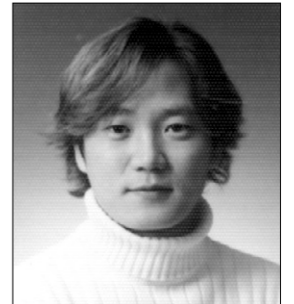


장애인 소득보장과 정책과제

Analysis and Implications of Income Maintenance for People with Disabilities



윤상용 한국보건사회연구원 부연구위원

김태완 한국보건사회연구원 부연구위원

현재 장애인 소득보장체계하에서 소득보전 급여의 사각지대라고 할 수 있는 차상위 및 차차상위계층 장애인의 최저 생활 보장을 위한 대안으로서는 다음의 세 가지를 꼽을 수 있다.

첫째, 소득보전 급여로서 '기초장애연금'을 도입하여 국민기초생활보장제도에 우선하는 사회안전망으로서 작동하게 하여 차상위 및 차차상위계층 장애인에 대해 기초장애연금을 지급하고 연금액을 국민기초생활보장제도의 수급자 선정시 소득인정액에 포함시킨다.

둘째, 국민기초생활보장제도를 개편하여, 장애인 가구 특성을 고려한 별도의 생계 급여 기준을 적용함으로써 현재 획일적인 최저생계비 적용으로 인해 생계급여 수급 대상에서 배제되고 있는 차상위 또는 차차상위계층 중증 장애인을 생계급여 대상에 포함시킨다.

셋째, 장애수당제도를 소득보전 급여로 전환하여 기초보장 수급자를 포함한 차상위 및 차차상위 계층 장애인에게 장애수당을 지급하고, 근로능력이 전혀 없는 최중증의 장애수당 급여 대상자에게 소득보전 급여의 부가급여 형태로써 추가비용 급여를 지급한다.

기초장애연금과 동일한 속성을 지닌 급여로서 기초노령연금의 도입, 개별 급여체계로의 전환을 모색 중인 국민기초생활보장제도 개편 논의, 그간의 장애계의 요구를 수렴했다고 할 수 있는 '중증장애인 기초연금제도' 도입을 대선 공약으로 제시한 신 정부의 출범과 장애계의 기대 등을 고려해 볼 때, 현재 시점에서 가장 바람직한 대안으로 꼽을 수 있는 것은 첫 번째 대안인 기초장애연금의 도입이라고 판단된다.

1. 서론

장애인이 비장애인에 비해 가구 및 개인 소득이 낮다는 것은 유수한 국내외 선행연구를 통해 실증적으로 입증되어져 왔으며, 특히 우리나라의 경우에는 장애인과 비장애인 간 소득의 격차가 OECD회원국내에서 최하위권에 있을 만큼 장애인의 소득수준은 상대적으로 더욱 열악한 실정이다.

장애인은 빈곤하고 이들의 빈곤에 대응하기 위한 소득보장체계가 미흡한 상황에서, 장애인 생활안정 지원 대책의 강화는 장애인이 국가 및 사회에 바라는 가장 큰 욕구라는 것이 실태조사 결과에서 지속적으로 확인되고 있으며, 더불어 최근 몇 년간 장애인 단체 등을 중심으로 (기초) 장애연금 도입 등을 주장하는 장애인 당사자들의 요구가 복지권 확보 운동 차원에서 활발히 전개되어 왔다. 이로 인해 최근 국회에서 장애

수당의 개편 또는 장애연금의 도입 등을 핵심적인 내용으로 하는 두 개의 법률안이 발의되어 기존의 장애수당 중심의 장애인 소득보장체계를 전면적으로 개편하는 본격적인 논의의 장이 마련되었다.

국회는 2007년 6월 29일 기초노령연금법을 의결하면서 '중증장애인의 사회보장 강화를 위한 법률안을 조속한 시일 내에 따로 마련한다'는 부대결의를 채택하였으며, 이에 따라 현재 국회에 입법 계류 중인 한나라당 정화원 의원의 '중증장애인 기초연금법안'과 통합민주당 장항숙 의원의 '장애인소득보장법안'에 대한 면밀한 검토와 함께 새로운 대안 마련 수립에 대한 필요성이 고조되고 있다.

더불어 최근 현 세대 노인의 빈곤 문제를 해결하기 위한 적극적인 소득보장대책으로서 기초노령연금법안이 통과되면서 기존의 경로연금을 확대 개편한 기초노령연금이 2008년 1월부터 전체 노인의 약 60%를 수급자로 하여 전면 실시되는 상황을 맞이하게 됨에 따라, 장애인복지영역에서 기존의 경로연금과 비슷한 정책적 목표와 위상을 가지고 있던 장애수당에 대한 전면적인 개편에 대한 논의가 더욱 탄력을 받고 있는 상황이다.

현재 우리나라의 장애 관련 소득보장제도는 다른 주요 선진국에 비해 제도간 명확한 역할 분담에 기반한 명확한 체계를 구축하고 있다고 보기 어려우며, 급여 지급율, 급여수준 및 급여 종류 등 제도의 운용 측면에서도 국제적인 추

세에 뒤떨어져 있다고 할 수 있다. 이러한 현실에서, 공히 장애수당제도를 전면 개편하는 것을 내용으로 하는 다양한 장애관련 수당의 도입 또는 장애연금의 도입 등 기존에 의원 입법을 통해 제기된 대안들의 실현 가능성에 대한 면밀한 검토와 함께 최적의 합리적 대안을 모색하는 것은 매우 시의성 있는 연구 주제라 할 만 하다.

본 고에서는 우리나라 장애인의 소득실태와 장애인의 빈곤 위험에 대응하는 사회보장제도로써 우리나라 장애인 소득보장제도 현황 및 주요 선진 외국의 사례를 종합하여¹⁾ 우리나라 장애인 소득보장제도 개편의 필요성을 도출하였다.

