

정책보고서 2008-20

## 장애인 소득보장체계 개편 연구

-기초장애연금 도입을 중심으로-

윤상용 김태완  
강민희 최현수 이병화

한국보건사회연구원



## 머리말

우리 사회에서 장애인은 대부분의 생활영역에 있어서 소외받고 있는 대표적인 사회적 취약계층의 하나라고 할 수 있다. 장애인도 국민의 한사람으로서 인간다운 삶을 누릴 권리가 있으며, 인간다운 삶의 기본 조건으로서 장애인도 최소한의 생활수준을 보장받아야 할 것이다.

장애인은 실업율이 높고, 소득 활동의 기회가 주어지지 않고, 일상생활을 하는데 따른 생활비가 비장애인에 비해 추가적으로 더 소요되고 있다. 이로 인해 장애인의 소득 수준이 한국 사회의 평균적인 도시근로자의 절반 수준에도 미치지 못하고 있으며, 최저생계비 이하의 저소득계층이 비장애인의 4배에 이르고 있어 이들에 대한 생활보장문제가 대두되고 있다.

세계적으로 자립생활이념(independent living)과 노멀라이제이션(normalization)이념의 확대는 장애인으로 하여금 타인과 가족에 의한 의존적, 보호생활에서 벗어나 자신의 책임 하에 자유롭고 독립적인 생활을 영위하는 계기가 되고 있다. 국민들의 인간다운 삶을 위한 최소한의 사회보장제도로서 사회보험제도와 공공부조제도를 실시하고 있으나, 이러한 제도에 의해서도 장애인은 현실적으로 사각지대에 놓여 있는 계층이다. 즉 장애로 인하여 국민연금 미가입인 경우 장애연금 수급이 불가하며, 최저생계비 계층시 장애인 가구의 특성이 반영되어 있지 않은 실정이다. 따라서 장애인에 대한 소득보장이 절실한 실정이지만, 현행 국민기초생활보장제도나 장애관련수당, 국민연금제도에 의한 소득보장에 있어서 장애인은 사각지대에 놓여 있어 새로운 소득보장 방안의 도입이 검토되어야 할 시점에 와 있다고 하겠다.

따라서 본 연구에서는 장애로 인하여 근로능력이 부족하고, 장애로 인하여 발생하는 추가 지출비용 때문에 생계유지가 힘든 장애인 가구의 소득보장체계를 구축하여 장애인의 삶의 질 향상 및 자립생활을 지원하고 사회통합에 기여하는데 있다. 구체적으로는 장애인의 생활보장을 위한 대안으로서 새로운 급여(기초장애연금)의 도입 또는 장애수당의 확대 등을 포함한 우리나라의 장애인 소득보장체계 개편 방안을

모색하고 그 실현 가능성을 검토하는데 그 목적이 있다.

본 보고서는 윤상용 부연구위원의 책임 하에 김태완 부연구위원, 강민희 부연구위원, 최현수 부연구위원, 이병화 연구원에 의하여 완성되었다. 연구진은 본 보고서를 작성함에 있어 그 동안 많은 조언과 협조를 해주신 보건복지가족부 김수영 장애인 소득보장과장, 방영식 사무관, 임강섭 사무관, 이송희 주무관에게 감사를 표하고 있다. 아울러 본 보고서를 읽고 유익한 조언을 해주신 정경희 연구위원과 김성희 부연구위원에게 사의를 표하고 있다.

끝으로 본 보고서에 수록된 연구 결과가 장애인 소득보장제도 개편에 기초 자료로 활용되어 우리나라의 장애인복지 발전에 기여하기를 기대한다.

2008년 3월

한국보건사회연구원

원장 김 용 문

## 목 차

요 약 .....	13
제1장 서론 .....	25
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	25
제2절 연구내용 및 방법 .....	28
제2장 장애인 소득보장의 주요 개념 .....	30
제1절 소득보장의 기본 원리 .....	30
제2절 장애인 소득보장의 주요 개념 .....	33
제3장 우리나라 장애인의 소득 실태 .....	39
제1절 장애인 빈곤 및 불평등현황 .....	39
제2절 장애인의 소득실태분석 .....	47
제3절 장애 추가비용 분석 .....	52
제4장 우리나라 장애인 소득보장제도 현황 및 문제점 .....	61
제1절 국민연금의 장애연금 .....	62
제2절 장애수당(장애아동수당) .....	69
제3절 국민기초생활보장제도 .....	78
제4절 간접적 소득지원제도 .....	82
제5절 우리나라 장애인 소득보장제도 비교 .....	94
제5장 주요 외국의 장애인 소득보장체계 현황 및 시사점 .....	96
제1절 주요 OECD 회원국의 장애인 소득보장체계 비교 및 시사점 .....	97
제2절 영국 .....	108
제3절 오스트리아 .....	127

