

이달의 초점

## 복지급여 신청주의 개선 및 극복 방안

공공부조의 '신청주의' 개념과 시사점: 법률, 제도, 언론 분석을 중심으로

| 임덕영 |

주요 복지국가의 신청주의 개념 및 적용

| 김기태·임덕영·이다미 |

프랑스 복지급여 신청주의 개선 사례: 원천연대를 중심으로

| 정은희 |

탈신청주의의 네 가지 모형 검토

| 김기태·오성재·최준영 |

공적 노후소득보장체계 재구조화와 신청주의 개선: 기초연금을 중심으로

| 이다미 |

탈신청주의를 위한 데이터 측면에서의 검토 사항

| 이주미 |

복지급여 자동화에 이르는 몇 가지 경로

| 노대명 |



# 공공부조의 '신청주의' 개념과 시사점: 법률, 제도, 언론 분석을 중심으로<sup>1)</sup>

The Application-Based Approach in Public Assistance: Law,  
Administration, and Media Coverage

임덕영 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 연구위원

이 글에서는 한국 공공부조에서 문제점으로 지적되어 온 '신청주의' 개념이 사전적으로 확립되지 않은 점에 주목하여 법적 변천과 유사 개념, 그리고 주요 빈곤 사망사건에 대한 언론 분석을 통해 그 의미를 귀납적으로 재구성하고자 하였다. 분석 결과 신청주의는 행정의 재량권을 제한하고 국가의 지급 의무를 강제하는 강력한 권리 기능이 있지만, 다른 한편으로는 선별주의와 결합하여 절차적 배제를 낳는 이중적 속성이 있음을 확인하였다. 언론을 통한 분석을 통해 신청주의와 관련된 네 개의 사망사건을 고찰한 결과 비신청의 원인은 단순한 정보 부족이 아니라 다양하고 복합적인 구조적 산물이었다. 이에 이 글에서는 신청으로 제도가 시작되는 원리 그 자체가 문제라는 관점의 한계를 지적하면서 '알아서 도와 주는 능동적인 국가'보다는 '법이 보장하는 시민의 정당한 요청에 비타협적으로 응답하는 권리 기반 사회'를 지향해야 한다고 제안하였다.

## 1 들어가며

최근 공공부조 논의에서 '신청주의'는 행정편의 주의나 사각지대의 주범으로 간주되어 온 측면이 있다. 언론과 현장 담론에서 신청주의는 대개 지원

이 필요해 보이는 사람이 제도 정보의 비대칭, 이해·판단의 어려움, 서류·동의·조사 절차의 부담 등으로 신청에 이르지 못하거나 중단되는 장면에서 호출된다. 그 결과 지원이 지연·누락되고, 사후에는 '왜 신청하지 않았는가'와 '왜 먼저 안내·발굴하지

1) 이 글은 김기태, 강신욱, 김태완, 노대명, 이현주, 함영진, 감성아, 이원진, 임덕영, 임완섭, 정은희, 오성재, 이다미, 이주미, 최준영. (2025). 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구(한국보건사회연구원)의 일부 내용을 요약, 정리한 것이다.

않았는가'가 동시에 쟁점이 된다. 이 과정에서 신청주의는 권리 보장의 장치이자 사각지대를 낚는 구조라는 이중의 의미로 사용된다. 그러나 정작 그 개념적 실체를 연역적으로 확정하기란 쉽지 않다. 본래 '신청주의'는 복지제도의 고유한 원리라기보다는 등기 등 특정 절차에서 '국가의 직권이 아니라 당사자의 신청에 의해 이루어져야 한다는 태도'로 설명되는 경우가 많다. 반대로 '직권'이 제시되는 정도에 그친다.

실제로 한국사회복지협의회 복지넷, 보건복지부 및 한국사회보장정보원 '복지로'의 복지용어사전, 사회복지학 사전(이철수, 2013)에는 '신청주의'가 독립된 항목으로 수록되어 있지 않다. 국립국어원 표준국어대사전과 고려대한국어대사전에서는 이를 주로 부동산 등기의 절차와 관련하여 정의하고 있다. 물론 사전에 수록되지 않았다는 것만으로 '신청주의'의 개념이 불명확하다고 단정할 수는 없다. 다만 사회복지 영역에서 '신청주의'가 독립된 개념으로 정리된 표준 정의를 갖춘 용어라기보다 특정 운영 방식과 한계를 지칭하기 위해 차용·유통되어 온 표현일 가능성을 시사한다. 다시 말하면 사회복지 영역에서 '신청주의'는 사전적으로 확립된 이론적 개념이기보다는 현상의 한계를 지칭하기 위해 차용된 단어라 할 수 있다.

결국 '신청주의' 문제를 논의하기 위해서는 이 용어가 어떠한 맥락에서 어떤 의미로 사용되는지 추적하는 귀납적 파악이 선행되어야 한다. 이 글에서는 이러한 문제의식에서 신청주의 개념을 귀납적으

로, 맥락적으로 파악하고자 한다. 사전적 정의가 충분하지 않은 조건에서 신청주의가 실제로 어떤 맥락에서 어떤 의미로 나타나는지를 확인하고, 이를 종합하여 결론 및 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 먼저 관련된 법률을 검토한다. 논의의 중심은 공공부조에 두되 법적·맥락적 위치를 보다 분명히 하기 위해 상위법 체계 및 사회서비스 관련 법률을 함께 분석한다. 이어서 신청주의와 유사 개념을 검토한다. 또한 언론에서 다루어진 '신청주의'와 관련된 사건이 무엇인지 파악하고, 사건 해석에서 '신청주의'가 어떤 의미로 관여하고 있는지를 분석한다. 이 세 층위의 분석을 종합하여 신청주의의 의미를 정리하고 가능한 개선 방향을 제안한다.

## 2 공공부조 관련 법률에서의 신청주의

### 가. 신청주의와 그 한계를 넘어서려는 법적 노력

한국 공공부조의 신청 관련 조항은 신청 권한 자체가 부여되지 않았던 시기를 지나 신청 절차의 구체화를 거쳐 사각지대 보완까지 단계적으로 발전해 왔다고 할 수 있다. 1944년 「조선구호령」에서는 구호 대상자의 신청 권한 자체가 부여되지 않았다. 1961년 「생활보호법」이 제정되면서 요보호자 및 그 친족 등의 신청 권리가 명문화되었으나, 사각지대에 따른 보완책은 없었다. 1999년 「국민기초생활보장법(국기법)」 제정 시 사회복지 전담 공무원

의 직권 신청(동의 전제)도 가능하게 되면서 국가의 능동적 기능이 강조되기 시작하였다. 더 나아가 행정편의주의에 의한 신청권 침해를 막기 위해 제도에 대한 상세한 설명을 의무로 규정하고 급여 신청의 철회나 포기를 유도하는 행위를 금지하는 법적 근거도 마련되었다.

한편 공공부조의 상위법이라 할 수 있는 「사회보장기본법」 및 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(사회보장급여법)」에서는 사회보장 급여도 역시 본인이나 친족 등의 신청을 원칙으로 하되 지원 대상자의 동의를 얻거나 심신미약 또는 심신상실인 경우에는 직권 신청이 가능하

**[표 1] 공공부조 신청 관련 법률 조항의 변화**

연도	법명	주요 내용
1944년 제정 및 시행	조선구호령(조선총독부제령 제12호)	구호 대상자의 신청 권한은 부여되지 않았음(제3조)
1961년 제정 및 1962년 시행	생활보호법(법률 제913호)	보호는 오보호자 및 그 친족 기타 관계인이 신청을 할 수 있다고 규정되며, 사각지대에 따른 보완책은 없었음(제18조)
1982년 제정 및 1983년 시행	생활보호법(법률 제3623호)	신청을 위한 구체적 절차 등에 대한 사항을 시행령에서 정하게 함(제18조)
1997년 개정 및 1998년 시행	생활보호법(법률 제5360호)	보호의 신청 대상에 구청장을 추가하였고, 보건사회부령을 보건복지부령으로 수정함(제18조)
1999년 제정 및 2000년 시행	국기법(법률 제6024호)	수급권자의 동의하에 사회복지 전담 공무원의 직권 신청이 가능하도록 한 조항이 추가됨(제21조)
2007년 개정 및 2008년 시행	국기법(법률 제8641호)	신청 시 동의해야 하는 자료 또는 정보 제공에 대한 규정이 신설됨(제21조)
2016년 개정 및 2016년 시행	국기법(법률 제13987호)	상세한 설명 및 급여 신청의 철회나 포기를 유도하는 행위 금지 등을 추가함(제21조)

출처: 해당 법률을 참고하여 저자 작성.

