

## 장애인연금제도 발전 방향 모색을 위한 정책토론회

- 일시 : 2010년 7월 6일 (화) 14:30~17:30
- 장소 : 백범김구기념관 대회의실

주 최 :  보건복지부

주 관 :  한국보건사회연구원

# 진행순서

## 1. 인사말씀


- 14:30 - 15:00 등록 접수
- 15:00 - 15:05 개회 및 일정 소개
- 15:05 - 15:15 인사 말씀 - 고정석 (보건복지부 장애인정책국장)

## 2. 주제 발표

- 15:15 - 15:35 장애인연금제도 도입 경과와 의의 및 향후발전을 위한 고려사항  
- 최홍석 (보건복지부 장애인연금도입 TF팀장)
- 15:35 - 15:55 장애인연금 도입의 의의와 향후 과제  
- 유동철 (동의대학교 사회복지학과 교수)

## 3. 패널토의 및 자유토론

- 15:55 - 16:00 패널토의 참가자 소개  
- 좌장 : 김용득 (성공회대학교 사회복지학과 교수)
- 16:00 - 16:10 패널 토의 1 - 김성숙 (국민연금연구원 연금제도연구실장)
- 16:10 - 16:20 패널 토의 2 - 서인환 (한국장애인단체총연합회 사무총장)
- 16:20 - 16:30 패널 토의 3 - 김대철 (국회 예산정책처 예산분석관)
- 16:30 - 16:40 패널 토의 4 - 범현주 (내일신문 기자)
- 16:40 - 16:50 패널 토의 5 - 장창업 (한국장애인고용공단 고용개발원 연구개발실장)
- 16:50 - 17:00 패널 토의 6 - 윤상용 (한국보건사회연구원 부연구위원)
- 17:00 - 17:10 휴식
- 17:10 - 17:30 자유 토론

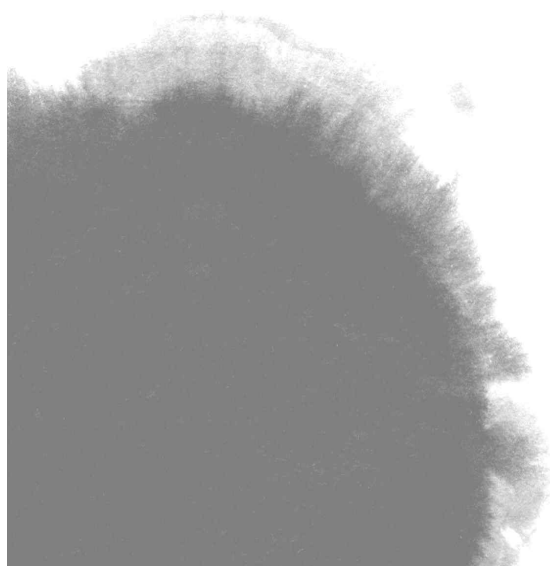


# 목 차

I. 장애인연금제도 도입 경과와 의의 및 향후 발전을 위한 고려사항.....	2
- 최홍석 (보건복지부 장애인연금도입 TF팀장)	
II. 장애인연금 도입의 의의와 향후과제.....	9
- 유동철 (동의대학교 사회복지학과 교수)	
III. 토론문.....	19

# I

## 장애인연금제도 도입 경과와 의의 및 향후 발전을 위한 고려사항



# 장애인연금제도 도입 경과와 의의 및 향후 발전을 위한 고려사항

최홍석 (보건복지부 장애인연금도입 TF팀장)

## 1. 추진 경과 및 현황

- '07년 기초노령연금법 제정 당시, 지급 대상에 중증장애인 포함 요구 있었으나 반영되지 않고 국회 부대 의견으로 조속한 도입 추구에 그침
  - \* 당시 부대의견('07.6.29) : 중증장애인의 사회보장 강화를 위해 조속한 시일 내에 별도 법률안을 마련함
  
- 현 정부 대선공약 및 100대 국정과제로 제도 도입 결정하고 추진함
  - \* 대선 공약 : 최저생계비 150% 이하의 중증장애인에게 기본급여와 생활급여 지급
  - \* 국정과제 : 18세 이상의 중증장애인에게 기초장애연금 지급
  
- 복지부 : '09.7월 관련 법률안 입법예고하고 10월에 국회 제출함
  
- '10.4월 '장애인연금법' 제정되어 7.1일자로 제도 시행됨
  
- 5.31일부터 전국의 읍면동 주민센터를 통해 사전 신청·접수를 받아, 7.2일 현재 67천명이 신청을 마침
  - 자산조사와 장애등급 재심사를 거쳐 선정되는 대상자부터 매월 20일에 급여를 지급할 계획임
  - \* 7월은 제도 시행 준비 관계로 30일 지급

## 2. 제도 개요

### ○ 목적

: 중증의 장애로 일을 하기 어려워 생활이 곤란한 장애인의 생활 안정 지원, 복지 증진 및 사회 통합 기여

### ○ 급여 대상

: 18세 이상의 중증장애인(1급, 2급, 3급 중복) 중 자산조사를 거쳐 선정된 자로 전체 중증장애인 중 소득 하위 60% 가량이 해당

- 대상자 선정기준액 (소득인정액의 상한선)은 단독가구 월 50만원, 부부가구 월 80만원

\* 소득인정액 : 기초노령연금과 유사하게 각종 소득금액에 재산가액을 연리 5%로 환산한 월액을 합산한 금액

- '지원 대상자 선정의 적정성'을 위해 기존의 장애등급을 재심사하여 장애등급을 결정

- 현행 장애수당을 받고 있는 저소득층 중증장애인(기초수급자·차상위)에 대해서는 별도의 신청, 장애등급 재심사 없이 7월부터 장애인연금 당연 지급하여 생활의 기득권을 보호

### ○ 급여 수준

: 기초급여와 부가급여로 나누되, 합산하여 지급

- 기초급여 : 근로 능력 상실 또는 결핍에 따른 소득의 보전위한 목적으로 국민연금 가입자의 최근 3년간 월 평균소득(A값)의 5%

- 부가급여 : 장애로 인한 추가비용 보전위한 목적으로 기초생활수급자 월 6만원, 차상위계층 월 5만원을 추가 지급

⇒ 합산시, 기초생활수급자 월 15, 차상위 월 14, 신규 월 9만원

### ○ 소요 자원

: 전액 국비와 지방비 등 조세로 충당 (국비 67%, 지방비 33%)

## ○ 전달 체계

: 여타 공공부조사업과 동일하게 지방자치단체가 관리체계임

## 3. 제도 도입의 의의 평가

### ① 중증장애인에 대한 다층소득보장체계\* 구축

- 무기여식 연금제도의 도입으로 국민연금의 사각지대 일정 해소
- 장애인연금 수급에도 최저생계비에 못 미치는 가구는 기초생활보장제도를 통해 최저생계는 필수적으로 보장
- \* 국민연금(기여식 사회보험) - 장애인연금(무기여식 공적부조) - 국민기초생활보장제도(최종 사회안전망)

### ② 장애인 소득보장제도의 발전 기반 마련 : 중·장기 발전 방향 제시

- 기초급여와 부가급여로 구분, 그 기능·역할을 구체화
- \* (장애수당) 제도로서의 성격·기능이 모호
- 앞으로 재정 여건 및 사회보장수준 등 고려, 점진적으로 인상 추진

[그림 1] 장애인연금의 발전 방향

	성격	발전 방향
기초급여	소득보장	▪ 국민연금·기초노령연금과 함께 발전 * A값의 5% → A값의 10%(‘28년까지)
부가급여	추가 지출비용의 보전	▪ 추가 지출비용(21만원)의 절반 이상 보전

\* A값 : 국민연금 가입자의 최근 3년간 월 평균 소득

### ③ 급여 수준(기초급여)의 실질 가치 보전

- 국민연금 가입자의 소득상승분, 물가변동분 등을 반영하여 매년 법에 따라 당연 인상  
\* (장애수당) 매년 재정상황에 따라 지급액 결정

### ④ 국가와 사회의 공적 부양 기능 강화

- 장애수당은 부모의 경제적 수준 평가·지원 : 부모 先 부양 후 국가 後 지원
- 장애인연금은 본인과 배우자의 경제적 수준 평가·지원 : 가족과 국가·사회가 함께 부양

### ⑤ 권리성 강화

- 장애수당은 대상자 선정기준, 지급액 등이 재정 여건 등에 따라 달라지는 시혜적 성격 강화  
\* (장애수당) 장애인복지법(제49조)에서 사업에 관한 근거만 규정
- 장애인연금은 수급 여부, 급여액 결정 및 수급 중지 등에 관해 법에서 구체적으로 규정하여 권리적인 성격을 대폭 강화



#### 4. 향후 발전 방향 모색 위한 고려 사항

##### ① 국민으로부터 제도에 대한 정당성 확보

- 지원이 필요한 중증장애인을 적정하고 공정하게 선정하여 지원할 수 있는 장애인  
정체계의 확립이 선행 과제
- 현행 의학적 판정 체계하에서는 신뢰받는 장애등급 부여를 위한 장애등급 심사제  
도를 추진하고,
- 앞으로는 근로 무능력자를 적정하게 선정할 수 있는 장애인정 체계의 개편 검토 :  
근로능력 평가제도 도입 등

