정책보고서 2020-03

기초연금 수급권 변동의 관리 체계 개선 방안

머리말

기초연금은 제도 도입 이후, 수급률 제고에 주안을 두고 제도를 운영되어 왔다. 이에 대한 반대 급부로 부적정 지급과 관련한 행정력 논란 제기되고 있는 실정이다. 특히, 기초연금은 제도를 운영 및 관리하는 전달체계가 다원화 되어 유사 업무가 중복 수행되는 등 운영상 비효율성을 내포하고 있다. 또한, 최근 그 속도가 빨라지고 있는 고령화와 사회인식의 변화로 고령인구, 특히 독거노인가구가 급증할 것으로 추정됨에 따라 기초연금 수급자의 수급권 변동 사례도 동반 증가할 것으로 전망된다. 이에 수급권 변동 관리 체계를 개선함으로써 제도 건전성을 확보하고 수급자 이익을 극대화하기 위한 방안을 마련할 필요성이 대두하고 있는 상황이다.

여기에서는 기초연금 제도에 초점을 맞춰 수급권 변동 관리의 정확성을 높이고 관련 행정 전반을 효율화하기 위한 개선 방안을 검토하였다. 이를 위한 작업은 다음의 순서로 진행하였다. 먼저 기초연금 수급권 변동 관리 체계와 수급권 변동 및 사후관리 절차를 검토하고, 분석틀을 마련하였다. 그리고 지자체 및 공단 실무자를 대상으로 한 FGI 및 개인인터뷰 결과를 토대로 기초연금의 수급권 변동 관리 체계를 분석하여 문제 상황 및 개선 방향을 도출하였다. 또한, 기초연금과 같이 신고주의와 확인조사 방식을 통해 수급권 변동 관리를 하는 노인 대상 기초소득 보장제도 운영 국가의 사례를 검토하여 기초연금에 대한 함의를 모색하였다. 마지막으로는 FGI 및 개인인터뷰 결과와 해외사례 검토 내용을 토대로 기초연금 수급권 변동 관리 개선 방안을 제시하였다.

이러한 작업의 궁극적인 목적은 체계적인 수급권 변동 관리를 통해 미수급자 중 적정 수급권자를 다수 발굴하여 수급률을 높이는 한편, 부적정 지급 사례를 적시에 관리함으로써 제도 효율성을 제고하는데 두었다. 따라서 부정 수급을 줄이기 보다는 부적정 지급 사례 발생을 미연

에 방지하고 정확한 수급권 변동 관리가 이루어 지지 못함에 따른 수급자의 피해를 최소화 하는데 초점이 맞춰져 있다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자 개인의 의견일 뿐 공단의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2020. 12.

국민연금공단 이사장 김용진

국민연금연구원 원장 이용하

목 차

요 약 ····· 1

Ⅰ. 서 론 ····· 16

제1절 연구배경 및 필요성 ····· 16

제2절 연구 구성 및 방법 ····· 21

Ⅱ. 기초연금 수급권 변동 관리 체계 ····· 23

제1절 기초연금 수급권 변동 관리 대상 ····· 23

1. 기초연금 수급권 변동 관리 대상의 정의 ····· 23

2. 기초연금 수급권 변동 관련 현황 ····· 25

제2절. 기초연금 수급권 변동 관리의 필요성 ····· 31

1. 기초연금 수급권 변동과 부적정 지급 ····· 31

2. 기초연금 수급권 변동 관리 체계 개선의 필요성 ····· 32

3. 수급권 변동 관리 대상 사례와 처분 ····· 37

제3절. 기초연금 수급권 변동 관리 행정 ····· 41

1. 수급권 변동 관리 체계 개선 논의를 위한 검토 범위 ····· 41

2. 수급자 사후 관리 ····· 43

3. 수급권 상실·지급정지 사유에 따른 수급권 변동 관리 행정 · 52

4. 탈락자 사후관리 : 수급희망 이력관리제도 ····· 65

5. 기초연금 수급권 변동 관리 행정 현황 ····· 67

제4절 수급권 변동 관리 체계 개선을 위한 분석틀 ····· 75

Ⅲ. 기초연금 수급권 변동 관리 체계 분석 ····· 79

제1절. 기초연금 담당자 FGI 및 개인인터뷰 개요 ····· 79

제2절. 수급권 변동 관리 운영체계 분석 ····· 81

1. 수급권 변동 관리 업무 내용 ····· 81
2. 수급권 변동 관리 거버넌스 관련 실태 ····· 83
제3절. 수급권 변동 관리 행정 분석 ····· 92
1. 부적정 지급 사례 및 처리 과정 ····· 92
2. 수급권 변동 관리 행정 개선 방향 ····· 98
제4절. 요약 및 시사점 ····· 108

Ⅳ. 해외 사례 검토 ····· 111
제1절 영국, 연금크레딧(Pension Credit) ····· 111
1. 제도의 주요 내용 ····· 111
2. 수급권 변동 관리 운영 체계 ····· 118
3. 수급권 변동 관리 행정 ····· 120
제2절 호주, 기초연금(AP) ····· 132
1. 제도의 주요 내용 ····· 132
2. 수급권 변동 관리 운영 체계 ····· 137
3. 수급권 변동 관리 제도 ····· 140
제3절 미국의 보충소득보장(SSI) ····· 160
1. 제도의 주요 내용 ····· 160
2. 수급권 변동 관리 운영 체계 ····· 163
3. 수급권 변동 관리 행정 ····· 165
제4절 요약 및 시사점 ····· 174

Ⅴ. 수급권 변동 관리 체계 개선 방향 ····· 179
제1절 법 체계 ····· 179
제2절 기초연금 수급권 변동 관리 담당 주체 ····· 192
제3절 기초연금 수급권 변동 관리 행정 ····· 195
1. 소득 및 재산 인정기간 제도 도입 ····· 195

2. 확인조사 신규 유형 발굴 및 공적연금 통합 사후관리 운용202
3. 기초연금 정보시스템 구축 및 실질화 ····· 204
4. 기초연금 부적정 지급 실태 조사 수행 ····· 206

Ⅵ. 결론 ····· 209

참고문헌 ····· 212

표 목차

<표 Ⅱ-1> 제도 도입 이후, 수급률 및 수급자 규모 변동 관련 통계 ····· 29
<표 Ⅱ-2> 수급권 변동 사유별 신고사항 ····· 46
<표 Ⅱ-3> 확인조사 유형별 대상 및 조사내용 ····· 47
<표 Ⅱ-4> 공단과 지자체의 수급자 확인조사 역할 분담 ····· 49
<표 Ⅱ-5> 환수금 산정 예시 ····· 59
<표 Ⅱ-6> 기초연금 환수금액 및 분할 횟수 ····· 61
<표 Ⅱ-7> 월별 확인조사 결과 및 기타 제도 운용에 따른 수급권 변동 사항 ····· 67
<표 Ⅱ-8> 일반수급자 기준 가구유형별 선정기준액 ····· 70
<표 Ⅱ-9> 수급희망 이력관리 현황 ····· 72
<표 Ⅱ-10> 기초연금 환수 사유(2014.7.~2019.12.) ····· 75
<표 Ⅱ-11> 기초연금 수급권 변동관리 체계 분석틀 ····· 78
<표 Ⅲ-1> FGI 및 개인 인터뷰 구성 및 프로필 ····· 79
<표 Ⅲ-2> FGI 및 개인 인터뷰 질의 내용 ····· 80
<표 Ⅳ-1> 2020/21 연금크레딧별 최대급여수준(주당 £) ····· 116
<표 Ⅳ-2> 주당 평균 연금크레딧 수급액 ····· 117
<표 Ⅳ-3> 연금크레딧 포착률(take-up) ····· 127
<표 Ⅳ-4> 연금크레딧 과다 지급 사유별 비중(총 지출 대비) ····· 130
<표 Ⅳ-5> 자산조사에서의 소득 및 재산 기준 ····· 134
<표 Ⅳ-6> 호주 기초연금 최대 급여액 ····· 136
<표 Ⅳ-7> 기초연금 급여 종류별 분포 ····· 137
<표 Ⅳ-8> 수급자의 상황 변화와 수급권 변동 ····· 144
<표 Ⅳ-9> 수급자 신고에 따른 수급권 변동 처리 일정 ····· 145
<표 Ⅳ-10> 소득 및 자산별 확인조사 유형 ····· 147
<표 Ⅳ-11> 수급권 탈락시 환수액 상환 방식 ····· 152

<표 Ⅳ-12> 행정자료연계제도에 따른 확인조사 수행 결과 ····· 155
<표 Ⅳ-13> 연도별 기초연금 급여 정확성 ····· 159
<표 Ⅳ-14> 2018-19년 기준, 급여 정확성 조사 결과 ····· 159
<표 Ⅳ-15> 2020년 6월 기준, 보충소득제도 범주별 수급자 수 ····· 162
<표 Ⅳ-16> 2020년 6월 기준, 보충소득제도 범주별 월 평균급여액 ····· 163
<표 Ⅳ-17> 2016~2018년의 보충소득보장제도 부적정 급여지출 현황 · 172
<표 Ⅳ-18> 2018년 보충소득보장제도 부적정 급여의 원인 ····· 172
<표 Ⅳ-19> 2019년 사회보장청 부정수급 의심 사례 신고 원천 ····· 173
<표 Ⅳ-20> 2019년 사회보장청의 부정수급 의심 사례 유형 ····· 173
<표 Ⅴ-1> 제도별 부적정 지급 급여액의 사후관리(환수 방법) ····· 182
<표 Ⅴ-2> 독일 사회법 제10권 제50조 : 행정주체가 사인에게 부당하게
지급된 급부의 반환을 구하는 청구권 ····· 185
<표 Ⅴ-3> 환수사례 중 반환명령과 보장비용징수별 결정건 ····· 187
<표 Ⅴ-4> 기초연금법 개정(안)-제19조(기초연금액의 환수) 및
제20조(환수금의 고지, 독촉 및 징수) 관련 ····· 190
<표 Ⅴ-5> 담당자가 직권으로 기입하는 주요 소득 및 재산, 부채 정보 · 199

그림 목차

<그림 Ⅱ-1> 기초연금 도입 이후, 수급자 수 및 수급률 변동 추이 ····· 26
<그림 Ⅱ-2> 제도 도입 이후, 수급권 변동 관리 대상 규모 추이 ····· 28
<그림 Ⅱ-3> 수급권 변동 대상 및 사유 ····· 41
<그림 Ⅱ-4> 기초연금 수급권 변동 관리 절차 중 주요 검토 범위 ····· 43
<그림 Ⅱ-5> 기초연금 수급자 사후관리 업무처리 흐름도 ····· 52
<그림 Ⅱ-6> 이의신청 절차 ····· 56
<그림 Ⅱ-7> 환수 절차 ····· 58
<그림 Ⅱ-8> 기초연금 수급희망 이력관리 절차 ····· 66
<그림 Ⅳ-1> 2016년 4월 6일 이후, 영국의 노후소득보장체계 ····· 112
<그림 Ⅳ-2> 연금크레딧 수급자 규모 추이 ····· 115
<그림 Ⅳ-3> 포착률 추정 과정 흐름도 ····· 126
<그림 Ⅳ-4> 호주의 노후소득보장체계 ····· 132
<그림 Ⅳ-5> 호주 기초연금 수급 실태 추이 ····· 135
<그림 Ⅳ-6> 미국의 노후소득보장체계 ····· 161

요 약

Ⅰ. 서론

□ 기초연금 도입 이후, 수급률 제고에 주안을 두고 제도를 운영하는 동안 반대 급부로 부적정 지급과 관련한 행정력 논란이 대두

○ 문제는 환수 결정된 수급권 변동 사례 중 담당자의 업무 착오 또는 업무 지연으로 급여가 부적정하게 지급된 사례(133,310건)의 비중이 절대 다수(전체의 67.8%)를 차지한다는 것임

○ 향후, 고령화와 사회인식의 변화로 고령인구, 특히 독거노인가구가 급증할 것으로 추정됨에 따라 기초연금 수급자의 수급권 변동 사례도 동반 증가할 것으로 전망

○ 또한, 기초연금은 제도를 운영 및 관리하는 전달체계가 다원화되어 유사 업무가 중복 수행되는 등 운영상 비효율성 내포

□ 따라서 수급권 변동 관리 체계를 개선함으로써 제도 건전성을 확보하고 수급자 이익을 극대화하기 위한 방안 마련의 필요성 대두

□ 이에 기초연금 제도에 초점을 맞춰 수급권 변동 관리의 정확성을 높이고 관련 행정 전반을 효율화하기 위한 개선 방안을 검토

○ 기초연금 수급권 변동 관리 체계와 수급권 변동 및 사후관리 절차를 검토하고, 분석틀을 마련

○ 지자체 및 공단 실무자를 대상으로 한 FGI 및 개인인터뷰 결과를 토대로 기초연금 수급권 변동 관리 체계 분석

○ 기초연금과 같이 신고주의와 확인조사 방식을 통해 수급권 변동 관리를 하는 노인 대상 기초소득 보장제도 운영 국가의 사례를 검토하여 기초연금에 대한 함의를 도출

○ FGI 및 개인인터뷰 결과와 해외사례 검토 내용을 토대로 기초연금 수급권 변동 관리 개선 방안을 제시

Ⅱ. 기초연금 수급권 변동 관리 체계

□ 기초연금 수급권 변동 관리 대상

○ (대상) 기초연금 수급권자 중 기초연금 수급권과 기초연금액에 영향을 미치는 상태 변화가 발생한 자

○ (관련 현황) 최근 5년(2014년 7월~2019년 12월) 간 부적정 지급 또는 부정수급으로 행정 처리되어 기지급된 급여액이 환수결정된 사례는 196,763건, 환수결정액은 594.4억원에 달함

- 이 외에도 수급권 탈락, 급여액 조정, 수급권 신규 확보 등 기초연금 수급권 변동 사례는 지속해서 발생하고 있음
- 수급권 상실 사유가 발생하였음에도 불구하고 적시에 신고가 이루어지거나 확인이 되지 않아 기초연금 급여가 부적정하게 지급된 사례가 약 10,000여 건에 이름
- 특히, 소득이나 재산이 증가하여 수급자의 소득인정액이 선정기준액을 초과하였으나 적시에 수급권 변동 관리가 이루어지지 않아 발생한 환수 사례도 3,500여 건에 달하고 있음

□ 기초연금 수급권 변동 관리의 필요성

○ 부적정 지급 사례의 존재 유무는 제도가 잘못 운영되고 있다는 것을 의미하는 지표가 아님

- 부적정 지급 발굴 건 수는 제도 운영 과정에서 생산되는 관리 차원의 실적 중심 지표로 수급권 변동 관리 업무 과정의 성과지표라 할 수 있음
- 따라서 수급권 변동 관리 행정 체계를 개선하는 작업의 초점

은 부적정 지급의 발생을 감소시키는 것이 아니라,
- 수급권 변동을 적시에 관리함에 따라 부적정 지급의 발생을 미연에 방지하는데 있음

○ 수급권 변동은 수급(권)자 개인(과 배우자)의 상태 변화에 따라 발생하며, 적시에 관리되지 않으면 부적정 지급 사례로 변이
- 기초연금 제도 차원에서 수급권 변동이 발생 가능한 경우의 수는 매우 다양
- 때문에 수급권 변동 관리 업무의 대상을 단순히 부정 수급으로 한정하는 경우, 온전한 제도 개선안을 도출하지 못할 가능성이 높음

○ 기존의 수급권 변동 관리 방안을 모색한 대다수의 선행 연구는 부정수급 사례로 적발된 수급자를 부적정 지급의 주된 원인으로 간주

○ 하지만 부적정 지급의 발생 원인에 대한 이론들은 결과적으로 제도 설계를 얼마나 정교하고 체계적으로 하느냐에 따라서 부정적 지급의 발생 여부가 결정된다고 설명

○ 따라서 수급권 변동 관리 대상인 개인보다는 수급권 변동 관리 체계에 초점을 맞추고 그 대상을 적시에 발굴 및 효율적으로 관리하기 위한 정책 마련에 집중할 필요

□ 기초연금 수급권 변동 관리 체계

○ (수급자 사후관리) 수급자의 신고나 지자체 및 공단의 -정기 또는 수시-확인조사를 통해 이루어짐
- (본인 신고에 따른 수급자 사후 관리) 수급자는 본인의 기초연금 수급권에 영향을 줄 수 있는 상태 변화를 인지한 경우, 관계 기관에 신고할 의무가 있음
- (확인조사에 따른 사후관리) 공단과 복지부 및 지자체가 협력

하여 중점관리 수급자 조사(정기확인조사)와 지자체 요청에 의한 확인조사(수시 확인조사)를 통해 수급권 변동 여부를 관리

○ (수급권 변동 관리) 수급권 상실 또는 지급정지에 해당하는 사유가 발생한 경우, 수급권 변동 및 관련 행정 처리가 진행

- (이의 신청) 수급권 판정과 관련한 처분에 이의가 있는 경우, 이의를 제기할 수 있으며, 이의신청 처분에 불복하는 경우에는 행정심판 및 행정소송을 제기할 수 있음
- (기초연금 급여 환수) 부적정하게 지급된 급여에 대한 환수 결정이 내려지면 환수 절차에 따라 환수금이 징수됨
- (과태료 및 벌칙) 명백한 부정수급으로 판정된 사례에 대해서는 과태료 및 벌칙을 부과할 수 있음

○ (탈락자 사후관리) 수급희망 이력관리제도를 토대로 기초연금 탈락자에 한해 기초연금 신청 가능성이 발생하면 재신청 안내

연구의 분석틀

분야	세부분야		분석 초점
관리 운영 체계	법체계 및 관련 정책		● 수급권 변동으로 인한 부적정 지급 또는 사각지대 문제 해결에 필요한 법 규정이 있는가? ● 수급권 변동 관리를 하기 위한 정책을 적절히 시행하기 위한 제도가 설계되어 있는가?
	거버넌스 (관리 주체)		● 수급권 변동 관리 업무의 수행 주체는 어느 기관인가? – 주체별 담당 업무와 권한의 근거는 무엇인가? – 관련 기관 간의 협력은 어떻게 이루어지는가?
행정 업무	사후 관리	기획	● 수급권 변동 관리 정책을 위한 제도들은 어떠한 것들이 있는가? ● 부적정 지급 사례 적발 및 사각지대 발굴을 목적으로 한 제도들은 적절히 시행되고 있는가(현황)?
		실무	● 적발된 부적정 지급 사례 및 발굴된 사각지대 사례에 대한 사후관리는 어떻게 진행되고 있는가? ● 각 발생 원인에 따른 조치가 적시에 적절하게 이루어지고 있는가?
	기타		● 수급권 변동 관리를 위한 범부처 차원의 제도가 있는가?

□ 수급권 변동 관리 효율화 논의를 위한 분석 틀

○ (검토 범위) 행정 절차상 수급권 판정 이후 단계부터 사후관리 단계까지로 설정하고 관련 업무를 효율화하는 방안을 모색

- 제도 내 수급권 변동 사례, 즉 수급자 중 수급권 변동 사유가 발생하여 부적정 지급에 해당하는 경우에 초점
- 추가로 수급희망 이력관리제도를 신청한 탈락자 중 급여 수급 요건을 충족하게 된 경우를 포함

Ⅲ. 기초연금 수급권 변동 관리 체계 분석

□ 초점집단면접(Focus Group Interview) 및 개인인터뷰 설계

○ (대상) 실제 기초연금 수급권 변동 관리 업무를 수행하는 공단 본부 및 지사 직원, 지자체 시·군·구 단위의 통합조사팀 소속 공무원 및 읍·면·동 단위의 실무 담당 공무원

○ (질의내용) 사후관리 업무 현황 및 비중, 거버넌스 구조, 부적정 지급 발굴 사례, 사후관리 개선 방향 등

□ 기초연금 수급권 변동 관리 운영 체계 분석

○ (업무) 소속(관리 주체)별로 업무 참여 방식이나 정도에서 차이

- 통합조사팀 소속의 경우 기초연금 등 다양한 복지급여 수급권 변동 관련 업무를 수행
- 기초지자체 및 공단 지사에 소속된 경우 사후관리 행정 업무와 민원 처리 업무 등을 수행

○ (기초연금 수급권 변동 관리 거버넌스) 관리 주체간 업무 연계가 미흡하기 때문에 이원화된 관리체계의 단점만 부각되는 상황으로 거버넌스 구조에 대한 전반적인 개선이 필요

- 관리 체계의 이원화가 되어 있음에도 불구하고 불분명한 업무 연계 및 행정 절차는 제도 운영의 비효율성을 심화
- 두 주체가 유기적으로 연계하여 제도를 운영할 때 기대할 수 있는 제도 운영의 효율성 및 전문성 제고의 효과가 제대로 발현되지 못하고 있음

○ (이원화된 관리체계의 문제점) 정보 공유 또는 연계 부족, 관리 주체의 특성이 배제된 업무 분담, 부정확한 업무 지침 등

○ (수급권 변동 관리 거버넌스 개선 방향) 해당 업무의 완결성에 우선을 두고 업무 단계별로 이원화, 업무 수행을 위한 정보 접근 권한 강화, 지자체 및 공단 간 공식 협의체 구성 등

□ 기초연금 수급권 변동 관리 행정 분석

○ (부적정 지급 발굴 사례) 불충분한 공적자료를 보완하기 위한 직권 자료와 실제 수급자의 정보 비대칭으로 인한 다수의 부적정 지급 사례 및 수급자의 고의와 거짓으로 인한 소수의 부정수급이 공존

○ (부정수급 처리 과정 상 한계) 사후관리 전담 주체의 부재로 수급자의 민원에 민감한 담당자의 수급권 변동 관리 업무 수행과 관리주체별 분절적인 업무 추진으로 비효율 발생

□ 사후관리 행정 개선 방향

○ (현행 사후관리 제도의 규정 미비 또는 사각지대 해소) 원활한 제도 집행을 위해 현실을 반영한 규정 변경 및 시스템 구축

○ (수급권 변동 관리 체계 개선을 위한 공단의 역할) 공단 담당자의 권한 강화 및 수급자 사후관리 관련 유사 업무의 효율화 추진, 수급권 변동 관리를 위한 사후관리 전문가 집단 운용

Ⅳ. 해외 사례 검토

□ 영국, 연금크레딧

○ (제도 개요) 거주요건과 연령요건을 충족하는 경우, 자산조사 결과를 통해 수급권을 부여하고, 선정기준액과 소득인정액의 차액을 급여로 지급하는 일종의 노인 대상 범주형 공공부조

○ (법 체계) 연금크레딧법에 의거해 시행되며, 사회보장법과 사회보장관리법을 준용

○ (수급권 변동 관리 거버넌스) 노동연금부에서 기획과 관리·운영을 담당하며, 연금서비스에서 운영 전반에 관한 업무를 담당

- 노동연금부 산하 부정수급조사국에서 연금크레딧을 포함한 다양한 급여제도의 수급권 변동 및 부적정 지급을 관리

○ 수급권 변동 관련 주요 행정은 이의 신청, 상황 변화에 대한 수급자 신고, 과다지급에 대한 급여 환수, 부적정 지급 관련 통계 관리 등이 있음

- (이의 신청) 수급권 판정 결과에 이의를 가지는 탈락자는 연금서비스의 재심사(1차)를 통해 수급권 변동이 가능하며, 연금서비스의 재심사 결과에 불복하는 경우, 법원 행정처(2차)에 직접 이의 신청을 할 수 있음

- (수급자 신고) 수급자는 연금크레딧 수급권에 영향을 미칠 수 있는 상황 변화가 발생하면, 그 즉시 보고해야 함. 보고가 늦어져 부적정 지급이 발생하면 과다 지급분에 대해서는 환수 처리되며, 심각한 경우 기소될 수 있음

- (급여 환수 절차) 수급자 본인이 환수할만한 경제력이 있는 경우 일시불에 의한 방법 또는 연금크레딧에서 매주 일정액을 상계하는 방법, 다른 사회보장급여에서 상계하는 방법이 있음. 이외에도 분할 상환하거나, 민법에 의해 압류 처리 되거나, 배

우자의 연금크레딧에서 상계처리할 수 있음

- (부적정 지급 관련 통계 관리) 매해 사각지대 및 부적정 지급과 관련한 지표로 포착률과 부적정 지급률을 추정하여 발표
  - 포착률 추정을 위해 행정자료와 2차자료를 연계하여 수급자격이 있는 비수급자 규모를 추정
  - 부적정 지급의 규모를 추정하고 원인을 분석함으로써 수급권 변동 관리를 효과적으로 수행할 수 있는 방안 모색

□ 호주, 기초연금

○ (제도 개요) 거주기간 요건과 연령요건의 인구학적 조건과 소득 요건과 재산 요건의 경제적 조건을 고려하여 수급자격을 부여하고, 노후에 필요한 생활비를 제공하는 동시에 상대적으로 일정한 소득 수준을 보장하는 기초소득보장제도

○ (법 체계) 기초연금은 사회보장법에 기초해서 운영되며, 부적정 지급과 관련해서는 공공관리·성과·책임법과 동법 시행규칙, 호주부정수급통제도구를 적용하여 처리, 수급권 변동 관리는 자료연계제도법에 근거

○ (수급권 변동 관리 거버넌스) 수급권 관련 업무와 관련한 제도 운용은 사회서비스부에서 총괄하고, 급여 지급과 관련한 제도 운영은 복지부에서, 실제 수급권과 관련한 행정업무 및 급여 전달 업무는 센터링크에서 담당. 수급권 판정 및 변동 관리 결정에 대한 이의신청은 행정심판위원회에서 담당하고, 부정수급에 대한 행정처리를 위해서는 여러 정부기관이 긴밀히 연계

○ 수급권 변동 관리 제도는 이의 신청, 수급자 신고 및 수급권 변동 관리, 수급자 확인조사, 부정수급 신고, 부정수급 급여 환수, 정부 행정자료 연계제도, 소득흐름 자동 분석, 부적정 지급 관련 통계 정리 등이 있음

- (이의 신청) 수급권 판정 결과에 동의하지 못할 경우 센터링크에 공식적으로 이의 신청을 제기할 수 있는데, 공식 절차 이전에도 실무자에 의한 재검토가 가능함. 수급권 재판정은 지정재심관에 의해 이루어지며, 재정재심관의 재판정 결과에도 불복하는 경우 행정이의심사국에 재차 이의를 제기할 수 있음
- (수급자 신고 및 수급권 변동 관리) 기초연금 수급자는 수급권에 영향을 미칠 수 있는 상황 변화가 발생하였을 경우, 상황 발생 14일 이내(급여 지급 주기)에 신고하여야 함
- (수급자 확인 조사) 소득 및 재산에 대한 확인조사와 수급권 변동 위험 대상군에 대한 확인조사 등
  - (소득신고에 따른 확인조사) 수급자(와 그 배우자)는 매 2주마다 세전 소득신고를 해야 하며, 소득신고가 이루어지지 않는 경우에는 급여 지급이 중단되거나 지연 가능. 센터링크는 소득신고 일정을 온라인이나 센터링크 어플리케이션을 통해 정보를 제공. 재산의 경우 상황 변화가 발생하였을 때 확인조사가 진행되며 수급자 본인 또는 대리인, 경찰이나 공공기관 등 제3자에 의해 신고 가능.
  - (수급권 변동 위험 대상군에 대한 확인조사) 수급자 중 80세 이상 고령자와 해외 거주자는 생존확인증명서를 매 2년마다 제출하고 수급권 지속 여부를 증명받아야 함
- (부정수급 신고) 호주는 전 부처에서 부정수급에 대해 무관용 원칙을 적용하고, 복지부는 부정수급이 의심가는 사례에 대한 신고를 접수. 부정수급 신고가 접수되면 부정수급 전문담당관이 해당 신고 내용을 검토한 뒤 적절한 행정 처리를 진행
- (부정수급 급여 환수) 기초연금 급여가 과다지급된 경우, 초과 지급 분에 대해서는 환수 처리되며, 부정수급에 의한 과다지급의 경우 환수금에 이자가 가산 될 수 있음

- (정부 행정자료 연계제도) 수급권 변동 관리를 적시에 효율적으로 하기 위해 서로 다른 기관에서 보유하고 있는 각종 행정자료를 연계하여 통합 DB를 구축하고, 잠재적 고위험 부정수급자를 사전에 발굴하고 그에 합당한 조치를 취하고 있음
- (소득흐름 자동 분석) 민간 금융 정보 변동으로 인해 발생하는 수급권 변동 관리를 위해 민간 금융기관의 자료를 제공 받아 수급자(및 그 배우자)의 자세한 소득 흐름 정보를 수집. 수집된 자료는 급여 조정 시점 직전(2월, 8월)에 정확한 급여를 지급하기 위해 재검토를 수행
- (부적정 지급 통계 관리) 사회서비스부와 복지부는 매해 실제 수급자 대상 대단위 설문조사를 통해 부적정 지급여부와 원인(행정오류 or 수급자오류)을 분석하고 목표 급여 정확성(95%) 달성 여부 평가

□ 미국, 보충소득보장제도

○ (제도 개요) 65세 이상, 장애인 혹은 시각장애인을 대상으로 자산 조사 결과에 따라 급여를 지급하는 범주형 공공부조

○ (법 체계) 보충소득보장제도의 수급권 변동에 따른 부정수급 관리는 부적정 수급 정보법과 부적정 수급 척결 및 환수법, 부적정 수급 척결 및 환수 개선법 등을 통해 관리하고 있음

○ (수급권 변동 관리 거버넌스) 사회보장청에서 제도 운영 전반을 관리하고 있으며, 부정수급에 대한 관리는 청내 감사관실에서 담당하고 있음

○ (수급권 변동 관리 행정) 소득-재산 관리, 이의 신청, 급여 환수 제도, 부적정 지급 통계 관리 등이 있음

- (수급자 확인 조사) 대부분 수급자가 변경 사항을 자발적으로 신고하도록 되어있지만 대면 조사가 필요한 경우, 확인 조사

를 통해 변경사항을 확인

- (반드시 확인 조사를 나가야하는 경우) 현장 사무소 직원은 수급자가 수급권과 관련된 변동사항들을 관리 할 수 없다는 법적인 증거가 있는 경우와 수급자나 대리인, 제3자가 사기 또는 허위로 진술한 경우 반드시 대면 인터뷰를 통해 수급권과 관련된 정보를 확인하고 기록해야 함
- (확인 조사가 가능한 경우) 수급자가 직원의 방문을 요청하거나, 전화 통화로 의사소통이 어렵거나, 문서를 이해하지 못하는 상황에서는 직원이 확인 조사를 나갈 수 있음

- (소득-재산 관리) 소급자 및 수급희망자의 신고에 따라 수급자격을 심사하고 수급자격은 1~6년에 한번씩 재결정되는데, 정보 변경 가능성에 따라 정보별 인증 시한 상이하게 적용됨. 또한, 근로소득의 경우 어플리케이션을 통해 자동으로 신고 가능하도록 자동화 프로그램을 도입하였음
- (이의 신청) 이의 신청은 총 4단계로 이루어지며, 절차는 재고, 심리, 재심위원회 재검토, 연방법원 순으로 단계별 진행
- (급여 환수 제도) 과다급여가 지급된 경우 환수 결정되며, 최대 지급액의 10%를 상계하여 환수하는 방식을 취하되 수급자의 신청에 의해 상계 비율이 조정 가능
- (부적정 지급 통계 관리) 부적정 급여의 원인을 분석하고 축소방안을 도출하기 위해 매해 설문조사를 진행하고 있으며, 분석 결과를 토대로 부적정 급여를 축소시킬 수 있는 방안을 매해 연차보고서를 통해 제언

□ 해외 사례를 통한 시사점

○ (법 체계) 각 제도마다 수급권 변동 관리를 위한 법 조항이 마련되어 있는 동시에 부적정 지급을 관리하고 부정수급을 최소

화하기 위한 개별 법을 도입하여 준용하고 있음

○ (수급권 변동 관련 거버넌스) 해당 국가마다 각각의 행정 절차에 따라 다원화되어 운영되고 있으며, 특히 수급권 변동 관리를 효율적으로 진행하기 위한 목적으로 전담 부서를 설치하거나 해당 업무를 위한 전문가를 배치

○ (확인조사) 수급권에 영향을 주는 상태 변화를 확인하고 수급권을 효율적으로 관리하기 위해 확인조사의 유형과 시기를 구조화하여 수급권 변동 여부를 적시에 관리

○ (수급권 변동 관리를 위한 데이터 베이스 구축) 기관별 행정자료, 행정자료와 민간금융기관 정보, 행정자료와 2차자료 등의 연계를 통해 수급권 변동 여부를 확인한다거나 부적정 지급에 대한 통계를 관리하기 위한 DB를 구축하고 있음

○ (부적정 지급 통계 관리) 매해 대규모 설문조사를 수행하여 부거정 지급의 규모를 추정하고 원인을 분석하고, 그 결과를 부적정 지급을 축소하기 위한 정책 마련의 기초 자료로 활용

Ⅴ. 기초연금 수급권 변동 관리 개선 방향

□ 법 체계

○ (문제점) 환수결정 중 반환명령이 98%을 차지하고 있으나 실제 법 조항에는 반환명령 규정이 부재하는 등 현실과 법 조항의 괴리

- 기초연금과 같은 복지 급여 제도의 경우, 신뢰보호원칙을 고려하여 수급자의 권리를 최대한 보호할 필요

○ (개선 방향) 반환명령이 가능하도록 법을 개정하고, 부적정 지급 사유 중 행정 오류 및 담당자 오류 건에 대해서는 환수금의 감액 및 면제가 가능하도록 제도 개선

□ 기초연금 수급권 변동 관리 거버넌스

○ (문제점) 전달체계 간 공식적인 협의체의 부재 및 업무 협조 미흡으로 인해 수급권 변동 관리 행정의 비효율성 심화

○ (단기 개선 방향) 공단과 지자체 간 업무 연계구조를 공식화하고 체계화하기 위한 기반으로서 기초연금 이의신청위원회를 실질화하여 지역단위의 공식 협의체로 활용

○ (장기 개선 방향) 수급권 변동 관리 제도 중 확인조사 업무를 공단에서 전담하여 수행함으로써 기초연금 수급권 변동 관리 행정 절차 상 관리주체별 업무의 독립성과 완결성을 보장

□ 소득 및 재산 인정기간 제도 도입

○ (문제점) 수급자의 소명 및 증빙 자료에 근거해 담당자가 직권으로 기입한 소득 및 재산 자료로 인한 수급권 변동 관리가 적시에 이루어지지 않을 위험이 큼

○ (개선 방향) 직권으로 기입한 소득 및 재산 정보에 대해 정해진 기간은 실제 변동 여부에 관계없이 해당 기간 변동이 없는 것으로 간주하고, 특정한 기간을 주기로 확인 조사를 수행하여 소득 및 재산에 대한 재평가를 수행

□ 수급자 확인조사 신규 유형 발굴 및 공적(국민-기초)연금 통합 사후관리

○ (문제점) 소득 및 재산에 대해 담당자가 직권으로 기입한 자료의 경우 주기적으로 확인 및 관리해야 함에도 제도적 장치가 미비한 상태이며, 공단 담당자들의 경우 기초연금 수급자 사후관리와 국민연금 수급자 사후관리 업무 중 일부가 중복되는 업무상 비효율 발생

○ (개선 방향) 소득·재산 항목별 직권자료를 확인조사 신규 유형으로 확대 적용하고 기초연금 및 국민연금 수급자 확인조사를 공적연금 수급자 사후관리 제도로 통합 운영 방안 검토

□ 기초연금 정보시스템 구축 및 실질화

○ (개선 방향) 이원화된 관리체계의 분절성과 정보 접근성의 비대칭으로 인해 공단 담당자의 업무 자유도 및 효율성이 낮고, 지자체 담당자의 업무 부담이 가중되는 현상과 기초연금 수급권 변동 관리에 필요한 다양한 정보를 개별 기관에서 파편적으로 관리함에 따라 수급권 변동 관리가 비효율적으로 이루어지는 현상이 발생

○ (개선 방향) 지자체와 공단이 유기적으로 기초연금 업무를 수행하는 동시에 수급권 변동 관리 과정에서 필요한 타기관 자료를 연계한 기초연금 정보시스템을 구축 및 업무에 활용함으로써 업무 효율성 및 효과성을 제고

□ 기초연금 부적정 지급 실태 조사 수행

○ (문제점) 부적정 지급 사례와 관련한 통계나 실태, 발생원인에 대한 정보의 부재로 부적정 지급을 미연에 방지하기 위한 실효성 있는 대책 마련이 어려움

○ (개선 방향) 기초연금에 초점을 맞춘 부적정 지급 실태 조사를 매년 수행하고 이를 제도 개선에 반영

Ⅴ. 결론

□ 기초연금 수급권 변동 관리는 제도 내실화와 신뢰도 제고를 추구

○ (목적) 체계적인 수급권 변동 관리를 통해 미수급자 중 적정

수급권자를 다수 발굴하여 수급률을 높이는 한편, 부적정 지급 사례를 적시에 관리함으로써 제도 효율성 제고 기대

○ (내용) 여타의 상황 변화로 수급권 변동 사유가 발생한 사례를 적시에 관리하기 위한 방안을 모색하기 위하여 수급권 변동 관리 체계 전반을 검토

□ 본 고에서 제시한 수급권 변동 관리 개선 방안은 다음과 같음

○ (법체계) 법(보장비용 환수만 허용)과 현실(다수의 반환명령 조치), 그리고 제도 특성(수급권 보장) 간 괴리 문제를 해소하기 위해 반환명령을 추가한 법 개정을 제안

○ (거버넌스 구조) 단기적으로는 이원화된 관리주체별 특장점을 극대화하기 위해 지역 단위의 공식 협의체 운용과 장기적으로는 수급권 변동 관리 절차 중 확인조사 업무를 공단에서 전담하여 수행하는 방안을 제안

○ (실무 차원) 수급권 변동 관리 행정 개선을 목적으로 소득 및 재산 인정기간 제도 도입과 수급자 확인조사 신규 유형 발굴 및 공적(국민-기초)연금 통합 사후관리, 기초연금 정보시스템 구축 및 실질화, 기초연금 부적정 지급 실태 조사 수행 등을 제안

Ⅰ. 서 론

제1절 연구배경 및 필요성

기초연금은 제도 도입 이후, 65세 이상 노인 인구의 70%에게 급여를 지급한다는 정책 목표를 달성하는데 주안을 두고 운영되어 왔다. 이러한 이유로 기초연금 운용 주체인 보건복지부(이하, 복지부)와 지방자치단체(이하, 지자체), 그리고 기초연금 업무를 위탁받아 제도 운용 및 관리를 지원하는 국민연금공단(이하, 공단)은 기초연금 수급률을 제고하기 위해 다양한 방안을 모색해왔다. 일례로 수급희망자 이력관리제도나 연령도래자 대상 기초연금 홍보 및 신청 안내 등을 통해 수급 가능성이 있는 미신청자 또는 탈락자를 발굴하기 위한 제도를 도입 및 운영하고 있다. 이처럼 수급률을 높이기 위한 다방면의 정책적 노력이 수반된 결과, 수급자 규모는 2014년 7월 기초연금 도입 당시 410만명에서 2019년 말 기준, 수급대상 노인 801만명의 66.3%인 531만명으로 지난 5년간 120만명 이상 순증하였다.

그러나 기초연금 제도의 외연이 확대되면서 수급권 변동 및 관리와 관련한 행정력 제고 문제가 논란거리로 부상하였다. 최근 5년(2014년 7월~2019년 12월)간 수급권 변동이 발생하였으나 제때 관리가 되지 않아 환수 결정된 사례 수가 196,763건으로 환수결정액은 594.4억원에 달하고 있다. 이처럼 기초연금 수급권 변동 관리가 제대로 이루어지지 않음에 따라 신청주의와 자산조사 방식으로 운영되는 기초연금제도의 부적정 지급 문제는 의도가 불순한 부정수급 문제로 표면화되었다. 가령, 대중매체에서 다루는 기초연금의 부적정 지급 문제는 매우 부정적으로 기사화[1]된 바 있다. 여기에서 문제는 환수 결정된 수급권 변동 사

1) 기초연금 부적정 지급과 부정수급을 다룬 대표 기사를 제시하자면, '전국 기초연금 부정수급 56억 7,600만원.....(헤럴드경제, 2017.10.19.)', '집 나간 치매 모 명의 연금 101회 1,500만원 '꿀꺽'… 결국 징역형(아시아경제, 2019.9.20.)', '사망·

례 중 담당자의 업무 착오 또는 업무 지연으로 급여가 부적정하게 지급된 사례(133,310건)가 전체의 67.8%를 차지할 만큼 수급권 변동 관리 행정력 제고의 필요성이 매우 크다는 데 있다.

이처럼 기초연금의 부적정 지급에 대한 관심 집중은 제도가 성숙해가는 시점에서 당연한 절차라 할 수 있다. 왜냐하면 제도가 도입되고 정착해가는 시기에는 여러 이유에 의해 부적정 지급에 대한 관심이 낮고 대응이 미흡할 수밖에 없기 때문이다(Webb, 2001; Reeve, 2006; Prenzler, 2010b). 가령, 기초연금과 같이 운용 체계가 이원화되어 있는 구조하에서는 제도 도입 초기 관련 운용 체계 간 기능이 유기적으로 작동하기 어려울 수 있다. 그리고 제도의 운용 목표가 설정되어 있는 경우, 특히 기초연금처럼 70%와 같은 목표 수급률이 있는 경우에는 급여를 지급하거나 제도를 운용하는 기관이 제도 운용 목표를 달성하기 위해 수급률을 높이는데 주안을 두고 제도를 운용하게 된다. 따라서 급여 신청자나 수급자의 수급권 탈락에 결정적인 영향을 미치는 상황 변화에 대한 관리나 감시를 적시에 정확하게 실시하기 어려운 경우가 많다. 또한, 부적정 지급을 관리하기 위한 일련의 조치들은 대개 급여 신청자나 수급자에게 잠재적 부정수급 대상자라는 낙인감을 줄 수 있어(Yaniv, 1997; McKeever, 2009) 신청 자체를 주저하게 만들기 때문에 운용 기관에는 상반되는 목표를 추구하게끔 하는 문제를 노정한다.

그렇다면 기초연금의 수급권 변동 관리 방안을 개선해야 하는 이유는 무엇인가? 그 이유는 적시에 수급권 변동 관리를 하지 못함으로 인해 발생하는 부적정 지급과 부정 수급이 다음과 같은 문제들을 초래하기 때문이다(Prenzler, 2010a; 2011; Stolk & Tesliuc, 2010: 2; 최현수 외, 2011: 60). 첫째, 공공자원의 비효율적 사용을 증가시킨다. 기초연금과 같이 목표하는 대상 집단이 있는 제도는 신청주의와 자산조사에

무자격자에 기초연금 597억원 지급(내일신문, 2019.10.11.)', '[2019국감]김광수 의원, "기초연금 5년간 597억원 잘못 지급... 102억원 환수 못해"(국회뉴스ON, 2019.10.11.)' 등이 있다.

의거 수급 여부를 판정하고 적법한 수급자에게 급여를 지급하고 있는데, 부적격자에게 급여가 잘못 지급 된다면 정당한 수급권자에게 돌아가야 할 재정의 누수가 발생할 수 있다. 그리고 부적정 지급과 부정 수급이 만연하게 되는 경우에는 이를 관리하기 위한 행정력이 추가로 요구되기 때문에 물적인 공공 자원의 비효율적 사용뿐만 아니라 인적인 차원에서의 비효율성이 문제 될 수 있다. 따라서 수급권 변동 관리를 적시에 적확하게 수행하는 것은 제도의 효율성을 제고하는 중요 요인이라 하겠다. 둘째, 제도의 신뢰성을 훼손한다. 기초연금의 부적정 지급 사례는 일차적으로 기초연금 수급자 중 감액 수급자, 또는 탈락자들에게 형평성 문제를 야기한다(Yaniv, 1997; McKeever, 2009). 그리고 이러한 형평성 논란은 기존 수급자와 탈락자 등에게 제도 자체에 대한 신뢰도를 낮추고 있다.[2] 그뿐만 아니라, 운영 기관에 대한 신뢰도에도 부정적인 영향을 줌으로써 기관에 대한 불신과 제도 운용 성과 평가에도 악영향을 준다. 셋째, 제도의 부적정 지급으로 인한 비효율성과 훼손된 신뢰도는 궁극적으로 제도에 대한 대중의 지지를 약화시킴으로써 제도 존립 자체를 위협한다. 특히, 제도 오류나 미흡한 수급권 변동 관리 행정으로 인해 부적정 지급이 지속해서 발생하는 경우에는 적정 수급자들마저도 부정 수급의 위험이 있는 잠재적 범죄자로 매도하는 부정적인 결과를 야기하는 부작용을 가지기 때문에 제도 차원에서 매우 심각한 문제를 내포한다. 그 결과, 의도치 않게 제도를 축소시키거나 강력한 처벌 조항을 도입하게 함으로써 제도 본연의 목적을 훼손시킨다.

더불어 향후, 고령화와 사회 인식의 변화로 고령 인구, 특히 독거노인가구가 급증할 것으로 추정됨에 따라 사망이나 실종·가출·행방불명, 사실(이)혼 등과 같은 인적변동으로 인한 수급권 변동 사례가 증가할

2) 이와 관련한 내용은 본 연구원에서 매해 조사하고 있는 “기초연금의 사회·경제적 효과 분석” 보고서에 수록된 수급자 인터뷰(FGI)에 담겨 있다. 특히, 소득이나 재산이 많음에도 불구하고 기초연금을 수급하는 주변 지인에 대한 소문은 기초연금에 대한 신뢰도를 훼손하는 주요 원인으로 작동한다.

위험도 동시에 커질 것으로 전망된다. 즉, 기초연금이 현행 제도 그대로 유지된다는 가정하에 목표 수급률 역시 지속해서 달성해야 하는 과업이 된다면 수급권 변동 관리의 대상이 되는 절대 인구의 규모 자체가 기하급수적으로 늘어날 수밖에 없는 것이다.

이러한 이유를 차치하고서라도 기초연금의 수급권 변동 관리 체계를 개선함으로써 수급권 변동 관리를 적시에 적확하게 하는 것은 제도의 부적정 지급을 최소화할 뿐만 아니라 제도 운용의 효과성과 효율성을 제고함으로써 제도에 대한 정당성을 확보하고 신뢰도를 높이는 필요충분조건이라 할 수 있다.

이에 공단은 제도 도입 이후, 기초연금 상담 안내 및 신청 접수 업무 이외에도 수급자 사후관리와 관련하여 확인조사 업무를 위탁받거나 전담하고 있다. 이에 수급권 변동 사례 또는 부정수급 의심 사례를 적시에 확인하고 부적정 지급을 예방하기 위한 실행 계획을 수립하고 수급자 사후 관리를 위한 절차를 마련하여 시행 중이다. 현재까지 확인조사에서 수급권 변동 여부를 확인하기 위한 주요 관리 대상 및 유형은 사실(이)혼, 거주불명등록 수급자, 타인계좌 입금 수급자, 배우자 부재 여부, 외국국적 배우자, 고령수급자 등 총 7종이다. 하지만 실제 부적정 지급이나 부정수급은 이들 인적 변동 이외의 다른 상황 변화에 기인한 수급권 변동으로도 야기된다는 점에서 관련 업무의 효과성과 효율성을 높이기 위한 개선 작업의 필요성이 증대하고 있다.

정부도 지속해서 부적정 지급과 부정수급 문제를 해소하기 위한 대책을 발표하고 있다. 2013년 12월, 복지부 주재로 관계부처가 “복지사업 부정수급 제도개선 종합대책”을 마련하여 발표한 이후, 2014년 12월, 관계부처 합동으로 “국고보조금 부정수급 종합대책”을 수립하였다. 또한, 2018년 1월에는 지난 2차례의 부정수급 근절을 위한 종합대책을 수립하여 추진하였음에도 부정수급 문제가 지속해서 발생함에 따라 보조사업을 추진하는 전 부처를 대상으로 보조금 부정수급 근절방안을 마

련하였다. 그리고 최근(2019년 10월)에도 범정부 차원에서 기초연금 등 보조금 부정 수급 점검의 실효성 및 처벌과 제재를 강화하고 인프라·제도를 정비하는 “보조금 부정수급 관리강화 방안(관계부처 합동, 2019.10.8.)”을 수립하는 등 실효성 있는 복지 급여 수급자의 사후관리 대책 마련은 매우 중요한 정책 과제라 할 수 있다.

또한, 기초연금을 위시한 대다수의 복지 급여 및 서비스는 매우 복잡하게 설계되어 있을뿐더러 제도를 운용 및 관리하는 전달체계가 다원화된 상태에서 전달체계 간 협조체계가 불안정해 수급권 변동을 관리하기 위한 행정 체계 역시 유기적으로 기능하지 못하고 파편화되어 있다(권오성 외, 2013: 7: 최옥금·한신실, 2018). 일례로 공단은 기초연금법 제28조와 동법 시행령 제27조에 근거해 기초연금 관련 업무를 위탁받아 수행하고 있으나 다원화된 관리 운영 체계 간 비정합성이 높아 효율적인 업무 처리에 어려움을 노정하고 있다. 따라서 적시에 정확한 수급권 변동 관리가 가능하도록 관련 체계 및 행정 전반을 개선함으로써 제도의 건전성을 확보하고 수급자의 이익을 극대화하기 위한 방안을 마련하는 작업이 요구된다.

하지만 기존 연구들은 기초연금에 정합하는 정책적 함의를 도출하지 못하는 한계를 노정한다. 먼저 복지 급여의 부적정 지급 및 부정수급의 심각성과 대책 마련의 필요성이 끊임없이 제기됨에 따라 수급권 변동 관리 행정의 정확도를 높이고 효율화하기 위한 목적을 가진 연구들이 지속해서 진행되어 왔다(최현수 외, 2011; 권오성 외, 2013; 김문길 외, 2015; 국민권익위원회·한국정책학회, 2016; 오윤섭 외, 2016; 임완섭 외, 2017; 2019). 하지만 이들 연구는 다양한 복지 급여의 사각지대와 부정수급이 왜, 얼마나 발생하고 있으며, 이를 해결하기 위한 대책이 무엇인지를 논하면서 개별 정책에 초점을 두기보다는 사회보장제도 전체를 다루는 특징을 보인다. 따라서 이들 연구의 정책 대안을 개별 제도의 수급권 변동 관리 행정에 적용하면 현실과 괴리될 뿐만 아니라 제

도 특성을 반영하지 못하고 있어 제도 본연의 목적이 수급권 변동 관리에 전도되는 한계를 가진다.

물론, 기초연금 사후관리와 업무 내용이 유사한 국민연금 수급권 변동과 관련해서는 일부 연구가 수행되어 효율화 방안을 모색한 바 있다(김성숙·강성호, 2006; 김성숙, 2009; 정인영·유현경, 2017), 하지만 기초연금의 경우, 수급권 변동 관리 업무는 수급자 선정을 위한 소득 및 재산 조사 단계에서부터 수급권 소멸 이후 또는 수급권 탈락까지 관련 행정 전 단계에서 발생할 수 있다는 점에서 무조건적 적용이 어려우며, 일부 소득 및 재산조사 관련한 부분에 대해서는 대책을 제시하지 못한 문제를 내포한다.

이에 반해 기초연금에 초점을 맞춰 기초연금과 유사한 노인기초보장 제도를 운영하는 주요 국가의 제도 관리 운용 방식을 검토한 연구(이용하 외, 2016)도 있다. 이 연구 역시 기초연금제도의 수급률 향상을 위한 관리 운용 방식 검토에 초점이 맞춰져 있다는 점에서 부족한 면이 있다. 즉, 기초연금 제도의 특성을 반영하여, 기초연금 수급권 변동 관리 행정의 효율화 및 개선 방안을 체계적으로 검토한 연구는 부재한 것으로 파악된다. 따라서 기존의 범정부 차원의 부적정 지급 및 부정수급 대책이 미처 다루지 못한 기초연금 부분을 보완하고 기초연금 수급권 변동 관리 체계 및 관련 행정 전반을 개선하기 위한 연구가 시급하다.

제2절 연구 구성 및 방법

이에 기초연금 제도에 초점을 맞춰 수급권 변동 관리 체계 전반을 개선하기 위한 목적으로 연구를 진행하였으며, 그 구성은 다음과 같다.

Ⅱ장에서는 현행 기초연금 수급권 변동 관리 체계와 행정 전반, 그리고 수급권 변동 관련 현황을 정리하였다. 이 과정에서 수급권 변동 사유 및 부적정 지급 발생 원인과 그 해석에 대한 이론적 논의를 살펴

보고, 이를 바탕으로 현행 기초연금 수급권 변동 및 사후관리 절차에 대해 검토하였다.

Ⅲ장에서는 <표 Ⅱ-11>에서 제시한 분석 틀에 입각하여 기초연금 제도를 분석하였으며, 이 과정에서 현행 기초연금 수급권 변동 관리 체계 및 행정 전반과 관련한 실무에서의 현황과 문제점을 파악하였다. 이를 위해, 실제 업무를 수행하고 있는 담당자를 대상으로 초점집단면접(Focus Group Interview; 이하 FGI)과 개인 인터뷰를 한 결과를 제시하였다. FGI와 인터뷰에서는 현행 체계의 문제점뿐만 아니라 실무 담당자가 실제 업무를 효과적으로 수행하기 위해 필요한 개선 방향에 대해서도 다루었다.

Ⅳ장에서는 기초연금 수급권 변동 관리 효율화에 대한 정책 함의를 도출하고자 기초연금과 유사한 방식의 제도를 운용하는 주요 국가의 사례를 분석하였다. 즉, 소득 및 재산조사 결과에 따라 선별적으로 급여를 지급하는 노인 대상 기초소득 보장 제도를 운용하는 영국과 호주, 그리고 미국의 사례를 수급권 변동 관리에 초점을 두고 살펴보았다. 대상이 되는 제도는 영국의 연금크레딧, 호주의 기초연금, 미국의 보충소득보장제도이다.

Ⅴ장에서는 실무담당자 대상 FGI와 해외사례 검토 결과를 토대로 기초연금 수급권 변동 관리 체계를 개선하고 내실화하기 위한 방향을 제시하였다. 그 내용은 법체계, 거버넌스 구조와 주체별 역할, 수급권 변동 관리 행정 전반에 대한 제도 개선안 등으로 구성하였다. 이를 위해 먼저 현행 기초연금제도의 문제점 및 보완이 필요한 사항을 살펴보았다. 그리고 Ⅲ장과 Ⅳ장에서 검토한 내용을 바탕으로 현행 제도의 개선 방향을 제시하였다.

마지막으로 Ⅵ장에서는 연구의 함의와 제도 개선안을 정리하였다.

Ⅱ. 기초연금 수급권 변동 관리 체계

기초연금 수급권 변동 관리 체계 개선 방안을 모색하기에 앞서 요구되는 선행 작업은 정책의 대상, 즉 수급권 변동 관리 제도의 대상에 대한 적확한 정의라 할 수 있다. 그 다음으로 필요한 작업은 수급권 변동 관리 체계를 개선할 때, 표적화할 현상은 무엇인지, 그 현상을 어떤 방향성을 가지고 왜 개선해야 하는지에 대한 이론적 검토이다. 이를 통해 제도 개선의 필요성을 확인하는 동시에 개선의 방향성을 설정할 수 있기 때문이다. 마지막 단계에서는 실제로 개선 방안을 도출하는 과정에서 초점을 맞추어야 할 영역과 범위를 한정함으로써 본 작업의 역할을 구체적으로 한정할 필요가 있다.

이후 검토 및 논의 과정을 통해 추구하는 궁극적인 연구 방향은 기초연금의 수급권 변동 관리 대상이 되는 사례를 단순히 부정수급이라는 개인 윤리 차원의 문제로 치환하여 접근하는 것이 아니라 제도 차원에서 관리해야 하는 대상이라는 관점에서 접근하는 것이다. 이에 상술한 논리 구조에 따라 기초연금 수급권 변동 관리 체계 전반에 대한 검토를 수행하였다.

제1절 기초연금 수급권 변동 관리 대상

1. 기초연금 수급권 변동 관리 대상의 정의

기초연금의 수급권 변동 관리 대상은 제도 운용의 근거가 되는 「기초연금법」에 따라 정의할 수 있다. 이에 현행법 조항을 토대로 수급권 변동 관리 대상을 정의하면 다음과 같다. 「기초연금법」 제2조(정의)에 따르면, “기초연금 수급권”이란 “기초연금법에 따른 기초연금을 받을 권리”를 말하며, “기초연금 수급권을 가진 사람”은 “기초연금 수급권

자", "기초연금을 지급받고 있는 사람"은 "기초연금 수급자"로 정의한다. 따라서 "기초연금 수급권" 변동 관리의 대상을 협의 차원에서 정의하면 현재 기초연금 수급권을 가지고 있으며 여타의 이유로 기초연금법에 따른 기초연금을 받을 권리가 변경된 "기초연금 수급자"이며, 광의 차원에서 정의하면 기초연금 수급 여부에 관계없이 기초연금법에 따른 기초연금을 받을 권리가 변동된 "기초연금 수급권자"가 된다.

기초연금 수급권자도 「기초연금법」에 따라 규정된다(제3조(기초연금 수급권자의 범위 등). 먼저, 제3조 제1항과 제2항에 따른 정의로 연령기준은 65세 이상이며, 자산 기준은 소득인정액이 보건복지부 장관이 정하여 고시하는(이하, 선정기준액) 이하인 사람이다. 이때, 선정기준액은 65세 이상인 사람 중 70%가 기초연금을 수급할 수 있도록 정하고 있다. 즉, 기초연금 수급권자는 65세 이상인 노인 중 소득인정액이 선정기준액 이하인 사람이 되며, 이론상 모집단은 만 65세 이상 노인의 70%가 된다. 이러한 범위 설정에 따라 기초연금 수급권 변동 관리 대상은 일차적으로 기초연금 수급자, 또는 기초연금 수급권자 중 기초연금 수급권에 영향을 미칠 상태 변화가 발생한 사람으로 정의 가능하다.

그리고 기초연금법 제3조 제3항에 따라 연령기준과 자산기준을 충족하더라도 제도에서 적용이 제외되는 대상이 규정되어 있는데, 단순화하면 직역연금 수급자와 그 배우자이다. 예를 들면, 공무원연금법, 공무원재해보상법, 사립학교교직원 연금법, 군인연금법, 별정우체국법 등에서 정하는 연금급여나 일시금, 또는 직역재직기간이 10년 이상으로서 연계퇴직연금 또는 연계퇴직유족연금을 수급하는 자나 그 배우자가 해당한다.

이상의 조건을 충족하여 기초연금 수급권자가 된다 하더라도, 「기초연금법」 제16조(기초연금 지급의 정지), 제17조(기초연금 수급권의 상실)에서 정하는 사유가 발생한 경우에도 기초연금 수급권의 변동이 동반되기 때문에 수급권 변동 관리의 대상이 된다. 첫째, 기초연금 지급

이 정지되는 수급권 변동 관리 대상은 기초연금 수급자가 “금고 이상의 형을 선고받고 교정시설(또는 치료감호시설)에 수용되어 있”거나, “행방불명되거나 실종되는 등 대통령령[3]으로 정하는 바에 따라 사망한 것으로 추정[4]되”거나, “국외 체류기간이 60일 이상 지속되는 경우”가 해당한다. 둘째, 기초연금 수급권이 상실되는 경우는 기초연금 수급권자가 “사망”하거나, “국적을 상실 또는 국외로 이주”하거나, 기초연금 적용 제외 대상이 되는 경우, 가령 직역연금 수급권을 획득하였거나, 배우자가 직역연금 수급권을 획득한 경우가 해당한다.

정리하면, 기초연금 수급권 변동 관리 체계를 개선하였을 때 그 대상이 되는 자는 기초연금 수급권자 중 기초연금 수급권과 기초연금액에 영향을 미치는 요인의 변화, 대표적으로는 소득인정액, 소득인정액과 선정기준액[5]의 차이가 있으며, 기초연금 지급 정지 사유 또는 기초연금 수급권 상실 사유가 발생한 자이다. 따라서 기초연금 수급권 변동 관리 체계는 기초연금 수급권자에게 발생한 다양한 상태 변화 중 기초연금 수급권에 영향을 미치는 모든 변화를 확인함으로써 제때에 정확한 급여를 지급하고, 제때에 수급권 변동을 처리함으로써 기초연금의 부적정 지출을 방지하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

2. 기초연금 수급권 변동 관련 현황

2014년 7월 기초연금 제도 도입 이후, 현재까지 약 5년 간 운영되어 오면서 총 수급자 수는 일부 몇몇 시점을 제외하고는 매월 지속해서

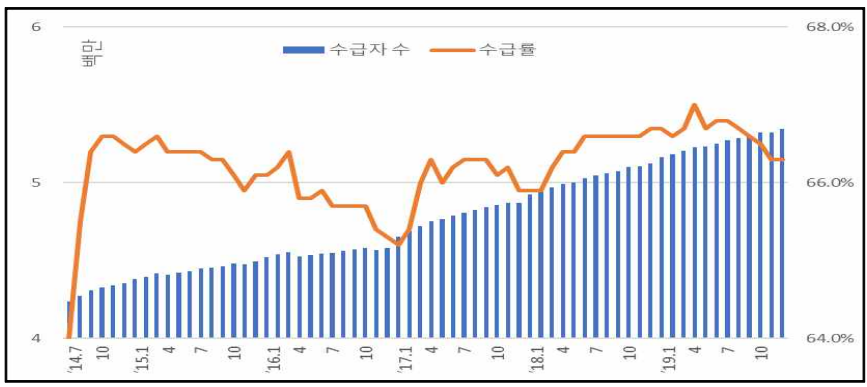
3) 시행령 제18조(기초연금 지급정지 대상)에 따르면, 기초연금 수급자가 실제 거주지를 알 수 없고, 거주불명자로 등록된 경우에 해당한다.

