

국외 출장보고서

2010. 10

출장자: 윤상용

I. 출장 개요

출장기간/장소 : '08.22~9.2 / 스위스, 이탈리아, 오스트리아

출장자: 총 1명

소속	이름	직위
한국보건사회연구원	윤상용	부연구위원

주요 내용

① 선진국의 장애연금 운용 실태 파악

* 스위스 장애인연금사무소(IV office), 이탈리아 사회보험청 사무소(INPS, Istituto Nazionale Previdenza Sociale), 오스트리아: 사회보험청 사무소

② 선진국의 사회부조 운용 실태 파악

* 오스트리아 티롤 지방정부 사회부조국

③ 선진국의 장애연금과 고용서비스 연계 동향 파악

* 스위스 장애서비스전달체계 협력기구(IIZ)

II. 주요 방문 결과

1. 스위스 장애연금 사무소

일시/장소 : '10. 8. 24 (목) / 취리히 소재 장애연금사무소

면접대상자

○ Marc Gysin

주요 논의 사항

가. 스위스의 장애연금제도 운용 현황

1) 개요

- 스위스는 1947년에 노령·유족연금제도를 도입하고, 그로부터 10년 후인 1959년에 폐질보험법을 제정(1960년 시행)하여 노령·유족연금과는 재정적으로 분리된 장애연금을 도입하였음.
 - － 이때 도입된 폐질연금은 가입자구조 및 보험료부과방식 등에서는 노령·유족연금과 거의 동일하나 재원조달 및 급여구조를 달리하는 것이었음.
 - － 급여구조 측면에서는 현금급여인 장애연금만 지급하는 것이 아니라 장애인의 사회통합 및 재활을 위한 현물서비스를 중요한 급여로 동시에 규정하였다. 또 선천성 장애인 등이 폐질보험의 수혜대상이 되었으므로 국가 및 지방정부의 재정적 기여가 노령·유족연금에서보다 강조되었음.

2) 수급 요건으로서 장애 평가

- 장애 급여 수급 요건으로서의 장애 평가와 관련하여 소득보전 급여의 경우 신체기능 손상과 근로능력에 대한 평가를 실시하는 것이 일반적임.
 - － 스위스의 경우 장애연금의 수급 요건은 육체·정신·심령상의 장애로 소득활동이 1년 이상 40% 이상 감소한자, 재활을 통하여 이러한 장애상태가 개선되지 못한 자, 수급사유 발생 시 1년 이상의 보험료 납부기간을 충족한 자임.
 - － 소득상실액 산정은 다음과 같음.
 - 소득활동 종사자는 정상인 경우 근로소득과 재활 조치후 근로소득을 차감하여 결정함.
 - 소득활동 비종사자의 경우 장애 전·후의 활동능력(정상인 경우) 비교를 통해 산정함.
 - 소득활동 부분 종사자의 경우는 소득활동과 종전의 근로소득(활동능력 비교) 비교를 통해 산정함.

3) 급여 종류 및 지급 수준

- 장애연금
 - － 장애등급 및 등급별 지급률은 소득상실액이 40% 이상인자의 경우 1/4 연금을 지급하고, 소득상실액이 50% 이상인 자의 경우 1/2 연금을 지급, 소득상실액이 60% 이상인 자는 3/4의 연금을 지급, 소득상실액이 70% 이상인 자는 전액 연금을 지급함.
 - 연금액 산정 공식은 노령연금과 동일하며 다만, 장애발생시 45세 미만인 자는 연령에 따라 평균근로소득이 5~100% 인상됨.
- 특별장애연금
 - － 스위스 거주자로 출생시나 만 21세 이전에 장애가 발생한 자로 장애연금 수급권이 없는 자는 특별장애연금을 받을 수 있음.
- 기타

- 장애연금 수급자로 소득이 낮은 자에게는 보충급여가 지급됨.
- 더불어, 스위스의 장애연금은 선천성 장애아에 대한 의료재활급여, 제3자의 도움을 필요로 하는 장애아동이나 성인장애인에 대해 미성년자부양보조금(20세 미만) 또는 피간병자 보상급여(성인)를 제공하고 있음.
- 이러한 급여는 다른 나라에서는 통상 건강보험이나 개호보험에서 지급하는 것이라는 점에서 장애보험이 일종의 종합보험이라고 할 수 있을 정도로 포괄적인 점이 특징임.
- 또 스위스연금의 재활서비스는 아동에서부터 성인에 이르기까지 그리고 경제활동인구는 물론 비경제활동인구까지 거의 대부분의 국민을 대상으로 한다는 점이 중요한 특징임.

