

● 제295회 ●
서울특별시의회(정례회)
제2차 보건복지위원회

기초생활수급(생계급여)자의 서울 청년수당 지원을
위한 「국민기초생활 보장법 시행령」
개정 촉구 건의안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 1540)

2020. 06. 17.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【김경우 의원 대표발의】

의안번호 1540

I. 건의안 개요

1. 발의자 및 제출경과

- 가. 발 의 자 : 김경우 의원 외 22명
- 나. 제출일자 : 2020년 5월 25일
- 다. 회부일자 : 2020년 5월 29일

2. 주문

- 기초생활수급 저소득 청년에게 더 많은 공공지원이 되어야 함에도 현재 서울시 청년수당과 기초생활수급 생계급여 간 중복수혜가 불가능함에 따라, 오히려 저소득 청년이 취업지원 정책에서 역차별을 받고 있음.
- 따라서 기초생활수급 청년의 적극적인 구직활동을 지원할 수 있도록 현행 「국민기초생활 보장법 시행령」 제5조의2(소득평가액의 범위 및 산정기준)의 소득산정 제외 금액에 지방자치단체가 시행하는 청년구직활동지원 금액을 추가하여 줄 것을 강력히 건의함.

3. 제안이유

- 생계급여자 등 기초생활수급자가 서울시 청년수당(월50만원, 최대 6개월간)을 지급받을 경우 이전소득으로 산정되어, 기초생활수급액 외 추가적으로 청년수당 지급액을 받을 수 없는 상황임.
- 따라서 서울시에서는 현재 생계급여자는 청년수당을 신청할 수 없도록 하고 있음. 다만, 교육·주거·의료급여자는 신청이 가능하지만 청년수당 지급액이 소득으로 산정되는 동일한 문제점이 있음.
- 정부는 복지의 보충성의 원리 등에 따라 생계급여와 청년수당 등을 유사사업의 중복 지급을 금지하고 있지만, 이는 기초생활수급권자 등 저소득 계층의 적극적인 구직활동을 독려하고 지원하는 청년수당의 수혜를 막아 저소득 청년들에 대한 역차별 문제를 발생시킴.
- 실제로 서울 청년수당은 만 19~34세 인구 중 졸업 후 2년이 넘는 청년의 경우 중위소득 150%이내에 속하면 받을 수 있는데, 이는 3인 가구 기준 월 550만원의 소득이 있어도 청년수당 대상이 될 수 있지만, 월 소득 인정액이 4인가구 기준 142만원인 기초생계수급 청년은 청년수당 대상이 될 수 없음.
(2020년 기초생활수급 4인가구 기준 생계, 의료, 주거, 교육급여의 월 소득 인정액은 각각 142만4752원, 189만9670원, 213만7128원, 237만4587원임)

- 이에 서울특별시의회는 기초생활수급 저소득 청년의 적극적인 취업활동을 돕고 형평성에 맞는 청년복지를 실현하기 위해 기초생활수급(생계급여)자에게 서울 청년수당이 지원될 수 있도록 「국민기초생활 보장법 시행령」 제5조의2(소득평가액의 범위 및 산정기준) 개정을 건의하고자 하는 것임.

4. 참고사항

가. 관계법규

: 「국민기초생활보장법」, 「국민기초생활보장법 시행령」, 「국민기초생활보장법 시행규칙」, 「서울특별시 청년기본조례」

5. 이송처

- 보건복지부

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개요

- 본 건의안은 청년들이 경제적 문제로 인해 겪는 어려움을 지원하기 위해 만들어진 제도인 서울시 청년수당이 실질적으로 가장 지원이 필요하다 할 수 있는 기초생활수급을 받는 청년들에게는 혜택이 가지 않는 현 상황을 개선하고자 발의되었음.

2 검토의견

1) 서울시 청년수당 사업 개요 및 현황

- 서울시에서는 2015년 「서울특별시 청년기본조례 일부개정조례안」을 통해 ‘청년활동 지원방안’의 일환으로 취업난과 주거문제 등으로 인해 어려움에 직면하고 있는 청년에 대한 일정 부분 지원이 가능할 수 있도록 활동비 지급에 대한 근거를 마련함.
- 서울시에서는 2016년 6월 사업을 시행하기 시작해 같은 해 8월 첫 청년수당을 지급했으나, 이후 복지부의 직권취소 명령으로 사업이 중단된 바 있음. 이후 서울시에서는 복지부와의 협의를 거쳐 논란이 되었던 지원 대상자 선정 기준, 지급방법, 모니터링 방법 등을 추가 및 보완해 2017년 6월부터 사업을 재개하게 됨.
- 2020년 현재 청년수당의 신청 자격요건은 다음과 같음.