4) 시행령 제18조(기초연금 지급정지 대상)에 따르면, 기초연금 수급자가 신고가 접수된 날부터 보건복지부 장관이 정하는 기간까지 생사를 확인할 수 없는 경우에 그 기간이 만료한 때에 사망으로 추정한다.

5) 동일인이라 하더라도 적용되는 선정기준액은 혼인 상태에 따라서 달라질 수 있다.

증가하는 추세를 보이고 있다. 하지만, 기초연금 수급률은 66% 수준에서 큰 폭의 변화를 보이지 않고 있으며, 제도의 수급자 포착률(take-up rate)[6]은 약 95% 수준을 유지하고 있다(<그림 Ⅱ-1> 참조). 이처럼 수급자 수가 지속해서 증가하고 있음에도 수급률이 답보인 상태는 신규 수급자가 유입되고 있지만, 수급권 변동 사유, 급여 정지 또는 수급권 상실 등이 발생하고 있기 때문이다.

<그림 Ⅱ-1> 기초연금 도입 이후, 수급자 수 및 수급률 변동 추이(월 기준)



주 : 구체적인 수치는 <표 Ⅱ-2> 참조
자료 : 국민연금공단 내부자료

실제로 <그림 Ⅱ-2>는 기초연금 도입 이후, 신규 수급자 발생 수와 수급권 변동에 따른 급여 증액 또는 감액자 및 수급 탈락자 수의 추이를 제시한 것이다. 대개 신규 수급 사례가 수급권 상실 사례에 비해 더 많이 발생하고 있지만, 수급자 사후 관리, 대표 사례로는 수급권 변동

6) 포착률의 일반적인 조작적 정의는 적용대상 인구 대비 실제 수급자의 비중이다. 따라서 기초연금의 경우, 적용대상인구는 목표 수급률인 65세 이상 인구의 70%이기 때문에 기초연금의 포착률은 목표 수급률(70%) 대비 실제 수급률(만 65세 이상 인구 중 기초연금 수급자수의 비율)의 비율로서 만 65세 이상 노인의 70%가 기초연금을 수급하고 있다면 포착률은 100%이다.

관리 행정의 일환인 정기 확인 조사 결과가 반영 되는 시기(매 분기 말)에는 급여 변동이 발생한 기초연금 수급권자와 수급권 상실자의 수가 증가하는 양상을 보인다(<표 Ⅱ-1> 참조). 추가로 2014년 7월 이후, 2019년 12월 말까지 급여 조정 및 중지(수급 탈락 포함)이 발생한 사례를 살펴보면 월 평균 80,529건(감액 25,501건, 증액 33,141건, 중지(탈락 포함) 21,887건)의 수급권 변동 관리 대상이 처리되었다. 여기에서 평균 급여 조정 건수는 기초연금 급여 인상에 따른 급여 조정건이 있었던 시점(2015년 3월, 2016년 3월, 2017년 3월, 2018년 3월, 2018년 8월, 2019년 3월, 2019년 12월)의 급여 인상건수를 제외한 결과이다.

한편, 기초연금은 매해 물가상승률을 지수로 급여를 연계 조정하면서 기준연금액이 상향 조정되고 있다(매해 4월 기준연금액 조정). 그리고 2018년 9월과 2019년 4월, 그리고 2020년 1월에는 기초연금의 보장성 강화 전략의 일환으로 기준연금액(단독 가구 기준)을 20만원에서 25만원으로 그리고 25만원에서 소득 수준에 따라 30만원까지 차등 인상하였다. 따라서 해당 시점에는 전체 수급자에게 급여액 변동 사유가 발생하였으며, 제도 설계에 따른 다양한 요인이 고려되어 급여 수준이 변경 조정되었다. 예컨대, 기준연금액 인상으로 인한 급여 조정 건수는 매해 평균 4,558,783건에 달한다. 즉, 매해 초 관리가 필요한 수급권 변동 사례는 수급자 전수에 가까운 것이다.

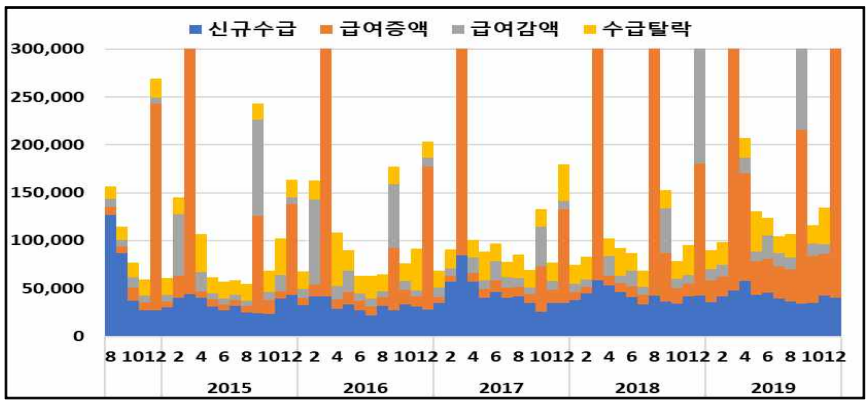
이처럼 현 제도하에서 수급권 변동 관리 대상이 꾸준히 발생하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 기초연금은 도입 이후 목표 수급률 70%를 달성하기 위하여, 매해 신규 유입되는 적용대상자, 즉 연령도래자를 포함하여 선정 기준액을 새로 계산 및 고시하면서 급여액 조정 사유가 발생하고 있다. 둘째, 수급(권)자의 소득인정액 역시 고정된 값이 아니라 매해 또는 매월 변경될 수 있기 때문에 수급권 변동이 동반되며, 소득과 자산 수준은 변동하지 않더라도 기초연금 선정기준액이 변경되거나 근로소득 공제 금액 또는 소득인정액 산식과 관련한 변화가 있는 경우,

수급권 변동이 발생할 수 있다. 셋째, 가구 유형 변경에 따라서도 적용되는 선정기준액이 변경되기 때문에 수급권 변동 사유가 발생할 수 있다. 마지막으로 기초연금 급여액이 물가상승률에 연동되어 상향 조정되거나 기준연금액 상향 조정 등 제도 변경에 따라 수급권 변동이 발생할 수 있다. 즉, 다양한 상황에서 수급권 변동 관리 대상의 수급권 변동 사유가 발생하고 있다.

이상의 실태를 정리하면, 수급권 탈락 및 급여액 조정 등 수급권 변동 사유가 발생하여 실제로 기초연금 수급권이 변동되고 있는 사례가 꾸준하게 발생하고 있으며, 이는 기초연금 수급권 변동 관리 대상이 지속해서 발생하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 또한, 후술하였다시피 여타의 이유로 행정상 파악하지 못한 수급권 변동 사유에 해당하는 수급자들의 규모도 상당수 존재할 것으로 예측할 수 있다. 즉, 아직 발굴하지 못하였으나 이를 확인하고 관리해야 하는 수급권 변동 관리 업무에 대한 행정 소요가 매우 클 것으로 예측되기 때문에 관련 행정 체계를 개선하는 작업은 시급한 정책 과제라 하겠다.

<그림 Ⅱ-2> 제도 도입 이후, 수급권 변동 관리 대상 규모 추이

(단위: 건)



주 : 지면 상의 이유로 Y축을 최대 30만건까지만 표현하였으며, 30만건을 초과하는 구체적인 값은 <표 Ⅱ-1>을 참고해야 함

자료 : 국민연금공단 내부자료

<표 Ⅱ-1> 제도 도입 이후, 수급률 및 수급자 규모 변동 관련 통계

(단위 : %, 명)

연도	월	수급률	총수급자	수급권 변동			
				신규수급	급여증액	급여감액	수급탈락
2014	7	64.0%	4,106,378	–	–	–	–
	8	65.5%	4,219,746	126,755	8,469	8,224	13,387
	9	66.4%	4,292,776	86,968	7,246	6,667	13,938
	10	66.6%	4,315,459	37,507	13,678	10,811	14,824
	11	66.6%	4,326,424	27,362	8,294	7,271	16,397
	12	66.5%	4,333,905	27,083	216,068	6,423	19,602
2015	1	66.4%	4,346,687	30,370	6,288	6,989	17,588
	2	66.5%	4,369,258	40,426	22,473	64,748	17,855
	3	66.6%	4,396,011	43,902	4,239,153	11,222	17,149
	4	66.4%	4,396,177	40,144	7,238	19,665	39,978
	5	66.4%	4,409,931	31,181	7,411	5,957	17,427
	6	66.4%	4,419,341	26,939	6,106	6,569	17,529
	7	66.4%	4,435,961	31,512	6,664	5,470	14,892
	8	66.3%	4,443,421	24,720	6,724	5,882	17,260
	9	66.3%	4,450,712	23,994	102,077	100,228	16,703
	10	66.1%	4,451,598	23,284	14,822	8,119	22,398
	11	65.9%	4,453,061	39,831	7,376	16,789	38,368
	12	66.1%	4,477,850	42,971	95,208	7,255	18,182
2016	1	66.1%	4,491,904	32,836	7,465	9,069	18,782
	2	66.2%	4,513,647	41,535	12,361	89,224	19,792
	3	66.4%	4,536,221	41,705	4,353,798	28,847	19,131
	4	65.8%	4,509,284	29,025	9,613	13,892	55,962
	5	65.8%	4,520,844	33,427	13,196	21,716	21,867
	6	65.9%	4,530,154	27,429	9,699	7,877	18,119
	7	65.7%	4,528,016	21,654	9,225	8,412	23,792
	8	65.7%	4,542,185	32,112	8,849	6,194	17,943
	9	65.7%	4,550,993	27,157	65,422	66,249	18,349
	10	65.7%	4,565,396	33,031	15,512	9,106	18,628
	11	65.4%	4,552,547	31,348	10,549	5,792	44,197
	12	65.3%	4,563,998	28,298	149,079	9,413	16,847
2017	1	65.2%	4,580,541	34,809	6,534	9,315	18,266
	2	65.4%	4,617,838	56,871	6,390	7,850	19,574
	3	66.0%	4,685,418	84,974	4,597,773	32,050	17,394

연도	월	수급률	총수급자	수급권 변동			
				신규수급	급여증액	급여감액	수급탈락
2017	4	66.3%	4,724,292	57,107	9,119	16,509	18,233
	5	66.0%	4,734,014	39,899	9,451	9,210	30,177
	6	66.2%	4,762,381	46,564	12,273	19,972	18,197
	7	66.3%	4,786,198	40,372	10,546	10,521	16,555
	8	66.3%	4,803,474	41,963	9,872	9,212	24,687
	9	66.3%	4,820,223	35,190	9,137	6,313	18,441
	10	66.1%	4,827,439	25,358	47,590	41,830	18,142
	11	66.2%	4,843,432	35,219	13,318	9,118	19,226
	12	65.9%	4,839,722	34,799	97,881	8,666	38,509
2018	1	65.9%	4,857,557	37,723	8,668	8,113	19,888
	2	65.9%	4,878,154	44,813	7,268	7,144	24,216
	3	66.2%	4,917,525	58,656	4,839,844	36,702	19,285
	4	66.4%	4,952,112	53,412	9,669	20,677	18,825
	5	66.4%	4,969,276	46,412	9,215	7,381	29,248
	6	66.6%	4,992,406	40,913	11,729	16,274	17,783
	7	66.6%	5,008,651	33,332	9,978	8,496	17,087
	8	66.6%	5,026,966	42,335	4,927,615	14,801	24,020
	9	66.6%	5,044,133	36,346	50,293	47,265	19,179
	10	66.6%	5,059,856	33,958	16,106	10,199	18,235
	11	66.6%	5,069,965	42,156	12,936	8,531	32,047
	12	66.7%	5,094,713	42,462	137,877	246,813	17,714
2019	1	66.7%	5,110,881	35,971	22,588	11,719	19,803
	2	66.6%	5,128,906	41,613	21,034	12,375	23,588
	3	66.7%	5,158,781	47,908	5,009,478	112,350	18,033
	4	67.0%	5,196,344	58,148	112,008	16,301	20,585
	5	66.7%	5,197,418	43,078	35,165	10,001	42,004
	6	66.8%	5,225,175	45,724	35,405	24,267	17,967
	7	66.8%	5,246,656	39,178	34,380	13,105	17,697
	8	66.7%	5,257,752	36,204	33,586	12,282	25,108
	9	66.6%	5,271,629	33,799	182,182	222,718	19,922
	10	66.5%	5,287,151	35,057	48,713	13,080	19,536
	11	66.3%	5,291,584	42,224	44,151	10,120	37,790
	12	66.3%	5,313,027	40,225	3,943,822	12,228	18,782

주 : 2015년 3월, 2016년 3월, 2017년 3월, 2018년 3월과 8월, 2019년 3월과 12월에는 기초연금액 인상으로 인해 수급권 변동이 있었음

자료 : 국민연금공단 내부 자료

제2절. 기초연금 수급권 변동 관리의 필요성

1. 기초연금 수급권 변동과 부적정 지급

기초연금은 제도 도입 이후 지속 된 외연 확장 과정에서 급여 수준이 상향 조정된 것 뿐만 아니라 70%라는 목표 수급률의 설정으로 수급자 규모도 급격하게 증가하였다. 이에 비례하여 수급권 탈락이나 급여 지급 정지, 급여 감액 및 증액 등 다양한 수급권 변동 사례가 지속해서 발생하고 있으며, 그 수는 점증하고 있다. 또한, 적시에 수급권 변동 관리가 이루어지지 못함에 따라 발생한 부적정 지급, 또는 부정 수급 사례도 다수 적발되는 현상도 동반되고 있다. 게다가 수동적이면서 수급자 규모에 비해 비체계적으로 작동하는 현행 수급권 변동 관리 체계를 고려하면 미확인된 부적정 지급 규모는 더욱 클 것으로 짐작된다.

물론, 부적정 지급 사례의 존재 유무가 반드시 제도가 잘못된 방향으로 오용되고 있다는 것을 의미하지 않는다(임완섭 외, 2017:29~30). 즉, 관련 행정 업무의 효율화와 정보 체계 정교화에 따라 기존에 확인되지 않던 부적정 지급 사례를 발굴한 결과로 해석할 수도 있기 때문이다. 따라서 이러한 지표 값이 체계적으로 산출되었다기 보다는 제도 운영 과정에서 발생하는 관리 차원의 실적 중심 지표라는 한계를 고려할 필요가 있다. 즉, 단순 수리적인 의미를 가질 뿐, 실제 질적인 의미 부여가 가능한 지표로 평가하기에는 논리적인 한계를 가지는 것이다. 왜냐하면 환수가 결정된 부적정 지급 관련 통계는 실제 부정 수급 사례가 얼마나 많이, 또는 광범위하게 발생하고 있다는 것을 보여주는 것이 아니라 수급권 변동 관리 업무 과정에서 얼마나 적발했는지 여부를 보여주는 현황 자료이기 때문이다.

그럼에도 수급권 변동 관련 통계와 환수 사례 관련 현황 자료는 현재 제도 내적으로 부적정 지급이나 부정 수급이 다수 발생하고 있다는 상황의 심각성을 대리한다. 또한 실제 환수 대상이 되는 부적정 지급

사례 모집단에 대한 정보가 부재하며, 일부 사례의 경우에서는 부적정 지급인지 아닌지에 대한 판단 결과의 변동 가능성이 시점에 따라 달라질 수 있다는 점에서 수급권 변동 관리 체계를 개선하고 제도 운영의 정확성을 기해야 할 필요성이 있다.[7] 따라서 이후에는 왜, 어떠한 원리에 따라 기초연금 수급권 변동이 발생하며, 부적정 지급 또는 부정수급으로 전개되는지에 대한 고찰을 통해 기초연금 수급권 변동 관리 체계 개선 작업의 방향성을 수립하고자 한다.

2. 기초연금 수급권 변동 관리 체계 개선의 필요성

기초연금 수급권 변동 관리 체계를 개선해야 하는 이유는 관련한 행정 소요가 급증할 것이라는 사회·경제적 배경에 있다. 예컨대, 향후 평균 수명의 연장과 인구 고령화에 여파로 기초연금 수급자가 급증할 것으로 예상된다. 단순한 예측이지만, 통계청(2019)의 장래인구특별추계에 따르면 65세 이상 고령인구는 2025년 1,000만 명이 넘고 2050년에는 1,901만 명까지 증가할 것으로 전망되고 있다. 따라서 산술적으로 기초연금 수급자 규모 역시 2025년 700만 명에 근접할 것으로 추정되며 2050년에는 최대 1,330만 명에 달할 것으로 보인다. 때문에 수급권 변동 사례 역시 비례해서 증가할 것으로 판단된다. 이에 기초연금 수급권 변동 관리 체계를 선제적으로 개선하여 효율적이면서도 효과적으로 제도를 운영 할 필요성이 매우 크다.

하지만, 현행 기초연금 수급권 변동 관리 체계는 다양한 차원에서 제기능을 수행하지 못하고 있다. 이러한 판단은 상당수의 부적정 지급 사례가 확인되어, 환수 처리되었으나, 그 사유가 수급자에 의한 부정

7) 일례로 매우 미미한 수준에서 선정 기준액을 초과하는 소득·재산의 증가가 발생한 경우, 해당 변화가 연말에 발생한다면 발생 즉시에서는 부적정 지급 사례에 해당하지만 익년 선정 기준액이 상향 조정되어 적정 지급 대상이 될 수 있기 때문이다.

수급보다는 행정기관이나 실무 담당자의 오류나 착오라는 점에 근거한다. 또한, FGI 결과에서도 알 수 있듯이 현행 기초연금 수급권 변동 관리 체계 및 관련 행정을 개선할 필요성이 크다는 점에 대해서는 지자체나 공단 담당자들 사이에서는 이견이 없다. 따라서 본 연구에서 초점을 맞추는 "부적정 지급"이라는 상태는 제도 공급자의 관점에서 정의한다.

이처럼 수급권 변동 관리 대상을 부정수급과 같이 수급자 측면에서 정의하고 있는 여타의 선행연구들과 달리 제도 공급자 측면에서 다루고자 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 부적정 지급 사례의 특성상 반드시 부정수급이라는 윤리적 차원의 문제로 치부하기에는 어려움이 따른다. 가령, 수급권 변동 사유가 발생하였음에도 불구하고 적시에 관리되지 않아 부정수급으로 적발되었다 하더라도 해당 행위의 동기를 선의와 악의로 구분 짓는 것이 불가능하다. 왜냐하면 부적정 지급 사례의 발생 원인이 수급자의 실수 때문인지, 또는 고의를 가진 부정한 행위인지에 대한 판단이 불가능하고, 개인의 무지나 기관의 감시나 감독이 미비한 결과인지를 구분하기가 현실적으로 어렵기 때문이다(McKeever, 1999). 또한, 수급권 변동 사유가 발생한 대다수 수급자들의 경우, 제도에 대한 정확한 정보를 가지고 있지 못한 경우가 많기 때문이다(Dean & Melrose, 1997: 104). 즉, 다수의 부정수급 사례의 원인이 정보의 부족이거나 오류 있는 정보일 가능성이 존재하는 것이다(Walsh & Marston, 2010).

그리고 부정수급으로 적발된 사례에 대한 행정 제재도 실제 해당 행위의 심각성과 부합하지 않다는 점도 단순히 윤리적인 차원에서 옳고 그름의 문제로 평가하기 어려운 부분이다(McKeever, 2012). 앞서 살펴본 바와 같이 현행 기초연금 제도에서 환수가 결정된 부적정 지급(또는 부정수급) 사례 중 환수 사유가 기타인 대다수의 경우 엄격하게 법률을 적용한다면 부정수급으로서 처벌의 대상이다. 하지만 실제 정책 시행 과정에서는 부정수급으로 간주하고 보장비용 환수 처리를 하기 보다는

대개의 경우, 반환명령 처리함으로써 적법한 처벌 수위에 대한 기준이 불명확하다.[8)]

그 이유는 생계가 위협 받는 상황에서 필요에 따른 부정 수급은 자신(과 피부양자)에 대한 책임을 다하는 행위가 될 수 있기 때문이다(D`Arcy, 2008). 즉, 기초연금과 같이 빈곤 취약 집단을 대상으로 하는 제도의 경우에는 그 특수성이 고려될 필요가 있으며, 이는 관계 법령에서도 인정되고 있다.[9)] 또한, 부적정 지급 사례에 대한 환경이나 상황을 고려할 때, 법률의 엄격한 적용이 오히려 제도 본연의 목적을 헤치는 경우도 존재한다(Green, 2011). 물론, 이 경우라 하더라도 제도가 수급권 변동을 정확하게 포착 및 관리 할 수 있도록 정치하게 설계되어 있다면 부적정 지급 사례가 발생하지 않을 수 있다. 즉, 개인의 동기에 따른 부정수급은 제도의 허점으로 인해 야기되는 부적정 지급 사례라는 점에서 제도 차원에서 대응책을 마련함으로써 해결 가능하다.

그럼에도 기존의 수급권 변동 관리 방안을 모색한 연구들은 다음과 같은 한계로 실효성 있는 대안을 도출하지 못했다(권오성 외, 2013; HMRC & DWP, 2010; Walsh & Marston, 2010). 예컨대, 수급권 변동 특히, 부정수급 문제를 다루는 경우, 대개 부정수급 사례로 적발된 수급자를 부적정 지급의 주된 원인으로 간주하고 있다. 때문에 부정수급 발생 원인에 대한 분석의 초점이 개인의 동기나 행동과 같은 행태적 요인에 치중하게 되면서 부정수급의 문제가 개인의 일탈이나 도덕적 해이와 같은 문제 행위로 단순화 되는 결론으로 획일화 되는 경향을 따른다. 따라서 이들 연구에서 제시하고 있는 부정수급 해소 목적의 정책

8) 4장에서 구체적으로 다룬바와 같이 현행 법률 하에서 기초연금은 부정수급에 따른 보장비용 환수만 가능하다(보건복지부, 2017: 202-217). 하지만 현실에서는 많은 경우, 법적 근거가 없는 반환 명령 처리도 이루어지고 있다. 가령, 2014년 7월부터 2019년 12월까지 환수 결정된 총 196,763건 중 194,622건(98.9%)가 반환명령 처리되었으며, 2,141건(1.1%)가 보장비용징수 처리되었다.

9) 관련된 구체적인 내용은 Ⅴ장에 설명하였다.

제언은 일반적으로 부정수급을 저지르는 개인의 특성을 분석하고, 이를 토대로 부정수급 위험군을 특정한 뒤, 부정수급자를 발굴함으로써 문제를 색원할 것을 주문하고 있다.

하지만 부적정 지급 사례가 법령이나 행정적인 요인으로 인해 발생할 가능성이 크다는 데서 부적정 지급 사례를 수급자 개인의 문제가 아닌 제도 차원의 문제로 다루어야 할 필요가 크다(감사연구원, 2011; Gilliom, 2001; HMRC & DWP, 2010). 첫째, 제도 자체의 복잡한 설계로 인해 수급권 변동 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 주로 절대다수의 수급자를 대상으로 하면서 수급자 선정 기준이 자주 변경되고 이로 인해 빈번한 수급권의 변동이 발생하는 제도가 이에 해당한다. 특히, 수급자 선정을 위해 자산조사를 수행하는 제도일수록 급여 신청자들에게 많은 행정 부담을 전가하면서 부적정 지급의 발생률을 높이는 경향이 있다. 예컨대, 자산조사를 채택하고 있는 제도인 경우, 수급자들은 최초로 수급 신청을 한 이후에도 지속해서 자신의 소득이나 자산 수준이 변경될 때마다 신고할 의무를 가진다. 하지만 대개 신고 절차가 복잡하다거나 신고 사항에 대한 대상자의 이해가 부족한 경우가 많은 경우가 많다. 따라서 수급권에 영향을 미치는 변화에 대한 신고가 적시에 정확하게 이루어지지 않아 수급권 변동이 제대로 관리되지 않을 위험이 크다. 또한, 수급 자격이나 급여액의 결정과 관련한 규정이 복잡하고 비일관적이기 때문에 부적정 지급이 야기되는 경우가 있다. 가령, 기초연금의 경우에는 국민연금의 A급여액에 따라 기초연금액이 감액 지급되고 있어 국민연금 A급여액 변경에 따른 수급권 변동이 발생하고 이러한 사항이 적시에 적용되어 급여액을 조정하지 않는다면 제도 차원에서는 부적정 지급 사례가 되고, 개인 차원에서는 부정수급자가 되기 때문이다. 또, 소득인정액을 계산할 때 지역별 차이가 발생함에 따라 수급자의 의도나 실제 소득이나 재산 상의 변화 없이도 수급권 변동사유가 발생하면서 부적정 지급 사례가 되는 실례도 있다.[10)]

둘째, 행정력이 미흡한 경우이다. 기초연금과 같이 목표 수급률을 설정하고 자산조사 방식에 따라 수급 여부를 판단하는 제도의 경우, 적절한 수급대상자를 정확하게 선정하고 이들에게 적확한 급여를 지급하기 위해 필요한 인적 정보, 소득 및 재산 관련 정보 등이 필요하다. 때문에 제도를 운용하는 행정 기관에서는 수급권 여부를 판정하고 수급자의 수급권 변동 여부를 파악하기 위해서는 해당 정보를 단순히 다루는 것 이상으로 제도에 대한 이해 및 정확한 지식이 요구된다. 하지만 정확한 자산조사를 위해 요구되는 정보가 매우 많고 복잡하고, 적용대상의 특성 상 소득 발생의 계절성 및 일시성으로 인해 일부 정보가 누락 또는 정확하게 신고되지 않을 수 있어 부정수급이 발생할 개연성이 크다. 그리고 해당 정보가 부정확한 경우, 이를 적시에 확인할 수 있는 인력 역시 요구된다. 하지만 현실에서는 이를 위한 인력이 부족하거나, 실무자들의 업무 이해도가 부족하여 부적정 지급 사례가 발생하는 경우가 있다. 가령, 현재 급여 신고 및 정확한 예시라고 할 수는 없지만 기초연금 환수 결정건의 다수가 업무 착오에 기인한다는 점을 고려할 때, 현시점에서는 기초연금을 효율적이면서도 효과적으로 운용할만한 행정력이 미흡하다고 엄격히 판단할 수 있을 것이다. 게다가 현재와 같이 담당 실무자의 잦은 보직 이동으로 업무의 연속성이 낮아 경력을 쌓을 수 없는 기관 구조에서는 자연스레 업무 전문성을 기를 수 없어 이에 따라 발생하는 업무상 오류가 증가할 수 있다.

마지막으로 담당 부서가 세분화 되어 있고, 복잡한 기관 구조와 기관 간의 느슨한 연계망의 설정은 제도 차원에서 수급권 변동 관리에 효과적으로 대응하지 못하게 하는 매우 결정적인 장애 요인이라 하겠다.

10) 대표적으로는 지난 2019년 9월 23일 mk뉴스 기사에 따르면, “공시가 급등에 따라 수급자 1만 6천여명의 수급권을 박탈당하는” 경우가 발생하였다. 그리고 동년 3월 25일 중앙일보에서는 “기초연금 못 받는 과천 노인, 서울·인천 이사면 월 16만원”이라는 기사를 통해 기준의 비일관성에 따라 특정 지역에서는 수급이 불가능하지만 어떤 지역에서는 다른 어떤 변화가 없었음에도 불구하고 수급이 가능한 점을 지적하였다.

왜냐하면 본 연구에서 지속해서 지적하겠지만 기초연금과 같이 운영 체계가 지자체와 공단으로 이원화되어 있으며, FGI에서 확인된 바와 같이 두 운영 체계 간 유기적이지 못한 연계망은 부적정 지급 사례를 적시에 다루지 못할 뿐 더러 수급자의 부정 수급에도 매우 취약한 구조라 하겠다. 가령, 수급권 변동을 관리하기 위한 전산 자료를 다루고 확인조사를 의뢰하는 지자체 통합조사팀과 이에 대한 확인조사를 직접 수행하도록 업무를 위탁받은 공단 간 관련 업무를 원활하게 수행하기 위한 의사소통 방식이 부재하거나 부실한 현재 상황에서 기초연금 부적정 지급을 적시에 관리하는 것은 매우 지난한 과업이기 때문이다.

이상에서의 논의를 정리하면 부적정 지급의 발생 원인에 대한 설명은 결과적으로 제도 설계를 얼마나 정교하고 체계적으로 하느냐에 따라서 부정적 지급이 발생할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있음을 이론화하고 있다. 즉, 일부 문제가 될 수 있는 부정수급자라 하더라도 제도가 이를 방지하고 적절하게 관리할 수 있을 정도로 정치하게 설계되었다면 개인이 아무리 부정수급을 저지를만한 동기를 가지고 있더라도 현실적으로 불가능해질 수 있는 것이다.

더욱 유의할 사항은 기초연금 제도의 경우 부적정 지급 사례를 유발할 수 있는 행정기관 요인과 제도 요인 특성을 모두 지니고 있다는 점이다. 또한, 부적정 지급에 취약할 수 밖에 없는 제도 본연의 특성, 복잡한 제도와 미흡한 행정력, 비효율적인 관리 주체 간 연계성 등 을 고려할 때, “기초연금 수급권이 어떤 경우에 변동 가능하며, 이를 적시에 적절하게 관리하기 위해서는 어떤 방식의 제도적 접근이 이루어져야 하는가?”에 대한 검토가 본 연구의 주요한 목적이라 하겠다.

3. 수급권 변동 관리 대상 사례와 처분

기초연금의 수급권은 수급(권)자 개인(과 배우자)의 거주지역, 소득·

재산 등 상태 변화 및 인적 사항에 따라 결정된다. 이때, 관련 상태 변화에 따라 수급권이 적시에 변동 관리되지 않으면 부적정 지급 사례로 변이할 개연성이 발생한다. 즉, 수급권은 수급자격 내, 또는 수급자격 간 이동 중 발생 가능하고, 그 구체적인 경로는 <그림 Ⅱ-3>과 같다. 수급자격은 수급여부와 적정여부의 2가지 축으로 구성되며 적정수급(1사분면), 부적정 수급(2사분면), 부적정 비수급(3사분면), 적정 비수급(4사분면) 등 으로 구분 가능하다(Klevin & Kopczuk, 2008; 2011; 임완섭 외, 2017).

Ⅰ영역의 수급권은 '적정 수급' 상태로서 제도 설계상 수급 자격의 타당성을 확보한 경우이다. 다만, 이때 개인의 상태 변화로 인해 부적정 수급 상태로 이동이 가능하며, 적정 수급 상태를 유지하더라도 급여 수준이 변하는 등의 수급권 변동이 가능하다. 만약 적정 수급 상태 내에서 수급권 변동이 발생하는 경우에는 수급권은 유지되나 제도 오류로 인해 적합한 급여를 지급하지 못하는 상태로 급여 수준의 변경이 요구된다. 그리고 부적정 수급 상태로 전환되는 경우에는 수급자 개인이 고의로 신고를 하지 않아 수급권 변동 처리가 되지 않은 부정수급(기망, Type Ⅱ)의 상태, 또는 제도 오류로 인해 수급권 변동 관리가 적시에 이루어지지 못한 과오수급(오류, Type Ⅱ)의 상태가 되어 수급권 탈락 상태로의 전환이 요구된다. 이때 수급권 탈락이 확정되면 부정수급의 경우에는 환수 결정시 보장비용환수 결정이 내려지며, 과오수급인 경우에는 반환명령 결정이 내려지고 있다.[11)]

Ⅱ영역의 수급권은 '부적정 수급' 상태로 제도 설계상 수급 자격이 부여되지 않아야 하지만 여타의 문제, 기망이나 제도 오류로 인해 수급

11) 현행 기초연금제도는 법령상 보장비용환수만 가능하며, 반환명령은 불가능하다. 하지만 절대 다수의 기초연금 부적정 지급의 사유가 담당자 착오와 같은 행정기관 및 제도 요인에 의해 발생하고 있으며, 실제 업무 처리 과정에서는 반환명령으로 처리되고 있다는 점을 고려, 사실적 필요에 의해 법 규정을 개선할 필요가 있다. 이와 관련해서는 5장에서 구체적으로 다루었다.

권이 부여된 상태이다. 즉 급여의 부적정 지급이 이루어지고 있기 때문에 수급권 변동 관리가 이루어질 필요성과 시급성이 가장 큰 상태라 하겠다. 다만, 이 경우에도 개인의 상태가 변경되어 적정 수급 상태로 전환 될 수 있는 개연성이 있어 수급권 변동 관리와 관련한 시점의 문제가 발생할 여지를 내포하고 있는 상태이다. 이 경우 수급자는 대개 수급권과 관련한 개인의 상태 변화가 발생하자마자 즉시 신고하여야 하고, 운영 기관이 확인조사 과정을 거쳐 그에 따라 알맞은 처분-주로 수급권 탈락으로서 적정 비수급 상태로의 전환-을 내리게 되는데, 이 일련의 과정이 수급권 변동 관리 업무의 일환이 되는 것이다. 그리고 부적정 수급 상태라 할지라도 개인(또는 배우자)의 상태가 변경되어 적정 수급 상태로 전환될 여지도 있다. 이 경우에는 적시에 수급권 변동 관리가 되지 않은 상태가 지속되어 별다른 관리가 되지 않은 상태에서 개인의 수급자격만 변경되는 것으로서 제도 설계 상 허점이 되는 경우이다. 따라서 수급(권)자가 부적정 수급 상태에 있는 경우에는 최대한 빠른 시일 내에 적절한 행정 관리가 진행될 필요가 있다.

Ⅲ영역의 수급권은 '부적정 비수급' 상태로 제도의 적용 대상이 되지 않거나, 적용대상이라 하더라도 수급자격 선정 기준에 부합하지 않는 경우에 해당한다. 그러나 이 경우라 하더라도 개인(또는 배우자)의 상태가 변할 수 있고, 이러한 변화로 인해 수급 자격을 충족하게 되었을 때 적절한 변동관리가 되지 않는다면 적정 비수급 상태로 전환되면서 사각지대에 위치할 확률이 높아진다. 따라서 이들을 대상으로도 지속적인 사후관리가 진행될 필요성이 있다. 이에 기초연금 제도를 운영하고 있는 보건복지부와 국민연금공단은 지속적인 제도 신청 안내 및 홍보 업무를 수행하고 있으며, 신청 후 탈락자들에게 향후 사후관리가 될 수 있도록 "수급희망 이력관리제도"를 도입하여 운영하고 있다.

Ⅳ 영역의 수급권은 '적정 비수급' 상태로 수급 자격을 충족하고 있음에도 불구하고 여타의 이유로 급여를 신청하지 않거나(비신청, Type

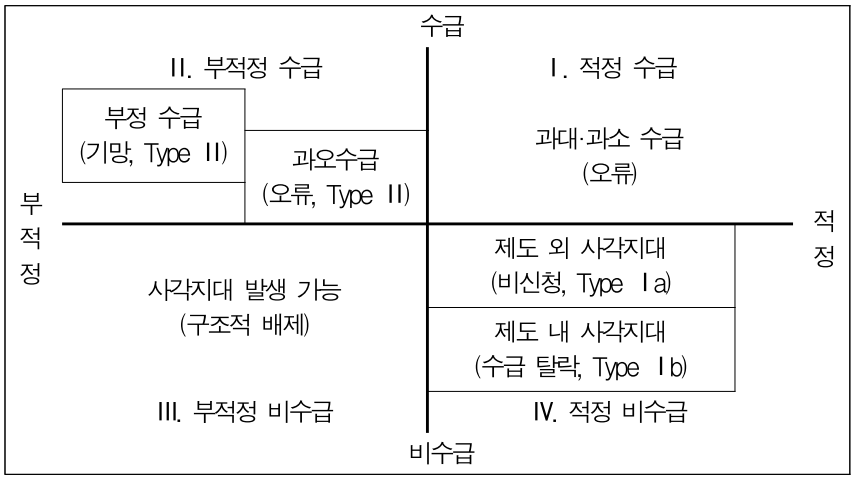
1a), 프로그램 설계상 오류 또는 행정기관 차원의 행정력 미흡으로 인해 수급 자격이 있는 개인이 급여를 신청하고도 수급권을 부여받지 못한(수급 탈락, Type 1b) 상태이다. 즉, 제도 차원에서 볼 때 사각지대에 해당한다. 따라서 제도 본연의 목적을 고려할 때, 다른 어떤 경우보다도 더 시급히 발굴하여 수급권을 부여할 필요성이 있는 대상이라 할 수 있다. 가령, 제도 내 사각지대에 해당하는 수급 탈락자들에게는 신청자에 한해 “수급희망 이력관리제도”를 통해 수급권 확보가 예상되는 경우에는 대상자에게 수급 가능성이 있음을 통보하고 재신청을 유도하고 있다. 하지만 제도 외 사각지대에 위치한 비신청자들에게는 별다른 관리 지침이 없다는 점에서 이들을 대상으로 신청률을 제고하고 수급권을 부여할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이처럼 기초연금 제도 차원에서 수급권 변동 관리 대상 사례는 매우 다양한 차원에서 발생할 수 있다. 따라서 수급권 변동 관리 업무의 대상을 단순히 부정 수급으로 한정하는 경우에는 다양한 차원에서 각기 다른 이유로 수급권 변동 사유가 발생하였음에도 적시에 관리하지 못해 적절한 관리가 이루어지지 못할 위험이 커진다. 때문에 수급자 개인의 고의나 부주의로 인한 부정수급 방지를 목적으로 하는 수급권 변동 관리는 불완전한 정책이라는 한계에 봉착할 수 밖에 없다.

이에 수급권 변동 관리 대상인 개인보다는 수급권 변동 관리 체계에 초점을 맞추고 그 대상을 적시에 발굴 및 효율적으로 관리하기 위한 정책 마련에 집중하고자 한다. 구체적인 예로는 다양한 수급권 변동 사례 중 제도 내에서 발생하고 있는 Ⅰ영역과 Ⅱ영역의 수급권 변동 사례를 관리하는 제도가 해당한다. 이는 제도의 부적정 지급 문제 해소 방안으로서 부정수급에 초점을 맞추는 기존 연구의 한계를 보완하고 제도 운용 체계를 개선함으로써 부적정 지급을 적확하게 관리하기 위한 수급권 변동 관리 방안을 모색하기 위함이다. 또한, 추가로 Ⅳ영역에 위치하고 있는 경우, 즉 급여 수급 요건을 충족하게 된 수급 탈락자를 부적정 비

지급 사례로 간주하고 이들의 수급권 변동을 효율적이면서 적확하게 관리 하기 위한 방안도 살펴보았다.

<그림 Ⅱ-3> 수급권 변동 대상 및 사유



출처 : Klevin & Kopczuk(2008; 2011)와 임완섭 외(2017)를 토대로 재구조화

제3절. 기초연금 수급권 변동 관리 행정[12)]

1. 수급권 변동 관리 체계 개선 논의를 위한 검토 범위

기초연금의 수급권 변동 관리 체계 개선 방안을 도출하기에 앞서 고려할 지점은 연구에서 초점을 맞출 영역의 범위를 어디까지 설정할 것인가이다. 앞서 살펴본 바와 같이 기초연금 수급권 변동 관리의 대상은 기초연금 수급권에 영향을 미치는 상태의 변화가 발생한 기초연금 수급(권)자이다. 그리고 이들을 관리하기 위한 행정은 연령도래자 및 미수급

12) 본 절은 “보건복지부(2020) 기초연금 사업안내”와 “국민연금공단(2020) 2020년 직무교재: 기초연금”, "국민연금공단 기초연금실(2020a) 2020년 기초연금 실무편람“의 내용, 그리고 국민연금공단 내부 통계자료를 참고하여 작성하였음을 밝힌다.

자 대상 상담 및 신청 안내를 위한 연락 단계에서부터 실제 기초연금 신청 단계, 그리고 수급권 조사 및 지급·결정, 사후관리, 마지막으로 수급권 결정 및 변동에 따른 이의 신청 단계 등 기초연금 제반 업무 전반에 걸쳐져 있다. 따라서 기초연금 수급권 변동 관리 행정은 기초연금 제도 운용에 관계된 모든 업무라 할 수 있다.

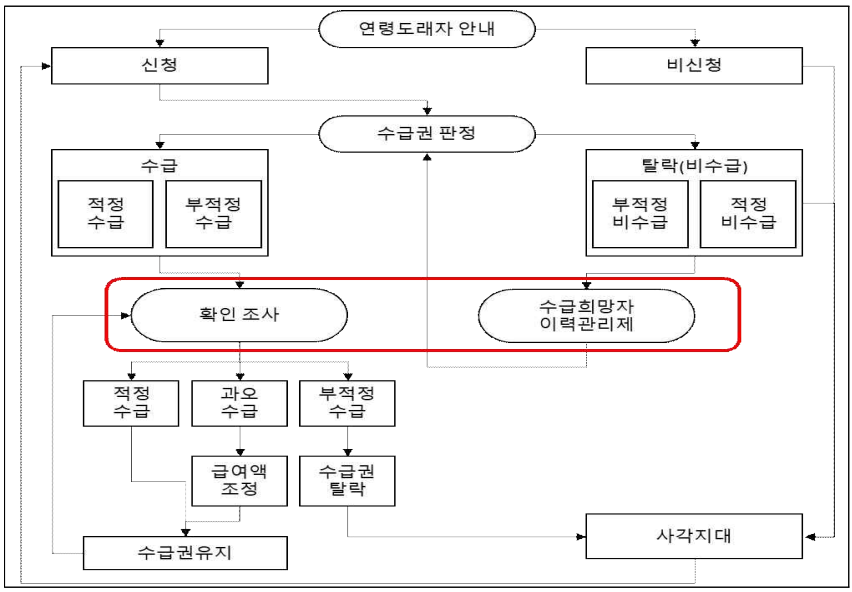
논리적으로 기초연금 수급권 변동 관리 체계를 개선하기 위한 작업은 기초연금 제도 운영에 영향을 미치는 법 규정부터 행정 절차에 관계된 내용 전체를 다루어야 한다. 하지만 모든 내용을 다루기 위해서는 광범위한 내용을 검토해야 하기 때문에 현실적으로 심도 깊은 논의로 이어가기 어려운 한계를 노정한다. 또한, 여기에서 구체적으로 다루지는 않겠지만, 곧 도입될 "차세대 사회보장정보시스템"이 구축되어 운용되면,[13] "복지멤버십(가칭)" 제도나 "복지 재정 지킴이(가칭)" 제도를 통해 본 보고서에서 다루고자 하는 기초연금 수급권과 관련한 많은 부분의 한계나 문제들이 해소될 것으로 보인다(박선미·추병주, 2017; 한국개발연구원·한국정보화진흥원·동국대학교, 2018). 따라서 현 시점에서 기초연금 수급권 변동 관리 체계를 개선하기 위한 작업은 실제 전산 시스템으로 자동화되기 어려운 부분, 즉, 대인 또는 대면 업무가 필수로 요구되는 영역에 초점을 맞출 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 우선 제도 내 수급권 변동 관리 사례, 즉 수급자 중 수급권 변동 사유가 발생하여 부적정 지급에 해당하는 경우에 초점을 두고 추가로 수급희망 이력관리제도를 신청한 탈락자 중 급여 수급 요건을 충족하게 된 경우를 다루고자 한다. 구체적인 행정 절차상으로는 수급권 판정 이후 단계부터 사후관리 단계까지를 검토 영역으로

13) 보건복지부 내부자료에 따르면(보건복지부, 2020.6.1.), 차세대 사회보장정보시스템은 20201년 9월부터 복지멤버십 서비스, 온라인 신청 확대 등 일반 국민을 대상으로 한 기능을 일부 조기 개통한 뒤, 2022년 1월부터 복지 신청 창구를 확대하고 반자동 조사·결정 및 확인조사 업무를 개편하는 등 추가 기능을 개통할 예정이며, 2023년 1월부터는 관계된 모든 기능을 개통할 예정이다.

설정하고 이와 관련한 법 규정과 관리주체 이원화에 다른 거버넌스 구조 및 행정 업무의 개선 방안을 모색하였다. 주요 개선 업무 영역은 <그림 Ⅱ-4>에 표시한 바와 같이 확인조사 영역과 수급희망 이력관리 영역이 해당한다.

<그림 Ⅱ-4> 기초연금 수급권 변동 관리 절차 중 주요 검토 범위



2. 수급자 사후 관리[14)]

기초연금은 일단 수급자로 판정되어 급여 지급이 결정되었더라도 거

14) 여기에서 "사후관리"는 「기초연금법」"제4장 기초연금 수급자 사후관리"와 관련된 일련의 행정 절차를 의미한다. 즉, 사후관리라 함은 수급권 판정 이후 수급권이 종결되는 시점까지 수급권 변동 관리를 위한 관련 행정 절차를 지칭하는 개념으로서 사회복지통합관리망(행복e음)에 등록되어 있는 수급자를 대상으로 한 수급권 변동 관리 및 부적정 급여에 대한 조사, 수급권 및 급여액 조정 등 관련 행정 절차가 해당한다(최현수 외, 2011: 71-72). 따라서 수급권 변동 관리를 위한 업무를 총칭하는 개념이 사후관리라 하겠다.

주지, 가구구성, 소득·재산, 직역연금 수급권, 국민연금 급여액과 A급여액, 주소지 변경 등 다양한 상태 변화에 따라 수급자격과 급여액 등 수급권이 수시로 변동 가능한 제도이다. 때문에 수급권 판정 관련 정보의 변동 사항을 지속해서 확인함으로써 적시에 수급권 변동 관리를 할 필요가 있다. 수급자 변동 관리의 여부는 수급자의 신고나 지자체 및 공단의 -정기 또는 수시-확인조사 등의 사후관리 업무를 통해 확인된다.

1) 본인(수급자) 신고에 따른 수급자 사후 관리

기초연금 수급자는「기초연금법」제18조(신고)[15]에 근거, 본인의 기초연금 수급권에 영향을 줄 수 있는 상태 변화를 인지한 경우 해당 변화를 신고하여야 한다. 일례로 인적사항이나 소득·재산사항, 국민연금 관련 사항 등의 변동이 발생하고 30일 이내에 그 사실을 수급자의 주소지 관할 읍·면 사무소나 동 주민센터, 또는 전국 국민연금공단 지사에 신고하여야 하며,[16] 경우에 따라 신고의무자가 대리 신청할 수 있다. 이때 수급권 변동 종류와 관련된 신고 사항을 정리하면 다음의 <표 Ⅱ-2>와 같다.

먼저, 수급권은 유지되나 급여액이 조정, 즉 기초연금 급여액이 증감되는 경우가 있다. 이러한 경우는 대개 사실(이)혼을 포함한 혼인관계

---

15) 「기초연금법」 제18조(신고) ① 기초연금 수급자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 30일 이내에 그 사실을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 제2호(제17조제1호에 해당하는 경우로 한정한다)의 경우에는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제85조에 따른 신고의무자가 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

② 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제85조에 따른 신고의무자가 같은 법 제84조에 따라 기초연금 수급자의 사망신고를 한 경우에는 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따른 신고를 한 것으로 본다. <신설 2016. 2. 3.>

16) 국민연금공단이 수급자의 신고를 접수한 경우에는 관련된 필수 제출 서류를 수급자의 주소지 관할 읍·면·동에 즉시 등기 우편으로 송부하여야 한다.

변화, 배우자의 사망, 주소지 변경, 국민기초생활보장이나 장애인 연금 수급권 발생 및 소멸, 또는 소득·재산 정보의 변경, 국민연금 관련 사항 변경으로 인해 급여액이 감액 또는 증액 되는 사례에 해당한다.

다음으로 수급권 상실 또는 급여 지급이 정지되는 경우가 있다. 예를 들어 수급권 상실과 관련된 신고사항은 수급자가 사망하였거나,[17] 국적을 상실하거나 국외로 이주한 경우, 직역연금 수급권이 발생하였거나 관련된 상태 변화가 있는 경우, 주민등록번호가 만 65세 미만으로 정정된 경우이다. 급여 지급 정지와 관련된 신고사항은 금고 이상의 형을 받아 교정시설에 입소하거나 국외 체류, 또는 행방불명·실종 등의 사유가 발생한 경우이다.

마지막으로 수급권 중단 사유의 소멸로 지급이 재개되는 경우가 있다. 이때 관계된 정보는 금고 이상의 형을 선고 받고 교정시설 또는 치료감호시설에 입소하였다고 퇴소하는 경우, 60일 이상의 국외 체류 이후 귀국한 경우, 행방불명 또는 실종되었다가 발견된 경우 등이다.

시·군·구 등 지자체별 통합조사팀은 수급자의 수급권에 영향을 줄 수 있는 신고 사항을 접수하면 일단 신고 접수 일부터 30일 이내에 수급권 변동 여부를 결정하여 그 결과를 통지하여야 하며, 추가로 확인조사를 진행할 필요가 있어 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그 사유를 명시하여 접수한 날부터 60일 이내에 수급권 변동 내용을 결정하고 통지하여야 한다. 통지 방법은 원칙상 서면으로 결정내용을 구체적으로 밝혀 지체 없이 통지하여야 하나, 수급희망자 및 수급권자의 신청이 있는 경우에는 문자메시지서비스(SMS)나 전자우편(e-mail), 전화 등 전자매체를 통해 통지도 가능하다.

17) 수급자가 사망한 경우에는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제85조에 따라서 사망신고의무자인 동거하는 친족 또는 동거자 등이 신고를 하여야 한다.

<표 Ⅱ-2> 수급권 변동 사유별 신고사항

구분	신고사항
급여액 조정	결(이)혼 또는 사실(이)혼, 배우자 사망, 주소지 변경*, 소득·재산 사항**, 국민연금 관련 사항***, 국민기초생활보장·장애인연금 수급권 발생 및 소멸, 등
수급권 상실	사망****, 국적상실, 국외(해외) 이주, 주민등록번호 정정, 직역연금 수급권***** 발생·변경, 등
지급 정지	교정시설 입소(금고 이상의 형), 국외체류, 행방불명, 실종 등
지급 재개	교정시설 또는 치료감호시설 퇴소, 60일 이상 국외 체류 이후 귀국, 행발불명 또는 실종 후 발견된 경우 등

주 : 수급권 변동 사유별 신고사항은 확인조사에 따른 수급자 사후 관리에서도 동일하게 적용되며, 이때는 신고사항이 아니라 공단의 확인조사에 따른 조사대상 내용임

* 주소지 변경 사항은 「행복e음」으로 실시간 확인 가능

** ①취업·퇴직·휴직·실직·복직 등 근로상태의 변경에 따라 근로소득이나 ②사업자등록, 휴업·폐업 등 사업상태의 변경에 따라 사업소득이 새로 발생·증가·감소 또는 소멸된 경우, ③예금·(비상장주식을 포함한)증권·채권·(주택·농지연금을 포함한)연금상품 등의 구매 및 환매에 따라 이자소득 및 연금소득이 새로 발생하거나 소멸된 경우, ④공적이전소득의 수급권이 발생·소멸된 경우, ⑤재산을 취득하거나 전부 또는 일부를 처분하여 소득과 재산 간 인정소득이 변경된 경우, ⑤기초연금의 지급계좌가 변경된 경우

*** 「국민연금법」에 따른 자격 및 국민연금 급여액의 변동이 있거나, 연계연금 수급권자의 경우 직역연금 수급액이 변동한 경우

**** 사망의 경우, 「가족관계의 등록에 관한 법률」제85조에 따른 신고의무자가 신고

***** 수급자 또는 그 배우자에 관한 직역연금의 모든 급여(퇴직급여·장해급여·유족급여)에 대한 정보

자료 : 보건복지부(2020)을 토대로 저자 작성

2) 확인조사에 따른 수급자 사후관리[18)]

수급자 사후관리를 위한 확인조사는 「기초연금법」 제11조(조사·질문 등)[19)]에 근거하여 수행된다. 이때 확인조사는 중점관리 수급자 조사로

18) 확인조사 관련 내용 중 구체적인 사항은 국민연금공단 기초연금실(2020a)와 국민연금공단 기초연금실 내부자료(국민연금공단 기초연금실, 2020b)를 토대로 작성하였음을 밝힌다.

대표되는 정기 확인조사와 지자체 담당자 요청에 따른 수시 확인조사로 구분된다. 정기 확인조사의 중점관리분야는 총 7종으로 유형별 확인조사 대상은 사실혼, 사실이혼, 거주불명등록 수급자, 타인계좌입금 수급자, 배우자 부재 여부 확인, 외국국적 배우자, 고령수급자 수급권 확인 등이 해당하며, 보건복지부 연간 조사계획에 따라 정기적으로 진행된다. 수시 확인조사는 정해진 규정 없이 조사 소요가 발생하게 되면 지자체 담당자가 직접 수행하거나 지자체 담당자의 요청에 의해 공단 직원이 수행하고 있다. 확인조사 유형별 대상 및 조사 내용을 정리하면 <표 Ⅱ-3>과 같다.

<표 Ⅱ-3> 확인조사 유형별 대상 및 조사내용

<table>
<tr><th>유형</th><th>구분</th><th>확인주기</th><th>구축시기</th><th>처리기한</th><th>조사내용</th></tr>
<tr><td>사실혼</td><td rowspan="6">정기
/
수시</td><td rowspan="2">연1회</td><td rowspan="2">분기</td><td rowspan="2">분기
마지막월
말일</td><td rowspan="2">사실상 혼인관계
의사, 혼인생활 실체
확인</td></tr>
<tr><td>사실이혼</td></tr>
<tr><td>거주불명등
록수급자</td><td>월 1회</td><td>매월</td><td>매월 말일</td><td>수급자 본인 수급,
실제 거주지 확인</td></tr>
<tr><td>타인계좌입
금수급자</td><td rowspan="3">연1회</td><td rowspan="3">분기</td><td rowspan="3">분기
마지막월
말일</td><td>대리수령 사유 지속
및 본인 인지 여부
확인</td></tr>
<tr><td rowspan="2">배우자부재
여부확인</td><td rowspan="2">금융재산
조사대상에서 제외된
배우자의 부재 사유
및 부재상태 지속여부
확인</td></tr>
<tr></tr>
</table>

19) 「기초연금법」 제11조(조사·질문 등) ① 보건복지부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 기초연금 수급권의 발생·변경·상실 등을 확인하기 위하여 기초연금을 신청한 기초연금 수급희망자, 기초연금 수급권자, 기초연금 수급자와 그 각각의 배우자 및 고용주(이하 이 조에서 "기초연금 수급권자등"이라 한다)에게 필요한 서류나 그 밖에 소득·재산 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 기초연금 수급권자등의 집이나 그 밖의 필요한 장소에 방문하여 서류 등을 조사하게 하거나 관계인에게 필요한 질문을 하게 할 수 있다.

유형	구분	확인주기	구축시기	처리기한	조사내용
외국국적 배우자	정기 / 수시	연1회	분기	분기 마지막월 말일	외국인 수급자의 귀하신청 등 확인
고령수급자 수급권 확인					고령수급자 수급권 상실 여부 등 확인
기타 지자체 요청사항	수시	수시	수시	지자체 요청 다음날부터 7일 이내	지자체 확인 요청 사항

주 1) 배우자 부재 여부 사요로는 가출·실종·행방불명·교도소 수감(2017.12.31.까지 부재 배우자로 인정된 경우에 한하여 출소일까지 인정) 등이 있음
2) 수시확인조사의 경우, 요청 지자체와 협의시 14일 이내에 처리할 수 있음

확인조사 업무는 공단과 지자체가 협력하는 구조로서 역할이 다소 명확하게 분리되어 있다. 확인조사와 관련하여 공단과 지자체의 업무 범위와 수행방법, 그리고 확인대상 및 내용은 다음의 <표 Ⅱ-4>와 같다. 먼저, 공단의 업무 범위는 지방자치단체의 장으로부터 의뢰받거나 수탁자(공단)의 사업계획에 따른 현장 확인조사가 해당되며, 실제 확인조사 대상자의 거주지 방문 등 현장 확인을 통해 업무가 수행된다. 확인대상 및 내용은 중점관리분야 총 7종-사실(이)혼 여부, 본인 수급 및 실제 거주지 거주여부, 대리수령 사유 및 본인 인지 여부, 배우자의 부재 사유 지속 여부, 외국국적 배우자의 수급권 변동 여부, 고령수급자의 적정 지급 여부 등-과 수급자의 신고에 따라 지자체가 현장 확인조사가 필요하다고 인정하고 공단에 요청한 사항이다.[20] 한편 지자체의 경우, 기초연금 수급자 관리 업무 전반이 업무 범위에 해당하기 때문에 직접 확인조사를 수행하거나 공단에 조사를 요청한 뒤 조사 결과를 반영하여 수급권 변동 관리를 하고 있다.

20) 수시 확인조사의 경우, 지자체 통합조사팀에서 직접 수행할 수도 있으며, 공단으로 요청할 수 있다. FGI 결과에 따르면 공단에 수시 확인조사를 요청하는 것은 지자체 담당자에 전적으로 의존하고 있는 것으로 나타났다. 이와 관련한 구체적인 사례나 내용은 후술하였다.

<표 Ⅱ-4> 공단과 지자체의 수급자 확인조사 역할 분담

구분	공단	지자체
업무 범위	보건복지부나 지방자치단체의 장으로부터 의뢰받거나 수탁자(공단)의 사업계획에 따른 현장 확인 조사	기초연금 수급자 관리 업무 전반
업무 수행 방법	거주지 방문 등 현장 확인	전산자료 중심으로 확인
	「NPiS」 ← 대상자 확인의뢰 / 확인결과 송부 → 「행복e음」	
확인 대상 및 내용	① 사실(이)혼 수급자 – 사실(이)혼 여부 ② 거주불명등록 수급(희망)자 – 본인수급 및 실 거주지 거주 여부 ③ 타인계좌 입금 수급자 – 대리수령 사유 및 본인 인지 여부 ④ 배우자 부재 – 실종, 가출, 행방불명, 교도소 수감 등 부재사유 지속 여부 ⑤ 외국국적 배우자 – 혼인신고 후 국내체류기간(2년) 경과 및 국적취득 신청 여부 ⑥ 고령수급자 – 수급권 상실 여부 등 기초연금 지급 적정성 확인 ⑦ 지자체 요청 사항 – 현장 확인조사가 필요한 사항	① 기타(증여) 재산 – 재산 산정의 적정 여부 ② 자동차 – 재산 산정 여부 – 산정 제외자 제외 사유 ③ 상시근로소득 – 퇴사 여부 – 근로계약기간 3개월 이상 여부 ④ 농지연금 – 부채 산정 여부 ⑤ 주소지 다른 부부 수급자 – 가구 유형 적용 적정 여부 ⑥ 재소자 – 금고이상 형 선고 여부

주 : 확인 대상의 범위는 「기초연금 위탁업무 처리에 관한 지침」에 의거 명부 구축

다음으로 확인조사 업무 흐름에 대해 살펴보면 확인조사는 4단계에 걸쳐 업무가 진행되며 각 단계에서 공단과 지자체의 구체적인 역할과 내용은 다음의 <그림 Ⅱ-5>와 같다.

첫 번째 단계는 보건복지부와 시·군·구에서 확인 대상 자료를 공단으로 전송하는 확인조사 의뢰 단계이다. 먼저 보건복지부나 시·군·구에

서 공단으로 확인조사를 의뢰하면, 공단은 기초연금 위탁업무 처리에 관한 지침 및 해당연도 기초연금 연간조사 계획에 따라 확인조사를 시행한다. 이때, 필요한 관련 자료는 공단(NPiS)과 지자체(행복e음) 간 업무 수행에 필요한 전산정보를 송·수신할 수 있는 정보연계시스템을 통해 지자체에서 공단으로 전송된다.

두 번째 단계는 공단(본부)에서 NPiS에 지사별 확인 대상자 명부를 구축하는 단계이다. 정기조사는 해당 분기 시작 월 또는 매월 초에 진행되며, 수시조사는 요청 받은 업무일 다음날(D+1)에 진행된다. 이 과정에서 확인 대상자 명부를 작성할 때 전제는 기초연금 수급자 중 전월 기준 급여가 지급된 대상자이다. 다만, 지자체에서 수급자를 착오 관리하여 확인조사 대상에 해당하지 않는 자가 대상자로 구축될 수 있는 경우가 있기 때문에 이를 감안할 필요가 있다.

그리고 중점관리분야별 대상자 발췌조건은 다음과 같다. 먼저 사실(이)혼의 경우, 「행복e음」 통합조사표의 가구구성사유가 '사실(이)혼'으로 등록되어 있는 수급자로서 기초연금 신청 시 배우자 구분을 '사실(이)혼'으로 등록한 후 이후 「행복e음」 통합조사표에 가구 구성사유가 공란(NULL)이거나 변경 이력이 없는 경우에 확인 대상이 된다. 타인계좌입금 수급자의 경우, 기초연금 급여가 입금되는 계좌의 예금주 정보가 수급자 본인 또는 그 배우자가 아니고, 본인계좌사용정보에서 타인계좌입금 예외사용 사유코드가 있는 경우에 확인 대상이 된다. 배우자 부재는 부부가구 중 1인의 금융 재산조사 정보가 '조사안함'이거나 정보 확인 동의서를 제출하지 않은 가구가 확인 대상이 되며, 외국국적 배우자는 대한민국 국민과 혼인관계에 있는 외국인 수급자 중 혼인신고일자가 1년 11개월(23개월) 이상이면 확인 대상이 되고, 거주불명등록 수급자는 내국인 전체 대상자 중 「행복e음」의 주민거주상태코드가 '거주불명등록'상태면 확인 대상이 된다.