○ 재정

- 장애연금과 관련하여 재정운영은 다음과 같음.
- 국가에 의한 사회보험체제로서 1층 보장의 연금재원은 주로 근로자와 사용자의 기여금, 연방정부와 지방정부의 기여금, 기금 운용수익 등으로 마련하고 부과방식(Pay-As-You-Go, PAYG)으로 운용됨.
- 공적연금의 재정안정화를 위해 장애연금과 관련하여 국가는 매년 상당한 수준의 보조금을 제공해 오고 있으며, 이러한 정부보조금의 규모는 전체 재정지출의 50%(연방정부 37.5%, 주 정부 12.5%) 수준에 달하고 있음.

나. 스위스 장애연금제도의 최근 동향

1) 장애평가 방식의 전환

- 과거에는 의사의 결정권에 거의 전적으로 의존하였다면 최근에는 의학적 자료는 물론 신청인의 능력과 직업 욕구를 함께 고려하여 장애 급여 수급 여부를 결정하는 사례관리자(case-managers)의 역할이 증가하고 있음.

2) 부분 장애연금의 도입

- 최근 스위스는 중간 단계의 부분 장애연금을 도입하였는데, 이는 잔존 근로능력에 따라 급여 수준을 인상 혹은 삭감할 수 있도록 하는 방식으로의 전환을 고려한 것이라고 할 수 있음.
- 스위스 정부는 근로에 대한 유인을 증가시킴으로써 노동 시장 진입에 대한 장벽을 제거하기를 희망하고 있으나 현재까지는 이러한 변화 가능성에 대한 실증적인 증거가 부족한 상태에 있음.

2. 스위스 장애서비스협력기구(IIZ)

□ 일시/장소 : '10. 8. 25 (화) / 니덴발트 소재 IIZ 사무소

□ 면접대상자

○ Franzisca Steiner

□ 주요 면담 내용

가. 장애서비스협력기구(iiiz)의 설치 배경

- 스위스는 다른 OECD 국가와 마찬가지로 지방 고용사무소(PES)가 통합하기 어려운, 건강상의 문제가 있는 비고용 근로자들을 다른 관련 기관에 이관시킴으로써, 자신들의 서비스 대상자에서 배제시키려는 노력을 기울여 왔음.
- 동시에 지방 사회부조사사무소(local social assistance offices)에서는 재정적인 이유와 관리의 어려움 등의 요인으로 인해 자신들의 담당 건수에서 장애인들을 국가 장애 급여 프로그램(national disability benefit programmes)으로 이전 시키고자 노력해 왔음.
- 이러한 상황에서 스위스의 장애급여제도는 노동 시장 진입에 성공하지 못했으나 실업 급여 수급자가 되기 어려운 근로연령대의 사람들을 위한 수당, 사회적 지원 수당(benefit)으로서의 역할을 수행하고 있음.
- 이러한 딜레마에 대응하여 스위스 정부는 고용서비스를 담당하는 기관, 사회부조를 지원하는 기관, 장애연금을 담당하는 기관 간에 상호 조정과 상호 협력을 혁신적으로 향상시키기 위해 2006년부터 장애서비스협력기구(IIZ)를 추진하여 왔음.

나. 장애서비스협력기구(iiiz) 개요

- 장애서비스협력기구(IIZ) 개요
 - 관련 법률 제정
 - 주정부 관할 모든 자치단체에 장애서비스 통합 전달체계로서 IIZ 설치
 - 모든 주정부를 관할하는 사례관리센터 1개소 설치
 - 사례관리센터에서는 지방 고용사무소, 사회부조사사무소, 장애연금사무소의 수급 대상이 되는 복합적인 문제를 가진 장애인을 대상으로 사례관리서비스 제공
 - 장애서비스협력기구 운영에 소요되는 비용은 각 운영주체가 공동 부담
- 장애서비스협력기구 종합사정 프로젝트(IIZ-MAMAC) 개요
 - 장애서비스협력기구가 원활히 운영되도록 하기 위한 ‘의학 및 직업 사정(medical-vocational assessment)’ 프로젝트로서 다음의 3가지 요소를 핵심적인 내용으로 하고 있음.
 - 모든 기관에 적용 가능한 개인의 근로 능력에 관한 종합 사정
 - 사회로의 복귀를 위한 공동의 조치

- 모든 사례는 세 기관 중 한 곳에서 전담
- 장애서비스협력기구 종합사정 프로젝트(IIZ-MAMAC)의 주 대상은 노동시장에서 배제되었기 때문에 질병을 앓고 있는 지, 아니면 질병을 앓고 있거나 장애가 있기 때문에 일을 하지 않고 있는 지 등에 대해서 명확한 증거가 없는 사람들임.

