

● 제273회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

국민기초생활보장법상 기초생활수급자 소득산정시
기초연금액 공제 촉구 결의안
검 토 보 고 서

2017. 4. 20.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【유청 의원 대표 발의】

의안번호 1749

I. 결의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

가. 제안자 : 유청 의원 대표발의 (발의자 21명)

나. 제안일 : 2017. 4. 5.

다. 회부일 : 2017. 4. 7.

2. 주문

서울시의회는 「국민기초생활보장법」에 따른 기초생활수급자 소득산정시 「기초연금법」에 따른 기초연금액을 제외하여 기초연금과 기초생활보장을 복수적·병렬적으로 인정함으로써, 기초생활보장 수급자인 노인에게 기초연금제도의 도입 취지에 맞게 실질적인 혜택을 제공할 수 있도록 「국민기초생활보장법」을 조속히 개정할 것을 국회와 중앙정부에 촉구함. 또한 같은 법 개정으로 인하여 발생할 재정적 부담은 기초연금이 가지고 있는 보편적 권리성과 지방자치단체의 열악한 재정적 상황 등을 고려하여 중앙정부가 부담해야 함을 촉구함.

3. 제안 이유

- 기초연금제도의 전신인 기초노령연금제도의 도입 취지가 저소득층 노인을 두텁게 보호하고자 하는 취지를 가지고 있으나, 「국민기초생활

보장법」에 따라 기초생활수급자인 노인이 수령하는 수급액에서 기초연금액을 실제소득으로 산정함에 따라 기초연금 혜택이 제한되고 있는 실정임.

- 무엇보다 기초생활수급자인 노인이 기초연금 수령에 따라 소득인정액의 증가로 인하여 「국민기초생활보장법」상 기초생활수급자의 자격이 박탈되는 등 불이익이 초래되는 경우도 있는 바, 노인 빈곤을 극복 및 복지 향상을 위해 도입된 기초연금제도의 취지를 실현하기 위하여 「국민기초생활보장법」상의 기초생활수급자의 소득산정시 기초연금액을 제외하는 내용으로 「국민기초생활보장법」 개정을 촉구함.
- 기초연금제도는 노인의 복지수급권을 보편적으로 보장하기 위한 권리의 성격을 가지고 있고, 지방자치단체의 열악한 재정적 상황 등을 고려하여 「국민기초생활보장법」상 기초생활수급자 소득산정시 기초연금액 제외에 따른 재정적 부담은 중앙정부가 부담해야 한다는 점을 국회와 정부에 알리고자 함.

4. 참고사항

가. 관계법규 : 「국민기초생활보장법」, 「기초연금법」

나. 기타사항 :

5. 이 송 처

- 국회의장, 더불어민주당 대표, 자유한국당 대표, 국민의당 대표, 국회 보건복지위원회위원장, 행정자치부장관, 보건복지부장관

II. 검토의견 (수석전문위원 김태호)

1 결의안의 취지와 국민기초생활보장법상 보충성 원칙

- 결의안은 「국민기초생활보장법(이하 ‘법’)」상 소득인정액을 산출함에 있어서 기초생활수급자인 노인이 수령하는 기초연금액을 실제소득 또는 소득인정액 산정에서 제외함으로써, 그만큼 수급자가 더 많은 현금급여를 받을 수 있도록 하며, 그에 따라 부담하게 되는 추가 재원은 중앙정부가 부담해야 한다는 점을 국회와 중앙정부에 건의하기 위한 취지를 가지고 있음.
- 법(제2조제9호 및 제6조의3)에 따라 “소득인정액”이란 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말하고, 소득평가액 산정의 기초가 되는 “실제소득”은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득으로 구성되며 그 구체적 범위를 법 시행령 제5조에 위임하고 있음.
- 시행령(제5조제1항제4호다목)에 따라 기초연금은 정기적으로 지급되는 각종 수당, 연금 등으로서 “이전소득”에 해당하여 실제소득에 포함됨.
- 기초생활보장제도의 보충성 원칙¹⁾에 의하여 실제소득에 포함되는 기초연금액과 기초생활보장급여는 중복 혜택이 불가능한 바, 기초생활수급자인 일부 노인에게 기초연금액이 오히려 불리하게 작용하는 경우가 발생할 수 있음.
- 이는 기초연금을 포함한 실제소득이 기초생활보장의 최저보장수준에

1) 「국민기초생활 보장법」 제3조에서는 부양의무자의 부양과 다른 법령에 따른 보호는 이 법에 따른 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 하여 기초생활보장급여의 “보충성 원칙”을 규정하고 있음.

이르지 않은 경우에 나머지 부분에 한하여 기초생활보장급여가 이루어지기 때문임.

※ 보충성 원칙의 예외로서 기초생활보장급여와 중복 혜택이 가능한 경우는 비정기적 금품 또는 장애인, 희귀난치성 질환자, 한부모 아동양육 등 가구특성별 추가적인 지출 요인이 있는 경우와 근로유인을 위한 소득공제 등 제한적으로 허용되고 있음²⁾.