세 번째 단계는 확인조사 대상자 명부를 기준으로 공단 지사에서 실

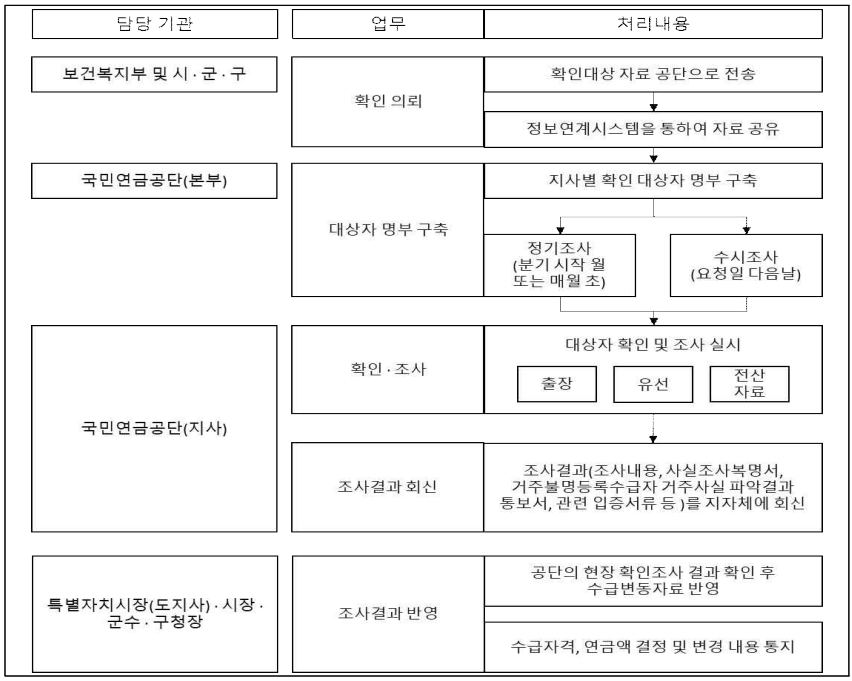
제 현장으로 나가 확인 조사를 수행하는 단계이다.[21] 이때 현장 확인조사를 수행하는 것이 원칙이나 확인조사 유형에 따라 유선 확인 또는 관련 기관에 공적자료 확인이나 NPiS 기초연금 정보 조회를 병행한다. 그리고 실제로 방문 확인조사 전에는 반드시 NPiS를 통해 대상자 정보를 확인한 뒤 조사 요청 내용이 명확하지 않거나 추가 자료가 필요한 경우에는 구체적인 사항을 관할 지자체에 확인하도록 하고 있다.

네번째 단계는 확인조사를 수행한 공단 지사에서 등록한 조사 결과를 토대로 시군구에서 수급권 변동 자료를 반영하는 단계이다. 확인조사 유형별 지자체 담당부서는 정기조사의 경우 조사대상자 주민등록소재지(시·군·구) 통합조사팀이며 수시조사의 경우 요청 지자체의 통합조사팀 또는 주민센터이다. 이때, 소재불명, 확인조사 거부 또는 기피 등으로 확인이 불가한 경우에는 구체적인 확인불가 사유 또는 조사거부·기피의 내용으로 확인조사 결과를 대체하고 있다.

이상의 수급자 사후관리를 통해 수급권 변동이 발생하면 급여 지급에 반영되는 시점은 정보의 종류에 따라 상이하다. 가령, 인적사항 변동에 따른 반영은 변동이 발생한 다음 달부터, 소득·재산 사항 변동에 따른 반영은 확인 또는 통보된, 즉 수급자 신고 또는 「행복e음」으로 확인된 달부터, 국민연금 관련 사항의 확인(통보)된 날부터 적용된다.

21) 수시 확인조사의 경우, 지자체 담당자가 공단으로 요청하지 않고 직접 확인조사 업무를 수행할 수도 있다. 후술하겠지만, FGI와 개인인터뷰에 참여한 다수의 지자체 담당자는 수시 확인조사를 공단으로 요청할 수 있음을 모르고 있었다.

<그림 Ⅱ-5> 기초연금 수급자 사후관리 업무처리 흐름도



자료 : 국민연금공단 내부자료

3. 수급권 상실·지급정지 사유에 따른 수급권 변동 관리 행정

이상의 수급자 신고 및 확인조사 과정에서 수급권 변동 중 수급권 상실 또는 지급정지에 해당하는 사유로 인해 수급권 변동 적용이 된 경우, 수급자는 결정 내용에 대해 이의 신청을 제기할 수 있다. 그리고 만약 수급권에 영향을 미치는 상태 변화에 대한 신고가 제때 이루어지지 않았거나, 수급권 변동 관리가 적시에 적시에 이루어지지 않아 급여가 과오지급된 경우, 해당 급여에 대한 환수가 가능하다. 또한, 확인조사 결과 수급자의 고의에 의한 부정수급이 명백한 사례에 한해서는 과태료와 벌칙이 부과될 수 있다.

1) 수급권 판정 및 급여 변동에 대한 이의신청

이의신청 제도는 수급자 사후 관리 과정에서 수급권을 상실하거나, 혹은 급여액이 (하향)조정되는 것으로 수급권 변동 통보받은 자를 대상으로 해당 판정 처분에 이의를 제기할 수 있는 권리를 보장함으로써 수급자의 이익을 극대화하는 데 목적이 있다. 또한, 기초연금 수급 신청 과정에서 결정된 사항에, 즉 수급 탈락 결정에 대해서도 이의신청이 가능하다.

주요 내용은 다음과 같다. 이의신청은 「기초연금법」 제22조(이의신청)[22]와 동법 시행규칙 제14조(이의신청 절차 등)[23]에 근거하여, 기초연금 지급 결정이나 그 밖에 「기초연금법」에 따른 급여지급정지, 수급권 상실, 환수, 과태료 부과 등 수급권 변동 관리와 관련하여 여타의 처분 사항에 이의가 있는 경우, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 이의신청을 하도록 한 제도이다. 따라서 이의신청 주체는

---

22) 「기초연금법」 제22조(이의신청) ① 제13조에 따른 결정이나 그 밖에 이 법에 따른 처분에 이의가 있는 사람은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 이의신청을 할 수 있다.
② 제1항에 따른 이의신청은 그 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내에 서면으로 하여야 한다. 다만, 정당한 사유로 인하여 그 기간 이내에 이의신청을 할 수 없었음을 증명한 때에는 그 사유가 소멸한 때부터 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

23) 「기초연금법 시행규칙」 제14조(이의신청 절차 등) ① 법 제22조제1항에 따라 이의신청을 하려는 사람은 이의신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 주소지를 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.
② 제1항에 따라 이의신청을 접수한 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 이의신청을 접수한 날부터 30일 이내에 이의신청을 각하 또는 기각하거나 취소 또는 변경하는 결정을 하고, 신청인에게 별지 제5호서식에 따라 서면으로 그 결과를 통지하여야 한다. 다만, 소득·재산 등의 조사에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그 사유를 명시하여 접수한 날부터 60일 이내에 결정·통지할 수 있다.
③ 제1항에 따른 이의신청의 심의·결정을 위하여 필요한 경우 특별자치시·특별자치도·시·군·구에 위원회(이하 "이의신청위원회"라 한다)를 설치·운영할 수 있다. 이 경우 특별자치시·특별자치도·시·군·구에 그 기능을 담당하기에 적합한 위원회가 이미 설치되어 있는 경우에는 해당 위원회가 이의신청위원회의 기능을 하도록 할 수 있다.

기초연금 수급권 판정과 관련한 처분에 이의가 있는 기초연금 수급 탈락 결정 통보를 받은 신청자 또는 여타의 수급권 변동 관련 판정을 받은 수급자가 된다.

다만, 이의신청은 기한이 정해져 있다. 수급권 변동 관련 결정 사항이 통지된 날로부터 90일 이내에 이의신청이 이루어져야 하며, 장기입원이나 해외 장기 출타 등으로 이의신청이 불가능한 상황을 증명한 경우에 한해서 그 사유가 소멸한 때부터 60일 이내까지 가능하다. 이때 기초연금액 감액이나 중지, 미해당과 같은 수급권 변동 사항은 등기우편으로 통지되기 때문에 통지된 날은 통지서가 송달된 날을 의미한다.

이의신청 절차와 그에 따른 수급권 변동 상태를 살펴보면 <그림 Ⅱ-6>과 같다. 먼저 기초연금 수급권 변동 및 급여액 결정과 관련한 처분에 대해 이의가 있는 경우, 본인이 거주하고 있는 주소지를 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 필요한 제출 서류를 첨부하여 서면으로 이의신청을 접수하여야 한다. 이때 이의신청 서면 접수가 가능한 기관은 주소지 읍면 사무소 또는 동 주민센터와 전국 국민연금공단 지사(주소지 무관)이다.

이의신청서를 접수한 기관은 관계 서류를 시·군·구로 즉시 송부하고, 시·군·구는 이의신청서에 대한 내용 심사 후 심사결과 보고서를 작성하여 이의신청에 대한 처분 결과를 접수일로부터 30일 이내에 서면으로 통지하여야 한다. 경우에 따라 이의신청 건에 대해 필요한 경우 이의신청위원회에 회부하여 심의 및 결정할 수 있다. 또한 이의신청 사항 중 국민연금 A급여액, 국민연금급여액에 관한 사항은 공단에 사실 관계를 확인 한 후 결과에 반영하고, 직역연금 관련 사항은 해당 직역연금공단에 사실 관계를 확인하여 결과에 반영한다.

이의신청 결과는 각하, 기각 또는 결정변경 중에서 결정되며,[24] 이

24) 각하는 이의신청이 형식적인 요건을 갖추지 못해 부적절한 경우 내용에 대한 판단 없이 그 이의신청을 받아들이지 않는 처분을 의미하며, 기각은 이의신청이 형식적인 요건은 갖추었으나 심사 결과 그 내용이 실체적으로 이유가 없다고 판단되어 그 이의신

의신청 심사를 위해 현장 조사가 필요한 경우, 국민연금공단에 조사를 의뢰할 수 있다. 현장 조사를 실시할 때에는 조사 의뢰 전에 이의신청자에게 '국민연금공단 직원이 현장 확인을 위해 방문할 수 있'다는 내용을 반드시 고지하고 있으며, 의뢰 시 조사에 필요한 수급(희망)자의 인적사항, 주소, 연락처 및 확인요청 내용 등에 대한 정보를 제공하며 필요에 따라 배우자의 정보도 함께 제공한다.

이의신청에 대한 심사 결과, 결정변경 처분을 받은 경우의 행정 처리는 다음과 같이 진행된다. 첫째, 급여 신청에 따른 수급권 판정 결과에 대한 이의신청인 경우 급여신청월로 소급 적용하여 급여가 지급된다. 둘째, 급여 신청 이외의 건, 즉 이후에 살펴볼 수급자 사후관리에 따른 수급권 변동 관련 건인 경우 처분 결정 월로 소급 적용된다. 만약, 이의신청 처분에 불복하는 경우에는 이의신청 결정 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있으며, 경우에 따라서는 이의신청을 제기하지 않고도 수급권 판정 및 변동 이후 곧바로 행정심판 또는 행정소송 제기 가능하다.[25]

이의신청에 대한 심의 및 의결은 이의신청위원회(이하, 위원회)를 통해서 진행되는데, 위원회의 주요 역할은 이의신청 사항을 검토하고, 재산가액의 산정 및 재산의 소득환산액 산정방식의 특례 대상 인정 여부와 기초연금 환수금 결손 처분에 대해 심의·의결을 하는 기능을 수행하는 것이다. 또한, 위원회는 시·군·구 단위에서 설치하게 되어 있는데, 둘 이상의 시·군·구를 통합하여 하나의 위원회를 설치하는 것도 가능하고, 만약 위원회 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있는 경우에는 대체도 가능하다. 위원회의 위원은 관계 공무원을 포함한 사회복지 전문가 또는 국민연금공단 직원 등 외부전문가로 구성되며, 시·군·구에

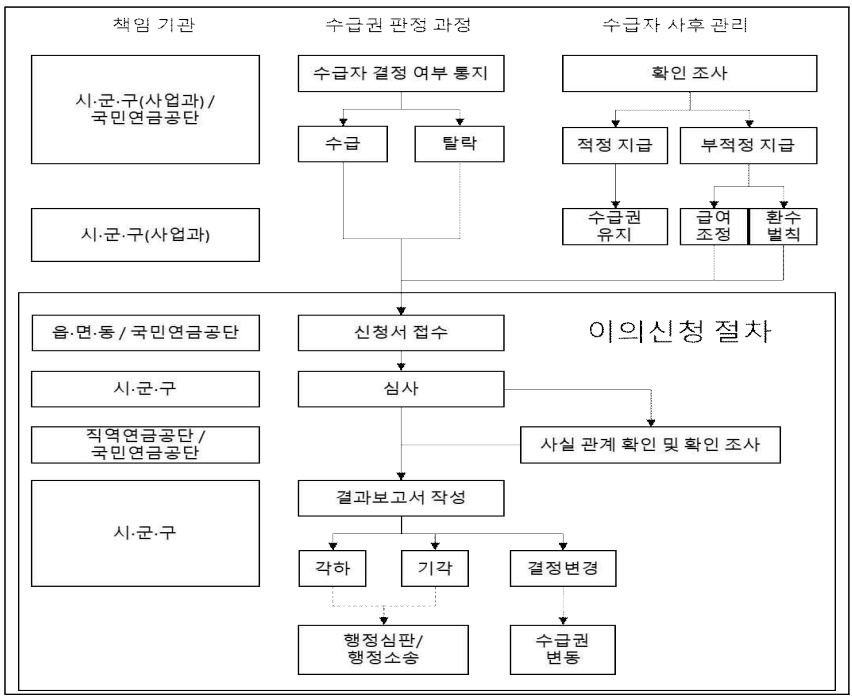
청을 미수용하는 처분을 의미하고, 결정변경은 심사 결과 이의신청이 타당하다고 판단되어 이의신청을 수용하는 처분을 의미한다.

25) 행정심판은 「행정심판법」을 준용해서 진행된다.

서 임명하거나 위촉한다.

이의 신청 제도에 대한 안내는 기초연금 수급권 판정 과정 최종 단계에서도 이루어진다. 가령, 기초연금은 신청권자가 공단(전국 국민연금공단 지사 및 상담센터, 주소지 무관)이나 주소지 관할 지자체(읍·면 사무소 및 동 주민센터)를 통해 기초연금 수급 신청을 하면 시·군·구 통합조사관리팀에서 「행복e음」을 통해 수급권 판정에 필요한 내용을 조사하고, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 해당 내용을 검토하여 기초연금 급여 지급 여부 및 기초연금 급여액을 결정한다. 이렇게 결정된 내용은 '사회보장급여 결정 통지서'를 통해 신청자 등에게 통지되는데[26] 이때 결정 사항에 대한 이의신청 제도 안내도 포함된다.

<그림 Ⅱ-6> 이의신청 절차



26) 원칙은 서면통지이지만, 신청자의 요청이 있는 경우에는 문자메시지서비스(SMS)나 전자우편(e-mail) 등 전자 형태로도 통지 가능하다.

2) 기초연금 급여 환수

수급권 변동 관리 업무를 통해 부적정하게 지급된 기초연금 급여에 대해 환수 결정이 내려지면, 「기초연금법」 제19조[27]에 의거 하여 수급자의 허위·지연 신고, 신고의무 불이행 또는 행정 착오 등으로 과오 지급 된 해당 급여액의 전액을 환수하고 있다. 이때 환수 대상의 확인 및 환수 결정은 수급자에게 연금을 지급한 시·군·구에서 수행하는데, 환수대상이 확인된 경우, 사유발생일, 확인(통보)일 등을 기준으로 수급권 상실처리 또는 급여지급 정지 후 기초연금액 환수하고, 환수대상이 확인되었으나 수급자격은 유지되고 기초연금 급여액이 변경되는 경우에는 기초연금액 변경 및 과오지급된 급여액을 환수 처리하고 있다.

환수대상은 사망, 국적상실, 국외이주, 소득인정액의 변동 등의 사유로 수급권을 상실한 수급자가 연금을 지급받은 경우와 재소자, 행방불명자, 실종 또는 가출자 및 국외체류기간이 60일 이상인 자 등 지급정지 대상에 해당됨에도 해당 기간 중 연금을 지급받은 경우, 수급권이 있지만 수급권에 따른 기초연금 급여액보다 과다한 급여액을 수급한 경우[28]이다. 즉, 수급권 변동 관리 과정에서 수급권을 상실하거나 수급권이 중지되거나, 기초연금급여액의 변동이 발생하는 등의 변화가 확인된

---

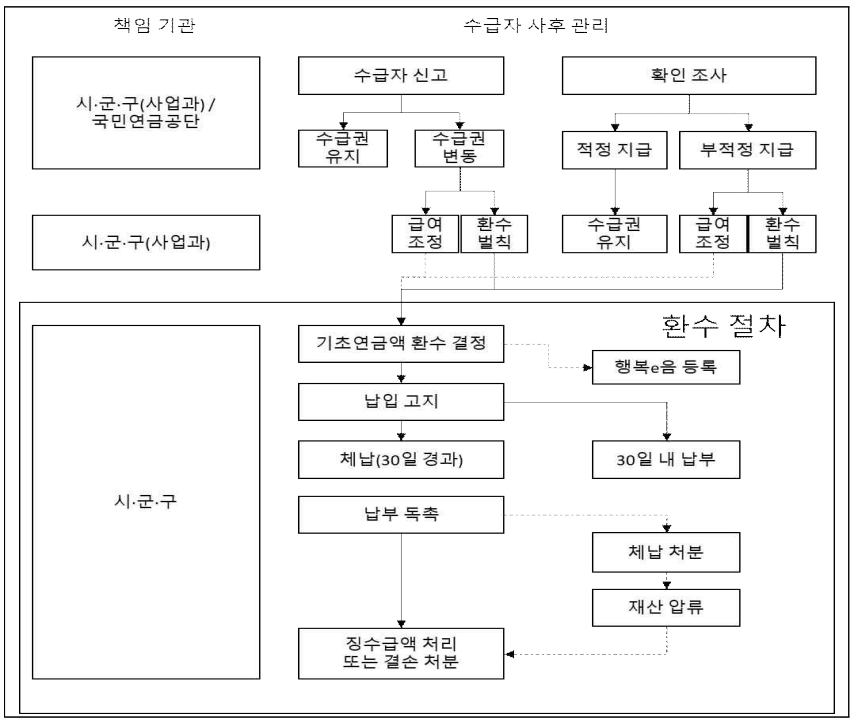
27) 「기초연금법」 제19조(기초연금액의 환수) ①특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 기초연금을 받은 사람이 다음의 각 호에 어느 하나에 해당하는 겨웅에는 지급한 기초연금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 환수하여야 한다. 이 경우 제1호에 해당하는 경우에는 지급한 기초연금액에 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 환수한다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기초연금을 받은 경우
2. 제16조에 따라 기초연금의 지급이 정지된 기간에 대하여 기초연금이 지급된 경우
3. 그 밖의 사유로 기초연금이 잘못 지급된 경우

28) 거주지 이전 과정에서 주소지 변경으로 전·출입지에서 각각 급여를 지급 받은 중복지급 사례, 단독가구에서 부부가구로 혼인관계가 변동되었음에도 부부감액되지 않은 사례, 기타 담당자 착오 등으로 과다 지급된 사례 등이 해당한다.

부적정 지급 사례이다.

그리고 수급자 신고 또는 기타 확인조사에 따라 기초연금 급여액 환수대상자로 확인된 경우 확인조사일로부터 2주(14일) 이내에 기초연금액 환수결정 등 환수절차가 이행된다. 또한, 관할 시·군·구에서는 환수결정 처리가 된 즉시 환수 대상자를 「행복e음」에 등록하여 관리하도록 하고 있다. 이때 환수 유형은 보장비용 징수와 반환명령으로 구분되는데, 보장비용 징수는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원 받은 대상의 금액을 환수하는 것을 의미하고, 반환명령은 급여 변경 또는 급여 정지, 중지에 따라 수급자에게 이미 지급한 급여액 중 과잉 지급된 부분만 환수하는 것을 뜻한다.

<그림 Ⅱ-7> 환수 절차



환수금을 산정하는 방법은 다음과 같다. 먼저 환수 범위는 기 지급된 기초연금 급여액 전부 또는 일부로서, 수급권이 상실된 이후 또는 지급정지기간에 기초연금 급여가 지급된 경우에는 전액을 환수하고, 기초연금 수급권은 유지되고 있는 상태에서 결정된 급여액을 초과하여 과오지급된 경우에는 초과지급된 급여액을 환수하고 있다.

그리고 환수 결정된 사례가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기초연금을 부정수급한 경우에는 부당하게 지급된 금액에 이자를 가산하여 환수하도록 하고 있다(<표 Ⅱ-5> 참조). 이때 이자 계산은 기초연금 급여가 부적정하게 지급된 것으로 결정된 달부터 환수금을 고지한 날이 속하는 달의 전달까지 이자액을 계산하는데 월단위로 계산한 이자를 지급받은 기초연금액에 산입하는 방식으로 산출하고 적용이자율은 3년 만기 정기예금 이자율이며, '국민연금 반환일시금 및 부당이득 환수 시 가산할 이자율'과 동일하게 적용하고 있다.

<표 Ⅱ-5> 환수금 산정 예시

[사례] 환수 결정 급여액이 2014년 8월에서 10월까지 매월 20만원씩 총 60만원, 환수 고지일이 2020년 4월일 때, 이자액은 55,910원, 환수 결정금액은 655,910원임.

- 이자는 부적정 지급되어 환수 결정된 월별 기초연금급여에 월 단위로 계산된 이자가 연 단위로 가산되어 환수 고지일 전달까지 누적되는 방식임

급여 구분	이자 적용기간	이자 계산식*	산출 이자액**
2014년 8월 지급분 이자	`14. 8.~ 12.	200,000원 × .024 × 5/12	2,000원
	`15. 1. ~ 7.	200,000원 × .020 × 7/12	2,330원
	`15. 8. ~ 12.	204,330원*** × .020 × 5/12	1,700원
	`16. 1.~ 7.	204,330원 × .014 × 7/12	1,660원
	`16. 8. ~ 12.	207,690원 × .014 × 5/12	1,210원
	`17. 1. ~ 7.	207,690원 × .011 × 7/12	1,330원
	`17. 8. ~ 12.	210,230원 × .011 × 5/12	960원
	`18. 1.~ 7.	210,230원 × .016 × 7/12	1,960원
	`18. 8. ~ 12.	213,150원 × .016 × 5/12	1,420원
	`19. 1.~ 7.	213,150원 × .018 × 7/12	2,230원
	`19. 8. ~ 12.	216,800원 × .018 × 5/12	1,620원
	`20. 1.~ 3.	216,800원 × .012 × 3/12	650원

급여 구분	이자 적용기간	이자 계산식*	산출 이자액**
2014년 9월 지급분 이자	`14. 9.~ 12.	200,000원 × .024 × 4/12	1,600원
	`15. 1. ~ 8.	200,000원 × .020 × 8/12	2,660원
	`15. 9. ~ 12.	204,260원 × .020 × 4/12	1,360원
	`16. 1.~ 8.	204,260원 × .014 × 8/12	1,900원
	`16. 9. ~ 12.	207,520원 × .014 × 4/12	960원
	`17. 1. ~ 8.	207,520원 × .011 × 8/12	1,520원
	`17. 9. ~ 12.	210,000원 × .011 × 4/12	770원
	`18. 1.~ 8.	210,000원 × .016 × 8/12	2,240원
	`18. 9. ~ 12.	213,010원 × .016 × 4/12	1,130원
	`19. 1.~ 8.	213,010원 × .018 × 8/12	2,550원
	`19. 9. ~ 12.	216,690원 × .018 × 4/12	1,300원
	`20. 1.~ 3.	216,690원 × .012 × 3/12	650원
2014년 10월 지급분 이자	`14. 10.~ 12.	200,000원 × .024 × 3/12	1,200원
	`15. 1. ~ 9.	200,000원 × .020 × 9/12	3,000원
	`15. 10. ~ 12.	204,200원 × .020 × 3/12	1,020원
	`16. 1.~ 9.	204,200원 × .014 × 9/12	2,140원
	`16. 10. ~ 12.	207,360원 × .014 × 3/12	720원
	`17. 1. ~ 9.	207,360원 × .011 × 9/12	1,710원
	`17. 10. ~ 12.	209,790원 × .011 × 3/12	570원
	`18. 1.~ 9.	209,790원 × .016 × 9/12	2,510원
	`18. 10. ~ 12.	212,870원 × .016 × 3/12	850원
	`19. 1.~ 9.	212,870원 × .018 × 9/12	2,870원
	`19. 10. ~ 12.	216,590원 × .018 × 3/12	970원
	`20. 1.~ 3.	216,590원 × .012 × 3/12	640원
이자액 합계			55,910원

* 연 이자율 : `14, 2.4% / `15, 2.0% / `16, 1.4% / `17, 1.1% / `18, 1.6% / `19, 1.8%
** 10원 미만은 계산하지 않음
*** 이전 1년 간 이자액이 가산된 환수액(예: 2014년 8월 환수결정 기초연금액 200,000원 + 이자 4,330원(2014년 5개월 2,000원 + 2015년 7개월 2,330원))

출처 : 보건복지부(2020: 199)에서 인용

이렇게 결정된 환수금은 전액을 일시에 납부 하는 것이 원칙이나 납부방법에 대한 환수 대상자의 의견제출이 있는 경우, 생활실태·가구여건·수급권 유무 등을 고려하여 다양한 방식의 납부 방법을 적용하기도 한다. 가령, 일정액을 선납한 뒤 잔액을 분할 납부하는 방법, 또는 기초연금 수급권을 유지하고 있는 경우에는 기초연금 급여액의 전부 또는 일부를 상계 처리 하는 방법 등이 있다. 분할 납부하는 경우에는 이자를 포함한 환수금액별로 분할 횟수를 차등 적용하되,[29] 부득이한 경우

29) 기초연금 환수금액 및 분할 횟수는 아래 <표 Ⅱ-6>과 같다.

에는 1회 납부금액 및 분할회수를 조정하되, 분할 납부 환수금을 3개월 이상 계속하여 체납한 경우에는 환수금을 일시에 환수하는 경우도 있다. 만약, 수급자격을 유지하는 경우에는 본인에게 향후 지급될 연금과 상계처리가 가능하고 환수금 상계 처리 시에는 해당 내용을 명시하여 수급자에게 사전 통지한다.

환수금에 대한 징수 절차는「기초연금법」제20조에 근거하며, 납부통지와 납부독촉 징수금액의 처리 순으로 진행된다. 먼저 납부통지는 시·군·구 등 지자체에서 진행되고 있는데 기초연금액 환수 결정 전 10일 이상의 기간을 정한 뒤, 처분내용과 당사자의 성명 및 주소, 환수원인 및 내용, 환수금액 및 적용법령, 의견제출 안내 및 의견 미제출시 처리 방법 등이 기재된 사전처분 통지서를 작성하여 대상자에게 통보하도록 하고 있다. 이렇게 사전처분 통지를 하였음에도 제출 기한 내에 의견 진술이 없거나, 의견진술 내용 등이 부적합하다고 판정된 경우에는 15일 범위 내에서 납부기한을 정해 환수 결정 및 등록이 진행된다. 이후, 환수 결정이 이루어지면 환수 결정일로부터 5일 이내에 해당 사실을 통지하고, 통지일로부터 30일 이상의 기한으로 납부일을 정한 뒤 환수원인, 환수금액, 납부기한, 납부기관 및 이의신청 방법 등을 명시하여 서면으로 통지한다. 이때, 환수대상자가 수급권이 유지되는 경우, '납부기간 만료 시까지 납부하지 않는 경우 차기 연금 지급액과 상계한다'는 내용을 반드시 고지한다. 그리고 환수대상자가 사망한 경우에는 납무의무자는 지급된 연금을 인출하거나 사용함으로써 실제 이득을 취한 자가 되는데, 실제 이득을 취한자를 확인 할 수 없는 경우에는 법정상속인이 납부의무자가 된다.

<표 Ⅱ-6> 기초연금 환수금액 및 분할 횟수

환수금액	25만원이상 50만원미만	50만원이상 100만원미만	100만원이상 200만원미만	200만원이상 300만원미만	300만원이상
분할 횟수	5회 이내	10회 이내	20회 이내	30회 이내	36회 이내

이렇게 납부통지가 되었음에도 불구하고 납부기한 내에 납부가 이루어지지 않은 경우에는 납부 기한 경과 후 10일 이내에 30일 이상의 기한을 정하여 납부 독촉을 실시하는데, 재차 납부가 이루어지지 않았을 때에는 지방세 체납처분 절차를 준용하여 압류나 경매 등 체납처분 절차를 진행한다. 그리고 환수된 징수 금액은 당해연도 급여분은 당해연도 세출예산 과목으로 여입하고, 과년도 급여분은 지방자치단체(시·군·구)의 세외수입으로 처리한다.

부적정하게 지급된 기초연금액을 환수하는 절차는「기초연금법」제23조에 의거하여 소멸시효가 존재하는데, 기초연금 급여액을 환수할 시·군·구의 권리와 기초연금 수급권자의 권리가 5년 간 행사되지 않은 경우에는 소멸된다. 그리고 소멸시효 기산일은 지급되지 않아야 할 연금이 지급된 날의 다음날부터 기산된다. 즉, 환수 결정시점으로부터 5년을 역산하여 그 이전 기간에 대해서는 소멸시효가 적용되어 결손 처분 대상이 되며, 남은 기간만 환수 대상으로 적용하는 것이다. 예를 들어, 수급권을 상실하였음에도 2014년 8월부터 2015년 10월까지 기초연금이 부적정하게 지급되었는데, 이를 확인하고 2020년 1월 9일에 환수결정을 한 경우, 환수 대상은 5년이 경과하지 않은 2015년 1월부터 10월까지이며, 5년이 경과된 2014년 12월 이전의 부적정 지급 이력은 결손처분 대상이 된다.

마지막으로 결손처분은「기초연금법」이 아니라「지방세징수법」제106조 제1항에 근거한다. 국세청 용어사전[30]에 따르면, 결손처분의 개념 정의는 “납세의무자가 행방불명 되거나 또는 재산조사를 한 결과 압류할만한 재산이 없거나 또한 압류할만한 재산이 있다 할지라도 그 재산의 견적 가격이 체납처분비와 가산금에 충당한 나머지 체납세액에 충당할 여지가 없어 체납처분을 중지하게 하는 등의 사유로 징수불능인

30) 국세청 용어사전은 국세청의 공식의견이 아니지만 해당 용어에 대한 참고자료로 활용 가능하다(https://txsi.hometax.go.kr/docs_new/customer/dictionary/view.jsp?word=&word_id=101, 방문: 2020.4.30.).

조세를 국가의 채권대장인 세입징수부에서 제거하기 위한 회계상의 사무절차로서, 납세자의 납부의무를 소멸케하는 처분"을 말한다.

따라서 기초연금의 경우, 결손처분 대상은 기초연금액 환수권의 소멸시효가 완수되었을 경우, 또는 환수대상자가 행방불명 등으로 징수할 수 없다고 인정될 때이며, 만약 환수대상자가 재산 없이 사망한 경우에는 법정 상속인 모두 상속 포기 사실이 확인되었거나 납부의무자가 사망·국외이주·행방불명·정신질환 등의 사유가 발생하여 납부가 불가능한 경우가 해당된다. 이외에도 천재지변·화재·부도 등으로 재산의 멸실이 있어 실제 징수가 곤란하거나, 체납처분이 끝나고 체납액에 충당된 배분금액이 그 체납액보다 적거나 체납처분의 목적물인 총제산의 추산가액이 체납처분비에 충당하고 남을 여지가 없어 체납처분을 중지하였을 때에도 결손처분 대상이 된다. 이처럼 결손처분 사유가 발생하면, 시·군·구는 '이의신청 위원회 및 그에 준하는 위원회'의 심의·의결을 거쳐 결손처분을 시행하는데, 만약 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산이 발견되었을 때에는 결손처분을 취소하고 체납처분을 할 수 있는데 소멸시효가 지난 경우에는 이마저도 제외된다.

3) 과태료 및 벌칙

기초연금액 환수가 결정된 사례 중 변동사항 미신고 및 기타 부당한 방법으로 수급권을 갖게 된 경우, 즉 명백하게 부정수급으로 판정된 사례에 한해서는 과태료 또는 벌칙을 부과하고 있다.

과태료를 부과하는 대표 사례로는 소득이나 재산 등에 대한 자료를 미제출하거나 허위자료를 제출한 경우, 수급자 확인 조사나 조사 과정 중 질문을 거부하거나 방해 또는 기피하거나 허위로 진술한 경우, 그리고 수급권 상실 사유가 발생하였음에도 미신고한 경우가 해당한다.

과태료는 「기초연금법」 제31조 제1항과 제2항에 의거하여 위반행위

별로 징수 금액이 상이하게 결정된다. 만약 정당한 사유 없이 수급권 변동 관리를 위한 확인 조사 과정에서 요구하는 서류나 그 밖에 소득·재산 등에 관한 자료를 제출하지 않거나, 허위 자료(또는 서류)를 제출한 경우, 그리고 확인 조사나 확인 조사 과정에서의 질문에 대해 거부하거나 방해, 또는 기피하거나 거짓 답변을 한 경우에 1차 위반이 확인되면 6만원, 2차 위반이 확인되면 12만원, 그리고 3차 이상 위반이 확인되면 20만원의 과태료를 부과할 수 있다. 그리고 수급권 변동 사유가 발생하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 신고하지 않은 경우에는 1차 위반 시 3만원, 2차 위반 시 6만원, 3차 이상 위반시 10만원의 과태료를 부과할 수 있다. 이러한 위반행위의 횟수는 최근 1년간 동일한 위반행위로 과태료 부과처분을 받은 경우에 누적 증가하는데, 위반행위에 대하여 과태료 부과처분을 한 날과 다시 동일한 위반행위를 적발한 날을 기준으로 하여 위반횟수를 계산한다.

그리고 경우에 따라서 과태료의 감경과 가중이 가능하다. 가령, 보건복지부, 특별자치시·특별자치도·시·군·구는 과태료를 체납하고 있는 위반행위자가 아니라면 특별한 사유가 있는 경우에는 50% 범위에서 과태료 금액을 감경할 수 있다. 또한, 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 과태료 금액을 50% 범위에서 가중하여 부과할 수 있지만, 가중하는 경우라도 과태료 금액의 상한(2020년 기준 20만원)을 넘길 수는 없다.

시·군·구에서는 과태료 발생이 결정되었을 경우, 과태료 부과 전 10일 이상의 기간을 정하여 사전통지서를 통보하여야 하며, 처분 통지를 하였음에도 제출 기한 내에 의견진술이 없거나 의견진술 내용 등이 부적합할 경우에는 15일 범위 내에서 납부기한을 정해 과태료를 부과하고 있다. 또한, 과태료 부과에 불복하는 당사자는 당해 과태료 부과 통지를 받은 날로부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기할 수 있도록 권리를 보장한다.

그리고「기초연금법」제29조와 제30조에 따라 벌칙이 부과될 수 있다. 가령, 수급권자의 금융정보 등을 다른 사람에게 제공하거나 누설하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하고 있으며, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기초연금을 지급받은 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있는데, 만약 부정수급 기간이 6개월 또는 120만원 이상인 경우에는 고발조치하고 있다. 이외에도 수급권자의 금융정보나 개인정보를 유출하였을 경우에도 벌칙을 부과하고 있다.

4. 탈락자 사후관리 : 수급희망 이력관리제도

이력관리제도는 2016년 도입되어 매년 기초연금 신청자 중 소득인정액이 선정기준액보다 높아 탈락한 이력관리제도 신청자를 대상으로 운영되고 있다. 즉, 앞서 수급자를 대상으로 수급권 변동 관리를 위한 사후관리 업무와 달리 이력관리제도는 수급권 변동가능성이 있는 탈락자를 대상으로 하는 제도이다. 따라서 이력관리제도는 기초연금 급여 수급을 신청하였으나 소득인정액이 선정기준액을 초과하여 탈락한 수급희망 이력관리 제도 신청자 중 매년 기초연금 선정기준액 상향 등 기준 변경에 따라 수급 가능성이 있을 것으로 예측되는 탈락자를 대상으로 한다. 즉, 기초연금 수급률 제고를 일차적인 목적으로 하지만 궁극적으로는 수급요건을 충족하였음에도 불구하고 제도 내에서 관리되기 어려운 사각지대에 위치한 예비 수급자를 제도에 포섭하는데 그 목표가 있다고 볼 수 있다.[31]

이러한 이력관리제도는 기초연금 신청시 동시에 신청해야 하며 현재 단계에서 별도의 신청은 불가능하다. 또한, 부부가구인 경우에는 부부 모두 이력관리를 신청하여야 하는데, 이는 현행 제도상 부부가구의 경

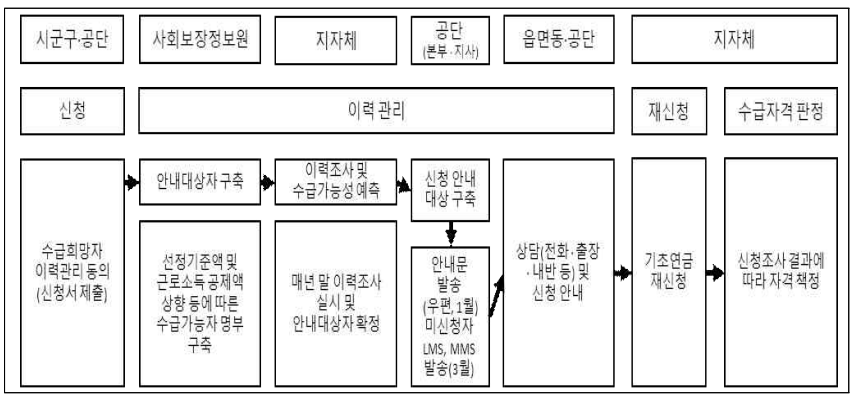
31) 수급희망이력관리제도는 기초연금법 시행령 제13조의 2(기초연금 수급희망 이력관리)에 근거하여 시행되고 있다.

우에는 부부 모두의 소득과 재산을 토대로 소득인정액이 계산되기 때문에 부부 중 한명이라도 이력관리를 신청하지 않은 경우에는 이력 관리가 불가능하기 때문이다.

그리고 이력 관리 기간은 기초연금 신청 후 소득 및 재산 조사 결과, 소득인정액이 선정기준액을 초과하여 부적합으로 결정된 다음 날부터 향후 5년 간 관리된다. 하지만 실제 이력관리제도를 통해 재신청 안내가 제공되는 시점은 기초연금을 신청하여 부적합 판정을 받은 다음 해부터 최대 4회 가량 안내가 제공되고 있다. 이때, 신청 안내는 매년 말 이력조사를 실시하여 확정된 안내 대상자에게만 신청 안내문과 모바일 안내 등이 제공된다.

이력관리제도의 세부 추진 일정 및 사항은 다음의 <그림 Ⅱ-8>과 같다. 신청 안내는 우선 매년 초 등록된 주소지로 신청안내문을 발송한 뒤, 발송일부터 4월 말까지 유선 및 출장, 찾아뵙는 서비스 등으로 추가 안내를 제공하고 있다. 만약 이 기간까지 기초연금 신청이 이루어지지 않은 대상자에게는 상담 이력 등을 분석하여 소득 초과, 신청의사 없음, 사망, 기초생활보장제도 수급, 보훈급여 수급 등을 제외한 미신청자에 대해 모바일 안내를 실시하고 있다.

<그림 Ⅱ-8> 기초연금 수급희망 이력관리 절차



5. 기초연금 수급권 변동 관리 행정 현황

여기에서는 전산에 의해 자동적으로 관리되는 수급권 변동 업무 외에 실무 차원에서 기초연금 제도를 운용하는 과정에서 처리한 수급권 변동 관리 행정 현황과 실태를 살펴보았다.

실제 사후관리의 주요한 업무인 확인조사 처리 결과는 <표 Ⅱ-8>과 같다. 2014년 7월 제도 시행 이후 수시조사를 제외한 제도 운용, 주로 정기 확인조사[32]가 시행된 4월과 7월 11월 경에는 수급율이 약 0.2%p 가량이 하락하는 경향을 보였다. 또한, 확인 조사를 통해 지급되고 있는 급여액이 감액 또는 증액 되는 등 급여액 조정과 같은 수급권 변동도 발생할 수 있기 때문에 확인조사로 인한 수급권 변동이 수급권 탈락만을 의미하지는 않는다. 일례로 2015년 3월부터 확인조사가 실시되었는데, 해당 시점을 전후로 수급률 하락(△0.2%p) 폭 보다 더 큰 폭으로 전액지급자의 비율이 감소(△1.0%p)하였으며, 이후 매 정기 확인 조사가 시행되는 시점을 전후로 전액 지급자의 비율이 줄어드는 현상을 확인할 수 있다. 이처럼 확인조사로 대표되는 수급권 변동 관리 업무는 제도 전반에 걸쳐 발생하는 부적정 지급 사례를 발굴하고 이를 시정하는 효과를 가진다.

<표 Ⅱ-7> 월별 확인조사 결과 및 기타 제도 운용에 따른 수급권 변동 사항

시점		확인조사		수급권 변동 사항 및 제도 영향
년	월	중점	수시	

32) 정기 확인조사는 매월 수행되었으나 정기확인조사는 후술하였다시피 주로 분기 단위로 명부가 구축되어 조사가 진행되었다. 따라서 매년 1·4·7·10월에 조사 건수가 급증하는 양상을 보인다.

시점		확인조사		수급권 변동 사항 및 제도 영향
년	월	중점	수시	
14	7	–	–	신청자 증가(46만명)로 인한 업무 집중으로 소급지급자 다수 발생(132,169명)
	8	–	–	7월 신규 신청자에 대한 수급권 심사 결과 수급률 대폭 상승(2.4%p)
	9	–	–	
	12	–	–	급여중지자 증가로 인해 수급률 하락(△0.2%p)
15	1	–	–	선정기준액 인상, 재산공제 확대로 전액 지급자 비율 대폭 증가(3.0%p), 1월 신청자 증가로 소급 포함 수급률 상승(0.1%p)
	2	–	–	1월 신청자 증가로 수급률 상승(0.1%p)
	3	6074	–	전액 지급자 비율 하락(△1.0%p)
	4	2454	44	수급률 하락(△0.2%p)
	5	8654	66	
	6	206	170	
	7	10186	177	
	8	177	147	
	9	313	148	
	10	10945	158	수급률 하락(△0.2%p)
	11	353	183	재산의 소득환산율 조정(5→4%)으로 10~12월 소급지급자 수 증가(10월 27,900명, 11월 22,942명, 12월 17,333명)
	12	345	163	
16	1	3,017	302	선정기준액 인상으로 전액 지급자 비율 증가(0.9%p)
	2	375	337	1월 신청자 증가로 수급률이 소폭 상승(0.14%p)
	3	356	221	16년 상반기 확인조사로 인해 전액 지급자 비율 하락(△1.6%p)
	4	2,715	217	16년 상반기 확인조사 및 금융(이자)소득 반영에 따라 수급률 하락 (△0.6%p)
	5	475	167	
	6	443	639	
	7	4,829	270	수급 중 탈락자 증가로 수급률 하락 (△0.2%p)
	8	447	314	
	9	434	258	
	10	4,754	282	
	11	488	293	수급중 탈락자 증가로 수급률 하락 (△0.3%p)
	12	460	293	

시점		확인조사		수급권 변동 사항 및 제도 영향
년	월	중점	수시	
17	1	3,059	324	선정기준액 인상으로 전액 지급자 비율 증가(2.5%p)
	2	559	409	1~2월 신청자 증가로 2월 수급자(3.7만명) 및 수급률(0.2%p), 3월 수급자(6.9만명) 및 수급률(0.6%p) 증가
	3	534	328	
	4	2,699	334	전액 지급자 비율 하락(△0.6%p)
	5	616	389	탈락자 증가 및 노인인구 증가(46천명)에 따라 수급률 하락(△0.3%p)
	6	558	1,066	
17	7	2,456	410	
	8	538	454	
	9	535	431	
	10	2,657	267	'17.10월 노인인구 증가(2.7만명) 대비 수급자 증가 폭이 감소하여(9월 2.6만명→10월 7천명) 수급률 0.2%p 하락
	11	564	472	
	12	563	396	수급중 탈락자 증가로 수급률 하락 (△0.3%p)
18	1	3,035	498	`18년 선정기준액 상향, 제도개선(임대소득 필요경비 인정, 근로소득 공제액 확대) 시행으로 감액 수급자 5.4만명, 1.2%p 감소(`17.12월 감액수급자 44.9만명, 9.3% → `18.1월 감액수급자 39.5만명, 8.1%)
	2	562	431	
	3	565	495	
	4	2,635	475	
	5	709	488	탈락자 증가(4월대비 1만명↑)로 인해 수급률 0.02%p 하락(당월분 기준)
	6	606	466	
	7	2,311	509	
	8	576	503	
	9	557	477	`18.9월 기준연금액 상승에 따라 연계감액자 12.2만명 감소하여 전액 수급자 전월대비 1.6% 증가(90.0%→91.6%)
	10	2,413	648	
	11	572	747	탈락자 증가로 수급률 하락(△0.04%p)
	12	563	618	

시점		확인조사		수급권 변동 사항 및 제도 영향
년	월	중점	수시	
19	1	2,918	792	선정기준액 인상으로 전액 지급자 수 및 비율 증가(465.7만 명, 91.4% → 469.4만 명, 91.9%)
	2	582	641	
	3	548	654	
	4	2,418	828	무연금자인 저소득 감액수급자(210,413명)의 증가로 인해 무연금 감액수급 증가(90,106명, 2.8% → 303,866명, 9.6%) 및 전체 감액수급 증가(44.4만 명, 8.6% → 68.0만 명, 13.1%)
	5	677	764	탈락자 증가(4월 대비 2만명↑)로 인해 수급률 0.26%p 하락(당월분 기준)
	6	581	627	
19	7	2,344	872	
	8	2,122	763	
	9	586	646	
	10	3,844	803	
	11	677	845	소득재산조사 결과에 따른 탈락자 증가로 수급률 하락(0.2%p)
	12	640	774	

자료 : 국민연금공단 내부자료

전술한바와 같이 기초연금은 소득 하위 70%를 대상으로 하고 있기 때문에, 복지부는 매해 소득 하위 70%에게 급여를 지급할 수 있도록 수급자 선정기준액을 계산하여 발표한다. 이 과정에서 매해 수급 대상에 신규로 유입되는 연령 도래자(만 64세 집단)의 소득과 재산이 포함되는데, 일반적으로 기존 수급 대상보다 이들의 소득 및 재산 수준이 상대적으로 높아 선정기준액이 지속해서 상향 조정되고 있다.[33] 따라서 기존 탈락자 중 탈락 당시 책정된 소득인정액이 변경된 선정기준액보다 낮아지는 경우가 있다. 또한, 기존에 조사된 소득인정액이 선정기준액을 초과하였더라도 소득이나 재산의 변화로 소득인정액이 낮아져 수급권 변동 사유가 발생 하는 경우도 있다. 이는 매해 1월 수급률이

33) 제도 도입 이후, 가구별 선정기준액은 다음의 <표 Ⅱ-8>과 같이 연평균 7.9% 상승 조정되어 왔다. 이때 가장 높은 상승률은 전년 대비 약 19.0% 증가한 2017년 기록되었으며, 가장 낮은 상승률은 전년 대비 약 4.6% 증가한 2019년에 기록되었다.

1~3%p 가량 증가하고 있음을 통해 미루어 짐작할 수 있다.

이에 따라 복지부는 이러한 실정에 적극적으로 대응하는 동시에 기초연금 사각지대를 해소하고 수급률율 제고하기 위한 목적에서 2016년부터 수급희망자 이력관리제도를 도입하여 운영하고 있다.[34] 이러한 수급희망 이력관리제도의 운영 현황을 살펴보면 <표 Ⅱ-9>와 같다. 먼저 수급희망 이력관리제도 신청자는 제도 도입 첫해인 2016년을 제외하고 기초연금 신청자의 약 93%가량이었으며, 이 중 이력관리 대상자는 27~31% 수준이었다. 이처럼 매해 선정기준액이 상향 조정될 때마다 탈락자를 대상으로 이력관리를 한 결과, 2018년부터는 매해 약 5~7만명 가량이 신청 안내 대상으로 선정되었으며, 약 4~5만명 가량이 재신청을 하였고, 3~4만명 가량의 수급권이 변동되어 수급자로 전환되었다.

하지만 절대 수가 아닌 비율로 살펴보면 그 실상은 관련 제도의 정비가 필요하다는 점을 알 수 있다. 가령, 실제 재신청을 한 탈락자는 그 비중이 점차 줄어들었는데 도입 후 첫 이력 관리를 통해 신청안내를 받은 탈락자의 경우 약 90.%가 재신청을 하였으나, 2018년에는 80.9%, 2019년에는 72.2%로 감소하였다. 그리고 재신청한 탈락자 중 수급권 변동이 발생하여 기초연금 급여를 수급하게 된 이력관리자의 비중 역시 감소하였는데 2017년 83.9%에서 2018년 80.7%, 2019년 71.4%로 줄어들었다. 즉, 수급희망 이력관리제도를 통한 신청안내 대상 규모는 큰 차이가 없는데 신청안내 대상자 대비 재신청자와 수급권 변동자의 비율

<표 Ⅱ-8> 일반수급자 기준 가구유형별 선정기준액

(단위: 만원, %)

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
단독가구	87.0	93.0	100.0	119.0	131.0	137.0	148.0
부부가구	139.2	148.8	160.0	190.4	209.6	219.2	236.8
증가율	-	6.9	7.5	19.0	10.1	4.6	10.2

34) 수급희망 이력관리제도에 대한 자세한 설명은 다음 절에 구체적으로 기술하였다.

감소는 수급희망 이력관리제도의 정비하고, 신청안내대상 선정의 타당도를 높일 필요성이 있음을 대변한다. 왜냐하면 과거 소득인정액에 대한 공적자료 관리가 효과적으로 되지 않고 있어 실제 재신청을 하더라도 수급권 변동이 발생하지 않기 때문이다. 하지만 현재와 같이 매해 이루어지는 수급자 선정기준의 변경은 수급권 변동 발생을 야기할 수 있다는 점에서 관련 업무의 효율화와 효과성을 제고할 필요성은 매우 크다 하겠다.

<표 Ⅱ-9> 수급희망 이력관리 현황

(단위 : 명(%), 익년도 2월 말 기준)

연도	기초연금 신청(A)	수급희망이력관리				
		이력관리 신청(B) (B/A)	이력관리 대상(C) (C/B)	신청안내 대상(D)	재신청자 (E) (E/D)	수급권 변동(F) (F/E)
2016	545,504	337,905 (61.9)	107,262 (31.7)	-	-	-
2017	723,002	674,701 (93.3)	186,059 (27.6)	23,035	20,852 (90.5)	17,489 (83.9)
2018	709,921	666,888 (93.9)	191,724 (28.7)	65,561	53,011 (80.9)	42,768 (80.7)
2019	682,109	636,913 (93.4)	193,556 (30.4)	53,344	38,494 (72.2)	27,475 (71.4)
2020	-	-	-	72,118	41,925 (58.1)	25,077 (59.8)

주 1) 이력관리대상자는 수급희망이력관리 신청자 중 소득인정액 초과로 탈락한 자로서 직역연금이나 사망 등 기타 사유로 탈락한 자는 제외됨.
2) 신청안내 대상자는 수급희망이력관리 신청 당시 소득인정액이 변경된 선정기준액보다 낮은 탈락자임.
3) 수급희망이력관리제도는 2016년부터 시행되었기 때문에 이력관리를 통한 신청안내 및 재신청 건 수는 2017년부터 발생함.
4) 2020년 수급희망이력관리 신청안내 대상자 및 재신청자, 수급권 변동 현황은 2020년 6월 29일 기준임.

자료: 연도별 국민연금 정책통계 및 국민연금공단 내부자료

다음으로 수급권 변동 관리가 적시에 되지 못해 기초연금 급여를 환수한 부적정 지급[35] 관련 통계는 <표 Ⅱ-10>에 제시하였다. 제도 도입 이후 2019년 12월까지 사후관리를 통해 환수 결정된 총 건수는 모두 196,785건으로 총 594.8억여원에 달했으며 건당 환수액은 약 30.2만원이었고 이중 환수율은 결정건 기준으로 약 97.2%였다.

이를 다시 환수 사유별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 수급권 상실에 따른 환수 건수는 총 9,263건으로 전체 환수 건수의 약 4.71%에 불과하였다. 구체적인 수급권 상실 사유는 사망(5,171건), 국적상실이나 해외이주(26건), 신청 자격이 없는 경우(2,227건), 거짓·부정한 방법으로 수급한 경우(1,839건)이었다. 그리고 소득이나 재산의 증가로 인한 환수 결정 건은 3,546건이었으며, 교정시설 입소(346건)이나 60일 이상의 장기해외 체류(1,124건), 실정·가출·행방불명 또는 거주불명(203건) 등으로 인한 지급(일시) 정지에 따른 환수 건수는 총 1,673건이었다. 그리고 가장 많은 사유를 차지한 업무 착오로 인한 환수 사례는 총 133,333건으로 총 환수 사례의 2/3 이상을 차지하였는데, 담당자 착오가 126,670건, 부부감액 수기 적용[36] 사례가 6,663건이었다. 이외에도 기타[37] 사

35) 후술하겠지만, 본 고에서 지칭하는 “부적정 지급”은 수급권 변동 사유가 발생하여 정당한 수급자격을 갖고 있지 않거나, 상실한 수급권자에게 지속해서 급여가 지급되는 경우를 통칭한다. “부정수급”은 수급자 개인이 정당하지 못한 사유로 수급권을 유지하면서 제도 차원에서는 “부적정”하게 “지급”된 사례이다. 때문에 “부적정 지급”에는 “부정수급”이 포함된다.

36) 기초연금은 부부가 모두 기초연금을 수급하는 가구의 경우에는 1인 급여액의 20%를 감액하여 지급하고 있다. 하지만 대개 연령 도래에 따른 신규 수급자의 경우에는 부부 중 1인의 연령이 만 65세가 되어 수급권을 확보하였으나 나머지 1인의 연령은 만 65세 미만인 경우가 많아 부부 중 1인 수급 가구로서 1인 단독 급여액을 수급하는 경우가 많다. 따라서 부부 중 1인 수급 가구의 경우, 부부 관계를 유지하는 경우에는 기초연금 급여를 미수급하는 나머지 배우자의 연령이 만65세를 초과하는 시점이 되면 부부가구로서 수급권 변동 사유가 발생하게 된다. 이때 부부 수급 가구로서 소득인정액과 급여액이 변동되고, 부부 가구로서 선정기준액 또한 변경 적용되어야 함에도 불구하고 전산상 자동 적용되지 않아 실제 부부가 단독급여를 각각 수급하는 경우가 있다. 이러한 사례가 발생하는 경우, 담당 지자체 직원–주로, 시군구의 통합조사팀 실무자–이 수기로 수급권 변동을 적용하여야 한다. 하지만 대개 일정 기간이 지난 이후 담당

유로 인한 환수 결정 건도 48,970건으로 전체 환수 사유의 1/4에 해당하는 것으로 나타났다.

환수 사유별 환수 금액과 환수율을 살펴보면 사유별로 큰 차이가 있다. 예컨대, 수급권 상실에 따른 건 중 사망으로 인한 환수 건은 건당 약 42만원 수준이었으며 환수율은 61.8%밖에 되지 않았고, 실종·가출·행방불명 또는 거주불명으로 인해 지급 정지로 환수 결정된 건은 건당 214만원 수준으로 환수율은 66.0%에 그치는 것으로 나타났다. 하지만 국적상실·해외이주로 인한 환수 건은 건당 약 21만원 수준으로 100.0% 모두 환수되었으며, 거짓·부정한 방법으로 수급하여 환수 결정된 건은 건당 38만원 수준으로 98.4%가 환수되었고, 담당자 착오로 인한 건은 건당 28만원으로 환수율이 98.4%, 부부 감액 수기 적용으로 인한 환수 건은 건당 10만원으로 환수율이 99.5% 환수되었다.

환수 사유별 비중 분포를 살펴보면 수급권 변동 관리를 더욱 효율화하고 적확성을 제고 할 필요성이 크다. 예컨대, 인적 정보의 변동으로 수급권 상실 사유가 발생하였음에도 불구하고 적시에 신고가 이루어지거나 확인이 되지 않아 기초연금 급여가 부적정하게 지급된 사례가 약 10,000여 건에 이르는가 하면, 소득이나 재산이 증가하여 수급자의 소득인정액이 선정기준액을 초과하였으나, 이 역시 제때 관리되지 않아 발생한 환수 사례도 3,500여 건에 달하기 때문이다. 무엇보다도 후술하였다시피 기초연금과 같은 제도 유형에서 주로 발생하는 업무 착오에 따른 부적정 지급 사례의 비중이 전체의 90%에 달할 정도로 크다는 점

자의 확인을 거쳐 정보가 변경되기 때문에 부적정 지급된 급여로서 환수 결정이 되는데, 이때 환수 사유로 “부부감액 수기적용”이 기입된다. 이와 관련한 내용은 3장에 구체적으로 설명하였다.

37) 실제로 기초연금 급여 환수가 결정된 건 중 환수 사유가 기타인 건을 대상으로 그 구체적인 내역을 확인해 본 결과 대부분은 지자체 담당자가 환수 사유 등록 시 사망, 장기해외체류, 실정, 가출, 행방불명 등에 해당 되는 사유를 기타 사유로 등록 처리한 건으로 나타났다. 즉, 실제 사유에 해당하는 사유가 선택항목에 있었으나 담당자가 행정 업무 처리 과정에서 기타로 오등록한 것이라 할 수 있다.

을 고려하면 수급권 변동 관리 업무의 효과성과 효율성을 제고 하기 위한 방안을 모색하는 것은 매우 시급한 정책 과제라 할 수 있다.

지금까지의 논의를 정리하면 기초연금 수급권 변동 관리 대상은 지속해서 발생하고 있으며, 수급권 탈락 및 급여액 조정 등 수급권 변동 사유가 발생하여 실제로 수급권이 변동된 사례 역시 상당수 존재한다. 또한, 후술하였다시피 여타의 이유로 행정상 파악하지 못한 수급권 변동 사유에 해당하는 수급자들의 규모도 상당수 존재할 것으로 예측되고 있다. 즉, 수급권 변동 관리 업무에 대한 행정 소요 역시 증가할 것으로 예상되며, 이에 따른 행정 체계 전반을 개선하는 작업은 향후 기초연금의 효과적인 운영을 위한 충분조건이라 하겠다.

<표 Ⅱ-10> 기초연금 환수 사유(2014.7.~2019.12.)

(단위: 건, %, 만원)

환수 사유		결정 건 (A)	비중	환수 결정액 (B)	건당환수액 (B/A)	환수율 (건 기준)
계		196,763	100.0	5,944,516.0	30.2	97.2
수급권 상실	사망	5,169	2.6	216,376.6	41.9	62.3
	국적상실·해외이주	26	0.0	545.9	21.0	100.0
	신청 자격이 없는 자	2,223	1.1	191,799.9	86.3	85.4
	거짓·부정한 방법으로 수급	1,839	0.9	70,318.9	38.2	98.4
소득·재산 증가		3,552	1.8	76,924.9	21.7	97.9
지급 (일시) 정지	교정시설 입주	347	0.2	30,902.3	89.1	94.5
	장기 해외 체류 (60일 이상)	1,124	0.6	61,826.4	55.0	90.7
	실종·가출·행방불명 또는 거주불명	203	0.1	43,430.5	213.9	66.5
업무 착오	담당자 착오	126,646	64.4	3,593,296.8	28.4	98.4
	부부 감액 수기 적용	6,664	3.4	67,274.2	10.1	99.5
기타		48,970	24.9	1,591,819.6	32.5	98.2

주: 국민연금공단 내부자료(2020.8.10. 통계 생성)

제4절 수급권 변동 관리 체계 개선을 위한 분석틀

지금까지 기초연금 법에 근거하여, 수급권 변동 관리 대상을 정의한 뒤, 수급권 변동 현황과 관련 행정 절차에 대해 살펴보았다. 특히, 수급권 변동 관리 행정과 관련해서는 법 조항에 근거하여 관리 주체별 실제 업무를 지침 수준에서 검토하였다. 이를 토대로 기초연금 수급권 변동 관리 체계 전반을 개선하기 위한 방안을 모색하기 위해 검토할 내용을

도출하였다.

첫째, 수급권 변동과 관련한 일련의 법체계가 정비되어 있는가? 본 보고서는 제도 운영 차원에서 매우 실무적인 내용을 다루고 있다. 하지만 실무 차원에서 접근하더라도 이의 근거 기반이 되는 법체계가 정교하게 구성되어 있지 않으면 제도 운영 과정이 비효율적일 뿐만 아니라 업무 자체도 무질서하게 진행될 수밖에 없다. 또한, 법체계는 관련 정책과 제도의 철학적 배경이 되기 때문에 행정업무의 방향성을 결정하는 중요 요인으로 작동한다. 따라서 근거 조항이 되는 법적 규정 검토는 수급권 변동 관리에 대해 어떤 방식으로 접근하고 있는지에 대한 함의를 얻을 수 있다. 예를 들면, 제도 오류의 관점에서 접근하고 있는지, 또는 개인의 부정한 행위의 결과로 접근하고 있는지에 대한 시사점을 도출할 수 있는 것이다.

둘째, 제도의 관리 운영 주체, 즉, 거버넌스 구조는 어떻게 구성되어 있는가? 예를 들면, 일원화된 운영 주체에 의해 제도가 시행되고 있으며, 수급권 변동 관리도 해당 주체에서 관련 업무를 담당하고 있는지, 아니면 다수의 기관이 역할을 분담하여 제도 시행 및 수급권 변동 관리 업무를 수행하고 있는지에 대한 것이다. 이러한 내용을 살펴보는 이유는 다음과 같다. 현행 기초연금은 보건복지부와 (기초·광역)지자체 및 국민연금공단에 의해 운영되고 있다. 그 결과, 다양한 차원에서 업무가 비효율적으로 수행되는 경우가 많이 발생하고 있다(최옥금·한신실, 2018). 또한, 후술하였다시피 FGI에 참여한 모든 실무자도 다원화되어 있는 운영 주체의 역할 설정 및 업무 수행에 있어서 불편함과 비효율성을 토로하고 있다. 이에 해외 사례 검토를 통해 수급권 변동 관리 효율화 차원에서 현 기초연금 거버넌스 구조를 어떻게 수정·보완할 것인지에 대한 함의를 얻고자 한다.

