



제422회국회(임시회)
제2차보건복지위원회

국민기초생활 보장법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈자활급여의 특례 및 급여 항목 신설〉

■ 안상훈의원 대표발의(의안번호 제7560호)

2025. 2.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 오세일

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 자활급여의 특례 및 급여 항목 신설	3

I. 개요

1. 안상훈의원 대표발의안(의안번호 제7560호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 안상훈의원 등 11인
- (2) 제 안 일 : 2025. 1. 15.
- (3) 회 부 일 : 2025. 1. 16.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법령에 따라 자활급여는 생계급여 조건부수급자를 중심으로 운영되고 있으며, 그 외에 일반수급자, 차상위자 중 자활 참여를 희망하는 자는 시·군·구청장의 판단에 따라 참여할 수 있음.

오늘날 경계선 지능인, 자립준비청년 등 민간에서 자력으로 근로 기회를 얻는 것이 어렵고 복지 필요도가 높은 대상자가 적지 않음. 그러나 이들은 현행법 상 소득 기준을 충족하지 못하여 자활사업에 참여할 수 없으며, 이들을 위한 별도 사업을 추진하는 데도 한계가 있음.

이에 자활을 위한 각종 지원이 필요하다고 보건복지부 장관이 인정하는 자로서 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 초과 100분의 120 이하인 자도 자활 참여 대상이 될 수 있도록 규정하고, 지역 자활센터가 그러한 사업을 수행할 수 있도록 기능을 명확히 하려는 것임 (안 제7조제5항 신설 등).

또한, 최근 자활 참여자가 고령화되고, 근로능력 미약자 및 복합적 문제(가족, 정신건강, 부채 등)를 가진 참여자 증가하고 있음. 이에 참여자 상담 등을 통한 사회적·정서적 자립 지원, 복지 지원 등 참여자 맞춤형 지원 체계를 강화할 필요성이 커졌고, 정부는 2025년 모든 지역자활센터에 자활사례관리사를 확대 배치하고 사례관리를 센터 중점 기능으로 확립할 예정임.

이에 자활급여의 내용과 자활복지개발원 및 지역자활센터 업무에 상담 및 사례관리를 추가하여 자활 관련 제도를 내실화하려는 것임(안 제15조제1항제8호 신설 등).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 자활급여의 특례 및 급여 항목 신설

가. 개정안의 내용

- 개정안은 자활을 위한 각종 지원이 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자로서 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 초과 100분의 120 이하인 사람에 대하여 자활급여의 전부 또는 일부를 실시할 수 있도록 하고(안 제7조제5항 신설), 자활에 필요한 상담 및 사례관리에 대하여 자활급여를 실시하며(안 제15조제1항제8호 신설), 자활사례 관리 활성화를 위하여 자활복지개발원 및 지역자활센터 등의 사업 수행 근거를 마련하려는 것임(안 제15조의3 및 제16조).

현행	개정안
제7조(급여의 종류) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제7조(급여의 종류) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>⑤ 근로기회의 제공 등 자활을 위한 각종 지원이 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자로서 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 초과 100분의 120 이하인 사람에 대하여 제1항제7호에 따른 급여의 전부 또는 일부를 실시할 수 있다.</u> <u>이 경우 급여의 기준 및 절차</u>

제15조(자활급여) ① 자활급여는
수급자의 자활을 돕기 위하여
다음 각 호의 급여를 실시하는
것으로 한다.

1. ~ 7. (생략)

<신설>

8. (생략)

② (생략)

제15조의3(자활복지개발원의
업무) ① 자활복지개발원은 다음
각 호의 사업을 수행한다.

1. ~ 8. (생략)

<신설>

9. · 10. (생략)

② · ③ (생략)

제16조(지역자활센터 등) ① 보장
기관은 수급자 및 차상위자의
자활 촉진에 필요한 다음 각
호의 사업을 수행하게 하기 위
하여 사회복지법인, 사회적협동
조합 등 비영리법인과 단체(이

등에 관하여 필요한 사항은 대
통령령으로 정한다.

제15조(자활급여) ① -----

-----.

1. ~ 7. (현행과 같음)

8. 자활에 필요한 상담 및 사례
관리

9. (현행 제8호와 같음)

② (현행과 같음)

제15조의3(자활복지개발원의
업무) ① -----
-----.

