

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 |



탈신청주의를 위한 데이터 측면에서의 검토 사항¹⁾

Shifting Away from the Application-Based Approach: A Data-Oriented Perspective

이주미 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 부연구위원

신청주의가 복지 사각지대와 밀접하게 연결되어 있다는 점에 주목하고, 신청주의를 둘러싼 복지 사각지대 관련 쟁점을 데이터 연계와 활용의 관점에서 검토하고자 하였다. 신청 행위는 유지하되 신청 과정에서 데이터 연계를 적극 활용하여 이용자의 부담과 진입장벽을 낮추는 보완적 측면, 신청을 행정 개입의 출발점이 아니라 데이터 변화 감지를 통해 지급 필요성을 선제적으로 판단하는 측면에서 데이터의 연계 및 활용 방안에 대해 검토하였다. 다만 현행 행정 데이터의 한계 및 제약이 있다는 점에서 실시간 위기 상황이나 사적 이전 소득을 완벽히 포착하기 어려운 한계가 존재한다. 따라서 소득·재산 조사가 불필요하거나 단순한 아동수당 등의 보편적 급여부터 자동화를 우선 적용하고, 공공부조 영역은 제도의 단순화 작업을 선행한 후 단계적으로 자동 지급 범위를 확대하는 로드맵이 필요함을 설명했다.

1 들어가며

가. 신청주의의 논의 배경

복지제도에서 '신청' 단계는 개인 권리 행사의 시
작임과 동시에 복지제도 일련의 과정에서 출발점이

된다. 복지 수요자의 '신청' 행위는 지원이 필요한
사람에게 제대로 전달될 수 있도록 하는 행정 판정
의 기반이 되는 제도적 장치이기도 하다. 그러나 개
개인의 신청 여부로만 복지 지원 대상자를 선별하
고 지원하는 것이 모든 일반 국민의 복지 필요를 온
전히 반영한다고 볼 수 있을까. 물론 본인이 필요하

1) 이 글은 김기태, 강신욱, 김태완, 노대명, 이현주, 함영진, 감성아, 이원진, 임덕영, 임완섭, 정은희, 오성재, 이다미, 이주미, 최준영. (2025). 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구(제5장 제3절)의 일부를 발췌하여 정리하였다.

지 않은 혹은 받고 싶지 않음을 선택할 수 있는 기제로도 작동하지만, 지원이 필요함에도 신청까지 접근하지 못하는 상황도 존재할 수 있다. 이처럼 최근 신청주의에 대한 논의는 단순한 행정절차 개선을 넘어 복지제도의 접근성, 사각지대에 대한 문제 제기를 계기로 본격화되고 있다. 즉 신청 행위가 데이터 생성의 출발점이 되는 구조로 '복지 사각지대'는 종종 '발견되지 않은 빈곤'으로 볼 수 있다. 데이터 측면에서 볼 때 많은 사각지대는 '필요한 사람의 집합'이 아니라 '신청한 사람의 집합'인 데이터 내에서 발견될 수 없는 구조 속에 놓이기도 한다.

2025년 8월 '나라 재정 절약 간담회'에서 대통령이 복지사업을 대상자가 신청해야 받을 수 있는 현행 제도의 신청주의를 "매우 잔인한 제도"로 표현하며, 신청주의에서 자동 지급 구조로 전환할 필요성을 직접적으로 언급한 것이 사회적 논의를 촉발시켰다. 이 발언에서 신청주의는 복지 사각지대의 발생, 위기 상황에서의 제도 접근성 저하 등과 연관될 수 있다는 문제의식을 공고히 하였다. 소득·재산 기준이 수급 기준에 해당하면서도 비수급인 가구 대상으로 기초보장급여를 신청하지 않은 이유에 대해 조사한 실태조사 결과를 살펴보면 수급 비희망(필요 없어서 스스로 해결하려고)인 경우를 제외하면 '선정 기준이 엄격해서 신청해도 안 될 것 같아서'가 가장 높은 비율을 보였다. 응답 비율은

높지 않지만, 다음으로 '제도를 잘 몰라서', '신청 절차 및 선정 과정이 복잡하고 번거로워서' 등의 순으로 나타났다(임완섭 외, 2023, pp. 485-486). 이처럼 신청하지 않았다는 이유로 지원을 받지 못하는 운영 구조, 정부가 이미 대상자를 알고 있음에도 불구하고 신청을 요구하는 운영 방식, 정보화·데이터 연계 환경 변화 상황에서 행정 효율성 측면에서 검토가 필요하다는 점 등이 지적되며(나라재정 절약 간담회 대통령의 발언 내용 중) 현행 운영 방식의 적절성과 한계를 중심으로 다양한 논의가 제기되었다.

따라서 이 글은 신청주의가 복지 사각지대와 밀접하게 연결되어 있다는 점에 주목하고, 이후서는 복지 사각지대에 방점을 두고 탈신청주의²⁾를 위한 데이터 연계와 활용 측면에서의 검토 사항에 대해 살펴보려고 하였다.

나. 탈신청주의를 위한 데이터 연계·활용의 두 가지 관점

앞서 언급하였듯이 사회보장급여의 집행은 원칙적으로 '당사자의 신청'을 행정 개입의 출발점으로 하여 개시되는 운영 원리를 가지고 있다. 이러한 점에서 '신청'은 신청자의 데이터가 생성, 활용되는 경로를 규정하는 기본 전제로 작동한다. 이렇게 생

2) 공공부조의 핵심 원리인 '신청주의'는 현재 공공부조 관련 법률이나 학술 분야에서 명확하게 정의되거나 확인된 개념이라기보다는 복지행정의 실무적 원칙으로 통용된다고 볼 수 있다. 그러한 점에서 '탈신청주의' 또한 학술적으로 확립되거나 국제적으로 통용되는 용어는 아니다. 다만 이 글에서 중점을 두고 살펴보는 신청 간소화, 자동 지급 등의 관점은 기존의 '신청 후 조사' 방식에서 '탈피'하는 방안 차원에서 '탈신청주의'로 표현하고자 하였다.

