

보건복지 ISSUE & FOCUS

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for
Health and Social Affairs
www.kihasa.re.kr

제365호 (2019-08)
발행일 2019. 07. 22.
ISSN 2092-7117

발행인 조흥식 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

복지 분야 사각지대와 부정수급에 대한 복지서비스 공급자의 인식 비교: 사각지대와 부정수급 발생 유형을 중심으로¹⁾



임완섭
한국보건사회연구원
사회보장평가연구센터 연구위원

- 시·군·구청, 읍·면·동 주민센터, LH 주거급여사무소의 복지업무 종사자를 대상으로 부정수급과 사각지대의 규모 및 유형별 현황에 대해 인식 조사를 한 결과의 주요 내용은 다음과 같음.
- 응답자 대부분은 사각지대와 부정수급이 존재한다고 인식하고 있음. 사각지대와 부정수급 문제가 가장 심각한 분야로 복지제도 전체에서는 공공부조를, 국민기초생활보장제도에서는 생계급여를 꼽았음.
- 사각지대 발생 사유에 대해 응답자의 상당수가 '제도적 배제' 측면과 '대상자의 비신청' 때문이라고 응답함.
- 비신청 사유로는 '대상자가 몰라서'라고 응답한 비율이 가장 높았으며, '사회적 낙인'보다는 '신청·선정 과정의 복잡성', '선정 기준의 엄격성' 등 제도의 복잡성 때문이라는 응답 비율이 높았음.
- 부정수급 발생 사유로는 '제공받는 사람의 고의'가 가장 많이 꼽혔음. 공급자의 부패로 인해 부정수급이 발생한다는 응답도 적지 않았지만, 이러한 인식 측면의 결과와 실제 발생 규모 간에는 적지 않은 차이가 나타남.

1. 들어가며

■ 사각지대 축소를 통해 복지제도의 정책 효과성을 제고하고 부정수급으로 인한 사회적 갈등을 예방하며 복지제도의 지속가능성을 제고하기 위해 부정수급과 사각지대에 대한 체계적인 모니터링이 필요함.

○ 복지 분야의 사각지대와 부정수급에 대한 통계 및 정책 개선을 위한 기초 자료는 부족한 실정이며, 기존의 모니터링 조사도 수요자를 대상으로 실시된 것이 대부분임.

1) 본고는 임완섭 외(2018)의 연구 중에서 '제3장 사각지대와 부정수급의 개념적 유형화와 모니터링', '제4장 사각지대 모니터링 분석', '제5장 부정수급 모니터링 분석'의 일부를 발췌 및 수정한 것임. 더 자세한 내용은 해당 보고서를 참조 바람. 임완섭, 강지원, 고경표, 김태완, 김혜승, 이규환, ...최요한. (2018). 사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링. 한국보건사회연구원.

○ 사각지대와 부정수급을 제일선에서 관리하는 복지서비스 공급자에 대한 모니터링을 통해 사각지대와 부정수급에 대한 현황과 인식 그리고 관리 실태를 면밀하게 파악하여 정책 함의를 찾고 제도 개선의 기초 자료로 활용할 필요가 있음.

- 본고의 목적은 개념적으로 유형화한 사각지대와 부정수급에 대한 복지서비스 공급자의 인식을 모니터링 조사 결과를 통해 파악하고, 이를 바탕으로 정책 함의를 도출하는 것임.

■ 복지서비스 공급자에 대한 모니터링 조사는 시·군·구청의 통합조사관리팀·희망복지지원단·주거급여 사업팀과 읍·면·동 주민센터의 국민기초생활보장 또는 주거복지 담당자, LH 주거급여사무소 관리·행정직과 현장 조사원을 대상으로 면접 조사 방식으로 실시함.²⁾

○ 해당 조사는 주거급여를 포함한 국민기초생활보장제도와 사회보장 프로그램 전반의 사각지대, 부정수급 등 비적격 수급의 관리 실태와 관련 인식을 파악하기 위한 것으로,

- 50개 시·군·구청과 LH 주거급여사무소, 50개 시·군·구에 속한 100개의 읍·면·동 주민센터 소속 대상자에 대해 조사함.

- 시·군·구청의 통합조사관리팀 97명, 주거급여사업팀 100명, 희망복지지원단 103명, 읍·면·동 주민센터 200명, LH 주거급여사무소 200명에 대해 조사를 완료함.

○ 조사 내용은 응답자 및 응답자가 속한 기관의 사각지대와 부정수급 관련 현황과 인식으로 구성됨.

- 본고는 부정수급과 사각지대의 규모 및 유형별 발생 원인에 대한 복지서비스 공급자들의 인식을 중심으로 복지제도 전반과 국민기초생활보장제도의 사각지대 및 부정수급 유형별 특성에 초점을 맞추었음.

