

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 |



## 복지급여 자동화에 이르는 몇 가지 경로

Several Paths to Welfare Benefit Automation

노대명 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 선임연구위원

복지급여 자동 지급, 또는 탈신청주의로의 전환이 필요하다. 국민들이 복지급여나 서비스를 알아서 신청하는 방식도 나름의 의미가 있지만, 국가가 신청 절차를 최소화하거나 없애는 복지급여 자동화를 통해 국민 편의를 높이는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 사회권 보장에 대한 의무를 개인의 신청 여부에 미루기보다 국가가 지원이 필요한 사람을 먼저 발굴해 복지급여와 서비스를 자동으로 지급하는 것이다. 그리고 이를 계기로 복지 효율화를 넘어 비수급 빈곤층의 사회권 보장을 강화하는 방향으로 정책 패러다임을 전환해야 한다. 이제 이러한 노력이 성과를 거두기 위해서는 행정절차를 어떻게 개선하고, 무엇을 준비해야 하는지 구체적인 고민이 필요하다. 개혁은 많은 장애물에 직면해 왔고, 앞으로 그걸 것이다. 지금 중요한 것은 어떻게 시행착오를 최소화할 것인가 하는 점이다.

### 1 들어가며

낙인감이 사람들에게 주는 고통은 오래간다. 약 10년 전 신용불량 상태에 처한 저소득층 여성 가장을 인터뷰하며 들은 말이 아직 생생하다. “저는 신용카드가 참 고마워요. 아무것도 묻지 않거든요.” 얼핏 들으면 무책임한 소비를 하는 저소득층을 떠올릴지 모르나, 매우 열심히 다자녀를 키우는 성실

한 자영업자였다. 저소득층 여성 가장이 일상생활에 필요한 급전을 구하기 위해 가족과 친구들 그리고 주민센터 담당자에게 자신의 처지를 설명하는 과정에서 느꼈던 무언의 상처를 표현한 말이었다. 대다수 복지급여 수급자나 저소득층은 그렇게 느끼지 않는 사람이 있을지 모른다. 하지만 극단적 선택을 했던 많은 위기가구의 누군가는 이러한 모멸감을 느낀 사람이 아니었을까.

법률로 복지급여의 선정 기준을 정했으면 그 조건을 충족하는 국민 모두에게 급여를 보장하는 것이 당연하지 않은가.<sup>1)</sup> 그 방법은 다양할 수 있다. 일선 공무원과 이웃들이 어려운 사람들을 찾아 직권으로 신청하는 것도 좋은 방법이다. 하지만 현대 사회에서 그러한 선의와 노력에 기대어 보편적 권리를 보장하기에는 한계가 있는 것도 사실이다. 국가의 행정 능력이 발전해 선제적으로 지원 대상을 찾아 안내하고 지원하는 것이 가능하다면 그 방안을 더 적극적으로 검토해야 한다. 이 방법에 문제가 없다거나 기술적으로 쉬운 문제라는 의미가 아니다. 그 어려움을 감수할 가치가 있다는 의미다.

문제는 실제 복지 자동화를 이러한 목적으로 사용할 수 있는가 하는 점이다. 지금까지 우리는 자동화가 복지급여를 삭감하거나 부정수급자를 발굴하는 데 치중하는 모습을 많이 보아 왔다. 물론 복지 예산 절감과 부정수급자 발굴처럼 제도의 건강성을 지키는 노력이 필요하다. 하지만 법으로 정한 선정 기준을 충족해도 보호를 받지 못하고 있는 국민을 발굴하는 일이 더 시급하고, 우선순위가 높다. 흥미로운 점은 복지예산 절감과 부정수급 발굴을 위해 구축된 바로 그 소득 파악 시스템이 ‘수급 자격이

있는 국민을 찾아’ 복지 사각지대를 해소하는 데 활용될 수 있다는 점이다. 인공지능(AI)과 자동화를 사회권 보호에 활용하는 것이다.<sup>2)</sup>

복지급여 자동화는 일선 담당자가 최종적 의사결정자 역할을 할 수 있도록 설계되어야 한다. 시스템이 수급 자격 판정에 필요한 자료를 취합하여 결과를 제시하면 그것을 수정하거나 확인하는 역할은 앞으로 상당 기간 일선 담당자에게 맡겨져야 한다. 하지만 그 역할은 계속 변할 것이다. 소득파악, 수급 자격 확인, 급여계산 등의 업무는 지속적으로 자동화될 것이고, 일선 담당자의 역할은 서류 행정에서 발굴·상담·지지·자원연계 중심으로 발전할 개연성이 크다. 시스템이 발굴한 신규 수급자를 상담하고, 시스템이 발견하지 못한 비수급자를 발굴하는 역할이 확대되어야 할 것이다.

디지털 사회에서 시민들은 더 빠르고 정확하며 시공간적 제약이 없는 노동과 삶에 익숙해지고 있다. 사회보장행정 또한 예외가 아니다. 하지만 사회보장의 디지털 전환이 필요한 근본적인 이유는 고용 기반 사회보장 패러다임이 위기에 처했고, 새로운 부담 체계와 (재)분배 체계를 구축하는 일이 시급하기 때문이다.<sup>3)</sup> 이를 위해서는 보다 포괄적이

