

## <제 안>

# ‘쫓다 뺏는 기초연금’ 해결

2018. 2. 23

### 빈곤 노인 기초연금 보장을 위한 연대

내가만드는복지국가 / 노년유니온 / 대구반빈곤네트워크 / 동자동 사랑방 / 복지국가소사이어티 / 부산반빈곤센터 / 빈곤사회연대 / 서울시노인복지관협회  
/ 서울시사회복지사협회 복지국가특위 / 세상을바꾸는사회복지사 / 시민과함께꿈꾸는복지공동체 / 영등포쪽방상담소 / 전국대리점연합회 /  
전국자원재활용연대 / 전북평화주민사랑방 / 폐지노인안전복지시민연대/ 한국사례관리학회 / 한국지역복지학회 / 한국지역자활센터협회 / 홈리스행동

# 제안: ‘줬다 뺐는 기초연금’ 해결

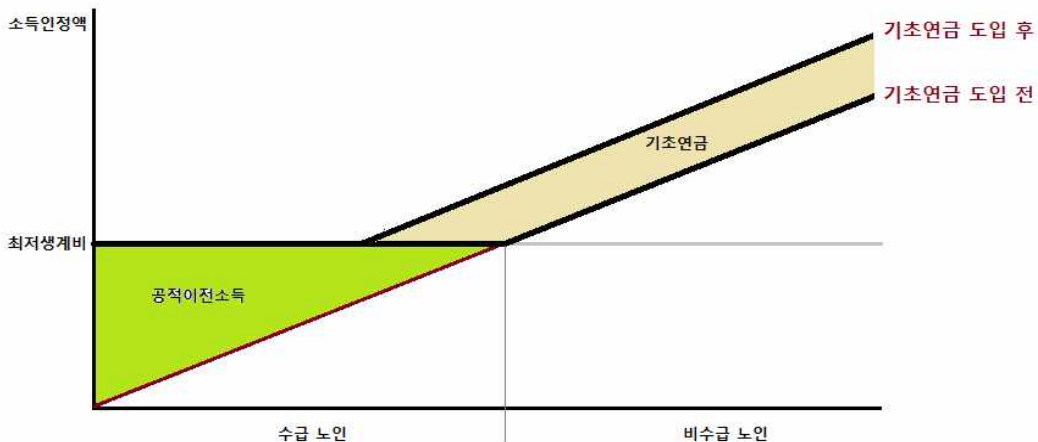
## 1. 실태: ‘줬다 뺐는 기초연금’으로 인한 ‘역진적 격차’

2018년 9월부터 기초연금이 월 20만원에서 25만원으로 오른다. 문재인 정부 후반부엔 30만원까지 오를 예정이다. 2008년 기초노령연금으로 시작한 기초연금은 대통령 선거 때마다 10만원씩 인상돼 이제 30만원을 바라보고 있다. 우리나라 노인 가운데 거의 절반이 빈곤한 상황에서 기초연금 도입과 인상은 바람직한 일이다.

그런데 정작 우리사회에서 가장 가난한 노인들은 기초연금 혜택에서 사실상 배제당하고 있다. 현재 약 40만명의 기초생활보장 수급 노인들은 매달 25일 기초연금 20만원을 받지만 다음달 20일 생계급여에서 기초연금만큼 삭감당한다. 이른바 ‘줬다 뺐는 기초연금’이다. 9월부터 기초연금이 25만원으로 올라도 생계급여에서 인상액만큼 다시 줄어드니, 기초수급 노인에게는 기초연금이 아무리 올라도 최종 급여는 그대로다.

그 결과 기초연금 도입으로 일반 노인의 가처분소득은 계속 늘어나는데 기초수급 노인의 소득만 제자리에 머무는 ‘역진적 격차’가 발생한다. 이 문제는 과거 기초노령연금부터 발생했는데, 이제 기초연금이 30만원으로 향하는 지금까지 방치되고 오히려 더 심화되고 있다.

<그림 1> 기초연금 도입 전후 노인 소득 변화



심지어 '줬다 뺀 기초연금' 문제는 기초수급 노인을 넘어서서 중증 장애인 노인에게도 적용된다. 중증장애인의 경우 노인이 되면 장애인연금이 기초연금으로 이름이 바뀔 뿐 총급여는 사실상 그대로이다. 반면 경증장애인은 노인이 되면서 기초연금만큼 가처분소득이 늘어난다. '줬다 뺀 기초연금'으로 인해 장애인의 경우에는 노인이 될 때 중증/경증에 따라 형평성 문제가 발생한다.

## 2. '줬다 뺀 기초연금' 옹호론의 문제점

### 첫째, 공공부조의 보충성 원리에 따라 불가피하다?

보건복지부는 공공부조가 지닌 보충성 원리를 근거로 '줬다 뺀 기초연금'을 옹호한다. 하지만 이는 기초연금이 국민기초생활보장제도 이후에 도입되었다는 점을 간과한 논리이다. 이미 기초생활보장체계가 자리 잡은 이후 기초연금이 도입되었기에, 현행처럼 기초수급 노인을 기초연금 혜택에서 배제하면 기초연금만큼 일반 노인과 가처분소득에서 격차가 발생한다. 이는 가장 가난한 노인을 대상으로 한 '역진적 격차'이다. 이 문제를 방치하고 '보충성 원리'를 기계적으로 고집하는 건 탁상공론식 행정이다.