2. 장애인 소득보장 개편의 필요성

1) 장애인의 빈곤 심화

본 고에서는 2006년도 한국보건사회연구원이 실시한 국민생활실태 조사의 원자료를 이용하여 장애인의 소득실태를 살펴보았다.

절대빈곤율로 활용되는 소득인정액 기준의 최저생계비 미만의 분포를 살펴보면, 장애인은 28.11%, 비장애인은 7.31%로서 장애인이 비장애인에 비해 4배 정도 높았으며, 장애인의 약 44%가 최저생계비 150%미만에 있는 것으로

표 1. 장애인 및 비장애인가구의 최저생계비 비율별 빈곤율 추이(소득인정액 적용시)

(단위: %)

구 분	소득인정액					
	최저생계비 미만	최저생계비× 1.2 미만	최저생계비× 1.3 미만	최저생계비× 1.5 미만	최저생계비× 1.8 미만	최저생계비× 2 미만
비장애인	7.31	9.89	11.36	14.85	20.68	25.23
장애인	28.11	34.06	37.73	43.59	52.06	56.97

자료: 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사 원자료, 2006.

나타났다.

동일한 기준으로 장애인을 경증과 중증으로 구분하여 절대빈곤율 추이를 살펴본 결과, 중증 장애인은 35.90%로서 경증 24.45%보다 약 11.5%포인트 높았으며, 최저생계비 150%미만의 경우에도 경증은 39.33%, 중증은 52.62%로 중증 장애인이 약 13.3%포인트 높은 것으로 분석되었다. 전반적으로 빈곤수준을 살펴보면 비장애인에 비해서는 장애인이 높게 나타나고 있으며, 장애인내에서도 경증에 비해 중증의 장애인이 포함된 가구의 생활여건이 더 열악한 것으로 분석되었다.

한편, 2006년도 국민생활실태조사를 통해 추계된 우리나라의 장애인 빈곤율을 주요

OECD 회원국과 비교하면, 우리나라 장애인의 상대적 빈곤율이 다른 선진 국가들에 비해서 매우 높은 수준임을 알 수 있다. 가처분소득 기준의 중위소득 60%미만의 상대빈곤율의 경우 우리나라는 40%로서 호주의 45%에 이어 자료 확보가 가능한 8개 OECD 회원국 중 두 번째로 높았다. 또한 일반 인구 집단 대비 장애인 상대빈곤율을 의미하는 상대적 빈곤위험율은 2.31배로서 비교 분석이 가능한 8개 회원국 중 호주를 제외하고 두번째로 높았다. 이렇듯 국제 비교를 통해서도 우리나라 장애인의 소득 실태는 매우 열악하다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있다.

표 2. 장애인 등급별 최저생계비 비율별 빈곤율 추이(소득인정액 적용시)

(단위: %)

구 분		소득인정액					
		최저생계비 미만	최저생계비× 1.2 미만	최저생계비× 1.3 미만	최저생계비× 1.5 미만	최저생계비× 1.8 미만	최저생계비× 2 미만
장애 등급 ¹⁾	중증	35.90	42.68	47.34	52.62	60.23	64.23
	경증	24.45	29.98	33.18	39.33	48.17	53.52

주: 1) 중증은 장애등급이 1~2등급, 경증은 3~6등급인 경우를 의미함.
 자료: 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사 원자료, 2006.

1) 이에 관한 구체적인 내용은 한국보건사회연구원이 발간한 「OECE 국가의 장애인복지정책 비교 연구(2003)」, 「장애인 종합적 소득 보장체계 구축 방안(2004)」, 「장애인 연금제도 도입 방안(2004)」, 「장애수당제도 개선 방안(2006)」, 「저소득 장애인 선정기준 연구(2007)」, 「장애수당 및 장애연금제도 연구(2008, 미발간)」 등을 참조하기 바란다.

표 3. 주요 OECD 회원국의 장애인 상대빈곤율 비교

(단위: %)

구분	노르웨이 (2004)	폴란드 (2004)	스위스 (2002)	호주 (2003)	룩셈부르크 (2004)	스페인 (2004)	영국 (2004)	EU (2004)	한국 (2005)
빈곤율	11	19	18	45	16	24	24	18	40
상대적빈곤위험율	0.96	1.17	1.58	2.41	1.28	1.44	1.69	1.70	2.31

주: 빈곤율은 가처분소득 기준의 중위소득 60% 미만의 비율이며, 상대적 빈곤위험율(relative risk rate)은 일반 인구 집단의 상대빈곤율을 장애인 상대빈곤율로 나눈 것임.
 자료: 1) 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사 원자료, 2006.
 2) EU, Men and women with disabilities in the EU, 2007.

2) 낮은 수준의 장애급여 지출

장애인의 빈곤에 대응하는 사회 안전망으로서 우리나라 장애 급여의 실효성을 파악하기 위해 GDP 대비 장애급여 지출 비중을 기준으로 국가간 비교를 해 보았다. 2005년 현재 우리나라 GDP 대비 장애급여 지출 비중은 0.14%로서 2005년 기준의 OECD 회원국의 평균 장애급여 지출 비율인 3~5%²⁾에 비해 현격히 낮은 뿐 아니라, 1990년대 후반 기준의 다른 OECD 회원국의 동 비율에 비해 매우 낮았다. 현재 우리나라 1인당 GDP 규모와 유사한 수준에 있던 국가들의 당해연도 GDP 대비 장애급여 지출 비중을 살펴보면, 1990년 호주와 이탈리아의 경우에는 0.51%, 1.69%로서 우리나라의 2005년 동비율인 0.14%보다 월등히 높았으며, 또한 1인당 GDP가 우리나라보다 낮은 수준인 1997년의 스페인과 포르투갈의 경우에도 각각 1.24%, 1.03%로서 우리나라에 비해 10배 이상 높게 나타났다.

