

국민기초생활보장법 시행령 · 시행규칙 일부개정령안에 대한 의견서

‘송파 세모녀 사건’ 잇은 채 ‘추정소득’ 조항
버젓이 입법 시도

법에 명시된 최저생계비 계측관련 조항 추가해야

차례

국민기초생활보장법 시행령 일부개정령안에 대한 의견	3
국민기초생활보장법 시행규칙 일부개정령안에 대한 의견	7
결론	9

국민기초생활보장법 시행령 일부개정령안에 대한 의견

1. 탈빈곤(근로유인)을 위한 소득공제 범위 확대 미흡(제3조의3)

국민기초생활보장법 시행령 일부개정령안(이하, '시행령안'으로 함) 제3조의3(소득평가액의 범위 및 산정기준)에서는 제1호부터 제12호까지 실제소득에서 차감하는 금액(소득공제)을 정하고 있는 것에 대하여

시행령안 제3조의3제1호에서 9호의 소득공제 내용은 수급권자의 특수한 상황(장애인, 한부모가족, 고엽제 환자, 독립유공자, 참전유공자, 만성질환자, 정신질환자, 자활근로자(조건부수급자) 등의 일정소득 및 특정 지출비용에 대해서 최대 100%에서 15%까지 공제하는 내용을 포함하고 있음. 이 조항들은 대부분의 수급권자들의 근로를 유인하고, 안정적인 소득을 확보하는 것을 돕기 위하여 실제 소득에서 차감하고 있음. 그러나 실제 이러한 정책적 지원에도 탈수급의 효과가 크지 않는다는 사회적 논의가 이어지고 있음.

특히 시행령안 제3조의3 제10호 '학생·장애인·노인 및 18세 이상 24세 이하인 사람(신설)이 얻은 제3조2제1항제1호(근로소득) 및 제2호(사업소득)에 따른 소득의 100분의 30에 해당하는 금액'에 대하여

현 시행령에 비해 소득공제의 대상범위를 상향입법 및 구체화하였다고 밝혔으나, 박근혜 정부가 국정과제로 강조해 온 '일을 통한 빈곤탈출 지원' 정책의제에 비해 매우 소극적인 대안이라고 평가할 수 있음.

이에 시행령안 제3조의3제10호의 소득공제 대상을 '모든 수급권자'로 확대하여 수급권자들이 조금 더 쉽게 노동시장에 진입하도록 도와 국가가 적극적으로 국민의 탈빈곤을 지원하는 것을 강력히 요구함.

나아가 현재 장애인 등의 재활·자활사업 참여와 조건부수급자의 자활근로사업으로 얻는 근로소득 등이 최저임금에 한참 못 미치는 수준으로 안정적 소득을 통한 탈빈곤과는 거리가 있음. 이에 일반근로 및 자활근로의 소득공제에 포함 시 최저임금을 적극적으로 적용할 필요가 있음.

2. 송파 세모녀의 닳아있던 '추정소득(추가로 확인하는 소득)'의 근거 시행령안 버젓이 신설(시행령안 제3조의3제13호)

시행령안 제3조의3 제(소득평가액의 범위 및 산정기준)13호가목 "수급(권)자의 소득 관련 자료가 없거나 불명확한 경우", 나목 "최저임금액 등을 고려할 때 소득관련 자료의 신뢰성이 없다고 보장기관이 인정한 경우"는 "개별가구의 생활실태 등을 조사하여 추가로 확인한 소득"을 소득평가액에 포함하겠다는 신규조항을 추가한 것에 대해

이는 '추정소득'에 대한 표현을 '추가로 확인되는 소득'으로 명칭을 바꾸어 시행령에 그 법적 근거를 추가하려는 것임. 이는 법이 소득평가액의 구체적인 산정기준을 보건복지부장관에게 위임하여 매년 발행하는 국민기초생활보장사업안내(이하, '안내서'라 함.)를 근거로 추정소득을 부과해왔으나, 이러한 관행의 근거를 시행령에 두려는 것임

2015년 국민기초생활보장사업안내 추정소득(보장기관 확인소득)에 대한 주요내용은 아래와 같음. 그러나 아래와 같은 규정은 아무런 법적 근거가 없는 임의 조치임.