2. 사각지대와 부정수급의 개념적 유형화

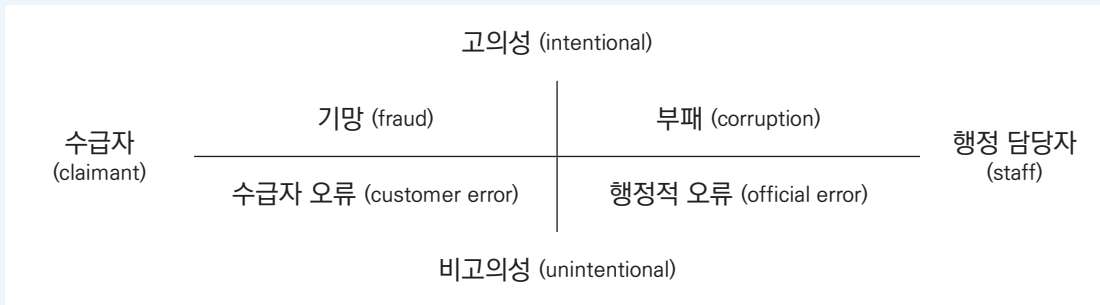
■ World Bank(2010)는 부정수급 유형을 고의성과 비고의성 그리고 복지서비스 공급자와 수요자 측면에서 분류함(김문길 외, 2015, p. 17에서 재인용).³⁾

○ 고의성이 있는 경우, 수요자(수급자) 측면에서는 기망(Fraud), 공급자(행정 담당자) 측면에서는 부패(Corruption)가 부정수급의 원인으로 작용함. 비고의적인 경우에는 수급자 오류(Customer Error)와 행정적 오류(Official Error)가 광의적 차원의 부정수급(오류 수급) 원인으로 작용함.

2) 본고의 바탕이 되는 연구과제는 2016년부터 2018년까지 3개년도의 연속 과제로 계획된 것으로, 1차 연구는 다양한 복지 프로그램에 적용할 수 있는 모니터링 기본 모형을 구축한 후 사회복지서비스 분야에 적용하였으며, 2차 연구와 3차 연구는 모니터링 모형을 수정하여 각각 공공부조 중심의 소득보장제도와 주거복지제도에 대한 모니터링을 수행하였음.

3) 김문길, 유진영, 김미곤, 오혜인, 윤상용, 강성호. (2015). 재정효율화를 위한 보건복지 부정수급 근절방안. 한국보건사회연구원.

〈그림 1〉 부정수급의 발생 원인 분류



자료: World Bank(2010), p. 3; 김문길 외(2015), p. 17에서 재인용.

■ Klevin & Kopczuk(2008, 2011)은 복지급여(또는 서비스)에 대해 선정 적격성과 수급 여부를 기준으로 아래와 같이 사각지대와 부정수급을 유형화하였는데, 다른 연구와 달리 부정수급과 사각지대의 상호 연관적 관점에서 통합적인 접근을 시도하였음(임완섭 외, 2017, pp. 43-44에서 재인용).⁴⁾

○ Klevin & Kopczuk(2008, 2011)의 유형화(Type I: 적격 비수급, Type II: 비적격 수급)

- Type Ia errors(incomplete take up): 적격 비수급 유형 중 불완전수급(incomplete take up)은 프로그램 설계로 인해 적격한 개인 일부가 급여를 신청하지 않은 경우.
- Type Ib errors(rejection errors): 적격 비수급 유형 중 거부 오류(rejection errors)는 프로그램 설계로 인해 적격한 개인이 급여를 신청하고도 급여가 거부되는 경우.
- Type II errors(award errors): 비적격 수급 유형에 해당하는 보상 오류(award errors)는 프로그램 설계로 인해 부적격자가 급여를 신청하고 급여를 수급하게 되는 경우.

○ ‘Type I errors’는 사각지대, ‘Type II errors’는 부정수급에 해당하며 두 유형을 관통하는 것은 급여·자격 요건·심사 절차 등의 복잡성(complexity)임.

- 정보의 불완전성에서 기인하는 복잡성은 Type I errors(적격 비수급)와 Type II errors(비적격 수급) 간의 상충 관계 및 부정수급과 사각지대의 상관성을 설명할 수 있는 주요 변인임.
- 복잡성이 심화되면 선정 적격성은 제고되지만 사각지대가 커지고, 복잡성이 완화되면 선정 적격성은 약해지지만 사각지대가 감소할 가능성이 높아짐.

