영국, 아일랜드, 캐나다가 이에 속함. 영국의 경우 중앙집권적이며 포괄적 안전망을 제공함. 급여수준이 높으며, 자산조사 시 공제를 실시.
- 이중적 사회부조(Dual social assistance): 독일, 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크가 이에 속함. 일반 안전망에 의해 보충되는 범주형 부조체계를 가지며, 일정한 국가 규제 하에서 지방의 자유재량을 허용함. 자산조사는 상대적으로 유연한 편이나 급여수준은 OECD 평균 이하임.
- 시민권에 기반한 잔여적 부조(Citizenship-based but residual assistance): 노르웨이 이외의 북구 국가들과 네덜란드가 이에 속함. 상대적으로 높은 급여수준이며, 단일한 체계를 가짐. 국가 규제가 있으나 지방정부의 역할이 상당히 크고 사회사업적인 요소가 많이 포함되어 있음. 소득-자산조사가 엄격한 것이 특징임.
- 기초적 부조(Rudimentary assistance): 남부 유럽과 터키가 속함. 근로능력이 없는 노인이나 장애인에 대한 중앙집권적인 범주형 부조체계. 이외에는 지방정부나 종교 자선단체에 의한 재량적 구호이며, 급여수준이 낮음. 일부 집단이나 지역의 경우 급여 부재함.
- 분권·재량적 구호(Decentralized, discretionary relief): 노르웨이, 오스트리아, 스위스가 이에 속함. 사회사업의 개입이 크고 보다 광범위한 가족 책임을 강조하는 지방분권적이고 재량적인 사회부조. 급여 수준은 평균 이상이지만 수급자의 수가 적음.
- 중앙집권적·재량적 구호(Centralized, discretionary assistance): 일본이 이에 속함. 생활비 차이에 관련되어 부분적으로 지방 간 차이가 있으나 오랜 중앙집권적 규제 전통을 가짐. 가족부양의무 범위가 크며 낙인(stigma)이 큼.

이러한 공공부조 유형구분은 공공부조의 내용과 범위에 기반한다는 점이 특징이며, 유형의 수가 8가지나 된다는 점에서 공공부조의 양상이 각 국가별로 매우 복잡하다는 것을 보여준다. 다음 절에서는 이렇게 다양한 공공부조 유형을 염두에 두고 미국, 영국, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 뉴질랜드, 호주의 공공부조를 좀 더 자세히 살펴보도록 한다.

제2절 주요 OECD 회원국의 공공부조제도

여기서는 주요 OECD 회원국의 공공부조제도 및 그 특징에 대해 간략히 살펴볼 것이다. 이는 각국의 공공부조제도를 이해하고 있어야 그 국가에서 시행하는 부정수급 방지대책을 이해할 수 있을 것이기 때문이다.

1. 미국

미국 공공부조의 특징으로는 대상 집단별로 범주형 지원을 하는 잔여적 성격을 갖는다는 것을 지적할 수 있다. 미국은 노인과 장애인을 대상으로 하는 범주적 공공부조제도를 연방정부에서 관리하고, 일반인을 대상으로 하는 제도는 주정부 또는 그 하위 정부에서 관리한다. 또한 이전에는 아동을 위해서 부양자녀가 있는 가족을 위한 부조(Aid to Families with Dependent Children)를 시행하였지만 1996년 이 제도를 요보호가족에 대한 일시부조제도(Temporary Assistance for Needy Families)로 대체하여 아동에 대한 무조건적 소득보장을 중단하였다. 즉, 노인과 장애인만이 언제나 연방정부에서 관할하는 공공부조의 소득보장 대상이고, 아동의 경우에는 일시적으로 보장하며, 다른 집단은 1차적으로는 소득보장의 대상이 아니다.

이를 보완하기 위하여 주정부나 그 하위 지역정부에서 다른 유형별 또는 일반인을 대상으로 하는 공공부조제도를 운영하기도 하지만, 이 제도가 없는 주정부나 지방정부가 많으며 상시적으로 운영되지 않는 경우도 많다. 그러나 잉여 농산물로 시작한 Food Stamps 제도는 전 국민을 대상으로 하는 연

방정부의 제도로 재산 및 소득 기준에 부합되면 누구나 급여를 받을 수 있다. 미국 공공부조제도는 <표 3-1>에 정리되어 있으며, 여기서는 이에 대해 간단한 내용을 살펴보도록 한다.

<표 3-1> 미국의 공공부조제도

제 도	내 용
Supplemental Security Income	빈곤한 노인과 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여
Temporary Assistance for Needy Families	부양아동이 있는 편부모가정에 대한 현금급여
Food Stamps	빈곤가구에 대한 식료품 지원을 목적으로 식품권 지급
Medicaid	아동이 있는 저소득 가구, 저소득 노인, 장애인에 대한 의료서비스
General Assistance	TANF나 SSI의 수급자격이 없는 빈곤가구 혹은 개인에게 주정부가 제공하는 현금 또는 현물급여

가. SSI(Supplemental Security Income: 빈곤노인·장애인을 위한 보충적 소득보장)

SSI는 빈곤한 65세 이상 노인과 장애인에게 제공되는 연방 정부의 현금급여로, 사회보장으로 완전한 보호를 받지 못하거나 다른 재산이나 수입이 기준에 미달하는 사람들을 수급자로 선정하며, 연방정부의 규정에 따라 모든 주에서 동일한 자격기준과 급여기준을 적용한다. 운영은 사회보장 보험과 마찬가지로 사회보장청(Social Security Administration)에서 담당하며, 사회보장보험은 그 재원이 사회보장세로 충당되지만 SSI는 개인소득세, 법인세 등의 일반조세를 통하여 재원을 확보한다.

나. TANF(Temporary Assistance for Needy Families: 빈곤가족 일시부조)

미국의 공공부조를 대표하던 AFDC는 1996년 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act를 통해 TANF(Temporary Assistance for

Needy Families)로 대체된다. 프로그램을 대체하면서 바뀐 내용으로는, 먼저 AFDC에서는 누구나 수급자격만 가지면 자동적으로 수급권을 보장받았으나 TANF에서는 주정부가 연방정부의 기본적인 가이드라인 안에서 자유롭게 프로그램을 설계할 수 있도록 하면서 자동적인 수급권을 인정하지 않아도 되도록 변환되었다. 따라서 TANF 프로그램의 구체적인 내용을 파악하기 위해서는 주별로 시행되는 프로그램을 파악해야 하나, 주마다 내용이 다르기 때문에 이를 파악하기란 매우 어렵다.

따라서 여기서는 연방 정부가 주정부에게 내리는 가이드라인만 간단히 살펴 보도록 한다. 연방 정부에서는 다음과 같이 일괄 교부금 사용에 대한 가이드라인을 정하고, 주정부가 이를 위반하면 일괄 교부하는 예산의 규모를 삭감하도록 한다. 이는 다음 <표 3-2>에 정리되어 있다.

<표 3-2> 연방 정부의 일괄 교부에 따른 제도 운영에 대한 지침

기준	내용
수급자격	<ul style="list-style-type: none"> - 임신부나 유자녀 가족 - 양육을 하고 있지 않은 부모에 대한 양육비 청구권을 국가로 위임 - 18세 미만의 미혼모는 부모와 동거할 것 - 1996년 이후 입국한 비시민자는 자격 없음 - 중범죄자는 자격 없음 - 수급기간이 2년 이상 지속되면 자격 박탈 - 평생 5년 동안 수급하면 자격 박탈 (20%의 수급자는 예외로 할 수 있음)
근로 의무	<ul style="list-style-type: none"> - 수급개시 후 적어도 24개월 이내에 취업 - 일주일 당 최소 30시간 이상 근로 의무 - 정당한 사유 없이 근로 의무를 충족하지 않으면 급부 금액 삭감
가정폭력	<ul style="list-style-type: none"> - 가정폭력 사례의 사정과 서비스 제공을 의무화
데이터 보고	<ul style="list-style-type: none"> - 수급자의 특성, 서비스 유형 및 이용도 등 제도관련 주요 자료를 매년 연방정부에 제출

이에 덧붙여 연방정부는 일괄 교부금에 추가하여 빈곤율 및 인구증가율이 일정 수준 이상인 주, 일정 기한 안에 사생아 수를 감소시키거나 성공적으로 TANF 제도를 운영한 주, 그리고 가장 최근 분기 동안 실업률이 6.5% 이상이거나 실업률이 이전 2년 동안의 동일 분기보다 10%가 높은 주에 대해서 추가보조(supplemental grants)를 한다. 제도 운영에 대한 관리는 연방 보건 및 국민 서비스부(Department of Health and Human Services) 산하 아동 및 가족청(Administration for Children and Families)에서 담당하며, 각 주정부의 가족부조 사무실(Office of Family Assistance)에서 실질적으로 운영한다.

다. GA(General Assistance: 일반부조)

이 제도는 TANF나 SSI의 수급자격이 없는 빈곤가구 또는 주정부가 개인에게 제공하는 현금 또는 현물급여로, 주정부 또는 그 하위의 지방정부에서 자율적으로 시행하는 프로그램이다. 따라서 연방정부는 이 제도에 아무런 관여를 하지 않으므로 프로그램이 없는 주도 있고, 임의로 시행을 중단할 수도 있다는 단점이 있다.

라. Food Stamp(식품권 제도)

식품권 제도는 저소득 가구가 적절한 영양 수준을 유지할 수 있는 수준의 식품을 지원하기 위하여 연방 정부가 지원하는 프로그램이다. 이를 받기 위한 수급자격은 노인이 있는 가구와 없는 가구의 기준이 다르며, 수급자격을 유지하기 위해 노동능력이 있는 특정 가구원의 경우 구직등록 및 정해진 일이나 교육훈련을 받아야 한다. 따라서 18세 이상 50세 미만의 근로 능력이 없는 성인이 구직등록을 하지 않거나 직장탐색 이외의 고용 및 취업 프로그램에 참여하지 않으면 36개월 가운데 3개월만 식품권을 받을 수 있다.

식품권은 가족 수와 소득수준에 따라 결정되며, 이 프로그램의 재정은 일반 회계에서 지출한다. 한편 관리운영은 농림부(Department of Agriculture)의 식품 및 영양 서비스관리부서(Food and Nutrition Service: FNS)에서 담당한다.

마. Medicaid(의료부조)

이 프로그램은 아동이 있는 저소득 가구, 저소득 노인, 장애인들을 위해 의료서비스를 현물로 제공하는 것이며, 주정부와 연방정부가 공동으로 운영한다. Medicaid의 수급대상은 연방정부에서 ‘범주적 요보호 집단’과 ‘의료적 요보호 집단’으로 구분하며, 주정부는 이에 따라 특정 집단에 대해서는 의무적으로 의료서비스를 제공해야 하지만 일부 집단에 대해서는 선정기준을 자율적으로 결정하여 선택적으로 서비스를 제공할 수 있다. 즉, 연방정부의 지침 안에서 각 주정부는 자율적으로 자격 조건, 서비스의 형태, 양, 기간, 범위 및 행정체계를 결정하여 운영할 수 있다. 따라서 주정부별로 제도의 자격 조건과 서비스의 수준 및 범위 등은 다양하지만 SSI, TANF 수급자, 소득이 공식 빈곤선의 133% 미만인 임신부 및 18세 이하의 아동에게는 반드시 지급해야 한다.

관리운영 주체는 연방정부의 보건 및 가족서비스부(Department of Health and Human Service: DHHS)의 의료보호 및 의료보험센터이며, 각 주의 지방의료보호 사무소(Local Medicaid Office)에서 신청 및 수급과 관련된 업무를 진행한다(김미곤 외, 2003: 230).

2. 영국

영국 공공부조의 특징은 급여를 통해 빈곤층의 생활수준을 향상시키는 것보다는 적극적으로 노동을 통한 빈곤 탈출을 강조한다는 점이다. 따라서 공공부조 프로그램에는 자산조사를 전제로 하는 소득보조 프로그램(Income Support), 소득기초형 구직자수당(Job-seeker's Allowance), 각종 공제 프로그램이 있으며, 이와 함께 주택급여(Housing Benefit), 사회기금(Social Fund) 등도 보완하여 활용한다. 또한 노동당이 빈곤 전략을 급여에서 노동을 통한 복지로 전환하면서 각종 고용정책, 최저임금법 등도 간접으로 공공부조 제도와 연계된 프로그램으로 운영한다. 여기에서는 소득보조 프로그램과 소득기초형 수직자수당, 각종 공제 프로그램, 주택급여, 사회기금을 살펴보고자 하겠다.

가. IS(Income Support: 소득보조)^{주10)}

이 제도는 빈곤층을 위한 대표적인 프로그램으로 16세 이상 60세 미만의 영국 거주자, 임금이 있는 풀타임 근로 능력이 없거나 정당한 사유로 일하지 못하는 저소득층을 위한 공공부조제도이다. 1996년에 구직자 수당을 도입하여서 일할 수 있으며 일자리를 찾는 실업자는 이 급여를 받을 자격이 상실되어 이들은 구직자수당을 받게 하였다. 2003년에는 연금 수급자들을 분리하고 연금 공제를 도입하여 대부분의 노인들이 빠져나갔다. 따라서 소득보조를 받을 수 있는 수급 자격자들은 대체로 다음에 해당하는 사람들이다. 첫째, 16세 이상 60세 미만의 영국 거주자로 임금을 받는 풀타임 노동에 종사할 수 없는 사람, 소득과 재산이 일정 수준 이하인 미망인(60세 미만), 환자 또는 장애인, 부양책임이 있는 아동이 있거나 환자를 돌보아야 하는 사람, 학생^{주11)}이거나 교육 훈련을 받는 사람이다. 소득보조에 관한 사항은 다음과 같다.

- 편부모, 질병 환자, 장애자는 수발을 해야 하는 이유로 근로를 하지 못하는 저소득층은 구직사무소에 등록할 의무가 없다.
- 편부모는 소득지원 수급에 개인 상담자와의 근로 관련 면담 (Work Focused Interview)을 선행하여야 한다. 이 때, 구직사무소에 등록하는 것이 더욱 적합하다고 합의가 되면, 신청인은 구직자 수당으로 전환된다.
- 배우자가 일주일당 평균 24시간 이상 근로를 하는 경우에는, 소득지원을 받지 못한다. 배우자가 일주일당 평균 24시간미만 근로를 하는 경우, 이 소득은 소득지원의 금액에 영향을 준다.
- 임신부와 5세 미만의 자녀를 둔 가족은 보건부(Department of Health)를 통해서 무상으로 우유와 비타민을 제공받는다.

주10) <http://www.jobcentreplus.gov.uk>

주11) 보통 학생은 소득보조를 받을 수 없지만, 다음의 경우에는 소득 지원이 제공된다: 자녀를 양육하는 경우, 고아이며, 부양하는 사람이 없는 경우, 중증 장애로 인하여 직업을 구하기 어려운 경우, 부모와 동거하지 않으며, 부양을 받지 않는 경우, 부모와 연락이 두절된 경우, 어쩔 수 없는 이유로 부모와 이별하여, 대신 부양하는 사람이 없는 경우.

- £3,000 이상의 저축은 소득지원의 금액에 영향을 준다.
- 특정 주거비용을 위한 추가지원금을 받을 수 있다.
- 신청인이나 그 배우자가 출산 휴가 중이면, 소득지원을 받을 수 있다.
- 26주 동안 지속적으로 소득지원을 받으면, 개인 상담자와의 근로 관련 면담을 해야 한다.
- 장애인 생활수당의 가장 높은 등급의 부조를 받는 중증장애인에게는 소득지원 금액이 크다. 이것은 새로이 입안된 장애인 소득 보장의 일환이다.
- 학생은 편부모, 질병 환자, 또는 장애인인 경우 학업과정 중에 있는 동안 소득지원을 받을 수 있다.
- A level이나 그 동격의 과정을 이수하고 있는 경우, 타인을 돌보기 때문에 근로를 할 수 없다면, 학업 과정 중에 소득 지원을 받을 수 있다.

한편 소득보조의 급여는 개인수당(personal allowance)과 부가금(premium payment), 주택비용(housing cost)으로 구성되며, 한 가구가 받을 수 있는 이러한 급여의 합계액을 ‘청구가능총액(applicable amount)’이라고 한다. 이러한 급여 수준은 연령, 가구유형, 장애인이나 노인 포함 가구 등에 따라 차등 규정하고, 특정 주거비용 등을 위한 개인별 수당, 보조금, 교부금 등을 추가로 지급하기도 한다.

나. JA(Job-seeker's Allowance: 구직자수당)^{주12)}

구직자수당은 실업자나 시간제 노동자(근로시간이 주 16시간 미만)를 위한 제도이다. 기여기초형 구직자 수당(Contribution based JSA)과 소득기초형 구직자 수당(Income based JSA)이 있다. 기여기초형 구직자 수당은 국민보험 기여조건을 충족한 사람들을 대상으로 하는 사회보험 형태의 실업보험수당과 비슷한 제도이고, 소득기초형 구직자 수당은 자산조사를 통해 수급자격을 심사하는 공공부조제도의 성격을 띤 제도이다. 2가지 유형의 구직자 수당은 자산조사 여부를 제외하고는 자격조건과 급여수준, 급여기간의 의무 등이 거의 똑같다.

주12) <http://www.jobcentreplus.gov.uk>

구직자 수당을 청구할 수 있는 기본적 조건^{주13)}은 다음과 같다.

- 풀타임 노동에 종사하고 있지 않을 것
- 근로능력이 있을 것(단기간 환자의 경우 가능함)
- 교육 중에 있지 않을 것(일반인 풀타임 학생은 제외)
- 연금수급 연령 미만이어야 함(여성 60세, 남성 65세)
- 소득보조 수급자가 아니어야 함
- 영국에 거주하고 있어야 함.
- 노동시장 조건을 충족할 것
- 즉각적 노동참여 가능
- 적극적 구직활동
- 구직자 동의서 작성: 구직자 수당 수급자는 매 2주 마다 노동센터를 방문하여 동의서에 서명하고, 이러한 기준을 여전히 충족하고 있는지 평가받아야 하며, 직장을 구하는데 추가적 도움이 필요한지 결정해야 함.

16세나 17세도 다음과 같은 특별한 경우에는 수급자격이 주어지는데, 예를 들어 부모와 따로 거주해야 하는 경우라든지, 구직자 수당을 수급하지 못하면 극심한 궁핍에 처하는 경우라든지, 부양자녀의 부모인 경우에 수급할 수 있다. 한편 수급자는 궁핍 조항(hardship provision)에 의거한 구직자 수당을 수급할 수 있으며, 이 경우 그 급여수준은 구직수당보다 적다. 수급할 수 있는 사유는 다음과 같다. 첫째, 근로할 수 없다. 둘째, 적극적으로 구직을 하지 않는다. 셋째, 구직자 협정을 맺지 않았다. 넷째, 고의로 실직 중이다. 예를 들어 정당한 사유 없는 퇴직, 부당한 행위로 인한 해고, 또는 주어진 직장의 거절 등이다. 이때

주13) 구직자 수당의 수급자는 다음과 같은 구직을 위한 실천사항을 내용으로 하는 구직자 협정(Job-seeker's Agreement)에 서명을 하여야 한다: 근로 의지, 구직 직종, 구직 가능성을 높이기 위한 실천사항, Job-centre Plus의 지원 사항. 만약 구직자 협정에 수급자와 상담인이 합의할 수 없다면, 중재자가 제안된 내용이 합당한 지 판단한다. 수급자가 이 결정에 동의하지 않으면, 다른 중재자가 재심사 한다. 그래도 동의하지 않는다면, 이의신청을 할 수 있다.