셋째, 기획 차원에서 수급권 변동 관리 업무 관련 제도들은 어떻게 설계되어 있는가? 전술한 대로 본 보고서는 실무 차원의 업무 효율화를

목적으로 하고 있기 때문에, 해외 사례를 검토하면서 제도 운영의 전반적인 내용보다는 실제 실무자들이 수행하는 업무 내용을 중심으로 정책 시사점을 도출하는 작업이 필요하다. 이에 따라 기초연금의 확인조사와 수급희망 이력관리제도와 같은 수급권 변동 관리 제도가 있는지, 있다면 어떤 내용인지에 대해 검토하였다. 이는 각 국가가 기초연금 수급권 변동 사항을 적시에 적확하게 관리하기 위해 어떠한 절차와 방법에 따라 업무를 수행하고 있는지에 대한 것이다.

마지막으로 실무 차원에서 수급권 변동 관리 업무를 수행하는 과정에서 실제 부적정 지급(부정 수급 포함) 또는 사각지대 사례가 발굴 또는 확인되었을 때에 사후 처리 업무는 어떠한가? 일례로 현행 기초연금법에 따르면 사유에 관계없이 모든 부적정 지급은 부정 수급으로 관리되고 있으며, 이에 따른 행정 처리도 보장 비용 징수로만 정하고 있다(보건복지부, 2017:213-217). 하지만 현실에서는 대다수의 부적정 지급이 반환 명령으로 처리되고 있다. 즉, 법과 현실이 괴리되어 있다. 그 이유는 기초연금이 수급권자였던 자에게 갖는 의미가 생계유지를 위한 필수 소득원이기 때문이며, 환수 결정 및 과오지급 급여에 대한 회수 업무를 지자체에서 담당하고 있기 때문이다.[38] 따라서 해외에서는 부정 수급 또는 부적정 지급 사례을 어떠한 방식으로 처리하고 있는지 살펴보았다.

이상에서 질문들을 통해 정리한 수급권 변동 관리 체계의 분야별 분석 초점은 <표 Ⅱ-11>과 같다. 이를 분석틀로 해외 사례 검토 및 FGI와 개인 인터뷰를 수행하였으며, 기초연금 수급권 변동 관리 체계 개선 방안을 모색하였다. 분석 내용으로는 크게 관리 운영체계와 행정업무를 다루었다. 그리고 각 내용을 검토하면서 초점을 맞춘 지점을 정리하면, 관리 운영체계의 경우 수급권 변동 관리와 관련한 법체계 및 제도의 여부(질문① 관련)와 관리 주체 즉, 거버넌스 구조(질문② 관련)에 대해

38) 이와 관련해서는 3장에서 구체적으로 다루었다.

살펴보고, 행정업무의 경우 수급권 변동 관리 업무의 기획적인 부분(질문③ 관련)과 실무적인 부분(질문④ 관련)으로 나누어 검토하였다.

<표 Ⅱ-11> 기초연금 수급권 변동관리 체계 분석틀

분야	세부분야		분석 초점
관리 운영 체계	법체계 및 관련 정책		● 수급권 변동으로 인한 부적정 지급 또는 사각지대 문제 해결에 필요한 법 규정이 있는가? ● 수급권 변동 관리를 하기 위한 정책을 적절히 시행하기 위한 제도가 설계되어 있는가?
	거버넌스 (관리 주체)		● 수급권 변동 관리 업무의 수행 주체는 어느 기관인가? – 주체별 담당 업무와 권한의 근거는 무엇인가? – 관련 기관 간의 협력은 어떻게 이루어지는가?
행정 업무	사후 관리	기획	● 수급권 변동 관리 정책을 위한 제도들은 어떠한 것들이 있는가? ● 부적정 지급 사례 적발 및 사각지대 발굴을 목적으로 한 제도들은 적절히 시행되고 있는가(현황)?
		실무	● 적발된 부적정 지급 사례 및 발굴된 사각지대 사례에 대한 사후관리는 어떻게 진행되고 있는가? ● 각 발생 원인에 따른 조치가 적시에 적절하게 이루어지고 있는가?
	기타		● 수급권 변동 관리를 위한 범부처 차원의 제도가 있는가?

주 : 오윤섭 외(2016) 및 임완섭 외(2017; 2019)의 사각지대 및 부정수급 모니터링 분석틀을 수정 및 보완하여 작성

Ⅲ. 기초연금 수급권 변동 관리 체계 분석

제1절. 기초연금 담당자 FGI 및 개인인터뷰 개요

여기에서는 현행 기초연금 수급권 변동 관리 체계의 문제점을 보다 구체적으로 파악하고, 실무에서 필요로 하는 개선 방향에 대한 함의를 얻기 위하여 기초연금 실무 담당자를 대상으로 표적집단면접(Focus Group Interview; 이하, FGI)과 개인 인터뷰를 실시하였다.

FGI 및 개인 인터뷰 대상자의 정보는 <표 Ⅲ-1>과 같다. 면접 대상은 실제 기초연금 수급권 변동 관리 업무를 담당하고 있는 공단 본부 및 지사 직원과 복지부 기초연금과 담당 공무원, 지자체 시·군·구 단위의 통합조사팀 및 읍·면·동의 실무를 보고 있는 공무원을 대상으로 하였다.

<표 Ⅲ-1> FGI 및 개인 인터뷰 구성 및 프로필

구분	ID	소속	주요 업무
FGI	A	보건복지부 기초연금과	통합조사관리
	B	서초구 복지정책과	통합조사
	C	논산시청 주민생활지원과	통합조사
	D	세종시 연기면사무소	신청 접수, 상담·안내
	E	복지부 기초의료보장과[39]	통합조사·급여책정
	G	구로금천지사	기초연금 안내·사후관리
	H	전주완주지사	사후관리
	I	동부산지사	신청 접수·사후관리
	J	해남지사	신청 접수·사후관리
	K	김해밀양지사	기초연금 안내·사후관리
	L	국민연금공단 기초연금실	사후관리
개인 인터뷰	A	군산시 복지정책과A	복지급여 통합관리
	B	군산시 복지정책과B	복지급여 통합관리
	C	군산시 경로장애인과	복지급여 통합관리
	D	덕양구청 사회복지과	통합조사·확인조사

39) FGI 당시 소속이 복지부 기초의료보장과인 공무원의 경우, 서울시 동작구에서 통합

질의 내용은 <표 Ⅲ-2>와 같다. FGI에서는 기초연금 수급권 변동 관리 업무 전반과 지자체 및 공단으로 2원화 되어 있는 관리 체계에서의 업무 분담 구조, 그리고 개선 방향 등에 대해 질문하였다. 개인 인터뷰에서는 FGI에서 질문한 내용 이외에 수급권 변동 관리 업무 수행 중에 발굴한 부정수급 사례 등에 대해 추가 질문하였다.

<표 Ⅲ-2> FGI 및 개인 인터뷰 질의 내용

구분	지자체 담당자	공단 담당자
사후관리 업무 현황 및 비중	수급권 변동 관련 담당 업무 내용 및 비중	
	공단과의 업무 연계	지자체와의 업무 연계
관리주체 이원화 구조	이원화 된 구조로 인한 사후관리 업무 처리 과정에서의 문제점	
	수급권 변동 관리 관련 거버넌스 구조 개선 방향	
부적정 지급 발굴 사례	① 부적정 지급 발굴 경험 및 확인 방법 ② 부정수급으로 인한 환수 처리 절차 상 어려움 ③ 환수 처리시 한계점	① 부적정 지급 발굴 경험 및 확인 방법 ② 확인조사 수행 방법 및 한계점(어려움)
사후관리 개선 방향	① 현행 사후관리 과정에서의 규정 미비 또는 법적 사각지대 ② 수급자 편의성 담보 방안 ③ 행정절차 효율·효과성 도모 방안	① 사후관리 업무 관련 공단 역할 수행의 적절성 ② 사후관리 업무 관련 공단의 업무 효과성 제고를 위한 필요 조건 ③ 사후관리 업무를 위한 기초연금 수급자 정보 필요 범위
		① 향후 전달체계 일원화, 또는 공단에서 수급자 사후관리 업무 전담 수행을 가정할 때, 전제조건

FGI는 복지부 및 지자체 담당자 대상 1회(2020.6.15.), 공단 본부 및 지사 담당자 1회(2020.6.22.) 씩 총 2회 진행하였으며, 개인 인터뷰는 시·군·구 소속 공무원을 대상으로 2회(2020.6.18, 19.)를 진행하였다.

조사팀 업무를 담당하면서 기초연금 수급권 변동 관리 업무를 수행한 바 있다.

제2절. 수급권 변동 관리 운영체계 분석

1. 수급권 변동 관리 업무 내용

기초연금 수급권 변동 관리와 관련하여 FGI와 개인 인터뷰에 참여한 담당자들이 수행하는 업무 내용은 소속에 따라 달라진다. 예컨대, 시·군·구 소속 통합조사팀에서 근무하는 경우, 기초연금 등 다양한 복지 급여 수급권 판정을 위한 소득·재산 조사 업무를 수행하고 있으며, 사후관리를 통해 수급권 변동 여부를 확인하는 업무를 담당한다. 그리고 읍·면·동 소속 담당자나 공단 담당자의 경우에는 기초연금 신청자나 수급자 대상 신청 안내 및 접수, 사후관리를 위한 확인조사 등 행정 업무와 민원 처리 업무를 수행하고 있다.

통합조사 관리팀에서 기초연금뿐만 아니라 기초생활보장 등 다양한 사회조사업무를 하고 있고,....(FGI C)

사후관리 파트 쪽에 기초연금 안내하고 사후과 배정되어 있어요. ...(중략)... 그래서 홍보라든지, 안내하고 이런 부분을 같이하고 있는데. (FGI G)

모든 복지 제도 대상자분들을 통합관리하는... 수급자, 차상위, 기초교육, 맞춤형 정책, 기초연금. 읍면동 별로 나눠서 하고 있거든요. (개인인터뷰 A)

소속 관리주체별로 업무에 참여하는 방식이나 정도도 차이를 보였다. 먼저, 지자체 담당자들의 경우, 기초연금 관련 업무는 여러 복지 급여 업무 중 하나로 기초연금 업무만 전담하여 수행하는 경우는 없었다. 따라서 담당자 개개인에게 부여되는 업무 자체도 일관성이 있다기 보다는 관련 업무 전반을 수행해야 하는 것으로 나타났다.

보면 인력이 충원이 되어야 하는데, 저는 아까도 말씀드렸지만 면사무소에 저 혼자예요. 복지직원은... ...(중략)... 그래도 저혼자 있다보면 장애인, 기초생활수급, 국민연금 다와요. 그러면 어떤 때는 제가 모르는걸 알고 오면 인터넷에 찾아서 지침 찾아서, 지침이 한 50권이 넘어요. (FGI D)

민원이 있거나 제도적인 것이 있으면 저희도 나름 적어뒀다가 이야기한다고 해도, 그때는 막했다가도 또 다른 일하다 지나면 또 잊히고, 저희가 기초연금만 하는 게 아니고 그런 부분은... (개인인터뷰 A)

그때 그때 지침을 계속 보조. 장애인연금이랑 기초연금이 좀 비슷했는데, 어느 순간부터 기초연금이 좀 완화 되어 가지고 작년에는 또 다른 거예요. 또 헷갈려 가지고 찾아보고. (개인인터뷰 D)

공단 지사 담당자들의 경우에는 대개 기초연금 업무를 전담하고 업무를 수행하고 있지만 사후관리 뿐만 아니라 신청 안내 및 접수 단계에서부터 사후관리까지 제도 전반에 관련된 행정 업무를 모두 담당하고 있었다.

저는 기초연금 접수하고 사후관리하고 다 하고 있는데, (FGI I)

저는 혼자서 사전·사후를 다 하고 있고, 홍보만 빼고. 사전·사후로 해서 국민여금 사후관리까지 해서 업무량이 조금 생각하는 것보다 많고요. (FGI J)

한편, 통합조사팀에 소속된 담당자의 경우 기초연금 신청과정에서 신청자의 소득 및 재산에 대한 확인 조사나 사후관리를 위한 확인 조사 과정에서 상당한 업무 부담을 토로하였다. 이는 기초연금 수급자 규모가 다른 급여 수급자 규모에 비해 월등하게 많은 동시에 확인해야 하는 정보의 종류가 많은데 기인하는 것으로 판단된다. 이런 연유로 보다 정

확한 기초연금 사후관리를 위해 관련 행정 업무의 효율성을 개선할 필요성을 강조하였다.

수급(기초생활보장제도를 의미)이 복잡해서 그렇지 건수로 따지면 기초연금이 압도적입니다. 일 년에 한 번씩 수급이력 관리에 따라 자동으로 계산이 돼서 ...(중략)... 나가더라고요. (FGI B)

조사쪽에서 보면 기초연금 같은 경우에는 65세 이상만 되면은 다 신청을 할 수 있는 거다 보니까 읍면동에서는 신청을 다 받아 주거든요. ...(중략)... 논밭이 많은 시골이라는 지역적 특성 때문에 이분들이 논이며, 밭이며, 임야며 정말 어마무시하게 가지고 계신 분들이 많아요. 그래서 이걸 일일이 다 사고 팔았는지 확인해야 하는데, (FGI C)

관리팀에서 하다 보면 금융재산시점이 최근 3개월로 하다 보니까 나중에 환수를 한다거나 상계처리 할 때 시점 차이가 발생하게 돼요. ...(중략)... 그래도 이력관리를 하고 있는걸로 알고 있지만 대상자들에게 안내를 할 때는 좀 더 업데이트된 자료로 해서 걸러내는 게... 지자체에서는 급여를 조사하는 입장에서는 부담을 덜할 수 있는 방안이 아닌가 싶고, (FGI E)

필요하면 나가는데, 워낙 대상자들이 많아 가지고, 기초연금 대상자들은 너무 많아 가지고 다 관리하기는 힘들거든요. ...(중략)... 전화도 하고, 다나갈 수 없어요. (개인인터뷰 D)

2. 수급권 변동 관리 거버넌스 관련 실태

가. 관리 주체간 업무 연계

각 관리주체 소속 담당자들의 공통된 의견은 기초연금 수급권 변동 관리 관련 업무를 수행하는 과정에서 상대 관리 주체 소속 담당자와 협

업을 하고 있다는 생각은 들지 않는다는 점이었다. 이러한 의견은 대면하여 업무를 수행하는 것이 아니라 전산 시스템을 통해 확인조사 요청 및 조사 결과 송부 등이 일방적으로 이루어지면서 동일한 업무를 서로 다른 관리주체 담당자들이 진행하고 있기 때문에 나온 것으로 판단된다. 즉, 이원화된 관리체계와 업무 수행 구조 특성상 개별 기관의 담당자들 간 의사소통이 이루어지지 않고, 전산 상으로만 행정이 이루어지기 때문에 실제 업무 협조도 유기적으로 진행되지 못하고 있었다.

공단에서도 하고 있는 업무라고 생각이 들었던 건 읍면동에서 신청접수를 받을 때 민원인들이 공단에서 이거 보냈더라. 이거 뭐냐, (신청안내문) 할 때, 알게 되는 부분이지... 사실 이원화 돼서 운영되는 게 구체적으로 업무분장이 확실히 되어있는지... 아까 말씀하신 것처럼 체감이 잘 안되어 있다보니까... (FGI E)

기초연금은 통화라기보다는 보이지 않게 ...(중략)...시스템으로 오니까... 직접적으로 대면할 일이 상대적으로 적어서 역할을 크게 못 느끼고 있는 것 같다는 생각이 들긴 해요. (FGI A)

(협업을)하기는 하거든요. 시군구에 기초연금만 담당하시는 분이 한분씩 있어요. 그분과 대부분 전화하고 문서 주고 받고는 하거든요. ...(중략)... 우리가 진짜로 연락을 주고받을 때 애로사항이 있고요. (FGI J)

또한, 기초연금이 지자체와 공단에 의해 관리 및 운영되고 있음에도, FGI와 개인인터뷰에 참여한 대다수 지자체 담당자는 지자체와 공단이 함께 기초연금 업무를 수행하고 있는지 모르고 있었다. 즉, 업무 분장이 체계적으로 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 지자체의 경우에는 공단의 지원 없이도 정기확인조사를 제외한 기초연금 사후관리 업무를 수행할 수 있어 이원화된 관리주체의 이점을 살리지 못하는 실정이다.

제가 사실 그 뭐지 사회보장정보시스템을 굉장히 오랫동안 사용을 해가지고, 잘 사용하거든요. 그 (지자체에서 공단으로 수시확인조사를 요청하는) 탭이 어디 있는지, 저는 그런 기능이 있는지를 몰랐는데요. 언제 생긴 기능이죠? (FGI C)

(공단) 담당자가 누군지 모르는데... (FGI E)

수시는 담당자 이름이 들어와서 소통은 잘하는데, 정기조사는 통조팀은 연락처를 찾기 어려워요. (FGI L)

공단에다가 확인의뢰를 하거나 이런 생각을 한적이 없고, 그 이전에도 업무를 저희하고 협업하고 했다라는 게 없으니까 ...(생략) (개인인터뷰 A)

요청을 한다고 해서 해줄까요? 한 번도 그런생각 안해봤는데, 그쪽에 지침에도 그런 이야기 없고... (중략)... 요청을 하면 할 사람이 있어요? (개인인터뷰 D)

공단 담당자에 따르면, 간혹 지자체 담당자로부터 업무 협조 요청이 있다 하더라도 지자체 담당자 개인 특성에 따라 협조 업무의 내용과 수준에서 차이를 보였다. 이러한 현상은 관리주체별 업무 지침이 명확하게 설정되어 있지 않아 담당자 재량에 따라 업무가 진행되고 있는데 기인한다. 또한, 수시 확인조사 업무의 경우, 온전히 지자체 담당자의 결정과 요청에 의해 수행되고 있기 때문에 원활한 의사 소통 체계가 구축되어 있지 않은 현 체계 상 지자체와 공단 간 업무 협조가 유기적으로 이루어지기 힘든 구조이다. 즉, 관리 체계의 이원화가 되어 있음에도 불구하고 불분명한 행정 절차는 제도 운영의 비효율성을 심화시키는 원인으로 작동하고 있다. 이는 두 주체가 유기적으로 연계하여 제도를 운영할 때 기대할 수 있는 제도 운영의 효율성 및 전문성 제고의 효과가 제대로 발현되지 못하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

기초연금과 관련해서는 실사를 나가지 않고 처리해요. 하다 보면 특이한 케이스가 있어서 실사를 나가야 하는 경우가 있는데, 그럴 때는 공단에 업무 협조 요청을 해서 같이 나간다거나, 아니면 공단에서 갔다 와주시곤 하는데, 사실 협조가 잘 안되는 경우가 많아요. (FGI E)

수시건수가 너무 많아가지고 ...(중략)... ㅇㅇ지사에서 건수가 너무 많아 가지고 업무분장을 할 때 수시 건수를 고려해서 하는데, ㅇㅇ지사는 수시 건수가 너무 적어요. 그거를 보니까 동사무소 직원들 성향하고, 구청에서 통조팀 그거와 커뮤니케이션 이런 부분이 영향을 많이 좌우하는 거 같아요. (FGI G)

나. 제도 운영 및 관리 주체 이원화의 문제점

FGI 및 개인인터뷰 참여한 실무 담당자들이 소속과 관계없이 동일하게 지적한 현 기초연금 운영 및 관리 체계의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 정보 공유 또는 연계와 관련된 문제이다. 특히, 현재와 같이 관리체계가 이원화되어 있고, 수급권 변동 관리 업무에 필요한 정보를 서로 각각 관리하고 있는 상황에서는 독립된 개별 주체에서 완결성 있는 행정 처리가 불가능하다. 대표적으로 급여액 변경 여부를 확인하기 위해서는 1차적으로 국민연금 A급여액에 대한 정보가 필요한데 이는 공단에서만 확인이 가능한 구조이기 때문에 지자체에서는 관련 업무를 수행할 수 없는 한계가 있다. 그리고 이와 관련해서 수급자들이 가장 많은 불만사항을 토로하고 있음에도 지자체에서는 필요한 상담 안내를 하지 못하고 있다. 마찬가지로 공단에서는 수급권 변동 관리를 위한 확인조사 과정에서 필요한 정보가 기록되어 있는 행복e음에 대한 접근권한이 없기 때문에 공단 담당자들이 수급권 변동 관리를 위한 업무 수행 과정에서 어려움을 경험하고 있다. 특히, 확인조사 결과를 지자체에 통보한 이후 행정 처리 결과에 대한 확인이 불가능해 중복 업무를 하거나 민원이 발생하는 등의 비효율이 발생하는 경우도 종종 있는 실정이다.

개인적인... A급여액이 연계돼서 기초연금이 나가고 있잖아요. 지자체에서 근무해보다 보면 A급여액이 연동이 해가지고 본인의 기초연금액이 결정되다 보니 불만이 굉장히 많다는 거죠. (FGI C)

소득인정액 기준으로 대비해서 급액들이 차등지급이 되지만 그 이전에 국민연금 감액부분이 더 크거든요. A급여 어느 이상 넘어가면 급액이 확 주니까.. (중략) ... 그 부분에 대해서 조금... 새로 신규 진입하는 국민연금 신규 수령자에 대해서는 그 부분에 대해서는 한번 더 강조해서 이야기 해주시면 저희가 민원을 안내하고 관리할 때 조금 더 도움이 될 것 같기는 해요. (개인인터뷰 A)

간혹 A급여 민원인이 계산해달라고 해도 공단에 물어보라고 하면 저희는 너무 어려워서 컴퓨터로 계산하는 걸로 이야기해줘요. 이거 진짜 맞냐고 물어봐요. (개인인터뷰 D)

가장 힘든 게 뭐냐면 동사무소와 우리하고 커뮤니케이션이 안되는 경우가 있어요. 왜냐면 동사무소에서 30일 이내 처리를 하면 접수를 넘겨주잖아요. 피드백을 해줘야 하는데, 피드백을 안 해줘요. (FGI G)

정기조사는 해서 보내잖아요. 누가 아무도 보지 않아요. ...(중략)... 보지도 않는데 뭐하러 이거 해서 보내는가 하는 의문이 많이 들거든요. 진짜로 보지도 않아요. 보고 참고를 해야 하는데 안 해요. 계속 똑같은걸 보내도, 이거 잘못됐다고 보내도 수정 안해요. (FGI J)

근데 중점조사는 자기들(지자체)이 보내는 게 아니에요. 여기서 발췌되는 게 아니고 정보원에서 발췌되는 것이기 때문에 이 사람들(지자체 담당자)은 이 결과 자체를 인식을 안 하는 거예요. 이거는 무조건할 수밖에 없도록 무언가를 만들어야할 것 같아요. ...(중략)... 아무리 중점조사는 해봤자 변경이 안돼요. (FGI K)

둘째, 관리체계별 업무 수행 방식 및 업무 권한과 영역이 상이한데서 발생하는 문제이다. 가령, 기초연금 수급자들의 생활권역이 주민등록지가 아닐 수 있으며, 소득·재산 조사 과정에서 확인해야하는 실물이 거주 지역 내에 있지 않은 경우가 있다. 이러한 상황에도 소득 및 재산 변동 사항에 대한 확인조사는 주로 주민등록지역 지자체 담당자들에 의해 진행 되고 그에 따른 수급권 변동 관리를 하고 있다. 그리고 이 과정에서 지자체 담당자들은 행정 처리의 어려움을 경험할 수 밖에 없다. 하지만 이때 현 체계상 확인조사 협조 요청 대상인 공단에 확인조사를 의뢰할 경우, 공단은 전국 지사에 퍼져있는 기초연금 담당자에 의해 확인조사가 진행될 수 있지만 이원화된 구조에서 유기적인 연락체계가 구성되어 있지 않거나 의사소통이 원활하게 이루어지지 않음에 따라서 수급권 변동 관리 업무의 어려움이 가중되고 있다. 이처럼 지자체와 공단이 시너지를 충분히 발휘 할 수 있는 영역임에도 불구하고 서로가 유기적으로 연계되어 있지 못한데서 문제가 발생하고 있다는 점을 고려하면 개선의 여지가 크다.

근데 이제 거주지 문제도 꽤 계속 충돌되고 있거든요. 등본상 거주지로 신청할 것이냐, 기초생활보장제도는 실거주지 신청하라 법률이 규정이 되어있는데, 계속 충돌이 돼요. ...(중략)... 그런 것들도 관리 측면에서 어렵죠. (FGI B)

OO(지역명)세무소에서 한번 이런적 있었거든요. OO(지역명)을 민원인을 보낼 수 없잖아요. 시스템 연계가 중요할 것 같아요. 우리가 이런걸 누락하지 않으려면 확인과정이 너무 복잡하고 저희가 알다시피 인력이 너무 부족하기 때문에 담당자 혼자서 처리해야 되는 건수나 이런게 감당이 안돼요. (FGI B)

이게 지자체를 어르신들이 옮기면은 다 누락 되어있거든요. 임차계약서가 없어서, 금융재산만 있거든요. 어르신들이 이사, 이사, 이사 다니면 놓쳐지더라고요. 어쩔 수가 없나봐. 사람들이 전입을 계속 왔다가 하면... ...(중략)... 그러면 공단

가셔서 신청하시면 되니까. 그런 경우에는 대부분 주민등록거주지 기준으로 잡아 버려요. (개인인터뷰 D)

셋째, 지자체에 소속된 담당자라 하더라도 소속 행정기관별로 기초연금 관련 업무가 매우 상이한 방식으로 처리되고 있는 점 또한 제도 개선이 필요한 부분이라 할 수 있다. 왜냐하면 동일한 제도임에도 불구하고 어디에서 거주하고 있는지에 따라서 제도 적용 양태가 달라질 수 있기 때문이다. 이와 관련한 문제는 전술한 바 지자체 담당자와 공단 담당자 간 업무 협조의 방식에서도 나타나고 있다. 즉, 정확한 업무 처리 지침이 실제 업무 환경에 적용되지 않고 있으며, 그에 따라 담당자 재량에 의해 업무 수행되는 것이다. 이는 결과적으로 업무 수행의 효율성을 저하시키는 한편, 개인의 역량이나 열심에 따라 제도가 운용되는 불합리성을 야기할 위험을 내포하고 있다.

사실 제가 조사에 부적합 내리면 소문이 나니까 제 옆동이나 딴 동으로 가서 신청해서 적합 받은 사람도 꽤 많고... (FGI B)

조사과정에서도 보면 담당자 역량에 따라서 조사가 제대로 이뤄질 수도 있고 제대로 안 이루워질 수도 있어요. ...(중략)... 참고자료를 여러 가지 정보들이 있는데, 그걸 확인을 하고 담당자가 정확하게 조사를 하고 이 사람 소득재산에 반영을 해가지고 적정급여가 지급되면 다행인데 ...(후략) (FGI C)

제 이름으로 달아져 있는 애들(소득·재산 등 확인조사 대상)이 백 건이 있는 거예요. 저의 책정을 기다리는 애들이 걔내들을 책정을 하면서 확인조사도 하면서 급여지급 시기에는 변동이 있는지 변동자들도 찾아야 하거든요. 혹시라도 잘못나갔거나, 이번 달에 이렇게 나갔으면 안 되는데 그런 사람이 있었는지, 급여결정 전에 빨리 그것도 봐야하고 바빠요. (개인인터뷰 D)

다. 관리주체별 수급권 변동 관리 업무 분장 개선 방향

FGI와 개인인터뷰에 참여한 지자체 담당자들의 경우, 이원화되어 있는 전달체계를 유지해야 한다면 기초연금 업무의 완결성을 중심으로 업무 단계를 분리하여 단계별로 이원화하는 방식을 선호하는 것으로 나타났다. 이는 지자체 차원에서는 업무 부담을 분산시킴으로써 업무의 효율화를 추구하는 한편, 각각의 전달주체에서 관련 업무를 완결짓는 동시에 서로의 책임과 권한을 명확히 하려는데 목적이 있다.

A급여액 관련해서 자세히 공단에서 계산도 가능하고, 그 다음에 행복e음 권한만 공단에다가 열어주면 저희가 어떻게 됐든, 지자체 동주민센터가 주민들 접근 편의성 측면에서는 유리한면이 있긴 한데요. (FGI B)

사후관리 업무는 이관했으면 좋겠다고 했는데, ...(중략)... 사실 기초연금 관련해서 지자체는 이분이 될지 안될지 소득재산 조사만 하는 게 주요 업무처럼 갖고 가고 나머지 업무는 공단에서 하시는 게 어떤가 하는데... (FGI C)

우리가 조사해서 보내면 즉시 반영할 수 있는 확인할 수 있는 창을 쉽게 탭을 앞으로 놓는다는지 해서 확인해서 반영할 수 있게 하는 게 현재로서 가장 좋은 방법. 현재로서는 그것조차도 반영이 안되니까. (FGI J)

사후관리를 연금공단에서 실제로 업무를 어느 부분까지 하고 있는지 개념이 정리가 안되니까 오롯이 저희 쪽에서 다 하고 있다는 생각을 하고 있어 가지고 어디까지 이원화시켜서 이야기를 해야 하는지 알면 이쪽에서 명확히 해줬으면 좋겠다라고 생각을 할건데, (개인인터뷰 A)

한편, 공단 담당자들은 공통적으로 현행 체계를 유지하더라도 관리주체로서 업무의 전문성과 완결성을 담보하기 위해서는 기초연금 수급자에 대한 정보 접근 권한을 강화할 필요성을 제기하였다. 이는 현재

업무를 수행하는 과정에서 발생하는 민원을 줄이는 동시에 발생한 민원에 적절히 대응함으로써 업무의 독립성을 확보하는 방안이 될 수 있기 때문이다. 이러한 한계는 지자체 담당자들도 동의하는 부분이었다.

동사무소에서 접수하고 나서 전화는 우리한데 하는 사람은 있고, 행정처리 진행 단계를 공유를 했으면 좋겠습니다. (FGI G)

조회를 하더라도 이전에 신청한 이력이 있어도 왜 탈락했는지, 어떤 사유로 취소했는지 알 수가 없어요. 정보가 전혀 없어요. (FGI K)

민감한 정보이기 때문에 평가액이라도 우리가 답변할 수 있는 지금은 받고 있으신 분에 소득으로 환산된 액만 딱 조회만 되거든요. 그러지 말고 안되신 분들도 그 정돈 봐가지고 답변을 하게 해줘야지. 우리한테 신청한 분들은 우리한테 물어보거든요. (FGI J)

권한이 없는데, 소득재산을 확인할 수 있는 권한이 없는데, 요청을 하면 무엇을 확인해주시나요? (FGI C)

행복e음에 조사 결과 값에 대해서만이라도 공단에서 열람을 하게 하시고 우리에게 오는 민원을 공단에 문의하세요. 이것만 시작을 해도 일부 많은 민원들이 넘어갈 수 있거든요. 그거부터만 시작해도 점차 점차 제도 개선이나 전달체계 개선을 ...(후략) (FGI D)

동시에 현행 이원화된 관리 체계 구조를 유지한다는 전제 하에 FGI와 개인인터뷰에 참여한 담당자들은 공통적으로 공식 협의체를 구성할 필요성을 제기하였다. 이를 통해 업무 협조를 원활하게 요청하고 수행함으로써 이원화된 관리 체계의 특장점을 최대화하고 제도 개선 사항을 발굴하는 통로로 활용 가능하기 때문이다. 실제로 전달 체계 및 관리

체계가 이원화되어 있는 다른 제도 중에는 각 주체별로 업무를 처리하기 위한 담당자 간 연락망을 구축하여 운영중인 경우도 있었다.

협력하려고 카운터 파트너를 잡으려고 하면 대체 누구랑 이야기 해야 하는지, 복지정책과쪽에서는 기획업무를 총괄하고, 통조는 조사하고, 그러니까. 그렇다고 해서 그 사람들 다 부를 순 없어요. (FGI G)

공단에서 저희쪽 하는 업무나 시스템을 모르는 것처럼 저희 또한 국민연금에서 돌아가는 걸 전혀 모르거든요. 뭔가 한번씩 뵙고, 실질적인 실무적인 이야기도 했으면 좋겠는데, 그럴 기회가 전혀 없으니까... (개인인터뷰 A)

한번씩 공단하고 실제 실무적인거를 복지부에서 모니터 요원이라고 해서 전체적인 부정수급뿐만 아니라 전체적인 제도랑 이런 거 협의할 수 있는 부분 이야기하고 건의하고 제도 개선하고 이런 게 있긴한데... (개인인터뷰 A)

본부를 포함해서 OO지역 담당 지사하고 OO시하고 매칭해서 협의전화와 같은 형태로 업무를 진행하면 좋을 것 같아요. (FGI L)

기초생활보장제도 할 때 OOOO에서 주택조사를 전담을 의뢰하거든요. 거기서는 최근에 간담회를 몇 번하고 나서 지금은 공문으로 자기 내들 담당자랑 예를 들어, 현장조사원이 따로 계시더라고요. 저희도 보내주고... (FGI B)

제3절. 수급권 변동 관리 행정 분석

1. 부적정 지급 사례 및 처리 과정

가. 부적정 지급 발굴 경험 및 사례

FGI와 개인인터뷰 과정에서 확인한 다수의 부적정 지급 사례는 공

적 자료와 실제 수급자의 상태가 다른데서 발굴되고 있었다. 특히, 직권자료로 기입 가능한 소득이나 재산이 있는 수급자의 경우에는 담당자가 언제, 어떻게 처리하느냐에 따라서 부적정 지급 또는 부정 수급 사례로서의 여부가 결정되고 있었다. 즉, 직권으로 기입한 자료를 어떻게 관리할 것인지에 대한 지침이 명확하지 않는 한, 직권 자료의 사용은 기초연금 수급자 측면에서 불합리하게 기능할 수 있다. 왜냐하면 직권 기입 자료와 관련된 대다수 부적정 지급 사례는 확인조사 결과, 수급권 변동이 확인되어 해당 금액이 환수 또는 상계 처리되기 때문이다.

일단 환수를 하고 환수 사유를 결정할 때 거기에 소득인정액 산정오류, 전월 급여 미지급 다양하게 다다다닥 있잖아요. 여기에 해당하지 않는 경우에 기타로 넣고 수기로 쓰는 건데, 여기에 해당되는데 기타로 넣고, 담당자 착오로 넣고, 업무를 편하게 하는 거죠. 정확하게 하면 좋은데... (FGI C)

전에도 상가임대는 안빼줬는데, 그거를 상가임대인데 그걸 주택임대로 봐버려 가지고 적용을 잘못해서 그게 환수 일부 들어간 사건이 있었거든요. 그것도 전임자가 실수해서. 지금 현재 담당자가 찾아낸 거잖아요. 그거 잘못되어 있던 거를. ***(그 부분도 직권으로 처리하여 생긴 문제였나요?)*** *그렇죠. 임대니까. 임대는 또 안나오니까. 임대는 어르신들이 임대차 사업 등록을 안 하면 안되고, 그리고 등록이 되도 임대소득만 반영이 되어있고 임대보증금 같은 경우에는 반환해야 되는 부채이기 때문에 부채산정을 또 따로 해야 가지고, 부채로 안 들어온단 말이에요. 저희가 그건 또 따로 넣어줘야 돼요. (개인인터뷰 D)*

실제, FGI와 개인인터뷰에서 확인한 부적정 지급 및 부정 수급 사례도 수급권 변동 확인 과정에서 발굴한 것으로서 제도와 현실이 정합적으로 운용되지 않고 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 제도 규정에 따르면 수급자는 수급권에 영향을 미칠만한 상태 변화가 있었을 때, 자진 신고하도록 되어 있으다. 하지만 현실에서 대다수의 경우는 그렇지 않은 실

정이기 때문이다. 즉, 본인의 정보가 무엇이 어떻게 바뀌었는지를 알 수 없기 때문에 자발적인 상태 변화 신고가 불가능한 측면이 있다. 특히 수급자는 전산에 관리되고 있는 본인의 상태를 알 수 없으며, 특히 소득인정액과 관련한 모든 정보에 대해서는 더욱 그러하기 때문에 수급권에 영향을 미치는 상태 변화가 발생하더라도 이러한 상태 변화를 보고해야 하는지에 대해 알 수 없는 문제가 있다. 따라서 정기적으로 본인의 상태 보고를 하지 않고 있는 현 제도 하에서 공적으로 관리되지 않고 있는 자료와 정보의 경우 담당자가 어떻게 처리하느냐에 따라 부적정 지급 여부가 결정되고 있다. 이에 이와 관련한 사후관리제도를 개선할 필요가 있다고 판단된다.

임대소득 사업자 관련해서 참고확인 자료에 떠요. 내가 몇 년도에 개업했고, 폐업했고, ...(중략)... 근데, 그 과정에서 사업자가 개업과 폐업을 반복하는 과정에서 보증금을 어떻게 했는지 확인을 할 필요성이 있잖아요. ...(중략)... 근데 이제 부부가구로서 연령 도래 배우자를 보다가 확인하다가 서류가 없네, 내용도 없네, ...(후략) (FGI B)

처음에 임대소득이 안들어 간 상태라면 계속 놓치고 있죠. 처음에 들어가면은 있구나라고 해서 이거를 계속 확인 조사를 할 수 있는데, 전산이 모든 것을 할 수 없기 때문에 사람이 해야될 영역이 많네요. (FGI L)

부정수급이라는 의미가 기초연금은, 신고로 들어오는 건은 거의 없고 확인조사 건으로 해서... (개인인터뷰 A)

하지만 부정수급으로 발굴 되어 처리된 사례를 살펴보면 신청 당시 거짓이나 부정한 방법으로 수급권을 확보하였거나, 수급 중에 상태 변화를 알고 있음에도 보고하지 않고 부정으로 수급한 경우가 소수 존재하고 있기 때문에 이에 대비할 수 있는 관리 체계 개선 역시 요구된다.

임대소득부분에서 예전에 제가 한 케이스 환수했는데, 100만원정도요. 그 할아버지가 거짓 신고를 한 게, 다세대 주택이었는데 다세대 주택 같은 경우에는 쉽게 말하면 빨간 벽돌집이어서 직접 가보지 않는 이상은 얼마나 임대료를 주고 있는지 확인이 되지 않거든요. (FGI D)

십몇년 이상... 사망신고가 안 되어있던 상황에 이제 할머니가 제도가 기초노령연금이 생겨서 동에 가서 신청하러 갔는데, 저희가 대부분은 두 분, 부부가 다 같이 오는 부분도 있지만 한 분이 가서 같이 신청하는 걸로 하니까. 할머니가 이야기를 들어보면 당신 것을 신청하러 왔는데, 보통 담당자들은 같이 하다 보니까 할머니는 연금을 타려고 거짓을 한 것은 아니고, 재산상속과 채무상속 이런 부분 때문에 숨겼던 부분인데... 거짓말도 끝까지 가야지 도중에 하면 이전 것들도 탄로가 나는 상황이니까. (개인인터뷰 A)

나. 부정수급 처리 과정 상 한계

현재, 기초연금 제도는 각 단계에 따라 업무가 지자체와 공단에 분담되어 있으나 사후관리 및 수급권 변동 처리 단계의 경우에는 전담하여 처리하는 주체가 없다. 이에 사후관리를 위한 기초연금 확인조사는 담당 실무자가 직접 부적정하게 급여가 지급된 대상과 대면하여 처리를 하고 있다. 때문에 담당자들은 부적정 지급을 확인하기 위한 조사 과정과 환수 결정 과정에서 수급자와 직접 대면하고 처리해야 하는 상황에서 심리적·정서적 어려움을 경험한다고 응답하였다.

환수 자체를 가지고 논하면 그거는 너무 민원도 클 것 같고 앞으로 제도 개선을, 개선해서 안 나가게 하던가 그걸 하려면 엄청 날걸요. (FGI D)

환수는 금액이 너무 크기도 하고, 할머니 재력 상태를 보니까 할머니 기초연금 받고 계시니까 저희는 조사돼서 다 알고는 있잖아요. 아들한테 넌지시 상황이 이

러니까 고발조치를 할 수밖에 없는 상황이다. ...(중략)... 정신적으로 힘들었어요. 고발조치한다니까 고발하지 말라고 여기저기서 그분들도 나름 아는 사람이... 살짝이 고민스럽기도 했어요....(후략) (개인인터뷰 A)

사후관리 제도 측면에서 공단은 확인 조사를 지원 및 수행하도록 역할이 분장되어 있고, 지자체는 확인조사를 직접 수행하거나 공단에 확인조사를 요청하고, 그 결과에 따라 수급권 변동 처리를 하도록 되어 있다. 이러한 거버넌스 구조로 인해 공단 담당자의 경우, 부정수급을 발굴하더라도 수급권 변동 결정을 하지 못하고 지자체로 전달해야 하는 과정에서 비효율이 발생하고 있다.

*저희도 부정수급이 있었는데, 넘어간 경우도 있었고요. 오랜기간 받았는데 넘어갔어요. **(어떤 경우였는지?)** 사망건이 었습니다. 사망건... 내가 가서 확인을 해가지고 와서 했는데, 통보를 못하겠더라고요... 겁나, 많은 금액인데, 지방자치단체에서 자기들이 정상적으로 처리해버렸는데, 내가 그걸 부정수급이라고 하지 못하겠더라고요. (FGI J)*

일부 담당자의 경우에는 지역 민원에 민감할 수 밖에 없는 전달체계 특성을 고려하면 지자체 담당자가 수급권 변동 관리를 위한 확인조사 업무를 엄격하게 수행하기 어려운 구조임을 토로하기도 하였다. 왜냐하면 규정상 실제 부정수급이 명확하다고 판단되는 경우, 담당자는 과태료 또는 벌칙을 부과하는 등의 행정 절차를 진행하여야 한다. 하지만 간혹 이 과정에서 다양한 방식으로 담당자에게 책임이 전가되거나 외압이 들어오는 등 부정적인 상황이 발생하면서 정해진 규정과 달리 담당자 재량으로 문제를 해결하는 경우가 간혹 발생하고 있기 때문이다.

이거를 제가 경찰 고발을 하려고 이제 말씀드렸더니, 다시 한번 생각해보라고 할 수 있겠냐면서 다시 한번 고민해보라고 하셔서 그렇게 하면 저한테도 일정부분

책임도 있기 때문에 이걸 덮고 갈꺼냐 말꺼냐는 담당자 몫인데, (FGI C)

부정수급이라는 게 수급자 같은 경우에는 이전에 소득활동을 하고 지금은 할 수도 있고 안 할 수도 있고, 그거를 적용해서, 반환조치도 하고 부정수급 환수도 하고 하는데, 기초연금은 사실 좀 유해요. (개인인터뷰 A)

환수를 했는데도 이게 죄질이... 이렇게 고발조치까지 가는 것은 여기도 아까 이야기 했잖아요. 이렇게 하면 중간에 자녀분 아시는 분 통해서도 몇 번 전화 오시고, 무마 될 수도 있고, 솔직히... (개인인터뷰 B)

또한, 제도적으로 해결해야 하는 문제 중의 하나는 가구 유형을 어떻게 구분할 것인지에 대한 불명확성이다. 기초연금의 경우 부부가구의 경우에는 단독가구 급여액의 80%만 지급하고 있다. 하지만 사실혼과 사실이혼을 인정하고 있기 때문에 제도를 악용하는 경우, 이를 부적정 지급 또는 부정 수급으로 관리하기 어려운 부분이 있다. 예컨대, 법률상으로는 혼인관계이지만 사실이혼이라고 주장하는 경우, 이를 정확하게 판단하기 어려운 문제가 있다. 이때 실무자의 경험 또는 판단에 의해 사후관리되고 있어 형평성의 문제가 불거질 우려가 있다.

확인조사 실시하다보면 사실이혼 같은 경우에는 ...(중략)... 실제로는 당사자들하고 원칙은 확인을 해야 되는 상황인데, 그렇게 하기 어려운 경우가 많아요. 한사람에게만 하는 경우가 많아요. 다른 확인자가 있어서 확인하긴 하는데 실질적으로는 당사자들이 확인이 되어야 하잖아요. (FGI I)

사실이혼에 대한 부분이 무엇이 중요한가 하면 정보공유를 해야 될 필요가 있는가 하면 두 가지예요. 실제로 사실이혼하는 사람들도 있지만, 더 받기 위해서 하는 경우도 있어요. (FGI H)

2. 수급권 변동 관리 행정 개선 방향

가. 현행 제도의 규정 미비

현행 기초연금 수급권 변동 관리를 위한 사후관리제도의 가장 큰 맹점은 전술한대로 신청 및 관련 민원 접수를 받는 지자체 담당자들에 의해 운용되고 있다는 점이다. 이는 실제 수급권 변동 관리, 주로 급여 감액 또는 수급권 박탈에 따른 환수 처리 업무에 영향을 미칠 수 밖에 없기 때문이다. FGI와 개인인터뷰에 참여한 담당자들 역시 사후관리를 통해 부적정 지급 사례를 발굴하였다 하더라도 실제 지침대로 처리하지 못하는 경우가 상당한 규모에 이를 것으로 보고한바 있다.

사실은 더 많을 거예요. 착오라기 보다는 누락도 엄청 많아요. (FGI B)

실제로 까보면 두 배는 더 나올걸요. 실제로 정말 담당자가 정확한 업무처리 지침에 따라서 업무를 한다고 한다면 이것보다 더 나와요. (FGI C)

아까 말씀드렸지만 안 받아야 할 사람, 많이 받는 사람이 엄청날 거예요. 급여를 수령하는데, 신고소득이 아닌 사람들도 있고, 숨기는 사람들도 있고 지금 뭐 월세소득이 있는데, 신고 안하면 모르잖아요. (FGI D)

그리고 담당자들은 관례적으로 부적정 지급에 따른 엄격한 행정 절차 집행 과정에서 외부의 영향력이 미치는 현 실정 하에서 수급권 변동 관리 업무를 지침대로 진행하는데 어려움을 토로하고 있다. 또한, 실제 부정수급 사례를 발굴하고 이에 합당한 절차에 따라 집행을 하더라도 도의적인 차원에서의 심리적인 어려움을 경험하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 기초연금이 수급자들에게 있어 매우 중요한 필수 생계비의 역할을 하는데서 발생하는 제도 특성이 반영된 것으로 여겨진다. 하지

만 수급권 변동 관리에 따른 후속 조치는 제도의 특성이나 그 사유에 관계 없이 엄격하게 집행되도록 설계되어 있어 실무 담당자로 하여금 제도 운용 과정에서 사적인 어려움을 야기하고 있는 실정이다.

담당자들이 환수를 하거나, 환수를 할려면 일단은 이 민원인을 대면해야 하는데 거기서 부딪히는 업무 스트레스가 어마 무시하거든요. 웬만하면 이거 내 돈도 아닌거 그냥 모를 걸... 하면서 그냥 넘어가는 경우가 되게 많아요. (FGI C)

저도 되게 환수 이런 게 되게 무서워 가지고 ...(중략)... 그니까 이제 제도 개선 이런걸 가지고 이야기 하는데 업무에서 줄일건 줄이고 필요한 부분들은 늘려야 한다고 생각해요. (FGI E)

잠깐 일하고 없어져 버리는 게 아니라 계속 이거 보고 해야 하니까 그런 부분이 인간적인... 저희도 수급자 같은 경우에는 반환명령을 면책해줄 수 있긴 해요. 이미 다 소비하였거나, 사용해서 없으면 기초수급자 생계비... 이미 다 소비하였거나, 수급자 돈 나가면 다 쓰잖아요. (개인인터뷰 A)

부적정 수급 건은 환수조치를 대부분 들어가고, 중지하고, 그러거든요. 워낙 좀 민원이 쌔다 싶으면 어른들한테는 이게 상당히 중요한 건가 봐요. 다른 친구들은 다 받는데 나만 못 받는 거에 대해서 상대적 박탈감을 많이 느끼시는 것 같더라고요. (개인인터뷰 D)

주로 사후관리에 따른 결과를 집행해야 하는 실무담당자들은 다양한 복지 급여를 다루고 있어 기초연금의 제도 내용을 정확하게 인지하지 못하고 있었다. 그 결과, 제도 규정과 실제 처리 결과가 유리된 상태에서 처리되고 있으며, 담당자들은 이러한 문제를 해결하기 위해 제도 규정이 변경되어야 할 필요성이 있음을 강조하였다.

이게 조금 이상한 게, 기타 부정한 방법이면 이자를 붙이는 게 상관 없는데, 행

정청의 과오로 인해서 과지급된 경우면 거기에 이자를 붙여버리면 안되는데, 그 외 예외 규정이 없잖아요. (FGI B)

그리고 담당자들이 보장비용 징수랑 반환명령을 구분하지 못하는 사람들이 꽤 많아요. 지침 한 페이지만 보면되는데...(중략) 기초생활보장은 두 개가 확실히 명확하게 나와 있어요. 지침에... 반환명령이 없을 수가 없는데 왜 없는 거죠? 법을 개정해야 될 것 같은데... (FGI C)

지금 현행법에는 지침에는 반환명령을 쓸 수 없는데, 반환명령으로 되어있는 것들 리스트를 쫙 뽑아서 각 시도로 내려보낸 다음에 이거를 다른 것으로 바꾸라고 하면은 정리가 될 것 같아요. (FGI C)

실제, 일선 현장에서 실제 수급권 변동 관리 업무를 수행하는 담당자들은 시스템을 보다 정교화시킬 필요가 있음을 FGI와 인터뷰 내내 재차 강조하였다. 즉, 수급권 변동 사유가 발생하여 부적정 지급 사례로 전환되었다 하더라도 최대한 빠른 시간 내에 해당 사례를 발굴 및 관리할 수 있도록 하거나, 사전에 수급권 변동 가능성이 있는 사례를 예측 및 관리 할 수 있도록 시스템을 정비함으로써 부적정 지급으로 인한 환수 처리로 인한 심리적 압박을 완화시킬 수 있기 때문이다.

제가 세무서에 전화를 해서 담당자랑 전화를 좀 했는데, 국토부에서 이게 공실인지 아닌지를 전기 사용량으로 해서 보내주는데, 일 년에 한번, 두 번 정도 보내준대요. 그걸로 자기내들도 확인조사 비슷하게 하나 보죠. 저희도 어쨌든 그런 시스템을 활용할 수 있게 연계하는 게 중요할 것 같고. (FGI B)

사실 담당자가 자발적으로 처리를 할 거라는 기대를 하시면 안되는거 같아요. 이 시스템 부분을 조금 더 정밀하게 만들어 가지고... 정밀하게 만드는 방법밖에 없을 것 같아요. (FGI C)

수시조사 부분에서 두 기관 간에 데이터를 공유 하는데 있어서 컨트롤타워가 없기 때문에 지금 자료가 계속 중복되고 헛돌고 그러잖아요. 현재 지사별로 편차가 큰 그것들이 고르게 나타나 되는데, 똑같은 기준을 갖는데 어느 지자체는 엄청 많고 어느 지자체는 없고 그러잖아요. 그것은 컨트롤타워가 없다는 이야기거든요. 기준에 대한 조사에 대한 컨트롤타워가 없다는 건데 그 부분들을 하나 일원화시키는 게 효율적이지 않냐 이거예요. (FGI G)

그 다음에 정보공유를 좀 하면 구체적으로 부정수급나 이런 부분에 대해서도 사전에 찾아낼 수 있는 어떤 시스템 상의 연계되는 이런 부분도 고민을 해볼 필요가 있거든요. 근데, 현재로서는 없어요. ...(중략)... 이런 데이터를 어떻게 구축을 해가지고, 나중에 찾아낼 건가 중요하잖아요. (FGI H)

일례로 현행 기초연금은 부부 중 1인 수급 가구의 경우, 배우자가 기초연금 수급권을 획득하게 되면, 기초연금 수급자로서 급여가 지급되기 때문에 부부 가구로 수급권이 변환되어야 한다. 이때, 급여액은 기존 급여에서 20% 감액되어 지급되어야 하는데, 현재 체계에서는 다수의 사례에서 자동 반영되지 않고 있는 실정이다.[40] 그러면 실무담당자가 이를 확인하고 급여액을 감액 조정한 뒤, 정확한 급여액을 지급해야 하는데 만약 이때 시차가 발생하여 과다지급된 경우에도 보장비용 징수 대상이 되며, 과다 지급된 급여분은 환수 처리 또는 상계 처리하고 있는 실정이다. 이런 경우가 <표 Ⅱ-10>에서 확인 가능한 “부부감액 수기적용”에 해당한다. 즉, 이처럼 자동으로 수급권 변동이 관리될 수 있는 영역에 대해서는 전산화 할 필요성이 있는 것이다.

조사관리 과정에서, 예를 들어서 만약에 남자가 생일이 남자는 이미 기초연금은 받고 있어요. 부부가구 1인 수급을 하고 있는데, 이 아내가 연령이 도래해서 기초연금을 수급하면 이분은 신청월로부터 곱빼기로 나가잖아요. 두 배가 나가잖아

40) 실제로 환수 결정 처리된 사례의 상당수를 차지하는 환수 사유, 기타의 경우 절대 다수가 가구 유형 변경에 따른 급여 감액 및 상계 환수였다.

요. 사실 기존에 받고 있는 사람은 이 아내가 수급 개시월로부터 감액이 돼서 나가야 하는데, 그렇게 안되고 있거든요. 담당자가 만져주지 않는 이상... 이것도 부정수급인 거에요. 이것도 그래도 나가요. 이거를 (부부감액 수기적용 시스템) 시스템이 잘 맞으면은 월부터 자동계산돼서 지급되는 경우도 있는데, 대다수의 경우는 수기로 계산을 해줘야 돼요. (FGI C)

원래 기초연금 같은 경우에는 부부가 탈 때 각각 따로 입력해버리면, 그냥 단독 가구 기준으로 나가는 거예요. (개인인터뷰 B)

원래 자동으로는 되는데, 저도 그런 경우가 봐가지고는 수기로 차감상계 할 때, 수기로 부부 감액을 수기로 하는 사유가 있더라고요. 제가 해본 적은 없는데. 배우자가 같이 있다가 이사간다고 하면 조사표가 단독으로 생성된다거나 이래가지고 저희도 차감상계 한적 몇 번 있어요. (개인인터뷰 C)

또한, 수급권 변동 및 급여액 산정에 가장 큰 영향력을 가진 소득 및 재산의 경우에도 공적 자료로 조회가 되지 않는 정보를 명확하게 관리할 필요성도 제기하였다. 현재는 담당자의 재량에 의해 관리되고 있기 때문에 적시에 적확한 수급권 변동 관리가 되지 않고 있을 위험이 크기 때문이다.

사실 케이스가 워낙 많아서 딱 한가지 대안만 가지고 이야기할 순 없는데, 그 회신 돼서 오는 자료 이외에 민원인이 신고해야 되는 소득 중에 가장 많이 영향을 가는 게 임대소득이거든요. (FGI E)

그때 당시에는 수급자로. 자격이 변동이거나 금액이 감액되거나 금액 중지했거나 다시 재신청을 하고 가야 하는데, 현재 확인 시점에서 퇴사를 했다고 하면 그냥 현재 걸로 해서 유하게 넘어가는 거 같아요. 연금이라고 하면 65세 이상분들이 고정적으로 쭉하는 직장은 거의 많지 않거든요. 몇 개월 일하고, 일시적으로 잠깐 했던 부분인데, 그걸 가지고 민원 저항도 있고. (개인인터뷰 A)

시스템 상에 중지 날짜가 만약에 소득인정액 초과로 중지가 됐는데, 중지된 달까지 주는 게 맞는데, 어떤 사람은 생성이 되고, 어떤 사람은 자동생성이 안되고, (개인인터뷰 C)

우리가 입력한 자료. 예를 들어, 임대 소득, 임대차 계약, 부채증명 이런 것들은 공적자료나, 금융정보제공 자료는 완벽하게 커버가 안되는 경우들이 있어요. 금융정보도 거의 6개월 전 것이 나오는 경우도 많아 가지고. 예를 들어, 아파트를 분양권을 얻어었요. 납입 횟차에 따라서 분양 건의 가격이 점점 오르잖아요. 그만큼 부채들이 늘어나는 경우도 있고, 아닌경우도 있고 재산증식이 점점 되는 거잖아요. 그런 것들이 누락된 거예요. 나중에 확인해 가지고 그것도 집어서 넣고, 기초연금 중지일 수도 있고, 기초연금이 감액 될수도 있겠다. 그동안 잘못나갔네... (개인인터뷰 D)

이외에도 서로 다른 제도에서 사용되는 동일한 상태에 대한 정의가 상이한 부분도 정확한 제도 운용을 위해서는 반드시 개선되어야 할 부분이다. 대표적으로는 사실혼에 대한 개념과 정의로서, 기초연금과 국민기초생활보장제도, 그리고 국민연금의 수급권 변동 관리를 위해서는 사실혼에 대한 판단이 이루어져야 하는데 각 제도마다 상이한 정의를 내리고 있어 부적정 지급을 유발하는 원인으로 작동하고 있다.

사실혼, 사실이혼도 공단지사에서 이분은 기초생활수급할 때 조사한 바에 의하면 사실이혼으로 보기 어려운 부분이 있다. 제도가 다르다 보니까, 사실이혼을 인정하는 방식에 대해 차이가 좀 있거든요. 법률상 이혼한 배우자가 동일 주소지에 있어도 기초연금은 사실이혼으로 인정을 해주고 기초생활보장제도는 사실이혼으로 인정을 안해줘요. (FGI B)

지자체에 약 50개가 되는데, 사회복지쪽에 담당하는 부서가 있긴 한데, 때로는 동하고 통화하는 경우가 많은데, 이러한 용어의 정의를 잘 몰라요. (FGI H)

기초연금하고 기초수급도 사실혼과 사실이혼을 판단 해야 되는데, 우리는 사실이혼이라고 했는데 거기서는 인정이 안되가지고 그것 때문에 많이 이야기 나오거든요. ...(중략)... 왜냐하면 기초수급뿐만 아니라 기초연금도 다하기 때문에 거기에서 통괄 심의가 필요하지... 우리가 심의를 한다고 해서 다를 수 있으니까 그런 게 필요할 것 같고요. 구청에서 조사하는 데 보면 사실혼과 사실이혼에 대해서 요청하는 그게 상당히 개념이 안잡혀 있는 거 같아요. (FGI I)

국민연금 법상에 사실혼은 인정해줘요. 법률상에 딱 나와 있어요. 근데, 기초연금법에 사실이혼에 대한 감면, 부부는 20% 감면 규정이 있는데, 그 밑에 단서에 사실이혼인 경우는 이 조항을 제외한다. 그런 규정이 없어요. 사실이혼에 대한 기초연금법 어디에도 그런 규정은 없거든요. 그래서 그게 어디서 시작돼서 나오는지 저도 궁금한데, 사후관리 가장 힘든 게 사실이혼이더라고요. (FGI G)

나. 수급권 변동 관리 체계 개선을 위한 공단의 역할

지자체 요청에 의한 수시 확인조사와 중점관리대상에 대한 정기 확인조사를 수행하고 있는 공단 담당자들이 응답한 수급권 변동 관리 체계 개선을 위한 공단의 역할은 다음과 같다.

첫째, 수급권 변동 관리 업무 효율화를 위한 공단 담당자의 권한 강화이다. 무엇보다도 수급권 변동 관리 업무와 관련하여 공단의 역할은 사후관리를 위한 확인조사 업무라 하겠다. 하지만 수급자 사후관리 및 확인조사 과정에서 이들의 업무가 단순 조사 지원에 한정되면서 실제 업무 수행이 수급권 변동 처리까지 이어지지 않고 있다. 그리고 이처럼 제한적인 업무 권한은 담당자들의 업무 자율성에도 상당한 제약이 되고 있으며, 결과적으로는 업무 수행의 효율성을 저해하고 있다. 이러한 배경에는 확인조사 업무를 수행하고 있는 공단 담당자들의 권한과 증명이 불명확한 문제가 있다.[41] 따라서 사후관리 업무를 수행하고 있는 공단

담당자들의 책임과 권한을 명확히 하고, 이들의 업무가 실제 수급권 변동까지 이어질 수 있도록 업무 체계 전반을 재구조화할 필요가 있다.

모든 사후관리 다. 조사하면서 권한이 없어요. 그 사람들이 답변 하는 데로 받아들이는 수밖에 없지. 우리가 뭐 권한이 없기 때문에 뭐 할 수 있는 게 없어요. (FGI J)

국민연금 사후관리할 때는 내가 신분증 확인을 해가지고 기초연금도 따라서 확인하라고 했는데, 최근에는 신분증을 내놓으라 하면 너무 강하게 반발을 해요. 나이드신 분들이. 가족이 있으신분들은 상관이 없는데, 혼자 계실 때는 너무 강하게 반발을 해서 확인하는 방법을 조금 바꿔줬으면 해요. (FGI J)

기초연금법 11조에 있잖아요. 11조에 일부 업무 관련해서 어떻게 하라고 되어 있는게 나와 있는데, ...(중략)... 저희 공단에 기초연금 조사 질문하라는 내용 어디 있습니까? 없어요. 이게 어디가 있겠어요. 이거 보여주면 뭐합니까. 이게 없어요. 어떤 내용으로도 그걸 가지고 90 넘은 사람들이 읽어보겠냐 그 이야기예요. 10에 7, 8은 실제 와서 기초연금 어르신 잘 받으시죠하면... 기초연금법 11조에 보면 조사 질문이 되어있는데, 저희 직원은 없어요. 거기에 관계 공무원 이렇게 되어있어요. 저희는 관계 공무원은 아니잖아요. 물론 일부 공부원 법에 준하는 부분도 있지만 그렇게 해석하면 포함이 될 수는 있지만 명쾌하게 그 내용은 없어요. (FGI H)

의외로 많이 있어요. 확인 못하는 경우도 많이 있어요. 무슨 우리가 경찰도 아니고, 수사권한이 있는 게 아니고 그 사람이 원하는 거 주장하면 들어줘야 하는 게

41)현재 기초연금 수급자와 조사와 관한 법규정, 「기초연금법」 제11조(조사·질문 등)에 따르면, "...(전략)... 소속 공무원으로 하여금 기초연금 수급권자등의 집이나 그 밖의 필요한 장소에 방문하여 서류 등을 조사하게 하거나 관계인에게 필요한 질문을 하게 할 수 있다."라고 정하면서 공무원에 대해서만 그 법적 지위를 보장하고 있다. 일례로 기초연금 수급자 확인조사 업무를 수행하는 공단 담당자의 경우, 이와 관련한 실무상 어려움을 토로한바 있다("Ⅲ. 제3절. 2. 나. 수급권 변동 관리 체계 개선을 위한 공단의 역할" 부분을 참조).