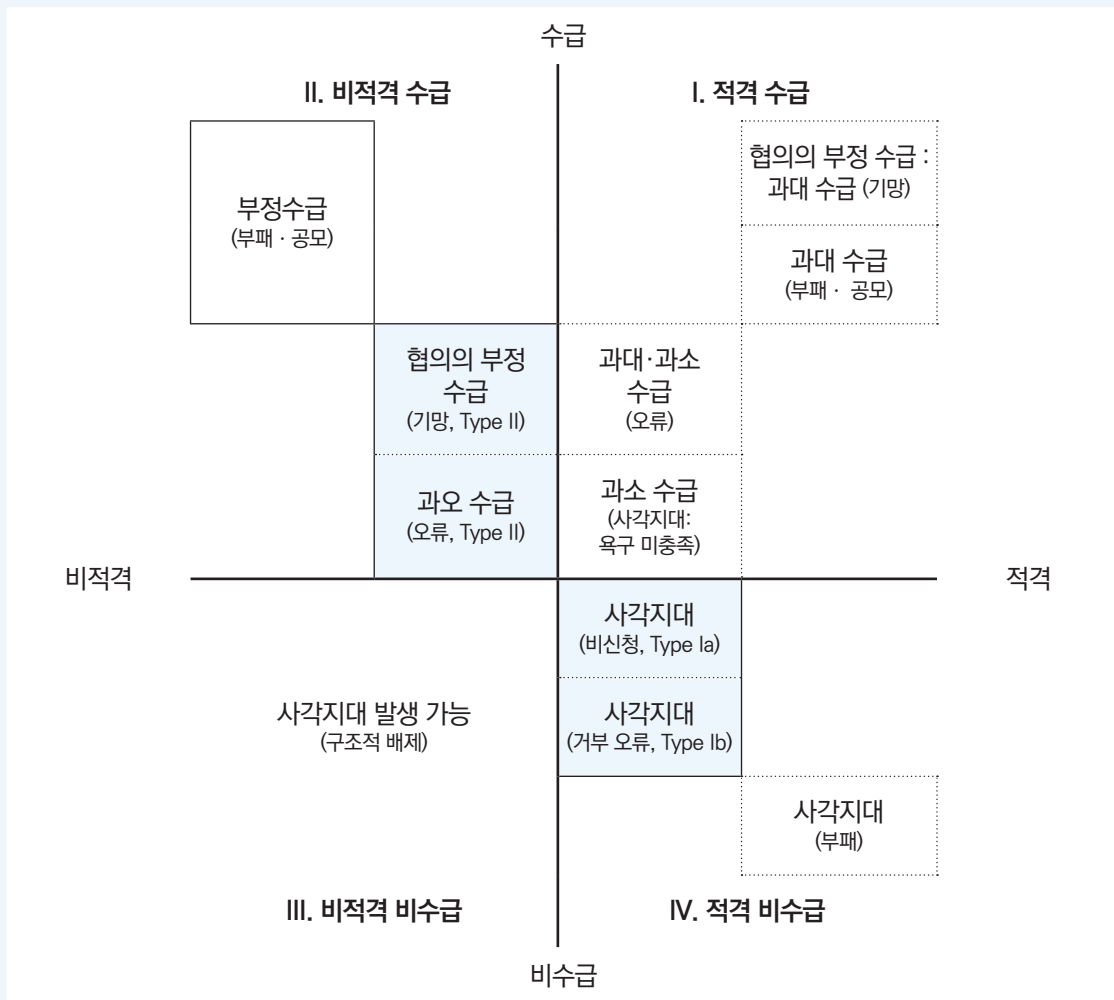
■ 사각지대와 부정수급의 유형화는 복지급여의 적격성 및 수급 여부로 구분된 영역에서 사각지대와 부정수급 발생 원인(오류, 기망, 급여 적절성 등)을 기준으로 [그림 2]와 같이 제시할 수 있음.

○ 기준에 따라 ‘I. 적격·수급’, ‘II. 비적격·수급’, ‘III. 비적격·비수급’, ‘IV. 적격·비수급’ 영역으로 구분함.

4) 임완섭, 오윤선, 김문길, 황주희, 윤여선·이규환. (2017). 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링. 한국보건사회연구원.

- 음영으로 처리된 영역은 Kleven & Kopczuk(2011)⁵⁾의 연구에서 제시한 유형별 오류를 나타냄.
 - 즉, 'II. 비적격·수급' 영역에서 'type II(보상 오류)'가, 'IV. 적격·비수급' 영역에서 'type Ia(불완전 수급)'와 'type Ib(거부 오류)'가 발생함.
- I 영역은 주로 급여 수준과 연결되어 있으며, II 영역은 자격 문제와 연결되고, III 영역은 제도의 적용 범위 문제로 귀결됨. 이때 복지 부정수급 문제는 I 영역과 II 영역에서 발생하며, 가장 문제시되는 사각지대는(type I errors)는 IV 영역에서 발생함.
 - IV 영역은 비신청과 거부 오류로 발생하는 사각지대이며, 비신청 문제는 낙인 효과와 제도의 복잡성으로 귀결됨. 이렇게 분류된 상태에서 type I과 type II의 상충 관계 발생에는 정보의 불완전성과 복잡성이 큰 영향을 미치는 것으로 유추됨.

〈그림 2〉 적격·수급 여부 기준에 따른 사각지대와 부정수급 발생 유형 (원인별 특성 고려)



주: 괄호의 내용은 사각지대와 부정수급의 원인을 의미함.
 자료: 권오성 외(2013, p. 34, 그림 2-2),⁶⁾ 임완섭 외(2017, p. 48, 그림 2-5)를 발췌 및 수정·보완.

5) Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer program complexity and he take up of social benefits. American Economic Journal, 3(1), 54-90.
 6) 권오성, 강정석, 김성근, 박상철, 김미곤, 여유진,....민지혜. (2013). 복지사업 부정수급 근절방안 수립. 경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서.