구직자 수당을 지급하지 않으면 가구의 일원이 어려움에 처할 것이라는 점을 증명해야 한다.

또한 수급자가 취약집단(vulnerable group)에 속하고 공핍 수당(hardship payment) 자격이 주어지면, 구직자 수당이 다음에 수령할 때 지급된다. 수급자 또는 그 배우자가 다음의 경우일 때 취약집단에 속한다. 그것은 임신하였거나, 자녀를 양육하거나, 독신으로 16세 또는 17세를 양육하거나, 장애인이거나, 장기간 질병 환자나 장애자의 수발을 담당하거나, 경우에 따라서 16세 또는 17세인 경우이다. 취약집단에 속하지 않는 수급자가 공핍 수당을 수령하기 위해서는 적어도 2주를 기다려야 하고, 수당은 다음번 구직자 수당을 수령할 때 지급된다. 따라서 수당의 수령까지 4주가 걸릴 수 있다.

급부 수준은 연령, 가구유형, 장애인이나 노인 포함 가구 등에 따라 차등으로 지급한다.

다. Pension Credit(연금공제)

연금공제는 연금수급자들의 소득을 일정 수준으로 보충하고 국가 기초연금 수준 이상의 급여를 받는 정년퇴임자들을 보상하기 위하여 2003년 10월부터 시행하였다. 연금공제급여는 2가지 요소로 구성된다. 보증공제(Guarantee Credit)와 저축공제(Savings Credit)가 그것이다. 보증공제는 기초연금의 급여수준이 낮아서 소득보조(IS)에 의존하는 노인들의 생활수준을 일정 수준으로 보장하는 기능을 하며, 저축공제는 연금 등의 특정 소득원이 일정 기준을 넘어서는 연금수급자들 가운데 더 높은 연금가입을 장려하기 위하여 일정 정도의 인센티브를 부여하는 형태의 급여이다.

자격요건은 영국에 거주하는 60세 이상의 영국인이며, 소득이 없거나 특정 최저수준 이하인 경우이다. 저축공제의 경우 65세 이상이어야 하며, 보증공제의 연령조건도 2010년부터 2020년에 걸쳐 점차적으로 올라가 65세를 기준으로 할 예정이다(김상균 외, 2005: 138).

라. Tax Credit(조세공제)

2003년 4월부터 중요한 2가지 세액공제를 도입하였다. 이는 아동세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액공제(Working Tax Credit)이다. 이 제도들은 국세청에서 관리·운영하며, 소득기준과 급여수준은 연 단위로 계산한다. 이는 사회보장을 통한 급여와 다른 원칙이 적용되며, 다른 사회보장 급여와 함께 급여혜택을 받을 수 있다는 특징이 있다.

우선 아동세액공제는 저소득계층과 중위소득계층을 지원하는 제도이다. 16세 미만의 아동을 부양할 책임이 있으면 근로 여부와 상관없이 급여를 제공하며, 풀타임 학생의 경우 19세까지 대상으로 포함한다. 한편 근로세액공제는 근로하는 성인을 위한 소득기초공제로, 수급을 받을 수 있는 조건은 다음 4가지 항목 가운데 하나 이상을 충족해야 한다. 그 기준은 다음과 같다. 첫째, 주 16시간 이상 근로하면서 다음 세 가지 조건 가운데 하나를 충족해야 한다. 그 세 가지 조건은 아동부양에 대한 책임이 있을 것, 또는 직업을 얻을 때 불이익을 받을 수 있는 장애가 있을 것, 또는 50세 이상의 중고령자일 것이다. 다음으로 25세 이상이면서 주 30시간 이상 근로할 것이라는 요건을 충족해야 한다(김상균 외, 2005:139~140).

마. Housing Benefit(주택급여)

주택급여는 소득보조 수급자 또는 저소득층에게 민영 또는 공영 주택 임대료를 보조하는 프로그램으로, 자산조사를 통과하고 주택 임대료를 지불하는 사람이라면 누구나 신청할 수 있다. 주택급여는 급여신청 유무, 상시고용 여부, 기타 사회보장급여 수급여부에 따라 제공되며, 지원액은 최대주택급여, 세대소득, 가족규모, 저축액, 집세 등을 고려하여 결정된다(김미곤 외, 2003: 208).

바. The Social Fund(사회기금)

사회기금은 정규 수입으로 감당할 수 없는 비용이 발생했을 때 보조금 또는

무이자로 돈을 대부하는 제도로 국민보험 기여금의 납부 여부와 상관없이 자산 조사를 통과한 사람들에게 그들의 욕구나 소득 정도에 따라 지급된다(김미곤 외, 2003:210).

3. 캐나다

캐나다의 공공부조에는 2가지 유형이 있는데, 첫째는 소득조사 프로그램으로 캐나다의 모든 조세지원 소득보장 프로그램은 소득조사에 기초한다. 이에 해당하는 제도로는 캐나다 아동조세급여, 노인들을 위한 프로그램에 대한 조세 지원 소득보장, 환급 가능한 재화 및 서비스 조세 크레딧이다. 둘째는 욕구조사 프로그램으로 수급자의 수급여부와 급여수준을 결정하기 위해 욕구조사를 실시한다. 사회부조(Social Assistance)는 욕구조사를 통해 이루어지므로 여기에서는 사회부조를 중심으로 살펴보도록 한다.

헌법 제92조에서 주정부에 공공부조의 설계, 전달 및 행정을 일임하고 있기 때문에 각 주정부에서 정하는 공공부조에 관한 법률과 규칙은 지방에 따라 서로 다르다. 따라서 사회부조의 급여자격 선정기준과 급여수준의 설정기준을 제시하기는 어렵지만 여기에서는 일반적인 조건을 살펴보겠다.

대부분의 주정부에서는 공공부조의 신청을 성인 연령에 도달한 사람으로 한정하고 있으며, 거주와 관련하여서는 해당 주의 주민이라는 요건만을 충족시키면 받을 수 있다(주14). 한편 주정부는 노동할 수 있는 실업 상태의 공공부조 수급자들에게 수급조건으로 구직 및 적당한 일자리에 취업하고 그것을 유지하도록 장려한다. 이러한 목적에 따라 많은 주정부에서는 재정적 부조와 아울러

주14) 한편 공공부조 법안은 신청인의 수급자격을 부여하기 위하여 특정 행정적 요건을 규정한다. 첫째, 담당 공무원에게 기재한 신청서(대개 소정의 양식)를 기간 안에 제출. 둘째, 연령 증명, 장애에 관한 의사의 확인서, 이혼 서류, 은행잔고 증명 등 공공부조를 신청하기 위해 필요한 관련서류의 제출. 셋째, 담당부서 직원과 가족의 재정 및 사회 상황에 관한 면담(긴급 또는 단기 공공부조의 경우와 같은 특정 사례에는 이 요건이 요구되지 않을 수도 있음). 넷째, 담당부서에서 신청인의 진술, 재정 상태에 관한 서류, 가족상황 등을 확인하는 것을 허락하는 서면 동의서. 다섯째, 가족원의 사망 또는 분가, 추가소득 등의 공공부조 수급자격이나 지급액에 영향을 줄 수 있는 상황 변화를 신고하겠다는 확약이 그것이다.

러 취업 서비스를 제공한다. 만약 수급자가 취업이나 직업훈련을 거부한다면 일정 기간 부조 금액을 삭감하는 것부터 수급 중단에 이르기까지 벌칙을 줄 수 있다. 또한 취업을 통해 공공부조를 탈피하는 개인과 가족을 유도하기 위하여 대부분의 주정부에서는 저임금 고용자의 소득상승을 위해 설계된 근로보전세제(earned income)와 임금보조(in-work supplements)를 입안하였다.

〈표 3-3〉 캐나다 빈곤대상에 따른 세부 프로그램

빈곤대상 집단	세부 프로그램
노인	- 노령보장(Old age Security) - 노령보장소득보장(Old age Security Guaranteed Income Supplement) - 캐나다/퀘벡 연금기획(Canada/Quebec Pension Plan) - 지방보충급여(provincial Supplementary Benefits) - 퇴직저축지원(Retirement Savings Provision of Income Tax Act)
고용가능한 성인	- 고용보험(Employment Insurance) - 자원산업조정프로그램(Resource Industry adjustment Programs) - 지방 프로그램들(Provincial Programs for Employable Adults)
장애를 가진 성인	- 산재보상제도(Worker's Compensation) - 캐나다/퀘벡 연금기획(Canada/Quebec Pension Plan) - 장애인에 대한 조세 급여(Tax Benefit for Disabled Persons) - 실업자를 위한 지방의 사회부조 프로그램
아동과 가족	- 아동세급여 및 관련 지방제도들(The Child Tax Benefit and associated Provincial Programs) - The GST Credit - 아동보호수당(The Child Care Allowance) - 아동 및 기혼자 면세(The Child and Married Exemptions)
학생	- 캐나다 학생 대부(Canada Student Loan: CSL) - Post-Secondary Student Loan
빈곤층	- 지방의 사회부조 프로그램들 - 등록 인디언에 대한 사회부조 - 근로유인과 노동연계복지(Work Incentive and Welfare) - 퇴역자수당(Veteran's Allowance) - 강제 의존 프로그램(Enforced Dependencies) - 음식지원 프로그램(Food Bank and Soup Kitchen)
토착 인디언	- 원주민 보호 지원(on-reserve Assistance for First Nation) - 연방정부 및 지방정부의 지원

자료: Armitage(2003): Alcock & Craig(ed.), 2001, 김상균 외, 2005에서 재인용.

한편 급여체계는 기본 부조와 특수육구 부조, 고용전환 부조 등으로 나누어진다. 기본 부조는 일반적으로 식비, 피복비, 개인 및 가구 용품, 그리고 어떤 주정부에서는 정기적으로 반복되는 특별육구에 따른 비용을 포함하며, 특수육구 부조는 연령, 장애, 고용, 교육, 훈련, 그리고 특별한 상황과 관련된 물품, 서비스 또는 급여를 포함하는 것이다. 이것의 예로는 교통수당, 고용관련수당, 보육보조비, 의약품 및 의료서비스 뿐만 아니라 가구 교환, 집 수리비, 특별 식단수당, 학용품 수당, 장례수당을 포함한다. 고용전환 부조는 노동시장에 참여하고 공공부조에 대한 의존성을 줄이기 위한 노력의 일환으로 실시하는 것이다. 몇몇 주정부에서는 공공부조 수급자들이 취업과 직업훈련 활동을 더 쉽게 할 수 있도록 보육과 교통수당을 인상했으며, 공공부조 탈피 이후에도 제약카드(drug cards)와 보조의료급여를 연장해서 취업하는 데 드는 재정적 비용을 보조하는 역할을 한다(김상균 외, 2005:187~200). 한편, <표 3-3>은 빈곤대상별 프로그램을 정리한 것인데, 다음으로는 빈곤층을 대상으로 하는 프로그램을 중점적으로 살펴보도록 한다.

가. 근로유인과 노동연계복지

모든 지방의 사회부조 프로그램은 근로유인 요소를 포함하고 있으며, 근로유인 요인은 보통 근로소득에 대한 공제 형태로 이루어진다. 근로연계 복지는 공공부조 수급조건으로 일하도록 함으로써 주로 노동과 훈련을 강제적으로 요구하고, 이 요구가 충족되지 않으면 처벌하는 형태이다. <표 3-4>는 캐나다의 대표적인 노동연계 복지 프로그램을 정리한 것이다(김상균 외, 2005:213).

〈표 3-4〉 캐나다의 노동연계 복지 프로그램

프로그램명	New Brunswick Works	Quebec Social Aid: Employment Programs	Ontario: Work for Welfare	Alberta: Welfare Employment Program
근로요구	○ 5개월간의 일자리 교육, 훈련 프로그램 참여	○ 3개의 일자리 프로그램 중 하나에 참여	○ 지역사회발전 프로젝트에 주당 17시간 참여	○ Alberta 지역사회고용 및 고용기술 프로그램에 참여
불참시 처벌사항	없음	100달러/월	급여자격 박탈	행정적 조치
표적집단	○ 다음과 같은 수급자 - 6개월간 수급상태에 있는 자 - 7-12 등급자 - 이전 노동경험이 없던 자	○ 근로능력이 있는 65세 미만의 고용 가능한 독신 신청자	○ 고용가능자로 분류된 신규신청자	○ 고용가능한 신청자
참여율	시범사업	○ 낮음, 37%가 참여 거부	알려진 바 없음	알려진 바 없음
성공률	○ 사회부조에서 17% 탈출	○ 27%가 사회부조에서 탈출	알려진 바 없음	알려진 바 없음

자료: Shrage(1997), Armitage(2003), 김상균 외, 2005에서 재인용.

나. 강제의존 소득보장 프로그램

강제의존 소득보장 프로그램은 사회부조 프로그램과 긴밀한 연계 속에서 실시되며, 그 주요 대상자는 가출청소년과 부양아동이 있는 여성(미혼모)이다. 14~18세의 청소년은 원칙적으로 부모가 도움을 주는 한 사회부조의 자격이 없으나 실제로는 상당한 정도의 행정적 재량이 허용된다.

급여수준은 적절하지 않으며, 여성의 경우 사회부조 지원을 부분적으로 받기 때문에 급여가 줄어든다. 1990년대 이후에는 강제의존 급여가 더욱 엄격해져 수급자 수를 줄이거나 급여비용을 줄이는 데 초점을 맞추고 있다(김상균 외, 2005:220).

다. 푸드뱅크, 쉼터, 급식사업

푸드뱅크의 주 이용자는 사회부조와 고용보험 수급자들이며, 이 프로그램은 1980년대 복지국가의 위기와 더불어 복지 축소 경향에 편승해 발전하였다. 쉼터와 급식사업은 주로 자선단체나 종교조직에서 운영한다. 또한 이 프로그램들은 정부에서 운영하지는 않지만 지방의 사회부조 프로그램들과 연계하여 운영된다(김상균 외, 2005:221).

4. 네덜란드

네덜란드에는 국가보험과 별개로 소득을 보충하여 최소 보장 소득수준을 보장하는 공공부조가 있는데, 이는 보충급여(Supplementary Benefits: TW)와 국가부조(National Assistance: ABW)이다.

〈표 3-5〉 네덜란드의 공공부조 제도

제도	대상
Supplementary Benefits	다른 공공부조의 보충급여
National Assistance	일반저소득층
Income Provisions for Older or Partially Disabled Unemployed Persons	장애인 및 장년 실업자
Income Provisions for Older or Partially Disabled Formerly Self-employed Persons	장애인 및 장년 폐업자
Artists Income Scheme	저소득 예술인

또한 대상에 따른 여러 범주적 공공부조 제도가 있다. 이후에는 이러한 프로그램을 간략히 살펴보도록 한다.

가. Supplementary Benefits(보충급여)

보충급여는 각종 사회보장 혜택을 받는 실업자와 장애인들의 소득이 최저소득에 미달하는 경우 지급한다. 따라서 보충급여의 급여수준은 적용되는 최저보

장 소득수준과 수급자의 실질 가구소득과의 차액이다. 여기서 소득 개념은 신청자와 그 배우자의 모든 근로 관련 소득과 사회보장 급부를 의미하며, 거주 주택과 저축은 고려하지 않는다. 또한 최대 2년 동안은 근로 관련 소득의 일부 분(최대 최저임금의 15%)은 보충급여 수령액 산정에 고려하지 않는다.

한편 부모와 동거하는 21세 미만인 자, 1971년 12월 31일 이후에 출생한 동거가족 가운데 동거하는 12세 미만의 자녀가 없는 경우에는 보충급여 수급자격을 제한하도록 한다.

나. National Assistance(국가부조)

국가부조 제도는 합법적으로 네덜란드에 거주하는 모든 이를 대상으로 하며, 생활에 필요한 비용 조달이 충분하지 않은 사람들에게 그것을 해결하기 위한 최소한의 소득을 제공하는 역할을 한다. 따라서 사람들은 자신을 부양하기 위해서 할 수 있는 한 모든 노력을 해야 하고, 실업자의 배우자도 할 수 있으면 구직해야 한다. 하지만 5세 미만의 아동을 돌보는 배우자는 구직 의무가 없으며, 아동이 5세 이상일 경우에는 구직 의무를 면제받을 사유가 있는지 개별적으로 심사한다. 또한 1999년 5월 1일 현재 57½세 이상인 노인은 구직 의무가 없고, 이후 이 연령에 도달하는 사람은 구직할 의무는 없으나 알맞은 일자리가 제공되면 받아들여야 하며, 근로와 소득센터(Centre for Work and Income: CWI)에 등록해야 한다.

만약 그럼에도 불구하고 취업이 되지 않으면 시립 사회사업기관과 CWI는 일자리나 훈련을 제공하기 위해 노력하며, 필요한 경우 실천 계획을 세우기도 한다. 이 계획에는 구직 과정에 대한 구체적인 사항을 포함한다. 또한 신청인이 실천 계획에 협조하지 않으면 지급액을 감액하거나 중단하는 처벌을 받는다. 수급과 관련한 여타 조건을 이행하지 않아도 그와 같이 처벌한다. 예를 들어 수급자격에 상관되는 상황 변화를 보고하지 않으면 부정수급으로 간주하여 벌금을 부과한다.

국가부조는 보충적인 것이어서 다른 사회부조, 근로소득, 소득세공제 등의

소득이 있으면 이를 먼저 공제하며, 일정 한도 이상의 재산도 고려한다. 주택을 소유한 경우에 부조는 대출 성격을 띠며, 이때 금액은 증액할 수 있다. 국가부조 제도에는 유형별 최소보장 소득을 규정하고 있는데, 21세 이상 65세 미만 기혼자와 동거가족은 최저임금의 100%, 21세 이상 65세 미만 편부모의 경우에는 70%, 21세 이상 65세 미만 독신은 최저임금의 50%이다.

특별사회부조(Special social assistance)의 수급자격은 신청인이 스스로 충당할 수 없는 특별한 생활비용이 있다고 관계 담당자가 결정함으로써 발생된다. 예를 들어 학비, 보육비, 특수주거비용 등이다. 소득과 재산은 반드시 고려하고, 시 정부에서 특별사회부조를 신청할 수 있는 부류를 지정할 수 있다. 국가부조 제도는 사회 및 고용부에 시립정부에서 운영하며, 실제로는 그 산하 기관인 근로와 소득 감사처(the Work and Income Inspectorate)에서 관리를 담당한다.

다. Income Provisions for Older or Partially Disabled Unemployed Persons(장년 및 부분 장애 실업자를 위한 소득부조)

이 제도는 성인 및 부분 장애 실업자의 소득을 최저보장 수준으로 지원하는 역할을 담당하며, 수급을 받을 수 있는 유형은 다음과 같이 몇 가지로 나뉜다. 첫째, 50세 이상 57½세 미만에 실업하고, 임금 관련 수당과 실업보험을 수급한 자. 둘째, 57½세 이상에 실업하고, 실업보험을 단기간 수급한 자. 셋째, 부분적으로 장애수당 또는 산업재해 보험을 수급하며 실업 중이고, 임금 관련 수당과 실업보험을 수급한 자. 넷째, 80%미만의 장애등급으로 장애수당을 수급하는 청년이다. 여기서 장애 청년을 빼면 이 프로그램은 실업보험과 연계되어 있다.