1. ~ 8. (현행과 같음)

9. 제15조제1항제8호에 따른 자
활사례관리 활성화를 위한 사
업 운영 및 지원

10. · 11. (현행 제9호 및 제10
호와 같음)

② · ③ (현행과 같음)

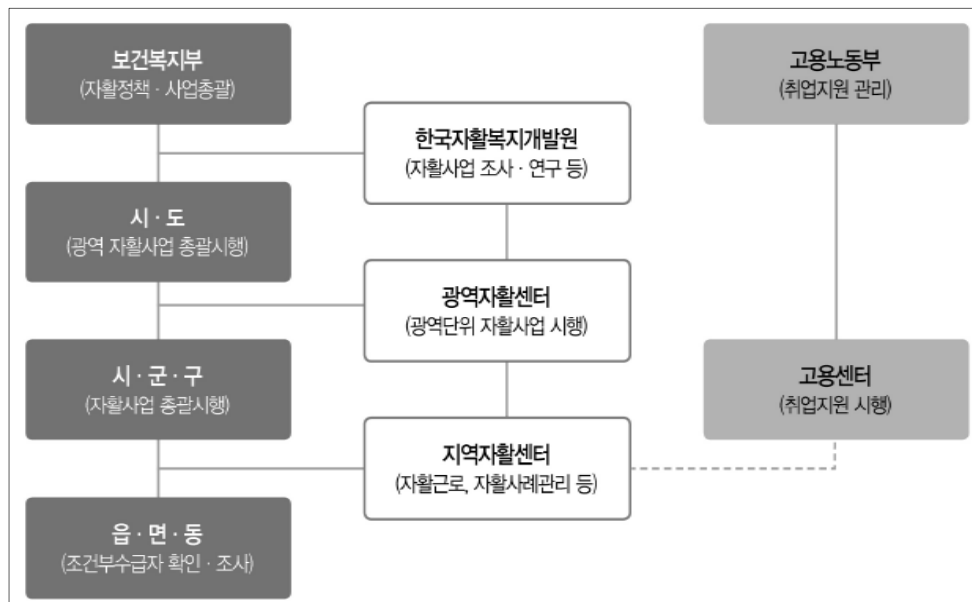
제16조(지역자활센터 등) ① ----

하 이 조에서 “법인등”이라 한다)를 법인등의 신청을 받아 지역자활센터로 지정할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업 수행능력·경험 등을 고려하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> 6. 그 밖에 자활을 위한 각종 <u>사업</u> ② ~ ⑤ (생략)	----- ----- ----- ---. ----- ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제15조제1항제8호에 따른 자 <u>활에 필요한 상담 및 사례관</u> <u>리</u> 7. ----- <u>사업으로서 보건복지부장관이</u> <u>정하는 사업</u> ② ~ ⑤ (현행과 같음)
--	--

나. 검토의견

- 자활사업은 국민기초생활보장제도의 일환으로서, 근로능력 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력을 배양하고, 기능습득을 지원하며, 근로기회를 제공하는 등의 자활급여¹⁾와 한국자활복지개발원, 광역·지역자활센터가 수행하는 관련 사업을 의미함.

< 자활사업 추진체계²⁾ >



자료: 2024년도 자활사업 안내

1) 「국민기초생활 보장법」

제1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다.

제7조(급여의 종류) ① 이 법에 따른 급여의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 생계급여 2. 주거급여 3. 의료급여 4. 교육급여 5. 해산급여(解産給與) 6. 장제급여(葬祭給與) 7. 자활급여
제15조(자활급여) ① 자활급여는 수급자의 자활을 돕기 위하여 다음 각 호의 급여를 실시하는 것으로 한다.

1. 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여
2. 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원
3. 취업알선 등 정보의 제공
4. 자활을 위한 근로기회의 제공
5. 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여
6. 창업교육, 기능훈련 및 기술·경영 지도 등 창업지원
7. 자활에 필요한 자산형성 지원
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자활을 위한 각종 지원

2) 추진 주체별 역할은 p.14 참고자료 참조.

□ 자활사업대상자는 ① 조건부수급자, ② 자활급여특례자, ③ 일반수급자, ④ 특례수급가구의 가구원, ⑤ 차상위자, ⑥근로능력이 있는 시설수급자 등이 해당됨.

