

# 사회보장급여 부정수급 관리 정책: 호주의 경험과 시사점\*

정 용 문\*\*

## 요약

사회보장급여 부정수급은 매우 논쟁적인 주제임에도 불구하고 이에 대한 사회적 논의와 연구는 그다지 활성화되어 있지 않다. 이 연구는 부정수급 관리 정책이 실효성 있게 그리고 사회적으로 수용되는 방식으로 추진되기 위해서 정책적으로 고려되어야 할 사항들을 모색하고자 한다. 이를 위해 호주의 부정수급 관리 정책의 경험을 이용한다. 부정수급 관리에 관한 오랜 정책 경험을 가진 호주 사례 검토는 한국의 부정수급 관리 정책의 반면교사로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 효율성을 불균형적으로 강조하는 접근법은 억압적 사회보장 행정을 조장하고, 진정한 욕구를 가진 이들을 사회보장 시스템에서 배제하는 오류를 발생시킬 가능성이 있다는 점은 호주의 부정수급 정책 경험이 제공하는 주요한 교훈이다. 또한, 본 연구 결과는 부정수급의 욕구를 유발하는 거시경제도적 요인들에 대한 대책이 부정수급 관리 정책에 포괄적으로 고려될 필요가 있음을 제안하고 있다.

**주요어:** 사회보장급여 부정수급, 억압적 사회보장행정, 욕구 기반 부정수급, 배제오류, 호주

\* 이 논문은 임완섭 외(2020) “2020년 사회보장급여 부정수급 실태조사(한국보건사회연구원)”에 수록된 내용의 일부를 재구성한 것임.

\*\* 경남대학교 사회복지학과 교수(ymjung@kyungnam.ac.kr)

## 1. 서론

사회보장급여 부정수급(이하 부정수급)은 논쟁의 여지가 많은 주제다. 부정수급은 사회복지 분야 종사자뿐만 아니라 일반 대중에게도 주요한 관심사가 되어 온 사회복지 관련 이슈 중의 하나다. 부정수급 사례나 정책은 언론을 포함한 대중매체에서 빈번하게 다루어지고 있다. 부정수급이 사회적 이슈로 부상한 데에는 사회보장지출의 확대가 거시적인 정책 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 사회보장제도의 확대는 사회보장지출 확대를 수반하고 있으며, 사회보장 지출의 확대는 부정수급 또는 부적정 지출 증가의 가능성을 내포하고 있다. 실제 국고보조금과 지방보조금을 포함한 사회복지지출은 지속적인 증가 추세에 있으며(관계부처합동, 2019), 비적격 대상자에게 부적절하게 제공되는 사회보장 지출 역시 2015년에 867억원, 2016년에 1,062억원, 그리고 2017년에 1,250억원으로 증가하는 추세에 있다(임완섭 et al., 2019).

부정수급은 수급자 또는 수급기관의 도덕적 해이를 넘어서서 사회보장제도에 대한 신뢰와 지속가능성을 훼손할 잠재력을 가지고 있다. 부정수급은 사회보장 예산이 정책목적에 반하는 방법으로 사용됨을 의미하며, 세금과 보험료를 주요 재원으로 하는 사회복지 예산이 부정한 방법으로 사용된다면 사회보장행정은 세금 및 보험료 납부자들로부터의 불신에 노출되게 된다(임완섭 et al., 2020). 이에 따라 정부는 2014년부터 범정부적 차원에서 부정수급 방지 대책을 수립·추진하여 부정수급에 대응해 오고 있으며(관계부처합동, 2014, 2018, 2019), 주무부처도 법적·제도적 대응책을 시행해오고 있다(보건복지부, 2017, 2022). 사회보장정보시스템을 도입하여 비적격자의 부적절한 수급을 적발하고, 유사·중복사업을 정비하는 등의 노력은 정부의 부정수급 대응의 노력의 결과로 이해될 수 있다.

사회보장제도의 효율적 운영 및 관리를 위해 부정수급 방지 대책은 필수적인 정책 개입으로 인정된다. 그런데 지금까지 정부가 추진해 온 부정수급 대책은 재정효율성을 최우선 목표로 설정하고 있다는 특징을 보여준다. 정부가 추진해 온 다수의 부정수급 대책들의 기본방향은 공통적으로 부정수급 개인과 기관에 대한 감시·감독·처벌 강화와 부정수급 통제를 위한 제도적 역량강화를 핵심내용으로 하고 있다(관계부처합동, 2014, 2019). 구체적인 정책수단으로는 부정수급 전담 태스크포스를 설립하고, 복지급여 담당공무원에게 부정수급에 대한 수사권을 부여하는 방안 등이 제시되고 있다.

일부에서는 이러한 부정수급 관리 정책이 수급자의 관점을 배제함으로써 수급자를 범죄화하거나 복지권을 침해할 소지가 있다는 우려를 표하고 있다(갈홍식, 2017; 빈곤사회연대, 2017). 이처럼 부정수급 정책은 매우 논쟁적일 수 있음에도 불구하고 부정수급에 대한 사회적 논의는 그다지 활성화되어 있지 않다. 이는 부정수급의 부당성과 근절의 필요성에 대해 사회적

공감대가 형성되어 있는 것에 기인하는 것으로 여겨진다. 부정수급에 대한 연구의 양과 주제의 범위도 매우 제한적인 것으로 평가된다. 지금까지 부정수급에 대한 연구는 부정수급 사례 및 유형 탐색과 부정수급 방지대책 수립을 지원하는 정책연구가 주를 이루고 있다(김문길, 김미곤, 윤상용, 유진영, 오혜인, 2015; 박능후 & 송미영, 2008; 임완섭, 2019; 임완섭 et al., 2017; 조현주 & 허선, 2010). 현행 부정수급 관리 정책이 부정수급의 복합적인 원인에 대한 효과적인 해결책을 제시하고 있는지, 다양한 정책 참여자들의 의견이 반영되고 있는지, 그리고 정책 개입의 사회경제적 효과를 적절하게 고려하고 있는지 등에 대해서는 연구관심이 부족한 것으로 여겨진다.

이 연구는 부정수급 관리 정책이 실효성 있게 그리고 사회적으로 수용되는 방식으로 추진되기 위해서 정책적으로 고려되어야 할 사항들을 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히 재정효율성과 도덕성에 기초하여 구성된 현행 부정수급 정책에 대한 대안적 접근법을 모색하는 데에 통찰을 제공하고자 한다. 이를 위해 호주의 부정수급 관리 정책의 경험을 이용하고자 한다. 후술하겠지만 호주는 부정수급 관리에 관한 한 한국에 비해 상대적으로 오랜 정책적 경험을 가지고 있다. 호주의 사회보장체계는 공공부조를 중심으로 구성되어 있다. 공공부조 제도는 적격한 대상자 선정과 정확한 급여수준의 결정을 위한 제도운영상의 과제를 안고 있으며, 이에 따라 부정수급 관리가 사회보장제도 운영의 주요한 구성요소가 된다(박능후 & 송미영, 2008). 실제로 사회보험보다는 공공부조의 기능이 강한 나라에서 부적정한 사회보장 지출이 높은 것으로 보고되고 있다(RAND Europe, 2006; van Stolk & Tesliuc, 2010). 이 때문에 호주의 부정수급 관리 정책은 한국을 비롯한 다른 나라의 벤치마킹의 대상이 되어 왔다(김상호, 2017; 임완섭 et al., 2017). 실제 현재 제안 및 시행되고 있는 한국의 부정수급 관리 프로그램은 호주의 정책 사례에서 이전된 부분이 있다. 국가간 정책교류나 정책학습은 정책수립 과정의 일부로 권장될 수 있지만 국내에 접목하는 과정에는 해당 국가의 정책 환경과 효과에 대한 종합적인 검토가 병행되어야 한다. 이 연구가 제시하는 호주의 정책 경험과 시행착오는 한국의 부정수급 관리 정책의 반면교사로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

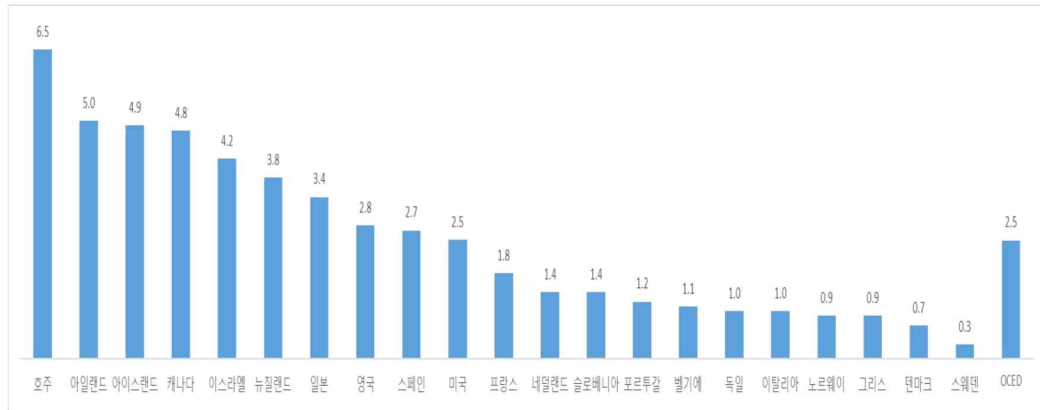
## 2. 호주의 부정수급 관리 정책 환경

### 1) 호주 부정수급의 제도적 환경

호주의 사회보장 체계는 공공부조식 접근을 특징으로 하며, 거의 모든 사회보장 급여 및 서

비스가 공공부조 방식으로 운영된다. 노령, 실업, 그리고 장애 등 많은 나라들에서 사회보험 방식으로 대처하는 주요 사회적 위험들을 호주는 공공부조로 대처하고 있다. 공공부조는 그 운영 방식의 특성상 일반조세(general revenue)를 재원으로 하고 있기 때문에, 급여 자격조건이 급여 대상자의 노동시장 기여(contributions)로부터 발생하지 않는다. 대신에 자산조사(means-tests)를 바탕으로 한 정액급여(flat-rate income support)가 일반적인 급여 형태다(여유진 & 정용문, 2011; 정용문, 2012). 고용주가 전액 재원을 부담하는 기업연금(Superannuation)이 사실상 유일한 비공공부조성 현금급여이며, 모든 현금급여 자격 판정에는 원칙적으로 소득 및 자산조사가 수반된다. 소득 및 자산조사 적용은 엄격하여 예외 규정은 극히 제한적이며, 장애 여부가 고려되는 급여에 자산조사가 면제되는 경우가 있다.