### 둘째, 국민기초생활보장법 시행령에 따라야 한다?

보건복지부는 국민기초생활보장법 시행령의 소득인정액 항목에 따라 기초연금만큼 생계급여를 삭감한다. 하지만 이는 현행 기초연금법의 취지를 무시하는 행정이다. 기초연금법 제5조는 여러 감액 조항을 다루면서 장애인연금 수급자, 국민기초생활 수급권자 등에게는 기초연금을 전액 지급하라고 명시한다. 즉, 어떠한 경우에도 기초수급 노인에게는 기초연금 감액을 적용하지 말라는 조항이다. 이에 보충성 원리를 명분으로 기초연금만큼 생계급여를 삭감하는건 기초연금법의 취지를 근본적으로 훼손하는 일이다. 현재 '줬다 뺀 기초연금'을 행하는 근거는 국민기초생활보장법 시행령이다. 결국 국민기초생활보장법 시행령이 기초연금법의 취지를 부정하고 있다.

### 셋째, 현재 절박한 지원 대상은 비수급 빈곤층이다?

현재 비수급 빈곤층이 복지의 사각지대에 놓여 있다. 사실상 가난함에도 기초생활 수급에서 탈락하는 사각지대를 개선해야 한다. 그런데 비수급 빈곤층의 사각지대는 국민기초생활보장제도의 비합리적인 부양의무제, 재산의 소득환상 등에 의해 초래된 문제이다. 이는 '줬다 뺏는 기초연금'과 아무런 관계가 없으며, 기초연금 도입 이전부터 존재하는 문제이다.

따라서 기초 수급 노인의 '줬다 뺏는 기초연금'과 비수급 빈곤층의 사각지대 문제는 어느 하나를 선택해야 하는 양자택일의 과제가 아니다. 둘 다 절박한 과제이다. 특히 '줬다 뺏는 기초연금'은 비수급 빈곤 노인보다는 일반 노인과 의 형평성이 논점이다. 비수급 빈곤층 지원을 이유로 '줬다 뺏는 기초연금'을 방치하는 건 논리적 궤변이다.

**넷째, 기초수급 노인에게 기초연금을 별도로 보장하면 차상위계층 노인과 소득 역전이 발생한다?**

이 주장은 가처분소득에서 기초수급 노인과 차상위계층 노인의 역전 현상을 가리킨다. 이는 기초생활보장제에서 재산과 부양의무자에서 가공의 현금소득을 산정하기 때문에 생기는 일이다. 기초연금 지급 여부와 관계가 없이 이미 존재하는 문제이다. 그런데도 이 주장은 '소득 역전 현상'이 기초연금 때문에 발생한 것처럼 설명한다. 역시 사실과 다른 주장이다. 기초수급 노인과 차상위계층 노인이 모두 동일한 기초연금을 받으면 기존 소득 구조가 그대로 유지될 뿐이다. 모두 같은 금액을 보장받는데 왜 소득 역전이 발생하는가?

**다섯째, 생계급여의 인상으로 문제를 해결해야 한다?**

생계급여를 기초연금만큼 인상하면 '보충성 원리'에서도 기초수급 노인의 현금급여가 보장되는 효과가 있다. 그렇다면 과연 문재인정부는 생계급여 인상 계획을 가지고 있는가? 자연 증가분 외에 생계급여 인상에 대한 아무런 계획이 없다. 2018년에도 1인가구 평균 생계급여는 26.4만원에서 26.8만원으로 1.16%, 약 4천원 인상에 그친다.

'줬다 뺏는 기초연금'은 현재진행인 문제이다. 이번 달에도 수급 노인은 기초연금을 받았다 다시 내놓는다. 우리사회 가장 가난한 어르신들의 빈궁함에 박탈감까지 더해진다. 9월에 기초연금이 25만원으로 오르면 그 강도는 커질 것이다. 향후 생계급여 인상안을 추진하더라도 이 방안이 현실화되기 이전까지는 '줬다 뺏는 기초연금' 문제를 해결하는 조치가 요구된다.

### 3. 제안: 기초연금을 소득인정액에서 제외해야

‘줬다 뺀 기초연금’이 지닌 핵심 문제는 수급 노인과 일반 노인 간에 발생하는 ‘역진적 격차’이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 국민기초생활보장제의 소득인정액 산정에서 기초연금을 제외해야 한다.

이 때 제외의 근거로 ‘형평성’이 제시될 수 있다. 지금도 소득인정액 산정에서 여러 예외가 존재한다. 우선 ‘예우’ 차원에서 국가유공자가 받는 생활조정수당, 참전유공자가 받는 명예수당을 소득인정액에서 제외한다. 또한 ‘가계 추가 지출’을 이유로 장애인연금, 보육료 지원, 양육수당 등도 소득으로 산정하지 않는다. 이에 ‘형평성 확보’를 근거로 기초연금을 소득인정액에서 제외하도록 국민기초생활보장법 시행령 개정을 제안한다.

참고로, 국회입법조사처는 2014년에 발간한 [2014 국정감사 정책자료]에서 “소득불균형 현상이 점차 심화되고 있는 상황에서 보편적 복지 차원에서 지급되는 각종 공적이전소득의 경우 기초생활수급자라 하더라도 추가적인 혜택을 받을 수 있도록 소득인정액 산출에서 제외시키는 방안을 고려할 필요”가 있다고 제안했다. 또한 국회예산처는 2016년 발간한 [기초연금제도 평가] 보고서에서 “기초연금 도입에도 불구하고 기초생활보장수급대상 노인의 실질적인 수급액 증가가 없는 현재 상황에서, 일부만 소득으로 인정하는 방식을 통해 재정부담은 줄이면서 얼마간의 극빈층 노인에 대한 소득증가를 꾀할 수 있다”는 조정안을 내기도 했다.

<끝>