성된 데이터의 연계와 활용은 복지제도의 자격 판정과 급여를 결정하는 단계에 집중되어 있었다. 지급의 필요성을 판단하는 기능에서는 제한적인 구조였다. 이러한 구조를 전환하거나 보완하기 위한 ‘탈신청주의’ 논의는 데이터의 역할과 기능을 어디까지 부여할 것인가라는 관점에서 검토될 필요가 있다.

현재 한국의 사회보장급여 운영은 국가나 지자체가 급여나 서비스를 제공하기 위해서는 원칙적으로 당사자(혹은 대리인)의 신청이 선행되어야 하는 구조이다. 소득, 재산, 가구정보 등 현재 연계되어 있는 공적 데이터는 신청 이후 자격 판정과 급여 결정을 위해 활용되며, ‘신청의 대체’보다는 ‘신청을 전제로 작동’하는 구조로 볼 수 있다. 따라서 데이터를 어떻게 연계하고 활용할 것인가에 따라 ‘탈신청주의’를 위한 데이터 연계 및 활용은 두 가지 관점에서 검토될 필요가 있다.

첫 번째 관점은 신청 행위는 유지하되 신청 과정에서 이용자의 부담과 진입장벽을 낮추기 위해 데이터 연계와 통합을 적극 활용하는 보완적 측면이다. 이 경우 ‘탈신청주의’는 신청 자체를 폐지하는 것을 의미하기보다는 연계된 공적 자료의 자동 조회와 신청서 기재 항목 최소화 등을 통해 신청 절차의 복잡성을 완화하는 방향으로 이해할 수 있다. 즉 연계된 데이터는 신청을 보조하고 확인하는 역할을 수행하며, 이용자의 행정적 부담을 경감하는 데 중점적으로 활용될 수 있다.

두 번째 관점은 신청을 행정 개입의 출발점으로

삼지 않고, 축적된 데이터 변화 감지를 통해 복지 지원 혹은 지급 필요성을 선제적으로 판단하기 위한 데이터의 적극적 활용 측면이다. 이 경우 탈신청주의는 신청을 대체하는 구조를 지향한다. 출생이나 지급 개시 연령 도달과 같은 인구학적 변화뿐 아니라 소득 감소, 고용 상태 변화 등 위기 상황을 시사하는 데이터의 변화를 감지하여 행정이나 지원이나 지급을 개시하는 방식으로 구체화될 수 있다. 여기서 데이터는 단순한 행정 지원 수단을 넘어 행정 판단의 근거로 활용된다는 점에서 의미를 가진다고 볼 수 있다.

경제협력개발기구(OECD) 주요국에서도 사회 프로그램 적용 범위의 격차, 제도의 비수급을 문제를 해소하기 위해 지원이 필요한 사람들을 파악하고 지원하기 위한 국가 전략에 투자하며, 기술과 데이터의 발전을 활용하여 서비스 제공 범위와 전달 방식을 개선하기 위해 노력하고 있다(OECD, 2024, p. 24). 이 보고서도 복지 프로그램이 잘 설계되고 자금이 충분함에도 불구하고 복잡한 자격 요건과 정보 격차, 번거로운 신청 절차로 인해 많은 대상자가 제때 혜택을 받지 못하는 비수급 문제가 지속된다고 진단한다(OECD, 2024, pp. 8-13). 잠재적 수혜자들은 프로그램에 대한 정보 부족이나 제도 이해의 어려움으로 인해 미신청하거나 복잡한 신청 절차, 소득 심사 및 각종 행동 요건 등으로 인한 행정적 부담, 공공복지 이용에 따른 사회적 낙인, 그리고 예상 지원 수준이나 서비스 가치가 낮다는 인식 역시 신청을 저해하는 요인으로 보았다. 이

러한 요인들이 복합적으로 작용하면서 제도 접근성이 제한되는데, 그 결과 비수급 문제가 발생하는 등 주요 문제 발생 원인으로 지적하였다. 이러한 점에서 여러 기관이 공유하는 연계 행정 데이터베이스로 1) 수혜율 미달률을 측정하고, 2) 정보 격차를 해소하며(예: 자격 요건을 충족하는 가구에 직접 신청 권유), 3) 사용자의 행정적 부담을 줄이는 데(예: 행정 자료에서 정보를 미리 입력) 활용 등에 주목하였다.

이와 같이 데이터 연계와 활용이라는 공통된 기반 위에서 신청 절차를 보완하는 방향과 이를 대체하는 방향이라는 두 가지 관점으로 나누어 데이터 측면에서의 역할과 쟁점을 단계적으로 검토하고자 한다.

2 현행 사회보장급여 업무 구조 및 데이터 연계 현황

가. 현행 사회보장급여 업무 구조

복지제도에서 '신청' 행위는 복지제도의 출발점임을 언급한 바 있다. 탈신청주의를 위한 관점에서 데이터 측면에서의 역할과 쟁점을 단계적으로 검토하기 위해 먼저 현재의 사회보장급여 업무처리 구조와 데이터 연계 현황에 대해 구체적으로 살펴보고 넘어가고자 한다.

현재 우리나라의 사회보장급여 업무처리 과정은 기본적으로 '신청 → 접수(읍면동) → 조사(통합조

사팀) → 보장결정(사업팀) → 급여·서비스(사업팀) → 변동관리(통합조사팀) → 보장중지(사업팀)' 흐름으로 운영된다. 읍·면·동에서 신청을 접수한 이후 통합조사팀이 소득·재산 및 가구 특성 등을 조사하고, 이를 바탕으로 사업 부서에서 보장 여부를 결정하는 구조이다. 상담과 일괄신청 제도를 통해 신청인의 복지 욕구를 파악하고, 필요한 급여와 서비스를 패키지로 신청하도록 지원한다. 여기서 일괄신청이란 신청인의 욕구를 정확히 파악하여 필요한 서비스를 누락 없이 맞춤형으로 설계하기 위해 기존 개별 사업 각각의 신청·조사에서 일괄신청·통합 조사가 가능하도록 개선한 절차이다(보건복지부, 2025, p. 6). 또한 신청서 작성 단계에서 신청인의 동의를 전제로 가족관계, 주민등록, 소득·재산 등 다수의 공적 자료를 정보시스템을 통해 조회함으로써 신청인이 직접 서류를 제출해야 하는 부담은 과거에 비해 상대적으로 완화되었다고 볼 수 있다. 데이터 연계를 통해 개별 사업별로 각각 신청·조사를 수행하던 방식을 개선하여 신청인의 욕구를 종합적으로 파악하고 공적 자료를 공동 활용함으로써 중복 조사와 불필요한 행정 부담을 줄이는 효과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