**[표 2] 공공부조 상위법의 신청 관련 법률 내용**

법명	주요 내용
사회보장기본법(법률 제5134호)	사회보장급여를 받으려는 사람은 국가나 지방자치단체에 신청하여야 하나, 관계 법령에서 따로 정하는 경우에는 국가나 지방자치단체가 신청을 대신할 수 있다고 하여 대리 또는 직권의 가능성을 열어 두고 있음(제11조)
사회보장급여법(법률 제20929호) 사회보장급여법 시행령(대통령령 제35747호)	사회보장급여의 신청은 신청 주체별 및 동의 여부별로 아래와 같이 세 가지가 가능함 ① 지원 대상자 및 친족, 후견인 등이 신청 ② 직권 1: 보장기관의 업무 담당자가 지원 대상자의 동의를 얻는 경우 ③ 직권 2: 지원 대상자가 심신미약 또는 심신상실 등 대통령령으로 정하는 경우에는 동의 없이 직권 신청 가능. 여기에서 대통령령에서 정하는 경우는 1. 피성년후견인 또는 피한정후견인인 경우, 2. 미성년자인 경우, 3. 그 밖에 심신장애로 의사를 결정할 능력이 미약하거나 없는 것으로 인정되는 경우임(법 제5조, 시행령 제2조)

출처: 해당 법률을 참고하여 저자 작성.

도록 규정함으로써 절차적 공백을 메우고 있다.

그 외 유사한 영역인 사회서비스 관련 법률을 살펴보면 「사회복지사업법」에서는 ‘누구든지 자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공받을 수 있다’고 규정하며, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률(사회서비스이용권법)」에서는 대상자 또는 친족 등이 신청할 수 있고 담당 공무원이 동의하에 직권으로 신청이 가능하며 심신미약 또는 심신상실인 경우에는 동의를 생략할 수도 있도록 되어 있다. 「장애인복지법」에서는 본인 또는 법정 대리인 등의 신청에 의해 실시된다. 한편 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률(정신건강복지법)」에서는 자타의 해를 끼칠 위험 혹은 상황의 급박성 등을 고려하여 본인 이외의 신청 또는 직권으로 입원이 이루어진다.

이상을 정리해 보면 먼저 공공부조와 그 상위법, 서비스 관련 법률들은 모두 신청을 기반으로 하되 국가의 능동적 발굴과 지원 의무를 강조하고 있다. 공공부조의 상위법들은 이를 명확히 하고 있고, 국기법은 공무원의 직권 신청이 가능하도록 되어 있으며, 사회서비스 또한 신청 능력 부재 또는 자타해 위험인 경우에는 신청 원칙이 적용되지 않는 예외 규정을 두고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 신청에 의하지 않고서도 이를 보완할 수 있는 여러 법률적 장치가 마련되어 왔다는 점을 알 수 있다.

#### 나. 신청주의의 다층적 해석

아래에서는 공공부조의 신청주의가 다른 영역과 어떻게 구별되는지 그 의미를 영역별로 비교 검토

**[표 3] 공공부조 이외 사회복지 관련 신청 관련 법률 조항**

법명	주요 내용
사회복지사업법 (법률 제20883호)	사회복지를 필요로 하는 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공받을 수 있다고 되어 있음 (제1조의 2)
사회서비스이용권법 (법률 제19894호)	사회보장급여의 신청은 신청 주체별 및 동의 여부별로 아래와 같이 세 가지가 가능함 ① 지원 대상자 및 친족, 후견인 등이 신청 ② 직권 1: 보장기관의 업무 담당자가 지원 대상자의 동의를 얻는 경우 ③ 직권 2: 지원 대상자가 심신미약 또는 심신상실 등 대통령령으로 정하는 경우에는 동의 없이 직권 신청 가능. 여기에서 대통령령에서 정하는 경우는 1. 피성년후견인 또는 피한정후견인인 경우, 2. 미성년자인 경우, 3. 그 밖에 심신장애로 의사를 결정할 능력이 미약하거나 없는 것으로 인정되는 경우임(법 제9조, 시행령 제2조의 2)
장애인복지법 (법률 제20929호)	장애인 등록 및 서비스는 본인 또는 법정대리인 등의 신청에 의해 실시(제32조)
정신건강복지법 (법률 제21117호)	정신건강복지법상 입원은 ① 자의입원 ② 동의입원 ③ 보호입원 ④ 행정입원 ⑤ 응급입원으로 구성됨. 이 중 ① 자의입원과 ② 동의입원은 본인의 신청서 제출 혹은 보호의무자의 동의에 의해 이루어지나 그 외 입원은 자타의 해를 끼칠 위험 혹은 상황의 급박성 등을 고려하여 본인 이외의 신청 또는 직권으로 이루어짐(제41조~제44조, 제50조)

출처: 해당 법률을 참고하여 저자 작성.

해 보고자 한다. 특히 공공부조는 소득 및 자산 조사를 전제로 급여 필요성을 판정하는 제도라는 점에서 ‘신청’이 단순한 서비스 이용 의사표시를 넘어 빈곤이라는 욕구를 국가가 확정하고 판정하도록 요청하는 절차라는 성격을 갖는다. 이러한 특징은 공공부조 이외의 사회복지서비스 신청과 대비될 때, 공공부조 신청주의의 성격이 보다 선명하게 드러난다.

먼저 사회복지서비스와 공공부조를 비교해 보면 모두 ‘신청’에 기반하고 있지만, 구체적으로 쟁점화 되는 영역은 상이하다. 사회복지서비스는 신청을 하더라도 행정기관의 재량에 따라 시행 여부가 달라지는 경우가 있으며, 신청 이후 핵심은 ‘대상자의 필요 확인’과 ‘제공 결정’의 적정성으로 이동한다. 아래는 2010년 주거지원 서비스를 신청하였으나 지자체에서 거부하여 소송까지 진행된 내용이다. 서비스 신청을 접수한 관계 행정기관의 재량이 어디까지인가가 쟁점의 핵심이다.

이 신청권 소송을 통해 공공부조와 사회복지서비스의 신청주의 관련 의미의 차이점에 대해 생각해 볼 수 있다. 사회복지서비스의 경우 신청 접수는

행정기관이 지원 배분 재량권을 발휘하여 서비스 제공을 결정한 의무를 의미한다. 이때 신청했음에도 서비스를 거부당했을 때, 관계 행정의 자원 배분 재량이 부당했는지 여부가 다툼의 대상이 될 수 있다. 한편 공공부조에서 신청 접수는 서비스가 필요하다는 요구 표명이라기보다는 빈곤이라는 급여 필요성을 국가가 조사, 판정하도록 요청하는 행위라는 점에서 절차적 의미가 다르다. 그 결과 신청 후 객관적 요건 심사로 들어가며, 수급 요건에 부합하면 행정기관은 재량 없이 급여를 지급해야 할 의무와 직결된다. 즉 신청은 행정기관의 재량권을 원천적으로 제한하며, 국가의 최종 책임을 무조건적으로 실현하는 강력한 기능이 있다고 할 수 있다. 또한 이 양자 간의 특징이 혼합되어 있는 경우가 있다. 서비스 중 등급이나 욕구의 인정에 따라 지급되는 장기요양보험, 바우처 등이 그것이다. 이러한 서비스는 등급 혹은 욕구의 인정이 확정되는 순간 관계 행정의 재량권이 공공부조와 같이 거의 소멸된다.

이상을 종합하면 공공부조의 신청주의는 행정기관의 재량권을 원천적으로 제한하고 지급 의무를

#### [표 4] 사회복지서비스 신청권 소송

20년간 시설에서 살았던 중증장애인 황 씨는 탈시설을 위해 양천구청장에 주거지원 서비스를 받고자 사회복지서비스 변경 신청을 했으나, 거부당하여 행정소송을 제기, 승소하였음(서울행정법원 제1부 2010년 1월 28일 선고 2010구합 28434 사건). 즉 주거지원 서비스를 신청하였는데, 이것이 불가하다는 양천구청이 패소한 것임. 그러나 비슷한 시기 음성 꽃동네를 나오기 위해 같은 취지의 소송을 했던 두 명의 장애인에게 청주지방법원은 원고 패소 판결을 내림(청주지방법원 행정부 2010년 9월 30일 선고 2010구합 691 사건).