##### ② 국민연금·기초노령연금과의 명확한 역할 관계 정립

- 현행 장애인연금은 기초노령연금과 쌍둥이 관계 : 따라서 기초노령연금에 대한 성  
격 논쟁과 유사한 문제 제기 가능
  - 현행 장애인연금법에 규정된 목적상 생활이 어려운 중증장애인에 대한 생활 안  
정 지원, 즉 공공부조 성격에 가깝다고 볼 수 있음
  - 또는 유럽과 일본의 보편적인 기초연금 도입에 앞서 운영되었던 초기연금제도  
(복지연금제도)와 유사하다는 평가 가능
- 현행 공공부조 성격이 향후의 발전방향을 제한하지 않지만 국민연금과 기초노령연  
금의 통합·재구조화와 함께 발전 방향이 논의될 필요

### ③ 노동시장 참여 유인에 미치는 영향 검토

- 경증장애인 배제가 많은 논쟁을 야기함에도 전 세계 어느 국가도 경증장애인에게 ‘무기여 연금’을 지원하지 않음
- 최근의 OECD 국가들은 주기적인 장애 재판정을 도입하는 등 오히려 장애급여의 수급 요건을 엄격하게 하는 추세에 있음
- \* 출처: ‘Transforming disability into ability’(OECD, 2003), ‘Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers’ vol. 1,2,3(OECD, 2006; 2007; 2008)
- 현재의 급여 수준상 노동 유인을 저해하지 않지만, 향후 급여 수준 인상, 대상 확대에 앞서 노동 시장 참여에 미치는 악영향은 면밀히 검토하여 사전에 방지할 필요
  - 저출산·고령화의 시대적 흐름 속에서 경증장애인에 대한 정책 방향은 우선적으로 노동 시장 참여율 제고에 중점을 두어야 함

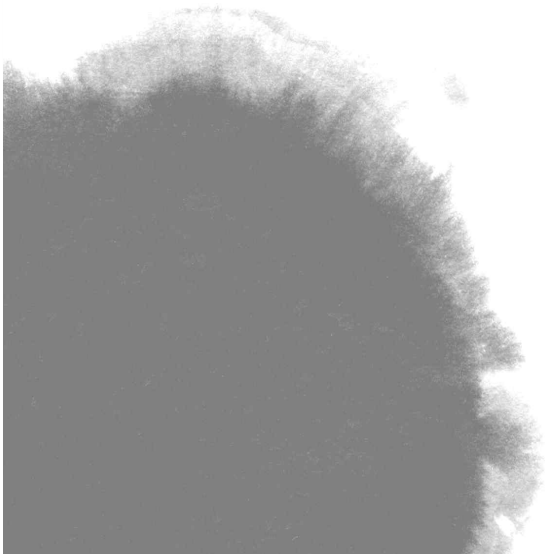
### ④ 연금제도의 ‘포괄성’, ‘적절성’, ‘지속가능성’의 달성

- OECD는 연금제도가 갖추어야 할 요소로서 ‘포괄성(Comprehensive)’, ‘적절성(Adequacy)’, ‘지속가능성(Sustainability)’을 언급
  - \* 포괄성 : 급여 대상
  - 적절성 : 급여 수준
  - 지속가능성 : 포괄성과 적절성 달성을 위한 장기적인 재정 안정성
- 한 국가의 사회보장체계에서 하나의 제도만으로 장애소득보장체계를 완성시키고, 위의 세 가지 목표를 동시에 구현하기는 어려움
  - 노동정책, 다른 소득보장제도와의 역할 분담이 필요
  - 발전 방향에 대한 사회적 공감대 형성과 함께 장기적이고 단계적인 변화가 타당

# II

K  
I  
H  
A  
S  
A

## 장애인연금 도입의 의의와 향후과제



# 장애인연금 도입의 의의와 향후 과제

유동철 (동의대학교 사회복지학과 교수)

## 1. 들어가며

장애인복지법 제4조 2항에 의하면 ‘장애인은 국가·사회의 구성원으로서 정치·경제·사회·문화 기타 모든 분야의 활동에 참여할 권리가 있다’. 그리고 동법 제4조 1항에 의하면 ‘장애인은 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받으며, 이에 상응하는 처우를 받는다’. 이를 요약해보면 결국 “장애인은 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받는 방식으로 모든 분야의 활동에 참여할 권리가 있다”고 해석할 수 있다.

인간이 스스로에 대한 존엄과 가치를 느끼기 위해서 필요한 첫 번째 조건이 바로 ‘독립된 인격체’라는 것이다. 스스로가 독립된 인격체라는 인식은 일상생활에서 자신의 의지대로 행동하고 의존적이지 않다는 느낌으로부터 시작된다. 자신의 의지대로 선택하기 위해서는 독립적인 생활을 가능하게 해 주는 조건들이 구비되어야 한다. 이 중 가장 기초적인 것이 생활비용을 충당하게 해 주는 현금소득이다.

그러나 장애인가구는 여전히 현금소득의 부족에 허덕이고 있다. 보건복지가족부의 2008년 장애인실태조사 결과에 따르면 장애인 가구의 월 평균소득의 경우 181만9천원으로 전국 가구소득(337만원)의 54.0%에 불과했다.<sup>1)</sup> 2005년의 경우도 53.8%로 3년 동안 소득수준이 거의 나아지지 않은 셈이다.

우리나라의 경우 장애인 가구의 가구소득은 비장애인 가구의 가구소득의 62%로서 OECD 국가 내에서 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 또한 임금소득과 급여소득이 모두 없는 장애인의 비율이 49.5%로서 멕시코를 제외한 OECD 국가 중 가장 높은 것으로 나타났다.<sup>2)</sup>

이와 같은 상황에서 장애인들은 장애인연금의 도입을 지속적으로 요구해 왔다. 그리고 이 요구에 부응하여 2010년 7월부터 장애인연금이 드디어 시행되었다. 그러나 장애계에서는 새로 시행되는 장애인연금이 급여수준이나 지급대상 등에서 현행의 장애수당과 거의 달라진 것이 없는 기만적

1) 변용찬 외. 2009. 『2008년 장애인실태조사』. 보건복지부·한국보건사회연구원.

2) 변용찬 외. 2004. 『장애인 연금제도 도입방안 연구』. 한국보건사회연구원.

인 내용이라고 전면적인 거부에 들어간다는 방침이다.

이에 본고는 새로이 도입된 장애인연금의 의의를 살펴보고 이후 과제를 짚어보도록 한다.

## 2. 도입배경과 경과

### 1) 도입배경

장애인 계층은 소득활동이 어려워 생활실태가 열악한 우리사회의 가장 취약한 계층이라고 할 수 있다. 2008년 장애인실태조사에 따르면 15세 이상 1~2급 등록 장애인의 경제활동참가율은 17.4%, 실업률은 13.5%, 고용률은 15.1%에 불과하다. 월 평균 개인 소득은 1~2급 장애인이 평균 39만5천원으로서 65세 이상 노인의 58만4천원보다 훨씬 열악한 상황이다.

그러나 다수의 장애인은 공적소득보장제도의 광범위한 사각지대에 노출되어 있다. 18세 이상 1~2급 장애인(509천명) 중 국민연금 수급자는 13.4%(68천명, '08)에 불과하다. 이는 장애인의 높은 실업률과 관계가 있다.

한편 장애인은 장애로 인한 많은 추가비용이 발생하고 있다. 2008년 장애인실태조사에 따르면 비장애인에 비해 장애로 인해 발생하는 추가지출항목의 비용이 월평균 159천원에 이른다. 1~2급 장애인은 208천원, 3~6급 장애인은 138천원에 달한다.

반면, 장애수당은 제한적으로 지원되고 있었다. 장애수당은 기초생활수급자 및 차상위계층 18세 이상 장애를 대상으로 기초수급자 중증장애인은 1인당 월 130천원, 차상위 중증장애인은 1인당 월 120천원, 기초 및 차상위 경증장애인에겐 1인당 월 30천원을 지급하고 있었으며, 이를 통해 '08년 12월말 현재 18세 이상 등록장애인(2,174천명)의 19.9%(433천명)에게 지원하였으며, 18세 이상 1~2급 중증장애인(509천명) 중 38.3%(195천명)에게 지원하였다.

### 2) 경과과정

기초장애연금은 17대 이명박 대통령과 여당의 대선 및 총선 공약 사항이었고, 야당인 민주당 등도 장애인연금법 제정을 공약으로 내건 바 있다. 기초장애연금법은 17대 국회에서 「기초노령연금법」 통과 시 부대 결의한 내용(07. 6. 29)이며, 당시 국회는 장애인의 사회보장 강화를 위한 별도 법안을 마련키로 하였다. 이에 따라 2009년 4월 104개에 달하는 장애인단체는 민주당 박은수 의원을 통해 「장애인연금법」을 발의하였는데, 전체장애인의 70%을 대상으로, 중증 장애인 경우 최소 25만원 이상을 지급하고, 장애로 발생하는 추가비용을 보전하는 장애수당을 그대로 유지한다는 내용이었다.

한편 동년 7월 22일 보건복지가족부는 장애계의 이러한 요구에 화답하듯 「중증장애인 기초장애

연금」을 입법예고하였는데, 중증장애인을 대상으로 연금급여는 기본급여(9만1천원)와 부가급여(기초 15만원, 차상위 12만원, 신규 10만원)로 지급하며, 중증장애인에게 지급하는 장애수당은 폐지하는 안이었다. 그러나 2009. 10월 기획재정부를 거쳐 발표된 정부안은 중증장애인을 대상으로 장애수당을 포함하여 최대 월15만원(기본급여 9만원, 부가급여 6만원)을 지급하는 것으로 장애계는 이에 대해 장애인현실을 고려하지 않은 조치라며 강력하게 반발하고 있는 중이다.