3. 복지 분야 사각지대에 대한 인식

■ 먼저 복지 분야 전반의 사각지대 규모에 대한 인식을 살펴보면, 대부분의 복지서비스 공급자들이 복지 분야에 사각지대가 존재한다고 인식하였으며, 43.2%는 사각지대가 많다고 응답하였음.

○ 업무 특성상 지역 주민과 직접 접촉할 일이 많은 읍·면·동 주민센터와 LH 주거급여사무소(이하, 주거급여사무소)에서 복지 분야의 사각지대를 더 크게 인식하고 있었음.

〈표 1〉 복지 분야 사각지대 규모에 대한 인식

(단위: %)

구분	전체	시·군·구	읍·면·동	LH 주거급여사무소
없음	0.7	1.3	0.0	0.5
조금 있음	56.0	59.7	60.5	46.0
많음	40.1	37.7	37.0	47.0
매우 많음	3.1	1.3	2.5	6.5
합계 (명)	100.0 (700)	100.0 (300)	100.0 (200)	100.0 (200)

자료: '복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사' 결과.

■ 현재 시행 중인 사회보장제도 중 사각지대 문제가 가장 심각한 제도로는 '공공부조'가 꼽혔으며(35.1%), 그다음은 '건강보험 및 장기요양보험'(17.6%), '공공임대주택'(12.7%) 순이었음.

○ 응답자 소속 기관 모두에서 '공공부조'라는 응답 비율이 가장 높았는데, 기관별로 비교했을 때는 읍면동(39.5%)의 응답 비율이 가장 높았고 주거급여사무소의 응답 비율이 가장 낮았음(27.5%).

○ '공공임대주택'의 경우 응답자 소속 기관 모두에서 세 번째로 응답 비율이 높았는데, 시·군·구에 비해 주거급여사무소와 읍·면·동에서 비율이 더 높았음.

〈표 2〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도 (1순위)

(단위: %)

구분	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여사무소
공적연금 (국민연금, 공무원연금, 사학연금 등)	10.3	8.7	8.5	14.5
건강보험 및 장기요양보험	17.6	17.7	17.0	18.0
고용보험 및 산재보험	7.3	8.0	6.5	7.0
공공부조 (국민기초생활보장제도, 기초연금)	35.1	37.3	39.5	27.5
보조금을 통한 사회복지사업 (재가노인서비스, 지역아동센터 등)	6.9	8.7	4.5	6.5
바우처를 통한 사회 서비스사업 (노인돌봄종합, 장애인활동보조, 보육료지원 등)	7.1	7.0	7.0	7.5
공공임대주택 (영구임대, 국민임대 등)	12.7	9.0	15.5	15.5
기타	1.0	2.3	1.0	1.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: '복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사' 결과.

■ 사각지대가 문제가 가장 심각한 사회보장제도로 꼽힌 공공부조의 가장 대표적인 제도인 국민기초생활보장제도의 급여들 중에서 사각지대 문제가 가장 심각한 프로그램은 '생계급여'라는 응답(전체 49.0%)이 가장 많았음.

- 그다음으로는 주거급여(25.7%)와 의료급여(21.4%) 순이며, 부양의무자 기준이 적용되지 않고 급여 기준선도 가장 높은 교육급여의 경우 응답 비율이 가장 낮았음.
- 한편 주거급여의 현장 실무를 주로 담당하는 주거급여사무소의 경우 시·군·구와 읍·면·동에 비해 ‘주거급여’라고 응답한 비율이 더 높은 것을 알 수 있음.

〈표 3〉 국민기초생활보장제도에서 사각지대 문제가 가장 심각한 급여

(단위: %)

구분	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여사무소
생계급여	49.0	53.0	46.5	45.5
의료급여	21.4	22.7	26.5	14.5
주거급여	25.7	22.0	22.0	35.0
교육급여	3.9	2.3	5.0	5.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: ‘복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사’ 결과.

■ 사각지대 발생 사유를 살펴보면, 복지제도 전반과 국민기초생활보장제도의 경우 ‘type la errors(불완전수급)’와 ‘구조적 배제’가 사각지대 발생 유형의 상당 부분을 차지한다는 것을 알 수 있음.

- 사각지대 발생 이유에 대한 응답 중 ‘대상자의 비신청’은 ‘type la errors(불완전수급)’를, ‘제한적 대상, 선별적 적용 범위 등 제도 설계 측면’은 ‘구조적 배제’를 의미함.
 - 구조적 배제는 ‘III. 비적격·비수급’ 영역의 사각지대 발생 원인으로, 해당 영역에서 선정 기준의 경계에 근접한 이들은 정책 환경 변화에 따라 언제든지 지원 대상이 될 수 있으므로 이들에 대한 정책 수요 파악과 모니터링이 필요함.
- ‘대상자의 비신청’은 복지제도 전반이 국민기초생활보장제도보다 응답 비율이 더 높고, ‘구조적 배제’는 국민기초생활보장제도의 응답 비율이 복지제도 전반보다 더 높았음.
 - 국민기초생활보장제도는 소득인정액 및 부양의무자 기준이 적용되는 선별성 높은 제도이기 때문에 ‘구조적 배제’의 응답 비율이 높은 것으로 유추해 볼 수 있음.