한편 이 프로그램은 실업자와 그 배우자의 총소득(근로소득, 부조, 연금 등)을 최저보장 소득수준으로 보충하며, 거주 주택과 개인저축과 같은 자산은 급여 수준 산정에 고려하지 않는다. 또한 이 프로그램은 수급자의 자립을 조장하도록 설계하였기 때문에 시립 정부에서 수급자들 스스로 부양하는 것을 돕도록 규정된 조항을 장려하게 의무화하고, 국가부조 제도의 규정이 동일하게 적용된다.

라. Income Provisions for Older or Partially Disabled Formerly Self-employed Persons(장년 및 부분 장애, 과거 자영업 종사자를 위한 소득부조)

이 제도는 성인 및 부분 장애 과거 자영업 종사자의 소득을 최저보장 수준으로 지원하는 것이다. 수급유형은 다음과 같이 몇 가지로 구분된다. 첫째는 55세 이상이면서 최저보장소득 미만의 소득을 올리며, 그 때문에 폐업해야 했던 과거 자영업 종사자이다. 신청인은 소득이 신청 시점 이전 3년 동안 연평균 최저보장소득 미만이었으며, 앞으로도 늘어나라고 기대할 수 없는 경우에만 수급자격이 주어진다. 또한 신청인은 적어도 10년 동안 같은 사업을 운영했거나, 적어도 7년 동안 종업원으로 일한 뒤 3년 동안 운영한 경험이 있어야 한다. 둘째, 장애 때문에 자영업을 중단한 65세 미만의 부분 장애인이다. 수급요건은 80% 이하의 장애등급으로 장애수당 수급자격이 있어야 하며, 신청인은 사업에 최소 3년 동안 종사했어야 하며, 이 사업의 기대소득이 최저보장소득을 넘지 않아야 한다.

이 프로그램의 경우 신청인과 그 배우자의 총소득(근로소득, 부조, 연금 등)을 최저보장소득 수준으로 보충하는데, 특정 한도 이내의 자산은 급여수준 산정에 고려하지 않고, 초과분은 연간 4%의 소득이 발생하는 것으로 산정하여 부조에서 차감한다. 또한 장년 및 부분 장애 실업자를 위한 소득부조와 마찬가지로 시립 정부에서 운영하며, 부조 지출의 75%는 국가에서 부담하고, 나머지 25%는 각 지방에서 부담한다. 행정비용은 전적으로 국가에서 부담한다. 이후의 규정은 장년 및 부분 장애 실업자를 위한 소득부조와 동일하다.

5. 스웨덴

스웨덴의 공공부조제도는 사회서비스 법(Social Service Act)에 근거한 사회부조(Social Assistance)제도와 주택수당(Housing Allowance)이 있다. 다른 국가와 달리 스웨덴은 공공부조 대상자를 나태하거나 자활 의지가 없는 사람들로 인식

하지 않고, 그 대신 자활 의지를 가졌으나 여러 개인적 문제 때문에 직업적인 자활이 힘든 사람들로 파악한다는 점에서 다른 국가들의 인식과 구별된다(김상균 외, 2005:538).

스웨덴에서는 사회보험의 실시와 더불어 다양한 종류의 보편적 급여 및 서비스 제도를 운영하고 있는데, 이는 아동 양육 및 보육, 노인과 장애자의 수발과 편의, 적극적 노동시장 정책에 포함되는 각종 교육 및 훈련 등의 분야를 포함하고, 의료나 교육, 주택은 거의 사회화되어 생활비용 대부분의 항목을 포괄한다. 따라서 공공부조제도는 기본 생활을 영위하기 어려운 사람들을 위한 그야말로 최후의 안전장치이므로 공공부조 제도의 역할이나 기능은 상대적으로 미약하다. 따라서 여기에서는 사회부조와 주택수당 제도에 대해 간단히 살펴보도록 한다.

가. Social Assistance(사회부조제도)

보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)가 담당하는 사회부조제도는 법률과 판례가 제도의 틀을 규정하고 있지만, 그 규칙과 운영은 지방자치 단위의 자율에 맡겨져 있기 때문에 수급요건이나 급부수준은 지역에 따라 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 그 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 수급자격은 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 근로 가능성 확인. 둘째, 자산처분 가능성 확인. 셋째, 부양의무자의 존재 여부 확인 등이다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 근로 가능성 확인은 공공부조 제도의 목적이 수급자의 자활에 있기 때문에 공공부조 신청인이 일할 수 있다고 판단되면 먼저 고용사무소에 등록하여 적절한 일자리를 찾아 주거나, 필요한 훈련 과정에 참여하도록 하는 것이다. 1990년대 초반 보건과 복지에 관한 국가위원회(National Board of Health and Welfare)는 사회부조의 수급요건에 정규직장의 구직, 고용정책에 관한 정부시책의 참여, 주어진 직업의 수락에 대한 사향을 포함시키도록 제시하였다. 따라서 많은 지방정부에서는 사회부조의 수급요건으로 직업훈련이나 고용관련 활동에

참여하는 것을 의무화하였다.

둘째, 자산처분 가능성 확인은 개인자산 우선 활용 원칙에서 기인한 것이다. 근로를 통한 소득이 충분하지 않은 경우 개인 재산을 처분하여 생활비를 확보 하도록 하는 것과 관련된다. 현재 수급하지 않는 연금보험 기여금, 은행 약관상 해지가 어려운 금융자산, 유서로 타인에 양도되는 것이 제한된 개인적인 상속, 교통수단으로 쓰는 차량, 일상 가재도구, 창업지원 제도로 설립한 회사와 같은 항목은 가처분 자산에서 제외되며, 주택부조 급여, 주택유지 급여, 질병부조 급여, 부모보험 급여, 빈곤 노인 보충 급여, 적극적 노동시장 정책 제도의 활동 수당, 기타 사회보장 소득으로 간주할 수 있는 자산 등은 가처분 대상에 포함 된다.

셋째, 부양의무가 있는 가족은 그 범위에 부부와 18세 미만의 아동만 포함 하는 철저한 핵가족 부양 원칙을 따른다. 여기서 부부라 함은 공식적인 혼인 관계에 있는 부부 말고도 사실혼 관계에 있거나 함께 사는 동거인도 포함된다. 반면 같은 집에 살더라도 형제자매 또는 친구, 배우자의 자식이지만 법적으로 자신의 자식이 아닌 경우 그들에게 재산이나 소득이 있더라도 부양의무를 지닌 대상이 아니므로 수급선정에 장애로 적용되지 않는다.

나. Housing Allowance(주택수당)^{주15)}

스웨덴은 공공주택 정책으로 주거비용이 전체 생활비용에서 차지하는 비율은 상대적으로 낮지만, 주거비용은 빈곤이나 근접 빈곤가족에게는 큰 부담이다. 이 때문에 주거수당을 지급한다. 그 급여수준은 가족 구성에 따라 필요하다고 인정되는 주거 면적에 따라 다르게 정한다.

주택수당의 수급대상은 자녀가 있는 가족, 18세 이상 29세 미만의 독신, 장애인, 노령연금 수급 노인이며, 급여수준은 가구원의 수, 가구소득, 주거비용, 주거면적에 따라 다르다.

주15) <http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/bobidrag>

6. 뉴질랜드

뉴질랜드는 대부분의 사회보장제도가 공공부조 형태로 이루어지는 것이 특징이며, 따라서 대상에 따른 범주적 공공부조 형태가 다양하다는 것이 다른 국가와 비교할 때 갖는 가장 큰 특성이다. 여기서는 이러한 제도에 대해 간단히 살펴보도록 한다.

가. Emergency Benefit(긴급급여)

이 프로그램은 궁핍한 사람 가운데 스스로(가족 포함) 충분한 소득을 얻을 수 없고, 다른 공공부조를 수급하지 못하는 사람을 대상으로 주는 공공부조 제도이다.

나. Unemployment Benefit(실업급여)^{주16)}

실업급여는 빈곤층 가운데 실업자를 대상으로 하는 프로그램으로 그 수급유형은 다음과 같다. 정규 직업이 없으나 정규직에 취업할 수 있으며, 구직하려는 사람으로 구직하려는 노력을 해 왔고 적절한 고용을 받아들일 의도가 있으며, 18세 이상이거나 16세 이상 기혼자 또는 사실혼자로 부양자녀가 있는 자, 또는 뉴질랜드에 2년 이상 거주자, 소득이 부조에 미달하는 자이다. 또한 뉴질랜드에 2년 미만 거주자가 궁핍을 사유로 이 부조를 수급하기 위해서는 나머지 요건을 충족하고 다른 공공부조의 수급자격이 없어야 한다.

신청인은 구직협정(Job Seeker Agreement)을 맺어야 하고, 정부는 생활비 지급과 구직활동을 지원한다. 만약 구직 활동이나 준비 활동 요건을 충족하지 못하면 지급액에 영향을 미칠 수 있다.

주16) <http://www.msdl.govt.nz>

다. Independent Youth Benefit(독립한 청소년을 위한 급여)

이 프로그램은 학생, 직업훈련을 받는 사람, 활발하게 구직하는 사람, 또는 일시적으로 노동력을 상실한 젊은 사람에게 지급되는 것이다. 지급 요건은 16세 또는 17세의 자녀가 없는 사람으로 뉴질랜드에 2년 이상 거주하고, 실업 상태지만 활발히 구직하며, 취업이나 직업훈련 과정에 참여할 준비가 되어 있거나 승인된 직업 관련 과정의 생도(이 과정은 기간이 12주 미만이라야 하고, 활발한 구직 노력을 계속 수행하여야 함), 또는 중등 이상의 학교에 등록하고 정기 등교하는 학생, 또는 질병·상해·임신·장애 등의 사유로 일시적으로 노동력을 상실한 사람이다. 지급자는 부모와 동거할 수 없는 상태라야 하고, 부모나 타인의 부양을 받을 수 없어야 하는 사람이 포함된다.

만일 이 가운데 부모와 동거하지 못하고 부양받지 못할 경우 그 사유는 심각한 것이어야 하며, 부모와의 관계가 나쁜 것이 이유라면 보통 특별 교육 서비스의 심리학자 면담을 받도록 한다. 또한 배우자가 있는 경우에는 특별한 경우에만 지급 자격을 부여한다.

이 제도의 지급을 신청하면 대개 협약이 요구된다. 그 내용은 부조와 직업 관련 서비스를 받는 대신 구직이나 취업 준비를 하기로 합의하는 것이다. 물론 학생에게는 당장 구직 활동을 강요하지 않는다.

라. New Zealand Superannuation(정년 퇴임자를 위한 부조)

이 프로그램은 정년 퇴임자를 위한 공공부조 제도이다. 이의 지급요건은 65세 이상으로 뉴질랜드에 거주하는 시민이나 영주권자로 뉴질랜드에 20세 이후 10년 이상, 그 가운데 5년 이상은 50세 이후에 거주해야 한다.

한편, 다음의 사유로 외국에 체류한 자는 거주 연한의 적용을 받지 않는다. 첫째, 특별한 의료 기술의 필요. 둘째, 직업훈련. 셋째, 선교활동. 넷째, 자원봉사활동. 다섯째, 파견군인. 여섯째, 뉴질랜드 조세 적용 외국 근무. 일곱째, 뉴질랜드 소유의 선박 근무 등이다.

마. Invalids Benefit(장애급여)

이 프로그램은 영구적인 상해, 질병, 장애 상태에 있는 사람이 다음 요건을 충족할 경우 이 제도의 급여를 받을 수 있다. 그 요건은 다음과 같다. 16세 이상으로 상해, 질병, 장애 때문에 일주일에 15시간을 근무할 수 없는 상태가 2년 이상 지속될 사람, 또는 일주일에 15시간을 근무할 수 없으며 기대 수명이 2년 미만으로 추정되는 자, 시야나 시력이 일정 수준 이하의 맹인이 뉴질랜드에 거주하는 시민이나 영주권자이며 뉴질랜드에 10년 이상 거주한 적이 있어야 한다. 한편 뉴질랜드에 거주하는 것과 동등한 대우를 하기로 협약을 맺은 국가에서 살아도 된다.

또한 배우자도 이 제도에 포함할 수 있는데, 이 경우 배우자에게 구직인 협약 체결을 요구할 수 있고, 자녀가 없거나 가장 어린 자녀가 14세 이상이면 일주일에 30시간 이상, 자녀가 6세 이상 13세 이하이면 일주일에 15시간 이상의 구직 활동을 하거나 연례 계획 면담을 받아야 한다.

반면 다음의 경우에는 수급자격이 없다. 배우자의 소득, 다른 제도의 수급과 같은 생활비용이 나오는 곳이 있거나, 고의로 자신을 상해한 경우이다.

바. Sickness Benefit(질병급여)

이 프로그램은 질병, 상해, 임신, 장애 때문에 일시적으로 휴직한 사람을 위한 공공부조 제도이다. 수급 조건은 18세 이상이거나 16~17세로 배우자와 부양 자녀가 있으며, 질병·상해·임신·장애 때문에 일시적으로 휴직하거나 근로시간을 줄였거나, 또는 실업 상태나 시간제 근무자로 정규 직업을 구하기 어렵거나 수행할 수 없는 뉴질랜드에 거주하는 시민이나 영주권자라야 한다. 한편 16~17세 독신인 경우 임신하였거나 승인된 재활 시설 이용자인 경우에도 수급할 수 있으며 임신의 경우 27주부터 특별 의료가 필요하면 이보다 일찍 수급 받을 수 있다. 아이를 돌본다면 부조는 출산하고 13주까지 지급된다.

배우자가 있는 경우에도 수급 받을 수 있다. 이때 배우자에게는 구직인 협약 체결을 요구할 수 있고, 자녀가 없거나 가장 어린 자녀가 14세 이상이면

일주일에 30시간 이상 또는 자녀가 6세 이상 13세 이하이면 일주일에 15시간 이상 구직 활동을 하거나 연례 계획 면담을 받아야 한다.

사. Domestic Purposes and Widows Benefits(편부모, 독신여성 급여)

이 프로그램은 편부모, 폐질 또는 장애인을 돌보는 자, 또는 50세 이상의 독신 여성으로 뉴질랜드에 거주하는 시민이나 영주권자에게 준다. 구체적인 수급 조건은 다음과 같다. 먼저 편부모인 경우 부양 자녀가 18세 미만이어야 하고, 아동의 다른 부모나 배우자와 동거하지 않고 있으며, 배우자가 부양능력을 상실했거나 부양능력이 부족한 상태여야 한다. 또한 18세 이상(법정 혼인 상태거나 사실혼자인 경우 16세 이상)의 뉴질랜드에 거주하는 시민이나 영주권자여야 한다. 이때 부모 가운데 한 사람만 수급자가 될 수 있으며, 다른 한 사람은 부양 의무를 진다. 따라서 자녀를 공동으로 양육하거나 다른 부모를 확인할 수 없는 경우에는 부조 금액에 영향을 받을 수 있다.

다음으로 질병이나 장애인을 돌보는 경우에는 16세 이상으로, 돌보지 않으면 병원에 입원해야 할 사람을 돌보는 사람 가운데 배우자가 아닌 경우를 의미한다. 50세 이상의 독신 여성인 경우에는 배우자나 부양 자녀가 없고, 50세 이후 적어도 15년 이상 자녀를 양육한 경우, 또는 적어도 5년 이상 질병을 앓은 친척을 수발했거나 또는 적어도 5년 이상 배우자의 부양(두 사람 가운데 한 명은 뉴질랜드에 일정 기간 거주를 했어야 함)을 받았으나 최근 이것이 중단된 경우라야 한다.

마지막으로 미망인 수당의 수급요건은 배우자가 사망한 여성으로 부양 자녀가 있거나 적어도 15년 동안 결혼 또는 사실혼 상태에 있으며 자녀가 있었거나, 적어도 15년 동안 부양 자녀가 혼인, 사실혼, 미망인 상태에 있었거나, 50세 이상의 여성으로 배우자가 사망하고 50세 이후 적어도 5년 동안 혼인이나 사실혼 상태에 있었거나, 적어도 10년 동안 혼인이나 사실혼 상태에 있고 15년 이전에 결혼(초혼)해서 40세 이후에 미망인이 된 자를 대상으로 한다. 이때 결혼이나 사실혼을 두 번 이상 한 경우 혼인 상태가 지속된 기간을 계산하며,

부양 자녀가 없는 경우 배우자 사망 당시 기준 3년 이상(다른 시기였다면 5년 이상 지속적으로) 본인과 배우자 모두 뉴질랜드에 거주했어야 한다. 수급 자격은 재혼이나 새로운 배우자가 없는 자에 한한다.

이 제도의 수급자는 미래의 계획을 설계하는 과정에 참여해야 한다. 이는 계획 면담에 응하여 미래의 목표 설정 및 이를 달성하기 위한 행동을 정하는 개인 개발 및 취업 계획을 수립하는 것을 포함하며, 이 목표를 달성하는 데 기울이는 노력을 증명해야 하기도 한다.

아. Orphan's and Unsupported Child's Benefit(고아 및 미부양아동 수당)

이 프로그램은 타인의 자녀를 양육하는 자에게 주는 급여이다. 고아 수당은 부모가 사망, 행방불명, 또는 만성 질병 등으로 아동을 돌보지 못하는 경우 지급되며, 미부양아동 수당은 가족이 해체되어 부양받지 못하는 아동을 대상으로 한다. 이때 돌보는 아동은 18세 미만이며, 미혼이고 수급자에게 재정적인 의존 상태라야 한다.

한편 이를 받을 수 있는 수급자는 18세 이상 아동의 1차 양육자로서 12개월 이상 양육할 예정이며, 아동의 친부모·양부모가 아니어야 한다. 또한 수급자와 아동 모두 뉴질랜드에 거주하며, 아동의 부모를 찾아 부양 의무를 지도록 하기 위해서 조세청에 아동 부양 신청을 해야 하고, 가능하면 아동의 부모와 친척이 가족회의에 참가해야 한다. 이 가족회의에서는 가정이 화목하고, 앞으로 12개월 이상 수급자가 아동을 1차 양육할 것을 확인한다.

다음의 경우에는 수급 자격에서 제외된다. 첫째, 직업 보육업이나 보육 시설 종사자, 재정적 부양을 하지 않는 양육, 취업한 아동, 다른 사회제도의 수급자, 아동이 사회단체의 후원을 받는 경우이다.

7. 호주주17)

호주는 뉴질랜드와 마찬가지로 대부분의 사회보장제도가 공공부조 형태로

주17) <http://www.centrelink.gov.au>

이루어지는 것이 특징이다. 따라서 그 대상에 따른 범주적 공공부조 형태가 다양하다. 먼저 21세 이상의 실업자와 질병, 부상, 장애 때문에 일시적으로 노동할 수 없는 사람들을 위해서 ‘새출발 수당(New start Allowance)’이라는 공공부조 제도를 시행하며, 21세 미만이나 24세 이하의 학생을 대상으로는 청년 수당(Youth Allowance)이라는 별도의 제도를 운영한다.