출처: 임성택. (2011) 등을 참고하여 저자 작성.

**[표 5] 사회복지서비스와 공공부조 간 ‘신청주의’ 해석의 차이**

구분	공공부조	사회복지서비스 (예: 탈시설 지원 시 주거지원)	장기요양, 배우처 등 등급 및 인정에 따른 제공
신청의 의미	• 법적 수급권을 발생시키기 위한 객관적 요건 심사 개시 요청	• 관계 행정에 구체적인 의무를 부과하는 권리 행사	• 등급 판정 위원회나 심사기관에 자신의 요구도나 장애 정도를 객관적으로 평가하여 법정 기준에 따른 등급을 부여해 달라고 요청하는 행위라 할 수 있음
특징	• 수급 요건이 명확함	• 관계 행정이 예산, 인력, 공급 여부, 지역 내 다른 수요 등을 종합적으로 고려하여 서비스 제공할 수 있음	• 등급(점수)이 확정되는 순간 관계 행정의 재량권은 공공부조처럼 거의 소멸
예상 논쟁점	• 신청 누락(사각지대)을 막는 것이 핵심 • 요건 충족 여부가 쟁점임 (요건을 충족하면 정해진 급여를 받음)	• 신청했음에도 거부당했을 때, 관계 행정의 자원 배분 재량이 부당했는지를 다툼	• 등급 확정 후에는 재량 여지가 없으나, 등급을 확정하는 과정에 대한 논란은 있을 수 있음
신청주의	• 신청이 접수되면 행정기관은 반드시 심사하여 ‘지급해야 할 의무’를 가짐	• 신청 접수는 행정 재량권을 발휘하여 ‘서비스를 제공할지를 결정할 의무’를 의미	• ‘등급 심사’에 대한 의무를 의미

출처: 저자 작성.

강제하는 순기능을 한다고도 볼 수 있다. 즉 ‘알아서 챙겨 줄 수도 있고, 말 수도 있는 모호한 지원’이 아니라 일단 신청하면 소득 및 자산 조사 등 객관적 요건 검사를 거쳐 법에 따라 판단해야 하고, 요건이 맞으면 반드시 줘야 하는 급여라는 의미가 있는 것이다. 따라서 공공부조의 신청주의는 국가의 최종 책임을 ‘무조건’으로 실현한다는 의의도 있다고 할 수 있다. 반면 그 한계로는 일단 지급을 위한 조건이 투명하고 명확해야 한다는 점에서 발생한다. 즉 지급 수준과 지급 자격이 자의적이라면 신청주의의 비타협적 실현은 이루어질 수 없다. 국기법 이전의 생활보호법에서처럼 예산 수준에 맞추어 제도를 집행하면 이러한 신청주의의 장점은 사라진다. 또한 산정 기준 자체가 복잡하면 그 조건이 투명하더라도 수급자에게는 장벽이 될 수밖에 없다. 무엇보다

신청 행위 자체의 부재가 국민이 국가의 의무를 발동시키지 못해 사각지대를 발생시킨다는 한계가 있다.

### 3 신청주의와 관련된 개념

#### 가. 직권주의

신청주의와 반대 의미로 ‘직권주의’라는 용어가 사용된다. ‘직권주의’에 대한 사전적 설명은 대상자의 신청이 아니라 행정당국의 조치 결정에 따라 시행하는 원칙을 의미한다.<sup>2)</sup> 따라서 이와 같은 설명대로라면 ‘신청주의’는 ‘직권주의’에 비해 당사자의 권리를 보장하는 성격도 있다. 이와 같은 설명은 일본의 생활보호제도 설계 시 신청주의를 따르게 한

변화에서 찾아볼 수 있다. 일본의 (구)「생활보호법」은 1947년 시행되었는데, 여기에서는 지자체장이 생활보호가 필요하다고 인정한 경우(직권주의)에만 생활보호를 받을 수 있었다. 그러다 1950년 새롭게 제정된 「생활보호법」에는 보호청구권이 담겼다(법 제7조). 이 의미는 행정 측의 자의성이 아니라 본인의 청구에 의한 것이라는 권리의 측면이 생겨났다는 것으로 해석할 수 있다(申請主義を考える会, n.d.).

그런데 반드시 직권주의가 신청주의의 반대를 의미하지는 않는다. 앞서 살펴본 바대로 현재 공공부조 및 복지서비스에서 직권주의는 신청주의의 단점을 보완하기 위해 국가의 능동적 책임을 나타내는 원칙으로도 기능하고 있기 때문이다. 따라서 직권주의를 신청주의의 반대 이념으로 보기보다는 신

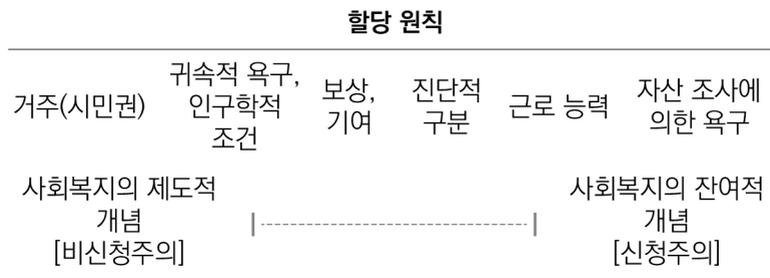
청주의를 보완하는 원칙으로 간주하는 것이 적절하다.

### 나. 잔여적 개념 및 제도적 개념

신청주의와 비신청주의를 제도 자체의 성격에서 비롯된 것으로 보고, 신청주의일수록 잔여적 개념에, 비신청주의일수록 제도적 개념에 가깝다고 보는 관점도 있다. 아래는 함영진 외(2012)에서 인용한 것으로, 자산 조사에 의한 욕구 파악은 잔여적 제도 개념으로서 신청주의에 해당하고, 근로 능력, 진단적 구분, 보상 기여, 귀속적 욕구, 거주(시민권)로 갈수록 비신청주의에 해당한다는 설명이다.

그러나 엄밀하게 살펴보면 선별과 보편적 제도는 대상 범위의 문제이고, 신청주의와 비신청주의

[그림 1] 할당 원칙과 사회복지의 개념



출처: Gilbert & Terrell(2010:111) 재구성. 함영진 외(2012), p. 38에서 재인용.

2) 한국사회복지협의회 사전에서는 직권주의를 다음과 같이 설명한다. “행정기관과 사법기관이 행정의 객체나 소송 등의 당사자 청구, 주장 등의 신청이나 신립을 우선으로 하지 않고, 자신이 자발적으로 행정행위나 사법행위를 하여 행정상이 아닌 사법상의 목적을 달성하는 것을 말한다. 예를 들면 생활보호가 신청보호의 원칙을 위하고 있는 데 대해, 노인복지법 등 복지 제법에는 신청보호의 원칙에 관한 명확한 규정은 존재하지 않아 직권주의에 의한 조치 결정을 원칙으로 하고 있다.”(한국사회복지협의회, 1993)

**[표 6] 선별제도 및 보편제도와 신청주의 및 비신청주의의 조합**

	선별주의	보편주의
신청주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가난 취약성 기준으로 대상을 한정하고 신청한 사람만 주는 구조</li> <li>• 국민기초생활보장법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (거의) 누구나 받을 수 있지만, 형식적 신청 절차가 있는 구조</li> <li>• 보편적 아동수당(출생 후 신고)</li> </ul>
비신청주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상은 저소득취약층으로 한정되지만 행정이 먼저 찾아가 부여하는 구조</li> <li>• 국민기초생활보장법의 복지사각지대 발굴, 긴급복지지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자격이 되면 별도 신청 없이 자동으로 자격이 부여되는 구조</li> <li>• 서비스에는 거의 적용되지 않음(학교 입학)</li> </ul>

출처: 저자 작성.

는 ‘집행 방식’의 문제로 볼 수 있다는 반박이 가능하다. 따라서 신청주의와 비신청주의, 선별과 보편적 제도, 이렇게 4가지 유형을 제시할 수 있다.

그럼에도 불구하고 신청주의는 대체로 선별주의에 부합하고, 보편주의는 비신청주의에 부합한다. 선별주의는 애초에 반드시 필요한 사람을 한정하여 주겠다는 발상에서 출발하므로 ‘신청’이라는 필터를 한 번 더 두는 것이 제도의 효과를 높일 수 있을 것이다. 보편주의는 ‘가능한 한 모두에게 도달하는 것’이 목표이기 때문에 신청 절차를 간소화하는 것이 제도의 효과를 높일 수 있다.

