

장애인 소득보장체계 구축 방안

*Development of Income Maintenance
System for People with Disabilities*



윤상용 충북대학교 아동복지학과 교수

본 고에서는 장애가 초래하는 경제적 비보장에 효과적으로 대응하기 위해 장단기적 관점에서 장애인 소득보장체계 개선을 위한 방안을 제시하고 있다. 우선 단기적 전략으로서 현재의 장애인 소득보장체계의 틀을 유지하면서 장애연금, 장애인연금 및 장애수당 등 개별 장애 급여의 확대를 내용으로 하는 단기적 발전 방안을 추진할 필요가 있다. 더불어 장기적인 관점에서 소득보장체도의 효율성을 추구하기 위해 현재의 장애인 소득보장체계를 주요 선진 외국과 같이 소득보전급여 체계 중심으로 재편하고 보호수당과 같은 새로운 장애 급여를 도입하며 고용서비스와의 연계가 가능하도록 하는 개혁적인 조치들이 이루어져야 할 것이다.

현대 사회에서 장애는 실업, 노령, 질병, 사망 등과 더불어 소득 상실을 유발하는 대표적인 사회적 위험(social risk)으로 간주되고 있으며, 각국은 고유한 역사적 전개 과정을 거치면서 또한 국제 사회의 일원으로 다른 국가의 직접적 혹은 간접적 영향을 받으면서 각국의 상황에 맞게 사회보험, 사회수당 및 사회부조 등 전통적인 소득보장 전략을 조합한 장애인 소득보장체계를 운용하고 있다.

우리나라의 경우, 1988년 국민연금 도입, 1990년 장애수당¹⁾ 도입, 2002년 장애아동수당²⁾

도입, 2010년 장애인연금 도입 등 지속적으로 장애급여가 확충되어 왔으나, 장애인이 국가 및 사회에 바라는 욕구 중 첫 번째가 여전히 소득보장이라는 조사결과가 지속해서 나타나고 있고³⁾, 우리나라 장애인가구의 상대적 빈곤율이 OECD 회원국 평균의 3배에 달하는 반면 장애 급여 지출은 OECD 회원국 평균의 1/10에 불과한 점⁴⁾ 등으로 미루어볼 때, 장애인 소득보장 수준은 여전히 열악한 편이다.

본 고에서는 장애가 초래하는 경제적 비보장에 효과적으로 대응하기 위해 장단기적 관점에

1) 제도 도입 당시의 명칭은 저소득 중증·중복장애인 생계보조수당이었음.

2) 제도 도입 당시의 명칭은 장애아동부양수당이었음.

3) 김성희 외(2012). 2011년도 장애인실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원.

4) OECD(2010). Sickness and Disability Policies Synthesis Report.

서 장애인 소득보장체계 개선을 위한 방안을 제시하고자 한다.

1. 정책 방향

우선적으로 기존 소득보장제도를 강화하는 것을 목표로 장애 소득보장의 예산 비중을 지속적으로 제고하는 노력이 필요하다. OECD 회원국과 비교할 때 우리나라는 전체 장애인복지 예산에서 현금급여가 차지하는 비중이 적으며, 이는 최고 수준의 장애인 빈곤율을 유지하게 하는 주된 요인으로 작용하고 있다⁵⁾. 따라서, 이러한 현실을 고려하여 현재의 장애인 소득보장체계의 틀을 유지하면서 장애연금, 장애인연금 및 장애수당 등 개별 장애 급여의 확대를 내용으로 하는 단기적 발전 방안을 추진할 필요가 있다.

더불어 장기적인 관점에서 소득보장제도의 효율성을 추구하기 위해 현재의 장애인 소득보장체계를 주요 선진 외국과 같이 소득보전급여 체계 중심으로 재편하고 보호수당과 같은 새로운 장애 급여를 도입하며 고용서비스와의 연계가 가능하도록 하는 개혁적인 조치들이 이루어져야 할 것이다.