이처럼 사회보장급여 업무처리 절차를 보면 신청이 모든 행정 절차의 출발점이 된다. 현재 데이터 연계 및 활용은 선제적 판단이 아니라 사후 확인 기능(조사)에 집중되어 있다. 예컨대 접수된 신청에 대해서 공적자료를 조회하거나 근로 능력 및 활동 가능성, 부양 의무자의 실제 부양 여부 등 공적 자

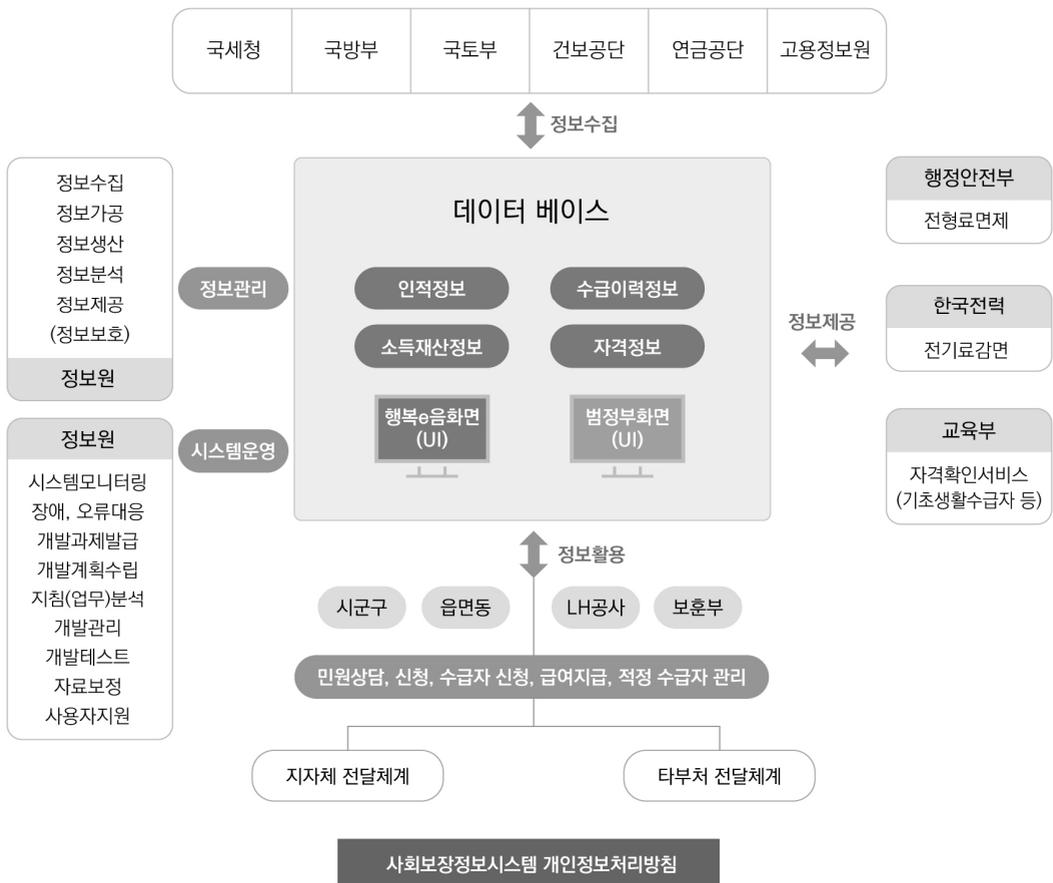
료로 확인하기 어려운 정보에 대한 공백을 보완하기 위해 추가 제출 서류 징구 및 실태조사 등이 실시되는 구조이다(보건복지부, 2025, p. 5).

나. 데이터 연계 활용의 현황과 한계

현행 사회보장급여 체계에서는 행복e음, 복지

로, 행안부 주민등록DB, 국세청 소득자료(RTI 포함), 4대 보험, 부동산·금융 정보 등 공적 데이터 연계 인프라가 구축되어 있다(그림 1). 즉 신청이 접수된 이후 단계에서는 여러 원천 기관의 공적 자료를 결합하여 소득·재산을 확인하고 자격을 판정할 수 있는 기반이 구축되어 있는 것이다. 수급자 선정의 정확성과 행정의 편의성을 제고하기 위해 공적

[그림 1] 사회보장정보시스템(행복이음) 구성도



출처: "사회보장정보시스템(행복이음)", 한국사회보장정보원 n.d., <https://www.ssis.or.kr/lay1/S1T749C765/contents.do>

자료를 지속적으로 확대·구축하여 왔다. 이와 같은 공적 데이터 연계 인프라 구축에도 불구하고 탈신 청주의를 실현하기에는 몇 가지 한계가 존재한다.

먼저 <표 1>에서 보듯이 소득 및 재산 공적 자료의 종류에 따라 원천 기관별 자료원 변경 시기 및 자료 입수 시기(주기)가 상이하다는 한계가 존재한다. 즉 원천 기관별로 생성 시점과 입수 주기가 상이하 여 월·분기·연 단위 등 자료 간 시차가 발생하는 구조적 한계를 지닌다. 그럼에도 이러한 시차를 제도 운영 과정에서 관리하며 신청 이후의 자격 판정과 급여 결정 단계에서 반영하고 있다. 또한 사회보장 급여는 제도별로 자격 기준과 산식, 공제 항목이 복잡하게 설계되어 있어 연계된 데이터만으로 시스템 상에서 자격 여부를 자동으로 판정하는 데에는 한계가 존재한다. 예컨대 제도 복잡성에 따른 자격 판정 혹은 위기 변화 탐지에 대한 제약 등이 존재하는 것이다. 이러한 복잡성 때문에 데이터 연계 수준이 높아질수록 자동 판정의 정확성과 책임 문제가 함께 제기될 수 있다. 급여 신청 시 급여 자격 및 급여액 결정을 위해 조사를 수행하게 되는데, 아동수당과 같은 보편적 급여의 경우 자격 여부만으로 급여 결정이 가능하나 기초연금, 기초생활보장급여 등은 경제력 평가와 같은 자산조사를 통하여 자격이 결정된다. 자산조사는 정보시스템을 통해 조회(통보)된 공적 자료를 우선 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 참고용으로만 제공되는 일부 자료의 경우 조사 확인 후 시스템에 반영된다. 이처럼 자산조사와 같이 공적 자료 외 확인이 필요한 소득과 재산이 있