또한 장애 급여의 급여 수준이 어느 정도 되는 지를 알아보기 위해 2006년도 국민생활실태 조사를 통해 파악된 우리나라 장애인가구의 소득원별 비중을 주요 OECD 회원국과 비교해 본 결과, 우리나라는 자료 확보가 가능한 7개 OECD 회원국 중에서 근로소득(사업소득 포함)의 비중이 가장 높고, 공적이전소득의 비중은 가장 낮은 국가로 나타났다. 이는 우리나라가 장애로 인해 초래되는 경제적 비보장에 대응하는 사회안전망이 매우 취약한 국가임을 보여주는 실례라고 할 수 있다.

우리나라 장애인 소득보장제도의 지출 수준 또는 소득보장제도의 효과성을 파악하기 위해서는 장애인이 수급하는 다양한 형태의 공적 이전 소득을 가처분 소득에 포함하기 전과 포함시킨 후에 비장애인 대비 장애인의 소득 비중이 어떻게 달라지는지 추이를 살펴볼 필요가 있다.

EU 회원국의 사례를 살펴보면, 중증 장애인의 경우 공적 이전 소득을 포함하기 이전의 평균 가처분 소득은 비장애인의 동 소득에 비해

표 4. OECD 국가의 GDP 대비 장애급여 지출 비중

(단위: %, 달러)

구분	GDP 대비 장애급여 지출 비중			
	1990년	1인당 GDP	1999년대 후반	1인당 GDP
호주	0.51	16,081	0.86	19,599(1998)
오스트리아	1.30	19,477	1.75	21,659(1997)
벨기에	1.32	18,496	1.06	20,510(1997)
캐나다	0.46	19,250	0.67	21,223(1998)
덴마크	2.31	24,459	2.28	27,687(1997)
프랑스	0.73	19,167	0.83	20,292(1997)
독일	1.05	19,460	1.01	21,043(1996)
이탈리아	1.69	16,176	0.95	17,524(1997)
멕시코	0.09	4,973	0.20	5,072(1996)
네덜란드	3.42	18,611	2.65	21,151(1997)
노르웨이	2.23	28,886	2.36	37,937(1998)
포르투갈	1.32	8,184	1.03	9,403(1997)
스페인	0.96	11,114	1.24	12,471(1997)
스웨덴	2.03	22,998	2.05	23,940(1997)
스위스	1.05	33,039	1.83	32,179(1997)
영국	0.88	19,733	1.27	21,707(1996)
미국	0.56	28,263	0.71	30,704(1996)
한국	0.00	-	0.14(2005년)	16,291(2005)

주: 1) 장애급여는 기여(소득과 관련된)·비기여 장애급여를 의미함.
 2) 2005년 한국의 GDP 대비 장애급여 지출 비중은 명목 GDP 806조 6천억을 자료로 추계되었음.
 자료: 1) 한국은행 보도자료, 2006. 3. 22.
 2) 국민연금관리공단 내부자료
 3) 보건복지부 내부자료
 4) OECD, Transforming disability into ability, 2003.

표 5. 주요 OECD 회원국의 장애인가구 소득원 비중

(단위: %)

구분	노르웨이 (2004)	폴란드 (2004)	호주 (2004)	룩셈부르크 (2004)	스페인 (2004)	영국 (2004)	한국 (2005)
근로소득	67	34	71	69	64	71	79
재산소득	4	2	10	2	2	12	11
공적이전소득	29	64	19	28	34	18	10

자료: 1) 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사 원자료, 2006.
 2) OECD, Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers vol. 1, 2, 2006, 2007.

2) OECD, Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers vol. 1, 2, 2006, 2007.

44% 포인트가 낮았으며 경증 장애인의 경우에는 23.4% 포인트가 낮았다. 우리나라의 경우에는 중증 장애인은 비장애인에 비해 30% 포인트 정도 가처분 소득이 낮았으며, 경증 장애인의 경우에는 25% 포인트 정도 낮게 나타나 EU 회원국 평균에 비해 중증은 오히려 비장애인 대비 소득이 13% 포인트 높고 경증은 거의 유사했다.

표 6. 공적 이전 소득을 포함하기 이전의 비 장애인 대비 장애인 소득 비중

(단위: %)

구분	중증	경증
벨 기 에	57.8	78.0
아 일 랜 드	41.9	62.8
그 리 스	50.5	86.1
스 페 인	65.9	82.5
프 랑 스	51.0	73.4
이 탈 리 아	63.5	72.6
룩 섴 부 르 크	74.1	83.3
오 스트 리 아	61.2	80.4
포 르 투 갈	58.0	74.0
핀 란 드	91.3	100.8
스 웨 덴	42.1	78.0
노 르 웨 이	98.31	86.5
덴 마 크	-	89.0
E U	56.5	76.6
한 국	69.6	75.2

자료: 1) 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사 원자료, 2006.
2) EU, Men and women with disabilities in the EU, 2007.

