

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 |





주요 복지국가의 신청주의 개념 및 적용¹⁾

Varieties of the Application-Based Approach: Concept and Practice in Selected Welfare States

김기태 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 연구위원

임덕영 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 연구위원

이다미 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 부연구위원

이 글에서는 해외의 신청주의 관련 연구를 일람한 뒤 영국, 일본, 독일, 스웨덴 4개국을 중심으로 복지급여 신청주의의 법적 개념과 적용 실태를 분석한다. 선행 연구는 신청주의가 수급자에게 학습·준수·심리적 비용이라는 행정 부담을 지우고 사각지대를 유발한다고 지적하며 이에 대한 대안으로 디지털 기술을 활용한 자동화와 적극적인 정보 제공을 제시한다. 국가별 분석에 따르면 독일은 산재보험 등 특정 영역에서 신청주의와 직권주의를 혼용하며, 영국은 엄격한 신청주의 원칙을 고수한다. 일본도 신청주의 원칙을 천명하지만, 신청주의가 수급 장벽으로 작용한다는 비판도 제기된다. 스웨덴은 자동화된 의사결정(ADM)과 데이터 연계로 신청 절차를 보완하고 있다. 신청주의의 한계를 극복하기 위해 행정의 능동적 발굴과 디지털 기술의 활용, 그리고 직권주의 요소의 유연한 결합이 필요함을 제언한다.

1 들어가며

신청주의의 의미와 한계에 관한 논의는 국외에서도 일정 부분 이뤄졌다(後藤玲子, 2017; Herd & Moynihan, 2019). 국외 선행 연구에서는 신청주의를 수급자의 권리를 제한하는 측면을 강조하는

경향이 나타난다(Eurofound, 2015; Herd & Moynihan, 2019). 특히 최근 데이터의 집적과 디지털 기술의 발전으로 신청주의의 한계에 대한 지적이 이루어지고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

한국에서 관련 연구는 희소하다. 사회보험 영역에서 일부 관련 논의가 있었을 뿐이다. 이를테면 김

1) 이 글은 김기태, 강신욱, 김태완, 노대명, 이현주, 함영진, 감성아, 이원진, 임덕영, 임완섭, 정은희, 오성재, 이다미, 이주미, 최준영. (2025). 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구, 한국보건사회연구원의 제3장을 정리한 것이다.

영미(2022)는 신청주의를 따르는 산재보험의 한계를 보완하고, 신속한 보상을 위해 직권주의를 적용하자고 주장했다. 현행법에서는 업무상 사고나 질병을 불문하고 재해근로자의 신청을 전제로 산재 인정 절차가 개시되도록 규정하고 있다. 산재 인정 건수가 많을수록 개별실적요율제 등으로 사용자에 불이익이 커지기 때문에 사업장에서는 ‘공상’ 처리나 산재 신청 회피가 관행화되었고, 근로자의 경우 신청을 포기하여 산재 치료 비용을 우선 건강보험에서 지출하는 문제가 발생한다는 점이 주장의 근거였다. 사회보험 영역을 제외하고는 사회보장 영역에서 신청주의 극복에 관한 학술적인 논의는 없었다고 해도 무방하다. 2025년 8월 이재명 대통령이 ‘나라재정 절약 간담회’에서 복지 제도에서 신청주의를 극복하는 방안을 마련하라고 지시한 이후 새로운 정책의 창이 열린 셈이다.

이 글에서는 국외의 신청주의 관련 선행 연구를 일람하고, 영국, 일본, 독일, 스웨덴 4개국을 중심으로 신청주의 지급과 관련한 법령의 내용을 검토한다. 분석 대상 국가는 Esping-Andersen(1990)이 제시한 3가지 복지체제를 대표하는 국가(영국, 독일, 스웨덴)를 하나씩 선정한 뒤 서구 국가를 제외한 동아시아 지역에서 일본을 추가했다. 신청주의의 문제와 극복에 관한 논의가 복지국가 혹은 보편적·선별적 복지체제 유형에 따라 다르게 이뤄지고 있는지, 다르다면 어떻게 다른지를 살펴보기 위함이다.

2 해외의 신청주의 관련 선행 연구

국외에서는 신청주의 중심의 기존 복지행정에 대한 성찰이 일부 이루어진 것이 사실이다(後藤玲子, 2017, Herd & Moynihan, 2019). 더불어 개인의 소득 및 재산 자료의 누적과 이를 처리하는 디지털 기술이 발전하면서 복지행정에서 자동화가 이루어지는 경향이 관찰된다. 이른바 ‘디지털 복지국가(digital welfare state)’의 등장은 국내외에서 신청주의 중심의 복지행정에 대한 재검토를 요구한다. 동시에 디지털 복지를 둘러싼 편향과 오류에 대한 비판과 경계도 함께 존재하였다(Alston, 2019; 김기태 외, 2024).

