



제420회국회(임시회)
제1차보건복지위원회

국민기초생활 보장법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈소득인정액 산정 시 기초연금액 차감 반영〉

- 김선민의원 대표발의(의안번호 제04827호)
- 전진숙의원 대표발의(의안번호 제06519호)

2025. 1.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 오세일

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 소득인정액 산정 시 기초연금액 차감 반영	3

I. 개요

1. 김선민의원 대표발의안(의안번호 제4827호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 김선민의원 등 12인
- (2) 제 안 일 : 2024. 10. 22.
- (3) 회 부 일 : 2024. 10. 23.

나. 제안이유 및 주요내용

현행 국민기초생활 보장제도의 생계급여 선정기준 및 급여기준은 연도별 기준 중위소득의 32%이며, 가구의 소득인정액이 생계급여 선정기준 이하인 경우 생계급여 최저보장수준에서 소득인정액을 차감한 금액으로 생계급여액을 산정하고 있음.

그런데 생계급여액 산정 시 장애인연금, 아동수당, 국가유공자 수당 등은 소득인정액에서 제외하고 있는 것과 달리 기초연금은 소득인정액에 포함하고 있어, 기초연금이 소득으로 잡힐 경우 기초생활수급 자격을 상실할 것을 우려하여 기초연금 신청 자체를 포기하거나, 기초연금을 받는 경우 기초연금액만큼 생계급여액이 감소하여 실질적인 혜택을 받지 못하는 저소득층 노인이 많은 실정임.

이에 소득인정액 산정 시 기초연금액의 100분의 50을 제외하도록 하여 다른 수당 수급자와 형평성을 갖추고 저소득층 노인들의 안정적인 노후생활을 보다 두텁게 보장하려는 것임(안 제6조의3제3항).

2. 전진숙의원 대표발의안(의안번호 제6519호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 전진숙의원 등 11인

(2) 제 안 일 : 2024. 12. 16.

(3) 회 부 일 : 2024. 12. 17.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 65세 이상의 국민기초생활대상 수급자가 기초연금을 수령하는 경우 수급액에서 기초연금액 만큼 공제하여 지급하고 있어 기초생활수급 대상자 중 65세 이상 약 64만여 명이 결국 기초연금을 수령하지 못하는 경제적 어려움과 기초연금제도의 취지를 약화시키고 있음.

이에 「기초연금법」상의 기초연금액을 소득에서 제외하여 국민기초생활대상자의 극빈층 구제와 빈곤을 해소하려는 것임(안 제6조의3제3항).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 소득인정액 산정 시 기초연금액 차감 반영

가. 개정안의 내용

- 개정안은 소득인정액 중 소득평가액 산정 시 「기초연금법」에 따른 기초연금액을 차감 반영하려는 것으로, 김선민의원안은 기초연금액의 100분의 50에 해당하는 금액을 차감하고, 전진숙의원안은 기초연금액 전액을 차감하려는 것임(안 제6조의3제3항).

현행	김선민의원안	전진숙의원안
제6조의3(소득인정액의 산정) ①·②(생략) ③ 실제소득, 소득평가액 및 재산의 소득환산액의 산정을 위한 구체적인 범위·기준 등은 대통령령으로 정한다.	제6조의3(소득인정액의 산정) ①·②(현행과 같음) ③ ----- ----- ----- ----- ----- 대통령령으로 정하 되, 「기초연금법」 제5조에 따른 기초 연금액은 100분의 5 0에 해당하는 금액 을 감하여 소득평가 액으로 산정한다.	제6조의3(소득인정액의 산정) ①·②(현행과 같음) ③ ----- ----- ----- ----- ----- 대통령령으로 정하 되, 「기초연금법」 제5조에 따른 기초 연금액은 실제소득 에서 제외한다.