한편, 공적 이전 소득을 포함시킨 이후의 가처분 소득을 기준으로 비장애인 대비 장애인의 소득 비중을 살펴보면, 중증 장애인의 경우에는

82.8%로서 공적 이전 소득을 포함하기 이전보다 26.3% 포인트가 상승하였으며, 경증 장애인의 경우에는 90.5%로서 13.9% 포인트가 상승한 것으로 나타났다. 반면에 우리나라의 경우에는 생계급여와 장애수당을 포함한 공적 이전 소득을 가처분 소득에 포함시킨 후의 비장애인 대비 장애인 소득 비중은 EU 회원국 평균에 크게 못 미쳤다. 즉, 중증의 경우에는 72.5%로서 공적 이전 소득을 포함하기 이전보다 불과 2.9% 포인트 증가에 그쳤으며, 경증의 경우에는 이보다 더 낮은 1.9% 포인트 증가에 그쳤다. 이렇듯 우리나라의 현저히 낮은 공적 이전 소득의 효과

표 7. 공적 이전 소득을 포함한 이후의 비 장애인 대비 장애인 소득 비중

(단위: %)

구분	중증	경증
벨 기 에	81.0	88.9
아 일 랜 드	64.9	77.5
그 리 스	75.7	93.9
스 페 인	86.6	93.9
프 랑 스	82.3	91.7
이 탈 리 아	91.1	88.4
룩 섴 부 르 크	89.6	90.8
오 스트 리 아	85.5	94.0
포 르 투 갈	78.2	87.1
핀 란 드	99.6	101.8
스 웨 덴	84.9	93.3
노 르 웨 이	111.1	96.1
덴 마 크	-	91.8
E U	82.8	90.5
한 국	72.5	77.1

자료: 1) 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사 원자료, 2006.
2) EU, Men and women with disabilities in the EU, 2007.

는 공적 이전 소득을 소득에 포함시킨 이후의 비장애인 대비 장애인 소득 비중에 있어서 공적 이전 소득을 포함시키 전에는 EU 회원국 평균보다 높았던 것과 다르게 공적 이전 소득을 포함한 이후에는 EU 회원국 평균에 비해 중증 장애인의 경우에는 10% 포인트, 경증의 경우에는 13% 포인트가 낮았다.

3) 장애급여의 광범위한 사각지대

2002~2004년의 등록장애인구 중 장애연금 및 장애수당 수급자 수를 의미하는 장애급여 수급률 추이를 살펴보면, 11% 내외에서 변화가 거의 없었으나, 2005년에는 20.0%로 전년도에 비해 9% 포인트 가까이 급격히 상승했다(표 8 참조). 이는 2005년에 장애수당의 지급대상 요건이 기존의 국민기초생활보장수급자 중 1, 2급의 중증장애인에서 전 등급의 장애인으로 확대되면서 장애수당 수급자가 수가 급증한 데 따른 결과이다. 2006년에는 19.5%로서 전년도 보다

0.5% 포인트가 낮아졌는데, 이는 이 기간에 등록장애인가가 급격히 증가한 데 따른 현상으로 판단된다.

1999년 기준, OECD 20개 회원국의 평균 장애 급여 수급율은 5.5%이며, 우리나라와 터키, 멕시코를 제외한 OECD 17개 회원국의 평균 장애 급여 수급율은 6.4%로 나타났다. 이는 2006년 기준의 우리나라 장애 급여 수급율 1.1%의 6배에 해당하는 것이다. 2006년 현재 우리나라 장애 급여 수급율 1.1%는 우리나라 1인당 GDP(18,374달러)보다 약간 높았던 1999년 이탈리아의 장애 급여 수급율 5.5%에 비해 4.4% 포인트 낮으며, 1999년 1인당 GDP가 2006년 우리나라 GDP 보다 낮았던 1999년의 스페인(4.7%)과 포르투갈(6.5%)에 비해서도 매우 낮았다.

이를 통해 볼 때, 장애수당 및 장애연금으로 대표되는 우리나라의 장애 급여 수급 요건은 매우 협소하다는 것을 알 수 있다.

표 8. 장애급여 수급률 시계열비교

(단위: %, 명)

연도	장애급여 수급률 (B/A)	등록장애인 수(A)	장애급여 수급자 수(B)	
			장애수당 수급자	장애연금 수급자
2002	10.7	1,294,254	103,290	35,070
2003	10.6	1,454,215	111,541	42,580
2004	10.7	1,610,994	121,100	50,869
2005	20.0	1,777,400	297,604	58,614
2006	19.5	1,967,326	320,905	61,762

주: 장애수당 수급자 수에는 장애아동수당 수급자 수가 포함되어 있음.
자료: 보건복지부, 각년도 장애인복지사업안내 및 국민연금통계연보.

표 9. 장애급여 수급율의 국제비교(1999년말 기준)

(단위: %)

구분	장애급여 수급율			기준년도	1인당 GDP(\$)
	기여급여	비기여급여	계		
오스트리아	4.6	-	4.6	1999	26,342
벨기에	4.3	1.6	5.9	1999	24,461
덴마크	-	7.7	7.7	1999	32,554
프랑스	2.9	1.7	4.6	1999	24,431
호주	-	5.2	5.2	1999	20,740
이탈리아	1.6	3.9	5.5	1999	20,481
네덜란드	7.8	1.2	9.0	1999	25,203
노르웨이	9.2	-	9.2	1999	35,329
포르투갈	5.7	0.8	6.5	1999	11,310
스페인	3.0	1.7	4.7	1999	14,900
스웨덴	8.2	-	8.2	1999	28,350
스위스	5.3	-	5.3	1999	37,102
영국	4.1	2.6	6.7	1999	24,992
미국	2.5	2.2	4.7	1999	32,952
폴란드	12.4	0.7	13.1	1999	4,175
독일	4.2	-	4.2	1999	25,624
캐나다	1.8	2.1	3.9	1999	21,751
멕시코	0.6	-	0.6	1999	8,391
터키	0.1	-	0.1	1999	6,274
OECD(17)			6.4	-	-
OECD(20)			5.5	-	-
한국	0.1	0.2	0.3	1999	9,549

주: 장애급여 수급율은 장애급여 수급자 수를 총 인구수로 나눈 수치이며, 연령 기준은 노르웨이, 폴란드, 스위스, 룩셈부르크의 경우에는 20~64세, 호주, 스페인, 영국, 한국의 경우에는 15~64세임.
 자료: 1) OECD, Transforming disability into ability, 2003.
 2) 국가통계포털(www.kosis.kr)
 3) OECD, Factbook, 2007.

