



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1531호 | 2018년 12월 28일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

기초생활보장 보충성 원칙과 기초연금 수급: 쟁점 및 개선과제

최 병 근*

1. 들어가며

2014년 5월 소득기반이 취약한 노인의 빈곤 문제 해소 및 생활안정을 위하여 「기초연금법」이 제정된 지 4년이 되었다.

기초연금 기준연금액은 2014년 20만 원으로 시작하여 소비자물가변동률만큼 매년 상승하다가 2018년 2월 「기초연금법」이 개정되어 9월부터 25만 원이 지급됨에 따라 노인이 속한 가구의 빈곤 완화에 긍정적으로 작용하고 있으며, 2019년부터 소득하위 20%에 한해 기초연금 지급액을 30만 원으로 인상할 계획이다.

그러나 기초연금을 수령하고 있는 소득 최하위층인 기초생활수급자는 기초생활보장제도의 보충성 원칙으로 인해 기초연금이 기초생활보장제도의 소득인정액으로 산정됨에 따라 기초연금액만큼의 생계급여가 차감되어 급여를 받고 있다.

또한 일부 수급자는 기초연금으로 인한 소득 증가로 수급자격 상실이 발생하고 있으며, 수급자격 상실이 두려운 수급자는 기초연금을 신청하지 않는 경우도 발생하고 있다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 기초 연금을 소득인정액 산정에서 제외하는 다수의

법안이 국회에 계류 중에 있고, 소관 상임위원회에서는 기초연금을 수급받지 못하는 생계급여 수급자에게 월 10만 원을 추가지급하도록 예산을 증액 편성하였으나, 예산안 심의과정에서 증액 편성분이 빠지게 되어 극빈층 노인의 좌절감을 높이게 되었다는 지적이 있다.¹⁾

이 글에서는 기초생활보장제도의 보충성 원칙으로 인해 파생되는 노인 기초생활수급자의 기초연금 수급 상의 문제점을 고찰한 후 관련 쟁점 사항을 검토하여 개선과제를 살펴보고자 한다.

2. 기초생활보장제도의 보충성 원칙

기초생활보장제도는 ‘보충급여의 원칙’에 따라 본인의 소득·재산 및 다른 법령에 따른 보호를 우선적으로 활용하는 것을 전제로²⁾ 생계급여 수급자에 대한 최저보장수준은 생계급여액과 수급자 가구의 소득인정액을 합한 수준이 생계급여 선정기준 이상이 되도록 지원하고

1) 연합뉴스 기사(2018.12. 9.)

2) 「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 기본 원칙으로 한다.

② 부양의무자의 부양과 다른 법령에 따른 보호는 이 법에 따른 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다.(단서 생략)

이므로, 소득인정액 산정과정에서 다양한 공적이전소득이 소득으로 인정되어 해당 금액만큼 급여가 차감되거나 기초생활수급자에서 탈락하는 경우가 발생하고 있다.

이러한 보충성 원칙을 엄격하게 적용할 경우 개별 법령에서 정하는 공적 지원제도의 취지가 훼손될 우려가 있으므로 제도의 기본적인 목적이 소득보장에 있지 아니한 특수한 경우에는 보충성 원칙에 예외를 적용하여 운영하고 있다.

이에 현행 제도에서는 장애, 질병, 양육 등 가구특성상 일반가구에 비하여 추가적으로 지출요인이 있는 경우와 근로를 유인하기 위한 요소 등을 소득산정 시 소득인정액에서 제외하고 있다.

그러나 기초연금의 경우 전반적으로 노후준비가 부족한 현재의 노년층을 대상으로 보편적 복지 차원에서 연금혜택을 제공함으로써 노인 빈곤 문제를 해소하기 위한 것이지만, 정작 최빈층인 기초생활수급 노인의 경우 소득인정액에 포함됨으로써 실제 급여의 증가로 이어지지 못하는 현상이 발생하고 있다.

3. 저소득층 노인의 기초연금 수급 현황 및 빈곤 완화 효과

(1) 기초연금 수급 현황

65세 이상 기초생활수급자는 전체 기초생활수급자의 29.6%이고 노인 기초생활수급자의 90.6%인 423,388명이 기초연금을 수급하고 있으며, 9.4%인 44,040명이 수급하지 않는 것으로 나타났다. 이는 전체 기초연금수급대상자 중 미수급 비율 3.7% 보다 2배 이상 높은 것이다.

기초생활수급자가 기초연금을 미수급하는 것은 다양한 원인이 있을 수 있으나, 그 중 주요

원인은 보충성 원칙으로 인한 기초생활수급 자격 상실 때문에 신청을 기피하고 있는 것으로 보인다.