나. 검토의견

- 현행 「국민기초생활 보장법」은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적¹⁾으로 하여, ① 부양의무자 기준 ② 소득인정액 기준을 충족하는 사람에게 생계급여, 의료급여 등의 수급자격을 부여하고 있음.
- 동법 제2조제9호²⁾에 따르면 ‘소득인정액’이란 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말하고, 동법 제6조의 3에 따라 소득평가액 산정의 기초가 되는 ‘실제소득’은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득으로 구성되며 그 구체적인 범위는 동법 시행령 제5조에서 규정하고 있음.
 - 기초연금은 동법 시행령 제5조제1항제4호다목에 따라 정기적으로 지급되는 각종 수당, 연금 등으로서 이전소득에 해당하여 실제소득에 포함됨.

< 국민기초생활보장 소득인정액 산출 산식 >

소득 인정액	구분	산식
	소득평가액 (제6조의3제1항)	<u>실제소득</u> - 장애·질병·양육 등 가구특성별 지출비용 - 근로유인요인 - 그 밖에 추가적인 지출요인에 해당하는 금액 * 실제소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + <u>이전소득</u>
	재산의 소득환산액 (제6조의3제2항)	{재산 - 기본재산액 - 부채} × 소득환산율

1) 「국민기초생활 보장법」

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

2) 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.

<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]

가. 친족 또는 후원자 등으로부터 정기적으로 받는 금품 중 보건복지부장관이 정하는 금액 이상의 금품

나. 제5조의6제1항제4호다목에 따라 보건복지부장관이 정하는 금액

다. 「국민연금법」, 「기초연금법」, 「공무원연금법」, 「공무원 재해보상법」, 「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」, 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 등에 따라 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여 또는 그 밖의 금품

□ 개정안은 소득인정액 산정 시 기초연금액을 차감하여 산정하도록 함으로써, 기초생활보장과 기초연금의 중첩적 지원을 인정하여 기초생활보장 수급자인 노인에게도 기초연금제도의 실질적인 혜택을 누릴 수 있도록 함으로써, 저소득층 노인을 보다 두텁게 보호하려는 것임.

- 2023년 기준, 기초연금 수급자의 수급액 평균은 31.7만원 수준임.³⁾

< 최근 5개년 생계급여 및 기초연금 수급 현황 >

(단위: 명, 원)

구분	2020	2021	2022	2023	2024(7월)
동시 수급자 수(A)	433,617	567,606	620,870	643,697	675,596
기초연금으로 생계급여 감액된 수급자 수(B)	432,650	565,450	619,579	642,604	674,639
평균 감액금액	290,637	290,555	298,296	313,541	324,993

자료: 보건복지부

□ 기초연금제도의 전신인 기초노령연금제도의 도입 취지는 노인을 두텁게 보호하고자 하는 것이고, 당초 제정법안의 제안이유를 살펴보면 ‘전체노인 중 실제 도움이 필요한 노인 약 60%를 대상으로 기초노령연금을 지급하되 국민기초생활보장수급자 및 차상위 저소득노인은 10만원, 일반노인은 7만원을 각각 차등 지급함’이라 하여 저소득층 노인에게 더 많은 혜택을 제공하고자 설계된 것인바, 개정안들의 취지도 이와 같은 맥락으로 보임.⁴⁾

3) 2023년 기초연금 수급자 실태분석, 국민연금공단 국민연금연구원

4) 「기초노령연금법」은 2008년 1월 1일부터 시행되었고, 2014년 7월 1일에 폐지되었으며. 이후 「기초연금법」이 제정·시행되고 있음.

- 특히, 노후빈곤율이 OECD 국가 대비 높은 편에 속하는 우리나라에서 노인들의 노후소득 보장을 위하여 기초연금제도와 기초생활보장제도의 결합 등 중첩적 지원의 필요성은 있는 것으로 보임.

< OECD 국가별 은퇴연령층의 상대적 빈곤율(2020년, 처분가능소득 기준) >



※ 2017년 소득 : 아이슬란드, 칠레, 2018년 소득 : 일본, 2019년 소득 : 덴마크, 프랑스, 슬로바키아, 독일, 터키, 스위스

(자료: 통계청, 통계플러스 2023년 겨울호)

- 다만, 개정안은 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.
- 첫째, 기초생활보장제도의 보충성 원칙을 고려할 필요가 있음.