1) 보장기관 확인소득(추정소득)의 개념

- 보장기관이 수급자의 취업 및 근로여부가 불분명하고 공적자료로는 소득을 확인할 수 없으나* 수급자의 주거 및 생활실태로 보아 추가 소득이 있다고 판단하여 지출실태조사서 및 상담 등을 통하여 추가 소득을 확인한 자에게 부과

2) 보장기관 확인소득 부과대상자

- 수급자로 보장결정 후, 수급자가 근로능력이 있음에도 특별한 이유 없이 근로에 종사하지 않으면,
 - ① 조건을 부과하여 조건부 수급자로 지정
 - ② 조건을 이행하지 않으면 보장기관 확인소득을 부과하고 본인분 생계급여는 중지후 지급 (이중 부과 가능)
 - ③ **보장기관 확인소득으로** 가구의 소득인정액이 최저생계비 기준을 초과하면 **보장중지가 원칙**
 - ④ 조건을 이행하면 즉시 부과한 보장기관 확인소득은 삭제하고 본인분 생계급여 중지분은 원상회복하며 가구의 소득인정액에 따라 급여 지급
- **취업알선의 조건을 부여받아 구직등록을 한 취업대상자의 경우** 구직활동 사실만 증명하면 조건이행으로 판정되어 상당수가 근로활동에 종사할 수 있으므로 소득파악을 철저히 하고, 필요시 지출실태조사서 징수 및 상담 등을 통하여 보장기관 확인소득 부과
- **주 3일 이상 근로활동에 종사하면서 소득이 월 60만원을 초과하여 조건부수급자에서 제외된 자**이나 주거와 생활실태 조사결과 및 상담 등을 통하여 추가 소득이 있는 것으로 판단되는 경우에는 보장기관 확인소득 부과 가능

3) 보장기관 확인소득(추정소득) 부과기준

- 부과 대상자가 이전에 종사하던 전직종의 임금을 우선 적용
- 전직종의 임금 파악이 어려운 경우 ① 유사·동종업종의 평균임금 ② 최저임금법에 따른 최저임금의 순서대로 적용
- 객관적 소득자료가 없더라도, 신고 된 소득보다 지출실태조사의 지출내역이 많은 경우는 수급자와 상담을 통하여 추가 소득이 있는 것으로 보장기관이 확인한 경우, 최소 월 15일 이상 보장기관 확인 소득 부과

자료 : 2015년 국민기초생활보장사업안내, 보건복지부, 141~145쪽

최근에는 추정소득을 소득인정액에 부과하여 보건복지부가 행한 처분이 명백한 '당연 무효'라는 판례(서울행정법원 2014. 2. 20 선고 2013구합51800 판결 【생계비등지급청구】¹⁾)가 나왔음.

본 판결의 내용은 가구원인 조건부수급자 아들이 자활사업 참여조건을 이행하지 않아 추정소득을 부과처분하고 이에 따라 세대주인 원고에게 개별가구의 생계·주거급여를 감액하는 급여변경통지를 한 사안에 대한 것이었음. 피고(서울시 중랑구청장)는 원고의 아들의 조건불이행에 대해 기초법 제3조, 제9조제5항, 보건복지부 발간 '2011년 국민기초생활보장사업안내'에 근거하여 추정소득을 부과했다고 밝혔다. 그러나 재판부는 피고가 제시한 법률 및

1 판례 관련 전문 http://www.lawnb.com/lawinfo/link_view.asp?cid=20DAF942B80E4900B13C33881DC66DDC

근거들이 “가구의 구성원이 실제로 벌어들이는 소각 소득을 의미할 뿐이므로 추정소득 부과하는 것은 아무런 법령상 근거나 위임규정이 존재하지 아니하므로 당연히무효에 해당한다”고 판결했음. 특히, 안내서의 추정소득 부과에 관한 부분은 “헌법 제37조 제2항의 법률유보 원칙에 반하는 것으로서 법규적 효력을 갖지 못한다”고 하며, 이를 근거로 국민의 권리를 제한할 수 없음을 분명히 했음. 이 판결은 고등법원과 대법원에서도 유지되어 확정되었음.

보건복지부가 신규로 추가하려는 ‘추정소득’은 2014년의 ‘송파 세모녀 자살사건’에서도 확인되었듯이 자칫 빈곤층을 죽음으로 몰아 갈 수 있는 반인권적인 것임.

