

장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

오욱찬
이원진·엄다원



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	오옥찬	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	이원진	한국보건사회연구원 부연구위원
	엄다원	한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2022-56

장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

발 행 일 2022년 12월
발 행 인 이 태 수
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처 거목정보산업(주)

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-920-1 93330
<https://doi.or.kr/10.23060/kihasa.a.2022.56>

발|간|사

OECD 회원국 중 노인 빈곤율 1위라는 불명예에서 벗어나는 것은 한 동안 한국 사회정책의 최우선 과제 중 하나였다. 다양한 노력을 통해 지난 10년간 노인 빈곤율은 상당히 낮아졌고, 앞으로도 지속적인 하락이 기대된다. 하지만 우리가 간과했던 것 중에는 노인 빈곤을 못지않게 한국의 장애인 빈곤율 또한 OECD 최고 수준이라는 문제가 있다. 지난 10년간 노인 빈곤율이 크게 하락한 것과 달리 장애인 빈곤율은 그 개선 정도가 더뎠다. 이제는 우리 사회에서 장애인이 노인보다 빈곤한 집단이 되었다.

이 연구는 2010년대 장애인의 소득분배가 더디게 개선되는 상황에 주목하고 있다. 특히 2010년대 후반기에 들어 장애인의 소득 수준이 정체 상태에 머물고 있는 이유를 탐색한다. 장애인의 소득 수준이 개선되지 않는 것은 노동시장 상황에 따른 것일 수도 있지만 장애인 집단의 인구 구성이 변한 탓일 수도 있다. 또한 간과해서는 안 되는 것이 정책 실패다. 2010년 장애인연금 도입을 비롯하여 장애소득보장을 강화하기 위한 노력이 지속되어 왔음에도 불구하고 왜 장애인의 소득분배가 크게 개선되지 않는지는 정책 효과를 의심하게 하는 대목이다.

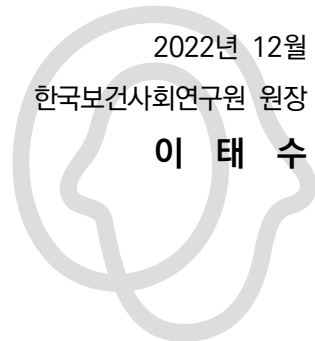
국제적으로 볼 때, 한국의 장애 현금급여 지출은 OECD 평균에 한참 미치지 못한다. 장애소득보장 지출 수준이 낮은 것은 포괄하는 장애의 범위가 좁아서일 수도 있고, 급여 수준이 낮아서일 수도 있다. 그간 제시된 증거를 종합하면 급여 수준도 문제이지만, 장애급여의 포괄 범위가 협소한 것이 결정적인 이유라는 결론을 내릴 수 있다. 선진국 중에서 한국은 장애소득보장 급여에서 장애 판정을 엄격한 의학적 판정에 의존하는 거의 유일한 국가이다. 협소한 장애 범위는 장애소득보장의 목적과 장애 판정의 부정합으로 이어진다. 지난 몇 년간 추진되어 온 ‘장애등급제 폐지’

가 소득보장 영역에서 갖는 문제의식은 바로 이러한 진단을 바탕으로 두고 있다.

이 연구는 이러한 배경과 문제의식을 바탕으로 세 가지 분석을 진행하였다. 첫째, 장애인의 빈곤 추이와 장애 인구 구성 변화에 따른 영향을 분석하였다. 둘째, 공적이전소득 항목별로 장애인의 빈곤에 미친 영향을 분석하였다. 셋째, 장애급여의 정책 대상을 재설정하는 개혁의 영향을 검증하였다. 이러한 분석 내용은 최근 10년간 장애인의 소득분배가 변화한 원인을 인구·가구의 변화 같은 구성 효과와 함께 제도의 영향에 따른 정책 효과 차원에서 규명한 것이다. 또한 장애급여의 정책 대상 재설정이라는 개혁 과제가 실질적으로 가져올 파급 효과를 검증했다는 점도 이 연구가 현실 정책에 기여하는 점이다.

이 연구는 한국보건사회연구원 오욱찬 연구위원의 책임 아래 이원진 부연구위원과 엄다원 연구원이 공동으로 수행하였다. 충북대학교 윤상용 교수와 한국보건사회연구원 김태완 빈곤불평등연구실장은 연구 과제의 진행 과정을 점검하고 분석 결과에 대한 냉철한 해석과 조언을 아끼지 않아 연구보고서의 완성도를 높이는 데 크게 기여하였다. 이 연구의 결과가 향후 장애인의 소득분배 상황을 크게 개선할 수 있는 정책 구현으로 이어지기를 기대한다.

2022년 12월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	5
제1장 서론(오욱찬)	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	14
제2장 장애인 소득분배 관련 정책 변화(엄다원, 오욱찬)	17
제1절 일반 소득보장제도의 변화	19
제2절 장애 소득보장제도의 변화	28
제3절 일반 고용지원제도의 변화	34
제4절 장애 고용지원제도의 변화	43
제3장 장애인 빈곤 추이와 영향요인(이원진)	53
제1절 분석 개요	55
제2절 분석 방법	56
제3절 장애인 소득·빈곤 추이	60
제4절 장애인 빈곤 추이의 영향요인	70
제5절 소결	84
제4장 장애인에 대한 소득보장 효과(오욱찬)	87
제1절 분석 개요	89
제2절 소득보장 및 빈곤 감소 효과 추이	91

제3절 공적이전소득 항목별 빈곤 감소 효과	104
제4절 소결	110
제5장 장애급여의 정책 대상 재설정 효과(오욱찬)	113
제1절 분석 개요	115
제2절 근로능력평가의 설계 요소	117
제3절 근로능력평가 모형의 적용 방법	121
제4절 분석 결과	129
제5절 소결	141
제6장 결론 및 제언(오욱찬)	145
제1절 주요 연구 결과	147
제2절 정책 제언	150
참고문헌	157
부록	165

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도의 주요 변화	22
〈표 2-2〉 기초연금 기준연금액 및 선정기준	23
〈표 2-3〉 아동수당 주요 변화	27
〈표 2-4〉 출생연도별 영유아 인구 추이	28
〈표 2-5〉 장애인연금 기초급여액 및 선정기준	30
〈표 2-6〉 장애 추가 비용 보전급여의 급여 수준(2022년)	31
〈표 2-7〉 취업성공패키지 지원 대상 확대	35
〈표 2-8〉 희망리본 사업 참여자 현황	37
〈표 2-9〉 노인일자리 사업 유형 및 유형별 예산지원	39
〈표 2-10〉 장애인 의무고용률	43
〈표 2-11〉 장애인 고용부담금 부담기초액 및 고용장려금 지급단가	44
〈표 2-12〉 장애인일자리 사업 참여자 현황	46
〈표 2-13〉 장애인 취업성공패키지의 주요 변화	47
〈표 2-14〉 중증장애인 지역맞춤형 취업지원 사업의 변화 내용	49
〈표 2-15〉 근로장애인 전환지원 지원내용	50
〈표 3-1〉 소득 정의	56
〈표 3-2〉 가계금융복지조사 사례 수	57
〈표 3-3〉 재가중 방법 가상 사례	58
〈표 3-4〉 2012~2020년 장애인 특성 변화에 따른 2020년 장애인 빈곤 변화	82
〈표 4-1〉 공적이전소득 항목의 정의	90
〈표 5-1〉 장애급여 신청 자격 및 급여중지 기준으로서의 소득활동	118
〈표 5-2〉 장애급여의 범위와 측정	122
〈표 5-3〉 연도별 근로능력 상태의 판단 기준	123
〈표 5-4〉 장애급여 수급 지위 적용 사례	126
〈표 5-5〉 한국의 장애급여 수준	128
〈표 5-6〉 근로능력 판단을 위한 유의미한 소득활동 기준	128
〈표 5-7〉 근로능력평가 모형별 차이	129

〈표 5-8〉 장애급여 수급률	130
〈표 5-9〉 장애급여 수급자의 급여액	131
〈표 5-10〉 장애급여 중복수급 상태	131
〈표 5-11〉 장애급여 수급자의 고용률	132
〈표 5-12〉 장애급여 수급자의 소득활동 수준	132
〈표 5-13〉 심신능력상 근로능력 정도의 분포	133
〈표 5-14〉 심신능력상 근로능력 정도에 따른 소득활동 수준	134
〈표 5-15〉 근로능력평가 결과(단년도 평가)	134
〈표 5-16〉 현행 장애급여 수급 지위와의 비교	136
〈표 5-17〉 장애급여 수급자의 장애인등록 상태	137
〈표 5-18〉 근로능력평가 시나리오별 수급 지위 상태	139
〈표 5-19〉 수급 지위 패턴: 급여유예 및 비수급 사례	140
〈부표 3-2〉 연령대별 장애인의 소득 평균, 빈곤율, 빈곤갭비율	167
〈부표 4-1〉 장애인-비장애인의 공적이전소득 및 세금·사회보험료	171
〈부표 4-2〉 장애인-비장애인의 공적이전 수급률	173
〈부표 4-3〉 장애인-비장애인의 빈곤율 및 빈곤율 감소 효과	175
〈부표 4-4〉 장애인-비장애인의 빈곤갭비율 및 빈곤갭비율 감소 효과	177
〈부표 4-5〉 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤율 감소 효과	179
〈부표 4-6〉 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤갭비율 감소 효과	181

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] 국민기초생활보장 수급 현황	21
[그림 2-2] 기초연금 수급 현황	24
[그림 2-3] 근로자녀장려금 수급 현황	26
[그림 2-4] 장애인연금 및 장애(아동)수당 수급자 현황	32
[그림 2-5] 장애인연금 수급자 현황	34
[그림 2-6] 취업성공패키지 참여자 수	36
[그림 2-7] 노인일자리 사업 참여자 규모	40
[그림 2-8] 60세 이상 전체 및 장애 인구의 경제활동상태	41
[그림 2-9] 최저임금 및 최저임금 적용제외 장애인근로자 수	42
[그림 2-10] 장애인 의무고용 현황	45
[그림 2-11] 장애인 및 중증장애인의 경제활동참가율	48
[그림 3-1] 비장애인/장애인/노인의 소득 평균	62
[그림 3-2] 비장애인/장애인/노인의 빈곤율	63
[그림 3-3] 비장애인/장애인/노인의 빈곤갭비율	64
[그림 3-4] 연령대별 장애인의 소득 평균	65
[그림 3-5] 연령대별 장애인의 빈곤율	66
[그림 3-6] 연령대별 장애인의 빈곤갭비율	67
[그림 3-7] 장애인의 성·연령 분포	72
[그림 3-8] 장애인의 성·연령 분포, 장애인현황 통계	72
[그림 3-9] 장애인의 성·연령 변화에 따른 장애인 빈곤 변화	73
[그림 3-10] 전체 인구 및 장애인의 성·연령 분포	74
[그림 3-11] 전체 인구의 성·연령 변화에 따른 장애인 빈곤 변화	75
[그림 3-12] 장애인의 가구유형 분포	77
[그림 3-13] 장애인의 가구유형 변화에 따른 장애인 빈곤 변화	78
[그림 3-14] 장애인의 취업상태 분포	80
[그림 3-15] 15세 이상 장애인의 고용률, 장애인경제활동실태조사	80
[그림 3-16] 장애인의 취업상태 변화에 따른 장애인 빈곤 변화	81

〔그림 3-17〕 장애인의 성·연령·가구유형·취업상태 변화에 따른 장애인 빈곤 변화	83
〔그림 4-1〕 장애인-비장애인의 공적이전소득 및 세금·사회보험료	92
〔그림 4-2〕 장애인-비장애인의 공적이전소득 및 세금·사회보험료: 연령대별 비교	94
〔그림 4-3〕 장애인-비장애인의 공적이전 수급률	95
〔그림 4-4〕 장애인-비장애인의 공적이전 수급률: 연령대별 비교	97
〔그림 4-5〕 장애인-비장애인의 빈곤율 및 빈곤율 감소 효과	98
〔그림 4-6〕 장애인-비장애인의 빈곤율 및 빈곤율 감소 효과: 연령대별 비교	100
〔그림 4-7〕 장애인-비장애인의 빈곤갭비율 및 빈곤갭비율 감소 효과	101
〔그림 4-8〕 장애인-비장애인의 빈곤갭비율 및 빈곤갭비율 감소 효과: 연령대별 비교 ..	103
〔그림 4-9〕 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤율 감소 효과	104
〔그림 4-10〕 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤율 감소 효과: 연령대별 비교	106
〔그림 4-11〕 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤갭비율 감소 효과	107
〔그림 4-12〕 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤갭비율 감소 효과: 연령대별 비교 ...	109
〔그림 5-1〕 근로능력평가 시나리오별 장애급여 수급률	135
〔부도 3-1〕 장애인의 성 변화에 따른 장애인의 빈곤 변화	169
〔부도 3-2〕 장애인의 연령 변화에 따른 장애인의 빈곤 변화	170



Abstract

A Study on the Causes of Changes in Income Distribution and the Effect of Income Security for Persons with Disabilities

Project Head: Oh, Ukchan

This study was prompted by the recent stagnation in poverty reduction among persons with disabilities after rapid improvement in the first half of the 2010s. The study aims to identify the reasons for such shift in the income distribution for persons with disabilities and to test the effectiveness of income security systems.

The research focuses on three specific topics: First, we analyze the poverty trends among persons with disabilities and the impact of changes in the composition of the disabled population on poverty. Second, impact analysis is done on poverty of different categories of public transfer income. Third, we test the impact of reforms for re-targeting the disability benefits.

The disposable income poverty rate for persons with disabilities decreased from 47.0% to 43.0% from 2012 to 2016 and from 40.7% to 39.6% from 2016 to 2020. Despite the continued expansion of public transfers in the 2010s, the disposable income poverty rate for persons with disabilities has not decreased significantly in recent years because the market income poverty rate for persons with disabilities has increased

significantly. The reweighting analysis also shows that changes in the population and household structure of persons with disabilities have significantly increased the market income poverty rate for persons with disabilities. If their demographic and household structure had not changed, the disposable income poverty rate would have decreased to 34.5% in 2020.

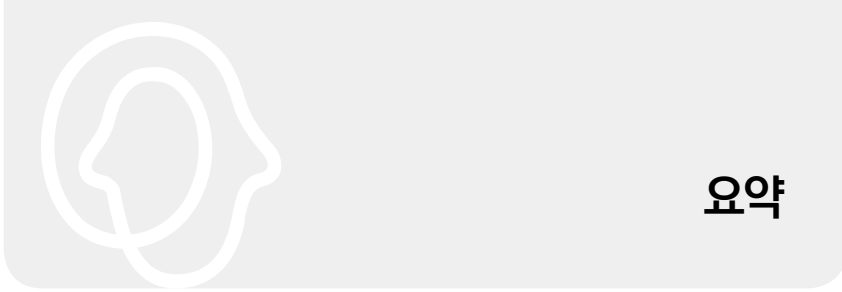
The annual gross public transfer income of persons with disabilities increased significantly from KRW 3.05 million in 2012 to KRW 6.84 million in 2020, and the public transfer receipt rate increased to nearly 90%. In 2020, the poverty reduction effect of net transfer income on the poverty rate increased to 15.1% points. Analysis by category of transfer income shows that the public pensions play the greatest role in reducing their poverty rate. Disability benefits, on the other hand, did not have a significant poverty reduction effect.

We simulated a hypothetical situation where a work capacity assessment is introduced for disability benefits in 2013. According to the analysis, the receipt rate of disability benefits more than tripled from 1.11% before the introduction of the work capacity assessment to 3.34% in 2020. On the other hand, if the disability benefit is limited to the registered disabled people, the receipt rate should be only about 2% in 2020.

Based on the results of this study, we propose some policy measures to improve the income distribution of persons with disabilities: First, accessibility to the old-age income security

system for persons with disabilities should be strengthened. Second, work capacity assessment should be introduced to disability benefits. Third, the basic disability pension should be structurally reorganized. Fourth, it is necessary to respond to the changes in the household structure of persons with disabilities.

Keyword : disability, work disability, income distribution, poverty, disability benefit, work capacity assessment



요약

1. 연구의 배경 및 목적

이 연구는 2010년대 전반기에 빠르게 개선되던 장애인의 소득분배 상황이 최근 정체 상태에 있는 현상에 주목하여 시작되었다. 장애인의 소득 분배가 변화하는 원인을 규명하고 소득보장의 효과를 검증하기 위한 목적하에, 세 가지 분석이 진행되었다. 첫째, 장애인의 빈곤 추이와 장애 인구 구성 변화에 따른 영향을 분석한다. 둘째, 공적이전소득 항목별로 장애인의 빈곤에 미친 영향을 분석한다. 셋째, 장애급여의 정책 대상을 재 설정하는 개혁의 영향을 검증한다.

2. 주요 연구 결과

가. 장애인 빈곤 추이와 영향요인

통계청 가계금융복지조사 자료를 사용하여 2010년대 장애인 빈곤 추이와 영향요인을 규명하였다. 분석 결과 장애인의 가처분소득 빈곤율은 2012~2016년 47.0%에서 43.0%로, 2016~2020년 40.7%에서 39.6%로 감소하였고, 가처분소득 빈곤갭비율은 2012~2016년 19.1%에서 16.8%로, 2016~2020년 15.4%에서 12.2%로 감소하였다. 2010년대 지속적인 공적이전 확대에도 불구하고 장애인의 가처분소득 빈곤율이 최근 들어 빠르게 감소하지 못한 것은 장애인의 시장소득 빈곤율이 크게 증가하였기 때문으로 확인된다.

재가중 분석에 따르면, 장애인의 고령화, 1인 가구 증가, 비장애 근로 연령대 가구원과의 동거 감소 등과 같은 장애인의 인구·가구 구조 변화가

장애인의 시장소득 빈곤을 크게 증가시켰다. 가처분소득을 기준으로 장애인의 성·연령 및 가구유형 변화는 2012~2020년 빈곤율을 4.9%포인트 증가시켰으며, 빈곤갭비율을 2.1%포인트 증가시켰다. 2020년 장애인의 가처분소득 빈곤율은 39.6%, 빈곤갭비율은 12.2%로 나타나는데, 만약 장애인의 인구·가구 구조가 변화하지 않았더라면, 2020년 장애인 가처분소득 빈곤율과 빈곤갭비율은 각각 34.5%, 10.0%까지 감소하였을 것이다. 한편, 장애인의 고용률 변화는 빈곤율에 그다지 큰 영향을 미치지 못했다. 취업 장애인의 빈곤 수준이 상대적으로 낮으므로 장애인 고용률 증가가 장애인 빈곤을 감소시킬 것으로 기대되지만, 2010년대에 장애인 고용률이 크게 증가하지 않아 이와 같은 효과가 관찰되지 않았다.

나. 장애인에 대한 소득보장 효과

통계청 가계금융복지조사 자료를 사용하여 2010년대 공적이전소득 항목별 장애인 빈곤 감소 효과를 분석하였다. 분석 결과, 장애인의 총 공적이전소득은 2012년 305만 원에서 2020년 684만 원으로 크게 증가했으며, 재난지원금을 제외한 공적이전 수급률은 90% 가까이 상승하였다. 이로 인해 2020년 순 공적이전에 의한 장애인의 빈곤율 감소 효과는 15.1%포인트, 빈곤갭비율 감소 효과는 24.3%포인트까지 증가하였고, 이를 통해 최근 악화된 시장소득 빈곤에도 불구하고 가처분소득 빈곤은 정제 혹은 개선되는 결과가 나타났다.

공적이전소득 항목별 빈곤 감소 효과를 분석했을 때, 장애인의 빈곤율 감소 효과에는 공적연금, 빈곤갭비율 감소 효과에는 기초보장(국민기초생활보장)이 가장 큰 역할을 하는 것으로 나타났다. 18~64세 장애인의 경우에는 전체 장애인과 유사한 결과를 보이지만, 65세 이상 장애인의 경

우에는 빈곤율에서는 공적연금, 빈곤갭비율에서는 기초연금이 가장 큰 효과를 보였다. 장애급여의 경우 공적연금, 기초연금, 기초보장에 비해 큰 빈곤 감소 효과를 보이지 않았으나, 18~64세 장애인의 빈곤갭비율 감소 효과에서는 기초보장 다음으로 큰 것으로 나타났다. 근로장려(근로장려금·자녀장려금)의 경우에는 18~64세 장애인의 빈곤율을 감소시키는 데 기여하는 정도가 빠르게 증가하는 것으로 나타난 것도 눈에 띈다.

다. 장애급여의 정책 대상 재설정 효과

한국보건사회연구원과 서울대학교의 한국복지패널 자료를 사용하여 2013년부터 장애급여에 새로운 근로능력평가가 도입된 가상적인 상황을 시뮬레이션하였다. 개인의 심신능력상 근로능력에 대한 주관적 응답 정보를 활용했으며, 일반적인 장애급여의 작동 원리로 ‘유의미한 소득활동’ 기준을 설정했고, 이를 수급 진입 단계와 수급 개시 이후 급여유예 및 급여 중단의 기준으로 활용하였다.

근로능력평가를 전체 인구를 대상으로 적용하고 ‘유의미한 소득활동’의 기준을 평균임금의 70% 수준으로 설정할 경우 장애급여 수급률은 근로능력평가 도입 직전 1.11%에서 2020년에는 3.34%로 3배 이상 높아진다. ‘유의미한 소득활동’의 기준을 평균임금의 1/3로 다소 엄격하게 적용해도 2020년 수급률은 3.24%로 나타났다. 반면 장애급여의 대상을 등록장애인으로 한정할 경우 수급률은 2020년 2% 정도에 그쳤다. 분석 결과에서 현행 의학적 평가에 의한 비수급자이지만 근로능력평가에 의해 수급 지위를 획득하는 배제 오류의 크기는 기존 수급 지위를 상실하는 산입 오류보다 상당히 크게 나타난다.

또한 분석 결과에서 장애인등록제 폐지 여부에 따라 장애급여 대상의

차이는 매우 크게 나타났다. 장애급여 대상을 등록장애인으로 한정된 모형에서 새롭게 수급 대상에 진입하는 규모(2020년 1.06%)는 전체 국민을 대상으로 한 모형의 진입 규모(2020년 2.37%)의 절반에도 미치지 못한다. 또한 장애인등록제에 따른 배제 오류의 크기는 장애등급제에 따른 배제의 오류 크기보다도 크다. 소득보장 영역에서 장애인등록제를 지속 적용하는 한 배제 오류는 여전히 큰 규모로 유지된다는 의미이다.

3. 결론 및 시사점

이 연구의 결과를 토대로 장애인의 소득분배를 개선하기 위한 제도적 개선 방안을 첫째, 노후소득보장제도에서 장애인의 접근성 강화, 둘째, 장애급여에서 근로능력평가 도입, 셋째, 장애인연금의 구조적 개편, 넷째, 장애인 가구구조 변화에 대한 대응의 네 가지 차원에서 제시하였다.

주요 용어: 장애, 장애인, 근로장애, 소득분배, 빈곤, 장애급여, 근로능력평가

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

2010년 장애인연금 도입 등 장애소득보장이 지속적으로 확대되고 장애인 의무고용제도와 일자리 지원도 대폭 확대되는 등 장애인의 소득분배 개선을 위한 노력은 최근 10년간 이전과 비교할 수 없을 정도로 매우 강화되었다. 이러한 정책 노력으로 2010년대 전반기 장애인의 빈곤율이 빠르게 감소하는 등의 가시적 성과가 나타났다. 하지만 여전히 장애인 빈곤의 절대적 수준은 매우 높으며, 2010년대 중반 이후부터는 장애인의 빈곤율이 정체 상태로 머무르고 있다.

장애인의 낮은 소득 수준은 낮은 경제활동 수준에서 기인하는 바가 크다. 신체나 정신의 손상에 의해 장기적으로 일상생활에 제약을 받는 장애인의 특성상 비장애인에 비해 경제활동 참여 수준이 낮고, 이로 인해 노동시장에서 획득하는 소득 자체가 상대적으로 낮다. 장애급여나 장애인에 대한 일자리 정책은 이러한 상황에 대응하기 위한 국가의 수단으로 복지국가의 역사에서도 오랜 전통을 가진다.

그런데 최근 한국 장애인의 소득분배 상황이 정체 혹은 악화되고 있는 것은 이렇게 노동시장에서 상대적으로 취약한 장애인의 지위만으로 설명되지 않는다. 장애인 소득분배 개선 추이의 정체는 장애 인구 구성의 변화, 전체 시장소득 분배의 변화, 소득보장제도의 영향 등이 혼재된 결과일 수 있다. 특히 최근 장애인에 대한 소득보장 및 고용지원 강화에도 불구하고 소득분배가 개선되지 않는 상황에서, 확인되지 않는 정책 효과의 원인을 체계적으로 규명할 필요가 있다.

이 연구에서는 그중에서도 세 가지 문제에 집중하고자 한다. 첫째, 장애인의 소득분배 변화에 장애 인구 구성의 변화가 미친 영향에 주목한다. 장애 인구는 최근 들어 노인 인구의 비율이나 1인 가구의 비율이 빠르게 증가하여 비장애인의 수치를 뛰어넘은 지 오래이다(김성희 외, 2020). 또한 전통적인 신체적 장애인보다는 발달장애인 같은 정신적 장애인의 증가 속도가 더 빠르기도 하다. 이러한 장애 인구 구성은 특히 빈곤에 취약한 특성을 가진 장애 인구의 비율이 커지는 방향으로 변하고 있어, 이러한 요인이 장애인의 소득분배에 크게 영향을 미치고 있을 가능성이 크다. 소득보장의 효과를 진단하고 필요한 개혁 방향을 설정하려면 이러한 외생적 변화의 영향을 우선 확인할 필요가 있는 것이다.

둘째, 공적이전소득 항목별로 장애인의 소득분배에 미치는 상대적 영향을 확인할 필요가 있다. 장애인의 공적이전소득은 장애급여만으로 구성되지는 않는다. 장애인 또한 장애라는 사회적 욕구에 대응하는 급여 이외에 아동, 근로연령층, 노인 등을 대상으로 하는 소득보장제도의 대상이 될 수 있다. 또한 소득은 가구 내에서 공유되는 것으로 장애인 당사자뿐만 아니라 다른 가구원의 공적이전소득도 장애인이 공유하게 된다. 따라서 모든 공적이전소득이 장애인의 소득분배에 영향을 미칠 수 있다. 장애인의 소득분배를 개선하기 위한 방향을 설정하기 위해서는 공적이전소득의 각 항목이 장애인의 소득분배에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 우선 확인해야 한다.

셋째, 장애인의 소득보장에 가장 핵심적인 역할을 해야 하는 장애급여를 근본적으로 개편해야 한다. 그 핵심은 장애급여의 정책 대상을 제대로 설정하는 것이다. 이전 정부에서 ‘장애등급제 폐지’는 장애인정책 분야의 핵심적인 국정과제였으며, 제5차 장애인정책종합계획(2018~2022년)에 따라 2022년 소득고용 분야에서 장애등급제 폐지가 예정되어 있었다(관

계부처합동, 2018; 국정기획자문위원회, 2017). 2022년이 마무리되는 현시점에서 실질적인 개혁은 일어나지 않았지만, 소득보장 영역에서 장애등급제 폐지가 의미하는 것은 장애급여의 정책 대상을 재설정하는 것이었다. 장애급여에서 장애 기준을 개편하는 주된 목적은 실질적인 소득 능력을 최대한 정확히 판단하여 불필요한 급여(산입 오류)와 부적절한 비급여(배제 오류)의 규모를 최소화하는 것이다. 이러한 장애 기준의 개편은 장애급여의 목적과 장애인의 욕구를 일치시키는 과정이면서 동시에 정책 효과를 극대화할 수 있는 전제이기도 하다. 이러한 이슈와 관련하여 기존에는 의학적 기준을 대체할 새로운 근로능력평가의 기준과 모형에 대한 연구가 주로 이루어졌으나(오욱찬 외, 2018), 정작 실질적인 근로능력평가에 따라 장애급여의 정책 대상을 재설정할 경우 수급자의 규모와 구성은 어떻게 변할 것인지에 대한 탐색은 이루어지지 않았다.

이러한 배경하에 이 연구는 장애인의 소득분배와 소득보장제도의 정책 효과에 대해 다음과 같은 세 가지의 연구 목적을 달성하고자 한다. 첫째, 장애인의 빈곤이 시간에 따라 변화한 원인을 장애 인구의 구성 변화라는 관점에서 규명한다. 둘째, 공적이전소득 항목별로 장애인의 빈곤 감소에 기여하는 정도를 시계열적으로 밝힌다. 셋째, 장애급여의 정책 대상을 소득능력을 중심으로 개편할 경우의 정책 효과를 규명한다. 이를 통해 최근 장애소득보장 강화에도 불구하고 정체 혹은 악화되고 있는 장애인 소득분배의 원인을 규명함으로써 향후 정책 방향 설정에 필요한 근거를 마련하고자 한다.

