

연구보고서 2018-33

사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링

– 주거복지(주거급여 중심) 분야를 중심으로



임완섭 · 김태완 · 강지원 · 이아영 · 김혜승 · 고경표 · 최요한 · 이규환

【책임연구자】

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요 저서】

사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링
한국보건사회연구원, 2017(공저)

국내·외 보훈보상 유사제도 보상금 지급수준에 대한 비교연구
국가보훈처·한국보건사회연구원, 2017(공저)

【공동연구진】

김태완 한국보건사회연구원 연구위원

강지원 한국보건사회연구원 부연구위원

이아영 한국보건사회연구원 부연구위원

김혜승 국토연구원 선임연구위원

고경표 한국보건사회연구원 연구원

최요한 한국보건사회연구원 전문연구원

이규환 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2018-33

**사회보장제도 수급 적정성 제고 및 사각지대 축소를
위한 모니터링**

- 주거복지(주거급여 중심) 분야를 중심으로

발행일 2018년 12월

저자 임완섭

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 (주)다원기획

2018년 사회보장예산은 약145조원이며 이는 정부의 총예산에서 약 3분의 1을 차지한다. 이러한 양적인 위상은 사회보장제도의 수행이 그 어느 때보다 책임 있게 이루어져야 함을 의미한다. 무엇보다 사회보장제도는 효율적으로 운용되어야 하며, 또한 실제 운용상의 사각지대가 발생하지 않아야 한다. 그러나 모든 사회보장제도는 실제 운영 과정에서 효율적이지 못할 수 있으며, 또한 사각지대가 존재할 수 있다. 그러므로 실제 사회보장제도의 수행현황을 면밀히 검토하여, 효율성을 높이고 또한 사각지대가 존재하는지를 확인할 필요가 있다.

정부는 또한 사회보장정보시스템을 도입하여 부정수급을 모니터링하기 위하여 노력하고 있으며, 또한 다양한 사회보장제도의 전달 과정에서 유사 및 중복의 문제가 발생하지 않도록 중앙정부, 지방정부, 관련 기관들 간의 협력을 강화하고 있다. 그러나 사각지대와 부정수급에 대한 체계적인 연구들은 상당히 미흡한 상황이다.

이에 본 연구는 사회보장제도의 사각지대와 부정수급의 현황을 확인하고 대안을 제시하는 것을 목적으로 수행되었다. 1차 연도와 2차 연도의 연구에서는 각각 사회서비스 분야와 공공부조(생계급여, 기초연금, 장애인연금)에 대하여 분석을 시행하였다. 3차 연도인 본 연구에서는 국민기초생활보장제도의 2015년 맞춤형 급여로의 개편을 배경으로, 주거급여에 대하여 면밀히 검토하였다. 사각지대와 부정수급의 실태를 확인하고 대안을 제시하는 것을 주요한 목적으로 하였으며, 이를 위하여 이론적인 연구와 실태 조사 및 해외 사례 연구를 수행하였다.

1차 연도와 2차 연도의 연구들과 같이, 본 연구에서도 사각지대와 부

정수급이 상당히 존재할 수 있는 여지가 있으며, 이에 따라 사각지대와 부정수급의 모니터링이 보다 체계적으로 이루어질 필요가 있다는 것을 발견하였다. 이에 본 연구에서는 사각지대 및 부정수급 관리에 대한 개선 방안을 제시하였다.

본 연구는 본원의 임완섭 부연구위원의 책임하에 원내 김태완 연구위원, 강지원 부연구위원, 이아영 부연구위원, 최요한 전문연구위원, 고경표 연구위원, 이규환 연구위원의 참여로 이루어졌다. 그리고 주거복지 관련 조사표 작성과 관련 시사점 도출을 위해 한국국토연구원의 김혜승 선임연구위원이 외부 연구진으로 참여하였다.

본 연구가 주거급여를 비롯한 사회보장제도들의 대상 효율성을 높이고 사각지대를 줄이는 데 크게 기여할 수 있기를 기대한다.

2018년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요약	3
제1장 서 론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	15
제2장 주거복지제도의 현황과 특성: 주거급여 중심	27
제1절 저소득층 주거복지제도의 전개 과정	29
제2절 저소득·취약계층 주거복지제도 현황	35
제3절 주거급여제도	39
제4절 주거복지 사각지대 및 부정수급 대책 현황	57
제3장 사각지대와 부정수급의 개념적 유형화와 모니터링	61
제1절 사각지대와 부정수급의 개념적 유형화	63
제2절 주거복지 모니터링 방안	71
제3절 주거복지 모니터링 조사 개요	76
제4장 사각지대 모니터링 분석	81
제1절 개요	83
제2절 분석 결과	86

제5장 부정수급 모니터링 분석	125
-------------------------	------------

제1절 개요	127
--------	-----

제2절 분석 결과	130
-----------	-----

제6장 주요국 사각지대와 부정수급 관리 사례 연구	167
------------------------------------	------------

제1절 개요	169
--------	-----

제2절 네덜란드 사례	175
-------------	-----

제3절 스웨덴 사례	210
------------	-----

제7장 주요 정책 함의 및 개선 방안 검토	245
--------------------------------	------------

제1절 주요 결과 및 정책 함의	247
-------------------	-----

제2절 관리 체계 및 제도 개선 방안 검토	255
-------------------------	-----

참고문헌	271
-------------	------------

부록	281
-----------	------------

부록 1. 부표	281
----------	-----

부록 2. 조사표	287
-----------	-----

표 목차

〈표 1-1〉 제1단계 사회보장 모니터링의 구조와 전략	25
〈표 2-1〉 주택 관련 법률	34
〈표 2-2〉 저소득·취약계층 대상 공공임대주택 제도 현황: 대상별 분류	35
〈표 2-3〉 저소득·취약계층 대상 공공임대주택 제도 현황: 제도별 분류	36
〈표 2-4〉 긴급주거지원 선정 기준: 소득기준(기준 중위소득의 100분의 75 이하)	37
〈표 2-5〉 긴급주거지원 선정 기준: 재산기준	37
〈표 2-6〉 긴급주거지원 지원 금액: 임시거소 제공 또는 거주 필요 비용 금액	37
〈표 2-7〉 2018년도 가구원 수별 주거급여 선정 기준	42
〈표 2-8〉 2018년도 급여 종류별 수급자 선정 기준	42
〈표 2-9〉 주거급여 지급 주택 유형	43
〈표 2-10〉 주거급여 개편 이후 부처별 유사 주택 사업들의 통합·일원화	44
〈표 2-11〉 2018년도 기준 임대료	45
〈표 2-12〉 노후도 범위 및 지원 금액 한도	46
〈표 2-13〉 소득인정액에 따른 수선유지급여 차등 지원율	47
〈표 2-14〉 신규 수급자 선정 과정	50
〈표 2-15〉 확인조사의 조사 대상	53
〈표 2-16〉 부정수급 현황: 허위계약 및 비거주	55
〈표 2-17〉 2015년 하반기 시도별 수선유지급여 부적정 지급 내역	56
〈표 3-1〉 적격성과 수급 여부에 따른 유형화: type I, type II 오류	68
〈표 3-2〉 부정수급 모니터링 기본 분석 틀	74
〈표 3-3〉 사각지대 모니터링 기본 분석 틀	75
〈표 3-4〉 모니터링 조사 개요	77
〈표 3-5〉 주요 설문 분야 및 내용	78
〈표 3-6〉 소속별 응답자 현황	79
〈표 3-7〉 응답자 일반 현황	80
〈표 4-1〉 복지 사각지대 발굴 및 지원 현황	85

〈표 4-2〉 복지 분야 사각지대 규모에 대한 인식	86
〈표 4-3〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장 분야	87
〈표 4-4〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도(1순위)	88
〈표 4-5〉 국민기초생활보장제도에서 사각지대 문제가 가장 심각한 급여	89
〈표 4-6〉 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여 개편 이후 사각지대 규모 변화	90
〈표 4-7〉 주거급여 부양의무자 기준 폐지에 따른 주거급여 사각지대 규모 변화 예상	90
〈표 4-8〉 복지 분야 사각지대 발굴을 위한 법적 근거의 명확성 여부	91
〈표 4-9〉 구분 항목별 복지 분야 사각지대 발굴에 대한 근거 법 여부	92
〈표 4-10〉 주거급여 및 생계급여: 적용 범위 포괄성, 선정 적절성, 급여 충분성	93
〈표 4-11〉 초기상담 관련 업무 수행 여부와 생활환경 문제 파악 노력 여부	94
〈표 4-12〉 욕구·위기도 조사 업무 수행 여부와 생활환경 문제 파악 노력 여부	95
〈표 4-13〉 초기상담 및 욕구 및 위기도 조사 자료 관리 여부(Q12)	96
〈표 4-14〉 복지급여 탈락자 및 미신청자에 대한 사후관리	96
〈표 4-15〉 복지급여 탈락자와 미신청자에 대한 관리 주체(Q16)	97
〈표 4-16〉 주거복지 사각지대 위험이 있는 복지급여 탈락자·미신청자 관리 방법(Q16-3)	98
〈표 4-17〉 신청·확인조사 이후 대상자 주거급여 수급 여부 확인 여부(Q17, 17-1)	99
〈표 4-18〉 신청·확인조사 이후 대상자 주거급여 수급 여부 확인에 대한 생각(Q17-3)	99
〈표 4-19〉 사각지대 대상자 발굴 관리 필요성과 관리 방법	100
〈표 4-20〉 주거복지 사각지대 정도	101
〈표 4-21〉 주거복지 사각지대 문제가 가장 심각한 프로그램	101
〈표 4-22〉 사각지대 발생 이유: 국민기초생활보장제도 전반	102
〈표 4-23〉 사각지대 비신청 사유: 국민기초생활보장제도 전반(1순위 응답)	103
〈표 4-24〉 사각지대 발생 이유: 주거급여와 생계급여	104
〈표 4-25〉 사각지대 비신청 사유: 주거급여와 생계급여(1순위 응답)	105
〈표 4-26〉 주거급여 복잡성	106
〈표 4-27〉 사각지대 발생 이유: 공공임대주택과 긴급주거지원	107
〈표 4-28〉 사각지대 비신청 이유: 공공임대주택과 긴급주거지원(1순위)	107
〈표 4-29〉 주거복지 관련 사각지대 발굴 실질적 시행 여부	108

〈표 4-30〉 주거복지 관련 발굴한 사각지대의 실질적인 제도 수혜 여부	109
〈표 4-31〉 주거복지 관련 사각지대 발굴 대상자의 제도 수혜 내용	110
〈표 4-32〉 발굴한 사각지대 제도 수혜와 수급 중지, 탈수급에 대한 모니터링 여부	110
〈표 4-33〉 자치단체 사각지대 발굴에 성과가 큰 조직: 주거복지 분야(1순위)	111
〈표 4-34〉 주거복지 사각지대 발굴에 가장 효과적인 수단(1순위)	112
〈표 4-35〉 주거복지 사각지대 발굴에 다양한 정책 수단을 활용하기 어려운 점(1순위)	113
〈표 4-36〉 사각지대 발굴 업무 관련 어려운 점(주거복지: 1순위)	114
〈표 4-37〉 주거복지 사각지대 발굴에 효과적인 전달체계	116
〈표 4-38〉 주거급여 사각지대 발굴: 정비 사항	118
〈표 4-39〉 주거급여 사각지대 발굴: 인력 확대 필요 조직	119
〈표 4-40〉 주거급여 사각지대 발굴을 위한 지방공사 참여 필요성에 대한 생각	120
〈표 4-41〉 주거급여 사각지대 발굴 업무 권한과 책임 주체	121
〈표 4-42〉 발굴된 사각지대의 관리 및 모니터링 권한과 책임 주체(주거급여)	122
〈표 4-43〉 주거급여 사각지대 해소를 위한 가장 효과적인 정책 방향(1순위)	123
〈표 5-1〉 사회보장급여 부정수급 환수결정 및 환수 현황	129
〈표 5-2〉 우리나라 복지 관련 부정수급 발생 정도에 대한 인식	131
〈표 5-3〉 복지 부정수급 문제가 심각한 분야	131
〈표 5-4〉 복지 부정수급 문제가 심각한 사회보장제도(1순위)	132
〈표 5-5〉 복지 부정수급 중 문제가 가장 심각한 급여	132
〈표 5-6〉 맞춤형 급여 개편(2015년 7월) 이후 부정수급 변화	133
〈표 5-7〉 소속 지자체 또는 담당 지역에서의 주거복지 분야 부정수급 정도	134
〈표 5-8〉 주거복지 분야 부정수급 문제가 가장 심각한 프로그램	135
〈표 5-9〉 현행 부정수급 관리 체계의 부정수급 축소 효과	135
〈표 5-10〉 부정수급 또는 비적격 수급의 발생 유형에 대한 인식	137
〈표 5-11〉 우선적으로 대응해야 할 부정수급 발생 유형	137
〈표 5-12〉 주거급여 부양의무자 기준 폐지(2018년 10월) 이후 주거급여 부정수급 변화	139
〈표 5-13〉 부정수급 방지를 위한 법적 근거 명확성 여부	140
〈표 5-14〉 부정수급 방지를 위한 법적 근거 내용(중복 응답)(Q8)	140

〈표 5-15〉 부정수급 조사를 위한 권한과 역할에 대한 법적 근거 유무	141
〈표 5-16〉 주거급여 부정수급 관리 업무에 적합한 수행 주체	142
〈표 5-17〉 주거급여 부정수급 관련 적정 업무 담당자	142
〈표 5-18〉 주거급여 관련 빈번히 발생하는 부정수급 유형(1순위)	144
〈표 5-19〉 부정수급 예방 교육 참여 여부: 예방 교육 주최별	145
〈표 5-20〉 부정수급 예방 교육 중 가장 효과성이 높은 교육: 예방 교육 주최별(1순위)	146
〈표 5-21〉 현행 일반적인 복지 부정수급 관리 체계에서 가장 효과적인 방법(Q9-4) ...	146
〈표 5-22〉 주거급여 부정수급 문제 해결의 장애 요인	148
〈표 5-23〉 현 주거급여 부정수급 관리 체계에서 개선이 시급히 요구되는 사항	149
〈표 5-24〉 부정수급 가능성과 대책에 대한 정부 검토 정도(Q23)	150
〈표 5-25〉 담당 복지사업 지침 내 부정수급 예방에 대한 조치 유무	150
〈표 5-26〉 주거급여 부정수급 예방을 위한 효과적인 방법	151
〈표 5-27〉 담당 복지사업 지침 내 부정수급 차단에 대한 조치 유무	152
〈표 5-28〉 소속 지자체의 부정수급 차단을 위한 주된 방법	153
〈표 5-29〉 담당 복지사업 지침 내 부정수급 적발 조치 유무	153
〈표 5-30〉 주거급여 관련 부정수급 적발 경험	154
〈표 5-31〉 주거급여 관련 부정수급 적발 유형	155
〈표 5-32〉 주거급여 관련 부정수급 적발 방법	156
〈표 5-33〉 LH 주거급여사무소의 부정수급 의심 대상 발견 관련	157
〈표 5-34〉 LH 주거급여사무소의 부정수급 확인조사 시 애로점	158
〈표 5-35〉 담당 복지사업 지침 내 부정수급 적발에 따른 대응 조치 유무	159
〈표 5-36〉 부정수급 적발 대응 조치(1순위)	159
〈표 5-37〉 광범위한 정보 접근 권한에 대한 찬성 여부	161
〈표 5-38〉 부정수급 축소를 위한 전담 전문가 배치에 대한 찬성 여부	161
〈표 5-39〉 부정수급 관리 방법 의견(통합관리 대 급여별 관리)	162
〈표 5-40〉 통합관리 시 전담 전문가 배치 위치	162
〈표 5-41〉 급여별 관리 시 전담 전문가 배치 위치	163
〈표 5-42〉 전반적인 부정수급 관리 주체에 대한 가장 적절한 대안	163

〈표 5-43〉 부정수급 차단 및 감소를 위해 시급히 개선할 과제(복지제도 전반)	165
〈표 6-1〉 해외 사례 연구 대상 국가 및 일정	170
〈표 6-2〉 해외 사례 적용 부정수급 및 사각지대 분석 틀	172
〈표 6-3〉 네덜란드 사회보장제도 발전 초기	176
〈표 6-4〉 네덜란드 사회보장제도	176
〈표 6-5〉 네덜란드 공적사회보장 지출 연도별 추이	179
〈표 6-6〉 공공부조(Social assistance) 수급자 수	180
〈표 6-7〉 주거급여에 대한 정부 지출	180
〈표 6-8〉 대상별 공공부조 및 최저소득보장제도	182
〈표 6-9〉 최저소득보장을 위한 사회보장제도 체계	183
〈표 6-10〉 신고 시스템	198
〈표 6-11〉 사회보장 급여 및 세금 부정 대처법 내용의 일부	199
〈표 6-12〉 소득계층별 주거급여 수급 비중	203
〈표 6-13〉 주택 비중 구성(Composition of housing stock)	204
〈표 6-14〉 스웨덴의 사회보장 구분	216
〈표 6-15〉 중앙정부 차원의 복지행정	217
〈표 6-16〉 광역지자체 차원의 복지행정	218
〈표 6-17〉 기초지자체 차원의 복지행정	219
〈표 6-18〉 스웨덴의 공공부조 지급 기준	220
〈표 6-19〉 스웨덴 주택수당 기준	222
〈표 6-20〉 스톡홀름특별구의 주택 유형 및 비중	223
〈표 6-21〉 사회보장 수혜자에 대한 국민 인식	228
〈표 6-22〉 사회복지지원금 중 잘못 지급된 비율 및 금액: 16개 기관 조사	233
〈표 7-1〉 주거급여 총업무량 중 세부 업무량 비중_지자체	259
〈표 7-2〉 소속 조직의 평균 구성 인원 및 주거급여 관련 업무량	260
〈표 7-3〉 주거급여 총업무량 중 세부 업무량 비중	268
〈부표 1-1〉 국민기초생활보장제도: 적용 범위 포괄성, 선정 적절성, 급여 충분성(Q8) ..	281
〈부표 1-2〉 고용 상태	281

〈부표 1-3〉 사회복지 전담공무원 유무	282
〈부표 1-4〉 직급	282
〈부표 1-5〉 근무 경력	282
〈부표 1-6〉 자격증 소유 여부	283
〈부표 1-7〉 주된 업무(1순위)	284
〈부표 1-8〉 사각지대 발생 이유	285
〈부표 1-9〉 부정수급과 사각지대 문제 중 더 문제점이 더 큰 분야(복지제도 전반)	286
〈부표 1-10〉 부정수급과 사각지대 문제 중 더 문제점이 더 큰 분야(주거급여 측면)	286

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 차별성	17
[그림 1-2] 모니터링 영역	22
[그림 2-1] 주거급여 실시를 위한 제도적 틀	41
[그림 2-2] 주거급여 수급자 대상 공공임대주택 지원 대상 발굴 체계	58
[그림 3-1] 원인과 수급 결과에 따른 부정수급 유형	65
[그림 3-2] 적격·수급 여부 기준에 따른 사각지대와 부정수급 유형: 원인별 특성 고려	69
[그림 5-1] 복지급여 부정수급자 환수결정액 및 미납액 현황	128
[그림 6-1] 주거급여 수급 가구 수 추세	181
[그림 6-2] 주거급여 지원율	186
[그림 6-3] 주거 형태별 비중	186
[그림 6-4] 사회보장 관리 체계	189
[그림 6-5] 복지급여 수급 절차	191
[그림 6-6] 복지급여(toeslagen) 사이트 연간 총방문자 수	205
[그림 6-7] 스웨덴 사회보장 지출 추이	213
[그림 6-8] 스웨덴의 공공사회복지 지출 기능별 비중	214
[그림 6-9] 실업급여를 통해 본 스웨덴의 복지 부정수급 통제 방안	236

Abstract <<

The EFC(Error, Fraud, Corruption) and Blind Spot in Housing Welfare: Focusing on the housing benefit

Project Head: Lim, Wan-sub

The purpose of the study is to apply the social security monitoring model to Housing Welfare Program. We tried to apply a more integrated approach between the EFC(Error, Fraud, Corruption) and Blind Spot compared to previous research.

We used case studies and surveys to investigate the The EFC and Blind Spot in the housing welfare area. The Netherlands and Sweden were selected as countries for case studies, and Interviews were conducted on local government officials.

The policy suggestions of this study based on the results of the survey and case studies. First, we proposed 'Integrated Management System for Finding Blind Areas and Policy Support', 'Linking and Integrating Information Systems Between Related Ministries' and 'Strengthening of Public Relations as Ways to Resolve Blind Spots'. Second, we also proposed 'Strengthening On-site Investigation and Manpower Related to the EFC', 'Strengthening Cooperation with Related Organizations' and 'Reorganization of Punishment Regulation'.

Co-Researchers: Kim, Taewan · Kang ji-won · Lee, Ayoung · Kim, hyeseung · Ko, Gyeongpyo · Choi, Yohan · Lee, Gyuhan

1. 연구의 배경 및 목적

사각지대 및 부정수급 등 비적격 수급에 대한 대응과 관리의 중요성이 커졌지만, 이에 대한 통계 및 정책 개선을 위한 기초 자료는 여전히 부족한 실정이다. 또한 국민기초생활보장제도의 급여 체계 개편으로 주거급여의 중요성이 커지고 이에 상응하는 관리 체계의 개선이 요구되고 있다. 본 연구는 모니터링 조사를 통해 주거급여를 중심으로 주거복지 관련 복지서비스 공급자의 사각지대와 부정수급에 대한 인식 및 관리 실태를 파악하고 이를 바탕으로 현재의 관리 체계 개선에 필요한 다양한 정책 함의를 도출하고자 한다. 또한 해외 선진국의 사례 연구를 다양한 복지 레짐에 속한 국가들이 사각지대와 부정수급에 어떤 방식으로 대응했는지를 살펴봄으로써 우리나라의 정책 방향에 대한 시사점을 얻고자 한다.

본 연구는 사각지대와 부정수급 문제에 대해 개별적 접근과 통합적 접근을 병행하였다. 개별적 접근으로는 현재의 사각지대와 부정수급 문제에 대한 상세하고 직접적인 원인과 결과 그리고 이에 대한 개선 방안 제시가 가능하다. 통합적 접근으로는 사각지대와 부정수급 유형화가 가능하며, 당장의 정책 대안을 마련하기 어렵지만 근본적인 문제점과 향후 정책의 기본적인 방향성을 가늠할 수 있다.

2. 주요 연구 결과

주거복지 등 복지 분야 사각지대가 발생하는 이유의 대부분은 제도적 문제(대상 제한, 선별적 적용 등)와 대상자가 미신청한 점, 낮은 급여 수

준 등이다. 주거급여와 생계급여를 비교해 보면, 두 급여 모두 사각지대 발생의 가장 큰 이유가 구조적 배제였으며, 이에 대한 응답 비율에서 생계급여가 주거급여보다 높았다. 또한 대상자의 미신청은 두 급여 모두에서 구조적 배제 다음으로 응답 비율이 높았는데, 구조적 배제와 달리 응답 비율에서 주거급여가 생계급여보다 높은 것으로 나타났다.

한편, 급여를 받기 위해 신청했지만, 급여를 받지 못하고 탈락한 개인 혹은 가구는 주요 사각지대의 대상이 될 수 있다. 복지급여 탈락자 및 미신청자에 대한 사후관리를 조사한 결과 탈락자에 대해서는 지자체의 70% 이상이, 미신청자에 대해서는 지자체의 50% 이상이 이들에 대해 관리를 하는 것으로 나타났다. LH의 주거급여사무소의 경우에는 신청탈락자에 대해 낮은 수준(15%대)에서 관리하고 있는 것으로 나타났다. 탈락자와 미신청자에 대한 사후관리 실태를 살펴보면, 관리 주체와 관리 방식 등이 일원화되지 못하고 관리 주체가 여러 군데로 나누어져 있어 관리 방법 등에 대한 매뉴얼도 부재한 경우가 적지 않았다.

복지제도 전반과 주거급여 부정수급 또는 비적격 수급 발생 유형에 대한 응답자의 인식을 비교하였다. 상당수의 응답자가 복지제도 전반과 주거급여 모두 ‘제공받은 사람의 고의’, 즉 기망(fraud)에 의해 부정수급이 발생한다고 응답하였다. 조사 결과 중 특이할 만한 사항으로 ‘주거급여’가 ‘복지제도 전반’에 비하여 ‘제공받은 사람의 실수로 발생’하는 과오 수급의 비율과 ‘제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생’하는 부패로 인한 부정수급의 비율이 더 높게 나타난 것을 볼 수 있다. 즉, 주거급여에서 제공받는 사람의 실수로 발생한다고 한 응답 비율이 복지제도 전반에 비해 상대적으로 높다는 것은 주거급여의 엄격하고 복잡한 신청 과정과 현장조사를 통한 급여심사에도 불구하고 오류 수급 발생이 적지 않다는 것을 의미한다. 부정수급 또는 비적격 수급의 발생 유형에 대한 복지서비

스 공급자의 인식 결과로 볼 때, 정부에서 우선적으로 대응해야 할 부정수급 발생 유형은 ‘제공받은 사람의 고의’, 즉 기망(fraud)에 의한 부정수급임을 쉽게 예측해 볼 수 있다. 또한 부패로 인한 부정수급에 대응해야 한다는 응답 비율도 적지 않은 것으로 나타났다. 조사 결과를 통해 보면 기초생활보장 도입 이후 복지제도의 권리성이 강화되면서 부정적 측면 역시 함께 늘어나고 있는 것으로 보인다. 무엇보다 기초생활보장제도의 급여는 전부 세금으로 지원되고 있다는 점에서 필요한 곳에 적정 수준으로 지원하는 것과 더불어 재정적 누수가 발생하지 않는 것이 무엇보다 중요하다.

해외 사례 연구로 네덜란드와 스웨덴의 부정수급과 사각지대 대응에 대해 살펴본 결과, 네덜란드 사회보장제도의 부정수급 및 사각지대에 대한 체계적이고 효과적인 관리는 최근에 와서야 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 기존의 복지급여 신청자에 대한 사정을 최우선으로 고려하는 복지급여 시스템은 부정수급과 사각지대에 있어 여러 부작용을 발생시켰다. 이러한 ‘시민 신뢰’를 기반으로 한 사회보장제도의 보완을 위해 새로운 제도를 적극적으로 도입하며, 이를 지속적으로 개발하고 발전시켜 적용해 나가고 있다. 스웨덴은 보편적 복지국가로 평가받고 있으나 재정 위기 및 진보 또는 보수 정당의 집권에 따라 사회보장제도의 조정 기제가 변화되고 있다. 최근 들어 스웨덴은 부정수급에 대한 관리를 강화하고 있지만 사각지대에 대한 관심은 크지 않다. 여기에는 스웨덴이 범주적 공공부조제도를 포괄적으로 운영하고 있는 것이 적지 않은 영향을 미치는 것으로 유추해 볼 수 있다. 하지만 최근의 경제위기 이후 엄격한 자산 조사를 도입한 제도의 경우 사각지대가 발현하고 있다. 한편, 스웨덴은 복지 부정수급을 경제범죄의 일종으로 간주하지만, 실제로는 범죄행위로 접근하지 않고, 복지수급의 교정이라는 관점에서 접근하고 있다.

3. 결론 및 시사점

조사 결과와 사례 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 사각지대와 부정수급 개선 방안을 제시하였다. 먼저, 사각지대 해소 방안으로 ‘사각지대 발굴 및 정책 지원을 위한 통합관리 조직’, ‘관련 부처 간 정보시스템 연계 및 통합’, ‘홍보 강화’를 제시하였고, 부정수급 해소 방안으로 ‘법적 근거 및 처벌 규정 정비’, ‘현장조사의 강화’, ‘부정수급 관련 조직 및 인력 강화’, ‘유관기관과의 협력 강화’를 제시하였다.

사각지대 대응 방안에서, ‘사각지대 발굴 및 정책 지원을 위한 통합관리 조직’은 해당 분야의 전문성과 정책자원의 집중을 통해 제도의 효과성을 제고하기 위해 필요하고 이를 통해 과중하고 과다한 복지담당자 업무 부담과 이로 인한 업무 효율성 저하를 제어할 필요가 있다. ‘관련 부처 간 정보시스템 연계 및 통합’은 불완전한 정보로 인한 기회비용을 제거하여 더 정확하고 효율적으로 사각지대를 해소하기 위해 필요하며, ‘홍보 강화’는 복지급여 대상자의 비신청 사유의 상당 부분을 차지하는, 제도를 모르거나 제도를 잘 이해하지 못해 복지급여를 신청하지 못하는 부문에 대해 적극적으로 대응하기 위함이다.

부정수급 대응에서, ‘법적 근거 및 처벌 규정 정비’는 명확한 법적 규정으로 제도 수행의 혼선을 최소화하고 강력한 처벌을 통해 부정수급을 예방하는 차원에서 필요하며, 해당 급여의 재원이 전액 조세로 충당되기 때문에 당위적 차원에서도 필요하다. ‘현장조사의 강화’는 주거급여의 특성상 신청자와 현재 수급자에 대한 주택조사가 필수적인데, 이는 사각지대 발굴에도 이용되므로 필요하다. ‘부정수급 관련 조직 및 인력 강화’는 앞서 사각지대에서 언급한 자원의 집중과 전문화를 통해 부정수급 대응의 효율성과 효과성을 높이기 위해 필요하며, ‘유관기관과의 협력 강화’는

복지자원 연계성 강화를 통해 부정수급에 유연하게 대처하는 것은 물론이고, 기관 간 정보 연계를 통해 불확실성을 제거하기 위해서도 필요하다.

*주요 용어: 주거복지, 사각지대, 부정수급, 비적격 수급, 주거급여

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구 배경 및 필요성

가. 사각지대와 부정수급 모니터링

사회정책 또는 사회보장제도의 효과성과 지속가능성을 제고하기 위해서는 사전적 계획 및 설계 단계는 물론, 정책 또는 제도 시행 이후의 사후적 관리 또한 매우 중요하다. 제도 시행 이전의 제도 설계와 같은 사전적 준비가 제도의 근본적인 성과를 결정짓는 가장 핵심적인 부문임에 틀림 없지만, 사후적 관리 또한 불필요한 예산의 낭비를 줄이고 효율적 운영을 통해 제도의 지속가능성을 제고하는 매우 중요한 역할을 담당하게 된다. 따라서 제도의 성숙과 효과성 제고를 위해서는 체계적이면서 지속적인 수행이 가능한 모니터링 시스템이 구축되어야 하며, 사회보장제도 측면에서 이러한 모니터링 시스템이 중요한 역할을 하는 영역은 복지 사각지대와 부정수급에 대한 관리 영역이라 할 수 있다.

한국은 급격한 인구 고령화와 출산율의 저하 그리고 경기침체 등으로 인한 실업과 고용불안 등 사회적 위험요인의 영향이 확대되고 있으며, 사회적 위험의 증가에 따라 관련 사회보장 프로그램에 대한 수요 역시 크게 증가하고 있다. 복지제도의 확대와 이로 인한 복지지출의 빠른 증가에 상응하여 복지제도 전반의 지속가능성을 제고하면서, 부정수급으로 발생할 수 있는 사회적 갈등을 효과적으로 대처하기 위해서는 복지 부정수급과

사각지대에 대한 모니터링을 통해 제도의 효율성을 제고하는 것이 사회 정책 추진 및 제도 시행의 기본적인 전제 조건이라고 할 수 있다. 하지만 사각지대 및 부정수급에 대한 관련 통계 및 정책 개선을 위한 기초 자료는 여전히 부족한 실정이며, 모니터링의 경우도 복지급여 수급자를 대상으로 이루어지는 것이 대부분이고, 복지서비스를 제공하는 공무원 등 서비스 공급자들에 대한 부정수급과 사각지대 관련 모니터링은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 사각지대 및 비적격 수급을 관리하는 이들에 대한 모니터링 조사가 필요하며, 이러한 사후적 모니터링 조사 결과를 바탕으로 관리 체계 및 관련 제도 개선 사항을 도출하여 이를 통해 복지 서비스 공급자들에 대한 업무 효율성 및 제도의 효과성을 제고하는 선순환적 영향을 미칠 수 있다. 또한 이러한 모니터링 조사 결과를 보완하고 한국에 적용할 수 있는 실질적인 정책 시사점을 도출하기 위해 주요 선진국의 사각지대와 부정수급 관리에 대한 사례 연구를 수행할 필요가 있다.

하지만 사회보장제도 내 다양한 복지 프로그램에 대한 모니터링 조사를 수행하고 해외 사례 연구 축적을 위해서는 일회성 또는 단기적 차원의 모니터링보다는 중장기적 차원의 접근이 필요하다. 이러한 필요성에 따라 본 연구과제는 2016년부터 2018년까지 3개년도의 중기적 과제로 계획되었다. 1차 연구는 다양한 사회보장 프로그램에 적용할 수 있는 모니터링 모형 구축을 중심으로 수행되었으며, 2차 연구와 3차 연구는 모니터링 모형을 수정하여 공공부조 중심의 소득보장제도와 주거복지제도를 중심으로 모니터링 연구를 수행하였다.¹⁾

1) 사회보장 모니터링 방안에 대해서는 2차 연구(임완섭 외, 2017, pp. 15-20)에 상세히 기술함.

나. 주거복지 분야

저소득층 대상으로 일정 수준 이상의 주거환경을, 부담할 수 있는 비용으로 영위케 하는 주거지원(주거복지) 제도는, 지속적인 정책 수요의 증가와 제도 확대에 의해 비적격 수급 문제가 광범위하게 발생할 가능성이 높아졌다. 사각지대의 경우에도 선정 기준의 완화 등으로 적격성 차원에서 사각지대는 감소하고 있다고 볼 수 있으나, 다양한 주거복지 분야에서의 대상자의 욕구 증가와 적용 대상 확대 및 제도의 복잡성 증가 등으로 인해 욕구 대비 보장 수준 문제, 적격 대상자의 비신청 또는 비수급 문제 등 다양한 측면의 사각지대가 발생할 수 있으므로 이에 대해 관심을 가져야 한다.

주거복지 관련 모니터링의 중요성이 커진 계기는 다양하나 최근 주목해야 할 부문은 개별급여로서 주거급여가 도입된 것이라고 할 수 있다. 2015년 7월 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편되면서 기존의 통합급여가 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여로 분리되어 제공되고 있다. 주거급여가 개별급여로 지급되면서 사회보장제도 내에서 주거급여의 역할과 중요성이 커졌으며, 2018년 10월부터 주거급여에 부양의 무자 기준이 폐지되면서 주거복지 분야의 사각지대가 축소에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 지속적인 주택가격 및 임대료 상승과 주거복지 또는 저소득층 주거 안정과 관련한 다양한 정책적 수요의 급속한 증가는 다양한 측면의 사각지대를 양산할 수 있다. 이러한 상황에서 주거복지 분야, 특히 그 중요성이 높아진 주거급여에 대한 사각지대 및 부정수급에 대한 직접적인 모니터링을 수행한 연구는 제도 도입 초기라는 시기적 상황으로 인해 거의 이루어지지 않은 상태이다. 주거급여에서 모니터링을 통한 사각지대 및 부정수급 대응이 중요한 이유 중 하나는 주거급여의 경우 급

여 신청 시 조사 전담기관인 LH 주거급여사무소가 신청조사라는 일종의 현장조사를 실시하며, 주거급여 지급 이후에는 이들 가구에 대한 확인조사를 실시하고 있다는 것이다. 자산 조사를 수행하는 대부분의 급여에서 대상자에 대한 현장조사가 선별적으로 이루어지지만 주거급여의 경우 이들에 대한 조사가 의무적으로 이루어지기 때문에 대상자에 대한 현장 확인조사가 주거급여 부정수급과 사각지대에 매우 큰 영향을 미칠 수밖에 없다.

주거급여가 임대료 지원과 수선유지급여로 구성되어 있기 때문에 급여의 특성상 현장 방문을 통한 확인조사가 매우 중요하며, 이러한 과정이 시군구청과 읍면동 주민센터 복지담당이 유기적으로 연계되어 이뤄지기 때문에 주거급여와 관련하여 시군구와 읍면동 그리고 조사 전담기관인 LH 주거급여사무소의 담당자들에 대한 모니터링은 매우 중요하다. 또한 제도적으로도 부양의무자 기준이 완화되어 오다가 현재는 폐지된 상태이며, 급여 지급 조건도 기준 중위소득의 43%로 교육급여를 제외하고 급여 지급 조건이 관대하기 때문에 서비스 공급자 모니터링을 통한 부정수급과 사각지대 대응 실태와 인식 파악이 다른 급여들보다 더 요구되는 측면이 있다.

이러한 주거급여는 물론이고 기존의 저소득층 대상의 주거복지사업의 경우도 정밀한 모니터링 조사를 통한 사각지대 및 비적격 수급 관리에 대한 파악이 미흡한 상태여서, 주요 주거복지사업에 대해 이미 개발된 모니터링 모형의 적용을 통해 관리 개선 방안과 정책적 함의를 도출하는 것이 필요하다. 하지만 광범위한 주거복지 분야를 전반적으로 다루는 것은 실질적인 정책 제언 마련에 적합하지 않은 등 비효율적이기 때문에, 본 연구는 저소득층 대상의 주거복지제도를 주거급여 중심으로 파악해 보고자 한다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 사각지대와 부정수급 등 비적격 수급 관리 및 인식 실태를 파악할 수 있는 사회보장 모니터링 모형을 저소득층에게 지원되는 주거급여 등 수요자 지원 방식의 주요 주거복지사업에 적용함으로써 대상자 발굴부터 사후적 모니터링과 그 결과의 환류까지 정책 수행 전반에 대한 관리 체계 및 제도 개선에 대한 정책 함의 및 개선 방안을 도출하는 데 있다. 즉, 복지서비스를 공급하는 공무원 대상의 인식 및 실태 조사 결과를 분석하고 선진국의 사회보장제도 모니터링 사례 연구에서 고찰한 해당 국가의 사각지대와 부정수급 관련 관리 체계의 특성 파악을 통해, 본 연구의 초점인 주거급여 중심의 주거복지 분야 비적격 수급 및 사각지대 축소를 위한 관리 체계 및 제도 개선을 위한 정책 함의 및 시사점을 제시하고자 한다.²⁾

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 본 연구의 차별성

부정수급과 사각지대에 대한 다양한 연구들이 수행되어 왔지만,³⁾ 서비스 공급자에 대한 모니터링 조사를 통해 주거복지(주거급여 중심) 분야의 사각지대와 부정수급을 동시에 고려하여 수행한 연구는 지금까지 이뤄지

2) 모니터링을 통한 효율성과 정책 함의 도출의 용의성 제고를 위해 대표적 주거복지 프로그램인 주거급여를 중심으로 모니터링을 실시하였고, 그 외 프로그램은 주거급여와의 연계성 차원에서 접근하였음.

3) 주요 선행 연구는 본 연구과제의 2차 연도 연구에 해당하는 임완섭 외(2017, pp. 31~42)를 참조하기 바람.

지 않았다. 이에 본 연구는 사각지대와 부정수급을 개별적 접근 방식과 함께 통합적 접근 방식으로 파악하였으며, 복지서비스 공급자에 대한 인식 및 실태 조사를 수행하고 복지 레짐을 반영한 해외 사례 연구를 통해 국가적 특성을 반영한 정책적 함의를 도출하는 등 이전 연구보다 구체적이고 실제적인 접근법을 통해 연구 목적을 달성하고자 하였다.

본 연구는 1~3차에 걸쳐 수행되는 연속사업으로, 1차 연도(2016년)에 사회보장 모니터링 기본 모형을 개발하여 시범 적용 한 후, 매년 분야를 달리하여 사회보장제도의 비적격 수급과 사각지대를 모니터링하여 관리 개선 방안을 제시함으로써 복지행정의 효율성과 효과성을 제고할 목적으로 수행되고 있다(오윤섭 외, 2016, pp. 25-26). 1차 연도(2016년)에는 사회보장 모니터링 기본 모형을 개발하고 이를 사회서비스 분야에 적용하였으며, 2차 연도(2017년)에는 기본 모형을 수정하여 공공부조 등 저소득층 소득보장 분야에 대해 모니터링을 실시하였다. 본 연구에 해당하는 2018년에 수행되는 3차 연도의 경우 이미 개발된 기본 모형을 수요자 지원 방식의 주거급여 등 주거복지 분야에 적용할 수 있도록 수정·보완한 후 모니터링을 실시하여 주거분야 복지 수혜 대상자의 선정 적격성 제고와 사각지대 축소를 위한 개선 방안을 도출하고자 한다. 또한 해외 국가 사례에 대한 모니터링을 통해 사례 연구의 축적은 물론이고, 각 국가의 특성과 맥락을 고려한 정책 함의를 제시하고 이를 통해 한국에 대한 정책 시사점을 도출해 보고자 한다.

[그림 1-1] 연구의 차별성

구분	연구 목적 및 대상	연구 방법	연구 내용
본 연구	-사회보장 모니터링 모형을 주거급여 중심의 주거복지 제도에 적용하여, 정책 수행 전 단계에 대한 실증적 개선 방안을 제시함	-문헌연구(선행연구 및 조사) -전달체계(읍면동, 시군구 등지 자체와 LH 주거급여사무소) 복지서비스 공급자 실제 모니터링 실시와 분석 -해외 사례 분석	-부정수급과 사각지대의 개념화 및 통합적 접근 방법 소개 -해외 사례 연구(스웨덴, 네덜란드) -사각지대 및 부정수급 모니터링 조사 분석 및 정책 합의 제시 -비적격 수급 및 사각지대 관리 및 축소 방안
차별성	-사각지대와 부정수급을 동시에 모니터링하여 정책 합의를 제시함(통합적 접근 포함) -1차 연도 사회 서비스, 2차 연도 소득보장 중심의 공공 부조(현금급여), 3차 연도 공공부조 중심의 저소득층 주거보장 등 연차적인 모니터링을 통해 분야별로 비교할 수 있음	-두 개념에 대해 병렬적 접근과 통합적 접근을 병행함 -기본 모형(분석 틀)에 근거한 조사표 작성 조사 결과 분석 실시 -해외 사례 연구 시 복지 레짐 고려 -모니터링 조사 보안을 위한 FGI 실시(주거급여사무소 또는 주거복지센터 등)	-부정수급 및 사각지대 현황 제시 -병렬적 접근과 통합적 접근을 포괄적으로 제시함 -국가별 경제적·사회적 맥락을 고려한 해외 사례 연구 -주거급여에 대한 모니터링을 정부와 민간(LH) 부문 전달체계에 대해 실시하여 이를 비교 분석함

마지막으로 본 연구과제의 차별성 및 추가적 기여는 다음과 같다(오운섭 외, 2016; 임완섭 외, 2017 재인용).

첫째, 사각지대와 부정수급 관리 개선 가능성을 현황·이론·해외 사례에 기초하여, 종합적으로 검토하였다.

둘째, 사회보장제도와 관련된 복지행정을 대상으로 한 실제 모니터링을 통해 사회복지제도별 사각지대 및 부정수급 현황을 분석하고 관리상의 취약점을 식별하였다.

셋째, 모니터링을 주요 제도에 대한 인식 및 근거법, 수행 체계 등 시스템 차원의 개선 방안과 복지행정 단계별 관리 전략으로 구분하여 포괄적으로 제시하였다.⁴⁾

넷째, 최초로 실시되는 주거급여 분야에 대한 공급자 모니터링을 통해

사후적 관리의 효과성을 제고하고 정책 환류를 통해 사각지대 및 부정수급을 예방하고자 하였다.

다섯째, 전달체계 중에서 정부 전달체계(시군구청, 읍면동 주민센터)와 함께 공기업(LH)에 대한 것도 고려하였다.

2. 주요 연구 내용

본 연구는 크게 개념적 접근을 통한 사각지대와 부정수급의 유형화, 모니터링 조사 및 결과 분석 그리고 해외 사례 연구로 구성된다.

개념적 접근을 통한 사각지대와 부정수급 유형화에서는 2차 연도 연구에서 제시된 사각지대와 부정수급의 유형화를 수정·보완하고 이를 주거급여 중심의 주거복지 분야에 적용해 보고자 한다. 선진국 사례 연구는 1차 연도 연구가 개괄적 수준에서만 이루어지고, 2차 연도 연구가 영미형 자유주의 국가에 치중한 점을 감안하여, 북구형 사민주의 국가와 대륙형 보수주의 국가에 해당하는 복지 레짐으로 분류되는 국가 중에서 주거급여와 임대주택의 중요성이 높은 국가를 선택하여 분석하였다. 이번 3차 연도 연구에서도 2차 연구와 마찬가지로 사례 국가의 분석 대상이 되는 사회보장제도에 대한 배경 및 환경에 대한 맥락(context)적 고려와 함께 주관적 판단을 배제하고 분석의 객관성을 제고하기 위해 해외 사례 연구는 공통의 분석 틀과 내용을 적용하였으며, 사례 국가의 통계를 적극적으로 활용하였다.

3차 연도의 모니터링 조사는 주거급여를 중심으로 주거복지제도의 공급을 담당하는 지자체(시군구청, 시군구 희망복지지원센터, 읍면동 주민

4) 이상은 본 연구 사업의 1차 연도 연구인 '오윤섭 외(2016, pp. 11-12)'에 제시된 기존연구와의 차별성 및 추가적 기여 사항임.

센터)와 LH 주거급여사무소의 주거복지 관련 종사자를 중심으로 하여 이루어졌다. 조사표 내용(문항)의 경우 3개년에 걸친 연속 과제의 특성을 유지하고 사각지대와 부정수급 관리 분석에 기본적으로 필요한 주요 설문은 이번 조사에서도 그대로 적용하거나 약간 수정하여 적용하였다. 하지만 이번 연도 연구의 주요 초점이 저소득층 대상의 주거복지(주거급여 중심)이기 때문에 비교적 큰 폭의 조사 문항 교체와 수정이 이뤄졌다. 한편, 주거급여 관련 현안 파악 및 조사표 수정 등 본 연구의 원활한 진행과 정책 함의 도출을 위해 과제 전반에 걸쳐 전문가에게 자문하였으며, 모니터링 포럼을 통해 주거복지 관련 현안을 파악하고 전문가의 의견을 수렴하였다. 또한, 모니터링 조사 및 그 결과 분석을 보완하기 위해 시군구와 읍면동 복지 담당 공무원에 대한 Focus Group Interview(FGI)⁵⁾를 실시하였다.

본 연구는 총 7개의 장으로 구성되며, 내용은 다음과 같다. 먼저, 제1장 서론은 연구 필요성을 포함한 연구 배경과 목적 그리고 주요 연구 내용과 해외 사례 및 모니터링 방안 등 주요 연구 방법을 개괄적으로 제시하였다.

제2장은 주거복지제도를 저소득층에 대한 주거보장을 중심으로 파악하였으며, 이를 통해 사각지대와 부정수급 유형화에 필요한 제도 차원의 기본 정보를 수집하고 향후 정책 대안 제시에 필요한 제도 전개 과정과 성격 그리고 주요 현행 사각지대와 부정수급 대응 방안을 파악하였다.

제3장은 제2차 연도 연구에서 수정·보완된 사각지대와 부정수급 유형화에 대하여 추가로 보완하고, 이를 주거급여 중심의 주거복지제도에 대한 복지서비스 공급자 모니터링에 적용하였다. 한편, 본 장에서 수정된

5) FGI의 경우 이태진 외(2018)의 기초보장 현장 모니터링 포럼에서 해당 주제를 공유하여 현장 전문가들에 대한 인터뷰를 실시.

유형화는 모니터링 조사의 분석 결과 및 정책 합의 도출에도 활용하였다. 한편, 제4장과 제5장은 제3장에 제시된 모니터링 분석 방안을 토대로 사각지대와 비적격 수급에 대한 복지서비스 공급자의 인식 및 실태 조사 결과를 분석하여 그 결과를 지방자치단체, LH 주거급여사무소 등 응답자 소속을 중심으로 제시하였다. 한편, 설문조사 방식의 모니터링 조사 결과의 부족한 부문은 전문가 FGI를 통해 보완하였다.

제6장에서는 북구형 사민주의 국가인 스웨덴과 대륙형 보수주의 국가인 네덜란드의 사각지대 및 부정수급 관리 체계와 관련 정책을 파악하고, 이들 국가의 사례를 분석하여 한국의 정책에 대한 함의를 제시하였다.

제7장에서는 해외 사례 분석과 모니터링 조사 결과를 토대로 한국에 대한 부정수급과 사각지대 관리 체계 및 제도 개선 방안을 검토하였다. 이를 위해 지금까지 살펴본 모니터링 조사와 해외 사례 연구의 중요한 결과와 정책 함의를 정리하였으며, 이를 통해 더 실제적이고 효과적인 정책 대안을 검토하고 제시하는 데 집중하였다.

한편, 본 연구과제의 분석 대상이 되는 제도가 저소득층 대상의 사회보장 프로그램인 것은 저소득층 대상의 사회보장제도는 대부분의 경우 자산 조사가 수반되는데, 급여 수급 여부 및 급여 수준을 결정하는 자산 조사가 사각지대와 부정수급의 발생과 그 규모에 강한 영향을 미치기 때문이다. 따라서 저소득층 대상의 사각지대와 부정수급에 대한 관리 체계 및 제도 개선을 위해서는 이러한 제도들에 대한 모니터링이 필요하다. 하지만 사회보험제도의 경우 가입자, 정부, 기업의 각출로 재원이 마련되며, 이에 대한 관리 및 모니터링이 해당 제도의 운영을 담당하는 공사 중심으로 이뤄지기 때문에 본 연구과제에서는 제외되었다.

3. 연구 방법

본 연구는 주거급여 중심으로 저소득층 주거복지 분야에 대한 사각지대와 부정수급 관리 실태 파악과 이에 대한 개선 방안 마련을 위해 다음과 같은 방법으로 접근하였다. 첫 번째는 선행연구 고찰 등 이론적 접근을 통한 부정수급·사각지대 유형화에 대한 보완과 이에 대한 분석의 적용이고, 두 번째는 모니터링 모형 수정을 통한 공급자 대상의 실태 및 인식 조사를 위한 조사표 작성과 조사 결과에 대한 분석이며, 세 번째는 해외 사례 연구를 통한 사회적·경제적 배경과 맥락을 고려한 접근이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 선행연구 고찰과 사각지대·부정수급 유형화 작업의 경우 전년도(2017년)에 수행된 2차 연도에 중점적으로 이뤄졌기 때문에 본 연구에서는 전년도에 이루어진 주요 결과와 함께 2018년에 추가로 보완된 부분을 중심으로 하여 제시하였다. 여기서 제시된 사각지대·부정수급 유형화 결과는 모니터링 조사표 작성과 조사 결과 해석 그리고 정책 합의 작성 등에 적용하였다.

두 번째로, 제1차 연도 연구에서 제시된 사회보장 모니터링 기본 모형을 수정하여, 주거복지 관련 서비스 공급자에 대한 모니터링 조사표를 작성하고 조사 결과를 분석하는 것이다. 제1차 연도 연구(2016년)에서 개발하여, 제2차 연도 연구(2017년) 공공부조제도 공급자 모니터링에 적용한 기본 모형을 저소득층 주거복지(주거급여 중심) 관련 부정수급과 사각지대 관리 위험을 감시할 수 있는 모니터링 모형으로 수정·보완하였다. 이를 위해 사각지대와 부정수급에 대한 핵심 관리 영역을 세부 영역으로 구분하고 구분된 영역에 대해 모니터링 기준을 수정하였다. 즉, 저소득층 대상의 주거복지제도를 아래 그림과 모니터링 영역에 포함된 세부 지표

를 통해 파악하고, 이를 중심으로 비적격 수급에 대한 관리 및 사각지대 관리 체계 모니터링을 수행하여 영역별 모니터링 결과와 관리 실태 및 문제점을 분석하고 주요 관리 영역 및 제도 개선에 대한 정책 함의를 제시하였다(임완섭, 2017; 오윤섭 외, 2016).

그리고 연구 진행 과정에서 사각지대와 부정수급에 대한 병렬적 접근에 한계가 있음이 지적되어, 2017년에 수행된 2차 연도 연구부터는 사각지대와 부정수급에 각각 접근하는 병렬적 접근과 함께 두 개념에 대해 유기적으로 파악하는 통합적 접근 방식을 강화하였다. 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 마련하기 어렵지만 근본적인 문제점과 향후 정책의 기본적인 방향성을 기늠할 수 있다. 따라서 주요 분석과 개선 방안은 기존의 개별적 방안을 중심으로 진행되었지만, 통합적인 방식이 적용될 수 있는 항목에 대해서는 이에 대한 분석과 정책 함의를 제시하였다.

[그림 1-2] 모니터링 영역

분야	영역	세부 영역
관리·운영 체계	법 체계 및 부정수급/사각지대 관리정책	
	거버넌스	
복지행정 활동	기획	예방
	수급권 확정 및 지급	
	관리감독	적발/발굴
	사후관리	대응
		모니터링/평가 보고

자료: 오윤섭 외(2016, p.80; p.98)

해외 사례 분석의 경우, 주요 선진국의 부정수급과 사각지대에 대한 다양한 관리 체계 특성 비교 및 관리·통제상의 시사점 도출을 위해 3개년도에 걸쳐 수행되었다. 본 연구과제의 모니터링 조사 및 그 분석에 연도별 중점 주제(소득보장, 주거보장 등)가 있는데, 해외 사례 연구의 경우 연도별 주제보다는 저소득층 복지제도 특히, 공공부조제도를 중심으로 사각지대와 부정수급에 대한 사례 연구를 진행하였다.

3개년도에 이르는 본 연구 사업에서 해외 사례에 대하여 본격적으로 연구한 것은 2차 연도부터이다. 1차 연도의 사례 연구는 미국, 영국, 독일의 부정수급에 대해 개괄적으로 이뤄졌고, 사각지대에 대해서는 분석이 이뤄지지 않았다. 2차 연구부터는 부정수급과 사각지대에 대한 사례 연구가 수행되었으며, 국가별 사례에 대한 공통의 분석 틀이 적용되었다. 2차 연도 연구의 사례 국가는 영국, 호주, 일본이며, 3차 연도에 해당하는 본 연구는 네덜란드와 스웨덴의 부정수급과 사각지대를 살펴보았다. 사례국은 연차별 연구 주제와 복지 레짐 및 정책적 함의가 큰 국가를 기준으로 하여 선정하였다(임완섭 외, 2017). 2차 연도 연구의 경우 모니터링의 주제가 공공부조 중심의 저소득층 소득보장제도였기 때문에 2차 연도 사례 국가의 경우 분석의 연관성을 고려하여 복지제도의 선별성이 강한 국가를 선택하였다. 이는 복지 레짐 및 다양한 국가 특성을 고려하지 않은 것으로 비춰질 수 있으나, 북유럽 사민주의 국가인 스웨덴과 대륙형 보수주의 국가인 네덜란드를 사례 국가로 선정한 3차 연구까지 고려해볼 때 복지 레짐은 물론 정책적 함의가 큰 다양한 복지국가 유형을 선택하여 살펴본 것이라 할 수 있다. 2차 연구가 선별적 복지제도를 특징으로 하는 국가라면, 3차 연도 연구의 경우 대륙형·북구형 복지 레짐 특성을 지닌 국가 중 주거보장 수준 및 임대형 사회주택의 비중이 높은 국가를 선정하였다.

3차 연도 연구 모니터링 조사의 초점은 저소득층 주거복지 부문이지만 해외 사례 연구의 경우 2차 연구와 마찬가지로 공공부조 전반을 살펴보았다. 해당 모니터링이 저소득층에게 지급되는 주거급여 중심이기 때문에 이 역시 공공부조에 포함된 영역이다. 또한 부정수급 및 사각지대 모니터링과 관련해서는 그 문제가 가장 심하게 발생하는 공공부조 전반에 걸쳐 파악하는 것이 사례 연구의 다년도 추적과 그 비교에서 함의가 클 것으로 예상해 볼 수 있다.

마지막으로 본 연구 사업의 사회보장 모니터링 전략은 다음과 같다.⁶⁾ 본 연구 사업은 중기적 연구과제로 2016~2018년에 걸쳐, 복지서비스 공급자에 대한 모니터링과 함께 해외 사례 연구를 수행하였다. 3개년도의 모니터링 조사의 주제는 사회보장제도 중 저소득층 복지에 매우 큰 영향을 미치는 사회서비스, 공공부조, 주거복지로 정하였으며, 1차 연도에서 각 연도별 조사 주제에 적용할 수 있는 모니터링 기본 모형을 구축하였다. 이렇게 구축된 기본 모형을 토대로 1차 연도는 사회서비스에, 2차 연도는 저소득층 대상의 소득보장으로서의 공공부조제도에, 3차 연도는 저소득층에 대한 주거보장으로서의 주거급여 중심의 주거복지제도에 각각 적용하여, 서비스 공급자에 대한 모니터링 조사를 실시하였다. 모니터링 모형을 적용하여 작성한 조사표는 전문가 의견을 반영하여 완성도를 제고하였으며, 모니터링 조사로 파악하기 힘들거나 응답자 특성에 따라 편향될 수 있는 응답 결과에 대해서는 전문가 자문 및 복지서비스 일선 현장 공무원과의 포럼과 FGI 등을 통해 부족한 점을 보완하였다.

사각지대와 부정수급 문제에 대해 효과적으로 대처하기 위해서는 해당 제도에 대한 다각적인 모니터링이 필요하며, 여기에는 서비스 공급자 측

6) 이 부분은 본 연구 사업의 1차, 2차 연구인 오윤섭 외(2016), 임완섭 외(2017)의 연구 방법을 본 연구(3차 연도)에 적합하도록 발췌, 수정한 부분임.

면은 물론 수급자 측면의 모니터링이 필요하다. 2016~2018년에 해당하는 본 연구 사업은 먼저 공급자 모니터링에 초점을 맞추었다. 이는 연구 배경에서 언급한 바와 같이 해당 부문에 대한 연구 및 기초 자료가 부족하고, 맞춤형 급여 개편(2015년 7월) 등의 제도가 시행 초기이므로, 이들 제도에 대한 모니터링을 통해 제도를 정착시키고 운영의 효율성을 높이기 위한 것이다. 이에 따라 2016~2018년의 모니터링 연구는 공급자 측면에서 주요 프로그램별 관리 체계에 정보 수집과 그 분석을 근거 및 관련법, 조직 및 관리 체계, 인력 및 정보시스템 접근과 관리 등에 대해 수행하며, 이를 복지행정 단계별로 접근하고자 한다.

3개년도(2016~2018년)에 걸쳐 사회보장 모니터링에 대한 1단계 사업이 완료되면, 이를 바탕으로 제2단계 모니터링 전략을 수립하고자 한다. 제1단계 모니터링 전략이 공급자 중심의 모니터링이었다면, 제2단계 모니터링은 상대적으로 수요자 중심으로 접근하여 본 연구과제 균형성을 제고하고자 한다.

〈표 1-1〉 제1단계 사회보장 모니터링의 구조와 전략

시기	주체	영역	목적
1차 연도(2016년)	외부 모니터링	사회 서비스	-사회 서비스 분야 사각지대와 부정수급 관리 현황 파악 -모니터링 모형 기본 모형 분석 틀 도출 및 시범 적용을 통한 개선점 도출
2차 연도(2017년)		저소득층 소득보장 (공공부조)	-저소득층 소득보장 분야 비적격 수급과 사각지대 관리 현황 파악 -모니터링 모형 수정 적용 및 공공부조 분야 정책 합의 도출
3차 연도(2018년)		저소득층 주거보장 (주거급여 등)	-저소득층 주거보장 분야 비적격 수급과 사각지대 관리 현황 파악 -모니터링 모형 수정 적용 및 저소득층 주거복지 분야 정책 합의 도출

자료: 오윤섭 외(2016), 〈표 2-1〉 발췌 및 수정.

제 2 장

주거복지제도의 현황과 특성: 주거급여 중심

제1절 저소득층 주거복지제도의 전개 과정

제2절 저소득·취약계층 주거복지제도 현황

제3절 주거급여제도

제4절 주거복지 사각지대 및 부정수급 대책 현황

2

주거복지제도의 현황과 특성 : << 주거급여 중심

제1절 저소득층 주거복지제도의 전개 과정

1. 공공임대주택⁷⁾

여기에서는 공공임대주택정책의 전개 과정을 각 정부들에 따라 살펴본다. 박정희 정부(1962-1979)에서는 저소득층을 위한 주택정책이 실질적으로 시행되지는 않았다. 1971년부터 1980년까지 대한주택공사는 공공임대주택 6만 4947호를 공급하였다. 그러나 이는 재원 확보를 위하여 1-2년 임대 후 분양되었으므로, 사실상 공공임대의 목적은 주택건설자금의 확보에 있었다. 다만, 100만 호 주택건설안(1954년), 주택건설 5개년 계획(1955년)이 수립된 바가 있고 1972년에는 주택건설촉진법을 제정하였다. 이는 대규모의 주택 공급의 필요성에 대한 인식은 분명히 존재하였음을 나타낸다(김훈, 2017, p. 226; 김경민·이창석, 2017, p. 25; 고길곤, 2018, p. 4; 배순석, 2017, p. 7).

전두환 정부(1980-1987)에서도 공공임대주택의 공급을 비롯하여 주택 공급을 위한 정책들이 수립되었으나, 실질적으로는 주택 공급에 노력하지 않았으며 주택보급률은 오히려 하락하였다. 1984년 20년 기간의 장기임대주택을 2만 호 공급하기로 하였으나 5천 호만이 장기임대주택으로 공급되었다. 그러나 법률적으로는 주택임대차보호법(1981), 임대주택

7) 공공임대주택 부문은 김훈(2017), 김경민·이창석(2017), 고길곤(2018), 배순석(2017) 등의 연구들을 발췌 및 정리한 내용임.

건설촉진법(1984)을 제정하였으며, 특히 임대주택건설촉진법에 따라 민간임대주택 건설이 가능하도록 하였다(김훈, 2017, p. 226; 김정민·이창석, 2017, p. 25; 고길곤, 2018, pp. 4-5; 배순석, 2017, pp. 7-8).

노태우 정부(1988-1992)에서는 공공임대주택 건설이 본격화되었다. 주택 200만 호 건설 계획을 추진하였으며, 이의 일환으로 1989년 생활보호대상자 25만 가구를 대상으로 영구임대주택의 건설 계획을 발표하였다. 이를 기초로 1991년까지 총 17만 3009호의 영구임대주택이 공급되었다. 그러나 영구임대주택은 이명박 정부에서 보금자리주택계획이 다시 추진되기 전까지 그 공급이 중단되었다(김훈, 2017, p. 227; 김정민·이창석, 2017, pp. 25-26; 고길곤, 2018, p. 5; 배순석, 2017, p. 8).

김영삼 정부(1993-1997)는 주택 공급을 주로 민간에 의존하였다. 이는 노태우 정부 시기에 민간의 주택건설 능력이 대폭 상승한 것에 기인한 측면이 있다. 그런데 영구임대주택의 경우 입주 자격을 갖춘 가구들의 입주 신청이 미달하는 상황이 발생하였다. 이에 임대주택건설촉진법 전문 개정을 통하여 임대주택법을 제정하여 5년 임대주택과 50년 임대주택 제도를 도입하였다. 김영삼 정부 시기에는 오히려 1995년 미분양 아파트가 15만 호에 이르는 상황이 발생하기도 하였다(김훈, 2017, p. 227; 김정민·이창석, 2017, p. 26; 고길곤, 2018, p. 5; 배순석, 2017, p. 8).

김대중 정부(1998-2002)에서는 현재 주거복지의 수단으로 가장 중요하게 활용되고 있는 국민임대주택이 도입되었다. 국민임대주택은 소득계층별 특성에 맞추어 임대료가 시세의 60-70% 수준에서 결정되도록 하였으며, 임대 의무 기간도 30년으로 하여 주거 안정에 기여하도록 하였다. 2002년에는 국민임대주택 50만 호를 포함한 100만 호의 장기임대주택 건설 계획이 수립되었으며, 2000-2001년에는 소형주택 비율 확대, 임대주택용지 공급 비율 확대, 중형임대주택의 취득등록세 감면, 임대주택용 개

발제한구역 해제의 정책들이 시행되었다(김훈, 2017, p. 227; 김정민·이창석, 2017, p. 26; 고길곤, 2018, p. 6; 배순석, 2017, pp. 8-9).

노무현 정부(2003-2007)의 주택정책의 기초는 김대중 정부의 정책기조의 연장선상에서 부동산 시장의 안정과 주거복지의 강화로 요약될 수 있다. 「국민임대주택건설등에관한특별조치법」(2003) 등의 제정을 통해 국민임대주택이 개발제한구역에 개발될 수 있는 등 국민임대주택 공급 활성화에 집중했는데, 노무현 정부 때 공공임대주택은 약 54만 6000호가 공급되었으며 이는 이명박 정부(약 45만 7000호)나 김대중 정부(약 48만 8000호)보다 큰 규모이다. 그러나 장기임대주택 공급에 중점을 두었던 정책은 임대주택 운영과정에서 부채를 누적시키는 문제를 발생시켰다(김훈, 2017, pp. 227-228; 김정민·이창석, 2017, p. 26; 고길곤, 2018, p. 6; 배순석, 2017, pp. 9-10).

이명박 정부(2008-2012)의 공공임대주택정책은 보금자리주택정책으로 특징지을 수 있다. 또한 노태우 정부 이후로 중단되었던 영구임대주택 공급을 다시 추진하였다. 보금자리주택 150만 호 건설 계획을 추진하였으며, 이 중 80만 호를 공공임대주택으로 공급하고자 하였다. 영구임대주택은 10만 호를 공급하도록 계획되었다(김훈, 2017, p. 228; 김정민·이창석, 2017, p. 26; 고길곤, 2018, pp. 6-7; 배순석, 2017, p. 10).

박근혜 정부(2013-2016)에서 주택정책은 행복주택과 뉴스테이로 대표된다. 행복주택은 신혼부부나 사회 초년생을 대상으로 하였고 국공유지를 활용하여 반값 임대주택을 공급하는 제도이며, 뉴스테이는 중산층을 대상으로 하였고 임대사업자가 8년의 의무 임대 기간 경과 후 분양으로 전환할 수 있도록 한 제도이다. 또한 주거비 지원 제도인 주택바우처를 시행하였다(김훈, 2017, pp. 228-229; 김정민·이창석, 2017, p. 26; 고길곤, 2018, p. 7; 배순석, 2017, p. 10).

문재인 정부(2017-현재)에서는 공공임대주택을 매년 17만 호를 공급하여, 공공임대주택의 비율이 경제협력개발기구(OECD) 평균 수준인 9%가 되도록 하였다. 특히, 신혼부부에게 공공임대주택의 30%를 특별공급하는 정책을 제시하였다(김훈, 2017, p. 229; 고길곤, 2018, p. 7). 문재인 정부의 공공임대주택정책의 상세 현황은 제2절에서 살펴보았다.

2. 긴급지원제도와 긴급주거지원

긴급지원제도 시행의 계기는 2004년 12월 16일 발생한 일명 ‘대구 불로동 사건’이다. 대구 불로동에서 희귀난치성 질환을 앓던 아동이 영양실조로 사망한 사건으로 사회적으로 큰 충격을 주었다. 이에 대해 2005년 대통령 신년기자회견에서 “사회안전망 전달체계를 개선해서 빈곤 소외계층이 곤경에 처했을 때 보호조치를 먼저 하고 나중에 법적 절차를 갖추어 나가는 선보호제도를 적극 시행해 나가겠다.”⁸⁾라는 정부의 적극적 의지가 표명되었으며, 이는 2005년 12월 23일에는 긴급복지지원법 제정으로 이어졌다(정원오 외, 2008, pp. 23-28).

긴급지원 대상자의 선정 기준은 다음과 같다(국토해양부, 2009. 2. 17.). (1) 가구의 주 소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구 구성원에서 다른 소득원이 없는 때, (2) 중한 질병 또는 부상을 당한 때, (3) 가구 구성원으로부터 방임·유기되거나 학대 등을 당한 때, (4) 가정폭력을 당하여 가구 구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구 구성원으로부터 성폭력을 당한 때, (5) 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 될 때, (6) 그 밖에 보건복지가족부 장관이 정하여 고시하는 사유가

8) www.president.go.kr; 정원오 외(2008, p. 24) 재인용.

발생한 때(보건복지가족부고시 제2009-2호)이다.

긴급지원의 내용에는 생계지원, 의료지원, 주거지원, 사회복지시설 이용 지원, 연료비·장제비·해산비·전기요금 지원 등이 있다. 이 중 주거 지원은 정부(중앙 및 지방자치단체)가 위기로 발생하는 주거 관련 위험에 대응하여 대상자에게 임시로 거주할 수 있는 주거를 제공해야 하며, 임시 거소를 확보하여 제공하기 어려운 경우 주거 관련 비용을 현물이 아닌 현금으로 지급할 수 있다. 지원 기간은 1개월이지만 시군구청장이 위원회의 심의를 거쳐 2개월을 연장할 수 있다(정원오 외, 2008, p. 40).

2009년 2월 17일에는 긴급주거지원사업이 시행되었다. 소득 및 재산 기준을 충족하면서 긴급복지지원법에 따라 긴급지원을 받고 있거나 지원이 완료된 후 3개월 이내인 가구는 임대주택 입주 등의 지원을 받을 수 있게 되었다. 즉, 적정성 검사를 거친 후 긴급주거지원이 필요하다고 인정되면 주택공사에 통보하여 임대차계약 체결 후 2년간(1회 연장 가능) 임대주택에 거주할 수 있게 되었다(국토해양부, 2009. 2. 17.).

3. 주거급여

국민기초생활보장제도는 2000년 10월부터 시행되었으며, 맞춤형 급여로의 개편(2015년 7월) 이전까지는 주거급여와 생계급여가 분리되지 않고 통합되어 지급되었다. 하지만 맞춤형 급여로의 개편을 위해 주거급여법이 2014년 제정되었으며, 2015년 7월부터 맞춤형 주거급여가 시행되고 있다(상세한 사항은 제3절 참조).

4. 주거 관련 법률

주택정책 및 주거복지와 관련하여 다양한 관련 법률들이 제정되어 왔다. 이에 대한 상세 내용들은 다음의 표로 대신한다.

