



제418회국회(정기회)
제9차보건복지위원회

국민기초생활 보장법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈생계급여의 부양의무자 기준 폐지 등〉

■ 김태년의원 대표발의(의안번호 제04026호)

2024. 11.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 연광석

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 생계급여 선정기준의 상향을 통한 생계급여 수급권자 확대	2
2. 생계급여 수급권자 요건 중 부양의무자 기준 폐지	5

I. 개요

1. 김태년의원 대표발의안(의안번호 제4026호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 김태년의원 등 11인

(2) 제 안 일 : 2024. 9. 13.

(3) 회 부 일 : 2024. 9. 19.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 생계급여 수급자격으로 부양의무자 기준을 두고 있으며, 생계급여 선정기준은 '소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 30 이상인 금액으로서 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액 이하인 자'로 규정하고 있음.

그런데 생계급여 수급자격의 부양의무자 기준은 공공부조에서 가혹한 부양이 우선되어야 한다는 구시대적 당위성에 근거를 두고 있음. 게다가, 최근 실제 중위소득 증가율 평균값 등과 비교할 때, 중앙생활보장위원회가 결정하는 기준 중위소득과 생계급여 선정기준이 지속적으로 낮게 책정되는 측면이 있어 수급권자의 범위가 축소되는 문제가 발생하고 있음.

이에 생계급여 수급권자 선정 시 부양의무자 기준을 폐지하고, 생계급여 선정기준이 되는 소득인정액의 하한을 기준 중위소득의 100분의 40 이상으로 상향함으로써 생계급여 수급권자의 범위를 확대하려는 것임(안 제8조제2항 및 제8조의2 신설).

II. 주요 내용별 검토

1. 생계급여 선정기준의 상향을 통한 생계급여 수급권자 확대

가. 개정안의 내용

☐ 개정안은 생계급여의 선정기준을 기준 중위소득의 100분의 40으로 상향함으로써, 소득인정액이 생계급여의 선정기준 이하인 사람(생계급여 수급권자)의 범위를 확대하려는 것임(안 제8조제2항).

현행	개정안
제8조(생계급여의 내용 등) ① (생략)	제8조(생계급여의 내용 등) ① (현행과 같음)
② 생계급여 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 그 소득인정액이 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액(이하 이 조에서 “생계급여 선정기준”이라 한다) 이하인 사람으로 한다. 이 경우 생계급여 선정기준은 기준 중위소득의 <u>100분의 30</u> 이상으로 한다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>100분의 40</u> -----.
③·④ (생략)	③·④ (현행과 같음)

나. 검토의견

□ 현행 「국민기초생활 보장법」은 ① 소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액) 기준 ② 부양의무자 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

□ 생계급여 수급권은 ‘소득인정액’이 법 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액(생계급여 선정기준) 이하인 경우 발생하고, 현행법에 따르면 생계급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 30 이상으로 결정해야 하며, 2024년 32%로 정하였음.

□ 개정안은 수급권자의 범위를 확대하기 위하여, 생계급여 선정기준을 기준 중위소득의 100분의 40 이상으로 상향한다는 취지로, 이에 따르면 15만 가구가 신규로 수급받을 수 있을 것으로 보임.

- 개정안에 따른 추가 소요예산에 대하여 보건복지부는 선정기준

을 기준 중위소득의 100분의 40 이상으로 상향 시, 적어도 약 2조 8,890억원 이상의 예산이 추가로 소요될 것으로 예상함.¹⁾

< '24년 기준 중위소득 기준 급여액 >

(단위 : 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
32%	713,102	1,178,435	1,508,690	1,833,572	2,142,635	2,437,878	2,724,798
40%	891,378	1,473,044	1,885,863	2,291,965	2,678,294	3,047,348	3,405,998

자료: 보건복지부

- 통계청의 조사를 통해 확인한 가구 중위소득²⁾의 증가율에 비하여 기준 중위소득의 증가율이 낮다는 점에서, 개정안을 통해 생계급여 선정기준을 상향함으로써 더 많은 국민의 최저생활을 보장할 수 있을 것으로 보이므로, 국가재정과 빈민구제라는 두 관점을 기초로 정책적 판단으로 결정할 사안임.³⁾