한편 소득분배는 대표적으로 빈곤과 불평등 상태로 살펴볼 수 있는데, 이 연구에서는 장애인의 소득분배를 주로 빈곤의 관점에서 분석한다. 장애인의 빈곤 수준이 극단적으로 높은 것이 한국의 현실이기 때문에 장애인 내부의 불평등 정도는 정책 관점에서는 높은 우선순위에 자리 잡기 어

럽다. 또한 한국의 등록장애인 인구는 전체 인구의 5%를 다소 넘는 수준으로, 전체 소득불평등에서 장애 인구가 기여하는 바가 미미하기도 하다. 다만 빈곤율 자체는 소득이 빈곤선 아래에 있는 사람의 규모만을 알려줄 뿐 얼마나 부족한지에 대한 정보는 주지 못하므로 빈곤율과 함께 빈곤갭 비율을 주된 분석 지표로 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

이 연구는 크게 네 가지의 내용으로 구성된다. 첫째, 제2장에서는 장애인 소득분배 관련 정책의 최근 변화를 분석한다. 장애인의 소득분배 변화의 원인과 소득보장 효과를 분석하기 위해서는 장애인의 소득분배에 영향을 주는 정책이 어떻게 변했는지에 대한 탐색이 선행되어야 한다. 장애인의 소득분배에는 장애 소득보장제도뿐만 아니라 일반 소득보장제도 또한 영향을 크게 줄 수 있으며, 고용 지원 또한 시장소득에 영향을 주기 때문에 검토할 필요가 있다. 따라서 최근 10년간 장애 소득보장제도, 일반 소득보장제도, 장애 고용지원, 일반 고용지원의 변천을 장애인의 소득분배에 영향을 줄 수 있는 요인에 초점을 두어 체계적으로 살펴보고자 한다.

둘째, 제3장에서는 장애인의 빈곤 추이와 변화의 원인을 분석한다. 구체적으로 통계청의 가계금융복지조사를 사용하여 2012~2020년의 장애인 빈곤 추이와 변화 요인을 분석한다. 이때 주목하는 것은 장애 인구 구성의 변화가 미친 영향으로, 특히 성, 연령, 가구유형, 취업상태 분포에 주목한다. 분석 방법으로는 재가중 방법(rereweighting method, DiNardo, Fortin, & Lemieux, 1996)을 적용한다. 각 연도의 표본 구성을 특정 시점의 분포와 동일하게 조정했을 때의 빈곤을 실제 빈곤과 비교하는 방식

으로 장애 인구 구성 변화의 원인을 포착하는 것이다. 빈곤의 지표는 빈곤율과 빈곤갭비율을 사용한다.

셋째, 제4장에서는 장애인에 대한 소득보장 효과를 분석하며, 특히 공적이전소득 항목별 빈곤 감소 효과를 분석하는 데 집중한다. 제3장과 마찬가지로 통계청 가계금융복지조사를 사용하여 2012~2020년의 장애인 빈곤 감소 효과를 분석한다. 최근 10년간 장애인의 소득분배와 관련된 소득보장제도는 매우 복잡하고 빈번한 변화를 겪어왔으며, 장애인의 소득에 영향을 크게 줄 수 있는 고용지원 또한 지속적인 변화를 보여왔다. 특정 프로그램의 특성 시점의 변화가 발생시킨 정책 효과를 분석하기 위해서는 준실험설계에 따른 정교한 분석이 필요하지만, 복잡하고 연속적인 정책 변화의 상황에서 그러한 분석을 하기 위한 모형을 설계하는 것은 매우 어렵다. 따라서 이 연구에서는 전체 공적이전의 장애인 소득분배 효과와 함께 세부 급여유형별 소득분배 효과를 가상적인 미수급 상황과 비교하여 평가하고자 한다. 즉 공적이전소득 항목별 빈곤 감소 효과는 시장소득에 해당 공적이전소득 항목을 더한 소득의 빈곤에서 시장소득 빈곤을 차감하는 방식으로 산출한다. 빈곤의 지표는 제3장에서와 마찬가지로 빈곤율과 빈곤갭비율을 사용한다.

넷째, 제5장에서는 장애급여의 정책 대상을 실질적인 소득능력을 중심으로 재편할 때의 영향을 분석한다. 현재 한국의 장애급여는 급여 대상을 의학적 손상 정도(장애등급 등)로 선별하고 있다. 이러한 의학적 손상 정도는 실제 소득능력과 상관성이 낮아 최근 복지국가에서 의학적 손상만으로 장애급여의 대상을 선정하는 경우는 찾기 어렵다(OECD, 2010). 소득고용 분야에서의 장애등급제 폐지는 이러한 의학적 손상 기준을 실질적인 소득능력을 평가할 수 있는 기준으로 대체하는 것이며, 이 연구에서는 이러한 장애 기준 개편의 영향을 실증적으로 규명하고자 한다. 구체적

으로, 소득비례장애연금(장애연금)과 기초장애연금(장애인연금 기초급여) 성격의 장애급여를 대상으로 과거 특정 시점에 의학적 손상 기준을 근로능력평가가 대체했을 경우의 가상적인 상황을 시뮬레이션으로 구현하여 장애급여 수급자의 규모와 구성의 변화를 분석하고자 한다. 분석 자료는 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 구축한 한국복지패널이며, 2011~2020년(조사 기준연도) 자료를 사용한다.

2010년대 장애인의 소득분배 관련 정책 변화에 대한 검토와 자료 분석에서 나타난 결과를 토대로 향후 장애인의 소득분배 상황을 호전시키기 위한 제도적 개선 방향을 제시하고자 한다.



제2장

장애인 소득분배 관련 정책 변화

제1절 일반 소득보장제도의 변화

제2절 장애 소득보장제도의 변화

제3절 일반 고용지원제도의 변화

제4절 장애 고용지원제도의 변화

제2장 장애인 소득분배 관련 정책 변화

이 장에서는 2010년대 발생한 소득보장 및 고용지원 제도의 변화를 살펴본다. 장애인의 소득분배에는 여러 요인이 영향을 미칠 수 있는데, 그중에서도 제도 변화는 영향력이 가장 큰 요인 중의 하나이다. 장애인의 소득분배에는 장애인에 대한 소득보장과 고용지원이 직접적인 영향을 미치지만, 일반 국민을 대상으로 하는 제도도 장애인의 소득분배에 영향을 준다. 장애인 또한 일반 국민을 대상으로 하는 제도를 이용할 수 있기 때문이다. 더구나 일반 국민을 대상으로 하는 제도는 장애인 당사자가 직접 이용하지 않더라도, 생계를 함께하는 비장애인 가구원의 소득에 영향을 주어 결국 장애인의 실질적인 소득에도 영향을 미치게 된다. 따라서 장애인을 대상으로 하는 제도의 변화뿐만 아니라 일반 국민을 대상으로 하는 제도의 변화를 함께 살펴볼 때 장애인 소득분배의 변화 요인을 정확히 파악할 수 있다.

2010년대 장애인의 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과를 확인하는 연구 목적에 따라, 이 장에서는 장애인 소득분배에 영향을 미치는 제도의 전반적인 변화 과정을 살펴본다. 특히 제도 변화 과정 중에서도, 선정기준 완화에 따른 대상자의 확대와 급여 수준의 확대를 중심으로 살펴보았다. 이러한 제도 변화를 살펴보는 것은 제3장과 제4장의 분석 결과를 해석하는 데 도움이 될 것이다.

제1절 일반 소득보장제도의 변화

일반 소득보장제도는 장애인을 포함한 일반 시민을 대상으로 한 보편적 소득보장 프로그램을 말한다. 한국에서 일반 국민에 대한 보편적 소득

보장은 실질적으로 1988년 국민연금의 도입에서 시작되었다. 이전에도 공공부조 제도는 있었지만 극빈 근로무능력자만 대상으로 한다는 점에서 (신화연, 윤석명, 윤상용, 2011) 일반 국민과 장애인에 대한 소득보장 기능을 했다고 보기 어렵다. 현재는 대표적인 일반 소득보장제도로 국민기초생활보장, 기초연금, 근로장려금, 아동수당 등을 들 수 있다.

1. 국민기초생활보장

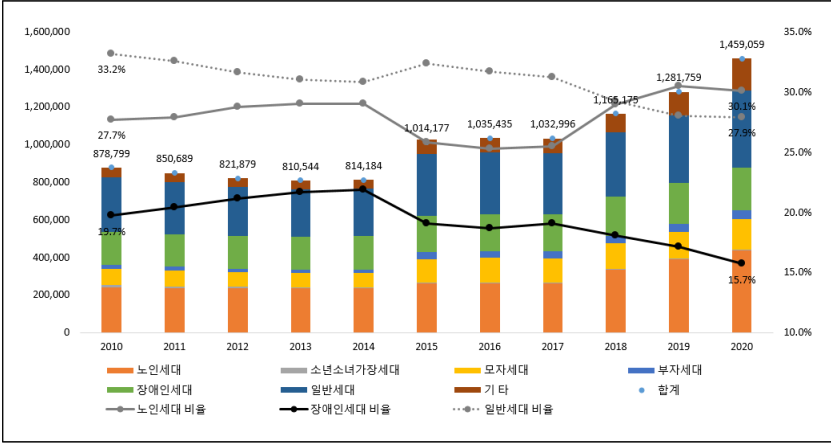
IMF 구제금융 위기 이후 1998년 「국민기초생활보장법」 제정을 통해 전 국민의 사회안전망으로 만들어진 국민기초생활보장제도는 이후 지속적으로 선정기준 완화를 통해 대상 및 급여 수준을 확대해 오면서 보편화되었다. [그림 2-1]에 제시된 수급자 현황을 살펴보면 지난 10년간 거의 모든 세대에서 수급자 수가 증가한 것을 확인할 수 있다. 한편 수급 세대에서 비중이 큰 일반 세대와 장애인 세대는 전체 수급 세대에서 차지하는 비중은 작아지는 경향을 보였고, 인구고령화로 노인 세대의 수급률이 증가하는 경향을 나타냈다. 또한 맞춤형 급여로 개편이 이루어진 2015년에는 수급자 수가 대폭 증가했고, 2018~2020년 사이에도 이전보다 큰 폭으로 수급자 규모가 증가했다(보건복지부, 2021).

국민기초생활보장제도 안에서 장애인에 대한 지원도 늘어났다. 2010년 도입된 장애인연금의 기초급여액과 부가급여액은 국민기초생활보장 소득 산정에서 제외했고, 이후에도 장애인의 경제활동으로 발생한 소득은 공제를 확대하는 방식으로 지원을 강화하였다. 소득공제 확대 내용을 보면, 2013년에는 장애인의 직업재활 사업 참여 소득에 대한 공제율을 30%에서 50%로 상향하고 근로·사업소득에 대해서도 30% 공제를 적용하였다. 2018년에는 장애인의 근로·사업소득에 20만 원의 정액 공제를

추가하였다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2020).

[그림 2-1] 국민기초생활보장 수급 현황

(단위: 가구)



자료: 보건복지부. (2021). 국민기초생활보장 수급자 가구: 시도별, 특성별. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N004&conn_path=I2에서 2022. 4. 26. 인출.

국민기초생활보장제도에서 수급자격 기준으로 적용되어 온 부양의무자 기준은 폐지하자는 사회적 요구가 커졌다. 이에 따라 2015년에 교육급여, 2018년엔 주거급여, 그리고 2020년에 생계급여에 대한 부양의무자 기준이 폐지되었다. 장애인 가구는 더 이른 시점에 부양의무자 기준이 완화되었는데 2017년 노인·중증 장애인 가구의 경우 부양의무자 기준이 폐지되었고, 2019년에는 장애인연금 또는 기초연금을 수령하는 수급자를 부양의무자로 둔 경우 부양의무자 기준 적용에서 예외로 하는 것으로 제도 변화가 이루어졌다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2020).

22 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도의 주요 변화

연도	주요 변화
2010	- 기초생활보장 수급 장애인 지원 확대 · 장애인연금 기초급여액과 부가급여액 소득산정 시 제외 등
2012	- 부양의무자 소득기준 완화(제정 당시 최저생계비의 120% → 2006년 130% → 2012년 185%)
2013	- 근로유인을 위한 근로소득 공제 확대 · (장애인) 직업재활 사업 참여 소득 30% → 50% 공제 · (65세 이상 노인·장애인) 근로 및 사업소득 30% 공제
2015	- 맞춤형 급여 첫 지급 · 부양의무자 기준 완화, 급여별 선정기준 다층화 및 중위소득을 반영한 상대적 빈곤 개념 도입
2017	- 노인·중증 장애인 가구의 기초생활보장 부양의무자 기준 완화 · 수급 가구 및 부양의무자 가구 모두에 노인 또는 중증장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준 폐지
2018	- 일하는 저소득 노인 및 장애인 생계급여 추가 지원 · ‘저소득층 소득·일자리 지원대책’ 후속 조치로 일하는 노인, 장애인에 대한 기초생활보장 근로소득 공제 확대 · 75세 이상 노인 및 장애인은 근로·사업소득에서 20만 원 공제 후 나머지에 대해 30% 추가 공제
2019	- 기초생활보장 부양의무자 기준 추가 완화 및 제도 개선 · 장애인연금 또는 기초연금 수급자를 부양의무자로 둔 수급자 가구에 대해 부양의무자 기준 적용 제외 · 국민기초생활보장법 시행령 일부개정 · 25~64세 생계급여 수급자의 근로·사업소득 30%까지 공제
2020	- 제2차 기초생활보장 종합계획 수립 · 생계급여 부양의무자 기준 폐지 · 1~2인 가구 보장성 강화를 위한 가구균등화 지수 개편 · 국민기초생활보장법 시행령 일부개정 · 저소득층 구직자에게 구직촉진수당 및 취업지원서비스 등 제공

주: 장애인 소득에 영향을 미칠 것으로 판단되는 내용 위주로 재구성하였다.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원, (2020). 국민기초생활보장제도 20년사. 재정리.

2. 기초연금

장애인연금의 기초급여는 처음부터 국민연금, 기초(노령)연금과 함께 발전하도록 설계되었다. 장애인연금 수급자가 65세가 되면 기초연금 대상자로 자동 전환되어 장애인연금 기초급여 대신 기초연금을 받게 된다.

따라서 기초연금은 비장애인뿐만 아니라 장애인의 노후소득보장과의 밀접한 관련이 있다.

기초연금 급여는 기초노령연금으로 시작된 2010년 9만 원에서 점진적으로 인상되다가 2014년 기초연금으로 개편되면서 최대 20만 원으로 크게 상향되었다. 기초연금 기준연금액은 법률에 근거하여 물가변동률에 따라 매년 인상된다. 그러나 2018년에는 25만 원, 2019~2021년에는 점진적으로 30만 원으로 인상하였는데, 이는 물가 변동이 아닌 법률 개정 에 따라 일괄 인상한 것이었다(보건복지부, 2010~2022a).

〈표 2-2〉 기초연금 기준연금액 및 선정기준

(단위: 만 원/월)

구분	연도	기준연금액	선정기준액	근로소득 공제
기초노령연금 (~2014.6.)	2010	9.0	단독 70.0, 부부 112	37.0
	2011	9.1	단독 74.0, 부부 118.4	40.0
	2012	9.5	단독 78.0, 부부 124.8	43.0
	2013	9.7	단독 83.0, 부부 132.8	45.0
기초연금 (2014.7.~)	2014	20.0	단독 87.0, 부부 139.2	48.0 + 초과분 30%
	2015	20.3	단독 93.0, 부부 148.8	52.0 + 초과분 30%
	2016	20.4	단독 100.0, 부부 160.0	56.0 + 초과분 30%
	2017	20.6	단독 119.0, 부부 190.4	60.0 + 초과분 30%
	2018	25.0	단독 130.1, 부부 209.6	84.0 + 초과분 30%
	2019	25.4~30.0	단독 137.0, 부부 219.2	94.0 + 초과분 30%
	2020	25.5~30.0	단독 148.0, 부부 236.8	96.0 + 초과분 30%
	2021	30.0	단독 169.0, 부부 270.4	98.0 + 초과분 30%
	2022	30.8	단독 180.0, 부부 288.0	103.0 + 초과분 30%

주: 2019~2020년에는 기초연금 급여액을 30만 원으로 단계적으로 인상하였다. 부부가 모두 수급할 경우 각각의 기초연금액에서 20%가 감액된다.

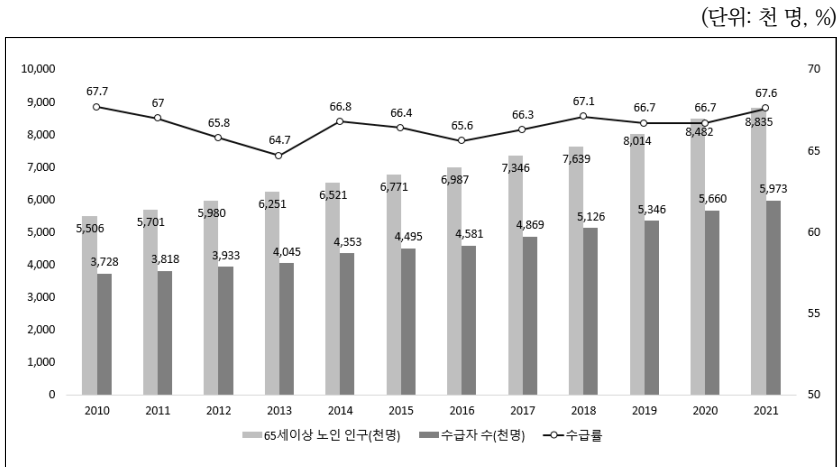
자료: 보건복지부. (2010~2022a). 기초연금 사업안내.

기초연금은 법률에 따라 65세 이상 노인 중 70%를 목표 수급률로 정하고 있으며, 이를 달성하기 위해 매년 선정기준액을 조정하여 발표한다.

단독가구의 경우 2014년 87만 원으로 설정된 선정기준액은 2022년에는 그 두 배를 넘는 180만 원까지 인상되었다. 부부가구의 선정기준액은 2014년 139.2만 원에서 2022년 288만 원까지 인상되었다(보건복지부, 2010~2022a).

기초연금금은 소득·자산을 기준으로 하위 70%를 대상으로 하는데, 근로 소득에 대해서는 비교적 관대한 공제 기준을 가지고 있다. 이는 노인의 경제활동 참여를 장려하기 위한 것으로 판단된다. 기초노령연금금은 근로 소득에 대한 정책 공제만 적용되었는데, 2014년 기초연금으로 개편되면서 일정 금액을 정액 공제한 후의 초과분에 대해 30%를 추가 공제하는 방식이 적용되었다. 정액 공제액도 2014년 48만 원으로 시작하여 2022년에는 103만 원까지 크게 인상되었다(보건복지부, 2010~2022a).

[그림 2-2] 기초연금 수급 현황



자료: 보건복지부, (2011~2021). 통계로 본 기초연금.

기초연금 수급자는 노인 인구가 증가하면서 지속적으로 늘어나고 있다. 2010년 기초노령연금 수급자는 373만 명이었는데, 2021년에는 597

만 명까지 증가하였다. 하지만 목표 수급률 70%에는 계속 미치지 못하고 있는데, 기초연금 도입 이후에도 66~67% 정도의 수급률을 보이고 있다 (보건복지부, 2011~2021).

3. 근로장려금·자녀장려금

2009년에는 저소득 가구를 위한 현금성 지원 제도로 근로장려세제 (Earned Income Tax Credit, EITC)가 최초로 시행되었다. 최초 도입 당시 18세 미만의 부양자녀가 있고, 일정 소득·재산 요건 이하의 무주택 근로소득자를 대상으로 하였는데, 이후 급여 수준 및 대상이 확대 개편되면서 근로빈곤층에 대한 소득지원 강화의 정책수단으로 활용되어 왔다.

이후 일부 요건을 완화하여 2011년에는 무자녀 가구도 지급 대상에 포함시켜 부양자녀 수를 기준으로 소득기준과 최대지급액을 재편했다. 대상 연령의 경우 2012년에는 60세 이상 단독가구도 편입되었고, 이후 50대, 40대, 30대 이상으로 확대되어오다가, 2018년에는 ‘30대 이상’ 요건도 폐지되었다. 자영업자도 2015년부터 포괄하기 시작했다.¹⁾ 2014년부터는 기존의 부양자녀 기준에서 단독 가구, 홑벌이 및 맞벌이로 개편해 가구의 소득 구성에 따른 차등을 두기 시작했고, 국민기초생활보장 수급자도 포함되었다. 무주택 요건도 2017년부터 폐지되었다. 지급액도 2012년 등 일부 시점을 제외하고 증액하는 등 규모가 확대되어 왔다.

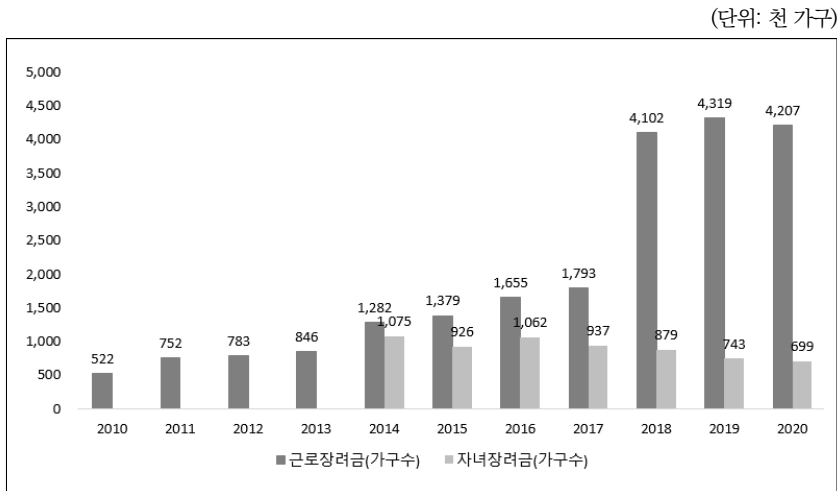
2018년까지는 그 지급 범위와 대상이 점진적으로 확대·조정되어 오다 2018년부터 저소득층 일자리·소득지원 대책의 하나로 근로장려세제를 대폭 확대하였다. 30세 이상 단독가구 수급연령 요건이 폐지되었고 (2019년부터 적용), 소득 요건도 완화되면서 최대지급액은 상향조정 되

1) 단, 고소득 전문직, 일정 소득금액 이상 사업자는 제외된다.

었다. 또한 2019년부터는 근로소득자에 한해 반기별 지급이 가능하도록 지급 방식도 개편되었다. 2020년에는 부양가구에 대한 지원을 확대해 부양부모의 범위에 조부모 등을 포함했다. 추가로, 저소득층 지원을 강화하기 위하여 점증 구간에 한정하여 최소지급액을 10만 원으로 상향하였다.

2014년부터 시행된 자녀장려세제(Child Tax Credit, CTC)는 저소득층 가구의 자녀양육비 지원을 목적으로 자녀 수와 소득에 따라 차등을 두어 지급하는 구조이다. 자녀장려금은 연간 4천만 원 미만 소득 기준을 적용하며, 2019년부터 기존의 자녀 1인당 50만 원에서 저소득 가구 지원을 확대하기 위해 50~70만 원으로 상향조정 하였다.

[그림 2-3] 근로·자녀장려금 수급 현황



자료: 국세청. (2020). 국세통계연보: 근로·자녀장려금 지급 현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_13301N_1431&conn_path=I2에서 2022. 3. 30. 인출.

근로장려금·자녀장려금은 선정기준을 완화하고 포괄하는 대상자가 늘면서 수급자 규모도 꾸준히 상승하는 추세이다. 특히 2014년 부양자녀

수에서 가구원 구성에 따른 기준으로 선정기준이 바뀌면서 수급자 규모가 크게 확대되었고, 2017년과 2018년 각각 연령 요건이 완화되면서 또한 수급자 규모가 크게 확대되었는데, 중증장애인에 대한 연령 요건은 2017년 완전 폐지되었다. 2010년에 52만 가구가 받았던 근로장려금은 2020년에는 421만 가구가 받을 정도로 확대되었다(국세청, 2020).

4. 아동수당

2018년에 6세 미만 아동, 소득 하위 90% 이하를 대상으로 아동 1명당 10만 원을 지급하는 내용으로 아동수당이 처음 도입되었다. 다음 해인 2019년에는 기존 6세 미만(0~71개월) 아동에서 7세 미만(0~83개월) 아동으로(2019년 9월부터 적용) 대상 연령이 확대되고, 소득 기준은 기존 하위 90%에서 모든 아동으로 확대 개편되었다. 또한 2022년부터는 대상 연령이 8세 미만(0~95개월)으로 추가 확대되었다(보건복지부, 2018~2022).

〈표 2-3〉 아동수당 주요 변화

구분	주요 변화
2018. 9.	- 아동수당 도입 · (대상) 소득 하위 90% 이하, 6세 미만 아동 · (급여) 월 10만 원(아동 1인당)
2019. 4.	- 보편지급으로 확대(소득기준 폐지)
2019. 9.	- 대상 연령 확대: 6세 미만 → 7세 미만
2022	- 대상 연령 확대: 7세 미만 → 8세 미만

자료: 보건복지부. (2018~2022). 아동수당 사업 안내.

제도 확대에 관련 예산과 수급자 규모가 대폭 확대되었다. 아동수당 지원 예산은 2018년 7,096억 원에서 2022년 2조 4,040억 원으로 증가했

고, 수급자는 2018년 9월 195.1만 명에서 2020년 12월 248만 명으로 증가되었다(보건복지부, 2021. 9. 17.). 하지만 8세 미만 아동 수가 지속적으로 감소하고 있어 아동수당제도가 현행과 같이 유지된다면 예산과 수급자 규모는 점차 감소할 전망이다.

〈표 2-4〉 출생연도별 영유아 인구 추이

(단위: 명)

구분	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세	7세	계
2018	317,685	361,625	411,225	443,586	440,123	441,105	489,604	476,168	3,381,121
2019	295,132	330,970	362,900	412,018	444,102	440,483	441,362	489,772	3,216,739
2020	265,087	304,651	331,606	363,250	412,429	444,367	440,710	441,560	3,003,660
2021	253,946	274,633	306,120	332,157	363,613	412,739	444,555	440,866	2,828,629

주: 각 연도 12월 기준이다.

자료: 행정안전부. (2022). 주민등록인구현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=12에서 2022. 5. 11. 인출.

제2절 장애 소득보장제도의 변화

장애 소득보장제도는 실업, 빈곤, 노령, 질병 등 일반적인 소득상실 위험에 대응하는 보편적 소득보장제도의 일부로 장애라는 독립적인 소득상실 위험 요인에 직면해 있는 장애인을 대상으로 하는 특수한 소득보장제도이다(변용찬 외, 2004). 장애인은 빈곤과 바로 연결되곤 하는데, 장애로 경제활동을 하는 데 어려움이 많고 비장애인에 비해 추가 비용의 발생 가능성도 커서 기본적으로 비장애인보다 빈곤해질 확률이 훨씬 높기 때문이다(이성규, 2011). 이러한 장애 소득보장제도에는 대표적으로 일반 조세를 재원으로 하는 장애인연금 및 장애(아동)수당, 그리고 국민연금 보험료를 재원으로 하는 장애연금이 있다.

1. 장애인연금 및 장애(아동)수당

2010년 장애인연금이 도입되기 전까지는 장애로 인한 소득상실을 보전하기 위한 급여로 국민연금의 장애연금만 운영되었다. 그때까지 운영되었던 장애수당 및 장애아동수당은 장애로 인한 추가 비용을 보전하기 위한 목적의 급여였다. 2010년 장애인연금이 도입된 이후부터는 노후소득보장제도와 마찬가지로 기초 장애연금 성격의 장애인연금 기초급여, 그리고 소득비례장애연금 성격의 장애연금으로 구성되는 다층 소득보장 체계가 갖추어졌다고 할 수 있다.

중증장애인을 대상으로 하는 장애인연금은 기초급여와 부가급여로 구분되는데, 기초급여는 장애로 인한 소득상실 보전을, 부가급여는 장애로 인한 추가 비용 보전을 목적으로 한다. 2010년 도입 이후 매년 선정기준액 및 기초급여 인상, 부가급여 대상자 확대 및 인상을 통해 제도의 포괄성이 커지는 방향으로 발전해 왔다. 특히 2014년에는 기초연금 도입에 발맞추어 그 수준이 대폭 확대되었다. 수급권자의 선정기준액은 소득재산 하위 63%에서 하위 70%를 포괄하는 수준으로 상향 조정되었고, 기초급여액은 기초연금 기준연금액과 같이 20만 원으로 인상되었다. 이후 기초급여는 물가변동률을 반영하여 점진적으로 인상되다가, 기초연금과 같이 2018년에 25만 원으로, 2019~2021년에 걸쳐 30만 원으로 인상되었다.

2014년 기초연금이 도입되면서 장애인연금도 목표 수급률(70%)과 급여액(20만 원)이 모두 기초연금과 동일하게 설정되었다. 이에 따른 선정기준액 또한 기초연금과 동일하였는데, 이는 노인과 중증장애인의 소득재산 분포가 유사했기 때문이다. 그런데 2017년까지 동일하게 유지되던 기초연금과 장애인연금의 선정기준액은 2018년부터 달라지기 시작했다. 장애인연금의 선정기준액이 기초연금의 선정기준액보다 더 적게 인상된

것이다. 더구나 2019년부터 2022년까지 장애인연금 선정기준액은 인상 없이 유지되고 있다. 이는 노인의 소득·재산 상승세를 중증장애인의 소득·재산이 따라가지 못한다는 의미이며, 2019년 이후에는 거의 정체 상태라는 것을 뜻한다. 2022년 단독가구의 선정기준액은 기초연금이 180만 원으로 장애인연금 122만 원과 크게 차이가 난다(보건복지부, 2010~2022b).