는 경우 혹은 공제 등으로 일부 소득과 재산만 반영되어야 하는 경우에는 급여 자격 선정과 급여액 결정 시 정확성을 담보할 수 없다. 또한 데이터 연계 및 통합을 통해 출생이나 수급 연령 도달과 같은 인구학적 변화는 비교적 용이하게 감지할 수 있다. 반면 소득 감소, 고용 불안, 가계부채 증가 등 생계 위기 상황은 데이터만으로 적시에 탐지하는 데 한계가 있다.

따라서 현재 사회보장급여 업무처리 흐름과 탈신청주의 관점에서 데이터의 진실보한 역할을 위해서는 행정 기본 흐름의 전환이 필요하다. 예컨대 신청 대상의 급여 ‘신청’ 대신 ‘데이터 변화’를 감지하고, 행정이 지급 대상을 판단, 안내, 지급하는 구조로의 전환이 있어야 한다. 데이터의 변화를 감지하기 위해서는 소득 및 재산의 ‘실시간 파악’이 주요 쟁점이 될 수 있다. 앞에서 언급하였듯이 소득 및 재산 공적 자료의 종류에 따라 원천 기관별 자료원 변경 시기 및 자료 입수 시기(주기)가 상이하다는 점에서 데이터 통합의 기준이 되는 시점 또한 쟁점이 될 수 있다.

이처럼 행정에서 기본 흐름의 전환이 즉각적으로 가능하지 않은 상황에서는 신청 절차를 보완하는 방향으로 데이터 연계를 활용하여 신청 절차의 복잡성을 완화하는 접근 또한 중요한 검토 방향이 될 수 있다. 신청 자체를 전면적으로 대체하기보다는 공적 자료 연계를 통해 신청서 기재 항목을 최소화하고, 신청 이후 수행되던 조사·확인 절차 등 신청 단계의 절차적 복잡성 부분을 대체할 수 있다.

[표 1] 소득·재산 공적 자료 종류 및 통보 주기

구분	조사 항목	공적 자료	원천 기관 변경 시기	정보시스템 통보 내용	공적 자료 입수 시기 (주기)	
근로 소득	상시 근로소득	건강보험 보수월액	4월	전월 보수월액	매월	
		국민연금 기준소득월액 (소득신고)	7월	전월 표준보수월액	매월	
		고용, 산재보험 보수월액	4월	전월 보수월액	매월	
		장애인고용공단 장애인입금내역 * 확인 조사 시에만 제공	매월(수시)	전월 보수월액	연 2회	
		국세청 종합소득(근로소득)	11월	연말정산된 근로소득/12	연 2회	
	일용 근로소득	국세청 일용근로소득	매 분기	신청조사 시 : 최근 3개월 자료	연 2회	
		고용노동부 일용근로소득	매 분기	확인조사 시 : 최근 6개월 자료	매 분기	
	자활 근로소득	자활근로소득	매월	자활사업기관 및 시군구에서 등록된 입금 지급 내역	매월	
	공공일자리 소득	재정지원일자리사업-직접일자리 사업 근로소득 (고용노동부)	수시	중앙정부 또는 지자체의 취약계층 일자리 사업 근로내역 정보 (노인, 장애인 일자리 포함)	연 2회	
	사업 소득	농업소득	국세청 종합소득(사업소득)	11월	경비를 제외한 사업소득/12	연 2회
		어업소득	국세청 종합소득(사업소득)	11월	경비를 제외한 사업소득/12	연 2회
		임업소득	국세청 종합소득(사업소득)	11월	경비를 제외한 사업소득/12	연 2회
		기타사업 소득 (자영업자)	국세청 종합소득(사업소득) * 사업자등록증 * 소유사업장 직원수	수시	사업자등록자료 소유사업장의 직원수	연 2회 연 1회
		임대소득	국세청 종합소득(재산소득)	11월	경비를 제외한 사업소득/12	연 2회
이자소득		국세청 종합소득(재산소득) 금융정보 조회 결과	11월 4월	이자소득/12 (이자소득-보장별공제금*)/12	연 2회 연 2회	
연금(개인) 소득	금융정보 조회 결과	수시	연금(저축, 보험 등) 개시 후 연금의 월 수령액	연 2회		
기타 소득	공적 이전소득	국민연금급여	1월	전월 지급된 연금급여	매월	
		사학퇴직연금급여	1월	전월 지급된 연금급여	매월	
		공무원퇴직연금급여	1월	전월 지급된 연금급여	매월	
		국방부퇴직연금급여	1월	전월 지급된 연금급여	매월	
		별정우체국연금	1월	전월 지급된 연금급여	매월	
		한국고용정보원 실업급여	비정기	전월 지급된 실업급여	매월	
		근로복지공단 산재보험급여	비정기	전월 지급된 산재급여	매월	
		보훈처 보훈대상자보상급여	1월	전월 지급된 보훈급여	매월	
		* 농지연금	매월	전월 지급된 연금급여	매월	
		농림축산식품부 기본형공익직접직불금	12월	직불금/12	연 1회	
구직촉진수당	매월	전월 지급된 연금급여	매월			

[표 1] (계속)