1) 물론 법률과 제도는 추상적이며 집행 과정에서 일선 담당자가 제2의 입법자가 된다. 따라서 법률을 문자 그대로 해석하면 혼란이 야기될 수 있다. 하지만 제도가 일선 담당자에게 너무 과도한 책임을 전가하고 있다면 그 또한 문제가 아닐 수 없다. 그리고 자칫하면 법률에 규정된 선정 기준을 더 엄격하게 만들고 있는 것은 아닌지 반문할 필요가 있다.  
 2) 일부 유럽 국가에서는 권리 기반의 디지털 전환, 인간 중심의 자동화 등의 표현을 통해 효율성만이 아니라 인간 행복을 위해 자동화된 의사결정 및 AI를 활용하는 전략을 강조하고 있다. 이와 관련한 연구로는 Dignum(2019)을 참조하라.  
 3) 최근의 기술 변화가 산업과 고용 전반에 미치는 충격, 그리고 소득불평등 심화와 인구 고령화에 따른 세대갈등 등의 요인을 감안하면 사회보장체계는 큰 변화를 경험하게 될 것으로 예상된다. 사회보장제도의 수입·지출 불균형 심화에 따른 재정적 지속가능성 위기와 이를 둘러싼 이해집단 간의 갈등이 불가피할 것이기 때문이다. 고용 기반의 사회보험료 징수 체계가 소득 기반으로 바뀌지 않는다면 사회보험으로 감당하기 힘든 복지 수요는 지속적으로 갈등의 진원지가 될 수 있다. 전 국민을 아우르며 근로소득 외에도 각종 이전소

고 정확하며 신속한 자동화 인프라가 필수적이다. 탈신청주의를 향한 복지급여 자동화는 이를 앞당기는 강력한 시그널의 의미를 갖는다.

## 2 복지급여 자동화와 탈신청주의

‘복지급여 자동화(Welfare benefit automation)’를 어떻게 정의할 것인가. ‘복지 자동화(welfare automation)’가 사회보장 전반에 걸친 자동화를 지칭하는 것이라면 복지급여 자동화<sup>1)</sup>는 수급 자격 확인 및 복지급여 계산과 관련된 특정 행정절차를 자동화하는 좁은 의미로 이해할 수 있다. 엄밀하게 말해 복지급여 자동화는 ① 각 개인의 신청이 없어도 ② 복지급여 수급 자격 확인 조사, ③ 복지급여 수금액 계산, ④ 복지급여 지급 등의 핵심 기능이 ‘자동화된 방식으로’ 운영된다는 것을 의미한다. 지금까지 자동화가 가장 많이 진행된 것은 ②수급 자격 확인 조사와 ③~④의 복지급여 자동 계산 및 자동 지급 업무다.

복지급여 자동화는 핵심 행정절차의 자동화 정도에 따라 ‘부분 자동화’와 ‘완전 자동화’로 구분할 수 있다. 완전 자동화는 위에서 언급한 복지급여 행정의 핵심 기능이 모두 자동화된 상태를 지칭한다. 이러한 방식으로 운영되는 대표적인 제도로는 일부 사회보험과 사회수당을 들 수 있다. 부분 자동화는 공공부조와 관련해 ‘수급 자격 확인’과 ‘복지급여

계산’ 중 일부 기능만 자동화된 상태를 지칭한다.

대부분의 공공부조는 여전히 부분 자동화에 머물고 있다. 완전 자동화에 필요한 개혁의 핵심 단계마다 ‘유무형의’ 장애물에 가로막혀 있기 때문이다. 핵심 단계란 ① 복지제도를 표준화·재구조화하고, ② 개별 기관이 보유한 행정 데이터의 연계·활용을 가로막는 법률을 정비하며, ③ 다양한 데이터를 연결하여 수급 자격 확인 및 복지급여 계산을 담당할 통합 데이터 플랫폼을 구축하고, ④ 국민 개인에게 조사 결과를 통보하고 급여를 지급하는 시스템을 구축하는 일들을 지칭한다.

공공부조와 관련해서 완전 자동화 실험은 계속 될 것으로 보인다. 더욱이 전 국민을 대상으로 한 소득 파악 시스템이 정비되어 있어 복지급여 자동 계산이 용이하다면 전 국민을 대상으로 복지급여 수급 자격을 확인하여 선제적으로 지원하는 시스템을 생각하기는 어렵지 않다. 생애주기·생애사건별 대응력을 갖춘 디지털 사회보장 시스템도 그중 하나다.

[그림 1]은 위에서 언급한 신청주의와 탈신청주의의 차이점이 무엇이고, 복지급여 자동화는 그것과 어떻게 연결되어 있는지 보여 준다. 모두 다섯 개의 모델이 제시되어 있는데, 좌측 두 모델은 신청주의 모델이며, 우측 셋은 탈신청주의 모델이다. 여기서 탈신청주의의 부분 자동화 모델(A)은 핵심 행정절차 중 일부만 자동화되었음을, 완전 자동화 모

1) 등을 포함하는 보다 강력한 소득 파악 체계와 그것에 기반한 보편적이고 공정한 비용 조달 체계가 필요한 이유이다. 노대명, 정세정, 광윤경, 이지혜, 임지영, 이호근. (2020) 참조하라.

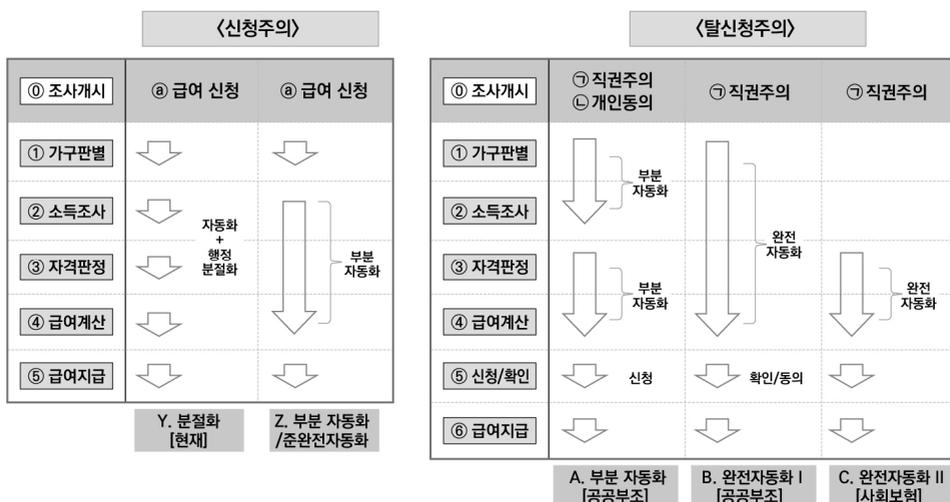
델 I (B)는 공공부조의 핵심 절차가 통합된 단일 절차로 자동화되었음을, 그리고 완전 자동화 모델 II (C)는 행정절차가 간단한 사회보험 및 사회수당에 적용된다는 점을 말해 준다.