34 사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링

〈표 2-1〉 주택 관련 법률

법률명	제정일(시행일)	주요 내용
주거기본법	2015. 6. 22. (2015. 12. 23.)	• 주거정책 기본 원칙 설정 • 주거종합계획 수립 • 주거복지전달체계 구축 및 주거복지 전문인력 양성
주택법 (구 주택건설촉진법)	1972. 12. 30. (1973. 1. 15.)	• 주택의 건설 및 공급 • 분양가상한제 등 주택시장 관리
주택도시보증법	2015. 1. 6. (2015. 7. 1.)	• 주택도시보증금 설치 및 운용 • 주택도시보증공사 설립·운영
주거급여법	2014. 1. 24. (2015. 1. 1.)	• 주거급여 수급권자의 범위, 지급 기준 등 주거급여 실시에 필요한 사항
민간임대주택에 관한 특별법(구 임대주택법)	1984. 12. 31. (1985. 1. 31.)	• 민간임대주택의 공급 및 관리 • 주택임대사업자 및 주택임대관리업에 등록
장애인고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률	2012. 2. 22. (2012. 8. 23.)	• 주거약자에 대한 주거지원 계획 수립 • 주거약자용 임대주택 공급
공동주택관리법	2015. 8. 11. (2016. 8. 12.)	• 공동주택 관리 지원, 체계, 분쟁 조정 등 관리에 관한 사항
재건축초과이익 환수에 관한 법률	2006. 5. 24. (2006. 9. 25.)	• 재건축부담금 산정, 납부 • 부담금 징수 및 배분
도시 및 주거환경 정비법	2002. 12. 30. (2003. 7. 1.)	• 주택재개발·재건축사업 등 정비사업의 시행 방법 및 절차
도시재정비 촉진에 관한 특별법	2005. 12. 30. (2006. 7. 1.)	• 재정비촉진지구의 지정 및 계획 수립 • 기반시설 설치 비용 지원
빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법	2017 .2. 8. (2018. 2. 9.)	• 방치된 빈집의 효율적인 정비 및 소규모주택 정비 활성화
공공주택 특별법 (국 국민임대특별법)	2003. 12. 31. (2004. 7. 1.)	• 공공주택 공급·관리계획 수립 • 공공주택 건설, 운영·관리
장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법	2009. 3. 15. (2010. 1. 1.)	• 입주자의 삶의 질 향상을 위한 국가·지자체의 지원의무 • 노후 임대주택 및 복지서비스시설 리모델링·재건축
부도공공건설 임대주택 임차인 보호를 위한 특별법	2007. 1. 19. (2007. 4. 20.)	• 임차인 보호 대책 수립 • 부도임대주택 매입사업 절차 • 재정 및 주택도시보증금 지원
택지개발촉진법	1980. 12. 30. (1981. 1. 1.)	• 주택 건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리에 관한 특례 규정
한국토지주택공사법	2009. 5. 22. (2009. 10. 1.)	• LH 설립 목적, 자본금, 사업 범위 • LH 자금 조달 및 손익금 처리 • 토지 매입 및 공급 등

자료: 국토교통부(2017, p. 7)를 인용.

제2절 저소득·취약계층 주거복지제도 현황

본 절에서는 주요 주거복지제도의 현황에 대해 살펴보고자 한다. 본 연구의 핵심인 주거급여는 별도의 절을 마련하여 제도 현황과 모니터링 특성에 대해 구체적으로 파악해 보고자 한다.

1. 공공임대주택

현재 공공임대주택정책에 따라 저소득층에게 공공임대주택을 우선 공급하고 있으며, 비정부조직(NGO) 등과 연계하여 취약계층에 공공임대주택을 공급하고 있다. 여기의 내용은 국토교통부(2017. 11. 29.)의 내용을 발췌 및 정리한 것이다. 가독성을 높이기 위하여 표로 정리하였다.

공공임대주택정책은 청년층 대상, 신혼부부 대상, 고령가구 대상, 저소득·취약계층 대상으로 구분할 수 있으나 아래에서는 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 저소득·취약계층을 중심으로 정리하였다.

〈표 2-2〉 저소득·취약계층 대상 공공임대주택 제도 현황: 대상별 분류

대상	대상 상세	제도 현황
수급자	생계·의료 수급자	영구임대, 매입임대, 전세임대
	주거급여 수급자	행복주택
장애인	-	영구임대, 국민임대, 전세임대, 그룹홈
비주택 거주자	쪽방·고시원·비닐하우스 등 비주택 거주자, 노숙인 복지시설 거주자	국민임대, 매입임대, 전세임대, 그룹홈
한부모가족	-	영구임대, 국민임대, 매입임대, 전세임대
보호대상아동	보호대상아동	국민임대(소년소녀가정에 한함), 그룹홈, 보호대상아동 지원사업(전세임대)
	아동복지시설 퇴소자	영구임대, 매입임대, 보호대상아동 지원사업(전세임대)
	보호대상아동 위탁가정	국민임대

자료: 국토교통부(2017. 11. 29., pp. 22-24)를 인용 및 정리.

〈표 2-3〉 저소득·취약계층 대상 공공임대주택 제도 현황: 제도별 분류

제도	항목	내용
영구임대	입주 대상	생계·의료 수급자, 아동복지시설 퇴소자, 한부모가족, 위안부, 탈북자, 장애인 등
	임대료	시세의 30% 이하
	거주 기간	소득·자산기준 등 입주 자격을 충족하는 경우 제한 없음
국민임대	입주 대상	장애인, 비닐하우스 거주자, 한부모가족, 보호아동위탁가정, 소년소녀가정 등
	임대료	시세의 60~80% 이하
	거주 기간	소득·자산기준 등 입주 자격을 충족하는 경우 최대 30년간 거주 가능
행복주택	입주 대상	무주택 기간이 1년 이상인 주거급여 수급자
	임대료	시세의 60%
	거주 기간	20년
매입임대	입주 대상	생계·의료 수급자, 한부모가족, 장애인, 아동복지시설 퇴소자; 소득인정액이 중위소득 50% 이하 중 월 소득 대비 임대료 비율(RIR)이 30% 이상 및 최저주거기준 미달 가구 등
	임대료	시세의 30~50%
	거주 기간	최초 2년 계약, 재계약 시 9회 연장 가능(최장 20년)
전세임대	입주 대상	생계·의료 수급자, 한부모가족, 장애인; 소득인정액이 중위소득 50% 이하 중 월 소득 대비 임대료 비율(RIR)이 30% 이상 및 최저주거기준 미달 가구 등
	임대료	시세의 30~50%
	임대 기간	최초 2년 계약, 재계약 시 9회 연장 가능(최장 20년)
공동생활가정 (그룹홈)	입주 대상	장애인, 보호아동, 노인, 저소득 미혼모, 가출청소년 등을 보호하는 공동생활가정
	대상 주택	다가구 매입·전세임대의 일부 주택
	거주 기간	시세의 30~50% 이하
주거취약계층 주거지원사업	임대 기간	2년 단위 계약(재계약 횟수는 운영기관에서 별도로 정함)
	입주 대상	쪽방, 고시원, 비닐하우스, 여인숙, 노숙인 복지시설 등, 범죄 피해자; 상기 대상 중 평균소득 50% 이하
	대상 주택	다가구 매입·전세임대의 일부 주택
보호아동대상 지원사업	임대료	시세의 30~50% 이하
	임대 기간	최초 2년 계약, 입주 자격 충족 시 최대 20년 거주 가능
	입주 대상	소년소녀가정, 대리·친인척 위탁 가정, 아동시설 퇴소자 등
	입주 조건	평균소득 100% 이하
	대상 주택	전세임대주택
	임대료	보호대상인 경우 무상지원, 자립지원(보호 종결 후 5년) 기간 중 시세의 15~25%
	임대 기간	만 20세 이후 재계약 시 3회 연장 가능(만 20세까지 제한 없음)

자료: 국토교통부(2017. 11. 29., pp. 22-24) 인용 및 정리.

2. 긴급주거지원

긴급주거지원은 생계곤란 등 위기상황의 취약계층에게 임시 거처 또는 거주 비용을 지원해 주는 제도를 말한다(마이홈포털, 2018. 10. 30.). 긴급지원주택은 위기 상황 발생으로 현재의 거처에서 생활이 곤란한 대상자에게 임시로 생활할 수 있는 거처를 제공하는 프로그램으로, 생계·의료급여 수급가구, 평균소득 50% 이하 가구, 평균소득 이하 가구 순으로 입주 우선순위가 정해진다. 대상 주택은 매입임대주택 공가 등이며, 임대료는 시세의 30~50% 이하이다(국토교통부, 2017. 11. 29., p. 25).

〈표 2-4〉 긴급주거지원 선정 기준: 소득기준(기준 중위소득의 100분의 75 이하)

(단위: 원/월)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
금액	1,239,698	2,110,837	2,730,686	3,350,535	3,970,384	4,590,233	5,210,082

주: 8인 이상 가구의 경우, 1인 증가 시마다 619,849원씩 증가(8인 가구 5,829,931원).

자료: 마이홈포털(2018. 10. 30.)에서 인용.

〈표 2-5〉 긴급주거지원 선정 기준: 재산기준

(단위: 만 원)

지역	대도시	중소도시	농어촌
금액	13,500	8,500	7,250

주: 금융재산기준 500만 원 이하(단, 주거지원은 700만 원 이하).

자료: 마이홈포털(2018. 10. 30.)에서 인용.

〈표 2-6〉 긴급주거지원 지원 금액: 임시거소 제공 또는 거주 필요 비용 금액

(단위: 원/월)

지역	1~2인 가구	3~4인 가구	5~6인 가구
대도시	382,800	635,900	838,900
중소도시	250,900	418,100	551,100
농어촌	144,300	240,500	316,700

자료: 마이홈포털(2018. 10. 30.)에서 인용.

3. 주거취약계층 전·월세 대출 지원⁹⁾

주거취약계층 전·월세 대출 지원제도는 주거취약계층에 월세 대출을 지원하는 제도로 대상은 우대형과 기본형으로 분류되는데, 우대형은 근로·장려금 수급자, 취업 준비생, 희망키움통장 가입자 등을 대상으로 하며, 기본형은 부부 합산 연소득 5천만 원 이하를 대상으로 한다. 적용되는 주택은 전용면적 $85m^2$ (도시 지역이 아닌 읍면은 $100m^2$), 임차보증금 1억 원 및 월세 60만 원 이하의 주택 등이다. 지원금은 월 40만 원 한도이며, 금리는 연 1.5%(2017. 11. 기준)이다. 최장 10년간 이용할 수 있다(2년 단위로 5회 연장).

버팀목 전세대출 지원은 부부 합산 연소득 5천만 원 이하(신혼부부의 경우 6천만 원 이하)를 대상으로 전용면적 $85m^2$ 이하(수도권을 제외한 도시 지역이 아닌 읍면 $100m^2$)의 주택에 적용된다. 임차보증금은 수도권 3억 원 이하, 지방은 2억 원 이하이며 지역별 임차보증금의 70%(수도권 1억 2000만 원 이하, 지방 8000만 원 이하) 수준이다. 금리는 연 2.3~2.9%가 적용되고 있다(2017. 9. 기준).

9) 마이홈포털(2018. 9. 16.)에서 발췌 및 정리.

제3절 주거급여제도

1. 제도 개요

가. 주거급여제도의 목적과 시행

주거급여는 국민기초생활보장제도 개별급여 중의 하나로 소득·주거 형태·주거비 수준 등을 종합적으로 고려하여 저소득층에게 현금 및 현물을 지원하는 제도이다. 기존 통합급여 형태로 지급되었던 국민기초생활보장제도가 개별급여 형태의 맞춤형급여로 개편됨에 따라 생계급여에서 분리되어 개별적 기준에 따라 지급되고 있다(국토교통부, 2018, p. 4).

2015년 7월 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계로의 개편은 복지 사각지대 해소, 생활 영역별 복지 욕구 대응, 수급자의 탈빈곤 지원 등 종합적 맥락에서 수급자의 생활 안정 기반을 구축하는 것이 목적이었다(국토교통부, 2018, p. 5). 이러한 목적으로 개편된 주거급여는 저소득층 등 취약계층의 임대료와 같은 주거비에 대한 부담 수준을 경감시키고 주거 환경 개선을 통한 주거 수준 제고를 위한 지원이 이뤄지고 있다. 주거급여는 가구원 수, 주거유형, 거주 지역 등을 감안하여 임차인에게는 임차급여를, 자가 거주자에게는 주택 개보수를 위한 수선유지급여를 지급하고 있다(국토교통부, 2018, p. 6).

주거급여의 시행 배경 및 목표에 관한 법규 및 규정은 「주거급여법」 제1조 및 제3조, 「국민기초생활보장법」 제6조의 2에 명시되어 있다. 「주거급여법」 제1조(목적)에 따르면, “이 법은 생활이 어려운 사람에게 주거급여를 실시하여 국민의 주거 안정과 주거 수준 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 되어 있다. 그리고 「주거급여법」 제3조(국가와 지방자치단체의 의무)에 따르면, “국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 사항을 고려

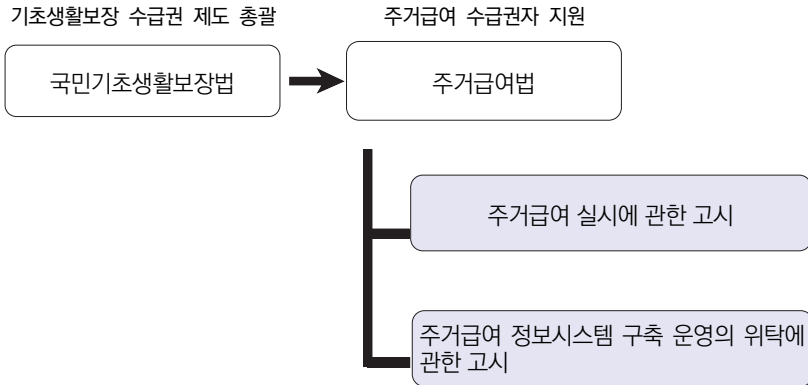
하여 주거급여에 관한 정책을 수립·시행하여야 한다.”라고 되어 있다. 각 호는 다음과 같다. 1. 수급자가 쾌적하고 안전한 주거생활을 할 수 있도록 할 것, 2. 주거급여에 필요한 재원을 조성할 것.

그리고 「국민기초생활 보장법」 제6조의 2(기준 중위소득의 산정)에서는, “① 기준 중위소득은 「통계법」 제27조에 따라 통계청이 공표하는 통계자료의 가구 정상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득을 말한다.)의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구 규모에 따른 소득 수준의 차이 등을 반영하여 가구 규모별로 산정한다. ② 그 밖에 가구 규모별 소득 수준 반영 방법 등 기준 중위소득의 산정에 필요한 사항은 제20조 제2항에 따른 중앙생활보장위원회에서 정한다.”라고 명시하였다.

주거급여제도의 근거법은 주거급여의 모태가 되는 「국민기초생활 보장법」과 「주거급여법」이다. 「주거급여법」은 제도의 목적과 정의 그리고 수급자의 범위, 임차료 및 수선유지비의 지급에 대한 내용과 절차를 포괄적으로 규정하고 있다. 구체적 지원 내용은 주거급여 실시에 관한 고시, 주거급여 정보시스템 구축 운영의 위탁에 관한 고시에 근거(국토교통부, 2018, p. 10)한다.

「주거급여법」에서 정하지 아니한 사항은 「국민기초생활 보장법」을 준용한다. 「국민기초생활 보장법」은 급여제공의 기본원칙, 소득인정액 및 부양의무자 기준에 대한 내용, 맞춤형 급여를 구성하는 개별급여의 종류와 그 내용을 규정하고 있다. 「국민기초생활 보장법」 제4조의 2(다른 법률과의 관계), 「국민기초생활 보장법」 제7조(급여의 종류), 「국민기초생활 보장법」 제11조(주거급여), 「국민기초생활 보장법」 제43조(보장비용의 부담 구분), 「국민기초생활 보장법」 부칙 제7조(다른 법률의 개정) 등이 주거급여 관련 조항이다(국토교통부, 2018, p. 9).

[그림 2-1] 주거급여 실시를 위한 제도적 틀



자료: 국토교통부(2018, p. 10)에서 인용.

나. 주거급여 지원 대상 및 급여 내용¹⁰⁾

주거급여는 부양의무자 기준을 충족하면서 가구의 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 정부에서 고시하는 기준 중위소득의 43% 이하의 가구에게 지급된다. 그러나 정부의 사각지대 해소 정책의 일환으로 2018년 10월부터 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지되면서 소득인정액 기준만 충족시키면 주거급여를 수급할 수 있게 되었다. 소득인정액의 비교기준이 되는 기준 중위소득은 가구원 수에 따라 변하는데, 2018년의 경우 주거급여 기준선은 1인 가구가 71만 9000원, 2인 가구 122만 4000원, 3인 가구 158만 4000원, 4인 가구 194만 3000원이다(아래 표 참조). 한편, 주거급여의 주관 기관은 국토교통부, 한국주택토지공사, 지자체 등이다.

10) 해당 내용은 국토교통부(2018) “2018년 주거급여 사업안내”를 발췌 및 정리한 것임.

42 사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링

〈표 2-7〉 2018년도 가구원 수별 주거급여 선정 기준

(단위: 원/월)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
중위소득 43%	719,005	1,224,252	1,583,755	1,943,257	2,302,759	2,662,262	3,021,765

주: 8인 이상 가구의 급여별 선정 기준: 1인 증가 시마다 7인 가구 기준과 6인 가구 기준의 차이를 7인 가구 기준에 더하여 산정.

자료: 국토교통부(2018, p. 53).

〈표 2-8〉 2018년도 급여 종류별 수급자 선정 기준

(단위: 원/월)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
생계급여 수급자 (기준 중위 30%)	501,632	854,129	1,104,945	1,355,761	1,606,576	1,857,392	2,108,208
의료급여 수급자 (기준 중위 40%)	668,842	1,138,839	1,473,260	1,807,681	2,142,102	2,476,523	2,810,944
주거급여 수급자 (기준 중위 43%)	719,005	1,224,252	1,583,755	1,943,257	2,302,759	2,662,262	3,021,765
교육급여 수급자 (기준 중위 50%)	836,053	1,423,549	1,841,575	2,259,601	2,677,627	3,095,654	3,513,680

자료: 국토교통부(2018)에서 인용.

주거급여 지급 대상이 되는 ‘주택 등에 거주하는 유형’은 주택법상 주택(단독주택, 아파트, 연립 및 다세대 주택 등) 및 준주택(고시원, 노인복지주택, 오피스텔)과 개인운영시설을 포함한다. 보장시설에 입소한 사람, 공공기관에서 제공하는 거주시설에 입소한 사람, 가정위탁보호 중인 입양 대상 아동은 주거급여 지급 대상에서 제외된다.

주거급여의 내용을 살펴보면, 크게 현금급여와 현물급여로 분류되며, 현금급여는 타인의 주택 등에 거주하는 임차가구에 지원하는 임차급여(임차가구 지원)이며, 현물급여는 주택 등을 소유하고 그 집에 거주하는 자가가구에 지원하는 수선유지급여이다.

〈표 2-9〉 주거급여 지급 주택 유형

구분	대분류	중분류	소분류	비고
자 가	자가	자가(주택)	전체 소유	
			부분 소유	공동 소유 시에는 전원 동의 필요
		자가(기타)	자가(기타)	미등기 무허가, 기타 자가 인정
임 차	공공 임대	건설임대	영구·국민임대, 공공(기타)	
		매입임대	매입임대	지자체 및 LH가 공급하는 다가구 매입임대주택
		전세임대	전세임대	지자체 및 LH가 지원하는 기존 주택 전세임대주택
	민간 임대	월세, 보증부월세, 사글세, 전세	월세, 보증부월세, 사글세, 전세	
	사용 대차	전체사용대차	기타 대가 있음 기타 대가 없음	
		부분사용대차	기타 대가 있음 기타 대가 없음	
	개인운영시설			개인운영시설, 미신고시설, 개인운영 공동생활가정 등
미 지 급 대 상	보상시설			보상시설 수급자
	타 법령 우선지원 주거			노숙인자활시설, 청소년쉼터, 한국법무보호공단시설, 소록도병원 입원자 등
	공공 운영 공동생활가정 등			국가, 지자체, 사회복지법인 등 공공기관이 운영하는 장애인·아동 공동생활가정 수급자, 한부모가정 공동생활지원시설 수급자 등
	가정위탁(입양 대상)			가정위탁보호 중인 입양 대상 아동

자료: 국토교통부(2018, p. 36)에서 인용.

다. 개편 전 주거급여의 문제점과 개편 주거급여의 위상

개편 전 주거급여의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 자가 또는 임차 등 수급 가구의 거주 형태, 지역별 임차료 수준, 주택 상태 등을 제대로 반영하지 못하였다. 둘째, 주거 현물급여의 경우 1회 수리비가 220만 원(2014년 기준)에 불과하여 주택 문제를 개선하는 데 근본적인 한계가 있었고, 특히 여러 부처별 유사 주택개량사업들이 독립적으로 진행됨에 따라 중복 지원과 사각지대 문제가 발생하였다. 셋째, 개편 전 주거급여는 수급자가 소득보전용으로 인식하는 경우가 많아 주거 빈곤 문제 해소 효과가

미흡하였다(김혜승, 2016, pp. 5-7).

개편된 주거급여는 저소득층 등 취약계층 주거복지 수준을 제고시켜 보편적 주거복지 실현에 적지 않은 기여와 영향을 미칠 것으로 예상된다. 지금까지 공급 또는 공급자 중심의 주거지원 정책이 부분적이지만 수요자들에게 보다 확대 및 강화된다는 점은 주택정책의 균형적 발전에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한 여러 부처에서 각각 수행되었던 주택개량 사업이 국토교통부로 일원화함으로써 유사 중복사업 수행에 의한 비효율성이 해소되고 관리체계 일원화로 인한 주거사각지대 해소에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다(김혜승, 2016, pp. 5-7).

〈표 2-10〉 주거급여 개편 이후 부처별 유사 주택 사업들의 통합·일원화

개편 전			개편 후
사업명	부처	지원 내용	수선유지급여 (국토부) (주거급여 수급자에 한함)
저소득층 에너지효율 개선	산업부	단열, 창호, 보일러 등	
주택 옥내급수관 개량	환경부	급수관 개량, 절수형 변기 등	
농어촌장애인 주택개량	복지부	장애인 편의시설 설치	
슬레이트 지붕 철거 지원	환경부	슬레이트 지붕 철거 및 교체	
지역공동체일자리(집수리사업)	행안부	창호, 시설개보수 등	

자료: 국토교통부, 2016년 주거급여 사업안내. p. 7; 김혜승(2016, p. 6)에서 편집·재인용.

라. 개편 주거급여 내용

1) 임차급여

임차급여는 임차가구가 안정된 주거생활을 할 수 있도록 소득인정액과 생계급여 선정 기준에 따라 기준 임대료 또는 실제 임차료의 전부 또는 일부를 지원하는 것을 주요 내용으로 하며, 임차급여 산정의 기본 원칙은

다음과 같다. 첫째, 수급자가 적정 수준에서 임대료를 부담할 수 있도록 산정하되 일정 수준 주거를 보장하고, 그 수준에 미치지 못하는 경우 주거 상향을 유도한다. 둘째, 수급자에게 임대료를 포함한 최저생계비를 보장하며, 이러한 전제 하에 수급자도 임대료에 대한 최소한의 부담을 지닌다. 셋째, 주거급여 사업은 상당한 재정 투입이 요구되는 사업이므로 주거 과소비 등의 부작용을 최소화한다(김혜승, 2016, p. 9).

임차급여는 차등적으로 지원되는데, 기준 임대료와 실제 임차료 중 더 낮은 금액을 지급받게 된다. 소득인정액이 생계급여 선정 기준 이하인 경우, 기준 임대료(또는 실제 임차료)의 전액을 지급받게 되며, 소득인정액이 기준 금액을 초과할 경우, 자기부담분을 차감하게 된다(진미윤, 서동훈, 2018, p. 16). 생계급여 수급자는 전액 지원을 받게 되며, 생계급여 수급자는 아니지만 주거급여 수급자에 해당하는 수급자는 자기부담분을 제외한 부분에 대해서만 지원받게 된다(국토교통부, 2018, pp. 97-98).

〈표 2-11〉 2018년도 기준 임대료

(단위: 원/월)

구분	1급지 (서울)	2급지 (경기, 인천)	3급지 (광역시, 세종시)	4급지 (그 외 지역)
1인	213,000	187,000	153,000	140,000
2인	245,000	210,000	166,000	152,000
3인	290,000	254,000	198,000	184,000
4인	335,000	297,000	231,000	208,000
5인	346,000	308,000	242,000	218,000
6~7인	403,000	364,000	276,000	252,000
8~9인	443,300	400,400	303,600	277,200
10~11인	487,630	440,440	333,960	304,920

자료: 국토교통부(2018, p. 98).

한편, 임차급여 특례에 따라 임차료가 아닌 별도 대가를 지불하는 사용대차 관계, 개인이 운영하는 보장시설 거주자, 의료기관 입원 등으로 임

대차 계획 확인이 어려운 수급자는 기준 임대료의 60% 수준을 실제 임대료로 간주하여 지원한다(국토교통부, 2018, pp. 105-106).

2) 수선유지급여

현물급여성 수선유지급여는 자가가구가 안정된 주거생활을 할 수 있도록 집수리 비용을 지원하기 위한 것으로, 지급 기준은 가구 규모, 주택의 노후도, 수급자의 소득인정액 등을 고려하여 결정한다(국토교통부, 2018, p. 156).

주택 노후도 평가 항목은 구조안전, 설비 상태, 마감 상태로 구성되고, 평가 결과는 1~100점 사이로 산정되며, 점수 구간에 따라 보수 범위를 경·중·대보수로 구분하며, 보수 범위에 따라 지원 금액 및 보수 범위가 달라진다(국토교통부, 2018, pp. 157-158).

〈표 2-12〉 노후도 범위 및 지원 금액 한도

보수 범위	노후도 점수	지원 금액 한도(주기)	보수 범위에 대한 정의	수선 내용(예시)
경보수	36점 이하	378만 원 (3년)	건축 마감 불량 및 채광, 통풍, 주택 내부 시설 일부 보수	마감재 개선 - 도배, 장판 및 창호 교체 등
중보수	36점 초과 68점 이하	702만 원 (5년)	주요 설비 상태의 주요 결함으로 인한 보수	기능 및 설비 개선 - 창호, 단열, 난방공사 등
대보수	68점 초과	1,026만 원 (7년)	지반 및 주요 구조물의 결함으로 인한 보수	구조 및 거주 공간 개선 - 지붕, 욕실 개량, 주방 개량 공사 등

자료: 국토교통부(2018, p. 159).

보수 주기는 보수 범위별로 다른데, 경보수는 3년을, 중보수는 5년을, 대보수는 7년을 주기로 하며, 수선 주기 내 1회 수선을 원칙으로 한다(국토교통부, 2018, p. 161). 수급자는 소득인정액에 따라 지원 금액을 차

등적으로 지급받으며, 생계급여 수급자는 전액을 수급 받는다(국토교통부, 2018, p. 159). 한편, 도서지역(제주도 제외)의 경우 보수 범위별로 10%씩 가산하여 지원하고 있다(국토교통부, 2018, p. 160).

〈표 2-13〉 소득인정액에 따른 수선유지급여 차등 지원율

구분	중위소득 30% 이하 (생계급여 선정 기준)	중위소득 35% 이하	중위소득 43% 이하 (주거급여 선정 기준)
지원율	100% 지원	90% 지원	80% 지원

자료: 국토교통부(2018, p. 160).

장애인의 경우 장애물 없는 생활환경 조성과 관련하여 주거약자용 편의시설(380만 원 한도)을 추가로 설치할 수 있는데, 65세 이상의 경우 주거약자용 편의시설을 보수 범위별 수선비용 지원 금액 내에서 설치할 수 있다(국토교통부, 2018, pp. 163-164). 설치 가능 품목은 공간·기능별 8개 품목(주 출입구/접근로, 현관/출입문, 거실/복도, 부엌, 욕실, 바다/발코니, 문, 스위치/콘센트)으로 구성된다(국토교통부, 2018, p. 164).

당해 연도 신규 수급자는 다음 연도부터 수선을 받을 수 있으며, 수급 자격 확정 순서에 따라 급여 지급이 이뤄지며, 가구원이 많은 가구, 소득 인정액이 낮은 가구에 우선적으로 지급된다(국토교통부, 2018, p. 162).

마. 전달체계

개편된 주거급여 전달체계의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 현재 개편 주거급여 전달체계는 공공협력형 지원 모델로서, 보장기관(지방자치단체)은 신청·접수, 보장결정, 지급 업무를 담당하고 전담기관(LH 주거급여사무소)은 보장기관의 대상자 선정과 급여 지급 업무를 지원하기 위해 주택조사를 시행하고 있다(진미운, 2016, p. 58). 맞춤형 급여로의 개편을 통해 생계급

여에서 분리된 주거급여는 급여의 성격과 함께 전달체계 역시 크게 바뀌었다. 주거급여는 ‘주거급여법 제12조(조사의 의뢰)’에 따라 대상자에 대한 조사(신청조사, 확인조사)를 전문기관에 의뢰할 수 있게 되었으며, ‘제17조(주거급여 지급 업무의 전산화)’에 따라, 전산화 등 업무의 효율적 처리를 위해 관련 정보 시스템을 구축·운영하게 되었다. 이에 따라 LH가 조사 전담 수탁기관으로 지정되어(2014년 3월), 전국에 주거급여사무소 49개를 개설·운영하면서 주거급여 및 관련 정보 시스템 구축과 운영, 신청조사와 확인조사 등 전담기관으로서의 업무를 담당하고 있다(진미운, 2016, p. 49).

주거급여 전달체계는 제도 운영을 총괄하는 국토교통부, 주택조사 실시 및 주거급여 정보시스템 운영을 담당하는 한국토지주택공사(LH), 신청·접수 및 자산 조사, 부양의무자 기준을 확인하는 지자체로 구성된다. 주거급여의 상담과 접수는 주로 읍면동(사무소 또는 주민센터)에서 담당한다(국토교통부, 2018, p. 18).

지방자치단체의 역할에 대해 좀 더 자세히 살펴보면, 시군구 통합조사관리팀은 신청자에 대한 자산조사와 자격에 대한 관리 그리고 확인조사 업무 등을 담당하고 있다. 해당 업무들을 통합조사관리팀에서 담당하는 이유는 선정 및 대상자 관리의 기준 적용을 일관성 있게 적용하여 제도 운영의 안정성과 전문성을 제고하기 위함이다. 또한 통합조사관리팀은 신청자의 가구원, 부양의무자에 대한 사항, 누락된 가구원 등 선정과 관리를 위해 필요한 내용들에 대해 공적 자료 조회를 요청하거나 해당 자료가 불충분한 경우 방문을 통해 실태를 파악하고 관련된 서류들을 추가적으로 요청하여 수령할 수 있다(국토교통부, 2018, p. 19).

주택조사 의뢰는 시군구 통합조사관리팀이 사회보장정보시스템을 통해 3단계에 걸쳐 이뤄진다. 1단계는 급여에 대한 신청·접수 후 7일 이내 소득인정액(금융재산 제외)이 주거급여 기준선(기준 중위소득의 43%)의

80% 이하인 자에 대해, 2단계는 신청·접수 후 14일 이내 소득인정액(금융재산 포함)이 기준 중위소득 43% 이하인 자에 대해, 3단계는 최종 소득인정액(소명 절차 반영)이 주거급여 기준선 이하인 자에 대한 조사를 전담기관에 의뢰한다(국토교통부, 2018, p. 20).

조사를 의뢰 받은 전담기관은 조사 계획을 수립하여 주택조사를 실시한다. 해당 조사 결과는 일정 기간 내에 조사를 의뢰한 시군구 통합조사 관리팀에 통보해야 한다(국토교통부, 2018, p. 20). 주택조사는 LH의 주거급여사무소가 수행하고 있으며, 조사 내용은 임대차 계약 사실 관계, 임차료 적정성, 주택 상태 등이다. 이러한 조사를 통해 관련 변동 사항을 모니터링하여 급여 산정 및 실시를 위한 통계를 마련하고, 이력 관리, 부정수급 관리 등을 수행하게 된다. 또한 주거 실태를 파악하여 매년 최저보장수준 결정 시 참고 자료로 제공하고 있다(진미윤, 2016, p. 58). 주택조사는 크게 2가지로 이루어진다. 먼저 임차가구 조사는 1차 수급자 및 급여 변경을 신청한 자에 대해 임대차 계약 사항, 임차료 적정성, 주택 등의 현황에 관한 사항, 실거주 여부에 관한 사항 등을 조사한다. 다음으로 자가가구 조사는 주택 등의 물리적 상태, 부동산 권리 관계에 관한 사항, 실거주 여부에 관한 사항 등을 조사한다(국토교통부, 2018, p. 20).

보장 결정·통지 및 주거급여 지급은 시군구 사업팀에 의해 이루어진다. 시군구 주거급여 담당 사업팀은 신청서, 소득 및 재산 조사 결과, 주택조사 결과를 종합하여 주거급여 수급 여부를 최종적으로 결정하고, 신청자에게 임차급여 또는 수선유지급여 수급 여부를 서면으로 통지한다. 그리고 급여 이체 및 급여 지급은 시군구 회계부서가 담당한다(국토교통부, 2018, pp. 20-21).

〈표 2-14〉 신규 수급자 선정 과정

업무 절차	담당 기관	비고
신청 접수	보장기관 (읍면동 주민센터)	· 신청서, 금융정보 등 제공 동의서, 임대차 계약서 등 구비 서류 제출
↓		
자산 조사	보장기관 (시군구 통합조사 관리팀)	· 제출된 신청서를 토대로 가구 구성원, 부양의무 자 관계, 누락된 가구원에 대해 확인한 후 사회 보장정보시스템에 소득·재산 공적자료 조회를 요청
↓		· 1단계: 신청·접수 후 7일 이내 금융재산을 제외 한 소득인정액이 주거급여 기준선의 80% 이하인 자 · 2단계: 신청·접수 후 14일 이내 금융재산을 포 함한 소득인정액이 주거급여 기준선 이 하인 자 · 3단계: 신청·접수 후 20일 이내 소명 절차 등을 통해 최종 소득인정액이 주거급여 기준 선 이하인 자(1, 2단계 의뢰자 제외)
주택조사 의뢰		
	↓ 사회보장정보시스템을 통해 주택조사 의뢰	
주택 신청조사	전담기관(LH)	· 임차가구 조사: 임대차 계약에 관한 사항, 임차 료 적정성 여부, 주택 유형, 시설 상태, 환경 등 주택 현황 및 실거주 여부에 관한 사항 등 · 자가가구 조사: 주택 구조 안전성, 방수, 단열 등 주택의 물리적 상태, 부동산 권리관계에 관 한 사항, 실거주 여부에 관한 사항 등
↓		
주택조사 결과 통보		· 의뢰 접수 후 20일 이내(불가피한 경우 40일 이 내) 시군구 통합조사관리팀에 통보
↓		
보장 결정	보장기관 (시군구 사업팀)	· 신청서 접수 시 신고된 사항, 자산 조사 결과, 주택조사 결과를 종합하여 주거급여 수급 여부 를 결정하고 신청자에게 수급 여부를 통보
↓		
급여 지급	보장기관 (시군구 사업팀)	· 임차급여: 매월 20일 수급자 명의의 지정된 계좌 로 지급(공공기관 등이 임대하는 주택을 임차한 경우는 공공기관 등 명의 계좌로 지급) · 수선유지급여: 차년도부터 지급이 가능하며, 보 장기관이 수립한 연간 수선계획에 따라 지급

자료: 2018년 주거복지 사업안내 발췌 및 재구성.

2. 사후관리 현황¹¹⁾

주거급여 중심으로 사후관리 현황을 살펴보면, 크게 주택조사와 부정수급 관리, 이의 신청으로 구분하여 살펴볼 수 있는데 본 연구에서는 주택조사와 부정수급 관리 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 주택조사

보장기관은 수급자에 대한 확인조사 계획의 수립 및 시행을 조사 전담 기관에 의뢰하며 주거급여의 적정성을 확인해야 한다. 또한 부정수급 신고, 월 차임 연체신고 등으로 인해 확인조사가 요구될 경우에도 이를 의뢰할 수 있다(국토교통부, 2018, p. 22). 한편, 자가가구에 대해 이뤄지는 수선유지급여에 대한 조사는 주거지 및 주거 상태 변동 사항, 자가 인정 여부, 주택의 물리적 상태, 부동산 권리 관계 등을 조사한다. 조사를 의뢰 받은 조사 전담기관은 연간 조사 계획을 수립하여 해당 보장기관(시장·군수·구청장 및 국토교통부 장관)에게 보고하고, 수급자를 대상으로 조사를 실시하여 그 결과를 시군구 통합조사관리팀에 통보하도록 되어 있다(국토교통부, 2018, pp. 22-23).

조사기관(LH 주거급여사무소)의 주택조사는 신청조사와 확인조사로 구분된다. 신청조사는 사후관리 차원이 아닌 대상자 선정작업과 밀접한 관련이 있는 조사이다. 즉, 신청조사는 말 그대로 주거급여에 대한 신청이 최초로 접수된 후 해당 가구가 주거급여 수급에 적합한 가구인지를 파악하는 조사이다(진미윤, 서동훈, 2018, p. 29). 한편 확인조사는 기존 수급가구에 대해서 해당 가구가 수급 자격을 유지하는 것과 급여 수준 등

11) 진미윤, 서동훈(2018) 및 국토교통부(2018)의 관련 내용을 발췌 및 수정한 부분임.

이 적정한지를 파악하기 위한 조사로, 매년 정기 또는 수시로 조사가 시행되어야 한다(진미윤, 서동훈, 2018, p. 30).

방문조사는 분기별로 진행되며, 전체 수급자의 절반 이상을 해당연도에 확인해야 한다. 확인조사 시 우선 방문 대상은 다음과 같다. ‘부정수급 이력 등 관심 수급 가구’, ‘공공임대주택 입주자 실태 조사 결과 미거주 가구’, ‘임대차계약 물건 소재지와 주민등록 주소지가 상이한 가구’, ‘임차료가 시세에 비하여 과도하게 높은 가구’, ‘직전 방문조사 후 1년이 경과하였거나 임대차계약 체결 또는 임대차계약 갱신 후 2년이 경과한 가구’ 등이다. 보장기관은 조사기관이 대상 가구의 조사 수행에 있어 관련 자료의 제출을 요구하거나 실제 조사를 수행할 때 이를 거부 및 기피 또는 방해하는 대상 가구에 대해 주거급여를 중지시킬 수 있다(진미윤, 서동훈, 2018, pp. 30-31).

주택조사 실시 건수를 살펴보면, 2016년 약 78만 건의 주택조사가 수행되었는데 이 중 신규 조사는 약 38만 건, 확인조사는 약 40만 건이 실시되었다. 유형별로는 임차가구가 약 75만 건, 자가가가구가 약 3만 건으로 조사의 대부분을 임차가구가 차지한다(진미윤, 서동훈, 2018, p. 40).

시군구 통합조사관리팀에서 수행하는 소득 및 재산 확인조사에 대해 살펴보면, 소득·재산 정보, 가구원 인적 변동 사항, 주거 정보 등 변동 사항은 사회보장정보시스템을 통해 자동 알림이 이뤄지며 변동 사항을 반영해 소득인정액이 재산정된다(국토교통부, 2018, pp. 21-22). 소득과 재산 변동은 사회보장정보시스템에 자동 반영되며, 담당자 확인이 필요한 사항은 확인 후 반영된다(국토교통부, 2018, p. 21).

급여의 보장 중지는 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 먼저 소득 및 재산 증가로 인한 보장 중지이다. 시군구 통합조사관리팀이 확인조사를 통해 소득, 재산 변동 사항을 적용하여 산정한 소득인정액이 금액 기준을 초과

하거나 임대차 관계 등이 부적합한 경우, 그 결과를 사업팀에 통지하고 사업팀은 보장을 중지할 수 있다. 다음으로 주택 신청조사 및 확인조사 비협조에 따른 보장 중지이다. 마지막으로 월 차임이 3개월 이상 연체된 경우 주거급여의 전부 또는 일부를 중지할 수 있다(국토교통부, 2018, p. 23).

〈표 2-15〉 확인조사의 조사 대상

구분	조사 유형	조사 내용
임차 가구	정기 조사 (분기별 시행)	- 연간 확인조사 계획에 따라 분기별로 확인조사 해야 할 대상 1. 부정수급 의심 등 중점관리 대상 가구 2. 임대차 계약 기간이 만료되었거나 1년 이내 만료 예정인 가구 3. 신고 등으로 임차료 연체가 확인되었거나 연체가 의심되는 가구 4. 쪽방, 고시원, 여관, 여인숙 등 준주택 거주 가구(연 2회 방문조사) 5. 병원 입원 중이면서 임대차 계약서를 제출하지 못한 가구(연 2회 방문조사)
	수시 조사	- 연간 확인조사 이외에 부정수급신고, 연체 조사, 기타 상시 조사 등으로 보장기관의 별도 요청이 있을 경우 - 보장기관의 의뢰 없이 조사 전담기관에서 부정수급 신고, 연체 조사, 기타 상시 조사, 공공임대 계약정보 등 자체적으로 수시 조사가 필요한 경우
자가 가구		- 보수 물량에 대해 수선 주기 직전 연도에 실시 - 대보수 수선 대상은 3년 차에 1회 추가 실시

자료: 국토교통부(2018, pp. 72-73)에서 발췌 및 인용.

나. 부정수급 관리

부정수급의 확인은 시군구 주거급여사업팀에서 실시한다. 보다 공정한 판단은 지방생활보장위원회에 심의 상정을 통해 이뤄질 수 있다. 그리고 부정수급 확인 조사가 필요한 경우 시군구청의 통합조사관리팀에서 부정수급 확인에 대한 조사를 수행하며, 부정수급으로 확인된 경우 이들을 중점관리 대상으로 등록·관리해야 한다(국토교통부, 2018, p. 202).

수급자가 부정수급으로 적발될 경우 보장기관은 이미 지급한 급여의 전부 또는 일부를 징수할 수 있으며, 주거급여법(제24조)에 따라 벌금을 부과할 수 있다.¹²⁾ 그리고 부정수급 등으로 인해 지급된 급여를 환수할 때

임대인이 수급자를 대신하여 급여를 수령하였더라도 임대인 귀책사유가 없는 한 수급자에게서 환수한다(국토교통부, 2018, p. 201).

부정수급 징수금은 지급 급여의 전부 또는 일부이며, 보장기관(시군구, 읍면동)은 부정·부적정 수급자로 의심되는 중점관리 대상자를 선별하여 유형별로 등록할 수 있다. 해당 유형은 사실혼 의심, 자동차명의도용, 재산은닉, 부양의무자누락, 위장이혼, 취약계층 1인 단독가구, 부정수급자, 소득은닉, 보장기관 확인소득 산정자, 6개월 이상 연속 병원 입원 중인 임대차계약 가구 등이다(국토교통부, 2018, p. 206). 보건복지부가 행복e음 시스템을 통해 확인한 정보(누락, 미연계, 불일치 자료 등)를 지자체에 제공하며, 시군구청의 통합조사관리팀에서 조사 정보가 제공된 대상자에 대해 조사·확인 후 확인조사 시기 및 결과 등 처리 내용을 사회보장정보 시스템에 등록한다. 그리고 확인조사 결과, 부정수급자로 확인된 경우 징수 대상자 및 중점관리 대상자로 등록하여 관리한다(국토교통부, 2018, pp. 206-207).

조사기관인 LH의 주거급여사무소는 확인조사 등을 통해 2016년 150건, 2017년 27건의 부정수급 의심 가구를 보장기관에 통보하였다. 보장기관은 2015년 15건, 2016년 25건의 부정수급에 대해 급여 중지 및 환수 등의 조치를 시행하였다. 아래 표에서 알 수 있듯이 대표적인 부정수급 유형은 허위 임대차 계약서와 주소지 비거주이다. 허위 임대차 계약은 임차료를 실제보다 상향하여 기재하였거나, 무상 임차인데도 임차료를 지급하는 것처럼 꾸미는 경우를 말한다. 그리고 비거주 문제는 실제 거주하지 않거나 아무 관련 없는 주택에 허위로 임대차 계약이 있는 것처럼 서류를 작성한 경우를 지칭한다(진미윤, 서동훈, 2018, pp. 41-42).

12) 「주거급여법」 제24조(벌칙): “숙입수나 그 밖의 부정한 방법으로 주거급여를 받거나 타인으로 하여금 주거급여를 받게 한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.”

부정수급 관리상의 문제점으로, 주거급여의 특성을 감안한 부정수급에 대한 명확한 기준이 없다는 점을 들 수 있다(진미윤, 서동훈, 2018, p. 54). 앞서 살펴본 「주거급여법」 제24조에 따르면 벌금을 부과토록 하고 있지만 ‘속임수’와 ‘그 밖의 부정한 방법’이 무엇인지에 대한 구체적인 정의는 제시되어 있지 않다. 따라서 그동안 축적된 주택조사의 다양한 사례에 근거하여, 주거급여에 대한 부정수급 유형을 명확히 제시할 필요가 있다(진미윤, 서동훈, 2018, p. 54).

〈표 2-16〉 부정수급 현황: 허위계약 및 비거주

구분	적발 내역		조치 내역				
	적발 유형	가구 수	계	급여 중지	급여 재산정	환수	기타
2015년	허위계약	9	9		6	1	2
	비거주	6	6	4		1	1
	소계	15	15	4	6	2	3
2016년	허위계약	14	14	6		7	1
	비거주	11	11	6		2	3
	소계	25	25	12		9	4

자료: 진미윤, 서동훈(2018, p. 42)에서 인용.

아래 표는 감사원(2017) 감사보고서에 수록된 수선유지급여의 기준 시점부터 2015년까지의 부적정 지급 내역을 제시한 것이다. 주거급여 중 임차료 보조의 경우 소득인정액과 실제 임차료를 감안하여 현금급여를 제시하기 때문에, 실제 개보수 정도를 파악해야 하는 수선유지급여에 비해서는 그 선정 및 급여 지급 수준 파악이 쉽다고 볼 수 있다. 수선유지급여의 경우 아래 표에 제시된 바와 같이 광범위한 비적격 수급이 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 2-17〉 2015년 하반기 시도별 수선유지급여 부적정 지급 내역

(단위: 가구, 원)

시·도	구분	2015년 하반기			
		2015년 하반기 vs 2013년 ㉠	2015년 하반기 vs 2014년 ㉡	2015년 하반기 vs 2015년 상반기 ㉢	계 (㉠+㉡+㉢)
계	가구	711	753	14	1,478
	금액	2,020,006,682	2,128,044,564	42,905,289	4,190,956,535
서울특별시	가구	10	12	0	22
	금액	30,164,245	34,819,826	0	64,984,071
부산광역시	가구	70	79	3	152
	금액	202,190,000	224,769,000	7,420,000	434,379,000
대구광역시	가구	10	17	0	27
	금액	23,546,424	41,202,597	0	64,749,021
인천광역시	가구	63	62	2	127
	금액	174,076,271	162,985,177	4,665,289	341,726,737
광주광역시	가구	27	27	0	54
	금액	67,218,108	64,403,062	0	131,621,170
대전광역시	가구	15	13	0	28
	금액	49,320,000	41,088,000	0	90,408,000
울산광역시	가구	6	3	0	9
	금액	16,470,000	9,700,000	0	26,170,000
세종특별 자치시	가구	4	6	0	10
	금액	9,977,000	17,996,000	0	27,973,000
경기도	가구	52	62	0	114
	금액	156,135,306	182,796,140	0	338,931,446
강원도	가구	53	32	0	85
	금액	134,707,000	88,551,000	0	223,258,000
충청북도	가구	41	32	7	80
	금액	135,887,000	104,300,000	24,233,000	264,420,000
충청남도	가구	42	32	0	74
	금액	143,318,226	108,584,505	0	251,902,731
전라북도	가구	98	103	0	201
	금액	254,022,187	278,600,739	0	532,622,926
전라남도	가구	113	143	0	256
	금액	308,845,622	391,422,165	0	700,267,787
경상북도	가구	51	68	0	119
	금액	137,570,677	179,090,968	0	316,661,645
경상남도	가구	52	60	1	113
	금액	162,985,616	191,466,385	3,185,000	357,637,001
제주특별 자치도	가구	4	2	1	7
	금액	13,573,000	6,269,000	3,402,000	23,244,000

주: 1. 수선유지급여 지급 연도 기준으로 최근 2년의 주거현물급여, 수선유지급여 수급 여부 확인

2. 수혜 가구와 금액은 수선유지급여가 중복 지급이 발생된 2015년 하반기 당해 연도만 적용.

3. 전체 수혜 가구에서 긴급보수와 중·대보수로 지급된 가구는 제외.

자료: 감사원(2017, pp. 98-99) 발채; 국토교통부 및 한국토지주택공사 제출 자료 재구성.

제4절 주거복지 사각지대 및 부정수급 대책 현황

1. 사각지대 대책

소득인정액 기준과 함께 국민기초생활보장제도 주거급여 선정 기준 중 하나였던 부양의무자 기준이 2018년 10월에 폐지되었다. 따라서 신청 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성된 소득인정액이 기준 중위소득의 43% 이하인 가구는 주거급여의 지급 대상이 된다(국토교통부 보도자료, 2018. 8. 6.). 2018년 현재 주거급여 수급 가구는 83만 가구로, 부양의무자 기준이 폐지된 이후 최대 54만 가구가 신규 지원을 받은 것으로 파악되었다(국토교통부 보도자료, 2018. 10. 24.).

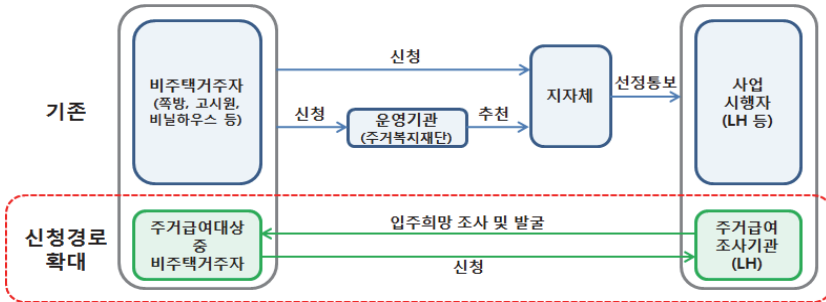
또한, 부양의무자 기준 폐지 이외에 2019년부터 주거급여 대상 및 보장 수준 확대를 통해 저소득 빈곤가구 등 주거취약계층에 대한 지원을 강화할 예정이다. 이에 따라 주거급여 선정 기준을 기존 중위소득 43%에서 2020년 45%까지 상향하여(2019년은 44%) 지원 대상을 확대하고, 급여 지급액 상한선인 기준 임대료를 2019년에는 지역에 따라 전년 대비 5.0~9.4%로 인상하여 보장을 확대할 계획에 있다(국토교통부 보도자료, 2018. 8. 27.). 소득인정액 기준 완화에 따라 2019년 중위소득 44%로 지원 대상이 확대되면, 2만 6000가구가 혜택을 받을 것으로 예상되며, 2020년 중위소득 45%까지 대상이 확대되면 추가로 2만 7000가구가 혜택을 받을 것으로 보인다(국토교통부 보도자료, 2018. 10. 24.).

국토교통부에서는 주거급여 지원 대상 확대 이외에도 주거급여의 주택 조사를 활용하여 공공임대주택 지원 대상을 적극 발굴할 계획이다. 현재 주거급여 수급자의 경우 공공임대주택에 입주할 수 있지만 공공임대주택에 대한 정보를 모르거나 절차의 복잡성 등으로 인해 입주를 포기하는 경

우가 발생하고 있다. 이에 국토교통부는 주거급여에 대한 주택조사 시에 최저주거기준에 미달한 가구와 주택 이외의 열악한 처처에 거주하는 가구 등에 대해 공공임대주택으로의 입주 희망 여부를 조사할 예정이다(국토교통부 보도자료, 2018. 10. 24.).

이외에도 국토교통부는 취약계층 주거지원 사업을 ‘주거사다리 지원사업’으로 개편하고, 취약계층이 열악한 거주환경에 처하기 전에 선제적인 지원을 실행할 계획이며, 2019년 상반기 중으로 지원 절차에 대한 개선 방안을 마련하여 해당 사항을 ‘취약계층 주거지원 마중사업’¹³⁾ 세부 운영 지침을 통해 제시할 예정이다(국토교통부 보도자료, 2018. 10. 24.).

[그림 2-2] 주거급여 수급자 대상 공공임대주택 지원 대상 발굴 체계



자료 : 국토교통부 보도자료(2018. 10. 24.)

2. 부정수급 대책

주거급여 사업에서 부적정 수급에 대한 관리는 앞서 살펴본 바와 같이 소득 및 재산 증가로 인한 보장 중지와 부정수급자 관리로 나뉘며, 이는 시군구 사업팀 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 통상적인 부정수급 관

13) 취약계층이 ‘주거사다리 지원사업’을 신청할 수 있도록 지원신청·서류작성 및 제출·주택 물색 등의 절차 전반을 밀착 지원하는 사업임(국토교통부 보도자료, 2018. 10. 24.).

리와 함께, 주거급여 관련 현안에 대한 대응 차원에서 다음과 같은 부정수급 대책이 제시되었다.

주거급여 부양의무자 기준 폐지(2018년 10월부터)로 발생할 수 있는 부정수급을 방지하고자 국토부가 마련한 제도 개선 방안은 다음과 같다. 우선 부양의무자 기준이 폐지되면서 대상 가구의 소득은 낮지만, 사적이전을 통해 임차료가 비싼 주택에서 거주하는 사례를 방지하기 위해, 대상자가 실제 지불하는 임차료가 급지별 기준 임대료의 5배를 초과하는 경우 최저지급액을 지급하기로 했다. 또한 가족 구성원 간 사용대차 방식으로 급여를 신청할 수 있으므로 신규 사용대차는 인정하지 않되, 기존 수급 가구는 3년 동안의 유예기간을 두었다. 이 외에도 부정수급 의심 가구는 수시로 확인할 뿐만 아니라 LH의 ‘주거급여 임차료 적정성 검증시스템’을 통해 실시간으로 모니터링하는 계획을 제시하였다(국토교통부 보도자료. 2018. 8. 7.).

앞서 살펴본 바와 같이 주거급여 부문의 부정수급 문제는 수급 자격과 관련하여 대다수가 발생하고 있는데, 다양한 형태로 부정수급이 발생하나 이에 관한 관리 체계는 미흡한 상황으로 판단된다. 부정수급 관련 모니터링 분석 결과에 따르면, LH 주거급여사무소 종사자들의 35%가 허위 임대차 계약서 제출을 주거급여와 관련하여 빈번히 발생하는 부정수급 유형으로 응답하였는데, 실제로 이와 관련한 사례가 빈번히 발생하고 있는 것으로 보인다.

제 3 장

사각지대와 부정수급의 개념적 유형화와 모니터링

제1절 사각지대와 부정수급의 개념적 유형화

제2절 주거복지 모니터링 방안

제3절 주거복지 모니터링 조사 개요

3

사각지대와 부정수급의 개념적 유형화와 모니터링

제1절 사각지대와 부정수급의 개념적 유형화

1. 개요¹⁴⁾

지금까지 수행되어 온 사각지대와 부정수급에 대한 주요 연구들은 해당 개념에 대한 유형화와 정의에 집중하는 연구들과 이를 바탕으로 사각지대와 부정수급의 규모를 추정하는 연구 또는 유형화 또는 정의에 부합하는 사례를 분석하는 연구들이다. 부정수급과 사각지대의 규모 추정과 사례 연구에서 가장 기본적인 바탕이자 논리 전개 과정의 근거는 분석에 적용될 부정수급과 사각지대의 개념과 유형화로 볼 수 있다. 하지만 대부분의 연구에서 사각지대는 사각지대 자체로, 부정수급 역시 부정수급 자체로 개념화하여 둘 간의 관계성을 고려하기보다는 병렬적으로 해당 현상과 그 특성을 파악하는 데 집중하였다. 물론 사각지대와 부정수급을 각각의 개별적 현상으로 파악하고 이를 세분화하여 파악하는 것도 직접적이고 즉각적인 정책 대안 마련을 위해 필요하다. 하지만 사각지대와 부정수급의 원인을 파악하고 근본적이고 점진적인 해결 방안을 도출하기 위해서는 이 둘을 통합적으로 보는 접근 방법이 필요하다. 개별적 접근과 통합적 접근을 병행해야 하는 이유는 부정수급과 사각지대의 관계는 동전의 양면과 유사하며, 두 현상 간에는 상충적인 관계가 존재하기 때문이

14) 사각지대와 부정수급 관련 선행연구는 본 연구의 2차 연구(임완섭 외, 2017, pp. 31-47)와 제1차 연구(오윤섭 외, 2016, pp. 27-52, pp. 83-86)에 상세히 제시되어 있음.

다. 따라서 두 현상을 체계적으로 유형화하고 둘 사이를 관통하는 공통 요소를 고려함으로써 부정수급과 사각지대 문제를 근본적으로 해결하는 방안을 찾을 필요가 있다.

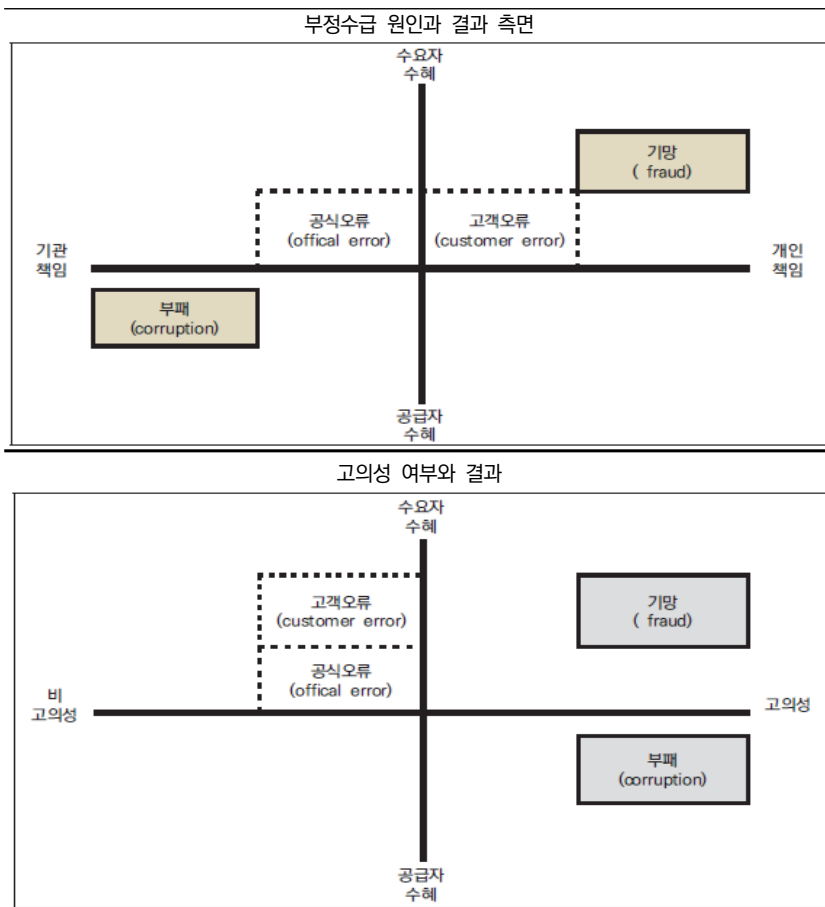
한편, 더 체계적인 유형화가 필요한 이유는 다음과 같다. 만약 수급 자격이 없는 복지급여 신청자가 고의성을 가지고 급여를 수급하게 되면, 이는 기망으로 인한 부정수급에 해당하지만, 수급 자격의 적격성을 가진 복지급여 신청자가 서비스 공급자의 고의성을 가진 행위를 통해 수급 받지 못하는 경우 이는 부패로 인한 비수급자가 된다. 그런데 이는 현재의 사각지대와 부정수급 분류 체계에서는 정확하게 유형화되지 않는다. 즉, 고의성 유무와 수급자 및 공급자 측면에서의 수급 여부와 적격 여부를 모두 고려하기 위해서는 지금까지 적용되었던 유형화보다 더 체계적이고 세부적인 유형화 작업이 필요하다.

그리고 사각지대와 부정수급의 실재적인 측면에서 상충관계가 있음은 과거 선행연구에서 보고되어 왔다. 어떤 복지제도 또는 프로그램에서 부정수급을 억제하고 관리하기 위해서 제도는 엄격해지고 이에 따라 관련 조건이 다양하고 복잡해져 왔다. 복잡성은 이러한 제도의 엄격성 제고를 위한 다양한 조치들(법률, 지침, 제도 설계, 모니터링 등)에 의해 조건이 세분화되고 다양화되는 경향을 의미한다. 그런데 사각지대의 경우 이러한 복잡성이 강화된다면 부과되는 제약의 많아진다는 것을 의미하기 때문에 제도의 복잡성은 부정수급은 축소하면서 사각지대는 확대하는 데에 영향을 미치게 된다.

하지만 부정수급과 사각지대에 대한 유형화는 병렬적 또는 개별적으로 이루어져 왔는데 World Bank(2007)의 경우 부정수급을 고의성과 비고의성 그리고 서비스 공급자와 대상으로 구분하여 유형화하였고 권오성 외(2013), 김문길 외(2015)의 연구에서는 수급자의 적격성과 부정수급

의 원인을 기준으로 부정수급과 사각지대의 유형을 제시하였다. 아래 그림에 나타난 고의성 기준과 부정수급 원인 및 결과 측면에서의 유형화는 다음에 제시될 본 연구의 유형화를 통해 하나의 그림 안에서 표현될 수 있다.

[그림 3-1] 원인과 수급 결과에 따른 부정수급 유형



자료: 김문길 외(2015, p. 19)

2. 유형화¹⁵⁾

사각지대와 부정수급으로 대표되는 비적격 수급에 대한 유형 분류를 제시함에 있어, 본 연구는 이전 연도 유형화 작업에서 고려하지 않았던 부패 측면도 고려하였다.

부정수급 관련 유형화에 있어 World Bank(2007; 2010)는 부정수급을 고의성과 비고의성 그리고 복지서비스의 공급자와 수요자 측면에서 분류하였다. 이에 따르면, 고의성이 있는 경우 수요자 측면에서 기망(Fraud)이 공급자 측면에서 부패(Corruption)가 부정수급의 원인으로 작용하며, 비고의적인 경우에는 수요자 오류(Customer Error)와 행정상의 오류(Official Error)가 광의적 차원의 부정수급(오류 수급)의 원인으로 작용하게 된다. 본 연구의 부정수급 등 비적격 수급 유형화에 있어 중요한 것은 고의성에 따른 분류인데, 기망과 부패는 서비스 수요자와 공급자가 각각 고의성을 가질 때 발생하는 부정수급의 원인이기 때문에 부정수급 유형화에 있어 이 둘을 모두 고려할 필요가 있다.

부정수급과 사각지대를 각각 유형화하고 접근하는 방법은 부정수급과 사각지대를 상세하게 파악하는 데 유리하나 상호 연관성을 가지는 두 개념의 차이를 온전히 반영하지 못해 현실에 대한 설명력이 떨어질 우려가 있다. 이에 대해 Klevin & Kopczuk(2008; 2011)은 두 개념을 상호 연관적인 관점에서 통합적으로 접근하였다. 2017년 수행된 본 연구 사업의 2차 연도 연구에서도 부분적이지만 통합적 접근 개념을 활용하여 공공부조제도의 사각지대와 부정수급의 특성을 파악한 바 있다.

3차 연도 연구에 해당하는 본 연구에서도 주거복지사업의 부정수급 개념과 사각지대 관리 관련 모니터링을 통합적으로 접근할 수 있도록 2차

15) 본 연구 사업의 2차 연도 과제인 임완섭 외(2017, pp. 43-48)의 “통합적 접근”을 발췌, 보완하였음.

연구에서 활용한 개념의 유형화 작업을 적용하였다. 그리고 모니터링 대상 제도가 소득보장 중심의 공공부조제도에서 주거보장 차원의 주거급여로 달라졌기 때문에 제도 변화에 따른 수정 작업을 실시하였다. 아래 표는 본 연구 사업의 2차 연도 연구에 적용했던 Klevin & Kopczuk(2008; 2011)이 제시한 통합적 접근 방식을 설명한 것이다. 아래 제시된 유형별 분류에서 세 가지 유형을 관통하는 것은 급여·자격요건·심사 절차 등의 복잡성(complexity)이며, 이러한 복잡성은 정보의 불완전성에 기인한다. 복잡성은 제1유형 오류(적격 비수급)와 제2유형 오류(비적격 수급) 간의 상충관계 및 부정수급과 사각지대의 상관성을 설명할 수 있는 주요 변인이다. 복잡성이 높아지면 선정 적격성은 제고되지만 사각지대는 커질 가능성이 있다. 반면 복잡성이 완화되면, 선정 적격성은 약해지지만 사각지대는 감소될 가능성이 있다(임완섭 외, 2017, pp. 43-44)

Type I, Type II Errors(Klevin & Kopczuk, 2011, pp. 3-4)

- 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 거부오류(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

〈표 3-1〉 적격성과 수급 여부에 따른 유형화: type I, type II 오류

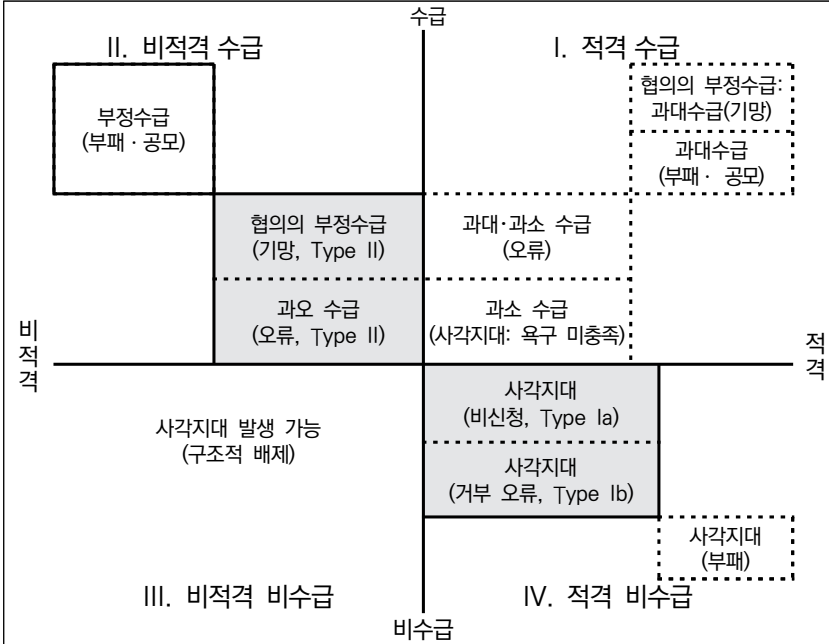
구분	수급	비수급	
		비신청 type Ia 오류	신청 type Ib 오류
적격	적격·수급		
비적격	type II 오류 (부정 또는 오류 수급)	비적격·비수급	

자료: Klevin & Kopczuk(2008, 2011); 임완섭 외(2017). p. 44 재인용

본 연구에서는 2차 연도 연구보다 더 세부적으로 부정수급과 사각지대에 대한 유형화를 제시하였다. 앞서 언급한 고의성과 복지서비스 공급자 차원의 부패에 대한 반영 그리고 사각지대에 대한 정교화 작업이 수행되었다. 한편, 적격·수급의 영역에서도 광의적 측면의 사각지대가 발생할 수 있는데 이는 욕구 미충족으로 발생하는 ‘과소수급’이다. 그리고 협의의 사각지대라 할 수 있는 적격·비수급의 영역도 불완전 수급(비신청)과 거부 오류로 인한 사각지대로 구분하였다. 마지막으로 사각지대가 명시적으로 제시되지 않은 비적격·비수급의 영역 역시 현재 적용되는 복지급여의 제한적 대상과 선별적 적용 범위 그리고 비수급층의 욕구 미충족으로 인한 구조적(제도적) 차원의 사각지대의 발생 가능성을 항상 가지고 있다.

사각지대와 부정수급의 유형화는 복지급여에 대한 적격 및 수급 여부를 통해 아래 그림과 같이 제시할 수 있다. 이에 따라 먼저, 네 가지 차원의 영역으로 구분이 가능한데 이는 “I. 적격·수급”, “II. 비적격·수급”, “III. 비적격·비수급”, “IV. 적격·비수급” 영역이다. 이러한 4개 차원의 영역 분류는 전년도와 동일하며, 음영으로 처리된 영역은 Klevin & Kopczuk(2011)에서 제시된 유형별 오류를 나타낸다. 즉, ‘II. 비적격·수급’ 영역에 type II(보상 오류)가, ‘IV. 적격·비수급’ 영역에 type Ia(불완전 수급)와 type Ib(거부 오류)가 발생하고 있다.

[그림 3-2] 적격·수급 여부 기준에 따른 사각지대와 부정수급 유형: 원인별 특성 고려



주: 괄호의 내용은 사각지대와 부정수급의 원인별 유형을 의미함.

자료: 권오성 외(2013, p. 34), 임완섭 외(2017, p. 48)에서 그림을 발췌 및 수정·보완

I 영역은 주로 급여 수준과 연결되어 있으며, 영역 II는 자격 문제와 연결되며, III은 제도 문제로 귀결된다. 이때 복지 부정수급의 문제는 I 영역과 II 영역에서 발생하며, 가장 문제시되며 개선이 요구되는 사각지대 (type 1 오류)는 IV 영역에서 발생한다. IV는 비신청 문제와 거부 오류로 발생하는 사각지대이며, 비신청 문제는 낙인 효과와 제도의 복잡성으로 귀결된다. 이렇게 분류된 상태에서 type I과 type II의 상충 관계의 발생에는 정보의 불완전성과 복잡성이 중요한 역할을 하게 된다. 한편, 앞서 언급한 바와 같이 2017년 수행된 2차 연구와 달리 본 연구에서는 부정수급의 원인으로 부패 또는 공모에 기인한 부정수급에 대한 유형화가 추가되었다. 부패는 공급자 측면에서 발생하는 현상인데, 공모는 공급자와 수

급자에게서 동시에 발생하는 현상이므로 광의적으로 볼 때 이 역시 부패의 범주에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 이러한 부패로 발생하는 부정수급의 유형화는 비적격·비수급 영역(III)을 제외한 전 영역에서 발생할 수 있다. 이러한 상황을 종합적으로 고려해 볼 때 사각지대와 부정수급에 대해 각각의 측면에서 상세히 파악하는 방법과 통합적 측면에서 이 둘의 연관성과 함의를 복잡성 측면에서 파악하는 방법을 병행해야 유형화된 사각지대와 부정수급의 개별 특성과 함께 복합적인 상호 연관성을 파악할 수 있을 것이다.