〈표 1〉 기초생활수급자 중 기초연금 수급 현황(17.12월)
(단위: 명)

기초생활수급자 전체	65세이상 기초생활수급자	기초연금 대상자	
		수급	미수급
1,581,646 (100%)	467,428 (29.6%)	423,388 (90.6%)	44,040 (9.4%)

자료: 보건복지부 제출자료(2018.12.11.)

〈표 2〉 기초연금 수급 현황(17.12월)

(단위: 명)

전체노인	수급대상	수급자	미수급자
7,345,820 (100%)	5,142,074 (70.0%)	4,868,576 (66.3%)	273,498 (3.7%)

자료: 보건복지부 제출자료(2018.12.11.)

(2) 기초연금 인상 시 노인 빈곤 완화 효과

2018년 기초연금 5만 원 인상과 향후 10만 원을 인상할 경우, 기초생활보장제도의 보충성 원칙 적용 여부에 따른 노인 빈곤 완화 효과를 살펴보았다. (〈표 3〉 참고)

기초연금 5만 원 인상 시 중위소득 40% 기준으로 빈곤 완화 효과를 살펴보면, 전체 노인가구의 빈곤율 완화 효과는 보충성 원칙을 고려하지 않을 경우 55.7%에서 보충성 원칙을 고려할 경우 52.2%로 빈곤율 완화 효과가 3.5%p 감소되었다. 특히 보충성 원칙을 고려한 경우 노인1인가구의 빈곤율 완화 효과는 4.5%p가 감소되어 가장 두드러진 것으로 나타났다.

한편, 기초연금을 10만 원 인상하였을 경우에 전체 노인가구의 빈곤율 완화 효과는 보충성 원칙 비고려 시 67.6%이고 보충성 원칙 고려 시 60.7%로 전반적으로 빈곤율 완화 효과는 높게 나타나고 있으나, 기초연금 5만 원 인상 시 보다 보충원 원칙으로 인한 빈곤율 완화의 감소 정도 (6.9%p)가 더욱 높게 나타나고 있다.

〈표 3〉 기초생활보장제도의 보충성 원칙 여부에 따른 기초연금의 빈곤을 완화 효과

(단위: %)

구 분 (보충성 고려 여부)			노인가구					전체가구
			노인1인	노인부부	기타노인가구	비노인가구	전체	
기준중위소득 40%	현행+ 5만 원	비고려(A)	61.6	56.0	32.7	37.3	55.7	47.2
		고려(B)	57.1	52.9	32.7	37.3	52.2	44.3
		A-B(%p)	4.5	3.2	0.0	0.0	3.5	2.9
	현행+ 10만 원	비고려(A)	73.2	68.1	44.0	54.6	67.6	57.3
		고려(B)	65.4	63.7	36.6	48.5	60.7	51.4
		A-B(%p)	7.8	4.4	7.3	6.1	6.9	5.9

주) 빈곤을 도출을 위해 적용되는 소득이 기준중위소득의 40% 보다 적은 경우를 '빈곤' 상태로 간주
 자료: 임완성, 「기초연금 추가 지급에 따른 노인빈곤을 변화 분석: 국민기초생활보장제도에 대한 고려를 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2018.11.

정확한 통계자료는 없으나, 기초연금 수급으로 인하여 전체 기초연금수급대상자 중 노인 기초생활수급자와 차상위계층 이상 비수급자와의 빈곤을 완화 효과차이는 더욱 크게 나타날 것으로 보이고 또한 향후 기초연금을 추가 인상 시마다 기초생활수급자의 상대적 박탈감이 더욱 클 것으로 보인다.

4. 쟁점 사항 및 개선과제

(1) 보충성 원칙의 예외에 기초연금 포함 문제

「국민기초생활 보장법」 제3조에서 급여의 기본원칙을 다른 법령에 따른 보호는 기초생활 보장법에 따른 급여에 우선하여 행해지도록 보충성 원칙을 규정하고, 동 법 제6조의3(소득인정액의 산정)에서는 실제소득에서 장애·질병·양육 등 가구 특성에 따른 지출요인, 근로를 유인하기 위한 요인, 그 밖에 추가적인 지출요인에 해당하는 금액을 감할 수 있도록 보충성 원칙의 예외를 규정하고 있다.

한편 동 법 시행령 제5조의2에서는 법에서 규정하고 있는 장애·질병·양육 등 가구 특성에 따른 지출요인에 국가유공을 포함하여 독립유공자·국가유공자·보훈대상자·체육유공자 등의 생활조정수당, 참전유공자의 참전명예수당 및

독립유공자 자녀 생활지원금³⁾을 보충성 원칙의 예외 사항으로 인정하고 있다.