2. 핵심 추진 과제

1) 장애연금(국민연금)의 지급 대상 확대 및 급여 수준 제고

(1) 장애인 국민연금 가입률 제고

장애인의 국민연금 가입률 제고를 위해서는 국민연금제도 개선만으로 해결될 수 없다는 점이 현실적 문제라고 판단된다. 왜냐하면, 기본적으로 장애연금(국민연금)제도는 노동시장에서의 장애인의 소득수준과 노동기간에 따라 영향을 받게 되므로 노동시장적 요인을 동시에 고려하여야 하기 때문이다. 다만, 여기서는 노동시장적 요인은 별도로 하고 장애인의 국민연금 가입제고차원에서 다음과 같이 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 중증장애인에 대한 사회보험료 지원이 필요하다는 점이다. 독일의 경우 중증장애인의 재활과 취업기회를 제공하기 위해 운영되는 공인작업장에서 근로하는 중증장애인의 연금보험료 등 사회보험료는 모두 국고에서 부담하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.⁶⁾ 최근 도입된 10인 미만 사업장근로자에 대한 국민연금 및 고용보험 보험료 지원(일명, 두루누리 사업)과 자영자 등에 대한 보험료 지원의 필요성이 제기되고 있는 시점에서 보다 열악한 지위에 있는 이

5) OECD(2009)가 분류한 근로무능력급여(Incapacity related Benefits)는 크게 현금급여(Cash benefit)와 현물급여(Benefits in kind)로 구성되어 있는데, 우리나라의 경우 장애인예산에서 현금급여와 현물급여의 비중은 0.434%와 0.117%로 다른 OECD국가보다 현물급여의 비중이 높은 것으로 보임. 우리나라 장애인예산에서 현물급여의 비중이 높은 것은 현금급여의 비중이 상대적으로 낮고, 이는 현금급여에서 큰 비중을 차지하는 장애급여(Disability pensions)의 비중이 낮기 때문이다.

6) 우해봉 외(2010). 아동기 장애인 소득보장 방안에 관한 연구, 국민연금연구원.

들 중증장애인에 대해서도 추가적인 사회보험료 지원을 통해 연금사각지대 완화에 어느 정도 기여할 것으로 예측된다.

둘째, 국민연금 비가입자에 대한 재정적 지원을 통해 국민연금 가입을 유도하는 직접적인 가입 제고 방안과 더불어 장애인 가입자를 대상으로 노령연금 조기특례 제도를 도입한다면 자연스럽게 장애인에 대한 국민연금 가입을 유도할 수 있을 것으로 판단된다. 독일의 경우 중증장애인에 대해서는 노령연금 지급연령(일반인 67세, 중증장애인 65세)이 일반인보다 낮고, 조기노령연금 수급도 일반인보다 1년 일찍 수급을 허용(일반인 63세, 중증장애인 62세)한다는 점을 고려할 필요가 있다. 이러한 논리는 장애인이 비장애인에 비해 기대여명일이 짧다는 점에 근거하고 있는데, 미국 사회보장 DB를 분석한 Crista(2007)의 분석 결과는 현재 혹은 과거에 OASDI의 장애연금(Disability Insurance)을 수급한 이력이 있는 개인들(35~75세)의 사망률이 전체 평균에 비해서 매우 높은 것으로 나타나고 있고(남성의 경우 3.69배 그리고 여성의 경우 4.1배), 특히 현재 장애연금을 수급하고 있는 개인들의 사망률이 매우 높은 것으로 분석하고 있다.

(2) 장애연금 급여 대상 확대 및 급여수준 제고

현재 수급자 1인당 평균 30여만원을 약간 상회하는 수준인 장애연금 지급액은 주요 OECD 국가와 비교할 때 낮을 뿐만 아니라, 1인가구의 최저생계비에도 못 미치는 수준임을 고려할 때

지속적으로 급여를 인상할 필요가 있으며, 더불어 전체 18세 이상 전체 등록장애인의 3% 수준에 불과한 수급자 수도 사회적 위험에 선제적으로 대응하는 사회보험의 속성을 고려할 때 이례적일 정도로 낮다는 점에서 다음과 같은 제도 개선이 필요하다.