제4절 호주 .....	133
제5절 프랑스 .....	142
제6절 미국 .....	147
제7절 스페인 .....	156
제8절 일본 .....	162
제6장 장애인 소득보장 개편 관련 기존 대안 분석 .....	177
제1절 중증장애인 기초연금법(정화원의원 대표발의안) .....	177
제2절 장애인소득보장법(장향숙의원 대표발의안) .....	180
제3절 양 법안의 비교 분석 .....	183
제7장 장애인 소득보장체계 개편 방안 .....	186
제1절 장애인 소득보장체계 개편의 필요성 .....	186
제2절 장애인 소득보장체계 개편 대안 .....	195
제3절 장애수당제도 개선 방안 .....	204
제4절 후속 연구를 위한 제언 .....	208
참고문헌 .....	210
부    록 .....	212

## 표목차

〈표 2-1- 1〉 소득보장 전략 .....	33
〈표 2-2- 1〉 유형별 장애인 소득보장(장애급여) 전략 .....	34
〈표 2-2- 2〉 장애 급여의 구성 요소 .....	36
〈표 3-1- 1〉 2005년 가구규모별 최저생계비 .....	40
〈표 3-1- 2〉 장애인 및 비장애인 빈곤율 .....	41
〈표 3-1- 3〉 장애인 등급별 빈곤율(가처분소득 기준) .....	42
〈표 3-1- 4〉 장애인 및 비장애인가구의 최저생계비 비율별 빈곤율 추이(소득만 적용시) 43	
〈표 3-1- 5〉 장애인 및 비장애인가구의 최저생계비 비율별 빈곤율 추이 (소득인정액 적용시) .....	44
〈표 3-1- 6〉 장애인 등급별 최저생계비 비율별 빈곤율 추이(소득인정액 적용시) ...	44
〈표 3-1- 7〉 장애인 및 비장애인 소득점유율 및 지니계수 추이 .....	45
〈표 3-1- 8〉 장애인 및 비장애인 분위별 비율 .....	46
〈표 3-1- 9〉 장애인 및 비장애인 분위수 배율(Percentile) 비교분석 .....	47
〈표 3-2- 1〉 비장애인 및 장애인 분위별 소득원천별 분석결과 .....	48
〈표 3-2- 2〉 가구주 성별, 비장애인 및 장애인 소득원천별 분석결과 .....	49
〈표 3-2- 3〉 가구주 연령별, 비장애인 및 장애인 소득원천별 분석결과 .....	50
〈표 3-2- 4〉 가구주 교육수준별, 비장애인 및 장애인 소득원천별 분석결과 .....	51
〈표 3-2- 5〉 장애인 소득수준별 분석결과 .....	52
〈표 3-3- 1〉 2005년 장애인실태조사에서의 장애로 인한 추가 비용 .....	54
〈표 3-3- 2〉 2005년 장애인실태조사의 장애유형별·장애정도별 추가비용 .....	54
〈표 3-3- 3〉 2006년 국민생활실태조사의 장애유형별·장애정도별 추가비용 .....	56
〈표 3-3- 4〉 보호간병비, 보장구비, 주택수리비를 현물급여하는 경우 추가비용 ·57	
〈표 4-1- 1〉 국민연금 가입현황(2006년말 기준) .....	63
〈표 4-1- 2〉 연금 가입 여부 .....	64