〈표 2-5〉 장애인연금 기초급여액 및 선정기준

(단위: 만 원/월)

연도	기초급여액	선정기준액	근로소득 공제
2010	9.0	단독 50.0, 부부 80.0	37.0
2011	9.1	단독 53.0, 부부 84.8	40.0
2012	9.5	단독 55.1, 부부 88.2	43.0
2013	9.7	단독 58.0, 부부 92.8	45.0
2014	20.0	단독 87.0, 부부 139.2	48.0 + 초과분 30%
2015	20.3	단독 93.0, 부부 148.8	52.0 + 초과분 30%
2016	20.4	단독 100.0, 부부 160.0	56.0 + 초과분 30%
2017	20.6	단독 119.0, 부부 190.4	60.0 + 초과분 30%
2018	25.0	단독 121.0, 부부 193.6	69.0 + 초과분 30%
2019	25.4~30.0	단독 122.0, 부부 195.2	77.0 + 초과분 30%
2020	25.5~30.0	단독 122.0, 부부 195.2	79.0 + 초과분 30%
2021	30.0	단독 122.0, 부부 195.2	80.0 + 초과분 30%
2022	30.8	단독 122.0, 부부 195.2	84.0 + 초과분 30%

주: 2019~2020년에는 기초연금 급여액을 30만 원으로 단계적으로 인상하였다. 부부가 모두 수급할 경우 각각의 기초급여액에서 20%가 감액된다.

자료: 보건복지부, (2010~2022b). 장애인연금 사업안내: 장애수당 및 장애아동수당 포함.

장애인연금 또한 기초연금과 마찬가지로 소득인정액 산출 시 근로소득에 대해 비교적 관대한 공제 기준을 적용하고 있다. 이 역시 중증장애인의 경제활동 유인을 강화하기 위한 조치라 할 수 있다. 근로소득 공제 역시 2014~2017년에는 기초연금과 동일하게 적용되었으나, 2018년부터

는 다른 기준이 적용되었다. 정액 공제 금액이 기초연금보다 더 낮게 인상되어 2022년에는 기초연금이 103만 원인데 비해 장애인연금은 84만 원으로 적용되고 있다(보건복지부, 2010~2022a, 2010~2022b).

장애인연금 부가급여, 장애수당, 장애아동수당은 모두 장애로 인한 추가 비용을 보전하기 위한 목적의 급여인데, 장애의 정도와 연령에 따라 대상을 달리 하고 있다. 장애인연금 부가급여는 18세 이상의 중증장애인, 장애수당은 18세 이상의 경증장애인, 장애아동수당은 18세 미만의 장애아동을 대상으로 한다. 장애인연금 부가급여는 중증장애인의 70%를 대상으로 하지만, 장애수당과 장애아동수당은 국민기초생활보장 수급자와 차상위계층만을 대상으로 한다.

〈표 2-6〉 장애 추가 비용 보전급여의 급여 수준(2022년)

구분	급여액
장애인연금 부가급여	-65세 미만: 기초생활보장 수급자 8만 원, 차상위계층 7만 원, 차상위 초과자 2만 원 -65세 이상: 기초생활보장 수급자 387,500원, 차상위계층 7만 원, 차상위 초과자 4만 원
장애수당	-기초생활보장 수급자 및 차상위계층: 4만 원
장애아동수당	-기초생활보장 수급자: 중증 22만 원, 경증 11만 원 -차상위계층: 중증 17만 원, 경증 11만 원

자료: 보건복지부. (2010~2022b). 장애인연금 사업안내: 장애수당 및 장애아동수당 포함.

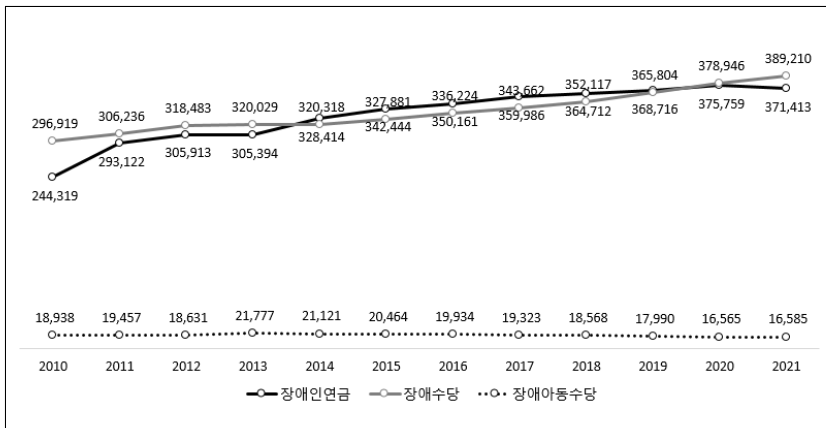
현재 급여 수준은 〈표 2-6〉과 같다. 장애인연금 부가급여는 2014년 2~17만 원으로 시작되어 2022년 현재는 20,000~387,500원으로 인상되었다. 65세 이상의 국민기초생활보장 수급자에 대해서는 장애인연금 부가급여가 높게 설정되어 있는데, 이는 장애인연금 부가급여가 기초연금으로 전환됨에 따라 생계급여가 삭감되는 것을 보전해주기 위한 것이다.²⁾ 장애수당은 2015년에 3만 원에서 4만 원으로, 장애아동수당은 2022년에 10~20만 원에서 11~22만 원으로 한 차례 인상되었다(보건복

지부, 2010~2022b).

선정기준이 완화되면서 장애인연금 수급자는 지속적으로 증가하고 있다. 2010년 24만 명이었던 장애인연금 수급자는 2021년 39만 명까지 증가하였다. 수급률 또한 2018년에 목표 수급률인 70%를 달성하였고, 이후에는 70%를 다소 초과하는 수준으로 유지되고 있다(한국장애인개발원, 2021a). 같은 시기에 장애수당 수급자 수도 30만 명에서 37만 명으로 증가하였다. 장애수당의 수급 기준이 변하지 않은 점을 고려하면 이는 국민기초생활보장제도의 확대에 따른 결과로 볼 수 있다. 장애아동수당 수급자 수는 2010년 18,938명에서 2021년 16,585명으로 감소하였는데, 이는 출생 인구 감소와 관련된 것으로 판단된다.

[그림 2-4] 장애인연금 및 장애(아동)수당 수급자 현황

(단위: 명)



자료: 한국장애인개발원. (2021a). 2021 장애통계연보.

2) 국민기초생활보장제도에서 기초연금은 소득으로 간주되는 반면, 장애인연금은 기초급여와 부가급여 모두 소득에서 제외된다.

2. 장애연금

장애연금은 국민연금 가입자 혹은 가입자였던 자에게 상병이 발생한 후 완치 후에도 일정 수준 이상의 영구적인 장애 상태가 남아 있을 경우 지급되는 급여이다. 장애연금은 「장애인복지법」에 따른 장애 기준을 따르지 않으며, 「국민연금법」에 따라 별도의 장애 기준이 적용된다. 의학적 상태에 따라 장애 정도는 1~4급으로 구분되는데, 1~3급에게는 장애연금 이, 4급에게는 장애일시금이 지급된다.

2016년 장애연금과 관련해 중요한 두 가지 제도적 변화가 있었다. 우선 「국민연금법」의 장애연금의 수급권자 관련 조항이 개정되면서, 성실 납부한 적용제외자의 장애연금 수급권 보장이 강화되었다. 이로 인해 상병이 발생할 당시 ‘적용제외자(자격상실)’이었더라도³⁾ 일정한 가입기간이 있는 경우에는 가입자와 동일한 요건에 따라 장애연금을 지급받을 수 있도록 수급 기준이 개선된 것이다.⁴⁾

두 번째 중요한 변화로 2016년 「국민연금 장애심사규정」 개정⁵⁾에 따라 암 등 8개 장애유형에 대한 장애연금 심사요건이 완화되었다. 이에 따라 2016년 7월부터 약 4,300명의 국민연금 가입자가 장애연금 신규 수급자가 되거나 인상된 장애연금액을 받을 것으로 예상(일부 등급 상향조정)되었다(보건복지부, 2016. 6. 30.).

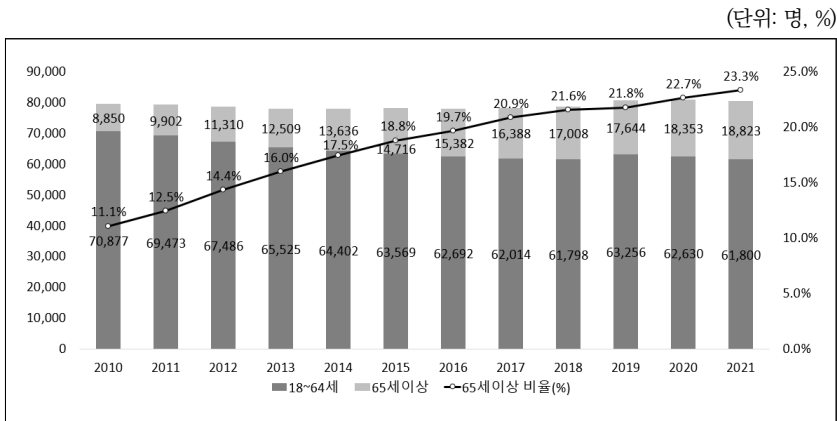
하지만 2016년에 이루어진 제도 개선에도 불구하고 1~3급의 장애연

3) 전업주부나 경력단절 여성이 많이 포함되었다.

4) 2016년 법 개정 이전에는 국민연금의 가입 구조가 혼인 여부에 따라 미혼인 경우 납부 예외자로, 기혼인 경우 적용제외자로 구분되어 장애연금에 대한 수급권도 이에 따라 차이가 있었다. 과거 국민연금을 납부한 이력이 있더라도, 적용제외 기간 중 상병이 발생하게 되면 장애연금을 받을 수 없었다. 반면, 납부예외자의 경우 보험료를 낸 이력이 있으면 상병이 발생할 경우 장애연금을 수급할 수 있었다. 법률이 개정되면서 장애 발생 시점의 가입기간 여부와 관계없이 18세 이상이고 노령연금 지급 연령 미만이면 장애연금 수급권이 발생한다.

금 수급자는 2012년 75,934명에서 2020년 78,079명으로 수급자 수에서 큰 변화는 없다(국민연금공단, 2013~2021). 다만 전체 장애연금 수급자 중 65세 이상 노인 비율이 점진적으로 높아지는 경향을 나타내고 있는 상황이다.

[그림 2-5] 장애연금 수급자 현황



자료: 국민연금공단. (2013~2021). 국민연금 통계연보.

제3절 일반 고용지원제도의 변화

2000년대 들어 한국 경제가 고성장·저실업에서 저성장·저고용으로 변화하면서 좋은 일자리 부족, 인력 수급의 불일치 및 양극화 심화 등 노동시장 여건이 악화되었다(이규용, 2016). 이에 따라 인력 수급 활성화, 고용 인프라 확보 등의 적극적 노동시장 정책이 시대적 과제로 대두되었고, 이후 고용촉진 지원제도의 확대, 일자리 창출 지원 등의 사업이 확대되어 왔다(이규용, 2016).

1. 취업성공패키지

2009년 고용보험제도 밖의 취약계층(저소득층, 영세 자영업자, 청년)을 대상으로 전 국민 취업지원제도의 전신인 ‘취업성공패키지’가 시작되었다. 취업성공패키지는 초기에 주로 차상위계층과 차차상위계층, 즉 국민기초생활보장제도와 고용보험 사이에서 소득 보호를 받지 못한 복지 사각지대의 대상자들 중심으로 지원이 이루어졌다(김호원, 이종구, 2018). 2012년부터는 취업성공패키지 II가 신설되고 취업에 어려움을 겪는 청년과 중장년층도 지원 대상에 포함되기 시작하였다.

〈표 2-7〉 취업성공패키지 지원 대상 확대

연도	주요 변화
2010	-(2009) 조건부 수급자, 차상위 이하 -(추가) 결혼이민자, 북한이탈주민
2011	-(추가) 미취업 청년(소득무관), 노숙인, 위기청소년, 출소(예정)자, 신용회복 지원자, 여성 가장, 자영업자
2012	-(추가) 장애인, 자유무역협정(FTA) 피해 실직자, 미취업 중장년(중위소득 100% 이하), 건설일용근로자
2013	-(추가) 고용개발 촉진 지역 이직자, 국민행복기금 지원 대상자, 맞춤 특기병
2014~2016	-상동
2017	-(추가) 65~69세 중장년
2018	-(추가) 일자리 안정자금 지원 대상 이직자(중위소득 120% 이하), 산재 장애 자(10~12급)
2019	-상동
2020	-국민취업지원제도 실시

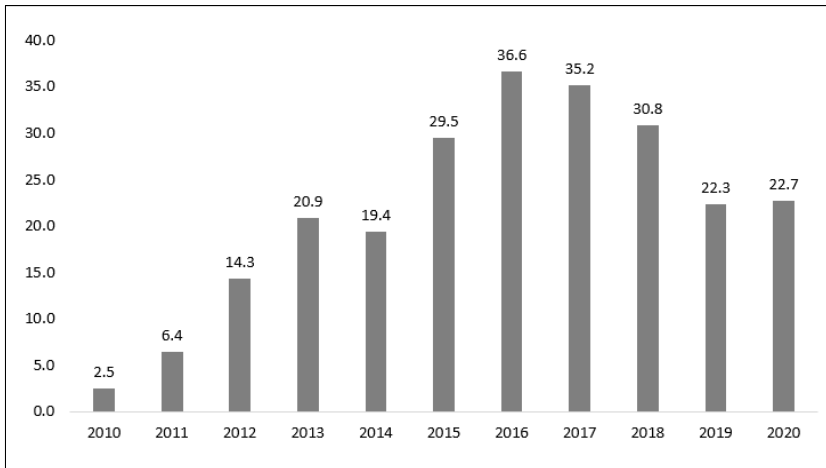
자료: 고용노동부. (2019. 5. 23.). 내 삶을 바꾼 「취업성공패키지」, 10년간 115만 명 취업. 보도자료.
: 고용노동부. (2022. 1. 5.). 시행 2년째 맞는 「국민취업지원제도」, 확실히 안착시키고 성
과를 내겠습니다. 보도자료.

2012년 대상에 장애인이 포함되었는데, 장애인은 일반적인 취업성공
패키지 참여자와 달리 장애유형에 따라 특성에 맞는 서비스 제공이 필요

하다는 인식하에 고용노동부에서 운영하고 있던 취업성공패키지 사업을 2012년 3월부터 한국장애인고용공단에 위탁하였고, 고용센터에서 관리가 용이하지 않은 중증장애인을 중심으로 사업을 수행하기 시작하였다. 2013년에는 청·장년층 내일희망찾기 사업이 취업성공패키지 사업에 흡수되어 취업성공패키지 I(저소득층), 취업성공패키지 II(청·장년층)로 분리하여 운영하였다. 2017년부터는 중장년층 지원 연령이 기존의 35~64세에서 35~69세로 확대되었다. 2020년부터는 한국형 실업부조라 할 수 있는 국민취업지원제도가 도입되면서, 취업성공패키지와 청년구직활동지원금 등 유관 사업은 국민취업지원제도에 포함되게 되었다.⁵⁾

[그림 2-6] 취업성공패키지 참여자 수

(단위: 만 명)



자료: 고용노동부. (2019. 5. 23.). 내 삶을 바꾼 「취업성공패키지」, 10년간 115만 명 취업. 보도자료.

5) 취업성공패키지는 매년 지원 규모는 확장해 왔으나, 예산 사정에 따라 지원 규모가 바뀌고 소득지원에 대한 법적 근거가 미약하다는 문제가 있었다(일자리위원회, 2019). 이에 따라, 취업지원서비스와 생계 지원을 위한 '국민취업지원제도(한국형 실업부조)'의 도입을 추진하여 현재의 국민취업제도로 변모하게 되었다.

취업성공패키지 사업 참여자의 양적 규모는 10년간 크게 확대되어 2016년에는 36.6만 명에 달했으나, 이후 감소하여 2020년에는 22.7만 명 수준이다.

2015년에는 기존에 보건복지부가 운영하던 희망리본 사업이 통합·흡수되어, 취업성공패키지는 국내 유일의 저소득층 대상 종합고용서비스 사업이 되었다(김호원, 이종구, 2018). 희망리본 사업은 기초수급자, 차상위자 등 저소득층의 취·창업 지원을 위해 개인별 1:1 맞춤형 복지서비스를 제공하고, 사업성과에 따라 참여기관에 성과예산을 지원하는 사업이다. 2009년 부산, 경기지역 2천 명 대상의 시범사업으로 첫 실시된 이후, 2013년부터 전국 단위 사업으로 확대 시행되었다.

〈표 2-8〉 희망리본 사업 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분	수급자				차상위자	계
	일반수급	자활특례	조건부수급	소계		
2009	398 (19.9)	12 (0.6)	1,137 (56.9)	1,547 (77.3)	453 (22.7)	2,000
2010	982 (30.1)	25 (0.8)	1,592 (48.8)	2,599 (79.7)	661 (20.3)	3,261
2011	1,882 (43.0)	42 (1.0)	1,594 (37.4)	3,518 (80.4)	858 (19.6)	4,376
2012	1,477 (35.9)	51 (1.2)	1,964 (47.7)	3,492 (84.8)	624 (15.2)	4,116
2013	2,410 (24.0)	96 (1.0)	6,114 (60.8)	8,620 (85.7)	1,434 (14.3)	10,054

주: 2012년 사업은 2013년 11월 기준, 2013년 사업은 2013년 11월 기준 집계.

자료: 보건복지부. (2014). 희망리본사업 안내. p. 5.

희망리본 사업의 규모를 보면, 시범사업 단계인 2009~2012년에는 참여자가 2천 명에서 4천 명까지 증가하였고, 전국 사업 준비단계인 2013년에는 1만 명으로 증가하였다. 또한 본격적인 전국 사업 단계인 2014년에는 1만 2천 명에 대한 사업이 진행되었다(보건복지부, 2014).⁶⁾ 참여자

6) 〈표 2-8〉에 제시된 희망리본 사업 참여자 수는 실적치이며, 2014년 참여자 수 1만 2천

에게는 실비로 최대 연 100만 원이 지원되며, 취업 성과에 따라 1인당 최대 430만 원까지 지원했다(2014년 기준). 이후 각 부처에서 시행 중인 복지사업 가운데 특히 유사성이 높아 조정 필요성이 지적되는 대표 사례에 대해서는 통폐합 추진이 논의됨에 따라, 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업의 연계조정 필요성이 제기되었다(보건복지부, 2014). 통합 이후에는 국민기초생활보장제도하에서 근로능력이 있는 생계급여 수급자가 사업 대상으로 포함되었다.

2. 노인일자리 사업

노인일자리 사업은 2004년 도입 이후 급속하게 성장하면서 한국 고령자 소득보장의 중요한 축으로 자리매김하였다. 2015년에는 명칭을 기존의 ‘노인일자리’ 사업에서 ‘노인 사회활동(노인일자리) 지원’ 사업으로 개칭하고 기존에 있었던 프로그램을 통합·조정하였다. 2011년부터 노인인력개발원에서 직접 수행하고 있던 사업인 시니어인턴십, 고령자친화기업 등과 같은 시장자립형 사업과 2014년 재능나눔활동 사업 등이 개편에 포함되었다(보건복지부, 2010~2022c).

저출산·고령사회 도래에 대한 우려를 바탕으로 노인일자리 확대를 통한 지속적인 소득창출 여건을 마련하기 위해 노인일자리 사업의 사업 유형과 사업 규모가 지속적으로 확대되었다. 2004년 3.5만 명이었던 참여자 수는 2010년에는 22만 명으로 큰 폭으로 확대되었고 2020년에는 77만 명에 이른다(한국노인인력개발원, 2020). 이는 2020년 전체 노인 인구의 9.1%에 해당하는 규모이다.

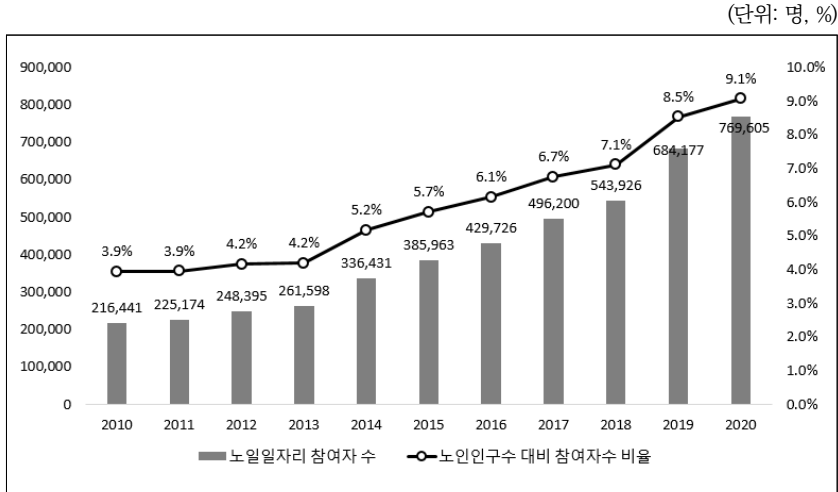
명은 사업계획상의 규모이다.

〈표 2-9〉 노인일자리 사업 유형 및 유형별 예산지원

연도	사업 유형	유형별 예산지원
2010	-공공분야: 공익형, 교육형, 복지형 -민간분야: 인력파견형, 시장형, 창업모델형	-공익형: 월 20만 원(7개월) -시장형: 월 130만 원(연중)
2011	-공공분야: 공익형, 교육형, 복지형 -민간분야: 인력파견형, 시장형	상동
2012	-공공분야: 공익형, 교육형, 복지형 -민간분야: 인력파견형, 공동작업형, 제조판매형	-공익형: 월 20만 원(7개월) -시장형: 월 130~150만 원(연중)
2013	상동	-공익형: 월 20만 원(7개월) -시장형: 월 180~200만 원(연중)
2014	상동	상동
2015	-공익활동: 전국형, 지역형 -재능나눔활동 -창업활동: 공동작업형, 제조판매형, 고령자친화기업 -취업활동: 인력파견형, 시니어인턴십 -경력유지활동: 시니어직능클럽 -자원봉사활동	상동
2016	-노인사회활동: 공익활동, 재능나눔활동 -노인일자리(시장형): 시장형사업단, 인력파견형사업단, 시니어인턴십, 고령자친화기업	-활동비: 월 20만 원(9~12개월) -시장형: 월 194~200만 원(연중)
2017	-노인사회활동: 공익활동, 재능나눔활동 -노인일자리(시장형): 시장형사업단, 인력파견형사업단, 시니어인턴십, 고령자친화기업, 기업연계형	-활동비: 월 22만 원(9~12개월) -시장형: 월 200만 원(연중)
2018	상동	-활동비: 월 27만 원(9~12개월) -시장형: 월 210만 원(연중)
2019	-노인사회활동: 공익활동, 재능나눔활동 -노인일자리: 사회서비스형, 시장형사업단, 인력파견형사업단, 시니어인턴십, 고령자친화기업, 기업연계형	-활동비: 월 27~59.4만 원(9~12개월) -시장형: 월 230만 원(연중)
2020	-공공형: 공익활동, 재능나눔활동 -사회서비스형 -민간형: 시장형사업단, 취업알선형, 시니어인턴십, 고령자친화기업	-활동비: 월 27~59.4만 원(9~12개월) -시장형: 월 267만 원(연중)
2021	상동	상동
2022	-공공형: 공익활동 -사회서비스형, 사회서비스형 선도모델(시범사업) -민간형: 시장형사업단, 취업알선형, 시니어인턴십, 고령자친화기업	상동

자료: 보건복지부. (2010~2022c). 노인일자리 및 사회활동 지원사업 종합안내.

[그림 2-7] 노인일자리 사업 참여자 규모

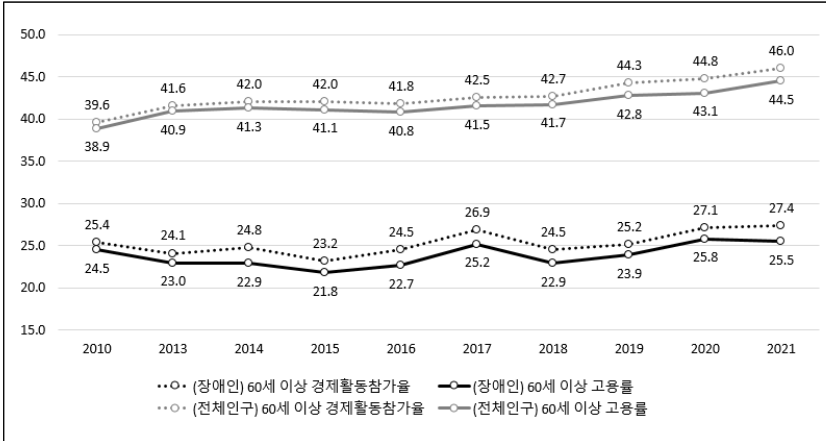


자료: 한국노인인력개발원. (2020). 2020 노인일자리 및 사회활동 지원사업 통계 동향.

한편, 장애 인구는 빠르게 고령화되어 가고 있다. 2010년 전체 등록장애인 인구 중 65세 이상은 37.1%에서 2020년 49.9%로 증가하여, 전체 장애인 인구의 절반 수준이 되었다. 그러나 60세 이상 고령 장애인의 경제활동참가율은 전체 인구 대비 지속적으로 낮은 수치를 나타냈다. 전체 인구의 경제활동참가율은 2010년 38.9%에서 2021년 44.5%로 5.6%포인트 상승했지만, 장애 인구의 경우 24.5%에서 25.5%로 1.0%포인트 상승하는 데 그쳤다. 60세 이상 전체 인구의 고용률은 지속적으로 상승하는 반면, 고령장애인의 고용률은 등락을 거듭하고 있다. 이러한 상황에서 노인일자리 사업은 고령 장애인의 경제활동 참여 및 소득보장을 위해서도 매우 중요한 역할을 할 것으로 예상된다.

[그림 2-8] 60세 이상 전체 및 장애 인구의 경제활동상태

(단위: %)



자료: 고용노동부, 한국장애인고용공단 고용개발원. (2011~2021). 장애인 통계.

3. 최저임금

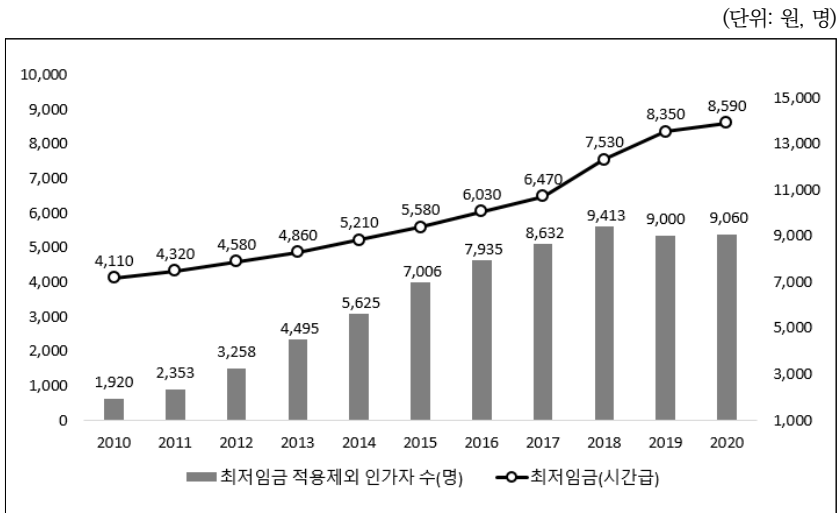
최저임금제도 또한 장애인의 소득분배 상태에 영향을 주는 매우 중요한 제도이다. [그림 2-9]의 현황을 살펴보면 최저임금은 2010년 시급 4,110원에서 2010년과 2020년을 제외하고 매년 5.1~8.1% 사이에서 증가하다가 2018년 16.4%, 2019년 10.9% 급격하게 상승했다(최저임금위원회, 2022).

한편, 「최저임금법」에는 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람의 경우 최저임금의 적용을 제외할 수 있도록 하고 있는데,⁷⁾ ‘제5차 장애인고용촉진 기본계획’(2018~2022)에서는 최저임금 적용제외자가 크게 증가하고 있고, 주로 현저히 낮은 임금을 받고 있으며, 최저임금의 지속 인상으로 인한 격차가 확대되고 있다는 지적이 제기됨에 따라 이

7) 「최저임금법」 제7조, 「최저임금법 시행령」 제6조, 「최저임금법 시행규칙」 제3조.