[그림 1] GDP 대비 자산조사에 기초한 공공지출 비중



%, 출처: (Whiteford, 2017)

사회보장 급여에 관한 국제통계는 호주의 자산조사 의존성을 뚜렷하게 보여준다. 국내총생산 대비 공공지출에서 자산조사에 기초한 급여가 차지하는 비중은 6.5%로서 다른 나라들과 눈에 띄는 차이를 보이고 있다(Whiteford, 2017). 자산조사에 기초한 강한 대상 표적성을 이유로 호주는 자유주의 사회보장체제로 분류되어 왔다.

호주 사회보장 급여 집행은 센터링크(Centrelink)의 책임하에 있다. 센터링크는 1997년 독립 기구로 설립되었다가, 2011년에 인적서비스부(Department of Human Services)<sup>1)</sup>로 통합되었다(Centrelink, 2011). 센터링크는 연방정부의 사회보장 관리 및 전달 업무를 한 곳에 집중하여 모든 서비스를 일괄제공하기 위한 소위 원스톱숍(one-stop-shop)으로서의 역할을 수행하고 있다. 모든 공공부조성 사회보장 급여는 센터링크를 통해 전달되며, 소득 및 자산조사를 통한

1) 2019년부터 부처 명칭이 '서비스부(Services Australia)'로 개명되어 운영 중이다(Services Australia, 2019).

사회보장 급여 자격 심사와 모니터링은 센터링크의 주요 기능 중의 하나다.

호주 사회보장 급여는 말 그대로 그물망 모양의 사회안전망(safety net)을 제공하고 있는 것으로 평가된다. 20여 개의 주요 사회보장 급여와 함께 55개의 보충급여가 각기 다른 사회보장 욕구에 대응하고 있다(Reference Group on Welfare Reform, 2015). 소득보장에 대한 권리가 노동시장에서의 기여에 의해 발생하지 않기 때문에 욕구가 있는 이는 누구나 소득보장 급여를 신청할 수 있는 자격이 부여된다(정용문, 2012). 소득보장 수급자 통계를 인구통계에 대비해보면, 전체 인구의 43%가 정부로부터 직접적인 현금급여를 받고 있으며, 저소득계층에게 주어지는 각종 감면 및 할인 카드(concession cards) 등 현금성 급여를 받는 이들까지 포함하면 소득보장 수급률은 72%에 달한다(Department of Social Services, 2022). 요약하자면 호주의 사회보장은 자산조사에 기초한 대상 표적적인 사회보장체계에도 불구하고, 보편적 대상 포괄성(universal coverage)을 지닌 체계다(여유진 & 정용문, 2011).

호주의 사회보장제도가 다양한 위험들에 대한 포괄적 보호를 제공한다는 장점이 있지만, 세분화된 급여체계는 개혁의 대상이 되기도 한다. 즉, 지나치게 급여의 종류가 많고, 유사 급여들 간의 복잡한 연계 등의 문제로 사회보장 급여체계 효율성 제고 방안이 논의되고 있는 상황이다(McClure, 2015). 세분화된 급여체계는 두 가지 측면에서 부정수급에 영향을 미칠 수 있다. 우선, 복지수요 측면에서 급여 갈아타기(moving between the payments)나 부정수급 기회 포착 등 수급자의 도덕적 해이 유인을 제공할 가능성이 있다. 다음으로 복지공급 측면에서 복잡한 급여체계는 급여 대상자 선정 및 관리의 행정적 어려움을 초래할 가능성이 있다. 실제 부정수급 현상은 수급자에 의한 제도 왜곡보다는 제도상의 허점이나 데이터 관리 상의 오류 등 부적절한 행정운영에 기인하는 사례가 훨씬 많은 것으로 보고되고 있다(Prenzler, 2016a).

## 2) 호주 부정수급 관리 정책의 역사적 전개

역사적인 관점에서 호주의 복지 부정수급 관리 정책은 1970년대 중반 이후 사회복지 프로그램 축소와 노동 규제의 완화, 이로 인한 복지에 대한 차별적 접근의 강화의 맥락 하에서 발전되어 왔다. 복지에 대한 자유로운 접근권에 대한 재검토와 '정직한 수급(payment integrity)'이 공공정책의 관심으로 부상했는데, 여기에는 다양한 거시정책적 요인들이 작용했다. 첫째는 복지 급여 자격의 지속적인 확대에 기인한 복지지출에 대한 부담이다. 둘째는 당시 석유파동으로 인한 전세계적 경제불황과 이로 인한 국가의 재정 자원의 축소다. 셋째는 정부의 고지출, 고세율 그리고 높은 국가채무에 대한 저항과 관련된 경제적 합리주의(economic rationalism)와 이용자 부담 철학(user pays philosophy)의 득세다(Prenzler, 2016a).

이러한 정책적 환경 속에서 사회보장 급여가 진정한(genuine) 수급자에게 전달되도록 보장하는 메커니즘 확립이 주요한 목표가 되었다. 이를 위해 사회보장 시스템의 근대화가 진행되었고, 새로운 사회보장 시스템은 수급 신청 시점에서 진정한 수급자를 선별해내고, 현행 수급자가 적법한 자격 요건을 유지하고 있는지에 대해 정밀하고 상시적인 모니터링 수행 능력 강화를 의미했다. 구체적인 부정수급 관리 정책은 실업급여에서 시작했다. 프레이저 보수당 정부(Fraser Government, 1975-1983) 하에서 실업급여 수급자들에 대한 엄격한 구직활동 점검과 데이터 매칭(data matching) 기법 등 복지 규정 준수 조치들이 강화되기 시작했다. 이후 하워드에 의해 1990년대 중반에 재집권한 보수당 정부(Howard Government, 1996-2007)는 부정수급과의 전쟁을 주요 정강으로 설정하고, 상호의무제(mutual obligation)에 기반한 복지통제 정책을 시행했다. 하워드 정부는 통제적이고 처벌적인 접근과 더불어 부정수급 예방과 조기 발견을 위한 새로운 기법들을 개발하고 강화했다(Prenzler, 2011).

부정수급 관리에 관한 한, 호주는 초당적인 합의를 이루고 있는 것으로 평가된다. 친복지적인 정당으로 간주되는 노동당의 집권기(Rudd & Gillard Governments, 2007~2013년)에도 부정수급에 대한 강경한 조치들은 별다른 변화없이 유지되어 왔다. 이후 집권한 보수당 정부(Abbot & Turnbull Governments, 2013~2018년)는 재정적자 해소를 지상의 목표로 설정하고, 사회보장 부정수급에 대한 단속을 통한 복지 재무관리를 재정 흑자 전환의 주요한 요소로 포함했다(Martin, 2016). 이어 집권한 모리슨 정부(Morrison Government, 2018~2022년)는 사회보장 부정수급의 범죄적 속성을 더욱 부각시키며, 부정수급 단속 전담반(Taskforce Integrity)의 권한을 더욱 강화하고, 디지털 과학수사실(Digital Forensics Laboratory)을 설립하는 등 경찰 기능과 정보기술을 결합하는 방식으로 부정수급 관리 체계를 재축하고 있다(Easton, 2019). 아래는 호주 인적서비스부 장관의 부정수급전담반 설립에 관한 의회 연설의 일부를 발췌한 것이다(Parliament of Australia, 2015).

(호주) 정부는 사회보장 시스템 보호를 위해 부정수급에 대한 매우 강경한 입장을 지속적으로 유지할 것이다. ... 부정수급자는 단지 정부의 돈을 훔치는 것이 아니라, 그들의 이웃 그리고 가장 도움이 필요한 이의 돈을 훔치는 것이다. 오늘 정부는 납세자의 돈이 진정으로 도움이 필요한 사람에게만 제공되도록 부정수급전담반 설립을 공표한다(Stuart Robert, 2015).

사회보장 프로그램 운영에 있어 효율성 원칙 강조는 부정수급에 대한 처벌적인 접근의 도입과 확산을 수반하고 있다. 사회보장 전달체계의 효율성 제고의 일환으로 구상되었던 센터링크가 설립된 이후, 현행 사회보장 전달체계에는 가상의 경찰(virtual police force)이 주둔하는 현상이 초래되고 있다. 사회보장 급여 데이터 분석가가 앞뒤가 맞지 않는 급여(payment discrepancies)를

탐지하고, 부정수급 조사관(fraud investigators)들이 현금 비즈니스를 통한 비공식적 수입 여부를 파악하고, 외주를 받은 민간 보안업체는 피의자들을 비밀 영상 감시(covert optical surveillance)를 하고 있다(Prenzler, 2012). 결과적으로 호주에서는 사회보장 행정과 복지치안(welfare policing) 간의 경계가 모호해지는 과정을 거치고 있다.