### 3. 장애인연금 도입의 의의

장애계의 반발이 거세지만 새로 시행될 장애인연금은 몇 가지 측면에서 의의가 있다. 먼저, 다층적 안전망의 기본 구도가 완성된다는 것이다. 통상적으로 소득보장제도는 하나의 제도보다는 다층 안전망으로 운영되는 경우가 많다. 1차적으로는 사회보험제도, 즉 기여에 기반한 제도(국민연금 내 장애연금), 2차적으로는 국민연금 가입 이전에 장애가 발생하거나 장애연금 수급요건이 되지 않는 경우를 포괄하는 무기여 방식의 기초장애연금 혹은 장애부조, 마지막으로 일반 공공부조제도가 그것이다. 기초장애연금은 이 중 장애인을 위한 2차 소득보장안전망에 해당된다. 이는 근로능력이 없거나 장애로 인해 소득이 상실된 장애인에 대해 소득보전 급여를 제공하는 것을 주요 목적으로 한다.

현재 국민연금을 비롯한 공적연금제도에 가입되어 있는 장애인은 추정장애인의 37.5%에 불과하며, 국민연금제도의 장애연금을 수급하고 있는 장애인은 약7만2천명으로 18세 이상 등록장애인의 3.3%에 불과하다. 이와 같이 공적연금의 사각지대에 머물고 있는 장애인들에게 기초장애연금을 도입함으로써 적절한 소득을 제공할 수 있는 토대가 마련되었다는 점에서 장애인연금의 의의가 있다고 하겠다.

둘째, 장애인연금(장애수당)의 급여수준에 대한 법적 근거가 마련되었다는 것이다. 현행 장애수당의 급여수준에 대한 법적 기준은 없다. 장애인복지법 제49조와 동법 시행령 제30조에 의해 그 성격과 대상자에 대한 기준만 설정되어 있을 뿐이다. 반면 장애인연금은 그 법률적 토대를 마련함으로써 급여수준이 행정기관의 재량적 조치에 의해 결정되는 한계를 극복할 수 있게 되었다. 그리고 앞으로 기초노령연금의 급여수준 향상과 함께 자동적으로 급여수준이 향상될 수 있는 토대가 마련되었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

셋째, 장애인연금은 기초노령연금과 함께 기초연금의 현실적 토대를 마련하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 장애인연금의 기초급여부분은 기초노령연금액과 동일하게 설정되어 있는데, 이는 장애인연금이 기초노령연금과 함께 향후 기초연금의 전면적 도입 가능성을 열어 놓았다는 것이다.

넷째, 그 동안 장애수당이 소득보전의 성격인지 추가지출비용의 보전 성격인지 명확하지 않은 점이 있었다. 법에서는 소득보전을 위해서 지급한다고 규정되어 있지만, 시행령에서는 추가지출비

용을 고려해서 지급한다고 규정되어 있어 두 성격이 한 제도 안에 불분명하게 혼재되어 있었다. 그러나 장애인연금은 기초급여와 부가급여를 구분하여 기초급여는 소득보전의 성격을 띠는 것으로, 부가급여는 추가지출비용 보전의 성격을 띠는 것으로 명확히 구분하고 있어 분명성을 기했다는 면에서 의의가 있다.

## 4. 향후 과제

### 1) 성격 논쟁

보건복지부는 당초 1차 연구용역 결과를 바탕으로 장애인연금과 장애수당의 분리 운영을 검토하였으나 두 개 제도를 분리하여 운영할 경우 행정적 측면에서 낭비 요인이 발생할 수 있다는 우려와 함께 두 가지의 급여를 중복해서 받는 장애인들이 적지 않다는 점에서 소비자 측면의 편리성을 고려하여 장애수당을 장애인연금으로 흡수통합하여 운영하는 것으로 결정하였다.<sup>3)</sup> 일부 OECD 회원국의 경우 복지부 안과 마찬가지로 두 개 급여를 통합해서 운영하는 사례(덴마크, 핀란드, 스페인 등)가 있다는 것도 그 주장의 근거가 되었다.

장애인연금 또는 장애수당의 성격을 이해하기 위해서는 연금이나 수당이 지급되는 원인을 살펴 보아야 한다. 장애인연금이나 장애수당이 지급되는 원인은 크게 두 가지로 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

첫째, ‘특별한 비용에 대한 보상’이다. 이는 특별한 지출이 일어나는 경우에 이를 보상하기 위하여 급여를 제공하는 것이다. 이것은 소득수준을 고려하는 경우도 있으나 일반적으로는 특별한 지출이 일어났거나 일어날 것이 예상되는 경우 소득수준에 상관없이 지급되는 것이 일반적이다. 대부분의 수당제도는 이러한 이유에 의해 지급된다. 따라서 일반적으로 수당(장애수당, 노령수당, 아동수당 등)제도를 데모그란트(demo-grant)라고도 한다. 데모그란트는 인구학적 요소만 충족되면 소득수준에 상관없이 지급되는 것이 원칙이다. 즉, 인구학적 특징에 따라 발생하는 문제는 그 특징이 있는 모든 사람에게 공통적이므로 소득에 상관없이 국가에서 지원해 주는 것이다. 영국의 장애생계수당(Disability Living Allowance), 개호수당(Attendance Allowance), 호주의 이동수당(Mobility Allowance)과 장애아동수당(Child Allowance) 등이 대표적이다

둘째, “소득 능력 결핍에 대한 보상”이다. 이것은 소득을 얻을 능력이 없는 사람들에 대해 보상을 해 주는 것인데, 보상의 성격상 장기간에 걸쳐 급여가 행해지는 것이 일반적이다. 이 두 번째 성격이 가미되면 해당 급여는 장애인 모두에게 지급되는 것이 아니라 장애로 인해 소득 획득 능력이 떨어지는 사람에게만 지급된다. 소득 획득 능력이 떨어진다고 해서 반드시 소득이 낮은 것은 아니다. 따라서 소득이나 자산조사를 하지는 않고 중증장애인에게만 지급될 수도 있다. 영국의 중

3) 윤상용. 2009. 장애인소득보장과 정책과제. 공청회 자료집.

4) 김용득·유동철. 2005. 『한국 장애인복지의 이해』. 인간과 복지.

증장애수당(Severe Disablement Allowance)이 대표적이다.

또한 소득 능력의 상실은 소득의 상실로 이어진다고 보고 소득이나 자산조사를 통해서 수당이 제공되기도 한다. 이러한 제도에는 영국의 자립생활기금(Independent Living Fund)이나 장애노동수당(Disability Working Allowance), 호주의 장애지원연금(Disability Support Pension)과 보호자급여(Carer Payment) 등이 대표적이다. 소득이나 자산수준을 조사한다고 하더라도 그 기준은 공공부조를 받는 기준보다는 높다. 이 수당을 받지 않으면 생활비의 추가지출로 인해 공공부조 대상자 기준보다 낮아질 가능성이 높기 때문이다.

이를 전제로 보았을 때 장애수당은 추가비용 보전의 성격을 띠고 있고, 장애인연금은 소득보전의 성격을 띠고 있음을 알 수 있다. 따라서 원칙적으로 소득보전기능과 추가비용보전 기능을 통합하는 것은 바람직하지 않다고 보인다. 우리나라와 오스트리아를 제외한 OECD의 대부분의 국가들은 장애인을 대상으로 하는 소득보전급여와 추가비용보전 급여제도를 별도로 운영하고 있다. 이렇게 별도로 운영하는 데에는 이유가 있다고 본다.

첫째, 추가비용은 모든 장애인에게 발생하므로 장애정도나 소득수준에 상관없이 데모그란트로 지급되지만 소득보전은 소득획득능력이 떨어지는 장애인을 대상으로 하므로 중증장애인을 대상으로 하거나 소득조사를 통해 지급되기 때문이다. 따라서 두 급여의 목적과 대상이 다르다는 면에서 기능을 통합하는 것은 옳지 않다고 본다.

둘째, 기능을 통합한다는 것은 각 제도의 역할과 성격을 모호하게 만든다는 점에서 바람직하지 않다. 두 급여를 통합함으로써 나타나는 것이 기획재정부의 입김이 강하게 작용된 현재의 정부안이다. 정부안에 나와 있는 부가급여는 추가비용 보전의 성격인데, 장애연금제도를 도입하면서 대폭 삭감되었다. 이는 두 급여의 성격을 제대로 구분하지 못하기 때문에 발생한 것이라고 본다.

사실상 기능상의 통합은 문제가 있지만 운영상의 통합관리는 필요할 수도 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 장애인에 대한 현금급여를 통합 관리하는 것이 재정관리면에서는 효율적일 수 있기 때문이다. 둘째, 운영상 통합이 되면 나중에 기초장애연금과 기초노령연금이 통합되어 공적연금의 기초연금체제로 전환될 때 공적연금 가입자에 제공되는 추가비용 급여도 공적연금의 재원으로 활용될 수 있다는 이점이 있기 때문이다. 노르웨이, 스페인, 덴마크, 프랑스, 핀란드 등의 국가가 이에 해당된다.

따라서 이러한 논란을 피하기 위해서는 장애인연금의 급여수준을 해당 근거에 맞게 설정할 필요가 있다. 현재 장애계가 반발하고 있는 핵심적인 이유가 사실상 급여수준이 기존의 장애수당과 큰 차이가 없다는 점에 기인하고 있기 때문이다.