이는 공공부조 제도에서 딜레마로 작용할 수 있다. 공공부조는 선별주의를 기본으로 하는 제도이므로 제도의 효과를 높이기 위해서는 ‘신청’을 조건으로 하는 게 적절하다고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로, 그러한 조건에 부합하는 모든 이라는 또 하나의 조건이 결부된다면 이는 신청 절차를 간소화하는 것이 제도의 효과를 높이는 결과를 낳는다고도 할 수 있기 때문이다.

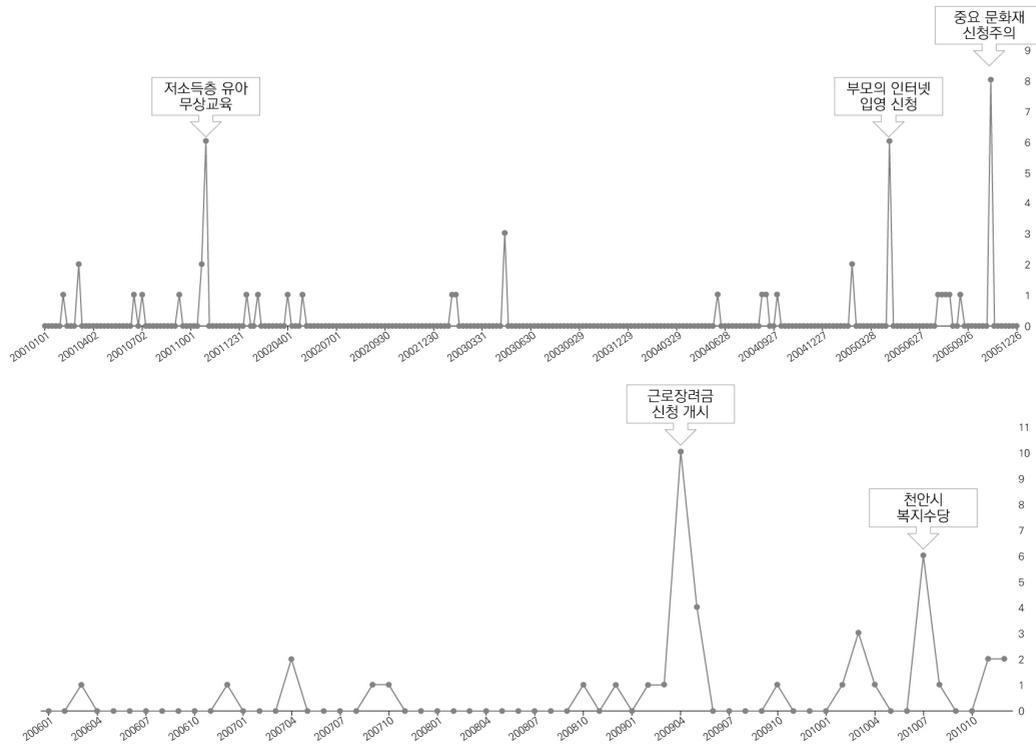
## 4 언론 기사를 통해서 본 신청주의

### 가. 언론 기사 빈도 트렌드 분석

신청주의가 주로 언론에서 활용된 점에 주목하여 아래에서는 신청주의를 키워드로 하여 월별 빈도 및 주요 사건을 시기별로 살펴보았다. 한국언론진흥재단 빅카인즈의 뉴스 검색 분석에서 ‘신청주의’를 키워드로 선택 가능한 모든 언론사에 대해 5년씩 검색하여 월별 키워드 트렌드를 분석하였다. 기간은 2001년 1월 1일부터 2025년 11월 18일이다. 이때 그림별 핵심 키워드는 주요 사건을 언급한 것이며, 기사 언급 횟수 모두가 해당 키워드인 것은 아니다.

먼저 2000년대 신청주의는 새로 생긴 복지제도 또는 타 제도의 신청과 관련된 기사에 주로 사용되었다. 2001년부터 2005년까지는 언급된 보도 수 자체가 매우 적었는데, 저소득층 유아 무상교육, 부모의 인터넷 입영 신청 문제, 중요 문화재 선정과 관련된 기사였다. 2006년부터 2010년은 근로장

[그림 2] 신청주의 언론 기사 월별 키워드 트렌드(2001년 1월 1일~2010년 12월 31일)



주: 그림 내 사건 키워드는 왼쪽부터 '저소득층 유아 무상교육' '부모의 인터넷 입영 신청' '중요 문화재 신청주의' '근로장려금 신청 개시' '천안시 복지수당'.  
출처: "뉴스검색 분석", 빅카인즈, n.d., 한국언론진흥재단, <https://www.bigkinds.or.kr/>

려금 및 천안시 복지수당 등 복지제도 신설에 대한 신청 안내 기사가 주를 이루었다.

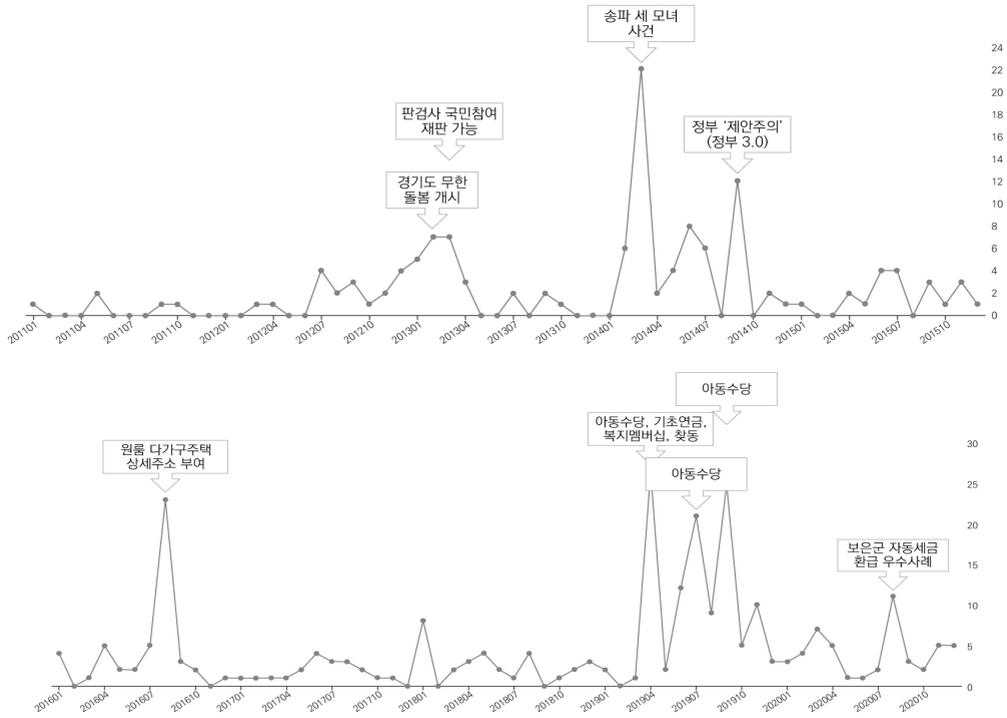
2010년대 신청주의는 이른바 '송파 세 모녀 사건' 이후 복지 사각지대 발생의 원인을 지칭하는 단어로 자리잡기 시작하였다. 그러나 유사 사건이 발생하지 않자 제도 신청을 안내하는 기사가 주를 이룬다. 2010년대 초반에는 제도 도입 관련, '송파

세 모녀 사건' 이후에는 복지 사각지대를 지칭하는 용어로 사용하기 시작하였다. 그러나 그 사건의 중대성에 비해 '신청주의'와 연계시키는 언론 보도는 많지 않았다.<sup>3)</sup> 2016년부터 2020년까지는 아동수당 개시에 따른 신청 안내 등 다시 제도 안내가 주를 이루게 되었다.

2020년대 이후 '신청주의'는 복지 사각지대의

3) 2014년 당시 '송파 세 모녀' 키워드 검색 기사는 302건인데 비해 '신청주의'와 관련된 기사는 22건에 불과하였다.

[그림 3] 신청주의 언론 기사 월별 키워드 트렌드(2011년 1월 1일~2020년 12월 31일)



주: 그림 내 사건 키워드는 왼쪽부터 '경기도 무한돌봄 개시' '판검사 국민참여 재판 가능' '송파 세 모녀 사건' '정부 제안주의(정부3.0)' '원룸 다가구 주택 상세주소 부여' '아동수당, 기초연금, 복지멤버십, 찾동' '아동수당' '아동수당' '보은군 자동세금환급 우수사례'.