3. 이탈리아 사회보험청 사무소(INPS)

일시/장소 : '10. 8. 26 (목) / 밀라노 소재 사회보험청 사무소

주요 면접대상자

○ Sergio Saltamacchia

주요 면담 내용

가. 이탈리아 장애연금 제도 개요

1) 소득보전급여 체계

- 다층화되어 있지 않은 공적연금체계 속에서 장애로 인한 근로능력 상실로 소득이 중단되는 경우, 기여에 기반한 장애연금을 우선적으로 지급하되, 근로활동 연령대 이전에 장애가 발생하여 노동시장에 진입하지 못했거나 또는 기여식 장애연금제도의 수급 요건을 충족하지 못한 장애인에 대해서는 범주형 부조로서 장애부조를 지급함.
- 그리고 장애연금과 장애부조의 수급 요건을 충족하지 못한 저소득 장애인 - 즉 근로능력 평가에서 손상 정도가 심하지 않은 경증 장애인 - 또는 장애연금과 장애부조 수급 후에도 최저 생활에 미치지 못하는 장애인에 대해서는 일반 사회부조를 통해 소득보전급여를 제공하고 있음.
- 소득비례 장애연금의 수급 요건 및 지급액
 - 최종장애연금(pensione di inabilità)
 - 수급 요건: 최소 5년 이상 기여한 자로서 신체적, 정신적 질병 혹은 결함으로 인해 어떠한 직업에도 종사할 수 없는 절대적이고 완전한 근로무능력인 자에게 지급
 - 지급액: 가입기간 및 소득에 따라 급여액 차등
 - 중증연금(assegno ordinario d'invalidità, AOI)
 - 수급 요건: 최소 5년 이상 기여한 자로서 근로능력손상이 66% 이상인 자
 - 지급액: 원칙적으로 단기급여(3년간 지급, 1회 연장 가능), 연 소득이 법정 최저임금의 4배 (23,424.04유로)초과시 25% 감액, 최저임금의 5배(28,802.80유로)초과시 50% 감액

- 장애부조: 소득비례연금을 수급할 수 없는 자 중 소득조사를 실시하여 지급되는 급여
- 장애수당(Pensione per invalidi civili), 청각장애인수당(Pensione per sordomuti)
 - 월 246.73유로
 - 66.6% 이상의 근로능력 손실이 있는 상태
- 시각장애인수당 (Pensione per ciechi civili)
 - 월 266.83유로
- 부분장애수당(Assegno mensile per invalidi civili parziali)
- ※ 자산조사는 본인의 소득조사만을 실시하며, 지급액의 기준은 최저임금임.

2) 추가비용 급여 개요

- 추가비용 급여는 성인 장애인 대상의 급여, 장애아동 대상의 급여로 나뉘어 지급되고 있음.
- 성인 장애인 추가비용 급여의 종류 및 지급액
 - 보호수당(Indennità di accompagnamento): 월 465.09유로(단, 완전시각장애인의 경우에는 월 733.41유로)
 - 청각장애인의사소통수당(Indennità di comunicazione per sordomuti): 월 233유로
 - 경증시각장애인수당(Indennità speciale per ciechi parziali): 월 172.86유로
 - ※ 성인 장애인 추가비용 급여는 비자산조사 급여로 운용됨.
- 장애아동 추가비용 급여
 - 장애아동수당(Indennità mensile di frequenza, indennità mensile per invalidi civili minori): 장애아동을 보호하고 있는 자의 개인 소득이 연 4,238.26유로 미만인 경우 지급됨.

나. 이탈리아 장애연금 제도의 최근 동향

- 주요 OECD 회원국들과 마찬가지로 장애연금의 수급 요건으로서 장애 평가와 관련하여 근로 무능력(incapacity)이라는 말 대신에 부분적 근로 능력(partial work capacity)이라는 용어를 사용하고 있으며, 완전한 근로무능력자에 대해서는 더 높은 수준의 장애 급여를 제공하는 한편, 부분적 근로 능력이 있는 자에 대해서는 일정 기간 동안에만 장애 급여를 지급하되, 고용서비스 참여를 의무화하여 결과적으로 이들이 노동시장에 참여할 수 있도록 하는 것을 유도하고 있음.