※ 수급자 선정기준

- 신청가구의 소득인정액 기준과 부양의무자 기준 동시 충족

구분 \ 가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여수급자 (기준중위소득 30%)	495,879	844,335	1,092,274	1,340,214	1,588,154	1,836,093	2,084,033
의료급여수급자 (기준중위소득 40%)	661,172	1,125,780	1,456,366	1,786,952	2,117,538	2,448,124	2,778,710
주거급여수급자 (기준중위소득 43%)	710,760	1,210,213	1,565,593	1,920,973	2,276,353	2,631,733	2,987,113
교육급여수급자 (기준중위소득 50%)	826,465	1,407,225	1,820,457	2,233,690	2,646,923	3,060,155	3,473,388

- 소득인정액 산정방식

☞ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

◇ 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

◇ 재산의 소득환산액 = (재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율

▶ 소득환산율(월) : 주거용재산 1.04%, 일반재산(주거용재산 제외) 4.17%, 금융재산 6.26%, 승용차 100%

2) 법 시행령 제5조제2항 및 제5조의2

2 기초생활수급자 노인의 기초연금액 수급 현황

- 중앙정부가 국회에 제출한 ‘기초수급자 중 노인 및 기초연금 수급 현황(2016년 7월 기준)’ 을 보면, 총 65세 이상 기초생활수급자(421,677명, 26.9%) 중 기초연금을 수급하는 인원이 91.8% 수준(386,975명)으로 나타남.

〈표〉 기초수급자 중 노인 및 기초연금 수급 현황(' 16.7월)

전체 (시설수급자 제외)	65세미만	65세이상	기초연금 수급
			1,570,426명 (100%)

- * 시설수급자 포함 : (65세 이상 수급자) 457,700명, (기초연금 수급) 421,711명
- * 자료: 보건복지부

〈표〉 기초연금 수급자 중 기초생활보장급여수급자 현황

기초연금 수급자	기초생활보장급여 수급	
	기초생활보장급여 수급	기초생활보장급여 비수급
452.8만명 (100%)	42.2만명 (9.3%)	410.6만명 (90.7%)

- * 자료: 보건복지부

〈표〉 수급자 연령별 현황

(’17. 1월말 기준, 단위: 명)

구 분	계	7세미만	7~18	19~59	60~64	65~69	70~79	80이상
서울시	265,950	6,511	60,246	102,926	18,575	18,354	38,351	20,987

- * 65세이상 : (서울)77,692(29.21%), (전국)458,176(28.24%)
- * 자료: 서울시

- 기초생활보장제도의 중복성 원칙에 의거하여 65세 이상인 기초생활수급자 노인이 수급받는 기초연금액을 실제소득에 합산하게 되면, 기초생활급여 중 현금급여(생계급여)가 그 만큼 감소하거나 소득인정액 기준 초과로 수급 자격의 변동이 발생할 수 있게 되는 바, 이로 인해 이들의 기초연금 혜택이 제한되고 있는 상황임.
- 예를 들어, 현금급여(생계급여)를 수급받는 65세 이상의 노인 수급자가 기초연금을 동시 수급받는 경우, 가처분소득의 증가가 나타나지 않거나, 오히려 기초연금 수급으로 인하여 기초수급자격의 변동(생계급여 탈수급)이 발생할 수 있음.(참고자료-(2) 참조)
- 또한, 생계급여를 제외한 의료·주거·교육급여를 수급받는 노인 수급자가 기초연금을 수급받는 경우, 수급액만큼 가처분소득의 증가로 인해 의료급여 등 일부 급여의 탈수급이 발생할 수 있는 문제점이 있음.

3 검토 의견

- 결의안은 기초연금액을 소득인정액 또는 실제소득에서 제외함으로써 기초연금과 기초생활보장을 복수적·병렬적으로 인정하여 기초생활보장 수급자인 노인에게 기초연금제도의 실질적인 혜택을 제공함으로써, 저소득층 노인을 보다 두텁게 보호·보장하도록 중앙정부와 국회에 촉구하는 취지를 가지고 있음.
- 무엇보다 OECD국가 대비 노후빈곤율이 높은 우리나라 상황에서 노인들의 노후소득 보장을 위하여 기초연금제도가 기초생활보장제도와 결

합하여 중첩적으로 도입·적용할 필요가 있다는 점에서 그 타당성이 있다고 하겠음.

<표> 우리나라와 OECD 국가의 노인빈곤율 비교(2012년 기준)

국가	한국	영국	일본	스웨덴	캐나다	OECD 평균 (36개국)
노인빈곤율	49.6%	13.4%	19.4%	9.4%	6.7%	12.6%

* 주: 노인빈곤율은 만 65세 이상 가구 중 소득이 중위소득의 50% 미만인 가구의 비율

* 자료: OECD, Pensions at a glance 2015, 2015, 12.