표 10. 장애급여 수급율의 국제비교(2000년 이후)

(단위: %)

구분	노르웨이 (2004)	폴란드 (2004)	스위스 (2004)	호주 (2005)	룩셈부르크 (2005)	스페인 (2004)	영국 (2004)	한국 (2006)
수급율	10.1	9.2	5.4	5.0	17.1	2.8	7.0	1.1

자료: OECD, Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers vol. 1, 2, 2006, 2007.

아래의 <표 11>은 소득계층별 연령별로 장애인을 구분하여 현재 운용되고 있는 장애인 소득보장제도의 급여 대상을 살펴본 것이다.

표에서 알 수 있듯이 차상위계층, 차차상위계층 장애인이 소득보전 급여의 사각지대로 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 현재 국민기초생활보장 수급자 선정기준에 장애인 가구 특성이 고려되지 않아 수급자에서 배제되고 있는 상황에서 근로능력이 없거나 또는 미약하여 노동시장에서까지 배제되어 실질적인 절대 빈곤층 또는 절대 빈곤층으로 전락할 위험에 놓여 있는 차상위계층 및 차차상위계층 중증 장애인

을 대상으로 한 소득 보전 급여의 제공이 시급하다고 할 수 있다.

3. 장애인 소득보장 개편 대안

1) 장애인 소득보장 개편의 논거

빈곤에 대응하는 최후의 사회안전망으로서 국민기초생활보장제도가 작동되고 있음에도 불구하고 소득인정액이 최저생계비를 초과하여 생계급여 수급자에 포함되지 못한 차상위 및

표 11. 소득계층별 연령별 장애인 소득보장제도 현황

구분	18세 미만		18세 이상 ~ 65세 미만		65세 이상		비고
	소득보전 급여	추가비용 급여	소득보전 급여	추가비용 급여	소득보전 급여	추가비용 급여	
기초보장수급자 (최저생계비 100%이하)	○ (생계급여)	○ (장애아동수당)	○ (생계급여)	○ (장애수당)	○	○ (장애수당)	추가비용 급여 지급 수준 낮음
차상위계층 (최저생계비 120%이하)	x	○ (장애아동수당)	x	○ (장애수당)	○ (기초노령연금)	○ (장애수당)	- 소득보전 급여 사 각지대 - 추가비용 급여 지 급 수준 낮음
차차상위계층 (최저생계비 150%이하)	x	x	x	x	○ (기초노령연금)	x	- 소득보전 급여 사 각지대 - 추가비용 급여 사 각지대
최저생계비 150% 초과	x	x	○ (장애연금)	x	○ (기초노령연금) or (노령연금) or (장애연금)	x	

차차상위 계층 등 저소득층 장애인을 대상으로 이들의 최저생활 보장을 위해 별도의 소득보전 급여가 제공되어야 한다는 당위성은 현재의 국민기초생활보장제도의 생계 급여 운용이 매우 불합리하다는 인식에 기반하고 있다.

우리나라 국민기초생활보장제도는 생계급여 수급 요건으로서 자립 가능성이 있는 근로능력 계층과 자립 가능성이 현저히 낮은 근로무능력 계층을 구분하지 않는 획일적인 소득자산기준을 적용하고 있다. 이로 인해 근로능력이 미약하거나 부재하여 자립의 가능성이 거의 없는 상황에서 장애로 인해 발생하는 비용을 추가적으로 지출해야 하는 차상위 및 차차상위 계층의 중증 장애인과 그 가구는 생계급여 수급자에서 배제되어 실질적인 절대 빈곤층임에도 불구하고 사회안전망의 사각지대에 놓여 있다. 결국 저소득 중증 장애인과 그 가구에 대해서 현재의 국민기초생활보장제도는 최후 사회안전망으로 작동하고 있지 못하고 있는 셈이다.

따라서 근로능력의 미약 또는 부재로 인해 노동시장에 진입하기 어려운 조건에서 장애로 인한 추가적인 지출을 할 수밖에 없는 이들 저소득 중증 장애인의 최저 생활을 보장해 주는 것을 핵심적인 내용으로 하는 장애인 소득보장제도 개편은 반드시 이루어질 필요가 있다.

이와 관련하여 주요 선진 외국의 사례를 살펴본 결과, 대부분의 OECD 회원국들은 근로능력이 없는 중증 장애인의 최저 생활 보장을 목적으로 하는 다양한 형태의 소득보전 급여를 도입하여 운용하고 있음을 확인하였다. 가입자의 기여에 기반한 장애연금의 수급 요건을 충족하지 못한 장애인에게 지급하는 기초장애연금과 근

로능력이 미약하거나 부재한 장애인을 대상으로 근로능력 계층에게 적용되는 일반부조의 수급 기준보다 더 관대한 소득자산 기준을 적용하고 있는 장애부조가 전형적인 사례이다.

주요 선진 외국들이 이렇듯 장애연금 외에 기초장애연금, 일반부조 외에 장애부조를 운용하고 있는 이유는 기초장애연금이나 장애부조의 주 지급 대상자인 저소득 중증 장애인은 근로능력이 미약하거나 부재하여 노동시장에 진입하기 어려운 자들로서 사회보장의 보편주의적 원칙에도 불구하고 소득활동을 수행하는 자의 기여를 전제로 하는 사회보험 운영 원칙하에서 이들은 실질적으로 배제될 수밖에 없으며, 더불어 근로능력이 있는 빈곤계층과 동일한 수급 요건을 적용하는 방식으로 운용되는 사회부조로는 이들을 충분히 포괄할 수 없다는 것을 인식하고 있기 때문이다.