〈표 3-6〉 호주의 공공부조 제도

제도	대상
ABSTUDY	원주민 학생
Age Pension	노인
Assistance for Isolated Children Scheme	공립학교가 없는 지역 거주 학생
Austudy Payment	25세 이상 학생
Bereavement Allowance	배우자 사망
Carer Payment (adult)	장애인 및 노인 수발
Carer Payment (child)	아동 장애 수당
Child Care Benefit	보육
Disability Support Pension	장애인
Family Tax Benefit Part A	아동
Family Tax Benefit Part B	아동
Newstart Allowance	취업 희망자
Parenting Payment	아동
Sickness Allowance	질병
Special Benefit	타 공공부조 수급조건 미달자
Youth Allowance	학생 또는 구직 중 청소년

모든 공공부조 제도는 가족 및 사회 지원부(Department of Family and Community Services) 산하 중앙연계(Centre-link)에서 담당하며, 이 제도는 수급자를 취업할 수 있도록 돕는 데 그 목적을 두고 있다. 그래서 수급 조건으로 구직 활동을 해야 한다. ‘새출발 수당’을 3개월 또는 9개월 연속으로 수급 받는 자는 정기 평가를 받고, 경우에 따라 “취업 준비” 인터뷰를 받아야 하기도 한다. 수시 평가는 시기가 정해져 있지 않기 때문에 상시적으로 이루어진다.

여기서는 다양한 호주의 공공부조 제도의 특징에 대해 살펴보도록 한다.

가. ABSTUDY(원주민 지원 제도)

이 제도는 원주민 학생이 학업을 계속할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있으며, 달마다 15일을 단위로 생활비 및 학교생활 관련 비용을 지불한다. 수급 요건으로는 원주민으로, 14세 이상 초등학생, 중·고등학생, 대학 및 전문학교 학생, New Apprenticeship 참여자, 방송 학교생, 석사 및 박사 과정 학생을 포함한다. 급여 수준은 다음 사항에 따라 산정한다. 첫째, 정규학생 또는 파트타임 학생. 둘째, 학위 과정. 셋째, 연령. 넷째, 부모에게 독립했는지 유무. 다섯째, 부모의 부양. 여섯째, 부양자의 소득이다.

나. Age Pension(연금)

이 프로그램은 65세 이상 노인 거주자와 거주 연환을 채운 시민 또는 영주권자를 대상으로 시행되는 공공부조 프로그램이다.

다. Bereavement Allowance(유족수당)

이 제도는 최근에 배우자가 사망하고, 부양 자녀가 없으며, 다른 공공부조를 수급하지 않는 경우 장례의식, 재정 안정, 취업, 또는 다른 공공부조의 수급자격을 확인하는 동안 소득을 보장하는 역할을 한다. 수급요건은 배우자가 사망했거나, 배우자 사망 직전까지 동거했거나, 재혼하지 않은 자, 또는 자녀가 없는 사람, 미망인 연금, 부양자 수당, 고용 연금, 전쟁미망인 연금 수급자격이 없는 자, 거주 연환을 채운 시민 또는 영주권자이다.

라. Carer Payment: caring for an adult 16 years or over(16세 이상을 돌보는 돌봄 급여)

이 프로그램은 장애인, 폐질자, 노인을 돌보아야 하는 이유로 자신을 스스로 부양할 수 없는 자이면서 거주 연환을 채운 시민 또는 영주권자를 대상으로 시행되는 제도이다.

마. Carer Payment: caring for a child under 16(16세 이하를 돌보는 돌봄 급여)

이 프로그램은 장애 아동을 돌봐야 하는 사유로 자신을 스스로 부양하지 못하는 자, 부양을 필요로 하는 자의 가정에서 지속적으로 부양 서비스를 제공하는 자, 16세 미만의 중증 장애 및 폐질 아동, 또는 둘 이상의 16세 미만 장애 및 폐질 아동, 거주 연한을 채운 시민 또는 영주권자를 대상으로 시행되는 제도이다.

바. Child Care Benefit(보육수당)

이 제도는 허가된 보육, 또는 등록된 보육을 일주일에 20시간 이상 이용하는 취업자, 학생, 또는 취업훈련 참여자가 대상이다. 그러한 사람이 호주에 거주하며, 시민, 뉴질랜드 시민, 영주권자, 특정 비자 소지자, 정부 초청 학생 또는 기타 특수 상황에 처한 자이면서, 아동은 예방접종을 했거나 불필요하다고 인정되어야 하고, 보육비용을 지불하는 자인 경우에 지급할 수 있다.

허가된 보육은 아동보육수당을 통한 비용 청구가 승인된 보육으로, 대부분의 보육시설은 허가된 보육을 갖추고 있는 것을 의미한다. 등록된 보육은 가족 지원사무소에 등록된 가정부, 조부모, 친척, 또는 친지, 그리고 유아원, 유치원, 또는 학교 방과 시간 보육 등 시간제 보육시설을 일컫는다.

사. Disabled Support Pension(장애인 지원 연금)

이 제도는 신체, 지능 또는 정신장애로 근로할 수 없는 자에게 지급된다. 지급요건은 16세 이상 연금수령 연령 미만인 자로, 질병, 상해나 장애의 사유로 적어도 2년 동안 근로할 수 없거나 제약을 받는 자, 또는 맹인, 또는 Supported Wage System: SWS) 참여자, 호주에서 거주한 지 10년 이상인 자로 장애가 호주에서 거주하는 동안 발생한 것이라야 한다.

아. Family Tax Benefit Part A(아동부양지원 조세환급제도 A)

이 프로그램은 21세 미만의 피부양자, 또는 24세 미만의 학생인 피부양자 아동을 부양하는 호주 영주권자를 대상으로 시행한다. 해당 피부양자가 배우자 또는 5세 이상 15세 이하로 학생의 신분이 아니며, 일정 소득 이상인 자, 16세 이상으로 일정 소득 이상인 자, 사회보장보험, 부조 또는 고용촉진제도 지원금 수급자인 경우에는 제외한다.

자. Family Tax Benefit Part B(아동부양지원 조세환급제도 B)

이 제도는 호주 영주권자로 16세(다른 제도를 수급하지 않는 학생의 경우 18세) 미만의 아동을 부양하는 편부모 포함 한 명의 소득자 가족, 또는 5세 미만의 아동을 부양하는 경우에 추가의 조세환급을 부여한다. 해당 피부양자가 배우자, 또는 5세 이상 15세 이하로 학생의 신분이 아니며, 일정 소득 이상인 경우, 또는 16세 이상으로 일정 소득 이상인 경우, 사회보장보험, 부조 또는 고용촉진제도 지원금 수급자인 경우 제외한다.

차. Newstart Allowance(새출발수당)

이 프로그램은 실업자들이 구직하는 동안 생활비를 지원하여 구직 가능성을 높이기 위한 활동에 참여하도록 하는 제도이다. 21세 이상 연금수령 연령 미만인 자로 2년 이상 호주에 영주하고, 직업이 없으며, 구직준비협약을 맺은 사람이라야 하며, 호주 영주권자이며, 노동쟁의 중이 아니며, 구직 활동 요건을 충족한 사람에게 준다. 여기서 구직 활동 요건은 다음과 같다.

- 적절한 일자리를 적극적으로 찾고 있다는 증명을 해야 한다.
- 적절한 일자리를 수락해야 한다.
- 모든 면접에 응해야 하고, 승인된 직업훈련이나 교실에 참여하여야 한다.
- 적절한 사유 없이 직장이나 직업훈련을 떠나지 않아야 한다.

- Centrelink에 모든 소득을 정확하고 세세히 보고해야 하며, 구직준비협약을 체결하고 수행하여야 한다. 한편,
- 구직준비협약(Preparing for Work Agreement)은 취업으로 돌아가도록 하는 4 단계 과정으로 다음과 같다: 상황과 욕구의 진단, 취업 가능성을 높이기 위한 적절한 활동에 대한 합의, Centrelink에 의한 취업 가능성 제고 프로그램으로의 위임, 진행 상황에 대한 정기적 평가
- 질병, 부상, 또는 개인적인 문제와 같은 특별한 사정의 경우, 일시적으로 구직활동요건이 중지될 수 있다.
- 50세 이상인 수급자에게는 더 관대한 구직 활동 요건을 적용한다.

카. Parenting Payment(부모급여)

이 프로그램은 아동의 1차적 보육자 지원 제도로 보육을 담당하는 사람에게 부조가 한정된다. 그 조건은 부모, 조부모 또는 위탁 부모로 호주에 거주하는 13주 미만의 단기 외국 체류이거나, 16세 미만의 아동을 전적으로 또는 거의 대부분 보육하는 자이거나, 거주 연한을 채운 시민 또는 영주권자가 수급을 6개월 이상 지속한 경우에 가능하다. 이때 아동의 나이가 6세 이상이면 연례 참여 면담에 응해야 하며, 시간제 근로 요건을 충족해야 한다.

타. Sickness Allowance(질병수당)

이 제도는 의료적 사유로 일시적으로 휴직한 취업자를 위한 부조이다. 경우에 따라서는 학생도 수급자가 될 수 있다. 단기간을 목적으로 하는 공공부조 제도로 치유된 뒤 직장으로 복귀하기를 기대하는 사람을 대상으로 한다. 수급 요건은 질병, 상해, 장애 때문에 일시적으로 근로 능력을 상실한 자로, 직장이 있는 21세 이상 연금수령 연령 미만, 또는 ABSTUDY 수급자로 21세 이상 연금수령 연령 미만, 또는 ABSTUDY 수급자로 25세 이상 연금수령 연령 미만인, 호주 영주자이다.

파. Special Benefit(특별급여)

이는 특수한 사정으로 재정 지원이 심각하게 필요한 사람에게 주는 제도이며, 부조는 가족 및 지역사회부의 결정에 따라 지급된다. 지급조건은 심각한 재정 궁핍 상태에 처하고, 연령, 신체·정신적 장애, 특수한 가족상황 등의 어쩔 수 없는 이유로 충분한 소득을 확보할 수 없는 자이거나, 다른 공공부조의 지급자격이 없는 호주 거주자이다.

한편 지급자의 예로는 연령의 미달이나 초과, 거주 연한 미달의 사유로 다른 공공부조를 지급할 자격이 없거나, 폐질이나 장애인을 돌보는 사람으로 Carer Payment를 지급할 수 없고, 2년의 요건 거주 기간에 어쩔 수 없는 사유로 처한 상황이 크게 달라진 경우이다.

하. Youth Allowance(청년급여)

이는 청소년 또는 청년들을 대상으로 주는 급여를 의미한다. 지급요건은 다음과 같다. 먼저 호주 영주권자로 16세 이상 24세 이하의(독립한 경우에는 15세) 학생·직장 연수생, 또는 16세 이상 24세 이하(독립한 경우에는 15세)의 구직자로 승인된 활동(approved activities)을 수행하거나, 질병 등으로 잠시 구직 활동요건이 면제된 자, 또는 지급 도중 15세가 된 자로 직장 연수 과정에 있는 자이다. 만약 학업 중이나 직장 연수생이 아니면서 Youth Allowance를 지급하는 경우에는 구직 활동 요건을 충족하는 적극적인 구직 활동을 증명해야 한다.

8. 프랑스주¹⁸⁾

프랑스의 공공부조는 일반적 사회부조로 노인, 장애인, 아동 등 노동능력이 없는 집단을 대상으로 하는 소득보장과 일상생활에 필요한 요소의 제공 및 최저생활 수준의 개인 또는 가구에 소득제공을 목적으로 하는 사회적 급여인 사

주18) 이 부분은 김상균 외(2005) '비교빈곤정책론: 빈곤과 빈곤정책의 동향에 관한 국제비교' 중 제6장. 프랑스의 빈곤정책을 요약·발췌한 것임을 밝힌다.

회적 미니멈(minima sociaux)이 있다. 사회적 미니멈은 현금급여의 형태를 갖는 8가지 수당, 즉, 자활 수당, 미망인 수당, 장애인보충 수당, 한 부모 수당, 특별연대 수당, 성인장애 수당, 노인보충 수당, 최저생활 보장급여로 구성된다. 실업부조 체계에 포함되는 자활수당과 특별연대 수당 또한 이 사회적 미니멈에 포함된다. 여기서는 각 급여별 특징을 살펴보기보다는 각 대상에게 주는 급여의 내용 및 특성을 살펴보도록 한다(김상균 외, 2005: 249-251).

가. 실업자 대상 프로그램

1) 자활수당

자활수당은 1979년부터 실시하였다. 실시 초기 단계의 적용대상은 노동시장 진입을 원하는 사람 가운데 16~25세까지의 최초 구직자, 산재 피해자, 재취업 절차 중에 있는 실업자, 피부양 자녀가 있으며 일할 수 있는 실직 독신 여성이었다. 현재는 외국 망명자, 추방자, 산재 또는 직업병 피해자이면서 재교육·재적용 또는 직업 훈련 중인 사람 등 특정집단 중에서 일정 자산 이하인 자만이 수급자격을 인정받으며, 최장 1년 동안 지급한다. 월 급여수준은 빈곤선 대비 50%이다(김상균 외, 2005:253).

2) 특별연대 수당

이는 1984년 기존의 긴급구호 수당을 대체하면서 등장하였다. 적용대상은 실업급여 수급자격이 소멸된 장기 실업자로, 몇 가지 조건을 충족시켜야만 한다. 그것은 구직 활동 노력이 입증되어야 하며, 일정 자산 이하여야 한다. 또한 실직 전 10년 가운데 적어도 5년은 봉급생활자로서 직업 활동을 했음이 증명되어야 한다. 급여기간은 기존에는 6개월 단위로 무기한 지급되었으나 2004년 이후 신규 수혜자에 대해서는 최대 2년, 이전의 수혜자는 최대 3년 동안 지급하는 것으로 변경하였다. 월 수급액은 빈곤선 대비 거의 100%로 자활 수당에 비해 급여수준이 높은 편이다(김상균 외, 2005:254).

나. 노인 대상 프로그램

1) 특별의존급여와 자율개별급여

특별의존급여는 1997년 1월에 실시한 것으로 일정 자산 이하의 60세 이상 무의탁 노인이 적용대상이다(CNFPT, 2001; 김상균, 2005에서 재인용). 이 급여의 특징은 순수 소득보전 급여가 아니라 개호보험적 성격으로 집이나 공공주택에서 노인의 일상생활을 도와주는 자에 대한 임금의 성격을 지닌다는 점이다. 이 프로그램의 단점은 적용대상 범위가 매우 엄격하다는 것이다. 이 때문에 등장한 프로그램이 바로 자율개별급여이다.

자율개별급여는 자산조사를 통해 실시됨을 강조하는 보충성 원칙, 부양의무 원칙, 위법 수급할 경우 적용원칙인 상환가능 원칙 등 프랑스 3대 부조 원칙 대신 동일한 조건에서 모든 사람에게 대한 권리보장 원칙이 관철된 대표적인 급여이다(CNFPT, 2001; 김상균, 2005에서 재인용). 따라서 이 프로그램은 60세 이상의 노인 가운데 자율성을 상실하여 일상생활에 도움이 필요한 모든 사람을 포함하며, 자산조사는 수급요건으로서가 아니라 급여수준을 결정하는 데 활용한다(김상균 외, 2005:256).

2) 노령보충 수당

노령보충 수당은 1941년에 처음 실시한 사회적 미니멈 급여의 하나로 노령보험의 관리로 실시·운영된다. 이는 일정 자산 이하의 65세 이상 노인 또는 근로능력이 없는 상태인 경우에는 60세 이상인 노인에게 지급한다. 이는 해당 연령집단에 대한 기본소득보장 차원에서 노령연금의 보조역할을 하는 것으로 두 단계로 구성된다. 첫째, 연금수급권이 있는 모든 사람들에게 동일한 수준의 급여를 지급하고, 연금수급권이 없는 사람에게 대해서는 동일한 수준의 노령특별연금을 지급한다. 둘째, 보충성 급여로 현재의 소득수준과 법정 최저생활 수준의 차이만 지급한다(김상균 외, 2005:257~258).

다. 장애인 대상 프로그램

1) 성인장애 수당

성인장애 수당은 사회적 미니멈 급여 가운데 하나로, 일정 자산 이하이면서 장애 정도가 80% 이상이거나 그 이하인 경우에는 노동할 수 없는 사람으로서 직업능력판정위원회(COTOREF)가 인정한 20세 이상의 성인에게 지급한다. 그밖에 수급요건으로는 비업무상 장애 발생으로 장애 수당이나 산재 수당을 받을 수 없는 경우가 있다.

이 프로그램의 급여수준은 빈곤선 대비 98% 수준이며, 특수한 조건을 갖고 있는 장애인에게는 추가급여 형태로 더 지급한다. 이런 측면에서 성인장애 수당은 다른 급여에 비해 수급요건이 관대하며 급여수준 또한 매우 높음을 알 수 있다(김상균 외, 2005:258).

2) 보상수당

보상수당은 장애인의 일상생활이나 직업생활과 관련하여 제기되는 비용을 보상하는 것을 그 목적으로 한다(CNFPT, 2001; 김상균, 2005에서 재인용). 즉, 직업활동이나 일상생활을 수행하다가 제3자의 도움을 받음으로써 발생하는 비용이 있을 때 이를 국가가 보장하는 것이다. 이를 받기 위해서는 16세 이상의 장애인이며 일정 자산 이하여야 하고, 가족수당 수급권이 없고 사회보장과 유사한 수급자격이 없는 사람이어야 한다.

한편 이러한 보상 수당 외에도 프랑스에서는 장애인을 대상으로 하는 사회부조 제도로 연장급여와 장애 정도가 80% 이상인 자가 독립주택에서 거주하는 경우 장애 때문에 발생할 수 있는 비용에 대한 보상을 목적으로 실시하는 자율보조 급여 등 장애 정도 및 상황에 따라 다양한 급여를 제공한다(김상균 외, 2005:259~260).

라. 한부모 대상 프로그램 : 한부모 수당

한부모 수당은 미혼모(부), 결혼 또는 결혼 유사생활 영위 이후 별거, 이혼, 사별로 자녀를 홀로 부양하는 아버지나 어머니이다. 또한 임신한 독신 여성도 적용대상이다. 이 프로그램은 공공부조이므로 자산조사를 통해 일정 소득 이하인 사람에게만 급여를 제공하며, 보충성 급여로 수급가능 자산기준과 수급자의 실제 자산금액의 차이만큼 지급한다. 수급요건이 되는 자산기준 및 급여수준만을 비교하면 한 부모 수당은 전반적으로 수급요건 자체가 엄격하며 급여수준도 그리 높지 않은 편이다(김상균 외, 2005:260~261).

마. 그 외: 최저생활보장제도

1988년에 제정한 최저생활보호제도의 실시배경은 다음과 같다. 첫째, 사회적 안전망으로서 기존의 사회적 미니멈과 사회부조 제도의 한계에 대한 인식의 공감대이다. 둘째, 빈곤문제 해결을 위한 포괄적 접근이 필요해서이다(심창학, 2001). 프랑스에서는 빈곤집단의 특성을 가정, 주택, 실업, 건강에서 배제된 것으로 파악하고, 이를 해결하기 위해서는 단순한 소득보장이 아니라 배제현상을 극복하는 것에 초점을 맞추어야 한다는 의견이 제기되었다.

이 제도의 적용대상은 프랑스에 거주하면서 법정 최저소득액에 미치지 못하는 모든 경우이다. 한편 수급을 위한 연령 조항은 따로 있다. 일반적으로는 25세 이상이나 피부양 가족이 있는 경우에는 25세 이하도 가능하며, 직업의 유무는 그다지 중요하지 않은 것으로 나타난다. 따라서 이런 측면에서 볼 때 최저생활보장제도 역시 사회적 미니멈의 하나로 기존의 사회적 미니멈에서 제외된 사람들을 모두 이 제도에 포함시키고자 하는 보편주의 원칙에 근거하며, 단순한 소득보장이 아닌 사회통합 및 취업 촉진을 목적으로 근로활동에 참여시키는 것을 전제로 한다.