‘20년도 서울시 청년수당 신청 자격요건

- 거주요건 : 신청일 기준, 서울시 주민등록상 거주자
- 신청연령 : 만 19세 ~ 만 34세(1985년 3월생 ~ 2001년 3월생)
- 졸업 후 기간요건
- 최종학력 졸업(중퇴·제적·수료) 후 2년이 넘은 사람
- 소득요건
 - 건강보험료 월 부과액이 지역가입자 254,909원, 직장가입자 237,652원 미만인 사람 (2020년 건강보험료 본인부담금 판정 기준표에 의거)
 - ※ 신청자가 지역세대원이면 본인 부과액 기준 또는 직장피부양자이면 (부모님·형제자매 등의 세대원으로 소속) 부양자 부과액 기준
- 취업여부
 - 미취업자(고용보험 미가입자)만 신청 가능
 - 고용보험 가입되어 있더라도, 주26시간 이하 또는 3개월 이하 단기 취업자이면 신청 가능

※ 사업참여 제외대상

- 대학 재학생·휴학생, 최종학력 졸업(중퇴·자퇴·제적) 2년 이내인 사람
 - * 단, 방송통신대학 사이버대학 학점은행제 재학생 중 이전 최종학력 2년 경과자는 신청 가능
 - ** 야간대학 재학생·휴학생은 사업참여 제외
- 3개월 초과 그리고 주26시간 초과 고용보험 가입한 취업자
 - * 행정안전부 및 서울시 재정일자리사업(지역일자리, 뉴딜일자리) 참여자 중 3개월 초과 그리고 주 26시간 초과 근로하는 사람 사업참여 제외
- 최저임금 이상의 소득이 있는 창업자
- 고용노동부 청년구직활동지원금, 취업성공패키지, 실업급여, 청년내일채움공제 사업참여자
 - * 내일배움카드: 수당형 교통비 및 훈련장려금 지급받는 경우만 중복으로 간주
 - * 서울시 기술교육원 : 수당형 생활비·교통비 지급받는 경우만 중복으로 간주
- 2017년~2019년 서울시 청년수당 사업 참여자(생애 1회 지원)
- 기초생활수급 생계급여자
 - * 의료·교육·주거급여자는 신청가능. 단, 청년수당이 소득으로 산정됨
- 중위소득 150% 이상 가구 청년
 - * '20년 건강보험료 본인부담금이 지역 254,909원 이상, 직장 237,652원 이상인 세대주 또는 세대원(피부양자)

- 현재 청년수당에서는 기초생활수급 생계급여자는 사업참여 제외 대상으로 명시되어 있으며, 의료·교육·주거 급여자는 신청 가능하나 청년수당이 소득으로 산정되게 됨.

2) 기초생활 수급과 보충성의 원리

- 사회보장법의 영역에서 보충성의 원리란 개인은 1차적으로 스스로의 능력과 자산으로 스스로를 부양하려는 노력을 다하여야 하고, 다만 스스로의 능력으로는 자신의 경제적 최저한의 생활을 영위하기 어려울 때 국가나 사회가 2차적으로 그 부족한 부분을 보충해서 이를 해결해주어야 한다는 것을 의미하며, 사회보장법의 영역 중에서도 사회보험법이나 사회보상법체계 보다는 공공부조법체계에서 전반적으로 적용되는 원리를 의미함.¹⁾
- 「국민기초생활 보장법」에서 의미하는 보충성의 원칙이란 개인의 빈곤은 우선 시장경제가 허용하는 모든 수단 또는 사회보장과 사회보험과 같은 기회보장급여를 모두 투입하여 극복하고 이러한 방법으로도 개인의 빈곤을 극복할 수 없을 때 비로소 동법에 의한 보호가 이루어지는 것을 의미함²⁾
- 이처럼 국민기초생활보장제도의 급여는 보충성의 원칙이 적용되면서 소득인정액 산정과정에서 다양한 공적이전소득이 소득으로 인정되어 해당 금액만큼 급여가 차감되거나 기초생활수급자에서 탈락하는 경우가 발생하고 있음.

1) 손윤석(2014). 기초연금법에 대한 법적 검토. 법학연구, 56, 287-307

2) 법제처(2011). 국민기초생활 보장법해석. 한국법제연구원·법제처.

- 현행 「국민기초생활 보장법」에 의해 기초생활수급자로 인정받기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 하며, 동법 제2조제9항에서는 “소득인정액”을 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다고 규정하고 있으며, 동법 제6조의3에 따라 소득평가액 산정의 기초가 되는 “실제소득”은 근로소득, 재산소득, 이전소득으로 구성되며 그 구체적 범위를 시행령 제5조에 위임하고 있음.