모니터링 과제 제3차 연도에 해당하는 본 연구에서는 위의 부정수급과 사각지대 유형화 틀을 주거급여 분야에 적용하여 통합적인 접근을 시도하고자 한다. 주거급여 외에도 다양한 저소득층 주거복지제도가 존재하나 본 연구는 주거복지를 공공부조 중심으로 모니터링하여 파악하고자 한다. 그리고 필요시 주거급여 외 프로그램도 다루지만 이는 주거급여와의 연계성이 큰 프로그램에 한정하였다. 또한 위의 그림에서 제시된 부정수급과 사각지대의 유형화를 실질적으로 구체화할 수 있는 설문 문항을 추가하여 이를 통해 부정수급과 사각지대 관리 실태와 이에 대한 인식을 위의 유형화를 바탕으로 파악하고자 한다.

제2절 주거복지 모니터링 방안

1. 모니터링 분석 틀에 대한 접근¹⁶⁾

제3차 연도에 해당하는 본 연구에서는 주거복지 특히, 주거급여를 중심으로 복지서비스 공급자에 대한 실제 모니터링을 실시하고자 한다. 주거급여는 한국의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 급여 중 하나이다. 따라서 2차 연도에 수행된 저소득층 소득보장제도(기초생활보장제도 생계급여, 기초연금, 장애인연금)에 대한 모니터링과 마찬가지로 제도의 이해관계자에 대한 특성은 서비스(또는 급여)의 공급자와 수요자의 관계로 압축된다. 따라서 본 연구의 주요 관심은 전년도 연구에서와 마찬가지로 서비스 공급자와 수요자 사이에서 발생할 수 있는 관리 시스템 및 운영 과정의 실태와 발생 가능한 위험 파악이라 할 수 있다.

공공부조제도는 중앙정부와 광역자치단체 그리고 서비스 공급의 최일선인 기초자치단체로 구성되는 단순한 사업구조를 지닌다(오윤섭 외, 2016, p. 79; 임완섭, 2017, p. 66 재인용). 주거급여 역시 이러한 기본적인 사업구조를 갖추고 있지만, 대상자의 주거 실태를 정확하게 파악해야 하는 프로그램의 특성상 추가적인 전달체계로 LH 주거급여사무소가 주택조사 전담기관의 역할을 수행하고 있다. 주택급여 등 공공부조제도를 포함한 사회보장제도의 각종 급여는 해당 제도의 근거법과 법에 제시된 관련 규정, 해당 급여와 서비스의 구성 및 구조적 특징, 관리 및 운영 체계를 통해 제도(또는 프로그램 운영) 전반에서 발생하거나 장애가 될 수 있는 위험요인을 통제하게 된다(오윤섭 2016, 임완섭 2017).

16) 해당 내용은 본 연구 사업의 1차 연도 연구인 오윤섭 외(2016, pp. 78-80)를 발췌 및 수정한 것임.

이러한 운영 전반에 대한 위험 통제와 관리 방안 파악을 위해 법과 운영 체계, 사회보장 사업의 운영 단계별 관리 체계 등 두 단계의 접근이 필요하다. 법과 운영 체계의 경우 사회보장제도 운영의 각 단계에서 이해관계자의 행동을 제한하는 틀로서 작용하며, 관련 법률 및 규정에 대한 분석이 요구되는 동시에 관리 역량이라는 차원에서 운영 체계에 대한 분석이 필요하다. 후자의 경우 운영 단계별로 나타나는 구체적인 관리 위험의 유형을 조사하는 것이다. 예를 들면, 부정수급은 자격 심사부터 수급권을 행사하는 과정, 급여 및 서비스 제공 과정, 그리고 제공 후의 정산까지 제도 운영 전 단계에서 발견된다. 따라서 복지행정 단계별로 부정수급을 차단하는 적합한 통제 장치를 개발하고 이를 효과적으로 실행하는 것이 필수적이다(오윤섭 외, 2016, pp. 78-80).

2. 기본 분석 틀 수정 및 적용¹⁷⁾

본 연구는 3개년에 걸쳐 진행되기 때문에 1차 연구에서 개발된 사회보장제도 모니터링에 대한 기본 분석 틀을 3차 연도 연구까지 연속성과 논리적 일관성을 유지할 수 있는 범위에서, 모니터링 제도의 특성에 따라 수정·보완하여 활용하였다. 아래 제시된 모니터링 기본 분석 틀을 살펴보면, 3차 연도에 해당하는 본 연구에서는 주거급여를 중심으로 관련 주거복지제도에 대한 내용을 모니터링하기 때문에 이전 모니터링 기본 분석 틀에서 주거급여 등 저소득층 주거복지 관련 부문에 대한 내용을 포함하는 범위에서 기본 분석 틀에 대한 수정이 다소간 이뤄졌다. 분석 틀은 모니터링 조사는 물론 사례 연구에도 부문적으로 적용되었다.

아래 제시된 분석 틀은 1차 연도에서 도출된 기본 분석 틀에, 2차 연도

17) 오윤섭 외(2016, p. 80; p. 98), 임완섭 외(2017, pp. 68-69) 발췌 및 수정.

에 수행된 소득보장제도 중심의 공공부조에 대한 모니터링 수정 사항과 3차 연도인 본 연구에서 다룰 저소득층 주거보장(주거급여 중심)에 대한 모니터링 수정 사항이 반영된 것이다. 즉, 1차 연도와 2차 연도 기본 틀을 전제로 주거복지제도라는 특성을 파악하기 위해 관련 제도적 특성을 분석 틀에 반영하였다. 주거급여의 경우 개별급여로 도입된 지가 얼마 되지 않아 주로 사각지대 관리에 관한 분석 틀의 보완이 이뤄졌으며, 부정수급의 경우 기본 분석 틀을 바탕으로 조사와 분석이 이루어졌다. 또한 3차 연도 사업 이후로 공급자 중심의 1차 연구 사업이 종료되고 이후 진행될 2차 연구 사업에서는 수급자(대상자)를 중심으로 모니터링을 진행할 예정이어서 향후 두 모니터링 대상 집단 간의 차이를 파악하기 위해 인식조사 측면의 항목을 이전보다 강화하였다.

실제 조사표에는 아래 기본 분석 틀에서의 관리·운영 체계와 복지행정 활동이 순차적으로 제시되기보다는 조사의 효율성 제고 측면에서 혼재되어 제시돼 있으며, 실제 분석에서는 기본 분석 틀을 감안하여 서술하였다.

74 사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링

〈표 3-2〉 부정수급 모니터링 기본 분석 틀

분야	분야	세부 분야	모니터링 초점
부정수급 인식			-부정수급의 규모, 주된 발생 분야(제도 및 프로그램), 부정수급 발생 유형 -사회보장제도 및 주거급여 관련 부정수급 인식 , 부정수급과 사각지대 비교, 광의적 부정수급의 원인 인식 , 효과적 대응 관련 인식 등
관리 운영 체계	법 체계 및 부정수급 관리 정책		-복지제도의 법 체계 및 법적 근거(「주거급여법」 포함) -부정수급 관리 정책은 관리 위험에 기반하여 적절히 기획·설계되어 있는가?
	거버넌스		-관련 기관의 역할과 기능은 명확히 정해져 있는가? •부정수급 업무의 수행 주체, 업무의 담당, 권한의 근거 -의사 결정 권한의 위임은 명확히 규정되어 있으며, 위임 권한의 실행은 잘 관리되고 있는가? -부정수급 관련 정보는 합리적 관리(집행 및 성과 관리)에 적합하게 관리되고 있는가? -관리 업무 수행에 적합하게 인력 및 재정 등 자원이 배분되어 있고 관리되고 있는가? -부정수급 및 사각지대 관련 성과 관리 체계를 갖추고 있으며, 적절히 운영되고 있는가? - 향후 도입이 필요한 거버넌스 관련
복지 행정 활동	기획	예방	-프로그램 설계 시 예방적 조치는 적절히 설계하여 운영하고 있는가? •초기상담 및 복지급여 신청 시의 부정수급 예방 활동 • 부정수급 예방 교육 및 효과적인 교육 주제
	수급권 확정 및 지급	저지(차단)	-신청자의 자격요건을 사전에 판단할 수 있는 조건을 갖추고 있는가? -자격 심사 활동은 적절히 이루어지고 있는가? -급여/서비스 사용 체계는 적절하게 설계·관리되고 있는가? -급여/서비스 제공자의 선정 및 관리 체계는 적절한가? -저지 과정에서 발생하는 예외적인 대상 및 자격요건 미충족자에 대한 관리
	관리 감독	적발	-부정수급 행위를 감시하기 위한 체계는 잘 갖추어져 있는가? -감시 감독 활동은 적절히 이루어지고 있는가? -부정수급 적발 경험 및 유형
	사후 관리	대응	-위반자에 대응하기 위한 관리 체계는 적절하게 구축·운영되고 있는가?(대응 현황 포함) -위반자에 대한 처벌은 적시에 적절하고 투명하게 이루어지고 있는가? -처분 관련 의사 결정 정보는 적절하게 관리되고 있는가? -위반자의 순응도를 제고하기 위한 사후 조치는 적절한가?
		모니터링/평가 보고	-부정행위 발생 원인 분석과 대응 조치에 대한 평가는 적절하게 이루어지고 있고 그 설계에 환류되는가? •부정수급 차단 및 감소를 위한 과제 • 주거급여 관련 확인조사 등

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

〈표 3-3〉 사각지대 모니터링 기본 분석 틀

분야	분야	세부 분야	분석 초점
복지	사각지대 인식		- 사각지대 규모, 주된 발생 분야, 급여별(복지제도 전반, 주거복지, 주거급여) 발생 원인 등 - 사각지대 발생 원인, 주거급여 등 주거복지 프로그램별 사각지대 대응 인식 등
		법 체계 및 사각지대 관리 정책	- 사회보장 욕구의 충족에 필요한 법 규정과 제도의 적절성 • 법적 근거(「주거급여법」 포함) • 제도별 적용 범위 포괄성, 대상자 선정의 적절성, 급여 충분성 - 사각지대 관리 정책은 사각지대 발생 위험에 기반하여 적절히 기획, 설계되어 있는가?
		관리 운영 체계	- 관련 기관의 역할과 기능은 명확히 정해져 있는가? • 기관과 기관 구성원의 사각지대 별도 관리 여부 - 의사 결정 권한의 위임은 명확히 규정되어 있으며, 위임 권한의 실행은 잘 관리되고 있는가? - 사각지대 관련 정보는 합리적 관리(집행 및 성과 관리)에 적합하게 관리되고 있는가? - 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 - 사각지대 관리·운영 체계 개선 방안 ※ 3차 연구에서 관리·운영 체계는 시군구와 LH 주거급여사무소에 대한 조사를 병행
복지 행정 활동	기획	수급권 확정 및 지급	- 프로그램 설계 시 사각지대의 발생과 관련한 예방적 조치는 적절히 설계하여 운영하고 있는가? - 신청자의 자격요건을 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 구축·운영되고 있는가? - 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

제3절 주거복지 모니터링 조사 개요

1. 표본 및 조사 대상

본 연구에서는 복지 분야 전반 및 주거복지(특히 주거급여) 분야의 사각지대와 부정수급 관련 업무 담당자의 인식 및 관리 실태를 조사하고, 이에 대한 모니터링을 포함한 현재의 관리 체계 및 제도 개선과 관련한 정책적 함의를 도출하기 위해 아래와 같은 설문조사를 수행하였다.

본 설문조사의 조사 대상은 지방자치단체(시군구청, 읍면동 주민센터) 및 LH 주거급여사무소에서 주거급여 등 주거복지와 관련된 업무를 수행하는 담당자이다. 이들에 대한 설문조사를 실시하기 위해 다음과 같은 표본 추출 과정을 실시하였다. 먼저, 주거급여의 주택조사를 전담하고 있는 전국 50개 지역에 산재해 있는 LH 주거급여사무소에 대해 전수조사를 실시하였다. 그리고 LH 주거급여사무소가 담당하는 관할 시군구 중 한 곳을 선택하여, 총 50개의 시군구를 표집하였다. 하지만 조사 거부 등을 고려하여 예비 시군구 50개를 별도로 표집하였다. 그리고 표집된 50개 시군구에 소재한 읍면동에 대해 각 두 곳의 읍면동을 선택하여 총 100개의 읍면동에 대해 조사를 실시하였다.

이렇게 표집된 대상 지역에서 조사 대상이 된 소속 기관 또는 부서는 주거급여 전달체계를 반영하여 선정하였다. 조사 대상은 구체적으로 주거급여 등 국민기초생활보장제도의 자산 조사와 자격 관리를 담당하는 시군구 통합조사관리팀, 보장 결정 및 결과를 통지하고 실제로 주거급여를 지급하고 있는 시군구의 주거급여사업팀, 주거를 포함한 취약계층에 대한 통합사례관리서비스를 제공하는 희망복지지원단, 지역 최일선에서 국민기초생활보장제도 관련 신청과 접수 그리고 초기 상담 등을 담당하고 있는 읍면동 주민센터 그리고 새로운 전달체계로 주거급여 대상자 등

에 대한 주택 확인조사를 담당하고 있는 LH 주거급여사무소이다. 이렇게 조사 대상이 된 기관 또는 부서에 대해서는 조사의 편의(偏意)를 제어하기 위해 각 2명씩 조사를 완료하였다. 단 주거급여사무소의 경우 행정관리직과 현장조사원으로 구성되기 때문에 사무소당 행정·관리직 2인과 현장조사원 2명 등 총 4명에 대해 조사를 완료하였다.

〈표 3-4〉 모니터링 조사 개요

구분	내용
조사 대상	지자체 복지담당자(주거급여 등 주거복지) 및 LH 주거급여사무소 담당자
표본 (총 700명)	시군구 통합조사관리팀(50개소×2명=100명)
	시군구 주거급여사업팀(50개소×2명=100명)
	시군구 희망복지지원단(50개소×2명=100명)
	읍면동 주민센터 기초생활보장제도 또는 주거복지 담당자(100개소×2명=200명) - LH 주거급여사무소 소재 읍면동 우선 의뢰 후 조사 진행 어려울 경우 인접 읍면동 진행
	LH 주거급여사무소(50개소×4명=200명) - 사무소당 행정·관리직 2인, 현장조사원 2인: 행정·관리직 100인, 현장조사원 100인
조사 방법	방문면접조사(필요시 자기기입식 조사)
조사 일정	2018년 10월 5일~10월 23일(19일)
조사 내용	복지 사각지대(63문항) 및 부정수급(54문항) 관련 실태/인식 120여 문항

2. 조사 개요

저소득층 주거지원(주거복지) 정책 및 제도 분석과 모니터링에 적합하도록 2016년 연구에서 제안된 모니터링 기본 모형의 주요 영역과 항목 그리고 모니터링 지표와 기준을 수정·보완하며, 이를 바탕으로 구조화된 설문을 작성하였다. 서비스 공급자에 대한 조사는 조사원 면접을 통해 수행되었다.

조사의 정확성 제고와 원활한 수행을 위해 보건복지부 급여조사담당관

실과 국토교통부 주거복지정책과 그리고 토지주택관리공사(LH)의 협조로 지자체(시군구, 읍면동) 복지 담당자 및 LH 주거급여사무소 담당자 대상 설문조사를 실시하였으며, 주요 조사 내용은 아래와 같다.

〈표 3-5〉 주요 설문 분야 및 내용

분야	내용
일반 현황	관할 지역/지자체 소속/근무 장소/담당 업무/주된 업무/소속 조직 구성/소속 책임자
복지 사각지대	복지 분야 사각지대 및 법적 근거
	지자체의 사각지대 관리·운영 체계
	LH의 사각지대 관리·운영 체계
	사각지대 현황 및 대응
	사각지대 관리·운영 체계 개선 대안
복지 부정수급	복지 분야 부정수급에 대한 인식 및 법적 근거
	부정수급 관리·운영 체계 및 대응
	부정수급 현황 및 관련 인식
	부정수급 관리·운영 체계 개선 대안
응답자 특성	성별/연령/거주지/고용 상태/사회복지 전담 공무원 유무/직급/근무 경력/자격증 유무

조사 내용은 응답자 및 응답자가 속한 집단의 일반 특성과 사각지대 관련 설문, 부정수급 관련 설문으로 구성된다. 사각지대 관리 실태 및 관련 인식에 대한 설문은 ‘복지 분야 사각지대 인식 및 법적 근거’, ‘지자체의 사각지대 관리·운영 체계’, ‘LH의 사각지대 관리·운영 체계’, ‘사각지대 현황 및 대응’, ‘사각지대 관리·운영 체계 개선 대안’으로 구성되었다. 부정수급 관리 실태 관련 인식에 대한 설문은 ‘복지 분야 부정수급에 대한 인식 및 법적 근거’, ‘부정수급 관리·운영 체계 및 대응’, ‘부정수급 현황 및 관련 인식’, ‘부정수급 관리·운영 체계 개선 대안’으로 구성되었다. 즉, 부정수급 설문조사는 주거급여 등 주거복지 분야를 중심으로 하는 사회보장제도의 부정수급 대응 및 관리 시스템의 실태와 그 적절성 파악에,

사각지대 설문조사는 사회보장제도 전반은 물론 주거급여 중심의 주거복지 분야에 대한 사각지대 발굴 및 관리 시스템의 실태와 문제점 등 파악에 중점을 두었다(임완섭 외, 2017, p. 71).

조사는 조사전문기관에 의뢰하며, 조사원에 의한 개별 면접을 실시하였으며, 특별한 경우에만 자기기입식 조사를 실시하였다. 이를 통해 50개 시군구와 LH 주거급여사무소, 50개 시군구에 소속된 100개의 읍면동 주민센터에 소속된 대상자들로 조사를 실시하였다. 조사 완수 목표는 시군구청의 통합조사관리팀·주거급여사업팀·희망복지지원단 각 100명이며, 읍면동 주민센터의 경우 100개소 총 200명이다. LH 주거급여사무소의 경우 50개 사무소에 근무하는 행정직 100명, 현장조사원 100명을 목표로 조사를 실시하였다.

〈표 3-6〉 소속별 응답자 현황

소속		응답자 수	%
구분1	지자체	500	71.4
	시군구	300	42.9
	읍면동	200	28.6
	LH 주거급여사무소	200	28.6
구분2	시군구 통합조사관리팀	97	13.9
	시군구 주거급여사업팀	100	14.3
	시군구 희망복지지원단	103	14.7
	읍면동 주민센터	200	28.6
	LH 주거급여사무소	200	28.6
	행정직·관리직	98	14.0
	조사원	102	14.6
전체		700	100.0

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

한편, 아래 표는 응답자 및 응답자가 속한 집단의 일반 특성을 보여 준다. 응답자의 주요 일반 현황을 살펴보면 전체 700명의 응답자 중 약 25%가 남성, 여성은 약 75%로 나타나 여성의 비율이 약 50포인트 높

은 것으로 나타났다. 응답자를 연령대별로 살펴보면, 30대가 전체 응답자의 35.3%로 가장 많았으며, 40대의 응답 비율이 33.6%로 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 50대 이상은 15%로 응답자의 비율이 가장 낮았다.

고용 상태는 정규직 공무원이 전체의 약 71%를 차지하고 있으며, 정규직 민간 인력은 약 19%를 차지하는 것으로 나타났다. 민간 인력은 총 150명이 응답하였는데, 그중 131명(약 87%)이 정규직인 것으로 나타났다. 근무 경력은 3년 미만이 가장 높은 것으로 나타났으며, 15년 이상이 그다음으로 많은 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 응답자 일반 현황

(단위: 명, %)

구분		응답자 수	%
성별	남	172	24.6
	여	528	75.4
연령	20~29세	113	16.1
	30~39세	247	35.3
	40~49세	235	33.6
	50세 이상	105	15.0
지역	서울/경기/인천	280	40.0
	부산/경남	98	14.0
	대구/경북	70	10.0
	대전/충청	84	12.0
	광주/전라	98	14.0
	강원/제주	70	10.0
고용 상태	정규직 공무원	496	70.9
	무기계약직 공무원	54	7.7
	정규직 민간인력	131	18.7
	계약직 민간인력	19	2.7
근무 경력	3년 미만	225	32.1
	3~5년 미만	129	18.4
	5~10년 미만	98	14.0
	10~15년 미만	76	10.9
	15년 이상	172	24.6
전체		700	100.0

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

제 4 장

사각지대 모니터링 분석

제1절 개요

제2절 분석 결과

4

사각지대 모니터링 분석 <<

제1절 개요

본 연구에서 수행된 모니터링 조사는 시군구와 읍면동 그리고 LH 주거급여사무소에 근무하는 주거복지 관련 업무 담당자들의 주거급여 중심의 주거복지제도 및 관련 사회보장 프로그램의 사각지대와 부정수급 등 비적격 수급의 관리 실태와 관련 인식을 파악하기 위해 실시되었다.

2017년 실시된 모니터링 조사 대상 제도가 우리나라의 주요 공공부조 제도(국민기초생활보장제도 중 생계급여, 기초연금, 장애인 연금 등)인 반면에 2018년 실시된 본 연구의 주요 주제는 주거급여를 중심으로 한 주거복지제도가기 때문에 조사 주제의 변경으로 인한 조사 대상 및 조사 내용의 변화도 전년도 모니터링 조사와 크게 구별되는 점이다. 전년도 조사 대상이 시군구청 국민기초생활보장제도 담당자·기초연금 또는 노인 복지 담당자·장애인 연금 또는 장애인 복지 담당자, 시군구청 희망복지지원단의 통합사례관리 및 자원관리 담당자, 읍면동 주민센터 복지담당자였다면, 올해에는 시군구청 통합조사관리팀·주거급여사업팀, 시군구청 희망복지지원단, 읍면동 주민센터 국민기초생활보장 또는 주거복지 담당자, LH 주거급여사무소 관리·행정직과 현장조사원을 대상으로 조사가 수행되었다. 읍면동의 경우 전년도와 달리 주거복지 분야 담당자가 대상자에 포함되었으며, 시군구의 경우 통합조사관리팀은 전년도 대상에 포함되지 않은 대상이다. 또한 주거급여사업팀의 경우도 전년도 국민기초생활보장제도 담당과 중복되는 부문이 있지만 전년도와는 크게 겹침이 없는 대상으로 볼 수 있다. 전년도 조사와 올해 조사의 가장 큰 차이점은

중앙정부 또는 지방정부가 아닌 공공기관인 LH의 주거급여사무소가 조사 대상에 포함된 것이다. 따라서 본연구의 경우 전년도와 조사표 내용의 연속성은 유지되지만 표본의 연속성은 유지되지 않는다. 즉 전년도와는 다른 대상이기 때문에 두 조사를 비교하게 된다면 유사 집단의 연간 변화에 따른 추이 변화가 아닌 다른 집단과의 비교로 해석해야 할 것이다.

모니터링 조사에 활용된 조사표는 1차 조사표와 2차 조사표의 연속성을 고려하여 앞서 제시한 분석 틀을 바탕으로 작성되었으며, 조사표는 ‘복지 분야 사각지대 인식 및 법적 근거’, ‘지자체의 사각지대 관리·운영 체계’, ‘LH의 사각지대 관리·운영 체계’, ‘사각지대 현황 및 대응’, ‘사각지대 관리·운영 체계 개선 대안’으로 구성되었다.

본 절에서는 공급자 모니터링 조사 결과를 응답자 소속별(시군구, 읍면동, LH 주거급여사무소)로 파악해 보고자 한다. 시군구에 속한 3개의 세부 집단(통합조사관리팀, 주거급여 담당 부서, 희망복지지원단) 중 통합조사관리팀과 희망복지지원단은 전적으로 주거복지를 담당하는 조직은 아니지만 업무 영역에서 주거복지라는 공통의 정책적 요소를 공유하고 있다. 읍면동의 주민센터의 경우 응답자들은 직간접적으로 주거복지를 담당하고 있으며, LH 주거급여사무소의 경우 주거급여와 관련한 조사를 전담하는 조직이기 때문에 이 세 집단의 실태와 인식의 차이를 통해 적지 않은 정책적 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대된다.¹⁸⁾

한편, 아래 표는 비수급 빈곤층 대비 사각지대 발굴 규모와 발굴된 사각지대에 대해서 실질적인 지원으로 이어지지 못한 대상의 규모를 보여 준다. 아래 표에 따르면 전체 비수급 빈곤층 중에서 발굴한 사각지대 규

18) 본 연구의 모니터링 조사 부문은 전년도에 비해 대상의 확대는 물론 조사 항목 수도 대폭 확대됨. 모든 조사 결과를 보고서에 반영하기에는 지면의 한계는 물론이고, 본 연구의 주된 관심인 주거복지제도와의 거리가 있어, 본 연구는 주거급여 중심의 주거복지제도를 중심으로 서술함. 본 보고서에서 다루지 않은 부문은 후속 연구 등을 통해 지속적으로 다룰 예정임.

모는 2017년까지 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 전체 발굴 후보자 중 복지서비스를 지원 받은 대상은 약 24% 정도이며 나머지 약 76%는 관련 지원을 받지 못한 것으로 나타났다. 아직 사각지대 발굴 작업이 진행 중인 2018년 통계를 제외하고 이러한 결과를 살펴보면, 현재의 사각지대 관리 체계가 사각지대 발굴에서는 개선된 성과가 나타나고 있으나 서비스 연계 및 사후관리에서는 성과가 미흡하다는 것을 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 복지 사각지대 발굴 및 지원 현황

(단위: 명, %)

연도	발굴 후보자 (A)	미지원 (B)	지원 종류						(신규 지원) 과거수급 이력없음 (I)	비수급 빈곤층 *** (J)
			소계 (C)	기초 생활 보장 (D)	차상위 (E)	긴급 복지 (F)	기타 공공 서비스* (G)	민간 서비스** (H)		
(A)/(J)	(B)/(A)	(C)/(J)								
2015	114,609 (12.3%)	96,291 (84%)	18,318 (2%)	1,966	961	702	10,367	4,322 (23.6%)	5,530	930,000
2016	208,652 (22.4%)	161,872 (77.6%)	46,780 (5%)	3,064	6,573	719	20,278	16,146 (34.5%)	1,467	930,000
2017	298,638 (32.1%)	222,000 (74.3%)	76,638 (8.2%)	6,712	8,537	1,109	31,412	28,868 (37.7%)	3,403	930,000
2018	184,171 (19.8%)	130,649 (70.9%)	53,522 (5.8%)	3,290	3,749	953	19,246	26,284 (49.1%)	9,509	930,000
총계	806,070	610,812 (75.8%)	195,258	15,032	19,820	3,483	81,303	75,620 (10.2%)		

주: * 기타 공공서비스: 장애인연금, 사회서비스이용권(노인돌봄, 장애인활동지원 등), 보육, 요양감면 등.

** 민간서비스: 공동모금회, 푸드뱅크, 대한적십자사 희망풍차, 민간기관 결연후원금 등.

*** 2017년 기초생활보장 실태조사 결과(2015년 기준).

자료: 사회보장정보원(2018) 분석자료 토대 정춘숙 의원실 재구성

제2절 분석 결과

1. 복지 분야 사각지대 인식

복지서비스 공급자들의 대부분은 우리나라 복지 분야에 사각지대가 존재한다고 인식하고 있으며, 특히 업무 특성상 지역주민과의 직접적인 접촉이 많은 읍면동과 LH 주거급여사무소에서 복지 분야의 사각지대 존재를 더 크게 인식하고 있었다. 아래 표는 복지 사각지대 규모에 대한 복지서비스 공급자들의 인식을 나타낸 것인데, 전체 응답자 중 ‘조금 있음’으로 응답한 비율이 56.0%로 가장 높았으며, 그다음은 ‘많음’(40.1%)인 것으로 나타났다. 응답자 소속 기관별로 살펴보면, 시군구와 읍면동 복지담당자들의 인식은 비슷한 것으로 나타났지만 근소하게 읍면동 담당자들이 더 많이 사각지대 규모가 크다고 인식하는 것으로 나타났다. LH 주거급여사무소 소속 응답자들의 경우 지방자치단체(시군구, 읍면동) 담당자들에 비해 더 많은 이들이 사각지대 규모가 크다고 인식하였다.

〈표 4-2〉 복지 분야 사각지대 규모에 대한 인식

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	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(N)	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.

또한, 주거복지 분야 사각지대의 심각성에 대한 인식도 비교적 높은 수준인 것으로 보인다. 사회보장 분야별 사각지대의 심각성에 대해 소득보장 다음으로 주거보장에 대해 심각성이 크게 나타났다. 사회보장을 소득보장, 의료보장, 주거보장, 교육보장으로 분류하여 사각지대 문제가 가장 심각한 부문을 질문한 결과, 전체 응답자의 42.7%가 소득보장을, 31.4%가 주거보장을 꼽았다. 응답자 소속별로 살펴보면, 시군구의 경우 전체 응답과 유사한 형태의 결과가 나타났으나 읍면동의 경우 주거보장보다 의료보장의 응답 비율이 조금 더 높았다. 한편, LH 주거급여사무소의 경우 주거보장의 응답 비율이 가장 높았는데, 이는 근무하는 기관에 따라 사회보장 사각지대에 대한 인식에 차이가 있음을 보여 준다.

〈표 4-3〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장 분야

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
소득보장	42.7	48.7	41.0	35.5
의료보장	21.7	21.3	27.5	16.5
주거보장	31.4	26.7	27.0	43.0
교육보장	2.9	2.0	3.5	3.5
기타	1.3	1.3	1.0	1.5
합계(N)	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%) 순인 것으로 나타났다. 응답자 소속 기관별로 살펴보면, 모든 기관에서 공공부조로 응답한 비율이 가장 높았지만 상대적으로 읍면동에서 공공부조로 응답한 비율이 가장 높았으며(39.5%), LH 주거급여사무소의 경우 공공부조로 응답한 비율(27.5%)이

가장 낮았다. ‘공공임대주택’의 경우 응답자 소속별 기관 모두에서 세 번째로 비율이 높은 것으로 나타났는데, 시군구에 비해 LH 주거급여사무소와 읍면동에서 그 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

사각지대가 문제가 가장 심한 사회보장제도로 공공부조제도가 꼽혔으며, 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 경우 생계급여의 사각지대 문제가 가장 심각한 급여인 것으로 나타났다(전체 49.0%). 그다음으로는 주거급여(25.7%)와 의료급여(21.4%) 순으로 사각지대 문제가 심각한 것으로 응답되었다. 한편, 부양의무자 기준이 적용되고 있지 않으며, 급여 기준선이 가장 높은 수준인 교육급여의 경우 가장 낮은 응답 비율을 나타내었다. 응답자 소속별로는 LH 주거급여사무소가 주거급여로 응답한 비율이 다른 기관보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-4〉 사각지대 문제가 가장 심각한 사회보장제도(1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
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 사회복지사업(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(N)	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.

〈표 4-5〉 국민기초생활보장제도에서 사각지대 문제가 가장 심각한 급여

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
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(N)	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.

2015년 7월 통합급여 방식이었던 국민기초생활보장제도가 개별급여 방식인 맞춤형 급여로 개편됨에 따라, 어느 한 급여를 수급받지 못한다 하더라도 다른 급여를 수급받을 수 있게 되어 제도의 적용 대상 측면의 제고가 이뤄졌다. 이러한 맞춤형 급여로의 개편을 통해 국민기초생활보장제도와 주거복지 관련 사각지대에 어떠한 변화가 있었는지를 질문한 결과 소속 기관별 모두에서 '조금 감소'로 응답한 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 전반적으로 사각지대 규모가 감소(조금 감소+크게 감소)했다는 응답이 72.8%로 우세하지만, 그렇지 않다(크게 증가+조금 증가+변화 없음)는 응답(전체 27.2%)도 적지 않게 나타났다. 이러한 응답 특성은 주거복지 분야에서 유사하게 나타났다. 다만, 국민기초생활보장제도에 비해 '크게 증가'와 '조금 감소'로 응답한 비율은 다소 낮은 것으로, '크게 감소'로 응답한 비율은 다소 높은 것으로 나타났다. 한편, 2018년 10월부터 적용된 주거급여 부양의무자 기준 폐지가 주거급여 사각지대에 미치는 영향에 대해 전체 응답자의 66.5%가 감소할 것으로 예상하였으며, 이 중 읍면동과 LH 응답자 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여 개편 이후 사각지대 규모 변화

(단위: %, 명)

구분	국민기초생활보장제도 전반				주거복지 분야			
	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
크게 증가	4.4	4.3	5.5	3.5	3.4	2.7	4.5	3.5
조금 증가	13.4	12.0	13.5	15.5	12.7	12.3	12.0	14.0
변화 없음	9.4	10.3	13.0	4.5	10.3	12.3	11.5	6.0
조금 감소	59.0	60.0	54.0	62.5	57.4	58.0	53.0	61.0
크게 감소	13.7	13.3	14.0	14.0	16.1	14.7	19.0	15.5
합계(N)	100.0 (700)	100.0 (300)	100.0 (200)	100.0 (200)	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.

〈표 4-7〉 주거급여 부양의무자 기준 폐지에 따른 주거급여 사각지대 규모 변화 예상

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH주거급여사무소
크게 증가	11.4	12.0	14.0	8.0
조금 증가	16.0	17.0	12.5	18.0
변화 없음	6.0	8.0	2.0	7.0
조금 감소	35.4	34.0	32.5	40.5
크게 감소	31.1	29.0	39.0	26.5
합계(N)	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.

2. 사각지대 관리·운영 체계

사각지대 관리·운영 체계는 먼저 사각지대 발굴에 대한 법적 근거를 복지서비스 공급자들이 얼마만큼 인식하는지에서 시작한다. 이러한 법적 근거를 바탕으로 지방자치단체의 사각지대 발굴 및 관리 활동이 수행된다. 한편, 사각지대 관리·운영 체계 현황은 지방자치단체의 경우 초기상담 업무, 욕구 및 위기도 조사, 자격요건 판단, 탈락자 및 미신청자에 대

한 (추가적인) 사후관리 측면에서 살펴볼 수 있으며, 주거급여사무소의 경우 고유 업무인 신청조사와 확인조사와 함께 사각지대 관리 방법 실태를 통해 그 특성을 파악해 볼 수 있다.

가. 법적 근거

복지 분야 사각지대 발굴에 대한 법적 근거의 명확성 관련 인식을 살펴보면, 전체 응답자의 64.3%가 법적 근거가 명확하다고 응답하였으나, 여전히 상당수(35.7%)는 법적 근거가 명확하지 않다고 응답하였다. 대상별로 살펴보면, 시군구 공무원의 경우 약 66%가 법적 근거가 명확하다고 응답하였고 LH 주거급여사무소 종사자의 경우 60.5%가 법적 근거가 명확하다고 응답하였다. 법적 근거 내용에 대해서는 사회보장기본법 및 사회보장급여의 이용, 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률이 약 86%로 매우 높았다. 실제로 「사회보장기본법」과 「사회보장 급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 등에서 사각지대 발굴 등 사각지대 관리에 대한 근거가 제시되어 있는데 응답자의 약 36%가 이를 알지 못하거나 명확하게 파악하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이는 작년도 조사의 결과인 50%보다 약 14.3%포인트 낮은 수치이다.

〈표 4-8〉 복지 분야 사각지대 발굴을 위한 법적 근거의 명확성 여부

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
예	64.3	66.0	65.5	60.5
아니요	35.7	34.0	34.5	39.5
합계(N)	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.

사각지대 발굴을 위한 법적 근거가 명확하다고 응답한 사람을 대상으로 해당 법적 근거를 조사한 결과, 기수행된 1차, 2차 연구와 유사하게 이들은 근거 법령에 대해 비교적 정확하게 인지하고 있었다. 이는 전년도 연구에서도 언급하였듯이, 사각지대 발굴 등에 대한 내용이 담긴, 「사회보장기본법」과 「사회보장급여법」이 2017년부터 시행되었고(오윤섭 외, 2016, p. 176), 사각지대 발굴이 복지 담당자의 중요한 고유 업무 중 하나라는 그 중요성에 대한 인식이 확산된 것이 이러한 결과에 영향을 미쳤음을 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-9〉 구분 항목별 복지 분야 사각지대 발굴에 대한 근거 법 여부

(단위: %, 명)

구분	전체 (n=450)	시군구 (n=198)	읍면동 (n=131)	LH 주거 급여사무소 (n=121)
사회보장기본법	40.7	35.4	46.6	43.0
사회보장급여의 이용, 제공 및 수 급권자 발굴에 관한 법률	45.1	51.0	49.6	30.6
사회서비스 이용 및 이용권 관리 에 관한 법률	8.0	10.6	9.2	2.5
사회복지사업법	8.9	12.1	6.9	5.8
긴급복지지원법	28.4	31.3	21.4	31.4
국가재정법	0.9	1.5	0.0	0.8
지방재정법	0.7	1.0	0.0	0.8
보조금 관리에 관한 법률	1.1	0.5	1.5	1.7
국민기초생활보장법	42.2	32.8	38.2	62.0
주거급여법	28.0	16.7	21.4	53.7

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

주거급여의 적용 범위 포괄성을 생계급여와 비교해 보면 전반적으로 주거급여의 포괄성이 생계급여보다 더 큰 것으로 나타났다. 선정 적절성의 경우 주거급여와 생계급여가 비슷한 수준인 것으로 나타났지만, 지방자치단체는 주거급여의 선정이 더 적절하게 이루어지고 있는 것으로, LH

주거급여사무소의 경우 생계급여의 선정이 더 적절하게 이루어지는 것으로 응답하였다. 급여 충분성의 경우 소속 기관별 응답 모두에서 주거급여의 충분성이 더 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-10〉 주거급여 및 생계급여: 적용 범위 포괄성, 선정 적절성, 급여 충분성

(단위: %)

	구분	전체		시군구		읍면동		LH 주거 급여사무소	
		주거 급여	생계 급여	주거 급여	생계 급여	주거 급여	생계 급여	주거 급여	생계 급여
적용 범위 포괄성 (n=619)	전혀 그렇지 않다	1.6	1.8	1.1	1.9	2.4	2.9	1.7	0.6
	그렇지 않은 편이다	14.7	24.7	15.2	24.4	14.7	28.8	14.0	21.2
	그런 편이다	68.5	64.8	68.5	64.1	67.1	60.6	69.8	69.8
	매우 그렇다	15.2	8.7	15.2	9.6	15.9	7.6	14.5	8.4
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
선정 적절성 (n=620)	전혀 그렇지 않다	1.6	1.9	0.7	0.7	1.8	2.9	2.8	2.8
	그렇지 않은 편이다	27.4	29.2	22.4	26.1	24.7	29.4	37.6	33.7
	그런 편이다	62.6	62.1	66.5	64.3	63.5	61.2	55.6	59.6
	매우 그렇다	8.4	6.8	10.3	8.8	10.0	6.5	3.9	3.9
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
급여 충분성 (n=619)	전혀 그렇지 않다	4.8	4.8	5.5	5.5	5.3	5.9	3.4	2.8
	그렇지 않은 편이다	34.1	40.4	35.4	41.3	28.2	36.5	37.6	42.7
	그런 편이다	49.3	45.7	49.1	45.8	52.4	46.5	46.6	44.9
	매우 그렇다	11.8	9.0	10.0	7.4	14.1	11.2	12.4	9.6
	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.

나. 관리·운영 체계: 시군구와 읍면동

지방자치단체의 사각지대 관리·운영 체계 현황은 초기상담 업무, 욕구 및 위기도 조사, 자격요건 판단, 탈락자 및 미신청자에 대한 (추가적인) 사후관리 측면에서 살펴볼 수 있다.

우선 복지급여 대상자 혹은 신청자에 대한 초기상담 업무와 욕구 및 위기도 조사 관련 업무는 대부분을 읍면동 단위에서 담당하고 있었으며, 다

음으로 시군구의 희망복지지원단에서의 해당 업무 수행 비율이 높았다. 반면, 복지급여 신청자의 자격요건 판단 관련 업무는 시군구의 통합조사 관리팀에서 담당하는 비율이 높게 나타났다. 좀 더 자세히 살펴보면, 지방자치단체 복지 담당자 중 복지급여 대상자 초기상담과 관련한 업무에 종사한다고 응답한 비율은 전체 56.8%, 시군구 32%, 읍면동 94%로 나타나 최일선 복지전달체계인 읍면동 주민센터에서 대부분의 복지 담당자가 초기상담과 관련한 업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 초기상담 업무에 종사한다고 응답한 대상으로 초기상담 시 거주지의 내외부적 환경 및 안전상의 문제를 파악하는지를 조사한 결과 응답자의 63.4%(시군구 69.9%, 읍면동 60.1%)가 초기 상담 시 이 문제를 파악하는 것으로 나타났다. 지자체의 생활환경 문제 파악 여부를 조사한 결과 응답자가 속한 지방자치단체의 57%가 생활환경 문제를 항상 파악하는 것으로 나타났다. 이는 시군구와 읍면동의 응답에서도 비슷한 분포로 나타나지만 상대적으로 응답자가 읍면동에 속한 경우 시군구에 속한 경우보다 ‘항상 그렇다’로 응답한 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 초기상담 관련 업무 수행 여부와 생활환경 문제 파악 노력 여부

(단위: %, 명)

초기상담 업무 생활환경 문제 파악	전체		시군구		읍면동	
	본인*	지자체**	본인	지자체	본인	지자체
항상 그렇다	63.4	57.0	69.9	57.4	60.1	60.5
가끔 그렇다	33.1	38.6	25.0	40.0	37.2	36.5
그렇지 않다	3.5	4.4	5.2	5.3	2.7	3.0
전체	100.0 (284)	100.0 (500)	100.0 (96)	100.0 (300)	100.0 (188)	100.0 (200)

* 초기상담 관련 업무를 수행한다고 응답한 지자체 복지 담당자

** 응답자가 속한 지자체

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

욕구 및 위기도 조사와 관련한 업무에 종사한다고 응답한 비율은 전체 57.2%, 시군구 42.7%, 읍면동 79.0%로 나타났다. 이들을 대상으로 욕구 및 위기도 조사 시 거주지의 내외부적 환경 및 안전상의 문제를 파악하는 지를 조사한 결과 응답자의 68.2%(시군구 73.4%, 읍면동 63.9%)가 해당 문제를 파악하는 것으로 나타났다. 한편, 지자체의 생활환경 문제 파악 여부를 조사한 결과 응답자가 속한 지자체 응답자의 54.0%가 생활환경 문제를 항상 파악하는 것으로 나타났다. 이는 시군구와 읍면동의 응답에서도 비슷한 분포로 나타났다.

〈표 4-12〉 욕구·위기도 조사 업무 수행 여부와 생활환경 문제 파악 노력 여부

(단위: %, 명)

욕구·위기도 조사 생활환경 문제 파악	전체		시군구		읍면동	
	본인*	지자체**	본인	지자체	본인	지자체
항상 그렇다	68.2	54.0	73.4	52.7	63.9	56.0
가끔 그렇다	30.8	43.4	26.6	44.7	34.2	41.5
그렇지 않다	1.0	2.6	0.0	2.7	1.9	2.5
전체	100.0 (286)	100.0 (500)	100.0 (128)	100.0 (300)	100.0 (158)	100.0 (200)

* 욕구·위기도 조사 관련 업무를 수행한다고 응답한 지자체 복지 담당자.

** 응답자가 속한 지자체.

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

초기상담과 욕구 및 위기도 조사에 대한 관리 여부를 살펴본 결과 모두 관리한다는 응답이 63%로 가장 높았으며 그다음은 초기상담만 관리한다는 응답(28.6%)으로 나타났다. 소속 기관별로 살펴보면 시군구의 경우 66.7%가 '모두 관리함'으로 응답하여 읍면동보다 상대적으로 응답 비율이 높았다. 이러한 초기상담 및 욕구 위기도 조사를 관리하지 않은 이유를 살펴보면 '과중한 업무로 인해'가 32.4%로, '본인의 소관업무가 아님'이 29.1%로, '관리를 위한 별도의 시스템이 없음'이 26.4%로 나타났다. 이러한 응답 결과를 볼 때 사각지대 파악 및 향후 관리를 위해 해당 자료를 기록하고 관리할 수 있는 별도의 시스템 구성이 요구된다.

〈표 4-13〉 초기상담 및 욕구 및 위기도 조사 자료 관리 여부(Q12)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동
모두 관리함	63.0	66.7	57.5
초기상담만 관리함	28.6	21.3	39.5
욕구 및 위기도 조사만 관리함	3.2	4.3	1.5
모두 관리하지 않음	5.2	7.7	1.5
합계(N)	100.0 (500)	100.0 (300)	100.0 (200)

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

조사 대상 및 조사 대상이 속한 지자체의 탈락자 및 미신청자에 대한 추가적인 사후관리 업무와 관련하여, 탈락자에 대한 사후관리는 비교적 높은 수준으로 이뤄졌으나, 미신청자에 대한 사후관리는 미흡한 수준을 보이고 있다. 아래 표에 따르면, 탈락자에 대해 응답자(또는 소속 지자체)의 75%(시군구 77%, 읍면동 72%)가, 미신청자에 대해 응답자(또는 소속 지자체)의 51.6%(시군구 49.7%, 읍면동 54.5%)가 관리를 하고 있다. 즉, 탈락자에 대한 사후관리는 읍면동보다 시군구에서, 미신청자에 대한 사후관리는 시군구보다 읍면동에서 더 높은 비율로 이루어지고 있었다.

〈표 4-14〉 복지급여 탈락자 및 미신청자에 대한 사후관리

(단위: %, 명)

구분		전체	시군구	읍면동
사후관리 여부_탈락자	그렇다	75.0	77.0	72.0
	그렇지 않다	25.0	23.0	28.0
	합계(N)	100.0(500)	100.0(300)	100.0(200)
사후관리 여부_미신청자	그렇다	51.6	49.7	54.5
	그렇지 않다	48.4	50.3	45.5
	합계(N)	100.0(500)	100.0(300)	100.0(200)

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

아래 표는 복지급여 탈락자와 미신청자에 대한 현재 지방자치단체의 관리 주체에 대한 응답을 보여 준다. 관리를 하지 않는다고 응답한 대상자를 제외하고 복지급여 탈락자와 미신청자에 대한 사후관리 주체로 읍면동 찾아가는 복지전담팀이 가장 높은 비율을 보였고 그다음으로 시군구 통합조사관리팀, 읍면동 복지행정팀 순이었다. ‘읍면동 찾아가는 복지전담팀’과 ‘읍면동 복지행정팀’ 등 읍면동 주민센터에 소속된 복지전담부서가 탈락자와 미신청자에 대한 관리를 주로 수행하고 있는 것으로 나타났으며, 시군구청 소속 부서로는 시군구 통합조사관리팀이 이들에 대한 관리를 주로 하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉 복지급여 탈락자와 미신청자에 대한 관리 주체(Q16)

(단위: %)

구분	탈락자	미신청자
광역시·도 사업 담당자	5.1	4.7
시군구 사업 담당자	13.9	13.2
시군구 통합조사관리팀	20.0	18.6
시군구 희망복지지원단	4.5	4.3
읍면동 찾아가는 복지전담팀	36.3	38.0
읍면동 복지행정팀(부서)	19.7	20.5
민간 복지자원	0.5	0.8
합계(N)	100.0	100.0

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

지자체에서 주거복지 사각지대 위험이 있는 탈락자, 미신청자에 대한 사후관리를 하는 경우에 그 관리 방법을 살펴보면, 탈락자와 미신청자에 대해 모두 ‘목록을 토대로 비정기적 방문 혹은 전화’를 활용하는 경우가 가장 많이 나타났으며, 다음으로 ‘상위 지자체 또는 시군구 또는 읍면동으로 의뢰’로 응답한 비율이 높은 수준을 보였다.

〈표 4-16〉 주거복지 사각지대 위험이 있는 복지급여 탈락자·미신청자 관리 방법(Q16-3)

(단위: %)

구분	탈락자	미신청자
목록의 작성 및 보관	16.8%	15.1%
목록을 토대로 비정기적 방문 혹은 전화	30.9%	27.1%
목록을 토대로 정기적 방문 혹은 전화	13.3%	14.0%
주거지원정책에 대한 정보 제공 및 상담	15.7%	17.8%
국토부 마이홈센터에 의뢰	3.2%	3.9%
상위 지자체 또는 시군구 또는 읍면동으로 의뢰	17.9%	18.2%
해당 지역 주거복지 전담조직(주거복지센터 등)으로 의뢰	0.8%	1.2%
그 외	1.1%	2.3%
관리할 시간 없음	0.3%	0.4%
합계(N)	100.0	100.0

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

지방자치단체의 사각지대 관리·운영 체계를 종합적으로 판단했을 때, 복지급여 신청 전의 초기상담, 욕구 및 위기도 조사와 신청 이후의 자격 요건 판단에 관한 업무를 담당하는 조직은 업무 영역이 비교적 명확하였으나, 신청에서 탈락하거나 미신청자에 대한 사후관리 담당 조직과 업무의 담당 영역이 명확하지 않은 사각지대 위험이 있는 사람들에 대한 관리 는 미흡한 것으로 보인다.

다. 관리·운영 체계: LH 주거급여사무소

LH 주거급여사무소의 사각지대 관리·운영 체계 현황은 신청 혹은 확인조사 이후 탈락자의 관리 방안을 중심으로 살펴보고자 한다. LH 주거급여사업소 종사자들의 경우 주거급여 수급권자 또는 신청자 중 탈락자를 관리해야 한다는 인식에 비해 실제 관리 현황은 매우 미흡한 수준인 것으로 판단된다. LH 주거급여사무소 소속의 주거급여 담당 행정직과 조

사전담 인력에게 주거급여 관련 신청조사 혹은 확인조사 이후 대상자의 주거급여 수급 여부를 확인할 수 있는지를 설문한 결과 응답자의 23%가 그렇다고 응답하였다. 이렇게 주거급여 수급 여부를 확인할 수 있는 응답자에게 신청탈락자를 관리하고 있는지에 대해 조사한 결과 약 15%만이 그러한 것으로 나타났다. 반면, 신청 또는 확인조사 이후 주거급여 수급 여부를 확인하는 것에 대해서는 전체 응답자의 57%가 필요하다고 응답하였다.

〈표 4-17〉 신청·확인조사 이후 대상자 주거급여 수급 여부 확인 여부(Q17, 17-1)

(단위: %, 명)

구분	주거급여 수급 확인	신청탈락자 관리	
		한다	15.2(7)
그렇다	23.0(46)	하지 않는다	84.8(39)
		합계(N)	100.0(46)
그렇지 않다		77.0 (154)	
합계(N)		100.0 (200)	

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

〈표 4-18〉 신청·확인조사 이후 대상자 주거급여 수급 여부 확인에 대한 생각(Q17-3)

(단위: %, 명)

구분	LH주거급여사무소
필요하다	57.0
필요하지 않다	43.0
합계(N)	100.0 (200)

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

사각지대에 처한 위험이 높은 복지급여 미신청자, 급여탈락자, 일제조사 대상자 등에 대한 관리 필요성에 대해 전체 응답자의 79.5%가 관리가 필요하다고 응답하였으며, 이 중 45.9%는 '해당 지방자치단체로 의뢰'를 통해 대상자를 관리해야 한다고 응답하였다. 그다음으로 '주거지원정책

에 대한 정보 제공 및 상담’, ‘목록을 토대로 정기적 방문 혹은 전화’ 순으로 응답 비율이 높았다. 즉, 지방자치단체 이관을 통해 더 체계적인 서비스를 제공받게 하고, 주거급여사무소 자체적으로는 목록을 작성하고 이를 통한 서비스를 제공해야 한다는 것이 응답의 주를 이루었다.

〈표 4-19〉 사각지대 대상자 발굴 관리 필요성과 관리 방법

(단위: %, 명)

사각지대 발굴 · 관리 필요성	사각지대 관리 방법(1순위)	
그렇다	79.5 (159)	
	목록의 작성 및 보관	9.4
	목록을 토대로 비정기적 방문 혹은 전화	7.5
	목록을 토대로 정기적 방문 혹은 전화	13.8
	주거지원정책에 대한 정보 제공 및 상담	17.6
	마이홈센터에 의뢰	4.4
	해당 지방자치단체(시군구/읍면동)로 의뢰	45.9
	해당지역 민간 주거복지 관련 기관으로 의뢰	1.3
	합계(N)	100.0(159)
그렇지 않다	20.5(41)	
합계	100(200)	

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

3. 주거복지 사각지대 현황 및 대응

주거복지 공급자들의 대부분은 주거복지 사각지대가 존재한다고 인식하고 있었으며, 16.7%는 주거복지 사각지대가 많다고(‘매우 많음’ 포함) 응답하였다. 이러한 응답 분포는 응답자 소속별로도 크게 다르지 않았다. 한편, 사각지대가 존재한다고 인식하는 응답자들은 사각지대가 가장 심각한 주거지원 프로그램으로 공공임대주택(41.1%)를, 그다음으로는 긴급주거지원(23.0%), 주거급여(18.9%), 주택금융지원(16.5%) 등을 꼽았다. 응답자 소속 기관별로 살펴보면 읍면동은 주거급여가 긴급주거지원보다 문제가 더 심각하다고 보았지만, 그 밖의 기관에서는 긴급주거지원의 사각지대 문제가 더 심각하다고 응답하였다.

〈표 4-20〉 주거복지 사각지대 정도

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소 (이하, LH)
없음	3.3	3.3	4.0	2.5
조금 있음	80.0	78.3	82.0	80.5
많음	16.4	18.0	14.0	16.5
매우 많음	0.3	0.3	0.0	0.5
합계(N)	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.

〈표 4-21〉 주거복지 사각지대 문제가 가장 심각한 프로그램

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH
주거급여	18.9	16.6	21.9	19.5
공공임대주택	41.1	42.4	44.3	35.9
주택금융지원	16.5	18.6	15.1	14.9
긴급주거지원	23.0	21.0	18.8	30.3
기타	1.3	2.1	0.5	1.0
합계(N)	100.0 (677)	100.0 (290)	100.0 (192)	100.0 (195)

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

사각지대 발생 사유에 대해서는 복지제도 및 국민기초생활보장제도 전반 그리고 주거급여와 생계급여에 대한 설문 중 본 연구 주제와 직접적인 연관이 있는 국민기초생활보장제도 전반과 주거급여를, 제3장에서 제시한 사각지대와 부정수급 유형화를 적용하여 살펴보고자 한다.

사각지대 발생 이유에 대한 인식을 볼 때, type Ia(불완전 수급) 오류와 구조적 배제(비적격 비수급)로 인한 사각지대 발생이 많은 부분을 차지하고 있는 것으로 판단된다. 사각지대 발생 이유에 대한 인식 중 '대상자가 신청하지 않아서'는 type Ia(불완전 수급) 오류와, '제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제'는 구조적 배제(비적격 비수급)와 연관되어 있다고 볼 수 있다. 비적격 비수급의 경우 사각지대가 발생하지 않

는 영역으로 볼 수 있지만, 이 역시 구조적(제도적) 차원의 사각지대 발생 가능성은 항상 있는 것이므로 이에 대한 관심이 요구된다.

〈표 4-22〉 사각지대 발생 이유: 국민기초생활보장제도 전반

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH
대상자가 신청하지 않아서(대상자의 비신청)	36.7	32.3	38.5	41.5
관리·행정상의 문제(서비스 공급자의 오류 및 과실)	2.1	2.3	1.5	2.5
대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스 또는 급여 수준이 낮아서(대상자의 욕구 미충족)	13.1	16.0	12.0	10.0
제한적 대상, 선별적 적용 범위 등 제도 설계 측면(이하, 구조적 배제)	48.0	49.3	48.0	46.0
합계(N)	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.

기초생활보장제도 사각지대 발생 사유에 대해 제도 설계의 문제 즉, '구조적 배제'로 응답한 비율(48.0%)이 가장 높았으며, '대상자가 신청하지 않아서(비신청)'는 36.7%로, '욕구 미충족'은 13.1%로 나타났다. 오류 및 과실로 인한 사각지대는 2.1%로 응답 비율이 가장 낮았다. 즉, 전체 응답자들이 인식하는 국민기초생활보장제도 사각지대의 주된 원인은 제도의 대상 및 적용 범위 등 제도의 구조적 차원에서 발생한 문제로 볼 수 있으며, 비신청 형태로 발생하는 type Ia(불완전 수급) 오류 역시 매우 심각한 수준인 것으로 나타났다. 반면 행정 또는 관리상의 오류 및 과실 등으로 발생한 사각지대는 매우 적은 것으로 응답되었는데 이는 그 특성상 대상자들이 객관적으로 응답했다고 보기 어려운 측면이 존재한다.

아래 표는 프로그램 설계로 인해 수급 기준에 적합한 대상의 일부가 급여를 신청하지 않을 때 발생하는 불완전 수급(type Ia 오류) 문제가 어떠한 사유로 발생하는지를 보여 준다. 국민기초생활보장제도 비신청 사유 응답으로 '대상자가 몰라서'가 가장 높게 나타났는데(67.3%), 이는 서

비스 공급자 입장에서 사각지대를 해소하기 위해, 제도에 대한 적극적인 홍보와 제도 인식 제고를 위한 노력이 필요하다는 것을 보여 준다. 두 번째로 높은 응답은 ‘신청 절차 및 선정 과정의 복잡해서’인데 이는 제도의 복잡성이 미치는 악영향을 보여 준다. 이러한 제도의 복잡성을 해결하기 위해, 제도를 단순하고 간결하게 디자인 하는 방법도 고려해 볼 수 있지만, 앞서 이론적 고찰에서 살펴보았듯이 제도의 복잡성은 부정수급을 축소하는 역할도 수행하기 때문에 거시적인 측면의 접근이 필요하다. 과거 공공부조 사각지대의 주된 원인으로 언급된 ‘사회적 낙인’의 경우, 조사 결과 공급자 측면에서 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 문제는 수요자 측면까지 고려할 때 더 현실성이 있는 결과가 될 수 있을 것이다.

〈표 4-23〉 사각지대 비신청 사유: 국민기초생활보장제도 전반(1순위 응답)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH
대상자가 몰라서	67.3	66.0	64.9	71.1
신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서 (이하, 신청·선정 과정의 복잡성)	14.0	13.4	14.3	14.5
자녀 등 가족 피해 우려	5.1	4.1	9.1	2.4
선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서 (이하, 선정 기준의 엄격성)	8.9	10.3	5.2	10.8
사회적 낙인 우려	3.1	4.1	3.9	1.2
제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서 (이하, 급여 및 서비스의 불충분성)	1.2	2.1	1.3	0.0
대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 (이하, 급여의 부적합성)	0.4	0.0	1.3	0.0
합계(N)	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.

기초생활보장제도 주거급여와 생계급여의 사각지대 발생 이유에서는 구조적 배제가 두 급여 모두에서 가장 높은 응답 비율을 나타내었으며, 생계급여에서의 응답 비율이 주거급여에서의 응답 비율보다 더 높은 것으로 나타났다. 이는 생계급여의 지급 조건이 주거급여보다 더욱 엄격한 것에서 연유한다고 볼 수 있다. 또한 조사 기간 이후였지만 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지된 것에서 알 수 있듯이 주거급여는 생계급여에 비해 구조적 배제 측면이 완화되고 있는 것이 아래 응답의 주요 원인이라고 볼 수 있을 것이다. 대상자의 비신청은 두 급여 모두에서 두 번째로 응답 비율이 높은 것으로 나타났는데 구조적 배제와 달리 주거급여에서의 응답 비율이 생계급여에서의 응답 비율보다 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 응답 분포는 응답자 소속 기관별로 살펴보았을 때에도 유사한 것으로 나타났다.

〈표 4-24〉 사각지대 발생 이유: 주거급여와 생계급여

(단위: %, 명)

구분	주거급여				생계급여			
	전체	시군구	읍면동	LH	전체	시군구	읍면동	LH
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(N)	100.0 (700)	100.0 (300)	100.0 (200)	100.0 (200)	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.

앞서 언급한 바와 같이 Klevin과 Kopczuk(2008)의 분류에서 비신청 문제는 '불완전 수급' 문제에 해당된다. 이러한 불완전 수급의 원인에 대해 주거급여와 생계급여를 비교해 보면, 두 급여 모두 '대상자가 몰라서'

가 가장 큰 원인으로 꼽혔으며, 그다음으로는 ‘신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서’인 것으로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 국민기초생활보장제도 전반과도 유사한 결과이다. 급여별로 비교해 보면, 주거급여의 경우 제도의 복잡성 측면과 선정 기준의 엄격성 측면에서 생계급여보다 응답 비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났지만, ‘대상자가 몰라서’로 응답한 비율은 주거급여가 생계급여보다 더 높은 것으로 나타났다. 복잡성은 선정 기준의 엄격성과 제도 수급 절차상의 복잡성 등을 포괄하는데, 상대적으로 복잡성이 덜한 주거급여에서 ‘비신청’으로 인한 불완전 수급 문제가 심각하다는 것은 제도에 대한 홍보 및 제도에 대한 인식 제고가 효과적이지 못함을 의미한다. 이는 주거급여의 경우 비신청 문제를 해소하는 방법으로 대상자에 대한 제도 홍보와 인식 제고가 중요하다는 것을 의미한다.

〈표 4-25〉 사각지대 비신청 사유: 주거급여와 생계급여(1순위 응답)

(단위: %, 명)

구분	주거급여				생계급여			
	전체	시군구	읍면동	LH	전체	시군구	읍면동	LH
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(N)	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.

주거급여 신청 과정의 복잡성과 신청을 위한 구비서류 준비의 어려움을 살펴보면, 두 질문 모두 ‘별로 그렇지 않다’는 응답 비율이 가장 높은 것으로 나타나, 서비스 공급자들이 인식하는 제도의 복잡성은 심각하지 않음을 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-26〉 주거급여 복잡성

(단위: %, 명)

구분	신청 과정 복잡성				구비 서류 준비 어려움			
	전체	시군구	읍면동	LH	전체	시군구	읍면동	LH
전혀 그렇지 않다	22.7	21.3	26.0	21.5	19.3	19.3	21.5	17.0
별로 그렇지 않다	58.9	61.0	58.0	56.5	60.4	61.3	59.5	60.0
대체로 그렇다	17.7	17.0	16.0	20.5	19.0	18.3	18.0	21.0
매우 그렇다	0.7	0.7	0.0	1.5	1.3	1.0	1.0	2.0
합계(N)	100.0 (700)	100.0 (300)	100.0 (200)	100.0 (200)	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.

아래 표들은 주거복지 사각지대 문제가 가장 심각한 프로그램으로 응답된 공공임대주택과 그다음으로 심각한 문제로 꼽힌 긴급주거지원에서의 사각지대 발생 사유를 나타낸다. 응답자들은 이 두 제도 역시 앞서 살펴본 주거급여와 생계급여와 마찬가지로 대상자의 비신청을 주된 사각지대 발생 이유로 응답하였다.

사각지대 발생 이유는 두 프로그램 간 유사한 특성을 보이지만, 공공임대주택의 비신청 사유는 제도의 복잡성이 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아래 구분 중 복잡성과 연결되는 신청 절차 및 선정 과정의 복잡성과 선정 기준의 엄격성에 대한 응답이 다른 주거복지 프로그램보다 높은 것으로 나타났다. 이는 공공임대주택 서비스가 다른 현금 또는 일시적 지원서비스에 비해 보다 장기적으로 제공되기 때문에 그 수급 조건이 까다로운 것에서 기인한다. 한편, 긴급주거지원의 경우 ‘대상자가 몰라서’

로 응답한 비율이 71%로 나타나 지역 주민들 대상으로 제도 홍보와 안내가 필요함을 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-27〉 사각지대 발생 이유: 공공임대주택과 긴급주거지원

(단위: %, 명)

구분	공공임대주택				긴급주거지원			
	전체	시군구	읍면동	LH	전체	시군구	읍면동	LH
대상자의 비신청	33.6	31.0	39.0	32.0	37.4	35.0	42.5	36.0
서비스 공급자의 오류 및 과실	2.7	2.7	1.0	4.5	2.4	2.0	1.0	4.5
대상자의 욕구 미충족	13.4	15.0	14.5	10.0	12.0	14.7	10.0	10.0
구조적 배제	50.3	51.3	45.5	53.5	48.1	48.3	46.5	49.5
합계(N)	100.0 (700)	100.0 (300)	100.0 (200)	100.0 (200)	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.

〈표 4-28〉 사각지대 비신청 이유: 공공임대주택과 긴급주거지원(1순위)

(단위: %, 명)

구분	공공임대주택				긴급주거지원			
	전체	시군구	읍면동	LH	전체	시군구	읍면동	LH
대상자가 몰라서	58.3	64.5	51.3	57.8	71.0	72.4	65.9	75.0
신청·선정 과정의 복잡성	21.3	12.9	28.2	25.0	16.0	12.4	18.8	18.1
자녀 등 가족 피해 우려	1.7	3.2	1.3	0.0	1.5	2.9	1.2	0.0
선정 기준의 엄격성	11.9	12.9	9.0	14.1	6.1	4.8	8.2	5.6
사회적 낙인 우려	2.6	3.2	2.6	1.6	1.1	1.9	0.0	1.4
급여 및 서비스의 불충분성	2.1	1.1	3.8	1.6	2.3	3.8	2.4	0.0
급여의 비적합성	2.1	2.2	3.8	0.0	1.9	1.9	3.5	0.0
합계(N)	100.0 (235)	100.0 (93)	100.0 (78)	100.0 (64)	100.0 (262)	100.0 (105)	100.0 (85)	100.0 (72)

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

복지제도 전반에 관해서는 ‘대상자가 신청하지 않아서’ 사각지대가 발생한다는 인식이 가장 높은 반면, 국민기초생활보장제도, 주거급여, 생계급여, 공공임대주택, 주택금융지원, 긴급주거지원과 같이 구체적인 제도 자체에 대해서는 ‘제도 설계의 문제’로 인해 사각지대가 발생한다고 인식하는 비율이 가장 높고, 다음으로 ‘대상자가 신청하지 않아서’의 비율이 높게 나타났다. 제한적 대상, 선별적 적용 범위 등 제도 설계상의 문제로 인한 사각지대 발생 인식이 높은 점을 고려할 때, 향후 관련 제도들의 자격기준 완화 및 수혜 대상 확대에 대한 논의가 필요하다고 판단된다.¹⁹⁾

지자체 및 LH 주거급여사무소에서 주거복지 관련 사각지대 발굴이 실질적으로 이루어지고 있는지를 살펴보면, 전체 응답자의 약 70%가 사각지대 발굴이 실질적으로 이루어지고 있다고 응답했으며, 지자체별로는 시군구의 희망복지지원단 및 읍면동에서 사각지대 발굴이 가장 많이 이루어지고 있었으며, LH 주거급여사무소의 경우 해당 비율이 절반을 조금 넘는 수준으로 나타났다. 이는 해당 조직이 담당하고 있는 업무의 특성이 반영되어 나타난 결과인 것으로 판단된다.

〈표 4-29〉 주거복지 관련 사각지대 발굴 실질적 시행 여부

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구			읍면동	LH 주거급여 사무소
		통합조사 관리팀	주거급여사 업팀	희망복지지 원단		
그렇다	69.0	72.2	74.0	77.7	75.5	54.0
그렇지 않다	31.0	27.8	26.0	22.3	24.5	46.0
합계(N)	100.0 (700)	100.0 (97)	100.0 (100)	100.0 (103)	100.0 (200)	100.0 (200)

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

19) 부표 참조.

〈표 4-30〉 주거복지 관련 발굴한 사각지대의 실질적인 제도 수혜 여부

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구			읍면동	LH 주거급여 사무소
		통합조사 관리팀	주거급여 사업팀	희망복지 지원단		
그렇다	74.9	77.1	86.5	67.5	86.8	54.6
그렇지 않다	5.4	1.4	4.1	12.5	5.3	3.7
모름	19.7	21.4	9.5	20.0	7.9	41.7
합계(N)	100.0 (483)	100.0 (70)	100.0 (74)	100.0 (80)	100.0 (151)	100.0 (108)

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

발굴한 주거복지 관련 사각지대가 실질적인 제도 수혜로 이어진 경우는 시군구의 주거급여사업팀 및 읍면동에서 가장 높은 비율을 보였다. 반면, 주거복지 관련 사각지대 발굴이 실질적으로 이루어지고 있다는 응답 비율(77.7%)이 높았던 시군구의 희망복지지원단에서는 실질적인 주거복지 관련 제도 수혜가 이루어졌다는 응답이 67.5%로 낮게 나타났으며, 실질적인 제도 수혜 여부를 모른다고 응답한 비율도 20.0%로 높게 나타나 사각지대 발굴과 발굴 이후의 실질적인 제도 수혜의 연계가 이루어지고 있지 않은 것으로 유추해 볼 수 있다.

발굴된 사각지대 중 실질적인 제도 수혜를 받은 대상들에게 적용된 프로그램은 주거급여(57.7%), 주택개량 및 주거환경 개선(16.3%), 거처 마련 및 이주 지원(13%)인 것으로 나타났다. 응답자 소속 기관별로는 지방자치단체와 주거급여사무소에서는 두 번째로 응답 비율이 높은 프로그램이 다르게 나타났는데, 지자체의 경우 주택개량 및 주거환경 개선으로 주거급여사무소의 경우 거처 마련 및 이주 지원인 것으로 나타났다. 이는 기관별 고유 업무 특성에 따른 차이로 볼 수 있다.