출처: "뉴스검색·분석", 빅카인즈, n.d., 한국언론진흥재단, <https://www.bigkinds.or.kr/>

[그림 4] 신청주의 언론 기사 월별 키워드 트렌드(2021년 1월 1일~2025년 11월 18일)



주: 그림 내 사건 키워드는 왼쪽부터 '경기도 무한돌봄 개시' '판검사 국민참여 재판 가능' '송파 세 모녀 사건' '정부 제안주의(정부3.0)' '원룸 다가구 주택 상세주소 부여' '아동수당, 기초연금, 복지멤버십, 찾동' '아동수당' '아동수당' '보은군 자동세금환급 우수사례'.

출처: "뉴스검색·분석", 빅카인즈, n.d., 한국언론진흥재단, <https://www.bigkinds.or.kr/>

원인을 나타내는 개념어로 자리를 잡게 된다. 특히 공공부조를 받지 못한 채 사망하는 사건이 연이어 발생하면서 ‘모르면 못 받는’ 복지제도에 대한 비판, 혹은 이를 예방하는 복지제도 실시와 관련되어 신청주의 개념이 활용되었으며, 그 수도 크게 증가하였다.

#### 나. 신청주의와 ‘사망사건’에 대한 보도 분석

신청주의가 사망사건과 어떠한 맥락에서 의미가 부여되었는지를 살펴보기 위해 위에서 검토한 언론 보도에서 ‘신청주의’가 크게 증가한 전후의 대표적인 사건에 대해 살펴보도록 한다. 시기 순대로 ‘송파 세 모녀 사건’ ‘간병 살인사건’ ‘수원 세 모녀 사건’ ‘전북 익산 모녀 사망 사건’에 대해 사건 개요 및 관련 언론 기사, 제도 개선 방향 등에 대해 살펴보았다.

#### 1) ‘송파 세 모녀 사건’(2014년 2월 26일 발견)

2014년 2월 서울 송파구의 단독주택 반지하에 세들어 살던 세 모녀 일가족이 자살로 생을 마감한 사건이다. 수급 신청을 하고자 하였으나, 부양의무제 때문에 해당되지 않는다는 것을 상담을 통해 알게 되어 신청을 하지 않았다. 여기에서 신청을 하지 않았기 때문에 발생한 사건으로서 ‘신청주의’ 문제와 연계되어 그 원인이 설명되었다. 하지만 이 사건은 ‘부양의무제’라는 다소 명확하고 꾸준히 문제가 제기되어 온 사안이 원인으로 지목되면서 ‘신청주의’ 비판은 다소 제한적이었다. 제도 개선(부양의무제 폐지)과 더불어 언급되었다는 특징이 있다. 또한 정부 3.0이 개시되면서 데이터가 강조되기 시작한 계기가 되었다. 이때 ‘신청주의’와 반대되는 개념으로 ‘제안주의’가 제안되었다.

**[표 기] ‘송파 세 모녀 사건’ 및 신청주의 관련 개요**

구분		상세 내용
사건 개요		<ul style="list-style-type: none"> <li>2014년 2월 서울특별시 송파구 석촌동의 단독주택 반지하에 세들어 살던 세 모녀 일가족이 자살로 생을 마감한 사건</li> </ul>
사건 내용		<ul style="list-style-type: none"> <li>박모 씨(60세), 큰딸(35세), 작은딸(32세)이 동거, 박모씨는 식당일, 큰딸은 1.5형 당뇨병 및 고혈압이나 병원비로 치료를 받지 못하였으며 작은딸은 만화가 지망생으로 아르바이트하여 소득이 있으나 신용불량자가 됨.</li> <li>박모씨의 남편은 방광암으로 사망하여 박모씨가 생계를 책임졌으나 사건 발생 1달 전 넘어져 몸을 다쳐 식당일을 그만두면서 실의에 빠짐.</li> <li>그 이전 수급 신청하려 했으나, 자격 요건이 안된다는 말을 듣고 재신청은 안 함. 생활고로 고민하던 끝에 일가족 동반 자살.</li> </ul>
언론이 본 사건 원인		<ul style="list-style-type: none"> <li>‘부양의무자’ ‘긴급복지의 대응’ ‘소극적 복지’</li> </ul>
관련 언론 기사	부양의무 & 근로 능력 없는 자녀	<ul style="list-style-type: none"> <li>사망 하기 3년 전 복지 지원을 타진했으나, 대상 조건을 만족하지 못한다는 것을 답변을 듣고 (작은 딸의 추정소득 산정) 재신청을 하지 않은 뒤 생활해 옴. 당시 제도적 조건으로는 부양의무자 때문에 수급 탈락 가능성이 높았음(손준현, 2014. 3. 2.). ‘세모녀 비극’ 없으려면...근로 능력 없는 성인 자녀 지원을. 한겨레.)</li> </ul>

[표 7] (계속)

구분		상세 내용
관련 언론 기사	긴급지원제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘선 지원 후 처리’는 원칙일 뿐 접수 단계에서 담당자의 말 한마디에 가부가 결정되는 게 태반이다. 이뿐 아니라 요즘에는 긴급지원제도가 복지정책에서 배제되는 것 아닌가 하는 우려마저 든다. … 예산은 전년 예산인 588억원에서 하나도 증액되지 않았다.’ (이동현, 2014. 3. 26.). “찾아주세요! 우리의 복지” 마이내리포트 1004호. 한겨레 21)</li> </ul>
	신청주의=소극적 권리화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘기초생활보장제도는 모든 국민의 인간다운 삶을 권리로서 보장한다고 명시하고 있지만, 신청주의는 이를 소극적 권리로 방치하고 있다. 그렇기 때문에 사각지대에 빠져 있는 이들을 적극적으로 찾아내고…’ (김윤영, 2014. 3. 3.). 복지대상 발굴보다 검열이 우선? 프레시안.)</li> </ul>
	신청주의=수동적 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘기초생활보장제도 등 정부의 복지 제도는 ‘당사자 신청주의’이다. … 수동적, 소극적 복지이다. 도움이 필요한 사람들을 위해 찾아가는 복지, 적극적 복지가 필요하다.’ (아시아경제, 2014. 3. 4.). [사설] 필요한 사람 외면한 복지. 아시아경제.)</li> </ul>
제도 개선 방향		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부양의무 완화 및 국기법 개별급여화</li> <li>· 긴급복지 제도 개선</li> <li>· 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제정</li> <li>· 정부3.0 : 국민신청주의에서 국민제안주의</li> </ul>

출처: 해당 언론 기사 참고하여 저자 작성.

## 2) ‘간병 살인사건’(2021년 5월 8일 발건)

2021년 5월 청년(강도영: 가명)이 뇌출혈로 쓰러진 아버지를 홀로 간병하다 아버지를 굶겨 죽음에 이르게 한 사건으로 재판 과정이 보도되어 당시 선처 탄원서가 모이고 대선 후보들도 함께하면서 크게 보도되었다. 장애 판정 등 복지서비스를 신청

하려 하였으나 신청에 드는 비용 때문에 신청하지 않았으며, 공공부조 신청은 삼촌이 권유하였으나 신청하지 않은 것으로 알려졌다. 그 후 병원비 등으로 생활이 더욱 어려워지자 아버지로부터 방에 들어오지 말라는 말을 듣고 방치하여 아버지는 죽음에 이르게 되었다. 이 사건은 당사자의 수급을 막는

[표 8] ‘간병 살인사건’ 및 신청주의 관련 개요

구분	상세 내용
사건 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사건 당시 22세 청년(강도영: 가명)이 뇌출혈로 쓰러진 아버지를 홀로 간병하다 아버지를 굶겨 죽음에 이르게 한 사건</li> </ul>
사건 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지난해 9월 뇌출혈로 쓰러져 올 4월까지 병원·요양 병원에서 수술입원 치료를 받음. 이때의 병원비 2000만 원은 삼촌이 지불하였으나 더 이상 치료비 감당이 어려워 아버지를 퇴원시켰고 휴대전화, 도시가스 등이 끊기고 식사도 제대로 못할 만큼 생활고에 시달림.</li> <li>· 강도영 씨는 삼촌으로부터 생계 지원이나 장애 지원 등을 신청하라고 설명을 받았으나 신청하지 않았으며, 강 씨 아버지는 숨진 뒤에 관리망에 올랐음.</li> <li>· 이후 재판 과정에서 선처 탄원이 이루어지고, 이에 대선 후보들이 함께하면서 대대적으로 보도됨(김항미, 2021. 11. 17.). ‘강도영 사건’이 드러낸 ‘복지 신청주의’의 한계. 경향신문.)</li> </ul>