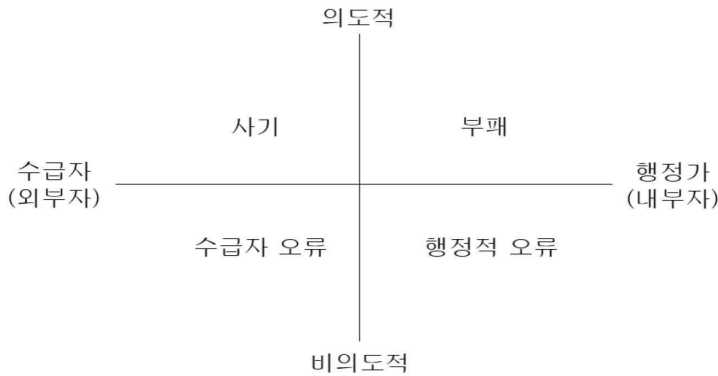
### 3. 호주의 부정수급 현황

#### 1) 부정수급의 개념

부정수급은 ‘부정확하게 수령 혹은 제공된 급여’로 대략적으로 정의할 수 있다. 부정확한 급여란 반드시 과대급여만을 의미하지는 않으나, 통상적으로 부적정 급여는 자격 이상으로 제공된 급여를 의미한다. 부정수급은 다양한 원인과 유형으로 관찰되기 때문에 각 유형들의 개념을 개별적으로 살펴보는 것이 타당할 것이다. 부정수급 유형화에 자주 거론되는 논의는 van Stolk & Tesliuc(2010)의 연구에서 발견된다. 이들은 의도성과 행위주체라는 두 가지 축을 이용하여 부정수급의 유형을 사기(fraud), 수급자 오류(customer error), 행정적 오류(official error), 그리고 부패(corruption) 등 네 가지로 유형화했다.

이 중 부패는 사회보장 행정 내부자의 의도적인 제도 왜곡으로서 수급자와는 직접적인 행위 관련이 없고, 수급자의 혜택에도 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 간주된다. 따라서, 수급자와의 직접적인 관련성을 고려한 부정수급은 다음 세 가지 유형을 포함한다(Bourn, 2008). 우선 사기로 명명되는 부정수급은 수급자가 자격요건을 (충분히) 갖추지 않은 상황에서 의도적으로 급여를 청구하는 경우다. 사기는 통상적인 혹은 혐의의 부정수급으로 분류될 수 있다(임완섭 et al., 2020). 부정수급은 비의도적인 이유로도 발생하는데, 수급자가 부정한 의도없이 부정확하거나, 완전하지 않거나, 혹은 부적절한 시점의 정보를 제공하여 그 결과로 부정확한 급여가 제공될 수 있는데, 이것을 수급자 오류(customer error)로 분류한다. 마지막으로 행정적인 오류(official error)는 행정기관에서 규정을 준수하지 않거나 수급자로부터 제공된 정보를 제대로 고려하지 못해 부정확한 급여가 제공된 경우를 의미한다.

[그림 2] 부정수급 유형



자료: van Stolk & Tesliuc, 2010

상기 부정수급 유형화는 개념적인 구분에 유용한 프레임워크를 제공하지만, 실제 그 경계는 뚜렷하게 구별되지 않는다. 특히, 사기와 실수를 가려내는 데에 있어 의도성(fraudulent intent)을 포착하기는 어렵다. 혐의의 개념으로 부정수급을 의도성이 분명한 사기로 한정한다 하더라도 그 의도성은 다양한 스펙트럼 속에 존재한다. 다시 말해, 부정수급은 욕심(greed)과 욕구(need)의 심리환경적 연속선 상에서 나타난 행위로 볼 수 있다(Tunley, 2011). 구체적으로 욕심에 의한 부정수급은 수급자의 목적의식적, 계획적, 그리고 체계화된 실행으로 볼 수 있으며, 욕구에 의한 부정수급은 심각한 경제적인 스트레스 상황에서 법적으로 허용가능할 것으로 간주되는 범위 내에서 규정을 준수하지 않은 행위다. 예를 들어, 빈곤선 주변의 소득을 가진 이가 작은 수입활동을 하면서 이를 철저히 신고하지 않은 경우가 욕구에 의한 부정수급에 해당할 수 있다. 이러한 미준수(non-compliance) 행위는 분명 부정수급에 해당하지만, 욕심과 욕구 사이에 큰 회색지대(grey area)를 창출하고 있다. 실제로 부정수급의 모호성은 법적인 판결 과정에서 논쟁의 대상이 되고 있다.

호주 법무부는 정부에 대한 일반적인 부정행위(fraud)를 ‘정직하지 않은 방법으로(dishonestly) 혜택을 획득하거나, 기망(deception) 혹은 다른 방법으로 정부에 손해를 초래하는 것’으로 정의하고 있다(Attorney-General’s Department, 2017). 부정행위는 의도성이 내포되어야 하며, 단순 실수나 의도성이 확인되지 않은 행위들은 규정 불이행(non-compliance)으로 간주하고 부정행위가 아님을 명시하고 있는 것이다. 부정행위는 행위 소재에 따라 정부 관료 혹은 서비스 계약자가 연루된 내적인(internal) 부정행위와 서비스 공급자, 클라이언트, 혹은 일반 대중이 범하는 외적인(external) 부정행위로 구분된다.

호주의 사회보장 부정수급에 대한 정의 역시 법무부의 부정행위에 대한 접근법을 따라 의도적 사



기 개념을 채택하고 있는 것으로 여겨진다. 호주범죄연구원(Australian Institute of Criminology)이 발행하는 범죄통계 연보에 의하면, 사회보장 부정수급을 '자격요건을 충족하지 못하는 개인이 사회보장 급여를 받기 위해 정부 기관에 허위의(false) 혹은 오도하는(misleading) 정보를 제공하거나, 관련된 정보를 누락하는(omitting) 행위'로 규정하고 있다(Lindley, Jorna, & Smith, 2012). 사회보장 부정수급에 대한 법적인 의미는 「사회보장행정법(Social Security (Administration) Act 1999)」 212 조부터 216조에 걸쳐 제시되어 있다. 「사회보장행정법」은 다음 다섯 가지가 사회보장 위법행위(offences)를 구성하는 것으로 규정하고 있다: ① 급여자격을 얻기 위해 자신의 곤궁(hardship)과 관련하여 허위 진술을 하는 것, ② 급여율에 영향을 미치기 위해 허위 진술을 하여 사회보장 담당 기구를 속이는 것, ③ 허위 문서를 제출하거나, 문서 진위여부를 신중하게 검토하지 않고(reckless) 문서를 제출하는 것, ④ 자격요건이 안되는 급여를 획득하는 것, ⑤ 신분사칭(impersonation)이나 사기적인 계약을 활용하여 급여를 획득하는 것(Federal Register of Legislation, 2013).

## 2) 부정수급 유형

호주 서비스부(Services Australia)는 사회보장 부정수급의 세 가지 유형을 예시적으로 보여주고 있다(Services Australia, 2020b). 첫 번째는 사회보장 급여 부정수급(welfare fraud)으로서 허위 신분 혹은 타인의 신분을 이용하여 급여를 신청하는 경우, 소득을 과소신고하는 등 허위 혹은 오도된 정보를 제공하는 경우, 자산 및 소득 정보를 제출하지 않는 경우, 가족관계를 제대로 신고하지 않는 경우(실제 부부가 동거하면서 별거 혹은 이혼으로 신고하는 경우), 돌봄 대상자의 사망 혹은 기타 사유로 더 이상 돌봄을 제공하지 않으면서 돌봄 급여를 계속 받는 경우, 거주요건을 충족하지 않은 경우(호주에 거주하지 않으면서 급여를 계속 받는 경우) 등이 이에 해당한다.

두 번째 유형은 아동지원제도 부정수급(child support fraud)이다. 아동지원제도는 이혼이나 별거 시에 아동의 경제적 보호를 목적으로 아동과 동거하지 않는 부모의 임금의 일정비율을 공제하여 이를 아동에게 이전하는 급여다. 아동과 동거하지 않는 부모는 고용주와 결탁(collusion)하여 본인의 임금을 과소보고할 가능성이 있다. 예를 들어, 고용주가 해당 피고용인 부모에게 현금을 임금으로 지급하고, 해당 부모는 실제 소득보다 작은 금액을 신고함으로써 아동지원금을 줄이는 경우다.

세 번째는 보건 관련 부정수급(health fraud)이다. 여기에는 본인이 이용하지 않은 의료서비스를 메디케어(Medicare)에 청구하는 경우, 타인의 메디케어 카드를 이용하여 의료서비스를 받는 경우, 유효하지 않은 의료할인카드(Healthcare Card)를 이용하는 경우, 그리고 의약품 할인

급여(Pharmaceutical Benefits Scheme)를 받기 위해 처방전을 위조하는 경우 등이 포함된다.

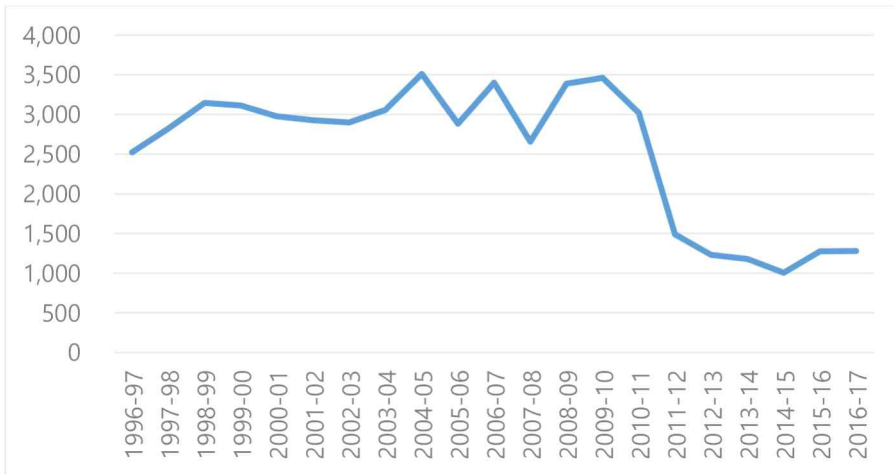
### 3) 부정수급 추세

호주의 사회보장 수급자 수는 지속적으로 증가하고 있다. 수급자 수의 증가는 대체로 인구 고령화와 연관이 있으며, 노령연금(Age Pension), 장애연금(Disability Support Pension) 그리고 돌봄 급여(Carer's Payment) 수급자의 증가가 전체 사회보장 급여 수급자 수의 증가를 견인하고 있다(Whiteford, 2017). 2021년 기준으로 대략 1천 6백만 명 이상이 사회보장 급여 수급자로 등록되어 있으며(Data.gov.au, 2022), 이는 전체 인구 대비 약 64%에 해당한다.

