

보도 자료



K I H A S A
한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

<https://kihasa.re.kr>

배포일시	2026년 3월 23일(월)		
보도일시	즉시		
배포부서	미디어홍보팀장	이혜선	☎ 044-287-8345
	미디어홍보팀	정지혜 행정원	☎ 044-287-8015
상세문의	미디어홍보팀	권성희 전문원	☎ 044-287-8282
매 수	총 6매		

『보건복지포럼』 3월호 발간

- 이달의 초점 -

복지급여 신청주의 개선 및 극복방안

□ 한국보건사회연구원(원장 신영석·이하 보사연)은 보건복지포럼 3월호(통권 제 353호)를 다음과 같이 발간했다.

■ 기획의 글 / 김기태 사회보장정책연구실 연구위원

한국의 복지국가는 1990년대 이후 짧은 기간에 제도적 외형을 갖추었다. 게다가 한국 정부의 디지털 인프라는 세계 최고 수준을 자랑하고 있다. 그럼에도 복지 사각지대의 문제는 끊임없이 소환된다. 2014년 송파 세 모녀 사건 이후에도 복지재정과 제도의 확장은 사각지대 해소를 추구했다. 2025년에 들어서도 제도의 시야가 닿지 않는 곳에서 사건들이 이어졌다. 이러한 비극은 ‘신청해야만 지급되는’ 기존 복지 패러다임의 한계를 보여 준다는 지적이 있다. 물론 문제의 본질은 신청주의가 아니라 복지 총량 및 배분에 있다는 의견도 있다. 즉 사각지대를 ‘발굴’해도 지급할 수 있는 복지 자원에 문제가 있다는 것이다. 이러한 쟁점들에 대한 종합적 분석 및 정책 대안이 필요한 시점이다. 2025년 대통령의 신청주의 재검토 지시는 새로운 정책적 창을 열었다.

2026년 3월호 ‘이달의 초점’ 주제는 “복지급여 신청주의의 의미와 극복 방안”이다.

필자들은 신청주의와 직권주의의 이론적·법적 쟁점을 검토하고, 프랑스의 ‘원천징수형 급여’ 등 해외 사례를 분석하여 한국 실정에 맞는 대안을 모색했다. 기획의 목적이 일관되고 통일된 결론을 제시하기보다는 현안에 대한 전문가들의 의견과 정보를 종합하는 데 있었다. 이번 기획이 행정편의를 넘어 인간의 존엄과 권리를 최우선으로 하는 복지정책을 확장하는 데 중요한 참고 자료가 될 것으로 믿는다.

■ 이달의 초점 / 복지급여 신청주의 개선 및 극복 방안

- 공공부조의 ‘신청주의’ 개념과 시사점: 법률, 제도, 언론 분석을 중심으로
 - 임덕영 보사연 사회보장정책연구실 연구위원
- 주요 복지국가의 신청주의 개념 및 적용
 - 김기태 보사연 사회보장정책연구실 연구위원
 - 임덕영 보사연 사회보장정책연구실 연구위원
 - 이다미 보사연 사회보장정책연구실 부연구위원
- 프랑스 복지급여 신청주의 개선 사례: 원천연대를 중심으로
 - 정은희 보사연 사회보장정책연구실 연구위원
- 탈신청주의의 네 가지 모형 검토
 - 김기태 보사연 사회보장정책연구실 연구위원
 - 오성재 보사연 사회보장정책연구실 부연구위원
 - 최준영 보사연 사회보장정책연구실 전문연구원
- 공적 노후소득보장체계 재구조화와 신청주의 개선: 기초연금을 중심으로
 - 이다미 보사연 사회보장정책연구실 부연구위원
- 탈신청주의를 위한 데이터 측면에서의 검토 사항
 - 이주미 보사연 사회보장정책연구실 부연구위원
- 복지급여 자동화에 이르는 몇 가지 경로
 - 노대명 보사연 사회보장정책연구실 선임연구위원

■ 보건복지소식 광장

[이달의 초점 각 주제별 요약]

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

이 글에서는 한국 공공부조에서 문제점으로 지적되어 온 '신청주의' 개념이 사전적으로 확립되지 않은 점에 주목하여 법제적 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 도와주는 능동적인 국가'보다는 '법이 보장하는 시민의 정당한 요청에 비타협적으로 응답하는 권리 기반 사회'를 지향해야 한다고 제안하였다.