급여의 수준은 자녀수와 가구 유형에 근거하여 급여 상한액을 결정하고, 해당 가구의 실제 자산을 산정한 뒤 그 차이만큼 지급한다(김상균 외, 2005:261~265).

제4장 주요 OECD 회원국의 공공부조 부정수급 모니터링

제1절 각 국의 공공부조 부정수급 모니터링

각국의 공공부조 부정수급에 대한 인식 및 이에 대한 반응은 다양하다. 전통적으로 문제의식을 가지고 강력하게 대처하는 미국과 같은 국가가 있는가 하면, 캐나다의 경우 지방정부의 노력에 연방정부는 냉소적인 입장을 보이기도 한다. 한편 북부 유럽의 두 나라 네덜란드와 스웨덴은 최근 부정수급에 대한 대책을 강화하는 움직임을 보이고, 호주와 뉴질랜드는 부정수급보다는 수급 조건인 구직 활동을 중요시하며, 호주에서는 이 위반에 대한 벌칙이 너무 무겁다는 주장에 벌칙을 약화하는 움직임을 보이기도 한다.

거의 대부분의 국가들에서 부정수급을 단호하게 대처하고 있음을 명시적으로 표명하고 있다. 정부기관이 공공부조 제도의 부정수급을 예방한다는 차원에서 원칙적인 규정을 언급하는 것은 당연하다고 생각하지만 이를 실제로 실행하면서 어느 정도 엄격하게 부정수급자를 탐지하고, 또한 어떻게 처벌하는지에 대해서는 확인하기 어려운 것이 사실이다. 여기서는 이러한 한계를 인식하면서 여러 국가에서 부정수급을 방지하기 위해 시행하는 모니터링 방법을 고찰하도록 한다.

1. 미국

미국은 공공부조의 부정수급을 방지하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 각 제도에 따라 부정수급을 모니터링하는 기관을 두고, 이를 통해 해마다 조사 결과 보고서를 편찬하여 제도를 개선하기 위해 노력한다. 여기에는 다양한 분

야의 전문가로 구성된 공공부조 모니터링을 담당하는 독립적 부서 및 기관 설치, 수급자 및 공급자에 대한 적극적 조사, 부정수급자에 대한 수급액 환수 및 부정행위에 대한 처벌, 일반인을 대상으로 한 홍보 활동, 민간 신고체계 운영, 부정수급 감시 및 부정수급 조기 예방을 위한 신청 양식 개발과 조사결과를 활용한 지속적 개선방식 제시 등으로 구성된다(김미곤 외, 2003:226~227). 미국의 공공부조 모니터링에 대해서는 김미곤 외(2003) 연구에서 일리노이주와 위스콘신주의 사례가 상세히 기술되어 있으므로, 여기서는 미국의 여러 부정수급 모니터링을 위한 소득 및 재산 파악을 위한 광범위한 데이터의 구축과 활용에 대해 살펴보고, 각 프로그램별 부정수급 모니터링 제도에 대해 살펴보도록 한다.

가. 소득과 수급 자격 검증 체계(Income and Eligibility Verification System: IEVS)

미국의 광범위한 공공부조 부정수급 방지 대책의 밑바탕에는 부정수급 방지를 위한 컴퓨터 시스템 활용이 있는데, 의회는 대조 시책(Project Match)을 입안하여 AFDC와 Medicaid의 사례 정보를 대조한다. 1979년 주정부의 사회사업기관에서 AFDC의 수급자격 심사에 임금 정보를 활용하도록 의무화하고, 1983년에는 이를 Food Stamp 제도에도 적용하도록 하였다. 또한 의회에서는 가족지원관리정보체계(Family Assistance Management Information System, FAMIS)를 마련하여 주정부의 전산화된 정보 체계 사용을 장려하였고, 농업 및 식품에 관한 법(Agriculture and Food Act)과 총괄 화해 법(Omnibus Reconciliation Act)을 제정하여 주정부에서는 Food Stamp 수급자의 사회보장번호(social security numbers)와 데이터로 만든 임금정보를 대조하는 것이 의무화되었다.

이러한 제도들은 더 포괄적인 전산 대조를 위한 수급 자격 검증 체계(Income and Eligibility Verification System: 이하 IEVS)로 발전하였다. IEVS는 1984년의 적자 감소 법(Deficit Reduction Act)의 영향으로 Food Stamp, AFDC, Medicaid의 수급 자격 심사 및 급여 수준 결정의 오류를 줄이기 위해서 제도화되었다.

IEVS를 통해 주정부 공공부조 기관이 신청인과 수급자의 소득을 대조할 수 있는 데이터는 다음과 같으며, 검증하기로 한 신청인에 대한 모든 IEVS 정보의 80% 이상을 45일 이내에 검토하도록 의무화되어 있다.

- 미국 국세청(Internal Revenue Service: IRS) 데이터: 이자, 배당 등의 불로소득
- 미국 사회보장청(Social Security Administration) 데이터: 정년퇴임, 유족, 장애인 보험금, SSI 급부, 그리고 연간 소득
- 주정부의 계절 임금 보고서와 실업 보험금

또한 1984년 컴퓨터를 활용한 대조를 의무화한 연방정부 법안 이후 주정부는 데이터 대조에 다양한 노력을 기울이고 있는데, 몇몇 주정부에서는 의무화된 데이터 대조 이외에도 군인 연금(Veterans Administration benefits), 연방정부 공무원 급여 및 연금(Federal employee salaries and pensions), 국가공채 (U.S. Savings Bond holdings), 사회보장청의 사망자 기록 등의 연방 데이터뱅크에 접근할 수 있도록 요구하고 있다.

IEVS는 다음과 같은 두 가지 측면으로 나뉜다. 첫째, 신청인 체계로 신청인 고유정보, 성명, 사회보장번호(SSN), 성별, 출생 일자 등 신청절차가 완료되면 컴퓨터에 기록되며, 데이터뱅크의 자료는 3일에서 5일이면 확인할 수 있기 때문에 이를 근거로 수급자격을 인정하거나 거부할 수 있다. 그러나 이를 이유로 첫 급부를 지연할 수는 없으며, 데이터를 대조하기에 앞서 이러한 조회를 한다는 사실을 서면으로 신청인에게 알려야 한다. 둘째, 수급자 체계로 이는 수급 중인 사람들의 정보를 종류에 따라 다른 자료 및 다양한 시점에서 대조한다. 수급 자격 및 급여 수준과 관련된 정보만 담당자에게 전달되도록 하기 위해서 여러 가지 보안 수준을 적용한다.

캘리포니아주의 경우 IEVS를 통해 다음과 같은 방법으로 소득과 수급 자격 및 급여 수준을 대조하고 있다.

- 급부 검증 시스템(Payment Verification System, 월별): 수급자가 받았거나 받기로 예정된 정년퇴임, 유족, 장애인 보험금(RSDI), 실업보험(UI), 또는 장애

인 보험금(DI)에 관한 정보를 제공한다.

- 통합 부정행위 탐지 시스템(Integrated Fraud Detection System, 계절별): 미보고 소득과 AFDC, Food Stamps 그리고 SSI/SSP의 중복수급을 확인한다.
- 주 가입 세금 위원회 자산 대조(State Franchise Tax Board Asset Match, 연도별): 공공부조 수급자의 기록을 FTB의 이자 및 배당 기록과 대조하는 주의 자동화 시스템이다. FTB의 자료는 캘리포니아에 근거를 두었거나, 지부가 있는 금융·투자 기관의 자료를 보유하고 있다. 특정 수준을 초과하는 사례만이 보고된다.
- 국세청 자산 대조 시스템(IRS Asset Match System, 연도별): 수급자 자료를 국세청의 불로소득 자료와 대조하는 자동화 시스템이다.
- 수급자 소득 교환 기록(Beneficiary Earnings Exchange Record, 월별): BEER 보고서는 자영업 소득, 다른 주에서의 소득, 군인 봉급, 그리고 연방정부 급여를 포함하는 사회보장청의 임금 정보를 내용으로 한다.

1994년 10월 감사원(Office of the Inspector General)과 보건 및 사회사업부(Department of Health and Human Services)에서 주관한 IEVS 현황에 관한 연구에서는 시스템의 개선과 조정에 관하여 여러 가지를 제안했는데, 가장 중요한 것은 급여를 신청할 때 정보를 활용할 수 있도록 하는 데이터 대조 과정의 개선에 관한 것이다. 이 연구에서는 IEVS가 여러 한계점이 있음에도 불구하고 주정부에서 IEVS 활용에 큰 성과가 있다는 것을 제시하였다.

이 연구에서는 약 50%의 주정부에서 IEVS를 1차 자료(실업보험, 임금, 사회보장청 자료, Food Stamp 기관 내부자료)에 한정하고, 나머지는 외부 데이터베이스(차량 등록청 Department of Motor Vehicles, 은행, 지역 세무서)와 병행하여 대조하고 있음을 제시하였다. 또한 각 주정부의 공공부조 담당 기관들은 수급자의 정보 확인이나 정보의 불일치를 탐지하기 위한 운영 지원 컴퓨터 시스템을 개발하고 있음을 제시하였다. 특히 연방정부의 재정적 유인을 통해 주정부에서는 새로운 체계를 개발하도록 장려하고, 수급 자격심사의 정확성을 높임으로써 예방적 비용 절감 조치를 가능하게 하는 노력을 지속하게

하였음을 지적하였다. 또한 신청인 대조는 수급 자격 심사에 자신감을 부여하여 공공부조 담당자의 사기를 높이는 것으로 나타났으며, 신청인 개인 정보의 활용을 통해 서비스의 전달에도 도움을 주었음을 지적한다. 또한 전산화된 데이터베이스는 신청인에게 필요 서류를 스스로 찾아 확인하고 제출해야 하는 수고에서 해방시키는 장점이 있음을 지적하였다.

나. SSI(Supplement Security Income: 빈곤 노인 및 장애인을 위한 보충적 소득보장)^{주19)}

사회보장청에서 운영하는 연방정부의 현금급여인 SSI의 경우 연방 규정에 따라 모든 주에서 동일한 자격기준과 급여기준을 적용한다. 따라서 부정수급에 관한 부분도 연방기관인 사회보장청 산하의 독립 기관인 조사사무소(OIG: Office for the Inspector General)에서 담당한다. 이 기구에서는 감사와 조사 기능을 수행하기 위해 모든 기관의 기록과 정보에 직접 접근할 수 있고, 기관 외부의 서류도 요구할 수 있다.

조사는 정기 조사와 비정기 조사가 함께 이루어지는데, 정기 조사의 경우 년 단위로 세운 계획에 따라 이루어지며, 비정기 조사는 신고된 사례, 또는 이슈화된 주제에 따라 실시한다.

부정수급 및 남용, 누수에 대한 조사 대상은 수급자와 공급자, 전달체계 모두에 해당된다. 공급자인 제도 집행공무원이 급여 및 관련 지침과 급여 전달, 자금 운영을 정확하고 공정하게 하는지 확인하며, 수급자는 거짓 행위를 안 하는지 등을 조사한다.

한편 조사방법은 무작위 표본추출, 신고조사에 의한 직접적 조사와 감사, 서류조사를 통한 간접조사, 관련 방송 및 대중적 행사에 의한 홍보활동이 모두 이루어진다. SSI의 경우에는 사회보장번호(Social Security Number: SSN)에서 발견된 소득활동 기록, 지역사무소에서 발견된 고용 사실의 확인 같은 정보를 자

주19) 이의 내용은 김미곤 외(2003), ‘국민기초생활보장제도 모니터링체계 구축방안에 관한 연구’에서 요약·정리하였음을 밝힌다.

주 활용한다(김미곤 외, 2003:231~232).

다. TANF(Temporary Assistance for Needy Families: 빈곤가족 일시부조), Medicaid(의료부조)

앞에서 살펴본 SSI를 제외한 다른 공공부조 급여의 모니터링 활동은 각 주 정부별로 한다. 즉, 1차적인 책임은 주정부에 있고, 연방정부의 경우 전체적인 총괄 및 활동 지원을 담당하는 것이다.

TANF 및 Medicaid의 경우 연방의 보건 및 인간서비스부(DHHS) 산하의 조사사무소(OIG)에서 총괄적으로 담당하고, 각 주의 인간서비스부(Department of Human: DHS) 또는 보건 및 인간서비스부(DHHS), 공적서비스부(DPS) 소속의 전담부서 또는 독립기구가 존재한다. 다만 일반인들의 신고전화를 받는 hotline은 주정부와 연방정부에 모두 설치되어 있으며, 중앙의 hotlinedp 신고가 들어온 경우 각 주로 배치한다.

Medicaid의 경우 주정부에 따라 주정부별 의료기관(The State Medical Agency)에서 조사를 담당하는 곳도 있으나, 대부분의 주정부에서는 주요 공공부조 제도에 대한 모니터링 활동을 함께 수행한다.

부정수급 조사는 SSI와 같이 정기 조사와 비정기 조사를 함께 한다. 부정수급, 남용, 누수에 대한 조사 대상은 수급자 및 공급자, 전달체계 모두에 해당한다(김미곤 외, 2003:233~234).

라. 식품권 제도(Food Stamps)의 행정 자격 박탈 제도

1977년 이래 Food Stamp에서는 행정적인 자격 박탈 제도를 시행한다. 이는 식품권법(Food Stamp Act)에 따라 모든 주정부는 고의적인 제도 위반 사례를 조사하고, 이들은 행정 자격 박탈 청문회(Administrative Disqualification Hearings)나 형법 재판소를 통해서 처리하도록 책임을 부여한 것이다.

고의적으로 제도를 위반했다고 판명된 개인에게는 그 세부 사항을 서면으로 통지하고, 형사처벌이 따르지 않는 사례에 대해서는 행정적 자격 박탈

공청회를 요구하거나 이 권리를 포기하겠다는 서명을 할 선택권을 준다. 공청회는 주정부에서 열리며, 수급자에게 위반하지 않았다고 믿는 사유를 설명할 기회를 주기도 한다. 한편 어떤 주정부에서는 위반에 관한 증거를 요약하여 공청회를 개최하기 전에 제공하는 것이 수급자들이 사전에 청문회 권리를 포기하도록 하는 데 도움이 됨을 제시하기도 한다.

청문회 권리포기 각서에 서명하거나, 부정행위를 입증한 행정적 자격 박탈 청문회 또는 유죄 판결이 난 재판을 근거로 과대 지급이 증명되면, 수급자는 다음과 같이 수급 자격을 제한 받게 되는데, 한 번 위반했을 때에는 6개월 동안, 두 번 위반했을 때에는 1년 동안, 세 번 위반했을 때에는 수급 자격을 완전히 상실한다. 한편 수급 자격을 박탈당한 사람의 가구는 자격 박탈의 원인인 과대 지급액을 제도의 수급자격과 상관없이 환급해야 한다.

또한 주정부는 연방 식품 및 영양청(Food and Nutrition Administration: 이하 FNA)에 자격 박탈 수급자의 정보를 보고해야 하며, 이 정보는 국가등록기관에서 관리하여 공공부조 기관이 열람할 수 있도록 한다. 1991년 연방 법안은 이 행정적 자격 박탈 과정을 AFDC에도 적용할 수 있도록 하였다.

다음은 식품영양청이 시행하는 최신 부정수급 방지 및 탐지 대책이다.

1) 질적 관리제도(Quality Control System)

질적 관리제도를 통해 각 주정부는 그 성취에 따라 보상을 받거나 재정적 벌칙을 받는다. 제도 정확성 확립팀은 연방정부와 주정부의 파트너십에 따라 고용된 지역 직원이 문제 영역을 다루도록 하며, 주정부의 수급 자격 심사에 대한 취약성을 찾고 이를 개선한다. 이를 통해 질적 관리시스템으로 보고하는 체계를 강화한다. 주정부는 지급 정확도를 높이기 위한 최상의 실천 방법을 공유하기 위해 주마다 모임을 개최한다.

2) 소득 확인 (Eligibility Matches - Income Checks)

이는 앞에서 살펴본 IEVS로, 주정부는 6개의 주요 데이터베이스를 이용하여

가구의 소득을 검증한다. FNA의 연구 자료에 따르면 IEVS는 비용 효과적이며, 적절한 수준의 급여를 지급할 수 있게 하며, 행정상 과오를 방지하는 데에도 도움을 준다고 한다.

3) 사망자 조사(Eligibility Matches - Deceased Individuals)

공공부조 수급자 가운데 가구원이 사망했을 때 이를 보고하지 않고 사망자의 급여를 수령하는 경우가 있는데, 이를 방지하기 위해서 FNA는 주정부에서 사망자의 수령을 탐지할 수 있도록 사회보장청의 사망자 데이터(SSA's Death Master File: DMF) 조회를 의무화하는 법안을 제언한다.

4) 수감자 조회(Eligibility Matches - Prisoners)

수감자는 Food Stamp를 수령하지 못하게 되어 있으므로 데이터 조회로 색출하여 지급을 중단한다.

5) 이중 수급(Eligibility Matches - Duplicate Participation)

이중 수급을 방지하기 위해 지문 인식과 같은 생물학적 측정으로 데이터를 관리한다. 현재 4개의 주에서는 지문 인식을 시행하고, 일 년 안에 4개의 주에서 지문 인식을 시행할 예정이다.

6) 범법자 조회(Eligibility Matches - Fleeing Felons)

최근 도주 중인 범법자와 집행유예 위반자는 Food Stamp를 수급하지 못하도록 법안을 만들었다. 따라서 경찰 조직에서 Food Stamp 자료 데이터에 범법자의 자료를 조회하여 체포하는 'Operation Talon'을 시행하고 있다.

7) 수급 자격 박탈(Program Disqualification)

부정수급을 한 자는 자격이 박탈되는데, 이 기간은 행위의 경중에 따라 6개

월부터 영구적인 것까지 있다.

2. 영국

최근 영국 빈곤정책의 특징은 ‘보편적 급여 형태를 줄이고 선별적 급여 형태를 늘림으로써 선택과 집중의 전략을 활용한다’(김상균 외, 2005:533)는 것으로 요약할 수 있다. 특히 대처 정부 이후의 신보수주의의 영향 때문에 사회복지 지출이 강력하게 규제되었고, 빈곤층에 대하여 보수주의적인 접근방식을 취함에 따라 공공부조의 자산조사가 다시 강화되었다(김미곤 외, 2003). 또한 공공부조 수급자의 급격한 증가와 사회복지 재정의 책임성 강화 등의 결과로 영국에서도 1990년대 이후 모니터링이 강조되기 시작하였다.

이렇게 공공부조 모니터링이 강조된 데에는 또 다른 배경이 있다. 이는 영국의 사회보장 부정수급 비용이 해마다 £20억에 이른다고 추정하는데, 이러한 부정수급 가운데 약 60%는 소득보조(IS), 구직자급여(JSA), 주택급여(HB)에서 발생하는 것으로 추정된다는 것이다(김미곤 외, 2003:203~204). 이러한 배경 때문에 영국의 공공부조 모니터링은 더욱 체계화되어 강화되었다. 여기에서는 영국의 공공부조 모니터링 체계를 살펴보고, 부정수급에 대한 연구를 수행한 SPARK(Social Knowledge Analysis Research Knowledge)의 연구를 살펴보고자 한다.