< 가계금융복지조사 중위소득 및 기준 중위소득 증가율 변화 >

(단위: 원)

구분	1인가구		4인가구	
	2021	2022	2021	2022
가계금융복지조사 중위소득	2,226,330	2,525,830	5,665,825	6,314,575
(전년대비 증가율)	7.00%	13.45%	7.00%	11.45%
기준 중위소득	1,827,831	1,944,812	4,876,290	5,121,080
(전년대비 증가율)	4.02%	6.40%	2.68%	5.02%

- 기준 중위소득에 활용하는 통계청 가계금융복지조사 자료는 균등화 중위소득 값을 가공하여 별도 산출하고 있으며, 현재 공식 발표된 최신 가계금융복지조사 자료는 '22년도 자료이며, '21년 이전에는 기준 중위소득 산정 시 가계금융복지조사 자료를 활용하지 않았음 (자료: 보거복지부)

- 1) 다만, 보건복지부는 '24.9월 기준 수급자 및 탈락자 기준으로 추계한 것으로, 기초생활보장 급여를 신청조차 하지 않은 가구에 대한 정보가 없어 해당 내용 추계 불가하여 과소 추계 가능성 있다는 입장임.
- 2) 「국민기초생활 보장법」 제6조의2(기준 중위소득의 산정) ① 기준 중위소득은 「통계법」 제27조에 따라 통계청이 공표하는 통계자료의 가구 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득을 말한다)의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정한다.
② 그 밖에 가구규모별 소득수준 반영 방법 등 기준 중위소득의 산정에 필요한 사항은 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회에서 정한다.
- 3) 보건복지부에 따르면, 기준 중위소득 결정 시 가계금융복지조사 중위소득 3년 평균 증가율과 격차 해소를 위한 추가증가율을 적용하므로, 연도별 가급복 중위소득과 기준 중위소득의 증가율을 단순 비교하기 어렵다는 입장임.

2. 생계급여 수급권자 요건 중 부양의무자 기준 폐지

가. 개정안의 내용

- 개정안은 소득인정액과 관련하여 부양의무자 등의 고려에 대한 예외를 인정하여, 생계급여 수급권자에 관해서는 그 범위를 확대하려는 것임(안 제8조의2 신설).

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제8조의2(생계급여의 적용특례)</u> <u>생계급여 수급권자를 선정하는 경우에는 제3조제2항 및 제8조제2항에도 불구하고 소득인정액이 생계급여 선정기준 이하인 사람을 수급권자로 본다.</u>
<u>제8조의2(부양능력 등) (생략)</u>	<u>제8조의3(부양능력 등) (현행 제8조의2와 같음)</u>

나. 검토의견

□ 현행 「국민기초생활 보장법」에 따르면, 기초생활보장급여를 받기 위해서는 소득인정액 기준 외에도 부양의무자 기준, 즉 부양의무자⁴⁾가 없거나 부양의무자로부터 부양을 받을 수 없는 경우일 것이라는 기준을 충족하여야 하며,

현행법에서는 기본적으로 부양의무자의 부양이 생계급여 등에 우선하여 행하여지는 것으로 보고 있음.⁵⁾

< 국민기초생활보장제도 개요 >

구 분		내 용
지원대상		- 근로능력여부·연령 등에 관계없이 국가의 보장을 필요로 하는 급여종류별 선정기준 이하의 모든 가구 ※ (원칙) 가구단위 보장, 필요한 경우 개인단위 보장
선정 기준	소득 인정액 기준	- 보장가구의 소득인정액이 다음의 급여종류별 선정기준 이하인 경우 생계급여 : 기준 중위소득 32% 이하 의료급여 : 기준 중위소득 40% 이하 주거급여 : 기준 중위소득 48% 이하 교육급여 : 기준 중위소득 50% 이하 ※ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액 - 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제 - 그 밖의 추가적인 지출요인 ※ 실제소득 : 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 부양비, 공적이전소득, 보장기관 확인소득 - 재산의 소득환산액 = (일반·금융재산의 종류별가액 - 기본재산액 - 부채 + 자동차 재산가액) × 재산의 종류별 소득환산율 재산의 종류 : 일반재산(주거용재산), 금융재산, 자동차, 기타 산정되는 재산 기본재산액 : 소득환산에서 제외되는 재산가액

4) 「국민기초생활 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “부양의무자”란 수급권자를 부양할 책임이 있는 사람으로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자를 말한다. 다만, 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자는 제외한다.