〈표 4-1- 3〉	국민연금법 상의 장애 분류	65
〈표 4-1- 4〉	장애연금 급여수준	67
〈표 4-1- 5〉	장애연금 수급 현황(2006년말 기준)	68
〈표 4-1- 6〉	주요 OECD 회원국의 장애연금 급여 수준 비교	69
〈표 4-2- 1〉	2007년 장애수당제도의 주요 내용	71
〈표 4-2- 3〉	등록장애인 및 장애수당 수급자 현황	75
〈표 4-2- 4〉	2007년 장애수당 수급자 현황(2007년 12월말 현재)	75
〈표 4-2- 5〉	2007년 장애수당 지급 목표치 대비 실적 현황(2007년 12월말 현재)	76
〈표 4-2- 6〉	2007년 장애아동수당 수급자 현황(2007년 12월말 현재)	77
〈표 4-2- 7〉	2007년 장애아동수당 지급 목표치 대비 실적 현황(2007년 12월말 현재)	77
〈표 4-3- 1〉	2007년도 가구별 최저생계비	80
〈표 4-4- 1〉	국민건강보험 장애인 보장구 급여 지급 실적(2001~2007)	84
〈표 4-4- 2〉	최근 7년간 보건복지부 장애인 보장구 교부사업 예산 현황	85
〈표 4-4- 3〉	최근 7년간 보건복지부 보장구 교부사업의 품목별 교부 현황	85
〈표 4-4- 4〉	장애인 의료비 연도별 지급 추이(2000~2006)	86
〈표 4-4- 5〉	연도별 장애인차량 특별소비세 면세 현황	88
〈표 4-4- 6〉	등록장애인, LPG 차량, 1인당 월평균 세금 지원액, 총 지원액의 추이	90
〈표 4-4- 7〉	통신비 및 일상생활 추가 비용 보전 제도	92
〈표 4-4- 8〉	장애인 자녀교육비 지원 사업의 연도별 현황(2001~2006)	92
〈표 4-4- 9〉	국내 간접적 소득지원제도의 수급 요건	94
〈표 4-5- 1〉	국내 간접적 소득지원제도의 수급 요건	95
〈표 5-1- 1〉	주요 OECD 회원국의 장애인 소득보장제도 비교	98
〈표 5-1- 2〉	주요 선진 외국의 소득 보전 급여에서의 장애 요건	107
〈표 5-2- 1〉	영국의 장애관련 급여 체계	109
〈표 5-2- 2〉	무능력급여 종류 및 급여수준	113
〈표 5-2- 3〉	IS수급자 선정기준과 빈곤선과의 비교	115
〈표 5-2- 4〉	IS 수당유형 및 급여수준	116
〈표 5-2- 5〉	부가급여의 유형과 급여수준	118

〈표 5-2- 5〉 부가급부의 유형과 급여수준(계속) .....	119
〈표 5-2- 5〉 부가급부의 유형과 급여수준(계속) .....	120
〈표 5-2- 6〉 DLA의 종류 및 급여 수준 .....	123
〈표 5-2- 7〉 AA 지급액 .....	125
〈표 5-3- 1〉 장기요양수당 분류 단계 및 시간 .....	131
〈표 5-3- 2〉 장기요양수당 레벨별 수급자 현황(연방정부: 2005/지방정부: 2003) .....	132
〈표 5-3- 3〉 장기요양수당 연령별 성별 수급자 현황(2003) .....	133
〈표 5-4- 1〉 장애연금 수급 요건(소득 기준) .....	135
〈표 5-4- 2〉 장애연금 수급 요건(주택소유자 자산 기준) .....	135
〈표 5-4- 3〉 장애연금 수급 요건(무주택자 자산 기준) .....	136
〈표 5-4- 4〉 장애연금 수급액(21세 이하 싱글의 경우 최대 수급액 ) .....	136
〈표 5-4- 5〉 장애연금 수급액(21세 이상 혹은 21세 이하이면서 자녀가 있는 경우 최대 수급액) .....	136
〈표 5-4- 6〉 뉴스타트수당 수급 요건(소득 기준) .....	139
〈표 5-4- 7〉 뉴스타트수당 수급 요건(주택소유자 자산 기준) .....	139
〈표 5-4- 8〉 뉴스타트수당 수급 요건(무주택자 자산 기준) .....	139
〈표 5-4- 9〉 뉴스타트수당 지급액 .....	140
〈표 5-5- 1〉 자립생활수당 급여 종류 및 급여 수준(2006년 1월 기준) .....	147
〈표 5-6- 1〉 미국의 공적연금제도(OASDI)의 보험료율 .....	149
〈표 5-6- 2〉 2003-2004년도 SSI 급여산정 기초표 .....	153
〈표 5-6- 3〉 가구유형별 및 아동수별 2003년 빈곤선 .....	153
〈표 5-7- 1〉 스페인의 장애출현율(20~64세) .....	157
〈표 5-7- 2〉 기여식 장애연금의 장애 등급 .....	159
〈표 5-8- 1〉 세대유형별 피보호세대수의 구성비(2004년) .....	165
〈표 5-8- 2〉 생활부조기준의 기준액표: 제1류( I 급지- I : 거택 월액) .....	166
〈표 5-8- 3〉 생활부조기준의 기준액표: 제2류 .....	166
〈표 5-8- 4〉 세대유형별 최저생활보장수준(월액)의 구체적 사례 .....	167
〈표 5-8- 5〉 세대유형별 최저생활보장수준(월액)의 구체적 사례 .....	168