가. 영국의 부정수급 모니터링 체계

영국의 공공부조 부정방지의 담당 기관은 노동 및 연금부(Department of Work and Pensions: 이하 DWP)의 부정방지 조사기관(Counter-Fraud Investigation Service: C-FIS)과 국가조사기관(National Investigation Service: NIS)이고, 이 기관들의 활동은 경찰과 범죄 증거에 관한 법률(Police and Criminal Evidence Act 1994, PACE)에 따른다. 1998년 이전에 부정수급을 처벌하는 유일한 방법은 형사소송과 민사소송을 통해 과대 지급액을 환급하는 것이었으나, 현재는 다음 4단계의 처벌 조항을 둔다(The Department for Work and Pensions,

Sanction Policy: In respect of fraudulent Social Security Benefit Claims, 2005).

1) 주의(Cautions)

일반적으로 과대 지급액이 미미하고 위반 사실을 인정하는 경우에 적용한다. 형사 고발이나 행정 제재를 하지 않고도 부정행위를 막을 수 있도록 고안한 하나의 행정 수단이다.

2) 행정 범칙금(Administrative Penalties)

형사 고발을 해야 할 정도로 심각한 사례가 아니라고 판단할 때 취하는 것으로 위반자에게 형사소송 대신 행정 범칙금을 부담하게 하는 선택권을 준다. 범칙금은 현재 과대 지급액의 30%를 부과한다. 조사원은 법정 증거주의에 입각하여 조사해야 하지만 위반자는 범칙금에 동의하기만 하면 되고, 주의처럼 범법 사실을 스스로 인정할 필요는 없다.

3) 형사고발(Prosecution)

과대 지급액(잘못 청구된 급여액)이 큰 경우 취하는 방법으로 그 수준이 심각하거나 지속적으로 위반한 사람에게는 이 벌칙을 가한다. 거의 대부분의 사례는 하급 재판(magistrate's court)에 회부되지만 매우 심각한 경우에는 고등법원(crown court)에서 다루기도 한다. 다음의 경우는 보통 형사 고발 대상이 된다.

- 과대 지급액이 매우 큰 경우
- 타인의 신분을 도용하거나 신상으로 위장한 경우
- 위조문서를 사용한 경우
- 공문서 위조를 한 경우
- 타인의 부정에 조력하거나 부추긴 경우
- 미리 계획했거나 조직적인 부정의 증거가 있는 경우
- 재범의 경우

- 행정적 범칙금의 부과를 거부하는 경우
- 투 스트라이크(Two Strikes)

2002년부터 시행된 2001년 부정에 관한 법률(Fraud Act 2001)은 3년 동안 2번 이상 공공부조 수급을 위반한 사람은 공공부조 수급자격을 박탈할 수 있도록 하였는데, 이것이 “Two Strike” 규정이다. 공공부조의 종류에 따라 13주 까지 지급을 거부할 수 있고, 20%나 40%를 감액할 수도 있다. 장래수당, 노령연금, 아동 또는 장애인을 위한 수당을 제외한 모든 사회보장 급여를 거부할 수 있다.

4) 과대 지급액의 환수

정부는 과대 지급액을 환급하기 위해서 민사소송을 포함하여 할 수 있는 모든 방법을 동원한다.

다음으로 각 프로그램별 부정수급 모니터링 제도^{주20)}에 대해 살펴보도록 한다.

나. 소득보조(IS)와 구직자급여(JSA)의 부정수급 모니터링

소득보조와 구직자 급여의 부정수급 조사는 DWP 안에 있는 부서인 부정수급 전담조사반에서 담당하는데, 이들의 구체적인 활동은 다음과 같다.

- 수급자 이외의 일반인을 상대로 부정수급 방지 캠페인 실시.
- 일반인이 수급자의 부정수급에 대해 의심이 될 때 부정수급 핫라인(the National Benefit Fraud Hotline)을 통해 신고.
- 부정수급과 오류가 있는지 매년 표본추출 조사.

이 가운데 부정수급과 오류에 대한 조사는 수급자와 공무원 두 측면에서 모두 수행한다. 먼저 수급자 측면의 부정수급과 오류 조사는 지역별 급여조사

주20) 이에 대한 내용은 김미곤 외(2003), ‘국민기초생활보장제도 모니터링체계 구축방안에 관한 연구’를 요약·정리하였음을 밝힌다.

(Area Benefit Review)에서 지방정부(Area Directorates) 안의 모든 지구사무소 가운데 5개를 무작위로 선정하고, 이 지구사무소의 소득보조와 구직자 급여 수급자 중에서 집단별로 10명씩의 수급자를 무작위로 표본 추출하여 이들을 집중적으로 조사하는 방식으로 진행된다. 이러한 방식으로 13개 지방정부에서 달마다 반복하여 해마다 31,200사례를 검토한다. 이는 전체 수급자 가운데 0.65%에 해당하는 표본이다.

다음으로 공무원의 오류 점검은 기술지원팀에서 6개월 단위로 모든 급여 행정지구를 무작위로 방문하여 그 급여 행정지구에서 조사한다. 소득보조의 경우 무작위로 선정한 3개월 동안의 사례 가운데 100개, 구직자 급여의 경우 무작위로 선정한 1개월 동안의 사례 가운데 100개를 집중적으로 조사한다.

다. 주택급여와 지방세 공제제도의 부정수급 모니터링

주택급여와 지방세 공제제도 등 지방정부의 공공부조 부정수급을 담당하는 부서는 DWP의 독립 부서인 부정수급 조사기관(Benefit Fraud Inspectorate: 이하 BFI)이다. 이 BFI의 역할은 중앙 부서들과 지방 당국 안의 급여 행정과 부정수급 방지활동을 감사하고 그 결과를 내무성에 보고하는 것이다. 또한 개별 조사 보고서와 정기적 실행 지침 발간을 바탕으로 실천 관행을 향상시키는 역할도 한다. 감사는 주택급여와 지방세 공제급여를 상대적으로 많이 지출하는 30개 지방정부를 선정하여 이를 집중적으로 조사하는 방식으로 진행된다(김미곤 외, 2003:220).

라. SPARK(Social Knowledge Analysis Research Knowledge) 연구소의 부정수급에 관한 연구보고서

2004년 SPARK 연구소에서는 공공부조 부정수급에 관한 연구를 수행하였다(Department for Work and Pensions, 2004). 이 연구에서는 10명씩의 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 일반 국민으로 구성된 8개의 Focused Group과 1999년 이래 부정수급 행위로 처벌받은 21명을 대상으로 면접을 실시하고, 이를 통해

공공부조 부정수급자에 대한 벌칙 체계의 효과성을 평가하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 대부분의 면접자, 특히 부정수급 행위로 인해 벌칙을 경험한 사람들은 공공부조 부정수급자에 대한 벌칙 체계가 부정수급 행위를 방지하도록 한다고 응답하였다.
- Focused Group에 참여한 일반 국민들은 공공부조의 부정수급이 사회에 만연되어 있다고 응답했다. 특히 사회보험에 대한 부정수급이 가장 심각하며, 공공부조도 사회보험과 큰 차이는 없다고 생각하였다. 반면 공공부조의 부정수급이 타인에 대한 범죄(음주운전, 절도)와 같이 심각한 범죄라고 생각하는 사람은 별로 없었으나, 공공부조의 부정수급은 일반 보험사기, 텔레비전 시청료 납부 기피, 탈세나 상점에서의 상품 절도 행위보다는 심각한 범죄라고 생각하였다.
- 참여자들은 여러 종류의 공공부조 부정수급을 심각한 수준에 따라 이야기하였는데, 계획적이고 의도적인 측면에서 주택수당의 부정수급이 가장 심각한 것으로 지적하였고, 장애수당의 부정수급과 구직자 수당의 부정수급이 그 뒤를 이었다. 국민연금에 대한 부정수급은 가장 덜 심각한 것으로 지적하였다.
- 부정수급 행위의 동기로는 부정수급을 해야 하는 필요에서부터 범죄성 생활 행태에 이르기까지 다양한 의견이 있었다. 그러나 면접에 응한 사람 중에는 제도에 대한 지식이나 이해가 부족하여 그렇게 된 것이지 자신은 고의로 부정수급을 저지르지는 않았다고 믿는 ‘인지하지 못한 부정수급자 (incognisant fraudsters)’에 속하는 사람도 더러 속해 있었다. 이러한 사람들은 자신의 경험이 벌칙으로 인해 바뀐 것이 아니고 애초에 이 제도를 통해 벌칙을 받게 된 것이 중요하였다. 따라서 이들에게는 부정수급을 하지 않아야겠다는 생각은 적용된 벌칙에 상관없이 동일했을 것이라고 대답했다.
- 일반 국민이나 부정수급 경험자들은 부정수급 행위에 가장 큰 필요를 느끼는 사람들에게 더 많은 동정심이 있었다. 예를 들어 직장이 있는 독신이 공공부조를 신청하는 것은 자녀로 인해 필요에 의하여 부정수급을 받는 것보

다 훨씬 심각한 범죄라고 느꼈다.

- 일반 국민들은 부정수급자의 개인적 상황을 고려하여 그 상황에 따라 차등적인 벌칙이 부과되어야 한다고 지적하였다. Focused Group 참여자들은 부정수급한 과도 지급액이 £1,500 이상이라고 생각되는 사례에 적용되는 형사고발이 가장 심각하다고 생각하고 있었으며, 따라서 이들에 대해서는 지속적으로 수급 행위를 제한해야 한다고 믿었다. 또한 첫 번째 위반자들에게는 행정적 벌칙금의 부과가 가장 적합하지만, 이 방법은 연쇄 위반자에게는 별 효과가 없을 것으로 생각하였다. 대다수의 Focused Group 참여자들은 주의에 대해 너무 가벼운 벌칙이라 생각했다.
- 일반 국민들은 부정수급자들에 대해 그들이 지역사회에 도움이 될 수 있는 기술이나 전문성이 있는 경우, 사회에 무엇이든지 되갚도록 해야 한다고 생각했다. 이로 인해 이들은 지역사회 봉사 명령을 찬성하였다.
- Focused Group 참여자들은 대부분 어느 상황에서 어떤 종류의 벌칙이 적용될 수 있는 지에 대해 잘 모르는 듯 했다. 따라서 참여자들은 부정수급 벌칙에 대해 홍보하는 것의 중요성을 지적했으며, 따라서 이 보고서는 부정수급에 대한 벌칙체계를 공공부조 신청자에게 알리는 활동을 강화할 것을 제안했다. 특히, ‘Two Strikes’ 규정의 정확한 내용과 이 규정이 적용되는 상황은 더 많은 홍보가 필요하다고 지적했다.

3. 캐나다^{주21)}

캐나다는 공공부조 제도의 시행이 미국과 같이 지방정부의 소관이기 때문에 공공부조의 운영과 관련된 규정을 연방정부에서 직접 관여하지 않는다. 그러나 각 지방정부에서는 연방정부 안에 있는 사회개발부(Department of Social Development Canada)가 공공부조제도를 주관한다.

주21) <http://www.sdc.gc.ca>

가. 캐나다의 부정수급 모니터링

1995년까지 캐나다의 부조 계획에는 과다 수급 등의 부정수급자에 대해 ‘행정적’ 처벌 규정은 없었으나 각 사례에 대한 ‘사법적’ 처리는 가능하였다. 즉, 어느 사례가 기소할 수 있다고 판단될 경우 법정에 호소하여 처벌을 내릴 수 있으며, 법정에서 유죄판결이 나면 법정에 의해 수급액 환불 명령을 내린다(김상균 외, 2005:555). 그러나 예산 부족과 1980년대와 1990년대 초에 수급자가 늘어나 지방 공공부조 집행기관이 부정수급의 방지와 탐지에 많은 노력을 기울이도록 하였다. 대부분의 지방정부에서는 부정수급을 조사하기 위해 특별 직원을 고용하고, 정기적인 조사와 시민의 신고에 의한 조사를 병행하였다. 한 지방정부에서는 과거보다 신규 신청을 까다롭게 하고, 진술을 세세히 검증하기도 하였다.

캐나다에서 실시하는 부정수급 관리 및 방지를 위한 대책은 다음과 같다^{주22)}.

- 모든 신청인에게 두 명의 공무원이 따로 자격을 심사하는 방법(이중 확인: double verification).
- 일부 수급자(대개 노동 가능한 자)의 경우 본인이 직접 관청을 방문하여 지급액을 수령하는 것을 조건으로 하는 방법.
- 공공부조 지급액을 수급자의 은행 계좌에 직접 입금하여, 허위 분실신고를 방지하는 방법.
- 공공부조 지급 관청 간의 정보 공유 강화.

한편 사회개발부의 자료에서는 “지방정부는 부정수급에 과민반응(preoccupation)한다”고 표현한다. 여기에서도 부정수급에 대한 이유로 예산 부족과 공공부조 수요자 증대를 지목하는 것을 보면 아직까지 캐나다에서는 부정수급에 관심이 많지 않은 것 같다. 즉, 캐나다에서는 공공부조의 부정수급을 심각한 문제로 인식하지 않으며, 연방정부 차원의 대책을 수립할 필요성을 느끼지 못하는 것으로 판단된다.

주22) <http://www.sdc.gc.ca>

4. 네덜란드

네덜란드에서는 사회 및 고용부(Ministry of Social Affairs and Employment)의 차관(State Secretary)의 책임 사항에 공공부조 부정방지 대책을 명시하고 있으며, 사회 및 고용부 산하 고용과 소득 실행 정책국(DG Work and Income Implementation Policy)에 부정탐지정책과(Fraud Detection Policy Office: BOB)와 사회정보 및 조사과(Social Information and Investigation Service)를 설치하고 있다. 부정탐지정책과는 사회 및 고용부 안의 부정탐지 정책을 조정하는 책임이 있으며, 이는 공공 검찰 당국과 연락하는 조직 역할도 함께 수행한다. 또한 사회정보 및 조사과는 사회입법이나 제도의 남용을 색출하는 집행기관으로서, 이를 통해 입법과 제도의 대중적인 지지를 도모하는 역할을 담당한다.

한편 2001년 4월 24일 장관과 지방 행정기관 연합 사이에서는 공공부조 수급자를 노동시장에 조속히 참여시키기 위한 대책 수립에 합의했으며, 여기서 지방 행정기관 연합은 2002년 말까지 장기 실업자의 80%를 다시 평가하기로 결정하였다. 또한 이와 관련하여 2001년 9월 1일 정보청(The Information Agency)이 설립되었다. 그 주요 임무는 여러 제도의 자료를 비교하여 부정 수급을 등재하고 지방행정기관에 보고하는 시스템을 관리하는 것이다(European Union, 2003).

네덜란드의 사회 및 고용부(Ministry of Social Affairs and Employment) 직원에 따르면 네덜란드에서는 다음과 같이 부정행위를 방지하기 위한 노력을 기울이고 있다고 한다.^{주23)}

- 공공부조 수급자에 대한 자산조사는 엄격히 이루어진다. 신청인은 예금통장을 보여야 하고, 조세 및 시립 정보, 다른 관청의 소장 정보, 자동차 등록 등이 조회되며, 가정방문도 종종 이루어진다.
- 공공부조의 부정수급이 발견되면 급여의 중단 및 정지가 이루어지며, 부정

주23) 이에 대한 정보는 담당직원과의 e-mail을 통해 획득하였다.

하게 수급한 급부는 이자를 포함하여 추징된다. 이 금액이 일정액을 초과하면 형사 고발되는데, 그 액수는 담당 시립 관청의 재량에 맡긴다.

- 공공부조의 부정수급 방지대책은 담당 시립 관청에서 이루어진다.
- 공공부조의 부정수급 신고를 위해 전국적 전화번호를 운영하고 있고, 각 담당 시립 관청이 전화번호를 따로 운영하기도 한다.
- 공공부조의 부정수급을 줄이기 위한 캠페인은 하지 않지만, 대중 매체를 통하여 관련 홍보는 자주 이루어지고 있다.
- 공공부조의 부정수급은 수급자 선정절차의 개선, 정보 수집에서의 진보, 이에 관한 사회 시각의 변화로 감소 추세에 있다. 한 보고서에 의하면, 2000년 16%에서 2004년 12%로 감소하였다.
- 2004년 새로운 근로 및 공공부조에 관한 법(Work and Social Assistance Act: WWB)이 발효하여 기존의 모든 수급자에 대한 검토가 이루어졌다.

5. 스웨덴

스웨덴의 경우 부정수급에 대한 인식이 엄격하지 않았으나, 2006년과 2007년에 스웨덴 사회보험청(Sweden Social Insurance Agency)과 국가 노동시장위원회(National Labour Market Board)에서는 각각 300명과 500명을 부조액 확인을 위해 신규 직원으로 확보하는 등 최근 부정수급 방지 대책을 강화하고 있다. 이는 다음과 같이 요약할 수 있다^{주24)}.

- 정부 조직 사이의 정보 교류를 강화한다.
- 공공부조관리청(Swedish Agency for Public Management)은 사회보험청, 실업보험재단(unemployment insurance funds), 그리고 국가 학생지원 위원회(National Board of Student Aid)와의 정보 공유 및 교환을 통하여 개선책을 제안한다.
- 부조금 관련 부정은 형법에 따른 조사를 한다.

주24) <http://www.sweden.gov.se>

- 부조금의 재신청에 관한 규정을 재검토한다.
- 부조금 관련 부정에 대한 특별반을 구성한다.
- 부정수급과 관련된 감독을 강화한다.

6. 뉴질랜드^{주25)}

뉴질랜드의 공공부조 부정수급과 관련한 조치는 주로 공무원의 부정행위와 관련되어 있다. 만약 공무원의 부정행위가 발각될 경우 이들의 파면과 형사 고발, 피해액 환수 조치가 이루어진다. 사회개발부에서는 부정수급의 탐지와 방지를 위해 최근 부정행위 대책반(Staff Fraud Unit)을 편성하였다.

뉴질랜드에서 이루어지고 있는 공무원 부정행위 관련 대책은 다음과 같다.

- 직원의 부정행위에 관한 정보를 직원채용, 훈련과정과 교재에 포함하며, 이는 직원에게 기대되는 주의의 의무와 윤리 강령을 강조한다. 이는 사회개발부의 행동수칙에도 수록되어 있다.
- 부정행위가 적발된 경우에는, 조사결과가 모든 직원에게 전달된다. 사회개발부는 어떠한 부정도 용납하지 않는다(zero tolerance policy)는 공언은 장관에 의해 지속적으로 전달된다.
- 직원과 업무 위임자(contractors)의 채용 시 신분 조회가 강화되었다. 전과자의 채용에 관한 사회개발부의 정책이 조정되었고, 이는 업무 위임자와 계약직 직원(consultants)에게도 동일하게 적용된다.
- SWIFTT, SOLO and UC VII 시스템에 대한 직원의 접근허용 수준, 권리와 특혜에 관한 적절성이 검토되고 있다. 이 검토 작업은 2003/04년 내부 감사 프로그램의 일부로 최근 시작되었다.
- 부정행위의 발발 소지, 과거 발발 사례, 방지 방법이나 체계상의 결함에 관한 사항에 대한 지속적인 검토 작업도 이루어지고 있다. 예를 들어, 사회개발부는 수급자 은행계좌의 변경에 대한 통제를 강화하고 있다.