구분	조사 항목	공적 자료	원천 기관 변경 시기	정보시스템 통보 내용	공적 자료 입수 시기 (주기)
재산	토지	지방세징(재산세, 취득세)	• 재산세 : 11월 • 취득세 : 수시	• 재산세 : 시가표준액 • 취득세 : 전월에 취득한 물건의 시가표준액(취득가액)	연 1회 (취득세 : 매월)
		* 국토부 지적대장	수시	전월에 변동(취득, 매각 등)된 토지 현황 ※ 매각 현황 제공	매월
	건축물 (주택, 건물, 시설물)	지방세징(재산세, 취득세)	• 재산세 : 11월 • 취득세 : 수시	• 재산세 : 시가표준액 • 취득세 : 전월에 취득한 물건의 시가표준액(취득가액)	연 1회 (취득세 : 매월)
		국토부 건축물대장 (시설물 제외)	수시	전월에 변동(취득, 매각 등)된 건축물 현황 ※ 매각 현황 제공	매주
	선박	지방세징(재산세, 취득세)	• 재산세 : 11월 • 취득세 : 수시	• 재산세 : 시가표준액 • 취득세 : 전월에 취득한 물건의 시가표준액(취득가액)	연 1회 (취득세 : 매월)
	항공기	지방세징(재산세, 취득세)	• 재산세 : 11월 • 취득세 : 수시	• 재산세 : 시가표준액 • 취득세 : 전월에 취득한 물건의 시가표준액(취득가액)	매월
	어업권 및 양식업권	지방세징(취득세)	수시	전월에 취득한 물건의 시가 표준액(취득가액)	매월
	입목재산	지방세징(취득세)	수시	전월에 취득한 물건의 시가 표준액(취득가액)	매월
	회원권	지방세징(취득세)	수시	전월에 취득한 물건의 시가 표준액(취득가액)	매월
	임차보증금	전월세 임차보증금(국토부)	수시	세입자 임차보증금액	매월
	분양권	분양권(국토부)	수시	분양권 보유 정보	매월
	조합원입주권	조합원입주권(국토부)	수시	조합원입주권 보유 정보	매월
	건설기계	건설기계(국토부)	수시	건설기계 보유 정보	연 2회
	금융 재산	요구불예금	금융정보 조회 결과	수시	과거 3개월간의 평균금액
저축성예금		금융정보 조회 결과	수시	계좌 잔액	연 2회
증권 거래		금융정보 조회 결과	수시	(1) 주식, 선물옵션, 펀드, 수익증권, 출자금, 부동산 신탁 등 : 최종시세가액 (2) 채권, 어음, 수표, CD(양도성 예금증서), 신주인수권 증서 등 : 액면가액 (3) 예수금 : 잔액	연 2회

[표 1] (계속)

구분	조사 항목	공적 자료	원천 기관 변경 시기	정보시스템 통보 내용	공적 자료 입수 시기 (주기)
	보험증권	금융정보 조회 결과	수시	(1) 보험 해약 시 환급금(계약자 기준) (2) 개시 전 연금보험, 연금저축 해약 시 환급금	연 2회
	1년 이내 지급된 보험금	금융정보 조회 결과	수시	1년 이내 지급된 사고 보험금 지급액 (수익자 기준)	연 2회
	자동차	국토부 차적 정보	수시	전월에 취득한 차량 정보	연 2회
		보험개발원	분기	차량 기준가액	매 분기
		지방세정 시가표준액	1월	시가표준액	매년
	부채	대출금	금융기관 대출금	수시	대출 잔액
신용카드 연체금		금융정보 조회 결과	수시	신용카드 미결제액	연 2회
임대보증금		국토부 임대보증금	수시	주택소유자 임대보증금액	매월

주: 1) 굵은 글씨는 자동 반영(일부 우선순위에 따라 반영)하며 그 외는 참고자료로 제공.
 2) 국토부 선박원부 및 농림축산식품부 어선 정보는 행정정보공동이용센터에서 확인 가능.
 3) 기본형공익직접직불금은 전년도 자료를 소득으로 우선 반영하되 자료가 없는 경우 전전년도 자료를 반영함.
 출처: "2025년 사회보장급여 공통업무 안내", 보건복지부, 2025, pp. 89-92.

이를 통해 공적 자료의 자동 조회를 통해 중복 서류 제출을 줄이고, 신청서 기재 항목을 최소화함으로써 신청 과정의 복잡성을 낮출 수 있다. 즉 신청 간소화 관점에서 데이터 연계 및 활용은 이용자의 행정 부담을 완화하고, 신청 과정의 효율성을 제고하는 역할을 수행하는 것이다. 이 영역에서 주요 쟁점은 데이터 연계의 '확대'보다는 정합성, 표준화, 신뢰성 제고에 있다. 이미 상당수 공적 자료가 연계되어 있는 상황에서 추가적인 데이터 연계 자체는 탈신청주의의 핵심 과제가 아니다. 자료 간 불일치, 반영 시점 차이, 일부 참고 자료의 한계 등을 어떻게 관리할 것인가가 중요한 과제다.

반면, 신청 자체를 대체하는 관점에서 데이터의

역할을 정리하면 데이터의 역할이 근본적으로 달라진다. 이 경우 데이터는 신청을 보조하는 수단이 아니라 행정이 개입할 필요성을 판단하는 신호로 기능할 수 있다. 여기에서는 데이터의 어떤 변화를 위기 상황으로 간주할 것인지, 그 변화가 어느 정도일 때 행정 개입을 정당화할 수 있는지가 핵심 쟁점이 될 수 있다. 즉 개인의 '신청' 행위를 대체할 '데이터 변화'를 포착할 수 있는가에 대한 문제인 것이다. 더불어 제도별로 상이한 소득·재산 기준과 복잡한 산식, 예외 규정은 자동 판정을 더욱 어렵게 만들 수 있는데, 행정의 판단에 따라 지급이 이루어지는 구조에서는 오지급, 미지급, 지급 지연에 대한 책임 문제가 불가피하게 제기될 수 있다. 이러한 쟁

점에 대해서는 다음에서 세부적으로 검토해 본다.