**[표 8] (계속)**

구분		상세 내용
언론이 본 사건 원인		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 받을 수 있는 자격이 되고, 그 사실을 대체로 알고 있음에도 신청하지 않음.</li> <li>• 복잡한 절차와 까다로운 자격 기준</li> </ul>
관련 언론 기사	복잡하고 까다로운 선정 기준 및 신청 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘복지 신청주의를 현장의 상황에 맞게 보완해야 한다. 일각에서는 이런 일이 벌어질 때마다 ‘신청할 수 있는 복지제도가 있는데 신청하지 않았다’고 지적하지만, 이는 하루 밥벌이도 힘겨운 가난한 사람에 대한 기만에 가깝다. 복잡하고 까다로운 선정 기준과 신청 과정으로 복지 수요자들을 제대로 포괄하지 못하는 것이 현실이다.’(강지현, 2021. 11. 19.). ‘강도영 비극’, 국가는 ‘간병 살인’ 책임 없나. 프레시안.)</li> </ul>
	직권 신청의 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘당사자의 신청이 없으면 복지 혜택을 받을 수 없는 ‘신청주의’가 폭넓은 복지 사각지대를 만든다는 지적에 올해부터 지자체 공무원들이 직권으로 이를 신청할 수 있도록 법이 바뀌었으나 제대로 작동하지 않고 있다.’(한국일보, 2021. 11. 9.). [사실] 청년 ‘간병 살인’ 복지 사각지대가 빛은 비극. 한국일보.)</li> </ul>
제도 개선		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구체적인 제도적 문제점보다 ‘신청을 하지 않아’ 발생한 문제(신청주의)가 두드러짐.</li> <li>• ‘받을 수 있음에도 불구하고 신청하지 않은’ ‘발굴’의 문제가 더욱 강조</li> <li>• ‘대상자 발굴’ 및 찾아가는 복지의 강조</li> </ul>

출처: 해당 언론 기사 참고하여 저자 작성.

명백한 근거가 드러나지 않았다고 할 수 있다. 다만 극빈하지만 ‘다양한 사유로 신청하지 않은 사람’이 두드러지면서 ‘발굴’하는 것이 더욱 강조되는 계기가 되었다. 이와 관련된 직접적이고 구체적인 새로운 정책 보완은 이루어지지 않은 것으로 보인다.

### 3) ‘수원 세 모녀 사건’(2022년 8월 21일 발견)

‘송파 세 모녀 사건’에 이어 2022년 또다시 세 모녀의 집단 자살 사건이 발생하였다. 세 모녀는 빈곤과 의료비 문제에 시달렸지만, 채권자를 피하기 위해 전입신고를 하지 않아 행정당국에 발굴되지

**[표 9] ‘수원 세 모녀 사건’ 및 신청주의 관련 개요**

구분	상세 내용
사건 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경기도 수원시의 한 다세대주택에서 어머니와 두 딸이 숨진 채로 발견.</li> </ul>
사건 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A 씨는 암 진단, 딸 B 씨와 딸 C 씨는 희소 난치병을 앓고 있었으며, A 씨의 남편 및 아들은 사망 상태였음.</li> <li>• 세 모녀는 화성시로 주민등록을 이전하였으나, 채권자를 피해 수원시 월세방을 전전하며 전입신고를 하지 않은 상태였음. 그러다 건강보험료가 체납되기 시작하여 화성시에 체납 사실이 통보되었고, 화성시 기배동 주민센터에서 세 모녀의 주민등록상 주소지로 복지 안내문 우편물을 발송하였으나 전달되지 못함.</li> </ul>
언론이 본 사건 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신청을 하지 않아 받지 못한 신청주의의 한계</li> <li>• 행정 데이터로도 파악할 수 없는 한계</li> </ul>

[표 9] (계속)

구분		상세 내용
관련 언론 기사	복잡하고 까다로운 선정 기준 및 신청 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘...하지만 세 모녀는 한 푼도 받지 못했다. 우리나라 복지제도는 신청하지 않으면 서비스를 받을 수 없는 ‘신청주의’를 채택하고 있기 때문이다. 정보 약자인 저소득층이 복잡한 사회복지제도를 ‘궤를고’ 주민센터로 찾아가 자신의 ‘권리’를 주장할 가능성은 크지 않다. 이런 이유로 비극은 반복된다.’(황춘화, 2022. 8. 30.). “정치 복지 아닌 약자 복지”...윤석열 정부의 말장난. 한겨레.)</li> </ul>
	인력난	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘암과 희귀병 투병 생활을 한 수원 세 모녀 역시 기초생활보장제도 수급자가 될 수 있었다. ... 지원 신청 방법을 몰랐거나, 전입신고를 하지 않았던 것처럼 신청할 수 없는 상황이었을 수도 있다. ... 2018년부터 도움이 필요한 이웃을 찾아가 상담하고 복지서비스를 연계해 주는 ‘찾아가는 보건복지서비스’가 전국 읍면동 주민센터에서 시행됐지만 인력난으로 제대로 작동하지 못하고 있다.’(이현정, 2022. 8. 25.). 또 있을 ‘세 모녀’ 찾겠다지만...인력·시스템 해법 없이는 또 반복. 서울신문.)</li> </ul>
	지역 서비스 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘역시 이런 사각지대를 발굴해 내는 것은 행정 시스템이라든지 전산시스템, 이런 것만을 이용한 하드웨어적인 방법으로는 누락이 생길 수밖에 없다는 것을 이번 사건이 보여줬고요. ... 결국은 지역에서 보다 지역주민과 밀착하게 발로 뛰는 찾아가는 복지서비스 체계가 더 강화돼야 하겠고...’ (이봉주, 2022. 8. 25.). [인터뷰] ‘수원 세 모녀 비극 재발 막기 위한 대책은?’ KBS [뉴스 12].)</li> </ul>
제도 개선		<ul style="list-style-type: none"> <li>· “사회보장정보 시스템에 수급 이력 없는 주거지 미상 위기가구도 유관기관과의 정보 연계 등을 통해 끝까지 찾아내어 지원토록 협의 추진”</li> <li>· 빅데이터 활용 위기가 발굴 시스템 위기 정보 확대, 차세대 사회보장 정보시스템 개통과 함께 복지멤버십 가입 대상을 전 국민으로 확대</li> <li>· 읍면동의 찾아가는 복지서비스 활용한 상담 및 홍보 강화(보건복지부, 2022. 8. 23.). 수원 세 모녀 사건 계기 복지 사각지대 발굴, 지원체계 전반 점검. 보도자료.)</li> </ul>

출처: 해당 언론 기사 참고하여 저자 작성.

않았다. 따라서 이 사건과 관련하여 신청주의의 문제점과 더불어 ‘행정 데이터의 한계’가 크게 강조되었다.

#### 4) ‘전북 익산 모녀 사망사건’(2025년 5월 19일 발견)

전북 익산에서 모와 자녀가 잇따라 숨진 사건이 발생하였는데, 그 배경에 생계 및 의료급여의 중단이 있어 논란이 되었다. 본래 세 모녀가 살았는데 첫째 딸의 취업 및 분가로 일시 수급이 중단되었다.

이때 수급을 연장하기 위해서는 다시 신청할 필요가 있었는데, 이를 포기하고 사망한 채 발견되었다. 이를 계기로 수급 중단자에 대한 관리 강화 필요성이 제기되었다.

#### 다. 언론 보도를 통해 본 신청주의 프레임

이상으로 신청주의 관련 언론 기사를 시기별로 살펴본 결과 신청주의가 제도 개시 및 신청을 안내하는 단어에서 ‘복지 사각지대’와 연관된 의미로 굳어지게 된 것은 최근 10년 내의 일임을 알 수 있다.