송파 세모녀의 두 자녀가 실직주이거나 비취업 중이었으므로 수급신청을 했다하더라도 실제소득이 아닌 추정소득 부과되어 수급권자에서 탈락하거나 급여의 대부분이 삭감되어 실질적인 빈곤위기상황으로부터 보호받지 못하게 됨. 그런데, 과거 법률 및 시행령의 위임 없이 보건복지부장관이 안내서 상에 ‘추정소득’을 부과하던 것이 법원 판결에 의하여 무효임이 선언되자 이번에는 아예 시행령에 근거규정을 신설하여 ‘송파 세모녀 자살사건’에 따른 제도개선에 역행하는 것임. 그러므로 시행령안 제3조의3제13호는 반드시 삭제되어야 함.

3. 종합자활지원계획의 중앙생활보장위원회의 심의·의결 의무 삭제에 대한 반대 (시행령안 제378조제3항)

시행령안 제37조(지역자활계획) 제3항에서 시행령의 “관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 해마다 12월 31일까지 중앙생활보장위원회(이하, ‘중생보위’라 함.)의 심의·의결을 거쳐 종합자활지원계획을 수립하여야 한다.”를 삭제한 것에 대하여

위 내용을 삭제한 것을 대신해 시행령안 제37조 제5항에서 “보건복지부장관은 법 제20조의2 제1항에 따른 기초생활보장기본계획을 수립하여야 한다.”고 규정하고 있음. 또한 법 제20조의2(기초생활보장 계획의 수립 및 평가) 제1항에서는 “소관 중앙행정기관의 장은 수급자의 최저생활을 보장하기 위하여 3년마다 소관별로 기초생활보장 기본계획을 수립하여 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.”고 규정하고 있고, 법제20조(생활보장위원회) 제2항 제1호 및 법 제20조의2 제3항에 따라 보건복지부장관이 기초생활보장 기본계획과 평가결과를 종합하여 기초생활보장 종합계획을 수립하여 중생보위에 심의를 받도록 하고 있음.

즉, 연도별 종합자활지원계획을 수립하고, 중생보위가 심의·의결하는 것을 대신하여 기초생활보장 기본계획의 내용에 반영하여 수립하도록 규정하고 있고, 이를 기초생활보장 종합계획의 이름으로 중생보위에서 심의·의결하기 위한 것으로 보임. 이는 유관계획과의 연계 또는 유기적인 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있고, 1년 단위의 계획을 3년 계획으로 변경하여 정책의 일관성을 확보하기 위한 것으로 이해할 수 있음.

그러나 수급자의 자활에 필요한 프로그램의 역동성이나 자활경로의 다각화 관점에서 볼 때 3년 계획은 적합하지 않음. 그러므로 시행령안 제37조 제3항에서 ‘해마다 중생보위에서 심의·

의결을 거쳐 종합자활지원계획의 수립'하는 내용을 삭제한 것에 반대함.

기초생활보장 기본계획의 내용을 반영하는 조치는 필요하지만, 이를 기초생활보장 종합계획의 이름으로 통합하기 보다는 기초생활보장 기본계획의 내용을 반영하되, 기존의 자활종합지원계획으로 존치하고, 연도별 계획으로 운영하는 것이 효과적인 자활지원이 될 수 있을 것으로 판단됨.

국민기초생활보장법 시행규칙 일부개정령안에 대한 의견

최저생계비의 계측조사(시행규칙안 제5조) 삭제 반대 및 결정에 대한 조항 추가 요청

시행규칙안 제5조(최저생계비의 계측조사)을 기초생활보장제도의 급여기준이 기준 중위소득을 중심으로 하는 상대적 방식으로 전환됨에 따라, 최저생계비의 계측조사 근거를 삭제하는 것에 대하여

법 제2조 제7항 “최저생계비”에 대해 “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용으로 제20조의2제4항에 따라 보건복지부장관이 계측하는 금액”으로 국민기초생활보장제도의 급여기준과는 상관이 없더라도 최저생계비를 기준으로 하는 다른 복지사업의 기준선이므로 중복되는 내용을 제외하고는 그 계측조사의 근거를 삭제할 필요가 없음.