- ① 조건부수급자: 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자³⁾
- ② 자활급여특례자: 의료급여 수급자가 자활사업 또는 국민취업지원제도에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 기준 중위소득의 40%를 초과한 자
- ③ 일반수급자: 근로능력⁴⁾ 없는 생계급여수급권자 및 조건부과유예자, 의료·주거·교육급여수급(권)자 중 참여 희망자
- ④ 특례수급가구의 가구원: 의료급여특례, 이행급여특례가구의 근로능력 있는 가구원 중 참여 희망자
- ⑤ 차상위자⁵⁾: 근로능력이 있고, 소득인정액이 기준 중위소득의 50% 이하인 사람 중 비수급권자
- ⑥ 근로능력이 있는 시설수급자

3) 「국민기초생활 보장법 시행규칙」

제26조(자활근로 대상자의 선정 등) ① 시장·군수·구청장은 제25조제1항에 따른 자활근로사업을 실시하는 경우에는 생계급여의 조건이 자활근로인 조건부수급자를 우선적으로 선정하여야 한다. 자활근로를 공공기관, 민간기관, 공공단체 또는 민간단체에 위탁하여 실시하는 경우에도 또한 같다.

4) 근로능력에 대해서는 18세 이상 64세 이하로서 중증장애인, 시장·군수·구청장이 근로능력이 없다고 판정한 사람 등이 아닌 경우에 근로능력 있는 사람으로 보고 있음.

「국민기초생활 보장법」

제7조(근로능력이 있는 수급자) ① 법 제9조제5항 전단에 따른 근로능력이 있는 수급자는 18세 이상 64세 이하의 수급자로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.

1. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제2호에 따른 중증장애인
2. 질병, 부상 또는 그 후유증으로 치료나 요양이 필요한 사람 중에서 근로능력평가를 통하여 시장·군수·구청장이 근로능력이 없다고 판정한 사람

3. 삭제 <2011. 12. 30.>

4. 삭제 <2011. 12. 30.>

5. 그 밖에 근로가 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 사람

② 시장·군수·구청장은 제1항제2호에 따른 근로능력평가를 「국민연금법」 제24조에 따른 국민연금공단에 의뢰할 수 있다.

5) 「국민기초생활 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

10. “차상위계층”이란 수급권자(제14조의2에 따라 수급권자로 보는 사람은 제외한다)에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층을 말한다.

「국민기초생활 보장법 시행령」

제3조(차상위계층) 법 제2조제10호에서 “소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층”이란 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 사람을 말한다.

< '23년 기준 자활 참여자 현황(명, %) >

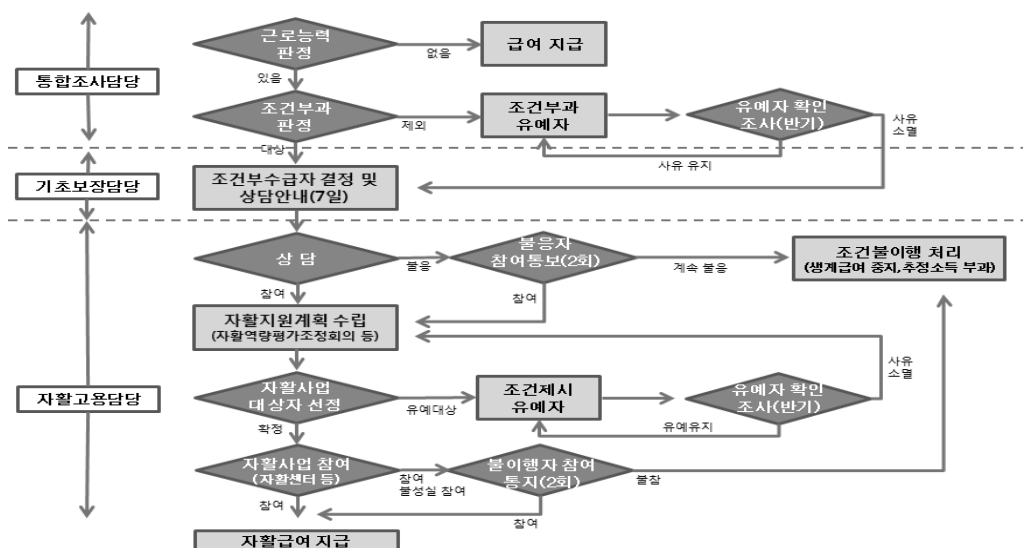
계	58,633
조건부 수급자	34,498(58.8%)
일반 기초생활수급자	10,878(18.6%)
자활특례자*	8,709(14.9%)
차상위자	4,548(7.8%)