를 개선하고자 최저임금 적용제외 인가를 위한 작업능력 평가기준을 기존의 기준근로자 작업능력의 90% 미만에서 70% 미만으로 낮추었다. 이러한 기준 강화 조치에 따라 최저임금 적용제외 신청자 중 최저임금을 적용받게 된 장애인 노동자(최저임금 적용제외 미인가자)는 2017년 49명에서 2018년 282명으로 증가하였다(고용노동부, 2019. 2. 21.).

[그림 2-9] 최저임금 및 최저임금 적용제외 장애인근로자 수



자료: 최저임금위원회. (2022). 최저임금 현황. <https://www.minimumwage.go.kr/minWage/policy/decisionMain.do>; 최한별. (2018. 10. 11.). 지난해 최저임금 적용제외 장애인 사상 최대. 비마이너. <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=12687>

2018년 기준 최저임금 적용제외 장애인은 9,413명으로 이 중 7,961명이 직업재활시설(2018년 651개소)에 고용되어 있다(관계부처합동, 2019). 이들은 대부분 청년기의 발달장애인(82%, 평균연령 34세)이나 최저임금 일자리로 전환할 기회를 갖지 못하고 있으며, 월평균 임금이 40만 원에 못 미친다(관계부처합동, 2019).

제4절 장애 고용지원제도의 변화

1. 장애인 의무고용제도

장애인 의무고용제도는 1990년 「장애인고용촉진 및 직업재활법」을 제정하며 도입된 대표적인 장애인 고용지원제도이다. 해당 법률에 따라 국가·지방자치단체, 월평균 상시 50명 이상을 고용하는 공공기관 및 민간기업은 일정 비율 이상 장애인을 고용할 의무가 있다. 만일 장애인 의무고용 인원에 미달하면 이에 대한 고용부담금을 부과하고(상시근로자 100명 이상), 의무고용률을 초과할 경우 고용장려금을 지급한다. 장애인의 의무고용률은 2009년까지 2% 수준으로 유지되었지만, 2010년을 기점으로 매년 점진적으로 증가하고 있다.

〈표 2-10〉 장애인 의무고용률

(단위: %)

구분		2010~ 2011	2012~ 2013	2014~ 2016	2017~ 2018	2019~ 2021	2022
국가· 지자체	공무원	3.0	3.0	3.0	3.2	3.4	3.6
	비공무원	2.3	2.5	2.7	2.9		
공공 기관	공기업준정부기관	3.0	3.0	3.0	3.2	3.4	3.6
	기타공공기관·지방공기업	2.3	2.5				
민간기업		2.3	2.5	2.7	2.9	3.1	3.1

자료: 국가법령정보센터. (2022a). 장애인고용촉진 및 직업재활법. <https://www.law.go.kr/법령/장애인고용촉진및직업재활법>; 국가법령정보센터. (2022b). 장애인고용촉진 및 직업재활법 시행령. <https://www.law.go.kr/법령/장애인고용촉진및직업재활법시행령>.

장애인 고용장려금은 중증·여성 장애인을 우대하여 지급단가가 조금씩 상승했다(고용노동부, 2020). 또한 고용부담금 부담기초액은 2010년 1인당 월 53만에서 2022년 114.9만 원으로 매년 꾸준히 상승했다(고용

노동부, 2022).

〈표 2-11〉 장애인 고용부담금 부담기초액 및 고용장려금 지급단가

(단위: 원)

구분	고용부담금 부담기초액	고용장려금 지급단가			
		경증 남성	경증 여성	중증 남성	중증 여성
2010	530,000	300,000	400,000	400,000	500,000
2011	560,000				
2012	590,000				
2013	626,000				
2014	670,000				
2015	710,000				
2016	757,000				
2017	812,000			500,000	600,000
2018	945,000				
2019	1,048,000				
2020	1,078,000		450,000	600,000	800,000
2021	1,094,000				
2022	1,149,000				

주: 고용부담금은 장애인 고용 의무 이행률이 75%에 미달할 경우 수준별로 가산되어 장애인을 한 명도 고용하지 않은 경우 해당연도 최저임금액이 된다. 고용장려금은 지급단가와 월 임금액의 60%를 비교하여 낮은 단가를 적용한다.

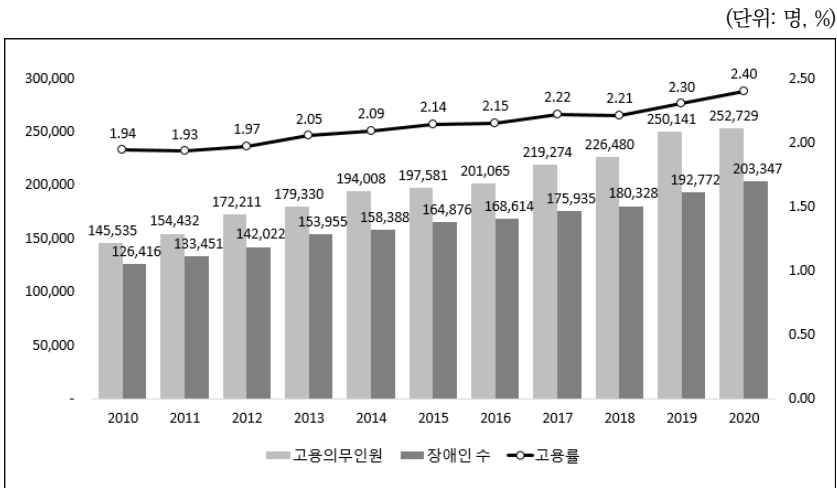
자료: 고용노동부. (2020). 장애인고용장려금 지급기준. [https://www.law.go.kr/행정규칙/장애인고용장려금지급기준/\(2019-70,20191231\)](https://www.law.go.kr/행정규칙/장애인고용장려금지급기준/(2019-70,20191231)); 고용노동부. (2022). 장애인 고용부담금의 부담기초액. [https://www.law.go.kr/행정규칙/장애인고용장려금지급기준/\(2019-70,20191231\)](https://www.law.go.kr/행정규칙/장애인고용장려금지급기준/(2019-70,20191231))

의무고용률 증가는 정부와 민간부문 모두의 고용을 증가시켰는데 주로 민간부문에서 비중이 크다. 2010년부터는 중증장애인 2배수 인정제도(일명 ‘더블카운트’)를 도입해 중증장애인에 대한 고용을 장려하였다.⁸⁾ [그림 2-10]에는 중증장애인 2배수를 적용하지 않은 인원에 대한 의무 고용 현황을 제시하였다. 의무고용률 증가에 따라 의무고용된 장애인의

8) 중증장애인을 1명 고용할 경우 2명 고용한 것으로 인정하는 제도이다.

수도 지속적으로 증가하고 있는데, 2010년 12.6만 명에서 2020년에는 20.3만 명에 이른다. 중증장애인 2배수 인정 규칙을 적용하지 않은 의무 고용률은 2010년 1.94%에서 2020년 2.4%로 상승한 것으로 나타난다(고용노동부, 한국장애인고용공단, 2011~2021).

[그림 2-10] 장애인 의무고용 현황



주: 장애인 고용 의무가 있는 국가지방자치단체, 공공기관, 민간기업을 모두 포함한다. 중증장애인 2배수 인정제도(더블카운트)는 적용하지 않은 결과이다.

자료: 고용노동부, 한국장애인고용공단 고용개발원. (2011~2021). 2021 장애인 통계.

2. 장애인일자리 사업

장애인일자리 사업은 노인일자리 사업과 마찬가지로 정부 재정으로 인건비가 지급되는 재정지원 일자리 사업이다. 장애인일자리 사업 또한 일자리 유형의 개편 및 신설을 통해 사업을 확장해 왔다. 이때 주로 취업하기 어려운 중증장애인을 중심으로 일자리를 확대해 왔다.

기존의 일자리 유형으로는 장애인 복지일자리, 장애인 행정도우미가

있었으나, 2010년부터 시각장애인 안마사 파견 사업이 새로 개시되었다. 이후 2014년에 일반형 일자리, 복지 일자리(참여형, 특수교육-복지연계형), 특화형 일자리(시각장애인 안마사 파견 사업, 발달장애인 요양보호사 보조일자리)로 확대 개편되었고, 2017년에는 일반형 일자리에 시간제 일자리가 추가되었다. 2018년에는 반복 참여 제한 예외 대상 연령이 기존의 55세 이상에서 65세 이상으로 상향 조정되면서 대상이 확대되었다.

장애인일자리 사업이 확대 개편되면서, 참여자도 꾸준히 증가해왔다. 2012년 10,800명이던 참여자 수는 2022년에는 27,546명까지 증가했다. 2022년 기준으로 전체 장애인일자리 사업 규모 중 복지일자리가 53.9%로 가장 크고, 일반형 일자리(전일제)가 38.5%로 그다음을 차지했다.

〈표 2-12〉 장애인일자리 사업 참여자 현황

(단위: 명)

구분	일반형 일자리		복지일자리	특화형 일자리		전체
	전일제	시간제		시각장애인 안마사 파견 사업	발달장애인 요양보호사 보조일자리	
2012	3,500	-	7,000	300	-	10,800
2013	5,050	-	8,850	600	-	14,500
2014	4,844	-	8,850	600	300	14,594
2015	4,903	-	9,010	703	263	14,879
2016	4,746	-	9,044	760	277	14,827
2017	4,746	1,525	9,044	760	277	16,352
2018	4,746	1,525	10,044	760	277	17,352
2019	5,446	1,825	11,244	760	577	19,852
2020	6,190	2,125	12,444	860	777	22,396
2021	6,690	2,775	13,644	910	877	24,896
2022	7,190	3,425	14,844	1,110	877	27,546

자료: 한국장애인개발원. (2021b). 장애인일자리 사업개요. https://www.koddi.or.kr/service/work_intro.jsp에서 2022. 11. 30. 인출.

3. 장애인 취업지원

근로를 희망하는 장애인의 취업을 돕는 대표적인 지원 제도로 장애인 취업성공패키지가 있다. 장애인 취업성공패키지는 도입 당시 15~64세의 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 의거한 장애인 구직자를 대상으로 연간 3,500명 규모를 목표로 하여 추진하였다(한국장애인고용공단, 2012).

한국장애인고용공단이 고용노동부에서 위탁을 받아 운영하던 장애인 대상 취업성공패키지 사업은 2017년부터 한국장애인고용공단으로 정식으로 이관되며 ‘장애인 취업성공패키지’라는 공식 명칭으로 변경되었다. 취업성공패키지와 더불어, 장애인 취업성공패키지도 대상 연령을 18~69세까지로 확대하는 등 대상을 늘려왔다.⁹⁾

〈표 2-13〉 장애인 취업성공패키지의 주요 변화

연도	주요 변화
2012	- 기존 취업성공패키지 대상에 ‘장애인’ 포함 · 중증장애인 대상 서비스를 고용노동부 → 한국장애인고용공단에 위탁(‘12.3) - 구직역량 및 취업욕구에 따라 1~3 유형별 운용
2013~2016	- 취업성공패키지 유형 I로 통합되어 운영
2017	- 한국장애인고용공단으로 정식이관, ‘장애인 취업성공패키지’ 공식 명칭 사용 - 대상 연령 확대: 18~69세
2019	- 저소득 대상 구직촉진수당 지급 신설(3단계) - 취업성공수당 최대지원금액 확대(기존 100만 원 → 150만 원)

자료: 고용노동부. (2012~2020). 한권으로 통하는 고용노동정책.

2019년부터는 3단계에서 저소득 장애인(중위소득 50% 이하)인 경우 구직활동계획 수립 후 이행 시 구직촉진수당으로 월 30만 원(최대 3개월)을 지급하는 제도가 신설되었고, 기존의 취업성공수당도 최대 100만 원

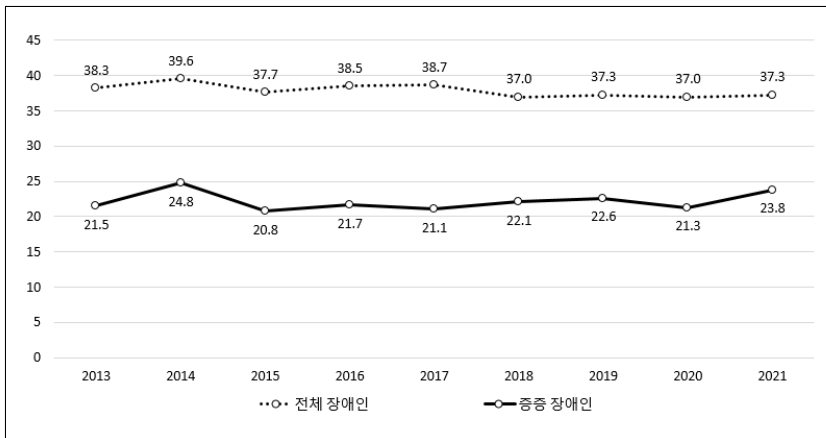
9) 중졸 및 고교 중도탈락자 등 진로가 불안정한 위기청소년은 15세 이상부터 참여할 수 있다.

에서 최대 150만 원으로 확대되었다. 또한 취업 성공 후 12개월 근속하면 지급하는 취업성공수당도 기존의 최대 50만 원에서 최대 80만 원으로 인상되었다. 2021년 기준 장애인 취업성공패키지 대상 인원은 3,000명 규모이다(한국장애인고용공단, 2021. 8. 2.).

한편, 장애인의 취업 증진을 목적으로 ‘중증장애인 지역맞춤형 취업지원 사업’이 2019년부터 시행되고 있다. 이 사업은 중증장애인 동료상담, 자조모임 등 동료 장애인이 주체가 되어 제공되는 지원 활동을 통해 비경제활동 상태 또는 실업 상태에 있는 중증장애인의 취업 의욕을 고취하여 최종적으로는 경제활동을 촉진하려는 목적으로 도입된 사업이다(김원호, 2019).

[그림 2-11] 장애인 및 중증장애인의 경제활동참가율

(단위: 명, %)



주: 15세 이상 기준이다. 중증장애인은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 의한 중증장애인을 의미한다.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. (2013~2020). 장애인 경제활동 실태조사.

중증장애인 지역맞춤형 취업지원 사업의 지원 대상은 비경제활동 또는 실업 상태의 중증장애인이며, 발달장애(지적·자폐성 장애)의 비율이 50% 이상이 되도록 운영한다. 장애인 비경제활동인구가 증가 추세이고 그중 발달장애인이 차지하는 비율이 높아(김원호, 2019), 중증장애인을 구직으로 유인할 필요성이 제기되었다. 실제로 중증장애인의 경제활동참가율은 2014년 24.8%로 최고점을 보인 이후 2020년 21.3%까지 감소하였다.

중증장애인 지역맞춤형 취업지원 사업의 규모는 2019년 9,600명에서 2020년 10,000명으로 확대되었다. 지원금은 기본운영비와 연계수당을 지급하는데, 기본운영비는 2020년에 더 확대(2019년 20만 원 → 2020년 48만 원)되었다. 기본운영비는 참여자에게 지급하며, 참여자가 동료지원활동, 심층 동료지원활동 참여 시 지급한다. 연계수당은 참여자가 공단의 취업지원 서비스에 참여 또는 취업한 경우 수행기관에 지급한다.

〈표 2-14〉 중증장애인 지역맞춤형 취업지원 사업의 변화 내용

구분	2019년	2020년
기본운영비	참여자 1인당 20만 원	참여자 1인당 48만 원
연계수당	참여자 1인당 20만 원	
지원규모	9,600명	10,000명

자료: 고용노동부. (2012~2020). 한권으로 통하는 고용노동정책.

‘근로장애인 전환지원 사업’의 경우, 장애인 직업재활시설 최저임금 적용제외 인가 근로장애인을 대상으로 직업재활과 훈련 기회를 제공하여 최저임금 이상 양질의 일자리로 전환하는 것을 유도하는 사업으로, 2020년부터 시행되었다. 총 3단계로 진행되며, 전환 준비 단계에서는 출석일수 60% 이상 훈련 참여 시 고용촉진수당으로 월 30만 원이 최대 2년간 지원된다. 한편, 근로장애인 전환지원 시범사업이 2020년 2~3월 총 18

개 직업재활시설 장애인 근로자 88명 대상으로 진행됐고, 본 사업은 2020년 4월부터 시행 예정이었으나 코로나19에 따른 직업재활시설 휴관 권고로 사업수행 및 참여자 지원에 어려움이 발생했다.

〈표 2-15〉 근로장애인 전환지원 지원내용

구분	내용
1단계: 전환준비	-직무역량 강화 지원(직무능력 향상 훈련, 직업준비교육, 직무체험) -경제적 지원(고용촉진수당 월 30만 원, 최대 2년간 지원)
2단계: 전환지원	-지원고용, 인턴제, 직업훈련 등 취업지원 프로그램
3단계: 고용안정	-고용유지 지원(직무지도원, 근로지원인, 보조공학기기 등) -경제적 지원(취업성공수당 최대 100만 원) -사원주 지원(지급임금의 75% 수준, 최대 월 80만 원 지급)

자료: 한국장애인고용공단. (2022). 근로장애인 전환지원. <https://www.kead.or.kr/view/service/service06.jsp>

‘장애 학생 취업지원(워크투게더 센터) 사업’의 경우, 고등학교 및 전공과 재학 중인 장애 학생을 대상으로 개별 욕구 및 능력에 맞는 진로설계 컨설팅, 취업준비 프로그램을 제공하여 졸업 후 취업을 통한 사회진출을 지원하는 사업이다. 2013년부터 한국장애인고용공단에서 본격적으로 추진해왔다. 사실 이미 대학 내에 청년고용센터나 취업지원관 등이 배치되어 직업 진로지도와 취업 알선 서비스를 제공하고 있었다. 하지만 장애 특성에 대한 고려가 미약했고, 대학교에 설치된 장애학생지원센터는 교육·생활지원 상담과 학습활동 증진에 치중되어 있는 한계가 있었다. 이에 따라 기존의 특수학교 직업교육, 직업재활 실시기관의 보호고용, 지방자치단체의 복지일자리, 기업의 의무고용 일자리 등과 연계하여, 워크투게더센터를 장애 고교생 고용서비스의 허브 기관화를 추진하게 되었다(관계부처합동, 2012).

장애 학생 취업지원(워크투게더 센터) 사업의 지원 대상과 규모는 점차 확대되어, 2013년에 고3 장애 학생에서 고2까지 확대되었다. 이후 2018

년부터 고등학교 전 학년으로 확대되면서 규모도 기존의 2,000명에서 3,300명으로 늘어났으며, 2021년 기준으로 7,000명 규모로 운영되고 있다(한국장애인고용공단, 2021. 8. 2.).



제3장

장애인 빈곤 추이와 영향요인

제1절 분석 개요

제2절 분석 방법

제3절 장애인 소득·빈곤 추이

제4절 장애인 빈곤 추이와 영향요인

제5절 소결

제3장 장애인 빈곤 추이와 영향요인

제1절 분석 개요

이 장은 통계청 가계금융복지조사 자료를 활용하여 2010년대 장애인의 빈곤이 얼마나, 왜 변화하였는지를 살펴본다. 장애인의 소득·빈곤을 분석한 선행연구는 비장애인에 비해 장애인의 소득 수준이 낮고 불평등 및 빈곤 수준이 높다는 사실을 밝혔고, 주로 경제활동, 추가 비용, 소득보장제도 같은 요인이 장애인의 소득·빈곤에 미치는 영향을 살펴보았다(유완식, 2007; 김태완, 2010; 윤상용, 김태완, 2009; 이선우, 2009, 2010; 한경성, 2013; 조운화, 2014; 김지훈, 강욱모, 염동문, 2016; 이동영, 2017; 박혜원, 김원호, 2019; 오욱찬, 김수진, 김현경, 이원진, 오다은, 2020). 이와 같은 선행연구는 장애인 소득·빈곤의 횡단적 구조에 대해 적지 않은 정보를 제공하였지만, 장애인 소득·빈곤의 시계열적 변화에 대한 분석은 아직 충분히 이루어지지 못했다. 김태완(2010), 조운화(2014), 김지훈 외(2016), 오욱찬 외(2020) 등의 선행연구가 장애인 소득 분포의 시간에 따른 변화를 분석하였지만, 첫째, 한국복지패널조사, 장애인고용패널조사 등의 패널조사 자료를 활용하였기 때문에 분석된 소득·빈곤 추이를 완전히 신뢰하기 어렵다는 점과 둘째, 대체로 소득분배 추이에 대한 기술적 분석에 그쳐 장애인의 빈곤이 시간에 따라 변화하는 데 영향을 미친 요인을 본격적으로 분석하지 못했다는 점에서 한계를 갖는다. 이 장에서는 가계금융복지조사 자료를 활용하여 장애인 빈곤 추이와 영향요인을 분석함으로써 선행연구의 공백을 메우고자 한다.

제2절 분석 방법

이 장에서는 2012~2020년(소득 연도) 가계금융복지조사 자료를 분석한다.¹⁾ 가계금융복지조사 자료는 통계청의 공식 소득분배 지표 통계 작성에 활용되고 있는 가장 신뢰할 수 있는 소득조사 마이크로데이터이다. 특히 2016년 이후 자료는 국세청, 보건복지부 등으로부터 소득 및 비소비지출 행정자료를 입수하여 조사 결과를 보완함으로써 소득조사의 정확성을 크게 개선하였다(이원진, 정해식, 전지현, 2019, pp.119-168). 단, 행정자료 보완작업 전후 시계열이 단절되었기 때문에, 2012~2016년 조사 데이터 분석 결과와 2016~2020년 행정보완 데이터 분석 결과를 구분하여 보고한다.

〈표 3-1〉 소득 정의

근로소득	노동소득	일차소득	시장소득	가처분소득
사업소득				
재산소득				
사적이전소득: 가구 간 이전소득, 비영리단체로부터의 이전소득				
(-) 사적이전지출: 가구 간 이전지출, 비영리단체로의 이전지출				
공적이전소득: 공적연금, 기초(노령)연금, 아동 관련 급여, 장애 관련 급여, 기초보장급여, 근로·자녀장려금, 코로나19 재난지원금 등				
(-) 공적이전지출: 세금, 사회보험료				

자료: 이원진, 김현경, 함선유, 성재민, 하은솔, 한겨레. (2022). 소득분배 변화와 원인 분석 연구. p.31. 〈표 1-1〉의 “취업소득”을 “노동소득”으로 수정하여 인용하였다.

〈표 3-1〉에는 소득 정의를 제시하였다. 〈근로소득+사업소득〉을 노동소득으로, 〈노동소득+재산소득〉을 일차소득으로, 〈일차소득+사적이전소득-사적이전지출〉을 시장소득으로, 〈시장소득+공적이전소득-공적이

1) 가계금융복지조사는 t년에 t-1년 1년 동안 발생한 소득을 조사한다. 이 장에서는 소득 연도를 기준으로 서술한다.

전지출)을 가처분소득으로 정의한다. 이 장에서는 가구 내에서 소득을 합산하고 가구원 수 제곱근으로 나누어 균등화한다. 예를 들어, 장애인 1인과 비장애인 1인으로 이루어진 2인 가구에서 장애인의 소득이 0원, 비장애인의 소득이 100만 원 발생하였다면, 장애인과 비장애인이 각각 100만 원 $\div \sqrt{2}$ 의 균등화 소득을 갖게 된다. 즉, 경제활동에 참여하지 않는 장애인이라 하더라도 동거 가구원이 획득한 노동소득을 가구 내에서 공유할 수 있고, 또한 장애인이 받은 장애인연금이 가구 내에서 비장애인 가구원과 공유될 수 있다. 따라서 장애인의 소득·빈곤에 가구유형이 중요한 영향을 미친다.

〈표 3-2〉 가계금융복지조사 사례 수

(단위: 명)

구분	조사 데이터					행정보완 데이터				
	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
전체 인구	53709	51642	51127	50872	49518	49518	48590	46847	45095	44034
장애인	1889	2060	2281	2251	2240	2240	2253	2254	2184	2179
0~17세 장애인	62	65	75	58	58	58	62	62	52	57
18~34세 장애인	136	137	148	140	141	141	137	133	126	113
35~49세 장애인	290	310	305	303	296	296	271	251	227	226
50~64세 장애인	570	576	661	647	633	633	644	614	567	570
65세 이상 장애인	831	972	1092	1103	1112	1112	1139	1194	1212	1213

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

이 장에서는 소득 및 빈곤을 개인단위로 분석한다. 즉, 이 연구가 분석하는 장애인 빈곤율은 장애인 가구 중 빈곤한 가구의 비율이 아니라 장애인 개인 중 빈곤한 개인의 비율을 의미한다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%로 설정한다. n 명 중 빈곤층이 q 명이고 빈곤선이 z , i 번째 빈곤층의 소득이 y_i 일 때, 빈곤율과 빈곤갭비율은 각

각 $\frac{q}{n}$ 과 $[\sum_{i=1}^q (z - y_i)] / (n \times z)$ 로 정의한다(한국보건사회연구원 소득보장 정책연구실, 2021, pp.151-153). 빈곤갭비율은 빈곤율이 높을수록, 빈곤층의 평균 소득 수준이 낮을수록 증가하므로, 빈곤의 규모와 심도를 모두 고려한 빈곤 지표로 해석할 수 있다.²⁾ 사례 수는 <표 3-2>와 같다. 0~17세 장애인 사례가 적기 때문에, 연령대별 분석에서 해당 집단의 수치는 보고하지 않았다.

<표 3-3> 재가중 방법 가상 사례

집단 비율 및 빈곤율	T1		T2	
	연령집단 비율	연령집단별 빈곤율	연령집단 비율	연령집단별 빈곤율
노인	40%	70%	50%	60%
비노인	60%	50%	50%	40%
빈곤율	T1		T2	
전체 빈곤율	40%×70% + 60%×50%		50%×60% + 50%×40%	
연령집단 비율 변화가 빈곤율에 미친 영향				
T1 연령집단별 빈곤율 적용 시		(50%-40%)×70% + (50%-60%)×50%		
T2 연령집단별 빈곤율 적용 시		(50%-40%)×60% + (50%-60%)×40%		

자료: 저자가 작성하였다.

이 장에서는 장애인 빈곤 추이의 영향요인을 분석하기 위해 재가중 방법(reweighting method, DiNardo, Fortin, & Lemieux, 1996)을 활용한다. <표 3-3>에는 재가중 방법의 원리를 설명하기 위한 간단한 가상 사례를 제시하였다. T1, T2의 2개 시점에 대해 각각 노인/비노인 집단 비율과 노인/비노인 집단별 빈곤율을 표와 같이 계산하였을 때, 전체 빈

2) 통계청은 공식 소득분배 지표를 집계할 때 $[\sum_{i=1}^q (z - y_i)] / (q \times z)$ 를 “평균 빈곤갭”으로 계산한다(통계청, 2021, p.10). 이는 빈곤갭비율을 빈곤율로 나눈 값과 동일하다.

곤율은 <노인 비율×노인 빈곤율+비노인 비율×비노인 빈곤율>로 계산된다. 따라서 전체 빈곤율의 시간에 따른 변화에는 첫째, 노인/비노인 집단 비율의 변화와 둘째, 노인/비노인 집단별 빈곤율의 변화가 영향을 미친다. 표에서 노인 비율은 40%에서 50%로 증가하였고 비노인 비율은 60%에서 50%로 감소하였으므로, 이와 같은 노인/비노인 집단 비율 변화가 빈곤율에 미친 영향은 $\langle(50\%-40\%) \times \text{노인 빈곤율} + (50\%-60\%) \times \text{비노인 빈곤율}\rangle$ 로 계산할 수 있다. 이때 노인/비노인 집단별 빈곤율은 T1과 T2의 값을 모두 적용할 수 있는데, 이 연구에서는 T2의 값을 적용한다. T2 이후 빈곤율 변화를 전망하기 위해서는 최근의 하위집단별 빈곤율에 기초한 분석이 좀 더 유용하기 때문이다.

<표 3-3>의 가상 사례에서는 연령집단 비율과 연령집단별 빈곤율을 활용하여 연령집단 비율 변화가 빈곤율에 미친 영향을 계산하였지만, 실제 분석에서는 T2 표본을 재가중하여 연령집단 비율을 T1 표본과 동일하게 조정한 가상 표본을 구성한 후 재가중 전후 빈곤율 변화를 분석한다. 예를 들어, T2 표본의 노인과 비노인에게 각각 $40\% \div 50\%$, $60\% \div 50\%$ 의 재가중치를 적용하면, 노인 비율이 재가중 전 50%에서 재가중 후 40%로 변화한다. 이때 재가중 전 빈곤율과 재가중 후 빈곤율은 각각 $\langle 50\% \times 60\% + 50\% \times 40\% \rangle$, $\langle 40\% \times 60\% + 60\% \times 40\% \rangle$ 이고, 재가중 전후 빈곤율 차이를 노인/비노인 집단 비율 변화의 영향으로 해석할 수 있다.³⁾

구체적으로, 이 장에서는 장애인의 성·연령, 가구유형, 취업상태 변화가 장애인의 빈곤에 미친 영향을 분석한다. 이를 위해 2013~2020년 장애인 표본을 재가중하여 장애인의 성·연령, 가구유형, 취업상태를 2012년과 유사하게 조정한 후, 재가중 전후 장애인 빈곤 변화를 분석한다.

