

장애인과 비장애인의 삶의 격차와 장애인정책의 방향

박경수 | 한양사이버대학교 사회복지학과 교수

많은 사람들이 장애인은 특수한 집단이라고 생각한다. 마찬가지로 사회정책 내에서도 장애인 정책은 특수한 영역이라고 생각한다. 그래서 장애인정책은 장애에 대한 이해를 바탕으로 특수한 전문가 집단이 설계하고 집행하는 것이 당연하다고 생각할 수 있다. 하지만 특수성이나 전문성만을 고집하는 것은 전체 사회정책 내에서 장애인 정책의 고립과 소외를 자초할 수 있다. 장애인정책도 전체 사회정책의 틀 내에서 사고할 때 정책의 포용적 확장과 주류화가 가능할 수 있다.

이 글은 이러한 관점에서 장애인정책의 설계와 집행 방향을 제시하고자 한다. 그것은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 장애인의 삶의 수준에 대한 진단은 항상 비장애인과 비교를 통해 이루어져야 한다는 것이다. 둘째, 장애인의 삶의 수준을 개선하기 위해서는 장애인을 표적화

한 정책 이외의 정책에 대한 관심도 필요하다. 마지막으로 단일 정책에만 집중할 것이 아니라 정책 영역 간의 상호작용에 대한 관심이 필요하다.

우선 장애인정책에서 비장애인과 비교 관점이 중요하다는 점을 강조하고자 한다. 장애인의 삶의 수준이 열악하다는 점을 부인할 사람은 없겠지만, 얼마나 심각한 수준인가는 비장애인과 비교를 하지 않고서는 판단할 수 없다. 현실에 대한 정확한 진단은 정책 개입의 필요성과 개입 정도, 그리고 개입의 수단을 결정하는 데 필수적이다. 하지만 장애인과 비장애인의 삶의 수준을 비교하는 데에는 많은 걸림돌이 있다. 무엇보다 장애분리통계가 필수적인데, 국내에서 대부분의 국가 통계는 장애인과 비장애인을 비교할 수 있도록 산출되지 않는다. 물론 장애인만을 대상으로 하는 통계는 장애인의 삶을 심층적으로 이해하게

해 주지만 그 삶이 어떠한 수준인지는 알려주지 못한다.

다행히도 제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)은 장애인과 비장애인의 삶의 격차에 주목하고 있다. 제5차 종합계획은 총괄 성과 목표를 '장애인과 비장애인의 삶의 격차 완화'로 설정하였고, 다양한 삶의 영역에서 성과 지표를 장애인 혹은 전체 국민과의 비교 관점으로 제시하고 있다(관계부처합동, 2018). 과거에는 장애인정책의 목표가 지원 대상, 예산, 인프라의 확대와 같은 산출(output) 차원에서 제시되었던 것에 비해, 생활 만족도, 만성질환 유병률, 빈곤율, 고용률 등과 같은 성과(outcome) 지표로 제시되었을 뿐만 아니라, 장애-비장애 비교의 관점까지 추가된 것이다. 기존의 종합계획에서는 발견할 수 없었던 접근이다.

하지만 여전히 대부분의 장애인정책에서, 비장애인과 비교 관점에서 장애인의 현실을 진단하거나 정책 목표를 수립하거나 정책 성과를 점검하는 관점은 부족하다. 제5차 종합계획 시행 4년차를 맞이한 지금까지도 그러한 방식의 정책 수립과 집행을 위한 기반 또한 크게 개선되지 않았다.