* 자활급여로 소득인정액이 의료급여 수급기준(중위 40%) 초과 시, 의료급여 유지+자활사업 참여 인정

☐ 자활사업대상자의 소득기준을 살펴보면, 우선 기초생활보장급여 수급권은 소득인정액이 기준 중위소득⁶⁾ 대비 생계급여 32% 이하, 의료급여 40% 이하, 주거급여 48% 이하, 교육급여 50% 이하인 경우에 발생함.

또한, 소득인정액이 기준 중위소득 대비 50% 이하인 비수급권자의 경우도 차상위자로서 자활사업대상자가 될 수 있고, 기준 중위소득 대비 50% 이상인 경우에도 자활사업 또는 국민취업지원제도에 참가하여 발생한 소득인 경우에는 예외가 인정될 수 있음.

< 자활사업 선정 및 관리 절차 >



* 희망 참여자는 <상답> 절차부터 준용 (조건 부과 및 유예 여부 미적용)

자료: 2024년도 자활사업 안내

6) 기준 중위소득이란 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값으로서, 2025년 기준 1인가구는 2,392,013원, 4인가구는 6,097,773원임.

□ 결국, 자활급여는 생활이 어려운 사람의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하는 급여라는 점에서, 자활급여특례자 등 예외적인 경우를 제외하고는 소득인정액이 기준 중위소득의 50% 이하인 경우에 수급권을 부여하고 있음.

□ 다만, 소득인정액에는 친족 또는 후원자 등으로부터 정기적으로 받는 금품 등이 이전소득으로서 포함되고, 일정한 재산을 소득으로 환산하여 포함된다는 점에서⁷⁾,

경계선 지능인, 자립준비청년 등 민간에서 자력으로 근로 기회를 얻는 것이 어렵고 복지 필요도가 높은 대상자 등 자활사업을 지원 받을 필요가 있으나, 소득인정액의 수준만으로는 확인하기 어려운 대상자가 있을 수 있음.

7) 「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]

가. 친족 또는 후원자 등으로부터 정기적으로 받는 금품 중 보건복지부장관이 정하는 금액 이상의 금품 제5조의4(재산의 소득환산액) ① 법 제6조의3제2항에 따른 재산의 소득환산액은 다음 각 호에 해당하는 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 제5조의3제1항제1호의 재산가액 및 같은 항 제3호의 자동차 중 화물자동차 등 보건복지부장관이 정하여 고시하는 자동차의 가액(이하 이 항에서 “일반재산등가액”이라 한다)에서 다음 각 목의 금액(이하 이 항에서 “기본재산액등”이라 한다)을 뺀 금액에 제2항에 따른 소득환산율(이하 이 항에서 “소득환산율”이라 한다)을 곱한 금액. 이 경우 일반재산등가액에서 기본재산액등을 뺀 금액이 0보다 적은 경우에는 일반재산등가액을 0으로 하고, 0보다 적은 차액은 제5조의3제1항제2호의 재산가액에서 뺀다.

가. 기초생활의 유지에 필요하다고 보건복지부장관이 정하여 고시하는 기본재산액

나. 임대보증금(전세금을 포함한다) 및 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융회사등(이하 “금융회사등”이라 한다)으로부터 받은 대출금과 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 부채

2. 제5조의3제1항제2호의 재산가액에서 제21조의2제3항 각 호의 용도로 저축한 금액으로서 금융회사등과의 계약에 따라 해당 용도로만 사용될 수 있도록 개설된 계좌에 입금된 금액(계약기간 만료 전에 해당 저축을 해지하는 경우는 제외한다)을 뺀 금액에 소득환산율을 곱한 금액. 다만, 제1호 각 목 외의 부분 후단에 따라 뺀 금액이 0보다 적은 경우에는 금융재산가액을 0으로 한다.

3. 제5조의3제1항제3호의 재산가액(제5조의3제1항제3호의 자동차 중 화물자동차 등 보건복지부장관이 정하여 고시하는 자동차의 가액은 제외한다)에 소득환산율을 곱한 금액

② 법 제6조의3제2항에 따른 소득환산율은 이자율, 물가상승률, 부동산 및 전세가격 상승률 등을 고려하여 보건복지부장관이 정하여 고시한다.

