

## 장애인 소득실태와 과제

우리나라는 다차원적 소득 보장체계가 구축되어 있지 않고 국민연금제도와 장애수당 등 현 제도의 엄격한 요건으로 인해 장애급여 수급율이 매우 낮은 실정이다.

따라서 비기여 방식의 기초장애연금을 조속한 시일 내에 도입하여 현 소득보장체계의 사각지대인 차상위계층 이상의 중증장애인에 대해 소득보장을 실시함과 아울러 주요 선진국과 마찬가지로 선진화된 장애 소득보장체계를 갖추어야 할 것이다.

### 1. 장애인(가구)의 현황

□ 2008년 말 현재 우리나라의 등록 장애인은 224만여 명으로 인구의 4.5%에 해당됨.

○ 18세 이상 1~2급 등록장애인은 51만명으로서 18세 이상 전체 등록장애인의 23.4%임.

〈표 1〉 등록 장애인 현황

(단위: 천명)

연 도	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
우리나라인구	48,230	48,387	48,584	48,782	48,992	49,269	49,540
등록장애인	1,294	1,454	1,611	1,777	1,968	2,105	2,246
인구 대비비중	2.7%	3.0%	3.3%	3.6%	4.0%	4.3%	4.5%

자료: 보건복지가족부, 등록장애인 현황.

〈표 2〉 18세 이상 등록 장애인의 장애등급

(단위: 천명)

연 도	계	1급	2급	3급	4급	5급	6급
인원	2,174	179	330	377	323	447	518
비율	100.0%	8.2%	15.2%	17.3%	14.8%	20.6%	23.8%

자료: 보건복지가족부, 등록장애인 현황.

□ 2008년 현재 장애인 가구의 월 평균 소득은 181만 9천원으로서 전국 월평균 가구소득(3,370천원)의 54.0% 수준에 불과함.

〈표 3〉 2005년 및 2008년 월 평균 총 가구 소득액 비교

(단위: %, 명, 만원)

구 분	2005년	2008년
전국추정수	1,944,791	2,136,526
장애인가구 월평균 소득(A)	157.2	181.9
전국 가구 월평균 소득(B)*	291.9	337.0
전국대비 장애인가구 소득수준(A/B)	53.8	54.0

자료: 1) 자료: 보건복지가족부, 한국보건사회연구원, 2008년도 장애인실태조사, 2009.

2) 통계청, 「한국통계월보」, 2008.

- 2008년 현재 장애인 개인 월평균 소득은 63만원이며, 특히 1~2급 중증 장애인의 월평균 개인 소득은 39만 5천원으로서 이는 65세 이상 노인의 58만 4천원보다 낮은 수준임.
  - 이는 중증장애인이 소득 활동이 어렵고 생활실태가 열악하여 우리 사회의 가장 취약한 계층임을 보여주는 결과임.

〈표 4〉 등록 장애인 등의 월 평균 개인 소득(2008)

구 분	등록 장애인			62세 이상 노인
	전체	1-2급	3-6급	
단위(만원)				
월 평균 개인 소득	63.0	39.5	71.2	58.4

자료: 보건복지가족부, 한국보건사회연구원, 2008년도 장애인실태조사, 2009

- 장애인 상대빈곤율은 39.8%로서 비장애인 상대빈곤율 15.7%에 비해 약 2.5배 수준이며, 주요 OECD 회원국 평균 18%와 비교할 때도 2배 이상 높음.

〈표 5〉 주요 OECD 회원국의 장애인 상대빈곤율 비교

(단위: %)

구 분	노르웨이	폴란드	스위스	호주	룩셈부르크	스페인	영국	OECD	한국
	(2004)	(2004)	(2002)	(2003)	(2004)	(2004)	(2004)	(2004)	(2005)
상대 빈곤율	11	19	18	45	46	24	24	18	40

주: 1) 2006년 국민생활실태조사, 가처소득기준 중위소득 60% 미만 적용

- 2008년 현재 전체 장애인 가구의 월 평균 총 지출액은 155만 5천원으로서 전국 월평균 가구지출(2,290천원)의 67.9% 수준임.