〈표 4〉 사각지대 발생 이유(복지제도 전반 및 국민기초생활보장제도)

(단위: %)

구분	복지제도 전반				국민기초생활보장제도			
	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여 사무소	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여 사무소
대상자가 신청하지 않아서 (대상자의 비신청)	45.7	42.0	46.5	50.5	36.7	32.3	38.5	41.5
관리·행정상의 문제 (서비스 공급자의 오류 및 과실)	2.1	3.0	1.0	2.0	2.1	2.3	1.5	2.5
대상자의 욕구에 비해 제공받는 서비스 또는 급여 수준이 낮아서 (대상자의 욕구 미충족)	15.7	17.3	18.0	11.0	13.1	16.0	12.0	10.0
제한적 대상, 선별적 적용 범위 등 제도 설계 측면 (이하, 구조적 배제)	36.4	37.7	34.5	36.5	48.0	49.3	48.0	46.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: ‘복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사’ 결과.

- ‘대상자의 비신청’ 사유를 살펴보면, ‘대상자가 몰라서’라고 응답한 비율이 가장 높았으며, 그다음이 ‘신청·선정 과정의 복잡성’, ‘선정 기준의 엄격성’임.
 - ‘대상자가 몰라서’라고 응답한 비율은 상대적으로 복지제도 전반에서 높았으며, ‘신청·선정 과정의 복잡성’, ‘선정 기준의 엄격성’은 국민기초생활보장제도에서 더 높게 나타났음.
 - ‘신청·선정 과정의 복잡성’과 ‘선정 기준의 엄격성’은 제도의 복잡성에 해당하는 것으로, ‘대상자가 몰라서’보다는 응답 비율이 낮지만 복지급여 비신청 사유의 주된 이유로 예상되었던 ‘사회적 낙인 우려’보다는 응답 비율이 훨씬 높은 것으로 나타났음.
 - 이러한 결과들을 종합적으로 살펴볼 때, 사각지대 해소를 위한 복지 프로그램에 대한 수요자 인지 정도와 정보 수준을 제고하기 위해서는 적극적인 홍보와 정확한 정보 제공이 필요하다고 판단됨.

〈표 5〉 대상자의 비신청 사유(복지제도 전반 및 국민기초생활보장제도, 1순위 응답)

(단위: %)

구분	복지제도 전반				국민기초생활보장제도			
	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여 사무소	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여 사무소
대상자가 몰라서	70.9	70.6	64.5	77.2	67.3	66.0	64.9	71.1
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서 (이하, 신청·선정 과정의 복잡성)	13.1	12.7	17.2	9.9	14.0	13.4	14.3	14.5
자녀 등 가족 피해 우려	1.9	3.2	1.1	1.0	5.1	4.1	9.1	2.4
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서 (이하, 선정 기준의 엄격성)	8.8	6.3	9.7	10.9	8.9	10.3	5.2	10.8
사회적 낙인 우려	3.1	4.8	3.2	1.0	3.1	4.1	3.9	1.2
제공받게 될 서비스 (또는 급여) 수준이 낮아서 (이하, 급여 및 서비스의 불충분성)	.9	1.6	1.1	0.0	1.2	2.1	1.3	0.0
대상자에게 적합한 서비스 (급여)가 없어서 (이하, 급여의 비적합성)	1.3	.8	3.2	0.0	0.4	0.0	1.3	0.0
합계 (명)	100.0 (320)	100.0 (126)	100.0 (93)	100.0 (101)	100.0 (257)	100.0 (97)	100.0 (77)	100.0 (83)

자료: ‘복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사’ 결과.

- 국민기초생활보장제도의 생계급여와 주거급여로 한정하여 사각지대 발생 사유를 살펴보면, 두 급여 모두에서 ‘구조적 배제’라는 응답 비율이 가장 높았고, ‘대상자의 비신청’은 그다음임.
 - 주거급여의 경우 생계급여보다 ‘대상자의 비신청’이 이유라고 응답한 비율이 높았으며, 생계급여의 경우 ‘구조적 배제’라는 응답 비율이 상대적으로 높게 나타났음.
 - 주거급여와 생계급여에 대한 ‘대상자의 비신청’ 사유를 구체적으로 살펴보면, 두 급여 모두 ‘대상자가 몰라서’라고 응답한 비율이 가장 높았으며, 이에 대해서는 상대적으로 주거급여의 응답 비율이 높은 것으로 나타났음.
 - 주거급여와 생계급여의 경우에도 ‘신청·선정 과정의 복잡성’과 ‘선정 기준의 엄격성’ 등 제도의 복잡성과 관련된 항목이 ‘사회적 낙인 우려’보다 응답 비율이 훨씬 높았음.

〈표 6〉 사각지대 발생 이유(주거급여와 생계급여)

(단위: %)

구분	주거급여				생계급여			
	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여 사무소	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여 사무소
대상자의 비신청	39.1	34.7	41.5	43.5	34.7	30.3	38.5	37.5
서비스 공급자의 오류 및 과실	2.1	3.0	0.5	2.5	1.3	2.3	0.5	0.5
대상자의 욕구 미충족	15.1	19.0	13.0	11.5	13.0	16.3	11.0	10.0
구조적 배제	43.6	43.3	45.0	42.5	51.0	51.0	50.0	52.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: '복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사' 결과.