따라서 이러한 성격 논란을 피하기 위해서는 현실적 근거에 맞추어 기초급여와 부가급여의 수준을 설정할 필요가 있다.



## 2) 급여수준

장애계의 요구에 의해 발의되었던 박은수의원의 법률안에 따르면 장애인연금의 급여 수준은 최저임금 월 환산액의 1/4 이상에 해당하는 금액으로 지급한다고 정했다. 법안에 첨부된 비용추계서에 따르면 중증장애인 1인당 월 25만원 수준에서 연금이 지급될 것으로 예상되고 있다. 한편 장애인연금은 장애정도에 따라 차등으로 지급할 수 있도록 규정했다. 경증장애인의 경우 중증장애인에 비해 지급하는 장애인연금액의 50%를 지급하도록 하고, 본인 및 배우자가 모두 장애인연금을 지급받는 경우에는 각각의 연금액에 대해 20%를 감액해 지급되도록 설계되어 있었다.

그런데 앞으로 시행될 장애인연금의 기초급여액은 월평균소득의 5%인 9만1천원이고 부가급여는 수급자는 6만원, 차상위계층은 5만원에 불과하다.

장애계에서는 기초급여가 기초노령연금의 급여액과 동일할 이유가 없다고 주장하고 있다. 그 이유 중 하나는 장애인의 경제적 여건이 노인에 비해 열악하다는 것이다. 실제로 2008년 장애인실태조사 결과 1-2급 장애인의 월평균 개인소득은 39만5천원으로서 65세 이상 노인의 58만4천원보다 훨씬 낮은 수준임을 알 수 있다.

그런데 이러한 주장은 향후 기초연금체계의 도입을 통한 연금체계의 다층화 전략이라는 전략의 입장에서 보면 오히려 좁은 시각이라는 생각이 든다. 장애인만을 위한 연금이 아닌 국민연금 사각지대에 존재하는 다수의 비수급자의 문제를 함께 풀어나가는 큰 전략에서는 기초노령연금과 보조를 맞출 필요가 있다. 더욱이 연금수준을 기초노령연금과 연동해 높음으로써 향후 연금수준을 높이고자 하는 집단간 연대전략을 보다 더 확실하게 구사할 수 있다는 점에서도 장점이 있다.

실제로 대부분의 국가에서 노인과 장애인에 대한 기초보장은 유사한 수준으로 이루어진다. 반면 스웨덴, 덴마크, 일본 등의 국가는 노인보다 장애인에 대해 약간 높은 기초연금급여를 제공하고 있다.

문제는 부가급여의 수준이다. 2008년 장애인실태조사 결과 중증장애인의 추가비용이 20만8천원으로 나타났다. 따라서 장애인연금의 부가급여가 추가비용에 대한 보전의 성격을 띠는 것이라면 부가급여액은 20만8천원이 되어야 한다. 그런데 부가급여액이 터무니없이 낮게 책정됨으로써 장애인연금의 성격도 모호하게 만들고 장애인들의 전면적인 반발을 불러일으키게 되었다.

또 하나의 문제는 기초급여의 수준이다. 기초노령연금이 도입된 배경에는 국민연금 급여율 인하를 보전하는 의미가 있었다. 2028년까지 국민연금 법정급여율을 60%에서 40%로 낮추는 대신 기초노령연금을 5%에서 10%까지 올리자는 것이었다. 가입자 입장에서는 국민연금을 주고 기초노령연금을 받은 셈이다. 이 때 국민연금 급여율의 인하 방식은 법에 구체적으로 명시되었으나, 기초노령연금의 상향 방식은 2008년 1월부터 국회에 설치될 '연금개선위원회'에서 정하기로 했다. 그런데 아직까지 연금개선위원회는 설치조차 되지 않았다. 그래서 국민연금 급여율은 매년 인하되고 있는데 반해 기초노령연금 급여율은 인상되지 못한 채 아직도 5%이다. 애초 취지대로 기초노령연금이

연 0.25%포인트씩 올랐다면 2010년의 급여율은 5%가 아니라 5.75%여야 한다. 금액으로 월 9만원이 아니라 10만3000원이다. 따라서 기초급여수준의 향상을 뒷받침할 수 있는 토대를 하루속히 마련할 필요가 있다.

### 3) 급여대상

장애계의 요구에 의해 마련된 박은수위원의 법률안은 장애인연금 수급대상자는 소득인정액이 하위 70% 이하에 있는 18세 이상의 장애인으로 규정했다. 그러나 향후 실시될 장애인연금은 수급대상을 18세 이상 1급, 2급, 3급 중복 장애인으로 제한하고 있으며 소득과 재산이 일정 금액(단독가구 50만원, 부부가구 80만원) 이하인 자로 규정하고 있다.

장애계안은 장애인연금의 급여대상이 장애인이면 누구나, 소득인정액 하위 70%인 18세 이상 장애인이면 해당된다. 그 급여대상자의 수는 136만명이며, 전체 장애인의 약 60%가 장애인연금을 받게 된다. 그러나 정부안은 중증장애인으로 한정하고 있어 그 급여대상자의 수는 32만5,556명으로 전체장애인의 약 14%만이 장애인연금 대상자이다. 정부안에 따르면 등록장애인을 224만명(2008년 기준)이라고 할 때, 무려 192만명(86%)의 장애인이, 즉 장애인 10명 중 8명 이상이 장애인연금 대상에서 제외된다는 결과를 초래한다. 여기에 소득과 재산기준을 적용하고 신규대상자는 장애등급 재심사를 받아야 한다는 조항까지 있어 실제 급여대상자는 더 줄어들 것으로 전망된다. 이는 노인 10명 중 7명이 기초노령연금을 받고 있는 것과 비교하면, 노인보다 소득수준이 더 열악하며 노동시장에 접근조차 어려운 대다수 장애인을 외면하는 것이라 하지 않을 수 없다.

장애인연금은 국민연금의 사각지대에 있는 장애인을 대상으로 소득보장의 틀을 넓혀 나간다는 데 가장 큰 의의가 있다. 그런데 급여대상자가 너무 제한적이 됨으로써 그 의의를 충분히 살려나가지 못하게 되었다.

장애연금은 소득획득능력이 떨어지는 사람들에게 지급되는 급여이므로 중증장애인에게 지급하는 것은 타당성이 있다. 영국의 중증장애수당(severe disablement allowance)은 소득수준과는 상관없이 장애인으로서 28주 이상을 일할 수 없거나 만21세 이상에서 장애가 발생한 사람은 노동력의 80%이상을 상실했다는 것이 증명되면 지급된다. 즉 소득획득능력(장애정도)만 고려하는 것이다.

반면 호주의 장애지원연금(disability support pension)은 상시근로(일주일에 30시간 이상)를 할 수 없으며, 소득과 자산 수준이 일정기준 이하여야 한다. 소득획득능력과 소득기준을 동시에 적용하고 있다. 그렇지만 소득획득능력의 기준이 영국보다 훨씬 관대하게 적용되고 있다. 영구적 시각장애인은 소득과 자산 수준을 고려하지 않는다.

필자의 의견으로는 소득획득능력이 소득기준보다 더 우선적으로 고려되어야 한다고 본다. 소득획득능력이 떨어지면 소득 또한 낮아질 수밖에 없으며, 그렇지 않은 경우라도 스스로의 노동동기를 강화한다는 면에서 긍정적인 측면이 있을 수 있기 때문이다. 만약에 소득수준을 엄격하게 적용

한다면 장애인 중에서는 기초장애연금을 수급하기 위해서 근로소득을 줄이려는 역효과를 가져올 수도 있을 것이다. 게다가 소득과 자산조사를 할 경우 기초장애연금 신청자의 소득과 자산을 파악해야 하는 다소 불필요한 행정비용을 불러일으킬 수도 있다.

그런데, 우리나라의 장애등급은 철저하게 의료적, 해부학적 관점에서 적용되고 있기 때문에 소득 획득능력을 측정할 적절한 기준이 못된다. 노동력 상실률을 측정할 수 있는 새로운 시스템이 필요하다. 그런 면에서 현행의 장애인복지법상 1-2급 및 3급 중복 장애인을 대상으로 한다는 것은 또 다른 문제점을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

#### 4) 국민기초생활보장제도와와의 관계

기초생활보장제도는 타급여우선의 원칙과 보충급여 원칙에 따라 장애인연금을 소득으로 인정하게 되면 기초수급자는 결과적으로 소득증가의 효과가 별로 없게 된다. 그렇지만 장애인연금을 기초생활보장제도의 소득으로 인정하지 않게 될 경우에는 기초생활보장제도의 급여원칙을 정면으로 위배하게 된다.

이에 따라 정부안은 당초에는(보건복지부안) 기초급여액을 모두 소득으로 잡았으나, 최종안에서는 부가급여액이 절대적으로 낮아지면서 기초수급자의 경우 장애인연금액 전부(기초급여와 부가급여 모두 합산한 액)를 소득인정액에서 공제하는 것으로 결정하였다.

정책은 통일성이 있어야 하므로 많은 예외를 인정하는 것은 좋은 정책이 아니다. 따라서 소득보전 급여인 기본급여는 기초생활보장제도의 소득으로 인정하고 추가비용급여인 부가급여는 소득으로 인정하지 않는 것이 옳다. 이 경우 수급자보다 차상위계층에서 장애연금의 소득증대 효과가 훨씬 더 크게 나타난다는 문제점이 있다. 그러나 차상위계층은 오히려 수급자가 받고 있는 많은 다른 혜택에서 소외되고 있다는 점에서 그리 큰 문제가 아니라고 볼 수도 있다.