맞거든요. 우리가 권한이 없어요. 할 수 없어요. 거기가서 물어보고, 정말로 그 사람들이 원하는데로 해줄 수 밖에 없어요. 진짜로 지자체에 통합조사에 직원들이 할 수 있는 권한보다 우리가 할 수 있는 게 훨씬 적거든요. (FGI K)

공단에서 뭘 수 있는 시스템과 인력구조를 만들어 준 그 다음에 지자체랑 협의가 되어야지 ...(중략)... 그러니까 이게 앞으로 기초연금 사후관리 업무가 늘어나고 부정수급조를 촘촘하게 한다고 하면 우리 내부적인 정비가 먼저 돼야한다는 말이에요. 센터를 만들면 돼요. (FGI G)

둘째, 공단의 수급자 사후관리 관련 유사 업무의 효율화 추진이다. FGI 참여한 공단 담당자 중 다수는 기초연금 수급자 확인조사 업무를 수행하는 과정에서 조사해야 하는 일부 항목의 경우, 국민연금 수급권에도 영향을 미치는 변수로서 기초연금 수급자 확인 조사 결과를 토대로 국민연금 수급자의 수급권을 변동 처리한 사례가 다수 존재하고 있다고 응답하였다. 즉, 현행 기초연금과 국민연금은 상이한 제도임에도 수급자 사후관리 업무가 중복되어 한 제도의 수급권 변동 사유가 다른 제도의 수급권 변동 사유와 연계되어 서로가 유기적으로 작동하는 구조인 것이다. 또한 이러한 업무 중복은 향후 기초연금과 국민연금의 동시 수급자가 증가함에 따라 그 비중이 더 늘어날 것으로 짐작된다. 따라서 공단은 각각이 개별적으로 진행되고 있는 사후관리 업무를 체계적으로 정리하여 중복 업무를 조정하는 등 실무 담당자의 업무 부담을 줄임과 동시에 업무 효율화를 추진할 필요가 있다.

전산상 예를 들어 사실혼 같은 경우 사실혼 확인했어요. 그 직원이 유족연금 수급권 소멸시켜버려요. (FGI G)

(사실이혼과 관련한) 부정수급에 대한 포인트를 업무처리하면서 정보를 어떻게 판단하고 이 사람이 부정수급 가능성이 있다 없다를 판단하냐면 ...(중략)... 둘

중에 하나 당사자들한테 공단에 연금수급자들은 반드시 이야기해요. 나중에 사망하면 유족연금 승계가 안된다. 하면 번복을 해요. 그래서 반드시 회신을 해줄 때 수령신청자 누구누구가 노령연금 수급권자로서 향후 유족연금 승계불가, 주장할 수 없음 그렇게 해서 통보를 해요. (FGI H)

우리가 하니까 한번 더 걸러주기는 하죠. 계속 나갈 거 거기서 끊었잖아요. 끊기는... 우리 국민연금도 수급권 조사하다 보면 그런 거 나와요. 나도 잡은 게 있어요. (FGI I)

수급자 확인조사하고 사후관리하고 같이 이렇게 하죠. 연계되고 조사 부분이 들어가 있기 때문에... (FGI H)

(질문: 동시수급자의 경우 기초연금 사후관리와 국민연금 수급자 확인조사 각각 나오나요?)
안 나와요. 중복해서는 절대 안 나가요. 우리가 대상자를 선정할적에 수급자별로 하니까... 걸러버려요. (FGI J)

셋째, 수급권 변동 관리를 위한 사후관리 전문가 집단 운용이다. 지자체의 경우에는 다양한 복지 급여를 담당하고 있기 때문에 각 제도에서 요구하는 수급자 자격 관리와 필요한 내용을 숙지 하기 어려운 문제가 있다. 또한, 수급권 변동 관리와 같이 민원이 다수 발생 가능한 행정과 관련해서는 해당 내용에 대해 전문적인 지식 뿐만 아니라 경험을 가지고 있는 담당자가 수행할 필요가 있다. 그리고 기초연금과 같이 수급권 관리 대상자가 고령자라는 점을 고려할 때, 관련 전문가의 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 특히, 수급권 변동 관리를 위한 사후관리 과정에서 확인해야 하는 내용들이 수급자들이 민감해하는 정보들이 많기 때문에 공개하기를 꺼려하거나 정확한 정보를 제공하지 않을 수 있으며, 조사 협조가 원활하지 않을 수도 있다. 따라서 공단은 국민연금 수급자 사후관리와 관련한 경험과 지식 등 노하우(knowhow)를 극대화

할 수 있도록 직원 중 사후관리 전문가를 육성 및 양성하여 수급권 변동 관리 업무 중 대면 업무에 투입할 필요가 있다.

사실은 가서 기초연금 사후나 조사 나가서 하시는 분들이 지사에서 어느 정도 경력이 있고, 이런분들이 하시고 있어서 두루뭉술하게 넘기는 부분이 있어요. 어르신 잘 받으시죠. 덥죠. 이렇게 해서 거부감을 해소하고, (FGI H)

대부분이 사후관리 하시는 분들을 보면 경력이 있으신 분들이 대부분 하거든요. 가서 보면 정말로 이게 사실인지 아닌지 가서 보면 딱 판단은 돼요. (FGI J)

그렇게 해서 과지급 되는 부분도 많고 담당자 역량이 조사부분 단계에서 제대로 이뤄져야 하는데 그렇지가 않을꺼에요. 현실은... 그리고 이제 정기확인조사 때 환수 같은 경우에도 보면 대부분 통합조사관리팀을 보면 신규직원들을 많이 투입을, 배치를 시켜요. 저희 시같은 경우에는 업무역량이 뛰어나지 않다보니까 환수가 제대로 안되어 지는 상당히 금액이 엄청 클 거예요. (FGI C)

기초연금 사후관리를 내실화하고 수급률을 올리려고 하는 부분들은 지사에서는 능동적으로 하는 지사 없어요. 안내 명령문 내려오면 접수건 치면 되고, 사후관리 빵꾸 안나면 되고, 연금업무랑 중첩되어 버리니까 수동적으로 할 수밖에 없는 거예요. (FGI G)

제4절. 요약 및 시사점

FGI와 개인인터뷰를 통해 기초연금을 수급권 변동 관리를 위한 수급자 사후관리 측면과 부정 수급의 차원에서 분석하였으며, 분석 결과를 토대로 기초연금 수급권 변동 관리 체계 개선을 위한 시사점을 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 관리주체 이원화라는 제도 특성이 가진 장점을 극대화하기 위해서는 기초연금 수급권 변동 관리를 위한 사후관리 업무를 체계화하고

이에 기반하여 각 관리주체의 업무 분장을 명확히 하여야 한다. 현재는 사후관리 업무 수행의 역할이 서로 다른 관리주체에 중첩되어 서로의 역할이 명확하게 분리되어 있지 않기 때문에 관리주체별 담당자 간 업무 협조나 연계가 미흡하고, 이원화된 관리체계의 장점을 살리지 못하고 있다. 때문에 사후관리 업무를 체계화하고 객관화하여 독립적으로 업무를 수행할 수 있도록 관리주체별 담당자의 업무를 명확하고 완결성 있게 분장할 필요가 있다. 왜냐하면 관리체계별 책임 업무를 독립적으로 구조화함으로써 각 체계의 역할을 부여할 때, 이원화된 관리체계의 특장점이 발현될 기반을 마련할 수 있기 때문이다. 이를 통해 지자체 담당자, 특히 통합조사팀에서 경험하고 있는 과중한 업무 부담 문제와 공단 담당자들이 토로하고 있는 업무에 대한 독립성 및 완결성 부재에 따른 문제를 동시에 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 기초연금 수급권 변동 관리 업무에 특화되어 있는 전문가를 실무자로 육성하고, 담당 전문 부서를 운용할 필요가 있다. 일례로 지자체의 경우에는 다양한 복지급여 업무를 수행하고 있어 다양한 제도의 상이한 기준을 검토하여 수급자 사후관리를 해야 하는 상황이다. 때문에 보직을 맡은 뒤 단기간에 업무 전문성 또는 숙련도를 높아기 어려운 실정이며, 숙련도가 높아진 뒤에는 담당 업무가 변경될 가능성이 높다. 이에 반해 공단은 업무 전문성 및 숙련도가 높다 하더라도 수급권 변동 관리와 관련한 권한이나 책임이 적기 때문에 실제 업무 역량을 발휘하더라도 제도적으로 활용되기 쉽지 않은 구조이다. 때문에 기초연금 수급권 변동 관리에 전문성을 가진 실무자를 육성하는 동시에 사후관리 전담부서를 운용함으로써 부적정 지급을 사전에 방지 및 최소화하고, 제도 운용의 효율성을 개선하는 한편 제도 신뢰도를 제고할 수 있다.

셋째, 이원화되어 되어 관리되고 있는 현행 기초연금 거버넌스 구조상 각 관리주체의 실무자 간 협의체를 구축 및 운영함으로써 업무 사각지대 및 관리주체 간 괴리를 최소화할 필요가 있다. 현재 기초연금 수

급권 변동 관리를 위한 행정 업무는 크게 지자체 담당자가 수행하거나 공단에 요청하는 수시확인조사 이외에도 공단 담당자에 의해 수행되는 중점관리대상 정기 확인조사가 있다. 하지만 각 관리주체에 소속된 담당자 간 의사소통 구조가 체계화되어 있지 않아 협조가 가능한 업무에 대해서도 담당자 간 연계가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 또한, 개인 실무자 차원에서 업무 연계 및 협조가 이루어지고 있는 실정이어서 수급권 변동 관리가 유기적으로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 개별 관리주체에 소속된 담당자 간 협의체를 공식적으로 구축하여 운용함으로써 정기적으로 관련 업무 개선 방안을 논의하는 동시에 협조 체제를 상시 운용함으로써 업무 효율화도 추진할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 지자체와 공단 실무 담당자들 간 원활한 의사소통 및 업무 협조를 위해 행정 처리 과정에 대한 정보를 공유하고 전산 시스템을 구축할 필요가 있다. 현재 공단 담당자의 경우에는 기초연금 수급권 변동 관리 뿐만 아니라 신청 안내 및 접수, 그리고 상담 업무도 수행하고 있다. 하지만 수급자 정보에 대한 접근성이 매우 제한적일 뿐 아니라, 확인조사를 수행한 이후 수급권 변동 관리에 대한 결과를 확인할 수 없는 문제가 있다. 또한, 공단 지사 담당자에 의해 수행된 확인조사 결과의 경우, 해당 지자체 담당자가 확인하거나 반영하지 않는 경우 실제 수급권 변동 대상이지만 관리되지 않고 부적정 지급 상태가 유지될 위험도 있다. 때문에 지자체와 공단 실무 담당자의 원활한 업무 수행 및 의사소통 경로로 활용하기 위하여, 현행 법에서 정하고 있는 “기초연금 정보시스템”을 실질화하여 운영할 필요가 있다.

Ⅳ. 해외 사례 검토

여기에서는 해외 사례를 토대로 수급권 변동 관리 체계 개선을 위한 시사점을 도출하는데 목적을 두고 기초연금과 유사한 방식의 제도를 운영 중인 국가들을 선정하였다. 이때 검토 대상 국가의 선정 기준은 기초연금과 유사한 제도, 즉 1층의 노인기초보장제도를 운영하고 있으며, 신청주의에 입각해 제도를 운영하되 소득(또는 재산) 수준에 따라 수급자를 선별하고 수급권 변동 관리와 관련하여 우리나라와 유사한 행정 소요가 발생하고 있는지의 여부에 중점을 두었다. 이러한 기준을 토대로 수급권 변동 관리와 관련한 시사점을 도출하기 위해 선정된 검토 국가와 제도는 신고주의와 확인조사를 통해 수급권 변동 관리를 하는 영국의 연금크레딧(Pension Credit: PC)과 호주의 기초연금(Age Pension: AP), 그리고 미국의 보충소득보장(Supplemental Security Income: SSI)이다.

제1절 영국, 연금크레딧(Pension Credit)[42]

1. 제도의 주요 내용

가. 제도 개요

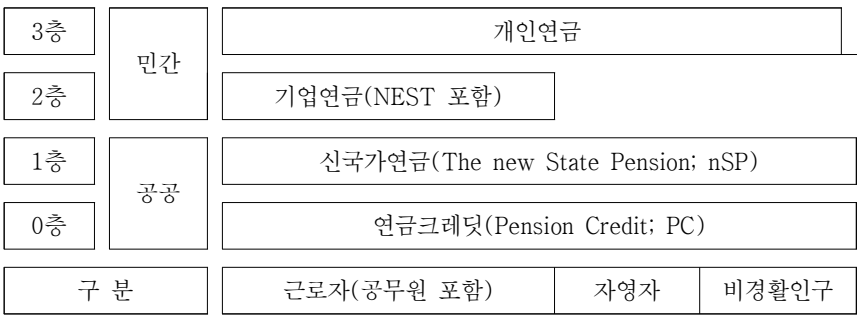
영국의 노후소득보장체계는 <그림 Ⅳ-1>과 같이 총 4층으로 구성되어 있다.[43] 공적연금제도인 연금크레딧은 0층, 기존의 국가기초연금

42) 실무지침(Decision Makers Guide)(DWP, 2020a)과 직무교재(A detailed guide to Pension Credit for advisers and others)(DWP, 2020b)를 토대로 작성하였다.

43) 여타의 선행 연구들에서는 노후소득보장체계를 신국가연금, 기업연금, 개인연금의 3층으로 설명하고, 추가적인 소득보장체계로서 연금크레딧을 0층으로 소개하고 있다. 하지만 연금크레딧이 노인들만을 대상으로 하는 범주형 제도라는 점에서 노후소득보장체계의 주요 제도로 보고 영국 노후소득보장체계의 한 층으로 정의하고자 한다.

과 국가이층연금을 통합한 신국가연금은 1층에 위치해 있다. 공적연금 제도는 주 목적이 기초소득보장과 빈곤방지로 중산층 이상의 노후소득 보장의 역할은 민간연금제도가 주로 담당해왔다. 현재 공적연금체계는 2014년 개혁을 통해 2016년 4월 이후 개편(예 : 연금크레딧에서 저축크레딧 폐지)된 것으로서 신규수급자에게만 적용된다. 그리고 2층의 기업연금과 3층의 개인연금은 민간에서 운영하는 연금제도이다.

<그림 Ⅳ-1> 2016년 4월 6일 이후, 영국의 노후소득보장체계



주 1: 1951년 4월 6일 이후 출생 남성, 1953년 4월 6일 이후 출생 여성은 신국가연금에 적용되고, 그 이전 출생자는 구제도인 국가기초연금과 국가이층연금에 적용됨
주 2: 신국가연금은 2016년 4월 6일 이후 시행되었으며, 연금크레딧은 2016년 4월 6일 이후 신규 대상자에게는 보장크레딧만 지급하되, 기존 저축크레딧 수급자를 대상으로는 2021년까지 5년간 저축크레딧 지급을 유지하도록 하였음

2003년 10월 6일, 연금수급자를 대상으로 한 대표적인 자산조사형 부조제도, 최저소득보장제도(MIG; Minimum Income Guarantee)를 대체하기 위한 노후기초보장제도로서 연금크레딧이 새로 도입되었다. MIG는 1987년 노동당 정부에 의해 도입되었으며, 과거 연금 수급개시 연령인 60세 이상 노인을 대상으로 일종의 공공부조제도로서 보충급여 방식의 제도 특성은 연금 크레딧에서도 유지되고 있다.

연금크레딧은 도입 당시 최저 소득을 보장하는 보장크레딧(Guarantee Credit)과 노후를 준비하는 노인들을 대상으로 부가적인

급여를 지급하는 저축크레딧(Savings Credit)으로 구성되어 있었다. 하지만 복지개혁법 2010-11에서 연금크레딧에 신규로 주택 급여(Housing Benefit)가 포함되었다. 그 배경에는 경제활동연령인구를 대상으로 한 기존의 주거급여가 통합크레딧(Universal Credit)에 통합되어지면서 폐지됨에 따라 노인들을 대상으로 한 주거 관련 급여가 필요해졌기 때문이다.[44] 그리고 2014년 연금 개혁 과정에서 재정안정화 전략의 일환으로 저축크레딧 폐지가 결정되었으며, 이에 따라 2016년 4월 6일 이후부터는 신규 신청이 중단되었고,[45] 2021년부터는 기존 저축크레딧 수급자에게도 지급이 중단될 예정이다.

이후에는 연금크레딧의 내용을 검토하되, 보장크레딧의 내용에 초점을 맞추어 살펴보았다. 또한, 저축크레딧의 경우, 2016년 4월 6일 이후부터 신규 수급이 불가능해졌으나, 기존 수급자를 대상으로 향후 5년간 제도가 존속된다는 점을 감안하여 저축크레딧에 대한 내용도 함께 기술하였다.

나. 수급자격 및 지급대상[46]

연금크레딧을 수급하기 위해서는 다음과 같은 기본 요건을 충족해야 한다. 첫째는 거주요건으로서 잉글랜드나 스코틀랜드 또는 웨일즈에 거주해야만 한다. 둘째는 연령요건으로서 연금수급개시연령(State Pensino age)[47] 조건을 충족시켜야만 한다. 부부가구인 경우, 부부 둘

44) 이외에도 후술하겠지만 연금크레딧 수급권을 가지고 있는 경우, 다양한 급여에 대한 수급권도 동시에 부여된다.

45) 2014년 연금 개혁 당시, 저축크레딧 폐지와 관련한 구체적인 내용은 성혜영 외(2019: 193-213)을 참고하면 된다.

46) 수급자격 및 지급대상에 대한 내용은 DWP(2020b: 9-15)를 토대로 요약·정리하였다. 보다 자세한 내용은 DWP(2020b)의 해당 부분을 참고하면 된다.

47) 연금수급개시연령은 현재도 상향조정 중에 있다. 연금수급개시연령은 2018년 11월, 65세에서 점진적으로 인상되기 시작하여 2020년 10월, 66세까지 상향 조정 중이다.

모두 연금수급개시연령 조건을 충족시켜야 하며, 부부중 1인이 연금수급개시연령을 초과한 사람들을 위한 주택 급여를 수급하고 있어야만 한다. 이때 배우자는 남편, 아내, 또는 인정한 혼인관계(civil partner)[48] 이거나 거주를 같이하며 사실혼 관계에 있는 경우를 의미한다.

한편, 2019년 5월 15일 이후부터 부부 중 1인의 연령이 연금수급개시연령 미만인 경우, 연령 조건을 충족하는 배우자 1인도 연금크레딧 신청이 불가능해졌고,[49] 부부 둘 다 수급개시연령에 도달한 이후 신청이 가능하다. 2019년 5월 15일 이전에 연금크레딧 자격을 부여받은 부부 중 1인 수급 가구의 경우에는 부부 자격을 유지하는 한 제도 변화에 따른 영향을 받지 않으며, 어떤 이유에서든지 부부관계가 종료되면 영향을 받게 된다.

또한 자녀와 동거하거나, 자가 주택을 소유하고 있거나, 병원 또는 요양원에서 지낸다 하더라도 연금크레딧을 수급할 수 있는 자격을 가진다. 저축크레딧의 경우, 신규 수급이 종결되었기 때문에 2016년 4월 6일 이전에 연금수급개시연령에 도달한 기존 수급자만 지급대상이 된다. 하지만, 어떤 이유에서라도 저축크레딧 수급이 중단되는 경우에는 저축크레딧 수급권을 박탈당하고, 추후 수급 재개가 허용되지 않고 있다.

이상의 수급 요건을 충족하면 자산조사 과정을 통해 최종적으로 연금크레딧 관련 수급권 판정을 내리게 된다. 특히, 보장크레딧의 경우에는 소득과 재산을 고려하여 산정된 소득인정액과 선정기준액을 비교하여, 소득인정액이 선정기준액보다 적은 경우에 한해 그 차액을 급여로

그리고 2028년 3월에는 67세, 2046년 3월에는 68세까지 상향될 계획이다.

48) Civil Partner 법에 의해 법적으로 배우자임을 인정받은 것으로, 동성이나 이성 모두 등록이 가능하며, 법률 상 혼인관계와 동일한 대우를 받는다.

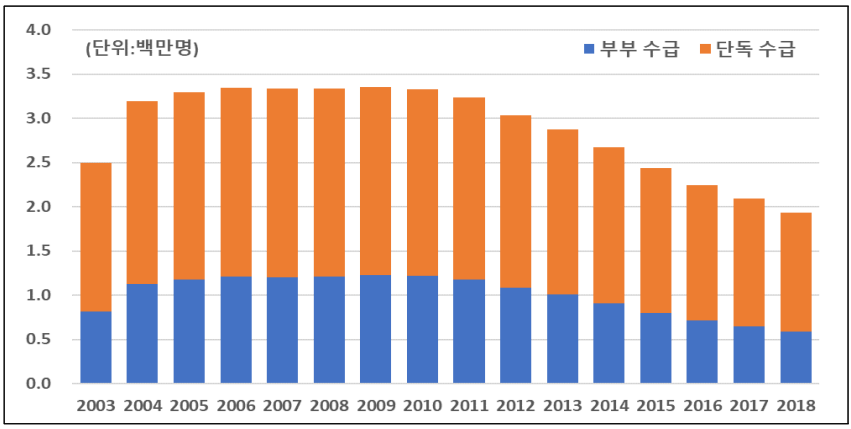
49) 부부 중 1인만 연금수급개시연령에 도달한 부부의 경우, 연금크레딧 신청이 불가능해진 대신에 통합 크레딧(Universal Credit) 수급대상이 된다. 다만, 통합 크레딧을 수급하는 경우, 연금수급개시연령 미만의 배우자는 통합 크레딧에서 요구하는 근로요건을 충족시켜야 하는 조건이 발생한다. 이와 관련해서는 영국 노동연금부 홈페이지를 참고하면 된다(참고문헌 참조).

지급한다. 여기에서 선정기준액(the standard amount)은 일종의 최저생활비 개념으로서, 영국 정부가 수도세와 연료비 등과 같은 가계 비용을 포함한 생계를 유지하는데 필요한 비용이다. 따라서 보장크레딧은 영국의 노인을 대상으로 하는 범주형 공공부조라 할 수 있으며, 그 목표는 최저한의 생계를 보장하는데 있다.

연금크레딧 도입 이후, 수급자 규모 변화 추이를 가구 유형별로 살펴보면 <그림 Ⅳ-2>와 같다. 2003년 제도 도입 당시 약 250만명이었던 연금크레딧 수급자 수는 2010년경까지 약 330만명 수준을 유지하다가 이후 지속해서 그 수가 감소하는 양상을 보이고 있다. 그리고 2018년 11월 기준, 연금크레딧 수급자수는 총 193.8만명으로 보장크레딧 수급자 수는 94.9만명, 저축크레딧 수급자 수는 336만명, 보장크레딧과 저축크레딧을 모두 수급하는 수급자 수는 65.3만명으로 나타났다(PPI, 2020).[50]

<그림 Ⅳ-2> 연금크레딧 수급자 규모 추이

(기준 : 각연도 11월)



자료 : 영국 통계청(Office for National Statistics) 홈페이지(방문 : 2020.8.1.)

50) 2018년 영국의 65세 이상(65 and over) 인구는 총 12,165,557명으로(OECD.Stat Population Statistics, Historical Population 기준, 방문 : 2020.9.17.), 연금크레딧 수급자(193.8만명)는 전체 65세 이상 인구의 약 15.9%에 해당한다.

다. 급여액 및 수준

2020/2021 기간 기준, 연금크레딧 급여 수준은 다음의 <표 Ⅳ-1>과 같다. 먼저, 보장크레딧은 단독 가구인 경우 최대 주 £173.75, 부부 가구인 경우 £265.20이 지급된다. 이때 보장크레딧 급여는 노인 가구의 소득과 자산, 그리고 가구 유형을 고려하여 선정기준액 대비 부족분을 충당하는 보충급여 방식이다. 따라서 소득과 재산 등 자산 수준 또는 가구 상태 변화에 따라 급여액이 변동되거나 수급권 탈락 사유가 발생할 수 있다는 점에서 수급권 변동 관리가 요구된다.

그리고 추가로 곧 소멸 예정인 저축크레딧의 급여 수준은 단독 가구인 경우 최대 주당 £13.97, 부부 가구인 경우 £15.62까지 지급된다. 다만, 저축크레딧을 수급하기 위해서는 월 최저 소득기준액 조건을 충족시켜야 하는데, 단독가구의 경우 주당 £150.47, 부부가구의 경우 주당 £239.17의 소득이 있어야 한다.

<표 Ⅳ-1> 2020/21 연금크레딧별 최대급여수준(주당 £)

구 분		보장크레딧	저축크레딧
가구 유형	노인 단독	173.75	13.97
	노인 부부	265.20	15.62

자료: 영국 노동연금부(Department for Work & Pensions) 홈페이지

<표 Ⅳ-2>는 주당 평균 연금크레딧 수급액을 연도별로 제시한 것이다(PPI, 2020). 전체 연금크레딧 수급액을 기준으로 2011년까지 급격히 증가하던 평균 연금크레딧 수급액 수준이 이후 3여년간 정체하다가 최근 5년 간 다시 증가하였다. 2019년 8월 기준, 전체연금크레딧의 평균 수급액은 주당 주당 £60.86, 보장크레딧은 £88.05, 저축크레딧은 £7.83이며, 보장크레딧과 저축크레딧 동시수급자의 경우 평균 연금액

은 £47.07이었다.

이외에도 연금크레딧 수급자들은 다른 급여 수급권 역시 보장받기 때문에 단순히 연금크레딧 급여액 만으로 노후소득보장성을 평가하기에는 제한되는 해석을 할 여지가 있다. 가령, 보장크레딧 수급자의 경우, 고유의 지출 비용을 고려하여 추가로 급여가 지급되기도 한다. 고유의 지출 비용(the 'appropriate amount')이란, 보장크레딧의 선정기준액에서 추가로 요구되는 지출 비용이 있는 경우 그에 해당하는 비용을 의미한다. 대표적으로는 중증의 장애가 있거나, 돌봄 요구자가 있다거나, 주택 급여로 충당되지 않는 추가적인 주거비용 등이 있는 경우이다. 2020년 기준으로 수급자가 중증 장애가 있는 경우에는 단독가구 £66.95, 부부가구 £133.90, 돌봄 요구자가 있는 경우에는 주당 £37.50이 추가 지급이 가능하다. 또한, 2019년 2월 이후, 16세 미만의 아동 양육권을 가지고 있는 수급자에게도 각각의 사례에 맞게 책정된 추가 급여를 지급하고 있다.[51]

<표 Ⅳ-2> 주당 평균 연금크레딧 수급액

(단위: £)

구 분	보장크레딧	저축크레딧	보장+저축 크레딧 동시 수급	전체 연금크레딧 수급
2007.8.	83.59	13.30	46.49	50.26
2008.8.	84.83	13.57	48.56	52.80
2009.8.	88.65	13.66	51.02	55.66
2010.8.	90.47	14.03	51.88	57.31
2011.8.	92.03	13.59	52.10	57.47
2012.8.	89.51	11.39	50.20	57.19

51) 구체적인 내용은 영국 노동연금부의 급여 안내 웹사이트(https://www.gov.uk/government/publications/benefit-and-pension-rates-2020-to-2021/benefit-and-pension-rates-2020-to-2021#pension-credit, 방문: 2020.7.28.)에서 확인 가능하다.

구 분	보장크레딧	저축크레딧	보장+저축 크레딧 동시 수급	전체 연금크레딧 수급
2013.8.	89.78	10.87	49.29	56.88
2014.8.	89.08	9.82	47.66	56.88
2015.8.	87.26	8.50	45.47	56.47
2016.8.	85.72	7.26	43.80	57.47
2017.8.	86.06	7.43	44.24	58.18
2018.8.	85.80	7.51	45.58	58.54
2019.8.	88.05	7.83	47.07	60.86

자료: PPI(2020: Table 12)에서 일부 인용

2. 수급권 변동 관리 운영 체계

가. 법 체계[52)]

연금크레딧은 연금크레딧법(State Pension Credit Act 2002)에 의거해 시행되고 있으며, 연금크레딧법에 없는 구체적인 제도 운영 사항과 관련해서는 법 제11조, “행정(Administration)”에 따라서 사회보장법(Social Security Act 1998)과 사회보장관리법(Social Security Administration Act 1992)을 준용하고 있다. 또한, 연금크레딧의 경우, 연금크레딧법 이외에도 다수의 법이 유기적으로 연계되어 수급권 변동 관리에 관련한 행정 절차 및 내용을 다루고 있으며 구체적인 내용은 아래와 같다.

우선, 연금크레딧법에서는 수급권에 영향을 미치는 상태 변화와 관련한 내용을 다루고 있다. 가령, 법 제8조, "신청자의 권리 제고를 위한 신규 결정(Fresh determinations increasing claimant`s entitlement)"과 제9조, “평가된 소득의 인정기간(Duration of

52) 구체적인 내용은 영국 법제처 홈페이지 (https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/5/section/71/enacted, 방문: 2020.7.19.)를 참고하면 된다.

assessed income period)"를 통해 소득 및 재산 상태와 가구 형태 변화에 따른 수급권 변동을 관리하도록 하고 있다.

사회보장법(Social Security Act 1998)에서는 수급권 판정 및 이에 대한 이의신청(Appeal), 그리고 수급권 변동 및 부적정 지급에 따른 급여 지급 정지 등에 대한 내용을, 사회보장관리법과 사회보장규칙(The Social Security(Overpayments and Recovery) Regulations 2013)은 부적정 지급 사례에 대한 환수 관련 내용을 다루고 있다. 가령, 사회보장관리법 제71조, "과다지급(Overpayment)"에서는 연금크레딧 급여의 과다지급이 수급자가 수급권에 영향을 미칠만한 사실을 잘못 전달했거나 공개하지 않아 발생하였다면 이에 대해 수급권 변동 처리와 초과 지급된 급여의 환수를 허용하고 있다.

나. 수급권 변동 관리 거버넌스

연금크레딧을 포함한 영국의 공적연금제도는 정부 부처인 노동연금부(Department for Work and Pensions; DWP)에서 기획과 관리·운영을 담당하며, 산하기관인 연금서비스(Pension Service)에서 운영 전반에 관한 업무를 담당하고 있다.

한국 국민연금공단과 유사한 기능을 하는 연금서비스에 대해 살펴보면 다음과 같다. 연금서비스는 연금크레딧을 실질적으로 운영하고 있는 기관으로서 지역에 분산되어 있는 연금센터(Pension Centre, 한국 국민연금공단의 지사와 유사)를 통해 신국가연금과 연금크레딧을 포함한 겨울연료급여(Winter fuel payment), 한파급여(Cold weather payment) 등 노인 관련 급여 서비스 지급 관련 업무를 담당하고 있다.

특히, 노동연금부는 부정수급조사국(Single Fraud Investigation Service; SFIS)을 두고 연금크레딧을 포함한 다양한 급여 제도의 수급권 변동 및 부적정 지급을 관리하고 있다.[53] 과거에는 노동연금부 및

국세청, 각 지자체에서 개별적으로 운영하던 부정수급조사국(Fraud Investigation Service)을 2013년부터 노동연금부 산하로 통합하여 운영하도록 하였으며, 현재 노동연금부는 정책과 행정 절차에 대한 하나의 체계로서 복지급여 부정수급 조사 업무를 수행하고 있다. 즉, 노동연금부의 부정수급조사국 운영의 주목적은 모든 복지급여의 부적정 지급 사례 조사를 위한 일련의 행정 절차를 단일한 주체 하에 수행하는데 있다. 또한, 노동연금부는 복지급여 부정수급 신고를 할 수 있는 '국민급여 부정수급 직통 전화(National Benefit Fraud Hotline)'을 설치 및 운영하고 있다. 이러한 부정 수급 및 부적정 지급 신고는 전화 뿐만 아니라 인터넷이나 우편을 통해서도 가능하다.

3. 수급권 변동 관리 행정[54]

가. 이의 신청(Appeals)

연금크레딧 수급을 위한 신청 이후, 자산조사 결과에 따라 수급 여부 판정이 이루어진다. 이때 신청자가 수급 탈락하게 되면 탈락 사유가 간략하게 기재된 결과를 우편으로 통보 받는데, 해당 통보서에서는 구체적인 탈락 사유와 추가 정보를 얻을 수 있는 방법에 대한 안내가 제공된다. 그리고 실무 담당자는 탈락된 신청자가 탈락 사유에 대한 문의를 하였을 경우, 1달 이내에 해당 내용을 통보할 수 있으며, 문의는 우편이나 전화를 통해 가능하다. 이때, 결정 사항에 대한 이의 신청에 대한 정보도 함께 제공된다. 따라서 신청자는 수급 탈락 후 결정 사항이

53) 이외에도 영국 내각실(Cabinet office)은 국세청 산하 정부내부감사국(Government Internal Audit Agency)에서 반부패전문가(Government Counter Fraud Profession)을 통해 연금크레딧을 포함한 복지급여 뿐만 아니라 전반적인 행정 상 부패를 조사하는 업무를 수행하고 있다.

54) 본 내용 중 대부분은 DWP(2020b)에서 작성한 연금 크레딧 실무지침(PC10S: A detailed to Pension Credit for advisers)의 내용을 바탕으로 작성하였다.

잘못되었다고 판단하였을 때, 이의를 제기할 수 있는 권리를 가진다.

이의 신청은 2단계로 진행되는데, 먼저, 재심사(Mandatory Reconsideration: 이후 MR)를 통해 수급권 변동이 가능하다. MR에 의한 이의 제기는 수급권 판정이 이루어진 날로부터 한 달 이내에 전화, 우편으로 신청할 수 있으며, 이 기한은 반드시 지켜야 한다. 기한 내에 신청하지 못하였을 경우에라도 병원에 있었다거나 배우자의 사별로 경험하는 등 합당한 이유가 있다면 MR 신청이 가능하다.

하지만, MR 이후에도 탈락 상태가 유지되어 이에 대해 재차 이의를 제기하고자 하는 경우, 수급 판정 결정에 대해 법원행정처(Her Majesty`s Courts & Tribunals Service; HMCTS)에 직접 이의 신청을 할 수 있다. 이때에는 반드시 MR의 결정 사항에 대한 통지서를 제출해야만 이의신청이 접수된다. 이후에는 법원행정처 위원회에서는 연금크레딧법이나 기타사회보장법에 따라 이의신청에 대해 검토후 수급권 변동 여부-예를 들어, 급여액의 변화 또는 이의신청에 대한 기각 여부 등-에 대한 최종 결과를 신청자에게 통보한다.

나. 상황 변화에 대한 수급자 신고

연금크레딧은 수급자의 소득이나 재산, 거주조건 및 거주지역(해외 포함)이 변할 경우 급여액과 수급자격 등 수급권이 변동 할 수 있다. 때문에 수급자는 근로소득이나 그 외 소득 수준의 변화, 재산 상태의 변화, 이사, 병원 등으로의 입소 및 출소, 대영제국(Great Britain) 외 지역으로의 이주, 가족구성원 등의 변화 및 사망 등 수급권에 영향을 미칠 수 있는 다양한 상태 변화에 대해 신고할 의무를 가진다.[55]

55) 2016년 4월 6일 이전에 연금크레딧을 신청한 사람들의 경우, “평가된 소득의 인정 기간(Assessed Income Period)” 제도의 영향으로 모든 상황 변화가 있을 때마다 신고하지 않아도 되었다. 하지만 2014년 연금 개혁으로 평가된 소득의 인정 기간 제도 폐지가 결정됨에 따라 2016년 4월 6일 이후에 연금크레딧을 신청한 사람들의 경우에는 수급권에 영향을 미칠 만한 상황 변화가 있을 때마다 신고를 해야만 한다. 그리고

이에 따라 연금크레딧 수급자(배우자가 있는 경우 배우자 포함)는 연금크레딧 수급권에 영향을 미칠 수 있는 상황 변화가 발생하게 되면, 최대한 빠른 시간 내에 반드시 해당 변화를 보고하여야만 한다. 그리고 만약 상황 변화의 보고가 늦어지게 되면 수급액이 증가하더라도 소급적용이 이루어지지 않으며, 급여가 과다지급된 경우에는 과다지급분이 환수처리된다. 또한 벌금이 부여될 수 있으며, 심각한 경우에는 기소될 수 있다.

수급자가 반드시 보고해야 할 상황 변화는 다음과 같다. 첫번째는 근로소득이 변화된 상황이다. 여기에서 근로소득은 임금과 사례금(tips, fees), 성과금(bonuses), 수수료(commission, retainers), 그리고 고용주로부터 받은 모든 금전이 해당한다. 그리고 보고해야 하는 상황에 해당하는 경우는 유급 노동을 시작하거나, 근로소득을 더 많이 또는 더 적게 받게 되거나, 일을 그만두거나, 일시적으로 근로소득이 발생한 경우이다. 그리고 만약 수급자(또는 수급자의 배우자)가 정규적으로 소득이 발생하기 시작하였을 때는 세전 소득 수준과 국민보험료기여금 또는 세금으로 매월 납부해야 하는 수준에 대해 보고하여야 하며, 추가로 기업연금제도에 기여금을 납부하는 경우 어느 정도 보험료를 납부하는지

2016년 4월 6일 이전에 연금크레딧 신고를 한 경우, 평가된 소득의 인정 기간에서 허용한 기간이 끝나면 점진적으로 제도가 종결되기 때문에 매 상황 변화 때마다 신고를 해야 한다. 평가된 소득의 인정 기간은 최종적으로 2021년 4월 5일에 폐지가 완료된다.

평가된 소득의 인정 기간은 소득이나 재산 수준을 평가하여 수급권 판정을 받은 시점 이후 연금, 수당, 이자소득(equity release payment or capital)이 발생하거나 변화하더라도 별도의 신고를 하지 않는 한, 수급권 변동 관리를 하지 않는 일종의 유예기간이다. 원칙적으로 평가된 소득 기간은 5년의 기간을 허용하였는데, 수급자나 수급자의 배우자가 해당 기간 내에 65세에 도달하거나, 1년 이내에 다른 연금 소득이 발생하거나 자산 수준이 변화할 것으로 예정되는 경우에는 그 기간이 단축 적용되었다. 그리고 75세 이상인 수급자가 새로이 소득 및 자산 수준에 대한 평가를 받고 수급권을 확보한 경우, 평가된 소득의 인정 기간은 제한 없이 적용되었기 때문에 소득이나 재산과 관련한 상황 변화가 발생하더라도 더 이상 보고할 의무가 없었기 때문에, 수급권 변동 관리 역시 이루어지지 않았다.

를 보고해야 한다. 또한, 고용주에 대한 정보도 함께 보고하여야 하며, 소득명세서가 있는 경우에는 명세서를 반드시 제출하여야만 한다.

두번째는 소득이 변화 가능한 상황으로서 수급자(또는 그 배우자)가 새로 연금 또는 연금 형태의 급여를 받게 되거나, 수급하던 연금 급여액이 변화되었을 때, 주택연금(equity release scheme)을 새로 수급하게 되거나, 수급하던 주택연금 급여액의 변동이 발생하였을 때, 기타 사회보장급여나 수당을 신규 신청하거나 새로 수급하게 되었을 때, 기타 다른 소득원이 발생하거나 수준이 변경되었을 때, 또는 다른 급여나 소득원의 발생이 중단되었을 때이다.

세번째로 재산 수준이 변화하였을 때에도 보고해야 하는 상황에 해당한다. 가령, 수급자(또는 그 배우자)의 재산(capital)이 £10,000을 초과하게 되거나 이미 평가된 재산 수준이 £10,000을 초과한 경우에는 재산 평가액의 변화 수준이 £500 이상인 경우이다.

네번째는 거주하고 있는 주택과 관련한 상황 변화이다. 만약 수급자의 주소지가 바뀌거나, 요양원(care home)이나 왕립첼시연금수급자병원(Royal Hospital Chelsea Pensioner)에 입소하거나, 거주하고 있는 주택을 구매하기로 결정하거나, 거주하고 있는 주택을 수리 또는 개조하기 위한 목적으로 융자나 대부를 받거나, 연금크레딧을 위한 은행계좌를 바꾸려는 경우가 이에 해당한다.

다섯번째는 가족 구성원이 변경되는 경우이다. 가령, 수급자가 결혼을 한다거나 사실혼 관계를 맺는 경우, 결혼이나 사실혼 관계와 유사한 관계로 타인과 동거를 시작한 경우, 이혼한 상태의 전 배우자와 동거를 재개하는 경우, 이혼하거나 사실혼관계가 종결되는 경우, 별거하는 경우, 수급자(또는 배우자)가 수감되거나 구류되는 경우가 해당한다.

이외에도 연금크레딧에 주택급여가 추가로 지급되는 경우에는 동거인의 상태 변화에 대해서도 반드시 보고해야만 하며, 연금수급자가 병원에 입원하거나 퇴원하는 경우, 어떠한 이유에서든지 대영제국(Great

Britain)을 떠나려는 계획이 있는 경우[56]에도 보고를 해야만 한다.

다. 과다지급(Overpayments)에 대한 급여 환수 절차

DWP는 과다지급이 발생하는 경우와 그에 따른 행정 처분을 다음과 같이 정리하고 있다. 여기에서 과다지급은 제도 설계상 수급자에게 지급해야 하는 급여액보다 더 많은 금액을 초과 지급한 경우를 의미한다.

첫째, 수급자의 정보가 부정확하거나 허위인 경우이다. 수급자가 사실대로 보고하지 않거나, 수급권과 관련된 내용으로 보고했어야만 하는 정보에 대해 보고하지 않는 경우 급여가 과다 지급될 수 있다. 이런 경우, 수급자는 초과지급분을 상환해야만 할 뿐만 아니라, 기소될 수 있고, 벌금이 추가 부여될 수 있다.

둘째, 수급자의 상태 변화에 따라 적시에 급여액이 조정되지 않았거나 수급자의 상태변화가 일시적인 경우이다. 만약 상태 변화에 따라 급여액이 제때 조정되지 않아 과다 지급된 경우, 초과 지급분은 환수 처리되며, 수급자의 상태 변화가 일시적으로 발생해 연금크레딧이 일부 초과 지급된 경우에는 지급분의 일부가 환수처리될 수 있다.

셋째, 소득 발생 시점이 늦어진 경우이다. 예를 들어 소득이 제때에 지급되지 않아 연금크레딧 수급권 판정 과정에서 해당 소득이 고려되지 않아 과다 지급될 수 있으며, 이러한 과다지급분에 대해서는 상환이 요구되어질 수 있다. 일례로, 해외에서 연금을 수급하던 경우 해당 연금 수급이 중지되어 연금크레딧을 신청할 수 있는데, 이후 해당 연금을 재수급하게 되는 경우 일부 지체금(arrears)를 받게 되면 초과 지급된 연금크레딧에 대한 상환이 요구될 수 있다. 또한 수급자(와 그 배우자)가 고용 및 지원 수당이나 국가연금 등 다른 사회보장급여를 신청했을 때

56) 만약, 해외로 나가는 목적이 의학적인 치료가 이유인 경우에는 대영제국을 벗어나더라도 26주간 연금크레딧이 지급되며, 그외의 경우에는 상황에 따라 4주 또는 8주까지 연금크레딧이 지급될 수 있따.

에도 해당 급여가 지급되지 않고 이따금 연금크레딧이 지급되어질 수 있다. 일반적으로 해당 급여의 지체금과 이미 지급된 연금크레딧 급여액이 상계 처리되는데, 상계가 불가능한 경우에는 초과지급분에 대해 환수 처리될 수 있다.

이처럼 환수 결정된 건에 대한 환수 방법은 수급자 본인이 경제적으로 환수가 가능하다는 전제 하에 일시불에 의한 방법와 연금크레딧에서 매주 일정액을 상계하는 방법, 다른 사회보장급여에서 상계하는 방법 등 총 3가지 방법이 있다. 하지만 이상의 3가지 방법으로 환수가 불가능한 경우에는 다음의 방법을 통해 환수 할 수 있다. 먼저, 분할 상환하는 방법이다. 만약 환수 방법에 대해 행정당국과 수급자 간 합의가 이루어지지 않는 경우, 민법에 의해 처리되는데 환수대상자가 납세를 하는 고용 계약(PAYE employment)하에 있다면 직접 압류(Direct Earnings Attachment)의 방법으로 보수에서 환수금을 직접 분할하여 상환하는 방식을 고려할 수 있다. 그리고 배우자의 연금크레딧에서 상계처리함으로써 환수하는 방법이다.

라. 부적정 지급 관련 통계 관리

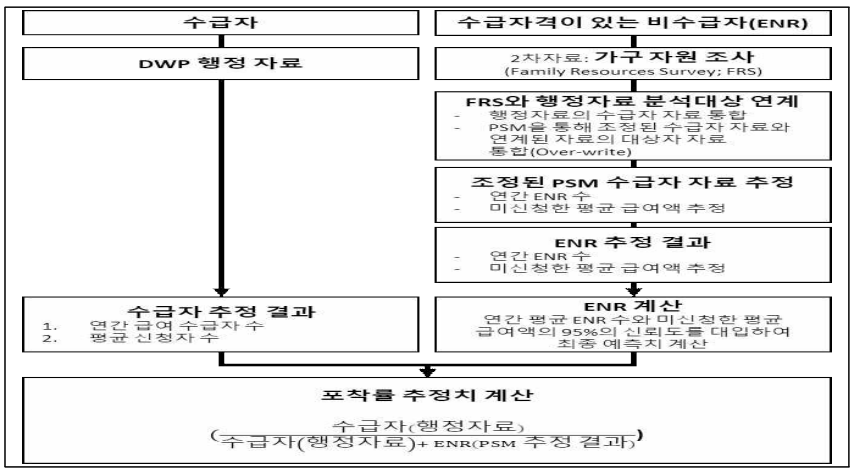
DWP는 매해 각종 통계를 발간하면서 연금크레딧과 관련한 다양한 통계도 작성하는데, 이중 사각지대 및 부적정 지급과 관련한 지표로 포착률과 부적정 지급률을 추정하여 발표하고 있다(DWP, 2020d; 2020e). 이때 포착률은 수급자격이 있는 가구 규모와 실제 수급가구의 비율를 의미하는 것으로 사각지대 규모에 대한 지표라 할 수 있다. 그리고 부적정 지급률은 단순히 부정수급 차원에서 관리되는 통계가 아니라 다양한 이유로 발생 가능한 부적정 지급의 규모와 원인별 비중을 파악하고 제도 개선의 기초자료로 사용하는데 그 목적이 있다.

먼저 포착률의 경우, DWP와 지자체의 행정자료와 가구자원조사

(Family Resources Survey; FRS) 자료에 기초해서 추정한다.[57] 이때 행정자료와 2차 자료 간 차이로 인해 추정 값의 오류를 최소화하기 위하여 정책 모의 분석 모형(Policy Simulation Model; PSM)을 활용하고, FRS에 행정 자료 기록을 연계하여 FRS에 과소 보고된 항목을 최소화함으로써 추정 결과의 신뢰도와 타당도를 제고한다.

구체적인 포착률 추정방법은 <그림 Ⅳ-3>과 같다. 우선 DWP의 행정자료를 통해 수급자를 추정하고 다음으로 FRS와 DWP 행정자료를 연계하여 PSM을 통해 추정된 수급자격을 가진 대상과 수급자격이 있는 비수급자(Entitled Non-Recipient; ENR)을 분석한다. 이후에는 두 개의 추정 결과를 통해 포착률을 계산한다. DWP의 행정자료는 수급자격이 있는 모든 대상의 정보를 가지고 있지 않기 때문에 2차 자료와 행정자료의 연계하여 조정된 수급자 명부와 실제 수급자 자료를 활용하여 ENR 통계 수치를 작성하는 것이다.

<그림 Ⅳ-3> 포착률 추정 과정 흐름도



출처 : DWP(2020d: 10)

57) 구체적인 연금 크레딧 포착률 추정 방법에 대해서는 "DWP(2020) Income-Related Benefits Estimates of Take-up 2017/18"을 참조하면 된다.

2020년 6월, 발표한 결과에 따르면 <표 Ⅳ-3>과 같이 2017/18 기준 연금크레딧 수급 가능 대상 가구는 최소 266만 가구에서 최대 284만 가구로 추정되는데, 실제 수급가구는 169만 가구로 제도의 수급자 포착률은 약 59~63%인 것으로 나타났다. 보장크레딧의 경우, 수급자격이 있는 가구는 199~213만 가구인데, 실제 수급가구는 140만 가구로 포착률은 66~70%였으며, 저축크레딧만 수급자격이 있는 가구는 64~75만 가구인데 실제 수급가구는 29만가구로 포착률은 38~45%에 불과한 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-3> 연금크레딧 포착률(take-up)

(단위: 만 가구, 2017/18 기준)

급여 유형	수급자격 있는 가구	실제 수급 가구	수급률
보장크레딧	199-213	140	66~70%
저축크레딧만 수급	64-75	29	38~45%
전체 연금크레딧	**266-284**	**169**	**59~63%**

주 1: 포착률은 수급자격이 있는 가구 중 실제 수급가구의 비중을 의미함
2: 가구 단위, 따라서 부부의 경우 한 가구로 계산됨
3: 수급자격이 있는 가구의 수는 추정에 의한 것으로 통계상 오차범위가 있음
4: 실제 수급가구의 숫자는 실제 신청자 수와 다소 상이함
자료: DWP(2020d: Table 11)

DWP는 연금크레딧을 포함한 소득 연계형 급여의 포착률이 다양한 요인에 의해 영향을 받을 수 있는데, 급여 수급에 대한 이익, 급여 신청 과정에 대한 낮은 인지도, 엄격한 수급 요건, 급여 수급에 대한 낙인과 같은 요인으로 인해 포착률이 높지 않을 수 있다고 보고하였다. 특히, 연금크레딧 수급을 위해서는 소득이나 재산 등의 상태에 대한 증명서를 모두 제출해야 하기 때문에 급여 신청 과정에서의 불편함이 있을 수 있기 때문에 포착률이 낮다고 보았다. 예를 들어, 2017/2018년

기준 급여별 포착률을 살펴보면, 연금크레딧의 경우, 포착률이 약 60% 수준인데 반해, 주택 급여의 포착률은 80%, 소득지원/소득비례고용 및 지원 수당(Income Support/Income-related Employment and Support Allowance)의 포착률은 90%에 달하는 것으로 나타났다.

또한, 급여 수준이 낮기 때문에 급여 신청 과정에서의 수고로움에 대한 기회비용과 저소득층이라는 낙인에 대한 우려로 신청 포기 등의 요인이 작용했을 가능성도 있다. 일례로 부부가구에 대한 급여 수준이 상대적으로 더 낮은데, 포착률 역시 부부가구가 약 55%로 남성 단독 가구 67%와 여성 단독 가구 62%에 비해 더 낮게 나타났다. 그리고 상대적으로 급여 수준이 낮은 저축 크레딧의 포착률은 42%로 보장크레딧의 포착률 68%보다 현격하게 낮은 것으로 나타났다.[58)]

다음으로 부적정 지급과 관련해서 노동연금부는 1995년부터 National Benefit Reviews(NBRs)를 통해 부정수급과 급여 지급 오류 등 부적정 지급의 수준과 규모를 추정하는 작업을 지속해오고 있다. 그리고 현재도 매해 5월 발간하는 ”급여 체계의 부정 및 오류(Fraud and Error in the Benefit System)“ 보고서에서 다양한 급여 체계 내에 발생하고 있는 부적정 지급-과다급여 또는 과소급여-의 규모를 추정하여 보고하고 있다.

이 보고서에서는 부적정 지급을 부정수급(fraud)과 신청 오류(claimant error), 행정 오류(official error)로 분류한다. 먼저, 부정수급은 수급자가 급여 수급을 위한 조건이나 지급 받는 급여액의 수준에 적합한 자격을 갖추지 못하고 있음을 수급자가 알고 있으며, 이러한 것이 수급 자격에 영향을 줄 수 있는 것을 알고 있으면서도 별다른 행위를 취하지 않은 상태에서 재조사한 결과, 급여가 중단되거나 감소되어야 하는 경우이다. 그리고 신청 오류는 신청자가 부정한 의도가 없는

58) DWP(2020d)은 2017/2018년 기준, 보장크레딧 미신청자의 예상 급여액은 주당 평균 £59인데 반해, 저축크레딧 미신청자의 예상 급여액은 주당 £7에 불과한 것으로 추정하였다.

것이 명백한 상태에서 불확실하거나 불완전한 정보를 제공했거나, 상태 변화가 있었음에도 보고하지 않았거나, 요구되어지는 증거자료를 제출하지 못한 경우에 해당한다. 마지막으로 행정오류는 DWP나 지자체, 또는 국세청, 이외의 행정부처나 기관 등이 정보를 처리했는지 여부에 관계 없이, 행정 기관의 미조치, 지연 또는 잘못된 평가로 급여가 부적정하게 지급되어진 경우이다. 또한, 초기에 신청 오류로 분류되었다 하더라도, 관계 부처에서 실제 정보를 가지고 있었다면 이는 공식 오류로 재분류된다.

이러한 부적정 지급 사례에 대한 추정은 2단계에 걸쳐 진행된다. 먼저, DWP와 지자체가 가지고 있는 다양한 원천의 자료를 사전 검토함으로써 자료간 불일치를 확인하는 과정에서 초기 예측치 및 부정 수급 원인에 대한 전망을 실시한다. 최종적으로 DWP의 성과평가부(Performance Measurement(PM) team)에서 무작위로 표집된 사례를 검토하여 부적정 지급에 대한 추정을 수행한다. 이때 추정은 확인조사를 통해 이루어지는데, 확인 조사는 PM 소속 전문가, 즉 부정수급조사관(Fraud Investigation Officer)에 의해 진행되는데, 조사관이 구조화된 설문지를 가지고 급여 신청자 또는 수급자를 방문하여 면접 조사하는 방식으로 진행된다. 확인조사에서는 신청자의 현재 상황과 급여를 신청할 당시의 상황 간 차이를 비교 조사 하는데, 만약 부정수급의 혐의가 확인되면 훈련된 부정수급조사자에 의한 추가 조사가 진행된다. 2019/20년 보고서 작성 과정에서 연금 크레딧의 경우 전체 수급자의 0.1% 수준인 2,000명을 대상으로 확인조사가 수행되었으며, 이외에도 주택급여, 고용 및 지원수당, 통합크레딧, 국가연금, 개인자립급여, 돌봄제공자 수당 등 총 6개 급여를 대상으로 전체 수급자의 0.1% 수준인 15,555명에 대한 확인조사가 진행되었다.

연금크레딧을 중심으로 부적정 지급 규모를 살펴보면 <표 Ⅳ-4>와 같다. 2019/20년 기준 연금크레딧의 과다 지급은 전체 지출 대비

5.3%로 2018/19년 4.2%에 비해 1.1%p 증가하였다. 과다 지급된 급여 비용도 전년 £2.1억에서 £2.7억로 약 1.3배 증가한 것으로 추정되었다. 부적정 지급 사유별로 과다지급의 비중과 그 추이를 살펴보면 부정수급의 비중이 1.7%에서 2.5%로 전년 대비 0.8%p 증가하면서 약 1.5배 증가하였고, 신청오류는 같은 기간 1.3%에서 1.6%로 0.3%p 증가한 데 반해, 행정 오류는 1.3%에서 1.2%로 0.1%p 감소하였다.

<표 Ⅳ-4> 연금크레딧 과다 지급 사유별 비중(총 지출 대비)

구분	2018/19년	2019/20년	차이
총 부적정 지출	4.2%	5.3%	1.1%p
부정수급	1.7%	2.5%	0.8%p
신청 오류	1.3%	1.6%	0.3%p
행정 오류	1.3%	1.2%	△0.1%p

자료 : DWP(2020e: 8)

과다지급의 증가는 주로 자산(capital) 오류의 증가에 기인한다. 특히, 2019년 4월 6일 이후, 평가된 소득의 인정 기간 제도가 폐지되었음에도 이에 대한 인지도가 낮아 다수의 수급자들이 자산 변동에 대한 보고를 하지 않았기 때문인 것으로 파악되었다. 특히, 2019/20년 기준 자산 변화 미신고로 인한 과다지급은 £8,600만으로 급여 지출액의 1.7% 수준으로 전년(2018/19년 기준 £4,500만, 급여 지출액의 0.9% 수준)에 비해 약 2배에 달하는 것으로 나타났다. 이외에도 국외 거주로 인한 과다지급건 역시 2018/19년 급여지출액의 0.5%에서 2019/20년 0.9%로 증가하였는데 수급자들의 해외 거주기간이 제도에서 규정한 기간보다 길어지면서 과다지급되었다.

한편, 연금크레딧의 과소지급건은 2019/20년 기준, 급여 지출액의 2.2% 수준으로 전년(2018/19년, 급여 지출액의 2.4%)보다 약간 감소하

였다. 과소지급건은 신청 오류에 의한 과소지급이 급여 지출액의 1.2% 수준이었고 나머지는 행정 오류(1.1%)에 의한 것이었다. 신청 오류에 의한 과소지급 역시 과다지급건과 마찬가지로 평가된 소득의 인정 기간 제도가 폐지되었음에도 불구하고 소득이나 자산 변화를 바로 신고하지 않아 수급권 변동 사유가 발생하였음에도 적시에 처리되지 않은데 기인하는 것으로 분석되었다.

제2절 호주, 기초연금(AP)[59]

1. 제도의 주요 내용

가. 제도 개요

호주의 노후소득보장체계는 기초연금을 중심으로 <그림 Ⅳ-4>과 같이 3층 구조로 설계되어있다. 기초연금은 호주 연방정부가 1908년 제정한 '장애 및 노령연금법(The Invalid and Old Age Pensions Act 1908; 노령연금법)'에 근거해서 시행되기 시작하였는데, 당시 제도 도입의 목적은 노후소득이 불충분한 노인들에게 필요하다고 인정되는 적정 수준의 소득을 보장하는데 있었으며, 이러한 원칙은 현재까지도 이어져 오고 있다. 또한, 도입 초기부터 소득과 재산을 모두 고려하여 인정되는 소득과 최대급여액 간 차액을 보충하는 방식으로 제도가 운영되어 오고 있다. 그리고 1992년 호주정부는 기업연금인 '퇴직연금보장제도(Superannuation Guarantee)'를 도입하여 고용주의 기여를 강제하고, 보장성을 강화하기 위하여 다양한 조치를 취함으로써 기초연금의 부족한 보장성을 보완하고 있다.

<그림 Ⅳ-4> 호주의 노후소득보장체계

3층	개인연금, 저축 등		
2층	퇴직연금(Superannuation Guarantee)		
1층	기초연금(Age pension: AP)		
구분	근로자	자영자	비경활인구

자료 : 호주의 노후소득보장제도를 바탕으로 저자 작성

59) 본 절의 내용은 최옥금·한신실(2016)와 이용하·최옥금·이상붕·한신실(2016), 최옥금·한신실(2018)의 내용을 토대로 수정·보완하여 작성했음을 밝힌다.

나. 수급자격[60] 및 지급대상

호주 기초연금은 도입 당시 성격, 인종, 연령, 거주기간, 자산조사 등 다소 엄격했던 수급자격이 매우 많이 완화되어 현재는 인구학적 조건과 경제적 조건을 충족하면 급여 수급이 가능하다.

먼저, 인구학적 조건은 거주기간 요건과 연령 요건이 있다. 거주기간 요건은 급여 신청 당시 최소 10년 이상 호주에 거주하고 있었거나, 지속적인 5년의 거주기간을 포함한 10년 이상 호주 거주기간을 조건으로 하고 있다. 그리고 연령요건은 상향 중인데 2020년 현재 66세이며, 2021년 7월 1일부터는 66.5세, 2023년 7월 1일에는 67세까지 조정 될 예정이다.

그리고 경제적 조건은 소득과 재산을 고려한 자산조사 요건이다. 자산조사는 소득조사와 재산조사를 포함하며, 2주를 기준으로 자산수준이 일정 기준을 초과하는 경우 초과분에 비례하는 만큼만 급여를 감액 지급하는 방식이다. 자산조사는 근로소득과 금융소득, 재산소득 등 모든 종류의 소득을 평가하는 소득조사와, 부동산이나 퇴직연금과 같은 금융자산을 조사하는 재산조사로 구성되어 있는데, 재산조사는 환산방식(deeming)을 활용하여 소득으로 인정한다.

소득조사 기준(2020년 9월 현재, 단신인 경우 AU$178, 부부인 경우 2주 기준 AU$316)을 초과하는 소득에 대해서는 매 AU$1 당 50%를 감액 급여를 지급하고, 2주 간 총 소득이 단신(또는 질병으로 인해 별거 중인 부부)인 경우 AU$2,066.6, 부부인 경우 AU$3,163.2를 초과하면 급여를 지급하지 않는다. 재산조사는 자산공제구간을 초과하는 재산평가액에 대해 AU$1,000당 AU$3을 감액하여 급여를 지급하고 있으며, 이때 주택 소유여부에 따른 재산조사 기준을 차등적으로 적용한다

60) 호주 기초연금 수급자격에 대해서는 호주 복지부(Services Austrailia)의 홈페이지(https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/age-pension, 방문: 2020.8.2.)를 참고하면 된다

(<표 Ⅳ-5> 참조). 이상의 소득조사와 재산조사를 통해 계산된 기초연금액 중 더 낮은 급여액이 실제 수급자가 수급하게 될 급여액이다.