〈표 7〉 대상자의 비신청 사유(주거급여와 생계급여, 1순위 응답)

(단위: %)

구분	주거급여				생계급여			
	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여 사무소	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여 사무소
대상자가 몰라서	72.6	69.2	66.3	82.8	66.7	65.9	63.6	70.7
신청·선정 과정의 복잡성	12.4	12.5	19.3	5.7	14.8	12.1	23.4	9.3
자녀 등 가족 피해 우려	1.5	2.9	0.0	1.1	3.7	5.5	1.3	4.0
선정 기준의 엄격성	7.7	8.7	6.0	8.0	8.6	8.8	6.5	10.7
사회적 낙인 우려	2.6	1.9	3.6	2.3	4.1	4.4	2.6	5.3
급여 및 서비스의 불충분성	2.2	3.8	2.4	0.0	1.2	2.2	1.3	0.0
급여의 비적합성	0.7	0.0	2.4	0.0	0.8	1.1	1.3	0.0
기타	0.4	1.0	0.0	0.0				
합계 (명)	100.0 (274)	100.0 (104)	100.0 (83)	100.0 (87)	100.0 (243)	100.0 (91)	100.0 (77)	100.0 (75)

자료: '복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사' 결과.

4. 복지 분야 부정수급에 대한 인식

■ 부정수급의 규모와 심각성, 부정수급 발생 유형 등에 대한 복지서비스 공급자의 인식을 파악함으로써 부정수급의 실태와 관련 정책 함의를 도출할 수 있음.

○ 복지서비스 공급자를 대상으로 복지 관련 부정수급 발생 정도에 대해 조사한 결과, 응답자의 약 99%는 복지 분야의 부정수급이 존재한다고 인식하고 있었으며, 상대적으로 시·군·구 소속의 응답자가 부정수급 발생 정도를 더 심각하게 인식하는 것으로 나타났음.

- 이는 실질적으로 시·군·구청(통합조사관리팀 등)이 부정수급 관리를 담당하는 데서 기인한 것으로 볼 수 있음.

〈표 8〉 복지 관련 부정수급 발생 정도에 대한 인식

(단위: %)

구분	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여사무소
없음	1.1	0.3	1.0	2.5
조금 있음	57.9	56.3	58.5	59.5
많음	33.4	36.3	33.0	29.5
매우 많음	7.6	7.0	7.5	8.5
합계 (명)	100.0 (700)	100.0 (300)	100.0 (200)	100.0 (200)

자료: '복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사' 결과.

■ 복지 부정수급이 가장 심각한 사회보장제도로는 공공부조가 꼽혔으며, 이는 응답자의 모든 소속 기관별(시·군·구, 읍·면·동, 주거급여사무소)로 살펴보았을 때도 응답 비율이 가장 높았음.

- 이러한 결과는 앞서 살펴본 사각지대 발생 정도에서도 동일하게 나타나는데, 응답자들은 공공부조에 대해 사각지대 문제도 심각하지만 부정수급 역시 매우 심각한 것으로 인식하고 있음.
- 이는 공공부조제도가 자산 조사 등 까다로운 수급 조건과 프로그램에 따라 근로 조건 등 수급 유지를 위한 다양한 조건이 부과되어 제도의 선별성이 다른 복지제도에 비해 높기 때문임.

〈표 9〉 복지 부정수급 문제가 심각한 사회보장제도 (1순위)

(단위: %)

구분	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여사무소
공적연금 (국민연금, 공무원연금 등)	8.1	5.7	4.5	15.5
건강보험 및 장기요양보험	16.7	20.7	12.0	15.5
고용보험 및 산재보험	13.3	15.3	7.5	16.0
공공부조 (국민기초생활보장제도, 기초연금)	43.9	42.0	56.5	34.0
보조금을 통한 사회복지사업	8.6	9.7	9.5	6.0
바우처를 통한 사회복지서비스 사업	2.9	3.3	3.0	2.0
공공임대주택 (영구임대, 국민임대 등)	6.1	3.3	6.0	10.5
주택금융 지원	0.3	0.0	0.5	0.5
기타	0.1	0.0	0.5	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: '복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사' 결과.

■ 한편 대표적인 공공부조제도라 할 수 있는 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여로는 생계급여가 꼽혔으며, 특히 읍·면·동에서의 응답 비율이 가장 높았음.

- 주거급여사무소의 경우 다른 기관에 비해 주거급여를 꼽은 비율이 상대적으로 높았음. 이는 사각지대에 대한 결과와 유사하며, 주거급여사무소가 현장 조사 등 현장 실사를 담당하는 데서 기인한 것으로 볼 수 있음.

〈표 10〉 복지 부정수급 중 문제가 가장 심각한 급여

(단위: %)

구분	전체	시·군·구	읍·면·동	주거급여사무소
생계급여	69.6	75.3	80.0	50.5
의료급여	15.9	19.0	12.5	14.5
주거급여	13.1	5.0	5.5	33.0
교육급여	2.0	1.3	3.0	2.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: '복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사' 결과.