〈표 4-31〉 주거복지 관련 사각지대 발굴 대상자의 제도 수혜 내용

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내·주거 급여사무소
주택개량 및 주거환경 개선	16.3	18.6	17.6	6.8
거처 마련 및 이주 지원	13.0	9.9	13.0	22.0
주거비 지원(주거급여 제외)	9.1	11.6	4.6	11.9
주거급여 등 국민기초생활보장제도 급여	57.7	54.7	63.4	54.2
긴급복지제도	11.3	11.6	13.0	6.8
합계(N)	100.0 (362)	100.0 (172)	100.0 (131)	100.0 (59)

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

발굴한 사각지대 중 제도 수혜를 받지 못한 사람들에게 대한 모니터링 여부를 묻는 질문에(26명 응답) 절반 정도가 제도 수혜를 받지 못한 대상들에 대해 모니터링을 한다고 응답하였다. 한편, 발굴한 사각지대 중 제도 수급(또는 수혜)과 수급 중지 그리고 탈수급 사이를 빈번히 오가는 대상에 대한 모니터링 여부를 묻는 질문에(388명 응답) 60.6%가 이들에 대한 모니터링을 한다고 응답하였다. 응답자 소속 기관별로 살펴보면 주거급여사무소 응답자의 경우 28.6%만 이들에 대한 모니터링을 한다고 응답해 지방자치단체와 매우 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 4-32〉 발굴한 사각지대 제도 수혜와 수급 중지, 탈수급에 대한 모니터링 여부

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내·주거 급여사무소
그렇다	60.6	61.8	73.4	28.6
그렇지 않다	39.4	38.2	26.6	71.4
합계(N)	100.0 (388)	100.0 (186)	100.0 (139)	100.0 (63)

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

주거급여를 포함한 주거복지 부문의 사각지대 발굴의 성과가 가장 큰 조직(자원)에 대해서는 지자체와 LH 주거급여사무소의 인식 차이가 큰 것을 볼 수 있다. 시군구 및 읍면동 담당자들은 ‘찾아가는 보건복지서비스(읍·면·동 복지허브화)’의 성과가 높다고 인식하는 비율이 매우 높게 나타났으며(각각 65.0%, 67.0%), 다음으로 ‘희망복지지원단’, ‘주거복지 전담조직(주거복지센터 등)’ 및 ‘LH 현장조직원’의 순으로 나타났다. 반면, LH 주거급여사무소 종사자들의 경우 ‘찾아가는 보건복지서비스(38.0%)’와 ‘LH 현장조직원(33.0%)’을 사각지대 발굴 성과가 큰 조직으로 인식하고 있었다. 또한, 지자체 담당자들에 비해서 주거복지 전담조직에 대한 성과도 더 크게 인식하고 있는 것을 볼 수 있었다. 이러한 결과는 주거복지 사각지대 발굴 업무는 지역주민과의 대면접촉이 많은 조직에서 더 큰 성과를 가져올 수 있음을 나타낸다고 볼 수 있다.

〈표 4-33〉 자치단체 사각지대 발굴에 성과가 큰 조직: 주거복지 분야(1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
희망복지지원단	8.9	14.0	9.0	1.0
찾아가는 보건복지서비스(읍·면·동 복지 허브화)	57.9	65.0	67.0	38.0
지역사회보장협의체	3.7	1.0	3.5	8.0
공공자원(보건소, 학교, 돌봄서비스 등)	1.7	1.0	2.0	2.5
LH 현장조직원	14.4	8.3	5.0	33.0
주거복지 전담조직(주거복지센터 등)	9.7	8.0	7.5	14.5
여타 민간자원	2.3	1.7	4.0	1.5
여타 공공자원	1.4	1.0	2.0	1.5
합계(N)	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.

반면, 주거복지 영역의 사각지대 발굴에 가장 효과적이라고 인식하고 있는 수단은 지자체와 LH 주거급여사무소 모두에서 ‘지역 내 인적 자원망 활용’이 높게 나타났으며, ‘복지 사각지대 발굴 조사’와 ‘가족 및 이웃의 사각지대 제보’ 등도 실제 주거복지 사각지대 발굴을 위해 주로 활용하고 있는 비율에 비해 그 효과가 좋은 수단으로 인식하는 비율이 높았다. 이러한 결과로 주거복지 영역의 사각지대 발굴 수단을 개선함에 있어 직접 대상 가구 및 대상인의 구체적인 가구 및 주거 상황을 파악할 수 있는 직접 대면 수단이 중요할 것으로 판단된다. 한편, 주택조사의 경우 응답 비율이 전체 응답자의 6.4%인 것으로 나타났지만 주거급여사무소 소속 응답자의 경우 14.5%로 나타나 소속 기관에 따른 차이가 매우 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-34〉 주거복지 사각지대 발굴에 가장 효과적인 수단(1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
행복e음 등 중앙부처 정보시스템 활용	23.7	25.3	26.5	18.5
복지서비스 기관 네트워크(지역사회보장협의체, 돌봄협의체 등) 활용	11.0	12.0	6.5	14.0
지역 내 인적 자원망 활용(통·이장, 문구점 등)	24.0	22.0	27.0	24.0
민관 협력사업(보조, 자체 포함)	1.0	0.7	1.0	1.5
복지 사각지대 발굴 조사	15.4	18.7	15.0	11.0
유관기관 협력 체계 구축 및 활용(경찰서, 파출소, 소방서, 등)	1.3	1.7	1.0	1.0
보훈, 학교, 의료 등 정보 비연계 기관 협조	0.9	1.3	0.0	1.0
가족 및 이웃의 사각지대 제보	12.6	12.7	17.0	8.0
주택조사(신청조사, 확인조사 등)	6.4	3.3	3.0	14.5
주거복지 전담조직(주거복지센터 등)과의 협력	3.4	2.0	2.5	6.5
기타	0.3	0.3	0.5	0.0
합계(N)	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.

이러한 다양한 정책 수단을 활용하기 어려운 점에 대해서 질문한 결과 지역 내 인적 자원 부족을 1순위로, 정보시스템 측면의 자료 연계 부족을 2순위로 꼽았다.

〈표 4-35〉 주거복지 사각지대 발굴에 다양한 정책 수단을 활용하기 어려운 점(1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
지방자치단체장의 관심 부족	2.9	4.0	2.5	1.5
담당자의 관심 부족	6.6	9.0	5.5	4.0
정보시스템 등 자료의 연계 부족	30.7	28.3	22.5	42.5
사각지대 발굴 업무의 권한 부족	11.7	8.0	10.0	19.0
지역 내 인적 자원 부족	32.9	37.7	41.5	17.0
조사권 없음	4.9	3.3	4.5	7.5
비용 지원 미흡	3.1	4.3	3.0	1.5
외부 유관기관 혹은 복지시설과의 네트워크 부족	5.4	3.3	7.5	6.5
기타	1.9	2.0	3.0	0.5
합계(N)	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.

행복e음 등 정보시스템의 활용은 사각지대를 발굴할 수 있는 효율적인 방법이지만 해당 자료가 개인의 중요한 정보이기 때문에 개인 정보보호 문제에 직면하게 된다. 그리고 정보를 확인할 수 있는 권한이 소속과 직무에 따라 다르기 때문에 정보시스템 활용에는 항상 제약이 따르게 된다. 또한, 지자체와 LH 주거급여사무소에서 서로 다른 양상을 보였는데, 지자체의 경우 지역 내 인적 자원 부족을 가장 큰 이유로 꼽았고, 주거급여사무소에서는 정보시스템 등 자료의 연계 부족을 가장 큰 이유로, 그다음은 사각지대 발굴 업무의 권한 부족으로 인식하고 있었다. 지역 내 인적 자원 부족 문제는 보통 대도시보다는 중소도시 또는 농어촌 지역에서 상대적으로 심각하게 발생한다. 특히 읍면동과 같은 가장 작은 단위의 지자

체의 경우 해당 행정구역에서 복지수요를 충족할 수 있는 복지자원을 확보하는 것은 쉽지 않다. 따라서 복지자원의 확보를 위해서는 복지자원의 발굴과 함께 시군구 단위를 중심으로 하는 복지자원 공유를 더욱 확대해야 할 것이다.

또한, 복지제도 전반 및 주거복지 부문의 사각지대 발굴 과정에서 어려운 점으로 지자체의 경우 ‘과다한 근무시간 및 업무 부담’ 및 ‘사각지대 발굴 업무 외 고유 업무 수행’이 절반 이상의 비율을 차지한 반면, LH 주거급여사무소의 경우 ‘행복 e음, 사각지대 발굴 시스템 등 정보 열람 및 대상자 관련 정보 권한 미흡’이 과반으로 나타나, 주거복지서비스 공급자 별로 어려움에 대한 인식 정도가 다르게 나타난 것을 확인할 수 있었다.

〈표 4-36〉 사각지대 발굴 업무 관련 어려운 점(주거복지: 1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
행복e음, 사각지대 발굴 시스템 등 정보 열람 및 대상자 관련 정보 권한 미흡	26.4	16.7	17.0	50.5
대상자 혹은 신청자의 신체적·언어적·물리적 폭력에 따른 위험	7.7	9.0	6.0	7.5
관내 공공자원의 협조 미흡	5.0	3.7	4.0	8.0
관내 민간자원의 발굴 어려움	6.1	7.7	6.5	3.5
타 부서 혹은 팀의 업무 협조 부족	1.1	1.0	1.5	1.0
과다한 근무시간 및 업무 부담	23.6	26.7	34.5	8.0
사각지대 발굴 업무 외 고유 업무 수행	20.6	23.7	26.5	10.0
대상자와의 의사소통의 어려움	2.4	3.0	1.0	3.0
주거복지 전담조직(주거복지센터 등)의 부재	5.9	6.7	3.0	7.5
기타	0.3	0.7	0.0	0.0
인력지원	0.4	1.0	0.0	0.0
조사권 없음	0.1	0.0	0.0	0.5
담당자 관심 부족	0.1	0.3	0.0	0.0
모두	0.1	0.0	0.0	0.5
합계(N)	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.

위의 결과들을 통해 현재의 주거복지 사각지대 발굴을 위한 통합적인 시스템이 부재함을 파악할 수 있다. 즉, 사각지대 발굴에 유리한 주택조사 업무를 수행하고 있는 LH 주거급여사무소의 종사자들의 경우에는 권한 부족 및 자료 연계 부족으로 어려움을 겪고 있었으며, 지자체 공무원은 지역 내 인적 자원 부족으로 어려움이 큰 것으로 나타나 주거급여사무소와 지역 내 지자체 조직과의 업무 연계가 원활히 이루어질 경우 사각지대 해소에 도움이 될 것으로 판단된다.

주거복지 사각지대 발굴을 위한 효과적인 전달체계에 대한 인식 조사의 경우 중앙부처 단위에서는 국토부 등 개별 담당 부처, 시도 단위에서는 복지주무부서, 시군구 단위에서는 주거복지 전담조직(주거복지센터 등), 읍면동 단위에서는 찾아가는 복지전담팀이라고 응답한 비율이 가장 높은 것으로 나타나, 시군구 단위에서는 주거복지 사각지대 발굴을 위한 별도 또는 전담 조직이 마련될 필요성이 있음을 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-37〉 주거복지 사각지대 발굴에 효과적인 전달체계

(단위: %, 명)

구분 (n)		전체 (700)	시군구 (300)	읍면동 (200)	LH주거급여 사무소(200)
중앙 부처	복지부	21.0	22.7	23.0	16.5
	국토부(주거급여) 등 개별 담당 부처	38.0	32.0	36.5	48.5
	전담기구	26.3	29.3	26.0	22.0
	기타	0.3	0.3	0.5	0.0
	불필요	14.4	15.7	14.0	13.0
합계(N)		100.0	100.0	100.0	100.0
시도 단위	복지주무부서	40.6	31.7	42.5	52.0
	복지사업과 별도	14.9	19.0	18.0	5.5
	전담기구(예: 지역사회보장협의체)	27.4	28.7	24.0	29.0
	민간기관	1.9	2.7	2.0	0.5
	기타	0.3	0.7	0.0	0.0
	불필요	14.7	16.7	13.5	13.0
	주거복지 전담조직	0.1	0.3	0.0	0.0
	LH	0.1	0.3	0.0	0.0
합계(N)		100.0	100.0	100.0	100.0
시군구 단위	복지주무부서	22.9	17.0	26.0	28.5
	복지사업과 별도	7.0	10.0	7.5	2.0
	전담기구(희망복지지원단, 드림스타트)	17.0	19.0	16.0	15.0
	민간기관	1.3	2.3	1.0	0.0
	주거복지 전담조직(주거복지센터 등)	37.4	36.3	35.0	41.5
	기타	0.1	0.3	0.0	0.0
	불필요	14.0	14.7	14.5	12.5
	인력 충원	0.1	0.3	0.0	0.0
	LH	0.1	0.0	0.0	0.5
합계(N)		100.0	100.0	100.0	100.0
읍면동 단위	읍면동 주민센터	23.4	15.0	25.0	34.5
	찾아가는 복지전담팀	47.0	51.7	42.0	45.0
	읍면동 사회보장협의체	9.0	9.0	11.5	6.5
	민간기관	3.4	4.7	4.5	0.5
	기타	1.0	1.0	2.0	0.0
	불필요	15.3	17.7	14.0	13.0
	인력 충원	0.3	0.3	0.5	0.0
	주거복지 전담조직	0.3	0.7	0.0	0.0
	LH	0.1	0.0	0.0	0.5
	보건인력	0.1	0.0	0.5	0.0
합계(N)		100.0	100.0	100.0	100.0

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

4. 사각지대 관리·운영 체계 개선 대안

주거급여 사각지대 발굴을 위해 가장 시급하게 정비되어야 할 부분은 정보 관련 시스템의 정비인 것으로 나타났다. 조사 대상인 복지서비스 공급 대상자들은 ‘사회보장정보시스템(행복e음)과 주거급여 정보시스템의 정보 일치성 강화(42.4%)’, ‘사각지대 발굴 관리시스템 정비(정보 연계 확대 등)(35.9%)’ 등 정보 관련 시스템의 개선 및 정비에 대한 응답 비율이 높았다. 특히, LH 주거급여사무소에서 ‘사회보장정보시스템(행복e음)과 주거급여 정보시스템의 정보 일치성 강화’가 필요하다는 응답이 64.0%로 매우 높았고, 시군구 및 읍면동 지자체에서는 ‘사각지대 발굴 관리시스템 정비(정보 연계 확대 등)’에 대한 응답 비율이 각각 41.7%, 40.5%로 가장 높게 나타났다.

정보시스템 중요성 및 정비 필요성은 제도 도입 초기부터 지적되어 온 문제였는데 아직 충분히 개선되지 않은 것으로 보인다. 김혜승 외(2015, p. 386)의 연구 결과를 보면, 맞춤형 급여 도입 초기에 지자체 주거급여 담당 공무원 및 조사기관 담당자를 대상으로 한 설문조사에서도 향후 주거급여제도의 조속한 정착을 위해 우선적으로 해결해야 할 과제에 대해 ‘주거급여 관련 정보 시스템의 안정화’, ‘관련 기관 간의 업무 유대 및 협조 강화’를 꼽은 비율이 높았으나, 여전히 이에 대한 개선은 불충분한 것으로 유추해 볼 수 있다.

현재 보장기관의 사회보장정보시스템과 주택조사 전담기관의 주거급여 정보시스템 간의 일치성은 약 90% 수준으로, 매달 수급 진입과 탈락 정보의 일치성, 주택조사 결과의 신속한 통보, 조사 결과의 충분한 내용 및 주지 사항 등에 대한 정보 교류 시스템이 개선될 필요가 있다(진미윤, 2016. p. 59).

〈표 4-38〉 주거급여 사각지대 발굴: 정비 사항

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
사회보장정보시스템(행복e음)과 주거급여 정보시스템의 정보 일치성 강화	42.4	33.3	34.5	64.0
사각지대 발굴 관리시스템 정비(정보 연계 확대 등)	35.9	41.7	40.5	22.5
사각지대 신고·포상제도 정비(또는 도입)	5.7	5.7	8.0	3.5
관련 홍보	5.0	6.7	3.0	4.5
현장조사 및 점검	9.9	11.0	12.0	6.0
지자체 적극성 결여	0.3	0.0	0.0	1.0
관련업무 인력 증가	0.3	0.3	0.5	0.0
담당자의 관심	0.3	0.0	0.5	0.5
제도의 단순화	0.3	0.7	0.0	0.0
인원 충원	0.7	0.7	1.5	0.0
주민협의체	0.1	0.3	0.0	0.0
행복e음과 주거급여시스템 자동 연계	0.1	0.3	0.0	0.0
전담기관 신설	0.3	0.3	0.0	0.5
조사권	0.1	0.0	0.5	0.0
합계(N)	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.

주거급여 사각지대 발굴 및 축소를 위해 인력 확대가 가장 필요한 조직으로는 '읍면동의 찾아가는 복지전담팀'에 대한 비율이 가장 높았다. 특히, 시군구 및 읍면동 지자체 공무원의 경우, '읍면동의 찾아가는 복지전담팀'에 대한 인력 확대가 필요하다고 인식하는 경우가 각각 58.3%, 63.5%로 매우 높게 나타났으며, 다음으로 '시군구 주거복지전담조직(주거복지센터)'이 필요하다는 응답 비율이 각각 23.3%, 16.5%로 나타났다. 반면, LH 주거급여사무소 종사자들의 경우에는 인력 확대가 가장 필요한 조직은 '읍면동의 찾아가는 복지전담팀(43.5%)'이었고, 다음으로 'LH 주거급여사무소(조사 전담기관)'가 40.0%로 나타나 지자체와 차이를 보였다.

〈표 4-39〉 주거급여 사각지대 발굴: 인력 확대 필요 조직

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
시군구 희망복지지원단	5.9	8.3	5.0	3.0
읍면동의 찾아가는 복지전담팀	55.6	58.3	63.5	43.5
LH 주거급여사무소(조사 전담기관)	19.6	10.0	13.5	40.0
국토부 마이홈센터	1.4	0.0	1.5	3.5
시군구 주거복지전담조직(주거복지센터)	18.4	23.3	16.5	13.0
전담 방문상담원	0.3	0.7	0.0	0.0
통합조사팀	0.3	0.7	0.0	0.0
통합조사관리팀 인력 확충	0.1	0.3	0.0	0.0
국토부에서 관련 부서 별도 신설하여 업무 전담	0.1	0.0	0.5	0.0
사각지대 발굴 전담팀	0.1	0.0	0.0	0.5
복지통장	0.1	0.3	0.0	0.0
행복e음과 주거급여시스템 자동연계	0.1	0.3	0.0	0.0
전담기관 신설	0.3	0.3	0.0	0.5
조사권	0.1	0.0	0.5	0.0
합계(N)	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, 주거급여에 대한 조사 전담기관은 LH의 주거급여사무소이지만, 늘어나는 주거복지 관련 욕구와 이에 상응하는 주거복지 관련 사각지대를 발굴하고 관리하기 위해 서울주택공사(SH) 등 지방공사의 주거급여 전달체계 참여에 대해 응답자의 62.4%가 현재의 전달체계 유지가 필요하다고 응답했으며, 약 35%는 지방공사의 참여가 필요하다고 응답하였다. 응답자 소속 기관별로는 지방자치단체의 경우 상대적으로 더 많은 응답자가 지방공사의 참여에 동의하는 것으로 나타났고 주거급여사무소의 경우는 응답자의 상당수(약 85.5%)가 현행 전달체계를 유지할 필요가 있다고 응답하였다. 이러한 지방주택공사의 전달체계 참여에 대한 FGI 내용을 살펴보면, 설문조사 응답 결과와 유사하게 현행 전달체계가 유지되

여야 한다는 의견이 적지 않았다. 그 이유로는 추가적인 전달체계로 인한 업무분장과 책임소재 등 관리 체계상의 문제점, 전달체계 복잡화로 인한 중복 수혜 발생 가능성, 다양한 기관의 참여로 인한 업무 협조 측면에서의 문제점 등이 제시되었다. 한편 이들을 별도의 전달체계보다는 서비스 공급자 확대가 필요한 수선유지사업에 함께 참여하는 방향으로 전달체계를 확장시키자는 의견도 제시되었다. 또한 주거급여 전달체계와 지방주택공사의 정보시스템의 통합 문제 등이 제시되었다. 한편, 찬성하는 의견으로는 지방공사 편입으로 인한 대상자의 접근성 강화와 현행 지방자치단체 복지 담당 공무원의 과중한 업무량을 고려할 때 사각지대 발굴 차원에서 해당 기관의 전달체계 참여가 필요하다는 의견이 제시되었다. 하지만 현재에도 복잡하고 전달체계 간 원활한 협조가 어려운 상황에서 지방공사까지 참여하는 것에 대해 시기상조로 판단하는 의견이 주를 이루었다.

〈표 4-40〉 주거급여 사각지대 발굴을 위한 지방공사 참여 필요성에 대한 생각

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
현행 유지(LH 주거급여사무소만)	62.4	53.3	53.0	85.5
SH 등 지방공사 참여 필요	34.7	44.7	45.5	9.0
기타 기관 참여 필요	2.9	2.0	1.5	5.5
합계(N)	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.

한편, 주거급여 사각지대 발굴 업무의 주된 권한과 책임 주체에 관한 인식에서는 지자체 담당자(시군구 및 읍면동)들은 '국토부 등 제도별 담당 부처(각각 45.0%, 42.0%)'가 가장 많았고, LH 주거급여사무소 종사

자들은 ‘읍면동(35.0%)’ 비율이 가장 높고, ‘국토부 등 제도별 담당 부처(32.0%)’가 다음으로 높게 나타났다. 또한, 발굴된 주거급여 사각지대의 관리 및 모니터링 권한과 책임 주체에 대해 지자체 담당자(시군구 및 읍면동)들은 ‘국토부 등 제도별 담당 부처(각각 40.3%, 38.5%)’, LH 주거급여사무소 종사자들은 ‘시군구(36.0%)’라고 응답한 비율이 가장 높았다. 특히, 지자체 담당자들의 경우 권한과 책임에 대해서는 현재 자신이 속한 지자체 조직보다 상위 조직에 권한 및 책임이 있어야 한다고 인식하는 경향이 높은 것으로 보인다.

사각지대 발굴을 위한 인력 확대 필요가 있는 조직에 대해서는 어느 정도 복지서비스 공급자들 사이에 공감대가 형성되어 있는 것으로 볼 수 있으나, 사각지대 관련 업무의 권한 및 책임 주체에 관해서는 인식의 차이가 존재하는 것으로 나타나, 향후 사각지대 발굴 업무와 발굴된 사각지대의 관리 및 모니터링 업무의 권한 및 책임 주체에 대한 합의 과정이 더 필요할 것으로 보인다.

〈표 4-41〉 주거급여 사각지대 발굴 업무 권한과 책임 주체

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
보건복지부	10.4	11.7	13.0	6.0
제도별 담당 부처(국토부 등)	40.4	45.0	42.0	32.0
시도	5.9	5.7	9.0	3.0
시군구	18.3	14.0	19.5	23.5
읍면동	23.1	22.3	12.5	35.0
기타	1.6	1.3	3.0	0.5
민간	0.1	0.0	0.5	0.0
LH, SH	0.1	0.0	0.5	0.0
합계(N)	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.

〈표 4-42〉 발굴된 사각지대의 관리 및 모니터링 권한과 책임 주체(주거급여)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
보건복지부	9.9	11.3	10.5	7.0
제도별 담당 부처(국토부 등)	36.1	40.3	38.5	27.5
시도	7.3	5.3	9.0	8.5
시군구	26.1	21.7	23.0	36.0
읍면동	18.7	19.7	16.0	20.0
기타	1.3	1.0	2.5	0.5
주거급여사무소	0.4	0.7	0.0	0.5
LH, SH	0.1	0.0	0.5	0.0
합계(N)	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.

주거급여 사각지대 해소를 위한 가장 효과적인 정책 방향에 대해서도 지자체 공무원과 LH 주거급여사무소 종사자들의 인식에 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 시군구 및 읍면동 담당자들의 경우 '주거급여 선정 기준선(기준 금액) 상향(각각 31.3%, 27.5%)'과 '자산기준 완화(각각 17.7%, 15.5%)' 등 자격기준 완화에 대한 응답 비율이 높았으나, 주거급여사무소 종사자들의 경우 '주거급여 관련 기관 확대 또는 역할 증대(36.0%)'라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. '자격기준 완화'를 정책 방향으로 꼽은 경우는 제도 자체의 문제(비적격 비수급)로 인한 사각지대 발생 가능성을 사각지대의 이유로 인식하고 있다고 볼 수 있으며, '주거급여 관련 기관 확대 또는 역할 증대' 방안을 꼽은 경우는 적격 비수급(type Ia 오류 및 type Ib)으로 인한 사각지대 발생 가능성을 더 크게 인식하고 있는 것으로 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-43〉 주거급여 사각지대 해소를 위한 가장 효과적인 정책 방향(1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
주거급여 선정 기준선(기준 금액) 상향	25.1	31.3	27.5	13.5
주거급여액(임차급여, 수선유지급여) 상향	16.4	17.0	19.5	12.5
부양의무자 기준 폐지	12.9	12.0	17.0	10.0
자산기준 완화(자동차 기준, 급여 체계, 재산의 소득 환산율, 재산의 기본공제액 등)	16.4	17.7	15.5	15.5
주거급여 관련 기관 확대 또는 역할 증대	23.1	17.7	18.5	36.0
제도에 대한 홍보 강화	4.4	2.7	1.0	10.5
사회적 낙인, 수치심 등에 대한 인식 전환 노력	0.9	0.3	0.5	2.0
공무원 수 충원	0.1	0.0	0.5	0.0
제도의 단순, 간소화	0.1	0.3	0.0	0.0
공공임대주택 확대	0.1	0.3	0.0	0.0
긴급주거시설 마련	0.1	0.3	0.0	0.0
차상위계층과 같은 소득·재산 조사 기준 적용 필요	0.1	0.3	0.0	0.0
합계(N)	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.

제 5 장

부정수급 모니터링 분석

제1절 개요

제2절 분석 결과

5

부정수급 모니터링 분석 《

제1절 개요

복지서비스 공급자를 대상으로 실시한 모니터링 조사를 통해 부정수급 관리 실태 및 인식에 대해 살펴보았다. 모니터링 조사의 내용은 크게 부정수급에 대한 일반적인 인식과 부정수급 관련 관리·운영 체계 그리고 복지행정 활동에 대한 실태와 인식으로 분류할 수 있다.

먼저, 일반적 인식 부문은 복지서비스 공급자들이 우리나라 전체 또는 소속된 지방자치단체에서 발생하는 부정수급과 이에 대응하는 정책과 프로그램에 대해 어떻게 인식하는지를 파악하는 설문들로 구성된다. 그리고 본 연구의 주된 관심이 주거복지 분야와 주거급여의 부정수급이기 때문에 이에 대한 인식을 중점적으로 살펴보았다.

그다음으로 관리·운영 체계는 부정수급 관리를 위한 법적 근거와 부정수급 관리·운영 체계와 관련 프로그램으로 구성된다. 법적 근거와 부정수급 관리를 위한 다양한 프로그램들은 복지서비스 공급자가 인식하는 법적 근거의 명확성과 관련 프로그램 설계로 이루어진다. 이러한 내용들은 주로 광역 지방자치단체와 복지부와 국토부 등 중앙 정부부처가 담당하는 영역이지만 이러한 부문들이 시군구와 읍면동 등에서 실제로 적용된다는 점에서 해당 부문에 대한 모니터링이 요구된다.

마지막으로 복지행정 활동은 부정수급에 대한 단계별 관리 활동을 의미하며, 이는 예방·저지·적발²⁰⁾·대응(사후처리)의 4단계로 구성된다

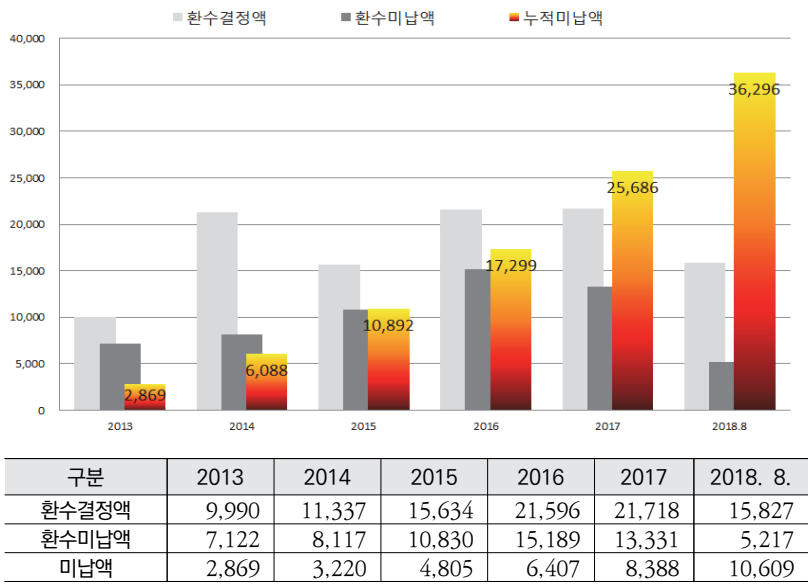
20) ‘저지’는 사전적 통제를 통한 차단율, ‘적발’은 사후적 확인을 통한 발견율 의미함(임완섭 외, 2017, p. 119).

(오윤섭 외, 2017, p. 121; 임완섭 외, 2017, p. 119). 예방은 급여 신청 및 초기상담 등 본격적인 급여 신청 과정 이전의 예방적 활동을 중심으로 접근하였으며, 저지는 급여 수급 이전의 사전적 통제 관점에서 급여 신청자의 자격요건, 자격요건에 대한 객관적인 심사 그리고 자격요건 미충족자에 대한 관리 등을 중심으로 파악하고자 한다. 적발은 급여 수급자의 자격요건 변동에 대한 주기적인 점검과 이와 관련된 자료 요청 및 조사 그리고 현장 활동을 중심으로 접근하며, 대응은 적발과 적발된 대상에 대한 적절한 상응 조치를 중심으로 파악하고자 한다.

본 절에서는 위에 제시된 부정수급 관련 일반적 인식, 관리·운영 체계, 복지행정 활동에 대한 조사 내용 중 주요 결과를 분석·제시한다.

[그림 5-1] 복지급여 부정수급자 환수결정액 및 미납액 현황

(단위: 백만 원)



주: 사회보장정보원이 국회 보건복지위에 제출한 자료임.

자료: 최도자 의원실(2018. 10. 14.).

위 그림은 복지급여 부정수급자 환수결정액과 미납액 현황을 나타낸 것이다. 환수결정액은 2014년 이후 크게 증가하였는데 이는 기초연금(2014. 7.) 및 맞춤형 급여 개편(2015. 7.) 등으로 제도 적용 대상 확대 및 급여 수준의 제고가 이루어진 시점이다

〈표 5-1〉 사회보장급여 부정수급 환수결정 및 환수 현황

(단위: 건, 백만 원)

연도	사업 유형	환수결정(건)	환수결정액	환수납부액	환수미납액 (미환수액)
합계		72,691	58,704	32,541	26,163
2015년	소계	16,673	15,605	10,213	5,392
	기초생활	16,300	15,428	10,107	5,321
	긴급복지	20	21	14	7
	기초연금(노령)	108	47	38	8
	자활지원	12	4	3	-
	한부모가족	84	36	20	16
	장애인복지	89	55	21	33
	아동청소년복지	4	4	1	3
2016년	영유아복지	56	10	9	1
	소계	26,067	21,553	13,673	7,880
	기초생활	25,427	21,309	13,505	7,804
	긴급복지	13	8	6	2
	기초연금(노령)	104	90	70	20
	자활지원	8	3	2	2
	한부모가족	95	26	14	12
	장애인복지	305	86	59	26
2017년	아동청소년복지	7	2	-	2
	영유아복지	108	29	17	12
	소계	29,951	21,546	8,655	12,891
	기초생활	28,748	20,935	8,377	12,558
	긴급복지	39	24	11	12
	기초연금(노령)	209	238	116	122
	자활지원	9	6	5	1
	한부모가족	121	33	16	17
	장애인복지	470	146	71	75
	아동청소년복지	5	2	-	2
	영유아복지	350	162	59	104

주: 지자체에서 사회보장정보시스템(행복e음) '보장비용 징수'로 등록한 자료를 기준으로 작성함.
자료: 쿠키뉴스(2018. 3. 12.); 보건복지부 작성·최도자 의원실 제공

한편 위 표는 기초생활보장제도를 포함한 주요 복지제도의 환수결정액 수준을 보여 주는데 기초생활보장제도의 경우 2016년 급격한 증가를 확인할 수 있다. 맞춤형 급여의 경우 2015년 7월부터 도입되었기 때문에 국민기초생활보장제도 선정 기준 완화 및 급여 수준 제고가 이러한 환수결정을 높이는 요인으로 작용하였음을 유추해 볼 수 있다. 환수결정 건수가 많아짐에 따라 환수납부액과 환수미납액도 증가하였다. 이러한 부정수급의 증가와 제재에 대한 인식은 본 연구의 모니터링 조사 결과에서 상세히 다루었다.

제2절 분석 결과

1. 부정수급에 대한 인식

복지서비스 공급자가 생각하는 부정수급에 대한 인식 조사를 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 소속 기관별 기본적 인식의 차이를 설명하는 데 유용하다.

복지서비스 공급자를 대상으로 복지 관련 부정수급에 대한 인식을 조사한 결과, 조사 대상자의 약 99%는 복지 분야의 부정수급이 존재한다고 인식하고 있었으며, 복지 분야 부정수급이 가장 심각한 분야로는 소득보장이 가장 높은 비율(70.8%)을 나타냈다. 다음으로는 주거보장(13.9%)과 의료보장(12.9%) 순인 것으로 나타났다. 아래 결과를 좀 더 살펴보면, LH 주거급여사무소가 소득보장으로 응답한 비율이 56.5%인 것에 비해 읍면동의 경우 그 비율이 80%에 달했다. 반면, 주거보장으로 응답한 비

율은 LH의 경우 32%에 이르지만 읍면동의 경우 7%에 머물렀다. 시군구 및 읍면동의 복지 담당자들은 LH 주거급여사무소 종사자들에 비해 소득보장에 대한 부정수급을 더 심각하게 인식하고 있지만, 신청 및 확인조사를 수행하고 있는 주거급여사무소 종사자들은 소득보장 이외에 주거보장의 부정수급이 심각하다고 인식하는 비율이 매우 높았다. 이는 소속 기관별로 복지 부정수급 발생 분야에 대한 인식이 매우 다름을 보여 준다.

〈표 5-2〉 우리나라 복지 관련 부정수급 발생 정도에 대한 인식

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 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 (N)	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.

〈표 5-3〉 복지 부정수급 문제가 심각한 분야

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
소득보장	70.8	74.2	80.0	56.5
의료보장	12.9	16.7	9.5	10.5
주거보장	13.9	6.4	7.0	32.0
교육보장	1.1	1.3	2.0	0.0
기타	1.3	1.4	1.5	1.0
합계 (N)	100.0 (699)	100.0 (299)	100.0 (200)	100.0 (200)

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

복지 부정수급이 가장 심각한 사회보장제도로 공공부조가 꼽혔으며 이는 응답자 소속 기관별로 살펴보았을 때에도 응답 비율이 가장 높았다. 이러한 결과는 앞서 살펴본 사각지대 문제가 가장 심각한 분야에서도 유사하게 나타났다. 즉, 공공부조는 사각지대 문제도 심각하지만 부정수급

역시 매우 심각한 분야임을 확인할 수 있다. 이는 공공부조제도가 다른 제도에 비해 선별적 특성이 강하고 자산 조사로 대표되는 선별성은 부정 수급과 사각지대 모두에서 강한 영향력을 발휘하고 있음을 보여 준다.

〈표 5-4〉 복지 부정수급 문제가 심각한 사회보장제도(1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 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 사회복지서비스사업	2.9	3.3	3.0	2.0
공공임대주택(영구임대, 국민임대 등)	6.1	3.3	6.0	10.5
주택금융지원	0.3	0.0	0.5	0.5
기타	0.1	0.0	0.5	0.0
합계(N)	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.

〈표 5-5〉 복지 부정수급 중 문제가 가장 심각한 급여

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 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(N)	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.

한편 한국의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도에서 부정수급이 가장 심각한 급여로 모든 응답 기관에서 생계급여가 꼽혔다. 다만, 앞서 살펴본 복지 분야별 부정수급 문제에서도 나타난 바와 같이 LH

주거급여사무소의 경우 다른 기관에 비해 주거급여로 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

통합급여 형태였던 국민기초생활보장제도가 2015년 7월 개별급여인 맞춤형 급여로 개편되었다. 이러한 제도 개편 이후 기초생활보장제도 부정수급 규모 변화에 대해 응답자의 33.7%가 조금 감소한 것으로, 30.1%가 변화가 없는 것으로 응답하였다. 주거급여의 경우 응답자 소속 기관별로 지방자치단체는 ‘변화 없음’으로 응답한 비율이, 주거급여사무소의 경우 ‘조금 감소’로 응답한 비율(42%)이 높았다. 또한 ‘조금 증가’(32%)로 응답한 비율도 높아서 부정수급 문제는 사각지대와 다르게 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 동시에 나타난 것을 해당 설문 결과를 통해 유추해 볼 수 있다. 따라서 부정수급 모니터링 관리가 지속적으로 필요함을 유추해 볼 수 있다.

〈표 5-6〉 맞춤형 급여 개편(2015년 7월) 이후 부정수급 변화

(단위: %, 명)

구분	기초생활보장제도				주거급여			
	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
크게 증가	6.1	9.3	5.0	2.5	3.7	5.7	2.5	2.0
조금 증가	26.3	26.0	22.5	30.5	27.6	27.7	23.0	32.0
변화 없음	30.1	30.7	38.0	21.5	30.7	29.3	41.5	22.0
조금 감소	33.7	30.0	29.0	44.0	33.3	32.0	26.5	42.0
크게 감소	3.7	4.0	5.5	1.5	4.7	5.3	6.5	2.0
합계(N)	100.0 (700)	100.0 (300)	100.0 (200)	100.0 (200)	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.

아래 표는 응답자가 속한 지자체 또는 담당 지역에서 주거복지 분야의 부정수급 문제가 어느 정도인지 조사한 결과이다. 응답자의 대부분이 ‘조금 있음’과 ‘없음’으로 응답하였으며, ‘많음’과 ‘매우 많음’으로 응답한 비

율은 6.3%에 불과하였다. 이는 앞서 살펴본 우리나라 복지 관련 부정수급 발생 정도에서 ‘많음’과 ‘매우 많음’으로 응답한 비율이 41%에 이르는 것을 보았을 때, 주거급여에 대한 응답이라 하더라도 우리나라 전체 복지에서의 부정수급 발생 정도에 대한 응답과 응답자가 속한 지자체에서의 부정수급 발생 정도에 대한 응답은 상당한 차이가 있음을 보여 준다. 따라서 아래 결과를 해석할 때에는 주거복지 분야 부정수급 문제가 심각하지 않다고 보기보다는 부정수급이 발생하는 범위(국가 전반, 지자체 등)에 따라 해당 응답자의 반응이 달라질 수밖에 없다는 사실을 인식하고 응답 자체의 비율보다는 집단 간 분포의 상대적 차이를 파악하는 방식으로 조사 결과를 접근할 필요가 있다.

〈표 5-7〉 소속 지자체 또는 담당 지역에서의 주거복지 분야 부정수급 정도

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내·주거급여사무소
없음	19.3	19.3	23.0	15.5
조금 있음	74.4	74.3	69.0	80.0
많음	4.9	3.3	7.5	4.5
매우 많음	1.4	3.0	0.5	0.0
합계(N)	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.

위 질문에서 부정수급이 없다고 응답한 사람을 제외한 565명을 대상으로 주거복지 분야에서 부정수급이 가장 심각하다고 응답된 프로그램은 주거급여(62.8%)로 나타났으며, 공공임대주택의 응답 비율(28.2%)이 두 번째로 높게 나타났다. 응답자 소속 기관별로도 응답 분포에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 5-8〉 주거복지 분야 부정수급 문제가 가장 심각한 프로그램

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
주거급여	62.8	60.6	67.3	62.0
공공임대주택	28.2	30.5	23.1	29.9
주택금융 지원	4.0	5.3	3.8	2.3
긴급주거지원	4.3	3.6	5.1	4.6
기타	0.5	0.0	0.6	1.2
합계(N)	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.

현재 복지 전반과 주거급여의 부정수급 관리 체계가 부정수급 축소에 효과적인지에 대해 질문하였다. 이에 대해 복지 전반의 경우 '별로 그렇지 않다'로 응답한 비율이 가장 높았으며(52.4%), 주거급여의 경우에서도 '별로 그렇지 않다'로 응답한 비율(51.6%)이 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 '대체로 그렇다'로 응답한 비율이 높게 나타났는데, 전반적으로 볼 때 현 주거급여 관리 체계의 부정수급 축소 효과에 대해 부정적으로 응답한 비율이 높음을 알 수 있다.

〈표 5-9〉 현행 부정수급 관리 체계의 부정수급 축소 효과

(단위: %, 명)

구분	전체		시군구		읍면동		LH주거급여사무소	
	복지 전반	주거급여	복지 전반	주거급여	복지 전반	주거급여	복지 전반	주거급여
전혀 그렇지 않다	9.0	8.9	11.7	11.3	9.5	8.0	4.5	6.0
별로 그렇지 않다	52.4	51.6	51.7	51.3	51.0	49.5	55.0	54.0
대체로 그렇다	35.7	36.0	33.3	33.7	35.5	38.0	39.5	37.5
매우 그렇다	2.9	3.6	3.3	3.7	4.0	4.5	1.0	2.5
합계(N)	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.

복지제도 전반과 주거급여 부정수급 또는 비적격 수급 발생 유형에 대한 응답자의 인식을 비교하였다. 상당수의 응답자가 복지제도 전반과 주거급여 모두 ‘제공받는 사람의 고의’, 즉 기망(fraud)에 의해 부정수급이 발생한다고 응답하였다(복지 전반 74.5%, 주거급여 65.5%). 이는 수급자 측면에 발생하는 협의의 부정수급의 개념에 해당한다. 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%)의 응답 비율이 높게 나타났는데, 이는 공급자 측면에서 발생하는 부패(Corruption)에서 기인하는 부정수급이다. 아래 응답 중 특이할 만한 사항으로 ‘주거급여’의 경우 ‘복지 전반’보다 ‘제공받는 사람의 실수로 발생’하는 과오 수급의 비율과 ‘제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생’하는 부패로 인한 부정수급의 비율이 더 높게 나타난 것을 볼 수 있다. 즉, 주거급여에서 제공받는 사람의 실수로 발생하는 응답 비율이 복지 전반에 비해 상대적으로 높다는 것은 주거급여의 엄격하고 복잡한 신청 과정과 현장조사를 통한 급여심사에도 불구하고 오류 수급의 발생이 적지 않다는 것을 의미하며, 주거급여에서 공모로 인한 부정수급 발생 유형 비율이 상대적으로 높다는 것은 주거급여의 전달체계는 중앙부처, 시군구, 읍면동, 주거급여사무소 등 여러 기관이 복잡하게 연계되어 급여 지급과 자격 유지 과정에서 전달체계가 상대적으로 단순한 다른 제도들에 비해 공모가 발생할 가능성이 높음을 의미한다고 유추해 볼 수 있다.

부정수급 또는 비적격 수급의 발생 유형에 대한 복지서비스 공급자의 인식 결과로 볼 때, 정부에서 우선적으로 대응해야 할 부정수급 발생 유형은 ‘제공받는 사람의 고의’, 즉 기망(fraud)에 의한 부정수급임을 쉽게 예측해 볼 수 있다(복지 전반 72.7%, 주거급여 66.9%). 또한 부패로 인한 부정수급에 대응해야 된다는 응답 비율도 적지 않은 것으로 나타났다.

〈표 5-10〉 부정수급 또는 비적격 수급의 발생 유형에 대한 인식

(단위: %, 명)

구분	전체		시군구		읍면동		내 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(N)	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.

〈표 5-11〉 우선적으로 대응해야 할 부정수급 발생 유형

(단위: %, 명)

구분	전체		시군구		읍면동		내 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 사람이 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(N)	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.

이러한 결과들을 살펴볼 때 주거급여의 경우 복지 전반에 비해 그 비율은 상대적으로 조금 낮지만 부정수급은 주로 제공받는 사람의 고의로 발생하는 기만에 의한 혐의의 부정수급이며, 이는 우선적으로 대응해야 할

부정수급 발생 원인 유형으로 볼 수 있다. 또한 기망에 의한 부정수급보다는 응답 비율이 낮지만 공모로 발생하는 부패로 인한 부정수급이 제도에 미칠 수 있는 충격 등을 고려할 때 예방 차원의 관리가 필요하다.

2018년 10월부터 주거급여 부양의무자 기준이 폐지되었다. 이로 인한 주거급여 부정수급 규모 변화에 대한 예상을 조사한 결과, 전체 응답자의 35.4%가 부정수급 규모가 조금 증가할 것으로, 24%가 조금 감소할 것으로 예상하였다. 부양의무자 기준이 폐지되면, 부양의무자 기준을 피하기 위한 기망(fraud)은 사라지나 이제는 자산기준(소득인정액 기준)만 충족하면 되기 때문에, 자산기준 충족과 관련한 기망이 발생할 가능성이 높아진다. 따라서 기존에도 발생했던 소득 및 자산의 누락과 더불어 가구원 이외의 가족에게 명목상으로만 재산이전이 이루어지는 문제, 세대를 분리하는 경우에도 수급 가구원으로 간주되는 30세 미만인 자녀가 실제로 독립적인 생계를 하고 있는지에 대한 확인 문제 등에 대한 지속적인 관리와 모니터링이 필요하다.

이러한 문제점이 실제로 나타나는지를 지자체 공무원에 대한 FGI를 통해 살펴보았다. 주거급여 부양의무자 기준 폐지로 인해 오히려 부정수급 문제가 발생하는 사례에 대해 조사한 결과, 대상자가 소득이 없는 상황에서 과거 부양의무자였던 가족에게 사적이전 소득을 받으면서 이를 신고하지 않는 경우, 사용대차를 월세로 변경하여 주거급여를 신청하는 경우 등이 발생하고 있었다. 주거급여에서 부양의무자 기준이 폐지된 후 사용대차로 거주하고 있는 가구에는 주거급여가 지급되지 않아, 지인의 집 등에서 사용대차로 거주하던 가구가 임대차 계약서를 작성하고 주거급여를 신청하고 있는 사례가 발생하였고 주거급여에 대한 부양의무자 기준 폐지로 원래 자녀와 함께 살던 노인과 부모와 함께 살던 장애인이 해당 급여 수급을 위해 가구를 분리하는 경우가 발생하고 있는 것으로 나타났다.

주거급여를 목적으로 비동거 가족으로의 명목상 재산 이전과 무료로 임대주택에 살면서 허위로 임대차 계약서를 작성하는 것이 현재 가장 많이 발생하는 부정수급 유형으로 파악되었다.

〈표 5-12〉 주거급여 부양의무자 기준 폐지(2018년 10월) 이후 주거급여 부정수급 변화
(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
크게 증가	12.0	12.3	13.0	10.5
조금 증가	35.4	25.3	35.5	50.5
변화 없음	22.4	25.7	21.5	18.5
조금 감소	24.0	28.0	25.0	17.0
크게 감소	6.1	8.7	5.0	3.5
합계(N)	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.

2. 법적 근거 및 관리·운영 체계

가. 법적 근거

복지 분야의 부정수급에 대한 법적 근거의 명확성에 대해서는 법적 근거가 명확하지 않다고 인식하는 비율이 과반수로 나타나, 사각지대 발굴을 위한 법적 근거의 명확성에 대한 인식과 다른 결과를 보였다. 복지 분야 사각지대 발굴을 위한 법적 근거의 명확성에 대해 전체 조사 대상자의 64.3%는 법적 근거가 명확하다고 인식하고 있는 반면, 부정수급 방지를 위한 법적 근거 명확성에 대해서는 44.1%만이 명확하다고 인식하고 있었다. 특히, LH 주거급여사무소 소속 응답자들이 법적 근거에 대해 명확하지 않다고 응답한 비율이 높았다(64%).

〈표 5-13〉 부정수급 방지를 위한 법적 근거 명확성 여부

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
예	44.1	48.3	46.0	36.0
아니요	55.9	51.7	54.0	64.0
합계(N)	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.

법적 근거가 명확하다고 응답한 사람에게 해당 근거 법에 대해 조사한 결과 국민기초생활보장법으로 응답한 비율이 가장 높았으며(25.1%), 사회보장기본법(21.8%)과 사회보장급여의 이용, 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(16.2%) 순으로 나타났다. 전년도 조사에 포함되지 않은 「주거급여법」은 12.1%로 나타나 네 번째로 응답 비율이 높은 것으로 나타났다. 조사 결과를 볼 때 법적 근거가 명확하다고 응답한 경우 부정수급 대응 법적 근거에 대해 비교적 정확히 파악하고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 5-14〉 부정수급 방지를 위한 법적 근거 내용(중복 응답)(Q8)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
사회보장기본법	21.8	19.6	25.8	21.6
사회보장급여의 이용, 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률	16.2	17.5	21.3	8.0
사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률	7.9	9.3	7.1	6.0
사회복지사업법	7.2	8.2	6.7	6.0
긴급복지지원법	2.6	2.4	3.6	2.0
국가재정법	2.1	2.1	1.3	3.0
지방재정법	1.4	2.1	0.9	0.5
보조금 관리에 관한 법률	3.6	4.5	1.8	4.0
국민기초생활보장법	25.1	23.8	25.3	27.1
주거급여법	12.1	10.6	6.2	21.6
합계(N)	100.0 (309)	100.0 (145)	100.0 (92)	100.0 (72)

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

〈표 5-15〉 부정수급 조사를 위한 권한과 역할에 대한 법적 근거 유무

(단위: %, 명)

구분	조례			행동지침			가이드라인		
	전체	시군구	읍면동	전체	시군구	읍면동	전체	시군구	읍면동
있다	37.0	27.3	51.5	43.4	37.0	53.0	44.0	37.7	53.5
없다	63.0	72.7	48.5	56.6	63.0	47.0	56.0	62.3	46.5
합계(N)	100.0 (500)	100.0 (300)	100.0 (200)	100.0 (500)	100.0 (300)	100.0 (200)	100.0 (500)	100.0 (300)	100.0 (200)

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

위의 표는 지방자치단체 응답자를 대상으로 응답자가 소속된 지방자치단체에 부정수급 조사를 위한 권한과 역할 등에 대한 근거(조례, 행동지침, 가이드라인)가 있는지를 조사한 것이다. 조사 결과 읍면동의 경우 이러한 조례·행동지침·가이드라인을 갖춘 경우가 조사 대상의 절반이 조금 넘는 것으로 나타났지만, 시군구의 경우 그렇지 못한 것으로 나타났다. 이는 전년도 조사와도 유사한 결과로 행동지침 또는 가이드라인 보급의 활성화와 함께 이에 대한 교육도 강화될 필요가 있다.

나. 부정수급 관리·운영 체계

주거급여 부정수급 관리 모니터링에서 가장 적합한 수행 주체로 국토교통부(29.1%)를 꼽은 비율이 가장 높았으며, 그다음은 시군구(25.7%), LH(17.7%) 순으로 나타났다. 응답자 소속 기관별로 살펴보면, 주거급여 사무소의 경우 지방자치단체와는 달리 시군구로 응답한 비율(42.5%)이 압도적으로 높게 나타났다. 지방자치단체에서는 주거급여 부정수급의 관리 수행 주체로 주로 국토교통부, 보건복지부 등 중앙부처를 꼽았지만 주거급여사무소의 경우 시군구와 LH를 적합한 관리 수행 주체로 꼽았다.

〈표 5-16〉 주거급여 부정수급 관리 업무에 적합한 수행 주체

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
기획재정부	1.0	2.0	0.0	0.5
보건복지부	17.4	20.3	25.0	5.5
국토교통부	29.1	40.7	31.0	10.0
광역시도	2.4	2.7	2.5	2.0
시군구	25.7	18.7	19.5	42.5
읍면동	6.0	3.0	3.5	13.0
LH	17.7	12.0	17.5	26.5
기타	0.6	0.7	1.0	0.0
합계(N)	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.

주거급여 부정수급 업무의 담당자로는 사업과 내 별도 조직(38.7%), 단체장 직속의 독립 기구(36.1%) 순으로 나타났는데 이는 전년도 조사와 유사한 결과이다. 이로써 응답자들이, 주거급여와 관련한 다양한 사업을 담당하는 사업부서와 제도에 대한 이해도 차원에서 문제가 발생할 수 있는 감사보다는 사업의 특성을 인식하면서 모니터링 업무를 전담하는 사업과 또는 독립성을 갖춘, 단체장 직속의 조직의 신설을 필요로 함을 알 수 있다(임완섭 외, 2017, p. 124).

〈표 5-17〉 주거급여 부정수급 관련 적정 업무 담당자

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
감사	7.4	9.0	6.5	6.0
사업과	16.1	21.0	14.5	10.5
사업과 내 별도 조직(예: 급여조사담당관)	38.7	37.0	35.5	44.5
단체장 직속의 독립 기구(예: 부정수급 관리 TF)	36.1	31.3	41.0	38.5
기타	1.6	1.7	2.5	0.5
합계(N)	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.

주거급여 부정수급 유형 중 가장 빈번하게 발생하는 유형은 ‘소득, 재산에 대한 고의적 누락 및 축소 신고’(69.1%)이고, 그다음은 ‘허위 임대차 계약서 제출’(17.6%), 부양의무자와의 가족관계 단절 허위 신고(11.4%) 순으로 나타났다. 지방자치단체의 경우 유사한 응답 결과가 나타났다지만 주거급여사무소의 경우 ‘소득, 재산에 대한 고의적 누락 및 축소 신고’로 응답한 비율(52.0%)이 지자체에 비해 낮게 나타났다. 반면에 ‘허위 임대차 계약서 제출’로 응답한 비율은 35%로 지자체보다 높은 응답 비율을 나타내었다. 이러한 결과들을 볼 때, 부정수급의 상당 부분은 수급 자격요건 문제와 관련되어 발생하고 있다고 볼 수 있다. 2017년 감사원의 감사 결과를 보면, 임차급여 확인조사 시 임대차 관계의 확인이 제대로 이루어지지 않고 있다는 지적이 있었다. 2015년 7월부터 2017년 4월까지의 기간에 주거급여 수급자와 계약을 맺었던 임대인이 사망했거나, 수급자가 자신의 가구원(수급 가구원)과 계약을 체결하는 등 부정수급이 의심되는 사례를 조사한 결과, 해당 기간에 373명(금액으로는 약 9억 3000만 원)이 이미 사망한 사람과 계약한 것으로 확인되었고, 141명(약 2억 9000만 원)은 같은 가구의 가구원끼리 계약한 것으로 확인되었다(감사원, 2017, pp. 69-70).

하지만 아래 응답 중 ‘부양의무자와의 가족관계 단절 허위 신고’의 경우 2018년 10월부터 주거급여에 부양의무자 기준이 폐지됨에 따라 없어지게 될 부정수급 유형이다. 서비스 공급자들이 인식하는 부정수급 중 약 10%에 해당하는 유형이 향후에 발생하지 않게 되는 것이다. 이로써 부양의무자 기준 완화가 적용 대상 확대에 인한 사각지대 축소와 함께 부정수급 감소라는 효과를 발생시킴을 확인할 수 있다.

〈표 5-18〉 주거급여 관련 빈번히 발생하는 부정수급 유형(1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
소득, 재산에 대한 고의적 누락 및 축소 신고	69.1	76.3	75.5	52.0
부양의무자와의 가족관계 단절 허위 신고	11.4	12.7	11.0	10.0
허위 임대차 계약서 제출	17.6	10.0	11.5	35.0
임대차 기간 내 임차료 변경하고 재신고	0.9	0.7	1.0	1.0
동거 가구원 수 허위 신고	0.4	0.0	0.5	1.0
제3자의 주거급여 착취와 전용	0.4	0.3	0.5	0.5
기타	0.1	0.0	0.0	0.5
합계(N)	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.

보건복지부 감사관실에 소속된 복지급여조사담당관은 복지급여 관련 지방자치단체와 사회복지시설 그리고 복지급여 관련 수급에 대한 현지조사 계획과 복지급여 부적정 수급의 조사 및 처분에 관한 사항을 담당하고 있다. 여기에는 부정수급과 관련한 현지조사 기법 및 관련 사례집과 매뉴얼 그리고 지방자치단체 부정수급 예방 교육에 대한 총괄 등이 포함된다.

본 조사 응답자의 부정수급 예방 교육 참여 여부를 살펴본 결과 28.6%가 교육에 참여한 것으로 나타났다. 응답자 소속 기관별로 살펴보면, 시군구는 32%가, 읍면동은 22%가, 주거급여사무소는 30%가 부정수급 예방 교육에 참여한 것으로 나타났다. 예방 교육 주최별로 살펴보면, 보건복지부 주최 교육에는 9.9%, 광역 시도 주최 교육에는 8.1%, 시군구 주최 교육에는 15.4%, 국토교통부 교육에는 8.5%가 참여한 것으로 나타났다. 이러한 결과를 살펴볼 때 부정수급 관련 예방 교육에서는 광역·시·도보다는 시군구가 주체적인 역할을 하고 있으며, 보건복지부가 전반적인 교육의 총괄을 담당하면서 지자체 중심의 교육이 수행되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 5-19〉 부정수급 예방 교육 참여 여부: 예방 교육 주최별

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
① 보건복지부 × ㉠ 감사관실	3.6	5.7	2.0	2.0
① 보건복지부 × ㉡ 복지사업과	6.3	10.0	5.5	1.5
② 광역시·도 × ㉠ 감사관실	2.1	3.0	2.0	1.0
② 광역시·도 × ㉡ 복지사업과	2.9	4.7	2.0	1.0
② 광역시·도 × ㉢ 주거(급여) 관련 사업과	3.1	2.7	4.5	2.5
③ 시군구 × ㉠ 감사관실	3.3	6.7	0.5	1.0
③ 시군구 × ㉡ 복지사업과	6.4	9.0	5.5	3.5
③ 시군구 × ㉢ 주거(급여) 관련 사업과	5.7	4.3	8.0	5.5
④ 국토교통부 × ㉠ 감사관실	1.4	2.0	0.5	1.5
④ 국토교통부 × ㉢ 주거(급여) 관련 사업과	7.1	3.7	2.0	17.5
기타	1.6	1.2	0.0	0.3
참여(중복 제외)	28.6	32.0	22.0	30.0
합계(N)	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.

아래 표는 부정수급 예방 교육 참석자를 대상으로 예방 교육 주최에 따른 교육 효과성을 질문한 결과이다. 응답자들은 복지부의 교육이 가장 효과적인 것으로 응답하였다(28.5%). 시군구 주최 교육과 국토교통부 주최 교육은 24.5%로 동일한 것으로 나타났으며, 광역시·도 주최 교육은 17%로 나타났다. 보건복지부의 부정수급 교육은 주거급여는 물론 다양한 복지제도를 포괄하기 때문에 주거급여사무소 소속 응답자들보다 지방자치단체 소속 응답자들이 복지부 주관 교육의 효과가 가장 크다고 응답한 것으로 볼 수 있다. 하지만 광범위한 복지부정수급을 파악할 필요가 없는 주거급여사무소의 경우 주거복지 관련 부정수급에 집중한 국토교통부 교육이 가장 효과성이 높다고 응답한 것은 당연한 결과로 볼 수 있다.

〈표 5-20〉 부정수급 예방 교육 중 가장 효과성이 높은 교육: 예방 교육 주최별(1순위)
(단위: %)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
① 보건복지부 × ㉠ 감사관실	10.0	14.6	11.4	1.7
① 보건복지부 × ㉡ 복지사업과	18.5	27.1	20.5	3.3
② 광역시·도 × ㉠ 감사관실	3.0	6.3	0.0	0.0
② 광역시·도 × ㉡ 복지사업과	5.0	8.3	4.5	0.0
② 광역시·도 × ㉢ 주거(급여) 관련 사업과	9.0	6.3	20.5	5.0
③ 시군구 × ㉠ 감사관실	3.0	6.3	0.0	0.0
③ 시군구 × ㉡ 복지사업과	12.5	11.5	15.9	11.7
③ 시군구 × ㉢ 주거(급여) 관련 사업과	9.0	5.2	13.6	11.7
④ 국토교통부 × ㉠ 감사관실	1.5	2.1	2.3	0.0
④ 국토교통부 × ㉢ 주거(급여) 관련 사업과	23.0	9.4	9.1	55.0
기타	5.5	3.1	2.3	11.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

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

현재 복지 부정수급에 대한 일반적인 관리 체계는 아래 표와 같이 이루어지고 있다. 이러한 관리 체계에서 부정수급 관리에 가장 효과가 있는 방법으로는 '벌금, 징역 등 처벌'로 응답되었다(30.1%), 현장조사와 행정 데이터를 활용한 정보 일치 검사도 효과성이 높은 것으로 인식되고 있다.

〈표 5-21〉 현행 일반적인 복지 부정수급 관리 체계에서 가장 효과적인 방법(Q9-4)
(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
감사	3.1	2.0	3.5	4.5
지도·점검과 평가	8.7	9.7	8.0	8.0
현장조사	24.1	21.3	27.5	25.0
부정수급 제보 독려	8.0	7.7	10.0	6.5
벌금, 징역 등 처벌	30.1	29.7	32.0	29.0
정보 일치 검사(데이터 매칭 등)	13.0	17.7	11.0	8.0
수급 자격 심사	12.9	12.0	8.0	19.0
합계(N)	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.

복지제도 전반에서의 부정수급 해결의 장애요인으로 부정수급에 따른 처벌이 약해서(32.6%), 부정수급을 조사하는 인력이 부족해서(26.1%), 부정수급에 대한 인식이 개선되지 않아서(16.9%), 법적 제재의 실행 미약(12.9%) 순으로 응답되었다. 한편, 주거급여 부정수급 문제 해결에 장애요인으로서는 부정수급을 조사하는 인력이 부족해서(29.3%), 부정수급에 따른 처벌이 약해서(26.3%), 부정수급에 대한 인식이 개선되지 않아서(15.9%) 순으로 응답 비율이 높게 나타났다. 이는 복지제도 전반에서의 응답 순위와 1순위와 2순위가 서로 뒤바뀐 것임을 알 수 있다. 이는 주거급여 신청 과정에서 전담기관인 주거급여사무소가 주택조사를 실시하고, 수급자에 대해서는 주택 확인조사가 이루어지기 때문에 신청 과정과 이미 주거급여를 지급받고 있는 수급자의 부정수급을 조사하기 위해서는 조사 전담기관의 인력 확충이 필요한 것에서 기인한 것으로 유추해 볼 수 있다. 한편, 부정수급에 따른 처벌이 약해서와 법적 제재의 실행 미약에 대한 응답이 높은 것은 부정수급이 적발되어도 대상자에 대한 제재가 잘 이루어지지 않고 제재가 이루어진다고 해도 그 수준이 낮음을 의미하므로, 향후에 부정수급의 억제를 위해 법적 제재의 실행을 강화하고 처벌 수준을 높일 필요가 있다.

〈표 5-22〉 주거급여 부정수급 문제 해결의 장애 요인

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내 주거급여사무소
부정수급에 따른 처벌이 약해서	26.3	26.0	23.5	29.5
부정수급을 조사하는 인력이 부족해서	29.3	34.0	35.0	16.5
부정수급에 대한 인식이 개선되지 않아서	15.9	14.7	15.5	18.0
부정수급에도 불구하고 신규 시설 개소 시 불이익이 없어서	4.4	3.3	3.5	7.0
부정수급 예방을 위한 모니터링 체계가 없어서	11.1	10.3	10.0	13.5
법적 제재의 실행 미약	12.4	11.3	11.5	15.0
민원 우려	0.1	0.0	0.0	0.5
공무원 인원 부족	0.1	0.0	0.5	0.0
자격관리를 위한 제도적 시스템 부재	0.1	0.3	0.0	0.0
부양의무자 기준 폐지	0.1	0.0	0.5	0.0
합계(N)	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.

아래 표는 주거급여 관리 체계에서 개선이 가장 시급한 사항을 보여 준다. 앞서 부정수급 문제 해결의 장애요인에서 언급된 '부정수급을 조사하는 인력이 부족해서'와 직결된 '부정수급 전담 인력의 부족'(47.0%)이 최우선적으로 개선이 요구되는 사항인 것으로 나타났다. 그다음으로는 부정수급 사전 차단을 위한 정보시스템 접근 권한 미흡(15.4%), 부정수급 적발로 인한 민원 및 인사상 불이익(10.6%) 순으로 나타났다. 호주의 경우 부정수급을 차단하기 위해 다양한 행정정보시스템에 접근하여 그 정보를 활용할 수 있지만, 이를 위해서는 개인정보 보호 문제 해결과 행정 정보 시스템의 정확성 제고 그리고 해당 분야 전문가 투입 등이 요구된다.

〈표 5-23〉 현 주거급여 부정수급 관리 체계에서 개선이 시급히 요구되는 사항

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
감사 업무와 부정수급 관리 업무의 모호한 업무 분장	7.9	6.7	9.0	8.5
부정수급 전담 인력의 부족	47.0	52.7	54.5	31.0
사회보장정보원 시스템 분석을 통한 부정수 급 관리 대상 하향식 정보 전달	6.7	6.7	6.5	7.0
부정수급 사전 차단을 위한 정보시스템 접근 권한 미흡	15.4	15.0	12.0	19.5
별도 전달체계(예, 교육청, 보훈청, LH 등) 와 정보 교류 미비	7.0	5.0	5.0	12.0
부정수급 적발에 따른 처리의 불공평	5.1	3.3	6.0	7.0
부정수급 적발로 인한 민원 및 인사상 불이익	10.6	10.0	7.0	15.0
부정수급자에 대한 실질적 조치 미흡	0.1	0.3	0.0	0.0
법적 제도 부실	0.1	0.3	0.0	0.0
합계(N)	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.

3. 복지행정 활동

앞서 언급한 바와 같이 복지행정 활동에 대한 모니터링은 부정수급 관
련 예방·저지(사전적 차단)·적발(사후적 확인)·대응(사후처리)으로 구
성되며, 이러한 프로세스에 맞추어 응답자의 인식과 실태를 파악하였다.

가. 예방

모니터링 차원의 예방은 정책 프로그램과 제도 설계 시 적절한 예방조
치가 마련되고 이것이 제도 시행 이후에도 제대로 운영되고 있는지를 논
파악하는 것이다(임완섭 외, 2017, p. 128).

먼저 복지사업을 계획할 때 정부가 부정수급의 가능성과 대책에 대한
검토가 어느 정도 이루어졌는지를 살펴본 결과, 그렇지 않다(55.6%)라는

응답이 가장 높은 비율로 나왔으며, 이는 응답자 소속 기관별로 살펴볼 때도 동일하게 나타났다. 이러한 결과로 응답자의 상당수가 정부에서 복지사업을 추진할 때 상대적으로 부정수급 예방을 위한 검토와 제도적 설계가 부족하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5-24〉 부정수급 가능성과 대책에 대한 정부 검토 정도(Q23)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	NH주거급여사무소
매우 그렇다	1.0	1.0	1.0	1.0
그렇다	37.0	36.7	34.0	40.5
그렇지 않다	55.6	54.0	57.0	56.5
매우 그렇지 않다	6.4	8.3	8.0	2.0
합계(N)	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.

부정수급 예방에 대한 법률 또는 정부와 지자체의 지침에 있어 응답자의 상당수가 이것을 인식하고 있는 것으로 나타났다. 아래 표에 나타난 부정수급 예방과 관련한 조치들은 대상자의 첫 방문 또는 초기상담 그리고 급여 신청 시 이루어지는 조치들로, 응답 결과는 이러한 주요 예방적 조치들에 대한 지침을 통한 명시화가 높은 수준임을 보여 준다.

〈표 5-25〉 담당 복지사업 지침 내 부정수급 예방에 대한 조치 유무

(단위: %)

구분		전체 (n=500)	시군구 (n=300)	읍면동 (n=200)
초기상담 시 부정수급에 대한 안내	있음	84.8	86.0	83.0
신청 시 개인정보 변경에 대한 제공 의무 안내	있음	88.4	86.7	91.0
신청 시 제출 정보 확인	있음	87.0	86.0	88.5
신청자와 타 부처 급여에 대한 신청 정보 확인	있음	79.4	81.0	77.0

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

한편, 주거급여 부정수급 예방에 효과적인 방법으로 ‘현장조사’를 응답한 비율이 가장 높았으며(25.9%), 다음으로 ‘벌금, 징역 등 처벌’(23.7%)과 ‘수급 자격 심사’(20.0)가 높은 응답 비율을 보였다. 여기서 ‘벌금, 징역 등 처벌’은 제도 수급 측면에서 사후적으로 이루어지는 특성을, ‘현장조사’와 ‘수급 자격 심사’는 사전적인 특성을 가진다. 응답자 소속별로는 큰 차이가 없지만 주거급여사무소의 경우 ‘수급 자격 심사’를 부정수급 예방을 위한 가장 효과적인 조치로 보았다.

〈표 5-26〉 주거급여 부정수급 예방을 위한 효과적인 방법

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
감사	1.9	2.0	2.0	1.5
지도·점검과 평가	6.4	6.0	5.5	8.0
현장조사	25.9	24.3	33.0	21.0
부정수급 제보 독려	8.3	6.0	10.0	10.0
벌금, 징역 등 처벌	23.7	23.7	24.0	23.5
정보 일치 검사(데이터 매칭 등)	13.9	17.3	12.5	10.0
수급 자격 심사	20.0	20.7	13.0	26.0
합계(N)	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.

나. 저지/차단

부정수급에 대한 저지 또는 차단은 급여 지급 이전에 부정수급 발생을 차단하는 것으로, 본 연구의 설문조사에서는 복지 담당자의 업무와 관련하여 법률, 중앙정부 또는 지자체 지침에 이리한 사항이 있는지를 파악하였다. 부정수급 저지에 대한 내용은 주로 급여 신청 및 이에 대한 수급 적격성 판정 과정이 핵심을 이룬다. 응답 결과들을 살펴보면 해당 사업 지침(법률 포함) 또는 지방자치 단체 자체 지침이 대부분의 지자체에서 적

용되고 있음을 유추해 볼 수 있다. 다만, 자격요건 미충족 신청자에 대한 관리 지침은 상대적으로 다른 조치들에 비해 정부나 지자체의 사업 지침에서 해당 내용을 제시하지 않고 있음을 알 수 있다.