3) 재가중 후 빈곤 지표를 계산할 때 재가중 전 균등화 가처분소득 증잇값의 50%로 설정한 빈곤선을 고정하여 적용하였다.

$T=t$ 장애인 표본의 $G=g$ 집단 비율을 $T=1$ 장애인 표본과 동일하게 조정하는 재가중치는 식(1)과 같이 구할 수 있다(이원진, 김현경, 함선유, 하은솔, 2021, p.181).

$$\psi_{G=g} = \Pr_{G=g}^{T=1} \div \Pr_{G=g}^{T=t} \quad (1)$$

$\Pr_{G=g}^{T=t}$: $T=t$ 표본의 g 번째 범주 비율

제3절 장애인 소득·빈곤 추이

[그림 3-1]에서는 우선 비장애인과 장애인의 소득 평균을 분석하였다. 장애인의 2020년 가처분소득 평균은 연간 2,437만 원으로 비장애인의 가처분소득 평균인 연간 3,490만 원의 약 70% 수준이었다. 장애인은 비장애인보다 많은 공적·사적이전소득을 받았지만, 노동시장에서 획득한 노동소득이 훨씬 적었기 때문에 가처분소득 수준이 상대적으로 낮게 나타났다. 장애인의 공적이전소득은 시간에 따라 꾸준히 증가해왔지만, 2010년대 중반 이후 장애인의 시장소득은 대체로 정체하였다.

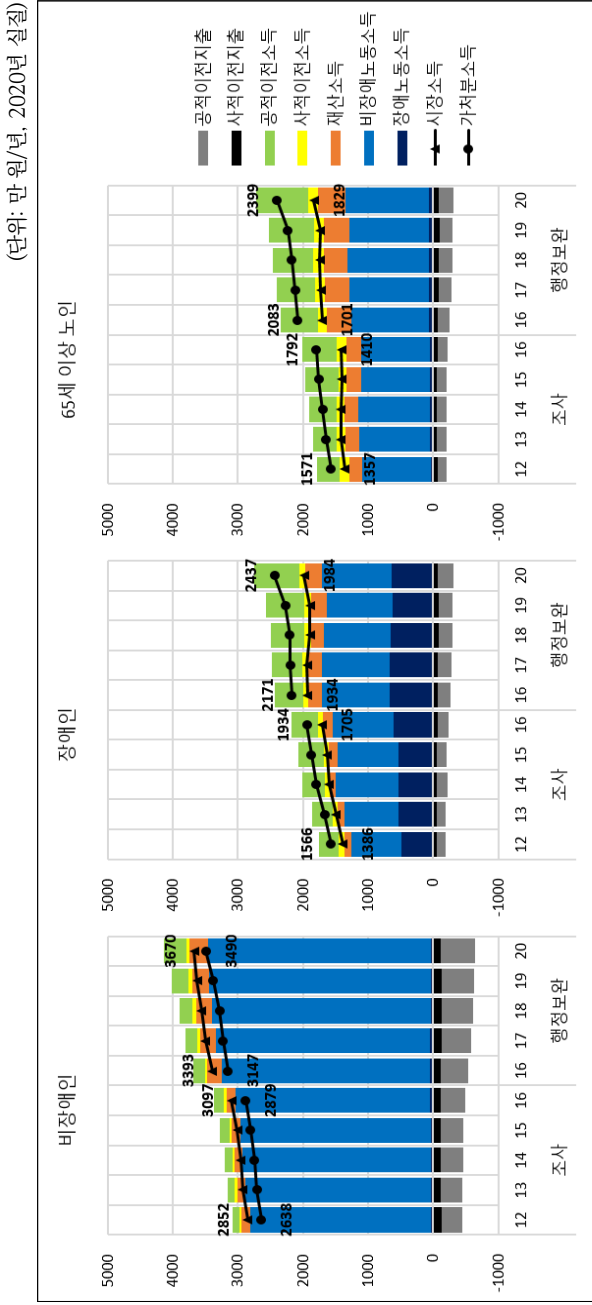
[그림 3-1]에는 65세 이상 노인의 소득 평균을 함께 보고하였다. 장애인과 노인은 대표적인 소득보장 정책 집단으로 소득·빈곤 수준이 비슷할 뿐만 아니라, 장애인연금의 급여 형태 및 수준이 기초연금과 유사하게 운영되고 있기 때문에, 장애인과 노인의 소득 및 빈곤 실태를 비교해볼 필요가 있다. 장애인과 노인의 가처분소득 수준은 대체로 유사하였지만, 노인보다 장애인의 노동소득 수준이 높은 대신 재산소득, 사적이전소득, 공적이전소득 수준이 낮게 나타났다. 한편, 노인과 장애인 모두 공적이전소득의 뚜렷한 증가 추이가 공통적으로 관찰되었다.

[그림 3-2]에서는 비장애인, 장애인, 노인의 빈곤율을 분석하였다. 그림에는 우선 장애가 있는 가구원이 획득한 노동소득(이하 '장애노동소득')이 빈곤선에 미치지 못하는 비율⁴⁾을 보고하였다. 2020년 장애인의 장애노동소득 빈곤율은 85.2%였는데, 이는 장애인이 직접 노동시장에서 획득한 소득으로 빈곤선 이상의 소득을 확보할 수 있는 장애인의 비율이 약 15%에 불과하다는 사실을 의미한다. 비장애인을 포함한 모든 가구원의 노동소득이 빈곤선에 미치지 못하는 비율은 59.0%였고, 노동소득에 재산소득을 합산한 일차소득의 빈곤율은 55.3%, 일차소득에 사적이전소득·지출을 반영한 시장소득의 빈곤율은 54.7%, 시장소득에 공적이전소득·지출을 반영한 가처분소득의 빈곤율은 39.6%였다. 즉, 비장애가구원의 노동소득과 공적이전소득이 장애인의 빈곤율을 낮추는 데 크게 기여하였다.

장애인의 시장소득 빈곤율은 2012~2016년 53.5%에서 50.5%로 감소하였지만, 2016~2020년 48.7%에서 54.7%로 크게 증가하였다. 이러한 장애인 시장소득 빈곤율 추이는 대체로 노동소득 빈곤율 추이를 따르는 것으로 나타났다. 재산소득은 횡단적으로 장애인 빈곤율을 약 2~5%포인트 감소시켰지만 빈곤율 추이를 변화시키지는 못했고, 사적이전소득·지출의 빈곤율 감소 효과는 미미하였다. 한편, 장애인 가처분소득 빈곤율은 2012~2016년 47.0%에서 43.0%로, 2016~2020년 40.7%에서 39.6%로 감소하였다. 2016년 이후 장애인 시장소득 빈곤율이 상당히 증가하였음에도 불구하고 가처분소득 빈곤율이 증가하지 않은 데는 공적이전 확대가 주된 영향을 미쳤다. 가처분소득 빈곤율과 시장소득 빈곤율의 차이, 즉 순 공적이전의 빈곤율 감소 효과는 2016년 8.0%포인트에서 2020년 15.1%포인트로 크게 증가하였다.

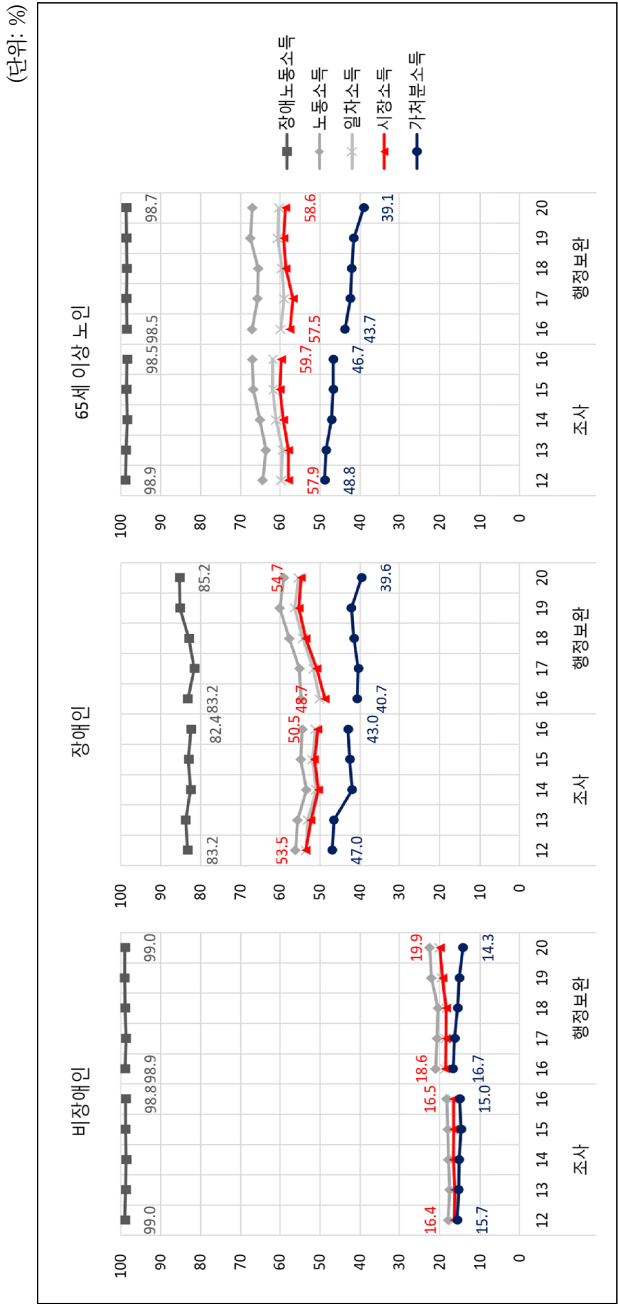
4) 서술의 편의상, 이를 장애노동소득 빈곤율로 부른다.

[그림 3-1] 비장애인/장애인/노인의 소득 평균



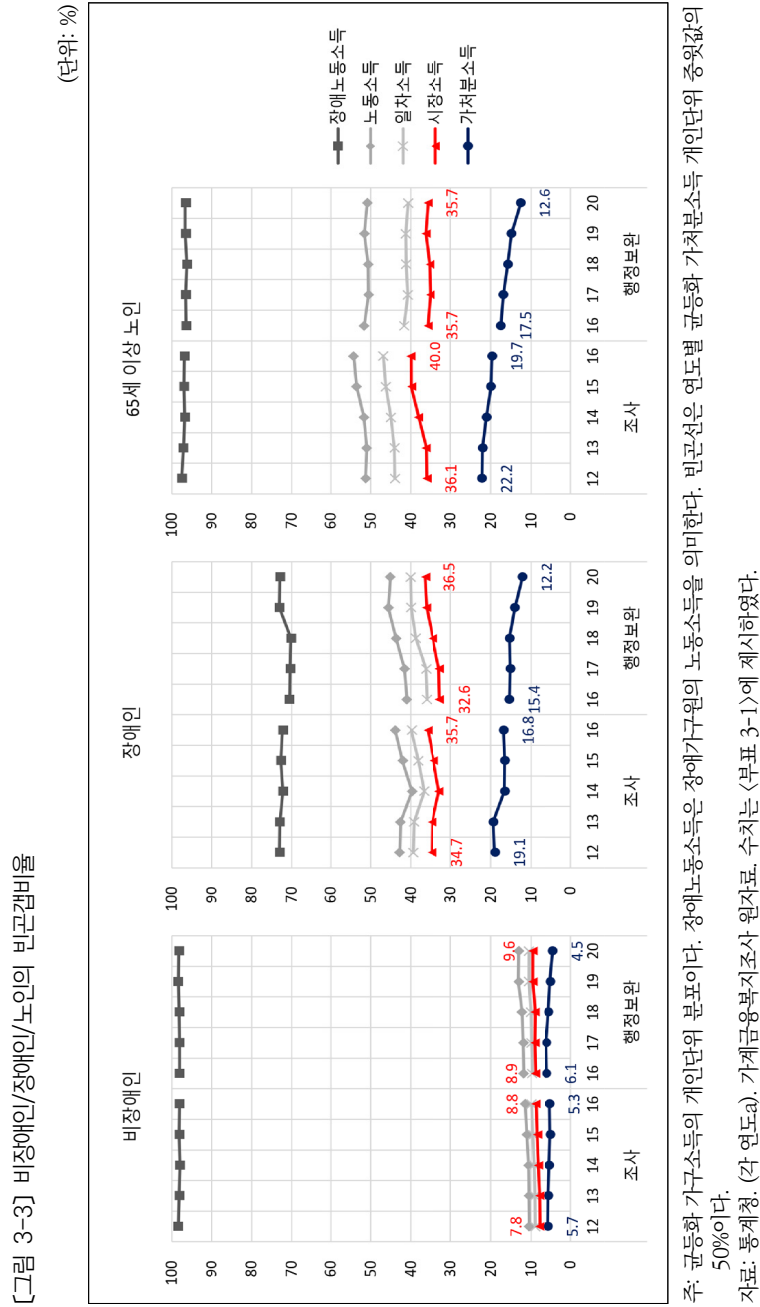
주: 균등화 가구소득의 개인단위 분포이다. 장애노동소득은 장애가구원의 노동소득을, 비장애노동소득은 비장애가구원의 노동소득을 의미한다.
자료: 통계청, (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 3-1>에 제시하였다.

[그림 3-2] 비장애인/장애인/노인의 빈곤율

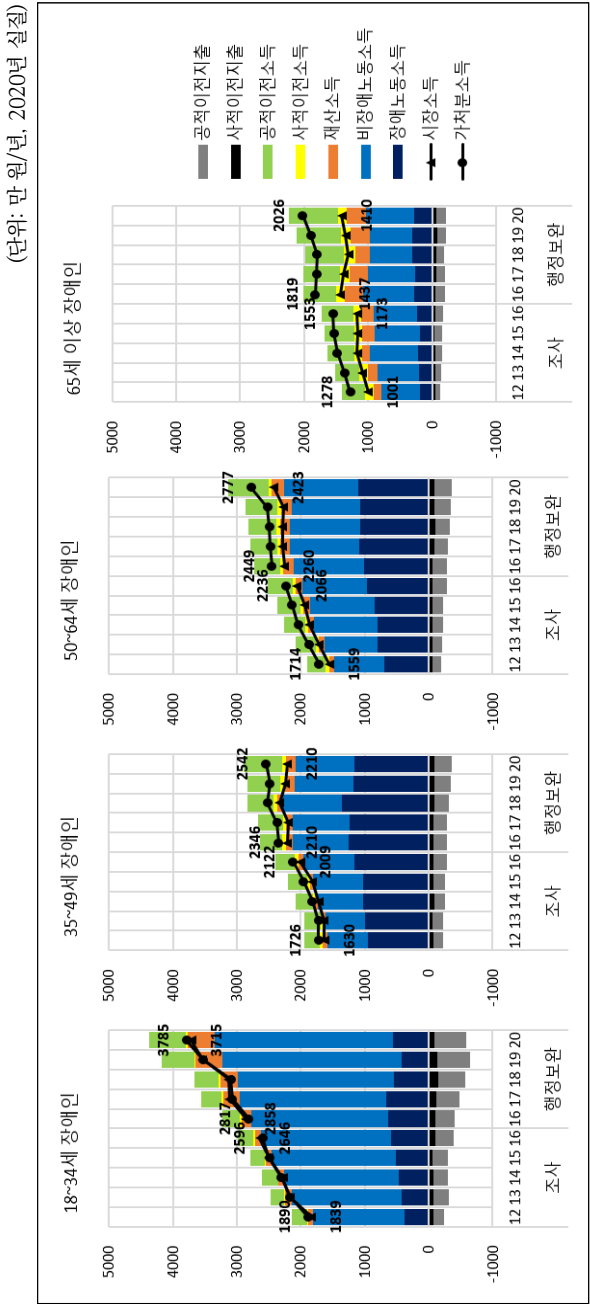


주: 균등화 가구소득의 개인단위 분포이다. 장애노동소득은 장애가구원의 노동소득을 의미한다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

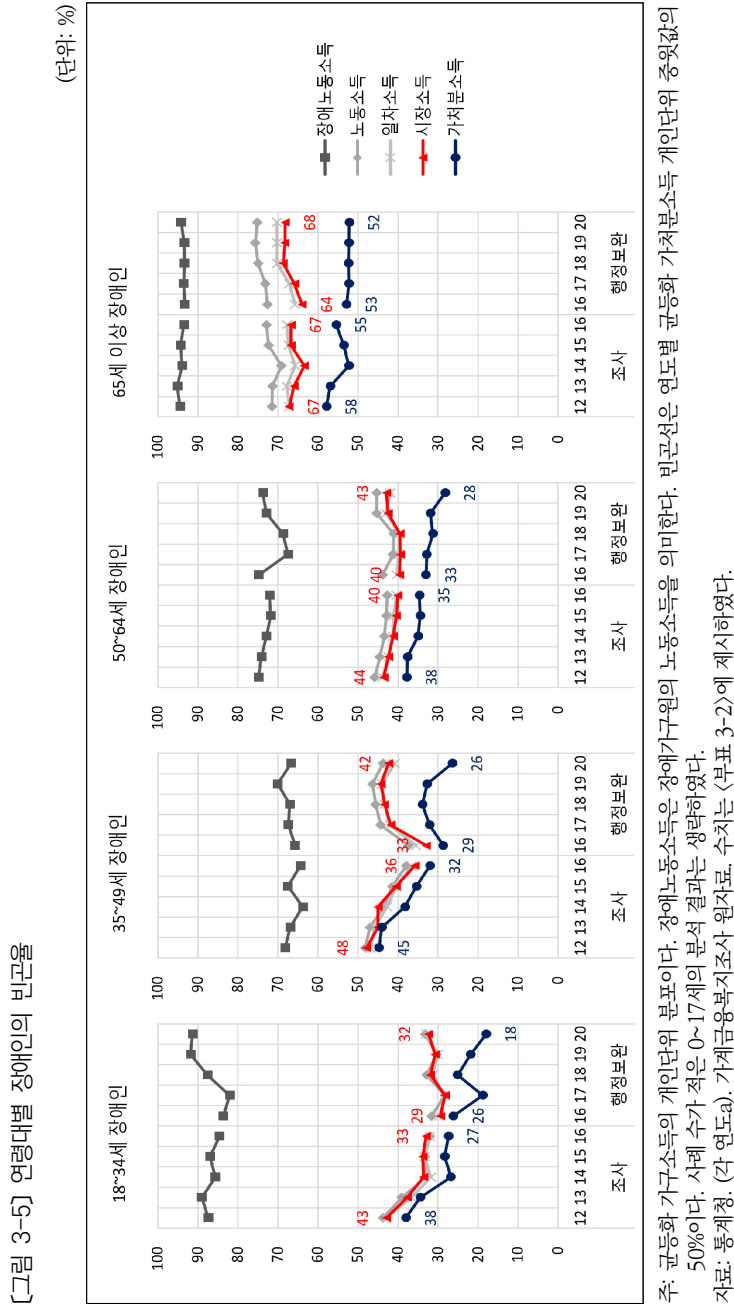
자료: 통계청, (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 3-1>에 제시하였다.



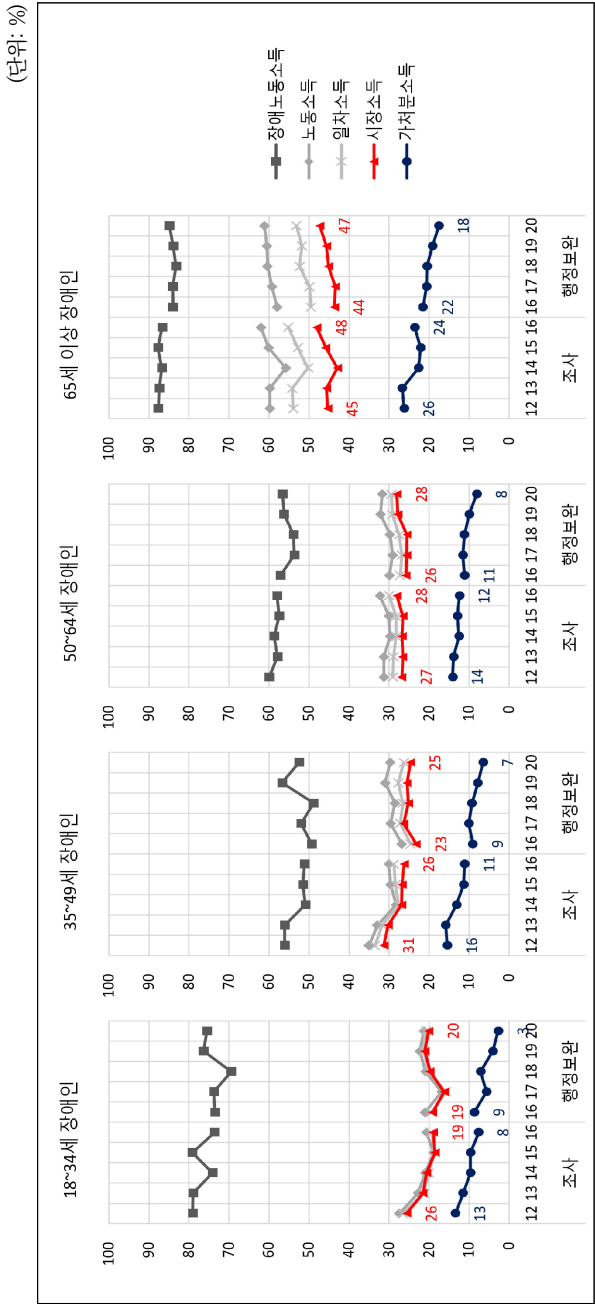
[그림 3-4] 연령대별 장애인의 소득 평균



주: 균등화 가구소득의 개인단위 분포이다. 장애노동소득은 장애가구의 노동소득을, 비장애노동소득은 비장애가구의 노동소득을 의미한다. 사례 수가 적은 0~17세의 분석 결과는 생략하였다.
자료: 통계청, (각 연도a), 가계금융복지조사 원자료, 수치는 <부표 3-2>에 제시하였다.



[그림 3-6] 연령대별 장애인의 빈곤감비율



주: 공동화 가구소득의 개인단위 분포이다. 장애노동소득은 장애가구의 노동소득을 의미한다. 빈곤선은 연도별 공동화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다. 사례 수가 적은 0~17세의 분석 결과는 생략하였다.
자료: 통계청, (가 연도a), 가계금융복지조사 원자료, 수치는 <부표 3-2>에 제시하였다.

장애인과 노인의 빈곤율 추이를 비교해보면, 대체로 시장소득 빈곤율이 증가하였으나 공적이전 확대 덕분에 가처분소득 빈곤율이 감소한 패턴이 공통적으로 관찰되었다. 하지만 2016년 이후 장애인보다 노인의 시장소득 빈곤율 증가는 약하게, 가처분소득 빈곤율 감소는 강하게 나타났고, 그 결과 2018년까지는 장애인보다 노인의 가처분소득 빈곤율이 높았으나, 2019년부터는 장애인보다 노인의 가처분소득 빈곤율이 낮아졌다. 아직 장애인과 노인의 소득·빈곤 수준 차이가 크지 않았지만, 향후 최근의 추이가 지속된다면 장애인보다 노인의 빈곤율이 더 빠른 속도로 감소하여 장애인-노인 집단 간 빈곤율 격차가 확대될 가능성이 있다.

[그림 3-3]에는 비장애인, 장애인, 노인의 빈곤갭비율을 보고하였다. 장애인의 빈곤율을 분석한 결과와 유사하게, 장애인의 시장소득 빈곤갭비율이 대체로 증가하였고, 가처분소득 빈곤갭비율이 대체로 감소하였다. 2010년대 초중반 장애인의 빈곤갭비율은 노인보다 낮았지만, 장애인보다 노인의 빈곤갭비율이 더 빠르게 감소한 결과 2020년에는 노인-장애인 빈곤갭비율 격차가 거의 사라졌다. 장애인의 공적이전 빈곤갭비율 감소 효과는 대체로 노인과 유사한 수준 및 속도로 증가하였지만, 2016년 이후 장애인의 시장소득 빈곤갭비율이 증가하여 가처분소득 빈곤갭비율이 노인만큼 크게 감소하지 못한 것이다.

[그림 3-4]에는 연령대별 장애인의 소득 평균을 보고하였다. 그림은 연령집단에 따라 장애인의 소득 수준 및 시간에 따른 변화에 상당한 차이가 존재한다는 사실을 보여준다. 우선 18~34세 청년 장애인은 노동소득 증가에 힘입어 가처분소득이 상당히 빠르게 증가한 결과, 2020년 장애인 연령집단 중 소득 수준이 가장 높게 나타났다. 하지만 이와 같이 청년 장애인의 노동소득이 증가한 것은 주로 장애인과 동거하는 비장애가구원의 노동소득이 증가하였기 때문이다. 청년 장애인이 획득한 노동소득은 대

체로 2017년까지 증가하였지만, 2018년 이후 감소하였다. 35~49세 장년 장애인, 50~64세 중년 장애인은 대체로 전체 장애인 평균과 유사한 소득 수준 및 구성을 나타내었다. 65세 이상 노인 장애인은 장애인 연령 집단 중 공적이전소득을 가장 많이 받았음에도 불구하고 노동소득이 적어 가처분소득 수준이 가장 낮았다. 노인 장애인은 장애인 가구원의 노동소득뿐만 아니라 비장애인 가구원의 노동소득 역시 상대적으로 적었다.

[그림 3-5]에는 연령대별 장애인의 빈곤율을 보고하였다. 청년 장애인의 가처분소득 빈곤율은 대체로 2010년대에 꾸준히 감소하였는데, 2010년대 중반 이전에는 시장소득 빈곤율 감소가, 2010년대 중반 이후에는 공적이전 확대가 주된 영향을 미쳤다. 18~34세 청년 장애인의 가처분소득 빈곤율은 2020년 18.0%로 장애인 연령집단 중 가장 낮았다. 35~49세 장년 장애인의 가처분소득 빈곤율은 2012~2016년에 감소하였고, 2016~2018년에 증가하였으며, 2018~2020년에 다시 감소하였다. 50~64세 중년 장애인은 대체로 가처분소득 빈곤율이 꾸준히 감소하였는데, 특히 2018년 이후 시장소득 빈곤율이 증가하였음에도 불구하고 공적이전 확대 덕분에 가처분소득 빈곤율이 감소하였다. 전반적으로 청·장·중년 장애인의 장애노동소득 빈곤율이 2010년대 후반에 증가하는 패턴이 공통적으로 관찰되었는데, 이는 근로연령대 장애인의 노동시장 성과와 자립 기반이 약해지고 있을 가능성을 시사한다. 이와 같은 2010년대 후반 장애노동소득 빈곤율 증가는 장애인 시장소득 빈곤율을 상당히 증가시켰다. 한편, 65세 이상 노인 장애인은 2016년 이후 가처분소득 빈곤율이 정체하였고, 2020년 가처분소득 빈곤율이 52.2%로 장애인 연령집단 중 가장 높았다. [그림 3-6]의 연령대별 장애인 빈곤갭비율 분석 결과는 대체로 빈곤율 분석 결과와 유사하게 나타났다.

제4절 장애인 빈곤 추이의 영향요인

1. 장애인 성·연령 변화의 영향

다음으로는 장애인의 성·연령 변화가 장애인의 빈곤에 미친 영향을 살펴본다. [그림 3-7]에는 가계금융복지조사 자료로 분석한 장애인의 성·연령 분포를 보고하였다. 그림은 대체로 2010년대에 장애인의 고령화가 진행되었다는 사실을 뚜렷하게 보여준다. 장애인 중 여성 노인이 차지하는 비율은 2012년 20%에서 2019년 26%로, 남성 노인이 차지하는 비율은 2012년 20%에서 2019년 25%로 크게 증가하였다. 단, 2020년에는 노인 비율이 다소 감소하였다. [그림 3-8]의 통계청 장애인현황 통계를 살펴보면 2020년 이후에도 장애인의 고령화가 꾸준히 진행되었다는 사실을 확인할 수 있으므로, 2020년 가계금융복지조사 장애인 표본의 대표성에 약간의 문제가 발생하였을 가능성이 있다. 이를 고려하면, 이 연구에서 장애인 성·연령 변화가 2020년 장애인 빈곤에 미친 영향을 분석한 결과는 다소 과소 추정되었을 것으로 판단된다. 2020년을 제외하면, 가계금융복지조사로 파악한 장애인 성·연령 분포의 수준 및 변화가 통계청 장애인현황 통계와 대체로 유사하였다.