■ 복지제도 전반과 주거급여의 부정수급 또는 비적격 수급 발생 유형에 대한 응답자의 인식을 비교한 결과, 상당수의 응답자가 복지제도 전반과 주거급여 모두에서 '제공받는 사람의 고의', 즉 협의의 부정수급에 해당하는 기망에 의해 발생한다고 응답하였음(복지 전반 74.5%, 주거급여 65.5%).

○ 그다음으로는 '제공하는 사람의 고의로 발생'(복지 전반 10.4%, 주거급여 7.3%)과 '제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생'(복지 전반 6.9%, 주거급여 11.3%) 순으로 나타났음.

- 이러한 유형은 공급자 측면에서 발생하는 부패에서 기인하는 부정수급으로, 주거급여는 다른 복지 프로그램보다 전달체계가 상대적으로 복잡하여 다양한 전달체계 단계에서 부패와 관련된 부정수급 유형이 발생할 가능성이 있음.

○ 주거급여에서는 복지제도 전반에 비해 '제공받는 사람의 실수로 발생'하는 과오 수급의 비율이 높게 나타났음.

- 주거급여의 급여체계 및 전달체계가 다른 복지 프로그램보다 상대적으로 복잡하고 공급자가 검토해야 할 정보도 방대하여, 엄격하고 까다로운 신청 과정과 현장 조사를 통해 급여 심사가 이뤄짐에 따라 수요자의 비고의적인 실수를 걸러 내지 못할 가능성이 큼.

〈표 11〉 부정수급 또는 비적격 수급의 발생 유형에 대한 인식

(단위: %)

구분	전체		시·군·구		읍·면·동		LH 주거급여사무소	
	복지 전반	주거급여	복지 전반	주거급여	복지 전반	주거급여	복지 전반	주거급여
제공하는 사람의 고의로 발생	10.4	7.3	10.3	7.4	9.7	7.1	11.2	7.1
제공하는 사람의 실수(오류)로 발생	2.7	5.3	2.9	3.7	2.6	9.1	2.4	4.1
제공받는 사람의 고의로 발생	74.5	65.5	76.4	66.5	79.2	72.1	67.5	58.0
제공받는 사람의 실수로 발생	5.0	10.3	7.9	14.5	4.5	5.2	1.2	8.9
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	6.9	11.3	2.5	7.9	3.2	5.2	16.6	21.9
기타	0.5	0.4	0.0	0.0	0.6	1.3	1.2	0.0
합계(명)	100.0 (565)		100.0 (242)		100.0 (154)		100.0 (169)	

자료: '복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사' 결과.

■ 위의 결과는 부정수급 발생 유형에 대한 복지서비스 공급자의 일반적인 인식 차원의 규모이기 때문에 실제 부정수급 규모와는 차이가 발생할 수 있음.

○ 실제로 복지서비스 공급자들(지방자치단체)이 발견한 주거급여 부정수급 의심 대상자의 규모를 살펴보면, 응답자의 15.2%가 부정수급으로 의심되는 대상을 발견한 경험이 있었으며, 이들은 대부분 고의적으로 정보를 조작하거나 정보를 미제출한 경우였음.

○ 부정수급 의심 대상자를 발견한 경험이 있는 응답자의 1.9%만이 ‘공급자의 부패’를 부정수급 의심대상자 유형으로 응답하였음.

〈표 12〉 주거급여 부정수급 의심 대상자 발견 경험 및 유형 (2018년 1~9월 기준)

(단위: %)

부정수급 의심 대상자 발견 경험	전체 (500)	부정수급 의심 대상자 유형	전체(76)
있음	15.2	고의적인 정보 조작을 통한 부당 청구	39.0
		고의적인 정보 미제출을 통한 부당 청구	45.7
		복지급여 수혜자 정보 미연계로 인한 부당 청구	11.4
		서비스 공급자의 행정 처리 미숙·오류로 인한 부당 청구	1.9
		공급자의 부패 (수급 대상자와의 공모 포함)로 인한 부당 청구	1.9
없음	84.8	소계	100.0
합계		100.0	

자료: ‘복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사’ 결과.

■ 정부에서 우선적으로 대응해야 할 부정수급 발생 유형을 조사한 결과, ‘제공받는 사람의 고의’, 즉 기만에 의한 부정수급의 응답 비율이 가장 높게 나타났음(복지 전반 72.7%, 주거급여 66.9%).

○ 부패(공모 포함)로 인한 부정수급을 꼽은 비율도 복지 전반 19.3%, 주거급여 20.7%로 나타났음.

○ 앞의 결과들을 종합해 보면, 부정수급의 주된 발생 유형은 제공받는 사람의 고의로 발생하는 기만에 의한 부정수급이며, 이는 우선적으로 대응해야 할 부정수급 유형으로도 지목됨.

- 또한 수급 대상자의 기만에 의한 부정수급보다는 응답 비율이 낮지만, 공모 등 부패로 인해 발생하는 부정수급은 지속가능성 등 제도 전반에 미칠 수 있는 충격이 크므로 예방 차원의 교육과 모니터링 및 처벌 강화 등 엄격한 사후적 관리 방안의 실행이 필요함.