이 글에서는 신청주의 비판과 디지털 복지 비판이라는 두 가지 흐름 가운데, 전자인 신청주의 비판 선행 연구(後藤玲子, 2017; Eurofound, 2015)에 초점을 맞추었다. 후자인 디지털 복지국가에 대한 비판 관련 연구는 이미 일정 부분 이루어진 점을 고려하였다(Alston, 2019; 김기태 외, 2024). 다만 신청주의를 비판하는 논자들(Eurofound, 2015)이 대체로 디지털 복지국가 혹은 복지급여 자동 지급의 흐름에 우호적이라는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 그렇다면 전자와 후자의 흐름은 이론적·정책적으로 일정한 긴장 관계에 있음을 짐작할 수 있다.

일본에서는 시민사회 차원에서 신청주의에 대한 비판적 검토가 이루어졌다. ‘포스트 신청주의를 생각하는 모임’은 신청주의의 문제점을 네 가지, 즉

대상, 시기, 정보, 신청 측면에서 관찰했다(ポスト申請主義を考える会, n.d.). 첫째, 대상 측면에서는 '제도 서비스를 통하여 문제 해결 또는 경감이 가능한 사람'이어야 하고, 둘째, 시기 측면에서는 '필요하고 적절한 시기'에 해당하여야 하며, 셋째, 정보 측면에서는 '필요한 제도 정보를 입수'하여야 하고, 넷째, 신청 측면에서는 '신청 절차를 이행'하여야 한다는 조건을 제도가 부과하는 방식으로 급여 수급을 방해한다고 주장했다.

고토 레이코(後藤玲子, 2017)는 복지에서 신청 주의를 만드는 장벽을 네 가지로 꼽고 있다. 첫째는 '정보의 벽'으로, 제도와 관련한 정보 제공의 부족이다. 둘째는 '인지의 벽'으로, 정보는 적절히 도달하였으나 시민이 해당 정보를 정확하게 파악하고 있지 못해 발생하는 문제다. 셋째는 '사회의 벽'으로, 제도를 알고 있어도 가족의 사정이나 사회 통념, 행정 등의 불친절한 대응 등으로 제도 이용이 억제되어 발생하는 문제다. 넷째는 '제도의 벽'으로, 제도가 복잡하거나 권리행사를 위한 장벽이 지나치게 높아 신청 부담이 커서 발생하는 문제다.

Herd와 Moynihan(2019) 역시 '행정 부담(administrative burden)'을 시민이 공공서비스나 혜택을 경험하는 과정에서 겪는 비용으로 설명하며 이를 세 가지 범주로 제시한다. 첫째는 '학습 비용(Learning Costs)'으로, 시민이 프로그램의 존재를 알고 자신에게 자격이 있는지 확인하며 신청 방법을 알아내는 데 드는 시간과 노력을 의미한다. 정보가 복잡하거나 접근하기 어려울수록 이 비

용은 증가한다. 둘째는 '준수 비용(Compliance Costs)'이다. 신청 서류 작성, 증빙 자료 제출, 관공서 방문, 대기 시간 등 실제 절차를 이행하는 데 드는 금전적·시간적 비용이다. 이는 법적 규칙을 따르는 과정에서 발생한다. 셋째는 '심리적 비용(Psychological Costs)'으로, 신청 과정에서 겪는 수치심, 낙인감(stigma), 스트레스, 자율성 상실감 등을 의미한다. 예를 들어 자신의 가난을 입증하기 위해 사적인 정보를 공개해야 할 때 느끼는 모멸감이 이에 해당한다.