정부가 수행하고 있는 297개의 복지사업 중 상당수가 최저생계비 개념을 기준으로 활용하고 있는 시점에서(<표 1> 참조), 기초보장제도에서 역할이 축소되었다라도 계측조사는 시행되어야 함. 이와 같은 복지사업과 관련하여 최저생계비를 ‘기준 중위소득’으로 대체할 것 인지는 런 법령 개정과 관련한 입법 정책적 문제일 수 있으나 적어도 동 법령 개정·시행시 까지 최저생계비는 계측조사되어 공표되어야 함.

<표 1> 최저생계비를 기준으로 하는 복지사업의 예(2012년 11월 현재)

선정기준	기준선	사업현황
소득인정액	최저생계비 100%	기초생활(생계급여, 교육급여, 주거급여, 장제·해산급여), 의료급여, 저소득층에너지효율개선, 주거현물급여집수리 등
	최저생계비 120%	여행바우처, 문화바우처, 가스요금할인, 전기요금할인, 장애인의료비지원, 장애아동수당, 가사간병도우미 등
	최저생계비 130%	장애인자녀교육비, 한부모가족교육비, 한부모가족양육비, 이동통신요금감면, 차상위계층양곡할인 등
	최저생계비 150%	청소년한부모아동양육비, 청소년한부모고교생교육비, 청소년특별지원(생활, 의료) 등
	최저생계비 180%	청소년특별지원(학업, 자립, 상담 등) 등
	최저생계비 250%	장애인자립자금대여 등
소득	최저생계비 100%	긴급생계지원(재산 별도 산정)
	최저생계비 150%	긴급지원(교육, 해산비, 장제비, 주거 등), 저소득층새업자금융자, 저소득한부모복지자금대여 등
	최저생계비 200%	저소득가구전세자금대출, 장애인자영업창업융자 등
	최저생계비 300%	소아암환자지원(재산 별도 산정)

보수월액(건강보험)	최저생계비 120%	저소득층자녀PC및인터넷통신비지원 등
	최저생계비 130%	저소득층무료급식비지원 등
	최저생계비 150%	취업성공패키지 등
	최저생계비 200%	신생아난청조기진단, 임신부영유아영양플러스 등
	최저생계비 300%	입원명령결핵환자의료비지원 등

자료 : 국회입법조사처, 이슈와 논점 제626호(2013. 3. 28)

최저생계비를 정하는 최상위법은 헌법으로 제34조의 인간다운 생활을 할 수 있는 권리에 입각했다고 볼 수 있음. 또한 「사회보장기본법」 제10조에서는 헌법을 구체화하여 국가로 하여금 최저생계비와 최저임금의 2가지 기준을 명시하여 모든 사회보장급여의 수준을 결정하도록 함과 아울러 국가의 사회보장급여의 향상 책임을 명시하고 있음. 이로써 대한민국 사회보장의 국가적 기준인 최저생계비를 정부가 매년 공표할 의무를 법률로 정하고 있음.

이에 참여연대는 최저생계비의 계측조사에 대한 법적 근거뿐만 아니라 최저생계비를 결정에 대한 근거조항을 추가하는 것이 필요함. 자세한 조항은 아래와 같음.

<표 2> 최저생계비 관련 시행규칙 조문대비표

현행	개정안	참여연대 제안
제5조(최저생계비 계측조사) ① 보건복지부장관은 법 제6조제3항에 따라 법 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 계측조사계획을 수립하고 그 계획에 따라 계측조사를 실시한다. ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 계측조사를 공공기관, 민간기관, 공공단체, 민간단체 또는 그 밖의 전문가에게 의뢰하여 실시할 수 있다.	<삭 제>	제5조(최저생계비의 계측조사 및 결정) ① 보건복지부 장관은 법 제20조 제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의, 의결을 거쳐 3년마다 국민의 소득 지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률을 고려하여 최저생계비를 계측 공표하여야 한다. ② 보건복지부장관은 법 제20조의2제4항과 법 제20조의2제2항에 따른 실태조사 결과에 반영하기 위하여 최저생계비의 계측조사를 공공기관, 민간기관, 공공단체, 민간단체 또는 그 밖의 전문가에게 의뢰하여 실시할 수 있다.

정부가 입법예고한 기초법 일부개정 시행령안의 일부 내용은 차상위계층의 범위를 기준 중의 소득의 50%까지 확대하고, 자산형성 지원대상 및 취약계층 채용기업에 대한 지원조건의 대상도 차상위계층으로 확대한 부분은 긍정적이라고 할 수 있음.