〈표 6〉 2005년 및 2008년 월 평균 총 가구 지출액

(단위: %, 명, 만원)

구 분	2005년	2008년
전국 추정수	1,944,791	2,137,769
장애인가구 월평균 지출(A)	134.5	155.5
전국 가구 월평균 지출(B) <sup>2)</sup>	203.5	229.0
전국대비 장애인가구 지출 수준(A/B)	66.1	67.9

자료: 1) 자료: 보건복지가족부, 한국보건사회연구원, 2008년도 장애인실태조사, 2009.

2) 통계청, 「한국통계월보」, 2008.

- 18세 이상 장애인 중 국민연금에 가입되어 있는 장애인은 34.4%이며, 그 외 공무원연금 등 기타 공적연금에 가입되어 있는 장애인 비율은 3.1%로서 전체 공적연금 가입자가 37.5%에 불과하였음

〈표 7〉 가입한 연금 종류

(단위: %, 명)

구 분	전 체
미가입	62.1
국민연금	34.4
공무원연금	1.4
사립학교 교원연금	0.3
군인연금	0.5
보훈연금	0.9
개인연금	0.3
기타	-
계	100.0
전국추정수	2,054,528

자료: 보건복지가족부, 한국보건사회연구원, 2008년도 장애인실태조사, 2009.

- 장애인 소득보장 강화는 장애인이 국가 및 사회에 바라는 가장 큰 욕구라는 것이 장애인 실태조사에서 지속적으로 확인되고 있음.
  - 2008년 장애인 실태조사에서는 의료보장(30.1%), 소득보장(21.9%), 주거보장(15.4%)의 순으로 나타났으며, 2005년 조사에서는 소득보장(48.9%), 의료보장(19.0%), 주택보장(4.0%)의 순으로 나타났음.

## 2. 우리나라 장애인 소득보장체계 현황 및 문제점

- 장애로 인한 경제적 비보장에 대응하는 소득보장제도로써 장애급여(disability benefit)의 낮은 급여 수준 및 광범위한 사각지대가 상존하고 있음.
  - 국민연금의 장애연금, 장애수당 등 장애급여를 수급하고 있는 장애인은 18세 이상 등록장애인의 23.2%에 불과함( '08년 기준)
    - 장애연금 수급자는 72천명으로서 18세 이상 등록장애인의 3.3%, 장애수당 수급자는 433천명으로서 18세 이상 등록장애인의 19.9%

— 추가비용 보전급여 성격인 장애수당\*의 경우 장애인의 소득보전에 기여하고 있으나, 중증 장애인의 경우 추가비용 소요는 더 많고\*\*, 근로능력 저하로 소득활동이 어려워 소득보전 필요성이 보다 큼

\* 기초수급 중증 13만원, 차상위 중증 12만원, 기초수급 · 차상위 경증 3만원 지급  
433천명으로서 18세 이상 등록장애인의 19.9%

\*\* 중증 장애인 월 평균 추가비용 208천원, 경증은 138천원('08)

○ GDP 대비 장애 급여 지출 비중은 0.06%로서('07), 유사한 GDP 규모였던 1990년의 호주 0.51%, 이탈리아 1.69%에 비해 현저히 낮음(OECD 평균 3~5%, '05)

〈표 8〉OECD 국가의 GDP 대비 장애급여 지출 비중

(단위: %)

구 분	GDP 대비 % 장애급여 지출 비중		
	1990년	1999년	2005년
호주	0.51	0.86	1.1
오스트리아	1.30	1.75	na
벨기에	1.32	1.06	na
캐나다	0.46	0.67	na
덴마크	2.31	2.28	2.2
프랑스	0.73	0.83	na
독일	1.05	1.01	na
이탈리아	1.69	0.95	na
한국	0.00	0.02	0.03
멕시코	0.09	0.20	na
네덜란드	3.42	2.65	2.4
노르웨이	2.23	2.36	2.25
폴란드	2.39	3.28	3.0
포르투갈	1.32	1.03	na
스페인	0.96	1.24	1.2
스웨덴	2.03	2.05	na
스위스	1.05	1.83	2.0
터키	0.03	0.07	na
영국	0.88	1.27	1.5
미국	0.56	0.71	na
OECD	1.22	1.30	1.3
OECD(17)	1.42	1.52	na
EU(11)	1.55	1.46	na
Non-EU(9)	0.81	1.11	na

주: 1) 장애급여는 기여(소득과 관련된) · 무기여 장애급여를 의미함.