첫째, 현행 국민연금 장애 개념 확대를 통해 대상범위를 확대할 필요가 있다. 즉, 현재 국민연금제도에 적용되는 장애는 신체적 의학적 장애를 기준으로 적용되고 있다. 국제적으로도 장애의 개념을 이에 국한하지 않고 근로능력의 상실정도로 장애를 판단하는 추세인 점을 고려할 때 보다 적극적으로 장애의 개념을 신체적 의학적 관점에서 노동활동 중심으로 확대 전환할 필요가 있다고 본다.

둘째, 장애연금 급여의 적정성 측면에서 현재 20년으로 설정되어 있는 가입의제기간을 30년 혹은 40년으로 상향 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.⁷⁾ 외국의 사례를 보면, 일본의 장해기초연금의 경우 1/3 이상의 보험료 미납기간이 없으면 실제 기여기간과 관계없이 장애 2급의 경우 40년 가입기준 완전노령연금의 100%를, 장애 1급의 경우 완전노령연금의 125%가 지급된다. 소득비례인 장해후생연금의 경우 가입월수가 300개월(25년) 미만인 경우에는 300개월로 계산함으로써 노령후생연금 수급을 위한 최소가입기간만큼 가입한 것으로 인정해 줌으로써 급여액이 일정 수준 이상이 되도록 한다는 점이다. 독일의 경우 장애연금을 산정할 때 가입기간을 적용하는데 장애 발생 시점 이후부터

7) 강성호·홍성우(2009). 장애연금 급여수준 적정성 분석, 국민연금연구원.

60세까지를 가산기간으로 인정하고 이를 장애 발생 이전의 가입기간과 합산하여 장애연금 급여를 산정함으로써 장애연금 급여액에서 가입 기간이 미치는 영향력을 최소화하고 있다.

셋째, 장애연금 등급별 지급률 조정을 통해 급여수준을 개선하는 것을 고려할 수 있다. 현행 60~100%로 결정되어 있는 장애연금 산정시 적용되는 지급률을 각각 10%p씩 상향조정하여 1등급 110%, 2등급 90%, 3등급 70%로 조정할 경우 소득부족액 대비 장애연금 충족률은 38.0%, 32.22%, 43.2%에서 각각 41.8%, 36.3%, 50.4% 수준으로 증가하는 것으로 분석되고 있다⁸⁾. 물론 각 장애등급별로 동일하게 10%p씩 지급률을 상향조정하게 되면 그 급여 증가율은 각각 10.0%, 12.5%, 16.7% 정도가 되지만, 이 정도로는 비장애인의 소비생활 수준으로 맞출 수 없고, 또한 동일하게 10%p씩 지급률을 상향조정하는 것은 3등급에 비해 1, 2등급이 오히려 불리해지는 형태로 나타나므로 등급별 누진비율(예, 15%, 10%, 5%)을 적용하는 것을 고려할 필요가 있다.

2) 장애인연금 지급 대상 확대 및 지급액 인상

장애인연금이 주요 OECD 회원국에서와 같이 공적연금의 사각지대를 해소하고 중증장애인의 생활안정에 실질적으로 기여할 수 있는 장애 급여로서 운용되기 위해서는 무엇보다 지급 대상과 지급액을 지속적으로 확대할 필요가 있다.

먼저 지급대상 확대와 관련하여, 장애인연금(기초급여)은 기초노령연금과 제도의 성격 및 선정체계가 유사하면서도 예산 제약으로 인해 수급대상 규모가 기초노령연금(기초노령연금법상 노인의 70% 규정)에 비해 작으면서도 동시에 법적 근거가 명확하지 않다는 한계를 지니고 있다. 따라서 무엇보다 기초노령연금과 동일한 수준을 유지하기 위해 당초 보건복지부안에서 설정하였던 것처럼 소득 하위 70%까지 확대하는 것을 추진해야 할 것이다.

