

노인장기요양보험 부정수급의 행정형벌 적용의 절차상 한계와 그 개선방안

- 행위자 기반 모형을 중심으로 -

Limitations of administrative punishment application on the Benefit illicit of
Long-term care insurance and the improvements
- Focusing on Agent-Based Model -

정 우 철(Jeong, Woo Cheol)*

ABSTRACT

Problems for the benefit illicit of long-term care insurance are must be solved in order to secure fairness and financial stability. In August 2013, the government which recognized the problem established Article 67(punishment) on Act of long-term care insurance. Nevertheless, reporting about punishments are nonexistent owing to the procedure limitations of Administrative investigation Basic Law and Whistle-blower Protection Act.

This study identified the characteristics of the benefit illicit through previous studies and looked at the limitations of administrative investigation and reporting procedure. the benefit illicit of long-term care insurance are that recipients are given to exaggerated grades through deceit. And it is difficult to obtain evidence on the characteristics, since made in the private space. But Administrative investigation Basic Law and Whistle-blower Protection Act do not reflect this characteristics at all. For this reason, the effectiveness of the law is dropped, and the benefit illicit is hard to control.

For the effective control, it is necessary that the object like the benefit illicit should put exception on Administrative investigation Basic Law firstly. Secondly, create a foundation to eliminate the fear of public reporting, and have a social consensus invigoratingly to be enabled public reporting by expanding the reward. Thirdly, administrative agencies make a variety of efforts to expand citizenship for preventing the benefit illicit.

Key words: Long-term care insurance, Benefit illicit, Administrative punishment, Administrative investigation Basic Law, Whistle-blower Protection Act

* 노인장기요양보험 담당직원, 한국보건복지인력개발원 외래교수, 고려대 보건정책관리학과 박사수료

I. 서론

우리나라의 만 65세 이상 인구는 약 657만 명으로 전체 인구의 13%를 넘어섰고, 다섯 가구 중 하나는 고령자 가구가 되었다(통계청, 2015). 고령자가 늘어남에 따라 신체기능 약화 및 인지저하 등 건강문제가 함께 대두되고 있다. 상태가 악화되면 기본적으로 보호자 관리 하에 있어야 하지만, 10년 전과 비교해 부양에 대한 책임을 지지 않으려 하는 비중이 지속적으로 늘어나고 있다(이준범 기자, 2016).¹⁾ 국가는 이러한 시대상을 반영하여 2008년 7월 노인장기요양보험을 도입하였고, 해당 제도는 등급을 받은 노인에게 재가 또는 시설서비스를 제공하는 것이다.²⁾ 이러한 노인장기요양보험 제도는 4대 보험과 더불어 노후의 삶을 보장하는 노인복지제도의 근간이 되고 있다(정우철 & 우창빈, 2015).

노인장기요양보험이 시행된 후 지속적으로 수급자는 확대되었고, 제도의 양적확대는 성공적으로 이루어졌다. 하지만 이와 함께 부정수급도 계속적으로 증가하고 있는 실정이다. 최근 5년간 노인장기요양시설 평가등급별 부정수급액 현황분석을 보면, 지난 4년 동안 잘못 지급된 장기요양시설 부정수급액이 2011년 11억 8,000만 원에서 2015년 105억 원으로 8.9배나 증가했다(이슬기 기자, 2016). 사후적으로 적발되지 않은 과장(거짓)진술 등급자 등을 포함한다면, 그 부정수급액은 상상을 초월할 것이다.

이러한 부정수급을 효과적으로 통제하기 위해서는 수급자 및 서비스 공급자에 대한 행정기관의 적극적인 관리감독이 필요하고, 위반행위에 대한 확실한 제재가 뒤따라야 한다(김성은, 2013). 만약 절차상 또는 입증 문제 등으로 제재의 확실성이 담보되지 않는다면, 부정수급을 통제하는 것은 더욱 어렵게 될 것이다(정우철, 2015). 하지만 노인장기요양보험법의 행정형벌을 적용하는 데 다양한 한계가 존재함으로써 강력한 처벌을 하는 것은 요원하며, 이 중에서도 부정수급에 대한 행정조사 및 공익신고의 어려움이 가장 큰 걸림돌이라고 할 수 있다. 이러한 이유에서 거짓 또는 과장진술에 대한 형사처벌은 지금까지 단 한 건도 없으며, 이러한 상황이 부정수급을 일삼는 자들에게는 불법을 저지를 좋은 환경을 제공해 준다.

부정수급은 단순히 그 한 사람에게 보험료가 나가는 문제로 끝나는 것이 아니라 수급질서를 교란하고, 노인장기요양보험의 공정성을 저해하는 등 다양한 사회적 문제를 파생시킨다. 이러한 문제를 적절하게 통제하고자 본 연구에서는 행정형벌 적용 시 큰 걸림돌로 작용하는 행정조사(행정조사기본법) 및 공익신고(공익신고자 보호법)의 절차적 한계에 대하여 검토하고, 그 개선방안을 제시해보고자 한다.

1) 10년 전에는 67%가 부모 부양은 가족이 해야 한다고 생각했지만, 2014년엔 34%만 그렇게 응답했음. 스스로 해결해야 한다는 비중이 크게 늘어남.

2) 재가서비스는 요양보호사가 수급자의 집을 직접 방문하여 일정 시간 동안 케어 해주는 것을 말하며, 시설서비스는 수급자가 시설에 입소하여 24시간 케어 받는 것을 말한다.

II. 노인장기요양보험 부정수급의 특성 및 그 연구분석틀

1. 노인장기요양보험 부정수급의 특성: 질적 메타분석을 중심으로

노인장기요양보험 부정수급에 대한 연구가 많지 않기 때문에 국민기초생활보장제도 등 다른 영역의 부정수급 연구들을 참고할 것이며, 특히 질적 메타분석을 통해 노인장기요양보험 부정수급의 특성을 제시하고자 한다.

메타분석은 개별연구들에 대한 자료수집과 통계적 처리를 통해 그 결과들을 종합 및 분석하는 데 그 목적이 있다. 다시 말해, ‘분석의 분석(analysis of analysis)’이라고 말할 수 있는 것이다(Glass, 1977). 메타분석을 통해 효과의 크기와 다른 중재(mediator) 변인들도 수량화 시킬 수 있으며, 선정준거를 제시하여 좀 더 체계적인 분류를 행할 수도 있다. 하지만 메타분석은 효과의 크기를 산출하지 못한 질적 연구를 배제함으로써 결론 추출에 있어 편파성을 초래할 가능성이 있다(Davies, 2000). 이러한 한계를 극복하기 위해 질적 메타분석이 최근 교육학, 신문방송학 등의 영역에서 적용·시도되고 있다(이희영 & 김정기, 2016; 나장암, 2008). 물론 여전히 질적 메타분석에 대한 연구가 활성화되지는 못하고 있는 것이 사실이다(Graham & McDermott, 2006). 그럼에도 불구하고 사회과학은 사회발전을 위한 다양한 시도와 노력을 게을리 하지 않아 왔고, 아이디어와 모형을 끊임없이 새롭게 개발 및 적용해왔다.

노인장기요양보험 부정수급이라는 상당히 실천적(practical)인 영역에서 기존의 모형을 적용하는 것만으로는 한계가 있고, 메타분석에 있어서는 자료부족, 설문조사 등에서는 개인정보보호 문제, 답변의 진실성 확보 어려움 등으로 연구의 한계가 존재하므로 질적 메타분석을 시도해보는 것은 의의가 있다고 할 것이다. 질적 메타분석에 대한 어떤 통일된 방법론은 존재하지 않지만, 분명 연구결과의 해석 가능성을 확장시키는 의의를 가진다. 다시 말해, 질적 메타분석은 통계수치를 종합하는 것과는 다르게 연구결과(신문, 문헌자료 등을 포함) 및 그 해석들을 종합하고 분석하여 그 속에서 의의, 특성, 가치들을 이끌어 내는 것이다. 그러므로 질적 메타분석은 질적 연구물에 대한 종합과 비교·분석을 통해 해석, 거대담론 그리고 일반화 등으로 나아갈 수 있는 확장적 성격을 가진다고 할 수 있다(Paterson & Canam, 2001; Sandelowski et al., 1997).

본 연구에서는 질적 메타분석을 통해 다양한 부정수급 사례 특성을 종합·분석하고, 나아가 노인장기요양보험 부정수급 사례의 특성을 유추해 보고자 한다.

박능후 & 송미영(2008)은 국민기초생활보장제도 수급자격 적격성에 대해 사각지대 및 부정수급집단의 특성을 분석하였다. 부정수급집단 중 근로능력을 가지고 있고, 부정기적으로 소득을 벌 수 있는 자들은 불완전한 자산조사로 인하여 부적격 수급집단으로 남을 가능성

이 있다고 판단하였다.

조현주 & 허선(2010)은 국민기초생활보장제도 부정수급 사례에 대해 분석하였고, 제도상·행정상·수급자 측면에서 문제점을 파악하였다. 이 중 수급자 측면에서 일일고용에 대한 신고 누락으로 부정수급이 발생한 경우가 있었고, 이 경우 자진신고가 아니면 파악하기가 어렵다고 말하고 있다. 다시 말해, 자진 신고가 잘 이루어지지 않고, 제3자(또는 행정청)가 해당 사실을 확인하기도 어렵다는 것이다.

차경엽(2010)은 손해배상금 불성실 신고를 대상으로 국민연금 부정수급 예측모형을 개발하고자 했다. 손해배상금 불성실 신고란 제3자의 가해로 인해 장애 및 유족 연금 수급권자가 손해배상금을 수령 받았음에도 불구하고, 수령(또는 합의) 금액을 허위로 신고하여 계속 연금을 지급 받은 경우이다. 문제는 개인정보보호법에 의해 허위 신고에 대한 명확한 사실을 확인할 수 없다는 것이다.

김성은(2013)은 보조금 범죄의 현황과 통제방안에 대해 연구하였고, 네 가지 정도의 주요 사례를 제시하였다. 이 중 대학보조금 편취사건, 농업시설설치 보조금 편취사건, 에너지효율화 보조금 편취사건은 정보의 비대칭성을 이용하여 부정수급을 한 경우였다.