현행법 제3조는 제1항에서 “이 법에 따른 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것일 기본원칙으로 한다”라고 규정하고 있고,

제2항에서는 “부양의무자의 부양과 다른 법령에 따른 보호는 이 법에 따른 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 다만, 다른 법령에 따른 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 따른 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다.”라고 하여 보충성의 원칙을 규정하고 있는바,

기초연금을 공제한 나머지 부분에 한하여 이 법에 따른 급여를 받을 권리가 있는 것으로 볼 여지가 있음.

이러한 상황에서 기초연금액 전액 또는 일정 부분을 보충성 원칙의 예외로 한다면, 국민연금 및 보훈급여 등 유사소득과의 형평성 문제가 제기될 수 있고, 제3조제2항의 원칙을 같은 법 조항으로 배제하게 되는 측면이 발생함.

또한, 동법 제6조의3제1항에서 장애·질병·양육 등 가구 특성에 따른 지출요인, 근로를 유인하기 위한 요인, 그 밖에 추가적인 지출요인에 해당하는 금액을 감하여 산정하도록 예외를 인정하고 있으므로, 기초연금액이 이러한 예외에 해당되는지에 대하여 논의할 수는 있을 것으로 보이며, 만일 이에 해당한다고 볼 경우 개정안은 제6조의3 제1항 단서로 이동하여 규정하는 방안을 검토할 수 있을 것임.

□ 둘째, 노인가구 중에서 수급가구와 비수급가구간 형평성 문제가 발생될 우려가 있음.

기초생활보장제도와 기초연금 혜택이 중복적으로 적용된다면, 수급자인 노인과 비수급자인 노인 간 소득 역전 문제가 발생할 수 있는데, 기초생활보장 수급자는 차상위계층⁵⁾보다 시장소득은 낮지만 공적이전소득을 포함한 경상소득은 높을 수 있기 때문임.

- 2024년 기준중위소득⁶⁾은 4인 가구 기준 573만원이고, 생계급여의

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.

6) 기준중위소득이란 국민 가구소득의 중위값을 의미하며, 보건복지부장관이 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시함. (2024년 기준, 1인가구 223만원, 2인가구 368만원, 3인가구 471만원, 4인가구 573만원 등)

선정기준은 기준 중위소득의 32% 이하, 차상위계층은 기준 중위 소득의 50% 이하이므로, 수급자와 차상위계층에 속한 사람의 소득 차이는 기본적으로 103만원(18%) 정도인데,

기초생활보장 수급자는 생계급여 이외에도 주거·의료·교육 등의 급여를 추가적으로 지원⁷⁾받고, 개정안에 따를 경우에는 기초연금(2024년 기준 33만 4,810원⁸⁾)의 전액 또는 50%만큼을 더 지원받을 수 있게 되므로 소득 역전이 일어날 수 있음.

□ 참고로, 전진숙의원안은 기초연금액 전액을 소득인정액에서 차감하도록 하는 반면, 김선민의원안은 기초연금액의 100분의 50만큼을 차감하도록 하고 있는바,

국회 예산정책처의 비용추계에 따르면, 전진숙의원안(전액 차감)은 2026년부터 2030년까지 5년간 총 16조 3,955억원(연평균 3조 2,791억원)으로 예상되고, 김선민의원안(50% 차감)은 2025년부터 2029년까지 5년간 총 8조 1,670억원(연평균 1조 6,334억원)으로 예상됨.

7) 보건복지부 용역보고서에 따르면, 기초생활보장 수급자를 대상으로 지급되는 주거비, 현물 및 타법지원액은 2023년 4인 가구 기준 약 90만원 수준임. (임완섭 외, “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 한국보건사회연구원, 보건복지부 용역보고서 pp.504~506)

8) 「기초연금법」

제5조(기초연금액의 산정) ① 기초연금 수급권자에 대한 기초연금의 금액(이하 “기초연금액”이라 한다)은 제2항 또는 제5조의2제1항에 따른 기준연금액(이하 “기준연금액”이라 한다)과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정한다.

