



제417회국회(임시회)
제2차보건복지위원회

국민기초생활 보장법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈소득평가액 산정시 보훈급여 제외〉

- 김도읍의원 대표발의(의안번호 제00697호)
- 주호영의원 대표발의(의안번호 제00741호)

2024. 8.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 연광석

목 차

I . 개요	1
1. 김도읍의원 대표발의안(의안번호 제697호)	1
2. 주호영의원 대표발의안(의안번호 제741호)	3
II. 주요 내용별 검토	5
1. 급여 기준·종류 설정시 국가보훈부장관 의견 청취 의무 신설(김도읍의원안)	5
2. 소득평가 산정시 보훈급여 제외	8
3. 관계 부처 및 단체 의견	14

I. 개요

1. 김도읍의원 대표발의안(의안번호 제0697호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 김도읍의원 등 13인
- (2) 제 안 일 : 2024. 6. 20.
- (3) 회 부 일 : 2024. 6. 21.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법 및 시행령은 생활이 곤란한 보훈대상자에 지원되는 생활조정수당과 참전명예수당 등의 경우 전액 또는 일부를 소득인정에서 공제하고 있으나, 그 외 독립유공자 및 상이군경의 보상금, 무공수훈자, 6·25전몰자녀수당 등에 대한 보훈급여는 공제를 받지 못하고 있음.

이로 인해 국가유공자를 비롯한 보훈대상자는 생계급여가 낮게 책정되거나 수급권자가 되지 못해 보훈급여를 포기하는 상황이 발생하고 있음.

기초생활보장제도가 국민이 최저생활을 유지할 수 없는 경우에 한하여 부족한 부분을 지원하는 보충성을 원칙으로 하고 있지만, 국가보훈급여는 국가와 국민을 위해 희생·공헌에 대한 특별한 대가로 지급하는 것이므로 기초생활보장의 보충성 원칙에 예외로서 소득산정 공제가 필요함. 아울러, 보훈대상자와 그 유족에 대해 예우하고 영예(榮

譽)로운 생활이 유지되도록 실질적인 보장을 하는 것이 국가가 해야 할 마땅한 책무임.

이에 보건복지부장관은 급여 기준 및 종류를 정할 때에는 보훈대상자와 그 유족에 대한 예우와 실질적 생활이 유지 및 보장될 수 있도록 국가보훈부장관의 의견을 듣도록 하고, 소득산정 시 고려 요인에 보훈대상자 예우 및 생활 유지·보장 요인을 추가하여 국가유공자를 비롯한 보훈대상자들이 국가와 국민을 위해 희생한 공헌에 대해 예우를 다하고자 함(안 제4조제5항 신설, 안 제6조의3제1항).

2. 주호영의원 대표발의안(의안번호 제0741호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 주호영의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2024. 6. 20.
- (3) 회 부 일 : 2024. 6. 21.

나. 제안이유 및 주요내용

현행 법령에 따르면 생계급여 등을 받을 수 있는 자격을 가진 수급권자가 되기 위해서는 소득인정액이 급여 종류별 선정기준 이하일 것이 요구되는 바, 소득 산정의 구체적인 기준은 시행령을 통하여 정하면서 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 등에서 정하고 있는 생활조정수당 등은 소득에서 제외하고 있음.

한편, 국가유공자 등으로 지정된 자가 보훈급여금으로 보상금을 받은 경우 그 보상금은 이전소득에 해당하는 것으로 보아 소득에 포함되는 바, 이로 인해 기초생계급여를 받아 생활하던 자가 국가유공자 등으로 지정되어 보상금을 지급받게 되면 생계급여 보다 적은 금액을 받으면서도 수급자의 자격이 박탈되어 오히려 소득 역전 현상이 발생하게 된다는 지적이 있음.

이에 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「독립유공자예우에 관한 법률」 및 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른

보상금 중 대통령령으로 정하는 금액은 소득에서 제외하여 국가유공자 등에 대한 합당한 예우를 함과 동시에 최저생활 보장을 통한 생활 안정을 도모하려는 것임(안 제6조의3제1항).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 급여 기준·종류 설정시 국가보훈부장관 의견 청취 의무 신설(김도읍의원안)

가. 개정안의 내용

- 개정안은 보건복지부장관이 급여의 기준·종류를 정할 때, 보훈대상자 및 그 유족의 생활 유지·보장이 될 수 있도록 하고, 국가보훈부장관의 의견을 청취하도록 의무를 신설하려는 것임(안 제4조제5항 신설).