Thornton et al.(2013)은 미국 메디케이드(medicade)의 부정수급에 대하여 연구하였고, 그것을 예측하기 위한 연방정부의 제도에 대해 제언하였다. 메디케이드에서 주로 일어나는 사례가 가짜 청구서, 허위 자격증명, 관계인 매수 등이었다. 정부에서 전산처리 보완, 업체 모니터링 등으로 감시를 하고 있으나 여전히 정보의 부재, 입증책임 등으로 적발에 어려움이 있다고 말하고 있다.

양정호(2015)는 산업재해 부정수급 예방을 위한 체크리스트 활용을 위해 관련 사례를 분석하였고, 적발유형 중 재해경위 조작이 수년에 걸쳐 가장 많은 건수를 차지하였다. 이것은 재해조사 단계에서 조사자가 판단대상을 제대로 조사하지 못한 결과이며, 조사자의 판단착오도 배제할 수 없다. 이러한 판단착오가 일어나는 이유는 재해경위가 사적인 공간에서 충분히 조작될 수 있기 때문이다.

박미선(2015)은 미국 주택바우처 프로그램 부정수급의 특성에 대해 분석하였고, 소득신고 누락, 거주자 허위신고, 가족관계 허위신고 등을 대표적인 부정수급 사례로 제시하였다. 이것은 거주지가 사적인 생활공간이기 때문에 즉각적인 조사 및 확인이 어렵기 때문이다.

정우철(2015)은 노인장기요양보험 부정수급사례를 유형별로 분석하였고, 이 중 과장(거짓) 진술로 등급을 받은 수급자가 있음을 확인하였다. 무엇보다 수급자가 사적인 공간에서 생활하기 때문에 사후적으로 파악하기 어렵다는 것을 문제점으로 지적하였다.

이윤진(2016)은 고용보험 부정수급 사례를 1996년부터 2014년까지 분석하였고, 이 중 이직사유 허위신고는 2006년부터 최근까지 지속적으로 나타났다. 이것은 이직사유 허위신고 등이 사적(사기업)인 공간에서 이루어져 현재까지도 즉각적으로 파악하기 어렵기 때문이다.

추가적으로 뉴스사례를 살펴보면, 한 담당직원은 부정수급을 입증하기 위해서 동영상 같

은 물증이 필요하지만 현재 인력으로는 부족하다고 주장했다. 또 다른 담당직원은 몸도 못 일으키던 어르신이 멀쩡히 길거리를 확보하는 걸 목격했지만, 2~3차례 더 조사를 나가 증거를 잡아야 하는데 쉽지 않다고 설명했다(이영미 기자, 2013).

또 다른 뉴스사례를 살펴보면, 인력배치기준 허위 신고, 직종 허위 신고를 통해 부정하게 가산금을 지급 받은 요양시설을 내부종사자가 신고하여 3,300만 원~1억 9,900만 원을 환수하였다. 2009년부터 2016년 상반기까지 내부종사자 신고로 222억 5,700만 원을 환수할 수 있었고, 이 금액은 전체 환수금액 중 84.3%에 달하는 금액이다. 이 외에는 가족(2.8%), 일반인 등(12.9%)의 신고에 의해 환수되었다(박근빈 기자, 2016).

〈표 1〉 선행연구(사례) 요약

연구자	분석대상	부정수급 사례	원인
박능후 & 송미영 (2008)	국민기초생활보장제도	부정기적 소득자 발생 및 신고누락 불완전한 자산조사로 부정수급 발생	사적영역
조현주 & 허선 (2010)	국민기초생활보장제도	일일고용에 대한 신고누락 자진신고가 아니면 확인 어려워 부정수급 발생	사적영역
차경엽(2010)	국민연금 손해배상금	수령(또는 합의) 금액 허위 신고 법령에 따른 조사제약으로 부정수급 발생	개인정보 보호법
김성은(2013)	국가보조금	보조금 편취사건 분석 당사자의 정보 우위로 부정수급 발생	정보 비대칭성
Thornton et al. (2013)	Medicade (healthcare fraud)	phantom bill, up code, unbundle, miscode, bribe patients, perform unnecessary services, or refer patients to collusive providers. Could also sell credentials for billing and/or be extorted by organized crime.	정보 비대칭성 입증문제
양정호(2015)	산업재해보상보험	재해경위 조작 등 다수 사례 분석 행정조사 및 영역 문제로 부정수급 발생	사적영역 판단착오
박미선(2015)	미국 주택바우처	소득신고 누락, 허위 신고 등으로 발생 사적공간으로 즉각적 조사 불가	사적영역
정우철(2015)	노인장기요양보험	과장(거짓) 진술 등으로 부정수급 발생 사생활 침해 문제 등으로 증거확보 어려움	사적영역 입증문제
이윤진(2016)	고용보험	1996년~2014년 부정수급사례 분석 사기업에서 이루어져 즉각적 파악 어려움	사적영역
이영미 기자 (2013)	노인장기요양보험	과장진술 등에 대한 부정수급사례 면담 인력부족, 입증문제, 사생활 등을 한계로 지적	사적영역 입증문제
박근빈 기자 (2016)	노인장기요양보험	인력배치기준 허위 신고, 직종 허위 신고 내부종사자 신고가 상당수 차지	사적영역

선행연구 및 뉴스사례 등을 통해 몇 가지 공통된 특성을 확인할 수 있었다. 첫째, 부정수급은 공개되지 않은 사적영역에서 많이 발생한다는 것이다. 기초수급자 적격기준인 소득확인에서 부정기적 고용(일일고용 포함)에 대해서는 사적영역으로 확인이 어려웠고, 국민연금 손해배상금 불성실 신고에서는 개인정보보호법상 확인이 어려웠다. 또한 고용보험 이직사유 허위신고에서는 사기업 공간에서 일어났기 때문에 파악이 어려웠고, 노인장기요양보험 부정수급에서는 수급자가 사적인 공간에서 생활하기 때문에 사후관리가 어려웠다.

둘째, 부정수급은 정보 비대칭성 때문에 당사자가 아닌 제3자에 의해 발각되기 어렵다는 것이다. 보조금 범죄에서 편취사건들은 당사자만 계약의 내용을 제대로 알기 때문에 정보가 부재한 자는 신고할 수 없었고, 산업재해·주택바우처 프로그램·노인장기요양보험 부정수급에서는 당사자 외 제3자가 기준 되는 사실을 확인하기 어려워 신고할 수 없었다.

이러한 정보를 바탕으로 노인장기요양보험 부정수급의 특성을 유추해보면, 다음과 같다. 첫째, 노인장기요양보험 역시 상당히 사적인 공간에서 서비스가 이루어지기 때문에 증거자료를 획득하기 어렵다는 것이다. 둘째, 서비스를 제공하는 측과 서비스를 제공받는 측 외에는 인정등급, 서비스 내용 등 관련 정보에 대한 접근을 할 수 없기 때문에 제3자에 의한 신고가 어렵다는 것이다. 이것은 노인장기요양보험 직원들이 직접 확인하거나 내부자 고발을 통해 부정수급을 확인하는 수밖에 없음을 의미한다. 다시 말해, 문서 및 전산적인 방법 등으로는 한계를 안고 있는 것이다.

2. 연구분석틀: 행위자 기반모형을 중심으로 설정

정책학은 정책문제와 관련된 자료를 수집하여 이에 대한 해석을 제공하는 학문이며, 정책결정과정에 있어서 지식을 다루는 학문이다(Lasswell, 1971; Lasswell & Lerner, 1951). 무엇보다 실무적 측면에서 실현가능한 대안을 모색하고, 정책결정자들에게 실증을 제시하는 학문이다(Quade, 1982). 이러한 정책학의 특성에 따라 주요한 분석틀이 있어왔음에도 불구하고, 새로운 모형에 대한 개발과 정책실무에 대한 적용을 지속적으로 추구해왔다(양기근, 2008; 하규만, 2005; 채원호 외, 2004). 이렇게 추구해왔던 다양한 시도 중에는 복잡한 환경에서 행위자의 행태 등을 좀 더 실전적으로 분석하기 위해 고안된 행위자 기반 모형(Agent-Based Model)이 있다. 행위자의 입장에서 연구자가 관심을 갖는 복잡한 사회체제의 구성요소를 살펴봄으로써 좀 더 실전적인 접근방식을 취한다고 할 수 있다. 행위자 모형을 이용한 연구에는 첫째, 게임이론을 통해 갈등과 협동에 대한 이해를 도운 Schelling(1978)의 분리모형이 있으며, 둘째, 사회적 영향력이나 네트워크와 같이 조작화가 어려운 영역에서 역동성을 탐구하는데 이용되기도 하였다. 셋째, 범죄자와 환경의 상호작용을 통해 범죄발생 문제에 접근하는 방식으로 활용되었다. 특히 시간과 공간이라는 환경변수를 고려함으로써 해당 요인들을 통제하는 방법론에 대해 연구하였다(Groff, 2007; Felson,

1994; Cohen & Felson, 1979).