3 탈신청주의를 위한 데이터 측면의 고려 사항

먼저 신청 간소화 관점에서 신청 절차 복잡성 완화 및 서류 간소화를 통한 신청의 접근성을 제고하기 위한 방안 검토가 필요하다. 프랑스의 사회보장 급여 개혁안에서는 행정이 보유한 소득 정보를 신청서에 사전 반영하는 신청서 사전 작성(pre-filled application) 방식을 통해 신청자가 반복적으로 정보를 입력하거나 증빙 서류를 제출해야 하는 행정적 부담을 완화하는 방안을 검토한 바 있다(OECD, 2024, p. 57). 다만 신청 시 입력된 정보가 신청 시점 이후 변경되었을 가능성을 고려하여 신청자가 내용을 확인하고 수정할 수 있는 절차적 보장이 필요함을 강조하였다. 이때 어떤 정보는 자동 반영하고, 어떤 정보는 신청자의 확인 또는 추가 제출을 요구할지에 대한 명확한 구분도 고려되어야 한다.

둘째, 공적 자료 입수 시기의 시차 문제와 생성되는 시기의 차이가 발생한다는 점에서 기준 시점 설정이 중요하다. 소득 자료, 금융·자산 정도 등은 생성, 신고, 정산 시점이 서로 다른 데다 자료의 수집 주기성, 예를 들어 월, 분기, 연 단위로 갱신되는 시차가 발생한다. 실시간 자동 판정이 현실적으로 어려운 상황에서 어떤 시점에, 어떤 기준으로 판단할 것인지에 대한 논의와 합의가 필요하다. 행정 데이터가 접근성·정확성 측면에서는 강점이 있으나, 생

성·갱신 주기의 차이로 인해 시차가 발생한다는 구조적 한계를 지닌다고 지적되기도 하였다(OECD, 2024, pp. 108-110). 따라서 실시간 파악을 전제 한 자동화보다는 데이터의 입수 시점과 갱신 주기를 명확히 설정하고, 자동화의 적용 범위를 단계적으로 제한하는 등 시차가 큰 영역은 자동 알림 또는 신청 보완 방식으로 운영할 것을 권고하고 있다.

셋째, 탈신청주의는 데이터 연계가 아니라 행정 행위의 자동 안내, 개시를 위해 데이터 변화를 어떻게 감지할 것인가에 대한 검토가 필요하다. 출생, 65세 연령 도달, 장애등급 판정·등록 등 인구학적 변화 감지는 가능하나 소득 감소, 경제활동 상태의 변화, 가계부채 증가 등 경제적 변화, 위기 상황 변화는 공적 영역, 즉 공적 데이터만으로는 포착하는데 한계가 있다. 따라서 어떤 데이터의 변화를 급여 자격 판단의 근거로 볼 것인지, 어떤 주기 혹은 시점의 변화로 볼 것인지 등에 대한 정책적·기술적 설계가 선행되어야 한다. 벨기에, 칠레, 에스토니아, 프랑스, 스페인 등은 개인별 사회복지 수급 자격 분석을 위해 다양한 데이터 소스를 연계하는 추세이다(OECD, 2024, p. 42). 벨기에에서는 소득·사회보장 행정 데이터를 활용해 수급 가능성이 있는 가구를 사전에 식별하고자 2023년부터 국립건강 및 장애보험연구소가 은행과 재무부의 데이터를 사용하여 의료비 상환액이 증액 대상인 저소득 가구를 식별하는 방식을 활용하였다(OECD, 2024, p. 54). 에스토니아는 이벤트 기반의 선제적 공공서비스 제공을 사회보장 접근성 개선의 핵심 전략으로 설정하

고 결혼, 자녀 출산, 실업, 은퇴, 질병, 사망 등 14가지 주요 생애 사건(life events)을 중심으로 사회적 혜택과 서비스 접근을 자동화하는 것을 정책 우선순위로 설정하기도 하였다(OECD, 2024, pp. 57-58). 물론 이들 국가 사례는 제도 이식의 대상이라기보다는 데이터 활용의 '가능 범위와 한계'를 구체적으로 보여 주는 참고 선으로 이해할 필요가 있겠다.

넷째, 데이터 기반에서 '수급 자격 판정 및 결정'을 어떻게 할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 판정 기준의 명확성을 위해 소득·재산 기준의 통합 혹은 최소한의 표준화 작업을 해야 하는데, 먼저 산식 간소화 등 단순화 작업이 필요하다. 인구학적 변화 등 자격만을 기준으로 하는 공공부조는 데이터의 변화로 감지가 가능하나 산식이 복잡하고 공제 항목, 예외 규정이 존재하는 자산조사 혹은 근로능력 등 별도의 판정이 동반되는 공공부조는 제도별 기준이 서로 다른 경우 자동 판정이 매우 제한적일 수밖에 없다. 또한 앞서 언급하였듯이 공적 데이터 외 비공식 소득, 경제활동 상태의 변화, 실제 부양 여부 등 행정 데이터로는 파악이 어려운 항목들과의 결합에 대한 제도 설계가 필요하다. 프랑스의 경우 사회보장급여 개혁안을 통해 비수급을 줄이고, 행정 부담을 완화하기 위해 소득 심사 기준 통일, 행정 데이터 기반 자동화, 신청 절차 간소화를 단계적으로 추진하는 것을 목표로 하고 있다.

다섯째, 수급 자격 가능성의 사전 안내, 자동 지급 과정에서 발생한 오류와 그에 따른 책임 문제에 대한 논의가 필수적으로 수반되어야 한다. 탈신청

주의에서는 궁극적으로 개인이 신청하지 않더라도 데이터 변화 감지에 의한 행정 판단에 따라 대상자에게 안내하고 급여를 지급하게 된다. 이때 실제로 지급 대상이 누락되거나 지급 대상이 아닌 사람에게 지급되는 오류 등이 발생할 수 있다. 이러한 오류 발생 가능성에 대해 제도 설계 단계에서부터 충분히 검토가 필요하다. 즉 개인의 신청 미비가 아니라 행정 판단에 의한 선제적 안내, 자동 판정에 기반한 탈신청주의 구조에서 비롯한 오류 지급, 미지급 등에 대한 이익제기, 설명받을 권리, 정정, 환수 절차 등에 대한 설계와 함께 그에 따른 책임 문제도 함께 고려할 필요가 있다.

