

복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

김기태

강신욱·김태완·노대명·이현주·함영진·김성아·이원진
임덕영·임완섭·정은희·오성재·이다미·이주미·최준영



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



연구진

연구책임자	김기태	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진 (가나다 순)	강신욱	한국보건사회연구원 선임연구위원
	김태완	한국보건사회연구원 선임연구위원
	노대명	한국보건사회연구원 선임연구위원
	이현주	한국보건사회연구원 선임연구위원
	함영진	한국보건사회연구원 선임연구위원
	김성아	한국보건사회연구원 연구위원
	이원진	한국보건사회연구원 연구위원
	임덕영	한국보건사회연구원 연구위원
	임완섭	한국보건사회연구원 연구위원
	정은희	한국보건사회연구원 연구위원
	오성재	한국보건사회연구원 부연구위원
	이다미	한국보건사회연구원 부연구위원
	이주미	한국보건사회연구원 부연구위원
	최준영	한국보건사회연구원 전문연구위원

연구보고서(수시) 2025-09

복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

발행일 2025년 12월
발행인 신영석
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 고려씨엔피

© 한국보건사회연구원 2025
ISBN 979-11-7252-142-4 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.b.2025.09>

발|간|사

한국의 복지국가는 비교적 짧은 기간 내에 제도적 외형을 갖추었으며, 나아가 한국 정부의 디지털 인프라는 세계 최고 수준을 자랑하고 있다. 그럼에도 불구하고, 복지 사각지대의 문제는 끊임없이 소환되고 있다. 2014년 송파 세모녀 사건 이후에도 복지 재정과 제도의 확장은 사각지대 해소를 추구했다. 2025년에 들어서도 제도의 시야가 닿지 않는 곳에서 사건들이 이어졌다. 이러한 비극은 ‘신청해야만 지급되는’ 기존 복지 패러다임의 한계를 보여준다는 점에서 비판의 목소리가 제기되고 있다. 물론, 문제의 본질은 신청주의가 아니라, 복지 총량 및 배분에 있다는 지적도 있다. 즉, 사각지대를 ‘발굴’해도 지급할 수 있는 복지 자원에 문제가 있다는 지적이다. 관련 문제에 대한 종합적인 분석 및 정책 대안이 필요한 시점이다.

이러한 맥락에서 2025년 대통령의 신청주의 재검토 지시는 새로운 정책적인 창을 열었다. 이번 보고서의 연구진은 신청주의와 직권주의의 이론적·법적 쟁점을 검토하고, 프랑스의 ‘원천징수형 급여’ 등 해외 사례를 분석하여 한국 실정에 맞는 대안을 모색했다. 보고서는 70일간의 짧은 연구 기간 동안 연구진의 원내 세미나 발표 내용을 종합한 결과다. 챗터별로 내용이 일부 중복되거나 비일관적인 부분도 있다. 이는 보고서의 목적이 일관되고 통일된 결론을 제시하기보다는, 현안에 대한 전문가들의 의견과 정보를 종합하는 데 초점을 두었기 때문이다. 이 연구가 행정 편의를 넘어 인간의 존엄과 권리를 최우선으로 하는 복지정책을 확장하는 데 중요한 참고자료가 될 것으로 믿는다.

2025년 12월

한국보건사회연구원 원장

신 영 석

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



요 약	1
제1장 서론 (연구진)	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 내용 및 방법	12
제2장 국내 신청주의 개념과 정의 (임덕영)	15
제1절 들어가며 : 개념의 불명확성 및 귀납적 분석의 필요성	17
제2절 공공부조 관련 법률에서의 신청주의	19
제3절 신청주의 의미 분석	32
제4절 언론기사를 통해서 본 신청주의	38
제5절 결론: '신청주의' 의의와 탈신청주의 논의에 대한 시사점	53
제3장 해외 신청주의 개념과 정의 (김기태·임덕영·이다미)	57
제1절 해외 신청주의 선행연구	60
제2절 해외 신청주의 법적 개념	65
제3절 나가며	74
제4장 신청주의 관련 논점과 경로 (이현주·김기태·오성재·최준영)	77
제1절 신청주의에 대한 논의 배경과 쟁점	79
제2절 탈신청주의의 네 가지 모형 검토	92

제5장 복지급여 재구조화 방안 (이다미·임완섭·이주미)	109
제1절 제도 측면의 검토1 : 노후소득보장제도를 중심으로	111
제2절 제도 측면의 검토2 : 공공부조를 중심으로	123
제3절 데이터 측면에 대한 검토	142
제6장 프랑스 복지급여 자동화 사례 (정은희)	165
제1절 프랑스 복지제도의 개혁 배경	167
제2절 원천징수형 급여(Solidarité à la source) 자동화	172
제3절 정책적 시사점	175
제7장 신청제도 개선 방안 (함영진)	179
제1절 복지급여 신청제도 현황 및 개선 필요성	181
제2절 신청제도 개선 방안	185
제3절 고려사항	189
제8장 탈신청주의의 의미와 과제 (노대명)	191
제1절 복지국가와 디지털 전환의 시대	193
제2절 복지 신청주의 넘어서기	199
제3절 탈신청주의를 위한 기대효과와 핵심 과제	206
참고문헌	211
Abstract	221

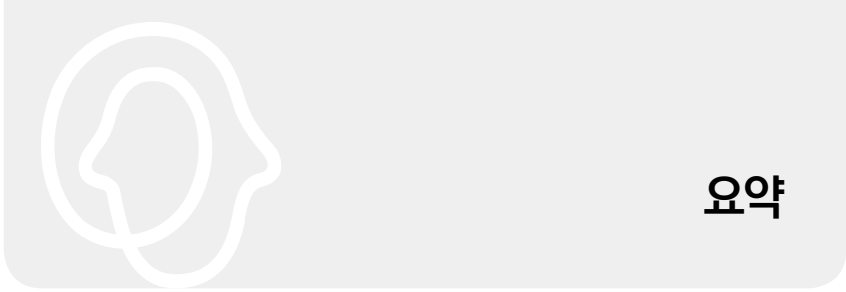
표 목차



〈표 1-1〉 탈신청주의 1~4차 세미나 개요	13
〈표 2-1〉 정신건강복지법상 입원 신청 관련 절차	29
〈표 2-2〉 법률영역별 신청주의 및 사각지대 해소 방안	31
〈표 2-3〉 사회복지서비스 신청권 소송	33
〈표 2-4〉 사회복지서비스와 공공부조 간 '신청주의' 해석의 차이	34
〈표 2-5〉 선별제도 및 보편제도와 신청주의 및 비신청주의의 조합	37
〈표 2-6〉 '송파 세모녀 사건' 및 신청주의 관련 개요	44
〈표 2-7〉 '간병살인 사건' 및 신청주의 관련 개요	46
〈표 2-8〉 '수원 세모녀 사건' 및 신청주의 관련 개요	48
〈표 2-9〉 '전북 익산 모녀사망 사건' 및 신청주의 관련 개요	50
〈표 2-10〉 신청주의 관련 사망사건 개요	51
〈표 3-1〉 독일 사회법전의 신청주의와 직권주의 비교	66
〈표 3-2〉 신청주의 문제에 대한 개입방안	72
〈표 4-1〉 기초생활보장급여를 신청하지 않은 이유 (3순위까지 응답 결과 합산, 중복허용)	89
〈표 4-2〉 네 가지 탈신청주의 모형의 효과 비교	101
〈표 5-1〉 기초연금 도입 이후 수급자 규모 추이(2014~2023년)	112
〈표 5-2〉 국민연금 A값 대비 기초연금 기준연금액 변화(2014~2024년)	115
〈표 5-3〉 중장기 기초연금 개편 방안	120
〈표 5-4〉 적격성과 수급 여부로 구분한 Type I, Type II 오류	128
〈표 5-5〉 사회보장제도별 핵심 원리 및 특성에 따른 비교	131
〈표 5-6〉 사회보장급여 유형화 및 분류를 위한 분석 틀과 주요 변수	133
〈표 5-7〉 소득·재산 공적자료 종류 및 통보주기	150
〈표 5-8〉 국세청 일용근로소득 지급명세서(공적자료) 입수주기	154

그림 목차

[그림 2-1] 할당원칙과 사회복지의 개념	37
[그림 2-2] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2001년 1월 1일~2005년 12월 31일) ..	39
[그림 2-3] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2006년 1월 1일~2010년 12월 31일) ..	40
[그림 2-4] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2011년 1월 1일~2015년 12월 31일) ..	41
[그림 2-5] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2016년 1월 1일~2020년 12월 31일) ..	41
[그림 2-6] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2021년 1월 1일~2025년 11월 18일) ..	42
[그림 3-1] 사회급여관계의 성립시기(법정급여)	67
[그림 4-1] 탈신청주의 모형 및 경로	97
[그림 5-1] 국민연금과 기초연금 급여 지출 변화(2008~2024년)	117
[그림 5-2] 적격 비수급 영역에서의 사각지대 유형 세분화	131
[그림 5-3] 유니버설 크레딧(UC)의 급여 설계 구조	137
[그림 5-4] 근로능력이 있는 저소득층 대상 복지급여 재구조화 방안의 예	140
[그림 5-5] 사회보장급여 업무처리 절차	148
[그림 6-1] 복지급여 과정 도식화: 투사의 과정(parcours du combattant)	169
[그림 8-1] 복지사각지대의 종류와 탈신청주의	205
[그림 8-2] 복지급여 자동지급을 위한 데이터 플랫폼의 구성	208



1. 연구의 배경 및 목적

최근 디지털 기술의 발전과 복지 사각지대에서 발생하는 지속적인 사망 사건들은 기존 복지급여 신청주의에 대한 근본적인 재검토를 요구하고 있다. 특히 2025년 8월 대통령이 “신청주의는 매우 잔인한 제도”라고 언급한 이후, 신청주의 개선 및 자동지급에 대한 정책적 논의가 가속화됐다. 이번 연구는 신청주의와 직권주의에 대한 이론적 검토를 수행하고, 현행 제도의 문제를 개선하기 위한 제도와 데이터 측면의 기반을 검토했다. 또한 프랑스 등 해외 사례를 분석하여 현재 복지급여의 신청주의에 나타나는 문제점을 점검하고, 제도 개선안을 산출하고자 했다. 연구기간이 70일에 불과한 단기과제지만, 향후 정책적, 이론적 논의의 주요한 기초 자료가 되는 데 연구의 목적을 뒀다.

2. 주요 연구 내용

2장에서는 국내에서 신청주의의 개념 및 법적 규정을 살펴보았다. 국내에서 ‘신청주의’는 명확하게 확립된 법률적·학술적 개념이라기보다, 복지 행정의 실무적 원칙으로 통용된다. 「사회보장기본법」 및 「국민기초생활보장법」 등은 급여 수급을 위해 당사자의 신청을 원칙으로 하되, 사각지대 해소를 위해 공무원의 직권 신청을 보완적으로 허용하는 형태로 발전했다. 언론 보도를 분석한 결과, 2014년 송파 세모녀 사건 이후 ‘신청주의’는 복지 사각지대의 구조적 원인을 지칭하는 부정적 프레임으로 자리 잡았다. 신청주의는 행정기관의 자의적 재량을 제한하는 순기능이 있

2 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

음에도 불구하고, 엄격한 선별주의와 복잡한 절차로 인해 ‘학습된 포기’나 ‘비자발적 미신청’을 유발하는 한계를 지닌다. 따라서 현재의 신청주의 논란은 단순한 정보 제공이나 발굴의 문제를 넘어, 제도 자체의 높은 문턱과 행정 편의주의를 개선하는 구조적 개혁으로 확장되어야 함을 지적했다.

3장에서는 영국, 일본, 독일, 스웨덴의 사례를 통해 신청주의의 법적 원칙과 그로 인해 발생하는 한계를 검토했다. 영국은 1992년 사회보장행정법 제1조를 통해 급여 수급권이 당사자의 청구 행위에 전적으로 의존함을 명시하고 있으며, 판례를 통해서도 개인의 고지 의무를 원칙으로 확인하고 있다. 스웨덴 역시 사회보험법 제110장 제4조에서 서면 신청과 정보 제출 의무를 규정하며 신청주의를 기본 원칙으로 채택하고 있다. 일본의 경우, 과거 직권주의적 통제에서 벗어나 헌법 제25조의 생존권을 보장하기 위한 ‘권리로서의 신청주의’가 발전했다. 독일은 산재보험을 제외한 영역에서 신청주의를 유지하되, 긴급한 사회부조가 필요한 경우 직권 조사를 병행하는 보완적 체계를 갖추고 있다. 해외 선형 연구들은 이러한 신청주의가 시민들에게 학습 비용, 준수 비용, 심리적 낙인감을 부과하여 심각한 비수급(Non-take-up) 문제를 야기한다고 분석하고 있다. 이를 해결하기 위해 국가 주도의 적극적인 정보 제공과 절차의 자동화를 대안으로 제시하고 있다.

4장 1절에서는 신청주의를 둘러싼 논쟁을 일람하면서, 신청이 단순한 행정 절차를 넘어 권리 실현을 요구하는 의사표시이자 복지정치의 기반이라는 점을 검토한다. 따라서 신청 절차 자체를 폐지하기보다는 제도의 복잡성과 인지 부족 등 근본 원인을 파악하고, 직권 신청 및 자동 지급의 적용 가능성을 제도의 성격(보편주의/선별주의)에 맞게 신중히 검토할 필요성을 강조한다. **4장 2절**에서는 신청주의 개선 논의에서는 ‘신청주의 대

자동지급'이라는 이분법적 구도를 넘어, 제도의 목적과 대상에 따른 다양한 층위를 검토했다. 자동지급은 사각지대 해소와 낙인효과 제거라는 긍정적 효과가 기대되나, 행정비용 증가, 개인정보 침해, 그리고 오류 지급 시 환수 문제 등의 쟁점을 동반한다. 연구진은 탈신청주의의 경로를 ① 복지멤버십 대상 자동 안내, ② 복지멤버십 대상 자동 지급, ③ 전 국민 자동 안내, ④ 전 국민 자동 지급의 네 가지 유형으로 범주화하여 분석한다. 보편적 성격의 급여나 가치제 성격의 서비스는 자동 지급 도입이 용이할 수 있으나, 공공부조와 같이 엄격한 자산 조사가 필요한 선별적 제도는 신중한 접근이 요구된다.

5장에서는 신청주의 극복을 위해서 제도 간 통합·연계·정합성 제고 방안을 기초연금(1절)과 공공부조(2절)를 중심으로 점검했다. 한국의 복지제도에서 신청주의는 복지 사각지대 발생의 핵심 원인으로 지목된다. 이 대목에서 미신청 사각지대는 행정 절차를 넘어, 복잡한 제도 설계와 정보 격차에 기인함을 확인했다. 특히, 기초연금과 공공부조는 매우 복잡한 소득·재산 산정 방식으로 인해 불완전 수급을 초래하고 있다. 1~2절에서는 기존의 제도 정합성 개선 방안과 해외 사례 분석을 통해서 신청주의 문제를 극복하기 위한 방향을 모색했다. **3절**에서는 탈신청주의 경로에서 데이터 연계 및 활용의 방안을 찾았다. 이를 위해서 한국에서 사회보장급여 업무 구조 및 데이터 연계 현황을 분석한 뒤, 탈신청주의를 위한 데이터 측면의 검토 사항을 제시했다. 탈신청주의의 실현을 위해서는 기존의 '신청 후 조사' 방식에서 탈피하여, 소득 변동이나 생애주기 이벤트와 같은 '데이터 변화를 선제적으로 감지하여 대응'하는 체계로의 전환이 필요함을 강조했다.

6장에서는 프랑스의 선례를 숙고했다. 프랑스는 복잡한 급여 체계로 인한 높은 비신청률(Non-recours) 문제를 해결하기 위해 '원천징수형

4 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

급여(Solidarité à la source) 개혁을 추진했다. 이 개혁의 핵심은 기존의 자가 신고 방식을 대체하여, 고용주가 신고한 '사회보장 순소득(Montant net social)' 데이터를 기반으로 행정기관이 급여 신청서를 미리 작성해 주는 '사전 기입(Pré-remplissage)' 시스템을 도입한 것이다. 이를 위해 통합 사회보장 신고 시스템(DSN)과 월별 소득 정보 시스템(DRM)을 구축하여 데이터의 정확성을 높였다. 프랑스 사례는 자동화가 성공하기 위해서는 데이터의 신뢰성 확보와 함께, 디지털 소외 계층을 위한 대면 창구 유지 등의 보완책이 필수적임을 시사한다.

7장에서는 현행 신청제도의 개선 방안을 제시했다. 신청제도의 개선은 공급자 중심의 전달체계에서 수요자 중심의 권리 실현 체계로의 전환을 목표로 해야 한다. 제도적으로는 관할 지역 제한 폐지, 직권 및 대리 신청의 법적 근거 강화, 포괄적 신청제 도입이 필요하다. 기술적으로는 마이데이터와 AI 기술을 활용하여 신청서를 자동 완성(Pre-filled)해 주고, 생애주기별 이벤트나 위기 신호 감지 시 급여 신청을 자동으로 생성하는 시스템을 구축해야 한다. 결론적으로, 신청주의 개선은 단순한 행정 절차의 간소화를 넘어, 국민이 복지급여를 정당한 권리로 인식하고 행사할 수 있도록 돕는 기술과 행정의 융합을 통해 달성되어야 함을 지적했다.

8장에서는 디지털 전환 시대를 맞아 복지 사각지대 해소를 위한 혁신적 패러다임으로서 '탈신청주의'로의 이행을 제안한다. 탈신청주의는 복지 권리 보장에서 개인의 신청에만 의존하던 기존 방식에서 벗어나, 국가가 능동적으로 다양한 정보를 활용해 개인에게 수급 가능성을 알리고 권리 행사를 실질적으로 보장하고자 한다. 프랑스의 최저소득보장제도(RSA) 자동지급 시범사업 사례처럼 행정 데이터 연계를 통한 자동화를 지향하되, 인공지능(AI)과 빅데이터 도입에 따른 데이터 편향성, 개인정보 침해, 그리고 복지 실무자의 전문적 의사결정권 위축과 같은 윤리적·

기술적 위험을 신중하게 경계해야 한다. 이를 실현하기 위한 핵심 과제로는 국세청 소득 데이터와 사회보장 데이터를 통합한 ‘범부처 통합 정보 플랫폼’ 구축, 복지 보장 단위로서의 가구 개념 표준화, 그리고 직권주의 모델과 마이데이터 모델 중 한국 실정에 적합한 시스템 선택이 제시됐다. 탈신청주의 개선은 단순한 행정 간소화를 넘어, 기술을 통해 불필요한 서류 행정을 획기적으로 줄이려는 기획이다. 이를 통해 확보된 인력을 취약 계층에 대한 심층 상담과 맞춤형 서비스 연계에 집중시키는 ‘인간주의적 디지털 복지국가’를 구축하는 데 탈신청주의의 목적이 있다.

3. 결론 및 시사점

본 보고서는 한국보건사회연구원 연구진이 신청주의와 관련한 의제들에 대해 단기간 세미나를 통해 발표한 내용들을 종합한 결과물이다. 따라서 챕터별로 내용이 중복되거나 비일관적인 부분도 있다. 이는 보고서의 목적이 일관되고 통일된 결론을 제시하기보다는, 2025년 하반기 정책 의제로 부상한 신청주의 의제에 대한 다수 전문가들의 식견을 단기간에 종합해서 제시하는 데 있기 때문이다. 따라서, 별도의 종합적인 결론을 제시하지 않았다. 보고서의 개별 내용이 앞으로 이론적, 정책적 기초자료로 활용되기를 바란다.

주요 용어: 신청주의, 직권주의, 자동지급, 디지털 복지, 복지멤버십, 사각지대

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

- 디지털 기술이 보건복지 분야에서 폭넓게 적용되고 있음
 - 국내에서도 복지서비스를 몰라서 못 받는 일이 없도록 행정 데이터를 활용한 위기가구 발굴, 찾아가는 서비스 확대, 서비스 추천 시스템 고도화 등 노력이 이뤄짐
 - 맞춤형 급여 안내(복지멤버십), 수급희망 이력관리, 원스톱서비스 확대, 행정정보 연계 등
 - 국외에서도 부정수급 발굴, 아동학대 탐색, 급여 자격 확인, 급여 실시간 지급 영역에 적용되면서 복지정책의 효율성, 효과성 및 효능감을 제고하는 데 일부 기여
- 기술 적용의 확대에도 불구하고 복지 사각지대에서 자살 및 사망 사건이 끊임없이 발생
 - 2014년 송파 세모녀 자살 사건 이후 사각지대 발굴에 행정력 및 기술이 투입되고 있지만, 2025년 들어서도 인천 서구 아동 사망(2월), 익산 모녀 사망(3월), 대전 모자 사망(5월) 등 발생

10 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

- 디지털 기술 적용의 확대에 맞춰, 기존 신청주의에 대한 재검토가 요구되고 있음
 - 2025년 8월 나라재정 절약 간담회에서도 신청주의가 “매우 잔인한 제도”라는 대통령의 언급이 나왔음. 9월 국회에서는 ‘복지신청주의에서 보편적 복지체제로: 복지 패러다임 전환 긴급 국회 토론회’가 열리기도 함
 - 대통령의 언급 이후 신청주의를 둘러싼 정책적·이론적 논쟁이 불지퍼진 상황임. 노대명(2025)은 “복지 신청주의는 정부가 국민들의 소득이나 가족관계 등을 실시간으로 정확하게 파악하기 힘들었던 시대의 유물”이라며 “신청주의 폐지는 시대적 흐름”이라고 제시
 - 남찬섭(2025)은 “잔인한 것은 신청주의가 아닌 복지역제와 잔여주의”라며 현재 복지정책에서 핵심적인 문제는 신청주의가 아니라, 관료주의에 갇힌 복지 역제구조와 잔여주의적인 접근이라고 주장

- 복지급여 신청주의를 둘러싼 논쟁은 복지정책의 새로운 단계를 알리는 신호탄이 될 가능성이 있음
 - 단순히 급여 신청 과정의 간소화 및 단순화 혹은 신청 절차의 개선에 한정되는 문제로 보기는 어려움
 - 디지털 복지의 확장, 지나치게 복잡해진 복지제도, 보편주의 및 생애주기별 사회보장에 대한 사회적 요구 등 변화된 여건과 함께 전통적인 신청주의에 대한 재검토가 이뤄질 필요 있음

- 이번 과제는 복지급여 신청주의를 재검토하면서, 동시에 복지정책 재구조화 등 복지정책의 근본적인 변화를 준비하고 전망하는 초기

연구로서 의의를 가짐

- 현재 논쟁은 현재 사회보장 행정데이터의 구축 및 정비, 데이터 거버넌스의 구축, 복지행정의 자동화, 복잡한 복지급여의 간소화 까지 아우르는 파급력을 가질 수 있음
- 새로운 정책의 장이 열리는 점을 고려했을 때, 이번 연구는 앞으로 단·중·장기의 의제와 과제를 설정하는 데 있어 기초 자료가 될 것으로 기대됨

2. 연구의 목적

- 연구의 첫 번째 목적은 현행 복지급여 신청주의에 대한 이론적 검토
 - 기본적으로 복지급여는 ‘신청주의 원칙 + 예외적 직권 신청 허용’이 원칙이며, 이에 대한 재검토 수행
 - 재검토 결과에 따라 변화의 심도와 정도가 결정될 수 있음
 - 현재 사회보장기본법 제11조(사회보장급여의 신청)에서는 “사회보장급여를 받으려는 사람은 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 신청하여야 한다”고 규정
- 연구의 두 번째 목적은 현행 복지급여 신청주의 제고를 위한 제도 및 데이터 기반 제고 방향 모색
 - 전통적인 질서에서 적용됐던 신청주의를 제고하기 위해서는 앞선 이론적 검토에 이어서, 변화의 집행에 필요한 제도와 데이터 기반에 대한 검토 필요
 - 신청주의 제고 혹은 극복이 수반 혹은 전제할 수 있는 제도 및 데

이터 거버넌스 변화의 내용 검토

- 현행 복지급여 신청주의 제고를 위한 단·중·장기의 의제와 과제 설정
 - 신청주의 제고가 수반한 근본적 변화에 따른 단~장기의 연구 및 정책 과제의 로드맵을 그리는 데 기초 자료로 활용되고자 함

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

- 복지급여 신청주의에 대한 이론적 검토
 - 복지정책을 공공부조, 사회수당, 사회보험으로 나누어서 신청주의와 직권주의에 대한 이론적 정책적인 검토 수행. 논의의 중심은 공공부조
 - 신청주의 극복 혹은 급여의 자동지급이 초래할 수 있는 복지 개선 및 삶의 질 향상 등과 같은 편익과 아울러 위험성에 대한 검토 작업 수행
- 복지급여 신청주의 제고를 위한 제도 및 데이터 기반 검토
 - 신청주의 제고 혹은 극복 과정에서 거칠 수 있는 법·제도·인프라 측면에서의 걸림돌 혹은 고려사항에 대한 검토
- 복지급여 신청주의 및 자동지급과 관련한 해외 사례 검토
 - 과제의 단기적인 성격을 고려해서, 복지급여의 자동지급에 대한 제도적, 기술적 인프라가 일정하게 구축된 프랑스 사례 검토

2. 연구의 방법

□ 탈신청주의 세미나 진행

- 한국보건사회연구원(이하 ‘보사연’) 사회보장정책연구실과 재정통계연구실의 연구자 중심으로 15명의 연구진을 구성하고 4차에 걸친 세미나를 진행
 - 정책의 창이 열리면서 정책 환경 및 정부 쪽의 요구도 급변하는 점을 고려
 - 초단기 과제인 점을 고려, 세미나의 발표 내용 및 순서가 체계적으로 구성되지 않았음

〈표 1-1〉 탈신청주의 1~4차 세미나 개요

장소 및 일시	발표 주제 및 발표자
1차 (과제 시작 이전) 25.10.14. 오후 4시 보사연 세종실	① 탈신청주의와 관련된 몇 가지 쟁점 (노대명) ② 복지급여 전달체계 신청 가능 전환을 위한 개선(안) (함영진)
2차 25.11.18. 오후 2시 보사연 다평실	① 신청주의에 대한 논의 배경과 쟁점 (이현주) ② 탈신청주의 관련 쟁점 (김기태, 오성재, 최준영)
3차 25.12.2. 오후 2시 보사연 집현실	① 신청주의의 개념과 정의 (임덕영, 이다미, 김기태) ② 신청주의 관련 해외사례 (정은희)
4차 25.12.16 오후 2시 보사연 집현실	① 공적 노후소득보장체계 재구조화와 신청주의 개선 (이다미) ② 공공부조성 급여 중심의 복지급여 재구조화 방안 (임완섭) ③ (가제) 탈신청주의를 위한 데이터 측면의 검토 사항(이주미)

주: 연구진이 작성

14 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

□ 문헌분석

- 국내 및 해외의 신청주의 및 자동지급 관련 개념 및 적용 사례 확인
- 신청주의, 직권주의, 자동지급 관련한 국내외의 법적, 제도적, 학문적인 개념을 분석
- 국외의 급여 자동지급 사례를 검토하고, 국내에서 신청주의에 관한 선행 연구 분석

3. 연구의 한계

- 이번 연구는 수시과제로서 2025년 10월 말에 연구가 시작되어 연말까지 지속되는 70일 기간의 초단기 과제
- 해당 현안에 대해서 개별 전문가들의 발표를 갈무리해서 미래 정책 작업 및 이론 연구에서 참고자료로 기능하는 데 목적을 두고 있음
- 보고서 전체의 형식적·내용적인 통일성을 희생하더라도, 관련 주제들에 대한 전문가들의 적시성 있는 정보와 지식을 종합하는 데 주안점을 뒀음
- 따라서, 논의를 종합하는 별도의 결론장을 제시하지는 않음



제2장

국내 신청주의 개념과 정의

제1절 들어가며: 개념의 불명확성 및 귀납적 분석의
필요성

제2절 공공부조 관련 법률에서의 신청주의

제3절 신청주의 의미 분석

제4절 언론 기사를 통해서 본 신청주의

제5절 결론: '신청주의' 의의와 탈신청주의 논의에 대한
시사점

제 2 장 국내 신청주의 개념과 정의

제1절 들어가며: 개념의 불명확성 및 귀납적 분석의 필요성

□ 문제제기 : 신청주의 개념의 불명확성

- 공공부조의 핵심원리인 ‘신청주의’는 현재 공공부조 관련 법률이나 학술 분야에서 명확하게 정의되거나 확립된 개념이 아님
- 사전적 정의를 살펴보면,
 - 사회복지 용어사전 : 한국사회복지협의회 복지넷(<https://www.bokji.net/srv/wor/01.bokji>), 보건복지부 및 한국사회보장정보원 ‘복지로’의 복지용어사전(<https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twataa/welfareInfo/selectWelfareTrmList.do>), 사회복지학 사전(이철수, 2013)에 ‘신청주의’가 수록되어 있지 않음
 - 일반 및 법률 용어사전 : 주로 건축물의 등기와 관련된 주제로 다루어지며, 국가의 직권이 아닌 당사자의 신청에 의해 이루어져야 한다는 원칙이나 태도를 의미함
 - (예시1) 국립국어원 표준국어대사전 : “등기는 원칙적으로 당사자의 신청에 의하여 이루어져야 한다는 태도”
 - (예시2) 고려대한국어대사전 : “토지나 건물을 등기함에 있어서 국가가 직권으로 이를 행하지 않고 당사자의 신청에 의해 등기를 한다는 원칙”(네이버 사전 중 고려대한국어대

사전 ‘신청주의’ 검색)

- (예시3) 법률용어사전 : “토지·건물을 등기하는 데 있어서 국가가 직권으로 이를 행하지 않고 당사자(토지·건물의 소유자나 이해관계인)의 신청이 있는 경우에 한하여 등기를 한다는 원칙을 말한다. 따라서 등기소는 당사자의 신청 또는 관공서의 촉탁이 없으면 원칙상 등기절차를 취할 수 없다(부동산등기법 제22조)고 규정함으로써 사인의 재산거래는 사인의 자치에 맡기려고 하는 취지이다.”

- 해외 사전 : 영문 및 일본어 사전에서도 복지 분야 개념은 발견되지 않음

- “application-based principle”: OXFORD University의 Social work 사전에는 수록되어 있지 않음(Harris, White, 2018)
- “申請主義”(일본어) : 공공부조 문제점을 지적할 때 사용되나, 인터넷 사전에는 발견되지 않음(<https://kotobank.jp/>)
- 위키피디아(일본어판): “서비스 이용 등에 본인이나 가족의 신청이 필요함을 기본으로 하는 원칙이며, 스스로의 의사로 선택, 결정하고 희망을 표명할 것이 요구된다”고 서술됨 (번역: 연구진)

○ 따라서 현재 공공부조 관련 언급되는 ‘신청주의’는 확립된 사전·법률·학술 개념이라 할 수 없음

□ 접근 방법 : 귀납적 분석의 필요성

○ ‘신청주의란 본래 무엇이다’라는 전제를 바탕으로 한 연역적 분석

보다는,

- 어떠한 정치적, 행정적 맥락에서 활용되어 왔는지에 대한 귀납적 분석으로 접근하는 것이 적절함

- 내용 구성 : 법률, 언론보도, 제도 간 차이 및 해외사례
 - 공공부조 관련 법률의 '신청' 조항 분석을 통해 법적 의의와 '신청주의'에서 발생하는 사각지대 해소를 위한 법령 내용을 정리함
 - 제도 간 차이 및 해외 사례를 통해 신청주의의 의의 및 구조적 한계를 확인함
 - 언론보도 트렌드와 주요 사망 사건 보도 분석을 통해 각 사건의 구조적 원인 및 신청주의가 사회문제화되는 프레임 간 관련성을 검토함
 - 이상을 통해 신청주의의 의의와 한계를 도출하여 탈신청주의로의 시사점을 제시함

제2절 공공부조 관련 법률에서의 신청주의

- 신청 관련 법률 조항 및 보완책 검토
 - 검토 목적 : 국민기초생활보장법 등 공공부조 관련 법률에서 신청주의가 어떻게 법적으로 표현되어 있는지 확인하는 것을 목적으로 함
 - 비교를 위하여 공공부조의 상위법, 사회서비스 영역의 법률도 살펴봄

- 상위법 : 사회보장기본법 및 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률
 - 공공부조 영역 : 국민기초생활보장법, 긴급복지지원법
 - 사회서비스 영역 : 사회복지사업법, 장애인복지법, 정신건강복지법
- 검토 내용 : 신청주의 원칙 외에도 사각지대 해소를 위해 규정된 대리 신청 및 직권 신청 관련 조항을 함께 검토함

1. 상위법(사회보장기본법 및 사회보장급여법)

□ 사회보장기본법

- 사회보장기본법은 “사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적”으로 하고 있음(제1조)
- 사회보장기본법에 따르면, “사회보장급여를 받으려는 사람은 국가나 지방자치단체에 신청하여야 한다”고 규정되어 있음
 - 다만, 관계 법령에서 따로 정하는 경우에는 국가나 지방자치단체가 신청을 대신할 수 있다고 하여 대리 또는 직권의 가능성을 열어두고 있음
 - 본 조항은 1995년 제정된 이래 2025년 11월 25일 현재까지 개정되지 않고 유지되고 있음

사회보장기본법 [시행 1996. 7. 1.] [법률 제5134호, 1995. 12. 30., 제정]

제11조(사회보장급여의 신청) ① 사회보장급여를 받으려는 사람은 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 신청하여야 한다. 다만, 관계 법령에서 따로 정하는 경우에는 국가나 지방자치단체가 신청을 대신할 수 있다.
② 사회보장급여를 신청하는 사람이 다른 기관에 신청한 경우에는 그 기관은 지체 없이 이를 정당한 권한이 있는 기관에 이송하여야 한다. 이 경우 정당한 권한이 있는 기관에 이송된 날을 사회보장급여의 신청일로 본다.

□ 사회보장급여의 이용· 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(이하 사회보장급여법)

○ 사회보장급여법은 사회보장급여 관련 기준과 절차와 관련한 기본적인 사항을 규정하고 지원을 받지 못하는 지원대상자를 발굴하여 지원하는 것을 목적으로 함

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 (약칭: 사회보장급여법) [시행 2025. 10. 23.] [법률 제20929호, 2025. 4. 22., 타법개정]

제1조(목적) 이 법은 「사회보장기본법」에 따른 사회보장급여의 이용 및 제공에 관한 기준과 절차 등 기본적인 사항을 규정하고 지원을 받지 못하는 지원대상자를 발굴하여 지원함으로써 사회보장급여를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 최대한 보장하고, 사회보장급여가 공정하고 효과적으로 제공되도록 하며, 사회보장제도가 지역 사회에서 통합적으로 시행될 수 있도록 그 기반을 구축하는 것을 목적으로 한다.

○ 사회보장급여법에 따르면, 사회보장급여의 신청은 신청주체별 및 동의여부별 아래와 같이 세 가지가 가능함

- ① 지원대상자 및 친족, 후견인 등이 신청
- ② 직권 1 : 보장기관의 업무담당자가 지원대상자의 동의를 얻는 경우
- ③ 직권 2 : 지원대상자가 심신미약 또는 심신상실 등 대통령령으로 정하는 경우에는 동의 없이 직권 신청 가능
 - 여기에서 대통령령에서 정하는 경우는 1. 피성년후견인

또는 피한정후견인인 경우, 2. 미성년자인 경우, 3. 그 밖에 심신장애로 의사를 결정할 능력이 미약하거나 없는 것으로 인정되는 경우임

**사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 (약칭: 사회보장급여법)
[시행 2025. 10. 23.] [법률 제20929호, 2025. 4. 22., 타법개정]**

제5조(사회보장급여의 신청) ① 지원대상자와 그 친족, 「민법」에 따른 후견인, 「청소년 기본법」에 따른 청소년상담사·청소년지도사, 지원대상자를 사실상 보호하고 있는 자(관련 기관 및 단체의 장을 포함한다) 등(이하 “사회보장급여 신청권자”라 한다)은 지원대상자의 주소지 관할 보장기관에 사회보장급여를 신청할 수 있다. 다만, 지원대상자의 주소지와 실제 거주지가 다른 경우에는 실제 거주지 관할 보장기관에도 신청할 수 있고, 중앙행정기관의 장이 지원대상자의 이용 편의, 사회보장급여의 제공 유형 등을 고려하여 필요하다고 결정한 사회보장급여의 경우에는 지원대상자의 주소지 관할이 아닌 보장기관에도 신청할 수 있다. <개정 2020. 12. 29., 2023. 3. 28.>

② 보장기관의 업무담당자는 지원대상자가 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할 지역에 거주하는 지원대상자에 대한 사회보장급여의 제공을 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 지원대상자의 동의를 받아야 하며, 동의를 받은 경우에는 지원대상자가 신청한 것으로 본다.

③ 제2항 후단에도 불구하고 보장기관의 업무담당자는 지원대상자가 심신미약 또는 심신상실 등 대통령령으로 정하는 경우에 해당하면 지원대상자의 동의 없이 직권으로 사회보장급여의 제공을 신청할 수 있다. 이 경우 보장기관의 업무담당자는 직권 신청한 사실을 보장기관의 장에게 지체 없이 보고하여야 한다. <신설 2020. 12. 29.>

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령 (약칭: 사회보장급여법 시행령) [시행 2025. 9. 19.] [대통령령 제35747호, 2025. 9. 16., 타법개정]

제2조(사회보장급여의 신청 및 고지 방법)

③ 법 제5조제3항 전단에서 “심신미약 또는 심신상실 등 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <신설 2021. 8. 31.>

1. 피성년후견인 또는 피한정후견인인 경우
2. 미성년자인 경우
3. 그 밖에 심신장애로 의사를 결정할 능력이 미약하거나 없는 것으로 인정되는 경우

2. 국민기초생활보장법 및 긴급복지지원법

□ 국민기초생활보장법 변화 및 현재

- 조선구호령 (1944년 제정 및 시행) : 구호대상자의 신청 권한은 부여되지 않았음

조선구호령 [시행 1944. 3. 1.] [조선총독부제령 제12호, 1944. 3. 1., 제정]

제3조 구호는 구호대상자의 거주지의 부윤 또는 읍면장, 그 거주지가 분명하지 아니할 때에는 그 현재지의 부윤 또는 읍면장이 이를 행한다.

- 생활보호법 (1961년 제정 및 1962년 시행) : 보호는 요보호자 및 그 친족 기타 관계인이 신청을 '할 수 있다'고 규정되며, 사각지대에 따른 보완책은 없었음

생활보호법 [시행 1962. 1. 1.] [법률 제913호, 1961. 12. 30., 제정]

제18조 (보호의 신청) 요보호자와 그 친족 기타 관계인은 요보호자의 보호를 관할 서울 특별시장, 시장 또는 군수에게 신청할 수 있다.

- 생활보호법 (1982년 개정 및 1983년 시행) : 신청을 위한 구체적 절차 등에 대한 사항을 시행령에서 정하게 하여 구체화함

생활보호법 [시행 1983. 7. 1.] [법률 제3623호, 1982. 12. 31., 전부개정]

제18조 (보호의 신청) ① 보호대상자 또는 그 친족 기타 관계인은 보호대상자에 대한 보호를 관할시장·군수에게 신청할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 보호를 신청하는 방법·절차등에 관하여 필요한 사항은 보건 사회부령으로 정한다.

- 생활보호법 (1997년 개정 및 1998년 시행) : 보호의 신청 대상에 구청장을 추가하였고, 보건사회부령을 보건복지부령으로 수정함

생활보호법 [시행 1998. 7. 1.] [법률 제5360호, 1997. 8. 22., 일부개정]

제18조 (보호의 신청) ① 보호대상자 또는 그 친족 기타 관계인은 보호대상자에 대한 보호를 관할시장·군수·구청장에게 신청할 수 있다. <개정 1997. 8. 22.>
 ② 제1항의 규정에 의하여 보호를 신청하는 방법·절차등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 1997. 8. 22.>

- 국민기초생활보장법(이하 : 국기법) (1999년 개정 및 2000년 시행)
 : 국기법이 시행되면서, **수급권자의 동의하에 사회복지전담공무원의 직권 신청이 가능하도록 한 조항이 추가됨**

국민기초생활보장법 [시행 2000. 10. 1.] [법률 제6024호, 1999. 9. 7., 제정]

제21조 (급여의 신청) ① 제5조에 규정된 수급권자와 그 친족, 기타 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 수급권자에 대한 급여를 신청할 수 있다.
 ② 사회복지전담공무원은 이 법에 의한 급여를 필요로 하는 자가 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할지역 내에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 수급권자의 동의를 구하여야 하며 이를 수급권자의 신청으로 볼 수 있다.
 ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 급여의 신청방법 및 절차등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

- 국기법 (2007년 개정 및 2008년 시행) : 신청 시 동의해야 하는 자료 또는 정보 제공에 대한 규정이 신설됨

국민기초생활보장법 [시행 2008. 7. 1.] [법률 제8641호, 2007. 10. 17., 일부개정]

제21조 (급여의 신청) ① 제5조에 규정된 수급권자와 그 친족, 기타 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 수급권자에 대한 급여를 신청할 수 있다.
 ② 사회복지전담공무원은 이 법에 의한 급여를 필요로 하는 자가 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할지역내에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 수급권자의 동의를 구하여야 하며 이를 수급권자의 신청으로 볼 수 있다.
 ③ 제1항에 따라 급여신청을 할 때나 제2항에 따라 사회복지전담공무원이 급여신청을 하는 것에 수급권자가 동의한 때에는 수급권자와 부양의무자는 다음 각 호의 자료 또는 정보의 제공에 대하여 동의한다는 서면을 제출하여야 한다. <신설 2007. 10. 17.>

1. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제2호 및 제3호에 따른 금융자산 및 금융거래의 내용에 대한 자료 또는 정보 중 예금의 평균잔액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “금융정보”라 한다)
2. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신용정보 중 채무액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “신용정보”라 한다)
3. 「보험업법」 제4조제1항 각 호에 따른 보험에 가입하여 낸 보험료와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “보험정보”라 한다)

○ 국기법 (2014년 개정 및 2015년 시행) : **차상위자의 신청규정이 추가됨**

국민기초생활보장법 [시행 2015. 7. 1.] [법률 제12933호, 2014. 12. 30., 일부개정]

제21조(급여의 신청) ① 수급권자와 그 친족, 그 밖의 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 수급권자에 대한 급여를 신청할 수 있다. **차상위자가 급여를 신청하려는 경우에도 같으며**, 이 경우 신청방법과 절차 및 조사 등에 관하여는 제2항부터 제5항까지, 제22조, 제23조 및 제23조의2를 준용한다. <개정 2014. 12. 30.>

② 사회복지 전담공무원은 이 법에 따른 급여를 필요로 하는 사람이 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할지역에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 수급권자의 동의를 구하여야 하며 수급권자의 동의는 수급권자의 신청으로 볼 수 있다.