현행	김도읍의원안
제4조(급여의 기준 등) ① 이 법에 따른 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다. ② ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제4조(급여의 기준 등) ① ----- ----- ----- -----. ② ~ ④ (현행과 같음) ⑤ <u>보건복지부장관은 급여의 기준 및 종류를 정할때에는 국가보훈 관계 법령에 따른 보훈대상자와 그 유족에 대해 예우하고 영예로운 생활이 유지·보장될 수 있도록 하여야 하며, 이 경우 국가보훈부장관의 의견을 들어야 한다.</u>

나. 검토의견

□ 「국민기초생활 보장법」 제4조제2항¹⁾은 동법에 따른 급여의 기준은 급여의 종류별로 보건복지부 장관이 정하거나 급여를 지급하는 중앙행정기관의 장이 보건복지부장관과 협의하여 정하도록 하고 있음.

□ 한편, 동법 제7조는 급여의 종류를 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 및 자활급여의 총 7가지로 설정하고 있는데,

이 중 생계급여, 의료급여, 해산급여, 장제급여 및 자활급여의 5가지 급여는 보건복지부 소관이고, 교육급여는 동법 제12조제2항에 따라 교육부의 소관이며, 주거급여는 동법 제11조 및 「주거급여법」에 따라 국토교통부의 소관으로 정해져 있음.

□ 개정안은 보건복지부장관이 급여의 기준·종류를 정할 때, 보훈대상자 및 그 유족을 고려하도록 노력 의무를 부여하고, 아울러 국가보훈부장관의 의견을 청취하도록 하려는 것임.

□ 2024년 7월 기준 보훈대상자는 전국 총 83만 3,398명으로, 이 중 약 4%인 3만 2,518명이 취약계층²⁾임을 고려할 때, 동 개정안은 국가유공자 및 그 유족에 대한 복지급여가 생활을 실질적으로 지원하고 보장하여야 한다는 점을 명시한 측면에서 법 집행에서 어느정도 지침이 될 수 있다고 보임.

1) 「국민기초생활 보장법」

제4조(급여의 기준 등) ① (생략)

② 이 법에 따른 급여의 기준은 수급자의 연령, 가구 규모, 거주지역, 그 밖의 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 보건복지부장관이 정하거나 급여를 지급하는 중앙행정기관의 장(이하 "소관 중앙행정기관의 장"이라 한다)이 보건복지부장관과 협의하여 정한다.

2) 취약계층은 기초생활수급자, 차상위계층 및 생활조정수당 수급대상자를 의미함.

< 국가보훈대상자별 취약계층 현황 >

(단위: 명)

국가유공자		5·18유공자	보훈보상대상자	합계
독립유공자	참전유공자			
451	11,468	494	340	32,518

자료: 국가보훈부

- 다만, 동 개정안에 대하여는 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.
- 첫째, 복지급여의 종류가 정해질 경우 복지급여의 기준에 대하여는 「국민기초생활 보장법」 제4조제2항에 따라 급여를 지급하는 중앙행정기관의 장이 보건복지부장관과 협의하여 정하도록 되어 있으므로, 보훈대상자에 대하여 동법 제7조 이외에 국가보훈부 소관의 별도 복지급여가 지급되는 경우 동 개정안의 취지는 달성될 수 있을 것으로 보임.
- 다만, 현행법상 제7조의 복지급여는 동법 제1조 목적 규정에 따라 ‘생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것’을 목적으로 하는바, 국가유공자 및 보훈대상자만을 대상으로 하는 복지급여는 이 법의 규율대상이라고 보기는 어려우므로, 이들에 대한 복지 정책은 별도로 제정된 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 등 타 법률에서 구체적으로 지원하는 것이 바람직해 보임.

- 둘째, 복지급여는 국민 일반을 대상으로 하는 일반적 성격의 급여인데, 그 기준 및 종류를 정할 때 국가보훈부장관의 의견 청취 의무만을 신설하는 것은 다른 중앙부처들과의 형평성 문제가 발생할 소지가 있다고 보임.

2. 소득평가액 산정시 보훈급여 제외

가. 개정안의 내용

- 개정안은 기초생활급여의 지급기준으로 사용되는 소득인정액을 산정할 때 국가보훈 관계 법령에 따른 보상금, 수당 등 국가보훈 대상자 예우 및 생활 유지·보장을 위한 요인을 제외하도록 하려는 것임(안 제6조의3).
- 김도읍의원안은 제6조의3제1항 본문에 ‘실제소득에서 감하여야 하는 금액’에 국가보훈 관계 법령에 따른 보상금, 수당 등 국가보훈대상자 예우 및 생활 유지·보장을 위한 요인을 규정하고 있고,
- 주호영의원안은 제6조의3제1항제4호에 ‘소득인정액’으로 산정하는 이전소득 중 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보상금 중 대통령령으로 정하는 금액을 제외하도록 하고 있음.