○ 주요 복지국가의 신청주의 개념 및 적용 / 김기태, 임덕영, 이다미

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.

○ 프랑스 복지급여 신청주의 개선 사례: 원천연대를 중심으로 / 정은희

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.

○ 탈신청주의의 네 가지 모형 검토 / 김기태, 오성재, 최준영

복지급여 탈신청주의 관련 논의에서 ‘신청주의 대 자동지급’이라는 이분법적 구도를 넘어선 논의가 가능하다. 이 글에서는 탈신청주의 과정에서 적용 대상을 전 국민과 복지멤버십 가입자로 나누고, 급여 지급 방식을 자동 안내와 자동 지급으로 구분해 2×2의 네 가지 모형으로 나누었다. 네 가지 모형은 ① 복지멤버십 대상 자동 안내, ② 복지멤버십 대상 자동 지급, ③ 전 국민 자동 안내, ④ 전 국민 자동 지급이었다. 현행 모형에 가까운 ① 복지멤버십 대상 자동 안내에서 가장 전향적인 ④ 전 국민 자동 지급 모형으로 진행할수록 사각지대 해소와 낙인효과 제거라는 긍정적 효과가 기대되나, 자기결정권 및 프라이버시 침해, 오류 지급 시 환수 문제 등의 쟁점을 동반한다. 보편적 성격의 급여나 가치재 성격의 급여는 자동 지급 도입이 상대적으로 용이할 수 있으나, 공공부조와 같이 엄격한 자산 조사가 필요한 선별적 제도는 신중한 접근이 필요하다.

○ 공적 노후소득보장체계 재구조화와 신청주의 개선: 기초연금을 중심으로 / 이다미

기초연금은 2014년 도입 이후 계속된 급여 인상과 함께 준보편적 제도로 안착하였으나, 신청주의 원칙과 복잡한 선정 기준이 맞물려 행정상의 여러 비효율 문제를 보이

고 있다. 기초연금 비수급과 같은 문제가 단순히 정보 부족이나 타 급여와의 제도 간 충돌에서 유발된 것이라면 이는 개인의 귀책이라기보다는 공적 노후소득보장체계에 내재된 근본적 과제와 연결된다. 해외 사례를 보더라도 보편적 급여가 반드시 자동 지급을 의미하는 것은 아니며, 소득비례연금을 보완하는 보충급여 역시 신청 여부는 일률적이지 않다. 향후 기초연금의 신청주의 개선은 복잡성 해결을 위한 제도 합리화를 최우선으로 하되 중장기적으로는 공적 노후소득보장체계 전반의 정합성을 높이는 것이 필요하다.

○ 탈신청주의를 위한 데이터 측면에서의 검토 사항 / 이주미

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.

○ 복지급여 자동화에 이르는 몇 가지 경로 / 노대명

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. 그

리고 이를 계기로 복지 효율화를 넘어 비수급 빈곤층의 사회권 보장을 강화하는 방향으로 정책 패러다임을 전환해야 한다. 이제 이러한 노력이 성과를 거두기 위해서는 행정절차를 어떻게 개편하고, 무엇을 준비해야 하는지 구체적인 고민이 필요하다. 개혁은 많은 장애물에 직면해 왔고, 앞으로도 그럴 것이다. 지금 중요한 것은 어떻게 시행착오를 최소화할 것인가 하는 점이다.

※ 포럼 내용은 한국보건사회연구원 홈페이지(<https://www.kihasa.re.kr>) 발간자료
→ 정기간행물 → 보건복지포럼에서 원문 파일을 바로 보거나 내려받을 수 있다.