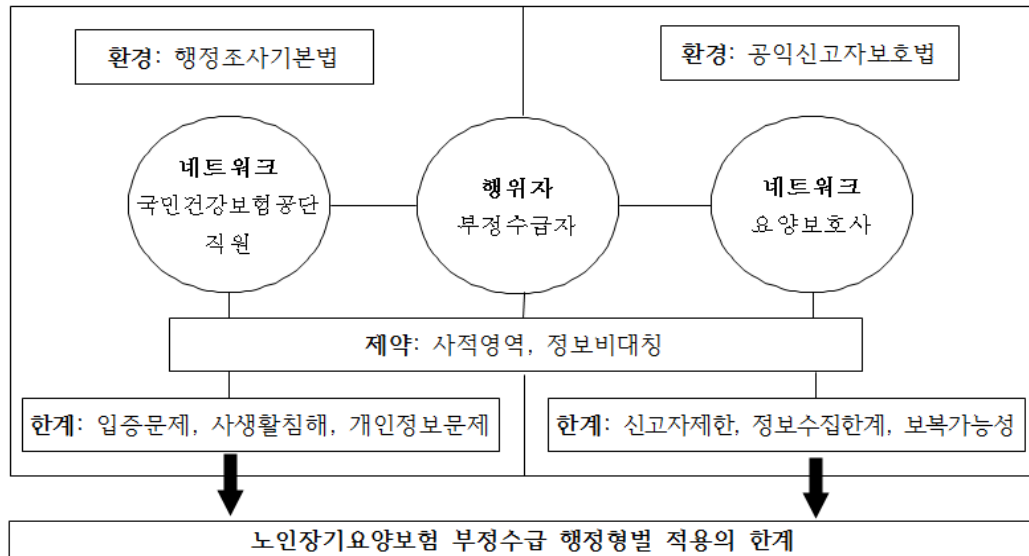
행위자 기반 모형은 크게 3가지 요소로 구성되는데, 행위자, 행위자와 연관된 사람들과의 관계(그 관계를 규정하는 행동규칙 및 양식 등), 환경으로 구성된다(Epstein & Axtell, 1996). 노인장기요양보험에서 행위자는 부정수급을 행하는 수급자라 판단할 수 있다(이하 부정수급자라 함). 이 부정수급자는 기본적으로 자신의 이익을 위해 규정이나 법률을 피해 가고자 노력하는 사람이다. 각 부정수급자는 제약된 환경 속에서 일정한 행동 규칙을 가지고 있지만, 독립적인 결정을 할 수 있는 자율성(autonomy)과 이종성(heterogeneity)을 가지고 있다(Getchell, 2008). 다시 말해, 부정수급자는 유사한 행동패턴을 가지고 있기는 하지만, 또한 다양한 방식으로 부정수급을 저지른다는 것이다. 물론 본 연구에서의 초점은 다양한 사례가 아니라 부정수급자의 행동패턴을 기초로 한다.

다음으로 이 부정수급자(행위자)가 관계하고 있는 대상(이하 네트워크라 함)을 고민해 볼 필요성이 있다. 부정수급자의 경우 노인이기 때문에 그들의 네트워크는 상당히 제한적이라고 할 수 있다. 부정수급자와 직접적으로 대면하고 있는 가장 친밀한 첫째 대상은 가족이다. 둘째 대상은 수급자에게 서비스를 제공하는 요양보호사 또는 이웃 등이다. 셋째 대상은 등급조사를 실시하고 주기적인 이용지원을 실시하는 국민건강보험공단 직원(관계자)이 될 수 있다. 친밀도를 기준으로 네트워크를 구분한 이유는 친밀도가 신고 등과 밀접한 관련을 가지고 있기 때문이다.

마지막으로 부정수급자는 노인장기요양보험법, 행정조사기본법, 공익신고자보호법, 개인정보보호법 등이라는 법체계에 놓여 있다. 이것은 부정수급자(행위자), 행위자와 관계하고 있는 대상(네트워크) 모두가 지켜야만 하는 환경인 것이다. 다시 말해, 이 환경은 행위자, 행위자의 네트워크 모두에게 적용되는 것이다.

결국 행위자 기반 모형에 따르면, 행위자는 전술한 바와 같이 부정수급자이며, 그 네트워크는 가족, 요양보호사, 이웃, 국민건강보험공단 직원이 된다. 환경은 행위자와 네트워크를 둘러싸고 있는 각종 법령들이다. 이때, 연구의 합목적성에 따라 가족 및 이웃은 배제하는 것이 타당할 것이다. 그것은 가족의 경우 보호자로서 자신의 부모님을 신고하는 경우가 거의 없을 것이며, 이웃의 경우 노인장기요양보험 등급을 받고 있다는 사실을 알기 어렵기 때문에 신고하기가 어렵다(정보의 부재). 결국 최종적인 부정수급자 네트워크에 있어서 고려해야 할 대상은 국민건강보험공단 직원 및 요양보호사가 될 것이다. 다음으로 그 환경에 있어 차이가 존재하는데, 국민건강보험공단 직원은 행정조사기본법이라는 법절차를 준수해야 하며, 요양보호사(공익신고자 또는 내부신고자)는 공익신고자보호법이라는 법절차를 준수해야 한다. 물론, 실제 부정수급은 다양한 관계자들이 산재된 법률 속에서 혼재된 상태로 나타나지만, 분석의 편의를 위해 첫째, 부정수급자(행위자)-국민건강보험공단 직원(네트워크)-행정조사기본법(환경), 둘째, 부정수급자(행위자)-요양보호사(네트워크)-공익신고자보호법(환경)으로 나누어 모형을 구성하였다. 그 연구분석틀은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 연구분석틀(framework)



Ⅲ. 노인장기요양보험 행정형벌 적용의 한계

노인장기요양보험 행정형벌과 관련된 내용은 노인장기요양보험법 제67조(벌칙)에 규정하고 있으며, 여기서 부정수급에 관한 규정은 제2항 제2호에 나타나 있다.³⁾ 해당 법령에 따라 분명 노인장기요양보험 부정수급자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하게 되어 있으나, 현재 처벌을 받은 자는 한 명도 없다. 증거를 확보하기 위해서는 부정수급자의 신체 및 인지기능에 대한 증거를 수집해야 하는데, 행정조사기본법(행정조사 단계) 및 공익신고자 보호법(신고 단계) 등에 명시된 절차로는 그 한계가 존재한다.

1. 행정조사 단계

(1) 부정수급에 대한 행정조사 절차

노인장기요양보험법 제48조(관리운영기관 등) 제1항에 따르면 장기요양사업의 관리운영

3) 제67조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제35조제1항을 위반하여 정당한 사유 없이 장기요양급여의 제공을 거부한 자, 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 장기요양급여를 받거나 다른 사람으로 하여금 장기요양급여를 받게 한 자, 3. 정당한 사유 없이 제36조제2항에 따른 권익보호조치를 하지 아니한 사람

기관은 공단으로 하며, 동법 제48조 제2항 제6호에 따라 국민건강보험공단은 장기요양급여의 관리 및 평가를 관장한다. 이에 따라 공단은 장기요양급여의 운영 및 관리에 대한 책임을 가지고 있는 것이다. 또한 동법 제61조(보고 및 검사) 제2항에 따르면 보건복지부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(장기요양기관, 장기요양급여를 받은 자)에게 장기요양급여의 제공 명세 등 장기요양급여에 관련된 자료의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 관계인에게 질문을 하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있다. 이때, 소속 공무원은 그 권한을 표시하는 증표 및 조사기간, 조사범위, 조사담당자, 관계 법령 등 보건복지부령으로 정하는 사항이 기재된 서류를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. 여기서 정하는 사항을 제외하고는 「행정조사기본법」에서 정하는 바에 따라야 한다.

국민건강보험공단은 장기요양급여 운영 및 관리에 대한 책임을 가지고 있으면서도 행정조사에 대한 권한은 보건복지부 및 시군구 공무원에게 부여하고 있다. 다시 말해, 행정조사를 실시하기 위해서는 보건복지부 또는 시군구의 승인이 필요하며, 자료를 요구하거나 현장조사를 독단적으로 실시하는 것에는 어려움이 있다. 물론 운영관리에 대한 문제점 지적, 행정지도 및 계도 등은 법률에 정한 바와 같이 가능하다. 또한 행정조사에 대한 문제도 시군구와의 협조를 통해 극복이 가능하다.⁴⁾

하지만 여기서 실질적인 문제는 노인장기요양보험 부정수급의 특성에 있다. 전술한 바와 같이 그 특성은 상당히 사적인 공간에서 서비스가 이루어진다는 것이다. 이러한 상황에서 소속공무원 및 공단의 직원이 조사기간, 조사범위, 조사담당자, 관계 법령이 기재된 서류를 내보여야 한다면, 그 시간동안 부정수급을 은폐하기에는 충분하다. 또한 행정조사기본법 제17조(조사의 사전통지)에 따르면 조사개시 7일 전까지 조사대상자에게 서면으로 통지하여야 한다. 결국 피조사자가 7일 전부터 조심하면, 대상자의 신체 및 인지 상태는 현장조사를 실시한다고 해도 확인하기 어렵게 된다.

그렇다면 대안적 조사로 대상자에 대한 녹음 및 녹화(동영상 촬영) 등을 상정해볼 수 있는데, 이것이 행정조사의 범위에 포함될 수 있는 지, 또한 그렇게 수집된 증거가 행정처분의 자료로 활용될 수 있는 지, 추후 형사법상 증거자료로 인정될 수 있는 지의 문제가 발생한다.⁵⁾

(2) 사안의 검토: 행정조사 절차상 한계를 중심으로

행정조사는 “행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를

4) 지역사회 네트워크를 통해 자주 접할 일이 많고, 서로 이해해주는 분위기로 행정기관과의 관계는 전반적으로 협조적이다.

5) 김현섭 기자, “위험한 ‘몰카’ 계속 하겠다?...근로복지공단 3년간 16건 촬영”, 쿠키뉴스, 2012. 9. 27. 기사, <<http://news.kukinews.com/news/article.html?no=53976>>

수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동을 말한다.”라고 명시되어 있다.⁶⁾ 행정조사는 행정처분과 같은 행정행위와는 구분되며, 행정처분의 단계가 아닌 행정상 사실행위로 보는 것이 다수설이다(김항규, 2008; 김남진 & 김연태, 2007; 김동희, 2007; 박윤훈, 2004). 하지만 행정조사를 권력적인 것까지 포함할 것인지, 비권력적인 것까지 포함할 것인지 의견이 분분하였다.

최근에는 행정이 다양해지면서 비권력적인 것까지 포함해야 한다는 의견이 늘어나고 있고, 이때 비권력적인 조사(임의조사)는 상대방의 자발적인 협조를 바탕으로 하는 것이기 때문에 법적 근거가 없어도 행할 수 있다는 의견이 제시되고 있다(이근우, 2014; 김재광, 2009; 김성태, 2007). 다만, 개인정보의 수집에 대해서는 개인정보보호법 등에 제시된 바와 같이, 법령에 특별한 규정이 없는 한 행정조사에 있어서도 이를 따르는 것이 맞다. 다시 말해, 비권력적 조사 중 개인정보의 수집과 관련해서는 당사자 동의 또는 법률적 근거가 필요하다는 말이다.⁷⁾ 이밖에도 강학상 권력적 또는 비권력적 행위로 구분하기보다는 그 실체에 있어서 상대방에 대한 강제, 권리를 침해하는 경우, 사생활 및 영업기밀 등의 조사에 있어서는 법적근거가 필요하고, 단순사실 확인 등 권리침해가 일어나지 않는 조사에 있어서는 법적근거가 없어도 가능하다고 주장하는 경우도 있다(오준근, 2009, 2003).