근로능력 빈곤층과 근로무능력 빈곤층을 구분하여 각각의 공공부조제도를 운용하고 있는, 소위 범주형 공공부조 국가의 경우, 장애부조 수급자 선정 기준이 근로능력 빈곤층을 대상으로 하는 일반부조 수급자 선정 기준보다 관대하여 더 높은 소득 기준을 적용하고 있다.

실례로서 프랑스의 경우에는 장애부조(AAH) 수급자 선정 기준으로서 자산상한선(maximum resources)은 월 599유로(2005년 1월 기준)인 반면, 근로능력 계층을 대상으로 하는 일반부조(RMI)의 자산상한선은 월 440유로(2007년 1월 기준)로서, 역시 장애부조 수급자의 소득기준이 더 높다.

그리고, 우리나라의 국민기초생활보장제도와 같이 통합형 공공부조제도를 운용하고 있는

오스트리아의 경우에도 장애인, 노인 등 근로능력이 없는 수급자인 경우에는 일반수급자보다 더 높은 소득 기준을 적용하고 있다.

2) 장애인 소득보장 개편 대안

소득보전 급여의 사각지대인 차상위 및 차차상위 계층 장애인의 최저 생활 보장을 위한 대안으로서는 다음의 세 가지를 꼽을 수 있다.

첫째, 소득보전 급여로서 '기초장애연금'³⁾을 도입하여 국민기초생활보장제도에 우선하는 사회안전망으로서 작동하게 하여 차상위 및 차차상위 계층 장애인에 대해 기초장애연금을 지급하고 연금액을 국민기초생활보장제도의 수급자 선정시 소득인정액에 포함시킨다.⁴⁾

둘째, 국민기초생활보장제도를 개편하여, 장애인 가구 특성을 고려한 별도의 생계 급여 기준을 적용함으로써 현재 획일적인 최저생계비 적용으로 인해 생계급여 수급 대상에서 배제되고 있는 차상위 또는 차차상위 계층 중증 장애인을 생계급여 대상에 포함시킨다.⁵⁾

셋째, 장애수당제도를 소득보전 급여로 전환하여 기초보장 수급자를 포함한 차상위 및 차차상위 계층 장애인에게 장애수당을 지급하고, 근

로능력이 전혀 없는 최종중의 장애수당 급여 대상자에게 소득보전 급여의 부가급여 형태로서 추가비용 급여를 지급한다.⁶⁾

이하에서는 각 대안을 도입하는 경우 고려되어야 할 사항들을 간략히 살펴보고자 한다.

(1) 기초장애연금 도입

가) 수급 요건

기초장애연금을 도입하여 지급 대상 및 지급 수준을 결정하기 위해서는 장애인의 장애로 인한 근로능력 평가를 실시할 수 있는 장애판정체계 개편이 선행되어야 한다. 즉 장애인의 의학적 상태와 함께 근로능력 평가를 실시하여, 근로능력이 없거나 근로능력이 현저히 미약한 것으로 판명된 중증 장애인을 지급 대상으로 지급한다.

기초장애연금 수급을 위한 소득자산 기준은 사회적 합의를 거쳐 결정되되, 최초 차상위 계층 이하에서 시작하여 이후 차차상위 계층 이하까지 단계적으로 확대하는 것도 고려해 볼 수 있다.

나) 급여 수준

급여 수준에 있어서는 최저임금 및 국민연금 장애연금 수급자의 평균 연금수령액 등을 고려

3) 본 절에서 사용되는 '기초장애연금'이라는 용어는 가입자의 보험료 기여를 조건으로 급여를 수급하는 사회보험방식의 연금(pension)이 아니라, 조세를 재원으로 자산조사를 거쳐 수급자에게 급여를 지급하는 사회부조방식의 제도 중 저소득 장애인의 최저 생활 보장을 목적으로 하는 장애부조를 의미한다. 본 연구의 연구자들은 '기초장애연금'이라는 용어가 학계에 혼란을 초래할 수 있다는 점을 주지하고 있으나, 노인을 대상으로 하는 동일한 정책적 수단으로서 '기초노령연금'이 도입·시행되었고, 지난 2002년 대선을 전후하여 현재에 이르기까지 장애인을 위한 새로운 소득보장제도 도입의 필요성이 장애인단체 및 학계를 중심으로 제기되고 논의되는 과정에서 이 새로운 소득보장제도를 지칭하는 용어로서 '장애인 연금', '중증장애인 기초연금' 등이 널리 사용되고 있다는 점을 고려한 용어 선택임을 밝힌다.

4) 이러한 유형의 대표적인 국가로는 미국과 영국이 있다.

5) 이러한 유형의 대표적인 국가로는 오스트리아가 있다.

6) 이러한 유형의 대표적인 국가로는 스페인이 있다.

하여 결정한다.

다) 타 급여와의 관계

① 국민기초생활보장제도 생계급여와의 관계

국민기초생활보장제도는 모든 소득원을 활용한 경우에도 빈곤에 놓인 사람들에게 최저생활보장을 위하여 최저생활보장수준에 미달하는 부분만큼 소득을 보충해주는 최종안전망으로서의 성격을 지닌다. 즉, 국민기초생활보장제도가 여타의 자구적 소득가득활동 혹은 사회보장제도를 통한 급여를 적용한 후에도 최저생활수준에 미치지 못하는 부분만큼을 보장해주는 최종안전망적 성격의 제도이므로, 기초장애연금과의 관계에서도 원칙적으로는 기초장애연금을 지급한 이후에도 빈곤한 경우에 한하여 빈곤한만큼의 소득을 보전해주는 제도로서 국민기초생활보장제도가 역할을 수행하는 방식으로 제도간 관계를 정립하면 될 것이다. 이렇게 되면 기초장애연금을 국민기초생활보장제도에 우선하는 장애인의 최저 소득 보장제도로 자리매김하게 되며, 국민기초생활보장제도를 본래의 제도 도입 취지대로 명실공히 최후의 안전망으로 역할을 수행하게 된다.