2) 한국, 멕시코, 터키 제외

3) na는 자료를 입수하지 못한 경우임.

자료: OECD, Transforming disability into ability 2003; OECD, Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers vol. 1, 2, 3, 2006, 2007, 2008.

- 또한, 현 공적소득보장제도의 사각지대에 놓여있는 차상위 계층 이상의 중증 장애인에 대한 소득 보장 강화 필요
  - 국민기초생활보장제도는 차상위계층 이상의 중증 장애인에 대해서는 사회 안 전망으로 기능하고 있지 못하고 있으며, 장애수당 또한 차상위 계층의 장애인 까지만 지급되고 있음.
  - 이는 차상위계층 이상의 중증 장애인으로 하여금 자립보다는 수급자 계층으로 유도하는 역효과를 가져와 장기적으로는 국민기초생활보장제도의 부담을 가중시키고 있음.

### 3. 주요 선진국의 장애인 소득보장체계

- 모든 OECD 회원국은 장애인 소득보장의 두 축이라고 할 수 있는 소득보전 급여와 추가비용 급여를 각 국의 상황에 맞게 다양한 소득보장 전략을 조합하여 운용함으로써 장애인 소득보장체계의 제도적 틀을 구축하고 있음.
- 소득보전 급여 체계
  - 장애라는 사회적 위험이 유발하는 빈곤에 효과적으로 대처하기 위해 주요 선진 외국은 다양한 형태의 소득보장 전략을 결합하여 운용하고 있음.
    - 우선, 장애로 인한 근로능력·기회의 상실에 대응하기 위한 소득보장 전략으로서 대부분의 회원국에서는 3층의 안전망을 구축하고 있음.
      - \* 즉, 1차 안전망으로서 기여에 기반한 장애연금제도를 구축하고 있으며, 2차 안전망으로서 근로활동 연령대 이전에 장애가 발생하여 노동시장에 진입하지 못했거나 또는 기여식 장애연금제도의 수급 요건을 충족하지 못한 장애인을 대상으로 하는 기초장애연금(장애부조)제도를 구축하고 있으며, 3차 안전망(최후 안전망)으로서 장애연금 또는 기초장애연금(장애부조)의 수급 요건을 충족하지 못한 장애인 - 즉 근로능력 평가에서 손상 정도가 덜하여 제외된 경증 장애인 - 중 자산조사 요건 기준을 충족한 자를 대상으로 하는 일반부조제도를 구축하고 있음.

○ 우리나라와 오스트리아를 제외한 모든 OECD 회원국에서 이러한 3층의안전망을 구축하고 있으며, 우리나라와 오스트리아의 경우에는 2차 안전망, 즉 기초장애연금이나 장애부조 없이 1차 안전망(장애연금)과 3차 안전망(일반부조)만을 구축하고 있는 것으로 나타났음.

– 그러나 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 있음.

### □ 추가비용 급여 체계

○ 장애로 인해 발생하는 추가비용에 대응하기 위해 대부분의 OECD 회원국은 소득보전 급여와 별도로 다양한 형태의 추가비용 급여제도를 구축하여 운영하고 있음을 확인할 수 있었음.

– 주요 선진 외국은 각 국의 사회정책 전통에 따라 자산조사 급여 또는 비자산조사 급여 형태의 다양한 추가비용 급여 제도를 운영하고 있었으며, 장애로 인해 발생하는 추가비용 영역 중 보호간병(care)과 이동(mobility)과 관련하여 발생하는 추가비용이 추가비용 급여가 보전하고자 하는 주요 지출 영역임.