사회보장 수급자의 증가 추세와는 반대로 호주의 부정수급은 감소하는 추세에 있다. 2018-19년도에 부정수급 사례로 의심된 사례는 1,693,110건이었으며, 이 수치는 2019-20년에 898,574건, 그리고 2020-21년에 194,770로 감소했다(Services Australia, 2021). 최근의 급감은 COVID-19의 일시적인 영향이 작용한 것으로 보이지만, 호주의 부정수급은 추세적인 감소를 경험하고 있다. 검찰로 기소 의뢰된 부정수급자 수와 최종 부정수급 판결 건수 역시 지난 10년간 지속적으로 감소하는 추세에 있으며, 특히 2010년을 기점으로 그 수와 비율은 급속히 감소해왔다. 기소 건수는 약 80%까지 감소했으며, 부정수급 판결 건수도 대략 75%까지 감소하여 이전 시기와 극명한 대조를 보이고 있다(Prenzler, 2016b).

호주의 사회보장 부정수급이 현저히 감소한 데에는 몇 가지 법적 그리고 정책적 변화가 관여되어 있다. 우선 법적인 측면에서 2011년과 2013년에 두 개의 대법원 판결이 영향을 미쳤다. 이 판결은 소위 '누락 판결(omission cases)'로 명명되는데, 당시 상당수의 부정수급 기소는 수급자의 의도적인 부정정보라는 개인의 상황 변화를 센터링크에 신고하지 않은 채로 급여를 유지한 위법(offence) 사례가 많았다. 실제 센터링크의 부정수급 조사(investigation) 사례 중 92%는 비정기수입(casual earnings) 미신고, 임시고용 미신고, 그리고 배우자 소득 미신고 등 단순 신고 누락이 차지하고 있었다(Australian National Audit Office, 2010). 형사법상 부당한 경제적 이익을 획득하는 것이 위법이었으나, 개인 상황 변화 신고의무가 사회보장법에 명시되어 있지 않아 사기죄가 성립되지 않았다. 이를 계기로 사회보장법에서 개인상황변화 신고의무가 신설되었고, 동시에 부정수급 기소를 위해서는 센터링크가 증인진술서(witness statement) 등 충분한 증거를 구비하도록 규정함에 따라 신고누락 관련 기소건수가 감소한 것이다(Wilcock, 2018).

[그림 3] 사회보장 부정수급 기소 추세



자료: Wilcock, 2018

정책적인 측면에서도 중요한 변화가 수반되었는데, 2011년까지 센터링크는 사회보장 초과 지급분 회복에 관한 실적치를 운영했으며, 이에 따라 센터링크 조사원들은 일정 건수 이상을 기소하도록 요구되었다. 예를 들어, 2000-01년 센터링크의 핵심성과지표(Key Performance Indicators)에는 4,000 건수를 기소의뢰하여 708.8백만 호주달러(약 7천억원)를 회수한다는 목표가 명시되었으며, 이에 따라 조사원들은 1년에 최소 96개 사례를 조사하고, 최소 6개 사례를 기소의뢰하도록 요구되었다. 목표치를 달성하기 위해서 조금이라도 의심되는 사례는 기소 의뢰가 이루어졌던 것이다. 이런 불합리한 관례에 대한 개선 요구가 제기됨에 따라, 부정수급 관리는 심각하고 명백한 부정수급 사례에 집중하는 결과로 이어졌다 (Wilcock, 2018).

불합리한 양적 목표치의 제거와 함께 부정수급 정책의 전략과 방향에 근본적인 검토의 필요성이 제기되었다. 일단 기소 과정에 들어가면 개인은 심리적·재정적 스트레스뿐만 아니라 이후 고용기회의 제약 등 생활상의 심각한 불이익을 겪게 되므로, 법적 해결은 최후의 방법으로 채택되어야 한다는 주장이 타당성을 획득했다. 대안적인 접근으로서 센터링크의 예방(prevention)과 조기 감지(early detection) 기능을 강화하여, 법적 절차를 거치는 부정수급 사례를 감소시키는 방안들이 제안되었다(Legal Aid NSW, 2010). 이를 통해 기존의 부정수급에 대한 사후 처벌 중심의 대응에서 예방과 조기 개입을 강화하는 방향으로 정책적 변화가 일어났다.

부정수급 기소가 줄어든 것은 일단 긍정적인 현상으로 해석될 수 있다. 전반적으로 호주는 부정수급에 대해 예전에 비해 덜 처벌적인 접근을 하고 있는 것으로 평가된다. 또한, 예방 강화와 조기 개입 전략의 채택은 장기적으로 부정수급 기소율을 더욱 감소시킬 것으로 기대된다. 그러나, 이러한 정책적 변화가 호주 정부의 부정수급에 대한 근본적인 접근법의 변화로 단정할

수는 없다. 호주는 사회보장 위법행위에 대해 벌점 체계(demerit system)를 도입하여 경고나 일시적인 급여 정지 등의 급여 제재를 가하고 있어 통제적·처벌적인 접근법은 지속되고 있다(Henriques-Gomes, 2019). 또한, 부정수급에 대한 무관용 정책(zero tolerance)을 표방하고 있는 호주 정부가 부정수급 근절이라는 정책적 목표를 달성하기 위해 행정적인 혁신을 강구해야 한다는 주장도 존재한다(Prenzler, 2016b).

## 4. 호주의 부정수급 관리 체계

### 1) 법적 관리 체계

호주의 사회보장 부정수급을 직접적으로 관장하는 법은 「사회보장행정법(Social Security Administration) Act 1999」이다. 동법은 구체적인 부정수급 행위와 해당 행위에 대한 처벌을 규정하고 있다. 이에 의하면, 부정수급 행위에 대해 법원은 급여액 환수를 명령할 수 있으며, 최대 12개월 이하의 징역형을 선고할 수 있다.

전술한 대법원의 '신고누락' 판결에 따라 「사회보장행정법」은 2011년부터 개인 상황 보고의 무와 관련된 새로운 조항을 삽입했다. 동법 66조에 의하면, 수급자는 급여 자격과 급여 수준에 영향을 미칠 수 있는 개인적인 변화에 대해 변화 발생 후 14일 이내에 이를 서비스부(센터링크)에 보고해야 한다(Federal Register of Legislation, 2013). 보고 내용은 광범위하며, 구체적으로 다음 변동 사항들이 포함된다: 연락처, 은행계좌, 가족관계(부부, 별거, 이혼 등), 돌봄 관계, 근로지위, 학업, 성적체성, 거주형태(자가, 임대 등), 해외 출국, 일시불 수입, 배우자의 소득이나 자산 등.

「사회보장행정법」 위반은 형사법(The Criminal Code Act 1995)의 적용을 받을 수도 있다. 사회보장 부정수급 관련 위법 행위에 적용되는 형사법 위법에는 기만(deception)에 의해 소유물을 획득한 경우, 기만에 의해 재정적인 이익을 획득한 경우, 그리고 부정한(dishonest) 행위 및 이로 인해 타인의 손실을 초래한 경우 등이 포함된다. 벌칙은 위법의 정도에 따라 차등적이다. 기만에 의해 재정적 이익을 취한 부정 행위에 대해서는 최대 10년의 징역형이 부과될 수 있다(Federal Register of Legislation, 2019).

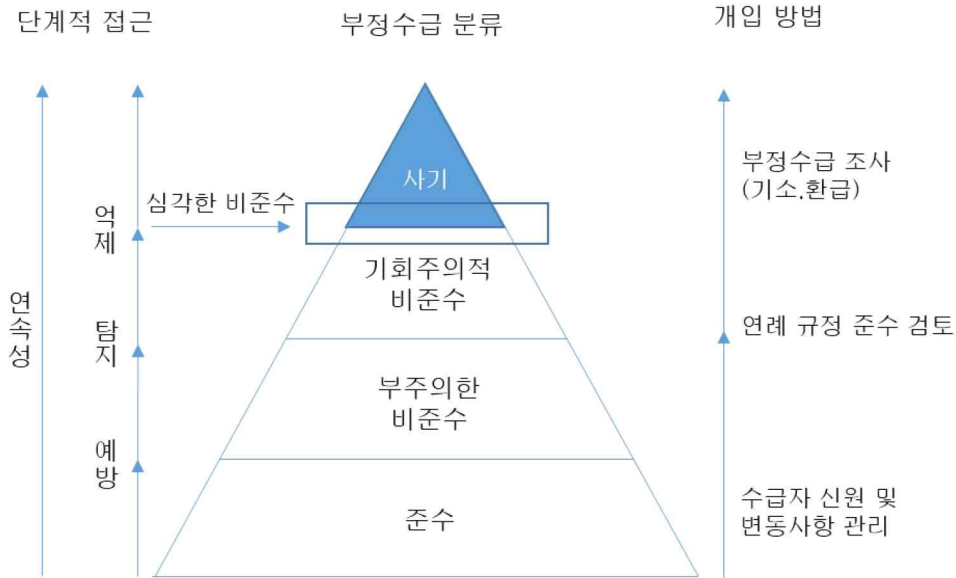
부정수급에 대한 법적 관리는 비단 사회보장 수급자의 위법행위 및 처벌 규정에 한정되지 않는 않는다. 호주 연방정부는 「재정관리 및 책임성법(Financial Management and Accountability Act 1997)」에 의해 부정통제계획(Fraud control plan)을 수립·운영하고 있다. 이는 사회보장 수

급을 넘어서서 책임성있는 행정 및 재무관리를 규정하는 포괄적인 법이다. 아울러 「공공기관 관리, 성과 및 책임성법(Public Governance, Performance and Accountability Act 2013)」은 모든 정부 부처가 공공 재원을 적절하게 사용하고 관리해야 할 의무에 대해 규정하고 있다. 위의 상위 법규들에 의거하여 호주 서비스부는 자체적인 부정통제계획(Fraud Control Plan)을 운영하고 있다. 이 계획에 따라, 서비스부의 모든 직원과 계약자들은 의무적으로 부정행위 훈련을 이수하고, 고객, 서비스 공급자, 직원과 계약자 등에 의한 모든 의심스러운 행위를 보고해야 한다. 특히, 부정수급 통제, 감지, 조사 활동을 담당하는 이는 특화된 훈련을 이수해야 한다. 이를 수행하지 않은 경우 「호주 공무원 행위규범(Australian Public Service Code of Conduct)」에 의한 제재를 받을 수 있다.