Herd와 Moynihan(2019)은 이러한 행정 부담을 개인의 책임에서 국가의 책임으로 전환해야 한다고 주장한다. 이들은 행정 부담이 '숨겨진 정치(hidden politics)'의 영역임을 폭로하며 시민이 겪는 관료제적 좌절감이 단순한 행정편의주의의 결과 아니라 정부가 누구를 돕고 누구를 배제할지 결정하는 강력한 정책 수단이라고 설명한다. 이러한 논리에 따르면 복지국가의 확장은 단순히 예산을 늘리는 것뿐만 아니라 시민의 접근성을 가로막는 행정적 장벽을 제거하는 과정이어야 한다. 구체적으로 신청자가 자격을 입증하게 하는 대신 국가가 보유한 행정 데이터를 활용하여 자격을 확인하고(자동화), 신청 없이도 혜택을 주는 방식으로 전환해야 한다. 또한 정책 설계 단계에서부터 시민이 겪을 세 가지 비용(학습, 준수, 심리)을 최소화하는 것을 핵심 목표로 삼아야 한다. 효율적인 정부는 단순히 예산을 아끼는 정부가 아니라 시민이 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 돕는 정부여야 하기 때문

이다. 이러한 논리는 복지급여 자동 지급을 정당화하는 강력한 근거가 될 수 있다.

Eurofound(2015)는 복지급여 지급 절차의 자동화를 복지 사각지대의 대안으로 제시한다. 이들은 비수급이 복지국가의 공정성을 해치고 예산 절감 효과를 위해 빈곤을 방치하는 결과를 낳는다고 지적한다. 이에 수동적인 신청주의에서 벗어나 국가가 주도적으로 잠재적 수급자를 발굴하는 적극적 정보 제공과 절차의 자동화를 정책 대안으로 제시한다. 특히 국가가 보유한 데이터베이스를 연결하여 시민이 별도로 입증하지 않아도 급여를 지급하는 핀란드나 영국의 일부 사례를 모범으로 들며 이것이 현대 복지국가가 나아가야 할 방향임을 강조한다.

사회복지 현장에서 디지털 기술 적용에 따라 자동화된 행정 결정이 공공의 가치에 부합하는 방식으로 작동한다는 분석도 제시되고 있다(Ranerup & Henriksen, 2022; Ranerup & Svensson, 2023). 예를 들어 Ranerup와 Svensson(2023)은 스웨덴의 두 지방자치단체인 뮐른달과 말외의 사회복지 사례 관리를 중심으로 자동화된 의사결정(ADM)이 일선 관료의 재량권과 공공 가치에 미치는 영향을 분석하였다. 이들은 ADM이 공정성(윤리적), 임파워먼트(민주적), 효율성(전문적) 측면에서 긍정적인 가치를 제공할 잠재력이 크다고 평가하였다. 이를 위해서는 기술적 안정성 확보와 더불어 사회복지사들 사이의 협력 및 신뢰 구축이 필수적이라고 진단했다.

신청주의에 대해 비판적인 논자들은 대체로 자동 지급 혹은 자동 안내의 방향을 지지한다. Herd와 Moynihan(2019)은 ‘자동등록’을, Eurofound(2015)는 적극적 정보 제공을 정책 방향으로 제시하였다. 이들에게 가장 이상적인 형태는 자동 지급으로 수렴되는 경향도 있는데, Eurofound(2015) 또한 자동 지급을 ‘이상적’(p. 39)이라고 소개하였다.

반면 복지급여 자동 지급의 한계 및 문제점에 대해 실증적인 분석을 시도한 연구는 희소하다. 매우드문 실증분석 연구인 Hansson(2024)은 스웨덴의 구직자 14명과의 인터뷰를 통해서 자동화된 의사결정 시스템(ADM)이 급여 신청 과정에서 인간적인 접촉과 의사결정 과정을 제거함으로써 구직자들의 권한을 약화시키고 소외시킬 위험이 있는 것으로 분석하였다. 김기태 외(2024)는 사회보장 영역에서 인공지능을 활용한 자동화 및 효율화가 초래할 문제점을 일곱 가지로 제시한 바 있다. 그 문제점은 ① 개인 정보 침해, ② 데이터 부정확성, ③ 데이터 소유권의 문제, ④ 영리적 활용 우려, ⑤ 개인 사생활에 대한 개입, ⑥ 편향성, ⑦ 설명 불가능성 등이다. 물론 자동화로 인한 행정 효율성, 적시성, 정확성 등과 같은 편익도 함께 고려하는 균형 있는 접근도 필요하다는 점도 강조했다(김기태 외, 2024). 더불어 인공지능을 활용한 복지행정 자동화와 복지급여 자동 지급은 다른 범주의 논의라는 점도 염두에 둘 필요가 있다.

3 주요 복지국가의 신청주의 원칙 및 적용

가. 독일의 신청주의 원칙 및 적용

독일에서 신청주의와 직권주의는 개념상 모두 사회급여 청구권의 확인을 거친다(이상광, 2002). 즉 사회급여 지급 사유 또는 추가 요건이 ‘확인’돼야 하는데, 이는 수급권자가 될 사람의 신청이나 직권으로 시작된다. 여기서 직권주의는 맥락상 ‘급여의 직권 처리(원칙)’와 ‘사실 조사의 직권주의’로 구분할 수 있다. 독일 「사회법전(SGB X)」은 사회보험 성립 관계를 법률적으로 명시하고 있는데, 이를 통해 신청주의와 직권주의의 개념과 원칙을 살펴볼 수 있다. 독일에서 신청주의(Antragsprinzip)와

직권주의(von Amts wegen) 원칙은 역사적으로 규정되어 왔다. 신청주의는 신청 후 급여청구권 발생이 확인될 때 지급 의무가 발생하는데, 신청을 소홀히 하면 사회급여 청구권이 소멸할 수 있다. 직권주의는 사회급여청구권 발생 확인 시 지급 의무가 발생하는데, 수급권자가 될 사람의 보호가 목적이다. 사회보험 관계에서 신청주의가 적용되지 않는 사례는 법정 재해보험이 유일하다. 독일 산재보험은 기관이 인지한 즉시, 예를 들어 사업주의 사고 보고 의무나 의사의 직업병 의심 신고 의무 등을 통해 직권으로 급여 심사·결정을 하는데, 별도의 신청은 필요하지 않다.

사회법전 행정절차에 대하여 신청자와 신청 대상자가 절차에 참여하는 신청의 원칙이 적용되며, 신청이 결여되면 행정행위는 통상 무효가 된다

[표 1] 신청주의 문제에 대한 개입 방안

개입 초점	구체적인 해결책(예)
제도 서비스를 통하여 문제 해결 또는 경감이 가능한 사람	<ul style="list-style-type: none"> 영역별 가이드라인 등에 ‘아웃리치’ ‘발굴’ 등 명시 생활공공자립지원사업(주: 생활보호 예방을 위한 지원사업)의 행정과 사업시행자 간 정보 공유 등
필요, 적절한 타이밍	<ul style="list-style-type: none"> 이혼신고·출생신고를 한 경우 아동부양수당 정보를 함께 제공
필요한 제도 정보의 입수	<ul style="list-style-type: none"> 행정 정보 발신 의무의 명확화 ‘필요한 타이밍’과 연계한 정보 제공 행정의 리플릿, 홈페이지 정보의 업데이트
신청 절차(간결화)	<ul style="list-style-type: none"> 신청 방법의 간결화(스마트폰에서 원 링크 신청) 신청접수 구조 변경(지원이 필요한 사람을 위한 프로세스 신설) 신청 창구의 확대(생활보호 신청을 병원에서 할 수 있도록 함 등) 오피아웃 시도: “급여를 실시할 예정인데 원치 않으면 연락”

출처: “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”, 申請主義を考える会, n.d., <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%AE%E8%AA%AC.pdf>

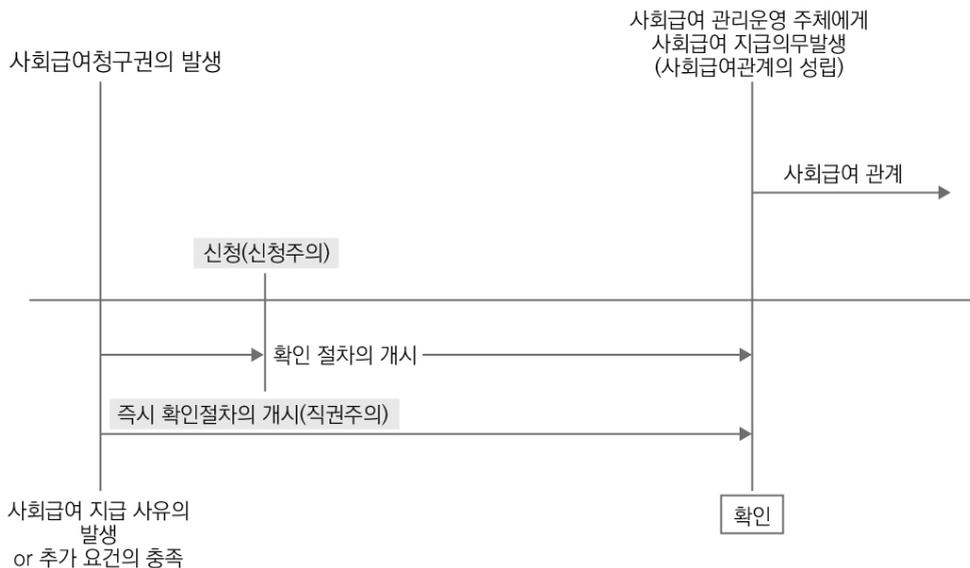
(Eichenhofer, 2019). 신청주의와 직권주의를 도식화하면 [그림 1]과 같다.

일반적으로 긴급한 상황에 대한 사회부조는 신청 없이도 제공될 수 있다. 대체로 필요의 전제가 제공자에게 알려지는 즉시 청구권이 성립하는데, 별도의 신청을 요구하지 않는다(SGB XII §18). 이 경우 본인이 신청하지 않아도 가족, 이웃 등 제3자가 제보하거나 행정 당국이 필요를 인지하면 직권 조사가 이루어진 이후에 급여가 지급되나, 형식적으로는 정보 제공에 관한 별도의 신청 절차가 필요하다. 다만 노인과 장애인을 위한 사회부조는 반드시 관할 당국에 당사자가 신청을 해야 급여 지급이 가능한 것으로 법에서 명시하고 있다(SGB XII §41).

나. 영국의 신청주의 원칙 및 적용

영국에서는 사회보장 급여의 수급권이 신청 행위로 발생한다는 점을 법률로 명확히 규정하고 있다. 가장 핵심적인 조항은 1992년 「사회보장행정법(Social Security Administration Act 1992)」의 제1조이다. 이 법 제1조는 “급여 수급권은 청구에 의존한다(Entitlement to benefit dependent on claim)”라는 표제 아래 1항에서 “누구든지 해당 급여와 관련하여 충족되어야 할 다른 모든 요건 외에 추가로 다음 각 호 중 하나에 해당하지 않는 한 어떠한 급여에 대한 수급권도 가지지 못한다”고 규정한다. 그 요건은 “(a) 이 법의 하위 규정에서 해당

[그림 1] 사회급여 관계의 성립 시기(법정급여)



출처: “사회법”, 이상광, 2002, 박영사, p. 546.

급여와 관련하여 정한 방식과 기한 내에 그 급여를 청구(claim)하는 경우, 또는 (b) 그러한 하위 규정에 의하여 그 급여를 청구한 것으로 간주(treated) 되는 경우”다. 즉 영국에서는 급여를 청구하지 않으면 급여 조건을 충족하더라도 수급권이 원칙적으로 발생하지 않는다. 매우 강한 신청주의 원칙을 견지함을 알 수 있다. 즉 자산 조사나 기여 요건 등 다른 모든 자격을 갖추었다 하더라도 당사자의 적극적인 청구 행위가 선행되지 않으면 국가는 급여를 지급할 법적 의무를 지지 않는다는 원칙을 천명한 것이다.

신청주의와 가장 근사한 판례로는 2005년 힌치씨와 영국 노동연금부 관련 판결이 있다. 사실관계를 간단히 살펴보면 힌치씨는 1994년부터 공공부조인 소득보조를 수급하고 있었으며, 별도로 장애 생활수당(DLA)도 받고 있었다. 1998년 힌치씨가 병원에 입원하게 되면서 규정에 따라 DLA 지급이 중단되었으나, 소득보조를 담당하는 부서는 이 사실을 알지 못했고, 소득보조를 2000년까지 계속 지급하였다. 힌치씨는 자신의 DLA 중단 사실을 소득보조 담당 부서에 별도로 알리지 않았다. 노동연금부(DWP)는 뒤늦게 과지급된 급여의 반환을 청구하였다. 힌치씨는 급여의 과지급에 정부의 책임에 있다고 주장하면서 급여 반환을 거부했다. 이에 대해 법원은 힌치 측의 주장을 기각하고 급여를 반환해야 한다고 판결하였다. 이 판결은 표면적으로는 급여 과지급에 대한 반환 의무를 다룬 사건이지만, 심층적으로는 복지국가에서 수급권이 성립하기

위한 전제 조건으로서 ‘개인의 신청 및 고지 의무’를 원칙으로 재확인했다는 데 의미가 있다. 즉 비신청 수급자의 권리 관점에서 보면 국가가 개별 시민의 모든 상황을 실시간으로 파악하고 급여를 제공할 의무가 없음을 명확히 한 것으로 풀이된다.

물론 개인의 소득 및 급여 관련 정보가 빠른 속도로 누적되고, 이를 처리하는 디지털 기술이 급격하게 발전하는 새로운 환경에서도 영국 법원의 판단이 유효한지에 대해서는 논의의 여지가 있다.

다. 일본의 신청주의 원칙 및 적용

일본에서도 공공부조 제도인 생활보호제도의 문제점으로 신청주의가 빈번하게 언급되고 있다. 신청주의의 문제점은 한국과 유사하게 신청을 하지 않으면 제도의 지원을 받지 못하는 것을 의미한다. 일본에서 신청주의는 과거의 조악한 직권주의에서 벗어나 최저생활 보장의 권리를 보장한다는 취지로 「생활보호법」에 담겼다. 1945년 전후 제정된 구 「생활보호법」(1946년)에는 빈곤 가구가 급여를 신청할 권리가 인정되지 않았다. 지자체장이 생활보호가 필요하다고 인정한 경우인 직권주의에서만 빈곤 가구가 생활보호를 이용할 수 있었다. 당시에는 권리가 없었으므로 보호청구권 자체가 존재하지 않았으며 불복권도 없었다. 1946년 새롭게 헌법이 제정되고 1947년 시행되자 헌법 제25조의 ‘건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리’ 조항의 정신을 반영하여 보호청구권이 현행 「생활보

호법」(1950년)에 담기게 되었다. 여기서 ‘보호청구권’이란 생활보호는 원칙적으로 요보호자의 신청에 의해 개시된다는 의미이다(법 제7조). 또한 직권 보호에 관한 단서 조항에서 질병 등 요보호 상태이지만 신청이 곤란한 사람에 한하여 보호를 해야 한다고 규정하였다.

한편 사회복지서비스 영역에서는 개념이 다르다. 여기에서는 ‘조치제도’와 ‘계약제도’가 대립하는 성격을 나타낸다. 장애인 복지, 고령자 복지 등의 서비스도 생활보호와 유사하게 이념적으로 생존권 보장 의 일환으로서 조치제도를 전제로 하였다. 여기서 조치제도란 행정기관이 법령에 근거하되 복지서비스를 받을 요건을 충족하는지를 스스로 판단·심사하고, 서비스의 개시와 중지를 결정·집행하는 제도적 성격을 말한다. 현금 급여에서 직권주의와 유사함을 알 수 있다. 그러다 1990년대 이후 이용자의 계약으로 이루어지는 제도로 이행하게 되었다. 예를 들어 고령자는 개호보험제도 도입으로 조치에서 계약에 의해 서비스가 이루어지게 되었고, 장애인 서비스도 계약 제도로 이행하였다. 학대 등의 이유로 계약에 의한 서비스 제공이 어려운 경우에만 조치제도가 적용된다.

현행 신청주의는 이용자가 스스로 신청절차를 밟을 수 있는 물리적 여건과 개인의 역량을 갖추고 있음을 전제로 하고 있다. 따라서 신청 수행이 어려운 사람들은 제도 접근에서 배제될 가능성이 있다. 특히 일본의 생활보호에서 자격이 있는 대상자 중 수급자 비율인 보족률(補足率)은 20%가 되지 않

는 것으로 나타난다(永田豊隆, 2025). 이러한 신청주의 극복을 위한 제안으로는 아웃리치와 같은 발굴, 이혼·출생 신청을 할 경우 관련 정보 제공의 연계, 적절한 정보 제공, 신청 방법의 간결화 등이 제시된다(申請主義を考える会, n.d.).

라. 스웨덴의 신청주의 원칙 및 적용

스웨덴의 사회보장제도에서 복지급여의 수급은 원칙적으로 신청주의를 기반으로 한다. 스웨덴에서 대부분의 복지급여는 수급권자가 관련 기관에 직접 신청해야 지급되는 구조를 가진다. 스웨덴 사회보험청(Försäkringskassan, 2025)의 복지급여 안내 사이트를 보면 급여 자격에 대한 소개 이후 급여 여부 결정 및 산정을 위한 핵심 요건으로 “혜택을 신청할 때는 스웨덴 사회보험청이 귀하의 수급 자격을 결정할 수 있도록 관련 정보와 증빙 자료를 제출해야 함”을 안내하고 있다. 또한 급여 산정에 영향을 미칠 수 있는 모든 변동 사항을 반드시 보고해야 한다고 명시하여 복지급여 신청주의의 원칙을 강하게 적용하고 있음을 알 수 있다.

스웨덴에서 신청주의는 「사회보험법(Socialförsäkringsbalken)」 제110장 4조에 법적인 근거를 둔다. 해당 조항은 혜택을 요청하고자 하는 사람(신청인)은 이를 서면으로 신청해야 하며, 이는 혜택의 증액을 요청하는 경우에도 동일하게 적용된다고 명시한다. 신청서에는 해당 사안에 필요한 정보를 포함해야 하며, 본인이 직접 서명해야 한다. 특히 사

실관계에 관한 정보는 양심과 명예를 걸고 진실하게 제출하여야 한다. 물론 이 원칙이 경직되게 적용되지는 않는다. 법 110장 12조나 114장 8~10조에서는 사회보험청이 국세청, 고용청 등 다른 정부 기관으로부터 자동화된 방식으로 정보를 제공받을 수 있는 권한을 명시하고 있다. 다만 이러한 보완 내용은 신청주의 원칙 자체를 침해한다기보다는 4조에서 명시한 '양심과 명예를 건 보고 의무'를 디지털적으로 보완한다고 보는 것이 타당하다.

참고로 스웨덴의 복지 영역에서 자동화가 더딘 것은 아니다. 복지 영역에서 완전히 자동화된 의사결정(ADM)은 중앙 및 지방 정부에서 허용되고 있다(Ranerup & Svensson, 2022). 이러한 변화의 속도 역시 빠르다. 2019년에는 5%의 지자체만이 행정과정에서 로봇틱 프로세스 자동화(RPA: robotic process automation)를 의사결정 지원 형태로 사용했지만, 2021년에는 22%의 지자체가 하나 이상의 RPA 프로세스를 사용하고 있는 것으로 나타났다. 다만 스웨덴의 사회보장, 특히 공공부조 영역에서 자동화의 활용은 신청주의의 극복이라기보다는 신청주의의 보완에 집중되는 경향도 보인다. 이를테면 사회보장 영역에서 디지털 기술 적용에 관한 논문을 2010년대 이후 거의 해마다 작성하는 예테보리대학 Agneta Ranerup 교수의 2025년 논문을 보면 공공부조 수급 신청자의 심리적 부담과 순응 비용을 줄이고 절차를 간소화하기 위한 기술 적용에 관한 논의가 중심을 이루고 있다(Trygged et al., 2025). 이를테면 기술 적용을 통해 사전 기

입하거나 챗봇을 통해 맞춤형 안내를 제공하는 등의 방안이다. 논의의 초점이 복지급여의 자동 지급보다는 신청 처리의 자동화에 있는 것으로 보인다. 스웨덴 사회에서 복지행정 자동화에 따른 논쟁은 이른바 '트렐레보리(Trelleborg) 모델'을 중심으로 이뤄졌다. 2017년 전후 스웨덴 남부 트렐레보리시가 RPA를 통해 수급 신청 심사와 지급 과정을 자동화한 선례를 둘러싸고 효율성을 제고했다는 찬성론과 기계에 인간의 생존을 맡길 수 없다는 비판이 공존했다(Ranerup & Svensson, 2022).

4 결론

이 글을 통해 보면 신청주의는 과거 국가의 임의적이고 자의적인 직권주의를 극복한 결과로 볼 수 있다. 동시에 공공의 데이터 및 정보 처리 기술이 부족했던 과거 여건에서 비롯된 원칙이기도 하다. 신청주의가 구현한 시민의 사회권 보장 원칙과 더불어 디지털 환경에서 국가의 사회권 보장 책무를 강화하는 균형 있는 접근이 필요하다. 이 글에서 주요 네 나라의 법률 원칙을 살펴본 결과 신청주의와 관련하여 근본적인 변화는 감지되지 않고 있다. 복지체제 유형의 차이를 봐도 차이점이 크게 부각되지는 않는다. 본문의 분석에 근거해 두 가지 정책적 함의를 제시한다.

첫째, 비수급 문제 해결을 위해 행정의 능동적 역할을 강화해야 한다. 국가가 수급자의 신청을 기다리는 수동적인 태도에서 벗어나 국가가 잠재적 수

급자를 발굴하고 안내하는 적극적인 접근이 필요하다. 그 과정에서 디지털 기술을 통해 신청주의의 한계를 적극적으로 극복해야 한다. 데이터의 집적과 디지털 기술의 발전은 신청주의의 한계를 극복할 새로운 기회를 제공한다. 스웨덴의 자동화된 의사결정(ADM) 사례는 디지털 기술이 공정성과 효율성을 높이며 현장 사회복지사의 역할을 재편할 수 있음을 보여 준다. ‘양심과 명예를 건 보고 의무’를 디지털적으로 보완함으로써 행정의 정확성을 높이고 시민의 신청 부담을 낮추는 스웨덴 기술·행정 융합의 사례를 참고할 필요가 있다.

둘째, 신청주의와 직권주의의 유연한 조합이 필요하다. 독일의 산재보험 사례처럼 특정 영역에서 직권주의를 도입하여 별도의 신청 없이도 급여를 지급하는 유연한 접근이 필요하다. 이는 신청주의의 골격은 유지하되 국민의 수급권을 실질적으로 보호하는 법적 보완 장치를 강화하는 것이다. 이 과정에서 자동화된 의사결정을 수반하는 직권주의가 초래할 위험성도 함께 고려하는 유연한 접근이 필요하다(Ranerup & Svensson, 2023; Hansson, 2024; 김기태 외, 2024). 핵심은 수급자의 사회권과 자기결정권 사이에서 균형을 이루는 국가의 접근이다. ㉞

참고문헌

김기태, 강신욱, 김태완, 노대명, 이현주, 함영진, 김성아, 이원진, 임덕영, 임완섭, 정은희, 오성재, 이다미,

이주미, 최준영. (2025). 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구, 한국보건사회연구원.

김기태, 신영규, 김명주, 김은하, 변소연. (2024). 사회보장 행정에서 인공지능 적용 동향과 함의. 한국보건사회연구원.

김영미. (2022). 산재보험 신청주의의 한계. 사회법연구, 46: 117-155.

영국. 사회보장행정법(Social Security Administration Act 1992).

이상광. (2002). 사회법. 박영사.

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%B%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>

永田豊隆. (2025. 6. 8.). 生活保護が生かされない日本研究者があげる「三つの要因」. 朝日新聞.

<https://www.asahi.com/articles/AST634HGHT63OXIE019M.html>

後藤玲子. (2017). 福祉における情報の壁. 社会政策学会誌 社会政策, 9(2), 135-146.

Bundesministerium der Justiz. (n.d.).

Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022): § 18 Einsetzen der Sozialhilfe. <https://www.>

- gesetze-im-internet.de/sgb_12/_18.html
Bundesministerium der Justiz. (n.d.). *Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022): § 41 Altersgrenze, Antrag*. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/_41.html
- Eichenhofer, E. (2019). *Sozialrecht* (11. Aufl.). Mohr Siebeck. <https://www.mohrsiebeck.com/buch/sozialrecht-9783161568600>
- Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Polity.
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union.
- Försäkringskassan. (2025). *Social Insurance in Sweden*. <https://www.forsakringskassan.se/english/moving-to-working-studying-or-newly-arrived-in-sweden/social-insurance-in-sweden>
- Hansson, E. (2024). *Constrained self-determination and self-development: Understanding user experiences connected to automated decision-making in employment and welfare systems* [Master's thesis, Lund University]. <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/9193666>
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
- Ranerup, A., & Henriksen, H. Z. (2022). Digital discretion: Unpacking human and technological agency in automated decision making in Sweden's social services. *Social Science Computer Review*, 40(2), 445–461.
- Ranerup, A., & Svensson, L. (2023). Automated decision-making, discretion and public values: a case study of two municipalities and their case management of social assistance. *European Journal of Social Work*, 26(5), 948–962
- Socialförsäkringsbalk (SFS 2010:110). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110/#K110
- Trygged, S., Ranerup, A., & Svensson, L. (2025). The cost or potential of public value? Digital administrative burdens faced by clients seeking social assistance. *Relational Social Work*, 9(2), 134–156.

Varieties of the Application-Based Approach: Concept and Practice in Selected Welfare States

Kim, Ki-tae

Lim, Deokyoung

Lee, Dah-Mi

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This article surveys research cases on the “application-based” approach in welfare administration in selected countries—the UK, Japan, Germany, and Sweden—and analyzes how this doctrine is defined in legal terms and practiced in policy implementation. The studies surveyed indicate that the application-based approach places a significant administrative burden on applicants, including psychological costs related to information acquisition and compliance requirements, and propose automation through data technologies and proactive information provision as possible improvements. Germany combines the application-based approach with ex officio administrative action in areas such as industrial accident insurance, whereas welfare programs in the UK are strictly application-based. In Japan, the principle has been criticized as acting as a barrier to accessing social assistance. Sweden’s automated decision-making system represents a notable attempt to mitigate, through digitalization and linked data, the difficulties arising from application-based welfare administration. Overall, these case studies suggest that mitigating the drawbacks of application-based systems may require a flexible mix of ex officio measures, digital technologies, and proactive administrative outreach to identify need.