이 그림에서 주목할 점은 크게 두 가지다. 먼저 자동화의 발전 정도와 탈신청주의는 큰 관련성이 없다는 점이다. 신청주의하에서도 완전 또는 준(準)완전 자동화가 가능하기 때문이다. 이어 개인의 급여 신청과 정부의 수급 자격 확인 중 어느 것을 수급권 보장의 출발점으로 설정하는지가 신청주의와 탈신청주의의 차이를 결정한다는 점이다. 그리고 그것은 제도 운영 방식과 결과에도 적지 않은 영향을 미치게 된다. 예를 들어 비수급 빈곤층을 발굴하는 수급 자격 확인 기능의 자동화가 복지제도에

탈신청주의적 성격을 강화할 수 있다면 기존 수급자 대상 복지급여 계산 기능의 자동화는 재정 효율화와 부정수급 발굴, 그리고 복지 수급자의 도덕적 해이 담론을 강화할 수 있다.

[그림 1]에서 모델 ㉠ 직권주의와 모델 ㉡ 개인정보 제공 동의 중 어느 방식으로 데이터를 연계하고 활용하는지에 따라 정책의 지속가능성과 성과에 큰 차이가 있는 것으로 판단된다. 직권주의는 법률로 개인의 소득 데이터를 결합하고 확인할 수 있도록 허용하는 방식인데, 벨기에의 ‘사회보장 데이터뱅크(BCSS: Banque Carrefour de la Sécurité Sociale)’ 모델을 예로 들 수 있다. 개인동의를 개인정보 제공 동의를 전제로 데이터의 연계와 활용을 허용하는 엄격한 통제 방식인데, 한국의 복지멤버

[그림 1] 복지급여에서 신청주의와 탈신청주의의 특징 구분



출처: 저자 작성.

비십이 채택한 방식이다. 하지만 이 방식은 비수급 빈곤층의 수급 자격 확인 측면에서 성과가 제한적이다. 이 또한 가입하고 신청한 비수급 빈곤층만이 분석에 포함되기 때문이다.

### 3 한국의 복지 사각지대 해소와 탈신청주의

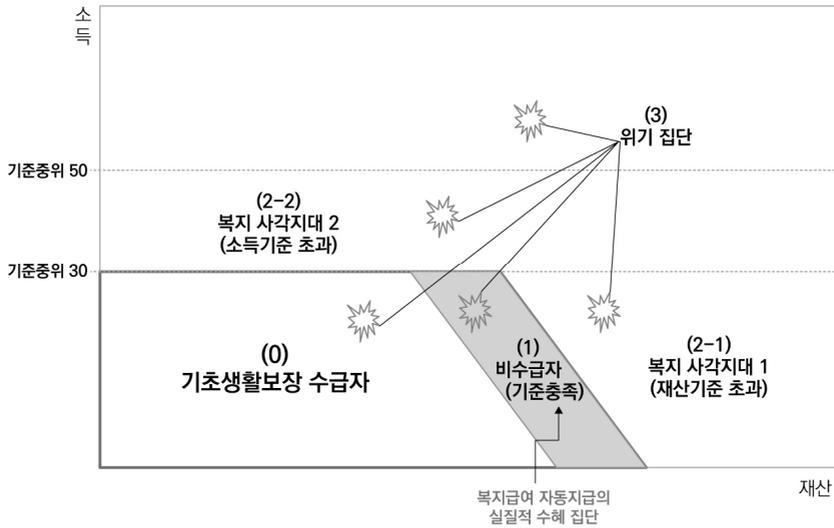
신청주의와 관련된 최근 논쟁은 다양한 쟁점을 부각시켰고, 그에 따른 이견 또한 잘 드러나고 있다 (노대명, 2025a, 2025b; 남찬섭, 2025a, 2025b). 이 논쟁에서 ① 신청주의는 여전히 바람직한가, ② 탈신청주의를 위한 수급 자격 확인 시스템 자동화는 기술적으로 불가능한 것인가, ③ 복지 자동화에 투입되는 재원은 예산 낭비인가 등의 쟁점은 이후 지속적인 논의가 필요할 것이다. 여기서는 한국의 복지 사각지대 측면에서 탈신청주의와 복지급여 자동화를 어떻게 이해해야 하는지 간단히 언급하기로 한다.

탈신청주의는 복지급여 자동화(수급 자격 확인+복지급여 자동 지급)와 관련해 복지 사각지대나 위기가구 문제의 본질을 잘못 짚은 것은 아닌가 하는 비판이 나온다. 비판의 핵심은 선정 기준이 낮아서 발생한 문제를 선정 기준 내의 비수급 빈곤층을 발굴하는 방식으로 해결하기 힘들다는 것이다. 한국 사회의 빈곤 실태와 소득불평등을 감안하면 선정 기준 완화에 반대할 사람은 거의 없다. 하지만 선정 기준 완화가 더 중요하다는 논리가 탈신청주의를

비판하는 논리가 되는 것도 적절하지 않다. 복지급여 자동화와 선정 기준 완화는 양자택일의 문제가 아니기 때문이다. 복지급여 자동화는 선정 기준을 충족하고도 지원을 받지 못하고 있는 비수급 빈곤층(그림 2의 집단 1)을 보호하는 ‘새로운 방법’이기 때문이다. 물론 복지제도의 선정 기준 밖에 있는 빈곤층(집단 2-1과 집단 2-2)은 그 혜택을 받을 수 없다. 하지만 그것은 다른 차원의 문제다. 더 중요한 문제는 선정 기준 완화로 복지 사각지대(1과 2)를 해소하더라도 지금의 신청주의에서는 다시 비수급 문제가 발생할 개연성이 크다는 점이다. 다시 비수급 문제를 해결하기 위해 복지급여 자동화가 필요하다는 의미다. 이는 선정 기준 완화와 복지급여 자동화(특히 수급 자격 확인 조사)가 양자택일의 문제가 아니라 상호보완적이라는 점을 말해 준다. 그리고 복지 자동화는 복지개혁을 위한 공통의 인프라를 구축하는 문제라는 점에 주목할 필요가 있다.