**[표 10] '전북 익산 모녀 사망사건' 및 신청주의 관련 개요**

구분		상세 내용
사건 개요		<ul style="list-style-type: none"> <li>국기법 수급자였던 A 씨(60대)가 자살, 둘째 딸 B 씨(20대)는 사망한 채로 발견</li> </ul>
사건 내용		<ul style="list-style-type: none"> <li>첫째 딸 C 씨까지 포함해 세 모녀는 국기법 수급자였음. 어머니 A 씨는 호흡기 관련 질병, 둘째 딸 B 씨는 우울증 및 신경증으로 근로 능력이 없다는 판정, 첫째 딸 C 씨는 근로 능력이 있어 자활사업에 참여해야 하는 조건부 수급자였으나 일은 하지 않음.</li> <li>A 씨와 B 씨의 수급비로 살아감. 그러다 C 씨가 취업하여 소득이 생기자 생계 및 의료 급여가 중단됨. 이때부터 주변에 B 씨의 병원비 부담을 호소함. 큰딸이 따로 살면 급여를 계속 받을 수 있다는 익산시의 안내가 있었고, C 씨는 결혼하여 분가까지 하였으나, 전출 사실이 익산시에 뒤늦게 확인됨. 체납 사실도 없었음.</li> <li>A 씨와 B 씨는 다시 신청하는 절차가 필요했는데, 그사이 사망한 채로 발견됨.</li> </ul>
언론이 본 사건 원인		<ul style="list-style-type: none"> <li>복잡한 신청주의</li> </ul>
관련 언론 기사	직접 신청해야 하는 신청주의	<p>"위기 가정의 개인이 직접 신청하지 않으면 복지 대상자임에도 서비스에서 누락되는 '복지 신청주의'는 과거부터 논란이 되고 있지만 쉽게 해결되지 않고 있다."(중앙일보, 2025. 5. 23.). [사설] 익산 모녀의 비극, 복지 전달체계 제대로 작동했다. 중앙일보)</p>
	인력난 지역 서비스 체계	<p>"익산시는 복지제도가 기본적으로 '신청주의'에 기반하고 있는 만큼 제도 접근이 어려운 고립 가구나 정신·신체적 제약이 있는 주민에 대해 선제적으로 개입하고, 제도 개선이 필요한 사항은 중앙정부에 건의할 방침이다."(김동욱, 2025. 5. 26.). "모녀 비극 없도록"… 익산시 기초수급 중지 가구 3년 집중 관리. 세계일보.)</p>
제도 개선		<ul style="list-style-type: none"> <li>위기가구 3년 집중관리제(익산시): 수급 자격이 중지된 가구에 대해 최대 3년간 장기적으로 관리하는 제도 도입. 수급 중지 후 초기 3개월간 집중 상담과 점검하고 이후에는 가구별 위험도에 따라 월 1회, 분기 1회, 연 1회로 모니터링을 최대 3년간(천경석, 2025. 5. 26.). '생활고 모녀 사망' 익산시, 위기 가구 3년 집중관리제 도입. 한겨레.)</li> </ul>

출처: 해당 언론 기사 참고하여 저자 작성.

특히 '사망사건'은 '신청주의'가 제도의 문제점을 설명하는 개념어로 자리잡는 데 중요한 계기가 되었다. 그런데 위에서 확인한 바대로 사건별 비신청의 성격은 단순하지 않다.

즉 신청주의 관련 사망사건은 대부분 정보 부족, 개인의 무관심의 결과라기보다는 제도의 엄격한 선별주의, 행정절차, 다른 법 및 제도(수급 문제뿐 아니라 채무, 주거, 건강보험 등)가 교차해 만들어 낸 산물이라고 할 수 있다. 그럼에도 신청주의 비판이 지나치게 정보 알람, 발굴에 치우치면서 '발굴 및 찾아가는 복지' 해법으로 축소되어 온 경향이 있었

다. 신청주의 비판 뒤에 제시된 제도 개선은 주로 데이터 확충(빅데이터, 위기가구 발굴, 복지멤버십 등)과 찾아가는 복지(읍면동사무소의 방문, 집중관리제 등) 등 이중해법이 제시되었다. 이때 엄격한 선별주의라는 구조 자체보다는 '누락된 사람을 얼마나 잘 찾아내는가'라는 기술 운영상 문제로 논의가 축소되어 온 것은 아닌지 비판적 검토가 필요하다. 급여 수준이나 자격 기준, 중단 및 재진입 구조, 타 제도와 교차적인 문제점을 어떻게 바꿀 것인가라는 근본 논의가 신청주의와 관련해서는 주변부로 밀려나는 경향이 있었다고도 할 수 있다. 따라서

[표 11] 신청주의 관련 사망사건과 비신청의 원인

사건명	비신청의 원인
송파 세 모녀 사건	• 부양의무와 상담 경험이 낮은 (학습된) 포기
간병 살인사건	• 극심한 돌봄의료빈곤 상황이 만든 신청 행위의 높은 경제적·심리·사회적 비용
수원 세 모녀 사건	• 채무 추심 회피를 위한 행정과의 거리 두기에 따른 데이터 행정의 한계
전북 익산 모녀 사망사건	• 수급 중단 → 재신청이라는 동태적(?) 신청주의의 탈락

출처: 저자 작성.

이상의 사망사건을 통해 알 수 있는 것은 신청을 더 잘하게 하는 것 혹은 직권으로 하는 것만으로는 비신청주의의 구조적 원인을 제거할 수 없다는 것이다. 신청 그 자체가 핵심 문제가 아니라면 그 신청을 자동으로 해 주는 것만으로도 구조적 문제 해결에 도달하기 어렵다는 점도 고려할 필요가 있다.

## 5 신청주의의 의의와 탈신청주의 논의에 대한 시사점

이 글은 ‘신청주의’ 그 자체에 대한 비판에 앞서 개념적 실체를 귀납적으로 면밀히 살펴보고자 하였다. 주요 분석 결과와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 신청주의는 국가의 일방적 처분으로부터 국민의 권리를 확보하기 위한 수단으로 도입된 측면이 있다는 점을 확인하였다. 또한 공공부조뿐 아니라 다른 사회복지서비스 및 상위법에서 신청주의의 한계를 보완하는 방향으로 발전해 왔음을 알 수 있었다. 즉 직권 발굴 및 신청 의무 등으로 직권주의를 신청주의 대립 이념이 아니라 보완 원칙으로

가능하게 한 것이다. 이러한 보완 과정에는 수급권자의 정보 동의 전제, 상세한 설명 의무 등 개인정보 보호 및 권리 보완이 수반되었으며, 극단적 위기 상태에 대해서는 제한적 예외로 직권 신청이 가능하도록 하는 내용이 포함되었다. 따라서 향후 탈신청주의 논의 역시 신청 그 자체의 완전 폐기가 아니라 신청이 실질적 방벽이 되지 않도록 하는 절차적 형해화의 방향에서 검토될 필요가 있다. 또한 행정의 능동적 개입이 개인의 동의라는 중요한 제도적 권리 기반 및 제한적 개입 원칙과 충돌하지 않도록 세밀한 설계가 고려되어야 한다.

둘째, 공공부조의 잔여적 성격 및 의무 강제성의 양면성을 이해할 필요가 있다. 선별주의에 따른 신청주의는 엄격한 자산 조사의 시작점이라는 점에서 복지제도의 잔여적 성격과 밀접하다. 그러나 동시에 신청주의는 일단 신청이 접수되어 법적 요건이 충족되면 행정의 재량 없이 급여를 지급해야 하는 의무를 강제하는 강력한 권리적 기능을 가진다. 이러한 자격 요건의 식별·판정을 위한 문턱과 국가 책임 실현이라는 양면성이 있다는 점을 인지하되 권

리 강제 기능은 유지하면서 선별 과정의 과도한 통제는 완화하는 방향을 모색해야 한다.

셋째, '신청하지 않음'에 대한 구조적 이해의 필요성이 제기된다. 비신청 문제를 단순히 '정보 부족'이나 '개인의 무관심'으로 간주하는 것은 문제를 축소하고 구조적 원인을 간과하게 할 위험이 있다. 이 글에서 살펴본 사망 사건들은 다양하고 복잡한 구조적 산물임을 보여 준다. 따라서 비신청은 엄격한 선별주의, 복잡한 절차, 채무나 주거 문제 등 타 제도와와의 교차 문제가 낳은 결과로 보아야 한다. 기술적 보완보다 제도 자체의 개선이 우선적으로 강조되어야 한다.

넷째, 데이터 확충과 발굴이라는 정형화된 해법의 한계를 인식해야 한다. 그간 '신청주의' 비판은 주로 데이터베이스 확충과 찾아가는 복지 등 기술 운영상의 해법으로 논의가 축소되어 온 경향이 있다. 빅데이터 기반의 위기가구 발굴과 현장 방문은 마치 핑퐁처럼 어느 한쪽의 문제점이 발견되면 다른 쪽을 보강하는 방향으로 진행되어 왔다. 물론 '데이터 확충'과 '대상자 발굴'은 필수적 보완책이지만, '누락된 사람을 잘 찾아내는 기술'에 갇히지 말고 급여 수준, 자격 기준, 수급 중단 및 재진입 구조 등 제도 자체의 구조적 개편 논의와 연계되어야 한다.