두 번째 강조하고자 하는 것은, 장애인정책은 장애인을 표적화한 사회정책 프로그램으로 한정하여 설계해서는 안 된다는 것이다. 장애인정책에서 부처별, 기관별 칸막이 문제는 어제 오늘의 얘기가 아님에도 눈에 띄는 개선이 없다. 예를 들

어 2018년 중위 50% 기준 장애인과 비장애인의 가처분소득의 빈곤율 격차는 30.15%포인트로 보고되었는데(오옥찬 외, 2020), 이는 장애인 대상의 소득보장급여 중 가장 대표적인 장애인연금 하나만으로 결정되는 것이 아니다. 장애인연금 외에도 국민연금의 장애연금, 장애수당, 장애아동수당, 산재보험의 장해급여 등 다양한 장애 관련 급여가 영향을 준다. 더 나아가 장애인과 비장애인의 빈곤율 격차는 장애인 대상 급여만으로 결정되지 않는다. 기초생활보장급여, 실업급여, 근로장려금 등 장애인을 포함하여 일반 국민을 대상으로 지급되는 급여가 더 큰 영향을 준다. 따라서 전체 소득보장제도 내에서 장애가 어떻게 고려되는지를 종합적으로 진단하고 정책을 조율해야 하는 것이다.

세 번째는 정책 영역 간의 상호작용에 주목할 필요가 있다는 것이다. 국내에서 국가 및 사회에 대한 장애인의 요구도가 가장 높은 정책 영역은 전통적으로 소득보장, 의료보장, 고용보장, 주거보장이다(김성희 외, 2017). 그런데 이러한 영역에서 장애인의 삶의 수준에 영향을 미치는 정책은 단지 정책 영역 내부로 한정되지 않는다는 점을 유념해야 한다. 하나의 정책 영역에서 장애인의 삶의 수준은 해당 정책 영역의 직접적인 영향 외에도 다른 정책 영역의 영향을 간접적으로 받는다. 예를 들어 장애인의 소득 수준이나 빈곤은 단지 소득보장 정책만으로 결정되지 않는다. 소득의 대부분은 경제활동 참여로 결정되고 교육수

준이나 건강 상태도 크게 영향을 미친다. 장애인의 고용 또한 교육수준, 건강 상태는 물론 소득보장제도나 돌봄지원 등에 영향을 크게 받는다.

그렇다면 전체 사회정책의 틀 내에서 장애인 정책의 포용적 확장과 주류화를 이루기 위한 정책 방향은 무엇인가? 첫째, 정책 진단과 설계의 근거가 되는 장애분리통계의 체계적 구축이 우선 되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 장애인과 비장애인의 삶의 격차에 대한 체계적이고 정기적인 진단이 이루어질 필요가 있다. 둘째, 장애인정책의 설계, 집행, 평가 과정에 참여하는 주체를 장애인만을 대상으로 하는 부처 외로 확대할 필요가 있다. 예를 들어 장애인의 빈곤 문제는 장애인 연금을 담당하는 부처(부서)에서만 다루어서는 안 되며, 일반 소득보장제도를 담당하는 부처(부서)와 장애인 고용을 담당하는 부처가 함께 참여하여 다룰 필요가 있다.

물론 이러한 기제가 실제로 작동하려면 단순한 선언 이상의 구조적 체계가 필요하다. 어떠한 정책 목표를 설정하고, 그러한 목표를 어떠한 주체들에게 공동으로 할당하고, 어떠한 방법으로 정책의 성과를 평가할 것인가를 결정하는 것은 특정 부처가 수행하기는 어렵다. 보건복지부에 부여된 장애인정책종합계획의 수립·시행 책임이 현재보다 격상되지 않는다면 실현되기 어려울 제안이다. 하지만 현 정부의 국정과제이기도 한 ‘장애인권리보장법’ 제정 과정에서 이러한 논의가 충분히 가능할 것이다. ㉮

참고문헌

- 관계부처합동. (2018). 제5차 장애인정책종합계획(2018~2022).
- 김성희, 이연희, 오욱찬, 황주희, 오미애, 이민경, ... 이선우. (2017). 2017년 장애인실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 오욱찬, 김수진, 김현경, 이원진, 오다운. (2020). 한국 장애인의 다중격차와 사회정책의 대응. 한국보건사회연구원.