③ 제1항에 따라 급여신청을 할 때나 제2항에 따라 사회복지 전담공무원이 급여신청을 하는 것에 수급권자가 동의하였을 때에는 수급권자와 부양의무자는 다음 각 호의 자료 또는 정보의 제공에 대하여 동의한다는 서면을 제출하여야 한다.

○ 국기법 (2016년 개정 및 2016년 시행) : **상세한 설명 및 급여 신청의 철회나 포기를 유도하는 행위 금지 등을 추가함.** 이 조항은 현재에 이르고 있음

국민기초생활보장법 [시행 2016. 8. 4.] [법률 제13987호, 2016. 2. 3., 일부개정]

제21조(급여의 신청) ...

④ 제1항에 따라 수급권자 등이 급여를 신청할 경우 사회복지 전담공무원은 신청한 사람이 급여에 관한 정보의 부족 등으로 불리한 입장에 놓이지 아니하도록 수급권자의 선정기준, 급여의 내용 및 신청방법 등을 알기 쉽게 설명하여야 한다. <신설 2016. 2. 3.>

⑤ 시장·군수·구청장은 신청자에게 급여 신청의 철회나 포기를 유도하는 행위를 하여서는 아니 된다. <신설 2016. 2. 3.>

⑥ 제1항 및 제2항에 따른 급여의 신청 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 2016. 2. 3.>

⑦ 제3항에 따른 동의를 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 2. 3.>[전문개정 2012. 2. 1.]

□ 긴급복지지원법

○ 긴급복지지원법(2005년 제정)은 대구 불로동 사건 등을 계기로 제정 (대한민국 정책브리핑, 2022)

- 대구 불로동 사건(2004년 12월) : 30대 저소득 부부의 네 살 난 아이가 장롱 안에서 아사한 상태로 발견된 사건

- 위기 상황에 처하여 도움이 필요한 자를 신속하게 지원하는 것을 목적(제1조)으로 하며, **지원요청은 ‘누구든지 긴급지원대상자를 발견한 경우’ 가능함**

긴급복지지원법[시행 2025. 10. 23.] [법률 제20929호, 2025. 4. 22., 타법개정]

제7조(지원요청 및 신고) ① 긴급지원대상자와 친족, 그 밖의 관계인은 구술 또는 서면 등으로 관할 시장·군수·구청장에게 이 법에 따른 지원을 요청할 수 있다.
② 누구든지 긴급지원대상자를 발견한 경우에는 관할 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. ...

□ 이상을 요약하면, 공공부조의 신청 관련 변화는,

- 신청 권한 자체가 없었음 → 신청 권한 : 요보호자 및 친족 기타 관계자 → 구체적 신청 절차 마련 → 수급권자 동의 하에 사회 복지전담공무원 직권 신청 가능 → 긴급 시 누구라도 보호요청 → 개인정보 정보 보호 → 상세한 설명 등 의무 (정보제공)
 - 절차의 체계화, 사각지대 방지를 위한 직권주의 및 정보제공, 개인정보 보호, 긴급 시 우선보호로 보완되면서 발전해옴

3. 사회서비스 관련 법률

□ 사회복지사업법

- 사회복지를 필요로 하는 사람은 **누구든지 자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공받을 수 있다**고 되어 있음

사회복지사업법 [시행 2025. 10. 2.] [법률 제20883호, 2025. 4. 1., 일부개정]

- 제1조의2(기본이념) ① 사회복지지를 필요로 하는 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공받을 수 있다.
- ② 사회복지법인 및 사회복지시설은 공공성을 가지며 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 공공성을 확보하여야 한다.
- ③ 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 사회복지지를 제공하는 자는 사회복지지를 필요로 하는 사람의 인권을 보장하여야 한다.
- ④ 사회복지지서비스를 제공하는 자는 필요한 정보를 제공하는 등 사회복지지서비스를 이용하는 사람의 선택권을 보장하여야 한다. <신설 2017. 10. 24.>

□ 사회복지서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 (약칭: 사회복지서비스이용권법)

- 사회복지서비스 이용권 (바우처) 또한 대상자가 신청할 수 있도록 되어 있음. 다만 심신미약 또는 심신상실인 경우에는 동의를 생략할 수 있음

사회복지서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 (약칭: 사회복지서비스이용권법) [시행 2025. 1. 3.] [법률 제19894호, 2024. 1. 2., 일부개정]

- 제9조(사회복지서비스이용권의 발급 신청) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 사회복지서비스 제공계획에 따른 사회복지서비스이용권을 발급하여 줄 것을 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 신청할 수 있다. <개정 2015. 7. 24.>
1. 발급대상자
 2. 발급대상자의 친족
 3. 발급대상자의 법정대리인
- ② 사회복지서비스이용권 발급 담당 공무원은 이 법에 따른 사회복지서비스 이용을 필요로 하는 사람이 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할 지역에 거주하는 발급대상자에 대한 사회복지서비스이용권의 발급을 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 발급대상자의 동의를 받아야 하며, 동의를 받은 경우에는 발급대상자가 신청한 것으로 본다. <신설 2017. 12. 12.>
- ③ 제2항 후단에도 불구하고 발급대상자가 심신미약 또는 심신상실 등 대통령령으로 정하는 경우에 해당하면 발급대상자의 동의를 생략할 수 있다. 이 경우 사회복지서비스이용권 발급 담당 공무원은 직권 신청한 사실을 시장·군수·구청장에게 지체 없이 보고하여야 한다. <신설 2021. 6. 8.>
- ④ 시장·군수·구청장이 지정한 법인·단체·시설·기관 등은 발급대상자의 요청에 따라 제1항에 따른 사회복지서비스이용권 발급 신청을 지원할 수 있다. <신설 2021. 6. 8.>

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 사회서비스이용권의 발급 신청, 발급대상자의 동의 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 2017. 12. 12., 2021. 6. 8.>

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 시행령 (약칭: 사회서비스이용권법 시행령)[시행 2025. 1. 3.] [대통령령 제35092호, 2024. 12. 24., 일부개정]

제2조의2(사회서비스이용권의 직권신청) ① 법 제9조제3항 전단에서 “발급대상자가 심신미약 또는 심신상실 등 대통령령으로 정하는 경우”란 발급대상자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 피성년후견인 또는 피한정후견인
 2. 미성년자
 3. 그 밖에 심신장애로 의사를 결정할 능력이 미약하거나 없는 것으로 인정되는 사람
- ② 사회서비스이용권 발급 담당 공무원은 발급대상자가 제1항제3호에 해당하는지 판단하기 위하여 필요하면 관련 분야의 의사에게 자문할 수 있다. [본조신설 2021. 12. 21.]

□ 장애인복지법

○ 장애인 등록 및 서비스는 본인 또는 법정대리인 등의 신청에 의해 실시됨. 또한 서비스 신청을 위한 서비스 지원 종합조사도 신청에 의해 실시됨

장애인복지법[시행 2025. 10. 23.] [법률 제20929호, 2025. 4. 22., 타법개정]

제32조(장애인 등록) ① 장애인, 그 법정대리인 또는 대통령령으로 정하는 보호자(이하 “법정대리인등”이라 한다)는 장애 상태와 그 밖에 보건복지부령이 정하는 사항을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 등록하여야 하며, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 등록을 신청한 장애인이 제2조에 따른 기준에 맞으면 장애인등록증(이하 “등록증”이라 한다)을 내주어야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18., 2010. 5. 27., 2015. 6. 22., 2017. 2. 8.>

제32조의4(서비스 지원 종합조사) ① 보건복지부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 서비스 신청에 대하여 서비스의 수급자격, 양 및 내용 등의 결정에 필요한 서비스 지원 종합조사를 실시할 수 있다.

1. 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제6조에 따른 활동지원급여 신청
2. 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」 제8조에 따른 장애인 보조기기 교부 신청
3. 제60조의2에 따른 장애인 거주시설 이용 신청
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서비스의 신청

□ 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 (이하: 정신건강복지법)

- 정신건강복지법상 입원은 ① 자의입원 ② 동의입원 ③ 보호입원 ④ 행정입원 ⑤ 응급입원으로 구성됨
 - 이 중 ① 자의입원과 ② 동의입원은 본인의 신청서 제출 혹은 보호의무자의 동의에 의해 이루어지나 그 외 입원은 자타의 해를 끼칠 위험 혹은 상황의 급박성 등을 고려하여 본인 외 이의의 신청 또는 직권으로 이루어짐

〈표 2-1〉 정신건강복지법상 입원 신청 관련 절차

입원 종류	입원 절차
① 자의입원	제41조(자의입원등) ① 정신질환자나 그 밖에 정신건강상 문제가 있는 사람은 보건복지부령으로 정하는 입원등 신청서를 정신의료기관등의 장에게 제출함으로써 그 정신의료기관등에 자의입원등을 할 수 있다.
② 동의입원	제42조(동의입원등) ① 정신질환자는 보호의무자의 동의를 받아 보건복지부령으로 정하는 입원 등 신청서를 정신의료기관등의 장에게 제출함으로써 그 정신의료기관등에 입원등을 할 수 있다.
③ 보호입원	제43조(보호의무자에 의한 입원등) ① 정신의료기관등의 장은 정신질환자의 보호의무자 2명 이상(보호의무자 간 입원등에 관하여 다툼이 있는 경우에는 제39조제2항의 순위에 따른 선순위자 2명 이상을 말하며, 보호의무자가 1명만 있는 경우에는 1명으로 한다)이 신청한 경우로서 정신건강의학과전문의가 입원등이 필요하다고 진단한 경우에만 해당 정신질환자를 입원등을 시킬 수 있다.
④ 행정입원	제44조(특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에 의한 입원) ① 정신건강의학과전문의 또는 정신건강전문요원은 정신질환으로 자신의 건강 또는 안전이나 다른 사람에게 해를 끼칠 위험이 있다고 의심되는 사람을 발견하였을 때에는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사람에 대한 진단과 보호를 신청할 수 있다.
⑤ 응급입원	제50조(응급입원) ① 정신질환자로 추정되는 사람으로서 자신의 건강 또는 안전이나 다른 사람에게 해를 끼칠 위험이 큰 사람을 발견한 사람은 그 상황이 매우 급박하여 제41조부터 제44조까지의 규정에 따른 입원등을 시킬 시간적 여유가 없을 때에는 의사와 경찰관의 동의를 받아 정신의료기관에 그 사람에 대한 응급입원을 의뢰할 수 있다.

출처: 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률. 법률 제21117호(2025).

4. 소결

- 전체적으로 법적으로는 소극적인 태도에서 벗어나 국가의 능동적인 의무를 법적으로 부과하는 방향으로 변화해 왔음
- 법적 태도의 변화
 - 과거 소극적 태도에서 벗어나 국가의 능동적인 의무를 법적으로 부과하는 방향으로 변화해 왔음
 - 기본원칙 : 사회보장급여는 신청주의를 기본 원칙으로 유지하고 있음
- 사각지대 해소 방안
 - 상위법 : 국가의 능동적 발굴 및 지원 의무를 강조함
 - 공공부조 : 공무원의 직권 신청 및 위기상황 시 누구든지 신고가 가능함
 - 사회서비스 : 신청은 자율성 존중을 원칙으로 함. 단, 신청 능력 부재 또는 자·타해 위험에 한하여 신청주의 원칙이 적용되지 않는 예외 규정을 둠
- 국가는 공공부조에 대해 기본적으로 신청을 받아 집행을 개시하며 '위기상황'에 한해서만, 즉 보완적 의미로 직권주의를 시행
 - 공공부조의 '위기상황'이란 사회서비스의 신청능력 부재 또는 자타해 위험(극빈은 자해)과도 일맥상통함

〈표 2-2〉 법률영역별 신청주의 및 사각지대 해소 방안

영역	기본 원칙 및 관련 법령	신청주의 역할 및 법적 해석	사각지대 해소방안
상위법(사회보장기본법 및 급여법)	<ul style="list-style-type: none"> • 신청주의 원칙(기본법 제11조): 모든 급여는 신청이 원칙. 직권 대리 가능성을 열어둠. 	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙 확립 및 책임 부과: 신청주의의 틀을 세우되, 직권 대리(대신 신청) 가능성을 명시하여 신청주의가 절대적이지 않음을 규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 능동적 발굴 의무(급여법 제1조): 법률 목적에서 '발굴하여 지원'을 명시하여, 국가의 능동적 의무 강조
공공부조(국기법, 긴급복지)	<ul style="list-style-type: none"> • 신청 및 정보 동의(국기법 제21조): 급여 신청 시 금융정보 제공 동의가 필수. 사회복지 전담공무원의 직권 신청(동의) 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 선별성과 통제의 결합: 신청은 공적 자원 투입의 정당성을 확보하기 위한 엄격한 심사(정보 공개 의무)의 시작점 • 법적 변화: 직권 신청 제도를 도입하고 설명 의무, 포기 유도 금지 조항(2016년)을 신설하여, 신청주의의 문턱을 낮추고 권리 침해 방지 	<ul style="list-style-type: none"> • 위기 우선의 신고 의무(긴급복지법 제7조): 위기 상황에서는 '누구든지' 신고할 수 있도록 하여, 신청주의를 넘어 신속한 타인 개입을 통한 사각지대 최소화를 추구 • 공무원의 직권 신청 가능
사회서비스(사회복지사업법, 장애인복지법, 정신건강복지법)	<ul style="list-style-type: none"> • 이용 의사 기반(사회복지사업법 제1조의2): 자신의 의사에 따른 서비스 신청 및 제공. 자타해 위험 시 강제 입원(정신건강복지법 제44조·제50조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자율성 존중: 신청은 서비스 이용 권리 실현 행위로서, 이용자의 자율성 강조 • 극단적 상황 예외규정: 정신건강복지법은 생명과 안전이 위협받는 극단적 상황에서 신청주의를 완전히 유보하고 국가 직권 개입을 허용하도록 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 신청 능력 부재 시 직권 개입(정신건강복지법): 자타해 위험은 신청주의 원칙이 적용되지 않는 국가의 최종 안전망 개입 영역으로 법제화 됨

□ 다만 이상의 법률에 대한 분석만으로는 공공부조의 신청주의에 대한 의의와 구조적인 한계를 확인하기는 어려움

제3절 신청주의 의미 분석

- 신청주의의 다층적 해석과 제도적 맥락 검토
 - 공공부조의 신청주의가 다른 제도 및 대립 개념과 어떻게 구별되며, 어떠한 제도적 의미를 가지는지 비교 검토함
 - 신청주의의 다층성 : 공공부조에서 신청주의는 행정절차이기도 하지만, 행정의 재량권을 제한하고 국가의 지급 의무를 강제하는 강력한 권리 실현 기제로서도 작동하는 것에 주목함
 - 검토 내용
 - 공공부조와 사회서비스 간 행정 재량권 차이
 - 직권주의와의 관계 설정
 - 잔여적/제도적 복지 개념과 연관성 분석
 - 일본 공공부조의 신청주의 문제 현황

1. 사회서비스와 공공부조 간 '신청주의'의 차이

- 사회서비스와 공공부조는 모두 '신청주의'에 기반하고 있으나, 구체적으로 쟁점화될 영역은 상이함
 - 예를 들어 사회서비스의 경우 국가 및 지자체가, 자원의 부족 등으로 서비스를 신청을 했음에도 이를 지원하지 못할 경우도 있음. 이에 대해 행정소송이 제기된 바 있음

〈표 2-3〉 사회복지서비스 신청권 소송

20년간 시설에서 살았던 중증장애인 황씨는 탈시설을 위해 양천구청장에 주거지원서비스를 받고자 사회복지서비스 변경신청을 했으나, 거부당하여 행정소송을 제기, 승소하였음(서울행정법원 제1부 2010년 1월 28일 선고 2010구합 28434 사건). 즉 주거지원서비스를 신청하였는데, 이것이 불가하다는 양천구청이 패소한 것임. 그러나 비슷한 시기, 음성 꽃동네를 나오기 위해 같은 취지의 소송을 했던 두 명의 장애인에게 청주지방법원은 원고 패소 판결을 내림(청주지방법원 행정부 2010년 9월 30일 선고 2010구합 691 사건).

출처: 임성택, (2011) 등을 참고함.

- 이 소송은 재량권의 문제를 다룬 것으로서 이를 확대하여 공공부조와 사회복지서비스 간 신청주의 의미의 차이점은 아래와 같이 생각해 볼 수 있음
- 공공부조 신청의 의미 (지급 의무):
 - 신청 접수는 객관적 요건 심사로 들어가며, 수급 요건에 부합하면 행정기관은 재량 없이 급여를 지급해야 할 의무와 직결됨
 - 신청은 행정기관의 재량권을 원천적으로 제한하며, 국가의 최종 책임을 무조건적으로 (비타협적으로) 실현하는 가장 강력한 순기능이 있음
 - 논쟁점 : 신청 누락(사각지대)을 막는 것이 핵심이며, 요건 충족 여부가 쟁점임
- 사회복지서비스 신청의 의미 (결정 의무):
 - 신청 접수는 행정기관이 자원 배분 재량권을 발휘하여 서비스 제공을 결정할 의무를 의미함
 - 논쟁점 : 신청했음에도 거부당했을 때, 관계 행정의 자원 배분 재량이 부당했는지 여부가 다툼의 대상이 됨(재량권 문제 발생)
 - 예외(등급제) : 장기요양보험, 바우처, 장애인 활동지원 등처럼 서비스를 받기 위해 일정 자격이 필요한 서비스는 등급이 확정

되는 순간 관계 행정의 재량권은 공공부조처럼 거의 소멸됨

〈표 2-4〉 사회복지서비스와 공공부조 간 '신청주의' 해석의 차이

구분	공공부조	사회복지서비스 (예: 탈시설 지원 시 주거지원)	장기요양 등 등급에 따른 제공
신청의 의미	• 법적 수급권을 발생시키기 위한 객관적 요건 심사 개시 요청	• 관계 행정에 구체적인 의무를 부과하는 권리 행사	• 등급 판정 위원회나 심사기관에 자신의 요구도나 장애 정도를 객관적으로 평가하여 법정 기준에 따른 등급을 부여해 달라고 요청하는 행위라 할 수 있음
특징	• 수급 요건이 명확함	• 관계 행정이 예산, 인력, 공급 여부, 지역 내 다른 수요 등을 종합적으로 고려하여 서비스 제공할 수 있음	• 등급(점수)이 확정되는 순간 관계 행정의 재량권은 공공부조처럼 거의 소멸
예상 논쟁점	• 신청 누락(사각지대)을 막는 것이 핵심 • 요건 충족 여부가 쟁점임(요건을 충족하면 정해진 급여를 받음)	• 신청했음에도 거부당했을 때, 관계 행정의 자원 배분 재량이 부당했는지를 다툼	• 등급 확정 후에는 재량여지가 없으나, 등급을 확정하는 과정에 대한 논란 있을 수 있음
신청주의	• 신청이 접수되면 행정기관은 반드시 심사하여 '지급해야 할 의무'를 가짐	• 신청 접수는 행정 재량권을 발휘하여 '서비스를 제공할지를 결정할 의무'를 의미	• '등급 심사'에 대한 의무를 의미

○ 따라서 공공부조의 신청주의는, 행정기관의 재량권을 원칙적으로 제한하고 지급 의무를 강제하는 가장 강력한 순기능을 한다고 볼 수 있음

- 즉 '알아서 챙겨줄 수도 있고 말 수도 있는 모호한 지원'이 아니라, 신청하면 법에 따라 판단해야 하고, 요건이 맞으면 반드시 줘야 하는 급여라는 의미가 있음

• 공공부조는 신청이 접수되고 법정 요건(소득인정액 등)이 충

족되면, 재정 부족 등의 이유로 거부할 재량은 없으며, 곧바로 지급해야 할 의무가 발생함

- 따라서 공공부조의 신청주의는 국가의 최종 책임을 ‘무조건’ (=비타협적)으로 실현한다는 의의도 있음

- 또한 신청을 통한 과정도 복잡한 전문가 심사 없이 신속하고 직접적인 권리 확정을 지향함

- 비록 근로능력조사라는 절차가 있으나 경제적 요건 충족이 급여 개시의 가장 중요한 문턱으로 작용함

○ 또한 공공부조의 신청주의 한계도 아래와 같이 생각해 볼 수 있음

- 지급을 위한 조건이 투명하고 명확해야 함

- 지급 수준과 지급 수준이 자의적이라면 신청주의의 비타협적 실현은 이루어질 수 없음(기존의 직권주의)

- 지급 의무는 강제적이지만 산정 기준 자체에는 정책적, 기술적 재량이 개입될 수 있음

- 신청 행위 자체의 부재로 인해 수급권이 있는 국민이 국가의 의무를 발동시키지 못하는 절차적 사각지대를 발생시키는 근본적인 한계가 있음

2. ‘신청주의’, ‘직권주의’

□ 신청주의와 반대 의미로 ‘직권주의’도 사용되며, 대상자의 신청이 아닌 행정당국의 조치결정에 따라 시행하는 원칙임

○ “행정기관과 사법기관이 행정의 객체나 소송 등의 당사자 청구, 주장 등의 신청이나 신청을 우선으로 하지 않고, 자신이 자발적으

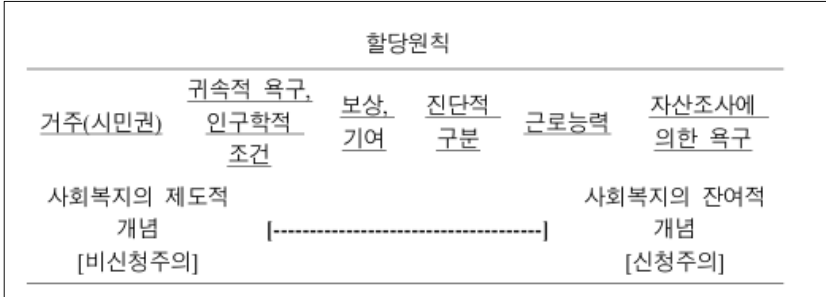
로 행정 행위나 사법행위를 하여 행정상이 아닌 사법상의 목적을 달성하는 것을 말한다. 예를 들면 생활보호가 신청보호의 원칙을 위하고 있는 데 대해, 노인복지법 등 복지제법에는 신청보호의 원칙에 관한 명확한 규정은 존재하지 않아 직권주의에 의한 조치결정을 원칙으로 하고 있다.”(한국사회복지협의회, 1993)

- 직권주의는 현재 서비스의 지급 원칙보다는 신청주의의 단점을 보완하기 위해 국가가 능동적인 책임을 지는 원칙으로 기능하고 있음
 - 국민기초생활보장법상의 위기가구 직권조사 및 신청 의뢰, 긴급복지지원법의 직권 발굴 규정 등이 그러함
- 따라서 직권주의를 신청주의의 반대 이념으로 보기보다는, 신청주의를 보완하는 원칙이라 간주하는 것이 적절함

3. ‘잔여적 개념’, ‘제도적 개념’

- 신청주의와 비신청주의를 제도 자체의 성격에서 비롯된 것으로 보고, 신청주의일수록 잔여적 개념에, 비신청주의일수록 제도적 개념에 가깝다고 보는 관점이 있음(함영진 외, 2012)
- 아래는 함영진 외(2012)에서 인용한 것으로, 자산조사에 의한 욕구파악은 잔여적 제도 개념으로서 신청주의에 해당하고, 근로능력, 진단적 구분, 보상기여, 귀속적 욕구, 거주(시민권)로 갈수록 비신청주의에 해당한다는 설명임

[그림 2-1] 할당원칙과 사회복지의 개념



출처: Gilbert & Terrell. (2010:111) 재구성. 함영진 외. (2012). p.38에서 재인용.

- 그러나 엄밀히 살펴보면, 선별과 보편적 제도는 대상 범위의 문제이고, 신청주의와 비신청주의는 ‘집행 방식’의 문제로 볼 수 있다는 반박이 가능함
- 따라서 신청주의와 비신청주의, 선별과 보편적 제도로 4가지의 유형을 제시할 수도 있음

<표 2-5> 선별제도 및 보편제도와 신청주의 및 비신청주의의 조합

구분	선별주의	보편주의
신청주의	<ul style="list-style-type: none"> • 가난이나 취약성 기준으로 대상을 한정하고 신청한 사람만 주는 구조 • 국민기초생활보장법 	<ul style="list-style-type: none"> • (거의) 누구나 받을 수 있지만, 형식적 신청 절차가 있는 구조 • 보편적 아동수당(출생 후 신고)
비신청주의	<ul style="list-style-type: none"> • 대상은 저소득취약층으로 한정되지 않 행정의 먼저 찾아가 부여하는 구조 • 국민기초생활보장법의 복지사각지대 발굴, 긴급복지지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 자격이 되면 별도 신청 없이 자동으로 자격이 부여되는 구조 • 서비스에는 거의 적용되지 않음 (학교 입학)

- 그림에도 불구하고, 신청주의는 대체로 선별주의에 부합하고, 보편주의는 대체로 비신청주의에 부합함
- 선별주의는 애초에 반드시 필요한 사람을 한정하여 주겠다는 발

상에서 출발하므로, ‘신청’이라는 필터를 한 번 더 두는 것이 제도의 효과를 높일 수 있음

- 보편주의는 ‘가능한 한 모두에게 도달하는 것’이 목표이기 때문에 신청 절차를 간소화하는 것이 제도의 효과를 높일 수 있음
- 따라서 선별주의적 제도를 비신청주의로 운영하는 것은 제도의 특성, 그 자체 때문에 부합하지 않을 수도 있음
- 선별을 위한 요건 심사 자체가 신청 행위를 요구하는 것을 전제로 하므로 제도의 특성과 집행 방식 간에 근본적 괴리가 발생할 수 있음

제4절 언론 기사를 통해서 본 신청주의

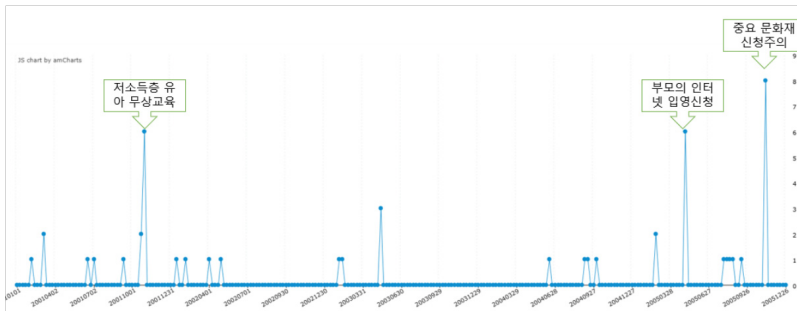
1. 언론 기사 빈도 트렌드 분석

- ‘신청주의’가 학술적 의미를 가진 용어가 아니며 주로 언론에서 활용된 점에 주목하여 ‘신청주의’를 키워드 검색을 통하여 월별 빈도 및 주요 사건을 시기별로 살펴봄
- BIGKINDS의 뉴스 검색 분석(<https://www.bigkinds.or.kr/>)
 - ‘신청주의’를 키워드로 선택 가능한 모든 언론사에 대해 5년씩 검색하여 월별 키워드 트렌드 분석 (2001년 1월1일~2025년 11월18일)
 - 그림별 핵심 키워드는 주요 사건을 언급한 것이며, 기사 언급 횟수가 모두 키워드가 중심인 것은 아님(예시: [그림 2-2]에

서 저소득층 유아 무상교육이 주요 키워드라는 점을 나타내며 언급 횟수에는 그 외 기사도 포함됨)

- 2000년대 ‘신청주의’는 새로 생긴 복지제도 또는 타 제도의 신청과 관련된 기사에 주로 사용된 단어였음
- (2001년~2005년) 언급된 보도 수 자체가 매우 적음. 저소득층 유아 무상교육, 부모의 인터넷 입영신청 문제, 중요문화재 선정이 신청주의에서 비롯되어 한계가 있다는 기사 등
- (2006년~2010년) 근로장려금, 천안시 복지수당 등 복지제도 신설에 따른 신청 안내

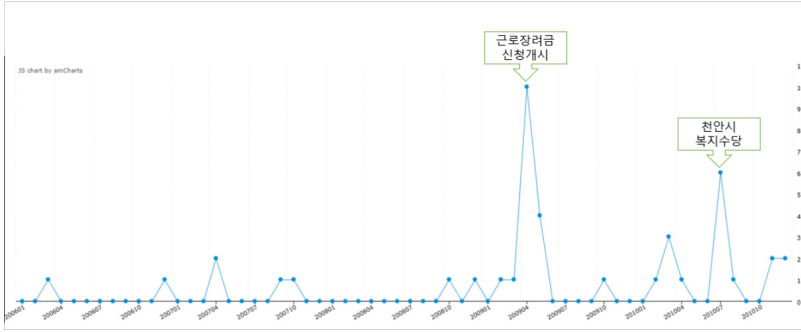
[그림 2-2] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2001년 1월 1일~2005년 12월 31일)



출처: BIGKINDS의 뉴스 검색 분석(<https://www.bigkinds.or.kr/>).

40 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

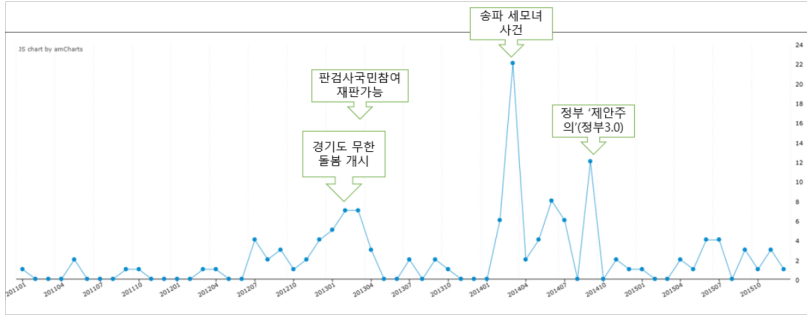
[그림 2-3] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2006년 1월 1일~2010년 12월 31일)



출처: BIGKINDS의 뉴스 검색 분석(<https://www.bigkinds.or.kr/>).

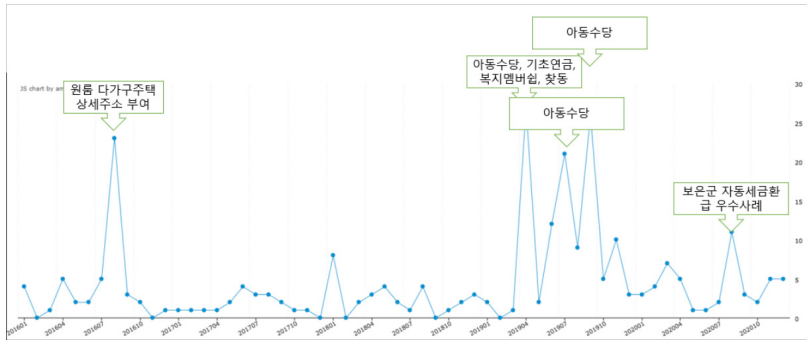
- 2010년대 ‘신청주의’는 이른바 ‘송파 세모녀 사건’ 이후 복지 사각지대 발생의 원인을 지칭하는 단어로 자리 잡기 시작하였으나 유사 사건이 발생하지 않자 제도 신청을 안내하는 기사가 주를 이룸
- (2010년~2015년) 2010년대 초반에는 제도 도입 관련, 송파 세모녀 사건 (2014년 2월 발생) 이후에는 복지 사각지대를 지칭하는 용어로 사용하기 시작하였으나, 그 사건의 중대성에 비해 ‘신청주의’와 연계시키는 언론 보도는 많지 않음 (2014년 당시 ‘송파 세모녀’ 키워드 검색 기사는 302건인데 비해 ‘신청주의’ 기사는 22건에 불과함)
- (2016년~2020년) 아동수당 개시에 따른 신청 안내 등, 다시 제도 안내가 주를 이룸

[그림 2-4] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2011년 1월 1일~2015년 12월 31일)



출처: BIGKINDS의 뉴스 검색 분석(<https://www.bigkinds.or.kr/>).

[그림 2-5] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2016년 1월 1일~2020년 12월 31일)



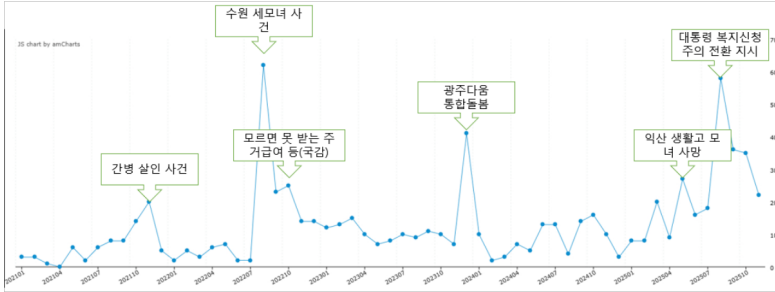
출처: BIGKINDS의 뉴스 검색 분석(<https://www.bigkinds.or.kr/>).

□ 2020년대 이후 ‘신청주의’는 ‘복지 사각지대’의 원인을 나타내는 개념으로 자리 잡음

- (2021년~2025년 11월 18일) 연이은 사망 사건이 발생하면서 ‘모르면 못 받는’ 복지제도에 대한 비판, 혹은 이를 예방하는 복지제도 실시와 관련된 기사에 활용
 - 전체적인 기사 수도 크게 증가

42 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

[그림 2-6] 신청주의 언론기사 월별 키워드 트렌드(2021년 1월 1일~2025년 11월 18일)



○ ‘송파 세모녀 사건’ (2014년 2월 26일)

- 2014년 2월 서울특별시 송파구 석촌동의 단독주택 반지하에 세들어 살던 세모녀 일가족이 자살로 생을 마감한 사건임
- 수급 신청을 하고자 하였으나, 부양의무제 때문에 해당되지 않는다는 것을 상담을 통해 알게 되어 신청접수를 하지 않았음. 그런데, 신청을 하지 않았기 때문에 발생한 사건으로서, ‘신청주의’ 문제와 연계된 것으로 보임
- 본 사건은 ‘부양의무제’라는 다소 명확하고 꾸준히 문제제기 되어온 사안이 원인으로 지목되면서 ‘신청주의’ 비판은 다소 제한적이었으며, 또한 제도 개선(부양의무자 폐지)과 더불어 언급되었다는 특징이 있음
- 또한 정부 3.0이 개시되면서 데이터가 강조되기 시작함. 관련하여 ‘신청주의’에 반대되는 개념으로 ‘제안주의’가 제안됨

44 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

〈표 2-6〉 ‘송파 세모녀 사건’ 및 신청주의 관련 개요

구분	상세 내용
사건 개요	<ul style="list-style-type: none"> 2014년 2월 서울특별시 송파구 석촌동의 단독주택 반지하에 세들어 살던 세 모녀 일가족이 자살로 생을 마감한 사건
사건내용	<ul style="list-style-type: none"> 박모씨(60세), 큰딸(35세), 작은딸(32세)이 동거, 박모씨는 식당일, 큰딸은 1.5형 당뇨병 및 고혈압이나 병원비로 치료를 받지 못하였으며 작은딸은 만화가 지망생으로 아르바이트하여 소득이 있으나 신용불량자가 됨 박모씨의 남편은 방광암으로 사망하여 박모씨가 생계를 책임졌으나 사건 발생 1달 전 넘어져 몸을 다쳐 식당일을 그만두면서 실의에 빠짐 그 이전 수급 신청하려 했으나, 자격 요건이 안 된다는 말을 듣고 재신청은 안함. 생활고로 고민하던 끝에 일가족 동반 자살
언론이 본 사건원인	<ul style="list-style-type: none"> ‘부양의무자’ ‘긴급복지의 대응’ ‘소극적 복지’
관련 언론 기사	<p>부양의무 & 근로능력 없는 자녀</p> <ul style="list-style-type: none"> 사망하기 3년 전 복지 지원을 타진했으나, 대상 조건을 만족하지 못한 다는 것을 답변을 듣고 (작은 딸의 추정소득 산정) 재신청을 하지 않은 뒤 생활해 옴. 당시 제도적 조건으로는 부양의무자 때문에 수급 탈락 가능성이 높았음(손준현. (2014. 3. 2.) ‘세모녀 비극’ 없으려면… 근로능력 없는 성인 자녀 지원을. 한겨레.)
	<p>긴급지원 제도</p> <ul style="list-style-type: none"> “선 지원 후 처리”는 원칙일 뿐 접수 단계에서 담당자의 말 한마디에 가부가 결정되는 게 태반이다. 이뿐 아니라 요즘에는 긴급지원제도가 복지정책에서 배제되는 것 아닌가 하는 우려마저 든다. … 예산은 전년 예산인 588억원에서 하나도 증액되지 않았다.’ (이동현. (2014. 3. 26). “찾아주세요! 우리의 복지” 마이너리포트 1004호. 한겨레 21)
	<p>신청주의= 소극적 권리화</p> <ul style="list-style-type: none"> ‘기초생활보장제도는 모든 국민의 인간다운 삶을 권리로써 보장한다고 명시하고 있지만, 신청주의는 이를 소극적 권리로 방치하고 있다. 그렇기 때문에 사각지대에 빠져 있는 이들을 적극적으로 찾아내고…’ (김윤영. (2014. 3. 3.). 복지대상 발굴보다 검열이 우선?. 프레시안.)
	<p>신청주의= 수동적 복지</p> <ul style="list-style-type: none"> ‘기초생활보장제도 등 정부의 복지 제도는 ‘당사자 신청주의’이다. … 수동적, 소극적 복지이다. 도움이 필요한 사람들을 위해 찾아가는 복지, 적극적 복지가 필요하다.’ (아시아경제. (2014. 3. 4.) [사설] 필요한 사람 외면한 복지. 아시아경제.)
제도 개선 방향	<ul style="list-style-type: none"> 부양의무 완화 및 국기법 개별급여화 긴급복지 제도 개선 사회보장급여의 이용-제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제정 정부3.0 : 국민신청주의에서 국민제안주의

출처: 연구진 작성.

○ '간병 살인사건' (2021년 5월 8일, 시신발견)

- 2021년 5월 22세 청년 (가명: 강도영 씨)이 뇌출혈로 쓰러진 아버지를 홀로 간병하다 아버지를 굶겨 죽음에 이르게 한 사건으로 재판과정이 보도되어 당시 선처 탄원서가 모이고 대선 후보들도 함께 하면서 크게 보도됨
- 장애 판정 등을 신청하려 하였으나 신청비가 없어 신청하지 않음. 그 외 신청은 삼촌 등으로부터 권유받았으나 신청하지 않고, 더욱 생활이 어려워지게 됨. 아버지로부터 '방에 들어오지 마라'는 말을 듣고 방치함
- 본 사건은 당사자의 수급을 막는 명백한 근거는 드러나지 않은 상황으로, 극빈하지만 '다양한 사유로 신청하지 않은 사람'을 '발굴'하는 것이 더욱 강조됨. 구체적인 정책 보완은 이루어지지 않은 것으로 보임

46 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

〈표 2-7〉 '간병살인 사건' 및 신청주의 관련 개요

구분		상세 내용
사건 개요		<ul style="list-style-type: none"> • 사건 당시 22세 청년(강도영씨: 가명)이 뇌출혈로 쓰러진 아버지를 홀로 간병하다 아버지를 굶겨 죽음에 이르게 한 사건
사건내용		<ul style="list-style-type: none"> • 지난 해 9월 뇌출혈로 쓰러져 올 4월까지 병원·요양병원에서 수술입원 치료를 받음. 이때의 병원비 2000만원은 삼촌이 지불하였으나 더 이상 치료비 감당이 어려워 아버지를 퇴원시켰고 휴대전화, 도시가스 등이 끊기고 식사도 제대로 못할 만큼 생활고에 시달림 • 강도영 씨는 삼촌으로부터 생계지원이나 장애 지원 등을 신청하라고 설명을 받았으나 신청하지 않았으며, 강씨 아버지는 숨진 뒤에 관리망에 올랐음 • 이후 재판 과정에서 선처 탄원이 이루어지고 이에 대선후보들이 함께 하면서 대대적으로 보도됨 (김향미. (2021. 11. 17). '강도영 사건'이 드러낸 '복지 신청주의'의 한계. 경향신문. 참조하여 연구진 작성.)
언론이 본 사건원인		<ul style="list-style-type: none"> • 받을 수 있는 자격이 되고, 그 사실을 대체로 알고 있음에도 신청하지 않음 • 복잡한 절차와 까다로운 자격기준
관련 언론 기사	복잡하고 까다로운 선정기준 및 신청과정	<ul style="list-style-type: none"> • '복지 신청주의를 현장의 상황에 맞게 보완해야 한다. 일각에서는 이런 일이 벌어질 때마다 '신청할 수 있는 복지제도가 있는데 신청하지 않았다'고 지적하지만, 이는 하루 밥벌이도 힘겨운 가난한 사람에 대한 기만에 가깝다. 복잡하고 까다로운 선정기준과 신청과정으로 복지 수요자들을 제대로 포괄하지 못하는 것이 현실이다.' (강지현. (2021. 11. 19). '강도영 비극', 국가는 '간병 살인' 책임 없다. 프레시안.)
	직권 신청의 한계	<ul style="list-style-type: none"> • '당사자의 신청이 없으면 복지 혜택을 받을 수 없는 '신청주의'가 폭넓은 복지사각지대를 만든다는 지적에 올해부터 지자체 공무원들이 직권으로 이를 신청할 수 있도록 법이 바뀌었으나 제대로 작동하지 않고 있다.' (한국일보 '청년 간병 살인 복지 사각지대가 빛은 비극', 2021년 11월 9일)
제도 개선		<ul style="list-style-type: none"> • 구체적인 제도적 문제점보다 '신청을 하지 않아' 발생한 문제=신청주의가 두드러짐 • '받을 수 있음에도 불구하고 신청하지 않은' '발굴'의 문제가 더욱 강조 • '대상자 발굴' 및 찾아가는 복지의 강조

출처: 연구진 작성.