권력적 행정조사 또는 비권력적 행정조사의 구분에 대해 다양한 견해가 존재하긴 하지만, 권력적 행정조사의 경우 반드시 법적근거가 필요함은 대부분이 동의하는 점이었다. 또한 비권력적 행정조사(임의조사)에 있어서도 자발적인 협조가 필요하다는 것은 다수가 주장하는 내용이었다.

노인장기요양보험 부정수급의 증거자료 확보를 위해 행정조사를 실시하는 것은 비권력적 행정조사의 행태를 가진다고 할 수 있다. 이것은 방문이용지원 및 RFID부착을 위해 신청인을 방문했다가 등급을 받은 신청인이 거동을 하고 있었을 때 또는 인정조사 등을 위한 출

6) 행정조사기본법 제2조 제1호

7) 제15조(개인정보의 수집·이용) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다. 1. 정보주체의 동의를 받은 경우, 2. 법령에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 3. 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우, 4. 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우, 5. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 6. 개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우. 이 경우 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위를 초과하지 아니하는 경우에 한한다. ② 개인정보처리자는 제1항제1호에 따른 동의를 받을 때에는 다음 각 호의 사항을 정보주체에게 알려야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하는 경우에도 이를 알리고 동의를 받아야 한다. 1. 개인정보의 수집·이용 목적, 2. 수집하려는 개인정보의 항목, 3. 개인정보의 보유 및 이용 기간, 4. 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용

장 시 근처에서 거동하는 다른 등급자를 보았을 때, 신청인의 동의를 받아 녹화(동영상 촬영) 등을 하는 것이다. 이 자료를 통하여 행정처분을 하려는 것이 단순 행정지도 또는 보호자 확인을 위한 것이라면, 이것은 비권력적 행정조사의 특징을 가진다. 특히나 강제적으로 압수, 수색, 시료채취, 거택출입 등의 방법이 아니기 때문에 형식상 전혀 권력적인 행정조사로 볼 수 없다. 하지만 이 자료를 바탕으로 행정처분을 하거나 수사기관에 관련 내용을 넘길 때는 권력적 행정조사로 변화할 수 있다는 것이다. 특히나 행정조사활동과 수사활동의 구별이 실질적인 법적판단에서는 상당히 모호해지는데, 그렇게 된다면 최초로 신청인에게 동의를 받았던 부분은 논란이 될 수 있다(백상진, 2016). 다시 말해, 추후 행정형벌로 처벌 받을 수 있음을 고지 받았다면, 대상자는 해당 촬영에 동의하지 않았을 것이기 때문이다.⁸⁾

추가적으로 개인정보보호법상 개인정보에 해당되는 문제가 존재하는데, 동의 전 수집 목적을 밝혀야 한다. 사용범위를 명확히 밝히고 정보주체의 동의를 얻거나, 법률상 명확한 근거가 존재하여야 한다.⁹⁾ 하지만 현재 노인장기요양보험법상 관련 법률은 존재하지 않으며, 촬영 시 사용범위를 확정할 수 없다는 문제가 여전히 남는다. 결국 현재의 행정조사기본법 및 노인장기요양보험법으로는 증거자료를 확보하기 어렵고, 비권력적 행정조사(임의조사) 시 증거자료를 확보하였다 해도 단순 행정지도 등은 가능할지라도 행정처분 및 행정형벌 적용은 어렵다 할 것이다. 무엇보다 국민건강보험공단의 직원이 법령 등에 규정되어 있지 않은 행위를 하는 것은 국민의 행정청에 대한 신뢰성에 상당한 악영향을 미칠 것이며, 아무리 임의조사라 하더라도 민사소송의 위험을 안고 있는 이상 직원의 참여는 어려울 것으로 보인다.¹⁰⁾

8) 실체적 진실발견 만큼이나 인권보장은 중요한 가치이며, 미란다 원칙, 사전고지 등 다양한 원칙들이 수사절차상에서 지켜져야 한다(신주호, 2015). 행정조사 역시 수사를 목적(처벌)으로 수행되고 예외조항에 해당되지 않는다면, 위 원칙들이 지켜지는 것이 맞을 것이다.

9) 제15조(개인정보의 수집·이용) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다. 1. 정보주체의 동의를 받은 경우, 2. 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 3. 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우, 4. 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우, 5. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 6. 개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우. 이 경우 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위를 초과하지 아니하는 경우에 한한다. ② 개인정보처리자는 제1항제1호에 따른 동의를 받을 때에는 다음 각 호의 사항을 정보주체에게 알려야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하는 경우에도 이를 알리고 동의를 받아야 한다. 1. 개인정보의 수집·이용 목적, 2. 수집하려는 개인정보의 항목, 3. 개인정보의 보유 및 이용 기간, 4. 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용

10) 대법원(민사3부) 2006. 10. 13. 선고, 2004다16280 판결. “정보를 임의로 수집한 것이어서 비록 그것이 공개된 장소에서 민사소송의 증거를 수집할 목적으로 이루어졌다고 하더라도 초상권 및 사생활의 비밀과 자유가 보호되는 영역을 침범한 것으로서 불법행위다.”라고 판시

2. 신고 단계

(1) 부정수급에 대한 신고 절차

노인장기요양보험 부정수급의 특성상 수사가 착수되기 위한 첩보 및 신고는 한정적이며, 그 신고가 대부분 내부자에 의해 이루어진다. 이것은 전술한 바와 같이 노인장기요양보험 재가서비스는 개인적인 공간에서 이루어지며, 시설서비스 역시 요양원과 같이 사적인 공간에서 이루어지기 때문이다.

재가서비스는 장기요양 수급자 또는 보호자의 집에서 이루어지는데, 이럴 경우 신고는 대개 서비스를 제공하는 요양보호사에 의해 이루어진다. 한 예로 등급자의 인지가 너무 양호하여 요양보호사에게 너무 많은 것을 요구하여 화가 난 요양보호사가 신고를 한 경우가 있었다.¹¹⁾ 하지만 내부자가 아닌 외부자에 의해 신고된 경우는 거의 없으며, 그것은 정보의 부재에 의해 장기요양 수급자를 전혀 모르는 제3자는 등급이 있는지조차 모르기 때문이다. 현재 등급에 대한 사항은 개인정보보호법에 의해 보호자 또는 권한 있는 대리인에게만 알려줄 수 있으며, 이러한 법률을 어길 시 징계의 사유가 되는 등 엄격하게 관리되고 있다(정혜옥, 2011). 결국 신고를 할 수 있는 대상자가 상당히 제한적이며, 내부자로 한정된다는 것이 노인장기요양보험 재가서비스 신고의 특성이다.

시설서비스는 요양원 등에서 이루어지는 서비스를 말하는데, 이것 역시 아주 사적인 공간에서 이루어지는 서비스이다. 현재 요양원은 공단, 시군구, 공익단체가 운영하는 일부 시설을 제외하고는 대부분 사설기관으로 등록되어 있다. 요양원의 특성상 누구나 출입할 수 있는 공적인 곳이 아니며, 무엇보다 감염관리 등에 신경써야하기 때문에 그 출입이 더 엄격한 편이다. 설사 제3자(취재진, 보호자 등)가 방문하였다고 해도 입소해 있는 노인들의 등급이 무엇인지 확인할 수 없기 때문에 재가서비스와 마찬가지로 출입의 제한 및 정보제한으로 제3자 신고가 어려울 수밖에 없다.

그렇다면 노인장기요양보험 부정수급의 신고는 사인 중 내부자에 의해 이루어질 수밖에 없는데, 이때 이것이 실질적으로 가능한지 검토할 필요성이 있다. 왜냐하면 내부자라고 해도 적법절차를 준수하면서 증거를 획득하기 어렵고, 공익(내부자)신고에 따른 위험부담이 크기 때문이다.¹²⁾

11) 국민건강보험공단 노인장기요양보험 민원접수 건 중 한 사례

12) 신고가 가능하다고 해도 사인의 자료들이 형법상 충분한 증거자료로 인정받을 수 있는지는 또 다른 문제인데, 수사상 영장을 통해 적법한 증거자료를 확보할 수 있을 것이라 전제하고, 본 연구에서는 논의하지 않음. 또한 판례상 피고인의 인권보호 이익보다 실제적 진실의 발견이라는 형사소송법의 이념을 실현하기 위한 공익이 우월한 경우 증거능력을 인정하겠다는 취지가 다수 있음(박홍식, 2015; 대법원 2008. 6. 26. 선고, 2008도1584 판결.; 대법원 2010. 9. 9. 선고, 2008도3990 판결).

(2) 사안의 검토: 신고 절차상 한계를 중심으로

공익신고란 “공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것”을 의미하며, 공익신고는 어떤 제한 없이 누구나 할 수 있다.¹³⁾ 공익신고처는 특정한 곳이 아닌 공익침해행위를 하는 사람이나 단체의 대표자(사용자), 관련 행정기관 및 감독기관, 수사기관, 위원회 등 다양하게 인정하고 있다.¹⁴⁾ 이 중에서 내부 공익신고자에 대해서는 별도로 정의하고 있으며, 해당자에게는 특별보호조치를 할 수 있으며, 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오는 경우 보상금을 지급할 수도 있다.¹⁵⁾

노인장기요양보험 부정수급에 대한 신고는 서비스를 제공하는 자(요양보호사)에 의해 수행될 가능성이 높고, 이때 요양보호사는 내부공익신고자로 인정받을 수 있다. 그것은 공익신고자 보호법에서 밝히고 있는 바와 같이 피신고자와 그 밖의 계약에 따라 업무를 수행하거나 수행하였던 자에 해당하기 때문이다. 내부 신고자로서의 신고자격을 갖추기는 하였지만, 문제는 공익신고의 방법에 있다. 공익신고는 공익신고자 보호법 제8조에 의거 공익침해

13) 제2조(정의) 1. “공익침해행위”란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 가. 별표에 규정된 법률의 별칙에 해당하는 행위(별표에는 총 279개 법률이 명시되어 있고, 이 중 54번째에 노인장기요양보험이 위치해 있음)

14) 제2조(정의) 제2호. “공익신고”란 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다.