5) 「국민기초생활 보장법」

제3조(급여의 기본원칙) 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.

구 분		내 용
		※ 생계·의료·주거·교육급여 : 서울(9,900만원), 경기(8,000만원), 광역·세종·창원(7,700만원), 그 외 지역(5,300만원) 소득환산율 : 주거용재산(월1.04%), 일반재산(월4.17%), 금융재산(월6.26%), 자동차(월100%)
	부양의무자 기준	[생계급여] • 2021.10.1. 이후 부양의무자 기준 폐지 ※ 단, 부양의무자가 연 소득 1억원(월 소득 834만원) 및 일반재산 9억원을 초과하는 경우 생계급여 대상에서 제외 [의료급여] • 범위 : 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자(단, 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자는 제외) • 부양능력 판정 기본원칙 - 부양능력 없음 : 수급자로 보장결정 - 부양능력 미약 : 부양비 부과를 조건으로 수급자로 보장결정. 단, 부양비 부과로 수급권자 소득인정액이 급여종류별 선정기준을 초과하는 경우 급여종류별 선정 제외 - 부양능력있음 : 수급자로 보장 불가
급여	종류 및 지원액	• 생계급여: 기준 중위소득 32%에 해당하는 금액과 가구의 소득인정액과의 차액을 지급 • 의료급여: 근로능력 유무에 따라 1종, 2종으로 구분하여 지급 • 주거급여: 국토교통부 장관이 정하는 기준에 따라 지급 • 교육급여: 교육부 장관이 정하는 기준에 따라 입학금, 수업료, 교육활동 지원비 지급 • 해산급여: 수급자가 출산 시 1인당 70만 원 지급 (단, 교육급여만 받는 수급자는 제외) • 장제급여: 수급자 사망 시 80만 원을 장제를 실제 행하는 자에게 지급 (단, 교육급여만 받는 수급자는 제외)

□ 이 중, 부양의무자 관련 요건을 충족하기 위해서는 ① 부양의무자가 없는 경우, ② 부양의무자가 있더라도 부양능력이 없는 경우, ③ 부양의무자의 부양능력이 미약한 경우, ④ 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우 중 하나에 해당하여야 함.⁶⁾

6) 「국민기초생활보장법」

제8조의2(부양능력 등) ① 부양의무자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제8조제2항, 제12조제3항, 제12조의3제2항에 따른 부양능력이 없는 것으로 본다.

1. 기준 중위소득 수준을 고려하여 대통령령으로 정하는 소득·재산 기준 미만인 경우
 2. 직계존속 또는 「장애인연금법」 제2조제1호의 중증장애인인 직계비속을 자신의 주거에서 부양하는 경우로서 보건복지부장관이 정하여 고시하는 경우
 3. 그 밖에 질병, 교육, 가구 특성 등으로 부양능력이 없다고 보건복지부장관이 정하는 경우
- ② 부양의무자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제8조제2항, 제12조제3항, 제12조의3제2항에 따른 부양을 받을 수 없는 것으로 본다.
1. 부양의무자가 「병역법」에 따라 징집되거나 소집된 경우
 2. 부양의무자가 「해외이주법」 제2조의 해외이주자에 해당하는 경우

□ 이러한 부양의무자 기준에 대하여는, 부양의무자가 실제로 부양하는지 여부 등에 관계없이 부양의무자의 존재 여부에 따라 수급자로 선정되지 못하는 문제와 수급자로 인정되더라도 부양비만큼 현금급여에서 차감⁷⁾되어 수급자의 실제 수급액이 감소되는 문제가 지속적으로 제기되어 왔음.

- 「기초생활보장 실태조사 및 평가연구」⁸⁾에 따르면, 부양의무자 기준 등으로 수급 혜택을 받지 못하는 66만명의 비수급 빈곤층이 있는 것으로 파악됨.