그리고, 현행의 장애수당(부가급여)을 중증장애인은 추가비용인 20만8천원, 경증장애인은 13만8천원을 받도록 설계한다면, 중증장애인이 수급자가 될 확률이 훨씬 높다는 면에서 어느 정도 보완 효과가 발생할 수 있을 것이라 생각된다.

그러나 현행의 장애인연금제도는 기초급여를 기초법의 소득으로 계상할 명분조차 잃어버리게 만들었다. 소득으로 인정하게 될 경우 오히려 수급자의 급여액이 줄어들기 때문이다. 급여수준의 문제 때문에 소득보장제도의 기본 원칙을 거스르는 큰 과오를 범한 것이다.

### 5. 나가며

고 최옥란씨의 죽음으로부터 본격화된 장애인연금의 도입은 이제 그 실체가 드러났다. 정부는 기초노령연금과의 연계성을 강조하면서 급여수준은 기존의 장애수당과 거의 차이가 없는 것으로

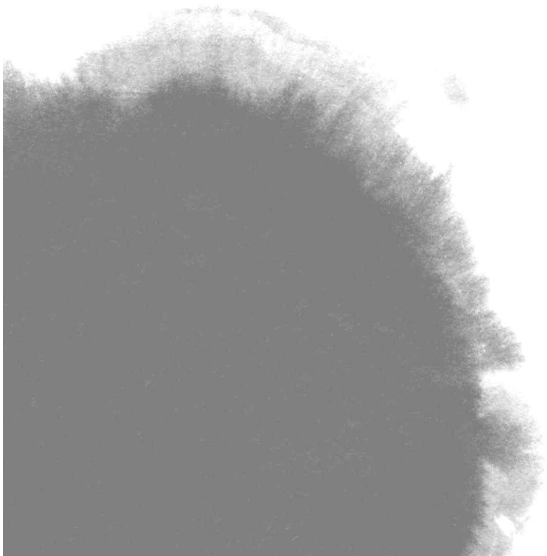
결정하였다. 이에 장애계에서는 전면적으로 반발을 하고 있다.

장애인연금이 기초노령연금과 함께 기초연금의 현실적 토대를 만들었다는 점에서 그 의의는 매우 크다. 그러나 장애계의 반발을 고려하면 앞으로의 항로는 매우 험난해 보인다. 그런데 사실상 그 험난함을 헤칠 수 있는 해답은 간단하다. 장애인연금의 도입 취지에 맞게 국민연금 사각지대에 존재하는 많은 수의 장애인을 급여대상으로 설정하고, 소득보전의 역할을 할 수 있을 정도의 급여 수준을 책정하면 될 것이다. 나머지는 큰 문제가 아니다. 그러나 정부의 입장은 매우 견고해 보인다. 재원 부족 때문임은 누구나 알 수 있다.

이에 대한 답은 결국 정부의 몫이다. 결자해지의 입장에서 적극적으로 풀지 않으면 장애인연금은 앞으로도 좌충우돌할 수밖에 없어 보인다.

# II

## 토론문



[패널토의 1]

## 장애인연금제도 도입의 의의와 향후과제 토론문

김성숙 (국민연금연구원 연구제도연구실장)

### □ 사회수당이나 공공부조의 차이

#### ○ 인구학적 사회수당(demogrant)

- 소득활동이 어렵거나 추가 비용이 들어 가구의 빈곤을 야기할 수 있는 동시에 대부분의 사회 구성원이 경험하는 사회적 위험 - 출산과 양육, 장애, 고령 - 에 대하여 자산조사 없이 국가가 일정한 현금급여를 지급

#### ○ 공공부조

- 소득활동이 어렵거나 추가 비용이 들어 빈곤한 가구가 된 경우 자산조사를 통하여 국가가 일정한 현금(또는 현물)급여를 지급
- 장애, 실업, 고령에 의하여 빈곤에 처할 가능성이 매우 높아 이러한 인구계층이 주로 공공부조의 대상이 됨

#### ○ 사회수당은 빈곤 예방적 성격이 강하고, 공공부조는 빈곤에 대한 사후대책 성격이 강하며,

- 전자는 동일한 사회위험을 경험하는 전 인구집단에 급여를 지급하므로 비용이 많이 드나, 스티그마가 없고, 후자는 표적집단에만 급여를 지급하여 비용이 적게 드나, 스티그마가 있음

### □ 장애인연금의 제도적 성격

- **관대한 공공부조**로 정의될 수 있으며, 빈곤예방으로는 급여지급 대상자가 매우 제

한적이어서 효과가 의문시되고, 사후빈곤대책으로는 급여수준이 낮아 역시 빈곤해소에 제한적

- 장애인연금의 제도적 성격의 모호성은 기초노령연금과 마찬가지로, 두 제도 모두 기초생활보장제도, 국민연금과의 관계 재정립 필요
  - 장애인연금, 기초노령연금 모두 기초생활보장제도, 국민연금제도와 함께 우리나라 소득보장제도의 장기적 청사진 아래 전반적인 재구조화 필요

#### □ 향후 장애인연금의 중장기 제도발전방향

- 1안 : 국민연금은 현행대로 유지하고, 기초생활보장제도를 인구특성별로 분리 개편하여 기초노령연금과 장애인연금을 흡수하되, 기초생활보장제도의 수급대상자와 급여수준을 현실화
  - 소득보전은 인구 특성에 맞는 공공부조, 추가비용보전은 부가급여로 이원화
  - 이 경우 기초생활보장제도는 크게 자녀를 양육하는 근로연령집단, 장애인집단, 노인집단 등 사회적 위험에 처한 집단별로 그 특성에 따라 기초생활보장제도를 설계하되,
    - 부양자규정을 제거하고 거주주택이나 생활에 불가결한 자산 등을 소득환산에서 제외하는 등 대상자 선정이나 급여지급에서 현실화 도모 필요
  - 부가급여는 소득기준이 아닌 욕구에 따라 현금 및 현물로 별도 지급
- 2안 : 장애인연금, 기초노령연금은 사회수당 성격의 기초연금으로 개편하고, 국민연금은 소득비례연금만 남기고, 기초생활보장제도는 최후의 안전망으로 잔여적으로 유지
  - 장애인, 노인, 아동 등의 인구집단에 대하여 일정한 정액급여의 사회수당(기초연금)을 지급
- 1안이나 2안 모두 추가적인 예산이 필요하나, 초고령사회를 향해 가는 우리나라에서 2안은 특히 예산이 많이 소요되는 문제가 있음

## □ 장애인연금의 단기 발전방향

- 예산확보의 어려움을 고려하면서 현실적인 정책방향 설정 필요
  - 추가예산확보를 위한 노력과 함께, 제도의 목적을 고려하여 **수급대상자의 표적화의 우선순위도 설정**해야 할 것임
  - 제한된 예산을 고려하여 장애인의 빈곤해소가 우선 목표라면, 자산조시를 보다 엄격히 하더라도, 장애등급을 완화하여 소득이 낮은 장애인에게 급여를 먼저 지급하여야 할 것임
  
- 급여수준은 기본급여는 소득보전이므로 기초노령연금과 같은 수준으로 가는 것이 논리적으로나 우리나라 소득보장제도의 장기발전방향에 맞다고 보며,
  - 부가급여는 소득수준보다는 다양한 욕구에 따라 지급할 수 있도록 발전시켜 나가는 것이 맞을 것으로 봄



[패널 토의 5]

## 장애인연금제도 도입과 장애인고용

장창엽 (한국장애인고용공단 고용개발원 연구개발실장)

대부분의 현대 복지국가는 장애인의 기초생계를 국가에서 보전해주는 장애인 소득보장제도를 시행하고 있다. 또한 안정된 소득보장제도 기반위에 장애인고용 정책을 시행하면서 장애인고용의 경제적 효과를 통해 과도한 소득보장 비용을 조정하는 도구로 사용되고 있다. 선진국의 경우는 소득보장정책의 보완적 요소로서 장애인고용정책을 활용해왔다고 볼 수 있어 이 두 제도는 상호보완적인 측면에서 이해할 수 있다.

하지만 우리나라의 경우, 지극히 제한적인 장애수당 즉, 국민기초생활보장법상 장애인의 경우에만 장애수당을 지급하고 있거나, 국민연금 상 장애연금을 통해 소득보전을 기하고 있는 정도여서 실제로 소득보장제도는 없었다고 보는 것이 옳다. 이러한 상황에서 강제적 할당고용제를 기반으로 하는 장애인의무고용제도를 통해 장애인에게 일자리를 제공하는 것으로서 소득을 보전할 수 있도록 하였다.

장애인고용의무제는 정부가 기업으로 하여금 장애인을 의무적으로 고용하도록 함으로서 장애인에게 간접적으로 소득을 보전해주는 제도라고 할 수 있다. 이렇게 보면 장애인고용은 장애인소득보전을 위한 대체적 수단이었다고 볼 수 있다.