4. 오스트리아 사회보험사무소

- 일시/장소 : '10. 8. 30 (월) / 잘츠부르크 소재 사회보험사무소
- 주요 면접대상자

- Garbor Csernyik

□ 주요 면담 내용

가. 오스트리아 장애연금 제도 운영 현황

1) 장애연금 개요

- 장애연금은 본인의 기여가 전제조건이 되며 자산조사는 실시하지 않으나 근로능력평가를 바탕으로 실시하는 제도임.
- 이는 노령연금수급 이전(남성 65세, 여성 60세)까지 받을 수 있는 급여로서, 오스트리아의 장애 연금은 여러 종류로 나뉘어 직종에 따라 연금의 혜택을 다양하게 받을 수 있도록 하고 있음.
 - 즉, 화이트칼라 노동자를 위한 연금 (Berufsunfähigkeitspension)과 자영업자를 위한 연금 (Erwerbsunfähigkeitspensions), 그리고 광업에 종사하는 노동자 중 중증장애를 가진 이들을 위한 연금 (Knappschaftspension)과 그렇지 않은 이들을 위한 연금 (Knappschaftsvollpension)을 나뉘어 급여의 성격을 달리하고 있음.

2) 장애연금의 수급 요건

- 장애연금의 수급요건은 보통의 경우, 장애율(impairment rate)이 50% 이상이어야 하며 연금을 수급하기 이전 10년 중 5년 이상 연금을 납입했다는 기여실적이 증명되어야 하며, 만약 50세 이후에 장애가 발생했다면 60세가 되는 해를 기준으로 이전 30년 중 15년 이상 연금납입에 대한 기여실적이 증명되어야 함.
 - 또한 27세 미만의 장애인은 6개월 이상의 기여실적이 있다면 장애연금수급의 조건을 만족시킬 수 있음.

3) 장애연금의 지급액

- 장애연금은 퇴직연금에 준하는 액수를 지급하며 퇴직연금은 퇴직 직전 마지막 급여액의 80%정도이며 장애연금의 최고 지급액은 개인연금산정수치기준(PPCB: Personal Pension Computation Basis)의 60%에 해당하는 액수임.

4) 장애연금의 종류별 특징

- 근로불능인들을 위한 지급 (Provisions on Berufsunfähigkeit)
 - 이는 화이트칼라와 블루칼라 노동자를 위한 연금제도이며 Pensionsversicherung für Angestellte(PVAng)에서 모든 관련행정을 관리하고 있음.
 - 수급요건
 - 자신이 전문적 훈련을 받았거나 경력을 쌓아온 직종에서 일하는 화이트칼라 노동자가 육체적 정신적 장애로 인해, 비슷한 교육수준과 경력을 가진 동료와 비교하여, 소득능력이 50% 이상 줄어든 경우
 - 자신이 전문적 훈련을 받았거나 경력을 쌓은 곳이 아닌 직종에서 일하던 화이트칼라 노동자

의 경우 육체적 정신적 장애로 인해, 건강상 문제가 없는 이들과 비교하여 절반이하의 소득 능력을 가졌다고 판단될 때

- 자신이 전문적 훈련을 받았거나 경력을 쌓아온 직종에서 일하는 블루칼라 노동자의 경우 역시 육체적 정신적 장애로 인해, 비슷한 교육수준과 경력을 가진 동료와 비교하여, 소득능력이 50% 이상 줄어든 경우
- 자신이 전문적 훈련을 받거나 경력을 쌓은 곳이 아닌 직종에서 일하던 블루칼라 노동자의 경우 육체적 정신적 장애로 인해, 건강상 문제가 없는 이들과 비교하여 절반이하의 소득능력을 가졌다고 판단될 때

○ 취업불능인들을 위한 지급 (Provisions on Invalidität)

- 이는 블루칼라 노동자를 위한 연금제도이며 Pensionsversicherung für Arbeiter에서 모든 관련행정을 관리하고 있다. 취업불능인 연금(invalidity pensions)은 노령연금과 결합하여 실시되고 있으며 수급인이 노령연금 수급가능연령(남성 65세, 여성 60세)이 되면 연금지급이 중단됨.

4. 오스트리아 티롤주정부

일시/장소 : '10. 8. 31 (화) / 인스부르크 소재 티롤주정부

주요 면접대상자

○ Johann Wiedemair

주요 면담 내용

가. 오스트리아 사회부조 제도 운영 현황

○ 오스트리아의 소득보전급여체계는 다른 OECD 회원국과 비교할 때 독특성을 지니고 있음.