제6조(공익신고) 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익신고를 할 수 있다. 1. 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자, 2. 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관(이하 “조사기관”이라 한다), 3. 수사기관, 4. 위원회, 5. 그 밖에 공익신고를 하는 것이 공익침해행위의 발생이나 그로 인한 피해의 확대방지에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자

15) 제2조(정의) 제7호. “내부 공익신고자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공익신고자를 말한다. 가. 피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등에 소속되어 근무하거나 근무하였던 자, 나. 피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등과 공사·용역계약 또는 그 밖의 계약에 따라 업무를 수행하거나 수행하였던 자, 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

제20조의2(특별보호조치) ① 내부 공익신고자가 신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유를 가지고 있는 경우 위원회는 보호조치결정을 할 수 있다. ② 제1항에 따른 특별보호조치 결정에 대하여는 제20조, 제21조, 제21조의2를 준용한다.

제26조(보상금) ① 내부 공익신고자는 공익신고로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다. 1. 벌칙 또는 통고처분, 2. 몰수 또는 추징금의 부과, 3. 과태료 또는 이행강제금의 부과, 4. 과징금(인허가 등의 취소·정지 처분 등을 갈음하는 과징금 제도가 있는 경우에 인허가 등의 취소·정지 처분 등을 포함한다)의 부과, 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 처분이나 판결

행위의 증거와 함께 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등을 제출하여야 하는데, 조사과정에서 밝혀지는 경우가 더러 있다.¹⁶⁾ 이제는 공익신고자 보호법이 시행되어 좀 더 강력한 통제가 이루어지겠지만, 그렇다하더라도 요양보호사는 신고에 부담을 가질 수밖에 없다. 그것은 요양보호사가 기본적으로 피신고자의 제1차 의심대상에 포함되기 때문이다. 예를 들어 재가서비스의 경우 피신고자에 대한 상태를 아는 사람은 보호자, 가까운 지인, 요양보호사 밖에 없다. 이 중, 보호자는 의심대상에서 제외될 것이며, 가까운 지인이나 요양보호사가 의심을 사게 될 것인바, 조금이라도 신상에 대한 기록이 남겨진다면, 요양보호사는 심적 부담으로 신고를 꺼리게 될 것이다.

이때, 공익신고자 보호법 제8조 제2항 및 제3항에 따르면 특별한 사정이 있는 경우 구술로 신고하고, 신고처가 그 내용을 다시 공익신고자에게 읽어줌으로써 공익신고자가 서명하거나 도장을 찍도록 하게 하였는데, 이 또한 서명 및 도장을 찍게 하는 형식절차를 만들어 놓음으로써 요양보호사에게는 부담을 남기게 된다. 무엇보다 서명 및 도장의 경우에도 최소한 기명은 되어 있어야 할 것인데, 이 최소한의 정보로도 피신고인에게 알려졌을 경우에는 한 번에 알아볼 수 있는 정보가 된다. 혹여 피신고인에게 알려지게 되면, 장기요양기관 시설장(사업주) 등에게도 큰 피해를 끼치게 되고, 그것이 결국 요양보호사 본인에게 보복적 인사(해고 등)로 이어질 수 있음을 두려워하게 된다.

그나마 다행인 것은 공익신고자 보호법 시행 후 서울행정법원은 공익신고자를 보호하기 위해 불이익조치에 대해서는 포괄적으로 금지하며, 불공정한 절차까지 포함한다고 판결하였다.¹⁷⁾ 기존과는 다르게 불이익조치에 대한 부분을 다소 포괄적으로 판단함으로써 실질적으로 공익신고자를 보호하고자한 측면이 강하게 나타났다. 다만, 대부분의 일반인들이 이렇게 복잡한 소송의 과정을 거치기를 부담스러워하고, 사회문화가 선제적인 법을 따라가지 못하는 실정이다. 다른 측면에서는 신고를 하였다 해도 부정수급 사실에 대한 충분한 증거자료를 획득하지 못해 역으로 공격당할 수 있는 여지가 있으며, 만약 공익신고로 인하여 신고자가 오히려 피해를 보는 선례를 남긴다면, 공익신고는 상당히 위축될 것이다. 최근까지의 판

16) 대구지 법원 2015. 12. 15. 선고 2015구합12345 판결(공익신고자 보호법 제8조 제2항 위반)에 대하여 공익신고자의 개인정보를 유출하여 국가인권위원회로 회부된 적이 있음(국가인권위원회, “인권상담 사례집”, 2015, pp.129-130.).

17) “공익침해행위를 신고하는 자와 그 협조자를 보호함으로써 공익신고의 활성화를 도모하고, 궁극적으로 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지하려는 데에 있고, 공익신고자 보호법이 불이익 조치의 종류를 상당히 다양하고 폭넓게 규정하고 있는 사정을 종합하여 보면, 공익신고자 보호법 제2조 제6호 (가)목의 불이익조치 중 ‘그 밖에 신분 상실에 해당하는 신분상의 불이익조치’에는 해임이나 해고 등 공익신고자와 기존에 형성되어 있던 근로관계를 일방적으로 종결시키는 행위뿐만 아니라, 기존의 근로계약이 기간만료로 종료되더라도 근로계약 당사자 사이에 일정한 요건이 충족되면 근로계약이 갱신된다는 신뢰관계가 형성된 경우 합리적인 이유 없이 공익신고자와의 근로계약 갱신을 거절하거나, 이러한 신뢰관계가 형성되지 않아 새로운 채용절차를 개시하는 경우 불공정한 절차를 통해 공익신고자를 탈락시키는 것도 포함”(서울행정법원 2014. 5. 15. 선고, 2013구합26507 판결: 보호조치결정처분취소)

례에서는 공익신고의 범위를 법 도입 취지에 맞게 포괄적으로 해석한 측면이 강하였다. 그 예로 서울고등법원은 공익신고에 대해서 신고자가 그것이 거짓임을 알지 못하였다면, 사실이 아니라고 해도 공익신고로 볼 수 있다고 판결하였다.¹⁸⁾ 대법원 판례는 아니지만, 공익신고의 범위를 사실에 한정하지 않고, 공익침해의 우려가 있고 그러한 상황이 거짓임을 알지 못하였을 때에는 공익신고에 해당하는 것으로 보아 신고의 부담을 다소 완화시킨 의의를 가졌다 할 것이다.

최근 일련의 판례들이 공익신고자에 대한 보호를 강조하고 있음에도 불구하고, 여전히 신고절차의 번거로움, 신고 시 불이익에 대한 두려움, 증거자료 획득의 어려움 등으로 요양보호사에게는 부정수급 신고가 어렵다 할 것이다. 특히나 자신의 개인정보가 피신고인 또는 고용인에게 알려질까 두려워하는 경우가 가장 많다 할 수 있다.¹⁹⁾ 이러한 문제를 방지하기 위해 공익신고자 보호법 제11조는 공익신고자 등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고 등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 인적사항 기재를 생략할 수 있음을 규정하고 있다.²⁰⁾ 하지만 이 규정이 포괄적으로 적용될 수 있을 것인가에는 의문이 존재한다.

특정범죄신고자 등 보호법상에서 특정범죄는 특정강력범죄, 마약류 불법거래, 폭력행위, 국제형사재판소 관할 범죄, 특정범죄, 테러범죄 등을 의미하며, 보복을 당할 우려가 있는 경우란 생명 또는 신체에 대한 위해, 재산 등에 대한 피해를 입을 우려가 있을 경우를 말한다.²¹⁾ 먼저 특정범죄신고자 등 보호법상에서의 보복을 당할 우려는 포괄적이기 보다는 예외적인 의미를 많이 가지는데, 판례상에서도 포괄적으로 적용되지는 않음을 유추할 수 있

18) “공익신고란 해당 법률의 벌칙 또는 행정처분의 대상이 되는 행위가 행해졌거나 그러한 우려가 있다는 사실을 권익위 등에게 신고하는 행위를 의미하며, 설령 신고 내용이 사실이 아니라고 하더라도 신고자가 신고 내용이 거짓임을 알지 못하였고 알 수 없었던 경우에는 공익신고에 해당하는 것”(서울고등법원 2014. 5. 1. 선고, 2013누16908 판결)

19) 국민건강보험공단 장기요양센터에는 요양보호사 등 신고자가 전화를 걸었다가도 신고자의 개인정보를 물어보면, 다음에 전화하겠다고 끊는 경우가 다수 있었다고 면담함.

20) 제11조(인적사항의 기재 생략 등) ① 공익신고자등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조, 제9조부터 제12조까지의 규정을 준용한다. ② 공익신고자등이나 그 법정대리인은 조사기관 또는 수사기관에 제1항에 따른 조치를 하도록 신청할 수 있다. 이 경우 조사기관 또는 수사기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

21) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “특정범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄를 말한다. 가. 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」 제2조의 범죄, 나. 「마약류 불법거래 방지에 관한 특례법」 제2조제2항의 범죄, 다. 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조 및 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조의8의 단체 구성원의 그 단체의 활동과 관련된 범죄, 라. 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제8조부터 제16조까지의 죄, 마. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조의9의 죄, 바. 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」 제17조의 죄

5. “보복을 당할 우려가 있는 경우”란 범죄신고등과 관련하여 생명 또는 신체에 대한 위해(危害)나 재산 등에 대한 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 충분한 이유가 있는 경우를 말한다.

다. 대법원은 비밀조치가 취해진 증인이 극도의 심리적인 부담을 느끼는 등의 특별한 사정이 있는 경우에 예외적으로 허용될 수 있을 뿐이라고 판결하였다.²²⁾ 법에서 규정한 바와 같이 생명 또는 신체에 대한 위해, 재산 등에 대한 피해 시 적용될 수 있으며, 판례상 범죄신고자 등을 증인으로 신문하는 경우와 같이 예외적인 경우에 적용하는 것이지, 모든 경우에 적용된다고 할 수는 없을 것이다.