또한 급여 수준 역시 지속적인 인상이 불가피하다. 지급액 인상과 관련한 단기 목표로서, 국민연금가입자의 평균 소득월액과 연동되어 매년 지급액이 인상될 수 있는 가능성을 담보하고 있는 기초급여와 달리 부가급여는 지급액 인상이 불확실하다는 점에서, 중증장애인의 월평균 추가비용인 월 24만원을 목표로 매년 지속적으로 인상할 수 있는 법적 장치를 마련해야 할 것이다. 또한 기초급여 역시 신청부에서 기초노령연금의 지급액을 현행 국민연금가입자의 평균 소득월액의 5%에서 10%까지로 인상을 추진하는 것과 동일하게 적용되어야 할 것이다.⁹⁾

3) 국민기초생활보장제도의 장애인가구

최저생계비 도입 및 부양의무자 기준 개선

(1) 소득인정액 산정시 장애인가구 특성 반영

최후의 사회안전망으로서 역할을 하고 있는

8) 강성호·윤상용(2013). 장애인 필요소득 추정과 장애연금 개선 방안, 사회보장연구, 29(2), 한국사회보장학회, pp.55~82.

9) 현재 소득 하위 70%까지 지급 대상을 확대하고, 기본급여액을 최고 20만원까지 인상하는 내용의 장애인연금법 개정법률안이 국회에 계류 중에 있음.

국민기초생활보장제도내에 장애인 가구 특성을 고려하는 장치 - 즉, 가구특성별 최저생계비로서 장애인 가구 최저생계비 도입 혹은 기존 가구구분별 최저생계비 하에서 소득인정액 산정시 장애인 가구의 다양한 소득 공제 요소 도입 - 을 마련함으로써 실질적 빈곤을 경험하고 있는 장애인 가구의 생계를 보장해야 할 것이다.

현행 국민기초생활보장제도는 주지하다시피 장애로 인한 추가비용을 전혀 고려하지 않은 채 수급자를 선정하고 있다. 즉, 국민기초생활보장법에 가구유형을 고려하여 최저생계비를 계측하도록 하고 있으나 아직 장애인 가구의 최저생계비를 별도로 제시하지 않고 있는 실정이다. 장애인가구를 기준으로 2010년 한국보건사회연구원에서 최종 계측된 최저생계비인 1,397,488원에 대해 장애유형 및 정도에 따라 매월 최소 4.0%(시각 경증)에서 최대 약 30%(뇌병변 중증) 정도의 금액을 더 필요로 하는 것으로 나타났다. 특히 장애인의 경우 비장애인가구에 비해 특수비목으로서 보호간병비, 보장구비 및 재활기관 이용료가 무엇보다 많이 소요된다는 점에서 장애인들의 특수한 상황을 반영할 필요가 있다.

장애인의 경우 의료비, 보장구비 등 장애로 인한 추가비용은 지출하지 않으면 일상생활을 유지할 수 없고 생명마저 잃을 수 있는 불가피한 지출을 하고 있는 상황에서 장애인가구는 장애로 인한 추가비용 때문에 비장애인가구와 동일한 소득이라 하더라도 실제 생활에 쓸 수 있는 소득은 비장애인가구보다 더 낮다고 할 수 있다. 따라서 법에서 규정한 대로 장애인 가구 특성을 고려한 별도의 최저생계비를 적용하거

나 혹은 현행 수급자 선정을 위한 소득인정액 조사시 장애인가구의 경우에는 다양한 추가비용에 대한 소득공제를 도입함으로써 실질적으로 빈곤을 경험하고 있으면서도 국민기초생활보장제도의 사각지대에 놓여 있는 상당수의 저소득 장애인가구(가구기준 약 5.86%)를 수급 대상에 포함시켜야 할 것이다.