- 즉, 장애로 인한 근로능력 상실로 소득이 중단되는 경우, 기여에 기반한 장애연금을 우선적으로 지급하되, 장애연금의 수급 요건, 즉 기여 요건이나 장애 요건을 충족하지 못한 저소득 장애인에 대해서는 일반 사회부조를 통해 소득보전급여를 제공하는 유형임.
- 이는 다른 OECD 회원국들이 기여에 기반한 소득비례 장애연금의 사각지대를 해소하기 위한 보완적 제도로써 기초장애연금이나 장애부조를 별도로 구축하고 있는 데 반해, 오스트리아에서는 보편적 사회부조(Sozialhilfe)가 이 역할을 대신하고 있음.

○ 그러나, 오스트리아의 사회부조제도에는 장애인 수급자를 위한 별도의 기제를 마련해 놓음으로써 결과적으로는 장애부조를 운영하는 것과 동일한 효과를 거두고 있음.

- 즉, 오스트리아는 일반 사회부조(Sozialhilfe)의 수급 요건으로서 장애인, 노인 등 근로능력이 없는 계층에 대해서는 근로능력이 있는 일반 수급자보다 더 높은 소득 기준을 적용함으로써 장애부조를 운용하는 것과 동일한 정책적 효과를 거두고 있음.
- 오스트리아의 사회부조는 일정수준 이하의 소득상태에 있는 사람이면 누구나 수급자격을 얻을 수 있으며, 소득수준에 따라 차등하여 급여를 지급하고 있음.

6. 국내에의 시사점

- 장애인연금 수급요건으로서 근로능력 평가 도입
 - 현행 장애인연금은 소득보전급여(기초급여)와 추가비용급여(부가급여)의 통합 급여로서 장애인연금을 수급하기 위한 요건으로서 동일한 장애 평가 기준을 적용하고 있음. 이는 새로운 기준이 아니고 기존 장애수당의 수급 요건으로서 적용되던 기준을 그대로 적용한 것임. 주지하다시피, 기존의 장애수당과 곧 지급될 장애인연금 공히 이들 급여를 수급하기 위한 별도의 장애 기준은 없으며, 공공의 장애인복지서비스를 제공 받기 위한 진입단계(gateway)로서 장애인복지법에 명시된 장애 등록 판정 기준에 따르고 있음. 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 있음. 이러한 의학적 손상 중심의 장애 평가 결과를 가지고 장애인연금의 수급 여부를 결정하는 것은 매우 비합리적이고 효과성이 낮을 수밖에 없는 바람직하지 않은 정책 행위임.
 - 소득 보전 급여에서의 장애의 정의는 건강상태로 인한 근로 능력(work capacity)또는 소득 능력(earning capacity)의 손실에 기초하고 있으며, 스위스, 오스트리아, 이탈리아 등의 사례에서 살펴보았듯이 모든 국가들이 소득보전급여의 수급 요건으로서 근로능력평가 개념을 반영한 장애 평가 기준을 채택하고 있음을 확인할 수 있었음.
 - 따라서 궁극적으로 장애인연금의 수급 요건으로서 의학적 손상 외에 근로능력 평가 요소가 반영되어야 함.
- 장애인연금 지급범위 확대 및 지급액 인상
 - 장애인연금이 스위스, 오스트리아, 이탈리아 등에서와 같이 공적연금의 사각지대를 해소하고 중증장애인의 생활안정에 실질적으로 기여할 수 있는 장애 급여로서 운용되기 위해서는 무엇보다 지급 대상과 지급액을 지속적으로 확대할 필요가 있음.
- 장애인 소득보장과 고용서비스의 적극적 연계 추진
 - 장애인 소득보장과 고용정책의 연계를 적극적으로 꾀하는 스위스, 오스트리아 등과 달리 우리나라의 경우에는 제도간 연계가 전무한 상황이라고 해도 과언이 아님. 물론 제도의 물적, 인적 기반이 선진 외국과 비교할 때 턱없이 미흡한 수준이어서, 제도간 연계를 통해 사업의

효율성과 효과성을 크게 기대하기 어려운 상황이지만, 사업이 계속 다양화되고 관련 예산이 지속적으로 확충되는 추세에 있음을 감안할 때, 중장기적인 관점에서 장애인 소득보장과 고용정책의 연계에 대한 모색이 이루어지지 않고 있는 현실은 결코 바람직하지 않음.

- 복지와 고용을 적극적으로 연계하는 것을 주요 특징으로 하는 능동적 복지를 국정 기조로 채택하고 있는 현 정부에서 소득 보전을 목적으로 하는 장애 급여와 고용서비스의 적절한 역할 분담을 모색하고 양자간 적극적인 연계를 모색하는 것은 매우 시의성 높은 과업임.