<표 Ⅳ-5> 자산조사에서의 소득 및 재산 기준

(기준 : 2주당 AU$, 2020년 8월 현재)

구분	소득조사		재산조사(주택소유)		재산조사(주택미소유)	
	단신	부부	단신	부부	단신	부부
완전급여	178	316	268.000	401.500	482,500	616,000
감액	완전급여수급 기준 이상 소득에 대해서는 AU$1당 50센트 감액		완전급여를 받을 수 있는 기준 이상의 재산에 대해서는 AU$ 1,000 당 AU$ 3 감액			
최대한도	2,066.6	3,163.2	583,000	876,500	797.500	1,091,000

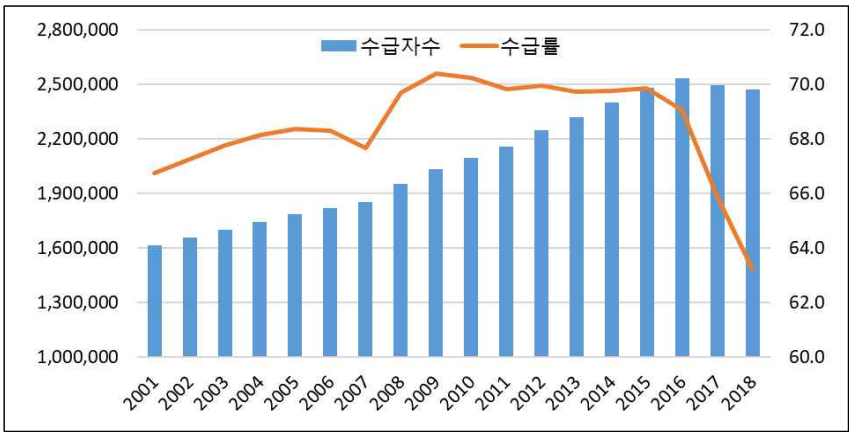
주 : 급여와 다르게 소득과 재산조사 기준의 경우, 부부 가구에 대한 구분이 없음.
자료: 호주 복지부(Services Australia) 기초연금 안내 홈페이지

이상의 자격요건을 충족하고 기초연금을 수급한 66세 이상 노인은 2019년 12월 말 기준, 2,515,388명으로 동 연령대 인구(3,783,157명)의 약 66.5%를 차지하였다. 한편, 2016/17년 250만명에서 2017/18년 248만명으로 줄었다가 다시 증가하였는데, 이는 기초연금 수급개시연령이 상향 조정되고 있는데 기인하는 것으로 수급개시연령 조정이 완료되면 기초연금 수급자 수의 증가 폭은 더욱 커질 것으로 예측된다.

이처럼 기초연금 수급자 수는 2000년대 이후 지속해서 증가하고 있으나, 수급률은 인구 고령화로 인해 오히려 낮아지는 양상을 보인다(AIHW, 2018; 2019). 실제 1997년 기초연금 수급자수는 170만명에서 2018년 250만명 수준까지 증가하였으나 같은 기간 기초연금 수급률은 최대 70% 수준(2009년 70.4%)에서 63% 수준으로 감소하였다(<그림 Ⅳ-5> 참조). 수급개시연령을 기준으로 최근 3개년 간 수급가능연령인구 대비 수급률을 살펴보면, 2016-17년 65.8%, 2017-18년 65.3%, 2018-19년 65.1%로 나타났다(DSS, 2019: 34).

<그림 Ⅳ-5> 호주 기초연금 수급 실태 추이

(단위 : 명, %)



주 : 수급률은 65세 이상 인구 대비 기초연금 수급자의 수로 실제 수급개시연령과 상이

출처 : AIHW(2019: Figure1)을 수정

다. 급여액 및 수준

호주 기초연금은 노인인구에게 노후에 필요한 생활비를 제공하도록 연금급여의 구매력을 유지하는 동시에 경제성장의 결과를 공유함으로써 상대적으로 일정한 소득 수준을 보장하는데 목적이 있다. 이를 위해 1차적으로는 기초연금의 급여액을 매해 연금수급자 가구와 기타 사회보장급여 수급자 가구의 생활비 변화에 기초한 지수에 연동해 조정하고 있다(최옥금·한신실, 2015; 2016). 즉, 기초연금액의 실질 구매력을 최대한 유지시키고자 3월과 9월 두 차례에 걸쳐 조정하고 있는데, 이때 연동지수로는 소비자물가지수(CPI)와 연금수급자생활비지수(Pensioner and Beneficiary Living Cost Index: PBLCI)중에서 큰 값을 반영하여 조정하고 있다. 또한, 상대적인 소득 수준을 보장하기 위한 방안으로 기초연금 완전연금액의 경우 부부 가구에게는 남성근로자의 주간평균소득(Male Total Average Weekly Earnings: 이하 MTAWE)의 41.76%

를, 단독 가구에게는 MTAWE의 27.7% 수준(부부수급자 최대연금액의 66.33%)을 보장하고 있다.

<표 Ⅳ-6>은 2020년 8월 현재, 호주 기초연금 급여수준을 정리한 것이다. 단독 가구의 경우 최대로 받을 수 있는 급여는 2주 기준으로 AU$944.30(기초연금 AU$860.60, 연금보충 AU$69.60, 에너지보충 AU$14.10)이고, 부부 가구의 경우에는 최대로 받을 수 있는 급여는 2주 기준으로 AU$711.80(기초연금 AU$648.60, 연금보충 AU$52.50, 에너지보충 AU$10.60)이다.

<표 Ⅳ-6> 호주 기초연금 최대 급여액

(단위: AU$, 2주 기준, 2020년 3월 20일~9월 19일 기준)

구분	단독 가구 (또는 질병으로 별거중인 부부)	부부 가구(부부 개인)
기초연금	860.6	1,297.4(648.7)
연금보충급여	69.6	105.0(52.5)
에너지 보충급여	14.1	21.2(10.6)
전체	944.3	1,423.6(711.8)

주 : 소득 및 재산조사 기준과 다르게 급여 수준의 경우, 부부 가구에 대한 구분이 존재. 예를 들어, 질병으로 별거중인 부부의 경우에는 단독 가구 급여 기준이 적용되며, 그렇지 않은 경우에는 부부 가구 급여 기준이 적용됨.

자료: 호주 복지부 홈페이지
(https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/age-pension/how-much-you-can-get, 방문: 2020.8.1.)

이때 실제 수급자가 수급하는 기초연금액은 소득이나 재산 등에 대한 자산조사 결과에 따라 감액될 수 있다. 그리고 호주 기초연금은 부부가구라 하더라도 질병으로 인해 별거 중인 경우에는 단독 가구 급여를 지급하고 있으며, 여기에 추가로 아동을 양육하고 있는 기초연금 수급자에게는 부양 아동에 대한 과도기 급여(Transitional rate with dependent children)를 지급하는데 급여 수준은 단신인 경우, 아동 한 명 당 2주 기준 AU$24.60(부부인 경우, 50%)이다.

기초연금 수급자의 급여 수급 실태를 살펴 보면 다음의 <표 Ⅳ-7>과 같다. 2020년 3월 기준, 완전급여액을 받은 수급자는 전체 수급자 251.5만명 중 160.8만명으로 63.9%이며, 감액연금 수급자는 90.1만명으로 35.8%였다. 감액 급여를 받은 수급자 90.1만명 중 소득으로 인해 급여가 감액된 수급자는 56.4만명으로 62.6%였으며 재산으로 인해 급여가 감액된 수급자는 33.7만명으로 37.4%였다. 그리고 급여 없음과 급여 미정은 각 0.3만명씩 0.1%를 차지하였다. 이때 급여 없음은 여타의 이유로 수급권은 가지고 있으나 급여액이 0원인 경우(zero rate)에 해당하며, 급여 미정은 수급 판정은 받았으나 아직 급여액이 정해지지 않은 경우를 의미한다.

<표 Ⅳ-7> 기초연금 급여 종류별 분포

(단위 : 만명, 2020년 3월 기준)

구분	완전 급여	감액 급여			급여 없음	급여 미정	합계
		소계	소득	재산			
수급자	160.8	90.1	56.4	33.7	0.3	0.3	251.5
(%)	(63.9)	(35.8)	(62.6)	(37.4)	(0.1)	(0.1)	(100.0)

출처 : 호주 정부 통계 웹사이트
(https://data.gov.au/dataset/ds-dga-cff2ae8a-55e4-47db-a66d-e177fe0ac6a0/details?q=, 방문: 2020.8.16.)

2. 수급권 변동 관리 운영 체계

가. 법 체계[61)]

기초연금은 사회보장법(Social Security Law 1991)에 기초해서 운영된다. 호주 정부는 사회보장법에 대한 안내를 제공하면서 사회보장법은 유익한 법률(beneficial legislation)이기 때문에 법을 적용하거나 법

61) 호주의 사회보장법 지침 홈페이지
(https://guides.dss.gov.au/guide-social-security-law, 방문: 2020.8.3.)을 참고하여 작성하였다.

조항이 모호한 경우에는 수급자에게 가장 유리한(favourable) 방식으로 해석할 필요가 있음을 강조하고 있다.

하지만 법률 조항이 모호하지 않거나 명확할 때, 특히 기초연금과 같이 자산조사를 통해 수급권이 발생하고 변동되는 제도의 경우에는 수급자 편향적으로 법을 적용하지 않을 것을 명시하고 있다. 왜냐하면 수급권 변동으로 인한 부적정 지급의 경우, 과다지급된 급여액에 대한 환수와 관련이 있으며, 이러한 경우는 대개 수급자에게 불리할 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 부적정 지급을 확인하기 위한 조사와 부적정하게 지급된 급여, 그리고 이에 대한 환수는 사회보장법 제2권 제5장 과다급여와 부채상환(Overpayments and debt recovery)에서 매우 구체적으로 다루고 있다.

또한, 후술하였지만 호주 정부는 공공관리·성과·책임법(Public Governance, Performance and Accountablity Act 2013)과 동법 시행규칙(Rule)-특히, 제10조-, 호주 부정수급 통제 도구(the Commonwealth Fraud Control Framework)에 근거하여 부정수급에 대해서는 '무관용 원칙(zero tolerance towards fraud)'을 적용하여 엄격한 처벌 조항을 적용하고 있다.

그리고 센터링크는 정확한 수급권 변동 관리 및 이와 관련한 행정절차의 효율성을 제고하기 위하여 자료 연계 제도를 운용하고 있으며 이는 자료 연계 제도(공공부조와 조세) 법(the Data-matching Program(Assistance and Tax) Act 1990(Cth)에 근거하고 있다.

나. 수급권 변동 관리 거버넌스

호주는 제도 행정 전반과 수급권 관련 업무 등 기초연금 관리주체를 다원화하여 운용하고 있다. 가령, 수급권과 관련한 제도 운용은 사회보장급여정책을 총괄하는 사회서비스부(Department of Social Services)

에서, 급여 지급과 관련한 실질적인 제도 운영은 복지부(Services Austrailia)[62]에서, 실제 수급권과 관련한 급여 상담 안내 및 신청, 이후 수급권 변동 관리 업무 및 급여 전달과 관련한 행정 전반은 복지부의 전달체계인 센터링크(Centrelink)에서 담당한다. 그리고 수급권 판정 및 변동 관리 결정에 대한 이의신청은 행정심판위원회에서 업무를 담당하고 있다. 이외에도 수급권 변동 관리시 부정 수급에 대한 행정처리를 위해 호주 거래 보고서 및 분석 센터, 호주 범죄정보위원회, 연방검찰국 및 호주 연방경찰, 우체국을 위시한 여러 정부기관이 정보 교환 및 업무 지원 등의 형태로 긴밀히 연계하여 협력하고 있다.

각 기관의 역할을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 사회서비스부는 호주 정부에서 제공하는 각종 급여와 서비스에 관계된 정책 및 제도 전반을 관리하는 부처로서 제도의 원활한 운영을 위한 정책 및 입법 관련 업무를 담당한다. 또한, 부적정 지급과 관련한 부정수급(Fraud and Corruption)을 통제하는 책임 부처로서 부정수급에 대한 감사 및 보증을 하는 기관으로 역할을 수행하고 있다. 이를 위해 모든 발생 가능한 부정수급에 대한 조사와 평가 업무를 진행하며, 부정수급을 사전에 방지하고 예방할 수 있는 기술과 지식을 개발할 수 있도록 관련 내용을 교육하고 정보를 제공한다.

복지부는 다양한 복지·건강·아동돌봄 급여와 사회서비스를 전달하는 책임을 지고 있는 행정부처로서 센터링크(Centrelink)와 메디케어(Medicare), 제약서비스((PBS)와 청각서비스(Hearing Australia) 등과 같은 전달체계를 통해 정부의 다양한 사회보장서비스를 제공하고 있다. 이 과정에서 제도의 수급권 변동 관리 제도 전반에 대한 운용 및 관계부처와의 협업 등 업무를 담당한다. 예컨대, 복지부는 국세청(Australian Taxation Office) 및 전자전환기관(Digital

62) 복지부(Services Australia)는 기존의 휴먼서비스부(Department of Human Services)가 2019년 5월 29일부터 명칭을 바꾼 것으로 기존 인력과 기능은 그대로 유지된다.

Transformation Agency)과의 협업을 통해 myGov 웹사이트를 운영함으로써 복지급여 대상자 및 수급자에게 제도에 대한 접근성을 제고하는 동시에 수급자 관리와 관련한 업무를 수행한다. 따라서 기초연금과 관련해서는 한국의 국민연금공단과 유사한 역할을 가진다.

마지막으로 기초연금과 관련해서 한국의 주민센터(또는 읍·면사무소)와 가장 유사한 역할을 수행한다고 볼 수 있는 센터링크는 복지부 산하 기관으로서 사회보장급여와 서비스를 수급자 및 대상에게 직접 전달하는 역할을 수행하는 역할을 수행한다. 따라서 센터링크는 기초연금과 관련하여 실제 기초연금 수급자의 수급권 결정 및 변동에 관련한 업무를 직접 처리하는 기관으로서 기초연금 신청 및 예상 급여액 계산, 소득흐름 확인조사 등의 업무를 수행하고 있다.

3. 수급권 변동 관리 제도

가. 이의 신청[63]

센터링크의 결정에 대해 신청자가 동의하지 못할 경우, 신청자는 센터링크에게 수급권 재판정을 요청할 수 있는 권리를 가진다. 재판정 요구는 우편이나 전화, 또는 방문을 통해 신청 가능하다.

이의신청의 구체적인 절차는 다음과 같다. 우선, 신청자가 이의신청을 제기한 경우, 센터링크는 수급권 관련 결정, 주로 탈락 또는 부정수급에 따른 상환 결정 등의 결정에 대해 확인한 뒤, 결정에 대한 원인을 설명하고, 만약 오류가 있었다면 이에 대해 수정하여야 한다. 공식적으로 이의신청을 제기하기 전에도 수급 판정 및 수급권 변동 사항에 대한 재검토가 진행 가능하며, 이러한 센터링크 자체적인 재검토 및 관련된

63) 복지부 홈페이지의 센터링크의 수급권 결정사항에 대한 재검토 및 이의신청 (https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/topics/reviews-and-appeals/34671, 방문: 2020.5.10.)에 대한 내용을 정리하였다.

판정 결과에 대한 설명은 공식적인 재검토에 포함되지는 않는다.

그리고 신청자가 공식적으로 수급권 재판정을 요청하고자 할 때에는 전화나 온라인, 또는 관련 서비스 센터 방문을 통해 접수할 수 있다. 수급권 재판정은 '지정재심관(Authorised Review Officer; ARO)'에 의해 이루어지며, 만약 센터링크의 결정이 틀린 경우에는 수급권이 변동 관리된다. 또한, 복지부와 센터링크 등 행정기관에서의 오류로 수급(권)자에게 금전적인 손실이나 손해를 야기한 경우, 수급(권)자는 손해보상을 신청할 수 있다.

이러한 이의신청에 대한 기한은 결정 내용에 따라 상이하게 적용된다. 가령, 수급 신청이나 수급권 변동과 관련된 사안은 센터링크로부터 결정사항에 대한 통보를 받고 13주 내에 이의신청을 하여야 한다. 물론, 13주 이후에도 이의신청이 가능하지만, 결정사항 변경에 따른 수급권 변동 관련 행정 처리는 이의신청을 제기한 시점 이후부터 적용된다. 그리고 환수가 결정된 사안의 경우, 특정된 기한은 없으며, 이의 신청을 제기한 시점부터 이의 신청 결정이 이루어지기 전까지 환수금에 대한 상환 연기를 신청할 수 있다. 환수 결정 건에 대한 검토 결과, 결정된 환수액이 감소하여 상환한 금액에 미달할 경우 초과한 상환분에 대해서는 환급 처리 된다. 또한, 이의신청 처리 기한은 신청자의 상황에 따라 다르게 적용되는데, 재정재심관은 일반적으로 이의신청에 대한 검토를 49일(7주) 이내에 완료하여야 한다.

이상의 과정을 통해 이루어진 지정재심관의 검토 결과에도 이의가 있는 경우에는 '행정이의심사국(Administrative Appeals Tribunal; 이하, AAT)'에 재차 이의를 제기할 수 있으며, 환수금에 대한 상환 역시 AAT의 재판정이 이루어질 때까지 연기 신청을 할 수 있다. AAT는 독립적인 위원회로서 법에 따라서만 재정재심관의 재검토 결과에 대해 검토한 뒤 수급권 판정 결과에 대한 최종 결정을 내릴 수 있다. 재검토 사항은 기초연금을 포함한 사회보장연금이나 급여, 수당 등에 대해서

이루어지며, 지정재심관이나 주제전문가에 의해 재검토가 이루어진 사항에 대해서만 수행한다. 이때 재검토는 수급 신청 탈락 또는 급여 지급의 중단 또는 취소, 급여수준, 환수금과 관련한 사항 등에 대해 진행된다. AAT에 이의신청을 제기하는 것 역시 지정재심관의 재검토 결과가 통보된 뒤 13주 이내에 이루어져야만 하며, 13주 이후에 이의를 제기한 경우 결정사항 변경에 따른 행정 처리는 이의신청을 제기한 시점 이후부터 적용된다.

나. 상황 변화에 대한 수급자 신고와 수급권 변동 관리[64]

수급자는 기초연금 급여액 및 수급 여부에 영향을 미칠 수 있는 상황의 변화를 센터링크에 보고할 의무가 있다. 여기에는 주소, 신청자 본인 및 배우자의 소득 및 자산 변화, (사실혼 관계를 포함한) 배우자와의 관계 상태 변화(예: 결혼, 별거, 이혼 등), 배우자의 사망 여부,[65] 해외로의 (6주를 초과하는 기간의 여행을 포함한) 이주[66], 12개월 이상의

64) 수급자가 신고해야 하는 의무 사항과 내용에 대해서는 사회보장법 가이드 3.4.1.50. 신고 및 수급자 의무(Notification & recipient obligations for Age)(https://guides.dss.gov.au/guide-social-security-law/3/4/1/50, 방문: 2020.8.1.)와 사회보장법 가이드 3.4.1.60. 수급권의 지속, 변동, 종료(Continuation, variation or termination of Age)(https://guides.dss.gov.au/guide-social-security-law/3/4/1/60, 방문: 2020.8.1.)을 정리하였다.

65) 수급자의 배우자가 사망하게 되면 소득과 자산을 재평가하게 되며, 이때 배우자를 사별한 수급자는 단독가구로 취급되어 수급권과 급여액이 재판정 된다.

66) 기초연금 수급자가 해외 여행을 가게 된 경우라 하더라도 여행 기간에 따라 재산정된 기초연금 급여를 최대 2년간 수급할 수 있다. 때문에 기초연금 수급자가 해외로 이민을 가거나, 6주 이상의 여행을 갈 예정이거나, 호주와 사회보장협정을 맺은 국가의 급여를 수급하거나, 최근 2년 이내에 호주로 귀국하여 기초연금 수급을 신청해을 때에는 해당 상황에 대해 신고하여야 한다. 이외의 경우에는 호주 이민국의 자료를 통해 출입국 정보를 확인하기 때문에 수급자는 신고할 필요가 없다.

한편 출국으로 인한 수급권 변동은 다음과 같이 출국 기간에 따라 처리된다. 먼저,

거주지 이탈 등이 해당한다. 만약, 이와 관련된 상황 변화가 발생할 시, 수급자는 해당 내용에 대해 14일 이내로 반드시 보고 해야 하며, 신고는 myGov를 통해 센터링크 개인 계좌나 센터링크 전용 어플리케이션을 통한 온라인 신고와 센터링크 콜센터를 통한 신고가 가능하다.

센터링크는 수급자 또는 그 배우자의 상황 변화에 관계된 수급권 변동 관련 사항을 검토한 이후, <표 Ⅳ-8>에 해당하는 상황별 행정 조치를 취할 수 있으며, 그에 따른 구체적인 처리 절차는 다음과 같다.

첫째, 수급자 또는 그 배우자가 최대 3개월의 단기간 고용되는 경우, 급여 지급이 중지되는데 이후 고용이 종료되는 시점부터 급여 지급이 다시 재개될 수 있다. 이때 급여 정지는 반드시 소득이나 다른 소득의 합계액이 소득조사 최대한도액을 초과하는 경우에만 가능하며 고용기간이 3개월을 초과하는 경우에는 수급권이 취소 처리 된다. 급여 지급이 재개되는 경우, 실무 담당자는 수급권 변동 처리 전에 수급권 유지 및 정확한 급여액에 대한 조사를 확인해야만 한다.

둘째, 수급자가 수감되는 경우, 수감되는 기간에 대해서는 기초연금 급여 지급이 불가능하기 때문에 수감 즉시 급여 지급이 중지되거나 수급 취소 등의 수급권 변동 처리가 진행되어야만 한다. 수급자의 배우자가 수감되는 경우, 기초연금 수급자인 배우자가 수감되는 경우 배우자의 모든 사회보장소득지원급여는 종결처리되며, 수급자의 배우자가 수감되어 있는 기간, 수급자에게는 배우자의 급여가 지급되어지며, 수급자의 배우자의 수감이 종결되는 시점에 급여가 재조정된다.

셋째, 수급자가 사망한 경우에는 수급자의 수급권 상태에 따라 수급

해외에서 거주하기 위해 출국하는 경우, 기본 급여액만 지급되며 연금보충 급여와 에너지 보충 급여는 지급이 중단된다. 둘째, 출국 기간이 6주 이내인 경우 기초연금급여액은 변경되지 않으나 기간이 6주 이상으로 연장되는 경우에도 기본 급여액만 지급되며 연금보충 급여와 에너지 보충 급여는 지급이 중단된다. 만약 26주 이상 출국하는 경우에는 (16세부터 연금수급개시연령까지) 호주에서 거주한 기간에 따라 급여액 변동이 발생하는데, 거주기간이 35년 이상인 경우 급여액 변동이 발생하지 않지만, 35년 미만인 경우에는 급여가 거주기간에 비례하여 감액 지급된다.

권 변동 사항이 달라진다. 예를 들어, 사망 이전에 수급권을 획득한 경우에는 배우자 유무에 따라 수급권 변동이 발생하는데, 배우자가 있는 경우 배우자의 수급권이 변동될 개연성이 발생한다. 마찬가지로 수급자의 배우자가 사망한 경우, 수급자의 소득과 재산 수준에 따라 급여액이 조정되거나 수급권이 변동 처리될 수 있다.

넷째, 기초연금 이외의 다른 연금이나 급여 수급권이 발생한 경우, 해당 급여가 사회보장연금이나 사회보장급여, 퇴직군인연금인 경우 기초연금 수급권은 즉시 종결 처리된다.

<표 Ⅳ-8> 수급자의 상황 변화와 수급권 변동

수급권 변동	상황 변화
지급 중지 (suspended)	● 위원회에서 수급권과 관련한 즉각적인 확인조사를 요청하는 등의 사유와 같이 급여 지급을 중단해야 한다고 결정한 경우 ● 수급자나 그 배우자에게 단기간(최대 3개월) 급여가 전액 삭감될만한 고용 소득이 발생한 경우 ● 수급자가 단기간(3개월 미만) 구치소나 형무소에 입소하거나 정신병원에 입원하는 경우
수급 탈락 (cancelled)	● 수급자의 사망 ● 수급자가 다른 사회보장급여나 퇴역군인연금 등의 급여를 수급하게 되는 경우 ● 수급자의 소득이나 자산 변화로 급여액이 전액 삭감되는 경우 ● 수급자가 사회보장(관리)법(SS(Admin)Act)의 제68조, 제192조, 제193조에서 신고하도록 한 사항을 지키지 않았을 경우 ● 수급자가 3개월 이상의 기간 동안 구치소나 형무소에 입소하거나 정신병원에 입원하는 경우 ● 수급자나 그 배우자가 기초연금과 유사한 외국의 급여 수급권을 획득했을 경우 ● 기타의 이유로 급여 지급이 불가능한 경우
기타 (varied)	● 수급자의 배우자가 수감되는 경우 ● 수급자의 배우자가 사망하는 경우 ● 단독가구 급여 수급자의 배우자가 기초연금이나 유사 급여의 수급권을 획득하여 급여가 지급되는 경우

출처 : 호주 사회보장법 가이드

이처럼 상황 변화에 대한 수급자의 신고 의무에 따른 수급권 변동 관리는 다음의 <표 Ⅳ-9>와 같이 이루어진다. 수급자의 상황 변화로 인해 연금 수급권 변동이 발생할 수 있는데, 이때 변동 처리 일정은 상술한 신고 기간 내에 신고가 이루어졌는지에 따라 수급권 변동 처리가 달라진다. 또한 신고한 사건이나 상황 변화의 발생으로 인한 수급권 변동이 어느 시점의 수급권에 영향을 미치는지에 따라서 해당하는 수급권 변동 처리 절차의 일정이 영향을 받을 수 있다.

<표 Ⅳ-9> 수급자 신고에 따른 수급권 변동 처리 일정

수급자의 신고 일정		신고 기간 내에 보고	신고 기간 이후에 보고
센터링크 처리 일정	동일(same) 자격 기간	사건 발생 시점부터 수급권 조정	(사건 또는 상황 변화 발생 시점 이후 급여 지급 가능한 시점부터) 급여 감액 조정 또는 수급권 박탈
	다음(next) 자격 기간	다음 자격 기간 시작 시점부터 수급권 조정	
	더 늦은(later) 자격 기간	신고 기간이 종료된 다음날 수급권 조정	

출처 : 호주 사회보장법 가이드

다. 수급자 확인 조사[67]

센터링크에 의한 확인조사는 2가지 유형에 대해 이루어진다. 첫번째 유형은 수급자와 수급자의 배우자의 최근 소득에 대한 확인 및 갱신에 대한 것이다.[68] 주지하다시피 호주 기초연금의 수급권에 가장 큰 영향

67) 수급가 확인 조사 유형 및 그에 대한 구체적인 내용은 호주 복지부의 확인조사 웹사이트(https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/age-pension/how-manage-your-payment/reviews, 방문: 2020.8.13.)를 토대로 작성하였다.

68) 보다 구체적인 내용은 사회보장법 가이드 6.1.1.20 소득 및 재산 확인조사의 원인과 유형

력을 미치는 요인은 수급자와 그 배우자의 소득 및 재산과 관련된 것으로서 이에 대한 신고는 반드시 이루어져야 할 필요가 있으며, 신고 결과에 따라 급여액이 조정되는 수급권 변동 관리 행정이 진행된다.

이에 수급자 및 그 배우자는 정확한 기초연금 수급을 지속하기 위해 세전 소득 신고를 매 2주마다 반드시 해야 한다. 이외에도 소득의 변화가 조금이라도 발생한 경우에도 소득 신고를 할 필요가 있으며, 기초연금 수급(권)자는 소득이 없다 하더라도 신고하여야 한다. 만약 매 2주마다 소득신고가 이루어지지 않는 경우에는 급여 지급이 중단될 수 있으며, 소득신고가 지연될 경우 급여 지급 역시 지연될 수 있다. 여기에서 소득은 근로소득과 금융 소득, 증여 또는 수당 등이 해당한다.

이때, 신고 일정은 정기 신고와 비정기 신고로 구분된다. 정기 신고는 매 2주마다 대다수의 수급자가 수행해야 하는 것으로서 센터링크는 매 신고 일자마다 다음 신고 일자를 통지하며, 수급자는 신고일 오후 5시 이전에 신고를 완료하여야 급여가 정상적으로 지급된다. 소득신고가 지연된 경우에는 급여 지급도 지연되는데 만약 27일 이상 소득신고가 지연된 경우에는 센터링크에 관련 사항에 대해 보고할 필요가 있다. 그리고 소득신고가 전혀 이루어지지 않고 있는 경우에는 급여 지급이 중단 될 수 있다. 그리고 비정기 신고는 소득이나 자산 등의 변화가 정기 신고 일정 중간에 발생하였을 때 수급자나 그 배우자가 소득 신고 일정에 관계 없이 소득 변화 여부를 신고하는 것을 의미한다.

센터링크는 수급자가 정확한 시점에 소득 신고를 할 수 있도록, 신고 일정을 12주 전에 확인할 수 있도록 온라인(myGov의 센터링크 온라인 계정)이나 센터링크 어플리케이션으로 정보를 제공하고 있다. 이

(Causes & types of income & assets reviews)
(https://guides.dss.gov.au/guide-social-security-law/6/1/1/20,방문: 2020.8.23.)과 복지부의 소득 신고 안내 웹사이트
(https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/age-pension/how-manage-your-payment/income-reporting, 방문: 2020.7.19.)를 참조하면 된다.

후, 소득 신고는 온라인이나 전화를 통해 이루어지며, 센터링크는 수급자가 소득 신고 일정을 잊어버리지 않도록 수급자의 myGov 편지함이나 문자 메시지(SMS), 우편 등으로 정보를 제공하고 있다.

소득 및 재산에 대한 확인조사는 수급자의 소득 및 재산 등의 상황이 변경되었을 때 진행된다. 이때 수급자의 상황 변화에 대한 신고원은 수급자 본인 또는 수급자의 대리인, 경찰이나 공공기관 등 제3자 등이 될 수 있으며, 이외에도 확인조사 대상자는 시스템에 따라 자동으로 선정되거나, 자료 연계 시스템 또는 프로파일링을 통해 작성된 명부에 있는 경우, 일반적으로 이전 확인조사에서 추가 조사가 필요하다고 확인되어 다음 확인조사 일정이 실무 직원에 의해 계획된 경우에 선정될 수 있다. 때문에 확인조사는 주로 변경 신고가 이루어진 즉시 진행되지만, 특정한 사유가 있을 경우에는 특정한 시점에 정기적 또는 수동적으로 진행되는데, 구체적인 확인조사 유형은 <표 Ⅳ-10>과 같다.

<표 Ⅳ-10> 소득 및 자산별 확인조사 유형

확인조사유형	소득 및 자산 유형
시스템에 의한 자동조사	● 자산에 대한 재검토 : 자산조사에 따라 급여가 감액된 수급자(수급자의 이의신청 포함) ● 금융투자에 따른 자산 가치 재검토 ● 센터링크의 평가 재검토 ● 프로파일링을 통한 연금수급자 확인 ● 개인 신용 및 민간 회사의 소득 및 자산 재검토 ● 해외에서 거주하는 연금수급자의 수급권 재검토 ● 6개월 이상 해외 거주자 재검토
실무책임자의 행정 처리 이후, 시스템에 의한 자동 조사	● 자산곤란(hardship) 또는 연금론(PLS) 수급자에 대한 자산 재검토 ● 자영업자 또는 동업자 대상 세금 환급금에 대한 재검토 ● 기업연금, 보수, 또는 유산으로부터의 자산 또는 일시금 수령액에 따른 미래 연금수급권 재검토 ● 주택 처분 및 요양원 입소에 따른 주거지 확인조사

시스템에 의한 수동조사	● 국세청(ATO)와 내부무, 주의 교정시설 등 행정 기록에 대한 데이터 매칭에 따른 확인조사 ● 국립선별확인조사시스템(National Selective Review System; NSRS)-지역 계획, 지자체 의뢰, 공적정보, 프로파일링 확인조사를 위한 재검토
실무책임자에 의한 수동조사	● 수급자 요청에 의한 확인조사 ● 수급권자의 신청에 따른 확인조사 ● 변동 가능한 소득 또는 일시적인 소득에 대한 확인조사

출처 : 호주 사회보장법 가이드

소득 및 자산에 대한 확인조사는 그 대상에 따라 조사 내용이 달라진다. 예컨대, 소득에 대한 확인조사의 경우, 소득만 변경되었을 때 수행한다. 소득 및 재산 등 총 자산에 대한 확인조사는 자산의 가치가 재산기준 최대한도액에 근접할만큼 변화가 발생하였을 때 진행되며 그렇지 않은 경우에는 확인조사 없이 신고한 내용을 반영한다. 또한, 확인조사는 일반적으로 기초연금 신청 당시 진행한 소득 및 재산조사와 동일한 방식으로 진행되며, 매 확인조사마다 정확한 수급권 변동 여부를 파악하기 위하여 수급자의 상황을 재평가하는데 목적이 있다.

두번째 유형은 수급권 변동 위험 대상군에 대한 확인조사로, 이때 수급권 변동 위험 대상군은 80세 이상 고령자 또는 해외 거주자가 해당한다. 대상군에 해당하는 수급자가 기초연금 수급권을 유지하고 수급을 지속하기 위해서는 생존확인증명서(a Proof of Life Certificate form)를 제출하여야만 하며, 수급자는 매 2년마다 수급권 지속 여부를 증명받아야 한다.

구체적인 확인조사 과정은 다음과 같다. 먼저, 복지부에서 확인조사 대상자에게 생존확인증명서를 전달하면, 수급자는 해당 증명서에 필요한 내용을 적절히 기입하여 작성한다. 그리고 확인조사원이 방문하여 해당 증명서를 확인하고 서명을 해주면 수급자는 정해진 기한 내에 확인조사원의 서명이 기입된 증명서를 제출하면 된다. 만약, 수급권 변동 위험 대상군 확인조사 대상 수급자가 확인조사에 응하지 않거나, 필요

한 서류를 제출하지 않을 경우에는 2020년 10월부터 급여 지급이 중단될 수 있다.[69] 그리고 급여 지급이 중단 된 이후 확인조사 대상 수급자가 필요한 서류를 제출하였다면 급여가 다시 재개된다.

라. 부정수급통제전략과 부정수급 신고(Reporting fraud)[70]

전술한대로 호주는 기초연금을 위시한 사회보장급여에 대해서는 수급자 편향적으로 제도를 운용하고 있지만, 부적정 지급, 특히 부정수급에 대해서는 무관용 원칙에 따라 제도를 적용하고 있다. 따라서 부정하게 급여를 수급하고 있는 사람을 알고 있는 경우에는 이에 대해 신고를 하도록 독려하고 있다.

먼저, 부정수급통제전략을 구성하는 부정수급통제도구(Fraud Control Framework)는 개인 정보를 보호하는 동시에 사회정책의 효통합성과 효율성 및 효과성을 극대화하는데 목적이 있다. 따라서 수급자나 서비스 제공자, 고용주 및 계약자와 관계된 모든 부정수급을 방지하기 위한 활동과 체계, 정책, 그리고 행정절차를 포함하며, 각 부처는 이를 위해 해당 부처의 특성과 기능에 부합한 부정수급 방지 대책을 마련하여 대응하고 있다. 즉, 특정 기관에서 부정수급에 대해 통합적으로 관리하지 않고, 개별 부처 책임 하에 부정수급 근절 대책을 수립하여 집행하고 있는 것이다.

이에 기초연금 운영주체인 사회서비스부와 복지부도 부처의 모든 정

---

69) 2020년 8월 현재, 코로나 19로 인해 수급권 변동 위험 대상군 확인조사의 시행이 중단된 상태이며, 확인조사 대상으로 안내가 된 경우에도 2020년 9월 30일까지 확인조사 일정을 연기하였다.

70) 보다 구체적인 내용은 호주 복지부의 부정수급 신고(https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/contact-us/reporting-fraud, 방문: 2020.7.14.) 및 안내(https://www.servicesaustralia.gov.au/organisations/about-us/publications-and-resources/our-fraud-control-strategy), 그리고 Australian Governemnt(2017)에 대한 내용을 참고하면 된다.

책 및 제도에서 발생 가능한 내·외부적 부정 수급의 위험을 확인하기 위해 부정수급 위험 평가를 수행하고 있으며, 부정수급 발굴 및 이에 대한 대응책을 마련하여 운영하고 있다. 또한 그리고 이와 관련한 모든 사업의 진척 사항 및 성과에 대해서는 매해 발행하는 연보에서 매우 자세하게 보고하고 있다(DSS, 2019; Services Australia, 2019).

한편, 실제 급여를 지급하고 이에 대한 운영 책임을 맞고 있는 복지부는 센터링크 등 산하 기관에서 제공하는 급여 및 서비스 등과 관련하여 복지 부정수급, 아동 지원 부정수급, 메디케어 부정수급의 3가지 유형별 부정수급에 대해 부정수급이 의심 가는 사례에 대한 신고를 받고 있다. 신고 방법은 주로 온라인이나 전화를 통해 이루어지며, 신고 시, 부정수급 유형별로 상이한 형태의 신고서식을 이용하기 때문에 정확하게 신고하여야 한다. 또한, 신고자의 신원과 신고 내용은 비공개 처리되며, 신고자 역시 익명으로 신고할 수 있다. 온라인으로 부정수급을 신고할 경우, 가능한 구체적이고 많은 내용을 기입해야 하며, 확인조사 과정에서 필요한 특정한 내용들을 제공하여야만 한다. 전화를 통해 부정수급 의심 사례를 신고하는 경우, 부정수급 비밀 신고 전화번호(Fraud Tip-off Line)를 이용하면 되고, 이 전화는 부정수급을 신고할 때에만 사용할 수 있다.

기초연금 부정수급과 관련한 복지 부정수급에 해당하는 사례는 6가지 유형으로 분류 가능하다. 첫째, 위장 신분이나 타인의 신분을 사용하여 복지 급여나 서비스를 신청한 경우이다. 둘째, 소득을 신고할 때, 실제 소득보다 더 적게 신고하는 것과 같이 틀린 정보 또는 거짓된 정보를 제공한 경우이다. 셋째, 재산이나 소득과 같이 자산조사에 대한 정보를 제공하지 않을 때에도 부정수급에 해당한다. 넷째, 동거인 또는 혼인관계와 관련하여 정보를 제공하지 않거나 거짓 정보를 제공하는 경우이다. 다섯째, 수급자가 사망하거나 돌봄을 제공하지 않으면서도 지속해서 복지 급여를 수급하는 경우이다. 마지막으로 급여를 수급하는

상태에서 해외로 여행이나 이민을 위해 출국하는 경우 출국 여부를 신고하지 않는 경우에 해당한다.

부정수급이 의심되는 신고가 접수되면, 모든 부정수급 신고에 대해 복지부 소속 부정수급 전문담당관이 해당 신고 내용에 대한 평가를 진행한다. 확인 결과, 부정수급이 아닌 것으로 판정된 경우에는 수급권 변동 처리 되지 않고, 신고자의 신고 내용이 불충분하거나 불확실한 경우에도 확인조사를 진행하지 않는다. 하지만 이 과정에서 부정수급으로 판정된 사례가 범죄 행위로 인한 부정수급이라는 충분하고 명확한 증거가 있을 경우, 법률 위반 여부를 판단하기 위하여 연방 검찰(Commonwealth Director of Public Prosecution)에 기소 처리도 하고 있다. 이때, 부정수급을 의심받는 피의자의 개인정보 보호 차원에서 신고된 부정수급에 대한 평가 결과, 그 결과가 어떠한 것인지에 관계없이 신고자에게 평가 결과가 일체 제공되지 않는다.

그리고 때때로 행정 착오나 오류로 인해 부정적 지급 사례가 발생할 수 있기 때문에 모든 부적정 지급 사례가 부정수급으로 취급되지 않는다. 이때 행정 착오나 오류는 실무자의 실수나 착오로 인한 경우와 신청서를 작성하는 과정에서 실수하거나 오해하여 잘못 작성한 경우, 그리고 수급권 판정을 위해 필요한 모든 정보를 제공하지 않은 경우에도 발생 가능한다. 하지만 확인 조사 결과, 행정 오류로 인한 부적정 지급이라 하더라도 부적정하게 지급된 급여는 모두 환수 처리 된다.

라. 부정 수급 급여(Centrelink debt)에 대한 환수[71]

기초연금 급여가 과다지급된 경우, 초과 지급분에 대해서는 환수 처리가 되며, 과다지급 사유가 부정수급에 의한 경우에는 이자가 가산될

71) 복지부 홈페이지에서 환수대상급여 환수방법(https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/topics/owing-money-centrelink-debt/30701, 방문: 2020.8.12.)에 대한 내용을 정리하였다.

수 있다. 복지부는 환수 결정이 난 수급(권)자에게 과다지급의 사유와 초과지급분, 그리고 환수 기한 및 방법 등을 우편으로 통지하고 있다. 또한 담당자는 전화를 통해 해당 내용을 전달할 수 있다. 만약 담당자와 전화 연결이 안될 경우 담당자는 문자메세지(SMS)를 통해 내용을 전달한다. 환수 결정된 금액은 일시불 또는 분할 납부의 형태로 상환할 수 있는데, 이와 관련한 추가 정보는 센터링크 온라인 계정과 센터링크 모바일 어플리케이션을 통해 정보가 제공된다. 이외에도 센터링크 담당자와의 상담을 통해 상환 방법에 대해 협의 가능하며, 기존에 결정되어 통보된 상환 방법과 기한을 지켜 상환할 수 있다.

상환 방법은 수급권이 소멸된 경우와 수급권은 유지하지만 급여액이 조정된 경우 등 수급권 변동 처리 결과에 따라 달라진다. 먼저, 수급권이 박탈 된 경우, 복지부는 상환대상자와 상환 방식에 대해 협의하여 결정하여야 하며, 상환 방식은 다음의 <표 Ⅳ-11>과 같다.

<표 Ⅳ-11> 수급권 탈락시 환수액 상환 방식

지불 방법	설명
자동이체	개인의 은행계좌에서 자동이체를 통해 환수금을 상환할 수 있음
BPAY[72]	BPAY를 이용하여 폰뱅킹이나 인터넷뱅킹을 통해 환수금을 상환할 수 있으며, 이때는 주거래 은행을 이용할 수 있음
우체국	우체국을 방문하여 전자포스나, 체크카드, 현금, 수표 등을 통해 환수금을 납부할 수 있으며, 우체국의 BillPay를 이용하여 환수금을 납부할 수도 있음.
신용카드	본인 소유의 신용카드를 통해 본인의 센터링크 온라인 계좌로 환수금액을 상환할 수 있음. 신용카드나 이용 은행에 따라서 환수금에 추가로 이용료나 비용이 추가될 수 있음.

72) BPAY는 한국의 지로와 같은 공과금이나 기타 요금 납부를 효율적으로 관리하기 위해서 만든 일종의 결제 수단이다. 비용을 청구하는 기관 또는 회사의 번호(Biller code)와 비용을 납부해야 하는 대상자 고유의 참조(reference)가 기입되어 있어, 이를 통해 부과된 비용을 납부할 수 있다.

수급권이 유지되는 경우, 과다 지급된 급여는 수급권 변동 처리 이후 지급되는 급여에서 상계처리 될 수 있다. 상계 시, 환수금의 15%(기준 비율)에 해당하는 비용을 환수 처리하며, 임금이나 투자 소득과 같은 다른 소득을 가진 경우 환수 비율은 더 높게 적용될 수 있다. 또한 협의에 의해 환수 비율을 더 낮게 적용하는 것도 가능한데, 이 경우에는 3개월만 적용할 수 있고, 이후 환수대상자의 소득과 자산에 기초한 환수비율을 재검토한다. 또한, 환수대상자는 환수금을 전액 납부하기 전까지는 선불급여(advance payment)[73]를 신청할 수 없다.

마. 행정자료 연계제도(data matching)[74]와 Robo-Debt

호주 정부는 수급권 변동 관리를 적시에 함으로써 부정수급과 비순응(non-compliance)의 위험을 관리하기 위해 각 기관에서 보유하고 있는 각종 행정 자료를 연계하는 제도(Centrelink data matching activites)를 운영중에 있다. 정부 행정 자료 연계 제도는 1991년 도입한 조세자료 번호 연계(matching Tax File Numbers; TFNs)의 후신으로 '자료연계제도법(the Data-matching Program(Assistance and Tax) Act 1990)'에 근거하고 있다. 복지부가 자료 연계를 할 때에는 복지부가 보유하고 있는 자료와 타 기관이 가지고 있는 자료를 비교하여 정보를 취합한다. 법적으로 자료 연계의 권한은 복지부에게 있기 때문에 복지부 자체 개인보호정책에 따라 자료 연계를 실시하고 있다. 또한

73) 호주 정부는 소득 지원 급여를 수급하는 경우, 수급자의 상황에 따라 선불 급여를 지급하고 있다. 기초연금 수급자의 경우, 기초연금 수급을 시작한지 3개월 이후부터 선불 급여를 신청할 수 있으며, 6개월(또는 26주) 동안 선불급여를 받을 수 있다. 구체적인 내용은 선불급여에 대해 설명하고 있는 복지부 홈페이지(https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/topics/advance-payment/30201, 방문: 2020.8.10.)을 참조하면 된다.

74) 구체적인 내용은 DHS(2019)와 호주 정보청(Office of the Australian Information Commissioner; OAIS)에서 제공한 데이터 매칭 가이드라인을 참조하면 된다.

모든 개인 정보를 다룰 때에는 '사생활법(Privacy Act 1988)'과 관계된 비밀 엄수 제도를 준수한다.

그리고 복지부는 행정 자료 연계를 위해 정보청(OAIC)과 협력 작업을 하고 있으며, 이러한 협업은 복지부의 행정 자료 연계 제도의 신뢰도와 자료 연계가 적절하게 실행되고 있음을 보장하는 것이다. 또한, 복지부는 자료 연계 제도에 대한 OAIC의 지침을 준수하고, TFNs와 복지부의 행정 자료가 일치하지 않을 경우에도 OAIC의 지침을 따른다. 따라서, 개인정보 사용에 대한 오남용에 대한 우려가 있는 경우, 복지부나 OAIC에 민원을 제기할 수 있다.

자료연계제도의 가장 큰 목적은 '잠재적 고위험 부정수급자(persons of interset who have a high likelihood of fraudulent behavior)'를 사전에 발굴하고 확인함으로서 그에 합당한 행정 조치를 취하는데 있다. 이외에도 수급자의 수급권 변동 관리를 효율화하기 위한 기초자료를 수집함으로써, 정확한 급여를 지급하는데 사용하고 있다. 또한, 부정수급을 발굴하고 그 원인을 조사하며, 부적정 지급을 최소화함으로써 재정 낭비를 줄이는데 부차적인 목적이 있다.

이에 센터링크 내 자료연계부서(Data-Matching Agency; DMA)에서는 각종 급여제공기관에서 제공한 자료의 타당성을 검토하고 각 기관[75]의 수급자 정보와 TNF을 확인하여 국세청에서 추출한 개인정보와

75) 복지부((Services Australia, 2019: 160)에 따르면, 행정자료연계제도에 자료를 제출한 외부기관은 증권투자위원회(Australian Securities and Investments Commission; ASIC), 국세청(ATO), 기업연금협회(Commonwealth Superannuation Corporation), 교육훈련부(Department ofEducation and Training), 고용·기술·소규모 사업부(Department of Employment, Skills, Small and Family Business), 보건부(Department of Health), 가정부(Department of Home Affairs), 퇴직군인부(Department of Veterans` Affairs), 국방주택공사(Defence Housing Australia), 공공 및 사립 교육기관(public and private education providers), 지역 교정시설(state and territory departments of corrective services), 지역 출생·사망·혼인 등록기관(state and territory registrars of births, deaths and marriages), 그리고 지역 등기소(state and territory land titles offices) 등이다.

과세소득 정보와 연계함으로써 최종적으로 행정자료 연계 DB를 생성한다. 특히, 센터링크의 자료와 메디케어의 자료를 연계하여 수급자와 관련한 구체적인 내용을 검토 및 비교·확인하고 있으며, 메디케어의 자료는 센터링크에서 지급하는 급여 수급자의 과거 5년 이내의 자료를 이용한다. 이후 DMA는 소득자료 연계 및 급여자료 연계를 통해 복지부 산하 부정수급 조사과에 최종 DB를 전달하면, 부정수급 조사과에서는 부정수급을 조사하고 그에 따른 행정조치를 취하고 있다.

최근 3년간 행정자료연계제도를 통해 확인조사를 수행한 결과를 살펴보면 다음의 <표 Ⅳ-12>와 같다(Services Australia, 2019). 다만, 복지부에서 발표하고 있는 행정자료연계제도를 통한 부정수급 의심자에 대한 확인조사 결과는 기초연금을 포함한 전체 급여 및 서비스 수급자에 대한 것으로서 해석에 유의할 필요가 있다.

<표 Ⅳ-12> 행정자료연계제도에 따른 확인조사 수행 결과

	2016-17	2017-18	2018-19
확인조사 시행	1,193,335건	1,263,926건	1,693,110건
급여 감액 조치건	66,614건	49,230건	101,859건
급여 감액분	2.45억$	2.05억$	2.65억$
비용 낭비 예방분	5.90억$	3.64억$	7.22억$
환수 결정건	252,354건	203,313건	325,677건
총 환수 결정액	51.13억$	46.87억$	88.58억$

주 : 화폐가치는 호주 달러임
자료 : Services Australia(2019: 158)의 Table 51을 부분 인용

호주 정부는 부정수급으로 인한 환수 업무의 효율화를 위해 일종의 자동환수제도인 Robodebt schme(또는 Robodebt, Robo-debt)을 2016년 7월 도입하여 2017년부터 시행한 바 있다. Robodebt은 국세청에서의 평균소득자료를 센터링크의 기록과 비교하는 행정 자료 연계 제

도를 대체하는 것을 목표로 기존의 수동으로 자료 연계를 하고, 연계된 자료를 근거로 부적정 지급 확인 조사 및 부정수급 환수금 추징 등을 자동화하는 제도 효율화 방안이다.

하지만 Robodebt은 도입 이후 대중매체나 학계, 지지단체 및 정치인들로부터 많은 비판을 받았을 뿐만 아니라 사회적으로 상당한 논란이 지속되었다. 주요한 비판은 틀리거나 부정확하게 계산된 환수금액이 통지되었다거나, 이 과정에서 발생하는 제도 신뢰도 및 순응도의 저하, 제도의 적법성에 대한 논란 등이었다. 또한, 상원위원회에서 2차례에 걸쳐 공정성 문제 해결, 수급자를 잠재적 부정수급자로 처우하는 스티그마 문제, 자료의 정확성 등과 관련한 감사를 받거나 법적인 문제가 있는 등 제도에 대한 논쟁이 지속되었다.

또한, 지난 2019년 2월에는 빅토리아주 법률구조공단(Victoria Legal Aid)이 연방법원에 부정수급 및 환수금액을 추정하는 Robodebt 계산 방식에 대한 이의를 제기하였다. 이의 내용은 Robodebt의 소득 추정 방식이 수급자들이 전일제 정규직 근로자로 경제활동에 종사하고 있는 것을 가정한 상태에서의 소득을 추정하는 방식에 문제를 제기한 것이다. 이에 2019년 11월 연방정부는 호주연방법원의 Amato v the Commonwealth 명령[76]에 동의하였다.

이에 호주 정부는 2020년 5월 29일 Robodebt을 폐지하고, Rbodebt에서 잘못 통보된 상환 건 47만여 건을 취소하는 동시에 과오상환액을 전액 재지급할 것이라고 발표하였는데,[77] 추정되는 재지급 급

76) Amato v Commonwealth는 국세청의 소득자료를 활용하여 평균 소득을 도출하는 방식은 비합법적(unlawful)이기 때문에 수급자가 센터링크에 소득을 신고할 때 과소보고했다는 명확한 증거(예: 급여명세서)가 없다면 더 이상 환수액을 추정하지 말라는 내용의 판결이다. 이와 관련해서는 빅토리아 법률구조공단의 공지사항("Robo-debts". Victoria Legal Aid. Retrieved 30 May 2020.)을 확인하면 된다.

77) 해당 내용은 다수의 호주 언론 기사에 대서특필되어있다. 예: Henriques-Gomes, Luke (29 May 2020). "Robodebt: government to refund 470,000 unlawful Centrelink debts worth $721m". The Guardian. Retrieved 30 May 2020.

여액은 약 7억 2,100만 달러에 달하였다. 그리고 2020년 7월 말 기준, 약 14만 5천명에게 2억 2,400만 달러가 재지급되었다.

사. 소득 흐름(Income Stream) 자동 분석[78]

복지부는 민간 금융 정보 변동으로 인해 발생하는 수급권 변동 관리를 위해 소득흐름 정보 생산 제공자(Information for income stream product providers)가 제공하는 정보를 수급권 변동 관리 행정에 사용하고 있다. 여기에서 소득흐름 정보 생산 제공자는 기업연금 기금이나 조직이 해당하며, 복지부에 제공하는 정보는 은퇴소득흐름과 각종 퇴직연금 기금-기업연금 기금(Australian superannuation funds), 자기관리퇴직연금 기금(Self-Managed Superannuation Funds; SMSFs), 소규모건정규제청 퇴직연금(Small Australian Prudential Regular Authority Superannuation Funds; SAFs)-과 은퇴저축계정 제공자, 생명보험회사 등의 자료가 포함되어 있다.

소득흐름정보는 복지부에서 지급하는 각종 급여의 정확성을 확보하기 위해 필요한 자료로, 복지부는 수급자 및 그 배우자의 자세한 소득흐름정보를 수집한다. 그리고 수집된 소득흐름정보는 대개의 경우, 매해 8월과 2월에 재검토가 진행된다.[79]

복지부는 2018년 7월 1일부터 '신-자동 소득흐름 검토 절차(the

78) 호주 복지부에서 제공하는 소득흐름 정보 생산 제공자에 대한 안내(https://www.servicesaustralia.gov.au/organisations/business/services/centrelink/information-income-stream-providers, 방문: 2020.8.10.)를 참고하였으며, 소득흐름에 대한 구체적인 내용은 소득보장법 가이드(https://guides.dss.gov.au/guide-social-security-law, 방문: 2020.8.10.)를 보면 된다.

79) 기초연금은 매해 3월 20일과 9월 20일마다 소비자물가지수 및 공적급여수급자생활비지수에 연동하여 조정하고 있다. 즉, 정확한 급여를 지급하고, 수급권 변동 관리를 효율화 하기 위해 정부행정자료연계제도에서 확인이 어려운 소득 및 재산 정보를 소득흐름자동분석을 통해 확인하는 것이라 하겠다.

new automated income stream review process)'를 도입하였다(Services Australia, 2019: 54). 새로운 제도에서 적용되는 모든 정보 제공주체는 확인조사 개시 전까지 복지부에서 요청하는 소득흐름정보를 반드시 제출해야만 하며, 정보는 전자정보의 형태로 제출되어야만 한다. 또한, 제출된 전자 정보 기록에 따라 수급자의 정보도 자동으로 최신화되어 수급권 변동 관리를 위한 행정자료로 사용된다.

아. 부적정 지급 통계 관리

사회서비스부와 복지부는 매해 급여 지급의 정확성(accuracy)과 합당성(correctness)를 보장하기 위하여 매해 설문조사를 수행하고 있다. 이때 설문조사는 센터링크를 통해 급여를 받는 전체 수급자 중 무작위 표집을 통해 선정된 조사대상자에게 해당 시점의 상태와 그에 합당한 수급권 여부를 평가하는 것이다. 이 과정에서 부적정 지급 여부와 그 원인이 행정 오류인지 수급자 오류, 즉 부정수급인지를 측정한다. 설문조사 결과를 통해 행정 오류 없이 정확하게 급여가 지급되는 비중을 추정하여 발표하는데 이를 급여 합당성으로 조작화하고, 부적정 지급, 즉 행정 오류와 수급자 오류를 포함한 급여 정확성을 발표하고 있다.

지난 2018-19년 기준, 급여 정확성 조사 결과는 <표 Ⅳ-14>와 같다(DSS, 2019). 총 16개 급여의 급여 정확성은 94.69%(신뢰구간 ±0.48%)인데 반해,[80] 기초연금의 급여 정확성은 97.10%(신뢰구간 ±0.49%)이었으며,[81] 특별급여(급여정확성 97.75%, 신뢰구간 ±1.50%)를 제외한 나머지 15개 급여보다 급여 정확성이 높게 나타났다.[82]

---

80) 복지부에 따르면(Services Australia, 2019: 158), 같은 조사를 통해 추정한 급여 합당성은 98.34%였으며, 정책 목표는 급여 합당성 95%이다.

81) DSS의 연보를 통해서 살펴본 기초연금의 급여 정확성 추이는 <표 Ⅳ-13>과 같다. 2015-16년 98.12%를 기록한 이후, 급여 정확성 추이는 2016-17년 97.94%, 2017-18년 97.53%, 2018-19년 97.53%로 계속해서 낮아지는 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-14> 2018-19년 기준, 급여 정확성 조사 결과

급여 종류	조사 건수	정확성	신뢰구간
원주민학비보조금	500명	78.37%	±3.95%
학업수당	700명	81.55%	±2.99%
구직 수당	4917명	92.80%	±0.77%
양육 지급금(부부가구)	1071명	83.87%	±2.80%
양육 지급금(단독가구)	2055명	93.55%	±1.14%
파트너 보조금	111명	96.71%	±2.97%
병가 보조금	370명	68.23%	±5.09%
미망인 보조금	184명	95.02%	±3.15%
청소년 보조금(기타)	804명	88.34%	±2.27%
청소년 보조금(학생)	1300명	87.60%	±1.86%
기초연금	3528명	97.10%	±0.49%
장애지원연금	1919명	94.91%	±1.37%
간병인 지급금	1061명	97.04%	±2.94%
간병인 보조금	162명	90.93%	±1.45%
가족세제급여	1428명	95.81%	±2.49%
특별 급여	317명	97.75%	±1.50%
총급여에 대한 정확도	20427명	94.69%	±0.48%

주 : 급여에 대한 원래 명칭(괄호 안)은 다음과 같다. 원주민학비보조금(ABSTUDY), 학업수당(Austudy), 구직수당(Newstart Allowance), 양육 지급금(Parenting Payment), 파트너 보조금(Partner Allowance), 병가 보조금(Sickness Allowance), 미망인 보조금(Widow Allowance), 청소년 보조금(Youth Allowance), 기초연금(Age Pension), 장애지원연금(Disability Support Pension), 간병인 급여(Carer Payment), 간병인 보조금(Carer Allowance), 가종세제급여(Family Tax Benefit), 특별 급여(Special Benefit).

자료 : DSS(2019: 40)의 Table 2.1.11을 인용

<표 Ⅳ-13> 연도별 기초연금 급여 정확성

	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
조사 건수	-	-	3382건	3471건
정확성	98.01%	98.12%	97.94%	97.53%
신뢰구간	-	-	±0.33%	±0.40%

출처 : 연도별 사회서비스부 통계연보

82) 신뢰구간을 고려하면 기초연금의 급여 정확성이 가장 높을 것으로 짐작된다.

제3절 미국의 보충소득보장(SSI)

1. 제도의 주요 내용[83)]

가. 제도 개요

미국의 노후소득보장체계는 0층의 공공부조적 성격인 보충소득제도(Supplemental Security Income), 1층의 사회보험 방식인 공적연금(Old-age, Survivors, and Disability Insurance), 2층의 직역연금(Occupational Pension), 3층의 개인연금 및 저축 등 총 4층으로 구성되어 있다. 현재 미국 노인의 최저생활보장은 보충소득보장제도를 통해, 추가적인 소득보장은 소득비례연금인 공적연금제도와 직역연금, 개인연금 등을 통해 노후의 소득을 보충하고 있다. 자세한 내용은 <그림 Ⅲ-6>에 제시되어 있으며, 이후 노인을 대상으로 자산조사를 실시하는 공공부조인 보충소득제도를 중심적으로 살펴보도록 하겠다.

보충소득보장제도는 기존에 주 정부 차원에서 각기 운영하던 자산조사 기반 노인, 시각장애인, 기타 장애인 대상 소득 지원 제도(old-age assistance, aid to the blind, aid to the permanently and totally disabled)를 통합하는 차원에서 도입되었기 때문에 주정부에 따른 급여 격차를 해소하고 전국 단위로 단일화된 최저생계보장제도로서, 사회보장청(Social Security Administration)을 관리 및 전달 주체로 1974년부터 시행되었다. 즉, 보충소득보장제도(Supplemental Security Income, SSI)의 주 목적은 노인 및 장애인을 대상으로 최저수준의 생계를 보장하는데 있다.

---

83) 본 절의 내용은 정인영·유현경(2017), “국민연금 수급권 변동관리 효율화 방안 연구”와 최옥금·이은영(2019), “기초연금 목표수급률 설정의 타당성 검토”의 내용을 토대로 수정·보완하여 작성했음을 밝힌다.