이러한 두 가지 방안 중에서 조금 더 온건적이고 현실적인 방안은 소득인정액 조사에서 장애인가구의 추가비용을 공제하는 방식이라고 할 수 있다. 장애인 가구 특성을 반영한 별도의 최저생계비 적용을 통해 수급자를 선정하는 전자의 방안은 기초보장제도 도입 이래로 표준가구 대상의 단일 최저생계비를 공식적인 빈곤선으로 설정하고 있는 현실을 감안할 때 적용하기가 쉽지 않으며, 소득인정액 산정에서 다양한 공제 요소를 도입하는 것은 적용의 사례가 적지 않았다는 점에서 후자의 방식이 더 친화적인 개선 방안이라고 할 수 있다. 이와 관련한 외국 사례로서, 미국의 노인·장애인 대상의 공공부조인 SSI(Supplementary Security Income)의 경우 수급자 선정 및 급여 지급을 위한 소득조사시, 장애인의 일반적 추가비용 및 근로관련 추가비용(Impairment-Related Work Expense) 등 다양한 소득공제 제도를 운영하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면, 우선 장애인의 총소득에서 일반소득공제로 20달러를 공제한 다음, 근로소득 중 65달러를 공제하고, 나머지 소득 중 절반을 추가 공제한다. 또한 근로관련 추가비용으로서 교통비, 보호서비스 비용, 의료기구 관련 비용, 보조기 관련 비용, 주택개조 비용, 약값 및 의료비, 진단비, 비의료적 보조기구 비용, 시각장애

인 안내견 비용 등을 소득에서 공제해 주고 있다. 이러한 추가비용 공제 외에도 소득평가액에 해당되는 소득 중 장애인이 벌어들이는 근로소득 및 사업소득 중 일정 비율을 공제함으로써 장애인 가구의 수급자 선정에 제고를 할 수 있다.

(2) 부양의무자 기준 개선

기초보장제도 수급자 선정시 부양의무자 기준을 적용하고 있다. 그러나 장애인가구의 경우 장애자가 있음으로 인해 장애인 본인은 노동시장에 참여하는 것이 제약되고 있으며, 가족은 장애인을 부양하기 위해 일을 하지 못하는 이중의 부담을 지고 있다. 이미 최저생계비 측정에서도 보호간병비가 발생하고 있는 것을 확인할 수 있다. 따라서 장애인가구중에서 중증장애인이 있는 장애인가구에 대해서는 수급자 선정시 부양의무자기준을 완전히 적용하지 않는 방안이 마련될 필요가 있다. 이는 장애인에 대해서는 국가가 책임을 지고 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 근거가 될 수 있다. 현재의 선정기준에서 소득인정액제도만을 적용하자는 것이다. 하지만 이 경우 부양의무자로서 소득과 자산이 충분히 있음에도 도덕적 해이로 인해 장애인의 부양책임을 지지 않는 가구가 발생할 수도 있다. 하지만 (중증)장애인들이 비장애인가구에 비해 어려운 생활을 유지하고 있다는 점에서 일정부분 발생할 수 있는 도덕적 해이에 대해서는 강력한 벌칙제도의 도입을 통해 이를 방지하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

4) 소득보전급여 중심 및 고용서비스와의 연계 가능한 장애 소득보장체계로의 개편

첫 번째 전략으로서 현금급여의 확대를 통한 추가비용 보전의 추세를 고려하여 현금급여로서 추가비용 급여는 최고 수준의 소득보전급여를 수급하는 중증 장애인의 부가급여로 재편하는 것을 내용으로 하는 소득보전급여 체계 중심의 장애 소득보장체계 구축을 위해 다음과 같은 두 가지 정책을 제안하고자 한다.

첫째, 장애연금의 경우 부가급여로서 추가비용 급여를 도입하여, 근로능력 중증의 장애인에게 지급하도록 한다.

둘째, 장애인연금의 기초급여와 부가급여를 분리하여 장애인연금을 기초급여 중심으로 재편하고, 장애인연금의 부가급여와 경증장애수당을 장애수당으로 재편하여 소득보전급여로서 장애인연금과 추가비용급여로서 장애수당을 운용한다. 구체적으로 장애인연금은 장애인연금의 수급 요건을 충족할 수 없는 저소득 중증 장애인의 기초생활보장을 목적으로 하는 독자적인 범주형 사회부조로 정립하여 운영되도록 하고, 장애수당은 장애인연금과 별개의 독자적인 수급 요건을 갖춘 추가비용 급여로서 운영되도록 한다. 이 경우 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 자를 대상으로 한 실업부조 성격의 범주형 사회부조로 전환되어야 할 것이다.