〈표 5-8- 6〉	복지수당(경과적 조치)소득제한 한도액(2007년 소득액 기준) ……	169
〈표 5-8- 7〉	복지수당액 및 지급자수의 추이 ……	170
〈표 5-8- 8〉	장애아복지수당소득제한 한도액(2007년 소득액 기준) ……	171
〈표 5-8- 9〉	장애아복지수당액 및 지급자수의 추이 ……	172
〈표 5-8-10〉	특별장애자수당소득제한 한도액(2007년 소득액 기준) ……	173
〈표 5-8-11〉	특별장애인복지수당액 및 지급자수의 추이 ……	173
〈표 5-8-12〉	장애정도별 특별장애아동부양수당 지급대상아동수의 추이 ……	174
〈표 5-8-13〉	장애종류별 특별장애아동부양수당 지급대상아동수의 추이 ……	174
〈표 5-8-14〉	특별아동부양수당 관련 장애정도 기준표 ……	175
〈표 5-8-15〉	특별아동부양수당소득제한 한도액 ……	176
〈표 6-1- 1〉	중증장애인 기초연금의 총 소요비용 ……	179
〈표 6-2- 1〉	급여 항목별 소요비용 ……	182
〈표 6-3- 1〉	「중증장애인 기초연금법(안)」과 「장애인소득보장법(안)」 비교 ……	183
〈표 7-1- 1〉	장애인의 장애등급별 소득수준 분포 ……	187
〈표 7-1- 2〉	주요 OECD 회원국의 장애인 상대빈곤율 비교 ……	188
〈표 7-1- 3〉	OECD 국가의 GDP 대비 장애급여 지출 비중 ……	189
〈표 7-1- 4〉	주요 OECD 회원국의 장애인가구 소득원 비중 ……	190
〈표 7-1- 5〉	공적 이전 소득을 포함하기 이전의 비장애인 대비 장애인 소득 비중	190
〈표 7-1- 6〉	공적 이전 소득을 포함한 이후의 비장애인 대비 장애인 소득 비중	191
〈표 7-1- 7〉	장애급여 수급율 시계열비교 ……	192
〈표 7-1- 8〉	장애급여 수급율의 국제비교(1999년말 기준) ……	193
〈표 7-1- 9〉	장애급여 수급율의 국제비교(2000년 이후) ……	193
〈표 7-1-10〉	소득계층별 연령별 장애인 소득보장제도 현황 ……	194
〈표 7-2- 1〉	SSI와 빈곤지침선에 따른 수급자 선정비교 ……	196
〈표 7-2- 2〉	오스트리아 사회부조제도의 수급자 소득 기준 ……	197
〈표 7-2- 3〉	주요 OECD 회원국의 장애인 소득보장체계 ……	203
〈표 7-3- 1〉	장애인가구와 비장애인가구의 빈곤율(2003년 기준) ……	208

## 그림목차

[그림 1-2-1]	연구의 흐름도 .....	29
[그림 2-1-1]	소득보장의 필요성과 관련 사회적 위험의 종류 .....	30
[그림 5-8-1]	일본 생활부조 구성체계 .....	164



## 요 약

### 제1장 서론

#### 제1절 연구의 필요성 및 목적

- 장애인의 경우, 장애로 인한 근로능력·기회의 상실, 추가비용의 발생 등으로 생계에 큰 어려움을 겪고 있으나,
  - 장애인가구의 월평균 소득은 157.2천원으로 도시근로자가구의 절반수준이며 장애인가구 빈곤율은 비장애인가구의 2배 수준임
  - 장애로 인한 추가비용은 월평균 155.4천원이며 장애유형 및 정도에 따라 큰 차이가 있음.
- 장애인에 대한 소득보장의 사각지대가 광범위하며 지원수준이 미흡함.
  - 국민연금의 장애연금은 국민연금 가입 중 발생한 질병·부상으로 인한 장애인이 수급대상으로 전체 장애인의 3.1%에 불과함.
  - 장애수당은 기초생활보장법상의 기초수급자 및 차상위계층에 한정되어 있음.
- 국회 및 장애계는 장애연금 도입을 추진하고 있으며, 기초노령연금의 시행에 따라 장애연금에 대한 도입 압력이 증대될 것으로 예상됨.
  - 「중증장애인가초연금법안」(정화원 의원 대표발의) 법안소위 심사중(「장애인 소득보장법안」)(장향숙의원 대표발의)과 병합심사)
  - 기초노령연금법 개정안 통과시('07.6.29) 부대결의로 장애인의 사회보장 강화를 위한 별도 법안 마련기로 함.
  - 새 정부의 공약에 중증장애인가초연금 도입이 포함되었음.
- 본 연구의 목적은 저소득층 장애인의 소득보장을 위한 장애수당 혹은 장애연금 제도의 사례 및 기존에 제기된 대안들을 비교·분석하고, 장애수당(혹은 장애연

금)의 타 사회보장제도와와의 관계 설정 및 소요 비용 등을 분석, 설계함으로써 장애수당을 확대 발전하거나 혹은 장애연금을 도입 할 시 현실적으로 적용가능하고 타당한 모델을 개발하는 것임.