<그림 Ⅳ-6> 미국의 노후소득보장체계

<table>
<tr><td>3층</td><td colspan="3">개인연금, 저축</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2층</td><td>사적연금 및
개인퇴직계정(IRA)</td><td>공무원
직역연금</td><td rowspan="2">연방
공무원
퇴직연금, 주 및
지방정부
공무원</td></tr>
<tr><td rowspan="2">1층</td><td colspan="2">공적연금(Old-age, survivors and
disability insurance)</td></tr>
<tr><td>0층</td><td colspan="3">보충소득제도(Supplementary security income)</td></tr>
<tr><td>구분</td><td>근로자 및 자영자</td><td>연방, 주·지방정부 공무원</td><td>비경활인구</td></tr>
</table>

자료 : 최옥금·이은영(2019)을 참고하여 작성

나. 수급자격 및 지급대상[84]

미국 보충소득보장제도는 65세 이상, 장애인 혹은 시각장애인을 대상으로 자산조사 결과에 따라 급여를 지급하는 범주형 공공부조이다.[85] 시각장애인 판정은 교정 상태(correcting lens)에서 양쪽 눈 중 좋은 눈의 시력이 20/200 이하거나, 가시범위 제한(visual field limitation)의 시야가 20도 이하일 것이 요구된다. 장애인의 경우 18세 이하는 신체 및 정신상태가 심각한 기능 제한으로 사망에 이를 수 있고 12개월 이상 지속된다는 판정을 받아야 하며, 18세 이상인 경우에는 신체 및 정신장애 판정을 받고 장애로 인해 사망에 이를 수 있으며, 12개월 간 지속된다는 판정을 받아야 한다.

한편 자산조사 시 소득요건의 경우 연방차원에서 설정한 월 최대 급여를 초과하지 않아야 하는데, 2020년 단독가구 기준으로 월 단위 최대 $783, 부부기준 $1,175이고 최대 급여액은 매년 소비자물가지수

84) 본 내용은 SSA(2020), "Understanding Supplemental Security Income - 2020 Edition"과 "A Guide to Supplemental Security Income(SSI) for Groups and Organizations", "What you need to know when you get Supplemental Security Income(SSI)"의 내용을 참고로 작성하였다.

85) 이 외에도 미국 시민권자 요건 등을 충족해야 한다.

(Consumer Price Index)에 따라 연동된다. 수급자격을 얻기 위해 소득을 산정할 때는 근로소득과 사회보장급여, 참전급여, 실업급여, 산재급여, 사적이전과 무상으로 주어지는 거주지와 음식 등 현금 수입이 소득으로 산정되어 수급을 판정한다.

다음으로 자산요건은 단독기준 $2,000, 부부기준 $3,000으로 설정하고 있는데, 이 기준은 1989년 이후 현재까지 변동되지 않고 유지되고 있다. 자산산정 시에는 현금과 은행잔고, 주식 및 채권, 생명보험, 부동산, 개인자산 등 현금으로 전환할 수 있는 모든 소유물을 포함한다. 그리고 배우자, 부모, 부모의 배우자 또는 재정보증인(sponsor)의 자산의 일부분도 합산된다. 자산 산정 시 포함되지 않는 항목은 거주하고 있는 주택과 땅, 가격에 상관없이 가족의 운송 수단으로 사용하는 자동차 한 대, 생명보험($1500 이내), 장례식 비용($1,500 이내), 생활에 필요한 개인 용품, 약혼 및 결혼반지 등이 이에 해당된다

<표 Ⅳ-15>에서와 같이 연방정부가 지급하는 보충소득제도 범주별 수급자 수를 살펴보면, 2020년 6월 기준으로 65세 이상 보충소득제도 수급자는 1,153,727명으로 전체 보충소득제도 수급자(8,055,593명) 가운데 14.3% 정도를 차지하고 있다. 미국의 65세 이상 인구(54,058천명) 중 보충소득보장제도 수급자는 약 2.1% 정도로 추정된다.[86]

<표 Ⅳ-15> 2020년 6월 기준, 보충소득제도 범주별 수급자 수

전체	수급자격 범주별		연령대별		
	노인	장애인	18세 미만	18~64세	65세 이상
805.6만명 (100%)	115.4만명 (14.3%)	690.2만명 (85.7%)	113.1만명 (14.0%)	462.8만명 (57.5%)	229.6만명 (28.5%)

자료: www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_monthly/2020-06/table02.pdf

86) 2019년 기준 미국의 65세 이상 인구 약 54,058천명을 기준으로 산출 (http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2BN51&conn_path=I2)

다. 급여액 및 수준

2020년 기준 보충소득보장제도의 월 단위 최대 급여액은 단독기준 $783, 부부기준 $1,175으로 급여는 소득이 최대 급여액 이하인 경우에만 지급하며 최대 급여액에서 소득인정액을 제외한 차액만큼 지급하는 방식이다. 2020년 6월 기준 연방정부가 지급하는 전체 보충소득제도의 평균 급여는 $577이며, 수급자격 범주별로 살펴보면 65세 이상 노인인 경우 평균 급여는 $458, 장애인은 $597로 노인의 평균 급여액이 상대적으로 낮은 편인데, 이는 보충소득보장제도는 보충급여 방식으로 운영되므로 노인의 자산과 소득이 다른 범주보다 높다는 것을 의미한다.

연령대별 월 평균급여액을 살펴보면 65세 이상 인구가 다른 인구집단과 비교할 때 가장 낮으며, 그 이유로는 이들이 대부분 공적연금인 OASDI를 수급하고 있다는 점과 관련이 있는 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-16> 2020년 6월 기준, 보충소득제도 범주별 월 평균급여액

전체	수급자격 범주별		연령대별		
	노인	장애인	18세 미만	18~64세	65세 이상
$577.40	$457.90	$597.38	$683.70	$605.89	$467.61

자료: www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_monthly/2020-06/table07.pdf

2. 수급권 변동 관리 운영 체계

가. 법 체계

미국의 수급권 변동에 따른 부정 수급 관리는 2002년에 도입된 부적정 수급 정보법(IPIA: Improper payments Information Act)[87]과

87) 구체적인 내용은 해당 미국 사회보장청 고시

2010년에 도입된 부적정 수급 척결 및 환수법(IPERA: Improper Payments Elimination and Recovery Act),[88] 2012년에 도입된 부적정 수급 척결 및 환수 개선법(IPERIA: Improper Payments and Elimination and Recovery Improvement Act) 등을 통해 재정 손실을 초래하는 부정수급 방지를 최우선의 과제로 두고 수많은 입법 및 행정 개혁을 추진하고 있으며, 잘못된 소득 정보 신고를 줄이기 위해 2015 Bipartisan Budget Act, section 824에 근거하여 국장(Commissioner)이 부정수급을 예방하기 위한 목적으로 임금 자료를 관련 자료 제공기관(payroll data providers)과 협력을 통해 소득 정보를 획득하고 SSI 프로그램을 활용할 수 있도록 정보 교환 시스템을 구축하는 권한을 받았다.

이렇게 미국은 수급권 변동으로 인한 정보의 정확성을 높이기 위해 다방면으로 노력하고 있으며, 연방정부의 정보열람 권한을 점차 강화하는 추세로 그 정확성을 추구하고 있다. 또한 매년 연방기관이 관리하는 프로그램 및 활동을 검토하고 부정수급에 취약한 부분 파악, 일년치의 부정수급 금액을 추정하고 그 금액을 예산에 포함시켜 제출한다. 부정수급의 예상 금액이 기관 전체 프로그램 예산의 1퍼센트를 초과하거나, 백만 달러 이상인 경우 기관장은 해당기관이 최소한의 비용대비 효과가 높은 수준의 부적정 수급 감소에 필요한 정보 시스템 및 인프라가 구축되어 있는지, 필요한 정보 시스템 및 인프라를 얻기 위해 필요한 예산 제출시 요구되는 자원에 대한 설명 및 부정적 수급 감소를 위해 기관 내 관리자들의 책임감 향상을 위해 기관이 취할 단계적 조치에 대한 설명 등을 담은 보고서를 제출해야 된다.

(https://www.ssa.gov/legislation/legis_bulletin_111302.html)를 참고하면 된다.

88) 구체적인 내용은 해당 미국 사회보장청 고시 (https://www.ssa.gov/legislation/legis_bulletin_072310.html)를 참고하면 된다.

나. 수급권 변동 관리 거버넌스

사회보장청(Social Security Administration)은 사회보장급여 전반에 걸쳐 관리를 하고 있으며 보험료 징수의 경우 국세청(Internal Revenue Service)에서 담당하고 있다. 보충소득보장제도 수급자가 수급권 관련 변동사항이 있을시 발생한 일로부터 10일 이내에 사회보장청에 온라인, 전화, 직접 방문, 전화 등을 통해 신고해야 한다.[89]

또한, 보충소득보장제도 부정수급에 대한 관리는 청내 감사관실(Office of Inspector General)에서 하고 있다. 미국 연방정부의 모든 부처는 감사관실이 설치되어 있고 사회장정청 감사관실은 사회보장청 내 급여 및 직원에 대한 감사업무를 수행하고 있다. 감사는 사회보장청의 프로그램의 행정 효율성 증진과 부적정 급여를 발견하고 방지하는 역할을 하고 있다.

3. 수급권 변동 관리 행정[90]

가. 소득-재산 관리

보충소득보장제도는 자산과 소득을 통해 수급을 판별하므로 자산과 소득과 관련된 자료가 요구된다. 기본적으로 자료는 수급자 및 희망자가 제공하며, 소득 자료로는 근로 소득과 불로 소득 자료, 근로 비용(장애인 및 시작장애인의 경우 근로 활동을 통해 얻은 소득 중 일부를 계산하지 않는 비용) 등을 통해 확인하고, 자산의 경우 은행계좌, 주택과 보유한 자산을 확인할 수 있는 자료, 생명보험, 장례식 계약서, 예금,

---

89) https://www.ssa.gov/org/#:~:text=The%20Social%20Security%20Administration%20(SSA,is%20located%20in%20Baltimore%2C%20Maryland.

90) 수급권 변동 관리 행정은 SSA의 실무지침서인 Program Operation Manual System(POMS)을 참고하여 작성하였다.

주식 또는 채권 증명서, 자동차와 트럭, 오토바이 등의 등록 서류가 자산을 확인하는 자료로 요구된다. 자산과 소득 이외에 가족 동거형태 자료, 집세 납부서, 가족구성원 사회보장번호 및 의료지원카드, 출생증명서, 재산에 대한 세금납부서, 가구단위로 음식, 집기, 집세 등에 대한 비용 정보가 요구된다. 또한 시각장애인 및 장애인의 경우 의료진단서, 의사 처방전이 요구되며, 근로이력과 관련해서는 회사명, 기업 종류, 고용주에 대한 정보, 근무 일자 및 근무 기간, 근로시간 등이 요구된다.

사회보장청의 자산 및 소득 조사는 대부분 수급자 및 수급희망자 신고를 통해 정보를 얻고, 신고 받은 정보를 바탕으로 수급자격을 심사한다. 이후 수급자 및 수급희망자가 제출한 자료를 공적자료를 통해 정확성을 검토하고 그 결과를 수급자 및 수급희망자에게 통보하고 있으며, 수급자의 경우 1~6년에 한 번씩 자격 및 급여를 재결정한다. 재결정 방식은 전화나 대면, 우편을 통해 이루어진다. 전화 인터뷰의 경우 전화 통화 일정을 통보하여 해당 날짜와 시간에 전화로 재결정과 관련된 사항을 전달하며, 대면의 경우 지역 사회보장청으로 방문을 요청한다. 우편의 경우 재결정과 관련된 양식을 보내고, 우편을 통해 받은 문서를 이해하기 어려운 경우 사회보장청에 전화를 하거나 지역 사무소에 방문하면 직원이 작성을 도와주고 있다.

사회보장청은 정보가 변경될 가능성이 높은 사항은 매년 조사하고 변경 가능성이 낮은 정보들은 1~6년 내에서 한 번씩 조사하고 있다. RZwiz(Required Use Of Redeterminations Wizard) 시스템을 통해 모든 사회 보장 번호를 자동으로 식별하고, 다양한 정보를 토대로 위험 수준이 파악한다. 높은수준(HEP)과 중간수준(MEP)은 매년 변동사항을 조사하며, 낮은 수준(LEP)의 경우 경중에 따라 1~6년마다 한 번씩 조사를 하고 있다.

또한, 자산과 소득을 확인하기 위해 사회보장청은 AFI(Access to Financial Institutions) 프로세스를 통해 보충소득보장제도 수급자 및

수급희망자의 은행 계좌 잔액 확인을 하고, 수집한 정보를 통해 금융계정 자산을 파악한다. 근로 소득과 관련된 정보의 경우 전달체계를 간편하게 만들기 위해 2008년 SSITWR(SSI Telephone Wage Reporting System)을 통해 자동으로 근로 소득을 보고할 수 있는 시스템을 구축하였고, 이후 2012년 스마트폰 애플리케이션을 통해 전월 근로 소득을 보고할 수 있는 시스템을 구축했다. 이후 MyWageReport라는 애플리케이션을 만들어 이 애플리케이션에 가입한 개인은 자동적으로 근로 소득이 보고된다. 이러한 자동화 프로그램 도입으로 소득 변화에 따른 수급자격 변동을 정확하고 빠르게 반영하여 행정처리를 함에 있어 정확성과 효율성을 추구하고 있다.

나. 이의 신청[91]

사회보장청은 수급자에게 자격과 급여를 공지하는데, 결정에 동의하지 않는 경우 재심을 신청할 수 있다. 재심 절차는 재고, 심리, 재심위원회 재검토, 연방법원까지 총 4단계로 각 단계에서 결정사항에 만족하지 않을 경우 다음 단계로 항소 할 수 있다.

재심 신청은 결정사항을 알리는 서신을 받은 후 60일 내에 신청할 수 있으며, 서신에 기재된 날짜로부터 5일 이내에 서신을 받았다고 간주한다. 60일 이내에 재심을 요청하지 않으면, 재심 권리는 소멸되며 마지막으로 결정된 사항으로 결정된다. 기한 내에 재심 할 수 없는 충분한 사유가 있으면 기한을 연장할 수 있고 기한 연장 신청은 사유를 작성하여 사회보장청으로 직접 보내야한다.

재심 과정은 첫째, 재고로 첫 번째 결정 과정에 관여하지 않았던 사회보장청 담당자에 의해 신청을 완전히 재검토한다. 담당자는 원래 결정에 사용된 모든 증거와 함께 새로 추가된 증거를 재검토한다.

---

91) SSA(2019a)를 참고하여 작성하였다.

둘째, 재심 결정에 동의하지 않으면 심리를 신청할 수 있다. 심리는 원 결정과 재고에 관여하지 않았던 행정법 판사가 실시하며, 일반적으로 수급자의 집에서 75마일 이내에 있는 장소에서 열린다. 행정법 판사가 심리에 앞서 심리 시간과 장소를 통보하면서, 신청인에게 더 많은 증거와 관련 정보를 확인해 줄 것을 요청할 수 있다. 심리에서는 행정법 판사가 신청인과 신청인이 데리고 온 증인에게 질문하고 의학 전문가 또는 직업 전문가 같은 다른 증인들도 심리에 참여하여 정보를 제공할 수 있다. 심리 후, 판사가 신청인이 제출한 추가 정보를 비롯하여 모든 정보에 근거한 결정을 내리고 결정된 사항을 통보한다.

셋째, 재심위원회 검토로 행정법 판사가 내린 심리 결정에 이의가 있으면, 사회보장청 재심위원회의 재검토를 요청할 수 있다. 재심위원회는 모든 검토 요청을 검토하지만 심리의 결정이 옳다고 생각하면 요청을 기각할 수 있다. 재심위원회가 검토 요청을 거부하면, 왜 거부했는지 설명하며 재심위원회가 케이스를 검토하여 직접 결정을 내리면 그 결정문의 사본을 보낸다.

마지막으로 연방 법원 과정은 재심 위원회의 결정에 이의가 있거나, 재심위원회가 케이스를 검토하지 않겠다고 결정하는 경우 연방 지방 법원에 소송을 제기할 수 있다. 이러한 4단계의 절차를 통해 결과에 이의를 재기하고 재검토를 요청할 수 있다.

다. 급여 환수 제도

부적정 급여는 급여를 산정함에 있어 관련기관의 오류와 관련기관이 급여에 영향을 미치는 자료 입수를 실패하는 경우, 수급자가 변동사항 미신고 및 수급자가 잘못된 정보를 신고한 경우 등에 의해 발생한다. 부적정 급여(Improper Payment)는 과다급여(Overpayment)와 과소급여(Underpayment)로 구성되어 있는데, 과다급여의 경우 우리나라 국

민연금 환수금과 유사한 의미를 가지고 있다. 과다급여가 발생하는 경우는 수급자가 일정소득 이상의 소득활동을 하는 경우, 사망 이후 급여가 지급되는 경우, 재소자가 되었지만 급여가 지급된 경우, 장애상태의 향상, 중복 급여를 지급받은 경우, 혼인상태 및 동거상태의 변경, 수급자가 일정 수준의 자산 및 소득을 초과하는 경우, 급여산정 시 오류가 발생한 경우 등이 있다.

환수는 급여가 과다 지급된 경우 시행하며, 환수 시행 전 수급자에게 서면으로 공지한다. 공지 내용은 과다 지급된 금액을 알려주고, 급여 중 적절하게 지급된 급여와 잘못 지급된 급여를 보여주고, 언제 그리고 어떻게 과다급여가 발생했는지를 알려준다. 또한 과다급여에 대한 수급자 항소권(Right to appeal), 과다급여 반납 등 수급자가 해야 하는 행동, 과다급여 환수에 대한 면제 청구권, 환수 면제 승인을 거부할 시 자동환수 조치가 예정되어 있음을 공지, 환수금 징수 방법, 재조정을 요구할 경우 신고 방법 등의 내용을 담고 있다.

과다급여 발생시 사회보장청은 과다 지급된 급여에 대해 통지한 날부터 60일 이후 환수가 시행된다. 최대지급액의 10%를 보류하여 환수금을 징수하고, 수급자가 요청하면 급여지급액의 일부(10%미만)를 환수금으로 징수할 수도 있다. 환수 통지를 받으면 해당 수급자는 10% 보다 낮은 비율을 요청할 수 있는 기회가 주어진다. 10% 보다 낮은 비율을 요청하는 경우 사회보장청은 기존에 평가한 자산 및 소득 등의 정보를 통해 일상생활이 가능한 수준의 비율로 징수한다. 하지만 사회보장청의 요구에 따라 수급자가 제공한 정보가 허위로 제출한 경우 이러한 요청이 불가능하다.

보충소득보장제도는 기본적으로 수급권에 변동 사항을 수급자가 신고하게 되어있는데, 이를 제대로 신고하지 않을 경우 패널티를 받게 설계되어 있다. 신고를 제때 하지 않아 과다지급이 발생한 경우 벌금을 부과할 수 있는데, 사회보장청은 벌금 부과 전 수급자와 인터뷰를 진행

한다. 인터뷰 절차는 과다 지급을 발생하게 만든 변동사항과 지급 기간을 설명하고, 사회보장청에 신고를 하지 않았음을 인지시킨다. 다음으로 전화나 대면, 서면으로 신고 방법을 설명하고, 보고 책임과 보고 하지 않은 이유가 있는지 물어본다. 다음으로 변경사항을 신청할 수 있는 능력이 있는지 확인 후 보고하지 않은 이유가 명확하지 않은 경우 벌금이 부과 될 수 있음을 설명한다. 이와 같은 절차가 진행된 이후 지금까지의 절차를 문서화하고 이를 서면으로 통지 한다.

수급권에 영향을 미치는 정보가 변경되었을 때는 수급자가 변경 사항을 신고하도록 되어있지만 부득이하게 대면 인터뷰가 필요한 경우 현장 사무소(FO)에서 직원이 수급자를 대면하여 수급권 변동과 관련된 사항을 확인한다. 대면 인터뷰가 필요한 경우는 혜택을 관리할 수 없다는 법적 증가가 있는 경우와 수급권자나 대리인, 제3자가 사기 또는 허위로 진술한 경우 무조건 방문하여 관련 사항을 확인한다.

추가로 대면 인터뷰 진행이 가능한 경우는 수급권자가 직원 방문을 요청했을 때와 전화 통화로 의사소통이 어려운 경우, 관련 문서를 이해하지 못하는 경우, 인터넷 이용이 불가능한 경우, 확인이 필요한 문서가 상세하거나 부피가 큰 경우(급여 장부, 영수증 등), Disability Determination Services(DDO) 또는 Office of Disability and International Operation(ODIO)에서 현장 사무소(FO)에게 장애 판정에 대해 대면 인터뷰가 필요하다고 요청하는 경우이다.

라. 부적정 지급 통계 관리

미국 사회보장청은 수급권 변동과 관련해서 부적정 급여의 원인 및 축소방안 등에 대한 내용을 연차보고서를 통해 제시하고 있으며 부적정 급여를 축소하기 위해 정확도를 측정하고 있는데, 이러한 조사는 매달 이루어지고 있다. 또한 사회보장청은 부적정 급여를 줄이기 위해 통계

적으로 유효한 샘플을 추출, 표본으로 선정된 수급자와 인터뷰를 하고 필요하다면 제삼자와 접촉을 통해 정보를 수집하기도 한다. 이를 통해 그 달을 기준으로 모든 비의료적 수급요건(non-medical factors of eligibility)[92]을 재작성한다. 비의료적 수급요건을 검토하여 수급자의 수급자격과 급여액을 확인한다. 사회보장청은 수급자가 변경된 정보를 제출했을 때, 사회보장청이 가지고 있는 정보와 타 기관의 협력을 통해 얻은 공적자료가 불일치 할 때 재검토를 실시하고 재검토 대상이 정해진 예산을 넘어서는 경우 대상자들은 다음 회계 연도로 이월된다.

2016년 감사관실에서 파악한 예산의 한계로 이월된 재결정이 필요한 수는 2016년 10월 기준 110만 명으로 재결정이 이루어지지 않은 사람들을 대상으로 과다지급의 규모를 파악하기 위해 무작위로 추출된 275건의 샘플을 검토한 결과, 재결정이 이루어지지 않아 수급자 70,361명의 급여가 과다 지급되고 있으며 이 급여는 약 3억 5,170만 달러로 파악하고 있다.

현재 사회보장급여 부적정 지급 건에 대해서는 실질적인 급여지급을 검토자가 확인하여 급여 차이를 살펴보고 정확도를 측정하고 있다. 연차보고서(SSA, 2019)에서 부적정 급여의 원인분석을 통해 부적정 급여를 축소시킬 수 있는 방안을 제시하고 있다(<표 Ⅳ-17> 참조). 연차보고서에 제시된 통계를 기반으로 미국의 보충소득보장제도 부적정 급여지출 현황을 살펴보면, 2018년 총 급여 지출액은 $569억 7,630만이었고, 그 중 과다 지급된 급여는 $46억 8,631만으로 전체 급여지출액의 8.2%였다. 과소지급의 경우 $8억 4,245만으로 전체 급여지출액의 1.5%였다. 과소지급보다는 과다지급이 상대적으로 높았고, 2017년과 비교하면 그 금액과 비중이 상승한 것으로 나타났다.

92) 노동을 통한 임금, 산재급여, VA benefit, 무상 음식 등을 의미한다.

<표 Ⅳ-17> 2016~2018년의 보충소득보장제도 부적정 급여지출 현황

(단위 : 백만달러)

		FY 2016	FY 2017	FY 2018
총 급여 지급액		56,754.07	56,495.45	56,976.30
과소급여	금액	696.01	636.42	842.45
	비율	1.23%	1.13%	1.48%
과다급여	금액	4,323.93	4,121.02	4,686.31
	비율	7.62%	7.29%	8.23%

자료: SSA(2019b: 176)의 Table 1.2를 참고하여 작성

<표 Ⅳ-18>에서는 보충소득보장제도 부적정 급여의 원인과 금액을 제시하였다. 부적정 급여 발생 원인 중 수급권 관련 정보 확인 불가가 가장 많은 금액을 차지하고 있으며, 정보 확인 불가라는 것은 사회보장청이 수급자격과 관련된 정보를 가지고 있지 않거나, 법적으로 접근 권한이 없는 경우를 의미한다. 확인 불가 자료는 수급자의 자산 및 소득과 관련된 정보가 대부분으로, 자산 및 소득 정보를 수급자가 미신고하거나, 신고지연으로 인해 발생하는 경우이다. 이어서 공적자료 확인 실패의 경우 수급자가 수급 변동과 관련된 정보를 미신고하거나, 신고지연 또는 공적자료 입수주기의 차이로 발생하며, 행정상 또는 절차상 오류의 경우 사회보장청 직원이 잘못된 정보를 입력하거나, 급여신청자의 급여를 잘못 분류하여 처리한 경우를 의미한다.

<표 Ⅳ-18> 2018년 보충소득보장제도 부적정 급여의 원인

(단위 : 백만달러)

		과다지급	과소지급
수급권 관련 정보 확인 불가(소득, 자산 변경사항 등)		4,246.64	616.27
공적 자료 확인 실패	사망 자료	53.03	0
	금융 자료	49.73	64.57
	그 외 자료	92.78	32.66
행정상 또는 절차상 오류		244.13	128.95

자료: SSA(2019b: 177)의 Table 2를 참고하여 작성

이외에도 사회보장청 내부의 감사관실에서는 사회보장청에서 지급하는 모든 급여에 대해 부정수급으로 의심되는 사례를 신고를 받고 있으며, 신고 결과를 보고서를 통해 제시하고 있다. 부정수급 의심 사례 신고 원천을 살펴보면(<표 Ⅳ-19> 참조), 시민이 70%로 가장 높았으며, 사회보장청 근로자가 21%, 익명이 5% 순으로 나타났다.

<표 Ⅳ-19> 2019년 사회보장청 부정수급 의심 사례 신고 원천

부정수급 의심 사례 신고 원천	건수	비중
시민	447,359	70%
사회보장청 근로자	133,701	21%
익명	33,618	5%
수급자	14,382	2%
법률 집행 과정	3,896	1%
타 공공기관	2,228	0%

자료: SSA(2019b: 157)를 참고하여 작성

다음으로 사회보장청이 다루는 사회보험 부정수급 의심 사례 유형을 살펴보면, 신분사칭이 478,080건으로 전체 사례 중 75%를 차지하고 있으며 그 다음으로는 노령·유족연금 7%, 장애연금 7%, 공공부조(보충소득보장제도)가 약 4%로 나타나고 있다.

<표 Ⅳ-20> 2019년 사회보장청의 부정수급 의심 사례 유형

부정수급 의심 사례 유형	건수	비중
신분사칭(False Personation)	478,080	75%
노령·유족연금	44,274	7%
장애연금	41,071	7%
공공부조	26,610	4%
사회보장번호 관련	21,079	3%
사회보장청 직원과 직원 위협과 폭행	3,021	0%
기타	21,049	3%

자료: SSA(2019b: 157)를 참고하여 작성

제4절 요약 및 시사점

기초연금 수급권 변동 관리와 관련한 시사점을 얻기 위해 영국의 연금크레딧과 호주의 기초연금, 미국의 보충소득보장제도를 검토하였다. 검토는 <표 Ⅱ-11>에서 제시한 분석틀을 토대로 진행하였으며, 해외 사례를 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 각 국의 수급권 변동 관리와 관련한 법 체계를 살펴보면, 검토 대상 국가 모두에서 각 제도마다 수급권 변동 관리를 위한 법 조항이 마련되어 있는 동시에 부적정 지급을 관리하고 부정수급을 최소화하기 위한 개별 법 체계가 마련되어 있었다. 가령, 영국의 경우에는 연금크레딧법에서 기본적인 수급권 변동에 대한 행정 절차를 다루는 동시에 일종의 상위 법인 사회보장법과 사회보장관리법에서는 수급권 변동 관리에 관한 이의 신청 및 부적정 지급에 따른 수급권 변동 처리 이후의 행정 절차에 대해 다루도록 하고 있었다. 호주의 경우에는 사회보장법에서 각종 급여의 수급권 관리와 함께 부적정 지급 및 부정 수급에 대한 내용도 함께 다루고 있었다. 그리고 공공관리·성과·책임법이나 자료연계 제도법 등 별개의 법을 통해서는 에서 수급권 변동 관리에 필요한 내용 및 부정수급에 따른 행정 절차를 다루면서 개별 법 간 호혜성을 제고하였다. 미국의 경우, 수급권 변동 및 부적정 지급과 부정수급과 관련하여 다양한 법을 도입하는 등 수급권 변동 관리 과정에서의 사각지대를 최소화하고 정확성을 높이기 위한 취지의 법 체계를 구축하였다. 정리하면, 검토 국가들 모두에서 단일 법 체계를 통해 수급권 변동 관리를 효율화하고 부적정 지급 문제를 해소하기 보다는 다수의 법을 체계적으로 구조화함으로써 개별 법에서 다루지 못하는 법적 사각지대를 최소화하고, 수급권 변동 관리를 효율화하고 있음을 알 수 있다.

특히, 국가 전략 차원에서 부정수급 방지 대책을 통해 각 부처가 유기적으로 연계할 수 있도록 법 체계가 구성되어 있다는 점에서 우리에

게 시사하는 바가 크다. 후술하였다시피 한국의 복지급여는 수급권 변동으로 인해 부적정하게 지급된 급여에 대한 환수 절차 등에 대해서 각 법에서 상이한 적용을 하고 있어 동일한 목적의 급여라 하더라도 부적정 지급에 따른 처리 절차에서 차이를 보인다. 그리고 상위 법에서 정하고 있는 내용이 하위 법에 부재함에 따라 법 규정에 어긋난 처리가 발생하고 있는 실정이다. 따라서 수급권 변동 관리와 관련한 법 체계에 대한 정비가 요구된다.

수급권 변동 관리 거버넌스의 경우, 해당 국가마다 각각의 행정 절차에 따라 다원화되어 운영되고 있음을 알 수 있다. 이는 기초연금과 유사한 신청주의 및 자산조사 방식 등을 전제로 운영되는 제도의 수급권 변동 관리를 위한 행정 절차 상 단계별로 필요한 기능이 상이하고, 기관별 역할이 분배되어 있는데 기인한다. 다만 국가별로 유기적으로 기능하는 국가가 있는 반면, 그렇지 못한 사례가 있다는 점에서 한국 기초연금 관리 운영 주체 개선에 일정한 함의를 도출할 수 있다. 먼저, 호주와 미국 사례는 수급권 변동 관리 과정에서 각 기관이 유기적으로 기능하는 편이라고 평가 가능하다. 호주의 경우에는 제도의 설계 및 관리는 사회서비스부에서 담당하되, 수급권 판정이나 수급권 변동 관리, 급여 지급 등 제도의 운영과 관련해서는 복지부와 센터링크에서 담당하고 있다. 그리고 수급권 변동 관리의 일환으로 운영 중인 각종 제도들, 여기에서는 이의신청 및 행정 자료 연계 제도 및 소득 흐름 자동 조사, 부정수급 조사 등의 운영을 위해 외부 기관 또는 특별 전담팀들과의 유기적으로 연계되어 있어 거버넌스 구조가 다원화되어 있음에도 불구하고 매우 효율적으로 제도가 운영되고 있다. 그리고 미국의 경우에는 제도의 운영 및 관리가 사회보장청으로 일원화되어 있으나, 수급권 변동에 따른 부적정 지급 및 부정수급 관리는 별도의 조직인 감사관실을 통해 이루어지고 있다. 이처럼 수급권 변동 관리 주체가 이원화 되어 있더라도, 주 기관인 사회보장청의 정보 접근 권한을 확장함으로써 수급

권 변동 관리 업무의 정확성을 제고하는 등 효율성을 제고하고 있다.

이에 반해 영국은 한국과 마찬가지로 수급권 변동 관리를 위한 행정 절차상 각 기관에게 기능과 역할, 그리고 행정 책임이 주어졌으나 일부 기능이나 역할이 중복됨에 따라 실제 수급권 변동 관리 과정에서는 비효율적인 한계를 가진다(HMRC & DWP. 2010: 15-19). 가령, 부정수급에 대한 처리 과정에서 국세청의 경우 부정수급이 조직적이거나 광범위하게 발생하지 않으면 주로 과징금을 부과하는 수준에 그치지만, 고용연금부는 이러한 부정수급에 대해 형법을 적용하여 처벌하고 있다. 즉, 어떤 기관에 의해 부정수급이 발굴 및 관리 되느냐에 따라 수급자에게 미치는 결과의 차이가 매우 크다는 점에서 제도 운영 상 문제 발생의 소지가 크다.

마지막으로 수급권 변동 관리 행정 절차에 대해 살펴본 결과, 등 총 4가지 방향으로의 시사점을 도출할 수 있다. 첫 번째는 수급권 변동관리를 위한 전담 부서의 운영이다. 검토 국가 모두에서 이의신청이나 확인조사, 수급권 재검토 등 수급권 변동관리 관련 행정 업무를 위해 전담부서를 두고 있다거나 해당 업무를 위한 전문가가 배치되어 있다. 영국의 경우에는 노동연금부 산하의 부정수급조사국과 성과평가부 소속 부정수급조사관, 그리고 국세청 산하 정부내부감사국의 반부패전문가를 두고 수급권 변동 관리에 따른 행정 절차, 이의제기나 부정수급 조사 등 의 업무를 담당하게 하고 있다. 호주의 경우에도 센터링크 산하 서비스 센터에서는 지정재심관을 두고 이의제기에 따른 수급권 재판정 업무를 담당하게 하는 한편, 부정수급 전문담당관이 신고된 부정수급 사례에 대한 조사 및 평가를 수행하도록 하고 있다. 그리고 호주는 정부 행정 자료 연계제도 운영을 위해 센터링크 내 자료연계부서 및 복지부 내 부정수급 조사과가 있어 부정수급을 사전에 방지하기 위한 전담 부서를 운영하고 있다. 미국도 마찬가지로 사회보장청 내 부정수급 담당 부서인 감사관실을 두고 수급권 변동 관리의 행정 효율성 제고 및 부적

정 지급 방지 업무를 수행하도록 하고 있다.

두 번째는 수급권에 영향을 주는 상태 변화에 대한 확인조사가 그 내용이나 시점 등의 측면에서 매우 구체적으로 구조화되어 있다는 점이다. 예를 들어, 확인조사를 나가는 실무담당자에게 구조화된 설문지를 지참하게 하거나, 확인조사 및 신고 기한을 사전에 정해두고 이러한 일정을 수급자에게 사전에 통보함으로써 제도 운영을 체계적으로 하고 있는 점이다. 또한, 수급권 변동을 야기할 수 있는 모든 요인에 대한 수급자의 신고를 엄격하게 관리하고 있다. 가령, 호주의 경우에는 매 급여 지급 기간(2주)마다 수급권 및 급여액에 영향을 줄 수 있는 내용-소득이나 자산의 변동 등-을 신고하도록 하고 있으며, 신고가 되지 않을 경우에는 급여 지급을 중지하고 있다. 한편, 신고의 편의성과 접근성을 제고하기 위하여 온라인 신고 및 자동화 된 방식의 활용도를 높이고 있다는 점 또한 우리에게 시사하는 바가 크다. 가령, 영국과 호주의 경우에는 부정수급 신고를 위한 콜센터를 운영하고 있는가 하면, 인터넷을 통해서도 부정수급 신고를 할 수 있도록 지원하고 있다. 또한, 호주나 미국의 경우에는 센터링크나 사회보장청 자체 어플리케이션을 운영하면서 해당 어플리케이션을 통해 소득 신고나 여타의 정보 제공 등 제도 행정과 관련한 일체의 업무를 진행하고 있다.

세 번째는 수급권 변동 관리의 효율화 및 시의성을 제고하기 위하여 데이터 베이스를 구축하여 실제 제도 운영에 활용하고 있다. 특히 호주의 경우, 제도의 운영 및 관리 주체인 복지부 주재 하에 정부 행정 자료 연계를 통한 통합 데이터베이스를 구축하고 소득 흐름 자동 분석을 통해 수급권 변동 가능성이 있는 대상 또는 부정수급 고위험군을 사전에 파악하고 있다. 그리고 이를 대상으로 확인조사 명부를 구축하고 실제 확인조사를 통해 부정적 지급을 미연에 방지하고 제도를 효율적으로 운영하기 위해 노력하고 있다. 하지만 이러한 부분에 대한 비판 여론도 타당한 면이 있다는 점에서 정책 함의를 도출함에 있어 주의할 필요가

있다. 전술한 바와 같이 호주 사례를 참고하면, 행정 자료를 토대로 한 자동 수급권 변동 관리 방식의 경우, 오판의 확률이 매우 높을 뿐만 아니라 스티그마 부여 및 제도의 신뢰도 훼손 등 심각한 부작용을 내포하고 있기 때문이다. 따라서 현재 한국에서도 도입을 준비 중인 차세대 사회보장정보시스템에서의 자동 수급권 변동 관리 프로그램 활용에 있어서 주의할 필요가 크다.

네 번째는 부적정 지급을 사전에 예방하고 그 피해를 최소화하기 위한 통계 관리에 적극적이라는 점이다. 검토 대상 국가 모두에서 매해 실제 수급자를 대상으로 한 대규모 설문조사를 통해 부적정 지급의 규모를 추정하고, 그 원인을 파악함으로써 사전에 예방하기 위한 구체적인 정책을 추진하고 있다. 영국의 경우에는 수급 가능성이 있는 인구의 규모를 확인하고 포착률을 높이기 위한 기초자료를 생성하기 위해 행정자료와 2차자료를 비교 분석하는가 하면, 부적정 지급으로 인한 과다지급 문제의 원인을 분석하고 사전에 대응하기 위하여 대규모 설문조사를 시행하고 있다. 그리고 호주와 미국에서도 실제 수급자를 대상으로 설문조사 및 확인조사를 통해 부적정 지급 및 부정수급 실태를 추정하고 제도 운영의 정확도를 담보하기 위한 노력을 지속하고 있다.

Ⅴ. 수급권 변동 관리 체계 개선 방향

여기에서는 기초연금 수급권 변동 관리 체계를 개선하기 위한 방안을 모색하기 위하여 <표 Ⅱ-11>의 분석틀을 토대로 현 기초연금 수급권 변동 관리 체계의 문제점을 분석하고, Ⅲ장의 FGI 및 개인 인터뷰와 Ⅳ장의 해외사례 검토 결과를 바탕으로 한 개선 방향을 제시하였다.

제1절 법 체계

1. 문제점

현재 기초연금의 제도 운영은 기초연금법과 시행령, 그리고 시행규칙을 근거로 하고 있다. 따라서 기초연금 수급권 변동 관리 업무를 개선하기 위해서는 기초연금법 중 관련 규정을 토대로 개선 방안을 모색하여야 한다. 기초연금법에서 수급권 변동 관리와 관련한 조항은 “제4장 기초연금 수급자 사후관리”의 제15조(미지급 기초연금), 제16조(기초연금 지급의 정지), 제17조(기초연금 수급권의 상실), 제18조(신고), 제19조(기초연금액의 환수), 제20조(환수금의 고지, 독촉 및 징수)와 제29조(벌칙), 제31조(과태료)가 해당한다. 광의적으로 적용하면, 제11조(조사·질문 등)와 제22조(이의신청), 제26조(기초연금정보시스템의 구축·운영), 그리고 제27조(자료 및 정보의 수집 등) 등 도 수급권 변동 관리 업무와 밀접하게 관련되어 있다.

하지만 현행 제도는 실제 법 체계와 괴리되어 운영되고 있는데서 문제를 제기할 수 있다. 특히, 수급권 변동으로 인해 환수 결정된 사례에 대한 사후관리 부분에서 그러하다. 현행 기초연금법은 확인조사 결과, 부적정 지급이 확인된 경우에는 법 제19조(환수)에 근거하여 보장비용을 징수하고 있다(보건복지부, 2020). 여기에서 보장비용은 광의적으로

는 “각 법령에 의해 지급된 급여 실시비용 및 인건비와 사무비 등 보장 업무에 소요되는 제반 비용”으로 정의된다. 협의적으로는 기초연금의 경우, 기초연금 급여와 같은 “실제 급여로 지급된 비용”으로서 일반적인 개념으로 정의 가능하다.

실제 사후 관리에 따른 행정 처리 결과를 살펴보면(<표 Ⅴ-3> 참조), 제도 도입(2014년 7월) 이후, 2019년 12월까지 약 5년 간 환수 결정 처리된 부적정 지급 사례(196,763건)의 98.9%(194,622건)가 반환명령으로 환수 처리 되었다. 하지만 반환 명령은 실제 기초연금법에 부재한 규정이라는데서 현실과 제도의 괴리가 발생하고 있는 것이다. 여기에서 반환 명령은 “급여의 변경 또는 급여의 정지·중지에 따라 수급자에게 이미 지급한 급여나 수급품 중 과잉지급분이 발생한 경우, 그 전부 또는 일부를 반환하거나 상계”하는 것을 뜻한다. 또한, 반환명령은 “이미 소비하였거나 기타 수급자에게 반환하지 못할 부득이한 사유가 있는 때는 반환을 감액하거나 면제할 수 있”도록 규정하고 있다.

그렇다면 보장비용 징수와 반환명령의 차이는 무엇인가? 보장비용 징수는 일반적으로 수급자가 자격요건이 안됨에도 불구하고 속임수나 그 밖의 부정한 방법 등으로 급여를 수급하는 것이 확인된 경우 지급한 보장 비용을 징수하는 것을 지칭한다. 즉, 부적정 지급이 동기 요인에 의해 발생한 것으로서 일반적으로 부정 수급을 의미한다. 이에 반해 반환 명령은 수급자의 의도의 관계 없이 급여가 과오 또는 과다지급된 경우, 급여 지급은 중단하고, 지급된 비용의 전부 또는 일부는 경우에 따라 반환하게 할 수 있는 것을 지칭한다. 즉, 부적정 지급이 행정 기관 요인이나 제도 요인에 의한 경우, 이를 참작하여 행정 처리를 하는 것을 의미한다. 정리하면, 보장비용 징수와 반환명령의 가장 큰 차이는 부적정하게 지급된 급여액에 대한 환수의 강압성이라 할 수 있다. 보장비용 징수는 과오지급된 급여액을 “환수하여야”하는 반면, 반환명령은 과오지급된 급여액의 반환을 “감액하거나 면제 할” 수 있기 때문이다.

그렇다고 이러한 구분이 명확하게 나뉘어지는 것은 아니다. 즉, 경우에 따라 보장비용 징수라 하더라도 환수여부에 대해 일부 재량을 허용하고 있다.[93]

이러한 차이는 관련 법 규정을 비교 검토하면 그 차이가 더욱 명확하게 드러난다. 보건복지부에서 제공하고 있는 조세 기반 급여를 대상으로 부적정 지급이 발생하였을 때 어떻게 사후 관리를 하고 있는지를 해당 법을 통해 살펴보았다(<표 Ⅴ-1> 참조).

첫째, 기초연금은 부적정 지급이 발생하였을 때, 환수방법으로 보장비용 징수만 허용하고 있으며 반환 명령은 법으로 정하고 있지 않다. 그리고 보장비용 징수 역시 "환수하여야 하"는 강제 조항으로서[94] 제도 특성이나 목적과 상충하는 규정이라 할 수 있다. 예컨대, 기초연금의 경우 상대적으로 소득수준이 낮고, 안정적인 소득원이 부재한 노인들을 대상으로 급여를 지급하고 있기 때문에 과오 또는 과다 지급된 급여액은 이미 소비에 사용하였을 가능성이 높다. 따라서 부적정 지급액을 전액 환수하는 현재의 법 규정에 따르면 환수를 해야 하는 당사자에게는 엄청난 부담으로 작동할 수 있으며, 이러한 부담은 이들 자녀에게 전가되거나 가계 부채로 충당할 수 밖에 없기 때문이다.

둘째, 국민기초생활보장제도나 긴급복지지원, 한부모 가족 지원 등과 같이 빈곤 취약 계층을 대상으로 하는 제도의 경우에는 명백한 부정수급에 한해서는 보장비용 징수 처리하고 있다. 하지만 보장비용 징수 처리 건이라 하더라도 환수금을 전부 징수하는 것만 허용하는 것이 아

93) 예를 들어, 사회보장급여법 제22조 제1항의 부정수급의 경우에도 "수급자가 제20조에 따른 신고를 고의로 회피하거나 속임수 등의 부정한 방법으로 사회보장급여를 받거나 타인으로 하여금 사회보장급여를 받게 한 경우에는 사회보장급여를 제공한 보장기관의 장은 그 사회보장급여의 전부 또는 일부를 그 사회보장급여를 받거나 받게 한 자(이하 "부정수급자"라 한다)로부터 환수할 수 있다."로 규정하면서 재량을 허용하고 있다.

94) <표 Ⅱ-10>에서와 같이, 환수 결정된 196,763건 중 환수 완료된 건은 전체의 97.2&에 달할 정도로 매우 높은 수준이다.

니라 징수 할 수 있게 하거나 일부만을 징수할 수 있게 하고 있다(제46조 2항 참조). 또한, 부적정 지급된 사례라 하더라도 수급 대상의 특성을 고려해 전부 또는 일부에 대해서만 반환 명령을 할 수 있거나, 부득이한 경우에는 반환을 면제할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 장애인 연금의 경우, 기초연금과 같이 반환명령을 허용하지 않고 보장비용 징수만 허용하고 있다. 하지만, 보장비용 징수 과정에서 수급자의 취약성을 고려하여 환수금액을 일부 감면하고 있다는 점에서 기초연금에 대한 시사점을 준다.

<표 Ⅴ-1> 제도별 부적정 지급 급여액의 사후관리(환수 방법)

사업	보장비용 징수		반환 명령	
	법조항	환수대상 및 내용	법조항	환수대상 및 내용
기초연금	제19조 제1항	… 지급한 기초연금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 환수하여야 한다. 이 경우, 제1호에 해당하는 경우에는 지급한 기초연금액을 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 환수한다.	–	–
국민기초생활보장	제46조 제1항	… 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 … 부양의무의 범위에서 징수할 수 있다.	제47조 제1항	… 수급자에게 이미 지급한 수급품 중 과잉 지급분이 발생 발생한 경우에는 즉시 수급자에 대하여 그 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다. 다만, 이미 이를 소비하였거나 그 밖에 수급자에게 부득이한 사유가 있을 때에는 그 반환을 면제할 수 있다.
	제46조 제2항	속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받거나 … 보장비용을 지급한 보장기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 급여를 받은 사람 … 징수할 수 있다.		

사업	보장비용 징수		반환 명령	
	법조항	환수대상 및 내용	법조항	환수대상 및 내용
긴급복지지원	제15조 제1항	… 심사결과 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 … 지체 없이 지원을 중단하고 지원한 비용의 전부 또는 일부를 반환하게 하여야 한다.	제15조 제2항	… 심사결과 긴급지원이 적정하지 아니한 것으로 결정된 사람에게는 지원을 중단하고 비용의 전부 또는 일부를 반환하게 할 수 있다.
			제15조 제3항	… 지원기준을 초과하여 지원받은 사람에게는 그 초과 지원 상당분을 반환하게 할 수 있다.
한부모가족지원	제25조의2	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 복지 급여를 받거나 … 그 비용의 전부 또는 일부를 그 복지 급여를 받은 자 또는 복지 급여를 받게 한 자(이하 “부정수급자”라 한다)로부터 징수할 수 있다.	제26조 제1항	… 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이미 내준 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다.
			제26조 제2항	… 지원 대상자에게 이미 지급한 복지 급여 중 과잉지급분이 발생한 경우에는 즉시 지원대상자에게 그 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다. 다만, 이를 소비하였거나 그 밖에 지원대상자에게 부득이한 사유가 있는 경우에는 그 반환을 면제할 수 있다.
장애인연금	제17조 제1항	… 그가 받은 장애인연금의 전부 또는 일부를 환수하여야 한다. 다만, 제 1호에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 이자를 가산하여 환수하여야 한다.	–	–

주 1: 각 사업별 법 조항은 다음과 같다. 기초연금-기초연금법, 국민기초생활보장-국민기초생활보장법, 긴급복지지원-긴급복지지원법, 한부모가족지원-한부모가족지원법, 장애인복지-장애인복지법, 장애인연금-장애인연금법

2: 기초연금과 장애인연금의 보장비용 환수대상에서 지칭하는 제1호는 “거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 …을 받은 경우”로 명백한 부정수급을 의미함.

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지(http://www.law.go.kr/, 방문: 2020.8.24.)

정리하면, 복지급여마다 약간 상이하지만 대개의 경우 환수결정 건은 보장비용 징수와 반환명령으로 구분되어 처리 되고 있다. 하지만 이러한 구분이 행정상 편의를 위해 실무적으로 보장비용 징수와 반환명령을 구분한 것으로서, 실제 학술적으로는 별도 개념으로 구분되지 않는다는데 문제가 있다. 즉, 보장비용 징수와 반환명령 모두 “공법상 부당이득청구”에 해당하기 때문이다. 여기에서 부당이득이랑 법률상 원인 없이 재산이동이 이루어진 경우를 의미한다. 즉, 부당 이득을 얻고 타인에 손해를 가한 자에게 그 이익을 반환시키는 제도가 공법상 부당이득청구이다. 따라서 공법관계에서 인정되는 부당이득 제도는 공법관계에서 법률상 원인 없이 재산이동이 이루어진 경우, 법질서에 합치되지 않는 재산상태를 청산하고 조정적 정의를 실현하고자 하는 제도로 정의되며, 기초연금에서는 환수 규정에 준용되고 있는 것이다.

그런데 공법상 부당이득반환청구에 있어서 사회복지제도와 같은 사회법적 제도, 특히 기초연금과 같이 취약계층을 대상으로 하는 경우 부당이득반환을 너무 엄격하게 적용하게 되면 피해자가 발생할 위험을 내포하고 있다. 이때, 행정법은 일반 원칙으로 신뢰보호의 원칙 즉 개인이 행정기관의 어떠한 언동의 적법성과 존속성에 대하여 신뢰한 경우, 그 신뢰가 보호가치가 있는 한 보호하여 주어야 한다는 행정법상 중요원칙을 근거로 하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

일례로, 독일 사회법 같은 경우에도 다음과 같이 부적정 지급에 대한 환수 결정시 행정기관과 제도에 대한 신뢰를 해치는 경우, 환수하지 않도록 하는 예외 규정을 두고 있다(<표 Ⅴ-2> 참조). 다시 말하면 사회복지 급여가 부당하게 지급되었을지라도 수급자가 제도와 제도를 운영하는 행정기관을 신뢰하고 부적정하게 지급된 급여를 수령하여 이를 소비하였을 경우 등에는 제도상 보호할 가치가 있는 수급자-행정기관 간 신뢰가 존재하는 것으로 보아서 부적정 지급에 대한 환수를 할 수 없다는 것이다.

<표 Ⅴ-2> 독일 사회법 제10권 제50조 : 행정주체가 사인에게 부당하게 지급된 급부의 반환을 구하는 청구권

제50조(부당하게 제공된 급부의 상환)
행정행위가 폐지된 경우, 이미 제공된 급부를 상환하여야 한다. 현물급부와 노무급부는 금전으로 상환한다.
급부자는 행정행위 없이 부당하게 제공된 경우, 이를 상환하여야 한다. 제45조 및 제48조를 준용한다.
상환할 금액에 대하여 근거가 된 행정행위가 무효가 된 시점부터 매년 기본이율보다 높은 이자가 부과된다. 특히 행정행위의 취소, 철회 또는 무효를 초래한 상황에 대하여 수익자의 책임이 없고 수익자가 상환할 금액을 관청에서 확정 ...(후략)

제45조 제2항 수익자가 행정해위의 존속을 확신하였고 수익자의 신뢰가 취소의 공공의 이익과 비교하여 보호할 가치가 있는 경우 위법한 수익적 행정행위를 취소해서는 아니된다. 원칙적으로 수익자가 제공된 급부를 소비하였거나 재산을 처분하여 더 이상 되돌릴 수 없거나 되돌릴 경우 불합리한 불이익이 따르는 경우에 보호할 가치 있는 신뢰가 존재하는 것으로 본다. 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 수익자는 신뢰를 원용할 수 없다.
1. 수익자가 악의적인 기망, 협박 도는 매수를 통하여 행정행위를 달성한 경우
2. 수익자가 고의 또는 중과실로 주요 측면에서 부정확하게 또는 불완전하게 제공한 정보에 행정행위가 기초한 경우
3. 수익자가 행정행위의 위법성을 알았거나 중과실로 알지 못한 경우, 이때 중과실은 수익자가 요구되는 주의의무를 특별히 중하게 위반한 경우에 존재한다.

자료 : 국회법률전자도서관 외국법률번역 DB(https://viewer.nanet.go.kr/view/sd;streamdocsId=72059193759448468;currentPage=1;certificationId=40479779-c72b-4065-80b4-0d30948beb32;searchWord=, 방문: 2020.9.10.)

또한 한국의 사회보장급여법에서도 수급자의 귀책사유가 없는 상황에서 과잉지급분이 있을 경우에는 전부 또는 일부의 반환을 명하도록 하고 있으며, 이미 소비하였거나 부득이한 사유가 있을 때에는 반환을 면제할 수 있도록 하는 재량을 허용하고 있다. 하지만 개별 지자체 또는 실무 담당자에 의해 이러한 재량권이 인정되고 사용되는 경우, 명확한 기준이나 관련 규정이 부재하기 때문에 지자체 간 적용의 차이가 발생할 수 있어 형평성 차원에서 문제의 소지가 있을 수 있다.[95] 그리고

기초연금법에서는 수급자의 귀책 사유 유무에 관계 없이, 심지어 행정기관 및 실무 담당자의 오류나 행정 착오에 의한 부적정 지급의 경우라도 부적정 지급분에 대해서는 전부 반환을 명하고 있다.

2. 개선 방향

상술한 내용을 토대로 법에서는 정해진 바 없으나 실무에서 발생하고 있는 현상에 대한 개선 대책, 즉, 부적정 지급 및 부정수급에 대한 사후 관리 규정의 보완이 필요하다. 이는 기초연금 법에 반환명령이 규정되어 있지 않음에도 불구하고 현실에서는 <표 Ⅴ-3>에서와 같이 절대 다수의 환수 결정건이 반환명령 처리되고 있는데 기인한다.

제도 도입 이후 지난 5년 간 전체 환수결정 건 총 19만 7천여건 중 반환명령은 19만 5천여 건(98.9%)으로 절대 다수를 차지하고 있다. 그리고 법에서 정하고 있는 보장비용 징수는 1.1%인 2천여건에 불과한 것으로 나타났다. 대표적으로 업무 착오로 인한 건의 경우에는 13만 3천여건 중 99.9%가 반환명령 처리되었으며, 기타[96] 건의 경우에도 4만 9천여건 중 99.8%가 반환명령 처리되었다. 물론, 명확하게 부정수급으로 확인된 경우(환수 사유가 '거짓·부정한 방법으로 수급'에 해당)에는 전체 건이 보장비용 환수 처리되었다. 이처럼 환수 결정 건 중 반환명령으로 행정 처리된 건이 절대적으로 많은 이유는 무엇보다도 대다수의 부적정 지급 건이 수급자의 부정한 행위로 인해 야기되었다기 보다는 행정 오류나 제도 오류에 의해 발생한 데 따른다(<표 Ⅴ-3> 참조).

---

95) 실제로 환수 결정된 부적정 지급 사례 중 기타로 처리되고 있는 건들이 이러한 대표 사례가 될 수 있다.

96) 실제로 기초연금 급여 환수가 결정된 건 중 환수 사유가 기타인 건을 대상으로 내역을 확인해 본 결과 대부분은 지자체 담당자가 환수 사유 등록 시 사망, 장기해외체류, 실정, 가출, 행방불명 등에 해당 되는 사유를 기타 사유로 등록 처리한 건으로 나타났다. 즉, 실제 사유에 해당하는 사유가 선택항목에 있었으나 담당자가 행정 업무 처리 과정에서 기타로 오등록한 것이라 할 수 있다.

<표 Ⅴ-3> 환수사례 중 반환명령과 보장비용징수별 결정건

(단위: 건, (%), 기간: 2014.7.~2019.12.)

		합계 (A)	반환명령(B)		보장비용징수(C)	
			건	(B/A)	건	(C/A)
환수결정		196,763	194,622	(98.9)	2,141	(1.1)
수급권 상실	소계	9,257	7,332	(79.2)	1,925	(20.8)
	사망	5,169	5,126	(99.2)	43	(0.8)
	국적상실, 해외이주	26	26	(100.0)	-	(0.0)
	신청자격이 없는자	2,223	2,180	(98.1)	43	(1.9)
	거짓·부정한 방법으로 수급	1,839	-	(0.0)	1,839	(100.0)
소득재산증가		3,552	3,519	(99.1)	33	(0.9)
지급 (일시) 정지	소계	1,674	1,657	(99.0)	17	(1.0)
	교정시설 입소자	347	346	(99.7)	1	(0.3)
	장기해외체류	1,124	1,115	(99.2)	9	(0.8)
	실종,가출,행방불명	203	196	(96.6)	7	(3.4)
업무 착오	소계	133,310	133,239	(99.9)	71	(0.1)
	담당자 착오	126,646	126,575	(99.9)	71	(0.1)
	부부감액 수기적용	6,664	6,664	(100.0)	-	(0.0)
기타		48,970	48,875	(99.8)	95	(0.2)

자료 : 국민연금공단 내부자료(2020.8.10. 통계 생성)

게다가 FGI 결과에서도 알수 있듯이 동시에 다양한 복지 급여 업무를 보고 있는 실무담당자들의 경우, 어떤 경우에 보장비용 징수에 해당하는지, 또는 반환명령에 해당하는지에 대해 정확한 확인 없이 선험적으로 환수결정을 처리하는 경향이 있다. 그리고 규정상 불가능한 반환명령이 전산 시스템에서는 처리가 가능하게 되어 있어 실제 법 규정과 행정 체계(전산 시스템)이 유리된 현상이 나타나고 있는 것이다.

한편, 기초연금 수급자의 가계 경제 구조를 분석한 연구 결과에 따르면(정세은·박종선, 2020), 기초연금 수급자 가구 중 절반 가량이 적자

상태에 있었으며, 흑자 가구의 경우에도 소득과 소비 간 차이가 크지 않았다. 추가로 국민연금연구원에서 매해 수급자를 대상으로 실시한 설문조사를 분석한 결과에 따르면 기초연금은 대개 식비로 사용되고 있다. 즉, 필수 생계비로서 이미 소비에 활용되었음을 알 수 있다. 따라서 행정기관이나 실무 담당자의 착오나 오류로 인해 발생한 부적정 지급 급여에 대한 환수는 보장비용 환수에 따른 실익, 즉 부정수급 예방 및 처벌 효과가 크지 않을 수 있으며, 오히려 제도나 행정기관 등에 대한 불신과 신뢰도 저하라는 부작용을 야기할 위험이 더 클 수 있다.

그리고 유사한 사례에 대한 대법원 판례(대법원 2017.3.30. 선고. 2015두43971 판결)를 찾아보면 법률상 보장비용 징수만 인정하고 있다 하더라도-즉 "환수하여야 한다"라고 규정되어 있는 경우에도- 신뢰보호 원칙을 근거로 환수처분이 위법하다고 보고[97] 환수 결정을 취소한 사례가 있다는 점에서 현행 법규정을 개선할 여지가 있다.

이러한 상황을 반영하여 <표 Ⅴ-4>와 같이 부적정 지급 및 부정수급의 처리 관련 기초연금법 조항을 개정하고자 한다. 이때 신규조항은 "사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(약칭: 사

97) 판결문에 따르면, "이러한 국민연금법 규정의 내용과 취지, 사회보장 행정영역에서의 수익적 행정처분 취소의 특수성 등을 종합하여 보면, 위 조항에 따라 급여를 받은 당사자로부터 잘못 지급된 급여액에 해당하는 금액을 환수하는 처분을 함에 있어서는 그 급여의 수급에 관하여 당사자에게 고의 또는 중과실 등 귀책사유가 있는지, 지급된 급여의 액수·연금지급결정일과 지급결정 취소 및 환수처분일 사이의 시간적 간격·수급자의 급여액 소비 여부 등에 비추어 이를 다시 원상회복하는 것이 수급자에게 가혹한지 여부, 잘못 지급된 급여액에 해당하는 금액을 환수하는 처분을 통하여 달성하고자 하는 공익상 필요의 구체적 내용과 그 처분으로 말미암아 당사자가 입게 될 불이익의 내용 및 정도와 같은 여러 사정을 두루 살펴, 잘못 지급된 급여액에 해당하는 금액을 환수하는 처분을 하여야 할 공익상 필요와 그로 인하여 당사자가 입게 될 기득권과 신뢰의 보호 및 법률생활 안정의 침해 등의 불이익을 비교·교량한 후, 그 공익상 필요가 당사자가 입게 될 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 잘못 지급된 급여액에 해당하는 금액을 환수하는 처분을 하여야 한다고 봄이 타당하다."고 보고, 환수처분이 적법하다고 판단한 원심판결을 파기한바 있다. 즉, 환수하여야 한다고 규정되어 있다하더라도 무조건 환수 처분을 하는 것은 오히려 제도의 목적과 배치될 뿐만 아니라 제도 또는 행정기관과 수급자 간 신뢰를 해칠수 있다고 판단한 것이다.

회보장급여법)"[98]과 "보조금 관리에 관한 법률(약칭: 보조금법)"[99]을 근거로 하였다.

먼저, 사회보장급여법에서는 제22조(사회보장급여의 환수)에서 제1항에서는 부정수급에 대한 환수 처리 사항을 다루고 있으며 제2항에서는 부적정 지급에 대한 환수 방법을 다루고 있다. 여기에서 주목할 부분은 제2항에서 "다만, 이를 이미 소비하였거나 그 밖에 수급자에게 부득이한 사유가 있는 때에는 그 반환을 면제할 수" 있는 가능성을 허용하고 있다.

그리고, 보조금법은 복지급여를 포함한 정부의 모든 보조금에 대한 부정수급을 정의하고, 그에 따른 사후 처리, 예컨대, 교부 결정의 취소(보조금법 제30조), 보조금의 반환(보조금법 제31조), 보조금 교부의 일시 정지(보조금법 제32조), 보조금의 환수(보조금법 제33조), 제재부가금 및 가산금의 부과 징수(보조금법 제33조의2), 강제징수(보조금법 제33조의3) 등을 다루고 있다. 특히, 보조금법에서 기초연금은 제재부과금이나 가산금 징수 대상에 대한 예외(보조금법 제33조의2의 제3항)로 처리하고 있다.[100] 그 이유는 노인에게 지급되는 기초연금의 경우, 빈곤층이나 장애인, 한부모 가장 등과 같은 취약계층의 생계유지에 필수적인 급여로서 지급되고 있을 뿐만 아니라 제재부과금을 징수하는데 있어서 실익이 크지 않기 때문이다.