주25) <http://www.workandincome.govt.nz>

또한 공무원 부정행위의 탐지 및 방지를 위해 행하는 방법은 다음과 같다.

- 사회개발부는 이를 위한 조사방법을 구축한 지 오래되었고, 최근에는 데이터마이닝(data mining)이나 사회개발부의 데이터베이스 조회를 포함하는 컴퓨터 이용 기술의 사용을 늘리고 있다.
- 데이터 조회는 정부의 시스템을 걸쳐서 정기적으로 수행한다. 예를 들어 사회개발부는 수시로 수급자와 직원의 은행 계좌번호, 이름, 주소, 주민등록번호(IRD numbers)를 조회하여 자격 없이 공공부조를 지급하는 직원을 색출한다.
- 사회개발부가 직접 수집했거나 다른 기관에서 얻은 정보에 기초하여 행동 유형을 기록한다.
- 사회개발부는 부정행위의 탐지나 방지를 위해 설계되지는 않았으나, 속성상 자연스럽게 부정행위의 탐지에 공헌하는 다양한 질적 관리 체계를 두고 있다. 예로는 내부 감사와 사정, 또는 부서 감독자의 직무가 이에 포함된다.

가. 뉴질랜드 공무원 부정행위

최근 한 보고서에서 뉴질랜드 공무원들의 공공부조 부정수급과 관련된 부정행위를 조사하였는데, 그 결과는 다음과 같다.

- 사회개발부 안의 지원 부정은 지속적으로 감소하고 있다.
- 2000년 7월에서 2003년 6월 사이에 실증된 직원 부정의 사례는 43건이 있었다.
- 대부분의 부정은 직원 자신이 급부를 수급하도록 한 경우, 사회개발부에서 근무하면서 급부를 수급한 경우, 수급자와 공모한 경우, 그리고 가족이나 친구의 급부에 개입한 경우였다.
- 부정행위로 적발된 직원은 사회개발부의 전 직원에 비하면 극소수이다.
- 2000년 이래 부정행위로 적발된 직원은 전 직원의 0.5%에 불과하다. 7,800명이 사회개발부와 그 전신인 노동 및 고용부와 사회정책부에 고용되었었다
- 대부분의 부정 사례는 수급사례 관리자(Case Managers)가 관여되어 있었으

며 민원 창구 직원(Contact Centre customer services representatives), 직업 알선 직원(Work Brokers), 그리고 지원부서 직원(Support Services Staff)이 뒤를 이었다.

〈표 4-1〉 뉴질랜드 직원 부정의 연도별 사례

(단위: 건, \$)

	2000.7~2001.6	2001.7~2002.6	2002.7~2003.6	합계 2000~2003
사례	18	14	11	43
부정의 금액	\$492,131	\$34,423	\$202,868	\$729,422

7. 호주주²⁶⁾

중앙연계(Centre-link)에서는 호주 조세청(Australian Taxation Office: ATO), 군 이후생부(Australian Taxation Office: ATO), 이민 문화 원주민 후생부(Department of Immigration & Multicultural & Indigenous Affairs), 교화부(Department of Corrective Services), 등기청(the Registrar-General's Office)과 함께 데이터 조회를 통해 자료를 확인한다.

중앙연계(Centre-link)에서는 상황과 정보에 따라 여러 가지 방법으로 조사를 실시하며, 금융기관, 고용주, 부동산업자, 지방정부와 서신으로 연락하여 수급자의 상태를 확인한다. 수급자의 진술 내용을 확인하기 위해서는 가족, 친지, 이웃에 연락하기도 한다. 또한 수급자에게 중앙연계 사무소나 수급자의 자택, 또는 적당한 곳에서 면담을 요청할 수도 있다. 소득을 조사하기 위해서는 최종 고용주에게 직접 서신 연락을 취하거나 조세청을 통한다.

2004년 7월부터 2005년 6월까지 중앙연계(Centre-link)에서는 380만 건의 자격 평가를 실시하여 525,247건의 지급을 취소하거나 삭감하였는데, 이 가운데 55,331건은 신고에 의한 조사였다. 그 결과 10,022 건이 지급 취소되거나 삭감되었으며 형사처벌을 당한 건수는 3,446건에 달하였다.

주26) <http://www.centrelink.gov.au>

호주의 경우 공공부조 제도의 대상이 대부분 구직자이기 때문에 취업 성과를 높이기 위한 수단으로 정기 평가가 이루어지고, 이에 따라 부정수급 여부를 동시에 평가한다. 구직을 위한 노력을 증명하는 과정에서 발생하는 위반이 주 논란 대상이며, 전통적인 부정수급은 별 관심이 없다는 것이 특이하다. 형사처벌이라는 강한 벌칙을 두는 것이 부분적으로나마 부정수급을 제한하는 데 공헌한다고 하지만 이를 뒷받침할 근거는 뚜렷하지 않다.

8. 프랑스

프랑스의 경우 부정수급자에 대한 조치가 매우 엄격한 편이다. 사기 또는 자산(소득)을 사실과 다르게 신고한 것이 적발될 경우 이에 대한 처벌의 법적 근거는 사회보장법전과 형사법전에 근거하며, 이는 각 급여신청서 아래 부분에 명확히 명시되어 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 사회보장법전 제554조 1항은 수급을 위한 사기 조작 또는 사실과 다르게 신고한 사람일 경우에는 누구라도 4천 5백 유로의 벌금을 부과할 수 있으며, 이러한 부정행위를 다시 하면 최고 벌금의 2배를 부과한다고 명시한다. 또한 형사법전의 관련 조항은 이보다 더 엄격하게 규정한다. 부정행위 적발의 경우 3년 징역, 4만 5천 유로의 벌금을 규정한다(김상균 외, 2005:275).

여기에서는 구체적 사례를 통해 프랑스의 공공부조 모니터링 체계에 대해 살펴보도록 한다.

가. 프랑스 공공부조 모니터링 체계: 사례를 중심으로

실업부조이면서 사회적 미니멈 급여인 자활수당과 특별연대수당에서 부정수급사례가 발견된 경우 집행기관은 부정수급자에게 관련 통지문을 발송하고, 이미 지급된 급여의 상환을 요청한다. 부정 수급자가 자신의 행위를 인정하는 경우 이미 지급된 급여액에 대한 환불이 이루어지는데, 이는 한 번에 이루어지기도 하고, 일정 기간 내에 몇 차례에 걸친 환불 조치가 될 수도 있다. 한편 수급자가 이전보다 낮은 수준의 수급요건을 충족하면서 수급권이 여전히 인정되는

경우 조정된 급여액의 일정 비율이 매월 환불 조치되기도 한다. 다만 이 모든 것은 수급자 동의(상환협약)를 전제로 한다.

만약 수급자가 자신의 부정행위 자체를 부정하거나 또는 이의 금액·이유에 대해 이의를 제기하는 경우, 또한 부정수급자가 상환 협약을 거부하는 경우, 상환 능력이 없는 상태에 빠진 경우에는 집행기관이 노동국에 관련 서류를 이송하여 처리를 요청한다(김상균 외, 2005:275).

제2절 주요 OECD 국가의 부정수급 및 모니터링 체계

앞에서 우리는 OECD 각국에서 실시하는 모니터링 체계를 살펴보았다. 여기에서는 이를 토대로 부정수급 행위의 종류를 살펴보고, 이를 토대로 우리나라 기초생활보장제도의 부정수급 모니터링에서 개선해야 할 점을 고찰하고자 한다.

1. OECD 국가들의 부정수급 행위들

OECD 회원국의 부정수급 방지 대책 및 모니터링 체계를 살펴본 결과, 대체로 다음과 같은 부정행위 종류가 있음을 확인할 수 있다.

가. 비자격자의 신청

자격이 없는 자가 수급 받는 행위로 신규 신청보다는 기존 수급자가 자격을 상실한 뒤에도 이를 보고하지 않아 일어나는 경우이다. 공공부조의 속성상 수급자격의 가장 주요한 요소는 소득이기 때문에 기준선 근처의 소득이 있는 사람 또는 부정기적인 소득이 발생하는 사람들이 이에 해당하기 쉽다. 하지만 기준선을 약간 상회하는 소득을 가진 비수급자와의 형평성 문제가 항상 논란의 대상이기 때문에 소득 변동사항에 대한 신고를 강조한다.

소득 이외의 수급자격도 항상 바뀔 수 있으므로 이에 따라 수급자격이 상실되는 경우도 있게 마련이다. 이러한 자격기준은 국가마다 규정이 달라 일반화

하기는 어렵지만, 수급자의 상황을 자주 확인하는 절차가 가장 효과적인 대처 방법인 것으로 지적된다.

나. 중복 신청

이는 한 사람이 이중 또는 타인의 이름으로 공공부조를 수급하는 행위로, 지방정부의 독립성이 강한 연방주의 국가에서 가장 심하게 나타난다. 특히 국민마다 고유한 확인 수단^{주27)}이 없거나 미흡한 경우 이러한 부정행위가 발생할 소지가 크다.

우리나라는 주민등록법에 의거하여 개개인에게 주민등록번호를 부여하고, 주민등록이 전산화되어 있어 언제나 조회할 수 있으므로 이 문제에 대한 우려는 상대적으로 적다. 대부분의 국가에서는 전산을 통한 본인 확인, 주소지 거주 사실 확인, 그리고 본인의 부조금 직접 수령과 같은 대처 방법을 쓰고 있다. 미국에서는 이에 대처하기 위해 생체 인식을 통한 확인이라는 첨단 방법을 쓰기도 한다.

다. 소득신고의 누락

이는 가장 흔한 형태의 부정행위이면서 그 방지 대책을 마련하기 가장 어려운 것이기도 하다. 위에서 언급한 대로 공공부조 보충성의 원칙에 기인하는 이러한 부정행위는 방지하기 어려울 뿐만 아니라 비수급자와의 형평성 문제 때문에 사회정의에 배치되는 고질적인 공공부조 제도의 한계 가운데 하나이다. 이에 대한 대책으로는 부정기적으로 무작위 조사하는 것과 강력한 처벌, 신고의 장려 등이 있으나 근본적인 해결 수단이 되지는 않는다.

라. 의무 불이행

우리나라에서도 자활 프로그램에 참여하기를 권고하는 것처럼 대부분의 국

주27) 미국의 경우 사회보장번호가 이 용도로 사용되지만, 한 사람이 여러 번호를 사용하는 예가 많다.

가에서 공공부조의 수급을 위해서 구직 및 직업훈련 활동을 조건으로 둔다. 이 조건을 수행하지 않는 행위에 대해서는 의무 불이행으로 보기 때문에 처벌하고 있지만, 이 처벌이 너무 가혹하다는 비판을 받기도 한다. 대부분의 OECD 국가에서는 적어도 노동할 수 있는 사람들을 위해서 정기적으로 구직 활동을 검사하고 도와주면서 이들의 수급자격이나 부조금액 결정에 관한 상황 변화를 평가하고 있다.

마. 행정 오류

외국의 통계자료를 보면 수급자의 부정수급 행위보다는 담당 공무원의 고의적이거나 실수로 인한 오류가 더 많이 나타난다. 고의적인 오류란 대부분 횡령에 해당하며, 실수로 인한 과소 지급이나 과대 지급은 모두 줄이려는 노력이 필요하다는 것을 지적한다. 따라서 이를 위해서 행정 담당자를 정기적으로 평가할 필요가 있다고 판단한다.

2. OECD 국가들의 부정수급 방지를 위한 모니터링 체계 및 제언

앞에서 살펴본 OECD 국가들의 부정수급 방지대책 및 모니터링 체계는 다음과 같이 요약할 수 있다. 여기에서는 이를 통해 우리나라 공공부조제도의 부정수급 모니터링의 체계화 방안을 살펴보려고 한다.

가. 수급자격 심사를 위한 전산 체계 구축

OECD 국가들은 공공부조제도를 신청할 때부터 철저한 검증을 통한 자격 심사를 통해 적절한 사람에게 급여가 돌아가도록 하고 있다. 이를 위해 신청인의 진술을 본인에게 확인하기도 하고, 주변 인물을 통해 확인하기도 하며, 국세청이나 등기소, 금융기관을 통한 조회를 실시하기도 한다. 따라서 대부분의 OECD 국가에서는 정확한 소득과약 시스템을 특히 중시하는데, 이때 컴퓨터 전산 시스템을 활용한다. 특히 미국의 경우 공공부조제도를 실시한 역사가 오래되었고, 이로 인해 소득과약 시스템이 거의 완벽할 정도로 체계화되어 있기 때

문에 엄격한 자산조사를 통해 부정수급을 방지하고 있다.

앞에서도 살펴보았지만, 미국에서는 포괄적인 전산 대조를 위한 수급 자격 검증 체계(Income and Eligibility Verification System: IEVS)를 통해 Food Stamp, AFDC, Medicaid의 수급 자격 심사 및 급여 수준 결정의 오류를 줄이기 위해서 제도화되었으며, 이를 통해 IEVS를 통해 주정부 공공부조 기관이 신청인과 수급자의 소득, 사회보험 급여 등을 대조하도록 하고 있다.

또한 IEVS는 신청인 체계와 수급자 체계로 구분되어 있다. 신청인 체계에서는 신청절차가 완료되면 신청인 고유정보, 성명, 사회보장번호(SSN), 성별, 출생일자가 컴퓨터에 기록된다. 데이터 뱅크의 자료는 3일에서 5일이면 확인가능하기 때문에 이를 근거로 수급자격을 인정하거나 거부할 수 있다. 다음으로 수급자 체계에서는 수급 중인 사람들의 정보를 종류에 따라 다른 자료 및 다양한 시점에서 대조하게 된다. IEVS와 같은 전산 시스템을 통해 수급자격을 정확히 심사할 수 있게 되고, 이는 미국에서 부정수급을 방지하는 모니터링 체계의 근간을 이루고 있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 수급대상자가 공공부조제도 신청 시 제출한 구비서류와 D/B 간의 연계성 미흡 등 전산자료 구축이 매우 미흡한 것으로 나타나고 있다. 따라서 부정수급 방지를 위한 모니터링 구축에서 가장 중요하게 다루어져야 할 것은 바로 이러한 전산자료 시스템 구축이라 할 수 있을 것이다.

나. 수급자의 정기·비정기적 조사

앞서 살펴본 수급자격 심사를 통한 전산 체계 구축이 부정수급 모니터링을 위한 기본적인 준비 사항이라면, 수급자 및 공급자를 대상으로 하는 조사는 모니터링 진행 과정에서 실시되는 것이라 할 수 있다. 앞서 OECD 국가들의 모니터링 체계를 살펴본 결과, 대부분의 OECD 국가들에서는 수급자를 대상으로 정기적·비정기적 조사가 함께 이루어지는데, 미국의 경우 정기적 조사의 경우 년 단위로 세워진 계획에 따라 이루어지며, 비정기적인 조사는 신고된 사례, 혹은 이슈화된 주제에 따라 실시된다. 부정수급 및 남용, 누수에 대한 조사 대상은

거짓행위 등을 조사하게 된다. 한편 조사방법은 무작위표본추출, 신고조사에 의한 직접적 조사와 감사, 서류조사를 통한 간접조사, 관련 방송 및 대중적 행사에 의한 홍보활동이 이루어진다.

영국의 경우 수급자 측면의 부정수급과 오류의 조사는 지역별 급여조사(Area Benefit Review)에서 지방정부(Area Directorates)내의 모든 지구사무소 중에서 5개를 무작위로 선정하여 이 지구사무소의 소득보조와 구직자급여 수급자 중에서 집단별로 각 10명의 수급자를 무작위로 표본 추출하여 이들을 집중적으로 조사하는 방식으로 진행한다. 특히 수급자를 대상으로 조사할 경우 무작위로 조사 대상을 선정하여 조사하는 방법을 활용하는데, 이를 통해 일반화 가능성 뿐 아니라 부정수급 추출 가능성을 높인다고 할 수 있다.

우리나라의 경우에도 수급자의 근로능력, 주거상황, 지출실태 및 부양의무자의 소득 등을 고려할 때 정밀조사가 필요한 가구, 지역 내 다른 저소득층의 생활실태와 비교하여 생활수준이 현저하게 차이가 나는 가구, 소득 등을 은닉하고 있다고 판단되는 가구를 중점 관리대상 가구로 선정하여 정기조사 외에 수시조사를 강화하고 있다. 또한 각 읍·면·동별로 명부를 작성하여 이들을 특별 관리하고, 생활실태 등에 대한 확인조사를 강화하는 등 수급자를 대상으로 하는 조사를 실시하고 있다.

다. 공무원(공급자)의 조사

부정수급 발생에 대한 연구들에 의하면, 수급자의 부정행위보다 오히려 담당 행정가의 과오로 인해 부정수급이 발생하는 경우가 더 많다고 한다. 모든 정부 행정은 감사가 필요하듯이 공공부조제도 행정도 예외는 아니다. 미국의 경우에도 부정수급 관련 모니터링은 수급자와 공급자, 전달체계 모두에 해당되는데, 공급자인 제도 집행 공무원에 대해서는 급여 및 관련지침과 급여전달, 자금운영을 정확하고 공정하게 하고 있는지를 확인한다. 한편 영국의 경우에도 공무원을 대상으로 기술지원팀에서 6개월 단위로 모든 급여행정지구를 무작위로 방문하여, 방문한 급여행정지구를 조사한다.

공공부조제도를 제공하는 공무원을 대상으로 부정수급을 엄격히 모니터링하고 있는 국가는 뉴질랜드인데, 뉴질랜드의 경우 공무원의 부정행위가 발각될 경우 이들의 파면과 형사고발, 피해액 환수의 조치가 이루어진다. 뉴질랜드 사회개발부에서는 공무원 부정수급의 탐지와 방지를 위해 최근 부정행위 대책반(Staff Fraud Unit)을 편성할 정도이다. 이를 위하여 뉴질랜드에서는 직원의 부정행위에 관한 정보를 직원채용, 훈련과정과 교재에 포함하며, 부정행위가 적발된 경우에는 조사결과가 모든 직원에게 전달된다. 또한 부정행위의 발발 소지, 과거 발발 사례, 방지 방법이나 체계상의 결함에 관한 사항에 대한 지속적인 검토 작업도 이루어지고 있다.

그러나 공공부조제도 공급자를 엄격히 조사하게 된다면 사회복지전담공무원은 복지행정을 경직되게 운영할 수밖에 없다는 문제가 있다. 특히 우리나라의 경우 OECD 국가들에 비해 상대적으로 적은 공공부조 대상을 관리하고 있는 실정에서 공무원들에게 엄격한 조사를 실시하게 된다면 수급자 관련 규정을 적용하는 데 엄격할 수밖에 없으며, 이로 인해 비수급 빈곤층을 양산할 수 있다는 문제가 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

라. 벌칙 및 행정적 처벌

대부분의 OECD 국가에서는 부정수급이 발각되면 이에 상응하는 벌칙 및 행정적 처벌을 부과하는 것으로 나타났다. 미국 식품권 제도(Food Stamps)의 경우 부정수급이 증명되면 수급자는 첫 번째 위반 시에는 6개월 간, 두 번째 위반 시에는 1년간, 세 번째 위반 시에는 수급 자격이 완전히 상실된다. 또한 수급 자격 박탈을 당한 사람의 가구는 자격 박탈의 이유가 된 과대 지급액을, 제도의 수급자격과 상관없이 환급하게 된다.