마지막으로 궁극적으로 우리가 지향해야 하는 복지국가의 상과 관련된 것이다. 신청주의 관련 문제 제기의 궁극적 목표는 신청 행위가 절차적 장벽이 되지 않도록 하는 데 있다. 그런데 그 해법으로

국가가 수혜자의 신청이나 의사 확인 없이 자격을 자동 발굴하여 지급하는 행위는 제도의 시혜적 성격을 강화할 우려가 있다. 국가의 광범위한 직권에 의한 정보 수집과 사회적 비용의 우려로 인해 수급을 원치 않는 경우에 대한 최소한의 선택은 보장되는 방향으로 발전해 왔으며, 향후에도 이러한 권리는 존중되어야 한다. 따라서 '알아서 도와주는 능동적인 국가'보다는 '법이 보장하는 시민의 정당한 요청에 비타협적으로 응답하는 권리 기반 사회'를 지향해야 한다. 신청은 권리 확정을 위한 최소한의 행위로 간주되어야 한다. 이를 위해 수급권자가 복잡한 절차나 실패의 두려움 없이 정당하게 자신의 권리를 주장할 수 있도록 제도적 뒷받침이 우선적으로 이루어져야 한다. ㉞

## 참고문헌

- 강지현. (2021. 11. 19.). '강도영 비극', 국가는 '간병 살인' 책임 없다. **프레시안**. <https://www.pressian.com/pages/articles/2021111909370579004>
- 고려대민족문화연구원. (n.d.). 신청주의. **고려대한국어대사전**. <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/67faa805753f4e02900c70437bba444b>
- 국립국어원. (n.d.). 신청주의. **표준국어대사전**. <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>
- 국민기초생활보장법, 법률 제6024호 (1999).
- 국민기초생활보장법, 법률 제8641호 (2007).
- 국민기초생활보장법, 법률 제13987호 (2016).

- 김기태, 강신욱, 김태완, 노대명, 이현주, 함영진, 김성아, 이원진, 임덕영, 임완섭, 정은희, 오성재, 이다미, 이주미, 최준영. (2025). **복지급여 신청주의 개선을 위한 연구**. 한국보건사회연구원.
- 김동욱. (2025. 5. 26.). “모녀 비극 없도록”... 익산시 기초수급 중지 가구 3년 집중 관리. **세계일보**. <https://www.segye.com/newsView/20250526515582?OutUrl=naver>
- 김윤영. (2014. 3. 3.). 복지대상 발굴보다 검열이 우선? **프레시안**. <https://www.pressian.com/pages/articles/115018?no=115018>
- 김향미. (2021. 11. 17.). ‘강도영 사건’이 드러낸 ‘복지 신청주의’의 한계. **경향신문**. <https://www.khan.co.kr/article/202111171412011>
- 보건복지부, 한국사회보장정보원. (n.d.). **복지용어사전**. 복지포. <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twataa/welfareInfo/selectWelfareTrmList.do>
- 보건복지부. (2022. 8. 23.). **수원 세모녀 사망사건 계기 복지 사각지대 발굴, 지원 체계 전반 점검** [보도자료]. [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=372655](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=372655)
- 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령, 대통령령 제35747호 (2025).
- 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 법률 제20929호 (2025).
- 사회보장기본법, 법률 제5134호 (1996).
- 사회복지사업법, 법률 제20883호 (2025).
- 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률, 법률 제19894호 (2024).
- 생활보호법, 법률 제3623호 (1982).
- 생활보호법, 법률 제5360호 (1997).
- 생활보호법, 법률 제913호 (1961).
- 손준현. (2014. 3. 2.). ‘세모녀 비극’ 없으려면...근로능력 없는 성인 자녀 지원을. **한겨레**. <https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/626500.html>
- 아시아경제. (2014. 3. 4.). [사설] 필요한 사람 외면한 복지, 복지 아니다. **아시아경제**. <https://www.asiae.co.kr/article/2014030412203308700>
- 이동현. (2014. 3. 26.). “찾아주세요! 우리의 복지” 마 이너리포트 1004호. **한겨레 21**. [https://h21.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/36707.html](https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/36707.html)
- 이봉주. (2022. 8. 25.). [인터뷰] ‘수원 세모녀 비극 재발 막기 위한 대책은? **KBS** [뉴스 12]. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5541518>
- 이철수. (2013). **사회복지학 사전**. 해민북스.
- 이현정. (2022. 8. 25.). 또 있을 ‘세 모녀’ 찾겠다지만... 인력·시스템 해법 없이는 또 반쪽. **서울신문**. <https://www.seoul.co.kr/news/society/health-welfare/2022/08/26/20220826008004>
- 임성택. (2011). 사회복지서비스 신청권 소송, 그 소중한 첫 승리. **월간복지동향 제152호**. 참여연대. pp.74-76.
- 장애인복지법, 법률 제20929호 (2025).
- 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률, 법률 제21117호(2025).
- 조선구호령, 조선총독부제령 제12호 (1944).
- 중앙일보. (2025. 5. 23.). [사설] 익산 모녀의 비극, 복지 전달체계 제대로 작동했다. **중앙일보**. <https://www.joongang.co.kr/article/25338177>
- 전경석. (2025. 5. 26.). ‘생활고 모녀 사망’ 익산시, 위기 가구 3년 집중관리제 도입. **한겨레**. <https://www.hani.co.kr/arti/area/honam/1199378.html>

- 한국사회복지협의회. (1993). **복지용어 직권주의**. [https://www.bokji.net/srv/wor/01\\_01.bokji](https://www.bokji.net/srv/wor/01_01.bokji)
- 한국사회복지협의회. (n.d.). **복지용어**. 복지넷. <https://www.bokji.net/srv/wor/01.bokji>
- 한국언론진흥재단. (n.d.). 뉴스검색·분석. **빅카인즈**. <https://www.bigkinds.or.kr/>
- 한국일보. (2021. 11. 9.). [사설] 청년 '간병 살인' 복지 사각지대가 빛은 비극. **한국일보**. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021110816030002650>
- 함영진, 박선미, 윤동욱. (2012). **사회보장 수급권자 선정의 문제점과 권리구체 체계화 방안 연구**. 한국보건복지정보개발원.
- 황춘화. (2022. 8. 30.). “정치 복지 아닌 약자 복지”... 윤석열 정부의 말장난. **한겨레**. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1056827.html>
- 申請主義を考える会. (n.d.) **申請主義によって生じている問題の定義と介入焦点仮説**. <https://ova-japan.org/wp-content/uploads/2019/04/%E7%94%B3%E8%AB%8B%E4%B8%BB%E7%BE%A9%E3%81%AB%E3%82%88%E3%81%A3%E3%81%A6%E7%94%9F%E3%81%98%E3%81%A6%E3%81%84%E3%82%8B%E5%95%8F%E9%A1%8C%E3%81%AE%E5%AE%9A%E7%BE%A9%E3%81%A8%E4%BB%8B%E5%85%A5%E7%84%A6%E7%82%B9%E4%BB%A%E8%AA%AC.pdf>
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2010). *Dimensions of social welfare policy(7th)*. Pearson Education.

# The Application-Based Approach in Public Assistance: Law, Administration, and Media Coverage

Lim, Deokyoung

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Inasmuch as Korea's public assistance system has been criticized for conditioning benefits on formal application, this article inductively reconstructs the meaning of the "application-based" approach—a welfare-administrative principle without a clearly established lexical definition—by analyzing the vicissitudes of related laws, comparable approaches, and high-profile media coverage of poverty-related deaths. The advantage of the application-based approach is that it functions as an entitlement mechanism that limits administrative discretion and obligates the state to provide benefits. However, the corollary disadvantage is that it combines with selection procedures to produce gaps in welfare provision. Analysis of newspaper reports on four recent deaths, each related to the requirement that public assistance be formally applied for, suggests that non-application results not so much from lack of information as from a complex mixture of structural factors. While noting the limitations of the view that attributes gaps in welfare provision primarily to the rule that procedures for determining eligibility begin only after an application is filed, this article argues that the government should aim for a rights-based society that acts unreservedly upon citizens' legally entitled claims for support, rather than a proactive state that comes of its own accord to citizens' assistance.