마지막으로, 공적 영역 정보뿐만 아니라 사적 영역의 정보를 추가적으로 활용하기 위해서는 개인정보 제공에 대한 당사자 동의, 정보 활용 범위의 설정, 데이터 결합의 법적 근거에 대한 논의가 선행되어야 한다. 사회보장을 위해 수집·활용되는 데이터는 소득, 고용, 가족관계 등 고도의 민감 정보를 포함하고 있어 개인정보 보호가 지속적인 과제로 제기된다. 이러한 정보가 자동화된 의사결정이나 대상자에 대한 직접적인 연락(자동 알림, 자동 등록 등)과 같은 운영 목적에 활용될 경우 개인정보 침해는 더욱 확대될 수 있다. 따라서 탈신청주의 및 데이터 기반 자동화와 관련해 제도 적용성, 기술적 가능성의 문제를 넘어 개인정보 보호에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 관련 기관 간 책임 분담, 데이터 보안과 신뢰 확보를 전제로 단계적으로 검토하여야 할 과제 중 하나이다.

4 데이터 여건을 고려한 탈신청주의의 단계적 접근 방안

앞에서 살펴본 제약과 검토 사항들을 고려한다면 탈신청주의를 실현하기 위해서는 단계적으로 접근하는 것이 바람직하다. 특히 자격 판정, 소득·재산 조사의 정도와 범위 등에 따른 사회보장급여의 성격에 따라 단계적으로 접근할 필요가 있다. 먼저 단순 자격 부여로 결정되는 급여를 중심으로 적용을 검토하는 것이 현실적인 방안이 될 수 있다. 즉 소득·재산 기준을 필요로 하지 않는 출생, 수급 가능 해당 연령 도달 등 인구학적 조건만으로 자격이 판정되는 급여는 탈신청주의를 가장 우선적으로 적용할 수 있는 영역에 해당한다. 예컨대 출생 아동 양육 부담 경감을 위해 지급되는 첫만남이용권, 0~1세 아동 양육 가구에 지급되는 부모급여 등은 출생신고와 함께 자동 지급이 가능하다. 일정 연령까지 정액 지급되는 아동수당 등도 검토할 수 있다. 탈신청주의 도입의 '시범 영역'으로 행정 부담 완화와 수급률 제고 효과를 비교적 명확하게 확인할 수 있으며, 오류 가능성을 최소화하면서 제도의 실효성을 점진적으로 검토할 수 있다는 점에서 의미를 가진다.

다음으로 제도 복잡성이 상대적으로 낮은 급여로의 단계적 확대를 검토할 수 있다. 대상자 선별 과정에서 소득·재산 기준이 존재하더라도 선정 기준 및 급여 산식이 비교적 정형화되어 있고, 자격 판정 구조가 비교적 단순한 급여의 경우 중기적 과

제로 검토가 가능할 것이다. 기초연금이나 장애인 연금은 소득·재산 조사를 필요로 하지만, 기초생활보장급여 내 소득인정액 산출식에 비해 다소 간소화된 산식을 활용하고 있다. 자격 기준 또한 연령, 장애 여부 등으로 식별할 수 있는 등 공적 자료 연계를 통해 일정 수준까지 자동 판정이 가능할 수 있다. 즉 제도 구조가 기초생활보장급여와 같은 공공부조에 비해 상대적으로 단순하다는 점에서 단계적 적용 대상이 될 수 있다. 다만 이 경우에도 자동 판정 결과의 정확성이 전제되어야 한다. 자료 간 시차에 따른 오류 가능성, 이의 신청·정정 절차의 보완이 함께 검토될 필요가 있다.

마지막으로, 기초생활보장급여 등 경제성 평가가 핵심인 공공부조는 제도 간소화 선행을 전제로 한 장기적 과제로 검토할 필요가 있다. 기초생활보장급여와 같이 소득·재산에 대한 정밀한 평가가 핵심인 공공부조의 경우 소득 인정 산식, 공제 항목 등의 간소화 작업을 선행한 후 적용 가능성을 검토하는 방향이 바람직하다. 급여 산식, 공제 항목, 가구 단위 설정 등 제도 설계가 복잡하게 얽혀 있어 단순한 데이터 연계만으로는 자동 판정이 이루어지기 어려운 구조이기 때문이다. 따라서 공공부조에 탈신청주의를 적용하기 위해서는 급여 산식과 공제 체계의 표준화, 자격 판정을 위한 기준 시점 설정, 제도 간 정합성 확보 등 전반적인 제도 간소화 작업이 선행되어야 한다. 궁극적으로 탈신청이 가능하도록 하기 위해서는 어떤 데이터의 변화를 급여 자격 판단의 근거로 볼 것인지, 어떤 주기 혹은 시점

의 변화로 볼 것인지 등에 대한 정책적·기술적 설계가 선행될 필요가 있다.

이처럼 탈신청주의 구현까지 요구되는 고려 사항이 존재한다는 점에서 단계적 접근을 검토하였다. 탈신청주의의 또 다른 접근으로 복지멤버십·복지지갑 등 기존에 제공되고 있는 서비스를 활용하는 방안도 고려할 수 있다. 복지멤버십은 복지제도를 인지하지 못해 신청하지 못하는 사례를 방지하기 위해 주기적으로 복지급여 수급 가능성을 안내해 주는 복지급여 자동 지급 플랫폼으로 활용되고 있다. 가입 대상은 기존 사회보장급여 수급자에서 신규 사회보장급여 신청자(2021. 9~), 일반 국민(2022. 9~)을 포함하여 확대되었다. 물론 이 또한 가입 신청을 한 사람에게 안내된다는 점에서 신청주의의 한계를 벗어날 수는 없으나, 기신청한 복지제도 외 수급 가능성이 있다고 판정되는 타 사회보장급여(출산, 연령 도래, 사망 등 가구원 변동 발생 시 변동에 따라 받을 수 있는 급여 등)에 대한 안내(2025년 12월 기준 중앙부처 84개, 지자체 79개 사업)가 수행(보건복지부, 2025. 12. 22.)된다는 점에서 탈신청주의로 넘어가는 중간 단계의 역할을 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 즉 이러한 플랫폼을 통해 대상자를 사전에 식별하고, 수급 가능 급여를 통합적으로 안내하거나 자동 지급하는 기반으로 행정 데이터를 활용할 수 있다. 다만 이 경우에도 자동 지급 도입 시 지급 제외자 구제 필요성, 구제 방안 등 사전·사후 구제 장치 마련이 필요할 것이다. 또한 오류 지급을 최소화하기 위한 사후 점

검, 환수 기준, 행정 책임 분담에 대한 명확한 기준이 있어야 한다.