〈표 5-27〉 담당 복지사업 지침 내 부정수급 차단에 대한 조치 유무

(단위: %)

구분		전체 (n=500)	시군구 (n=300)	읍면동 (n=200)
신청 단계에서 자격요건 사전 검토	있음	82.6	81.3	84.5
자격요건에 대한 객관적 심사와 결정	있음	85.8	85.0	87.0
예외적 대상에 대한 별도 지원 요청	있음	73.4	72.3	75.0
자격요건 미충족 신청자에 대한 관리	있음	66.6	66.0	67.5

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

응답자가 속한 지방자치단체에서의 부정수급 차단을 위한 노력들을 살펴보면, 사회보장정보원의 협조를 통한 신청자의 자격요건 확인(19%)과 유사중복 수급 확인(13.3%) 등 사회보장정보원에 대한 정보 제공 요청을 통한 부정수급 차단 조치가 전체 응답 비율의 32.3%나 되는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 '복지급여 신청자(혹은 가구) 방문을 통한 현장조사'인 것으로 나타났으며(17.5%), 수급자 정보를 주기적으로 점검하는 것도 12.1%인 것으로 나타났다. 주요 응답을 살펴볼 때 행정 자료 및 데이터를 활용하고 점검하는 방안이 지배적으로 사용되며, 직접 대상자를 방문하는 방법도 지방자치단체의 주된 부정수급 차단 방법임을 확인할 수 있었다.

〈표 5-28〉 소속 지자체의 부정수급 차단을 위한 주된 방법

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동
사회보장정보원의 협조를 통한 복지급여 신청자(혹은 가구)에 대한 자격요건 확인	19.0	18.9	19.1
시도에서 구축한 정보망을 통한 복지급여 자격요건 확인	9.9	8.4	12.1
사회보장정보원의 협조를 통한 복지급여 신청자(혹은 가구) 유사·중복 수급 확인	13.3	14.0	12.3
관내 협조를 통한 복지급여 신청자(혹은 가구) 유사·중복 수급 확인	7.9	7.8	8.1
타 전달체계(예: 교육청, 보훈청 등) 협조를 통한 유사·중복 수급 확인	4.7	4.0	5.6
복지급여 신청자(혹은 가구)에 대한 동일 기관 내 정보 교류	7.8	8.0	7.5
복지급여 신청자(혹은 가구)에 대한 타 기관과의 정보 교류	4.3	4.6	4.0
복지급여 신청자(혹은 가구) 방문을 통한 현장조사	17.5	17.9	16.9
사회복지시설 방문을 통한 현장조사	3.4	3.9	2.5
수급자 정보의 주기적인 점검	12.1	12.2	11.8
기타	0.2	0.2	0.2
합계(N)	100.0 (500)	100.0 (300)	100.0 (200)

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

다. 적발

부정수급에 대한 적발은 복지급여 신청 과정부터 급여 지급 이후의 과정에서 광범위하게 이루어질 수 있다. 주거급여의 경우 신청 과정에서 조사 전담기관이 주택 신청조사를 실시하며, 수급자에 대해서는 연간 주택 확인조사를 실시하고 있다. 확인조사 이외에도 부정수급에 대한 신고, 월 차임 연체신고 등이 실시된다.

〈표 5-29〉 담당 복지사업 지침 내 부정수급 적발 조치 유무

(단위: %)

구분	전체 (n=500)	시군구 (n=300)	읍면동 (n=200)
수급자 정보에 대한 주기적인 점검	있음	87.0	87.0
부정수급 의심 사례에 대한 확인 요청	있음	79.6	78.7
부정수급 적발을 위한 타 부서 및 타 기관 자료 요청	있음	71.2	72.7
정기적 부정수급 조사 및 관리	있음	80.2	82.7
			69.0
			76.5

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

담당 복지사업 지침에 부정수급 적발 조치와 관련하여 업무 지침에 해당 수급자에 대한 정보를 주기적으로 점검하는지, 의심 사례에 대한 확인을 요청하는지, 부정수급 적발을 위해 타 부서와 타 기관에 자료를 요청하는지, 정기적 부정수급 조사 및 관리 내용이 있는지를 살펴본 결과, 상당수의 응답자들이 이러한 내용의 지침이 있는 것으로 응답하였다.

하지만 지방자치단체 복지 담당자들에게 주거급여 관련 부정수급을 적발한 경험을 조사한 결과, 전체 15.2%만이 부정수급을 적발한 경험이 있는 것으로 나타났다. 지자체별로는 부정수급 적발 경험이 시군구에서 19.7%, 읍면동에서 8.5%로 나타나 상당수의 부정수급 적발이 시군구 차원에서 이루어짐을 알 수 있다. 이는 현재 주거급여 보장 중지 및 부정수급자 관리 업무가 시군구 사업팀²¹⁾에서 이루어지고 있기 때문이다. 시군구를 세부 소속별로 살펴보면, 부정수급의 적발은 주로 주거급여사업팀에서 이루어지고 있으며, 통합조사관리팀은 두 번째로 적발 경험이 많은 것으로 나타났다.

〈표 5-30〉 주거급여 관련 부정수급 적발 경험

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구				읍면동 주민센터
		통합조사관리팀	주거급여사업팀	희망복지지원단	소계	
있음	15.2	17.5	35.0	6.8	19.7	8.5
없음	84.8	82.5	65.0	93.2	80.3	91.5
합계	100.0 (500)	100.0 (97)	100.0 (100)	100.0 (103)	100.0 (300)	100.0 (200)

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

위에서 부정수급을 적발한 경험이 있는 응답자를 대상으로 적발한 주거급여 부정수급 유형을 살펴보면 아래와 같다.

21) 부정수급의 확인은 수급자에게 직접적으로 급여를 지급한 보장기관의 장인 시장·군수·구청장이 행한다. 사업팀은 부정수급 적발 시 급여 중지 결정 및 보장 비용 환수 처리를 하고, 부정수급자에 대하여는 사회보장정보시스템에 등록하여 관리한다(국토교통부, 2018, p. 23).

〈표 5-31〉 주거급여 관련 부정수급 적발 유형

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구				읍면동 주민센터
		통합조사 관리팀	주거급여 사업팀	희망복지 지원단	소계	
고의적인 정보 조작을 통한 부당청구	39.0	33.3	39.6	55.6	39.3	38.1
고의적인 정보 미제출을 통한 부당청구	45.7	51.9	45.8	44.4	47.6	38.1
복지급여 수혜자 정보 미연계로 인한 부당청구	11.4	7.4	12.5	0.0	9.5	19.0
서비스 공급자의 행정처리 미숙·오류로 인한 부당청구	1.9	3.7	2.1	0.0	2.4	0.0
공급자의 부패(수급 대상자와의 공모 포함)로 인한 부당청구	1.9	3.7	0.0	0.0	1.2	4.8
합계(N)	100.0 (76)	100.0 (17)	100.0 (35)	100.0 (7)	100.0 (59)	100.0 (17)

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

먼저 '고의적인 정보 미제출을 통한 부당청구'의 응답 비율이 가장 높았으며(45.7%), 그다음으로는 '고의적인 정보 조작을 통한 부당청구'의 응답 비율(39.0%)이 높은 것으로 나타났다. 적발 유형을 보면, 대부분 수급 자격 문제와 관련된 것으로 나타났는데, 이러한 형태의 부정수급은 유관기관 간 정보 연계 강화 등을 통해서 개선될 수 있을 것으로 판단되기 때문에 향후에 이에 대한 유관 부처 및 기관 간 통합적인 정보교류 및 정보시스템 구축 등을 위한 검토가 필요할 것으로 보인다. 반면, 서비스 공급자 측면에서 발생하는 오류 수급과 부패(corruption)에 해당하는 부정수급 유형에 대한 응답은 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 공급자 대상의 조사이기 때문에 발생할 수 있는 응답 성향의 편의를 고려할 부문이며, 향후에 수행될 수급자 조사와의 비교가 필요한 부문이다.

주거급여 관련 부정수급 적발 방법을 살펴보면, 일상적인 지도·점검이 41.9%로 가장 높은 응답 비율을 나타내었으며, 공식적인 부정수급 신고의 응답 비율이 두 번째로 높게 나타났다(20.4%). 정례적인 감사로 응

답한 비율도 16.1%로 나타나, 정기적이고 일상적인 부정수급 감시 및 적발 활동이 부정수급 적발에 가장 효과적임을 보여 준다. 응답자 소속별로 살펴보면, 시군구 통합조사관리팀의 경우 공식적인 부정수급 신고를 통한 부정수급 적발 비율이 다른 소속 응답자보다 높은 것으로 나타났으며, 주거급여사업팀의 경우 일상적인 지도·점검을 통해 부정수급을 적발하는 것으로 나타났다. 한편, 읍면동의 주민센터는 다른 소속별 집단에 비해 내부자 고발로 인한 부정수급 적발의 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-32〉 주거급여 관련 부정수급 적발 방법

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구				읍면동 주민센터
		통합조사 관리팀	주거급여 사업팀	희망복지 지원단	소계	
일상적인 지도·점검	41.9	32.0	52.3	42.9	44.7	29.4
정례적인 감사	16.1	20.0	13.6	14.3	15.8	17.6
특별 점검 및 특정 감사	3.2	4.0	4.5	0.0	3.9	0.0
공식적인 부정수급 신고	20.4	32.0	15.9	14.3	21.1	17.6
내부자 고발	10.8	8.0	6.8	14.3	7.9	23.5
기타	7.5	4.0	6.8	14.3	6.6	11.8
합계(N)	100.0 (76)	100.0 (17)	100.0 (35)	100.0 (7)	100.0 (59)	100.0 (17)

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

LH 주거급여사무소의 경우 부정수급 대상을 발견한 경우가 전체 응답자의 56.5%로 앞서 살펴본 지방자치단체의 부정수급 적발에 비해 매우 높은 수준인 것으로 나타났다. 이는 주거급여사무소에서 신청자 및 수급자에 대한 신청조사와 변경 및 확인조사를 담당하고 있어서 부정수급 의심 대상을 접촉할 가능성이 상대적으로 높기 때문이다. 이러한 부정수급 의심 대상자의 유형을 살펴보면, 고의적인 정보 조작을 통한 부당청구 유형이 가장 비율이 가장 높으며(53.6%), 그다음으로는 고의적인 정보 미제출을 통한 부당청구(21.9%)인 것으로 나타났다. 이러한 부정수급 의심

대상을 발견하는 방법으로는 기존 수급자에 대한 정기적 확인조사(39.8%)의 응답 비율이 가장 높았으며, 다음으로는 신규 신청조사(31.9%)인 것으로 나타났다. 주거급여사무소의 경우에서도 지방자치단체와 마찬가지로 정례적인 조사가 부정수급 적발에 효과가 가장 큰 것을 확인할 수 있다.

〈표 5-33〉 LH 주거급여사무소의 부정수급 의심 대상 발견 관련

(단위: %, 명)

발견 여부		부정수급 의심 대상의 유형		부정수급 의심 대상 발견 방법	
있다	56.5 (113)	고의적인 정보 조작을 통한 부당청구	53.6	신규 신청조사	31.9
		고의적인 정보 미제출을 통한 부당청구	21.9	변경 신청조사	22.1
		복지급여 수혜자 정보 미연계로 인한 부당청구	6.7	정기적 확인조사	39.8
		대상자의 실수 등 비고의적인 부당청구	12.2	수시적 확인조사	4.4
		기타	5.5	정보시스템 확인 및 대조	1.8
		합계(N)	100.0 (113)	합계(N)	100.0 (113)
없다	43.5 (87)				

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

주거급여사무소는 주거급여 신청자와 수급자에 대한 다양한 확인조사를 통해 부정수급 의심 대상을 발견하고 지방자치단체에 그 처리를 의뢰하고 있지만 이러한 확인조사에는 여러 가지 제약이 따르고 있는데, 대상자의 비협조(45.3%), 정보시스템 간 연계 미비 및 자료 불일치(22.4%), 행정정보시스템에 대한 낮은 수준의 접근 권한(12.1%) 순으로 응답되었다. 주거급여사무소의 경우 향후 부정수급 관리를 위해서는 유관 부처 및 기관 간 정보 시스템 간 통합이 중요함을 유추해 볼 수 있다.

〈표 5-34〉 LH 주거급여사무소의 부정수급 확인조사 시 애로점

(단위: %, 명)

구분	LH주거급여사무소
신청자(수급 대상자)의 비협조	45.3
정보시스템간 연계 미비 및 자료 불일치	22.4
낮은 수준의 정보 접근 권한	12.1
인력 부족 또는 업무 과중으로 인한 형식적 확인조사	11.2
지자체와의 낮은 협력 수준	7.5
기타	1.4
합계(N)	100.0 (200)

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

라. 대응

중앙정부와 지방자치단체의 사업 지침에 부정수급 관련 대응 조치들이 제시되어 있는지를 파악한 결과 대부분의 경우 이러한 조치들이 명시되어 있는 것으로 응답되었다. 하지만 발생 원인 분석과 대응 조치를 통한 환류의 경우 응답 비율이 다른 항목에 비해 상대적으로 낮게 나타나 부정수급 적발과 대응을 통한 정책 환류 지침에 대한 강화가 필요한 것으로 나타났다. 좀 더 자세히 살펴보면, 대응 조치로서, '객관적이고 동일한 기준으로 엄정하게 부정수급 적발'과 '위반에 대한 처벌(행정처분, 보조금 환수) 실행'은 각각 77.6%, '원칙적이고 신뢰할 수 있는 보고체계'는 68.6%, '발생 원인 분석과 대응 조치를 통한 환류'는 61.6% 수준으로 나타났다.

〈표 5-35〉 담당 복지사업 지침 내 부정수급 적발에 따른 대응 조치 유무

(단위: %)

구분		전체 (n=500)	시군구 (n=300)	읍면동 (n=200)
객관적 기준으로 엄정하게 적발	있음	77.6	80.7	73.0
원칙적이고 신뢰할 수 있는 보고체계	있음	68.6	70.3	66.0
처벌 실행	있음	77.6	81.3	72.0
발생 원인 분석과 대응 조치를 통한 환류	있음	61.6	62.7	60.0

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

부정수급 적발 대응 조치로 주로 '부당 청구 및 부당 사용 금액 환수'(52.6%)가 적용되고 있으며, '권고 및 시정 조치'(38.2%)의 응답 비율이 두 번째로 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-36〉 부정수급 적발 대응 조치(1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동
권고 및 시정 조치	38.2	28.8	70.6
행정처분	6.6	6.8	5.9
부정수급 복지시설 및 종사자 등 명단 공개	2.6	1.7	5.9
부당 청구 및 부당 사용 금액 환수	52.6	62.7	17.6
합계(N)	100.0 (76)	100.0 (59)	100.0 (17)

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

4. 개선 방안

부정수급 또는 비적격 수급 대응과 관련한 개선 방안은 크게 관리 체계 개선 방안과 제도적 차원의 개선 방안을 고려해 볼 수 있다. 관리 체계 개선 방안은 비적격 수급 유형화 중 기망(fraud)에 기인한 '협의를 부정수급', 오류로 인한 '과대·과소 수급'과 '과오 수급' 등 비적격 수급의 거의 전 부분 개선에 해당하며, 제도적 차원의 개선 방안은 주로 협의의 부정

수급 개선에 해당한다.

센터링크는 호주 'Department of Human Services'에 소속된 통합적 기능을 수행하는 복지전달체계로 다양한 복지 욕구를 가진 대상자에 대한 통합적인 복지서비스와 급여를 연계하는 역할을 수행함과 동시에 복지 부정수급에 대한 강력한 관리와 제재 기능을 수행하고 있다. 이러한 센터링크에서는 부정수급을 전담 관리하는 전문가들이 배치되어 있으며 이들은 다양한 데이터베이스에서 얻은 광범위한 정보를 통해 부정수급에 대해 선제적으로 대응하고 있다.²²⁾ 부정수급 관리 체계 강화를 위한 일환으로 호주의 센터링크처럼 부정수급 관련 담당자가 광범위한 정보 접근 권한을 가지는 것에 대해 대부분의 응답자가 찬성하는 것으로 나타났다(전체 91% 찬성). 또한 부정수급 전담 전문가 배치에 대해서도 대다수의 응답자가 찬성하는 것으로 나타났다(전체 91% 찬성). 호주의 복지전달체계와 한국의 복지전달체는 매우 상이하지만 부정수급에 대한 관리와 선제적 대응 측면에서 시군구 이상 상위 지방자치단체에 부정수급을 담당하는 전문가의 배치도 검토해 볼 필요가 있다. 하지만 이러한 전문가의 배치는 광범위한 정보 접근 권한이 있는 상황에서 가능하기 때문에 정부 또는 지자체에서의 광범위한 정보 접근 권한으로 야기될 수 있는 개인의 정보 보호와 권리침해 등의 문제를 먼저 검토해 보아야 할 것이다.

22) 센터링크를 중심으로 한 호주의 부정수급 관리 실태와 특성에 대해서는 임완섭 외(2017, pp. 200-239)를 참고하기 바람.

〈표 5-37〉 광범위한 정보 접근 권한에 대한 찬성 여부

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
예	91.0	90.0	91.5	92.0
아니요	9.0	10.0	8.5	8.0
합계(N)	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.

〈표 5-38〉 부정수급 축소를 위한 전담 전문가 배치에 대한 찬성 여부

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
예	91.0	90.7	90.0	92.5
아니요	9.0	9.3	10.0	7.5
합계(N)	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.

주거급여는 기초생활보장제도의 급여 중 하나이다. 주거급여 외에도 생계급여와 의료급여, 교육급여가 지급되고 있는데, 이러한 국민기초생활보장제도에서 발생하는 부정수급을 급여별로 관리할지 아니면 통합적으로 할지에 대한 질문에 전체의 약 70%가 통합적으로 관리해야 된다고 응답하였다. 하지만 응답자 소속 기관별로는 매우 큰 차이가 있는데, 시군구와 읍면동과 같이 지방자치단체에 해당하는 응답자의 경우 통합적 관리를 선호하는 성향이 매우 높게 나타났지만 주거급여사무소의 경우 급여별로 관리하자는 의견(58.5%)이 더 높게 나타났다. 이는 시군구와 읍면동의 경우 보통 국민기초생활보장제도 전반 또는 여러 개의 급여를 동시에 관리하지만 주거급여사무소의 경우 주거급여 관련 업무만을 주로 담당하기 때문인 것으로 유추해 볼 수 있다.

〈표 5-39〉 부정수급 관리 방법 의견(통합관리 대 급여별 관리)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거급여사무소
통합적으로 관리	69.7	83.1	78.3	41.5
급여별로 관리	30.3	16.9	21.7	58.5
합계(N)	100.0 (591)	100.0 (254)	100.0 (166)	100.0 (171)

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

위 질문에서 통합적 관리로 응답한 대상자에게 국민기초생활보장제도 부정수급 담당 전문가의 배치를 질문한 결과 시군구청 배치로 응답한 비율(59.9%)이 가장 높았고, 급여별 관리로 응답한 대상자에게 주거급여 부정수급 담당 전문가의 배치를 질문한 결과 시군구청 배치로 응답한 비율(43.9%)이 가장 높았다. 시군구청은 중앙정부 또는 광역지방자치단체와 읍면동 주민센터를 이어 주는 중재자의 역할 등을 수행하고 독립적인 지방자치단체로서 지위를 갖기 때문에 부정수급 관리 방법에 크게 구애받지 않고 부정수급을 관리하는 데 적합한 전달체계로 인식되고 있는 것으로 유추해 볼 수 있다.

〈표 5-40〉 통합관리 시 전담 전문가 배치 위치

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH주거급여 사무소
중앙부처	5.5	6.6	4.3	4.7
광역사도	11.5	14.5	9.9	5.9
시군구청	59.9	60.1	63.8	52.9
읍면동 주민센터	8.8	5.3	9.2	17.6
전담기관(관련 공기업, 또는 민간)	14.1	13.6	12.1	18.8
기타	0.2	0.0	0.7	0.0
합계(N)	100.0 (454)	100.0 (228)	100.0 (141)	100.0 (85)

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

〈표 5-41〉 급여별 관리 시 전담 전문가 배치 위치

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내주거급여 사무소
중앙부처	4.5	15.0	2.0	0.0
광역시도	4.5	10.0	8.2	0.0
시군구청	43.9	41.7	42.9	45.6
읍면동 주민센터	9.9	1.7	6.1	15.8
주거급여사무소 등 전담기관	37.2	31.7	40.8	38.6
합계(N)	100.0 (223)	100.0 (60)	100.0 (49)	100.0 (114)

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

아래 표는 전반적인 복지 부정수급 관리 주체에 대한 조합 중 응답자가 가장 적절하다고 판단하는 기관별 조합을 보여 준다. 아래 조합 중 '시도 복지정책과-시군구 복지정책과'(22.8%)의 응답 비율이 가장 높았으며, 그 다음은 '보건복지부 복지급여조사담당관실-시도 복지정책과'(20.7%), '제 3의 독립적인 기관-시도 감사실-시군구 복지사업과'(17.1%), '보건복지부 복지급여조사담당관실-시도 감사부서'(15.1%) 순으로 나타났다. 즉, 부정수급 전반에 대한 관리 주체는 보건복지부 복지급여조사담당관실과 시도를 중심으로 하는 관리 주체(35.8%)와 시도 복지정책과와 시군구를 중심으로 하는 관리 주체(29.9%)가 적절한 관리 조합으로 응답되었다.

〈표 5-42〉 전반적인 부정수급 관리 주체에 대한 가장 적절한 대안

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내주거급여 사무소
보건복지부 복지급여조사담당관실-시도 감사부서	15.1	16.9	17.8	9.7
보건복지부 복지급여조사담당관실-시도 복지정책과(복지기획업무 부서)	20.7	23.5	20.6	16.8

구분	전체	시군구	읍면동	내주거급여 사무소
시도 감사실-시군구 감사부서	8.8	9.6	7.8	8.6
시도 감사실-시군구 복지정책과	8.0	5.9	9.4	9.7
시도 복지정책과-시군구 감사부서	7.1	5.5	6.1	10.3
시도 복지정책과-시군구 복지정책과	22.8	19.5	20.6	29.7
제3의 독립적인 기관-시도 감사 실-시군구 복지사업과	17.1	18.8	17.8	14.1
기타	0.5	0.4	0.0	1.1
합계(N)	100.0 (637)	100.0 (272)	100.0 (180)	100.0 (185)

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

부정수급의 차단 및 감소를 위해 개선이 시급한 과제에 대해 복지서비스 공급자들은 모두 '부정수급 관련 업무 담당 인력 확보'와 '부정수급 관련 법적 근거 및 처벌 강화'를 높은 비율로 꼽았다. 이 중 지자체 담당자들의 경우 상대적으로 '부정수급 관련 업무담당 인력 확보'로 응답한 비율이 더 높았으며, 주거급여사무소 종사자들의 경우에는 '부정수급 관련 법적 근거 및 처벌 강화'에 대한 응답 비율이 더 높게 나타났다. 또한, 주거급여의 경우 복지제도 전반과 비교하여 담당 인력의 확대가 시급하다고 응답한 비율이 더 높게 나타났다. 이러한 결과를 통해 현행 부정수급 관리 체계 및 부정수급의 차단 및 감소를 위해서는 법적 체계의 정비와 이를 통한 처벌 강화와 함께 부정수급 관리 업무의 담당 인력 확충이 가장 중요한 것을 확인할 수 있다.

〈표 5-43〉 부정수급 차단 및 감소를 위해 시급히 개선할 과제(복지제도 전반)

(단위: %, 명)

구분	전체		시군구		읍면동		LH 주거 급여사무소	
	복지 전반	주거 급여	복지 전반	주거 급여	복지 전반	주거 급여	복지 전반	주거 급여
부정수급 관련 법적 근거 및 처벌 강화	42.1	29.3	37.0	27.0	37.5	30.5	54.5	31.5
부정수급 관련 부서와 사업 부서 간 협업 및 정보 연계	11.0	12.6	6.3	9.0	12.5	13.0	16.5	17.5
부정수급 관련 부서와 사업 부처 간 명확한 업무 분장	7.0	6.9	8.0	8.7	4.0	5.5	8.5	5.5
부정수급 관련 업무 담당 인력 확보	33.4	37.7	42.3	41.7	40.0	46.0	13.5	23.5
부정수급 관련 정보의 접근 권한 확대	3.7	8.0	4.0	8.7	3.0	2.5	4.0	12.5
부정수급 적발의 성과 관리 체계	0.9	1.7	0.7	2.0	1.0	0.5	1.0	2.5
부정수급 적발 관련 의사결 정의 권한	0.6	1.9	0.0	0.7	1.0	1.0	1.0	4.5
신고포상제도 확대	1.3	1.9	1.7	2.0	1.0	1.0	1.0	2.5
전담 TF조직 필요		0.1		0.3		0.0		0.0
합계(N)	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.

제 6 장

주요국 사각지대와 부정수급 관리 사례 연구

제1절 개요

제2절 네덜란드 사례

제3절 스웨덴 사례

6

주요국 사각지대와 부정수급 << 관리 사례 연구

제1절 개요²³⁾

1. 사례국 선정

모니터링 연구 제3차 연도에 해당하는 본 연구의 구성은 2017년 수행되었던 2차 연구와 마찬가지로 복지서비스 공급자에 대한 모니터링 조사와 주요 선진국에 대한 사례 연구로 구성된다. 해외 사례 연구는 1차 연도에도 미국과 독일 그리고 영국에 대해 수행하였지만, 동 연구의 경우 부정수급 관련 관리 체계를 중심으로 살펴보았을 뿐 사각지대 및 부정수급과 관련된 제도를 상세히 다루지는 못하였다. 이에 2차 연도 연구부터는 사각지대와 부정수급에 대한 사례 연구 분석 틀을 구축하고 이를 통해 복지 레짐과 국가의 제도적 특성을 고려하고 한국에 대해 정책 함의가 높은 국가들에 대한 사례 연구를 수행하였다.

한편 사례 연구의 범위는 공공부조제도 등 저소득층 사회보장제도를 중심으로 한다. 저소득층에 대한 사회보장제도 특히, 공공부조의 경우 다양한 급여 지급 조건이 존재하며, 이러한 급여 지급 조건은 다양한 사각지대와 부정수급을 발생시키는 요인으로 작용하게 된다. 따라서 2018년 실시되는 해외 사례 연구는 본 연구의 주제인 주거복지제도와 정확히 일치하지 않는다. 중기적으로 실시되는 본 연구과제의 사례 연구는 광범위한 사회보장제도 중 저소득층에 대한 사회보장제도를 중심으로 국가 간

23) 본 절은 본 연구 사업의 2차 연구인 임완섭 외(2017, pp. 151-155)를 연구 주제에 맞게 발췌, 수정한 내용임.

부정수급과 사각지대 현황과 특성 그리고 관리 체계를 파악하기 때문이다. 이는 해당 연도 연구 내에서 불일치된 것으로 볼 수도 있지만 3개년도에 걸쳐 이루어지는 해당 연구의 주제로 볼 때 불가피한 연구 방식이라 할 수 있다.

아래 표에 제시된 바와 같이 해외 사례 연구도 본 연구 사업과 마찬가지로 3개년도에 걸쳐 수행되었으며, 연도별 사례 국가는 아래와 같다. 본 연구는 3차 연구에 해당하며, 해외 사례국으로 네덜란드와 스웨덴을 선정하였다. 사례국 선정 사유를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

〈표 6-1〉 해외 사례 연구 대상 국가 및 일정

구분	1차(2016)	2차(2017)	3차(2018)
사례국	미국, 영국, 독일	영국, 호주, 일본	네덜란드, 스웨덴
분야	부정수급	부정수급 및 사각지대	부정수급 및 사각지대
모니터링 제도	사회 서비스	소득보장(공공부조)	저소득층 사회보장(주거보장 포함)

자료: 임완섭(2017, p. 151) 발췌 및 수정

제3차 연도 연구 사례국가 선정은 연차별 모니터링 계획 및 복지 레짐을 참고하여 정책적 함의가 큰 국가를 선정하였다. 본격적인 사례 연구가 이루어진 제2차 연구는 복지제도의 선별성이 강한 영국, 일본, 호주를 연구 대상으로 삼았다. 이와 달리 본 3차 연구는 대륙형 보수주의 국가와 북유럽형 시민주의 국가 중 임대주택 등 주거복지제도와 함께 사각지대 및 부정수급 등에 대한 관리 체계와 관련하여 정책적 함의가 큰 국가들을 연구 대상으로 삼고자 했다. 이에 본 연구는 북구형 시민주의 국가인 스웨덴과 대륙형 보수주의 국가인 네덜란드를 사례 국가로 선정하였다.

이로써 본 연구는 선별적 복지 정책 국가에 초점을 두었던 이전 연구와 차별성을 가지고, 다양한 복지 레짐에 속한 국가들의 제도적, 정책적 특

성을 파악하여 정책 함의를 도출할 것으로 기대된다. 다만 사례 연구의 초점을 주거 보장에만 맞추지 않았다. 어떤 국가든 부정수급 또는 사각지대 관리가 어떤 특별한 대상과 한 가지 프로그램에 국한되는 경우는 드물다. 여러 사업이 유사하거나 동일한 관리 체계하에 있으며 이러한 관리 체계의 특성은 해당 국가의 복지제도를 구성하는 각종 사회보장제도의 성격에 따라 다르다. 본 연구과제는 이러한 사회보장제도 중 공공부조제도에 초점을 맞추었다. 따라서 사례 연구는 공공부조제도 중심으로 해당 사례 국가들을 고찰하면서 주거급여와 같은 저소득층 주거보장과 이에 대한 관리 체계를 비중 있게 다루는 방식으로 전개하고자 한다. 또한 사례국의 부정수급 및 사각지대를 맥락적으로 파악하기 위해 관련한 경제적·사회적 배경과 그 전개 과정 등도 살펴보았다. 하지만 어떤 특정 국가의 사례가 반드시 지향해야 하는 모범 사례 또는 지양해야 하는 실패 사례가 될 수는 없다(임완섭 외, 2016, p. 4). 따라서 사례국의 사회보장제도 관련 맥락적 특성과 사각지대 및 부정수급과 같은 비적격 수급 관리의 우수성과 문제점 그리고 그 원인들을 체계적인 방법과 관점에서 파악해 보고자 한다.

2. 해외 사례 분석 틀

본 연구는 제2차 연도 연구와 마찬가지로 사례국에 대해 공통의 분석 틀과 내용을 적용하여 사례국의 사각지대와 비적격 수급에 대해 파악하였는데, 해외 사례 분석 틀의 경우 앞서 살펴본 모니터링의 분석 틀의 내용 중 적용할 수 있는 부문을 활용하였다.

〈표 6-2〉 해외 사례 적용 부정수급 및 사각지대 분석 틀

구분	부정수급		사각지대	
분야	분야	세부 분야	분야	세부 분야
공통	- 사회보장제도(공공부조 중심, 주거급여 등 주거복지 포함) 전개 과정과 현황 - 공통적 관리·운영 체계			
제도별 관리·운영 체계	법 체계 및 부정수급 관리 정책		법 체계 및 사각지대 관리 정책	
	거버넌스		거버넌스	
복지행정 활동	기획	예방	기획	예방
	수급권 확정 및 지급	저지	수급권 확정 및 지급	
	관리 감독	적발	관리 감독	발굴
	사후관리	대응	사후관리	대응
		모니터링/평가 보고		모니터링/평가 보고

자료: 임완섭 외(2017, p. 153) 발췌

해외 사례 분석 틀과 내용은 앞서 언급한 모니터링의 분석 틀을 해외 사례 연구에 맞추어 수정하였다. 위 표에서 ‘공통’ 부문은 사례국의 공공 부조제도와 같은 저소득층 사회보장제도의 전개 과정과 현황 그리고 공통적 관리·운영 체계에 초점을 맞춘다. 하지만 제도별 관리·운영 체계의 경우 앞서 살펴본 공통적 관리·운영 체계와 상이하거나 차별성을 가질 수 있어 해당 국가에 대한 제도별 특성을 이해하고 비교하기 위해서는 해당 부문에 대한 고찰이 필요하다. 즉 제도별 ‘관리·운영 체계’는 모니터링 기본 분석 틀에서 제시하고 있는 개별 제도에 대한 관련 법(법적 근거 등), 제도별 적용 범위, 대상자 선정, 부정수급과 사각지대의 관리정책과 이에 대한 기획과 설계 부문을 의미한다. ‘복지행정 활동’ 역시 모니터링 기본 분석 틀에서 제시하며, 부정수급은 예방-저지-적발-대응과 사후관리로, 사각지대는 예방-발굴-대응과 함께 사후관리로 구성된다.²⁴⁾

24) 이례 ‘해외 사례 분석 내용’은 임완섭 외(2017, pp.154-155)를 연구 주제에 맞게 발췌수정한 것임..

〈해외 사례 분석 내용〉

1. 개요

- 사례국 사회보장제도 개요: 공공부조(사회부조) 중심, 주거복지 포함
 - 사회보장 및 공공부조제도의 전개 과정(주거급여 등 주거보장 부문 필수 정리)
 - (중요) 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
 - ※ 주거급여 관련 사각지대와 부정수급 쟁점 정리 포함

2. 부정수급(공공부조 중심, 주거급여 필수, 주거 관련 복지제도 추가)

- 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
 - 관리·운영 추진 체계의 변화와 현황(구조 포함), 관련 법 체계 및 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 사후관리
 - 부정수급 조사(조사 방법, 보고 방법 등)

- 부정수급 근절 전략 및 활동
- 부정수급 관리 성과

3. 사각지대(공공부조 중심, 주거급여 필수, 주거 관련 복지제도 추가)

- 사각지대 유형 및 현황
 - 복지급여 시스템의 문제점
 - 사각지대 유형별·발생 원인별 현황
- 관리·운영 체계
 - 사례국 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 활동
 - 기획 및 예방, 선정 및 심사
 - 관리 감독(발굴): 조사 방법, 관리 방법 등
 - 사후관리: 사각지대 대응 체계의 절절한 구축 및 운용, 사각지대에 대한 조치, 재발생을 막기 위한 조치 등
 - 사각지대 해소 전략 및 활동
 - 사각지대 해소 성과

4. 결론(공공부조 및 주거 분야)

- 최근의 복지 개혁과 사후관리 체계 강화를 위한 조치
- 사전적 관리 전략(중요): 제도 개선 등
- 정책적 함의 및 시사점

제2절 네덜란드 사례

1. 네덜란드 사회보장제도 개요

가. 네덜란드 사회보장제도 전개 과정

1) 사회보장제도 전개 과정

네덜란드는 국가의 기능을 최소화하며 개인의 자유에 맡기는 시장경제를 중요시하나 이로 인해 발생한 문제는 국가가 해결하는 혼합된 복지체제를 가진다. 네덜란드의 사회복지제도는 유럽 내에선 비교적 늦은 시점인 19세기 말, 네덜란드 산업화와 함께 전국 수준에서 생겨나기 시작했다. 1874년 12세 이하 아동 노동 금지법 제정을 필두로 1889년 노동법, 1895년 안전법 등이 제정되었고, 1901년 산업 재해법, 1913년 장애인 보호법, 의료법이 생기며 복지제도의 틀이 형성되었다. 2차 세계대전까지 도입된 사회보장제도는 국가 개입을 최소한으로 하였기 때문에, 공적 제도에 의한 사회보장 혜택을 받지 못하는 계층은 자선단체, 교회 등 사적영역에 의존하였다. 2차 세계 대전 이후 국민보험, 노동자보험, 공공부조 체계로 나누어져 구체적으로 보완 및 발전되어 오늘날의 형태에 이른다(김영중, 1994).

〈표 6-3〉 네덜란드 사회보장제도 발전 초기

구분	1945년 이전		1945년 이후	
영역	법률/제도	연도	법률/제도	연도
연금	임의적 퇴직연금법	1919	공적퇴직연금법	1956
공적부조	빈곤법	1854	공공부조법	1965
	신빈곤법	1912		
장애/ 재해	노동자보상법	1901	장애보장법	1967
			공적장애급여법	1976
의료	질병법	1913	질병예방기금법	1950
			질병기금법 (1950년 질병예방기금법을 대체)	1965
			공적부가의료비지원법	1968
실업	실업보험기금법	1935	실업법/실업자사회급여법	1952
			부가실업급여법 (1952년 실업자사회급여법을 대체)	1965
아동수당	노동자아동수당법	1940	자영업아동간급수당법	1952
			공적아동수당법	1963
			신아동수당법	1980

자료: 한국보건사회연구원(2012a, p. 17; p. 22) 편집·인용.

〈표 6-4〉 네덜란드 사회보장제도

피용자보험	국민보험	공공부조
장애보험(WAO) 상병보험(ZW) 실업보험(WW) 의료보험(ZFW)	노령연금(AOW) 유족급여(ANW) 특별의료보험(AWBZ) 아동수당(AKW)	부가급여(TW) 장애급여(Wajong) 실업부조(IOAZ) 국가지원(ABW)

자료: 한국보건사회연구원 (2012a, p. 104) 편집·인용.

네덜란드는 1940년대 초반까지 자유주의적 복지국가체제를 유지하였고, 1950년대 이후 보편, 포괄적 복지제도로 발전되었다. 네덜란드는 사회보장제도 도입이 다른 국가들에 비해 상대적으로 늦은 반면 1960~1970년대 높은 수준의 급여와 관대한 급여 조건을 갖추었다. 그러나 1973년 석유위기 이후 실업 증가와 경제성장률 저하로 경제가 급속도로 침체되었다(한국보건사회연구원, 2012a, p. 13). 이로 인한 GDP 대비 공공지출 상승으로 정부 재정 부담이 가중되었다. 이를 해결하기 위해 1980년대 이후 복지급여 등 공공부문을 축소하고 시장 기제를 강화하였다. 복지급여 축소를 위해 네덜란드는 실업자의 사회안전망 확충이 아닌 이들을 노동시장에 잔류하도록 유도하는 방향으로 사회보장제도를 개혁하였다. 이로 인해 네덜란드 복지모델은 높은 수준의 고용에 의존하며, 장기실업자와 근로무능력자에 대한 복지는 상대적으로 취약한 특성을 가진다(한국보건사회연구원, 2012a, pp. 26-38).

네덜란드는 2차 세계대전 이후 1970년대 복지국가 확대 및 발전기를 지나 1980년대 복지급여 축소 등 복지국가 재편기를 통해 1990년대 이후 'Dutch miracle'로 명성을 얻게 되기까지, 정부재정을 축소하고 노동시장 및 복지 개혁에 과감하게 투자하였다. 그 결과 네덜란드는 2008년 글로벌 경제위기 때 타격을 거의 입지 않은 국가 중 하나로 손꼽힌다. 또한 유럽의 다른 국가들에 비해 실업률이 낮으며 높은 국민 소득 수준을 유지하고 있다(한국보건사회연구원, 2012a, pp. 70-71).

2) 주거복지 전개 과정

네덜란드의 주거복지 개요는 다음과 같다. 19세기 말 네덜란드의 급속한 도시화는 노동자들을 도시로 몰리게 했으며, 이로 인해 열악한 주거환경

경과 주택난 문제가 발생하였다. 이에 정부는 문제의식을 가지고 주거 실태 총 조사를 하여 주택법을 시행하였다. 최저주거기준 마련 및 민간사업자(사회임대주택) 자금 지원 등으로 집값 상승 규제와 더불어 공급자에 대한 지원 제도가 진행되었다. 조합을 만들어 주택을 지을 것을 권장해 1,300여 개 조합이 생겨났으며, 통폐합 과정을 거쳐 현재의 주택협회(Housing Association)가 만들어졌다. 이들이 사회임대주택의 대부분을 공급하고 있다. 정부는 초기에 주택협회를 보조 또는 저리 용자로 지원하여 1990년대 후반부터 재정적으로 독립할 수 있는 기반을 조성해주었다. 그러나 공급 측면의 주거지원 정책은 국가재정 부담을 증가시켰다. 주택 공급이 일정 수준에 도달하자 신규 건설이 감소하기 시작했는데, 이러한 문제점을 해결하기 위해 수요 측면 임대료 지원 정책이 고려되었다(Ouwehand & Daalen, 2005, pp. 29-44).

사회임대주택 공급 측면의 지원 정책에서 수요자 측면의 임대료 지원으로 대체하기 위해, 1984년 주거급여(Housing allowance, Huurtoeslag)가 도입되었다. 주거급여는 1970년대 한시적으로 임대료 상승으로 인한 임차가구의 부담을 완화하여 주기 위해 도입되었다. 그러나 이후 지속적인 가구 임대료 부담 문제로 1984년 임대료 보조법(Housing Allowance act)을 제정하여, 주거급여가 본격적으로 도입되었다(한국보건사회연구원, 2012a, pp. 381-382).

이러한 과정을 거쳐 현재 네덜란드의 주거복지정책 주요 수단은 사회임대주택과 주거급여 두 축으로 이루어진다.

나. 사회보장 지출 추이

1980년대 복지급여 수준 축소 및 수급 조건 강화 등 복지지출 감축을 위한 사회복지개혁으로 1990년 이후 공적사회보장 지출은 감소 추세를 보인다. 2010년 이후 노령연금과 질병 항목에서의 지출 비중은 증가하였는데, 이는 고령화로 인한 노인 연금 및 고령자 의료비 증가에 기인하는 현상으로 보인다. 공공부조 수급자 수 또한 2010년 이후 증가하는 추세를 보인다.

〈표 6-5〉 네덜란드 공적사회보장 지출 연도별 추이

(단위: % of GDP)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016
전체	23.3 (14.9)	23.8 (16.5)	24.0 (16.9)	22.3 (18.8)	18.4 (18.0)	20.5 (18.8)	22.1 (21.1)	22.9 (21.1)	22.7 (21.1)	22.3 (21.0)	22.0 (21.0)
노령 연금	5.7 (5.1)	5.6 (5.6)	5.9 (5.8)	5.2 (6.4)	4.9 (6.3)	5.2 (6.4)	5.7 (7.3)	6.2 (7.7)	- -	- -	- -
유족	0.8 (0.9)	0.7 (1.0)	0.9 (0.9)	0.7 (0.9)	0.4 (0.9)	0.3 (0.9)	0.2 (1.0)	0.1 (1.0)	- -	- -	- -
장애	6.1 (2.2)	5.2 (2.2)	5.9 (2.3)	4.7 (2.3)	3.6 (2.1)	3.3 (2.2)	3.1 (2.2)	3.1 (2.1)	- -	- -	- -
질병	4.8 (4.2)	4.9 (4.2)	5.0 (4.4)	5.6 (4.7)	4.7 (4.9)	6.7 (5.4)	7.6 (6.0)	7.9 (6.0)	- -	- -	- -
가족	2.3 (1.5)	2.0 (1.5)	1.6 (1.6)	1.2 (1.8)	1.4 (1.8)	1.5 (1.9)	1.5 (2.2)	1.3 (2.1)	- -	- -	- -
고용 지원	0.5 (0.4)	1.2 (0.5)	1.2 (0.4)	1.3 (0.6)	1.3 (0.5)	1.2 (0.5)	1.1 (0.6)	0.8 (0.5)	- -	- -	- -
실업	1.5 (0.6)	3.1 (1.0)	2.4 (0.9)	2.7 (1.2)	1.2 (0.7)	1.5 (0.8)	1.5 (1.0)	1.6 (0.9)	- -	- -	- -
주거	0.2 (0.2)	0.3 (0.3)	0.3 (0.3)	0.4 (0.4)	0.3 (0.3)	0.3 (0.3)	0.4 (0.4)	0.4 (0.3)	- -	- -	- -
기타	1.2 (0.3)	0.9 (0.4)	0.8 (0.4)	0.7 (0.5)	0.6 (0.4)	0.5 (0.5)	1.1 (0.5)	1.3 (0.5)	- -	- -	- -

자료: OECD social expenditure database from OECD ilibrary

〈표 6-6〉 공공부조(Social assistance) 수급자 수

(단위: 명)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
수급자 수	316,770	298,790	304,000	334,200	356,533	363,185	408,150	422,850
수급자 수 변화 (2007=100)	100	94	96	106	113	115	129	133

주: 공공부조는 최저소득보장과 한부모를 위한 소득 대체를 의미한다(Social assistance means minimum income guarantee and income replacement for lone parents).

자료: OECD SOCR database

사회보장 지출 중 주거급여의 비중을 살펴보면, 네덜란드의 정부 지출에서 주거급여 지출이 차지하는 비율은 2015년 기준 0.47%로, 영국(1.41%), 핀란드(0.82%), 독일(0.48%) 다음으로 높은 정도로 유럽국가 중 높은 편에 속한다. 2009년 이후 글로벌 금융위기와 실업자 증가 및 소득 감소 등으로 인해 주거급여에 대한 지출은 급격히 증가하는 추세를 보인다. 네덜란드 정부는 이러한 증가 추세가 향후에도 지속될 것으로 전망한다. 재정 절감을 위해 도입된 주거급여이나 점차 재정 부담으로 이어지는 측면이 발생하여, 현재 네덜란드는 재정 절감책을 모색하기 위해 노력 중이다.

〈표 6-7〉 주거급여에 대한 정부 지출

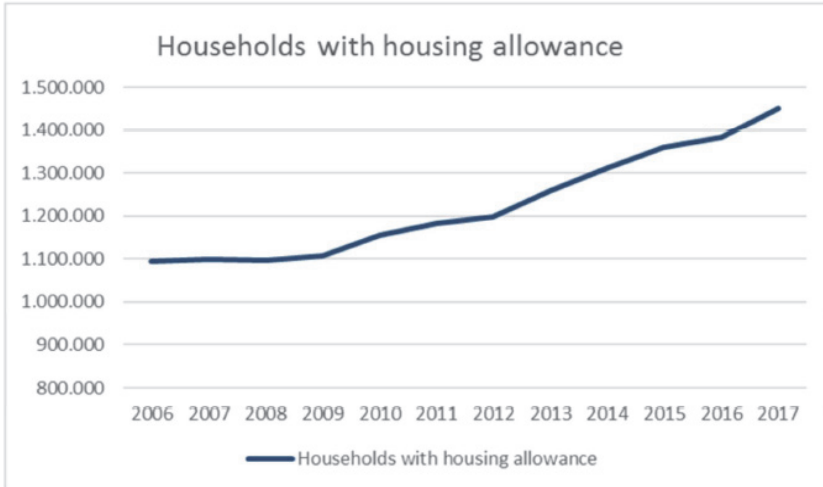
(단위: 유로, % of GDP)

주거급여 정부 지출		GDP에서의 주거급여 지출 비율	
2013	2015	2013	2015
2,500,000,000	3,200,000,000	0.38%	0.47%

자료: OECD (2014; 2016)

[그림 6-1] 주거급여 수급 가구 수 추세

(단위: 가구)



자료: The Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2018, p. 13).

다. 사회보장제도 현황

1) 공공부조제도 현황

네덜란드의 공공부조는 시민권을 근거로 한 잔여적 부조(citizenship-based but residual assistance)를 특성으로 하며, 높은 급여 수준과 단일한 체계를 가지며 소득·자산 조사가 엄격한 것이 특징이다(한익희, 최재식, 2005, p. 72). 네덜란드의 공공부조는 WWB(Wet Werk en Bijstand, Work and social assistance act)에 근거하여, 노동시장으로 더 많은 사람들이 복귀하거나 새롭게 참여할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다(한국보건사회연구원, 2012a, p. 237). 근로활동 연계를 강조하는 선별적 제도를 중심으로 하고 있으나, 최저소득을 보장하는 보편적 속성도 지니고 있다(한국보건사회연구원, 2012a, p. 253). 경제활동인

구에 대한 소득보장은 근로활동 연계를 강조하는 선별적 제도를 통해 이루어지나 아동과 노인에 대한 소득보장은 보편적 복지제도 특성을 가진다(한국보건사회연구원, 2012a, p. 254).

공공부조제도는 근로연령층(18~65세)을 대상으로 근로와 공공부조를 연계하는 것을 핵심으로 한다. 근로능력이 없는 사람(장애인 및 65세 이상 노인)에 대한 소득보장은 별도로 분리하고, 18세 미만의 아동에 대한 소득보장은 가구 단위에 대한 소득보장체계에 포함한다. 현재 네덜란드의 공공부조제도는 시민 등 합법적 거주자를 대상으로 이들이 자립 수단과 능력을 갖지 못할 경우 최저소득 보완 차원의 급여를 지급한다. 급여액은 가구소득과 공공부조 기준(assistance standards)의 차이를 보충하는 방식으로 수급액을 산정하며, 급여 수급의 전제 조건으로 구직활동 등이 포함된 고용 지원 서비스에 참여해야 한다(한국보건사회연구원, 2012a, pp. 236-238).

〈표 6-8〉 대상별 공공부조 및 최저소득보장제도

제도	대상
TW, Supplementary Benefits	〈다른 공공부조의 보충급여〉 -각종 사회보장 혜택을 받는 실업자와 장애인들의 소득이 최저소득에 미달하는 경우 지급
WWB, Work and Social Assistance	〈일반저소득층〉 -모든 거주자를 대상으로, 생활에 필요한 비용 조달이 충분하지 않은 이들에게 최소한의 소득 제공
IOAW, Income Provisions for Older or Partially Disabled Unemployed Persons	〈장애인 및 고령 실업자〉 -고령(50세 이상) 및 부분 장애 실업자의 소득을 최저보장 수준으로 지원
IOAZ, Income Provisions for Older or Partially Disabled Formerly Self-employed persons	〈장애인 및 고령 폐업자〉 -고령(55세 이상) 및 부분 장애 과거 자영업 종사자의 소득을 최저보장 수준으로 지원
Artists Income Scheme	저소득 예술인

자료: 한익희, 최재식(2005, pp. 87-90) 인용 및 수정

공공부조제도(WWB) 이외에도 최저소득을 보장하는 제도로 부가급여(TW, supplementary benefits), 고령·부분장애 실업자 소득보조(IOAW, Income provisions for older or partially disabled unemployed persons), 고령·부분 장애 자영자 소득보조(IOAZ, Income provisions for older or partially disabled formerly self-employed persons)가 있다(한국보건사회연구원, 2012a, pp. 248-252).

공공부조를 포함한 최저소득보장제도 체계는 아래 그림과 같다.

〈표 6-9〉 최저소득보장을 위한 사회보장제도 체계

제도	급여
공공부조: 18~65세, 근로능력자 근로연계 공공부조제도(WWB) 현금급여, 장기보충급여 재취업 시설 및 고용 지원 보조금 지급 현물급여 특별공공부조(bijzonder bijstand) 자영자 공공부조(Bbz)	빈곤 완화를 위한 급여 지방정부가 담당하는 급여 장기보충급여 특별공공부조 급여 만성질환 및 노인을 위한 지원 질병보험의 보험료 지원(현물) 체육, 문화, 교육 프로그램 참여 지방세 감면 수당 및 아동급여 주거임대료 수당 질병보험 수당 보육수당 일반 아동수당(AKW) 교육비용에 대한 수당(Wtos) 세금공제 소득세 공제 국가보험의 보험료 공제 의료비용 공제
공공부조: 18~65세, (산재)장애자 젊은 장애인을 위한 장애 지원(Wajong)	
사회보험: 18~65세 급여보험제도(WW) 근로능력법(산재보험, WIA) 질병보험(ZW) 일반 유족 지원(ANW) 부가급여제도(TW)	사회급여/소득보조 장애 고령자를 위한 급여 부채(채무)지원
국가 및 노동자 보험: 65세 이상 국가노령연금(AOW) 직역연금(기업연금)제도 개인연금	국가보험 질병보험급여(Zvw) 예외적인 의료비 지원(AWBZ)

자료: 한국보건사회연구원(2012a, p. 253)

2) 주거복지 현황

네덜란드의 주거복지정책 수단은 크게 사회임대주택(social housing)과 주거급여(housing allowance) 두 축으로 이뤄진다. 주거급여는 저소득층 임대료 부담을 경감하기 위해 임대료를 지원하는 방식이다. 네덜란드에 거주하는, 임대료 지출이 많고 평균소득 이하 가구는 신청할 수 있으며 조건이 맞으면 외국인, 국제 학생도 받을 수 있다. 이러한 임대료 보조 형태의 주거급여는 1년간 지급되며 수급자는 매년 임대료보조를 신청하는 절차를 밟아야 한다. 제도시행 초기 임대료보조 여부와 그 수준은 임대료 수준과 가구소득, 신청하는 사람의 나이, 함께 거주하는 사람 등에 따라 결정된다(한국보건사회연구원, 2012a, p. 382).

네덜란드의 주거급여 혜택을 받으려면 신청자와 동거자(fiscal partner)가 다음의 조건을 충족해야 한다. 즉, '신청자가 집주인과 임대계약을 맺었는지', '신청자가 침실, 욕실, 부엌이 있는 집에 살고 있는지', '신청자가 주거보조금을 신청하려는 거주지에 등록되어 있는지', '신청자가 18세 이상인지', '신청자가 유효한 거주허가증을 가지고 있는지', '신청자의 수입이 일정 수준 이하인지', '신청자가 일정 수준 이하의 자산을 가지고 있는지' 등이다. 또한 대상의 연령별, 유형별로 임대료 수준 및 소득과 자산 수준이 다른데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 대상자 연령이 18~23세이면서 싱글거주자인 경우 월 임대료가 223.42~414.02유로이면서, 연간 소득은 22,200유로 이하, 재산(저축 혹은 투자)은 22,000유로 이하이어야 한다. 대상자 연령이 23세~은퇴연령대인 싱글거주자의 경우 월 임대료는 223.42~716.68유로이며, 연간 소득은 22,200유로 이하, 재산(저축 혹은 투자)은 25,000유로 이하여야 한다. 연령이 18~23세인 커플 대상자의 경우 월 임대료는 223.42~414.02유로이면서 연간

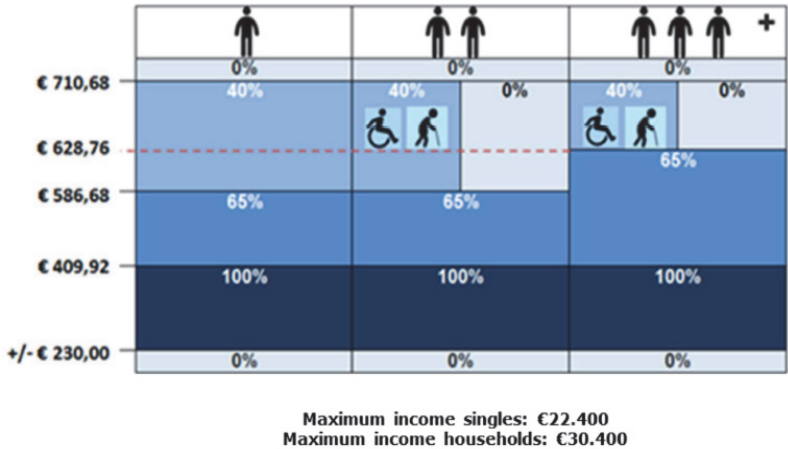
소득은 30,150유로 이하, 재산(저축 혹은 투자)은 1인당 25,000유로 이하이어야 한다. 연령이 23세~은퇴연령대인 커플 대상자의 경우 월 임대료는 223.42~710.68유로이면서 연간 소득은 30,150유로 이하, 재산(저축 혹은 투자)은 1인당 25,000유로 이하 이어야 한다.(Toeslagen Belastingdienst, 2016, pp. 1-2).

또한 임대료 보조는 대상 가구의 임대료 전액을 보조하는 것이 아니라 임대료 보조를 받은 급여 수급자가 해당 가구 주거비에 대해 본인이 부담하게 하고 그 외 주거비에 대해서만 보조하는 ‘gap structure’ 방식으로 지원하고 있다(김혜승 외, 2015, pp. 111-113).

2008년 기준, 전체 임차가구 중 약 30%가 주거급여를 수급하고 있으며(Statistics Netherlands, 2010), 2013년 기준, 전체 가구의 약 17%가 주거급여를 수급하는 것으로(Statistics Netherlands, 2014) 나타났다(김혜승 외, 2015, p. 109 재인용).

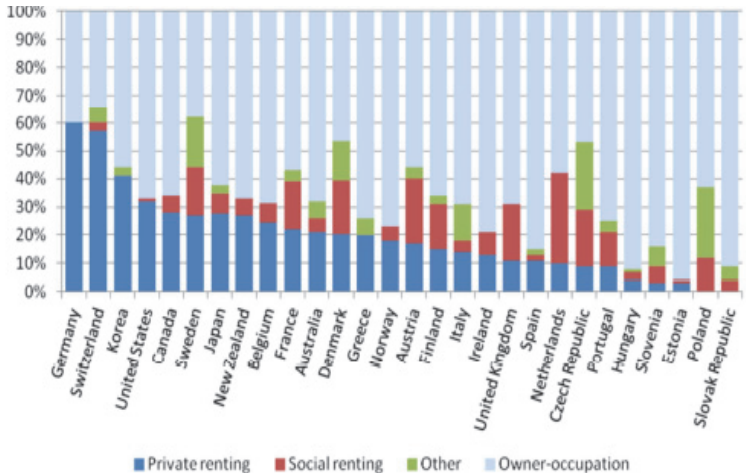
소득이나 자산이 일정 수준 이하인 저소득층이 수혜 대상이며, 도입 당시 약 35만 가구 1990년 약 95만 가구, 2000년 약 99만 가구, 2010년 약 110만 가구, 2018년 현재 약 140만 가구가 지원을 받고 있다. 주택수당 지원 가구 수가 점차 늘면서 재정 지원도 증가했는데, 1975년 1억 5,500유로에서 1980년 2억 8,600유로, 1990년 8억 유로, 2000년에는 15억 5,100유로, 2010년에는 22억 유로, 2013년에는 24억 유로, 2018년 현재 35억 유로로 지속적으로 증가하고 있다. 2018년 현재 주거급여를 위해 배정된 예산은 35억 유로, 수혜 가구는 140만 가구로, 최저소득의 70%를 지원하며, 평균임대료는 월 520유로, 평균 급여는 월 215유로이다(The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018, pp. 10-12).

[그림 6-2] 주거급여 지원을



자료: The Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2018, p. 11)

[그림 6-3] 주거 형태별 비중



자료: The Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2018) (Haffner, M., C. Lennartz en K. Dol, TU Delft/OTB, 2012 via:
http://www.zuidelijkerandstad.nl/sites/www.zuidvleugel.nl/files/documenten/150319_kansen_voor_particuliere_huur_in_nederland.pdf)

주거급여에 이어 네덜란드 주거복지의 주요 수단은 사회임대주택이다. 네덜란드는 사회임대주택이 활성화된 대표적 국가로, 사회임대주택이 차지하는 비중은 34.1%이다(개인소유 59%, 민간임대 6%, 기타 1%)(The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

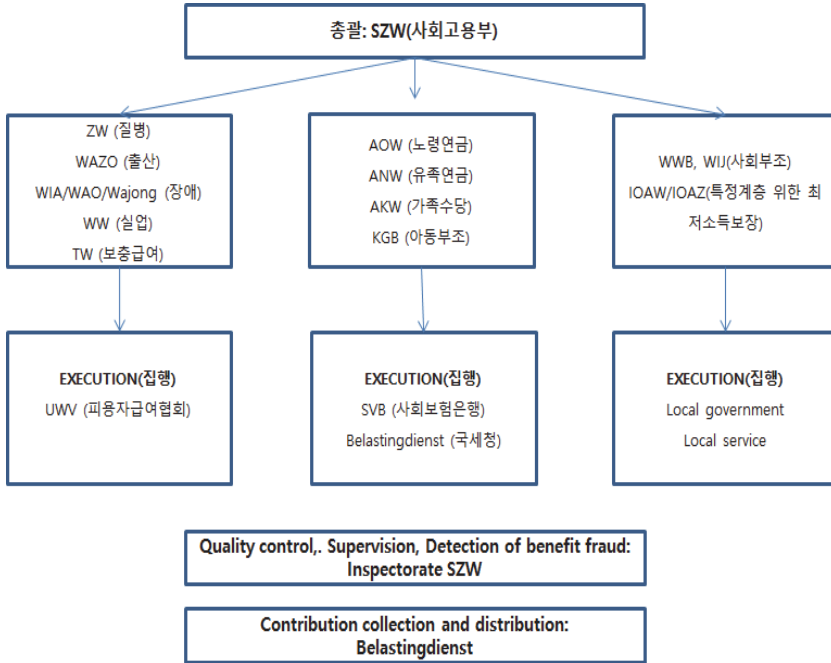
사회임대주택을 ‘social housing’으로 표시하며, 영리를 목적으로 하지 않는 주택회사가 월 710유로 이하의 임대료로 임대할 수 있는 집을 사회임대주택으로 간주한다(OECD, 2016). 1901년 제정된 주택법에서 사회임대주택 공급을 위한 법률적 틀을 제공하고 있다. 네덜란드는 사회임대주택이 활성화된 대표적 국가이다. 경제협력개발기구(OECD)에 따르면, 네덜란드의 사회임대주택은 절대 물량 측면에서는 프랑스, 영국에 이어 세 번째로 높으나 전체 임대주택에서 차지하는 비율(34.1%)은 유럽에서 가장 높은 수준인 것으로 나타났다. 공급 주체별 사회임대주택 비중은 비영리단체 81.0%, 영리 및 개인 19.0%로 비영리단체를 중심으로 한 공급 비중이 매우 높다(OECD, 2016). 사회임대주택은 주택협회라는 비영리단체가 공급, 관리 및 운영을 총괄하며, 중앙정부나 지방정부의 직접적 공급과 지원은 없다. 현재 주택협회연맹(AFWC), 주택협회전국연합회(Aedes)는 많은 사회주택협회가 회원으로 소속되어 주택정책이나 정세에 대응하고 있다. 이들은 주택을 공급, 관리, 운영하며, 쇠퇴한 지역을 재생시키는 데 기여하며, 양질의 집과 저소득층을 위한 집을 공급한다. 정부는 각종 세제 및 용자 혜택을 통한 지원을 하며, 임대주택의 직접적 공급, 관리, 운영에는 관여하지 않는다(Ouwehand & Daalen, 2005).

라. 사회보장 관리 체계

네덜란드 사회보장 관리 체계는 사회보장 영역별 부처 간 명확한 역할 분담하에 유기적인 협력 및 협조가 이뤄지는 것이 가장 큰 특징이다. 사회고용부(SZW, Ministry of Social affairs and Employment)가 사회보장 영역 전체를 총괄하며, 보건복지운동부(VWS, Ministry of Public Health, Welfare and Sport)는 질병(ZW), 질병보험급여(Zvw), 예외적인 의료비 지원(AWBZ) 등과 같은 사회보장 영역을 담당하고 있다(한국보건사회연구원, 2012a, p. 105).

사회고용부가 사회보장 영역 전체를 총괄하며, 집행업무 중 국민보험 영역은 사회보험은행(SVB), 노동보험 영역은 피용자급여협회(UWV), 공공부조 영역은 국세청(Belastingdienst)과 지방정부가 담당한다. 2012년 1월 사회보장 영역 전반을 관리·감독하는 기구(Inspectorate SZW)가 출범되었는데, 이는 기존의 노동, 공공부조, 사회고용부 관리감독기구를 통합한 것이다. 통합된 관리감독기구는 사회고용부(SZW) 내부 조직으로 전환하여 정부의 권한과 책임을 강화하고 있다. 그리고 집행기관 간의 수평적 연계를 강화하여 긴밀한 업무 연계가 가능하도록 하고 있다. 예를 들어, 공공부조(WWB, WIJ, IOAW, IOAZ)는 피용자급여협회의 고용사무소에 신청하며 구직등록을 한다. 고용사무소는 공공부조 급여 신청서를 지방정부에 이관하고, 지방정부는 심사를 통해 수급 여부를 결정한다. 이러한 업무 처리가 용이하게 이루어질 수 있도록 수평적 연계를 강화하여 서비스가 통합적으로 이루어진다(한국보건사회연구원, 2012a, pp. 46-56).

[그림 6-4] 사회보장 관리 체계



자료: 보건사회연구원 (2012, p. 48)

공공부조 중 주거급여는 네덜란드의 내무부(BZK, Ministry of the interior and kingdom relations)에서 관할하고, 집행 담당 부서는 2006년부터 주택 부처에서 국세청으로 이관되어, 국세청에서 접수, 지급 등을 담당한다. 지자체 및 주택조합이 해 왔던 역할을 국세청이 수행하고 있다. 지자체와 주택조합은 임대주택에 대한 임대료 데이터 및 입주자 현황을 국세청에 보고한다. 네덜란드의 내무부(BZK, Ministry of the interior and kingdom relations)가 정책과 예산(Policy, Budget)을 책임지며, 국세청이 주거급여 집행과 부적정 수급 및 남용(Implementation, Accountability of Implementation, Abuse and

Improper Use)에 대한 책임 소관을 가진다(The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

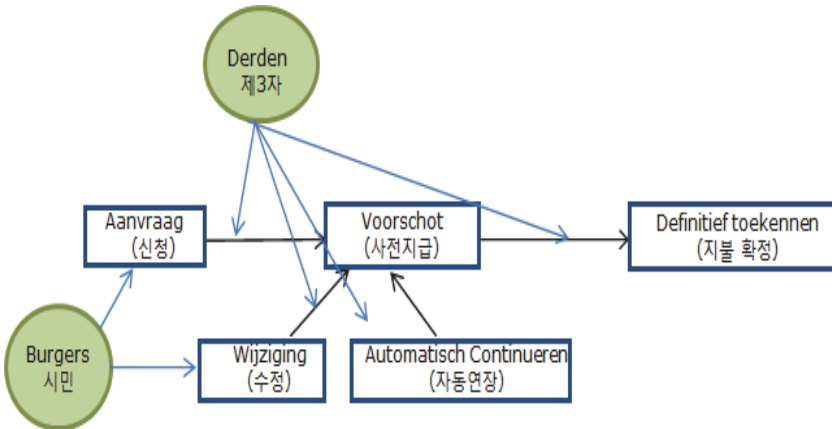
2. 복지 부정수급과 사각지대 해소를 위한 복지급여시스템²⁵⁾

네덜란드는 ‘시민 신뢰’를 기반으로 복지급여의 부정수급 최소화과 사각지대 해소를 위해 2011년 현재의 수당제도시스템인 TVS(toeslagengoverstrekkingensysteem)를 도입하였다. 이 시스템은 사각지대 해소를 위해 시민들에게 신속하게 서비스를 제공하는 데 중점을 두며, 시민의 급여 신청에 대한 부담을 최대한 줄일 수 있도록 설계되었다. 이와 동시에 모든 단계에서 감독을 수행하여 복지급여의 적법성을 높이기 위해 도입된 시스템으로 2011년 도입 이후 지속적으로 모델을 개발하여 적용해 나가고 있다(Belastingdienst, 2016, pp. 12-15).

현재의 수당제도시스템(TVS)은 제3자(지자체, 고용주, 은행) 정보 제공 방식의 협력을 통해 복지급여 신청 및 지불 단계마다 감독을 최적화하여 부정수급 및 복지급여 사기 탐지와 처벌에 효율적이다. 또한 주거급여와 탁아 보조금은 2013년 4월부터 위험계급분류모델을 개발하여 적용하고 있다. 부적절 및 부적합 수급의 위험이 높은 집단을 분류하여 집중적인 집행 과정을 적용하는 것이다. 복지급여 지급 절차, 즉 TVS 시스템 프로세스는 아래 그림과 같다. 신청과 변경(세무 당국에 급여 수급을 위한 관련 정보와 변경 사항 신청), 사전 지급, 자동연장 그리고 최종 결정(지불 확정) 과정을 거친다(Belastingdienst, 2016, pp. 12-15).

25) 복지급여시스템에 대한 소개는 Belastingdienst(2016)에서 발췌·요약하여 작성한 것임.

[그림 6-5] 복지급여 지급 절차



자료: Belastingdienst(2016, p. 12)

가. 신청

복지급여 지급은 국세청에 신청함으로써 지급 절차가 시작된다. 신청과 변경은 국세청에 시민들이 직접 신청하여 이루어지거나 제3자에 의해서 이루어진다. 신청은 DigiD라는 시민 포털 사이트를 통해 이루어진다. 이러한 디지털포털로 인해 기존 우편 발송보다 비용이 절감되었으며, 24시간 시민들의 접수를 바로 확인하고 감독할 수 있게 되었다.²⁶⁾ 신청인은 DigiD를 통해 세무 당국에 의해 신원이 확인되며, 시민서비스번호를 입력하게 되므로 누군가가 타인의 명의로 가상 데이터로 접속하는 문제점을 막을 수 있다. 포털을 통해 접수된 신청 및 변경 사항의 경우 제3자 데이터 및 정보를 통해 초기에 복지급여 지급 절차의 오류를 방지한다. 이

26) 여전히 우편물을 통한 신청 및 변경 사항을 제출할 수 있으며, 사회 봉사자 및 지자체가 시민을 대신하여 제3 중개자로서 복지급여 상담 및 국세청 변경 사항을 보고할 수 있다(Belastingdienst, 2016, pp. 13-14).

러한 디지털 신청 시스템으로 인해 신청 자체를 하지 않음에 따라 발생하는 사각지대 규모를 줄일 수 있게 되었다(Belastingdienst, 2016, pp. 12-13).

나. 사전 지급

다음으로 사전 지급 단계이다. 국세청은 신청 및 변경 사항을 처리한 후 수급 자격을 결정한다. 각 복지급여에는 접수된 사실을 기반으로 수급 자격을 결정하는 별도의 계산 모듈이 있다. 접수는 디지털화되어 세무포털 웹사이트에 저장된다. 다양한 복지급여의 연간 사전 지불액은 수급 자격 기준을 통해 자동으로 계산된다. 시민들은 국세청 포털을 통해 미리 계산된 선금금과 산출 근거 등에 대해 확인할 수 있다.²⁷⁾ 모든 급여는 미리 등록된 정보들에 근거하여 공식적인 지불 결정 한 달 후에 지급된다. 매달 지불 확정 전 주거급여와 탁아 보조금의 경우 위험계급분류가 이루어진다. 낮은 위험군에 해당되는 신청인과 변경신청인은 초기에 지불 과정이 처리되며, 높은 위험군으로 분류된 신청인 및 변경신청인의 경우 지불 결정 전 확인 과정을 거친다. 이를 통해 부적정 수급 및 지불에 대한 두 번째 단계의 감독이 이루어진다(Belastingdienst, 2016, pp 13-14).