다만, 공익신고자 보호법은 특정범죄 신고자 등 보호법과는 그 규정된 바가 다르고, 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유라고 규정된 만큼 그 범위가 훨씬 넓을 것으로 예상된다. 하지만 이러한 내용이 특정범죄 신고자 등 보호법과는 다르게 명확하게 규정되지 않음으로써 재판부에 의해 다소 자의적으로 해석될 여지가 있으며, 사안마다 다르기 때문에 공익신고자의 법적 신뢰를 떨어뜨림으로써 신고에 대한 불안을 더욱 부추긴다 할 것이다. 특히나 요양보호사라는 직업이 계약직으로 근무하는 경우가 많고 근무처를 자주 옮겨 다니는 특성이 있어 피해를 상정하기가 어려운 점 때문에, 공익신고자 보호법 제11조를 적용하는 데 한계로 작용할 것이다.²³⁾

IV. 노인장기요양보험 행정형벌 적용을 위한 개선방안

1. 행정조사 단계에서의 개선방안

노인장기요양보험법 제48조(관리운영기관 등) 제1항에 따라 장기요양사업의 관리운영기관이 국민건강보험공단임에도 불구하고, 부정수급에 대한 관리(제재)권한이 전혀 없음은 효율적 관리 측면에서 큰 한계가 있다 할 것이다. 특히나 노인장기요양보험법은 제67조에 벌칙 규정을 두어 부정수급에 대한 엄단을 규정하였음에도 불구하고, 조사를 할 수 있는 조직 법적 근거는 명확하게 제시하지 않고 있다. 학계의 일반적인 다수설은 행정조사의 법적근거

22) “변호인에 대한 차폐시설의 설치, 특정범죄신고자 등 보호법 제7조에 따라 범죄신고자 등이나 친족 등이 보복을 당할 우려가 있다고 인정되어 조서 등에 인적사항을 기재하지 아니한 범죄신고자 등을 증인으로 신문하는 경우와 같이, 이미 인적사항에 관하여 비밀조치가 취해진 증인이 변호인을 대면하여 진술함으로써 자신의 신분이 노출되는 것에 대하여 심한 심리적인 부담을 느끼는 등의 특별한 사정이 있는 경우에 예외적으로 허용될 수 있을 뿐”(대법원 2015. 5. 28. 선고, 2014도18006 판결: 폭력행위등처벌에관한법률위반)

23) 요양보호사·사회복지사·간호사·간호조무사·물리치료사·작업치료사 등 장기요양기관 종사자 1565명을 대상으로 임금 및 근로환경에 대한 만족도를 조사한 결과, 입소시설 종사자의 87.2%가 정규직으로 고용되었고, 상근 비율은 97.2%로 나타났다. 재가기관 종사자의 경우 요양보호사의 정규직 비율은 42.2%, 간호조무사의 정규직 비율은 66.7%로 낮게 파악됐다(고수진 기자, “장기요양기관 종사자, 임금 낮고 근로시간 많고”, 의협신문, 2015. 1. 12. 기사,

<<http://www.doctorsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=101307>>)

는 조직법적 근거를 바탕으로 하고 있으며, 그 근거는 대개 “~에 대한 조사를 실시할 수 있다.”로 규정하고 있다(이근우, 2014). 하지만 노인장기요양보험법은 제61조(보고 및 검사) 제2항에서 장기요양기관과 장기요양급여를 받은 자의 제공 명세, 재무·회계에 관한 사항 등 장기요양급여에 관련된 자료의 제출로만 규정함으로써 부정수급 조사에 대한 명확한 근거를 규정하고 있지는 않다. 결국 노인장기요양보험 부정수급에 대한 조사를 위해서는 명확한 조직법상 규정이 추가되어야 할 것이며, 아울러 그 조사수행자의 범위를 제61조에 규정한 보건복지부 및 시군구의 소속공무원으로 한정할 것이 아니라 실질적으로 장기요양사업을 관리운영하고 있는 국민건강보험공단의 직원까지 확대할 필요성도 존재한다.

다음으로 행정조사기본법상의 한계가 존재하는데, 행정조사상 사전고지를 기본적으로 해야 한다는 것이다. 행정조사기본법 제17조(조사의 사전통지)에 따르면, 조사개시 7일 전까지 조사대상자에게 서면으로 통지하여야 하며, 통지내용으로는 조사기간, 조사범위, 조사담당자 등을 기재하여야 한다. 물론 증거인멸 등으로 행정조사의 목적을 달성할 수 없다고 판단되는 경우에는 사전통지를 하지 않고, 행정조사의 개시와 동시에 출석요구서 등을 조사대상자에게 제시하거나 행정조사의 목적 등을 조사대상자에게 구두로 통지할 수 있게 했다.²⁴⁾ 하지만 부정수급의 증거자료를 확보하기 위해서는 증거로서 녹음 및 녹화 등이 필요하게 되는데, 행정조사와 동시에 목적을 구두로 통지한다면, 그것을 고지 받은 당사자는 그 자리에서 그대로 은폐해 버리면 그만이게 된다.

이러한 한계를 보완하기 위해 미국의 행정조사 등을 참고할 수 있는데, 그 내용은 다음과 같다. 노인장기요양보험과 유사한 사회보장수급자 적격여부확인에 대한 미국 연방법원의 판례를 보면, 사회보장수급자에 대한 가정방문은 수정헌법 제4조상 수색은 아니며, 전통적 의미의 수색에 가까운 특성을 갖는다 하더라도 수정헌법 제4조의 합리성 요건을 충족한다고 했다.²⁵⁾ 그 근거로 “첫째, 가정방문의 주된 목적은 수급자 가정의 보호 및 자력갱생에 관한 원조에 있으며, 둘째, 공적자금의 적정행사를 확보하기 위한 온건한 수단이며, 셋째, 수급자격을 파악하기 위한 가정방문은 아주 중요하며, 넷째, 사전통지 등 일정한 절차적 배려가 실시되었음을 고려하여야 하고, 다섯째, 가정방문은 형사적 목적이 아니라는 점” 등을 들었다(김영조, 2004).

미국의 판례를 통해 수급자격 등에 대한 적격여부확인이 긴급상황, 규제를 많이 받는 사업 등과 같이 중요한 사안임을 확인할 수 있었고, 공적자금의 적정행사를 위한 온건한 수단으로서 영장이 없다 해도 수행할 수 있음을 판시하였다. 물론 미국 판례에서도 사전통지, 형사적 목적이 아니라는 점 등을 추가로 제시하고 있어서 노인장기요양보험 부정수급의 행정조사 목적에 딱 맞는 것은 아니지만, 수급질서가 중대한 사안임을 적시한 점, 공적자금의

24) 『통계법』 제3조제2호에 따른 지정통계의 작성을 위하여 조사하는 경우, 제5조 단서에 따라 조사대상자의 자발적인 협조를 얻어 실시하는 행정조사의 경우

25) U.S. Supreme Court January 12, 1971. Decided, Wyman v. James 400 U.S. 309

적정행사를 위한 온건한 수단이라는 점 등은 충분히 참고해야 할 것이다.

결국 공적자금(보험료)을 통해 이루어지는 노인장기요양보험의 수급질서는 복지수급권자의 수급질서만큼 중요하다 할 수 있고, 그 부정수급 자료 확보에 있어 압수 및 수색 등의 강압적 수단이 아닌 녹음 및 녹화 등 온건한 수단을 사용한다는 측면에서 예외적으로 허용되어야 할 것이다. 다시 말해, 행정조사기본법상 예외적 사항을 명시함으로써 공무원 및 공단의 직원이 적법하게 부정수급 대상자를 적발하게 하고, 나아가 노인장기요양보험 수급질서 확립에 앞장설 수 있도록 법령이 개정되어야 할 것이다.

2. 신고 단계에서의 개선방안

2011년 9월 30일 공익침해행위를 신고하는 자와 그 협조자를 보호함으로써 공익신고의 활성화를 도모하고, 궁극적으로 국민 생활의 안정과 깨끗한 사회풍토 확립에 이바지하기 위해 「공익신고자 보호법」이 시행되었다. 2016년 1월 25일에는 그 적용범위가 다양한 영역으로 확대됨에 따라 공익신고 활성화에 이바지하였다는 좋은 평가를 받고 있다. 하지만 전술한 바와 같이 신고절차의 번거로움, 신고를 했을 때 불이익에 대한 두려움, 증거자료 획득의 어려움 등으로 요양보호사에게는 부정수급 신고가 쉽지 않은 과정이다.

미국 등 해외사례에서도 개인정보 유출 사고, 신고 시 불이익 등의 문제로 공익신고 관련 법률에 대한 많은 수정이 이루어져 왔으며, 현재까지도 계속 수정해가는 과정에 있다. 미국의 행정분야 공익신고와 관련, 1978년 행정사무 개혁법(CSRA)에서는 관리자가 부정행위를 공익신고한 공무원에게 보복행위를 하지 못하도록 소극적으로 금지하는데 그쳤고, 사법부가 행정부의 재량행위를 인정하여 내부공익신고자를 거의 보호하지 못하였다. 1989년이 되어야 내부고발자보호법(WPA)이 시행되었는데, 공익신고로 인해 보복조치를 받았다는 점에 대한 입증책임을 완화하고, 독립된 행정기관에 의한 지원 및 행정기관의 결정에 대한 불복신청을 인정하여 내부공익신고자의 보호를 강화하였다. 그럼에도 불구하고, WPA의 특별상담실(OSC)은 관행적으로 내부 신고자에게 큰 도움이 되지 못하였고, 익명제보에 대한 조사를 거부함으로써 큰 한계를 가지고 있었다. 그래서 최근 미국에서는 통일법 제정논의와 함께 익명신고허용에 관한 주장이 강력하게 주장되고 있다(박정훈, 2013). 현재 우리나라의 경우에도 요양보호사의 부정수급 신고는 두려움 등으로 인해 어려울 수밖에 없는 실정이다. 결국 이러한 문제를 해결하기 위해서는 일부에서 제기되고 있는 것처럼 익명신고의 범위를 최대한 확대할 필요성이 있고, 특히나 내부고발자의 경우에는 익명신고를 기본으로 함이 필요하다 할 것이다(박경철, 2011).