벌칙 및 행정적 처벌을 엄격히 적용하는 국가는 영국인데, 1998년 이전 부정수급의 유일한 처벌은 형사소송과 민사소송을 통한 과대 지급액의 환급이었으나, 현재에는 주의, 행정 범칙금, 형사고발, 과대 지급액의 환수와 같은 4단계의 처벌 조항을 두고 있다. 1단계인 주의 단계는 과대 지급액이 미

미하고, 위반사실을 인정하는 경우에 일반적으로 적용되는데, 형사고발이나 행정 제재를 행하지 않고도 부정행위를 막도록 고안된 하나의 행정 수단이다. 또한 2단계인 행정 범칙금 단계는 사례가 형사고발을 해야 할 정도로 심각하지 않다고 판단될 때 취하며, 위반자에게 형사소송 대신에 행정 범칙금을 부담하게 하는 선택권을 주는 것이다. 3단계인 형사고발은 과대 지급액이 큰 경우 취해지는 방법으로 그 수준이 심각하거나 지속적으로 위반한 사람을 대상으로 행해지는데, 대부분의 사례는 하급 재판(magistrate's court)에 회부되지만, 매우 심각한 경우에는 고등법원(crown court)에서 다루기도 한다. 마지막으로 4단계인 과대 지급액의 환수 단계에서는 민사소송 및 가능한 모든 수단을 통해 부정수급을 통해 지급된 급여를 환수하고 있다.

다음으로 프랑스의 경우 자산(소득)을 사실과 다르게 신고하는 것이 적발될 경우 누구든지 4천5백 유로의 벌금 부과가 가능하며, 이러한 부정행위를 다시 할 경우 최고 벌금의 2배가 부과될 것을 명시하고 있다. 또한 형사법전의 관련 조항은 이보다 더 엄격하게 규정하고 있는데, 부정행위 적발의 경우 3년 징역, 4만 5천 유로의 벌금을 규정하고 있다.

우리나라에서도 부정수급으로 판정된 경우 수급자 선정기준을 초과하는 자에 대하여는 부정수급으로 결정된 달의 급여 전액을 중지하고, 수급자격은 유지하나 급여를 변경해야 하는 자에 대해서는 부정수급으로 결정된 달부터 변경된 금액을 지급하도록 하고 있다. 또한 법률에 의해 1년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처할 수 있으나 다른 OECD 국가와 같은 체계적인 벌금 및 행정적 처벌이 이루어지지 않고 있으므로 이에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다.

마. 신고 시스템

일부 국가에서는 공공부조 제도의 부정수급 방지 및 탐지를 위해 다수의 민간단체가 활동하고 있으며, 부정수급에 관한 신고가 활발히 이루어지기도 한다. 영국의 경우 일반인이 수급자의 부정수급에 대해 의심이 될 때 부정수급 핫라인

(the National Benefit Fraud Hotline)을 통해 신고할 수 있게 되어있다.

그러나 우리나라의 경우 이러한 신고 시스템이 아직까지는 미비한 실정인데, 이와 관련하여 보건복지부 홈페이지에서 ‘국민신고마당’의 ‘예산낭비신고’ 항목을 통해 부정수급자를 신고할 수 있는 시스템이 존재하지만 아직은 부족한 실정이다. 따라서 이러한 신고 시스템의 확보 및 구축화를 통해 부정수급 방지 및 모니터링이 이루어질 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

바. 홍보 및 캠페인

공공부조의 부정수급이 심각한 문제라는 것을 대중에게 홍보하거나, 신고를 권유하는 캠페인은 공공부조 부정수급자의 주위 사람이나 본인에게 경각심을 가져올 수 있다. 그렇지만 홍보 및 캠페인이 어느 정도 비용 효과적인지는 파악하기 쉽지 않기 때문에 최소한 효과와 대비, 투입 비용의 규모에 대하여 타당성과 적정성을 검토해야 한다.

영국의 경우 수급자 이외의 일반인을 상대로 부정수급 방지 캠페인을 실시하고 있으며, 네덜란드의 경우에도 대중 매체를 통하여 관련 홍보를 자주 하는 등 이에 대해 노력하고 있음을 확인할 수 있다.

우리나라의 경우 일반 대중을 대상으로 이러한 홍보 및 캠페인을 거의 하지 않고 있는데, 이러한 부분에 대해 좀 더 세심한 고려가 필요할 것으로 보인다.

제5장 결 론

제1절 요약 및 결론

공공부조제도가 갖는 특성 가운데 가장 중요한 것은 빈곤에 대한 최후의 국가적 대응책이라는 점이다. 자본주의 사회에서 자신의 삶을 스스로 책임져야 하는 “사적 자치의 원리”를 기반으로 하면서 빈곤을 개인의 책임으로만 돌릴 수 없는 사회적 책임으로 여김으로써 국가가 개인의 빈곤 문제를 해결하고자 하는 최후의 보루, 사회안전망으로 기능하는 제도적 장치로 자리매김할 수 있다. 따라서 자산조사와 같은 자격 요건 심사가 요청되며, 이러한 이유로 공공부조에 대한 평가는 그만큼 중요성을 갖는다.

인간의 기본적인 생활보장은 생존권적 기본권에 해당되는 사항으로 도움이 필요한 사람이 국가에서 기본적인 생활수준을 영위할 수 있도록 해야 함은 당연하다. 이를 위해서 공공부조의 수급은 국민의 권리라는 인식을 줘야 하고, 그 신청 및 절차도 더 쉽고 간소하게 해야 한다. 한편 공공부조의 부정수급 행위는 국민 조세의 오용일 뿐만 아니라, 가난한 비수급 빈곤계층을 생각할 때 사회정의의 관점에서 용납할 수 없는 일이다. 이를 방지하기 위해 수급 절차 및 자산조사는 엄격히 시행되어야 한다. 또한 수시로 수급자와 공무원을 대상으로 조사를 실시하고, 부정수급자에 대한 처벌은 무겁게 해야 한다. 또한 공공부조 제도의 수급대상을 선정할 때는 자산조사의 부작용인 낙인(stigma)을 최소화하려는 노력을 병행해야 한다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

이처럼 상이한 목적으로 인해 공공부조 제도의 평가는 그 수행 방법에서도 정반대를 향하게 된다. 게다가 공공부조 제도의 속성인 개인자산 활용 우선의 원칙과 보충성 원칙은 수급자의 성실한 소득신고를 저해하며, 여기에 아무런 기여도 없이 국민의 세금을 축낸다는 인식이 팽배한 공공부조를 정당하지 않게

수급하는 행위에 대한 일반 국민의 반응은 매우 민감하다.

OECD 회원국에서는 부정수급에 관한 대책 및 모니터링에 대해 국가에 따라 상이한 반응을 보인다. 미주와 유럽의 국가에서는 그 상세함에만 차이가 있을 뿐 부정수급 방지 및 탐지 대책은 크게 보아 비슷하다. 특이하게도 대양주의 두 국가에서는 부정수급보다는 구직 활동이라는 공공부조의 수급조건에 중점을 두는데 이는 수급자의 자립을 조장하는 정부 정책에서 비롯된 것이겠지만 수급자와 행정 담당자가 구직과 관련하여 자주 접촉하도록 하는 것은 본연의 목적 이외에도 수급자의 상황을 자연스럽게 알 수 있도록 하는 평가의 기능도 한다. 우리나라에서도 자활사업을 위하여 공공부조 담당 사회복지사가 노동할 수 있는 수급인을 대상으로 가구별 자활지원 계획을 수립하여 자활을 지원하는 것이 동일한 맥락이라고 할 수 있다.

따라서 공공부조 제도의 평가는 그 목적이 뚜렷해야 하지만 공공부조가 갖는 특성 때문에 내재된 서로 다른 목적이 동시에 이루어지도록 하는 노력이 필요하다. 특히 우리나라의 경우 공공부조 제도의 대상 규모 등이 OECD 국가와 비교하여 적으므로 선정기준으로 낮은 수준의 소득 및 재산 기준을 요구하지만, 비수급 빈곤층이 상당수 상존하는 등 공공부조 제도에 많은 문제가 있다. 그러한 점을 감안한다면 우선 고려대상은 현재의 공공부조 지원수준이 적절한지에 대한 검토와 수급대상의 지속적인 확대 노력이라고 할 수 있다. 그러나 공공부조의 재원이 일반 조세를 통하여 마련되는 만큼 지원 대상이 확대 될수록 재원의 규모가 커지고 이에 따라 국민의 조세 부담은 가증될 수밖에 없어 공공부조 정책에 대한 불만으로 이어진다. 따라서 일반 국민들이 갖는 부정수급자에 대한 시각은 부정적일 수밖에 없고, 그들에 대하여 매우 민감하게 반응하므로 수급대상자를 선정하기 위한 자산조사를 철저히 하는 것이 부정수급을 방지하고 모니터링 하는 가장 기본적인 방법이라 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 OECD 국가들의 공공부조 부정수급 방지 대책 및 모니터링 체계를 살펴보고 이를 토대로 우리나라 국민기초생활보장 제도 부정수급 방지 대책 및 모니터링 체계 구축에 도움을 주고자 하였다. 조사 결과, OECD 국가들은 수급자격 심사를 위한 전산체계 구축 및 각 부서 간 연계가

잘 구비되어 있었으며, 수급자의 조사 및 급여를 제공하는 공무원들에 대한 조사를 엄격히 시행하고 있었다. 또한 부정수급이 발각된 경우 벌칙 및 행정적 처벌을 강력히 부과함으로써 부정수급을 감소시키기 위한 노력을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 직접적인 조사, 벌칙 뿐 아니라 일반 대중을 대상으로 신고시스템 구축 및 부정수급에 대한 홍보 캠페인도 시행하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 우리나라에서도 이러한 점들을 유념하여 부정수급 방지 대책 및 모니터링 체계를 구축할 필요가 있다.

제2절 연구의 한계

본 연구의 한계는 다음과 같다. 가장 중요한 것은 연구의 목적과 관련되어 있는데, 본 연구의 목적은 공공부조 평가체계 중 부정수급에 대한 모니터링을 중심으로 살펴보는 것이었으나 연구를 진행하면서 부정수급 모니터링과 부정수급 방지 대책에 대해 이론적으로 명확히 구분하지 못하였다. 따라서 전체적인 내용을 보면 공공부조 부정수급 모니터링과 부정수급 방지대책이 혼재되어 있는 양상을 띤다.

이는 연구 자료 획득에서의 한계와도 관련되어 있는데, 앞서도 언급했지만 OECD 회원국 중 미국과 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 스웨덴에서만 공공부조 담당 부서의 인터넷 홈페이지에 공공부조제도의 부정수급 방지대책에 관한 내용이 언급되어 있었다. 이 가운데도 영국과 호주에서만 홈페이지나 연락(Contact) 페이지에 부정수급을 신고할 수 있는 방법이나 링크를 구비하였고, 미국의 경우 홈페이지에 부정수급 방지 정책에 관하여 설명하는 링크를 두었다. 또한 유럽 고용 관측의 국가별 시리즈에도 네덜란드를 제외하면 공공부조제도의 부정수급 방지대책에 관한 내용을 소개하는 나라는 없었다. 따라서 공공부조제도의 부정수급 방지대책에 관한 설문을 작성하여 각국의 공공부조제도 담당 기관에 3차례 발송한 결과, 벨기에의 경우 담당 직원에게 전달했다는 회신이 있었고, 호주의 경우 공공부조제도의 소개 자료를 송부하였으나 설문지에

응답하여 회송한 나라는 네덜란드뿐이었다. 또한 국가별로 공공부조제도가 서로 다르고 이에 대한 태도도 달라서, 부정수급에 엄격한 나라가 있는가 하면 관대한 나라도 있었다. 따라서 부정수급에 관대한 나라들의 경우 부정수급 방지대책 및 모니터링 체계에 관한 자료가 매우 부족하였다. 따라서 이러한 자료 수집의 한계로 인해 본 연구는 부정수급 모니터링에 대해 탐색적인 수준에서 이루어질 수밖에 없었다.

마지막으로 앞에서 언급한 한계들로 인해 우리나라 공공부조 제도의 모니터링 체계 구축방안에 대해 다양한 시각에서 제시하지 못했다는 점이다. 따라서 모니터링 대상 및 내용, 시기 등에 대해 구체적인 방향을 제시하지 못했다.

그러나 본 연구에서 이 분야의 연구가 일천한 상황에서 OECD 국가들의 부정수급 방지대책 및 모니터링에 대해 탐색적 수준에서 살펴본다는 점에서 상쇄될 수 있을 것이라 생각하며, 앞으로 이러한 한계들이 후속연구에서 좀 더 심층적으로 다루어지기를 기대해본다. 예를 들어 국가별 유형으로 인한 공공부조 제도가 부정수급 모니터링 및 방지 대책에서도 차이를 나타내는지의 여부를 분석하고, 이를 통해 우리나라 공공부조 부정수급 모니터링의 함의를 찾는다면 충분한 함의를 도출할 수 있을 것이라 생각한다.

참 고 문 헌

- 국회 사무처, 『국정감사자료집』, 2001.
- 김미곤 외, 『국민기초생활보장제도 모니터링체계 구축방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김상균 외, 『비교빈곤정책론: 빈곤과 빈곤정책의 동향에 관한 국제비교』, 나남출판, 2005.
- 보건복지부, 『희망 21』, 2005.
- _____, 『국민기초생활보장사업 안내』, 2005.
- 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 이태진, 『외국의 공공부조 모니터링 시스템』, 『보건복지포럼』 제67호, 한국보건사회연구원, 2002.
- 이현주 외, 『국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 현외성, 『한국사회복지법제론』, 양서원, 2003.
- Department for Work and Pensions, “Sanction Policy: In respect of fraudulent Social Security Benefit Claims”,
<http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2005/sanctionpolicy.pdf>, 2005.
- Eardley, Tony et al., “The Impact of Breaching on Income Support Customers”,
Social Policy Research Center,
<http://www.sprc.unsw.edu.au/reports/ImpactofBreaching.pdf>, 2005
- European Commission, *Social protection in the Member States of the European Union of the European Economic Area and in Switzerland*, 2004.

European Employment Observatory, *Basic Information Report: The Netherlands. European Union*, 2003.

MacDonald, C. A. et al., "Reducing Fraud and Waste in Income Security Programs in Canada, Fraser Institute", <http://www.camacdonald.com/fraserep.htm>, 1995.

National Audit Office, "Getting it Right, Putting it Right", http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/02-03/02031142.pdf, 2003.

Social Knowledge Analysis Research Knowledge, "A Review of the DWP Benefit Fraud Sanctions Regime", Department for Work and Pensions, <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/ih2003-2004/IH149.pdf>, 2004.

<http://www.sweden.gov.se>

<http://www.fns.usda.gov>

<http://www.msd.govt.nz>

<http://www.sdc.gc.ca>

<http://www.centrelink.gov.au>

<http://www.forsakringskassan.se>

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>

<http://www.dwp.gov.uk>

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>

부 록

1. 송부한 설문지 / 145
2. 네덜란드 직원의 회답 / 147

[부록 1. 송부한 설문지]

Dear Government Official,

We are conducting a study on "Evaluation Systems of Public Assistance Programs in selected OECD Member Countries," at the XXX research centre. Through materials available through OECD data bank and other sources including web sites of organizations such as yours, we are able to obtain general information regarding the programs. Yet, because fraud or breaching is a sensitive matter, not much information on this subject seems accessible. We hereby ask your help in this regard.

Please fill out the following questions if possible, or refer this questionnaire to appropriate personnel to provide information. An honorarium of US \$200, shall be wired to the personnel completing the following questionnaire, as our token of appreciation.

1. Please state your name, title, governmental branch, and bank information.
(Please indicate if you do not wish your name appearing on text.)
2. If (or when) a means test is carried out, please explain the methods. (e.g. Does a means test always actually take place? WHO is in charge; Methods such as utilization of databases from taxation office or financial institutions, home visits, telephone conversations to landlords or neighbors, etc)
3. Please explain how the total means would be calculated. (Income or asset disregards, Conversion formula or Rules concerning assets; determination of benefit amount)
4. Statutory bodies concerning possible fraud. (eg. Social Security Fraud Act,

2001 of UK)

5. Governmental agencies overseeing possible fraud or error. (Both for recipients and civil servants), if any.
6. Penalties when a fraud is discovered.
7. Methods for discouraging fraud (Random audit of cases).
8. Does your country have a hotline (telephone) for reporting welfare fraud?
9. Does your country frequently hold campaigns for anti welfare fraud?
10. Please rate the seriousness of welfare fraud. (Your opinion, public opinions, fraud data if any)

– GREETINGS –

[부록 2. 네덜란드 직원의 회답]

Dear sir,

1. Means testing takes place in all cases. Applicants have to show bank statements, tax- and municipal records are checked, other benefits agencies are asked for information, car-registrations are asked for at the national car registry and often home visits take place.
2. Depending on the size of the fraud a benefit is reduced or stopped. Normally criminal prosecution is started when the fraud amounts to €6.000,- or more, but municipalities are allowed to lower this amount. In all cases the money received illegitimately has to be paid back, often with interest.
3. While receiving a benefit recipients are regularly checked, whether or not the already known information is still correct. Municipalities are free in using ways to combat fraud, this is a possible option.
4. A national crime-hotline exists; 0800-7000. People can report benefit fraud there also. Most municipalities have their own number to report fraud locally.
5. No, but press releases and other information about combating fraud are sent to the media regularly.
6. The general sense is that welfare fraud is declining, due to better procedures and information possibilities and also due to a changing view on welfare fraud. A recent report (in Dutch) can be found on http://docs.szw.nl/pdf/129/2005/129_2005_3_8047.pdf One of the findings: working without reporting this, whilst receiving National Assistance went down from 16 % in 2000 to 12% in 2004.

The review of benefits you mention has taken place when the new Work and Social Assistance Act (WWB) took effect on the first of January 2004.

Almost all recipients of a benefit under the old law were reviewed. The results will become available after the evaluation of the new law in 2007.

1. Recipients of National Assistance are subject to means testing. Does the procedure actually take place in all cases? And when a means test is carried out, please explain the methods. (Methods such as utilization of databases from taxation office or financial institutions, home visits, telephone conversations to landlords or neighbors, etc)
2. Penalties when a fraud is discovered(e.g. reduction of benefit, disqualification, criminal prosecution, etc.)
3. Does the government conduct random audit of cases in order to discourage fraud?
4. Does your country have a hotline(telephone) for reporting welfare fraud?
5. Does your country frequently hold campaigns for anti welfare fraud?
6. Please rate the seriousness of welfare fraud(Your opinion, public opinions, fraud data if any)

The report also mentions about efforts to reduce welfare fraud, planning to review 80% of long term recipients and strengthening of activities by the Information Agency in 2002. News on those matters will be most appreciated.

연구보고서 2005-29

OECD 주요국의 공공부조 평가체계
- 부정수급 모니터링 및 방지대책에 대한 탐색적 연구 -
Public Assistance Assessment Systems in Selected OECD Countries

발행일	2005년 12월 일	값 5,000원
저 자	한 익 희 외	
발행인	김 용 문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	http://www.kihasa.re.kr	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	대명기획	

© 한국보건사회연구원 2005

ISBN 89-8187-377-1 93330

한익희 OECD 아시아 사회정책센터 부소장

최재식 OECD 아시아 사회정책센터 연구원