○ '수원 세모녀 사건' (2022년 8월 21일)

- 송파 세모녀 사건에 이어 또다시 세모녀의 집단 자살 사건이 발생
- 빈곤 및 의료비 문제에 시달렸으나, 채권자를 피해 전입신고를 하지 않아 행정당국에 발굴되지 않았음
- 본 사건 언론보도에서 두드러진 것은 '행정 데이터의 한계'가 크게 강조되었다는 점임

48 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

〈표 2-8〉 '수원 세모녀 사건' 및 신청주의 관련 개요

구분		상세 내용
사건 개요		<ul style="list-style-type: none"> 경기도 수원시의 한 다세대 주택에서 어머니와 두 딸이 숨진 채로 발견
사건내용		<ul style="list-style-type: none"> A씨는 암 진단, 딸 B씨와 딸 C씨도 희소 난치병을 앓고 있었으며, A씨의 남편 및 아들은 사망한 상태였음 세 모녀는 화성시로 주민등록을 이전하였으나, 채권자를 피해 수원시 월세방을 전전하며 전입신고를 하지 않은 상태였음. 그러다 건강보험료가 체납되기 시작하여 화성시에 체납 사실이 통보되었고, 화성시 기배동 주민센터에서 세모녀의 주민등록상 주소지로 복지 안내문 우편물을 발송하였으나 전달되지 못함
언론이 본 사건원인		<ul style="list-style-type: none"> 신청을 하지 않아 받지 못한 신청주의의 한계 행정데이터로도 파악할 수 없는 한계
관련 언론 기사	복잡하고 까다로운 선정기준 및 신청과정	<ul style="list-style-type: none"> '...하지만 세모녀는 한 푼도 받지 못했다. 우리나라 복지제도는 신청하지 않으면 서비스를 받을 수 없는 '신청주의'를 채택하고 있기 때문이다. 정보 약자인 저소득층이 복잡한 사회복지제도를 '깨물고' 주민센터로 찾아가 자신의 '권리'를 주장할 가능성은 크지 않다. 이런 이유로 비극은 반복된다.' (황춘화. (2022. 8. 30). "정치 복지 아닌 약자 복지"...윤석열 정부의 말장난. 한겨레.)
	인력난	<ul style="list-style-type: none"> '암과 희귀병 투병 생활을 한 수원 세모녀 역시 기초생활보장제도 수급자가 될 수 있었다. ...지원 신청 방법을 몰랐거나, 전입신고를 하지 않았던 것처럼 신청할 수 없는 상황이었을 수도 있다. ...2018년부터 도움이 필요한 이웃을 찾아가 상담하고 복지서비스를 연계해 주는 '찾아가는 보건복지서비스'가 전국 읍면동 주민센터에서 시행됐지만 인력난으로 제대로 작동하지 못하고 있다.' (이현정. (2022. 8. 25). 또 있을 '세모녀' 찾겠다지만... 인력·시스템 해법 없이는 또 반쪽. 서울신문.)
	지역 서비스 체계	<ul style="list-style-type: none"> '역시 이런 사각지대를 발굴해 내는 것은 행정 시스템이라든지 전산 시스템, 이런 것만을 이용한 하드웨어적인 방법으로는 누락이 생길 수밖에 없다는 것을 이번 사건이 보여줬고요. ... 결국은 지역에서 보다 지역주민과 밀착하게 발로 뛰는 찾아가는 복지 서비스 체계가 더 강화돼야 하겠고...' (이봉주. (2022. 8. 25). [인터뷰] '수원 세모녀 비극 재발 막기 위한 대책은? 뉴스 12. KBS.)
제도 개선		<ul style="list-style-type: none"> "'사회보장정보 시스템에 수급 이력 없는 주거지 미상 위기가구도 유관기관과의 정보 연계 등을 통해 끝까지 찾아내어 지원토록 협의 추진" 빅데이터를 활용한 위기가구 발굴 시스템 위기 정보 확대, 차세대 사회보장정보시스템 개통과 함께 복지멤버십 가입 대상을 전 국민으로 확대 읍면동의 찾아가는 복지서비스를 활용한 상담 및 홍보 강화 (보건복지부. (2022). 수원 세모녀 사건 계기 복지 사각지대 발굴, 지원체계 전반 점검. 보도자료.)

출처: 연구진 작성.

○ 전북 익산 모녀사망 사건 (2025년 5월 19일)

- 전북 익산에서 모녀가 잇따라 숨졌는데, 그 배경에 생계·의료
급여의 중단이 있었음
- 첫째 딸의 취업 및 분가로 일시 수급이 중단되었는데, 다시 신
청을 하지 않고 사망한 채로 발견됨
- 수급 중단자에 대한 관리가 강화됨

50 복지급여 신청주의 개선을 위한 연구

〈표 2-9〉 '전북 익산 모녀사망 사건' 및 신청주의 관련 개요

구분		상세 내용
사건 개요		<ul style="list-style-type: none"> • 국기법 수급자였던 A씨(60대)가 자살, 둘째 딸 B씨(20대)는 사망한 채로 발견
사건내용		<ul style="list-style-type: none"> • 첫째 딸 C씨까지 포함, 세 모녀는 국기법 수급자였으며, 어머니 A씨는 호흡기 관련 질병, 둘째 딸 B씨는 우울증 및 신경증으로 근로능력이 없다는 판정, 첫째 딸 C씨는 근로 능력이 있어 자활사업에 참여해야 하는 조건부 수급자였으나 일은 하지 않음 • A씨와 B씨의 수급비로 살아감. 그러다 C씨가 취업하여 소득이 생기자 생계 및 의료급여가 중단됨. 이때부터 주변에 B씨의 병원비 부담을 호소함. 큰딸이 따로 살면 급여를 계속 받을 수 있다는 익산시의 안내가 있었고, C씨는 결혼하여 분가까지 하였으나, 전출 사실이 익산시에 뒤늦게 확인됨. 체납 사실도 없었음 • A씨와 B씨는 다시 신청하는 절차가 필요했는데, 그 사이 사망한 채로 발견됨
언론이 본 사건원인		<ul style="list-style-type: none"> • 복잡한 신청주의
관련 언론 기사	직접 신청해야 하는 신청주의	<p>“위기 가정의 개인이 직접 신청하지 않으면 복지 대상자임에도 서비스에서 누락되는 ‘복지 신청주의’는 과거부터 논란이 되고 있지만 쉽게 해결되지 않고 있다.” (중앙일보. (2025. 5. 23). [사설] 익산 모녀의 비극, 복지전달체계 제대로 작동했나. 중앙일보.)</p>
	인력난 지역 서비스 체계	<p>“익산시는 복지제도가 기본적으로 ‘신청주의’에 기반하고 있는 만큼, 제도 접근이 어려운 고립 가구나 정신·신체적 제약이 있는 주민에 대해 선제적으로 개입하고, 제도 개선이 필요한 사항은 중앙정부에 건의할 방침이다.” (김동욱. (2025. 5. 26). “모녀 비극 없도록”... 익산시 기초수급 중지 가구 3년 집중 관리. 세계일보.)</p>
제도 개선		<ul style="list-style-type: none"> • 위기가구 3년 집중관리제(익산시): 수급 자격이 중지된 가구에 대해 최대 3년간 장기적으로 관리하는 제도 도입. 수급 중지 후 초기 3개월간 집중 상담과 점검하고 이후에는 가구별 위험도에 따라 월 1회, 분기 1회, 연 1회로 모니터링을 최대 3년간 (천경석. (2025. 5. 26). ‘생활고 모녀 사망’ 익산시, 위기 가구 3년 집중관리제 도입. 한겨레.)

출처: 연구진 작성.

3. 소결

□ 신청주의의 언론 언급 빈도가 높은 것은 ‘사망사건’을 계기로 한 것이므로, 아래에서는 주요 사망사건별 특징을 요약함

〈표 2-10〉 신청주의 관련 사망사건 개요

구분	송파 세모녀 사건	간병살인사건	수원 세모녀 사건	익산 모녀 사망 사건
시기 및 유형	2014년 / 집단 자살	2021년 / 간병 방치	2022년 / 집단 자살	2025년 / 사인 불명 및 자살
신청주의와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> “신청하지 않아서” 라기 보다는 “될 리 없는 제도” 경험이 낮은 비신청 	<ul style="list-style-type: none"> 극심한 돌봄·의료·빈곤 상황에서 신청행위 자체가 높은 비용 	<ul style="list-style-type: none"> 신청도, 행정 데이터에 의한 발굴도 모두 실패한 사례 	<ul style="list-style-type: none"> 이미 수급 중지된 가구가 소득변동 → 수급 중단 → 재신청 필요 구조 속에서 재진입하지 못한 사례
비신청·사각 지대 발생요인	<ul style="list-style-type: none"> 부양의무제·추정 소득 등 선별주의, 상담 단계에서의 사전 탈락 통보, 질병·채무·저임금 노동 누적 한 번의 실패 경험이 만든 장기적 포기 	<ul style="list-style-type: none"> 청년 단독 간병, 고액 의료비·공과금 체납, 사회적 고립 복잡한 선정·신청 절차, 여러 기관을 동시에 상대해야 하는 구조 	<ul style="list-style-type: none"> 채권·추심 회피를 위한 전입신고 회피, 주민등록 주소와 실거주지 괴리, 건강보험 체납 정보와 실제 생활상의 괴리 	<ul style="list-style-type: none"> 생계·의료급여 수급 중단, 큰딸 취업·분가 과정에서 행정 시차 건강악화·정신질환·정보 부족, 재신청 절차의 공백
언론의 ‘신청주의’ 프레임	<ul style="list-style-type: none"> 원인 초점은 ‘부양의무제·긴급복지 미작동·소극적 복지’ 신청주의 비판은 부수적으로 언급 	<ul style="list-style-type: none"> “복잡·까다로운 선정기준과 신청 과정”, “가난한 사람에게 신청주의는 기만” 등 신청주의 자체에 대한 강한 비판 직권 신청의 한계 지적 	<ul style="list-style-type: none"> 신청하지 않으면 못 받는 신청주의 정보 약자인 저소득층에 복잡한 제도 행정데이터로도 포착 못 한 사각지대 	<ul style="list-style-type: none"> 직접 신청하지 않으면 중단 후 다시 들어오지 못하는 신청주의 “수급 중지 가구 관리 부재” 등 전달체계·중단 관리의 문제 강조
정책 개선	<ul style="list-style-type: none"> 부양의무 완화·개별급여화, 긴급복지 개선, 사회보장급여·이용·발굴법, 정부3.0·데이터·제안주의 등 제도·데이터 개선으로 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 직권 신청 법 개정에도 현장 작동 부족 지적 주로 신청절차 완화·대상자 발굴·찾아가는 복지 강화로 논의 정리 	<ul style="list-style-type: none"> 빅데이터·위기가구 발굴 시스템·복지멤버십·차세대 사회보장정보시스템 등 데이터 확충 읍면동 찾아가는 복지 인력·방문 강화가 해법으로 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ‘위기가구 3년 집중관리제’ 등 수급 중지 가구 장기 관리 도입 다만 재진입 절차의 구조적 개편보다는 모니터링·상담 강화 중심으로 설계되는 경향

출처: 연구진 작성.

□ 언론의 “신청하지 않아서 생긴 비극” 프레임의 한계

○ 언론은 공통적으로 “신청주의→사각지대→사망사건”이라는 프레임으로 서사를 구성하는 경향이 있으나, 사건별로 비신청의 성격은 단순하지 않음

- 송파 세모녀 : 부양의무와 상담 경험이 낮은 (학습된) 포기
- 간병살인 : 극심한 돌봄·의료·빈곤 상황이 만든 신청행위의 높은 경제적·심리사회적 비용
- 수원 세모녀 : 채무 추심 회피를 위한 행정과의 거리두기에 따른 데이터 행정의 한계
- 익산 모녀 : 수급 중단 → 재신청이라는 동태적(?) 신청주의의 탈락

○ 단순한 정보부족·개인 무관심의 결과라기보다는, 제도의 엄격한 선별주의, 행정절차, 타 법 및 제도(수급뿐 아니라 채무, 주거, 건강보험 등)가 교차해 만들어낸 산물이라 할 수 있음

- 단순한 정보 알림으로는 한계가 뚜렷함

□ 신청주의 비판이 ‘발굴 및 찾아가는 복지’ 해법으로 축소되어 온 경향이 있음

○ 신청주의 비판 뒤에 주로 데이터 확충(빅데이터·위기가구 발굴·복지멤버십 등)과 찾아가는 복지(읍면동 방문, 집중관리제 등)가 이중 해법으로 제시됨

○ 이때 엄격한 선별주의의 구조 자체보다는 ‘누락된 사람을 얼마나 잘 찾아내는가’(끝까지 찾아낸다)라는 기술 운영상 문제로 논의가 축소됨

- 그 결과 급여수준이나 자격기준, 중단 및 재진입 구조, 타 제도와 의 교차적인 문제점을 어떻게 바꿀 것인가라는 근본 논의는 주변부로 밀려나는 경향이 있었음
- ‘신청을 더 잘하게 하는 것’ 혹은 ‘직권으로 하는 것’만으로는 비신청의 구조적 원인을 제거할 수 없음
- 신청 그 자체가 핵심 문제가 아니라면, 그 신청을 자동으로 해주는 것만으로는 구조적 문제 해결에 도달하기 어렵다는 점도 고려할 필요가 있음

제5절 결론: ‘신청주의’ 의의와 탈신청주의 논의에 대한 시사점

1. 직권주의에서 권리 강화를 위한 직권주의 보완으로의 변화

- 신청주의 도입의 의의 : ‘신청주의’는 국가의 일방적 처분(직권주의)으로부터 국민의 권리(청구권)를 확보하기 위한 수단으로 도입된 측면이 있음 (일본 유사)
- 보완책으로의 발전 : 법률은 ‘신청주의’의 한계를 보완하는 방향으로 발전해 옴. 직권 발굴 및 신청 의무 등으로 직권주의를 신청주의 대립 이념이 아닌 보완 원칙으로 기능하게 함
- 체계화된 보완 과정 : 이러한 직권 보완 과정은 다음의 제도적 체계화도 동반함
 - 개인 정보 및 권리 보완 : 수급권자의 정보 동의 전제, 상세한 설명 의무

- 제한적 예외 용인 : 극단적 상태에 대해서는 직권 신청

○ 향후 논의 방향

- 신청주의와 직권주의는 대립적 개념이 아닌 상호보완적 관계로 발전되어옴
- 탈신청주의 역시, 신청 그 자체의 완전 폐기가 아니라 신청주의의 절차적 형해화라는 방향으로 논의하는 방향도 검토할 수 있음
- 또한 행정의 능동적 개입이 개인의 동의라는 중요한 제도적 권리 기반과 제한적 개입 원칙과 충돌하지 않는 방향이 고려되어야 함

2. 공공부조의 잔여적 성격 및 의무 강제의 양면성

- 잔여적 성격과 통제 : 공공부조의 선별주의에 따른 신청주의는 엄격한 자산조사의 시작점이므로 복지제도의 잔여적 성격과 밀접하다고 볼 수 있음
- 행정 의무의 강제 : 동시에 신청주의는 일단 신청이 접수되고 법적 요건이 충족되면, 행정의 재량 없이 급여를 지급해야 하는 의무를 강제하는 강력한 순기능을 가진다고도 볼 수 있음
- 향후 논의 방향 : 이러한 선별을 위한 문턱과, 국가 책임의 순기능을 보장하는 양면성이 있다는 점을 인지하고, 권리 강제 기능은 유지하되, 통제과정(선별에 필요한)을 낮추는 방향을 모색해야 함

3. '신청하지 않음'에 대한 구조적 이해의 필요성

□ 언론의 주요한 단순 프레임의 한계

- 비신청 문제를 단순히 '정보부족'이나 '개인의 무관심'으로 축소하는 것은 문제를 축소시켜 구조적 원인을 간과하게 할 수 있음
- 사망사건으로 이어진 사건들을 보면 다음과 같은 요소들이 복합된 구조적 산물로 이해될 수 있음
 - 학습된 포기 : 엄격한 선별주의(부양의무자 등)로 인해 '될 리 없는 제도'라는 인식 (송파 세모녀 사건)
 - 높은 비용 : 극심한 위기상황(빈곤·돌봄·의료)에서 신청 행위 자체가 감당하기 어려운 경제적·심리사회적 비용으로 작용 (간병 살인)
 - 행정과의 거리두기 : 채무 추심 회피 등을 위한 전입신고 회피 등 행정 시스템 바깥에 존재하려는 동기 (수원 세모녀 사건)
 - 동태적 탈락 : 수급 중단 후 재신청 절차 공백으로 인한 복지망 재진입 실패 (익산 모녀 사망사건)
- 향후 논의 방향
 - 비신청은 단순한 개인의 정보 부족이 아닌, 엄격한 선별주의, 복잡한 절차, 타 제도(채무, 주거 등)와의 교차 문제가 낳은 구조적 산물로 제도 자체의 개선이 우선 강조되어야 함

4. 정형화된 해법('데이터 확충'과 '발굴')을 넘어서

- 해법의 축소 : '신청주의' 비판은 주로 데이터 확충과 '찾아가는 복지'라는 기술 운영상의 해법으로 논의가 축소되는 경향이 있었음

- 데이터 발굴의 한계 : 빅데이터 기반의 위기가구 발굴 시스템은 전입신고 회피 등 행정 데이터로 포착 불가능한 사각지대를 막는데 근본적 한계를 드러냈음 (수원 세모녀 사건).
- 시사점 : ‘데이터 확충’과 ‘발굴’은 필수적 보완책이지만, ‘누락된 사람을 얼마나 잘 찾아내는가’라는 기술 운영 문제로 논의가 간혀서는 안 됨. 급여 수준, 자격 기준, 중단 및 재진입 구조 등 제도 자체의 구조적 개편 논의로 나아가야 함

5. 알아서 돕는 능동적 국가인가, 요청에 응답하는 권리기반 사회인가

- 지향점 : 궁극적 목표는 신청 행위가 절차적 장벽이 되지 않도록 하는 것임
- 알아서 돕는 능동적 국가의 시혜적 성격의 우려 : 공공부조 영역에서 국가가 수혜자의 신청이나 의사 확인 없이 자격을 자동 발굴하여 지급하는 행위는 제도의 시혜적 성격을 강화할 위험이 있음
- 선택권과 자율성 : 국가의 광범위한 직권에 의한 정보 수집, 사회적 비용의 우려로 수급을 원치 않는 경우에 대한 최소한의 선택은 보장되도록 변해왔고 향후에도 이러한 권리는 보장될 필요성이 있음
- 목표 : 알아서 도와주는 능동적인 국가보다는 법에서 보장하는 시민의 정당한 요청에 비타협적으로 응답하는 권리기반 사회가 되어야 하는 것은 아닐까
- 신청은 권리 확정을 위한 최소한의 행위로 간주할 필요가 있음. 이를 위해 수급권자가 복잡한 절차나 실패의 두려움 없이 자신의 권리를 주장할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 필요한 것은 아닐까.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

해외 신청주의 개념과 정의

제1절 해외 신청주의 선행연구

제2절 해외 신청주의 법적 개념

제3절 나가며

제 3 장 해외 신청주의 개념과 정의

- 신청주의의 의미와 한계에 관한 논의가 국외에서도 일부 이뤄짐
 - 한국의 학계에서 신청주의를 둘러싼 논의가 희소했던 점을 고려하면, 국외에서는 신청주의를 수급자의 권리를 제한하는 측면을 강조하는 접근이 일부 있었음(後藤玲子, 2017; Herd & Moynihan, 2019).
 - 데이터의 집적과 디지털 기술 발전으로 신청주의의 한계에 대한 지적이 이뤄진 점을 주목할 필요 있음. 그렇지만, 주요 국가에서 신청주의의 법률 원칙에서 이렇다 할 변화는 감지되지 않고 있음
 - 역사적으로 복지급여의 수급자격은 직권주의에서 신청주의에 기반하는 방식으로 발전해온 측면도 관찰됨

- 이번 장에서는 국외의 신청주의 관련 선행연구를 일람하고, 영국, 일본, 독일, 스웨덴 4개국을 중심으로 신청주의 지급과 관련한 법령의 내용과 최근 동향을 간단히 검토함
 - 네 나라를 선정하기 위해서, Esping-Andersen(1990)이 제시한 세 가지 복지체제를 대표하는 국가를 하나씩 선정한 뒤, 서구 국가를 제외한 동아시아 지역에서 일본을 추가하는 과정을 거침

제1절 해외 신청주의 선행연구

- 신청주의에 초점을 맞춘 연구는 국내외를 막론하고 많지는 않음. 이번 절에서는 관련한 일부 선행 연구를 검토하고자 함
 - 신청주의 중심의 기존 복지행정에 대한 성찰이 일부 이뤄진 것은 사실임(後藤玲子, 2017; Herd & Moynihan, 2019)
 - 더불어, 개인의 소득 및 재산 자료의 누적과 더불어 이를 처리하는 디지털 기술이 발전하면서, 복지행정에서 자동화가 이뤄지는 경향이 관찰됨
 - 이른바 '디지털 복지국가(digital welfare state)의 등장은 국내외에서 신청주의 중심의 복지행정에 대한 재검토를 요구함. 동시에, 디지털 복지를 둘러싼 편향과 오류에 대한 비판과 경계도 함께 있었음(Alston, 2019; 김기태 외, 2024).

- 이번 절에서는 ① 신청주의 비판과 ② 디지털 복지 비판이라는 두 가지 흐름 가운데 ① 전자의 선행연구(後藤玲子, 2017; Eurofound, 2015)에 초점을 맞추고자 함
 - 후자인 디지털 복지국가에 대한 비판 관련 연구는 상당부분 이뤄진 점을 고려(Alston, 2019; 김기태 외, 2024).
 - 물론, 전자인 신청주의를 비판하는 논자(Eurofound, 2015)들이 대체로 디지털 복지국가 혹은 복지급여 자동지급의 흐름에 우호적이라는 점도 염두에 둘 필요는 있음

- 일본에서는 시민사회에서 신청주의에 대한 비판적 검토가 이뤄짐

- ‘포스트신청주의를 생각하는 모임’에서 지적하는 신청주의의 문제점은 다음과 같음(ポスト申請主義を考える会, n.d.)
 - 대상 : “제도 서비스를 통하여 문제해결·경감이 이루어질 수 있는 문제가 있는 사람”이
 - 시기 : “필요/적절한 시기”에
 - 정보 : “필요한 제도 정보를 입수”하고,
 - 신청 : “신청 절차”를 행함으로써 제도 서비스 이용에 이르는 것을 방해하는 것으로 정의할 수 있음

□ 고토 레이코(後藤玲子, 2017)는 복지에서의 신청주의의 벽을 다음 네 가지로 꼽고 있음

- ① ‘정보의 벽’ : 행정 등에 의한 정보 제공의 불철저함으로 인한 제도 접근상 장애를 의미함
- ② ‘인지의 벽’ : 정보는 적절히 도달하였으나, 시민이 그 정보를 정확하게 파악하고 있지 못함으로 발생하는 제도 접근상 장애를 의미함
- ③ ‘사회의 벽’ : 제도를 알고 있어도, 가족의 사정이나 사회 통념, 행정 등의 불친절한 대응 등으로 제도 이용이 억제되어 발생하는 제도 접근상 장애를 의미함
- ④ ‘제도의 벽’ : 제도가 복잡하거나 권리행사를 위한 허들이 지나치게 높아 신청 부담이 커서 발생하는 제도 접근상 장애를 의미함

□ Herd, Moynihan(2019) 역시 행정 부담(administrative burden)을 시민이 공공 서비스나 혜택을 경험하는 과정에서 겪는 비용으로 설명하며, 다음 세 가지 범주로 제시

- ① 학습 비용 (Learning Costs) : 시민이 프로그램의 존재를 알고, 자신에게 자격이 있는지 확인하며, 신청 방법을 알아내는 데 드는 시간과 노력. 정보가 복잡하거나 접근하기 어려울수록 비용은 증가
 - ② 준수 비용 (Compliance Costs) : 신청 서류 작성, 증빙 자료 제출, 관공서 방문, 대기 시간 등 실제 절차를 이행하는 데 드는 금전적, 시간적 비용. 이는 법적 규칙을 따르는 과정에서 발생
 - ③ 심리적 비용 (Psychological Costs) : 신청 과정에서 겪는 수치심, 낙인감(stigma), 스트레스, 자율성 상실감 등을 의미. 예를 들어, 자신의 가난을 입증하기 위해 사적인 정보를 공개해야 할 때 느끼는 모멸감이 이에 해당
- Herd, Moynihan(2019)는 이러한 행정 부담을 개인의 책임에서 국가의 책임으로 전환해야 한다고 주장
- 이들은 행정 부담이 “숨겨진 정치(hidden politics)”의 영역임을 폭로. 이들은 시민이 겪는 관료제적 좌절감이 단순한 행정 편의주의의 결과가 아니라, 정부가 누구를 돕고 누구를 배제할지 결정하는 강력한 정책 수단이라고 설명. 따라서 복지국가의 확장은 단순히 예산을 늘리는 것뿐만 아니라, 시민의 접근성을 가로막는 행정적 장벽을 제거하는 과정이어야 한다고 주장
 - 신청자가 자격을 입증하게 하는 대신, 국가가 보유한 행정 데이터를 활용하여 자격을 확인하고(자동화), 신청 없이도 혜택을 주는 방식(자동 등록, auto-enrollment)으로 전환해야 함
 - 또, 정책 설계 단계에서부터 시민이 겪을 세 가지 비용(학습, 준수, 심리)을 최소화하는 것을 핵심 목표로 삼아야 함. 효율적인 정

부는 단순히 예산을 아끼는 정부가 아니라, 시민이 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 도와야 함

- Eurofound(2015)는 복지급여 지급 절차의 자동화(automation)를 복지 사각지대(non-take-up)의 대안으로 제시
 - 보고서는 비수급(non-take-up)이 복지국가의 공정성을 해치고 예산 절감 효과를 위해 빈곤을 방치하는 결과를 낳는다고 지적
 - 수동적인 신청주의(passive claim system)에서 벗어나 국가가 주도적으로 잠재적 수급자를 발굴하는 적극적 정보 제공(proactive information)과 절차의 자동화(automation)를 정책대안으로 제시
 - 특히 국가가 보유한 데이터베이스를 연결하여 시민이 별도로 입증하지 않아도 급여를 지급하는 핀란드나 영국의 일부 사례를 모범으로 들며, 이것이 현대 복지국가가 나아가야 할 방향임을 강조

- 사회복지 현장에서 디지털 기술 적용에 따른 자동화된 행정결정이 공공의 가치에 부합하는 방식으로 작동한다는 분석도 제시되고 있음(Ranerup, Henriksen, 2022; Ranerup, Svensson, 2023)
 - 이를테면, Ranerup, Svensson(2023)은 스웨덴의 두 지방 자치단체인 Mölndal과 Malmö의 사회복지 사례 관리를 중심으로 자동화된 의사결정(ADM)이 일선 관료의 재량권과 공공 가치에 미치는 영향을 분석
 - 공정성(윤리적), 임파워먼트(민주적), 효율성(전문적) 측면에서 긍정적인 가치를 제공할 잠재력이 크다고 평가. 이를 위해서는 기술적 안정성 확보와 더불어 사회복지사들 사이의 협력

및 신뢰 구축이 필수적이라고 진단

- 한국에서는 신청주의를 따르는 산재보험의 한계를 보완하고, ‘신속한’ 보상을 위해 직권주의를 적용하자는 주장이 오래전부터 제기됨 (김영미, 2022 등).
 - 현행 법에서는 업무상 사고나 질병을 불문하고 재해근로자의 신청을 전제로 산재 인정 절차가 개시되도록 규정하고 있음
 - 산재 인정 건수가 많을수록 개별실적요율제 등으로 사용자에게 불이익이 커지기 때문에 사업장에서는 ‘공상’ 처리, 산재신청 회피가 관행화되었고, 근로자의 경우 신청을 포기하여 산재 치료비용을 우선 건강보험에서 지출하는 문제가 발생함

- 신청주의에 대해서 비판인 논자들은 대체로 자동지급 혹은 자동안내의 방향을 지지함
 - Herd, Moynihan(2019)도 ‘자동등록’을, Eurofound (2015)도 적극적 정보 제공을 정책 방향으로 제시
 - 가장 이상적인 형태는 자동지급으로 수렴되는 경향도 있음. Eurofound(2015)도 자동지급을 “이상적(ideal)”(p.39)이라고 소개

- 복지급여의 자동지급 한계 및 문제점에 대해 실증적인 분석을 시도한 연구는 희소함(Hansson, 2024).
 - 매우 드문 실증 분석 연구인 Hansson(2024)은 스웨덴의 구직자 14명과의 인터뷰를 통해서 자동화된 의사결정 시스템(ADM)이 복지 급여 신청 과정에서 인간적인 접촉과 의사결정 과정을 제거

함으로써 구직자들의 권한을 약화시키고 소외시킬 위험이 있는 것으로 분석

- 김기태 외(2024)는 사회보장 영역에서 인공지능을 활용한 자동화 및 효율화가 초래할 문제점을 일곱 가지로 제시한 바 있음
 - 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 행정효율성, 적시성, 정확성 등과 같은 편익도 함께 고려하는 균형 있는 접근도 필요함(김기태 외, 2024)
 - 더불어서 인공지능을 활용한 복지행정 자동화와 복지급여 자동지급은 일부 다른 범주의 논의라는 점도 염두에 둘 필요는 있음

제2절 해외 신청주의 법적 개념

1. 독일 사회법의 신청주의 개념

- 신청주의와 직권주의는 개념상 사회급여청구권을 확인하는 것으로, 사회급여 지급사유 또는 추가 요건이 '확인'되어야 하며, 이는 수급권자로 될 자의 신청이나 직권에 의해 개시됨
 - 여기서 직권주의는 맥락상 '급여의 직권처리(원칙)'와 '사실조사 의 직권주의'¹⁾로 구분할 수 있음

1) 행정절차에는 직권조사의 원칙이 적용된다(SGB X §20). 당국은 직권으로 결정과 관련된 사안을 조사하여야만 하고, 신청인은 이에 협력하여야 한다(에버하르트 아이젠호퍼, 2019).

- 본 절에서는 사회보험 성립 관계를 법률적으로 명시한 독일 사례에 기초하여, 신청주의와 직권주의 개념과 원칙을 다루고자 함.
- 독일에서 신청주의(Antragsprinzip)와 직권주의(von Amts wegen) 원칙은 역사적으로 독일 사회법전(SGB X)²⁾에서 규정하고 있으며(표 2-1), 사회보험 관계에서 신청주의가 적용되지 않는 사례는 법정 재해보험이 유일함(SGB VII)³⁾
- 사회법전 행정절차에 대하여 신청자와 신청대상자가 절차에 참여하는 신청의 원칙이 적용되며, 신청이 결여되면 행정행위는 통상 무효가 됨(에버하르트 아이헨호퍼, 2019, p.224).
 - 사회급여관계 성립에 있어서 신청주의와 직권주의를 도식화 하면 다음의 [그림 3-1]과 같음

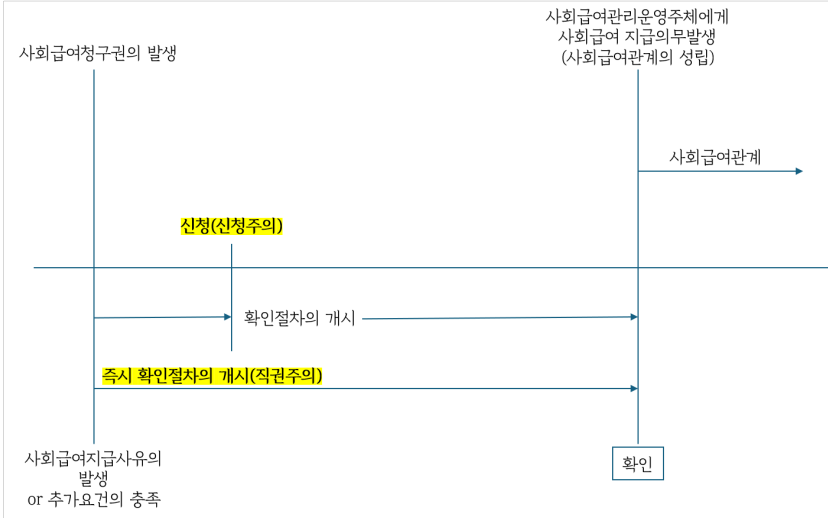
〈표 3-1〉 독일 사회법전의 신청주의와 직권주의 비교

신청주의	직권주의
· 신청 후 급여청구권 발생이 확인될 때 지급의무 발생	· 사회급여청구권의 발생 확인 시 지급의무 발생
· 신청 소홀 시, 사회급여청구권 소멸 가능	· 수급권자로 될 자의 보호가 그 목적임
* 사회급여청구권 확인절차의 개시시기가 다를 뿐, 청구권 '확인'에 따른 급여 관계의 성립은 동일함	

출처: 이상광. (2002). “사회법”. pp.541-542. 바탕으로 저자 작성.

2) 사회법적 행정절차.
 3) 독일 산재보험은 기관이 인지한 즉시(예: 사업주의 사고보고의무, 의사의 직업병 의심신고 의무) 직권으로 급여를 심사 부여하며, 별도의 신청이 불필요함.

[그림 3-1] 사회급여관계의 성립시기(법정급여)



출처: 이상광. (2002). "사회법". p.546. 바탕으로 저자 재작성.

- 일반적으로 긴급한 상황에 대한 사회부조(Sozialhilfe)는 신청 없이도 제공될 수 있으며, 대체로 그 필요의 전제가 제공자에게 알려지는 즉시 청구권이 성립하며 별도의 신청을 요구하지 않음 (SGB XII §18)
 - 이 경우 본인이 신청하지 않아도 가족, 이웃 등 제3자가 제보하거나 행정당국이 그 필요를 인지하면 직권조사가 이루어진 이후에 급여가 지급되나, 형식적으로는 정보제공에 관한 별도의 신청 절차가 요구됨
- 다만, 노인 및 장애인을 위한 사회부조는 반드시 관할 당국에 신청을 해야만 급여지급이 가능한 것으로 법에서 명시함(SGB XII §41)⁴⁾

2. 영국에서 신청주의 개념의 적용

- 영국에서는 사회보장 급여의 수급권이 신청 행위에 의해 발생한다는 점을 법률로 명확히 규정
 - 가장 핵심적인 조항은 1992년 사회보장행정법(Social Security Administration Act 1992)의 제1조
 - 이 법 제1조(Section 1)는 “급여 수급권은 청구에 의존한다(Entitlement to benefit dependent on claim)”라는 표제하에, 1항에서는 다음과 같이 규정
 - “누구든지 해당 급여(benefit)와 관련하여 충족되어야 할 다른 모든 요건 외에 추가로 다음 각 호 중 하나에 해당하지 않는 한, 어떠한 급여에 대한 수급권(entitled)도 가지지 못한다.
 - (a) 이 법의 이 편(Part)에 따른 하위 규정(regulations)에서 해당 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”
- 영국에서는 원칙적으로 누구도 급여를 청구(claim)하지 않으면, 급여 조건을 충족하더라도 수급권은 발생하지 않음
 - 즉, 자산 조사나 기여 요건 등 다른 모든 자격을 갖추었다 하더라도

4) 누구와 함께 살고 있는지, 얼마나 많은 소득·자산을 보유하고 있는지, 친인척이 누구인지에 대해 신청을 통해 관련 정보를 제공해야 한다.

https://www.familienratgeber.de/rechte-leistungen/geld/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung?utm_source=chatgpt.com

도, 당사자의 적극적인 청구 행위가 선행되지 않으면 국가는 급여를 지급할 법적 의무를 지지 않는다는 원칙을 천명

□ (영국의 판례) 신청주의와 가장 근사한 판례가 2005년의 Hinchy v Secretary of State for Work and Pensions 판결

○ (사실관계) 피항소인(Respondent)인 힌치(Hinchy)씨는 1994년부터 소득보조(Income Support)를 수급하고 있었으며, 별도로 장애생활수당(Disability Living Allowance, 이하 DLA)도 받았음. 1998년 힌치씨가 병원에 입원하게 되면서 규정에 따라 DLA 지급이 중단

○ 소득보조를 담당하는 부서는 이 사실을 알지 못했고, DLA가 중단되었음에도 불구하고 가산금이 포함된 소득보조를 2000년까지 계속 지급. 힌치씨는 자신의 DLA 중단 사실을 소득보조 담당 부서에 별도로 알리지 않았음. 이에 노동연금부(DWP)는 과지급된 급여의 반환을 청구

□ (판결) 법원은 힌치 측의 주장을 기각하고 급여를 반환해야 한다고 판결

○ 판결은 표면적으로는 급여 과지급(overpayment)에 대한 반환 의무를 다룬 사건이지만, 심층적으로는 복지국가에서 수급권이 성립하기 위한 전제 조건으로서 '개인의 신청 및 고지 의무'를 절대적인 원칙으로 재확인했다는 데 의미

○ 즉, 비신청(non-take-up) 수급자의 권리 관점에서 보면, 국가가 개별 시민의 모든 상황을 실시간으로 파악하고 급여를 제공할 의무가 없음을 명확히 한 것으로 풀이됨

3. 일본에서 신청주의 개념의 적용

- 일본에서도 공공부조제도인 생활보호제도의 문제점으로 신청주의가 빈번하게 언급되고 있음
 - 신청주의의 문제점은 한국과 유사하게 신청을 하지 않으면 제도의 지원을 받지 못하는 것을 의미함

- **일본에서 신청주의는 (조악한) 직권주의에서 최저생활 보장의 권리를 보장한다는 취지로** 생활보호법에 담김
 - 1945년 전후 제정된 (구) 생활보호법(1946년)에는 신청할 권리가 인정되지 않았으며, 지자체장이 생활보호가 필요하다고 인정한 경우(=직권주의)에만 생활보호를 이용할 수 있었음
 - 권리가 없었으므로 보호청구권 자체가 존재하지 않았으며 불복권도 없었음
 - 1946년 새롭게 헌법이 제정되고 1947년 시행되자, 헌법 제25조 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리를 가진다는 조항의 정신을 반영하여, 보호청구권이 현행 생활보호법(1950년)에 담기게 됨
 - 여기서 ‘보호청구권’이란 ‘생활보호는 원칙적으로 요보호자의 신청’에 의해 개시된다는 의미임(법 제7조)
 - 또한 직권보호는 단서 조항으로 질병 등 요보호상태이지만 신청이 곤란한 자에게 한하여 보호를 해야 한다고 규정함(법 제7조 단서)

- 사회서비스 영역에서는 ‘조치제도’와 ‘계약제도’가 대립하는 제도 성격을 나타냄
 - 장애인 복지, 고령자 복지 등의 서비스도 생활보호와 유사하게 이념적으로 생존권 보장의 일환으로서 조치제도를 전제로 하였음. 여기서 조치제도란 복지서비스를 받을 요건을 충족하는가를 판단하고, 그 서비스의 시작 및 중지를 법령에 근거한 행정권한으로 제공하는 제도 성격을 의미함
 - 그러다 1990년대 이후 이용자의 계약으로 이루어지는 제도로 이행하게 되었음. 예를 들어 고령자는 개호보험제도 도입으로 조치에서 계약에 의해 서비스가 이루어지게 되었음. 장애인 서비스도 계약 제도로 이행하였으며, 학대 등의 이유로 계약에 의한 서비스 제공이 어려운 경우에만 조치제도가 적용됨

- 현행 신청주의는 이용자가 물리적 혹은 능력과 관련하여 선택과 신청 절차가 가능한 상태라는 점을 전제로 하고 있음. 그 때문에, 이를 수행하는 것이 어려운 사람들이 제도에 접근할 수 없는 경우가 있음
 - 특히 일본에서 생활보호에서 자격이 있는 대상자 중 수급자 비율(=보족률(補足率))은 20%가 되지 않는 것으로 나타남(永田豊隆. (2025. 6. 8.))

- 신청주의 극복을 위한 제안은 아웃리치와 같은 발굴, 이혼·출생 신청을 할 경우 관련 정보를 제공, 적절한 정보 제공, 신청 방법의 간결화 등이 제시됨

〈표 3-2〉 신청주의 문제에 대한 개입방안

개입 초점	구체적인 해결책 (예)
제도 서비스를 통하여 문제해결·경감이 이루어질 수 있는 문제가 있는 사람	<ul style="list-style-type: none"> 영역별 가이드라인 등에 ‘아웃리치’ ‘발굴’ 등 명시 생활곤궁자 자립지원사업(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 정보발신 의무의 명확화 ‘필요한 타이밍’과 연계한 정보제공 행정의 리플릿, 홈페이지 정보의 업데이트
신청 절차(간결화)	<ul style="list-style-type: none"> 신청방법의 간결화(스마트폰에서 원 링크신청) 신청접수 구조변경(지원이 필요한 사람을 위한 프로세스 신설) 신청 창구의 확대(생활보호 신청을 병원에서 할 수 있도록 함 등) 오프아웃 시도 : “급여를 실시할 예정인데 원치 않으면 연락”

출처: 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%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>.

4. 스웨덴에서 신청주의 개념의 적용

- 스웨덴의 사회보장제도에서 복지급여의 수급은 원칙적으로 신청주의 (Application-based principle)를 기반으로 함
 - 최근 디지털 기술의 발전과 데이터 집적에 따라 이를 자동화 (Automated Decision-Making)하려는 논의와 실행이 활발히 진행되고 있음
- 스웨덴에서 대부분의 복지급여는 수급권자가 관련 기관에 직접 신청해야 지급되는 구조를 가짐
 - 스웨덴 사회보험청(Försäkringskassan, 2025)의 복지급여 안내 사이트를 보면, 급여자격(정주 조건 등)에 대한 소개 이후 ‘급여

여부 결정 및 산정을 위한 핵심 요건'으로 다음과 같이 안내하고 있음.

- “혜택을 신청할 때는 스웨덴 건강보험청(Försäkringskassan)이 귀하의 수급 자격을 결정할 수 있도록 관련 정보와 증빙 자료를 제출해야 함. 특정 혜택의 경우, 급여가 지급되고 있는 기간 중에도 이러한 절차를 이행할 것이 요구됨. 또한, 급여 산정에 영향을 미칠 수 있는 모든 변동 사항을 반드시 보고해야 함”

○ 복지급여 신청주의의 원칙을 강하게 적용하고 있음을 알 수 있음

□ 스웨덴 복지국가에서 신청주의는 다음과 같은 법적인 근거를 가짐

○ 사회보험법(Socialförsäkringsbalken)에서 복지 행정 및 급여 신청 절차에 관한 내용을 담은 110장에서 4조는 다음과 같이 제시됨⁵⁾

- (제4조) 혜택을 요청하고자 하는 자(신청인)는 이를 서면으로 신청해야 함. 이는 혜택의 증액을 요청하는 경우에도 동일하게 적용됨. 혜택 신청서에는 해당 사안에 필요한 정보를 포함해야 하며, 본인이 직접 서명해야 함. 사실 관계에 관한 정보는 양심과 명예를 걸고 진실하게 제출되어야 함

○ 물론, 4조의 원칙이 경직되게 적용되지는 않음. 이를테면 법 110장 12조나 114장 8~10조에서는 사회보험청이 다른 정부 기관(국세청, 고용청 등)으로부터 자동화된 방식으로 정보를 제공받을 수 있는 권한을 명시

○ 다만, 이러한 보완 내용이 신청주의 원칙 자체를 침해한다기보다

5) 법령의 번역은 gemini 3.0의 도움을 받았음.