이에 환수 결정 사례 중 명백한 부정수급 건에 적용할 수 있도록 기

98) 사회보장급여법 제3조(다른법률과의 관계)에 따르면, "사회보장급여의 이용 및 제공에 필요한 기준, 방법, 절차와 지원대상자의 발굴 및 지원에 등에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다."고 규정하고 있다.

99) 보조금법 제3조(다른 법률과의 관계 등) 제1항에 따르면, "보조금 예산의 편성·집행 등 그 관리에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다."고 적시하고 있다.

100) 보조금법 제33조의 2(강제징수) 제3항에 따르면, "제1항에도 불구하고 보조금 또는 간접보조금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제재부가금을 부과하지 아니할 수 있다"면서 「기초연금법」에 따른 기초연금을 적시하였다.

존의 보장비용 환수 규정은 유지하되, 사회보장급여법과 보조금법에서 권고하는 바와 같이, 기초연금과 수급자의 특수성을 인정하고 예외 사유가 인정되는 수급권 변동 사례에 적용하기 위한 반환명령이 가능하도록 관련 조항의 신설을 제언한다. 이때 신설 조항은 “사회보장급여법” 제22조를 따랐다.

<표 Ⅴ-4> 기초연금법 개정(안)-제19조(기초연금액의 환수) 및 제20조(환수금의 고지, 독촉 및 징수) 관련

조항	현행	개정(안)
제19조(기초연금액의 환수)		
제1항	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 기초연금을 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지급한 기초연금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 환수하여야 한다. 이 경우 제1호에 해당하는 경우에는 지급한 기초연금액에 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 환수한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기초연금을 받은 경우 2. 제16조에 따라 기초연금의 지급이 정지된 기간에 대하여 기초연금이 지급된 경우 3. 그 밖의 사유로 기초연금이 잘못 지급된 경우	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 기초연금을 받은 사람이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기초연금을 받은 경우에는 지급한 기초연금액의 전부 또는 일부를 그 기초연금액을 받은자(이하 “부정수급자”라 한다)로부터 환수할 수 있다.

조항	현행	개정(안)
제2항	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수· 구청장은 제1항에 따라 환수할 기초연금액(이하 “환수금”이라 한다)의 환수 대상자에게 지급할 기초연금액이 있는 경우 그 지급할 기초연금액을 환수금과 상계(相計)할 수 있다.	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 수급권이 없는 자에게 기초연금을 제공하거나 그 변경·중지로 인하여 수급자에게 이미 제공한 기초연금 중 과잉지급분이 발생한 경우에는 즉시 이를 제공받은 사람에 대하여 그 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다. 다만, 이를 소비하였거나 그 밖에 수급자에게 부득이한 사유가 있는 때에는 그 반환을 면제할 수 있다.
제3항	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수· 구청장은 제2항에 따른 환수금이 대통령령으로 정하는 금액* 미만인 경우에는 환수하지 아니할 수 있다.	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수· 구청장은 제1항 및 제2항에 따라 환수 또는 반환받을 기초연금액(이하 “환수금”이라 한다)의 대상자에게 지급할 기초연금액이 있는 경우 그 지급할 기초연금액을 환수금과 상계(相計)할 수 있다.
제4항	<신설>	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수· 구청장은 제1항 및 제2항에 따라 환수 또는 반환받을 금액이 대통령령으로 정하는 금액 미만인 경우에는 환수하지 아니할 수 있다.
제20조(환수금의 고지, 독촉 및 징수)		
제1항	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제19조제1항에 따라 환수금을 징수하려면 기한을 정하여 환수금의 금액 및 납부기한 등을 적은 문서로써 납입 고지를 하여야 한다.	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제19조제1항과 제2항에 따라 환수 또는 반환받을 금액을 징수하려면 기한을 정하여 환수 또는 반환받을 금액 및 납부기한 등을 적은 문서로써 납입 고지를 하여야 한다.

조항	현행	개정(안)
제2항	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수· 구청장은 제1항에 따른 고지를 받은 사람이 그 기한까지 환수금을 내지 아니하면 기한을 정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 독촉하여야 한다.	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수· 구청장은 제1항에 따른 고지를 받은 사람이 그 기한까지 환수 또는 반환 받을 금액을 내지 아니하면 기한을 정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 독촉하여야 한다.
제3항	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수· 구청장은 제2항에 따른 독촉을 받은 사람이 그 기한까지 환수금을 내지 아니하면 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수· 구청장은 제2항에 따른 독촉을 받은 사람이 그 기한까지 환수 또는 반환 받을 기초연금액을 내지 아니하면 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

* 여기에서 “대통령령(기초연금법 시행령 제21조 제3항)으로 정하는 금액”이란 3천원이다.

제2절 기초연금 수급권 변동 관리 담당 주체

1. 문제점

기초연금은 「기초연금법」 제28조(권한의 위임·위탁)[101]에 따라 복지부와 지자체, 그리고 공단으로 관리 운영 주체가 다원화 되어 있다. 따라서 각 운영 주체가 유기적으로 연계하여 기능할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우에는 오히려 유사 또는 동일한 업무를 복수의 관리주체에서 중복 수행할 수 있다는 점에서 제도 운영상 비효율성이 커질 수 있는 한계를 내포한다.

101) 기초연금법 제28조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 보건복지부 장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다.
② 보건복지부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 기초연금사업의 원활한 수행을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 업무를 「국민연금법」 제24조에 따른 국민연금공단에 위탁할 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 현행 기초연금 거버넌스 구조에서 가장 큰 문제가 되는 것은 전달체계 간 공식적인 연계 지점이 부재하다는 것이다. 이러한 문제는 다수의 FGI 참여자들에게서도 지적되었다. 즉, 상호 협조 체계를 구축하기 위한 정식 협의체가 없고, 원활한 업무 수행을 위한 의사소통 경로 역시 공식적으로 존재하지 않기 때문에 각 관리주체의 업무가 개별적으로 진행되고 있다. 특히, 공단이 위탁받아 진행하고 있으며, 실제 지자체 공무원들이 요청하여 진행되는 확인조사의 경우에도 일부 지자체 공무원들만 인지하고 있을 뿐, 그렇지 않은 경우가 더 많은 것으로 나타났다.

이에 반해, 상호 협력이 잘 되는 지역의 경우에는 체계적인 구조 하에 기능적으로 연계된 것이 아니라, 직원 개개인의 역량 하에 업무 협조가 이루어지고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 수급권 변동 관리 거버넌스 구조의 부실로 인해 수급권 변동 관리 행정의 비효율성이 극대화될 뿐 더러 이는 제도의 비용 손실과 행정력의 낭비로 이어지고, 수급권자의 피해로 귀결될 우려가 크다는 점에서 대응책 마련이 시급하다.

2. 개선 방향

수급권 변동 관리 거버넌스 개선과 관련해서는 다원화되어 있는 현행 기초연금 전달체계 구조가 어떻게 변경될 것인지에 따라서 수급권 변동 관리 효율화를 위한 개선 대책의 방향성이 매우 다르다. 이에 단기적으로는 현행 거버넌스가 유지된다는 전제 하에 수급권 변동 관리 행정의 개선 방안을 제시하고, 장기적으로는 공단이 수급자 사후관리, 즉 수급권 변동 관리 행정 업무를 전담하는 것을 전제하고 개선 방안을 제시하고자 한다.

단기 개선 방안으로서 현재 제도의 관리주체 이원화 구조가 변경되지 않고 유지된다는 점을 전제할 때, 공단과 지자체 간 업무 연계 구조

를 공식화하고 체계화할 필요가 크다. 일례로 현행 규정 상 기초연금 거버넌스 구조에서 이의신청 및 수급자 사후관리 최종 결정 권한을 가지고 있는 “이의신청위원회”를 실체화하고 관련 기관이 유기적으로 연계할 수 있는 지역 단위의 공식 협의체로 활용하는 방안이다. 즉, 이의신청위원회를 지자체 담당자와 기초연금 담당자의 사후관리 업무 연계를 위해 상설 운영하는 것이다. 이때, 이의신청위원회는 수급권 변동 결정 및 처분에 대한 이의신청만 다루는 것이 아니라, 수급권 변동 관리를 위한 확인조사 요청 및 수행, 결과 반영 등 일련의 사후관리 행정을 수행 및 관리하는 정기위원회로 활용될 수 있다. 하지만 현재 대다수의 지자체에서는 이의신청위원회를 운영하지 않고 있으며, 시행규칙[102]에 근거하여, 유사 기능을 수행하는 다른 위원회, 주로 국민기초생활보장법에 따른 지방생활보장위원회로 대신하고 있다. 따라서 이의신청위원회를 실질화하는 동시에 지자체 담당자와 공단 담당자 간 공식 협의체 운용하면서 이원화된 관리체계의 장점을 최대화할 필요가 있다.

장기 차원에서는 수급권 변동 관리 절차 중 확인조사 업무를 공단에서 전담하여 수행하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 우선 수급권 변동 관리 절차를 체계화하고, 각 단계에서 요구되는 개별 주체의 역할을 명확히 구조화 함으로써 관리주체별 업무의 독립성과 완결성을 보장할 필요가 있다. 또한, 해당 업무를 온전히 수행하기 위해서는 수행 주체, 즉 사후관리 담당자들에게 행정 과정에서 요구되는 각종 권한과 책임이 부여되어야 한다. 예를 들면, 사후관리를 위한 수급자 확인조사와 관련한 업무는 공단 사후관리 전문 담당자가 수행하며, 확인조사 수행부터 결과 등록, 그리고 이를 통한 수급권 변동 관리까지의 업

102) 「기초연금법 시행규칙」 제14조(이의신청 절차 등) 제3항에 따르면, “③ ...(전략)...이 경우 특별자치시·특별자치도·시·군·구에 그 기능을 담당하기에 적합한 위원회가 이미 설치되어 있는 경우에는 해당 위원회가 이의신청위원회의 기능을 하도록 할 수 있다.” 로 정하고 있다. 하지만 FGI와 개인인터뷰 결과, 대다수 지자체에서는 지자체 내 다른 위원회-전술한대로 대개 지방생활보장위원회-를 통해 이의신청위원회의 업무를 대행하고 있는 것으로 파악된다.

무 권한이 주어질 필요가 있다. 대표 사례로는 호주의 지정재심관 제도나 부정수급 전문담당관 제도가 있다. 호주의 지정재심관은 수급권 변동 관리와 관련하여 수급자가 이의신청이 있을 때 이에 대한 확인조사 업무를 수행하는 전문가이며, 부정수급 전문담당관은 부정수급 의심신고에 대한 확인조사 업무를 수행한다. 호주의 경우, 기초연금 수급권 변동과 관련하여 이의가 있거나 부정수급이 의심되는 경우에는 각 전문담당자가 1차적으로 확인조사를 수행한 뒤, 적합한 수급권 변동 처리가 이루어지고 있다. 이에 반해, 상술한바와 같이 현재 확인조사를 수행하고 있는 공단 담당자의 경우에는 이와 관련한 어떠한 권한이 부여되어 있지 않으며 실무자로서 법적 지위를 보장받고 있지 않다. 따라서 사실적 필요에 의해서라도 기초연금 사후관리를 위해 확인조사 업무를 수행하는 공단 실무 담당자에게 해당 권한 및 지위를 부여할 필요가 있으며, 이를 위해서는 관계 법령의 개정도 요구된다.

제3절 기초연금 수급권 변동 관리 행정

1. 소득 및 재산 인정기간 제도 도입

가. 문제점

기초연금의 가장 주요한 제도 특징 중 하나는 소득 및 재산 조사 결과를 토대로 산정된 소득인정액이 선정기준액 이하인 노인들에게 급여를 지급하는 것이다. 따라서 소득인정액의 산출 근거가 되는 소득과 재산은 수급권 변동에 가장 큰 영향을 미치는 결정요인이 된다. 여기에서 문제는 소득과 재산은 유량이라는 것이다. 즉, 시변 가능한 것으로서 언제 어떻게 조사하느냐에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 때문에 소득과 재산을 근거로 한 수급권은 변동 가능성이 매우 큰 특성을 가진다. 그에 따라 호주는 매 급여 지급 시기에 맞춰 소득과 재산의 변동

사항을 신고하도록 하고 있으며, 신고가 제때에 이루어지지 않으면 급여를 지급하지 않도록 제도를 운용하고 있다. 영국이나 미국도 마찬가지로 소득과 재산의 변화가 발생하자마자 수급자가 신고하도록 하고 있다. 물론, 우리나라도 제도 규정 상 수급자는 소득이나 재산의 변화가 발생하였을 때, 30일 이내에 신고하도록 정하고 있다.[103)]

하지만 현재 기초연금 제도는 기초연금 수급자가 최종 결정된 본인의 소득 인정액 얼마인지, 그리고 본인의 인지하고 있는 소득 및 재산 변화가 소득인정액에 어떻게 영향을 미치는지 정확히 알수 없는 구조이다. 따라서 수급자는 무엇을 신고해야 하는지도 모를 수 있다. 즉, 사실상 수급자의 자발적인 신고가 이루어지기 어려운 구조이며 일부 신고해야 하는 내용을 정확하게 알고 있는 수급자라 하더라도 현실에서 소득 및 재산 변화가 있을 때마다 적시에 적확한 신고를 하는 것은 불가능하다. 실제도 수급자의 소득 및 재산 변화에 대한 자발적인 신고도 매우 저조한 상황이다.

때문에, 현재는 수급자의 소득과 재산의 수준 변화를 확인하기 위하여 공적자료를 조회하고, 조회 결과를 토대로 확인조사 결과, 소득과 재산이 변화했는지를 검토한 뒤 수급권 변동 여부를 처리하고 있다. 그러나 현실에서 공적 자료를 이용한 현행 수급권 변동 관리 방식은 정확성이 매우 낮다. 대표 사례로 탈락자를 대상으로 소득인정액과 선정기준액의 변동 정도를 확인한 뒤 재신청 안내를 하고 있는 수급희망 이력관리제도가 있다. 2017년 첫 재신청 안내 이후 수급희망 이력관리제도를 통한 수급권 변동 비율은 80%에 못 미치고 있으며, 지속해서 낮아지고 있는 상황이다(<표 Ⅱ-9> 참조).

---

103) 「기초연금법」 제18조(신고) ①기초연금 수급자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 30일 이내에 그 사실을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. (중략)
3. 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기초연금 수급자 또는 그 배우자의 소득·재산의 변동이 발생한 경우

그 배경으로 FGI와 개인인터뷰에서 확인한 것과 같이 공적 자료로 확인이 불가능한 소득 및 재산 자료를 제시할 수 있다. 예컨대, 현재 수급권자의 소득인정액을 구성하고 있는 소득 및 재산 자료 중 상당 부분이 담당자의 직권에 의해 기입된 자료로 존재하고 있다. 그리고 직권으로 기입된 소득 및 재산 정보는 향후 소득 및 재산 변화에 따른 부적정 지급의 원인이 되고 있다. 왜냐하면 직권 자료는 자동으로 최신화되지 않고 있으며, 실제 수급자가 직권자 료에 의한 소득 및 재산에 대한 정확한 값을 수급자가 알수 없기 때문이다. 즉, 직권자료의 경우에는 담당자에 의해 실무적으로 관리되어야 할 필요가 있다.

나. 개선 방향

여기에서는 소득 및 재산의 변동 가능성을 고려하되, 수급자의 수급권을 동시에 보호할 수 있는 제도 개선 방안을 제시하고자 한다. 유사 사례로는 영국에서 지난 2016년까지 4월 6일까지 운용하던 “평가된 소득의 인정기간(Duration of assessed income period)”제도가 있다.[104)105)] 영국의 연금크레딧도 자산조사 결과를 토대로 급여를 지급하는 제도로서 소득 및 재산은 급여 수준 및 수급권 변동에 영향을 미치

104) 이와 관련해서는 “각주 55)”를 참고하면 된다.

105) 몰론, 현재 영국은 평가된 소득의 인정기간 제도를 폐지하였다. 그런데도 여기에서 평가된 소득의 인정기간 제도를 개선 방안으로서 제안하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 영국의 연금크레딧은 일종의 최저생계 보장제도로서 공공부조와 같이 소득인정액이 최저생계비 미만인 사람들을 대상으로 급여를 지급한 것으로서 실제 적용대상은 약 15.9%로 빈곤층을 대상으로 하고 있다. 따라서 적격 수급자가 아닌 자의 수급권 변동을 관리하는 것은 형평성 차원에서 매우 중요한 정책지향이라 할 수 있다. 이에 반해 한국의 연금은 65세 이상 인구의 70%가 급여를 수급할 수 있도록 제도를 운영하는 일종의 기초소득보장제도로서 수급권을 보장하는데 주요 목적이 있다는 점에서 차이가 있다. 둘째, 영국은 지난 2014년 제도 개혁을 추진하면서 연금제도의 재정적 지속가능성 확보를 위해 연금크레딧의 재정 부담 완화 및 연금크레딧의 공공부조 본연의 기능 강화를 추구하였다(문현경, 2020). 그 결과, 수급권 변동 관리를 적확하게 하기 위한 방안으로 소득 및 재산 변동에 대한 사후관리 강화를 추진하였다.

는 주요한 변인이다. 따라서 영국도 마찬가지로 소득이나 재산의 변동은 수급권에 영향을 미칠 수 있는데, 이때 평가된 소득의 인정기간 제도는 변동 가능성이 큰 소득 및 재산의 수준을 실제 변동 여부에 관계없이 정해진 기간 변동이 없는 것으로 간주하는 것이다. 이를 통해 수급권을 보호하는 동시에 수급권 변동 관리 행정의 기준 시점으로 활용하였다. 또한, 소득 및 재산의 변동 가능성이나 그 변동 폭이 작아질 것으로 추정되는 고령 수급자의 경우에는 인정기간을 무기한으로 인정해줌에 따라 제도 운영의 효율성을 담보하였다.

주지하다시피 기초연금도 소득인정액 변화에 따라 급여 수준 뿐만 아니라 수급권 변동이 가능하기 때문에 소득인정액에 대한 사후관리는 수급권 변동 관리 제도 중 가장 중요한 영역이라 할 수 있다. 하지만 담당자가 소득 및 재산 조사 과정에서 재량에 의해 기입한 직권 자료의 경우, 공적 자료와 달리 자동으로 최신화되지 않는 정보이다. 때문에 수급권 변동 관리를 위해 해당 자료에 대해 정기 또는 수시로 관리 또는 감독하지 않으면 적정 수급자가 부적정 수급자로 전환되어 제도적으로는 부적정 지급을 유발하는 원인으로 작동할 개연성이 크다.

대표적으로 조사 과정에서 실무 담당자가 직권으로 기입하는 자료는 다음과 같다(보건복지부, 2020: 62-103). 먼저, 소득 자료의 경우에는 근로소득, 임대소득, 기타사업소득, 무료임차소득에 대해서 담당자가 소득 정보를 직권으로 기입할 수 있으며, 수급자(또는 신청자)가 소명자료를 제출하거나 확인 조사 결과 공적 자료와 실제 정보가 다른 경우에는 공적 자료 결과를 직권으로 수정할 수 있다. 구체적인 내용은 <표 V-5>에 제시하였다. 그리고 재산 자료의 경우에는 일반재산, 금융재산, 부채 등 대다수 정보가 공적자료에 부재하기 때문에 수급자(신청자)의 소명 또는 관련 증빙 자료 제출을 통해 확인이 되고 있다. 구체적인 내용은 <표 V-6>에 제시하였다.

정리하면 다양한 원천의 소득과 재산 정보가 수급자가 제출한 특정

시점의 자료를 근거로 담당자에 의해 소득과 재산으로 직권 산정되어고, 수급권 판정의 기초가 되는 소득인정액으로 평가되고 있다. 따라서 직권으로 기입한 자료에 대해서는 “평가된 소득의 인정기간” 제도를 도입하여 특정한 기간을 정하여 주기적으로 확인조사를 수행함으로써, 체계적인 수급권 변동 관리 제도를 구축할 필요가 있다.

<표 Ⅴ-5> 담당자가 직권으로 기입하는 주요 소득 및 재산, 부채 정보

유형	사례	조사방법
근로 소득	공적자료 조회결과와 실제 소득이 다르다고 주장하는 경우	● 원칙적으로는 신청자수급자(신청자)가 해당 공적자료 제공기관의 자료를 수정한 후 확인서를 제출하는 경우에 반영 ● 수급자의 소명절차를 통해 실제 소득을 반영 ● 공적자료 조회기준일 이후 이직한 경우, 고용기관에서 발급한 월급명세서를 확인하여 인정 ● 실직상태이나 회사 부도로 별다른 조치가 취해지지 않은 경우 담당자가 확인후 반영
임대 소득	국세청에 신고되지 않고 계약된 임대차 계약의 경우	● 「행복e음」 참고자료 조회를 통해 건물, 상가, 본인 거주 외의 주택을 보유한 것으로 확인되는 경우, 확인조사 후 임대차 계약서·사업자등록증 등을 제출토록 하여 파악된 임대소득을 직권 기입 ● 국세청 의무신고대상이 아닌 경우, 계약서상 임대수입의 합계액에 임대소득 단순경비율 공제를 적용하여 산정된 임대소득을 직권 기입
기타 사업 소득	국세청 종합소득 자료로 파악이 곤란하거나 과소 파악되는 경우	● 인적용역제공 사업자(서적·화장품·학습지·정수기 방문 판매 등)는 본사 월급명세서를 토대로 국세청 종합소득과 비교하여 실제소득을 직권 기입 ● 「행복e음」을 통해 사업자등록증 보유 여부가 제공되므로 이를 통해 사업소득에 대해 성실신고를 유도하여 직권 기입

유형	사례	조사방법
무료 임차 소득	자녀 명의의 6억 이상 주택에 거주하는 경우	● 거주 주택의 소유자가 1촌 이내의 직계비속인 자녀와 제3자가 공동으로 소유하고 있는 경우, 지분율만큼만 반영하여 무료임차소득 결정 ● 해당 주택이 자녀에게 증여한 경우에는 기타(증여)재산으로 반영되기 때문에 대상에서 제외. 다만, 증여재산으로 처리되는 기한이 지난 이후에도 지속해서 거주 중인 경우에는 무료임차소득을 반영 ● 자녀 명의 임차주택에 거주하는 경우에도 무료임차소득을 부과하지 않음
일반 재산	부동산이 공동재산이라고 주장하는 경우	● 공동명의로 변경 등기 완료시 보유 지분만큼 재산으로 산정
	토지 등 지가가 공시되지 않았거나, 무허가 또는 비과세인 경우	● 시·군·구의 세무부서 과표 담당을 통해 '시가표준액'산출을 요청하여 가액 산정
	피상속인이 사망하였거나 상속 등기가 안 된 미등기 재산의 경우	● 일차로 「민법」 상 지분대로 재산을 산정하되, 상속 등기가 경료되지 않아 상속지분이 유동적이므로 수급자(신청자)가 납세의무자 기준으로 재산산정을 원하는 경우, 납세의무자 기준으로 재산 산정
임차 보증금	주택, 상가 등의 전부 또는 일부를 일정기간 임차하는 대가로 소유권자에게 예탁한 보증금	● 대상자가 신고한 보증금을 토대로 임대차 계약서를 제출받아 확인 ● 확정일자를 받거나 전세권 설정된 계약서를 제출하도록 하여 현재 임대차 계약을 확인 ● 유효기간이 만료된 임대차 계약서는 무효이나 전임대차와 동일한 조건으로 다시 임대차한 것으로 인정되는 경우에는 임차보증금 인정

유형	사례	조사방법
임차 보증금	월세부 임차보증금으로 월세 미납에 따라 임차보증금에서 차감되었다고 주장하는 경우	● 미납금을 차감하는 경우, 개인간 부채를 인정하는 결과이므로 임차계약서 상 당초 임차보증금을 재산가액으로 산정
	전세계약서 임차인 명의를 자녀 등 타인으로 변경시	● 증여로 간주, 증여재산으로 직권 기입
(비상장) 주식, 수익 증권, 출자금, 출자 지분	공적자료가 조회되지 않는 경우	● 자진신고 안내를 통해 확인된 액면가액을 적용
	명의 신착이나 휴·폐업 등의 경우	● 본인 소명에 따라 조치한 뒤, 산정된 금액을 직권으로 기입
	상·증세법을 준용한 평가서를 통해 소명한 경우	● 이의신청위원회에서 논의·결정한 내용으로 산정하여 직권으로 기입
기타 (증여) 재산	재산 처분 후, 다른 재산을 취득한 경우	● 새로 취득한 재산 유형을 확인하여 재산으로 산정
	부채를 상환한 경우	● 수급(희망)자와 그 배우자의 부채로 산정된 범위내에서 부채 상환 금액만큼 인정하여 감소 처리
	본인소비분 확인	● 해당 사례에 요구되는 증빙서류를 제출하도록 한 뒤, 확인된 내용에 대해 기타(증여)재산에서 차감하여 직권 기입
부채	개인간 부채(사채)	● 법원의 판결문 또는 화해·조정조서에 따라 채무이행 대상인 대출금액을 확인하여 직권 기입
	임대보증금	● 주택 등 시가표준액의 50% 범위내에서 임대보증금을 부채로 인정하여 직권 기입
	대출금	● 자녀 등 타인을 위해 사용한 것으로 확인된 금액은 증여재산으로 산정하여 직권 기입

주 : 이와 관련한 구체적인 내용 및 생략된 내용(조합원 입주권, 분양권 등)은「2020년 기초연금 사업안내」(보건복지부, 2020)의 “CHAPTER Ⅳ. 소득조사”와 “CHAPTER Ⅴ. 재산조사”를 참조할 것.

자료 : 보건복지부(2020: 62-72)을 기초로 저자 작성

2. 확인조사 신규 유형 발굴 및 공적연금 통합 사후관리 운용

가. 문제점

현재 공단에서 수행하고 있는 수급자 확인조사는 중점관리대상 정기 확인조사와 지자체 담당자의 요청에 의한 수시확인조사를 수행되고 있다. 실제 수급권 변동에 영향을 미치는 요인 중 확인조사 대상으로 관리되지 않고 있는 변수들이 더 많은데 문제가 있다. 일례로 상술한 소득 및 재산 자료 중 담당 공무원이 수기로 직권 기입한 자료가 그 대상이다. 따라서 현재는 확인조사 대상이 아니지만 수급권 변동에 주요한 동인이 되는 정보를 확인조사 신규 유형으로 확대 적용할 필요가 있다.

또한, FGI에 참여한 공단 담당자들의 경험에서와 같이 공단에서 수행하고 있는 기초연금 수급자 사후관리 업무와 국민연금 수급자 사후관리 업무는 일부 중복되는 부분이 있다. 그리고 점차 기초연금과 국민연금을 모두 수급하는 동시 수급자 수가 증가하고 있어[106] 수급자 사후관리를 위한 확인조사의 대상자 중복 사례도 비례해서 증가할 것으로 전망 가능하다. 때문에 공단 업무 효율화의 관점에서 기초연금 수급자 및 국민연금 수급자 사후관리를 통합하여 운용하는 방안도 고려해볼 수 있다.

나. 개선 방향

여기에서는 수급권 변동 관리의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 목적으로 확인조사와 관련한 2가지 개선방안을 제시하고자 한다. 첫째는 소득·재산 항목별 직권자료를 확인조사 신규 유형으로 확대 적용하

106) 국민연금공단 내부자료에 따르면, 기초연금 수급자 중 국민연금을 동시에 수급하는 동시수급자의 비중은 기초연금 도입 당시(2014년 7월) 29.1%에서 2019년 12월 말 기준 40.1%로 증가하였다. 또한, 기초연금 수급자 중 동시수급자 비중은 국민연금 성숙과 함께 계속해서 증가할 것으로 전망된다.

는 방안이다. 상술한 “평가된 소득의 인정기간” 제도 도입을 전제로, 수급권 판정 과정에서 직권으로 기입한 소득 및 재산 정보에 대해 정해진 기간마다 확인 조사를 수행하고 변동 내역에 대한 행정 처리를 토대로 수급권 변동 관리를 하는 방안이다. 이때 확인조사 대상 명부는 후술할 기초연금 정보시스템을 통해 자동 생성 및 구축되어 공단 담당자에 의해 수행될 수 있다. 그리고 이때 주요 대상은 기초연금 수급자 뿐만 아니라 수급희망 이력관리 신청 대상자로 기초연금 수급권이 있거나 수급권을 획득할 개연성이 있는 자가 된다. 이를 통해 직권 자료에 의해 소득이 평가되어 수급권을 획득하지 못한 경우에도 확인조사 결과에 따라 수급권 획득이 가능해질 수 있는 부가 효과를 가진다.

둘째는 후술한 기초연금 정보시스템 구축을 전제로 수급자 사후관리 업무 중복 수행의 비효율성을 개선하기 위한 방안으로서 공적연금 통합 사후관리제도의 도입이다. 현재 공단에서 수행하고 있는 기초연금 수급권 사후조사의 중점관리 대상은 사실(이)혼 수급자, 거주불명등록 수급(희망)자, 타인계좌 입금 수급자, 배우자 부재여부, 외국국적 배우자, 고령수급자 등 6종으로 거주지 방문 등 현장 확인이 필수로 요구되는 업무이다. 따라서 공단 담당자는 확인조사 과정에서 수급자를 대면할 필요가 있는데, 이때 확인조사 내용이나 그 대상에 있어서 국민연금 수급자 확인조사와 일부 중복되는 내용이 발생한다. 예를 들어, 기초연금 수급자 확인조사와 중복 가능성이 높은 유사 대상은 고령수급자(80~84세 고령수급자), 건강보험자료(2년 이상 무진료자, 고위험 질병자료), 실종신고자, 주소지 상이자, 임의대리인계좌 수급자, 계좌불명자, 기초연금자료를 토대로 선정되는 재혼추정·부부상이·부재배우자, 소재불명자, 사실혼 배우자, 독거사자 청구자 등이 해당한다(국민연금공단 연금급여실, 2020).

이처럼 기초연금 수급자 사후관리 업무와 국민연금 수급자 사후관리 업무의 확인조사 대상군이 유사하다는 점은 두 업무가 상당 부분 중복

되어 수행되고 있음을 의미한다. 이러한 실태는 공단 담당자 FGI에서도 확인된다. 따라서 공단 차원에서의 업무 효율화 방안으로서 현재 독립적으로 시행되고 있는 기초연금 및 국민연금 수급자 확인조사를 공적연금 수급자 사후관리 제도로 통합 운영하는 방안을 검토해볼 수 있다. 그리고 후술한 기초연금 정보시스템과 향후 도입될 '국민연금 연금복지 통합플랫폼(2025년까지 구축 완료 예정)'과의 정보 연계를 토대로 확인조사 결과를 실제 기초연금 및 국민연금 수급자의 수급권 변동 관리에 반영함으로서 현행 수급권 변동 관리 체계를 효율화 할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 기초연금 정보시스템 구축 및 실질화

가. 문제점

현행 기초연금 제도는 지자체와 공단, 두 독립적인 관리주체에 의해 운용되고 있다. 그리고 수급권 변동 관리 역시 두 독립적인 기관에 의해 관련 행정 업무가 수행되고 있다. 이처럼 이원화되어 있는 거버넌스 구조는 각 주체가 유기적으로 연계되어 기능하지 않는 한 제도가 비효율적으로 운영될 뿐만 아니라 책임 역시 분산되는 문제를 가진다.

특히, 수급권 변동 관리를 위한 제도 운용 과정에서 이원화된 관리주체가 분절적으로 업무를 수행하고 있는 현행 체계 상 그 책임과 권한이 상대적으로 적은 공단 담당자 측면에서는 업무 수행에 제한이 더 큰 상황이다. 가령, 수급권 변동 관리 체계와 관련하여 해당 정보에 대한 접근 권한이 부재하다시피 한 공단 담당자들은 본인이 수행한 업무가 적절하게 처리 되었는지에 대해 확인 할 수 없는 구조이다. 이처럼 업무 정보에 대한 낮은 접근성은 FGI에서 확인한 바와 같이 공단 담당자의 업무 자유도를 낮추고, 업무 처리의 신속성을 저해하는 요인으로 작동하고 있다. 반면, 상대적으로 많은 권한과 책임이 부여되는 지자체

담당자의 경우에는 기초연금으로 인한 과중한 업무 부담으로 업무 진행에 있어서 상당한 어려움을 경험하고 있다. 따라서 공단 담당자의 업무 자유도와 독립성, 그리고 완결성을 제고하고, 지자체 담당자의 업무 부담을 완화하는 동시에 이원화된 관리체계의 분절성을 극복하기 위한 개선방안을 모색할 필요가 있다.

또한, 기초연금 수급권 변동 관리에 필요한 다양한 정보들이 산재되어 있는 상황에서 수동적인 수급권 변동 관리는 비체계적일 뿐만 아니라 업무 수행의 정확도를 낮추는 결과로 이어질 수 있다. 가령, 소득인정액을 구성하고 있는 변수들이 점차 복잡해지고 있을 뿐만 아니라 소득 구성이 다양해지고 있는 점을 고려하면 현행 체계에서는 수급권 변동 관리를 적시에 적확하게 하기 어려워질 위험이 크다. 이외에도 여러 기관에서 보유하고 있는 다양한 수급자의 정보는 수급권 변동 관리를 효율적이면서도 효과적으로 수행 하는데 있어 중요한 원천이지만 각각의 정보가 분산되어 있어 적절하게 활용하기 어려운 상황이다. 이에 수급권 변동 관리 제도를 보다 체계적으로 운용하기 위한 전제 조건으로서 필요한 정보를 하나의 전산망에서 접근할 수 있도록 할 필요가 있다.

나. 개선 방향

「기초연금법」 제26조(기초연금정보시스템의 구축·운영)은 “기초연금 관련 자료 또는 정보의 효율적 처리·관리를 위하여” 기초연금정보시스템을 구축·운영할 수 있도록 하고 있다. 이때 기초연금정보시스템의 목적은 「기초연금법 시행령」 제25조(기초연금정보시스템의 구축·운영) 제1항에 적시하고 있다. 그리고 기초연금 업무를 위탁받아 수행하고 있는 공단은 「기초연금법」 제27조(자료 및 정보의 수집 등)에 의거 수급권 변동 관리에 필요한 “서류, 자료 또는 정보를 처리할 수 있”다. 또한,

공단은「기초연금법 시행령」제27조(업무의 위탁) 제6항에 따라 기초연금정보시스템을 활용할 수 있는 권한을 가지고,「기초연금법 시행령」제25조(기초연금정보시스템의 구축·운영)의 제6항과 제7항, 제8항까지의 규정에 해당하는 업무를 수행하여야 한다. 이때, 별도의 기초연금 정보시스템을 구축·운영할 수도 있다.

하지만 현실에서는 지자체와 공단이 유기적으로 기초연금 업무를 수행할 수 있는 기반으로서의 기초연금 정보시스템이 구축되어 있지 않다. 그 결과 상술한 바와 같이 공단 담당자의 경우, 수행해야 하는 업무에 대한 정보 접근이 제한적으로 이루어지고 있으며, 지자체 담당자와 공단 담당자 간 업무 연계가 되지 않고 있는 실정이다. 따라서 기초연금 정보시스템을 구축하고 실질적으로 수급자 사후관리 업무에 활용하도록 함으로써 각 관리주체 실무담당자의 정보 접근성을 제고하고, 업무 연계 및 협조를 활성화할 수 있을 것으로 기대된다.

또한, 기초연금 정보시스템을 구축하는 과정에서 하나의 모범 사례로서 호주의 행정자료 연계제도를 검토해볼 수 있다. 전술한대로 정확하고 체계적인 수급권 변동관리 업무를 수행하기 위해서는 무엇보다 필요한 정보에 대한 접근성이 제고될 필요성이 크다. 하지만 기초연금 역시 수급권 변동 관리에 필요한 다양한 행정 자료들이 개별 기관에서 각기 관리하고 있다. 따라서 이들 정보를 하나의 전산망으로 연계하여 수급권 변동 관리 업무에 활용함으로써 업무 효율성 및 효과성을 제고할 수 있다. 물론, 이를 위해서는 앞서 제시한 공단 실무 담당자에 대한 사후관리 업무 권한 강화가 선행적으로 요구된다.

4. 기초연금 부적정 지급 실태 조사 수행

가. 문제점

지난 2019년 10월, 정부에서 발표한 “보조금 부정수급 관리 강화

방안"에 따르면 우리나라에서 보조금 부정 수급이 만연하고 있는 이유 중 한가지로 사전관리 인프라 및 제도가 미흡한 점을 제시하고 있다(관계부처합동, 2019.10.8.). 즉, 보조금 부정 수급이나 사업별 부정수급과 관련한 통계나 이력관리 등이 전산화되어 있지 않고 수기로 작성되는 등 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있다. 때문에 부정수급 실태나 사업별 부정수급 이력, 대표 유형 등 부정수급의 발생 원인을 분석하고 사전에 방지할 수 있는 통계가 부재한 상황이다.

이러한 실정은 기초연금 제도도 마찬가지이다. 특히, 기초연금 부적정 지급 사례의 발생 원인을 살펴보면(<표 Ⅱ-10> 참조), 부정수급 이외에도 행정 오류나 담당자 착오 등 수급자의 과실과 무관하게 다양한 경로를 통해 발생하고 있다. 또한 한국 사례 뿐만 아니라 영국 사례에서도 알 수 있듯이, 부적정 지급 중 다수는 신청 오류나 행정 오류 등 충분히 사전 대처가 가능한 영역에서 발생하고 있음을 알 수 있다. 이처럼 부정수급을 제외한 부적정 지급 사례의 경우 수급권 변동 관리 체계 개선을 통해 예방이 가능한 영역이라 할 수 있다. 하지만 가장 큰 함정은 각 발생 경로에서 기인하는 부적정 지급의 모집단을 알 수 없다는데 있다. 때문에 어떤 방식의 행정 개선이 부적정 지급을 적절히 관리하고, 최소화할 수 있는 방법인지에 대한 계획을 수립하는 것 또한 요원하다.

나. 개선 방향

<표 Ⅱ-10>에서 알 수 있듯이 지난 5년간 기초연금 부적정 지급 사유의 다수는 담당자 착오나 기타 등으로 그 원인을 명확히 하는데 제도적 한계가 있다. 가령, 실제 담당자 착오로 인한 부적정 지급이 명확하다면 기초연금의 부적정 지급은 순전히 급여 지급 과정에서의 담당 실무자 교육과 명확한 지침, 그리고 담당자의 재량을 최소화 또는 허용하

지 않는 방법이 최선의 방안이 될 수 있을 것이다. 그리고 부적정 지급을 유발한 담당자에게 그 책임을 전가하면 기초연금의 부적정 지급은 현저하게 줄어들 가능성이 높다. 만약, 담당자 착오나 기타로 그 사유가 기입된 부적정 지급 사례의 상당한 비중이 부정수급이었음에도 수급자의 피해를 최소화하기 위한 담당자의 의도적인 선택이라면 부적정 지급의 해결 방안 모색은 제도적인 차원에서 불가해한 영역이라 할 수 있다. 이는 FGI에 참여한 일부 실무 담당자들의 의견을 토대로 현실에서 발생 가능한 경우의 수이기도 하다.

이에 부적정 지급 발생의 원인을 통계적으로 파악함으로써 부적정 지급을 야기할 가능성이 가장 높은 원인과 영역을 분별해낼 필요가 있다. 또한 이 분석 결과를 근거로 제도 개선안을 모색할 때, 실효성 높은 해결 방안을 도출할 수 있다. 실제로 앞서 살펴본 해외사례, 영국, 호주, 미국 등 모든 국가에서도 매해 부적정 지급의 규모를 추정하고, 그 원인을 분석하기 위한 조사를 실시한다. 그리고 그 결과를 토대로 제도 운용의 성과를 평가하고 부적정 지급을 줄이기 위한 제도 개선안을 모색하는데 활용하고 있다. 이처럼 부적정 지급 실태를 확인하기 위한 조사는 수급권 변동 관리 체계를 개선하는데 있어 중요한 기초자료를 생성하는 작업이라 할 수 있다.

한편, 2019년 발표한 “보조금 부정수급 관리강화 방안”에 따르면 기초연금을 위시한 사회보장급여 사업 전체에 대하 매 3년마다 부정수급 발생 규모 및 유형, 사후관리 실태 등을 조사하는 ‘부정수급 실태조사’을 도입할 예정이다. 이 조사는 기초연금에 초점을 둔 조사가 아니기 때문에 그 조사 내용이나 영역이 기초연금 수급권 변동 관리 체계 개선에 적확하게 적용 가능하지 않을 수 있다. 따라서 기초연금에 초점을 맞춘 부적정 지급 실태 조사를 수행하고 이를 제도 개선에 반영할 필요성이 있다.

Ⅴ. 결론

수급권 변동 관리는 기존까지 추구한 기초연금의 제도 운용 방향성과 결을 달리한다. 기존까지는 목표 수급률 달성을 위해 제도를 운용해왔기 때문에 정책 기조가 수급률 향상에 초점이 맞춰져 있었다. 이에 반해 수급권 변동 관리는 여타의 상황 변화로 인해 수급권 변동 사유가 발생한 사례를 적시에 관리함으로써 제도의 내실을 다지고 수급자와 탈락자 간 형평성과 제도 신뢰도를 제고하는데 정책 기조를 두고 있다.

수급률 제고 노력과 수급권 변동 관리, 두 정책은 상반된 정책기조를 추구하는 것처럼 보일 수 있지만 실은 동시에 추진해야 하는 정책이라는 관점에서 접근해야 한다. 즉, 체계적인 수급권 변동 관리를 통해 정책적으로 적정한 수급자를 다수 발굴하여 수급률을 높이는 한편 부적정 지급 사례를 적시에 관리함으로써 제도 효율성을 담보 할 필요가 있는 것이다. 때문에 수급권 변동 관리 업무의 대상을 단순히 부적정 지급이나 부정 수급 사례로 한정하면 다양한 차원에서 발생 가능한 수급권 변동 사례를 고려하지 못하게 될 위험이 크다.

이에 수급권 변동 관리 개선 방안의 대상으로서 부적정 지급 또는 부정 수급 사례 자체에 초점을 맞추기 보다는 수급권 변동 관리 체계 전반을 다루었다. 그리고 그 과정에서 제시한 방안은 다음과 같다.

첫째, 법체계 측면에서는 법과 현실, 그리고 제도 특성 간 괴리로 인해 발생하는 문제를 해소하기 위해 부적정 지급 사례의 처리와 관련한 법 개정을 제안하였다. 기초연금은 그 목적이 수급자의 기본생활 보장에 있기 때문에 부정수급이 명확하지 않는 한, 수급자의 수급권을 최대한 보장할 필요가 있기 때문이다.

둘째, 기초연금 수급권 변동 관리 거버너스 구조 개선을 위해서는 단계적 개선 방안을 제시하였다. 먼저 단기적으로 관리주체 이원화가 갖는 특장점을 극대화하기 위하여 공단과 지자체 간 업무 연계 구조를

공식화·체계화할 필요를 강조하고 지자체 단위의 공식 협의체 운용을 제안하였다. 하지만 장기적으로는 수급권 변동 관리 절차 중 확인 조사 업무를 공단에서 전담하여 수행하는 방안을 제안하였다. 이를 위해서는 우선 수급권 변동 관리 절차를 단계별로 객관화하고, 각 단계에서 요구되는 행정 절차를 명확히 구조화함으로써 관리주체별 업무의 독립성과 완결성을 보장할 필요가 있다.

셋째, 실무 차원에서 수급권 변동 관리 행정을 개선하기 위한 방안으로서 소득 및 재산 인정기간 제도 도입과 수급자 확인조사 신규 유형 발굴 및 공적(국민-기초)연금 통합 사후관리, 기초연금 정보시스템 구축 및 실질화, 기초연금 부적정 지급 실태 조사 수행 등을 제안하였다.

이상의 조치를 통해 기초연금 수급권 변동 관리 체계 전반을 개선함과 동시에 제도 차원에서는 부적정 지급을 미연에 방지하여 제도 효율성을 높이고, 수급자 차원에서는 제도에 대한 신뢰도와 형평성을 제고할 수 있을 것으로 기대한다. 또한, 여기에서 제안한 정책 개선안을 보다 발전시키기 위해서는 관련된 후속 연구를 통해 정치한 개선 방안을 도출할 필요성이 있다.

이상의 논의를 정리하면 수급권 변동 관리 체계를 개선하는 작업의 목적은 부정 수급을 줄이기 보다는 부적정 지급 사례 발생을 미연에 방지하고 정확한 수급권 변동 관리가 이루어 지지 못함에 따른 수급자의 피해를 최소화 하는데 초점을 맞추어야 한다. 예컨대, 수급자의 고의에 의한 부정수급을 제도적으로 사전에 방지하는 것은 불가능하지만, 수급자 사후 관리를 위한 수급권 변동 관리 체계를 개선함으로써 부정 수급을 조기에 발굴하고 부적정 지급은 그 원인을 미연에 차단하자는 것이다. 궁극적으로, 미처 확인되지 않은 부적정 지급 사례를 발굴함으로써 단기적으로는 환수 결정 사례가 증가할 수 있으나 장기적으로는 수급권 변동 관리를 적시에 적확하게 수행함에 따라 부적정 지급과 수급권자의 피해를 최소화하기 위한 방안이라 하겠다.

참고문헌

Ⅰ. 서론

관계부처합동(2014.12.4.) 국고보조금 부정수급 종합대책.

관계부처합동(2018.1.11.) 보조금 부정수급 근절방안.

관계부처합동(2019.10.8.) 보조금 부정수급 관리 강화 방안.

국민권익위원회·한국정책학회(2016) 공공재정 부정수급 관리감독 강화를 위한 관련 데이터베이스 활용방안 연구.

권오성·강정석·김성근·박상철·민지혜·김미곤·여유진·선우덕·신현웅·김문길·정희선·길현종·허용창·신우경(2013) 복지사업 부정수급 근절방안 수립. 세종:경제·인문사회연구회.

김문길·김미곤·윤상용·유진영·오혜인(2015) 재정효율화를 위한 보건복지 부정수급 근절방안. 한국보건사회연구원.

김성숙(2009) 수급권 변동관리개선방안, 서울: 국민연금연구원.

김성숙·강성호(2006) 국민연금 수급자 관리체계 개선방안, 서울: 국민연금연구원.

보건복지부(2013.12.24.) “복지누수 원천차단 위해 범부처 나선다.”, 보도자료.

오윤섭·함영진·강지원·이세미·이규환·하현상·박종선·장호석·박상철(2016) 부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사각지대 모니터링 - 사회서비스 분야를 중심으로, 세종: 한국보건사회연구원.

이용하·최옥금·이상붕·한신실(2016) 노인기초보장제도의 관리운영방식에 관한 국제비교 연구, 전주: 국민연금연구원.

임완섭·오윤섭·김문길·황주희·윤여선·김명중·강지원·박형존·이규환(2017) 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링: 공공부조 제도(소득 보장)를 중심으로. 세

종: 한국보건사회연구원.
임완섭·황남희·정은희·이아영·정용문·윤여선·신봉하·안영·최은혜(2019) 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구 : 노인에 대한 공공부보 제도를 중심으로, 세종: 한국보건사회연구원.
정인영·유현경(2017) 국민연금 수급권 변동관리 효율화 방안 연구, 전주: 국민연금연구원.
최옥금·한신실(2018) 기초연금 관리운영 현황 분석 및 개선방안, 전주: 국민연금연구원.
최현수·임완섭·이서현. (2011) 복지급여 사후관리 체계구축 및 통합 운영방안 연구. 서울: 보건복지부·한국보건사회연구원.

Ⅱ. 기초연금 수급권 변동 관리 체계

감사연구원(2011), 미국·영국의 부적정지출 관리체계 비교, 「Executive Report」, 2011-02.
국민권익위원회·한국정책학회(2016), 「공공재정 부정수급 관리감독 강화를 위한 관련 데이터베이스 활용방안 연구」.
국민연금공단(2019), 「2019년 직무교재 기초연금」, 전주: 국민연금공단.
국민연금공단 기초연금실(2019), 「고령수급자 수급권확인 업무처리 매뉴얼」
국민연금공단 기초연금실(2020a), 「2020년 기초연금 실무편람」, 전주: 국민연금공단.
국민연금공단 기초연금실(2020b), 「2020년도 기초연금 확인조사 세부실행계획」.
권오성·강정석·김성근·박상철·민지혜·김미곤·여유진·선우덕·신현웅·김

문길·정희선·길현종·허용창·신우경(2013), 「복지사업 부정수급 근절방안 수립」, 경제・인문사회연구회.

김문길·김미곤·윤상용·유진영·오혜인(2015), 「재정효율화를 위한 보건복지 부정수급 근절방안」, 한국보건사회연구원.

김성숙(2009), 「수급권 변동관리개선방안」, 국민연금연구원.

김성숙·강성호(2006), 「국민연금 수급자 관리체계 개선방안」, 국민연금연구원.

김순양(2002), 일선 복지행정 전문 관료의 재량행위분석: 기초생활보장 수급자 선정과정을 중심으로, 「한국행정학보」, 36(2), 291-312.

박선미·추병주(2017), 사회보장정보시스템의 성과와 과제, 「한국재정학회 추계학술대회 자료집」.

보건복지부(2017), 「2017년 사회복지 통합업무 안내」, 세종: 보건복지부.

보건복지부(2019), 「기초연금 질의·응답 사례집」.

보건복지부(2020), 「2020년 기초연금 사업안내」, 세종: 보건복지부.

보건복지부(2020.6.1.), 「차세대 사회보장정보시스템 구축 추진현황 및 계획」.

이 오(2011), 미국·영국의 부적정지출 관리체계 비교, Executive Report, 2011(2).

이용하·최옥금·이상붕·한신실(2016), 「노인기초보장제도의 관리운영방식에 관한 국제비교 연구」, 국민연금연구원.

오윤섭·함영진·강지원·이세미·이규환·하현상·박종선·장호석·박상철(2016) 「부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사각지대 모니터링: 사회서비스 분야를 중심으로」, 세종: 한국보건사회연구원.

임완섭·오윤섭·김문길·황주희·윤여선·김명중·강지원·박형존·이규환(2017) 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링: 공공부조 제도(소득 보장)를 중심으로. 세

종: 한국보건사회연구원.

임완섭·황남희·정은희·이아영·정용문·윤여선·신봉하·안영·최은혜(2019) 「사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구: 노인에 대한 공공부조 제도를 중심으로」, 세종: 한국보건사회연구원.

정인영·유현경(2017), 「국민연금 수급권 변동관리 효율화 방안 연구」, 국민연금연구원.

최옥금·한신실(2018), 「기초연금 관리운영 현황 분석 및 개선방안」, 국민연금연구원.

최현수·임완섭·이서현(2011), 「복지급여 사후관리 체계구축 및 통합운영방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원

홍성대(2011), 복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 관제, 「입법과 정책」, 3(2), 127-149.

통계청(2019.3.28.), 「장래인구특별추계: 2017~2067년」.

한국개발연구원·한국정보화진흥원·동국대학교(2018) 「2018년도 예비타당성조사: 차세대 사회보장정보시스템 구축사업」.

D'Arcy, S.(2008), Is there ever an obligation to commit welfare fraud?, Journal of Value Enquiry, 42, 377-387.

Dean, H. & Melrose, M.(1997), Manageable Discord: Fraud and Resistance in the Social Security System, Social Policy & Administration, 31(2), 103-118.

DeParle, J.(2004),u Dream Deferred, Washington Monthly, 36(9), 20-26.

Edin, K. & Jencks, C.(1992), Reforming Welfare. in Jencks, Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Gilliom, J.(2001), Overseers of the Poor: Surveillance, Resistance,

and the Limits of Privacy, Chicago: University of Chicago Press.

Green, S. P.(2011), Just Deserts in Unjust Societies: A Case-specific Approach, In R. A. Duff and S. P. Green (eds). Philosophical Foundations of Criminal Law, Oxford: Oxford University Press, 352-376.

HMRC & DWP(2010), Tackling fraud and error in the benefit and tax credits systems. from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214334/tackling-fraud-and-error.pdf

Kleven, H. J., & Kopczuk, W.(2008), Transfer Program Complexity and the 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.

Marston, G. & Walsh. T.(2008), A case of misrepresentation: Social security fraud and the criminal justice system in Australia, Griffith Law Review, 17(1), 285 – 300.

McKeever, G.(1999), Fighting fraud: An evaluation of the government's social security fraud strategy, Journal of Social Welfare and Family Law, 21(4).

McKeever, G.(2009). Balancing Rights with Responsibilities: The Case of Social Security Fraud, Journal of Social Security Law, 16(3), 139 – 68.

McKeever, G.(2012), Social Citizenship and Social Security Fraud in

the UK and Australia, Social Policy & Administration, 46(4), 465-482.

Mosher, J. & Hermer, J.(2005), The Constitution of Social Assistance as Crime, Paper for the Law Commission of Ontario.

Prenzler, T.(2010a), Towards a Model Public Sector Integrity Commission. Australian Journal of Public Administration, 69(3), 251 – 262.

Prenzler, T.(2010b), Detecting and preventing welfare fraud. Trends & Issues in Crime and Criminal justice, 418, 1-6. from http://www.core.ac.uk/download/pdf/143901378.pdf

Prenzler, T.(2011), Welfare fraud in Australia: Dimensions and issues, Trends & Issues in Crime and Criminal Justice, Camberra: Australian Institute of Criminology.

Reeve, G.(2006), Human services administration: A more intelligent approach to reducing benefit fraud, Public Administration Today, Jan/Mar, 37-45.

Stolk, C.V., & Tesliuc, E.D.(2010), Toolkit on tackling error, fraud and corruption in social protection programs. from https://pdfs.semanticscholar.org/35a2/ff4e3cbfd33a23d0dbe85c79f7ba1fbd7c95.pdf?_ga=2.133374733.202300884.1585547770-1187802799.1585547770, 2020.3.30.

Walsh, T. & Marston, G.(2010), Benefit overpayment, welfare fraud and financial hardship in Australia, Journal of Social Security Law, 17(2), 100-125.

Webb, J.(2001), Prosecuting social security fraud: protecting the trust fund for present and future generations. High Tech and Investment Fraud, 49(6), 1-5.

Yaniv, G.(1997), Welfare Fraud and Welfare Stigma, Journal of Economic Psychology, 18, 435–451.
국가법령정보센터 홈페이지. http://www.law.go.kr/

Ⅳ. 해외 사례 검토

영국

성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람(2019) 「해외 주요국 연금 개혁 사례 및 시사점 연구」, 전주:국민연금연구원.
이용하·최옥금·이상붕·한신실(2016) 「노인기초보장제도의 관리운영 방식에 관한 국제비교 연구」, 전주: 국민연금연구원.
최옥금·한신실(2018) 「기초연금 관리운영 현황 분석 및 개선방안」, 전주: 국민연금연구원.
DWP(2019) Pension Credit Extra information, from www.gov.uk/pension-credit.
DWP(2020a) Chapter 77 - State Pension Credit conditions of entitlement, membership of the household and normal amount payable, from https://www.communities-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/communities/dmg-vol13-chapter-77.pdf(방문: 2020.7.27.)
DWP(2020b) PC10S - A detailed guide to Pension Credit for advisers and others(April 2020), from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/898908/pc10s-a-detailed-guide-to-pension-credit-for-advisers.pdf(방문: 2020.7.1.)
DWP(2020c) Fraud and Error in the Benefit System: Banckgrounnd information and methodology, from

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/888425/fraud-and-error-statistics-background-and-methodology-revised-29-may-2020.pdf (방문: 2020..7.21.)

DWP(2020d) Income-Related Benefits: Estimates of Take-up, from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/867973/income-related-benefits-estimates-of-take-up-2017-2018.pdf(방문: 2020.7.22.)

DWP(2020e) Fraud and Error in the Benefit System 2019/20, from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/888423/fraud-and-error-stats-release-2019-2020-estimates-revised-29-may-2020.pdf(방문: 2020.7.21.)

HMRC & DWP(2010) Tackling Fraud and Error in the Benefit and Tax Credits Systems.

Thurley, D.(2011) Pension Credit - background, from http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01439/SN01439.pdf(방문: 2020.7.12.)

연금크레딧(pension credit) 소개

https://www.gov.uk/pension-credit(방문 : 2020.7.11.)

통합크레딧(universal credit) 소개

https://www.gov.uk/universal-credit(방문: 2020.7.11.)

영국 연금법 2014

https://www.gov.uk/government/collections/pensions-bill(방문: 2020.7.14.)

영국 정부 급여 안내 홈페이지

https://www.gov.uk/government/publications/benefit-and-pension-r

ates-2020-to-2021/benefit-and-pension-rates-2020-to-2021#pension-credit(방문 : 2020.7.28.)
급여 부정(사기, Benefit fraud)
https://www.gov.uk/benefit-fraud(방문: 2020.7.7.)
급여 과다지급(Benefit overpayments)
https://www.gov.uk/benefit-overpay ments(방문: 2020.7.7.)
급여체계의 사기와 오류(Fraud and error in the benefit system)
https://www.gov.uk/government/collections/fraud-and-error-in-the-benefit-system(방문: 2020.7.7.)
이의 신청
https://www.gov.uk/mandatory-reconsideration(방문: 2020.7.9.)

호주

최옥금·한신실(2016) 「기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점」, 전주: 국민연금연구원.
AIHW(2018) Older Australia at a Glance. Cat. no. AGE 87. Canberra: AIHW. Viewed 01 August 2020, from https://www.aihw.gov.au/reports/older-people/older-australia-at-a-glance(방문: 2020.8.12.)
AIHW(2019) Income Support Payments for Older People, from https://www.aihw.gov.au/reports/australias-welfare/income-support-payments-for-older-people(방문: 2020.8.14.)
Austrailian Government(2017) Commonwealth Fraud Control Framework 2017, from https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/CommonwealthFraudControlFramework2017.PDF(방문: 2020.8.6.)

DSS(2019) Annual Report 2018-19.
Services Australia(2019) 2018-19 Annual Report.
DHS(2019) Program Protocol.
기초연금 자산조사(소득기준)
https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/topics/income-test-pensions/30406(방문: 2020.8.5.)
기초연금 자산조사(재산기준)
https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/age-pension/how-much-you-can-get/assets-test/assets#assetstestlimits(방문: 2020.8.5.)
센터링크 자료 연계 활동
https://www.servicesaustralia.gov.au/organisations/about-us/publications-and-resources/centrelink-data-matching-activities(방문: 2020.8.12.)
정부 행정 자료 연계 지침
https://www.oaic.gov.au/privacy/guidance-and-advice/guidelines-on-data-matching-in-australian-government-administration/#status-of-the-guidelines(방문: 2020.8.13.)

미국

정인영·유현경(2017), 『국민연금 수급권 변동관리 효율화 방안 연구』, 국민연금연구원.
최옥금·이은영(2019), 『기초연금 목표수급률 설정의 타당성 검토』, 국민연금연구원.
Social Security Adminstration(2019a), “Your Right To Question The Decision made On Your Claim" from

https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10058.pdf
Social Security Adminstration(2019b), "SSA's FY 2019 Agency Financial Report"
Social Security Adminstration(2020a), "Understanding Supplemental Security Income - 2020 Edition"
Social Security Adminstration(2020b), "A Guide to Supplemental Security Income(SSI) for Groups and Organizations"
Social Security Adminstration(2020c), "What you need to know when you get Supplemental Security Income(SSI)"
부적정 수급 정보법(IPIA: Improper payments Information Act) 설명
https://www.ssa.gov/legislation/legis_bulletin_111302.html(방문: 2020.8.19.)
부적정 수급 척결 및 환수법(IPERA: Improper Payments Elimination and Recovery Act) 설명
https://www.ssa.gov/legislation/legis_bulletin_072310.html(방문: 2020.8.19.)
미국 사회보장청 소개
https://www.ssa.gov/org/#:~:text=The%20Social%20Security%20Administration%20(SSA,is%20located%20in%20Baltimore%2C%20Maryland.(방문: 2020.8.19.)
소득-재산 관리 행정(SSI Wage Reporting)
https://www.ssa.gov/benefits/ssi/wage-reporting.html(방문: 2020.8.19.)

Ⅴ. 기초연금 수급권 변동관리 개선 방향

국민연금공단 연금급여실(2020.4.) 「수급자에 대한 확인조사 업무처리

매뉴얼」.
보건복지부(2020), 「2020년 사회보장급여 공통업무 안내」, 세종: 보건복지부.
문현경(2020), 영국의 2014년 연금개혁 및 시사점, 「연금이슈 & 동향분석」, 62, 1-7.
국가법령정보센터 홈페이지
http://www.law.go.kr/(방문 : 2020.8.24.)
대법원 판례(특례노령연금지급결정 직권취소 및 환수처분 취소 사건 [대법원 2017.3.30. 선고 중요판결]
https://www.scourt.go.kr/supreme/news/NewsViewAction2.work?seqnum=5609&gubun=4&searchOption=&searchWord=(방문: 2020.9.10.)
독일 사회법 제10권 제50조(국회법률전자도서관 외국법률번역 DB)
https://viewer.nanet.go.kr/view/sd;streamdocsId=72059193759448468;currentPage=1;certificationId=40479779-c72b-4065-80b4-0d30948beb32;searchWord=(방문
: 2020.9.10.)

정책보고서 2020-03
기초연금 수급권 변동의 관리 체계 개선 방안

2021년 4월 인쇄
2021년 4월 발행
발행인 : 김 용 진
편집인 : 이 용 하
발행처 : 국민연금공단 국민연금연구원
전북 전주시 덕진구 기지로 180(만성동)
TEL : 063-713-6774 FAX : 063-900-3250

ISBN