〈표 4〉 기초생활보장제도에서 공적이전소득의 소득인정액 포함 현황

구 분	공적이전소득
소득 인정액 포함	국민연금, 기초연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 국가유공자 및 보훈대상자 급여(생활조정수당 제외), 실업급여, 산재보험급여 등
소득 인정액 제외	국가유공자 등의 생활조정수당, 참전명예수당, 독립유공자 자녀 생활지원금, 장애수당, 장애인 기초급여, 한부모가족의 아동양육비, 양육보조금 등

자료: 보건복지부, 「2018년 국민기초생활보장사업안내」, 2018. 1.

이러한 상황을 고려할 때 기초연금 또한 노인을 위한 준보편적 복지제도로서 노인 가구의 특성에 따른 지출요인이 발생할 여지가 있는 것으로 해석하여 보충성 원칙의 예외 범위에 포함할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 기초연금 수급 시 기초생활수급자와 차상위 계층 등 비수급자와의 소득 역전 문제

정부는 기초생활수급자가 기초연금을 수급할 경우 가처분소득이 증가하여 차상위계층 등 기초생활 비수급자와 소득 역전이 발생하기 때문에 형평성에 문제가 있다고 지적하고 있다.

그러나 소득역전 현상은 기초생활수급자의 기초연금 지급 여부와 관계없이 이미 존재하고

3) 독립유공자 자녀 생활지원금은 2018년에 포함됨

있었던 문제로서 기초연금제도 시행 전부터 기초생활수급자가 현금급여 및 현물지원 등 지원금을 지급하는 경우 경상소득이 증가하여 차상위계층보다 오히려 더 많은 소득을 얻게 됨에 따라 기초생활수급자와 차상위계층 간의 소득역전현상이 발생하여 문제가 되어 왔던 것이다.

기초생활수급자가 기초연금을 지급하는 경우 차상위계층과 동일한 기초연금을 지급하게 되므로 기존의 소득구조가 동일하게 유지되며, 소득역전현상이 더 심해지거나 변동이 생기지 않을 것으로 보인다.

따라서 이러한 소득역전 현상을 완화하거나 없애기 위해서는 근본적인 원인인 기초생활보장제도 등 기초생활수급자가 지급하는 급여에 대한 면밀한 조사를 통하여 차상위계층과의 형평성 문제를 해소하여야 할 것이다.

(3) 「기초연금법」과 「국민기초생활 보장법 시행령」의 상충 문제

「기초연금법」 제3조(기초연금 지급권자의 범위 등)에서는 기초생활수급자를 지급권자의 범위에서 제외하고 있지 않을 뿐 아니라, 「기초연금법」 제5조제7항⁴⁾은 「국민기초생활 보장법」에 따른 지급권자에게 지급하는 기초연금액을 기준연금액으로 규정하고 있어 기초생활수급권자에게 기초연금 지급권을 보장하고 있다.

그러나 「국민기초생활 보장법 시행령」 제5조(소득의 범위)는 「기초연금법」에 따른 연

금을 소득인정액 항목에 포함하고 있어 생계급여가 삭감되거나 자격상실이 발생하는 등 기초생활수급자의 지급권에 변동이 발생하고 있다.

이와 관련하여 「국민기초생활 보장법」에 따라 기초연금액만큼 삭감되는 것은 새로운 법률인 「기초연금법」의 입법 목적을 존중해야 하는 ‘신법 우선의 원칙’에 위반된다는 지적과 동시에 「국민기초생활 보장법 시행령」이 「기초연금법」을 무력화하는 것은 상위법 우선의 원칙에 위반된다는 지적이 있으므로⁵⁾ 이를 해소할 방안을 강구하여야 할 것이다.

5. 나가며

기초연금제도가 시행되면서 많은 노인들의 삶의 질이 나아졌지만, 여전히 2015년 기준 우리나라의 노인빈곤율은 약 46%로 OECD 회원국 중 가장 높다.⁶⁾

또한 우리나라의 세대별 빈곤율로 본 노인빈곤율은 다른 세대에 비하여 빈곤 정도가 크게 차이가 나고 있고 노인 중에서도 취약계층인 기초생활수급자의 빈곤율 격차는 더욱 심화되고 있으며, 기초연금이 인상될 경우 소득불균형은 더욱 크게 나타날 것으로 보인다.

따라서 저소득층 노인이 안정적인 생활을 유지할 수 있도록 하고 다른 세대와의 상대적 빈곤율을 고려하여, 기초생활보장제도와 기초연금제도의 향후 운영에 있어 개선이 필요하다고 판단된다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

4) 「기초연금법」 제5조(기초연금액의 산정) ⑦ 기초연금 지급권자 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 지급권자로서 대통령령으로 정하는 사람

5) 비마이너 기사(2018. 1.17)

6) 2015년 OECD 평균 노인빈곤율은 12.5%임