는 4조에서 명시한 ‘양심과 명예를 건 보고 의무’를 디지털적으로 보완한다고 보는 것이 타당할 것으로 보임

제3절 나가며

- 본문 분석에 근거해서 정책적 함의를 아래 세 가지 제시
 - 신청주의가 과거 국가의 임의적·자의적 직권주의를 극복한 결과로 볼 수도 있지만, 공공의 데이터 및 정보 처리 기술이 부족했던 과거 여건에서 비롯된 원칙이었다는 점도 염두에 둘 필요가 있음
 - 신청주의가 구현한 시민이 사회권 보장의 원칙과 더불어, 디지털 환경 속에서 국가의 사회권 보장 책무를 강화하는 균형 있는 접근이 필요

- 첫째, 비수급 문제 해결 위한 행정의 능동적 역할 강화
 - 국가가 수급자의 신청을 기다리는 수동적인 태도에서 벗어나, 국가가 잠재적 수급자를 발굴하고 안내하는 적극적인 접근 필요

- 둘째, 신청주의와 직권주의의 유연한 조합 필요
 - 독일의 산재보험 사례처럼 특정 영역에서 직권주의를 도입하여 별도의 신청 없이도 급여를 지급하는 유연한 접근이 필요. 이는 신청주의의 골격을 유지하되, 국민의 수급권을 실질적으로 보호하는 법적 보완 장치를 강화

- 셋째, 디지털 기술을 통해 신청주의의 한계를 적극적으로 극복

- 데이터의 집적과 디지털 기술의 발전은 신청주의의 한계를 극복할 새로운 기회를 제공. 스웨덴의 ADM(자동화된 의사결정) 사례는 디지털 기술이 공정성과 효율성을 높이며 현장 사회복지사의 역할을 재편할 수 있음을 보여줌
- 스웨덴에서 ‘양심과 명예를 건 보고 의무’를 디지털적으로 보완함으로써 행정의 정확성을 높이고 시민의 신청 부담을 낮추는 기술-행정 융합의 사례 참고 필요



제4장

신청주의 관련 논점과 경로

제1절 신청주의에 대한 논의 배경과 쟁점

제2절 탈신청주의의 네 가지 모형 검토

제4장 신청주의 관련 논점과 경로

제1절 신청주의에 대한 논의 배경과 쟁점

1. '신청주의' 논의 배경

- 최근의 신청주의에 대한 논란은 대통령의 관련 언급에서 비롯된 것으로 해석할 수 있음
 - 이재명 대통령은 2025년 8월 '나라재정 절약 간담회'에서 복지 제도를 신청주의에서 자동 지급으로 전환하라고 지시하며,
 - 신청주의는 “매우 잔인한 제도”라고 발언
- '나라재정 절약 간담회' 대통령 발언 요지
 - “신청주의는 매우 잔인한 제도가 아닌가”라며 “신청을 안 했다고 안 주니까 지원을 못 받아서 (사람이) 죽고 그러는 것”
 - “정부가 국민을 위해 지출할 때 대상자가 정해진다. 그런데 왜 굳이 신청 제도를 운용하느냐”
 - “정보화 사회라서 다 알고 있는데, 짝 지급하고 안 받겠다는 사람은 반납하면 되는데 왜 굳이 신청하게 해서 행정력을 낭비하느냐”
 - “안 하는 만큼 재정 절감되니까... 아니에요?”
 - “자동 지급이면 행정기관이 확인·조사할 책임이 생긴다”며 “원칙

을 어떤 것으로 하느냐가 매우 중요하고, 필요하다면 입법으로 처리하면 되니까 (검토하라)”

- 관련 발언으로 ‘신청 없이 자동 지급은 이념이 다르다...’ ‘보편복지에서는 신청을 절차로 할 이유가 적다’ ‘과거는 선별적 제도였으니 신청을 하여야 했다면 상황이 달라졌다’

□ 관련 대통령실 관계자의 발언

- 김용범 대통령실 정책실장은 “기본적으로 찾고 지급하는 노력을 정부가 책임을 지도록 하고, 본인이 거절하는 특별한 사정이 있으면 지급을 안 하는 것으로 하면 굉장한 대전환”이라며
- “철학 자체가 다른 건데 부처와 함께 검토하겠다”라고 답, 급여 당사자가 원하는 경우 적용 제외신청(opt out) 방식으로 전환 고려하겠다는 답으로 해석 가능

2. ‘신청주의’ 개념 이해

□ 신청주의 그리고 이와 대조되는 직권 신청, 자동 지급 등의 개념에 대한 명확한 정의를 찾는 것은 쉽지 않음

- ‘신청주의’라는 개념을 이론적 논의에서는 찾아보기 쉽지 않음
 - 급여 신청(claim) 또는 특정 제도 급여에 대한 신청(application) 등의 개념이 수급률(take-up rate)과 관련하여 논의되는 수준
 - ‘신청주의’는 정치, 언론에서 주로 사용하는 개념으로 이해
- 신청주의 개념을 기존 논의를 기초로 추정하여 정의하여 봄

- 신청주의는 신청을 급여 지급의 필수적 전 단계로 간주하는 입장을 칭하는 것으로 추정
- 반대의 개념으로 직권 신청, 자동 지급 등이 논의됨
 - 직권 신청과 자동 지급은 상이한 개념
- 직권 신청은 수급권자가 아닌 다른 사람이 신청을 하는 것으로 통상 담당 공무원의 신청을 의미
 - 국민기초생활보장제도의 경우 직권 신청이 현재도 가능한 상황. 다만 이 경우에도 수급권자의 동의를 전제로 급여 지급 절차를 진행
- 자동 지급은 신청단계 등 사전 절차를 필요로 하지 않고 수급자에게 급여를 지급하는 방식으로 인용되는 경향을 보임

3. '신청주의'에 대한 현재의 쟁점과 기존 논의

- 2025년 8월 '나라재정 절약 간담회'에서의 대통령 발언 등 관련 발언은 다양한 지점에서 쟁점을 노정. 발언의 해석에는 원론적·논리적 쟁점과 기술적 다양한 쟁점이 다음과 같이 존재
 - 생계형 사고의 원인이 신청주의인가?
 - 자동 지급은 신청주의와 이념이 다르다면 두 방식의 기저 이념은 무엇인가?
 - 자동 지급은 복지 사각지대를 해소할 수 있는가?
 - 자동으로 지급 후 거절을 원하면 반납하는 과정은 실현 가능한가?
 - 요구되지 않은 지급에 대한 정부의 책임은 없는가? 있다면 무엇인가? 지급 거절은 국민의 부가적인 노력을 요구하는데 이러한

노력 요구에 대한 정당한 근거는 무엇인가?

- 확인 조사의 책임이 신청과 직권 지급에서 상이한가?
 - 직권 신청, 자동 지급에서 발생하는 지급오류는 누구의 책임인가?
 - 현재 정보화 수준에서 정부의 주관 부처 등 조직에서 대상자에 대한 필요한 정보가 다 수집, 관리되고 있는가? 그리고 활용이 가능한 상황인가? 급여 지급 시점과 시점 일치 가능한 정보인가?
 - 신청주의가 필요 없는 행정 낭비를 초래하고, 직권 지급은 행정 비용이 적은가? 신청이 전제되지 않은 경우 누구를 대상으로 적격성 심사를 진행하는가? 국민 전체를 적격성 심사의 대상으로 한다면 그 행정비용은 적절하게 추계된 상태인가?
 - 신청주의의 이유는 재정 절감인가?
 - 보편주의에서는 신청주의가 필요 없다면 선별주의에서는 신청주의가 필요하다는 것인가? 그리고 우리나라는 보편주의 복지를 주로 하는 국가인가? 보편주의에서도 신청이 전제되지 않은 지급이 가능한가?
- 논의의 출발이 요지가 모호한 발언에서 시작되면서 이어지는 논의들은 발언의 특정 측면에 초점을 두고 다양하게 전개되고 있음
- 대체로 아래의 논의가 대표적이라 할 수 있음
- 선별주의 정책, 예로 공공부조제도에서 직권 신청, 자동 지급 필요성과 가능성 논의
 - 신청주의 비판 배경에 제도의 불비, 불충분성으로 인한 제도적 배제 문제가 있다고 지적하고 신청주의의 논의가 좀 더 정확한

논의로 이어질 필요가 있다고 지적

- 사각지대 해소를 위한 더 고도화된 기술 사용이 필요하고 가능하다는 주장

□ 정부의 구체적 대응

- 복지부 장관의 신청주의에 대한 입장 요지⁶⁾

- 아동수당처럼 보편적으로 현금을 주는 서비스부터 자동 지급을 적용하는 방식을 검토
- 선별 급여의 경우 소득-재산조사 방식 개선, 실시간 소득, 재산 반영을 위한 부처 간 협업, 개인정보보호와의 조화로운 입법방안 등을 면밀히 검토 중
- AI를 도입, 정교하게 복지 사각지대를 발굴, 법에 명문화된 ‘신청’ 문구를 바꾸는 등 ‘본인이 몰라서 복지 서비스를 받지 못하는 일은 없게 하겠다.’

□ <참고> 답변 내용

- “소득재산 기준이 있는 급여인 경우 신청이나 심사 절차 간소화·국세청과 연계하는 개선방안 검토 중(소득재산 기준이 있는 급여인 경우 신청이나 심사 절차를 좀 간소화해서 (국세청 등) 정부 연계를 통해서 하는 방안도 같이 검토 중에 있다)”
- 정 장관은 29일 연합뉴스와 한 인터뷰에서 “아동수당 등 보편적인 현금 서비스에 자동 지급을 먼저 적용하겠다”며 “인공지능(AI)

6) 연합뉴스, 2025. 9. 30. 정은경 “아동수당 등 보편 현금급여부터 자동지급 추진”.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250929168900530?input=1195m>

을 도입해 복지 사각지대를 더 정교하게 발굴하는 등 몰라서 서비스를 못 받는 일이 없게 하겠다”고 강조

4. ‘신청주의’에 대한 접근 방향

가. 무엇이 왜 문제인가?

- ‘신청주의’, 신청은 그 자체로 어떤 의미를 가지는가?
 - 행정적으로 신청은 아래의 두 가지 의미를 지님
 - ① 신청은 행정청에 대해 권리와 관련 처분을 요구하는 의사표시로 권리 실현을 요청하는 것
 - ② 신청은 수급권자와 수급자의 제도에 대한 이해와 복지정책의 중요한 기반으로 작용
- ① 신청은 행정청에 대해 권리와 관련 처분을 요구하는 의사표시로 권리 실현을 요청하는 것
 - 행정청은 권리 보장을 위하여 지체 없이 정해진 법에 따라 신청자의 권리 확인을 하여야 함
 - 신청은 행정청에 대해 권리와 관련 처분을 요구하는 의사표시로 권리 실현을 요청하는 것
 - 행정절차법의 신청 규정은 국민의 권익을 보호하고 절차의 투명성을 확보하는 데 기여
 - 가부장적인 성격이 강했던 과거의 전근대적 복지의 복지 시혜에 서는 신청 단계가 중요한 권리 보장의 단계로 구성될 수 없음

- 권리 보장은 권리를 주장하는 권리주체의 선택과 행동을 전제로 함
 - 적법 요건 : 적법한 신청이 되려면 신청인에게 법률에 따른 신청권이 있어야 하며, 법에서 정한 구비 서류 등 적법 요건을 갖추어야 함. 서류의 종류와 수는 법에 따라 상이해질 수 있음
 - 수급은 권리이지 의무가 아님. ‘신청하여야 한다’가 아니라 ‘신청할 수 있다’고 법에 명시된 상황
 - 만약 소액의 급여를 받을 수 있는 수급권자는 수급자가 되기를 꺼려 신청하지 않을 수 있음
 - 반면 급여 수급을 원하지 않음을 표시하여야 하는 새로운 의무가 될 소지가 있음

- ② 신청은 수급권자와 수급자의 제도에 대한 이해와 복지정치의 중요한 기반으로 작용
 - 수급권자와 수급자는 욕구 영역별 권리 보장을 요구하면서 정책 목표를 이해하고 수급 내용을 해당 정책목표를 달성하기 위한 방식으로 이용할 수 있게 됨
 - 만약 수급자가 급여를 받으면서 해당 급여의 목적을 모른다면 정책 목표를 달성하는 데 상당한 한계를 노정할 위험이 있음
 - 수급권자와 수급자, 그리고 국민이 사회보장제도에 대하여 인지, 이해하는 것은 복지정치의 근간
 - 만약 국민이, 그리고 수급권자가 정책의 내용을 모른다면, 그리고 이러한 경향이 강해진다면 복지정책을 지켜보고 개선을 요구할 힘이 약해질 것으로 우려됨

□ 신청 절차가 왜 문제인가?

- 신청절차 자체가 문제인가 또는 신청 절차의 설계와 집행상 여러 가지 부대적 요인이 문제인가?
 - 신청절차 폐지는 신청절차 자체가 문제라는 근거를 필요로 함
 - 만약 선정기준의 인식 용이성 등 제도에 대한 설계, 신청절차의 복잡함, 기타 관련 요인이 문제라면 제도의 선정기준 또는 신청절차의 개선을 필요로 함

□ 신청주의 비판의 모호함에 대한 보강 필요

○ 신청 절차가 사각지대를 만드는가?

- 생계형 사건 사고 중 상당수의 사례는 기존 제도의 수급권자로 보기 어려웠음. 즉 사회보장제도의 수급권 밖에 위치한 취약층이었음
 - 사각지대 송파 세모녀 사례가 신청의 문제로 촉발되었는가를 질문에 지원할 수 있는 제도 불비라고 답할 수도 있음
 - 신청의 어려움으로 제도 수급에서 수급권자가 일부 누락되었을 가능성은 존재할 수 있으나 이러한 누락의 원인이 분명하게 분석되었는지 살펴볼 필요가 있음

○ 수급권자의 권리 보장을 위한 의무는 없는가?

- 현재 수급권은 자기 신청과 소득자산 신고 등의 의무를 전제로 보장 가능
- 이러한 의무는 급여 오남용을 예방하고 행정의 정확성을 높이기 위한 조치이기도 함

- 신청 절차가 행정적 비용을 높이는가?
 - 신청이 없다고 하여도 선별적 제도와 보편적 제도의 자산조사 및 수급자 확인은 필요
 - 보편적 제도의 경우에도 거주기간, 수급을 받을 방식 등에 대한 정보 수집이 필요하기도 함
 - 신청이 없다면 국민 전수에 대한 적격성 심사를 수시로 하여야 함
 - 생계형 사고의 위험은 사회경제적 상황이 급변한 사례에서 더 커지기도 함
 - 특정 시점의 소득과 재산 정보가 없고 시차가 큰 정보가 있을 시에는 수급신청자의 보고가 더 중요함
- 현재의 행정전산화가 신청도 없이, 수급권자의 정보 제공이나 동의 없이 필요한 모든 정보를 가지고 있는가? 또는 이러한 상황에 있는 제도는 어떤 제도에 한정되는가?
 - 근로 능력, 주식 등 일부 재산, 파악되지 않은 소득(면세 소득 등), 통장정보 등의 정보를 입수, 확인할 방법이 부재
 - 기존의 행정 정보의 경우 시차를 극복하지 못한 상태

나. 대안모색의 초점 찾기

- 신청 단계에 대한 해석에 주의할 필요
 - 사회적 기본권은 국가의 의무 성격이 더 강하고 국민의 권리로도 존재(추상성). 해당 권리는 구체적 법률 수준의 권리
 - 개인의 권리이자 개인의 의무로서 어느 정도 제도를 인지하고 요

구할 수 있는가에 대한 해답 모색 필요

- 현재로는 권리 입증에 필요. 대부분의 권리는 권리에 대한 주장을 필요로 하고 행정적인 신청이 이러한 행위의 하나의 예가 됨
- 납세의 의무, 근로의 의무(근로는 국민의 권리이자 의무) 등에 대한 확인이 필요

○ 제도의 불비 혹은 불충분성을 행정, 절차의 문제로만 접근하는 과거 방식도 반성할 필요

□ 신청의 필요성이 낮은 제도에 대한 신청제도 극복 방법 고민

○ 기존 복지부의 대안 모색 방향은 합리적이라 평가

- 보편적 제도의 경우 자동 지급, 직권 신청을 고려하여 볼 수 있으나 역시 신청 단계는 제거할 이유가 모호
- 수급의 기초조건(국적, 거주기간 등)이나 환경(통장개설, 통장번호 등)을 확인하여야 함

○ 선별적 제도의 경우 아래의 사안을 확인할 필요

- 과연 대통령의 발언을 선별주의로 확대하여 해석할 것인가? 가능한가? 바람직한가?를 살펴볼 필요
 - 원론적 수준의 기초 논의가 필요
- 정보의 부정확성과 부족으로 인한 행정 집행 가능성과 책임
 - 실질적 적용 가능성의 문제와 이로 인한 행정적 불완전성에 대한 책임소재 모호
 - 적격성 심사에 필요한 정보의 관리가 불완전한 경우 이로 인해 자동 지급에서 수급권자의 누락이 발생하고 과지급이

발생한 경우 누가 어떻게 책임을 질 것인가의 문제를 살펴볼 필요

- 제도 수급 누락, 비수급률 확인, 신청의 부작용과 원인을 파악하고 제도 개선
 - 우리나라에서 수급률과 수급률에 영향을 주는 요인에 대한 연구는 매우 부족
 - 제도의 인지 어려움, 제도의 복잡함, 구비서류의 부담, 신청 지원 제도의 불충분성 등을 살피고 대응할 필요
 - 복잡한 선별주의 제도의 설계는 신청 장애, 수급 누락, 오남용을 악화시킬 수 있음

(표 4-1) 기초생활보장급여를 신청하지 않은 이유 (3순위까지 응답 결과 합산, 중복허용)

(단위: 응답자 수, %)

	기초생활보장급여 미신청 이유	빈도	비율
1	국민기초생활보장제도에 대해서 잘 몰랐기 때문에	184	56.1
2	제도가 복잡하다고 생각했기 때문에(서류 준비할 것이 많아서 등)	154	46.7
3	시간이 없거나 움직이기 어려움 등의 이유로 신청하기 어려웠으므로	89	27.1
4	부양의무자 기준 때문에	71	21.7
5	가구 소득·재산이 많았기 때문에	39	11.9
6	수급자가 되더라도 받을 수 있는 급여액이 적다고 생각했기 때문에	32	9.8
7	수급자가 되는 것이 싫었기 때문에 (=수급자에 대한 인식이 좋지 않아서)	27	8.2
8	내 사정이 어렵더라도 타인이나 국가의 도움을 받고 싶지 않았기 때문에	18	5.5
9	기타	7	2.1
	계	328	100.0

출처: 손병돈 외. (2019).

- 국제기구의 조사에 따르면 우리나라의 경우 필요할 때 공적 지원을 받을 수 없을 것이라고 응답한 사람들의 비율(OECD, RTM, 2020. p. 37)이 높음
 - 한국 74%, 캐나다 73.7%, 핀란드 71.4%로 높게 나타남
 - 부정적 응답자들을 대상으로 급여 접근에 있어서 가장 큰 걸림돌이 무엇인지 질문한 결과, 57.6%가 “급여수급 자격이 있는지 확실치 않다”고 응답
- 제도 기준이 복잡할수록 일선의 자유재량이 커지는데 이 자유재량의 부정적인 측면이 강화될 위험도 주의할 필요
 - 민원 응대에 대한 체계적인 준비가 부족한 상황에서 악성 민원에 관대하고, 반면 소극적 수급권자에 엄격한 자유재량이 현장에서 강해질 위험이 커짐
 - 사각지대 발굴, 생계형 사고에 대한 지자체 공무원의 역할에 대한 책임부과 등 정부의 기초가 합리적 지원보다 관대 또는 과도한 지원을 선호하게 하는 경우, 선정기준을 관대하게 적용하여 민원을 줄이는 경향이 더 강해짐
 - 바람직한 대안은 필요한 정책을 수립하고 정확한 집행이 가능하도록 환경을 조성하는 것임. 이러한 상황 조성에는 제도 인지의 용이성도 중요한 요인

○ 사회적 고통의 원인, 사회적 관계의 수준을 예민하게 살피고 필요한 제도 확충을 하는 것

- 생계형 사고에 예민한 정부는 사고의 정치적 부담만이 아니라 사고를 교훈으로 하여 살아있는 국민의 삶과 어려움에 예민할 필요

- 생계형 사건·사고의 발생 현상보다 원인을 밝히고 제도적 대응을 강화할 필요
- 고독사(단독 1인가구 증가를 고려할 때 현재의 고독사는 악화될 것으로 전망)를 문제로 보기보다 삶의 기반, 사회적 관계를 초점으로 정책을 살펴볼 필요. 고독사 자체를 줄이는 가장 중요한 방식은 필요한 사회정책으로 국민의 삶의 부담을 줄이고 사회적 관계를 강화하는 정책임

□ 신청주의 폐단을 줄이는 개선 방식은 수용 가능. 예를 들자면, 동일 제도 청구권은 직권 신청 인정, 자동지급 가능성 타진

○ 육아휴직급여 청구 기간 내 일부 신청 후 기한이 지났어도 “나머지도 지급”하라는 판례 존재

- 어떠한 유사 급여를 이렇게 처리할 것인가는 쟁점

○ 가치재의 성격이 강한 사회서비스의 경우도 자동지급을 고려할 수 있을 것임

- 특히 자격 확인으로 적격성 심사를 대체하는 서비스 지원의 경우 자동지급 방식으로 대체 가능할 것
- 소액의 가치재 성격이 강한 서비스 지원에서는 자격확인과는 같은 선정기준이 합리적

○ 단순하여 인지가 쉬운 선정 기준을 적용하는 것에 대한 부정적인 정부 분위기에 대하여 전향적인 입장을 가질 필요

- 건강보험 등급, 타 제도 수급 여부 등에 복잡한 소득인정액 기준이 생계급여 외 여러 제도에 과도하게 확산 중

제2절 탈신청주의의 네 가지 모형 검토

1. 복지급여 탈신청주의 논의의 배경

- 보편주의 확대, 개인정보의 방대한 누적 및 디지털 기술 적용에 따라 전통적인 신청주의를 극복하고자 하는 정책적 흐름이 나타나고 있음 (노대명, 2025; 남찬섭, 2025)
- 법적·제도적 측면에서 탈신청주의의 핵심은 신청주의 극복 과정에서 잠재적인 수급자의 침해되는 사익과 보장되는 공익 사이에서 법익의 균형(양승엽, 2025)임
- 탈신청주의 자체보다 신청 과정에서의 인간 존중의 원칙, 사회권 보장, 정보 처리에 대한 동의권, 개인정보 보호에 대한 보장 여부에 대한 검토가 필요함
- 이 절에서는 소득보장 제도 가운데서도 공공부조 제도에 초점을 맞추면서 자동 지급에 이르는 네 가지 모형을 제시하고, 모형별 효과를 비교·분석하는 데 목적을 둠
- 분석에 앞서 한 가지 확인할 점이 있는데, 복지급여 자동 지급의 방향이 현재의 법 내용과는 모순된다는 것임
- 「사회보장기본법」 제9조는 사회보장급여가 국민이 받을 권리임을 확인하면서 제11조 1항에서 권리 행사의 개시에 신청주의 원칙을 명기하고 있음
 - 다만 관계 법령에서 따로 정하는 경우에는 국가나 지방자치단체가 신청을 대신할 수 있음

- 또한 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제5조 2항에서 보장 기관의 업무 담당자는 지원 대상자에 대한 사회보장급여 제공을 직권으로 신청할 수 있지만, 당사자의 동의를 거쳐야 함
 - 다만 지원 대상자가 심신미약 또는 심신상실 등에 해당하면 지원 대상자의 동의가 필요 없음. 장기적으로는 법 개정을 염두에 둔 접근이 필요함
- 이 절에서는 사회보장급여(이하 급여) 지급상의 기존 원칙인 신청주의를 극복하는 과정에서 현행법과의 긴장을 극복하기 위한 제도적 이행 형태를 대상과 급여 지급 방식을 기준으로 네 가지 모형으로 제시함
 - 다음으로 각각의 모형이 적용될 때 예상되는 효과를 비교 분석하고 정책적 함의를 제시하였음

2. 탈신청주의의 네 가지 모형

- 탈신청주의라는 용어를 떠올릴 때, 우리는 현행 신청주의 원칙(예외적 직권 신청)에서 전 국민 대상 급여의 완전 자동 지급이라는 급진적이고 이분법적인 변화의 모습을 떠올림
 - 후자는 현재의 문제를 극복하기 위한 접근임이 분명하지만, 급진적인 변화는 예상치 못한 부작용을 동반할 위험도 있음
 - 따라서 ‘전 국민 대상 자동 지급’을 탈신청주의가 극대화된 모습으로 규정하고, 중간 지점을 제시하면서 점진적인 경로를 밟는 접근 역시 검토할 수 있음

- 탈신청주의를 소득보장 분야의 현행 제도 각각에 적용할 경우에 대해 검토할 수 있으며, 관심대상 소득보장제도는 크게 사회보험, 사회수당, 세금 환급형 소득지원, 공공부조로 구분할 수 있음
- 먼저 사회보험은 은퇴, 실업, 산재 등에 대응하는 소득보전 정책이므로 가입자를 대상으로 급여를 자동 지급으로 이행하는 데 기술적인 문제가 적음.
 - 개인의 누적된 기여에 따른 수급이므로 신청에 따른 자격 심사 과정이 복잡할 이유도 적음
- 둘째, 사회수당도 마찬가지로인데, 인구학적 요건만 충족되면 자동 지급이 신청주의 방식보다 효율적이고 간명함
- 셋째, 세금환급형 소득지원은 신청주의 원칙을 넘기가 쉽지는 않음
 - 이를테면 소득세 신고는 개인 단위로 이루어지는 반면, 근로장려금은 가구 전체의 소득과 재산을 합산하여 지급 여부를 결정하기 때문임
 - 참고로, 근로장려금에서도 급여 신청자가 사전 동의하면 2년 동안은 장려금이 자동으로 신청되는 제도를 운영하고 있음(국세청, n.d.).
- 넷째, 탈신청주의로의 이행은 공공부조 영역에서 가장 많은 문제를 노출할 것으로 보임
 - 생계형 사건·사고가 가장 많이 발생해 정책 수요가 많지만, 소득, 재산, 건강, 가족 정보를 모두 활용해야 하는 등의 이유로 논란의 여지도 큼
- 탈신청주의의 제도별 경로를 그린다면 사회수당, 사회보험, 세금

환급형 소득지원, 공공부조 등의 순서로 점진적인 접근을 검토할 수 있음

- 이와 같은 점을 고려해 이 글에서는 신청주의 극복에서 가장 큰 난제로 생각되는 공공부조를 중심으로 논의를 진행하였음

□ 제도적 측면 이외에 단계적 접근에서 고려할 사항은 당사자의 동의 여부임

○ 탈신청주의와 관련하여 핵심 쟁점은 신청이라는 ‘당사자 동의’가 생략될 수 있다는 점임. 제도별 접근 대상자에게 부담을 주지 않고 편의만을 제공하는 제도라 하더라도 그 과정에서 자칫 개인의 자기결정권이 훼손될 수 있다는 점도 염두에 둘 필요는 있음

○ 이 대목에서 복지멤버십에서의 맞춤형 급여 안내는 중요한 고려 대상이 될 수 있음

- 복지멤버십은 가입자의 소득·재산·연령 등을 분석하여 국민이 받을 수 있는 복지서비스를 맞춤형으로 안내하는 제도(보건복지부, 2025. 1. 2.)임
- 2025년 1월 기준 1020만 명(650만 가구)이 가입해 있음.⁷⁾ 전 국민의 20%에 달하는 복지멤버십 가입자는 복지 수급 자격을 판정하는 근거가 되는 개인정보 제공에 동의한 집단임
- 따라서 복지멤버십 제도는 탈신청주의 적용 대상을 단계적으로 구분하는 데 중요한 단서를 제공함

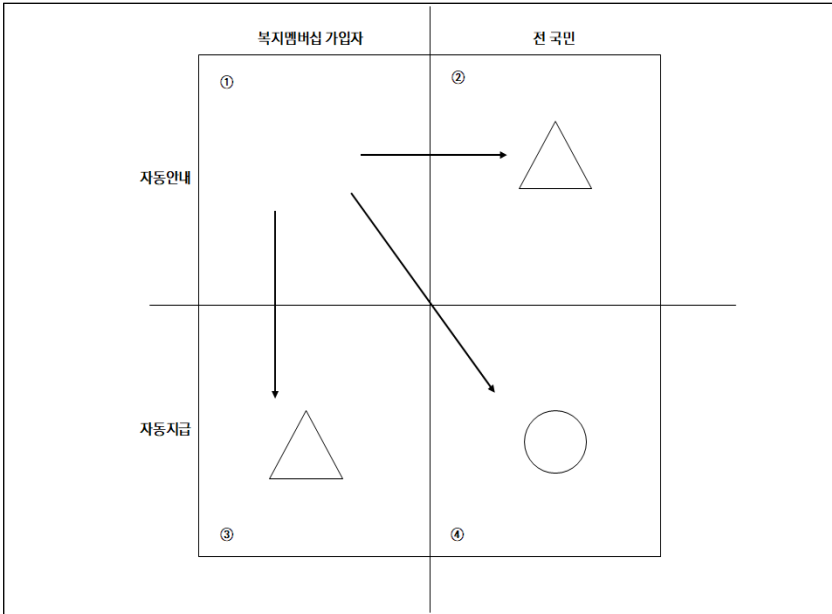
7) 동시 신청 제도도 역시 있는데, 이는 다른 사회보장급여 신청 시 별도 신청서 작성 없이 복지멤버십을 신청할 수 있도록 하는 제도.

- 즉 기존 복지멤버십을 고려하여 탈신청주의의 형태를 적용 대상의 범위와 자동화의 수준이라는 두 가지 기준에 따라 네 가지 유형으로 범주화할 수 있음
- 구체적으로 대상을 현행 복지멤버십 가입자, 전 국민으로 나누고, 급여 지급 방식을 자동 안내, 자동 지급으로 나누면 2×2의 네 가지 모형으로 [그림 4-1]과 같이 제시할 수 있으며, 여기서 네 가지 모형은 다음과 같이 설명됨
- ① ‘복지멤버십 대상자 자동 안내’는 현행 모형에 해당하는데, 앞으로 대상자 확장 가능성을 염두에 둘 수 있음
 - 즉 복지멤버십 대상자에 한해 자격을 갖춘 것으로 추정되는 급여에 대해서 자동 알림이 전달되는 방식임
- ② ‘복지멤버십 대상자 자동 지급’은 현행 복지멤버십 가입자를 대상으로 기존의 안내에 그치지 않고 복지급여를 자동 지급하는 방식임
 - 한 번의 가입과 정보 제공 동의로 생애주기별로 급여가 자동 지급이 되는 방식으로 설계할 수 있음
- ③ ‘전 국민 자동 안내’는 전 국민 ‘당연적용’ 복지멤버십을 의미하며, 의무 가입을 전제로 자동 안내 이후 신청자에 한해 급여를 지급하는 방식임
 - 물론 개인정보 제공 거부(opt-out) 혹은 수급 거부 권리 부여 가능성도 검토할 수 있음
- ④ ‘전 국민 자동 지급’은 의무 가입을 전제로 급여 자격 여부에 부합하면 급여를 자동 지급하는 방식임
 - 개인정보 제공 거부 등에 대해서도 ③ 전 국민 자동 안내와 같은

가능성을 고려해야 함

- 이렇게 살펴보면 탈신청주의의 경로를 ① 현행 모형 vs ④ 전 국민 자동 지급으로만 단순화할 필요는 없음
- 미래의 지향이 ①~④ 선택지 가운데 하나일 수도 있고, 모형들의 장점을 조합하거나 다른 요소를 결합한 제5의 유형이 될 수도 있으며, 장기적으로 ①에서 ④로 이동하는 경로 속에서 ②~③의 선택지를 단계적으로 고려할 수도 있음
- 핵심은 ①~④ 모형의 장점과 한계를 고려하고, 필요한 경우 단계별 이행에 따른 준비 내용을 점검하는 접근이 필요하다는 점임

[그림 4-1] 탈신청주의 모형 및 경로



출처: 연구진이 작성.

3. 탈신청주의의 네 가지 모형 비교 분석

□ 탈신청주의의 네 가지 모형별로 예상되는 효과를 <표 4-2>로 정리할 수 있음

○ 탈신청주의와 관련된 의제들을 연구진들과 기초생활보장제도 현장 전문가들의 의견을 수렴하여 10가지 기준으로 정리하였으며, 앞서 구분한 네 가지 모형이 각각의 기준 아래 국민에게 어떤 영향을 주는지 분석하였음

○ 열 가지 기준 가운데 ①~⑤는 급여를 자동 지급으로 이행할 경우를 기준으로 나타낼 수 있는 긍정적인 기대효과들임

- ① 사각지대 해소, ② 행정비용 경감, ③ 낙인효과 경감, ④ 수급자 접근성 확대, ⑤ 현장 공무원 편의 증대임

- <표 4-2>에서 '○ 긍정적 효과, △ 부분적 효과, × 효과 없음, ○× 효과 혼재' 평가는 자동 알림도 없는 엄격한 신청주의 모형과 비교해 이뤄졌음

○ 나머지 다섯 가지(⑥~⑩)는 지향하는 방향이 반대임. 즉 신청주의 원칙을 엄격하게 적용했을 때 기준으로 기대되는 긍정적인 효과들임

- ⑥ 수급자 자기결정권 보호, ⑦ 프라이버시 보호, ⑧ 재정 부담 경감, ⑨ 전략적 미신청 유지, ⑩ 오류 지급 방지가 그것임

- <표 4-2>에서 '○ 긍정적 효과, △ 부분적 효과, × 효과 없음, ○× 효과 혼재' 평가의 비교 대상은 전 국민 대상 자동 지급 모형임

○ 이렇게 효과를 두 범주, 전 국민 자동 지급 이행 기준(①~⑤)과 신청주의 엄격 유지 기준(⑥~⑩)으로 나눈 이유는 전 국민 대상

자동 지급의 모형으로 이행하는 과정에서의 효과와 부작용을
일목요연하게 파악하기 위함임

- 이를테면 ‘④ 전 국민 자동 지급’ 모형은 사각지대 해소에는 긍정적 효과(○)가 있지만, 수급자의 자기결정권이나 프라이버시 보호에는 부정적(×)이라고 제시할 수 있음

○ 참고로 ‘⑨ 전략적 미신청 유지(기초연금)’의 경우 직관적인 이해가
쉽지는 않아서 설명이 필요함⁸⁾

- 일부 급여에 대해 잠재적 수급자들이 신청을 기피하는 경우를 가리킴. 이를테면 공공부조 수급 대상으로 남기 위해 기초연금을 ‘의도적으로 미신청하는’ 빈곤 노인에게 기초연금이 자동 지급되면 이들 가운데 다수가 생계급여에서 탈락하는 상황이 발생할 수 있음.
- 즉 빈곤 노인이 기초연금을 수령하면 해당 금액이 소득인정액으로 산정되어 기존 생계급여 수급자는 급여가 삭감되거나 수급 자격에서 탈락할 수 있음
- 현재 기초연금액 일부를 소득에서 공제하는 제도로 이와 같은 문제가 완화되고 있는 점도 고려할 필요는 있으며, 이러한 전략적 미신청과 관련한 논점과 분석 결과는 아래에서 제시하였음

□ 이와 같은 논점들을 염두에 두고 긍정적·부정적 기대효과별 네 가지
모델의 비교 분석을 아래와 같이 시도함

8) 게임이론(game theory)에서 전략적 행위(strategic action)는 상대의 행위를 예측하여 스스로에게 가장 좋은 결과를 선택하는 행동을 말한다. 이번 사례에서 미신청은 총소득의 변화를 예측한 수급자의 선택이라는 측면에서 전략적 행위이다.

- 먼저 ① 사각지대 해소 측면에서는 ④ 전 국민 자동 지급의 효과가 가장 분명할 것으로 예상됨
 - 현행 ① 현행 복지멤버십 대상자 자동 안내 모형도 일부 사각지대 해소 효과가 있음
 - ② 멤버십 대상 자동 지급을 시행할 경우 멤버십 대상자 가운데 현재 기준에 부합하지만 신청하지 않는 집단에 대한 자동 지급을 통해 사각지대 해소 효과가 일부 기대될 수 있음
 - ③ 전 국민 자동 안내의 경우 홍보 효과로 인한 신규 수요 발굴로 복지 사각지대가 일부 해소될 수 있을 것임
 - 마지막으로, ④ 전 국민 자동 지급의 경우 국가가 가진 정보에 오류가 있는 경우를 제외한 대부분의 경우 복지 사각지대가 해소될 수 있음

- ② 복지행정 현장의 행정 비용 경감 측면에서는 ④ 전 국민 대상 자동 지급 모형에서 상당한 효과가 있을 수 있음
 - ①모형에서 ④모형으로 이동할수록 행정 비용은 경감될 가능성이 크지만, 효과는 복합적일 수 있음
 - 이를테면 ③ 전 국민 자동 안내의 경우 홍보로 인한 신규 수요 발굴에서 오는 행정 처리 비용 증가와 동시에 수급 절차 안내 등 정보 격차 해소로 인한 행정 비용 감소 효과가 동시에 존재할 수 있음

〈표 4-2〉 네 가지 탈신청주의 모형의 효과 비교

	복지멤버십 대상자		전 국민	
	① 자동 안내	② 자동 지급	③ 자동 안내	④ 자동 지급
① 사각지대 해소	△	△	△	○
② 행정 비용 경감	×	○	○×	○
③ 낙인효과 경감	△	△	△	○
④ 수급자 접근성 확대	△	△	△	○
⑤ 현장 공무원 편의 증대	○×	○	○×	○
⑥ 수급자 자기결정권 보호	○	×	○	×
⑦ 프라이버시 보호	○	○	×	×
⑧ 재정 부담 경감	○	△	△	×
⑨ 전략적 미신청 유지(기초연금)	○	×	○	×
⑩ 오류 지급 방지	○	△	○	×

주: ○ 긍정적 효과, △ 부분적 효과, × 효과 없음, ○× 효과 혼재,
출처: 연구진이 작성.