다음으로 보상금 및 포상금에 관한 것으로 현재 노인장기요양보험법 및 공익신고자 보호법은 포상금 및 보상금을 규정하고 있다.²⁶⁾ 다만, 노인장기요양보험법상에서는 장기요양급여비용을 부당한 방법으로 청구한 장기요양기관의 공익신고에 대해서만 홍보하고 있으며,

부정으로 등급을 받은 자에 대해서는 따로 제시하고 있지 아니하다.²⁷⁾ 또한 보상금 및 포상금의 산정기준 및 최대한도가 자신이 그만두었을 때 받을 수 있는 피해에 비해 크지 않다는 것이다. 국민건강보험공단 노인장기요양보험의 포상금 지급(2009년~2016년 상반기)은 총 698명에게 23억 6천 300만원을 지급한 것으로 나타났다.²⁸⁾ 이를 평균해보면, 1인당 약 338.5만원을 준 것으로 확인되는데, 이는 짊어질 위험부담에 비해 너무 적은 금액이라고 생각될 수밖에 없다. 다시 말해, 보상금 및 포상금이 신고의 충분한 유인으로 작용하지 못함으로써 요양보호사에게 공익신고를 기대하는 것은 한계가 있다 할 것이다.

이와 달리 미국의 경우에는 그 포상의 크기가 상당한데, 한 예로 2012년 9월 미국 국세청(IRS)은 UBS은행의 공익신고자에게 1억 400만 달러(한화 기준 약 1,200억 원)를 보상금으로 지급하였다. 우리나라의 경우에도 회수금에 대한 보상금의 비율을 확대하자는 의견도 일부 있다(김선민, 2012). 결국 노인장기요양보험에서 부정수급에 대한 신고를 활성화하기 위해서는 국민건강보험공단이 포상금에 대한 범위를 확대하고, 그 포상금액에 대해서도 제고할 필요성이 있다.

또 다른 측면에서는 법적 개선과 더불어 다양한 홍보와 행정지원이 필요할 것이다. 부정수급에 대한 문제에 대해 심각하게 생각하지 않는 수급자, 요양보호사, 장기요양시설관계자가 많이 있다. 그 원인은 지금까지 한 번도 무거운 처벌이 내려지지 않아서이기도 하지만, 그 심각성에 대해 제대로 된 홍보 및 교육을 실시하지 않았기 때문이기도 하다. 노인장기요양보험의 등급을 받게 되면, 보호자를 위한 급여이용설명회가 이루어진다. 이때, 서비스 종류, 급여이용방법 등에 대해서는 자세히 설명하지만, 부정수급에 대한 심각성에 대해서는 간단히 언급하고 넘어간다.²⁹⁾ 또한 요양보호사 직무교육에서도 서비스 제공에 대한 낙상방지, 욕창관리, 인권보호 등에 대해서는 교육하지만, 부정수급에 대한 내용은 전혀 교육되지 않고 있다.³⁰⁾ 결국 부정수급에 대한 심각성, 불법성을 인식하지 못하는 경우가 다수 있을 수 있으며, 결리면 그냥 등급만 안 받으면 된다는 단순한 생각을 가지고 있을 가능성이 농

26) 노인장기요양보험법 제64조 (시효 등에 관한 준용), 노인장기요양보험법 시행규칙 제43조의2 (포상금의 지급), 부당청구 장기요양기관 신고 및 포상금 지급에 관한 규칙

27) 노인장기요양보험 재정 누수를 방지하고 올바른 수급질서를 확립하기 위하여 부당한 방법으로 장기요양급여비용을 청구한 장기요양기관을 신고할 경우 포상금을 지급하고 있다. 신고대상은 1) 방문요양·방문목욕·방문간호 등의 재가급여를 제공하지 않고 청구, 제공한 것보다 일수·시간을 늘려서 청구, 2) 요양보호사 자격이 없는 사람이 재가급여 제공 후 자격이 있는 요양보호사의 이름으로 급여비용을 청구, 3) 입소시설에 실제 근무하지 않은 인력이 근무 중인 것으로 거짓 신고, 실제 근무한 것보다 기간·시간을 늘려서 신고, 4) 입소시설 정원을 초과하여 운영, 입소하지 않은 수급자를 입소한 것으로 거짓 청구, 5) 대여 또는 구입하지 않은 복지용구를 거짓으로 청구, 6) 기타 장기요양급여비용을 부당한 방법으로 청구한 모든 유형

28) 건강보험공단 노인장기요양보험 포상금 지급건(2009년~2016년 상반기)의 신고인별 부당적발금액

29) 부정수급의 심각성에 대해 충분히 교육할 시간이 부족하며, 그동안 노인장기요양보험 등급 확대에 초점을 맞추었기 때문에 부정수급에 대해서는 상세히 다루지 않았음.

30) 요양보호사는 1년에 8시간씩 의무적으로 직무에 대한 교육을 받아야 함.

후하다. 결국 부정수급 문제에 대한 홍보가 적극적으로 선행되어야 할 것이고, 이를 위해 국민건강보험공단 및 지역 시군구가 적극적으로 지원해야 할 것이다.

V. 결론

지금까지 노인장기요양보험 부정수급의 행정형벌 적용의 절차상 한계와 그 개선방안에 대해 살펴보았다. 그 과정에서 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다.

첫째, 노인장기요양보험 부정수급의 특성으로 그 서비스가 개인적이고 사적인 영역에서 이루어지기 때문에 문서 등의 자료로는 적발하기 어렵다는 것이다. 그렇기 때문에 노인장기요양보험 인정조사 직원 및 서비스 제공자(요양보호사 등)의 역할이 중요하다는 것이다. 또한 신체 및 인지에 대한 상태를 증거로 수집하기 위해서는 녹음 및 녹화 등을 실시하여야 하는데, 노인장기요양보험법·행정조사기본법 및 공익신고자 보호법으로는 절차상 한계(행정조사 및 신고 단계)가 존재한다는 것이다.

둘째, 절차상 한계로 행정조사 단계와 신고 단계로 구분하였는데, 행정조사 단계에서는 국민건강보험공단의 인정조사 직원 등 운영자(보험자)의 측면에서, 신고단계에서는 요양보호사 등 내부자의 측면에서 살펴보았다.

먼저, 행정조사 단계에서는 국민건강보험공단의 인정조사 직원에게 즉각적인 행정조사 권한이 없다는 점, 행정형벌 관련 조사에 대한 조직법적 근거가 없다는 점, 행정조사법상 조사의 일시, 목적, 사용범위 등을 사전에 밝혀야 한다는 점 등이 부정수급 행정형벌 적용의 한계로 지적되었다. 이를 개선하기 위해 노인장기요양보험법 제61조(보고 및 검사)에서의 행정조사 권한을 소속 공무원에서 노인장기요양보험 사업위탁을 받은 자로 확대하고, 노인장기요양보험법 제67조(벌칙)에 대한 조사를 할 수 있도록 조직법적 근거를 마련할 필요성이 있다. 또한 행정조사법상 부정수급 등과 같이 사회기본질서에 심각한 악영향을 미치는 대상에 대해서는 사전고지 예외를 적용해야 할 필요성이 있다.

다음으로 신고 단계에서는 신고절차의 번거로움, 신고를 했을 때 불이익에 대한 두려움, 증거자료 획득의 어려움(증거자료가 미흡함에 따라 역으로 공격을 당할 수 있다는 두려움 포함) 등이 부정수급 행정형벌 적용의 한계로 지적되었다. 이를 개선하기 위해 공익신고자 보호법 제11조(인적사항의 기재 생략 등)에 대한 구체성을 강화하거나, 판결 시 조항을 포괄적으로 적용할 필요성이 있다. 특히나 내부(공익)신고자에게는 적극적으로 해당 조항을 적용하여 신고에 대한 두려움을 제거하고자 노력해야 할 것이다. 또한 신고의 유인이 될 수 있는 포상금 및 보상금을 확대하여 공익신고가 활성화 될 수 있도록 사회적 합의를 이루어야 할 것이다.

셋째, 현재 부정수급을 심각하게 받아들이는 이해관계인은 많지 않다는 것이다. 이러한 상황에서 강력한 법과 충분한 인력이 있다 해도 부정수급을 근본적으로 제거하기는 불가능하다. 결국 부정수급에 대한 근본적인 처방으로 장기요양 관계자들에 대한 인식개선이 반드시 필요하고, 인식개선을 위해서는 보호자를 위한 급여이용설명회, 요양보호사 직무교육, 간담회 및 지역사회모임 등 전사적인 네트워크를 적극 이용하여야 할 것이다. 무엇보다 정부, 시군구, 국민건강보험공단 등 행정청의 다양한 홍보와 행정지원이 절실히 요구되는 바이다.

마지막으로 2008년 7월 노인장기요양보험이 출범한 이후 양적 확대에 많은 노력을 기울여왔고, 그 결과 2008년 12월 기준 21만 4,480명이던 인정자수가 2015년 6월 기준 46만 8,000명으로 크게 증가하였다. 출범한 지 이제 8년차에 접어들었고, 어느 정도 정착단계에 접어들었다는 것이 중론이다. 하지만 “가랑비에 옷 젖는 줄 모른다.”는 속담이 있듯이, 부정수급이 차지하는 비중이 크지 않다고 그것을 방치한다면, 아무리 안정화된 제도라도 언젠가는 무너질 수 있다. 이러한 상황에서 수급질서에 대한 중요성을 다시 한 번 상기하고, 노인장기요양보험의 공정성과 신뢰성을 제고하기 위해 노력을 아끼지 말아야 할 것이다.

