연구보고서 2019-34

사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구

- 노인에 대한 공공부조 제도를 중심으로

임완섭
황남희 · 정은희 · 이아영 · 정용문 · 윤여선 · 신봉하 · 안 영 · 최은혜

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

【책임연구자】
임완섭 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】
사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링
한국보건사회연구원, 2018(공저)
2018년 국가보훈대상자 생활실태조사
국가보훈처 · 한국보건사회연구원, 2018(공저)

【공동연구진】
황남희 한국보건사회연구원 연구위원
정은희 한국보건사회연구원 부연구위원
이아영 한국보건사회연구원 부연구위원
정용문 경남대학교 교수
윤여선 University College London 연구교수
신봉하 University of Barcelona 연구원
안 영 한국보건사회연구원 연구원
최은혜 한국보건사회연구원 연구인턴

연구보고서 2019-34

사회보장 분야 사각지대 축소와
부적정 지출 관리 방안 연구
- 노인에 대한 공공부조 제도를 중심으로

발 행 일 2019년 12월
저 자 임 완 섭
발 행 인 조 흥 식
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)
인 쇄 처 ㈜삼일기획

ⓒ 한국보건사회연구원 2019
ISBN 978-89-6827-674-3 93330

발간사

개인의 생애주기 전반에 걸쳐 사회보장제도의 영향이 미치지 않은 시기는 없으며, 그 영향력도 점차 강화되고 있다. 또한 사회보장제도의 예산은 우리나라 전체 예산은 삼분의 일 이상을 차지하고 있으며 향후에도 그 규모와 비중은 증가될 것으로 예상된다. 연속성을 가진 사회보장제도는 그 규모와 함께 그 체감도도 다른 제도에 비해 높기 때문에 사회보장제도의 지속가능성 제고를 위해서는 제도에 대한 사회 구성원의 신뢰가 필수적이다.

하지만 사회보장제도는 그 적용 및 운영 과정에서 그 제도의 혜택이 필요하지만 다양한 이유로 인해 해당 제도의 혜택을 받지 못하거나 그 혜택을 받아도 그 수준이 낮은 사각지대가 존재한다. 또한 동전의 양면같이 다양한 원인으로 인해 제도의 대상이 아닌데도 혜택을 받거나 적정 수준 이상의 급여나 서비스가 지급되는 부정적 지출 현상이 발생하고 있다. 이러한 부적정 지출과 사각지대의 존재 및 그 확대는 사회보장제도에 대한 신뢰를 훼손하고 유한한 복지자원을 효율적으로 활용해야 되는 사회보장정책의 성과를 악화시킬 수 있어, 이에 대한 자료 수집과 파악 그리고 이를 통한 대책 마련은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 하지만 이러한 사회적 요구와 필요성에 비해 지금까지 수행된 관련 통계 및 정책 판단 자료의 구축은 아직까지 미흡한 편이다.

이러한 자료의 구축과 이를 통한 정책 함의 도출은 단기간에 어렵기 때문에 본 연구사업은 중기 과제로 계획되었다. 2019년 실시된 본 연구는 2단계 연구의 첫 번째 사업이다. 1단계 연구사업(2016년~2018년)에서는, 1차 연도인 2016년에 사회보장에 대한 모니터링 기본모형을 개발하

였으며, 이후 연구에서는 매년 적용 분야(저소득 소득보장, 주거복지 등)를 달리하여 사각지대와 부적정 지출에 대한 복지서비스 공급자의 인식 및 실태에 대한 모니터링 조사 실시와 함께 해외 사례 연구를 통해 관련 자료를 구축하고 개선 방안을 제시하였다. 한편, 2019년부터 2021년 수행 예정인 2단계 연구에서는 모니터링 조사와 사례연구의 연속성을 유지하는 동시에, 보다 구체적이고 실천적인 관리 방안을 도출하고자 1단계 연구와 달리 복지서비스 수요자를 대상으로 모니터링 조사를 실시하고 이에 대한 자료 구축과 정책 함의를 도출하였다. 제2단계 연구의 첫 번째 연구는 본 연구에서는 노인을 중심으로 모니터링 조사와 관련 해외 사례 연구를 수행하였다.

본 연구는 본원의 임완섭 연구위원 및 원내외 연구진의 참여로 수행되었으며, 국민연금연구원의 최옥금 연구위원과 원내의 김기태 부연구위원이 자문을 통해 본 연구의 방향성 및 질적 제고를 위해 힘써 주었다.

본 연구가 노인은 물론 사회보장제도에서 발생하는 사각지대와 부적정 지출을 축소하는 다양한 제도적 방안의 판단 자료 및 근거로 활용될 것을 기대한다.

2019년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract ····· 1

요 약 ····· 3

제1장 서 론 ····· 7

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 9

제2절 연구의 내용 및 방법 ····· 12

제2장 사각지대와 부적정 지출의 유형화와 모니터링 방안 ····· 29

제1절 개념적 접근과 유형화 ····· 31

제2절 모니터링 방안 ····· 42

제3장 사회보장 분야 사각지대 및 부적정 지출 관리 체계 ····· 47

제1절 사각지대 관리 체계 현황과 특성 ····· 49

제2절 부적정 지출 관리 체계 현황과 특성 ····· 59

제4장 모니터링 조사 분석 ····· 91

제1절 모니터링 조사 개요 ····· 93

제2절 사각지대 ····· 98

제3절 부적정 지출 ····· 124

제4절 공급자 조사와의 비교 분석 ····· 138

제5장 사각지대와 부정수급 관리 해외 사례 연구 ····· 153

제1절 해외 사례 연구 개요 ····· 155

제2절 그리스 ····· 158
제3절 스페인 ····· 200
제4절 영국 ····· 246
제5절 호주 ····· 290

제6장 주요 결과 및 정책 함의와 개선 방안 검토 ····· 317
제1절 주요 결과 및 정책 함의 ····· 319
제2절 관리 체계 및 개선 방안 검토 ····· 335

참고문헌 ····· 345

부 록 ····· 369
부록 1: 그리스 면담 기관 및 참석자 ····· 369
부록 2: 그리스 국가 개요 ····· 370
부록 3: 부표(참고용 인식조사 결과) ····· 374
부록 4: 조사표 ····· 389

표 목차

〈표 1-1〉 제1단계 및 제2단계 연구의 사례 대상 국가 ····· 14
〈표 1-2〉 제2단계 사회보장 모니터링 계획 ····· 17
〈표 1-3〉 제2단계 연구의 사례 대상 국가 ····· 18
〈표 1-4〉 주요 선행연구 ····· 19
〈표 2-1〉 사각지대의 범주와 개념 ····· 32
〈표 2-2〉 부정수급과 유사 개념 ····· 34
〈표 2-3〉 type Ⅰ, type Ⅱ 오류 ····· 37
〈표 2-4〉 부적정 지출과 사각지대의 유형화: 기본 유형 ····· 41
〈표 2-5〉 사각지대 모니터링 기본 분석 틀 ····· 44
〈표 2-6〉 부정수급 모니터링 기본 분석 틀 ····· 45
〈표 3-1〉 단계별 및 수행 주체별 복지 사각지대 발굴 체계 운영 업무 분장 ····· 53
〈표 3-2〉 사각지대 발굴 건수(평균) ····· 54
〈표 3-3〉 유형별 복지 대상자 규모 추정 ····· 55
〈표 3-4〉 명예 사회복지 공무원 대상자 ····· 58
〈표 3-5〉 사회보장기본법 내 부정수급 관리 업무 내용 ····· 59
〈표 3-6〉 부정수급 관리의 법적 근거(사회복지 관련 법) ····· 60
〈표 3-7〉 공공부조 분야 부정수급 관리의 법적 근거(통합 법령) ····· 63
〈표 3-8〉 공공부조 분야 부정수급 관리의 법적 근거(개별 법령) ····· 65
〈표 3-9〉 기초연금 확인 조사의 범위 ····· 69
〈표 3-10〉 복지급여 부정수급자 환수 결정액 및 미납액 ····· 73
〈표 3-11〉 기초생활보장 부정수급 및 환수 현황(2014년~2019년 6월) ····· 74
〈표 3-12〉 기초연금 부적정 지급 및 환수 현황(2014년 7월~2019년 6월) ····· 75
〈표 3-13〉 e나라도움 부정수급 관리 체계 ····· 78
〈표 3-14〉 중복 부정수급 방지 관련 역할 및 담당자 업무 ····· 79
〈표 3-15〉 사회복지법인·시설 부정수급 적발 현황 ····· 80
〈표 3-16〉 부정수급 관리 전달 체계 ····· 81

〈표 3-17〉 복지 부정수급 신고 대상 ····· 84
〈표 3-18〉 복지 부정수급 신고 포상금 지급 기준 및 절차 ····· 85
〈표 3-19〉 복지 부정수급 신고 포상금 지급 현황 ····· 85
〈표 3-20〉 지방자치단체 예산낭비신고센터 설치를 위한 조례 ····· 86
〈표 4-1〉 모니터링 조사 개요 ····· 94
〈표 4-2〉 표본 할당: 성별, 연령별, 지역별 ····· 95
〈표 4-3〉 조사 내용 ····· 96
〈표 4-4〉 대상자 기본 특성 ····· 97
〈표 4-5〉 전반적 복지 수준 ····· 98
〈표 4-6〉 복지 분야 사각지대 발생 규모 인식 ····· 99
〈표 4-7〉 복지 분야 사각지대가 많다고 인식하는 이유 ····· 100
〈표 4-8〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도 ····· 101
〈표 4-9〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 연령대별, 정책 대상별 ····· 102
〈표 4-10〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 전체 ····· 103
〈표 4-11〉 복지 분야 사각지대 포함 여부 ····· 104
〈표 4-12〉 복지 분야 사각지대 중 본인이 주로 해당된다고 인식하는 영역 ····· 105
〈표 4-13〉 복지 분야 사각지대 영역별 포함 사유 ····· 106
〈표 4-14〉 복지 분야 사각지대 축소를 위한 방안 ····· 107
〈표 4-15〉 노인 응답자의 공적연금 수급 여부 및 종류 ····· 107
〈표 4-16〉 국민기초생활보장제도와 기초연금의 사회적 필요성 ····· 109
〈표 4-17〉 국민기초생활보장제도와 기초연금 신청 및 수급 경험 유무 ····· 110
〈표 4-18〉 노인의 국민기초생활보장제도와 기초연금에 대한 만족도(수급 경험자만) ····· 110
〈표 4-19〉 노인이 느끼는 신청 과정의 복잡성 ····· 111
〈표 4-20〉 담당자 태도에 노인이 느끼는 불쾌감 ····· 112
〈표 4-21〉 국민기초생활보장제도와 기초연금의 인지 경로 ····· 113
〈표 4-22〉 응답자가 일반적으로 생각하는 사각지대 발생 사유 ····· 114
〈표 4-23〉 응답자가 일반적으로 생각하는 급여 대상자의 미신청 사유 ····· 116
〈표 4-24〉 본인의 대상자 여부 판단 및 신청 여부 ····· 117

〈표 4-25〉 응답자 본인의 미신청 사유: 수혜 대상자로 인식한 응답자 ····· 119
〈표 4-26〉 복지급여 관련 상담 경험 ····· 119
〈표 4-27〉 상담 시 어려움 파악을 위한 상담자(담당자)의 노력과 문제 해결 도움 정도 ····· 120
〈표 4-28〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화 의견 ····· 121
〈표 4-29〉 부양의무자 기준 완화 선호 방식 ····· 122
〈표 4-30〉 기초연금 보장 수준 및 적용 범위 방향성 ····· 122
〈표 4-31〉 기초연금 수급 시 국민기초생활보장제도 생계급여액 차감에 대한 의견 ····· 124
〈표 4-32〉 복지 분야 부정수급 발생 정도 ····· 125
〈표 4-33〉 부정수급 발생이 많다고 인식하는 이유 ····· 126
〈표 4-34〉 부정수급 문제가 가장 심각한 제도 ····· 127
〈표 4-35〉 국민기초생활보장제도와 기초연금 부정수급 문제의 심각성 ····· 128
〈표 4-36〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여 ····· 128
〈표 4-37〉 부정수급 근절을 위한 범정부 차원의 종합 대책 인지도 ····· 129
〈표 4-38〉 부정수급 근절 세부 정책 인지 여부 ····· 130
〈표 4-39〉 부정수급 목격 시 신고 의향 ····· 131
〈표 4-40〉 부정수급 목격 시 신고 이유 ····· 132
〈표 4-41〉 부정수급 목격 시 비신고 이유 ····· 133
〈표 4-42〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형 ····· 134
〈표 4-43〉 부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 유형 ····· 135
〈표 4-44〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소 ····· 135
〈표 4-45〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제_복지제도 전반 ····· 137
〈표 4-46〉 시군구 등 지방자치단체에 부정수급 전담 전문가 배치 찬반 ····· 137
〈표 4-47〉 복지 분야 사각지대 발생 규모 인식 ····· 139
〈표 4-48〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도 ····· 140
〈표 4-49〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 연령대별, 정책 대상별 ····· 141
〈표 4-50〉 사각지대 발생 사유: 복지제도 전반 ····· 142
〈표 4-51〉 미신청 사유: 복지제도 전반 ····· 143
〈표 4-52〉 사각지대 발생 사유: 국민기초생활보장제도 ····· 144

〈표 4-53〉 미신청 사유: 국민기초생활보장제도 ····· 145
〈표 4-54〉 복지 분야 부정수급 발생 정도 ····· 146
〈표 4-55〉 부정수급 문제가 가장 심각한 제도 ····· 147
〈표 4-56〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여 ····· 148
〈표 4-57〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형: 복지제도 전반 ····· 149
〈표 4-58〉 부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 유형 ····· 149
〈표 4-59〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제: 복지제도 전반 ····· 150
〈표 4-60〉 시군구 등 지방자치단체에 부정수급 전담 전문가 배치 찬반 ····· 150
〈표 4-61〉 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 부여 ····· 151
〈표 5-1〉 제1단계 및 제2단계 연구의 사례 대상 국가 ····· 156
〈표 5-2〉 그리스의 직업군별 연금 주요 연혁 ····· 161
〈표 5-3〉 주요국의 연금 소득대체율 변화 ····· 166
〈표 5-4〉 그리스의 사회보장제도 개요 ····· 172
〈표 5-5〉 OECD 회원국의 공공 부문 사회보장 지출 추이 ····· 182
〈표 5-6〉 스페인 사회보장의 기본 체계 ····· 203
〈표 5-7〉 복지 프로그램별 수급자 수 ····· 209
〈표 5-8〉 고령 연금 지출액 ····· 211
〈표 5-9〉 조사 감독 현황(2012~2017년) ····· 218
〈표 5-10〉 2018~2020 노동 및 사회보장 감독원 전략 계획 참여 기관별 업무 ····· 221
〈표 5-11〉 Anti-fraud Tool Unit 업무 프로세스 ····· 224
〈표 5-12〉 연령대별 빈곤율 Poverty rate after taxes and transfers ····· 230
〈표 5-13〉 OECD 회원국 노인 소득 및 빈곤율 비교(2016년 기준) ····· 231
〈표 5-14〉 OECD 회원국 노인 노동시장 지표 비교(2018년 기준) ····· 232
〈표 5-15〉 OECD 회원국 소득계층별 연금 소득대체율(2018년 기준) ····· 233
〈표 5-16〉 최저소득보장 지표 ····· 236
〈표 5-17〉 자치주별 최저소득보장 급여 수급자 수 및 최소 급여 ····· 237
〈표 5-18〉 자치주별 MIS 수급 가구 비율, 빈곤율 및 사회적 배제 위험률(2014년) ···· 240
〈표 5-19〉 B-Mincome 참여기관 및 주요 업무 ····· 242

〈표 5-20〉 통합급여의 기본 수당(2018/2019년 기준) ····· 251
〈표 5-21〉 통합급여의 아동 부가 수당(2018/2019년 기준) ····· 251
〈표 5-22〉 통합급여의 장애인 부가 수당(2018/2019년 기준) ····· 251
〈표 5-23〉 국민연금 인상률(2011~2018년) ····· 259
〈표 5-24〉 장애인 생활급여(2018/2019년 기준) ····· 262
〈표 5-25〉 개인자립급여(2018/2019년 기준) ····· 262
〈표 5-26〉 영국의 부정수급 유형 ····· 274
〈표 5-27〉 영국 사회보장 급여 유형별 지출 및 부정수급 규모(2018/2019년) ····· 275
〈표 5-28〉 영국 사회보장 급여 유형별 부정수급 현황 ····· 276
〈표 5-29〉 부정수급 관리 전략 ····· 282
〈표 5-30〉 절대 빈곤선 대비 급여 수준 ····· 299
〈표 5-31〉 호주 센터링크의 부정수급 실태 ····· 305
〈표 5-32〉 센터링크의 수급자 대비 부정수급(2007~2015년) ····· 306
〈표 5-33〉 부정수급 제보 건수 ····· 312
〈표 6-1〉 기초연금과 생계급여 상충성에 대한 의견 ····· 340

그림 목차

[그림 1-1] 수요자 측면의 모니터링 체계 ····· 27
[그림 2-1] 부적정 지출과 사각지대의 유형화 ····· 38
[그림 3-1] 공공 전달 체계 개편 연혁 ····· 51
[그림 3-2] 인적자원망 운영 업무 흐름 ····· 57
[그림 3-3] 생계급여 부정수급자 처리 절차 ····· 68
[그림 3-4] 기초연금 급여액 환수 처리 절차 ····· 71
[그림 5-1] 그리스의 공적 노후소득보장 체계 ····· 165
[그림 5-2] OECD 회원국의 GDP 대비 연금 지출 비율 ····· 184
[그림 5-3] OECD 회원국의 GDP 대비 가족 혜택 지출 비율 ····· 184
[그림 5-4] OECD 회원국의 GDP 대비 장애 지출 비율 ····· 185
[그림 5-5] EFKA의 연금 이외 현금 수당: 2018년 기준 ····· 191
[그림 5-6] 그리스의 주요 사회보장 관련 기관 ····· 193
[그림 5-7] EU 국가 및 OECD 회원국 대비 그리스의 노인 빈곤율 ····· 196
[그림 5-8] 그리스 상대빈곤율 추이 ····· 197
[그림 5-9] 스페인 자치주 현황 ····· 205
[그림 5-10] 스페인의 사회복지 지출 ····· 207
[그림 5-11] 중앙 사법 경찰청 조직도 ····· 223
[그림 5-12] OECD 회원국 소득계층별 연금 소득대체율(2018년 기준) ····· 234
[그림 5-13] 에익스베소스 지역 ····· 243
[그림 5-14] B-Mincome 실험 설계 구조 ····· 244
[그림 5-15] 아이가 한 명인 한부모가정의 통합급여(2018/2019년) ····· 252
[그림 5-16] 영국 예산 담당 부처에서 제시한 통합급여 시행 예산 추계 ····· 257
[그림 5-17] 영국의 가구별 노인 빈곤율(1994/1995~2016/2017년) ····· 268
[그림 5-18] 호주의 기업연금 가입률(2013~2014년) ····· 293
[그림 5-19] 기업연금 주당 수급액 : 2013-14 ····· 296
[그림 5-20] 평균 임금 대비 노령연금 수준 ····· 298

〔그림 5-21〕 노령연금 소득대체율(2016년 기준) ····· 300
〔그림 5-22〕 노인 상대빈곤율 ····· 301
〔그림 5-23〕 사회보장 부정수급 기소 건수(1996~2017년) ····· 306
〔그림 5-24〕 휴먼서비스부(DHS) 부정수급 관리 체계 ····· 308

Abstract

Coverage Gaps and EFC (error, fraud, corruption) in Social Security System: Focusing on the Public Assistance for the old

Project Head: Lim, Wan-sub

The purpose of this study is to derive practical policy implications in response to coverage gaps and error, fraud, and corruption (EFC) in the National Basic Livelihood Security System and the Basic Pension, and to improve the performance and efficiency of the income security policy for the elderly with low income.

Unlike previous studies, this study conducted monitoring for demanders of welfare services rather than welfare service providers. In addition, we used an integrated approach that was applied in the previous year study to the relationship between welfare coverage gaps and welfare fraud.

We used case studies and surveys to investigate coverage gaps and EFC in the public assistance for the old. We also conducted case studies on responses to and management of welfare coverage gaps and welfare fraud in Greece, Spain, Australia and the United Kingdom.

The main policy suggestions are to: strengthen public relations such as advertisement for social security system; strength-

Co-Researchers: Nam-hee Hwang, Eun-hee Jung, A-young Lee, Young Ahn, Eun-hye Choi, Yong-mun Jung, Yeo-sun Yoon, Bong-ha Shin,

en trust through enhancing transparency of the system; assign experts to local governments to prevent illegal supply and demand; prepare countermeasures according to the characteristics of each type of EFC.

요 약

1. 연구의 배경 및 목적

사각지대와 부적정 지출 문제에 선제적이고 실질적으로 대응하기 위해서는 종합적이고 체계적인 통계 구축과 이를 통한 정책 함의 도출이 필요하며, 이는 단기적 차원에서 어렵기 때문에 본 연구는 중기적 차원의 연구로 수행되었다. 이에 기수행된 1단계 연구(2016~2018년)에서는 모니터링 조사를 위한 기본모형을 구축하고 매년 분야(소득보장, 주거보장 등)를 달리하여 복지서비스 공급자에 대한 모니터링 조사를 수행함과 동시에 국가별 특성과 복지레짐을 반영하여 해외사례연구를 수행하였다. 2019년부터 2021년까지 수행될 2단계 연구에서도 매년 분야를 달리하여 부적정 지출과 사각지대를 모니터링하되, 그 대상을 복지서비스 공급자가 아닌 수요자를 대상으로 실시하였다. 2단계 사업의 첫 번째 연구에 해당하는 본 연구에서는 노인 대상의 주요 공공부조 프로그램인 기초연금과 국민기초생활보장제도에 대한 모니터링 조사를 실시하였으며, 1단계 연구와의 연속선상에서 해외 사례 연구도 수행하였다. 이러한 접근을 통해 국민기초생활보장제도와 기초연금의 사각지대 및 부정적 지출에 대응한 효과적인 관리 방안을 제안하고 저소득 노인에 대한 소득보장 정책의 성과와 효율성을 제고하는 것이 본 연구의 주요 목적이다.

2. 주요 연구 결과

본 연구의 두 축은 모니터링 조사와 해외 사례 연구이다. 모니터링 조사는 복지 사각지대 및 부적정 지출에 대한 정책 수요자의 인식 및 실태

파악을 위해 실시되었다. 비교 분석을 위해 노인 1,000명과 비노인 600명을 대상으로 실시되었으며, 주요 결과는 다음과 같다.

사각지대 측면에서 사각지대 발생에 대해 노인과 비노인 모두 주로 언론 보도를 통해 그 심각성을 인식하는 것으로 나타났으며, 노인과 비노인 모두 공공부조 제도를 사각지대 문제가 가장 심각한 제도로 응답하였다. 한편, 노인의 경우 건강보험 사각지대 문제를 비노인보다 심각하게 인식하는 것으로 나타났다. 한편, 기초생활보장제도가 기초연금에 비해 더 복잡한 것으로 인식되었는데, 이러한 복잡성은 기초생활보장제도가 기초연금에 비해 상대적으로 급여 신청 절차가 엄격하고 복잡하여 부정수급 억제에는 효과적이나 미신청 오류 발생과 복잡한 기준과 선정 절차로 인해 거부 오류가 발생할 가능성이 높음을 유추해 볼 수 있다. 사각지대 발생 사유를 1단계 연구(공급자 조사)와 비교해 보면, 수요자와 공급자 모두 구조적 배제 측면의 사각지대 발생에는 공감하지만 수요자는 서비스 공급자 측면에, 공급자는 수요자 측면의 원인에 중점을 두고 있다. 서비스 공급자와 수요자 간 인식이 다르게 때문에 정책 우선순위가 달라질 수도 있어 이 부문에 대한 정확한 고찰과 현황 파악이 필요하다.

부적정 지출 측면에서 주요 결과를 살펴보면, 부정수급 인식 경로에 대해 '부정수급 사례를 직접 보거나 들어서'로 응답한 비율이 가장 높게 나타났으며, 부정수급이 가장 심각한 사회보장제도로 공공부조를 꼽았다. 노인은 비노인에 비해 건강보험 및 장기요양보험의 부정수급 문제를 심각하게 여기고 있는데 이는 사각지대에 대한 조사 결과와도 일치하는 부문이다. 부정수급 발생 유형에 대한 인식을 조사한 결과 노인과 비노인 모두 복지제도 전반, 국민기초생활보장제도, 기초연금에서 부정수급의 원인으로 수요자의 '기망'을 가장 많이 꼽았다. 하지만 그 비율은 기수행된 공급자 조사에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 또한 이번 조사에서는

복지서비스 공급자가 원인인 부정수급 유형에 대한 응답도 적지 않았는데, 이는 이전의 공급자 조사와는 상이한 결과이다. 즉, 수요자는 상대적으로 공급자 측면의 문제점을 크게 보고 있는 반면 공급자는 수요자 측면의 문제점을 크게 보고 있는 알 수 있었다. 이러한 결과는 인식 측면의 조사로는 부정수급의 원인별 규모를 정확히 파악하기 어렵다는 것을 보여준다. 따라서 인식 측면의 결과들은 응답자 특성 중에서 공통적인 부분을 찾아내거나 집단별 특성을 파악하는 데 활용되어야 할 것이다.

해외 사례의 경우 남유럽 국가인 그리스와 스페인 그리고 영미형 자유주의 국가인 영국와 호주에 대해 사각지대와 부적정 지출 관리에 대한 사례연구를 수행하였다. 남유럽 국가와 자유주위 국가는 복지체계뿐 아니라 사회적 · 경제적 · 문화적 배경에 있어서 큰 차이가 나기 때문에 해당 유형의 국가들을 직접적으로 비교하는 것보다는 해당 국가의 사례를 맥락적으로 파악하고, 한국에 대한 관련 정책 함의를 도출하는 것이 중요하다. 그리스의 경우 재정위기를 겪는 과정에서 극심한 실업 및 경기침체의 문제를 겪었으며, 구제금융의 조건으로 수행된 긴축정책과 연금개혁 등으로 복지 축소가 확대되었다. 따라서 그리스의 사각지대는 저소득층의 생활수준이 악화되는 것을 막기 위한 정부의 정책적 접근으로 볼 수 있다. 스페인의 경우 지방분권의 정도가 강한 편인데, 스페인의 지방분권적인 사회보장제도는 프로그램은 복잡성을 가중시키고 대상자 중첩 문제를 발생시키는 등 효율성 측면은 떨어지지만 지역사회와의 협조를 전제로 해당 지역 특성에 맞는 사회보장 프로그램을 적극 개발하고 추진할 수 있는 장점을 가지고 있다. 영국은 제도의 복잡성 완화를 위한 제도의 단순화와 효율화 그리고 부정수급 관리 측면에서 통합 데이터베이스 구축이 중요하며, 호주의 경우 잠재적 부정수급과 부정적 지출 사례를 사전에 탐지하고 또한 적발하기 위해 부처 간, 관련 기관 간의 공조가 적극적으로 이

뤄지고 있으며, 다른 국가들에 비해 훨씬 다양하고 정교한 부정수급 대응 전략을 수행하고 있어 이에 대한 적용 가능성을 검토해 볼 필요가 있다.

3. 결론 및 시사점

사각지대 발굴과 관리 측면에서 먼저, 불완전 수급을 줄이기 위해 정부와 지방자치단체의 사회보장 프로그램 홍보 강화가 필요하며, 둘째로는 상담 등을 통한 서비스 연계의 강화를 통해 수요자에게 복지 수혜에 대한 부정적 감정을 발생시키지 않으면서 적절한 복지 프로그램 또는 자원과 연결시키는 것이 중요하다. 세 번째는 제도의 투명성을 제고하여 수요자와 공급자 간의 신뢰를 제고할 필요가 있다. 한편, 사각지대 관련 제도 개선 측면에서는 먼저, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화에 대한 지속적 추진이 필요하며, 둘째로는 생계급여와 기초연금의 상충성과 관련하여, 생계급여 보충성의 원칙은 적용하되 보충성에 따른 급여 감소 비율을 축소하여 저소득 노인에 대한 보장 수준을 제고할 필요가 있다.

부정수급의 관리 측면에서 부정수급을 전담하는 전문가 배치와 부정수급 관리자의 정보 접근에 대한 권한 확대가 필요하며, 제도 개선을 위해 부정수급의 유형별 규모를 정확하게 파악할 필요가 있다. 또한 선제적인 제도 개선을 검토해 볼 필요가 있는데, 이는 가구 중심의 급여 선정 방식에서 인구통계학적 특성에 따른 욕구 등에 따른 급여 선정 방식으로 전환하는 등 근본적 성격의 제도 개편을 의미한다. 마지막으로 부적정 지출을 유형별로 대처하는 방안 마련을 통해 부적정 지출을 효과적으로 억제하고 예방할 필요가 있다.

*주요 용어: 부적정 지출, 사각지대, 국민기초생활보장제도, 기초연금, 모니터링

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 내용 및 방법

1 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구 배경 및 필요성

한국은 지속적으로 복지제도를 확대하고 있으며 이로 인해 사회보장 분야 지출이 빠르게 증가하고 있다. 통계청의 e-나라지표[1]에 의하면 공공 부문을 기준으로 국내총생산(GDP) 대비 사회복지 지출(social expenditure)은 2007년 약 7.1%였지만, 10년이 지난 2017년은 10.6%로 복지 지출 비중이 1.5배 가까이 증가하였다. 사회복지 지출의 급격한 증가에도 불구하고 사회보장제도 운영 및 사회복지 지출 과정에서 필요한 지원과 혜택을 받지 못하는 복지 사각지대는 여전히 존재하며, 동시에 사회보장제도의 수요자와 공급자의 부정과 부패, 그리고 실수와 오류에 따른 부적정 지출(부정수급)이 발생하고 있다.

외환위기와 글로벌 금융위기 등을 거치면서 경제적·사회적 불안정성이 확대되었으며, 급속한 인구 고령화와 저출산 문제, 저성장 문제는 사회적 위험 노출 가능성을 높여 사회적 위험에 대응하기 위한 사회보장 지출의 지속적인 확대를 유발하고 있다. 지속적인 복지 지출의 확대와 다양한 사회적 위험의 심화, 복지 지출을 감당할 재원의 유한성으로 부적정 지출 억제, 사각지대 축소와 같은 복지 자원의 효율적 활용이 중요해지고 있다. 복지 자원의 효율적 활용을 복지 정책의 기본 원칙으로 볼 수 있으

1) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2759(2019. 12. 6. 인출)

며, 이것은 정책 효과와도 직결되는 주제이다. 이에 따라 부정수급과 같은 부적정 지출에 대한 선제적 대응과 복지 사각지대 축소를 위한 실질적인 방안 마련이 요구되지만 이를 위해 필요한 종합적이고 객관적인 통계가 부족하며 주요 사회보장 프로그램의 특성을 반영한 구체적인 대안 제시도 부족한 실정이다.

이 연구 사업의 1단계 사업(2016~2018)은 1차 연도(2016년)에 사회보장 모니터링 기본 모형을 개발하여 시범 적용한 후 매년(2017년, 2018년) 분야를 달리하여 사회보장제도의 부적정 지출과 사각지대를 복지서비스 공급자 중심으로 모니터링하여 관리 개선 방안을 제시하였다.[2] 2단계 사업(2019~2021년) 역시 매년 분야를 달리하여 사회보장제도의 부적정 지출과 사각지대를 모니터링하되 1단계 사업과 달리 복지서비스 수요자 중심으로 수행하고자 한다. 즉, 사각지대와 부적정 지출의 실질적 관리를 제고하기 위해서는 복지서비스 공급자 중심으로 이루어진 1단계 사업를 보완하여 대상별·제도 분야별로 구체적인 관리 방안을 마련하고 해당 분야로 확산할 필요가 있다. 이를 위해 노인, 아동 등 범주별 대상에 대한 주요 사회보장 급여에 대해 1단계 사업을 보완할 수 있는 서비스 수요자 중심의 접근이 요구된다.

이러한 범주별 대상에 대한 연구 중 2단계 사업의 첫 번째 연구에 해당하는 이 연구에서는 노인 빈곤 등 사회 현안으로 인해 그 관심도가 높은 노인 대상의 주요 공공부조 프로그램인 기초연금과 국민기초생활보장제도에 대한 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안을 검토하고자 한다. 이 연구에서 범주적 정책 대상으로 저소득 노인을, 해당되는 주요 정책 영역으로 국민기초생활보장제도와 기초연금을 설정한 이유에는 심각한

2) 이 연구의 1단계 사업에 대한 주요 내용은 제1장 제2절 '연구의 내용 및 방법'에서 정리하였음.

한국의 노인 빈곤 문제가 자리 잡고 있다. 한국의 노인 빈곤은 맞춤형 급여 개편(2015년 7월), 기초연금 도입(2014년 7월)과 보장 수준 제고 등으로 빈곤율 감소 효과는 확대되었지만 노인 빈곤율(가처분소득 기준)은 2017년 기준 43.8%로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서 여전히 가장 높은 수준을 유지하고 있다.[3] 앞서 언급한 바와 같이 노인 빈곤 문제를 해결하기 위한 기초노령연금의 기초연금으로의 개편(2014년 7월)과 지속적으로 진행되고 있는 기초연금액 인상과 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여로의 개편, 그리고 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 지속적인 완화는 사각지대 축소 및 보장 수준 제고에 적지 않은 영향을 미쳤음을 유추할 수 있다. 하지만 이러한 제도의 개선과 확대에도 불구하고 공공부조 제도가 내포할 수밖에 없는 자산 기준 등으로 인한 선별성 문제, 급여 수급자의 급여에 대한 욕구 미충족 문제, 국민기초생활보장제도 생계급여의 기본 작동 원리인 보충성의 원칙과 기초연금의 급여 감소 문제, 생계급여 등에 적용되는 부양의무자 기준 등은 다양한 사각지대와 부정수급의 문제를 야기하기 때문에 이에 대한 서비스 수요자 차원의 모니터링과 해외 사례 연구를 통한 정책 함의의 도출이 중요하다.

2. 연구 목적

제2단계 사업(2019~2021)은 1단계 사업의 사회보장제도 모니터링 연구의 연속성을 유지하는 동시에 해당 사회보장제도의 관리 성과 및 정책의 효과를 높일 수 있도록 구체적인 정책 판단의 기초 자료와 실천적인 정책 함의를 제공하는 것을 주된 목적으로 한다. 이를 위해 주요 정책 대상별·분야별 부적정 지출과 사각지대 관리 현황 및 실태를 파악하고 모니

3) https://stats.oecd.org(2019. 12. 6. 인출)

터링 조사와 해외 사례 연구를 통해 구체적인 정책 방향에 대한 판단 자료와 정책 함의를 제공하고자 한다.

제2단계 연구는 우선순위가 높은 정책 대상 집단과 프로그램을 매년 선택하여 사각지대 및 부적정 지출 발생 특성을 분석하고, 효과적 관리에 필요한 구체적인 운영 및 관리 방안, 제도 개선 방안을 제시함으로써 실질적인 정책 효과 제고에 초점을 맞추고자 한다. 이에 제2단계 사업 제1차 연구에 해당하는 이 연구에서는 '연구 배경 및 필요성'에서 제시한 바와 같이 주요 범주별 정책 대상 집단 중 저소득 노인 관련 주요 급여(기초연금, 국민기초생활보장제도)의 사각지대 및 부적정 지출 관리 방안을 제시하고자 한다. 이렇게 국민기초생활보장제도와 기초연금의 사각지대 축소 및 부정수급에 대응한 효과적인 관리 방안을 제안하고 이를 통해 저소득 노인에 대한 소득보장 정책의 효과와 지속 가능성을 제고하는 것이 이 연구의 주요 목적이다.

제2절 연구의 내용 및 방법

이 절에서는 1단계 사업의 주요 내용을 정리한 후 2단계 사업의 연구 방안을 제시함으로써 두 사업의 연속성과 차별성을 밝히고자 한다. 또 올해 연구에서 초점을 맞춘 저소득 노인의 공공부조 제도인 기초연금과 국민기초생활보장제도의 사각지대와 부정수급 현황과 실태를 파악하기 위한 연구 방법과 이를 통해 작성되는 주요 연구 내용을 제시하고자 한다.

1. 1단계 사업의 주요 내용과 2단계(2019~2021년) 사업 연구 방안

가. 1단계 사업(2016~2018년)의 주요 내용

제1단계 사업에서는 사회보장 모니터링의 기본 틀을 구성하여 모니터링 체계를 구축하고 이것을 사회서비스(2016)와 소득보장 성격의 공공부조(2017), 주거급여 중심의 주거복지(2018) 제도에 적용함으로써 사각지대에 대한 논의와 쟁점을 중심으로 소득보장의 사각지대와 서비스 사각지대의 발굴과 처치 등의 개선 방안을 모색하였으며 부적정 지출에 대한 인식과 발생 원인을 확인하고 제도의 개선 방안을 모색하였다.

좀 더 자세히 살펴보면 1단계 사업(2016~2018년)은 소득보장, 사회서비스, 주거보장으로 분야를 나누고, 분야별로 적용 가능한 모니터링 틀(monitoring framework)을 마련하고 이를 통해 복지서비스 공급자에 대한 조사를 실시하여, 사각지대와 부정수급의 관리 체계와 운영 실태를 살펴보고 관리 정책의 보완 방향 모색하였다. 1단계 사업의 1차 연도 연구는 사회보장제도 모니터링 기본 모형을 구축하고 이를 사회서비스(2016)에 적용하였고 2차 연도와 3차 연도 연구는 모니터링 기본 모형을 수정하여 각각 2017년의 소득보장 제도 중에서 공공부조에 적용하였고 2018년에 주거보장 제도 중에서 주거급여를 중심으로 한 주거복지제도에 적용하였다. 2016년 연구에서 제안한 모니터링 기본 모형은 사각지대와 부정수급에 대한 전체 관리 영역을 세부 영역(부정수급 및 사각지대 관련 인식, 관리 운영 체계, 복지행정 활동)으로 구분한 후 각 영역에 대한 세부 문항 작성을 통해 복지서비스 공급자의 사각지대와 부정수급 관리 인식과 실태를 파악하였다.[4)]

4) 상세한 내용은 임완섭, 김태완, 강지원, 이아영, 김혜승, 고경표,... & 이규환(2018, pp. 74-75) 참조.

1단계 사업에서 복지서비스 공급자에 대한 모니터링 조사와 함께 연구의 큰 축을 담당한 부문은 주요 선진국의 사각지대와 부정수급 관리에 관한 사례연구이다. 해외 사례에 대한 본격적 연구는 2차 연도(2017년)에 시작하였다. 1차 연도(2016년)에는 미국, 영국, 독일의 부정수급에 대한 사례연구를 개괄적으로 하였으나 사각지대 분석은 이뤄지지 않았다. 2차 연도(2017년)부터는 부정수급과 사각지대에 관한 사례연구를 하였으며 국가별 사례에 대한 공통의 분석 틀을 적용하였다. 2017년 연구에서는 영국, 호주, 일본을, 3차 연도인 2018년 연구에서는 네덜란드와 스웨덴의 부정수급과 사각지대를 살펴보았다. 사례국은 연차별 연구 주제와 복지 체계 및 정책적 함의가 큰 국가를 기준으로 선정하였으며 주제별로 대상 제도를 바꾸었던 모니터링 조사와 달리 저소득층에 대한 사회보장(특히 공공부조)제도를 중심으로 연도별로 대상 국가를 달리하여 연구를 수행하였다(임완섭 외, 2017,p. 152). 이는 해당 연구 사업이 3년에 걸친 중기 사업이며 연구의 주제가 저소득층에 대한 사회보장제도이기 때문에 매년 주제를 달리하여 해외 사례에 접근하지 않고 저소득층에 대한 사회보장제도를 복지 체계 등의 국가 유형별 특성을 반영하여 파악하고자 한 것이 주된 이유이며, 공공부조 제도와 같은 저소득층에 대한 사회보장제도를 중심으로 파악하되 기본적인 사회보장제도의 현황과 구조, 해당 연도의 주제별 제도에 대해서는 다른 연도에 비해 중점을 두고 파악하고자 노력하였다.

〈표 1-1〉 제1단계 및 제2단계 연구의 사례 대상 국가

	1차(2016년)	2차(2017년)	3차(2018년)
사례국	미국, 영국, 독일	영국, 호주, 일본	네덜란드, 스웨덴
복지국가 유형	영미형, 대륙형	영미형 자유주의	대륙형 보수주의
모니터링 제도	사회서비스	소득보장(공공부조)	주거보장

자료: 임완섭 외(2017, p. 151); 임완섭 외(2018, p. 170), 〈표 6-1〉에서 재인용.

나. 2단계 사업 연구 방안

제2단계 연구에 대한 주요 접근 방법과 연도별 연구 대상 및 제도의 범위는 다음과 같다. 제2단계 연구(2019~2021)는 범주의 대상과 제도별 보장 내용의 연계를 바탕으로 사각지대와 부정수급에 대한 구체적인 관리 방안을 복지서비스 수요자 측면의 모니터링과 해외 사례 연구를 통해 마련하는 데 초점을 맞춘다. 제1단계(2016~2018년) 모니터링이 공급자 중심이었으므로 제2단계 모니터링은 수요자 중심으로 접근하여 이 연구 과제의 균형성을 제고하고자 한다(임완섭 외, 2018, p. 25).

제2단계 연구에서 고려하는 정책 대상은 노인, 아동, 장애인 등으로 사회·경제 위기에 취약한 집단이다. 이러한 대상 집단에 대해 생계, 교육, 돌봄 등 주요 정책적 목표와 기능을 고려하여 모니터링을 실시한다. 이를 위해 1차 연도인 2019년은 정책 대상 집단을 저소득 노인으로 설정하고 이들에 대한 소득보장 제도 관련 사각지대와 부정수급 모니터링과 해외 사례 연구를 수행하고자 한다. 따라서 이 연구의 주된 관심 집단은 65세 이상 노인이며, 이들에 대한 주요한 소득보장 제도인 기초연금과 국민기초생활보장제도가 주된 분석 대상이다.

제2단계 연구 사업의 사회보장 모니터링 전략은 다음과 같다.[5] 이 연구 사업은 중기 연구 과제로 2019~2021년에 걸쳐 복지서비스 수요자에 대한 모니터링과 함께 해외 사례를 연구하고자 한다. 3개 연도의 모니터링 조사 주제는 사회보장제도의 주요 범주의 대상 집단인 노인, 아동, 장애인으로 이들에 대한 주요 공공부조 제도와 사회서비스가 분석 대상에 포함된다. 이러한 대상과 분석 대상 제도를 파악하기 위해 제2단계 1차

5) 이 부문은 이 연구 사업의 모니터링 방법을 제시하고 있는 임완섭 외(2017, pp.19-20)와 임완섭 외(2018, pp.21-25)의 내용을 본 연구에 적합하도록 수정 및 보완하였음.

연도 연구인 이 연구에서는 연도별 조사 대상에 적용할 수 있도록 기존의 모니터링 모형을 수정하였다. 이렇게 수정된 모니터링 모형을 1차 연도의 주요 분석 대상 제도인 공공부조, 2차 연도의 주요 분석 대상인 돌봄서비스, 3차 연도 주요 분석 대상인 장애인 대상 공공부조(필요 시 사회서비스 포함)에 적용하여 이들에 대한 모니터링 조사를 실시하고자 한다. 모니터링 조사용 조사표는 기본 모형을 바탕으로 작성하며, 내외부 전문가의 의견을 반영하여 그 완성도와 조사 수용성을 높이고자 한다. 그러나 복지서비스 수요자를 대상으로 조사가 이뤄지기 때문에 수요자 측면의 선택 편의가 발생할 수 있어, 이를 보완하기 위해 전문가 자문 및 시군구 또는 읍면동에 근무하는 복지서비스 공급자에 대한 집단 심층 면접(FGI), 그리고 먼저 수행한 복지서비스 공급자 조사와 비교하여 좀 더 객관적인 자료 생성과 정책 함의 도출에 활용하고자 한다. 마지막으로 주요 대상 집단과 제도는 아래와 같다.

제도별 주요 목적의 연계에 따라 1차 연도 연구는 65세 이상 노인에게 지급하고 있는 기초연금과 강한 선별성을 바탕으로 저소득층에게 지급하고 있는 국민기초생활보장제도를 중심으로 접근하고자 한다. 제2차 연도 연구에 해당하는 2020년은 범주별 대상을 아동으로 설정하고, 사회보장제도로서 아동 돌봄 기능을 담당하는 돌봄서비스 모니터링과 해외 사례를 연구할 예정이다. 한편 제2단계 연구의 제3차 연도인 2021년의 연구는 장애인에 대한 소득보장을 중심으로 모니터링 조사와 해외 사례를 연구할 예정이다. 1~3차 연구에 걸친 정책 대상의 선택은 대상의 취약성과 정책 개선의 중요도를 바탕으로 향후 모니터링 등 사후 관리 부문의 강화가 필요한 집단과 제도를 선정한 것이다.

〈표 1-2〉 제2단계 사회보장 모니터링 계획

시기	주체	제도 및 영역	대상	목적
1차 연도 (2019년)	외부 모니터링	공공부조 (소득보장)	노인 (저소득)	- 사회보장 급여의 공통적인 사각지대와 부정수급 관리 현황 파악. - 기본 모형을 수요자 대상의 모니터링 모형으로 전환. - 노인 대상의 공공부조 관리 체계 및 정책 개선에 대한 함의 도출.
2차 연도 (2020년)		사회서비스 (돌봄)	아동	- 아동 돌봄 영역에 대한 비적격 수급과 사각지대 관리 현황 파악. - 모니터링 모형 수정 적용 및 아동 대상의 사회서비스 분야에 대한 함의 도출.
3차 연도 (2021년)		공공부조 (소득보장, 필요 시 사회서비스 보장)	장애인 (저소득)	- 장애인 소득보장 영역에 대한 비적격 수급과 사각지대 관련 현황 파악. - 모니터링 모형 수정 적용 및 저소득 장애인 대상 소득보장 및 사회서비스 부문 정책 함의 도출.

2단계 사업에서도 앞서 언급한 모니터링 조사와 함께 해외 사례에 대한 연구가 핵심 위치를 차지하고 있다. 해외 사례 연구는 주요 선진국의 부정수급과 사각지대에 대한 다양한 관리 체계 특성 비교 및 관리·통제 상의 시사점 도출을 위해 3개 연도에 걸쳐 수행할 예정이다. 이 연구 사업의 모니터링 조사 및 그 분석에 연도별 중점 주제(저소득 노인소득보장, 아동 돌봄 보장, 장애인 소득 및 서비스 보장 등)가 있는데, 해외 사례 연구는 연도별 주제를 반영함과 동시에 해당 국가의 사회보장제도 특히 저소득층에 대한 사회보장제도를 중심으로 해당 사례를 연구하고자 한다.

1단계 사업에서는 영미형 자유주의 국가(영국, 호주 등), 북유럽 사민주의 국가(스웨덴), 대륙형 보수주의 국가(독일) 등에 대한 사례를 연구하였는데 2단계 사업에서는 1단계 사업에서 담지 못했던 남유럽 국가인 그리스와 스페인 사례를 연구의 시작으로 삼았다. 그리고 이들 국가만으로

담아내기 어려운 사각지대와 부정수급 관련 실태 및 함의 도출을 위해 자유주의 국가인 영국과 호주를 추가로 선정하였다. 2차 연도 역시 1단계 사업에서 스웨덴밖에 담아내지 못한 북유럽 국가의 사례를 연구할 예정이며, 3차 연도는 사각지대와 부정수급 및 장애인 복지제도에서 뚜렷한 차이점을 나타내고 있는 보수주의와 자유주의의 대표적 국가로 볼 수 있는 독일과 미국의 사례를 연구하고자 한다.

〈표 1-3〉 제2단계 연구의 사례 대상 국가

구분	1차(2019년)	2차(2020년)	3차(2021년)
사례국	그리스, 스페인, 영국, 호주	스웨덴, 핀란드 등	독일, 오스트리아, 미국
복지국가 유형	남유럽형, 자유주의	사민주의	보수주의, 자유주의
모니터링 제도	공공부조 제도	돌봄서비스	공공부조 및 사회서비스

주: 대상 국가는 연구 진행 상황에 따라 변경될 수 있음.

2. 선행연구

〈표 1-4〉는 이 연구의 제1단계 사업을 제외한 사회보장제도 모니터링 및 사각지대와 부정수급에 대한 주요 선행연구를 정리한 것이다.

〈표 1-4〉 주요 선행연구

구분	연구 제목(목적)	연구 방법	주요 내용
모니터링	〈기초보장 현장 모니터링: 현장 전문가 와 실무자 포럼〉 임완섭 외(2014), 김미곤 외(2015), 최현수 외(2010)	- (방법 및 목적) 일선 지자체 사회복지 공무원 및 현장 전문가 중심의 포럼 운영으로 정책 네트워크를 구축하고 제도의 효율성, 효과성 건전성 제고를 위한 다양한 의견 수렴	- 부정수급 축소에 대한 개선 방안 수렴 - 사각지대와 긴급대응 서비스 제공의 취약점 관련 의견 수렴 - 맞춤형 급여, 긴급 복지 모니터링 등
	〈국민기초생활보장제도 모니터링을 위한 기초연구〉 이현주 외(2008) - 공공부조 모니터링의 이론적 검토와 기초 정보 제공을 보강하고 이를 기초로 공공부조 모니터링 체계 재구축 방안 제안	- 문헌 연구와 2차 자료의 분석, 전문가 의견 수렴 - 주된 연구 방법으로 국내외 모니터링 또는 공공부조 모니터링 관련 문헌 및 자료의 수집과 분석	- 집행 부정확성 유형 정리, 공공부조 모니터링의 전개와 쟁점 - 한국의 공공부조 모니터링 관련 법, 조직, 정보 인프라 정리 - 공공부조 모니터링 재설계 방안 제시
사각지대	〈정보시스템 기반의 복지 사각지대 감소방안〉 (김은하, 이인수, 2016) - 사회보장정보원 보유 자료를 활용하여 사각지대 축소 방안 검토	- 사회보장정보원 8개 부서의 실무 담당자 인터뷰 실시	- 공공 부문 사각지대 해소 지원 현황 - 민간 부문 사각지대 해소 지원 - 사회보장정보원의 정보 시스템을 활용한 사각지대 축소 방안 검토
	〈사회보장 정보시스템을 활용한 복지 사각지대 발굴방안 연구〉(김은하 외, 2015) - 사각지대 발굴 및 지원 기반 마련(기존 시스템의 합목적성 제고, 신규 정보시스템 구축 방향, 법제도 개선 방안 등 모색)	- 문헌 연구(개념 정리 등) - 현장 업무 담당자를 대상으로 심층 인터뷰, 서베이, FGI 실시 - 취약계층 실태 조사(설문조사) 실시	- 복지 사각지대의 개념 및 주요 특성 - 복지 사각지대 대상자 실태 조사 - 복지 사각지대 위험 가구 예측 모형 구축 - 복지 사각지대 발굴을 위한 시스템 구축 및 개선 방안
	〈2014년 복지욕구 실태조사〉 이태진 외(2015), 〈빈곤정책 선진화를 위한 실태조사〉 이태진 외(2011) 〈2006년 차상위 계층 실태분석 및 정책제안〉 이현주 외(2008)	- 문헌 연구 - 실태 조사 실시 및 통계 분석(규모 추정 등)	- 저소득층 중 기초생활보장 사각지대 규모 추정 - 사각지대의 정의 등에 대해 제시

구분	연구 제목(목적)	연구 방법	주요 내용
	〈복지 사각지대의 생계형 사건·사고 유형과 원인〉 이현주 외(2013), - 최근 생활 위험과 관련된 사건, 사고를 분석하여 그 유형과 원인, 제도의 한계를 분석	- 문헌 연구 - 보도된 사건·사고에 대한 양적 및 심층적 내용 분석	- 생계형 사건·사고의 유형 분석 및 유형별 사례 심층 분석 - 정책적 함의
부정 수급	〈보조금(정보지출사업) 부정수급 관리방식의 국제비교〉 원종학 외(2019) - 국고보조금을 체계적으로 관리하는 국가들의 부정수급 관리 사례를 파악해 부정수급 관리 및 사후관리 방안 발굴	- 법적, 개념적 접근 - 해외 사례 연구	- 한국의 보조금 부정수급 관련 대응 현황 - 영국, 미국, 일본의 보조금 부정수급 방지 대책 - 부정수급 관리 방식 변화와 관련 정책 제언 제시
	〈부정수급 근절을 위한 지방보조금 관리 개선방안〉, 한국지방행정연구원(2018) - 지방 보조 사업의 부정수급 실태 파악 및 대응 방안 모색	- 관련 통계(지방 보조금 관련 데이터) 분석 - 지방 보조금 관리 실태 조사 실시 - 예산 부서 및 사업 부서 담당자 인터뷰	- 지방 보조금의 전반적 관리 실태 조사, 지방 보조금 단계별 운영 실태 설문 조사, 부정수급·유사 중복 등 관리 실태 조사 파악을 통한 지방 보조금 관리 개선 방안 제시
	〈고용보험 부정수급 사례분석〉 이윤진(2016) - 수급권자 관점에서 제도의 변화 과정을 분석, 현실과 법 제도의 정합성을 고찰하고 고용보험의 발전 방향 모색	- 고용보험심사위원회의 고용보험 재심사 관련 1996~2014년 자료 - 사례에 대한 질적 내용 분석	- 심사청구의 취지 다양화와 구체화, 대응 방식의 전문성 강화, 제도의 불신 지속을 유추 - 심사위원회 쟁점 사항은 법 개정 원인으로 작용
	〈건강보험 부적정 지출 관리 방안 연구〉 신영석 외(2015) - 부적정 지출의 실태 파악 및 규모 예측, 방지 방안 제시	- 문헌 고찰, 방문 조사 - 실적 및 통계 분석 - 전문가 자문	- 건강보험 부적정 지출 정의 - 우리나라와 주요 국가의 건강보험 부적정 지출 관리 현황 - 부적정 지출 인식 조사 - 적정 지출 규모 추계 - 건강보험 부적정 지출 방지 방안
	〈재정효율화를 위한 보건복지 부정수급 근절방안〉 김문길 외(2015) - 부정수급 예방과 단속 등 부정수급 사후 관리체계 구축에 대한 정책제언	- 문헌 조사 - 국민 인식 조사 및 분석 - 전문가, 제공 기관 담당자 자문	- 부정수급 유형과 현황 - 복지 부정 국민 인식 조사 - 복지 부정수급 근절 방안

구분	연구 제목(목적)	연구 방법	주요 내용
	〈복지사업 부정수급 근절 방안 수립〉 권오성 외 (2013) - 복지 지출과 관련된 부정수급 개념을 정립하고, 부처별로 진행되고 있는 복지 사업에서 적발된 부정수급 사례를 유형화하여 개선 방안 마련	- 문헌 연구 - 행정 자료 분석 - 심층 면접	- 부정수급의 개념 정의 및 이론 - 복지사업 부정수급 사례 유형화 - 주요 복지 프로그램별 부정수급 현황 분석과 관련 방지 대책
본 연구	- 2단계 연구에 해당하는 본 연구는 관리성과 개선과 실질적인 정책 개선 방안 도출에 초점을 맞추어, 주요 정책집단의 사각지대 문제와 중요 프로그램의 부적정 지출 관리 실효성을 제고 할 수 있는 구체적인 방안 마련을 목적으로 함	- 문헌 연구(사각지대 및 부적정 지출 개념, 유형화, 실태 관련) - 실태 및 인식 조사(모니터링 모형을 적용한 조사 실시) - 관련 통계 자료 분석 - 전문가 및 실무자 간담회 개최 - 해외 등 사례 연구를 통한 정책 함의 도출	- 부적정 지출 및 사각지대 개념 정립 및 유형화 - 사회보장 분야 부적정 지출과 사각지대 현황 및 관리 체계 검토 - 사회보장 분야 부적정 지출 모니터링 사례 분석과 모니터링 적용 방안 - 사각지대 발굴 사례 분석과 모니터링 적용 방안

자료: 임완섭 외(2017, p. 32)의 〈표 2-6〉 발췌하고 최근 연구를 업데이트 함

본 연구에서는 선행연구들에서 제시한 부정수급과 사각지대에 대한 정의와 개념적 접근을 활용하여 부정수급과 사각지대에 대한 유형화 작업을 수행하였고 기존의 관련 실태 조사를 활용하여 복지서비스 수급자를 대상으로 모니터링 조사를 하였다.[6]

6) 자세한 선행연구들의 정리는 이 연구의 제1단계 사업(오윤섭 외, 2016; 임완섭 외 2017; 임완섭 외, 2018)의 연구를 참조하기 바람.

3. 주요 연구 내용 및 방법

가. 연구 내용

이 연구에서 파악하고자 하는 대상은 공공부조 제도이며, 공공부조 제도 중 범주적 대상은 저소득 노인이다. 즉, 모니터링을 통해 파악하고자 하는 범주적 제도는 저소득 노인 대상의 소득보장 제도로서의 기초연금 제도와 국민기초생활보장제도 등이다. 이러한 대상별·제도별 사후 관리 파악과 이를 통한 실효성 있는 시사점 도출을 위해서는 해당 제도에 대한 사후 관리 체계 파악만으로는 부족한 측면이 있다. 즉, 시군구청, 읍면동 주민센터를 중심으로 제공하는 주요 복지서비스는 대부분 공통의 전달 체계를 통해 서비스 수요자들에게 전달되고 있다. 국민기초생활보장제도와 기초연금 제도가 전달 체계의 교집합 없이 별도로 작동하는 것이 아니라 대부분의 서비스를 공통의 전달 체계로 제공하고 있다.

이에 이 연구는 해당 제도(기초연금, 국민기초생활보장제도)들을 포괄하는 전달 체계 전반의 사각지대 및 부적정 지출 관리 체계 및 현황을 파악하는 한편, 이 연구의 주된 연구 대상 프로그램인 기초연금, 국민기초생활보장제도를 좀 더 상세히 파악하는 접근 방법을 취하였다. 6개의 장으로 구성된 이 연구의 주된 내용은 다음과 같다.

제1장에서는 연구 배경 및 목적, 제2단계 연구의 진행 방향과 제2단계 연구의 제1차 연도 연구인 이 연구의 내용과 방법을 제시하였다.

제2장에서는 시군구청과 읍면동사무소에서 제공하는 주요 복지서비스의 사각지대 및 부적정 지출 관리 체계를 파악하였다. 관리 체계 파악은 전반적인 복지서비스 관리 체계를 먼저 살핀 후 국민기초생활보장제도, 기초연금 같은 저소득 대상의 공공부조 프로그램의 사각지대와 부정수급 관리 체계를 살펴보았다. 또 이러한 관리 체계를 파악함으로써 사각지대

와 부정수급 유형화에 필요한 제도 차원의 기본 정보를 수집하고 향후 정책 대안 제시에 필요한 제도 전개 과정과 성격, 주요 사각지대와 부정수급 대응 방안을 파악하였다(임완섭 외, 2018, p. 19).

제3장에서는 제1단계 사업에서 제시하고 활용한 사각지대와 부정수급 유형화를 보완하고, 수요자 모니터링 조사 방안을 제시하였다. 제3장에 제시한 내용에 따라 노인 대상의 공공부조 제도에 대한 복지서비스 수급자 모니터링을 적용하였으며, 사각지대와 부정수급의 기본 유형은 복지서비스 수요자에 대한 모니터링은 물론 해외 사례 연구에도 공통으로 적용하였다.

제4장에서는 제3장에서 제시한 사각지대와 부정수급 유형화와 수요자 모니터링 분석 방안을 토대로 사각지대와 부적정 수급에 대한 복지서비스 수요자의 인식 및 실태 조사 결과를 분석하여 그 결과를 조사 응답자 연령별 특성(노인, 비노인)과 가구 특성(노인 단독 가구, 기타 노인 가구, 비노인 단독 가구, 기타 비노인 가구)으로 나누어 파악하였다. 그리고 수요자 모니터링 조사로 파악하기 어려운 부문은 시군구청 또는 읍면동사무소 등의 복지서비스 공급자에 대한 전문가 FGI를 통해 보완하였다.

제5장에서는 공통적인 기본 형식을 바탕으로 해외 사례를 연구한 결과를 제시하였다. 이 연구에서 사각지대와 부정수급과 관련한 사례로 삼은 국가는 그리스와 스페인이다. 이들 국가는 복지 체계상 남유럽형이며, 북유럽 또는 서유럽의 선진국들에 비해 부정수급 관리가 상대적으로 미흡한 편이다. 사각지대도 사회보장제도가 공적연금 제도 중심으로 이뤄져 있어 상대적으로 대부분의 유럽 국가에 비해 복지의 보편성이 상대적으로 낮으며, 저소득층에 대한 사회 안전망도 취약하다고 볼 수 있다. 이러한 남유럽 국가들의 상황 등을 고려할 때 남유럽 국가만의 사례로는 부정수급과 사각지대의 파악을 통한 정책 시사점 도출이 어렵기 때문에 부정수급과 사각지대 측면에서 상대적으로 많은 변화가 발생했던 영국과 호

주의 사례를 추가하여 살펴보았다. 따라서 제5장에서는 영미형 자유주의 국가인 영국과 호주, 남유럽형 국가인 스페인과 그리스를 공통의 사례연구 방식으로 접근함은 물론 각각의 국가 특성을 반영하여 연구를 수행하였다. 그리고 각각의 정책 함의는 물론 국가의 주요 특성을 비교한 정책 함의를 제시하였다.

제6장에서는 복지서비스 수요자 모니터링 조사 결과와 스페인, 그리스, 영국, 호주의 부정수급과 사각지대 관리 등의 해외 사례를 연구한 주요 결과들을 정리하고 이를 바탕으로 한국의 부정수급과 사각지대 관리 체계 및 제도 개선 방안을 검토하고 관련 내용을 제시하였다.

주요 연구 내용
□ 사각지대 해소 및 관리 방안 ○ 현행 사각지대 발굴 체계의 검토: 법, 제도, 지침 등 ○ 사각지대 현황과 정부 대책 성과 - 사각지대 발생 원인 - 사각지대 발굴 방법과 사각지대 규모, 현황 및 특성 파악 - 공공복지 전달 체계 특성과 성과 ○ 모니터링 조사를 통한 사각지대 분석 - 사각지대 모니터링 기본 모형의 수정: 수요자 측면의 모니터링 모형 - 사각지대에 대한 수요자(노인) 측면의 서베이 실시: 기초연금, 국민기초생활보장제도 중심 ○ 사각지대 발굴 및 축소를 위한 제도 개선 방안 제시 - 법 개정 사항, 제도 개선, 사각지대 발굴 모니터링 가이드라인 제시 등 □ 부적정 지출 감축 및 관리 방안 ○ 사회보장 분야 부적정 지출 관리 체계 검토: 법, 제도, 지침 등 - 다양한 관리 체계 현황 파악 및 특성 비교, 관리·통제와 관련한 시사점 도출 ○ 부적정 지출 발굴 방법과 부적정 지출 현황 및 특성 분석 - 보건복지부, 국회 자료 등 분석

주요 연구 내용
- 모니터링 조사를 통한 부적정 지출 분석: 부적정 지출 인식 등 수요자 측면의 설문조사 실시 - 부적정 지출 관리를 위한 시사점 및 전략적 관리 방향 도출 ○ 사회보장 분야 부적정 지출 관리 방안 제시 - 법 개정 및 제도 개선 사항 발굴, 부적정 지출의 효과적 관리를 위한 관리 체계 설계 및 가이드라인 제시 □ 모니터링 사례 분석(해외) ○ 해외 사각지대 해소 정책과 사각지대 발굴 시스템에 대한 사례연구 ○ 사례연구를 통해 부적정 지출 관리를 위한 체계 설계 및 운영 방안에 관한 시사점 및 정책 함의 도출 □ 주요 정책 함의 및 개선 방안 검토

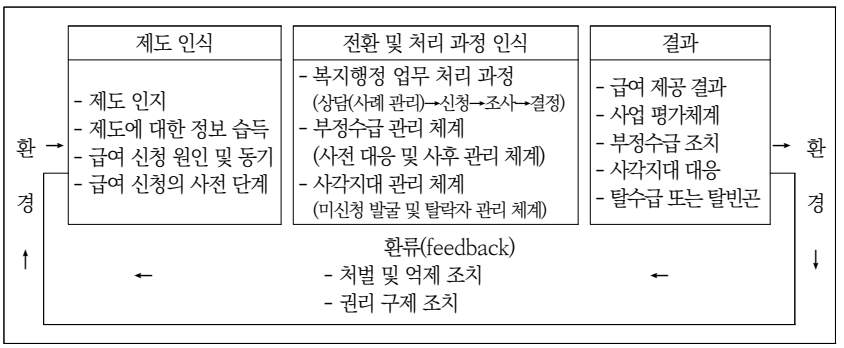
나. 연구 방법

이 연구는 공공부조 제도 중에서 노인의 소득보장에 큰 역할을 담당하는 기초연금과 국민기초생활보장제도의 사각지대와 부정수급 관리 실태 파악과 앞서 언급한 두 제도를 포괄한 사회보장제도에 공통으로 적용되는 부정수급과 사각지대 관리 및 정책 개선 방안 마련을 위해 다음과 같은 방법으로 접근하였다. 첫 번째는 관련 문헌 고찰을 통해 기존의 제1단계 사업에서 제시한 부정수급과 사각지대 유형화를 수정·보완하였다. 두 번째는 기존의 모니터링 모형을 공급자 대상의 모니터링 조사에서 수요자 대상의 모니터링 조사로 변환하고 이를 실제 적용하고 분석할 수 있도록 수정하였다. 세 번째는 해외 사례 연구에 복지 체계 및 국가 특성과 맥락을 반영한 접근 방법을 적용하여 상이한 국가들(그리스, 스페인, 영국, 호주)의 특성을 파악하였다. 이 연구의 접근 방법을 좀 더 자세히 살펴보면 아래와 같다. 먼저, 사각지대와 부정수급의 유형화와 이에 대한 적용

은 지난 1단계(2016~2018년)에 집중적으로 이뤄졌기 때문에 이 연구에서는 1단계 사업에서 제안한 유형화 방법을 받아들이되 최근의 동향을 반영하여 수정·보완하였다. 특히, 최근 e나라도움에 '부정수급 유형별 표준DB'가 구축되고 있어, '부정수급 유형별 표준DB'의 분류 방법을 참고하여 이 조사의 유형화와 비교하였다. 이렇게 제시된 유형화를 바탕으로 조사표를 작성하고 그 결과와 정책 함의를 제시하였다.

두 번째로 제1단계 연구에서 제시하고 적용한 사회보장 모니터링 기본 모형을 수정하여 복지서비스 수요자에 대한 모니터링 조사표를 작성하고 이를 수행하는 부분이다. 이 연구에서도 모니터링 기본 모형에서 제시한 것과 마찬가지로 사각지대와 부정수급 관리 영역을 부정수급 및 사각지대 관련 인식, 관리 운영 체계, 복지행정 활동 등으로 구분한 후(임완섭 외, 2018, pp. 74-78) 각 영역에 대한 세부 문항을 작성하여 복지서비스 수요자의 사각지대 및 부정수급 관리와 관련한 인식과 실태를 파악하고자 한다. 그리고 국민기초생활보장제도와 기초연금과 관련한 현안(기초연금 수급 시 생계급여 감소 문제 등)을 반영하고 기존의 복지서비스 공급자 조사의 주요 문항과 비교 분석할 수 있도록 설문 문항을 작성하였다.

〔그림 1-1〕 수요자 측면의 모니터링 체계



또 제1단계 사업에서 제시한 바와 같이 기존의 부정수급과 사각지대에 대한 연구들은 두 가지를 분리된 병렬적 개념으로 파악하여 그 실태와 인식을 파악하는 데 한계가 있다. 이 연구에서는 2017년 수행한 제1단계 2차 연도 연구부터 적용한 병렬적 접근과 통합적 접근을 병행하여 적용하였다.[7] 따라서 모니터링 조사 결과에 대한 개별 분석과 정책 함의 도출의 상당수는 기존의 병렬적 접근을 통해 이뤄졌지만, 통합적 접근이 가능한 일부 영역은 사각지대와 부정수급을 포괄적인 측면에서 파악하고 이에 대한 함의를 제시하였다.

마지막으로 해외 사례 분석은 주요 선진국의 부정수급과 사각지대에 대한 다양한 관리 체계 특성 비교 및 관리·통제상의 시사점 도출을 위해 수행하였다. 올해 연구는 앞서 언급한 바와 같이 남유럽 국가인 스페인과 그리스, 자유주의형 국가인 영국과 호주 등 총 4개국을 대상으로 수행하였다. 이들 국가를 선정한 이유는 앞서 언급한 바와 같이 다양한 복지국

7) 개별적 접근은 현재의 사각지대와 부정수급 문제에 대한 상세하고 직접적인 원인과 결과, 그리고 이에 대한 개선 방안 제시가 용이하다. 통합적 접근은 사각지대와 부정수급의 체계적인 유형화가 가능하며, 당장의 정책 대안을 마련하기는 어렵지만 근본적인 문제점과 향후 정책의 기본 방향을 가늠할 수 있음(임완섭 외, 2018).

가 유형과 특성을 반영하기 위해 1단계 사업에서 살펴보지 못한 남유럽 국가를 1순위로 파악하였다. 남유럽 국가만의 연구로는 국가의 특성상 빈약한 공공부조 제도 등으로 인해 부정수급과 사각지대에 대한 적절한 정책 함의 도출이 어려울 것으로 예상되어 선별적 복지를 특징으로 하는 영미형 자유주의 국가인 호주와 영국의 사례를 추가하였다. 따라서 이 연구에서는 개별 국가에 대한 사례연구와 함께 자유주의 유형의 복지국가와 남유럽형 복지국가의 사후 관리 체계 특성을 포괄적 측면에서 비교하고자 한다.[8)]

8) 해외 사례에 대한 분석 내용과 틀은 해외 사례 개요 부문에 제시되어 있음.

제 2 장

사각지대와 부적정 지출의 유형화와 모니터링 방안

제1절 개념적 접근과 유형화
제2절 모니터링 방안

2 사각지대와 부적정 지출의 유형화와 모니터링 방안

제1절 개념적 접근과 유형화[9)]

1. 개념 및 정의

어떤 국가의 사회보장제도가 보편적으로 적용되는 경우 사각지대 문제는 주로 사회적 배제 또는 본 연구에서 다루게 될 '욕구 미충족' 차원에서 발생할 가능성이 높으며, 사회보장제도가 선별적인 특성이 강할 경우 주로 적용범위(coverage) 측면과 본 연구에서 다루게 될 '적격 비수급' 차원에서 발생할 가능성이 높다. 한국의 경우 사회보장제도에 있어 아직까지는 선별적 특성이 강하기 때문에 사회적 배제 또는 '욕구 미충족'보다는 '적용 제외'와 같이 적용범위 차원과 '적격 비수급'과 같은 불완전 수급 문제와 거부 오류 문제가 사각지대의 주된 문제로 예측할 수 있다.[10)] 하지만 한국 사회보장제도의 적용 범위가 확대되고 보장 수준도 제고되고 있기 때문에 급여 적절성 및 미충족 욕구에 대한 관심 역시 높아지고 있다.

아래 표는 주요 사각지대에 대한 연구에서 제시된 사각지대의 범주와 개념에 대해 보여 주고 있다.

---

9) 본 연구는 2016년부터 수행된 연속과제로 4번째 연구에 해당함. 지난 1~3차 연구(2016~2018년)와의 연속성과 논리적 일관성 유지를 위해, 본 연구에서도 부적정 지출과 사각지대에 대한 개념 및 유형화는 지난 1~3차 연구의 접근 방법과 내용을 그대로 또는 일부 수정하여 적용하고 있음을 밝힘.

10) 관련 내용은 본 절의 "2. 사각지대와 부정수급의 유형화"에서 제시되어 있음.

〈표 2-1〉 사각지대의 범주와 개념

구분	범주	개념
Hernanz (2004)	1차 사각지대	자격 있는 개인이 급여를 청구하지 않는 것
	2차 사각지대	자격 있는 개인이 급여를 받고 싶어 하지만 받지 못하는 경우, 수급 절차나 정보의 이해에 어려움이 발생한 경우
ILO (2010)	법적 포괄성	특정 제도에서 법으로 규정하고 있는 대상자의 규모
	실질 포괄성	실제로 제도의 적용을 받고 있는 수급자 규모
신영석 (2005)	수요자 측면	공적 보장 체계로부터의 배제와 급여의 부족
	공급자 측면	대상 포괄성과 급여 적절성의 부족
석재은 (2003)	보편성	적용 범위 보편성(universality), 수급권을 획득하지 못한 경우
	적절성	급여 수준 적절성(adequacy), 급여 수준이 기초보장에 적절치 못한 경우
구인회 백학영 (2008)	적용 대상	프로그램 적용 대상(program eligibility)에서 제외된 자
		프로그램 적용 대상은 되지만 프로그램 적용 범위(program coverage)에 포함되지 않아 급여 수급권을 얻지 못한 자
	급여	급여 수급 조건(benefit eligibility)은 갖추었으나 급여를 받지 않는 경우로 자발적인 비수급자(non take-up)
김제선 (2010)	제도적 배제	법적으로 사회보장 프로그램에 참여할 자격이 부여되지 않은 경우.
	실질적 배제	프로그램의 적용 대상은 되지만 프로그램 적용 범위에는 포함되지 않아 수급권을 얻지 못하는 경우
	급여	프로그램이 적용되고 있고 해당 급여의 수급 요건을 갖추었지만 급여를 받지 않는 경우
이소정 (2013)	비인지 사각지대	서비스의 존재를 모르고 이용 경험이 없으나 향후 이용할 욕구가 있음
	접근성	인지하고 있으나 이용 경험이 없으며 향후 이용에 대한 욕구가 있음
	불만족	서비스를 알고 있고 이용 경험이 있으나 불만족을 이유로 이용 의사 없음
김원섭 (2013)	적용 사각지대	제도 내적 사각지대: 제도에 가입자로 포괄되어 있으나 보험료를 납부하지 않아 실가입자로 편입되지 못한 경우
		제도 외적 사각지대: 제도의 포괄 대상에 있지 않은 사람으로서 적용 제외자
	급여 사각지대	급여 불충분
서정희 외 (2014)	적용 범위(coverage)의 역의 개념으로서, 대상자를 포괄하는 범위, 정도, 수준	
최균 외 (2012, p. 7)	복지소외계층	해당 제도에 대한 욕구가 존재하는데도 수급조건 미충족 등으로 급여(서비스)의 혜택을 받지 못하여 욕구 미충족 상태인 소외 계층

자료: 노혜진(2016, pp. 181-182); 임완섭 외(2017, p. 36)에서 재인용.

먼저 복지 사각지대의 개념을 살펴보면[11] '복지제도 범위 내에 들어와야 하나 발견하기 어렵거나 관심이 미치지 않아 발견되지 않는 사람들'로 정의할 수도 있지만, 이는 주로 적용 범위 측면에서 사각지대를 정의한 것으로 볼 수 있다. 선행연구들을 살펴보면 적용 범위는 물론 그 보장 수준에서도 사각지대가 발생할 수 있다.

위에 제시된 선행연구들을 통해 알 수 있듯이 적용 대상 측면은 물론 급여 수준의 부족, 급여 적절성 문제, 서비스 이용 불만족 등 다양한 측면의 사각지대가 연구 대상이 되고 있다. 이러한 내용들을 포괄하여 살펴볼 때 이 연구에서 관심을 갖고 파악하고자 하는 사각지대는 기존 1단계 사업의 사각지대 범위를 수용하여 모니터링 조사 및 사례연구 등에 적용하고자 한다.

〈이 연구에서의 사각지대의 주된 범위〉[12]

○ 제도 설계상의 이유로 받아야 할 대상이 못 받는 문제(적용 범위 등 제도의 구조적 특성에 기인한 문제): 구조적 배제

○ 제도의 대상으로 포함 했지만 급여가 충분하지 않아 대상의 욕구(needs)에 충분히 대응하지 못하는 문제로 급여의 적정성 또는 충분성(adequacy)과 관련: 욕구 미충족

○ 제도의 대상이지만 전달체계 혹은 복지 업무 행정상의 오류 및 과실 또는 제도의 복잡성 등으로 대상에게 급여를 주지 못하는 문제(관리 운영상의 배제등과 관련): 행정 오류(거부 오류)

○ 대상자의 자발적인 배제로 복지에 대한 가치관, 사회적 낙인, 자녀 등의 피해를 우려하여 급여를 신청하지 않는 대상자의 자발적인 배제: 불완전 수급과 관련(비신청 오류)

11) 임완섭 외(2017, pp. 34-38) 발췌 및 재인용.
12) 해당 내용은 본 연구과제의 2차 연도 연구인 임완섭 외(2017:37)의 내용을 발췌 및 수정한 것임

부정수급에 대한 개념적 접근의 논의는 그 의미의 범주와 불명확성에 기인한다. 아래 표는 부정수급과 유사한 개념으로 활용되고 있는 용어의 개념을 제시한 것이다. 부정수급은 〈표 2-2〉에서 알 수 있듯이 의도성과 비의도성을 포괄한 광의의 개념이지만 '부정'이라는 단어 자체가 의미상 모호하거나 부정적인 의미를 담고 있어 '부정수급'이라는 용어에 대한 오해 또는 거부감을 가지게 하는 주요한 원인이 된다.

〈표 2-2〉 부정수급과 유사 개념

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

자료: 최현수 외(2011, p. 60); 박경돈(2013); 권오성 외(2013, pp. 21-22); 임완섭 외(2017, p. 39) 재인용.

부정(不正)은 사전적으로 '올바르지 아니하거나 옳지 못함'이라는 의미[13]인데 의미 자체에 '옳지 않고', '바르지 않다'라는 의미를 내포하고 있다. 이와 관련하여 부정수급과 유사하게 사용되는 다양한 단어들을 살펴볼 수 있는데 이러한 것으로는 '비적격' 수급, '부적정' 지출, '부적정' 수급 등이 있다. 비적격 수급은 적격 수급에 반대되는 표현으로 해당 대상자의 자격이 적절하지 않지만 사회보장 급여를 수급하게 되는 상황을 의미한다. 한편 부적정 지출은 복지서비스 공급자가 급여의 지출을 적정하게 하지 못한 경우를 의미하며, 부적정 수급은 복지서비스 수요자가 부적절한 사유로 사회보장 급여를 받는 것을 의미한다.

좀 더 자세히 살펴보면 '적정'은 사전적으로 '알맞고 바른 정도'를 의미하기 때문에 사회보장 급여 부적정 지출은 사전적으로 사회보장 지출이 알맞지 않고 바르지 않은 상태임을 의미한다. 이것은 일정한 기준, 조건, 정도 따위에 넘치거나 모자라게 지출함과 동시에 바르지 않은 상태를 포괄하고 있어 '부적정'의 의미는 '부정'의 개념을 포괄하여 사용되고 있다. 기망(fraud) 등으로 인한 협의의 부정수급은 물론, 오류로 인한 과대·과소 수급까지 포괄하는 개념으로 볼 수 있다.

부정수급과 부적정 수급(또는 지출) 중 어떠한 용어를 사용할지는 선택의 문제로 볼 수 있다. 부정수급이라는 용어를 활용하면서 기망은 물론 오류까지 포괄하는 경우도 많으며, 부적정 수급(지출)이라는 용어에는 기망과 같은 협의의 부정수급 개념도 포함되어 있어 어떠한 용어를 활용하든지 이에 대한 정의 또는 조작적 정의를 선행할 필요가 있다. 이 보고서의 논의에 대한 수용성 제고와 함께 정서적 또는 정치적으로 민감한 '부정수급'이라는 용어를 부적정 지출이란 용어로 대체하는 측면이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 고의성이 있는 기망과 같은 협의의 부정수급은 물론

13) 표준국어대사전(https://dict.naver.com, 2019. 11. 4. 인출)

복지서비스 수요자와 공급자의 실수로 발생한 오류 수급까지 포괄하는 광의의 부정수급 개념으로 해당 용어를 활용하고자 한다. 다양한 부정수급의 개념은 아래의 부정수급 유형화를 통해 명확히 정의하며 모니터링 조사 분석 및 해외 사례 연구에 적용하고자 한다.

2. 사각지대와 부정수급의 유형화[14)]

부적정 지출과 사각지대의 유형화는 선행연구들이 제시한 부정수급과 사각지대의 관계 측면과 함께, 병렬적 관점이 아닌 통합적 관점에서 파악할 필요가 있다. 본 연구에서도 기수행된 본 연구과제의 2차, 3차 연도에 해당하는 2017년, 2018년 연구와 마찬가지로, 부정수급 등 부적정 지출과 사각지대 개념에 대해 포괄적으로 접근한 Kleven & Kopczuk(2008, 2011)의 접근 방식을 활용하였다.

〈Kleven & Kopczuk(2008, 2011)의 유형화〉[15)]

- Type Ia errors(불완전 수급) : 프로그램 설계로 적격한 개인 일부가 급여를 신청하지 않은 경우 발생.
- Type Ib errors(거부 오류) : 프로그램 설계로 인해 적격한 개인이 급여를 신청하고도 급여가 거부되는 경우.
- Type II errors(보상 오류) : 프로그램 설계로 인해 부적격자가 급여를 신청하고 급여를 수급하게 되는 경우.

14) 본 연구과제의 2차 연도 과제인 임완섭 외(2017)의 "제2장 사각지대와 부정수급 현황과 이론적 배경"과 제3차 연도 과제인 임완섭 외(2018)의 "제3장 사각지대와 부정수급의 개념적 유형화와 모티터링"에서 '유형화' 관련 내용을 발췌 및 수정한 것임.

15) Kleven & Kopczuk(2011: 55)이 제시한 내용을 본 연구과제의 2차 연도에 해당하는 임완섭 외(2017:43)에서 재인용

Kleven & Kopczuk(2008, 2011)은 사회보장 프로그램의 유형오류(classification errors)를 'Type I error'와 'Type II errors'로 구분하여 제시하고 있는데 이는 사회보장 프로그램의 대상자의 적격성과 해당 프로그램 수급 여부를 기준으로 분류한 것이다. 해당 오류들은 다양한 원인으로 발생할 수 있지만, 주요 원인으로 제도 전반(복잡한 선정 기준, 엄격하고 까다로운 신정 철자와 급여 수급 조건 등)에서 발생하는 복잡성(complexity)을 꼽을 수 있다(Kleven & Kopczuk, 2011: 55).

'Type I error'는 수급률 측면의 사각지대를 'Type II errors'는 부정수급 등 부적정 지출을 의미하는데, 두 오류 간에는 상충관계가 발생하며, 이러한 상충관계는 정보의 불완전성에 등에 기인한 복잡성이 작용한다. 즉, 복잡성은 Type I 오류와 Type II 오류 간의 상충 관계 및 부정수급과 사각지대의 연계를 설명하는 주요 변인인 것이다(Kleven & Kopczuk, 2008; 오윤섭 외, 2016: 39-40, 임완섭, 2017: 45-46 재인용).

사각지대와 부정수급에 대한 통합 접근 방식에 의하면 사각지대와 부정수급을 다음과 같이 유형화할 수 있다. 아래 표는 프로그램의 수급 여부와 대상자의 급여 수급 적격성 여부에 따라 Type I 오류와 Type II 오류의 개념을 도식화한 것이다. Type II 오류는 비적격 수급 상태인 부적정 지출(부정 또는 오류 수급)을 의미하며, Type I 오류는 적격 비수급 상태로서 사각지대를 의미하는데, 프로그램 신청 여부에 따라 비신청인 경우는 불완전 수급을 신청인 경우는 거부 오류를 의미한다.

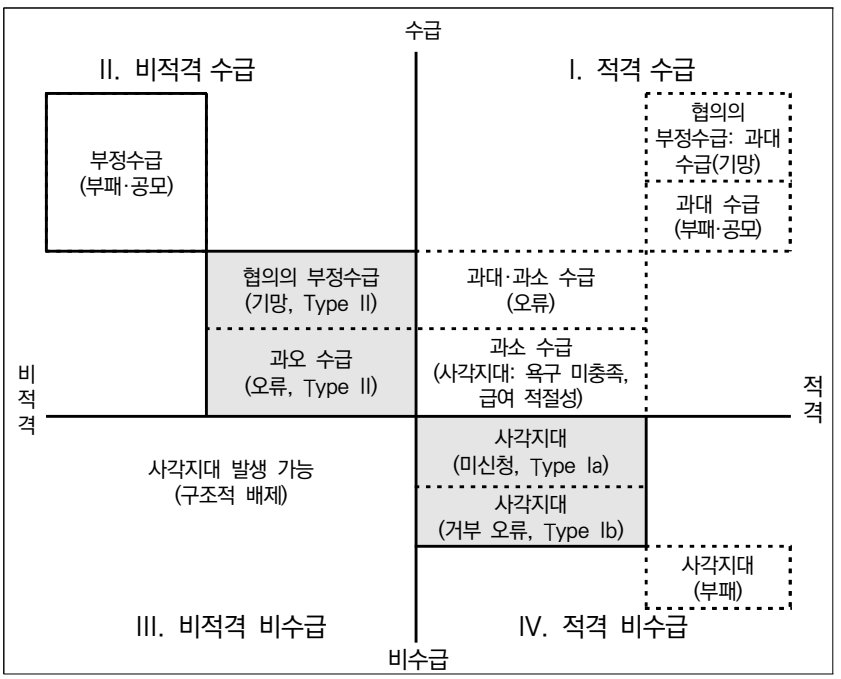
〈표 2-3〉 type I, type II 오류

<table>
<tr><th></th><th>수급</th><th colspan="2">비수급</th></tr>
<tr><td rowspan="2">적격</td><td rowspan="2">적격 수급</td><td>비신청</td><td>신청</td></tr>
<tr><td>type Ia 오류
(불완전 수급)</td><td>type Ib 오류
(거부 오류)</td></tr>
<tr><td>비적격</td><td>type II 오류
(보상오류, 부적정 지출)</td><td colspan="2">비적격 비수급</td></tr>
</table>

자료: 임완섭 외(2017), p.44의 [그림 2-4] 수정 및 재인용.

대상자의 급여 적격성과 해당 급여의 수급 여부를 기준으로 부적정 지출과 사각지대의 발생 영역을 '적격 수급', '적격 비수급', '비적격 수급', '비적격 비수급'의 영역으로 구분할 수 있다. 이러한 적격성과 수급 여부에 따른 구분의 장점은 부정수급과 같은 부적정 지출은 물론 사각지대까지 포괄하여 제시할 수 있는 데 있다. 이러한 분류 기준에 따라 아래 그림 [그림 2-1]은 적격성과 수급 여부에 따른 부적정 지출과 사각지대의 유형화를 보여 준다.[16]

[그림 2-1] 부적정 지출과 사각지대의 유형화



주: 괄호의 내용은 사각지대와 부정수급의 원인별 유형을 의미함.
자료: 권오성 외(2013, p. 34), 임완섭 외(2017, p. 48)에서 그림을 발췌해 수정 및 보완.

16) 이하의 내용은 본 연구과제의 2차 연도 연구와 3차 연도 연구에 해당하는 임완섭 외(2017:47-48)와 임완섭 외(2018: 68-70)을 발췌 및 수정한 내용임

급여 적격성과 수급 여부를 기준으로 사각지대와 부적정 지출을 I. 적격 수급 영역, II. 비적격 수급 영역, III. 비적격 비수급 영역, IV. 적격 비수급 영역 등 4가지로 영역으로 분류 할 수 있으며, 각 구분된 영역에서 발생하는 주요 사각지대와 부적정 지출을 [그림 2-1]에 제시하였다. 〔그림 2-1〕에서 음영 처리된 부분은 앞서 설명한 사회보장 프로그램의 유형별 오류, 즉 Type Ia 오류(불완전 수급)와 Type Ib 오류(거부 오류), Type II 오류(보상 오류)이다.

'Ⅰ. 적격·수급 영역'에서는 주로 급여 수준과 관련된 문제가 발생한다. 오류로 발생한 과소수급의 경우 명확한 분류가 쉽지 않은 측면이 있다. 비의도적인 오류로 인해 발생한 과소수급은 원래 받아야 할 급여보다 적게 받았기 급여 수준 차원에서 사각지대에 속할 수 도 있으나 일정한 기준 또는 조건에서 모자라게 지출되었기 때문에 부적정 지출의 성격도 가지고 있다. 한편 오류로 인한 '과대 수급'은 의도성을 가진 기망과 다른 부적정 지출의 종류이므로 '광의의 부정수급' 측면에서 다룰 필요가 있다. 보통, 기망과 같이 의도적으로 발생한 부적정 지출을 협의의 부정수급으로, 오류 등과 같이 비의도적으로 발생한 부적정 지출을 광의의 부정수급으로 간주하고 있다. 하지만 욕구 미충족 등 급여 적절성으로 인한 과소 수급은 광의의 사각지대 개념에 포함된다고 볼 수 있다.

Ⅱ. 비적격 수급 영역은 급여 적격성 즉, 급여에 대한 자격 차원의 문제가 발생한다. 음영 처리된 영역은 Type II errors(보상 오류)를 나타내는데, 복지 프로그램 수요자 또는 공급자의 비의도적 실수 등으로 인해 발생하는 과오수급과 수급자의 의도적 행위로 발생하는 협의의 부정수급인 기망으로 구분된다. 음영 처리되지 않은 영역은 공급자의 부패 또는 공급자와 수급자의 공모로 발생하는 의도적 성격을 가지는 협의의 부정수급인 부패와 공모를 나타낸다.

Ⅲ. 비적격·비수급 영역은 제도의 적용 범위 문제를 의미한다. 구조적 배제는 현행 기준에 따를 때 사각지대와 부정수급 등의 문제가 발생하지 않은 영역으로 볼 수 있지만, 사각지대 측면에서는 광범위한 욕구 미충족 문제가 발생하는 영역으로 볼 수 있다.

Ⅳ. 적격 비수급 영역은 사각지대가 발생하는 주된 영역이다. 음영 처리된 영역은 사각지대 문제 중 불완전 수급과 거부오류를 나타내고 있다. 불완전 수급(Type Ia errors)의 발생은 낙인효과 또는 제도의 복잡성이 주요 요인으로 작용한다. 불완전 수급은 표면적으로 수급 자격이 적격인 대상자의 급여 미신청으로 발생하게 되는데, 과거에는 주로 낙인효과에 대한 관심이 컸다면, 최근에는 복잡성이 미신청에 미치는 영향이 주된 관심을 받고 있다. 거부오류(Type Ib errors)는 제도의 복잡성과 구조적 배제 측면에서 발생할 수 있다. 즉 제도의 복잡성은 수급자의 제도 수혜여부를 판단하는 공급자의 실수를 유발시켜 자격을 갖춘 대상자에게 급여를 지급하지 않는 경우가 발생할 수 있다. 한편 구조적 차원에서도 방생할 수 있는 국민기초생활보장제도의 생계급여에서 소득인정액 기준을 충족한 대상이 부양의무자 기준을 충족하지 못해 급여를 수급받지 못할 경우 비적격 비수급 차원에서 발생한 것으로도 볼 수 있지만 정책 목표 집단인 빈곤층으로 보았을 경우 구조적 배제 측면의 사각지대로 볼 수 있다.

본 연구의 사례연구와 모니터링 조사는 위에 제시된 유형화에 따라 사각지대와 부정수급을 각각의 측면에서 상세히 파악함과 동시에 복잡성 등 포괄적인 차원의 접근을 병행하여 연구를 수행하고자 한다.

〈표 2-4〉는 이 연구의 모니터링 조사 및 그 결과의 분석 등에 적용한 부정수급과 사각지대의 기본적 유형화를 나타낸다. 앞서 제시한 그림에서 나타내고 있는 부정수급과 사각지대에 대한 유형화가 좀 더 자세하지만 이에 대한 내용을 모두 실태조사를 통해 파악하기는 어렵다. 〈표 2-4〉

는 기본적인 부정수급과 사각지대 형태를 구분하여 제시한 표로, 앞서 제시된 [그림 2-1]과 최근 국고보조금 관리와 관련하여 지방자치단체 등에서 구축 중인 부정수급 유형별 표준DB의 유형화 내용을 참조하여 작성한 표이다.

〈표 2-4〉 부적정 지출과 사각지대의 유형화: 기본 유형

구분	고의 여부	행위 주체		유형	비고
부정수급	고의성	수요자		기망	제공받는 사람의 고의로 발생.
		행정 담당자		부패	제공하는 사람의 고의로 발생.
	비고의성	수요자		수급자 오류	제공받는 사람의 실수로 발생.
		행정 담당자		행정 오류	제공하는 사람의 실수로 발생.
구분	적격 여부	신청 여부	상태	유형	비고
사각지대	적격	신청	수급	욕구 미충족	서비스·급여 수준이 충분하지 않음.
			비수급	거부 오류	자격 요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급받지 못함.
		비신청		불완전 수급	자격 요건을 충족하지만 해당 급여를 신청하지 않음.
	비적격		욕구 미충족	구조적 배제	자격 요건에 미달하지만 열악한 상태.

자료 : 임완섭 외(2017, p. 48)의 [그림 2-5]; 한국재정정보원(2019a, p. 9)

마지막으로 2단계 연구의 1차 연도에 해당하는 이 연구에서는 위의 부정수급과 사각지대 유형화 틀에 기초연금과 국민기초생활보장 분야를 적용하여 통합적인 접근을 시도하고, 두 제도 외에도 전달 체계를 공유하는 다양한 복지제도를 다룰 예정이지만 이는 주로 인식 차원에서 간략하게 살펴보고 노인에 대한 기초연금과 수급자의 상당수가 노인인 국민기초생활보장제도의 부정수급과 사각지대 특성을 복지서비스 수요자 측면에서 파악하는 데 중점을 두고자 한다.

제2절 모니터링 방안

1. 모니터링 분석 틀에 대한 접근[17)]

제2단계 연구 제1차 연도에 해당하는 이 연구에서는 노인 대상의 소득보장제도 중 기초연금과 국민기초생활보장제도를 중심으로 복지서비스 수요자에 대한 모니터링 조사를 하였다. 국민기초생활보장제도와 기초연금은 한국의 대표적인 공공부조 제도이자 저소득층에 대한 대표적인 소득보장 제도로 볼 수 있다. 제1단계 사업의 2차 연도(2017년)에도 국민기초생활보장제도와 기초연금, 장애인연금에 대한 모니터링 조사를 실시한 바 있다. 이 연구와 2017년 연구는 그 대상에 차이가 있다. 이전 연구가 공급자 측면의 모니터링이기 때문에 주로 공급자의 행정 활동과 해당 제도의 관리 운영 체계에 초점을 맞췄다. 반면 이 연구를 비롯한 제2단계 연구의 복지서비스 수요자 모니터링은 주로 수요자의 인식과 해당 제도에 대한 행동 변화에 관심을 기울였다.

모니터링과 마찬가지로 제도의 이해관계자에 대한 특성은 서비스(또는 급여)의 공급자와 수요자의 관계로 압축된다. 따라서 이 연구의 주요 관심사는 전년도 연구에서와 마찬가지로 서비스 공급자와 수요자 사이에서 발생할 수 있는 관리 시스템 및 운영 과정의 실태와 발생 가능한 위험을 수요자 측면에서 파악하는 것이다.

공공부조 제도는 중앙정부와 광역자치단체, 그리고 서비스 공급의 최일선인 기초자치단체로 구성되는 단순한 사업 구조로 이뤄진다(오윤섭 외, 2016, p. 79; 임완섭, 2017, p. 66 재인용). 국민기초생활보장제도

17) 해당 내용은 이 연구 사업의 1차 연도 연구(오윤섭 외, 2016, pp. 78-80)와 3차 연도 연구(임완섭 외, 2018, pp. 71-73)를 발췌하여 수정한 것임.

와 기초연금 사업 역시 이러한 기본 사업 구조로 이뤄진다.[18)]

사회보장제도에 대한 실효성 있는 모니터링을 위해, 모니터링을 관리운영체계 측면과 복지행정활동 측면으로 구분하여 접근할 수 있다. 관리운영 체계는 해당 프로그램의 거버넌스를 중심으로 파악하되, 법체계 및 관리정책 등도 포괄하게 된다. 복지행정활동은 예방, 발굴 또는 적발, 대응, 사후관리 측면 등 복지행정활동 단계별로 구분하여 파악할 수 있다(오윤섭 외, 2016, pp. 80-81). 또한 이전 연구에서 복지서비스 공급자에게 복지 사각지대 또는 부정수급에 대한 발생원인, 대응 등에 대한 인식을 파악한 것과 같이 이번 연구에서도 복지서비스 수요자 측면에서 이러한 인식상의 특성을 파악할 필요가 있으며, 이를 통해 두 집단 간 응답 특성을 비교해 볼 수 있다.

2. 기본 분석 틀 수정 및 적용[19)]

이 연구는 2016~2018년 수행한 사회보장제도의 사각지대와 부정수급 모니터링의 2단계 사업으로 제1단계 사업과 마찬가지로 3개년에 걸쳐 진행된다. 2단계 사업은 1단계 사업과 달리 복지서비스 수요자를 대상으로 모니터링 조사를 실시하기 때문에 모니터링 방법에 변화가 발생하지만 1단계 사업과 마찬가지로 해외 사례와 문헌의 연구를 통한 우리나라의 사각지대 및 부적정 지출 현황은 그 기본 틀을 유지하게 된다.

---

18) 두 제도의 공통적인 전달 체계 및 사후 관리에 대해서는 사회보장 급여 공통 업무 안내에 상세히 수록되어 있음.