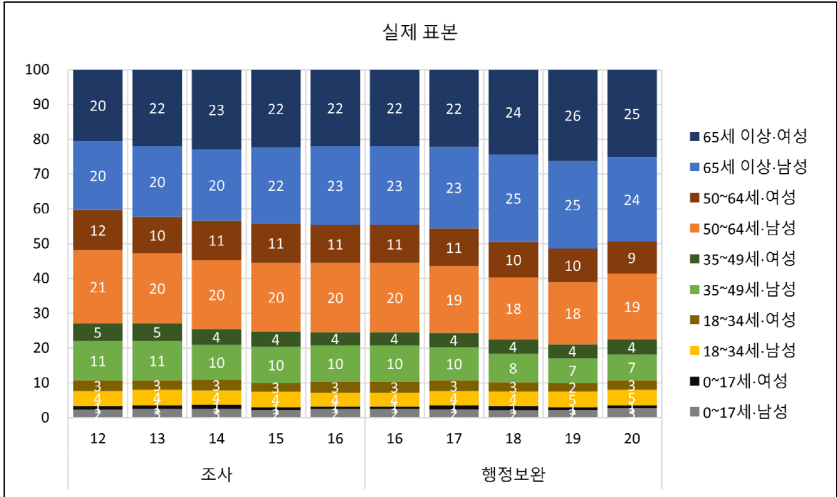
비노인 장애인에 비해 노인 장애인의 빈곤 수준이 높기 때문에, 장애인 중 노인이 차지하는 비율이 증가하는 장애인의 고령화는 장애인의 빈곤을 증가시킬 것으로 예상된다. [그림 3-9]에는 2012~2020년 장애인 성·연령 변화가 장애인 빈곤에 미친 영향을 분석한 결과를 보고하였다. 그림은 다음과 같이 해석할 수 있다. 우선 장애인 빈곤을 분석 결과를 살펴보면, 빨강 실선은 장애인의 실제 시장소득 빈곤율을, 빨강 점선은 장애인의 성·연령 분포를 2012년과 동일하게 고정하였을 때의 가상 시장

소득 빈곤율을 의미한다. 예를 들어, 2020년 실제 장애인의 시장소득 빈곤율은 54.7%였지만, 2020년 장애인의 성·연령 분포가 2012년과 동일하였더라면 시장소득 빈곤율이 52.4%로 관찰되었을 것이다. 따라서 2012~2020년 장애인의 성·연령 변화가 2020년 장애인의 시장소득 빈곤율을 2.3%포인트 증가시킨 것으로 해석할 수 있다. 장애인의 고령화가 가장 심했던 2019년에는 장애인 성·연령 변화가 장애인 시장소득 빈곤율을 2.8%포인트 증가시킨 것으로 나타났다. 분석 결과를 종합하면, 2012~2020년 장애인의 성·연령 변화는 2020년 장애인의 시장소득 및 가처분소득 빈곤율을 각각 2.3%포인트 증가시켰고, 2020년 장애인의 시장소득 및 가처분소득 빈곤갭비율을 각각 1.9%포인트, 0.9%포인트 증가시켰다. [부도 3-1]과 [부도 3-2]를 살펴보면, 이와 같은 장애인 성·연령 변화의 영향은 거의 대부분 성 변화가 아닌 연령 변화로 설명된다는 사실을 확인할 수 있다. 즉, 장애인의 고령화가 장애인의 빈곤을 증가시켰다.

그런데 장애인 중 노인이 차지하는 비율이 증가한 것은 첫째, 전체 인구 중 노인이 차지하는 비율이 증가하였기 때문일 수도 있고, 둘째, 노인 중 장애인이 차지하는 비율이 증가하였기 때문일 수도 있다. 즉, 장애인의 고령화는 전체 인구의 고령화와 연령집단별 장애인 비율 변화의 조합으로 결정된다. [그림 3-10]의 (A)를 살펴보면, 전체 인구 중에서 중년 및 노인이 차지하는 비율이 증가하였다. (B)에서는 전체 인구의 성·연령 집단 비율을 2012년과 동일하게 고정하여 이와 같은 전체 인구의 고령화를 통제된 상태에서 장애인의 성·연령 분포가 얼마나 변화하였는지를 분석하였다. 그림을 살펴보면, 전체 인구의 고령화를 통제하면 장애인의 노인 비율이 그다지 증가하지 않은 것으로 나타났다. 즉, (C)와 같이 장애인의 고령화가 진행된 주된 원인은 노인의 장애 발생률 증가가 아니라 전체 인구의 고령화인 것으로 판단된다.

[그림 3-7] 장애인의 성·연령 분포

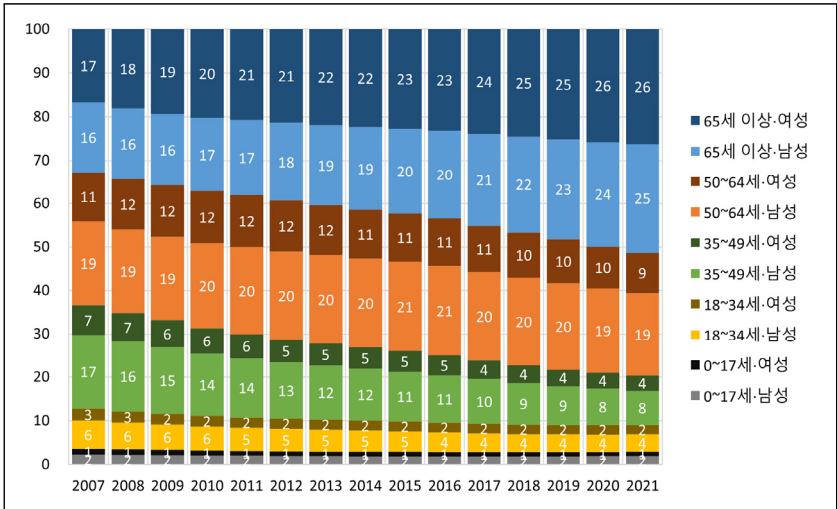
(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-8] 장애인의 성·연령 분포, 장애인현황 통계

(단위: %)



자료: 통계청. (2022a). 장애인현황 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2022. 5. 20. 인출.

[그림 3-9] 장애인의 성·연령 변화에 따른 장애인 빈곤 변화

(단위: %, %p)



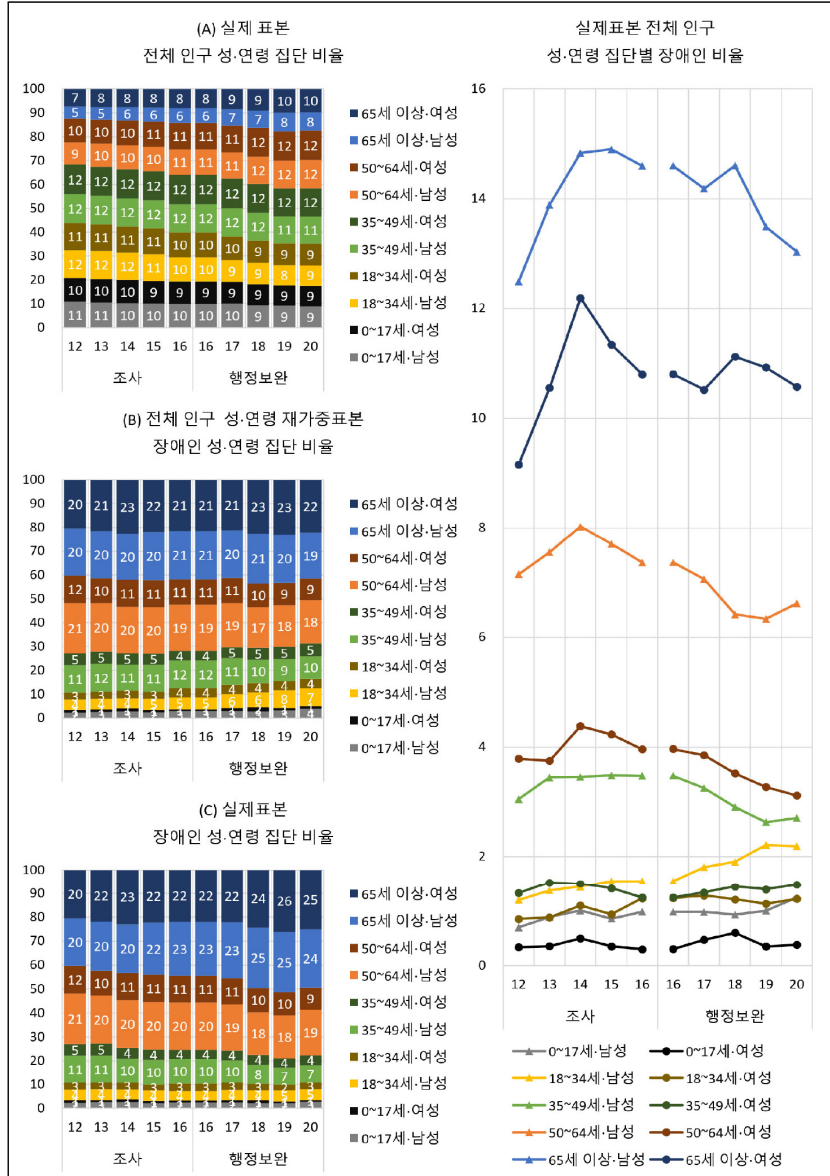
주: 재가중 분석에서 성·연령 범주는 [그림 3-7]과 동일하게 설정하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

74 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

[그림 3-10] 전체 인구 및 장애인의 성·연령 분포

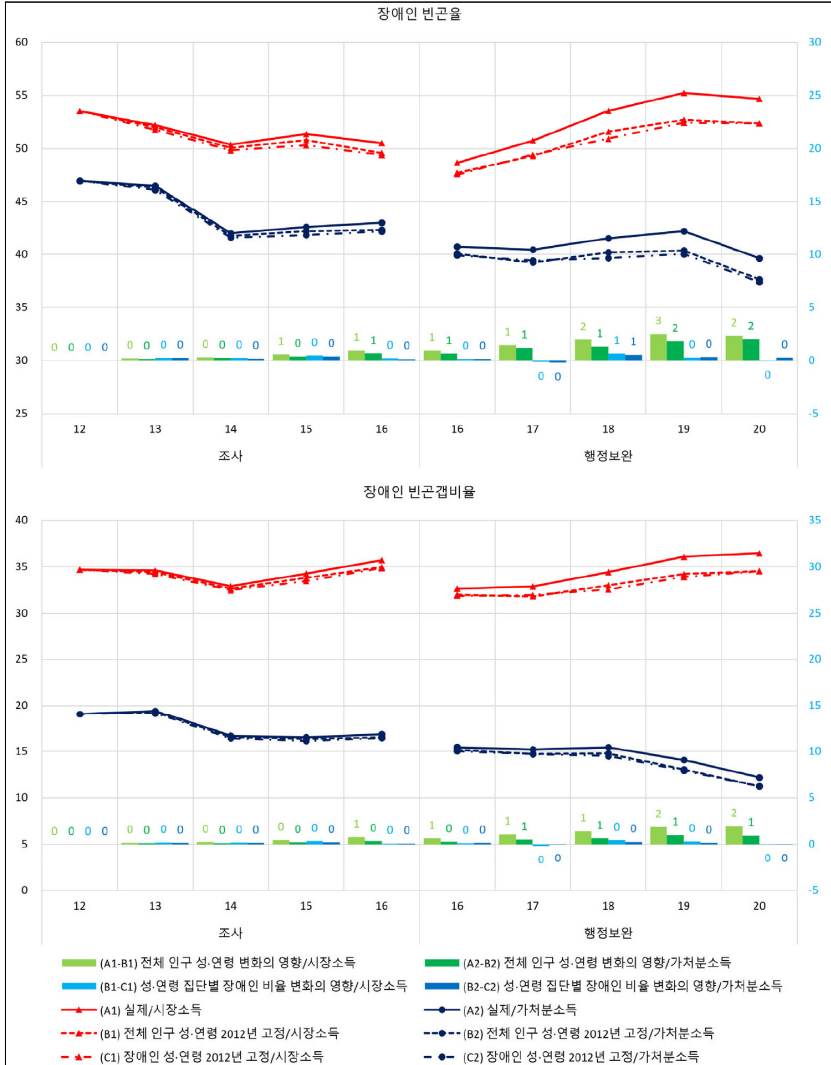
(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-11] 전체 인구의 성·연령 변화에 따른 장애인 빈곤 변화

(단위: %, %p)



주: 재가중 분석에서 성·연령 범주는 [그림 3-7]과 동일하게 설정하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청, (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

따라서 장애인의 고령화가 장애인의 빈곤을 증가시켰다는 앞의 분석 결과 역시 주로 전체 인구의 고령화로 설명할 수 있을 것으로 예측된다. 이를 확인하기 위해 [그림 3-11]에는 전체 인구의 성·연령 변화가 장애인의 빈곤을 얼마나 변화시켰는지를 살펴보았다. 그림에서 (A)는 실제 표본의 장애인 빈곤이고, (B)는 전체 인구의 성·연령을 2012년과 동일하게 고정하였을 때의 장애인 빈곤이므로, (A-B)는 전체 인구의 성·연령 변화가 장애인 빈곤에 미친 영향을 보여준다. 분석 결과는 장애인 성·연령 변화가 장애인 빈곤을 악화시킨 효과가 대부분 전체 인구 성·연령 변화로 설명된다는 사실을 보여준다.

2. 장애인 가구유형 변화의 영향

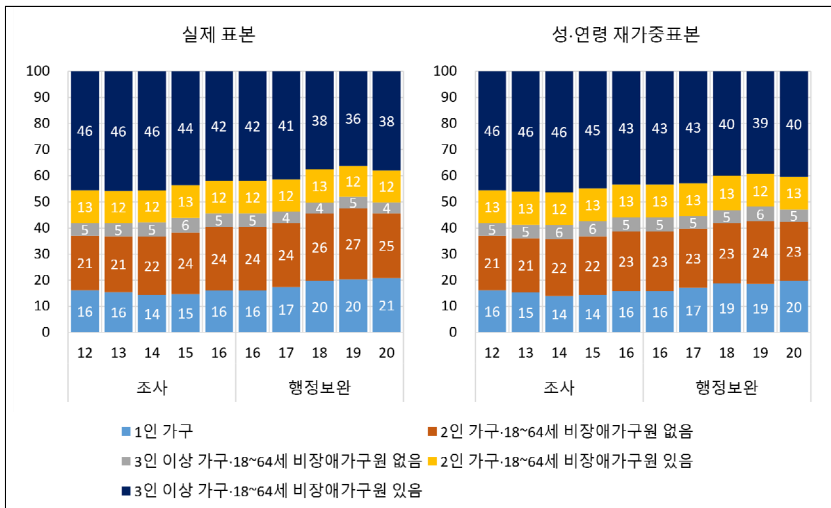
다음으로는 장애인의 가구유형 변화가 장애인의 빈곤에 미친 영향을 분석한다. 이 연구는 장애인의 가구유형을 1인 가구, 18~64세 비장애가구원이 없는 2인 가구, 18~64세 비장애가구원이 없는 3인 이상 가구, 18~64세 비장애가구원이 있는 2인 가구, 18~64세 비장애가구원이 있는 3인 이상 가구로 구분하였다. 18~64세 비장애가구원의 존재는 가구의 경제활동 및 장애인 돌봄 능력에 영향을 미치는 특성으로 중요하게 고려하였다. [그림 3-12]의 왼쪽 그래프를 살펴보면, 2012~2020년 장애인의 1인 가구 비율은 16%에서 21%로 증가하였고, 18~64세 비장애가구원 없는 2인 가구 비율은 21%에서 25%로 증가하였으며, 18~64세 비장애가구원이 있는 3인 이상 가구 비율은 46%에서 38%로 크게 감소하였다. 그런데 이와 같은 장애인의 가구유형 변화에는 장애인의 성·연령 변화가 영향을 미쳤을 것이다. 예를 들어, 비노인 장애인보다 노인 장애인이 홀로 생활할 가능성이 크다면, 장애인의 고령화가 장애인의 1인 가구

비율을 증가시킬 것이다. 즉, 장애인의 성·연령 집단 비율 변화와 장애인의 성·연령 집단 내 가구유형 변화가 결합된 결과로 장애인의 가구유형 변화가 결정된다. 이를 고려하지 않고 장애인 가구유형 변화의 영향을 분석하면, 장애인 성·연령 변화의 영향과 장애인 성·연령 집단 내 가구유형 변화의 영향을 구분하지 못하게 된다.

따라서 이 연구에서는 장애인의 성·연령 변화를 통제한 상태에서 장애인의 가구유형 변화가 장애인의 빈곤에 미친 영향을 분석한다. 우선 [그림 3-12]의 오른쪽 그래프에서는 2012~2020년 장애인의 성·연령 분포를 2012년과 동일하게 고정하였을 때의 장애인 가구유형 변화를 보고하였다. 장애인의 성·연령 변화를 통제하면 가구유형 변화의 강도가 다소 약해지지만, 여전히 18~64세 비장애가구원 있는 3인 이상 가구 비율이 감소한 것이 뚜렷하게 관찰되었다.

[그림 3-12] 장애인의 가구유형 분포

(단위: %)

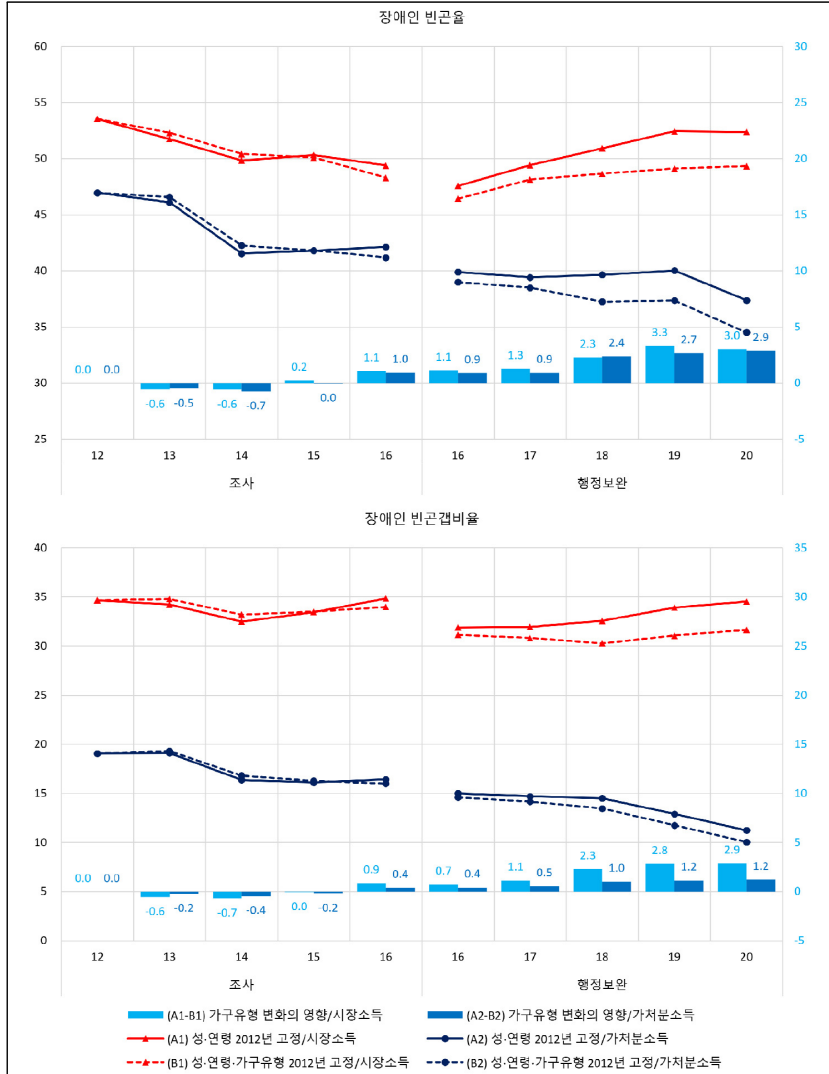


자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

78 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

[그림 3-13] 장애인의 가구유형 변화에 따른 장애인 빈곤 변화

(단위: %, %p)



주: 재가중 분석에서 성·연령 범주는 [그림 3-7]과 동일하게, 가구유형 범주는 [그림 3-12]와 동일하게 설정하였으며, 필요에 따라 성·연령×가구유형의 인근 범주를 통합하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

장애인 중에서 18~64세 비장애가구원 있는 3인 이상 가구의 빈곤 수준이 훨씬 낮기 때문에, 이와 같은 장애인의 가구유형 변화는 장애인의 빈곤을 증가시킬 것으로 예상된다. [그림 3-13]에는 장애인의 성·연령을 통제한 상태에서 장애인의 가구유형 변화가 장애인의 빈곤에 미친 영향을 분석한 결과를 보고하였다. 그림은 다음과 같이 해석할 수 있다. 우선 장애인의 빈곤율을 살펴보면, 장애인의 성·연령을 2012년과 동일하게 고정했을 때 2020년 시장소득 빈곤율은 52.4%였고(빨강 실선),⁵⁾ 장애인의 성·연령×가구유형을 2012년과 동일하게 고정했을 때 2020년 시장소득 빈곤율은 49.3%였다(빨강 점선). 빨강 실선과 빨강 점선은 각각 장애인의 성·연령 분포가 동일하고 장애인의 성·연령 집단 내 가구유형 분포가 상이할 때의 시장소득 빈곤율을 보여준다. 따라서 2012~2020년 장애인의 성·연령 집단 내 가구유형 분포 변화는 2020년 장애인의 시장소득 빈곤율을 49.3%에서 52.4%로 3.0%포인트 증가시킨 것으로 해석된다. 그림의 분석 결과를 종합하면, 장애인의 성·연령을 통제했을 때 2012~2020년 장애인의 가구유형 변화는 2020년 장애인의 시장소득 및 가처분소득 빈곤율을 각각 3.0%포인트, 2.9%포인트 증가시켰고, 2020년 장애인의 시장소득 및 가처분소득 빈곤갭비율을 각각 2.9%포인트, 1.2%포인트 증가시켰다.

3. 장애인 취업상태 변화의 영향

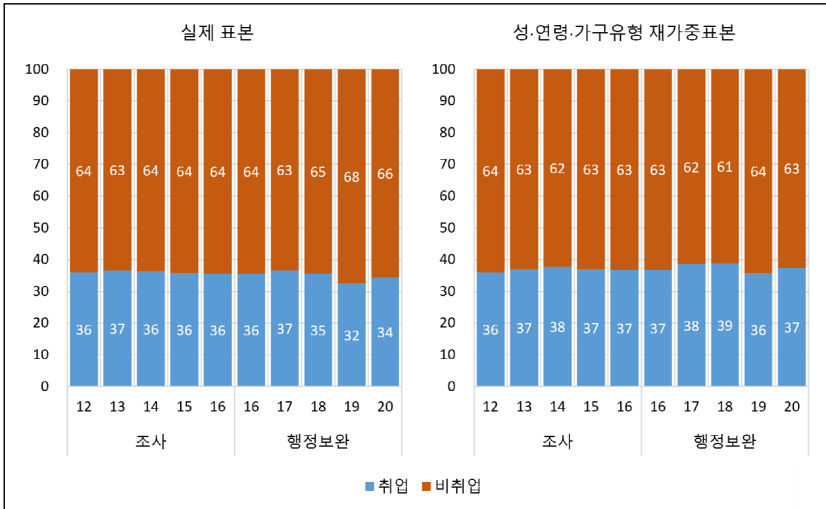
다음으로는 장애인의 성·연령×가구유형을 통제한 상태에서 장애인의 취업상태 변화가 장애인의 빈곤에 미친 영향을 분석하였다. 우선 [그림 3-14]의 왼쪽 그래프를 살펴보면, 장애인의 고용률은 2012년 36%에서

5) 이는 [그림 3-9]의 빨강 점선과 동일하다.

2020년 34%로 감소하였다. [그림 3-15]에서 장애인경제활동실태조사 결과를 살펴보면, 15세 이상 장애인의 고용률이 2013년 36.0%에서 2021년 34.6%로 등락을 거듭하면서 감소하였다. 가계금융복지조사와 장애인경제활동실태조사로 관찰한 장애인 고용률 추이가 정확하게 일치하지는 않았지만, 시간에 따른 약한 감소세가 공통적으로 확인되었다.

[그림 3-14] 장애인의 취업상태 분포

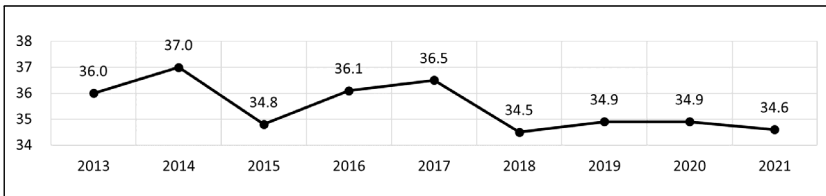
(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-15] 15세 이상 장애인의 고용률, 장애인경제활동실태조사

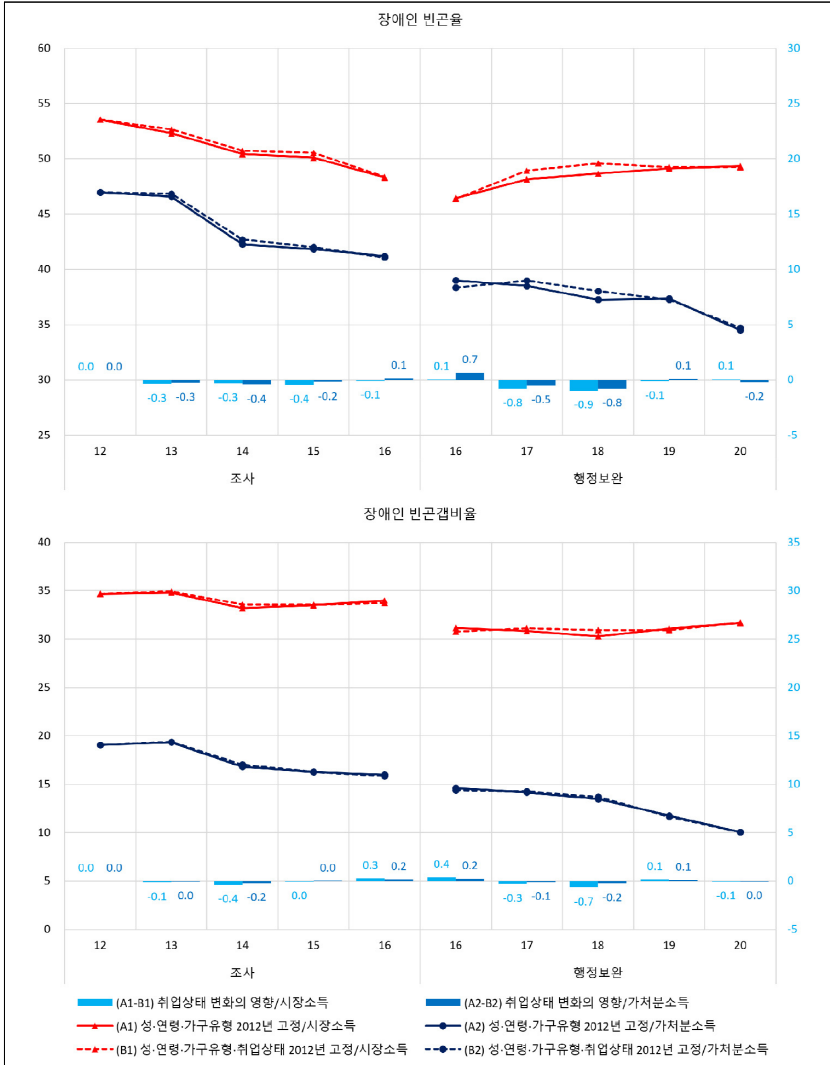
(단위: %)



자료: 통계청. (2022b). 장애인경제활동실태조사 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2022. 10. 7. 인출.

[그림 3-16] 장애인의 취업상태 변화에 따른 장애인 빈곤 변화

(단위: %, %p)



주: 재가중 분석에서 성·연령 범주는 [그림 3-7]과 동일하게, 가구유형 범주는 [그림 3-12]와 동일하게, 취업상태 범주는 [그림 3-14]와 동일하게 설정하였으며, 필요에 따라 성·연령×가구유형×취업상태의 인근 범주를 통합하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

하지만 이와 같은 시간에 따른 장애인 고용률 감소에는 장애인의 고용화가 영향을 미쳤을 것이다. [그림 3-14]의 오른쪽 그래프를 살펴보면, 장애인의 성·연령×가구유형을 2012년과 동일하게 고정했을 때 장애인의 고용률이 2012년 36%에서 2020년 37%로 소폭 증가하였고, 특히 2018년에는 장애인의 고용률이 39%로 가장 높게 나타났다.

취업 장애인의 빈곤 수준이 상대적으로 낮기 때문에, 성·연령×가구유형을 통제했을 때 장애인 고용률 증가는 장애인 빈곤을 감소시킬 것으로 예측된다. [그림 3-16]을 살펴보면, 장애인의 성·연령×가구유형을 통제했을 때 장애인 고용률이 가장 높았던 2018년에 장애인의 취업상태 변화가 장애인의 시장소득 및 가처분소득 빈곤율을 각각 0.9%포인트, 0.8%포인트 감소시켰고, 시장소득 및 가처분소득 빈곤갭비율을 각각 0.7%포인트, 0.2%포인트 감소시켰다. 하지만 전반적으로 장애인 고용률의 증감폭이 크지 않았기 때문에, 2017~2018년을 제외하면 장애인 취업상태 변화가 장애인 빈곤에 미친 영향이 그다지 크게 나타나지 않았다.