- ③ 낙인효과 경감 효과는 ④ 전 국민 자동 지급 모형에서 뚜렷할 것으로 기대됨
 - ①과 ③의 자동 안내 모형에서는 수급 자격을 확인하는 과정에서 발생하는 낙인효과는 감소할 수 있지만, 급여 신청 과정에서 발생하는 낙인효과는 여전히 남음
 - 물론 신청 과정을 얼마나 간소화하느냐에 따라 효과의 정도는 차이가 날 것임
- ④ 수급자 접근성 증대 측면에서 ④ 전 국민 자동 지급 모형은 신청주의에 내재된 네 가지 장벽(後藤玲子, 2017)을 넘을 것으로 기대됨
 - 後藤玲子(2017)에 따르면 잠재적인 수급자는 복지급여를 신청하

는 과정에서 정보의 벽, 인지의 벽, 사회의 벽, 제도의 벽을 마주하게 됨

- ② 멤버십 대상 자동 지급 경우는 멤버십에 가입하지 않은 수급 대상자의 존재로 인해 접근성 증대는 제한적임
- ①과 ③의 자동 안내 모형의 경우는 급여 신청 절차가 여전히 남아서 접근성 증가 효과는 부분적일 수 있음
- ⑤ 현장 공무원 편의는 ④ 전 국민 자동 지급 모형에 가장 크게 나타날 가능성이 높으며, ② 행정 비용 경감과 유사한 이유로 현장 공무원 편의 증가 및 감소 효과가 공존할 것으로 예상됨
- ①과 ③의 자동 안내 모형의 경우 현장 공무원의 정보 제공 업무는 줄어들 수 있지만, 수급자 증가에 따른 수급 관련 업무는 증가할 가능성이 있음
- 지금까지 급여 대상을 확장하면서 급여 지급 방식을 자동 지급으로 개편했을 때 긍정적인 기대효과 다섯 가지를 살펴보았으며, 지금부터는 부정적인 효과 다섯 가지를 점검하였음
- ⑥ 수급자 자기결정권 보호 측면에서는 ④ 전 국민 자동 지급 모형의 부작용이 가장 클 수 있음
- 이를테면 이희옥(2021)은 인공지능의 의사결정에 대응하는 인간의 자기결정권에 대해 고찰하면서 “자율화(autonomous)를 지향하는 인공지능의 본질적 위험은 인공지능이 의사결정의 주체인 인간을 객체로 보아 인간의 자기결정을 위협”(p. 33)한다고 설명함
- 자동 지급이나 자동 안내가 반드시 인공지능 기술을 활용하는 것은

아님. 그러나 기술 발전에서 비롯되는 ‘자율화’ 혹은 ‘자동화’가 수급자의 수급 여부, 수급 내용과 형식에 대한 결정권에 일정한 제약을 가할 여지가 큼

- 정세정과 김기태(2022)는 한국인 가운데 ‘큰돈이 필요하거나’나 ‘우울하거나 스트레스를 받을 때’ 도움받기를 원하지 않는다고 답한 비율을 대략 20% 수준으로 분석한 바 있음
 - ‘원하지 않는’ 자동 개입은 결국 국가와 개인의 관계에서 ‘자기 결정 존중’과 ‘사회권 보장’ 원칙 사이의 충돌을 낳을 수 있음

□ 의무 가입을 전제로 하는 탈신청주의 모형은 ⑦ 프라이버시 보호와도 긴장 관계를 낳음

- 자동 안내 혹은 자동 지급을 위해서는 잠재적 대상자의 소득 및 재산, 가족 정보 등을 수집해야 하는 점을 고려할 때, 적극적 사회권 보호를 위해서는 개인의 프라이버시를 일정 부분 훼손해야 하는 딜레마가 발생함
- 현행 복지멤버십 대상자의 경우 멤버십 가입 단계에서 개인정보 취득 및 활용에 대한 당사자의 동의를 얻음
- 전 국민을 자동 안내 혹은 자동 지급 대상으로 상정할 경우 개인정보 수집의 조건 혹은 강제성에 따른 논란이 따를 여지가 큼

□ ⑧ 재정 부담의 측면에서 보면 ④ 전 국민 자동 지급 모형에서 재정 지출 부담이 가장 클 것임

- 현행 ① 복지멤버십 대상 자동 안내에서는 추가적인 재정 부담이 없음
- ② 복지멤버십 대상 자동 지급을 시행하게 되면 수급자 증가로 추가

재정 부담 발생 가능성이 있음

- ③ 전 국민 자동 안내의 경우 홍보 효과로 인한 신규 수요 발굴로 추가적인 재정 부담 발생 가능성이 있음
- 대상자를 확대하고, 지급 과정을 자동화할수록 재정 부담은 커지지만, 시민의 사회권에 대한 적극적인 보호의 결과로 볼 수 있음
- ⑨ 수급자의 전략적 미신청 측면에서 보면 ④ 전 국민 자동 지급 모형에서는 수급자들의 민원이 발생할 소지가 큼
 - 현재 기초연금을 수령할 경우 각종 급여에서 탈락하여 공적 이전 소득을 포함한 총소득이 감소하는 개인들이 존재하는데, 이들은 전략적으로 기초연금 신청을 하지 않고 있을 것으로 추정됨(김윤주, 2023. 11. 1.)
 - 사회보장 원리로 보면 이들에게 기초연금을 지급하여 총소득이 증가하게 되면 제도의 원칙에 따라 공공부조 급여액을 감액하거나 급여 지급을 중단하는 것이 타당함
 - 그러나 제도 변화에 따른 민원 발생의 가능성이 큰 것도 사실임
 - 참고로 기초연금 수급 자격을 충족함에도 불구하고 신청하지 않아 급여를 받지 못하는 복지 사각지대 인구는 2022년 말 기준 약 23만 6000명으로 추정됨(김윤주, 2023. 11. 1.).
- ⑩ 오류 지급의 여지는 자동 지급 모형인 ②와 ④에서 발생하는데, 특히 ④모형에서 상대적으로 큼
 - ①과 ③의 자동 안내 모형에서는 잠재적인 수급 대상자의 신청 과정 이후 서류 제출 요구 등을 통해 일정한 자격 심사 과정을 거쳐

서 오류 지급의 가능성은 상대적으로 낮음

- 물론 자동 지급의 전제가 되는 데이터의 품질 개선, 연계 및 활용 인프라 강화를 통해 오류 지급의 여지는 장기적으로 줄어들 수 있음

4. 나가며

- 복지급여에서 탈신청주의를 둘러싸고 제도 개선을 위한 정책의 창이 열렸음. 이 절에서는 정책 방향을 논의하기 위해 일정한 모형을 상정한 뒤 모형별 기대효과를 비교·분석하였음
 - 이를 위해 제도의 적용 대상을 전 국민, 복지멤버십 가입자로 나누고, 급여 지급 방식을 자동 안내, 자동 지급으로 나누었음
 - 이에 따라 2×2의 네 가지로 나뉜 모형은 ① 복지멤버십 대상 자동 안내, ② 복지멤버십 대상 자동 지급, ③ 전 국민 자동 안내, ④ 전 국민 자동 지급으로 제시되었음
 - 분석 내용을 보면 가장 진보적인 ④ 전 국민 자동 지급 모형은 사각지대 해소와 낙인효과 제거라는 긍정적 효과가 기대되나, 자기 결정권 및 프라이버시 침해 등에서 논점을 남겼음
- 이와 같은 분석 내용에 근거하여 네 가지 정책의 함의를 제시하고자 함. 첫째, 탈신청주의의 모형과 경로가 다양할 수 있음을 염두에 둘 필요가 있음
 - 요점은 수급자 입장에서 제도에 대한 접근성을 강화하는 접근이 필요하다는 점임
 - 탈신청주의의 모형과 경로는 단일하지 않음. 탈신청주의와 관련한

토론과 논쟁이 이분법적이고, 상대방의 입장을 극단화하는 방식으로 이뤄질 필요가 없다는 의미이기도 함

- 탈신청주의 모형과 경로별로 초래할 편익과 위험 사이에서 균형 있는 정책적인 고려와 판단이 필요함
 - 탈신청주의 논의의 배경에는 ‘신청주의’라는 원칙 혹은 과정이 잠재적인 수급자들에게 제도에 대한 접근성을 막고 있다는 문제의식이 있었다는 점을 적극적으로 고려해야 함
- 둘째, 법익의 균형을 고려한 단계적 제도 개선의 접근이 필요함
- 탈신청주의를 완성하기 위한 자동 지급 방식은 현행 「사회보장기본법」상의 신청주의 원칙과 충돌함
 - 모든 급여를 즉각적으로 자동 지급하기보다는 사회보험이나 사회수당처럼 논란의 여지가 적은 제도부터 우선적으로 신청주의를 완화하는 단계적 접근이 필요함
 - 국가가 보장하는 공익과 잠재적 수급자의 프라이버시 사이의 법익 균형성을 엄격히 검토해야 함
- 셋째, 수급자의 자기결정권 및 프라이버시 보호 기전 마련이 필요함
- 전 국민을 대상으로 정보를 통합하여 급여를 자동 지급하는 모형은 사각지대 해소에는 긍정적이나, 수급자의 자기결정권과 프라이버시 보호에는 부정적인 영향을 미칠 수 있음
 - 특히 수급자가 ‘원하지 않는’ 자동 개입은 개인의 자기결정권과 프라이버시권을 침해할 수 있음. 개인정보 제공 거부 권리나 수급 거부권을 제도적으로 보장하여 기술적 자동화가 인간을 의사결정

의 객체로 전락시키지 않도록 보완해야 함

- 넷째, 제도 간 연계 오류 및 전략적 미신청 집단에 대한 세밀한 설계가 필요함
 - 전 국민 자동 지급 모형은 기초연금 수급이 오히려 생계급여 탈락이나 급여 삭감으로 이어지는 ‘전략적 미신청’ 집단에 예기치 못한 경제적 손실과 민원을 발생시킬 수 있음
 - 데이터 품질에 따른 오류 지급의 가능성도 존재하므로 데이터의 품질 개선, 연계 및 표준화 방안 모색이 필요함
 - 이를 위한 인력과 재정의 투자가 있어야 함. 데이터 품질 개선 및 활용도 제고의 전제조건으로 복잡한 제도의 연계 강화 및 정합성 개선 역시 반드시 필요함



제5장

복지급여 재구조화 방안

제1절 제도 측면의 검토1: 노후소득보장제도를 중심으로

제2절 제도 측면의 검토2: 공공부조를 중심으로

제3절 데이터 측면에 대한 검토

제 5 장 복지급여 재구조화 방안

제1절 제도 측면의 검토1: 노후소득보장제도를 중심으로

1. 개관

- 현행 기초연금은 「기초연금법」 제10조(기초연금 지급의 신청)에서 기초연금 수급 희망자의 '신청' 행위를 수급의 전제인 행정절차로 규정하고, 제11조(조사·질문 등)에서 신청자 자격을 확인하기 위한 직권조사 권한을 두고 있음
 - 이때 자격 확인을 위해 별도의 확인 조사가 가능함(동법 시행령 제15조)
- 복지급여의 신청주의 개선 논의에서 공적 노후소득보장체계의 재구조화를 함께 다루는 가장 큰 이유는 공공부조 외에도 현행 노후소득보장제도에서도 복잡성과 중복성, 제도 간 부정합성의 결과이자 원인으로 복지행정 문제가 발생하고 있기 때문임
 - (기초연금 미신청) 기초연금의 목표 수급률은 70%로 설정되어 있으나, 실제 수급률은 매년 66~67%에 그쳐 기초연금 수급 대상 노인 가운데 약 3%가 미신청으로 인한 비수급자인 것으로 나타남(표 5-1 참조)

〈표 5-1〉 기초연금 도입 이후 수급자 규모 추이(2014~2023년)

(단위: 명, %)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
65~69세	1,321,091	1,396,612	1,554,406	1,725,066	1,805,542	1,885,934
	25.8	26.1	27.5	28.9	28.9	29.0
70~74세	1,206,641	1,253,282	1,330,099	1,374,906	1,441,612	1,507,436
	23.5	23.4	23.5	23.0	23.1	23.2
75~79세	1,204,691	1,191,186	1,191,186	1,166,538	1,161,589	1,208,013
	23.5	22.3	21.1	19.5	18.6	18.6
80세 이상	1,332,902	1,504,646	1,775,593	1,375,599	1,830,685	1,805,595
	26.0	28.2	31.4	23.0	29.3	27.7
계	5,125,731	5,345,726	5,659,575	5,973,557	6,238,798	6,508,574
수급률	67.1	66.7	66.7	67.6	67.4	67.0

출처: 보건복지부. (2024). “통계로 본 2023년 기초연금” 바탕으로 저자 작성.

□ 기초연금 미신청의 문제가 주로 생계급여 수급을 위한 개인 차원의 합리적 선택의 결과라면, 그 원인이 되는 제도설계에 대한 근본적인 재검토가 필요함

○ 목표 수급률 70%에 미달하는 주요 원인으로는 생계급여 등 타 급여와의 관계가 가장 먼저 지적되나, 기초연금은 공공부조와의 관계에만 국한하지 않고 다른 공적연금과의 부정합성과도 관련이 있으며, 이는 공적 노후소득보장체계 전반의 재구조화 논의로 이어짐

○ 특히 기초연금은 지금처럼 소득과 재산을 복잡하게 산정하는 방식을 유지한 채로는 한계가 크므로 제도 개편의 방향을 정하고, 그에 따른 선정 기준 합리화가 선행되어야 함

□ 기초연금 개편의 주요 선택경로

○ 기초연금을 한 사회의 시민이라면 노인이 되어 누구나 보장받아

야 할 보편적 권리로 규정할 경우, 이론적으로 자동 지급이 가능하지만⁹⁾ 소득비례적 성격의 제도를 보완하는 급여 혹은 공공부조의 한 형태 - 집중적인 빈곤완화를 위한 선별성 강화 - 로 이해할 경우, 행정상 개선이 그리 단순하지 않음

○ 공적 노후소득보장체계 재편 논의에서 기초연금 개편의 경로는 크게 네 가지로 구분할 수 있음

- ① 현행 제도에 가깝게 유지, ② 노인 대상 범주적 공공부조로의 전환('제도 축소'), ③ (장기적으로) 소득비례적 공적연금의 불충분성을 보완하는 - 소득비례 급여와 연계된 - 최저연금(minimum pension), ④ 거주 기반(residence-based) 기초연금('보편성 확대')

- 이 중 노인 대상 범주적 공공부조와 거주 기반 기초연금은 국민연금 급여와 직접적으로 연계되지 않는 것에 반해, 최저연금 방식의 적용은 국민연금과의 명확한 연계성과 제도 성숙을 전제로 설계된다는 점에서 그 성격이 뚜렷하게 구분됨¹⁰⁾

□ 정리하면, 향후 기초연금 개편 시 어떠한 경로를 선택하느냐에 따라 현재 논의 중인 신청주의 개선은 적극적으로 논의될 수도, 그렇지 않을 수도 있음

○ 이와 같은 문제의식 속에서 본 절에서는 복지급여 재구조화 방안의 일환으로 공적 노후소득보장체계의 재구조화(재편) 방안을 검

9) 거주 기반 보편적 기초연금이라고 하여 반드시 신청 행위가 생략되는 것은 아니다. 자세한 내용은 후술한 내용을 참조할 것.

10) 이와 관련하여 노대명 외(2020)에서는 '제도 간 역할 조정'의 범위에 기여형 공적연금제도와 비기여형 기초연금제도의 관계 조정을 포함한 바 있다.

토하고, 이에 수반되는 복지행정 효율화 과제로서 신청주의 개선을 연계함

2. 공적 노후소득보장체계 재구조화 논의에서 기초연금 진단

- 익히 알려진 바와 같이 현재 한국의 노후소득보장체계는 국민연금을 중심으로 기초(노령)연금 도입, 퇴직연금 의무화 등 외형상 다층 노후소득보장체계를 갖추었으나, 제도 간 역할 재정립과 개별 제도의 내실화가 강하게 요구되는 상황임
 - 현행 체계 내에서는 연금제도 본연의 목표인 노후의 적절한 소득 유지와 빈곤 예방이 어렵고, 제도 성숙 시점 이후에도 노인빈곤율은 괄목할 만큼 개선되기 어려울 것으로 전망됨
 - 특히 국민연금은 노인빈곤을 ‘사전적’으로 예방하는 것을 목표로 설계되었으나, 여전히 광범위한 사각지대와 저조한 수급률로 인해 목표했던 바를 이행하지 못하고 있음
- 현재 소득 하위 70%에게 지급되는 기초연금이라는 ‘사후적’ 방편만으로는 노인빈곤을 근본적으로 해결하기 어렵다는 점에서 국민연금을 포함한 공적 노후소득보장체계 전반의 재정비가 필요한 시점임¹¹⁾
 - 기초연금은 도입 이후 지금까지 큰 폭으로 급여액이 인상되면서(표 5-2 참조), 현세대 노인의 빈곤 개선에 효과를 나타냈으나, 제도 정합성 측면에서 국민연금과의 기능 중복과 관계 모호성의 문제를 낳고 있음

11) 제3차 연금개혁은 국민연금의 모수 조정(보험료율 및 소득대체율 인상)에 그쳤다.

〈표 5-2〉 국민연금 A값 대비 기초연금 기준연금액 변화(2014~2024년)

(단위: 원, %)

구분	국민연금 A값 (A)	기초연금 기준연금액 (B)	A값 대비 비율 (B/A*100)
2014년 (기초연금 도입)	2,044,756	200,000	9.8
2015년	2,105,482	202,600	9.6
2016년	2,176,483	204,010	9.4
2017년	2,270,516	206,050	9.1
2018년	2,356,670	250,000	10.6
2019년	2,438,679	253,750(300,000)	10.4(12.3)
2020년	2,539,734	254,760(300,000)	10.0(11.8)
2021년	2,681,724	300,000	11.2
2022년	2,861,091	307,500	10.7
2023년	2,989,237	323,180	10.8
2024년	3,089,062	334,810	10.8

출처: 저자 작성.

- 2007년 도입 당시 기초(노령)연금은 장기적으로 국민연금이 성숙하면 점차 그 규모가 축소될 것(fade out)으로 예측되었으나, 이제는 ‘영구적’ 성격의 제도로 자리매김하였다는 평가를 받고 있음
 - (제도 중첩의 결과) 국민연금 A값과의 재분배 중복, 국기초 생계 급여와의 역할 중복에 관한 문제가 제기
- 제5차 국민연금 재정계산(2023년) 당시 기초연금은 ‘기초연금적정성평가위원회’를 중심으로 목표 수급률 70%의 모호성에 관하여 꽤 구체적인 수준에서 논의가 이루어짐
 - 당시 위원회에서는 현행 기초연금의 목표 수급률에 관하여 현세대 노인의 경제적 상황, 재정지출 규모를 고려할 때 적정성이 낮아 반드시 개선이 필요한 것으로 결론지음
 - 앞으로의 초고령사회를 고려할 때 지출 규모가 비용 효과적일

수 있도록 설계되어야 하고, '포괄성', '충분성', '지속가능성'을 목표로 삼아 급여 수준을 인상하는 대신 지급 범위를 축소하고, 장기적으로는 국민연금을 보완하는 방식의 최저소득보장으로 개편하는 방향을 제시하였음(기초연금적정성평가위원회, 2023)

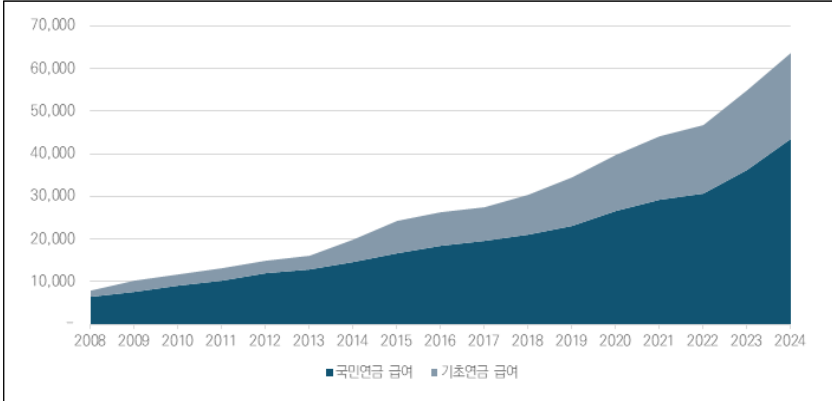
□ 국민연금보다 지출의 절대적 규모는 적은 편이나, 도입 이후 지출 수준은 가파르게 증가해 옴(그림 5-1 참조)

○ 2014년 기초연금 도입 당시 총예산은 6조 9,001억 원이었으며 이후 빠르게 증가하여 2023년에는 22조 5,493억 원에 이르러 10년 사이 세 배 넘게 증가함(강신욱, 나원희, 안수란, 이다미, 전지현, 2024)

- 기초연금이 크게 인상된 시점인 2018년(25만 원), 2021년(30만 원) 등 급여 인상 시점 이후 예산 증가세가 두드러지며, 급여 인상을 통한 제도 확대 외에도 고령인구로의 신규 진입이 그만큼 재정지출에 대한 압력으로 작용하였음

[그림 5-1] 국민연금과 기초연금 급여 지출 변화(2008~2024년)

(단위: 십억 원)



주: 1) 국민연금 급여 지출은 노령급여, 장애급여, 유족급여, 반환일시금을 합한 것임.

2) 기초노령연금 도입 전인 2007년은 분석에서 제외함.

출처: 강신욱, 나원희, 안수란, 이다미, 전지현. (2024). “사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향”. p.90. 그림 4-1.

3. 기초연금 개편의 방향과 신청주의 개선

□ (수용 가능성 측면) 기초연금의 축소가 사회적·정치적으로 가능한가? 서구에서는 연금개혁 과정에서 기초연금을 포기하는 경향성을 나타냈으나, 한국에서 기초연금은 credit-claiming 수단으로서 계속 확대됨.

○ 1970~80년대 캐나다의 보수당 집권 당시 기초연금(OAS) 축소를 시도하였으나 실패함

- 현실적으로 소득 상위 7%에 해당하는 고소득층에 대한 급여 환수(clawback)를 도입하는 수준으로 귀결(지급단계의 보편성 확보)

- ‘노령수당-경로연금-기초노령연금-기초연금’으로 발전, 초기에 선별적 제도로 도입되었으나 점차 준보편적 제도로 확대됨
 - 1997년 국민연금 제도개선기획단은 과거 국민연금 가입 기회가 없었던 당시 노인들의 노후소득 보장의 필요성을 언급, 이에 기획안 다수안으로 국민연금 A급여(균등급여)를 보편적 기초연금으로 전환하고, B급여(소득비례급여)는 소득비례적 국민연금으로 재편하는 이원화 방안을 제시하였으나, 좌절된 바 있음(석재은, 2015)

- 단순성 측면에서 복지행정상 가장 효율적인 제도 개편은 거주 기반 기초연금으로의 전환일 수 있음
 - 개인의 경제적 수준(소득/재산)이 아닌, 거주 이력에 따르는 것은 한 나라의 시민으로서 기본적 권리를 보장한다는 점에서 의미가 있음

- 기초연금의 복잡성과 비효율성
 - (국민연금과의 연계) 과거 기초노령연금과 달리, 기초연금은 기준 연금액 설정 시 국민연금 A급여액 수준 고려, 국민연금과의 연계 감액 적용 등 국민연금과의 관계가 더욱 밀접해짐
 - 소득인정액 산정의 복잡성
 - 현행 소득인정액 방식이 대상자 선정 시 적정한 기준인지에 관하여 다시 판단할 필요가 있으며, 현재 하위 70% 대상으로 지급되는 준보편적 제도가 되었다는 점에 비추어 볼 때 현행 방식은 과도하게 복잡함

- 기초연금적정성평가위원회(2023)에서도 ‘현행 기초연금의 신청주의를 고려할 때 수급권자의 기초연금 신청, 제도 이해 어려움에서 비롯되는 수용성에도 영향’이 있다고 언급한 바 있음

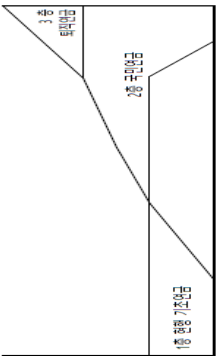
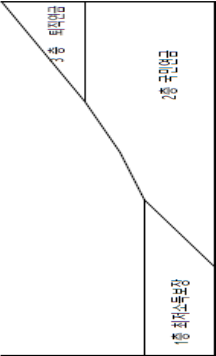
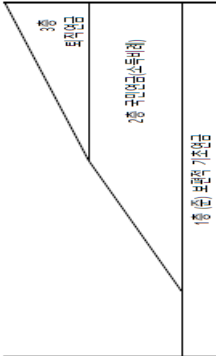
□ 타 제도와의 정합성(공공부조와의 관계)

- 만 65세 이상 생계급여 수급자는 보충성 원칙에 따라 생계급여에서 기초연금 급여가 그만큼 상계됨
 - 생계급여 탈락 우려로 인해 기초연금을 아예 신청하지 않는 집단이 있는 것으로 판단됨

□ 공적 노후소득보장체계 재구조화는 크게 세 가지 안으로 논의됨(표 5-3 참조).

- 모수적 개편(현행에 가깝게 유지), 구조적 개편(최저소득보장연금, 보편적 기초연금)
 - 제도 효과보다도 정치적·사회적으로 수용가능성이 높은 안이 선택될 가능성 역시 적지 않음

〈표 5-3〉 중장기 기초연금 개편 방안

구분	모수적 개편 (현행 유지에 가가움)	최저소득보장연금	구조적 개편	보편적 기초연금
도식화				
검토 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 제도 틀을 개편하지 않는 수준에서 급여수준 인상 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금을 통한 노후소득이 불충분한 집단에 대한 정책 대응 필요 - 지급대상 축소, 급여수준 인상(부조 성격 강화) - 장기적으로는 (국민연금 성숙 진제화에) 최저연금으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금과의 제도 이원화 - 사회권에 입각한 보편적 제도(초고소득층 제외, clawback) - 애환노동, 일자리 축소 등 노동시장 다변화에 가장 안정적으로 대응 	
기본 개념 및 특징	<ul style="list-style-type: none"> - 준보편적 제도로 유지 - 선정기준을 목표수급률에서 일정 소득 수준 이하로 변경하되, 중위소득 100% 등을 활용하여 점진적 조정 	<ul style="list-style-type: none"> - 목표수급률 미적용 	<ul style="list-style-type: none"> - 거주 이력에 따라 급여 차등화 	
평가	<ul style="list-style-type: none"> - 제도 수용성 ↑ - 높은 행정비용 발생 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인 대상 공공부조제도 염두(노인만을 대상으로 하는 범주적 공공부조제도에 대한 형평성 문제 발생 가능성) - 비용 투입 대비 노인빈곤 해소에 가장 효과적 	<ul style="list-style-type: none"> - 노후소득 예측 가능성 ↑ - 대상자 선별에 수반되는 행정비용 절감 - 해외 연금개혁의 최근 경향성과 배치됨 - 비교적 높은 재정부담 발생 - 저소득 노인에 대한 별도의 보충급여 必 	

출처: 기초연금직정성평가위원회, (2023). “기초연금 직정성평가위 최종보고서 및 회의자료”를 바탕으로 저자 재작성.

- (국민연금에 대한 낙관적 혹은 비관적 전망) 결국 국민연금의 미래 전망에 따라 기초연금의 개편 방향은 달라짐
 - 장기적으로 국민연금 사각지대가 괄목할 만큼 개선된다면 기초연금을 부조 성격으로 바꾸거나, 연금액만 보충하는 최저연금 도입이 가능할 수 있음
 - 그렇지 않을 경우, 부조 성격의 기초연금에 적용되지 않는 규모가 확대될 우려와 최저연금 지출 규모가 예상보다 커질 가능성이 농후함

- (해외사례) 기초연금과 최저연금은 국가별로 신청 필요 혹은 자동지급이 다르게 적용되는 것을 확인
 - (최저연금 국가) 스웨덴은 공적 소득비례연금(Allmän pension) 신청 시 GP 급여가 자동 산정되어 지급됨¹²⁾
 - 연금액 조사가 이루어지는 최저연금 도입 국가(오스트리아, 이탈리아)는 소득신고서 등을 반드시 제출해야 함
 - 오스트리아는 노령연금 신청 시 최저연금(Ausgleichszulage)을 통합 신청하게 되어 있고, 모든 법정 급여에 대하여 신청주의 원칙(Antraspnzipp)을 적용함을 명시¹³⁾
 - 핀란드 GP의 경우, 노령연금과 별도로 신청해야 함¹⁴⁾
 - (기초연금 국가) 캐나다 기초연금(OAS)은 2013년부터 별도 신청

12) <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/garantipension>

13) https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/arbeit_beruf_und_pension/pension/1/1/Seite.270102

14) <https://www.kela.fi/guarantee-pension>

이 필요 없으며, 0층 제도(부조)인 GIS 대상자는 OAS에서 소득 판정 시 자동으로 대상자를 선정함

- Service Canada에서 수급대상자의 정보가 자동으로 연결되며, 기관에서 먼저 대상자 선별 후 행정상 필요한 신청서 제출을 요구함¹⁵⁾
- 반면 네덜란드 기초연금(AOW)은 보편적 기초연금임에도 불구하고, 캐나다와 달리 수급가능연령에 도달하였음을 정부가 4개월 전에 통지하면 온라인 신청 절차(온라인 동의)를 거쳐야 함¹⁶⁾

□ 제도 설계와 행정적 요건의 관계

- 정책 설계의 역량, 정치적 집행력, 행정적 집행력이 모두 가능할 때 제도의 합리적인 집행이 가능할 수 있음(Barr & Diamond, 2009)
 - 연금개혁에 있어서 제도 설계의 단순성과 맥을 같이 함¹⁷⁾

15) <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/old-age-security/guaranteed-income-supplement/apply.html>

16) <https://www.svb.nl/en/aow-pension/arranging-your-affairs/applying-for-an-aow-pension-if-you-live-in-the-netherlands>

17) 한 나라의 (행정적) 집행 능력을 고려하지 않은 채 과도하게 정교한 제도를 설계하는 것은 바람직하지 않다. 성공적인 개혁은 설계의 완성도만으로 담보되지 않으며, 정책 설계 역량뿐 아니라 정치적 집행력과 행정적 집행력이라는 세 축이 함께 뒷받침되어야 한다. 그럼에도 집행은 종종 부차적인 문제로 취급된다. 집행은 단순한 실행 단계가 아니라, 설계와 동등한 수준의 전문성과 기술을 요구하는 영역이며, 따라서 정책이 만들어지는 초기부터 집행 가능성이 설계에 포함되어야 하며, 이것이 사후적으로 보완하는 방식에 그쳐서는 안 된다. 그러나 정책결정자와 자문가들은 실제 개혁을 추진하는 데 필요한 제도·조직·정치적 조건이 충분히 갖춰져 있다고 과도하게 낙관하는 경향이 있다.” (국문 번역)

제2절 제도 측면의 검토2: 공공부조를 중심으로

1. 개요

- 복지급여에서 신청주의에 대한 개선 또는 자동 지급으로의 전환은, 그것 자체가 목적이라기보다는 다른 또는 더욱 포괄적인 정책목표 달성을 위한 수단 또는 접근 방법에 가까움
- 자동 지급의 도입 또는 신청주의에 대한 개선은 근본적으로는 사회적 기본권으로 복지권의 강화와 이를 위한 복지체계의 방향성 설정 차원에서 보편적 복지 실현의 주요 수단 또는 과정으로 볼 수 있음
 - 이는 권리 차원의 복지 VS 잔여적·시혜적 차원의 복지, 보편적 복지 VS 선별적 복지 등 사회보장정책의 방향성 선택 과정에서 발생하는 제도적·절차적 차원의 변화와 맞물려 있지만,
 - 자동 지급이 반드시 기본권 차원의 권리 또는 보편적 차원의 복지의 지향을 의미하지는 않음
 - 하지만 신청주의의 개선은 사각지대 해소라는 목적과 맞닿아 있으며, 이를 위해서는 유사한 목적을 가진 제도들의 통합과 이를 위한 단순화 과정이 필요함
- 복지정책 차원에서 자동 지급의 도입 또는 신청주의에 대한 개선이 필요한 가장 직접적인 이유로, 신청주의 방식으로 실시되는 현재의 복지급여 사각지대를 축소하고 복지급여 신청과 관련된 여러 어려움을 해소하는 등 대상자에 대한 편의 제공 측면에서 찾을 수 있음

- 신청주의의 개선 또는 자동 지급 도입의 우선순위는 제도 개선의 용이성 차원에서는 선별성이 약한 제도로부터 그 정도가 강한 제도로의 확대가 필요함

- 하지만, 사각지대 해소 측면에서는 선별성이 강한 제도들부터 시작할 필요가 있는데, 신청주의에 대한 개선의 우선순위는 복지급여 대상자의 편익과 제도의 목적과 예상되는 성과를 종합적으로 판단해야 할 문제임

○ 신청주의 개선에 대한 우선순위는 이를 개별 정책 차원에서 접근할지 또는 복지 제도 전반에 영향을 미치는 복지 개혁(복지급여 재구조화) 차원에서 접근할지에 따라 달라짐

- 기존 복지급여 재구조화에 대한 논의는 신청주의에 대한 개선을 목표로 하기보다는 전반적인 복지 사각지대 해소 및 급여의 적정성 제고 그리고 제도의 단순화를 통해 효율성 및 효과성 제고를 주된 목적으로 논의되고 있음

- 주로 기본소득, 디딤돌 소득 등 대안적 소득보장 측면에서 관련 논의가 이뤄지고 있는데, 다양한 대안적 소득보장제도들은 논의 또는 도입 관련 배경과 사회적 맥락이 다르고 그 목적과 방향성에서도 차이가 있지만,
- 기존의 복지 또는 사회보장제도로는 그 빈도가 높아지고 예측하기 어려운 외부적 경제 충격과 급격히 변화하고 있는 사회 및 경제의 변화로 발생하는 다양한 문제들과 현상에 적절하고 또는 신속하게 대응하는 데 한계가 있다는 문제의식을 공유하고 있음(임완섭 외 2024, pp.4-5)
- 이러한 차원의 복지급여 재구조화는 앞서 언급한 신청주의

개선 및 자동 지급 관련 논의들과 그 방향성과 방법에서 차이가 발생할 수밖에 없지만 공통적인 요소도 확인할 수 있음

- 사각지대 해소가 두 논의에 있어 공통적인 목표이며, 각각의 목표 달성 및 추진 과정에서 제도의 단순화 및 통합 등이 필요

○ 이 글에서는 복지 사각지대 해소라는 사회정책의 목표 달성 차원에서 신청주의 개선을 다루고자 함

- 신청주의 개선은 개별 제도 측면은 물론 복지급여 재구조화 차원에서 발생하는 결과 또는 주요 목표에 해당

- 앞서 언급한 복지 사각지대 해소와 복지급여 대상자의 사회적·경제적 편익 제고를 위해, 유사한 목적을 가진 제도들의 통합과 이를 위한 단순화 과정이 필요함

- 특히 사각지대 해소 차원에서 이러한 제도적 개편이 필요한데, 이를 위해서는 사각지대의 개념적 검토를 통해 정책적 개입이 필요한 사각지대 영역에 대한 명확화가 필요

- 사각지대 해소 등을 위한 복지급여에 대한 개편과 재구조화의 수단으로 제도 또는 프로그램의 복잡성을 낮추는 단순화가 이뤄질 가능성이 높음

- 또한 신청주의 개선 및 자동지급과 밀접한 관련이 있는 복지급여의 구조적 개편을 저소득층 대상의 공공부조성 급여 중심으로 살펴보고자 함

- 여기에는 제도의 단순화를 주요 목표로 진행 중에 있는 영국의 유니버설 크레딧(Universal Credit, UC)에 대한 검토와 공공부조 중심의 복지급여 재구조화 방향성과 이를 통한 신청주의 개선에 대해 고찰하고자 함

2. 사각지대 해소와 복지급여 재구조화의 용이성 측면

가. 사각지대 해소 측면

- 복지급여에서 신청주의로 인해 발생하는 문제와 사각지대는 서로 맞물린 문제이며, 특히 복지 사각지대 문제 중 미신청에 기인한 사각지대가 관련 정책의 주요 정책 대상으로 볼 수 있음
 - 사각지대 발생의 원인은 다양한 기준과 영역에서 살펴볼 수 있는데 신청주의 관련 문제가 발생하는 사각지대는 주로 ‘불완전 수급(incomplete take-up)’에 해당되는 영역에서 발생
 - 불완전 수급(incomplete take-up)은 “프로그램 설계로 인해 적절한 개인 중 일부가 급여를 신청하지 않은 경우”(Kleven & Kopczuk, 2011; 임완섭 외, 2017 재인용)를 의미하는데,
 - 불완전 수급은 다시 대상자의 미신청으로 발생하는 부분과 신청했어도 급여 수급을 받지 못하는 부분으로 구분됨
 - 신청주의 문제와 가장 맞닿아 있는 것이 불완전 수급 중에서 대상자의 미신청 문제에 해당됨
- 사각지대에 대한 개념적 검토와 특정 기준을 통해 분류를 시도하는 연구들은 비교적 오랜 기간 동안 광범위한 영역에서 이뤄져 왔음¹⁸⁾
 - 관련 연구 중 대상자의 급여 적격성과 수급 여부를 기준으로, 정보의 불완전성을 바탕으로 한 제도의 복잡성을 이러한 기준의 매개로 보고 사각지대를 분류할 경우,

18) 이하의 내용은 임완섭 외(2017), 임완섭 외(2022)를 발췌 및 수정하여 작성하였음.

- 사각지대의 유형별 분류와 더불어, 동전의 양면과 같은 부정 및 오류 수급에 대해서도 기준과 함의를 제시해 줄 수 있음
 - 제도의 복잡성을 매개로 사각지대와 부정 및 오류 수급에 대해 동시에 접근할 수 있는 통합적 접근방식임
- 이러한 통합적 접근방식과 관련, Kleven & Kopczuk(2011)은 분류 오류(Classification error) 개념을 통해 사각지대와 부정 및 오류수급을 아래와 같이 분류

〈분류 오류(Classification error)〉

- Type Ia 오류(불완전 수급: incomplete take-up)는 프로그램 설계로 인해 적격한 개인 중 일부가 급여를 신청하지 않은 경우에 발생
- Type Ib 오류(거부 오류: rejection errors)는 프로그램 설계로 인해 적격한 개인 중 일부가 급여를 신청하고도 급여가 거부되는 경우에 발생
- Type II 오류(보상 오류: award errors)는 프로그램 설계로 인해 부적격자 중 일부가 급여를 신청하고 급여를 수급하게 되는 경우에 발생(Kleven & Kopczuk, 2011, p.57; 임완섭 외 2017, p.43 재인용)

- 이러한 유형 구분은 대상자가 해당 (복지)프로그램의 대상자 선정 조건을 충족하는지를 나타내는 적격 여부와 실제로 수급했는지를 나타내는 수급 여부로 결정되는데,
 - 사각지대는 적격 대상자의 미신청으로 발생하는 Type Ia 오류와 적격 대상자가 신청했음에도 수급자가 되지 못한 Type Ib 오류가 해당됨

- Type Ia 오류는 ‘불완전 수급’으로, Type Ib 오류는 ‘거부 오류’로 지칭됨(Kleven & Kopczuk, 2011. p.57)

〈표 5-4〉 적격성과 수급 여부로 구분한 Type I, Type II 오류

적격	수급 적격 수급	비수급	
		비신청 Type Ia 오류	신청 Type Ib 오류
비적격	Type II 오류 (부정 또는 오류 수급)	비적격 비수급	

출처: Kleven & Kopczuk. (2008, 2011); 임완섭 외. (2017). p.44. 그림 2-4 재인용.

- 사각지대와 부정 및 오류 수급은 상충관계가 있는데, 이러한 상충관계를 설명하는 데 급여, 선정의 자격 요건, 선정 절차 등 해당 제도에 대한 신청부터 급여 결정의 일련의 과정에서 광범위한 영역에서 복잡성(Complexity)이 적용됨
 - 급여 또는 제도의 복잡성(Complexity)이 강화되면 대상자의 급여 적격성이 제고되어 이와 관련한 부정수급은 축소될 수 있지만, 급여 수급 관련 일련의 과정에서 거래 비용을 발생시켜 수급률이 낮아지면서 사각지대의 확대 가능성이 높아짐
 - 반대로 복잡성이 약화되면 적격성은 상대적으로 낮아지지만, 제도의 수급률은 상대적으로 높아지게 되면서 사각지대의 감소 가능성이 커짐(Kleven & Kopczuk, 2008; 임완섭 외, 2017, pp.44-46)¹⁹⁾

19) Kleven & Kopczuk(2011)의 분류 오류에 대한 상세한 내용은 임완섭 외(2017). pp.43-46를, 정보의 불완전성은 오윤섭 외(2016). pp.39-40를 참조하기 바람.

○ 사각지대의 유형을 앞서 언급한 적격성과 수급 여부와 함께 그 발생 원인으로 분류할 수 있음

- 불완전 수급에 해당하는 Type Ia 오류는 제도의 대상자가 해당 제도에 대해 인지하지 못하거나 알더라도 잘 모르는 경우 발생할 수 있는 ‘제도 미인지’와 제도에 대해 인지하고 있더라도 수급자 스스로 신청하지 않은 ‘자발적 배제’는 ‘미신청’(Type Ia 오류)로 분류

• 과거에는 주로 해당 프로그램에 대한 정보 부족으로 미신청이 발생하였고 수치심, 소외감 등 사회적 낙인 관련 자발적 배제가 미신청의 주요 원인으로 꼽혔지만, 최근에는 이러한 이유보다는 점차 제도 등의 복잡성에서 유발되는 자발적 배제의 영향이 커지고 있는 것으로 파악됨(임완섭 외, 2022, p.34)

※ 여기서 제도의 복잡성은 선정기준의 엄격성은 물론 다양한 사회복지장급여의 신설과 확대 그리고 급여 간 연계 등의 강화로 인한 제도 자체의 복잡성도 포함

• 해당 영역은 자동지급 또는 신청주의 개선이 이뤄질 경우 가장 큰 영향을 받는 사각지대 유형이며, 특히 제도 미인지로 인한 사각지대의 해소를 예상해 볼 수 있음

• 하지만 자발적 배제에 관한 부문은 대상자의 선택에 의한 부문이기 때문에, 자동지급으로의 전환 등에 있어 해당 집단에 대해 급여 수령 의사 확인 등이 필요한 대상으로 볼 수 있음

○ 적격인 대상자가 급여를 신청했지만 수급받지 못한 Type Ib 오류는 급여 및 서비스의 행정 관리자(또는 제공자)의 오류 및 과실

로 발생하는 관리·운영상 배제와 제도 설계 차원에서 대상을 제외하는 비자발적 배제로 구분할 수 있음(임완섭 외, 2022, p.34)

- 제도적 차원의 비자발적 배제는 빈곤층 등의 취약계층이 제도의 엄격한 선정기준을 충족시키지 못할 경우 주로 발생하게 됨
- 한편 '관리 운영상의 배제'를 포함하는 오류 비수급은 복지급여 대상자의 실수 등 복지 수요자 차원의 오류도 포함함
 - 이러한 오류 비수급은 제도의 복잡성이 높아질수록 확대될 가능성이 높아지기 때문에, 제도의 단순화를 통해 행정 관리자(또는 제공자) 및 수요자 측면에서의 실수나 오류를 축소할 수 있음
- 이러한 분류는 선행연구들에서 논의되었던 바를 활용하여 제시한 것으로 사각지대 범위를 결정하는 절대적인 적용 기준은 아니므로 제도 또는 정책의 목표에 따라 탄력적인 적용 필요(임완섭 외, 2022, p.35)

○ 현행 복지급여 개편 또는 재구조화에 대한 필요성과 관련 제도의 복잡성 축소와 사각지대 해소는 공통적으로 언급되는 사항임

- 제도 개편 또는 재구조화 과정에서 제도의 단순화로 복잡성이 축소되면, 이로 인한 사각지대의 감소가 예상되는데,
- 아래 그림에서 음영 처리된 부문이 짙을수록 제도 단순화를 바탕으로, 신청주의 개선 또는 자동지급 도입 시 사각지대 축소 효과가 클 것으로 예상되는 사각지대 유형임
 - 한편, 공급자(또는 관리자)의 부패로 인해 급여를 수급받지 못하는 경우, 부정 비수급에 해당(임완섭 외, 2018, p.64)

[그림 5-2] 적격 비수급 영역에서의 사각지대 유형 세분화

미신청: Type Ia 오류	거부 오류: Type Ib 오류	부정 비수급
제도 미인지	비자발적 배제	부패
자발적 배제	오류 비수급	

출처: 임완섭 외. (2017). p.44를 참고하여 저자 작성.

나. 자동지급으로의 전환에 대한 용이성 측면

- 사각지대 해소 등을 위한 복지급여에 대한 개편과 재구조화 과정에서, 제도의 복잡성을 낮추는 단순화가 이뤄질 가능성이 높음
- 이 과정에서 어떤 급여가 신청주의 개선에 용이한지 검토 필요
 - 이를 위해서는 사회보장제도의 원리 및 기본적 특성을 고려하고 다양한 제도와 여기에 속한 급여들을 유형화시키고 분류할 수 있는 분석 틀에 대한 검토와 이에 대한 적용이 필요함
- 아래 표는 사회보장제도 주요 제도별 기본적 원리와 특성을 보여 주고 있음

〈표 5-5〉 사회보장제도별 핵심 원리 및 특성에 따른 비교

범주	사회보험	공공부조	데모그란트	복지서비스
기여 여부	기여	비기여	비기여	비기여, 기여
자격기준	비자산조사	자산조사	비자산조사	자산조사 또는 비자산조사
	비인구학적	비인구학적	인구학적	주로 인구학적
급여형태	현금, 현물	현물, 현금	현금	주로 현물(서비스)
시장원리	시장에서의 위치 반영	미반영	미반영	공급에서 일부 반영 가능
관리주체	중앙정부	중앙정부, 지방정부	중앙정부, 지방정부	중앙-지방정부, 민간

출처: 이현주 외. (2003). p.69를 발췌 및 수정.