19) 오윤섭 외(2016, p. 80; p. 98), 임완섭 외(2017, pp. 68-69; 2018, pp. 74-75)의 분석 틀 부분 발췌 및 수정.

〈표 2-5〉 사각지대 모니터링 기본 분석 틀

분야	분야	세부 분야	분석 초점
복지 사각지대 인식			사각지대 규모, 주된 발생 분야, **급여별 발생 원인 등** **프로그램별 사각지대 대응 인식 등**
관리 운영 체계	법체계 및 사각지대 관리 정책		- 사회보장 욕구의 충족에 필요한 법 규정과 제도의 적정성 • **법적 근거(「주거급여법」 포함)** • 제도별 적용 범위 포괄성, 대상자 선정의 적절성, 급여 충분성 - 사각지대 관리 정책은 사각지대 발생 위험에 기반하여 적절히 기획되고 설계되어 있는가?
	거버넌스		- 관련 기관의 역할과 기능은 명확히 정해져 있는가? • 기관과 기관 구성원의 사각지대 별도 관리 여부 - 부정수급 업무의 수행 주체, **업무의 담당, 권한의 근거** - 관련 기관 간의 협력, 관리 업무 수행 인력(전담 인력 등) - **향후 도입이 필요한 거버넌스 관련** - 관리 업무 수행에 적합한 자원(인력, 재정 등)의 배분과 관리 여부 및 정도(전체 업무량 대비 사각지대 대응 업무량 비중) - 사각지대 관련 성과 관리 체계 여부와 운영의 적절성
복지 행정 활동	기획	예방	- 프로그램 설계 시 사각지대의 발생과 관련한 예방적 조치는 적절히 설계하여 운영하고 있는가?
	수급권 확정 및 지급		- 신청자의 자격 요건을 사전에 판단할 수 있는 요건 유무 조사 - 자격 심사 활동은 적절히 이루어지고 있는가?(적절성: 선정, 내용· 수준 → 제도별 적용 포괄성, 선정 적절성, 급여 수준 충분성) - 서비스 사용 범위·체계는 적절하게 설계·관리되고 있는가?
	관리 감독	발굴	- 수급자의 복지급여 수급과 욕구 충족 여부에 대한 모니터링은 적절히 이루어지고 있는가? - 사각지대 발생 위험을 적절히 감시하고 있는가?
	사후 관리	대응	- 발굴된 사각지대 대응 체계는 적절하게 구축되고 운영되는가? - 발굴된 사각지대에 대한 조치는 적시에 적절하고 투명하게 이루어지고 있는가? - 사각지대 재발생을 막기 위한 사후 조치는 적절한가? • 발굴된 사각지대에 대한 모니터링 여부
		모니터링·평가 보고	- 사각지대 발생 원인 분석과 대응 조치에 대한 평가는 적절하게 이루어지고 있고 그 설계에 환류되는가? - **사각지대 관리·운영 체계 대안(주거급여)**

자료: 오윤섭 외(2016) 및 임완섭 외(2017)의 '사각지대 모니터링 기본 분석 틀' 재인용 및 수정.

〈표 2-6〉 부정수급 모니터링 기본 분석 틀

분야	분야	세부 분야	모니터링 초점
부정수급 인식			- 부정수급의 규모, 주된 발생 분야(제도 및 프로그램), 부정수급 발생 유형 - 복지제도 전반, 국민기초생활보장제도, 기초연금 관련 부정수급 인식, 부정수급과 사각지대 비교, 부정수급의 원인 및 관련 대응
관리 운영 체계	부정수급 관리 정책		- 범부처 차원의 종합 대책 인지 여부 - 부정수급 관련 세부 프로그램에 대한 복지 수요자들의 인식 정도
	거버넌스		- 부정수급 업무의 수행 주체, **업무의 담당, 권한의 근거** - 관련 기관 간의 협력, 관리 업무 수행 인력(전담 인력 등) - **향후 도입이 필요한 거버넌스 관련**
복지 행정 활동	기획	예방	- 프로그램 설계 시 예방 조치는 적절히 설계하여 운영하고 있는가? • 초기 상담 및 복지급여 신청 시의 부정수급 예방 활동
	수급권 확정 및 지급	저지 (차단)	- 자격 심사 활동은 적절히 이루어지고 있는가? 자격, 절차 등에 대한 홍보와 엄격한 선정 과정 적용 여부 - 부정수급 축소를 위한 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 등 - 급여·서비스 제공자의 선정 및 관리 체계
	관리 감독	적발	- 부정수급 행위를 감시하기 위한 체계 인지 - 부정수급 신고 제도 인지 및 부정수급 인지 시 행동 - 부정수급 비신고 유형
	사후 관리	대응	- 위반에 대응하기 위한 관리 체계(대응 현황 포함) - 위반자에 대한 처벌과 이에 대한 투명성 - 신고자 보호 제도 및 신고 포상금 - 부정수급 환수 및 징벌적 징수
		모니터링·평가 보고	- 부정수급 예방을 위한 모니터링 체계 - 부정수급 차단 및 감소를 위한 과제

자료: 오윤섭 외(2016) 및 임완섭 외(2017)의 '부정수급 모니터링 기본 분석 틀' 재인용 및 수정.

위에 제시된 분석 틀은 1단계 사업에서 도출된 기본 분석 틀에 이 연구에 적용될 저소득 노인에 대한 소득보장제도 중심의 공공부조에 대한 모니터링 수정 사항을 반영한 것이다. 실제 모니터링 조사표에는 위제 제시된 기본 분석 틀에서의 관리·운영 체계와 복지행정 활동이 순차적으로 제시되기보다는 조사의 효율성 제고 측면에서 혼재되어 제시되어 있다. 하지만 분석 틀에서 제시된 내용을 모니터링 조사표 다 담지 못하기 때문에 분석 틀에서 제시되지 못한 내용은 우리나라 복지 사각지대와 부정수급에 대한 현황과 관리체계를 파악하는 제3장과 해외 사례 부문에 해당하는 제5장에 수록되어 있다.

제 3 장

사회보장 분야 사각지대 및 부적정 지출 관리 체계

제1절 사각지대 관리 체계 현황과 특성
제2절 부적정 지출 관리 체계 현황과 특성

3 사회보장 분야 사각지대 및 부적정 지출 관리 체계

제1절 사각지대 관리 체계 현황과 특성

1. 사각지대 발굴 관련 법·제도

가. 사각지대 발굴의 법적 근거

「사회보장기본법」, 「사회보장급여법」, 「국민기초생활보장법」 등은 사회보장제도의 사각지대 발굴을 촉진하는 법적 근거를 포함하고 있다. 「사회보장기본법」 제30조 1항 2호는 사회보장 급여 관리의 일환으로 사회보장 급여의 사각지대 발굴을 명시하고 있다. 「사회보장급여법」 제12조 3항에 근거하여 보건복지부 장관은 사회보장 정보 시스템을 통하여 수집한 지원 대상자의 정보를 사각지대 해소를 위해 보장 기관의 장에게 제공할 수 있으며, 보장 기관의 장은 필요한 경우 지원 대상자의 동의를 받아 해당 자료를 법인·단체·시설의 장에게 제공할 수 있다. 또 제23조 2항의 사회보장 정보 시스템의 이용에 관한 조항에서도 지원 대상자의 정보 제공과 관련하여 동법 제12조 3항과 동일한 내용을 언급하고 있다.

우리 사회에서 사각지대 발굴의 필요성이 지속적으로 대두됨에 따라 사각지대 발굴 관련 법령 또한 지속적으로 제정되는 추세이다. 예컨대 2019년 12월 시행된 「사회보장급여법」 제13조에서는 관련 지원 대상자 발견 시 신고 의무자를 더욱 광범위하게 설정하고 있다.

이와 같이 관련 법에서는 지원 대상자의 정보를 보장 기관의 장에게 공

유할 것과 사회보장 급여 대리 신청자 및 지원 대상자 신고 의무자를 명시함으로써 사각지대 발굴을 촉진하고 있다.

나. 사각지대 발굴 관련 제도

국민기초생활보장제도, 기초연금 등은 사각지대 발굴 및 해소를 위한 장치를 마련하고 있다. 국민기초생활보장제도는 취약계층 우선 보장 대상을 7가지로 분류하고 있으며 적격한 대상자들이 부양의무자로 인해 기초생활보장 사각지대의 피해자가 되는 것을 방지하기 위하여 필요한 경우 사업팀과 통합조사·관리팀 간 사례 회의를 활용하도록 하는 등 적극적인 사각지대 해소를 위한 대응책을 마련하고 있다(보건복지부, 2019a, p. 206). 이와 더불어 복지 소외 계층 발굴 및 민간 자원 연계 지원을 위한 프로그램 '좋은 이웃들'은 복지 사각지대의 소외 계층 발굴에 따른 민관 연계 및 협력 체계 구축을 기본 운영 방향으로 삼고 있으며 좋은 이웃들 봉사대원이 복지 소외 계층을 발견하여 사업 수행 기관에 신고하는 체계로 사업을 운영하고 있다(보건복지부, 2019a, p. 379).

기초연금제도는 시행령 제13조의 2를 토대로 수급 희망자의 이력을 관리하고 있으며 이는 정기 이력 관리를 통해 기초연금 수급(권) 대상에서 제외된 수급 희망자의 수급 가부를 예측하여 기초연금 수급의 사각지대를 최소화하는 데 그 목적이 있다(보건복지부, 2019b, p. 30).

2. 사각지대 발굴 체계

시군구와 읍면동 중심의 복지 전달 체계를 중심으로 우리나라의 복지 사각지대 발굴 체계를 살펴보기 위해 먼저 최근까지의 전달 체계 개편 연

혁은 아래와 같다.

〔그림 3-1〕 공공 전달 체계 개편 연혁

공공 전달 체계·사각지대 발굴 체계	내용
① 희망복지지원단	①-1. 배경: 공공 전달 체계 개편의 실천 방법 가운데 하나로 지자체가 주도하는 사례 관리 사업 추진. ①-2. 2011. 7.: 지자체 복지 인력 증원 및 사례 관리 정책 방안 발표. ①-3. 2012. 5.: 모든 시군구 희망복지지원단 운영.
⇩	
② 읍면동 복지 허브화 I	②-1. 2013: 맞춤형 복지 전달 체계 개편 방안으로 지자체 복지행정 체계 개편 및 민관 협력 활성화 의결. ②-2. 2014. 5.: 14개 시군구 시범사업 착수. ②-3. 2017: 현 정부의 국정 과제인 혁신 읍면동 정책에 포함됨.
⇩	
③ 읍면동 복지 허브화 II	③-1. 2014. 7.~2015. 12.: '읍면동 복지 허브화' 시범사업 시행. ③-2. 2016: 본격 시행
⇩	
④ 읍면동 복지 허브화 III	④-1. 복지 허브화 정책의 주요 사업 '찾아가는 읍면동 주민센터' ④-2. '찾아가는 읍면동 주민센터' 설치 현황 2018. 7.: 전국 3506개 읍면동 중 3263개(93.07%)의 읍면동에 '찾아가는 읍면동 주민센터' 설치.
⇩	
⑤ 찾아가는 보건복지서비스	2018년까지 '복지 허브화' 정책 마무리 (지난 정부의) '읍면동 복지허브화'를 '찾아가는 복지서비스'로 전환 추구.

자료: 황금용(2017). 찾아가는 동주민센터, 현황과 과제: 정책의 전국화에 따른 점검. p. 25 표로 재구성; 보건복지부(2017). 2017 읍면동 맞춤형 복지 업무 매뉴얼. p. 4 표로 재구성; 이만우(2018). 현행 '복지허브화' 정책의 성과 및 개선 방안. pp. 8, 30 표로 재구성.

사각지대 발굴 체계에서 최근에 도입된 찾아가는 보건복지서비스는 '찾아가는 읍면동 주민센터'가 설치된 읍면동을 사업 대상으로 삼고 있다.[20] 현 정부는 '읍면동 복지 허브화'를 '찾아가는 복지서비스'로 전환하는 것을 추구하며 기존 읍면동 또는 읍면동 주민센터를 '혁신 읍면동' 또는

‘찾아가는 읍면동 주민센터’로 전환하였다(이만우, 2018, p. 8). 세부적으로는 기존 읍면동 주민센터에 설치된 복지행정팀 외에 ‘찾아가는 보건복지팀’을 추가로 설치하고, 복지 대상자 발굴과 더불어 가구별 특성에 맞는 복지 수요에 맞춰 공적 서비스 또는 민간 복지서비스를 연계함으로써 맞춤형 복지서비스를 제공한다. 또한 복지 대상자 발굴과 사례 관리를 위한 사업비를 읍면동별로 지원하고, 담당 공무원과 지역사회보장협의체 등 협력 기관·단체를 대상으로 역량 강화 교육을 실시하였다.

2018년 12월부터 전국의 모든 읍면동 주민센터 3,509곳에서 노인, 장애인 등 도움이 필요한 이웃을 찾아가 상담하고 급여 제공과 서비스를 연계하도록 하였다(보건복지부 보도자료, 2018. 12. 26.).

3. 사각지대 발굴 체계 현황

가. 사각지대 발굴 체계 업무 분장 및 발굴 현황

사각지대에 발굴은 시군구와 읍면동이 단계별 분업을 통해 수행되고 있다. 복지 사각지대에 대한 단계별 · 수행 주체별 발굴체계를 살펴보면, 시군구 차원에서는 복지사각지대 발굴 체계를 구축하고 기획회의를 통해 이를 구체화시키고 있다. 이렇게 구체화된 계획을 통해 읍면동 맞춤형복지팀은 복지 사각지대를 발굴하고, 발굴 후의 사후관리를 담당하고 있다(보건복지부, 2017, p. 28).

20) 이하의 내용은 이만우(2018). 현행 ‘복지허브화’ 정책의 성과 및 개선방안, pp. 8, 30을 참고하여 작성함.

〈표 3-1〉 단계별 및 수행 주체별 복지 사각지대 발굴 체계 운영 업무 분장

단계	주요 업무	수행 주체	수행 방법
1단계	복지 사각지대 발굴 체계 구축	시군구	▪ 복지 사각지대 발굴 기획단 구축 ▪ 관련 기관 및 실무자 섭외(업무 협약 체결 등)
2단계	기획회의		▪ (목적) 복지 사각지대 발굴을 위한 기획회의 운영 ▪ (참여자) 희망복지지원단, 통합 조사 및 관리, 복지기획팀, 맞춤형 복지팀, 지역복지협의체 등 ▪ (운영 시기) 연 2회 ▪ (회의 내용) 복지 사각지대 발굴을 위한 사업 제시(일제조사, 단전 단수 가구 조사, 독거노인 건강 음료 배달 사업 등), 추진 완료한 복지 사각지대 발굴 사업 평가
3단계	복지 사각지대 발굴	읍면동 맞춤형 복지팀	▪ 시군구 기획단에서 제시한 대로 복지 사각지대 발굴 추진. ▪ 사업 내용에 따라 읍면동 사회보장협의체, 복지 통(이)장, 기타 공공 및 민간 기관들과 협업하여 추진. ▪ 권역형 일반 읍면동은 해당 권역 복지 사각지대 발굴 사업 동참.
4단계	발굴 후 지원		▪ 사회보장 급여 대상자 복지행정팀 연계.* ▪ 통합 사례 관리(사례 관리 및 서비스 연계) 수행. ▪ 안부 확인 등 단순 서비스 제공(읍면동 지역사회보장협의체 위원 및 복지 통(이)장 등 지역사회 인적 안전망).

주: 맞춤형 복지팀은 복지 사각지대 발굴 및 지원에 집중하고 대상자 초기 상담 및 급여 신청 관련 사무는 복지행정팀에서 담당.
자료: 보건복지부(2017). 2017 읍면동 맞춤형 복지 업무 매뉴얼. p. 28 인용.

사각지대 발굴 건수는 〈표 3-2〉에 나타난 바처럼 기초지방자치단체 시군구 유형별로는 서울시 등 제한도시형이 497.44건으로 가장 많고, 도농형이 197.66건으로 제일 적은 편이다. 센터 조직 모형별로는 기본형, 권역형 중 권역형이 427.74건으로 더 많았다. 복지팀 조직 구성 유형별로는 총무팀과 복지행정팀이 맞춤형 복지팀으로 결합된 2유형이 376.42건으로 가장 많았으나 다른 유형과 비교했을 때 거의 격차가 없다(이만우, 2018, pp.33-34).

〈표 3-2〉 사각지대 발굴 건수(평균)

(단위: 건)

구분		2015~2016년	2017년	소계
기초지방자치단체 시군구 유형	제한도시형[1]	579.03	435.66	497.44
	대도시형[2]	369.14	283.57	312.76
	중소도시형[3]	354.81	284.95	314.82
	도농형[4]	233.17	174.7	197.66
	농촌형[5]	308.99	219.93	251.61
센터 조직 모형	기본형[6]	431.14	286.86	343.12
	권역형[7]	434.92	422.31	427.74
복지팀 조직 구성 유형[11]	1유형[8]	393.39	288.73	341.77
	2유형[9]	490.08	324.48	376.42
	3유형[10]	377.68	336.78	351.06
전체		431.96	312.71	360.18

주: 1) 제한도시형: 특별시의 자치구 및 광역시의 자치구(이만우, 2018)
2) 대도시형: 인구 50만 명 이상(이만우, 2018)
3) 중소도시형: 인구 50만 명 미만(이만우, 2018)
4) 도농 복합형: 도시-농촌 복합 시(이만우, 2018)
5) 농촌형: 농촌구(이만우, 2018)
6) 기본형: 내방 상담과 복지급여 신청 및 접수 중심의 서비스를 제공하던 기존 복지행정팀과 구분되는 방문서비스를 전담으로 하는 '맞춤형 복지팀'을 개별 읍면동 단위에 조직한 유형(이만우, 2018).
7) 권역형: 다수의 읍면동을 하나의 권역으로 묶고 중심 동에 '맞춤형 복지팀'을 조직하여 인근 1~4개 읍면동을 중심 동이 총괄하는 유형(이만우, 2018).
8) 1유형: 기존 복지행정팀과 구분되는 별도의 전담 복지팀 조직이 원칙이므로, 총무팀과 복지행정팀 및 '맞춤형 복지팀'으로 이루어짐(이만우, 2018).
9) 2유형: 기존 복지 업무 수행 인력과 통합하여 전담 복지팀을 조직하는 방식이며, 총무팀과 복지행정팀+'맞춤형 복지팀'으로 이루어짐(이만우, 2018).
10) 3유형: '맞춤형 복지팀'만 전담 팀으로 조직한 유형이며, 총무팀+기존 복지행정팀과 '맞춤형 복지팀'으로 이루어짐(이만우, 2018).
11) 복지팀 조직 구성 유형은 보건복지부(2016). 읍면동 복지허브화를 위한 맞춤형 팀의 기능과 역할 인용.

자료: 이만우(2018). 현행 '복지허브화' 정책의 성과 및 개선방안, p. 34. 인용.

〈표 3-3〉 유형별 복지 대상자 규모 추정

(단위: 가구, 명)

유형		가구	인원	기준	연도
빈곤 가구	기초생활 수급자 (생계·의료급여)	101만 (89만)	165만 (144만)	기준중위소득 40% 이하	2015
	차상위 계층 (비수급 빈곤층)	93만 (63만)	144만 (93만)	기준중위소득 50% 이하 (기준중위소득 40% 이하)	2015
	합계	194만	309만	기준중위소득 40~50% 이하	2015
돌봄 필요 가구	1인 가구	538만	538만	전체 가구의 28% (2020년 607만 명, 30%)	2016
	독거노인	140만(64만)	140만(64만)	65세 이상 전체 688만 명 (주거 불안정 등 돌봄 필요)	2014
	한부모 가구	18만 8000	47만	기준중위소득 52% 이하	2016
	학대 피해 아동	2만	2만	학대로 판정된 가구	2017
	자살 시도자	52만	52만	자살자(1만 3000명)의 40배 추정	2016
주거 취약 가구	최저 주거 기준 미달 가구 (주택 이외 거주)	114만 (40만)		전체 1911만 가구의 5.9% *주택(오피스텔 포함) 이외 거주: 판잣집, 비닐하우스, 움막 등	2017

자료: 보건복지부(2018a), 신(新) 사회적 위험 증가에 따른 복지위기가구 발굴 대책. p. 2 인용.

4. 소결

가. 현행 사각지대 발굴 체계의 한계

사각지대 발굴 체계는 2014년 발생한 '송파 세 모녀 사건' 이후 다양한 복지 개편을 통해 발전되어 왔지만 생활고로 추정되는 가족 사망 사건이 지속적으로 발생하고 있다(이만우, 2018; 보건복지부, 2018a). 일시적 위기로 인해 발생한 증평 사건, 거주 불명 및 출생 미신고 등으로 발생한 구미 사건과 같은 가족 사망 사건은 현행 발굴·지원 체계 밖에 놓여 있거나 자발적으로 지원 신청을 하지 않은 경우가 대부분이다.

임완섭 외(2017)의 조사 결과 제도에 대해 모르고, 정보 부족 등 인식 부족이 사각지대의 주요 원인으로 대두되었다. 일원화되지 못한 사각지대 관리 주체 및 관리 방법 등에 대한 매뉴얼의 부재가 사각지대 축소의 걸림돌이 되고 있다(임완섭 외, 2017, pp. 248-249).

보건복지부(2018a)에 의하면 '읍면동 찾아가는 복지서비스'는 지역별 격차를 보이고 있으며 담당 인력이 부족한 것으로 파악되었다. 2016년부터 추진된 '찾아가는 복지서비스'도 복지 공무원 충원 및 전담 조직 설치 등 서비스 제공 인력 공급 상황이 지역별로 다르다. 인력 부족의 사유로 난도가 높고 숙련이 필요한 새로운 복지 업무의 증가를 꼽을 수 있다. 이에 주민 요구 확대에 대응할 수 있는 담당 인력 및 역량이 부족한 상황이다. 2018년 5월 기준으로 찾아가는 복지서비스 추진율은 전국 평균 93%이며 부산 100%, 광주 94%, 대전 81%, 충남 85%로 지역별로 격차가 있다(보건복지부, 2018a, p. 3).

위기 가구에 대한 긴급 복지 지원도 제도상의 한계를 보이고 있다. 현재까지 갑작스럽게 발생하는 위기 상황에 대한 지원 요건을 지속적으로 완화하였으나 재산 기준 등에 의해 대상에서 배제되는 경우가 여전히 발생하는 것으로 확인되었다. 더불어 일반 국민이 복지 위기 가구 발굴에 참여할 수 있는 여건이 미흡한 것도 사각지대 발굴 체계의 한계점이다. 복지 위기가 발생한 이웃을 적극적으로 발견하여 읍면동에 신고하는 등의 복지 공동체 인식이 부족하고, 제도를 알지 못해 복지 대상자가 될 수 있는데도 신청하지 않거나, 알고 있어도 신청을 포기하는 사례 등이 미흡한 국민 참여 여건의 사유로 분석된다(보건복지부, 2018a, p. 3).

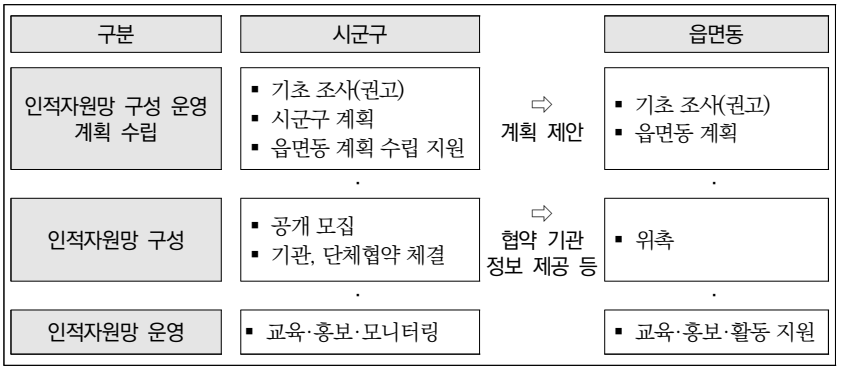
더 나아가 '행복e음'은 최소 1회 이상 읍면동을 방문해 급여 신청을 한 경우에만 사각지대 발굴 대상자가 된다는 한계점이 있다. 사각지대 발굴에 '통장 및 이장'을 활용할 수 있지만 지역 주민과의 유대 관계가 크지 않은 도시 지역은 통반장의 지역 주민에 대한 정보가 제한적인 한계가 있

다. 또 대부분의 사각지대 발굴 업무 담당자는 사각지대 발굴 외에도 다른 업무를 병행하고 있는 실정이다. 이런 이유로 취약계층을 적극적으로 발굴하는 데 어려움이 있는 것으로 확인되었다(임완섭 외, 2018).

나. 읍면동 인적자원망 활용[21)]

'읍면동 인적자원망'은 "지역 주민의 자발적 참여에 기반한 위기 가구 발굴 활동을 시군구와 읍면동이 촉진하고 지원함으로써 현행 위기 가구 발굴 체계를 보완"(보건복지부, 2018b, p. 4)하는 데 목적이 있다. 공공기반(시군구, 읍면동)의 복지 전달 체계 확충과 더불어 주민의 자발적 참여를 통한 인적 안전망 '명예 사회복지 공무원'을 구성하여 경제적·관계적 빈곤 문제 해소를 위한 지역 공동체 기반 형성을 목표로 한다(보건복지부, 2019d, p. 111). 인적자원망 운영·지원 체계 업무 분장은 아래 그림과 같다.

〔그림 3-2〕 인적자원망 운영 업무 흐름



자료: 보건복지부(2018b). 위기가구 발굴을 위한 읍면동 인적자원망 운영 가이드. p. 27.

21) 보건복지부(2018b)의 '위기가구 발굴을 위한 읍면동 인적자원망 운영 가이드'를 정리하였음.

읍면동 인적자원망 매뉴얼은 「사회보장급여법」 제13조(지원 대상자 발견 시 신고 의무) 등에서 명시하고 있는 신고 의무자[22]의 활용을 포함하고 있으며 명예 사회복지 공무원 대상자 및 규모는 〈표 3-4〉와 같다.

〈표 3-4〉 명예 사회복지 공무원 대상자

대상	규모	대상	규모
지역사회보장협의체	9만 2000명	복지 통(이)장	9만 4000명
좋은 이웃들	3만 5000명	복지관 종사자	2만 명
집배원 (빨간자전거 봉사대)	2만 6000명	아파트 관리사무소	2만 8000명
고시원·여관 등 관리자	4만 6000명	수도·가스 검침원	3000명

자료: 보건복지부(2018a), 신(新)사회적 위험 증가에 따른 복지위기가구 발굴 대책, p. 6.

다. 공공부조 사각지대 발굴 체계 종합

공공부조 제도별로 사각지대 발굴의 초점을 각각 다른 데에 맞추고 있다. 먼저 국민기초생활보장제도에서는 수혜 대상자인데도 신청하지 않아 받지 못하는 경우가 많았다. 이를 방지하기 위하여 지역 네트워크를 연계하는 등 적극적인 복지 사각지대 발굴 체계를 강화하였다. 한편 기초연금은 국민기초생활보장 급여와 달리 보편성이 있다. 그럼에도 신청 과정이 복잡하여 사각지대가 여전히 존재하고 있는 실정이다. 이에 수급 희망자의 이력을 정기적으로 관리함으로써 기초연금 신청을 독려하고 있다.

22) 신고 의무자의 분류는 크게는 사회보장급여법의 신고 의무자와 긴급복지지원법의 신고 의무자로 나뉘며 각각 21개의 개별 법령에서 신고 의무자의 직군을 명시하고 있음.

제2절 부적정 지출 관리 체계 현황과 특성

1. 부정수급 관리 운영 체계·법

사회보장 급여의 관리 운영 체계는 「사회보장기본법」, 「사회보장 급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」, 「사회복지사업법」에 명시되어 있다. 이 절에서는 사회보장 사업과 관련한 전반적인 부정수급 관리 사항을 먼저 살펴본 후 대표적인 공공부조 제도인 국민기초생활제도, 기초연금제도, 장애인연금제도의 부정수급 관리 체계와 법적 근거를 각각 살펴보고자 한다.

우선 사회복지와 관련한 사항은 다음과 같다. 「사회보장기본법」은 부정수급과 사각지대 문제를 제30조와 제37조를 통해 관리할 것을 명시하고 있으며, 부정수급 관리에 필요한 기본 사항과 업무를 「사회보장기본법 시행령」 제19조에서 규정하고 있다(오윤섭 외, 2016, pp. 33, 117).

〈표 3-5〉 사회보장기본법 내 부정수급 관리 업무 내용

관리 목적	관리 업무
1. 사회보장 수급권자 권리 구제 2. 사회보장 급여의 사각지대 발굴 3. 사회보장 급여의 부정·오류 관리 4. 사회보장 급여의 과오 지급액의 환수 등 관리	1. 사회보장 수급자 및 사회보장 급여 현황 관리 2. 사회보장 관련 통계의 생성 및 관리 3. 사회보장 급여의 신청, 수급 자격의 조사 업무 및 급여의 적정성 확인, 환수(還收) 등 사후 관리 업무의 전자화 및 처리 지원 4. 사회보장 수급 자격의 취득·상실·정지·변경 등 변동 관리 5. 사회보장 급여 및 보조금의 부정·중복 수급 모니터링

자료: 국가법령정보센터 「사회보장기본법」(시행 2018. 12. 11., 법률 제15885호, 2018. 12. 11. 일부 개정); 국가법령정보센터 「사회보장기본법 시행령」(시행 2018. 9. 21., 대통령령 제29180호, 2018. 9. 18. 타 법 개정)
출처: 오윤섭 외(2016). p. 34 〈표 3-3〉 사회보장기본법 내 부정수급 관리 업무 내용 발췌 및 수정.

특히 2014년 12월 30일에 제정된 **「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(사회보장급여법)」**은 복지 사각지대의 발굴을 위하여 마련되었으나(보건복지부 보도자료, 2015. 6. 30.), 사각지대 대상자 발굴과 그들에 대한 지원 그리고 사회보장 급여 부정수급 관리에 필요한 기본 사항이 규정되어 있다. 이에 따른 구체적인 시행 방안은 시행령을 따른다(오윤섭 외, 2016, pp. 33-34). 「사회복지사업법」에서는 보조금을 사업 목적 외에 다른 용도로 사용하거나, 보조금을 거짓이나 부정한 방법으로 받았을 때 보조금 교부 결정 취소, 반환 및 처벌을 규정하고 있다(오윤섭 외, 2016, p. 35). 이 외에 사회보장 관련 특별법인 「국민기초생활보장법」 제46조에는 부정수급 대상 및 처벌 등에 관한 사항이 규정되어 있다.

〈표 3-6〉 부정수급 관리의 법적 근거(사회복지 관련 법)

법령		내용
사회보장 기본법	제30조 (사회보장급여의 관리)	① 국가와 지방자치단체는 국민의 사회보장 수급권의 보장 및 재정의 효율적 운용을 위하여 다음 각 호에 관한 사회보장 급여의 관리 체계를 구축·운영하여야 한다. 1. 사회보장 수급권자 권리 구제 2. 사회보장 급여의 사각지대 발굴 3. 사회보장 급여의 부정·오류 관리 4. 사회보장 급여의 과오 지급액의 환수 등 관리
	제37조 (사회보장정보 시스템의 구축·운영 등)	① 국가와 지방자치단체는 국민 편익의 증진과 사회보장 업무의 효율성 향상을 위하여 사회보장 업무를 전자적으로 관리하도록 노력하여야 한다.
사회보장 기본법 시행령	제19조 (사회보장정보 시스템의 구축 및 운영)	① 보건복지부 장관은 법 제37조 제2항에 따른 사회보장 정보 시스템을 통해 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다. 1. 사회보장 수급자 및 사회보장 급여 현황 관리 2. 사회보장 관련 통계의 생성 및 관리 3. 사회보장 급여의 신청, 수급 자격의 조사 업무 및 급여의 적정성 확인, 환수(還收) 등 사후 관리 업무의 전자화 및 처리 지원 4. 사회보장 수급 자격의 취득·상실·정지·변경 등 변동 관리 5. 사회보장 급여 및 보조금의 부정·중복 수급 모니터링

법령		내용
		6. 다른 법령에 따라 국가 및 지방자치단체로부터 위탁받은 사회보장에 관한 업무
사회보장 급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률	제22조 (사회보장급여의 환수)	① 수급자가 제20조에 따른 신고를 고의로 회피하거나 속임수 등의 부정한 방법으로 사회보장 급여를 받거나 타인으로 하여금 사회보장 급여를 받게 한 경우에는 사회보장 급여를 제공한 보장 기관의 장은 그 사회보장 급여의 전부 또는 일부를 그 사회보장 급여를 받거나 받게 한 자(이하 '부정수급자'라 한다)로부터 환수할 수 있다.
사회보장 급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령	제11조 (사회보장급여의 환수)	② 법 제22조 제3항에 따라 보장 기관의 장은 환수 사유가 발생하면 그 사유가 있다는 사실, 환수 대상, 납부 기한(환수 대상이 현물인 경우에는 반환 기한을 말한다. 이하 이 조에서 같다), 납부 기관(환수 대상이 현물인 경우에는 반환 기관을 말한다) 및 이의 신청 방법 등을 명시한 서면으로 통지하여야 한다. 이 경우 납부 기한은 통지일부터 30일 이상으로 하여야 한다.
사회복지 사업법	제42조 (보조금 등)	③ 국가나 지방자치단체는 제1항에 따라 보조금을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 이미 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다. 다만, 제1호 및 제2호의 경우에는 반환을 명하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 받았을 때 2. 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용하였을 때 3. 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하였을 때
	제53조 (벌칙)	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제23조 제3항을 위반한 자 2. 제42조 제2항을 위반한 자 → 제42조(보조금 등) ② 제1항에 따른 보조금은 그 목적 외의 용도에 사용할 수 없다.

자료: 국가법령정보센터 「사회보장기본법」(시행 2018. 12. 11., 법률 제15885호, 2018. 12. 11. 일부 개정); 국가법령정보센터 「사회보장기본법 시행령」(시행 2018. 9. 21., 대통령령 제29180호, 2018. 9. 18. 타 법 개정); 국가법령정보센터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(시행 2019. 6. 12. 법률 제15884호, 2018. 12. 11. 일부 개정); 국가법령정보센터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령」(시행 2019. 6. 12., 대통령령 제29750호, 2019. 5. 7. 일부 개정); 국가법령정보센터 「사회복지사업법」(시행 2019. 7. 16. 법률 제16247호, 2019. 1. 15., 일부 개정)

가. 부정수급 관리의 법적 근거

1) 통합 법령

부정수급에 관하여 「국가재정법」에서는 소관 부처의 내부 통제를, 「지방재정법」에서는 보조금 교부 결정 취소를 행할 수 있으며, 「사회보장기본법」과 「사회보장급여법」에서는 부정수급의 정의와 관리 체계를 명시하고 있다.

「국가재정법」은 각 사업의 내부 통제를 명시함으로써 사실상 재정 사업 소관 부처 및 사업 부서에 책임을 위임하고 있다(임완섭 외, 2017, p. 137). 제98조에서 재정 관리·재원 사용의 적정성과 집행 과정 보고 자료를 분석하고 평가하기 위하여 내부 통제를 시행해야 함을 규정하고 있다.

「지방재정법」은 보조 사업자가 법령을 위반한 경우에 한해 교부 결정을 취소할 수 있도록 하고 있다. 제32조의 8을 통해 지방 보조금을 용도 외에 사용하거나, 거짓 신청 또는 부정한 방법으로 교부받은 경우 지방보조금 교부 결정을 취소할 수 있도록 하였다.

「사회보장기본법」은 국가와 지방자치단체가 부정수급의 관리 체계를 구축하는 것에 대한 법적 근거를 제시하고 있다. 제30조에서 '사회보장 급여의 부정·오류 관리' 및 '사회보장 급여의 과오 지급액의 환수 등 관리'에 대한 체계를 구축하고 운영해야 함을 명시하고 있다.

이렇게 정의된 부정수급의 실제적인 적발 및 환수는 「사회보장급여법」에서 규정하고 있다(임완섭 외, 2017, p. 137). 제22조에서 수급자가 속임수 등의 부정한 방법으로 사회보장 급여를 받거나 타인에게 사회보장 급여를 받게 한 자를 부정 수급자로 정의하며, 부정수급이 발생한 사회보장 급여를 환수한다.

〈표 3-7〉 공공부조 분야 부정수급 관리의 법적 근거(통합 법령)

법령		내용
국가재정법	제98조(내부통제)	각 중앙 관서의 장은 재정 관리·재원 사용의 적정 여부와 집행 과정에서 보고된 자료의 신빙성을 분석·평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부 통제를 하게 하여야 한다.
지방재정법	제32조의8(법령 위반 등에 따른 교부결정의 취소 등)	① 지방자치단체의 장은 지방 보조 사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지방 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 1. 지방보조금을 다른 용도에서 사용한 경우 2. 법령, 지방 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분을 위반한 경우 3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 지방 보조금을 교부받은 경우 4. 그 밖에 지방 보조 사업의 수행이 곤란한 경우로서 조례로 정하는 사유에 해당하는 경우
사회보장기본법	제30조(사회보장 급여의 관리)	① 국가와 지방자치단체는 국민의 사회보장 수급권의 보장 및 재정의 효율적 운용을 위하여 다음 각 호에 관한 사회보장 급여의 관리체계를 구축·운영하여야 한다. 1. 사회보장 수급권자 권리 구제 2. 사회보장 급여의 사각지대 발굴 3. 사회보장 급여의 부정·오류 관리 4. 사회보장 급여의 과오 지급액의 환수 등 관리
사회보장 급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률	제22조(사회보장 급여의 환수)	① 수급자가 제20조에 따른 신고를 고의로 회피하거나 속임수 등의 부정한 방법으로 사회보장 급여를 받거나 타인으로 하여금 사회보장 급여를 받게 한 경우에는 사회보장 급여를 제공한 보장 기관의 장은 그 사회보장 급여의 전부 또는 일부를 그 사회보장 급여를 받거나 받게 한 자로부터 환수할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터 「국가재정법」(시행 2018. 4. 17., 법률 제15342호, 2018. 1. 16., 일부 개정); 국가법령정보센터 「지방재정법」(시행 2019. 1. 17., 법률 제15803호, 2018. 10. 16., 일부 개정; 국가법령정보센터 「사회보장기본법」(시행 2018. 12. 11., 법률 제15885호, 2018. 12. 11., 일부 개정); 국가법령정보센터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(시행 2019. 6. 12, 법률 제15884호, 2018. 12. 11., 일부 개정); 임완섭 외(2017). p. 138, 〈표 5-28〉 부정수급 관리의 법적 근거(통합 법령) 수정 및 보완.

2) 개별 법령

공공부조 개별 법령은 속임수와 같은 고의적인 부정에 대한 처벌을 명시하였으며, 정보 미제출 또는 거짓 제출에 대한 과태료 부과도 포함하고 있다(임완섭 외, 2017, p. 138).

「국민기초생활보장법」에서는 부양의무자 기준이 주요 부정수급 관리의 위험 요인으로 인식되고 있다. 부양 능력이 있는 부양의무자가 있으면 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받거나 타인에게 급여를 받게 한 경우를 부정수급으로 정의한다(제46조). 이미 지급된 과잉 지급분에 대하여 즉시 반환을 명하며(제47조), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 자는 1년 이하의 징역, 1000만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처함을 명시하고 있다(제49조).

「기초연금법」에서는 부정수급자에게 이미 지급한 기초연금액에 이자를 붙여 환수해야 함을 규정하고 있다(제19조). 환수뿐만 아니라 1년 이하의 징역 또는 1000만 원 이하의 벌금 등 벌칙도 명시하고 있다(제29조). 또 서류 미제출 또는 거짓 자료 제출을 주요 부정수급 요인으로 규정하여 20만 원 이하의 과태료를, 수급 자격의 변동을 신고하지 않은 자에게는 10만 원 이하의 과태료를 부과한다(제31조).

「장애인연금법」은 기초연금법과 유사하게 부정수급액을 환수할 때 이자를 가산하며(제17조), 1년 이하의 징역 또는 1000만 원 이하의 벌금에 처할 것을 명시하고 있다(제25조). 또 소득·재산 및 장애 등급 등에 관한 서류 미제출, 거짓 자료 제출, 조사나 질문의 거부·방해·기피, 거짓 답변을 하면 20만 원 이하의 과태료를 부과하며, 수급 자격 변동 사항을 신고하지 않으면 10만 원 이하의 과태료를 부과한다(제27조).

〈표 3-8〉 공공부조 분야 부정수급 관리의 법적 근거(개별 법령)

법령		내용
국민기초생활 보장법	제46조 (비용의 징수)	① 수급자에게 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 제20조에 따른 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위에서 징수할 수 있다. ② 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 급여를 받은 사람 또는 급여를 받게 한 자(이하 '부정수급자'라 한다)로부터 징수할 수 있다.
	제47조 (반환명령)	① 보장기관은 급여의 변경 또는 급여의 정지·중지에 따라 수급자에게 이미 지급한 수급품 중 과잉지급분이 발생한 경우에는 즉시 수급자에 대하여 그 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다. 다만, 이미 이를 소비하였거나 그 밖에 수급자에게 부득이한 사유가 있을 때에는 그 반환을 면제할 수 있다.
	제49조 (벌칙)	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역, 1천만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받거나 다른 사람으로 하여금 급여를 받게 한 자
기초연금법	제19조 (기초연금액의 환수)	① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 기초연금을 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지급한 기초연금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 환수하여야 한다. 이 경우 제1호에 해당하는 경우에는 지급한 기초연금액에 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 환수한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기초연금을 받은 경우 2. 제16조에 따라 기초연금의 지급이 정지된 기간에 대하여 기초연금이 지급된 경우 3. 그 밖의 사유로 기초연금이 잘못 지급된 경우
	제29조 (벌칙)	③ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기초연금을 지급받은 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.
	제31조 (과태료)	① 정당한 사유 없이 제11조 제1항에 따른 서류나 그 밖에 소득·재산 등에 관한 자료를 제출하지 아니하거나 거짓의 서류 또는 자료를 제출한 자 또는 조사·질문을 거부·방해 또는 기피하거나 거짓 답변을 한 자에게는 20만 원 이하의 과태료를 부과한다. ② 정당한 사유 없이 제18조에 따른 신고를 하지 아니한 사람에게는 10만 원 이하의 과태료를 부과한다.

법령		내용
장애인 연금법	제17조 (장애인 연금의 환수)	① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 이 법에 따라 장애인연금을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당되면 그가 받은 장애인연금의 전부 또는 일부를 환수하여야 한다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 이자를 가산하여 환수하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 장애인연금을 받은 경우 2. 장애인연금을 받은 후 그 장애인연금을 받게 된 사유가 소급하여 소멸한 경우 3. 잘못 지급된 경우
	제25조 (벌칙)	③ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 장애인연금을 받거나 다른 사람으로 하여금 장애인연금을 받게 한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.
	제27조 (과태료)	① 제9조에 따른 서류나 그 밖에 소득·재산 및 장애 정도 등에 대한 자료를 제출하지 아니하거나 거짓 자료를 제출한 자 또는 조사·질문을 거부·방해 또는 기피하거나 거짓 답변을 한 자에게는 20만 원 이하의 과태료를 부과한다. ② 정당한 사유 없이 제16조에 따른 신고를 하지 아니한 사람에게는 10만 원 이하의 과태료를 부과한다.

자료: 국가법령센터 「국민기초생활 보장법」(시행 2019. 10. 24., 법률 제16367호, 2019. 4. 23, 일부 개정); 국가법령센터 「기초연금법」(시행 2019. 4. 1., 법률 제16241호, 2019. 1. 15., 일부 개정); 국가법령센터 「장애인연금법」(시행 2019. 4. 1., 법률 제16259호, 2019. 1. 15., 일부 개정); 임완섭 외(2017). p. 139 〈표 5-29〉 부정수급 관리의 법적 근거(개별 법령). 수정 및 보완.

나. 제도별 부정수급 관리 체계

1) 국민기초생활보장제도[23]

생계급여는 「국민기초생활법」 제23조 제1항에 의해 수급자의 수급 자격, 급여액 변동 여부 등을 매년 확인하여 관리한다. 이때 변동 사항 확인은 수급자의 신고와 수급자 및 관계인의 확인 조사를 통해 이루어진다(보

23) 보건복지부(2019a). 2019년 국민기초생활보장사업안내 발췌 및 수정.

건복지부, 2019a, p. 259). 확인 조사는 시군구 통합조사관리팀에서 시행하는데 우선 사회보장 정보 시스템의 공적 자료를 확인한 다음 주택 조사는 한국토지주택공사(LH)에, 근로 능력 평가는 국민연금공단에 의뢰하고 현장 확인이 필요하면 가구를 방문하여 실태 조사를 한다(보건복지부, 2019a, pp. 12-13). 조사 항목에는 수급자 거주지, 가구 구성, 주거 실태, 소득·재산·생활 실태, 수급자 근로 능력, 취업 상태, 자활 욕구, 건강 상태, 부양의무자의 소득·재산 및 부양 능력 유무 등이 포함된다(보건복지부, 2019a, p. 260).

특히 소득·재산 은닉, 부양의무자 누락 등 부정수급이 의심되는 수급자들을 중점 관리 대상자로 선정하고, 사회보장 정보 시스템에 등록하여 관리하고 있다(보건복지부, 2019a, p. 266). 중점 관리 대상자로 선정되는 유형으로는 사실혼 의심, 위장 이혼, 명의 도용, 소득 및 재산 은닉, 부양의무자 누락 등이 있으며, 해당 유형이 아니더라도 지속적으로 자료 파악이 필요한 대상자를 중점 관리 대상자로 등록하여 관리하고 있다. 조사 결과에 따라 수급자의 자격, 급여액 등을 변경하고 부정수급자로 확인되면 보장 비용 징수, 징역, 벌금, 구류 또는 과료 등의 행정절차에 따르게 된다(보건복지부, 2019a, p. 85).

부정수급은 수급자에게 생계급여를 직접 지급하는 보장 기관에서 확인하며, 생계급여사업팀은 부정수급 확인, 보장 비용 징수 결정 및 징수, 징수 대상자 및 징수 진행 상황을 사회보장 정보 시스템에 등록하는 등 부정수급 관리를 총괄한다(보건복지부, 2019a, p. 295).

〔그림 3-3〕 생계급여 부정수급자 처리 절차

단계	업무 처리 내용
① 급여 중지, 급여 감소 처분	▪ 보장 중지 및 급여 감소 처리.
⇩	
② 부정수급자 실태 조사 및 확인	▪ 급여 종류별 산정 기준 초과 및 소득 변동자에 대한 실태 조사로 부정수급 여부 확인 및 결정.
⇩	
③ 부정수급자 조치 계획 수립 및 사전 통지	▪ 처분 사전 통지(보장 비용 징수, 부정수급에 한하여 고발 조치 등을 할 수 있음을 안내).
⇩	
청문 불필요 / 청문 필요	▪ 행정청이 의견 청취가 필요하다고 인정하는 경우 실시.
⇩ → (청문 진행)	▪ 청문 사전 통지(청문 시작 10일 전까지) → 청문 주재자 선정 → 청문의 진행 → 청문 조서 작성
④ 보장 비용 징수 결정 및 징수 대상자 등록 심의 결과 내부 결재 징수 결의(고지서 발급) 사회보장 정보 시스템 징수 대상 등록(징수 등록·징수 제외 등 처리)	④-1. 보장 기관이 결정(생활보장위원회 미상정). ▪ 부정수급자에 대한 징수 결정(징수 금액, 방법, 주기 등). ▪ 부양의무자의 해외 이주, 군 복무, 행방불명 등이 인정되는 경우 징수 제외 결정. ④-2. 생활보장위원회 심의·의결을 거쳐 결정. ▪ 부정수급자에 대한 징수 제외 결정. ▪ 부양의무 불이행자에 대한 징수·징수 제외 결정. ④-3. 모든 부정수급자는 보장 비용 징수 대상자로 등록·관리.
⇩	
⑤ 보장 비용 징수 및 조치 계획 수립	▪ 보장 비용 징수 계획과 고발 조치 여부 결정 작성 결재를 득함(고발 필요·불필요 결정).
⇩	
⑥ 보장 비용 납부 통지	▪ 보장 비용·부당 이득 징수 통지서(서식 7호) 및 고지서 발송. ▪ 30일 이상의 기한을 주어 납부하도록 통지.
⇩	
⑦ 납부 독촉	▪ 30일 이상의 기한을 정하여 징수 대상자에게 납부 독촉.
⇩	
⑧ 체납 처분	▪ 납부 기한 내에 납부하지 않을 경우 국세 징수법 또는 지방세 징수법에 따라 체납 처분 절차 진행(압류→매각→청산).
⇩	
⑨ 결손 처분	▪ 지방생활보장위원회 상정.
⇩	
⑩ 징수 금액의 처리	▪ 당해 연도 급여분: 당해 연도 세출 예산 과목으로 반납 처리. ▪ 과년도 급여분: 지방자치단체(시군구) 세외수입으로 처리.

자료: 보건복지부(2019a). 2019년 국민기초생활보장사업안내. pp. 276-277 재인용.

2) 기초연금[24)]

기초연금은 「기초연금법」 제11조에 근거하여 수급자의 수급 자격 및 기초연금액 등의 결정에 영향을 미치는 변동 사항을 확인하기 위하여 매년 확인 조사를 실시한다(보건복지부, 2019b, p. 152).

확인 조사는 시군구 통합조사관리팀에서 수행하며, '행복e음'자료를 통하여 우선 확인한 후 현장 확인이 필요하면 직접 조사하거나 국민연금공단에 조사를 의뢰한다(보건복지부, 2019b, p. 47). 확인 사항으로는 수급자 거주지, 가구 구성, 소득 및 재산, 직역 연금 수급권, 국민연금 급여액, 주소지 변경 등이 포함된다(보건복지부, 2019b, p. 152). 특히 '행복e음'에서 자동으로 관리되지 않거나, 타인 계좌 수급자, 사실혼 관계 수급자 등 부정수급 가능성이 높은 수급자를 중점 관리 대상으로 선정하여 관리하고 있다(보건복지부, 2019b, p. 155).

확인 조사 결과에 따라 수급 자격 여부와 기초연금액 등 변동 내용을 결정하여 신청자에게 통지하고, 환수 대상자에 대해 환수 결정, 과태료 부과 등의 행정절차에 따른다(보건복지부, 2019b, pp. 48, 155).

〈표 3-9〉 기초연금 확인 조사의 범위

구분		조사 내용	세부 내용
소득 인정액	소득	소득액 증감	▪ 근로소득: 월 급여액 변동, 취업·퇴사·이직 등 ▪ 사업소득: 사업소득액의 변동, 사업자 등록, 휴·폐업 등 ▪ 재산 소득: 연금·이자 소득의 발생 및 변동 등 ▪ 공적 이전소득: 공적연금 등의 급여액 변동
	재산	재산액 증감	▪ 재산 증감(매입·매도, 증여 등), 재산 가액 변동

24) 보건복지부(2019b). 2019년 기초연금 사업안내 발췌 및 수정.

구분		조사 내용	세부 내용
수급 자격 및 가구 유형	인적 변동	가구 유형 변동 수급 정지 여부 수급권 상실 여부	▪ 결혼·이혼, 본인 및 배우자 사망 ▪ 교정 시설 입소, 행방불명, 실종, 가출, 해외 장기 체류 등 ▪ 직역 연금 수급권의 발생·변동·소멸 등
기초 연금액	기초 연금액 변동	국민연금·직역 연금 수급권·급여액 변동	▪ 국민연금 수급권의 발생·변동·소멸, 국민연금 급여액, 소득 재분배 급여액(A급여액) 변동 등 ▪ 직역 연금 급여액 변동
급여 관리	관리 행정 변동	주소지 변경	▪ 전출·전입
	급여 지급	계좌	▪ 계좌 변경

자료: 보건복지부(2019b). 2019년 기초연금 사업안내. p. 47 재인용.

기초연금 수급자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연금을 받은 경우 연금을 지급한 보장 기관에서 환수 대상을 확인하여 행복e음에 등록하고, 수급권 상실·정지, 기초연금액 환수 결정 등의 처리를 한다(보건복지부, 2019b, p. 170). 부정수급자가 확인되면 지급된 보장 비용에 이자를 가산하여 환수하는데, 3년 만기 정기예금 이자율(2019년 기준 1.8%)[25]로 부정수급 기간의 이자액을 계산한다(보건복지부, 2019b, p. 171). 환수금은 「기초연금법」 제20조에 의거하여 납부 고지, 납부 독촉, 압류(촉탁), 공경매처분, 징수 금액 처리, 종결 절차를 거쳐 처리한다.

또 거짓이나 부당한 방법으로 수급권을 갖게 된 경우에는 기초연금제도 운영의 건전성을 기하기 위하여 과태료 또는 벌금을 부과한다(보건복지부, 2019b, pp. 177-180). 자료를 제출하지 않거나 허위 자료를 제출하면 법 제31조 제1항에 근거하여 3차에 걸쳐 과태료를 부과한다. 거짓

25) 3년 만기 정기예금 이자율은 2017년 1.1%, 2018년 1.6%, 2019년 1.8%임(보건복지부, 2019b, p. 171).

이나 그 밖의 부정한 방법으로 연금을 지급받은 자는 기초연금법 제29조에 근거하여 1년 이하의 징역 또는 1000만 원 이하의 벌금에 처하며, 부정수급 기간이 6개월 이상이거나 120만 원 이상이면 고발 조치한다.

〔그림 3-4〕 기초연금 급여액 환수 처리 절차

단계	업무 처리 내용
제1단계 환수 대상 확인 및 환수 결정	▪ 수급자, 기타 관계인의 기초연금 급여액 환수 원인 등 확인(10일 이상의 기간을 정하여 사전 처분 통지). ▪ 기초연금 급여액 환수 내용 확인·결정.
제2단계 납입 고지	▪ 환수 원인, 환수 금액, 납부 기한, 납부 기관 및 이의 신청 방법 등을 명시하여 서면으로 납입 고지. ▪ 향후 지급할 연금이 있으면 환수금과 상계 처리. ▪ 납부 기한은 통보일로부터 30일 이상.
제3단계 납부 독촉 및 체납 처분	▪ 기한 내에 환수금을 납부하지 아니한 때에는 30일 이상의 기한을 정하여 납부 독촉. ▪ 미납 시 「국세법」 또는 「지방세법」에 의한 체납 처분 절차 진행.
제4단계 압류(촉탁)	▪ 징수 대상자의 재산·소득 등에 처분 금지 조치 실행.
제5단계 공경매 처분	▪ 압류한 재산을 금전으로 강제 환가.
제6단계 징수 금액 처리 또는 결손 처분	▪ 매각 대금에 대한 청산 절차에 따라 환수. ▪ 징수 당해 연도 급여분은 세출 예산 과목으로 반납(여입)처리, 과년도 급여분은 지방자치단체 세외수입으로 처리. ▪ 소멸 시효 완성 등 징수가 불가능한 경우 결손 처분.

자료: 보건복지부(2019b). 2019년 기초연금 사업안내. p. 168 재인용.

3) 장애인연금[26]

장애인연금은 「장애인연금법」 제11조에 근거하여 수급 자격 및 급여의 적정성을 확인하기 위하여 매년 확인 조사를 하고 있다(보건복지부, 2019c, p. 159). 확인 조사는 시군구 통합조사팀에서 주관하며 변동 사항은 행복e음에 입력하여 관리하는 것을 원칙으로 한다(보건복지부, 2019c, p. 159). 조사 대상은 인적 사항, 소득·재산, 주민등록지, 장애등급, 보장 시설 입·퇴소, 급여 지급 계좌 등이다. 조사 결과 환수 대상자가 발생하면 조사 종료 후 15일 이내에 행복e음에 등록하고, 조사 결과를 조사 종료 후 1개월 이내에 보건복지부에 보고해야 한다(보건복지부, 2019c, p. 176).

거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연금을 받은 경우 보장 기관의 확인을 거쳐 환수 처리, 과태료 부과, 고발 조치 등을 한다(보건복지부, 2019c, p. 176). 환수 결정을 내린 후에는 반드시 행복e음에 등록하고 관리해야 한다. 환수 금액은 지급된 장애인연금에 이자를 더한 금액이며, 3년 만기 정기예금 이자율(2019년 기준 1.8%)로 부정수급 기간의 이자액을 계산한다(보건복지부, 2019c, pp. 178-180).

또 부정수급자에게는 「장애인연금법」 제27조 제1항에 근거한 과태료와 제25조에 근거한 벌금을 부과한다(보건복지부, 2019c, pp. 185-187). 자료를 제출하지 않거나 허위 자료를 제출하면 3차에 걸쳐 과태료를 부과한다. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연금을 지급받거나 다른 사람으로 하여금 연금을 지급받게 한 자는 1년 이하의 징역 또는 1000만 원 이하의 벌금에 처하며, 부정수급 기간이 6개월 이상이거나 200만 원 이상이면 고발 조치한다.

---

26) 보건복지부(2019c). 2019년 장애인연금 사업안내 발췌 및 수정.

2. 복지급여 부정수급 현황

복지 부정수급에 대하여 사회보장정보원이 국회의원 의원실에 제출한 자료를 통해서 부정수급 환수 결정액과 납부액을 살펴보고자 한다.

〈표 3-10〉 복지급여 부정수급자 환수 결정액 및 미납액

(단위: 백만 원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년 8월
환수 결정액	9,990	11,337	15,634	21,596	21,718	15,827
환수 납부액	7,122	8,117	10,830	15,189	13,331	5,217
환수 미납액	2,869	3,220	4,805	6,407	8,388	10,609
누적 미납액	2,868	6,088	10,892	17,299	25,686	36,296

자료: 최도자. (2018.10.14.). 최근 5년간 복지급여 부정수급 환수에 대한 미납액 363억원 달해. 최도자 국회의원실 보도자료. (https://www.choidoja.com/index.php?mid=community&page=10&document_srl=18177 에서 2019.5.30. 인출.)

사회보장정보원의 확인 조사 결과 2013년부터 2018년까지 6년간의 복지급여 부정수급 규모는 14만 4661건이며, 누적된 미환수 금액은 363억 원에 달하는 것으로 나타났다(최도자, 2018. 10. 14.).

먼저 기초생활보장 부정수급액을 살펴보면 2014년부터 2019년까지 6년간 위장 이혼, 소득 미신고 등으로 인한 부정수급액이 1043억 원에 달하며 이 중 381억 원이 환수되지 않은 것으로 나타났다(이보미, 2019. 9. 28.). 2014년 이후 환수 결정 건수와 환수 결정액은 지속적으로 증가하고 있으며, 이와 더불어 환수 미납액도 증가 추세에 있다. 특히 환수 결정 사유가 사실혼 은닉, 위장 이혼, 금융 및 사업 소득 미신고, 부정수급 등이 주를 이루고 있다는 점에서 제도를 악용한 부정수급이 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-11〉 기초생활보장 부정수급 및 환수 현황(2014년~2019년 6월)

(단위: 건, 백만 원, %)

연도	환수 결정 건수	환수 결정액	환수 납부액	환수 미납액	미납률
2014년	9,132	10,296	7,487	2,809	27.3
2015년	16,271	15,351	11,050	4,302	28.0
2016년	25,393	21,210	15,954	5,256	24.8
2017년	29,235	21,134	15,085	6,049	28.6
2018년	32,253	23,760	13,110	10,650	44.8
2019년 6월	18,471	12,555	3,442	9,113	72.6
계	130,755	104,307	66,129	38,178	36.6

자료: 이보미. (2019.9.28.). 기초생활부정수급액 1043억… "위장이혼·사실혼은닉 다수". 파이낸셜뉴스(http://www.fnnews.com/news/201909281335209235 에서 2019.12.9. 인출)

기초연금이 잘못 지급된 경우를 살펴보면 2014년부터 2019년까지 6년간 부정수급, 과오·착오로 인한 부적정 급여 환수 결정은 19만 3811건, 총 597억 3441억 원으로 나타났다(박병탁, 2019. 10. 11.). 부적정하게 지급된 사유는 담당자의 착오가 60.9%로 가장 높았고, 사망자에게 지급 3.4%, 신청 자격이 없는 자에게 지급 3.3%, 부정한 방법으로 수급 1.2% 순으로 높았다. 부정한 방법에 의해 지급된 급여에 대하여 약 1억 원, 환수 결정액의 14.5%에 달하는 금액이 환수되지 못한 채로 남아 있다.

〈표 3-12〉 기초연금 부적정 지급 및 환수 현황(2014년 7월~2019년 6월)

(단위: 건, 백만 원, %)

환수 상세 사유		환수 결정		환수 납부				
		환수 결정 건수	환수 결정액①	환수 납부 건수	환수 완납 건수	환수 납부액② (현금 납부+상계)	환수 미납액 (①-②)	미환수율
계		193,811	59,734	187,833	179,553	49,545	10,189	17.1
소득 재산 증가	소득 재산 변동	2,457	555	2,371	2,026	432	122	22.0
인적 변동	사망	5,001	2,032	2,960	2,925	1,041	990	48.7
	교정 시설 입소자	276	219	253	209	124	95	43.2
	장기 해외 체류 (60일, 90일 등)	912	462	800	741	300	163	35.2
	국적 상실 및 국외(해외) 이주	25	5.3	25	23	5	0	6.1
	실종, 가출, 행방불명	202	444	128	106	142	302	68.1
	거주 불명자	14	4.6	11	8	3	1	26.7
	사실 이혼, 사실혼	115	61	110	79	29	31	51.5
	외국인 배우자 국내 체류 2년 경과	1	1.7	-	-		2	100.0
과오 및 중복 지급	담당자 착오	127,043	36,405	124,878	120,103	31,817	4,588	12.6
	부부 감액 수기 적용	4,436	445	4,387	4,157	405	40	9.0
	신규 책정 차감 상계	799	108	782	756	91	17	16.0

환수 상세 사유		환수 결정		환수 납부				
		환수 결정 건수	환수 결정액①	환수 납부 건수	환수 완납 건수	환수 납부액② (현금 납부+상계)	환수 미납액 (①-②)	미환수율
직역 연금 대상자	직역 연금 대상자	621	625	540	268	300	325	52.0
허위 및 부정 신고	거짓, 부정한 방법으로 수급	1,849	711	1,818	1,743	610	100	14.1
무 자격자	신청 자격이 없는 자	2,247	1,973	1,908	1,686	1,210	764	38.7
기타	기타	47,813	15,684	46,862	44,723	13,035	2,648	16.9

자료: 박병탁. (2019.10.11.). '[2019국감] 김관수 의원 "기초연금 5년간 597억원 잘못 지급...102억원 환수 못해"'. 국회뉴스ON. (https://www.naon.go.kr/content/html/2019/10/11/f98c1d8c-1301-449a-aa5c-f7ef21c2dfd0.html에서 2019.12.2. 인출.)

3. 부정수급 관리·전달 체계

가. 국고보조금 관리 체계

국고보조금 사업의 부정수급 정보 관리를 위하여 기획재정부는 국고보조금통합관리시스템(e나라도움)을 통해 중복·부정수급 관리, 자격 검증, 부정수급 모니터링을 하고 있다(기획재정부, 2017b, p.256). e나라도움은 중앙 부처, 지자체, 민간의 국고보조금 사업의 선정부터 집행, 사후 관리까지 단계별 검증을 통해 중복·부정수급을 방지한다. 이는 2014년 12월 '국고보조금 부정수급 종합 대책'의 핵심 과제로 선정되어 기획재정부에 '국고보조금통합관리시스템 구축 추진단'을 설치하고(2015. 10.), '보조금 관리에 관한 법률 일부 개정 법률안'이 통과(2016. 12.)됨으로써

2017년 7월 17일 개통되었다.

부정수급을 검증하기 위하여 기존 보조금 관련 시스템과 연계하고 있는데 2018년 11월 말 기준으로 390개의 재정 및 보조 사업 관리 시스템 등과 통합·연계 중이며, 2019년에는 추가 86개 시스템과의 연계를 추진하였다(기획재정부, 2018). 각 중앙 부처의 자체 보조금 시스템은 업무 특성을 고려하여 e나라도움과 연계하는데, 사업형은 e나라도움을 활용하고, 보건복지부의 행복e음, 전자 바우처 시스템, 보육 통합 시스템 등 급여형 사업은 기존 시스템을 활용하도록 연계하였다. 이에 따라 행복e음을 통해 관리하는 복지부의 생계급여, 자활급여, 기초연금, 장애인연금 등의 급여 사업은 e호조를 통해 보조금을 집행하고 관련 정보를 e나라도움에 송신하는 체계를 갖췄다(기획재정부, 2017c, p. 15).

한편 국고보조금의 전 처리 과정을 시스템으로 관리함으로써 사업의 유사·중복을 확인하고, 수급 자격 및 지출 증빙 자료를 검증하여 중복·부정수급을 방지한다(「보조금 관리에 관한 법률」 제26조의 2). 수급자, 사업 이력, 정보 연계 DB 구축을 통한 정보 통합 관리로 업무 단계별 중복·부정수급 관리 체계를 갖췄다. 세부적으로 ① 유사·중복 사업 확인 ② 보조 사업자 및 수급자 자격 검증 ③ 보조금 중복 수급 검증 ④ 물품 가격 적정성 확인 ⑤ 거래 유효 검증 ⑥ 부정 징후 모니터링 ⑦ 중요 재산 사후 검증 등 보조 사업 전 단계를 아우르는 7단계 검증 체계를 갖췄다(기획재정부 보도자료, 2017. 7. 17.).

〈표 3-13〉 e나라도움 부정수급 관리 체계

구분	시스템 검증	기능
신청 단계	① 유사·중복 사업 확인	보조 사업별로 속성 정보를 활용하여 유사·중복 사업 검증.
	② 보조 사업자 및 수급자 **자격 검증**	무자격자의 수급을 방지하기 위한 수혜 자격 검증.
집행 단계	③ 보조금 **중복 수급 검증**	보조 사업자가 2개 이상 신청 사례 검증, 사업자·수급자가 2개 이상 수행·수급 사례 검증.
	④ 물품 가격 적정성 확인	가격 부풀리기를 방지하기 위한 가격 적정성 검증.
	⑤ 거래 유효 검증	국세청·금융기관 등과 연계하여 거래 증빙 검증(전자세금계산서·신용카드 등).
	⑥ 부정 징후 모니터링	부정 의심 거래 집중 관리를 위한 부정 징후 모니터링 검증.
사후 관리 단계	⑦ 중요 재산 사후 검증	보조금으로 취득한 재산의 목적 외 이용 방지 등을 위해 대법원, 국세청 등과의 연계 모니터링으로 검증.

자료: 한국재정정보원(2019b). e나라도움 보조 사업자 교육 교재(예치형), p. 9.

특히 보조 사업자 또는 보조금 수령자의 부정수급 모니터링 체계를 구축하기 위하여 수급 자격 및 수급 이력 정보를 연계하고 있다(기획재정부, 2017a). 급여형 보조 사업은 복지부 행복e음 등의 자체 보조 사업 관리 시스템을 통해 자격 검증 정보를 연계하고 있으며, 중복 수급에 대하여 보조금 지급 전후로 검토하고 있다. 자격 검증은 보조금 신청 시 수급 자격 검증 정보를 연계함으로써 부정이나 오류에 대한 사전 검증 및 예방 기능을 수행하며, (상위) 보조 사업 담당자는 자격 검증 기준을 등록하고, 검증하여 적부를 판단한다. 중복 수급 검증은 보조 사업 신청 시 수급 이력을 조회하여 중복 수급을 방지하며, (상위) 보조 사업 담당자는 중복 수급을 검토하여 그 결과를 시스템에 등록해야 한다.

〈표 3-14〉 중복 부정수급 방지 관련 역할 및 담당자 업무

구분	역할	업무
자격 검증	〈공모 관리자〉 (상위) 보조 사업 담당자	-담당 보조 사업의 N차 보조 사업자 및 수령자 선정을 위한 자격 검증 기준 등록. * 공공·민간 사업자는 상위 사업 담당자에게 자격 검증 기준 승인 요청.
	〈상위 중앙 또는 지자체〉 보조 사업 담당자	-등록된 자격 검증 기준에 따라 자격 검증 수행(적부 판단). * 사업형은 상위 보조 사업 담당자가 자격 검증 수행, 급여형은 보조 사업 담당자가 자격 검증 수행.
중복 수급 검증	(상위) 보조 사업 담당자	-자격 검증 기준 승인 요청 건의 검토 및 승인 처리. * 공공·민간 사업자가 관리하는 사업의 상위 사업 담당자

자료: 기획재정부(2017a). 국고보조금통합관리시스템 소개 및 사용 방법, p. 3, p. 14.

또 보조 사업자, 수급자 등 관련자에 대한 주기적인 다차원 분석을 통해 부정 거래 위험도가 높은 사업을 추출하여 집중 관리 대상으로 선정하는 부정수급 모니터링을 한다(기획재정부, 2017a, p.3). 부정 거래 탐지 시스템(FDS: Fraud and Detection System)은 보조 사업의 과거 부정 사례, 현재 보조금 집행 상황, 향후 보조 사업 수행 가능성을 종합적으로 고려한 종합 분석 결과, 위험도 점수가 높은 사업을 집중 관리 대상으로 선정한다(원종학 외, 2017).

나. 복지 부정수급 관리 체계

복지 부정수급 관리는 보건복지부 감사관실 복지급여조사담당관이 주관한다. 복지급여조사담당관은 사회복지법인·시설 현지 조사를 통해 부정수급을 적발하며, 부정수급 예방 교육의 실시와 함께 부정수급 신고에 따른 포상금을 지급한다.

'복지 사업 부정수급 제도 개선 종합 대책'(2013. 12.)의 일환으로

2013년 9월 복지급여 부정수급을 총괄 관리하는 전담 부서인 복지급여조사담당관을 신설하여 부정수급에 대한 상시적 조사 및 점검 체계를 구축하였다(「보건복지부와 그 소속 기관 직제」 제7조 제2항 제4의 2호; 보건복지부 보도자료, 2013. 9. 23.). 복지급여조사담당관은 9인으로 구성되며 복지급여 관련 지방자치단체, 사회복지시설, 수급자 등에 대한 현지 조사를 계획하여 시행하고, 부적정 수급의 조사 및 처분에 관한 사항, 권리 보호를 위한 사항을 모니터링한다(보건복지부 홈페이지, 2019. 5. 2. 인출).

보건복지부 부정수급 관리 체계는 복지급여조사담당관과 각 사업 부서로 이원화되어 있다. 기초생활보장급여, 기초연금, 장애인연금 등 복지급여 부정수급 관리는 개별 사업 부서에서 하며, 복지급여조사담당관은 복지부 차원의 종합적이고 집중적인 조사와 사회복지법인·시설 중심의 합동 조사를 실시한다(보건복지부 보도참고자료, 2013. 9. 23.). 사회보장정보원의 시스템을 연계하여 사회복지법인 및 시설의 운영, 인건비, 회계, 후원금, 기능 보강과 관련한 부정수급을 조사한다.

〈표 3-15〉 사회복지법인·시설 부정수급 적발 현황

(단위: 천 원)

구분	2016년	2017년	2018년
건(수)	66	91	76
환수(반환) 금액	387,000	837,323	417,619

자료: 보건복지부 보도자료(2016. 7. 7.) “사회복지법인 등 특별 합동조사, 적발 66건, 시정조치 81건”, p. 4; 보건복지부 보도참고자료(2017. 7. 31.) “사회복지법인 및 시설 합동조사 결과 위법·부당행위 91건 적발, 157건 행정조치”, p. 2; 보건복지부 보도자료(2018. 9. 18.) “사회복지법인 및 시설 특별 합동조사 결과 위법·부당행위 76건 적발, 182건 행정조치 요구”, p. 2.

현지 조사와 더불어 2015년부터 지자체 공무원, 사회복지시설 종사자, 관련 단체 및 협회를 대상으로 부정수급 개념 및 현황, 근절 및 예방 방안,

사업별 부정수급 사례 등에 관한 부정수급 예방 교육을 매년 시행하고 있다(한국보건사회연구원, 2016). 이를 통해 현장에서의 부정수급 관리에 대한 인식을 제고하고 경각심을 일깨워 부정수급을 예방하는 데 주력하고 있다(한국보건복지인력개발원 보도자료, 2017. 4. 27.). 나아가 2019년부터는 보조 사업자 및 수급자 등에게도 교육을 실시할 예정이다(기획재정부 보도자료, 2019. 1. 31.).

보건복지부가 부정수급 관리 정책과 정보 시스템의 활용·연계, 부정수급 예방 교육, 부정수급 신고, 국민 인식 제고 등 관리·감독 체계를 마련하는 데에 중점을 둔다면, 실제 행정 활동은 시도 감사관실 또는 시군구 복지사업 부서가 주로 맡는다(임완섭 외, 2017, p. 141). 지자체는 '지방보조금 부정수급 근절 대책'(행정안전부, 2018. 2. 14.)에 따라 각 시도에 보조금 감사팀을 신설하여 시군구의 보조 사업 관리·운영 실태와 부정수급을 점검하고 있다(행정안전부 보도자료, 2019. 2. 14.).

〈표 3-16〉 부정수급 관리 전달 체계

구분	기관	부서	역할
중앙	감사원	사회복지감사국	- 보건복지부와 소속 기관에 관한 감사 - 복지 전달 체계 운영 실태 감사(2013. 8.) - 복지사업 재정 지원 및 관리 실태 감사(2017. 8.)
	보건복지부	감사관실 복지급여조사 담당관	○ 복지 부정수급에 대한 총괄 관리 및 점검 - 복지급여 관련 지방자치단체, 사회복지시설, 수급자 등에 대한 현지 조사 수립, 시행 - 사회복지법인·시설 부정수급 사례집 발간 - 부적정 수급의 조사 및 처분에 관한 사항 - 복지급여 대상자 권리 보호를 위한 모니터링 기능
		복지사업 부서	- 부정수급 현장 조사
	사회보장 정보원	복지정보본부	- 사회복지통합관리망(행복e음) 구축(2010), 시스템 유지·관리 - 공적 자료(소득, 재산, 인적 정보 등) 통합·연계

구분	기관	부서	역할
지자체(시도)	서울특별시	감사위원회 감사담당관 보조금감사팀	❍ 지방 보조금 부정수급 점검 전담 조직 - 감사 계획 수립 - 실지 감사 실시 - 보조금 사업 모니터링 감사 주관
	부산광역시	감사관 조사담당관	- 복지 환경 분야 보조금 특정 감사 시행 및 운영
	대구광역시	감사관 보조금감사팀	- 보조금 부정수급 제도 개선·발굴 - 특정 감사 수행
	인천광역시	감사관 보조금감사팀	- 시민 감사관 운영 - 사회복지 분야 감사 - 보조금 감사
	광주광역시	감사위원회 보조금감사담당	- 보조 단체(보조금, 민간 위탁금 등) 감사 - 사회복지·환경 분야 계약 심사
	대전광역시	감사위원회 보조금감사팀	- 보조금 분야 특정·현장 감사 - 보조·출연 기관 종합 감사 - 보조금 부정수급 예방 교육 및 홍보 - 부정수급 방지 제도 개선 발굴
	울산광역시	감사관 보조금감사팀	- 보조금 감사, 특정 감사, 일상 감사
	세종특별자치시	감사위원회 보조금감사	- 연간 보조금 감사 계획 수립 - 시 본청·산하 기관, 사업소, 읍면동 등 보조금 감사 - 보조금 누수 발굴 및 제도 개선 - 보조금 민원 사항 처리
	경기도	감사관 감사담당관	- 복지급여 조사에 관한 사항 - 사회복지 분야 감사 감사원 및 중앙 부처 감사 지원 등
	강원도	감사위원회 보조금감사팀	- 사회복지 분야 종합 감사 - 보조금 분야 특정 감사, 종합 감사
	충청북도	감사관 보조금감사팀	- 보조금 감사
	충청남도	감사위원회 보조금감사팀	- 보조금 분야 특정 감사 - 보조금 부정수급 및 예산 누수 발굴 - 보조 사업 부정 예방 대책 및 홍보 - 보조금 부정수급 신고 및 처리에 관한 사항
	전라북도	감사관 회계보조금감사팀	- 보조금 감사

구분	기관	부서	역할
	전라남도	감사관 보조금감사팀	- 보건, 사회복지 분야 보조금 감사
	경상북도	감사관 보조금감사팀	- 보조금 감사
	경상남도	감사관 보조금감사담당	- 보조금 예산 누수 발굴 및 제도 개선 종합 대책 추진 - 보조금 분야 시군 종합 감사 수행 - 보조금 부정수급 신고 센터 운영 - 복지 보조금 감사 이력 관리 시스템 관리
	제주특별자치도	감사위원회 조사과	- 감사 신고 센터, 도민 감사관 운영

자료: 중앙기관 홈페이지의 '부서별 담당업무' 참조 및 지자체 시도별 홈페이지의 '감사조직 업무'를 참조하여 재정리함.

다. 복지 부정수급 신고

복지급여나 정부 보조금 부정수급을 통제하기 위하여 국민권익위원회에 '복지·보조금 부정신고센터' 전담 기구를 설치하였으나, 보건복지부는 자체적으로 복지 부정수급 신고제를 운영하고 있다(황윤원 외, 2016, p. 6). 보건복지부 복지급여조사담당관실은 복지급여, 사회복지시설, 의료기관의 부당 청구 등에 관한 복지 부정수급에 대하여 '복지로' 사이트[27]에서 신고받고 있다. 부정수급이 신고되면 복지급여조사담당관은 복지부 소관 사업인 경우 각 사업 부서에서 현지 조사를 하고 부정수급액 환수 및 사후 관리를 하도록 하고, 타 부처 소관 사업인 경우 해당 부처로 이관한다. 복지 부정수급의 주요 유형으로 국민기초생활, 국민건강보험, 장기요양보험, 국민연금, 어린이집, 사회복지시설 및 법인, 사회서비스 바우처, 장애인 복지과 공무원 횡령의 9가지를 제시하고 있다.

27) www.bokjiro.go.kr

〈표 3-17〉 복지 부정수급 신고 대상

구분		신고 대상	
중앙	국민권익위원회	복지·보조금	- 사회보장보험(국민연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험) - 공공부조(국민기초생활보장, 의료급여, 기초노령연금) - 복지시설 보조금(지원금) 등 정부 복지의 부정수급 관련 사례 일체 -「보조금 관리에 관한 법률」을 위반한 부정수급
	보건복지부 복지로	보건복지부 주관 사업	- 국민기초생활보장(소득, 재산, 부양의무자 허위 신고) - 국민건강보험(비적격자, 요양급여 허위 청구) - 장기요양보험(장기요양급여 허위 청구) - 국민연금(실종 또는 사망자 명의로 지급) - 어린이집(보육료 또는 인건비 허위 지급) - 사회복지시설 및 법인(인건비 및 운영비 허위 지원, 식자재 보조금 횡령) - 사회서비스 바우처(허위 비용 청구) - 장애인 복지(허위 진단서 등록, 활동지원서비스 허위 청구) - 공무원 횡령(차명 계좌 횡령)

자료: 국민권익위원회 홈페이지(www.acrc.go.kr에서 2019. 6. 3. 인출); 복지로 홈페이지(www.bokjiro.go.kr에서 2019. 6. 3. 인출)

복지 부정수급 신고를 활성화하기 위하여 포상금을 지급하는데 신고 포상금은 환수 결정액의 30%를, 연간 최고 5000만 원까지 지급한다. 복지 부정수급 신고 포상금 지급 기준 및 절차가 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령」 일부 개정령에 따라 제27조에 신설되었다(보건복지부 보도자료, 2019. 4. 30.).

〈표 3-18〉 복지 부정수급 신고 포상금 지급 기준 및 절차

법령		내용
사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령 일부 개정령	제27조 (신고 포상금 지급의 기준·절차 및 방법 등)	① 법 제53조의 2 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대한 신고를 받은 보장기관의 장은 그 내용을 확인하여 포상금 지급 여부를 결정하고, 신고한 사람(이하 "신고인"이라 한다)에게 이를 알려야 한다. 이 경우 신고인에 대한 통보는 법 제22조 제1항에 따라 사회보장급여의 환수를 명한 후에 해야 한다. ② 보장기관의 장은 제1항에 따라 신고인에게 포상금 지급 여부를 알린 날부터 60일 이내에 포상금을 지급해야 한다. ③ 보장기관의 장은 법 제22조 제1항에 따라 환수를 명한 금액의 100분의 30 범위에서 포상금을 지급한다. 이 경우 신고인 1명당 연간(1월 1일부터 12월 31일까지를 말한다) 포상금 지급 한도는 5천만 원으로 한다.

자료: 국가법령정보센터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(시행 2019. 6. 12., 법률 제15884호, 2018. 12. 11. 일부 개정)

복지로에 신고된 부정수급 신고 포상금 지급 현황을 살펴보면 기초생활급여가 포상급 지급 대상의 대부분을 차지하며 지급 건수 또한 2015년 4건, 2016년 59건, 2017년 100건으로 매년 증가하고 있다(최도자, 2018. 3. 8.).

〈표 3-19〉 복지 부정수급 신고 포상금 지급 현황

(단위: 건, 백만 원)

구분	2015년		2016년		2017년	
	건수	지급액	건수	지급액	건수	지급액
계	4	2	64	22	105	80
기초생활보장	4	2	59	20	100	77
기초연금	-	-	4	1	4	1
장애인연금	-	-	1	1	1	2

주: 1) 복지로 사이트(bokjiro.go.kr)에 신고된 부정수급 건에 대하여 지급한 금액임.
2) 건강보험, 장기요양보험, 의료급여, 어린이집, 전자 바우처 등 신고 포상금 제도를 별도 운영하고 있는 급여는 제외함.

자료: 최도자. (2018.10.14.). 최근 5년간 복지급여 부정수급 환수에 대한 미납액 363억원 달해. 최도자 국회의원실 보도자료. (https://www.choidoja.com/index.php?mid=community&page=10&document_srl=18177 에서 2019.5.30. 인출.)

라. 주민 참여 부정수급 방지

이와 함께 지역 네트워크를 활용한 주민 참여 자율 신고 체계를 구축하고자 2017년부터 시행 중인 행정안전부 '예산 바로 쓰기 국민감시단'의 17개 시도 확대를 추진하고 있다(국무조정실 보도자료, 2018. 1. 10.). 예산 바로 쓰기 국민 감시단은 「행정안전부 지방예산낭비신고센터의 설치·운영에 관한 규정」에 근거하여 행정안전부 지방예산낭비신고센터에 설치되었으며 지방자치단체의 예산 낭비, 방만 운영, 지방 보조금 부정수급의 근절을 목적으로 한다(행정안전부, 2017. 9. 28.). 재정·예산 관련 전문가, 시민단체, 주민 참여 예산 위원 등 주민과 전문가로 구성된 246명의 예산 바로 쓰기 국민감시단은 지방자치단체의 예산 낭비 사례 신고와 함께 필요한 경우 현장 조사 공동 참여 등을 수행한다.

자치단체는 '예산 바로 쓰기 시도 감시단' 운영을 위하여 자치단체 조례에 지방예산낭비시민센터 설치 근거, 시민 감시단 구성 및 운영 방안 등을 마련하고 있다(행정안전부 보도자료, 2018. 2. 20.). 각 자치단체는 아래와 같은 조례를 제정 및 (일부) 개정함으로써 신고 센터 및 시민 감시단을 두고 있으며, 시민 감시단의 규모는 시도별로 차이가 있으나 임기는 2년으로 동일하다. 감시단은 시의 예산 낭비 신고와 관련한 현장 조사, 제도 개선 등에 관한 업무를 수행한다.

〈표 3-20〉 지방자치단체 예산낭비신고센터 설치를 위한 조례

구분	조례	내용	감시단
서울 특별시	예산절감 및 예산낭비 사례 등 공개에 관한 조례(제7047호)	-예산절감 및 예산낭비신고센터 설치	-
부산 광역시	예산절감 및 예산낭비 사례 공개 등에 관한 조례(제5777호)	-신고센터 설치·운영 -예산 바로 쓰기 시민 감시단 구성 및 운영	50명

구분	조례	내용	감시단
대구 광역시	예산낭비신고센터 설치·운영 등에 관한 조례(제5118호)	-예산낭비신고센터 설치 등 -예산 바로 쓰기 시민 감시단 설치 및 기능	40명
인천 광역시	재정운영 조례(입법예고 제2018-67호)	-예산낭비신고센터 설치 -예산 바로 쓰기 시민 감시단 구성	30명
광주 광역시	예산낭비신고센터 설치·운영에 관한 조례(제5113호)	-예산낭비신고센터 설치·운영 -예산 바로 쓰기 시민 감시단 운영	30명
대전 광역시	예산·기금의 불법지출·낭비에 대한 주민감시 조례(제4938호)	-예산낭비신고센터의 설치 -예산 바로 쓰기 주민 감시단의 설치 등	30명
울산 광역시	예산낭비신고센터의 설치·운영에 관한 조례(제1857호)	-예산낭비신고센터의 설치 및 운영 -예산 바로 쓰기 시민단의 설치 및 기능 -예산 낭비 신고 및 처리 절차	30명
세종 특별 자치시	예산절감 및 예산낭비 사례 공개 등에 관한 조례(제1155호)	-예산낭비신고센터의 설치 등 -예산 바로 쓰기 시민 감시단의 설치 및 기능	30명
경기도	예산낭비에 대한 주민감시와 공개에 관한 조례(5918호)	-예산낭비신고센터 -예산 바로 쓰기 도민 감시단	200명
강원도	예산절감 및 낭비사례 공개 조례(제4259호)	-신고센터의 설치 등 -예산 바로 쓰기 도민 감시단 운영	50명
충청 북도	예산절감 및 예산낭비 사례 공개 등에 관한 조례(제4176호)	-신고센터의 설치 등 -예산 바로 쓰기 도민 감시단의 설치	60명
충청 남도	예산절감 및 낭비사례 공개 등에 관한 조례(제4365호)	-신고센터의 설치 등 -예산 바로 쓰기 도민 감시단 구성 및 운영	50명
전라 북도	예산절감 및 예산낭비 사례 등 공개에 관한 조례(제4632호)	-신고센터 설치 등 -예산 바로 쓰기 도민 감시단 운영	50명
전라 남도	예산절감 및 예산낭비 사례 등 공개에 관한 조례(제4699호)	-신고센터 설치 등 -예산 바로 쓰기 도민 감시단 목적과 기능	60명
경상 북도	예산절감 및 예산낭비 사례 등 공개에 관한 조례(제4083호)	-예산낭비신고센터의 설치 증 -예산 바로 쓰기 도민 감시단 구성 및 임무	100명
경상 남도	예산절감 및 예산낭비 사례 등 공개 등에 관한 조례(제4473호)	-예산낭비신고센터의 설치 등 -예산 바로 쓰기 도민 감시단의 설치	60명
제주 특별 자치도	예산절감 및 예산낭비 사례 등 공개에 관한 조례(제2094호)	-예산낭비신고센터의 설치 -예산 바로 쓰기 도민 감시단 구성·운영	100명

자료: 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr, 2019. 6. 10. 인출); 자치법규정보시스템 홈페이지(www.elis.go.kr, 2019. 6. 10. 인출)

4. 소결

가. 부정수급 관리 체계 종합

부정수급은 여러 법령을 통해 법적 근거를 제시함으로써 관리의 중요성이 강조되고 있다. 구체적으로 「사회보장급여법」에서 사회보장급여 전반의 부정수급 관리를 위한 법적 근거를 명시하고 있으며, 개별 법령에서 부정수급에 대한 정의, 환수, 처벌을 명문화하였다.

공통적으로 '거짓' 또는 '속임수'나 '그 밖의 부정한 방법'으로 급여를 받은 사람을 환수대상자 또는 부정수급자로 규정하고 있는데, 기초생활보장제도(기초생활보장법 제46조)는 '속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 경우'를 명시하고 있어, 급여를 직접 수급 받는 대상은 물론 급여 수급자가 아닌 부정수급을 발생시키는 대상에 대해 명확히 언급하고 있다.

제도별로 중점 부정수급 관리의 위험 요인이 다르다. 기초생활보장제도의 생계급여 수급자에게는 부양의무자 기준이 엄격하게 적용된다. 부양의무자 유무, 부양의무자의 부양 능력 및 부양 여부에 대하여 사실 조사를 정기적으로 실시하여 부정수급을 방지한다(보건복지부, 2019a, p. 168). 만약 수급자에게 부양 능력이 있는 부양의무자가 있음이 확인된 경우 지급된 급여액의 전부 또는 일부를 징수한다. 기초연금과 장애인연금 제도에서는 서류 미제출 또는 허위 자료 제출을 주요 위반 행위로 명시하고 있다(보건복지부, 2019b, p. 177; 보건복지부, 2019c, p. 185).

공공부조 제도의 부정수급은 제도별 기본법에 근거하여 시군구 통합조사관리팀에서 확인 조사를 통해 집중적으로 관리하고 있다. 특히 사회보장정보시스템(행복e음)을 통해 부정수급이 의심되는 자 또는 확인 조사

를 통해 부정수급이 확인된 자를 중점 관리 대상자로 선정하여 관리하는 것이 특징이다.

나. 부정수급 관리 체계 한계 및 개선 방안[28)]

임완섭 외(2017)에서 시행한 부정수급 인식 조사 결과를 참고하여 현행 부정수급 관리 체계의 한계를 지적하고 개선 방안을 살펴보고자 한다.

먼저, 부정수급의 법적 근거가 명시되어 있음에도 불구하고 부정수급 조사에 대한 조례나 지침이 명확하지 않다고 응답한 비율이 높았다(임완섭 외, 2017, p. 140). 이는 지도·점검 및 과태료, 벌칙 규정이 사업별로 다르고, 그 해석이 불명확하여 부정수급을 적발하고 환수 조치를 시행하더라도 행정처분까지는 미미한 것으로 나타났다(임완섭 외, 2017, p. 140).

다음으로 지자체별로 부정수급을 관리하는 방식에도 차이가 있는 것으로 나타났다. 일부 지자체는 적발한 부정수급에 대해 단순 경고 조치로 끝낸 경우도 있고, 일부는 엄격하게 행정처분을 한 경우도 있다(임완섭 외, 2017, p. 140).

이러한 사업별, 지자체별 부정수급 적발 및 관리의 어려움은 지자체에서 별도 거버넌스를 마련하지 않고 있다는 데에서 기인할 수 있다(임완섭 외, 2017, p. 142). 부정수급에 관한 기본 정책은 보건복지부에서 만들지만, 실제 행정은 시도와 시군구에서 맡고 있다(임완섭 외, 2017, p. 141). 이에 임완섭 외(2017)는 실제 사업을 시행하는 시군구에 부정수급 관련 업무만을 담당하는 전담 인력을 둘 것을 제안하였다.

한편, 복지 부정수급은 적발 후 환수와 더불어 예방도 중요하다. 사회

28) 임완섭 외(2017), pp. 140-142를 참고하여 작성함.

보장 급여가 지급된 이후 부정수급자를 적발하고 부정수급액을 환수하기 위해서는 복잡한 행정 처리와 오랜 기간이 소요되기 때문이다. 이에 올해 정부는 부처 간 합동 감시 체계를 구축하고, 지역 사정을 잘 아는 지역 주민의 참여를 통한 부정수급 모니터링 활동을 유도하였다(관계 부처 합동, 2018, pp. 13-14).

제 4 장 모니터링 조사 분석

제1절 모니터링 조사 개요
제2절 사각지대
제3절 부적정 지출
제4절 공급자 조사와의 비교 분석

4 모니터링 조사 분석

제1절 모니터링 조사 개요

모니터링 조사의 목적은 복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소를 위한 방안 모색과 관리 체계 개선 방안 마련을 위한 기초 자료 수집과 이미 수행된 복지 분야 행정서비스 공급자 조사와의 비교를 통해 실효성 있는 정책 함의 및 정책 결정을 위한 기초 자료 생성에 있다.

이 연구에서는 공공부조 제도로서 기초연금과 국민기초생활보장제도 수요자 측면의 모니터링이 가능하도록 기존 모니터링 모형을 수정·보완하여 연구의 주된 범주적 대상인 노인에 대한 모니터링 조사를 실시하였다. 사각지대의 경우 조사표를 활용한 면접 조사를 하였으며, 부적정 지출은 수요자 측면의 실태를 파악하기 어렵기 때문에 조사표를 활용한 면접 조사와 함께 복지서비스를 공급하는 시군구청 또는 읍면동 담당자를 대상으로 FGI를 병행하였다. 조사표 조사는 약 2주간 설문지를 활용한 면접조사 방식으로 실시하였으며, 수행은 코리아리서치에서 담당하였다.

한편, 이 연구는 저소득 노인에 대한 복지 사각지대와 저소득 노인의 부정수급 인식에 초점을 맞췄다. 저소득 노인에 대한 복지 사각지대와 저소득 노인의 부정수급 관련 인식과 행위, 정책 함의를 파악하기 위해서는 노인만을 대상으로 한 분석으로는 쉽지 않기 때문에 이들과 비교할 만한 집단을 선택할 필요가 있다. 이 연구에서는 65세 미만 성인을 비교 집단으로 설정하고 노인 집단과 함께 조사를 수행하고 그 결과를 비교 분석하였다. 아래 그림은 모니터링 조사의 개요이다.

〈표 4-1〉 모니터링 조사 개요

조사 지역	■ 본 조사: 전국 17개 시도
조사 대상 및 표본 수	■ 만 65세 이상 노인 1000명 ■ 만 65세 미만 성인 600명
조사 방법	■ 구조화된 설문지를 통한 일대일 개별 면접(CAPI* 시스템 활용) * CAPI: Computer Aided Personal Interview
표본 할당	■ 지역·성·연령별 모집단 인구 비례 할당 (행정안전부 주민등록 인구 통계 2019년 9월 기준)
표본 오차	■ 노인 1000명: 95% 신뢰 수준에서 ±3.1%포인트 ■ 비노인 600명: 95% 신뢰 수준에서 ±4.0%포인트
조사 기간	■ 2019. 10. 15.(화)~2019. 10. 31.(목)

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

이번 조사의 경우 복지서비스 수요자를 대상으로 실시하였기 때문에 해당 분야 전문가인 복지서비스 공급자를 조사한 본 연구과제의 이전 조사들보다 쉽게 조사표를 작성하였고 분량도 축소하였다. 그리고 사각지대와 부정수급에 대한 개념을 조사표에 기술하여 응답에 참고하도록 하였으며, 공적연금·국민기초생활보장제도·기초연금에 대해서도 조사표에 해당 내용에 대한 설명을 수록하였다. 또한 올해 모니터링 조사는 CAPI (Computer Aided Personal Interview) 방식으로 수행하여 조사 대상자는 물론 조사원의 실수를 최소화하였으며, 조사표에 직접 설명이 담기지 않는 어려운 용어는 CAPI에 설명을 달아 조사 대상자의 이해를 돕기 위해 노력하였다. 본 조사는 연속적인 조사이기 때문에 기 수행된 본 연구과제의 조사표를 발췌 또는 연구주제에 맞게 수정하여 사용하였다.