## 2) 행정적 관리 체계

1970년대 중반 복지국가 후퇴기에 정책적 관심사로 부상한 사회보장 부정수급 관리에 대해 행정적 체계를 통해 실질적인 개입이 이루어진 것은 1990년대 중반 이후이라고 볼 수 있다. 센터링크는 사회보장 행정의 효율적 운영을 기치로 설립되었으며, 이에 따라 부적정 지출 관리는 센터링크의 주요 기능으로 포함되었다. 센터링크의 부정수급 관리 정책은 ‘사회보장 부정수급 관리계획(Centrelink Fraud Control Plan 2008-10)’에 제시되어 있다. 이 계획은 부정수급에 대한 호주 정부의 전략과 접근법, 그리고 관리방안을 체계화하고 있다. 부정확한 급여나 사기 행위의 사전 예방(prevention), 부정확한 급여나 사기행위에 대한 탐지(detection), 그리고 예방과 탐지 기능이 제대로 작동하지 않았을 경우 사후 적절한 억제(deterrence) 등 세 가지 단계적 개입이 가능하도록 사회보장 시스템과 절차를 설계하기 위한 기본틀을 마련한 것이다(Centrelink, 2008).

[그림 4] 부정수급 관리 체계



자료: Australian National Audit Office, 2010

센터링크의 단계 접근법은 우선 대부분의 수급자들이 규정을 준수할 의향을 가지고 있다는 전제로부터 출발한다. 피라미드형 부정수급 모형에 의하면 상부로 이동할수록 부정수급의 의도성이 분명해진다. 중간단계의 의도성이 없거나 낮은 부정수급에 대해서는 탐지와 준수 강화 개입이 행해지며, 최상부의 소수 사기적 부정수급에 대해서는 규제준수 의향이 없는 것으로 간주하고, 억제를 위한 강압적 개입이 시행된다.

호주의 부정수급 관리는 ‘준수 프로그램(Compliance Program)’으로 명명된다. 준수 프로그램은 사회보장 부정수급을 예방, 감지 및 통제하는 업무를 통칭한다. 준수프로그램 업무를 담당하는 기구로 ‘부정수급전담반(Taskforce Integrity)’이 운영되고 있으며, 이 기구는 사회보장 급여 행정의 정확성 제고를 위한 전략 수립과 활동을 수행한다. 구체적으로 사회보장 수급자들이 센터링크에 정확한 정보를 신고하도록 교육하고, 비의도적으로 신고의무를 준수하지 않는 이들로 하여금 성실 신고 의무를 이행하도록 지원한다. 부정수급전담반의 실질적인 활동은 심각한 위법과 복지 사기 행위에 초점을 두고 있다. 부정수급전담반은 부정수급을 통해 사회보장 프로그램을 왜곡하는 이들을 표적화한다. 즉, 부정수급 위험도가 높은 지역을 식별하여 그 지역의 수급자들을 심층조사한다. 부정수급전담반은 비적정 지출 관리(debt management) 및 부정수급된 급여 회수(debt recovery)를 위한 핵심 역할을 담당하고 있으며, 범죄 행위에 대한 증거가 있을 경우 이를 검찰에 의뢰하는 기능을 수행한다. 부정수급전담반은 부정수급 회수하기

위한 다양한 법적 수단을 이용할 수 있는 권한을 가진다. 만약, 부정수급자가 급여 자격을 상실한 이후 급여를 상환하지 않을 경우에 이자를 부과하고, 부정수급분 회수를 외부 추심기관(external collection agents)에 의뢰하며, 출국금지명령(departure prohibition order)을 내릴 수 있다. 또한, 아동지원 규정을 어길 경우 임금 혹은 세금환급분을 차압(garnish)할 수도 있다(Services Australia, 2020c).

부정수급전담반은 다양한 정부 및 민간 기구들과 협력관계 하에서 운영되고 있다. 특히, 소득 정보와 개인 정보 열람 및 수집 활동, 그리고 법적 강제 활동을 위해 호주 연방 경찰청(Australian Federal Police)과 업무협약을 맺고 있다. 경찰청과의 협업은 부정수급의 의도성을 판정하고, 부정수급이 개인을 넘어서 조직적으로 이루어지는지 규명하는 능력을 강화하려는 목적을 가지고 있다. 이 외에도 수급자의 소득을 다루는 국세청(Australian Taxation Office)과 교육기술고용부(Department of Education, Skills and Employment), 그리고 수급자의 소득의 원천이 되는 민간기관들로부터의 정보를 활용한다. 또한 장애인 사회서비스 분야에 특화된 별도의 장애서비스 부정수급전담반(National Disability Insurance Scheme Fraud Taskforce)도 운영되고 있다(Services Australia, 2020a).

최근에는 온라인을 이용하거나 허위 신분(multiple identities)을 이용하는 등의 복잡한 사건이 증가함에 따라 디지털 과학수사(digital and financial forensic analysis)의 중요성이 증대하고 있다(Commonwealth Director of Public Prosecutions, 2020). 이에 따라 호주 정부는 과학수사실(Digital Forensics Laboratory)을 설립·운영하고 있다(Robert, 2019). 과학수사실은 부정수급전담반의 조사업무를 지원하는 기능을 수행하며, 개인의 부정수급보다는 조직적인 부정수급에 대한 대응에 초점을 맞추고 있다. 조직적인 부정수급은 주로 보육 및 장애인 사회서비스 분야 등 정부의 보조금이 지급되는 방식에서 발생하는 경향이 있다. 최근에는 사이버 범죄 기법을 도입한 전문적인 부정수급 행위가 포착됨에 따라 과학수사실의 기능을 확대하고 있다.

호주 정부는 부정수급 관리를 위한 인프라 개선사업도 병행하고 있다. ‘복지급여인프라 개선사업(Welfare Payment Infrastructure Transformation)’은 사회보장 전달체계의 근대화를 목적으로 진행되고 있다. 인프라 개선사업은 2015년부터 시행되어 오고 있으며, 총 5개 단계로 추진되어 2022년에 완료될 계획이다. 이 사업은 사회보장 행정에서 디지털 서비스 확대와 사회보장 급여의 자동화에 우선순위를 두고 있다. 즉, 센터링크의 업무 절차를 간소화하고, 정보통신기술을 적극적으로 활용하여 업무를 디지털화하여 사회보장업무의 유연성과 효율성을 제고하기 위한 사업들이 추진되고 있다. 복지급여 인프라 개선사업은 그 자체로서 부정수급 관리 사업이라 볼 수는 없으며, 수급자 대기시간을 줄이고, 업무 흐름을 개선하는 것이 표명화된 목표다. 그러나, 부정수급 탐지와 규제 준수 기능을 더욱 효율적으로 수행할 디지털 능력 강화도

사업의 인프라 개선사업의 주요한 요소로 설정되어 있다(Arthur, 2015; Services Australia, 2018). 실제로 과거에 비자동화된 방식으로 일년에 20,000건의 부정수급을 탐지한 반면, 자동화된 방식의 도입으로 일주일에 동일한 건수의 부정수급을 탐지하고 있다(Hickey, 2019; Senate Standing Committees on Community Affairs, 2017).

### 3) 부정수급 모니터링

호주 정부는 부정수급을 탐지하기 위해 다양한 방법을 이용한다. 우선 외부로부터의 제보는 공식 행정체계를 보완하는 민간 부정수급관리체제로 부정수급 감지의 주요 방법으로 활용되어 왔다. 제보는 부정수급 정보의 전통적인 원천으로서 기능하고 있지만, 실제 제보를 통해 부정수급으로 확인되는 사례는 0.1% 이하에 머물러 실효성이 높지는 않다(Reynolds, 2017).

외부로부터의 제보 이외에 복지부 내부 행정을 이용한 부정수급 감지는 두 가지 방법을 통해 이루어진다. 첫 번째는 무작위 샘플 서베이(random sample survey)로서 주요 급여 수급자들을 대상으로 특정 시점에 연락하여 수급자들의 현재 상황을 점검하고, 현재 자격요건과의 일치 여부를 검토한다. 서베이 방식은 수급자들의 진술에 의존한다는 점에서 객관적인 방식으로 점검될 필요가 있다.