그러나 시행규칙에 있던 소득평가액·재산·재산의 소득환산액을 상향입법 및 구체화했지만 **수급권자의 소득공제의 대상은 여전히 매우 협소한 대상의 범위를 유지하고** 있어 수급권자의 자산형성을 지원대상을 차상위계층까지 고려하고 있는 상황에서 일정 근로소득의 공제 대상을 넓혀 탈빈곤을 돕는 것에 매우 소극적인 개정령안이라고 평가할 수밖에 없음.

더욱이 시행령안 제3조의3 제13호에 ‘추정소득’과 관련한 조항을 신규추가하려는 시도는 즉각 철회되어야 함.

이는 지난해 많은 국민들의 안타까움을 샀던 ‘송파 세모녀 자살사건’이 벌어지면서 상위법인 기초법의 개정이 ‘송파 세모녀’의 재발을 막겠다는 정부와 정치권의 강한 의지에 의해 이루어진 것이 무색하게 하는 것임. 지난해 말 ‘추정소득’에 대한 법적 근거가 없다는 판례를 의식하여 추가한 명백한 꼼수조항임.

실질적 자료가 없는 임의적 정보에 의해 보호수준을 조정하기보다는 실제소득에 근거하여 수급권을 보장하고, 실제소득 파악률을 높이기 위한 적극적인 노력하는 것이 국민의 신뢰를 회복하고 국민의 인간다운 삶을 보장하는 진정한 정부의 역할일 것임.

자활지원계획(시행령안 제37조제3항)에 대해서도 일부 내용이 기초생활보장 기본계획에 반영하는 조치가 필요하나, 자활사업의 역동성이나 다각화 관점에서 3년마다 진행하는 기초생활보장 종합계획에 포함시키기보다는 중생보위의 심의·의결을 통해 연도별 자활지원 종합계획을 수립하여 효과적인 자활지원사업을 도모하는 것이 바람직함.

2014년 12월 30에 개정된 기초법을 통해 기초생활보장제도의 각 급여의 대상자 선정기준이 최저생계비가 아닌, 상대적 방식으로 전환되었음. 그러나 여전히 최저생계비는 헌법, 사회보장기본법 등에 근거한 중요한 사회적 지표로서 300개에 가까운 복지사업의 기준으로 역할을 하고 있음. 이에 **최저생계비의 계측조사 및 결정에 대한 내용은 시행령·시행규칙을 통해 법에 근거하여 그 역할을 수행해야함.** 이를 위해 보건복지부가 이번 개정시기에 최저생계비에 대한 적극적인 역할을 담아내기를 기대하고자 함.

이 밖에도 참여연대는 기초생활보장법 개악을 막고 올바른 기초생활보장법 개정을 위한 시민노동단체 및 수급당사자들의 모임인 <기초법개악저지! 빈곤문제 해결을 위한 민생보위(이하 ‘민생보위’라 함.)>와 함께 지난 2월 12일 기자회견을 통해 보건복지부에 전달할 기초법 시행령·시행규칙 입법예고안에 대한 의견서를 발표했음.

본 의견서에서 밝히지 못한 내용은 민생보위가 발표한 의견서의 내용을 대신하는 것으로

하며, 그 내용을 아래와 같이 간략히 밝힘.

- 근로유인을 위한 소득공제의 대상을 '모든 수급권자'로 확대하라.(시행령안 제3조의3 제10호)
- 추정소득 부과를 금지해야 한다.(시행령안 제3조의3 제13호)
- 기초생활수급노인에게 기초연금을 보장하라.(시행령안 제3조의3)
- 자동차의 소득환산 기준을 현실화하라(시행령안 제3조의4 제1항제3호)
- 지역자활지원계획은 보건복지부의 주도 아래 진행되어야 한다(시행령안 제37조제3항)
- 서류보정에 소요된 기간을 이의신청 처리기간에 미산입하는 것은 수급권자의 권리를 축소할 우려가 있다(시행령안 제38조의2 제3항). ^참

참여연대 정책자료

국민기초생활보장법 시행령·시행규칙 일부개정령안에 대한 의견서

발행일 2015. 02. 23

발행처 참여연대 사회복지위원회 (위원장 : 이찬진 변호사)

담당 김잔디 간사 02-723-5056 welfare@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2015 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org