지금까지 본격적으로 다루어지지 않았지만, 저소득층 복지제도의 사각지대를 어떻게 해소할 것인지는 간단하지 않다. 현재 중위소득 50% 이하 빈곤층 대상 소득보장제도는 인구집단별 복지제도라는 외형을 갖추고 있다. 그리고 각 제도가 포괄하는 수급자 규모도 적지 않게 증가했다. 하지만 누가 어떤 복지급여를 얼마나 받고 있고, 이 제도들로부터 배제된 사람이 누군지 여전히 잘 알려져 있지 않다. 이런 상황에서는 어떤 복지급여의 선정 기준을 어떻게 바꾸고, 급여 수준을 어떻게 조정해야 할지 구체적인 대안이 필요하다. 이제 저소득층 복지제도

[그림 2] 복지급여 자동 지급과 복지 사각지대 해소의 관계



출처: “행정의 디지털 전환을 통한 복지급여 자동지급은 복지 사각지대를 해소할 수 있는 효과적인 대안이다”, 노대명, 2025b, 소셜코리아. 이 글의 그림을 일부 수정.

재구조화에 대한 본격적인 논의를 시작해야 한다. 한국은 탈신청주의를 추진할 인프라를 갖추고 있는가. 이 점에 대해서는 자세히 설명할 필요가 있다. 우리나라에서 ‘전자정부-복지행정전산망 구축-차세대 사회보장정보 시스템 구축’은 복지행정 자동화에 대한 많은 경험을 축적하는 토대가 되었다. 시스템 구축과 개통 과정에서 문제가 발생하기도 했지만, 탈신청주의와 관련된 중요한 실험이 있었고, 적지 않은 성과를 거둔 것도 사실이다. 그중 하나가 2021년 10월 개통한 복지멤버십이다. 이것은 국민 누구든지 복지급여 및 서비스에 대한 안내를 받겠다고 신청하고 개인정보 제공에 동의하면 향후 지원받을 수 있는 (잠정적) 복지급여와 복지서

비스 정보를 알려 주는 시스템이다. 비수급 문제 해결에 활용할 수 있는 수급 자격 확인 시스템이었던 셈이다. 더욱이 사회보장행정 시스템의 ‘가구 판별 및 소득조사 시스템’을 활용한다는 점에서 추가로 큰 비용이 들지 않으면서 보건복지부 외에 다른 부처의 복지급여를 포괄할 수 있다는 강점도 가졌다. 그렇다면 왜 복지멤버십이 활성화되지 않았을까. 복지멤버십이 활성화되지 않은 이유는 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 가구 판별 및 소득 데이터가 실제 수급 자격을 판정하는 수준으로 정비되어 있지 않았다는 점이다. 다만 그 원인은 데이터 연계에 관한 기술적 문제라기보다 정책 목적의 공공기관 간 데이터 연계조차 힘든 제도적 환경과 무

관하지 않다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 법률로 데이터 연계와 활용을 허용하되 연계와 활용의 내용과 방식을 엄격하게 규정하고 모니터링하는 방안이 필요하다. 이어 수급 자격을 확인하더라도 정작 추가 복지급여에 필요한 예산과 공급 인프라를 확보할 수 없었다는 점이다. 잠재적 수급자를 찾았지만, 제공할 급여와 예산이 없다면 시스템이 제대로 작동하기 힘들 것이다. 이후 국민들의 복지 멤버십 가입을 적극적으로 홍보하지 못한 이유이기도 하다. 이러한 경험들은 한국의 복지급여 자동화가 충분히 가능하며, 어떤 문제에 대비해야 하는지 잘 보여 준다.

#### 4 외국의 복지급여 자동화 실험과 그 시사점

외국의 복지 자동화는 각국의 정치경제적 환경과 복지 시스템의 안정성 그리고 사회문화적 특성 등에 따라 다양한 모습을 하고 있다. 아직 대부분 자동화 초기 단계에 있지만, 점차 완전 자동화 단계로 이행할 것으로 예상된다. 이 과정에서 복지행정의 분절화된 절차들은 통합되고, 자동화된 시스템으로 진화할 것이다. 이는 정책적 선호와 선택의 문제가 아니다. 거시적으로 조세 부담과 재분배를 위한 시스템을 개혁하여 사회보장제도의 지속가능성을 높여야 하는 절박함, 미시적으로 복지지출에 대한 공정하고 효율적인 관리 시스템을 구축해야 하는 필요성 때문이다. 물론 현대 민주주의 불안정성이 이 문제에 대한 합리적 대처를 어렵게 하고 있는

것도 사실이다.