이러한 정책 환경 속에 장애인연금제의 출발은 자칫 장애인고용의 위축을 낳을 수 있다는 점에서 기존 장애인고용의무제에는 위기가 될 수도 있다는 우려도 적지 않다. 즉 비록 생산성이 부족한 장애인이라도 생계유지를 위해서는 일자리를 찾아 나설 수밖에 없었으나, 이제 소득보장제가 시행됨에 따라 굳이 어려운 일자리를 찾기보다는 소득보장과 같은 안전망의 그늘에서 쉬고 싶어 할 경우도 있기 때문이다. 그런 면에서 지금까지 일자리를 찾아다니던 장애인의 수가 줄어들 것이고 따라서 자연스럽게 장애인고용은 수요부족으로 인해 정책효과가 반감될 것이라는 것이다.

하지만 이러한 주장은 근시안적 견해라 할 수 있다. 복지 선진국의 예를 구체적으로 언급하지 않더라도 장애인고용정책과 연동하지 않고서는 과도한 복지비용으로 인해 장애인연금제는 오래가지 않아 파산할 수밖에 없다. 발제자는 앞서 우려하는 바를 구체적으로 기술하지는 않았지만 소득기준보다 소득획득능력을 측정할 수 있는 기준 즉, 직업능력판정기준의 도입을 강조하는 것으로

보아 앞서 우려를 간과하지 않는 것으로 보인다. 우주형(2009)은 장애인고용정책을 우선하여 추진 하면서, 소득획득능력 현저히 상실된 중증장애인에게는 소득상실에 따른 소득보전 급여를 제공하는 방식을 활용하여서라도 장애인연금제의 도입을 주장하였다. 우주형(2009) 역시 장애인고용을 중심으로 일할 수 있는 장애인과 일할 능력이 부족한 장애인으로 구분하여 장애인연금제를 운영할 때 성공 가능성을 확보할 수 있다고 하였다. 다시 말하면 누가 장애인연금대상자가 될 것인가를 분명히 파악할 수 있는 기준이 필요하며 그것은 소득기준이 되어서는 안 될 것이며, 소득획득능력, 직업능력, 노동능력을 판정하여 그에 따라 차등하여 연금제를 시행하는 것이 바람직하다는 주장이 주를 이루고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이러한 주장들은 곧 장애인연금제가 도입되면 장애인고용이 위축될 것이라는 우려를 일거에 불식시켜 주는 것이기도 하다. 장애인연금제가 성공하기 위해서는 오히려 장애인고용정책과 잘 연동할 때만이 성공 가능성을 높일 수 있다는 것을 반증한다. 따라서 장애인연금정책과 장애인고용정책이 어떻게 연동할 것인가에 대해 주목해야 한다.

선진국의 장애인고용정책의 출발인 장애인연금, 장애수당 지급으로 인한 과도한 복지비용을 해소하기 위한 전략에서 출발한 것이 장애인고용정책이라고 볼 때 우리나라의 경우 이미 장애인 연금제도보다 앞서 20년간 발전해온 우수한 장애인고용정책을 두고 있다는 점에서 이러한 과제를 풀어나가기에 오히려 유리한 입장이라 할 수 있다. 다음에서는 장애인고용정책과 장애인연금제의 연계방안을 몇 가지 제안하고자 한다.

첫째, 근로유인제도를 통해 무분별하게 장애인연금 대상자가 늘어나는 것을 방지해야 한다. 특히 이미 직업을 가지고 근로 장애인이 장애인연금 대상자가 되기 위해 자신의 소득을 포기하게 하거나 장애인의 구직활동을 포기하게 해서는 안 된다. 일자리를 통해 얻은 소득에 장애인연금을 추가하여 지급하는 방식을 통해 ‘선 일자리, 후 소득보장’의 개념이 정립되어야 할 것이다. 이때 활용되는 제도가 근로유인제도이다. 일종의 장애인보충적 소득보장제도라고 할 수 있는데 주로 영국, 미국 등 선진국에서 활용되고 있는 제도이다.

예컨대 미국은 장애인소득보장제(SSI: Supplemental Security Income)와 연계하고 있는 근로유인제도, Ticket to Work를 이용하여 근로 참여를 유인하고 있다. 처음 급여제공 후 1~6년마다 수급자의 자격 및 급여액을 전화나 우편 혹은 방문을 통해 재검토하고 있으며 장애상태가 호전될 가능성이 있는 대상자는 3년마다 정기적으로 재검사를 실시한다. 또한 1999년부터 근로유인증진법(Ticket to Work and Work Incentives Improvement)를 실시하여 장애인수급자들의 적극적인 소득활동을 유도 하고 있으며 1998년~2000년까지 174,000명 근로능력자들이 수급자를 탈피했다고 보고되고 있다. 유사한 제도로 영국은 고용지원수당제도(Employment and Support Allowance)와 장애인 뉴딜 프로그램을 시행하고 있다.

둘째, 복지급여보다 높은 근로소득을 보장해주어야 한다. 앞서 근로유인제도가 장애인연금 대상

자에 있는 장애인들을 일을 통해 소득을 확보할 수 있도록 유인하는 제도였다면 이 대책은 일하는 장애인이 근로유지를 통해 소득을 유지하도록 함으로써 수급권자로 전락하지 않도록 지원하는 제도이다. 미국·영국의 경우 모두 주류 노동시장에서의 근로활동이 복지급여보다 높은 소득을 보장함으로써 근로참여를 유지시키는 것이다.

예컨대 미국의 경우 근로시 장애로 인한 추가비용을 근로비용으로 산정하여 소득산정에 반영하고 있고, 영국은 세금을 공제하는 방식으로 장애인의 급여를 크게 보전해주고 있다. 영국의 경우 이러한 제도를 통해 장애인 연금 수급자 80%가 유급근로자로 남아있거나 되돌아가는 것을 기대하고 있어 급여와 고용의 연계, 세금공제제도의 도입 등으로 수급권자가 감소되고 있다. 이와 함께 근로참여로 인한 수급급여의 상실, 의로서비스의 중단에 대비하는 전략적 접근이 필요하다.

셋째, 우리나라 장애인정책 시스템을 노동·복지·교육 통합서비스 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 장애인의 생애주기별로 각 시기에서 필요한 서비스를 현재와 같이 단절적이고 파편적으로 제공하는 것이 아니라 통합적이고 연속적으로 제공하는 것을 전제로 한다. 이는 장애인고용서비스에 있어 효율성을 높이기 위함이다. 아동청소년기 교육, 청장년기의 노동(고용), 각 시기별로 변동되는 복지욕구에 대응하는 전략이 그것이다. 따라서 노동·복지·교육 통합적 관리 시스템을 구축하여 장애인 연금과 병행하는 국가 사회적 장애인 정책의 선진화를 이루어나가야 할 것이다.

물론 현재와 같이 낮은 급여수준과 급여대상을 극히 제한하고 있는 현재 제도적 상황에서 소득보장으로 인한 장애인고용의 위축 등과 같은 우려가 현실로 나타날 가능성은 거의 없다. 이론적으로 또는 선진국의 경험적으로 장애인 연금제와 같은 안정된 소득보장은 일자리 정책을 어렵게 한다는 것을 전제할 때 그러하다는 것이다. 따라서 이러한 논쟁이 본격화되기 위해서는 무엇보다도 장애인연금의 현실화가 가장 먼저 선행되어야 할 과제이다.

아울러 발제문이 매우 짧은 시간 작성된 원고임에도 장애인연금제의 현 상황과 문제점을 정확히 파악하고 있고, 도입 초기 제도에 대한 찬반논쟁이 뜨거운 시점에서 논점이 무엇인지를 분명히 전달하고 있어 토론자의 부담을 경감시켜 주었다는 점에서 발제자의 노고에 감사드린다.

## 1. 장애인연금 도입 이후 장애 소득보장체계는 어떻게 달라지는가?

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

우리나라의 경우에도 국민연금의 장애연금을 비롯하여, 장애인복지법에 근거한 장애수당, 장애아동수당 등의 급여가 장애 소득보장체계를 구성하여 장애로 인한 경제적 비보장에 직면해 있는 장애인 및 가구의 생활안정을 지원하고 있으며, 2010년 7월부터는 ‘장애인연금’이라고 하는 새로운 장애 급여가 도입됨에 따라, 기존 장애 소득보장체계에 커다란 변화가 있을 예정이다.

필자는 우리나라를 포함한 주요 OECD 회원국 16개국의 장애 급여를 심층 분석함으로써 장애 소득보장체계 유형화를 시도한 바 있다. 장애 소득보장체계 유형화를 위한 장애 급여 분석틀로서, 장애 급여를 급여의 목적 및 내용에 따라 소득보전 급여와 추가비용 급여로 구분하였다. 우선 소득보전 급여의 경우 우선적이고 1차적인(primary) 전략과 이를 보완하는 2차적(secondary) 전략이라는 위계적 형태로 결합되어 다층의 안전망을 이루어 운용되고 있는 사실에 근거하여, 가장 주된 프로그램인 1차 안전망, 그리고 1차 안전망의 사각지대를 보완하는 2차 안전망, 마지막으로 2차 안전망의 사각지대를 보완하는 3차 안전망으로 소득보전급여 체계를 구성하고 각각의 안전망에서 채택하고 있는 소득보장 전략이 무엇인지 - 기여에 기반한 소득비례방식의 장애연금인지, 기여에 기반하지 않은 정액급여방식의 기초장애연금인지, 기여에 기반한 정액급여 방식의 기초장애연금인지, 근로무능력 계층을 수급 대상으로 하는 범주형 사회부조)인지, 근로능력과 관계없이 자산조사만을 실시하여 수급자를 선정하는 일반 사회부조인지 - 를 규명함으로써 개별 국가의 소득보장 전략의 위계적 결합 형태를 파악하고, 이를 토대로 16개 국가의 소득보전급여 체계를 유형화하고자 하였다.