		「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제 10조제1항에 따른 보상금 중 대통령령으로 정하는 금액은 제외한다)
② ~ ③ (생략)	② ~ ③ (현행과 같음)	② ~ ③ (현행과 같음)

나. 검토의견

□ 현행 「국민기초생활 보장법」은 ① 부양의무자 기준 ② 소득인정액 (소득평가액 + 재산의 소득환산액) 기준을 충족하는 사람에게 생계급여, 의료급여 등 기초생활 수급자격을 부여하고 있음.

- 동법 제2조제9호에 따르면 ‘소득인정액’이란 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말하고, 동법 제6조의3에 따라 소득평가액 산정의 기초가 되는 ‘실제소득’은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득으로 구성되며 그 구체적인 범위는 동법 시행령 제5조에서 규정하고 있음.

< 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+이전소득
	재산의 소득환산액 (제6조의3제2항)	{재산 - 기본재산액 - 부채} × 소득환산율

□ 국민기초생활보장 수급권 판단 및 급여 산정은 ‘소득인정액’을 기준으로 하는데, 소득인정액에 보훈급여금 또는 수당이 포함되는 경우에는 소득인정액이 높아짐에 따라 수급권자에서 탈락하거나 급여가 감소할 수 있는바, 개정안은 이를 해소하려는 취지임.

- 국민기초생활보장 수급권은 ‘소득인정액’이 급여 선정기준* 이하인 경우 발생하므로, 소득인정액이 높아지면 수급권자에서 탈락할 수 있음.

* 급여 선정기준은 가구 규모별로 매년 산정하고 있는 ‘기준 중위소득’³⁾의 일정 비율로 정의되고, 그 비율은 생계급여 32%, 의료급여 40%, 주거급여 48%, 교육급여 50%로 하고 있음.

- 생계급여는 선정기준(기준 중위소득 32%)에서 소득인정액을 차감하여 산정하므로⁴⁾, 소득인정액이 증가할수록 수급액이 감소함.

□ 참고로, 현재 보훈대상자에 대한 소득인정액 공제 현황을 보면, 「국민기초생활 보장법 시행령」 제5조의2⁵⁾ 제4호부터 제6호에 따라 생활이 곤란한 보훈대상자에 지원되는 생활조정수당과 참전 명예수당 등의 경우 전액 또는 일부를 소득인정액에서 공제하고 있으나,

3) e-나라지표 참고. 2024년 기준, 1인가구 223만원, 2인가구 367만원, 3인가구 471만원, 4인가구 573만원 등

4) 「국민기초생활 보장법」

제8조(생계급여의 내용 등) ③ 생계급여 최저보장수준은 생계급여와 소득인정액을 포함하여 생계급여 선정기준 이상이 되도록 하여야 한다.

5) 「국민기초생활 보장법 시행령」

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

1. ~ 3. (생 략)

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. ~ 12. (생 략)

독립유공자 및 상이군경 본인·유족에 대한 보상금과, 무공영예수당 · 6·25전몰자녀수당 및 4·19혁명공로수당 등 일부 보훈급여는 이를 공제하지 않고 소득인정액에 포함하고 있음.

< 2024년 보훈급여금 중 소득인정액 제외 현황 >

구분	법률 근거	보훈급여명	지급대상	지급금액(월)	공제액(기준)
제외	국가유공자법 독립유공자법 보훈대상자법	생활조정수당	저소득 국가(독립)유공자 · 본인·유족	24.2~37만원	전액
	독립유공자법	독립유공자 손자녀 생활지원금	저소득 독립유공자 손자녀	47.8만원	
	참전유공자법	참전명예수당	참전유공자	42만원	전액 (1인가구 중위소득 20% 이하)
	고엽제법	고엽제 후유의증 수당	고엽제 후유의증 환자 고엽제 후유증2 세환자	56.8~ 209.3만원	장애인 연금 수준 (‘24년 42.4만원)
포함	국가유공자법 독립유공자법 보훈대상자법	보상금	국가·독립유공자, 보훈보상대상자 본인·유족	41~ 718.8만원	없음
	국가유공자법	무공영예수당	무공수훈자	48~50만원	
		6·25전몰자녀수당	6·25 전사자 자녀	51.6~161.3.만원	
		4·19혁명공로 수당	4·19혁명공로 건국포장자	43.1만원	

주: 국가유공자법 - 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 독립유공자법 - 「독립유공자예우에 관한 법률」, 참전유공자법 - 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」, 고엽제법 - 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」, 보훈대상자법 - 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」

자료: 보건복지부

□ 개정안은 보훈급여 수급에 따라 기초생활급여 중 현금급여가 감소하거나 기초생활 수급권자에서 탈락하는 것을 방지함으로써 국가유공자에 대한 예우를 개선하려는 것임.