〈표 13〉 우선적으로 대응해야 할 부정수급 발생 유형

(단위: %)

구분	전체		시·군·구		읍·면·동		LH 주거급여사무소	
	복지 전반	주거급여	복지 전반	주거급여	복지 전반	주거급여	복지 전반	주거급여
제공하는 사람의 고의로 발생	11.0	9.4	8.3	8.3	11.0	9.1	14.8	11.2
제공하는 사람의 실수 (오류)로 발생	3.9	5.0	3.3	5.0	3.9	5.8	4.7	4.1
제공받는 사람의 고의로 발생	72.7	66.9	77.3	69.8	75.3	70.8	63.9	59.2
제공받는 사람의 실수로 발생	4.1	7.4	5.4	9.9	4.5	5.2	1.8	5.9
제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생	8.3	11.3	5.8	7.0	5.2	9.1	14.8	19.5
합계 (명)	100.0 (565)		100.0 (242)		100.0 (154)		100.0 (169)	

자료: ‘복지 분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사’ 결과.

5. 나가며

■ 본고는 시·군·구청, 읍·면·동 주민센터, LH 주거급여사무소 복지업무 종사자를 대상으로 한 부정수급·사각지대에 대한 인식 조사를 통해 복지서비스 공급자 측면의 관리 현황 및 인식을 파악하였음.

○ 조사 대상자 대부분은 사각지대가 존재한다고 인식하고 있으며, 사각지대 문제가 가장 심각한 부문에 대해 복지제도 전체에서는 공공부조를, 국민기초생활보장제도에서는 생계급여를 꼽았음.

- 해당 조사의 대상자가 직간접적으로 국민기초생활보장제도와 관련이 있는 점을 감안하더라도, 공공부조제도가 갖는 선별성은 사각지대 발생에 강한 영향을 미칠 수 있음을 유추해 볼 수 있음.

○ 부정수급의 경우도 조사 대상자 대부분이 존재한다고 인식하고 있으며, 사각지대와 마찬가지로 부정수급 문제가 가장 심각한 부문에 대해 복지제도 전체에서는 공공부조를, 국민기초생활보장제도에서는 생계급여를 꼽았음.

■ 사각지대 발생에 대해 응답자의 상당수가 '제도적 배제' 측면과 '대상자의 비신청'을 이유로 꼽았음.

○ 비신청(불완전수급)이라고 응답한 대상자들의 세부 사유를 살펴보면, '대상자가 몰라서'라고 응답한 비율이 가장 높았으며, 그다음은 '신청·선정 과정의 복잡성', '선정 기준의 엄격성' 등 제도의 복잡성인 것으로 나타났음.

- 이는 '사회적 낙인'과 같이 기존에 관심을 갖던 사각지대 발생 원인보다는 제도의 복잡성 및 복지 대상자의 제도 인지 여부 등과 같은 정보 측면의 원인이 사각지대 발생의 주원인임을 시사함.

○ 위 응답 결과를 통해 지금까지의 제도 홍보 및 정보 제공 방식이 효과적이지 못했음을 유추해 볼 수 있음. 이러한 문제를 해결하기 위해 중앙정부는 물론 지방자치단체에서도 복지 프로그램에 대한 홍보를 강화하고 정확한 정보를 전달하려는 노력을 할 필요가 있음.

- 특히, 복지 프로그램의 대상자 중 정보 습득에 상대적으로 취약한 노인과 정보 접근성이 상대적으로 떨어지는 1인 가구 등이 정보 부족으로 복지급여를 신청하지 못하는 부분에 대해 더욱 적극적으로 대응할 필요가 있음.

■ 부정수급 발생 사유에 대해서는 대부분의 응답자가 '제공받는 사람의 고의', 즉 협의의 부정수급에 해당하는 기망에 의해 발생한다고 응답하였음(복지 전반 74.5%, 주거급여 65.5%).

○ 또한 우선적으로 대응해야 할 부정수급 유형으로도 수요자의 기망으로 인한 부정수급을 꼽았음.

○ 한편, 공급자의 부패로 인해 발생하는 부정수급의 경우 해당 프로그램의 지속가능성 등 제도 전반에 미칠 수 있는 충격이 크므로 이에 대한 예방 교육과 처벌 및 모니터링 강화 등 엄격한 관리 방안이 요구됨.

- 다만, 부정수급의 규모는 인식 측면과 실제 발생 사이에 적지 않은 괴리가 존재할 수 있기 때문에 이에 대한 고려가 필요함.

○ 개정된 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 의해 보건복지부는 3년마다 사회보장급여 부정수급 실태조사를 할 예정임.

- 제도 개선을 위한 객관적인 자료 축적을 위해서는 부정수급 유형에 대한 명확한 개념화 및 적용이 필요하며, 향후 부정수급 유형별 대응에 적합한 모니터링체계 구축이 필요함.

집필자 임완섭 한국보건사회연구원 사회보장평가연구센터 연구위원
문의 044) 287-8272

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
www.kihasa.re.kr

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Policy