② 기준연금액은 보건복지부장관이 그 전년도에 기준연금액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다. 이하 같다)을 반영하여 매년 고시한다. 이 경우 그 고시한 기준연금액의 적용기간은 해당 조정연도 1월부터 12월까지로 한다.

③ ~ ⑥ (생략)

⑦ 기초연금 수급권자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 지급하는 기초연금액은 기준연금액으로 한다.

2. 제4항 각 호 또는 제6항에 해당하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
다. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급권자로서 대통령령으로 정하는 사람

< 전진숙의원안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년 >

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합 계	연평균
소득인정액의 산정 (안 제6조의3제3항 후단 신설)	28,995	30,830	32,879	34,632	36,619	163,955	32,791
－ 국비	23,996	25,515	27,211	28,661	30,306	135,689	27,138
－ 지방비	4,999	5,315	5,668	5,971	6,313	28,266	5,653

- 주: 1. 국비는 2024년 예산 기준 평균 국고보조율 82.76%를 추계기간 동안 동일하게 적용
 2. 본 추계는 2023년 기준 65세 이상 인구 대비 65세 이상 생계급여-기초연금 동시수급자 비율 평균을 활용하여 대상자 수를 산출하고 추가재정소요를 추계한 것으로, 현행법상 기초연금 수급으로 생계급여 수급자가 되지 못한 자 또는 급여액 감액을 우려하여 기초연금 신청을 포기했던 자가 개정안 시행에 따라 생계급여를 신규 수급할 경우 추가재정소요가 증가할 수 있음

자료: 국회예산정책처

< 김선민의원안에 따른 추가재정소요: 2025~2029년 >

(단위: 억원)

	2025	2026	2027	2028	2029	합 계	연평균
소득인정액의 산정 (안 제6조의3제3항 후단 신설)	13,489	15,490	16,502	17,616	18,573	81,670	16,334
－ 국비	11,164	12,819	13,657	14,579	15,371	67,590	13,518
－ 지방비	2,326	2,670	2,845	3,037	3,202	14,080	2,816

- 주: 1. 국비는 2024년 예산 기준 평균 국고보조율 82.76%를 추계기간 동안 동일하게 적용
 2. 본 추계는 2023년 기준 65세 이상 인구 대비 65세 이상 생계급여-기초연금 동시수급자 비율 평균을 활용하여 대상자 수를 산출하고 추가재정소요를 추계한 것으로, 현행법상 기초연금 수급으로 생계급여 수급자가 되지 못한 자 또는 급여액 감액을 우려하여 기초연금 신청을 포기했던 자가 개정안 시행에 따라 생계급여를 신규 수급할 경우 추가재정소요가 증가할 수 있음

자료: 국회예산정책처

□ 마지막으로, 현행법 제6조의3 및 동법 시행령 제5조의29)에서는

9) 「국민기초생활 보장법 시행령」

제5조의2(소득평가액의 범위 및 산정기준) 법 제6조의3제1항에 따른 소득평가액은 제5조에 따른 실제소득에서 제1호부터 제12호까지에 해당하는 금액을 뺀 금액으로 한다.

1. 「장애인연금법」 제6조에 따른 기초급여액 및 같은 법 제7조에 따른 부가급여액
2. 「장애인복지법」 제49조에 따른 장애수당, 같은 법 제50조에 따른 장애아동수당과 보호수당
3. 「한부모가족지원법」 제12조제1항제4호에 따른 아동양육비
4. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 제7조의3제1항에 따른 수당(제1호에 따른 기초급여액 및 부가급여액에 해당하는 금액에 한정한다)
5. 「독립유공자예우에 관한 법률」 제14조, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제14조 및 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제13조에 따른 생활조정수당
6. 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제6조에 따른 참전명예수당 중 법 제2조제11호에 따라 보건복지부장관이 고시하는 1인 가구 기준 중위소득의 100분의 20 이하에 해당하는 금액
7. 만성질환 등의 치료·요양·재활로 인하여 지속적으로 지출하는 의료비
8. 장애인이 다음 각 목의 시설에서 실시하는 직업재활사업에 참가하여 받은 소득의 100분의 50에 해당하는 금액