③ 제1항가목 및 제2항에 따라 보건복지부장관이 기본재산액 및 소득환산율을 고시하는 경우에는 차상위자의 생활여건 등을 고려하여 수급자와 달리 정할 수 있다.

□ 이에 개정안은 보건복지부장관이 정하는 자로서 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 초과, 100분의 120 이하인 자도 자활 참여 대상이 될 수 있도록 규정하고, 이에 더해 자활급여의 내용과 자활 복지개발원 및 자활센터 업무에 자활에 필요한 상담 및 사례관리를 추가함으로써 자활 관련 제도를 내실화하려는 것으로 보임.

□ 개정안은 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.

□ 첫째, 현행법에 따른 기초생활보장제도는 기본적으로 생활이 어려운 자의 최저생활을 보장하기 위한 것으로서, 자활급여 역시 저소득층 대상 자립지원을 목적으로 하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

개정안에 따를 경우, 2025년 기준 1인가구는 최대 287만 415원, 4인가구는 최대 731만 7,327원의 소득을 얻는 자도 자활급여 대상자가 될 수 있음.

또한, 현행법 제14조의2⁸⁾에 따르면 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 사람으로서 일정 기간 동안 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장이 정하는 사람은 수급권자로 보아 자활급여의 대상이 될 수 있음.

□ 둘째, 국민취업지원제도 등 자활을 지원하는 타 제도의 활용가능성을 고려할 필요가 있음.

국민취업지원제도는 근로능력과 구직의사가 있음에도 불구하고 취업에 어려움을 겪고 있는 구직자에게 통합적인 취업지원서비스를

8) 「국민기초생활 보장법」

제14조의2(급여의 특례) 제8조, 제11조, 제12조, 제12조의3, 제13조, 제14조 및 제15조에 따른 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 사람으로서 일정 기간 동안 이 법에서 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장이 정하는 사람은 수급권자로 본다.

제공하고 생계를 지원함으로써 구직활동 및 생계안정을 도모하는 제도로써, 소득인정액이 중위소득의 100분의 50을 초과하는 사람도 참여가 가능함.⁹⁾

한편, 국회 보건복지위원회에는 경계성지능인에 대한 국가적 지원 체계를 마련하는 내용의 7건의 제정안과 가족돌봄 등 위기아동 청년을 지원하는 10건의 제정안이 회부되어 있으므로 대상자에 따라 적합한 법률 제·개정을 통해 지원하는 방안에 대해서도 종합적으로 고려할 필요가 있음.

□ 셋째, 현재 보건복지부는 ‘자활사업 안내’ 지침 등을 통해 대상자와의 상담 및 사례관리를 시행하도록 하고 있고, 자활사례관리사를 지역자활센터에 배치¹⁰⁾하여 건강·가족·중독 등 다양한 자립 장애 요인을 가진 참여자에게 상담 및 복지서비스 연계를 지원하고 있는데,

현재 시행규칙¹¹⁾ 및 지침 등에 따라 이루어지고 있는 자활 상담 및 사례관리를 법률로 상향하여 규정함으로써 근거를 명확히 하고, 안정적인 사업 수행 및 제도 유지가 가능할 것으로 보임.

9) 국민취업지원제도 지원대상

• I유형

-(요건심사형) 중위소득 60% 이하, 재산 4억 이하(18~34세 청년은 재산 5억원 이하)이면서, 최근 2년 이내 100일 또는 800시간 이상의 취업경험이 있는 분

-(선발형) 요건심사형 중 취업경험 요건을 충족하지 못한 분(18~34세 청년은 중위소득 120% 이하, 재산 5억원 이하, 취업경험 무관)