○ 사회보장기본법에서는 사회보장제도로 “사회보험, 공공부조, 사회서비스”(동법 제3조)로 정의하고 있지만,

- 해당 정의에 명시되지 않아서 법상 분류가 명확하지 않은 제도들, 예를 들어 수당(데모그란트)와 사회보상 측면의 제도들도 추가적으로 고려할 필요가 있음(임완섭 외, 2024, p.44)

- 수당(데모그란트)은 집단별 귀속적 욕구에 대해 지급되는 현금급여로 정의해 볼 수 있으며,
- 사회보상은 국가유공행위 또는 국가 또는 공동체 전체의 책임으로 귀속되는 개인 차원의 피해에 대해 국가적 차원에서 보상하는 것을 의미(정영훈, 2016; 임완섭 외, 2024, p.44 재인용)

□ 이러한 제도적 검토와 함께 각 사회보장 급여를 다양한 특성을 고려하여 유형별로 구분함으로써 제도별 또는 급여별 유형화를 통해 어떤 작동 원리와 특성을 가진 급여들이 자동 지급 또는 신청주의 개선 측면에서 용이성을 가지는지 파악해 볼 수 있음²⁰⁾

○ 아래의 제도 분석 틀은 급여 형태부터 제도적 구분까지 사회보장 급여 관련 작동원리와 다양한 특성을 보여주는 기준들과 변수들로 구성되어 있음

○ 주요 기준들을 살펴보면, 급여형태는 해당 급여가 최종적으로 어떤 형태로 대상자에게 지급되는지를 보여주며, 기여 기준은 해당 급여의 선정기준에 대상자 또는 대상자와 관련된 주체의 기여가 있는지를 파악하는 것임

20) 이하의 내용은 임완섭 외(2024, pp.43-45)를 바탕으로 작성.

- 보상적 성격 기준은 해당 급여의 성격이 보상적 성격이 있는지와 그 보상의 원인이 어떠한 성격인가를 보여주는 것이며,
- 자산 기준, 진단적 기준, 인구학적 기준은 각 급여들이 어떠한 조건을 충족시킬 경우 급여가 지급되는지를 보여주는데, 제도의 복잡성에 핵심적인 영향을 미치는 변수로 볼 수 있음

〈표 5-6〉 사회보장급여 유형화 및 분류를 위한 분석 틀과 주요 변수

구분	급여 형태	기여 기준		보상적 성격 기준		관리주체
		여부	기여 형태	여부	보상의 원인	
변수	1. 현금 2. 현물 3. 바우처 4. 프로그램 5. 자원봉사 6. 시설입소 7. 대여/감면	1. 있음 2. 없음	1. 금전적 2. 비금전적	1. 보상적 2. 비보상적	1. 희생과 공헌 2. 피해보상 3. 사회적가치 창출	1. 중앙정부 2. 지방정부 3. 공공기관 4. 민간
구분	자산 기준	진단적 기준	인구학적 기준	시장원리	재원	제도적 구분
변수	1. 있음 2. 없음	1. 있음 2. 없음	1. 있음 2. 없음	1. 반영 2. 미반영	재원형태	1. 사회보험 2. 공공부조 3. 사회복지서비스 4. 수당 5. 사회보상

출처: 임완섭 외. (2020). “2020년 사회보장급여 부정수급 실태조사”. 보건복지부·한국보건사회연구원; 임완섭 외. (2024). “대안적 소득보장제도 평가”. 보건복지부·한국보건사회연구원. p.45를 발췌 및 참고하여 저자 작성.

- 위 분석 틀을 활용하여 다양한 기준과 변수들을 통해 제도별로 자동 지급 또는 신청주의 개선 차원의 용이성을 현금급여 중심으로 살펴보면 다음과 같음
- 급여 지급 시점을 중심으로 살펴보면, 제도별로 신청주의 개선에 대한 용이성이 상대적으로 큰 제도로 먼저 사회보험 중 공적연금

을 꼽을 수 있음

- 공적연금은 가입이 의무화되어 있으며, 일정 조건(기여금 납부, 기여기간 등)을 충족하면 이에 따른 급여가 지급되도록 법정으로 보장되어 있음
 - 또한 자산 기준과 진단적 기준 등이 적용되지 않고, 급여 지급 또는 개시 요건(수급 개시 연령 도달 등)이 발생하면, 이는 자동적으로 행정망을 통해 파악 가능
- 사회보험 중 고용보험과 산재보험은 상대적으로 자동지급으로의 전환에 대한 용이성이 작음
 - 하지만 고용보험의 구직급여는 급여 지급 요건에 해당되는 사건이 실업에 해당되므로 행정망과 고용보험 데이터의 연동을 실업 발생을 실시간 확인하는 방법 등을 통해 신청주의 측면의 개선이 상대적으로 용이한 급여임
 - 산재보험의 경우 급여 수급을 위해서 가입과 별도로 신청 및 접수가 이뤄지고 이를 바탕으로 조사와 심의가 실시되므로 급여 지급 요건에 해당되는 사건이 발생하더라도 자동적인 지급은 어려움. 이는 고용보험의 상병급여도 마찬가지임

○ 수당의 경우 자동지급으로의 전환 용이성이 상대적으로 큰 제도로 볼 수 있음

- 수당은 주로 별도의 기여와 자산조사 없이 인구학적 기준을 충족할 경우 급여 지급 조건을 충족하기 때문에 해당 요건이 충족됨을 가족관계 및 주민등록 DB로 파악 가능
- 하지만 수당의 성격과 공공부조의 성격을 둘 다 가진 제도의 경우 자동지급으로의 전환에 대한 용이성이 작다고 볼 수 있음

○ 공공부조의 경우 자동지급으로의 전환 용이성이 낮은 제도임

- 별도의 기여 없이 비보상적으로 지급되는 급여이므로 급여 지급 요건에 해당되는 사건이 발생해야 급여가 지급될 수 있지만, 현금으로 지급되는 사회보험 및 수당과 달리 자산 기준이 적용되고 있으며 국민기초생활보장제도의 경우 생계급여와 의료급여에는 부양의무자 기준이 아직까지 적용되고 있어, 제도의 복잡성이 상대적으로 매우 큰 제도임
- 소득 및 재산의 파악은 행정망 연계를 통해 가능하다지만, 제도의 복잡성으로 인해 소득 및 재산 그리고 가구원 변동 등의 변화를 실시간 파악하는 등 다른 제도에 비해 마찰적 비용이 상대적으로 크게 발생하며,
 - 급여 지급 관련하여 확인조사 등의 모니터링이 이뤄져야 하는데, 부정 및 오류 수급 문제 그리고 이로 인한 급여 반환 및 추징 그리고 이러한 것을 확인해야 하는 관리자의 역할 부담 증가가 예상됨

○ 사회보상의 경우 사회보험과 달리 기여가 아닌 희생과 공헌, 피해 보상 등을 바탕으로 급여를 받게 되는데, 앞서 언급한 산재보험과 마찬가지로 급여 지급 요건에 해당되는 사건이 발생 후에 해당 제도 등록을 위한 일련의 절차가 마무리되어야 급여가 지급됨

- 다만 대상으로 선정된 후에는 해당 제도 내 다양한 급여들에 대해서는 급여의 성격에 따라 다르게 적용될 수 있음
- 예를 들어 고령수당의 경우 인구학적 특성만 고려되므로 자동 지급이 가능하지만, 저소득 보훈대상자에 지급되는 생계지원금 등의 경우 앞서 언급한 공공부조와 같은 어려움이 발생할 수 있음

3. 관련 해외 사례를 통한 검토 : 영국 사례

- 유니버설 크레딧(Universal Credit, UC)은 도입 당시 제도의 단순화를 통해 노동시장에서 일정한 성과를 낼 것으로 기대됐음²¹⁾
 - 유니버설 크레딧(UC)은 이전 제도보다 간소화된 구조로 복지급여 대상자들이 자신의 선택을 보다 잘 이해할 수 있도록 설계됨
 - 중복되고 불투명한 규정들로 인해 매우 복잡한 기존 복지급여들에 대한 대상자들의 선택이 용이하지 못한 측면이 존재
 - 기존 6개 급여(Income support, Income-based Jobseeker's Allowance, Employment & Support Allowance, Housing benefit, Child tax credit, Working tax credit)의 상호 작용으로 인한 복잡성으로 정책 대상자들의 선택을 어렵게 함
 - 유니버설 크레딧은 이러한 문제를 체계적으로 해결하고, 더 원활한 취업 전환을 가능하게 함

- 기존 6개의 복지급여를 하나의 통합급여 형태로 개편하여 적용하는 유니버설 크레딧(UC)은 대상자의 다양한 욕구를 반영함과 동시에 빈곤탈출을 위한 근로 등의 경제활동에 유리하도록 급여체계를 단순하게 설계(허용창, 양다연, 2024, p.335)
 - 영국정부는 유니버설 크레딧(UC)의 행정적 효율성 및 수급자의 급여선택 이해도를 제고하고자 전달체계를 고용연금부(DWP)로

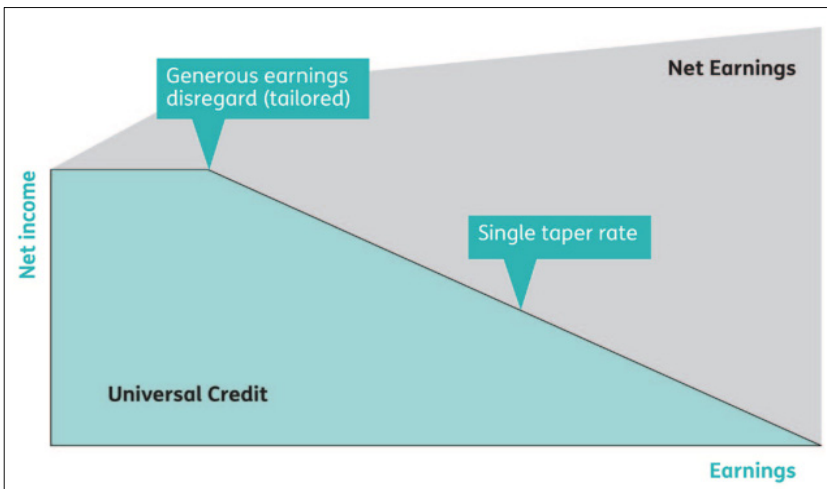
21) 영국 정부 홈페이지.

<https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-understanding-its-impact-on-the-labour-market/understanding-the-impact-of-universal-credit-on-the-labour-market>

일원화하고자 함(허용창, 양다연, 2024, p.350).

- 앞서 언급한 6개의 복지급여들을 연계, 실직 및 근로 연계 관련 지원을 하나의 급여 체계로 결합하여, 이전보다 간결한 통합형 급여 제공(DWP 2010; 임완섭 외, 2011 재인용).
- 보다 통합되고 간결한 구조의 급여 시스템으로의 개편을 통해 기존 급여 시스템에서 발생하는 복잡성(complexity)을 제거하고 한계세율을 공통적으로 적용하여 제도의 효율성을 제고
- 아래 그림에서 제시되었듯이 단일의 한계세율을 제시하여 제도의 단순화를 통해 정책 및 제도의 수요자가 직면해야 할 제도의 복잡성을 축소하고 보다 간결해진 제도 혜택을 파악할 수 있어 개인의 선택을 용이하게 함

[그림 5-3] 유니버설 크레딧(UC)의 급여 설계 구조



출처: Department for Work and Pensions. (2010). 21st Century Welfare, p.20. Figure 2.

4. 복지 급여 개편과 재구조화 방안

- 현재 저소득층에 대한 다양한 공공부조성 급여들이 시행되고 있으며, 대부분의 제도들은 주로 개별 제도의 적용 범위 확대 및 보장 수준 제고를 중심으로 확장이 이뤄져 왔음
 - 이러한 확장을 통해 복지 사각지대가 축소되어 왔고 급여 충분성 역시 제고되었지만, 개별 제도 중심의 확장과 이 과정에서 발생하는 다른 급여와의 복잡한 상호 인과관계의 발생으로 인해 관련 제도 전반의 효율성을 저하시킬 수 있음
 - 또한 제도의 복잡성에 기인하는 사각지대 문제가 점차 중요하게 인식되고 있으며, 제도의 복잡화는 고령층 등 정보 접근성이 상대적으로 낮은 집단에 대해 불리하게 작용할 가능성이 큼
 - 즉, 복잡성에 대응한 사회보장제도의 효율성 제고와 여전히 남아 있는 복지 사각지대의 문제에 대한 대응의 필요성이 커지고 있음
 - 다양한 형태의 복지급여 개편과 재구조화 논의가 이뤄지고 있지만, 본고에서는 복지급여 통합 및 이를 통한 제도의 단순화를 중심으로, 재구조화와 신청주의의 개선을 살펴보고자 함

- 국민기초생활보장제도는 맞춤형 급여로의 개편을 통해, 2015년 7월부터 개별급여 형태의 급여가 지급되고 있는데, 이러한 개별급여 체계에 근로장려세제 등과 같은 근로능력이 있는 저소득층 대상의 사회보장급여를 통합하여 제도 전반의 효율성 및 대상자들의 노동공급을 제고하는 형태로의 복지급여 재구조화를 고려해 볼 수 있음
 - 서울시의 디딤돌 소득의 경우 대상자의 노동공급과 소득보장 제고를 목적으로, 국민기초생활보장제도와 기초연금 등의 저소득

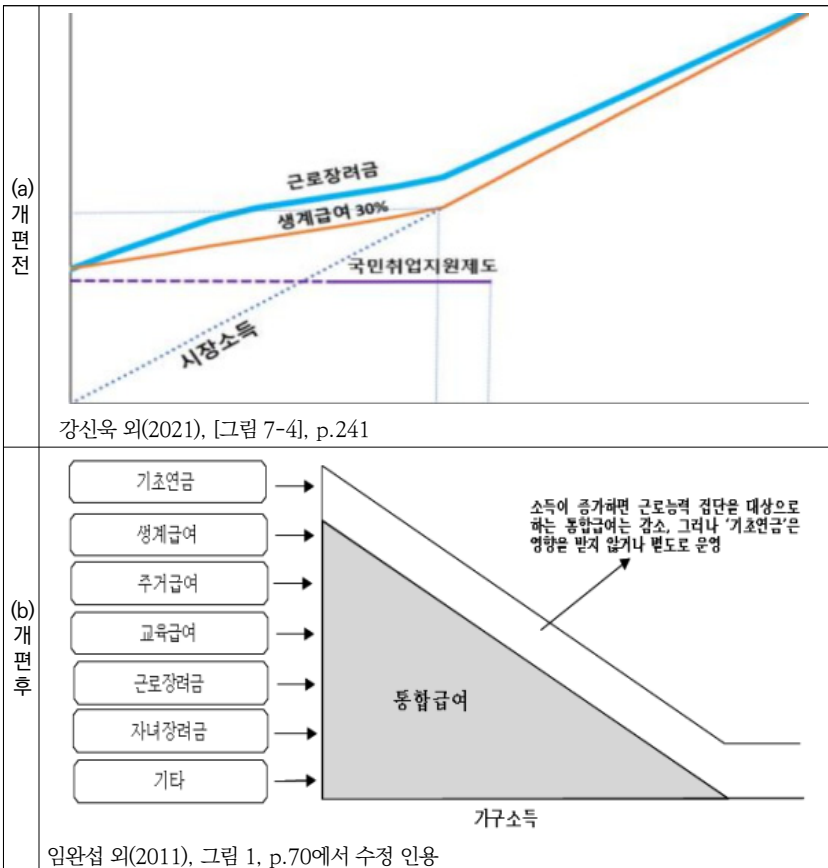
층 대상의 공공부조형 급여를 포괄하되, 가구별로 소득기준액과 소득평가액 차이의 50%를 지급하는 보충성 방식의 급여임(임완섭 외, 2024, pp.23-24).

- 한편, 앞서 살펴본 영국의 UC는 근로능력이 없는 대상들의 경우 기존의 급여체계를 유지하고, 주된 대상이 근로능력이 있는 집단인 6개의 기존 복지급여를 하나의 급여로 통합하여 급여 설정 시 동일한 한계세율을 적용한 제도임
- 이 글은 영국의 UC처럼 현재의 공공부조성 급여를 통합급여 형태의 급여로 결합하되, 근로능력이 없거나 매우 약한 노인 또는 장애인 집단과 근로연령집단(또는 근로빈곤층)으로 구분하여 접근하는 방식의 복지급여 재구조화를 가정하고 있음
- 아래 그림의 ‘(a) 개편전’에서 볼 수 있듯이 현재의 공공부조성 급여들은 복지급여의 설정과 수급자가 직면하는 한계세율이 각각 다름
 - 앞서 언급한 것과 마찬가지로 급여 간 상호인과관계로 인해 관리 및 운영상의 실수와 오류 발생은 물론, 대상자 입장에서도 복잡한 제도들을 불완전한 정보 상황에서 파악하기 때문에 최적의 선택을 하는 데 어려움을 겪게 됨
- 아래 그림 ‘(b) 개편후’처럼 근로능력이 있는 집단에 대한 공공부조성 급여를 통합하여 단일의 한계세율을 설정할 경우, 대상자의 선택, 특히 노동공급 및 경제활동 참여 여부 결정에 대해 보다 명확한 선택이 가능해질 것으로 예상해 볼 수 있음
 - 그리고 개별급여 형태와 달리 통합급여 형태에서는 제도 간 고려해야 되는 복잡한 사항들이 단순화되어, 제도의 효율성 제고

및 성과 제고에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨

- 한편, 아래 그림 '(b) 개편후'에서 보이듯이 기초연금과 같은 근로능력이 취약하거나 노동정책의 주된 대상이 아닌 집단에 대한 급여의 경우 통합급여와는 다른 급여체계를 유지하게 됨

[그림 5-4] 근로능력이 있는 저소득층 대상 복지급여 재구조화 방안의 예



출처: 강신욱 외. (2021). “기본소득 도입의 조건과 과제”; 임완섭. (2011). “영국의 복지 개혁: 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로”; 임완섭 외. (2024.) “대안적 소득보장제도 평가”. p136에서 재인용.

- 이러한 통합급여 형태의 재구조화에 있어서 신청주의 개선 측면에서 더욱 도움이 되는 제도 개편 사항으로는, 국민기초생활보장제도 소득인정액 기준을 소득과 재산을 각각 적용하는 컷-오프 기준으로 전환하여 적용하는 것임
- 소득인정액 구성의 주요 요소인 재산의 소득환산액은 매우 복잡한 산식으로 구성되어 있으며, 다양한 공제와 산정에서 제외되는 품목 등으로 인해, 해당 사항이 확대될 경우 적용범위 확대를 통한 사각지대 해소가 발생할 수 있지만, 제도의 복잡성과 수급자와 비수급자 간 형평성 문제를 발생시킬 가능성이 높음
- 또한 부양의무자 기준의 폐지도 고려해 볼 수 있음. 부양의무자 기준의 완화는 사각지대 해소 측면에서 지속적으로 요구되어 왔으며, 제도를 단순화시키는 것에 효과적이기 때문에 이에 대한 검토가 필요함
- 부양의무자 기준의 완화와 소득인정액 방식에서 컷-오프 기준 형태로의 변경은 제도의 단순화를 통해 사각지대 해소에 도움이 될 것으로 판단됨
 - 하지만 이는 제도의 단순화 차원에서 고려한 것으로 이러한 방향성이 적절한지에 대해서는 정량적 차원의 성과 비교는 물론 사회적 수용성을 고려해야 할 부문임

제3절 데이터 측면에 대한 검토

1. 탈신청주의를 위한 데이터 연계 및 활용 측면에서의 논의점

□ 신청주의의 논의 배경

- 앞에서 살펴보았듯이 신청주의에 대한 논의는 단순한 행정절차 개선을 넘어, 복지제도의 접근성, 사각지대에 대한 문제제기를 계기로 본격화되었다고 볼 수 있음
 - 특히 2025년 8월 ‘나라재정 절약 간담회’에서 대통령이 신청주의를 “매우 잔인한 제도”로 표현하며, 복지 제도를 신청주의에서 자동 지급 구조로 전환할 필요성을 직접적으로 언급한 것이 사회적 논의를 촉발시킴
 - 즉, 신청주의는 복지 사각지대의 발생, 위기 상황에서의 제도 접근성 저하 등과 연관될 수 있다는 문제의식에서 출발되었다고 볼 수 있음
 - 신청하지 않았다는 이유로 지원을 받지 못하는 운영 구조, 정부가 이미 대상자를 알고 있음에도 불구하고 신청을 요구하는 운영 방식, 정보화·데이터 연계 환경변화 상황에서 행정 효율성 측면에서 검토가 필요하다는 점 등이 지적되며(나라재정 절약 간담회 대통령의 발언내용 중), 현행 운영 방식의 적절성과 한계를 중심으로 다양한 논의가 제기되고 있음
- 따라서 신청주의가 복지 사각지대와 밀접하게 연결되어 있다는 점에 주목하여, 이후에서는 신청주의를 둘러싼 복지 사각지대 관련 쟁점을 데이터 연계와 활용의 관점에서 검토하고자 함

□ 탈신청주의를 위한 데이터 연계·활용의 두 가지 관점

- 사회보장급여의 집행이 원칙적으로 ‘당사자의 신청’을 행정 개입의 출발점으로 하여 개시되는 운영 원리를 가지고 있음
 - 국가나 지자체가 급여나 서비스를 제공하기 위해서는 원칙적으로 당사자(혹은 대리인)의 신청이 선행되어야 하는 구조
 - 따라서 소득, 재산, 가구정보 등 현재 연계되어 있는 공적 데이터는 신청 이후 자격 판정과 급여 결정을 위해 활용되며, ‘신청의 대체’보다는 ‘신청을 전제로 작동’하는 구조
 - 데이터를 어떻게 연계하고 활용할 것인가에 따라 ‘탈신청주의’를 위한 데이터 연계 및 활용 측면에서 두 가지 관점에서 검토될 필요가 있음
- 첫 번째 관점은, 신청 행위는 유지하되, 신청 과정에서 데이터 연계를 적극 활용하여 이용자의 부담과 진입장벽을 낮추는 접근
 - 이 경우 탈신청주의는 신청 자체를 폐지하는 것을 의미하기보다는, 공적자료의 자동 조회와 신청서 기재 항목 최소화 등을 통해 신청 절차의 복잡성을 완화하는 방향으로 이해할 수 있음
 - 데이터는 신청을 보조하고 확인하는 역할을 수행하며, 이용자의 행정적 부담을 경감하는 데 중점적으로 활용될 수 있음
- 두 번째 관점은 신청을 행정 개입의 출발점으로 삼지 않고, 데이터 변화 감지를 통해 지급 필요성을 선제적으로 판단하는 접근
 - 이 경우 탈신청주의는 신청을 대체하는 구조를 지향하며, 출생이나 연령 도달과 같은 인구학적 변화뿐 아니라 소득 감소, 고용 상태 변화 등 위기 상황을 시사하는 데이터의 변화를 감지하여 행정이 안내하거나 지급을 개시하는 방식으로 구체화될

수 있음

- 여기에서 데이터는 단순한 행정 지원 수단을 넘어, 행정 판단의 근거로 활용된다는 점에서 의미를 가짐

□ OECD 주요국들에서도 사회프로그램 적용 범위의 격차, 제도의 비수급 문제를 해소하기 위해, 지원이 필요한 사람들을 파악하고 지원하기 위한 국가 전략에 투자하며, 기술과 데이터의 발전을 활용하여 서비스 제공 범위와 전달 방식을 개선하기 위해 노력하고 있음 (OECD, 2024, p.24)

○ 본 보고서에도 복지 프로그램이 잘 설계되고 자금이 충분함에도 불구하고, 복잡한 자격 요건과 정보 격차, 번거로운 신청 절차로 인해 많은 대상자가 제때 혜택을 받지 못하는 비수급(non-take-up) 문제가 지속된다고 진단(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 수혜 수준이나 서비스 가치가 낮다고 인식되는 경우 역시 신청을 저해하는 요인으로 보았으며, 이러한 요인들이 복합적으로 작용하면서 제도 접근성이 제한되며, 그 결과 비수급 문제가 발생하는 등 주요 문제로 인식

○ 이러한 점에서 여러 기관이 공유하는 연계 행정 데이터베이스로, 1) 수혜율 미달률을 측정하고, 2) 정보 격차를 해소하며(예: 자격 요건을 충족하는 가구에 직접 신청을 권유), 3) 사용자의 행정적

부담을 줄이는 데(예: 행정 자료에서 정보를 미리 입력) 활용 등에 주목

- 이와 같이 탈신청주의는 데이터 연계와 활용이라는 공통된 기반 위에서, 신청 절차를 보완하는 방향과 신청을 대체하는 방향의 관점에서 데이터 측면에서의 역할과 쟁점을 단계적으로 살펴볼 수 있음

2. 현행 사회보장급여 업무 구조 및 데이터 연계 현황

- 데이터 측면에서의 역할과 쟁점을 단계적으로 살펴보기 위해 먼저 현재의 사회보장급여 업무처리 구조와 데이터 연계 현황에 대해 살펴볼 필요가 있음

□ 현행 사회보장급여 업무처리 구조

○ 현재 우리나라의 사회보장급여 업무는 기본적으로 ‘신청 → 접수(읍면동) → 조사(통합조사팀) → 보장결정(사업팀) → 급여·서비스(사업팀) → 변동관리(통합조사팀) → 보장중지(사업팀)’ 흐름으로 운영되고 있음

- 읍·면·동에서 신청을 접수한 이후 통합조사팀이 소득·재산 및 가구 특성을 조사하고, 이를 바탕으로 사업 부서에서 보장 여부를 결정하는 구조임
- 상담과 일괄신청 제도를 통해 신청인의 복지 욕구를 파악하고, 필요한 급여와 서비스를 패키지로 신청하도록 지원. 또한 신청서 작성 단계에서 신청인의 동의를 전제로 가족관계, 주민등록, 소득·재산 등 다수의 공적자료를 정보시스템을 통해 조회

함으로써, 신청인이 직접 서류를 제출해야 하는 부담은 과거에 비해 상당 부분 완화되었다고 볼 수 있음

- 데이터 연계를 통해 개별 사업별로 각각 신청·조사를 수행하던 방식을 개선하여, 신청인의 욕구를 종합적으로 파악하고 공적자료를 공동 활용함으로써 중복 조사와 불필요한 행정 부담을 줄이는 효과를 가져옴

○ 즉, 아래 사회보장급여 업무처리 절차를 보면, 신청이 모든 행정 절차의 출발점이 되며, 데이터 연계는 선제적 판단이 아닌 사후확인 기능에 현재 집중되어 있다고 볼 수 있음

- 근로능력 및 활동 가능성, 부양의무자의 실제 부양 여부 등 공적자료로 확인하기 어려운 정보에 대한 정보 공백을 보완하기 위해 추가제출서류 징구 및 실태조사 등이 실시됨

〈사회보장급여 업무처리 절차〉

○ 신청 및 접수(읍면동)

- 상담: 지원대상자의 생활실태, 복지욕구 등을 파악하여 수급 가능한 급여·서비스 안내, 필요시 통합사례관리 등 의뢰
- 신청: 급여·서비스 신청 시 민원인의 욕구를 정확히 파악, 필요한 서비스를 누락 없이 맞춤형으로 설계하여 일괄 신청(개별 사업 각각 신청, 개별 조사 → 일괄신청, 통합조사)
 - 신청서 기재항목 최소화: 신청인의 동의를 얻어 가족관계정보, 주민정보를 정보 시스템으로 조회하여 반영하고, 상담 시 확인된 정보를 입력한 신청서를 출력하여 민원인이 나머지 사항을 기재 후 제출

○ 조사(통합조사팀)

- 접수된 신청에 대해서 공적자료 조회요청
 - 공적자료를 통해 조회 가능한 소득재산 항목에 대해서는 별도로 기재하지 않고, 추후 공적자료로 조회된 가액을 반영
 - 제출된 신청서를 토대로 가구구성원, 부양의무자 관계, 누락된 가구원에 대해 확인 후 공적자료 및 금융재산 조회요청
- 추가제출서류 징구 및 실태조사 실시
 - 소득·재산 등의 확인을 위해 추가로 제출받을 서류가 있는 경우 가구방문 시 요청하거나 민원인이 읍·면·동 방문 또는 우편으로 제출하도록 함
 - 기초생활보장 신청의 경우 공적자료가 불충분하거나 공적자료로 파악이 어려운 사항 등에 대해 가구방문을 통한 실태조사 실시
 - 지출실태조사표 징구, 근로능력평가용 진단서 징구 및 활동능력평가 정보수집, 부양의무자의 부양 여부 확인 등
- 보장결정(사업팀)
 - 신청서 접수 시 신고된 사항과 공적자료 조회결과, 실태조사 결과, 근로능력 판정결과 등을 적용하여 대상자 선정기준에 적합한지 여부를 판정
 - 금융재산 조회를 실시하는 사업은 금융재산 조회결과를 반영
 - 긴급복지지원은 금융재산조사를 실시하되, 선지원 후 사후 적정성 심사 시 반영
 - 해당 사업팀에 보장결정 요청

출처: 보건복지부. (2025). 2025년 사회보장급여 공통업무 안내. pp.6-7.

[그림 5-5] 사회보장급여 업무처리 절차



주: 1) 장애인연금 : 통합조사관리팀에서 소득·재산 조사 후 장애정도 심사 실시 대상자를 조회하고 장애정도 심사는 읍·면·동에서 국민연금공단에 위탁하여 실시.
 2) 타법에 의한 의료급여 : 국가유공자 및 무형문화재 보유자의 경우 보훈지청(문화재청)에서 신청·접수, 선정·통지 및 이의신청 업무처리.

출처: 보건복지부. (2025). 2025년 사회보장급여 공통업무 안내. p.5.

□ 데이터 연계·활용의 현황과 한계

○ 현행 사회보장급여체계에서는 행복e음, 복지로, 행안부 주민등록 DB, 국세청 소득자료(RTI 포함), 4대 보험, 부동산·금융정보 등 공적 데이터 연계 인프라가 구축되어 있음

- 즉, 신청이 접수된 이후 단계에서는 여러 원천기관의 공적자료

를 결합하여 소득·재산을 확인하고 자격을 판정할 수 있는 기반이 상당 부분 구축되어 있다고 볼 수 있음

- 다만, 소득 및 재산 공적자료의 종류에 따라 원천기관별 자료 원 변경시기 및 자료입수 시기(주기)가 상이하게 나타남

○ 이와 같은 공적 데이터 연계의 인프라 구축에도 불구하고 탈신청주의를 실현하기에는 데이터 시차와 제도 복잡성에 따른 자격 판정·위기변화 탐지에 대한 제약이 존재

- 공적자료는 원천기관별로 생성 시점과 입수 주기가 상이하여, 월·분기·연 단위의 시차가 발생한다는 구조적 한계를 지님. 그럼에도 불구하고, 현재의 데이터 연계 현황을 보면 신청 이후의 자격 판정과 급여 결정 단계에서 작동하고 있음
- 또한 사회보장급여는 제도별로 자격 기준과 산식, 공제 항목이 복잡하게 설계되어 있어, 연계된 데이터만으로 시스템상에서 자격 여부를 자동으로 판정하는 데에는 한계가 존재. 이러한 복잡성은 데이터 연계 수준이 높아질수록 자동 판정의 정확성과 책임 문제를 함께 제기할 수 있음
 - 급여 신청 시 급여자격 및 급여액 결정을 위해 조사를 수행하게 되는데, 아동수당과 같은 보편적 급여의 경우 자격 여부만으로 급여 결정이 가능하나, 기초생활보장급여 등 자산조사 등을 통하여 자격이 결정됨
 - 자산조사는 정보시스템을 통해 조회(통보)된 공적자료를 우선 적용하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 참고용으로만 제공되는 일부자료의 경우 조사확인 후 시스템에 반영하는 구조임
- 데이터의 생성·갱신 시점 차이로 인해, 출생이나 연령 도달과

같은 인구학적 변화는 비교적 용이하게 감지할 수 있는 반면, 소득 감소, 고용 불안, 가계부채 증가 등 생계 위기 상황을 데 이터만으로 적시에 탐지하는 데에는 제약이 존재함

〈표 5-7〉 소득·재산 공적자료 종류 및 통보주기

구 분	조사항목	공적자료	원천기관 변경시기	정보시스템 통보내용	공적자료 입수시기 (주기)	
소득	상시 근로소득	건강보험 보수월액	4월	전월 보수월액	매월	
		국민연금 기준소득월액 (소득신고)	7월	전월 표준보수월액	매월	
		고용, 산재보험 보수월액	4월	전월 보수월액	매월	
		장애인고용공단 장애인임금내역 * 확인조사 시에만 제공	매월(수시)	전월 보수월액	연 2회	
		국세청 종합소득(근로소득)	11월	연말정산된 근로소득/12	연 2회	
	일용 근로소득	국세청 일용근로소득	매분기	신청조사 시 : 최근 3개월 자료 확인조사 시 : 최근 6개월 자료	연 2회	
		고용노동부 일용근로소득	매분기		매분기	
	자활 근로소득	자활근로소득	매월	자활사업기관 및 시군구에서 등록된 임금지급 내역	매월	
	공공일자리 소득	재정지원일자리사업 - 직접일자리사업 근로소득 (고용노동부)	수시	중앙정부 또는 지자체의 취약계층 일자리 사업 근로내역정보(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

구 분	조사항목	공적자료	원천기관 변경시기	정보시스템 통보내용	공적자료 입수시기 (주기)	
재 산 소 득	임업소득	국세청 종합소득(사업소득)	11월	경비를 제외한 사업소득/12	연 2회	
	기타사업 소득 (자영업자)	국세청 종합소득(사업소득)	11월	경비를 제외한 사업소득/12	연 2회	
		* 사업자등록증	수시	사업자등록자료	연 2회	
		* 소유사업장 직원 수	수시	소유사업장의 직원 수	연 1회	
	임대소득	국세청 종합소득(재산소득)	11월	경비를 제외한 사업소득/12	연 2회	
	이자소득	국세청 종합소득(재산소득)	11월	이자소득/12	연 2회	
		금융정보 조회결과	4월	(이자소득-보장별공제금 *)/12	연 2회	
	연금(개인) 소득	금융정보 조회결과	수시	연금(저축, 보험 등) 개시 후 연금의 월 수령액	연 2회	
	기 타 소 득	공적이전 소득	국민연금급여	1월	전월 지급된 연금급여	매월
			사회퇴직연금급여	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 기본형공의직접직불금			12월	직불금/12	연 1회	
구직촉진수당			매월	전월 지급된 연금급여	매월	

구 분	조사항목	공적자료	원천기관 변경시기	정보시스템 통보내용	공적자료 입수시기 (주기)
재 산	토지	지방세정(재산세, 취득세)	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 : 11월 • 취득세 : 수시 	<ul style="list-style-type: none"> • 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)	지방세정(재산세, 취득세)	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 : 11월 • 취득세 : 수시 	<ul style="list-style-type: none"> • 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	지방세정(재산세, 취득세)	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 : 11월 • 취득세 : 수시 	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 : 시가표준액 • 취득세 : 전월에 취득한 물건의 시가표준액(취득가액) 	연 1회 (취득세 : 매월)
	항공기	지방세정(재산세, 취득세)	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 : 11월 • 취득세 : 수시 	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 : 시가표준액 • 취득세 : 전월에 취득한 물건의 시가표준액(취득가액) 	매월
	어업권 및 양식업권	지방세정(취득세)	수시	전월에 취득한 물건의 시가표준액(취득가액)	매월
	입목재산	지방세정(취득세)	수시	전월에 취득한 물건의 시가표준액(취득가액)	매월
	회원권	지방세정(취득세)	수시	전월에 취득한 물건의 시가표준액(취득가액)	매월
	임차보증금	전월세 임차보증금(국토부)	수시	세입자 임차보증금액	매월
	분양권	분양권(국토부)	수시	분양권 보유정보	매월
	조합원 입주권	조합원입주권(국토부)	수시	조합원입주권 보유정보	매월

구 분	조사항목	공적자료	원천기관 변경시기	정보시스템 통보내용	공적자료 입수시기 (주기)
금융 재산	건설기계	건설기계(국토부)	수시	건설기계 보유정보	연 2회
	요구불예금	금융정보 조회 결과	수시	과거 3개월간의 평균금액	연 2회
	저축성예금	금융정보 조회 결과	수시	계좌잔액	연 2회
	증권거래	금융정보 조회 결과	수시	(1) 주식, 선물옵션, 펀드, 수익증권, 출자금, 부동산 신탁 등 : 최종시세가액 (2) 채권, 어음, 수표, CD(양도성 예금증서), 신주 인수권 증서 등 : 액면가액 (3) 예수금 : 잔액	연 2회
	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 차적정보	국토부 차적정보	수시	전월에 취득한 차량정보
보험개발원		보험개발원	분기	차량기준가액	매분기
지방세정 시가표준액		지방세정 시가표준액	1월	시가표준액	매년
부채	금융기관 대출금	금융정보 조회 결과	수시	대출 잔액	연 2회
	신용카드 연체금	금융정보 조회 결과	수시	신용카드 미결제액	연 2회
	임대보증금	국토부 임대보증금	수시	주택소유자 임대보증금액	매월

- 주: 1) 굵은 글씨는 자동반영(일부 우선순위에 따라 반영)하며 그 외는 참고자료로 제공.
2) 국토부 선박원부 및 농림축산식품부 어선정보는 행정정보공동이용센터로 확인 가능.
3) 기본형공익직접지불금은 전년도 자료를 소득으로 우선 반영하되 자료가 없는 경우 전년
도 자료를 반영함.

출처: 보건복지부. (2025). 2025년 사회보장급여 공통업무 안내. pp. 89-92.

〈표 5-8〉 국세청 일용근로소득 지급명세서(공적자료) 입수주기

구 분	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기
사업주 신고	4월 말	7월 말	10월 말	다음 연도 1월말
신청조사 입수	7월	10월	다음 연도 1월	다음 연도 4월
확인조사 입수	같은 연도 하반기	같은 연도 하반기	다음 연도 상반기	다음 연도 상반기

출처: 보건복지부. (2025). 2025년 사회보장급여 공통업무 안내. p.92.