< 비수급 빈곤층 변화 >

구분	'03년 기준 1차조사	'06년 기준 2차조사	'10년 기준 3차조사	'14년 기준 4차조사	'15년 기준 5차조사	'18년 기준 6차조사	'21년 기준 7차조사
비수급 빈곤층	177만명	103만명	117만명	118만명 (중위소득 40% 이하)	93만명	73만명	66만명
차상위계층 기준 비수급 빈곤층	86만명	67만명	68만명	85만명 (중위소득 40~50% 이하)	51만명	59만명	59만명
차상위계층 포함 비수급 빈곤층	263만명	170만명	185만명	203만명	144만명	132만명	125만명

자료: 기초생활보장 실태조사 및 평가연구(보건복지부, 한국보건사회연구원)

3. 부양의무자가 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 및 「치료감호법」 등에 따른 교도소, 구치소, 치료감호시설 등에 수용 중인 경우
 4. 부양의무자에 대하여 실종신고 절차가 진행 중인 경우
 5. 부양의무자가 제32조의 보장시설에서 급여를 받고 있는 경우
 6. 부양의무자의 가출 또는 행방불명으로 경찰서 등 행정관청에 신고된 후 1개월이 지났거나 가출 또는 행방불명 사실을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)이 확인한 경우
 7. 부양의무자가 부양을 기피하거나 거부하는 경우
 8. 그 밖에 부양을 받을 수 없는 것으로 보건복지부장관이 정하는 경우
- ③ 「아동복지법」 제15조제1항제2호부터 제4호까지(제2호의 경우 친권자인 보호자는 제외한다)에 따라 부양 대상 아동이 보호조치된 경우에는 제8조제2항, 제12조제3항, 제12조의3제2항에 따른 부양을 받을 수 없는 것으로 본다.

7) 부양능력이 미약한 경우 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정함.

부양비 = (부양의무자 실제소득 - 부양의무자가구 기준 중위소득의 100%) × 부양비 부과율

8) 한국보건사회연구원, 2023

□ 이에 부양의무자 범위를 완화하는 제도개선이 지속적으로 이루어진바, 교육급여와 주거급여는 각각 2015년, 2018년에 부양의무자 기준이 폐지되었고,

생계급여 및 의료급여의 경우 2019년에 부양의무자 가구에 중증장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우 부양의무자 기준 적용을 제외시키고, 2021년에는 생계급여에 대해 부양의무자 기준을 원칙적으로는 폐지하되,

다만, 연 소득이 1억원을 넘거나 재산이 9억원이 넘는 부양의무자가 있는 경우는 제외되었고, 2025년부터 연 소득 1.3억원 또는 12억 원을 초과하는 일반재산을 소유하고 있는 경우로 완화되었음.

< 기초생활보장 생계급여 부양의무자 기준 제도 연혁⁹⁾ >

구분	부양의무자 기준 폐지 추진 내용
17.11월	▶ 수급자 및 부양의무자 가구에 중증 장애인 또는 노인이 모두 포함된 소위 ‘老 - 老 부양, 障 - 障 부양’인 경우
19.1월	▶ 부양의무자 가구에 중증 장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우 생계급여는 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우도 기준 적용 제외 ▶ 만 30세미만 한부모가구 및 보호종결아동에 대한 부양의무자 기준 폐지
21.10월	▶ 부양의무자의 소득이 1억원을 초과하거나, 재산이 9억원을 초과하는 경우를 제외한 부양의무자 기준 폐지

자료 : 보건복지부

□ 부양의무자 기준은 한정된 예산을 효율적으로 사용하고, 고소득·고재산 부양의무자가 있는 가구에 대한 생계급여 지원은 과도한 측면이 있다는 국민 정서 등을 종합적으로 고려한 것으로 볼 수 있으나,

9) p.12 참고1 참조.

실제로 도움이 필요함에도 생계급여를 수급하지 못하는 복지 취약 계층의 현실을 충분히 고려하지 못하고 있다는 지적이 있는바,

개정안은 이러한 기준의 예외를 규정함으로써 복지 사각지대를 해소 하고, 취약계층에 더욱 많은 지원이 가능하도록 하려는 취지로 보임.

□ 다만, 고소득·고재산 부양의무자가 있는 가구가 수급자가 되는 것은 과도한 지원이라는 국민 정서와 부양의무자 기준 폐지 시 가족 간 재산 이전이나 가구 분리를 통해 수급자로 인정받으려는 도덕적 해이가 발생할 수 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 한편, 생계급여의 부양의무자 기준 폐지와 관련하여서는 「국민기초생활보장법 일부개정법률안」(남인순의원 대표발의, 2203155)이 국회 보건복지위원회에 회부되어 있으므로, 함께 논의할 필요가 있음.