관련 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 제2조제9호에 따른 재산의 소득환산액은 개별가구의 재산가액에서 기본재산액(기초생활의 유지에 필요하다고 보건복지부장관이 정하여 고시하는 재산액을 말한다) 및 부채를 공제한 금액에 소득환산율을 곱하여 산정한다. 이 경우 소득으로 환산하는 재산의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 일반재산(금융재산 및 자동차를 제외한 재산을 말한다)

2. 금융재산

3. 자동차

③ 실제소득, 소득평가액 및 재산의 소득환산액의 산정을 위한 구체적인 범위·기준 등은 대통령령으로 정한다.

관련 국민기초생활 보장법 시행령

제5조(소득의 범위) ① 법 제6조의3제1항 각 호 외의 부분에서 “실제소득”이란 다음 각 호의 소득을 합산한 금액을 말한다.

1~3 (생략)

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」 등에 따라 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여 또는 그 밖의 금품

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 금품은 소득으로 보지 아니한다.
<개정 2015. 12. 31.>

1. 퇴직금, 현상금, 보상금, 「조세특례제한법」 제100조의2에 따른 근로장려금 및 같은 법 제100조의27에 따른 자녀장려금 등 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품
2. 보육·교육 또는 그 밖에 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료, 학자금, 그 밖에 이와 유사한 금품
3. 법 제43조제5항에 따라 지방자치단체가 지급하는 금품으로서 보건복지부장관이 정하는 금품

③ 보장기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개별가구의 생활실태 등을 조사하여 확인한 소득을 제1항 및 제2항에 따라 산정된 실제소득에 더할 수 있다. 이 경우 실제소득의 구체적인 확인 및 산정 기준은 보건복지부장관이 정한다. <신설 2015. 4. 20.>

1. 수급자 또는 수급권자의 소득 관련 자료가 없거나 불명확한 경우
2. 「최저임금법」 제5조에 따른 최저임금액 등을 고려할 때 소득 관련 자료의 신뢰성이 없다고 보장기관이 인정하는 경우

5조의2(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 재활훈련시설(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

- 현재 서울시 청년수당은 단발성으로 주는 성격이 아니라 6개월간 꾸준히 지급되는 사회보장급여의 성격에 해당되기 때문에 법에 따라 기초보장수급에서 감액하도록 되어 있다는 것이 보건복지부의 입장임.³⁾

3) 유사사례 : 기초연금

- 유사한 사례로 기초연금 사례를 들 수 있음. 현재 기초연금도 청년수당과 마찬가지로 기초생활보장 생계급여와 연계되어 있어 극빈층 노인들이 기초연금 혜택을 받지 못하는 상황에 대한 문제제기가 이루어지고 있으며, 20대 국회에서도 이러한 상황을 개선하기 위해 국민기초생활 보장법 일부개정법률안⁴⁾이 다수 발의된 바 있음.
- 현재 기초연금을 수령하고 있는 소득 최하위층인 기초생활수급자는 기초생활보장제도의 보충성 원칙으로 인해 기초연금이 기초생활보장제도의 소득인정액으로 산정됨에 따라 기초연금액의 생계급여가 차감되어 급여를 수급하고 있음. 또한, 일부 수급자는 기초연금으로 인한 소득 증가로 수급자격 상실이 발생하고 있으며, 수급상실이 두려운 수급자는 기초연금을 신청하지 않는 경우도 발생하고 있는 것으로 나타남.⁵⁾
- 이처럼 공공부조에 보충성의 원칙을 엄격하게 적용할 경우 각 법령에서 정하는 공적 지원제도의 취지가 훼손될 우려가 있으므로, 제도의 기본적인 목적이 소득보장에 있지 아니한 특수한 경우에는 보충성 원칙의 예외로 운영할 필요가 있다는 지적이 있어왔음.⁶⁾

3) "서울시, 빈곤층도 '청년수당' 받도록 추진", <머니투데이>, 2017.04.21., <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017042014312745714>> (접속일 : 2020.06.07.)

4) 20대 관련법안 국회 발의 현황 (출처: 국회예산정책처(2019).공공부조제도의 현안 및 재정소요 추계, 국회예산정책처)

	발의일	대표발의자	주요내용
국민기초생활 보장법 일부개 정법률안	2018.4.2	윤후덕의원	생계급여 소득인정액 산정기준의 소득범위에서 기초연금의 전부 또는 일부 제외
	2019.3.18	서영교의원	
	2019.9.5	신상진의원	
	2019.10.22	유승희의원	

5) 최병근(2018). 기초생활보장 보충성 원칙과 기초연금 수급:쟁점 및 개선과제. 이슈와 논점(1531). 국회입법조사처.