## 제2절 연구내용 및 방법

### □ 연구의 내용

- 국내 장애인의 소득실태 파악
- 장애로 인한 경제적 비보장애 대처하는 사회보장체계로서 국내 주요 장애인 소득보장제도 현황 분석
- 외국 사례로서 미국, 일본, 프랑스, 오스트리아, 호주, 스페인, 영국 등 선진국에서의 장애인 소득보장체계 분석 및 시사점 도출
- 국내 장애인 소득보장 관련 대안으로 제시되어 있는 ‘중증장애인 기초연금법(안)’과 ‘장애인 소득보장법(안)’의 주요 내용 및 장단점 분석
- 장애인 소득보장체계 개편 방안으로서 기초장애연금 도입 방안 및 장애수당 개선 방안 제시

### □ 연구방법

- 2006년도 국민생활실태조사 원자료 분석
- 문헌 고찰 및 인터넷 검색
- 장애인 복지 전문가, 관계 공무원, 장애인 당사자 등으로 자문위원회를 구성하여 장애인 소득보장제도 개편 방안에 대한 의견 수렴

## 제2장 국내 장애인의 소득 실태

### □ 월평균 가구소득

- 2006년 국민생활실태조사 결과, 장애인 가구의 월평균 소득은 210.8만원으로, 비장애인 가구의 월평균 소득 275.1만원의 76.6% 수준으로 나타났다.
- 근로소득에서는 장애인가구가 월 122.1만원으로 비장애인가구의 185.9만원에

비해 63.8만원이 적었으며,

- 사업소득에서도 장애인가구는 월 30.6만원으로 비장애인가구의 51.2만원에 비해 20.6만원이 적었으며,
- 반면에 사회보험, 기초보장 및 기타 정부보조금의 공적 소득에서는 장애인가가 월 23.1만원으로 비장애인가구의 7.6만원에 비해 15.5만원이 많았음.

#### □ 장애인 빈곤율

- 2006년 국민생활실태조사 원자료 분석 결과, 소득인정액이 최저생계비 이하인 장애인 비율은 전체 장애인의 28.1%로서 비장애인의 동 비율(7.3%)의 약 4배에 달함.
- 중증의 경우에는 최저생계비 이하 장애인 비율은 35.9%로서 경증에 비해 11.5% 포인트 높았음.

#### □ 장애로 인한 추가비용

- 2005년 장애인실태조사 추가비용(직접조사 방법)
  - 재가장애인의 장애로 인한 추가비용은 월평균 155.4천원
- 2006년 국민생활실태조사 추가비용(지출기록 방법)
  - 지적장애(정신지체 및 발달장애) 104만7천원, 내부장애 94만8천원, 지체중증 91만4천원, 뇌병변중증 87만8천원으로 장애로 인한 추가비용이 매우 높음.
  - 장애로 인한 추가비용 중 보호간병비, 보장구비, 주택수리비를 현물급여하는 경우, 추가비용이 가장 많은 장애유형은 지적장애(정신지체와 발달장애)로 22만1,892원이었으며, 지체중증이 15만7,334원, 뇌병변중증이 12만6,298원으로 추가비용이 10만원이 넘었음.

### 제 3장 우리나라 장애인 소득보장제도 현황

#### □ 국민연금제도의 장애연금

- 장애로 인한 노동능력의 손실 또는 감소에 따른 소득보전 급여로서, 가입자가 가입 중에 발생한 질병 또는 부상으로 인하여 완치 후에도 신체 또는 정신상의

장애로 인해 노동능력이 상실 또는 감소된 경우에 생계안정을 위해 지급되는 급여로 장애 정도(장애등급 1~4급)에 따라 지급함.

- 국민연금은 사업장 근로자를 대상으로 하고 있어서 선천적 장애인이거나 경제 활동 이전에 장애를 입어 취업하지 못하는 경제활동을 한 경험이 없는 장애인에게는 소득보장 제공 기능 제약
- 장애연금은 장애연금과 장애일시보상금으로 구분되는데, 장애연금은 장애등급 1~3급에 해당하는 장애를 당한 경우에 지급하며, 장애일시보상금은 장애등급 4급(국민연금법상)에 해당하는 경미한 장애를 입은 경우에 지급함
- 장애연금의 수급액은 40년 가입시 이전 소득의 60%에 해당
- 2006년 장애연금 수급자는 61,762명으로 등록장애인 196만7,326명의 3.1%에 불과함.
- 장애연금 수급자의 연 평균 연금수령액은 365만3천원(월 30만4천원)임.
  - 이는 2006년 1인 가구 최저생계비 418,309원의 70% 정도로 장애연금만으로는 최저생계 유지가 불가함.
- 국민연금법에서의 장애는 정신적·육체적 손상상태로 인하여 생긴 노동력의 손실 또는 감소를 의미하는, 의학적 장애개념을 사용하고 있어서 근로능력에 대한 고려가 미흡