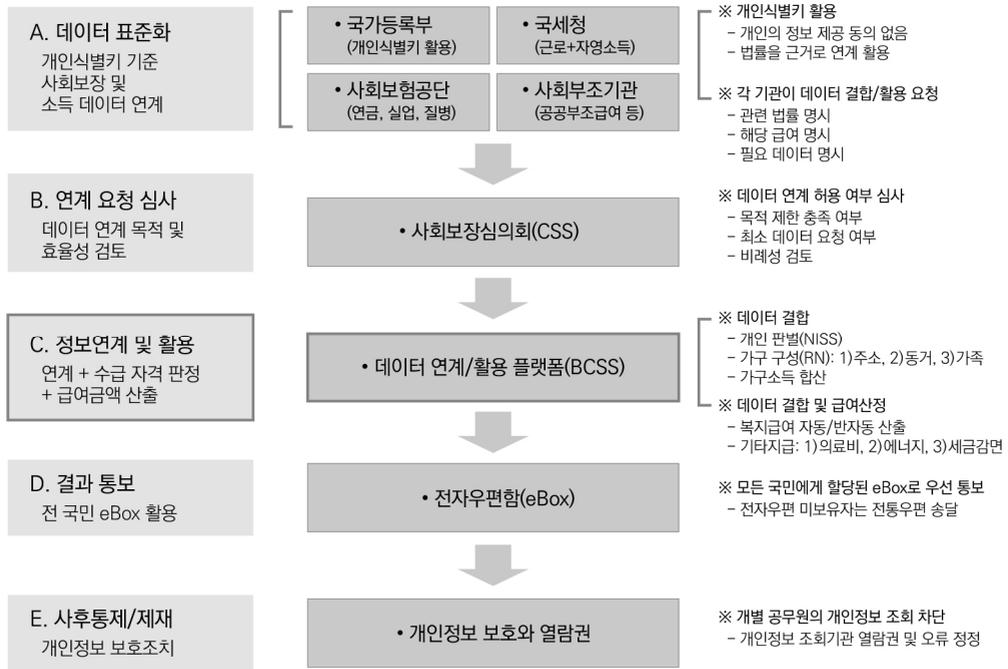
다양한 복지급여 자동화 사례 중 탈신청주의와 관련해 주목받고 있는 두 가지 사례에 주목할 필요가 있다. ① 벨기에의 ‘사회보장 데이터뱅크(BCSS)’ 모델, ② 프랑스의 ‘원천연대(Solidarité à la source)’ 모델이다. 벨기에 사례는 탈신청주의와 사회권 보장을 표방하며 수급 자격 확인 조사의 성공적 모델로 평가받고 있다(OECD, 2009, pp. 203-209). 프랑스 사례는 수급 자격 확인을 통한 자동 급여 정책이 어떠한 문제에 주목해야 하는지 잘 말해 준다.

먼저 벨기에의 사회보장 데이터뱅크는 복지 자동화 정책에서 잘 구성된 데이터 연계 및 활용 플랫폼으로 알려져 있다. 아래 [그림 3]은 복지급여 자동화가 어떤 흐름으로 작동하는지 나타낸 것이다.

① 국세청과 사회보장기관들은 사회보장식별키(NISS)와 가족관계 데이터를 활용해 내부의 행정 데이터를 통합한다. ② 복지급여를 지급하는 사회보장기관들은 수급 자격 확인이나 급여 계산을 목적으로 외부 데이터의 연계·활용을 요청할 수 있는데, 이를 위해서는 사회보장심의회(CSS)의 승인을 받아 사회보장 데이터뱅크에 작업을 요청해야 한다. ③ 사회보장 데이터뱅크는 요청받은 다양한 행정 데이터를 연계하여 수급 자격 확인 및 복지급여 계산 업무를 수행한다. ④ 그 결과는 모든 국민에게 배당된 전자우편함으로 전송된다. ⑤ 전달받은 결과에 오류가 있는 경우 모든 국민은 오류 정정 및 자신의 데이터에 접근한 기관을 조회할 수 있다.<sup>4)</sup>

벨기에 모델의 강점은 사회보장제도를 위한 만들어진 NISS와 가족관계 자료를 기준으로 소득 데

[그림 3] 벨기에의 복지급여 자동 지급 흐름



출처: 저자 작성. CBSS 홈페이지 참조. (<https://ksz-bcss.fgov.be/fr/services-et-support/projets-et-realisations>)

이터와 복지급여 데이터의 연계·분석·활용을 자동화할 수 있었다는 점이다. 그리고 이를 통해 복지급여 지급 자격 확인이라는 탈신청주의의 1단계 프로그램을 잘 추진할 수 있었다는 점이다. 그 밖에도 다음 몇 가지는 우리에게 큰 시사점을 준다. ① 데이터 연계를 위한 개인정보 활용과 관련해 법률에 기반한 직권주의 원칙을 채택하고 있다는 점이다. NISS를 활용해 데이터를 연계할 때, 법률에 기반한 정책적 활용에 대해서는 개인정보 제공 동의를

받지 않는다. ② 사회보장심의회를 설치해 개인정보가 담긴 데이터의 연계 및 활용이 법률에 기반한 것인지, 필요한 최소한을 신청한 것인지 엄격하게 심의하여 개인정보 남용을 막고 있다는 점이다 (CSS, 2025). ③ 개인에게 할애된 공공전자우편함(eBox)를 활용해 지급 자격 및 급여 금액에 대한 조사 결과를 쉽게 확인하고 수정을 요구할 수 있게 했다는 점이다. 개인 전자우편함을 만들지 않은 사람들에게는 기존 방식대로 우편을 전달한다. 참고

4) 벨기에의 사회복지 분야 자동화 작업 중 CBSS/BCSS와 내용은 다음 홈페이지를 참조하라. [https://bcss.fgov.be/fr/a-propos-de-la-bcss/bcss-en-bref/que-fait-la-bcss-et-comment?utm\\_source=chatgpt.com](https://bcss.fgov.be/fr/a-propos-de-la-bcss/bcss-en-bref/que-fait-la-bcss-et-comment?utm_source=chatgpt.com)

로 자료 전송은 데이터뱅크가 하지만, 공지 주체는 복지급여 담당 기관이다.

이러 프랑스의 원천연대 모델은 그것이 표방하는 비수급 문제 해결을 위한 수급 자격 확인과 복지급여 자동 지급을 추진하고 있는데, 이 과정에서 자동화와 관련된 많은 정책 내용이 공개되고 있다. 현재는 소득 파악을 통한 급여 생성은 시행되고 있지만, 수급 자격 확인을 통한 비수급 빈곤층 보호 프로그램은 시행되지 않고 있다. 이는 다양한 요인이 영향을 미치고 있지만, 조합주의와 보편주의가 결합된 프랑스 복지체제의 특징과도 무관하지 않은 것으로 보인다.<sup>5)</sup> 에마뉼엘 마크롱 대통령은 대선공약으로 공공부조 비수급과 부정 수급 문제를 해결하기 위한 복지급여 자동화 정책을 제시했다. 그리고 이 공약은 원천연대와 단일사회수당(Allocation sociale unique), 자동 지급(Versement automatique) 등의 정책으로 구체화되었다. 원천연대가 국세청과 사회보장기관의 소득 데이터를 연계하는 소득 파악 프로젝트라면 단일사회수당은 저소득층 복지제도 재구조화 프로젝트이며, 자동 지급은 복지급여 자동 계산 및 자동 지급 프로젝트였다(Assemblée Nationale, 2025).