- 그러나 국회 보건복지위원회에서는 기초연금을 실재소득에서 제외하는 경우에 보장급여의 보충성 원칙, 노인가구와 비노인가구의 소득역전 문제와 국가와 지방자치단체의 재정부담 등을 고려할 때 개정에 신중을 기할 필요가 있다는 입장을 보인 바 있음.

4) 기타 : 중앙정부의 정책 동향

- 보건복지부에서는 2018년부터 저소득 청년층에 대한 근로소득 공제를 확대해오고 있음.
 - 2017년 11월부터는 대학생 및 만 24세 이하 청년에 대해 근로소득 공제율을 높여서 시행하도록 제도를 개선하였음.
 - 또한, 청년층에게 지급되는 구직활동과 관련된 정부지원금은 소득산정에서 제외하여 일하는 청년 수급자들이 자립 기반을 마련하여 탈수급을 할 수 있도록 제도를 개선해오고 있음.

〈표〉 기초수급 소득인정액 산정 제외 정부 지원금 종류

구분	대상자	대상자수	지원금액	소관부처
청년구직활동 지원금	졸업 후 2년 이내 취업준비 중인 청년으로 최대 6개월 지급	8만여 명	50만 원/월	고용부
자립성과금*	수익금 발생한 자활근로사업단 참여자	7,400여 명	최대60만 원 /분기	복지부
시설퇴소아동 자립수당	시설 보호종료 후 2년간 지급	4,900여 명	30만 원/월	복지부

(출처 : 보건복지부)

- 한편, 이와 관련해 중앙정부에서는 2020년 5월 21일 국회에서 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」을 통과시키고 이에 근거해 ‘국민취업지원제도’를 2021년 1월에 도입할

6) 국회입법조사처(2014). 2014 국정감사 정책자료. 국회입법조사처.

예정에 있음.

- 국민취업제도는 크게 직업상담, 직업훈련과 일 경험 프로그램, 취업알선 등 ‘취업지원서비스’와 생계안정을 위한 ‘구직촉진수당’ 두 가지로 나뉘어져 있음.
- 구직촉진수당은 중위소득 50% 이하의 국민 가운데 취업경험이 거의 없거나, 중위소득 120%이하인 18~34세 청년 가운데 취약계층을 추가적으로 선발해 매달 50만원씩 최대 6개월 동안 지급할 예정에 있음.
- 구직촉진수당에서는 대상을 중위소득 120%이하인 18~34세 청년을 대상으로 하고 있는데, 이는 서울시 청년수당의 대상인 중위소득 150% 미만의 19~34세 청년과 지원계층이 다수 중복될 가능성이 있음.
- 한편 해당 법률에서는 가구단위 및 가구단위 월평균 총소득의 구체적인 범위와 산정기준 등은 대통령령으로 정하게 되어 있어 기초생활급여와의 중복 등이 명확히 규정되지 않은 상태인 바, 향후 추이 등을 참고할 필요가 있음.

3 종합의견

- 현세대 청년층의 빈곤은 청년 스스로 해결할 수 없는 문제이며, 단기적으로는 청년 빈곤율이 다른 세대에 비해 낮을 수 있지만, 장기적으로 진행되는 청년 빈곤 문제는 본인과 더불어 그 가족에게도 영향을 줄 수 있다는 점에서 사회와 정부의 관심이 요구되는 사안이라 할 수 있다는 측면이라 할 수 있음.

- 현재 중앙정부에서도 청년층을 중심으로 기초생활수급보장 제도에서 근로관련 정부지원금은 소득인정액에서 제외하려는 방향으로 정책을 집행하고 있는 상황임.
- 그러나 현재 기초생활보장제도에 있어 공적이전소득의 범위 완화에 대해서는 기초연금 등 유사한 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상태이며, 서울시의 청년수당을 기초생활수급 소득인정액에서 제외했을 시, 기존에 문제가 제기되고 있는 기초연금뿐 아니라 경기도 청년기본소득 등 타 지자체 유사수당과의 형평성 등의 차원에서 문제가 제기될 가능성이 있음.
 - 반대로 서울시 청년수당이 최대 6개월까지 생애 1번만 지원된다는 측면에서 정기적 지원은 아니라는 점, 지원 대상이 중위 소득 150% 이하의 미취업 청년으로서 저소득층을 위한 사업이라는 점에서 기초생활수급권자 청년들의 자활·자립을 위해 필요한 지원제도라는 관점도 존재함.
- 또한 현재 중앙정부에서 추진하고 있는 ‘구진촉진수당’이 상당부분 서울시 청년수당과 유사한 측면을 보이고 있는데, 해당 제도의 도입 후 추이를 참고할 필요가 있음.