다. 자동연장(MAC-process)

다음으로 지불 결정이 된 복지급여는 매년 자동연장(MAC-process)된다. 자동연장을 위해 시민들이 추가로 처리할 사항은 없으며, 이미 신

27) 국세청 직원에게 전화 등을 통해 상담할 때 원활한 의사소통을 위해 국세청 직원들은 시민들이 보는 것과 동일한 화면에 정보를 입력함(Belastingdienst, 2016, pp. 13-14).

청된 해당 연 정보에 기초하여 지불이 이루어진다. 즉 해당 연 수입(T년)은 차년도(T+1년) 급여를 계산하는 데 사용된다. 시민은 포털 사이트를 통해 해당 연도의 정보를 확인할 수 있으며, 포털 사이트의 시스템에 등록된 정보의 정확성을 위해 제3 기관(지자체, 고용주, 은행)의 정보에 근거한 정보들이 사전에 입력된다. 신규 신청은 새로 입력해야 하는 반면 자동연장은 완전히 자동화되어 시민과 국세청 업무 부담을 최대한 줄임과 동시에 신청하지 않음으로 발생하는 사각지대 해소에도 기여한다. 또한 잘못된 정보 방지를 통해 감독 비용도 줄인다. 자동연장 과정 전에도 위험계급분류가 적용된다. 높은 위험 계급군에 해당되는 시민에게 더 상세한 정보를 요청한다. 시민이 응답이 없을 경우 차년도 급여 지급은 중단되며, 기간 내 답변이 없거나 자동연장 제외 결정 이후 응답할 경우도 자동연장 자격에서 제외된다(Belastingdienst, 2016, pp. 14-15).

라. 지불 확정

최종 지불 확정 단계에서는 기본등록소득(BRI, De Basisregistratie Inkomsten)을 통해 지난 한 해 동안 확정된 소득 정보가 제공된다. 사전에 지불된 복지급여와 실제 등록된 소득 정보 차이는 복지급여 회수 혹은 환불 처리 된다. 환불은 신속히 처리되며 회수는 일시불 혹은 24개월 분할로 납부할 수 있다(Belastingdienst, 2016, p. 15).

3. 부정수급

가. 부정수급 현안

국세청 등의 중앙정부 차원에서 주거급여(Huurtoeslaag, Housing Allowance)를 포함한 복지급여 관련 부정수급에 대한 대응이 이루어진다. 급여는 신청 후 선지급 체계로 이루어지며, 신청한 정보 및 과다 지급 여부는 사후 확인을 통해 부정수급과 과다지급이 확인되면 회수 및 벌금 부과 절차가 진행된다. 이는 급여 신청자에 대한 사정을 우선적으로 고려하기 위함이다. 그러나 실제로 부정수급에 대한 회수 이행률은 낮은 편인데, 네덜란드 정부는 부정수급 문제와 관련하여 비교적 관대한 입장을 취하고 있다. 기소율이 높지 않고 실제 일부만 법무부를 통한 법적 절차를 거치고, 대부분 국세청을 통한 추심 절차로 마무리한다(The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

네덜란드의 주거급여는 민간 임대시장에서 임대사업자와 임차인이 공모를 통한 임대료 보조의 부정수급을 발생시키기도 한다. 이와 함께 네덜란드의 주거급여액은 임대료 수준에 따라 산정되기 때문에, 저소득층의 주거에 대한 과소비를 유발시키는 측면을 가지고 있다(한국보건사회연구원, 2012, p. 387). 사회 임대 주택 거주자들의 약 5~10%는 부정한 방법으로 거주하는 것으로 추정되고 있다(The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

최근 네덜란드의 공공부조 부정수급 현안과 관련된 사례로서, 2013년 3월 불가리아 출신 이민자들의 대규모 부정수급 사건을 들 수 있다. 당시 주소 사기(위조 신분: false identity)를 통해 수만 명의 존재하지 않는 시민에게 지급된 대규모 건강보험보조금, 주거급여 등의 부정수급이 적발

되었다. 잘못 지급된 것으로 파악된 보조금은 회수가 불가능했고, 그 액수는 약 15억 유로에 달한다. 그 외 건강보험급여 부정수급 규모는 28억 유로, 사회보장 부정수급 규모는 총 1억 5,300만 유로로 추정된다. 이 사건을 계기로 정부는 사회보장 부정수급에 대한 대처 예산으로 약 2,500만 유로를 배정하였으며, 2014년 각종 사회보장 급여 및 세금 부정 대처법(Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit 2014)에 대한 법안이 발의되었고, 부정 대처법에 대한 장·단기 계획이 수립되었다. 또한 2013년 부정수급 중앙신고 포털이 만들어졌다. 최근에는 지자체에 허위 진술서를 제공하여 주거급여 및 아동급여를 부정으로 수급하는 사건이 발생하여, 정부는 2015년에 보육급여에 대한 모니터링을 대대적으로 진행하였다(Ministerie van Financien, 2018).

나. 부정수급 관리 체계

네덜란드는 각종 사회보장 급여 및 소득에 따라 수급 자격 및 범위가 달라지는 사회보장 프로그램을 의도적으로 잘못 신청하는 경우 부정을 저지르는 것으로 간주한다(The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

네덜란드는 공공부조(사회부조) 부정수급 방지 대책을 사회고용부(SZW) 차관의 주요 책무로 명시하고 있으며(한익희, 최재식, 2005, p. 123), 전술한 대로 기존의 노동, 공공부조, 사회고용부 관리감독기구가 통합되어 출범한 ‘Inspectorate SZW’가 사회보장 전반에 걸쳐 부정수급을 관리·감독하고 있다. 이 기구는 현재 사회고용부(SZW) 내부 조직으로 그 역할을 감당하고 있다(한국보건사회연구원, 2012a, p. 56). 한편, 사회보장제도에서 발생하는 부정수급 등 부정행위에 대한 조사는 사

회고용부(SVB), 국세청 등 정부부처와 사회보장 담당 및 일선 실행 기관 등에서 수행하고 있다(김찬수, 2009, pp. 39-40).

2004년 새로운 공공부조에 관한 법(WWB: Wet werk dn bijstand, work and social assistance act)이 제정되어, 모든 공공부조 수급자에 대한 자산 조사가 엄격히 이뤄지고 있다. 네덜란드는 자산조사의 강화와 함께 부정수급 사전 예방을 위해 대중매체를 통한 관련 관련 홍보를 중요 시한다(한익희, 최재식, 2005, pp. 123-124). “잘 아는 국민들이 규칙을 덜 어길 것이다.”라는 기본 원칙으로 예방에서 홍보를 중요시한다(김찬수, 2009, p. 9). 또한 2012년 이후 사후관리 체계 또한 강화하여 부정수급 방지를 위해 노력하고 있다(Belastingdienst, 2016, p. 31).²⁸⁾

1) 부정수급 방지 대책: 수당제도시스템(TVS)

2011년 말 도입된 수당제도시스템(TVS: Toeslagenverstrekkingen-systeem)은 복지급여 신청에서 지급 확정까지의 각 단계마다 감독 활동을 포함한 통합된 기능의 플랫폼을 제공한다. 모든 신청이나 변경사항은 위험계급분류모델과 행정 감독용 정보의 자동 점검을 거친다. 부정확하거나 불완전한 정보는 포털 자체에서 제출할 수 없도록 자동 처리 된다. 필요한 정보의 누락 또는 시스템에서 신청 및 변경을 자동 처리 하지 못 해 급여 결정이 처리되지 않는 경우에는 시스템에서 ‘실패’로 표시된다. 또한 신청이나 변경 사항의 합법성에 대한 의심이 있을 경우도 ‘실패’로 표시되어, 이러한 경우에는 모두 수동으로 급여 신청 및 지불 절차가 처리될 수 있도록 하여 부정확한 정보를 사전에 예방한다. ‘실패’로 표시되는 경우도 ‘위험 강도가 높은 실패’와 ‘위험 강도가 낮은 실패’로 구분하

28) 이하 부정수급 관리 체계 내용은 Belastingdienst(2016)에서 발췌·요약을 중심으로 작성.

여 자동지급 결정에서 제외하고 수동 처리를 통해 감독을 강화하고 사기를 예방한다. 이러한 실패의 규정은 주기적으로 평가된다. 즉 신청자의 행동이 부적합하거나 합법성에 대한 의심 위험이 높을 때 국세청은 이에 필요한 수작업 검사를 수행한다(Belastingdienst, 2016, pp. 12-22).

현재 위험계급분류모델 개발을 위한 두 개의 시범 모델이 주거급여와 택아 보조금에서 시행되고 있다. 위험도에 따라 위험계급이 높은 그룹(적색), 중간 위험 그룹(오렌지), 낮은 위험 그룹(녹색)으로 분류되어 무작위 검사를 통해 급여 지급 심사가 이뤄지며, 선택 표본 집단이 공식적으로 승인되면 급여가 지급된다. 이러한 실패/거부 규칙뿐 아니라 위험계급분류를 통한 특정 감독조치 시행은 비보험가입자, 추정 불가능 시민, 실업 시민 등 집단별 특성을 이용한 개인 임대인과 세입자의 잠재적 위험 가능성에 초점을 맞추어 감독하기 위한 조사도 이루어지고 있다(Belastingdienst, 2016, pp. 12-22).

또한 수당제도시스템(TVS)은 제3자 정보를 활용하여 잘못된 정보와 실수 발생을 예방한다. 연금기관, 사회보장기관, 국가 택아기관연합 등과 같은 기타 기관에 의해 제공된 시민 정보와 소득 및 자산 정보는 세무 당국의 정보와 대조하여 검사한다. 국세청에서는 제3자에 의해 제공된 정보를 부정수급 방지를 위해 수당제도시스템(TVS)에 적용하여 잘못된 정보를 사전에 예방한다(Belastingdienst, 2016, pp. 12-22).

2) 부정수급 방지 대책: 부정수급 신고 센터와 연중 캠페인

시스템 내 위험계급분류모델을 통한 수작업 처리에 의해 부정수급 및 사기 신호를 사전에 탐지할 수도 있으나 2012년 설립된 급여 사기 및 부정수급 신고 접수처와 부정수급 방지 접수처를 통해 신고도 받고 있다. 급여 사기 및 부정수급 신고 접수처는 노동보험 관련 신고는 피용자급여

협회(UWV), 주거/의료/아동 보조금(toeslagen) 관련 신고는 국세청에서 이뤄진다. 또한 부정수급 예방을 위해 수급자 권리 및 의무에 대한 연중 캠페인을 실시한다(Belastingdienst, 2016, p. 31).

〈표 6-10〉 신고 시스템

중앙신고센터 포털	
사회보장급여	https://meld.nl/melding/fraude-melden/sociale-zekerheidsfraude/
건강보험급여	https://meld.nl/melding/fraude-melden/zorgtoeslag-fraude
주거급여	https://meld.nl/melding/fraude-melden/huurtoeslag-fraude/

자료: <https://meld.nl/melding/fraude-melden>

3) 부정수급 방지 대책: 부정수급 및 사기 신호 탐지를 위한 협력

부정수급 방지 접수처는 지역 국세청, 국세청/세관(Belastingdienst/Douane), 국세청/보조금기관(Belastingdienst/Toeslagen), 국세청/재정정보조사서비스(Belastingdienst/Centrale administratie en FIOD)의 긴밀한 협력 작업으로 부정수급 및 급여 사기를 예방하고, 행동을 추적하고 신호를 탐지하여 조사한다. 2012년 국세청/보조금기관은 모든 부정수급 및 급여 사기 신호에 대한 사실 조사를 수행하기 위해 두 개의 부정수급조사팀을 설립하여 조사를 수행하였다. 재정정보조사서비스에 부정수급 금액이 12.500유로 기준을 초과했을 때 사례 등록을 진행하며, 재정정보조사서비스는 검찰에 의해 담당 공무원과 공식적 권한을 가지고 벌금 처벌 및 사기중재(코디네이터) 업무를 행사한다. 해당 사례가 규정을 준수하지 않은 것으로 판단될 경우 행정 벌금에 의해 처리될 수 있도록 국세청/보조금기관으로 이전되며, 2014년 검찰청은 국세청/보조금기관을 법적 시행 효과가 있는 기관으로 지정했다(Belastingdienst, 2016, pp. 23-56).

4) 부정수급 방지 대책: 사회보장 급여 및 세금 부정 대처법

2014년 1월 1일부터 국세청이 사전 지급을 결정하기 전 위험 부담이 높은 신청자들을 판단할 수 있도록 하기 위해 사회보장 급여 및 세금 부정 대처법이 효력을 발휘하기 시작했다. 이 규정은 다음과 같다. 첫째, 복지급여 과정의 사전 단계에서 국세청에 신청자 정보가 정확하게 입수되지 않을 경우 보조금 결정은 거부된다. 둘째, 신청자가 위험계급분류모델의 높은 위험 계급으로 분류될 경우 사전 지급은 이루어지지 않는다. 셋째, 신청자의 주소가 정확하지 않거나 확인이 안 될 경우 진행되고 있는 지불 결정이 중단될 수 있다. 이를 확인하기 위해 시민의 주소 등록과 관련하여 지자체의 협력을 받는다. 마지막으로 회수 지불 지연자의 정보를 추적하고 지불을 명령할 수 있다(Belastingdienst, 2016, pp. 23-56).

〈표 6-11〉 사회보장 급여 및 세금 부정 대처법 내용의 일부

2014년 사회보장 급여 및 세금 부정 대처법 (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit 2014)
1. 사전 예방을 위해 신청자 소득, 세금 관련 사항을 더 정확하게 확인하기 위해 사회보장 급여 지급 여부 결정 기간을 합법적으로 연장함.
2. 국세청, 부처, 은행 간 계좌번호 공유를 통해 타인의 신상정보 도용을 불가능하게 함.
3. 부정수급액을 세무행정과 연계해 회수함으로써 부정수급액을 반납하지 않을 경우 기타 소득세 등 처리에 불리하도록 연동함.
4. 의도적 부정수급자 적발을 위해 2번 이상 잘못된 정보로 신청하거나 2회 이상 부적격임에도 신청하여 수급 또는 초과 수급 한 이는 150% 벌금을 부과함.
5. 해외 소득에 대한 정보 제출 거부 시 급여 및 보조금 지급을 정지함.

자료: Ministerie van Financien(2018)

5) 부정수급 방지 대책: 사후 처벌 및 제재

부정수급 방지를 위해 사전 예방뿐 아니라 사후관리 체계를 강화하여 부정수급을 엄격하게 관리, 처벌하고 있다. 회수 금액이 사전 지급 된 보

조금 총액을 초과하는 경우 2012년부터 국세청/보조금 기관은 세금 행정령에 의해 과태료를 부과할 수 있다. 첫 번째 위반 시에는 경고가 내려진다. 정해진 기간 안에 잘못된 정보 입력의 반복으로 부정수급이 발생한 경우 기본 벌칙 금액은 재범 수준에 따라 결정된다. 기본 과태료 이외에 의도적이거나 중대한 과실이 있는 경우 처벌된다. 2013년부터 재범에 대한 최대 벌금은 회수 금액의 150%까지 부과할 수 있다. 2014년 1월부터 위험계급분류모델 적용 전 사기성 신청이 명확한 경우 초기 과정에 벌금을 부과할 수 있게 변경되었다. 범법 행위인 외 위법 가담자에게도 2014년 1월부터 과태료를 부과할 수 있다.

주거급여의 경우 집행기관을 국세청으로 이관함으로써 다른 급여와 연동할 수 있고 관리 비용이 줄어들며 투명성은 높아졌다. 국세청은 전체 소득 및 다른 보조금에 대한 확인 및 관리를 할 수 있어 부정수급 적발 시 다른 소득 및 보조금과 연동해서 제한 및 제재를 가할 수 있다. 공공부조의 부정수급이 발견되면 급여의 중단 및 정지가 이루어지며, 부정하게 수급한 급부는 이자를 포함하여 추징된다. 지불 금액 회수는 최대 24개월 법적 지불 기간을 제공한다. 회수금은 일시불 혹은 장기분할로 지불할 수 있으며 제시간에 지불되지 않거나 합의된 지불 약정이 준수되지 않는 경우 소득세와 연계하여 정산할 수도 있다(Belastingdienst, 2016, pp. 23-56; The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

6) 부정수급 조사

실제 공공부조의 부정수급에 대한 조사는 위험분석시스템으로 자료를 분석한 후 조사 매뉴얼에 따라 진행하며, 부정수급 규모가 크거나 복잡한 사건은 사회고용부와 합동조사를 벌인다. 조사 조직은 법무부 산하 검찰(OM), 피용자보험협회(UWV) 소속 조사관(BOA: buitengewoon op-

sporingsambtenaar)이다. 조사관이 조사한 후 검찰에 보고하면, 검찰이 BOA에게 수사를 지시하는 절차로 진행된다. 조사관 전문성을 높이기 위해 조사관 정기 교육을 실시하고, 일정 요건에 해당되는 경우 공인자격증 및 수사권을 부여하는 등 조사관 전문성 향상을 위하여 지속적으로 노력한다. 부정수급 적발 시, 지급된 보험급여를 환수하고 부정수급 금액 및 횟수 등에 따라 단계별로 벌금을 부과한다. 산재보험법에서 거짓·허위 사실이 확인된 경우 배액징수 할 수 있도록 규정되어 있다.

주거급여 부정수급 조사의 경우 지자체와 주택조합이 임대주택에 대한 임대료 데이터 및 입주자 현황을 국세청에 보고한다. 각 지역의 지방정부(local government)는 복지급여 시스템을 통해 신원정보 확인이 불가능할 때(Unknown identity), 사기위험이 높다고 판단될 때(Higher risk of fraud), 현재 주소 데이터가 없거나 부정확할 때(No current address data) 부정수급 및 사기 위험이 높다고 판단하고 사전 지급을 차단한다. 그리고 부정수급 관련 문제 발생 시 각 지역의 국세청 직원이 현장 방문 및 실사를 하게된다(Belastingdienst, 2016, pp. 23-56; The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

4. 사각지대

네덜란드의 강제가입연금(기여방식 연금제도 고려, 조세방식의 보편적 연금 등은 제외)에서 경제활동인구 대비 보험료 납부자 비중은 94.0%(2002년)로 네덜란드의 공적연금 사각지대는 다른 국가들에 비해서도 낮은 편이다(World bank, 2007). 주거복지 분야에서는 사회주택 협회들이 쇠퇴한 지역 재생 및 저소득층을 위한 집 공급을 통해 사각지대 위험, 즉 사회적으로 배제될 가능성이 높은 계층을 포함하기 위해 노력하

고 있다. 사회임대주택의 공급 물량이 충분하여 중산층까지도 지원 대상에 포함되며, 사회임대주택입주자들에 대한 사회적 낙인효과도 매우 작다(Ouwehand & Daalen, 2005).

가. 사각지대 유형²⁹⁾

네덜란드 사각지대 유형은 제도 복잡성으로 인해 제도 자체를 신청하지 않음으로 발생하는 사각지대(Non-use), 엄격한 소득 제한으로 인한 사각지대(Maximum income) 그리고 지역 간 차이로 인해 발생하는 사각지대(Local matters)로 나누어질 수 있다(The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

첫째, 제도 자체를 신청하지 않음으로써 발생하는 사각지대(Non-use)가 있다. 이러한 유형의 사각지대가 발생하는 원인으로 제도 복잡성을 들 수 있다(많은 조건과 예외). 다음으로 회수(Payback)에 대한 두려움으로 인해 신청을 하지 않는 사람의 비중이 매우 높다. 변화하는 소득수준 특히 자영업자의 경우 불안정한 소득수준으로 제도 신청 자체에 어려움을 겪게 되어 사각지대 발생 가능성이 높다. 그리고 제도 자체에 대한 무지로 인해 신청을 하지 않는 사람들의 사각지대가 발생한다.

둘째, 엄격한 소득 제한으로 인해 발생하는 사각지대(Maximum income)가 있다. 제한소득(income-limit)에서 단 1유로가 증가하여 주택 급여 수급 조건에서 탈락하거나 급여 회수(payback)가 이루어지며, 이로 인해 빈곤에 빠지게 되는 가구들이 존재한다.

셋째, 지역 간 격차 문제로 발생하는 사각지대(Local matters)가 있다. 최근 문제가 되기 시작한 사각지대 발생 유형이다. 지역별 격차가 심

29) The Dutch ministry of the interior and kingdom relations(2018) 발췌 및 수정

각해 실태 파악을 위한 대응팀을 구성하여 대응 절차에 별도 예산을 배정하여 지역별 격차에 의한 사각지대를 줄이기 위해 노력하고 있다.

나. 사각지대 현황

주거에 대한 지원으로 GDP 대비 주거지원 재정 소요 비율은 영국, 프랑스 다음으로 높으며, 가구당 평균 지원 금액은 미국, 영국, 프랑스, 독일 다음으로 높다. 또한 저소득층에 대한 주거급여 포괄성 또한 매우 높으며, 소득수준별 주거급여 수급자 비중을 살펴보면 프랑스, 핀란드, 아일랜드 다음으로 저소득층 주거급여 수급 비중이 높은 것을 알 수 있다.

〈표 6-12〉 소득계층별 주거급여 수급 비중

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
bottom quintile	47.65	46.93	47.28	48.44	44.65
2nd quintile	24.79	22.10	20.36	19.27	21.59
3rd quintile	6.53	2.58	3.39	2.55	1.80
4th quintile	1.60	1.42	1.76	1.18	1.07
top quintile	0.82	0.55	0.63	0.80	0.48

주: 주거급여 수급 가구 비중은 가처분소득 분위별 퍼센트를 나타낸다(share of households receiving housing allowance, by quintiles of the disposable income distribution, in percent).

자료: OECD calculations based on European Survey on Income and Living Conditions(EU SILC)

네덜란드는 많은 사회주택협회들이 쇠퇴한 지역을 재생시키는 데 기여하며, 양질의 집, 저소득층을 위한 집 등을 공급하며 사회적으로 배제되는 계층을 포함하기 위해 노력하고 있다(Ouwehand & Daalen, 2005; 최성은, 2016). 이로 인해 전반적으로 보편적 주거복지 특성을 보이며, 저소득층이나 이민자 등 사회적 소수 계층이 공간적으로 분리, 밀집되는 현상, 혹은 슬럼화 등의 문제가 다른 국가들보다 적다(김혜승, 2014, p.

7). 사회주택은 전체 임대주택의 약 76%를 차지할 만큼 공급량이 충분하고(Czischke & Pittini, 2007), 중산층 까지도 지원 대상이기 때문에 사회주택 거주로 인한 사회적 낙인효과가 적은 것으로 평가되고 있다(최성은, 2016, p. 93).

〈표 6-13〉 주택 비중 구성(Composition of housing stock)

(단위: %)

Share(in %)of	Netherland	UK	Sweden	Italy	Czech
Home-ownership	54	69	54	73	66
Private rented	11	10	22	14	13
Social rented	35	21	21	5	20
Other	0	0	3	8	1

자료: Czischke & Pittini(2007)

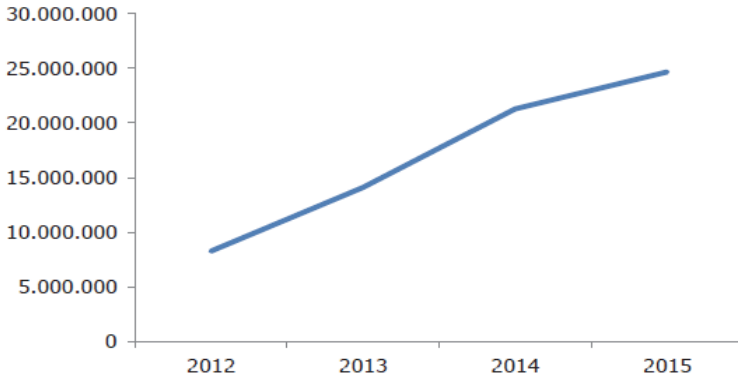
다. 사각지대 해소 방안

1) 시스템상의 사각지대 해소

네덜란드는 시스템 설계상의 문제로 발생하는 사각지대 해소를 위해 최근 많은 노력을 기울이고 있다. 2012년부터 네덜란드는 제도의 복잡성으로 인해 제도 자체를 신청하지 않음으로 발생하는 사각지대 해소를 위해 자격 대상자들과 디지털 의사소통을 장려하는 정책을 시행하고 있다. 실제 복지급여 웹사이트의 연간 총방문자 수가 2012년 800만 명에서 2015년 2,500만 명으로 증가하였으며, DigiD라는 디지털포털로 신청을 받음으로 최근에 이러한 유형의 사각지대는 감소하는 추세이다(Belastingdienst, 2016, pp. 32-33).

[그림 6-6] 복지급여(toeslagen) 사이트 연간 총방문자 수

(단위: 명)



자료: Belastingdienst(2016, p. 33)

디지털포털로 복지급여 신청 과정을 간소화하고 복지급여 연장 과정을 자동화하여 복지급여 신청 및 변경 과정에서의 시민 부담을 최대한 줄이고 있다. 앞에서 설명한 자동연장(MAC process) 과정으로 인해 상황에 변화가 없는 경우 매년의 번거로운 신고 과정을 거치지 않아도 된다. 또한 2015년부터 국세청은 제3자 데이터를 근거로 시민들이 실제로 수령할 수 있는 복지급여에 대한 정보를 디지털포털 경로를 통해 단순화하여 시민들에게 서비스를 제공하고 있다. 디지털포털 사이트의 시스템에 등록된 정보는 제3 기관 정보에 근거하여 사전에 입력됨으로써 정보 입력 과정에서의 잘못된 정보 제공을 사전에 방지하여 시민의 부담을 최대한 줄이고 있다. 또한 2012년부터 온라인 및 오프라인 캠페인을 실시하여 복지급여에 대한 인지도를 높이고 자격 대상자들에게 변경 사항에 대한 정보를 가능한 한 신속하게 알리고 있다. 디지털포털을 활용한 신청 및 변경 과정의 간소화와 공공 캠페인을 통한 정보 제공은 현재까지 긍정적으로 평가받고 있다(Belastingdienst, 2016, pp. 12-39).

회수(Payback)에 대한 두려움으로 급여 신청을 하지 않는 사각지대를

해소하기 위해 국세청은 예측 차이를 줄이는 것을 목표로 삼는 지표를 마련하여 시행하고 있다. 사전지급시스템에서 변경 및 수정 사항이 신속하게 반영되지 않을 경우 사전 지급된 금액과 최종 지불 판정액 간의 차이를 야기한다. 이러한 차액은 회수 또는 추가 지불 과정을 거치게 되는데 많은 사람들이 회수에 대한 두려움으로 급여를 아예 신청하지 않는 경우가 발생한다. 이를 방지하기 위해 네덜란드 정부는 최종 지불 판정액이 회수 금액과 약 500유로(어린이집 보조금의 경우 1000유로) 미만이 되도록 노력하고 있다(Belastingdienst, 2016, pp. 40-45).

그 외에도 엄격한 소득 제한으로 혜택을 받지 못해 발생하는 사각지대를 해소하기 위해 네덜란드 정부는 2020년 법 개정을 통해 이 부분에 대한 사각지대를 해소하기 위해 노력하고 있다. 그리고 지역별 격차가 심각해 실태 파악을 위한 대응팀을 구성하여 대응 절차에 별도 예산을 배정하여 지역별 격차에 의한 사각지대를 줄이기 위해 노력하고 있다. 이뿐만 아니라 현재 네덜란드 정부는 지역 간 격차 문제로 발생하는 사각지대 해소를 위한 분권화(Decentralization)에 대한 연구가 초기 단계에 있으며 이해 관계자들이 토론 및 협의를 진행하고 있다(The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

2) 다양한 계층 포괄을 위한 사각지대 해소

네덜란드는 저소득 가구뿐만 아니라 광범위한 중간 소득 계층 등 다양한 계층을 사회에 포함시키기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 네덜란드의 사회임대주택과 주택협회는 사회적 낙인(stigma), 사회적 고립, 계토(ghetto) 형성 등 부정적 현상을 예방하기 위해 노력하고 있다. 주택협회는 적절한 주거 공간을 얻을 수 없는 시민을 사회임대주택으로 입주시켜 사회에 포함하기 위한 일차적 책임성을 가진 기관으로 유지되고 있다. 저

소득층뿐만 아니라, 보호가 필요한 노숙인, 장애인, 노인 등을 포괄하며, 이러한 책임은 최근 몇 년 동안 점점 더 중요해지고 있다. 노인들의 경우 특히 의사소통 문제와 낮은 소득 문제를 겪는 소수 인종 노인들을 위해 이들이 최우선적으로 입주할 수 있도록 하고 있다. 또한 노숙인, 흡리스, 마약 중독자, 정신병 환자, 교도소에서 출소한 사람, 기타 소외 계층이 주택협회의 새로운 고려 대상으로 떠오르고 있다. 이러한 특수한 집단은 비교적 수가 적고 도시 중심부에 모여 살고 있어 적합한 주택을 소유하지 못하는 주택 문제뿐 아니라 다른 문제들도 야기하고 있다. 이런 특수 집단의 사회 포함을 위해 주택협회를 통해 주택을 구하고, 각 집단에 맞는 지침에 따라 케어 공급 기관과 함께 배치를 하며 이들을 위한 주택 공급에 활발히 관여하고 있다(Ouwehand & Daalen, 2005; The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

5. 소결

네덜란드의 사회보장 부정수급 및 사각지대 문제는 비교적 최근에 와서야 체계적이고 효과적으로 관리가 이뤄지고 있다고 볼 수 있다. 기존의 복지급여 신청자에 대한 사정을 최우선으로 고려하는 복지급여 시스템은 부정수급과 사각지대 등과 같은 여러 부작용을 발생시켰다. 이러한 ‘시민 신뢰’를 기반으로 한 사회보장제도의 보완을 위해 새로운 제도를 적극적으로 도입하며, 이를 지속적으로 개발하고 발전시켜 적용해 나가고 있다 (Belastingdienst, 2016; The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

가. 사전적 관리 전략

네덜란드는 “잘 아는 국민들이 규칙을 덜 어길 것이다.”라는 기본 원칙으로 예방을 위한 캠페인을 매우 중요시하며 부정수급 사전 예방을 강조한다(김찬수, 2009, p. 9). 사전 예방을 통한 복지급여의 적법성을 높이는 동시에 시민들에게 신속한 서비스 제공을 위해 2011년 새로운 수당제도시스템(TVS)을 도입하였다. 새로운 수당제도시스템을 통해 시민의 급여 신청에 대한 부담을 최소화하기 위해 노력[디지털포털(DigiD) 통한 복지급여 신청, 연장 과정 자동화]하였고, 모든 단계마다 감독을 최적화(실패/거부 절차, 위험계급분류모델, 제3자 정보 활용)하여 부정수급 방지에 효율적으로 대처하고 있다. 그럼에도 불구하고 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위해 지속적으로 모델을 개발해 나가고 있다. 또한 미디어를 적극 활용하여 시민들과 의사소통을 활발히 하여 신속하고 정확한 정보를 전달하기 위해 노력한다. 이를 통해 복지급여에 대한 시민 인지도와 수급자 권리 및 의무에 대한 의식을 높여 사각지대와 부정수급을 해소하고 있다(Belastingdienst, 2016)

나. 사후관리 전략

최근에는 부정수급 방지를 위해 사후관리 체계를 강화하여 부정수급을 엄격하게 관리, 처벌하고 있다. 주거급여는 집행기관을 국세청으로 이관하여 관리 비용을 줄이고 투명성을 높였다. 집행기관의 국세청 이관은 다른 급여와 연동할 수 있게 하며 부정수급 적발 시 다른 소득 및 보조금과 연동해서 제한 및 제재를 가할 수 있게 하였다. 또한 2014년 1월부터는 사기성 신청이 명확한 경우 초기 과정에 벌금을 부과할 수 있게 하여 부

정수급을 엄격하게 관리하고 있다. 이를 통해 복지 재정 누수 최소화 및 수급자 간 형평성 유지를 위해 노력하고 있다(The Dutch ministry of the interior and kingdom relations, 2018).

다. 기관 간 협력

네덜란드 사회보장 관리 체계의 가장 큰 특징은 사회보장 영역별 명확한 역할 분담이 되도록 사회보장 영역별 기관들의 유기적인 협력 및 협조가 이뤄지는 것이다. 수당제도시스템은 제3자 정보를 활용하여 잘못된 정보 혹은 누락된 정보를 사전에 예방하고 있다. 이러한 시스템이 가능한 것은 연금기관, 사회보장기관 등 기타 기관과의 긴밀한 협력이 전제되어야 한다. 또한 부정수급 신호 탐지를 위해서도 국세청, 세관, 보조금기관, 재정정보조사서비스 등 여러 기관의 긴밀한 협력 작업으로 부정수급을 예방하고 신호를 탐지하여 조사가 이루어진다. 즉 네덜란드는 사회보장 영역별 기관, 집행기관, 지방정부 간의 수평적 연계를 강화하여 긴밀하게 업무 연계가 되도록 하고 있다. 그리고 은행, 고용주, 지자체 간의 유기적 협력 및 협조가 효율적으로 이루어진다. 이는 결국 시민들에게 신속하며 통합적인 서비스를 제공할 수 있게 한다(Belastingdienst, 2016).

제3절 스웨덴 사례

1. 개요

가. 사회보장제도의 전개 과정

스웨덴 사회보장제도의 태동은 산업혁명과 1830~40년대 진행된 사회 개혁운동(절제운동)과 밀접하다. 이 시기 교회를 중심으로 흡연, 음주, 사회적 기강과 관련한 절제운동이 국민건강과 빈곤퇴치로 이어지는 사회개혁운동으로 확산되어 구제법(1847)이 제정되었다. 이는 빈곤퇴치 및 건강증진 등의 역할이 교회에서 지방자치단체로 이양되는 계기가 된다(Olofsson 2011: 146, 한국보건사회연구원, pp. 11-12 재인용).

1918년에는 구빈법(Poor Relief Act)이 구법을 대체하면서, 극빈층에 대한 지방정부의 책임이 강화되었다. 법에 따르면 코뮌(Kommun)이라 일컫는 각 지방정부가 ‘공공부조위원회’를 설치하고, 구제 대상에게 적절한 원조를 제공할 책무를 지게 되었다(Rosenthal, 1967, p. 9).

1918년의 구빈법은 의무적 지원 대상의 범위를 확대했으며, 과거에는 없던 항소권을 도입했으며, 빈곤층에 대한 당국의 지나친 권한을 제한했다. 무엇보다도 양로원과 같은 기관 설치를 각 지방 정부에게 의무화함으로써 제도적 돌봄 기능이 획기적으로 개선되었다(Edebalk, 2009, p. 5).

구빈 프로그램에 대한 연구 및 관련 법안의 국회 발의 등 구빈법의 현대화를 위해 1937년 사회복지위원회(Social Welfare Commission)가 출범하였고, 위원회 설립 13년 만인 1950년 구빈 프로그램에 관한 연구 보고서가 출판되었다(Rosenthal, 1967, p. 10). 이 보고서를 바탕으로 복지개혁이 추진되어 1950년대 기본적 복지제도가 완성되었다. 연금제

도의 1946년 개혁을 기점으로 1947년 아동수당법, 1949년 산업재해보상법, 1954년 주택수당법, 1955년 병가보험법이 도입되고 무료로 가까운 의료서비스 제도가 시작되는 등 보편적 사회보장제도가 구축되었다(김인춘, 2011, p. 6). 또한 사회복지위원회의 보고서는 1956년 사회복지법(Law on Social Help)이 제정되고 이듬해 시행되도록 하는 데 큰 계기가 되었는데, 1918년 구빈법을 대체한 이 사회복지법은 오늘날 스웨덴 복지체계의 법적 근간을 이루고 있다(Rosenthal, 1967, p. 10).

1970년대 스웨덴은 사회보험, 공적부조, 사회서비스 등 거의 모든 사회복지제도를 완성하였다. 당시 연금을 제외한 사회보험의 소득대체율은 80~90% 수준에 달했다. 확대된 재정지출은 조세제도 강화로 충당하고자 했다. 그러나 세계 경제위기가 발생함에 따라 수출의존도가 높은 스웨덴도 경제위기를 겪으면서 조세 수입이 감소하였다. 동시에 위축된 산업과 노동시장 문제를 해결할 재원도 필요하였다. 줄어든 조세 수입과 늘어난 재정지출로 1970년대 말 재정적자 문제가 심각해졌다. 당시 집권당인 사민당은 보수 세력의 공격을 받게 되었다(김인춘, 2011, pp. 7-8).

1982년 사민당은 침체된 경제를 조속히 회복하는 동시에 완전고용과 복지국가 복원을 목적으로 ‘제3의 길 전략’을 채택하였다. 이때 사민당은 ‘공정한 분배체계로서의 복지국가의 유지’라는 개념을 내세웠다. 즉, 경제 성장을 도모하면서 복지지출은 가능하면 삭감하되, 그 희생으로 인한 부담은 분산시켜 공정한 분배체계로서의 복지국가 기능을 유지하려는 것이었다. 동시에 사민당은 재정 위기 해결 수단으로 복지의 지방분권을 추진하였다. 이는 사실상 재정분권으로 행정 효율성 제고를 목적으로 했던 과거 1960~1970년대 지방분권과는 다르다. 즉, 복지지출을 직접 삭감하는 대신 사회서비스의 상당 부분을 지방정부에 이양함으로써 중앙정부의 부담을 줄이려 했다(김영순, 2001, pp. 277-282).

한편 스웨덴도 보편적 복지를 추구하였지만, 1990년대 초반 재정적자를 개선하기 위해 긴축재정정책을 추진하게 되었다. 대표적으로 극빈층에 대한 기초생활비 지원금 삭감, 저소득층 주택수당의 혜택 범위 축소, 자녀 부양비에 대한 감독을 통한 최저생계비 지원의 억제 등이 이에 해당한다. 또한 2006년 중도우파연합정부가 12년 만에 집권에 성공함으로써 노동유인을 강화하고 사회지출을 더욱 선별적으로 전환하려는 정책적인 노력들이 이루어졌다(손혜경, 2006; 김인춘 2011, p. 3).

대표적으로는 임금근로자의 소득세를 인하하여 이로 인한 세수의 감소를 실업수당 축소로 해결하는 것이었다. 또한 실업자들을 위한 고용 지원 프로그램들도 폐지되거나 삭감되었다. 이러한 일련의 조치로 저소득 혹은 실업자 가정의 삶의 질이 하락하고, 사회안전망의 역할이 축소되어 홀리스가 속출하였으며, 사회 양극화 현상이 심화되고 있다는 비판이 제기되었다(릴리어메츠, 2012. 10. 12.).³⁰⁾ 2014년 이후 다시 사민당이 집권했으나, 최초의 중도좌파 정부로 보수 기조를 유지하고 있다.

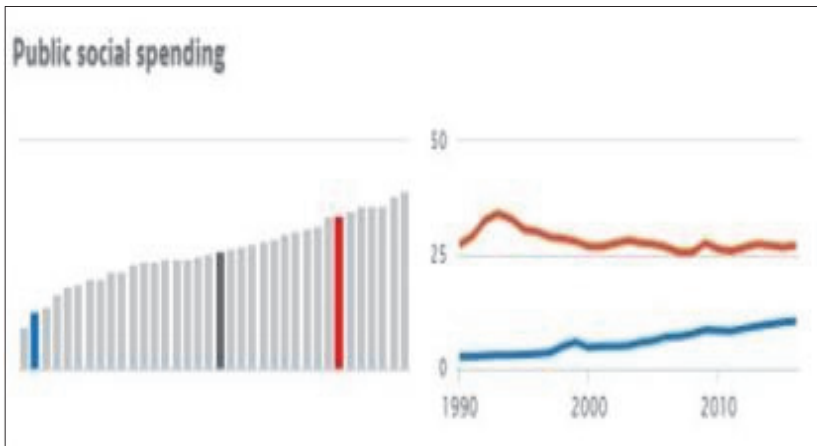
나. 스웨덴 사회보장 지출 추이

스웨덴의 사회보장 지출은 1993년 국내총생산(GDP) 대비 34.2%를 정점으로 조정되었으나 여전히 가장 높은 수준을 나타내고 있다. 앞서 살펴본바와 같이 1993년은 보수당의 지배하에 3개 우익정당과 연립정권을 수립하였는데, 유동성 위기와 수출 부진, 금융시스템의 붕괴 등으로 실업률이 10%까지 치솟으면서 국가의 재정 상황이 급격히 악화되었다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 36). 국가의 재정적 부담을 줄이기 위해 실업

30) 아니카 릴리어메츠는 스웨덴 녹색당 국회의원으로 민주노총 초청으로 <스웨덴 복지모델 한계와 기본소득>을 주제로 강연함. 본 내용은 한국어 질의응답을 토대로 작성한 것임.

자 기금에 대한 소득 대체율을 100%에서 90%로 하향시켰으며, 이듬해에는 80%로 하향시켰다(고경환 외, 2012, p. 101). 이와 함께 다자녀가족의 아동수당을 인하하고, 고등학생 및 대학생의 학비보조금 기간을 하향 조정했으며(10개월→9개월), 병가수당의 최초 1일을 공제하였다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 36). 재정 건전성 확보를 위한 일련의 노력으로 재정이 다시 흑자로 돌아서자, 스웨덴 정부는 사회적 약자의 보호를 위한 조치를 강화하였다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 37).

[그림 6-7] 스웨덴 사회보장 지출 추이



주: 청색은 한국(GDP 대비 10.4%), 적색은 스웨덴(27.1%), 흑색은 OECD 평균(21.0%)임.

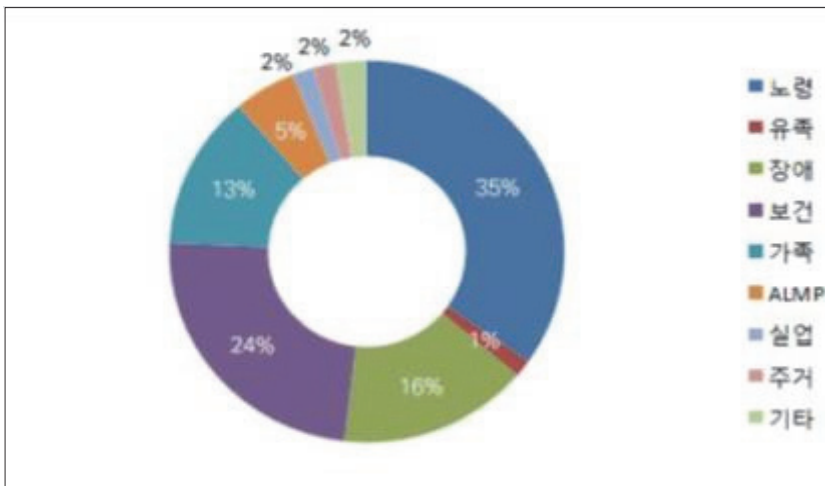
2013년까지는 실측치이며, 2014~2016년은 잠정치임.

자료: OECD Social Expenditure database(2018. 9. 30. 추출).

실업수당의 소득대체율은 1998년 85%에서 1999년 90%로 증가했고, 병원, 어린이집, 노인요양시설 등의 서비스 인력도 추가로 확대하면서 복지제도의 상당 부분을 원점으로 돌려놓았다. 동시에 복지 부정수급이나 무임승차에 대해서는 철저히 차단하는 당근과 채찍 전략을 공고히 했다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 37). 이러한 정책 기조는 사민당과 보

수당 연합정권에 관계없이 지속적으로 유지되었으며, 실제로 2000년 이후 스웨덴의 공공사회복지지출은 GDP 대비 27% 수준을 일정하게 유지하고 있다(OECD, SOCX 기준).

[그림 6-8] 스웨덴의 공공사회복지지출 기능별 비중



주: 2013년 기준 자료(최근 실측치).

자료: OECD Social Expenditure database(2018. 9. 30. 추출).

다. 스웨덴 사회보장제도 현황

1) 개요

스웨덴의 사회보장법(Social Insurance Code)은 거주 기초 보장(a residence-based insurance)과 근로 기초 보장(a work-based insurance)으로 구분된다(Ministry of Health and Social Affairs, 2015). 두 보장 범주들은 스웨덴에서 살거나 근로하는 모두에게 동등하게 적용된다. 스웨덴 시민권은 보장 조건이 아니다. 사회보장법은 사회보

장청(Social Insurance Agency)과 연금청(Pension Agency)의 거의 모든 사회보장제도들을 다룬다.

보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)는 스웨덴 사회 보장정책 추진 및 관리를 주관하는 핵심적 부처로 공적연금, 의료보험, 산재보험, 공공부조 분야 등의 정책 추진과 관리·감독 등의 역할을 수행하고 있다. 사회보험의 집행은 사회보험청에서 담당하며, 보험료는 국세청에서 일괄 징수하고 있다(김찬수 2009, p. 29).

고용부는 실업급여 및 적극적 노동시장정책을 담당하고 있다. 실업급여 업무는 37개 실업보험기금에 분산되어 있으며, 노동시장국(National Labor Market Administration)은 노동시장정책을 담당한다. 실업보험기금에 대한 감독기관은 ‘실업보험위원회’(Unemployment Insurance Board)와 ‘노동시장청(The Labour Market Agency)’에서 담당한다(김찬수, 2009, p. 29).

스웨덴의 「사회보장법」에 따르면 스웨덴의 사회보장제도는 거주와 관련된 사회보장과 직장과 관련된 사회보장으로 구분할 수 있다. 거주와 관련된 사회보장으로는 출산휴가와 관련한 부모보험, 비노인에게 지급되는 기초생계비, 재활 비용 보조, 아동수당, 주택보조금 등이 있다. 직장과 관련된 사회보장으로는 병가수당, 임신수당, 육아휴직수당, 산재보험, 임금연계 퇴직연금, 조기퇴직연금 등이 있다(한국보건사회연구원, 2012b, pp. 56-57).

〈표 6-14〉 스웨덴의 사회보장 구분

거주와 관련된 사회보장	직장과 관련된 사회보장
- 부모보험 - 65세 이하 기초연금(기초생계비) - 조기퇴직연금 - 재활치료 및 치료활동 보조금 - 아동수당 - 연장된 아동수당(16세 이상 장애아동) - 아동보호수당(가정의 장애아동 보호자) - 장애인 자동차보조 - 국제입양보조금 - 장기장애아동 보호자를 위한 추가 퇴직연금 - 각종 보조지원금(노인, 장애인) - 주택보조금 - 퇴직연금생활자를 위한 추가 주택보조금 추가 아동수당 - 19세 이상 장애인의 추가 지원금 - 65세 이상의 노인 추가 생활지원금 - 퇴직연금자 사망 시 자녀의 보조금	- 병가수당 - 임신수당 - 육아휴직수당 - 보장기간 초과 추가 부모보험 - 임신 부모수당(아동 병간호를 위한 수당) - 취업을 목적으로 한 재활치료 보조금 - 산업재해보험 - 부모가 병가로 자녀를 병간호할 수 없을 때 가족, 친척, 친구 등에게 위임하는 보조금 - 임금연계 퇴직연금 및 조기퇴직연금 - 임금연계 퇴직사망자 자녀연금 혹은 배우자연금

자료: Folksam, 2011; 한국보건사회연구원, 2012b, p. 57

복지와 관련해서 스웨덴은 중앙정부와 광역자치단체 그리고 기초자치단체가 각각의 영역에서 구별되는 책무를 담당하고 있다. 중앙정부는 사회보험을, 광역지자체는 교통과 보건의료를, 기초지자체는 사회서비스 및 교육 차원 영역을 담당하고 있다(김인춘, 2013, p. 47).

복지재정 역시 중앙정부와 지방자치단체 간 세입 구조가 명확하다. 각종 국세는 중앙정부의 세원이며 중앙정부 차원의 복지지출의 재원이 된다. 지방세는 말 그대로 광역 및 기초지자체의 세원 및 복지지출의 재원이 된다. 중앙정부의 복지 관련 재원은 지자체보다 다양한데, 사회보험료와 사회보장세, 국세, 재산세와 같은 각종 세금 그리고 부가가치세와 같은 간접세로 재원을 마련하고 있다(김인춘, 2013, p. 47).

아래 표는 앞서 언급한 스웨덴의 사회보험 등 중앙정부 차원의 복지행정 현황을 보여 주고 있다.

〈표 6-15〉 중앙정부 차원의 복지행정

정책결정기관	스웨덴 국회
정책집행기관	스웨덴 중앙정부 교육청 등 중앙정부 산하 360개 행정청 주요 관련 법률-사회보험법
복지 관련 임무	개인에 대한 사회급여(노령연금, 병가수당, 부모수당, 아동수당, 실업급여 등) 기관에 대한 지원금(교육 및 해외원조, 광역 및 기초자치단체 지원금) 외국에 대한 지원금(EU 및 UN 기여금)
복지재정	사용자사회보장세 연금 기여금 수입 각종 국세 개인 및 사업주 부담 재산세, 부가가치세 기타 수수료

자료: 김인춘(2013), p. 47

광역자치단체는 의료와 교통 업무를 담당하고 있는데, 보건의사를 국민에게 제공하기 위해 존재하는 지자체라고 해도 과언이 아니다(이명현 2008, p. 31). 광역자치단체는 지방세를 세원으로 하나, 중앙정부의 사무 위탁에 따른 교부금을 지원받고 있다. 광역지자체는 중앙정부나 기초지자체에 비해 그 역할이 상대적으로 크지 않다. 이에 따라 지방세의 배분은 지역에 따라 상이하지만 일반적으로 광역자치단체는 30~40%, 기초자치단체는 60~70%로 배분하고 있다(김인춘, 2013, p. 48).

한편, 1991년 「지방자치법」 개정으로 모든 광역 및 기초자치단체는 자유롭고 탄력적인 행정조직 구성 및 변경 권한을 갖게 되어 과거보다 신속하게 다양한 환경변화에 대응할 수 있게 되었다(김인춘, 2013, p. 48).

〈표 6-16〉 광역지자체 차원의 복지행정

정책결정기관	총 20개 광역지자체 의회
정책집행기관	총 20개 광역지자체 정부 -주요 관련 법률: 보건의료법
복지 관련 임무	의료사업 및 교통사업 지역발전과 개발을 위한 임무
복지재정	지방세(지방소득세)/교부금

자료: 김인춘(2013), p. 48

기초지자체 차원의 복지행정은 다양하다. 중앙정부가 직접 관리하는 연금 등 사회보험과 광역지자체가 수행하는 의료서비스를 제외한 대부분의 공공 사회서비스가 기초지자체의 업무이다. 이렇게 기초자치단체가 다양한 복지부문에서 큰 역할을 담당하게 된 것은 1992년에 실시된 에델 개혁(Adel reform)에 기인하다(김인춘, 2013, p. 49). 에델개혁은 1980년 스웨덴 정부가 공공사회서비스인 노인복지서비스와 광역지자체 서비스인 노인의료서비스를 일원화하기 위해 추진한 것으로 노인에 대한 의료와 복지를 일원화한 ‘고령자복지’라는 정책 제안을 국회에 제출한 것이다(이명현, 2008, p. 35). 이에 따라 고령자에 대한 의료서비스 업무와 재원이 광역지자체에서 기초지자체로 이양되었다(김인춘, 2013, p. 49).

문종열, 김기현(2014, p. 191)은 스웨덴이 완벽한 지방분권화가 실현된 나라로서, 중앙정부와 광역지자체(란스팅), 기초지자체(코뮌)가 법률적으로는 대등한 관계로 제시되고 있지만 실제로는 고도의 ‘정치적 분권’ 상태로 보고 있다(심재승, 2014, p. 61).

기초지자체의 업무는 법적 책임 영역과 자발적 책임 영역으로 구분하는데, 법정 책임 영역의 재원은 지방세와 교부금으로 조달하고, 자발적 책임 영역은 지방세 및 기타 수입으로 재원을 조달하고 있다. 하지만 재정상황이 나빠질 경우 기초자치단체의 복지서비스의 질이 낮아지는 문제가 대두되고 있다(김인춘, 2013, p. 50).

〈표 6-17〉 기초지자체 차원의 복지행정

정책결정기관	290개에 달하는 기초지자체 의회
정책집행기관	총 290개 기초지자체 정부 주요 관련 법률-사회서비스법
복지 관련 임무	〈법정 책임 영역〉 유치원 교육 시설 및 운영 초중고등교육 시설 및 운영 장애인 교육 시설 운영 성인교육, 외국인을 위한 스웨덴어 교육 개인 및 가족을 위한 사회복지서비스, 사회부조 노인 및 장애인 복지 특수 시설에 제공되는 건강 및 의료 도시계획 및 건설, 상하수도 관리 응급시설 운영, 도서관, 비상대응체제 등 〈자발적 책임 영역〉 실업자들을 위한 열린 유치원 운영 학령기 아동을 위한 방과 후 시설 운영 주택 건설, 전력 중증 노인 및 장애인에 대한 의료 제공 고용 증진 지역 산업 개발 문화 시설 운영 〈광역지자체 정부와의 협력사업〉 대중교통 사업
복지재정	지방세(지방소득세)/교부금

자료: 김인춘(2013), p. 49

2) 공공부조

공공부조는 실업보험, 노령연금 등 사회보험제도의 혜택을 받을 수 없는 사람을 대상으로 제공된다. 스웨덴의 경우 스웨덴에 법적으로 거주하는 사람을 대상으로, 자산조사를 충족한 경우에 제도 수혜가 이뤄진다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 262). 자산조사는 개인 단위로 적용되며(European Commission website, Sweden-Social Assistance 2018. 7. 5. 추출), 대상자는 급여 수급을 위해 각종 소득 및 재산 수준 증

빙자료(근로소득, 금융재산, 임대료 영수증 등)를 제출해야 한다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 263).

급여는 통상 국가기준에 근거하여 지급되나 지방자치단체의 추가 지원이 가능하다. 이때 국가기준은 1998년 도입된 보건복지위원회(The Swedish National Board of Health and Welfare)에서 결정하며(이현주 외, 2005, p. 138), 의식주 및 보건위생 등 생계지출 수준과 가족 상황(아동 및 청소년 연령 등)이 반영된다(이현주 외, 2005, p. 137).

국가기준은 매년 최저 수준으로 결정된다. 기초지자체의 사회서비스청(Social Services department in municipality)이 자산 조사를 통해 대상을 결정하고 급여액을 산정하는데, 특별한 사유가 있을 경우 국가 기준에 추가하여 금액을 가감할 수 있는 구조로 되어 있다(이현주 외, 2016, p. 100).

〈표 6-18〉 스웨덴의 공공부조 지급 기준

전국 기준 2014(adults)	무자녀 싱글 single without children	무자녀 부부(cohabiting partners without children)
SEK/month	3,930(한화 499,935원)	6,430(한화 817,960원)

자료: European Commission website, Sweden-Social Assistance; 환율계산은 2018. 7. 5. 기준(KEB 하나은행 홈페이지).

급여 내용은 생계지원(livelihood support)과 생활지원(support for living in general)으로 구분된다. 생계지원은 (1) 음식, 의복 및 신발, 놀이 및 여가, 일회용품(기저귀, 고무장갑 등), 보건 및 위생, 신문, 전화 및 텔레비전 요금 (2) 주거, 가사, 출장, 가족보험, 조합원비, 실업보험기금을 포함하는 것이고, 생활지원은 가구 및 의약품, 치과진료 등을 포함한다(European Commission website, 2018. 7. 5. 추출).

공공부조의 전달체계는 기초자치단체(코뮌)와 보건복지부 산하 보건복

지위원회 그리고 주의 집행위원회로 이뤄진다(심재승, 2014, p. 51). 이중 보건복지위원회(The Swedish National Board of Health and Welfare)는 중앙정부(보건복지부) 산하 기구이지만, 독자적으로 또는 중앙정부(보건복지부)와의 협의 및 조정과정을 통해 예산을 수립하고 관련 지출을 집행하고 있다. 또한 주 정부(랜)와 기초자치단체(코뮌)에 담당 지부를 두고 있다. 한편, 해당 지역 차원의 실질적인 집행과 관리감독은 주정부(Lansstyrelser)에서 수행하고 있다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 260; 이현주, 2016, p. 101).

기초자치단체인 코뮌에는 사회서비스사무소가 있는데 사회서비스를 받고자 하는 사람이 기초지자체의 사회서비스 부서에 연락하여 희망 서비스를 신청하고, 경제 상황 증빙 서류를 지참한 후 사회서비스 담당부서를 방문한다. 상담과 경제 상황에 대한 조사 및 확인을 통해 급여가 결정되는 구조이다(한국보건사회연구원, 2012b, pp. 269-271). 이때 공공부조는 각종 수당 및 보조금들(예: 주택보조금 및 부모수당 등)을 청구한 이후에 최종적으로 신청할 수 있는 최후적인 성격을 지니고 있다(이현주 외, 2005, p. 154)는 점에서 우리나라와 차이가 있다. 또한 공공부조의 재원 조달은 전적으로 기초자치단체에 의존하고 있는 상황이다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 269).

3) 주택수당

스웨덴의 「사회보장법」(§93~§99)은 스웨덴에서 적용되고 있는 주택수당에 대한 상세한 분류를 제시하고 있다. 먼저 대상 선정 및 급여 수준은 가처분 소득 수준, 가구원 수, 현 거주지에 대한 주거비용 등이 중요한 영향을 미친다. 즉 가처분소득이 낮고, 가구원 수가 많고, 주거비용이 높은

가구를 우선 지원하게 된다. 주택수당의 대상 연령은 18~29세까지 혼인 여부 및 자녀 유무에 관계없지만 자녀 유무는 지원 급여의 수준에 영향을 미치고 아동인 자녀수에 따라 급여 지급이 가능한 범위의 면적이 달라진다(한국보건사회연구원, 2012b, pp. 354-355).

최근 스웨덴은 노숙인 또는 아동양육 시설로 보내지는 아동 등 사회적 취약계층이 점차 늘고 있는 추세이며, 임대료를 내지 못해 강제퇴거 조치를 받는 가족이 증가하고 있다. 특히 강제퇴거 명령을 받은 가족의 대부분은 유자녀 가족으로, 일자리가 없거나 비정규직의 낮은 임금으로 생활하는 사람들이라는 점에 주목할 필요가 있다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 357). 정부는 임대아파트 활성화 정책을 마련(2011)하고, 싼 임대아파트를 공급할 수 있는 방안을 찾기 위해 특별조사위원회를 임명하는 등 주거 문제 안정화를 위해 노력하고 있다(Dir, 2011, p. 108; 한국보건사회연구원, 2012b, p. 357 재인용).

〈표 6-19〉 스웨덴 주택수당 기준

구분	기준 면적(㎡)	구분	주거 비용 기준(SEK)	수당(SEK)
독신	60			
1자녀	80	1자녀	950	2,500
2자녀	100	2자녀	1,325	3,000
3자녀	120	3자녀 이상	1,750	4,000
4자녀	140			
5자녀 이상	160			

자료: 한국보건사회연구원(2012b, pp. 355-356) 재구성.

4) 임대주택³¹⁾

스웨덴은 주택을 임대주택과 개인 소유 주택으로 구분하는데, 임대주택은 다시 공공주택과 민간 임대주택회사가 주택을 임대하는 것으로 구분할 수 있다. 임대주택회사들은 토지를 정부로부터 임대하여 사용하고 건물만 소유하고 이 건물만 다시 임대하는 형태로 가지는 것이 일반적이다. 한편, 개인 소유 주택은 임대주택회사와 마찬가지로 건물은 소유하지만 토지는 국가로부터 장기 임대하는 형태를 가진다(박승희 외, 2007, pp. 138-140).

주택의 유형은 크게 단독주택과 공동주택으로 분류할 수 있다. 공동주택은 대개는 연립주택이나 아파트며, 단독주택은 대부분 개인 소유 주택으로 볼 수 있다(박승희 외, 2007, pp. 138-140). 실제로 존재하는 스웨덴의 주택 유형들을 살펴보면 공공임대주택회사에서 임대한 공동주택, 민간 공동주택, 민간 단독주택이 있다. 스톡홀름특별구의 경우 임대주택이 전 주택의 51%를, 개인 소유 공동주택이 39%, 개인 소유 단독주택이 10%를 차지하고 있다(SB 홈페이지, 2018. 9. 1. 추출)

〈표 6-20〉 스톡홀름특별구의 주택 유형 및 비중

구분	임대			개인 소유
	공공임대회사	민간임대회사	소계	
공동주택	25%	26%	51%	39%
단독주택	0%	0%	0%	10%

자료: 스톡홀름 임대주택회사(Svenska Bostäder, SB) 웹사이트(<http://wvenskabostader.se>)

31) 스웨덴의 임대주택 및 관련 정책에 대해서는 스톡홀름특별구의 공공임대주택회사(Svenska Bostäder, SB) 홈페이지에 게재된 '임대주택정책' 자료와 박승희 외(2007)의 제3장 2절 복지서비스의 '4.주택정책' 발췌 및 수정하여 활용하였음.

① 임대주택의 공급

스웨덴은 저렴한 임대료의 쾌적한 임대주택을 대량으로 공급함으로써, 시민들이 목돈을 들여 집을 구매할 필요가 없다. 즉 주택 구매에 대한 욕구를 줄여서 주택가격을 억제하는 것이 스웨덴 임대주택정책의 목표이다. 지방자치단체가 직영하는 임대주택회사를 통해 임대주택의 공급과 주택임대시장을 주도하고, 민간임대주택회사도 적절하게 통제받는 임대시장에 참여하게 함으로써 임대주택의 공급을 늘리고 임대료와 주택가격의 상승을 통제한다(박승희 외, 2007, p. 148).

임대주택은 공공과 민간의 임대주택회사들이 공급하며, 기초자치단체가 이를 지원한다. 공공 주택회사는 기초자치단체에서 소유하고 있다. 공공임대주택회사는 일반주택, 공동주택, 학생주택, 청소년주택, 고령자주택 등에 이르기까지 다양한 용도의 주택을 공급한다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출). 또한 임대주택을 건설하는 데 필요한 토지는 대부분 시에서 장기 임대 하여 사용하며, 건설비를 위해서 은행의 융자를 받기도 한다. 이 경우 이자율이 3.5%로 일반 융자금의 이자율보다 낮다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출).

② 임대 절차

무주택자로 임대주택에서 살기를 원하는 사람은 기초지자체(코뮌)의 주택임대 중개소에 원하는 지역과 유형의 주택을 선정하여 지원서를 제출한다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출). 중개사무소는 신청한 순서에 따라서 주택을 배정한다. 공공이나 민간이나 이 과정에서 장애인과 같은 사회적 약자를 배려한다(박승희 외, 2007, p. 138). 공공임대주택회사 역시 새로 임대할 수 있는 자사 소유 주택의 3분의 2를 이런 절차를 통해서

임대하고, 나머지 3분의 1은 임대주택에 거주하고 있는 가족의 가족원 수 증가에 따른 평형 확장 혹은 가족구성원의 독립으로 임대한다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출). 이 경우의 주택 배정도 기초자치단체의 중계소를 통해서 이뤄진다. 민간 임대회사라 하더라도 중계소를 통하지 않고 임의대로 주택을 배정할 수는 없다(박승희 외, 2007, p. 140).

임대주택 배정에 걸리는 시간은 지역과 임대료에 따라 차이가 있다. 스톡홀름특별구의 공공임대주택은 약 15년, 스톡홀름 외곽지역은 1~2년 정도 소요되며, 건축연도가 최근일수록 임대료가 상대적으로 높다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출).

③ 세입자의 권리와 의무

세입자는 원하는 기간만큼 거주할 권리가 있다. 임대주택회사는 월세를 내지 않거나, 집을 훼손하거나, 주민에게 불편을 주어 항의가 심한 경우가 아닌 한 세입자에게 이사를 요구할 수 없다. 만약 집이 낡고 헐어서 보수하는 경우라면, 회사는 세입자의 편의를 고려하여 계획을 수립해야 한다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출).

세입자가 이사를 원한다면, 이사하기 최소 3개월 전에 신고하여야 한다. 세입자는 자신이 임대한 집을 재임대할 수 없으나, 직장 등의 이유로 1년간 집을 비울 때는 세입자 조합의 승인을 얻어 재임대할 수 있다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출).

세입자는 반드시 세입자 조합(Tenant Association)에 가입해야 한다. 세입자 조합은 임대주택회사와 매년 임대료를 협상하는데, 스톡홀름시의 경우 2019년 1월 1일부터 공공임대주택(SB)의 임대료가 전년 대비 2.35% 인상될 예정이다(SB 웹사이트, 2018. 12. 6. 추출).

④ 임대료

공공임대주택회사는 지방자치단체 소유이기 때문에 비교적 저렴한 임대료의 주택을 공급하고자 한다. 이는 공공임대주택회사가 정부로부터 토지를 비교적 싼값에 임대받기 때문이다. 또한 공공임대주택회사는 상가를 지어 임대하여 임대주택의 저렴한 임대료 수입을 보충하는 수단으로 삼는다(박승희 외, 2007, p. 142). 스톡홀름특별구의 SB 회사의 경우 공공임대주택회사의 전체 수입 중 상가 임대료가 16%를 차지한다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출).

민간임대주택회사는 이윤을 추구하는 것이 목표지만, 공공임대주택회사와 가격 경쟁을 하고, 정부로부터 토지 임대와 같은 지원을 받기 때문에 임대료를 올리는 데 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 민간임대주택회사의 임대료는 일반적으로 공공임대주택에 비해 약 5% 정도 높다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출).

스톡홀름특별구의 공공임대주택회사(SB)가 보유한 전용면적 80평방미터(24평)의 아파트 월 임대료는 난방비, 쓰레기처리비용, 물세 등을 포함하여 5,500크로나(75만 9,000원)이다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출). 이 주택 근처에 있는 동일 조건의 개인 아파트(공동주택)의 가격은 150만 크로나(2억 700만 원)이고 월 관리비는 4,000크로나(55만 2,000원) 정도이다. 관리비는 임대료에 비해 1,500크로나(20만 7,000원) 정도 싸다(SB 웹사이트, 2018. 9. 1. 추출).

2. 부정수급과 사각지대

가. 사회보장 수혜에 대한 인식

부정수급과 사각지대와 관련하여 스웨덴 사람들의 인식변화를 다음의 조사를 통해 파악해 볼 수 있다. 스웨덴 정부는 사회보장제도에 대한 국민들의 인식을 평가하기 위해 1986년부터 17년 동안 국민 복지인식 조사를 수행하였다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 62). 이에 따르면, 스웨덴의 복지병 혹은 무임승차에 대한 일반 국민의 부정적 인식은 1990년대 초반 이후로 완화되었음을 알 수 있다. 과거에는 실업수당에 대한 부정적 인식이 두드러졌다. 대부분의 국가에서 그렇듯이 응답자 중 상당수가 “근로능력이 있는 구직자들이 적극적으로 일자리를 찾으면 실업 상태를 벗어날 수 있다.”라고 인식하였다. 이러한 비율이 42%(1986년)에서 20%(2010년)로 줄어들긴 했지만 다른 제도들에 비해 상대적으로 실업수당에 대한 불신은 여전히 크다고 할 수 있다(한국보건사회연구원, 2012b, pp. 62-72).

한편, “주택수당을 받는 사람들은 주택비를 줄이기 위해 더 작은 아파트로 이사해야 한다.”라는 응답이 24%(1986년)에서 16%(2010년)로 나타났다(한국보건사회연구원, 2012b, p. 70). 실제로 스웨덴은 주택수당 및 임대주택 기준 선정 시 소득보다는 가구원 수를 중요하게 고려하고 있다. 앞서 언급한 실업수당과 주택수당 그리고 빈곤층을 지원하는 생계보조비(기초생활비) 지원과 의료보험 이용자에 대한 비판적 시각은 두드러지게 완화되었다. 그 이유는 스웨덴이 겪은 두 번의 경제적 충격에서 찾을 수 있다. 스웨덴은 1990년대 초 북유럽에 불어닥친 혹독한 금융위기의 시련을 견뎌야 했으며, 2007년 글로벌 금융위기의 경우 유럽국가 중

그 대응이 우수한 국가이긴 하지만 경기침체에 따른 생활수준의 상대적 저하를 체감하였다. 이러한 경제위기로 인한 경기침체의 충격은 실업자를 증가시키고 국민의 생활수준을 안정성을 저해하였다. 이를 겪은 스웨덴의 국민들의 경우 취약계층에 대한 관대성이 증가한 것으로 유추해 볼 수 있다. 이러한 의식 변화를 볼 때 스웨덴의 경우도 과거 보수정권의 선별적 복지정책 방향성에 대한 반동으로 취약계층에 대한 관대성이 증가하고 이를 통한 복지제도의 보편성에 대한 공감대가 확산된 것으로 볼 수 있다.

〈표 6-21〉 사회보장 수혜자에 대한 국민 인식

(단위: %, 명)

구분	1986	1992	1997	2002	2006	2010	(2010-1986)
의료보험을 사용하는 사람들이 정말 아픈 사람들이 아니다	14	17	10	9	13	9	-5
실업수당을 받는 사람들은 더 적극적으로 임하면 일자리를 찾을 수 있는 사람들이다	42	29	28	34	30	20	-22
생계보조비를 받는 사람들이 정말 가난한 사람이 아니다	29	29	19	15	12	9	-20-
주택수당을 받는 사람들은 주택비를 줄이기 위해 더 작은 아파트로 이사해야 한다	24	29	28	22	17	16	-8
병가휴가를 하는 사람들이 정말 아픈 것은 아니다	27	28	14	16	21	11	-16
N	972	978	1,489	1,297	1,070	3,754	

자료: SOU, 2010, p. 23; 한국보건사회연구원, 2012b, p. 70 재인용.