#### □ 장애수당

- 장애로 인한 추가비용을 보전하기 위해 지급
- 국민기초생활보장법에 의한 수급자 및 차상위계층(120% 이하)의 18세 이상 등록장애인이 지급대상
- 2007년부터 중증수급자에게 월 13만원, 중증 차상위계층에 월 12만원, 경중 수급자 및 차상위계층에 월 3만원 지급
  - 지급액은 2006년에 비해 크게 향상되었으나(중증 국민기초생활보장수급자의 경우 월 13만원) 아직 장애로 인한 추가비용에는 미치지 못함.
- 2007년 12월 기준의 장애수당 수급자 수는 총 398,197명으로서, 기초보장 수급자가 319,211명으로 전체 수급자의 80.2%를 차지하였으며, 차상위 수급자가 40,545명으로 10.2%, 보장시설 수급자가 38,441명으로 9.7%를 차지하였음.

- 지급 요건으로서 장애인의 장애 정도와 경제적 상태를 고려하고 있는데, 특히 지급 수준을 결정하는 요인으로 작동하고 있는 장애 정도 판별의 경우, 장애인의 장애로 인한 일상생활 및 사회생활에서의 기능 제한 정도가 아닌 의학적 손상 정도를 나타내는 현행 장애 등급 기준을 적용하고 있어 제도의 본래 취지를 살리지 못하고 있음.
- 장애인 자녀교육비 지원, 장애인 의료비 지원, 활동보조서비스 등 추가비용 보전의 성격을 갖고 있는 타 제도와의 명확한 관계 정립이 필요함.

#### □ 장애아동수당

- 국민기초생활보장법에 의한 수급자 및 차상위계층(120% 이하)의 18세 이하 재가 장애아동의 보호자(보호자가 없는 경우 장애아동 당사자)에게 지급함.
- 2007년부터 중증 수급자에게 월 20만원, 중증 차상위계층에 월 15만원, 경증 수급자 및 차상위계층에 월 10만원 지급
  - 지급액은 2006년에 비해 크게 향상되었으나 아직 장애로 인한 장애아동의 추가비용에는 미치지 못함.
- 2007년 12월 말 기준 전체 수급자 수는 14,895명으로 파악되었으며, 이 중 기초보장 수급자가 전체의 76.5%인 11,440명, 차상위 수급자가 전체의 23.5%인 3,455명으로 집계되었음.
- 지급 요건으로서 장애인의 장애 정도와 경제적 상태를 고려하고 있는데, 특히 지급 수준을 결정하는 요인으로 작동하고 있는 장애 정도 판별의 경우, 장애인의 장애로 인한 일상생활 및 사회생활에서의 기능 제한 정도가 아닌 의학적 손상 정도를 나타내는 현행 장애 등급 기준을 적용하고 있어 제도의 본래 취지를 살리지 못하고 있음.
- 장애인 자녀교육비 지원, 장애인 의료비 지원, 활동보조서비스 등 추가비용 보전의 성격을 갖고 있는 타 제도와의 명확한 관계 정립이 필요함.

#### □ 국민기초생활보장제도 생계급여

- 빈곤층에게 최저생활을 유지할 수 있도록 지원하는 최후 안전망으로서의 의의를 지니고 있음.

- 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시키는 경우에 수급자로 선정
- 2006년 현재 전체 수급가구 83만1,692 가구 중 장애인가구는 17.4%인 14만4,747 가구임.
- 장애로 인한 추가비용을 전혀 고려하지 않은 채 수급자를 선정하고 있음.
  - 국민기초생활보장법에 가구유형을 고려하여 최저생계비를 계측하도록 하고 있으나 아직 장애가구의 최저생계비를 별도로 제시하지 않고 있음.
  - 장애인가구는 장애로 인한 추가비용 때문에 비장애인가구와 동일한 소득이라 하더라도 실제 생활에 쓸 수 있는 소득은 비장애인가구보다 더 낮음.
- 장애로 인한 추가비용을 전혀 고려하지 않은 채 급여액 지급
  - 장애인가구 중 수급자로 선정되어 급여를 지급할 때도 장애로 인한 추가비용을 고려하지 않고 있음.
  - 국민기초생활보장수급자로 선정되더라도 장애인가구 급여액이 비장애인가구와 동일하기 때문에 실제 생활수준은 비장애인가구보다 훨씬 낮게 됨.