〈표 3-4〉 2012~2020년 장애인 특성 변화에 따른 2020년 장애인 빈곤 변화

(단위: %p)

구분		2012 ~2016년 실제 변화	2016 ~2020년 실제 변화	성·연령·가구 유형 변화의 영향				성·연령·가구 유형·취업 상태 변화의 영향
				성·연령 변화의 영향	가구유형 변화의 영향	성·연령·가구 유형 변화의 영향	취업상태 변화의 영향	
빈곤율	시장소득	-3.0	6.0	2.3	3.0	5.4	0.1	5.4
	가처분소득	-4.0	-1.1	2.3	2.9	5.1	-0.2	4.9
빈곤갭 비율	시장소득	1.0	3.8	1.9	2.9	4.8	-0.1	4.7
	가처분소득	-2.2	-3.2	0.9	1.2	2.1	0.0	2.1

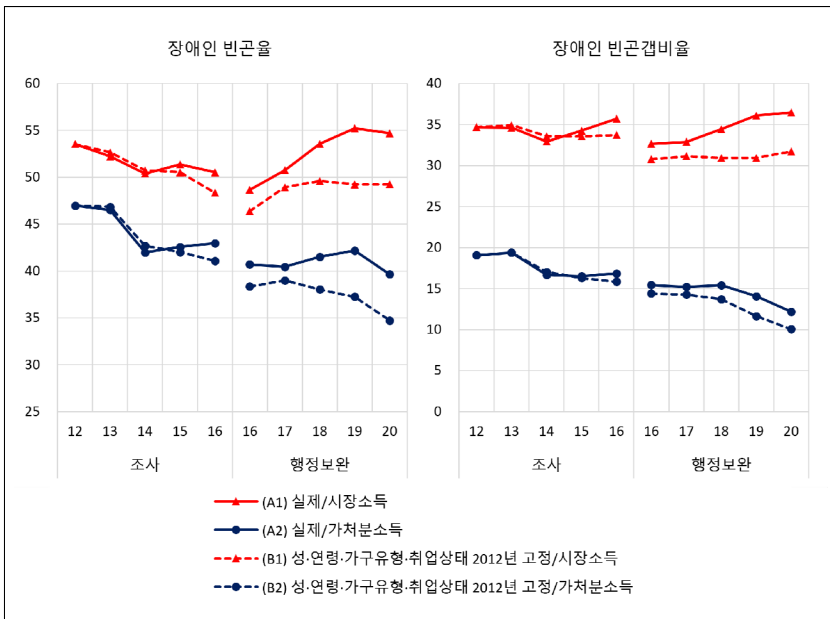
주: 제4절의 분석 결과를 요약하여 정리하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

〈표 3-4〉에는 지금까지의 재가중 분석 결과를 토대로 2012~2020년 장애인의 특성 변화가 2020년 장애인 빈곤에 미친 영향을 요약하였다. 장애인 성·연령 및 가구유형 변화는 장애인의 시장소득 및 가처분소득 빈곤율을 각각 5.4%포인트, 5.1%포인트, 시장소득 및 가처분소득 빈곤갭 비율을 각각 4.8%포인트, 2.1%포인트 증가시켰다. 2012~2020년 실제 빈곤율 및 빈곤갭비율 변화량을 고려할 때, 이와 같은 장애인 특성 변화의 영향은 상당히 큰 것으로 평가된다. 한편, 장애인 취업상태 변화의 영향은 그다지 크지 않았다.

[그림 3-17] 장애인의 성·연령·가구유형·취업상태 변화에 따른 장애인 빈곤 변화

(단위: %)



주: 제4절의 분석 결과를 요약하여 정리하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

[그림 3-17]에는 실제 장애인 빈곤 추이와 성·연령×가구유형×취업 상태를 모두 2012년과 유사하게 고정하였을 때의 가상 장애인 빈곤 추이를 보고하였다. 그림은 2010년대 중반 이후 장애인의 시장소득 빈곤 증가 추이의 상당 부분이 장애인의 성·연령×가구유형 변화로 설명된다는 사실을 보여준다. 또한 장애인의 성·연령×가구유형이 변화하지 않았더라면, 2016년 이후 장애인의 가처분소득 빈곤은 더욱 빠르게 감소하였을 것이다.

제5절 소결

이 연구는 가계금융복지조사 자료를 활용하여 2010년대 장애인 빈곤 추이와 영향요인을 분석하였다. 분석 결과에 따르면, 장애인의 가처분소득 빈곤율은 2012~2016년 47.0%에서 43.0%로, 2016~2020년 40.7%에서 39.6%로 감소하였고, 가처분소득 빈곤갭비율은 2012~2016년 19.1%에서 16.8%로, 2016~2020년 15.4%에서 12.2%로 감소하였다. 꾸준한 공적이전 확대에도 불구하고 장애인 가처분소득 빈곤이 그다지 빠르게 감소하지 못한 것은 장애인 시장소득 빈곤이 크게 증가하였기 때문이다. 재가중 분석에 따르면, 장애인의 고령화, 1인 가구 증가, 비장애 근로연령대 가구원과의 동거 감소 등과 같은 장애인의 인구·가구 구조 변화가 장애인의 시장소득 빈곤을 크게 증가시켰다. 만약 장애인의 인구·가구 구조가 변화하지 않았더라면, 2020년 장애인 가처분소득 빈곤율과 빈곤갭비율은 각각 34.5%, 10.0%까지 감소하였을 것이다. 한편, 장애인 고용률 변화는 장애인 빈곤에 그다지 큰 영향을 미치지 못했다. 취업 장애인의 빈곤 수준이 상대적으로 낮으므로 장애인 고용률 증가가 장애인

빈곤을 감소시킬 것으로 기대되지만, 2010년대에 장애인 고용률이 크게 증가하지 않아 이와 같은 효과가 강하게 관찰되지 못했다.

분석 결과를 토대로 다음과 같이 몇 가지 시사점을 논의해볼 수 있다. 첫째, 노후소득보장체계 내에서 노인 장애인의 소득보장 정책조합에 대해 고민해야 한다. 향후 지속될 것으로 예상되는 장애인의 고령화가 장애인 빈곤을 증가시키는 효과를 완충하기 위해서는, 노인 장애인의 가처분 소득 빈곤 수준을 크게 감소시킬 필요가 있다. 노인 장애인의 빈곤에 대응하기 위해서는 장애인연금 같은 장애 소득보장제도뿐만 아니라 기초연금, 국민연금 같은 일반 소득보장제도를 적극적으로 활용해야 한다. 현재 노후소득보장제도 재편 논의에서는 노동 이력이 취약하고 국민연금 가입률이 낮은 장애인의 노후소득보장 문제를 충분히 고려하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 장애인연금-기초연금-국민연금의 관계 설정 등 최근의 노후소득보장제도 재편 논의와 결합하여 장애인 소득보장 정책 조합을 고민해 나가야 한다.

둘째, 장애인의 가구구조 변화가 장애인 빈곤을 증가시키는 효과를 억제해야 한다. 이 연구의 분석에 따르면 장애인의 고령화를 통제하더라도 1인 가구 증가, 비장애 근로연령대 가구원과의 동거 감소 등 장애인의 가구구조가 장애인의 빈곤을 증가시키는 방향으로 변화하고 있다. 장애인이 시설이나 가족에 의존하지 않고 자립할 수 있도록 지원하기 위해서는 활동지원, 이동, 의료, 주거 등과 관련된 서비스뿐만 아니라 고용 및 소득 분야의 지원을 확대해야 한다. 한편, 2022년부터 30세 미만 중증장애인이 부모와 주거를 달리할 때 별도 가구로 보장하도록 국민기초생활보장제도 지침이 변경되었다(보건복지부, 2010~2022d). 청년 장애인의 탈시설 및 자립을 지원하기 위해 이와 같은 국민기초생활보장제도의 변화를 적극적으로 활용해야 한다.

셋째, 장애인 경제활동의 양과 질을 개선하기 위해 노력해야 한다. 장애인을 대상으로 한 각종 고용지원정책이 꾸준히 개선되어왔지만, 장애인 고용률을 뚜렷하게 개선하는 성과를 거두지는 못한 것으로 판단된다. 장애인 경제활동의 양과 질이 개선되면 장애인의 노동소득이 증가할 뿐만 아니라, 근로장려금 같이 고용과 연계된 소득보장제도의 혜택을 추가로 받을 수 있고, 장기적으로 국민연금 가입률과 가입기간을 증가시켜 노령연금의 수급률과 급여 수준을 높일 수 있다.



제4장

장애인에 대한 소득보장 효과

제1절 분석 개요

제2절 소득보장 및 빈곤 감소 효과 추이

제3절 공적이전소득 항목별 빈곤 감소 효과

제4절 소결

제4장 장애인에 대한 소득보장 효과

제1절 분석 개요

이 장에서는 통계청 가계금융복지조사를 사용하여 2010년대 공적이전 소득보장으로 인해 장애인의 빈곤이 얼마나 개선되었는지를 분석한다. 특히 공적이전소득 항목별로 빈곤 감소 효과를 분석하여 급여별 효과성을 파악한다. 또한 비장애인과 비교하여 장애인 빈곤 감소 효과의 크기를 상대적으로 평가하고자 한다.

이 분석에 사용하는 자료는 제3장의 분석과 마찬가지로 통계청의 가계금융복지조사 2012~2020년(소득 연도) 자료이다. 이 장에서 사용하는 사업소득, 가처분소득 같은 소득의 정의 또한 제3장과 동일하다(〈표 3-1〉 참조). 즉 모든 소득 항목은 가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 균등화한 후 개인단위로 분석한다. 또한 소득 금액을 제시할 때에는 소비자물가지수를 사용하여 2020년 가치로 변환한 실질가격 금액을 제시하였다.

이 장에서 핵심적인 분석 내용은 공적이전소득 항목별로 빈곤 감소 효과를 분석하는 것이다. 공적이전소득 항목은 〈표 4-1〉과 같이 구분하였다. 가계금융복지조사에서는 연도별로 공적이전소득 항목에 차이가 있는데, 최대한 동일한 기준으로 분석할 수 있도록 구분하였다. 그 결과 공적이전소득 항목을 ‘공적연금’, ‘기초연금’, ‘기초보장’, ‘장애급여’, ‘아동급여’, ‘근로장려’, ‘재난지원’, ‘기타지원’의 여덟 가지 항목으로 구분하였다. 이때 근로장려금과 자녀장려금이 포함되는 ‘근로장려’ 항목은 2015년부터, 코로나19 관련 재난지원금이 포함되는 ‘재난지원’ 항목은 2020

년에 조사되었다. 따라서 일곱 가지 공적이전소득 항목을 제외한 모든 공적이전소득이 포함되는 ‘기타지원’ 항목은 연도별로 포함하는 범위에 차이가 있다.

〈표 4-1〉 공적이전소득 항목의 정의

구분	내용
공적연금	국민연금 및 특수직역연금
기초연금	기초노령연금(2014년 이전), 기초연금(2014년 이후)
기초보장	생계급여, 주거급여, 교육급여 등 국민기초생활보장제도 현금급여
장애급여	장애수당, 장애아동수당, 장애인연금 등
아동급여	아동수당, 양육수당, 출산장려금, 한부모지원 등
근로장려	근로장려금, 자녀장려금
재난지원	코로나19 관련 긴급재난지원금, 자녀돌봄-생계·무급휴직·구직·소상공인 지원 등
기타지원	기타 공적이전소득

주: 근로장려·자녀장려금은 2015년부터, 재난지원금은 2020년에 조사되어 연도별 기타지원의 범위에 차이가 있다.

자료: 통계청. (각 연도b). 가계금융복지조사 조사표.

분석하는 지표는 빈곤율과 빈곤갭비율이다. 빈곤 지표를 측정하는 방식은 제3장에 제시한 것과 동일하다. 다만 이 장에서는 공적이전소득 항목이 제외되었을 때와 포함되었을 때를 비교하여 빈곤 감소 효과를 측정하는데, 이때 빈곤선은 가처분소득을 기준으로 하였다. 즉 가구 가처분소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 균등화한 소득의 개인단위 중위값 50%를 빈곤선으로 하여 모든 소득의 빈곤 측정에 적용하였다.

이 장에서 공적이전소득의 장애인에 대한 빈곤 감소 효과는 모두 비장애인과 동등하게 비교한다. 또한 노인의 경우 빈곤율이 높고, 장애인에게 노후소득보장제도의 영향이 비교적 큰 점을 고려하여 18~64세와 65세 이상을 구분하여 비교한다. 0~17세 아동의 경우 장애인 표본이 적어 분석 결과를 제시하지 않았다.

제2절 소득보장 및 빈곤 감소 효과 추이

1. 소득보장 추이

우선 소득보장 수준과 공적이전소득의 전반적인 빈곤 감소 효과의 추이를 살펴본다. [그림 4-1]에서는 공적이전소득 및 세금·사회보험료 평균의 추이를 제시하였다. 장애인의 경우 총공적이전소득은 2012~2016년에 305만 원에서 405만 원으로, 2016~2020년에 430만 원에서 684만 원으로 크게 증가하였다. 2010년대 후반기에 더 많이 상승하였으며 특히 2018~2020년의 증가 속도가 빠르다. 비장애인의 총공적이전소득 역시 지속적으로 증가했고 2010년대 후반기에 증가 속도가 빨랐다. 다만 2012년에는 비장애인의 총공적이전소득이 장애인보다 202만 원 더 많았는데, 2020년에는 340만 원 더 많아 장애인의 증가 속도가 더 빠르다.

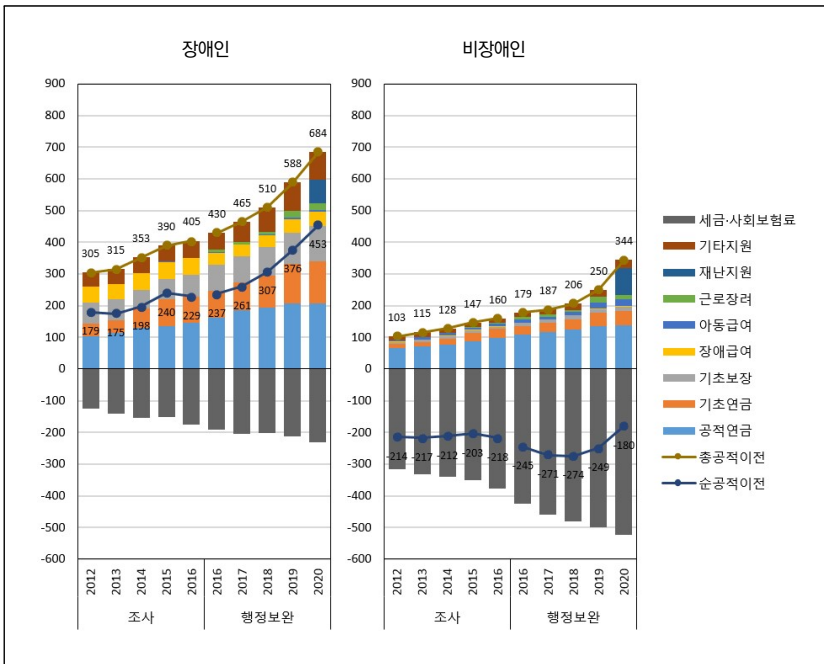
총공적이전소득에서 세금·사회보험료를 차감한 순 공적이전소득은 장애인의 경우 양의 값을 보이는 반면, 비장애인은 음의 값을 가진다. 장애인의 순 공적이전은 2010년대 후반기에 빠르게 증가하였다. 비장애인의 순 공적이전은 2010년대 전반기에는 정체 상태였으나, 2018~2020년 기간에 증가하는 모습을 보인다. 가장 최근의 순 공적이전의 증가는 재난지원금의 영향이 크다.

2020년 기준 장애인의 공적이전소득 항목별 평균 급여액을 보면, 공적연금(206만 원)이 가장 크고 기초연금(133만 원), 기초보장(112만 원)의 순으로 나타난다. 장애인의 이 세 가지 급여의 평균 급여액은 비장애인보다 높다. 장애인의 장애급여 평균 급여액은 2020년 기준 45만 원으로 나타난다. 장애인이 받는 공적연금과 기초연금이 지속적으로 증가하고 있는 것과는 달리 장애급여의 평균 급여액은 크게 달라지지 않고 있다. 이

로 인해 2010년대 후반기로 갈수록 전체 공적이전소득에서 장애급여가 차지하는 비중은 줄어들고 있다.

[그림 4-1] 장애인-비장애인의 공적이전소득 및 세금사회보험료

(단위: 만 원/년, 2020년 실질가격)



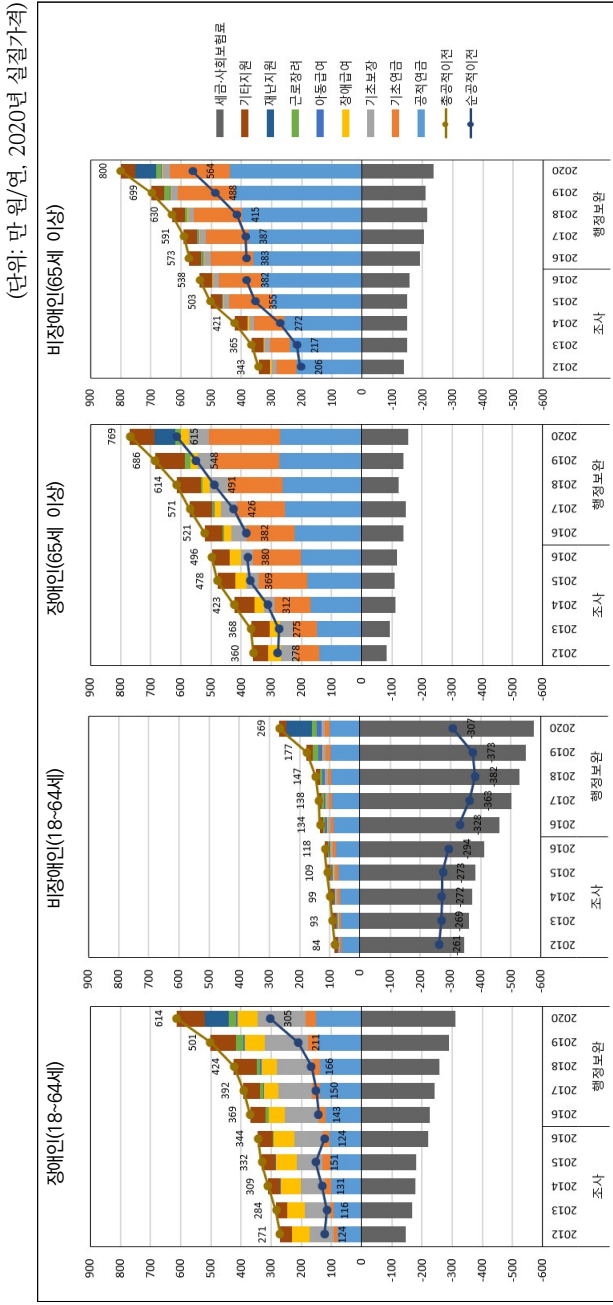
주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 근로장려·자녀장려금은 2015년부터, 재난지원금은 2020년에 조사되어 연도별 기타지원의 범위에 차이가 있다.
자료: 통계청, (각 연도a), 가계금융복지조사 원자료, 수치는 <부표 4-1>에 제시하였다.

[그림 4-2]에서는 공적이전소득 및 세금사회보험료 평균을 연령대별로 나누어 장애인과 비장애인을 비교하였다. 우선 18~64세를 보면 장애인과 비장애인의 차이가 두드러진다. 2020년 기준 18~64세 장애인의 총공적이전소득 평균은 614만 원으로 비장애인 269만 원에 비해 상당히 많다. 순 공적이전소득 역시 장애인은 305만 원인 데 비해, 비장애인은 -

307만 원을 보인다. 장애인의 공적이전소득 중에서는 기초보장급여액이 159만 원으로 가장 많고, 공적연금이 152만 원으로 다음을 차지한다. 2020년 18~64세 장애인의 장애급여 평균 급여액은 66만 원으로 나타난다.

65세 이상 장애인의 공적이전소득을 보면 18~64세에 비해 다소 많음을 확인할 수 있다. 그런데 65세 이상 장애인의 세금·사회보험료는 18~64세보다 상당히 적어 순 공적이전은 18~64세와의 차이가 더 크다. 65세 이상 장애인의 총공적이전소득은 65세 이상 비장애인과 비슷한 수준이다. 다만 비장애인의 세금·사회보험료가 더 많아 순 공적이전은 장애인이 다소 높게 나타난다. 65세 이상 장애인과 비장애인의 총공적이전소득 평균이 유사하지만 그 구성은 다소 다르다. 장애인의 경우 2020년을 기준으로 공적연금이 271만 원, 기초연금이 236만 원을 차지하는데, 비장애인도 이 두 가지 급여가 가장 큰 항목이지만 차지하는 비중이 더 크다. 또한 장애인은 공적연금과 기초연금의 평균이 유사한 반면, 비장애인은 공적연금이 기초연금에 비해 상당히 크다.

[그림 4-2] 장애인-비장애인의 공적이전소득 및 세금사회보험료: 연령대별 비교



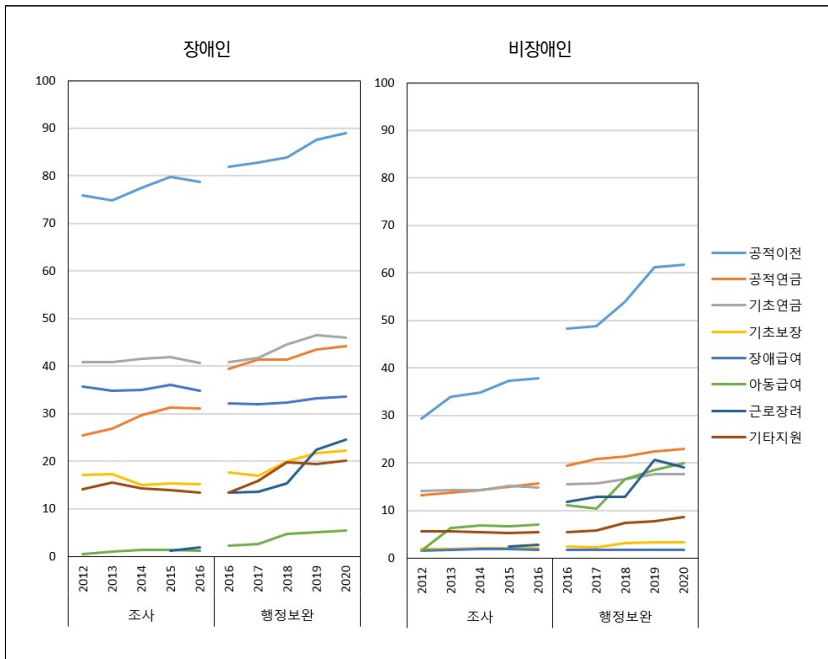
주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 근로장려·자녀장려금은 2015년부터, 재난지원금은 2020년에 조사되어 연도별 기타지원의 범위에 차이가 있다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 4-1>에 제시하였다.

[그림 4-3]에는 공적이전소득 항목별로 수급률을 제시하였다. 모든 소득은 가구소득을 기준으로 했기 때문에 이때 수급률은 개인 수급률이 아닌 개인이 속한 가구의 수급률이다. 또한 재난지원금의 수급률은 100%에 달해 제외하였다. 따라서 전체 공적이전 수급률은 재난지원금을 제외하고 다른 공적이전 항목에서 하나라도 수급한 경우를 의미한다.

[그림 4-3] 장애인-비장애인의 공적이전 수급률

(단위: %)



주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 근로장려·자녀장려금은 2015년부터 조사되어 연도별 기타지원의 범위에 차이가 있다. 재난지원금의 수급률은 100%에 달하여 제외하였다.

자료: 통계청, 〈각 연도a〉, 가계금융복지조사 원자료. 수치는 〈부표 4-2〉에 제시하였다.

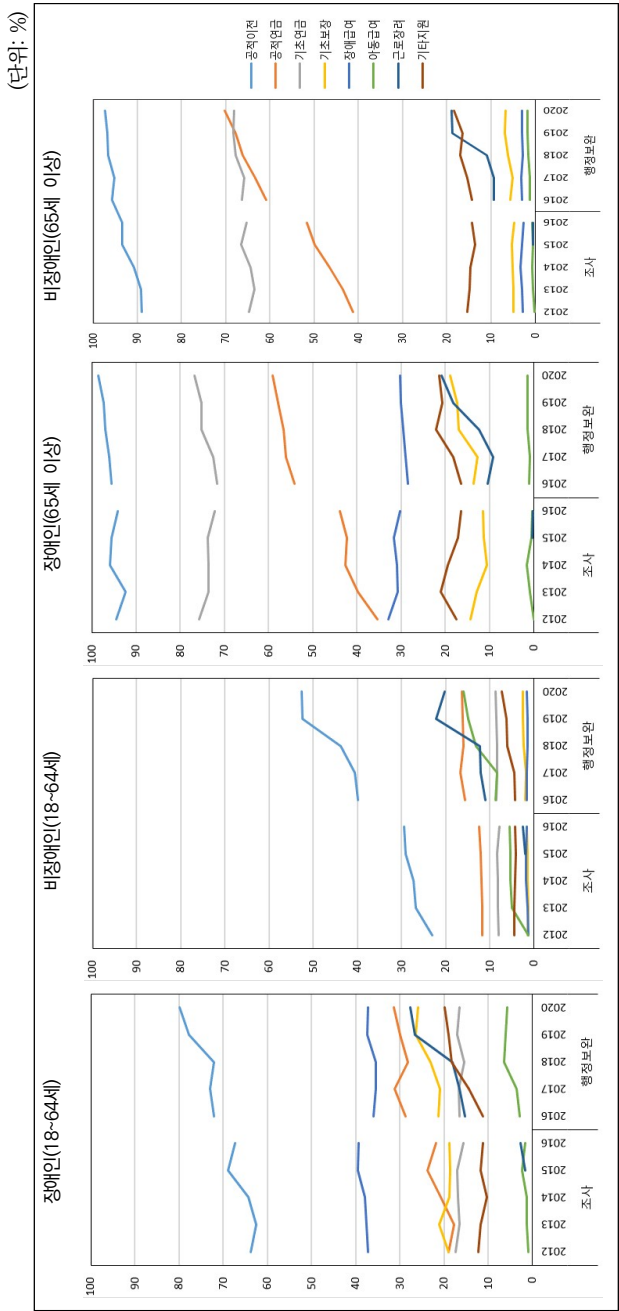
장애인의 전체 공적이전 수급률을 보면 2012~2016년에 75.8%에서 78.7%로, 2016~2020년에 81.9%에서 88.9%로 후반기에 더 빠르게 상

승하였다. 비장애인의 전체 공적이전 수급률은 장애인보다 상당히 낮지만 시간에 따른 추이는 유사하다. 2020년을 기준으로 장애인의 공적이전 수급률이 높은 항목은 기초연금(46.0%)과 공적연금(44.3%)이다. 장애급여의 수급률이 33.7%, 근로장려 수급률이 24.6%, 기초보장 수급률이 22.3%로 나타난다. 수급률 상승이 가장 두드러지는 것은 근로장려이다. 특히 2010년대 후반기에 많이 상승하였는데, 장애인의 근로장려 수급률은 2016~2020년 사이에 13.5%에서 24.6%로 상승하였다. 비장애인 역시 근로장려의 수급률이 가장 크게 상승한 것으로 나타난다. 장애인의 공적이전 항목별 수급률은 비장애인보다 높는데, 아동급여만은 예외이다. 비장애인의 아동급여 수급률은 2012년 1.7%에서 2020년 20.0%까지 상승하였는데, 장애인의 2020년 아동급여 수급률은 5.4%에 그치고 있다.

[그림 4-4]는 공적이전소득 항목별 수급률을 18~64세와 65세 이상으로 구분하여 제시한 것이다. 우선 18~64세를 보면 장애인과 비장애인의 수급률 차이가 큰 것으로 나타난다. 18~64세 장애인의 수급률이 가장 높은 공적이전소득 항목은 장애급여이다. 장애급여 수급률은 2020년 37.3%로 나타났는데, 뚜렷한 상승세를 보이지는 않는다. 장애인의 수급률 중 상승세가 눈에 띄는 것은 근로장려이다. 18~64세 장애인의 근로장려 수급률은 2016년 15.4%에서 2020년 27.6%까지 상승하였다. 이는 비장애인보다도 높은 수치이다.

65세 이상은 장애인과 비장애인 모두 전체 공적이전 수급률이 90% 이상으로 매우 높게 나타난다. 장애인의 경우 2020년을 기준으로 기초연금 수급률이 76.9%로 가장 높고, 공적연금 59.1%, 장애급여 30.3% 등으로 나타난다. 65세 이상 장애인은 비장애인과 비교했을 때 상대적으로 공적연금보다 기초연금이 더 의존하고 있는 것으로 나타난다. 65세 이상 장애인의 경우에도 근로장려의 수급률이 최근 가파른 상승세를 보이고 있다.