가. 「장애인복지법」 제58조에 따른 장애인복지시설 중 장애인 지역사회재활시설(장애인복지관만 해당한다) 및 장애인 직업재활시설

나. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제27조제1항2호에 따른 재활훈련

「장애인연금법」 제6조에 따른 기초급여액 등 소득평가액으로 산정하지 않는 금액을 열거하고 있는데, 이처럼 시행령에서 소득 인정액 및 그 예외를 규정하고 있다는 점에서 「기초연금법」에 따른 기초연금의 경우에만 시행령이 아닌 법에서 직접 규정하는 것에 대한 필요성 논의가 제기될 수 있음.

- 참고로 현재 정부는 기초연금과 생계급여를 동시에 받고 있는 경우에 기초연금의 일정 비율을 추가로 지급하고, 이를 소득인정액에서 제외하는 방안 등을 마련할 계획¹⁰⁾을 발표한 바 있음.

3. 관계 부처 및 단체 의견

- (보건복지부: 신중검토) 기초생활보장제도는 본인의 소득·재산, 부양의무자 및 타법 지원 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 소득인정액이 생계급여 선정기준 이하인 경우에 부족한 부분을 보충적으로 지원하는 것이 원칙이라는 점에서, 국민연금·산재급여 등 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여 등은 모두 소득으로 산정하고, 가구 특성에 따른 지출요인이 있는 경우에 예외적으로 소득에서 공제하고 있음.

시설(주간재활시설만 해당한다)

9. 수급자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업에 참가하여 받은 소득의 100분의 30에 해당하는 금액

가. 법 제18조제1항에 따른 자활기업이 실시하는 사업

나. 제20조제1항에 따른 자활근로의 대상사업 중 보건복지부장관이 정하는 사업

10. 학생·장애인·노인 및 18세 이상 24세 이하인 사람이 얻은 제5조제1항제1호 및 제2호에 따른 소득의 100분의 30에 해당하는 금액

11. 제8호부터 제10호까지의 규정에 해당하지 않는 소득으로서 제5조제1항제1호 및 제2호에 따른 소득에 100분의 30의 범위에서 보건복지부장관이 정하는 비율을 곱한 금액

12. 그 밖에 개별가구 특성에 따라 추가적인 지출이 필요하다고 인정되어 보건복지부장관이 정하는 금품의 금액

10) 보건복지부, 「연금개혁 추진계획」, 2024.9.4

기초연금액 일부를 소득에서 제외하도록 법에 규정하는 것은 기초생활보장제도의 보충성 원칙, 타 공적이전소득과의 형평성, 국가와 지방자치단체의 재정부담 등을 고려하여 신중한 검토 필요.

□ (기획재정부: 수용 곤란) 생계급여 보충성 원칙 훼손 우려, 저소득 노인 지원강화 계획 등을 감안 시, 기초연금 소득공제는 수용 곤란함.

- 생계급여는 ‘최후의 소득안정망’으로 시장소득, 공적급여 등으로도 최저생활 불가 시, 지원하는 것이 원칙이고, 저소득 국가유공자 생활조정수당 등 극히 제한적으로 예외를 허용 중이나, 전체 노인 70%를 대상으로 광범위하게 지원되는 기초연금을 동일하게 간주 곤란하고,연금개혁과 연계하여 기초연금-생계급여 동시 수급자에 대한 추가 지원 방안을 검토 중인 점도 감안할 필요.

□ (행정안전부: 신중검토) 별도 재원조달 방안 없이 추진 시 지방재정 건전성 악화가 우려되고, 소득인정액에 포함되는 국민연금 등 수령자와의 형평성 문제 등 기초연금의 소득 제외 여부 등 개정안 내용에 대한 충분한 사회적 공감대 형성이 선행될 필요.

문 의 처
02)6788-5497