두 번째 전략으로서 소득보전급여와 고용서비스와의 적극적 연계를 추진하기 위해서 근로능력평가 요소가 반영된 수급 자격 심사를 통해 규명된 근로능력평가 결과에 따라 다음과 같이 급여 및 고용서비스를 차별화할 필요가 있으며,

이의 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 근로능력이 없거나 심각한 제약을 경험하고 있는 장애인의 경우 소득보전급여(장애인금과 장애인연금)의 지급액수준을 강화한다.

둘째, 부분적 근로능력이 있는 장애인의 경우 새로운 소득보전 급여로서 일시 장애급여(일시 장애연금과 일시 장애인연금)를 도입하여 일정 기간 지급하되 그 기간 동안에 집중적인 맞춤형 고용서비스를 제공하여 취업을 유도한다.

셋째, 근로능력에 제약이 거의 없는 장애인의 경우 소득보전급여 대상에서 배제하되, 보편적 고용서비스 강화를 통해 취업을 유도하고 장애인 자산형성 지원 프로그램을 연계하여 자립을 유도한다.

5) 보호수당 및 장애인 자산형성 지원제도 도입

기존 제도하의 미충족 욕구에 대응하기 위한 새로운 제도로서 중증장애인의 보호를 위해 소득활동을 할 수 없는 보호자의 기회 비용을 보전을 위한 보호자 수당 및 일하는 장애인의 자립 제고를 위한 장애인 자산형성 지원 프로그램 도입을 추진할 필요가 있다.

우선 보호수당의 경우, 이는 장애인복지법에 명시된 「보호수당」을 현실화하는 것이라고 할

수 있는데, 즉, 장애인복지법에 명시된 보호수당의 목적(국가와 지방자치단체는 장애인을 보호하는 보호자에게 그의 경제적 수준과 장애인의 장애 정도를 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전하게 하기 위하여 보호수당을 지급할 수 있다, 제50조 2항)에 부합한 제도로 볼 수 있으며,¹⁰⁾ 영국, 아일랜드, 덴마크 등 주요 선진외국의 경우에도 보호수당을 도입하여 운영하고 있는 사례도 있다.

둘째, 일하는 장애인을 위한 자산형성 지원제도 도입의 경우, 기존의 희망키움통장사업 등의 자산형성 지원 프로그램이 장애 개념의 변화, 장애인구 집단의 특성 및 욕구에 대한 인식 부족과 이로 인해 발생하는 제도 내에 장애 친화적 요소의 미비로 인해 장애인의 참여를 제한하고 있고, 더불어 기존 자산형성 지원 프로그램은 사업 종료 후 축적된 적립금 규모가 작아서 실질적인 자립의 효과를 기대하기 어렵다는 점에서 별도의 독립적인 장애인 자산형성 지원 프로그램을 도입하여 운영하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 새로이 도입될 장애인 자산형성 지원 프로그램은 빈곤과 장애라는 상호 관계적 속성을 갖는 사회적 위험에 대한 인식을 기반으로 비취업 장애인 포함, 적립금 용도의 다양화, 접근성 제고, 실질적 자립 가능성 제고를 제도 운영의 핵심적인 요소로 설정해야 할 것이다. 문헌
특지

10) 장애인복지법에 명시되어 있는 보호자 수당의 정의는 사실 모호함. 법률에 기술된 내용을 볼 때, 장애수당과 장애아동수당이 각기 성인 장애인과 아동 장애인의 장애로 인해 발생하는 추가비용을 보전하기 위한 급여라는 것을 명확히 이해할 수 있는 반면, 보호자수당은 어떠한 추가비용을 보전하는 것을 의미하는 지를 명확히 이해하기 어려움. 따라서 앞서 언급한 바와 같이 추가비용급여가 일반적으로 크게 성인장애인과 아동장애인의 직접적인 추가비용을 보전하는 장애수당과 장애아동수당, 그리고 보호자가 장애인을 보호하기 위해 소득활동을 유예함으로써 발생하는 기회 비용으로서의 추가비용을 보전하는 보호자수당으로 구성되어 있다는 점을 고려하여 보호자의 기회 비용을 보전하는 수당으로 보는 것이 타당하다고 판단됨.