두 번째는 데이터 매칭(data-matching)으로서 서베이 방식의 주관성을 보완한다. 이는 국세청이라는 제삼자의 개입으로 수행되며, 사실상 데이터 매칭은 호주의 부정수급 모니터링의 핵심 기제라고 볼 수 있다(Department of Human Services, 2019). 호주의 사회보장 급여 자격 및 수준은 일차적으로 소득 및 개인 상황(경제활동이나 가족구성 등)에 대한 수급자의 신고에 의해 결정되며, 신고소득의 정확성은 사후 다양한 소득 데이터와의 교차점검을 통해 검증된다. 호주는 「데이터 매칭 프로그램 법(Data-matching Program (Assistance and Tax) Act 1990)」에 근거하여 1991년에 데이터 매칭 기구(Data Matching Agency)를 설립했고, 여기에는 사회보장부(Department of Social Security, 센터링크의 전신)와 개인소득자료를 관리하는 국세청(Australian Tax Office)이 참여했다. 이후 사회보장 보훈급여를 담당하고 있는 보훈부(Department of Veterans' Affairs)가 참여했으며, 현재는 호주금융위원회(Australian Securities and Investments Commission), 교육기술고용부(Department of Education, Skills and Employment), 보건부(Department of Health), 그리고 이민부(Department of Home Affairs) 등 13개의 관련 정부기관들의 데이터 제공 협조 체제 하에 센터링크가 데이터 매칭프로그램에 대한 책임을 지고 있다(Services Australia, 2019).

데이터 매칭은 센터링크가 보유한 소득 신고자료와 국세청의 소득정보를 비교하여 불일치 여부를 파악하는 절차다. 초기 데이터 매칭 프로그램은 센터링크 직원이 수작업으로 두 가지 데이



터를 대조하고, 불일치 확인시에 수급자의 고용주에게 연락하여 원천징수명세서를 요구하는 방식이었으나, 2016부터 '온라인 준수 개입(Online Compliance Intervention, OCI)' 프로그램으로 변경되어 자동화된 방식으로 진행되고 있다(Senate Standing Committees on Community Affairs, 2017). 온라인 준수 개입은 데이터베이스를 활용한 부정수급 관리의 자동화를 의미한다.

자동화된 방식은 인적 개입의 최소화와 효율적인 모니터링을 가능하게 했다는 점 이외에 두 가지 중요한 변화를 내포하고 있다. 첫째, 소득정보 확인 책임소재가 센터링크로부터 수급자로 이동했다. 즉, 소득불일치가 확인되면 수급자에게 전화메세지나 편지의 형식으로 통지가 전달되며, 수급자는 본인이 직접 원천징수명세서를 확인하여 소득자료를 제출해야 한다. 둘째, 수급자의 소득 재확인 과정은 온라인으로 처리되며, 이 과정 역시 수급자가 직접 수행해야 한다. 호주정부는 최근 정부서비스에 개인 온라인 계좌를 설립하여 행정서비스를 온라인으로 처리하는 시스템을 구축했다(myGov.gov.au). 수급자는 센터링크 온라인 포털(Express Plus Centrelink)에 접속하여 근거자료를 제시해야 한다(Senate Standing Committees on Community Affairs, 2017). 온라인을 통해 소득 상황을 신고하는 이 절차는 부정수급 개입 절차에서만 이루어지는 것은 아니며, '소득 최신화 온라인 프로그램(Check and Update your Past Income)을 통해 급여에 영향을 미칠 수 있는 개인 상황의 변화들을 일상적으로 보고하도록 요구된다. 즉, 온라인 준수개입은 수급자가 부정수급 모니터링의 대상임과 동시에 자기 검증의 주체로서의 양가적인 지위를 부여받음을 의미한다.

## 5. 논의 및 시사점

### 1) 논쟁 및 개선사항

이상에서 논의된 호주의 사회보장급여 부정수급 관리 정책은 대략 다음과 같은 방향으로 추진되고 있다고 요약할 수 있다. 첫째, 행정 체계 측면에서 디지털 기술 활용을 강화함으로써 행정 효율성을 제고하고 있다. 또한 부정수급 관리 업무에 인적 개입의 여지를 최소화함으로써 공정성과 투명성을 강화하는 방향으로 진행되고 있다. 둘째, 부정수급 사례가 전반적으로 급감하고 있다. 특히 복지사기로 칭해지는 의도적 제도 왜곡 현상이 줄어들고, 이는 형사기소로 이어지는 심각한 부정수급의 감소로 이어지고 있다. 셋째, 과거의 부정수급에 대한 사후적처벌적 접근보다는 조기 개입 및 자발적 교정을 지원하는 예방적 접근이 강화되는 추세에 있다. 더불어 수급자 개인보다는 조직적인 부정수급에 정책의 관심이 이동하고 있는 점도 특기할 만한 점이다.

일견 호주의 부정수급 관리 정책은 조기접촉과 조기상환이라는 합리적인 방향성 하에 부정수급 감소라는 긍정적인 정책적 효과를 거두고 있는 것으로 평가된다. 그러나 정책 실행 과정 및 정책 참여자들 간의 상호작용에 대한 검토는 호주의 부정수급 정책이 제도적 불합리성과 억압적인 정책 실천의 면모를 포함하고 있음을 보여준다. 첫째, 소득 불일치 확인 과정 자체의 심각한 결함이다. 부정수급 탐지의 시발은 수급자가 신고한 소득과 국세청이 확보한 소득 간의 일치 여부다. 호주의 사회보장 급여는 2주 주기로(fortnightly) 지급되며, 급여율은 사전에 수급자가 신고한 소득에 기초하여 결정된다. 수급자의 소득은 일정하지 않을 수 있기 때문에 소득 상황에 변화가 있을 경우 변화 발생 후 27일 이내에 센터링크에 신고하도록 규정되어 있다(Services Australia, 2020d). 문제는 비교 준거가 되는 국세청 소득 자료는 2주일 단위가 아니라, 분기, 반기 혹은 연단위로 확보된다는 점이다. 따라서, 두 소득의 비교를 위해 국세청의 소득은 2주치로 환산되어야 하며, 이는 소득의 평균화(averaged income)를 수반한다. 즉, 실제 소득이 아닌 소득을 실제 소득의 준거로 이용하여 비교하기 때문에 두 소득 간의 불일치는 흔히 발생한다. 준수 프로그램 도입 초기에 센터링크는 이 사실에 대한 고려없이 곧장 수적 불일치에 근거하여 부정수급 회수 절차를 진행함에 따라 수급자와 지역사회로부터 심한 비난을 받았다. 현재에는 두 소득 간에 상당한 불일치(significant discrepancy)가 확인되어야만 부정수급 사례로 검토되고 있으나, 여전히 평균소득 이용의 타당성에 대해 논란이 있다. 더 나아가 실제 소득이 아닌 평균소득이 사회보장 급여의 자격을 결정하는 법적인 근거가 될 수 있는지 법적 공방이 벌어지고 있는 상황이다(Parliament of Australia, 2020).

둘째, 준수 프로그램은 절차상의 불공정(procedural unfairness)을 내포하고 있다. 수급자는 온라인 시스템을 이용하여 자신의 소득 상황의 변화를 유연하고 편리하게 최신화할 수 있으나, 이 과정은 오로지 수급자의 책임과 의무다. 중요한 점은 실제 소득 정보 최신화를 수행해야 하는 이들은 소득이 일정하지 않은 빈곤 계층일 가능성이 높다는 것이다. 이들은 대체로 취업과 실업을 빈번하게 오갈 가능성이 있으며, 소득의 변화를 항상 최신화하기 어려운 계층이다. 게다가 소득 최신화 과정은 급여명세서와 은행 잔고 증명서 등을 요구하고 있으며, 이 서류들에 대한 접근이 항상 용이한 것은 아니다.

셋째, 부정수급 회수 절차에 있는 수급자들은 권능상실(disempowerment)과 심각한 힘의 불균형(power imbalance)을 경험하고 있다(Senate Standing Committees on Community Affairs, 2017). 부정수급 결정에 대해 재검과 항소의 절차가 마련되어 있으나,<sup>2)</sup> 많은 수급자들은 이 절차

2) 센터링크의 환수 결정에 동의하지 않는 경우, 수급자는 센터링크의 재검관(Authorised Review Officer)에게 재검을 신청할 수 있다. 센터링크 재검관의 결정에도 동의하지 않는 경우에는 행정법원(Administrative Appeals Tribunal)에 제소할 수 있음(2015년부터 사회보장 항소심을 담당하던 사회보장법원(Social Security Rights Network)은 행정법원에 합병되어 운영되고 있다(Social Security Rights Network, 2017).

에 대한 인지도가 낮을뿐더러 인지하고 있다 하더라도 실제 이 절차를 활용하는 것은 쉽지 않다. 정부를 상대로 법적인 소송을 할 수 있는 시간적·경제적 여유와 법적 대리인에 대한 접근성이 있는 취약계층은 많지 않다.

넷째, 부정수급 행정의 위압적인 접근 방법은 수급자뿐만 아니라 시민단체들로부터의 비판의 대상이 되고 있다. 우선 준수 프로그램은 수급자들의 정신건강을 심각하게 훼손하고 있다는 비판을 받고 있다. 수급자는 부정수급 최초 통지를 받게 되면, 심각한 스트레스와 감정적인 격변을 경험하게 된다. 공포상태(state of fear) 경험은 수급자들의 경제적 곤궁을 악화시키고, 더욱 빈곤하게 만드는 효과로 귀결된다. 특히, 최근 센터링크는 경찰청과 협업을 통해 부정수급과 관련한 수급자와의 교신 문서에 경찰청의 로고를 병기하고 있다. 이는 수급자를 협박하는 효과를 가지며, 수급자들의 심리적 압박감을 가중시키고 있다(Australian Associated Press, 2017).