프랑스의 복지급여 자동화는 ① 국세청, 사회보

유한 개인의 근로소득 데이터(DSN)와 비근로소득 데이터(PASRAU)를 ② 중앙정보플랫폼(DRM)이 NISS 등을 활용해 개인 월 총소득으로 생성하고, ③ 사회보장기관들(CAF, MSA 등)은 API를 통해 DRM으로부터 ‘월별/실시간으로 제공받은’ 개인 총소득을 활용해 복지급여 수급 자격 판정이나 급여 집행에 활용하는 방식이다. 가구소득 생성은 가구 단위 복지급여를 지급하는 가족수당공단이 수행하는 것으로 알려져 있다. ④ 이렇게 생성된 소득은 별도의 프로그램(déclaration pré-remplie)을 통해 국민들이 복지급여를 신청할 때, 사전에 조회하고 수정할 수 있게 하고 있다.<sup>6)</sup> ⑤ 기관 간 데이터 연계 및 활용은 유럽의 일반데이터보호규정(GDPR)에 따라 최소 권한 원칙을 적용한다. 법적 근거를 가진 데이터 연계 및 활용은 허용하지만, 활용 항목을 필요한 최소한으로 통제하는 방식이다(CSQ, 2026). 위의 과정에서 가장 흥미로운 것은 ②에서 DRM이 생성하는 개인 총소득 개념이다. 그것은 ‘순사회소득(MNS: Montant Net Social)’이라 불리는데, 이것은 사회보장기관의 복지급여 계산에 바로 활용할 수 있을 뿐 아니라 수급 자격 확인에도 유용하게 사용될 수 있다. 하지만 현재로서는 기존 수급자의 복지급여 자동화에 사용되는 단계에 있어 향후 진정한 의미의 탈신청주의의 실험을 이어 갈 수 있을

5) 프랑스에서 복지개혁은 사회보험기관 및 사회보장기관들이 조합주의 전통에 따라 다양한 레짐으로 구성되어 있는데, 이를 전국 단위의 단일 시스템으로 통합하는 데 많은 어려움을 겪었다. 과거 연금 레짐의 통합 과정에서도 발생한 일이다. 최근의 복지 자동화도 사회보장기관 간 데이터 연계와 협업, 각종 기준의 표준화에 많은 시간과 노력을 기울이고 있는 것으로 알려져 있다.

6) 프랑스의 2024년 사전가입 시범사업에서 DRM이 생성한 소득정보에 대해 응답자의 98%가 만족도를 보였으며, 94%가 수정 없이 제시된 소득을 확인한 것으로 보고되었다(CAF, 2024; CAF, 2025: p. 19).

지 지켜볼 필요가 있다.

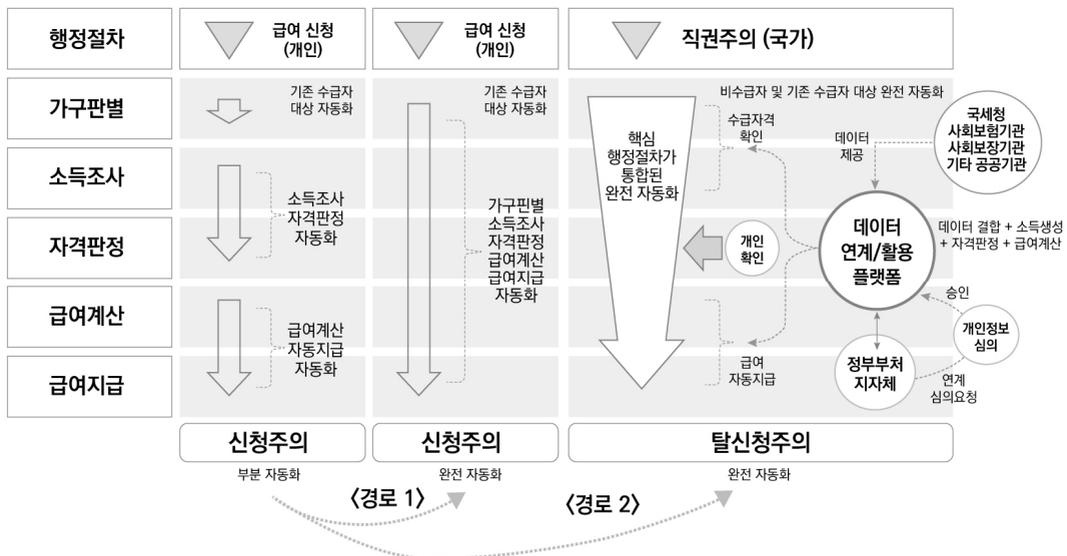
## 5 한국 복지급여 자동화의 경로와 과제

국내외의 복지급여 자동화 경험을 고려할 때, 향후 한국의 복지급여 자동화는 어떤 길을 걷게 될까. 급변하는 정책 환경과 이해집단의 저항이 영향을 미치고, 경로의존성과 그것에서 벗어나려는 정치적 의지 또한 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 이러한 제반 요인을 감안하면 크게 두 가지 경로를 예상해 볼 수 있다. 신청주의의 완전 자동화와 탈신청주의의 완전 자동화가 그것이다(그림 4). 전자는 신청주의의 기초에 따라 기존 수급자를 대상으로 '가구판별

→ 소득조사 → 자격판정 → 급여계산' 등 핵심 행정절차를 통합하는 길로 가는 것이다(경로 1). 후자는 탈신청주의에 따라 복지 사각지대를 해소하고 급여 관리를 효율화하는 두 개의 상반된 정책 목표 사이의 균형을 유지하는 길로 가는 것이다(경로 2). 지금 우리는 선택의 기로에 있다.