노후 소득보장의 사각지대에 놓여 있는 저소득 노인을 대상으로 도입된 기초노령연금의 경우에도 국민기초생활보장제도 수급자 선정 과정에서 기초노령연금을 소득인정액에 포함시키는 것으로 두 제도간 관계를 정립하였다. 또

한 통합 급여에서 개별 급여로의 제도 개편을 모색하고 있는 국민기초생활보장제도 개선 방안 수립을 위한 공식적인 논의 과정에서 기초장애연금이 도입될 경우 기초노령연금과 마찬가지로 기초장애연금을 소득인정액에 포함하여 생계급여 대상자 선정을 하는 방안이 긍정적으로 논의되고 있다.

이러한 원칙대로 모든 수급대상자에게 기초장애연금을 소득인정액에 포함하여 생계급여 대상자 선정 및 급여액을 정하는 방안을 적용하는 경우, 기초장애연금 지급으로 인하여 국민기초생활보장제도에 지워진 과중한 경제적 부담을 일정 정도 해소할 수 있을 것으로 기대된다. 기초노령연금의 경우 기초노령연금 지급으로 인하여 국민기초생활보장제도에서 4,341억원의 예산 절감 효과가 발생하는 것으로 추계되었다.⁷⁾

② 장애수당(장애아동수당)과의 관계

장애인을 위한 새로운 소득보전급여로서 기초장애연금이 도입되는 경우, 장애인복지법에 추가비용 보전 급여로 명시되어 있는 장애수당(장애아동수당)제도와와의 양립은 원칙적으로 가능하다.

라) 기타 고려사항

국민기초생활보장제도에 우선하는 사회안전망으로서 작동하는 기초장애연금을 도입하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 생계급여를 근로능력 빈곤층 대상의 사회부조로 전환하는 것을 내용으로 하는 획기적인 개편을 필요로 하

며, 또한 추가적인 재원 확보를 필요로 한다는 점에서 행정적 어려움이 있다.

(2) 국민기초생활보장제도 개편(장애인 대상의 생계급여 소득자산 기준 완화)

가) 수급 요건

국민기초생활보장제도가 개편되어 현재의 획일적인 생계급여 기준으로서 최저생계비보다 높은 빈곤선이 장애인에게 별도로 적용되는 경우에 있어서도, 장애인이 이를 수급하기 위해서는 근로능력 평가를 핵심적인 내용으로 하는 장애 평가를 거쳐야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 기초장애연금 도입에서와 마찬가지로 장애인의 장애로 인한 근로능력 평가를 실시할 수 있는 장애판정 체계 개편이 선행되어야 한다. 즉 장애인의 의학적 상태와 함께 근로능력 평가를 실시하여, 근로능력이 없거나 근로능력이 현저히 미약한 것으로 판명된 중증 장애인을 대상으로 생계급여를 지급한다.

장애인 생계급여 수급 기준으로 최저생계비를 초과하는 빈곤선의 결정은 사회적 합의를 거쳐 결정하되, 최초 차상위계층 이하에서 시작하여 이후 차차상위계층 이하까지 단계적으로 확대하는 것도 고려해 볼 수 있다.

나) 급여 수준

장애인을 대상으로 하는 별도의 생계급여가 도입되는 경우 이는 국민기초생활보장제도에서 제공하는 생계급여의 한 형태로 규정되는 것이기 때문에 보충급여 원리에 따라 빈곤선에 미치지 못하는 금액만을 지급받게 된다.

다) 장애수당(장애아동수당)과의 관계

앞서의 기초장애연금 도입과 마찬가지로 소득보전급여로서 장애인 생계급여가 제공되는 것이므로, 장애인복지법에 추가비용 보전 급여로 명시되어 있는 장애수당(장애아동수당)제도와와의 양립은 원칙적으로 가능하다.

라) 기타 고려사항

장애인을 대상으로 별도의 소득자산 기준을 적용하여 생계급여를 제공하는 것은 국민기초생활보장제도의 개편을 전제로 하는 것이며, 추가적인 재원 확보를 필요로 한다는 점에서 행정적 어려움이 있다.

(3) 장애수당의 성격 개편(추가비용 급여에서 소득보전 급여로 전환)

가) 수급 요건

장애수당이 추가비용 급여에서 소득보전 급여로 개편되는 경우 장애인이 이를 수급하기 위해서는 근로능력 평가를 핵심적인 내용으로 하는 장애 평가를 거쳐야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 앞서와 마찬가지로 장애인의 장애로 인한 근로능력 평가를 실시할 수 있는 장애판정 체계 개편이 선행되어야 한다. 즉 장애인의 의학적 상태와 함께 근로능력 평가를 실시하여, 근로능력이 없거나 근로능력이 현저히 미약한 것으로 판명된 중증 장애인을 대상으로 장애수당을 지급한다.

장애수당을 수급할 수 있는 소득자산 기준은 사회적 합의를 거쳐 결정하되, 최초 차상위계층

7) 정경희 외, 노후소득보장 강화를 위한 경로연금 개편 방안, 한국보건사회연구원, 2007.

이하에서 시작하여 이후 차차상위계층이하까지 단계적으로 확대하는 것도 고려해 볼 수 있다.