다섯째, 현행 온라인 준수프로그램과 데이터 매칭은 지나치게 제도의 효율적 운영에 경도되어 있다. 효율성 제고를 위한 인적 개입의 최소화는 비용 절감을 도모할 수는 있지만 사회보장 전달체계와 수급자 간의 건설적인 상호작용을 축소시킨다. 자동화된 부정수급 환급 절차는 인적 상호작용의 부재를 초래하여 ‘로봇 회수( robo-debt recovery)’ 프로그램으로 비하되고 있다. 이 절차는 실제 불일치 판독 정확도가 낮아 무고한 수급자를 부정수급 환수 절차로 소환했으나, 수급자는 이를 교정하기 위해 센터링크 직원과 접촉하는 것이 제한되어 심각한 행정 오류를 초래했다. 일부에서는 현행 데이터 매칭 프로그램 폐지 주장이 제기되고 있다(Carney, 2019; Towell, 2018).

여섯째, 준수 프로그램은 수급자를 사회보장의 권리 담지자로 보기 보다는 잠재적 피의자 신분으로 전락시킨다. 부정수급 문제에 대응하는 과정에서 센터링크는 금융정보분석원 등 재정 범죄를 다루는 정부 기관들과의 협업에 적극적이다. 실제 개인의 의도적인 부정수급 사례는 매우 드물지만 준수 프로그램은 사회보장 수급자들에게 범죄자 의식을 부과한다. 지역사회는 사회적 약자 보호라는 사회보장 체계의 근본적 역할에 대한 혼란과 신뢰 상실을 경험하고 있다(Sooriyakumaran, 2021).

## 2) 정책 제언

호주의 부정수급 관리 정책 경험은 한국의 부정수급 관리 정책이 참고할 만한 교훈을 제공해 주고 있다. 국가 간 정책학습은 정책형성 및 실행의 보편적인 과정으로서 국가들 간에 유사한 정책들이 발견되는 것은 흔한 현상이지만, 한국의 부정수급 관리 정책은 호주의 그것과 상

당히 유사한 경로를 밟고 있다. 최근 한국 정부에서 제시하고 있는 부정수급 관리 방안들은 호주에서 관찰되는 고위험 사업 집중 관리, 특별사법경찰 도입, 부정수급자 처벌 및 제재 강화, 그리고 적극적인 환수 조치 등의 처벌적·통제적인 특성을 강하게 드러내고 있다(관계부처합동, 2018, 2019). 부정수급 전담 태스크포스 설립·운영도 두 국가 간에 중첩되는 부분이다(보건복지부, 2017). 사회보장 정보시스템과 사법 및 금융 등 유관 기관들 간의 정보 연계 체계 구축을 통한 부정수급 관리 거버넌스 구축도 공통적인 부분이다(엄재성, 정지은, 임병인, 2021).

부정수급은 결코 정당화되거나 옹호될 수 없으며, 공정한 사회보장 행정 확립이 사회보장 체계의 신뢰와 지속성의 원천이 된다는 점에 대해서 이론을 찾기 어려울 것이다. 그러나 호주의 정책 경험은 효율성에 대한 지나친 강조와 부정수급에 대한 억압적인 접근이 어떤 사회적 위험들을 내포하고 있는지 보여준다. 특히 통제 일변도의 접근은 사회적으로 수용가능한 부정수급 해결책이 될 수 없으며 매우 섬세한 정책적 접근이 필요함을 시사한다. 즉, 부정수급이 발생하는 다양하고 복합적인 원인과 동기들, 그리고 수급자의 관점을 포용적으로 고려할 때 효과적인 정책 실행이 가능한 것이다.

부정수급을 도덕의 문제로만 구성하여, 개인이 자신의 욕심을 충족하기 위한 목적으로 사회보장 시스템으로부터 이익을 취하는 행위로 해석한다면 일면적이고 강압적인 접근만이 도출된다. 도덕적 해이 문제를 가진 개인의 범죄행위로 부정수급을 규정하는 접근법은 정부의 역할을 규율과 통제에 맞춘다. 처벌적 적대주의(punitive adversarialism)와 감시의 제도화(institutionalization of surveillance)를 지향하는 정책의 성과는 취약계층의 보호 정도보다는 납세자들의 돈을 절감할 수 있는 능력을 기준으로 평가된다(Headworth, 2021). 이 접근은 급여를 필요로 하는 이에게 급여가 지급되지 않는 배제오류(exclusion error)를 발생시키고(Cornia & Stewart, 1993; OECD, 2020), 진정한 욕구를 가진 이들을 사회보장 시스템에서 배제하는 결과로 이어질 가능성이 있다(Wilcock, 2014).

부정수급에 대한 대안적인 관점은 욕심보다는 욕구에 의해 동기화되는 부정수급에 관심을 가진다. 이 관점은 부정수급의 욕구를 초래하는 사회환경적 요인에 주목한다(Tunley, 2011). 부정수급에 대한 욕구는 충분하지 않은 소득과 사회보장 급여에 의해 발생한다. 호주의 경험에 의하면 부양아동이 있는 가구에서 부정수급 확률이 높게 나타나며(Prenzler, 2012, 2016a), 특히 한부모 가구는 다른 집단에 비해 더 큰 재정적인 압박 하에 부정수급 유인이 더 큰 것으로 보고되고 있다(Wilcock, 2014, 2016).

욕구에 의해 동기화되는 부정수급에 주목하는 관점은 거시적이고 제도적인 접근을 통해 대안을 모색한다. 무엇보다도 부정수급 관리 정책은 소득보장 급여의 보장성의 강화를 전제로 할 필요가 있다. 그렇지 않은 상황에서는 욕구에 의한 부정수급 유인은 해소되지 않기 때문이다(Tunley,

2011). 더불어 사회보장 급여 자격 및 급여수준 결정에 있어서 자산조사의 엄격성을 완화할 필요가 있으며(Headworth, 2021), 궁극적으로 ‘보장된 적정수준의 급여’가 자산조사 기반 급여를 대체한다면 부정수급 유인은 의미있게 감소할 것이다. 더 거시적으로는 욕구에 의해 동기화된 부정수급을 감소시키기 위해 적극적인 불평등 완화 정책이 병행되어야 한다. 왜냐하면, 불평등은 욕구 기반 부정수급을 유발하는 근본적인 원인 중의 하나이기 때문이다(Braithwaite, 2000).

급여의 보장성 강화와 함께 부정수급 관리의 대상은 욕심에 동기화된 제도 왜곡 행위에 집중될 필요가 있다(McKeever, 1999). 이는 부정수급의 개념을 명확히 하고 세분화하여 사용하는 정책담화(policy narrative) 전략과 관련된다. 즉, 과오에 의한 부정수급과 복지사기를 분명하게 구분하고, 기관조직에 의한 부정수급과 개인 수급자에 의한 부정수급 또한 구분함으로써 개인 수급자에 의한 복지사기 사례가 실제보다 과장되어 대중에게 오인되는 현상을 방지할 필요가 있다. 무엇보다도 이러한 신중하고 사려있는 정책은 부정수급 정책 수립자와 행정 주체, 수급자 및 옹호단체, 그리고 일반 사회구성원들 간의 사회적 대화를 전제로 한다는 점을 명심할 필요가 있다.

## ■ 참고문헌 ■

- 갈홍식. (2017). 부정수급 막겠다고 '복지 경찰' 만든다? '복지 권리 박살날 것'. Retrieved from <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=10928>
- 관계부처합동. (2014). 국고보조금 부정수급 종합대책. 관계부처합동.
- 관계부처합동. (2018). 보조금 부정수급 근절방안. 관계부처합동.
- 관계부처합동. (2019). 보조금 부정수급 관리 강화 방안. 관계부처합동.
- 김문길, 김미곤, 윤상용, 유진영, 오혜인. (2015). 재정효율화를 위한 보건복지 부정수급 근절방안. 한국보건사회연구원.
- 김상호. (2017). 사회보장급여 부정 수급 현황 및 관리 방안: 호주 사례를 중심으로. 글로벌사회정책브리프, 54, 1-4.
- 박능후, 송미영. (2008). 국민기초생활보장제도 수급자격 적격성 연구 -사각지대와 부정수급집단의 특성을 중심으로. 사회복지연구, 39, 287-314.
- 보건복지부. (2017). 「기초생활보장 적정급여 TF」 운영. 보건복지부.
- 보건복지부. (2022). 보건복지부소관 국고보조금 관리규정. 법제처 국가법령정보센터.
- 빈곤사회연대. (2017). 부정수급 단속의 칼날은 누구를 향하는가? 복지수급자를 범죄화하는 보건복지부를 규탄한다. 건강세상네트워크, 공익인권법재단 공감, 전국장애인차별철폐연대, 전국장애인부모연대, 빈곤사회연대.
- 엄재성, 정지운, 임병인. (2021). 사회보장정보시스템의 복지급여 부정수급차단 원리와 개선방안. 한국경제연구, 39(4).
- 여유진, 정용문. (2011). 호주 사회보장 체계 연구. 한국보건사회연구원.
- 임완섭. (2019). 복지 분야 사각지대와 부정수급에 대한 복지서비스 공급자의 인식 비교: 사각지대와 부정수급 발생 유형을 중심으로. 보건복지, 365, 1-12.
- 임완섭, 강지원, 고혜진, 김문길, 김태완, 안수란, . . . 황정하. (2020). 2020년 사회보장급여 부정수급 실태조사. 보건복지부. 한국보건사회연구원.
- 임완섭, 김태완, 김문길, 최현수, 함영진, 황도경, . . . 안영. (2019). 사회보장급여 부정수급 실태조사 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 임완섭, 오윤섭, 김문길, 황주희, 윤여선, 김명중, . . . 이규환. (2017). 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링. 한국보건사회연구원.
- 정용문. (2012). 공공부조. In 정기혜, 김용하, 이지현 (Eds.), 주요국의 사회보장제도. 호주편 (pp. 266-292): 한국보건사회연구원.
- 조현주, 허선. (2010). 국민기초생활보장제도의 부정수급에 관한 사례 연구. 사회과학연구, 16(1), 117-147.
- Arthur, D. (2015). Changes to welfare system compliance and ICT systems. In Budget Review 2015-16 (pp. 138-139): Parliament of Australia.
- Attorney-General's Department. (2017). Commonwealth Fraud Control Framework: Attorney-General's Department.
- Australian Associated Press. (2017). Centrelink accused of threatening people using letters with police logo. The Guardian. Retrieved from <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/aug/>