이제 한국의 복지급여 자동화 역량은 외국과 비교해도 뒤지지 않는다. 하지만 두 가지 해결 과제가 있다. 하나는 신청주의의 함정에서 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 복지급여를 신청한 국민들을 '대상으로만' 수급 자격을 확인하고, 복지급여 계산과 지급을 효율화하는 함정에 갇혀 있다는 의미다. 그러나 현재 한국의 행정 자동화 역량을 감안하면 비

[그림 4] 복지급여 자동화의 몇 가지 경로



출처: 저자 작성.

수급 빈곤층 중 지원이 필요한 국민을 찾는 일은 가능하다. 다른 하나는 복지급여 자동화가 행정절차 단위로 분절화되어 있다는 점이다. ‘가구판정-소득 재산조사-수급 자격 판정-급여계산’ 등의 행정절차 단위로 자동화되어 있고, 각 단계마다 실무자가 개입해야 하는 방식이다. 이는 의사결정에 많은 시간이 걸리고 일선 실무자의 업무 부담을 늘리는 결과를 초래한다. 이것이 불필요한 여러 행정절차를 ‘자동화가 가능한 단일 절차로’ 통합해야 하는 이유다.

그렇다면 탈신청주의를 향한 완전 자동화를 위해서는 어떤 과제가 있는가. 몇 가지 과제를 살펴보기로 한다.

첫째, 복지정책을 집행하기 위한 목적으로 최소한의 개인정보(소득정보와 가구정보)를 연계·활용할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다.<sup>7)</sup> 법률로 정한 개인정보 연계와 활용이 필요하다고 규정한 경우 별도의 제공 동의를 받지 않고도 연계·활용할 수 있게 해야 한다. 지금도 사회보험료 산정과 복지급여 제공 등을 위해 주민등록번호와 필수적인 개인정보가 활용되고 있다. 공공부조의 경우 가구 판별을 위해 가족관계에 대한 정보를 연결해야 한다. 이를 위해서는 소득과 사회보험료 등 핵심 정보를 보유한 기관들의 데이터 제공 의무를 명확히 규정

해야 한다. 대신 신뢰할 수 있는 데이터 연계 시스템 구축과 개인정보 오남용 방지 장치를 강화해야 한다.

둘째, 독립성을 가진 사회보장 데이터 연계 플랫폼을 구축해야 한다. 앞서 살펴본 것처럼 복지급여 자동화를 추진하는 국가들에서 공통적으로 발견되는 것이 독립적인 데이터 연계 플랫폼이다. 이 플랫폼은 복지급여를 지급하는 사회보장기관의 의뢰를 받아 국세청이나 사회보험공단 등이 생산한 데이터를 연계·분석·활용하는 핵심적인 역할을 담당한다. 한 가지 중요한 점은 이 플랫폼이 모든 데이터를 보관하거나 거대한 데이터를 구축하는 것이 아니라 일정 항목의 데이터를 연계·활용한 후 일정 기간이 경과하면 폐기하도록 규정하고 있다는 점이다. 이 방식은 각 기관이 자신의 데이터를 다른 기관에 제공하는 데 미온적인 상황, 그 결과 필수적인 데이터 연계마저 제대로 진행되지 않는 상황을 타개하는데 도움이 될 것이다. 물론 이 모든 일을 감당하기 위해서는 플랫폼이 실제로 작동할 수 있도록 명확한 법적 근거를 부여해야 한다. 이 플랫폼의 최종 데이터 품질을 높이려면 많은 노력이 필요하다.

셋째, 개인정보의 오남용 방지를 위해 데이터 연계·활용을 모니터링하고 승인하는 역할을 담당할 ‘데이터연계심의위원회’를 설치해야 한다. 요청한

7) 데이터 연계를 위한 식별기로 주민등록번호를 활용하는 문제에 개방적으로 접근할 필요가 있다. 한국은 소득이나 가구정보 연계와 관련해 식별기를 활용하는 데 주민등록번호를 사용하도록 허용할 필요가 있다. 실제 정부 행정에서 주민등록번호는 매우 중요한 식별기로 활용된다. 조세를 부과하고, 복지급여를 지급하는 데 필수적이다. 많은 국가에서 전 국민을 아우르는 단일 식별기가 없어 기관별 식별기를 연계하느라 많은 어려움을 겪고 있음을 감안하면 이는 매우 큰 강점이다. 다만 개인정보 중 건강정보 등에 대해서는 기관 간 데이터 연계나 활용을 더욱 엄격하게 규정할 필요가 있다. 직권주의 원칙을 채택한 국가에서도 개인의 건강정보에 대해서는 연계를 허용하지 않는 경우가 많다.

데이터가 ① 법률이 정한 업무를 위한 것인지, 필요한 최소한의 데이터인지 엄격한 심의를 거쳐 승인하게 하는 것이다. 벨기에 사례에서 설명한 것처럼 사회보장기관이 수급 자격 확인이나 복지급여 계산을 위해 다른 기관의 데이터를 활용하려면 플랫폼 기관에 데이터 연계를 요청하기 전에 반드시 이 심의위원회의 승인을 받도록 규정할 필요가 있다.