나) 지급 수준

장애수당이 추가비용 급여에서 소득보전 급여로 전환하게 될 경우 현재 장애인실태조사에서 계측된 월평균 추가비용에 근거하여 결정되는 장애수당액은 최저임금이나 국민연금의 장애연금 수급자의 월평균 연금수령액 등을 기초로 하여 결정되어야 한다. 근로능력 평가 결과 최종증 장애인에게 부가적으로 지급되는 추가비용 급여는 가장 합리적으로 계측된 추가비용 수준을 고려하여 지급액을 결정한다.

다) 타 급여와의 관계

① 국민기초생활보장제도 생계급여와의 관계

국민기초생활보장제도의 생계급여 수급자에게도 장애수당이 지급될 수 있으므로 장애수당과 생계급여와의 양립은 원칙적으로 가능하다.

② 장애아동수당과의 관계

장애아동에 대한 추가비용 급여로서 지급되는 장애아동수당은 장애수당이 소득보전급여로 전환되어도 계속적으로 추가비용 급여로서 운용될 수 있다. 소득보전 급여는 성인기 이후의 장애인을 대상으로 지급하는 것을 원칙으로 하므로 장애아동의 경우에는 소득보전 급여를 수급할 수 없으며, 대신에 추가비용 급여로서 장애아동수당을 지급받는다.

라) 기타 고려사항

국민기초생활보장제도 개편을 반드시 필요로 하지 않으며, 추가적인 재원 확보도 최소화할 수 있다는 점에서 행정적인 측면에서 앞서의 두 대안에 비해 비교우위에 있다고 할 수 있으나, 장애인 당사자들로부터 기존 제도의 변형에 불과하다는 비판에 직면할 가능성이 높다.

3) 장애인 소득보장 개편 대안 비교

기초장애연금과 동일한 속성을 지닌 급여로서 기초노령연금의 도입, 개별 급여체계로의 전환을 모색 중인 국민기초생활보장제도 개편 논의, 그간의 장애계의 요구를 수렴했다고 할 수 있는 '중증장애인 기초연금제도' 도입을 대선 공약으로 제시한 신 정부의 출범과 장애계의 기대 등을 고려해 볼 때, 현재 시점에서 가장 바람직한 대안으로 꼽을 수 있는 것은 첫 번째 대안인 기초장애연금의 도입이라고 판단된다.

더불어 기초장애연금의 도입은 장애인 소득보장체계의 제도적 완성을 의미한다고 할 수 있다. <표 12>에서 보듯이, 우리나라와 오스트리아를 제외한 주요 선진 외국에서는 선천적 장애인이나 근로활동 가능 연령대 이전에 장애가 발생한 장애인 및 공적 연금의 장애연금 수급 요건을 충족하지 못한 장애인 등을 대상으로 이들의 소득을 보전하고자 하는 것을 목표로 하는 기초장애연금 또는 장애 부조제도를 운영하고 있다. 오스트리아의 일반부조는 일정 소득 이하의 모든 계층을 대상으로 하고 있는 통합형 사회부조이지만, 장애인, 노인 등 근로능력이 없는 수급자인 경우에는 일반수급자보다 더 높은

소득 기준을 적용함으로써 장애부조를 운용하는 것과 동일한 정책적 효과를 거두고 있어, 사실상 저소득 장애인에 대한 소득보전 급여 제도를 운용하고 있지 못한 국가는 OECD 전체 회원국 중 우리나라가 유일하다고 할 수 있다.

소득보전 급여로서 기초장애연금의 도입은 소득보장 사각지대에 놓여 있는 장애인에 대한 추가적인 경제적 지원을 통해 장애인 및 장애인

가구의 최저 생활 보장을 가능하게 하는 궁극적인 효과뿐만 아니라 추가비용 급여로서 장애수당의 본래 모습을 찾아주어 다른 OECD 회원국에서처럼 우리나라도 상호보완적 관계의 다층의 소득보전 급여와 독립적인 추가비용 급여 제도를 갖춘 완성된 장애인 소득보장체계의 틀을 구축하게 되는 부가적인 효과도 가져올 것으로 판단된다.⁸⁾ **보건복지**

표 12. 주요 OECD 회원국의 장애인 소득보장체계

구분	소득보전급여			추가비용급여	
	장애연금	장애부조(기초장애연금)	일반부조	비자신조사급여	자신조사 급여
벨 기 예	○	○	○	×	○
덴 마 크	×	○	○	○	×
독 일	○	○	○	○	○
스 페 인	○	○	○	○	○
프 랑 스	○	○	○	○	×
핀 란 드	○	○	○	○	○
아 일 랜 드	○	○	○	×	○
이 태 리	○	○	○	○	×
노 르 웨 이	○	○	○	○	○
네 달 란 드	○	○	○	×	○
오 스트 리 아	○	×	○	○	×
포 르 투 갈	○	○	○	○	○
스 웨 덴	○	○	○	×	○
영 국	○	○	○	○	○
미 국	○	○	○	×	×
호 주	×	○	○	○	○
일 본	○	○	○	×	○
한 국	○	×	○	×	○

주: 소득보전급여 중 장애연금은 가입자의 기여에 기반한 사회보험방식의 연금을 의미하며, 장애부조(기초장애연금)는 선천적 장애 등으로 인해 장애연금에 가입되어 있지 않거나, 장애연금의 수급요건을 충족하지 못한 중증장애인에게 조세(사회보험료)를 통해 지급하는 급여를 의미함. 또한 일반부조는 장애로 인한 근로능력 손상 정도가 멀하여 장애부조(기초장애연금)를 수급할 수 없는 경증 장애인 중 일정 소득 이하인 자에게 지급하는 급여를 의미함.

8) 기초장애연금의 도입에 따라 장애수당이던 장애수당의 지급 요건이 기존의 의학적 손상 정도를 나타내는 장애등급에서 장애로 인한 일상생활 및 사회생활의 제약 정도를 파악할 수 있는 기준으로 바뀌어야 한다.