- 04/centrelink-accused-of-threatening-people-using-letters-with-police-logo
- Australian National Audit Office. (2010). Centrelink Fraud Investigations: Attorney-General's Department.
- Bourn, J. (2008). Progress in tackling benefit fraud: National Audit Office, Great Britain.
- Braithwaite, J. (2000). Regulation, Crime, Freedom: Routledge.
- Carney, T. (2019). Robo-debt illegality: The seven veils of failed guarantees of the rule of law? *Alternative Law Journal*, 44(1), 4-10.
- Centrelink. (2008). Centrelink Fraud Control Plan 2008-10: Centrelink.
- Centrelink. (2011). Centrelink Annual Report 2010-11: Centrelink.
- Commonwealth Director of Public Prosecutions. (2020). 2019-2020 Annual Report: Commonwealth Director of Public Prosecutions.
- Cornia, G. A., & Stewart, F. (1993). Two errors of targeting. *Journal of International Development*, 5(5), 459-496.
- Data.gov.au. (2022). DSS Payment Demographic Data. Retrieved from <https://data.gov.au/dataset/ds-dga-cff2ae8a-55e4-47db-a66d-e177fe0ac6a0/details>
- Department of Human Services. (2019). 90,000 Australians make the call to help stamp out welfare, Medicare and Child Support fraud: Department of Human Services.
- Department of Social Services. (2022). DSS Demographics June 2020. Retrieved from <https://data.gov.au/dataset/ds-dga-cff2ae8a-55e4-47db-a66d-e177fe0ac6a0/distribution/dist-dga-c91d7ee0-59e0-4fc9-92a9-066b840d1139/details?q>
- Easton, S. (2019). Human Services beefs up digital forensics and data-matching capabilities to target fraud. *The Mandarin*. Retrieved from <https://www.themandarin.com.au/113218-human-services-beefs-up-digital-forensics-and-data-matching-capabilities-to-target-fraud/>
- Federal Register of Legislation. (2013). Social Security (Administration) Act 1999: Federal Register of Legislation.
- Federal Register of Legislation. (2019). Criminal Code Act 1995: Federal Register of Legislation.
- Headworth, S. (2021). Policing Welfare: Punitive Adversarialism in Public Assistance: University of Chicago Press.
- Henriques-Gomes, L. (2019). Homeless Australians given financial penalties under Coalition's welfare regime. Retrieved from <https://www.theguardian.com/society/2019/jan/31/homeless-australians-given-financial-penalties-under-coalitions-welfare-regime>
- Hickey, S. (2019). Centrelink's Flawed Robo-Debt System is Killing Our Most Vulnerable. Retrieved from <https://www.sydneycriminallawyers.com.au/blog/centrelinks-flawed-robo-debt-system-is-killing-our-most-vulnerable/>
- Legal Aid NSW. (2010). Early intervention and diversion as an alternative to social security prosecution: Legal Aid NSW.
- Lindley, J., Jorna, P., & Smith, R. G. (2012). Fraud against the Commonwealth 2009-10 annual report to government: Australian Institute of Criminology.
- Martin, S. (2016). Welfare debt squad hunts for \$4bn in over-payments. *The Australian*. Retrieved from <https://www.theaustralian.com.au/nation/politics/welfare-debt-squad-hunts-for-4bn-in->

overpayments/news-story/e19c5b0d4a39aa07364a41269fdc11c9

- McClure, P. (2015). A New System for Better Employment and Social Outcomes - Interim Report of the Reference Group on Welfare Reform to the Minister for Social Services: Department of Social Services.
- McKeever, G. (1999). Detecting, Prosecuting and Punishing Benefit Fraud: The Social Security Administration (Fraud) Act 1997. *The Modern Law Review*, 62(2), 262-270.
- OECD. (2020). Safeguarding COVID-19 Social Benefit Programmes from Fraud and Error: OECD.
- Parliament of Australia. (2015). Welfare Fraud. Retrieved from <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;db=CHAMBER;id=chamber%2Fhansardr%2F83163a85-c413-4318-b2e3-8cd22553fd24%2F0100;query=Id%3A%22chamber%2Fhansardr%2F83163a85-c413-4318-b2e3-8cd22553fd24%2F0143%22>
- Parliament of Australia. (2020). Centrelink's compliance program. Retrieved from [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/Community\\_Affairs/Centrelinkcompliance/Second\\_Interim\\_Report](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Community_Affairs/Centrelinkcompliance/Second_Interim_Report)
- Prenzler, T. (2011). Welfare fraud in Australia: Dimensions and issues: Australian Institute of Criminology.
- Prenzler, T. (2012). Responding to welfare fraud: The Australian experience: Australian Institute of Criminology.
- Prenzler, T. (2016a). Reducing welfare fraud: An Australian case study. *Security Journal*, 30(2), 569-584.
- Prenzler, T. (2016b). Welfare fraud prevention in Australia: A follow-up study. *Crime Prevention and Community Safety*, 18(3), 187-203.
- RAND Europe. (2006). International benchmark of fraud and error in social security systems: National Audit Office, UK.
- Reference Group on Welfare Reform. (2015). A New System for Better Employment and Social Outcomes: Department of Social Services.
- Reynolds, E. (2017). Nation of dobbers: What's wrong with Aussies spying on their neighbours. *News.com.au*. Retrieved from <https://www.news.com.au/finance/money/tax/nation-of-dobbers-whats-wrong-with-aussies-spying-on-their-neighbours/news-story/d0b032c3ca70887bc2a244c6c69f8b4a>
- Robert, S. (2019). Media release: New Digital Forensics Lab launched in Brisbane to tackle organised crime and serious fraud in welfare: Services Australia.
- Senate Standing Committees on Community Affairs. (2017). Design, scope, cost-benefit analysis, contracts awarded and implementation associated with the Better Management of the Social Welfare System initiative: Parliamentary of Australia.
- Services Australia. (2018). Services Australia Annual Report 2017-18: Services Australia.
- Services Australia. (2019). Services Australia Annual Report 2018-19: Services Australia.
- Services Australia. (2020a). Compliance program. Retrieved from <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/subjects/compliance-program>
- Services Australia. (2020b). Reporting fraud. Retrieved from <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/contact-us/reporting-fraud#welfarefraud>
- Services Australia. (2020c). Taskforce Integrity. Retrieved from <https://www.servicesaustralia.gov.au/>



organisations/about-us/taskforce-integrity

Services Australia. (2020d). When to report your income to Centrelink. Retrieved from <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/topics/when-report-your-income-centrelink/53206>

Services Australia. (2021). Services Australia Annual Report 2020–2021: Services Australia.

Social Security Rights Network. (2017). Social Security Appeals Tribunal merges with the Administrative Appeals Tribunal. Retrieved from <http://www.nssrn.org.au/social-security-rights-review/social-security-appeals-tribunal-merges-with-the-administrative-appeals-tribunal/>

Sooriyakumaran, D. (2021). Resisting robo-governance. Retrieved from <https://probonoaustralia.com.au/news/2021/07/resisting-robo-governance/>

Towell, N. (2018). Robo-debt: Centrelink workers threatened with prosecution as bosses try to stem the leaks. *The Canberra Times*. Retrieved from <https://www.canberratimes.com.au/story/6037471/robo-debt-centrelink-workers-threatened-with-prosecution-as-bosses-try-to-stem-the-leaks/>

Tunley, M. (2011). Need, greed or opportunity? An examination of who commits benefit fraud and why they do it. *Security Journal*, 24(4), 302-319.

van Stolk, C., & Tesliuc, E. D. (2010). Toolkit on Tackling Error, Fraud and Corruption in Social Protection Programs: The World Bank.

Whiteford, P. (2017). Social security and welfare spending in Australia: Assessing long-term trends: Australian National University.

Wilcock, S. (2014). Official Discourses of the Australian 'Welfare Cheat'. *Current Issues in Criminal Justice*, 26(2), 177-194.

Wilcock, S. (2016). Policing Welfare: Risk, Gender and Criminality. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 5(1), 113-130.

Wilcock, S. (2018). Why prosecutions for welfare fraud have declined in Australia. *The Conversation*.

◀ Abstract ▶

## Policy Considerations for Managing Welfare Misappropriation: Lessons from the Australian Experience

Yong Moon Jung\*

While welfare misappropriation is a controversial topic, there has been lack of active social discussion and research on that issue. This study explores policy considerations for effective and socially-acceptable welfare misappropriation management. To this end, this study uses Australian policy experience. Australia has long been engaged in welfare misappropriation management, and the review of its policy experience was expected to present valuable lessons for Korean social security administration. One of the main lessons from the Australian experiences was that the imbalanced emphasis on efficiency might cause oppressive social security administration, and thus result in exclusion of genuine recipients from the social security system. The findings of this study further suggest that policy efforts to prevent needs-motivated welfare fraud should be made by comprehensively considering macro institutional causes of welfare misappropriation.

**Keywords:** welfare misappropriation, oppressive social security administration, needs-motivated welfare fraud, exclusion error, Australia

◆ 2022. 7. 5. 접수 / 2022. 8. 15. 1차수정 / 2022. 8. 30. 게재확정

---

\* Professor, Department of Social Welfare, Kyungnam University (ymjung@kyungnam.ac.kr)