넷째, 저소득층 복지제도를 ‘단계적으로’ 재구조화해야 한다. 자동화의 걸림돌 중 하나는 서로 다른 기준으로 뒤얽혀 있는 제도들 그 자체이기 때문이다. 다만 모든 복지급여를 일거에 단일급여로 통합하는 개혁은 신중해야 한다. 기본소득의 트릴레마에 빠지기 쉽기 때문이다(Martinelli, 2020). 정액의 단일급여로는 ① 사각지대 해소, ② 급여충분성 보장, ③ 예산 절약이라는 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 없다는 의미다. 정액의 단일급여는 사각지대 해소에는 용이하지만, 다양한 욕구 수준을 충족시키기 힘들다. 마찬가지로 다양한 욕구 수준에 맞게 충분한 급여를 제공하면 사각지대 해소나 재정 부담 완화가 쉽지 않다. 이는 공공부조가 직면한 딜레마이기도 하다. 가장 대표적인 사례가 유니버설크레딧(UC)이다. 결국 제도적 간결성과 욕구 충족성의 균형을 위해서는 복지제도를 몇 개의 범주로 재구조화하는 방안이 합리적이다. 예를 들면 기초보장제도의 생계급여를 기본급여로 규정하여 일

정 소득기준 이하 빈곤층에게 보편적으로 확대하고, 장애인이나 노인에 대해서는 추가 지출에 해당하는 부가급여를 보장하는 방안을 검토해 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

## 6 나가며

복지급여 자동화는 분명 쉬운 개혁이 아니다. 하지만 외국 복지행정 자동화의 성과와 한계를 살펴 보면 복지급여 행정의 첫 번째 관문인 신청 절차를 자동화하는 것이 왜 중요한지 알 수 있다. 복잡한 신청 절차를 유지한 상태로 급여 행정을 자동화하면 급여 관리는 효율화되지만, 비수급 문제는 개선되지 않는다. 공공부조를 옥죄는 복잡하고 까다로운 선정 절차를 유지하면서 수급자가 낙인감을 느끼지 않기를 바라거나 일선 담당자의 업무 부담이 줄어들기를 기대할 수는 없다. 복지급여 행정의 어느 단계를 자동화하는지에 따라 복지제도의 성격과 방향성이 달라진다. 그렇다면 이제 권리를 보장하고 위험을 예방하는 방향으로 복지급여 행정을 개선해야 한다.

복지급여 신청 절차의 자동화는 실시간 소득 파악 시스템 구축과 가구 판별을 위한 행정 데이터 연계가 관건이다. 외국 사례에서 나타난 것처럼 여러 부처와 공공기관의 협업이 전제되는 작업은 추진이

8) 다만 저소득층 복지제도의 재구조화는 향후 주요 소득보장제도의 개편 방향에 따라 영향을 받게 된다. 만일 기초연금의 지원 대상이 저소득 노인에게 집중된다면 기초보장제도와외의 관계 정비가 불가피할 것이다. 그리고 연쇄적으로 근로연령층 복지제도들(국민취업지원제도와 근로장려금)의 재편도 수반될 것이다.

용이하지 않기 때문이다. 각 부처와 기관이 각자의 소관 법률을 근거로 데이터 소유권을 주장하는 상황에서 데이터를 표준화하고 연계하고 활용하는 작업은 정부의 강력한 정책 의지와 노력이 필요하다. 데이터 생산기관들의 데이터가 표준화되지 않으면 첫 단계부터 계획이 틀어지고, 복지제도를 정비하지 못하면 시스템 구축의 난이도만 높아지게 된다. 시스템을 구축해도 이를 운영할 실무 인력이 훈련되어 있지 않으면 시스템 개통과 동시에 혼란만 가중된다. 더불어 복지급여 자동화의 최종 단계에 주목해야 한다. 시스템 개통에 따른 혼란을 줄이려면 잘 짜인 시범사업과 충분한 검증이 필요하다. 예상보다 많은 시간과 비용을 감수해야 하지만, 그만큼 필수적인 절차다. ㉮

## 참고문헌

- 남찬섭. (2025a). 잔인한 것은 신청주의 아닌 복지억제와 잔여주의. **소셜코리아**.
- 남찬섭. (2025b). 신청주의는 본질 아니다... 자동지급제보다 수급자격 완화가 우선. **소셜코리아**.
- 노대명, 정세정, 곽윤경, 이지혜, 임지영, 이호근. (2020). **고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구**. 한국보건사회연구원.
- 노대명. (2025a). 이재명 대통령이 쏘아 올린 탈신청주의, 보편복지 활짝 열까. **소셜코리아**.
- 노대명. (2025b). 행정의 디지털 전환을 통한 복지급여 자동지급은 복지 사각지대를 해소할 수 있는 효과적인 대안이다. **소셜코리아**.
- Assemblée Nationale. (2025). *Mission « FLASH »*
- L'Opportunité et les Modalités de la Création d'une Allocation Sociale Unique.*
- CAF. (2024). Solidarité à la source: Les déclarations trimestrielles Rsa et Prime d'activité pré-remplies. *Infos partenaires*. [https://www.caf83-partenaires.fr/uploads/replays/solidarite-a-la-source-partenaires-ft.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.caf83-partenaires.fr/uploads/replays/solidarite-a-la-source-partenaires-ft.pdf?utm_source=chatgpt.com)
- CAF. (2025, February 14). *Solidarité à la source: Prime d'activité, RSA, Vérifiez, validez, c'est déclaré!*
- CSQ. (2026, February). *Rapport Annuel 2025*.
- CSS. (2025). *Rapport d'activité 2025*.
- Dignum, V. (2019). *Responsible Artificial Intelligence: How to Develop and Use AI in a Responsible Way*. Springer.
- Martinelli, L. (2020). A Basic Income Trilemma: Affordability, Adequacy, and the Advantages of Radically Simplified Welfare. *Journal of Social Policy*, 49(3), 461-482.
- OECD. (2009). *OECD e-Government Studies: Belgium*.

# Several Paths to Welfare Benefit Automation

No, Dae Myung

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Welfare administration needs a shift away from the application-based approach toward automated benefits. An administrative principle requiring citizens themselves to file applications for welfare benefits and services has merits of its own, but it is worth considering an approach by which the state could, through automation, minimize or eliminate the application process, thereby improving citizen convenience. Rather than conditioning its obligation to guarantee social rights on individuals submitting applications, the state could take a more proactive role, identifying those in need and automatically providing them benefits and services. The focus of welfare automation, while placed thus far on enhancing administrative efficiency, should now shift toward ensuring protection for those in poverty who are left unsupported. This shift requires concrete planning as to what aspects of the current welfare administration system should be amended—and specifically how—and what should be done in preparation. Any reform will face numerous challenges, as it has in the past. What matters, rather, is how to implement change with minimal trial and error.