- 따라서 현재 사회보장급여 업무처리 흐름을 탈신청주의 관점에서 보면, 행정의 기본 흐름의 전환이 필요
- 예컨대, 신청대상의 급여 ‘신청’ 대신 ‘데이터 변화’를 감지하고, 행정이 지급대상을 판단, 안내, 지급하는 구조로의 전환이 필요
- 데이터의 변화를 감지하기 위해서는 소득/재산의 ‘실시간 파악’이 주요 쟁점이 될 수 있으며, 앞에서 언급하였듯이 소득 및 재산 공적자료의 종류에 따라 원천기관별 자료원 변경시기 및 자료입수 시기(주기)가 상이한 점에서 데이터의 통합 기준이 되는 시점 또한 쟁점이 될 수 있음
- 다만 이러한 전환이 즉각적으로 가능하지 않은 상황에서는, 앞에서 언급한 탈신청주의를 위한 데이터 연계·활용의 첫 번째 관점인 신청 간소화 관점에서, 데이터 연계를 활용하여 신청 절차의 복잡성을 완화하는 접근 또한 중요한 검토 방향이 될 수 있음
 - 신청 자체를 전면적으로 대체하기보다는, 공적자료 연계를 통해 신청서 기재 항목을 최소화하고, 신청 이후 수행되던 조사·확인 절차를 신청 단계에서 상당 부분 대체함으로써, 이용자 관점에서의 신청 부담과 행정 절차의 복잡성을 줄이는 방식이 가능

- 신청 절차를 보완하는 방향과 신청을 대체하는 방향의 관점에서 데이터의 역할을 정리하면,
 - 신청 간소화 관점에서 데이터는 이용자의 행정 부담을 완화하고, 신청 과정의 효율성을 제고하는 역할을 수행
 - 공적자료의 자동 조회를 통해 중복 서류 제출을 줄이고, 신청서 기재 항목을 최소화함으로써 신청 과정의 복잡성을 낮출 수 있음
 - 이 영역에서의 주요 쟁점은 데이터 연계의 '확대'보다는 정합성, 표준화, 신뢰성 제고에 있음
 - 이미 상당수 공적자료가 연계되어 있는 상황에서, 추가적인 데이터 연계 자체가 탈신청주의의 핵심 과제는 아닐 수 있음. 오히려 자료 간 불일치, 반영 시점 차이, 일부 참고자료의 한계 등을 어떻게 관리할 것인가가 중요한 과제가 될 수 있음
 - 탈신청주의에서는 데이터의 역할이 근본적으로 달라지며, 이 경우 데이터는 신청을 보조하는 수단이 아니라, 행정이 개입할 필요성을 판단하는 신호로 기능
 - 즉, 어떤 데이터의 변화를 위기 상황으로 간주할 것인지, 그 변화가 어느 정도일 때 행정 개입을 정당화할 수 있는지가 핵심 쟁점이 될 수 있음
 - 또한 제도별로 상이한 소득·재산 기준과 복잡한 산식, 예외 규정은 자동 판정을 더욱 어렵게 만들 수 있으며, 행정의 판단에 따라 지급이 이루어지는 구조에서는 오지급, 미지급, 지급 지연에 대한 책임 문제가 불가피하게 제기될 수 있음
 - 따라서 다음에서는 탈신청주의를 위한 데이터 연계 및 활용 측

면에서 검토가 필요한 사항에 대해 세부적으로 살펴보고자 함

3. 탈신청주의를 위한 데이터 측면의 검토 사항

- 먼저, 신청 간소화 관점에서 신청절차 복잡성 완화 및 서류 간소화를 통한 신청의 접근성을 제고하기 위한 방안 검토 필요
 - 프랑스의 사회보장급여 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 검토(OECD, 2024, p.57)
 - 다만, 사전 입력된 정보가 신청 시점 이후 변경되었을 가능성을 고려하여, 신청자가 내용을 확인하고 수정할 수 있는 절차를 명확히 보장하는 것이 중요함을 강조
 - 이 경우, 어떤 정보는 자동 반영하고, 어떤 정보는 신청자의 확인 또는 추가 제출을 요구할 것인지에 대한 명확한 구분이 필요
- 둘째, 공적자료 입수시기와 생성되는 시기의 차이가 발생하는 점에서 기준 시점 설정이 중요
 - 소득자료, 금융/자산 정도 등은 생성, 신고, 정산 시점이 서로 상이하고, 해당 자료의 수집 주기성, 예를 들어 월, 분기, 연 단위로 갱신되는 시차가 발생
 - 실시간 자동판정이 현실적으로 어려운 상황에서 어떤 시점에, 어떤 기준으로 판단할 것인지에 대한 논의와 합의가 필요

- 행정데이터가 접근성·정확성 측면에서는 강점이 있으나, 생성·갱신 주기의 차이로 인해 시차가 발생한다는 구조적 한계를 지님(OECD, 2024, pp.108-110)
 - 따라서, 완전한 실시간 파악을 전제한 자동화보다는 데이터의 입수 시점과 갱신 주기를 명확히 설정하고, 자동화의 적용 범위를 단계적으로 제한하는 등 시차가 큰 영역은 자동알림 또는 신청 보완 방식으로 운영할 것을 권고하고 있음

- 셋째, 탈신청주의는 데이터 연계가 아니라 행정행위의 자동 안내, 개시를 위해 데이터 변화를 어떻게 감지할 것인가에 대한 검토가 필요
 - 출생, 65세 연령 도달, 장애등급 판정/등록 등 인구학적 변화 감지는 가능하나, 소득 감소, 경제활동상태의 변화, 가계부채 증가 등 경제적 변화, 위기상황 변화는 공적 영역, 즉 공적 데이터만으로 포착하기에는 한계가 있음
 - 따라서 어떤 데이터의 변화를 급여자격 판단의 근거로 볼 것인지, 어떤 주기 혹은 시점의 변화로 볼 것인지 등에 대한 정책적, 기술적 설계가 선행될 필요가 있음
 - 예컨대, 벨기에, 칠레, 에스토니아, 프랑스, 스페인 등은 개인별 사회복지 수급 자격 분석을 위해 다양한 데이터 소스를 연계하는 추세(OECD, 2024, p.42)
 - 벨기에에서는 소득·사회보장 행정데이터를 활용해 수급 가능성이 있는 가구를 사전에 식별하고자 2023년부터 국립 건강 및 장애 보험 연구소는 사회 보장 교차로 은행과 재무부의 데이터를 사용하여 의료비 상환액 증액 대상일 수 있는 저소득

가구를 식별(OECD, 2024, p.54)

- 에스토니아는 이벤트 기반(event-based)의 선제적 공공서비스 제공을 사회보장 접근성 개선의 핵심 전략으로 설정하고, 결혼, 자녀 출산, 실업, 은퇴, 질병, 사망 등 14가지 주요 생애 사건(life events)을 중심으로 사회적 혜택과 서비스 접근을 자동화하는 것을 정책 우선순위로 설정(OECD, 2024, pp.57-58)
- 물론 이들 국가 사례는 제도 이식의 대상이라기보다, 데이터 활용의 ‘가능 범위와 한계’를 구체적으로 보여주는 사례로 이해할 필요

□ 넷째, 데이터 기반에서 ‘수급 자격판정 및 결정’을 어떻게 할 것인지에 대한 검토가 필요

- 판정기준의 명확성을 위해 소득/재산 기준의 통합 혹은 최소한의 표준화 작업이 필요하며, 산식간소화 등 단순화 작업 선행 필요
 - 인구학적 변화 등 자격만을 기준으로 하는 공공부조의 경우 데이터의 변화로 감지가 가능하나,
 - 산식이 복잡하고 공제항목, 예외규정이 존재하는 자산조사 혹은 근로능력 등 별도의 판단이 동반되는 공공부조의 경우 제도 별 기준이 서로 다른 경우 자동판정이 매우 제한적
- 또한 앞서 언급하였듯이 공적 데이터 외 비공식 소득, 경제활동상태의 변화, 실제부양 여부 등 행정데이터로만 파악이 어려운 항목들과의 결합에 대한 제도 설계가 필요
- 프랑스의 경우 사회보장급여 개혁안을 통해 비수급(non-take-up)

을 줄이고 행정 부담을 완화하기 위해, 소득 심사 기준의 통일, 행정데이터 기반 자동화, 신청 절차의 간소화를 단계적으로 추진하는 것을 목표로 사회보장 개혁을 추진함. 이에 대해서는 다음 6장에서 상세히 살펴볼 예정임

- 고용주나 사회보장기관이 지급하는 소득 데이터를 중앙화하여 실시간으로 수집할 수 있는 기술적 토대인 DRM (Dispositif des ressources mensuelles, 월별 소득 정보 시스템)(Sénat, 2023, p.23)과 간소화를 위해서 급여명세서에 RSA 및 활동보너스 계산 시 ‘순수입’이라는 용어를 ‘순사회보장금액(montant net social)’으로 대체(Sénat, 2023, p.55)하는 등의 방안을 마련

- 다섯째, 안내, 지급 과정에서의 오류와 책임 문제에 대한 논의도 수반
 - 행정의 판단에 따라 실제로 지급 대상이나 누락되는 경우, 지급 대상이 아닌 자에게 지급되는 오류지급의 경우 등 발생 가능
 - 탈신청주의 구조에서 오류지급, 미지급 등에 대한 이의제기, 정정, 환수절차 등에 대한 설계도 함께 고려할 필요가 있음
- 마지막으로, 공적영역을 포함하여, 공적영역에 포함되지 않는 사적 영역의 정보를 활용하기 위해서는 개인정보 제공, 활용의 동의, 데이터 결합의 법적 근거 등의 논의가 필수적
 - 사회보장을 위해 수집·활용되는 데이터는 소득, 고용, 가족관계 등 고도의 민감 정보를 포함하고 있어 개인정보 보호가 지속적인 과제로 제기
 - 이러한 정보가 자동화된 의사결정이나 대상자에 대한 직접적

인 연락(자동 알림, 자동 등록 등)과 같은 운영 목적에 활용될 경우, 개인정보 침해 위험은 더욱 확대될 수 있음

- 따라서, 탈신청주의 및 데이터 기반 자동화가 기술적 가능성의 문제를 넘어 개인정보 보호에 대한 명확한 법적 근거 마련, 기관 간 책임 분담, 데이터 보안과 신뢰 확보를 전제로 단계적으로 추진되어야 함을 시사

4. 탈신청주의를 위한 데이터 측면의 단계적 접근 방안

- 위와 같은 제약을 감안한다면, 탈신청주의의 적용은 급여 성격에 따라 단계적으로 접근할 필요가 있음
- (단순자격 급여부터 우선 적용) 소득/재산조사가 불필요한 단순 자격의 성격을 가지는 급여 우선 수행
 - 소득·재산 조사가 필요하지 않고, 연령·출생 등 인구학적 조건만으로 자격 판정이 가능한 급여는 탈신청주의를 가장 우선적으로 적용할 수 있는 영역
 - 아동수당, 부모급여, 첫만남이용권 등 연령, 출생 등 인구학적 조건으로 판정 및 지급이 가능한 급여 등 검토 가능
 - 탈신청주의 도입의 '시범 영역'으로서, 행정 부담 완화와 수급률 제고 효과를 비교적 명확하게 확인할 수 있을 것임
- (제도 복잡성이 낮은 급여의 단계적 확대) 소득·재산 기준이 존재 하더라도, 자격 판정 구조가 비교적 단순한 급여의 경우 탈신청주의 적용 가능성을 중기적으로 검토 가능
 - 기초연금이나 장애인연금 등은 소득·재산 조사를 하고 있지

만, 연령과 장애등록 등 공적자료 연계를 통해 대상여부에 대한 판정은 가능할 수 있으며, 기초생활보장제도에 비해 상대적으로 제도설계가 단순하다는 점에서 단계적 적용 대상이 될 수 있음

- 물론 이 경우에도 자동 판정의 정확성, 연계자료들의 시차에 따른 오류 가능성, 이의신청·정정 절차의 보완이 함께 검토되어야 할 것임

○ (제도 간소화 선행을 전제로 한 장기 과제) 기초생활보장제도 등 경제성 평가가 핵심인 공공부조의 경우 급여산식, 공제항목 등 전반의 제도 간소화 작업을 선행한 후 적용 가능성 검토

- 급여 산식, 공제 항목, 가구 단위 설정 등 제도 설계가 복잡하게 얽혀 있어, 단순한 데이터 연계만으로 자동 판정이 이루어지기 어려운 구조
- 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 선행될 필요
- 궁극적으로 탈신청이 가능하도록 하기 위해서는 어떤 데이터의 변화를 급여자격 판단의 근거로 볼 것인지, 어떤 주기 혹은 시점의 변화로 볼 것인지 등에 대한 정책적, 기술적 설계가 선행될 필요가 있음

□ 또 다른 방안으로 복지급여 자동지급 플랫폼 구축(복지멤버십·복지지갑 고도화, 대상급여 단계적 확대)을 활용할 수도 있을 것임

- 탈신청주의의 또 다른 접근으로, 복지멤버십·복지지갑 등 기존 복지급여 자동지급 플랫폼을 고도화하고 대상 급여를 단계적으로 확대하는 방안을 고려 가능
 - 이러한 플랫폼은 행정데이터가 대상자를 사전에 식별하고, 수급 가능 급여를 통합적으로 안내하거나 자동 지급하는 기반으로 활용할 수 있음
 - 다만, 자동지급 도입 시 지급제외자 구제 필요성, 구제방안 등 사전·사후 구제 장치 마련이 필요할 것으로 보임
 - 또한 오류 지급을 최소화하기 위한 사후 점검, 환수 기준, 행정 책임 분담에 대한 명확한 기준이 요구됨

5. 함의

- 이상에서는 신청주의에 대한 논의는 단순한 행정절차 개선을 넘어, 복지제도의 접근성, 복지 사각지대와 밀접하게 연결되어 있다는 점에 주목하여, 신청주의를 둘러싼 복지 사각지대 관련 쟁점을 데이터 연계와 활용의 관점에서 검토하였음
- 먼저, 신청 행위는 유지하되, 신청 과정에서 데이터 연계를 적극 활용하여 이용자의 부담과 진입장벽을 낮추는 측면에서 데이터는 신청을 보조하고 확인하는 역할을 수행하며, 이용자의 행정적 부담을 경감하는 데 중점적으로 활용될 수 있다고 보았으며,
 - 이러한 신청 간소화 관점에서 신청절차 복잡성 완화 및 서류 간소화를 통한 신청의 접근성을 제고하기 위한 방안 검토가 필요함을 강조

- 다른 관점으로 신청을 행정 개입의 출발점으로 삼지 않고, 데이터 변화 감지를 통해 지급 필요성을 선제적으로 판단하는 접근, 즉 데이터는 신청을 보조하는 수단이 아니라, 행정이 개입할 필요성을 판단하는 신호로 기능하는 데이터의 역할이 근본적으로 달라지는 측면까지 고려할 수 있음
 - 이 관점 역시 공적자료 입수시기와 생성되는 시기의 차이가 발생하는 점에서 기준 시점 설정, 데이터 연계가 아니라 행정행위의 자동 안내, 개시를 위해 데이터 변화를 어떻게 감지할 것인가에 대한 검토, 데이터 기반에서 '수급 자격판정 및 결정'을 어떻게 할 것인지에 대한 검토 등이 필요함을 확인
 - 또한, 안내, 지급 과정에서의 오류와 책임 문제에 대한 논의와 공적영역을 포함하여, 공적영역에 포함되지 않는 사적영역의 정보를 활용하기 위해서는 개인정보 제공, 활용의 동의, 데이터 결합의 법적 근거 마련 등의 논의가 필수적으로 수반되어야 함을 인지해야 함
- 종합하면, 신청 간소화 관점에서 신청절차 복잡성 완화 및 서류 간소화를 통한 신청의 접근성 제고를 위한 데이터 및 행정 측면에서의 검토와 함께 궁극적으로 탈신청주의의 실현을 위해서는 기존의 '신청 후 조사' 방식에서 탈피하여, 소득 변동이나 생애주기 이벤트와 같은 '데이터 변화를 선제적으로 감지하여 대응'하는 체계로의 전환이 요구
- 다만, 현행 행정 데이터만으로는 실시간 위기 상황이나 사적 이전 소득을 완벽히 포착하기 어려운 한계가 존재하는 점에서,

- 소득·재산 조사가 불필요하거나 단순한 아동수당 등의 보편적 급여부터 자동화를 우선 적용하고, 공공부조 영역은 제도의 단순화 작업을 선행한 후 단계적으로 자동 지급 범위를 확대하는 로드맵 설정이 필요할 것으로 사료됨



제6장

프랑스 복지급여 자동화 사례

제1절 프랑스 복지제도의 개혁 배경

제2절 원천징수형 급여(Solidarité à la source) 자동화

제3절 정책적 시사점

제 6 장 프랑스 복지급여 자동화 사례

- 프랑스는 2025년 3월부터 활동수당(Revenu Solidarité Active: RSA)과 활동장려금(prime d'activité)에 대해 자동신청 및 자동지급을 전국적으로 확대하는 개혁을 진행했음
 - 이 개혁은 프랑스 사회보장 시스템의 복잡한 구조로 인해 발생하는 급여 미신청(Non-recours) 문제와 행정 오류 및 부당지급 문제를 해결하려는 목표를 가졌음
 - 개혁의 핵심 개념인 원천징수형 급여(Solidarité à la source)와 자동화된 소득신고는 이전의 복지급여 수급자가 소득을 신고함으로써 발생하는 다양한 문제를 해결하려 했다는 점에서 주목할 만한
- 이번 장에서는 복지 행정에서 자동화를 도입한 프랑스의 원천징수형 사회보장 급여 도입 사례를 탐색함
 - 먼저 프랑스 복지제도 개혁 배경과 원천징수형 사회보장 급여 자동화 내용을 살펴보고, 개혁과 관련된 쟁점을 바탕으로 정책적 시사점을 제시하고자 함

제1절 프랑스 복지제도의 개혁 배경

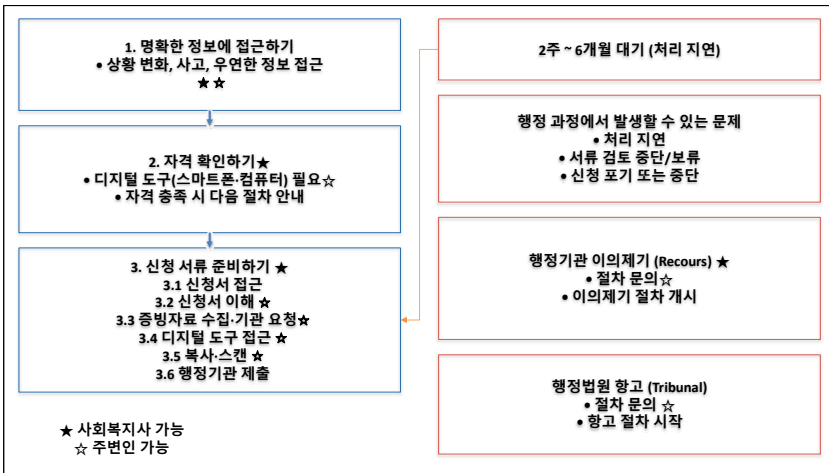
- 급여 미신청(Non-recours)으로 인한 사각지대 문제

- 프랑스는 수급 자격이 있음에도 신청하지 않거나, 포기하는 비율이 증가하는 상황이었음
 - 2010년 RSA의 미신청률은 26%였으나 2023년에는 36%로 상승했음(Secours Catholique, 2024, p5).
- 미신청 문제는 개인의 수급권 상실뿐 아니라, 취약한 계층을 빈곤선 이하로 떨어뜨려, 사회적 배제 위험을 증가시킴(Sénat, 2023, p12).
- 잠재적 수급자가 해당 급여를 신청하지 않거나 포기하는 원인은 주로 제도의 복잡성과 비가독성에 기인함(Sénat, 2023, p12).
- 제도의 복잡성은 투사의 과정(parcours du combattant)으로 묘사됨
 - 적격 수급자임에도 수급권 실현을 위해서 거쳐야 하는 행정 절차가 매우 험난하기 때문임
 - 급여별로 다른 신청서 작성 및 과도한 증빙서류, 기관별로 표준화되어 있지 않은 절차로 인해 신청을 포기하거나 하지 않기 때문임(Secours Catholique, 2024, p.7).
 - 높은 비율의 미신청률은 정책이 의도한 바를 달성하지 못할 뿐 아니라 복지 사각지대를 발생시키는 중요한 원인이 됨
- 급여별 자격 기준에 활용되는 소득과 자산 범주가 다양하고 측정 방식이 다른 것 또한 수급자가 복지제도에 대해 알기 어렵게 하는 요인 중 하나임
 - 예를 들어, 주거급여는 세무 당국에 신고된 순 범주소득(revenus nets catégoriels)이 기준임
 - RSA와 활동장려금에서 고려되는 급여액은 법적 근거가 없는 실수령

순소득(revenu net perçu)이 기준임(Sénat, 2023, pp. 29-30).

- 특히 실수령 순소득은 신청자가 직접 계산해야 하고, 급여 명세서상 표시되는 어떠한 항목과도 일치하지 않음(Sénat, 2023, p.12)²²⁾
- 따라서 수급자는 어떤 소득으로 신고해야 하는지 알기 어려웠으며, 이는 신고 오류로 이어졌음
- 아래 그림은 ‘투사의 과정’을 도식화한 그림임. 급여 수급 절차의 복잡성과 급여를 받기까지의 과정에서 발생하는 어려움, 이로 인한 미신청 발생 가능성을 가늠할 수 있음

[그림 6-1] 복지급여 과정 도식화: 투사의 과정(parcours du combattant)



주: 원 그림을 한글로 번역하여 저자 재구성.

출처: Secours Catholique (2024). processus de demande d'une prestation social. pp. 72~73

22) 활동장려금의 경우 미신청 비율에 대한 통계가 부재한 상황으로 상원 사회위원회는 해당 급여의 미신청 비율을 생산할 수 있는 방안 마련을 제안함.(Sénat, p.32)

1. 행정 오류 : 부당지급과 환수로 인한 제도 신뢰 문제

□ 프랑스 감사원은 행정 오류로 인해 시효가 지난 부당지급(indus)과 환급액²³⁾ 금액이 증가하고 있다고 보고했음

○ 2020년 기준 가족수당기금(Caisse d'Allocations Familiales, CAF)이 지급한 법정 급여액의 7.8%가 행정 오류였음

○ 이 중 80%는 부당이익이며 20%는 환급액임(Sénat, 2023, p.35).

○ 부당이익이 발생하게 되면, 초과 지급받은 금액은 부채로 남게 됨

○ 정부는 다른 급여에서 차감하는 방식으로 환수하기도 함

○ 따라서 수급자는 미래에 발생할 수 있는 불이익을 고려해 의도적으로 신청하지 않는 경우도 있음(Secours Catholique, 2024, p.49).

○ 프랑스의 일반 국민의 73%가 이러한 미신청 문제를 심각한 사회 문제라고 인식함(Andrieux & Devaine, 2024, p.40).

□ 프랑스 복지급여에서 혼란을 야기하는 원인 중 하나는 제도별 소득 산정 기준이 다양한 것뿐만 아니라, 소득을 산정하는 데 참조하는 기간과 지급 시점이 다른 점임

○ 예를 들면, 활동수당과 활동장려금을 산정할 때 참조되는 기간은

23) 부당지급은 수급자가 받아야 할 금액에 비해 더 받는 것이며, 수급자의 신고 오류가 주요한 원인임. 이러한 오류는 바로 수정되지 않는다. 부당지급이 확인되면, CAF에서 환수조치를 함(Sénat, 2023, p.60; Secours Catholique, p.49). 환급액은 수급자가 받아야 할 금액보다 적게 받거나 받지 않은 금액을 의미하며, 해당 오류가 확인되면, 소급하여 지급하게 됨.

신청 직전 3개월 소득을 기준으로 하며, 급여액은 분기별로 재산정됨

- 주거급여의 경우에는 2년 전 소득을 사용했으나 2021년 이후 12개월 단위의 소득을 기준으로 분기별로 급여액을 산정함(Sénat, 2023, pp.14-15).
- 참조 소득 시점과 급여액 시점 차이는, 소득 변동이 발생했을 때, 급여 산정에 적시에 반영되지 않는 문제가 발생함
- 따라서 현재의 소득 감소가 급여액에 바로 반영되지 않고 3개월 전의 소득으로 반영되어 현재의 생계에 대응하기 어려울 수 있음
- 현재의 소득 증가가 적시에 급여로 반영되어 조정되지 않아, 사후 정산과 환수 문제로 인해 생계가 불안정해짐
- 이는 결국 복지 시스템에 대한 신뢰를 훼손하는 심각한 문제로 작용했음(Sénat, 2023, p.36)

2. 부처 및 기관 간 데이터 연계 문제

- 프랑스의 복지 행정 시스템을 보면, CAF, Urssaf, France Travail (구 Pôle emploi)와 같은 주요 기관별 복지정보시스템이 독립적으로 운영됨
- 데이터 시스템 간 연계가 실시간으로 이루어지지 않아, 급여 산정에 필요한 정보 변화를 바로 반영하기 어려운 구조였음(Sénat, 2023, pp.66-72)
- 이러한 결과로 급여 지급에 오류가 발생했으며, 이로 인해 데이터

의 신뢰성이 훼손되었음

- 또한 오류 수정을 위해 사후 검증과 환수 절차 시행 등 행정력이 많이 투입되는 행정 비효율 문제점도 제기되었음
- 이러한 데이터 시스템 구조의 복잡성은 이후 데이터 생산 구조와, 데이터 간 연계 및 통합과 활용 방식 등을 근본적으로 바꾸는 개혁의 배경이 되었음

제2절 원천징수형 급여(Solidarité à la source) 자동화

- 프랑스 정부는 복잡한 복지급여 체계로 인한 비신청 문제와 행정 오류 등의 문제를 해결하기 위해 개혁을 추진했음
- 처음에는 보편적 활동소득(Revenu Universel d'Activote, RUA) 프로젝트²⁴)를 진행하려고 했음
- 하지만 통합의 대상이 되는 급여의 범위를 정하는 것과, 표준화된 소득 산정 기준을 정하는 데 실패했으며(Sénat, 2023, pp.39-40), 현실적인 대안으로 논의된 것이 원천징수형 급여(Solidarité à la source)로의 개혁임
- 원천징수형 급여 개혁에서 가장 핵심적인 변화는 다음과 같음
 - 1) 기존의 모호한 다양한 소득 기준을 대체하는 소득으로 사회

24) 보편적 활동소득(Revenu Universel d'Activote, RUA) 프로젝트에 대한 자세한 내용은 다음의 보고서를 참조. 해당 보고서는 프랑스 상원의 사회보장 평가 및 감시단이 작성한 원천징수형 연대급여 이행에 관한 평가 보고서를 참조. 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). Sénat.

보장 순소득을 도입

- 2) 월 소득 기반의 통합 사회보장 신고 시스템(Déclaration Sociale Nominative, DSN)을 구축
- 3) DSN과 공적 이전 소득을 통합한 월별 소득 정보 시스템(Déclaration de Ressources Mensuelles, DRM)을 도입
- 4) 마지막으로 급여 신청 과정 중 일부를 자동화하여 “사전 기입(pré-remplissage)”을 도입했음

1. 새로운 소득기준 : 사회보장 순소득(Montant net social) 도입

- 사회보장 순소득은 RSA와 활동장려금 신청 및 산정을 위해 사용되던 기존의 실수령 순소득을 대체한 것임.
- 기존의 실수령 소득은 1) 법적 근거가 없고, 2) 수급자가 직접 계산하여 신청했음
- 새로 도입된 사회보장 순소득은 1) 법에 근거한, 표준화한 소득이며 2) 고용주가 매월 신고함
- 따라서 급여 신청을 위한 소득 신고 및 계산의 책임이 수급자에서 고용주로 이전되었다고 볼 수 있음
- 또한 모든 급여 명세서에 사회보장 순소득이 표기되기 때문에, 수급자는 자신이 신고할 소득 금액을 명확하게 알 수 있음(Sénat, 2023, p.15).
- 따라서 프랑스의 급여 구조 복잡성과 비가독성, 행정 오류 등의 문제는 사회보장 순소득 도입으로 어느 정도 완화될 것으로 평가됨

2. 통합 사회보장 신고 시스템(DSN) 구축

- 프랑스 정부는 수급 신청자가 45개에 달하는 개별 신고 절차를 대체하는 하나의 통합된 사회보장 순소득 신고 시스템(DSN)을 도입했음(Sénat, 2023, p.43)
- 고용주는 매월 DSN 시스템에 근로자의 급여를 포함하여 사회보장 기여금 및 사회보장 순소득을 계산할 의무가 있음
- 따라서 모든 근로자는 자신의 급여뿐 아니라, 사회보장 기여금과, 사회보장 순소득 등에 대한 상세한 명세서를 받음
- 참고로 프랑스의 연금과 실업급여와 같은 공적이전 소득에 대한 정보 시스템(Prélèvement A la Source pour les Revenus AUtres, PASRAU)은 별도로 존재함

3. 월별 소득 정보 시스템(DRM) 도입

- 근로자의 급여 명세 정보와 공적 이전 소득에 대한 최종 소득 정보는 DSN과 PASRAU를 연계한 월별 소득 정보 시스템에 통합됨(Sénat, 2023, p.46)
- DRM에는 개인 단위로 매월 월 소득 정보를 생성함
- 활동수당과 활동장려금을 지급하는 가족수당금고(CAF)는 DRM 정보를 이용하여 주택수당, 활동장려금, 활동수당 신청 시 필요한 소득 신고서를 사전 작성해서 제공

4. 사전 기입(Pré-remplissage) 자동화 서비스 도입

- 사전 기입은 복지급여 수급자 및 신규 신청자가 신고해야 하는 내용을 자동화하여 미리 작성해서 제공하는 것임(Sénat, 2023, pp.39-56)
 - 이는 급여 신청자의 서류 오류를 줄여, 비수급 문제를 해결하기 위해 2021년 처음 도입했음
 - 도입 당시에는 주거급여에 대해서만 시범 적용했으며, DRM에 사전 기입된 데이터의 정확성과 신뢰성을 시범사업을 통해 검증하는 절차를 거쳤음
 - 2023년에는 고용주의 사회보장 순소득을 의무화하여, 2025년 1월에 RSA와 활동장려금을 대상으로 사전 기입 서비스를 제공하기 시작했음

제3절 정책적 시사점

- 급여신청의 일부를 자동화하여 비수급 문제를 해결했다는 점에서 정책적 의의가 있음
 - 원천징수형 사회보장제도 개혁이 엄밀히 자동신청 자동지급체계의 전환은 아니었음
 - 원천징수형 급여로의 개혁이 급여 비신청 문제 완화, 행정 오류를 줄이기 위한 노력으로 간주됨

- 신청 절차 간소화 및 자동화와 같은 성과가 있었으나, 시범사업 이

후 다음과 같은 이슈가 발생했음

- 첫째, 데이터 오류를 수정하기 어렵다는 점이었음
 - 수급자는 DRBM에 등록된 본인 데이터에 오류가 있더라도 이를 사전에 수정할 수 있는 절차가 마련되어 있지 않았음
 - 급여 계산이 완료된 후 사후적으로 수정할 수 있었는데, 이 과정 또한 복잡하고 시간이 오래 걸렸음(Sénat, 2023, p.51)
 - 둘째, 급여액이 3개월마다 재산정되는 문제가 저소득층의 소득 불안정성을 높였음
 - 자신이 받을 수 있는 소득을 예측하기 어려워 월세와 같은 고정 지출 계획을 세우기 어려웠음(Sénat, 2023, p.53)
 - 셋째, DRM 시스템이 자영업자 소득과 해외에서 발생하는 소득 등 모든 소득을 포괄하지 못한다는 점임
 - 일부 수급자는 이전보다 많은 항목을 직접 신고해야 했음
 - 직접신고로 인해 발생하는 데이터 오류 문제는 여전히 행정 오류를 발생시킬 가능성이 높음
- 2025년 5월부터 제도가 전면 시행됐기 때문에 실증적인 평가가 아직 이뤄지지 않음
- 자동신청으로의 전환을 통해 과거의 과소 신고 및 급여 환수 문제가 어느 정도 해결되었는지에 대해서는 앞으로 평가를 지켜봐야 할 것
- 그럼에도 시범사업의 결과를 바탕으로 향후 자동신청제도를 도입하고자 할 때 고려할 사항들은 아래와 같이 제시할 수 있음

- 자동신청의 핵심적인 성패는 데이터의 정확성과 신뢰성이 중요함
 - 따라서 자동 작성 시스템이 안정적으로 운영되기 위해서는 데이터 오류를 줄이는 작업이 필수적임
- 데이터의 포괄성 또한 높일 필요가 있음
 - 2025년 개혁 당시에도 모든 소득을 파악하지 못했으며, 전체 소득의 80% 정도만 파악했음
 - 현재 DRM에 포함되지 않는 자영업자의 소득 등과 같은 추가적인 소득 유형을 추후에는 DRM에 통합하는 것이 필요할 것임
- 마지막으로 모든 수급자가 자동화에 익숙하지 않으므로, 디지털 리터러시가 낮은 계층을 포용할 수 있는 대안이 마련될 필요가 있음
 - 대면 상담 창구는 여전히 필요함



제7장

신청제도 개선 방안

제1절 복지급여 신청제도 현황 및 개선 필요성

제2절 신청제도 개선 방안

제3절 고려사항

제 7 장 신청제도 개선 방안

제1절 복지급여 신청제도 현황 및 개선 필요성

- 현재 사회보장급여는 「사회보장급여법」에 근거하여 원칙적으로 본인이나 친족, 기타 관계인이 신청해야만 급여를 받을 수 있는 신청주의를 채택하고 있음
- 엄밀히 정의하면 신청은 복지급여를 받기 위한 법률적 행위로서 행정업무의 시작점이자 권리 행사의 시작점임
- 현행 제도는 지원 대상자의 주소지 관할 보장기관(읍면동 주민센터) 또는 온라인(복지로 등) 등에 신청하도록 명시되어 있어, 거주지를 벗어난 신청이나 타 기관을 통한 신청 연계는 제한적인 경향이 있음
- 물론 온라인 신청제도를 확대하고 있기는 하나, 온라인 신청 후 접수 책임은 관할 보장기관에 있기 때문에 보장기관(읍면동)의 역할이 중요함

1. 복지급여 신청 범위 및 현황

- 복지포털인 복지로를 통해 살펴본 중앙과 지방정부의 복지급여는 2025년 기준 중앙부처 368개와 지자체 4,562개 사업임
- 중앙부처의 약 350여 개 복지사업 중 거주지 읍면동 행정복지센터에서 신청·접수가 가능한 사업은 14개 부처의 118개 사업이

며, 온라인 신청이 가능한 사업은 총 66종임

- 세부 구성을 살펴보면 복지급여 신청이 52종이고 민원 서비스 신청이 8종이며, 제증명서 발급 신청이 6종임
 - 주요 내용을 살펴보면 임신 및 출산, 산모·신생아 건강관리 지원사업, 영유아 보육료, 양육수당, 유아학비, 아이돌봄서비스, 초·중·고 교육비 지원, 기초연금, 장애인활동지원 등의 온라인 신청이 확대되고 있으나,
 - 여전히 52개 주요 사업은 거주지 읍·면·동을 직접 방문해야만 신청할 수 있는 한계가 있어 이에 대한 개선이 필요함

2. 신청주의 개선 필요

- 신청주의의 한계 극복과 권리 실현이 필요한데 ‘신청’은 행정 업무의 시작점이자 국민이 권리를 행사하는 법률적 행위이기 때문에 단순히 없애기는 어려움
 - 그러나 복잡한 서식은 이러한 권리 행사를 방해하므로, 신청 행위를 단순화하여 수급권자의 접근성과 편의성을 높일 필요성이 있음
- 복지급여의 일반적인 절차는 초기상담 → 신청(서류제출) → 통합조사(소득·재산) → 보장결정 → 급여지급 → 사후관리로 구성됨
 - 대부분의 신청·접수는 읍·면·동 주민센터를 통해 이루어지고 있음
 - 복지급여의 양적 확대와 복잡성 증가로 인해 일선 읍·면·동 복지전담 공무원들의 업무 과부하 문제가 발생하고 있음
 - 읍면동 복지행정팀 업무 중 개별사업 안내 및 신청·접수가 큰 비

증을 차지하여, 찾아가는 복지상담이나 사각지대 발굴과 같은 적극적 복지 행정 수행에 어려움을 겪고 있음

- 특히 보육료, 유아학비 등 특정 시기(2~3월)에 신청이 집중되는 보편적 복지사업의 경우 업무 쏠림 현상이 큼
- 이러한 문제를 해소하기 위해 온라인 신청을 강조하고 있지만, 온라인으로 신청하더라도 관할 읍면동 공무원이 서류를 재확인하고 미비 서류를 보완(아웃바운드 콜)하는 과정이 반복되어 업무 부담이 줄어들지 않기 때문에 실효성이 있는 제도 개선이 필요함

○ 그리고 ‘복지로’ 온라인 신청과정에서 입력한 정보와 실제 신청시 입력해야 하는 정보가 연동되지 않거나, 정확성이 떨어지는 문제가 존재함

- 즉, 온라인 신청이 가능한 사업이라도, 실제로는 읍면동에서 서류를 다시 검토하고 접수 처리를 해야 하므로 ‘완전한 온라인 원스톱 처리’가 되지 않고 있는 문제점이 있음(함영진 외, 2017).

□ 사회복지사업법 및 관련 지침에 따라 ‘사회복지서비스 및 급여 제공(변경) 신청서’를 통해 기초생활보장, 기초연금 등 주요 사업을 통합 신청할 수 있는 서식을 현장에서는 사용하고 있음

- 여러 서식이 통합되고 정보시스템을 통해 자동화되었지만, 금융정보 등 제공 동의서, 소득·재산 신고서 등 부속 서류가 많고 복잡함
- 아직까지 행정 처리에 필요한 필요 이상의 정보를 요구하여 작성난이도가 높으며, 특히 금융정보, 신용정보 제공 동의 등은 온라인/모바일 신청 시 전자적 처리에 한계가 있어 방문 신청을 유발함

- 정보 부족이나 거동 불편 등으로 인해 신청하지 못하는 비수급 빈곤층 문제가 지속되고 있음.
 - 취약계층이 스스로 복잡한 급여 체계를 이해하고 신청하기 어렵다는 점이 수급권 제한 요인으로 작용하기도 함

- 기존의 공급자 중심 전달체계(Delivery System) 관점에서 수요자의 권리를 강조하는 요구체계(Claim System)로의 인식 전환이 필요함
 - 이는 시민이 복지의 주체가 되고 급여를 당당히 요청할 수 있는 체계를 의미함

- 단순 반복적인 신청·접수 업무에 과도한 행정력이 투입되고 있음. 특히 보편적 성격의 복지급여(양육수당, 기초연금 등)까지 접수 업무를 유지하는 것은 비효율적임
 - 출생신고(생애 이벤트)가 이뤄지면 아동수당, 부모급여, 양육수당 등이 연계하여 자동 신청될 수 있는 제도 설계가 바람직할 것임
 - 그리고 65세가 도래되는 시점에 적극적으로 기초연금 신청을 안내하는 적극적인 복지행정 업무집행이 필요함
 - 이를 통해 신청 접수 업무를 간소화·자동화하여 일선 공무원들이 심층 상담과 사례관리, 사각지대 발굴 등 본연의 업무에 집중할 수 있는 환경을 조성해야 함

제2절 신청제도 개선 방안

1. 제도적 보완

- 복지멤버십은 기존의 신청해야만 알 수 있는 복지 제도의 한계를 극복하고, 정부가 알아서 찾아주는 능동적인 복지 서비스를 제공하는 것을 핵심 기능으로 함
 - 복지로 복지멤버십은 한 번의 가입으로 개인의 소득·재산 등 공적 자료를 분석하여 수급 가능성이 있는 복지 서비스를 찾아 선제적으로 안내하는 시스템임
 - 개인 및 가구의 상황(소득, 재산, 인적 사항 등)을 고려하여 유용한 복지 정보를 맞춤형으로 제공함
 - 그리고 가구 단위로 현재 받고 있거나 받을 수 있는 복지급여는 복지지갑을 통해 확인할 수 있음

- 현재 복지멤버십을 통해 안내하고 있는 복지 사업의 종류는 총 129개 사업인데, 160개 사업으로 확대계획을 추진하고 있음
 - 이는 '복지로' 포털 및 모바일 앱을 통해 서비스가 제공되며, '복지지갑' 등과 연계되어 운영되고 있음
 - 향후 모든 복지급여를 대상으로 안내 대상 사업을 확대하고, 정보를 현행화하여 서비스의 포괄성을 높일 필요성이 있음
 - 그리고 복지멤버십, 복지지갑, 복지로 온라인 신청, 서비스 의뢰 시스템 등을 통합적으로 연계하여 사용자의 편의성을 높일 필요성이 있음

- 아울러 행정안전부 공공 마이데이터, 금융위 마이데이터 등을 활용하여 개인별 정보 관리 기능을 강화하고, 이를 통해 수급 가능한 복지급여 시뮬레이션을 더욱 정교화하는 전략 마련이 필요함
- 이를 위한 방안으로 법률적 행위와 권리 행사의 의미를 담은 ‘자동 신청’ 체계 마련이 필요함
 - 첫째, 포괄적 신청제도 도입으로 한 번의 신청으로 받을 수 있는 모든 급여를 통합 신청하거나, 분기별로 정기적인 자동 신청이 이루어질 필요성이 있음
 - 둘째, 위임 및 직권 신청 확대가 필요함
 - 공무원에게 신청 권한을 위임하거나, 거동이 불편한 고령자·장애인을 위해 사회복지 전담 공무원이 직권으로 신청할 수 있는 체계를 강화할 필요성이 있음
 - 셋째, 전국 단위 신청과 지급 체계가 이뤄져야 할 것임
 - 주소지와 관계없이 전국의 읍·면·동 주민센터, 복지관 또는 사이버센터 어디서나 신청할 수 있는 체계 마련이 필요함
 - 국민이 어느 사회보장기관을 방문하더라도 범정부 복지급여를 안내받고 신청할 수 있는 ‘One-stop’ 서비스 체계를 구축하고, 신청받은 읍면동에서 지급할 수 있는 체계 마련이 중요할 것임
 - 물론, 이를 위해서는 지방재정 체계에 대한 개편과 연계가 필요할 것임
 - 마지막으로, 복지급여 시뮬레이션 및 선제적 안내가 필요함

- 복지멤버십(맞춤형 급여 안내) 등을 활용하여 개인의 소득·재산 데이터를 기반으로 수급 가능한 급여를 사전에 시뮬레이션하고 안내(Notification)하는 기능을 고도화할 필요성이 있음

2. 기술적 보완

- 신청주의의 문제점을 완화하고 복지대상자 편의성을 제고하기 위해서는 AI 기술 적용이 필요함
 - 특히, 마이데이터 기반 신청서 자동완성 기술을 통해 대국민이 복지급여를 신청할 때 신청서 자동완성 기능을 제공하여 사용자 입력을 최소화하는 서비스 구축이 필요함
 - 이를 위해 행정안전부의 공공 마이데이터와 금융/의료 마이데이터를 결합하여 신청서 필드를 사전에 채우는 기술 적용을 검토할 필요성이 있음
 - 복지급여 신청인이 본인인증(간편인증)을 완료하는 즉시, 중계 시스템이 각 기관에 데이터를 요청하여 신청서 양식에 매핑하고 주요 연계 정보인 행정안전부 주민등록 등·초본(가구원 구성), 지방세 과세증명(재산), 국세청의 소득금액증명, 일용근로소득지급명세서(RTI) 등의 연계가 필요함
 - 그리고 소득 정보는 금융위원회 마이데이터 2.0을 활용하여 예금, 적금, 보험, 대출 등 금융재산 연계가 필요함
 - 아울러 대법원의 가족관계증명서를 연계하여 가구원 확정이 필요함

- AI를 활용한 급여기준 시뮬레이션 모델을 적용하여 단순한 계산기 방식을 넘어, 복잡한 예외 조건과 소득인정액 산정의 특수성을 반영하기 위해 하이브리드 AI 모델 마련 및 적용이 필요함
 - 확정적 규칙 모델을 바탕으로 법령에 명시된 나이, 거주지, 기본재산 공제액 등 명확한 기준은 룰 엔진으로 처리하여 정확도를 제고하고, Machine Learning(예측적 추천) 모델을 적용하여 과거 수급자들의 소득·재산 패턴 데이터를 학습하여, 복지급여 확률적 추천을 제공하고, 이를 복지급여 수급으로 연계할 필요성이 있음
 - 이를 위해서는 마이데이터로 수집된 소득, 재산 정보를 토대로 소득인정액을 실시간 계산하고, 탈락 시 구체적 사유를 미리 제시하는 모델 적용이 필요함
- 생애주기 이벤트 감지를 통해 행복e음이나 행정망에서 출생신고, 사망신고, 초등학교 입학 등의 생애주기 이벤트가 발생하면, 시스템이 즉시 작동되어 관련 급여(양육수당, 교육비 등) 신청 프로세스를 자동으로 생성하는 제도 마련이 필요함
 - 보다 나아가 위기 신호 감지를 확대하여 단전, 단수, 건보료 체납 등 47종의 위기 정보가 입수되면, AI가 이를 분석하여 긴급복지 지원 신청을 자동으로 생성하고 담당자에게 알림을 보내서 복지급여 신청에 필요한 사례 발굴이 필요함
 - 복지로 멤버십을 바탕으로 정확한 자격 기준 자동 판정 및 수급 확률 예측 시뮬레이션, 사각지대 발굴신청/접수, 신청서 자동완성, 대화형 접수신청 문턱 제거, 접근성 강화연계/처리, 생애주기별 자동 신청 생성 등 다양한 복지행정 AI 기술 적용이 필요함

제3절 고려사항

- 신청주의 완화를 위해서는 관할지역 외 신청, 직권 신청, 대리 신청의 법적 근거를 명확히 하기 위해 「사회보장급여법」 및 개별 사업법(영유아보육법, 기초연금법 등)의 개정이 필요함
 - 특히, 담당 지역에 대한 부분뿐만 아니라 직권 신청에 대한 포괄적 접근이 필요함. 직권 신청을 강화하기 위해서는 개인정보 보호 및 활용에 대한 신중한 접근이 필요함
 - 금융정보, 과세정보 등 민감한 개인정보를 다루는 만큼, 정보 주체의 동의 절차를 간소화하면서도 보안을 강화하는 방안(전자적 동의 등)이 선행될 필요성이 있음

- 복지급여 신청 관련하여 대국민 홍보가 필요함
 - 복지급여는 신청해야만 받는다는 인식에서 국가가 알아서 챙겨준다는 인식을 심어줄 수 있도록 제도의 변화가 필요함
 - 그러나 무엇보다도 필요한 것은 국민 개개인의 복지 권리 의식 고취이며, 복지급여 신청을 단순한 행정 절차가 아닌 정당한 권리 요구로 인식하도록 사회적 분위기를 조성할 필요성이 있음
 - 결론적으로, 복지급여 신청제도의 개편은 단순한 절차의 변경이 아니라, 기술(Information and Communication Technology, ICT)과 행정의 융합을 통해 신청주의의 한계와 어려움을 극복하고 수요자 중심의 복지 권리를 실현하는 핵심적인 복지 혁신 과제임
 - 이를 위해 법적 근거 마련, 전담 조직 신설, 그리고 단계적인 사업 확대 전략이 필수적임



제8장

탈신청주의의 의미와 과제

제1절 복지국가와 디지털 전환의 시대

제2절 복지 신청주의 넘어서기

제3절 탈신청주의를 위한 기대효과와 핵심 과제

제 8 장 탈신칭주의의 의미와 과제

제1절 복지국가와 디지털 전환의 시대

1. 디지털 전환의 빨라진 시계

- 지금 세계는 새로운 기술혁신과 이를 위한 기술패권전쟁을 중심으로 <새로운 세계질서 재편과정>으로 진입
 - 1980년대 이후 세계를 지배해 왔던 신자유주의 국제질서가 해체되면서 새로운 패권 전쟁이 본격화되고 있는 상황
 - <서양의 종말>은 더 이상 외부자들의 평가가 아니라, 유럽과 미국 내부의 진단(Duval, 2025)
 - 글로벌 경쟁에서 새로운 산업생태계에 대한 관심이 증가하며, 이를 위한 국가 간 경쟁이 치열해지는 상황
 - <AI·반도체·제조업> 중심의 산업생태계 구축 필요성이 커지면서 미국과 유럽을 비롯한 기존 선진국의 위기감 고조
 - 고용과 소득의 양극화, 그리고 복지국가의 지속가능성에 대한 위기감의 정도에 따라 선진국들은 심각한 내홍을 경험 중
 - 선진국들은 극우세력이 득세하며, 과거 자신들이 제시한 신자유주의적 질서 <자유무역-민주주의-인권가치>마저 부인 중
 - 비서구권 국가들은 이러한 공세에 대응하며 자구책을 마련하기 위해 절치부심하는 상황

- 한국 사회 또한 새로운 산업생태계 구축과 이를 뒷받침할 경제와 사회 전반에 걸친 디지털 전환이 매우 중요
 - 독자적 산업생태계 구축, 에너지 전환, AI와 빅테크에 대한 전략적 투자가 생산의 영역에서 중요한 문제라면,
 - 현재 나타나고 있는 고용+노동의 위기, 소득양극화의 충격, 인구 고령화의 속도는 재생산의 영역에서 깊게 고민해야 할 문제들

- 기존 사회보장제도의 부담과 급여 구조를 유지하면, 복지국가의 지속가능성 제고를 위한 개혁의 골든타임이 얼마 남지 않았음
 - 소득수준에 따른 부담과 욕구에 따른 급여를 가능하게 할 조세·사회보장 행정시스템의 대혁신이 필요
 - 지난 20~30년간 공공부문 디지털 전환을 준비해 왔고, 다른 국가들에 비해 우월한 인프라를 보유하고 있음을 감안하면, 조세 및 사회보장 개혁은 충분히 가능

- 궁극적으로 <전 국민 대상 생애주기별 맞춤형 사회보장시스템> 구축을 향해, 단계적 개혁을 추진할 필요
 - 소득기반 사회보험을 통해 고용 중심의 사회보험 부담-급여체계를 일하는 모든 사람을 대상으로 하는 체계로 개편할 필요.
 - 재정 기반의 각종 복지프로그램 중 현금급여처럼 표준화와 단순화가 가능한 제도들의 정비와 국가책임 강화 또한 필요
 - 현재 논의 중인 탈신청주의 논쟁 및 복지급여 자동지급도 이러한 맥락에서 필요하다고 말할 수 있음

2. 디지털 복지국가에 대한 이상과 현실

- AI는 인류에게 지금까지 해결하지 못한 많은 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하는 동시에, 다른 많은 위험을 내포
 - (AI는 이미 기울어진 운동장) 빅테크 기업들의 독점적 지위와 강대국들의 기술통제는 기울어진 운동장을 만들고 있으며, 다른 국가들에게 기술 및 정보 종속에 대한 우려를 심화시키고 있음²⁵⁾
 - (AI가 고용에 미칠 불확실한 영향) 과거 자동화가 고용에 미칠 충격에 대한 우려를 감안하면, AI가 제반 산업에 적용되며 일자리 소멸과 신규창출의 복합적 관계가 장기간 지속될 개연성이 큼²⁶⁾
 - (통제되지 않는 권력과 AI의 위험성) AI 알고리즘에 대한 모니터링과 규제가 정작 무기기술 등 극도로 위험한 분야에서 통제되지 않고 있다는 점
 - (인간 존엄과 윤리의 위기) AI를 통한 자동화된 의사결정은 사회 문제에 대한 몰가치적 개입이라는 윤리적 문제와 함께, 수많은 기술적 오류가 초래할 위험에 대한 우려를 낳고 있음
 - 복지정책에서 AI를 활용한 자동화된 의사결정이 bias와 noise의 문제를 초래할 뿐 아니라, 복지 실무자들의 적극적 개입을 위축시키는 영향을 미칠 것이라는 비판 또한 존재

25) 2025년 11월 18일 European Digital Sovereignty Summit은 미국과 중국에 대한 기술 종속 탈출 필요성 역설. 한국 또한 이재명 정부가 AI Sovereignty를 천명하며, 이 분야의 기술개발과 투자정책을 발표.