나. 사각지대

스웨덴의 공공부조는 「사회서비스법」에 근거하여 기초지자체(코뮌)에서 담당하고 있다. 중앙정부는 수급자 선정을 위한 가이드라인을 제공하고 있으며, 보건복지부 산하 행정기구인 보건복지청을 통해 공공부조에

대한 정책 개발 및 집행, 감독 등의 기능을 담당한다. 보건복지청은 광역 지자체(덴)에는 사무소를, 기초지자체(코뮌)에는 사무지국을 두고 있다(김기현 외, 2013, p. 64).

그러나 공공부조 지침에 대한 해석과 적용은 지방정부에 일임하고 있으며, 해당 지역의 상황에 따라 전달체계 구성에 대한 재량권도 부여하고 있다. 따라서 공통적으로 사회복지사무소를 통해 서비스 및 급여에 대한 정보와 급여를 주민에게 제공하지만, 기초지자체별로 공공부조의 대상 선정 기준에는 차이가 있다(김기현 외, 2013, p. 63).

사회복지사무소는 기초지자체 내 지역 단위로 설치되며, 사무소 운영은 코뮌에서 파견하는 직원인 매니저에 의해 결정된다(김기현 외, 2013, p. 64). 공공부조 신청자가 지역 내 기초지자체의 사회서비스과로 신청하면, 담당 공무원이 이름과 주소를 확인하여 면담 약속을 잡는다. 면담은 공공부조 신청을 위해 제출해야 할 서류와 주거 및 가족 상황, 수입과 자산 및 지출을 포함한 경제적 사항 등에 대한 정보 제공을 목적으로 한다(최균 외, 2012, pp. 82-83). 그러나 근원적으로 면담은 근로 가능 여부를 확인하는 단계이다.

공공부조는 스웨덴에서 최후의 사회적 안전망으로서의 역할을 담당하기 때문에 다른 사회보장급여(주택 보조금, 부모수당 등)를 우선적으로 신청하게 하며, 공공부조는 가장 마지막으로 적용하는 것을 사회보장급여 지급의 주된 원칙으로 적용하고 있다(최균 외, 2012, p. 84).

스웨덴에서 복지 사각지대를 관리하는 별도의 시스템은 없다. 무수히 많은, 개인과 가족의 욕구에 대응하여 설계된 범주적 공공부조 뒤에 최후의 수단으로서 공공부조가 존재하기 때문에 공공부조 자체는 자산 조사를 통한 대상자 선정을 하고 있지만, 실질적으로 사회적으로 배제되는 사람은 존재하지 않는 것이다. 그럼에도 불구하고 최근 스웨덴에서 사각지

대에 관한 관심이 대두되고 있다. 직장을 중심으로 한 사회보장체계에서 노동시장 진입 및 고용의 질이 향후 노인 삶의 질을 결정하기 때문이다. 즉 근로에 기반을 둔 실업급여와 상병급여, 연금 같은 소득보장제도의 기본 급여 수준은 과거 노동시장에서 받은 임금이다. 따라서 불안정한 노동시장에서의 경험이 향후 사회보장체계에 연계된다는 점에서 사각지대에 관한 이슈는 훨씬 강력하게 제기될 것이라고 예측할 수 있다.

스웨덴에서 임대주택에 대한 신청 역시 공공증개소의 주거정책에서 사각지대는 존재한다(중앙일보, 2016. 1. 22.; 아시아경제, 2010. 12. 30.). 스웨덴은 집이 필요한 모든 사람들에게 공평하게 주택을 제공하는데, 수입이 많은 적든, 부양가족 수가 몇 명이든 간에 누구나 신청만 하면 입주 자격이 주어진다. 일부 취약계층에 대한 지원이 없는 건 아니지만 기본 원칙은 누구에게나 열려 있는 ‘퍼블릭 하우스징(Public Housing)’을 지향한다(아시아경제, 2010. 12. 30.).

임대주택정책에는 ‘소셜믹스(social mix)’ 관련 문제가 발생하게 된다. 다양한 계층의 사회 구성원들이 어울려 사는 것이 원칙이지만 현실적으로 임대주택 단지의 고립과 분리가 불가피하다. 시세보다 낮은 수준의 임대료를 유지하기 위해서는 땅값이 싼 도심 외곽이나 변두리 지역에 임대주택을 지을 수밖에 없기 때문이다(아시아경제, 2010. 12. 30.).

따라서 스웨덴의 주택정책과 관련하여 사각지대는 임대주택의 임대료를 부담할 여력이 없는 취약계층에게 발생한다. 이미 공적 재원을 통해서 저렴한 가격의 주택을 공급하기 때문에 주거수당과 임대료의 차이에 대한 보전이 별도로 마련되지 않아 오히려 취약계층이 이용할 수준의 임대주택이 감소했기 때문이다. 이에 따라 오히려 퍼블릭 하우스징 이후 취약계층에 초점을 둔 소셜 하우스징(social housing)의 장점이 감소했다.

다. 부정수급

스웨덴은 1951년 복지국가 체제를 수립하면서 궁핍한 시민에게는 조건 없이 급여를 제공하는 보편적 복지를 추구했으나, 복지 예산의 증가만큼이나 부정수급으로 인한 예산 손실의 규모가 큰 것으로 보고되었다(Ekman, 2007; 황윤원 외, 2016, p. 39 재인용).

스웨덴의 보건사회부는 사회보험청으로 하여금 비리·과실을 측정하는 지표를 개발하도록 하도록 하고 다양한 부정수급 측정치를 하나의 품질 보고체계인 'Qben II'로 통합하였다(2004년).³²⁾ 이에 따르면, 사회보험 부정수급의 유형으로 (1) 동시에 여러 개의 프로그램 수급 청구(실업급여와 건강보험), (2) 잘못된, 속임수 정보에 의한 급여 청구, (3) 신고하지 않은 소득 등이 많은 것으로 보고되었다. 그리고 실업급여 분야 부정수급의 유형은 (1) 급여 수령과 동시에 불법 취업, (2) 실업급여 청구 직후 취업을 하거나 기타 급여를 받는 행위, (3) 잘못된 정보 제공 또는 속임수를 통해 실업급여를 청구하는 것 등으로 파악되었다(김찬수, 2009, pp. 32-33).

스웨덴 사회보험청은 부정수급에 대한 새로운 통제전략을 4단계로 구축하였다. (1) 진행 단계 통제, (2) 진행 단계의 질 통제, (3) 의심 가는 비리(fraud) 통제, (4) 비리(fraud)에 대한 통제가 그것이다(김찬수 2009, p. 33). 최근 스웨덴은 부정수급을 '사실상 부정수급(fraud)'과 '부적정 오류(error)'로 구분하고 있다. 위에서 오류 통제를 통한 예방은 (1)과 (2)에 해당하는 것이다. 이에 비해 사실상 부정수급은 (3)과 (4)에 해당하는 것이다.

32) 사회보장기관이 수정한 건수 측정과 보고체계로 정확하게, 제때에 급여를 수령했는지 확인하는 품질관리시스템임. 이는 '올바른 결정 비율'과 '올바른 지급 비율', '올바른 기본 데이터 비율'로 구분하여 지표값을 보고하였음(김찬수 2009, p. 33).

이에 대응하여 스웨덴 정부는 2005년에 한시적으로 ‘잘못된 사회복지지원금 지급방지대표단’(FUT: Delegationen mot felaktiga utbetalningar)을 정부 직속기관으로 설치했다. 이 기관의 목적은 사회복지지원금이 정당한 대상자에게 지급되고 있는지 검토하고 장기적으로 잘못된 급여 지급 건수를 줄이기 위한 것이다. 위 대표단은 사회보장급여와 밀접한 관련이 있는 중앙정부 네 부처의 대표자와 16개 기관(정부기관 및 기타 단체)의 대표자로 구성된다. 이들은 설립이후 7종의 보고서를 발표했는데, 2007년 ‘누가, 왜 사회보장제도를 오용하는가?’, ‘잘못 지급된 사회복지급여는 얼마인가’라는 두 보고서를 통해 복지 부정수급 규모를 측정하고 그 원인을 파악하였다(손혜경, 2007, pp. 51-52).

이러한 노력과 함께 사회보험청을 중심으로 여러 사회보장기구가 참여하여 공동의 개념과 비리·과실을 측정·대응하는 방법을 개발하였고 실업보험, 사회보험청, 국세청, 학생대부기관 간 데이터 매칭(data matching) 방법 도입으로 ‘데이터에 의해 쉽게 발견될 수 있는 비리’에 대한 통제 전략을 강화하였다(전용일 외, 2014, p. 91).

1) 부정수급 유형 및 현황³³⁾

스웨덴의 ‘잘못된 사회복지지원금지급방지대표단’은 정당한 사회복지지원금이 정당한 대상자에게 지급되도록 하는 것과 장기적 차원의 부정수급 급여 지급 건수를 줄이는 것을 목표로 삼는다. 이들은 보고서에서 ‘잘못된 사회복지지원금’의 유형을 다음의 세 가지로 구분하였다(손혜경, 2007, pp. 51-52). 먼저, 수급자가 의도적으로 잘못된 근거를 제시하여 지급된 경우, 두 번째는 수급자가 실수로 잘못된 근거를 제시하여 지급된

33) 손혜경(2007, pp. 53-54)을 발췌 및 수정하여 인용하였음

경우, 그리고 마지막 세 번째는 복지서비스 공급자(기관)의 실수로 급여가 지급된 경우이다(손혜경, 2007, p. 52).

위 대표단은 스웨덴의 사회복지지원금 관련 60개 기관 중 중요한 16개 기관에 대해 잘못 지급된 복지지원금을 조사하였고(2005년~2006년), 이후 30개 기관에 대해 추가적인 조사를 진행하였다. 먼저, 16개 기관에 대한 조사 결과를 살펴보면, 해당 기관에 지급한 사회복지지원금은 2,450억 크로나이며, 이 중 잘못 지급된 규모는 약 6~7%(150억~170억)에 달하는 것으로 나타났다(손혜경, 2007, pp. 52-54).

〈표 6-22〉 사회복지지원금 중 잘못 지급된 비율 및 금액: 16개 기관 조사

잘못 지급된 비율이 높은 분야		잘못 지급된 금액이 높은 분야	
분야	비율	분야	금액(백만 크로나)
저소득자 생활보조비	18.2	상병 및 직업재활 지원금	4,510
임시 부모수당	13.7	상병보험	2,600
장애인 지원금	10.9	부모보험	1,889
부모보험	9.7	저소득자 생계보장비	1,468
망명자 정착 비용	8.5	장애인 지원금	1,241

자료: 손혜경(2007, p. 53)에서 편집·인용함.

그리고 30개 기관에 대한 추가적인 조사를 통해 각종 사회복지지원금 중 노령연금과 아동수당은 잘못 지급되는 복지지원금의 빈도가 상당히 낮은 것으로 나타났다. 이는 해당 지원금의 약 0.1%인데 나머지 기관에서 잘못 지급된 금액의 비율이 해당 지원금의 3%로 추정되는 것에 비하면 매우 낮은 수치임을 알 수 있다(손혜경, 2007, p. 54).

이러한 ‘잘못된 사회복지지원금지급방지대표단’의 조사 결과들을 종합해 볼 때 잘못 지급된 급여는 전체 지원금의 6~7% 수준이며, 이를 금액으로 표시하면, 약 180억 크로나~200억 크로나에 달한 것으로 나타났다

(손혜경, 2007, pp. 54-55).

이러한 조사 결과, ‘잘못 지급된 사회복지급여’의 총지급 규모를 유형별 비율로 살펴보면 전체에서 수급자가 의도적으로 잘못된 근거를 제시하여 지급된 경우가 약 50%, 수급자가 실수로 잘못된 근거를 제시하여 지급된 경우가 약 30%, 복지서비스 공급자(기관)의 실수로 급여가 지급된 경우가 약 20%인 것으로 나타났다. 즉, 일반적인 부정수급으로 분류되는 수급자가 의도적으로 잘못된 근거를 제시한 경우는 전체 지급액의 50%로, 이는 실질적인 복지 부정수급은 100억 크로나(전체의 50%) 정도인 것으로 추정되었다(손혜경, 2007, p. 55).

한편, 스웨덴 국세청과 범죄예방위원회는 불법 노동에 대한 지급 규모에 대해 조사를 실시하였다. 스웨덴 국세청과 범죄예방위원회의 세미나에서 실업급여의 부정수급을 포함한 전체 불법 노동 규모를 2005년 기준 전체 사회복지지원금의 약 5~7%(연간 약 15억~20억 크로나)로 추정하였다. 여기서 언급된 20억 크로나는 스웨덴 경찰과 검찰의 유지비용과 비슷한 수준으로 스웨덴 사회에 큰 충격을 주었다(손혜경, 2007, p. 54).

하지만 이러한 2000년대 중반 통계와 달리 최근 통계(2015년)에 의하면 스웨덴에서 19만 9,000건의 부정수급에 대해 조사가 이뤄졌는데, 이중 절반이 넘는 54%는 관련 혐의가 없는 것으로 판정받았고 나머지 (46%)만 그 혐의가 인정되는 것으로 판정되었다(BRA, 2016; 황윤원 외, 2016, pp. 39-40 재인용). 즉, 추정되는 부정수급 규모보다 실제 판정되는 부정수급의 규모는 훨씬 작을 수 있음을 보여 준다.

2) 부정수급 관리·운영 체계

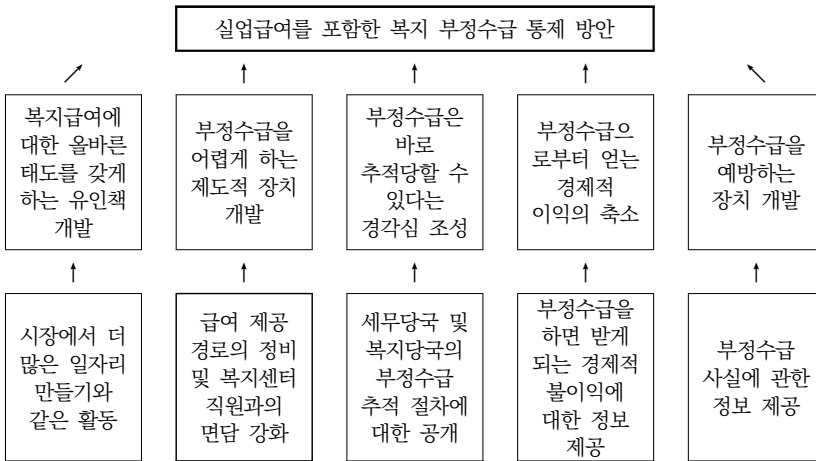
스웨덴은 사회보험청과 국가노동시장위원회(National Labour Market Board)를 주축으로 부정수급 근절을 위한 관련 정부부처 및 기관간의 연계 네트워크 등 부정수급 대응 협조체계를 강화하였으며, 복지급여 재수급에 대한 규정을 검토하고, 특별반을 조직하는 등 부정수급에 대한 관리·감독기능을 강화하였다(전용일 외, 2014, p. 88).

스웨덴에서 부정수급에 대한 주요 담당 기관으로는 부정수급방지위원회(Commission Against Benefit Fraud and Errors), 국가재정관리당국(National Financial Management Authority), 감사원(National Audit Office), 연금청(The Swedish Pension Agency), 실업보험청(Unemployment Insurance Board), 사회보험청(Social Insurance Agency) 등을 꼽을 수 있다. 그리고 이들 기관은 제도별 또는 혹은 포괄적으로 부정수급을 담당하고 있으나 이에 대한 정보를 통합적으로 관리하여 제시하는 포털 등의 사이트는 없다(전용일 외, 2014, p. 89).

부정수급을 발견하기 위해 적용되거나 활용되는 과학기술의 종류가 다양해지고 고도화되고 있는데, 예를 들어 전자 장비를 활용하여 광범위한 미디어와 웹사이트에 접근하여 공적으로 이용할 수 있는 정보를 파악하고 복지급여 신청자 등이 제출한 서류 등 증빙자료의 출처를 파악하고 있다(전용일 외, 2014, p. 91). 이를 중앙부처 아래 소속된 지방자치단체 사무소에서도 운영하고 있는데, 이를 활용하여 부정수급을 조사 및 파악하는 조사단의 활동은 사전 데이터 분석, 현장 방문 등 다양하다. 예를 들어, 스톡홀름 남서쪽 약 30킬로미터 지역에 있는 쇠데르텔리에라는 지역에 2007년 한 해 동안 4명으로 구성된 수사관 팀이 전화 및 현장 방문을 통해 부정수급 관련 내용을 조사하였다. 이들의 보고에 따르면, 해당 지

역의 복지 부정수급의 주된 유형은 임시부모급여를 비적격자에게 지급하는 부문과 주택수당 신청에 있어 실제로는 혼자 살고 있지만 파트너와 함께 살고 있다고 허위 신고하는 경우인 것으로 나타났다(황윤원, 2016, pp. 37-38).

[그림 6-9] 실업급여를 통해 본 스웨덴의 복지 부정수급 통제 방안



자료: 황윤원 외(2016, p. 41)에서 편집·인용함.

3. 소결

스웨덴은 보편적 복지국가를 구현하고 있으나 복지국가 재정위기 및 집권 정당의 이해관계 등에 따라 사회보장제도의 조정 기제를 강화하고 있다. 이러한 방안의 일환으로 사회보장제도의 부정수급에 대한 관리를 강화하고 있다. 이에 비해 범주적 공공부조제도를 포괄적으로 운영하고 있는 스웨덴은 사각지대에 대한 관심은 크지 않다.

스웨덴은 복지 부정수급을 경제범죄의 일종으로 간주하고 대책을 수립하고 있으나, 실제 복지 부정수급에 대한 대응 방식은 범죄에 대한 처벌

이 아닌 복지수급의 교정이라는 관점에서 접근하고 있다. 부정수급에 대한 동기를 스스로 통제하게 하는 장치 중심의 예방책을 제시하고 있다(황윤원 외, 2016, p. 40).

스웨덴의 사회보장 부정수급 관련 정책은 비교적 늦게 도입되었으나, 최근 이에 대한 관심과 정책적 대응이 강화되고 있으며, 사각지대의 경우 경제위기 이후 자산 조사를 강화시킨 제도의 경우 관련 사각지대의 발생 우려가 커지고 있다. 이러한 스웨덴의 부정수급과 사각지대 대응에 대한 정책함의를 주로 부정수급 대응과 관련하여 살펴보고자 한다.³⁴⁾

가. 사회보장 부정수급의 시사점

1) 잘못 지급된 사회복지지원금 조사 결과 발표와 처리의 이원화

사회보험청의 복지급여 조사단은 2009년 이후 매년 ‘잘못 지급된 사회복지지원금’을 발표하고 있으나, 실제적인 규모보다는 전체 사회복지지원금을 기준으로 비율을 제시하고 있다. 또한 이러한 결과는 법적인 검토를 통해 ‘사실상 부정수급’과 ‘잘못 지급된 오류’를 구분하여 제시하고 있다. 이는 두 가지 특징을 가진다. 첫째, ‘잘못 지급된 사회복지지원금’이 부정수급에 대한 막연한 공포심을 조장하는 것을 차단하고 잘못을 바로 잡는 데 초점을 맞추고 있다(황윤원 외, 2016, p. 40). 둘째, 스웨덴에서는 부정수급 등이 조사를 통해 사실로 판정되면 검찰이 기소하게 되며, 고의가 아닌 공급자의 실수(행정오류, 기관오류 등)로 발생한 잘못 지급

34) 최근 들어 자산조사 강화 등으로 스웨덴의 사각지대 확대의 우려 가능성이 크다고 하지만 스웨덴의 경우 보편적 복지를 특징으로 한 복지시스템을 가지고 있기 때문에 한국의 사각지대 현안에 대한 시사점을 도출하기보다는 과거의 정책 전개과정을 통한 제도차원의 적용범위 확대와 보장수준 강화가 중요함. 이러한 연구는 다른 선행연구에서 많이 다뤄졌기 때문에 본 연구에서는 별도로 다루지 않았음

된 사회복지지원금의 경우 즉시 급여가 반환하는 프로세스가 적용되고 있다(전용일 외, 2014, p. 93). 잘못된 복지지원금의 원인에 대한 확인을 통해 처리를 이원화함으로써 범죄와 단순 오류를 구분하는 것이다. 하지만 범죄로 판명되면 매우 엄격한 처벌을 받게 된다.

우리나라는 국민권익위원회, 개별 부처, 지방자치단체 등 여러 기관에서 사회보장과 관련하여 적발된 부정수급 규모를 조사하여 발표하고 있으나 스웨덴같이 부정수급에 대한 유형화가 명확하지 않으며, 개별 기관 별로 분리하여 조사 결과를 발표하고 시점도 동일하지 않기 때문에 사회보장과 관련한 부정수급의 규모를 총체적으로 파악하기 쉽지 않다. 개별 기관에서, 적발된 부적정 지급에 대해 규모와 처리 상황 등을 포함한 종합적인 관리를 할 필요가 있다.

2) 부정수급 대응 관련 전문가의 양성

스웨덴에서는 다양한 분야에서 부정수급 관련 전문가를 양성하고 있다. 부정수급 대응 전문가인 CFE(The Certified Fraud Examiner)는 공신력을 가지고 부정수급 관련 예방과 감지, 결정과 조사를 할 수 있는 자격을 갖춘 전문가이다. 이들은 부정수급예방협회(The Association of Certified Fraud Examiners)의 구성원으로 회계사, 감사관, 법률가, 조사관, 교수, 경영진, 관리자 등에 종사하고 있다. CFE가 되기 위해서 범죄윤리학, 재정 처리(Financial Transactions), 부정수급 조사, 사기법 요건(Legal Elements of Fraud) 등의 4개 과목에 대한 자격시험을 통과해야 하며, 매년 자격을 갱신하기 위해 보수교육 20시간 이수해야 한다. 또한 부정수급예방협의 윤리와 내규에 대한 동의 및 높은 도덕성이 요구된다(전용일 외, 2014, p. 92).

우리나라는 부정수급의 전문가를 양성하는 체계가 부족하다고 볼 수

있다. 지방자치단체에서의 부정수급의 적발은 주로 행정 및 지도 점검을 통해 이뤄진다. 만약 지방자치단체 공무원이 보조금 회계 및 급식비 관리 등에 대한 엄격한 지도 점검을 통해 부정수급을 적발하고자 하면 지역 및 조직 내에서 많은 반발을 경험하고 인사상 불이익을 직·간접적으로 받을 소지가 있다. 이러한 이유로 부정수급에 대한 관리가 소홀해지고 감사나 부정수급 조사관은 순환 보직 혹은 외부 인력으로 충당하게 될 가능성이 높다. 부정수급 관련 업무를 취급하는 사람은 단순 오류인지 부정수급인지를 파악하기 위해서는 높은 도덕성과 전문성이 요구되므로 지속적인 교육과 훈련이 필요하다.

3) 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담

스웨덴은 사회보장급여와 관련한 기관간의 데이터를 공유하고 이러한 데이터베이스를 IT 시스템을 이용하여 실시간 기관간 교차 점검하여 사회보장급여에 대한 과다 지출 내역을 적발하고 있다. 이렇게 데이터를 공유하고 교차 점검하는데 활용되는 자료는 실업보험, 사회보험, 조세, 학생대출기관에 대한 것들이다(황윤원 외, 2016, p. 36). 이와 함께 스웨덴은 부정수급을 ‘백색비리’와 ‘흑색비리’로 구분하고 있다. 백색비리란 데이터 등에 의해 ‘쉽게 발견될 수 있는 비리’이며, 흑색비리란 이를 통해 쉽게 ‘발견되기 어려운 비리’를 의미한다(황윤원 외, 2016, p. 37). 즉 백색비리는 정보시스템의 상호 점검과 IT 시스템 간 연계를 통해 이상 징후를 발견하고 추적 조사하여 파악하는 데 초점을 맞춘다면, 흑색비리는 앞에서 언급한 데이터베이스 시스템에서 발견하기가 어렵다. 이런 경우 스웨덴은 ‘사기’ 범죄를 전담하는 경찰 내 조직에 관련 팀(4인 1팀)을 구성하여 심층적인 조사를 수행하고 있다(손혜경, 2007, p. 58).

우리나라 역시 2017년 12월 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그

직무범위에 관한 법률(약칭: 사법경찰직무법)」을 개정하고 2018년 1월부터 시행하고 있다. 이에 따라 보건복지부는 특별사법경찰권(특사경)을 활용한 전담 단속 체계를 마련하였다(2018년). 복지부는 건강보험 재정 누수의 주요 원인이자 낮은 의료서비스 질로 국민 건강권을 위협하는 사무장병원에 초점을 맞추고 있으며(보건복지부 보도자료, 2018. 7. 17.), 향후에 무면허 의료행위, 리베이트 등 다른 의료법 위반 행위에 대한 행정조사, 수사 및 의료인 행정처분까지 업무 범위를 확대하는 방안도 검토되었다. 그러나 보건복지부에서 지난 일 년간 준비했던 조직의 구성이 더디게 진행되면서, 최근에는 건강보험공단에 특별사법경찰권을 부여하는 법안이 발의되었다(송기현 의원실, 2018. 12. 6.). 한편, 서울특별시는 시와 자치구에서 2004년부터 특별사법경찰을 운영했으나 성과가 미미하였고, 2008년부터 전담 조직이 출범하면서 식품위생, 보건, 환경, 원산지 표시, 청소년 보호 등의 핵심 직무 분야에서 활동하고 있다(신현기 외, 2012). 실제로 서울시 민생사법경찰은 조직 구성 10년 동안 1만 1,850명을 수사하였고 기소율이 93.7%에 달하는 등 실질적인 역할을 수행하고 있는 것으로 나타났다(연합뉴스, 2018. 12. 7.)

우리나라도 역할분담에 있어서 중앙 부처 단위에서는 IT를 활용한 백색 비리 등을 담당하고, 지방자치단체에서는 특별사법경찰팀을 통한 지역 밀착형 조사를 담당하는 것으로 이원화시킬 필요가 있다. 또한 중앙 부처 단위에서는 개별 사업에서 운영하고 있는 데이터 및 정보시스템을 연계하여 급여 수급 과정에서의 예방적 통제를 통해 오류를 줄이기 위해 노력할 필요가 있다. 이와 함께 신청자의 잘못된 신청 및 거짓 정보 등으로 인한 부적정 지급을 사전적으로 차단하기 위해 시스템 연계 권한을 강화하고 이에 따른 총체적인 결과 보고를 정기적으로 할 필요가 있다.

나. 사회보장 사각지대에 대한 시사점

1) 엄격한 조사에 근거한 보편적 복지

신자유주의 영향으로 스웨덴 역시 2006년 이후 10년 동안 복지 대상자 선정의 엄격성이 강화되었다. 이로 인해 주택수당 등에서 급여 혜택의 축소가 광범위하게 이뤄졌다. 특히 공공부조에 대한 보장책임이 기초지자체로 이양되고, 앞서 살펴본 바와 같이 기초지자체에 대한 복지예산 배정 시 공공부조 수급자 수 등이 반영되지 않는 관계로 기초지자체는 부족한 복지재정에 대한 효율화와 재정 건전성 차원에서 공공부조 대상자에 대한 엄격한 선정 조사를 적용하고 있다.

이는 기초연금 및 아동수당 등의 보편적 수당에 대한 엄격한 조사 수행의 적절성과 이와 관련한 범주적 공공부조의 사각지대가 발생하고 있는 현실을 고려할 때 우리나라에 주는 시사점이 크다. 제도 도입 시 국회의 논의 과정에서 제도의 목적을 달성하기 위한 수단을 훼손하지 않도록 설계할 필요가 있으며, 제도의 지속가능성을 고려 재정 누수가 발생하지 않도록 제도를 설계하고 대상자를 관리해야 할 것이다.

2) 청년 실업 증가에 따른 복지 사각지대 증가 전망

스웨덴 역시 청년 실업이 20% 이상으로 상승하고 있다. 고교 졸업 이후 독립한다는 것을 감안할 때 청년들이 노동시장 진출에 실패하게 되면 이로 인해 직장 기반 사회보장체계에서 사각지대가 발생하게 된다. 청년에 대해서는 범주적 공공부조가 미흡한 상태이므로 이들에 대한 정책 대응으로 녹색당은 기본소득 제도의 도입을 주장하고 있다. 우리나라 역시

청년 실업의 증가와 불안정한 고용 상태로 인한 실업급여의 증가에 대한 대응 방안을 적극적으로 마련할 필요가 있다.

다. 주거수당과 임대주택정책에 대한 시사점

스웨덴은 우리나라와 유사하게 주거수당과 임대주택을 통해 주택정책을 추진하고 있는데, 한국과 영미권 국가들이 공공임대주택과 민간임대주택을 분리하는 이원화된 주택정책을 펼치지만, 스웨덴은 단일임대주택정책을 펼치고 있다. 단일임대주택정책은 공공부문 임대주택과 민간부문 임대주택의 입주 자격과 입주 요건, 임대료 등에 대한 대상 선정 기준을 동일하게 만드는 보편적 대상 선정 기준에 근거한다. 이것이 가능한 이유는 스웨덴이 공공임대주택이든 민간임대주택이든 지자체가 보유한 토지를 임대하는 방식으로 건축물에 대한 소유권만 가지기 때문이다.

우리나라는 「공공주택법」에 근거하여 국가 혹은 지방자치단체가 주택을 짓고 있으나 주택 지원 대상이 매우 제한적이며, 분리정책에 기반을 두고 있다. 예를 들어 영구임대주택과 국민임대주택, 매입임대주택, 행복주택, 고령자 복지주택 등 임대주택의 유형도 복잡하고 대상 선정 기준이 너무나 제한적이어서 주택이 임대되지 않고 비어 있는 경우도 있다(국민일보, 2018. 5. 24.).

이런 점에서 스웨덴의 주택정책이 시사하는 바는 두 가지이다. 첫째, 공공 중개소를 기반으로 개인 혹은 가구의 욕구를 측정하고 이에 적합한 공공임대주택과 민간임대주택을 알선함으로써 사실상 욕구에 적합한 평형과 방 개수, 임대료 등을 고려하여 선택할 수 있다. 우리나라는 한 집 건너 한 집으로 부동산이 있지만, 개인 혹은 법인 소유의 민간 주택의 임대를 알선하기 때문에 사실상 임대료를 통제하기 어렵고, 주거비 부담이

지속적으로 증가하고 있다. 현재 LH공사 및 지방자치단체에서 주거복지센터를 50개소 운영하고 있으나, 지역 내 공공임대 주택의 공급 물량 등을 파악하고 알선하는 것에는 한계가 있다. 향후에 주거복지센터의 확대를 통해 지역사회의 빈집 실태 및 비주택 거주자의 현황을 파악하고, 가용한 공공임대주택 및 매입임대주택 구매 등을 체계적으로 관리할 필요가 있다.

둘째, 스웨덴의 퍼블릭 하우스는 취약계층을 분리하는 소셜 하우스에 비해 장점을 가지고 있다. 즉, 모든 임대주택의 50%는 취약계층이, 50%는 비취약계층이 임대하도록 지정함으로써 공동주택 내에서는 소셜 믹스를 실현하는 것이다. 이는 사실상 낙인 효과를 감소시켰다는 점에서도 효과적이다. 우리나라의 경우 제한된 공공임대주택을 퍼블릭 하우스으로 전환하는 것은 어렵지만, 우선적으로 고령자 복지주택에 대해서라도 소셜 하우스에서 퍼블릭 하우스으로 전환할 필요가 있다.

현재 영구임대주택의 한 종류로 지어진 고령자 복지주택은 여전히 취약 노인과 비취약 노인을 분리하는 주택정책이다. 이로 인한 사회적 낙인이 존재하고 이는 임대주택에 대한 반감으로 연계되기도 한다. 만약 고령자 복지주택이 50%는 무료(취약계층 대상)로, 50%는 유료(연금수급자 대상)로 복합적으로 구성된다면, 소셜 하우스으로 인한 낙인감은 훨씬 감소하고 ‘고령자’라는 대상에 초점이 맞춰질 것이다. 즉 고령자라면 소득 수준에 관계없이 만성질환과 기능의 약화에 따른 요양이 필요한데 고령자 복지주택을 통해 일상생활지원과 개인별 요양서비스를 결합하는 방식으로 설계가 가능한 것이다.

제 7 장

주요 정책 함의 및 개선 방안 검토

제1절 주요 결과 및 정책 함의

제2절 관리 체계 및 제도 개선 방안 검토

7

주요 정책 합의 및 개선 방안 << 검토

제1절 주요 결과 및 정책 합의

1. 모니터링 조사

가. 사각지대 측면

복지서비스 공급자에 대한 사각지대 인식 및 관리 실태에 대한 주요 조사 결과를 살펴보면, 사회보장제도 및 기초생활보장제도 중 사각지대 문제가 심각한 영역으로 조사 대상자의 70% 이상이 소득보장과 주거보장을 지적하였다. 맞춤형 급여로 전환된 이후 사각지대 변화에 대해서는 대부분이 사각지대가 많이 축소되었다고 긍정적으로 응답하고 있지만, 여전히 조사 대상자의 20~30% 정도는 사각지대 규모에 변화가 없거나 오히려 다소 증가했다고 응답하였다. 반면에 사각지대가 여전히 존재하고 있다고 인식하면서도 많은 조사 대상자가 법적 기준에 대해서는 서로 다른 판단을 하고 있으며, 각자가 주어진 업무에서 주로 다루고 있는 법적 근거 등(예: 복지공무원 사회보장기본법 혹은 기초생활보장법, LH직원 주거급여법 등)을 사각지대 발굴을 위한 기준으로 여기고 있는 것으로 분석되었다.

공급자 측면에서 주거복지 등 복지 분야 사각지대가 주로 발생하는 이유의 대부분은 제도적 배제 측면과 대상자가 미신청한 점이라고 지적하였다. 기초생활보장제도 주거급여와 생계급여의 사각지대 발생 이유에 대해 구조적 배제가 두 급여 모두에서 가장 높은 응답 비율을 나타내었으

며, 생계급여에서의 응답 비율이 주거급여에서보다 더 높은 것으로 나타났다. 이는 생계급여의 지급 조건이 주거급여보다 더욱 엄격한 것에서 연유한다고 볼 수 있다. 대상자의 비신청은 두 급여 모두에서 두 번째로 응답 비율이 높은 것으로 나타났는데 구조적 배제와 달리 주거급여에서의 응답 비율이 생계급여에서보다 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 비신청 문제는 ‘불완전 수급’ 문제에 해당된다. 이러한 불완전 수급의 원인을 주거급여와 생계급여와 비교해 보면, 두 급여 모두 ‘대상자가 몰라서’가 가장 큰 원인으로 꼽혔으며, 그다음으로는 ‘신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서’인 것으로 나타났다. 주거급여의 경우 제도의 복잡성 측면과 선정 기준의 엄격성 측면에서 생계급여보다 응답 비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났지만, ‘대상자가 몰라서’로 응답한 비율은 주거급여가 생계급여보다 더 높은 것으로 나타났다. 복잡성은 선정 기준의 엄격성과 제도 수급 절차상의 복잡성 등을 포괄하는데, 상대적으로 복잡성이 덜한 주거급여에서 ‘비신청’으로 인한 불완전 수급 문제가 심각하다는 것은 이것이 제도를 몰라서 그런 것인지, 처음부터 받지 못할 것이라는 점에서 미신청한 것인지, 낙인감 등으로 인한 문제인지 등 그 이유를 분명히 파악할 필요가 있다. 경우에 따라서는 행정의 잘못에 기인하고 있는지도 파악해야 할 것이다. 여기서 중요한 것은 제도에 대한 홍보 및 제도에 대한 인식 제고가 효과적이지 못했다는 점이다. 이는 설문조사와 FGI 결과에서도 공통적으로 지적되는 사항으로 제도에 대한 인식과 신청률을 제고하기 위해서는 대상자에 대한 제도 홍보와 인식 제고가 중요하다.

사각지대 우선 발굴 대상자는 1차적으로 제도에 대해 인지하고 급여를 받기 위해 신청했지만, 급여를 받지 못하고 탈락한 개인 혹은 가구가 될 수 있다. 조사 결과에 따르면, 지자체는 탈락자의 70% 이상을 관리하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 사각지대 관리 주체와 관리 방식이 일원화

되지 못하고 관리 주체가 여러 군데로 나누어져 있어 관리 방법 등에 대한 매뉴얼이 없는 상황도 발생하고 있다. 사각지대 발굴과 뒤에서 살펴볼 부정수급 발굴 및 방지 등을 관리하기 위한 정부 차원의 매뉴얼이 조기에 만들어질 필요가 있다. 그나마 최근 들어 읍면동 복지허브화 작업을 통해 찾아가는 보건복지서비스가 확대되면서 사각지대 발굴에 대한 긍정적 효과가 있는 것으로 보고되고 있다. 주요한 발굴 방법으로 행복e음과 통장 및 이장 등을 활용하는 것이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 이 외에 부정기적으로 이루어지는 복지 사각지대 발굴 등과 같은 조사가 있다. 하지만 실제 행복e음을 통한 발굴은 최소한 1회 이상 읍면동을 방문해 급여 신청을 한 경우에 해당되며, 농어촌이 아닌 도시 지역의 경우 지역 주민과의 유대관계가 크지 않다는 점에서 그리고 통반장 역시 지역민에 대한 정보가 제한적으로 주어진다는 점에서 사각지대 발굴에는 한계가 있다. 업무 담당자 입장에서조차 사각지대 발굴 이외에 다른 고유의 업무가 많이 있다는 점에서 적극적으로 취약 계층을 찾아내기 위한 행동을 취하는 것 역시 어려운 것이 현실이다.

조사 결과 등을 통해 나타난 것을 토대로 보면, 사각지대가 여전히 존재하며, 이는 제도에 대해 모르고, 정보가 부족한 것 등 인식 부족 등이 주요한 사유임을 알 수 있었다. 사각지대를 발굴할 주체도 정부와 공공임에도 특정 시기가 아니면 발굴에 나서기 어렵고 발굴을 하고 싶어도 다른 고유 업무로 인해 사각지대 발굴에 매진할 수 없는 문제가 발생하고 있다. 그나마 효과적인 사각지대 발굴 작업은 서울에서 시작해 전국적으로 확대되고 있는 찾아가는 동서비스, 읍면동 복지허브화 작업 등이다.

나. 부정수급 측면

복지제도 전반과 주거급여 부정수급 또는 비적격 수급 발생 유형에 대한 응답자의 인식을 비교하였다. 상당수의 응답자가 복지제도 전반과 주거급여 모두 ‘제공받은 사람의 고의’, 즉 기망(fraud)에 의해 부정수급이 발생한다고 응답하였다(복지 전반 74.5%, 주거급여 65.5%). 이는 수급자 측면에 발생하는 협의의 부정수급의 개념에 해당한다. 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%)의 응답 비율이 높게 나타났는데, 이는 공급자 측면에서 발생하는 부패(Corruption)에서 기인하는 부정수급이다. 응답 중 특이할 만한 사항으로 ‘주거급여’의 경우 ‘복지제도 전반’보다 ‘제공받은 사람의 실수로 발생’하는 과오 수급의 비율과 ‘제공하는 사람과 제공받는 사람의 공모로 발생’하는 부패로 인한 부정수급의 비율이 더 높게 나타난 것을 볼 수 있다. 즉, 주거급여에서 제공받는 사람의 실수로 발생한다고 한 응답 비율이 복지제도 전반에 비해 상대적으로 높다는 것은 주거 급여의 엄격하고 복잡한 신청 과정과 현장조사를 통한 급여심사에도 불구하고 오류 수급의 발생이 적지 않다는 것을 의미하며, 주거급여에서 공모로 인한 부정수급 발생 유형 비율이 상대적으로 높다는 것은 주거급여의 전달체계는 중앙부처, 시군구, 읍면동, 주거급여사무소 등 여러 기관이 복잡하게 연계되어 급여 지급과 자격 유지 과정에서 전달체계가 상대적으로 단순한 다른 제도들에 비해 공모가 발생할 가능성이 높음을 의미한다고 할 수 있다.

부정수급 또는 비적격 수급의 발생 유형에 대한 복지서비스 공급자의 인식 결과로 볼 때, 정부에서 우선적으로 대응해야 할 부정수급 발생 유

형은 ‘제공받은 사람의 고의’, 즉 기망(fraud)에 의한 부정수급임을 쉽게 예측해 볼 수 있다(복지 전반 72.7%, 주거급여 66.9%). 또한 부패로 인한 부정수급에 대응해야 된다는 응답 비율도 적지 않은 것으로 나타났다.

이러한 결과들을 살펴볼 때 주거급여의 경우 복지 전반에 비해 그 비율은 상대적으로 조금 낮지만 부정수급은 주로 제공받는 사람의 고의로 발생하는 기망에 의한 혐의의 부정수급이며, 이는 우선적으로 대응해야 할 부정수급 발생 원인 유형이라고 할 수 있다. 또한 기망에 의한 부정수급 보다는 응답 비율은 낮지만 부패와 공모로 인한 부정수급 발생이 제도에 미칠 수 있는 충격 등을 고려할 때 예방 차원의 관리가 필요하다.

또한 기초생활보장제도의 부정수급 규모에 대한 인식의 경우 부정수급이 기초생활보장제도 중 생계급여에서 많이 발생하고 있다고 응답하였지만, 주거급여를 담당하고 있는 LH 종사자 등은 주거급여에서도 부정수급이 많이 발생하고 있다고 답하였다. 무엇보다 2018년 10월 진행된 주거급여 부양의무자 기준이 완전히 폐지될 경우 부정수급이 많이 증가할 것이라고 우려하고 있다.

부정수급의 주요 유형으로는 수급 신청자 및 그 가족이 고의적으로 잘못된 정보를 알려 주거나, 가족관계 단절을 들거나, 주거급여의 경우 허위로 임대차 계약을 제출하는 등의 문제를 지적하였다.

이와 같은 부정수급 발생을 줄이기 위한 방법으로는 무엇보다 현장조사 강화와 벌금징역 등 징벌 강화, 수급심사 강화 등을 주요한 방안으로 제안하였다. 주로는 징벌 강화를 강조하고 있다는 점에서 부정수급 관련 처벌에 대한 두려움을 주거나 이들에 대한 부정적 이미지를 사전에 조성하는 것이 필요하다는 것을 보여 주고 있다. 부정수급 발굴을 위한 조직으로는 별도 조직을 두거나 독립적 부정수급 발굴 기구를 둘 필요가 있다고 응답하였다. 이는 현실적으로 기존 업무를 하면서 새롭게 부정수급자

및 신규 대상자까지 발굴하는 데 어려움이 있음을 보여 준다. 전달체계 측면에서 사업담당 공무원과 LH 직원 등의 경우 부정수급 관련 교육 등을 받지 않은 경우가 대부분이라는 점에서 이에 대한 교육 프로그램의 신설이 필요한 것으로 조사되었다. 복지 사각지대 발굴에서 설명한 것과 같이 부정수급을 어떻게 발굴하고, 조사할 것인지 등에 대한 매뉴얼과 정규적인 교육과정이 필요할 것으로 보인다.

부정수급은 신규보다는 주로 (분기별) 정기적인 확인조사 과정에서 많이 발견되는 것으로 조사되었다. 하지만 주변 정보, 행복e음 자료 등을 활용한 수시 조사를 통해 진행되는 부정수급 발굴도 중요할 것으로 보인다. 부정수급에 대한 조치로 시군구는 부당금액 환수에 중점을 두고 있고 읍면동은 권고 및 시정조치에 중점을 두고 있다. 부정수급에 방지 체계의 주요 걸림돌로는 인력 부족, 처벌 수준이 낮다는 점이 지적되었다.

조사 결과를 통해 보면 기초생활보장 도입 이후 복지제도의 권리성이 강화되면서 부정적 측면 역시 함께 늘어나고 있는 것으로 보인다. 무엇보다 기초생활보장제도의 급여는 전부 세금으로 지원되고 있다는 점에서 필요한 곳에 적정 수준으로 지원하는 것과 더불어 재정적 누수가 발생하지 않는 것이 무엇보다 중요하다.

2. 해외 사례 연구

가. 네덜란드

네덜란드의 부정수급 및 사각지대 해소를 위한 최근 관리 방안은 복지 규모 확대와 더불어 급여 체계 개편이 진행되는 한국에 다양한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 사료된다.

네덜란드의 부정수급 및 사각지대 해소 관리의 큰 특징 중 하나는 시민과의 적극적인 의사소통 전략을 들 수 있다. 시민 신뢰를 기반으로 온라인 및 오프라인과 대중매체를 이용한 대대적인 홍보 및 교육을 강조한다. 시민들의 복지급여에 대한 인지도를 높여 사각지대를 해소하며, 동시에 자격 대상자들에게 변경 사항에 대한 정보를 가능한 한 신속하게 알린다. 이러한 시민과의 적극적 소통 전략은 현재 급여 체계 개편이 진행되고 있는 우리나라에서 변화에 따른 사각지대 발생과 정보 부족으로 인한 부정수급 문제를 사전에 예방하기 위한 구체적 대안으로 제시될 수 있는 부분이다.

네덜란드의 또 다른 특징 중 하나는 영역별 기관, 집행기관, 지방 정부 간의 수평적 연계를 강화하고, 긴밀한 업무 연계를 통해 시민들에게 통합 서비스를 신속히 제공한다는 점이다. 한국의 경우 개편된 주거급여의 특징 중 하나로 주거급여 관련 신청 및 확인조사를 해당 업무에 대한 전문성과 경험을 갖춘 기관에 대해 의뢰하고 정보 시스템을 구축운영토록 한 것을 꼽을 수 있다. 이에 따라 제도 운영을 총괄하는 국토교통부와 신청 접수 및 자산 조사, 부양의무자 기준을 확인하는 지자체와 더불어 주택조사 실시 및 주거급여 정보시스템 운영을 담당하는 한국토지주택공사로 전달체계가 구성된다. 기존에 한국에서는 기관 간 통합적 서비스와 수평적 연계가 잘 이루어지지 않는 부분이 지속적으로 문제로 제기되어 왔다. 급여 체계 개편의 시작 단계인 만큼 효과적인 전달체계를 위해, 네덜란드의 기관 간, 부처 간의 긴밀한 협력을 통한 통합적 서비스 제공은 중요한 시사점을 제공한다고 할 수 있다.

마지막으로 새롭게 도입된 네덜란드의 TVS 복지급여시스템은 자동화로 인해 시민의 급여 신청에 대한 부담을 줄일 수 있을 뿐 아니라 담당 공무원의 업무 부담도 함께 줄여 부정수급을 효율적으로 관리할 수 있도록

설계되어 있다. 복지 담당 공무원 업무 과중은 결국 효율적 관리를 불가능하게 하므로 우리나라의 경우도 이러한 방식의 전산화 및 자동화를 활용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

나. 스웨덴

스웨덴은 보편적 복지국가를 구현하고 있으나 복지국가 재정위기 및 집권 정당의 이해관계 등에 따라 사회보장제도의 조정 기제를 강화하고 있다. 이러한 방안의 일환으로 스웨덴 역시 사회보장제도의 부정수급에 대한 관리를 강화하고 있다. 이에 비해 범주적 공공부조제도를 포괄적으로 운영하고 있는 스웨덴은 사각지대에 대한 관심은 크지 않다. 스웨덴은 복지 부정수급을 경제범죄의 일종으로 간주하고 대책을 수립하고 있으나, 복지 부정수급에 대한 대응 방식은 잘못된 복지수급의 교정이라는 관점에서 접근하고 있다. 부정수급에 대한 동기를 스스로 통제하게 하는 장치 중심의 예방책을 제시하고 있다.

스웨덴의 사회보장 부정수급 관련 정책은 비교적 늦게 도입되었으나, 최근의 경제위기 이후 엄격한 자산 조사를 도입한 제도의 경우 사각지대가 발현하고 있다. 이러한 스웨덴 부정수급 대응의 시사점으로는 잘못 지급된 사회복지지원금 조사 결과 발표와 처리를 이원화하고, 부정수급 관련 전문가를 양성하고 중앙정부와 지방자치단체의 적절한 역할 분담을 위해 노력하는 것이다. 스웨덴의 사각지대 관련 정책 시사점으로는 엄격한 자산 조사를 통한 보편적 복지 지향, 청년 실업에 기인한 복지 사각지대에 대한 대응 등을 꼽을 수 있다.

스웨덴의 주택정책의 경우, 공공부문 임대주택과 민간부문 임대주택의 입주 자격과 입주 요건, 임대료 등에 대한 대상 선정 기준을 동일하게 적

용하는 보편적 대상 선정 기준에 근거한다. 이것이 가능한 이유는 스웨덴이 공공임대주택이든 민간임대주택이든 지자체가 보유한 토지를 임대하는 방식으로 건축물에 대한 소유권만 가지기 때문이다. 이에 따라 스웨덴은 공공 중개소를 기반으로 개인 혹은 가구의 욕구를 측정하고 이에 적합한 공공임대주택과 민간임대주택을 알선함으로써 사실상 욕구에 적합한 평형과 방 개수, 임대료 등을 고려하여 선택할 수 있게 해 준다. 그리고 스웨덴의 퍼블릭 하우스는 모든 임대주택의 50%는 취약계층이, 50%는 비취약계층이 임대하도록 지정함으로써 공동주택 내에서는 소셜 믹스를 실현하였는데, 이는 사실상 낙인 효과를 감소시켰다는 점에서 주목할 만하다. 우리나라의 경우 제한된 공공임대주택을 퍼블릭 하우스로 전환하는 것은 어렵지만, 우선적으로 고령자 복지주택에 대해서라도 소셜 하우스에서 퍼블릭 하우스로 전환할 필요가 있다

제2절 관리 체계 및 제도 개선 방안 검토

1. 개요: 현 상황과 통합적 접근

국민기초생활보장제도는 맞춤형 급여로의 개편 이전에도 대상자 선정에 매우 제한적인 강한 선별성을 가진 제도였으며, 대상자 선정 및 관리 과정에서 비적격 수급을 방지하고 관리하기 위한 다양한 조건과 조사들을 적용하였다. 이러한 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여 개편으로 통합급여에서 개별급여로 전환되면서 제도의 선별성과 복잡성은 이전과 다른 조건과 환경에 처하게 되었다.

먼저, 맞춤형 급여 체계로의 개편을 통해 급여 수혜 여부를 결정하는

정책기준선이 과거보다 상향되었는데 이는 대상자 선정의 선별성이 어느 정도 완화됨을 의미하며, 정책기준선 상향은 대상자에 대한 급여 상향을 의미한다. 한편, 기존의 통합급여가 생계, 주거, 교육 급여 등으로 개별화되면서 각각의 급여에 대한 관리가 통합급여 시에 적용되었던 것보다 강화되었는데 이는 대상자 관리 체계가 엄격해진 제도의 복잡성의 강화를 의미한다.

일반적으로 사각지대와 부정수급의 규모는 제도의 복잡성을 매개로 상호간 상충적 관계를 가진다. 제도의 복잡성이 강화되면 사각지대는 증가하게 되지만, 제도의 선정 및 관리 체계의 강화로 부정수급은 감소하게 된다. 반대로 복잡성이 완화되면 사각지대는 감소하지만 부정수급은 증가하게 된다. 현재 국민기초생활보장제도의 상황은 제도의 선정 기준이 완화되어 구조적 배제에 해당하는 사각지대는 과거보다 축소된 상태로 예상할 수 있다. 또한 급여 기준선 상향은 고의로 자신의 소득을 축소하거나 은폐하고자 했던 급여 신청자 부정수급 유인을 감소시키는 영향을 줄 수 있다. 이것은 기망으로 인한 부정수급의 축소에 긍정적인 효과를 발생시킬 가능성이 높다. 이러한 제도적 개선은 부정수급을 시도하거나 과거 부정수급을 받았던 대상을 정상적인 제도 안에 편입시키는 영향을 발생시킨다. 한편, 앞서 언급한 바와 같이 맞춤형 급여로의 개편을 통해 급여 선정 기준선이 높아져 대상자에 대한 급여 수준의 상향을 예상할 수 있다. 이러한 경우 모든 대상에게 급여를 동일하게 지급하지 않는 이상 부정수급을 시도하는 대상자가 발생할 수밖에 없다. 급여 지급 수준의 상향으로 인해 과거 부정수급을 시도하지 않았던 사람들이 부정수급을 시도하게 만드는 유인이 발생한 것이다.

주거급여의 경우 앞서 언급한 급여 기준의 상향으로 인해 대상자 확대와 급여 수준의 상향이 발생한 급여이다. 물론, 기존의 국민기초생활보장

제도에서 생계급여와 주거급여가 동시에 제공되었기 때문에 이를 체감하기 어렵지만 급여 기준선 상향은 사각지대 축소와 부정수급 유인이라는 상호 배타적인 결과의 원인이 된다. 또한 주거급여는 2018년 10월부터 부양의무자 기준이 폐지되어 제도의 선별성이 완화되었다. 따라서 이에 따른 사각지대의 축소가 예상되지만 복잡성의 약화에 기인한 부정수급 발생이 예상된다. 복지서비스 모니터링 조사에도 이러한 우려가 반영되어 있다. 이러한 측면의 부정수급을 막기 위해 선정 및 관리 체계를 강화하고 있다.

이러한 상황은 현재가 제도 개선을 통해 사각지대를 축소하면서 부정수급은 증가시키지 않는 정책적 대안 마련이 매우 중요한 시점임을 의미한다. 정부는 지속적으로 부양의무자 기준 완화 등 선정 체계의 엄격성을 완화할 예정이다. 이렇게 제도의 복잡성 완화를 통한 사각지대의 축소와 부정수급의 증가가 동시에 예상된다. 물론 다른 급여에서도 부양의무자 기준이 폐지된다면 부양의무자에게 집중했던 행정력을 대상자 중심으로 온전히 집중할 수 있을 것이다. 하지만 주거급여의 부양의무자 기준 폐지에서 발생하게 되는 분가가구의 증가, 가구원이 아닌 가족에 대한 재산이전, 소득인정액 산정에서 사적이전에 대한 은폐와 누락이 발생하게 된다. 따라서 선별적인 복지 프로그램에서 부정수급과 사각지대를 완벽히 제어할 수는 없지만 사각지대를 축소하면서 부정수급은 최소한 현재 규모를 유지할 수 있는 정책적 대안이 필요하다. 아래의 대안들은 이러한 관점에서 제시되는 정책적 대안들이다. 또한 본 연구에서는 제시하지 않았지만 복잡성을 매개로 사각지대 및 부정수급 규모를 적정화하는 접근도 요구된다.

2. 사각지대 해소 방안 검토

주거급여를 중심으로 복지서비스 공급자에 대한 사각지대에 대한 인식 및 법적 근거, 사각지대 관리·운영 체계, 사각지대 현황 및 대응, 관리·운영 체계 개선에 대한 모니터링 분석의 주요 결과를 토대로 다음과 같은 정책 대안을 제시할 수 있다.

1) 사각지대 발굴 및 정책 지원을 위한 통합관리 조직 필요

사각지대 발굴의 목표는 복지서비스의 대상자 발굴을 넘어서 발굴한 대상자의 실제 복지 수준 향상에 있다. 따라서 사각지대의 발굴은 실제 정책 지원으로 연계될 수 있는 방안이 함께 마련되어야 한다. 이를 위해서는 사각지대 발굴부터 실질적인 정책 지원이 이루어지기까지 전 과정을 통합하여 관리할 수 있는 조직 및 인력이 갖추어져야 할 것이다.

사각지대 모니터링 분석 결과, 주거복지 관련 사각지대 발굴이 실질적으로 시행되고 있는지에 대해 지자체의 경우 약 75% 내외, LH 주거급여 사무소에서는 약 55% 수준으로 이루어지고 있었으며, 발굴된 사각지대 업무가 실질적인 제도 수혜로 이루어진 비율도 이와 유사한 수준을 보였으며, 약 20%는 실질적인 수혜로 연결됐는지 모른다고 응답하였다. 또한, 급여 신청에서 탈락하거나 신청하지 않은 사람들에 대한 사후관리 담당 조직 및 책임 소재가 명확하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 보면, 현재 사각지대 발굴 업무가 제 정책 수혜로 이루어지는 전달체계 과정에 상당한 한계가 있음을 유추해 볼 수 있다.

반면, 주거복지 영역의 사각지대 발굴에 가장 효과적인 수단으로 지역 내 인적 자원망 활용, 복지 사각지대 발굴 조사 등이 높은 비율을 차지하

였으나, 지자체 공무원의 절반 이상이 과도한 근무시간과 업무에 대한 부담을 느끼고 있으며, 다른 고유 업무 수행 등으로 사각지대 발굴 업무에 어려움을 겪고 있었다. 한편, 실제 조사 현장에 있는 주거급여사무소 종사자들의 경우 사각지대 발굴 시스템 등에 대한 정보 권한 미흡을 어려운 점으로 꼽았다.

사각지대 모니터링 분석 결과, 지방자치단체의 주거급여 관련 총업무 중 ‘사각지대 발굴 및 관리 등’, ‘주거복지 관련 상담 및 정보 제공’ 업무는 읍면동과 시군구의 희망복지지원단에서 상대적으로 더 많이 이뤄지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 7-1〉 주거급여 총업무량 중 세부 업무량 비중_지자체

(단위: %, 명)

구분	시군구_통합조사관리팀	시군구_주거급여사업팀	시군구_희망복지지원단	읍면동
주거급여 신청과 접수(읍면동 사회복지담당)	1.3	3.8	2.5	51.8
소득 및 재산 조사(시군구 통합조사관리팀)	39.9	1.1	3.0	1.9
주택조사 의뢰(시군구 통합조사관리팀)	13.3	1.5	1.9	0.8
보장 결정과 결과 통지(시군구 사업팀)	4.9	19.2	2.3	0.7
주거급여 지급(시군구 사업팀)	2.8	28.5	1.7	1.3
소득·재산 확인조사(시군구 통합조사관리팀)	17.6	2.1	2.9	1.5
연간 주택 확인조사 의뢰(시군구 통합조사관리팀)	4.8	1.1	1.2	0.4
보장 결정 또는 중지 및 부정수급자 관리	5.3	19.0	3.8	1.7
이의 신청 접수	1.2	1.4	0.8	0.9
주거복지 관련 상담 및 정보 제공	5.4	17.0	13.0	23.6
사각지대 발굴 및 관리 등	3.3	2.0	53.6	13.2
기타	0.0	3.4	13.3	2.3
합계(N)	100.0 (85)	100.0 (92)	100.0 (53)	100.0 (187)

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

그러나 해당 조직의 주거급여를 담당하고 있는 인력의 총업무량 대비 주거급여 업무 비중을 보면, 시군구의 희망복지지원단과 읍면동의 주거급여 업무량 비중은 각각 12.4%, 22.5%로 상대적으로 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 특히 시군구의 희망복지지원단의 경우 전체 업무량 중 주거급여 업무량 비중이 없는(0%) 비율도 34.6%로 매우 높게 나타나 주거급여를 포함한 주거복지 부문의 사각지대 발굴 및 사례관리는 충분히 이루어지지 않고 있다고 판단된다.

〈표 7-2〉 소속 조직의 평균 구성 인원 및 주거급여 관련 업무량

(단위: 명, %)

구분	시군구 통합조사 관리팀	시군구 주거급여사업 팀	시군구 희망복지지원 단	읍면동
소속 조직의 평균 구성 인원(명)	8.8	4.7	7.9	5.1
전체 업무량 중 주거급여 관련 업무량 비중(%)	28.1	58.1	12.4	22.5

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

특히, 현재 주거복지 부문의 사각지대 발굴 업무는 읍면동, 시군구 주거복지센터, 마이홈 등 여러 기관에서 이루어지고 있다. 그러나 시군구 주거복지센터는 서울 이외에는 대구, 전주, 시흥, 원주 등 몇 개의 도시에 서만 센터 활동이 유지되고 있으며, 전국 52개의 마이홈센터에서는 주거복지 소요 가구를 직접 대면할 수 있는 현장성이 담보될 수는 없는 실정이다. 요컨대, 이들 기관들 간에 역할 분담 및 업무 연계가 체계적으로 이루어지지 않아 사각지대의 발굴부터 필요한 정책 수혜까지에 한계가 있는 것으로 판단된다.

김혜승(2018)도 현행의 복지전달체계에서는 주거복지 사각지대를 발굴하고, 그들의 주거 문제를 통합적으로 해결하는 데 한계가 있다고 다음

과 같이 언급하였다. 즉, 현재 복지전달체계에서는 ‘읍면동 허브화’를 토대로 사각지대(취약가구) 발굴 → 욕구조사 → 대응서비스 제공 → 사례관리를 하고 있으며, 인력(전담 인력)과 시스템(공적 데이터 활용)을 토대로 취약가구의 위험 징후를 파악하고 있다. 사례관리에 있어 읍면동에서는 주로 1차적으로 상담 및 사례관리를 하고, 시군구에서는 읍면동에서 해결할 수 없는 경우 집중사례관리를 수행하는 체계라고 할 수 있다. 이렇게 취약계층을 발굴하고 그들의 문제를 통합적으로 해결하는 체계도 구비되었고 노력도 강화되고 있으나, 여전히 현행 복지전달체계에서는 주거 부문의 전문성과 주거 욕구 해결에 대한 적극성이 미흡한 실정이라 할 수 있다. 즉 지자체 업무 중 주거 관련 업무가 포함되어 있으나 주거 업무만 전담하는 인력이 존재하지는 않으며, 상당수의 타 복지업무를 함께 수행하고 있어 주거복지 업무에 집중하기는 어려운 실정임을 지적하였다. 따라서 「주거기본법」에서 규정하고 있는 주거복지센터가 최소한 시군구 단위에서는 운영되면서 기존 복지전달체계의 기능과 연계하여 시너지효과를 만들어 낼 필요가 있다고 언급하였다.

최근 국토교통부도 주거복지센터 등을 통한 전달체계 강화 방안을 발표하였다. 주거복지 전달체계 간 연계 부족과 인한 역할 중복 등 비효율성을 축소하기 위해, 장기적으로 지역 내 공공·민간자원을 연계하는 주거위기 사례관리에 대해 지원주거복지센터(시군구 단위)를 설립·운영하여 지원할 예정이며, 주거복지센터가 없는 곳은 마이홈센터를 중심으로 한 지자체·복지관의 연계를 통해 사례관리를 지원할 계획이다(국토교통부 보도자료, 2018. 10. 24).

장기적으로 주거복지센터를 사각지대 발굴부터 실질적인 지원(공공 및 민간 부문의 지원을 모두 포괄)까지의 전 과정을 관리할 수 있는 역할을 하는 조직으로 구축할 필요가 있다. 또한, 주거복지센터가 사각지대 발굴

및 전반적인 관리 조직이 될 경우 현재 사각지대 발굴에 장애요인이 되고 있는 정보시스템 연계 부족과 정보시스템 열람 제한 등의 문제를 해결하여 주거복지센터에 사각지대 발굴 전 과정을 관리할 수 있는 권한의 배분이 중요할 것으로 판단된다. 이와 함께 센터에는 주거복지 전문 인력을 충분히 배치해야 할 것이며, 국토교통부와 지방자치단체는 이를 위한 관련 제도를 정비하고, 주거복지센터가 지속적으로 운영되도록 안정적인 재원을 확보해야 할 것이다.

2) 관련 부처 간 정보시스템 연계 및 통합

현재 주거급여의 전달체계는 행복e음시스템(복지부)과 주거급여정보시스템(국토부) 등에 기반을 두고 있으나, 보장기관의 사회보장정보시스템과 전담기관의 주거급여 정보시스템 간의 일치성이 약 90% 수준으로 일치성을 높이기 위한 지속적인 개선 노력이 요구된다.

사각지대 모니터링 분석 결과, 주거급여 사각지대 발굴을 위해 가장 먼저 정비되어야 할 부분으로 복지서비스 공급 대상자들은 ‘사회보장정보시스템(행복e음)과 주거급여 정보시스템의 정보 일치성 강화(42.4%)’, ‘사각지대 발굴 관리시스템 정비(정보 연계 확대 등)(35.9%)’ 등 정보 관련 시스템의 개선 및 정비에 대한 개선 요구가 가장 높게 나타났다. 또한, 복지서비스 공급자들이 사각지대 발굴 수단으로 ‘행복e음 등 중앙부처 정보시스템 활용’을 높은 비율로 꼽았으므로, 정보시스템 활용에 대한 개선이 이루어질 경우 더 효율적인 사각지대 발굴이 이루어질 수 있을 것이다.

정부는 최근 행복e음시스템과 주거급여정보시스템 내 수급자 정보 등의 연계 활용(정보활용 동의 전제)을 추진키로 하였는데(국토교통부 보도자료, 2018. 10. 24.), 이러한 노력이 사각지대 발굴을 위해 실질적인 역

할을 할 수 있도록 향후에 부처 간 정보시스템의 교류 및 연계에 대한 지속적인 노력이 필요하다.

3) 홍보 강화

사각지대 모니터링 분석 결과, 사각지대 발생 이유에 대해 ‘대상자가 신청하지 않아서’ 사각지대가 발생했다는 인식은 ‘제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제’에 이어 두 번째로 높게 나타났다. 특히, 주거급여의 사각지대 발생 이유에 대해 전체 조사 대상자의 39.1%가 ‘대상자가 신청하지 않아서’로 국민기초생활보장제도 전반(36.7%)보다 다소 높았으며, 대상자가 신청하지 않은 이유로 주거급여의 경우 ‘대상자가 몰라서’라고 응답한 비율이 72.6%로 매우 높게 나타났으며, 이는 국민기초생활보장제도 전반(67.3%)에 비해 더 높은 비율이다. 특히 실제 주택 조사를 담당하고 있는 주거급여사무소 종사자들의 경우에는 이 비율이 82.8%로 매우 높게 나타난 것을 확인할 수 있다.

사각지대 발굴의 효과성을 제고하기 위해 적극적으로 제도를 홍보하기 위해서는 충분한 인력과 조직 등이 구축되어야 한다. 설문에서 보듯이 현재의 복지 전담 인력은 이미 각자의 고유 업무에 많은 시간을 할애하고 있다는 점에서 바로 사각지대 발굴에 투입될 수 있는 여력이 없다. 서울시 찾아가는 동서비스 사례에서 보듯이 추가적 인력은 복지제도 인식 제고와 사각지대 발굴에 큰 도움이 되고 있다. 최근 청년 실업 등이 높아지고, 50대 이후 고학력 조기 퇴직자 등이 늘어나고 있다는 점에서, 정부재정지원 일자리 확대를 통해 고용위기계층을 대상으로 사각지대 발굴을 위한 일자리를 제공하고 관련 조직을 정비함으로써 사각지대 발굴에 적극적으로 나설 수 있도록 해야 한다. 지역 사회와의 네트워크 형성, 주기

적 교육, 방문서비스 제공 등을 위한 별도의 사각지대 발굴팀을 운영함으로써 일자리 제공과 복지 대상 발굴이라는 효과를 동시에 달성할 수 있도록 해야 한다.

국토교통부는 시군구 및 읍면동과의 협력을 통해 사각지대 등 주거 복지 관련 지원 대상자를 적극적으로 발굴한 계획이며, 이를 위해 ‘찾아가는 주거복지 상담소’ 및 관계부처(보건복지부)와 지방자치단체와의 협업 및 홍보를 강화하기로 하였다 또한 ‘이동상담소’를 취약계층 밀집장소에 설치하고, 읍면동 동사무소 및 사회단체 등을 활용한 홍보 방안 등을 마련하였다(국토교통부 보도자료, 2018. 10. 24.).

위와 같은 홍보 강화 방안과 더불어 홍보 강화가 실제 사각지대 발굴로 이어지기 위해서는 사각지대 발굴부터 정책지원 및 사후관리까지 전 단계를 담당하는 조직, 즉 앞에서 언급한 주거복지센터가 최소한 시군구 단위로 활발히 운영될 수 있도록 이를 위한 지원책 마련에 힘써야 할 것이다.

3. 부정수급 해소 방안 검토

주거급여를 중심으로 복지서비스 공급자에 대한 부정수급 모니터링 분석의 주요 결과를 토대로 복지 분야 부정수급에 대한 인식 및 법적 근거, 부정수급 관리·운영 체계 및 대응, 부정수급 현황 및 관련 인식, 부정수급 관리·운영 체계 개선 대안을 제시할 수 있다. 먼저 현대 대책을 살펴보면 아래와 같다.

1) 법적 근거 및 처벌 규정 정비

현재 주거급여의 부정수급과 관련하여 부정수급의 명확한 기준과 원칙이 부재한 것으로 판단된다. 이러한 문제는 결국 부정수급의 법적 근거가 명확하지 않는 등 관련 법 체계와 처벌 규정에 대한 정비를 통해 해결되어야 한다.

국민기초생활보장법 제46조와 주거급여법 제20조는 부정수급과 관련한 법적 근거이지만, 여기에는 주거급여의 특성이 감안되지는 않았다. 현행 규정상 부정수급이란 수급자가 부양능력이 있는 부양 의무자를 고의로 누락시키거나, 기망(Fraud) 등의 부적절한 방법으로 급여를 수급하거나 제3자로 하여금 급여 수급을 하게 하는 경우를 말한다. 주거급여법 제24조는 “속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 주거급여를 받거나 타인으로 하여금 주거급여를 받게 한 사람에게는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있다. 하지만 법에 제시된 ‘속임수나 그 밖의 부정한 방법’에 대한 정확한 의미와 구체적 내용은 제시되어 있지 않다(진미윤·서동훈, 2018, pp. 54-55.).

부정수급 모니터링 분석 결과, 종합적으로 주거급여 부적정 수급 관리에 효과적인 방법을 ‘벌금, 징역 등 처벌’이라고 인식하고 있는 비율이 높게 나타났으며, 주거급여의 부정수급 예방을 위해 가장 효과적이라고 생각하는 방안도 ‘부정수급 적발 시 처벌규정 강화’, ‘부정수급 관련 법적 근거 마련’ 등이 높은 비율을 보였다. 또한, 복지서비스 공급자의 절반 이상이 현재 부정수급을 위한 법적 근거가 명확하지 않다고 인식하고 있으므로, 향후 부정수급 해소를 위한 법령 정비가 우선적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다. 또한, 이를 위해서는 기존 주택조사 과정 및 신청 과정, 사후관리 과정 등에서 나타난 다양한 유형의 부정수급 사례를 유형화하

고 정리하는 작업이 선행될 필요가 있다.