〈표 4-2〉 표본 할당: 성별, 연령별, 지역별

	남성								
	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70~79세	80세 이상	합계
합계	63	65	72	75	30	147	205	73	730
서울	14	12	12	13	6	25	39	13	134
부산	4	4	5	5	2	11	16	5	52
대구	3	3	3	5	1	6	9	3	33
인천	4	4	4	4	2	8	11	3	40
광주	2	2	2	2	1	3	5	2	19
대전	2	2	2	2	1	4	5	2	20
울산	1	1	2	2	1	2	3	1	13
세종	0	1	1	0	0	1	1	0	4
경기	15	17	19	20	7	32	42	15	167
강원	2	2	3	2	1	5	8	3	26
충북	2	2	2	2	1	5	7	3	24
충남	2	3	3	3	1	7	9	5	33
전북	2	2	2	2	1	6	10	4	29
전남	2	2	2	3	1	8	10	5	33
경북	3	3	4	4	2	10	14	5	45
경남	4	4	5	5	2	12	13	3	48
제주	1	1	1	1	0	2	3	1	10
	여성								
	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70~79세	80세 이상	합계
합계	56	63	70	73	33	168	251	156	870
서울	13	13	14	15	7	31	46	26	165
부산	4	4	4	5	3	15	20	10	65
대구	3	3	3	3	1	9	12	7	41
인천	3	4	4	4	2	9	11	7	44
광주	2	2	2	2	1	4	6	4	23
대전	2	2	2	2	0	5	6	4	23
울산	1	1	2	2	1	3	4	2	16
세종	0	1	1	0	0	1	1	1	5
경기	14	16	19	18	8	34	51	29	189
강원	1	1	2	2	1	6	10	6	29
충북	2	2	2	2	1	5	8	6	28
충남	2	2	3	3	2	8	12	9	41
전북	2	2	2	2	1	7	12	8	36
전남	1	2	2	3	1	7	14	10	40
경북	2	3	3	4	2	11	17	13	55
경남	3	4	4	5	2	11	18	12	59
제주	1	1	1	1	0	2	3	2	11

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

〈표 4-3〉 조사 내용

구분	주요 조사 내용
사각지대	1. 우리나라의 전반적인 복지 수준
	2. 우리나라의 복지 분야 사각지대 정도 및 발생 이유
	3. 사회보장제도 중 사각지대 문제가 가장 심각한 제도
	4. 복지 사각지대 문제가 가장 심각한 집단
	5. 복지 사각지대 해당 여부 및 이유
	6. 복지 사각지대를 줄이는 가장 효과적인 방법
	7. 현재 공적연금 가입(수급) 형태
	8. 제도별 필요성, 이용 경험 및 만족도
	9. 국민기초생활보장제도 또는 기초연금 신청 및 수급 경험
	10. 제도 인지 경로
	11. 사각지대 발생 사유 및 제도 미신청 사유
	12. 국민기초생활보장제도 및 기초연금 대상자 여부, 신청 여부, 미신청 사유
	13. 초기 상담 경험
	14. 국민기초생활보장제도 중 사각지대 문제가 가장 심각한 급여
	15. 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화에 대한 의견
	16. 기초연금 지급 비율 조정 의견
	17. 기초연금 보장 수준과 적용 범위에 대한 의견
	18. 기초연금 수급으로 인한 국민기초생활보장제도의 생계급여액 감소에 대한 의견
부정수급	1. 복지 관련 부정수급 발생 정도 및 이유
	2. 부정수급 문제가 가장 심각한 사회보장제도
	3. 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제 심각성
	4. 기초연금제도의 부정수급 문제 심각성
	5. 복지 부정수급 근절을 위한 종합 대책 시행 사실 인지도
	6. 복지 부정수급 근절을 위한 세부 정책 시행 사실 인지도
	7. 부정수급 신고 의향
	8. 부정수급 발생 유형
	9. 부정수급 근절을 위한 우선 대응 유형
	10. 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소
	11. 부정수급과 복지 사각지대 중 더욱 심각한 문제
	12. 지방자치단체 부정수급 전담 전문가 배치 찬반
	13. 부정수급 관련 담당자의 정보 접근 권한 찬반
	14. 향후 부정수급 문제 개선 여부
일반사항	최종 학력, 가구원 수, 월평균 가구 소득, 계층 인식, 경제활동 상태, 가구 형태, 주택 점유 형태

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

〈표 4-4〉 대상자 기본 특성

(단위: 명, %)

구분		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	기타 비노인 가구
전체		62.5	65.7	34.3	49.8	12.8	37.5	35.1	2.4
(N)		(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
성별	남	42.5	46.4	35.0	42.3	43.1	50.8	50.4	57.9
	여	57.5	53.6	65.0	57.7	56.9	49.2	49.6	42.1
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
연령	20~29세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	19.8	20.3	13.2
	30~39세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	21.3	21.9	13.2
	40~49세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.7	23.8	21.1
	50~59세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	24.7	24.9	21.1
	60~64세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.5	9.1	31.6
	65~69세	31.5	47.9	0.0	27.5	47.1	0.0	0.0	0.0
	70~79세	45.6	52.1	33.2	49.0	32.4	0.0	0.0	0.0
	80~89세	22.9	0.0	66.8	23.5	20.6	0.0	0.0	0.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
가구주 여부	가구주	58.3	57.2	60.3	61.7	45.1	41.0	41.5	34.2
	비가구주	41.7	42.8	39.7	38.3	54.9	59.0	58.5	65.8
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

제2절 사각지대

복지서비스 수요자들은 우리나라의 전반적인 복지 수준에 대해 '보통'으로 응답한 경우가 가장 많았다. 노인은 51.8%가, 비노인은 50.8%가 '보통이다'라고 응답하였다. 노인 집단을 75세 이상과 75세 미만으로 구분하여 살펴보면 복지 수준이 전반적으로 높다고 응답한 비율은 비슷하지만 75세 미만은 복지 수준이 상대적으로 낮다고 응답한 비율이 높았다. 비노인은 노인에 비해 '보통이다'로 응답한 비율이 다소 낮았으며, '낮다'로 응답한 비율은 다소 높았다.

〈표 4-5〉 전반적 복지 수준

(단위: 명, %)

구분		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
매우 낮다		5.0	5.5	4.1	5.3	3.9	4.8	4.8	5.3
낮다		14.8	16.0	12.5	14.9	14.2	16.2	16.2	15.8
보통이다		51.8	49.9	55.4	51.4	53.4	50.8	50.5	55.3
높다		25.3	25.4	25.1	25.6	24.0	24.7	25.1	18.4
매우 높다		3.1	3.2	2.9	2.8	4.4	3.5	3.4	5.3
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)		(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
종합 결과	낮다	19.8	21.5	16.6	20.2	18.1	21.0	21.0	21.1
	보통	51.8	49.9	55.4	51.4	53.4	50.8	50.5	55.3
	높다	28.4	28.6	28.0	28.4	28.4	28.2	28.5	23.7
평균		3.1	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.0

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

복지 분야 사각지대 규모에 대한 인식을 살펴본 결과 노인은 '조금 있음'(60.0%)으로 응답한 비율이 가장 높았으며, '많음'(25.9%)은 그 다음인 것으로 나타났다. 비노인은 '조금 있음'은 56.3%로 노인에 비해 다소 낮게 나타났지만 '많음'은 30.5%로 노인보다 높았다. '많음'과 '매우 많음'을 합산했을 때 비노인이 노인보다 사각지대 발생규모를 인식측면에서 더 크다고 생각하는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 복지 분야 사각지대 발생 규모 인식

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
거의 없음	9.5	8.5	11.4	9.2	10.8	7.2	7.3	5.3
조금 있음	60.0	60.6	58.9	61.1	55.9	56.3	56.0	60.5
많음	25.9	26.2	25.4	26.0	25.5	30.5	31.0	23.7
매우 많음	4.6	4.7	4.4	3.8	7.8	6.0	5.7	10.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

사각지대 규모에 대해 '많음'과 '매우 많음'이라고 한 응답자를 대상으로 우리나라에 복지 사각지대가 많이 발생한다고 응답한 이유를 물어본 결과, 노인과 비노인 모두 '신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서'로 응답한 비율이 가장 높았으며 그다음으로는 '주변에서 사각지대로 여겨지는 사례를 직접 보거나 들어서'인 것으로 나타났다. 즉, 노인과 비노인 모두 주로 언론 보도를 통해 사각지대의 심각성을 인식하였으며, 직접 사각지대에 속하는 대상을 접하여 인식하는 경우도 많았다. 노인의 응답을 연령대별로 구분하여 살펴보면 75세 미만 노인과 75세 이

상 노인에게서는 큰 차이점이 발생하지 않았지만 노인을 가구 유형으로 살펴보았을 때 언론을 통해 사각지대 발생의 심각성을 인식하는 경우가 비노인 가구원이 포함된 기타 노인 가구에서 높게 나타났다. 이는 비노인 응답자에게서도 유사하게 나타났는데, 노인 포함 가구에 속한 비노인 응답자는 언론을 통해 사각지대 심각성을 인식했다는 응답이 53.8%로 상대적으로 매우 높았다.

〈표 4-7〉 복지 분야 사각지대가 많다고 인식하는 이유

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서	42.6	42.4	43.1	41.4	47.1	45.2	44.7	53.8
주변에서 사각지대로 여겨지는 사례를 직접 보거나 들어서	31.8	31.5	32.4	33.8	25.0	25.6	26.2	15.4
주변 사람들로부터 사각지대가 많이 발생한다고 들어서	21.3	22.2	19.6	21.1	22.1	24.7	24.3	30.8
정부 및 공공기관의 적극적인 사각지대 관리 정책과 그 수행을 봐서	4.3	3.9	4.9	3.8	5.9	4.6	4.9	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(305)	(203)	(102)	(237)	(68)	(219)	(206)	(13)

주: 해당 문항은 〈표 4-6〉. 복지 분야 사각지대 정도가 '많음', '매우 많음' 응답자만 조사함.
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대 문제가 가장 심한 사회보장제도로 노인은 공공부조(32.8%)를 꼽았으며, 그다음은 건강보험 및 장기요양보험(18.2%), 바우처 사업(10.9%) 순으로 나타났다. 비노인도 공공부조(29.3%)로 응답한 비율이 가장 높았으며, 건강보험 및 장기요양보험(13.8%), '재가노인서비스, 지

역아동센터 등 보조금을 통한 사회복지사업'(13.7%) 순으로 나타났다. 노인과 비노인 모두 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조 제도의 사각지대 문제가 심각한 것으로 인식하고 있지만 노인은 건강보험의 사각지대 문제를 비노인보다 심각하게 인식하는 것으로 나타났다. 주택 금융 지원은 두 대상 모두에서 가장 낮게 나타났으며, 취약계층의 취업 및 일자리 관련 지원은 노인이 비노인보다 사각지대 문제가 더 심각한 것으로 응답하였다.

〈표 4-8〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
공적연금	5.8	5.3	6.7	4.9	9.3	7.0	6.9	7.9
건강보험 및 장기요양보험	18.2	17.0	20.4	18.0	19.1	13.8	13.7	15.8
산재보험 및 고용보험	7.4	8.8	4.7	7.4	7.4	10.5	10.9	5.3
공공부조	32.8	32.9	32.7	32.3	34.8	29.3	29.0	34.2
재가노인서비스, 지역아동센터 등 보조금을 통한 사회복지사업	9.1	9.0	9.3	9.5	7.4	13.7	13.9	10.5
바우처를 통한 사회서비스사업	10.9	11.7	9.3	11.3	9.3	9.2	9.6	2.6
공공임대주택	8.5	8.1	9.3	8.3	9.3	10.8	10.7	13.2
주택금융지원 등	2.1	1.8	2.6	2.0	2.5	1.8	1.6	5.3
취약계층 취업·일자리 관련 지원	5.2	5.3	5.0	6.3	1.0	3.8	3.7	5.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

복지 분야에서 사각지대 문제가 가장 심각하다고 여겨지는 집단을 연령 및 대상별 분류하여 살펴본 결과, 사각지대 문제가 심각한 연령별 집

단은 노인층이었으며(노인 응답자 67.5%, 비노인 응답자 46.7%), 그다음은 중장년층(노인 응답자 17.5%, 비노인 응답자 24.0%)인 것으로 나타났다. 정책 대상별로는 기초생활보장제도 수급 가구가 꼽혔으며(노인 응답자 32.6%, 비노인 응답자 31.2%) 그다음으로는 차상위 계층(노인 응답자 19.5%, 비노인 응답자 16.8%)으로 나타났다. 노인의 경우 질환 가구원이 있는 가구(15.7%)가 세 번째로 응답 비중이 높았지만, 비노인의 경우 한부모 가구(16.0%)가 세 번째로 응답 비중이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 연령대별, 정책 대상별

(단위: 명, %)

구분		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
연령대별	미취학 아동 (8세 미만)	4.6	4.9	4.1	4.8	3.9	8.7	8.4	13.2
	초중고등학생	4.9	5.6	3.5	5.0	4.4	11.3	11.6	7.9
	청년(19~34세)	5.5	5.5	5.5	5.3	6.4	9.3	9.8	2.6
	중장년(35~64세)	17.5	20.7	11.4	17.7	16.7	24.0	24.0	23.7
	노인(65세 이상)	67.5	63.3	75.5	67.2	68.6	46.7	46.3	52.6
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
대상별	장애인	10.7	11.4	9.3	10.6	11.3	14.2	14.4	10.5
	한부모 가족	9.5	9.6	9.3	8.9	11.8	16.0	16.2	13.2
	다문화 가족	6.1	6.4	5.5	6.7	3.9	7.3	7.1	10.5
	북한 이탈 주민	3.1	3.8	1.7	2.8	4.4	2.8	3.0	0.0
	수급 가구(국기초)	32.6	32.0	33.8	33.7	28.4	31.2	31.9	21.1
	차상위 계층	19.5	20.2	18.1	19.3	20.1	16.8	16.0	28.9
	질환 가구원 가구	15.7	13.9	19.2	15.8	15.2	10.3	10.0	15.8
	그 외	2.8	2.7	2.9	2.3	4.9	1.3	1.4	0.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

한편 모든 집단에서 사각지대 문제가 가장 심각한 집단으로 노인 응답자는 '노인'(37.9%)으로 응답한 비율이 가장 높았으며, 비노인도 '노인'(22.3%)으로 응답한 비율이 가장 높았다. 하지만 응답 비율에서 알 수 있듯이 노인 응답자는 비노인보다 사각지대 문제가 가장 심각한 집단을 '노인'으로 응답한 비율이 훨씬 높았다. 그다음은 기초생활보장제도 수급 가구(노인 응답자 14.5%, 비노인 응답자 12.8%)였으며, 세 번째로 응답 비중이 높은 집단으로 노인 응답자는 '차상위 계층'(11.0%)을, 비노인은 '중장년층'(12.7%)을 꼽았다. 이러한 결과들을 살펴보았을 때 사각지대 문제가 가장 심각한 집단에 대한 공감대는 형성되어 있지만 자신이 속한 연령대별 집단에 따라 상대적 비율에서 큰 격차가 나는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-10〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 전체

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
미취학 아동 (8세 미만 아동)	3.2	3.3	2.9	3.4	2.5	5.7	5.3	10.5
초중고등학생 (학령기 아동·청소년)	3.5	3.8	2.9	3.6	2.9	7.8	8.0	5.3
청년(19~34세)	3.7	4.1	2.9	3.5	4.4	6.2	6.4	2.6
중·장년(35~64세)	6.9	7.6	5.5	7.0	6.4	12.7	12.6	13.2
노인(65세 이상)	37.9	36.2	41.1	39.4	31.9	22.3	22.1	26.3
장애인	4.9	4.9	5.0	4.6	5.9	8.2	8.2	7.9
한부모 가족	3.3	3.0	3.8	3.3	3.4	4.5	4.6	2.6
다문화 가족	2.1	2.4	1.5	2.1	2.0	3.3	3.2	5.3
북한 이탈 주민	1.0	1.4	0.3	1.0	1.0	1.5	1.6	0.0
수급 가구(국기초)	14.5	14.5	14.6	14.4	14.7	12.8	13.2	7.9
차상위 계층	11.0	11.9	9.3	10.1	14.7	10.0	10.0	10.5
질환 가구원 가구	7.7	6.5	9.9	7.3	9.3	5.0	4.8	7.9
그 외	0.3	0.3	0.3	0.1	1.0	0.0	0.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

한편, 응답자 본인이 사각지대에 포함되었는지를 조사한 결과, 노인 응답자는 19.4%가, 비노인은 9.0%가 그렇다고 응답하였다. 연령대별로는 75세 이상의 노인의 24.5%가 자신이 사각지대에 포함된다고 응답하였으며 가구 유형별로는 노인으로만 구성된 노인 단독 가구에서 자신이 사각지대에 포함된다고 응답한 비율이 21.5%였다. 연령대가 높고 노인으로 구성된 가구에 속한 응답자가 자신이 사각지대에 포함된다고 응답한 비율이 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-11〉 복지 분야 사각지대 포함 여부

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
그렇다	19.4	16.7	24.5	21.5	11.3	9.0	8.9	10.5
아니다	80.6	83.3	75.5	78.5	88.7	91.0	91.1	89.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

자신이 사각지대에 속한다고 한 응답자가 주로 속한 사각지대 영역을 살펴본 결과, 노인은 '소득에 대한 지원'이 44.3%로 가장 높았고, 비노인은 '의료 및 건강에 대한 지원'이 35.2%로 가장 높았다. 노인은 '의료 및 건강에 대한 지원'이 두 번째로 비율이 높은 반면, 비노인은 '소득에 대한 지원'과 '주택, 임차료 등 주거에 대한 지원'이 비슷하였다. 즉, 본인이 사각지대에 속한다고 응답한 노인은 소득보장에 대한 지원이 가장 필요하다고, 비노인은 의료보장 측면의 지원이 가장 필요하다고 인식하는 것으로 유추할 수 있다. 한편, 비노인은 '주거에 대한 지원'과 '일자리 및 취업과 관련된 지원'이 노인에 비해 상대적으로 높았다.

〈표 4-12〉 복지 분야 사각지대 중 본인이 주로 해당된다고 인식하는 영역

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
소득에 대한 지원	44.3	40.0	50.0	43.9	47.8	22.2	24.0	0.0
의료 및 건강에 대한 지원	34.5	34.5	34.5	34.5	34.8	35.2	36.0	25.0
주택, 임차료 등 주거에 대한 지원	14.4	16.4	11.9	15.8	4.3	22.2	20.0	50.0
교육에 대한 지원	1.0	0.9	1.2	0.6	4.3	3.7	4.0	0.0
일자리 및 취업과 관련된 지원	5.7	8.2	2.4	5.3	8.7	16.7	16.0	25.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(194)	(110)	(84)	(171)	(23)	(54)	(50)	(4)

주: 해당 문항은 〈표 4-11〉에서 복지 사각지대에 처해 있다고 생각하는 응답자만 조사함.
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

사각지대에 속한다고 응답한 대상에게 그 이유를 물어본 결과 노인은 '자격 요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못함'이 31.4%로 가장 높았고, 비노인은 '자격 요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음'이 53.7%로 가장 높았다. 즉, 노인은 사회보장 급여를 신청했지만 수급 받지 못한 경우가 가장 많으며, 비노인은 신청했지만 비수급한 경우보다 신청하지 않았지만 열악한 환경에 처해 있는 경우가 노인보다 훨씬 많았다. 한편 '자격 요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않음'은 앞서 살펴본 사각지대 유형 중 '불완전 수급(incomplete take up)'에 해당하는 집단으로 볼 수 있는데 노인은 17.5%, 비노인은 13.0%로 나타나 노인의 비중이 상대적으로 높았다. 그리고 '서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않음'의 경우 노인 응답 비율은 20.6%로 비노인의 약 2배에 가까웠는데 이는 노인이 욕구 미충족으로 인한 사각지대를 비노인보다 훨씬 심각하게 받아들이는 것으로 유추할 수 있다.

〈표 4-13〉 복지 분야 사각지대 영역별 포함 사유

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
자격 요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음	30.4	29.1	32.1	32.2	17.4	53.7	52.0	75.0
자격 요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급 받지 못함	31.4	35.5	26.2	29.8	43.5	22.2	24.0	0.0
자격 요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않음	17.5	20.9	13.1	17.5	17.4	13.0	12.0	25.0
서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않음	20.6	14.5	28.6	20.5	21.7	11.1	12.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(194)	(110)	(84)	(171)	(23)	(54)	(50)	(4)

주: 해당 문항은 〈표 4-11〉에서 복지 사각지대에 처해 있다고 생각하는 응답자만 조사함.
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

복지 분야 사각지대 축소 방안에 대해 노인은 '보다 쉬운 신청 절차와 선정 과정'(24.5%), 대상자 발굴을 위해 '더 많은 가구 방문'(17.1%)을 주로 꼽았으며, 비노인은 '더 많은 가구 방문'(22.0%)과 '보다 쉬운 신청 절차와 선정 과정'(19.0%)을 꼽았다. 노인은 '보다 쉬운 신청 및 선정 과정'을, 비노인은 '더 많은 가구 방문'이 사각지대를 줄이는 데 효과적인 것으로 판단한 것이다. 이러한 선택은 현재 시행되고 있는 '찾아가는 복지서비스'에 대한 기대가 크며, 신청 및 선정 과정을 쉽고 간소화할 필요가 큰 것으로 볼 수 있다. 한편 '복지제도 신청·수급으로 인한 다른 가족 피해 제거'는 노인과 비노인 모두에게서 적지 않은 응답 비중을 보이고 있는데, 이는 부양의무자 기준과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 부양의무자 기준은 향후 완화되거나 폐지될 예정이므로 이에 대한 복지 수요자의 반응을 지속적으로 모니터링할 필요가 있다.

〈표 4-14〉 복지 분야 사각지대 축소를 위한 방안

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
복지제도에 대한 홍보 강화	13.9	14.3	13.1	13.8	14.2	16.0	15.8	18.4
보다 쉬운 신청 및 선정 과정	24.5	25.9	21.9	24.5	24.5	19.0	18.7	23.7
서비스 또는 급여 수준 상향	14.6	13.4	16.9	15.3	11.8	10.2	10.7	2.6
더 많은 가구 방문	17.1	17.4	16.6	16.8	18.1	22.0	22.1	21.1
복지제도 신청·수급으로 인한 다른 가족 피해 제거	15.1	15.5	14.3	15.6	13.2	17.5	17.1	23.7
수급 사실에 대한 비밀 보장	5.9	5.6	6.4	5.3	8.3	5.8	6.0	2.6
서비스 제공 기관 확대	5.6	5.3	6.1	5.9	4.4	6.2	6.4	2.6
지역사회 내 통반장 등 주민 조직 활성화	3.3	2.6	4.7	2.8	5.4	3.2	3.0	5.3
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈표 4-15〉 노인 응답자의 공적연금 수급 여부 및 종류

(단위: 명, %)

구분		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구
수급 여부	수급(일시금 포함)	36.5	43.7	22.7	36.4	36.8
	비수급	63.5	56.3	77.3	63.6	63.2
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)
수급 연금 종류	국민연금	90.1	89.9	91.0	90.3	89.3
	공무원연금	6.3	6.3	6.4	5.2	10.7
	군인연금	1.9	2.4	0.0	2.4	0.0
	사학연금	1.1	0.7	2.6	1.4	0.0
	별정직 우체국 연금	0.5	0.7	0.0	0.7	0.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(365)	(287)	(78)	(290)	(75)

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

노인 응답자의 공적연금 수급 여부를 살펴보면 응답자의 36.5%가 공적연금을 수급하는 것으로 나타났으며 75세 미만이 43.7%로 75세 이상보다 두 배 가까이 수급 비율이 높았다. 수급하는 공적연금의 종류는 국민연금이 90.1%로 대다수를 차지하였으며 그다음으로는 공무원연금의 비율(6.3%)이 높았다.

아래 표들은 저소득 노인 대상의 대표적인 소득보장 제도인 국민기초생활보장제도와 기초연금의 사회적 필요성, 수급 상태, 신청 경험 유무, 수급 경험 유무, 만족도에 대한 설문 결과이다. 이들 설문을 조사한 이유는 해당 제도가 사회적으로 필요한지를 수급 여부에 상관없이 파악한 다음 신청 경험 유무와 수급 경험 유무 등으로 사각지대 중 거부 오류의 비율을 가늠해 보고 만족도를 통해 수급 경험자의 욕구 충족(욕구 미충족) 수준을 살펴보기 위해서다.

조사 대상자들이 생각하는 국민기초생활보장제도의 사회적 필요성을 살펴보면 노인은 85.4%가, 비노인은 이보다 다소 낮은 81.8%가 사회적으로 필요한 제도라고 응답하였다. 기초연금의 경우 노인은 93.3%가, 비노인은 81.2%가 사회적으로 필요한 제도라고 응답하였다. 노인 응답자는 비노인 응답자보다 저소득층 소득보장 제도의 필요성에 더 공감하는 것으로 나타났으며, 국민기초생활보장제도보다 기초연금의 필요성을 더 높게 생각하는 것으로 나타났다. 이는 노인 빈곤율이 심각한 우리나라의 상황을 반영하는 한편, 기초연금의 현재 대상자인 노인이 미래의 대상자인 비노인에 비해 해당 제도의 필요성을 크게 생각하는 점이 큰 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-16〉 국민기초생활보장제도와 기초연금의 사회적 필요성

(단위: 명, %)

구분		국민기초생활보장제도				기초연금			
		노인			비노인	노인			비노인
		전체	75세 미만	75세 이상		전체	75세 미만	75세 이상	
불필요		9.0	9.1	8.7	10.0	2.2	2.4	1.7	9.2
다소 불필요		5.6	6.7	3.5	8.2	4.5	5.0	3.5	9.7
다소 필요		34.7	36.4	31.5	34.7	26.3	28.0	23.0	35.3
필요		50.7	47.8	56.3	47.2	67.0	64.5	71.7	45.8
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)		(1000)	(657)	(343)	(600)	(1000)	(657)	(343)	(600)
종합 결과	불필요	14.6	15.8	12.2	18.2	6.7	7.5	5.2	18.8
	필요	85.4	84.2	87.8	81.8	93.3	92.5	94.8	81.2

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

국민기초생활보장제도 신청 경험 유무를 파악한 결과 노인 응답자의 10.8%가 경험이 있는 것으로 나타났으며 노인 중 75세 이상 고령층은 그 비율이 14.0%나 되는 것으로 나타났다. 반면 비노인은 신청한 적이 있는 사람이 0.5%에 불과했다. 한편, 국민기초생활보장제도를 수급한 경험이 있는 사람의 비율은 노인이 9.5%였으며 신청 경험이 있는 사람 중 약 88%가 수급을 한 경험이 있었다.

기초연금 신청 경험을 파악한 결과 노인의 69.1%가 경험이 있으며, 노인 중 75세 이상 고령층은 그 비율이 75.2%나 됐다. 한편 기초연금 수급 경험이 있는 사람은 66.8%였으며 신청 경험이 있는 사람 중 약 98%가 수급하였다. 기초연금제도는 전체 노인(65세 이상) 중 소득 하위 70%까지를 급여 지급 대상으로 하기 때문에 실제 수급 비율이 국민기초생활보장제도보다 훨씬 높게 나타난다.

〈표 4-17〉 국민기초생활보장제도와 기초연금 신청 및 수급 경험 유무

(단위: 명, %)

구분		국민기초생활보장제도				기초연금			
		노인			비노인	노인			비노인
		전체	75세 미만	75세 이상		전체	75세 미만	75세 이상	
신청 경험	있음	10.8	9.1	14.0	0.5	69.1	65.9	75.2	0.0
	없음	89.2	90.9	86.0	99.5	30.9	34.1	24.8	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)	(1000)	(657)	(343)	(600)
수급 경험	있음	9.5	7.6	13.1	0.3	66.8	62.9	74.3	0.0
	없음	90.5	92.4	86.9	99.7	33.2	37.1	25.7	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)	(1000)	(657)	(343)	(600)

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

〈표 4-18〉은 국민기초생활보장제도와 기초연금의 수급 경험자 중 노인의 만족도 조사 결과이다. 국민기초생활보장제도는 만족한다는 응답이 81.1%였다. 기초연금은 이보다 다소 높은 86.2%가 만족하였다. 한편 높은 연령대일수록 만족도가 다소 높았다.

〈표 4-18〉 노인의 국민기초생활보장제도와 기초연금에 대한 만족도(수급 경험자만)

(단위: 명, %)

구분		국민기초생활보장제도			기초연금		
		전체	75세 미만	75세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
불만족		2.1	4.0	0.0	2.5	2.7	2.4
다소 불만족		16.8	16.0	17.8	11.2	12.8	8.6
다소 만족		64.2	62.0	66.7	49.9	47.7	53.3
만족		16.8	18.0	15.6	36.4	36.8	35.7
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)		(95)	(50)	(45)	(668)	(413)	(255)
종합 결과	불만족	18.9	20.0	17.8	13.8	15.5	11.0
	만족	81.1	80.0	82.2	86.2	84.5	89.0

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

국민기초생활보장제도와 기초연금 신청 경험자 중 노인이 느끼는 신청 과정의 어려움과 복잡한 정도를 살펴보면 국민기초생활보장제도는 '복잡하지 않다'가 24.1%로 나타났다. 기초연금은 국민기초생활보장제도의 두 배 이상인 55.7%여서 국민기초생활보장제도가 기초연금보다 신청 과정이 어렵고 복잡한 것으로 나타났다. 노인의 연령대별로 살펴보면 국민기초생활보장제도는 75세 이상에서 '복잡하다'고 응답한 비율이 높은 반면 기초연금은 75세 미만에서 '복잡하다'고 응답한 비율이 높았다.

〈표 4-19〉 노인이 느끼는 신청 과정의 복잡성

(단위: 명, %)

구분		국민기초생활보장제도			기초연금		
		전체	75세 미만	75세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
전혀 그렇지 않다		4.6	5.0	4.2	19.0	19.6	17.8
별로 그렇지 않다		19.4	21.7	16.7	36.8	34.6	40.3
대체로 그렇다		55.6	51.7	60.4	33.7	35.3	31.0
매우 그렇다		20.4	21.7	18.8	10.6	10.4	10.9
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)		(108)	(60)	(48)	(691)	(433)	(258)
종합 결과	복잡하지 않다	24.1	26.7	20.8	55.7	54.3	58.1
	복잡하다	75.9	73.3	79.2	44.3	45.7	41.9

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

신청 및 선정 과정에서 노인들이 불쾌감(또는 수치심)이 들었는지를 살펴본 결과 국민기초생활보장제도는 '불쾌하다'고 느꼈다는 응답이 28.7%로 기초연금의 20.3%보다 높았다. 이러한 불쾌감은 담당 공무원의 태도에서 기인한 것일 수도 있지만 국민기초생활보장제도와 기초연금의 선정 절차의 차이에서 기인했을 개연성도 크다. 즉, 국민기초생활보장제도의 선정 기준이 더 엄격하고 절차가 복잡하고 제출해야 할 서류도 많기 때문에 기초연금에 비해 불쾌감을 느낄 개연성이 크다고 볼 수 있다.

〈표 4-20〉 담당자 태도에 노인이 느끼는 불쾌감

(단위: 명, %)

구분		국민기초생활보장제도			기초연금		
		전체	75세 미만	75세 이상	전체	75세 미만	75세 이상
전혀 그렇지 않다		18.5	15.0	22.9	33.1	32.8	33.7
별로 그렇지 않다		52.8	55.0	50.0	46.6	46.9	46.1
대체로 그렇다		25.0	25.0	25.0	17.9	17.8	18.2
매우 그렇다		3.7	5.0	2.1	2.3	2.5	1.9
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)		(108)	(60)	(48)	(691)	(433)	(258)
종합 결과	불쾌하지 않다	71.3	70.0	72.9	79.7	79.7	79.8
	불쾌하다	28.7	30.0	27.1	20.3	20.3	20.2

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

해당 제도를 어떻게 알게 되었는지를 살펴본 결과, 국민기초생활보장제도에 대해 노인은 텔레비전 또는 신문 등을 통해 알았다는 응답 비율(27.8%)이 가장 높았으며, 가족 또는 이웃을 통해 알게 됐다는 응답(27.2%)이 그다음이었다. '공공기관의 전화 또는 방문'도 응답 비율(25.3%)이 높았다. 비노인은 텔레비전 또는 신문을 통해 알게 된 비율(49.3%)이 가장 높았다. 가족 또는 이웃을 통해 알게 된 비율(19.5%)은 두 번째, 인터넷은 세 번째였다. 제도의 인지에 텔레비전과 신문(인터넷 신문 포함)의 역할이 매우 큼을 알 수 있으며, 노인은 공공기관의 전화 또는 방문 등 공공기관의 직접 개입이 큰 역할을 하는 것을 확인할 수 있다.

기초연금에 대해 노인은 '공공기관의 전화 또는 방문'으로 알게 됐다고 응답한 비율(25.6%)이 가장 높았으며, 가족 또는 이웃을 통해 알게 된 비율(23.9%)이 그다음으로 높았다. 비노인은 텔레비전 또는 신문을 통해 알게 된 비율(46.5%)이 가장 높았으며 그다음은 가족 또는 이웃을 통해 알게 된 경우(18.2%)였다.

〈표 4-21〉 국민기초생활보장제도와 기초연금의 인지 경로

(단위: 명, %)

구분	국민기초생활보장제도				기초연금			
	노인			비노인	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상		전체	75세 미만	75세 이상	
공공기관의 전화 또는 방문	25.3	23.7	28.3	10.2	25.6	23.0	30.6	10.8
자택 발송 안내문	10.8	11.9	8.7	3.5	18.2	19.9	14.9	5.5
가족, 이웃 등	27.2	25.3	30.9	19.5	23.9	22.1	27.4	18.2
텔레비전 또는 신문	27.8	30.1	23.3	49.3	22.3	25.1	16.9	46.5
인터넷	1.7	1.8	1.5	12.3	2.2	2.1	2.3	13.2
현수막, 포스터 등	3.1	3.8	1.7	4.5	3.4	3.8	2.6	4.8
통반장	4.0	3.3	5.2	0.7	4.4	4.0	5.2	1.0
기타	0.1	0.0	0.3	0.0	-	-	-	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)	(1000)	(657)	(343)	(600)

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

앞서 사각지대 유형화와 관련하여 사각지대 발생 사유에 대해 다음 항목들을 수요자 대상의 조사에 적용하였다. 조사 설문의 '대상자가 신청하지 않아서'는 사각지대 유형화에 따르면 type Ia 오류, 즉 '불완전 수급' 또는 '미신청'에 해당하며, '대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급받지 못해서'는 type Ib 오류, 즉 '거부 오류'에 해당한다. '대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서'는 과소수급, 즉 '욕구 미충족'에 해당하며, 제도 설계(제한적 대상, 엄격한 선정기준 등)의 문제는 '구조적 배제'에 해당한다.

사각지대 발생 사유를 복지제도 전반과 국민기초생활보장제도와 기초연금으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 복지제도 전반에 대해 노인 응답자는 사각지대 발생 주된 사유로 구조적 배제(37.8%)를 첫 번째로 꼽았으며, 그다음으로는 서비스 공급자의 오류 및 과실(27.2%)을

꼽았다. 대상자의 미신청 및 대상자의 욕구 미충족 등 수요자 측면의 사각지대 발생 사유는 상대적으로 응답 비율이 낮았다. 비노인 응답자는 노인 응답자와 유사한 형태의 응답 비율을 나타냈다.

국민기초생활보장제도와 관련해서는 노인 응답자의 경우 복지제도 전반과 마찬가지로 구조적 배제(45.7%)라고 응답한 비율이 가장 높았으며, 그다음으로는 서비스 공급자의 오류 및 과실(21.3%)을 꼽았다. 비노인 응답자도 구조적 배제, 서비스 공급자의 오류 및 과실, 대상자의 욕구 미충족 순으로 응답하였다.

기초연금은 노인의 경우 구조적 배제라는 응답 비율(45.0%)이 가장 높은 것은 다른 제도와 마찬가지지만 서비스 공급자의 오류 및 과실(19.6%)보다 대상자의 욕구 미충족(21.8%)이라는 응답이 더 높았다. 하지만 기초연금의 대상이 아닌 비노인은 대상자의 욕구 미충족(18.0%)보다 서비스 공급자의 오류 및 과실(25.0%)의 응답 비율이 더 높았다.

〈표 4-22〉 응답자가 일반적으로 생각하는 사각지대 발생 사유

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반				국민기초생활보장제도				기초연금			
	노인			비노인	노인			비노인	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상		전체	75세 미만	75세 이상		전체	75세 미만	75세 이상	
대상자의 미신청	15.6	15.2	16.3	15.0	14.3	13.5	15.7	13.3	13.6	12.5	15.7	12.7
서비스 공급자 오류 및 과실	27.2	28.5	24.8	28.2	21.3	22.2	19.5	25.3	19.6	20.4	18.1	25.0
대상자의 욕구 미충족	19.4	18.1	21.9	19.0	18.7	17.8	20.4	18.3	21.8	21.2	23.0	18.0
구조적 배제	37.8	38.2	37.0	37.8	45.7	46.4	44.3	43.0	45.0	46.0	43.1	44.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)	(1000)	(657)	(343)	(600)	(1000)	(657)	(343)	(600)

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

사각지대 발생 사유를 대상자의 미신청이라고 응답한 사람을 대상으로 미신청 사유를 살펴보았다. 먼저, 복지제도 전반에 대해서는 노인의 경우 '대상자가 몰라서'로 응답한 비율(36.5%)이 가장 높았고, 그다음은 선정 기준의 엄격성(25.0%), 신청·선정 과정의 복잡성(23.7%) 순으로 나타났다. 비노인도 '대상자가 몰라서'라고 응답한 비율(53.3%)이 가장 높았는데, 이는 노인 응답자보다도 그 비율이 훨씬 높은 것이다. 그다음으로 높은 응답 비율을 나타낸 항목은 선정 기준의 엄격성(17.8%), 신청·선정 과정의 복잡성(14.4%)이었다. 이는 노인과 유사한 순이지만 노인에 비해 비율이 상대적으로 낮았다.

기초생활보장제도의 미신청 사유를 살펴보면, 노인은 '대상자가 몰라서'라고 응답한 비율(31.5%)이 가장 높았고 선정 기준의 엄격성은 두 번째로 응답 비율(30.8%)이 높았다. 다음으로는 신청·선정 과정의 복잡성(11.9%), '자녀 등 가족 피해 우려'(11.2%)가 상대적으로 비율이 높았다. 비노인은 '대상자가 몰라서'라고 응답한 비율(37.5%)이 가장 높았고 선정 기준의 엄격성은 26.3%로 두 번째였다. 신청·선정 과정의 복잡성은 12.5%였다. 비노인은 '대상자가 몰라서'라고 응답한 비율이 노인 응답자보다 높았으며 자녀 등 가족 피해 우려(1.3%)는 비노인에 비해 훨씬 낮았다. 기초생활보장제도는 복지제도 전반에 비해 '대상자가 몰라서'로 응답한 비율은 낮지만 선정 기준의 엄격성이라고 응답한 비율은 더 높았는데, 이는 국민기초생활보장제도에 소득 인정액 기준과 부양의무자 기준 등 다른 복지제도에 비해 엄격한 수급 자격 기준이 적용되기 때문으로 볼 수 있다.

기초연금의 미신청 사유를 살펴보면, 노인은 선정 기준의 엄격성이라고 응답한 비율(34.6%)이 가장 높았으며, 대상자가 몰라서라는 응답(29.4%)이 두 번째였다. 그다음으로는 신청·선정 과정의 복잡성(12.5%)

이 꼽혔다. 비노인은 '대상자가 몰라서'라고 응답한 비율이 32.9%로 가장 높았으며, 선정 기준의 엄격성(25.0%)은 두 번째였다. 신청·선정 과정의 복잡성(15.8%)은 노인과 마찬가지로 세 번째였다. 기초연금은 기초생활보장제도보다도 '선정 기준의 엄격성'이라고 응답한 비율이 높은 반면, '대상자가 몰라서'라고 응답한 비율은 낮게 나타났는데 이는 기초연금이 대상자의 70%까지 받는 보편성이 있는 급여이기 때문에 다른 제도에 비해 인지도가 높다고 볼 수 있고 이에 따라 많은 대상자가 신청하지만 그만큼 선정 기준이 명확하여 적지 않은 대상자가 신청하지 않는 문제점이 있는 것에서 이러한 결과를 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-23〉 응답자가 일반적으로 생각하는 급여 대상자의 미신청 사유

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
대상자가 몰라서	36.5	53.3	31.5	37.5	29.4	32.9
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서 (신청·선정 과정의 복잡성)	23.7	14.4	11.9	12.5	12.5	15.8
자녀 등 가족 피해 우려	6.4	3.3	11.2	1.3	5.9	1.3
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서(선정 기준의 엄격성)	25.0	17.8	30.8	26.3	34.6	25.0
사회적 낙인(수치심) 우려	0.6	2.2	3.5	6.3	0.0	1.3
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서(급여 및 서비스의 불충분성)	1.3	1.1	4.9	3.8	2.2	3.9
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서(급여의 비적합성)	3.8	5.6	1.4	8.8	5.9	6.6
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	0.6	1.1	1.4	1.3	.7	1.3
소득 혹은 재산의 노출	0.6	0.0	1.4	2.5	5.9	7.9
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	1.3	1.1	2.1	0.0	2.9	3.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(156)	(90)	(143)	(80)	(136)	(76)

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

앞서 살펴본 사회보장 급여 미신청 사유는 응답자가 일반적으로 생각하는 사회보장 급여의 미신청 사유이므로 본인이 해당 급여의 대상자로 생각할 때의 본인의 행동과는 다른 결과가 나타날 수 있다. 아래에 제시된 설문의 결과는 응답자 본인의 사회보장 급여 대상 여부를 먼저 판단한 후 이에 따른 해당 급여의 신청 여부를 파악하고 본인을 대상자로 여기지만 실제로 급여를 신청하지 않은 응답자의 미신청 사유를 파악한 것이다.

〈표 4-24〉에서 국민기초생활보장제도는 노인의 25.6%가 대상자라고 응답하였고 그중 36.3%가 신청한 것으로 나타났다. 비노인은 3%가 대상자라고 응답하였고 그중 5.6%만이 신청하였다. 기초연금은 노인의 69.9%가 자신이 기초연금 수급 대상자라고 판단하였고 그중 88%만 기초연금을 신청하였다.

〈표 4-24〉 본인의 대상자 여부 판단 및 신청 여부

(단위: 명, %)

구분		기초생활보장제도				기초연금		
		노인			비노인	노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	전체	전체	75세 미만	75세 이상
대상자 여부	예	25.6	22.5	31.5	3.0	69.9	64.4	80.5
	아니요	74.4	77.5	68.5	97.0	30.1	35.6	19.5
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)	(1000)	(657)	(343)
신청 여부	예	36.3	31.1	43.5	5.6	88.0	88.2	87.7
	아니요	63.7	68.9	56.5	94.4	12.0	11.8	12.3
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(256)	(148)	(108)	(18)	(699)	(423)	(276)

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

자신이 해당 사회보장 급여의 대상자라고 생각하지만 급여를 신청하지 않은 사유는 다음과 같다. 먼저, 국민기초생활보장제도는 노인 응답자의

48.7%가 선정 기준의 엄격성을 미신청 사유로 꼽았으며, 그다음은 '신청·선정 과정의 복잡성'과 '급여의 비적합성'인 것으로 나타났다(각각 10.3%). 비노인은 선정 기준의 엄격성으로 응답한 비율(52.9%)이 가장 높았으며, 신청·선정 과정의 복잡성과 급여 및 서비스의 불충분성(각각 11.8%)이 그다음이었다.

기초연금은 노인 응답자의 41.7%가 선정 기준의 엄격성이라고 응답해 비율이 가장 높았으며, 그다음은 '다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐'(19.0%), '급여의 비적합성'(11.9%) 순이었다

이는 응답자가 일반적으로 생각하는 급여 대상자의 미신청 사유와 다소 다른 결과를 보여 주는 것이다. 먼저, 일반적인 급여 대상자의 미신청 사유로 '대상자가 몰라서'를 응답한 비율이 가장 높게 나타났지만 자신의 관점에서는 미신청 사유로 '해당 제도를 몰라서'를 꼽은 경우는 상대적으로 적었다. 그 대신 '선정 기준의 엄격성'이 일반적 관점에서의 미신청 사유보다 상대적으로 높은 비율을 보였다. 그리고 기초연금의 경우 일반적인 관점에서는 거의 꼽히지 않은 '다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐'라고 응답한 비율이 19.0%로 나타났다. 이는 실제 기초연금 수급 시 국민기초생활보장제도의 생계급여의 보충성 등 기초연금과 상충되는 급여에 대한 고려가 기초연금을 신청하는 데 큰 고려 요인임을 유추할 수 있다. 한편, 과거부터 미신청 사유로 주목받던 사회적 낙인은 국민기초생활보장제도나 기초연금에서 주요한 고려 요인이 되지 않는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-25〉 응답자 본인의 미신청 사유: 수혜 대상자로 인식한 응답자

(단위: 명, %)

구분	기초생활보장제도				기초연금		
	노인	75세 미만	75세 이상	비노인	노인	75세 미만	75세 이상
해당 제도를 몰라서	5.1	6.1	3.5	5.9	1.2	0.0	2.9
신청·선정 과정의 복잡성	10.3	9.1	12.3	11.8	7.1	8.0	5.9
자녀 등 가족 피해 우려	7.7	9.1	5.3	5.9	4.8	6.0	2.9
선정 기준의 엄격성	48.7	45.5	54.4	52.9	41.7	48.0	32.4
사회적 낙인(수치심) 우려	2.6	2.0	3.5	5.9	3.6	0.0	8.8
급여 및 서비스의 불충분성	4.5	6.1	1.8	11.8	9.5	10.0	8.8
급여의 비적합성	10.3	13.1	5.3	5.9	11.9	12.0	11.8
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	3.2	1.0	7.0	0.0	1.2	2.0	0.0
소득 혹은 재산의 노출	2.6	3.0	1.8	0.0	-	-	-
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	5.1	5.1	5.3	0.0	19.0	14.0	26.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(156)	(99)	(57)	(17)	(84)	(50)	(34)

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

복지급여와 관련하여 읍면동 주민센터, 시군구청 등 공공기관에서 상담을 받은 경험이 있는지를 살펴본 결과 노인의 36.8%, 비노인의 3.5%가 상담 경험이 있다고 응답하였다.

〈표 4-26〉 복지급여 관련 상담 경험

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
있다	36.8	35.0	40.2	37.4	34.3	3.5	3.6	2.6
없다	63.2	65.0	59.8	62.6	65.7	96.5	96.4	97.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

상담 경험이 있는 응답자가 상담을 받을 당시 상담자(담당자)가 상담을 통해 응답자의 어려움과 문제를 파악하는 데 노력을 기울였는지와 상담을 통해 응답자의 어려운 상황을 해결하는 데 도움이 되는 복지급여(서비스)를 안내했는지를 살펴본 결과는 다음과 같다. 먼저, 상담자가 응답자의 어려움을 파악하기 위해 노력했는지에 대해 노인 응답자의 87.5%가, 비노인의 66.7%가 긍정적으로 판단하였다. 문제 해결에 도움을 주었는지에 대해 노인은 86.4%가, 비노인은 66.7%가 그렇다고 응답하였다. 전반적으로 노인들의 상담과 그 결과를 긍정적으로 판단하고 있지만 비노인은 노인에 비해 긍정적으로 판단한 비율이 낮았다. 또 상담자의 노력과 문제 해결 도움 여부의 응답 비율이 비슷하게 나타나 어려움 파악을 위한 상담자의 노력이 상담받는 사람의 문제 해결에 도움이 된다는 것을 유추할 수 있다.

〈표 4-27〉 상담 시 어려움 파악을 위한 상담자(담당자)의 노력과 문제 해결 도움 정도

(단위: 명, %)

구분		어려움 파악을 위한 노력		문제 해결 도움	
		노인	비노인	노인	비노인
매우 그렇다		21.2	4.8	21.5	4.8
대체로 그렇다		66.3	61.9	64.9	61.9
별로 그렇지 않다		10.1	14.3	11.1	14.3
전혀 그렇지 않다		2.4	19.0	2.4	19.0
합계		100.0	100.0	100.0	100.0
(N)		(368)	(21)	(368)	(21)
종합 결과	긍정	87.5	66.7	86.4	66.7
	부정	12.5	33.3	13.6	33.3

주: 복지급여와 관련하여 읍면동 주민센터 또는 시군구청 등 지방자치단체(기초연금의 경우 국민연금공단 지사 등)에서 상담을 받은 경험이 있다고 응답한 응답자 대상.
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

부양의무자 기준이 단계별로 점차 완화되거나 폐지되고 있는 상황에서 부양의무자 기준 완화에 대한 찬반 의견을 조사하였다. 노인은 찬성한다는 의견이 61.8%로 나온 반면 비노인은 찬성 의견이 51.2%로 상대적으로 적었다. 노인의 경우 75세 미만의 찬성 의견이 75세 이상보다 다소 높았고, 비노인의 경우 노인 포함 가구의 찬성 의견이 더 높았다.

부양의무자 기준 완화에 찬성하는 응답자를 대상으로 부양의무자 기준 완화 방법을 조사한 결과, 노인의 경우 완화 대상 확대(33.8%)가 가장 높았으며, 완화 속도를 빠르게(28.6%)로 응답한 비율이 두 번째였다. 비노인도 완화 대상 확대(34.2%)와 완화 속도를 빠르게(24.4%)로 응답한 비율이 높았다. 현행 방식을 선호한다는 의견은 노인과 비노인 각각 14.6%와 13.4%에 불과하여 부양의무자 기준 완화에 찬성하는 응답자는 현재 추진되는 부양의무자 기준 완화보다 진척된 방향을 원하는 것으로 나타났다. 하지만 부양의무자 기준을 전면 폐지하자는 의견은 노인과 비노인 모두 매우 적었다.

〈표 4-28〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화 의견

(단위: 명, %)

구분		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
매우 찬성		11.1	10.8	11.7	10.8	12.3	8.3	8.2	10.5
대체로 찬성		50.7	52.1	48.1	51.4	48.0	42.8	42.3	50.0
모르겠다		31.0	29.8	33.2	30.9	31.4	37.0	37.4	31.6
대체로 반대		6.7	7.0	6.1	6.5	7.4	11.0	11.2	7.9
매우 반대		0.5	0.3	0.9	0.4	1.0	0.8	0.9	0.0
합계 (N)		100.0 (1000)	100.0 (657)	100.0 (343)	100.0 (796)	100.0 (204)	100.0 (600)	100.0 (562)	100.0 (38)
종합 결과	찬성	61.8	62.9	59.8	62.2	60.3	51.2	50.5	60.5
	모름	31.0	29.8	33.2	30.9	31.4	37.0	37.4	31.6
	반대	7.2	7.3	7.0	6.9	8.3	11.8	12.1	7.9

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

〈표 4-29〉 부양의무자 기준 완화 선호 방식

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
현행 방식(대상자별, 급여별 단계적 폐지)	14.6	14.8	14.1	13.9	17.1	13.4	12.3	26.1
현행 방식보다 부양의무자 기준 완화 속도를 빠르게	28.6	27.6	30.7	29.9	23.6	24.4	25.0	17.4
현행 방식보다 부양의무자 기준 완화 대상을 확대	33.8	35.1	31.2	33.9	33.3	34.2	34.2	34.8
현행 방식보다 부양의무자의 소득 및 재산 기준 완화	19.3	18.9	20.0	18.6	22.0	22.5	23.2	13.0
일정 시점에 부양의무자 기준을 전면 폐지	3.7	3.6	3.9	3.6	4.1	5.5	5.3	8.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(618)	(413)	(205)	(495)	(123)	(307)	(284)	(23)

주: '기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화에 대해 '매우 찬성' 또는 '대체로 찬성' 응답자 대상' 결과.

〈표 4-30〉 기초연금 보장 수준 및 적용 범위 방향성

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
보장(급여) 수준을 높인다	14.8	13.7	16.9	15.7	11.3	12.5	13.0	5.3
적용 범위(대상)를 확대한다	31.1	32.1	29.2	31.2	30.9	25.7	24.6	42.1
보장 수준을 높이고 적용 범위도 확대한다	26.1	26.0	26.2	26.0	26.5	23.7	24.6	10.5
보장 수준을 낮추고 적용 범위도 축소한다	6.0	6.1	5.8	6.0	5.9	12.2	11.7	18.4
현행 유지	22.0	22.1	21.9	21.1	25.5	26.0	26.2	23.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

기초연금의 보장 수준과 적용 범위에 대해 노인 응답자는 현재 노인의 70%(소득 하위)까지 지급하는 기초연금의 적용 범위를 확대해야 한다는 의견(31.1%)이 가장 많았다. 그다음은 보장 수준과 적용 범위을 모두 제고하는 방안(26.1%), 현행 유지(22.0%) 순이었다. 비노인은 현행 유지가 26.0%로 응답 비율이 가장 높았으며, 적용 범위 확대(25.7%)와 보장 수준과 적용 범위 모두 제고(23.7%)의 순이었다. 한편 비노인 응답자는 '보장 수준을 낮추고 적용 범위도 축소'하는 방안의 응답 비율이 상대적으로 높았다. 이 결과를 볼 때 노인과 비노인 모두에서 기초연금 적용 범위 확대에 대한 공감대가 작지 않은 것으로 유추할 수 있으나 비노인은 제도 확대에 공감하는 정도가 노인에 비해 상대적으로 약했다.

현재 국민기초생활보장제도 생계급여액은 기초연금을 받으면 기초연금 액수만큼 차감하고 지급하는데 이는 생계급여의 보충성의 원칙에 따른 것이다. 공공부조의 최저생계비를 보장하는 측면에서 기준선 이상의 소득을 차감하고 급여를 지급하는 것은 제도의 작동 원칙에 부합한다고 볼 수 있지만, 노인과 같이 상대적으로 취약한 집단, 특히 저소득 노인에 대한 생계급여의 보충성 원칙은 오히려 노후소득보장에 역행한다는 비판도 제기되고 있다. 아래 설문 결과는 이러한 상황에 대한 응답자의 의견을 반영하는데 노인의 경우 현행 유지에 찬성한다는 비율이 43.4%로 가장 높았고, 비노인도 현행 유지에 찬성하는 의견이 41.7%로 가장 높았다. '두 급여 모두 감소 없이 지급한다'는 노인과 비노인 모두에서 두 번째로 응답 비율이 높았다. 한편 현행대로 기초연금을 지급하되 생계급여액 감소 폭을 줄이는 방안은 노인보다 비노인에게서 응답 비율이 높았다.

〈표 4-31〉 기초연금 수급 시 국민기초생활보장제도 생계급여액 차감에 대한 의견

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
현행대로 하는 것에 찬성한다	43.4	43.7	42.9	42.7	46.1	41.7	41.3	47.4
현행대로 하되 생계급여액 감소를 축소한다	25.6	26.6	23.6	25.9	24.5	27.5	27.9	21.1
두 급여 모두 감소 없이 지급한다	30.8	29.4	33.5	31.3	28.9	30.8	30.8	31.6
기타	0.2	0.3	0.0	0.1	0.5	0.0	0.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

제3절 부적정 지출

1. 부정수급에 대한 인식

복지서비스 수요자가 인식하는 부정수급 관련 실태 및 현황을 통해 부정수급의 규모 및 심각성, 부정수급 관련 실태를 사회보장의 다양한 분류 형태에 따라 살펴보았다. 복지 부정수급에 대한 인식은 복지 부정수급 규모에 대한 직관에 관한 정보와 응답자 집단에 따른 기본적 인식의 차이를 설명하는 데 유용하다(임완섭 외, 2018, p. 130). 따라서 이 연구에서는 공급자가 아닌 수요자 인식 파악과 함께 공급자와의 인식 차를 확인할 수 있는 근거 자료를 제공하게 된다. 이에 대한 비교는 제4절에서 이뤄진다.

복지서비스 수요자를 대상으로 복지 관련 부정수급에 대한 인식을 조

사한 결과, 조사 대상자 중 노인의 약 90%, 비노인의 약 95%가 부정수급이 존재한다고 인식하였다. 연령대별(75세 미만, 75세 이상, 비노인)로 살펴보면 연령대가 높을수록 부정수급 발생 규모가 적다고 인식하는 것으로 나타났다.

복지 분야 부정수급 발생 정도를 '많음' 또는 '매우 많음'이라고 한 응답자를 대상으로 그 이유를 조사한 결과, 노인은 '주변에서 부정수급하는 사례를 직접 보거나 들어서'라는 응답(35.1%)이 가장 높으며, '주변 사람들로부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서'라는 응답은 31.0%로 두 번째였다. 반면 비노인은 '언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서'(37.8%), (30.6%) 순으로 나타났다. 즉, 노인은 직접 보고 들어 부정수급이 많다고 인식하는 비율이 높고, 비노인은 간접으로 보고 들어 부정수급이 많다고 인식하는 비율이 높았다.

〈표 4-32〉 복지 분야 부정수급 발생 정도

(단위: 명, %)

구분	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상	
거의 없음	8.2	7.6	9.3	5.3
조금 있음	64.7	64.2	65.6	57.7
많음	20.7	21.5	19.2	29.2
매우 많음	6.4	6.7	5.8	7.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)

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

〈표 4-33〉 부정수급 발생이 많다고 인식하는 이유

(단위: 명, %)

구분	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상	
신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서	27.7	26.5	30.2	37.8
부정수급 사례를 직접 보거나 들어서	35.1	36.2	32.6	25.7
주변 사람들로부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서	31.0	32.4	27.9	30.6
공공기관에서 부정수급 대책을 적극적으로 마련하고 있는 것으로 봐서	6.3	4.9	9.3	5.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(271)	(185)	(86)	(222)

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

부정수급이 가장 심각한 사회보장제도로 노인과 비노인 모두 공공부조를 꼽았으며, 이는 사각지대 문제가 가장 심각한 분야와도 일치한다. 공공부조 제도는 강한 선별성이 있기 때문에 사각지대도 심각하지만 이러한 선별성을 부정한 방법으로 피해 가거나 제도의 복잡성 때문에 오류가 발생할 소지가 커 부정수급 문제 역시 심각한 분야임을 알 수 있다. 노인은 건강보험 및 장기요양보험을 두 번째로, 산재보험 및 고용보험을 세 번째로 꼽았다. 비노인은 산재보험 및 고용보험, 건강보험 및 장기요양보험 순으로 심각하게 보았다. 노인과 비노인 모두 건강과 관련한 사회보장제도의 부정수급 문제가 심각하다고 인식하는 것을 확인할 수 있으며, 이 역시 사각지대 문제가 심각한 분야와 거의 유사하게 나타나 사각지대와 부정수급 문제가 동전의 양면과 같은 성격임을 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-34〉 부정수급 문제가 가장 심각한 제도

(단위: 명, %)

구분	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상	
공적연금	5.6	5.3	6.1	5.0
건강보험 및 장기요양보험	22.4	22.5	22.2	15.0
산재보험 및 고용보험	10.2	11.1	8.5	17.0
공공부조	32.0	31.4	33.2	32.0
보조금을 통한 사회복지사업	9.3	9.1	9.6	10.0
바우처를 통한 사회서비스사업	7.8	7.5	8.5	7.2
공공임대주택	7.9	8.2	7.3	10.0
주택 금융 지원	1.3	1.8	0.3	1.0
취업 성공 패키지, 노인 일자리 등 취약계층 취업·일자리 관련 지원	3.5	3.0	4.4	2.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)

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

이 연구에서 초점을 맞추고 있는 저소득 노인 소득보장 제도인 국민기초생활보장제도와 기초연금 부정수급 문제의 심각성을 조사하였다. 그 결과, 기초생활보장제도에 대해 노인의 53%가, 비노인의 63%가 부정수급 문제가 심각하다고 응답하였다. 기초연금은 노인의 46.4%가, 비노인의 51.2%가 부정 수급 문제가 심각하다고 응답하였다. 두 제도 모두에서 노인이 비노인보다 부정수급 문제를 덜 심각하게 인식하는 것으로 나타났다. 제도별로는 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제가 기초연금의 부정수급 문제보다 상대적으로 더 심각한 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-35〉 국민기초생활보장제도와 기초연금 부정수급 문제의 심각성

(단위: 명, %)

구분	국민기초생활보장제도				기초연금			
	노인			비노인	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상	전체	전체	75세 미만	75세 이상	전체
그렇다	53.0	54.8	49.6	63.0	46.4	49.6	40.2	51.2
그렇지 않다	47.0	45.2	50.4	37.0	53.6	50.4	59.8	48.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)	(1000)	(657)	(343)	(600)

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

〈표 4-36〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여

(단위: 명, %)

구분	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상	전체
생계급여	59.1	60.6	55.9	57.9
의료급여	24.9	24.4	25.9	21.4
주거급여	14.3	13.6	15.9	18.5
교육급여	1.7	1.4	2.4	2.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(530)	(360)	(170)	(378)

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

국민기초생활보장제도에 부정수급 문제가 있다고 한 응답자들은 국민기초생활보장제도를 구성하는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 중 부정수급 문제가 가장 심각한 급여로 노인과 비노인 모두가 생계급여를 가장 많이 꼽았다(각각 59.1%, 57.9%). 그리고 노인과 비노인 모두 의료급여가 주거급여보다 부정수급 문제가 더 심각하다고 인식했다.

범정부 차원의 부정수급 대응 및 예방 대책에 대해 응답자들이 어느 정도 인지하고 있는지 살펴보았다. 조사 결과 노인의 경우 '모른다'라고 응답한 비율(40.4)%이 가장 높게 나타난 반면, 비노인은 '들어 본 적 있다'

라고 응답한 비율(35.3%)이 가장 높았다. 그리고 '어느 정도 알고 있다'로 응답한 비율도 33.3%여서 비노인이 노인에 비해 범정부 차원의 부정수급 대책을 알고 있는 응답자의 비율이 더 높았다.

〈표 4-37〉 부정수급 근절을 위한 범정부 차원의 종합 대책 인지도

(단위: 명, %)

구분	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상	전체
잘 알고 있다	1.3	1.7	0.6	1.8
어느 정도 알고 있다	32.7	34.1	30.0	33.3
들어 본 적 있다	25.6	28.5	20.1	35.3
모른다	40.4	35.8	49.3	29.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)

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

〈표 4-38〉은 정부의 부정수급 근절을 위한 세부 정책 중 주요 프로그램을 제시한 것이다. 이에 대한 응답자의 인지 여부를 살펴본 결과는 다음과 같다. 노인은 아래 제시된 부정수급 방지 프로그램 중 '안다'라고 응답한 비율이 '신고자 보호 제도 및 신고 포상금'(24.4%)이 가장 높고, '복지로 사이트 신고센터'(14.1%)가 가장 낮았다. 비노인은 노인과 마찬가지로 '신고자 보호 제도 및 신고 포상금'(31.7%)에 대한 인지도가 가장 높았고 '시도별 예산 바로 쓰기 시민감시단'(21.5%)에 대한 인지도가 가장 낮았다. 세부 정책에 대해 인지하고 있다는 응답자의 비율이 노인에 비해 비노인이 높게 나타났다. 노인 중에서는 75세 미만이 75세 이상보다 세부 정책 인지도가 더 높았는데, 특히 '특별 현장 점검'의 인지도가 가장 높았다.

〈표 4-38〉 부정수급 근절 세부 정책 인지 여부

(단위: 명, %)

구분		노인			비노인
		전체 (1000)	75세 미만 (657)	75세 이상 (343)	전체 (600)
정부 합동 복지 부정 신고센터	안다	19.2	22.4	13.1	31.0
	모른다	80.8	77.6	86.9	69.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
복지로 사이트 신고센터	안다	14.1	16.3	9.9	24.7
	모른다	85.9	83.7	90.1	75.3
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
시도별 지방 보조금 부정수급 신고센터	안다	18.3	21.0	13.1	24.2
	모른다	81.7	79.0	86.9	75.8
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
시도별 예산 바로 쓰기 시민감시단	안다	14.8	16.0	12.5	21.5
	모른다	85.2	84.0	87.5	78.5
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
특별 현장 점검(어린이집, 직업훈련기관, 요양시설 등)	안다	24.2	27.2	18.4	29.5
	모른다	75.8	72.8	81.6	70.5
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
부정수급액 5배 추가 징수	안다	23.9	26.5	19.0	27.3
	모른다	76.1	73.5	81.0	72.7
	합계	합계	100.0	100.0	100.0
신고자 보호 제도 및 신고 포상금	안다	24.4	26.2	21.0	31.7
	모른다	75.6	73.8	79.0	68.3
	합계	합계	100.0	100.0	100.0

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

각종 복지 혜택을 부정한 방법으로 받는 사례를 발견하면 신고할 의향이 있는지 조사한 결과 노인의 50.1%가 신고하겠다고, 49.9%는 신고할

생각이 없다고 응답했다. 비노인은 58.2%가 신고하겠다고, 41.8%는 신고할 생각이 없다고 응답했다. 연령대가 낮을수록 신고하겠다는 응답 비율이 높았으며, '반드시 신고할 것이다'라는 응답은 비노인이 16.5%로 노인에 비해 상대적으로 많았다.

〈표 4-39〉 부정수급 목격 시 신고 의향

(단위: 명, %)

구분		노인			비노인
		전체	75세 미만	75세 이상	전체
반드시 신고할 것이다		9.9	10.2	9.3	16.5
가능하면 신고할 것이다		40.2	43.5	33.8	41.7
별로 신고할 생각이 없다		41.1	39.6	44.0	36.7
신고할 생각이 전혀 없다		8.8	6.7	12.8	5.2
합계		100.0	100.0	100.0	100.0
(N)		(1000)	(657)	(343)	(600)
종합 결과	신고함	50.1	53.7	43.1	58.2
	신고 안 함	49.9	46.3	56.9	41.8

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

부정수급 목격 시 신고 의향이 있다고 응답한 사람들에게 그 이유를 조사한 결과는 다음과 같다. 먼저, 노인은 '내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로'(45.9%)라고 응답한 비율이 가장 높았고, '부정수급은 범죄 행위라고 생각하므로'(41.7%)가 두 번째로 높았다. 비노인도 응답 순서는 동일했지만 '내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로'로 응답한 비율이 54.7%로 노인에 비해 약 9%포인트나 더 높았다. 이러한 응답 결과에서 알 수 있듯이 노인에 비해 상대적으로 납세 부담이 큰 비노인은 자신이 납부한 세금이 부당하게 사용되는 것에 더 큰 문제의식을 가지고 있었다.

〈표 4-40〉 부정수급 목격 시 신고 이유

(단위: 명, %)

구분	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상	전체
부정수급은 범죄 행위라고 생각되므로	41.7	41.6	41.9	37.0
내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로	45.9	48.4	39.9	54.7
공무원을 포함한 주변 사람들이 신고해야 한다고 해서	11.0	9.3	14.9	6.6
신고 포상금을 받기 위해서	1.4	0.6	3.4	1.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(501)	(353)	(148)	(349)

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

부정수급 목격 시 신고 의향이 없다는 사람들에게 그 이유를 물은 결과는 다음과 같다. 먼저, 노인은 '신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서'(36.3%)의 응답 비율이 가장 높았으며, 그다음이 '나와 직접적인 상관이 없는 일이므로'(28.5%)였다. 신분 노출 우려는 세 번째였다. 비노인은 '신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서'(37.5%)라는 응답이 가장 많은 것은 노인과 같지만 신분의 노출 우려(30.7%)가 두 번째였다. 그리고 노인과 비노인 모두 '신고 방법을 잘 몰라서'라고 응답한 경우는 그 비율이 가장 낮아 신분 노출 우려가 부정수급 신고에 적지 않은 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 신고의 활성화를 위해 포상금과 함께 신고의 효과 또는 결과를 명시적으로 알리는 방안이 강화되어야 할 것으로 판단된다.

〈표 4-41〉 부정수급 목격 시 비신고 이유

(단위: 명, %)

구분	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상	
신고 방법을 잘 몰라서	8.6	6.3	12.3	6.0
신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서	36.3	34.2	39.5	37.5
신분이 노출될까 봐	26.7	30.3	21.0	30.7
나와 직접적인 상관이 없는 일이므로	28.5	29.3	27.2	25.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(499)	(304)	(195)	(251)

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

〈표 4-42〉는 부정수급 발생 유형에 대한 인식을 파악한 결과이다. 복지제도 전반에 대해 노인은 '제공받는 사람의 고의'(43.6%)로 발생하는 부정수급의 규모가 가장 큰 것으로 응답하였다. 그다음은 '제공하는 사람의 실수'(15.4%), '제공하는 사람의 고의'(14.9%) 순이었다. 비노인도 '제공받는 사람의 고의'라고 응답한 비율(44.3%)이 가장 높았으며 그다음은 '제공하는 사람의 고의'(16.0%), '제공하는 사람의 실수'(14.8%)로 나타났는데 비노인은 노인보다 부정수급의 발생 유형을 부패라고 응답한 비율이 더 높았다. 기초생활보장제도와 기초연금 두 제도는 노인과 비노인 모두 복지제도 전반에서와 마찬가지로 '제공받는 사람의 고의', 즉 기망이 부정수급 발생의 주된 유형으로 인식하였다. 하지만 기초생활보장제도와 기초연금에 대해서는 부패와 공모라는 비율이 복지제도 전반에서 나타난 비율보다 다소 높은 반면 행정 오류나 수급자 오류와 같이 실수로 발생하는 부정수급 발생은 더 낮았다. 이러한 응답 결과는 1단계 사업의 복지서비스 공급자 조사와는 확연히 대비된다. 이에 대해서는 공급자와 수요자 비교 분석 부문에서 자세히 다루고자 한다.

〈표 4-42〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
제공하는 사람의 고의 (부패)	14.9	16.0	15.8	18.5	12.1	14.2
제공하는 사람의 실수 (행정 오류)	15.4	14.8	14.1	14.2	11.9	11.5
제공받는 사람의 고의 (기망)	43.6	44.3	44.5	42.8	43.6	45.2
제공받는 사람의 실수 (수급자 오류)	11.4	10.8	9.5	10.0	12.5	11.0
제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)	14.7	14.0	16.1	14.5	19.9	18.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(1000)	(600)	(1000)	(600)

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

부정수급 근절을 위해 우선 대응해야 하는 부정수급 유형은 다음과 같다. 복지제도 전반의 경우 노인 응답자는 앞서 가장 많이 발생하는 부정수급 유형으로 꼽은 '제공받는 사람의 고의'(44.1%)를 우선 대응해야 할 부정수급 유형으로 인식하였다. 그 다음은 '공모'(16.1%), '부패'와 '수급자 오류'(각각 13.8%) 순이었다. 비노인도 이와 유사해 복지서비스 수요자들은 수요자의 기망과 공급자의 부패와 공모가 우선 대응이 필요한 부정수급 유형으로 보고 있음을 알 수 있다. 국민기초생활보장제도와 기초연금도 복지제도 전반과 유사하게 나타났는데, 공모라는 응답은 기초생활보장제도보다 기초연금에서의 응답 비율이 더 높았다. 기망이라는 응답은 기초생활보장제도이 기초연금보다 더 많았으며 비노인은 복지제도 전반이라는 응답 비율보다도 더 높았다.

〈표 4-43〉 부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 유형

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
제공하는 사람의 고의 (부패)	13.8	15.0	13.9	13.2	12.5	15.0
제공하는 사람의 실수 (행정 오류)	12.2	13.2	13.5	14.5	15.1	12.8
제공받는 사람의 고의 (기망)	44.1	43.0	43.9	46.7	42.6	42.5
제공받는 사람의 실수 (수급자 오류)	13.8	12.7	12.5	11.0	12.3	10.5
제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)	16.1	16.2	16.2	14.7	17.5	19.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(1000)	(600)	(1000)	(600)

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

〈표 4-44〉 부정수급 축소를 위해 가장 필요한 요소

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
부정수급에 대한 인식 개선	11.9	14.7	9.6	11.3	8.9	8.8
자격, 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정 적용	20.0	20.2	19.0	21.5	15.5	15.8
부정수급 관련 복지 업무 인력 확대	15.3	14.3	14.9	14.3	14.2	13.3
부정수급 신고 방법 홍보	11.9	12.3	11.3	11.5	10.6	10.3
부정수급 적발 의지	11.9	10.8	11.6	12.8	12.8	13.5
단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수 조치 포함)	23.3	20.8	25.1	20.0	26.8	23.0
정보 공유 등 관련 기관 간 원활한 협력	3.3	2.8	5.6	4.8	7.0	9.3
부정수급 예방을 위한 모니터링 체계 마련	2.4	4.0	2.9	3.7	4.2	5.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(1000)	(600)	(1000)	(600)

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

복지제도 전반으로 노인은 단속 및 처벌 강화를 가장 많이 꼽았으며, 비노인도 단속 및 처벌 강화를 첫 번째로 꼽았다. 홍보와 엄격한 선정 과정 적용은 두 집단 모두에서 두 번째로 응답 비율이 높았다. 이러한 경향은 기초생활보장제도와 기초연금에 대한 응답에서도 유사하게 나타났다. 다만 노인은 단속 및 처벌 강화를, 비노인은 홍보와 엄격한 선정 과정의 적용을 상대적으로 더 선호하는 것으로 나타났다. 복지제도 전반에서 부정수급 관련 인력의 확대를 노인과 비노인 모두가 세 번째로 응답하여 그 중요성이 적지 않은 것으로 판단된다. 정보 공유 등 관련 기관 간 원활한 협력과 부정수급 예방을 위한 모니터링 체계에 대한 응답 비율은 상대적으로 낮았는데 복지서비스 수요자로서는 상황을 제대로 파악하기 어려운 측면이 있기 때문인 것으로 유추할 수 있다.

우리나라에서 부정수급 문제와 사각지대 문제 중 어느 것이 더 심각한지를 조사한 결과, 모든 복지제도와 응답 집단에서 '둘 다 문제점이 크다'라고 응답한 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 제도별로 살펴보면 복지제도 전반에서는 사각지대 문제가 부정수급 문제보다 더 심각하다는 응답 비율이 높았고, 기초생활보장제도에 대해서는 노인은 사각지대 문제를, 비노인은 부정수급 문제를 더 심각한 것으로 보았다. 한편, 기초연금에 대해서는 노인은 부정수급 문제가, 비노인은 사각지대 문제가 더 심각하다고 응답하였다.

〈표 4-45〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제_복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	복지제도 전반		기초생활보장제도		기초연금	
	노인	비노인	노인	비노인	노인	비노인
부정수급 문제	17.1	22.0	21.9	24.8	23.1	20.8
사각지대 문제	28.0	25.8	29.3	23.0	22.7	24.7
둘 다 문제점이 큼	46.1	46.8	38.8	43.7	38.9	39.8
둘 다 문제점이 크지 않음	8.8	5.3	10.0	8.5	15.3	14.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(1000)	(600)	(1000)	(600)

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

시군구청 등 지방자치단체에 부정수급 업무를 전담하는 전문가를 배치하는 것에는 노인의 74.1%가, 비노인의 75.0%가 찬성하였다. 부정수급 담당자에게 광범위한 정보 접근 권한을 부여하는 것에 대해서는 노인의 75.7%가, 비노인의 72.3%가 찬성하였다.

〈표 4-46〉 시군구 등 지방자치단체에 부정수급 전담 전문가 배치 찬반

(단위: 명, %)

구분	지자체에 부정수급 전담 전문가 배치		부정수급 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 부여	
	노인	비노인	노인	비노인
찬성	74.1	75.0	75.7	72.3
반대	25.9	25.0	24.3	27.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(1000)	(600)

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

제4절 공급자 조사와의 비교 분석

1. 개요

이 절에서는 정책 수요자와 정책 공급자의 인식 차를 살펴보기 위해 2019년 수행한 정책 수요자의 사각지대 및 부정수급 인식 조사와 2018년과 2017년 수행한 공급자 인식 조사의 주요 결과를 비교 분석하였다.

공급자 조사는 2017년에 시군구청의 복지 업무 종사자를, 2018년에 시군구청의 복지 업무 종사자와 LH의 주거급여 담당자를 대상으로 하였다. 모든 조사는 면접 방식으로 이뤄졌으며, 조사마다 주요 질문의 보기가 조금씩 변경되거나 조사가 이뤄지지 않은 경우도 있기 때문에 서로 비교가 가능한 질문에 대해서만 분석하였다.

2. 사각지대에 대한 인식 비교

복지 분야 사각지대 규모에 대한 인식을 조사한 결과 정책 수요자 중 노인 집단은 '조금 있음'으로 응답한 비율이 60.0% 차지하였고 그다음은 '많음'(25.9%)이었다. 많음과 매우 많음을 합친 비율은 30.5%로 나타났는데 이는 2017년과 2018년의 공급자 조사 결과(각각 43.2%, 46.8%)보다 낮은 것이다. 즉, 수요자보다 행정 담당자가 부정수급 발생 규모를 더 크게 인식하고 있음을 확인할 수 있다. 비노인이 노인보다 부정수급 규모가 더 큰 것으로 인식하였지만 공급자보다는 작게 인식하였다.

〈표 4-47〉 복지 분야 사각지대 발생 규모 인식

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)	공급자('17년)
	노인	비노인		
(거의) 없음	9.5	7.2	0.7	0.3
조금 있음	60.0	56.3	56.0	52.8
많음	25.9	30.5	40.1	45.0
매우 많음	4.6	6.0	3.1	1.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1,000)	(600)	(700)	(600)

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

사각지대 문제가 심각한 사회보장제도로 정책 수요자 중 노인은 공공부조를 꼽은 비율이 32.8%로 가장 높았으며 비노인은 이보다 다소 낮은 29.3%였지만 다른 제도들에 비해 비율이 훨씬 높았다. 공급자도 수요자와 마찬가지로 공공부조라는 응답(2018년 35.1%, 2017년 42.2%)이 가장 많았으며, 이는 수요자의 응답 비율보다 더 높은 것이다. 두 번째로는 건강보험 및 장기요양보험이 꼽혔다. 2018년 조사에서는 공공임대주택이라고 응답한 비율이 12.7%로 세 번째였다. 한편 수요자는 사회서비스(보조금을 통한 사회복지사업, 바우처 등) 부정수급을 공급자보다 더 심각하게 인식하였다.

〈표 4-48〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)	공급자('17년)
	노인	비노인		
공적연금	5.8	7.0	10.3	6.8
건강보험 및 장기요양보험	18.2	13.8	17.6	17.0
산재보험 및 고용보험	7.4	10.5	7.3	11.0
공공부조	32.8	29.3	35.1	42.2
재가노인서비스, 지역아동센터 등 보조금을 통한 사회복지사업	9.1	13.7	6.9	12.7
바우처를 통한 사회서비스사업	10.9	9.2	7.1	9.7
공공임대주택	8.5	10.8	12.7	-
주택 금융 지원 등	2.1	1.8	-	-
취약계층 취업·일자리 관련 지원	5.2	3.8	-	-
기타	-	-	1.0	0.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1,000)	(600)	(700)	(600)

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

복지 사각지대가 가장 심각하다고 인식하는 집단은 응답자에 따라 달라질 수 있다. 생애 주기별 대상 집단에 대해서 정책 수요자 중 노인은 해당 집단을 노인으로 응답한 비율이 67.5%에 달하였지만 비노인은 46.7%로 상대적으로 비율이 낮았고 공급자도 이와 비슷한 49.2%였다. 중장년은 모든 대상 집단에서 두 번째로 응답 비율이 높았는데 특히 정책 수요자 중 비노인에게서 상대적으로 높았다. 생애 주기별 대상 집단 중 노인의 사각지대 문제가 가장 심각하다는 것은 공통적인 인식이지만 응답자 본인이 정책 대상인 노인은 그 비율이 다른 집단에 비해 매우 높았다.

〈표 4-49〉 복지 분야 사각지대 문제가 가장 심각한 집단: 연령대별, 정책 대상별

(단위: 명, %)

구분		수요자('19년)		공급자('17년)
		노인	비노인	
생애 주기별	미취학 아동(8세 미만)	4.6	8.7	9.0
	초중고등학생	4.9	11.3	4.7
	청년(약 19~34세)	5.5	9.3	7.0
	중장년(약 35~64세)	17.5	24.0	30.2
	노인(65세 이상)	67.5	46.7	49.2
	합계	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(600)	(600)
대상별	장애인	10.7	14.2	14.7
	한부모 가족	9.5	16.0	5.5
	다문화 가족	6.1	7.3	6.7
	북한 이탈 주민	3.1	2.8	0.8
	수급 가구(국기초)	32.6	31.2	8.2
	차상위 계층	19.5	16.8	17.5
	질환 가구원 가구	15.7	10.3	46.5
	그 외	2.8	1.3	0.2
	합계	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(600)	(600)

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

정책 대상별 사각지대가 심각한 집단에 대해 수요자는 국민기초생활보장제도 수급 가구를, 공급자는 질환 가구원 가구를 가장 많이 꼽았다. 수요자는 대상 집단 중 경제적으로 가장 열악할 우려가 큰 집단에 대해 욕구 미충족 등으로 인한 사각지대의 문제를 심각하게 인식했을 개연성이 크다. 한편 공급자는 수급 가구라는 응답이 상대적으로 적었는데 이는 이미 국민기초생활보장제도의 수혜를 받는 집단으로 파악한 반면 질환 가구원 가구는 이러한 제도의 수혜가 명확하지 않기 때문에 질환 가구원 가구 또는 차상위 계층 가구라는 응답이 많은 것으로 유추할 수 있다.

〈표 4-50〉 사각지대 발생 사유: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)
	노인	비노인	
대상자의 미신청	15.6	15.0	45.7
서비스 공급자의 오류 및 과실	27.2	28.2	2.1
대상자의 욕구 미충족	19.4	19.0	15.7
구조적 배제	37.8	37.8	36.4
합계	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(700)

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

사각지대의 발생 사유는 개념적 접근에서 제시한 바와 같이 크게 4가지 유형으로 나눠 조사 대상자에게 질문하였다. 응답 결과 수요자 중 노인은 구조적 배제라고 응답한 비율이 가장 높았으며 이는 비노인도 마찬가지였다. 하지만 공급자는 대상자의 미신청(45.7%)을 구조적 배제(36.4%)보다 더 많이 꼽았다. 대상자의 미신청은 수요자 조사에서 그 응답 비율이 가장 낮은 항목으로 수요자와 공급자 간의 시각차를 가장 극명하게 보여 주는 결과라 할 수 있다. 즉, 수요자와 공급자 모두 사회보장제도의 사각지대 발생이 구조적 측면에서 기인한다는 데는 어느 정도 공감하지만 수요자는 상대적으로 '서비스 공급자 오류 및 과실', '대상자의 욕구 미충족'에 무게를 두는 반면, 공급자는 사각지대의 원인과 응답자 자신이 밀접하게 관련되어 발생하는 서비스 공급자 오류 및 과실 항목을 선택한 비율이 현저히 낮아 이에 대해 객관적으로 검토할 필요가 있다. 이것이 공급자 특성 때문인지, 아니면 실제 사각지대 발생 때문인지를 파악할 필요가 있는 것이다.[29]

29) 이러한 응답자 집단 간의 차이는 후속 연구를 통해 지속적으로 연구할 계획임.

〈표 4-51〉 미신청 사유: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)
	노인	비노인	
대상자가 몰라서	36.5	53.3	70.9
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서 (신청·선정 과정의 복잡성)	23.7	14.4	13.1
자녀 등 가족 피해 우려	6.4	3.3	1.9
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서(선정 기준의 엄격성)	25.0	17.8	8.8
사회적 낙인(수치심) 우려	0.6	2.2	3.1
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서 (급여 및 서비스의 불충분성)	1.3	1.1	0.9
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 (급여의 비적합성)	3.8	5.6	1.3
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	0.6	1.1	-
소득 혹은 재산의 노출	0.6	0.0	-
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	1.3	1.1	-
합계	100.0	100.0	100.0
(N)	(156)	(90)	(320)

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

공급자 집단의 응답 중 가장 높은 비율을 차지한 대상자가 미신청에 대해 그 사유를 파악할 결과는 다음과 같다. 공급자는 복지제도 전반의 미신청 발생 원인을 '대상자가 몰라서'라고 응답한 비율이 약 70%를 차지하였다. 그다음으로는 '신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서'(13.1%)였다. 수요자는 '대상자가 몰라서'로 응답한 비율이 가장 높았지만 노인이 36.5%, 비노인이 53.3%여서 70%에 달하는 공급자에 비해 매우 낮았다. 수요자는 '대상자가 몰라서'와 함께 선정 기준의 엄격성과 신청 절차 및 선정 과정의 복잡성을 복지제도 미신청의 주요 이유로 꼽고 있다. 이러한 결과는 집단 간의 차이가 존재하지만 대상자에 대한 홍보, 신청 절차와 선정 과정의 간소화, 선정 기준 엄격성에 대한 검토 등이 필요함을 시사

한다. 한편 응답 비율은 높지 않지만 자녀 등 가족의 피해 우려는 노인 응답자의 응답 비율이 다른 집단에 비해 높았는데 노인은 자신에 대한 복지 급여 선정 및 지급 과정에서 자녀 등 가족이 소득 및 자산 조사 등을 통해 피해를 받을까 우려한다는 것을 알 수 있다. 마지막으로 사회적 낙인은 수요자 집단보다 공급자 집단에서 그 응답 비율이 높게 나타나 수요자는 사회보장 급여 수급을 수혜의 관점보다 권리의 관점에서 바라보는 경향이 더 큼을 유추할 수 있다.

앞서 복지제도의 사각지대 발생 사유를 살펴보았다면 〈표 4-52〉에는 국민기초생활보장제도의 사각지대 발생 사유를 제시하였다. 국민기초생활보장제도 수요자 중 노인은 구조적 배제(45.7%)로 응답한 비율이 가장 높았으며, 비노인(43.0%)도 유사하였다. 수요자들은 구조적 배제, 서비스 공급자 오류 및 과실, 대상자의 욕구 미충족, 대상자의 미신청 순으로 응답한 반면, 공급자는 구조적 배제, 대상자의 미신청, 대상자의 욕구 미충족, 서비스 공급자의 오류 및 과실 순이었다. 공급자도 복지제도 전반과 달리 구조적 배제로 응답한 비율이 가장 높게 나타났지만 대상자의 미신청이 여전히 높은 비율을 차지하였다.

〈표 4-52〉 사각지대 발생 사유: 국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)
	노인	비노인	
대상자의 미신청	14.3	13.3	36.7
서비스 공급자 오류 및 과실	21.3	25.3	2.1
대상자의 욕구 미충족	18.7	18.3	13.1
구조적 배제	45.7	43.0	48.0
합계	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(700)

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

〈표 4-53〉 미신청 사유: 국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	기초생활보장제도		공급자('18년)
	노인	비노인	
대상자가 몰라서	31.5	37.5	67.3
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서(신청·선정 과정의 복잡성)	11.9	12.5	14.0
자녀 등 가족 피해 우려	11.2	1.3	5.1
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서(선정 기준의 엄격성)	30.8	26.3	8.9
사회적 낙인(수치심) 우려	3.5	6.3	3.1
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서(급여 및 서비스의 불충분성)	4.9	3.8	1.2
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서(급여의 비적합성)	1.4	8.8	0.4
서비스(급여) 신청·제공 기관이 멀어서	1.4	1.3	-
소득 혹은 재산의 노출	1.4	2.5	-
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	2.1	0.0	-
합계	100.0	100.0	100.0
(N)	(143)	(80)	(257)

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

국민기초생활보장제도의 미신청 사유를 살펴보면 노인 응답자는 '대상자가 몰라서'가 31.5%, '선정 기준의 엄격성'이 30.8%로 높았으며, 비노인도 그 비율은 다소 다르지만 같은 결과가 나왔다. 공급자는 앞서 살펴본 복지제도 전반과 마찬가지로 압도적인 비율로 '대상자가 몰라서'를 꼽았다. 이러한 결과를 볼 때 상대적으로 수요자들은 공급자와 관련 있는 미신청 사유를 꼽은 반면 공급자는 수요자와 관련 있는 미신청 사유를 꼽은 것으로 유추할 수 있다.

이러한 결과들을 종합하면 대상자 인식 조사는 대상 집단의 특성에 따라 매우 큰 차이가 있음을 확인할 수 있다. 응답 집단의 특성으로 인해 복지 수요자는 수요자가 유리한 결과를 응답하고 공급자는 공급자에게 유

리한 결과를 응답하게 되는 일종의 표본 선택 편의의 문제가 발생하게 된다. 이러한 응답의 편향성은 결국 행정 통계 및 실태 조사를 통해 보완할 수 있다.

3. 부정수급에 대한 인식 비교

복지 분야 부정수급 발생 규모에 대한 인식을 조사한 결과 정책 수요자 중 노인 집단은 '조금 있음'으로 응답한 비율이 64.7%로 가장 높았으며, 비노인도 57.7%로 가장 높았다. 공급자는 2018년 조사에서는 '조금 있음'으로 응답한 비율이, 2017년 조사에서는 '많음'으로 응답한 비율이 가장 높았다. 조사 대상 집단별로 많음과 매우 많음을 합친 규모는 노인은 27.1%, 비노인은 37.0%, 공급자는 2018년과 2017년 각각 41.0%, 51.8%로 나타났다. 이러한 결과는 정책 수요자에 비해 정책 공급자가 인식하는 부정수급 규모가 더 크다는 것을 의미한다.

〈표 4-54〉 복지 분야 부정수급 발생 정도

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)	공급자('17년)
	노인	비노인		
(거의) 없음	8.2	5.3	1.1	0.8
조금 있음	64.7	57.7	57.9	47.3
많음	20.7	29.2	33.4	47.5
매우 많음	6.4	7.8	7.6	4.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1,000)	(600)	(700)	(600)

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

〈표 4-55〉 부정수급 문제가 가장 심각한 제도

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)	공급자('17년)
	노인	비노인		
공적연금	5.6	5.0	8.1	4.7
건강보험 및 장기요양보험	22.4	15.0	16.7	16.7
산재보험 및 고용보험	10.2	17.0	13.3	8.5
공공부조	32.0	32.0	43.9	55.3
보조금을 통한 사회복지사업	9.3	10.0	8.6	8.7
바우처를 통한 사회서비스사업	7.8	7.2	2.9	5.8
공공임대주택	7.9	10.0	6.1	-
주택 금융 지원	1.3	1.0	0.3	-
취업 성공 패키지, 노인 일자리 등 취약계층 취업·일자리 관련 지원	3.5	2.8	-	-
기타	-	-	0.1	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(700)	(600)

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

부정수급 문제가 가장 심각한 사회보장제도로는 모든 집단에서 공공부조라고 응답한 비율이 가장 높았으며 건강보험 및 장기요양보험, 산재보험 및 고용보험 등 보조금을 통한 사회복지사업으로 응답한 비율이 높았다. 이러한 프로그램들은 응답 집단에 따라 다소 다르게 나타났는데 노인과 공급자는 건강보험 및 장기요양보험의 부정수급 문제가 공공부조 제도를 제외하고 가장 심각하다고 응답한 반면 비노인은 산재보험 및 고용보험의 문제가 더 심각하다고 인식하였다.

수요자와 공급자 모두 부정수급 문제가 가장 심각한 제도로 공공부조를 꼽았는데 공공부조 중 가장 핵심 제도라고 할 수 있는 국민기초생활보장제도 가운데 부정수급 문제가 심각한 급여로 수요자와 공급자가 모두 생계급여를 꼽았다. 두 번째로는 의료급여가 꼽혔다. 생계급여는 수요자에 비해 공급자의 응답 비율이 상대적으로 높았으며, 의료급여는 공급자에 비해 수요자의 응답 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-56〉 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)
	노인	비노인	
생계급여	59.1	57.9	69.6
의료급여	24.9	21.4	15.9
주거급여	14.3	18.5	13.1
교육급여	1.7	2.1	2.0
합계	100.0	100.0	100.0
(N)	(530)	(378)	(700)

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

부정수급의 주된 발생 유형으로는 수요자와 공급자 모두 기망, 즉 '제공받는 사람의 고의'라고 응답한 비율이 가장 높았다. 공급자는 그 비중이 74.5%에 달한 반면 수요자 중 노인은 43.6%, 비노인은 44.3%로 나타나 기망으로 인한 부정수급 발생에 대한 인식 차가 매우 컸다. 행정 오류 즉, '제공하는 사람의 실수'는 노인 응답자의 15.4%, 비노인 응답자의 14.8%가 꼽았지만 공급자는 2.7%만 꼽았다. 제공하는 사람의 고의도 이와 유사하게 나타났지만 제공하는 사람의 실수에 비해서는 집단 간 상대적 격차가 작았다.

이러한 차이는 앞서 사각지대 발생 유형에서도 동일하게 나타났으므로 조사 대상 간의 현저한 결과 차이를 보완하기 위해서는 객관적인 통계 자료의 산출이 매우 중요하다. 현재 기획재정부와 한국재정정보원, 지방자치단체 주도로 부정수급 유형별 표준 DB를 구축 중에 있다. 해당 DB에는 부정수급과 관련한 유형을 매우 상세히 분류하여 이에 대한 규모를 집계할 수 있으므로 앞서 언급한 인식 차로 인한 부정수급 발생 유형을 좀 더 객관적으로 설명할 수 있을 것으로 예상된다.

〈표 4-57〉 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)
	노인	비노인	
제공하는 사람의 고의(부패)	14.9	16.0	10.4
제공하는 사람의 실수(행정 오류)	15.4	14.8	2.7
제공받는 사람의 고의(기망)	43.6	44.3	74.5
제공받는 사람의 실수(수급자 오류)	11.4	10.8	5.0
제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)	14.7	14.0	6.9
기타	-	-	0.5
합계	100.0	100.0	100.0
(N)	(1,000)	(600)	(565)

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

부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 유형은 앞선 설문의 결과와 유사하게 나타났으며 '제공하는 사람의 고의'라는 응답 비율은 노인과 비노인 수요자 집단 모두에서 두 번째로 높았다. 공급자도 '제공하는 사람의 고의'라고 응답한 비율이 두 번째로 높아 이에 대응할 방안의 검토가 필요하다.

〈표 4-58〉 부정수급 근절을 위해 우선 대응이 필요한 유형

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)
	노인	비노인	
제공하는 사람의 고의(부패)	13.8	15.0	11.0
제공하는 사람의 실수(행정 오류)	12.2	13.2	3.9
제공받는 사람의 고의(기망)	44.1	43.0	72.7
제공받는 사람의 실수(수급자 오류)	13.8	12.7	4.1
제공하는 사람과 제공받는 사람의 결탁(공모)	16.1	16.2	8.3
합계	100.0	100.0	100.0
(N)	(1,000)	(600)	(565)

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

복지제도 전반의 부정수급과 사각지대 중 어느 것이 더 심각한 문제인지 묻는 질문에 모든 집단이 둘 다 문제점이 크다는 응답을 가장 많이 하였다. 하지만 수요자는 사각지대 문제가 상대적으로 더 심각하다고 응답한 반면 공급자는 부정수급 문제가 상대적으로 더 심각하다고 응답하였다. 수요자는 사각지대를, 공급자(관리자)는 부정수급을 상대적으로 더 심각하게 인식하는 것을 알 수 있다.

〈표 4-59〉 부정수급과 사각지대 중 더 심각한 문제: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('17년)
	노인	비노인	
부정수급 문제	17.1	22.0	28.0
사각지대 문제	28.0	25.8	21.2
둘 다 문제점이 큼	46.1	46.8	48.0
둘 다 문제점이 크지 않음	8.8	5.3	2.8
합계	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(600)

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

지방자치단체에 부정수급 전담 전문가를 배치하는 것에 대해서는 수요자와 공급자 모두 찬성하는 것으로 나타났다. 하지만 공급자의 찬성 비율이 수요자보다 현저하게 높았다.

〈표 4-60〉 시군구 등 지방자치단체에 부정수급 전담 전문가 배치 찬반

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)	공급자('17년)
	노인	비노인		
찬성	74.1	75.0	91.0	92.2
반대	25.9	25.0	9.0	7.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(700)	(600)

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

부정수급 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 부여에 대해서도 찬성률이 높게 나타났는데 공급자의 찬성률이 수요자에 비해 훨씬 높았다.

〈표 4-61〉 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 부여

(단위: 명, %)

구분	수요자('19년)		공급자('18년)	공급자('17년)
	노인	비노인		
찬성	75.7	72.3	91.0	94.0
반대	24.3	27.7	9.0	6.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(700)	(600)

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

호주에서는 복지 전달체계이자 관리기관인 센터링크에 부정수급 전문가를 배치하고 광범위한 정보 접근 권한을 부여해 부정수급에 대응하고 있다. 이 조사에서는 우리나라 수요자와 공급자도 모두 부정수급 대응 전문가를 배치하고, 부정수급에 좀 더 효과적으로 대응하기 위해 전문가에게 광범위한 정보 접근 권한을 주는 데 찬성하였다.

제 5 장

사각지대와 부정수급 관리 해외 사례 연구

제1절 해외 사례 연구 개요
제2절 그리스
제3절 스페인
제4절 영국
제5절 호주

5 사각지대와 부정수급 관리 해외 사례 연구

제1절 해외 사례 연구 개요

사각지대와 부정수급에 대한 해외 사례 연구는 제1단계 연구와의 연속성 차원에서 실시하였다. 1단계 사업(2016~2018)에서 사례연구를 수행하였던 영국, 호주, 일본, 네덜란드 등의 국가는 연구 주제와 해당 국가의 복지국가 유형을 고려하여 선정한 국가들이다. 본 연구에서는 남유럽 국가(그리스, 스페인)와 영국 호주 같은 영미형 자유주의 국가의 사례를 연구하였다.

먼저 사례 연구 대상 국가로 스페인과 그리스를 선정한 이유는 제1단계 연구 사업에서 수행하지 못한 남유럽 국가들의 사각지대 및 부정수급 관리 체계와 그 맥락을 파악하기 위해서다. 또 그와 함께 남유럽 국가들이 재정 위기를 겪으면서 쟁점이 된 사회보장 분야의 부적정 지출에 대한 원인과 그 관리의 성과와 한계를 파악하기 위해서다. 긴축재정 등 복지지출 축소 상황에서 빈곤층 등 취약계층에 대한 보호 대책을 파악하여 남유럽 국가 특유의 사각지대 예방 또는 대응 정책과 그 방향성을 파악하였다. 한편 사례연구에서 좀 더 실질적인 함의 도출을 위해 이들 국가와 비교하기 위해 영국과 호주의 사례도 연구하였다. 영국과 호주의 사례는 이미 본 연구과제의 1단계연구인 2017년 연구에서 수행된 바 있다. 하지만 올해 연구의 해외 사례 연구의 주요 대상 국가인 스페인과 그리스의 경우 연금보험 중심의 사회보장제도를 특성으로 하고 있기 때문에 공공부조와 관련한 정책 함의 도출이 미흡할 것으로 예상되어 해당 국가들이 추가되

었다. 영국과 호주는 불과 2년 전에 본 연구과제(2차연도 연구)에서 사례연구로 수행된 국가이므로 올해 연구에서는 해당 국가 사례연구의 상당수의 내용을 2017년 수행된 2차 연도 연구를 기반으로 작성하였다.[30]

즉, 남유럽 국가(스페인, 그리스)의 사례를 연구한 결과는 기존 방식(1단계 사업의 2, 3차 연구)대로 보고서에 수록할 예정이지만, 남유럽 국가와의 비교 및 연구 내용의 보완을 목적으로 선정한 영국과 호주는 연구가 이뤄진 지 얼마 되지 않았고 연구의 효율성을 높이기 위해 비교 분석틀에 맞추어 2017년 수행된 연구의 주요 내용과 관련 업데이트를 중심으로 제시하였다.

〈표 5-1〉 제1단계 및 제2단계 연구의 사례 대상 국가

	1단계 연구		2단계 연구		
	2차(2017년)	3차(2018년)*	1차(2019년)	2차(2020년)	3차(2021년)
사례 대상 국가	영국, 호주, 일본	네덜란드, 독일	그리스, 스페인, 영국, 호주	스웨덴, 핀란드	독일, 오스트리아, 미국
복지국가 유형	영미형 자유주의	대륙형 보수주의	남유럽형, 자유주의	사민주의	보수주의, 자유주의
모니터링 제도	소득보장 (공공부조)	주거보장	공공부조 제도	돌봄서비스	공공부조 및 사회서비스

아래에 제시한 해외 사례 분석 내용(틀)은 제1단계 사업에도 적용한 분석 틀이다.[31] 가급적 아래 분석 내용을 담고자 하였으나 국가적 특성에 따른 제한이 있어 집필진의 의도에 따라 탄력적으로 서술하였다.

30) 원래 본 연구의 해외 사례 대상은 그리스와 스페인이었지만 본 연구과제의 착수워크숍('19.2.12)에서 제시된 자문위원의 의견을 반영하여 영국과 호주가 추가되었음.

31) 아래 제시된 〈해외 사례 분석 내용〉은 본 연구과제 제1단계 사업의 2차 연도 연구인 임완섭 외(2017:154-155)에 제시된 내용을 발췌 및 2019년 과제의 주제에 따라 수정한 것임. 본 연구과제는 연속과제이므로 해외사례 연구에 대한 분석틀(분석내용) 역시 제1단계 연구와 동일한 것을 적용하였음.

〈해외 사례 분석 내용〉

1. 개요

□ 사례국 사회보장제도 개요: 공공부조(사회부조) 및 노인대상 제도 중심

○ 사회보장 및 공공부조 제도의 전개 과정: 전개 과정에 따른 사각지대 축소(확대) 및 부정수급 관리 강화(약화) 등

○ 사회보장 지출 추이 및 현황

□ 사례국 부정수급과 사각지대 개요 및 쟁점

○ 부정수급과 사각지대 개요

○ 부정수급과 사각지대 관련 쟁점: 예산, 인력, 업무 부담, 복지 담당자 재량권, 기타 등

2. 부정수급(공공부조 중심, 노인대상 제도 포함)

□ 부정수급 유형 및 현황

○ 복지급여 시스템의 문제점

○ 부정수급 유형별·발생 원인(기망, 오류, 부패 등)별 현황

□ 관리·운영 체계

○ 사례국 부정수급 관리·운영 체계의 변화와 법적 근거

○ 부정수급 관리 조직 및 방지 활동

- 현재 관리·운영 조직 현황: 연혁, 주요 정책 목표, 조직 구성 및 인력 운용 현황, 하위 조직별 구성 및 역할
- 부정수급 관리 활동: 기획 및 예방, 선정 및 지급, 감독 및 사후 관리
- 부정수급 조사(조사 방법, 보고 방법 등), 부정수급 근절 전략 및 활동

○ 부정수급 관리 성과

3. 사각지대(공공부조 중심, 노인대상 제도 포함)

□ 사각지대 유형 및 현황

○ 복지급여 시스템의 문제점, 사각지대 유형별·발생 원인별 현황

□ 관리·운영 체계

○ 사각지대 관리 체계의 변화와 법적 근거: 관리 체계의 현황과 구조 포함

○ 사각지대 관리 및 축소 전략
- 사각지대 관련 조직(관련 추진 체계): 연혁, 주요 정책 목표, 조직 구성 및 인력 운용 현황, 하위 조직별 구성 및 역할
- 사각지대 해소 관련 전략 및 활동

○ 사각지대 해소 성과

4. 결론

□ 최근의 복지 개혁과 사후 관리 체계 강화를 위한 조치

□ 사전 관리 전략(중요): 제도 개선 등

□ 정책적 함의 및 시사점

※ 이상의 내용은 임완섭 외(2017:154-155)에 제시된 내용을 발췌 및 수정

제2절 그리스

그리스는 다른 유럽 국가에 비해 사회보장제도가 발달하지 않았고, 국가보다 가족의 부양 책임이 큰 특성이 있다. 이러한 이유로 그간 우리나라에서 사회보장제도의 사례연구 국가로 그리스가 선정된 예는 매우 드물다. 2009년 그리스의 금융위기 이후 국내에서 그리스의 경제와 산업, 문화, 금융위기 원인 진단 등에 대한 연구가 일부 이루어졌으나 그리스의 사회보장제도를 국내에 본격적으로 소개한 문헌은 찾아보기 어려운 실정이다.[32] 따라서 이 절에서는 다른 국가의 사례연구와 달리 그리스의 사회보장제도를 자세히 살펴보고 사각지대 및 부적정 지출을 부분적으로 검토하였다.[33]

32) 그리스 국가 개요 및 경제 특성에 대한 내용은 부록을 참조.
33) 그리스의 사회보장제도 사각지대 및 부적정 지출과 관련된 연구 문헌과 행정 자료 등을 찾기 힘든 현실적인 이유도 있음을 밝힘.

1. 사회보장제도 전개 과정과 사각지대

가. 사회보장제도의 전개 과정 및 사각지대 변화

그리스의 사회보장제도는 국가에서 관장하며, 모든 국민은 의료 혜택과 연금을 받을 수 있다(주 그리스 대한민국 대사관, 2017. 10.). 그리스의 사회보장제도는 기여 기반의 사회보험 중심으로 발전하였으며 이 중 연금제도가 가장 발전하였다(신현중, 2010; 정창률, 권혁창, 정인영, 2015). 그 외의 사회보장제도는 매우 미미한 수준이다. 그리스의 연금제도는 기본적으로 사회보험 방식으로 운영되기 때문에 임금 근로자를 중심으로 설계되어 있다.

연금 관련 주요 연혁은 〈표 5-2〉와 같다. 1836년 해운 근로자 대상의 연금보험이 최초로 도입된 후 단계적으로 직업군별 연금 도입으로 적용 대상을 확대해 왔다.[34] 그 후 육군 및 해군 장교(1851년), 교사(1855년), 해군퇴직기금 설립(1861년), 공무원(1861년), 국립 은행 임금 근로자(1867년), 금속 주조 근로자(1882년)의 연금이 1800년대에 도입되었다. 1900년대 초에는 철도 근로자(1907~1908년), 민간 부문 임금 근로자 의무보험(1922년), 예술가, 담배, 항만, 출판업 관련 종사자(1923~1925년), 법조인, 자동차 기술자 등(1928~1932년), 농업 및 기타 직업군(1961년)의 연금이 도입되었다(그리스 노동부 내부 자료).

그리스 연금보험 운영 기관인 IKA(Greece Social Security Foundation)는 1934년에 법적 근거를 마련하였으나, 제2차 세계대전의 발발로 임금 근로자를 대상으로 한 연금보험료 징수는 1951년부터 시작하였다. 1961년 농업 및 기타 직업군의 연금을 운용하는 기관으로 설립된 OGA는 연

34) 이때 해운업은 특수 위험 직군으로 분류하여 57세가 연금 수급 개시 연령임.

금 외에도 작은 규모지만 기여와 상관없는 복지 지원을 함께 담당하였다. 따라서 연금 중심으로 발전한 그리스의 사회보장제도는 1836년부터 1960년대까지 직업군별 연금제도가 단계적으로 도입되면서 연금 사각지대도 단계적으로 축소되었다. 이 과정에서 직업군별로 자유롭게 가입하고 운영하던 부가적인 보조 연금을 의무보험으로 도입하였다.

그리스에서는 1990년대부터 직업군별 연금 운영 기관을 통합하고 조정하였다. 1980년대 327개에 이르던 직업군별 연금 운영 기관을 1997년에는 28개(200개 자회사), 2008년에는 13개까지 단계적으로 통합하였다(EFKA 내부 자료).[35] 이때 IKA 중심으로 통합하였으며, IKA는 민간 부문과 공공 부문 근로자[36] 대상의 연금, 건강보험, 고용보험, 산재, 가족급여 등 사회보험을 종합 관리하는 기관이다(정인영, 권혁창, 정창률, 2015).

한편 그리스의 연금은 소득 비례 사회보험 형태인데 주 연금(main pension)과 부가적인 보조 연금(supplementary pension, auxiliary pension)으로 구성된다. 그동안 직업군별로 이러한 비례 연금이 분절적으로 운영되었는데 직업군별로 자체적인 법과 규정에 따라 다른 연금제도를 운영하고 운영 기관도 직업군별로 마련되어 많은 문제점이 지적되었다(정인영, 권혁창, 정창률, 2015). 이러한 직업군별 연금은 전 국민을 포괄하지 못하므로 광범위한 사각지대가 존재하여 개혁의 필요성이 지속적으로 제기되었다(정인영, 권혁창, 정창률, 2015). 즉, 그리스의 연금제도는 제도의 포괄 대상이 되지 않는 적용 사각지대가 매우 큰 상황에 대응한 제도 개혁이 이루어지고 있으며, 여전히 광범위한 구조적 배제 문제가 남아 있다.

35) 5개 주요 보험기관(주 연금), 6개 자회사 기관(보조 연금), 2개 복지기관(공공부조).
36) 2011년 1월부터 신규 입사하는 공무원들만 IKA의 연금제도를 적용하며, 이전 공무원은 별도 기관에서 적용 중임(정인영, 권혁창, 정창률, 2015, p. 46).

〈표 5-2〉 그리스의 직업군별 연금 주요 연혁

연도	내용
1836년	해운 근로자(shipping workers) 연금 도입. *해운업 등 특수 위험 직군은 연금 수급 개시 연령을 57세로 적용(현재 유지).
1851년	육군 및 해군 장교(Army and Navy officers)
1855년	교사(Teachers)
1861년	해군퇴직기금 NAT(Navy Retirement Fund) 설립.
1861년	공무원(Civil Servants)
1867년	국립 은행 근로자(National Bank employees)
1882년	금속 주조 근로자(Metal casting)
1907~1908년	철도 근로자(rail)
1922년	민간 부문 임금 근로자 의무보험(Compulsory insurance of private employees)
1923~1925년	예술가, 담배, 항만, 출판업 관련 종사자(artwork, tobacco, ports, printers)
1928~1932년	법조인 TSAY(Social Security Financial Department), 자동차 기술자(TSA, Motorists' Pension Fund)
1934년	IKA(Greece Social Security Foundation) 민간 부문 임금 근로자 대상 연금 운영 기관 설립 법적 근거 마련. 1937년 개정.
1951년	제2차 세계대전 발발로 (임금 근로자 대상 연금) 1951년부터 실제 보험료 징수 시행.
1961년	농업 및 기타 직업 OGA(Agricultural Insurance Organization) 설립. 기여 관련 없는 복지 지원(공공부조).
1983년	보조 연금, 의무보험 도입.
2002년	IKA-ETAM(주 연금-보조 연금으로 구분), 기존의 직업군별 연금이 단계적으로 통합되는 과정에서 주 연금 운영 기관(IKA)과 자회사 성격의 보조 연금 운영 기관(ETAM) 체계 확립.
2008년	연금 개혁 추진으로 연금 운영 기관을 13개로 통합. * 피고용자 IKA-ETAM, 자영업자 OAEE, 농업 종사자 OGA 체계로 통합 추진.
2010년	전문직(언론인, 의사, 변호사, 엔지니어 등) OAEE에 통합하지 않고, 기존 운영 기관(ETAA, ETAP-MME) 유지 결정.
2017년	EFKA-ETEAP로 기관 명칭을 변경하고, 기존 IKA-ETAM, OAEE, OGA 체계로 통합.
2018년	직업군별 연금 통합 과정에서 복지는 OPEKA로, 연금은 EFKA로 역할 분담.

자료: 1) 그리스 노동부 내부 자료. 2)그리스 노동부 및 연금 운영 기관 업무 관계자 면담 내용을 이용하여 정리.

다시 그리스의 연금 제도 개혁 과정을 살펴보면 직업군별 연금을 단계적으로 통합하여 2002년에는 IKA-ETAM 체계가 되었다. IKA는 주 연금, ETAM은 자회사 성격으로 보조 연금을 운영하는 체계다. 따라서 그리스는 피고용자 대상 연금 운영 기관 IKA-ETAM, 자영업자 대상 연금 운영 기관 OAEE, 농업 종사자 대상 연금 운영 기관 OGA의 3개 사회보험 운영 기관 체계가 되었다. 또 전문직 종사자(언론계 종사자, 의사, 변호사 등)는 OAEE와의 통합에 반대하여 기존의 별도 운영 기관(ETAA, ETAP-MME)에서 여전히 운영하고 있다(권혁창, 정창률, 정인영, 2014).

2017년 그리스는 IKA를 EFKA로, ETAM을 ETEAP(ETEAEP로도 표기)로 명칭을 변경하였다. ETEAP의 공식 명칭은 보조 연금 및 일시금 혜택의 통합 기금이며, EFKA의 공식 명칭은 통합사회보장기금(Unified Social Security Fund)이며 노동부 소속 법정 조직체로서 연금뿐 아니라 사회보장 전반의 현금 급여를 관리하고 운영한다. 특히 EFKA는 2017년 현재 그리스 주 연금을 통합 운영하기 위해 설립하였으며(법률 4387/2016), 기존 IKA-ETAM(피고용자), OAEE(자영업자), OGA(농업 종사자)[37]의 기금을 모두 통합 운영하게 되었다. EFKA는 단순한 연금 운영 기관의 통합을 넘어서서 민간, 공공, 직업군별 구분 없이 단일화한 연금 규제와 급여 수준, 연금 계산식을 적용한다는 점에서 기존 IKA와 구별되며 큰 의미가 있다고 평가받는다.[38] 그러나 그리스는 연금제도 적용 대상 범위 내에서 연금 급여 수준의 형평성을 제고한 성과에도 불구하고, 여전히 연금제도의 구조적 배제에 대한 문제는 사회적으로 논의조차 되지 않고 있다. 따라서 그리스의 연금제도 사각지대는 작지 않을 것으로 짐작할 수 있다. 이에 대한 자세한 내용은 후술한다.

37) OGA는 15년간의 전환 기간이 있음(National Actuarial Authority of Greece, 2018).
38) 2019. 6. 26. EFKA 업무 담당자 면담 내용.

OGA에서 부분적으로 운영하던 복지 업무는 연금 운영 기관 통합 과정에서 EFKA에서 맡아 오다가 2018년 복지사회연대기구(OPEKA: Organization for welfare benefits and social solidarity)를 설립하여 그리스 복지 관련 현금 및 서비스 지원을 전담하는 별도 기관으로 운영하고 있다. 그리스는 금융위기를 겪는 과정에서 실업자의 증가, 연금제도 개혁 등에 따른 복지 축소 등으로 사회복지가 확대되고 있다. 현재 최저 소득(minimum income) 제도인 GMI(Guaranteed Minimum Income)의 전면 도입, 학생 무상 급식 확대, 청년수당 등의 복지제도 도입 및 확대가 추진되면서 별도의 복지 업무를 관장하는 기관의 필요성이 제기됐다. 또 연금 외에 아동, 청장년 등을 대상으로 한 사회복지제도의 도입 및 확대를 추진하는 중이다. 따라서 그리스는 금융위기 이후 재정이 충분하지 않은 상황에서 과거 연금제도 중심의 사회보장제도에서 진일보하여 사회 안전망 확보를 위한 사회복지제도 도입으로 노인뿐 아니라 모든 생애 주기의 국민 사회보장 사각지대가 축소될 것으로 예상된다. 그러나 현재 그리스는 경제위기에 따른 구제금융 지원 조건으로 사회 경제 전반의 구조적인 개혁을 시도하고 있는 수준이며, 여전히 그리스의 사회보장제도는 다른 유럽 국가에 비해 매우 낮은 수준이다. 그리스의 연금 운영 기관에 대한 자세한 설명은 이후 전달 체계에서 좀 더 자세히 설명할 예정이다.[39]

그리스는 노인 대상 공공부조(노인기초보장제도)로 최저 연금과 사회연대수당(EKAS: Social solidarity grant, Social solidarity allowance),[40] 범주형 공공부조(OGA 연금)를 운영하고 있다. 그간 제도별로 수급 자격 요건, 급여 수준 등이 매우 달랐으나 2010년 이후 구제금융에

39) 2019. 6. 26. EFKA 업무 담당자와의 면담 내용을 바탕으로 작성
40) 정인영, 권혁창, 정창률(2015)에서는 자산조사형 보충연금(Pensioner's Social Solidarity Supplement, EKAS)으로 번역하고 있으나, 이후 사회연대수당으로 더 널리 사용되고 있음.

따른 연금 개혁 과정에서 월 360유로[41] 수준으로 연금을 보장하는 기초연금[42]으로 일원화하여(정인영, 권혁창, 정창률, 2015, p. 52) 노인 기초보장 수준을 확대하였다.

공공부조가 발달하지 않은 그리스의 노후소득보장은 공적연금이 핵심이다. 그 외 사회보장제도는 최근에 겨우 논의되거나 시범사업이 시행되는 수준이다. 그리스의 공적연금은 경제활동인구에 대한 보편적 적용을 표방하고 있지만 실제 공적연금에 기여하는 사람은 경제활동 연령 인구의 58%에 불과하다(Pallares-Miralles et al., 2012). 참고로 영국과 호주는 각각 72%와 70%이다(Pallares-Miralles et al., 2012). 이러한 수치를 통해서도 그리스의 연금 가입 사각지대가 큰 것을 확인할 수 있다.

그러나 그리스 노동부(Ministry of Labour, Social Solidarity and Social Security)의 업무 담당자 면담 결과[43] 헌법에 그리스 국민의 노후소득보장에 대해 명시하고 있으므로 노후 연금 혹은 노인 대상 소득보장 사각지대는 크지 않다고 보고 있었다(그리스 노동부 내부 자료). 최근 노인 기초보장제도의 개혁으로 사회 안전망 기능이 강화되어 노후소득보장 사각지대 문제가 크지 않다고 평가하는 것으로 보인다. 그리스의 노인 빈곤율은 2011년부터 크게 낮아져 2016년 7.8%(2016년 기준)로 그리스 전체 인구의 빈곤율 14.4%보다 낮다(OECD statistics, 2019. 8. 23. 인출). 따라서 그리스 당국은 노인 사회보장제도의 사각지대가 작다고 평가하는 것으로 보인다.

---

41) 2015년 360유로이나, 2019년 384유로로 확인됨. 이하 동일하나, 이 연구에서는 Social Security Administration, International Social Security Association(2018)의 내용을 중심으로 작성함.

42) 정인영, 권혁창, 정창률(2015)에서는 최저보장연금으로 번역하고 있으나, OECD(2017a) 등 최근에는 기초연금으로 사용되는 경향이 있음. 따라서 본 연구는 기초연금으로 번역함.

43) 이 연구는 그리스 사례 연구를 위해 그리스를 방문하여 관련 전문가 면담을 진행하였음. 면담 개요는 부록을 참고하기 바람.

〔그림 5-1〕 그리스의 공적 노후소득보장 체계

<table>
<tr><td colspan="2">보조 연금(auxiliary pension)
- Insurance fund(ETEAEP), 의무보험
- 특정 직업은 가입 및 기여에 따라 일시금 혜택(공무원, 군인, 엔지니어, 변호사 등) 및 배당금(공무원, 군인) 등의 추가 혜택</td></tr>
<tr><td colspan="2">주 연금(main pension)
- main insurance fund(EFKA), 의무보험
- 의무보험으로 임금 근로자, 자영업자 선원 및 농업 근로자 대상</td></tr>
<tr><td>사회연대수당
(uninsured elders benefits)
- 연금 미수급 67세 이상 대상(납입 조건 15년 미충족 등)
- 자산 조사 기반의 비기여, 정액
- 월 360유로, 연간 12회 지급</td><td>연금수급자 대상 사회연대수당
(pensioner's social solidarity allowance)
- 기존 연금 수급자에게 제공하며, 연금 소득 수준에 따라 차등
- 자산조사 기반의 비기여, 소득수준별 정액
- 2020년 폐지 예정</td></tr>
</table>

자료: National Actuarial Authority of Greece(2018)를 이용하여 저자 구성.

한편 그리스 금융위기 이전 연금 수준은 소득대체율이 95.7%로 OECD 회원국 중 아이슬란드(109.1%) 다음으로 높았으나(OECD 대한민국정책센터, 2011)[44] 최근 금융위기를 극복하는 과정에서 연금 소득대체율이 53.7% 수준으로 크게 낮아졌다(OECD, 2017a, p. 101). 그 외에도 ① 37년 근무하고 퇴직하는 경우 퇴직 즉시 연금 수급이 가능한 조항 폐지 ② 연금 수급 연령 65세에서 67세로 상향 조정(다만 40세 이상 근속 시 62세 적용) ③ 현재 연금 수급자를 포함하여 소득 수준별 연금 급여액 삭감(월 700유로 14%~월 3500유로 44%) ④ 15개 직역 연금을 1개로 통합 등 개혁이 이루어졌으나(주 그리스 대한민국 대사관, 2018. 7.) 연금제도의 사각지대 변화는 확인되지 않는다. 연금 급여의 조정, 운

44) 2008년 기준을 적용하여 평균 소득층의 총연금 대체율(gross pension replacement rates)을 계산한 결과이며, 현재 단계적으로 시행되거나 법제화 중인 내용도 반영한 것임(OECD 대한민국정책센터, 2011, p. 119, p. 123).

영 기관의 통합 조정, 연금 수급 개시 연령 조정 등 연금제도의 관대성을 개선하여 재정 지속 가능성을 높이는 방향으로 개혁이 진행되었기 때문이다.

〈표 5-3〉 주요국의 연금 소득대체율 변화

(단위 : %)

	2011년	2017년
그리스	95.7	53.7
스페인	81.2	72.3
영국	31.9	22.1
호주	47.3(44.8)	32.2(29.4)
한국	42.1	39.3
OECD 평균	57.3	52.9(52.3)

주: 1) 평균 소득층의 총연금 소득대체율 기준이며, 연도는 참고 자료의 출판 연도 기준임.
2) ( )는 남성과 다른 경우 여성의 소득대체율임.
자료: 1) OECD 대한민국정책센터(2011, p. 123)와 2) OECD(2017a, p. 101)을 이용하여 저자 작성.

나. 금융위기와 사회보장제도 개혁[45]

그리스는 2008년 미국발 글로벌 금융위기의 영향으로 경제위기가 발생하여 2010년부터 3차례에 걸쳐 약 2890억 유로[46]의 구제금융을 지원받은 후 2018년 8월 8년간의 구제금융 체제를 끝냈다(주 그리스 대한민국 대사관, 2017. 10.). 그 과정에서 그리스는 2009년 재정 적자 최대 수준(GDP의 15.1%)을 기록한 이후, 긴축재정과 사회복지제도의 구조 개혁 등을 추진하여 2016년 0.6%[47]의 재정 흑자를 기록하였다. 사회복지

45) European Commission(2019)의 내용을 발췌하여 정리함. 별도 인용 표시가 없으면 European Commission(2019)에서 인용한 것임.
46) 3100억 유로로 언급되었으나, 주 그리스 대한민국 대사관을 통해 2890억 유로로 최종 확인.
47) 2017년 0.8%로 언급되었으나, 주 그리스 대한민국 대사관을 통해 2016년 0.6%로 최종 확인.

제도의 지속 가능성(sustainability), 형평성(fairness), 효율성(efficiency)을 강화하면서 정부 재정의 건전한 운영을 통해 이러한 성과를 달성하였다.

또 그리스 정부는 구제금융 지원의 조건으로 재정 건전성, 민영화, 연금 개혁, 시장 개방 등 개혁 조치를 요구받았으며, 재정 긴축 과정에서 복지 축소(대부분 연금, 의료), 시장 개방 등에 따른 사회 혼란을 경험한 것으로 평가되고 있다(주 그리스 대한민국 대사관, 2017. 10.).

구제금융 지원에 따른 주요 부문별 개혁 내용은 다음과 같다. 조세 체계는 개인소득세 개선으로 과세 대상자를 확대하고 면세를 축소하였다(비과세 기준 최대 10% 축소). 또 부동산 세제의 공평성을 강화하고(공시지가 현실화 등) 부가가치세를 개선하여 사기(fraud)와 관리 비용을 줄였다.

연금제도는 재정의 지속 가능성을 높이고, 가입자 간 형평성을 제고하는 방향으로 개선하였다. 그리스의 연금 급여는 기여에 비해 매우 높은 편이며 연금 급여 수준이 운영 기관별로 달라서 형평성이 낮고 조기 은퇴 경로가 많은 등 EU에서 매우 관대한 편이었다. 2013년 연금 지출이 EU는 GDP 대비 평균 11.3%인 데 비해 그리스는 16.2%이며, 퇴직 연령이 가장 낮았다(여성 60세, 남성 65세). 또 유럽 모범 사례(European best practices)에 따라 2013년부터 정년은 남녀 모두 67세(조기 은퇴 62세)로 상향 조정되었다. 이로써 젊은 층, 실업자, 가족 등 소득취약계층의 빈곤 해소에 사회복지 재원을 더 많이 지원할 수 있는 상황이 되었다. 직업군별로 다른 연금 자격 기준(rules for the calculation of pension entitlements)을 일치시키기 위해 연금 기금을 통합하였다.

보건의료제도는 보편적 의료보험을 시행하였다. 과거 실업자의 의료혜택은 매우 제한적이거나 없는 경우가 일반적이었다. 특히 의약품, 진단검사, 입원 치료 등은 일부 직업에 적용되며, 일시적으로 제공한다는 점에서 큰 한계가 있었다. 또 그리스는 보건의료제도의 기능과 효율성을 향상하기 위해 정기적으로 의약품 가격 책정, 제네릭 의약품 사용에 대한

점검을 실시하고 있다. 전자 처방 및 의료 수요에 적합한 의약품 지출 기준을 도입하였다. 그리스는 보건의료 지출을 효과적으로 관리하기 위해 의약품 및 진단의 지출 한도를 설정(법으로 명시한 규모를 초과한 지출 제한)하였다. 이는 금융위기 이전에 비해 공공 지출이 크게 감소하는 성과로 이어졌다.

사회복지 및 급여 제도는 빈곤 위험이 높은 가구에 효과적인 사회 안전망을 제공하기 위해 2017년 2월 GMI 혹은 사회연대소득(Social Solidarity Income)으로 불리는 시범사업을 실시하였으며, 전면적으로 도입하기 위해 노력하는 중이다. 사회연대소득은 기본적이고 보편적인 사회 안전망으로 도입되었다는 점에서 큰 의미(This is the first time a basic universal social safety net has existed in Greece)가 있다. 최저소득 가구가 대상이며, 시범사업 도입 1년 만에 그리스 인구의 5.8%가 사회연대소득의 혜택을 받았다. 생산 가능 연령대의 성인은 GMI 수급을 위해 구직자로 등록해야 하며, 정부는 이들을 고용서비스 우선 지원 대상으로 선정하여 개인별 맞춤형 서비스를 제공할 예정이다. 그러나 현재 그리스에서는 GMI의 전면 시행이 늦어지고 있으며, 전면 시행 시기에 대해 확답할 수 없는 상황이다(그리스 관계자 면담 결과).

다양한 복지 프로그램을 전담해 운영할 수 있는 기관으로 OPEKA를 설립하였으며, OPEKA는 현재 모든 복지수당(welfare benefits) 지급 업무를 담당하고 있다. 투명성과 신뢰를 제고하기 위해 전국에 커뮤니티 센터 네트워크를 설치하였다. 도움이 필요한 아동 가구를 좀 더 효과적으로 겨냥하고 좀 더 나은 지원을 하기 위해 아동수당 제도를 개선하였으며 학교 급식과 보육, 유치원 교육은 취약 가정 아동의 기본 욕구를 충족시킬 수 있도록 계획하였다. 또 실제로 필요한 사람들에게 장애, 주거, 교통 등의 보조금을 지원할 수 있도록 기타 복지 혜택(other welfare benefits)을 제공하는 방안을 검토하고 있다.

다. 가족주의와 사회보장제도의 사각지대

앞에서 언급한 것처럼 그리스의 사회보장제도는 여타 남유럽 국가와 같이 사회 안전망, 공공부조 제도가 미흡하며 사회보험제도 중심으로 발전되었다. 또 그리스 국민은 사회보험제도의 수혜 격차가 매우 큰데, 사회보험 중심의 제도 특성에 따라 정규직 남성 임금 근로자의 사회보장 수혜 규모가 가장 크다(신현중, 2010; 정창률 외, 2015). 그리스는 비정규직 혹은 그 외의 자에게 사회보험 적용이 배제되어 있기 때문에 사회보험의 사각지대가 매우 큰 편이다(Pallares-Miralles et al., 2012). 즉, 그리스의 사회보장제도는 구조적 배제가 크다.

이러한 제도 발전의 배경은 그리스 국민의 약 98%가 믿고 있는 그리스정교회(Greek orthodox)와 관련이 있다. 그리스는 그리스정교회의 영향으로 가족 간의 끈끈한 단결과 강한 결속을 강조하는 가족문화주의가 형성되었는데 이는 그리스의 근대화와 복지국가로의 발전에 걸림돌로 작용한 것으로 평가받고 있다(Esping-Andersen, 1999; Picontó-Novales, 1997; 신현중, 2010 재인용). 그리스는 강한 가족문화주의 속에서 직계·방계 친인척이 근거리에서 거주하며 끈끈한 상호 협조 체계를 이루며 살며, 가구 경제 측면에서도 개인이 아닌 가족을 자원과 소득 단위로 보는 경향이 있다(신현중, 2010).

그리스의 노동시장은 높은 공공 부문 근로자 비율과 높은 자영업 비율, 높은 비공식 노동 비율이 특징이다. 그러나 가구에서 적어도 1명의 가구원은 노동시장에서 안정적인 정규직 임금 근로자(특히 공공 부문 일자리)에 종사하여 사회보장의 혜택을 가족이 같이 누린다. 정규직 임금 근로자는 보통 남성이다. 그리고 그리스정교회의 가족주의 문화는 전통적인 성별 역할 분리 문화가 강하여, 여성은 노동시장에서 경제활동을 하기보다

가정에서 돌봄 노동을 하는 경향이 있다(신현중, 2010).[48] 2018년 그리스의 성별 고용률을 살펴보면 남성은 58.5%로 OECD 평균 54.3%보다 높은 수준이나 여성은 41.5%로 OECD 평균 45.7%보다 낮다(OECD Statistics 홈페이지, 2019. 9. 7. 인출).

종합하면 그리스의 사회보장제도는 사회보험 중심으로 발전되었으며 공공부조 혹은 사회복지제도는 미약한 수준이지만 가족주의 문화로 인해 노인은 다른 연령 집단에 비해 일정 수준 사회보장의 혜택을 받을 수 있다. 그리스는 연금 이외의 사회보장제도가 거의 발전하지 않았으며 사회보장제도의 적용 범위가 넓은 구조적인 배제 문제가 존재한다. 그럼에도 불구하고 그리스의 관대한 연금제도는(특히 높은 소득대체율은) 연금 수급자 사망 후 배우자에게 지급하는 유족연금의 급여 수준도 높으므로 본인이 연금 수급권이 없더라도 유족연금 수급을 통해 노후소득보장이 가능하다.

2. 현재의 노후소득보장 제도[49]

가. 개요

현재 그리스의 사회보장제도는 미국 사회보장국 홈페이지(https://www.ssa.gov, 2019. 3. 28. 인출)에서 제공하는 '세계사회보장제도(Social Security Programs Throughout the World)'의 유럽 편에서 그리스의 내용을 재구성하여 서술한다. 미국 사회보장국과 국제사회보장협회

48) 그리스 여성도 경제활동에 참여는 하고 있지만 관광 관련 분야에서 단시간 및 단기간 종사하는 경우가 많기 때문에 국제 통계에서의 근로자로 잡히지 않는 경향이 있음.

49) Social Security Administration, International Social Security Association(2018)의 내용을 주로 발췌하여 작성함. 별도 인용 표시가 없으면 Social Security Administration, International Social Security Association(2018)에서 인용한 것임.

(ISSA: International Social Security Association)가 공동으로 전 세계 170개국을 4개 지역으로 구분하여 '세계 사회보장제도 보고서'를 6개월마다 지역 보고서 형식으로 발행하고 있다.

지역은 유럽, 아시아 및 태평양, 아프리카, 아메리카로 구분하며 유럽과 아시아 및 태평양은 2002년부터 짝수 해에, 아프리카와 아메리카는 2003년부터 홀수 해에 2년 주기로 발간하고 있다. 그리스의 사회보장제도가 속한 유럽 편은 2018년의 자료를 참조하여 작성하였다.

Social Security Administration, International Social Security Association(2018)은 공적연금(mandatory occupational pensions)과 사적 보험(private insurance) 등을 중심으로 다루며, 공공 부문의 개별 프로그램과 농업 종사자, 집단농장 농부(collective farmers), 자영업자 등의 특별 기금에 대해서는 상세하게 다루지 않는다(p. 1).

또 사회보장제도는 노인·장애인·유족(old age, disability, and survivors), 상병 및 모성 보호(sickness and maternity), 산업재해(work injury), 실업(unemployment), 가족수당(family allowances)으로 구분할 수 있다. 이 절에서는 노인·장애인·유족을 중심으로 파악하며 다른 부문은 부록에 제시하였다. 그리스 사회보장제도를 요약하면 〈표 5-4〉와 같다.

그리스의 노인·장애인·유족 대상 노후소득보장 제도는 1934년 제정된 법의 적용을 받고 있으며 보편적(universal) 프로그램, 사회보험(social insurance), 공공부조(social assistance system)의 3가지 방식으로 운영된다.

적용 대상은 프로그램 유형별로 다르다. 먼저 보편적 프로그램은 기여(보험료 부담) 여부에 상관없이 그리스 영주권자(permanent residents of Greece) 모두에게 적용하고 정부 재원으로 운영한다.

사회보험 프로그램의 적용 대상은 산업 및 상업 근로자와 관련 종사자(employed persons in industry, commerce, and related occupations), 자영업자(self-employed persons), 농업 종사자(agricultural workers), 공공 부문 종사자(public-sector employees), 기타 특정 직업 종사자(certain other categories of persons)이다. 가입은 필수 사항이 아니라 선택 사항이며, 주 연금의 기여율은 총 20%로 피보험자[50](6.67%)와 고용주(13.33%)가 공동 부담한다.[51] 그러나 법정 최저임금(월 650유로, 미혼 사무직 근로자 기준)보다 적은 임금을 받는 근로자 및 자영업자는 보험료를 면제한다.[52]

〈표 5-4〉 그리스의 사회보장제도 개요

구분	도입 연도 (최초 법)	운영 방식	적용 대상	재원	행정기구
노인·장애인·유족	1934	보편적 프로그램 (national pension)	그리스 영주권자	정부	노동부, 통합사회보장기금(EFKA), 복지사회연대기구(OPEKA)
		사회보험 (contributory pension)	상업·상업 근로자 및 관련 종사자, 자영업자, 농업 종사자, 공공 부문 종사자, 기타 특정 직업 종사자(선택적 가입)	피보험자(6.67%), 고용주(13.33%) * 자영업자 20%	
		공공부조	유럽연합, 유럽경제지역, 스위스에 영구 거주하는 연금 수급자	정부	

50) 근로자를 의미함.
51) 임금 근로자의 경우 피보험자와 고용주가 공동 부담하지만, 자영업자는 자신이 고용주이자 피보험자이므로 피보험자 부담 부분과 고용주 부담 부분을 모두 부담하는 구조임. 이는 우리나라도 동일한 방식을 적용하고 있음.
52) 주 그리스 대한민국 대사관을 통해 2019년 2월 4년 동안 동결된 최저임금 약 11% 인상(586→650유로/월)을 확인하여 업데이트함.

구분	도입 연도 (최초 법)	운영 방식	적용 대상	재원	행정기구
상병 및 모성 보호	1922	사회보험	상업·상업 근로자 및 관련 종사자, 자영업자, 농업 종사자, 공공 부문 종사자, 기타 특정 직업 종사자	피보험자(0.4%+2.15%), 고용주(0.25%+4.3%), 정부 * 연금 수급자 6% * 자영업자(0.65%+6.45%)	노동부, 국가 의료서비스 제공 기구 (EOPYY)
산재	1914	사회보험	상업·상업 근로자 및 관련 종사자, 농업 종사자, 공공 부문 종사자, 기타 특정 직업 종사자(선택 가입 비허용)	상병 및 모성 보호 재원+고용주는 산재 발생률별 추가 기여, 정부(국가장애연금 총비용)	노동부, 인력 고용 기구 (OAED), EFKA
실업	1954	사회보험	상업·상업 근로자 및 관련 종사자, 취업 경험 전무한 20~29세 청년, 자영업자 * 선원 및 인쇄업계 종사자 대상 특별 실업 제도	피보험자(0~6.96%), 고용주(3.17%), 정부 *자영업자 10유로 (정액)	노동부, 복지사회 연대기구 (OPEKA)

주: 1) 법정 최저임금(월 650유로 미혼 사무직 근로자 기준) 미만의 근로자 및 자영업자는 기여금(보험료) 면제 대상임.
2) 65세 이상 노인 및 연금 수급권이 있는 고아 대상 공공부조 프로그램(자산 조사)인 사회연대수당(social solidarity allowance)이 있으나, 2019년까지 운영 후 폐지 예정.
3) 상병 및 모성 보호에서 기여는 현금 혜택과 의료 혜택으로 구분하여 보험료 징수.

자료: Social Security Administration, International Social Security Association(2018), 세계사회보장제도(Social Security Programs Throughout the World)와 그리스 업무 관계자 및 전문가 면담 결과를 이용하여 저자 작성.

정부는 고용주로서 기여하며 확정된 연간 보조금(a guaranteed annual subsidy)을 부담한다.

정부가 재정을 부담하는 공공부조 프로그램은 유럽연합, 유럽경제지역, 스위스에 영구 거주하는 연금 수급자(pensioners who reside permanently in the European Union, European Economic Area, or Switzerland)를 적용 대상으로 한다.

노인·장애인·유족연금은 노동부(http://www.ypakp.gr/)에서 일반적인 관리 감독을 하며, EFKA의 지역별 지사에서 보험료 징수 및 프로그램 관리 등의 업무를 맡는다.

나. 제도별 내용

그리스에는 노인·장애인·유족연금은 노령연금, 사회연대수당, 장애연금, 유족연금, 장례 보조금이 있다.

1) 노령연금

그리스의 공적연금은 보편적인 연금인 국가노령연금(national old-age pension)과 사회보험 기반의 기여노령연금(contributory old-age pension)으로 구성된다. 그리스의 연금제도가 사회보험 방식의 소득 비례 연금임에도 불구하고 조세 기반의 국가노령연금이 있는데, 이는 국가가 정한 최저액에 미치지 못하는 경우 월 360유로로 보장하는 것이다. 즉, 노령연금은 기본적으로 기여를 기반으로 하되 연금 수급액이 최저 수준에 미달하면 차액을 지급하며 그 재원은 조세로 보면 된다.

이는 연금의 재원에 따른 분류이며 통상적으로 그리스에서 분류하는 방식은 기여 방식으로 운영되는 연금은 주 연금과 보조 연금이다(그리스 노동부 관계자 면담 내용). 그러나 그리스의 주 연금과 보조 연금은 모두 1층에 해당하는 의무보험이며, 최근 연금 개혁으로 직업군에 상관없이 주 연금과 보조 연금을 통합하고 단일한 연금 계산 방식을 적용하고 있다. 따라서 그리스의 연금 관련 연혁에서 운영 기관이 EFKA-ETEAP 체계로 설명된 것이다. 보조 연금은 주 연금과 병행하여 대부분 의무적으로 가입하며(The auxiliary pension provision works in parallel to the main pension provision and is mandatory for most people. National Actuarial Authority of Greece, 2018, p. 4), 재원은 주정부의 기여 없이 고용주와 종업원의 기여이다. ETEAP에서 보조 연금과 함께 특정 직업군에 연금 수급 개시 연령에 일시금으로 받는 일시금 혜택

(lump sum benefit, 공무원, 군인, 엔지니어, 변호사 등) 및 배당금(공무원, 군인)과 같은 추가 혜택도 제공한다[그리스 노동부 관계자 면담 내용(National Actuarial Authority of Greece, 2018)].[53] 그리스 사회보장제도에서는 Social Security Administration, International Social Security Association(2018)의 세계사회보장제도(Social Security Programs Throughout the World) 재원 분류에 따른 방식으로 설명한다. 따라서 아래 연금 관련 설명은 보조 연금을 제외한 주 연금에 관한 것이다.

보편적 연금인 국가노령연금은 15년 이상 그리스에 거주한 67세 이상 노인에게 지급하며, 특정 조건을 충족하면 62세부터 부분국가노령연금(partial national old-age pension)을 지급한다. 다만 노령연금의 최초 가입 시점을 기준으로 부분국가노령연금 적용 요건이 달라진다.

먼저 1993년 1월 1일 이전에 최초로 노령연금에 가입한 자로 다음의 조건을 충족하면 부분국가노령연금의 적용 대상이 된다. ① 최근 5년 동안 최소 연간 100일을 포함하여 4500일 이상 연금보험료를 납부한 62세 ② 최근 5년 동안 최소 연간 100일 이상을 포함하여 1만 일(남성) 또는 1만 2000일(여성) 이상 연금보험료를 납부한 62세 ③ 부양가족이 있거나 장애아를 돌보는 경우 최소 18년 또는 5500일 이상 연금보험료를 납부한 62세가 해당된다.

1992년 12월 31일 이후 최초로 노령연금에 가입한 여성 중 부양 자녀가 있는 경우 최소 6000일 이상 연금보험료를 납부하면 부분국가노령연금의 받을 수 있다.

---

53) 일시금 혜택(lump sum benefit)은 연금 수급 개시 연령이 되면, 우리나라의 퇴직금처럼 한 번에 목돈을 받는 것. 즉, 그리스는 보조 연금 이외에 추가로 일시금 혜택에 가입한 경우, 연금 수급 개시 연령이 되면 1회에 한해 일시금을 받을 수 있음. 1983년 당시 자영업자는 의무 대상에서 제외되었으나 선택적 가입이 가능한 상황이었음(그리스 ETEAP 면담 내용).

부분국민노령연금의 수급 조건을 충족하면 조기 국가노령연금 수급이 가능하다.

한편 기여노령연금은 1만 2000일 이상 연금보험료를 납부한 62세 이상이거나 납부 기간 15년 이상인 67세 이상 노인에게 지급한다. 1993년 1월 1일 이전에 최초로 노령연금에 가입한 경우, 4500일(부양 자녀가 있는 여성은 최소 5500일) 이상 연금보험료를 납부하면 완전기여노령연금(full pension)을 받을 수 있었다. 그러나 최근의 연금 개혁으로 완전기여노령연급 수급 개시 연령은 2022년까지 67세로 단계적으로 상향 조정될 예정이다. 또 부양가족(배우자, 형제자매 등 포함)이나 장애 아동이 있는 경우 연금보험료를 7500일 이상 납부하면 55세부터 기여노령연금 수급이 가능하다. 그러나 최근 연금 개혁의 영향으로 2022년까지 62세로 단계적으로 상향 조정될 예정이다.

국가 및 기여 노령연금은 건설 근로자를 포함하여 힘들거나 건강에 유해한 직업(arduous or unhealthy professions including construction workers)에 종사하는 자에게 특별 조건을 적용한다. 또 국가 및 기여 노령연금 모두 연금 수급 연기(deferred pension)가 가능하다.

노령연금의 연금 수급액을 살펴보면 다음과 같다. 연금 급여액은 거주 기간과 연금보험료 납부 기간에 따라 달라진다. 40년 이상 그리스에 거주하며 20년 이상 연금보험료를 납부한 경우 월 360유로의 국가노령연금을 지급한다. 부분국가노령연금은 그리스 거주 기간 40년 미만에 해당하는 햇수에 따라 연 2.5%씩, 연금보험료 납부 기간 20년 미만에 해당하는 햇수에 따라 연 2%씩 연금액을 감액한다. 조기국가노령연금은 정상 연금 개시 연령(normal retirement age) 이전에 본인의 희망에 따라 조기 수급 시 월 0.5%씩 감액한다. 다만 2015년 8월 19일 이후에 조기국가노령연금을 신청한 경우는 정상 연금 개시 연령에 도달하기 전에는 0.55%씩, 정상 연금 개시 연령 도달 후에는 0.5%씩 연금액을 감액한다.

기여노령연금은 전체 보험 납부 기간(the length of coverage)과 2002년부터 연금 신청일까지 피보험자의 평균 연금 소득(the insured's average pensionable earnings)에 따라 연금액을 달리하여 지급한다. 평균 연금 소득은 2002년부터 연금 신청일까지 피보험자의 월수입(the insured's total monthly covered earnings)에 보험 적용률(the accrual rate)을 곱한 것이다. 보험 적용률은 납부 기간(기여 연수)에 따라 다르며 15년 납입은 0.77%, 39년 납입은 2%를 적용한다.

연금액의 월 최저 금액(하한액)은 없지만, 월 최고 금액(상한액)이 정해져 있다. 2016년 5월 13일 이전에 연금 수급을 신청한 경우 월 최고 연금액은 2000유로였으나 2016년 5월 13일 이후에는 월 최고 연금액을 적용하지 않는다. 연금액은 GDP 성장률 및 소비자물가지수와 연동하여(각각 50%) 매년 조정한다.[54]

2) 사회연대수당

사회연대수당(social solidarity allowance)[55]은 노인 대상 공공부조 프로그램이다(social assistance). 주 연금을 받지 않는 65세 이상 노인(장애 등급 80% 이상이면 연령 제한 없음)[56] 중 자산 조사를 통과한 경우 사회연대수당을 받을 수 있다.[57]

---

54) National Actuarial Authority of Greece(2018)에 따르면 2021년부터는 ELSTAT에 의해 계산된 급여 변화 지수(the salary change index)에 기초하여 조정할 예정임. 다만 2022년까지 지수는 고정됨(Indexation is frozen up to 2022).

55) social solidarity grant라고도 함.

56) Social Security Administration, International Social Security Association(2018)에는 연금 수급권이 있는 고아를 적용 대상으로 포함하고 있음. 그러나 그리스 노동부 및 OPEKA, EFKA 등 전문가 면담 결과 고아는 적용 대상이 아닌 것으로 확인됨.

57) 과거 공공부조인 특별장애수당(special disability allowance)으로 지급하였으나 단계적으로 폐지하여 2016년 5월 13일 수당을 청구한 피보험자에게는 국가노령연금으로 대체하여 지급함. 현재 특별장애수당을 받고 있는 자는 비숙련 근로자 기준 법정 1일

즉, 사회연대수당은 연금보험 기간 15년 미만 또는 보험 납부 이력이 없는 그리스 국민이 받는다. 다만 이민자는 연금 최소 납부 기간이 15년이나 10년 이상 근로 요건을 충족하면 신청할 수 있다. OPEKA에서 사회연대수당을 운영하며, 사회연대수당 수혜자 약 3만 5000명(2018년 기준) 중 그리스 자국민은 극소수에 불과하고 대부분 이민 근로자가 수령하고 있는 것으로 확인되었다(그리스 연금 관련 업무 담당자 면담 결과).

자산 조사의 소득 기준은 연간 총소득(임금 및 연금) 8884유로, 연간 총가구 소득 1만 1000유로, 월 연금액 643유로이다.

사회연대수당 수급자가 시각장애인이면 활동보조인수당(constant-attendance allowance)을 지급한다.

사회연대수당은 월 35유로,[58] 연간 최고(net annual income) 7720유로까지 지급하며, 관련 법(장관령)에 근거하여 수급액을 조정한다.

3) 장애연금

장애연금(disability pension)은 국가장애연금(보편적 프로그램)과 기여장애연금(사회보험)으로 구성된다.

국가장애연금은 기여에 관계없이 장애가 있는 자에게 지급하며, 기여장애연금은 자격 조건을 충족하면 지급한다. 기여장애연금은 300~4500일 이상 연금보험료를 납부하고(1992년 12월 31일 이후 처음 보험에 가입한 경우 연금보험료 최대 납부 기간 1500일 적용) 일반 장애(67~79.9%) 또는 중증 장애(80~100%)를 판정받으면 지급한다. 처음 장애가 발생한 시기의 피보험자 연령, 장애 발생 5년 전 600일을 포함하여

최저임금의 20배를 적용받음. 그리스의 비숙련 노동자의 법정 1일 최저임금은 33.57유로임.

58) 기존 연금 수급자 대상 사회연대수당은 소득 수준별로 차등 지급하며, 연금 개혁에 따라 2015년부터는 월 360유로(연 12회)를 지급함.

1500일의 납입 보험료에 따라 수급액이 달라진다(1992년 12월 31일 이후 최초 가입한 경우, 장애 발생 5년 전 납부 기간도 납부 기간에 포함).

장애연금 수급자가 일상적인 기능 수행을 하기 위해 활동보조인이 필요한 중증 장애 판정을 받은 사람이면 활동보조인수당을 지급한다.

부분 장애는 국가 및 기여 장애연금을 적용받는다. 장애 정도가 50~67% 미만이면 감액 연금(국가 및 기여 장애연금)을 받는다.

사회보장연금의 장애 인증 센터(DCC: The Disability Certification Center of the Unified Social Security Fund)에서 2년 주기로 장애 등급을 재평가한다.

장애연금의 급여 수준은 다음과 같다. 먼저 국가장애연금의 급여액은 국가노령연금에 준하여 지급하는데, 장애 정도에 따라 급여 수준이 다르다(40~100%). 장애 등급이 80% 이상이면 국가장애연금은 국가노령연금의 100%를 지급한다. 즉, 연금 납부 기간이 20년이면 월 360유로를 지급하며, 납부 기간이 20년 미만이면 햇수에 따라 연 2%씩 감액한다. 장애 등급이 67%~80% 미만이면 국민노령연금의 75%, 장애 등급이 50~67% 미만이면 국민노령연금의 50%, 장애 등급이 50% 미만이면 국민노령연금의 40%를 지급한다. 그리고 장애연금의 급여 수준은 소비자물가지수에 연동하여 조정한다.

기여장애연금은 기여노령연금과 동일한 방식으로 급여액을 계산하되[59] 장애 정도에 따라 지급 수준에 차등을 두고 있다. 중증 장애이면 기여노령연금의 100%를 지급하며, 일반 장애이면 기여노령연금의 75%를 지급한다. 부분 장애는 기여노령연금의 50%를 지급한다.

장애연금 수급액의 월 최저 금액은 없다. 다만 2016년 5월 13일 이전

59) 전체 납부 기간 중 피보험자의 평균 수입(the insured's average pensionable earnings over the whole contribution period)에 따라 급여액이 다름.

에 연금을 신청한 경우 장애연금 급여의 월 최고 금액은 2000유로를 적용한다. 그러나 2016년 5월 13일 이후 연금을 신청한 경우에는 월 최고 금액을 적용하지 않는다.

4) 유족연금

유족연금은 사회보험과 보편적 프로그램으로 운영한다. 유족연금 적용 대상자는 연금 수급권이 있는 사망자의 배우자나 자녀 등이며 (사망 원인이 일반적인 질환인 경우) 노령연금 또는 장애연금의 자격 요건을 충족한 것으로 본다. 그러나 사망자의 사망 원인이 일과 관련 없는 사고이면 기여장애연금의 기여 조건의 2분의 1을 충족한 것으로 본다.

유족연금 적용 대상자의 자격 요건은 ①연금 가입자의 사망 시점을 기준으로 5년 이상 결혼 상태를 유지한 배우자(예외 적용 있음) ②사망한 연금 수급권자와 10년 이상 결혼 생활 후 이혼하여 위자료를 받고 있는(위자료 소멸로 소득이 감소하는) 67세 이상인 자 ③연금을 받지 않는 18세 이하의 미혼 미취업 자녀(입양 자녀 포함, 학생의 경우 24세 이하 적용, 장애 자녀는 연령 제한 없음)이다.

배우자유족연금(spouse's pension)을 수급하는 배우자가 재혼하면 연금 수급권이 소멸된다.

유족연금의 급여 수준은 다음과 같다. 미망인연금은 고인이 받았던 노령(장애)연금액 또는 수급권이 있는 연금(예상)액의 50%를 사망한 다음 달부터 고인의 배우자에게 3년간 지급한다(다만 ①경제활동을 하지 않거나 다른 연금을 수급하지 않거나 ②자녀를 돌보거나 ③정신장애 및 신체장애 수준 67% 이상으로 판정받았거나 ④고인의 사망 당시 배우자의 연령이 55세 이상이면 다음의 요건에 해당하는 경우 연금 수급 기간의 제한 없음).

미망인연금 3년 수급 이후, 미망인연금 수급권자(고인의 배우자)가 경제활동을 하거나 다른 연금을 수령하면 미망인연금으로 고인이 받았거나 수급권이 있는 노령(장애)연금의 50%를 지급한다. 또 유족연금을 받는 배우자가 연금 수급 중 55세가 되면, 미망인연금을 3년간 지급하고 67세에 다시 지급한다. 다만 고인이 정상 퇴직 연령이 지난 후 결혼한 배우자는 미망인연금의 급여 수준이 줄어든다. 미망인연금의 최저 금액은 월 360유로이다.

고아연금(orphan's pension)은 고인이 받았거나 수급권이 있는 노령(장애)연금의 25%를 고인의 자녀에게 각각 지급한다. 다만 고아연금의 총액은 50%이다. 유족 고아연금의 최저 금액은 월 360유로이며, 최고 금액은 고인이 수급했거나 수급권이 있는 노령(장애)연금의 100%이다. 고아연금은 1년에 12회 지급하며 급여 수준은 소비자물가지수와 연동하여 조정한다.

5) 장례 보조금

장례 보조금(funeral grant)은 사회보험으로 운영하며, 사망한 피보험자가 최근 연도에 120일(건설 근로자는 100일) 이상 보험료를 부담한 경우 또는 노령(장애)연금 수급권자가 사망한 경우에 지급한다.

장례 보조금은 760~1200유로이며 일시금으로 지급한다.

3. 사회보장 지출 현황과 부정수급 관리

가. 사회보장 지출 현황

그리스의 공공 부문 사회보장 지출은 1980년 7억 유로로 다른 OECD

회원국에 비해 적으며, 1990년 71억 5900만 유로, 2010년 561억 7,060만 유로로 지속적으로 증가하였다. 그러나 2015년 448억 2780만 유로로 감소하였으며 사회보장 지출 규모가 크지 않은 편이다. 또 다른 OECD 회원국들의 증가 추세와 달리 2010~2015년에는 감소하였다.

공공 부문 사회보장 지출은 노령, 유족, 장애 관련, 보건, 가족, 적극적 노동시장 정책, 실업, 주거, 기타가 해당한다.

〈표 5-5〉 OECD 회원국의 공공 부문 사회보장 지출 추이

(단위: 각국 화폐 기준 백만 단위)

연도	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
호주	15,612.2	31,449.3	54,470.0	89,241.0	128,643.2	166,370.6	234,676.9	307,611.9
오스트리아*	16,900.7	24,209.6	31,840.8	46,404.9	54,870.2	65,937.4	81,554.6	95,429.2
Belgium* 벨기에*	21,331.7	32,619.2	41,754.9	53,262.6	60,642.5	78,584.7	103,264.5	119,756.9
캐나다	44,166.3	82,858.2	121,870.2	153,433.9	175,267.1	231,707.5	296,073.4	353,456.9
칠레	155,398.6	442,450.4	1,030,415.4	3,231,036.8	4,367,484.6	6,106,301.4	11,632,102.2	17,192,701.9
체코			102,554.9	254,856.7	426,162.6	590,091.5	781,492.4	891,348.2
덴타크	81,213.1	127,208.0	187,786.4	264,433.9	315,337.4	399,588.7	517,784.3	587,657.0
에스토니아*					852.6	1,460.7	2,693.5	3,601.2
핀란드*	5,975.9	12,626.4	21,222.0	28,484.5	30,813.3	39,410.5	51,155.7	63,703.4
프랑스*	90,972.9	191,987.9	257,030.8	347,058.1	409,642.5	509,013.5	620,257.2	701,762.8
독일*	171,800.6	218,819.4	279,029.4	478,726.5	537,321.2	603,676.9	668,149.9	756,710.2
그리스*	**700.7**	**2,978.7**	**7,159.4**	**15,448.4**	**25,097.0**	**39,598.5**	**56,170.6**	**44,827.8**
헝가리					2,677,079.9	4,930,219.9	6,271,176.3	7,169,555.1
아이슬란드			50,118.7	68,340.7	102,658.4	167,654.4	275,009.5	346,016.2
아일랜드*	2,106.3	5,207.9	6,381.1	9,617.0	14,299.0	27,079.5	41,172.6	40,652.4
이스라엘				49,700.6	87,441.0	97,815.8	134,849.2	180,699.3
이탈리아*	36,564.6	89,396.1	150,831.5	208,027.6	281,032.1	360,115.8	435,208.1	470,689.0
일본	25,494,937.9	36,624,528.8	50,362,370.0	68,633,672.6	81,106,933.2	90,111,892.8	105,878,704.2	116,735,797.2
한국			5,300,288.1	13,167,905.7	28,752,016.3	56,304,238.8	103,958,787.2	159,737,967.5
라트비아*	0.0	0.0	0.0	0.0	1,051.6	1,666.5	3,497.5	3,819.4
리투아니아*					2,056.4	2,873.0	5,434.9	5,921.8
룩센부르크*	877.0	1,319.3	2,008.5	3,136.7	4,315.5	6,857.0	9,296.9	11,513.0
멕시코		1,123.7	26,478.4	85,062.0	293,923.0	587,660.5	984,830.9	1,424,031.7
네털란드*	40,432.1	50,897.5	62,295.4	73,035.9	84,457.2	110,365.4	112,295.4	121,172.3
뉴질랜드	3,911.4	8,004.5	15,569.8	17,173.1	22,058.1	29,205.6	41,868.2	49,240.0

연도	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
노르웨이	51,311.2	96,719.3	161,598.3	216,452.2	307,644.4	412,671.0	571,302.9	770,216.5
폴란드			8,906.1	75,251.9	151,060.9	205,634.6	298,144.5	
포르투칼*	781.5	2,265.4	6,842.8	14,260.4	23,725.5	35,358.7	44,035.5	43,224.1
슬로바키아*				3,622.8	5,546.1	7,956.5	12,164.0	14,043.5
슬로베니아*				600.0	4,165.7	6,264.5	8,481.3	8,790.8
스페인	14,987.0	31,570.8	62,923.9	95,025.0	125,893.1	189,910.9	267,230.7	266,281.4
스웨덴	147,204.9	261,056.5	416,171.3	575,633.7	637,285.6	794,445.3	924,158.6	1,106,290.8
스위스	25,401.0	35,369.7	43,346.9	56,854.5	63,749.5	79,502.4	91,695.1	103,847.5
터키	0.2	0.9	20.5	359.6	12,883.9	67,955.9	143,095.6	270,627.3
영국	38,904.4	70,634.9	92,955.5	143,821.9	177,865.7	257,763.2	357,353.6	412,172.6
미국	360,056.5	536,682.2	776,332.4	1,140,859.0	1,443,366.9	2,016,797.9	2,871,850.4	3,382,811.9

주: 공공 부문 기준이며, *는 유로 사용 국가임.
자료: OECD Statistics(Social protection and Well-being, Social Expenditure), https://stats.oecd.org에서 2019. 8. 23. 인출.

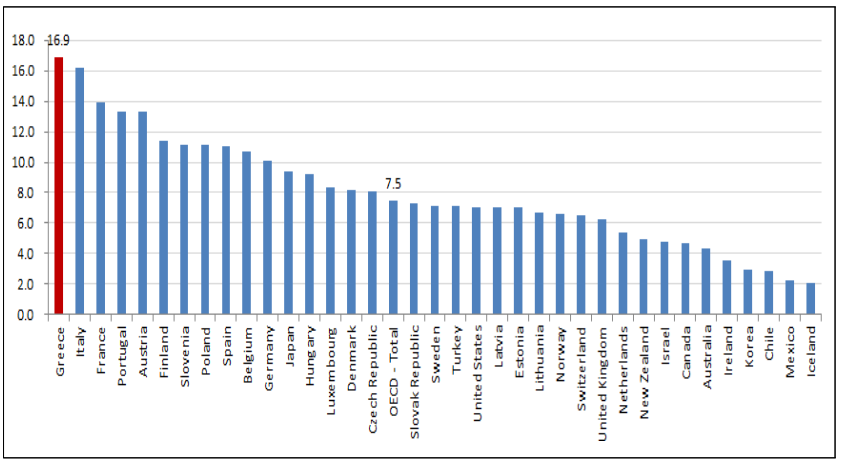
GDP 대비 사회보장 지출 중 연금이 차지하는 비율은 그리스가 16.9%로 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다. OECD 평균 7.5%의 2배가 넘는다. 그리스의 사회보장 지출에서 연금이 차지하는 비중이 매우 높음을 알 수 있다. 따라서 그리스의 사회보장 지출 규모는 OECD 회원국 중에서 낮지 않은 편이며 사회보장 지출의 대부분을 연금이 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

그리고 GDP 대비 공공 부문 가족 혜택 지출, 장애 지출은 OECD 회원국 평균 이하이다. 그리스의 가족 혜택 지출은 1%로 OECD 평균 2%의 절반 수준이며(그림 5-3), 그리스의 장애 지출은 1.9%로 OECD 평균 수준이다(그림 5-4). 또 그리스는 공공 부문에서 노동시장 지출이 거의 없어서 OECD 회원국 중 노동시장 관련 공공 지출 규모가 매우 작은 편이다.

즉, 그리스의 사회보장 수준은 낮은 편이며 사회보장제도는 연금 중심으로 발달되었다는 것을 지출 측면에서 재확인할 수 있다.

〔그림 5-2〕 OECD 회원국의 GDP 대비 연금 지출 비율

(단위: %)

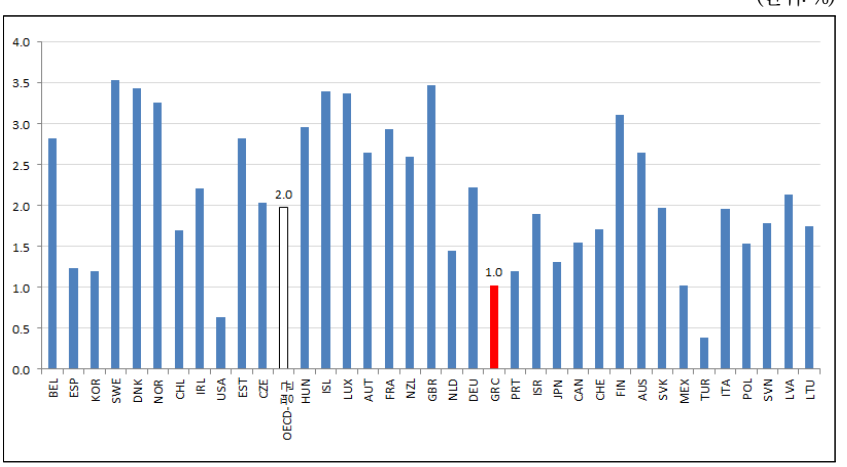


주: GDP 대비 공공 부문 연금(노령 및 유족) 지출 비율이며, 2015년 기준임. 다만 폴란드는 2014년 통계 적용.

자료: OECD Statistics(Social protection and Well-being, Social Expenditure), https://stats.oecd.org에서 2019. 8. 23. 인출.

〔그림 5-3〕 OECD 회원국의 GDP 대비 가족 혜택 지출 비율

(단위: %)

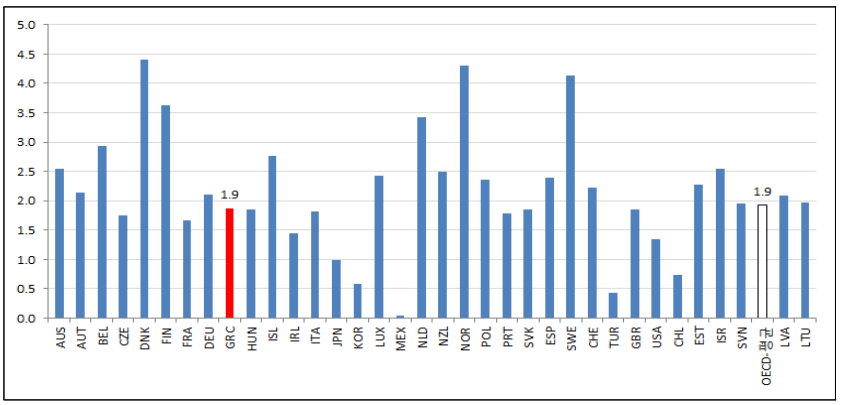


주: GDP 대비 공공 부문 가족 지출 비율이며, 2015년 기준임. 다만 폴란드는 2014년 통계 적용.

자료: OECD Data(Family benefits public spending), https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm에서 2019. 12. 7. 인출.

〔그림 5-4〕 OECD 회원국의 GDP 대비 장애 지출 비율

(단위: %)



주: GDP 대비 공공 부문 장애 지출 비율이며, 2015년 기준임. 다만 폴란드는 2014년 통계 적용.
자료: OECD Data(Public spending on incapacity), https://data.oecd.org/socialexp/public-spending-on-incapacity.htm에서 2019. 12.7. 인출.

나. 사각지대

Pallares-Miralles et al.(2012)에 따르면 실제 공적연금에 기여하는 사람은 경제활동인구의 58% 수준에 불과하다. 그리스의 이러한 노후소득 보장 사각지대는 연금제도의 적용 범위와 밀접한 관련이 있다. 그리스의 연금제도는 임금 근로자를 중심으로 발달하였으며, 최근 연금 운영 기관의 통합을 통해 연금 가입자 간의 형평성을 제고하였다. 그러나 그리스는 적용 범위에 있는 연금 제도의 개혁에 중점을 두고 있으며, 적용 범위의 확대와 관련된 명시적인 정책 노력은 보이지 않는다.

그리스는 최근 구제금융 지원에 따른 개혁 과정에서 노인을 포함한 전 연령층에 최저 생활수준을 보장할 수 있는 GMI를 도입하기 위해 노력하고 있다. 이는 노인만을 대상으로 한 소득보장 제도는 아니지만, 노인 또한 동일한 혜택을 받을 수 있다는 점에서 향후 노인의 사각지대를 축소하는 데 일조할 것으로 예상된다.

다. 복지 부정수급

1) 부정수급 대응[60]

그리스는 사회보장제도의 부정수급 관리를 위한 체계적인 제도를 도입하지 않았으며 부정수급 관련 통계를 생산하지도 관리하지도 않는다. 그러나 그리스는 최근 연금 관리의 전산화를 통해 부정수급을 손쉽게 관리할 수 있는 환경을 조성하고 있다. EFKA의 연금 시스템은 세무 시스템과 연동되어 있어 수급 요건 중 총납입 금액과 납입 기간을 빠르게 파악하며 부정수급 가능성을 낮추고 있다. 유럽 국가 대부분이 연금과 세무 시스템을 연동하여 운영하는 추세이며, 그리스는 다른 유럽 국가들보다 늦은 2012년부터 시스템 연동이 이루어졌다.

그럼에도 불구하고 가)연금 수급 신청 기간 후 심사가 길어져 임시 수령하는 경우 나)사망 미신고에 따른 부정수급 다)이중 연금 수급 신청 라) 불법 고용으로 보험료를 미납하는 등의 부정수급이 발생할 수 있다. 그러나 가)~다) 유형의 부정수급은 제도적 장치가 잘 마련되어 있어 실제 부정수급으로 이어질 개연성이 작고, 라) 유형은 금융위기 이후 증가하는 추세이다. 이러한 형태는 이 연구에서 유형화한 부정수급 중 Type Ⅱ에 해당한다.

가) 연금 심사 확정 전 임시 수령에 따른 부정수급과 대응

그리스의 연금 업무 전산화가 완료되지 않아 발생할 수 있는 부정수급

60) 이 내용은 그리스 연금 관리 부처인 노동부, 연금 운영 기관인 EFKA, EATEAP, 복지 운영 기관인 OPEKA 등의 업무 담당자와 면담한 결과를 토대로 작성함.

형태이다. 이 연구에서 구분한 Type Ⅱ로, 연금 수급 신청자가 연금 수급 자격에 미달함에도 불구하고 연금 수급 신청자나 행정 담당자가 고의로 유발할 수 있는 형태이다.

현재 그리스는 연금 수급 신청 후 2개월 이내에 수급 여부와 수급액을 심사 완료하도록 되어 있다. EFKA는 연금 수급 신청자의 증빙 자료가 모두 전산화되어 있으면 2개월 이내에 심사 완료가 가능한 상황이나 증빙 자료가 전산화되어 있지 않으면 심사 기간이 길어지는 동안 임시로 연금을 수령할 수 있다. 그리스의 연금 업무 전산화는 EFKA 통합 이전인 2002년 IKA 체계에서 도입되었다. 따라서 2002년 이전 서류는 아직 전산화가 완전히 이루어지지 않아 연금 수급 신청자의 제출 서류 중 일부는 전산 확인이 어려운 상황이다. EU의 펀드 지원으로 전산화와 자동화가 계속 진행 중이다. 임시 연금을 받던 중 연금 수령 불가로 확정되면 지급한 임시 연금을 환수한다(법령: 2016년 4387법, 29조).

나) 사망신고 미필에 따른 부정수급과 대응

이 연구에서 구분한 부정수급 유형에 정확히 일치하지는 않지만 Type Ⅱ의 일종으로 볼 수 있다. 연금 수급 신청자 주변에서 이득을 취할 목적으로 발생하는 형태이나 발생률은 매우 낮다.

그리스는 독거노인 가구가 많아 수급권자가 사망한 후 간병인이 연금을 부정수급하는 사례가 있다. 이웃 등이 이를 연금 운영 기관에 제보하는 사례가 일부 알려져 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 그리스는 연금 수급자의 사망 이후에도 다른 사람이 부정하게 연금을 수급할 가능성이 매우 낮다. 그리스는 정교회국가로 자국 내에서는 화장이 불법이므로(해외에서만 가능) 대부분 전통적인 매장 방식으로 장례 절차를 밟는다.

EFKA는 연금 수급자가 사망하면 사망자 장례 비용(약 1000유로)을 지급하므로 장례 비용 집행이 시스템에 기록되어 관리가 명확하게 이루어지기 때문이다. 또 연금 소득도 과세 대상이므로 세무 시스템(Taxisnet)을 통해 사망 사실을 확인할 수 있다. 연금 계좌 인출 정보 조회를 통해서도 사망 사실을 확인할 수 있다. 가입자 사망 시 계좌 확인을 통해 장기간 인출 기록이 없으면 환수가 가능하다.

다) 이중 연금 수급에 따른 부정수급과 대응

이 연구에서 구분한 Type Ⅱ로, 연금 수급 신청자가 자격에 미달함에도 불구하고 고의로 유발할 수 있는 형태이다.

그리스 국민은 다른 EU 국가에 거주하더라도 연금 수급 요건을 충족하면 연금을 받을 수 있다. 또 EU 국가 외에도 국가 간 협정으로 연금 수령이 가능하다(현재 미국, 캐나다 등 해당). 이때 그리스와 이외 국가에서 이중으로 연금 수령을 신청하여 이중 수급하는 사례를 막기 위해 국가 간 정보 공유 등의 협조 체계가 마련되어 있다.

현재 EFKA는 연금 시스템을 전산화하고 식별 가능한 세무 번호를 적용하여 이중 수급을 관리하고 있다. 그리스의 사회보장 전자 확인 시스템인 EDIKA(e-government social security)는 개인별로 사회보장 수급 정보를 모두 담고 있어서 부정수급 관리가 가능하다.

라) 불법 고용에 따른 부정수급과 대응

이 연구에서 구분한 부정수급 유형 중 Type Ⅱ에 해당한다. 근로자의 고용 사실을 신고하지 않고 불법 고용하여 사회보험 적용 제외를 발생시킨다는 점에서 사각지대의 한 형태로 볼 수 있다. 그러나 그리스에서는

고용주가 근로자의 사회보험을 부담해야 함에도 이를 회피한다는 관점에서 부정수급으로 보고 적극적인 대응을 하고 있다.

그리스는 노인 대상 사회보장제도의 부정수급 문제가 크지 않고, 사회적으로도 관심을 기울이지 않고 있다. 그 대신 연금제도 자체의 관대함이나, 노동시장을 은퇴하기 전의 사회보험료 미납이나 연체를 방지하는 것이 가장 큰 현안이다.

자영업 비율이 높은 그리스는 경제위기 이후에 영세한 고용주의 보험료 미납이 증가하고 있다. 고용주가 근로자의 사회보험료 부담을 피하기 위해 관련 기관에 고용 등록을 하지 않거나(불법 고용) 실제 인원보다 줄여 등록하는 경우이다. EFKA는 이러한 고용주를 적발하여 사회보험료 미납분을 추징하고 벌과금을 부과하여 불법 고용에 대응하고 있다. 최초 적발 시 고용주에게 근로자 1인당 1만 유로의 벌금을 부과하며, 3년 이내에 다시 적발되면 3만 유로를 부과하는 등 누진적으로 벌금 규모가 불어난다.

또 EFKA는 국세청과 협력하여 세금 미납 업체의 불법 고용 개연성이 높은 것으로 보고 특별히 예의 주시하는 사전 위기관리 대응 시스템(IT SYSTEM FOR RISK ANALYSIS)을 운영하고 있다.

2) 사회보장 운영 기관의 부정수급 관리

그리스는 사회보장제도의 부정수급을 관리하는 별도의 부처나 기관이 없으며 부정수급 관련 통계를 생산하지도 관리하지도 않는다. 그러나 사회보장 운영 기관 및 관련 기관에서 부정수급에 대응하기 위해 부분적으로 노력하고 있다.

가) EFKA의 PECA와 KEAO

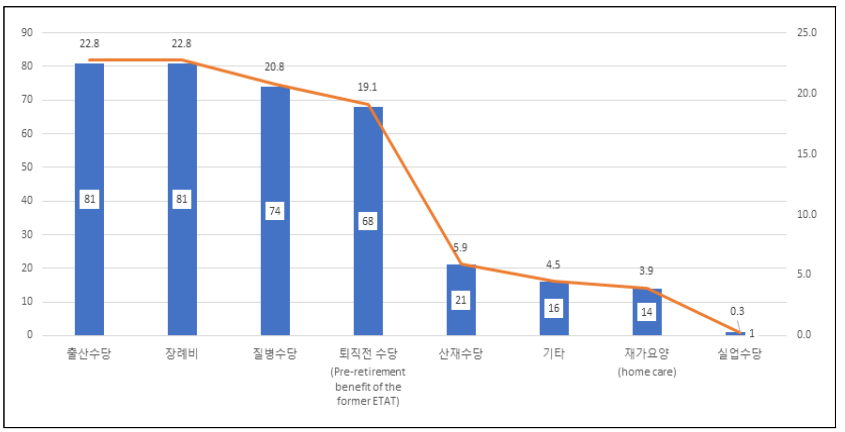
그리스에서 연금을 포함한 사회보장과 관련해 가장 핵심적인 역할을 하는 기관은 EFKA이다. EFKA는 기존 IKA 체계에서 사회보험 가입 회피를 방지하고, 사회보장 기여금 징수를 용이하게 하기 위해 직업군에 상관없이 단일 급여 및 보험 기여금 납부 방식을 지속적으로 적용하고 있다.

EFKA는 구조조정을 해 현재 인원이 7950명이다.[61] EFKA는 지사를 두고 있으며 지방 및 지역 부서와 사무소는 총 1468개이다. 2018년 재정 현황은 수입 413억 유로, 지출 405억 유로로 7억 3200만 유로의 재정 흑자를 기록하였다. 현재 연금 수급자는 280만 명이며, 연금 가입자는 430만 명이다. 연금 가입자 중 임금 근로자는 290만 명, 비임금 근로자는 140만 명이다.[62] EFKA는 전반적인 사회보장 기여와 급여를 관리하는 기관으로 2018년 연금 이외에 출산수당 8100만 유로, 장례비 8100만 유로, 질병수당 7400만 유로, 개혁 이전의 제도로 퇴직 전 수당(pre-retirement benefit of the former ETAT) 6800만 유로, 산재수당 2100만 유로, 재가 요양 1400만 유로, 실업수당 100만 유로 등을 지급하였다.

61) 2017년 8164명임. EFKA 이전의 2010년 1만 2104명에 비해 지속적으로 줄어듦.
62) 임금과 비임금 부문 동시 가입자는 14만 3000명.

[그림 5-5] EFKA의 연금 이외 현금 수당: 2018년 기준

(단위 : 백만 유로, %)



자료: 그리스 EFKA 내부 자료(2018).

구제금융 지원에 따른 2010년 연금 개혁 과정에는 연금 통합에 따른 가입 회피를 방지하고 체납 보험료를 원활하게 징수하기 위해 보험료 징수 센터를 설립하는 내용이 포함되어 있다(정인영, 권혁창, 정창률, 2015). EFKA에는 부정수급 담당 부서가 있으며 대부분 불법 고용에 따른 보험료 미납을 관리한다.[63] PECA는 지역 감사 센터로, 법률 4445/16에 따라 세금 회피에 대응하기 위해 현장 점검 및 현장 감사를 수행할 수 있는 독점적 권한을 부여받았다. 2018년 지역의 11개 센터 중 PECA Attica와 PECA Central Macedonia를 운영하기 시작하였다. 2018년 9월부터 12월까지 PECA는 근로자 고용 미등록 위반 점검 564건 등을 포함하여 총 5286건의 사업장 점검을 실시했다. 그 결과 근로자 864명이 고용 등록을 하고, 공식으로 1만 2024명이 사회보험에 가입하는 실적을 올렸다(EFKA 내부 자료).

63) 부정수급 감사 담당에 상관없이 EFKA의 많은 직원이 부정수급 관련 업무를 같이 진행하기도 함.

KEAO는 미납 사회보험료를 추징하는 독립 기관이다. EFKA의 PECA에서 미납 사례(근로자 채용 시 고용주의 사회보험 신고 의무 위반)를 적발하면 KEAO가 미납 보험료를 추징하는 것으로 역할이 분담되어 있다.

나) ETEAP

ETEAP는 공법의 적용을 받는 법인으로 2017년 1월 1일 ETEA에서 기관명이 변경되었다(법률 4387/2016). Single Subsidiary Insurance Fund와 그 복지기금을 포함하여 운영하고 있으며 노동부의 감독을 받는다. ETEAP의 주요 역할은 수령자에게 노령, 장애 및 사망에 대한 월별 보조 연금을 지급하고 수혜 대상자에게 일시금 혜택을 제공하는 것이다. 현재 보조 연금 수급자는 120만 명이며, 보조 연금 가입자는 280만 명이다. 일시금 혜택 가입자는 100만 명이다. 재정 현황은 2014년 4억 1000만 유로 적자에서 2015년 1억 2500만 유로 적자, 2016년 1억 100만 유로 적자를 기록한 후, 2017년 9300만 유로 흑자로 돌아섰다. 2018년에는 수입 283만 3000유로, 지출 281만 6000유로로 약 1만 7000유로의 흑자를 기록하였다. 현재 보조 연금의 보험료는 4%로 피보험자와 고용주가 균등 분담하며, 1인당 보조 연금 급여액은 월평균 183.97유로이다.

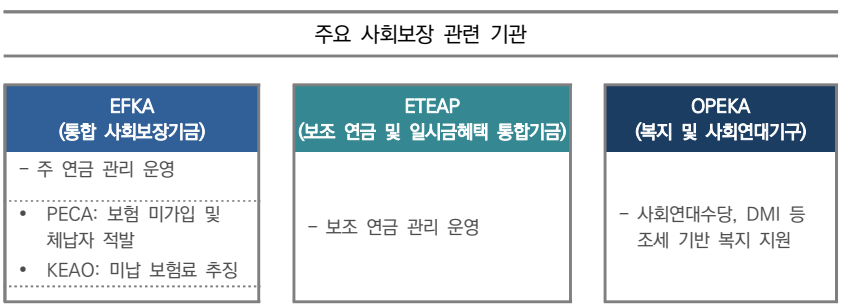
과거 보조 연금(21개 기관)과 일시금 혜택(8개 기관)을 운영하는 기관이 별도로 있었으나 현재 ETEAP로 통합(기존 100여 개의 직업군별 연금 운영 기관 통합)한 것이다. 보조 연금은 주 연금에 비해 의무 가입 도입 시기가 늦고 직업군별로 가입하지 않은 곳이 있다. 과거 직업군별 연금 관리 기관에서 각자 다른 방식으로 연금 급여를 계산하였으나, 연금 운영 통합 후 기존의 PAYG(Pay-as-You-Go)에서 2015년부터 NDC(non-financial(notional) defined contribution) 방식[64]으로 바꿔 통합하

여 적용하고 있다. ETEAP도 EFKA와 같이 전산화로 부정수급에 대응하고 있으며, 별도의 담당 부서나 담당자는 두고 있지 않다.

다) OPEKA

OPEKA는 2018년 설립된 사회연대기금 운용 기관이며 조세를 기반으로 하는 복지 지원 관련 업무를 한다. 사회연대수당 심사 과정에서 주 연금을 받지 않는다는 것을 증명하는 EFKA 발행 증명서를 필수로 요청하여 전산 검증이 가능한 시스템을 구축하여 부정수급에 대응하고 있다. 그러나 사회연대수당의 수혜자는 대부분 이민자로, 이들의 복지 신청 서류는 상당수 전산이 아닌 서류로 처리하고 있다는 점에서 부정수급의 위험이 있다. OPEKA는 부정수급에 대응하여 300명의 내부 직원이 감사 및 실사 업무를 담당하고 있다.

[그림 5-6] 그리스의 주요 사회보장 관련 기관



자료: 저자 작성.

64) 개인 계좌 관리 운영 체계로, 기관의 연금 운영 수익에 따라 수익률 변동 적용. 보험료 기여에 기초하여 급여를 산정하는 DC 방식과 유사하나 실제 보험료 기여를 하지 않고 가상의 계좌를 설정하는 방식이므로 경제성장률 등의 지표를 사용하여 수익을 산정하여 급여를 제공함. 연금의 소득 비례 운영 방식은 동일하나, 연금보험료를 높이고 연금 급여액 지출을 낮추는 효과가 있어서 연금의 재정 지속 가능성을 제고하는 데 긍정적임.

라. 소결

연금 중심으로 발전한 그리스의 사회보장제도는 해운 근로자 연금보험이 도입된 1836년부터 1960년대까지 직업군별 연금제도가 단계적으로 도입됨으로써 연금 사각지대가 단계적으로 축소되어 왔다. 또 이 과정에서 직업군별로 자유롭게 가입하고 운영하던 부가적인 보조 연금을 의무보험으로 전환하였다. 그리스 연금보험 운영 기관인 IKA(Greece Social Security Foundation)는 1934년 법적 근거를 마련하여 1951년 임금근로자를 대상으로 연금보험료 징수를 시작하였다. 1961년 농업 및 기타 직업군의 연금을 운용하는 기관으로 설립된 OGA는 연금 이외에도 작은 규모지만 기여와 상관없는 복지 지원을 시작하였으며, 2018년 OPEKA를 설립하여 복지 관련 현금 및 서비스 지원을 전담하고 있다. 1990년대부터 그리스는 연금의 형평성과 효율성, 재정 지속 가능성을 제고하기 위해 직업군별 연금 운영 기관을 통합하고 조정하였다. 1980년대에는 327개의 직업군별 연금 운영 기관이 있었으나 IKA(주 연금)-ETAM(보조 연금) 중심으로 1997년에는 28개(200개 자회사), 2008년에는 13개의 연금 운영 기관으로 통합하였으며, 통합 및 조정은 지속되고 있다. IKA는 민간 부문과 공공 부문의 근로자를 대상으로 연금, 건강보험, 고용보험, 산재, 가족급여 등 사회보험을 종합 관리하는 기관이다. 2017년 IKA를 EFKA로, ETAM을 ETEAP(ETEAEP으로도 표기)로 명칭을 변경하였다. EFKA는 노동부 소속 법적 조직체로 연금뿐 아니라 사회보장 전반의 현금 급여를 관리하고 운영하는 기관으로, 단순한 연금 운영 기관의 통합을 넘어서 민간, 공공, 직업군별 구분 없이 단일화한 연금 규제와 급여 수준, 연금 계산식을 적용한다는 점에서 기존 IKA와 구별되며 큰 의미가 있는 것으로 평가받고 있다.

그리스는 금융위기를 경험하는 과정에서 실업자의 증가, 연금제도 개혁 등에 따른 복지 축소 등으로 사회복지가 확대되고 있다. 최저소득보장을 위해 GMI 시범사업 실시 이후 전면 도입 준비 등 연금 이외에 아동, 청장년 등을 위한 사회복지제도의 도입 및 확대를 추진하고 있다. 따라서 그리스는 금융위기 이후 재정이 충분하지 않은 상황에서 과거 연금제도 중심의 사회보장제도에서 진일보하여, 사회 안전망 확보를 위한 사회복지제도 도입으로 노인뿐 아니라 모든 생애 주기의 국민 사회보장 사각지대를 축소하고 있다.

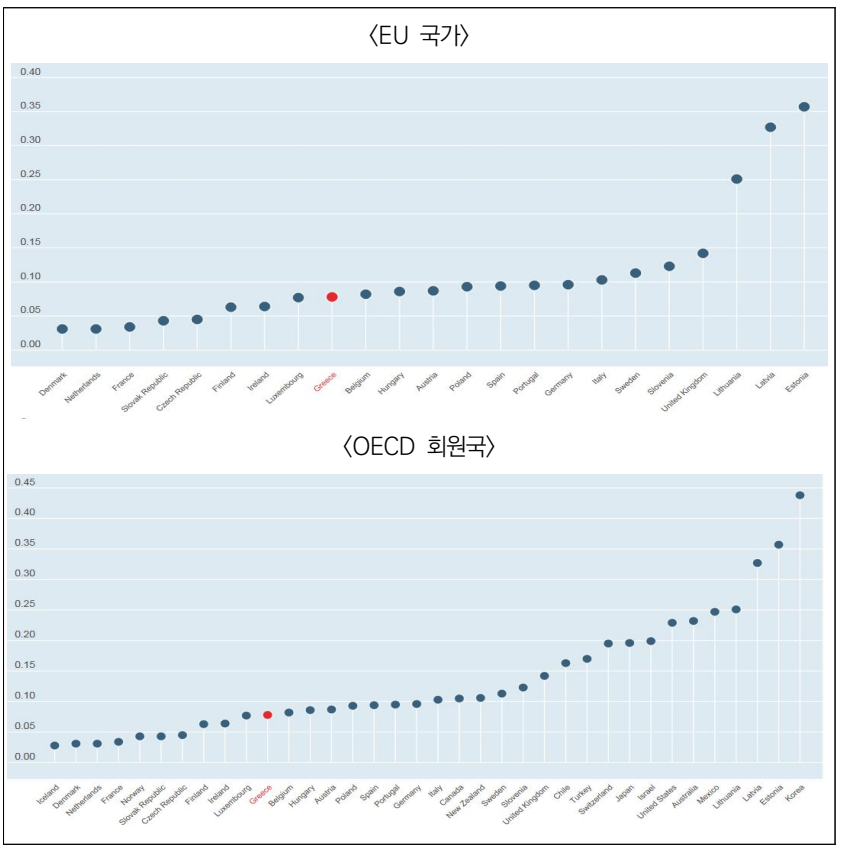
그리스의 공적연금은 경제활동인구에게 보편적으로 적용하고 있지만, 실제 공적연금에 기여하는 사람은 경제활동인구의 58% 수준에 불과하다(Pallares-Miralles et al., 2012). 따라서 그리스 연금 가입자의 사각지대는 높은 편이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 그리스는 다른 연령 집단에 비해 노인의 사회보장제도 사각지대가 매우 작다. 그리스는 자영업 비율이 높고 전통적으로 여성의 경제활동 참여율이 낮기 때문에 연금의 적용 범위는 좁지만(정인영, 권혁창, 정창률, 2015, p. 54), 최근 사회연대수당 등 노인 대상 공공부조를 확대한 결과 과거에 비해 사회보장 사각지대가 축소된 것으로 보인다.

그리스의 노인 빈곤율을 기준으로 볼 때 EU 국가들뿐 아니라 OECD 회원국 중에서도 노인의 노후소득보장은 양호한 것으로 보인다(사각지대가 크지 않아 보인다). 그리스의 2016년 노인 빈곤율은 7.8%로, EU 국가들과 OECD 회원국 중 중간 이하이다. 2000년대 초중반 그리스의 노인 상대빈곤율은 10% 이상으로 높은 수준이었으나 구제금융에 따른 개혁 이후인 2011년부터 노인 빈곤율이 크게 하락하였다. 노인 빈곤율이 2004년 18.4%에서 지속적으로 하락하여 2009년 13%를 기록한 후, 2010년 15.4%로 크게 증가하였다. 그러나 2011년 7.2%로 하락하였고

2016년에는 7.8%를 기록하였다.

그러나 이러한 결과의 해석이 중요하다. 그리스는 연금제도 자체의 사각지대가 매우 큰 편이나 가족주의 문화로 경제적 이득을 공유하고, 관대한 연금제도로 배우자의 기여에 의한 유족연금 수급이 가능하기 때문에 나타난 결과이다.

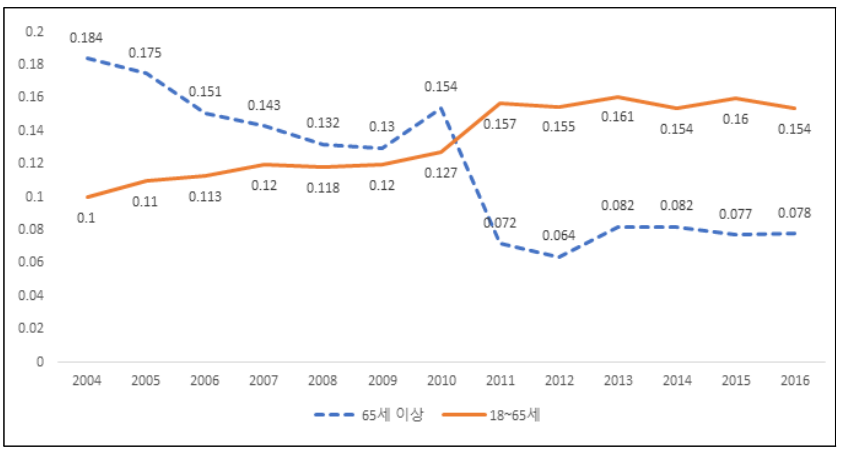
[그림 5-7] EU 국가 및 OECD 회원국 대비 그리스의 노인 빈곤율



주: 66세 이상 노인 상대빈곤율이며, 국가별로 2014~2017년 중 최근 자료 기준임.
자료: OECD data 홈페이지(https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm)에서 2019. 8. 23. 인출.

그럼에도 불구하고 2010년 연금 개혁 내용 중 월 360유로의 기초연금(사회연대수당)을 지급하도록 한 것이 일정 부분 영향을 미친 것으로 보인다. 기초연금은 연금 수급 연령 이상이며 최소 연금 가입 기간을 채우지 못하거나 연금에 가입하지 않은 노인 중 자산 조사와 거주 기간을 충족하면 지급한다(정인영, 권혁창, 정창률, 2015).

[그림 5-8] 그리스 상대빈곤율 추이



자료: OECD Statistics 홈페이지(http://stats.oecd.org)에서 2019. 8. 23. 인출.

한편 그리스는 금융위기 이후 대규모 실업자 발생과 경제성장률 하락 등으로 전반적인 소득 수준이 낮아지면서, 빈곤율 산출에 적용하는 중위소득이 줄었다. 또 급진적인 연금 개혁으로 현재 연금 수급자의 급여액이 줄었지만, 고소득 연금 수급자를 중심으로 소득 수준이 낮아지고 저소득 연금 수급자의 소득(연금 급여액)은 거의 변하지 않았다(정창률 외, 2015). 또 저소득 노인 대상 사회 안전망이 강화되었기 때문에 노인은 상대적인 소득 수준(중위소득 대비 연금액)이 높아져 빈곤율이 감소한 것도 영향을 미친 것으로 보인다. [그림 5-8]에서 그리스의 18~65세 인구의

빈곤율은 2004년 10%에서 2010년 12.7%로 지속적으로 증가하다가, 2011년 15.7%로 가파르게 증가한 후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 2016년 18~65세 인구의 빈곤율은 15.4%이다.

그리스의 연금 관련 담당자들은 노인들은 기여연금을 받으며, 기여연금의 수급 요건을 충족하지 못하면 사회연대수당을 받기 때문에 노후소득보장 제도의 사각지대는 거의 없다고 평가하고 있다. 그리고 그리스 정부는 노인 대상 사회보장제도의 사각지대에 대한 사회적, 정책적 관심이 크지 않은 것으로 보인다.

최근 GMI의 도입으로 향후 전 국민 대상의 공공부조(현금 수당)제도를 시행하였다. GMI의 도입은 경제위기에 따른 취약계층의 증가 상황 및 구제금융 요청과는 별도로 EU의 권고 사항을 따르는 것이다. 2017년 그리스 일부 지역에서 GMI 시범사업을 실시하였는데 18세 이상이 대상이며 경제활동에도 불구하고 소득 수준이 낮아 최저 연금 수준(360유로)보다 소득이 낮은 사람에 한해 차액을 보조하는 방식으로 운영하였다. GMI는 본 제도로 도입할 예정이나 전면 도입 시기는 아직 확정되지 않았다. GMI 전면 도입으로 수혜자가 증가하게 됨에 따라 경제산업연구재단(IOBE)[65] 등에서 재원 마련 방안을 연구 중인 것으로 확인되었다(그리스 전문가 면담 내용). GMI를 전면 도입하는 시점에 사회연대수당은 폐지할 예정이다. 당초 2020년 GMI를 도입하고 사회연대수당을 폐지할 계획이었으나 아직 GMI 도입 시기를 확정하지 않아 계획보다 늦어질 것으로 보인다(그리스 전문가 면담 내용). 현재 그리스는 노인 인구가 아닌 생산 가능 인구를 대상으로 한 사회연대수당이 없는 상황이다. 다만 비노인 인구 대상의 실업자 수당(담당 기관 OAED)만 운영하고 있다. 따라서 그간 노

65) 1975년 설립된 사립(private), 비영리(non-profit), 공익(public-benefit) 연구 기관임. 그리스 경제 현황과 전망에 관한 연구 수행, 경제 정책 결정자들에게 신뢰성 높은 정보(information) 제공과 분석(analysis), 제안(proposals for action) 등을 수행함.

령자 대상의 공공부조가 모든 연령대로 확대되었다는 점에서 적용 대상의 확대로 해석할 수 있다.

그리스의 연금 개혁은 재정 안정성을 추구하면서 기여연금의 소득대체율을 낮췄지만, 기초연금 등 최저 수준의 보장제도를 보완하여 노인 빈곤율을 낮출 수 있다는 시사점을 제공한다. 우리나라도 공공부조인 기초연금의 급여액을 충분히 높이고, 기여 기반의 공적연금제도에 대한 국민의 신뢰성을 제고하는 등 연금 가입률을 높이는 것이 노인 대상 사회보장제도의 사각지대를 해소하는 데 효과적일 수 있을 것으로 보인다.

그리스는 노인 대상 사회보장제도의 부정수급 문제가 크지 않고, 사회적으로도 관심을 기울이지 않고 있다. 연금제도 자체의 관대함이나, 노동시장을 은퇴하기 이전 사회보험료 미납이나 연체를 방지하는 것이 가장 큰 현안이다. 우리나라도 그리스와 같이 자영업 비율이 높은 국가이므로 저성장 시대에 돌입하며 영세 자영업에서 근로자의 고용 등록을 회피하여 미납하는 사례를 줄이기 위한 노력이 필요하다.

제3절 스페인

1. 스페인의 사회보장제도

가. 사회보장제도 개요[66]

스페인 등 남유럽 복지국가의 특징은 대체적으로 복지 제공 체계가 파편화(Fragmented)되어 있으며 보편적이고 통합적인 복지 프로그램의 발달이 미약하다는 점이다. 이는 노동시장의 이중구조 및 취약한 사회 안전망, 가족과 자선단체에의 높은 의존율과 같은 요소에 영향을 받은 결과이다. 스페인은 기본적으로 비스마르크식 복지국가를 지향함에 따라 고용과 소득보장(이전) 위주의 복지 정책 전통이 있으며, 독재 정권 및 1990년대 초 경제위기 등의 영향으로 다른 유럽 복지국가들에 비하면 상대적으로 느리고 제한적으로 제도를 발전시켜 왔다. 1963년 사회보장기초법(The Basic Law of Social Security)을 제정하여 종합적인 사회보장제도 시행의 법적 기반을 마련하였고, 1970년대 중반 이후 민주화와 더불어 본격적으로 제도를 발전시키고 강화해 나갔다. 구체적으로 헌법 41조[67]로 사회보장을 헌법 체계에 포함시켰고 1978년 사회보장제도 대개혁으로 제도를 체계화하고 관련 조직을 설립하였으며, 복지 대상 역시 (남성) 노동자 위주에서 전 국민으로 확대하였다. 연금 지출의 확대로 인

66) Mar ı -Klose and Moreno-Fuentes(2016), Natili(2016), Aguilar, Escobedo, & Montagut(2011), Ferrera(1996)의 내용을 주로 참고하여 요약, 정리함.

67) "[P]ublic powers shall maintain a public regime of Social Security for all citizens such as to assure sufficient assistance and social benefits in the face of hardship, particularly in the event of unemployment," and further establishes that "supplemental assistance and benefits must be free." (https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/stpv/spaintoday2015/employment/Paginas/index.aspx)

한 재정 불균형을 완화하기 위하여 1985년 사회보장 구조와 보호 수준의 합리화를 위한 연금 개혁을 단행하였으나 인구구조의 변화 및 경제위기로 인한 물가 상승, 실업자 증가 등의 영향에 따라 연금 수급자와 수급액은 계속 증가하여 사회보장제도의 재정 안정성 강화를 위한 개혁이 필요하다는 사회적 총의가 모아졌다. 이를 토대로 1995년 톨레도협약(The 1995 Toledo Pact) 서명은 사회보장제도 재정 안정 및 향후 보장 방향 설정에 큰 영향을 주었으며, 그 후에도 지속적으로 재정 건전성을 높이기 위한 사회보장 체계의 개혁(1997년, 2001년, 2011년, 2013년 등)이 이루어졌다.

스페인 복지제도의 변화 과정을 구체적으로 살펴보면 Guillén(2006)[68]은 프랑코 사후부터 글로벌 금융위기 전까지의 스페인 복지국가 전개 과정을 4단계로 나누어 분석하였다. 첫 번째 단계인 1975년부터 1982년까지는 민주주의로의 전환과 제도 변화를 동반하지 않은 보장 대상 및 지출 확대가 이루어졌다. 두 번째로 1982년부터 1992년까지는 패러다임 전환기로 명명하였는데, 스페인의 사회복지 체계를 유럽의 다른 국가들 기준으로 상향 개선하는 작업이 대대적으로 이루어졌다. 복지 지출과 수급 대상이 대폭 증가함에 따라 기존의 근로자 기여분으로 충당하지 못하는 복지 재원을 일반 세금으로 보충하기 시작하였으며, 특히 실업자 보호와 공공의료 부문이 대폭 확대되었다. 반면에 앞서 언급했듯이 1985년에는 퇴직연금을 제한하는 방식으로 개혁하였고 이러한 개혁 기조는 계속되었다. 하지만 1988년의 총파업 성공 이후 노동조합은 사회당 정부를 압박하여 복지 지출 확대를 요구하였고 1990년 비기여식 연금이 도입되어 65세 이상의 저소득 고령자와 저소득 장애인에게 보편적인 소득보장 공공부조를 시행하였다. 또 1989년에는 공적연금을 보완하기 위

68) 이하는 Guillén(2006)의 내용을 요약하여 정리하였음.

한 민간 연금 제도를 최초로 허용하였다. 더불어 1990년대 초반부터 최저소득보장을 위한 자치주 정부 단위의 급여를 도입하였는데, 이는 중앙정부에서 도입을 거절함에 따라 노동조합이 지역정부와 협상하여 지역별로 추진하였기 때문이다. 이와 같은 비기여식 연금, 민간 연금 및 지역별 최저소득보장 제도 도입은 1970년대까지와 그 이후의 복지 체계를 구분 짓는 커다란 변화라고 하겠다. 세 번째 단계는 1992년부터 2004년까지의 시기로 Guillén은 이 기간을 효율성 제고 시기라고 하였다. 1992년 유럽연합의 기초가 되는 마스트리흐트조약이 체결되면서 스페인을 비롯한 유럽 국가들은 재정 지출 합리화와 비용 절감 노력에 매진하게 됐다. 스페인은 더욱이 침체된 경기를 활성화하고 1992년의 세비야 엑스포 및 바르셀로나 올림픽 재원을 확보하기 위해 긴축재정 정책을 펼치면서도 재정지출을 합리화하고 효율성을 끌어올리기 위해 다양한 조치를 취하였다. 노동시장 유연화를 위한 조치들을 시행하였고, 1995년 톨레도협약 서명 및 1997년 연금 개혁 단행, 2001년 공공의료 체계의 자치주 위임 등이 이루어졌다. 마지막 네 번째 단계는 2004년 이후의 시기로, 공평성을 높이고 부양(자) 관련 보호를 강화하였다. 2004년 사회당이 집권하면서 사회복지제도 개혁은 확장 기조로 이루어졌는데 가족 정책(동성 간 결혼 허용, 부성 보호, 유아 지원 확대 등), 양성평등 관련 및 부양(돌봄) 관련 정책들을 활발하게 도입하여 사회 보호 시스템을 발전시키고 있다.

스페인 사회보장의 기본 체계는 크게 근로자(또는 근로 능력이 있는 자)와 그 가족을 대상으로 하는 사회보험(Social Security)과 저소득층(노동시장의 취약계층 포함)을 위한 사회 지원(Social Assistance)으로 구분되며, 복지 분야별로 대상을 구분하여 세부 정책을 개발하였다. 저소득층 공공부조는 사회 지원 급여 중 고령자나 장애인을 대상으로 하는 비기여식 연금 및 비기여식 연금 수급자에 대한 주거급여 위주로 운영하고 있다.

〈표 5-6〉 스페인 사회보장의 기본 체계

범주		사회보험	사회 지원
소득 보장	연금	기여식 연금 (Contributory pension)	비기여식 연금(Non-contributory pension) - 비기여식 장애연금(Non-contributory Invalidity pension) - 비기여식 은퇴연금(Non-contributory Retirement pension) 해외 거주자 및 귀국자 급여(Benefit for Spanish nationals residing abroad and returnees)
	실업급여	기여식 실업급여 (Contributory unemployment benefits) 실업수당(Unemployment Allowance)	
	최저소득 보장		자치주별 최저소득보장 프로그램(MIS: Minimum Income Schemes)
주거급여			저소득층(비기여식 연금 수급자) 월세 보조
사회서비스			주로 고령 장애인 대상으로 재정 보조를 대체하거나 부양, 돌봄 관련 생활 환경 개선 서비스 등을 보편적으로 제공하나 프로그램이 제한적임.
의료보장		거의 무상의 보편적 의료보장 제공(1985년 사회보험과 사회 지원 통합).	
교육		3세부터 16세까지 보편적 무상 의무교육 제공.	
기타		가족, 장애(산재) 관련 사회보장은 사회보험 가입자 위주로 제공.	

자료: European Commission(2018a)을 바탕으로 저자가 정리.

스페인 공공부조의 한 축인 비기여식 연금은 위에서 언급했듯이 기여식 연금을 수령하지 못하는 저소득층의 최저 생활 보장을 위해 1990년에 처음 도입되어(Act 26/1990. 12. 20.) 점차 정교해졌다. 비기여식 연금의 도입은 당시 집권당인 사회당의 확장적 복지 정책 기조 및 노동조합의 협상력에 영향을 받았으며, 1980년대 후반 EU의 노인 빈곤 완화를 위한 권고 사항의 방향에서도 긍정적인 영향을 받았다(Natili, 2016; Guillén, 2006). 그 후 비기여식 연금을 기여식 연금과 마찬가지로 제한적인 방향으로 개혁하였으나 전체 연금에서 차지하는 비중이 낮아 기여식 연금만큼 큰 관심을 끌지는 못했다. 스페인 공공 연금 지출은 2016년 기준으로

GDP 대비 12.2%이며 그중 비기여식 연금 지출은 GDP의 0.1% 수준이다(European Commission, 2018b).

스페인 복지 전달 체계의 특징은 지방분권화[69]에 따라 3층위의 정부(중앙정부, 자치주 정부, 지역정부) 조직이 복잡하게 맞물려 정책을 집행하고 관리하는 점이다. 특히 저소득층 대상의 최저소득보장(Minimum income) 프로그램은 중앙정부에서 통합적으로 추진하지 않고 자치주 단위에서 추진함에 따라 지역별 편차가 있다.[70] 또 지역별로 사회 지원 프로그램에서 지원되지 않는 일시적 긴급 지원(공과금, 주택 대출이나 기타 대부금 등)을 소득 심사 기준에 따라 지원하기도 한다. 이같이 여러 층위의 정부와 다양한 사회보장 프로그램이 혼재되어 복지제도가 매우 복잡하다. 따라서 관리 효율성이 낮다.

나. 스페인 공공부조 개요

1) 전달 체계[71]

스페인 공공부조 전달 체계의 특징은 중앙정부-자치주 정부-지역정부

69) 스페인은 1978년 헌법 개정을 통해 지역 단위로 이해관계가 있는 사안에 대한 참여 권한 보장 및 자치 원칙을 천명하였고, 그 후 17개 자치주는 교육, 복지 및 행정 등의 분야에서 폭넓은 자치권을 중앙정부로부터 부여받아 개별적인 정책을 운영하고 있다.

70) European Commission(2015)는 최저소득보장 계획을 다음과 같이 정의하고 있으며, EU 국가들의 최저소득보장 프로그램을 비교 분석하여 제공한다. "…income support schemes for people of working age(whether in or out of work) which provide a means-tested safety net for those not eligible for social insurance payments or those whose entitlement to these payments has expired."(p. 6). 스페인 지역별 세부 내용은 Malgesini Rey(2017)에서 제시하고 있으나, 이 보고서에서 자체적으로 규정하는 최저소득보장 제도의 범위는 스페인의 다층적이고 지역별로 편차가 큰 복지 정책의 특성상 이견이 있을 수 있으므로 지역별 소득보장 관련 세부 정책을 참고하는 용도로 활용하는 것이 좋을 듯하다.

71) European Commission(2018a) 보고서 및 Instituto de Mayores y Servicios Sociales의 홈페이지(http://www.imserso.es)를 참고하여 작성하였음.

로 계층화되고 파편화된 점이다. 비기여식 연금(고령, 장애)은 자치주 정부가 노인과 사회서비스 기구(IMSERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales)의 위임을 받아 관리하고 있다.[72] 예를 들어 카탈루냐 자치주에서는 주정부의 노동가족부(Departmento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias)에서 비기여식 연금의 운영과 관리를 담당하고 있다.

〔그림 5-9〕 스페인 자치주 현황

자료: http://www.imserso.es

72) 단, 세우타와 멜리야 자치주는 Imserso가 직접 관리.

2) 담당 기관[73]

IMSERSO는 보건복지부(Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social) 산하의 노인 및 사회서비스 담당 부서이며 2005년 법령에 의해 현재의 구조로 설립되었다. 사회서비스 계획 수립 및 관리, 사회적 융합 정책 개발 등을 주 임무로 하고 있다.

국립사회보험청(INSS: Instituto Nacional de Servicios Sociales)은 1978년 왕실 법령에 따라 설립되어 사회 안전망, 의료 및 고용 등 종합적인 사회보장 체계의 제도적인 관리를 담당하고 있는 보건사회복지부(Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) 산하 기관이다. 전국 차원의 사회보장 기준 관리 기관(Reference center)으로서 기여식 연금의 관리를 맡고 있다.

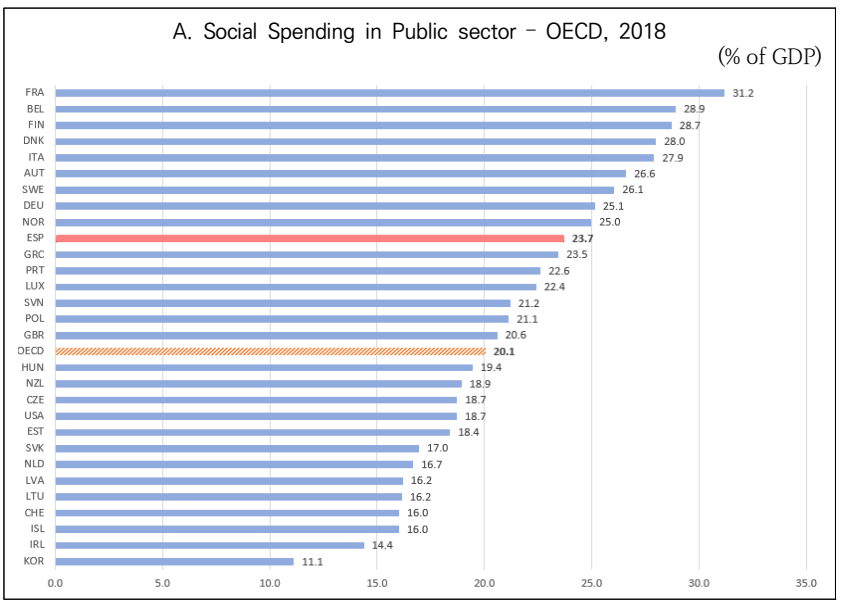
다. 공공부조 지출 추이 및 현황

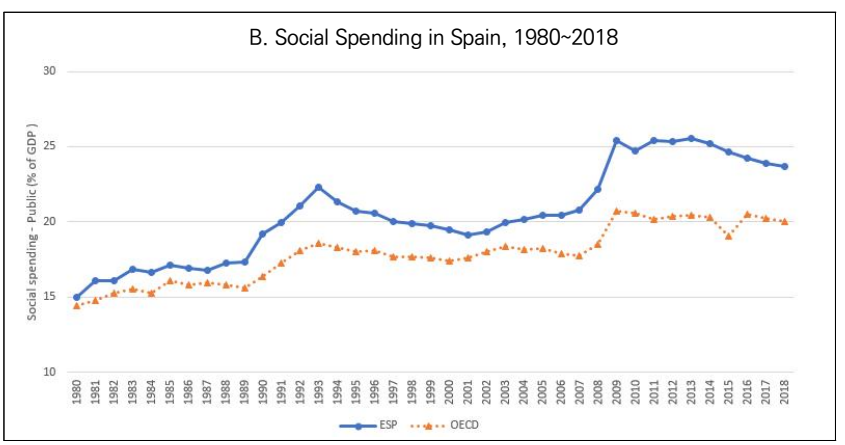
스페인의 사회복지 관련 지출은 2018년 기준으로 GDP의 23.7%이며 OECD 평균인 20.1%보다 다소 높은 편이다. 경제위기가 시작된 2007년 이후 가파르게 증가하여 2013년 경기가 회복된 뒤부터는 다소 감소하는 추세를 보인다(그림 5-10-A, B 참조). 공적연금 부문의 지출은 2018년 기준으로 스페인이 GDP의 11%, OECD 평균이 7.5% 수준이어서 스페인이 많음을 알 수 있다(그림 5-10-C 참조). [그림 5-10-C]의 연금 지출 장기 추이를 살펴보면 1980년대 이후 연금 지출이 지속적으로 증가하다가 톨레도 협약을 체결한 1995년 이후 감소세로 돌아섰으나 2000년대

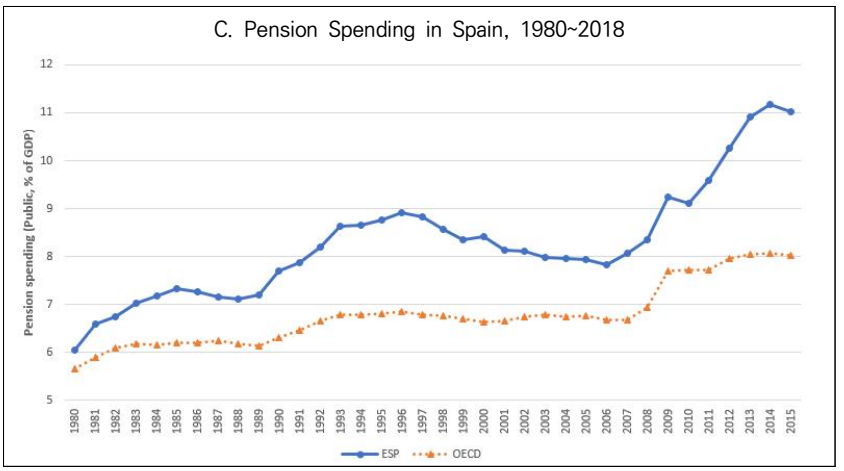
73) 국립사회보험청 홈페이지(Retrieved 28.11.2019, from http://www.imserso.es/imserso_06/prestaciones_y_subvenciones/donde_solicitar_pnc/index.htm))를 참고하여 작성하였음.

중반 이후 다시 급증세를 보이고 있다. 이는 경제위기뿐만 아니라 고령화 등의 인구구조 변화와도 연관이 있으며 수준 차는 있지만 OECD 평균 역시 비슷한 추세를 보이고 있다.

[그림 5-10] 스페인의 사회복지 지출







자료: OECD. (2019a), Social spending(indicator). doi: 10.1787/7497563b-en(accessed 27.5.2019)

〈표 5-7〉의 세부 복지 프로그램별 수급자 수 자료를 살펴보면 일반 고령연금(기여식) 수급자는 점차 증가하여 2016년 390만 명에 육박하는데 비하여, 비기여식 고령 연금 수급자는 점차 감소하는 것을 확인할 수 있다. 이는 기존 수급자의 사망 또는 자격 기준의 강화 등에 기인하는 것으로 추정된다. 이와 같은 상대적인 규모의 차로 인하여 고령자에 대한 공공부조인 비기여식 연금보다는 기여식 연금이 정책 당국의 주요 관심사가 되고 있다. 2016년 기준으로 고령연금 수급자는 총 598만 6692명으로 전체 65세 이상 인구(2016년 기준 876만 4204명) 중 68%가량을 차지하는데 이는 매우 높은 수준의 포용성을 보여 주고 있다. 이와 같은 복지 수급 구조 및 근로자 위주의 복지 정책 특성상 스페인의 최저소득 프로그램 역시 고령자보다는 근로 가능 연령층에 대한 일시적 지원 위주로 추진되고 있다. 표 하단의 최저소득보장(Minimal Insertion Income) 수급자가 2007년 10만 명 정도에서 2016년 31만여 명으로 늘어난 것은 빈곤층의 증가 때문이기도 하지만 기존의 비기여식 공공부조

에서 지원하지 못하는 대상자에 대한 추가 급여가 늘어난 영향도 있을 것으로 추정된다.

〈표 5-7〉 복지 프로그램별 수급자 수

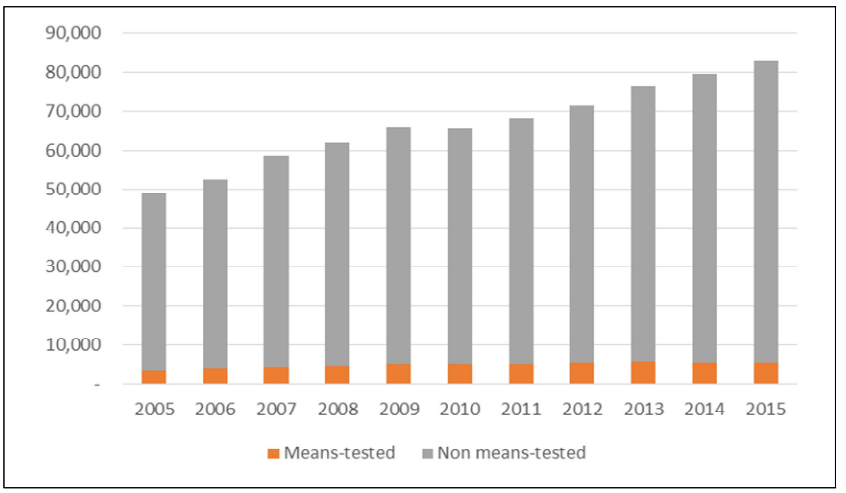
Programs	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Old age pensions										
Old age pensions :General	2,686,481	2,755,683	2,844,327	2,933,989	3,028,220	3,458,032	3,656,674	3,814,657	3,899,652	3,991,917
Old age pensions: Other	2,176,777	2,181,155	2,194,536	2,206,566	2,217,990	1,872,132	1,794,790	1,744,307	1,742,256	1,740,034
Non contributive old age pension	270,980	265,314	260,910	257,136	254,295	251,549	250,815	252,328	253,838	254,741
In-Work Benefits										
Partial unemployment benefit	1,794	3,323	13,270	11,874	16,230	25,121	29,309	17,337	10,089	7,176
Survivor Pensions										
General scheme	1,522,018	1,549,051	1,576,448	1,603,722	1,630,812	1,882,304	1,922,351	1,960,361	1,982,161	1,995,284
Other schemes	999,888	998,072	995,762	993,012	989,620	764,203	756,794	752,273	748,819	743,595
Disability Pensions										
Contributory Incapacity Pensions (general)	537,062	555,823	571,803	586,162	595,852	669,208	674,709	678,988	685,129	694,348
Contributory Incapacity Pensions (other)	351,714	351,011	349,062	347,570	342,639	275,396	260,511	250,496	246,539	243,996
Non-contributory Incapacity Pension	203,401	199,410	197,137	196,159	194,712	194,876	195,478	197,303	198,891	199,762
LISMI – Minimal income subsidy	33,149	28,728	24,927	21,424	18,281	15,603	13,364	11,519	9,855	8,470
Paid Sick Leave										
Sick leave (common sickness)	392,929	542,919	505,331	461,373	404,245	346,822	311,019	331,927	371,485	413,164

Programs	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sick leave (professional sickness)	79,704	77,507	64,410	61,163	57,140	49,461	47,095	50,446	56,326	61,732
Sick leave (independent workers)	73,409	118,072	122,988	119,905	106,682	96,429	84,752	83,727	84,340	86,416
Family Benefits										
Maternity benefit	331,642	359,160	340,512	332,557	324,405	298,732	289,056	281,411	278,611	278,738
Paternity benefit	173,161	279,756	273,024	275,637	269,715	245,867	239,009	236,714	239,836	245,597
Risk during pregnancy		30,551	38,889	52,584	58,230	61,787	65,641	71,654	77,573	81,469
Unemployment Compensations										
Contributory full unemployment benefit	778,365	1,097,556	1,611,522	1,459,956	1,328,020	1,381,261	1,310,915	1,059,799	838,392	763,697
Non-contributory full unemployment benefit	373,891	448,441	764,805	1,245,513	1,130,292	1,126,010	1,111,024	1,020,117	901,885	799,623
Assistance subsidy (agricultural workers)	175,190	166,266	158,910	153,761	147,197	140,203	133,343	128,144	122,422	117,350
Agricultural rent	26,594	31,478	37,173	45,954	53,827	60,814	69,511	73,129	78,223	80,220
Active insertion rent	65,600	67,567	95,543	125,680	186,316	233,773	240,252	261,788	249,470	225,879
Activation Program for Employment									33,781	23,477
Income Maintenance										
Minimal Insertion Income	103,071	114,257	156,858	192,633	223,940	217,358	258,408	264,279	323,406	314,562

자료: OECD (2019b), Social Benefit Recipients Database(SOCR). accessed 27.5.2019.

〈표 5-8〉 고령 연금 지출액

(EUR in Million)



Old Age Pension	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Means-tested	3,603	3,976	4,282	4,660	5,046	5,108	5,169	5,334	5,638	5,457	5,385
Non means-tested	45,294	48,400	54,398	57,368	60,665	60,281	63,061	66,192	70,708	74,283	77,467
Total	48,897	52,376	58,680	62,028	65,710	65,389	68,230	71,526	76,346	79,740	82,852

주: 원본 데이터의 고령연금 종류가 20여 개로 세분되어 있고, 구분 기준이 명확하지 않아 means-tested와 non means-tested 두 분류로 구분하여 정리함.
자료: OECD (2019c), Social Expenditure Database(SOCR) (Accessed 27.5.2019)

〈표 5-8〉은 OECD 사회복지 지출 상세 데이터 중 고령연금 지출액을 자산 심사(Means-tested) 연금과 비자산 심사(Non means-tested) 연금으로 구분하여 정리한 자료이다. 원데이터의 구분 기준이 정확하지 않고 시간이 흐름에 따라 연금의 종류가 바뀌어서 20여 개의 항목이 존재하지만 자산 심사 연금을 비기여식 연금으로 추정할 수 있다. 〈표 5-7〉의 수급자 통계와 일관되게 비기여식 연금의 지출액은 연도별로 큰 변동이 없이 상대적으로 매우 낮은 수준인 것을 확인할 수 있다.

라. 저소득 노인 대상 공공부조 세부 내용

스페인의 사회 지원 프로그램별 세부 자격 기준 및 지원 절차를 요약하면 다음과 같다.[74]

1) 부양 및 돌봄(Care for dependents)

○ 대상: 고령, 질병, 장애 등으로 인해 스스로 일상생활을 하기 어려운 자(스페인 거주 국적자로 최근 2년을 포함해 5년 이상의 스페인 거주 요건을 충족하거나 해외에서 귀국한 자)

- 내용
  - 현물 수당(Benefits in kind): 자택 등 거주지에서의 돌봄서비스. 수혜자 비용 분담 원칙.
  - 현금 지원(Financial benefits): 부양 정도에 따라 차등을 두며 유사한 지원을 받거나 특정 공공 돌봄서비스 수혜가 불가능한 경우 등에만 제한적으로 허용.

○ 절차: 거주 중인 자치주로 신청⇒사회복지사 및 의료 전문가 심사⇒개인별 돌봄 프로그램 세팅

2) 최저소득보장(Minimum income)

○ 대상: 최저소득 기준에 미달하고, 사회보장 기여분 납부 실적이 없거나 부족한 자.

- 비기여식 장애연금(Non-contributory invalidity pension)

74) EC(2018a), Your social security rights in Spain 보고서를 참조하여 정리하였음.

- 18~65세의 65% 이상 장애인(만성질환자 포함)으로 최근 2년을 포함해 5년 이상의 거주 요건을 충족하면서 연간 소득 5178.60유로 미만인 자(가족 동거 시 소득 합산).

- 비기여식 퇴직연금(Non-contributory retirement pension)
  - 65세 이상으로 최근 2년을 포함해 10년 이상(16세 이후부터 합산)의 거주 요건을 충족하면서 연간 소득 5178.60유로 미만인 자(가족 동거 시 소득 합산)
  - 비기여식 장애·퇴직연금: 연간 5178.60유로 지급(14회 분할 지급)+무상 의료 및 약제+보충적인 사회서비스 제공. 자치주[75]에서 관리

- 해외 거주자 및 귀국자 급여(Benefit for Spanish nationals residing abroad and returnees)
  - 해외 거주자: 국내 또는 외국에서 출생한 국적자 중 스페인 국적을 유지하며 최소 10년 이상 스페인에 거주한 자로서 사회보장 수준이 낮은 국가에 거주해야 하며 나이 및 장애 요건을 충족해야 함(퇴직수당은 65세 이상, 장애수당은 18~65세)
  - 해외 거주자 급여: 매년 Ministry of Labour and Social Affairs에서 산정.[76]
  - 해외 귀국자: 국내에서 출생한 국적자 중, 사회보장 수준이 낮은 국가에서 거주 후 귀국한 자(65세 이상), 외국에서 출

75) 국립사회보험청 홈페이지를 참고하여 작성하였음(http://www.imserso.es/imserso_06/prestaciones_y_subvenciones/donde_solicitar_pnc/index.htm, 2019.11.28.).
76) Agencia Estatal Boletin Oficial del Estado(Retrieved 28.11.2019, from https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-3743)

생한 국적자는 스페인 국적을 유지하며 최소 8년 이상 스페인에 거주해야 함.

- 해외 귀국자 급여: 매월 369.90유로씩 12회 지급.
- 대사관으로 신청.

- 주거급여(Housing benefits)
  - 무주택 저소득자(비기여식 장애연금 또는 퇴직연금 수령자) 주거용 월세 보조.
  - 급여액은 매년 법률로 공고(2018년 기준 연간 525유로).
- 사회서비스(Social services)
  - 고령자나 장애인의 현금 지원 보충 또는 생활환경 개선을 위한 급여: 거주, 돌봄, 청소, 식사, 의료 처방 하이드로세러피, 여행, 장애 치료 및 재활 서비스 등
  - The Instituto de Mayores y Servicios Sociales(IMSERSO)에서 관리.

참고로 스페인 복지제도 소득 심사 기준선은 Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples(IPREM)을 활용하고 있다. 이 지표는 2004년에 최저임금을 복지급여 소득 심사 기준으로 사용하던 것을 대체하기 위하여 도입하였으며 매년 고시하여 각종 복지급여 자격 심사 및 계산 등에 활용한다(Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, 2019.11.28).

2. 스페인의 복지 부정수급

가. 부정수급 개요[77]

스페인의 사회복지 부정수급 관리는 노동 및 사회보장 시스템의 건전성을 제고하는 차원에서 노동 감독 및 보호를 위주로 통합 추진하는 점이 특징이다. 2005년 '재정 사기 방지 계획(Plan de prevención del fraude fiscal)'[78] 수립을 통해 사회보장 부문과 세무 부처 간의 고용 및 임금 정보의 교환을 시작하였고 2010년에는 '세금, 노동 및 사회 보장 사기의 예방 및 교정을 위한 포괄적인 계획(Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social)'[79] 을 통하여 세무 부처, 사회보장재무부(TGSS)와 노동사회보장감독원(ITSS) 간의 협력을 추진하였다. 본격적으로 부정수급 관리가 체계화되기 시작한 것은 2008년 경제 위기 이후 노동시장의 이중화가 심화됨에 따라 근로조건 악화 및 불법 고용 등으로부터 노동자를 보호하고 사회보장 부정수급에 적극적으로 대응하기 위하여 2012년에 중앙정부 차원의 '비정규 고용 및 사회보장 사기 방지 계획(Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social)'을 수립하고 '불법 고용 및 사회보장 사기 방지법(Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social)'을 제정하면서부터다.

2015년 조직 개편을 통해 노동사회보장감독원이 부정수급의 주무 부처가 되었으며, 각종 규범적, 제도적, 사회적 인식 및 협력을 목표로 광범

77) 이하는 스페인 정부의 계획 수립 문서 및 정부 기관 연간 보고서 및 웹페이지등을 참고하여 작성하였음.
78) Agencia Tributaria(2005).
79) Gobierno y ministra de Economía y Hacienda(2010).

위한 조치를 추진하기 시작했다. 불법 고용 및 사회보장 사기 방지법은 노동 감독 제도 강화를 목표로 담당 인력을 확충하고 자료 제공 등 유관 부처 간의 협력 증진을 적극적인 의무로 규정하는 한편, 필요 시 감사 기간을 연장할 수 있도록 하였다(Ortega, 2018). 2015년과 2017년에는 후속 법안들을 입안하여 정보통신 기술을 활용한 검사 및 감독 시스템을 개발하고 자치정부 및 사회단체와의 협력 체계를 포괄하는 정부 차원의 상세한 전략 계획을 수립할 것을 촉구하였다. 비정규직 고용 및 사회보장 사기 방지 계획은 매년 성과 평가를 거쳐서 계속되고 있으며 현재는 2018~2020 '노동 및 사회보장 감독원 전략 계획(Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social)'을 수립하여 추진 중이다(MEYSS, 2018a, 2018b).

이와 같은 적극적인 노력으로 스페인의 부정수급 관리 체계는 점차 촘촘해지고 있지만, 부정수급 관리의 초점이 불법 고용 및 이와 관련된 사회보장제도(실업수당 및 사회보장 기여금 등)에 맞춰짐에 따라[80] 비기여식 연금과 같은 저소득층 대상의 공공부조 부정수급 관리는 체계적으로 이루어지지 않는 한계가 있다. 특히 파편화되고 복잡한 최저소득 관련 급여는 자치주 정부 단위에서 부정수급 관리 노력을 기울이고 있지만 정책 우선순위가 높지 않아 현황 관리도 체계적으로 되지 않고 있다. 이러한 지방분권적인 복지급여의 특성은 거주민의 이동이 자유로운 EU 역내에서 다른 회원국들과의 자료 공유 및 협력 체계를 구축하는 데 어려움으로 작용하고 있다.

80) MEYSS(2018b) 계획안에는 2012~2017년 불법 고용 및 사회보장 사기에 대한 검사 및 조치 실적을 제공하고 있는데(p. 15 참조), 고용 계약 49만 건, 무기 계약 전환 34만 건, 실업급여 위반 9만 건, 유령 회사 10만 건에 대한 검사 및 사회보장 기여금 결산 13만 건 등으로, 고용 및 이와 연계된 사회보장제도의 사기 위주로 관리하고 있음을 알 수 있다.

나. 부정수급 유형[81] 및 현황

스페인에서는 부정수급 유형에 대한 공식적인 정의가 별도로 존재하지 않지만 2012년 형법 개정 후 2013년부터 2015년까지 검찰에서 조사한 513건의 사례를 다음과 같이 분류하고 있다(MEYSS, 2018a).

- 사회보장 사기: 51건
- 사회보장 급여 부당 수령: 296건
- 사기 및 공적 보조금: 2건(잠정)
- 유해 노동 또는 사회 보장 조건의 부과: 164건

지방분권적이고 파편화된 사회복지 체계의 특성상 스페인의 복지 부정수급에 대한 전체적인 통계자료는 집계되지 않고 있지만, 내무부(Ministerio del Interior)의 2011~2015년 부정부패 범죄 현황에 따르면 40가지의 유형 중 사회복지 관련 사기가 전체 범죄의 16.3%(530건)로 가장 많은 비중을 차지하였다(La Moncloa, 2015).

'2018~2020 노동 및 사회보장 감독원 전략 계획 보고서'는 2012~2017년에 추진한 계획의 평가 결과를 〈표 5-9〉와 같이 제시하고 있다. 비정규직 고용에 대한 검사를 통해 신고되지 않은 불법 고용 계약을 적발하여 정규화함으로서 총 49만여 개의 일자리가 증가하였고, 실업수당 부정수급을 조사하여 공공 부문 고용에서는 총 91만여 건의 급여를 취소하였다. ITSS는 23만여 건을 조사하여 그 중 9만여 건의 부정수급을 밝혀냈다. TGSS는 유령 회사를 조사하여(또는 ITSS의 신고를 취합하여) 총

81) 본 보고서 제3장에서는 부적정 지출을 기망, 부패, 수급자 오류, 행정 오류의 4가지 유형으로 개념화하였는데(〈표 2-4〉 참조), 스페인의 부정수급은 체계적으로 관리되지 않고, 주로 근로 관련(고용 계약, 실업급여, 기여식 연금 등) 사기에 초점을 맞추고 있는 관계로 위의 4가지 유형 중 기망과 부패에 대한 관리를 중심으로 이하의 내용을 작성하였음.

8만 2000여 건의 유령 회사 등록을 취소하였다. 사회보장 기여금을 제대로 납부하지 않은 기업들에 대한 청산 조치로 7만 6000건의 지불 요구를 하였으며, 청산 금액 총액은 61억 유로에 이른다(MEYSS, 2018b, p. 15).

〈표 5-9〉 조사 감독 현황(2012~2017년)

내용	기간
	2012~2017년
1. 일자리 증가	499,855개
2. 임시 계약에서 영구 계약으로 전환	346.065건
3. 실업수당 관리:	
조사	234,772건
위반	90,659건
4. 유령 회사:	
조사	107,909곳
법률 위반 행위	13,828곳
허위 등록 취소	82,149곳
5. 사회보장 기여금:	
청산 건수(N.º de actas de liquidación)	133,572건
납부 요구 건수(N.º de requerimientos de pago)	76.109건
청산 금액	6,160,424,817유로

자료: MEYSS (2018b, p. 15) PLAN DE LUCHA CONTRA EL EMPLEO IRREGULAR Y EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL: ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN

다. 부정수급 관리 체계

1) 법 체계[82)]

앞서 언급했듯이 스페인은 2012년 이후 관련 법의 제정 및 개정을 통해 복지 부정수급 방지 근거를 마련하였고, 부정수급에 대해 노동법에 따른 행정 조치뿐만 아니라 형법 개정을 통해서 사법처분할 수 있도록 법적 근거를 강화하였다. 사회보장 법률 서비스(Servicio Jurídico de la Seguridad Social) 부서는 비정규직 고용 및 사회 보장 사기에 대응하기 위해 관할 사법기관들의 사회보장 관련 사기 범죄에 대한 인식을 높이고 유관 기관들 간의 상호 조정을 강화하는 것을 목표로 좀 더 효과적이고 강력한 대응을 하기 위해 2012년 형법 제307조 및 제311조의 개정을 요구하였다. 이 개혁안의 주요 내용은 사회보장 관련 사기를 징수와 급여의 두 측면에서 접근하여 기여식 급여 관련 사기에 대한 규정을 수정하고 특정 유형의 새로운 급여 사기를 규정하였으며, 특정한 경우에 형사처벌을 허용하도록 하는 것이다. 이에 따라 형사 및 행정소송 등 모든 관할권에서 불법 고용 및 사회보장 사기에 관련된 소송이 2012년부터 점진적으로 증가하고 있다. 2017년까지 2475건, 연평균 555건의 형사소송이 제기되었다. 2016년에는 전년 대비 106%, 2017년에는 126% 증가하였다. 여러 관련 부처와 기관들 간의 긴밀한 조정 및 협업을 바탕으로 2017년부터 2019년 4월까지 233건 이상의 형사소송에서 사회보장국에 유리한 판결이 내려졌다. TGSS는 고용 계약 관련 불법 및 사기(특히 거짓으로 자영업자로 등록하는 것)를 탐지하여 직권으로 행정소송을 제기할 수 있

82) 이하는 MEYSS(2018a), MEYSS(2018b), Seguridad Socia(2019)의 내용을 종합하여 작성하였음.

다. 이와 관련하여서는 2018년과 2019년에 806건의 소송과 직권 조치를 추진하였다(MEYSS, 2018a; Seguridad Social, 2019).

2) 관리 조직

노동사회보장감독원(ITSS) 은 노동 및 사회보장을 총괄 감독하는 주관 기구로서, 고용사회보장부(MEYSS: Ministerio de Empleo y Seguridad Social)에 소속되어 있다. 2015년 기준으로 조사 인력은 1800명(조사원 960명 및 부조사원 840명), 행정 인력은 1231명이다(EC 2017, p. 168). 2012년 비정규 고용 및 사회보장 사기 방지 계획에 따라 조사원 역량 강화를 위한 여러 조치를 추진하였다. 그중에는 ITSS에서 2009년부터 운영 중인 조사 담당 공무원 훈련 학교(Escuela ITSS)를 조사 관련 전문 교육 센터로 승격하여 강화하는 내용도 들어 있다. 조사 업무에 정보화 기술 및 컴퓨터 활용이 늘어남에 따라 프로그래밍 교육 등 실무 기술 및 능력을 향상시키고자 교육 프로그램과 플랫폼을 개발하고 조사에 필요한 전산 장비 등을 지원하였으며, 조사 업무 관련 윤리 강령 제정, 권한 위임 및 내부 승진 체계의 개선 등 관리 조직의 효율화를 지속적으로 추진하고 있다(MEYSS, 2018a).

ITSS 산하에 불법 고용 및 부정수급을 전담하는 자치 조직으로 국가부정방지사무소(ONLF: Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude)를 두고 있다.[83] ONLF는 2015년 법정 기구로 설치하여 2018년 운영을 시작하였으며, 주 임무는 노동 감독 및 유관 기관들(Treasury of the Social Security, INSS, Servicio Público de Empleo Estatal, Instituto Social de la Marina, Secretaría General del Transporte, Fondo

83) European Commission(2018c). National Anti-fraud Office, Spain 내용을 요약하여 작성하였음.

de Garantía Salarial, Red.es, Secretaría General de Inmigración y Emigración, etc.)과의 협력, 불법 고용 근로자 및 사용자와 비정규직 근로자 감독이다. 이를 위해 기망 행위 조사·분석을 통한 예방 전략 마련, IT 기술을 활용한 감독 프로그램 개발, 실행 계획 수립, 홍보 및 중앙·지역 감독 조직과의 협력, 업무 프로세스 체계화를 구체적인 목표로 설정하고 있다.

3) 관리 체계

2012년부터 수립된 중앙정부 차원의 전략 계획에 의거하여 일련의 조직 개편 및 제도적, 구조적 조치를 마련하였다. '2018~2020 노동 및 사회보장 감독원 전략 계획'에 따르면 유관 기관의 업무는 〈표 5-10〉과 같다.

〈표 5-10〉 2018~2020 노동 및 사회보장 감독원 전략 계획 참여 기관별 업무

기관	주요 업무
TGSS(Tesorería General de la Seguridad Social)	- 부정수급 방지 자체 조사, 탐지, 검사 및 통제 조치. - 사기 탐지 및 예측 모 개발, 데이터 분석, 툴 개발. - INSS가 탐지한 사기의 조치 및 해결.
SEPE(Servicio Público de Empleo Estatal)	- 실업수당 부정수급 방지를 위한 자격 및 고용 여건 모니터링 강화. - 유관 기관과 정보 교환을 통한 부정수급 예방 및 취업 촉진.
INS(Instituto Nacional de la Seguridad Social)	- 사회보장 급여 관리 중 발견된 사기의 조사. - 전산 자료 교차 분석으로 자격 기준 확인 및 탈락자 조치.
ISM(Instituto Social de la Marina)	- 사회보장 급여 관리 중 발견된 사기의 조사.

자료: MEYSS(2018a, pp. 40401-40404) 내용을 바탕으로 저자가 작성.

매월 TGSS는 급여 운영 관리 기관인 INSS와 ISM에 등록된 유령 회사, 합법적인 회사지만 의심스러운 고용 등의 내용을 공유하고, INSS는 교차 검증을 함으로써 탈락자 등 부정수급자를 탐지하고 조치를 즉각 취하는

방식으로 운영하고 있다. 이 외에도 INSS는 국세청의 전년도 소득 신고 자료를 교차 확인하여 소득 초과자에게 지급된 급여의 환급을 요청하며 출생, 혼인, 사망 신고를 담당하는 시 등록사무소(Registro civil)와도 연계하여 매월 사망자를 탈락시켜서 관리하고, 관리 중 의심이 가는 사례를 탐지하면 ITSS에서 조사를 하거나 특수 경찰 부서인 사회보험 기망 수사부(SISS: Sección de Investigación de la Seguridad Social)에 이관하여 조사하게 한다. 이러한 전산 자료 연계는 자치주 정부로도 확대되는 것으로 보인다. 카탈루냐주 정부의 비기여식 연금 관리 부서인 노동가족부(Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias)에서도 신청자 및 수급자의 자격 심사를 위해 국세청 등 항목별 해당 관리 기관의 자료를 받아서 확인하고 있으며, 검토 결과 수급 탈락이나 금액 차등 등 부정수급으로 확인되면 지급분의 환수 조치 등의 절차에 들어간다.[84]

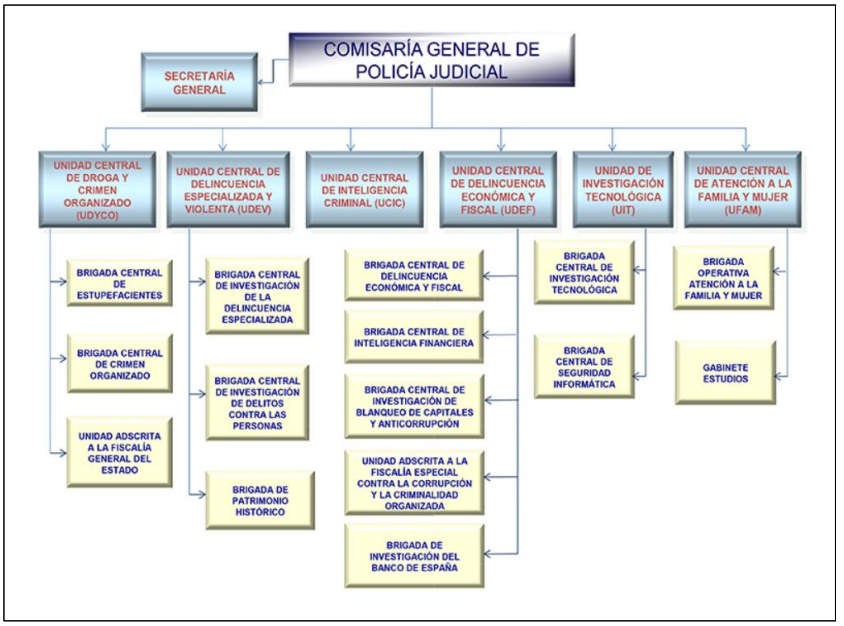
경찰 내의 사회보장 관련 범죄 전담 수사 조직인 사회보험 기망 수사부[85](SISS: Sección de Investigación de la Seguridad Social)는 중앙 사법 경찰청(Comisaría General de Policía Judicial) 산하의 경제 및 재정 범죄단(Brigada de Delincuencia Económica y Fiscal de la UDEF Central)에 속하며 1977년 내무부와 보건사회보장부가 합의하여 설립하였다. 총 3개의 그룹으로 운영하고 있으며, 사회보장 기관 및 경찰 내 이민 담당 조직과 긴밀하게 협력하여 사회보장과 관련한 다양한 범죄를 조사한다. 2006년 실적은 총 703건을 조사하고 339건의 경찰 보고서와 707건의 보고서를 작성하였으며 267명을 체포하였는데 사기 금액은 5300만 유로에 달하였다(Policía Nacional, n.d.).

---

84) 바르셀로나 INSS 및 주정부 가족부(Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias) 담당자들과의 인터뷰를 통해 확인한 세부 업무 절차를 바탕으로 작성하였음.

85) 이하는 Policía Nacional 웹페이지(https://www.policia.es, 2019.11.28) 내용을 참고하여 작성하였음.

〔그림 5-11〕 중앙 사법 경찰청 조직도



자료: Policía Nacional(Retrieved 28.11.2019, from https://www.policia.es)에서 재인용.

4) 부정수급 탐지 정보화 툴의 개발[86]

ONLF는 고용과 사회보장 분야의 사기 발생을 예방하고 조기에 발견하기 위해 정보화 기술을 활용한 데이터 분석 및 위험 평가 프로그램 개발을 담당하는 Anti-fraud Tool Unit을 운영하여 2015년부터 새로운 정보 시스템의 개발을 추진하였다. 불법 파트타임 계약이나 거짓 자영업자 등록과 같은 고용상의 사기 및 사회보장 관련 사기의 탐지 및 전방위적이고 심도 깊은 관리 실행, 검사의 효율성을 개선하는 것을 주 목적으

86) European Commission(2018c). National Anti-fraud Office, Spain 및 European Commission(2018d). Anti-fraud Tool Unit, Spain 문서의 내용을 종합하여 정리하였음.

로 하여, 세부 목표로 1)신종 사기의 조기 탐지 2)기존 데이터 관리 효율화 및 이를 활용한 연구 촉진 3)통계 모델을 설계하여 사기의 유형을 정의 4)ITSS의 활동 계획 수립과 성과 향상 지원을 추구하고 있다.

Anti-fraud Tool Unit의 업무 프로세스는 〈표 5-11〉의 절차로 진행된다.

〈표 5-11〉 Anti-fraud Tool Unit 업무 프로세스

활동	주요 내용
(1) 통계 모델 분석	ITSS는 두 가지의 사기 분석 통계 모델을 실행한다. 1) Anti-fraud Tool Unit 소속 검사원이 설계한 'Business rules' (시나리오)에 기반한 모델 실행. 2) 데이터 마이닝 기법 적용(현재는 주로 소매 업종의 유령 회사 및 거짓 자영업자 탐지에 적용됨).
(2) 조사 대상 파악	위 두 모델을 통해 조사 대상 기업과 개인(근로자)을 추출하고 연간 조사 계획에 포함한다.
(3) 조사	조사 대상자 정보를 ITSS 정보 시스템(INTEGRA)에 올리면, 지역별 감독 총괄이 조사 대상을 조사원별로 할당하여 조사를 실행한다.
(4) 피드백	조사 완료 후 결과를 시스템에 입력하여 모델의 효과성을 검증하며 통계 모델을 개선하고 보완한다.

자료: European Commission(2018d). Anti-fraud Tool Unit, Spain을 요약하여 저자가 작성함.

5) 사기 방지 이메일 신고(Buzon de lucha contra el fraude)

스페인 정부는 불법 고용 방지를 위한 시민사회와의 협업을 독려하기 위하여 2013년 8월부터 시민들이 노동 사기를 온라인에서 익명으로 신고할 수 있는 전자메일 사서함(Buzon eléctrico contra el fraude laboral)을 고용노동부 홈페이지에서 운영하였다. 시민과 행정부 사이의 직접 의사소통 채널은 불법 고용 및 사기와의 전쟁에서 ITSS의 업무 수행을 계획하고 개선할 수 있게 해 주는 매우 중요한 정보원이 되었다. 구체적으로 2017년 12월까지 이 채널을 통한 제보를 바탕으로 3만 1245건의

검사를 완료하여 1만 1437건의 불법 고용 일자리를 파악하였고, 총 1100만 유로가 넘는 규모의 청산 절차를 집행하였다. 이와 같은 성과를 바탕으로 2018~2020 전략 계획에서는 시민사회와의 협력을 증진하는 차원에서 향후 계속하여 사기 방지 이메일 신고 제도를 강화하고 확대할 것을 명시하고 있다(MEYSS, 2018a, p. 40405).

라. 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 스페인의 부정수급 관리 체계는 노동시장 이중화에 따른 불법 고용 및 그와 연관된 사회보장 급여의 사기 방지에 초점을 두어 발전해 왔다. 공공부조의 부정수급은 일반 사회보장에 비해 규모 및 범위가 작고 자치주 정부로 위임해 관리함에 따라 중앙정부의 정책 관심사에서는 벗어나 있지만 전반적인 사기 방지 체계로부터 한국의 부정수급 관리에 시사점을 줄 수 있는 부분은 다음과 같다.

첫째, 사법부와의 긴밀한 협력 체계를 구축하여 부정수급을 범죄 행위로 인식하고 효율적으로 처벌하는 것이다. 앞서 언급했듯이 사회보장국의 법률 서비스 부서는 검찰과 경찰 등 사법 수사기관과 협력 체계를 구축하여 1700쪽 분량의 '사회 보장 분야의 형사 절차 지침(Guia de Procedimientos Penales en el ámbito de la Seguridad Social)'을 발간하는 등 관련 절차를 세부적으로 마련하였다. 경찰청 내에 사회보장 관련 범죄를 전담하는 특수 부서인 SISS를 운영하여 사기 의심 사례가 회부되면 수사를 진행하고 있는 점은 관련 수사의 전문성 및 효율성 차원에서 참고할 만하다. 또 형법 개정을 통해 부정수급을 형사 소송 대상 범죄로 관리하고, 사법 조치를 위해 검찰과 유기적으로 공조하는 등, 부정수급 관리를 위한 사법 체계를 갖추고, 협력 체계를 유기적으로 구축하고

있다는 부분에서 시사점을 주고 있다.

둘째, 노동과 사회보장 감독의 연계 및 부정수급 조사원의 역량 개발에 관한 조치이다. 스페인은 고용 기반의 기여식 사회보장의 비중이 큰 관계로 노동과 사회보장을 동시에 감독하는 체계로 발전하였지만, 복지와 노동 공급의 상호 보완적인 선순환 관계를 촉진하는 차원에서는 이 두 부문을 연계하여 부정수급을 관리하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 ITSS의 조사 담당 공무원의 역량 강화를 위한 훈련 강화 및 각종 업무 및 조직 효율화 조치 역시 점점 증가하는 업무 부담과 복잡해지는 복지제도 전문성을 높일 필요가 있는 한국의 조사 담당 인력 관리에 참고가 될 만하다.

셋째, 아직 스페인에 도입된 초기 단계이지만 유관 기관과의 전산 연계를 통한 부정수급 대상자 자동 추출 및 정보화 기술을 활용한 부정수급 탐지 및 업무 시나리오 기반의 리스크 분석 모델은 전 세계적으로 IT를 활용해 부정수급을 예방하고 탐지하려는 트렌드를 보여 준다. 특히 매월 전산 자료를 연계하여 중복 대상자와 탈락자를 자동으로 검색하는 방식은 담당자의 업무 부담을 줄일 뿐 아니라 소극적 행정을 방지하는 효과가 있다.

넷째, 시민사회와의 협력을 독려하기 위한 익명 이메일 신고 제도 역시 시민사회의 자체 감시 기능을 강화하고 행정부와의 소통을 강화하는 측면에서 긍정적으로 평가되고 있다. 한국은 복지 부정수급에 대한 일반 대중의 불신이 높은 편이고, 최근 국민의 관심 사안에 대한 청와대 청원 증가 등 시민사회에서 정부와 소통하려는 욕구가 증가하고 있으므로, 이러한 익명 이메일 신고 제도를 도입하고 신고자에 대한 보안을 철저히 한다면 부정수급 적발 및 예방에 성과를 낼 수 있을 것으로 보인다.

스페인은 전반적으로 관련 법령과 기준, 절차가 매우 세부적인 수준까

지 잘 규정되어 있지만 제도가 자주 변경되는 데에 따른 업무 복잡도 증가와 관료주의 등 비효율성도 높은 편이다. 그럼에도 불구하고 전략 계획의 수립 및 모니터링과 평가, 사법 체계의 제도화 및 기관들과의 협력 체계 구축 등 세부 사항을 구체적이고 세밀하게 체계화하여 관리하는 노력은 한국에 일정 부분 시사점을 줄 것으로 보인다.

3. 스페인의 복지 사각지대

가. 사각지대 개요

스페인에서 복지 사각지대의 개념은 아직 생소한 편이며, 전반적인 복지제도의 포용성(Inclusion or Coverage) 측면에서의 접근이나, 복지급여의 적절성(Adequacy)에 대한 논의가 주를 이루고 있다. 특히 주요 사회보장 급여인 기여식 연금과 관련해서는 스페인 경제위기에 따른 재정적자로 지속 가능성이 화두가 됨에 따라 포괄성과 적절성을 낮춰서 재정 건전성을 높이려는 일련의 개혁(2011, 2013년)을 거치면서 연금 개혁이 중앙정부 차원의 주요 관심사로 대두되었다. 마찬가지로 주요 사회보장 제도인 실업급여도 재정 건전성 차원에서 관심의 대상이 되었지만, 최저소득과 사회서비스 등 공공부조의 포괄성이나 적절성 관련 이슈들은 본격적으로 논의되지 않는 편이다. 다만 경기 침체 및 세계화에 따른 불평등 확대로 인한 빈곤과 사회적 배제가 문제가 되면서 지역(자치주 및 시) 차원에서 최저소득과 관련한 논의 및 복지 정책 실행이 활발하게 이루어지고 있다(Malgesini Rey 2017, Natili 2016, Rodríguez-Cabrero, Montserrat, and Fuentes 2015). 특히 Lain, Riutort, & Julia(2019)는 기여식 연금 위주의 파편화된 복지제도는 심화되는 불평등과 사회적

배제에 대응하기 부족한 구조적인 문제가 있는데 이는 3개 층위의 정부 하에서 통일성 없고 상호 협력과 조율도 어려운 복잡하고 비효율적인 관리 구조로 인해 더욱 악화되고 있다고 지적한다. 더욱이 자치주와 지역정부가 비기여식 연금과 기타 보충적인 소득보장 급여의 재정을 모두 분담하는 상황에서는 총급여 수량과 소득재분배 능력 또한 제한적일 수밖에 없기에, 저소득층에 대한 사회 안전망 제공은 더욱 불충분하게 되었다고 설명한다. 그러나 앞서 스페인 사회보장제도 개요에서 서술하였듯이 1990년대 초에 자치주 정부별로 최저소득보장 급여를 도입한 것은 중앙정부의 거부에도 불구하고 노동조합이 지역정부와 협상하여 지역별로라도 산발적으로 도입을 추진하였기 때문이다. Natili(2016)는 스페인의 최저소득보장 급여 도입이 (자치주별로 보장 및 관리 내용에서 편차가 있고 수급 비율이 낮을지언정) 보편적 최저소득보장이 부실한 남유럽 복지국가와 차별되는 큰 변화의 시작이었다고 역설한다. 또 경기 침체로 인한 자치주 정부의 재정 긴축에도 불구하고 2007년부터 2014년까지 지역별 사회 안전망을 확대하려는 상당한 노력이 있었음을 제시한다. 이러한 맥락에서 분권화 전통이 오랜 스페인의 다층 정부 체계는 비록 비효율성과 복잡성의 문제점이 있지만, 중앙정부의 복지 확대 의지가 없을 경우 차선책으로 자치주 또는 지역(시) 단위에서라도 복지 정책을 추진할 수 있다는 시사점을 준다. 이 장의 '다' 항에서는 스페인 자치주별 최저소득보장 현황을 제시하고, '라' 항에서는 빈곤과 사회적 배제 해결을 위한 최저소득 급여와 사회참여를 결합한 바르셀로나의 B-Mincome project를 소개하여 좀 더 구체적인 사각지대 해소 정책을 살펴보고자 한다.

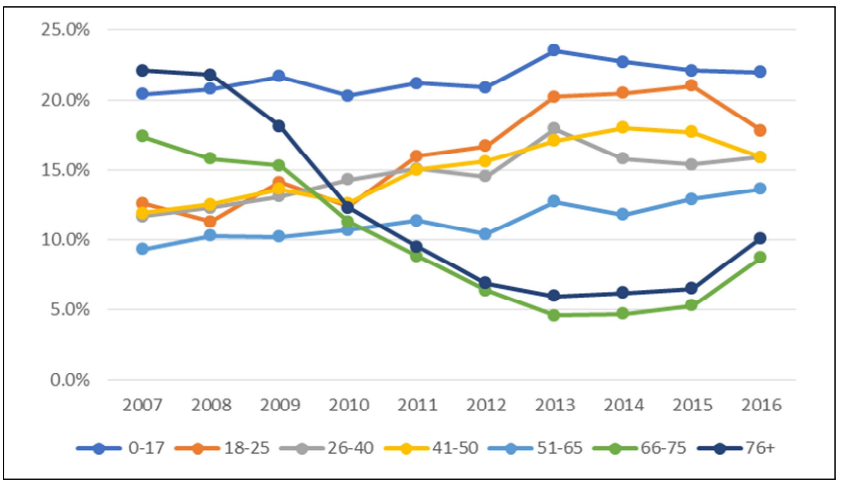
저소득 고령자의 복지 사각지대와 관련해서는 비기여식 고령 연금은 앞서 언급하였듯이 기여식 연금에 비해 규모도 작을뿐더러 점차 수급자가 감소하고 있으며(〈표 5-7〉 참조) 운영 관리는 자치 정부에서 하되 재

정은 중앙정부가 부담하는 식으로 이원화되어 종합적인 현황 파악이나 사각지대 규모 추정에 어려움이 있다. 또 스페인뿐만 아니라 EU 국가의 고령자는 경제위기 시 다른 연령층에 비해 잘 보호받았다는 점에서(Solé, Souto, & Patxot, 2018) 복지제도의 포용성 논의는 고령자보다는 근로 가능 연령대의 최저소득보장 위주로 진행되고 있다. 특히 스페인에서 근로 가능 연령층은 장애 비율이 높지 않은 이상 받을 수 있는 복지급여가 긴급 임시 지원 위주로 제한적이지만, 높은 실업률과 이중적인 노동시장의 영향으로 안정적인 소득 활동을 하기가 어려워 이들이야말로 복지 사각지대에 노출되어 있다고 볼 수 있다.

〈표 5-12〉의 연령대별 빈곤율 자료를 보면 이와 같은 연령에 따른 차이가 확연히 드러난다. 높은 청년 실업으로 인해 25세 이하의 빈곤율이 가장 높고, 나이가 많을수록 빈곤율이 감소하여 66~75세는 가장 낮은 수준을 기록하고, 76세 이상이 되면 다시 약간 증가하는 패턴을 보인다. 또 다른 연령대에서 빈곤율이 다소 상승하는 추세인 것과는 대조적으로 66세 이상 인구는 큰 폭으로 빈곤율이 계속 감소하다가 2014년 이후 약간 상승한 것으로 나타났다. 또 앞서 언급했듯이 2016년 기준 65세 이상 인구의 68%가 연금을 받는 특성을 감안하여 스페인에서 복지 사각지대의 관리는 근로 가능 연령층을 타깃으로 하는 것이 합리적으로 보인다. EU의 최저소득보장 네트워크(EMIN: The European Minimum Income Network)에서 최저소득보장 계획을 근로 가능 연령층 중 소득 기준에 미달하고 사회보험 수급 자격이 안 되는 이들에게 최소한의 삶을 보장하기 위한 사회 안전망을 제공하는 것이라고 정의(Malgesini Rey, 2017)하는 것도 동일한 맥락으로 보인다.

〈표 5-12〉 연령대별 빈곤율 Poverty rate after taxes and transfers

(단위: %)



연령	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
0~17세	20.4	20.8	21.7	20.3	21.2	20.9	23.5	22.7	22.1	22.0
18~25세	12.6	11.3	14.1	12.4	16.0	16.7	20.2	20.5	21.0	17.8
26~40세	11.7	12.3	13.1	14.3	15.1	14.5	17.9	15.8	15.4	15.9
41~50세	11.9	12.5	13.6	12.6	15.0	15.6	17.1	18.0	17.7	15.9
51~65세	9.3	10.3	10.2	10.7	11.4	10.4	12.7	11.8	12.9	13.6
66~75세	17.4	15.8	15.3	11.3	8.8	6.4	4.6	4.7	5.3	8.7
76세 이상	22.1	21.8	18.1	12.3	9.5	6.9	6.0	6.2	6.5	10.1

자료: OECD (2019d) Income Distribution and Poverty data. accessed 27.5.2019.

스페인 노인의 소득 수준 및 빈곤율을 다른 OECD 회원국들과 비교하여 보면(〈표 5-13〉 참조) 65세 이상 노인의 전체 인구 소득 대비 상대 소득률은 2016년 기준 95.3%로 OECD 평균인 87.4%를 웃도는 것으로 나타났다. 프랑스, 이탈리아, 그리스 역시 노인의 상대 소득률이 100%에 가까운 것으로 확인되어, 전반적으로 남유럽 국가들의 복지 체계가 노인에게 유리한 것으로 보일 수도 있으나 노인들의 소득 원천을 구분해서 비

교해 보면 오히려 스페인, 그리스, 이탈리아에서는 근로소득의 비중이 20% 전후로 독일, 스웨덴, 핀란드 등 중북부 유럽보다 높다. 예를 들어 스페인에서는 공공 이전소득이 71.4%, 자산 소득이 8.3%, 근로소득이 20.3%를 차지하여 다른 유럽 국가들에 비하여 근로소득 비율이 높다. 66세 이상 노인의 빈곤율 지표를 확인해 보면 스페인 9.4%, 프랑스 3.4%, 그리스 7.8%, 이탈리아 10.3%, 독일 9.6%, 스웨덴 11.3%로 전반적으로 영국을 제외한 유럽 국가들의 노인 빈곤율은 OECD 평균(13.5%)보다 낮다.

〈표 5-13〉 OECD 회원국 노인 소득 및 빈곤율 비교(2016년 기준)

구분	65세 이상 상대 소득률		노인 소득 구분 (가처분 소득 내 비중)		노인 빈곤율	
	(인구 소득 대비 %)	공공 이전소득 (public transfers)	직업 이전소득 (occupational transfers)	자산 소득 (capital)	근로소득 (work)	(66세 이상 중 %)
호주	72.3	38	21.7	15.1	25.2	23.2
핀란드	83.2	81.8	0	8.5	9.7	6.3
프랑스	103.2	78.1	0	16	6	3.4
독일	88.6	70.6	4.8	10	14.6	9.6
그리스	96.8	75.8	0	5	19.1	7.8
이탈리아	99.6	75.1	0	5.9	19	10.3
대한민국	65.1	25	0	22.5	52.5	43.8
스페인	**95.3**	**71.4**	**0**	**8.3**	**20.3**	**9.4**
스웨덴	85.5	52.4	17.8	12.9	16.9	11.3
영국	83.6	42.6	28.6	11.3	17.5	15.3
OECD 평균	87.4	57.1	8.3	10	24.6	13.5

자료: OECD. (2019e), Pensions at a Glance Database(Retrieved 28. 11.2019, from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PAG)

〈표 5-14〉는 2018년 기준으로 OECD 회원국의 노인 노동시장 지표를 비교한 것이다. 스페인의 65~69세 노인 고용률은 6.1%로 OECD 평균인 22.3%보다 매우 낮음은 물론, 프랑스(6.5%)를 제외하고는 유럽 국

가 내에서도 최저 수준이다. 실질적으로 노동시장을 빠져나가는 연령 역시 남유럽은 60대 초반, 중·북부 유럽 및 영국은 60대 중반으로 남유럽 국가 노인들이 비교적 일찍 은퇴하고, 은퇴 후에도 일정 수준 이상의 생활을 유지하며 빈곤으로 쉽게 떨어지지 않음을 확인할 수 있다.

〈표 5-14〉 OECD 회원국 노인 노동시장 지표 비교(2018년 기준)

(단위: %)

지표	노인 고용률 (65~69세)	실질 노동시장 은퇴 연령 (남성)	실질 노동시장 은퇴 연령 (여성)	퇴직 예상 기간(남성)	퇴직 예상 기간(여성)
호주	28.5	65.3	64.3	19.8	23.3
핀란드	14.1	64.3	63.4	19.1	23.5
프랑스	6.5	60.8	60.8	22.7	26.9
독일	17	64	63.6	19.1	22.5
그리스	10.6	61.7	60	21.8	26.4
이탈리아	12.3	63.3	61.5	20.7	25.7
대한민국	46.2	72.3	72.3	12.9	16.3
스페인	6.1	62.1	61.3	21.7	26.6
스웨덴	24	66.4	65.4	18	21.3
스위스	22.9	66.4	65	18.8	22.6
영국	21.3	64.7	63.6	18.9	22.2
OECD 평균	22.3	65.4	63.7	17.8	22.5

자료: OECD (2019e), Pensions at a Glance Database. accessed 28.11.2019.

〈표 5-15〉는 2018년 기준 OECD 회원국 연금 소득대체율을 비교한 것이다. 총연금 소득대체율로 비교하면 스페인의 평균 소득자(Average worker)의 연금 소득대체율은 72.3%로 OECD 평균인 49%보다 훨씬 높으며, 유럽 내에서도 이탈리아(79.5%)를 제외하고는 가장 높다. 소득세와 사회보장 기여금을 감안한 순 연금 소득대체율 자료를 보면 80% 내외의 대체율로 OECD 회원국 중 최고 수준이다. 다만 스페인과 이탈리아의 높은 연금 소득대체율은 낮은 임금 수준의 영향도 무시할 수 없다. 〈표

5-15〉의 국가별 평균 임금을 보면 스페인과 이탈리아의 평균 임금은 각각 3만 1000달러, 3만 6000달러로 OECD 평균인 4만 1000달러에 비해 적다. 따라서 스페인은 적은 임금을 받고 일하다가, 은퇴 후 비슷한 수준의 적은 연금을 받아서 생활함에 따라 소득대체율이 높은 것으로 보이는 구조라고 할 수 있다. 소득계층별 상세 순 연금 소득대체율은 오히려 저소득층(평균 소득자의 0.5)의 소득대체율(78.6%)이 평균 및 고소득층(평균 소득자의 1.5) 소득대체율(각각 83.4%, 82.8%)보다 다소 낮은 점은 전반적으로 저소득층에 대한 소득대체율이 높은 OECD 추세와 상반된다.

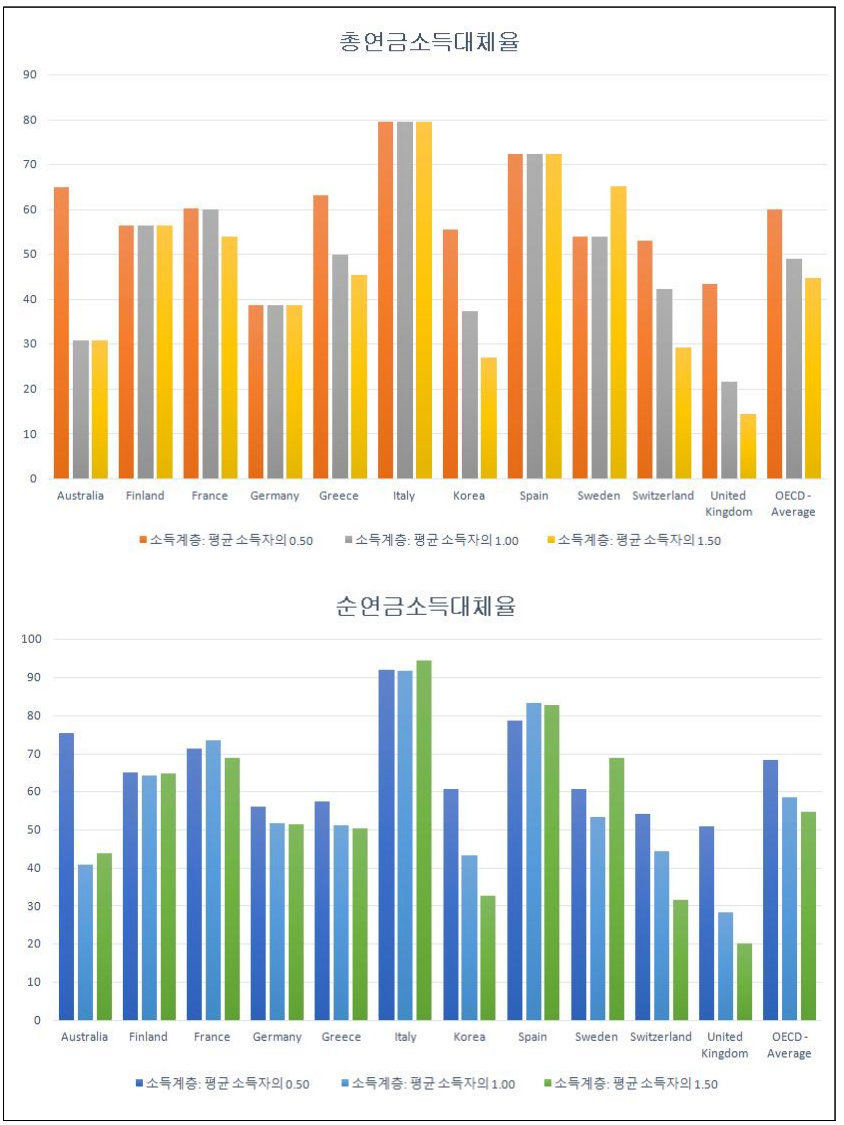
〈표 5-15〉 OECD 회원국 소득계층별 연금 소득대체율(2018년 기준)

(단위: %, 달러)

구분	총연금 소득대체율 Gross pension replacement rate (male)			순 연금 소득대체율 Net pension replacement rate (male)			평균 임금
	소득계층 : 평균 소득자의 0.50	소득계층: 평균 소득자의 1.00	소득계층: 평균 소득자의 1.50	소득계층: 평균 소득자의 0.50	소득계층: 평균 소득자의 1.00	소득계층: 평균 소득자의 1.50	
호주	64.9	30.9	30.9	75.5	41	43.8	64,089
핀란드	56.5	56.5	56.5	65.1	64.2	64.9	51,918
프랑스	60.2	60.1	54	71.4	73.6	69	46,549
독일	38.7	38.7	38.7	56.1	51.9	51.4	59,664
그리스	63.1	49.9	45.5	57.6	51.1	50.3	25,041
이탈리아	79.5	79.5	79.5	92	91.8	94.4	36,937
대한민국	55.6	37.3	27	60.8	43.4	32.6	43,766
스페인	72.3	72.3	72.3	78.6	83.4	82.8	31,779
스웨덴	54.1	54.1	65.3	60.7	53.4	68.9	52,176
스위스	53	42.4	29.2	54.3	44.3	31.7	92,964
영국	43.5	21.7	14.5	51	28.4	20.2	52,467
OECD 평균	60	49	44.7	68.3	58.6	54.7	41,584

주: 소득계층은 평균 소득자(Average Worker) 대비 0.5, 1.0, 1.5로 구분함.
자료: OECD (2019e), Pensions at a Glance Database. accessed 28.11.2019.

〔그림 5-12〕 OECD 회원국 소득계층별 연금 소득대체율(2018년 기준)



주: 소득계층은 평균 소득자(Average Worker) 대비 0.5, 1.0, 1.5로 구분함
자료: OECD (2019e), Pensions at a Glance Database. accessed 28.11.2019.

나. 사각지대 유형 및 현황

스페인은 복지 사각지대를 별도로 관리하지 않으므로 유형 및 현황 자료도 작성하지 않는다. 그런데 최저소득보장 프로그램의 개선을 추진하는 EU의 최저소득보장 네트워크(EMIN)의 목표는 적절하고, 접근 가능하면서, 권한 위임과 참여를 촉진하는 최저소득보장 프로그램 구현이다. 이 목표들 중 적절성 및 접근 가능성은 복지 사각지대의 해소와 밀접한 관련이 있다. 적절성(Adequacy)은 급여의 수준이 복지 욕구를 어느 정도 충족시키는지와 관련이 있으므로 적절성을 충족시키지 못하는 경우를 사각지대의 한 유형으로 볼 수 있다. 접근 가능성(Accessiblity)은 복지가 필요한 모든 사람에게 필요한 기간만큼의 종합 지원을 제공하는 것으로 정의된다. 따라서 접근 가능한 최저소득보장 제도는 비기여식이고, 보편적이며, 자산 심사 기준(means-tested)에 의하여야 한다. 또 접근 가능성을 제고하기 위하여 제도적인 장애물(관료주의나 복잡한 규정과 절차, 조건부 적용)과 집행상의 장애물(정보 부족, 수급자의 수치심, 사생활 침해)을 줄여야 한다고 제시한다(Malgesini Rey, 2017). 이러한 접근 가능성에 영향을 미치는 요소들 역시 사각지대의 발생 원인이 될 수 있으므로 적절성과 접근 가능성에 따라 사각지대의 유형을 정의하는 것도 향후 스페인의 사각지대 관리 체계화에 도움이 될 것으로 보인다.[87]

87) 이 보고서 제3장의 사각지대 기본 유형화(〈표 2-4〉 참조)는 사각지대를 욕구 미충족, 거부 오류, 불완전 수급, 구조적 배제의 4가지 유형으로 구분하고 있는데, 욕구 미충족은 EMIN의 목표 중 적절성과 유사한 개념이고, 거부 오류, 불완전 수급, 구조적 배제는 접근 가능성을 포괄하는 개념이라고 볼 수 있다.

다. 사각지대 관리 체계

사회서비스 정보 시스템(Seiss: Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales)에서는 최저소득보장 프로그램을 관리하기 위한 지표를 다음과 같이 정의하고 있다.[88]

〈표 5-16〉 최저소득보장 지표

수급자 수(가족 단위) Número de titulares	가족 단위(공동생활 단위 포함) 수급자 수. 연중 내내 적격 수급 대상이어야 함.
수급자 수(개인 단위) Número de beneficiarios	개인 단위 수급자 수. 수급 가족(또는 공동생활 단위)의 구성원이어야 하며 연중 내내 적격 수급 대상이어야 함.
연간 지출 Gasto anual ejecutado	연간 최저소득보장 지출 금액. 최저소득의 보충 급여의 비용도 포함.
최소 금액(수급자/월) Cuantía mínima(Titular/mes)	월별 최저소득 급여 금액(유로).
최대 금액(가족 단위) Cuantía máxima(Unidad familiar)	가족(또는 공동생활) 단위가 받는 월별 급여 금액(유로). 최대 5명까지의 부양가족에게 지급 가능.
1000명당 수급률(가족) Cobertura titulares(por mil habitantes)	자치주별 주민 1000명당 최저소득보장 급여 수급자 수(가족 단위). 주민 수는 매년 1월 1일 시청에 등록된 인구 기준.
1000명당 수급률(개인) Tasa cobertura beneficiarios (por mil habitantes)	자치주별 주민 1000명당 최저소득보장 급여 수급자 수(개인 단위). 주민 수는 매년 1월 1일 시청에 등록된 인구 기준.

자료: Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Indicadores Rentas Mínimas(Retrieved 28.11.2019, from https://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/seiss/r_minimas/ind_rmin/indirenminimas/index.htm) 저자 재구성.

사회보장 정보 시스템 웹페이지에서는 위의 지표별로 자치주 단위의 2011~2015년 통계를 제공하는데 수급자 수, 월별 최소 금액을 추출하

88) Instituto de Mayores y Servicios Sociales의 웹페이지(Retrieved 11.28.2019, from http://www.imserso.es)를 참고하여 작성하였음.

여 종합하면 〈표 5-17〉과 같다. 수급자 수(가족 단위)는 전체적으로는 2011년 22만여 가족에서 2015년 32만여 가족으로 144%가량 증가하였는데, 자치주별로는 엑스트레마두라(936%)가 가장 커다란 증가세를 보였다. 이는 해당 지역이 전통적으로 스페인에서 가장 소득이 낮은 지역에 속해 왔기에 스페인 경제침체 시 최저소득보장 급여에 대한 수요가 높았기 때문으로 추정된다. 파이스바스코 자치주는 유일하게 수급자 수가 소폭 감소하였는데(93%), 이는 해당 주의 수급자 수가 이미 8만 명을 넘는 최대 수준이었기 때문에 증가 여력이 크지 않았을 것으로 보인다. 월별 최소 급여액은 2015년 기준으로 평균 435.8유로이고, 일부 자치주를 제외하고는 편차가 크지 않다. 급여액은 자치주의 재정 여건에도 영향을 받음에 따라 전반적으로 부유하고 대도시가 발달한 지역의 급여액이 높은 편이며, 2011년부터 2015년까지 기간별로는 큰 변화가 없었다.

〈표 5-17〉 자치주별 최저소득보장 급여 수급자 수 및 최소 급여

자치주	수급자 수(가족)					2011~2015년 변화율
	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	%
안달루시아	34,154	33,068	55,711	22,636	51,656	151%
아라곤	4,311	5,504	7,236	7,717	8,582	199%
아스투리아스	8,741	9,393	12,205	15,540	20,263	232%
발레아레스 제도	2,327	2,182	2,251	2,941	3,095	133%
카나리아 제도	4,883	5,397	5,866	7,024	12,136	249%
칸타브리아	4,288	4,402	4,671	6,643	6,445	150%
카스티야 이 레온	6,426	8,430	10,372	13,560	15,351	239%
카스티야-라만차	1,973	1,097	1,297	2,528	2,993	152%
카탈루냐	24,552	23,123	24,988	27,071	29,537	120%
세우타	127	196	411	381	198	156%
멜리야	486	524	579	921	1,008	207%
발렌시아	6,342	12,282	11,840	15,127	16,383	258%

자치주	수급자 수(가족)					2011~2015년 변화율
	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	%
엑스트레마두라	1,178	1,318	1,266	9,834	11,023	936%
갈리시아	7,375	8,571	11,282	12,071	13,848	188%
마드리드	17,992	19,909	19,780	24,101	29,865	166%
무르시아	1,900	1,876	2,441	3,230	4,820	254%
나바라	8,185	7,920	9,472	11,715	12,875	157%
바스크	86,734	69,976	74,528	78,745	80,378	93%
리오하	1,966	2,190	2,212	2,494	2,950	150%
총계	223,940	217,358	258,408	264,279	323,406	144%
자치주	최소 금액(수급자/월)					2011~2015년 변화율
	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	
안달루시아	397.67€	397.67€	400.09€	400.09€	402.13€	101%
아라곤	441.00€	441.00€	441.00€	441.00€	573.30€	130%
아스투리아스	442.96€	442.96€	442.96€	442.96€	442.96€	100%
발레아레스 제도	405.52€	417.30€	425.70€	426.86€	429.20€	106%
카나리아 제도	472.16€	472.16€	472.16€	472.16€	472.16€	100%
칸타브리아	426.01€	426.01€	426.01€	426.01€	426.01€	100%
카스티야 이 레온	426.00€	426.00€	426.00€	426.00€	426.00€	100%
카스티야-라만차	372.76€	372.76€	372.76€	372.76€	372.76€	100%
카탈루냐	423.70€	423.70€	423.70€	423.70€	423.70€	100%
세우타	300.00€	300.00€	300.00€	300.00€	300.00€	100%
멜리야	384.84€	384.84€	387.18€	387.18€	458.64€	119%
발렌시아	385.18€	385.18€	385.18€	385.18€	385.18€	100%
엑스트레마두라	399.38€	399.38€	399.38€	426.00€	426.00€	107%
갈리시아	399.38€	399.38€	399.38€	399.38€	399.38€	100%
마드리드	375.55€	375.55€	375.55€	375.55€	375.55€	100%
무르시아	300.00€	300.00€	300.00€	300.00€	300.00€	100%
나바라	641.40€	641.40€	548.51€	548.51€	648.60€	101%
바스크	658.50€	612.41€	662.51€	665.90€	619.29€	94%
리오하	372.76€	372.76€	364.90€	372.76€	399.38€	107%
평균	422.36€	420.55€	418.58€	420.63€	435.80€	103%

자료: Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales. 2011-2015 Rentas Mínimas 연간 통계. https://www.imserso.es accessed 28.11.2019.

이상과 같이 최저소득보장 급여는 자치주별로 도입하고 관리하여 왔다. 이는 지역 내에서 관련 정책을 수립하고 집행할 때 현장성과 접근성에서는 유리할 수 있으나 전국 단위의 통일된 체계가 없다 보니 사각지대 현황 관리 및 평가 등도 찾아보기 어려운 상황이다.

비록 스페인에서 복지 사각지대 관리가 주요 이슈가 되거나 공식으로 관리되는 상황은 아니지만 자치주별 최저소득보장 프로그램의 효과를 평가한 자료가 있어서 발췌하여 소개한다. Rodríguez-Cabrero, Montserrat, and Fuentes(2015)은 지역별 최저소득보장 프로그램 (MIS)을 급여 수준의 적절성, 커버리지, 수급, 효과 차원에서 분석하였다. 급여 수준의 적절성 차원에서는 대부분의 자치주의 급여액이 중위소득의 40% 이하임에 따라 EU 기준에 미달하고 소득보장 기능을 달성하는 데 부족하다고 평가하고 있다. 커버리지 측면에서는 최근 많은 지역에서 급여 수급 자격 기준을 강화함에 따라 사각지대가 증가할 수 있음을 우려하고 있다. 저자들의 추정에 따르면 소득이 아예 없는 70만 가구 중 26만 가구(2014년 기준)가 자치주 MIS를 수급함에 따라 수급 범위가 좁다는 지적을 하였다. 수급과 관련해서는 자격이 되는데도 복지급여를 신청하지 않는 이유에 대해서는 명확하게 분석된 자료가 없지만 정보 부족 및 복잡하고 오래 걸리는 절차, 관료주의 등 제도 및 행정 절차상의 문제가 원인이 될 것으로 추정하고 있다. 마지막으로 MIS 급여의 빈곤 완화 효과는 대부분의 자치주에서 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 노동시장 참여를 통한 사회적 통합 촉진과 관련해서는 대부분의 사회서비스 담당 부서에서 실업 문제를 주요하게 관리하지 않고 있으며 관련 행정기관들과 협력하기 위해 조율해야 하지만 이를 통합적으로 담당하지 않는 등 제도가 체계화되지 않은 것으로 분석하였다. 종합적으로 스페인의 자치주별 최저소득보장 프로그램은 큰 개선 없이 비슷한 상태를 유지하는 것으로 평가된다.

〈표 5-18〉 자치주별 MIS 수급 가구 비율, 빈곤율 및 사회적 배제 위험률(2014년)

자치주	MIS 수급 가구 수 /전체 가구 수	빈곤 및 사회적 배제 위험률(%)	빈곤 위험률 (%)
Andalusia	0.72	42.3	33.3
Aragon	1.43	20.7	16.9
Asturias	3.38	23.4	16.7
Balearic Islands	0.67	23.8	17.9
Canary Islands	0.87	37.0	27.6
Cantabria	1.96	27.4	20.6
Castile-La Mancha	0.32	36.9	28.4
Castile-Leon	1.31	26.1	20.4
Catalonia	0.92	21.8	15.8
Extremadura	2.29	39.8	33.1
Galicia	1.13	23.8	15.4
Madrid	0.97	19.2	14.7
Murcia	0.61	44.9	37.2
Navarre	4.68	14.5	11.9
Basque Country	8.84	15.3	10.2
Rioja	1.93	20.1	16.2
Valencia	0.76	34.7	26.2
TOTAL	1.44	29.2	22.2

자료: Rodríguez-Cabrero, Montserrat, & Fuentes. (2015). ESPM Thematic Report on minimum income schemes. p.31, Table 5.

라. 바르셀로나 B-Mincome 프로젝트[89)]

바르셀로나를 비롯해 스페인의 여러 도시에서는 지역 자치 및 분권화된 제도에 영향 받아 시민사회와 커뮤니티가 정책 의사결정에 활발하게 참여해 왔다. 특히, 불평등 심화로 인한 사회적 배제를 해결하기 위해 낙후된 빈곤 지역의 도시 재생을 위한 계획 수립 시 지역 커뮤니티를 활성화하고 공공 부문과의 협력을 적극 장려하여 효과적으로 도시 재생 이니셔티브를 추진한 사례가 많다. 대표적으로 1990년대 후반 카탈루냐 주정부가 런칭한 Community Development Plan을 들 수 있다. 이 계획은 세 가지 세부 계획-빈곤과 사회적 배제 퇴치를 위한 통합 계획, 커뮤니티와 시민 참여 계획, 시민 참여와 협력 활성화로 구체화하여 1997년까지 10개 도시에서 시행하였다. 2000년대 이후에도 동일한 가이드라인으로 비슷한 도시 재생 계획들을 수립하였고 최근에는 더욱 심화된 사회적 배제를 완화하기 위해 바르셀로나, 발렌시아, 팜플로나, 마드리드 등에서 시민사회와 풀뿌리 조직의 커뮤니티 계획이 활발하게 발아하고 있다(Rodriguez, 2016, pp. 88-91).

이와 같은 전통에 기초하여 현재 바르셀로나에서는 심화되는 도시 내 빈곤, 소득 불평등과 저소득층의 사회적 배제를 해결하기 위한 최저소득 보장 실험 프로젝트(B-Mincome Pilot)를 2017년 9월부터 2019년 12월까지 수행하였다. B-Mincome 프로젝트는 EU의 UIA(Urban Innovative Actions) cities의 재정 지원을 받고 있으며 바르셀로나 시의회의 사회적

89) B-Mincome 프로젝트 관련 내용은 바르셀로나 시의 B-Minocme 웹페이지(Retrieved 28.11.2019, fromhttp://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/en), UIA(Urban Innovative Actions) 웹페이지(Retrieved 28.11.2019, from https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona) 및 Lain, Riutort and Julia(2019)를 종합하고, 바르셀로나 시의회의 프로젝트 담당자 인터뷰 내용을 참고로 하여 작성하였음,

권리 담당(Barcelona City Council-Social Rights Area)에서 주관하고 있다. 프로젝트의 예산은 총 1700만 유로인데 UIA에서 500만 유로를 지원하고 바르셀로나 시의회에서 1200만 유로를 부담하였다.

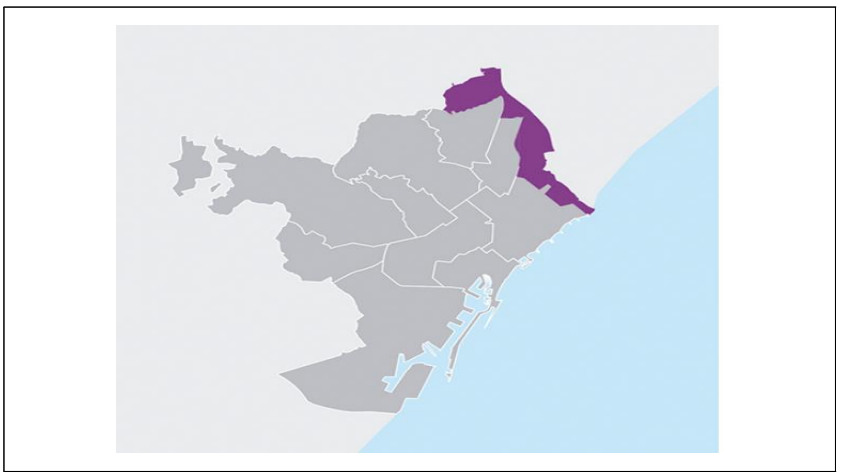
프로젝트 참여 대상은 바르셀로나의 대표적인 저소득층 거주 지역인 에익스베소스 지역([그림 5-13] 참고)에 거주하는 총 1000가구의 취약계층이다. 이 프로젝트는 최저소득 급여 지급 및 취업 관련 교육, 커뮤니티 및 사회 참여 유도 정책을 결합하여 진행하는 점이 특징이며, 구체적인 성과 평가를 위해 실험 방식을 적용하여 세부적인 대상과 프로그램 구조를 설계하였다. B-Mincome 프로젝트가 기존의 최저소득보장 프로그램과 다른 것은 도시 내 낙후된 빈곤층 밀집 지역에서 최저소득보장과 적극적인 사회참여 정책을 결합하여 빈곤층의 고용 촉진(고용 촉진을 중점으로 하고 있기에 프로그램 참여 가구는 25~60세 사이의 가구원이 최소 1명 이상 있어야 한다)과 사회 통합을 유도함으로써 빈곤 문제를 해결하려는 시도라는 점이다. 바르셀로나 시청 및 시민단체, 대학 등과 컨소시엄을 구성하여 프로젝트의 설계 및 수행과 사후 평가를 위한 플랫폼을 구축하였으며 참여 기관과 주요 업무는 〈표 5-19〉와 같다.

〈표 5-19〉 B-Mincome 참여기관 및 주요 업무

기관	주요 업무
Ajuntament de Barcelona(바르셀로나 시의회)	프로그램 총괄 및 관리
The Young Foundation(Think Tank)	질적 평가용 인터뷰 설계 및 수행
IVALUA. Catalan Institute of Puplic Policy Evaluation	프로그램 효과 평가
Autonomous University of Barcelona(UAB). IGOP (Institute of Governance and Public Policies)	프로그램 효과 평가
Polytechnic University of Catalonia(UPC)	지역 전자화폐 관리
NOVA. Center for Social Innovation(NGO)	사회참여 프로그램 진행

자료: UIA 홈페이지(https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona, 2019.11.28) 내용을 참고하여 저자가 정리.

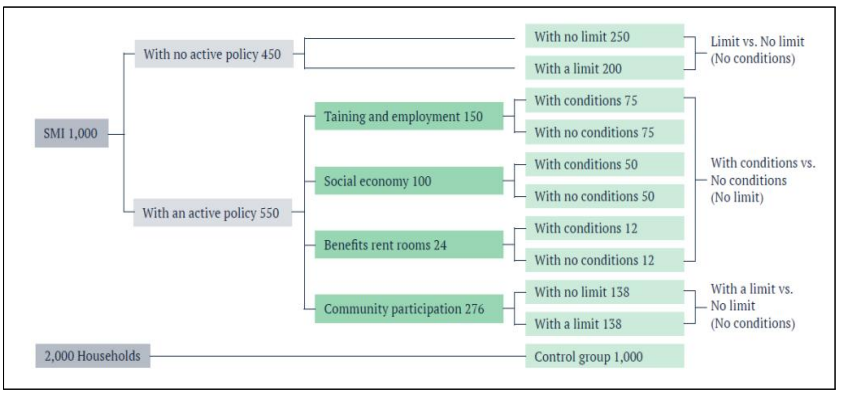
〔그림 5-13〕 에익스베소스 지역



자료: Ajuntament de Barcelona. B-Mincome(Retrieved 28.11.2019, from http://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/en/social-aids-barcelona)

B-Mincome의 급여 설계는 기본 급여와 주거급여로 나눠지는데 기준 금액은 바르셀로나의 높은 물가를 고려하여 독자적으로 산출하였다. 기본 급여는 1인 가구의 경우 한 달에 402.6유로이며, 추가 가구원 1명당 148유로씩 추가한다. 주거급여의 경우 1인 가구는 한 달에 260유로에서 시작하여, 2인 가구는 110유로를 추가하고, 세 번째 가구원부터는 1인당 40유로씩 추가한다. 이러한 급여는 고용 촉진 직업훈련 프로그램, 창업 지원 프로그램, 지역 커뮤니티 참여 촉진 프로그램과 결합되어 급여 한도 부여 및 조건부 지급 여부를 다양하게 조합하여 세부 효과를 평가할 수 있도록 설계하였으며 그 구조는 〔그림 5-14〕와 같이 요약할 수 있다.

〔그림 5-14〕 B-Mincome 실험 설계 구조



자료: Lain, Riutort & Julia.(2019). p. 13, Table 3.

프로젝트가 아직 진행 중인 관계로 2020년 이후에 최종적인 효과를 평가할 예정이지만 바르셀로나 시의회 내 프로젝트 담당자와의 인터뷰에 따르면 지역 커뮤니티 활성화 및 사회참여 정책에 대한 참여자의 만족도가 매우 높다. 이는 기존의 소극적 최저소득보장 정책과 달리 다양한 사회참여 정책과 연계한 통합적이고 적극적인 소득보장 프로그램인 B-Minocme 프로젝트의 효과를 보여 주는 것이다.

마. 시사점

스페인의 복지 사각지대 관리는 공공부조 제도 설계상의 구조적인 측면과 노동시장 및 인구구조 특성상 고령자보다는 젊은 연령층에서 문제가 될 소지가 많으며, 복잡하게 중첩되고 분산된 급여 체계와 지역별로 편차가 큰 부분 등 여러 측면에서 문제점을 내포하고 있다. 고령층의 높은 연금 수급 비율은 노인 빈곤이 심각한 한국에 일정 부분 시사점을 줄 수 있으나, 이는 공공부조보다는 기여식 연금에서 비롯한 결과이므로 한

국의 상황에 적용하기에는 거리가 있다. 다만 현재 스페인의 고령층은 상대적으로 높은 수준의 복지 혜택을 받고 있으나, 이러한 후한 복지 혜택이 앞으로도 지속되기는 어려울 것이기에 결국 시간이 지나면 스페인에서도 노인 공공부조 사각지대 문제가 커질 개연성이 크다. 스페인은 1990년대에 노동시장 자유화 조치로 비정규직 및 파트타임 일자리가 대폭 증가하여 노동시장의 이중구조가 심각하며 이에 따라 저임금 근로자들이 향후 은퇴하게 되면 기여식 연금의 수급 자격이 되지 않거나 받게 될 연금액이 낮아질 개연성이 크다. 같은 맥락에서 장기적으로 노인층의 복지 사각지대 확대를 더욱 촉진할 요인들–노동시장 이중화 및 인구구조 변화(고령화)는 한국에도 향후 사각지대를 확대할 수 있는 부분이므로 이에 대한 분석을 통해 예방할 수 있는 제도를 설계할 필요가 있다.

또 최저소득보장과 관련하여 평가 지표에 사회 통합 및 노동시장 참여 촉진을 포함하여 관리하려는 노력은 참고할 만하다. 공공부조 수급자의 높은 복지 의존도와 사회적 배제가 문제시되는 한국에서 이와 같은 사회통합 및 고용 촉진 노력을 복지제도와 연계하여 통합적이고 체계적으로 추진하려는 노력은 시도해 볼 필요가 있다. 초고령 사회에 고령층의 노동시장 참여 촉진은 빈곤 축소 및 복지 부담 완화뿐만 아니라 사회참여를 통한 사회 통합에도 긍정적인 효과가 있기 때문이다. 마지막으로 스페인의 지방분권적인 복지 프로그램은 복잡성 및 대상자 중첩 등으로 효율이 떨어지는 단점이 있지만 지역사회와 긴밀하고 유기적으로 협력하여 지역 특성에 맞는 복지 프로그램을 적극적으로 개발하고 추진하는 장점도 있다. 복지 및 사회참여 부문에서 민간과의 협력 확대가 필요한 상황에서 스페인 사례가 의미 있는 시사점을 줄 수 있다.

제4절 영국[90)]

1. 영국 사회보장 시스템과 사각지대의 개념

영국은 의료보장을 위한 국민건강보험제도(National Health System)를 제외하고는 크게 여러 사회 위험에 따라 발생할 수 있는 소득 손실의 기초적 보장(Income maintenance)에 초점을 두고 사회보장제도를 운영하고 있다(Lowe, 1993; 임완섭 외, 2017에서 재인용). 즉, 여러 사회적 위험에 노출되어 발생할 수 있는 소득 손실을 여러 가지 사회보장 급여로 나눠 보장하는데 이는 크게 연금 급여, 장애인 급여, 실업급여, 주거급여, 생계비 지원 수당 등으로 나눌 수 있다(임완섭 외, 2017). 또 영국은 2012년 사회복지개혁법(Welfare Reform Act 2012)을 근거로 자산조사를 통한 여섯 가지 사회보장 급여(고용 지원 수당, 소득보장, 근로 세액공제, 아동 세액공제, 주거급여, 장애근로지원수당)를 하나로 통합한 통합급여(Universal Credit)를 도입해 2013년부터 점진적으로 실행하고 있다(Department for Work and Pension, 2010a). 기존의 공공부조 급여를 구성하던 여러 사회보장 급여가 통합급여로 통합되었기 때문에 통합급여의 도입은 근래 영국 사회보장 시스템의 큰 변화를 불러왔다고 볼 수 있다. 이를 통하여 영국 정부는 복지급여의 신청과 수급을 간편하게 하여 복지제도의 복잡성 때문에 발생하는 사각지대를 줄였다. 수급자의 관리 체계도 더욱 효과적으로 감독하고, 관리하여 부정수급 비율도 낮출 수 있을 것으로 예상하였다.

---

90) 영국은 불과 2년 전인 본 연구과제 2차연도 연구의 사례연구로 수행된 국가로, 영국 사례 부문은 본 연구의 자문위원의 건의에 따라 남유럽 국가만으로는 제한적인 정책함의를 제고하고 독자들에게 보다 다양한 국가들의 사례를 제공하기 위해 부가적으로 제시된 부분임. 따라서 올해 사례 연구는 2017년 수행된 2차 연도 연구의 영국 사례연구(임완섭 외, 2017: 156-199)를 발췌하거나 보완(업데이트 등)하여 작성하였음을 밝힘.

영국 정부의 복지 사각지대의 관리 및 축소 노력은 20여 년 전인 1997년 노동당의 블레어 총리가 집권하면서부터 본격적으로 시작되었다. 1980, 1990년대 보수당 정권의 마거릿 대처 총리의 '작은 정부' 기조 아래 급증한 여러 가지 사회적 위험에 대처하기 위해 신노동당의 블레어 정부는 1997년 내각실(Cabinet office) 산하에 사회적 배제 대책실(Social Exclusion Unit)을 설치하였다(Office of the Deputy Prime Minister, 2004). 사회적 배제 대책실은 사회적 배제의 개념부터 새롭게 정의하였으며 기존 사회복지보장제도에서 배제되어 사회적 위험에 처해 있는 집단들을 찾아내고, 이들 집단에 대한 복지 시스템을 확대하여 더욱 포괄적인 복지국가를 구축하고자 노력하였다. 이런 노력을 통해 사회적 배제 대책실은 기존의 사회복지제도에서 배제된 복지 사각지대 수혜자뿐만 아니라 정책의 수혜 대상자임에도 불구하고 여러 가지 문제로 복지 혜택을 받지 못하는 집단이 있다고 보고 포괄적인 방향으로 사각지대 연구를 하여야 한다고 인지하였으며 학자들은 이런 문제점들을 적극적으로 수정하고 보완하여야 한다고 주장하였다(Levitas, 2006). 이러한 정의에 따르면 복지 사각지대는 주로 2가지 이유로 발생한다. 첫째는 '구조적 배제'로서 국가의 보장이 필요한데도 불구하고 구조적으로 대상자 심사 기준에 미치지 못하여 배제되는 경우다. 둘째, 시스템상으로는 정책의 수혜자임에도 불구하고 관리 운영상의 복잡성, 엄격한 기준, 관리 시스템 또는 재정상의 이유 등으로 혜택을 받지 못하는 경우다(임완섭 외, 2017). 즉, 복지의 사각지대에 대한 논의는 시스템의 부재로 인한 협소한 개념의 사각지대 개념뿐만 아니라 시행 중에 발생하는 관리, 운영상 문제도 포괄하여 다루어야 한다는 것이다.

또 사회적 배제 대책실에서는 통합적인 요인에 의한 배제보다는 사람들이 사회에서 겪는 여러 복합적인 문제로 인하여 사회적으로 배제되기

때문에 정부 차원에서 여러 부처가 통합적으로 노력하여 정책 변화를 이루어야 한다고 발표했다(Social Exclusion Unit, 2001). 특히 사회적 배제 대책실에서는 기존의 정부 정책이 사회문제를 완화하고 예방하는 데 효과적이지 못하다는 것에 초점을 맞추고 변화를 통하여 사회적으로 배제된 사람들을 다시 사회로 통합시킨다는 목표를 세웠다(임완섭 외, 2017).

사회적 배제 대책실은 설립 후 가장 먼저 기존의 사회복지 정책의 예산과 지출을 재검토하여 정부의 예산이 효과적으로 쓰일 수 있도록 하는 상세 계획을 수립하여 발표하였다. 또 여러 사회문제에 복합적으로 노출된 소외 계층을 찾아내고 이들에 대한 사회복지 정책이 적극적으로 이루어질 수 있도록 하였다. 이를 통하여 10대 임신(부)모, 노숙자, 가난하고 소외된 지역사회, 청(소)년 등을 사회적 위험에 처해 있는 계층으로 보고 이들 집단에 개개인이 기본적으로 누릴 수 있는 권리(예: 건강서비스, 교육, 취업 등)를 강조하였다. 동시에 사회적 배제 대책실에 이들 집단을 효과적으로 지원할 수 있는 여러 부서를 설치하고 그 구성원은 관련 정부 기관에서 파견받음으로써 효과적인 부처 간 협력 시스템을 만들었다(임완섭 외, 2017). 또 관련 정책을 새로 개발할 때에는 정부가 독자적으로 개발하는 것이 아니라 이해 관계자들–즉 기업, 지역 정부, 비영리 기관과 지역사회, 종교단체 등을 대표하는 200여 명-의 의견과 아이디어를 수렴하여 정책 개발이 좀 더 효과적으로 이루어질 수 있도록 하였다. 이런 변화를 통해 2001/2002년 학교 정규 교육 시스템에서 배제된 학생이 1996/1997년 대비 약 4분의 1이 줄었으며 노숙자 수를 줄이기 위하여 노숙자 쉼터와 호스텔의 설립을 늘리고 노숙자들이 취업을 통해 자립할 수 있도록 고용 훈련 프로그램을 제공하였다(Social Exclusion Unit, 1998). 1997년부터 2005년까지 사회적 배제 대책실은 약 50개가 넘는

보고서를 발간하여 사회적 배제로 발생할 수 있는 문제들을 규명함으로써 경각심을 높였으며 이런 문제들을 효과적으로 예방하고 완화하기 위한 노력을 기울여 왔다(임완섭 외, 2017).

이와 같이 영국은 정부 차원에서 1990년대 말부터 복지 사각지대의 문제를 심각하게 인지하고 문제점을 해결하고자 노력하였다. 복지 시스템에서 구조적으로 배제되어 있는 사회 취약층을 보호하려는 노력과 함께 정책의 수혜자임에도 복지 사각지대로 몰린 집단들을 찾아내 복지 사각지대를 최소화하고자 노력하였다. 하지만 2000년대 말 시작된 경기 침체와 함께 부각된 국가 부채를 줄이기 위하여 보수당 정권의 카메론 정부는 2012년 사회복지개혁법을 통해 사회복지 부문의 지출을 대거 삭감함으로써 복지제도에 많은 변화가 생겼다. 또 기존의 제도 운영비 지출이 과도하다고 판단하여 대부분의 복지제도를 온라인으로 신청하도록 바꾸었다. 하지만 많은 학자나 관련된 복지서비스를 제공하는 비영리 기관들은 인터넷 접근이 용이하지 않거나 인터넷을 사용하는 데 어려움을 겪는 집단-특히 노인층-이 여러 가지 복지정책의 혜택을 받을 수 있는데도 절차상의 복잡성으로 배제되는 현상이 나타난다고 지적하였다(Age UK, 2018). 따라서 본 절에서는 영국의 복지 사각지대, 특히 노인 빈곤이 어떻게 영향을 받는지, 이를 해결하기 위한 영국 정부의 전략은 무엇인지 살펴볼 것이다.

2. 영국의 사회보장제도와 사각지대

가. 통합급여(Universal Credit)

2013년 새롭게 도입한 통합급여는 자산 조사를 통해 지급하던 기존의

여섯 가지 사회보장 급여-구직자 수당, 소득보장, 근로 세액공제, 아동 세액공제, 주거급여, 장애근로지원수당-를 하나로 통합하여 만든 새로운 사회보장 급여이다. 기존의 급여들이 개인에게 각각 지급하는 방식이라면 통합급여는 가구별로 지급하는 방식이며 개인별이 아니라 가구별 자산 조사를 한다. 급여 신청자 및 배우자(해당되는 경우에 한함)의 자산 및 저축액이 1만 6000파운드 미만이며 저소득 또는 실업 상태에 있는 성인(18세 이상, 65세 미만) 가구에 한하여 신청할 수 있다.[91] 현재 통합급여의 신청은 온라인으로만 가능하며 온라인 신청이 어렵거나 불가능하면 이를 돕기 위한 전화 상담 서비스를 제공한다.[92] 또 기존의 구직자 수당(Income-based JSA) 등은 격주에 한 번씩 지급하였으나 통합급여는 매월 한 번씩 지급하는 식으로 변경하였다(Department for Work and Pensions, 2010a).

통합급여는 기본 수당(Standard allowance)과 아이들, 주거, 그리고 그 밖의 보육이나 간병 등의 상황으로 다른 수당이 필요할 때 지급하는 부가 수당(Additional amounts)으로 구성된다. 기본 수당은 나이와 가족 구성원에 따라 월 기준 급여액이 달라진다(〈표 5-20〉 참조). 또 아이(들)가 있을 경우, 장애가 있을 경우에는 부가 수당을 지급한다(〈표 5-21〉, 〈표 5-22〉 참조). 통합급여는 자산 조사를 통해 가구별로 지급하기 때문에 개인 가구의 소득, 자산, 저축액 등에 따라 달라진다. 즉, 일을 하는 가정은 근로소득이 늘어나면 복지급여 및 세액공제 감소 비율(절감률, taper rate)에 따라 차등 지급하는데 2017년 65%이던 절감률을 63%로 낮추어 수급자들의 근로 인센티브를 더 높일 수 있도록 하였다

91) 단일 급여의 지급 조건은 GOV.UK의 https://www.gov.uk/universal-credit/eligibility에 자세히 설명되어 있다
92) 통합급여 신청 인터넷 페이지는 다음과 같다. https://www.gov.uk/apply-universal-credit.

(Kennedy and Keen, 2018). 예를 들어 〔그림 5-15〕는 아이 둘이 있는 한부모가정의 소득이 통합급여수당에 어떻게 영향을 미치는지 명확하게 설명해 준다.

〈표 5-20〉 통합급여의 기본 수당(2018/2019년 기준)

가구별 상황	기본 수당(한 달 기준)
25세 이하 독신	£251.77
25세 이상 독신	£317.82
커플이며 둘 다 25세 미만	£392.20
커플이며 둘 중 한 명이 25세 이상	£498.89

자료: GOV.UK(Retrieved 19.2.2020, from https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get) 저자 재작성.

〈표 5-21〉 통합급여의 아동 부가 수당(2018/2019년 기준)

가구별 상황	부가 수당(한 달 기준)
첫째 아이	£277.08(2017년 4월 6일 이전 출생)
	£231.67(2017년 4월 6일 이후출생)
둘째 이상	£231.67(아이당)
장애 아동 또는 심한 장애 아동	£126.11/£392.08
보육비 지원(부모가 일할 경우)	최대 85%까지 지원(아이가 한 명일 경우 최대 £643.35까지 지원, 아이가 두 명 이상일 경우 최대 £1108.04까지 지원)

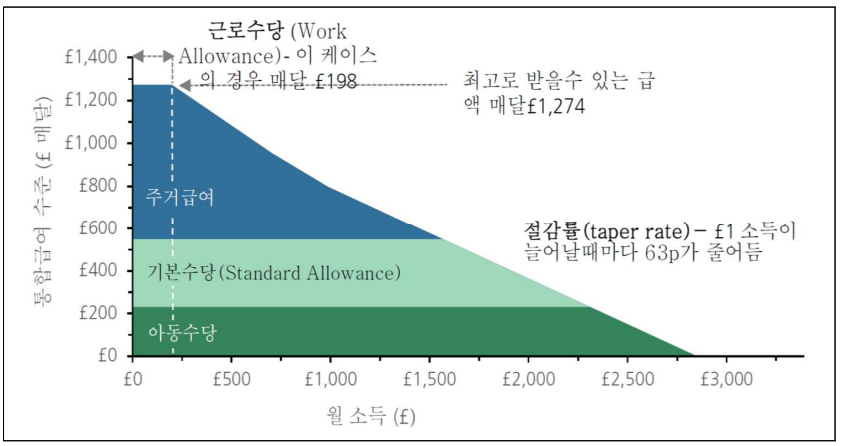
자료: GOV.UK(https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get, 2020.2.19. 저자 재작성.)

〈표 5-22〉 통합급여의 장애인 부가 수당(2018/2019년 기준)

장애의 정도	부가 수당(한 달 기준)
일을 할 수 없고 미래에도 일을 할 수 없을 정도의 장애	£336.20
지금 당장은 일을 할 수 없으나 노력한다면 미래에 일을 찾을 수 있을 정도의 장애	£126.11

자료: GOV.UK(https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get, 2020.2.19.저자 재작성.)

〔그림 5-15〕 아이가 한 명인 한부모가정의 통합급여(2018/2019년)



주: 잉글랜드 내 방 3개 주택의 주거급여 수당은 매달 724파운드.
자료: Kennedy & Keen(2018, p.6).

이 같은 변화의 필요성에 대하여 영국 정부는 기존 사회보장제도의 복잡성과 이에 따른 수급자의 근로 인센티브 저하, 행정 비용의 증가, 복지 의존성 증가 등을 들고 있다.

우선 기존의 사회보장제도들은 각 제도의 성격과 목적에 따라 급여 조건과 기준이 모두 다르다. 예를 들어 저소득층을 위한 소득 지원(Income Support), 실업자를 위한 구직자 수당(JSA), 장애나 질병 등으로 일을 하지 못할 때 지급하는 고용 지원 급여(ESA: Employment and Support Allowance)는 최소한의 소득보장을 기준으로 일자리센터(Jobcentre Plus)에서 급여를 지급하였으며 주거급여와 지방세(Council tax) 등은 지역정부에서 지급하였다. 또 장애인의 소득 지원을 위한 장애인 생활급여(Disability Living Allowance)와 이들의 보호자들을 위한 급여(Carer's Allownace)는 연금에서, 장애 보호자 부서(Pension, Disability, and Carer's Service)에서 담당하고 아동수당(Child Benefit)과 저소득층을 위한 아동 세액공제(Child Tax Credit)와 근로 세액공제(Working

Tax Credit)는 국세청(HM Revenue and Customs)에서 지급하였다. 급여 자체도 개개인에게 지급하는 급여(예를 들어 구직자 수당 또는 고용지원 급여)가 있는 반면 다른 것들은 가구별로 지급하였다. 따라서 사회보장 급여를 받으려면 각 사회보장제도의 급여 조건에 맞추어 담당 기관에 개별적으로 급여를 신청해야 하므로 기존 제도의 복잡성 문제가 크게 지적되었다. 이에 따른 행정상의 비효율 문제, 이와 관련한 급여의 부정수급 및 사각지대 문제도 제기되었다(Department for Work and Pensions, 2010a). 영국 정부는 매년 56억 파운드 상당의 돈을 사회보장 급여의 행정 처리 비용으로 쓰고 사회보장 급여의 부정수급액과 과다지급액이 약 41억 파운드(2018/2019년 기준)에 이른다고 밝혔다(The Statutory office, 2011; Department for Work and Pensions, 2019b). 또 급여를 받기 위해서는 해당 기관에 개인이 직접 신청해야 하므로 급여의 존재 자체를 모르거나 알더라도 신청 절차가 복잡해 신청을 포기하는 사람이 많았다. 따라서 통합급여의 도입에 따른 사회보장제도의 단순화는 사회보장제도 구조상의 오류와 비효율성을 낮추어 복지 사각지대 문제도 더 많이 해결될 수 있을 것이라고 예측하였다(Department for Work and Pensions, 2010a).

둘째, 기존의 사회보장 정보 시스템은 사회보장 급여 수급자들을 노동시장에 적극적으로 참여케 하거나 근로시간을 늘리도록 유도하는 데 효과적이지 못하다는 지적이 제기되었다(Adam et al., 2006; Department for Work and Pensions, 2010a). 예를 들어 소득 기반 급여(Income-related benefits)는 조금의 소득이라도 생기면 급여 수준이 급격하게 낮아지는 시스템으로 설계되어, 오히려 수급자의 근로 의욕을 떨어뜨리고 복지급여에 더욱 의존하도록 만든다는 것이다. 또 기존의 근로 세액공제(Working Tax Credit) 시스템 내에서는 수급자들이 최단

시간의 노동을 할 때 혜택을 가장 많이 받을 수 있어 수급자들의 노동시간을 늘리도록 독려하는 데 문제가 있다고 지적했다(Department for Work and Pensions, 2010a). 그리고 제도의 복잡성 때문에 급여 신청자들은 어떤 급여를 어디서 어떻게 신청해야 하는지 알기 어렵다는 지적도 있었다(Community Links et al., 2007). 따라서 통합급여의 도입은 근로 인센티브 제도의 강화로 사람들이 활발한 구직활동을 통해 노동시장에 빨리 진입하고 지속적으로 근로하게끔 설계하였다. 또 통합급여 신청 하나로 기존의 6가지 사회보장 급여가 함께 신청하고 각 개인의 상황에 맞게 적합한 급여 항목들만 자동으로 지급하는 시스템을 갖춤으로써 사회보장 신청 절차의 복잡성에 따른 구조적 배제 현상이 많이 줄어들 것으로 기대하였다.

셋째, 기존 사회보장제도와 복지 의존의 심화성 관계가 문제로 제기되었다. 복지 의존성 문제는 영국에서 심각하게 대두되는 문제 중 하나로 영국 정부는 복지 시스템이 빈곤을 퇴치하기보다는 빈곤 상태를 유지하고 증가시키는 데 일조하는 것으로 보고 있다. 영국 정부는 노동연령 인구의 4분의 1 이상이 현재 일을 하고 있지 않으며 약 260만 명이 지난 10년 중 최소 5년 동안 실업 관련 급여를 받았다고 보고했다(HM Government, 2010). 또 약 40%의 아동이 통합급여가 도입되기 전 4년 동안 빈곤을 경험한 적이 있으며 35%의 가정이 부모가 일을 시작하였는데 빈곤 상태였던 것으로 조사되었다(Browne & Paul, 2010, HM Revenue & Customs, 2010). 따라서 복지 시스템을 효과적이고 지속 가능하게 유지하면서 빈곤율을 줄이려면 대대적인 복지 시스템의 변화가 필요하다고 주장하였다(Department for Work and Pensions, 2010a). 이에 따라 현대 경쟁 사회의 빠른 변화 속에서 좀 더 유연하게 대처할 수 있고 빈곤율, 실업률, 복지 의존율을 낮출 수 있는 간편한 시스템으로 노동연령 인구

대상의 자산 조사 기반 사회보장 급여와 세액공제수당을 통합하는 통합급여를 2013년 도입하여 기본적으로 고용연금부에서 총괄하여 관리한다.

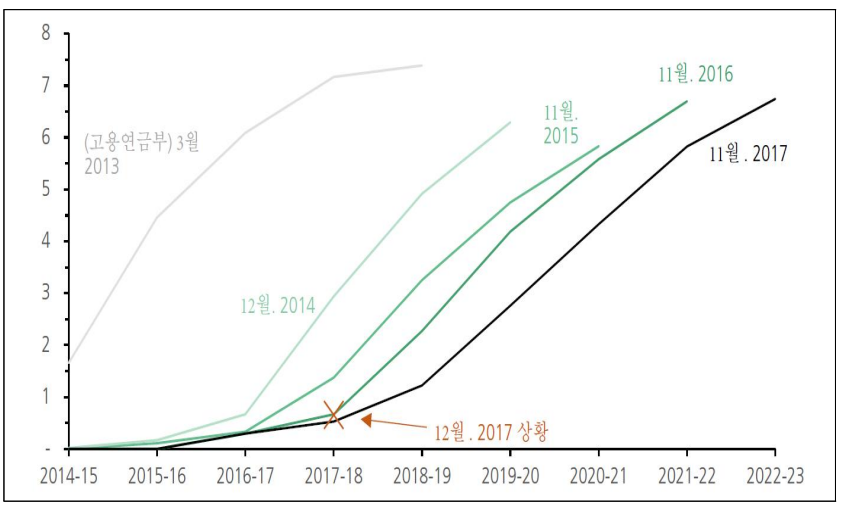
통합급여의 도입과 함께 영국 정부는 근로가 가능한 급여 신청자들의 노동시장 복귀 및 진입을 고취하기 위해 적극적인 노동 연계 정책을 함께 시행하고 있다. 그리고 수급자들이 적극적으로 취업하려는 노력을 보이지 않으면 실업급여 지급을 중단할 수 있다는 다소 강한 처벌 정책을 펴고 있다. 예를 들어 취업을 위한 직업 능력을 향상하려는 노력이 보이지 않을 때(직업훈련 프로그램 미참가, 일자리 프로그램 미참가, 일자리 프로그램 등에서 비행을 저지를 때 등) 또는 취직한 후 적절하지 않은 행동 등으로 해고당하거나 스스로 사직하였을 때 등에는 최장 3년 동안 급여를 받을 수 없게 된다(Department for Work and Pensions, 2019a). 영국 정부는 이런 프로그램들이 장기 실업자나 장기적으로 실업에 노출될 수 있는 사람들의 노동시장 복귀율을 높일 수 있고, 경제 측면에서도 복지 예산 지출을 줄일 수 있다고 주장한다. 하지만 노동단체, 시민단체, 학자들은 급여 수급을 전제로 시행하는 이러한 취업 연계 정책들이 '강제노동(forced labour)'의 소지가 있다고 비판한다. 특히 통합급여에 장애근로지원수당까지 포함되면서 근로 적성검사(Work Capability Assessment)를 통해 일을 조금이라도 할 수 있다고 진단이 내려진 장애인들까지 급여 수급을 전제로 취업을 강요한다는 주장이 많다(Dwyer, 2017 등). 하지만 실제로 이들 제도의 시행에 따른 효과로 실업자의 취업이 이루어지는지에 대해서는 의견이 분분하다. 또 급여를 받기 위해 급여 신청자들은 매주 최소 35시간 구직활동을 했다는 증거를 직업 상담자에게 제시해야 하지만 현대사회에서 많은 구직활동이 온라인상에서 이루어지는바 저소득계층으로 기초보장 실업급여를 받는 수급자들은 컴퓨터나 인터넷이 집에 구비되지 않은 경우가 많다(임완섭 외, 2017). 지역사회

내 컴퓨터 사용을 무료로 지원하는 시설들은 통상 컴퓨터 사용에 시간 제약(하루 최대 2시간 등)을 두고 있어 실질적으로 구직활동을 하는 데 많은 어려움이 있다. 기본적으로 통합급여 기본 수당은 기초 생계비를 기준으로 지급하므로 집에 인터넷을 설치하여 구직활동을 신청하는 것은 매우 큰 부담일 수 있고 이는 결국 구직활동을 하는 데 어려움을 초래할 수 있다. 즉, 적격 대상자로 수급할 수 있는 상황이지만 제도적으로 급여를 받기 위한 전제 조건에 맞출 상황이나 능력 등이 되지 않아 급여 대상자에서 배제되는 현상은 결국 사회보장 구조의 경직성으로 인하여 발생하는 사각지대로 볼 수 있다. 실업급여를 받기 위한 전제 조건인 구직활동은 매주 35시간이 되어야 하므로 실질적으로 급여가 중단되고 배제되는 상황도 벌어지는 악순환을 낳을 수 있다.

영국 정부는 2013년 애슈턴 지역에서의 시범사업을 시작으로 2018년 영국 모든 지역에서 시행한다는 목표로 통합급여 제도를 추진했다. 하지만 기존의 세액공제 제도를 연간 수입을 바탕으로 계산하였던 것과 달리 통합급여는 현재 소득에 기반하여 지급한다. 통합급여액의 수준이 매달 소득에 근거하여 달라질 수 있음을 의미한다. 따라서 정확한 급여 지급을 위해 국세청과 고용연금부의 정보 제공 협력이 매우 중요해졌다. 특히 국세청에서 실시간으로 전달하는 통합급여 신청자들의 소득 변화에 따라 정확한 급여를 산출하기 위해서는 IT 시스템 개발이 매우 중요해졌다. 하지만 6가지 급여를 통합하는 과정에 드는 막대한 비용과 이를 신속하고 정확하게 처리할 수 있는 급여 시스템 개발의 지연, 실행 과정에서 계속 발견되는 IT 시스템의 문제점들로 인하여 그간 7번 시행 시기를 번복하였으며 최근 2023년 12월까지로 사업 완성 시기를 연기하였다(Buchanan, 2018; Kennedy & Keen, 2018). 따라서 현재는 2013년부터 새롭게 통합급여를 신청한 사람들에 한하여 통합급여를 지급하고

있으며 기존에 6가지 급여를 신청하여 지속적으로 받고 있는 사람들에게는 기존의 사회보장 급여(고용 지원 수당, 소득보장, 근로 세액공제, 아동 세액공제, 주거급여 장애인 근로 지원 수당)를 그대로 지급하고 있다. 〔그림 5-16〕은 영국 예산 담당 부처(Office for Budget Responsibility)에서 통합급여의 사업 시행 연기로 인한 시행 예산 추계(2013~2017년)이다.

〔그림 5-16〕 영국 예산 담당 부처에서 제시한 통합급여 시행 예산 추계



자료: Kennedy and Keen (2018, p.18)

나. 연금 급여

영국의 사회보장 연금제도는 신기초연금(new Basic Pension)을 바탕으로 한 국민연금과 국민연금의 수급 대상이 되지 못하는 고령자를 위한 기초보장제도로 설립된 연금 크레디트(Pension Credit)로 구성되어 있다.

국민연금의 수급 연령은 현재 남녀 모두 65세이나 2020년 10월부터

는 66세로 늦춰진다(Department for Work and Pension, 2017). 2016년 영국은 연금제도를 기존의 기초연금 (Basic State Pension)에서 신국가연금(new State Pension) 제도로 바꾸는 개혁을 단행하였다. 이로 인하여 1953년 4월 6일 이후에 태어난 여성이나 1951년 4월 6일 이후에 태어난 남성은 새 국민연금제도의 혜택을 받으며 그 전에 태어난 사람은 기존의 기초연금제도에 따라 연금을 받는다. 기존의 기초연금은 기본적으로 30년 동안 보험료를 납부하고 수급 연령이 되면 지급한다. 2019년 10월 기준 기초연금 제도에 속한 노령 인구 중 30년 동안 보험료를 납부한 사람은 매주 125.95파운드를 받는다. 바뀐 새 국민연금은 35년 동안 보험료를 납부한 사람에게 지급한다. 지급액은 2019년 10월 기준으로 주당 168.60파운드이다. 즉, 기초연금에서 신국가연금으로 바뀌면서 연금을 모두 수령할 수 있는 가입 기간이 30년에서 35년으로 늘었으며 이에 따라 주당 연금액도 늘었다고 볼 수 있다.

기존의 기초연금이나 신국가연금 모두 30년 또는 35년의 가입 기간을 채우지 못하고 수급 연령에 도달하였다면 바뀐 연금체계 하에서는 가입 기간(자격인정기간)에 따라 급여가 차등적으로 지급된다. 즉, 모든 가입자가 연금을 전액 수급할 수 있는 것이 아니다. 따라서 많은 학자가 불안정 고용 계층, 사회적 취약계층, 여성들이 보험료를 꾸준히 납부하지 못하는 경우가 많아 연금을 적게 받을 개연성이 크며 최저 가입 기간(현재 10년)을 채우지 못해 급여를 전혀 받지 못하는 경우도 많이 발생한다고 지적한다(Crawford et al., 2014). 영국 또한 남성과 여성의 임금 격차가 크고 여성이 출산과 보육 등으로 파트타임 직종에 근무하는 비율이 남성보다 높기 때문에 연금의 사각지대에 놓일 확률이 남성보다 크다. 더군다나 국민연금의 수준이 생계급여 수준과 비슷한 것을 고려하면 연금의 일부만 수급하는 사람들의 노후 소득 상황은 더 안 좋을 것으로 예측된다.

이런 상황을 반영하여 2011년 영국은 노인 세대의 빈곤을 확실하게 방지하고자 '3중 기초연금 안전 보장 정책(Triple Lock Guarantee)' 제도를 도입하였다. 3중 기초연금 안전 보장 정책은 매년 연금액의 인상률을 인플레이션율, 평균 소득 증가율 또는 연금액 2.5% 증가 중 가장 높은 것으로 채택하는 정책으로 연금액이 경제성장이나 소득 증가율과 비례하여 지속적으로 증가할 수 있도록 보장하는 정책이다. 따라서 2011년 이후 연금액은 매년 최소 2.5% 이상 인상되었다(〈표 5-23〉 참조). 이 제도가 채택되기 전에는 연금액이 소매물가지수 인상률(Retail Price Index)에 따라 인상되었다. 이에 따라 연금액 인상률이 연 2.5%를 넘은 적이 거의 없다(Thurley, & Keen, 2017). 따라서 3중 기초연금 안전 보장 정책은 노인 세대의 빈곤 문제를 좀 더 직접적으로 해결하려는 시도라고 볼 수 있다. 하지만 이로 인하여 영국 정부의 연금 지출 총액이 2011/2012년부터 2016/2017년까지 약 25% 증가하였다. 따라서 일각에서는 장기적으로 연금 수급자가 증가하는 현실을 감안할 때 3중 안전 보장 정책의 유지가 가능할지에 대한 논쟁이 일고 있다.

〈표 5-23〉 국민연금 인상률(2011~2018년)

(단위: %)

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
경제성장률	**3.1**	**5.2**	2.2	**2.7**	1.2	-0.1	1.0
평균 소득 증가율	2.0	2.8	1.6	1.2	0.6	**2.9**	2.4
3중 안전 보장	3.1	5.2	2.5	2.7	2.5	2.9	2.5

자료: Thurley and Keen (2017, p.7)

연금 크레디트는 연금 수급 연령에 도달한 노인 세대 중 저소득층에게 지급하는 고령자의 기초보장 수당이다. 연금 크레디트는 국민연금의 구

조적 배제 문제를 보완하기 위하여 도입한 제도로 크게 2가지 유형이 있다. 보장 크레디트(Guarantee Credit)와 저축 크레디트(Saving Credit)이 있는데, 보장 크레디트는 고령자가 받는 임금이나 연금액이 기본 생계비보다 적을 때 그 차액을 지원하여 기본 생계비를 보장해 주는 급여이다. 보장 크레디트는 2019년 10월 기준으로 독신이면 주당 최대 167.25파운드를, 배우자가 있으면 최대 255.25파운드를 지급한다. 저축이나 자산이 있으면 자산 조사를 통하여 차감한다. 저축 크레디트는 연금 수급 연령에 도달한 노인 세대가 일을 하면 조금 더 많은 급여를 지급함으로써 근로 의욕을 고취하는 노동 인센티브 제도이다. 저축 크레디트를 받으려면 독신은 매주 최소 144.38파운드의 소득이 있어야 하며 배우자가 있으면 매주 최소 299.67파운드의 소득이 있어야 한다. 소득이 이를 초과하면 파운드당 60펜스의 저축 크레디트를 받을 수 있으며 주당 최대 13.73파운드(독신), 15.35파운드(배우자 있을 때)까지 받을 수 있다. 하지만 Pension Policy Institute(2017) 자료에 따르면 2016년 기준으로 연금 크레디트를 받을 수 있는 가구는 250만 가구로 추정되고 있으나 실제 수령하는 가구는 195만 가구 정도로 나타났다. 정부의 최근 자료에 따르면 2016/2017년 기준 연금 크레디트의 수령 비율은 약 60%로 최소 130만 명의 노인이 연금 크레디트를 수령할 자격이 되지만 신청하지 않아 지급되지 않는 것으로 나타났다(Department for Work and Pensions, 2018). 수급률이 이렇게 낮은 것은 급여 신청 절차의 복잡성으로 인한 자발적 신청 포기, 저소득층이라고 낙인찍힐 우려에 따른 신청 포기 등의 요인이 복합적으로 연결되어 있을 것으로 예상한다(Zantomio, 2015). 특히 연금 크레디트를 신청하려면 자신의 경제 상태와 주거 상태를 증명하는 문서를 모두 제출해야 하는데 연금 크레디트가 평균 임금 대비 30% 정도밖에 되지 않아 자발적으로 포기하는 것이다.

다. 장애인 급여

영국에서 장애인 대상 급여는 자산조사 여부에 따라 자산 심사 급여와 비자산 심사 급여로 나누어 살펴볼 수 있다. 비자산 심사 급여로는 개인자립급여(Personal Independence Allowance), 장애인 생활급여(Disability living allowance)와 고령 장애인 급여(Attendance Allowance)가 있으며 자산 심사를 통해서 받을 수 있는 급여는 장애근로지원수당(Employment and Support Allowance, ESA)이 있었으나 현재 통합급여에 흡수하여 점진적으로 대체 중인 상태이다. 개인자립급여는 2012년 복지개혁법에 따라 도입한 제도로서 기존의 장애인 생활급여를 대체하는 제도이다. 1948년 4월 8일 이전에 태어난 사람 중 기존의 장애인 생활급여를 신청하여 급여를 받고 있으면 계속 장애인 생활급여를 받으며, 1948년 4월 8일 이후에 태어난 사람 중 기존의 장애인 생활급여를 받고 있거나 새로 급여를 신청하는 사람들은 개인자립급여로 대체 중이다. 개인자립급여와 장애인 생활급여는 장애인의 보호받으려는 욕구와 이동의 욕구에서 비롯되는 비용 부담을 덜어 주기 위하여 도입하였으며 소득이나 저축에 관계없이 장애의 정도에 따라 65세 미만의 신청자에게 지급한다. 장애인 생활급여는 기존에 급여를 신청하여 지속적으로 받고 있는 장애인의 장애 정도와 건강 정도를 검사하여 생활영역에 해당하는 '보호 부문(Care component)'과 야외활동과 이동 등에 대한 보호 영역인 '이동 부문(Mobility component)'으로 나눠 4주에 한 번씩 지급한다(〈표 5-24〉 참조). 새로 도입한 개인자립급여 또한 장애의 정도에 따라 얼마큼의 지원이 필요한지 검사를 통하여 생활 부문(Daily living part)와 이동 부문(Mobility part)으로 나누어 지급한다(〈표 5-24〉 참조). 생활 부문 급여는 장애인 중 최소 3개월 이상 기본 생활을 혼자 하는 것에 어려움이 있을 경우 지급하며 이동 부문은 최소 9개월 이상 이동

이나 외출을 하는 데 어려움이 있는 장애인에게 지급한다. 장애인 생활급여와 개인자립급여 시스템을 비교해 보면(〈표 5-24〉와 〈표 5-25〉 참조) 개인자립급여의 시스템이 좀 더 간소화된 것을 알 수 있다.

〈표 5-24〉 장애인 생활급여(2018/2019년 기준)

	장애 정도	주당 급여	보호가 필요한 정도
보호 부문 (Care component)	가장 미약	£23.20	하루에 도움이 조금씩 필요하거나 요리를 할 때 도움이 필요함
	중간	£58.70	깨어 있는 동안 종종 또는 계속 도움이 필요하거나 밤에도 가끔씩 도움이 필요함
	가장 심각	£87.65	밤과 낮 모두 계속 도움이나 보호가 필요하거나 임종기에 있는 환자
이동 부문 (Mobility component)	낮은 정도 (Lower)	£22	야외 활동에서 도움이나 보호가 필요함
	높은 정도 (higher)	£58	걷는 것이 가능하지 않거나 매우 불편함

자료: GOV.UK(Retrieved 19.2.2020 from, https://www.gov.uk/dla-disability-living-allowance-benefit/DLA-rates)

〈표 5-25〉 개인자립급여(2018/2019년 기준)

	기본 급여율(주당)	Enhanced rate(주당)
생활 부문(Daily living part)	£58.70	£87.65
이동 부문(Mobility part)	£23.20	£61.20

자료 GOV.UK (Retrieved 19.2.2020, from https://www.gov.uk/pip/what-youll-get)

65세 이상의 고령 장애인 중 생활하는 데 최소 6개월 이상 도움이 필요한 사람에게 고령 장애인 급여(Attendance Allowance)를 지급하는데, 장애의 정도에 따라 장애 정도가 낮을 때 주당 58.70파운드, 장애 정도가 높을 때 89.65파운드를 지급한다. 2016년 기준으로 약 145만 명과 281만 명이 고령 장애인 급여와 장애인 생활급여를 수령하는 것으로 나타났

다(Department for Work and Pension, 2016). 하지만 2011년 센서스 기준으로 영국의 장애인 인구가 약 1,100만 명인 것을 고려할 때 실 수급율은 낮은 편임을 알 수 있다. 이렇게 수급율이 낮은 데에는 주로 급여 신청 시스템의 문제가 지적되고 있다. Kasparova et al.(2007)은 급여를 받기 위해서는 개인이 직접 신청해야 하는 데 이를 신청하는 과정에서 복지급여 시스템의 신속하지 못한 처리와 함께 신청인들의 복지 시스템 이해 부족, 자신이 장애인이라는 신분 인정의 어려움, 자신의 소셜 네트워크에의 영향, 급여 신청 과정에서의 부정적 경험 등이 주요 요인일 수 있다고 주장했다. 이런 문제점은 결국 관리 운영상의 사각지대를 초래하는 것으로 수급 대상자인데도 사회보장에서 배제되는 상황을 전형적으로 보여 준다(임완섭 외, 2017).

라. 사각지대 유형과 관리 방안

앞서 살펴본 바와 같이 영국의 사회보장제도에서는 법과 제도 측면의 구조적 배제와 함께 급여 제도를 운영하면서 발생하는 관리 운영상의 배제에 따른 사각지대가 동시에 발생하고 있다. 우리나라와는 달리 영국의 사회복지 시스템은 기본적으로 잔여 개념의 기초보장만을 지원해 주는 형식으로 발전해 왔다. 특히 많은 기초보장 급여들이 재력 검사를 통하여 이루어지기 때문에 소득이 없거나 적은 저소득층 위주 또는 사회적 취약계층(노년층과 장애인)에게 사회보장 급여를 제공하는 구조이다. 하지만 2008년 경제위기와 2010년 보수당 중심의 연립 정부가 들어선 후 보편적 복지 시스템은 국가 재정을 더욱 위축시킬 수 있다는 담론이 우세해진 가운데 2012년 복지개혁법으로 보장 체계의 범위가 협소해졌다. 즉, 1997년 이후 노동당이 집권한 이래 상대적으로 증가된 복지 지출과 복지

시스템이 2010년 보수당이 집권한 뒤 2012년 복지개혁법을 시행하여 복지 재정이 절대적으로 감소하였으며 보장 범위 또한 줄어드는 결과를 초래하였다. 그리하여 우선 문제시되고 있는 것은 구조적 배제로 인한 사각지대의 문제이다. 앞서 설명하였듯이 여러 가지 사회보장 급여(예: 주거급여, 장애인 급여, 실업급여, 저소득층 세액 지원 제도)가 2012년 복지개혁법의 단행으로 급여 수준이나 조건 등이 더욱 까다로워져 많은 사람이 제도적으로 배제되는 상황이 나타나고 있다.

우선 통합급여의 도입과 함께 급여 체계가 가구별로 이루어지면서 다른 가구에 비하여 25세 미만의 부부 또는 커플 가구의 급여 수준이 기존의 구직자 수당보다 약 5분의 1이 낮아졌다(2017년 기준 18세 이상의 부부 또는 커플의 주당 구직자 수당은 113.7파운드). 또 장애 지원 근로 수당이 통합급여로 흡수되면서 독신인 장애인은 그전에 받던 급여 수준보다 최대 300파운드까지 적게 받을 수 있는 것으로 나타났다(Rahman, 2018). 즉, 많은 부문에서 급여의 축소와 급여를 기반으로 한 전제 조건이 늘어났다. 구직자들이 실업급여를 받기 위하여 통합급여를 신청할 때는 의무적으로 근로 연계 복지 프로그램에 참여하여야 하며 이와 같은 조건이 수반되지 않으면 최악의 경우 급여 중단이라는 제약이 따른다. 영국 사회보장제도에서 급여의 조건부 지급과 제재는 새로운 일이 아니지만 통합급여의 더욱 강화된 수급 요건, 수급자 책무(claimant commitments)와 제재(sanctions)에 많은 학자가 우려한다. Dwyer & Wright (2014)는 통합급여의 조건부 지급과 제재는 더욱 깊고 넓게 강화되었다고 주장했다. 통합급여가 가구별로 지급하는 급여인 만큼 통합급여 신청자는 물론 그의 배우자에게 수급자 책무를 부과하였으며 기존의 구직활동 의무 요건보다 높은 수준의 수급자 책무를 규정하면서 자연스레 심화되고 있다는 것이다(Dwyer and Wright, 2014). 동시에 수급자가 의무

사항을 준수하지 않으면 수급에 제재가 있을 것임을 명시했다. 이와 같은 강도 높은 수급자 책무와 제재는 결과적으로 수급자들(일을 하고 있는 수급자와 실직 중인 수급자 모두)에게 긍정적인 효과보다는 부정적인 결과를 초래했다고 비판받았다(Wright et al., 2018). 또 통합급여의 강화된 수급 요건은 구직자에게 자신이 원하는 일자리를 구할 기회를 주고 그 기간의 소득보장을 할 수 있게 하는 기본 목적은 상실하고 구직자의 욕구와는 관계없이 노동시장에 가장 빨리 (재)진입하는 것을 우선시한다는 비판이 상시 존재하고 있다. 이는 궁극적으로는 재실업의 개연성을 키울 수 있으며 구직자들이 수급 요건의 이행을 거부하면 구조적 시스템에서 배제될 우려가 있는 것이다. 또 장애인이 기초보장 급여인 통합급여를 받기 위해서는 장애의 정도와 일 적성 검사를 받아야 하며 지금 당장을 일을 할 수 없으나 노력한다면 미래에 일을 찾을 수 있을 정도의 장애인 그룹으로 급여가 결정되면 급여를 전제 조건으로 일자리 프로그램에 의무적으로 참여해야 한다. 많은 학자가 이런 반 강제 시스템이 도입된 것과 관련하여 취업 효과 측면에 많은 의구심을 나타내고 있으며 현재의 노동시장 구조와 수요 측면에서도 맞지 않는다고 비판했다(임완섭 외, 2017). 그리고 통합급여의 신청 절차를 대부분 온라인으로 바꾼 것과 관련해 이는 컴퓨터 사용이 익숙하지 않은 사람들-특히 노인층-을 복지 사각지대로 몰아가는 상황이란 비판도 만만치 않다. 이는 2012년 이후 감축된 복지 재정과 사회보장의 범위가 결과적으로 사각지대를 더 많이 발생시키는 구조적인 문제를 안고 있는 것으로 볼 수 있다.

또한 연금제도를 통한 고령자의 기초적인 소득보장제도로 기초연금(Basic Pension)과 연금 크레디트(Pension Credit)가 수행되고 있지만, 급여의 수준 생계비 수준으로 낮은 편이어서 급여의 적절성이 충족되지 못하고 있으며, 기초연금의 경우에도 급여지급 수준이 가입기간에 따라

차등적으로 지급되기 때문에 경우에 따라서는 기초연금을 받는 노인의 소득이 더욱 감소할 가능성이 있다.

시스템에서 제외되어 혜택을 받지 못하는 복지 사각지대가 존재하고 있다. 다른 한편은 관리 운영상의 문제이다. 앞서 언급하였듯이 연금 크레디트는 수급률이 60% 정도에 그치고 있으며 이런 낮은 수급률은 스티그마 혹은 급여를 받는 과정의 복잡성에서 기인한 측면이 크다. 고령 장애인 급여는 수급률은 이보다 낮은 40% 수준이다. 이는 연령이 많을수록 제도적으로 정책의 수혜 대상자가 되는데도 관리 운영상의 복잡성 때문에 연금을 받지 못하는 경우가 늘어나고 있음을 뜻한다. 특히 여러 가지 사회보장 급여가 나뉘어 있어 복잡한 시스템을 정확히 인지하지 못하는 사회 계층은 제도 운영의 미숙으로 복지의 사각지대에 놓이게 되는 것이다. 2013년 통합급여의 도입으로 복잡한 급여 시스템의 간소화 작업이 이루어지고 있으며 이를 통해 영국 정부는 급여를 신청하거나 받을 때 나타나는 복잡성 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 보인다.

또 시스템의 운영 및 관리 비용을 줄이고 시스템의 현대화를 꾀하여 급여 신청 과정을 대부분 인터넷을 통한 전자 업무 방식으로 바꾸고 있다. 이런 변화는 컴퓨터와 인터넷 사용이 익숙하지 않은 사람들을 보장 시스템의 사각지대로 몰고 있다. 영화 '나, 다니엘 블레이크(I, Daniel Blake)'는 영국 기초보장 전자 업무 시스템의 문제점들을 단적으로 보여 준다. 영화에서는 주인공인 60세 노인 다니엘이 구직 급여를 신청하여 기초보장을 해결하려 하지만 인터넷으로 신청해야만 하는 구직 급여 시스템은 컴퓨터가 익숙하지 않은 60세 노인에게 너무 복잡하고 어렵게 느껴지는 모습을 단적으로 보여 준다. 특히 최근 기존의 6가지 기초보장제도가 통합된 통합급여의 신청이 온라인상으로만 가능한 점을 감안하면 이로 인한 운영상의 문제가 사회보장 사각지대 문제를 더욱더 많이 발생시킬 수

있다는 지적이 많다. 즉, 복지 지출을 줄이기 위해 점차 확대한 전자 업무 처리 방식은 제도적으로 보장을 받을 수 있더라도 이에 익숙하지 못한 사람들을 배제하는 결과를 초래하고 있는 것이다.

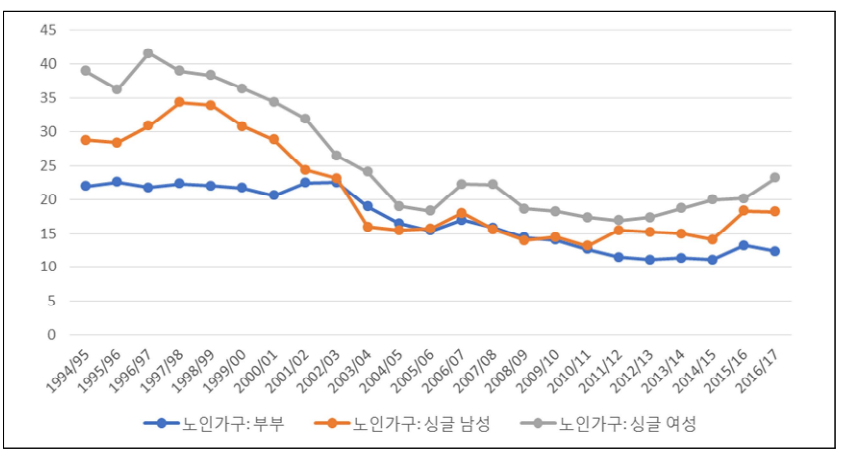
영국 정부는 이런 관리 운영상의 문제를 인식하고 컴퓨터 사용이 익숙하지 않은 사람들을 위하여 통합급여의 신청을 돕는 전화 상담 서비스를 운영하고 있다. 또 디지털 시대의 전자 업무 방식에 익숙하지 않은 사람들을 위해 교육 프로그램이나 지원을 넓혀 나가려 노력하고 있다. 특히 정부는 이런 문제를 'Digital Exclusion'이라 명명하고 10억 파운드를 투입하여 전국 각지에 인터넷 망을 설치하도록 하였다. 또 전자 업무 방식으로 인하여 사회보장 시스템에서 배제되는 그룹에 인터넷과 IT가 익숙하지 않은 고령층만이 아니라 저소득층, 장애인, 이민자들 또한 속해 있음을 인지하고 공공주택과 저소득층 지역에서 인터넷 접속이 원활해질 수 있도록 지방정부와 연계하여 서비스를 구축하였다(임완섭 외, 2017). 기업과 비영리 기관, 지역정부와 연계하여 지역사회에서 IT 훈련, 컴퓨터 사용 프로그램을 제공할 수 있도록 하여 더 많은 사람이 빠르게 변화하는 디지털 정보화 사회에서 배제되지 않도록 노력하고 있다.

마. 노인 빈곤과 정부의 전략

영국의 노인 빈곤율은 2018/2019년 기준으로 약 17%, 즉 노령 인구 6명 중 1명은 빈곤층으로 나타났다. 이는 아동 빈곤율이나 노동 연령 인구의 빈곤율보다는 상대적으로 낮다. 1994/1995년 33%이던 노인 빈곤율은 지속적으로 줄어들어 2012/2013년에는 13%까지 낮아졌다(〔그림 5-17〕 참조). 노인 빈곤율은 특히 1998/1999년부터 2004/2005년까지 눈에 띄게 감소하였는데 주요 원인으로는 기초 소득보장 제도(Minimum

Income Guarantee·현재의 연금 크레디트)을 도입하여 민간 연금 수급층이 늘어난 데다 주택 자가 소유 비율이 높아지면서 노년층의 주거 비용이 줄어듦에 따른 결과로 보고 있다(Joseph Rowntree Foundation, 2018). 하지만 2012/2013년 이후 2015/2016년까지 서서히 증가하는 추세를 보이다가 지난 2년 동안은 큰 변화 없이 약 17%에 머물러 있는 것으로 나타났다([그림 5-17] 참조). 따라서 현재는 약 160만 명의 노령 인구가 빈곤에 처해 있으며 그중 약 90만여 명은 극심한 빈곤에 처해 있는 것으로 나타났다(JRF, 2018). 특히 노령 인구 중 주택이 없는 사람들, 독신이고 혼자 사는 사람들, 민간 연금 없이 국민기초연금만 수급할 수 있는 사람들, 그리고 흑인과 소수 인종들이 노인 빈곤 위험에 더 취약한 것으로 드러났다(Age UK, 2016).

[그림 5-17] 영국의 가구별 노인 빈곤율(1994/1995~2016/2017년)



자료: GOV.UK, Pensioner data table (Retrieved 20.10.2019, from https://www.gov.uk/government/collections/households-below-average-income-hbai—2)

영국 정부는 특히 국민기초연금 또는 연금 크레디트만을 수급하는 사람들이 특히 빈곤에 취약한 것을 인지하고 2011/2012년부터 '3중 기초연금 안전 보장 정책'을 도입하였다. 이로써 매년 연금액 인상률이 경제성장률, 소득 증가율과 비례하여 증가할 수 있도록 보장하여 노년층의 빈곤율을 낮추고자 하였다. 또 저소득층 노인들에게는 연금 크레디트 제도를 도입하여 기초소득보장이 기본적으로 이루어지도록 하였다.

하지만 여전히 연금 크레디트 급여를 받을 수 있는 노령 인구 중 약 40%가 급여를 신청하지 않고 있다. 이는 1년에 약 1700파운드(매주 33파운드)를 받지 못하고 놓치고 있는 것이다. 또 최대 39만 명의 노령 인구가 주거급여를 신청하면 도움을 받을 수 있는데도 급여를 받지 않고 있는 것으로 나타났다(Age UK, 2016). 이러한 문제의 주요한 원인은 도움을 받을 수 있는 제도의 존재 자체를 모르는 노인이 많으며 알더라도 신청하는 절차가 매우 까다롭고 제출해야 하는 증빙서류도 매우 많아 노인 혼자 신청하기가 어려운 것으로 드러났다. 또 대부분의 급여 신청은 주로 온라인으로 하여야 하므로 컴퓨터 사용이 익숙하지 않은 노년층은 신청 절차에서 배제되는 상황이 나타나고 있다. 특히 65세 이상 노령 인구 중 절반이 넘는 53%가 기본적인 컴퓨터·인터넷 사용이 용이하지 않다고 응답하여 'Digital Exclusion'에 따른 사회적 배제 현상이 노인층에서 더욱 심한 것으로 나타났다.

Joseph Rowntree Foundation(2018)의 보고서에 따르면 현재 노년층의 빈곤율은 일정하게 유지되고 있으나 주택을 소유하지 않은 노년층의 빈곤율은 2007/2008년부터 2016/2017년까지 3분의 1가량이 증가했다고 발표하였다. 특히 영국의 월세는 매년 지속적으로 증가하는데 주거급여는 2012년 복지 개혁을 통해 심사 요건이 더 까다로워졌으며 급여 상한선까지 도입되어 신청자의 주거 임차료가 상한선보다 높으면 차액을 본인이 부담해야 한다(임완섭 외, 2017). 하지만 급여 상한선이 실제 주

택시장의 월세 수준의 하위 30% 수준에서 결정됨에 따라 급여 상한선에 맞는 주택을 구하지 못한 사람들은 차액을 스스로 부담해야 한다(임완섭 외, 2017). 주택 급여의 적절성 문제와 함께 이러한 낮은 급여 수준은 주거급여의 충분성 측면에서 보장이 부족하다는 지적과 함께 주택을 소유하지 못한 노인층의 빈곤율을 증가시키는 요인이 되고 있다.

영국의 노인 빈곤을 지난 약 20년 동안 비교하면 빈곤율은 큰 폭으로 감소하였다. 하지만 여전히 노인 6명 중 1명은 빈곤에 처해 있는 것으로 나타났으며 이 비율은 최근 조금씩 높아지고 있다. 이러한 현상은 2012년 복지개혁법을 통한 사회보장 급여의 축소와 복지제도 운영비 지출의 감소를 위한 급여 신청 절차의 변화에 기인한 측면이 크다. 이는 제도개편 시 신청방법 등 변화하는 제도적 환경으로 인해 복지 사각지대가 발생할 수 있음을 보여주는 것으로, 특히 상대적으로 정보 습득이 어려운 노인 등에 대한 고려가 필요함을 시사한다.

바. 사각지대 소결[93)]

1) 복지 수급권의 축소와 문제점

2010년 선거로 집권한 보수당 중심의 연립정부는 '2012년 복지개혁법'을 도입하였다. 복지 개혁의 핵심은 복지 수급권의 축소와 다양하고 복잡한 복지급여를 '유니버설 크레디트'로 통합하여 지급하는 것이다. 이러한 복지개혁을 통해 복지급여의 축소가 광범위한 영역에서 발생하였고 근로능력이 있는 급여 수급자의 복지의존도를 낮추기 위한 급여와 연계

93) 해당 내용은 본 연구과제의 2차 연도 연구인 임완섭 외(2017) 「사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링-공공부조 제도(소득보장)를 중심으로」의 pp.198-199를 발췌 및 수정한 것임.

한 고용지원이 강화되었다. 공적연금을 제외한 대부분의 사회보장 급여의 삭감이 발생하였기 때문에 사회보장급여의 적용 범위 측면에서도 사각지대가 광범위하게 발생하였다. Hirsch와 Hartfree(2013)에 따르면 급격한 소득 지원(Income Support) 축소로 인해 아동을 부양하는 저소득 가정이 경제적 어려움(아동 보육비 측면)에 직면한 것으로 보고 있다. 또 복지급여에 대한 상한선 도입은 상대적으로 물가가 높은 영국 동남부 지역 사람들의 급여 수준을 충분하게 보장하지 못하는 결과를 초래하고 있다. 그리고 근로 연계 급여 서비스 관련 정책들은 근로에 대한 강조, 조건 이행 및 제재 강화 등으로 이어져 급여의 수급 과정에 경직성과 복잡성 등을 추가로 야기했다. 이러한 점들은 사회보장 정책의 축소로 인한 사각지대의 확대인 만큼 우리나라에 주는 시사점이 크다. 정책을 개편할 때 제도의 변화에 따른 사각지대 발생 문제를 놓치지 않도록 주의할 필요가 있다.

2) 복지 수급권의 복잡성과 관리 운영상의 배제 문제점

영국의 현행 복지급여들은 각각의 급여를 개인이 관련 부처(고용연금부, 통계청, 지방정부 등)에 신청하는 시스템으로 운영하고 있다(유니버설 크레디트는 2021년 이후 전면 시행 예정). 따라서 구체적인 정보가 없으면 제도가 있어도 신청하지 못해 서비스를 받지 못한다. 또 2012년 이후 확대된 전자 업무 방식에 기반한 복지 관리 시스템은 컴퓨터와 인터넷 시스템에 익숙하지 않은 사람들을 정책에서 배제하는 결과를 초래했다. 더군다나 급여 수급 적격자들 중에는 고령층이나 장애인, 저소득층 등이 많은데 이들이 특히 IT 시스템과 인터넷 사용 등에 익숙하지 않아 신청하지 못함으로써 급여를 제대로 받지 못하고 시스템에서 제외되는 현상도

많이 발생하고 있다. 이에 따라 영국 정부는 2014년 Digital Inclusion Strategy를 도입하고 지역사회 내 시스템을 통하여 IT 훈련 프로그램을 보급하려 노력하고 있으며 컴퓨터와 인터넷망을 확충하려 노력하고 있다. 이러한 점들은 우리나라의 사회보장 시스템에서도 충분히 발생할 수 있음을 고려하여 융통성 있는 제도 운영으로 배제되는 사람을 최소화해야 한다는 시사점을 주고 있다.

2. 영국의 부정수급 현황과 방지 정책[94)]

가. 영국 사회보장 급여의 종류

영국의 사회보장제도는 각종 사회보험제도가 하나로 통합된 국민보험(National Insurance) 제도를 통해 운영된다. 이는 다양한 사회적 위험으로 인해 발생할 수 있는 소득 손실을 보전해 주기 위해서다. 내각실(Cabinet Office), 노동연금부(DWP: Department for Work and Pension) 등의 중앙정부 기관과 지방정부가 자격 심사, 급여 지급 등의 업무를 담당하며 국세청(HM Revenue and Customs)에서 보험료 징수 업무를 수행한다.

영국의 소득보장 제도는 자산 조사(Means-Tested)를 통해 지급 가부와 수준을 결정하는 급여, 자산 조사와는 무관하게 지급하는 급여로 구분할 수 있다. 자산 조사 급여에는 주거급여(Housing Benefit), 구직수당(Job Seekers Allowance), 소득 지원(Income Support), 세금 크레디트(Tax Credits), 연금 크레디트(Pension Credit), 지방세 급여(Council

94) 해당 내용은 임완섭 외(2017)「사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링-공공부조 제도(소득보장)를 중심으로」제6장 pp. 162-198를 발췌하여 수정하고 최근 자료를 반영하여 작성하였음.

Tax Benefit), 고용 지원 수당(Employment Support Allowance), 사회기금(Social Fund) 등이 있다(GOV.UK, 2016).[95]

비자산 조사 급여는 기여형 급여와 비기여형 급여로 나눌 수 있다. 기여형 급여는 사회보장기금을 납부한 사람들만 받을 수 있고, 비기여형 급여는 거주 요건이 충족되면 받을 수 있다. 기여형 급여에는 기여형 구직수당(Jobseeker's Allowance-contribution based), 출산수당(Maternity Allowance and Maternity Grant and Statutory Maternity Pay), 유족급여(Bereavement benefit), 퇴직연금(Contribution-Based Retirement Pension), 질병급여(Statutory Sick Pay) 등이 있다.

비기여형 급여에는 장애·노인 돌봄 수당(Attendance Allowance), 주정부 연금(State Pension), 장애인 생활 수당(Disability Living Allowance), 아동수당(Child Benefit), 보호자 수당(Guardian's Allowance), 간호인 수당(Carer's Allowance) 등이 있다(GOV.UK, 2016).

나. 부정수급의 개념과 유형

영국의 노동연금부에서는 부정수급을 세 가지로 분류하고 있다. 첫 번째 유형은 사기(Fraud)이다. 사기는 신청자가 급여 대상자가 아닌데도 고의로 급여를 신청하는 경우이다. 두 번째는 신청자 오류(Claimant Error)다. 이 유형은 신청자의 의도성은 개입되지 않았으나 부정확하거나 불완전한 정보로 인해 발생하는 오류다. 세 번째는 제공자 오류(Official Error)

95) 영국은 사회보장 급여 중 근로 연령층을 대상으로 자산 조사를 실시하는 구직수당, 주거급여, 세금 크레디트(근로 세액공제(working tax credits)와 아동 세액공제(Child tax credits)), 소득 지원, 고용 지원 수당을 통합하는 방식을 2011년에 제정하여(이현주, 2015, pp. 107-108) 2017년에 통합급여(UC: Universal Credits) 제도를 전국적으로 시행하고자 하였다. 기존의 급여를 점진적으로 UC로 대체하여 2023년에 완전하게 대체하는 것을 목표로 하고 있다(변금주, 2018).

다. 이는 신청자의 오류는 아니고, 급여 대상자 선정, 급여 지급 등에서 잘못된 관리 감독으로 발생하는 오류이다. 그 결과, 적절한 급여 대상자의 급여가 거절되거나 지연되며, 다른 사람에게 급여가 지급되는 경우가 발생한다(〈표 5-26〉 참조).

〈표 5-26〉 영국의 부정수급 유형

유형	내용
사기(Fraud)	자격 조건이 충족되지 않는데도 신청자가 고의로 급여를 신청.
신청자 오류 (Claimant Error)	신청자가 부정확하고 불완전한 정보를 제공하거나, 변화된 상황이나 요청받은 자료를 보고하지 않은 경우. 신청자의 사기 의도는 없음.
제공자 오류 (Official Error)	잘못된 관리 감독이나 절차 등으로 인해 신청자의 급여가 거절되고, 지연, 산정 오류가 발생하거나 신청자가 아닌 다른 사람에게 급여가 제공되는 경우.

자료: Department for Work & Pensions (2019c, p. 7)

다. 부정수급 현황

노동연금부는 매년 부정수급에 따른 손실 예상치를 공표하고 있다. 영국 정부는 2018/2019년 기준으로 사회보장 재정에 1835억 파운드를 지출했으며 2.2% 정도인 41억 파운드를 부정수급으로 초과 지급한 것으로 나타났다. 이는 2017/2018년에 초과 지급된 약 38억 파운드(2.2%)보다 증가된 금액이다. 한편 신청자 오류, 제공자 오류 등으로 인한 과소 급여 규모는 전년 대비 다소 증가하였으며, 전체 사회보장 재정의 1.1%(약 20억 원) 정도로 추정하고 있다(Department for Work and Pension, 2019c, p. 3).

〈표 5-27〉은 주요 사회보장제도별 재정 규모와 부정수급 규모를 나타낸 것이다. 초과 지급 규모는 주거급여가 약 13억 4000만 파운드로 가장

많았으며, 유니버설 크레디트(6억 8000만 파운드), 고용 및 지원 수당(6억 파운드) 순으로 나타났다. 초과 지급 비율에서는 유니버설 크레디트가 8.6%로 가장 높았다. 다음으로는 구직수당(6.5%), 주거급여(6.4%)의 순이다(Department for Work and Pension, 2019c, p. 3).

과소 지급된 경우는 고용 및 지원 수당이 약 4억 7000만 파운드로 가장 많았다. 다음으로는 개인자립수당(약 4억 파운드), 주거급여(3억 4000만 파운드) 순이다(Department for Work and Pension, 2019). 과소 지급 비율을 보면 개인자립수당이 약 3.9%로 가장 높고, 고용 및 지원 수당(3.2%), 연금 크레디트(2.7%) 순이다(Department for Work and Pension, 2019c, p. 3).

〈표 5-27〉 영국 사회보장 급여 유형별 지출 및 부정수급 규모(2018/2019년)

(단위: 파운드)

유형		복지 재정 지출액	부정수급 규모	
			비율(%)	금액
초과 지급	주거급여	208억	6.4	13억 4000만
	연금 크레디트	52억	5.0	2억 6000만
	고용 및 지원 수당	148억	4.0	6억
	구직수당	13억	6.5	9000만
	유니버설 크레디트	80억	8.6	6억 8000만
	개인자립수당(PIP)	106억	3.5	3억 7000만
과소 지급	주거급여	208억	1.6	3억 4000만
	연금 크레디트	52억	2.7	1억 4000만
	고용 및 지원 수당	148억	3.2	4억 7000만
	구직수당	13억	1.3	2000만
	유니버설 크레디트	80억	1.3	1억
	개인자립수당	106억	3.8	4억

주: 지속적으로 조사하는 급여에 대한 부정수급 규모를 의미.

자료: Department for Work and Pension(2019c)fraud and error states release 2018-2019 estimates, p. 3).

〈표 5-28〉 영국 사회보장 급여 유형별 부정수급 현황

(단위: 백만 파운드)

유형		사기		신청자 오류		제공자 오류	
		비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액
초과 지급	주거급여	**4.2**	860	**1.7**	360	0.5	110
	연금 크레디트	2.2	120	1.4	70	1.3	70
	고용 및 지원 수당	2.1	310	1.0	150	1.0	140
	구직수당	**4.3**	60	0.3	0	1.8	20
	유니버설 크레디트	**5.8**	460	0.7	50	**2.1**	170
	개인자립수당(PIP)	1.6	170	1.6	170	0.3	30
과소 지급	주거급여	0.0	0	1.2	250	0.4	90
	연금 크레디트	0.0	0	1.6	80	1.1	60
	고용 및 지원 수당	0.0	0	1.2	180	**2.0**	300
	구직수당	0.0	0	0.2	0	1.0	10
	유니버설 크레디트	0.0	0	0.7	60	0.5	40
	개인자립수당	0.0	0	**3.2**	340	0.6	70

주: 지속적으로 조사하는 급여에 대한 부정수급 규모를 의미하며 비율은 전체 복지 재정 지출액 중 부정수급 금액의 비율을 의미.

자료: Department for Work and Pension(2019c). fraud and error states release 2018-2019 estimates, pp. 10-11.

라. 부정수급과 오류 지급의 원인

2010년 노동연금부와 통계청(HMRC)이 작성한 사회보장 급여와 세금 공제 프로그램의 부정수급 원인 분석 보고서에서는 부정 또는 오류 지급의 원인을 5가지 유형으로 구분하였다.[96]

1) 복잡성(Complexity)

사회복지 부정수급 및 지출이 발생하는 가장 큰 요인으로 복지 시스템

96) 이하는 Department for Work and Pension(2010b), pp. 15-19 부분을 발췌 및 수정한 임완섭 외(2017, pp. 167-170)의 내용을 발췌 및 보완한 것임

의 복잡성을 들 수 있다. 급여 신청자는 다양한 사회보장 급여와 세금 공제 프로그램에서 요구하는 까다로운 신청·수급 절차와 자격 요건 때문에 급여 신청 과정이 매우 혼란스럽고 복잡하다고 생각할 수 있다. 특히 이는 신청자 오류로 인한 부정수급이 발생할 개연성을 높일 수 있다.

또 신청자들이 사회보장 급여를 신청할 때 한 가지 급여만 신청하기보다는 다른 급여나 수당, 세금 공제를 동시에 신청하는 경우가 많다. 그러나 이를 관장하는 부서가 다르고 절차 또한 부서마다 다르기 때문에 부정수급과 과소 지급이 발생할 소지가 크다. 예를 들어 신청자들은 세금 공제는 국세청에 신청하고, 사회보장 급여는 급여별로 노동연금부나 지방정부에 신청해야 한다.

영국에서는 다양한 사회보장 급여를 자산 조사를 통해 지급한다. 급여 신청자들은 자신의 자산이나 소득 수준이 변경될 때마다 신고할 의무가 있다. 그러나 신고 절차의 복잡성과 복지급여 신청자의 이해 부족 등으로 부정수급이 발생할 수 있다. 특히 세금 공제 제도는 부양가족 수, 본인과 배우자의 근로시간과 임금 수준에 따라 세금 공제 금액이 달라지게 된다. 세금 공제 신청자들은 세금 공제 제도를 정확하게 이해하지 못하고 신청할 수 있다. 이로 인해 부정수급이 발생할 수 있다.

복잡한 사회보장 급여 절차는 해당 업무 담당 직원의 지식 부족이나 지급 오류로 귀결될 수 있다. 담당 직원의 직무 교육 부족으로 잘못된 업무 처리가 발생할 수 있고, 이는 제공자 오류(official errors)로 직결될 수 있다. 따라서 노동연금부는 사회보장 급여 시스템을 간소화하는 노력을 지속적으로 벌이고 있다. 그러나 사회보장 급여 심사 매뉴얼은 아직도 약 9690페이지에 달하고, 세금 공제 업무 매뉴얼은 1447페이지에 달한다. 직원들이 이를 모두 충분하게 학습하고 규정에 맞게 완벽한 업무 처리를 하기는 매우 어려운 실정이다.

2) 자산 심사(Means-tested)

영국에서는 다양한 사회보장 급여가 신청자의 재력을 기준으로 차등 지급된다. 다양한 제도의 급여 자격 조건에 자산과 소득이 중요하게 반영된다. 영국 정부는 신청자의 재산과 소득을 파악하기 위해 자산 심사를 통해 급여 신청자의 자산과 부채를 조사한다. 또 신청자의 소득을 조사하는 소득 심사를 한다. 그러나 복지급여 수급 자격 결정과 관련하여 신청자가 제공하는 자산 및 소득 정보의 정확성을 판단하기 쉽지 않아서 부정수급이 발생하기도 한다.

급여 신청자 중에는 이러한 자산 심사 절차를 이용하여 자신의 경제적 능력이 바뀌었음에도 불구하고 해당 정보를 갱신하지 않아서 부정수급이 발생하는 경우도 있다. 사회보장 급여와 세금 공제 제도를 노동연금부와 국세청에서 별도로 관리함으로써 발생하는 지급 오류 문제도 있다. 따라서 사회보장 급여 데이터베이스와 국세청의 정보 시스템을 실시간으로 연동하는 시스템을 개발하여 신청자의 재력을 좀 더 정확하게 파악함으로써 이중 지급 등의 문제를 방지하고자 노력하고 있다.

3) 처벌 조항의 취약점

현재 영국에서는 부정수급이 쉽게 적발될 수 있다는 인식이 부족하다. 또 부정수급으로 얻는 이익이 적발돼 받을 처벌에 비해 크다는 인식이 있다. 수급자를 대상으로 한 부정수급 행정 처분에 대한 인식 조사에 따르면 부정수급에 대한 처벌의 강도가 관대하고 적절하지 않은 것으로 응답하였다. 부정수급을 통해 초과 지급을 받은 응답자 중 약 25%는 부정수급이 발각될 우려가 매우 작다고 인식하였다.

처벌의 정도도 사회보장 급여를 관리하는 노동연금부와 세금 공제 제도를

관리하는 국세청 등 소관 기관별로 상이하였다. 국세청은 세금 공제의 부정수급이 조직적이고 광범위하게 계획한 것이 아니라고 판단하면 주로 과징금을 부과하는 방식으로 부정수급을 처벌하고 있다. 그러나 노동연금부에서는 형법을 적용하여 일부 부정수급 사례에 대해 중형을 적용하는 사례가 가끔씩 있다. 2009-2010년 기준으로 노동연금부는 약 3만 명을 부정수급 사기 혐의로 형사 고발을 하였다. 이 중에서 약 4분의 3 정도는 가벼운 제재를 받았다. 일부는 과징금 처분을 받았는데 과징금이 부정수급액의 30% 정도에 불과하였다. 따라서 많은 신청자가 부정수급에 대한 처벌이 매우 관대하다고 인식하는 것으로 나타났다.

4) 사회적, 개인적 규범(Social and Personal Norms)

부정수급자의 상당수가 사회와 개인의 규범(norm)에 많은 영향을 받는다. 부정수급자를 대상으로 한 연구에서는 부정수급을 피해자가 없는 범죄라고 인식하고 자신을 범죄자라고 생각하지 않는 것으로 나타났다. 대부분의 영국 국민은 부정수급에 대해 엄격한 태도를 보여서 이를 쉽게 용납할 수 없는 범죄 행위로 간주하고 있다. 실제 부정수급의 정도는 국민이 생각하는 것보다 훨씬 낮다. 그러나 영국 국민의 약 84%는 대부분의 수급자들이 부정수급을 한다고 생각하는 것으로 나타났다.

5) 사회복지 시스템과 직원 지원 문제

부정수급의 또 다른 원인으로 적절한 정보기술 시스템이 구축되어 있지 않으며, 직원 훈련이 부족한 점을 들 수 있다. 이는 특히 부정수급 중에서 제공자 오류와 직결된다. 효과성과 효율성이 높은 사회보장 급여 시스템을 구축하기 위해서는 사회보장 급여 시스템과 세금 공제 제도 간의

데이터베이스 연동 시스템을 구축하는 것이 필수적이다. 그러나 아직까지는 두 제도의 데이터베이스를 연동하고 통합하는 데 문제가 있다.

부정수급 행정 오류를 줄이기 위해서는 해당 업무를 수행하는 직원을 대상으로 직무 교육을 정기적으로 실시하고, 직원들의 작업 성과를 향상시키기 위해 인센티브 제도를 마련해야 한다는 지적도 많다.

마. 부정수급 방지를 위한 관리 운영 체계

1) 부정수급 관리 운영 체계의 변화와 법적 근거

영국에서는 사회복지 부정수급으로 인한 복지 재정의 손실을 방지하기 위해 1992년에 '사회보장관리법(Social Security Administration Act)'을 제정하였다. 노동연금부는 이후 부정수급 방지와 부정수급에 대한 처벌을 강화하기 위해 1997년에 '사회보장관리(사기 관련)법(Social Security Administration(Fraud) Act)'을 도입하였다. 2005년에는 부정수급 오류(신청자 오류, 제공자 오류) 부분을 보완하여 부정수급 관리를 강화하였다. 또 세금 크레디트 제도를 도입한 지 3년 후인 2006년에는 '사기방지법(Fraud Act)'을 제정하였다(Whyte & Wiegratz, 2016). 그 후 국세청에서는 세금 크레디트 제도의 부정수급률을 5% 이하로 줄이기 위하여 주된 부정수급 발생 요인을 정의하고, 관련된 사례를 분석하는 구체적인 방안을 제시하였다.

2) 부정수급 관리 기관

현재 영국의 내각실(Cabinet Office) 내에 부정수급 방지 전문가 센터(Centre of Expertise for Counter Fraud)를 중심으로 부정수급 방지

에 대응하고 있다. 부정수급 방지 전문가 센터는 공공 부문에 대한 부정수급 관련 데이터 수집과 분석 등을 담당한다.

각 부처는 내부 감사팀과 조사팀을 통해 부정수급을 조사하여 발굴하고 사후 조치 등을 담당한다. 그러나 전 국민 의료서비스(NHS)는 부정수급에 대한 관리 기관(NHS Counter Fraud Authority)을 별도로 운영하고 있다.

이 외에도 심각한 부정수급에 대한 대응 기관(Serious Fraud Office)을 운영하고 있는데, 이 기관은 심각하거나 복잡한 부정수급을 수사하며, 수사권과 기소권을 가진 독립 기관이다. 부정수급과 관련한 조사는 감사원, 경찰청, 범죄 수사기관 등과도 유기적으로 협조하고 있다(원종학 외, 2019, pp. 82-83).

3) 부정수급 방지 대책

2010년 발표된 부정수급 종합 관리 대책은 2005-2006년부터 지속적으로 증가한 부정수급 지출을 줄이기 위한 대책을 포함하였다. 노동연금부와 국세청은 부정수급에 대한 무관용 정책을 펼치고, 정부가 부정수급에 더는 타협하지 않을 것임을 천명하였다.

효과적인 부정수급 방지를 위하여 예방 정책을 1순위에 배치하였다. '예방-적발-정정-처벌-단념'이라는 일련의 통합적인 부정수급 대응 전략을 모색하였다. 이러한 대응 전략에는 부정수급을 억제하고 미연에 방지하는 방안뿐만 아니라, 사회보장 급여와 세금 크레디트 제도를 더욱 효과적으로 전달하기 위한 계획도 포함되어 있다.

이 계획은 당시의 집권 캐머런 정부가 계획한 급진적 복지 개혁과도 일맥상통한다. 캐머런 정부는 기존의 다양한 사회보장 급여와 세금 크레디

트 제도를 통합하여 유니버설 크레디트 제도를 구축하였다. 개혁의 목표는 사회보장 급여 신청인이 쉽고 빠르게 급여를 받고, 복잡한 사회보장 지원 체계를 단순화하여 오류에 의한 부정수급을 줄이는 것이다(Department for Work and Pension, 2010b, p. 25). 부정수급 종합 관리 전략은 〈표 5-29〉와 같다.[97]

〈표 5-29〉 부정수급 관리 전략

예방	적발	정정	처벌	단념
부정수급이 발생하기 전에 미리 차단	강화된 적발 시스템 도입	부정확하게 관리된 사례를 신속하게 제대로 처리하도록 관리	처벌 수위 강화	강화된 처벌 수위와 적발 시스템 발표 및 홍보

자료: Department for Work and Pension(2010b). Tackling fraud and error in the benefit and tax credits systems, p. 25.: 임완섭 외(2017, p.172) 〈표 6-5〉에서 재인용

① 예방(Prevention)

영국의 노동연금부와 국세청은 부정수급 관리 대책에서 예방 단계가 매우 중요하다고 여겼다. 급여를 한번 잘못 지급하여 잘못된 정보가 시스템에 기록되면 사후에 정보 오류를 식별하거나 수정하는 데 상당한 시간이 소요되고 비용도 많이 지출되기 때문이다. 따라서 최초로 지급하기 전에 철저하게 확인하여 오류 지급 및 부정수급을 예방하도록 하였다. 예를 들어 노동연금부는 일종의 부정수급 가능성이 높은 신청자 명단인 위험 프로파일(Risk Profile) 리스트를 작성하였다. 부정수급 전력이 있는 급여 신청자를 관리하는 리스트를 작성해 보관하고, 해당 신청자가 급여를

97) 부정수급 종합 관리 전략은 Department for Work and Pension(2010b), Department for Work and Pension(2015)의 'Tackling Fraud, Error and Debt in the Benefits and Tax Credits System'과 The Guardian(2015. 4. 9.). Unconnected and out of work: the vicious circle of having no internet의 내용을 활용하여 작성한 임완섭 외(2017, pp.172-177)를 발췌 및 수정한 부문임.

신청하면 철저하게 심사한다.

또 신청자의 급여 신청 상황을 일생 동안 기록하고 이들의 생활이나 소득 수준에 변화가 생기면 이를 데이터베이스에 보관하여 다른 기관에서 필요할 때 공유하는 시스템을 갖추고 있다. 국세청은 잠재적인 부정수급자를 사전에 발견할 수 있는 FEAST(Fraud and Error Assessment System Tool)라는 위험 사정(Risk Assessment) 기술을 개발하여 약 7000만 파운드를 절약하였다(HM Government, 2012).

국세청은 2014년에 RTI(Real Time Information) 시스템을 새롭게 구축하였다. 이는 근로자의 소득에 변동이 생길 때마다 세금 정보를 갱신하여 정확한 세액을 산정할 수 있도록 하는 시스템이다. 이 시스템은 국세청과 노동연금부가 급여 신청자의 신청 정보를 바로 확인할 수 있어서 부정수급을 방지할 수 있도록 지원해 준다. 또 사회보장 급여를 신청할 때 정확한 정보를 제공하고 변동 사항이 발생하면 즉시 알려야 한다는 의무를 부과하여 급여 지급 결정이 정확하게 이루어지도록 하고 있다.

사회보장 급여를 효과적으로 관리하기 위해서는 정보 시스템을 효율적으로 구축하는 것이 매우 중요하다. 영국 정부는 정보 시스템을 지속적으로 보완하고 사회보장 관련 부처 및 중앙정부와 지방정부 간의 긴밀한 정보 연계를 위해 통합 데이터베이스를 구축하였다. 세금 크레디트나 사회보장 급여를 신청자에게 지급할 때 지방정부가 이를 바로 인지할 수 있도록 하여 지방정부에서 관리하는 주거급여나 지방세 혜택이 부적절하게 지출되는 것을 방지하는 시스템을 구축하였다. 필요하면 민간 금융기관이나 신용정보 업체와 협력하여 데이터를 공유하고 부정수급을 방지하는 데이터베이스 시스템을 구축하기 위해 노력하고 있다. 직원들에게도 지속적인 직무 훈련을 지원하여 업무의 정확성을 증진함으로써 제공자 오류로 인한 부정수급을 방지하기 위해 노력하고 있다.

2012년 복지 개혁의 일환으로 도입된 유니버설 크레디트 제도는 6개의 사회보장 급여를 하나의 제도로 통합하였다. 이는 사회보장 급여의 복잡성과 비연계성으로 인해 발생할 수 있는 부정수급 문제를 방지하는 목적도 있다. 유니버설 크레디트를 처음 계획했을 때에는 2013년 10월에 전면 시행할 계획이었다. 그러나 세부 실행 계획의 미비, 관련 부처의 이해 부족, 정보 시스템 구축 문제 등으로 시행이 연기되었다. 따라서 시범사업을 통해 제도 시행 과정에서 부족한 점을 지속적으로 보완하고 있으며 2021년에 전면 시행할 계획이다.

② 적발(Detection)

현재 사회보장 부정수급 조사는 노동연금부의 사기조사팀(Fraud Investigation Service)과 지방정부에서 수행하고 있다. 세금 크레디트 부정수급 조사는 국세청에서 담당한다(House of Commons, 2014). 시민들이 부정수급 사례를 신고할 수 있도록 전국 부정수급 신고 핫라인(National Benefit Fraud Hotline)을 운영하고 있으며, 부정수급 전화 신고는 연간 약 24만 건에 달하고 있다. 특히 포르투갈이나 스페인 등 다른 국가에서 생활하면서 부정수급을 하는 사례가 증가하면서 별도로 해당 사례만을 신고하는 핫라인을 운영하고 있다.

부정수급이 의심되거나 적발된 경우에는 노동연금부, 국세청 또는 지방정부 등 관계 기관이 해당 사례를 조사할 수 있다. 부정수급조사관(Fraud Investigation Officer)은 부정수급 혐의자를 방문하거나, 면담을 위해 부정수급 혐의자의 출석을 요구할 수 있다. 2013년 기준으로 노동연금부는 약 1800명의 조사원을 통해 16만 5000건의 부정수급을 조사하였다. 이 중 1만 4000건은 지방정부와 공동으로 조사하였다(NAO, 2015).

검수(Checking)팀에서는 연간 42만 5000건의 일상적인 확인과 5만 4000건의 무작위 확인을 하고 있다. 현재 시스템에서는 3개의 정부 기관이 각각 부정수급을 조사한다. 따라서 같은 사례에 대해 중복 검사가 이루어질 수 있으며, 각각 상이한 조항 때문에 처벌이 다르게 이루어질 수 있다. 이는 부정수급 점검 및 관리 시스템이 효율적이지 않고 처분이 공정하지 않을 수 있음을 의미한다.

2012년 복지 개혁을 추진하면서 부정수급 문제를 전담하는 부정수급 조사팀(SFIS: Single Fraud Investigation Service)을 설치하였다. 이 조직은 모든 복지급여의 부정수급, 특히 사기에 의한 부적정 지급에 대한 조사를 일괄적으로 전담하는 팀이다. 2011년에 도입되어 2013년까지 시범사업 형태로 부정수급 조사팀을 운영하였다. 그러나 유니버설 크레디트 제도가 시행되는 시점이 연기되어 이 조사팀의 본격적인 운영도 연기된 상황이다.

영국 정부는 부정수급을 효과적으로 관리하기 위하여 이 기관 소속 부정수급 조사관을 200명 이상 증원할 계획이다. 이를 통해 부정수급을 적발하여 처벌하는 사례가 35% 이상 증가할 것으로 예상하고 있다. 또 누구나 부정수급을 할 수 있다는 인식을 없애고, 부정수급은 강하게 처벌받을 수 있다는 인식이 확산될 수 있도록 지역 이동 태스크포스(Mobile Regional Taskforce) 팀을 도입하였다. 이 태스크포스팀은 부정수급이 많이 이루어지는 지역에서 신청하는 모든 사회복지급여나 세금 크레디트를 한 번 더 검수하고, 부정수급과 오지급이 발생하지 않도록 지원한다. 또한 이 팀의 활동을 지역 신문이나 방송 등을 통하여 활발하게 홍보하여 부정수급이 발생할 수 있는 잠재성을 줄이도록 하고 있다(Department for Work and Pension, 2010b, p. 8).

③ 정정(Correction)

현재 잘못 지급된 사회보장 급여 및 세금 크레디트는 적발 즉시 조사 전담반을 투입하여 해당 사례를 조사하고 급여를 중단하거나 차감한다. 정부가 부정수급액을 환수할 수 있도록 부정수급 관리 시스템을 강화하고, 국세청과 금융기관은 민간 부문 채무 집행 기관과 협력하여 부정수급 환수를 위한 교정 시스템을 신속하고 효과적으로 운영하고 있다.

장기적으로는 세금 원천징수 시스템을 통해 부정수급 환수 처리를 자동으로 수행하는 방식도 고려하고 있다(Department for Work and Pension, 2010b, p. 18). 2014년에는 장애 급여(Incapacity Benefit)가 고용 지원 수당(Employment and Support Allowance)으로 전환되면서, 노동연금부는 해당 사례를 전면 점검하여 부적절한 급여 지출이 추가로 발생하지 않도록 하였다.

④ 처벌(Punishment)

부정수급은 납세와 관련한 범죄이다. 영국 정부는 부정수급 행위가 적발되면 강하게 처벌하여야 한다고 주장한다. 국세청과 노동연금부는 2010~2013년에 부정수급과 관련한 처벌을 강화하였고, 2013~2014년에 약 3억 6300만 파운드를 환수하였다. 이는 2009~2010년 대비 약 1억 파운드가 증가한 금액이다.

그러나 전체 4만 5000건 중 절반은 주의 처분을, 25%는 부정수급액의 30~50%에 해당하는 과태료 처분을 하였으며, 나머지 25% 정도만 기소하였다(Department for Work and Pension, 2015, p. 10). 이러한 처분 결과는 부정수급에 대한 처벌이 여전히 관대하다는 인식을 사회 전반에 확산시키고 있다.

또 다른 쟁점은 국세청과 노동연금부의 처벌 수위가 매우 상이하다는 점이다. 국세청에서는 세금 크레디트 수혜자가 받을 수 있는 최고 처벌 한도를 3000파운드로 규정하고 있다. 반면 노동연금부에서는 부정수급 액수가 크면 1차 발견 시에 3개월, 2차 발견 시에 6개월, 3차 발견 시에 최소 3년 동안 급여를 정지한다고 공시하고 있다(Department for Work and Pension, 2011, p. 1). 이러한 특성 때문에 이후 유니버설 크레디트와 단일 부정수급 조사팀의 부정수급 조사가 전면적으로 도입된다면 두 정부 기관 간의 상이한 처벌 규정과 업무 처리 방식으로 인해 혼선이 발생할 소지가 있다(NAO, 2015).

⑤ 단념(Deter)

부정수급을 막는 5단계 전략은 '단념'을 통한 방법이다. 부정수급은 누구나 할 수 있다는 생각을 지양하고, 부정수급 행위는 쉽게 적발될 수 있고, 처벌 수위도 강화되었다고 인식하게 만드는 것이다. 부정수급에 대한 국민과 사회의 인식 변화를 이끌어 내기 위하여 정부는 지역사회 단위로 부정수급에 대한 지식이나 부정수급 시 초래될 결과를 지속적으로 홍보하고 있다.

이러한 홍보 활동을 통해 대다수의 수급자들이 부정수급을 하고 있다는 사회 인식에 전반적인 변화를 유도할 수 있도록 노력하고 있다. 현재 운용하는 지역 이동 태스크포스 팀을 통해 부정수급 행위는 조기에 곧바로 적발될 수 있음을 알리고 있다. 또 지역사회의 수치심 요인을 활용하여 부정수급 행위는 지역 주민이 낸 세금을 정당하지 않게 이용하는 것임을 홍보하고 있다. 영국 정부는 부정수급 방지 활동이 한 번으로 끝나지 않고, 지역사회에서 꾸준히 시행될 것임을 다양한 언론 캠페인을 통해 알리고 있다(Department for Work and Pension, 2010b, p. 23).

바. 소결: 영국 사회보장 부정수급 방지 정책의 시사점

이 절에서는 영국의 사회보장 부정수급 관리 체계를 살펴보았다. 영국은 사회보장 부정수급 관리를 체계적으로 하고 있다. 영국의 사례는 한국의 부정수급 관리 체계 마련에 몇 가지 시사점을 제공한다.

1) 부정수급 추정치 공표

노동연금부는 매년 부정수급을 조사하고 추정 결과를 발표한다. 이를 통해 부정수급 행위를 사기, 오류 등으로 구분하여 각각의 지출 규모를 관리하고, 매년 부정수급률과 금액을 전년도와 비교함으로써 정책적 관심을 지속적으로 환기시키고 있다. 이러한 근거(evidence)에 기초한 정책은 우리나라에도 부정수급 문제를 해결하기 위한 구체적인 정책 대안으로 활용할 수 있다.

2) 효과적인 부정수급 관리를 위한 부처 간 통합 데이터베이스 구축

유니버설 크레디트가 부분적으로 시행되는 상황에서 부정수급과 관련하여 고용연금부와 국세청에서 사회보장과 세금 크레디트 부문을 별도로 관리하고 있다. 그 결과, 각 부처에서 사회보장 신청자와 수급자에 대한 개인 정보를 별도로 관리하고 있다. 영국에서는 효과적인 사회보장 신청자 관리를 위하여 실시간 정보 시스템을 도입하였다. 이 시스템은 신청자의 소득에 변동이 있을 때마다 관련 정보를 국세청과 노동연금부가 동시에 확인할 수 있도록 지원한다. 이러한 정보 시스템을 통해 두 부처가 서로 협력하여 부정수급을 예방하고 대응할 수 있도록 하였다. 우리나라에

서도 다양한 부처가 상이한 사회보장제도를 관리하고 있다. 영국의 부정수급 관리 부처 간의 통합 데이터베이스 구축과 상호 협력은 부정수급 방지를 위해 효과적인 방안으로서 우리나라에서도 적극적으로 도입할 필요가 있다.

3) 사회복지급여의 단순화와 부정수급 전담 팀 설치

영국에서는 2012년 유니버설 크레디트를 도입하여 사회복지급여를 단순화하고 부정수급을 효과적으로 관리하고자 하였다. 그동안 사회복지급여 체계가 지나치게 복잡하게 설계되어 각종 복지 정책을 시행하는 행정비용이 증가하고, 부정수급도 증가하고 있다는 비판에 대응하기 위한 조치였다.

영국 정부는 유니버설 크레디트 도입과 함께 단일 부정수급 조사팀을 설치하여 각 부처의 부정수급 조사 관리팀을 통합할 계획이다. 그러나 2013년에 유니버설 크레디트 제도 운영상의 복잡한 문제를 해결하지 못하여 2014년 전면 시행을 연기하였다. 유니버설 크레디트의 효율성 문제, 전달 체계의 부족 등을 이유로 유니버설 크레디트 제도의 시행을 비판적으로 바라보는 학자도 점차 늘고 있다(Taylor-Gooby, 2012 등). 유니버설 크레디트 개혁이 초기에 기대한 목적과는 달리 정책 성과에 대한 우려가 많은 실정이다. 한국에서도 부정수급을 막기 위한 통합 관리 정책이 추진된다면 전달 체계를 효과적으로 설계하여야 한다. 이 과정에서 부처 간의 긴밀한 협력과 정책 공조 활동이 이루어져야 할 것이다.

제5절 호주[98)]

1. 사각지대 현황

호주의 복지 사각지대를 규정하는 것은 단순한 작업이 아니다. 우선 그 개념을 정확히 적용하기 어렵다. 호주에서 복지 사각지대 현상은 다양한 개념으로 표현되고 있으나 정확히 대응하는 개념을 찾기 어렵다. 가장 직역에 가까운 개념으로 '블라인드 스폿(blind spot)'이 있는데 이는 정책상의 주의(attention)가 덜 기울여지거나 연구 관심이 충분하지 않을 때(under-exploration) 사용하므로 특정 인구집단이 급여에서 배제되는 현상과는 다소 거리가 있다.

급여 사각지대는 흔히 과소 출현(under-representation)으로 규정되기도 한다. 과소 출현이란 특정한 급여나 서비스에 포괄된 사람들의 분포가 통상적인 인구 분포와 차이가 있는 경우다. 보통 복지급여에서는 과소 출현보다는 반대 개념인 과대 출현(over-representation)이 문제가 된다. 예를 들면 이민자나 원주민은 그들이 차지하는 인구 비율에 비해 더 큰 비율이 복지급여나 프로그램에 등록된다. 누락의 의미가 더 강한 복지 사각지대와는 반대의 현상이 호주에서는 더 많이 관찰된다고 볼 수 있다.

좀 더 유사한 개념으로 비포괄(non-coverage, out-of-coverage 혹은 insufficient coverage)이 사용되는데 이 개념은 의료서비스 등에서 정부의 보조가 없는 서비스나 혜택을 표현할 때 주로 사용한다. 가끔 의료 보호(Medicare) 체계에서 배제된 이들을 지칭할 때 보호에서 제외된

98) 호주 역시 불과 2년 전인 본 연구과제 2차연도 연구의 사례연구로 수행된 국가로, 호주 사례 부문은 본 연구의 자문위원의 건의에 따라 남유럽 국가만으로는 제한적인 정책함의를 제고하고 독자들에게 보다 다양한 국가들의 사례를 제공하기 위해 부가적으로 제시된 부분임. 따라서 올해 사례 연구는 2017년 수행된 2차 연도 연구의 호주 사례연구(임완섭 외, 2017: 200-239)를 발췌하거나 보완(업데이트 등)하여 작성하였음을 밝힘.

자(people who are not covered)라고 하는데 이들은 사실상 체류 외국인이기 때문에 복지 사각지대로 보기에는 무리가 따른다.

가장 유사하게 사용되는 개념은 미충족된 복지 욕구(unmet welfare needs)일 것이다. 이 개념은 사회적 기준으로 볼 때 복지제도로 포괄되어야 하나 제도 설계상의 문제로 급여에서 제외되거나 제도에 포괄되었더라도 급여가 충분하지 않은 경우이다. 이 개념은 호주의 사회보장 급여와 장애인 복지서비스에 대한 평가에서 종종 사용되는데 제도의 포괄성보다는 충분성에 더 초점이 맞추어져 있다. 왜냐하면 사회보장은 20개의 소득지원 급여와 55개의 보충 급여로 구성되어 사실상 보편적인 급여 체계를 갖추고 있으며(Department of Social Services, 2015), 의료서비스는 실제로 보편적이기 때문이다(Whiteford & Angenent, 2002).

요약하자면 호주의 복지 사각지대와 한국의 복지 사각지대는 개념상의 차이가 있고 실제 관찰되는 현상도 다소 다르다. 우선 호주의 복지 사각지대는 대체로 포괄성의 문제라기보다는 충분성의 문제라고 볼 수 있다. 그러나 호주 역시 복지 사각지대가 생길 여지는 많다. 우선 호주의 사회보장 체계가 일반 조세에 크게 의존하는 특성상 소득보장 급여에 부착된 낙인(stigma)이 반자발적(semi-voluntary) 사각지대를 초래할 이론적 개연성이 있다. 예를 들어 한국처럼 사회권 인식이 충분히 발달하지 못한 사회에서는 구조적 배제에 적극적으로 대응하지 않고 그냥 수용하거나, 수급에 수반되는 낙인이나 부정적 인식으로 인해 급여 신청을 포기하는 등의 (사회적으로 강요된) 자발적 배제 성격의 사각지대가 관찰되기도 한다. 호주에서도 정책적으로 사회보장 수급에 오명을 결합시키고 있기 때문에(Whiteford, 2017) 이러한 반자발적 사각지대가 발생할 수 있다.

호주의 사각지대를 충분성 측면에서 접근하는 것이 타당하다고 해도 충분성과 포괄성은 연관된 개념으로서 둘 사이의 경계를 명확히 하기 어

려운 점이 있다. 즉, 급여 수준이 적정하지 않거나 충분하지 않으면 단지 급여 대상자에 포함되어 있다는 사실만으로는 실질적인 의미가 없다. 실제로 자발적인 신고 및 등록에 의존하는 사회보장 급여는 급여의 불충분성 때문에 등록 유인이 떨어져 결국 포괄성의 감소로 귀결되는 경우도 발생한다. 따라서 사각지대를 포괄성과 적정성을 모두 고려하는 개념으로 설정하고, 호주 노인소득보장 체계의 사각지대를 분석해 본다.

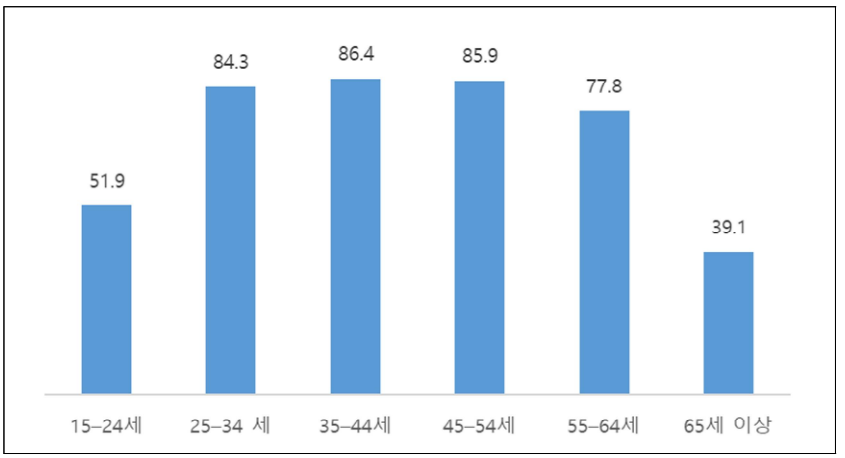
1) 포괄성

가) 기업연금

우선 기업연금의 대상 포괄성부터 살펴보면 2013-2014년 현재 1300만 명의 65세 이상 노인이 기업연금에 가입하였다. 이는 노인 전체 인구의 39.1%에 해당한다(Australian Bureau of Statistics, 2016b). 고연령일수록 기업연금 가입률이 낮으며, 노인 계층 내에서 그나마 기업연금 가입률이 높은 65~69세 연령대의 기업연금 가입률은 약 55%다. 기업연금 가입률은 성별로 상당한 격차가 있는데 남성은 미가입자가 25% 정도인 데 반해, 여성 미가입자는 약 33%에 이른다(Clare, 2017).

〔그림 5-18〕 호주의 기업연금 가입률(2013~2014년)

(단위: %)



자료: Australian Bureau of Statistics(2016b). 저자 재작성.(Retrieved 21.8.2019, from https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/6523.02013-14?OpenDocument)

기업연금 가입률의 증가 추세, 그리고 근로 연령대의 높은 가입률에 비추어 볼 때, 시간이 지날수록 노인들의 기업연금 계좌 보유율은 자동으로 증가할 것으로 예상된다. 그러나 기업연금 계좌 보유율이 기업연금 수급률을 의미하지는 않을 수 있음에 유의할 필요가 있다. 전술했다시피 기업연금은 일시불 수령 허용으로 수급률이 안정적으로 보장되지 않을 수 있으며 실제 연금 방식 수급률은 약 30%에 머물러 있다(Australian Bureau of Statistics, 2016b).

나) 노령연금

호주에서 노령연금은 사회보장급여에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는데, 2017년 기준으로 노령연금 수급자는 약 250만 명이며, 이는 전체 사회보장급여 수급자의 약 절반에 해당한다(Department of Social

Services, 2017a; 여유진 외, 2017, p.136재인용). 보훈연금(Age Pension paid by Department of Veterans Affairs) 수급자를 합하면 호주의 노령연금 수급자는 대략 80%에 근접해 있어 사실상 보편적 급여의 성격을 띠고 있다(여유진 외, 2017, p.136).

수급액에 따른 노령연금 구성은 시간이 경과함에 따라 크게 변할 것으로 예상된다. 현재는 완전 수급자 비중이 높으나 2027년부터 부분 수급자가 다수를 차지하게 한다. 2050년 경에는 부분 수급자가 절반으로 상승할 것으로 예상되며 노령연금 비수급자도 눈에 띄지는 않지만 장기간에 걸쳐 점진적으로 증가할 것으로 예상된다(National Commission of Audit, 2014). 부분 수급자의 증가는 기업연금 수급으로 증가된 소득 또는 자산으로 인해 최대 금액 노령연금에 해당하는 수급자들을 부분 노령연금 수급으로 이동시키기 때문이다(Australian Institute of Health and Welfare, 2017; 여유진 외, 2017, p.138 재인용).

대체로 80%의 호주 노인들은 급여액의 격차는 있으나 노령연금 수급자로 파악된다. 호주 노인들 중에서 노령연금에서 제외된 이들은 크게 두 부류로 나눌 수 있다. 첫 번째는 소득 및 자산 조사 기준을 충족하지 못한 고소득자며, 두 번째는 거주 기준을 충족하지 못한 노인 이민자다. 각 집단에 대한 정확한 규모를 보여 주는 통계는 없다. 추산해 보면 우선 호주 65세 이상 노인 인구가 대략 380만 명이며(Australian Institute of Health and Welfare, 2018), 이 중 노령연금에서 배제된 20%는 76만 명이 된다. 2016년 호주 통계청 센서스 원자료(ABS TableBuilder)에 의하면 거주 기간이 10년 미만인 이민자는 대략 2만 7,500명으로 추산된다(거주 기간을 구간으로 제시하고 있어 정확한 통계치는 아님). 즉, 거주 기준을 충족하지 못해 노령연금을 수령하지 못하는 인구집단은 전체 비수급자의 3.6% 정도다. 나머지 절대다수는 고소득으로 인해 노령연금에서 배제된 경우로 추측할 수 있다.

다) 사각지대 규모

결론적으로 수급률로 살펴본 호주 노인소득보장의 사각지대는 앞서 언급한 2만 7,500명의 입국 이민자 노인이다. 이 수치는 노령연금 비수급자의 3.6%이며, 잠재적 수급자인 호주 전체 노인의 0.7%에 해당한다. 사각지대를 최근 입국한 노인 이민자에 한정하여 규모를 추정하는 것은 두 가지 가정에 기초한다. 첫째, 소득 분포상 상위 20%는 노령연금 수급 자격을 부여하지 않은 것에 동의한다. 둘째, 최근 입국한 노인 이민자들이 모두 소득 및 자산 조사 기준을 충족하지 못하는 상대적 저소득계층으로 가정한다. 그러나 상당한 자산을 보유한 상태로 입국한 소위 투자 이민자도 존재하기 때문에 이는 이론적 최대 추정치로 보는 것이 타당하며, 실제 사각지대 규모는 이보다 조금 작을 것으로 추정할 수 있다.

호주 노인소득보장 제도는 소수의 일부 계층에 한정된 사각지대를 형성하는 것으로 평가된다. 한국과 달리 부양의무자 기준 등 포괄성을 제약하는 제도 외적인 요인이 없기 때문에 큰 정책 변화가 없는 한 작은 규모의 사각지대는 당분간 유지될 것으로 보인다. 그러나 노령연금 자격 요건 강화를 포함하는 개혁 논의는 잠재적으로 사각지대를 확대할 개연성이 있다.

2) 적절성

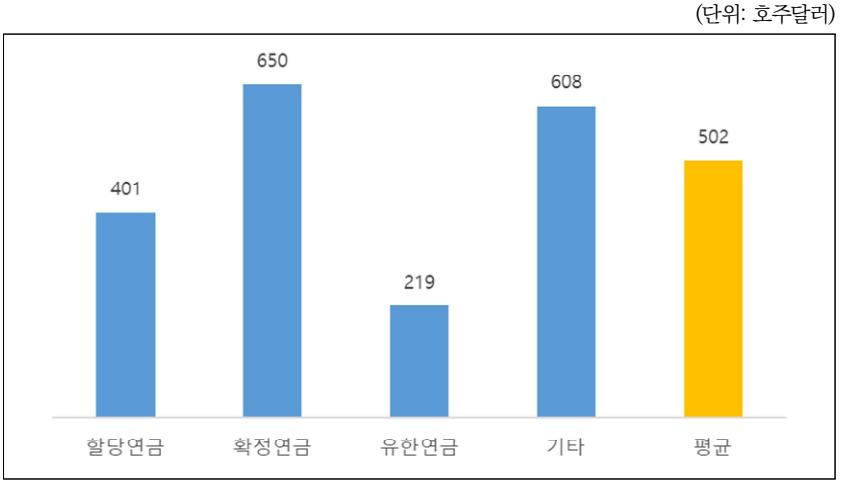
가) 기업연금

기업연금은 일시불과 소득 흐름(income streams) 방식으로 수급할 수 있다. 일시불을 제외하고 정기적인 소득을 제공하는 호주의 기업연금은 크게 세 가지 유형이다. 첫째, 할당연금(allocated pensions)으로서

계좌 기반 연금(account-based pensions)으로 불리기도 한다. 이 방식의 급여는 기업연금 계좌의 적립금과 투자 수익에 의해 결정된다. 한국의 확정 기여형(defined contribution) 퇴직연금과 유사한 방식이다. 둘째, 확정연금(guaranteed pensions)으로서 평생 고정적인 급여가 지급된다(defined benefit). 급여 산정은 미리 정해진 공식에 따르며 은퇴 전 소득, 은퇴 연령 및 고용 기간 등을 공식에 대입한다. 셋째는 유한연금(term annuities)으로서 고정된 기간에 고정된 급여가 지급된다. 주로 일시불로 받은 기업연금을 활용하여 생명보험에 가입하고, 생명보험회사에서 특정한 금액을 받는다(Australian Bureau of Statistics, 2016b).

〔그림 5-19〕 기업연금 주당 수급액 : 2013-14

(단위: 호주달러)



자료: Australian Bureau of Statistics(2016b). 저자 재작성. (Retrieved Oct 2019, from https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/6523.02013-14?OpenDocument)

기업연금 급여액은 급여 형태별로 상당한 편차가 있다. 확정연금 방식이 가장 높으며 유한연금이 가장 낮다. 이는 일시불 수급액 자체가 낮기 때문인 것으로 추정된다. 위의 그림에서 제시된 바와 같이 2013-2014년

현재 연금 방식으로 기업연금을 수령하는 이들의 1인당 평균 기업연급 수급액은 주당 502달러다. 2014년 호주의 절대 빈곤선이 주당 412.34 호주달러(노인 단독 가구 기준)임을 감안할 때(Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, 2014) 기업연금 단독으로도 최소 적절성 기준을 충족한다고 볼 수 있다. 2014년 호주의 상대적 빈곤선은 주당 426.30달러(단독 가구 기준)여서(Australian Council of Social Services, 2016) 기업연금은 상대적 적절성 기준 역시 충족하고 있는 것으로 보인다.

그러나 이런 수치는 단지 평균 급여액을 기준으로 한 적절성이며 실제 빈곤선 이하의 기업연금 수령자 규모를 보여 주는 2차 자료 발간물은 접근이 되지 않고 있다. 더 중요하게는 기업연금 수급액은 그 자체로 적절성에 큰 의미가 있는 지표가 되지 못한다. 왜냐하면 기업연금은 노령연금을 상쇄하는 효과가 있으며 노령연금 수급액에 영향을 미치는 요인일 뿐이기 때문이다. 즉, 기업연금 급여액이 노령연금 최대 수급액을 초과하지 않는 한 노령연금이 부족분을 채워 준다. 따라서 기업연금은 노인소득보장에서 부차적인 역할을 하는 것으로 볼 수 있으며 궁극적으로는 노령연금이 급여의 적절성을 판단하는 기준이 된다.

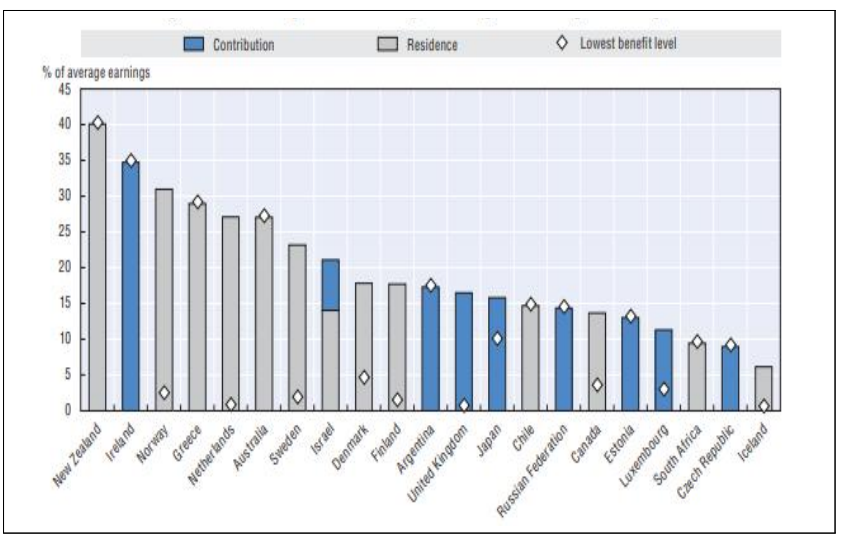
나) 노령연금

호주의 노인 중 연금수급권자의 주요 소득원은 노령연금이며, 2019년 현재 노령연금 최대(base rate) 수령액은 각종 보충 수당을 포함해서 단독 가구의 경우 격주당 933.40달러, 부부가구의 경우 격주당 1407.00달러다(Department of Human Services, 2019c).

호주에서 노령연금의 적절성은 관례적으로 적용되는 남성 평균 소득의

27.5% 적용을 통해 파악하는 것이 대표적이며, 이와 함께 몇 가지 통용되는 사회보장 급여 적절성 관련 지표들(평균 임금 대비 급여 수준, 빈곤선 대비 급여 수준, 소득대체율, 상대빈곤율 등)을 꼽을 수 있다. 몇 가지 통용되는 사회보장 급여의 적절성 평가 호주 노령연금에 적용해 본다면 OCED의 평균 임금 대비 노령연금 비율 국제 비교에 의하면 호주는 상대적으로 높은 수준이다(OECD, 2015; 여유진 외 2017: 143에서 재인용).

〔그림 5-20〕 평균 임금 대비 노령연금 수준



자료: OECD(2015, p.51). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators. 재인용.

호주의 노령연금 수준을 호주의 빈곤선 대비 비율을 통해 파악해 볼 수 있다. 헨더슨 빈곤선(Henderson Poverty Lines)은 정부의 공식적인 빈곤선은 아니나 국제비교 또는 학술용으로 활용되고 있는데, 실업급와 노령연금 그리고 가족급여(4인 가구)를 절대빈곤선 대비 각 급여의 최대수준의 비율로 나타내면, 노령연금이 124.1%로 다른 급여에 그 비율이 높

은 것으로 나타났다(Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, 2019). 이는 호주의 노령연금이 다른 주요 사회보장 급여에 비해 상대적으로 급여수준이 높다는 것을 보여준다. 하지만 급여수준은 급여의 목적에 따라 다르게 나타나기 때문에 노령연금의 급여 충분석이 높다고 말하기는 어려운 측면이 있다.

〈표 5-30〉 절대 빈곤선 대비 급여 수준

(단위: 호주달러, 부부 가구 기준)

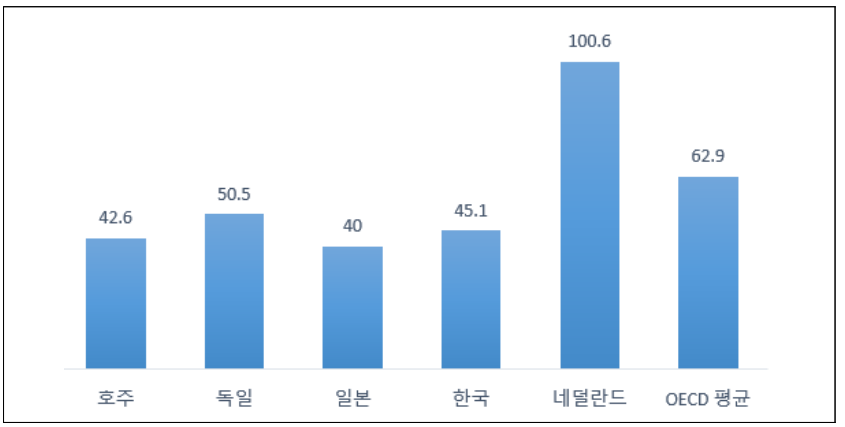
급여	주당 최대 급여(A)	빈곤선(B)	비율(A/B)
실업수당	568.60	708.41	80.3%
노령연금	754.70	608.24	124.1%
가족급여(4인 가구)	1045.65	128.094	81.6%

자료: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research(2019, p.4). Poverty Lines: Australia. March Quarter 2019. 저자 재작성.

호주는 1인당 연간 소득이 미국 달러화 기준 5만 3,349달러로 소득수준은 세계 상위권에 속한다(OECD, 2019f). 하지만, 아래 그림에서 확인할 수 있듯이 호주 노령연금의 소득대체율은 국제 기준인 OECD 평균에 비해 상당히 낮은 수준이다. 호주 노령연금의 소득대체율이 낮은 이유는 은퇴 직전의 소득보다 그 이전에 노동시장에서 벌어들이는 소득수준이 매우 높은 것에 기인한다. 즉, 연금에 대한 소득대체율 산정기간보다 그 기간 이전에 벌어들이는 소득이 높기 때문에 보여지는 착시현상으로 볼 수 있다. 또한 기업연금에 대한 일시불 수령이 가능한 기업연금 제도의 특성도 낮은 소득대체율의 원인으로 볼 수 있다(OECD, 2017b; 여유진 외 2017:144 재인용).

〔그림 5-21〕 노령연금 소득대체율(2016년 기준)

(단위: %)



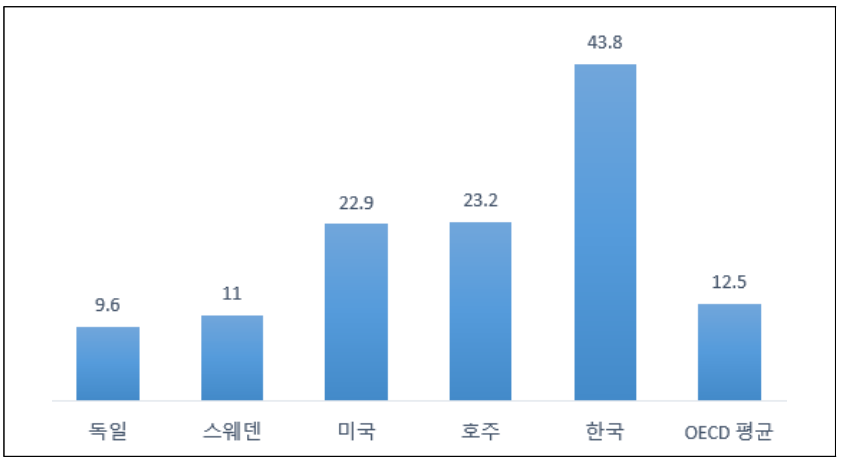
자료: OECD(2017a, p.107). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. 저자 재작성; 여유진 외 2017(p.145, 그림 3-27) 재인용

아래 표에 제시된 호주 노인 빈곤율은 23.2%로 OECD 평균에 비해 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 이는 호주 노인의 소득분배 상태를 정확하게 제시한다고 보기는 어렵다. 앞서 언급한 바와 같이 호주 노인의 경우 기업연금의 일시불 수령 비율이 높으며, 자가 보유율[99]이 높은 것으로 알려져 있기 때문에 이를 감안하면 노인 빈곤은 공식적인 통계보다 낮을 것으로 예상된다. 비정부기구에 의해 작성된 호주 국내의 빈곤율 통계는 2016년 노인 상대빈곤율을 12% 정도로 추정하고 있으며(Australian Council of Social Services, 2018), 또 다른 민간 연구는 주거 비용을 감안하여 순 소득대체율에 기초해 볼 때 노인 상대빈곤율은 8%로 하락한다고 추정하였다(Coates & Chen, 2019).

99) 여유진 외(2017: 179)에 의하면 노인의 60% 이상이 융자 없는 자가 주택 보유자인 것으로 제시되어 있음

〔그림 5-22〕 노인 상대빈곤율

(단위: %)



자료: OECD(2019g).

다) 사각지대 규모

급여 수준으로 사각지대를 추정하는 것이 통상적인 방법은 아닐 것이다. 이 연구는 비록 급여 수급 자격 요건을 갖추고 있으나, 급여 수급 이후에도 소득이 빈곤선 이하에 있는 경우를 사각지대로 규정한다. 급여 수준에 의한 호주 노인소득보장 제도의 사각지대 규모는 절대적, 그리고 상대적 기준으로 측정이 가능하다. 우선, 절대적 적절성으로 측정되는 절대빈곤선 기준을 적용해 보면 2016년 기준으로 소득이 주당 330.80달러 미만이면 빈곤층으로 간주된다(Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, 2016). 2016년 호주 통계청 자료(ABS TableBuilder)에 의하면 대략 20만 4500명의 65세 이상 노인의 소득이 절대 빈곤선 이하인 것으로 추정된다(소득을 구간으로 나누어 측정하고 있어 정확한 통계치는 아님). 이는 호주 노인 인구의 5.4%에 해당한다.

상대빈곤선에 비추어 본 사각지대 규모는 이미 서술된 바 있으며, 측정 방식에 따라 빈곤율에 상당한 차이를 확인했다. 가장 높은 빈곤율을 나타낸 OECD 자료에 의하면 호주 노인의 상대빈곤율은 23.2%인 것으로 나타났다(OECD, 2019g). 호주 국내 연구(Australian Council of Social Services, 2018)의 추정에 의하면 호주 노인의 상대빈곤율은 12% 정도인 것으로 나타났는데, 이는 측정방법에 따라 빈곤인구의 규모가 거의 절반으로 떨어질 수 있음을 보여준다.

라) 소결

호주 노령연금제도는 자산기준이 비교적 관대하여 대상 포괄성은 매우 높은 편이다. 소득분포 상위 20% 정도가 노령연금 수급에서 제외되고 있기 때문에 노령연금 측면의 사각지대의 거의 없다고 볼 수 있다(여유진 외, 2017, p.149).

단, 거주 기간이 10년 미만인 노인 이민자들이 제도적으로 배제되어 있는 것은 특기할 사항이다. 비록 그 인구 규모는 크지 않지만 노령연금 수급 자격을 제한하기 위한 호주 정부의 노력을 상징적으로 보여 준다고 할 수 있다. 이들이 이용 가능한 소득보장 제도로서 기업연금이 있으나 이민 정착 후 10년 이내에 적립할 수 있는 기여금이 크지 않을 것으로 예측되기 때문에 이들은 사실상 개인의 경제활동과 자산, 사적 이전에 의존할 수밖에 없다.

호주의 사회보장 급여의 적절성은 또는 급여 충분성은 높다고 보기 어려운 측면이 있지만, 사회보장 급여의 적용범위 측면에서 상대적으로 높은 수준의 포괄성을 보여준다. 앞서 제시한 바와 같이 포괄성 기준으로 살펴본 사각지대는 최대 3.6%인 정도인 반면, 적절성 기준을 적용한 사

각지대(빈곤율)는 최대 23.2%까지 발생하는 것으로 나타났다. 노령연금의 적절성이 획기적으로 감소할 정책적 변화는 감지되지 않으며, 오히려 노령연금 지출 절감을 위한 적절성 축소 추세가 더 예측 가능한 전망이다. 기업연금은 호주 정부가 적절성을 훼손하지 않으면서 노령연금 재정 지출을 통제할 효과적인 대안으로 성장하고 있다. 기업연금의 포괄성과 급여 수준의 상승은 노령연금의 대상 표적성을 더욱 강화하는 결과를 나타낼 것으로 예상된다. 실제 호주 노인소득보장 체계의 장점 중 하나는 높은 소득재분배 효과다. 즉, 호주 노령연금 제도가 노인을 대부분 포괄하고 있기는 하지만 기업연금 적립금이 높은 상대적 고소득자들에게는 낮은 수준의 보호를 제공하고, 급여는 상대적 저소득자들에게 집중한다고 볼 수 있다(여유진 외, 2017, pp.149-150).

전반적인 호주 노인소득보장 제도의 소득대체율은 OECD 평균에 못 미치지만, 앞서 살펴본 바와 같이 평균임금 대비 노령연금의 비율과 절대빈곤선 대비 급여 수준에서 호주의 노령연금은 상대적으로 높은 수준을 보여준다. 그럼에도 불구하고, 낮은 급여의 적절성은 호주 노인소득보장 제도의 단점임은 분명하다. 특히, 자가 보유 여부는 노인소득보장 효과를 매개하는 주요 변수가 된다. 호주 노인들의 높은 자가 보유율은 실질 빈곤율을 크게 감소시킬 잠재력이 된다. 실제로 65세 이상 노인들의 60%는 주택 융자가 없는 완전 자가 소유자이며, 20%는 융자가 있는 자가 소유자로 전체의 80%가 주택을 소유하고 있다(Australian Bureau of Statistics, 2017). 다수의 노인은 주거비 부담이 없으나, 임차 거주자들은 정부의 임대 보조료(Rent Assistance)에도 불구하고 자가 소유자들보다 주거비 지출이 높으며(Benevolent Society, 2016), 이들은 적절성 측면에서 사각지대에 놓이게 될 확률이 높다.

2. 호주의 부정수급 관리 사례

가. 부정수급 정의 및 현황

호주는 복지 대상이 넓은 지역에 흩어져 있어 시설서비스보다는 자산 조사를 바탕으로 한 사회 부조성 급여 방식의 복지제도를 운용하고 있다. 자격 기준이 관대하며 수급자 또한 많기 때문에 중앙 부처와 일선 전달 체계까지 여러 기관이 연결되어 부정수급을 포착하고 관리하고 있다(임완섭 외, 2017, p. 200).

호주에서는 복지급여의 부정수급을 '복지사업 급여 기준에 부합하지 않으나 비도덕적 의도에 의해 부정하게 복지급여를 신청하고 수급하는 범죄 행위'로 규정하고 있다(Australian Institute of Criminology, 2012; 김상호, 2017, p. 1 재인용). 즉, 실수로 인한 기망(honest mistakes)보다는 의도적인 기망(deliberately fraud)에 집중하여 부정수급을 관리하고 조사한다(DHS 홈페이지, 2019. 8. 21. 인출).[100] 그러한 부정수급의 유형으로 자산 신고 누락(undisclosed income or assets), 신분 위조(identity fraud), 가구원 수 및 부양의무자 미신고(undeclared family relationships), 해외 출국 미신고(residency and absence from Australia), 신청 정보 누락(study requirements), 거짓 정보(claiming for services not rendered)로 분류하여 조사하고 평가한다.

호주의 부정수급 신고는 약 70%가 센터링크를 통하여 이루어진다(Australian Institute of Criminology, 2012).[101] 호주범죄조사원

100) 이 보고서에서 언급한 우리나라의 부정수급에 대한 개념적 접근(제2장 사각지대와 부적정 지출의 유형화와 모니터링 방안 참조)은 의도성과 비의도성을 포괄한 광의의 개념으로 활용되고 있다. 그러나 호주에서는 부정수급을 '비도덕적 의도'에 의해 복지급여를 신청하고 수급하는 '범죄 행위'로 규정하여 '의도적인 기망(deliberately fraud)'과 같은 협의의 개념으로 적용하여 부정수급을 조사하고 관리한다.

(AIC: Australian Institute of Criminology)에서 보고한 센터링크의 부정수급 관련 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2006~2010년의 센터링크 복지 대상 2688만 건 중 1608만 1156건을 검토한 결과 약 15.85%인 254만 8548건이 부정수급으로 판정되어 급여 취소 및 급여액 차감 조치를 취했다. 이 중 2만 263건은 검찰에 넘겨져 1만 2907건은 기소됐으며, 기소된 건 중 1만 2769건인 유죄 판결을 받았다.

〈표 5-31〉 호주 센터링크의 부정수급 실태

(단위: 건)

기간	센터링크 고객	검토	중지 및 차감	검찰 의뢰	기소	유죄 판결
2006-2007	6,500,000	4,276,281	628,705	5,261	3,400	3,355
2007-2008	6,520,000	4,431,309	702,624	5,312	2,658	2,624
2008-2009	6,840,000	3,867,135	641,504	5,082	3,388	3,354
2009-2010	7,020,000	3,506,431	575,715	4,608	3,461	3,436
계	26,880,000	16,081,156	2,548,548	20,263	12,907	12,769

자료: Australian Institute of Criminology(2012 p. 23)을 이용해 저자 재작성.

1996년에서 최근으로 올수록 센터링크 사회보장 부정수급에 대한 기소율은 큰 폭으로 하락했다. 실제 2011년 센터링크의 기능을 흡수한 휴먼서비스부(DHS: Department of Human Services)는 부정수급에 대한 접근 방식을 '무관용(zero tolerance)'으로 설정하였다(Wilcock, 2018). 실사뿐 아니라 적극적인 전산 시스템의 활용으로 각 부처에서 관리하는 수급자의 개인 정보 데이터베이스 간의 매칭을 통해 부정수급을 탐지하고 있다.

101) 2009-2010년 기준 부정수급 신고 기관 유형별 신고 비율을 살펴보면 휴먼서비스부 센터링크 69.9%, 호주 연방경찰(AFP) 10.4%, 신용 및 파산 관리 기관 4.2%, 주정부 및 지방경찰 4.3%, 호주 세무 당국 2.3%, 기타 8.9%로 전체 부정수급 사례 중 약 70%가 복지 관련이며, 센터링크를 통해서 신고가 이루어진다(Australian Institute of Criminology, 2012).

〈표 5-32〉 센터링크의 수급자 대비 부정수급(2007~2015년)

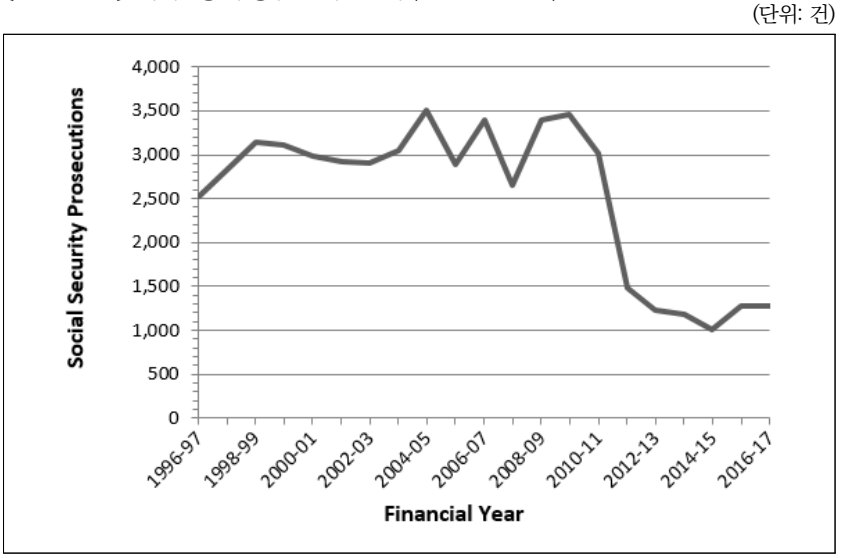
(단위: 명, 건, %)

기간	수급자	검찰 의뢰	수급자 대비 검찰 수사 의뢰(%)	기소 및 유죄 판결	유죄 판결 수급자(%)
2007-2008	4,163,902	5,312	0.12	3,146	0.07
2008-2009	4,416,709	5,082	0.11	3,857	0.08
2009-2010	4,527,312	4,608	0.10	4,019	0.08
2010-2011	4,595,861	1,273	0.02	2,487	0.05
2011-2012	4,677,395	1,235	0.02	1,186	0.02
2012-2013	4,830,255	1,165	0.02	927	0.02
2013-2014	5,015,966	1,071	0.02	863	0.01
2014-2015	5,114,307	1,366	0.02	814	0.01

자료: Prenzler(2016, p. 194). Welfare fraud prevention in Australia: A follow-up study; 임완섭 외(2017, p. 206). 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링 - 공공부조 제도(소득보장)를 중심으로. 재인용.

[그림 5-23] 사회보장 부정수급 기소 건수(1996~2017년)

(단위: 건)



자료: Wilcock(2018). 재인용. (Retrieved 21.8.2019, from http://www.nssrn.org.au/social-security-rights-review/prosecuting-welfare-fraud/)

나. 관리 운영 및 법체계

1) 법체계

호주에서는 복지 부정수급을 범죄 행위로 간주한다. 사회보장법(The Social Security Act 1999) 제212조부터 제215조에 따르면 복지급여 신청 혹은 경제적 어려움에 대한 요청과 관련된 허위 진술, 허위 청구, 허위 문서 제출 등을 범죄로 간주한다. 제216조에서는 복지급여액에 영향을 미칠 수 있는 신분 사칭을 중대 범죄로 간주한다(Federal Register of Legislation, 2016; 김상호, 2017, p. 2 재인용).

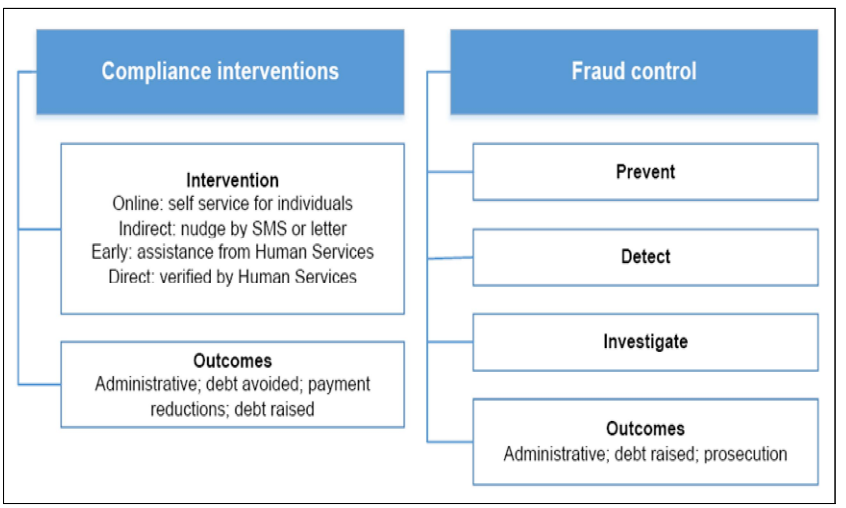
부정수급은 형법(The Criminal Code 1914)에 따라 처벌한다. 형법 제135조 1항은 복지급여 수급을 위한 부정행위는 5년 이하의 징역에 처할 수 있다고 명시하고 있다(Federal Register of Legislation, 2016; 김상호, 2017, pp. 2-3 재인용). 또 연방정부 재정 관리 및 책임법(Commonwealth Financial Management and Accountability Act 1997)과 연방정부 부정 통제 지침(Commonwealth Fraud Control Guidelines)에서 복지급여 담당자의 부정수급 예방 책임을 규정하고 있다(Federal Register of Legislation, 2016; 김상호, 2017, p. 3 재인용).

2) 관리 운영 체계

연방정부 부정 통제 지침(Commonwealth Fraud Control Guidelines)에 따라 각 기관은 기관의 특성과 기능에 관련된 상세한 부정수급 예방 및 대응책을 개발하여 부정수급을 최소화할 의무가 있다(Attorney-General's Department, 2002; 임완섭 외, 2017, p. 213 재인용). 복지 부정수급과 관련한 정부 업무는 대부분 휴먼서비스부의 센터링크를

통해 이루어진다. 휴먼서비스부의 부정수급 관리 체계는 [그림 5-26]과 같다. 부정수급의 선제적 예방 차원에서 준수율을 높이기 위한 개입 체계(Compliance interventions)와 부정수급을 통제하고 관리하는 부정수급 통제 체계(Fraud control)가 있다. 우선 예방 차원에서 준수율을 높이기 위해 교육, 대상자 행동 변화 유도를 위한 문자메시지(SMS) 또는 편지를 발송한다. 다음으로 부정수급을 관리하고 통제하기 위하여 부정수급 심사를 정기적으로 실시한다. 부정수급 심사는 연방정부 부정 통제 지침(Commonwealth Fraud Control Guidelines)에 의거하여 철저히 행하도록 하고 있다. 부정수급 위험에 대한 정기 심사를 통해 수시 모니터링이 이루어진다고 볼 수 있다. 또 국세청, 연방경찰청, 호주범죄조사원 등 정부 기관 간 파트너십을 구축하여 부정수급을 관리하고 있으며, 데이터를 공유함으로써 부정수급자를 탐지하고 적발하며 처벌한다(Department of Human Services, 2019a, pp. 18-42).

[그림 5-24] 휴먼서비스부(DHS) 부정수급 관리 체계



자료: DHS(2019a, p. 16).

다. 관리 체계[102)]

휴먼서비스부는 규정 준수 및 투명성 시스템(Compliance and business integrity system)을 통해 자격을 갖춘 사람의 지급 정확성을 높이고 부정수급을 관리한다. 정확한 급여액을 지급받을 수 있도록 보장하고, 잠재적인 부정수급(초과 지급, 불일치 지급)을 식별하고 조사하여 준수하도록 조치한다. 이를 통해 부정확하거나 부적절하게 이루어진 급여는 신속히 환수할 수 있도록 하고 심각하고 고의적으로 부정수급(serious and deliberate fraud)을 저지른 사람은 기소하는 과정까지 거친다(DHS 홈페이지, 2019. 8. 21. 인출). 이러한 부정수급 조사 및 관리를 위해 예방을 위한 활동, 적발을 위한 선정 및 지급 과정의 전략, 사후 관리 차원의 대응 방안, 그리고 심각한 비준수 및 사기에 대한 대응 방안으로 구분하여 살펴본다.

1) 예방(Prevention)

① 조기 및 간접 지원(Early assistance & Indirect: nudge by SMS or letter)

지급의 정확성을 높이고 부정수급을 예방하는 차원에서 전화 또는 편지, SMS 등으로 초기 개입 및 접촉을 한다. 특히 실수로 의무를 이행하지 않은 사람들을 지원한다.

---

102) 관리 체계 부문은 휴먼서비스부(DHS) 홈페이지와 휴먼서비스부의 Annual report (DHS, 2019b)를 발췌하여 정리하였음을 밝힌다.

② 내부 부정(Internal Fraud) 관리

내부 부정에 대한 예방과 관리를 위해 부정 예방 및 윤리 교육을 실시한다. 내부 부정을 관리하기 위해 설치한 내부 조사 부서는 고객 정보에 대한 무단 접근, 개인 관리 정보에 대한 무단 접근, 문서 위조, 부적절한 고객 지원, 보안되지 않은 외부 이메일, 신원 사기, 고객인 직원에 의한 부정수급 등 잠재적인 무단 접근, 내부 사기, 부패에 대한 주요 조사를 담당한다. 이러한 내부 부정은 내부 및 외부 이해 관계자가 협력하여 관리하며 잠재적 부정행위 탐지를 위해 디지털 포렌식, 실시간 위험 프로파일링 등의 프로그램을 활용하여 조사를 지원한다.

③ 급여 지급 정확도

휴먼서비스부는 급여 지급의 정확성을 높이기 위해 적절한 급여액을 적정한 시기에 적정한 사람에게 지속적으로 지불하는지를 모니터링한다. 이를 위해 무작위 표본 조사를 한다. 이 과정에서 관리 및 처리 오류가 없는 직원의 비율(행정상 오류)과 수급자의 부정 등을 추정하며 사회보장 급여의 정확성을 검증한다. 2017-2018년의 급여 지급 정확성 목표치는 95%인데 98.5%를 달성했다. 사회서비스부(DSS: Department of Social Services) 또한 지불 정확도(payment accuracy)라는 유사한 측정법을 사용하여 받는 사람과 지불하는 부서에 의해 발생한 오류를 측정한다. 양 부처 모두 오류 가능성을 최소화하기 위해 철저한 점검 시스템을 갖추고 있다.

특히 지불 정확도를 높이기 위하여 2017년 7월부터 Behavioral Insights & Engagement 팀을 구성하여 정부의 소득 데이터 매칭(the

government's Income Data Matching Compliance budget measures)을 위한 접근 방식을 개발하기 위해 고객, 지역사회, 법률 기관, 부서 직원과 협력하고 있다. 특히, 수급 대상자의 관점을 시스템 설계에 적극적으로 반영할 수 있도록 하기 위해 다양한 대상자와 대면 회의를 하고 정기적으로 이메일을 보내고 전화 통화를 했다. 2018년 5월 말까지 Behavioral Insights & Engagement 팀은 데이터 매칭과 관련된 표준 서신 및 온라인 프로세스에 중점을 두고 센터링크 고객과 230회 이상의 인터뷰를 하였다. 센터링크 고객이 온라인 환경에 참여하는 방법과 센터링크와 연락할 때의 생각, 느낌, 행동을 통해 설계 및 구현 작업에 피드백을 제공하고 부서의 규정 준수에 대한 사용자 경험 개선 사항을 고려한 시스템을 개발하고 있다.

2) 적발(Detection)

① 부정수급 제보 시스템(Public tip-offs)

부정수급 제보 시스템은 복지의 부정수급을 단속하기 위하여 부정수급을 발견하고 부정수급을 저지른 사람들을 기소할 수 있도록 도와주는 매우 중요한 정보원으로서 기능하고 있다. 1998년에 도입하였으며 전화(phoning the Australian Government Services Fraud Tip-off Line on 131 524), 편지(writing to the department), 온라인(reporting via the fraud page on the department's website)으로 이용 가능하다. 2017-2018년 기준 호주 정부 서비스 부정수급 제보 라인(Australian Government Services Fraud Tip-off Line)을 통한 제보는 약 3만 3000건, 그 외 제보는 약 7만 6000건이다.

〈표 5-33〉 부정수급 제보 건수

연도	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Tip-offs through the Fraud Tip-off Line	42,825	38,838	33,123
Tip-offs from other sources	67,973	75,227	76,181
Total	110,798	114,065	109,304

자료: DHS(2019b, p. 82). 2017-18 Annual Report. 재인용.

② 데이터 매칭 프로그램

데이터 매칭 프로그램을 활용하여 고객이 제공한 정보와 외부 기관이 보유한 정보를 비교하여 데이터 불일치를 검사하고 조사한다. 데이터 일치 프로세스는 개인 정보 보호법 1988을 준수하며 호주 정보국(Office of Australian Information Commissioner)에서 발행한 호주 정부 관리의 데이터 일치 지침을 따른다. 데이터 매칭 프로그램을 활용하여 잠재적인 초과 지불을 탐지하고 부정수급을 적발한다. 2017-18년에는 데이터 불일치 검사를 위해 다양한 외부 기관의 정보를 활용하였다. 호주 증권투자위원회(Australian Securities and Investments Commission), 호주 세무서(Australian Tax Office), 연방연금회사(Commonwealth Superannuation Corporation), 교육훈련부(Department of Education and Training), 직무 및 소규모 사업부(Department of Jobs and Small Business), 건강부(Department of Health), 가정부(Department of Home Affairs), 재향 군인부(Department of Veterans' Affairs), 호주 국방주택공사(Defence Housing Australia), 공공 및 사립 교육 기관(public and private education providers), 수감자 및 보호감찰자 교정 서비스부(state and territory departments of corrective services), 출생·사망·결혼 신고 기관(state and territory registrars of births,

deaths and marriages), 토지 소유권 신청 기관(state and territory land titles offices).

부처 간, 기관 간 데이터베이스 연계를 통해 현재 급여와 수급자의 자격 요건 불일치, 수급자의 중복 급여, 잠재적 초과 지불 건 등을 찾아내어 부정수급 관리에 활용하고 있다.

또 대상자들의 소득 확인을 통해 소득 정보의 일치 여부를 확인한다. 대상자가 보고한 소득과 국세청(ATO) 등에서 보유한 정보의 불일치가 있을 경우 준수 검사 횟수를 늘린다. 준수 검사 중 대상자는 불일치 사유를 설명해야 한다. 2018년 한 해 동안 온라인 포털을 보강하고 관련 규정 준수 촉구 서한의 발송을 계속 늘려 왔으며, 강화된 준수 검사를 위해 1000명의 직원을 포함한 추가 자원을 활용하고 있다.

3) 복지급여 환수 절차

부정수급 급여의 환수를 용이하게 하기 위해 환수 과정을 지속적으로 개선하고 있다. 복지수당을 부정수급한 사람들에게서 부정수급액을 환수하는 가장 일반적인 방법은 급여에서 원천 징수하는 것이다. 그러나 급여를 받지 않게 된 사람들에게는 자동 이체, BPAY, 전화 또는 인터넷 뱅킹, 호주 우체국의 Post Billpay 서비스, 온라인 서비스 등 다양한 상환 옵션을 제공하고 있다. 또 급여 환수액에 이자를 부과할 수 있으며, 환수가 어려운 때는 부채 환수 기관(contracted agents)에 아웃소싱하기도 하며 필요한 경우 법적 조치를 취하기도 한다.

4) 심각한 비준수 및 사기(Serious non-compliance and fraud)

실수를 저지르는 경우가 아닌 심각한 사기 사례에 중점을 두고 별도 조

사를 수행한다. 미공개 소득 또는 자산, 신원 사기, 거짓 가족 관계, 호주 내 비거주 등과 관련하여 2017-2018년에 3301건의 평가와 748건의 사기 조사를 하였다. 조사 결과 686건이 사회복지 및 복지 프로그램 관련 사기였으며, 건강 프로그램과 관련 56건, 아동 지원 프로그램과 관련 3건으로 나타났다.

심각한 비준수 및 사기를 탐지하고 적발하기 위해 정부는 디지털 환경에서의 조사 기능을 지원하고, 이를 위해 새로운 탐지 기술 보급과 직원 추가 배치를 통해 디지털 포렌식 기능을 향상시켰다. 또 온라인 및 신원 사기를 처리하고 실시간으로 부정확한 지불을 방지하는 능력을 향상시키기 위해 위험 프로파일링 기능을 개발했다. 그뿐만 아니라 사람, 차량, 장소 또는 물체를 관찰하는 광학 감시(Optical surveillance)도 활용한다. 사기, 심각한 아동 지원 회피, 소득 또는 자산 미공개 등에 대한 합리적인 의혹이 있을 때 광학 감시를 사용하고 있다. 2017~2018년 광학 감시를 활용하여 심각한 비준수 및 사기 사례 50건을 해결하였다.

또 법 집행을 촉진하기 위하여 호주 거래 보고서 및 분석 센터(AUSTRAC), 호주 범죄정보위원회(ACIC), 연방검찰국(CDPP) 및 호주 연방경찰(AFP)을 포함한 여러 정부 기관과 지속적으로 긴밀한 협력을 유지하고 있다. 호주 거래 보고서 및 분석 센터는 중요하거나 의심스러운 금융 거래 기록에 접근할 수 있도록 해 준다. 호주 거래 보고서 및 분석 센터와의 협력을 통해 자동 데이터 교환 기능을 개발하여 미공개 소득을 감지하거나 의심되는 소득 및 자산 관련 사례 등에 대한 탐지 및 접근성이 높아지면서 복지 시스템의 심각한 오용을 처리하는 능력이 강화되었다. 다음으로 사회보장 및 복지 사기, 심각한 비준수 문제와 관련한 정보를 호주 범죄정보위원회로부터 받을 수 있게 되었다. 호주 연방경찰은 부서의 사기 통제 기능에 기여한다. 한 해 동안 9명의 연방 요원들이 수색 영

장을 준비하고 집행하는 등 조사를 돕기 위해 휴먼서비스부에서 근무했다. 연방경찰과의 협력을 통해 대규모 조직범죄를 조사할 수 있게 되었고 정부에 대한 심각하고 복잡한 사기, 정부 직원의 부패, 외국인의 뇌물 제공, 자격 증명 위조 및 남용과 관련된 복잡한 신원 범죄에 대응할 수 있게 되었다. 연방 검찰국과의 협력은 휴먼서비스부에서 탐지하고 조사한 부정수급 문제를 기소하는 데 중추적인 역할을 하였다. 2017-2018년 597건(사회보장 또는 가족 보조금 지불과 관련된 560건, 건강 프로그램 혜택과 관련된 35건, 아동 지원 서비스와 관련된 2건)을 연방 검찰국에 회부하였다.

라. 소결

호주 정부는 사회보장 급여의 대부분이 자산 조사를 통해 수급자 판정이 이뤄지고 조세를 기반으로 하기 때문에 복지 부정수급 관리는 체계적이며 엄격한 편이다(임완섭 외, 2017, p. 200). 복지사업 급여 기준에 부합하지 않으나 비도덕적 의도로 부정하게 복지급여를 신청하고 수급하는 행위를 범죄로 규정하고 있다(AIC, 2012; 김상호, 2017, p. 1).

호주 정부의 복지 부정수급 예방을 위한 관리 운영상의 특성은 다음과 같다. 현재 호주 정부는 사회보장 및 복지, 아동 지원 및 건강 프로그램과 관련된 잠재적 부정수급 및 심각한 비준수 사례를 탐지하고 적발하기 위해 다양한 활동을 하고 있다. 다양한 부처와 기관의 공동 작업 활동을 지원하고 새로운 탐지 프로그램 테스트 및 구현, 대중 제보 시스템(public tip-off), 데이터 분석 및 데이터 마이닝, 현장 수사(광학 감시), 초기 개입 및 접촉 등 다양한 전략을 사용하고 있다. 특히 범정부적 상시 데이터 분석 체계 구축을 위해 중앙 부처와 일선 전달 체계에 이르기까지 여러

기관이 협력하고 있다. 이러한 부처 및 기관의 협력, 이를 통한 범정부적 상시 데이터 분석 체계 구축은 산발적으로 관리되고 있는 우리나라 사회보장 데이터의 체계적 관리 및 활용 계획 수립에 시사점을 제공할 수 있을 것으로 사료된다.

다음으로 호주 정부는 부정수급에 대한 사법 조치를 강화하기 위해 호주 거래 보고서 및 분석 센터, 호주 범죄정보위원회, 연방 검찰, 연방경찰을 포함한 여러 정부 기관이 긴밀히 협력하여 부정수급 탐지 프로세스를 개선하는 노력을 지속적으로 기울이고 있다. 우리나라는 부정수급에 대한 법적 제재뿐 아니라 부정 신고 실적 및 보상 처리 수준도 미미하다. 부정수급을 예방하기 위해서는 사후 대응 또한 명확히 할 필요가 있다.

제 6 장

주요 결과 및 정책 함의와 개선 방안 검토

제1절 주요 결과 및 정책 함의
제2절 관리 체계 및 개선 방안 검토

6 주요 결과 및 정책 함의와 개선 방안 검토

제1절 주요 결과 및 정책 함의

1. 모니터링 조사

복지 사각지대 및 부적정 지출에 대한 정책 수요자의 인식 실태 파악을 위해 조사원을 활용한 면접 조사를 수행하였다. 조사는 노인 1000명과 비노인 600명을 대상으로 하였으며, 기존의 복지서비스 공급자의 인식 조사와 유사한 주제를 다른 시각(수요자 측면)에서 살펴볼 수 있는 분석 결과를 제공하고 있다. 이 조사는 사각지대에 대한 인식 조사와 부적정 지출, 즉 부정수급에 대한 인식 조사로 구성되어 있으며 주요 분석 결과와 정책 함의는 다음과 같다.

가. 사각지대 측면

복지서비스 수요자 중 저소득 노인을 대상으로 실시하는 공공부조 중심의 복지 사각지대 조사 결과를 사각지대 규모, 대상 집단별 특성, 사각지대 유형별 발생 현황, 제도 개선 방안 등으로 나눠 살펴보았다.

먼저, 사각지대 발생 규모에 대해서는 비노인이 노인보다 사각지대 규모를 더 크게 인식하였다. 또한 복지 분야 사각지대 규모가 크다고 인식하는 응답자를 대상으로 그렇게 인식하게 된 경로를 파악한 결과 노인과 비노인 모두 주로 언론 보도를 통해 사각지대의 심각성을 인식하는 것으

로 나타났다. 직접 사각지대에 속하는 사람들을 접하여 인식하는 경우는 그다음인 것으로 나타났다. 이러한 결과를 볼 때 복지 사각지대에 대한 정보를 대중에게 전달하는 생산하는 언론 매체의 역할이 매우 중요함을 확인할 수 있다.

노인 응답자가 보는 사회보장제도의 가장 심각한 사각지대는 공공부조인 것으로 나타났다. 이는 비노인도 마찬가지여서 선별성이 강한 공공부조에서 사각지대가 발생할 소지가 크다는 것을 다시 한번 확인할 수 있었다. 한편, 노인은 건강보험의 사각지대 문제를 비노인보다 심각하게 인식하여 노인이 상대적으로 의료보장 측면의 사각지대에 관심이 큰 것을 알 수 있다. 그리고 노인과 비노인 모두 복지 분야에서 사각지대 문제가 가장 심각한 연령대로 노인 집단을 꼽았지만 집단 간 응답 비율의 격차가 컸다.[103] 한편 자신이 사각지대에 속하는지에 대해 노인의 19.4%가 속한다고 답한 반면, 비노인은 9%만이 속한다고 답하였다. 이렇게 사각지대에 속한다고 응답한 대상자들에게 자신이 주로 해당하는 사각지대 영역을 질문한 결과 노인은 소득보장 영역이라고 답한 비율이 가장 높았고 그 다음은 의료보장이었다. 한편 응답자 자신의 사각지대 포함 사유로는 자격 요건을 충족했다고 생각하여 신청했지만 받지 못하는 경우(31.4%)가 가장 많은 것으로 나타났는데 이는 노인에 대한 사각지대가 거부 오류(type Ib) 형태로 발생할 개연성이 큼을 보여 준다. 한편 구조적 배제는 30.4%, 욕구 미충족은 20.6%, 비신청 오류(type Ia)는 17.5%로 나타나, 본인이 사각지대에 속한다는 응답자는 주로 거부 오류 및 구조적 배제에 해당하였다. 비신청 오류의 비율은 가장 낮았지만 그 규모가 적지 않아 이에 대한 대책이 필요하며, 응답 비율이 가장 높게 나타난 거부 오류도

103) 노인 응답자 67.5%, 비노인 응답자의 46.7%가 사각지대가 가장 심각한 연령대별 집단으로 노인을 꼽음(〈표 4-9〉 참조).

이러한 결과가 발생한 과정에 대한 시군구 차원의 검토가 필요할 것으로 판단된다. 이러한 비신청 오류와 거부 오류는 적격이나 비수급인 대상자에게 발생하기 때문에 사각지대 문제 중에서도 가장 핵심적인 부문이므로 이에 대한 현황 파악이 매우 중요하다.

제도의 복잡성은 미신청 오류와 거부 오류 모두에 영향을 줄 뿐 아니라 부정수급과 사각지대 문제를 포괄적으로 볼 수 있게 하는 매개체 역할을 한다. 제도의 복잡성은 말 그대로 제도의 복잡함과 함께 제도의 선정과 수혜 과정의 엄격성을 나타낸다. 이 연구에서는 국민기초생활보장제도와 기초연금에 대해 노인이 느끼는 복잡성을 조사했는데 국민기초생활보장제도는 약 76%가 복잡하다고 응답한 반면, 기초연금은 약 44%가 복잡하다고 응답하였다. 이는 국민기초생활보장제도가 기초연금에 비해 상대적으로 급여 신청 절차가 복잡하여 이를 통해 부정수급 문제는 감소될 수 있으나 미신청 오류의 우려를 높이고 복잡한 기준과 선정 절차로 인해 거부 오류가 발생할 개연성이 크다는 것을 유추할 수 있다.

사각지대 발생 사유로 노인 응답자는 구조적 배제(45.7%)라고 응답한 비율이 가장 높으며, 그다음으로는 서비스 공급자의 오류 및 과실(21.3%)을 꼽았다. 기초연금의 사각지대로 노인은 구조적 배제라고 응답한 비율(45.0%)이 가장 높아 다른 제도와 마찬가지였으며 서비스 공급자의 오류 및 과실(19.6%)보다 대상자의 욕구 미충족(21.8%)의 비율이 더 높았다. 이러한 사각지대 발생 사유에 대해 복지서비스 공급자들은 구조적 배제, 대상자의 미신청, 대상자의 욕구 미충족, 서비스 공급자의 오류 및 과실 순으로 응답하였다. 즉, 수요자와 공급자 모두 구조적 배제 측면의 사각지대 발생에는 공감하지만 수요자는 서비스 공급자 측면에서 발생하는 사유에 중점을 두고 있으며, 공급자는 수요자 측면에서 발생하는 사유에 중점을 두고 있다. 이는 서비스 공급자와 수요자 간 인식 차가 확

연하게 드러나 정책 우선순위가 달라질 수 있는 부문이기 때문에 정확한 고찰과 현황 파악이 필요하다.

나. 부정수급 측면

복지 관련 부정수급에 대한 인식을 조사한 결과, 조사 대상자 중 노인의 90% 이상, 비노인의 약 95%가 복지 분야의 부정수급이 존재한다고 인식하였다. 그리고 부정수급 발생 정도를 많음 이상으로 응답한 사람들에게 부정수급이 많이 발생한다고 인식한 이유를 물어보았을 때 노인 응답자의 35.1%가 '부정수급 사례를 직접 보거나 들어서'라고 응답하였다. 이는 사각지대 인식과는 다른 결과로 사각지대는 언론 등을 통해 인식한다는 응답 비율이 가장 높았다. 이러한 결과는 부정수급 축소를 위해 기존의 신고 제도를 적극 홍보하거나 신고 제도를 확대하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음을 시사한다. 하지만 비노인은 해당 응답 비율이 상대적으로 낮게 나타나 연령대별로 바라보는 인식 차가 큼을 유념할 필요가 있다.

부정수급이 가장 심각한 사회보장제도로 노인과 비노인 모두 공공부조를 꼽았으며, 이는 앞서 살펴본 사각지대 문제가 가장 심각한 분야와도 일치한다. 공급자 조사와 비교해 보면 공급자는 수요자보다 높은 비율로 공공부조의 부정수급 문제가 가장 심각하다고 응답하였다. 노인은 건강보험 및 장기요양보험의 부정수급 문제를 심각하게 여기고 있는데 비노인과 공급자는 상대적으로 덜 심각하게 여기는 것으로 나타났다. 이는 사각지대도 유사한 결과로 노인 응답자 관점에서는 건강 보장과 관련한 부정수급과 사각지대 문제를 다른 집단에 비해 심각하게 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

우리나라의 대표적인 공공부조 제도인 국민기초생활보장제도의 급여

중에서 부정수급 문제가 가장 심각한 급여로 생계급여와 그 다음으로 의료급여 순으로 꼽았고 이는 공급자도 마찬가지였지만 공급자는 생계급여라고 응답한 비율이 상대적으로 더 높았다. 전반적으로 행정서비스를 제공하는 공급자들은 공공부조의 부정수급 문제를 수요자보다 상대적으로 더 심각한 것으로 여기고 있으며 그 중심에는 생계급여가 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

이 연구에서는 정부가 복지 분야에서 부정수급 또는 부적정 지출 근절을 위해 마련한 범정부 차원의 종합 대책을 응답자들이 얼마나 알고 있는지 조사하였다. 조사 결과 노인 중에서 모른다고 응답한 비중이 40.4%로 비노인의 응답 비중인 29.5%보다 높은 것으로 나타났다. 이러한 범정부 차원의 종합 대책과 함께 정부 부처에서 수행하고 있는 부정수급 근절 관련 세부 프로그램의 인지 여부를 살펴보았다. 조사 결과 '신고자 보호제도 및 신고 포상금'(24.4%)이 가장 높고, '복지로 사이트 신고센터'(14.1%)가 가장 낮았다. 비노인은 노인과 마찬가지로 '신고자 보호 제도 및 신고 포상금'(31.7%)에 대한 인지율이 가장 높았다. 하지만 부정수급을 목격하면 신고할 의향이 있는지를 물어본 결과 노인 응답자의 50.1%가 신고할 것이라고 응답하였는데 이는 비노인의 58.2%와 적지 않은 격차가 있는 것이다. 노인은 부정수급의 주된 인지 방법이 '직접 보거나 들어서'이기 때문에 노인의 부정수급 신고를 제고할 수 있는 대책 마련이 필요한 것으로 판단된다. 그 방안으로는 부정수급 대응 관련 프로그램 중 노인들의 인지도가 가장 높은 '신고자 보호와 신고 포상금' 프로그램을 활용할 필요가 있다. 노인들이 신고자 보호와 신고 포상금에 대한 관심이 다른 프로그램보다 높다는 것은 신고할 마음은 있지만 과연 보호받을 수 있는지에 대한 걱정이 있거나 신고를 통한 포상금에 관심이 있다는 것을 의미할 개연성이 크므로 여기에 대한 정보를 노인에게 좀 더 적

극적으로 홍보할 필요가 있다.

이와 관련하여 부정수급 목격 시 신고하겠다고 응답한 사람들에게 신고 사유를 물어본 결과 노인 응답자의 45.9%가 '내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로'라고 응답하였다. 이는 다른 항목에 비해서는 가장 높은 비율이지만 비노인의 응답 비율(54.7%) 보다는 낮았다. 노인은 '부정수급이 범죄 행위이기 때문에'라고 응답한 비율이 비노인보다 높아 연령대별로 부정수급 신고에 대한 사유가 다름을 확인할 수 있었다. 한편 부정수급 목격 시 신고하지 않겠다고 한 사람들에게 그 이유를 조사한 결과 노인과 비노인 모두 '신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서'라고 답하였다. 그리고 '나와 직접적으로 상관없는 일이라서'라고 응답한 비중이 노인 응답자의 경우 두 번째(28.5%)로 높았고 비노인도 적지 않은 비율(25.9%)로 같은 답을 선택하였다. 신분 노출의 두려움도 노인과 비노인 각각 26.7%, 30.7%로 나타났다. 이러한 결과는 다양한 함의를 내포하고 있다. 신고를 해도 별 효과가 없기 때문에 신고를 하지 않겠다는 응답은 신고 제도의 효과성 제고를 위해 부정수급으로 적발된 사람에 대한 조치를 더욱 명확하게 해야 함을 의미하며, 부정수급 문제의 심각성을 다양한 홍보 방안을 통해 인지시켜 나와 직접 상관이 없어서 신고 의향이 없는 경우를 줄여야 할 것이다. 그리고 신고하고 싶은 마음은 있지만 신분이 노출의 우려로 신고를 꺼리는 경우를 줄이기 위해 현재 시행 중인 신고자 보호 제도를 적극 홍보하고 신고자들의 불안을 줄여 주기 위한 다양한 보완책을 검토할 필요가 있다.

부정수급 발생 유형에 대한 인식을 파악한 결과 노인과 비노인 모두 복지제도 전반, 국민기초생활보장제도, 기초연금에서 제공받는 사람의 기망으로 인한 부정수급이 가장 많았다. 하지만 제공받는 사람의 기망이라고 응답한 비율은 공급자 조사에 비해 상대적으로 매우 낮았으며 제공자

가 발생시키는 부정수급 유형도 적지 않았는데 이는 공급자 조사와는 상이한 결과이다. 공급자 조사와 비교한 결과 복지제도 전반에서 공급자는 수요자의 기망이라고 응답한 비율이 74.5%에 이르지만 수요자는 노인 43.6%, 비노인 44.3%로 공급자 응답과는 상당한 격차가 있음을 알 수 있다. 그리고 제공자(공급자)의 부패 또는 실수로 발생한다는 비율이 공급자에 비해 수요자 조사에서 상대적으로 높았다. 즉, 수요자는 상대적으로 공급자 측면의 문제점을 크게 보고, 공급자는 반대로 수요자 측면의 문제점을 크게 보고 있다. 이러한 결과는 인식 조사 자체로는 부정수급 규모를 명확히 파악할 수 없음을 의미하며 본인이 속한 집단에 유리한 쪽으로 응답이 이뤄지는 표본 선택 편의가 발생할 개연성이 매우 큼을 의미한다. 따라서 부정수급 규모에 대한 인식은 이것을 객관적인 지표로 보기보다는 대상 집단별 특성 중에서 공통적인 부분(절대적 수치의 격차가 있지만 부정수급 규모의 순서가 집단별로 동일한가 등)을 찾아내거나 집단별 특성을 파악하는 데 활용되어야 함을 의미한다. 그리고 객관적인 부정수급 규모를 파악하기 위해 이에 대한 엄정한 절차적 타당성이 있는 실태 조사 또는 집계 조사가 필요함을 의미한다.

시군구 등 지방자치단체에 부정수급을 전담하는 전문가를 배치하는 데 대해 수요자는 노인 74.1%, 비노인 75%가 찬성하였다. 이는 찬성 비율이 90%를 웃도는 공급자보다는 낮지만 매우 높은 수치로 부정수급에 대한 전문적인 대응 강화의 한 방안으로 부정수급 전담 전문가를 지방자치단체 배치하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이에 대해서는 호주의 센터링크 사례를 참조할 수 있다. 그리고 부정수급 관리를 위해 담당자의 광범위한 정보 접근 권한 부여에 수요자와 공급자 모두가 높은 비율로 찬성하여 이에 대한 검토가 필요한 것으로 판단된다. 하지만 정보 접근 권한 강화는 개인 정보 보호 등 법적 문제, 이와 관련된 여러 사회문제와 연계되

어 있어 신중한 접근이 필요하다.

한편, 부정수급과 관련하여 실태조사에 다 다루지 못한 부문에 대한 현장 전문가 FGI를 실시하였다. 여기서는 부정수급에 대한 범위 및 용어정의 그리고 부정수급에 대한 실태파악 발생 시 발생할 수 있는 문제점과 부정수급 대응과 관련한 사항들에 대해 논의하였는데, 부정수급 대응과 관련한 부서신설, 부정수급 담당자에 대한 사법경찰권 부여, 부정수급 관련 고발 등 담당자의 재량권 판단 기준의 명확성 제고 등의 의견이 제시되었다.[104]

2. 해외 사례 연구

가. 그리스

남유럽 재정위기를 겪는 과정에서 그리스는 실업률의 증가, 구제금융의 조건으로서의 연금제도 개혁 등에 따른 복지 축소 등으로 발생하는 부작용에 대응하기 위한 사회복지가 확대되고 있다. 따라서 사회 안전망 확보를 위한 사회복지제도 도입으로 노인뿐 아니라 모든 생애 주기의 국민 사회보장 사각지대를 축소하고 있다.

그리스의 노인 빈곤율을 기준으로 볼 때 EU 국가뿐 아니라 OECD 회원국 중에서도 노인의 노후소득보장은 양호한 것으로 보인다. 노인 빈곤율의 규모가 사각지대를 의미하지는 않지만 빈곤에 속한 사람들은 제도의 수혜자이든 그렇지 않든 다양한 사각지대에 포함될 확률이 빈곤하지 않은 집단에 비해 훨씬 높다고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 그리스

104) 해당 FGI는 「사회보장 현장 모니터링 : 현장 전문가와 실무자 포럼」의 “2019년 기초보장 현장 모니터링 전문위원 워크숍”(‘19년 12월 12일 개최)에서 수행되었음

의 노인 빈곤율은 2000년대 초중반(10% 이상)보다 낮아졌다. 구제금융에 따른 개혁 이후인 2011년부터 노인 빈곤율이 크게 낮아지고 있다. 노인 빈곤율은 2010년 15.4%를 기록한 후 2016년에는 7.8%를 기록하였다. 그러나 이러한 결과는 해석이 중요하다. 그리스의 연금제도 자체의 사각지대는 매우 큰 편이나, 가족주의가 강해 경제적 이득을 공유하고, 관대한 연금제도 덕에 배우자의 기여에 의한 유족연금 수급 등이 가능한 상황이어서 나타나는 결과이다. 그럼에도 불구하고 2010년 연금 개혁 내용 중 월 360유로의 기초연금(사회연대수당)을 지급하도록 한 것이 일정 부분 영향을 미친 것으로 보인다(정인영, 권혁창, 정창률, 2015).

그리스의 연금 관련 담당자들은 노인들은 기여 연금을 받으며, 기여 연금의 수급 요건을 충족하지 못하면 사회연대수당을 받기 때문에 노후소득보장 제도의 사각지대는 거의 없다고 평가하고 있다. 그리고 그리스 정부는 노인 대상 사회보장제도의 사각지대에 대한 사회적, 정책적 관심이 크지 않은 것으로 보인다(황남희, 2019).[105]

그리스의 연금 개혁은 재정 안정성을 추구하면서 기여 연금의 소득대체율을 낮췄지만, 기초연금 등 최저 수준 보장 제도를 보완하여 노인 빈곤율을 낮출 수 있다는 시사점을 제공한다. 우리나라도 공공부조인 기초연금의 급여액을 충분히 높이고, 기여 기반의 공적연금제도에 대한 국민의 신뢰성을 제고하는 등 연금 가입률을 높이는 것이 노인 대상 사회보장제도의 사각지대를 해소하는 데 효과적일 수 있을 것으로 보인다.

그리스는 노인 대상 사회보장제도의 부정수급 문제가 크지 않고, 사회적으로도 관심을 기울이지 않고 있다. 연금제도 자체의 관대함이나, 노동시장을 은퇴하기 이전 사회보험료 미납이나 연체를 방지하는 것이 가장 큰 현안이다. 우리나라도 그리스와 같이 자영업 비율이 높으므로 저성장

105) 출장 보고 자료를 참조하였음.

시대를 맞아 영세 자영업에서 근로자의 고용 등록을 회피하여 미납하는 사례를 줄이기 위한 노력이 필요해 보인다.

나. 스페인

스페인의 부정수급 관리 체계는 노동시장 이중화에 따른 불법 고용 및 연관된 사회보장 급여의 사기 방지에 초점을 두고 발전해 왔다. 공공부조의 부정수급은 일반 사회보장 대비 규모와 범위가 작고 자치주 정부로의 위임 관리에 따라 중앙정부의 정책 관심사에서는 벗어나 있지만, 전반적인 사기 방지 체계에서 한국의 부정수급 관리에 시사점을 줄 수 있는 부분은 다음과 같다.

첫째, 사법부와의 긴밀한 협력 체계를 구축하여 부정수급을 범죄 행위로 인식하고 효율적으로 처벌하는 것이다. 둘째, 노동과 사회보장 감독의 연계 및 부정수급 조사원의 역량 개발에 관한 조치이다. 셋째, 아직 스페인에 도입된 초기 단계이지만 유관 기관과의 전산 연계를 통해 부정수급자를 자동으로 추출하고 정보화 기술을 활용한 부정수급 탐지 및 업무 시나리오 기반의 리스크 분석 모델은 전 세계적으로 정보기술(IT)을 활용해 부정수급을 예방하고 탐지하는 트렌드를 보여 준다. 넷째, 시민사회와의 협력을 독려하기 위한 익명 이메일 신고 제도 역시 시민 사회의 자체 감시 기능을 강화하기 위해 행정부와의 소통 채널을 활성화하는 측면에서 긍정적으로 평가되고 있다.

스페인은 전반적으로 관련 법령과 기준 및 절차를 매우 세부적인 수준까지 잘 정비하고 있지만, 제도를 자주 변경해 이에 따른 업무 복잡도 증가와 관료주의 등 비효율도 많은 편이다. 그럼에도 불구하고 전략 계획의 수립 및 모니터링과 평가, 사법 체계의 제도화 및 기관들과의 협력 체계 구축 등 세부 사항을 구체적이고 세밀하게 관리하는 점은 한국에 일정 부

분 시사점을 준다.

스페인의 복지 사각지대 관리는 공공부조 제도 설계상의 구조적인 측면과 노동시장 및 인구구조 특성상 고령자보다는 젊은 층에서 문제가 될 소지가 많으며, 복잡하게 중첩되고 분산된 급여 체계와 지역별로 편차가 큰 부분 등 여러 측면에서 문제점을 내포하고 있다. 고령층의 높은 연금 수급 비율은 노인 빈곤이 심각한 한국에 일정 부분 시사점을 줄 수 있으나, 이는 공공부조보다는 기여식 연금에 따른 결과이므로 한국의 상황에 적용하기에는 거리가 있다. 다만 현재 스페인의 고령층은 상대적으로 높은 수준의 복지 혜택을 받고 있으나, 앞으로도 이러한 후한 복지 혜택이 지속되기는 어려울 것이기에 결국 시간이 지나면 스페인에서도 노인 공공부조 사각지대 문제가 증가할 개연성이 크다.

한편 최저소득보장과 관련하여 평가 지표에 사회 통합 및 노동시장 참여 촉진을 포함하여 관리하려는 노력은 참고할 만하다. 공공부조 수급자의 높은 복지 의존도와 사회적 배제가 문제시되는 한국에서 이와 같은 사회 통합 및 고용 촉진 노력을 복지제도와 연계하여 통합적이고 체계적으로 추진하려는 노력은 시도해 볼 필요가 있다. 초고령 사회에 고령층의 노동시장 참여 촉진은 빈곤 축소 및 복지 부담 완화뿐만 아니라 사회 참여를 통한 사회 통합에도 긍정적인 효과를 볼 수 있기 때문이다.

마지막으로 스페인의 지방분권적인 복지 프로그램은 복잡성 및 대상자 중첩 등으로 인해 효율이 떨어지는 단점이 있지만 지역사회와 긴밀하고 유기적으로 협력하여 지역 특성에 맞는 복지 프로그램을 적극적으로 개발하고 추진할 수 있는 장점도 있다. 복지 및 사회참여 부문에서 민간과의 협력 확대가 필요한 상황에서 스페인 사례가 의미 있는 시사점을 줄 수 있다고 하겠다.

다. 영국[106)]

영국 사례의 시사점으로, 먼저 제도의 복잡성이 미치는 비효율성을 인지하는 것이 중요하고, 복지 개혁 등을 통해 제도를 개선하거나 새로운 제도를 도입할 때 복지 전반의 복잡화를 제거하는 방향으로 이를 추진해야 된다는 것이다.

두 번째로는 온라인 등을 통한 접근성 측면이다. 영국의 복잡한 사회보장제도가 유니버설 크레디트 도입의 큰 이유일 정도로 영국의 복지급여는 매우 복잡하였다. 복잡한 제도만큼 제도 수혜에 대한 심사와 수혜까지 드는 시간 비용도 상당한 편이다. 제도의 복잡성은 노인과 같은 정보 인지 능력이 상대적으로 떨어지는 집단에는 상당한 진입 장벽으로 작용하게 된다. 이와 더불어 제도의 신청과 심사가 온라인 시스템으로 이뤄지는 경우가 많아 장벽을 더 높이는 역할을 하고 있다. 인터넷 등 온라인 신청에 익숙하지 못한 노인과 같이 상대적으로 정보 접근에 취약한 계층에는 제도에 접근할 수 있도록 도와주는 시스템이 필요하다. 영국 정부는 2014년 Digital Inclusion Strategy를 세우고 지역사회 내 시스템을 통하여 많은 IT 훈련 프로그램, 컴퓨터와 인터넷의 보급을 확대하려 노력하고 있다(임완섭 외, 2017, p.199). 한국 역시 온라인 통한 복지서비스가 증가하고 있는데, 노인의 경우 이러한 방식의 프로그램 신청은 익숙하지 않으며, 다른 사람의 도움 없이는 그 접근이 어려울 가능성이 높다. 따라서 온라인에 대한 접근성이 취약한 노인에 대해서는 이들의 접근성을 제고시킬 수 있도록 관련 교육 및 안내가 필요하며, 서비스 신청이 쉽도록

106) 영국은 불과 2년 전인 본 연구과제 2차연도 연구의 사례연구로 수행된 국가로, 영국 사례 부문은 본 연구의 자문위원의 건의에 따라 남유럽 국가만으로는 제한적인 정책함의를 제고하고 독자들에게 보다 다양한 국가들의 사례를 제공하기 위해 부가적으로 제시된 부분임. 따라서 올해 사례 연구는 2017년 수행된 2차 연도 연구의 영국 사례연구(임완섭 외, 2017: 156-199)를 발췌하거나 보완(업데이트 등)하여 작성하였음을 밝힘.

내용 파악이 용이한 시스템 및 콘텐츠 구축의 확대가 필요하다.

세 번째는 복지 수급권의 축소와 문제점이다. 2010년 선거로 집권한 보수당 중심의 연립정부는 복지개혁을 통해 복지 수급권을 축소하고 통합급여 방식의 유니버설 크레디트를 도입하였다. 이에 따라 근로가 가능한 급여신청자의 복지 의존성을 낮추기 위해 고용연계 복지정책이 강화되었으며, 연금을 제외한 대부분의 복지급여가 삭감되어 사회보장시스템에서 제외되는 문제가 발생하였다. 이러한 결과는 정책방향을 바꾸거나 제도를 개편할 때 이를 통한 변화에 따른 사각지대 발생 문제를 놓치지 않도록 주의할 필요가 있음을 시사한다.

영국의 사례는 한국의 부정수급 관리 체계 마련을 위해 다음과 같은 몇 가지 시사점을 제공한다. 먼저 영국은 부정수급을 추정할 때 노동연금부가 매년 부정수급을 조사하고 추정 결과를 발표하여 정부의 사회보장 정책이 효과적으로 관리되고 있는지 점검하고, 그 성과를 지속적으로 관리하고 있다. 이를 통해 부정수급 행위를 사기, 오류 등으로 구분하여 각각의 지출 규모를 관리하고, 매년 부정수급률과 금액을 전년도와 비교하여 정책적 관심을 지속적으로 환기시키고 있다. 이러한 근거(evidence)에 기초한 정책은 우리나라에서도 부정수급 문제를 해결하기 위한 구체적인 정책 대안으로 활용할 수 있다.

두 번째로 효과적인 부정수급 관리를 위한 부처 간 통합 데이터베이스 구축에 관한 것이다. 현재 영국은 고용연금부가 사회보장 부문을, 국세청은 세금 크레디트 부문을 관리하고 있다. 이러한 상황에서 영국 정부는 사회보장 급여의 효과적인 관리를 위해 실시간으로 신청자의 소득 변동을 파악할 수 있는 실시간 정보시스템(RTI: Real Time Information)을 도입하여 고용연금부와 국세청의 부정수급 대응 활동을 제고시켰다. 한국의 경우도 다양한 부처가 관리하고 있는 사회보장 급여에 대한 상호간 활

용이 확대되고 있는데, 보다 적극적인 부정수급 관리를 위해서는 이러한 부처간 통합 데이터베이스 구축과 활용이 확대되어야할 것으로 판단된다.

세 번째는 사회복지급여의 단순화와 부정수급 전담 팀 설치이다. 영국에서는 복지개혁으로 일환으로 유니버설 크레디트를 도입하였는데 이를 통해 복잡한 사회복지급여를 단순화시켜 급여 관리 및 부정수급 관리의 효율성을 제고시키고자 하였다. 그동안 사회복지급여 체계가 지나치게 복잡하게 설계되어 각종 복지 정책을 시행하는 행정 비용과 부정수급이 증가한다는 비판에 대응하기 위한 조치였다. 영국 정부는 유니버설 크레디트 도입과 함께 단일 부정수급 조사팀(SFIS: Single Fraud Investigation Service)을 설치하여 각 부처의 부정수급 조사관리팀을 통합하려는 계획을 세우고 있다. 그러나 2013년에 유니버설 크레디트 제도가 운영상의 복잡한 문제를 해결하지 못하여 2014년 전면 시행 계획이 연기되었다. 유니버설 크레디트의 효율성 문제, 전달 체계의 부족 등을 이유로 유니버설 크레디트 제도의 시행을 비판적으로 바라보는 학자도 점차 증가하고 있다(Taylor-Gooby, 2012 등). 유니버설 크레디트 개혁이 초기에 기대한 목적과는 달리 정책 성과에 대한 우려가 많은 실정이다. 한국에서도 부정수급을 막기 위한 통합적 관리 정책을 추진한다면 전달 체계를 효과적으로 설계하여야 한다. 이 과정에서 부처 간의 긴밀한 협력과 정책 공조 활동이 이루어져야 할 것이다.

라. 호주[107]

호주는 적용 범위 측면에서 포괄성이 높아 구조적 배제 측면의 사각지대는 상대적으로 작지만 이를 위해 급여 적절성을 희생시키는 측면이 있기 때문에 욕구 미충족 차원의 사각지대가 발생할 개연성이 크다. 포괄성 기준으로 사각지대보다 적절성 기준을 적용한 사각지대가 매우 넓게 분포하고 있어 노령연금의 급여 충분성이 충분히 제고되지 않은 상황에서는 이러한 사각지대는 줄어들 가능성이 매우 희박하다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 호주 정부는 기업연금을 통한 노후소득보장 수준 제고를 꾀하고 있다. 즉, 기업연금으로 노령연금 재정 지출 규모를 통제하면서 실제로 노후 대비 수준의 감소가 발생하지 않도록 민간 부문의 참여를 확대하고자 하는 것이다. 기업연금 포괄성과 급여 수준의 상승은 노령연금의 대상 표적성을 더욱 강화하는 결과를 초래할 것으로 예상된다. 호주의 기업연금은 상대적 고소득자들에게는 낮은 수준의 보호를 제공하고, 급여는 상대적 저소득자들에게 집중하는 경향이 있어 기업연금이 확대된다 하더라도 기존의 노후소득보장 제도의 소득재분배 효과는 약화되지 않을 것으로 예측하고 있다.

호주의 저소득계층의 소득대체율은 OECD 평균보다 훨씬 높고, 반면에 고소득계층의 소득대체율은 OECD보다 훨씬 낮다(OECD, 2017c). 호주 노인소득보장 제도의 소득대체율은 OECD 평균에 못 미치지만, 노령연금의 경우 상대적으로 높은 급여수준으로 인해 저소득 노인의 소득보장 측면에서 적지 않은 역할을 수행하고 있다.

---

107) 호주는 불과 2년 전인 본 연구과제 2차연도 연구의 사례연구로 수행된 국가로, 호주 사례 부문은 본 연구의 자문위원의 건의에 따라 남유럽 국가만으로는 제한적인 정책함의를 제고하고 독자들에게 보다 다양한 국가들의 사례를 제공하기 위해 부가적으로 제시된 부분임. 따라서 올해 사례 연구는 2017년 수행된 2차 연도 연구의 호주 사례연구(임완섭 외, 2017; 200-239)를 발췌하거나 보완(업데이트 등)하여 작성하였음을 밝힘.

하지만 소득재분배 효과에도 불구하고, 낮은 급여의 적절성은 호주 노인소득보장 제도의 취약한 부분이다. 그리고 자가 보유 여부는 노인소득보장 효과를 매개하는 주요 변수가 된다. 호주 노인들의 높은 자가 보유율은 실질 빈곤율을 크게 감소시킬 잠재력이 있다. 실제로 65세 노인들의 60%는 주택 융자가 없는 완전 자가 소유자이며, 20%는 융자가 있는 자가 소유자여서, 전체적으로 80%가 주택을 소유하고 있다(Australian Bureau of Statistics, 2017). 임차 거주자들은 정부의 임차 보조금(Rent Assistance)에도 불구하고 자가 소유자들보다 주거비 지출이 높으며(Benevolent Society, 2016), 이들은 적절성 측면에서 사각지대에 놓이게 될 확률이 높다.

호주는 사회보장 급여의 수급자 판정이 대부분 자산 조사를 통해 이뤄지고 조세를 기반으로 하기 때문에 복지 부정수급 관리는 체계적이며 엄격한 편이다(임완섭 외, 2017, p. 200). 복지사업 급여 기준에 부합하지 않으나 비도덕적 의도에 의해 부정하게 복지급여를 신청하고 수급하는 행위를 범죄로 규정하고 있다(AIC, 2012; 김상호, 2017, p. 1).

호주 정부의 복지 부정수급 예방을 위한 관리 운영상의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 현재 호주 정부는 사회보장 및 복지, 아동 지원 및 건강 프로그램과 관련된 잠재적 부정수급 및 심각한 비준수 사례를 탐지하고 적발하기 위해 다양한 활동을 하고 있다. 다양한 부처와 기관의 공동 작업을 지원하고 새로운 탐지 프로그램 테스트 및 구현, 대중 제보 시스템(public tip-off), 데이터 분석 및 데이터 마이닝, 현장 수사(광학 감시), 초기 개입 및 접촉 등 다양한 전략을 사용하고 있다. 특히 범정부적 상시 데이터 분석 체계 구축을 위해 중앙 부처와 일선 전달 체계에 이르기까지 여러 기관이 협력하고 있다. 이러한 부처 및 기관의 협력, 이를 통한 범정부적 상시 데이터 분석 체계 구축은 산발적으로 관리되고 있는 우리나라 사회보장 데이터에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 사료된다.

다음으로 호주 정부는 부정수급에 대한 사법 조치 강화를 위해 호주 거래 보고서 및 분석 센터(AUSTRAC), 호주 범죄정보위원회(ACIC), 연방검찰(CDPP), 연방경찰(AFP)을 포함한 여러 정부 기관과의 긴밀한 협력을 통해 부정수급 탐지 프로세스를 개선하기 위해 지속적인 노력을 기울이고 있다. 우리나라는 부정수급에 대한 법적 제재뿐 아니라 부정 신고 실적 및 보상 수준도 미미하다. 부정수급을 예방하기 위해서는 사후 대응 또한 명확히 할 필요가 있다.

제2절 관리 체계 및 개선 방안 검토

1. 사각지대 측면

가. 사각지대 발굴 및 관리 측면

사각지대 발생 유형은 크게 대상자의 미신청, 서비스 공급자 오류 및 과실, 대상자의 욕구 미충족, 구조적 배제로 분류할 수 있다. 이 중 대상자의 미신청과 서비스 공급자 오류 및 실수는 사각지대 발굴 및 관리 측면과 연관이 크며, 구조적 배제는 제도 개선과 연관성이 크다고 할 수 있다. 욕구 미충족은 급여 충분성 제고 등 제도 개선과 관계가 크지만 복지 수요자와 이에 맞는 프로그램 간의 매칭 등과 같이 사각지대 발굴과 관리도 관련이 있다.

먼저, 사각지대 발굴 및 관리 측면에서 불완전 수급에 대한 적극적인 대응, 그중 복지제도를 대상자에게 정확하게 인지시켜 Type Ia 오류(불완전 수급)를 줄이기 위해서는 정부와 지방자치단체의 사회보장 프로그램 홍보 강화가 필요하다. 이 연구의 모니터링 조사 결과 중 사각지대 발

생 사유에서 공급자 조사와 가장 크게 차이가 있는 부문은 불완전 수급에 해당하는 '대상자의 미신청' 문제였다. 불완전 수급은 자격을 갖춘 수요자가 프로그램 설계 등으로 인해 그 일부가 급여를 신청하지 않는 문제를 의미한다. 수요자 조사에서는 '대상자의 미신청'이 전체 응답의 약 16%(복지제도 전반에 대한 설문, 노인 기준)에 불과한 것으로 나타났지만, 전년도에 수행한 공급자 조사에서는 응답자의 45.7%가 '대상자의 미신청'을 복지제도 전반의 주요 사각지대 발생 사유로 꼽았다. 한편 '서비스 공급자의 오류 및 과실'은 공급자 조사에서는 응답 비율이 2.1% 불과하지만 수요자 조사에서는 노인 27.2%, 비노인 28.2%로 나타나 사각지대 발생의 귀책 사유를 상대방에게서 찾는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 공통적으로 중요하게 응답한 것은 '대상자의 미신청' 사유에서 수요자와 공급자 모두 '대상자가 몰라서'이다. 이는 지자체 복지 담당자는 물론 복지서비스를 신청하는 수요자 모두 '대상자의 미신청'의 주된 사유로 보고 있다는 것으로 복지사업에 대한 홍보 강화(대상, 지원 수준, 절차 등)가 필요하다는 것을 의미한다. 또 과거에는 대상자의 미신청을 결정하는 요인으로 사회적 낙인이 매우 중요한 영향을 미치는 것으로 인식하였지만, 모니터링 조사에서 알 수 있듯이 대상자가 몰라서 신청을 못 하거나 신청 및 선정 과정이 복잡해서 신청하지 못했다는 응답의 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 즉, 최근에는 사회적 낙인보다는 제도에 대한 인지 정도 및 제도의 복잡성 등 정보 측면이 부각되고 있음을 조사 결과로 유추해 볼 수 있다. 따라서 대상자의 미신청 문제를 줄이기 위해서는 중앙정부 및 지방자치단체의 적극적인 홍보가 필요하며, 신청 및 선정 과정의 복잡성을 완화할 수 있는 방안의 검토가 필요하다. 이러한 방안으로는 제도 차원에서 부양의무 완화 등으로 제도 자체의 엄격성을 완화하는 방법과 신청 및 선정 과정을 지금보다 자동화해 대상자가 복잡한 신청 과정과 이로 인한 피로감에 적격 비수급 상태에 빠지지 않도록 편의를 제공하는 방

안을 검토할 필요가 있다.

두 번째는 상담 등을 통한 서비스 연계의 강화가 필요하다. 복지급여 및 서비스에 대한 욕구 확인 및 관련 서비스 연결을 위해서는 초기 상담 등 상담이 매우 중요하며, 상담 시 사회적 낙인 등 부정적 인지를 발생시키지 않는 것과 함께 불쾌감 등의 부정적 감정을 발생시키지 않는 것이 중요하다. 또 상담을 통해 욕구를 정확히 파악하고 이에 근거하여 관련 급여 및 서비스에 연계하는 것이 대상자의 욕구 충족 관점은 물론이고 제도의 효율적인 운영 측면에서도 중요하다. 즉, 상담을 통한 프로그램 연계는 면접 방식으로 이뤄지기 때문에 시간 비용 등이 발생하지만 상담자의 능력과 재량에 따라 효과적인 프로그램과 대상자 간의 매칭이 이뤄질 수 있다. 이 연구의 모니터링 조사 결과에 의하면 복지급여 관련 상담 경험이 있는 수요자를 대상으로 상담을 제공한 담당자가 수요자의 어려움을 파악하기 위해 어느 정도 노력했는지와 그 상담이 문제 해결에 도움이 되었는지를 살펴본 결과 노인 응답자의 87.5%가 서비스 담당자가 자신(수요자)의 어려움을 파악하기 위해 노력한 것으로 평가하였으며, 노인의 86.4%가 상담이 문제 해결에 도움이 됐다고 응답하였다. 비노인도 60% 이상의 응답자가 상담이 문제 해결에 도움이 되는 것으로 응답하였다. 이러한 결과들을 볼 때 상담의 역할이 매우 중요함을 알 수 있으며, 상담을 통해 수요자와 적절한 복지 프로그램 간의 매칭 확률을 높일 수 있도록 상담 인력의 확충과 교육, 빠르고 정확한 상담을 뒷받침할 수 있는 매뉴얼과 전산 시스템의 개발, 기존 시스템의 성능 제고가 필요하다.

세 번째는 수요자와 공급자 간의 신뢰 제고 측면이다. 서비스 공급자의 오류 및 과실의 객관적 현황 파악은 매우 어려운 일이다. 공급자 조사에서 서비스 공급자의 오류 및 과실은 가장 낮은 응답 비율을 나타냈지만, 수요자 조사에서는 구조적 배제 다음으로 응답 비율이 높았다. 반면 공급자 대상의 조사에서는 대상자의 미신청이 구조적 배제 다음으로 응답 비

율이 높았는데 이는 구조적 배제에는 두 집단이 사각지대 발생 사유를 공통적으로 인식하고 있지만 다른 항목에 대해서는 사각지대 귀책사유를 서로에게로 돌리고 있는 것을 확인할 수 있다. 물론 공급자 조사와 수요자 조사 모두 인식 조사를 바탕으로 이뤄졌기 때문에 이러한 조사 결과가 사각지대 발생의 객관적 지표라고 할 수는 없다. 하지만 분명한 것은 두 집단 중 한쪽은 서비스 공급자의 오류 및 과실을 과소평가하거나 과대평가한 것이다. 부정수급은 사유별로 비교적 정확한 유형화 및 데이터베이스 구축이 이뤄지고 있어 이러한 문제를 해결할 수 있는 객관적인 지표로 활용할 수 있지만 사각지대는 그 발생을 기록할 수 없고 추정만 가능하기 때문에 상호 신뢰를 제고할 수 있는 객관적 통계치를 생성하기 어렵다. 따라서 사각지대 발굴 및 관리와 관련한 일련의 행정서비스 제공과 여기서 발생하는 다양한 결과에 대한 관리와 투명한 행정 절차를 통해 상호 신뢰를 제고할 필요가 있다.

나. 제도 개선 측면

사각지대 발생 유형에서 대상자의 욕구 미충족과 구조적 배제는 제도 개선과 밀접한 관련이 있다. 제도 개선 측면에서 저소득층 노인 대상의 소득보장 제도인 기초연금과 국민기초생활보장제도의 개선 방안은 다음과 같다.

먼저, 모니터링 조사 결과에 따르면 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화에 대한 공감대가 형성되어 있으며 이에 대한 지속적인 추진이 필요한 것으로 판단된다. 수요자 조사에서 노인의 61.8%가 찬성(반대 7.2%)하는 것으로 나타났으며 공급자 조사(2017년)에서는 공급자의 54.6%가 찬성(반대 32.8%)하는 것으로 나타났다. '모르겠다'로 응답한 비율은 수요자가 31.0%, 공급자가 12.5%로 나타났다. 응답 결과로 보았

을 때 현재 추진 중인 부양의무자 기준 완화에 대한 공감대가 크며, 특히 수요자가 적극적으로 찬성하는 것으로 나타났다. 부양의무자 기준은 구조적 배제와 직접 관련되어 있으며, 거부 오류, 불완전 수급 측면의 사각지대를 발생시킬 수 있다.[108] 따라서 현재 정부가 추진하고 있는 부양의무자 기준의 점진적 완화는 소득보장 측면의 사각지대 해소에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

두 번째로 국민기초생활보장제도 생계급여와 기초연금의 상충성과 관련하여 현재 생계급여의 보충성 원칙을 유지할 필요가 있다. 물론 현재와 동일하게 100%의 보충성을 적용하자는 의미는 아니다. 현재보다 급여 감소액을 줄이자는 의견(보충성을 유지하되 생계급여액 감소 폭 축소+두 급여 모두 감소 없이 지급)이 약 56.4%에 이르므로 생계급여 보충성의 기본 원칙은 적용하되 보충성에 따른 급여 감소 비율을 축소하여 저소득 노인에 대한 보장 수준을 제고할 필요가 있다. 현재 노인이면서 생계급여와 기초연금을 동시에 받게 되면 생계급여의 감소를 경험하거나 기초연금 또는 국민기초생활보장 제도 중 본인에게 유리한 제도를 선택해야 하는 상황이 발생하게 된다. 이러한 상황에서 생계급여의 보충성을 유지하되 그 감소율을 낮춰 적용하는 방법은 제도의 기본 원칙을 지키며 수급자로서 욕구 미충족 차원의 사각지대의 속할 가능성이 높은 대상자들에 대한 급여 충분성을 어느 정도 만족시킬 수 있을 것이다. 여기서 중요한 것은 노인의 경우 다른 집단보다 두 급여 간의 상충성을 그대로 유지하자고 응답한 비율이 가장 높다는 것이다. 두 프로그램의 직접 대상인 집단의 이러한 의견은 한편으로 생계급여의 보충성의 원칙이 경우에 따라 다르

108) 구조적 배제와 거부 오류는 개념적으로 명백하게 구분하기 어려운 측면이 있다. 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 제도적 측면에서 적용 범위에 포함되지 않은 구조적 배제에 해당하지만 다른 한편에서는 자산 기준을 충족한 적격 대상자가 국민기초생활보장제도라는 특수한 제도 설계에 의해 급여를 신청하고도 수급하지 못하는 거부 오류에 해당될 수도 있음.

게 적용될 수 있으나 그 기본 방향을 유지해야 함을 유추할 수 있다. 이와 관련하여 생계급여의 보충성 원칙을 비판하는 여러 의견이 제시되고 있지만 생계급여마저 보충성의 원칙이 적용되지 않는다면 소득 역진 등의 문제가 발생할 수 있으며, 소득 역진 때문에 국민기초생활보장제도에 대한 사회적 공감대가 약화될 수 있으므로 보충성에 대한 접근에는 신중할 필요가 있다.

〈표 6-1〉 기초연금과 생계급여 상충성에 대한 의견

(단위: 명, %)

구분	수요자		공급자(2017)
	노인	비노인	
현행 유지	43.4	41.7	35.7
현행대로 유지하되 생계급여액 감소 폭 축소	25.6	27.5	39.3
두 급여 모두 감소 없이 지급	30.8	30.8	25.0
기타	0.2	0.0	-
합계	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(600)	(600)

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

2. 부정수급 측면

가. 부정수급 관리 측면

부정수급 문제는 복지 프로그램의 지속 가능성을 저해할 수 있기 때문에 그 관리가 중요하다. 아직까지 선별적 복지제도의 특성이 있는 한국에서 부정수급은 발생할 수밖에 없는 문제이나 이에 효과적으로 대응하고 관리할 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 빅데이터를 활용한 관리가 이뤄

지고 있으며 향후 IT 기술과 결합한 다양한 부정수급 관리 대책이 적용될 것으로 예상된다.

먼저, 부정수급 관리 방안 제고 측면에서 부정수급을 전담하는 전문가 배치를 검토할 필요가 있으며, 부정수급 관리자의 정보 접근 권한을 확대할 필요가 있다. 이 연구의 모니터링 조사에서는 호주의 센터링크처럼 지방자치단체에 부정수급을 전담하는 전문가 배치를 조사한 결과 노인과 비노인 모두 70% 이상이 찬성하였다. 2017년과 2018년의 공급자 조사에서는 찬성률이 각각 90% 이상이었다. 실제 사회보장 급여에서 부정수급의 관리는 시군구청 등의 지방자치단체에서 맡고 있다. 하지만 현재 시군구청 등에 복지 부정수급만을 전담하는 담당자는 없다. 물론 담당자를 배치하는 것이 반드시 필요한 것이라고 하기 어렵지만 부정수급 등 수급자에 대한 사후 관리를 담당하는 지방자치단체에 부정수급 전담 담당자를 배치하는 것은 부정수급을 관리하면서 다른 업무도 담당하는 사회복지 분야 공무원의 업무 부담을 줄여 주고, 전담자를 통해 부정수급 관리에 대한 지자체에 전방위적인 관리 능력 제고도 기대해 볼 수 있을 것이다. 부정수급 전담 전문가 배치에서 중요한 것은 담당자에게 어느 정도의 권한을 줄 것인가 하는 문제이다. 특히 여러 부처에서 관리하는 부정수급 관련 데이터베이스에 이들이 어느 정도의 권한으로 접근할 수 있는지는 매우 중요한 문제이다. 이러한 부정수급 전담 전문가를 제외하더라도 현재 부정수급을 관리하는 담당자가 접근할 수 있는 정보의 범위와 권한은 매우 중요한 문제라 할 수 있다. 이 모니터링 조사에서는 부정수급 담당자의 광범위한 권한 접근에 응답자의 상당수(노인 75.7%, 비노인 72.3%)가 찬성하였다. 실제 이러한 일들과 직접 연관된 공급자들은 찬성률이 90%가 넘었다. 이러한 결과들을 볼 때 부정수급 관리의 효율적 운영과 그 성과를 제고하기 위해 담당자들의 정보 접근 권한을 확대하면서 시군

구 등의 지방자치단체에 부정수급을 전담하는 전문가의 배치를 고려할 필요가 있다. 영국도 부정수급 전문가를 모집하고 이들을 통해 부정수급 관리의 질을 제고하고자 노력하고 있어 우리도 검토해 볼 필요가 있다. 다만 개인 정보 보호 문제 등 부정수급 관리 강화로 초래할 수 있는 문제들에 대한 검토를 선행하여야 할 것이다.

나. 제도 개선 측면

제도 개선 측면에서 가장 먼저 하여야 할 것은 부정수급의 유형과 규모를 정확하게 파악하는 것이다. 부정수급을 효과적으로 관리하기 위해서는 먼저 부정수급 유형을 제대로 파악할 필요가 있다. 현재 개정된 사회보장급여법(2018년 12월 개정, 2019년 6월 12일 시행)에 따라 복지부는 사회보장 급여 부정수급 실태 조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 공개해야 한다. 하지만 공적연금 등 기금으로 운용되는 사회보험을 제외하고도 350여 개에 이르는 중앙 부처의 사회보장 급여 사업이 있고 지방자치단체의 자체 사업은 그 현황을 파악하기도 어려운 실정이다. 따라서 사회보장 급여의 부정수급 실태 조사를 효율적으로 수행하면서 그 성과를 제고하기 위해서는 체계적이고 객관적인 접근 방법이 필요하다. 이를 위해서는 부정수급 실태 조사와 관련하여 '조사 대상과 범위', '조사 항목 및 조사 방법', '자료 분석 방법', '실태 조사 운영 계획' 등 구체적인 계획으로 부정수급 규모와 관리 실태를 면밀히 파악할 필요가 있다.

두 번째는 부양의무자 기준 완화와 관련하여 발생할 수 있는 선제적 제도 개선이다. 부양의무자 기준 완화는 부정수급 관리 측면에서 새로운 형태의 부정수급을 발생시킬 수 있는 환경을 제공하기 때문에 부양의무자 기준 완화로 발생할 수 있는 문제에 대한 예방과 점검이 필요하다. 예를

들어 2018년 10월부터 주거급여에 부양의무자 기준이 폐지되면서 주거급여를 받기 위해 이전보다 더 많은 가구 분리를 시도하고, 임차료 보조를 받기 위한 사적 이전을 시도할 개연성이 커졌다. 이러한 상황에서 2022년부터는 부양의무자 가구에 노인이 포함될 경우(기초연금 수급자인 경우) 부양의무자 기준이 적용되지 않기 때문에 수급 자격 요건을 얻기 위한 가구 분리는 물론 비합법적인 사적 이전이 큰 폭으로 증가할 수 있다. 이러한 문제들은 급여의 성격과 선정 기준의 변화에 따라 매우 유동적이며 부양의무자 기준이 폐지되어도 지속적으로 발생할 개연성이 크다. 따라서 미리 이러한 상황들을 예측하고 준비하는 것과 함께 급여 체계 개편 등의 근본적인 방법으로 이러한 문제들을 같이 해결하는 것도 검토할 수 있을 것이다. 예를 들어 현재 가구 규모 중심의 급여 체계를 가구원의 연령대 중심으로 전환하여 대상자의 인구통계학적 특성에 따른 욕구를 충족시키면서 연령대에 따른 급여의 차등 지급 등으로 가구 분리의 유인을 줄이는 방안 등도 검토할 필요가 있다.

세 번째는 부정수급 유형별 대처 방안이다. 모니터링 조사에서 복지제도 전반의 부정수급 근절을 위해 우선 대응해야 하는 부정수급 유형으로 '제공받는 사람의 고의'(44.1%)가 부정수급 근절을 위해 우선 대응해야 할 유형으로 꼽혔다. 그다음은 '공모'(16.1%), '부패'와 '수급자 오류'(각각 13.8%) 순이다. 비노인도 이와 유사한 응답 결과를 나타내고 있어, 복지서비스 수요자들이 볼 때 수요자 측면의 기망과 공급자 측면의 부패와 공모가 우선 대응이 필요한 부정수급 유형임을 알 수 있다. 국민기초생활보장제도와 기초연금도 복지제도 전반과 유사하게 나타났는데, 공모는 기초연금에서 응답 비율이 기초생활보장제도에서의 응답 비율보다 높았다. 기망은 기초생활보장제도에서의 응답 비율이 기초연금에서의 응답 비율보다 높았고 비노인은 복지제도 전반의 응답 비율보다도 더 높았다.

이러한 결과들을 종합해 볼 때 수요자와 공급자 모두에서 가장 핵심적인 부정수급 유형으로 제공받는 사람들로 인해 발생하는 부정수급을 꼽을 수 있다. 하지만 공급자 측면의 부패와 공모 역시 매우 중요한 원인이며, 수요자의 실수 또한 무시할 수 없는 원인이기 때문에 이를 종합한 대책 마련이 필요하다. 이 모니터링 조사에서 복지 전반의 부정수급 축소를 위한 주요 요소를 질문한 결과 노인 응답자의 23.3%가 단속 및 처벌 강화로 응답하였다. 자격 및 절차 등의 홍보와 엄격한 선정 과정(20.0%)이 그 뒤를 이었다. 부정수급 관련 복지 업무 인력의 확대도 응답 비율이 높았으며, 이는 기초연금과 국민기초생활보장제도에서도 유사하게 적용된다. 즉, 기망에는 단속 및 처벌 강화를 통해, 제공받는 사람의 실수에는 자격 및 절차 등의 홍보 등을 통해 대응한다는 것이다. 그리고 부정수급 관리 인력 확대를 통해 부정수급 관리를 강화할 필요가 있다.

부정수급은 복지제도의 지속 가능성을 저해할 수 있는 중요한 문제이기 때문에 철저한 대응이 필요하며, 이를 위해서는 먼저 부정수급 관리 실태 및 부정수급의 유형별 규모를 정확하게 파악할 필요가 있다. 그리고 정확한 부정수급의 유형별 실태와 정부 및 지자체의 관리 실태를 파악해 부정수급 관리 체계를 점검하고 이를 통한 관리 체계 및 제도 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

참고문헌

관계부처 합동. (2018.1.11). 보조금 부정수급 근절방안. 국정현안점검조정회의.

국무조정실 보도자료. (2018.1.10.). '보조금 부정수급, 3중 점검·감시체계 구축으로 근절하겠습니다.' 국무조정실 보도자료. www.opm.go.kr에서 2019.5.17. 인출

권오성, 강정석, 김성근, 박상철, 민지혜, 김미곤, 여유진, 선우덕, 신현웅, 김문길, 정희선, 길현종, 허용창, 신우경. (2013).

권혁창, 정창률, 정인영. (2014). 남부유럽 연금개혁 연구. 국민연금연구원.

기획재정부. (2018). 2019년도 국고보조금 통합관리망 운영계획(안). 기획재정부 국고보조금통합관리단. 복지사업 부정수급 근절방안 수립. 서울: 경제·인문사회연구회.

기획재정부. (2017a). 국고보조금통합관리시스템(e-나라도움) 소개 및 사용방법 : 중앙관서 일반사용자. http://www.gosims.go.kr/hg/hg002/retrieveRecsroom.do?nttId=N_00000006&snsList=Y&backBtnText=LIST&backBtnFnc=f_go_list에서 2019.5.27. 인출

기획재정부. (2017b). 보조사업담당공무원 대상 국고보조사업 업무매뉴얼. http://www.gosims.go.kr/hg/hg002/retrieveRecsroom.do?nttId=N_00047654&snsList=Y&backBtnText=LIST&backBtnFnc=f_go_list에서 2019.5.27. 인출

기획재정부. (2017c). e나라도움 지방자치단체 공무원 교육(매뉴얼) 교재. http://www.gosims.go.kr/manual/ver2/2-8.%EC%A0%84%EC%B2%B4%EB%A9%94%EB%89%B4%EC%96%BC.pdf에서 2019.5.28. 인출

기획재정부 보도자료. (2019.1.31.). '2019년 「제1차 보조금관리위원회」 개최'. www.moef.go.kr에서 2019. 5.2 인출

기획재정부 보도자료. (2017.7.17.). '보조금 부정수급에 대한 사전예방체계를

마련하고 투명한 보조사업 정보공개로 국민편익 증대'. www.moef.go.kr에서 2019.5.28. 인출)

김문길, 김미곤, 윤상용, 유진영, 오혜인. (2015). 재정효율화를 위한 보건복지 부정수급 근절방안. 보건복지부·한국보건사회연구원.

김미곤, & 유진영. (2015). 기초보장 현장 모니터링-현장 전문가와 실무자 포럼.

김상호. (2017). 사회보장급여 부정 수급 현황 및 관리 방안: 호주 사례를 중심으로. *Global Social Policy Brief, 54*, 1-4.

김성주, 윤태섭, 홍근석, 이지은, 김미나. (2018). 부정수급 근절을 위한 지방보조금 관리 개선방안. 한국지방행정연구원.

김은하, 이인수. (2016). 정보시스템 기반의 복지 사각지대 감소방안. 사회보장정보원.

김은하, 추병주, 김경준, 최현수, 오미애, 김용대, 김경범, 이창수, 신동민, 주명원, 위세아. (2015). 사회보장정보시스템을 활용한 복지 사각지대 발굴방안 연구. 보건복지부·사회보장정보원.

노혜진. (2016). 한국 사회서비스의 사각지대 실태. 사회복지연구, 47(1), 179-204.

박경돈. (2013). 부정수급의 개념 정의 및 이론적 접근. Working paper. 한국행정연구원.

박병탁. (2019.10.11.). '[2019국감] 김관수 의원 "기초연금 5년간 597억원 잘못 지급...102억원 환수 못해"'. 국회뉴스ON. https://www.naon.go.kr/content/html/2019/10/11/f98c1d8c-1301-449a-aa5c-f7ef21c2dfd0.html 에서 2019.12.2 인출.

법제처, 국가법령정보센터, 국가재정법(법률 제15342호, 2018.1.16., 일부개정)

법제처, 국가법령정보센터, 국민기초생활보장법(법률 제16367호, 2019.4.23 일부개정)

법제처, 국가법령정보센터, 기초연금법(법률 제16241호, 2019.1.15 일부개정)

법제처, 국가법령정보센터, 보조금 관리에 관한 법률(법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정)

법제처, 국가법령정보센터, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(법률 제15884호, 2018.12.11., 일부개정)

법제처, 국가법령정보센터, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령(대통령령 제29750호, 2019.5.7. 일부개정)

법제처, 국가법령정보센터, 사회보장기본법(법률 제15885호, 2018.12.11 일부개정)

법제처, 국가법령정보센터, 사회보장기본법 시행령(대통령령 제29180호, 2018.9.18 타법개정)

법제처, 국가법령정보센터, 사회복지사업법(법률 제16247호, 2019.1.15 일부개정)

법제처, 국가법령정보센터, 장애인연금법(법률 제16259호, 2019.1.15 일부개정)

법제처, 국가법령정보센터, 지방재정법」(법률 제15803호, 2018.10.16., 일부개정)

변금주. (2018.6.18). '유니버셜 크레딧, 비판 잇달아'. 유로저널. http://eknews.net에서 2019.8.20. 인출

보건복지부. (2019a). 2019년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부 기초생활보장과.

보건복지부. (2019b). 2019년 기초연금 사업안내. 보건복지부 기초연금과.

보건복지부. (2019c). 2019년 장애인연금 사업안내. 보건복지부 장애인자립기반과.

보건복지부. (2019d). 2019년 희망복지지원단 업무안내. 보건복지부 지역복지과.

보건복지부. (2018a). 신(新) 사회적 위험 증가에 따른 복지위기가구 발굴 대책'. www.mohw.go.kr에서 2019.5.17. 인출

보건복지부. (2018b). 위기가구 발굴을 위한 읍면동 인적자원망 운영 가이드

보건복지부. (2017). 2017 읍면동 맞춤형 복지 업무 매뉴얼

보건복지부 보도자료. (2019.4.30.). '복지사각지대 발굴 위해 정보연계 강화하고 위기가구 기준 확대한다'. www.mohw.go.kr에서 2019.5.17. 인출

보건복지부 보도자료. (2018.12.26.). '전국 모든 읍면동주민센터에서 빠짐없이 "찾아가는 보건복지서비스 제공!"'. www.mohw.go.kr에서 2019.5.17. 인출

보건복지부 보도자료. (2018.9.18.). '사회복지법인 및 시설 특별 합동조사 결과 위법·부당행위 76건 적발, 182건 행정조치 요구'. www.mohw.go.kr에서 2019.5.2. 인출

보건복지부 보도자료. (2016.7.7.). '사회복지법인 등 특별 합동조사, 적발 66건, 시정조치 81건'. www.mohw.go.kr에서 2019.5.2. 인출

보건복지부 보도자료. (2015.6.30.). '사각지대 해소를 위한 복지3법, 7월1일부터 시행'. www.mohw.go.kr에서 2019.4.15. 인출

보건복지부 복지급여조사담당관. (2017.7.31.). '사회복지법인 및 시설 합동조사 결과 위법·부당행위 91건 적발, 157건 행정조치'. 보건복지부 보도자료. https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=346130&page=1에서 2019.5.2. 인출

보건복지부 복지정책과. (2013.9.23.). '복지급여조사 전담부서 설치 등 재정누수방지 박차'. 보건복지부 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=261&CONT_SEQ=291156에서 2019.5.2. 인출

신영석, 강희정, 이기주, 박금령. (2015). 건강보험 부적정 지출 관리방안 연구. 한국보건사회연구원.

신현중. (2010). 남유럽국가들의 복지국가로의 발전 양상: 문화적 특성, 국민의 복지인식 및 복지지출규모를 중심으로. *한국사회와 행정연구, 20(4)*, 239-268.

여유진, 김미곤, 황도경, 김명중, 정용문, 정재훈, 이주미. (2017). 부양의무자 기준 폐지에 따른 정책과제 연구. 세종: 한국보건사회연구원.

오윤섭, 함영진, 강지원, 이세미, 이규환, 하현상, 박종선, 장호석, 박상철. (2016). 부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사각지대 모니터링 – 사회서비스 분야를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.

원종학, 하연섭, 김영록. (2017). 국고보조금 통합관리시스템의 운영성과 분석 및 발전방향 연구. 한국조세재정연구원.

원종학, 허경선, 강동익. (2019). 보조금(정부지출사업) 부정수급 관리방식의 국제비교. 조세재정연구원·기획재정부.

이만우. (2018). 현행 '복지허브화' 정책의 성과 및 개선방안 - '찾아가는 읍면동 주민센터' 사업을 중심으로 -. 서울: 국회입법조사처.

이보미. (2019.9.28.). 기초생활부정수급액 1043억…"위장이혼·사실혼은닉 다수". 파이낸셜 뉴스. http://www.fnnews.com/news/201909281335209235 에서 2019.12.9 인출.

이윤진. (2016). 고용보험 부정수급 사례 분석: 고용보험 재심사 사례를 중심으로. *사회보장연구, 32*(2), 165-194.

이태진, 임완섭, 강신욱, 김태완, 여유진, 최현수, 김현경, 류정희, 오미애, 황도경, 황덕순, 우선희, 이주미, 최준영, 신재동, 김진희, 정혜란. (2015). 2014년 복지욕구 실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.

이태진, 정홍원, 강신욱, 김진후, 김태완, 남상호, 손창균, 여유진, 최현수, 황덕순, 최준영, 이주미, 박형존, 윤수경, 유진영, 김상은, 박은경. (2011). 빈곤정책 선진화를 위한 실태조사 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

이현주. (2015). 영국 사회부조의 최근 동향: 유니버셜크레딧의 도입과 그 배경. *보건복지포럼, 2015*(8).

이현주, 강신욱, 김안나, 김태완, 노대명, 박세경, 이태진, 정경희, 신현웅, 손창균, 최현수, 박능후, 이선우, 홍경준, 유진영, 전지현, 유정예, 윤필경. (2008). 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 한국보건사회연구원.

이현주, 김성희, 신영석, 이상영, 정경희, 오신휘, 이민경, 전지현, 진달래. (2013). 복지 사각지대의 생계형 사건·사고 유형과 원인. 서울: 한국보건사회연구원.

임완섭, 오윤섭, 김문길, 황주희, 윤여선, 김명중, 강지원, 박형존, 이규환. (2017). 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링 - 공공부조 제도(소득보장)를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.

임완섭, 김태완, 강지원, 이아영, 김혜승, 고경표, 최요한, 이규환. (2018). 사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링 – 주거복지

(주거급여 중심) 분야를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.

임완섭, 이현주, & 김근혜. (2014). 기초보장 현장 모니터링: 현장 전문가와 실무자 포럼.

정인영, 권혁창, 정창률. (2015). 강요된 연금개혁: 그리스 사례. *보건사회연구, 35*(2), 32-63.

정창률, 권혁창, 정인영. (2015). 남부유럽 국가의 연금개혁 비교연구: 이탈리아, 스페인, 그리스를 중심으로. *사회복지정책, 42*(1). 161-186.

주 그리스 대한민국 대사관. (2017.10). 그리스 개황. 외교부. http://overseas.mofa.go.kr/gr-ko/brd/m_6999/view.do?seq=1253662&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1에서2019.4.19.인출.

주 그리스 대한민국 대사관. (2018.7). 그리스 주요분야 개혁 추진실적 및 평가. http://overseas.mofa.go.kr/gr-ko/brd/m_7003/view.do?seq=1346906&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2에서2019.4.19.인출.

최도자. (2018.10.14.). 최근 5년간 복지급여 부정수급 환수에 대한 미납액 363억원 달해. 최도자 국회의원실 보도자료. https://www.choidoja.com/index.php?mid=community&page=10&document_srl=18177 에서 2019.5.30 인출.

최현수, 강혜규, 박경희, & 정희라. (2010). 2010 년 기초보장 모니터링 및 현장 보고.

최현수, 임완섭, 이서현. (2011). 복지급여 사후관리 체계 구축 및 통합 운영방안 연구. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

표준국어대사전, https://dict.naver.com 에서 2019. 11.4 인출

한국보건복지인력개발원 보도자료. (2017.4.27.). '국가예산 1/3이 보건복지...

복지재정 누수 막아야'. www.kohi.or.kr에서 2019.5.21. 인출

한국보건사회연구원. (2016). 복지 부정수급 근절 및 예방을 위한 지역 순회 토론회:(세종). 보건복지부·한국보건사회연구원.

한국재정정보원. (2019a). e나라도움 부정수급 유형별 표준 DB 부처 · 지자체 설명회. 배포자료

한국재정정보원. (2019b). e나라도움 보조사업자 교육 교재(예치형). www.kpfis.or.kr 에서 2019.5.27. 인출.

행정안전부 보도자료. (2019.2.14.). '지방보조금 부정수급, 입체적 감시를 통해 근절'. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=61992에서 2019.5.21. 인출

행정안전부 재정정책과. (2017.9.28.). '행정안전부, 「예산바로쓰기 국민감시단」 공모'. 행정안전부 보도자료. https://mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=59816에서 2019.5.17. 인출

황금용. (2017). 찾아가는 동주민센터, 현황과 과제: 정책의 전국화에 따른 점검. *보건복지포럼, 2017*(11), 21-41.

황남희. (2019). 그리스의 복지 사각지대와 부정수급 대응 방향과 이를 통한 한국에 대한 정책적 함의 도출. 한국보건사회연구원 해외연수/출장보고서. https://www.kihasa.re.kr/web/introduction/foreign/view.do?mode=VIEW&mode=VIEW&pageIndex=3&keyField=601&key=&menuId=17&tid=41&bid=203&division=&ano=944에서 2019.8.21. 인출.

황윤원, 허만형, 윤치중, 김은경. (2016). 공공재정 부정수급 관리감독 강화를 위한 관련 데이터베이스 활용방안 연구. 국민권익위원회·중앙대학교.

호주 통계청 (ABS TableBuilder) : https://www.abs.gov.au/websitedbs/censushome.nsf/home/tablebuilder

Adam, S., Brewer, M., & Shephard, A. (2006). *The poverty trade-off: Work incentives and income redistribution in Britain*. Policy Pr.

Age UK. (2018). Everything is online nowadays. London, Age UK.

Age UK. (2016). How we can end pensioner poverty. London, Age UK.

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Retrieved 28.11.2019, from https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-3743

Agencia Tributaria. (2005). Plan de prevención del fraude fiscal.

Aguilar, M., Escobedo, A., & Montagut, T. (2013). Local welfare policies in Spain: Employment, housing and child care. *Welfare Innovations at the Local Level in Favour of Cohesion (WILCO). Retrieved from http://www. wilcoproject. eu.*

Ajuntament de Barcelona. B-Mincome. Retrieved 28.11.2019, from http://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/en.

Attorney-General's Department. (2002). COMMONWEALTH FRAUD CONTROL GUIDELINES 2002.

Australia's future tax system. (2009). The retirement income system: Australia's future tax system.

Australia's future tax system. (2008). Australia's future tax system: Retirement income consultation paper: Australia's future tax system.

Australian Bureau of Statistics. (2019). 3101.0 - Australian Demographic Statistics, *Australian Bureau of Statistics, 2019.*

Australian Bureau of Statistics. (2017). 4130.0 - Housing Occupancy and Costs, 2015-16. *Australian Bureau of Statistics, 2017.*

Australian Bureau of Statistics. (2016a). Retirees choosing income streams over super lump sums: 6523.0 - Household Income and Wealth, Australia, 2013-14. *Australian Bureau of Statistics, 2016.*

Australian Bureau of Statistics. (2016b). Superannuation in Australia. 2003-04 to 2013-14. *Australian Bureau of Statistics, 2016.*

Australian Bureau of Statistics. (2011). Feature article: Government pension and allowance recipients. *Australian Bureau of Statistics, 2011.*

Australian Council of Social Services. (2018). Poverty in Australia 2018. Australian Council of Social Services.

Australian Council of Social Services. (2016). Poverty in Australia 2016. Australian Council of Social Services.

Australian Institute of Criminology(AIC). (2012). Responding to welfare fraud: The Australian experience. Australian Institute of Criminology(AIC) Report.

Australian Institute of Health and Welfare. (2017). Australia's Welfare 2017. Australian Institute of Health and Welfare

Australian Institute of Health and Welfare. (2018). Australia's Welfare 2018. Australian Institute of Health and Welfare

Australian Prudential Regulation Authority. (2019). Annual Superannu ation Bulletin. Australian Prudential Regulation Authority.

Australian Taxation Office. (2019). Eligibility for the super co-contribution.

Australian Tax Office. (2018). Multiple super accounts data. Retrieved from https://www.ato.gov.au/About-ATO/Research-and-statistics/In-detail/Super-statistics/Super-accounts-data/Multiple-super-accounts-data/

Benevolent Society. (2016). The Adequacy of the Age Pension in Australia. Benevolent Society.

Browne, J., & Paull, G. (2010). Parents' work entry, progression and retention, and child poverty.

Buchanan, M. (2018). Universal credit roll out delayed yet again BBC News, BBC. Retrieved 19.2.2020, from https://www.bbc.com/news/uk-45870553

Clare, R. (2017). Superannuation account balances by age and gender. *The Association of Superannuation Funds in Australia(ASFA)*

Coates, B., & Chen, T. (2019). Why Australia's old-age poverty rates are far lower than you might think. Grattan.

Community Links, Low Incomes Tax Reform Group and Child Poverty Action Group. (2007). Interact: Benefits, Tax Credits, and Moving into Work. Community Links, Low Income Tax Reform Group and Child Poverty Action Group.

Crawford, R., Keynes, S., & Tetlow, G. (2014). *From me to you? How the UK state pension system redistributes* (No. W14/20). IFS Working Papers.

Department for Work and Pensions. (2019a). Universal Credit and you. Department for Work and Pensions. Retrieved 23.10.2019, from https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-you

Department for Work and Pensions. (2019b). Fraud and Error in the benefit system: Quality Statement. Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pension. (2019c). Fraud and Error in the Benefit System: Background information and methodology. Department of Work and Pension.

Department for Work and Pensions. (2018). Income-Related Benefits: Estimates of Take up Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pension. (2017). State Pension age review. Department for Work and Pension.

Department for Work and Pensions. (2016). Quarterly Benefits Summary, Department of Work and Pension.

Department for Work and Pension. (2015). Tackling fraud and error in the benefit and tax credits systems Fraud and Error Strategy Division: HM Revenue & Customs and Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pension. (2011). Fraud Penalties and Sanctions. Department of Work and Pensions.

Department for Work and Pensions. (2010a). Universal Credit: welfare that works. Department for Work and Pensions, Her Majesty's Stationery Office Norwich.

Department for Work and Pension. (2010b). Tackling fraud and error in the benefit and tax credits systems. Fraud and Error Strategy Division: HM Revenue & Customs and Department for Work and Pensions.

Department of Human Services(DHS). (2019a). The Auditor-General Auditor-General Report No. 15 2018-19 Performance Audit. Australian Government Department of Human Services.

Department of Human Services(DHS). (2019b). 2017-18 Annual Report. Australian Government Department of Human Services.

Department of Human Services. (2019c). A guide to Australian Government payments: Department of Human Services.

Department of Human Services(DHS) website. Retrieved 21.8.2019, from https://www.humanservices.gov.au

Department of Social Services. (2017a). DSS Payment Demographic Data. Retrieved from https://data.gov.au/dataset/dss-payment-demographic-data

Department of Social Services. (2017b). Soical Security Payments -

Residence Criteria. Retrieved from https://www.dss.gov.au/about-the-department/international/policy/social-security-payments-residence-criteria

Department of Social Services. (2015). A New System for Better Employment and Social Outcomes: Department of Social Services.

Derby, S.-J. (2015). CEDA Overview. T*he super challenge of retirement income policy*. Committee for Economic Development of Australia.

Dwyer, P. (2017). Rewriting the contract? Conditionality, welfare reform and the rights and responsibilities of disabled people. *Social policy in an era of competition: from global to local perspectives*, 135-148.

Dwyer, P., & Wright, S. (2014). Universal credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship. *The Journal of Poverty and Social Justice,* 22(1), 27.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. OUP Oxford.

European Commission. (2019). Structural Reforms in Greece. Pillar Ⅰ: Restoring the sustainability of public finances. Retrieved 22.7.2019, from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/06_pillar_01_public_finances.pdf

European Commission. (2018a). Your social security rights in Spain

European Commission. (2018b). The 2018 Ageing Report. Economic % Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070).

European Commission. (2018c). National Anti-fraud Office Spain. Retrieved 1.6.2019, from https://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=20239&lang

Id=en

European Commission. (2018d) Anti-fraud Tool Unit Spain. Retrieved 01.06.2019, from https://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=20240&langId=enWeb

Ferrera, M. (1996). The'Southern model'of welfare in social Europe. *Journal of European social policy*, 6(1), 17-37.

Frazer, H., & Marlier, E. (2016). Minimum income schemes in Europe. A study of national policies 2015. *European Social Policy Network (ESPN).*

GOV.UK. (2020). Disability Living Allowance (DLA) for adults. Retrieved 19.2.2020, from https://www.gov.uk/dla-disability-living-allowance-benefit/DLA-rates

GOV.UK. Pensioner data table. Retrieved 20.10.2019, from https://www.gov.uk/government/collections/households-below-average-income-hbai—2

GOV.UK. (2020). Disability Living Allowance (DLA) for adults. Retrieved 19.2.2020, from https://www.gov.uk/dla-disability-living-allowance-benefit/DLA-rates

GOV.UK. (2020). Personal Independence Payment (PIP).

Retrieved 19.2.2020, from https://www.gov.uk/pip/what-youll-get

Gobierno y ministra de Economía y Hacienda (2010). PLAN INTEGRAL DE PREVENCION Y CORRECCION DEL FRAUDE FISCAL, LABORAL Y A LA SEGURIDAD SOCIAL.

GOV.UK. (2016). Benefits. Retrieved 10.11.2019, from https://www.gov.uk/browse/benefits

Guillén, A. (2006). Defrosting the Spanish Welfare State: the Weight of Conservative and Corporatist Traditions.

Henry, K. (2009). Australia's Future Tax System-The Retirement Income System: Report on Strategic Issues. *Commonwealth of Australia, Canberra.*

Hirsch, D. and Hartfree, Y. (2013). Universal Credit: making work pay? York: Joseph Rowntree Foundation.

HM Government. (2012). 'Tackling Fraud and Error in Government: A report of the Fraud, Error and Debt Taskforce'. Cabinet Office: HM Government

HM Government. (2010). State of the nation report: poverty, worklessness and welfare dependency in the UK, Cabinet Office London.

HM Revenue & Customs. (2010). Child and Working Tax Credits Statistics Office of National Statistics.

House of Commons. (2014). Fraud and Error in the benefits system: six report of session 2013-14. London: House of Commons, Work and Pension committee.

Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. Retrieved 28.11.2019, from http://www.iprem.com.es/

Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Retrieved 28.11.2019, from https://www.imserso.es

Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Indicadores Rentas Mínimas. Retrieved 28.11.2019, from https://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/seiss/r_minimas/ind_rmin/indirenminimas/index.htm

Joseph Rowntree Foundation. (2018). UK Poverty 2018. York, Joseph Rowntree Foundation.

Kasparova, D., Marsh, A., & Wilkinson, D. (2007). *The take-up rate of*

Disability Living Allowance and Attendance Allowance: feasibility study (Vol. 442). Corporate Document Services.

Kennedy, S., & Keen, R. (2018). Universal Credit roll-out: 2018/19. *London: House of Commons Library.*

King, S., & Maddock, R. (2015). Fixing the superannuation policy mess.

Klapdor, M. (2015). Changed indexation of pensions and tightened eligibility for all benefits. Retrieved from https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/rp/budgetreview201415/indexation

Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2008). Transfer Program Complexity and he Take Up of Social Benefits. NBER Working Paper. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer Program Complexity and he Take Up of Social Benefits. *American Economic Journal, 3*(1), 54-90.

Knaus, C. (2017). Plan to restrict pension for older migrants 'unprecedented' in Australia. The Guardian. Retrieved from https://www.theguardian.com/australia-news/2017/jun/28/plan-to-restrict-pension-for-older-migrants-unprecedented-in-australia.

La Moncloa. (2015). Security Policy - Fighting corruption in Spain. Retrieved from https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/stpv/spaintoday2015/security/Paginas/index.aspx#corruption

Lain Bru, Sebastia Riutort & Albert Julia. (2019). The B-Mincoem project. Municipal innovation on guaranteed minimum incomes

and active social policies. J*ournal on Social knowledge and analysis*, March 2019. Barcelona Societat 23

Legislation.go.uk. (2012). Welfare Reform Act 2012.

Levitas, R. (2006). The concept and measurement of social exclusion. *Poverty and social exclusion in Britain*, 123-160.

Lowe, R. (1993). *The Welfare State in Britain since 1945*. Macmillan Publishers Limited.

Malgesini, G. (2017). Developments in relation to minimum income schemes. *Recuperado de https://eminnetwork. files. wordpress. com/2013/04/spain-minimum-income-update-2017. pdf.*

Mari-Klose, P., & Moreno-Fuentes, F. J. (2013). The Southern European welfare model in the post-industrial order: still a distinctive cluster?. *European Societies*, 15(4), 475-492.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). (2018a) ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PARA EL PERÍODO 2018-2020.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). (2018b) 2018-2020 Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research. (2019). Poverty Lines: Australia. March Quarter 2019. Melbourne: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research.

Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research. (2016). Poverty Lines: Australia. March Quarter 2016. Melbourne: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research.

Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research. (2014). Poverty Lines: Australia. March Quarter 2014. Melbourne: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research.

National Actuarial Authority of Greece. (2018). Greek pension system.

Natili, M. (2016). Changing welfare in Southern Europe? Political competition and the evolution of regional minimum income schemes in Italy and Spain. *Social Policies*, 3(2), 331-348.

National Audit Office. (2015). Understanding fraud and error in benefits and tax credits: a primer. London: Department for Work & Pensions and HM Revenue & Customs.

National Commission of Audit. (2014). The Age Pension. In *Towards Responsible Government: Appendix to the Report of the National Commission of Audit* (Vol. 1). National Commission of Audit. Retrieved 22.10.2019, from https://www.ncoa.gov.au/report/appendix-volume-1/9-1-age-pension.

OECD. 대한민국정책센터. (2011) 한 눈에 보는 연금 2011 : OECD 회원국과 G20국가의 노후 소득 보장제도; OECD, (2011). Pensions at a Glance 2017 : Retirement-incomes Systems in OECD and G20 Countries.

OECD. (2019a). Social spending (indicator). accessed 27.5.2019, doi: 10.1787/7497563b-en

OECD. (2019b), Social Benefit Recipients Database (SOCR). accessed 27.5.2019.

OECD. (2019c), Social Expenditure Database (SOCR). accessed 27.5. 2019.

OECD. (2019d). Income Distribution and Poverty data. accessed 27.5. 2019.

OECD. (2019e). Pensions at a Glance Database. Retrieved 28. 11.2019, from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PAG

OECD. (2019f). Average wages. Retrieved from https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm

OECD. (2019g). Poverty rate. Retrieved from https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm

OECD. (2017a). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD.

OECD. (2017b). Pensions at a Glance 2017: How does AUSTRALIA compare?. OECD.

OECD. (2015). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD.

OECD data 홈페이지. https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm에서 2019.8.22.인출

OECD Statistics 홈페이지. 'Social protection and Well-being, Social Expenditure'. https://stats.oecd.org에서 2019.8.23. 인출.

OECD Statistics 홈페이지. 'Family benefits public spending'. https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm에서 2019.12.7. 인출.

Office of the Deputy Prime Minister. (2004). The Social Exclusion Unit. London, Office of the Deputy Prime Minister.

Ortega, F. F. (2018). Undeclared work and legal instruments for combating it in Spain. *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal*, 7(1-2), 29-40.

Pallares-Miralles, M., Romero, C., & Whitehouse, E. (2012). A World wide Overview of Facts and Figures.

Pension Policy Institute. (2017). PPI Pension Facts. Pemsopm Policy Institute.

Picontó-Novales, T. (1997). Family law and family policy in Spain. *Family Law and Family Policy in the New Europe, Aldershot: Darmouth*, 109-127.

Policía Nacional. Retrieved 28.11.2019, from https://www.policia.es

Prenzler, T. (2016). Welfare fraud prevention in Australia: A follow-up study. *Crime Prevention and Community Safety,* 18(3). 187-203

Prenzler, T. (2012). Responding to welfare fraud: The Australian experience. *AIC reports. Research and Public Policy series., xiv.*

Rahman, A. (2018). Universal Credit for single disabled people. Citizens advice.

Rodriguez, A. (2016). Social innovation for neighbourhood revitalization: A case of empowered participation and integrative dynamics in Spain. *In Social innovation and territorial development* (pp. 97-116). Routledge.

Rodríguez-Cabrero, Arriba, Marbán, Montserrat and Moreno-Fuentes. (2015). ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Spain 2015.

Seguridad Social. (2019). El Servicio Jurídico de la Seguridad Social y la lucha contra el fraude. Web publication. Retrieved 17.4.2019, from https://revista.seg-social.es/2019/04/17/el-servicio-juridico-de-la-seguridad-social-y-la-lucha-contra-el-fraude

Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales. Rentas Mínimas. Retrieved 28.11.2019, from https://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/seiss/r_minimas/ren_min/index.htm

Social Exclusion Unit. (2001). Preventing social exclusion. Cabinet Office London.

Social Exclusion Unit. (1998). Truancy and School Exclusion: A Report by the Social Exclusion Unit, Social Exclusion Unit. Cabinet Office.

Social Security Administration, International Social Security Association (2018). Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018. ISSA, SSA Publication No.13-11801, September 2018. Retrieved 28.3.2019, from https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf

Solé, M., Souto, G., & Patxot, C. (2018). Sustainability and adequacy of the Spanish pension system after the 2013 reform: a microsimulation analysis.

The Statutory office. (2011). Department for Work and Pensions Annual Report & Accounts 2010-11, The House of Commons.

Thurley, D., & Keen, R. (2017). State Pension triple lock. *London: House of Commons Library, Briefing Paper CBP-07812.*

Taylor-Gooby, P. (2012). Overview: Resisting welfare state restructuring in the UK. *Journal of Poverty and Social Justice*, 20(2), 119-132.

The Guardian. (2015. 4. 9). Unconnected and out of work: the vicious circle of having no internet. *The Guardian*. Retrieved 23.10. 2019, from https://www.theguardian.com/society/2015/apr/09/unconnected-and-out-of-work-the-vicious-circle-of-having-no-internet

Urban Innovative Actions. Retrieved 28.11.2019, from https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona

GOV.UK. (2020). Universal Credit. Retrieved 19.2.2020, from https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get

Wright, S., Dwyer, P. E. T. E. R., Jones, K. A. T. Y., McNeill, J., Scullion, L. I. S. A., & Stewart, A. B. (2018). Final Findings: Universal Credit. *Welfare Conditionality Project: ESRC.*

Whyte, D., & Wiegratz, J. (2016). Neoliberalism, moral economy and

fraud. In *Neoliberalism and the moral economy of fraud* (pp. 13-28). Routledge.

Whiteford, P. (2017). "Them" and "us": the enduring power of welfare myths. *Inside Story, 10.*

Whiteford, P., & Angenent, G. (2002). The Australian system of social protection-an overview. *FaHCSIA Occasional Paper, (6).*

Wilcock, S. I. (2018). Prosecuting Welfare Fraud: What's Changed?. Retrieved 21.8.2019, from http://www.nssrn.org.au/social-security-rights-review/prosecuting-welfare-fraud/

Zantomio, F. (2015). The Route to Take-up: Evidence from the UK Pension Credit Reform. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics.* 77(5). 719-739.

감사원 홈페이지
(http://www.bai.go.kr/bai/cop/organmanagement/list.do?fdptIdx=040000에서 2019.6.10. 인출)

강원도청 홈페이지
(http://www.provin.gangwon.kr/gw/portal/sub03_06?searchGroup=23&searchField=1&mode=listForm&curPage=2에서 2019.6.10. 인출)

경기도청 홈페이지
(https://www.gg.go.kr/organization#?term_id=8816에서 2019.6.10. 인출)

경상북도청 홈페이지
(http://www.gb.go.kr/Main/page.do?mnu_uid=3251&에서 2019.6.10. 인출)

광주광역시청 홈페이지
(https://www.gjcity.go.kr/portal/staff/list.do?deptCode=5540143

0000&mId=0103010000에서 2019.6.10. 인출)
국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr에서 2019.6.10. 인출)
그리스 외교부 홈페이지. https://www.mfa.gr에서 2019.4.1.인출.
대구광역시청 홈페이지
(http://www.daegu.go.kr/index.do?searchCondition=0&searchKeyword=&menu_id=00000248&pageIndex=3&menu_link=%2Ffront%2ForganizationByDeptCode.do&deptcode=6270246에서 2019.6.10. 인출)
대전광역시청 홈페이지
(https://www.daejeon.go.kr/drh/drhOrganization.do?menuSeq=1644#에서 2019.6.10. 인출)
보건복지부 홈페이지(www.mohw.go.kr, 2019.5.2. 인출)
보건복지부 홈페이지
(https://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0201ls.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=050202&SILKUK_ID=1352004&DEPT_ID=1352594에서 2019.6.10. 인출)
부산광역시청 홈페이지
(http://www.busan.go.kr/bhinspec01?curPage=2&dc=6261585&org=Y&udc=6261625에서 2019.6.10. 인출)
사회보장정보원 홈페이지
(http://www.ssis.or.kr/lay1/program/S1T156C158/staffList.do?serDeptSeq=397&deptType=R에서 2019.6.10. 인출)
서울특별시청 홈페이지(http://org.seoul.go.kr/org/orgChartView.do에서 2019.6.10. 인출)
세종특별자치시청 홈페이지
(https://ex.sejong.go.kr:442/prog/deptOnPerson/audit/sub04_04_02/5690144/list.do에서 2019.6.10. 인출)
울산광역시청 홈페이지

(http://www.ulsan.go.kr/rep/ubisinfo?curPage=2&parentoucode=6310002에서 2019.6.10. 인출)

인천광역시청 홈페이지
(http://www.incheon.go.kr/app/organize-www/6280006에서 2019.6.10. 인출)

자치법규정보시스템 홈페이지(www.elis.go.kr, 2019.6.10. 인출)

전라남도청 홈페이지
(https://www.jeonnam.go.kr/pj/StaffInfoListAction_Home.do?menuId=jeonnam0903020000&deptCd=6460005&pageIndex=1에서 2019.6.10. 인출)

전라북도청 홈페이지
(http://www.jeonbuk.go.kr/index.jeonbuk?menuCd=DOM_000000108001001003에서 2019.6.10. 인출)

제주특별자치시도청 홈페이지
(http://audit.jeju.go.kr/?sso=ok에서 2019.6.10. 인출)

충청남도청 홈페이지
(http://www.chungnam.go.kr/auditMain.do에서 2019.6.10. 인출)

충청북도청 홈페이지
(http://www.chungbuk.go.kr/www/selectDeptEmpList.do?key=1591&searchDeptNm=6430003에서 2019.6.10. 인출)

부 록

부록 1: 그리스 면담 기관 및 참석자

〈부표 1〉 그리스 면담 기관 및 참석자

기관	참석자
그리스 노동부	Despina Patouna(Director of Main Pension), Sotiria Papaioannou(Head of Section of Successive Insurance)
EFKA	Ioannis Skopoulis(Vice-director), Ioanna Gati-Spyropulou(General Director of Strategy and Development) 등 10명
ETEAP	Nikolaos Bikis(Governor), Katerina Sarakinioti(Head of Dept. of Insurance), Eleftheria Zaharaki(Head of General Direction of Insurance and Pensions), Afroditi Niforou(Head of Dept. of Internal Affairs)
OPEKA	Ioannis Zacharis
IOBE	Michael Vassiliadis(Head of Macroeconomic Analysis and Policy Unit), Georgios Gatopoulos(Senior Researcher)
주그리스 대한민국대사관	임수석(대사), 강준모(재경관)

부록 2: 그리스 국가 개요

1. 국가 개요[109]

그리스의 공식 국명은 그리스공화국(The Hellenic Republic)이며, 수도는 아테네이다. 국토 면적은 13만 1957㎢로 한국의 1.3배이며, 인구는 1078만 명(2018년 기준)[110]으로 한국의 5분의 1 수준이다. 인구의 98%가 그리스정교(Greek Orthodox) 신자이다.

그리스는 1974년 민주주의로 전환되어, 대통령제를 가미한 내각책임제를 채택하고 있다. 대통령은 의례적이고 상징적인 권한만 가지며 의회와 총리의 권한이 강력하다.

그리스는 1986년부터 지방분권화된 행정 단위로 구성되며, 2011년 금융위기의 대응책으로 지방정부의 구조조정을 내용으로 하는 '칼리크라티스(Kallikratis)' 개혁 프로그램을 시행하였다(그리스 외교부 홈페이지 https://www.mfa.gr에서 2019. 4. 1. 인출). 칼리크라티스는 투명성 강화, 혁신과 신기술 사용, 지방 당국의 재정적 자치 보장, 지방 차원에서 정책 수립 및 시행 역할 강화 등을 위한 구체적인 조치를 담고 있다(그리스 외교부 홈페이지 https://www.mfa.gr에서 2019. 4. 1. 인출).

109) 주그리스 대한민국대사관(2017. 10.)의 내용을 주로 발췌하여 재구성함. 별도 인용표시가 없는 경우 주그리스 대한민국대사관(2017. 10.)에서 인용한 것임.

110) 1099만 명(2016년 기준)으로 언급되었으나, 주그리스 대한민국대사관을 통해 2018년 기준 1,078만 명으로 업데이트함.

〈부표 2〉 그리스의 지방정부

그리스 지방정부	
- 동부 마케도니아와 트라키아 (Eastern Macedonia and Thrace)	- 서부 그리스(Western Greece)
- 중앙 마케도니아(Central Macedonia)	- 중앙 그리스(Central Greece)
- 서부 마케도니아(Western Macedonia)	- 아티카(Attica)
- 에피루스(Epirus)	- 펠로폰네소스(Peloponnesus)
- 테살리(Thessaly)	- 북부 에게해(Northern Aegean)
- 이오니아제도(Ionian Islands)	- 남부 에게해(Southern Aegean)
	- 크레타섬(Crete)

자료: 그리스 외교부 홈페이지, https://www.mfa.gr에서 2019. 4. 1. 인출.

현재 13개 지방정부(그리스 외교부 홈페이지 https://www.mfa.gr에서 2019. 4. 1. 인출),[111] 54개 도(prefecture), 900개 시(Dimos-Municipality), 133개 지역사회(Koinotita-Community)로 구성되어 있다. 지방정부의 행정 최고 책임자는 중앙정부(내부무 장관)가 임명하며, 중앙정부의 정책 이행과 중앙-지방 간 정책 조화를 도모하고 있다. 도, 시, 지역사회의 광역 및 기초단체장은 4년마다 직접선거로 선출한다(외교부, 2017. p.25).

2. 경제 특성

그리스는 EU, OECD 가입국이며, 통화는 유로화를 사용한다. 1인당 국내총생산(GDP)은 2만 410달러(2018년 기준)[112]로 EU 국가 중에서 낮은 편이다.

산업 특성을 살펴보면 관광·해운업 등 3차산업 중심으로 제조업은 그 규모와 기반이 취약한 편이다(외교부, 2017. p.76). 그리스 통계청의 공

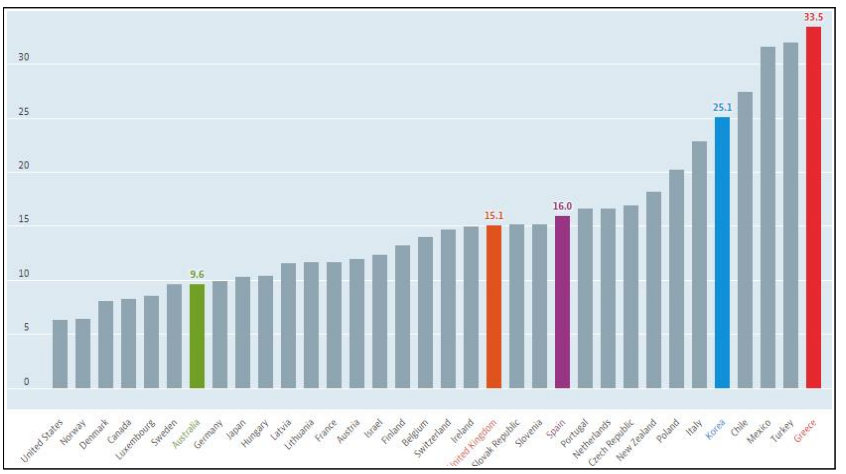
111) 행정구역 기준으로 보면 13개 지방(region) 외의 1개 자치주(autonomous state)-아토스산(Mount Athos)-가 있음.

112) 1만 7901달러(2016년 기준)로 언급되었으나, 주그리스 대한민국대사관을 통해 2018년 기준 2만 410달러로 업데이트함.

식 통계에 따르면 2011년 기준으로 산업별 GDP 구성비가 1차 3%, 2차 12%, 3차 85%이다(외교부, 2017, p.82).

자영업 비율이 33.5%로 OECD 회원국 중 가장 높고(2018년 기준)[113] 인구는 1000만 명을 조금 넘는 등 시장 규모가 작고 폐쇄적이어서 가족 중심의 개인 기업이 발달하였다.

〔부그림 1〕 OECD 회원국의 자영업 비율



주: OECD 35개 회원국 기준이며, 국가별로 기준 연도가 2017년과 2018년으로 상이함.
자료: OECD data 홈페이지, https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm에서 2019. 8. 22. 인출.

1980년대 주요 기간산업의 국유화가 이루어지고 공공 부문의 근로자가 크게 늘어났으나, 2009년 금융위기를 경험한 후 2010년대부터는 민영화를 추진하고 있다(특히 에너지 부문).[114]

113) OECD data 홈페이지, https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm에서 2019. 8. 22. 인출.
114) 그리스전력공사, 가스공사 등의 운영권을 국외에 넘기고(투자받아) 수익은 정부가 취하는 형태로 진행되고 있음.

2010년 5월 제1차 구제금융 지원(730억 유로) 조건으로 임금과 연금 삭감 등 초긴축 재정 정책을 실시하여 사회 불안정이 가중되었다. 그럼에도 불구하고 경제 상황은 오히려 악화되었으며 2012년 3월 제2차 구제금융 지원(1538억 유로)으로 경제 개혁을 지속하였다. 2015년 국제통화기금(IMF) 채권 미지불로 '국가 부도' 위기에 놓였으나, 미국과 유럽의 해결책 모색으로 '만기 체납 상태'로 지불을 연장한 적이 있다. 2015년 8월의 제3차 구제금융(619억 유로)은 이전보다 더욱 가혹한 조건(조세, 연금, 은행, 상품시장 개혁 및 민영화 조치 시행)으로 협상하여 경제개혁을 지속적으로 추진하였으며 2018년 8월 구제금융 체제를 종료하였다(주그리스 대한민국대사관, 2017. 10.; 주그리스 대한민국대사관, 2018. 7.).

부록 3: 부표(참고용 인식조사 결과)

〈부표 3〉 표본 할당: 성별, 연령별, 지역별

	남성								
	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70~79세	80세 이상	합계
합계	63	65	72	75	30	147	205	73	730
서울	14	12	12	13	6	25	39	13	134
부산	4	4	5	5	2	11	16	5	52
대구	3	3	3	5	1	6	9	3	33
인천	4	4	4	4	2	8	11	3	40
광주	2	2	2	2	1	3	5	2	19
대전	2	2	2	2	1	4	5	2	20
울산	1	1	2	2	1	2	3	1	13
세종	0	1	1	0	0	1	1	0	4
경기	15	17	19	20	7	32	42	15	167
강원	2	2	3	2	1	5	8	3	26
충북	2	2	2	2	1	5	7	3	24
충남	2	3	3	3	1	7	9	5	33
전북	2	2	2	2	1	6	10	4	29
전남	2	2	2	3	1	8	10	5	33
경북	3	3	4	4	2	10	14	5	45
경남	4	4	5	5	2	12	13	3	48
제주	1	1	1	1	0	2	3	1	10

	여성								
	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70~79세	80세 이상	합계
합계	56	63	70	73	33	168	251	156	870
서울	13	13	14	15	7	31	46	26	165
부산	4	4	4	5	3	15	20	10	65
대구	3	3	3	3	1	9	12	7	41
인천	3	4	4	4	2	9	11	7	44
광주	2	2	2	2	1	4	6	4	23
대전	2	2	2	2	0	5	6	4	23
울산	1	1	2	2	1	3	4	2	16
세종	0	1	1	0	0	1	1	1	5
경기	14	16	19	18	8	34	51	29	189
강원	1	1	2	2	1	6	10	6	29
충북	2	2	2	2	1	5	8	6	28
충남	2	2	3	3	2	8	12	9	41
전북	2	2	2	2	1	7	12	8	36
전남	1	2	2	3	1	7	14	10	40
경북	2	3	3	4	2	11	17	13	55
경남	3	4	4	5	2	11	18	12	59
제주	1	1	1	1	0	2	3	2	11

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

〈부표 4〉 대상자 기본 특성 2

(단위: 명, %)

		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	기타 노인 가구
학력	초등학교 졸업	25.5	13.7	48.1	27.9	16.2	0.3	0.4	0.0
	중학교 졸업	32.6	32.6	32.7	33.4	29.4	2.2	2.0	5.3
	고등학교 졸업	39.2	50.4	17.8	36.1	51.5	37.7	36.8	50.0
	대학교 졸업 (전문대 포함) 이상	2.7	3.3	1.5	2.6	2.9	59.8	60.9	44.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
가구원 수	1명	19.7	12.3	33.8	24.7	0.0	3.7	3.9	0.0
	2명	65.0	71.4	52.8	75.3	25.0	9.0	8.5	15.8
	3명	9.2	9.9	7.9	0.0	45.1	32.0	30.8	50.0
	4명	4.3	4.9	3.2	0.0	21.1	51.2	52.7	28.9
	5명	1.5	1.4	1.7	0.0	7.4	4.0	3.9	5.3
	6명	0.3	0.2	0.6	0.0	1.5	0.2	0.2	0.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
가구 소득	100만 원 미만	13.2	7.9	23.3	15.8	2.9	2.3	2.5	0.0
	100만~200만 원 미만	37.8	32.7	47.5	44.6	11.3	2.0	1.4	10.5
	200만~300만 원 미만	22.6	27.2	13.7	24.9	13.7	7.3	6.8	15.8
	300만~400만 원 미만	13.2	17.2	5.5	10.3	24.5	16.8	17.3	10.5
	400만~500만 원 미만	5.0	6.1	2.9	2.1	16.2	26.5	27.0	18.4
	500만~600만 원 미만	6.1	6.5	5.2	1.1	25.5	28.3	28.3	28.9
	600만 원 이상	2.1	2.3	1.7	1.1	5.9	16.7	16.7	15.8
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	기타 노인 가구
소득 계층	저소득층	24.1	19.3	33.2	28.5	6.9	3.0	2.7	7.9
	중하층	51.7	51.3	52.5	53.4	45.1	38.0	37.5	44.7
	중간층	22.4	27.1	13.4	17.5	41.7	53.0	53.7	42.1
	중상층	1.8	2.3	.9	.6	6.4	5.7	5.7	5.3
	상위층	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.4	0.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
경제 활동 상태	상용직 근로자	3.4	4.9	.6	2.3	7.8	57.3	58.2	44.7
	임시직 근로자	7.7	10.2	2.9	7.3	9.3	7.3	7.5	5.3
	일용직 근로자	8.1	9.9	4.7	9.0	4.4	1.8	1.8	2.6
	고용주·자영업자	14.1	18.3	6.1	13.1	18.1	13.8	13.9	13.2
	무급 가족 종사자	3.0	3.5	2.0	2.6	4.4	2.2	2.3	0.0
	실업자	1.0	1.5	0.0	1.0	1.0	0.5	0.5	0.0
	비경제활동 인구	62.7	51.8	83.7	64.7	54.9	17.0	15.8	34.2
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
가구 형태	노인 1인 가구	19.7	12.3	33.8	24.7	0.0	0.0	0.0	0.0
	비노인 1인 가구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.7	3.9	0.0
	노인 부부 가구	59.9	65.8	48.7	75.3	0.0	0.0	0.0	0.0
	비노인 부부 가구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.2	5.5	0.0
	비노인 가구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	84.8	90.6	0.0
	기타 노인 가구	20.4	21.9	17.5	0.0	100.0	6.3	0.0	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	기타 노인 가구
집의 점유 형태	자가	74.9	76.6	71.7	73.5	80.4	68.2	67.6	76.3
	전세	16.4	16.9	15.5	17.2	13.2	28.8	29.4	21.1
	보증부 월세	7.3	5.5	10.8	7.7	5.9	2.2	2.1	2.6
	사글세	1.1	.9	1.5	1.3	.5	.3	.4	0.0
	기타	.3	.2	.6	.4	0.0	.5	.5	0.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈부표 5〉 국민기초생활보장제도_급여 종류별_(사회적) 필요성

(단위: 명, %)

구분			노인					비노인		
			전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
생계 급여	불필요		8.6	8.8	8.2	8.4	9.3	11.0	11.0	10.5
	다소 불필요		8.8	9.3	7.9	8.7	9.3	8.7	8.5	10.5
	다소 필요		39.2	42.0	33.8	38.8	40.7	36.2	36.7	28.9
	필요		43.4	39.9	50.1	44.1	40.7	44.2	43.8	50.0
	합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)		(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
	종합 결과	불필요	17.4	18.1	16.0	17.1	18.6	19.7	19.6	21.1
		필요	82.6	81.9	84.0	82.9	81.4	80.3	80.4	78.9
주거 급여	불필요		11.9	12.3	11.1	12.1	11.3	10.5	10.1	15.8
	다소 불필요		10.5	11.0	9.6	9.5	14.2	12.8	13.2	7.9
	다소 필요		40.3	41.7	37.6	40.6	39.2	39.8	39.3	47.4
	필요		37.3	35.0	41.7	37.8	35.3	36.8	37.4	28.9
	합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)		(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
	종합 결과	불필요	22.4	23.3	20.7	21.6	25.5	23.3	23.3	23.7
		필요	77.6	76.7	79.3	78.4	74.5	76.7	76.7	76.3

구분			노인					비노인		
			전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
의료 급여	불필요		6.5	6.5	6.4	6.3	7.4	8.5	8.4	10.5
	다소 불필요		7.8	8.7	6.1	7.2	10.3	7.3	7.5	5.3
	다소 필요		37.8	38.8	35.9	37.2	40.2	34.8	34.2	44.7
	필요		47.9	46.0	51.6	49.4	42.2	49.3	50.0	39.5
	합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)		(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
	종합 결과	불필요	14.3	15.2	12.5	13.4	17.6	15.8	15.8	15.8
		필요	85.7	84.8	87.5	86.6	82.4	84.2	84.2	84.2
교육 급여	불필요		23.7	24.5	22.2	24.5	20.6	12.0	11.7	15.8
	다소 불필요		9.6	9.4	9.9	9.0	11.8	13.0	12.8	15.8
	다소 필요		34.6	34.7	34.4	34.2	36.3	33.8	33.6	36.8
	필요		32.1	31.4	33.5	32.3	31.4	41.2	41.8	31.6
	합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)		(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
	종합 결과	불필요	33.3	33.9	32.1	33.5	32.4	25.0	24.6	31.6
		필요	66.7	66.1	67.9	66.5	67.6	75.0	75.4	68.4

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

〈부표 6〉 국민기초생활보장제도와 기초연금의 현재 수급 상태

(단위: 명, %)

구분	국민기초생활보장제도				기초연금			
	노인			비노인	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상		전체	75세 미만	75세 이상	
수급	9.2	7.3	12.8	0.3	66.6	62.7	74.1	0.0
비수급	90.8	92.7	87.2	99.7	33.4	37.3	25.9	100.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)	(1000)	(657)	(343)	(600)

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

〈부표 7〉 국민기초생활보장제도_급여 종류별_현재 수급 상태

(단위: 명, %)

구분		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
생계 급여	수급	8.3	6.4	12.0	9.2	4.9	0.2	0.2	0.0
	비수급	91.7	93.6	88.0	90.8	95.1	99.8	99.8	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
주거 급여	수급	3.3	1.7	6.4	3.9	1.0	0.2	0.2	0.0
	비수급	96.7	98.3	93.6	96.1	99.0	99.8	99.8	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
의료 급여	수급	5.2	3.5	8.5	5.4	4.4	0.3	0.4	0.0
	비수급	94.8	96.5	91.5	94.6	95.6	99.7	99.6	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
교육 급여	수급	0.3	0.2	0.6	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
	비수급	99.7	99.8	99.4	99.6	100.0	100.0	100.0	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈부표 8〉 국민기초생활보장제도_급여 종류별_신청 경험 유무

(단위: 명, %)

구분		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
생계 급여	있음	9.3	7.6	12.5	10.3	5.4	0.2	0.2	0.0
	없음	90.7	92.4	87.5	89.7	94.6	99.8	99.8	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
주거 급여	있음	4.6	3.2	7.3	5.4	1.5	0.3	0.4	0.0
	없음	95.4	96.8	92.7	94.6	98.5	99.7	99.6	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

구분		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
의료 급여	있음	6.8	5.3	9.6	7.3	4.9	.3	.4	0.0
	없음	93.2	94.7	90.4	92.7	95.1	99.7	99.6	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
교육 급여	있음	1.1	1.2	0.9	1.3	0.5	0.2	0.2	0.0
	없음	98.9	98.8	99.1	98.7	99.5	99.8	99.8	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈부표 9〉 국민기초생활보장제도_급여 종류별_수급 경험 유무

(단위: 명, %)

구분		노인					비노인		
		전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
생계급여	있음	8.7	6.8	12.2	9.7	4.9	0.2	0.2	0.0
	없음	91.3	93.2	87.8	90.3	95.1	99.8	99.8	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
주거급여	있음	3.8	2.3	6.7	4.4	1.5	0.2	0.2	0.0
	없음	96.2	97.7	93.3	95.6	98.5	99.8	99.8	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
의료급여	있음	5.8	4.3	8.7	6.2	4.4	0.3	0.4	0.0
	없음	94.2	95.7	91.3	93.8	95.6	99.7	99.6	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)
교육급여	있음	0.7	0.6	0.9	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0
	없음	99.3	99.4	99.1	99.1	100.0	100.0	100.0	100.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈부표 10〉 국민기초생활보장제도_급여 종류별_만족도(수급 경험자만)

(단위: 명, %)

구분			노인					비노인	
			전체	75세 미만	75세 이상	단독 가구	기타 가구	전체	단독 가구
생계급여	불만족		1.1	2.2	0.0	1.3	0.0	0.0	0.0
	다소 불만족		20.7	22.2	19.0	22.1	10.0	0.0	0.0
	다소 만족		63.2	60.0	66.7	61.0	80.0	100.0	100.0
	만족		14.9	15.6	14.3	15.6	10.0	0.0	0.0
	합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)		(87)	(45)	(42)	(77)	(10)	(1)	(1)
	종합결과	불만족	21.8	24.4	19.0	23.4	10.0	0.0	0.0
		만족	78.2	75.6	81.0	76.6	90.0	100.0	100.0
주거급여	불만족		5.3	6.7	4.3	5.7	0.0	0.0	0.0
	다소 불만족		10.5	13.3	8.7	8.6	33.3	100.0	100.0
	다소 만족		68.4	60.0	73.9	71.4	33.3	0.0	0.0
	만족		15.8	20.0	13.0	14.3	33.3	0.0	0.0
	합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)		(38)	(15)	(23)	(35)	(3)	(1)	(1)
	종합결과	불만족	15.8	20.0	13.0	14.3	33.3	100.0	100.0
		만족	84.2	80.0	87.0	85.7	66.7	0.0	0.0
의료급여	불만족		3.4	3.6	3.3	4.1	0.0	0.0	0.0
	다소 불만족		19.0	32.1	6.7	18.4	22.2	0.0	0.0
	다소 만족		51.7	42.9	60.0	55.1	33.3	50.0	50.0
	만족		25.9	21.4	30.0	22.4	44.4	50.0	50.0
	합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N)		(58)	(28)	(30)	(49)	(9)	(2)	(2)
	종합결과	불만족	22.4	35.7	10.0	22.4	22.2	0.0	0.0
		만족	77.6	64.3	90.0	77.6	77.8	100.0	100.0

주: 수급 경험자의 케이스가 7명에 불과한 교육급여의 경우 결과표에서 제외.
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 11〉 사각지대 발생 사유_복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
대상자가 신청하지 않아서	15.6	15.2	16.3	15.3	16.7	15.0	14.9	15.8
대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급하지 못해서	27.2	28.5	24.8	28.1	23.5	28.2	28.1	28.9
대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	19.4	18.1	21.9	20.5	15.2	19.0	19.4	13.2
제도 설계 (제한적 대상, 엄격한 선정 기준 등)의 문제	37.8	38.2	37.0	36.1	44.6	37.8	37.5	42.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈부표 12〉 사각지대 발생 사유_국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
대상자가 신청하지 않아서	14.3	13.5	15.7	15.1	11.3	13.3	12.5	26.3
대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급하지 못해서	21.3	22.2	19.5	22.2	17.6	25.3	25.8	18.4
대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	18.7	17.8	20.4	18.8	18.1	18.3	18.5	15.8
제도 설계 (제한적 대상, 엄격한 선정 기준 등)의 문제	45.7	46.4	44.3	43.8	52.9	43.0	43.2	39.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈부표 13〉 사각지대 발생 사유_기초연금

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
대상자가 신청하지 않아서	13.6	12.5	15.7	13.4	14.2	12.7	12.5	15.8
대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급하지 못해서	19.6	20.4	18.1	21.0	14.2	25.0	25.8	13.2
대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	21.8	21.2	23.0	22.0	21.1	18.0	17.6	23.7
제도 설계 (제한적 대상, 엄격한 선정 기준 등)의 문제	45.0	46.0	43.1	43.6	50.5	44.3	44.1	47.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈부표 14〉 미신청 사유: 복지제도 전반

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	기타 노인 가구
대상자가 몰라서	36.5	38.0	33.9	36.9	35.3	53.3	53.6	50.0
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서	23.7	25.0	21.4	22.1	29.4	14.4	14.3	16.7
자녀 등 가족 피해 우려	6.4	8.0	3.6	4.9	11.8	3.3	3.6	0.0
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	25.0	18.0	37.5	27.0	17.6	17.8	16.7	33.3
사회적 낙인(수치심) 우려	0.6	0.0	1.8	0.8	0.0	2.2	2.4	0.0
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	1.3	2.0	0.0	1.6	0.0	1.1	1.2	0.0
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서	3.8	6.0	0.0	4.1	2.9	5.6	6.0	0.0
서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서	0.6	0.0	1.8	0.8	0.0	1.1	1.2	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	0.6	1.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	1.3	2.0	0.0	0.8	2.9	1.1	1.2	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(156)	(100)	(56)	(122)	(34)	(90)	(84)	(6)

주: Q11-1.사각지대가 발생하는 주된 이유를 대상자가 신청하지 않아서라고 응답한 응답자 대상.
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 15〉 미신청 사유: 국민기초생활보장제도

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
대상자가 몰라서	31.5	32.6	29.6	30.8	34.8	37.5	37.1	40.0
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서	11.9	14.6	7.4	11.7	13.0	12.5	14.3	0.0
자녀 등 가족 피해 우려	11.2	10.1	13.0	10.8	13.0	1.3	1.4	0.0
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	30.8	23.6	42.6	30.8	30.4	26.3	22.9	50.0
사회적 낙인(수치심) 우려	3.5	4.5	1.9	3.3	4.3	6.3	7.1	0.0
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	4.9	7.9	0.0	5.8	0.0	3.8	4.3	0.0
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서	1.4	1.1	1.9	1.7	0.0	8.8	8.6	10.0
서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서	1.4	2.2	0.0	1.7	0.0	1.3	1.4	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	1.4	1.1	1.9	0.8	4.3	2.5	2.9	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	2.1	2.2	1.9	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0
합계 (N)	100.0 (143)	100.0 (89)	100.0 (54)	100.0 (120)	100.0 (23)	100.0 (80)	100.0 (70)	100.0 (10)

주: Q11-1. 사각지대가 발생하는 주된 이유를 대상자가 신청하지 않아서라고 응답한 응답자 대상.
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 16〉 미신청 사유: 기초연금

(단위: 명, %)

구분	노인				비노인			
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
대상자가 몰라서	29.4	31.7	25.9	25.2	44.8	32.9	31.4	50.0
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서	12.5	13.4	11.1	12.1	13.8	15.8	14.3	33.3
자녀 등 가족 피해 우려	5.9	3.7	9.3	4.7	10.3	1.3	1.4	0.0
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	34.6	32.9	37.0	37.4	24.1	25.0	25.7	16.7
사회적 낙인(수치심) 우려	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	1.4	0.0
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	2.2	3.7	0.0	2.8	0.0	3.9	4.3	0.0
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서	5.9	7.3	3.7	7.5	0.0	6.6	7.1	0.0

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서	.7	1.2	0.0	0.0	3.4	1.3	1.4	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	5.9	3.7	9.3	7.5	0.0	7.9	8.6	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	2.9	2.4	3.7	2.8	3.4	3.9	4.3	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(136)	(82)	(54)	(107)	(29)	(76)	(70)	(6)

주: Q11-1. 사각지대가 발생하는 주된 이유를 대상자가 신청하지 않아서라고 응답한 응답자 대상.
자료: '복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사' 결과.

〈부표 17〉 국민기초생활보장제도 대상자로 인식

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
예	25.6	22.5	31.5	29.4	10.8	3.0	3.0	2.6
아니요	74.4	77.5	68.5	70.6	89.2	97.0	97.0	97.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈부표 18〉 기초연금 대상자로 인식

(단위: 명, %)

구분	노인				
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구
예	69.9	64.4	80.5	72.4	60.3
아니요	30.1	35.6	19.5	27.6	39.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)

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

〈부표 19〉 국민기초생활보장제도 신청 여부(수혜 대상자로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
예	36.3	31.1	43.5	35.0	50.0	5.6	5.9	0.0
아니요	63.7	68.9	56.5	65.0	50.0	94.4	94.1	100.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(256)	(148)	(108)	(234)	(22)	(18)	(17)	(1)

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

〈부표 20〉 기초연금 신청 여부(수혜 대상자로 인식한 응답자)

(단위: 명, %)

구분	노인				
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구
예	88.0	88.2	87.7	87.2	91.9
아니요	12.0	11.8	12.3	12.8	8.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(699)	(423)	(276)	(576)	(123)

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

〈부표 21〉 국민기초생활보장제도 미신청 사유: 수혜 대상자로 인식한 응답자

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
해당 제도를 몰라서	5.1	6.1	3.5	4.8	9.1	5.9	6.3	0.0
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서	10.3	9.1	12.3	11.0	0.0	11.8	12.5	0.0
자녀 등 가족 피해 우려	7.7	9.1	5.3	6.2	27.3	5.9	6.3	0.0
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	48.7	45.5	54.4	49.0	45.5	52.9	50.0	100.0
사회적 낙인(수치심) 우려	2.6	2.0	3.5	2.1	9.1	5.9	6.3	0.0
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	4.5	6.1	1.8	4.8	0.0	11.8	12.5	0.0

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서	10.3	13.1	5.3	11.0	0.0	5.9	6.3	0.0
서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서	3.2	1.0	7.0	3.4	0.0	0.0	0.0	0.0
소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서	2.6	3.0	1.8	2.1	9.1	0.0	0.0	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	5.1	5.1	5.3	5.5	0.0	0.0	0.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(156)	(99)	(57)	(145)	(11)	(17)	(16)	(1)

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

〈부표 22〉 기초연금 미신청 여부: 수혜 대상자로 인식한 응답자

(단위: 명, %)

구분	노인				
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구
해당 제도를 몰라서	1.2	0.0	2.9	1.4	0.0
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서	7.1	8.0	5.9	8.1	0.0
자녀 등 가족 피해 우려	4.8	6.0	2.9	5.4	0.0
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서	41.7	48.0	32.4	41.9	40.0
사회적 낙인(수치심) 우려	3.6	0.0	8.8	4.1	0.0
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	9.5	10.0	8.8	9.5	10.0
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서	11.9	12.0	11.8	10.8	20.0
서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서	1.2	2.0	0.0	1.4	0.0
다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐	19.0	14.0	26.5	17.6	30.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(84)	(50)	(34)	(74)	(10)

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

〈부표 23〉 국민기초생활보장제도 중 사각지대가 가장 심각한 급여

(단위: 명, %)

구분	노인					비노인		
	전체	75세 미만	75세 이상	노인 단독 가구	기타 노인 가구	전체	비노인 단독 가구	노인 포함 가구
생계급여	44.5	42.6	48.1	45.5	40.7	41.3	41.5	39.5
의료급여	23.1	23.4	22.4	23.1	23.0	20.5	20.5	21.1
주거급여	12.7	13.7	10.8	13.4	9.8	13.2	12.5	23.7
교육급여	2.9	2.9	2.9	2.4	4.9	6.8	6.9	5.3
잘 모르겠음	16.8	17.4	15.7	15.6	21.6	18.2	18.7	10.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(796)	(204)	(600)	(562)	(38)

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

〈부표 24〉 향후 우리나라 복지 부정수급 문제에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	노인			비노인
	전체	75세 미만	75세 이상	전체
상당히 개선될 것이다	15.3	15.5	14.9	13.2
다소 개선될 것이다	66.2	66.5	65.6	63.8
별로 개선되지 않을 것이다	16.6	16.0	17.8	20.5
전혀 개선되지 않을 것이다	1.9	2.0	1.7	2.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(1000)	(657)	(343)	(600)

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

부록 4: 조사표

ID			-			

복지 분야 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 인식 조사

안녕하십니까? 저희는 국무총리실 산하 국책연구기관인 한국보건사회연구원과 공동으로 설문조사를 실시하고 있는 _____ 입니다.

한국보건사회연구원과 _____는 공동으로 복지분야 사각지대 및 부정수급 축소를 위한 방안 모색과 관리체계 개선 방안 마련을 위해 설문조사를 실시하고 있습니다.

선생님께서 응답하신 내용은 통계법에 제33조에 의거하여 연구 목적 이외에 다른 용도로는 사용되지 않으며, 개인 사항에 관한 내용은 절대 비밀이 보장됩니다. 바쁘시겠지만, 시간을 내어 설문에 참여해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2019년 10월

조사주관 : 한국보건사회연구원 사회보장평가연구센터
조사기관 : 코리아리서치
문 의 처 :

「통계법」 제33조(비밀의 보호)

① 통계의 작성 과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.

② 통계의 작성을 위하여 수립된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계 작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니된다.

응답자 성명		**연락처**	- -
성별	① 남 ② 여	**나이**	태어난 연도 ____ 태어난 월____ 만 _____세
주소	① 서울 ② 부산 ③ 대구 ④ 인천 ⑤ 광주 ⑥ 대전 ⑦ 울산 ⑧ 세종 ⑨ 경기 ⑩ 강원 ⑪ 충북 ⑫ 충남 ⑬ 전북 ⑭ 전남 ⑮ 경북 ⑯ 경남 ⑰ 제주 _____ 시/군/구 _____ 읍/면/동		
대상 확인	1. 노인용 (65세 이상) 2. 비노인용(65세 미만 성인)	**가구주 여부**	1. 가구주 2. 비가구주
면접원 성명		**면접일**	

Q1. 귀하는 우리나라의 전반적인 복지수준이 어느 정도라고 생각하십니까?

① 매우 낮다 ② 낮다 ③ 보통이다 ④ 높다 ⑤ 매우 높다

복지 사각지대에 대한 질문을 드리겠습니다.

복지 사각지대란?(아래 내용을 설명 후 조사)

☞ 경제적, 신체적, 정신적 어려움을 겪고 있는 상황에서 국가, 지자체, 민간의 도움이 필요하지만 적절한 지원을 받지 못하고 있는 복지 소외계층 (이하는 사각지대의 주요 사례들을 제시)

○ 복지급여 또는 서비스 심사 기준에 부적합 할 것이라 판단하여 도움을 요청하지 않는 경우

○ 도움(급여·서비스)을 받을 수 있는 제도들이 있지만 해당 제도에 대해 모르거나 도움을 요청하는 구체적인 절차·방법을 몰라 도움을 신청하지 않은 경우

○ 도움을 신청하는 과정 또는 도움받은 사실이 창피하거나 이러한 사실이 이웃 등에 알려질까 두려워서 도움을 신청하지 않은 경우

○ 내가 도움을 받게 되면 자식 등 가족들에게 피해가 가게 될까 봐 도움을 신청하지 않은 경우

○ 인지능력의 제약으로 인해 적절한 보호체계가 무엇인지 모르는 경우

- 가족 구성원의 뇌병변 등 신체장애와 지적 및 자폐성장애 등 발달장애, 알코올의존증 또는 정신장애로 인하여 돌봄 부담이 큰 장애인가구, 의사표시가 어려운 초고령자 단독 가구 등

○ 경제적으로 어렵지만 기타 조건을 충족하지 못해 도움(급여·서비스)을 받지 못하는 경우

- 최근 3개월 이내 기초생활수급 탈락가구 및 기초생활수급을 신청했으나 부양의무자 기준 초과 등으로 탈락한 가구

○ 복지 심사 기준을 통과하지 못해 해당 도움(급여·서비스)을 받지는 못했지만, 소득 또는 자산 등 경제적 여건이 기준선과 큰 차이가 없는 경우

○ 생활이 어려운 한부모가족, 다문화가족 및 빈곤·학대·유기·방임 위기에 처한 아동·청소년 등

○ 단전, 단수, 단가스 및 그 밖에 주거 위험 등에 처해 있는 가구와 기타 다양한 이유로 복지 지원이 이루어지지 못한 경우 등

Q2. 귀하는 우리나라에서 **복지 분야 사각지대**가 어느 정도라고 생각하십니까?

① 거의 없음(➡Q3) ② 조금 있음(➡Q3) ③ 많음(➡Q2-1) ④ 매우 많음(➡Q2-1)

→ Q2-1. (문2의 ③, ④ 응답자만) 현재 우리나라에서 복지 분야 사각지대가 많이 발생하고 있다고 생각하게 된 이유는 무엇입니까?

① 신문이나 TV 등 언론을 통해 사각지대 사례를 많이 접해서

② 주변에서 사각지대로 여겨지는 사례를 직접 보거나 들어서

③ 주변 사람들로부터 사각지대가 많이 발생한다고 들어서

④ 정부(지방자치단체 포함) 또는 연금공단 등 공공기관에서 사각지대 대책을 적극적으로 마련하고 수행하고 있는 것을 봐서

⑤ 기타 (_____)

Q3. 귀하는 보기에 제시된 사회보장 제도 중에서 사각지대 문제가 가장 심각한 제도는 무엇이라고 생각하십니까?

① 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금)

② 건강보험 및 장기요양보험(병·의원, 약국, 노인요양병원 및 노인요양시설 등)

③ 산재보험 및 고용보험(실업급여, 직업능력개발훈련, 산전후휴가, 육아휴직 등)

④ 공공부조(국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애인연금, 장애(아동)수당)

⑤ 보조금을 통한 사회복지사업(재가노인서비스, 지역아동센터 등)

⑥ 바우처를 통한 사회서비스사업(노인돌봄종합, 장애인활동지원, 보육료지원 등)

⑦ 공공임대주택(영구임대, 국민임대 등),

⑧ 주택금융지원(주택연금, 농지연금 등) 등

⑨ 취업성공패키지, 공공근로사업, 노인일자리 등 취약계층 취업 및 일자리 관련 지원

Q4. 귀하께서 생각하시는 복지 사각지대 문제가 심각한 집단을 말씀해 주십시오.

Q4-1. 아래 제시된 **연령별 집단** 중 복지 사각지대 문제가 가장 심각한 집단을 말씀해 주십시오.

① 미취학 아동(8세 미만 아동) ② 초·중·고등학생(학령기 아동·청소년)

③ 청년(약 19~34세) ④ 중·장년(약 35~64세) ⑤ 노인(65세 이상)

Q4-2. 아래 제시된 **복지 대상 집단** 중 사각지대 문제가 가장 심각한 집단은 어디라고 생각하십니까?

⑥ 장애인 ⑦ 한부모가족 ⑧ 다문화가족 ⑨ 북한이탈주민
⑩ 기초생활보장 수급가구 ⑪ 차상위계층 ⑫ 질환가구원 가구 ⑬ 그 외

Q4-3. 앞서 선택하신 두 집단 중 복지 사각지대 문제가 더욱 심각하다고 생각하시는 집단을 말씀해 주십시오. ( )

[PRG : Q4-1, Q4-2에서 각각 선택된 보기 두 가지만 제시]

Q5. 귀하는 본인이 복지 사각지대에 처해 있다고 생각하십니까?

① 그렇다 ➡ Q5-1. 어느 영역의 사각지대에 속한다고 생각하십니까? 아래 보기 중 도움이 가장 필요한 영역을 기입해 주시기 바랍니다.
(응답 후➡Q5-2로)

① 소득에 대한 지원
② 의료 및 건강에 대한 지원
③ 주택, 임대료 등 주거에 대한 지원
④ 교육에 대한 지원
⑤ 일자리 및 취업과 관련된 지원

Q5-2. 위 영역의 사각지대에 속한다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

① 자격요건에는 미달하지만 열악한 환경에 처해 있음
② 자격요건을 충족한다고 생각하여 신청했지만 수급받지 못함
③ 자격요건을 충족한다고 생각하지만 신청하지 않음
④ 서비스 또는 급여를 받고 있지만 그 수준이 충분하지 않음
⑤ 기타

② 아니다 ➡ (Q6)

Q6. 귀하는 복지 사각지대를 줄이는 데 가장 효과적인 방법은 무엇이라고 생각하십니까?

① 복지제도에 대한 홍보를 강화해야 한다
② 신청 절차와 선정 과정을 쉽게 해야 한다
③ 서비스 또는 급여 수준을 높여야 한다
④ 대상자 발굴을 위해 더 많은 가구를 방문해야 한다
⑤ 복지제도 신청, 수급으로 자녀 등 가족이 피해나 어려움을 겪지 않도록 해야 한다

⑥ 복지제도를 수급받는 것을 주변 사람들이 알지 못하도록 해 줘야 한다.

⑦ 서비스 제공기관을 더 많이 설치한다.

⑧ 지역사회 내 통·반장 등 주민조직을 활성화해야 한다. ⑨ 기타( )

※ 아래의 제도 설명을 참조하시어 질문에 답변해 주시기 바랍니다

〈공적연금〉

공적연금제도는 국가가 운영 주체가 되는 사회보험제도서 가입자의 노화 및 장애 발생 그리고 사망 등으로 소득능력이 감퇴된 경우 본인 또는 유족에게 기본적인 생활을 할 수 있도록 연금형태의 급여를 제공하는 소득보장제도임. 대표적인 제도로 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등이 있음.

〈국민기초생활보장제도〉

국가가 생활이 어려운 사람에게 최저 생활비를 보장하여 일상을 영위할 수 있도록 지원하는 제도로 대상자의 욕구와 특성에 따라 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여가 지급되고 있으며, 급여의 수급은 소득인정액기준과 부양의무자기준(생계급여, 의료급여)을 충족해야만 가능

〈기초연금〉

기존의 기초노령연금이 2014년 7월 기초연금으로 개편되어, 보장(급여) 수준이 확대되어 시행 중에 있음. 노인의 70%(소득 하위 70%)를 대상으로 급여가 지급되고 있으며, 2019년 4월부터 어르신 1인당 최대 30만 원의 기초연금이 지급되고 있음

Q7. 귀하의 현재 공적연금 가입(수급) 형태를 말씀해 주시기 바랍니다.

① 공적연금 수급(➡Q7-1, 일시금 포함)	Q7-1 가입 및 수급 중인 공적연금을 말씀해 주십시오.
② 공적연금 가입(➡Q7-1)	① 국민연금 ② 공무원연금
③ 연금을 수급하면서 가입(➡Q7-1)	③ 군인연금 ④ 사학연금 ⑤ 별정직우체국 연금

④ 미가입 (➡Q8)

⑤ 비해당* (➡Q8)

* 비해당: 공적연금 적용 제외 대상자(18세 미만, 60세 이상 등) 중에서 ①~④에 해당하지 않은 경우

Q8. 아래 프로그램에 대한 필요성, 이용 경험 및 만족도에 대하여 말씀해 주십시오.

구분 (현재 시점 기준)	(사회적) 필요성	현재 수급 상태	신청 경험 여부	수급 경험 여부	만족도 (수급 경험자만)
	1.불필요 2.다소 불필요 3.다소 필요 4.필요	1.수급 2.비수급	1.있음 2.없음 (현재수급자는 '1'로 기입)	1.있음 2.없음 (현재수급자는 '1'로 기입)	1.불만족 2.다소 불만족 3.다소 만족 4.만족
1. 국민기초생활보장제도					
1-1. 생계급여					
1-2. 주거급여					
1-3. 의료급여					
1-4. 교육급여					
2. 기초연금					

Q9. 본 질문은 위의 Q8에서 국민기초생활보장제도 또는 기초연금에 대해 신청 경험 또는 수급 경험에 "1.있음"으로 응답한 분들만 해당됩니다. 그렇지 않은 경우 Q10을 응답해 주시기 바랍니다.

아래의 질문에 해당하는 보기를 기입해 주시기 바랍니다.
보기: ① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 대체로 그렇다 ④ 매우 그렇다

보 기 / 질 문	1.국민기초생활 보장제도	2.기초연금
Q9-1 신청과정이 어렵고 복잡하다(구비서류 준비, 신청서 내용 파악 등)		
Q9-2 신청 및 선정 과정 중 담당자의 태도 및 언행으로 불쾌감(수치심)이 들었다		

Q10. 귀하는 아래의 제도를 어떠한 경로를 통해서 알게 되었습니까?

1) 국민기초생활보장제도		2) 기초연금	

① 주민센터 또는 시·군·구청 등 공공기관(기초연금의 경우 국민연금공단 포함) 전화 또는 방문
② 자택으로 발송되어 온 안내문
③ 가족, 친구, 이웃 등
④ 텔레비전 또는 신문(무료신문, 인터넷신문 포함)
⑤ 인터넷(유튜브, 블로그, 카페, 트위터, 페이스북 등)
⑥ 현수막, 전단지, 리플릿, 포스터 등
⑦ 통·반장 ⑧ 기타 (_____)

Q11. 아래 제도에 대한 질문(**사각지대 발생 사유와 비신청 사유**)에 응답해 주시기 바랍니다.

제도	Q11-1 사각지대 발생 사유	Q11-2 비신청 사유
1) 복지제도 전반		
2) 국민기초생활보장제도		
3) 기초연금		

Q11-1 귀하가 **일반적으로 생각**하시기에 **사각지대가 발생하는 주된 이유**가 무엇이라고 생각하십니까?

① 대상자가 신청하지 않아서 (➡Q11-2)
② 대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제로 수급받지 못해서 (➡Q12)
③ 대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서 (➡Q12)
④ 제도 설계(제한적 대상, 엄격한 선정 기준 등)의 문제 (➡Q12)

Q11-2. 귀하가 **일반적으로 생각**하시기에 대상자가 **신청하지 않은 주된 이유**는 무엇입니까?

① 대상자가 몰라서 ② 신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서
③ 자녀 등 가족 피해 우려 ④ 선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될것 같아서
⑤ 사회적 낙인(수치심) 우려 ⑥ 제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서
⑦ 대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 ⑧ 서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서
⑨ 소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서 ⑩ 다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐

Q12. 아래 질문에 대해 응답해 주시기 바랍니다.

제도	Q12-1 대상자 여부	Q12-2 신청 여부	Q12-3 비신청 사유
1) 국민기초생활보장제도			
2) 기초연금			

Q12-1. (조사 시점 기준) 귀하는 위에 열거된 제도의 대상자로 생각하십니까?

① 예 ② 아니요

Q12-2. 귀하는 위에 열거된 제도 대해 급여 수급을 신청하셨습니까?

① 예 (➡Q13) ② 아니요(➡Q12-3)

Q12-3 **귀하가** 위 제도들에 대해 **신청하지 않은 주된 이유**는 무엇입니까?

① 해당 제도를 몰라서 ② 신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서
③ 자녀 등 가족 피해 우려 ④ 선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될것 같아서
⑤ 사회적 낙인(수치심) 우려 ⑥ 제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서
⑦ 대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 ⑧ 서비스(급여) 신청 또는 제공 기관이 멀어서
⑨ 소득 혹은 재산이 노출되는 것이 싫어서 ⑩ 다른 복지급여를 못 받거나 적게 받을까 봐

Q13. 초기상담에 대한 아래의 질문에 대해 **응답해 주시기 바랍니다.**

Q13-1. 귀하는 복지급여와 관련하여 읍면동 주민센터 또는 시군구청 등 지방자치단체(기초연금의 경우 국민연금공단 지사 등)에서 상담을 받은 경험 있습니까?

① 있다 (➡Q13-2) ② 없다(➡Q14)

Q13-2. 상담을 받을 당시 해당 지자체 담당자(해당 지자체의 상담자 또는 복지급여 담당자)는 상담에서 **귀하의 어려움과 문제를** 파악하고자 노력하였습니까?

① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 별로 그렇지 않다
④ 전혀 그렇지 않다

Q13-3. 귀하가 거주하는 지자체(담당자)는 귀하에게 문제해결에 도움이 되는 복지급여를 안내하였습니까?

① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 별로 그렇지 않다
④ 전혀 그렇지 않다

※ 다음은 제도별 사각지대 대응 인식에 대한 질문입니다.

〈국민기초생활보장제도〉

Q14. 귀하는 국민기초생활보장제도중 **사각지대 문제가 가장 심각한 급여**는 무엇이라고 생각하십니까?

① 생계급여 ② 의료급여 ③ 주거급여 ④ 교육급여 ⑤ 잘 모르겠음

Q15. 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화에 대해 어떻게 생각하십니까?

[Interviewer : 기초생활보장제도 '부양의무자 기준 완화'에 대한 안내]

① 매우 찬성
② 대체로 찬성
③ 모르겠다
④ 대체로 반대
⑤ 매우 반대

→

Q15-1 부양의무자 기준 완화에 찬성하신다면 어떠한 방법이 적절하다고 생각하십니까?

① 현행 방식(대상자별, 급여별 단계적 폐지)
② 현행 방식보다 부양의무자 기준 완화 속도를 빠르게
③ 현행 방식보다 부양의무자 기준 완화 대상을 확대
④ 현행 방식보다 부양의무자의 소득 및 재산 기준 완화
⑤ 일정 시점에서 부양의무자 기준을 전면적으로 폐지

〈기초연금〉

Q17. 현재 기초연금은 전체 노인분들 중 소득이 낮은 70%까지 지급되고 있습니다. 이 비율이 어떻게 조정되는 것이 적절하다고 생각하시나요?

(모든 노인에 대해 적용할 경우 소득 하위 100%로 기입)

소득 하위	%

Q18. 다음 중 귀하의 생각과 가장 근접한 기초연금의 보장 수준과 적용 범위에 방향성을 선택해 주시기 바랍니다(하나만 선택).

① 보장(급여) 수준을 높인다. ② 적용 범위(대상)를 확대한다.
③ 보장 수준을 높이고 적용 범위도 확대한다. ④ 보장 수준을 낮추고 적용 범위도 축소한다.
⑤ 현행 유지

Q19. 현재 기초연금을 받게 되면 해당 금액만큼 국민기초생활보장제도의 생계급여액이 감소하게 됩니다. 여기에 대한 귀하의 생각을 말씀해 주십시오.

① 현행대로 하는 것에 찬성한다. ② 현행대로 하되 생계급여액 감소를 축소한다.
③ 두 급여 모두 감소 없이 지급한다. ④ 기타( )

다음은 부정수급에 대한 질문을 드리겠습니다.

부정수급이란?(아래 내용을 설명 후 조사)

○ 복지급여(서비스)의 수요자가 속임수나 사기를 통해 해당 급여(서비스)를 수급하는 경우

○ 복지급여(서비스)의 수요자가 공급자와의 불법적인 공모 등을 통해 해당 급여(서비스)를 수급하는 경우

○ 복지급여 또는 서비스의 수요자가 해당 복지급여나 서비스를 수급할 수 있는 자격을 갖추었으나 속임수나 사기 또는 공급자와의 불법적인 공모 등을 통해 급여(서비스)를 과다하게 수급하는 경우

○ 복지급여 또는 서비스의 공급자가 불법적인 방법을 통해 수요자에게 지급되어야할 급여(서비스)를 편취 또는 착복하는 경우

○ 보다 광의적으로 살펴보면, 고의로 한 것은 아니지만 수급자의 실수나 오류로 해당 급여(서비스)를 수급받는 경우와 고의로 한 것은 아니지만 공급자의 실수나 오류로 해당 급여(서비스)를 수급받는 경우가 포함될 수 있음.

Q1. 귀하는 우리나라에서 **복지 관련 부정수급**이 **어느 정도 발생**하고 있다고 생각하십니까?

① 거의 없음(Q2로) ② 조금 있음(Q2로) ③ 많음(Q1-1로) ④ 매우 많음(Q1-1로)

→ Q1-1. (문2의 ③, ④ 응답자만) 현재 우리나라에서 부정수급이 많이 발생하고 있다고 생각하신 이유는 무엇입니까?

① 신문이나 TV 등 언론을 통해 부정수급 사례를 많이 접해서

② 주변에서 부정수급하는 사례를 직접 보거나 들어서

③ 주변 사람들로부터 부정수급이 많이 발생한다고 들어서

④ 정부(지방자치단체 포함)와 공단(건강보험, 국민연금, 고용보험 등) 등 공공기관에서 부정수급 대책을 적극적으로 마련하고 있는 것으로 봐서

⑤ 기타 (_____)

Q2. 귀하는 보기에 제시된 사회보장 제도 중에서 **부정수급 문제**가 가장 심각한 제도는 무엇이라고 생각하십니까?

① 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금)
② 건강보험 및 장기요양보험(병·의원, 약국, 노인요양병원 및 노인요양시설 등)
③ 산재보험 및 고용보험(실업급여, 직업능력개발훈련, 산전후휴가, 육아휴직 등)
④ 공공부조(국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애인연금, 장애(아동)수당)
⑤ 보조금을 통한 사회복지사업(재가노인서비스, 지역아동센터 등)
⑥ 바우처를 통한 사회서비스사업(노인돌봄종합, 장애인활동지원, 보육료지원 등)
⑦ 공공임대주택(영구임대, 국민임대 등),
⑧ 주택금융지원(주택연금, 농지연금 등) 등
⑨ 취업성공패키지, 공공근로사업, 노인일자리 등 취약계층 취업 및 일자리 관련 지원

Q3. 귀하는 국민기초생활보장제도의 부정수급 문제가 심각하다고 생각하십니까?

① 그렇다 (➡Q3-1)　② 그렇지 않다(➡Q4)

Q3-1. 국민기초생활보장제도에서 **부정수급 문제가 가장 심각한 급여**는 무엇이라고 생각하십니까?

① 생계급여　② 의료급여　③ 주거급여　④ 교육급여

Q4. 귀하는 기초연금제도의 부정수급 문제가 심각하다고 생각하십니까?

① 그렇다　② 그렇지 않다

Q5. 귀하는 정부가 복지 부정수급 근절을 위해 범정부 차원의 종합대책을 마련하여 시행하고 있다는 사실을 알고 계십니까?

① 잘 알고 있다　② 어느 정도 알고 있다　③ 들어본 적 있다　④ 모른다

Q6. 정부는 다음과 같이 부정수급 근절을 위한 구체적인 정책을 시행하고 있습니다. 다음 각 사항에 대해 알고 계십니까?

항목	응답	
Q6-1. 정부합동 복지부정 신고센터(국민권익위원회)	① 안다	② 모른다
Q6-2. 복지로(Bokjiro)사이트 신고센터(보건복지부)	① 안다	② 모른다
Q6-3. 시도별 직접 운영하는 **지방보조금 부정수급 신고센터**	① 안다	② 모른다

항목	응답	
Q6-4. 시도별 불필요한 예산낭비를 사전에 차단하기 위하여 주민참여 방식의 **예산바로쓰기 시민감시단** 운영	① 안다	② 모른다
Q6-5. 부정수급이 빈번한 어린이집, 직업훈련기관, 요양시설 등에 대한 **특별현장점검** 실시	① 안다	② 모른다
Q6-6. (부정수급 적발 시) 부정수급액의 5배 추가 징수	① 안다	② 모른다
Q6-7. 신고자 보호제도(비밀보장·신분보장·신변보호) 및 신고포상금	① 안다	② 모른다

Q7. 주변에서 정부의 각종 복지혜택을 부정한 방법으로 받는 사례를 보거나 알게 된다면 신고 할 의향이 있으십니까?

① 반드시 신고할 것이다 (➡Q7-1) ② 가능하면 신고할 것이다 (➡Q7-1)

③ 별로 신고할 생각이 없다 (➡Q7-2) ④ 신고할 생각이 전혀 없다 (➡Q7-2)

→ Q7-1. (Q7의 ①, ② 응답자만) 신고를 하시려는 이유는 무엇입니까?

① 부정수급은 범죄행위라고 생각되므로

② 내가 낸 세금이 부당하게 쓰이는 것이므로

③ 공무원을 포함한 주변 사람들이 신고해야 한다고 해서

④ 신고포상금을 받기 위해서

⑤ 기타( )

→ Q7-2. (Q7의 ③, ④ 응답자만) 신고를 하시려는 생각이 없는 이유는 무엇입니까?

① 신고 방법을 잘 몰라서 ② 신고를 해도 별 효과가 없을 것 같아서

③ 신분이 노출될까 봐 ④ 나와 직접적인 상관이 없는 일이므로

⑤ 기타( )

Q8. **부정수급**이 가장 **많이 발생하는 유형**은 무엇이라고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반		2) 국민기초생활보장제도		3) 기초연금	

① 제공하는 사람의 고의로 발생 ② 제공하는 사람 실수(오류)로 발생

③ 제공받는 사람이 고의로 발생 ④ 제공받는 사람의 실수로 발생

⑤ 제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생 ⑥ 기타( )

Q9. **부정수급 근절**을 위해 가장 **우선적으로 대응해야할 부정수급의 유형**은 무엇입니까

1) 복지제도 전반		2) 국민기초생활보장제도		3) 기초연금	

① 제공하는 사람의 고의로 발생 ② 제공하는 사람의 실수(오류)로 발생
③ 제공받는 사람이 고의로 발생 ④ 제공받는 사람의 실수로 발생
⑤ 제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생 ⑥ 기타( )

10. 귀하께서는 **부정수급을 축소**하기 위해 **가장 필요한 것**은 무엇이라고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반		2) 국민기초생활보장제도		3) 기초연금	

① 부정수급에 대한 인식 개선
② 자격, 절차 등에 대한 홍보와 엄격한 선정 과정 적용
③ 부정수급 관련 복지업무 인력 확대
④ 부정수급 신고 방법 홍보
⑤ 부정수급 적발 의지
⑥ 단속 및 처벌 강화(공무원 조사권 및 환수조치 포함)
⑦ 정보 공유 등 관련 기관 간 원활한 협력
⑧ 부정수급 예방을 위한 모니터링 체계 마련
⑨ 기타( )

Q11. **부정수급과 사각지대**의 문제점 중 어떤 문제가 더 심각하다고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반		2) 국민기초생활보장제도		3) 기초연금	

① 부정수급 문제 ② 사각지대 문제
③ 둘 다 문제점이 큼 ④ 둘 다 문제점이 크지 않음

Q12. 부정수급을 적발하고 그 규모를 축소하기 위해 시군구 등 **지방자치단체**에 부정수급을 전담하는 **전문가를** 배치하는 것에 대해 찬성하십니까?

① 예 ② 아니요

Q13. 부정수급 적발 등 부정수급 축소를 위해 부정수급 대응 관련 **담당자의 광범위한 정보접근 권한**에 찬성하십니까?

① 예 ② 아니요

Q14. 앞으로 우리나라 복지 부정수급 문제는 어떻게 될 것으로 생각하십니까?

① 상당히 개선될 것이다 ② 다소 개선될 것이다

③ 별로 개선되지 않을 것이다 ④ 전혀 개선되지 않을 것이다

응답자에 대한 일반적인 현황

※ 다음은 귀하의 일반 사항에 관한 문항입니다.

DQ1. 최종 학력을 기입해 주십시오.
① 초등학교 졸업 ② 중학교 졸업 ③ 고등학교 졸업
④ 대학교 졸업(전문대 포함) 이상

DQ2.귀하 가구의 가구원 수는 총 몇 명입니까(본인 포함)? _____명

DQ3. 월평균 가구소득(가구원 소득 총합, 세전 기준)은 얼마입니까? _____만 원

DQ4. 우리 사회의 소득계층을 다섯 단계로 구분할 때, 귀하의 가구는 다음 중 어느 계층에 속한 다고 생각하십니까?
①저소득층 ②중하층 ③중간층 ④중상층 ⑤상위층

DQ5. 경제활동 상태
① 상용직 근로자 ② 임시직 근로자 ③ 일용직 근로자
④ 고용주/자영업자 ⑤ 무급가족종사자 ⑥ 실업자 ⑦ 비경제활동인구

DQ6. 현재 가구 형태는 무엇인가요?
① 노인 1인 가구
② 비노인 1인 가구
③ 노인 부부가구 (가구원이 2인이며 모두 65세 이상인 부부가구)
④ 비노인 부부가구(가구원이 2인이며 모두 65세 미만인 부부가구)
⑤ 비노인가구(②, ④를 제외하고 비노인으로만 구성된 가구)
⑥ 기타노인가구(①, ③을 제외한 노인가구원이 있는 가구)

6. 현재 거주하는 집의 점유 형태
① 자가 ②전세 ③보증부월세 ④사글세 ⑤기타

끝까지 응답해 주셔서 정말 감사드립니다.

간행물 회원제 안내

회원에 대한 특전

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

회원 종류

전체 간행물 회원	보건 분야 간행물 회원
120,000원	75,000원
사회 분야 간행물 회원	**정기 간행물 회원**
75,000원	35,000원

가입방법

문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
  간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 http://www.yes24.com
- 알라딘 http://www.aladdin.co.kr