참고문헌

[단행본]

- 김남진·김연태, 행정법 I, 법문사, 2007
김동희, 행정법 I, 박영사, 2007
김항규, 행정과 법, 대영문화사, 2008
박윤훈, 최신행정법강의(상), 박영사, 2004

[논문]

- 김선민, “국내의 공익신고자 보호제도 현황”, 『CGS 리포트』 제18호, 한국기업지배구조원, 2012.
김성은, “보조금범죄의 현황과 효과적 통제방안”, 『형사정책연구』, 233-263, 2013.
김성태, “통신법상의 행정조사”, 『행정법연구』 제17호, 행정법이론실무학회, 2007. 12.
김영조, “미국 행정법상 행정조사의 범리에 관한 고찰”, 『토지공법연구』 제21집, 한국토지공법학회, 2004.
김유심 & 이민창, “행정학, 정책학 연구에 있어서 복잡성 이론과 행위자 기반 모형의 활용성에 관한 연구”, 『행정논총』, 45(2), 25-49, 2007.
김재광, “행정조사기본법 입법과정에 관한 고찰”, 『단국대학교 법학논총』 제33권 제2호, 단국대학교 법학연구원, 2009. 12.
나장함, “장애인의 직업 경험에 관한 질적 메타분석”, 『장애와 고용』, 18(2), 135-157, 2008.
박정철, “공익신고자보호법의 의의와 문제점”, 『공법연구』 제49집 제1호, 한국공법학회, 2011. 10.
박능후 & 송미영, “국민기초생활보장제도 수급자격 적격성 연구-사각지대와 부정수급집단의 특성을 중심으로”, 『사회복지연구』, 39(단일호), 287-314, 2008.
박미선, “미국 주택바우처 프로그램 부정수급 특성 및 시사점”, 『주택연구』, 23, 79-101, 2015.
박정훈, “미국의 내부공익신고자보호법제, 그리고 평가와 시사점”, 『경희법학』 제48권 제4호, 경희법학연구소, 2013. 12.
박홍식, “사인(私人)이 적법절차에 따르지 아니하고 수집한 증거의 증거능력”, 『법학연구』 제26권 제1호, 한국법학회, 2015. 4.
백상진, “수사절차와 관련된 행정조사의 통제방안에 관한 연구”, 『한국경찰학회보』 제56호, 한국경찰학회, 2016. 3.
신주호, “수사절차에서의 헌법원칙에 관한 소고”, 『법학논문집』 제39집 제3호, 중앙대학교 법학연구원, 2015. 12.
양기근, “지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선방안: 경상남도 의회를 중심으로”, 『한국지방자치연구』, 10(2), 69-91, 2008.
양정호, “산업재해 부정수급 예방을 위한 체크리스트 활용방안에 관한 연구”, 『노동연구』, 29, 41-75, 2015.
오준근, “행정조사제도의 법리적 논의·입법동향의 평가와 개선방향에 관한 연구”, 『토지공법연구』

- 제45권, 한국토지공법학회, 2009. 8.
- _____, “행정조사의 공법이론적 재검토”, 『공법연구』 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003. 3.
- 이근우, “행정조사의 형사법적 한계설정”, 『고려법학』 제72호, 고려대학교 법학연구원, 2014. 3.
- 이윤진, “고용보험 부정수급 사례 분석: 고용보험 재심사 사례를 중심으로”, 『사회보장연구』, 32(2), 165-194, 2016.
- 이희영 & 김정기, “질적 메타분석을 통한 뉴스프레임의 유형”, 『한국언론학보』, 60(4), 7-38, 2016.
- 정우철, “노인장기요양보험 부정수급사례 유형분석과 그 보완대책”, 『한국부패학회보』 제20권 제4호, 한국부패학회, 2015. 12.
- 정우철 & 우창빈, “다중흐름모형의 수정모형을 활용한 정책과정 분석-치매특별등급제도의 정책변동 과정에 대한 분석”, 『한국정책학회보』 제24권 제3호, 한국정책학회, 2015. 9.
- 정혜옥, “개인정보보호법상의 형사처벌 규정에 관한 연구”, 『법학논문집』 제35집 제3호, 중앙대학교 법학연구원, 2011. 12.
- 조현주 & 허선, “국민기초생활보장제도의 부정수급에 관한 사례 연구”, 『사회과학연구』, 16(1), 117-147, 2010.
- 차경엽, “데이터마이닝을 이용한 국민연금 부정수급 예측모형 개발-손해배상금 불성실 신고를 대상으로”, 『CSAM(Communications for Statistical Applications and Methods)』, 17(1), 1-8, 2010.
- 채원호, 손호중, & 박병일, “노인의 문화서비스 향유실태 분석 및 개선 방안-대구지역 노인복지회관을 중심으로”, 『지방정부연구』, 8(1), 1-25, 2004.
- 하규만, “한국적 거버넌스 패러다임의 모색 : 정책연구와 실천 ; 정책과정, 7&7 순환모형에서 정책설계에 관한 연구”, 『한국행정학회』: 동계학술발표논문집, 2005(16): 1-18, 2005.
- Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American sociological review*, 588-608.
- Davies, P. (2000). The relevance of systematic reviews to educational policy and practice. *Oxford Review of Education*, 26(3-4), 365-378.
- Epstein, J. M., & Axtell, R. (1996). Growing artificial societies: social science from the bottom up. *Brookings Institution Press*.
- Felson, M. (1994). Crime and everyday life: Insight and implications for society. *Pine, Thousand Oaks*.
- Getchell, A. (2008). Agent-based modeling. *Physics*, 22(6), 757-767.
- Glass, G. V. (1977). Integrating findings: The meta-analysis of research. *Review of research in education*, 5, 351-379.
- Graham, H., & McDermott, E. (2006). Qualitative research and the evidence base of policy: Insights from studies of teenage mothers in the UK. *Journal of Social Policy*, 35(01), 21-37.
- Groff, E. R. (2007). Simulation for theory testing and experimentation: An example using routine activity theory and street robbery. *Journal of Quantitative Criminology*, 23(2), 75-103.
- Lasswell, H. D. & Lerner, D. (Eds.). (1951). The policy sciences. *Stanford University Press*.

- Lasswell, H. D. (1971). A pre-view of policy sciences. *Elsevier publishing company*.
- Quade, E. S. (1982). Analysis for Public Decisions (2nd ed).
- Paterson, B. L., & Canam, C. (2001). Meta-study of qualitative health research: A practical guide to meta-analysis and meta-synthesis (Vol. 3). *Sage*.
- Sandelowski, M., Docherty, S., & Emden, C. (1997). Focus on qualitative methods Qualitative metasynthesis: issues and techniques. *Research in nursing and health*, 20, 365-372.
- Schelling, T. C. (1978). Micromotives and Macrobehavior. New York: Norton Schelling Micromotives and Macrobehavior, 1978.
- Thornton, D., Mueller, R. M., Schoutsen, P., & van Hillegersberg, J. (2013). Predicting healthcare fraud in medicaid: a multidimensional data model and analysis techniques for fraud detection. *Procedia technology*, 9, 1252-1264.

[기타]

- 건강보험공단, “노인장기요양보험 포상금 지급건의 신고인별 부당적발금액”, 2009-2016 상반기.
- 국가인권위원회, “인권상담사례집”, 2015, pp.129-130.
- 통계청, “장래인구추계”, 『2015 한국의 사회지표』, 2015. 3. 23.
- 고수진 기자, “장기요양기관 종사자, 임금 낮고 근로시간 많고”, 의협신문, 2015. 1. 12.
- 김현섭 기자, “위험한 ‘몰카’ 계속 하겠다?...근로복지공단 3년간 16건 촬영”, 쿠키뉴스, 2012. 9. 27.
- 박근빈 기자, “부당청구 장기요양기관 신고자 90명 3억6000만원”, 데일리메디, 2016. 7. 21.
- 이슬기 기자, “老心 팔아 제 배만 불린 장기요양시설 ‘지난해만 105억원 부정수급’”, 해럴드 경제, 2016. 6. 22.
- 이영미 기자, “[노인장기요양보험 5년 진단] 못 듣는다는 할머니... 안 들리죠? 질문에 고개 끄덕”, 국민일보, 2013. 9. 11.
- 이준범 기자, “빨라지는 고령화 속도, 노령화지수 10년 만에 2배”, MBC NEWS, 2016. 9. 29.

투고일자 : 2016. 12. 15.

수정일자 : 2016. 12. 26.

게재일자 : 2016. 12. 30.

<국문초록>

노인장기요양보험 부정수급의 행정형벌 적용의 절차상 한계와
그 개선방안

정 우 철

노인장기요양보험 부정수급에 대한 문제는 등급결정의 공정성과 재정 안정성 확보를 위해 반드시 해결해야 할 부분이다. 정부 역시 이러한 문제점을 인식하고, 2013년 8월 노인장기요양보험법 제67조(벌칙)를 신설하였다. 그럼에도 불구하고 부정수급에 대한 신고 및 처벌은 전무한 수준인데, 그것은 노인장기요양보험법 부정수급의 특성을 무시한 행정조사기본법 및 공익신고자보호법의 절차상 한계에 있다.

본 연구에서는 노인장기요양보험 부정수급의 특성을 선행연구 등을 통해 파악하고, 그 행정조사 및 신고 절차상 한계를 살펴보았다. 부정수급에는 허위·과장진술을 통해 등급을 인정받거나 본인의 상태보다 필요 이상의 등급을 받는 경우가 많다. 그리고 그 특성은 사적인 공간에서 이루어지기 때문에 증거를 확보하기가 어렵다는 것이다. 하지만 행정조사기본법 및 공익신고자보호법은 이러한 특성을 전혀 반영하지 못하고 있으며, 이로 말미암아 법의 효용성은 떨어지고 부정수급은 통제하기 어려운 실정이다.

효과적인 통제를 위해서는 첫째, 부정수급 등과 같이 사회기본질서에 심각한 악영향을 미치는 대상에 대해서는 행정조사 절차상 예외를 적용해야 할 필요성이 있다. 둘째, 공익(내부)신고자에게는 신고에 대한 두려움을 제거하는 토대를 만들고, 포상금 및 보상금을 확대하여 공익신고가 활성화 될 수 있도록 사회적 합의를 이루어야 할 것이다. 셋째, 부정수급 방지를 위한 시민의식이 확대될 수 있도록 행정청의 다양한 홍보와 행정지원이 절실히 요구되는 바이다.

주제어: 노인장기요양보험, 부정수급, 행정형벌, 행정조사기본법, 공익신고자보호법