5 나가며

최근 디지털 기술 발전은 놀라운 속도로 가속화되고 있다. 이러한 기술 발전에 기반한 데이터 연계와 통합 개선 움직임에도 불구하고 ‘발견되지 않은 빈곤’ 등 복지 사각지대는 잔존하고 있다. 이러한 복지 사각지대 해소를 위한 방향으로 복지급여의 ‘탈신청주의’에 대한 정책적 논의가 이루어지고 있다. 그러나 데이터 활용 여건과 제도적 제약을 고려하지 않은 접근은 제도의 오류와 행정 집행의 혼선을 초래할 수 있다. 따라서 이 글에서는 탈신청주의를 현실적으로 구현하는 데 필요한 데이터 측면의 고려 사항과 단계적 접근 방안을 제시하고자 하였다. 이를 바탕으로 데이터 측면에서는 기존의 ‘신청 후 조사’ 방식에서 탈피하여 소득 변동이나 생애주기 이벤트와 같은 ‘데이터 변화를 선제적으로 감지하여 대응’하는 체계로의 전환 가능성 등 검토하고, 이를 위해 데이터 운영의 한계를 살펴보고 개선 방향을 제시하였다.

사회복지급여는 지원이 필요한 사람들에게 효율적으로 지급될 수 있도록 작동하는 구조이다. 필요한 사람에게 적절한 급여가 전달되기 위해서는 각 사회보장급여별로 대상자를 판단할 수 있어야 하고, 적절한 급여를 산출할 수 있어야 한다. 이러한 판단 근거와 기준이 제도를 복잡하게 만들기도 하

는데, 이러한 판단을 시작하기 위해서는 개인의 '신청'이라는 단계가 필요하다. 신청 절차는 유지하되 데이터 연계를 적극 활용해 이용자 부담과 진입장벽을 낮춰야 한다. 이때 데이터는 신청을 보조·확인하는 역할을 하며 이용자의 행정적 부담을 줄이는데 중점적으로 활용될 수 있다. 신청 간소화 관점에서 신청 절차 복잡성 완화 및 서류 간소화를 통해 신청의 접근성을 제고하기 위한 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 신청을 행정 개입의 출발점으로 삼지 않고 개인의 신청 없이 사회보장급여를 필요한 사람에게 전달하기 위해서는 '데이터 변화를 선제적으로 감지하여 대응'하는 체계로 전환하여야 한다. 다만 현재의 사회보장급여 운영 구조와 데이터 연계 현황상 사회보장급여를 필요한 사람에게 제대로 전달하는 데는 행정 데이터로 실시간 위기 상황이나 사적 이전소득을 완벽히 포착하기 어렵다는 한계가 존재한다. 또한 안내, 지급 과정에서의 오류와 책임 문제에 대한 논의와 개인정보 제공에 대한 당사자 동의, 정보 활용 범위의 설정, 데이터 결합의 법적 근거에 대한 논의가 필수적으로 수반되어야 한다. 따라서 우선 가능한 범위 내에서 탈신청주의를 실현하고, 오류 가능성을 최소화하면서 제도의 실효성을 점진적으로 검토하는 방향으로 대응할 필요가 있다. 이 과정에서 데이터 연계를 적극 활용하여 이용자 부담과 진입장벽을 낮추는 보완적 측면에서 탈신청주의를 체현할 필요가 있다. 이후 점진적으로 소득·재산 조사가 불필요하거나 자격 판단이 급여 지급 대상이 되는 단순한 아동수당 등

보편적 급여부터 자동화를 우선 적용할 수 있을 것이다. 공공부조 영역은 제도의 단순화 작업을 우선 검토하는 등 단계적으로 자동 지급 범위를 확대하는 로드맵이 필요하다. 물론 현재의 사회보장급여 운영 구조 내에서 신청 자체의 진입장벽을 낮추고, 신청을 하더라도 제도 내로 포괄하지 못하는 사각지대 문제에 대한 해소 방안도 함께 고려해야 한다. ㉮

참고문헌

- 보건복지부. (2025). **2025년 사회보장급여 공동업무 안내**.
 보건복지부. (2025. 12. 22.). **나에게 필요한 163가지 복지서비스, 복지멤버십이 알려드려요** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1488300&tag=&nPage=1
- 임완섭, 김문길, 김태완, 김기태, 황도경, 오미애, ..., 신재동. (2023). 2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 한국사회보장정보원. (n.d.). **사회보장정보시스템(행복이음)**. <https://www.ssis.or.kr/lay1/S1T749C765/contents.do>
- OECD. (2024). *Modernising Access to Social Protection: Strategies, Technologies and Data Advances in OECD Countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/af31746d-en>.

Shifting Away from the Application-Based Approach: A Data-Oriented Perspective

Lee, Jumi

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Motivated by the recognition that cases of exclusion from welfare benefits often stem from the practice of the application-based approach, this article explores how the problem of non-take-up could be lessened by a data-assisted approach. The purpose of this approach, which consists in linking to administrative data while still maintaining the requirement that applications be submitted first, is not to function as an initial interventional step but to identify support needs in advance by capturing changes in status, thereby reducing the administrative burden on applicants and lowering barriers to welfare access. However, given the limitations of the administrative data as it stands, a comprehensive shift toward capturing every situation of sudden crisis affecting individuals and all instances of private transfers may not be entirely feasible. This article therefore proposes applying automation first to universal benefits, such as the Child Allowance, that are not or only minimally means-tested, and subsequently in a stepwise manner, and along with systemic simplification, to the rest of the public assistance system.