우리나라를 비롯한 16개 OECD 회원국에서 운용하고 있는 장애 급여를 중심으로 장애 소득보장체계에 관한 유형화를 시도한 결과, 소득보전급여 체계의 경우에는 장애로 인한 소득 단절의 위험에 대응하여 우선적인 전략과 이를 보완하는 하나 혹은 두 개의 전략을 결합한 위계적 체계로

5) 본 고에서는 근로무능력 계층 중 장애인을 수급 대상으로 하는 범주형 부조를 장애 부조로 명명하고자 한다.

서 운용하고 있음을 확인할 수 있었으며, 이러한 위계적 체계는 1차 안전망과 2차 안전망 및 3차 안전망의 소득보장 전략에 따라 총 8개의 유형으로 범주화할 수 있었다. 한편 장애의 유지 및 관리를 위해 추가적으로 지출하는 비용을 보전하고자 하는 추가비용급여 체계의 경우, OECD 회원국들은 주요한 추가비용 범주(보호간병, 이동 및 보호자 소득 감소)와 관련하여 정책 우선순위가 높은 범주를 중심으로 급여들을 설계하고, 각각의 급여가 상호 위계적이 아닌 대등한 관계 속에서 독립적으로 운용되고 있는 비위계적 체계(non-hierarchical system)로 운용하고 있었다. 이러한 추가비용급여 체계는 소득보장 전략에 따라 사회부조형, 사회수당형, 혼합형(3개 유형) 등 5개 유형으로 범주화할 수 있었다.

장애인연금 도입으로 인해 우리나라 장애 소득보장체계에는 적지 않은 변화가 초래된다. 우선 소득보전급여 체계와 관련하여, 장애인연금의 기본급여가 소득보전급여의 장애부조로서의 의의를 갖게 됨에 따라, 우리나라 소득보전급여 체계는 기존의 2단계 안전망에서 3단계 안전망 - 1차 안전망으로서 기여 소득비례 장애연금, 2차 안전망으로서 장애인연금(기본급여), 3차 안전망으로서 국민기초생활보장제도의 생계급여 - 으로 변모하게 된다. 즉, 소득보전급여 체계 유형 중 F형에서 독일, 이탈리아와 같은 C형으로 전환하게 되는 것이다. 한편 추가비용급여 체계에 있어서는 장애 정도와 관계없이 저소득 성인장애인을 지급 대상으로 하는 단일한 추가비용 급여로서 운용되던 장애수당이 장애인연금 도입 이후에는 중증장애인 대상의 장애인연금(부가급여)과 경증 장애인 대상의 장애수당으로 이원화되는 변화를 겪게 되지만, 사회부조형 체계 국가로서의 지위는 달라지지 않는다.

〈표 1〉 주요 OECD 회원국의 장애 소득보전급여 체계

유형	국가	급여 명칭	안전망			급여 유형				
			1차	2차	3차	가여 소득보전	가여 건강보전	비가여 건강보전	장애부조	일반 사회부조
A형	일본	障害厚生年金+障害期初年金								
		障害期初年金								
		生活保護制度								
B형	노르웨이	Tilleggspensjon								
		Grunnpensjon								
		Stønad til livsopphold								
	핀란드	Työeläke								
		Kansaneläke								
		Toimeentulotuki								
	스웨덴	inkomstrelaterad sjukersättning								
		Grantiersättning								
		Ekonomiskt bistånd								
C형	이탈리아	assegno ordinario d'invalidità 등								
		Pensione per invalidi civili 등								
		Minimo Vitale(Reddito minimo)								
	독일	Rente wegen voller Erwerbsminderung								
		Gutsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung								
		Sozialhilfe								

	한국	장애연금							
		장애인연금(기초급여)							
		국민기초생활보장제도 생계급여							
D형	아일랜드	Invalidity pension							
		Disability Allowance 등							
		Supplementary Welfare Allowance							
E형	스페인	Pensiones de incapacidad							
		Pensión de invalidez no contributiva							
		사회부조제도							
E형	프랑스	Régime général d'assurance maladie des travailleurs salariés							
		Allocation aux adultes handicapés							
		Revenu Minimum d'Insertion 등							
E형	네덜란드	Regeling Inkomensvoering Volledig Arbeidsongeschikten							
		Toeslagenwet							
		Algemene Bijstand							
F형	오스트리아	Berufsunfähigkeit							
		Sozialhilfe							
G형	미국	Disability Insurance							
		Supplementary Security Income							
		TANF 등							
G형	영국	Employment and Support Allowance							
		Employment and Support Allowance							
		Income Support(IS) 등							
H형	호주	Disability Support Pension							
		Special Benefit							
	H형	덴마크	Førtidspension						
Kontanthjælp									

〈표 2〉 주요 OECD 회원국의 장애 추가비용 급여 체계

유형	국가	급여 명칭	급여 유형			급여 대상		
			기여	비기여 자산조사	비기여 배산조사	성인	아동	보호자
사회 부조 형	일본	특별장애수당						
		장애이복지수당						
		특별아동부양수당						
	독일	Gutsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung						
		Benefits for blind persons						
	아일랜드	Mobility Allowance						
		Blind Welfare Allowance						
		Domiciliary Care Allowance						
	프랑스	Carer's Allowance						
		Prestation de compensation du handicap						
네덜란드	Complément d'allocation de l'entretien de l'enfant handicapé							
	Algemene Bijstand							
한국	장애인연금(부기급여)/장애수당							
	장애이동수당							
사회 수당 형	노르웨이	Grunnstonad						
		Hjelpestonad						
	스웨덴	Assistansersättning						
		Handikappersättning						
	오스트리아	Värdbidrag						
오스트리아	Pflegegeld							

	이탈리아	Indennità di accompagnamento						
		Indennità di comunicazione per sordomuti						
		Indennità speciale per ciechi parziali						
	영국	Indennità mensile di frequenza						
		Disability Living Allowance(Mobility)						
		Disability Living Allowance(Care)						
혼합 형	핀란드	Carer's Allowance						
		Eläkkeensaajien hoitotuki						
	스페인	Vammaistuki						
		Gran invalidez						
	호주	Pensión de invalidez no contributiva						
		Mobility Allowance						
	덴마크	Youth Disability Supplement						
		Merugiftsydelse						
			LSS					

## 2. 장애인연금 지급 요건으로서 장애 평가 체계를 개선할 필요는 없는가?

장애인연금은 소득보전급여(기초급여)와 추가비용급여(부가급여)의 통합 급여로서 장애인연금을 지급하기 위한 요건으로서 동일한 장애 평가 기준을 적용하고 있다. 이는 새로운 기준이 아니고 기존 장애수당의 지급 요건으로서 적용되던 기준을 그대로 적용한 것이다. 주지하다시피, 기존의 장애수당과 곧 지급될 장애인연금 공히 이들 급여를 지급하기 위한 별도의 장애 기준은 없으며, 공공의 장애인복지서비스를 제공 받기 위한 진입단계(gateway)로서 장애인복지법에 명시된 장애 등록 판정 기준에 따르고 있다. 그리고 현행 장애 등록 판정 기준은 의학적 손상과 이것이 일상생활 및 사회생활에 미치는 영향 정도를 종합적으로 고려한 것이라고 하지만 실제로는 의학적 손상에 크게 치우쳐 있는 체계로 평가 받고 있다. 이러한 의학적 손상 중심의 장애 평가 결과를 가지고 장애인연금의 지급 여부를 결정하는 것이 과연 바람직한가라는 관점에서 주요 선진 외국의 사례를 중심으로 논의를 이어가고자 한다.

소득 보전 급여에서의 장애의 정의는 건강상태로 인한 근로 능력(work capacity) 또는 소득 능력(earning capacity)의 손실에 기초하고 있다. 이러한 장애 정의의 적합성은 근로능력과 건강상태 간의 관계가 타당한가의 여부에 달려있다. 소득보장 급여 수급자들은 대개 일을 하지 않고 있기 때문에, 이들의 실업의 원인이 건강 때문인지 혹은 다른 이유(일반적인 노동시장 상황, 낮은 기술력, 동기의 부족 등) 때문인지를 구별하는 기준을 확립하는 것은 매우 중요하다.

유럽연합(European Union)을 비롯하여 대다수의 선진국에서는 이러한 기준과 관련하여 과정 접근법(procedural approach), 능력프로필 접근법(capacity profile approach), 손상 중심 접근법(impairment-based approach) 등 세 가지 접근법을 활용하고 있다(European Union, 2002).<sup>6)</sup>

6) 세 가지 접근법에 관한 자세한 내용은 윤상용 외, 장애인 소득보장체계 개편 방안: 기초장애연금 도입을 중심으로, 한국보건사회연구원·보건복지가족부(2008)을 참조하기 바란다.