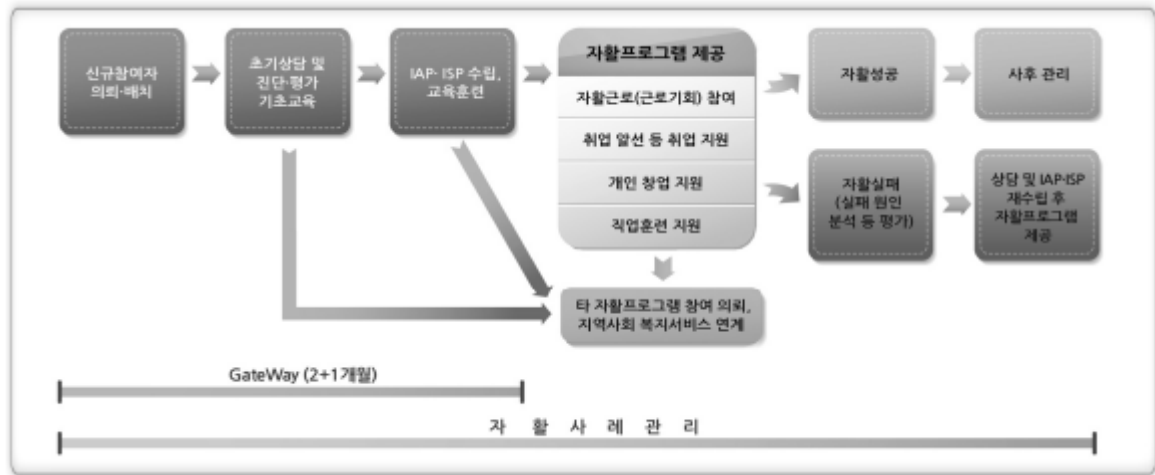
• II유형: I유형에 해당하지 않는 가구단위 중위소득 100% 이하(청년은 소득 무관)

10) 보건복지부는 2025년에 전체 지역자활센터(250개)로 사례관리사를 확대 배치한다는 계획임.

11) 「국민기초생활 보장법 시행규칙」

제26조의6(지역자활센터의 사업) 영 제22조제5호에서 “보건복지부령으로 정하는 사업”이란 수급자나 차상위계층에 속하는 사람(이하 “차상위자”라 한다)의 자활사업 참여나 취업·창업으로 인하여 지원이 필요하게 된 가구에 대하여 사회복지서비스 등 필요한 서비스를 연계하는 사업을 말한다.

< 자활사업 안내 지침 상 자활사례관리 >



다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

□ (보건복지부) 자활급여는 저소득층 대상 자립지원을 목적으로 하고 있는 점, 기초생활보장제도는 소득을 기준으로 수급자를 결정하는 점을 고려할 때 소득기준 대폭 확대 및 대상자 특성에 따른 수급자 결정은 신중한 검토 필요

- 자활 참여자 대상 상담 및 사례관리는 현재도 지침 등을 통해 시행하고 있어 개정 실익이 크지 않음

□ (기획재정부) ① ‘저소득 취약계층’ 지원이라는 기초생보 제도취지 훼손 우려, ② 국민취업지원제도 등 타 제도 활용 가능성 등을 감안시, 지원대상 확대는 신중검토 필요

문 의 처
02)6788-5497

참고	자활사업 추진주체별 역할
----	---------------

보건복지부	- 국민기초생활보장제도 총괄 - 종합자활지원계획 수립(매년 12월) - 자활프로그램 개발·추진 - 지역자활센터 지정·관리	자활정책·사업 총괄관리
시·도 시·군·구	- 지역자활지원계획 수립(매년 1, 2월) - 자활기금의 설치·운영 - 급여 실시여부 및 내용결정, 지급 - 자활기관협의체 운영 - 조건부수급자 책정 및 생계급여중지여부 결정 - 참여자자활지원계획 수립·관리	자활사업 총괄시행
읍·면·동	- 조건부수급자 확인조사 (자산조사 제외)	조건부수급자 관리
자활인프라	- 한국자활복지개발원 · 자활지원을 위한 조사·연구·교육 및 홍보사업 · 자활지원을 위한 사업의 개발 및 평가 등 - 광역자활센터 · 광역단위의 저소득층에 대한 취·창업지원 · 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 등 - 지역자활센터 · 자활의욕 고취를 위한 교육, 참여자 사례관리 · 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선 · 기타 자활을 위한 각종 사업 등	자활사업 수행
고용노동부	- 종합취업지원계획 수립(매년 12월) - 취업지원프로그램 개발·추진	취업지원관리
고용센터	- 개인별 취업지원계획 수립·관리 - 취업알선 등 취업지원프로그램 시행 - 취업대상자의 조건이행여부 확인	취업지원시행