또한 부정수급을 할 수 있게 정보를 제공하고 적극적으로 도와준 개인 혹은 기관 등에 대해서는 형사처벌과 더불어 민사상의 책임도 물을 수 있도록 법안이 개정되어야 한다. 이들의 경우 부정한 방법이라는 것을 사전에 충분히 인지했음에도 부정수급자를 돕고 여기서 부정이익을 취한다는 점에서 강력히 처벌할 필요가 있다.

2) 현장조사의 강화

부정수급을 방지하고 축소하기 위해서는 먼저 현장조사가 강화되어야 한다. 설문조사에서 보듯이 부정수급의 많은 부분은 수급 신청자의 고의나 (주거급여의 경우) 허위 임대차 서류 등을 작성하여 급여를 신청하면서 발견되고 있다. 주거급여의 경우 주거급여 신청 시 공공임대를 제외하고는 모두 현장 방문을 원칙으로 하고 있다. 주로 임대차 계약서의 정확, 적정성 등을 확인하기 위한 작업이 중심이 되고 있다. 이 과정에서 임차료의 적정성을 파악하기 위해 주변 중개업소 등을 방문하는 비교 조사를 함께 실시하고 있다. 하지만 부정수급과 관련된 한 조사에서 나타났듯이 임차인과 임대인의 논의와 주변 중개업자 등과의 협의에 의할 경우 언제든지 잘못된 정보가 함께 조사될 가능성이 높다. 따라서 현장조사 시 신청자가 거주하는 곳의 통반장 및 이장 등이 함께 방문하거나 우선적으로 주거급여 대상으로 적합한지 확인을 함께 해 줄 필요가 있으며, 가능하다면 임차인이 거주하고 있는 주택의 다른 임차인 혹은 주변 주민 등의 동의 과정을 함께 확인하는 방안 등을 고려할 필요가 있다. 이 경우 실제로다 조사 기간이 길어지고, 방문 횟수가 많아진다는 문제와 자칫 수급신청 가구의 수치심 혹은 낙인감이 동시에 발생할 수 있지만, 조사의 정확성을

높인다는 측면에서 주변의 공인되고 신뢰할 수 있는 사람의 동시적 평가를 받을 필요가 있다. 이 외에 현장조사가 합리적이고 무리 없이 진행되기 위해서는 현장조사자의 권한이 강화되어야 한다. 현재 현장조사는 LH 직원이 중심이 되어 진행되고 있지만, 이들의 경우 읍면동 혹은 시군구 공무원과 같은 공무원이 아니라는 점에서 정보 접근, 주민 신뢰도 등에 있어 낮은 평가와 어려움을 경험하고 있다. 조사가 정확히 이루어지기 위해서는 이들 현장조사자의 권한을 강화하기 위한 방안이 함께 제시되어야 한다.

3) 부정수급 관련 조직 및 인력 강화

부정수급 모니터링 조사 분석 결과, 조사 대상 지자체 담당자의 주거급여 관련 총업무량 대비 보장 결정 또는 중지 및 부정수급자 관리의 평균 업무량 비중은 6.5%(시군구 10.5%, 읍면동 1.7%) 수준으로 나타나 전체 주거급여 업무에서 부정수급 관리 관련 업무 비중은 크지 않은 것으로 판단된다.

한편, 현재 부정수급 관리 체계에서 개선이 요구되는 시급한 문제로 시군구·읍면동의 지자체 담당자들의 경우 절반 이상이 '부정수급 전담인력 부족'을 가장 큰 문제로 지적하였다. LH 주거급여사무소 종사자들도 지자체 담당자들에 비해 그 비율은 낮았으나, 전담인력 부족을 가장 큰 문제로 지적하였다. 또한 부정수급의 차단 및 감소를 위한 시급한 개선 과제에 대해서도 '부정수급 관련 업무 담당 인력 확보'를 높은 비율로 꼽았다.

〈표 7-3〉 주거급여 총업무량 중 세부 업무량 비중

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동
주거급여 신청과 접수(읍면동 사회복지담당)	24.6	2.6	51.8
소득 및 재산 조사(시군구 통합조사관리팀)	9.6	15.9	1.9
주택조사 의뢰(시군구 통합조사관리팀)	3.6	6.0	0.8
보장 결정과 결과 통지(시군구 사업팀)	5.8	10.0	0.7
주거급여 지급(시군구 사업팀)	7.6	12.8	1.3
소득·재산 확인조사(시군구 통합조사관리팀)	5.1	8.0	1.5
연간 주택 확인조사 의뢰(시군구 통합조사관리팀)	1.5	2.5	0.4
보장 결정 또는 중지 및 부정수급자 관리	6.5	10.5	1.7
이의 신청 접수	1.1	1.2	0.9
주거복지 관련 상담 및 정보 제공	17.1	11.8	23.6
사각지대 발굴 및 관리 등	13.8	14.3	13.2
기타	3.5	4.4	2.3
합계(N)	100.0 (417)	100.0 (230)	100.0 (187)

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

따라서 향후에 부정수급 관리를 위한 전담 조직 혹은 전담 인력의 확충에 대한 논의가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 또한 전담 인력에게 광범위한 정보 접근 권한이 주어져, 부정수급 관리의 실효성을 확보할 수 있도록 하는 제도적 장치의 마련도 함께 이루어질 필요가 있다. 현재 부정수급의 확인과 관리는 사업팀에서 하도록 정해져있다. 국토교통부, 2018, p. 23). 행복e음을 통해 대상자를 조사하고 발굴해야 한다는 점에서 사업팀에서 부정수급을 확인하고 관리할 필요가 있지만, 지속적으로 수급 대상자가 확대되고 있는 것을 고려할 때 사업팀에서는 부정수급에 대해 확인하고, 부정수급에 대한 관리, 징벌 및 비용징수 등은 별도의 부정수급 전담조직을 통해 관리하는 방안을 검토해야 한다. 이를 위해서는 지자체로의 부정수급 관련 권한 이행과 더불어 조직 신설 등을 위한 예산 및 인력 편성에 대한 권한이 지자체로 이행될 필요가 있다.

4) 유관기관과의 협력 강화

부정수급 모니터링 분석 결과에 따르면, 부정수급을 적발하기 위한 조치 중 타 부처 및 타 기관 자료 요구를 통한 비율이 다소 낮게 나타났다. 부정수급 예방 조치의 경우에도 급여 신청자의 타 부처 급여에 대한 신청 정보 확인 또한, 다른 수단에 비해 충분히 이루어지고 있지 않은 것을 확인할 수 있었다.

또한, 2017년 감사원의 감사 결과에 따르면, 임대인의 사망 및 수급 가구원 간 계약 등 의심 수급자에 대한 허위임대차 계약에 대해, 보장기관인 시군구는 보건복지부의 사회보장정보시스템과 대법원의 가족관계등록시스템 등을 통해 확인할 수 있으며, 전담기관인 LH공사는 주거급여정보시스템을 통해 관련 정보의 확인이 가능하지만 이에 대한 확인과 이에 대한 정보연계가 제대로 이뤄지지 않음이 지적하였다(감사원, 2017, pp. 68-69).

이와 같이 현재 발생하고 있는 부정수급 유형의 대부분이 수급 자격과 관련하여 발생하고 있고, 주거급여 보장 결정 시 사회보장시스템과 주거급여정보시스템을 통한 연계가 이뤄질 수 있는 측면을 고려해 볼 때, 향후 유관 부처와의 정보 연계 등 협력 강화를 통해 부정수급의 체계적인 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

참고문헌 <<

- 감사원. (2017). 감사보고서. 복지사업 재정지원 및 관리실태 I.
- 강금지, 노성운, 류혜숙, 이혜숙, 최성숙. (2008). 쉽게 배우는 영양판정, 수학사.
- 고경환, 윤영진, 강병구, 김은경, 김태은. (2012). 복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책-스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로-. 한국보건사회연구원.
- 고길곤. (2018). 임대주택 정책 추이 및 개선방안. 국회예산정책처.
- 국민기초생활 보장법, 법률 제15875호. (2018.12.11. 일부개정)
- 국민일보. (2018.5.24.). 공공임대주택 늘리는데 ‘빈 집’도 함께
늘어...“미스매치”-국민일보 5년간 데이터 분석.
<https://www.nesw.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923953990>
에서 2018.10.30. 인출.
- 국토교통부. (2017). 주택 업무 편람. 국토교통부.
- 국토교통부. (2017.11.29.). 주거복지 사용설명서. 국토교통부.
- 국토교통부. (2018). 2018년 주거급여 사업안내. 국토교통부.
- 국토교통부 보도자료. (2018.8.6.). ‘저소득 가구 부양가족 있어도 10월부터 주거급여 받는다.’
- 국토교통부 보도자료. (2018.8.27.). ‘2019년 국토교통부 예산안 42.7조원 편성.’
- 국토교통부 보도자료. (2018.10.24.). ‘사각지대 없는 촘촘한 주거복지망으로 집 걱정 나눠지겠습니다.’
- 국토해양부. (2009.2.17.). 신빈곤층 등 주거 취약계층에 임대주택 지원: 2월부터 500세대 시범공급을 시작하여 연말까지 총 2천세대 공급계획. 국토해양부 보도자료.
- 권오성, 강정석, 김성근, 박상철, 김미곤, 여유진, ..., 민지혜. (2013). 복지사업 부정수급 근절방안 수립. 경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서.
- 김경민, 이창석. (2017). 노무현정부 부동산정책의 교훈과 문재인정부의 부동산

- 정책 방향: 주택정책을 중심으로. 부동산학보, 71, 20-33.
- 김기현, 서용석, 황명진, 하수정, 김선녀, 최요석. (2013). 복지서비스 전달체계 개선방안 연구: 수요자 중심 전달체계 모델개발을 중심으로. 정책연구 용역 보고서, 국회예산정책처.
- 김문길, 유진영, 김미곤, 오혜인, 윤상용, 강성호. (2015). 재정효율화를 위한 보 건복지 부정수급 근절방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 김소연, 윤미은, 승정자(2002). 케어복지사를 위한 노인영양, 교육과학사.
- 김영순. (2001). 복지국가의 위기와 재편. 서울대학교출판부.
- 김영중(1994). 네덜란드사. 대한교과서.
- 김인춘. (2011). 스웨덴의 복지체제와 재정: 복지재정과 국민부담의 조화. 유럽 연구, 29(3): 1-31.
- 김인춘. (2013). 북유럽 국가들의 복지재정 제도 연구. 한국지방세연구원.
- 김진우, 정원오, 이용재, 윤민석, 한재량, 김창오, 김태훈, 남현미. (2011). 긴급 복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선방안 연구. 보건복지부·덕성여 대 아시아사회복지연구소.
- 김찬수. (2009). 사회복지관련 비리에 대한 주요 선진국의 접근방법 비교. 감사연 구원 연구부.
- 김혜승. (2014). 사회적 경제 조직에 의한 주택공급 - 네덜란드 주택협회 사례를 중심으로 -. 국토정책 Brief, 459, pp.1-8.
- 김혜승. (2016). 주거급여의 실태·성과·발전방향. 맞춤형 급여 1주년 심포지엄 자료집.
- 김혜승. (2018). 주거복지센터 전국화를 위한 시범사업 추진방안. 주거사각지대 해소를 위한 주거복지센터 활성화 방안 정책토론회(2018.8.20.) 자료집.
- 김혜승, 김근용, 박천규, 이태리, 박미선, 제갈영, 오민준, 유미경, 조윤지, 전희 정, 정민아. (2015). 주거급여 개편제도의 평가체계 구축 및 효과분석 연 구. 국토교통부.
- 김훈. (2017). 주거복지정책의 발달과정에 관한 고찰: 공공임대주택정책을 중심 으로. 한국행정사학지, 41, 205-237.

- 마이홈포털. (2018.8.30.). 공공임대주택 종류별 특징. <https://myhome.go.kr>에서 2018.8.30. 인출
- 마이홈포털. (2018.9.16.). 주거취약계층 전월세 대출지원. <https://myhome.go.kr>에서 2018.9.16. 인출.
- 마이홈포털. (2018.10.30.). 긴급주거지원. <https://myhome.go.kr>에서 2018.10.30. 인출.
- 문종열, 김기현. (2014). 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구. 예산정책연구, 3(1), 163-207.
- 박승희, 채구묵, 김철주, 홍세영. (2007). 스웨덴 사회복지의 실제. 양서원.
- 배순석. (2017). 국민 주거복지 구현을 위한 새 정부의 정책과제. 부동산포커스, 108, 7-17.
- 보건복지부. (2012). 2012 노인보건복지사업안내.
- 보건복지부. (2012). 방문건강관리사업-건강생활실천사업 연계 건강검진결과상담 매뉴얼, 한국건강증진재단.
- 보건복지부 보도자료. (2018.7.17.). '사무장 병원' 진입단계부터 사전차단한다. <http://www.mohw.go.kr/#>에서 2018.9.1. 인출.
- 보건의료미래위원회, 보건복지부-한국보건사회연구원. (2011), 2020 한국 의료의 비전과 정책방향.
- 서울시 보도자료. (2018.8.10.). '서울시, 25개구별 지역주거복지센터 구축'
- 손혜경. (2006). 스웨덴 총선 후 노동·사회정책의 새로운 방향. 국제노동브리프, 4(10), 90-98.
- 손혜경. (2007). 스웨덴 정부의 사회복지제도 비용절감을 위한 노력. 국제노동브리프, 5(12), pp.51-58.
- 송기현 의원실. (2018.12.6.), 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 일부개정법률안.
- 신현기, 박역중, 안성률, 남재성, 이상열, 임준태, 조성택, 최미옥, 한형서. (2012). 경찰학사전. 법문사.
- 심재승. (2014). 스웨덴 사회보장의 중앙-지방관계. 한국정책과학학회보, 18(1):

49-74.

- 아니카 릴리어메츠. (2012.10.12.). 스웨덴 복지모델 한계와 기본소득. 민주노총. 아시아경제. (2010.12.30.). [해외임대주택을 가다]빈부 떠나 모두에게 열려있는 ‘퍼블릭 하우스’(스웨덴). <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2010122814320563182>에서 2018.9.1. 인출.
- 연합뉴스. (2018.12.5.). 서울시, ‘옥수수유 섞은 가짜 들기름’ 제조업자 2명 형사입건.
- 연합뉴스. (2018.12.7.). 서울시 민생사법경찰단 10년... “1만건 수사·기소율 93.7%).
- 오운섭, 함영진, 강지원, 이세미, 이규환, 하현상, ..., 박상철. (2016). 부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사회보장 모니터링 - 사회서비스 분야를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 이명현. (2008). 스웨덴 에텔 개혁을 통해 본 의료와 케어의 역할분담. 한국케어매니지먼트 연구, 창간호, pp.29-51.
- 이태진. (2018). 기초보장 현장 모니터링 -현장 전문가와 실무자 포럼. 한국보건사회연구원
- 이현주. (2016). 스웨덴 공공부조제도의 현황과 이슈. 보건복지포럼. pp.99-111.
- 이현주, 박신영, 유은주, 유진영. (2005). 외국의 공공부조 전달체계 비교분석. 한국보건사회연구원.
- 임완섭, 오운섭, 김문길, 황주희, 윤여선, 김명중, ..., 이규환. (2017). 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링 - 공공부조 제도(소득 보장)를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 전용일, 손동희, 임두빈, 정원일, 박소은, 이정화. (2014). 정부합동 복지부정신고센터 발전방향 연구. 국민권익위원회(사)한국고용복지연금연구원.
- 정원오, 김진우, 신영석. (2008). 긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안. 성공회대학교 산학협력단.
- 조병구. (2007). 스웨덴: 지속가능한 성장을 위한 혁신. 나라경제, 5월호.

- 중앙일보. (2016.1.22.). 젊은 층에게 다양한 주택 제공, 스웨덴 저출산 해결에 도움.
<https://www.news.joins.com/article/19455628>에서 2018.9.1. 인출
- 진미윤. (2016). 주거급여제도 평가 : 선정기준, 급여 수준과 전달체계. 보건복지포럼. 한국보건사회연구원. pp.43-63.
- 진미윤, 서동훈. (2018). 주거복지 서비스 제고를 위한 주거급여 전달체계 강화 방안. 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 최균, 황경란, 서병수, 류명석, 김현진, 장진용. (2012). 복지사각지대 발굴 체계화 및 복지정보 접근성 강화방안. 보건복지부-한국사회복지협의회.
- 최도자 의원실. (2018). 최근 5년간 복지급여 부정수급 환수에 대한 미납액 363억원 달해, 최도자 의원실 보도자료(2018.10.14.)
- 최성은. (2016). 저소득층 주거지원을 위한 재정정책에 관한 연구. 한국조세재정연구원.
- 최성은. (2017). 주거부문 재정지출 현황과 저소득층 주거지원정책의 방향. 조세재정 BRIEF, 43. 한국조세재정연구원.
- 쿠키뉴스. (2018.3.12.). 사회보장급여 부정수급 환수결정 건수 2년새 80% 증가. <http://www.kukinews.com/news/article.html?no=530873>에서 2018.12.10. 인출
- 통계청. (2011). 2010년 생명표.
- 통계청. (2012). 2012 고령자통계.
- 한국건강증진재단. (2012). 건강증진총서 3호. 세계보건기구(WHO) 신체활동 권장지침.
- 한국보건사회연구원. (2011). 2011년도 고령사회대책. 정책참고자료
- 한국보건사회연구원. (2012a). 네덜란드편, 주요국의 사회보장제도. 한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원. (2012b). 스웨덴편, 주요국의 사회보장제도. 한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원, 보건복지부. (2011). 제3차 국민건강증진종합계획.
- 한익희, 최재식. (2005). OECD 주요국의 공공부조 평가체계 - 부정수급 모니터

링 및 방지대책에 대한 탐색적 연구 -. OECD 아시아 사회정책센터·한국 보건사회연구원.

황윤원, 허만형, 윤치중, 김은경. (2016). 공공재정 부정수급 관리감독 강화를 위한 관련 데이터베이스 활용방안 연구. 국민권익위원회·한국정책학회.

Belastingdienst(2016). Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door belastingdienst. Belastingdienst

Czischke & Pittini (2007). Housing Europe 2007: Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states

Dahlgren, G. & Whitehead, M. (1991). *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Stockholm: Institute for Futures Studies.

Edebalk, P. G. (2009). *From Poor Relief to Universal Rights: On the Development of the Swedish Old-Age Care 1900-1950*, (Working paper serien: No. 2009:3). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

Fried. P. F., Tangen, C. M., Walston, J., Newman, A. B., Hirsch, C., Gottdiener, J., Seeman, T., Tracy, R., Kop, W. J., Burke, G., & Mcburnie. (2001). Frailty in older adults: evidence for a phenotype, *Journal of Gerontology: Medical Sciences*, 56A(3).

Haffner, M., C. Lennartz en K. Dol, TU Delft/OTB(2012). http://www.zuidelijkkerandstad.nl/sites/www.zuidvleugel.nl/files/documenten/150319_kansen_voor_particuliere_huur_in_nederland.pdf.

Jun BH & Lee HG. (2000). An investigation of the intake of the health food among the salarymen in Seoul. *Kor J Soc Food Sci* 16(1), pp.9~16.

- Kang MH. (1994). Nutritional status of Korean elderly people. *Korean J of Nutr*, 24(6), pp.616~636.
- 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.
- Lee YA, Lee HJ, Lee HS., Jang YA & Kim CI (2007). Nutritional status and its improvement strategy of the elderly living alone. *Korean J Community Nutr*. 11, pp.16~34.
- Ministry of Health and Social Affairs. (2015). *Social insurance in Sweden*. Government Offices of Sweden.
- Ministerie van Financien. (2016). IBO Sociale Huur: De prijs voor betaalbaarheid. Ministerie van Financien(Inspectie der Rijksfinancien/Bureau Strategische Analyse)
- Ministerie van Financien. (2018). Maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen. Ministerie van Financien
- Munro H. & Schlieff G. (1992). *Nutrition of the elderly*. Nestle nutrition Workshop Series. 29, Raven Press.
- Nagi. S. Z. (1976). An epidemiology of disability among adults in the United States. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 54, pp. 439~467.
- Ouwehand, A. & Daalen, G. (2005). Dutch housing associations: a model for social housing (주택발전소, Trans. (2012))
- OECD. (2014). OECD Questionnaire on Affordable and Social housing
- OECD. (2016). OECD Questionnaire on Affordable and Social housing
- Rosenthal, A. (1967). *The social programs of Sweden: A search for*

- security in a free society*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Rowe, J. W. & Kahn, R. L. (1998). *Successful aging*. New York: Pantheon Books.
- Son SM, Park YJ, Koo JO, Lee YN & Yoon HY. (1996). Nutritional and health status of Korean elderly from low-income, urban area and improving effect of meal service on nutritional and health status - V. The effect of meal service for one ter on nutritional and health status -. *Korean J Community Nutr.* 2(1), pp. 63~73.
- The Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations(BZK)(2018, July 27th). The Dutch housing market. Presented at the meeting in the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Toeslagen Belastingdienst(2016). Huurtoeslag 2017. Belastingdienst
- Verbrugge, L. M. & Jette, A. M. (1994). The disablement process, *Social Science and Medicines*, 38(1).
- World Bank. (2007). Reducing Error, Fraud and Corruption (EFC) in Social Protection Programs. Safety Nets Primer Notes. NO. 26
- World Bank. (2007). The world bank annual report 2007, The world bank.
- World Bank. (2010). Toolkit on Tackling Error, Fraud and Corruption in Social Protection Programs, The World Bank, SP DISCUSSION, PAPER, NO. 1002
- [Website]
- European Commission website: Sweden—Social Assistance
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=su>
 IAMEXPAT, <https://www.iamexpat.nl/expat-info/allowances-benefits-netherlands/rent-allowance-huurtoeslag>

meld Centraal Meldpunt Nederland, <https://meld.nl/melding/fraude>
-melden

OECD SOCX(Social Expenditure) database, [http://www.oecd.org/
social/expenditure.html](http://www.oecd.org/social/expenditure.html)

Svenska Bostäder, <http://wvenskabostader>, se

[Data]

OECD social expenditure database from OECD ilibrary.

OECD SOCR database.

OECD calculations based on European Survey on Income and Living
Conditions(EU SILC).

부록

부록 1. 부표

〈부표 1-1〉 국민기초생활보장제도: 적용 범위 포괄성, 선정 적절성, 급여 충분성(Q8)
(단위: %)

구분		전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
적용 범위 포괄성 (n=619)	전혀 그렇지 않다	1.5	0.7	2.9	1.1
	그렇지 않은 편이다	17.4	18.5	18.2	15.1
	그런 편이다	72.1	70.7	70.0	76.0
	매우 그렇다	9.0	10.0	8.8	7.8
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
선정 적절성 (n=620)	전혀 그렇지 않다	1.1	0.4	1.8	1.7
	그렇지 않은 편이다	27.9	22.8	27.1	36.5
	그런 편이다	63.2	66.5	64.1	57.3
	매우 그렇다	7.7	10.3	7.1	4.5
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
급여 충분성 (n=619)	전혀 그렇지 않다	3.9	4.8	4.7	1.7
	그렇지 않은 편이다	35.7	39.1	31.2	34.8
	그런 편이다	51.4	48.0	52.9	55.1
	매우 그렇다	9.0	8.1	11.2	8.4
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0

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

〈부표 1-2〉 고용 상태
(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH주거급여 사무소
정규직 공무원	70.9	98.0	99.0	2.0
(무기)계약직 공무원	7.7	1.3	1.0	24.0
정규직 민간인력	18.7	0.7	0.0	64.5
계약직 민간인력	2.7	0.0	0.0	9.5
합계(N)	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.

〈부표 1-3〉 사회복지 전담공무원 유무

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내주거급여 사무소
있음	80.4	87.9	89.5	1.9
없음	19.6	12.1	10.5	98.1
합계(N)	100.0 (550)	100.0 (298)	100.0 (200)	100.0 (52)

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

〈부표 1-4〉 직급

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내주거급여 사무소
9급	17.2	9.5	28.5	0.0
8급	31.9	30.5	34.1	0.0
7급	34.4	36.6	31.3	0.0
6급	16.3	23.3	6.1	0.0
업무직	0.2	0.0	0.0	100.0
합계(N)	100.0 (442)	100.0 (262)	100.0 (179)	100.0 (1)

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

〈부표 1-5〉 근무 경력

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내주거급여 사무소
3년 미만	32.1	9.0	25.5	73.5
3~5년 미만	18.4	13.3	27.5	17.0
5~10년 미만	14.0	19.7	17.0	2.5
10~15년 미만	10.9	14.3	14.5	2.0
15년 이상	24.6	43.7	15.5	5.0
합계(N)	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.

〈부표 1-6〉 자격증 소유 여부

(단위: %, 명)

구분	전체 (700)	시군구 (300)	읍면동 (200)	LH주거급여 사무소(200)
사회복지사	69.4	85.0	85.0	30.5
정교사	4.3	5.3	4.5	2.5
보육교사	8.7	12.3	7.0	5.0
장기요양보호사	5.0	4.3	3.5	7.5
청소년지도사	1.3	2.0	1.0	0.5
간호사	0.1	0.0	0.5	0.0
주거복지사	2.4	0.3	0.0	8.0
공인중개사	0.1	0.0	0.0	0.5
정신건강사회복지사	0.1	0.0	0.5	0.0
어린이집시설장	0.1	0.3	0.0	0.0
행정사	0.1	0.3	0.0	0.0
사회교육전문요원	0.1	0.3	0.0	0.0
주택관리사	0.1	0.0	0.0	0.5
가정간호사	0.1	0.0	0.5	0.0
직업상담사	0.1	0.0	0.5	0.0
심리상담사	0.3	0.3	0.0	0.5
평생교육사	0.1	0.3	0.0	0.0
물리치료사	0.3	0.0	0.0	1.0
식품위생	0.1	0.3	0.0	0.0
무응답	24.4	11.3	11.0	57.5

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

〈부표 1-7〉 주된 업무(1순위)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	LH 주거 급여사무소
통합조사관리	18.3	32.7	12.5	2.5
주거급여 사업 행정 및 관리	24.4	29.3	22.0	19.5
사례관리	4.1	6.3	4.5	0.5
자원관리 또는 서비스 연계	5.6	8.7	6.5	0.0
교육 및 홍보	0.6	1.0	0.0	0.5
찾아가는 복지상담	2.9	2.0	7.0	0.0
대상자 발굴, 초기상담, 사후관리	11.3	1.7	37.0	0.0
사례관리 총괄 및 수행인력 역량 개발	4.6	10.3	0.5	0.0
지역사회보장협의체	2.4	3.0	4.0	0.0
주택조사(신청·확인조사 등 현장조사)	15.0	0.3	0.0	52.0
주택조사 보조	5.3	0.0	0.0	18.5
주거급여사무소에 대한 관리감독	1.6	0.0	0.0	5.5
기타	3.9	4.7	6.0	1.0
합계(N)	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.

〈부표 1-8〉 사각지대 발생 이유

(단위: %, 명)

구분		전체	시군구	읍면동	내주거 급여 사무소
복지제도	대상자가 신청하지 않아서	45.7	42.0	46.5	50.5
	대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제(오류 및 과실 등)로 수급받지 못해서	2.1	3.0	1.0	2.0
	대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	15.7	17.3	18.0	11.0
전반	제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제	36.4	37.7	34.5	36.5
국민기초생활보장제도	대상자가 신청하지 않아서	36.7	32.3	38.5	41.5
	대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제(오류 및 과실 등)로 수급받지 못해서	2.1	2.3	1.5	2.5
	대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	13.1	16.0	12.0	10.0
	제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제	48.0	49.3	48.0	46.0
주거급여	대상자가 신청하지 않아서	39.1	34.7	41.5	43.5
	대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제(오류 및 과실 등)로 수급받지 못해서	2.1	3.0	0.5	2.5
	대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	15.1	19.0	13.0	11.5
	제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제	43.6	43.3	45.0	42.5
생계급여	대상자가 신청하지 않아서	34.7	30.3	38.5	37.5
	대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제(오류 및 과실 등)로 수급받지 못해서	1.3	2.3	0.5	0.5
	대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	13.0	16.3	11.0	10.0
	제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제	51.0	51.0	50.0	52.0
공공임대주택	대상자가 신청하지 않아서	33.6	31.0	39.0	32.0
	대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제(오류 및 과실 등)로 수급받지 못해서	2.7	2.7	1.0	4.5
	대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서	13.4	15.0	14.5	10.0
	제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제	50.3	51.3	45.5	53.5

286 사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링

구분		전체	시군구	읍면동	내주거급여 사무소
주택 금융 지원	대상자가 신청하지 않아서	35.6	32.0	41.0	35.5
	대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제 (오류 및 과실 등)로 수급받지 못해서	2.0	2.3	1.0	2.5
	대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스 (또는 급여) 수준이 낮아서	12.9	14.7	11.0	12.0
	제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제	49.6	51.0	47.0	50.0
긴급 주거 지원	대상자가 신청하지 않아서	37.4	35.0	42.5	36.0
	대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제 (오류 및 과실 등)로 수급받지 못해서	2.4	2.0	1.0	4.5
	대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스 (또는 급여) 수준이 낮아서	12.0	14.7	10.0	10.0
	제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제	48.1	48.3	46.5	49.5
합계(N)		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.

〈부표 1-9〉 부정수급과 사각지대 문제 중 문제점이 더 큰 분야(복지제도 전반)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내주거급여 사무소
부정수급 문제	30.4	32.7	32.5	25.0
사각지대 문제	28.4	26.3	27.5	32.5
둘 다 문제점이 큼	36.4	33.7	37.0	40.0
둘 다 문제점이 크지 않음	4.7	7.3	3.0	2.5
합계(N)	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.

〈부표 1-10〉 부정수급과 사각지대 문제 중 문제점이 더 큰 분야(주거급여 측면)

(단위: %, 명)

구분	전체	시군구	읍면동	내주거급여 사무소
부정수급 문제	26.1	23.3	30.5	26.0
사각지대 문제	31.6	33.0	31.5	29.5
둘 다 문제점이 큼	36.6	34.7	36.0	40.0
둘 다 문제점이 크지 않음	5.7	9.0	2.0	4.5
합계(N)	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.

부록 2. 조사표

복지분야(주거급여 등) 사각지대 및 부정수급 축소 방안 마련을 위한 조사

안녕하십니까? 저희는 국무총리실 산하 국책연구기관인 한국보건사회연구원과 공동으로 복지 공무원 조사를 실시하고 있는 한국고객만족경영학회입니다.

한국보건사회연구원과 한국고객만족경영학회 공동으로 복지 및 주거급여 분야 사각지대 및 부정수급 축소를 위한 방안 모색과 관리체계 개선 방안 마련을 위해 관련 업무 담당자 여러분의 의견을 듣고자 조사를 실시하고 있습니다.

선생님께서 응답하신 내용은 외부에 유출되지 않으며, 통계법에 제33조에 의거하여 절대 비밀이 보장됩니다. 바쁘시겠지만, 시간을 내어 설문에 참여해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2018년 10월

조사 주관: 한국보건사회연구원 사회보장평가연구센터 임완섭 부연구위원

고경표 연구원(044-287-8289)

조사 시행: 한국고객만족경영학회 리서치센터 유진호센터장(02-3786-0777)

평가그룹 신현정선임 (02-3279-2314)

「통계법」 제33조(비밀의 보호)

- ① 통계의 작성 과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계 작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

성명			연락처	-	-
성별	① 남	② 여	나이	만	세
기관주소	시도 _____ 시/군/구 _____ 읍/면/동 _____ 기관명(직장명): _____				
시도	①서울 ②부산 ③대구 ④인천 ⑤광주 ⑥대전 ⑦울산 ⑧경기 ⑨강원 ⑩충북 ⑪충남 ⑫전북 ⑬전남 ⑭경북 ⑮경남 ⑯제주 ⑰세종				
소속(700명) 쿼터확인	1. 시군구 통합조사관리팀 (50개소 × 2명 = 100명) 2. 시군구 주거급여 사업팀 (50개소 × 2명 = 100명) 3. 시군구 희망복지지원단 (50개소 × 2명 = 100명) 4. 읍면동 주민센터의 국민기초생활보장제도 또는 주거복지 담당자 (100개소 × 2명 = 200명) 5. LH 주거급여사무소(50개소×4명=200명; 행정·관리직 100명, 조사원 100명)				

(공통) 응답자 소속 및 업무

SQ1. 귀하의 소속과 근무지는 어디입니까?

SQ1-1. 소속		SQ1-2. 근무지
① 지방자치단체	→	① 시·군·구청 청사 ② 시·군·구청 청사 외 별도 기관 혹은 건물 ③ 읍·면·동 주민센터
② LH	→	④ LH 지역본부 청사 내 주거급여사무소 ⑤ LH 지역본부 청사 외 별도 주거급여사무소

SQ2. 귀하께서 현재 속해 있는 부서를 말씀해 주십시오.

① 시·군·구 통합조사관리팀		
② 시·군·구의 주거급여(맞춤형 급여) 사업부서	→	<u>SQ2-1로</u>
③ 시·군·구 희망복지지원단		
④ 읍·면·동의 찾아가는 복지전담팀 또는 복지담당 (팀)부서		
⑤ LH 주거급여사무소	→	<u>SQ2-4로</u>

SQ2-1. 귀하께서 소속된 조직(계 혹은 팀)은 몇 명으로 구성되어 있습니까? ()명

SQ2-2. 이 중 공무원과 민간인력은 각각 몇 명으로 구성되어 있습니까?

공무원 ()명, 민간인력 ()명

SQ2-3. 귀하께서 소속된 조직(계 혹은 팀) 책임자(팀장/단장)는 사회복지직이신가요?

아니면 행정직이신가요? (**응답 후 SQ3으로**)

① 사회복지직 ② 행정직 ③ 기타()

SQ2-4. 귀하의 주된 직무는 무엇입니까? ① 행정·관리직 ② 조사원

SQ2-5. 귀하께서 소속된 주거급여사무소는 몇 명으로 구성되어 있습니까? ()명

SQ2-6. 이 중 조사원과 보조원 각각 몇 명입니까? 조사원 ()명, 보조원 ()명

SQ3. 귀하의 주된 업무를 2순위까지 기입해 주십시오.

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

① 통합조사관리 ② 주거급여 사업 행정 및 관리 ③ 사례관리

- ④ 자원관리 또는 서비스 연계 ⑤ 교육 및 홍보 ⑥ 찾아가는 복지상담
- ⑦ 대상자 발굴, 초기상담, 사후관리 ⑧ 사례관리 총괄 및 수행인력 역량개발
- ⑨ 지역사회보장협의체 ⑩ 방문건강관리
- ⑪ 주택 조사(신청·확인조사 등 현장조사) ⑫ 주택 조사 보조
- ⑬ 주거급여사무소에 대한 관리·감독 ⑭ 기타 ()

SQ4. 귀하의 주거급여 관련 업무량을 전체 업무량 대비 비중(%)과 하루 평균 할애하는 시간으로 말씀해 주십시오.

전체 업무량의	%
하루 평균	시간

SQ4-1. 주거급여 관련 총업무량을 100%로 볼 때 귀하께서 담당하고 있는 주거급여 관련 세부 업무의 업무량 비중을 %로 기재해 주시기 바랍니다.

지자체(시군구/읍면동)만 응답		LH 주거급여사무소 만 응답	
0) 해당 없음	Q1로	0) 해당 없음	Q1로
1) 주거급여 신청과 접수(읍·면·동 사회 복지 담당)	%	1) 주택조사 계획 수립(조사배정 포함 등)	%
2) 소득 및 재산 조사(시·군·구 통합조사 관리팀)	%	2) 신청조사(주택시설 상태, 임대차계약 확인 등)	%
3) 주택조사 의뢰(시·군·구 통합조사관리팀)	%	3) 확인조사(주택시설 상태, 임대차계약 확인, 월차임 연체조사 등)	%
4) 보장 결정과 결과 통지(시·군·구 사업팀)	%	4) 자료관리(주거급여 정보시스템 입력 관리)	%
5) 주거급여 지급(시·군·구 사업팀)	%	5) 자가주택 연간 수선계획 수립	%
6) 소득재산 확인조사(시·군·구 통합조사 관리팀)	%	6) 주거급여 정보시스템 운영 및 관리	%
7) 연간 주택 확인조사 의뢰(시·군·구 통합조사관리)	%	7) 주거급여 DB 구축, 통계 생성 및 공개	%
8) 보장 결정 또는 중지 및 부정수급자 관리	%	8) 주거복지 관련 상담 및 정보 제공	%
9) 이의 신청 접수	%	9) 수선유지급여 실시	%
10) 주거복지 관련 상담 및 정보 제공	%	10) 사각지대 발굴 및 관리 등	%
11) 사각지대 발굴 및 관리 등	%	11) 기타	
12) 기타 ()			
합계	100%	합계	100%

※ 사각지대 관련 질문을 드리겠습니다.

(공통) 복지 분야 사각지대 인식 및 법적 근거

Q1. 귀하는 우리나라에서 **복지 분야 사각지대**가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 없음 ② 조금 있음 ③ 많음 ④ 매우 많음

Q2. 우리나라에서 사각지대 문제가 가장 심각한 **사회보장 분야**가 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 소득보장 ② 의료보장 ③ 주거보장 ④ 교육보장 ⑤ 기타()

Q3. 귀하는 우리나라에서 사각지대 문제가 가장 심각한 **사회보장 제도**는 무엇이라고 생각하십니까?**(아래 보기 중 1, 2순위에 각각 1개씩 번호를 기재)**

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

- ① 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금)
 ② 건강보험 및 장기요양보험(병·의원, 약국, 노인요양병원 및 노인요양시설 등)
 ③ 고용보험 및 산재보험(실업급여, 산전후휴가, 육아휴직 등)
 ④ 공공부조(국민기초생활보장제도, 기초연금)
 ⑤ 보조금을 통한 사회복지사업(재가노인서비스, 지역아동센터 등)
 ⑥ 바우처를 통한 사회서비스사업(노인돌봄종합, 장애인활동보조, 보육료지원 등)
 ⑦ 공공임대주택(영구임대, 국민임대 등) ⑧ 주택금융지원 ⑨ 기타 ()

Q4. 귀하는 국민기초생활보장제도에서 **사각지대 문제가 가장 심각한 급여**는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 생계급여 ② 의료급여 ③ 주거급여 ④ 교육급여

Q5. 2015년 7월 국민기초생활보장제도 급여체계 개편 이후 **기초생활보장제도**의 사각지대 규모가 어떻게 변화했다고 생각하십니까?

- ① 크게 증가 ② 조금 증가 ③ 변화 없음 ④ 조금 감소 ⑤ 크게 감소

Q5-1. 2015년 7월 국민기초생활보장제도 급여체계 개편 이후 **주거복지** 관련 사각지대 규모가 어떻게 변화했다고 생각하십니까?

- ① 크게 증가 ② 조금 증가 ③ 변화 없음 ④ 조금 감소 ⑤ 크게 감소

〈지자체 공무원용, LH 응답자는 Q17로〉

(지자체) 지자체의 사각지대 관리운영 체계

※ 다음은 해당 지방자치단체의 사각지대 관리운영 체계 현황을 살펴보기 위한 것입니다. 현재 수행하는 업무를 중심으로 답변해 주시면 됩니다.

Q9. 귀하께서 근무하시는 지자체는 언제부터 맞춤형 복지 전달 체계 사업을 실시하고 있습니까?

- ① 읍·면·동 복지허브화 시범사업(2014. 7~2015. 12, 15개 지역)
- ② 읍·면·동 복지허브화 선도지역(2016. 2, 33개 지역)
- ③ 2016년 읍·면·동 복지허브화 추진지역
- ④ 2017년 찾아가는 보건·복지서비스 시행지역(2,619개 읍면동)
- ⑤ 2018년 찾아가는 보건·복지서비스 시행지역(전국 3,503개 읍면동)

Q10. 귀하는 복지 급여 대상자 혹은 신청자에 대한 초기상담과 관련한 업무를 수행하십니까?

- ① 그렇다 ② 그렇지 않다

→ Q10-1. 귀하 혹은 귀하가 소속된 지자체는 초기상담에서 생활환경 문제(거주지의 내외부적 환경 및 안전상 문제)에 대해 파악하고자 노력하고 있습니까?

- ① 항상 그렇다 ② 가끔 그렇다 ③ 그렇지 않다

Q11. 귀하는 복지 급여 대상자 혹은 신청자에 대한 욕구 및 위기도 조사와 관련한 업무를 수행하십니까?

- ① 그렇다 ② 그렇지 않다

→ Q11-1. 귀하 혹은 귀하가 소속된 지자체는 욕구 및 위기도 조사에서 생활환경 문제(거주지의 내외부적 환경 및 안전상 문제)에 대해 파악하고자 노력하고 있습니까?

- ① 항상 그렇다 ② 가끔 그렇다 ③ 그렇지 않다

Q12. 귀하 혹은 귀하가 소속된 지자체는 복지 급여 대상자 혹은 신청자에 대한 초기상담 또는 욕구 및 위기도 조사 자료를 관리하고 있습니까?

- ① 모두 관리함 (Q13으로) ② 초기상담만 관리함 (Q12-1로)
- ③ 욕구 및 위기도 조사만 관리함 (Q12-1로) ④ 모두 관리하지 않음 (Q12-1로)

Q12-1. 초기상담 자료 또는 욕구 및 위기도 조사 자료를 관리하지 않는 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 해당 자료를 관리해야 하는 법적 근거가 없음 ② 본인의 소관 업무가 아님
 ③ 별도의 관리를 위한 시스템이 없음 ④ 초기상담 자료에 대한 관리 필요성을 느끼지 못함
 ⑤ 과중한 업무로 인해 ⑥ 그 외()

Q13. 귀하는 복지급여 신청자의 **자격요건 판단**과 관련한 업무를 수행하십니까?

- ① 그렇다 ② 그렇지 않다

Q14. 귀하는 **주거급여 신청자**의 자격 요건을 판단할 수 있는 객관적인 정보를 가지고 주거급여 수급 여부를 판단할 수 있습니까? ① 그렇다 ② 그렇지 않다

Q15. 귀하는 **주거급여 수급자**의 자격 변동 요건을 판단할 수 있는 객관적인 정보를 가지고 주거급여 자격 변동 여부를 판단할 수 있습니까? ① 그렇다 ② 그렇지 않다

Q16. 아래는 복지 사각지대 발생가능성이 있는 탈락자, 미신청자에 대해 (추가적인) 사후관리에 대한 질문입니다. 모든 네모칸 안에 해당하는 보기를 각각 기입해 주시기 바랍니다.

Q16-1		Q16-2		Q16-3	
A.탈락자	B.미신청자	A.탈락자	B.미신청자	A.탈락자	B.미신청자

Q16-1. 귀하 혹은 귀하가 소속된 지자체는 복지급여 탈락자 또는 미신청자들에 대한 (추가적인)**사후관리**를 하고 있습니까? ① 그렇다 ② 그렇지 않다

Q16-2. 이들에 대한 관리는 **주로 누가 담당**하고 있습니까?

- ⑩ 비해당 (16-1에서 '2.그렇지 않다'로 응답한 경우)
 ① 광역시·도 사업 담당자 ② 시·군·구 사업 담당자
 ③ 시군구 통합조사관리팀 ④ 시·군·구 희망복지지원단 ⑤ 읍·면·동 찾아가는 복지전담팀
 ⑥ 읍·면·동 복지행정팀(부서) ⑦ 민간 복지자원 ⑧ 그 외()

Q16-3. 귀하 혹은 귀하가 소속된 지자체는 주거복지 사각지대 위험이 있는 탈락자, 미신청자 등을 주로 **어떻게 관리**하고 있습니까?

- ⑩ 비해당 (16-1에서 '2.그렇지 않다'로 응답한 경우)
 ① 목록의 작성 및 보관 ② 목록을 토대로 비정기적 방문 혹은 전화
 ③ 목록을 토대로 정기적 방문 혹은 전화 ④ 주거지원정책에 대한 정보제공 및 상담
 ⑤ 국토부 마이홈센터에 의뢰 ⑥ 상위 지자체 또는 시군구 또는 읍면동으로 의뢰
 ⑦ 해당지역 주거복지 전담조직(주거복지센터 등)으로 의뢰 ⑧ 그 외()

(공통) 사각지대 현황 및 대응

Q19. 귀하는 귀하가 속한 지자체 혹은 주거급여사무소 담당지역에서 주거복지 사각지대가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 없음 (☞ Q20) ② 조금 있음 ③ 많음 ④ 매우 많음

Q19-1 아래 주거복지 제도 중 사각지대 문제가 가장 심각한 프로그램은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 주거급여 ② 공공임대주택 ③ 주택금융지원
④ 긴급주거지원 ⑤ 기타()

Q20. 귀하가 속한 지자체 혹은 주거급여사무소 담당지역에서 아래 열거된 제도(프로그램)의 사각지대 발생 사유와 비신청 사유에 대해 응답해 주시기 바랍니다.

프로그램	20-1 사각지대 발생 사유	20-2 비신청 사유		프로그램	20-1 사각지대 발생 사유	20-2 비신청 사유	
1) 복지제도 전반		1순위	2순위	5) 공공임대주택		1순위	2순위
2) 국민기초생활보장제도 전반				6) 주택금융지원			
3) 기초생활보장제도 주거급여				7) 긴급주거지원			
4) 기초생활보장제도 생계급여							

Q20-1 귀하는 사각지대가 발생하는 주된 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 대상자가 신청하지 않아서 (Q20-2 로)
② 대상자가 신청했어도 관리 및 행정상의 문제(오류 및 과실 등)로 수급받지 못해서 (Q21로)
③ 대상자의 욕구에 비해 제공받고 있는 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서 (Q21로)
④ 제도 설계(제한적 대상, 선별적 적용 범위 등)의 문제 (Q21로)

Q20-2. 대상자가 신청하지 않은 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까?(2순위까지 응답)

- ① 대상자가 몰라서 ② 신청 절차 및 선정 과정이 복잡해서
③ 자녀 등 가족 피해 우려 ④ 선정기준이 엄격해서 신청해도 안될 것 같아서
⑤ 사회적 낙인 우려 ⑥ 제공받게 될 서비스(또는 급여) 수준이 낮아서
⑦ 대상자에게 적합한 서비스(급여)가 없어서 ⑧ 서비스(급여) 제공기관이 멀어서
⑨ 그 외 ()

Q21. 주거급여 사업수행과 관련하여 아래의 질문에 해당하는 보기를 ‘V’표 해 주시기 바랍니다.

질 문 \ 보 기	① 전혀 그렇지 않다	② 별로 그렇지 않다	③ 대체로 그렇다	④ 매우 그렇다
21-1 주거급여는 신청 과정이 너무 복잡하다				
21-2 주거급여는 신청을 위한 구비서류가 많아 준비가 어렵다				
21-3 주거급여는 타 업무(생계 급여등 다른 급여)에 비해 민원이 발생한다.				

Q22. 귀하가 속한 지자체 혹은 주거급여사무소에서는 주거복지 관련 사각지대 발굴이 실질적으로 이루어지고 있습니까?

- ① 그렇다 (Q22-1로) ② 그렇지 않다 (Q23로)

Q22-1. 귀하가 속한 지자체 혹은 주거급여사무소에서 발굴한 주거복지 관련 사각지대의 경우 이들에 대한 실질적인 제도 수혜가 이루어지고 있는 편입니까?

- ① 그렇다(Q22-2로) ② 그렇지 않다(Q22-3로) ③ 모름(제도 수혜를 확인 못 함, Q23로)

Q22-2. 귀하가 속한 지자체 혹은 주거급여사무소에서 발굴한 주거복지 사각지대는 대체로 어떤 프로그램의 수혜(복지자원 연계)를 받았습니까?

- ① 주택개량 및 주거환경 개선 ② 거처 마련 및 이주지원 ③ 주거비 지원(주거급여 제외)
④ 주거급여 등 국민기초생활보장제도 급여 ⑤ 긴급복지제도 ⑥ 기타()

Q22-3. 귀하가 속한 지자체 혹은 주거급여사무소는 발굴한 주거복지 관련 사각지대 중 실질적인 제도 수혜를 받지 못한 이들에 대한 모니터링을 실시하고 있습니까?

- ① 그렇다 ② 그렇지 않다

Q22-4. 귀하가 속한 지자체 혹은 주거급여사무소는 발굴한 주거복지 관련 사각지대 중 주거급여 수혜와 중지 그리고 탈수급을 오가는 이들에 대한 모니터링을 실시하고 있습니까?

- ① 그렇다 ② 그렇지 않다

Q23. 귀하의 지자체 혹은 주거급여사무소 담당 지역에서 사각지대를 발굴하는 성과가 가장 큰 조직(자원)은 무엇입니까? (2순위까지 응답)

1) 복지제도 전반	1순위	2순위	2) 주거복지(주거급여 포함)	1순위	2순위
------------	-----	-----	------------------	-----	-----

- ① 희망복지지원단 ② 찾아가는 보건복지서비스(읍·면·동 복지허브화)
 ③ 지역사회보장협의체 ④ 공공자원(보건소, 학교, 돌봄서비스 등) ⑤ LH의 현장조사원
 ⑥ 주거복지 전담조직(주거복지센터 등) ⑦ 여타 민간자원 ⑧ 여타 공공자원

Q24. 귀하의 지자체 혹은 주거급여사무소 담당 지역에서 사각지대 발굴을 위해 활용하고 있는 **주된 수단**은 무엇입니까? (2순위까지 응답)

1) 복지제도 전반	1순위	2순위	2) 주거복지(주거급여 포함)	1순위	2순위
------------	-----	-----	------------------	-----	-----

- ① 행복e음 등 중앙부처 정보시스템 활용
 ② 복지서비스 기관 네트워크(지역사회보장협의체, 돌봄협의체 등) 활용
 ③ 지역 내 인적자원망 활용(통·이장, 문구점 등) ④ 민관 협력사업(보조, 자체 포함)
 ⑤ 복지사각지대 발굴 조사 ⑥ 유관기관 협력체계 구축 및 활용(경찰서, 파출소, 소방서, 등)
 ⑦ 보호, 학교, 의료 등 정보 비연계 기관 협조
 ⑧ 가족 및 이웃의 사각지대 제보 ⑨ 주택조사(신청조사, 확인조사 등)
 ⑩ 주거복지 전담조직(주거복지센터 등)과의 협력 ⑪ 기 타 ()

Q25. 전반적으로 고려할 때, 위 열거된 수단 중 주거복지 사각지대 발굴에 **가장 효과적인 수단**은 무엇입니까? (Q24의 보기 중 1, 2순위를 번호로 기재)

1순위	2순위
-----	-----

Q25-1. 위의 다양한 정책 수단을 활용하기 어려운 점은 무엇입니까?(2순위까지 응답)

1) 복지제도 전반	1순위	2순위	2) 주거복지(주거급여 포함)	1순위	2순위
------------	-----	-----	------------------	-----	-----

- ① 지방자치단체장의 관심 부족 ② 담당자의 관심 부족
 ③ 정보시스템 등 자료의 연계 부족 ④ 사각지대 발굴업무의 권한 부족
 ⑤ 지역 내 인적 자원 부족 ⑥ 조사권 없음
 ⑦ 비용 지원 미흡 ⑧ 외부 유관기관 혹은 복지시설과의 네트워크 부족 ⑨ 기타()

Q34. 발굴된 사각지대의 관리 및 모니터링의 권한과 책임은 최종적으로 누구에게 있어야 한다고 생각하십니까?

1) 복지분야 전반		2) 주거급여	
------------	--	---------	--

① 보건복지부 ② 제도별 담당부처 ③ 시·도 ④ 시·군·구 ⑤ 읍·면·동 ⑥ 기타()

Q35. 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 찬성
② 대체로 찬성
③ 모르겠다
④ 대체로 반대
⑤ 매우 반대

Q35-1 부양의무자 기준 완화에 찬성하신다면 어떠한 방법이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 현행 방식(대상자별, 급여별 단계적 폐지)
② 현행 방식보다 부양의무자 기준 완화속도를 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

※ 다음은 부정수급 관련 질문을 드리겠습니다.

(공통) 복지 분야 부정수급에 대한 인식 및 법적 근거

Q1. 귀하는 우리나라에서 복지 관련 부정수급이 어느 정도 발생하고 있다고 생각하십니까?

- ① 없음 ② 조금 있음 ③ 많음 ④ 매우 많음

Q2. 귀하는 우리나라에서 부정수급 문제가 가장 심각한 사회보장 분야가 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 소득보장 ② 의료보장 ③ 주거보장 ④ 교육보장 ⑤ 기타()

Q3. 귀하는 우리나라에서 부정수급 문제가 가장 심각한 사회보장 제도는 무엇이라고 생각하십니까?(아래 보기 중 1, 2순위에 각각 1개씩 번호로 기재)

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

부정수급 관리운영체계 및 대응

〈공통〉

Q9. 현재 복지 분야(주거급여 포함) 부정수급 관리 체계는 일반적인 감사 활동, 사업별로 수행되는 지도·점검과 평가, 사업과별로 이루어지는 현장조사 혹은 법에 근거한 현지조사 등을 통해 수행하고 있습니다. 공통보기를 통해 Q9-1 ~ Q9-5에 대해 응답해 주시기 바랍니다.

〈공통 보기〉

- ① 감사 ② 지도·점검과 평가 ③ 현장조사 ④ 부정수급 제보 독려 ⑤ 벌금, 징역 등 처벌
⑥ 정보일치 검사(데이터 매칭 등) ⑦ 수급 자격 심사

- Q9-1. 주거급여 부정수급 예방에 가장 효과적인 방법은 무엇이라고 생각하십니까? ()
→ Q9-2. 주거급여 부정수급 저지·차단에 가장 효과적인 방법은 무엇이라고 생각하십니까? ()
→ Q9-3. 주거급여 부정수급 적발에 가장 효과적인 방법은 무엇이라고 생각하십니까? ()
→ Q9-4. 종합적으로 볼 때 주거급여 부정수급 관리 체계에서 가장 효과적인 방법은 무엇이라고 생각하십니까? ()
→ Q9-5. 종합적으로 생각할 때 주거급여 부정수급 관리 체계에 효과적인 조합은 무엇이라고 생각하십니까? 공통보기 중 2개의 보기를 기입해 주시기 바랍니다. (,)

Q10. 주거급여 부정수급 관련 업무의 수행 주체로 누가 가장 적합하다고 생각하십니까?

- ① 기획재정부 ② 보건복지부 ③ 국토교통부
④ 광역시도 ⑤ 시군구 ⑥ 읍면동
⑦ LH ⑧ 기타 ()

→ Q10-1. 주거급여 부정수급 관련 업무의 담당자(부서)는 누가 적합하다고 생각하십니까?

- ① 감사 ② 사업과
③ 사업과 내 별도 조직(예, 급여조사담당관)
④ 단체장 직속의 독립 기구(예, 부정수급 관리 TF) ⑤ 기타 ()

Q11. 귀하께서 생각하시기에 주거급여 관련 부정수급 유형중 가장 빈번히 발생하는 유형은 무엇이라고 생각하십니까? (2순위까지 기재)

- ① 본인 또는 부양의무자 가족의 소득·재산에 대한 고의적 누락 및 축소 신고

- ② 허위로 부양의무자와의 가족관계 단절을 신고하는 경우
- ③ 허위 임대차 계약서 제출
- ④ 임대차 기간 내 임차료 변경하고 재신고
- ⑤ 동거 가구원 수 허위 신고
- ⑥ 제3자의 주거급여 착취와 전용
- ⑦ 기타 ()

Q12. 귀하는 2018년 기준 부정수급을 예방하기 위한 어떤 교육에 참여하였습니까? 귀하께서 참여하신 교육 중 가장 효과적이었다고 생각한 교육을 순서대로 기입해 주십시오.

	부정수급 예방 교육 주제	A) 교육참여 횟수	B) 효과성 높은 교육 (1·2·3순위 기재) 숫자로 기재
1)	① 보건복지부 × ④ 감사관실		
2)	① 보건복지부 × ⑤ 복지사업과		
3)	② 광역시·도 × ④ 감사실		
4)	② 광역시·도 × ⑤ 복지사업과		
5)	② 광역시·도 × ③ 주거(급여)관련 사업과		
6)	③ 시·군·구 × ④ 감사실		
7)	③ 시·군·구 × ⑤ 복지사업과		
8)	③ 시·군·구 × ③ 주거(급여)관련 사업과		
9)	④ 국토교통부 × ④ 감사관실		
10)	④ 국토교통부 × ③ 주거(급여)관련 사업과		
11)	기타 :		

〈지자체 소속 공무원 또는 종사자만 응답: LH 종사자는 Q18번으로〉

Q13. 귀 지방자치단체 혹은 귀 사업(부서)과에는 복지 부정수급 조사를 위한 권한과 역할 등에 관해 법적 근거(조례), 행동지침, 조사 가이드라인 등이 마련되어 있습니까?

구분	응답	
Q8-1. 조례	① 있다	② 없다
Q8-2. 행동지침	① 있다	② 없다
Q8-3. 가이드라	① 있다	② 없다

Q14. 귀하께서 담당하시는 사업과 관련한 법과 지침 혹은 지자체의 조례 및 자체 지침 등에서 복지 부정수급의 예방, 차단, 적발, 대응을 위한 정책 수단이 구체적으로 제시돼 있습니까?

→ Q14-1. 해당 사업 지침 혹은 자체 지침에 부정수급을 예방하기 위한 조치가 있습니까?
→ Q14-2. 해당 사업 지침 혹은 자체 지침에 부정수급을 차단하기 위한 조치가 있습니까?
→ Q14-3. 해당 사업 지침 혹은 자체 지침에 부정수급을 적발하기 위한 조치가 있습니까?
→ Q14-4. 해당 사업 지침 혹은 자체 지침에 부정수급 적발에 따른 대응 조치가 있습니까?

문항	구분	보기	해당사항 선택	
Q14-1	예방	① 초기 상담 시 부정수급에 대한 안내 실시	① 있음	② 없음
		② 급여 신청 시 개인정보 변경에 대한 제공 의무 안내	① 있음	② 없음
		③ 급여 신청 시 제출한 정보에 대한 확인	① 있음	② 없음
		④ 급여 신청자의 타 부처 급여에 대한 신청 정보 확인	① 있음	② 없음
Q14-2	저지	① 신청 단계에서 자격요건을 사전적으로 검토	① 있음	② 없음
		② 신청자의 자격요건에 대한 객관적인 심사와 결정	① 있음	② 없음
		③ 예외적인 대상에 대한 지자체 별도 지원 요청	① 있음	② 없음
		④ 자격요건 미충족 신청자에 대한 관리	① 있음	② 없음
Q14-3	적발	① 수급자 정보의 주기적인 변동 사항 점검	① 있음	② 없음
		② 부정수급이 의심되는 사례에 대한 확인 요청	① 있음	② 없음
		③ 부정수급 적발을 위한 타 부서 및 타 기관 자료 요구	① 있음	② 없음
		④ 정기적인 부정수급 조사 및 관리	① 있음	② 없음
Q14-4	대응	① 객관적이고 동일한 기준으로 엄정하게 부정수급 적발	① 있음	② 없음
		② 부정수급 적발 관련 원칙적이고 신뢰할 수 있는 보고체계	① 있음	② 없음
		③ 부정수급 위반에 대한 처벌(행정처분, 보조금 환수) 실행	① 있음	② 없음
		④ 부정수급 발생 원인 분석과 대응 조치를 통한 환류	① 있음	② 없음

- ① 부정수급 관련 법적 근거 마련(예: 부정수급방지법, 관련 조례)
- ② 부정수급 신고센터 운영(복지로 홈페이지 등) 및 포상금 강화
- ③ 부정수급 적발 시 처벌규정 강화(예: 부정수급액의 5배 징수 등)
- ④ 부정수급 차단 시스템의 시·도 공무원 권한 부여
- ⑤ 시·도, 시·군·구의 부정수급 전담팀 운영
- ⑥ 시·도, 시·군·구 공무원 및 서비스 공급자 대상 부정수급 교육
- ⑦ 일반 주민 대상 부정수급 예방 교육
- ⑧ 기타()

	보기							
Q15-1. 현재 귀하가 속해있는 지방자치단체에서 실시하고 있는 방법을 모두 선택하세요.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
Q15-2. 지방자치단체에서 부정수급 예방을 위해 가장 효과적이라고 생각되는 것을 3개 선택하세요(1~3순위).	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧

Q16. 귀하 혹은 귀하가 속한 지자체에서는 **부정수급을 차단하기 위해 어떠한 노력**을 하고 있습니까?(해당 항목을 모두 체크해 주십시오)

- ① 사회보장정보원의 협조를 통한 복지급여 신청자(혹은 가구)에 대한 자격 요건 확인
- ② 시·도에서 구축한 정보망을 통한 복지급여 자격 요건 확인
- ③ 사회보장정보원의 협조를 통한 복지급여 신청자(혹은 가구) 유사중복 수급 확인
- ④ 관내 협조를 통한 복지급여 신청자(혹은 가구) 유사중복 수급 확인
- ⑤ 타 전달 체계(예; 교육청, 보훈청 등) 협조를 통한 유사중복 수급 확인
- ⑥ 복지급여 신청자(혹은 가구)에 대한 동일 기관 내 정보 교류
- ⑦ 복지급여 신청자(혹은 가구)에 대한 타 기관과 정보 교류
- ⑧ 복지급여 신청자(혹은 가구) 방문을 통한 현장조사
- ⑨ 사회복지시설 방문을 통한 현장조사 ⑩ 수급자 정보의 주기적인 점검 ⑪ 기타()

Q17. 귀하는 2018년 1월 1일부터 현재까지 주거급여와 관련한 **부정수급을 적발**하신 적이 있습니까? ① 있다(☞ Q17-1) ② 없다(☞ Q20)

→ Q17-1. 부정수급을 **적발하신 유형**을 모두 체크해 주십시오.

- ① 고의적인 정보 조작(예: 가구원 수, 혼인여부, 재산, 실제 입차료 등)을 통한 부당청구
- ② 고의적인 정보 미제출(예, 가구원 소득 증대, 이사여부 등)을 통한 부당청구
- ③ 복지 급여 수혜자 정보 미연계(예, 사망자 등)로 인한 부당청구
- ④ 서비스 공급자의 행정처리 미숙 및 오류로 인한 부당청구
- ⑤ 서비스 공급자의 고의 또는 수급대상자와의 공모로 발생하는 부당 청구
- ⑥ 기타()

→ Q17-2. 부정수급을 **적발하시게 된 동기**는 무엇입니까?(중복 응답 가능)

- ① 일상적인 지도·점검 ② 정례적인 감사 ③ 특별 점검 및 특정 감사
- ④ 공식적인 부정수급 신고 ⑤ 내부자 고발 ⑥ 기타()

→ Q17-3. 적발한 부정수급에 대해 어떻게 대응하셨습니다가? 가장 빈번한 대응 순으로 3순위까지 적어 주십시오. (1순위: 2순위: 3순위:)

- ① 권고 및 시정 조치() ② 행정처분()
- ③ 부정수급 복지시설 및 종사자 등 명단 공개()
- ④ 부당 청구 및 부당 사용 금액 환수()
- ⑤ 민형사상 고발() ⑥ 기타 ()

〈LH 종사자만 응답, 지자체 종사자는 Q20으로〉

Q18. 귀하는 2018년 1월 1일부터 현재까지 주거급여와 관련한 부정수급 의심 대상을 발견하신 적이 있습니까? ① 있다(☞ Q22-1) ② 없다(☞ Q19)

→ Q18-1. 귀하께서 발견하신 부정수급 의심 대상의 유형을 모두 체크해 주십시오.

- ① 고의적인 정보 조작(예: 가구원 수, 혼인여부, 재산, 실제 임차료 등)을 통한 부당청구
- ② 고의적인 정보 미제출(예, 가구원 소득 증대, 이사여부 등)을 통한 부당청구
- ③ 복지 급여 수혜자 정보 미연계(예, 사망자 등)로 인한 부당청구
- ④ 대상자의 실수 등 비고의적인 부당청구
- ⑤ 기타 ()

→ Q18-2. 부정수급 의심 대상을 발견한 주된 수단은 무엇입니까?(2순위까지 응답)

- ① 신규 신청조사 ② 변경 신청조사 ③ 정기적 확인조사
- ④ 수시적 확인조사 ⑤ 정보시스템 확인 및 대조 ⑥ 기타 ()

Q19. 귀하께서 주거급여 부정수급 관련 확인조사 시 가장 어려운 부분은 무엇입니까?

- ① 신청자(수급 대상자)의 비협조
- ② 정보 시스템 간 연계 미비 및 자료 불일치
- ③ 낮은 수준의 정보 접근 권한
- ④ 인력 부족 또는 업무과중으로 인한 형식적 확인조사
- ⑤ 지자체와의 낮은 협력 수준
- ⑥ 기타 ()

〈공통〉 부정수급 현황 및 관련 인식

Q20. 귀하는 귀하가 속한 지자체 혹은 주거급여사무소 담당지역에서 주거복지 분야 부정수급이 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 없음 (☞ Q21) ② 조금 있음 ③ 많음 ④ 매우 많음

Q20-1 아래의 주거복지 제도중 부정수급 문제가 가장 심각한 프로그램은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 주거급여 ② 공공임대주택 ③ 주택금융 지원
④ 긴급주거지원 ⑤ 기타()

Q20-2. 부정수급이 가장 많이 발생하는 유형은 무엇이라고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반		2) 주거급여 측면	
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()	

20-3. 부정수급 근절을 위해 가장 우선적으로 대응해야 할 부정수급의 유형은 무엇이라고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반		2) 주거급여 측면	
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()	

Q21. 귀하는 현행 부정수급 관리 체계가 부정수급 축소에 효과적이라고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반		2) 주거급여 측면	
① 전혀 그렇지 않다		② 별로 그렇지 않다	
③ 대체로 그렇다		④ 매우 그렇다	

Q22. 부정수급 문제 해결에 가장 큰 걸림돌(장애요인)은 무엇이라고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반		2) 주거급여 측면	
------------	--	------------	--

- ① 부정수급에 따른 처벌이 낮아서 ② 부정수급을 조사하는 인력이 부족해서
 ③ 부정수급에 대한 인식이 개선되지 않아서
 ④ 부정수급에도 불구하고 신규 시설 개소 시 불이익이 없어서
 ⑤ 부정수급 예방을 위한 모니터링 체계가 없어서
 ⑥ 법적 제재의 실행 미약 ⑦ 기타 ()

Q23. 귀하는 정부가 복지사업의 계획을 수립할 때 **부정수급의 가능성과 대책에 대한 검토**가 적절히 이루어진다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 매우 그렇지 않다

Q24. 현재 복지급여에서의 **부정수급과 사각지대**의 문제점 중 어떤 것이 문제점이 더 크다고 생각하십니까?(부정수급 이후로 순서 이동)

1) 복지제도 전반		2) 주거급여 측면	
------------	--	------------	--

- ① 부정수급 문제 ② 사각지대 문제
 ③ 둘 다 문제점이 큼 ④ 둘 다 문제점이 크지 않음

부정수급 관리운영 체계 개선 대안

※ 다음은 부정수급 관리 체계 개선을 위한 정책 대안을 살펴보기 위한 것입니다.

Q25. 현재 부정수급 관리체계에서 **개선이 요구되는 시급한 문제**는 무엇이라고 생각하십니까?

1) 복지제도 전반		2) 주거급여 측면	
------------	--	------------	--

- ① 감사업무와 부정수급 관리 업무의 모호한 업무 분장
 ② 부정수급 전담인력의 부족
 ③ 사회보장정보원 시스템 분석을 통한 부정수급 관리 대상 하향식 정보 전달
 ④ 부정수급 사전 차단을 위한 정보시스템 권한 미흡
 ⑤ 별도 전달체계(예: 교육청, 보훈청, LH 등)와 정보 교류 미비
 ⑥ 부정수급 적발에 따른 처리의 불공평
 ⑦ 부정수급 적발로 인한 민원 및 인사상 불이익 ⑧ 기타 ()

Q26. 부정수급 **차단 및 감소를 위해 개선이 시급한 과제**는 무엇입니까?

1) 복지제도 전반		2) 주거급여 측면	
------------	--	------------	--

- ① 부정수급 관련 법적 근거 및 처벌 강화
- ② 부정수급 관련 부서와 사업 부서 간 협업 및 정보 연계
- ③ 부정수급 관련 부서와 사업 부처 간 명확한 업무 분장
- ④ 부정수급 관련 업무 담당 인력 확보
- ⑤ 부정수급 관련 정보의 접근 권한 확대
- ⑥ 부정수급 적발의 성과 관리 체계
- ⑦ 부정수급 적발 관련 의사결정의 권한 ⑧ 신고포상제도 확대 ⑨ 기타 ()

Q27. 호주의 복지제도의 핵심적인 전달체계인 센터링크의 경우 부정수급 적발을 위한 전문가가 센터링크에 배치되어 있으며, 부정수급 적발을 위해 다양한 개인 정보에 대한 접근 권한을 가지고 있습니다.

Q27-1. 센터링크의 사례와 같이 부정수급 적발을 위한 담당자의 광범위한 정보접근 권한에 찬성하십니까?

- ① 예 ② 아니요

Q27-2. 국민기초생활보장제도 부정수급 축소를 위해 센터링크 사례와 같이 전달체계에 부정수급 전담 전문가를 배치하는 것에 대해 찬성하십니까?

- ① 예 (Q28-3로) ② 아니요 (DQ1로)

Q27-3. 기초생활보장제도의 경우 부정수급을 통합적으로 한 곳에서 관리하는 것과 급여별(생계, 의료, 주거, 교육)로 관리하는 것과 중 어느 것이 낫다고 생각하십니까?

- ① 통합적으로 관리 (Q28-4로) ② 급여별로 관리 (Q28-5로)

Q27-4. 통합적으로 관리할 경우 부정수급 전담 전문가를 어디에 배치하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 중앙부처 ② 광역시·도 ③ 시·군·구청
- ④ 읍·면·동 주민센터 ⑤ 전담기관(관련 공기업, 또는 민간) ⑥ 기타()

Q27-5. 급여별로 관리할 경우 주거급여 부정수급 전담 전문가를 어디에 배치하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 중앙부처 ② 광역시·도 ③ 시·군·구청
- ④ 읍·면·동 주민센터 ⑤ 주거급여사무소 등 전담기관

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

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

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |