

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 |





프랑스 복지급여 신청주의 개선 사례: 원천연대를 중심으로¹⁾

France's Shift Away from the Application-Based Approach:
'Solidarité à la Source'

정은희 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 연구위원

프랑스는 2025년 3월부터 활동연대수당과 활동장려금의 자동 신청과 자동 지급을 전국으로 확대하는 개혁을 진행하였다. 이 개혁의 목표는 프랑스 사회보장 시스템의 복잡한 구조로 인해 발생하는 급여 미신청, 행정 오류, 부당 지급 문제를 해결하는 것이었다. 개혁의 핵심인 원천연대와 자동화된 소득신고 제도는 복지급여 수급자의 소득신고 과정에서 발생하는 다양한 문제를 해결하려고 하였다. 이 글에서는 복지행정에서 자동화를 도입한 프랑스의 원천연대 도입 사례를 탐색하고, 개혁과 관련하여 추가적으로 해결해야 할 주요 쟁점과 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

1 들어가며

프랑스의 복지급여 신청 과정은 '투사의 과정 (parcours du combattant)'으로 묘사된다. 수급 자격이 있는 사람들이 자신의 수급권 실현을 위해 거쳐야 하는 행정절차가 매우 험난하기 때문이다

(Secours Catholique, 2024, p. 7). 이로 인해 복지급여 수급 자격이 있음에도 신청하지 않거나 포기하는 비율이 2023년 36%로 높게 나타났다 (Secours Catholique, 2024, p. 5). 프랑스 정부는 급여 미신청 문제와 행정 오류, 부당 지급 문제 등을 해결하기 위해 2025년 3월부터 활동연대수

1) 이 글은 김기태 외. (2025). 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구(김기태 외, 2025, pp. 164-174)의 제6장 프랑스 복지급여 자동화 사례: 원천연대징수형(Solidarité à la source) 사회보장급여를 중심으로 원고를 수정 보완한 것이다.

당(RSA: Revenu Solidarité Active)²⁾과 활동장려금(PA: prime d'activité)³⁾의 자동 신청을 전국으로 확대하는 개혁을 진행하였다.

개혁의 핵심인 원천연대(Solidarité à la source)와 자동화된 소득신고 제도는 복지급여 수급자의 소득신고 과정에서 발생하는 다양한 문제를 해결하려 했다는 점에서 주목할 만하다. 이 글의 목적은 신청주의 문제의 개선을 위해 복지급여 행정에서 자동화를 도입한 프랑스의 원천연대 사례를 탐색하고, 정책적 시사점을 제안하는 것이다. 먼저 프랑스 복지제도의 개혁 배경을 살펴보고, 원천연대의 자동화 과정과 주요 특징을 규명한 뒤 마지막으로 개혁과 관련된 쟁점과 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

2 프랑스 복지급여 개혁의 배경

가. 급여 미신청으로 인한 사각지대 문제

프랑스는 복지급여 수급 자격이 있음에도 신청하지 않거나 포기하는 비율이 높는데, 최근에는 이 비율이 증가하고 있다. 2010년 활동수당(RSA)의 미

신청률은 26%였으나 2023년에는 36%로 10%포인트 증가하였다(Secours Catholique, 2024, p. 5).⁴⁾ 활동수당 미신청은 개인의 수급권 상실뿐만 아니라 취약계층을 빈곤선 이하로 떨어뜨려 사회적 배제의 위험을 증가시키는 문제를 초래한다(Sénat, 2023, p. 12). 프랑스 상원은 이러한 미신청 또는 수급 신청 포기의 원인이 제도의 복잡성과 비가독성에서 주로 기인한다고 분석하였다(Sénat, 2023, p. 12).

프랑스에서는 복지급여 신청자가 수급권 실현을 위해 신청하는 절차가 매우 복잡하다. 급여별로 신청서 작성 양식이 상이하며, 증빙해야 하는 서류 또한 과도하다는 비판이 있다. 신청 절차 또한 기관별로 표준화되어 있지 않다(Secours Catholique, 2024, p. 7). 이러한 신청 과정의 복잡성은 잠재적인 수급권자뿐만 아니라 적격 수급권자의 미신청으로 이어질 수 있다. 높은 비율의 미신청률은 정책이 의도한 목표를 달성하지 못하게 할 뿐만 아니라 복지 사각지대를 발생시키는 중요한 원인이 된다. [그림 1]은 급여 수급 절차의 복잡성과 급여를 받기까지의 과정을 도식화한 것이다.

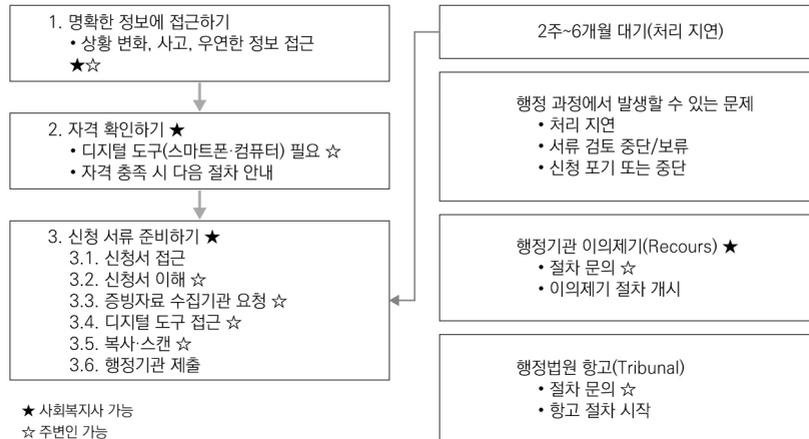
급여별로 자격 기준에 활용되는 소득과 자산의

2) 활동연대수당은 근로연령층 대상 최저소득보장제도로 일반재정으로 운영하는 공공부조이다(노대명 외, 2018, pp. 353-355). 한국의 국민기초생활보장제도는 연령에 관계없이 빈곤층을 대상으로 한 공공부조이지만, 프랑스의 활동연대수당은 25세 이상 성인 중 빈곤층에 해당하는 개인 또는 해당 개인이 있는 가구에 지원하는 공공부조인데, 구직 의무가 주어진다(CAF, 2026a).

3) 프랑스의 활동장려금은 소득 요건을 충족하고, 근로활동(근로자와 자영업자 포함)을 하고 있거나, 부분실업으로 소득이 많지 않은 경우에도 받을 수 있는 급여이다. 한국에는 이와 유사한 제도가 없다. 일을 하고 있음에도 빈곤한 계층을 대상으로 지원하는 근로장려제도가 제도 목적은 유사하나, 활동장려금은 매월 개인에게 3개월 단위의 소득을 기준으로 일을 하고 있음에도 빈곤한 사람에게 매월 지급하는 수당이라는 점에서 급여 제공 방식, 기준 산정 방식 등에서 차이가 있다(CAF, 2026b).

4) 활동장려금의 경우 미신청 비율에 대한 통계가 없는 상황이었다. 상원 사회위원회는 해당 급여의 미신청 비율을 생산할 수 있는 방안을 마련하도록 제안하였다(Sénat, 2023, p. 32).

[그림 1] 복지급여 과정 도식: 투사의 과정(parcours du combattant)



출처: "État de la pauvreté en France 2024: Prestations sociales: Quand la solidarité s'éloigne", Secours Catholique, 2024, p. 72 그림을 한국어로 번역하여 저자 재구성.

범주가 다양하고, 측정 방식이 상이한 것도 수급자가 복지제도를 명확하게 이해하기 어렵게 하는 요인이다. 예를 들어 주거급여는 세무 당국에 신고된 순범주소득(revenus nets catégoriels)⁵⁾이 기준인 반면 활동수당과 활동장려금은 실제 수령하는 순소득(revenu net perçu)⁶⁾이 기준이다(Sénat, 2023, pp. 29–30).

특히 실수령 순소득은 신청자가 직접 계산해야 하는데, 급여명세서에 표시되는 항목 중 어느 것과

도 일치하지 않는다(Sénat, 2023, p. 12). 따라서 수급자는 어떤 소득으로 신고해야 하는지 파악하기가 용이하지 않으며, 이는 신고 오류로 이어진다.

나. 행정 오류: 부당 지급과 환수로 인한 제도 신뢰 문제

프랑스 감사원은 행정 오류로 인해 시효가 지난 부당 지급과 환급액⁷⁾이 증가하고 있다고 밝혔다. 2020

5) 세무 당국에 신고되는 순범주소득은 납세자가 부담한 비용과 공제 가능한 수당을 차감한 후의 범주별(근로소득, 농업수익, 부동산 소득 등 8개의 범주 소득이 있음) 소득을 의미한다(cs-c.fr, 2026).

6) 실수령 순소득은 자신의 소득에서 업무 경비를 제외하고, 원천징수되는 세금과 지급받은 바우처 등을 합산하는 등 수급자 본인이 직접 계산해야 하는 소득을 의미한다(Sénat, 2023, p. 55). 따라서 어떤 소득을 더하고 빼는지에 대해 알기 어렵기 때문에 계산 과정에서 오류가 발생하는 등의 문제가 있다.

7) 부당 지급은 수급자가 받아야 할 금액보다 더 받는 것인데, 수급자의 신고 오류가 주요한 원인이었다. 이러한 오류는 곧바로 수정되지 않았다. 부당 지급이 확인되면 CAF에서 환수 조치를 한다(Sénat, 2023, p. 60; Secours Catholique, p. 49). 환급액은 수급자가 받아야 할 금액에 비해 적게 받거나 받지 않은 금액인데, 이러한 오류가 확인되면 수급자에게 소급하여 급여를 지급하게 된다.

년 기준 가족수당공단(CAF: Caisse d'Allocations Familiales)⁸⁾에서 지급한 법정급여액의 7.8%가 행정 오류인 것으로 나타났다. 이 중 80%는 부당 지급이며, 20%는 환급액이었다(Sénat, 2023, p. 35).

부당 지급으로 인해 수급자에게 부당 이익이 발생하면 이들이 초과로 지급받은 금액은 가족수당공단에 해당 수급자의 부채로 남게 된다. 정부는 다른 사회보장급여에서 차감하는 방식으로 초과 지급된 금액을 환수하기도 하였다. 따라서 잠재적 또는 적격 수급자는 환수 조치 등 미래에 발생할 수 있는 불이익으로 인해 의도적으로 급여를 신청하지 않는 경우도 있다(Secours Catholique, 2024, p. 49). 프랑스 국민의 73%가 이러한 미신청 문제를 심각한 사회문제라고 인식하였다(Andrieux & Devaine, 2024, p. 40).

프랑스 복지급여에서 혼란을 야기하는 또 다른 원인으로 소득을 산정하는 데 참조하는 기간의 소득과 지급 시점의 소득이 제도별로 상이한 점을 꼽을 수 있다. 활동수당과 활동장려금을 산정할 때 참조하는 기간은 신청 직전 3개월 소득을 기준으로 하며, 급여액은 분기별로 재산정된다. 그러나 주거급여의 경우 2021년 이전에는 2년 전 소득을 사용하였다. 2021년 이후에는 직전 12개월의 소득을

기준으로 분기별로 주거급여액을 산정하는 것으로 변경되었다(Sénat, 2023, pp. 14-15).

수급 자격 결정에 참조하는 소득 시점(기간)과 급여 지급 시점 간의 소득 차이는 소득 변동이 발생했을 때, 변동된 소득이 급여 산정에 제때 반영되지 않는 문제로 이어지고 있다. 예를 들어 현재의 소득 감소가 급여액에 곧바로 반영되지 않고 직전 3개월의 소득이 급여액 산정에 적용된다. 따라서 현재 생계의 어려움에 즉각적으로 대응하기 어려울 수 있다. 한편 현재의 소득 증가도 적시에 급여로 반영되어 조정되지 않아서 사후정산과 환수 문제로 인해 생계가 불안정해지고 있다. 이는 결국 복지행정 시스템에 대한 국민의 신뢰를 훼손하는 심각한 문제로 작용하였다(Sénat, 2023, p. 36).

다. 부처 간, 기관 간 데이터 연계 문제

프랑스의 복지행정 시스템은 가족수당공단(CAF, 사회보장분담금 및 가족수당징수연합(Urssaf: Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales)⁹⁾, 프랑스고용지원기관(France Travail: 구 Pôle emploi)¹⁰⁾ 등 주요 기관별로 독립적으로 운영되어 왔다. 각 시스템 간 데이터 연계가 실시간으로 이루어지지 않아

8) 가족수당공단은 프랑스의 사회보장급여와 수당을 지급하는 기관으로 활동연대수당, 활동장려금, 가족수당, 주거급여 등을 제공한다(CAF, 2026c).

9) 사회보장분담금 및 가족수당징수연합은 사회보장제도 운영에 필요한 재원인 분담금과 세금을 징수하는 기관이다(Urssaf, 2026).

10) 프랑스 고용지원기관은 실업자의 구직 활동을 지원하고 실업급여를 지급하는 기관이다(France Travail, 2026). 한국의 고용복지플러스센터와 유사하다고 할 수 있다.

급여 산정에 필요한 정보의 변화를 즉각적으로 반영하기 어려운 구조였다(Sénat, 2023, pp. 66-72). 그 결과 급여 지급에 오류가 발생하였으며, 이로 인해 복지행정의 신뢰성이 훼손되었다.

또한 오류 수정을 위해 사후 검증과 환수 절차 시행 등 추가적인 행정력이 많이 투입되는 비효율적 행정의 문제점도 제기되었다. 이러한 복지행정 운영 시스템의 복잡성은 데이터 생산 구조, 데이터 연계 및 통합, 활용 방식 등을 근본적으로 변경하는 개혁의 배경이 되었다.

3 원천연대 자동화 사례

프랑스 정부는 복잡한 복지급여 체계로 인한 비신청, 행정 오류 등의 문제를 해결하기 위해 개혁을 추진하였다. 처음에는 보편적활동소득(RUA: Revenu Universel d'Activote) 프로젝트¹¹⁾를 진행하려고 하였다. 그러나 통합 대상이 되는 급여의 범위와 표준화된 소득 산정 기준을 설정하는 데 실패하였다(Sénat, 2023, pp. 39-40). 현실적인 대안으로 논의된 것이 원천연대로의 개혁이었다.

원천연대 개혁에서 가장 핵심적인 변화는 다음과 같다. 첫째, 기존의 모호하고 다양한 소득 기준을 대체하는 사회보장순소득¹²⁾을 도입하였다. 둘

째, 월소득 기반의 통합된 사회보장신고시스템(DSN: Déclaration Sociale Nominative)을 구축하였다. 셋째, 사회보장신고시스템(DSN)과 공적 이전소득을 통합한 월별소득정보시스템(DRM: Déclaration de Ressources Mensuelles)을 도입하였다. 넷째, 급여 신청 과정의 일부를 자동화하여 사전기입(pré-remplissage) 제도를 도입하였다. 각각의 개혁 내용을 상세하게 살펴본다.

가. 새로운 소득 기준 도입: 사회보장순소득

사회보장순소득은 활동연대수당과 활동장려금 신청에서 활용했던 실수령 순소득을 대체한 것이다. 실수령 소득은 법적 근거는 없는데, 수급자가 직접 계산하여 신청한다. 새로 도입된 사회보장순소득은 법령에 근거한 표준화한 소득인데, 고용주가 매월 신고하도록 하였다. 따라서 급여 신청을 위한 소득신고 및 계산 책임이 수급자에서 고용주로 이전되었다. 또한 모든 급여명세서에 사회보장순소득이 표기되기 때문에 수급자는 자신이 신고할 소득금액을 정확하게 파악할 수 있다(Sénat, 2023, p. 15). 사회보장순소득 도입으로 급여 구조의 복잡성, 비가독성, 행정 오류에 따른 환급 문제 등은 어느 정도 완화될 것으로 기대되었다.

11) 보편적활동소득(RUA: Revenu Universel d'Activote) 프로젝트는 근로연령층 대상 소득보장제도를 통합하려는 프로젝트였다. 이 프로젝트에 대한 자세한 내용은 Sénat. (2023). Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale sur la mise en œuvre de la solidarité à la source (N° 836)를 참조하면 된다.

12) 사회보장순소득은 급여 신청자가 활동연대수당과 활동장려금을 신청할 때 당국에 신고하는 표준화된 소득금액으로 급여명세서에 표시되는데, 일종의 원천징수 전의 소득금액(세전 금액)을 의미한다.

나. 통합 사회보장신고시스템(DSN) 구축

프랑스 정부는 수급 신청자가 45개에 달하는 개별적인 신고 절차를 대체하는 하나의 통합된 사회보장신고시스템(DSN)을 도입하였다(Sénat, 2023, p. 43). 고용주는 매월 DSN 시스템에 근로자의 급여, 사회보장기여금 및 사회보장순소득을 계산하여 입력할 의무가 있다. 따라서 모든 근로자는 자신의 급여뿐만 아니라 사회보장기여금, 사회보장순소득에 대한 명세서를 확인할 수 있다. 연금, 실업급여와 같은 다른 공적 이전소득 정보시스템(PASRAU: Prélèvement A la Source pour les Revenus Autres)은 별도로 존재한다.

다. 월별소득정보시스템(DRM)의 도입

근로자의 급여 명세 정보와 공적 이전소득에 대한 정보는 통합 사회보장신고시스템(DSN)과 공적 이전소득 정보시스템(PASRAU)을 연계한 월별소득정보시스템(DRM)으로 통합되었다(Sénat, 2023, p. 46). DRM은 개인 단위로 매월 종합적인 소득 정보를 생성한다. 활동수당과 활동장려금을 지급하는 가족수당공단(CAF)은 월별 소득 정보를 활용하여 주택수당, 활동수당, 활동장려금을 신청하는 데 필요한 소득신고서를 사전에 작성하여 제공하고 있다.

라. 사전기입 자동화 서비스 도입

사전기입 서비스는 복지급여 수급자와 신규 신청자가 신고해야 하는 내용을 자동화하여 미리 작성하여 제공하는 것이다(Sénat, 2023, pp. 39-56). 이 서비스는 급여 신청자의 서류 오류 문제를 완화하여 비수급 문제를 해결하기 위해 2021년에 도입하였다. 도입 당시에는 주거급여에 시범적으로 적용하였다. 시범사업을 통해 DRM에 사전기입된 데이터의 정확성과 신뢰성을 검증하는 절차를 거쳤다. 2023년에는 고용주의 사회보장순소득을 의무화하였으며, 2025년 1월에 활동수당과 활동장려금을 대상으로 사전기입 서비스를 제공하기 시작하였다.

4 나가며

원천연대로의 개혁은 현재로서는 엄밀한 의미에서 자동 신청, 자동 지급 체계로의 전환은 아니다. 그러나 급여 신청 과정의 일부를 자동화하여 비수급 문제를 완화했다는 점에서 정책적 기여가 있다. 원천연대로의 개혁은 급여 비신청 문제 완화, 행정 오류 감소, 신청 절차 간소화 및 자동화와 같은 성과가 있었다. 그러나 다음과 같은 해결해야 할 쟁점이 발생하였다.

첫째, 데이터 오류를 수정하기 어렵다는 점이다. 수급자는 DRM에 등록된 자신의 소득 정보에 오류

가 있어도 이를 사전에 수정할 수 없다. 급여 계산과 입력이 완료된 후에 사후적으로 수정할 수 있는데, 이 과정은 복잡하고 오랜 시간이 소요된다(Sénat, 2023, p. 51).

둘째, 급여액이 3개월마다 재산정돼 저소득층의 급여 소득 불안정성이 증가할 수 있다. 자신이 받을 수 있는 급여 소득을 장기적으로 예측하기 어렵기 때문에 월세와 같은 고정지출 계획을 정확하게 수립하는 데 일부 어려움을 초래하였다(Sénat, 2023, p. 53).

셋째, DRM은 자영업자 소득, 해외에서 발생하는 소득 등 모든 소득을 포괄하지 못하는 한계를 지녔다. 이로 인해 일부 수급자는 이전보다 많은 항목을 직접 신고해야 한다. 직접 신고로 인해 발생하는 데이터 오류 문제는 여전히 행정 오류로 이어질 가능성이 높다.

자동 신청이 전면 시행된 것은 2025년 5월부터였다. 따라서 자동 신청으로의 전환이 급여 구조의 복잡성, 과소 신고 및 급여 환수 문제가 얼마나 해결되었는지에 대해 엄밀한 평가가 이루어진 것은 아니다. 그러나 시범사업 결과를 바탕으로 향후 자동 신청 제도를 도입할 때 고려해야 할 사항을 아래와 같이 제시할 수 있다.

첫째, 자동 신청의 성패는 데이터의 정확성과 신뢰성에 달려 있다. 자동 작성 시스템이 안정적으로 운영되기 위해서는 데이터 오류를 줄이는 작업이 필수적이다. 둘째, 데이터의 포괄성을 높일 필요가 있다. 2025년 전면 시행 당시에도 모든 소득을 파

악하지 못하였으며, 전체 소득의 80% 정도만 파악하였다. 현재 DRM에 포함되지 않는 자영업 소득 등과 같은 소득 유형을 추후에는 DRM에 통합하는 것이 필요하다. 셋째, 모든 수급자가 자동화에 익숙하지 않기 때문에 디지털 리터러시가 낮은 계층의 접근성을 증진할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 자동화를 통해 절감된 인력을 심층적인 대면 상담에 투입하여 복지행정의 접근성과 효율성을 높일 필요가 있다. ㉮

참고문헌

- 김기태, 강신욱, 김태완, 노대명, 이현주, 함영진, 김성아, 이원진, 임덕영, 임완섭, 정은희, 오성재, 이다미, 이주미, 최준영(2025). 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 김대중, 김영아, 김은경, 나병균, 박찬용, 박혜미, 신윤정, 심창학, 이성애, 봉인식. (2018). **주요국의 사회보장제도-프랑스의 사회보장제도**. 한국보건사회연구원, 나남.
- Andrieux, S., & Devaine, M. (Eds.). (2024, March). Solidarité à la source: Du projet au concret!. *CRAPSLOG*, (25), 40.
- CAF. (2026a). *Le revenu de solidarité active (RSA): Tout comprendre sur le revenu de solidarité active(RSA)*. <https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-professionnelle/le-r>
- CAF. (2026b). *La Prime d'activité: Tout comprendre sur la prime d'activité*. <https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-e>

- t-prestations/vie-professionnelle/la-prim
e-d-activite
- CAF. (2026c). Aides et démarchesPage active
<https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/mes-demarches>
- cs-c.fr. (2026). https://cs-c.fr/glossaire-financier/revenus-categoriels/#elementor-toc__heading-anchor-0
- CS Conseils & Stratégies. (2026). Revenus caté
goriels. <https://cs-c.fr/glossaire-financier/revenus-categoriels/>
- France Travail. (2026). Les services pour Trouver
un emploi<https://www.francetravail.fr/accueil/>
- Secours Catholique – Caritas France. (2024). *État
de la pauvreté en France 2024: Prestations
sociales: Quand la solidarité s'éloigne.*
- Sénat. (2023). *Rapport d'information fait au nom
de la mission d'évaluation et de contrôle
de la sécurité sociale sur la mise en œuvre
de la solidarité à la source* (N° 836).
- Urssaf. (2026). Découvrir l'Urssaf. [https://www.
urssaf.fr/accueil/decouvrir-urssaf.html](https://www.urssaf.fr/accueil/decouvrir-urssaf.html)

France's Shift Away from the Application-Based Approach: 'Solidarité à la Source'

Joung, Eun Hee

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

In March 2025, France rolled out reforms that expanded the automated processing of benefit applications and payments nationwide for both Active Solidarity Income (Revenu Solidarité Active) and the In-Work Allowance (prime d'activité). This shift aimed to address several issues arising from the complex structure of the French social security system, such as the non-take-up of benefits, administrative errors, and improper payments. At the core of the reform is the initiative known as Solidarity at Source (solidarité à la source), a new system that automatically pre-fills income declarations through data linkage, thereby reducing reporting errors and administrative friction. This article explores France's introduction of Solidarity at Source and discusses the remaining challenges and their policy implications.