「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따르면 국가유공자에

대해서는 그 희생과 공헌의 정도에 상응하여 국가유공자와 그 유족에 대해 예우하고 영예(榮譽)로운 생활이 유지·보장되도록 실질적 보상이 이루어질 필요가 있으므로6),

개정안과 같이 보훈 보상금 또는 수당으로 인하여 기초생활보장 급여 수준이 줄어들거나 급여 대상에서 벗어나는 일이 일어나지 않도록 하려는 취지는 타당하다고 보임.

□ 다만, 기초생활보장 급여는 근로소득 및 다른 공적 이전소득에 대해서 보충적으로 이루어지는 것이 현행법상의 기본원칙7)이므로, 소득 인정액의 추가적인 공제가 이러한 보충성의 원칙에 대한 예외로서, 타 급여와의 관계에서 형평한 지 여부 등을 고려할 필요가 있음.

- 현행법 제6조의3에서 소득인정액의 감액요인 기준으로 제시하고 있는 장애·질병·양육 등 가구 특성에 따른 지출요인 또는 근로를 유인하기 위한 요인은 국민 일반에게 적용되는 일반적 성격이 있는 반면, 개정안에 따른 국가보훈대상자 예우에 관한 요인은 성질상 다소 특별법 규정의 성격이 있다고 볼 수 있음.

6) 「국가보훈 기본법」

제18조(예우 및 지원의 원칙) 국가와 지방자치단체는 국가보훈대상자에게 희생과 공헌의 정도에 상응하는 예우 및 지원을 한다.

「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」

제2조(예우의 기본이념) 대한민국의 오늘은 온 국민의 애국정신을 바탕으로 전몰군경(戰歿軍警)과 전상군경(戰傷軍警)을 비롯한 국가유공자의 희생과 공헌 위에 이룩된 것이므로 이러한 희생과 공헌이 우리와 우리의 자손들에게 숭고한 애국정신의 귀감(龜鑑)으로서 항구적으로 존중되고, 그 희생과 공헌의 정도에 상응하여 국가유공자와 그 유족의 영예(榮譽)로운 생활이 유지·보장되도록 실질적인 보상이 이루어져야 한다.

7) 「국민기초생활 보장법」

제3조(급여의 기본원칙) ① 이 법에 따른 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙으로 한다.

② 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.

- 개정안의 입법 취지 달성을 위하여 직접 법률에서 국가보훈대상자 예우에 관한 요인을 소득인정액에서 제외하도록 규정하기보다는, 동법 시행령 제5조제1항제4호⁸⁾ 및 보건복지부고시⁹⁾에 따라 이전소득의 범위를 조정하는 방안 등을 검토할 필요가 있음.

3. 관계 부처 및 단체 의견

□ (보건복지부: 신중 검토) 기초생활보장법은 국민의 최저 생활을 보장하고, 자활을 돕는 것이 목적이므로 급여의 기준을 정함에 있어 국가보훈부의 의견을 듣도록 정하는 것은 법의 목적과 취지에 부합하지 않아 신중 검토할 필요가 있음.

또한, 국가보훈대상자 예우 요인을 소득산정 제외 요인으로 법에 규정하는 것은 보충성의 원칙, 타 공적이전소득과의 형평성, 국가와 지방자치단체의 재정부담 등을 고려하여 신중한 검토가 필요함.

8) 「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 지역연금의 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

9) 「차상위계층의 소득인정액 산정시 적용하는 이전소득 및 일반재산의 범위·기본재산액 및 재산의 소득환산을 고시」 (보건복지부고시 제2023-253호)

제2조(이전소득의 범위) 차상위계층의 실제소득을 산정할 경우에는 「국민기초생활 보장법 시행령」 제5조제1항제4호 각 목외의 부분에 따라 다음 각 호의 소득은 이전소득의 범위에서 제외한다.

1. 「국민기초생활 보장법 시행령」 제5조제1항제4호가목의 금품 및 나목에 따른 금액
2. 「국민기초생활 보장법 시행령」 제5조제1항제4호다목 중 보건복지부장관이 정하는 각종 수당·연금·급여 또는 그 밖의 금품

- (기획재정부: 수용 곤란) 기초생활보장제도는 기초생활보장법 제3조에 따라 자신의 소득·재산과 다른 법률에 따른 지원이 생계 급여 수준에 미치지 못하는 경우 보충적으로 지원하는 것이 원칙
- 이에 따라, 기초연금, 공적연금, 산재보험급여, 실업급여 등 공적 이전소득은 원칙상 모두 소득인정액에 포함하여 판단하고 있는데, 일부 소득에 대해서만 소득인정액 제외 시 타 공적 급여 수급자와 형평성 문제 발생
 - 특히, 국가유공자 등의 경우 유공자 중 생계곤란자가 지원받는 생활조정수당은 이미 소득인정액 산정 시 전액 공제해주고 있어, 타 수급자 보다 유리한 제도로 운영 중이므로, 추가 공제 지원을 신설한 필요성도 낮음

문 의 처
02)6788-5497