26) 산업 전체로 보면, 소멸되는 일자리 이상으로 새로운 일자리가 창출될 수 있지만, 수많은 노동자가 새로운 일자리로 진입하지 못하거나, 소득 감소를 경험할 위험성이 증가. 현실적으로 제기되는 우려는 빅테크 기업 외에도 많은 기업들이 AI를 해고를 위한 핑계로 활용하지 않는가 하는 점.

□ 사회보장 부문에서 AI와 Big Data, 그리고 새로운 첨단기술(바이오, 로봇 등) 또한 문제해결의 기회와 함께 새로운 위험을 초래

○ 새로운 기술들이 사회보장정책에 주는 새로운 기회는

- (행정효율화) 사회보장행정을 혁신할 수 있는 새로운 가능성을 제시 : ① **더 정확하고**, ② **빠르고**, ③ **접근성이 높아진** 복지행정을 가능케 할 것임
- (투명하고 예측 가능한 사회보장행정) 통합된 데이터를 통해 보편복지 구현, 사각지대 해소, 재정적 지속가능성 제고 등과 같은 복지개혁을 위한 논거를 제공
- (사회보장 난제 해결) 돌봄과 관련해서 AI와 로봇 기술 등은 돌봄노동을 지원하는 많은 기술혁신 가능성을 보여주며, 의료 부문에서도 진단과 예측의 혁신 가능성을 보여주고 있음

○ AI와 새로운 기술이 사회보장정책에 주는 위험성은

- (통제되지 않는 기술 활용) 새로운 기술을 민주적으로 합의되지 않은 목적을 위해 활용함에 따라 발생할 위험들. 수급자 통제 및 부정수급 발굴 등 특정한 목적에 집중될 위험성
- (문제발생에 따른 책임소재 문제) AI 알고리즘에 대한 규제와 모니터링, 그리고 문제발생에 따른 책임소재가 불분명하다는 점 또한 위험성으로 지적
- (복지실무인력의 결정권한 침해) AI와 Big Data를 활용한 자동화된 의사결정(ADM)의 확산은 복지실무인력의 독자적 의사결정을 위축시키고 수동적으로 만들 위험성을 내포

3. 어떤 디지털 복지국가를 만들 것인가

- 사회보장제도의 강화와 지속가능성 제고를 위해 AI와 디지털 기술을 활용하는 <인간주의적 가치 지향>
 - AI와 Big Data 등 디지털 기술을 생산부문의 혁신에 활용하는 것처럼, 사회의 재생산부문에 적절하게 활용하는 노력이 필요
 - 과거의 교육-고용-소득 패러다임이 급격하게 해체되는 상황에서 복지국가의 디지털 인프라를 확대하여 보편복지를 완성하려는 노력이 중요한 시점
 - 디지털기술을 어떻게 활용할 것인가는 민주주의의 발전 정도를 가늠하는 시금석이 될 것임 : 모든 시민을 위한 사회안전망을 구축할 것인가 vs. 예산절감을 위한 통제장치를 강화할 것인가
 - 이런 맥락에서 디지털기술은 사회보장에 대한 권리보장에서 국가 책임을 강화하고, 이를 전제로 시민들의 조세부담 의무를 요구하는 형태로 진행되어야 할 것임
- ==> **신칭주의에서 탈신칭주의로의 이행, 복지급여 자동지급을 위한 개혁 등은 이러한 맥락에서 추진해야 할 과제**
- 현재의 기술수준과 사회적 합의 수준을 일치시키는 지속적 노력
 - 디지털기술의 발전에 따라 사회보장제도를 혁신할 수 있는 다양한 가능성이 제기되지만, 그것이 초래한 영향에 대한 신중한 연구와 검증이 필요
 - 혁신기술을 실험적으로 적용하는 경우, 충분한 제도설계와 시스템 구축 그리고 시범사업을 통해 그 위험성을 실질적으로 검증

- 서구 각국이 2010년경 사회보장 부문에 AI를 활용한 각종 실험을 충분한 검증 없이 운용하는 과정에서 경험했던 문제들을 반면교사로 삼는 후발주자의 강점 활용이 필요

□ AI가 인간의 노동을 돕는 방식의 새로운 복지행정

- (서류행정을 줄이고 상담과 대인서비스를 확대) AI와 디지털기술을 복지행정에서 서류행정에 투입되는 인력과 시간을 줄이고, 지원이 필요한 취약계층에 대한 (대면)상담과 맞춤형 지원 설계 그리고 서비스 연계 등에 집중할 수 있는 시스템을 구축하는 방향으로 개혁이 필요
- (복지실무인력의 의사결정을 지원) 일선의 사회복지담당자가 시민들의 다양한 욕구를 파악하고 대응하는 최종 의사결정자로서 역할을 할 수 있도록 지원하는 데 디지털 기술을 활용
- 기존 사회보장행정의 자동화(정보시스템 구축)가 일선 담당자들의 업무 부담을 덜어주기보다 가중시켜 왔던 원인에 대한 진단을 통해 실질적 업무 경감 방안을 마련
 - 기존의 사회보장정보시스템 구축과정에서 발생한 문제점들에 대해서는 객관적 평가를 통해 실수를 반복하지 않아야 함. 특히 복지제도의 복잡한 선정기준을 단순화하고, 여러 단계로 구성된 행정절차를 통합하는 방식으로 제도를 재구조화해야 시스템 구축과정에서 오류 발생의 위험을 줄일 수 있음. 더불어 정보시스템 구축과정에서 충분한 실험과 시범사업을 수행함으로써 그러한 불편을 최소화할 수 있다는 점에 주목해야 함

제2절 복지 신청주의 넘어서기

1. 신청주의는 여전히 고수해야 할 원칙인가

- 복지 <신청주의>(application principle)란 무엇인가
 - 신청주의란 사회보장 급여나 복지서비스를 제공할 때, 행정기관이 능동적으로 특정인을 선정하여 지급하는 것이 아니라, 수급 당사자가 신청을 해야 행정기관의 조사가 시작되고, 조건충족이 확인되어야 권리(급여)가 보장되는 원칙
 - 여기서 **신청주의는 신청 절차의 유무보다 복지제도가 정한 권리 보장에서 개인 책임을 강조하는 원칙을 지칭하는 것으로 이해할 필요가 있음.** 자격요건을 충족하더라도 신청하지 않으면, 권리는 보장되지 않는다는 것임
 - 인간의 존엄과 자기결정, 국가의 과도한 개입 금지 등의 원칙이 존중되어야 한다는 주장 또한 중요한 논리적 근거
 - 기초생활보장 등 최저소득보장제도는 법률에 의해 사회권으로 규정되어 있으며 청구권도 갖지만, 일정 기준을 충족해야 보장되는 권리라는 점에서 접근성에 제약이 있는 권리임
 - 많은 빈곤층은 자신이 그 조건을 충족하는지 알기 힘들기 때문. 특히 기초생활보장제도처럼 수급기준이 복잡한 제도는 제도에 대한 이해 부족, 낙인감 외에도 수급신청에 따른 기회비용 때문에 신청을 기피할 수 있다는 점을 고려해야 함
 - 국가의 행정능력이 강화된 상황에서 빈곤층이나 취약계층을 위한 권리 보장과 관련해 신청주의를 계속 유지해야 할지 의문

- 신청주의는 21세기 디지털 전환이 본격화하는 상황에서도 고수해야 할 원칙이라고 말하기는 곤란
 - 신청주의란 개인책임을 강조할 수밖에 없었던 과거 시대의 유물
 - 시민들의 소득파악을 위한 정부의 행정역량은 취약했고, 대규모 데이터를 신속하게 통제할 수 있는 데이터 관리기술 또한 부재했던 상황에서 신청주의는 불가피했던 측면이 있음
 - 21세기는 국가의 조세행정 역량이 크게 발전하고, 시민들의 소득 및 고용정보를 담은 각종 데이터의 연계 활용도 용이한 상황
 - 사회보장을 위한 권리보장과 관련해서 개인의 신청을 기다리지 않고 국가가 선도적으로 권리를 인지시키고, 그에 따른 급여 지급을 자동화하는 것이 가능해졌다는 점에 주목해야 함
 - 법률이 정한 기준에 따라 복지급여를 보장하는데, 행정적-기술적으로 복지급여 자동지급은 불가능한가
 - 빈곤층 소득보장과 관련해서 <자산조사>를 통해 복지급여 여부를 판정하는데, 자동화가 힘든 이유는 무엇인가. 물론 현 제도의 선정기준이 매우 복잡하다는 점을 지적할 수 있음. 하지만 제도의 표준화와 단순화를 통해 이 문제를 해결한다면, 그래도 자동급여가 힘든가
 - 그 밖에도 지금까지의 행정절차에서 ① 보호해야 할 가구원이 누구이며, ② 그들의 소득과 재산 등이 기준선을 충족하는지 판정하고, ③ 그들의 욕구가 무엇이고, ④ 어떤 복지자원을 연계해야 하는지 판단하는 일련의 업무 중 자동화가 용이한 부분은 어느 것인가 판단할 필요

2. 탈신청주의란 무엇인가

- 탈신청주의는 복지권리 보장에서 국가책임을 강화하는 원칙
 - 복지급여에 대한 권리보장에서 일방적으로 개인의 신청행위를 시 작점으로 삼기보다, 국가가 능동적으로 다양한 정보를 통해 각 개 인에게 수급가능성을 알려주어 권리행사를 실질적으로 보장하는 국가책임을 강화한 원칙
 - 탈신청주의가 <신청 절차>나 복지급여 수급과 관련된 <동의 절 차>를 완전히 배제한 것이라고 해석할 수도 있지만, 탈신청주의 가 신청과 동의 절차를 완전히 배제한다는 의미는 아님
 - 탈신청주의와 관련해서 가장 흔한 오해는 복지급여 신청을 하지 않았는데, 어느 날 갑자기 내 은행계좌에 복지급여가 입금되는 상 황을 가정하고 있다는 점
 - 신청이나 동의절차 등이 없는 완전한 탈신청주의는 복지급여의 <완전 자동지급>이 구현된 단계에서나 가능할 것임. 이 점에서 향후 상당기간 신청주의와 직권주의의 병행이 불가피
 - 탈신청주의에 따라, 모든 복지급여를 당장 자동급여로 바꾸기 는 어려움. 따라서 자동급여가 가능한 주요 사회수당과 사회보 험부터 단계적 전환이 필요하며, 공공부조는 최종적 단계에서 이루어질 자동급여가 되어야 할 것임
- 공공부조와 관련한 탈신청주의 그리고 <복지급여 자동지급>을 위한 실험은 이미 서구 국가에서 진행되고 있는 상황
 - 서구 각국 정부의 소득파악 역량과 빅데이터 연계/활용 기술의

발전은 이미 탈신청주의와 복지급여 자동화의 새 길을 열었음

- 복지부문의 디지털 전환은 행정효율화와 국민편의를 위해 시장에서 활용되는 기술을 적용한 결과이기도 하며, 다양한 형태로 복지급여 자동지급의 실현 가능성을 입증해 왔음

○ 프랑스는 2025년 3월부터 빈곤층 대상 대표적 최저소득보장제도인 RSA와 근로장려금 지원제도인 PA를 대상으로 복지급여 자동지급을 위한 정책을 적용 중

- 2023~2025년 시범사업에 대한 수급자들의 평가가 긍정적이며, 정치권에서도 보수와 진보정당 모두 그 개혁을 지지하고 있고, 대표적 민간비영리 복지단체인 Secours Catholique 또한 복지급여 자동화를 지지하고 있는 상황²⁷⁾
- 프랑스의 복지급여 자동화는 초기단계에 머물러 있지만, 장기적 관점에서 사회보장제도 전반에 걸쳐 탈신청주의의 구현을 지향하고 있음

□ 2010년대 AI를 활용한 복지정책 실험의 실패, 자동급여와 관련된 많은 혼란에도 탈신청주의를 향한 실험이 계속되는 것에 주목해야 함

○ 유로파운드의 보고서는 “복지급여를 신청 없이 자동적으로 지급하는 것이 이상적”이라고 주장(Eurofound, 2015, p.39)

○ 복지행정에서 인간이 항상 기계보다 나은 결정을 한다고 장담할 수 있는가. 인간의 결정은 Bias & Noise를 극복할 수 있는가

27) 많은 시민단체들이 복지급여 자동화를 통해 빈곤율을 낮추겠다는 정부 정책과 관련해서 이 실험을 반대하기보다, 시행과정에서 우려되는 다양한 문제점에 대한 충분한 대책을 마련할 것을 요구하고 있는 상황.

- 탈신청주의를 향한 길에서는 어떤 위험을 경계해야 하고, 어떻게 시행착오를 최소화할지 고민하는 일이 더 시급
 - 최근의 대전 국가정보자원관리원 화재 등 최근의 정보시스템과 관련한 사고 및 외국의 복지급여 자동지급과 관련된 사고에서 중요한 교훈을 도출할 필요가 있음
 - 이 사건사고들은 디지털 전환 과정에서 ① 정책의 안전과 정확성에 영향을 주는 예산을 무리하게 삭감했거나, ② 새로운 제도 도입 과정에서 설계에 대한 허술한 관리감독을 했거나, ③ 시범사업을 철저히 운영하여 예상되는 문제를 발견하지 못해서 발생

3. 탈신청주의와 복지 사각지대 문제

- 탈신청주의는 복지 사각지대를 해소하는 데 도움이 되는가. 물론 도움이 됨. 하지만 모든 복지 사각지대를 해소하는 것은 아님
 - 탈신청주의는 법률이 정한 각 복지제도의 선정기준을 충족하는 집단에 대해서만 사각지대 해소 효과를 가짐. 따라서 이 기준을 충족하지 못하는 사각지대 집단을 보호하지는 못함
 - 그렇다고 탈신청주의가 사각지대 문제 해결에 도움이 되지 않는다고 말하는 것은 잘못. 서구 각국에서 제기되는 탈신청주의를 통한 사각지대 해소 효과와는 동일한 효과를 기대할 수 있기 때문
 - 오히려 현재 발생하는 각종 사건 사고가 기초생활보장제도와 같은 최저소득보장제도가 아닌 제도를 통해 해결되어야 한다는 인식의 전환이 이루어지는 계기가 될 수 있다는 점에 주목해야 함

□ 아래 그림을 토대로 탈신청주의가 해결할 수 있는 복지 사각지대는 어디인지 설명하고자 함

○ <집단 1>은 탈신청주의 또는 복지급여 자동지급으로 가장 큰 혜택을 받게 되는 집단으로 선정기준을 충족시키는 수급대상 중 수급을 신청하지 않은 미신청자(non-take-up, non-recours)

- 이 집단은 유럽 복지국가들이 현재 가장 주목하고 있는 집단이며, 한국에서 복지급여 자동지급이 실시되면 일차적으로 혜택을 받게 될 집단임

○ <집단 2>는 선정기준 밖에 있는 집단을 지칭하며, 광의의 복지 사각지대라 말할 수 있음. 하지만 탈신청주의에 따라 복지급여를 자동지급해도 혜택을 기대할 수 없는 집단임. 이들을 보호하기 위해서는 법률로 선정기준을 개편/완화해야 하기 때문임

- 참고로 한국의 기초생활보장제도는 수급을 위한 소득기준이 OECD 국가 평균보다 낮음. 생계급여 최대급여액을 중위소득의 비율로 환산해 국제비교를 하면, 한국의 생계급여 수준은 OECD 평균에 비해 근접하거나 더 높은 상황

- 기초생활보장제도의 재산기준이 외국에 비해 관대하게 적용되고 있을 개연성 또한 큼. 따라서 재산기준을 완화하여 사각지대를 해소하는 방안에 대해서는 이견이 존재

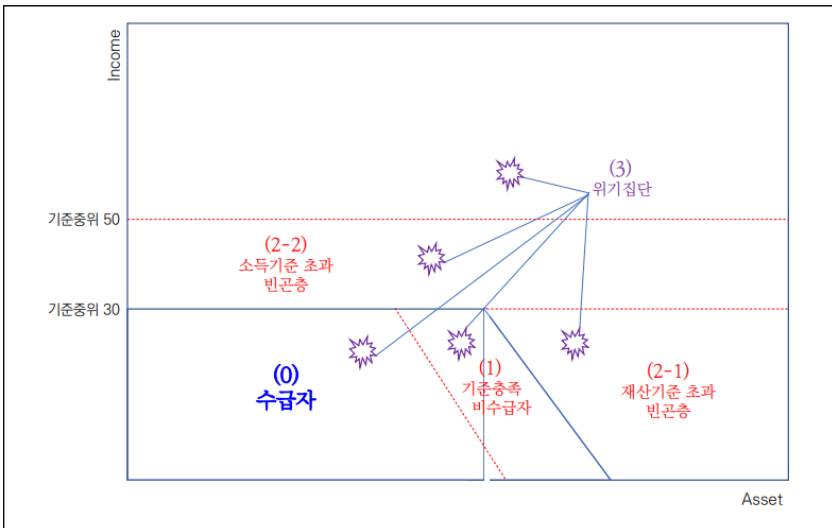
- 이는 복지 사각지대 중 <집단 2>는 복지급여의 소득 및 재산기준을 높여 보호하기 쉽지 않은 집단임을 말해줌. 더욱이 탈신청주의로 보호해야 할 집단이라고 말하기도 어려움

○ <집단 3>은 저소득층이 아닌 중간층에 속한 집단임. 기초생활보장제도와 같은 공공부조제도를 통해 보호하는 것이 적절하지 않

은 집단이라는 의미임

- 물론 위기집단은 빈곤층이나 저소득층에서만 발생하는 것이 아님. 따라서 이들은 기존 복지제도의 수급기준을 높여 보호하거나, 새로운 복지제도를 만들어 보호하는 것이 적절하지 않음. 탈신청주의의 적용대상 자체가 아님

[그림 8-1] 복지사각지대의 종류와 탈신청주의



출처: 저자 작성.

제3절 탈신청주의를 위한 기대효과와 핵심 과제

1. 탈신청주의와 복지급여 자동지급의 기대효과

- 왜 지금 많은 전문가와 국제기구들은 탈신청주의를 위한 정책수단으로 복지급여 자동지급 문제에 주목하고 있는가
 - 이유는 복지급여 자동지급이 복지 사각지대 해소, 수급신청자의 접근성 제고, 소득변동에 따른 신속한 보호, 복지급여의 근로유인 효과 제고 등으로 요약할 수 있음

- 2022년 UN이 발표한 보고서는 복지급여 자동화가 비수급 문제 해결의 핵심 대안이라는 점을 강조
 - “(비수급 실태에 대한) 글로벌 설문조사의 응답자 중 상당수가 복지급여 미수령 문제를 해결하는 핵심 방안으로 복지급여 자동화를 꼽았음. **자동화의 가장 진보된 형태는 공공기관이 특정 수당 수급 자격을 식별하고 개인이 청구서를 제출할 필요 없이 자동으로 수당을 지급하는 것이고, 그 완화된 형태는 한 제도의 수급 자격이 다른 관련 수당 수급으로 자동 이어지거나, 한 제도에 제출된 서류가 다른 제도의 청구를 뒷받침하는 데 사용되는 것임**” (De Schutter, 2022, p.17)

- 2024년 발표된 OECD 보고서는 사회보장의 현대화 작업과 관련해서 행정데이터를 활용한 자동급여의 세 가지 효과를 강조(OECD, 2024, p.21)
 - (복지급여 신청자의 접근성 제고) 개인 식별 정보와 연계된 행정

데이터를 활용한 사회 프로그램 자동 등록은 복지급여 수급률을 높이는 데 매우 유망한 도구임. 수급자는 복지 혜택 자격에 대한 적절한 정보를 찾고 신청해야 하는 부담에서 벗어날 수 있음

- (소득변동에 따른 신속한 보호) 복지급여 자동급여는 COVID-19 같은 위기상황에서 소득지원 요구에 신속하게 대응하는 데 압도적 우위를 보일 수 있음. 공공부문의 소득데이터는 수급자의 변동하는 소득에 거의 실시간으로 대응하며 급여를 조정할 수 있음
- (노동공급 효과 증대) 소득감소와 복지급여 지급 간의 시간격차를 줄여, 한편으로는 과다급여 및 과소급여를 줄이고, 복지급여를 통한 노동공급 효과를 높일 수 있음

2. 복지급여 자동지급을 위한 몇 가지 핵심 과제

- 위에 언급한 복지급여 자동지급에 따른 기대효과를 거두기 위해서는 몇 가지 핵심적 제도개혁과 인프라 구축이 선결과제
 - 소득 및 재산데이터와 관련된 <통합 정보플랫폼> 구축
 - 복지급여 보장단위로서 가구개념의 표준화
- (소득재산정보 통합관리) 복지급여 자동지급을 위해서는 소득 및 재산정보를 통합한 범부처 통합정보 플랫폼 구축이 선결과제
 - 국세청이 보유한 소득데이터와 사회보장기관 등이 보유한 각종 공적이전소득 관련 데이터 등을 통합하여, 각 개인의 소득상황을 신속하게 파악할 수 있는 인프라 구축이 시급(아래 [그림 8-2] 참조)
 - 프랑스의 사례를 보면, 고용소득과 재산소득 외에도 사회보장기

- 예를 들면, 주거와 생계를 같이하는 가구원을 동일 가구원으로 규정할 것인지, 분가상태에서 경제적으로 의존하는 성인자녀를 독립된 가구로 규정할 것인지는 판단이 필요

○ 장기 개혁과제로 사회보장의 보장단위를 가구/개인 병행체계에
서 개인 단위 단일체제로 재편하는 문제를 검토할 필요가 있음

- 이는 제2차 사회보장기본계획에서도 장기개혁과제로 제안된 바가 있으며, 향후 가족관계 변화를 고려해 대비해야 할 과제

□ (복지급여 자동지급의 모델 선택) 탈신칭주의 구현을 위한 복지급여
자동지급은 크게 다음 두 가지 모델을 생각해 볼 수 있음

○ (직권주의 모델) 프랑스 모델처럼, 정부가 행정데이터로 집계할
수 있는 소득정보를 결합하여, 모든 시민이 조회할 수 있도록 제
공하는 모델

- 이를 위해서는 관련 법령을 개정하여, 국세청과 사회보장기관
의 데이터를 연계할 수 있는 근거를 마련하고, 해당 정보를 개
인이 조회할 수 있게 지원하는 시스템 구현이 필요
- 이 모델의 강점은 전 국민 소득자료를 활용하여 사회보장체계
전반에 걸친 평가와 개혁을 용이하게 하고, 복지급여 자동지급
을 위한 공고한 인프라를 구축할 수 있다는 것임
- 단점은 정부의 소득재산정보 활용에 대한 사회적 합의를 도출
하기 쉽지 않다는 점

○ (마이데이터 모델) 현재 사회보장정보원이 운용하고 있는 복지멤
버십 시스템을 확대하여, 시민들이 이 시스템에 가입하고 개인정
보 제공에 동의하는 것을 전제로 복지급여 수급가능성을 조사하

여 해당 개인에게 정보를 제공

- 이 모델은 개인정보보호와 관련된 현 제도를 크게 개편하지 않고도 실행할 수 있으며, 개인정보제공 동의를 토대로 각 개인의 금융소득을 조회하여 수급가능성을 정확하게 판정할 수 있다는 점이 강점
- 다만 정부 차원에서 시민들의 가입을 촉진하는 정책적 인센티브를 제공하지 않는다면, 가입률 저조로 효과성을 기대하기 곤란하다는 단점이 있음



- 강신욱 외. (2021). **기본소득 도입의 조건과 과제**. 한국보건사회연구원
- 강신욱, 나원희, 안수란, 이다미, 전지현. (2024). **사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향**. 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 이원진, 노대명, 이지혜, 백승호, 서정희, 양재진, 오건호, 최한수, 홍경준, 금 민. (2021). **기본소득 도입의 조건과 과제**. 한국보건사회연구원
- 기초연금적정성평가위원회. (2023). **기초연금 적정성평가위 최종보고서 및 회의 자료**(2023 국민연금 종합운영계획 참조자료집 13).
- 김영미. (2022). 산재보험 신청주의의 한계. **사회법연구**. 46: 117-155.
- 보건복지부. (2024). **통계로 본 2023년 기초연금**.
- 보건복지부. (2025). **2025년 사회보장급여 공통업무 안내**. 보건복지부.
- 석재은. (2015). 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공정성. **보건사회연구**. 35(2): 64-99.
- 손병돈, 문혜진, 한경훈. (2019). 서울생활실태조사를 통해 본 비수급 빈곤의 원인. **한국사회복지학회 2019년도 추계공동학술대회자료집**, pp. 129-133
- 양승엽. (2025). 인공지능 기술 적용을 위한 지원과 규제. **AI 복지·돌봄 혁신 포럼 토론문**. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 에버하르트 아이헨호퍼. **사회법**. (이호근 역). 인간과복지.
- 오윤섭, 함영진, 강지원, 이세미, 이규환, 하현상, 박종선, 장호석, 박상철. (2016). **부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사회보장 모니터링-사회서비스 분야를 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 이상광. (2002). **사회법**. 박영사.
- 이철수. (2013). **사회복지학 사전**. 헤민북스.
- 이현주, 강혜규, 서문희, 정경희, 유동철, 정재훈, ... 현명이. (2003). **공공부조와 사회서비스의 체계분석 및 개편방안**. 한국보건사회연구원
- 이희욱. (2021). 인공지능 의사결정에 대응한 자기결정권의 보장. **헌법학연구**. 27(1), 33-74.

- 임성택. (2011). 사회복지서비스 신청권 소송, 그 소중한 첫 승리. **월간복지동향** 제152호. 참여연대. pp.74-76.
- 임완섭. (2011), 영국의 복지 개혁: 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로. **보건복지포럼** 2011년 3월 통권 제173호, pp.65-78
- 임완섭, 강지원, 고혜진, 김문길, 김태완, 안수란, 최혜진, 황도경, 황주희, 이지혜, 고경표, 구정진, 박형준, 정용문, 황정하. (2020). **2020년 사회보장급여 부정수급 실태조사**. 한국보건사회연구원
- 임완섭, 김태완, 강지원, 이아영, 김혜승, 고경표, 최요한, 이규환. (2018). **사회보장제도 수급 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링- 주거복지(주거급여 중심) 분야를 중심으로**. 한국보건사회연구원
- 임완섭, 이주미, 최혜진, 남운재. (2024). **대안적 소득보장제도 평가**. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 임완섭, 이주미, 강지원, 최혜진, 송치호, 이지은, 정은희. (2022). **사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리방안 연구**. 한국보건사회연구원.
- 임완섭, 오윤섭, 김문길, 황주희, 윤여선, 김명중, 강지원, 박형준, 이규환. (2017). **사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링 - 공공부조 제도(소득보장)를 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 임완섭 외, (2011). 영국의 복지 개혁: 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로. **보건복지포럼**. 한국보건사회연구원
- 정세정, 김기태. (2022). 사회배제를 보는 또 다른 시각: 도움받기를 원하지 않는 사람들. **보건복지포럼**, 306, 77-89.
- 정영훈. (2016). 국가유공자에 대한 보상·지원의 헌법적 근거에 관한 검토. **법과 정책연구**. 16(3), 241-269.
- 한국사회보장정보원.(2022). 한국 사회보장 혁신을 위한 디지털 사회보장 플랫폼 구축방안. 내부자료. 2022년 3월 작성
- 한국사회복지협의회 복지넷 (<https://www.bokji.net/srv/wor/01.bokji>)
- 한국사회복지협의회. (1993). 복지용어 직권주의. https://www.bokji.net/srv/wor/01_01.bokji

- 함영진, 박선미, 윤동욱. (2012). **사회보장 수급권자 선정의 문제점과 권리구체 체계화 방안 연구**. 한국보건복지정보개발원.
- 함영진, 김경준, 김성훈, 김용운, 박정원, 이영글, 추병주, 하현상, 김태은, 김선, 박지환. (2017). **사이버 행정복지센터 운영관리 모델 개발 연구**. 한국보건사회연구원
- 허용창, 양다연. (2024). 영국 공공부조 급여체계 및 근로소득공제 개편동향. **사회법연구** 제52호. pp.335-359
- Department for Work and Pensions. (2010). 21th Century Welfare.
- Gilbert, N., Terrell, P.(2010). *Dimensions of social welfare policy(7th)*. Boston: Pearson Education.
- 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>
- Harris, J., White. V. (2018). *A Dictionary of Social Work and Social Care*. Oxford University Press.
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
- Hinchy v Secretary of State for Work and Pensions, 영국 항소법원(Court of Appeal) 판결, [2005] EWCA Civ 1430.
- Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer Program Complexity and the Take-Up of Social Benefits. *American Economic Journal: Economic Policy* 3 (February 2011), 54-90.
- Kleven, Henrik Jacobsen, and Wojciech Kopczuk. (2008). "Transfer Program Complexity and the Take Up of Social Benefits." *National Bureau of Economic Research Working Paper* 14301.

- OECD. (2024). *Modernising Access to Social Protection: Strategies, Technologies and Data Advances in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/af31746d-en>.
- OECD. (2020). *Risks That Matter Survey 2020: Main findings from the third wave of the survey*. OECD Publishing.
- OECD.(2024). *Modernising Access to Social Protection: Strategies, Technologies and Data Advances in OECD Countires*
- 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
- Secours Catholique – Caritas France. (2024). *État de la pauvreté en France 2024: Prestations sociales : Quand la solidarité s'éloigne*.
- Sénat. (2023). *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la solidarité à la source (Rapport n° 836)*. Commission des affaires sociales, Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. <https://www.senat.fr/rap/r22-836/r22-836.html>
- Socialförsäkringsbalk (2010:110) https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110/#K110
- 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%BB%E7%BE%A9%E3%81%AB%E3%82%88%E3>

8F%99%ED%96%A52005/657038

コトバンク. <https://kotobank.jp/>

영국 정부 홈페이지. <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-understanding-its-impact-on-the-labour-market/understanding-the-impact-of-universal-credit-on-the-labour-market>

〈법률〉

국가법령정보센터. 기초연금법. <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95>

국민기초생활보장법, 법률 제12933호(2014)

국민기초생활보장법, 법률 제13987호(2016)

국민기초생활보장법, 법률 제6024호(1999)

국민기초생활보장법, 법률 제8641호(2007)

긴급복지지원법, 법률 제20929호(2025)

독일연방공화국. 사회법전 제10권(SGB X): 사회행정 절차 및 행정협력에 관한 법률(Sozialgesetzbuch Zehntes Buch).

독일연방공화국. 사회법전 제12권(SGB XII) 제18조: 사회부조의 신청 및 개시 (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch §18).

독일연방공화국. 사회법전 제12권(SGB XII) 제41조: 노령 및 완전 근로무능력자의 기초보장(Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch §41).

독일연방공화국. 사회법전 제7권(SGB VII): 법정 산업재해보험에 관한 법률 (Sozialgesetzbuch Siebtes Buch).

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행령, 대통령령 제35747호(2025)

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 법률 제20929호(2025)

- 사회보장기본법, 법률 제5134호(1996)
사회복지사업법, 법률 제20883호(2025)
사회보장기본법. 법률 제21065호(2025)
사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률, 법률 제19894호(2024).
생활보호법, 법률 제3623호(1982)
생활보호법, 법률 제5360호(1997)
생활보호법, 법률 제913호(1961)
영국. 사회보장행정법(Social Security Administration Act 1992).
장애인복지법, 법률 제20929호(2025)
정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률. 법률 제21117호
(2025)
조선구호령, 조선총독부제령 제12호(1944)

〈사전〉

- 고려대 한국어대사전 <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/67faa805753f4e02900c70437bba444b>
국립국어원 표준국어대사전 <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>
법률용어사전 <https://www.law.go.kr/lsTrmScListP.do>
보건복지부 및 한국사회보장정보원 ‘복지로’의 복지용어사전
(<https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twataa/wlfareInfo/selectWlfareTrmList.do>)
일본어 위키피디아 <https://ja.wikipedia.org/wiki/>

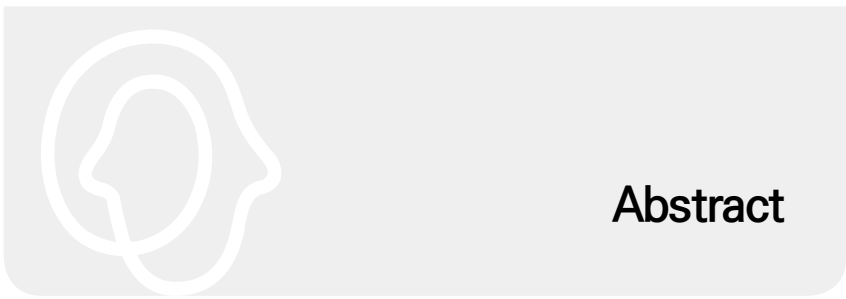
〈신문기사〉

- 강지현. (2021. 11. 19.). ‘강도영 비극’, 국가는 ‘간병 살인’ 책임 없다. 프레시안.
<https://www.pressian.com/pages/articles/2021111909370579004>
김동욱. (2025. 5. 26.). “모녀 비극 없도록”... 익산시 기초수급 중지 가구 3년 집중
관리. 세계일보. <https://www.segye.com/newsView/2025052651558>

2?OutUrl=naver

- 김윤영. (2014. 3. 3.). 복지대상 발굴보다 검열이 우선?. 프레시안. <https://www.pressian.com/pages/articles/115018?no=115018>
- 김윤주. (2023.11.1.). 기초연금 소득기준 충족하고도 안 받은 노인 23만6천명. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/1114530.html>
- 김향미. (2021. 11. 17.). '강도영 사건'이 드러낸 '복지 신청주의'의 한계. 경향신문. <https://www.khan.co.kr/article/202111171412011>
- 남찬섭. (2025). 이 대통령 말 한 마디에 시작된 논의... 진짜 잔인한 것은 따로 있다. 오마이뉴스. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0003167660&SRS_CD=0000014360
- 노대명. (2025). 이재명 대통령이 '잔인한 제도'라고 말했는데... 왜 폐지 안 될까?. 오마이뉴스. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0003165666&SRS_CD=0000014360
- 대한민국 정책브리핑. (2022). 긴급복지지원. <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148867674#:~:text=2004%EB%85%84%2012%EC%9B%94%2C%20%EB%8C%80%EA%B5%AC%EC%8B%9C,24%EC%9D%BC%EB%B6%80%ED%84%B0%20%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%90%90%EB%8B%A4>.
- 보건복지부. (2022. 8. 23). 수원 세모녀 사망사건 계기 복지 사각지대 발굴, 지원 체계 전반 점검. 보도자료. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=372655
- 손준현. (2014. 3. 2.). '세모녀 비극' 없으려면... 근로능력 없는 성인 자녀 지원을. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/626500.html>
- 아시아경제. (2014. 3. 4.). [사설]필요한 사람 외면한 복지, 복지 아니다. 아시아경제. <https://www.asiae.co.kr/article/2014030412203308700>
- 고미혜. (2025. 9. 30.) 정은경 “아동수당 등 보편 현금급여부터 자동지급 추진”.

- 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250929168900530?input=1195m>
- 이동현. (2014. 3. 26). “찾아주세요! 우리의 복지” 마이너리포트 1004호. 한겨레 21. https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/36707.html
- 이봉주. (2022. 8. 25). [인터뷰] ‘수원 세모녀 비극 재발 막기 위한 대책은? 뉴스 12. KBS. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5541518>
- 이현정. (2022. 8. 25). 또 있을 ‘세 모녀’ 찾겠다지만… 인력·시스템 해법 없이는 또 반쪽. 서울신문. <https://www.seoul.co.kr/news/society/health-welfare/2022/08/26/20220826008004>
- 중앙일보. (2025. 5. 23). [사설] 익산 모녀의 비극, 복지전달체계 제대로 작동했나. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25338177>
- 천경석. (2025. 5. 26). ‘생활고 모녀 사망’ 익산시, 위기 가구 3년 집중관리제 도입. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/area/honam/1199378.html>
- 한국일보. (2021. 11. 09.). [사설] 청년 ‘간병 살인’ 복지 사각지대가 빛은 비극. 한국일보. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021110816030002650>
- 황춘화. (2022. 8. 30). “정치 복지 아닌 약자 복지”…윤석열 정부의 말장난. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1056827.html>



Abstract

A Study to Improve “application-based approach” in the Korean welfare system

Project Head: Kim Ki-tae

This study explores improvements to the current ‘application-based approach’ in the Korean welfare benefits, prompted by concerns over welfare blind spots. It reviews the legal frameworks of application-based versus ex officio systems, analyzing domestic and international cases like France’s “solidarity at source.” The report discusses the transition towards automatic provision of benefits to enhance accessibility and guarantee social rights. One of the writers in the report proposes institutional reforms, such as legalizing proxy applications, and technical solutions like using AI and “My Data” for pre-filled forms and automated application generation based on life events. Ultimately, the study advocates shifting from a provider-centric system to a user-centric approach that actively realizes citizens’ welfare rights.

Key words: application-based approach, ex officio system, automatic transfer, blind spot, digital welfare

Co-Researchers: Kang, Shin-wook · Kim, Taewan · No, Dae-myung · Lee, Hyon-joo · Ham, Young-jin · Kim, Seonga · Lee, Won-jin · Lim, Deok-young · Lim, Wan-sub · Jung, Eun-Hee · Oh, Sungjae · Lee, Dah-Mi · Lee, Jumi · Choi, Junyoung