#### 제 4장 주요 외국의 장애인 소득보장체계 현황 및 시사점

##### □ 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 있었음.
- 소득보전 급여와 추가비용 급여 중에서 재원의 규모와 지급 대상자 등에서 비교 우위를 점하고 있는 것은 소득보전 급여로서, 이는 각 국이 장애로 인한 소득상실의 위험을 장애로 인한 추가비용 발생보다 더 큰 사회적 위험으로 간주하고 보다 더 적극적으로 대처하고 있음을 보여주는 것임.

##### □ 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 3층의 안전망을 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 운용하고 있음을 확인할 수 있었음.
- 주요 선진 외국은 각 국의 사회정책 전통에 따라 자산조사 급여 또는 비자산조사 급여 형태의 다양한 추가비용 급여 제도를 운용하고 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 부가 급여로 지급하는 것이 필요하다고 판단됨.

#### □ 장애 급여간 관계

- 소득보전 급여의 경우 장애연금과 장애부조의 동시 수급은 일반적으로 허용되지 않으며, 장애연금과 일반부조의 동시 수급도 대개 허용되지 않는 것이 각국의 소득보전 급여체계에서 나타나는 보편적인 경향임.
  - 이것은 대부분의 국가에서 장애연금의 급여수준이 충분히 높게 설계되어 있고, 각각의 소득보전 급여가 대상자를 달리하는 상호 배타적 관계에 있기 때문임.
  - 그러나 영국, 미국 등 일부 국가에서는 장애연금과 장애부조의 병급을 허용하고 있는데, 이는 장애연금의 급여 수준이 타 국가들에 비해 상대적으로 낮기 때문임.
  - 한편, 2층 연금체계로서 보편적 공적 연금체계 내에 설계되어 있는 기초장애연금의 경우에는 기초장애연금과 (소득비례)장애연금의 동시 수급은 가능함.
- 추가비용 급여는 소득보전 급여 수급 여부와 관계없이 추가비용 급여의 수급 요건을 충족한다면 수급할 수 있는 것이 일반적이며, 따라서, 다양한 장애 급여 수급의 일반적인 형태는 다음과 같음.
  - 장애연금 + 추가비용 급여
  - 장애연금 + 장애부조 + 추가비용 급여
  - 기초장애연금(정액급여) + 장애연금(소득비례급여) + 추가비용 급여
  - 기초장애연금(또는 장애부조) + 추가비용 급여
  - 일반부조 + 추가비용 급여

#### □ 장애 급여 수급 연령

- 소득보전 급여는 대개 근로연령가능 이후(18세 또는 20세 이상)부터 노령연금(노인 부조) 수급전 연령까지 지급하는 것이 일반적임.
  - 장애아동의 경우에는 부모의 부양 의무 인정하여 소득보전 급여를 지급하지 않으나, 일부 국가에서는 보호자 수당 등을 통해 별도의 경제적 지원 등을 하

고 있음.

- 한편, 추가비용 급여는 대개 연령에 상관없이 지급하고 있음.

□ 장애 급여 지급 수준

- 장애연금의 경우에는 기여기간, 보험료 납입액 및 근로능력 손상 정도를 고려하여 소득상실 이전의 생활수준을 유지하는 것을 목표로 정해진 연금액 산정 공식에 따라 장애연금을 지급함.
- 기초장애연금 또는 장애부조의 경우에는 최저임금, 최저생계비, 장애연금 지급 수준 등을 고려하여 급여 수준을 결정하는데, 근로능력이 있는 계층을 대상으로 하는 일반부조의 지급수준보다는 높은 것이 일반적임.

□ 장애 급여 수급 요건으로서의 장애 평가

- 소득보전 급여의 경우 신체기능 손상과 근로능력에 대한 평가를 실시하는 것이 일반적이며 이에 따라 중증장애인이 주 수급대상임.
  - 벨기에, 그리스, 영국 등의 국가에서는 장애연금보다 기초장애연금(장애부조)의 수급 요건을 더욱 엄격히 설정하여 장애연금보다 더 높은 장애 손상을 수급 요건으로 정하고 있는데, 이는 비기여 급여라는 기초장애연금(장애부조)의 속성에서 비롯된 것으로 보임.
- 추가비용 급여의 수급 요건으로 장애 평가는 장애로 인한 일상생활에서의 제약 정도에 초점이 맞추어져 있음.
  - 즉 신청인의 의학적 소견서를 토대로 의학적 손상이 ADL 및 IADL에 미치는 영향과 장애인의 환경적 측면을 고려하여 추가비용 급여의 수급 여부와 지급 수준 등을 결정하고 있음.