3. 관계 부처 및 단체 의견

□ (보건복지부: 신중 검토) 현행 법률에서 생계급여 선정기준의 법정 최저치를 정하고 있으므로, 생계급여 선정기준을 기준 중위소득의 100분의 40 이상으로 상향하는 것은 이미 현행 조항에 근거해서도 가능하므로 법률 개정은 불필요

- 생계급여 선정기준 변경은 법 제20조 제2항에 따라 중앙생활보

장위원회의 심의·의결을 거쳐야 하며, 재정적 여건 및 사회적 합의 등을 모두 고려해야 하므로 신중한 검토 필요

□ 부양의무자 기준 폐지 시 증여 후 수급을 받으려는 편법이나 가구 분리를 통해 생계급여를 받으려는 도덕적 해이가 발생할 수 있고, 고소득·고재산가 부양의무자가 있는 가구가 생계급여 수급자가 되는 것은 과도한 지원이라는 국민 정서 등을 종합적으로 고려할 때, 생계급여 부양의무자 기준 폐지는 신중한 검토 필요

□ (기획재정부: 수용 곤란) OECD 주요국 공공부조 수준 및 최저생계비 등을 감안 시, 생계급여 선정기준 상향은 신중 검토가 필요하고, 부양의무자 기준 전면 폐지는 ①도덕적 해이 가능성, ②해외 사례, ③막대한 재정 소요 등을 감안 시, 바람직하지 않은 측면이 있음.

- '23년 생계급여가 이미 표준가구(중소도시, 4인)의 최저생계비를 활용해 계측한 생계급여보다 높은 수준이고, 막대한 재정부담 발생으로 부양을 받을 수 없는 더 어려운 수급자에 대한 두터운 지원을 제약할 우려가 있음.

문 의 처
02)6788-5497

참고1

부양의무자 기준 완화 주요 연혁

- ('17~'20) 「제1차 기초생활보장 종합계획('18~'20)」에 따라 '17년 11월부터 1~3단계 정상 추진

< 부양의무자 기준 단계적 완화 로드맵 >

- (1단계) 수급자 및 부양의무자 가구에 노인 또는 중증 장애인이 모두 포함된 경우('17.11월)
- (2단계) 주거급여 부양의무자 기준 폐지('18.10월)
- (3단계) 부양의무자 가구에 중증 장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우(생계·의료 '19.1월)
- (4단계) 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우(생계 '19.1월 의료 '22.1월)

- ('19) 생계급여는 로드맵 중 일부*를 조기 시행하였으며(당초 '22년 예정), 추가적 제도 개선도 실시**('18.7월 「저소득층 소득지원 강화 대책」)

* (4단계) 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)가 포함된 경우

** ('19.1월) 만 30세미만 한부모가구 및 보호종결아동에 대해서도 부양의무자 기준 미적용(생계·의료급여)

- ('20) 중증 장애인 수급권자의 생계급여 부양의무자 기준 적용 제외*

* 부양의무자 연 소득 1억원 또는 일반재산 9억원 초과 시에는 부양의무자 기준 적용

- ('21) 생계급여 부양의무자 기준 개편

- 노인·한부모 포함 생계급여 수급자 가구에 부양의무자 기준 적용 제외('21.1)

* 부양의무자 연 소득 1억원 또는 일반재산 9억원 초과 시에는 부양의무자 기준 적용

- 생계급여 전 연령층 대상 부양의무자 기준 적용 제외('21.10~)

* 부양의무자 연 소득 1억원 또는 일반재산 9억원 초과 시에는 수급자 선정 제외

- ('22) 「제2차 기초생활보장 종합계획('21~'23)」에 따라 의료급여 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 있는 경우 부양의무자 기준 적용 제외('22.1)

- ('24) 「제3차 기초생활보장 종합계획('24~'26)」에 따라 의료급여 수급가구에 중증장애인이 있는 경우 부양의무자 기준 적용 제외('24.1)

* 부양의무자 연 소득 1억원 또는 일반재산 9억원 초과 시에는 부양의무자 기준 적용