- 다만, 집행부는 결의안에 따른 기초연금을 소득인정액 산정시 제외할 경우 서울시는 65세 이상 생계급여수급자(73,738명)의 급여증가로 연간 약 1,805억원(서울시분 505억원)이 추가 소요될 것으로 예상하고 있으며, 소득인정액 감소효과에 따라 현재 의료급여 수급자(3,558명)가 생계급여 수급자로 진입하게 되면 약 87억원(서울시분 25억원)이 추가 소요될 것으로 예상하고 있음.

※ 65세 이상 기초생활보장수급자 77,692명 중 생계급여수급자 73,738명 × 204,010원 × 12월 → 1,805억원 (국비 1,083억원, 시비 505억원, 구비 217억원)

- 결론적으로 무기여 성격의 보편적 수당인 기초연금을 실제소득에서 제외함으로써 노인의 생활안정 및 수급자의 권리를 보장하도록 상위법의 개정이 필요하지만, 결의안에서 밝힌 바와 같이 지방자치단체의 열악한 재정적 상황 등을 고려하여 기초생활수급자 소득산정시 기초연금액 제외에 따른 재정적 부담은 중앙정부가 부담하도록 하는 등의 방안이 함께 마련되어야 할 것으로 사료됨.

<참고자료>

(1) 관련 조문

「국민기초생활 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “소득인정액”이란 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 산출한 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다.

제6조의3(소득인정액의 산정) ① 제2조제9호에 따른 개별가구의 소득평가액은 개별가구의 실제소득에도 불구하고 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 산출한 금액으로 다음 각 호의 소득을 합한 개별가구의 실제소득에서 장애·질병·양육 등 가구 특성에 따른 지출요인, 근로를 유인하기 위한 요인, 그 밖에 추가적인 지출요인에 해당하는 금액을 감하여 산정한다.

1. 근로소득 2. 사업소득 3. 재산소득 4. 이전소득

② (생략)

③ 실제소득, 소득평가액 및 재산의 소득환산액의 산정을 위한 구체적인 범위·기준 등은 대통령령으로 정한다.

「국민기초생활 보장법 시행령」

제5조(소득의 범위) ① 법 제6조의3제1항 각 호 외의 부분에서 “실제소득”이란 다음 각 호의 소득을 합산한 금액을 말한다.

4. 이전소득[차상위계층에 속하는 사람(이하 “차상위자”라 한다)에 대해서는 생활여건 등을 고려하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 다음 각 목의 이전소득의 범위를 달리할 수 있다]

다. 「국민연금법」, 「기초연금법」, 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「별정우체국법」, 「사립학교교직원 연금법」, 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」, 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」, 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」, 「자동차손해배상 보장법」, 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 등에 따라 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여 또는 그 밖의 금품

(2) 기초생활보장급여·기초연금의 동시 수급시 가처분소득 변동 예시

(’16년 기준, 3인 가구 기준)

가. 사적소득이 50만원인 경우

구분		① 기초연금 신청 無(A)	② 기초연금 신청 有(B)	차이 (B-A)
사적소득		50만원	50만원	
공적 이전 소득	기초연금 급여	0원	20만원	+20만원
	기초생활보장 생계급여	50만원	30만원	-20만원
	의료급여	○	○	
	주거급여	○	○	
	교육급여	○	○	
가처분소득 총계		100만원	100만원	0원
특이 사항		기초생활수급자 (생계·의료·주거· 교육급여)	기초생활수급자 (생계·의료·주거· 교육급여) +기초연금수급자	소득, 자격 변동 없음

나. 사적소득이 90만원인 경우

구분		① 기초연금 신청 無(A)	② 기초연금 신청 有(B)	차이 (B-A)
사적소득		90만원	90만원	
공적 이전 소득	기초연금 급여	0원	20만원	+20만원
	기초생활보장 생계급여	10만원	×	-10만원
	의료급여	○	○	
	주거급여	○	○	
	교육급여	○	○	
가처분소득 총계		100만원	110만원	+10만원
특이 사항		기초생활수급자 (생계·의료·주거 ·교육급여)	기초생활수급자 (생계·의료·주거· 교육급여) +기초연금수급자	소득 일부 증가, 기초생활수급권 (생계급여) 자격 상실

다. 사적소득이 130만원인 경우

구분		① 기초연금 신청 無(A)	② 기초연금 신청 有(B)	차이 (B-A)
사적소득		130만원	130만원	
공적이전 소득	기초연금 급여	0원	20만원	+20만원
	기초생활보장 생계급여	×	×	
	의료급여	○	×	
	주거급여	○	○	
	교육급여	○	○	
가처분소득 총계		130만원	150만원	+20만원
특이 사항		기초생활수급자 (의료·주거·교육 급여)	기초생활수급자 (의료·주거·교육 급여) +기초연금수급자	소득 증가, 기초생활수급권 (의료급여) 자격 상실

주 1: 논의의 편의를 위해 생계급여 기준액(기준 중위소득의 29%, '16년 기준)은 100만원으로 가정하고, 의료급여 기준액은 140만원으로 가정함(실제 3인 가구 기준으로 생계급여와 의료급여 선정 기준은 각각 1,037,916원, 1,431,608원).

주 2: 논의의 편의를 위해 기초연금 급여액은 20만원으로 동일하다고 가정함