〈표 3〉 주요 선진 외국의 소득 보전 급여에서의 장애 요건

국가	장애 요건
호주	장애손상율 20% 이상이면서 주당 15시간 이상 근로무능력
오스트리아	근로능력 50% 감소
벨기에	소득능력 66.6% 감소
캐나다	일상적인 업무를 할 수 없음
체코	경제활동 능력 33% 감소
덴마크	근로능력 50% 감소
프랑스	소득능력 66.6% 감소
독일	근로능력 25% 감소
헝가리	근로능력 67% 감소
아이슬랜드	근로능력 50% 감소
아일랜드	영구 근로무능력
이탈리아	66.6% 근로능력 감소
한국	의학적 기준
룩셈부르크	해당 직업이나 전 직업을 적절히 수행할 없음
멕시코	근로능력 50% 감소
네덜란드	소득능력 35% 감소
노르웨이	근로능력 50% 감소
폴란드	일시적이거나 영구적 근로능력 감소
포르투갈	일상적 직업(업무)에서의 66.6% 소득능력 감소
슬로바키아	능력 40% 감소
스페인	일상적 직업(업무)에서의 33% 근로능력 감소
스웨덴	근로능력 25% 감소
스위스	소득능력 40% 감소
터키	의학적 기준과 근로능력 66.6% 감소
영국	업무와 관련된 일상 활동 제한
미국	실제 소득활동에서의 무능력

자료: OECD 내부자료

결과적으로 우리나라를 제외한 모든 국가들이 소득보전급여의 수급 요건으로서 근로능력평가 개념을 반영한 장애 평가 기준을 채택하고 있음을 확인할 수 있다. 한편 벨기에, 그리스, 영국 등의 국가에서는 장애연금보다 기초장애연금(장애부조)의 수급 요건을 더욱 엄격히 설정하여 장애연금보다 더 높은 장애 손상율을 수급요건으로 정하고 있는데, 이는 비기여 급여라는 기초장애연금(장애부조)의 속성에서 비롯된 것으로 보인다.

소득보전 급여와 달리 추가비용 급여의 수급 요건으로 장애 평가는 장애로 인한 일상생활에서의 제약 정도에 초점이 맞추어져 있다. 즉 신청인의 의학적 소견서를 토대로 의학적 손상이 ADL 및 IADL에 미치는 영향과 장애인의 환경적 측면(욕구)을 고려하여 추가비용 급여의 수급 여부와 지급 수준 등을 결정하고 있다.

소득보전급여와 추가비용급여 모두 각각의 장애 평가에서 일정 수준 이상의 장애를 가진, 소위 중증 장애인에게 급여를 지급하고 있다고 볼 수 있는데, 소득보전급여의 핵심 평가 요소인 근로능력과 추가비용급여의 핵심 평가 요소인 ADL·IADL의 상관 관계에 대해서는, 일반적으로 ADL·



IADL에서의 중증이 경우 근로능력 불능보다 더 장애가 심한 것으로 여겨지고 있다고 할 수 있다. 이는 소득보전 급여가 추가비용 급여보다 재원의 규모와 지급 대상자 등에서 비교 우위를 점하고 있는 외국의 사례를 통해서 간접적으로 확인할 수 있다. 즉, 주요 선진 외국은 장애로 인한 소득상실의 위험을 장애로 인한 추가비용 발생보다 더 큰 사회적 위험으로 간주하고 보다 더 적극적으로 대처하고 있음을 보여주는 것이다. 구체적인 사례로서, 추가비용 급여를 소득보전 급여인 장애연금과 장애부조의 부가급여 형태로 운용하고 있는 스페인의 경우 추가비용 급여는 장애연금 및 장애부조에서 완전한 근로능력 상실에 해당하는 최종증의 장애인에게만 지급되고 있다.

현재 우리나라의 장애 급여로서 소득보전급여의 성격을 지니고 있는 장애연금(국민연금)과 장애인연금(기초급여), 그리고 추가비용급여의 성격을 지니고 있는 장애인연금(부가급여)과 장애수당 및 장애이동수당은 모두 의학적 손상 중심의 장애 평가 기준을 적용하여 해당 급여의 지급 여부 및 지급액을 결정하고 있다. 결국 제도의 목적과 이를 실현하기 위한 과정간에 심각한 괴리가 발생함으로써 제도의 효과성과 효율성을 저해하는 문제가 발생하고 있는 것이다.

이러한 의학적 손상 중심의 평가 체계를 제도의 목적에 맞게 개편해야 한다는 주장은 오랫동안 제기되어 왔다. 이러한 지적에 대한 수용의 단초로서 최근 국민연금공단에서 장애연금 지급 기준의 개편을 중장기적인 과제로 설정하여 추진해 오고 있으며, 또한 장애인복지인프라 개편 사업을 통해 근로능력평가 요소가 반영된 새로운 장애 등록 판정 기준을 마련하고자 한 노력들이 지속되고 있음은 미래의 바람직한 변화를 가늠해 볼 수 있는 긍정적인 조치들로 평가할만 하다.

이러한 개혁 작업들이 성공적으로 진행된다면, 일정 시점부터 신규 신청자들에게 새로운 기준을 적용하여 수급 여부를 결정할 수 있을 것이다. 개인적으로는 소득보전급여인 장애연금과 장애인연금 기초급여의 장애 평가 기준을 동일하게 하는 것이 바람직하다고 판단되며, 추가비용급여인 장애인연금 부가급여는 근로능력평가 평가 결과 최종증의 장애인에게만 제한적으로 급여를 제공하는 것이 타당하다고 본다.

### 3. 경증장애인 수당은 어떻게 할 것인가?

다음의 <표 4>는 장애인연금 도입 이후의 우리나라 장애 소득보장체계의 급여 대상 범위를 정리한 것이다.

<표 4> 우리나라 장애 급여 지급 대상

구분	18세 미만		18~65세 미만		65세 이상	
	소득보전급여	추가비용급여	소득보전급여	추가비용급여	소득보전급여	추가비용급여
최저생계비 100%이하	생계급여	장애이동수당	생계급여	부가급여(중증) 장애수당(경증)	생계급여	부가급여(중증) 장애수당(경증)
최저생계비 120%이하	×	장애이동수당	기초급여 (중증)	부가급여(경증) 장애수당(경증)	기초노령연금	부가급여(경증) 장애수당(경증)
최저생계비 150%이하	×	×	기초급여 (중증)	×	기초노령연금	×
최저생계비 150%초과	×	×	장애연금	×	기초노령연금 노령연금 장애연금	×

장애인연금 도입으로 인해 중증장애인에게 지급되던 장애수당이 폐지됨에 따라, 장애수당은 기초보장수급자와 차상위계층에 해당하는 경증장애인에게 지급되는 추가비용 급여로 축소되었다.

결과적으로 추가비용 급여의 지급 범위가 소득보전 급여의 지급 범위보다 넓어지는 현상이 발생한 것인데, 이는 주요 선진 외국의 경우와는 완전히 상충된다. 더불어 장애계에서는 장애인 고용서비스 인프라 부족과 사회 전반의 차별로 인해 사실상 취업이 어려운 점을 감안하여 경증장애인도 장애인연금 지급 대상에 포함시킬 것을 주장하고 있음을 감안할 때, 중장기적인 관점에서 경증 장애수당의 개편을 도모할 필요가 있다.

2000년대 이후 주요 선진 외국의 장애인 정책 동향을 살펴보면, 건강수준의 향상에도 불구하고 장애 급여 수급자가 증가한 지난 20여년간의 경험에 근거하여 재정 절감과 장애인의 실질적인 자립을 지원하기 위한 목적으로 장애급여 수급 요건을 보다 엄격히 하고 장애인들을 대상으로 실업 급여 지급 및 임금보조 등의 노동시장 정책을 강화하는 방향으로 장애인복지정책의 틀을 바꾸려는 노력을 기울이고 있다. 구체적으로 장애급여의 수급 요건으로서 근로능력 평가를 과거 보다 엄격히 하고 있으며, 영국, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 핀란드 및 스페인 등의 주요 국가들은 단기(partial) 장애급여를 도입하여 장애 정도가 심하지 않은 근로 장애인들을 대상으로 임금 보조 성격의 급여를 지급하면서 더불어 재심사 규정을 두어 급여 수급 요건을 엄격히 하고 있다.

소득보전급여 중심의 장애 소득보장체계 구축과 소득보전급여와 고용서비스의 적극적인 연계를 모색하고 있는 주요 선진 외국의 동향을 고려할 때, 추가비용 급여인 현재의 경증 장애수당을 고

용서비스와의 강력한 연계를 전제로 하는 소득보전급여로 전환하는 것이 바람직하다고 판단된다.

구체적으로 경증 장애수당의 소득·재산 기준을 장애인연금과 동일하게 최저생계비 150%이하로 확대하고, 근로능력평가 요소를 도입하여 일정 정도의 근로능력 제약이 있는 장애인에게 일정 기간동안에만 급여를 지급하는 단기 급여를 제공하되, 이 기간 동안 맞춤형 고용서비스를 도입하여 급여가 종료되는 기한 내에 취업할 수 있도록 하는 것이다. 이 때 지급되는 급여의 수준은 장애인 연금의 기초급여와 같거나 또는 약간 낮은 수준으로 설정할 수 있다. 근로능력평가 결과 근로능력 손상의 정도가 크지 않은 장애인들은 원칙적으로 소득보전급여 대상에서 배제하는 것이 타당하며, 국가 고용서비스 강화를 통해 자립할 수 있도록 해야 할 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 장애 평가 심사를 담당하고 있는 국민연금공단과 고용서비스를 담당하고 있는 한국장애인고용공단의 유기적 협조 체계 구축 등 전달체계 정비와 함께 관련 예산이 뒷받침되어야 할 것이다. 최근 영국 정부가 기존의 장애연금(Incapacity Benefit)을 고용·지원수당(Employment and Support Allowance)로 개편하면서 근로능력이 있는 장애인의 취업 지원을 향후 3년간 10억 파운드(약 2조 원)를 투입하겠다고 공표한 것은 바로 이 점을 분명히 인식했기 때문이다.

memo