– 한편, 노르웨이, 스페인, 덴마크, 프랑스, 핀란드 등의 국가에서는 기여식 장애연금 수급자를 대상으로 한 추가비용 급여는 조세가 아닌 연금 재원을 통해 장애연금의 부가급여로서 지급하고 있는데, 향후 우리나라에서도 연금제도가 성숙되면 장애연금 수급자의 추가비용 급여는 연금 재원에 의한 별도의 부가급여로 지급하는 것이 필요하다고 판단됨.

〈표 9〉 주요 OECD 회원국의 장애인 소득보장체계

종류	유형	벨기에	덴마크	독일	스페인	프랑스	핀란드	아일랜드	이탈리아	노르웨이
소득보전 급여	장애연금	○	×	○	○	○	○	×	○	○
	장애부조 (기초장애연금)	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	일반부조	○	○	○	○	○	○	○	○	○
추가비용 급여	비자산조사급여	×	○	○	○	○	○	○	○	○
	자산조사 급여	○	×	○	○	○	×	○	○	○

종류	유형	네덜란드	오스트리아	포르투갈	스웨덴	영국	미국	호주	일본	한국
소득보전 급여	장애연금	○	○	○	○	○	○	×	○	○
	장애부조 (기초장애연금)	○	×	○	○	○	○	○	○	×
	일반부조	○	○	○	○	○	○	○	○	○
추가비용 급여	비자산조사급여	○	○	○	○	○	×	○	×	×
	자산조사급여	×	×	○	×	○	×	○	○	○

#### 4. 기초장애연금 관련 정부안의 주요 내용

- 최근 몇 년간 장애인 단체 등을 중심으로 새로운 장애급여로서 (기초)장애 연금 도입을 주장하는 요구가 복지권 확보 운동 차원에서 활발히 전개되어 왔으며, 국회 및 정부 차원에서도 관련 입법 논의가 진행되어져 온 가운데, 2010년 정부 예산안에 반영된 중증장애인 기초장애연금의 주요 내용이 잠정 확정되었음.
- 지급 대상 및 범위
  - 18세 이상의 중증장애인 중 소득인정액이 대통령령으로 정하는 선정기준액 이하인 자
    - 2010년 정부안에 따르면, 18세 이상 중증장애인 중 소득인정액이 최저생계비 150% 이하인 약 33만명에게 기초장애연금이 지급될 예정임.
  - 중증장애인은 장애인복지법에 따라 등록한 장애인 중 1급과 2급 장애등급을 받은 자와 3급 중 대통령령으로 정하는 자
- 장애연금액 수준
  - 장애연금액은 기본급여와 부가급여로 구분하되 합산하여 지급되며, 기존의 중증장애인에게 지급되던 장애수당은 폐지됨.
    - 기본급여액은 국민연금 가입자 전체 평균소득월액의 5%로 하였으며, 이에 따라 2010년 기본급여액은 9.1만원으로 잠정 결정되었음.

〈표 5〉 기본급여액 추계

(단위: 만원)

연 도	2009	2010	2011	2012	2013	2014
금 액	8,8	9,1	9,2	9,4	9,5	9,6

주: 향후 경제상황 등에 따라 변동 가능

— 부가급여액은 중증장애인 본인과 배우자의 소득 수준, 장애로 인한 추가비용 등을 고려하여 대통령령으로 정함.

\* 2010년 정부 안에 따르면, 기초수급자에게는 6만원, 차상위계층에게는 5만원을 지급함.

〈그림 1〉 중증장애인 기초장애연금 제도 모형

(단위: 만원)

구분	현행	향후('10.7월~)	
추가비용 보전	장애수당	부가급여	
소득보전	-	기본급여	(기초노령연금)
		18세~64세	65세

### □ 도입 시기 및 소요예산

- 2010년 7월부터 기초장애연금이 지급될 예정이며, 총 소요재원은 1,474억원(2010년 7월 시행)임.

윤상용(복지서비스연구실 부연구위원) 문의사항 : syyoon@khasa.re.kr