## 제5장 장애인 소득보장개편 관련 기존 대안 분석

□ 중증장애인가조연금제도의 도입(정화원 의원 대표 발의안)

- 장점
  - 기존의 장애등급에 따른 중증장애인을 선정하는 방식 활용 가능

- 이미 장애수당, 국민기초생활 수급장애인이 많기 때문에 추가예산의 규모가 비교적 감당할 수 있는 수준(약 7,500억 추가)

－ 단점

- 장애수당은 장애로 인한 추가비용을 보전하는 기능을 하지만 이를 폐지함으로써 중증장애인으로 판정받지 못한 경증장애인의 장애로 인한 추가비용을 보전하기 어려움.
- 따라서 중증장애인으로 판정받지 못한 경증장애인의 반발이 심각할 것으로 예상된다.
- 소득보전급여로서의 생활급여와 추가비용급여로서의 기본급여의 수급자 선정 기준의 엄격성이 결여되어 있음. 즉, 소득보전급여의 경우에는 장애인의 근로능력 평가가 수급기준이 되어야 하며, 추가비용급여의 경우에는 장애인의 신체기능상태(ADL 및 IADL) 평가가 수급기준이 되는 것이 원칙이나, 의학적 손상 정도를 나타내는 현재의 장애등급에 근거하여 수급 여부를 결정하는 것은 제도의 취지와 부합하지 않음.

□ 장애수당 세분화(장향숙 의원 대표 발의안)

－ 장점

- 욕구에 따른 장애수당의 분리
- 소요재원의 규모가 비교적 감당할 수 있는 수준(2007년 기준 약 2,900억)

－ 단점

- 한 사람이 받을 수 있는 급여의 액수는 1인당 10만원에서부터 시작하여 최고 20만 원 정도로서, 시행 첫해의 소요예산은 2,873억 원 정도로 오히려 기존의 장애관련 수당 예산에도 미치지 못하고 있으며, 지급 대상 역시 기존의 장애관련 수당과 마찬가지로 차상위 계층에 한정되어 있음.
- 이로 인해 기존의 장애수당을 세분하여 이를 장애유형과 정도에 따라 차등 지급하는 것에 불과하다는 장애인단체의 비판에 직면할 것으로 보임.
- 각 급여의 수급자 선정기준의 엄격성이 결여되어 있음. 즉, 소득보전급여의 경우에는 장애인의 근로능력 평가가 수급기준이 되어야 하며, 이동급여 등 추가비용급여의 경우에는 장애인의 신체기능상태(ADL 및 IADL) 평가가 수급기준

이 되는 것이 원칙이나, 의학적 손상 정도를 나타내는 현재의 장애등급에 근거하여 수급 여부를 결정하는 것은 제도의 취지와 부합하지 않음.

## 제 6장 장애인 소득보장체계 개편 방안

- 현재 우리나라 장애인 소득보장체계하에서 소득보전 급여의 사각지대라고 할 수 있는 차상위 및 차차상위계층 장애인의 최저 생활 보장을 위한 대안으로서는 다음의 세 가지를 꼽을 수 있음.
  - 첫째, 소득보전 급여로서 '기초장애연금'을 도입하여 국민기초생활보장제도에 우선하는 사회안전망으로서 작동하게 하여 차상위 및 차차상위계층 장애인에 대해 기초장애연금을 지급하고 연금액을 국민기초생활보장제도의 수급자 선정 시 소득인정액에 포함시킴.
  - 둘째, 국민기초생활보장제도를 개편하여, 장애인 가구 특성을 고려한 별도의 생계 급여 기준을 적용함으로써 현재 확실적인 최저생계비 적용으로 인해 생계급여 수급 대상에서 배제되고 있는 차상위 또는 차차상위계층 중증 장애인을 생계급여 대상에 포함시킴.
  - 셋째, 장애수당제도를 소득보전 급여로 전환하여 기초보장 수급자를 포함한 차상위 및 차차상위 계층 장애인에게 장애수당을 지급하고, 근로능력이 전혀 없는 최종중의 장애수당 급여 대상자에게 소득보전 급여의 부가급여 형태로서 추가비용 급여를 지급함.
- 기초장애연금과 동일한 속성을 지닌 급여로서 기초노령연금의 도입, 개별 급여 체계로의 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 판단됨.
  - 소득보전 급여로서 기초장애연금의 도입은 소득보장 사각지대에 놓여 있는 장애

인에 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 판단됨.