[그림 4-4] 장애인-비장애인의 공적이전 수급률: 연령대별 비교



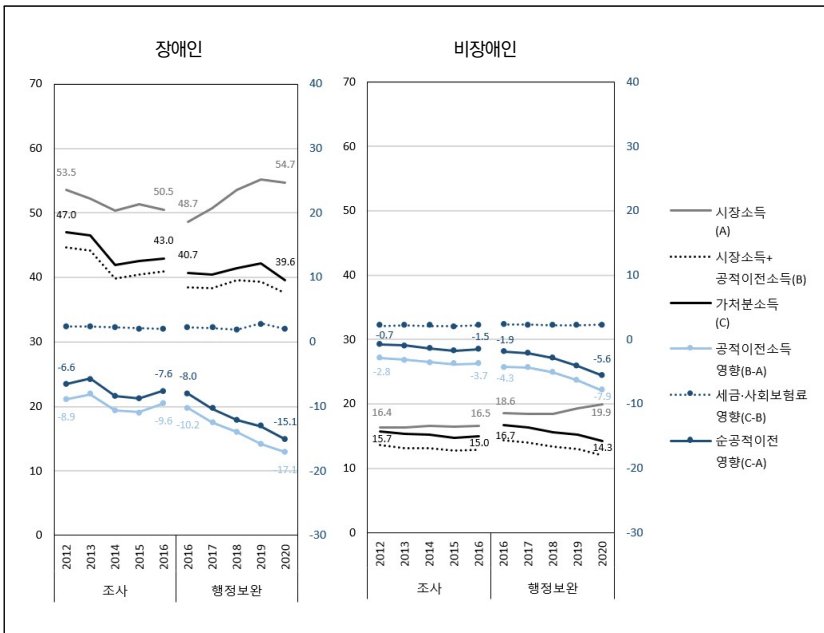
주: 군동화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 근로장려·자녀장려금은 2015년부터 조사되어 연도별 기타지원의 범위에 차이가 있다. 재난지원금의 수급률은 100%에 달하여 제외하였다.
자료: 통계청, (가 연도a). 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 4-2>에 제시하였다.

2. 빈곤 감소 효과 추이

[그림 4-5]에는 시장소득(A), 시장소득+공적이전소득(B), 가치분소득(C) 기준의 빈곤율을 제시하였다. 이때 빈곤선은 모두 균등화 가치분소득 개인단위 중위값의 50%로 고정하였다. 이때 B-A는 공적이전소득의 빈곤 감소 효과, C-B는 세금·사회보험료의 빈곤 감소 효과, C-A는 순 공적이전의 빈곤 감소 효과로 파악된다.

[그림 4-5] 장애인-비장애인의 빈곤율 및 빈곤율 감소 효과

(단위: %, %포인트)



주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가치분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

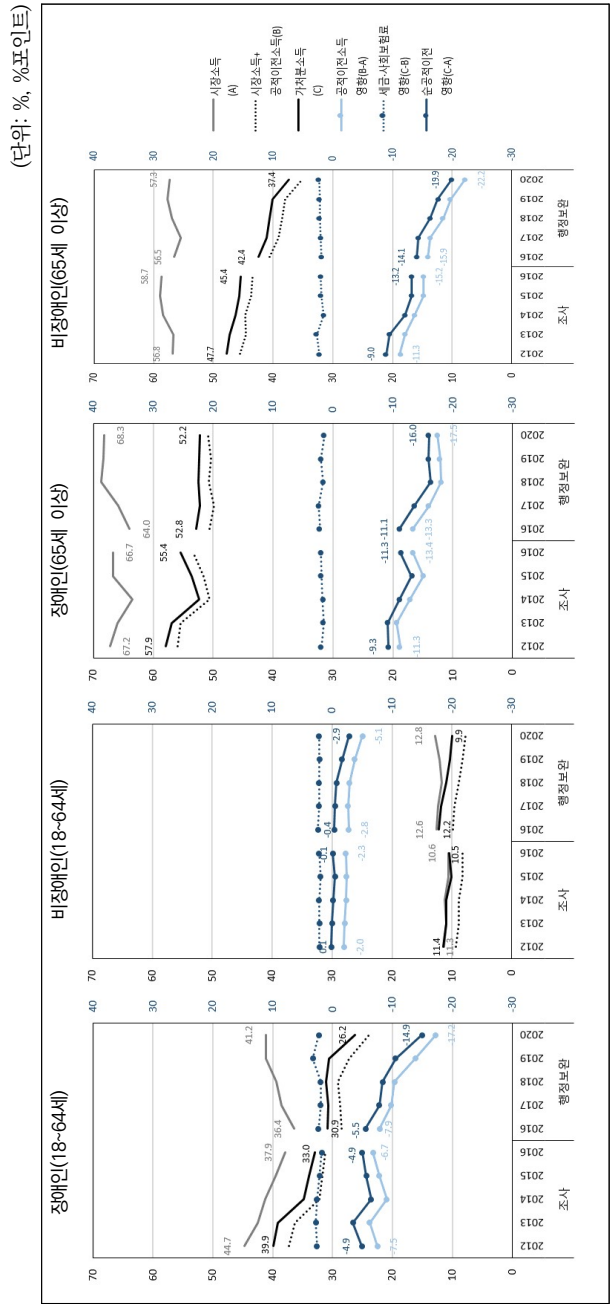
자료: 통계청, (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 4-3>에 제시하였다.

분석 결과를 보면 2010년대 후반기에 공적이전이 장애인의 빈곤율을 감소시키는 효과가 지속적으로 커지고 있음을 확인할 수 있다. 순 공적이전의 빈곤 감소 효과는 2016~2020년 사이에 8.0%포인트에서 15.1%포인트로 두 배 가까이 커졌다. 이로 인해 악화되고 있던 시장소득 빈곤율에도 불구하고 가처분소득 빈곤율은 정체 상태를 보이고 있는 것이다. 이러한 장애인의 순 공적이전 빈곤 감소 효과는 비장애인의 세 배에 가까운 규모이다. 2020년 기준 순 공적이전의 빈곤율 감소 효과는 장애인이 15.1%포인트, 비장애인이 5.6%포인트였다.

[그림 4-6]은 빈곤율 감소 효과를 연령대별로 구분하여 제시하였다. 눈에 띄는 것은 장애인의 순 공적이전 빈곤율 감소 효과가 이전에는 65세 이상이 18~64세에 비해 상당히 높았는데 최근에는 유사해졌다는 것이다. 2012년에 65세 이상 장애인의 순 공적이전 빈곤율 감소 효과는 9.3%포인트인데 비해, 18~64세 장애인은 4.9%포인트에 불과했다. 그런데 2020년 순 공적이전 빈곤율 감소 효과는 18~64세가 14.9%포인트, 65세 이상이 16.0%포인트로 유사한 수준이 되었다.

그런데 18~64세 장애인의 순 공적이전 빈곤율 감소 효과가 최근에 가파르게 상승한 것과 달리 65세 이상 장애인의 빈곤율 감소 효과는 정체 상태에 있는 것이 특징적이다. 이는 65세 이상 비장애인의 순 공적이전 빈곤율 감소 효과가 최근에 지속적으로 상승하고 있는 것과 비교된다. 이로 인해 65세 이상 비장애인의 가처분소득 빈곤율은 빠르게 감소하고 있는 반면, 65세 이상 장애인의 가처분소득 빈곤율은 정체 상태에 있다.

[그림 4-6] 장애인-비장애인의 빈곤율 및 빈곤율 감소 효과: 연령대별 비교

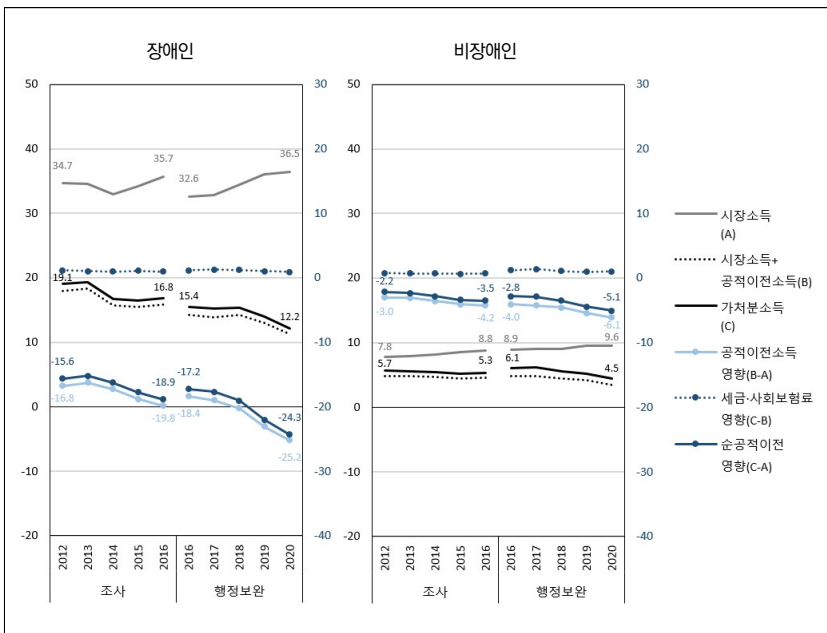


주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.
자료: 통계청, (가 연도a), 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 4-3>에 제시하였다.

[그림 4-7]은 빈곤율 대신 빈곤갭비율을 지표로 하여 [그림 4-5]와 동일한 분석을 실시한 결과이다. 장애인의 순 공적이전에 의한 빈곤갭비율 감소 효과 역시 최근 빠르게 커지고 있다. 2016~2020년 순 공적이전에 의한 장애인의 빈곤갭비율 감소 효과는 17.2%포인트에서 24.3%포인트로 상승하였다. 빈곤갭비율 감소 효과는 빈곤율 감소 효과에 비해 크기가 더 크고 비장애인과의 차이도 더 크다. 이는 공적이전이 장애인의 빈곤 규모를 줄이는 효과보다 빈곤의 정도를 줄이는 효과가 더 큼을 의미한다.

[그림 4-7] 장애인-비장애인의 빈곤갭비율 및 빈곤갭비율 감소 효과

(단위: %, %포인트)



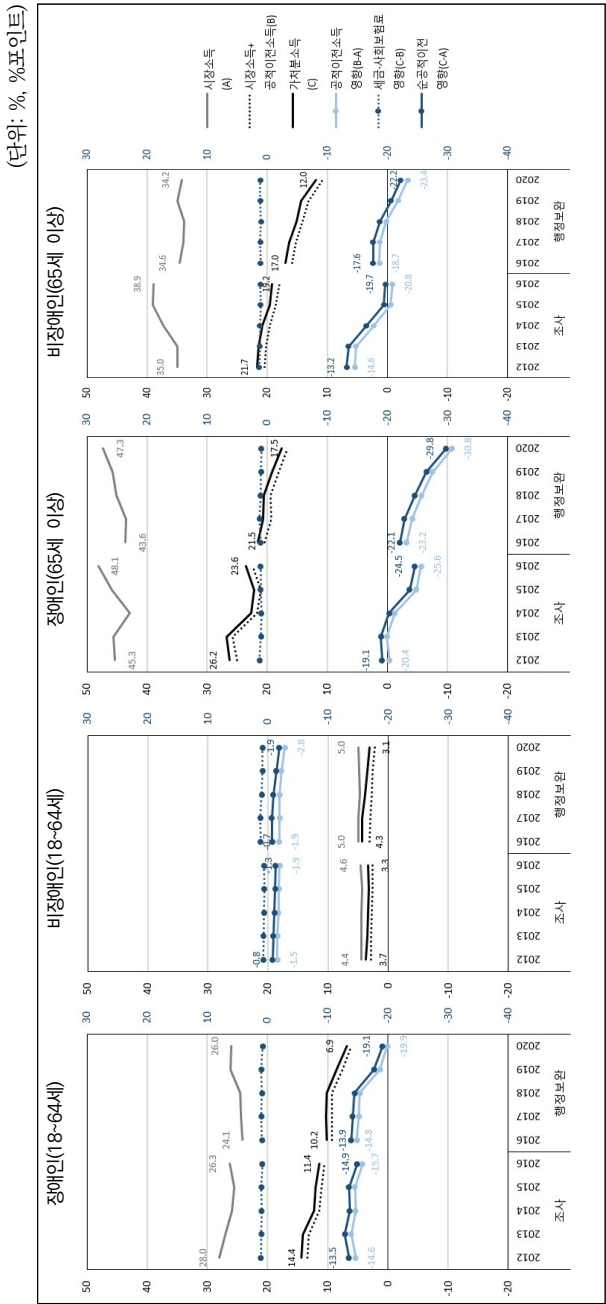
주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 4-4>에 제시하였다.

[그림 4-8]은 공적이전의 빈곤갭비율 감소 효과를 연령대별로 구분하여 제시한 것이다. 18~64세 장애인과 65세 이상 장애인을 비교하면 순 공적이전의 빈곤갭비율 감소 효과는 65세 이상 장애인이 더 크게 나타난다. 앞에서 장애인의 경우 빈곤율 감소 효과가 최근 들어 두 연령 집단에서 유사해지는 결과를 확인했는데, 빈곤갭비율 감소 효과는 그렇지 않다. 2020년 기준으로 18~64세 장애인의 순 공적이전 빈곤갭비율 감소 효과는 19.1%포인트이나, 65세 이상 장애인은 29.8%포인트로 차이가 크다.

18~64세의 경우 비장애인의 공적이전 빈곤갭비율 감소 효과가 워낙 작아 장애인과의 차이가 큰데, 65세 이상의 경우에는 비교적 차이가 크지 않다. 다만 65세 이상의 경우 빈곤율 감소 효과는 비장애인이 더 컸는데, 빈곤갭비율 감소 효과는 장애인이 더 크다. 2020년 65세 이상 장애인의 순 공적이전 빈곤갭비율 감소 효과는 29.8%포인트로 65세 이상 비장애인 22.2%포인트보다 크게 나타난다. 또한 65세 이상 장애인이 최근 공적이전의 빈곤율 감소 효과가 정체 상태인 것과 달리 빈곤갭비율 감소 효과는 빠르게 감소하고 있는 것도 다른 점이다. 이는 빈곤율만으로 공적이전의 효과를 파악하는 것에 일정한 한계가 있다는 것을 보여준다.

[그림 4-8] 장애인-비장애인의 빈곤감비용 및 빈곤감비용 감소 효과: 연령대별 비교



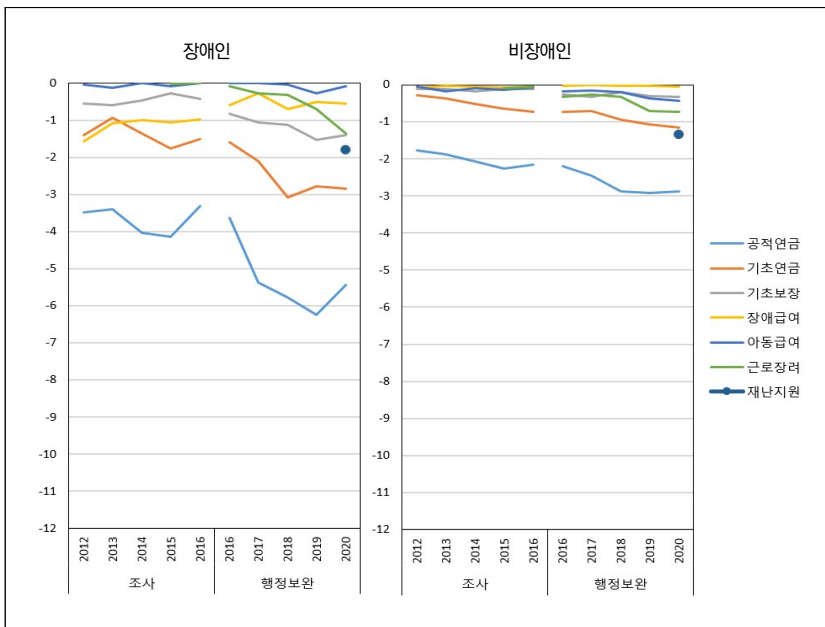
주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.
자료: 통계청, (가 연도a), 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 4-4>에 제시하였다.

제3절 공적이전소득 항목별 빈곤 감소 효과

이 절에서는 공적이전소득 항목별 빈곤 감소 효과를 살펴본다. 이때 빈곤선은 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%로 고정하였으며, 시장소득에 공적이전소득 항목을 더한 소득의 빈곤에서 시장소득의 빈곤을 차감한 값을 빈곤 감소 효과로 제시하였다.

[그림 4-9] 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤율 감소 효과

(단위: %, %포인트)



주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다. '시장소득+공적이전소득 항목'의 빈곤율에서 '시장소득'의 빈곤율을 차감한 값이다.
 자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 4-5>에 제시하였다.

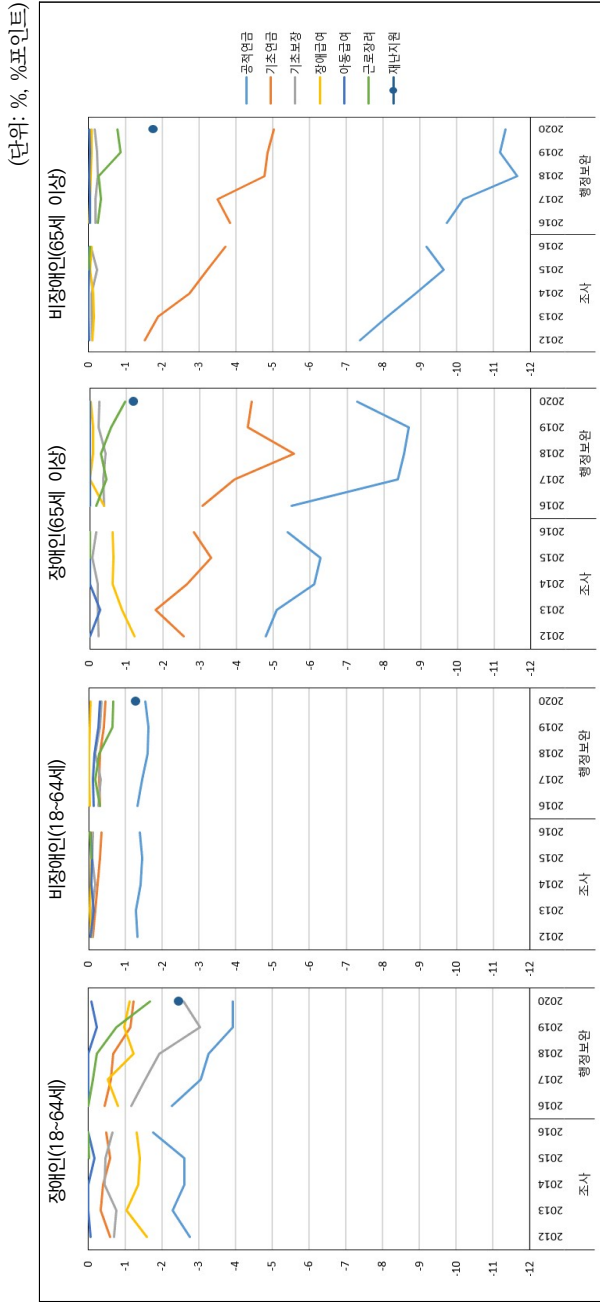
우선 [그림 4-9]는 공적이전소득 항목별 빈곤율 감소 효과를 보여준다. 장애인의 경우 빈곤율 감소 효과가 가장 큰 공적이전소득 항목은 공

적연금이다. 2020년 기준 공적연금의 장애인 빈곤율 감소 효과는 5.4% 포인트로 나타난다. 이는 빈곤율 감소 효과가 가장 컸던 2019년의 6.3% 포인트에 비해 다소 줄어든 것이다. 그다음으로 빈곤율 감소 효과가 큰 것은 기초연금으로 2020년 2.8%포인트의 빈곤율 감소 효과를 보였다. 2020년에만 관측된 재난지원의 경우에도 1.8%포인트의 비교적 큰 빈곤율 감소 효과를 보인다. 반면 장애급여의 경우 빈곤율 감소 효과가 0.5% 포인트에 그치고 있다. 공적연금, 기초연금, 기초보장, 근로장려의 경우 2010년대 후반기에 빈곤율 감소 효과가 증가하였다. 반면 장애급여의 빈곤율 감소 효과는 뚜렷한 상승세를 보이지 않고 있다. 장애인의 공적이전 소득 항목별 빈곤율 감소 효과는 대체로 비장애인보다 높게 나타난다. 아동급여는 비장애인의 빈곤 감소 효과가 더 컸지만, 그 크기는 미미했다.

[그림 4-10]은 공적이전소득 항목별 빈곤율 감소 효과를 연령대로 구분하여 제시하였다. 장애인의 경우 18~64세와 65세 이상 모두 공적연금의 빈곤율 감소 효과가 가장 큰데, 18~64세는 그다음으로 기초보장의 빈곤율 감소 효과가, 65세 이상은 기초연금의 빈곤율 감소 효과가 크게 나타났다. 특히 18~64세 장애인의 기초보장 빈곤율 감소 효과는 2010년대 후반기에 크게 증가하였다. 또한 근로장려의 경우에도 18~64세 장애인에 대한 빈곤율 감소 효과가 2010년대 후반기에 크게 증가하였다. 2010년대 후반기 18~64세 장애인의 공적이전 빈곤율 감소 효과는 공적연금, 기초보장, 근로장려가 주도한 것으로 파악된다.

65세 이상 장애인에 대한 공적연금, 기초연금의 빈곤율 감소 효과는 18~64세에 비해 상당히 크다. 다만 65세 이상 비장애인과 비교하면 기초연금의 빈곤율 감소 효과는 장애인이 더 큰 반면, 공적연금의 빈곤율 감소 효과는 비장애인이 더 크다.

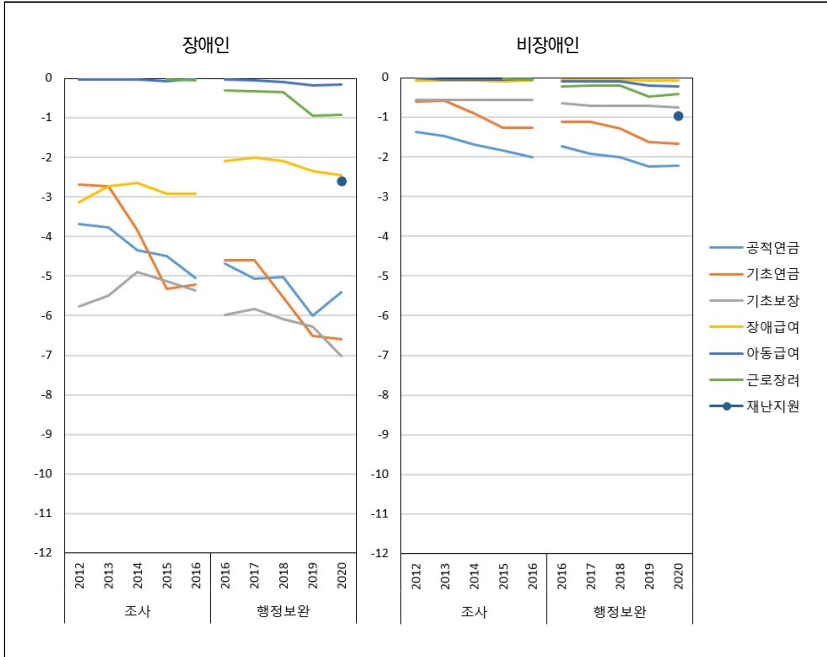
[그림 4-10] 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤율 감소 효과: 연령대별 비교



주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다. '시장소득+공적이전소득 항목'의 빈곤율에서 '시장소득'의 빈곤율을 차감한 값이다.
자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 4-5>에 제시하였다.

[그림 4-11] 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤갭비율 감소 효과

(단위: %, %포인트)



주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다. '시장소득+공적이전소득 항목'의 빈곤갭비율에서 '시장소득'의 빈곤갭비율을 차감한 값이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료. 수치는 <부표 4-6>에 제시하였다.

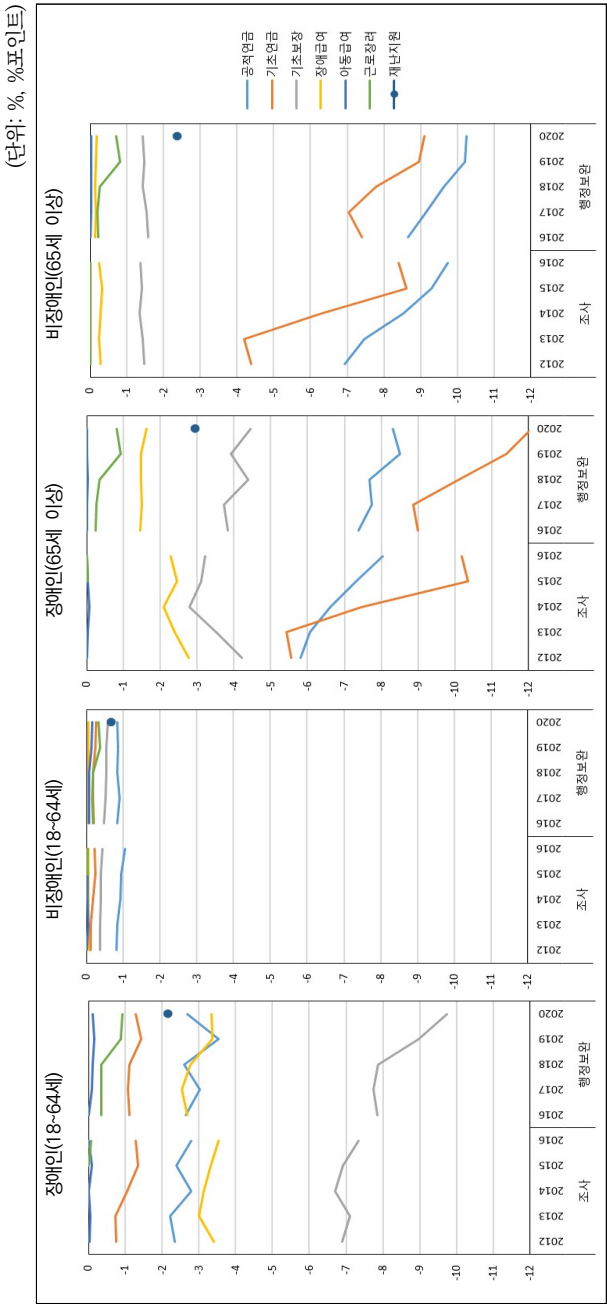
[그림 4-11]은 공적이전소득 항목별 빈곤갭비율 감소 효과를 보여준다. 장애인과 비장애인의 차이는 빈곤율보다 빈곤갭비율 감소 효과가 더 두드러진다. 2020년 기준으로 장애인의 빈곤갭비율을 가장 크게 감소시키는 급여는 기초보장(7.0%포인트)이며, 그다음은 기초연금(6.6%포인트), 공적연금(5.4%포인트)의 순으로 나타난다. 특히 기초연금의 장애인에 대한 빈곤갭비율 감소 효과가 크게 증가하였는데, 2016~2020년에 4.6%포인트에서 6.6%포인트로 증가하였다. 장애급여의 장애인 빈곤갭

비율 감소 효과는 빈곤율과 마찬가지로 정체 상태로 보이며, 최근에 다소 증가하는 정도이다.

[그림 4-12]는 공적이전소득 항목별 빈곤갭비율 감소 효과를 연령대 별로 제시한 것이다. 장애인의 경우 18~64세와 65세를 비교하면 차이가 크다. 18~64세 장애인의 경우 기초보장의 빈곤갭비율 감소 효과가 가장 큰데, 65세 이상 장애인은 기초연금의 효과가 압도적으로 크다. 18~64세 장애인에 대한 기초보장의 빈곤갭비율 감소 효과는 2018~2020년에, 65세 이상 장애인에 대한 기초연금의 빈곤갭비율 감소 효과는 2017~2020년에 크게 증가하였다.

앞에서 살펴본 65세 이상에 대한 빈곤율 감소 효과에서 장애인과 비장애인 모두 공적연금의 효과가 가장 크고 그다음으로 기초연금의 효과가 큰 것으로 나타났다([그림 4-10] 참조). 그런데 빈곤갭비율 감소 효과에서는 다른 양상이 나타난다. 65세 이상 장애인의 경우 기초연금의 빈곤갭비율 감소 효과가 가장 크고 그 다음으로 공적연금의 효과가 컸는데, 65세 이상 비장애인은 공적연금의 빈곤갭비율 감소 효과가 가장 크고 그 다음으로 기초연금의 효과가 컸다.

[그림 4-12] 장애인-비장애인의 공적이전소득 항목별 빈곤갭비율 감소 효과: 연령대별 비교



주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다. '시장소득+공적이전소득 항목'의 빈곤갭 비율에서 '시장소득'의 빈곤갭비율을 차감한 값이다.
자료: 통계청, (각 연도a), 가계금융복지조사 원자료, 수치는 <부표 4-6>에 제시하였다.

제4절 소결

이 장에서는 통계청 가계금융복지조사 자료를 사용하여 2010년대 공적이전소득 항목별 장애인 빈곤 감소 효과를 분석하였다. 분석 결과에 따르면, 장애인의 총공적이전소득은 2012년 305만 원에서 2020년 684만 원으로 크게 증가했으며, 재난지원금을 제외한 공적이전 수급률은 90% 가까이 상승하였다. 이로 인해 2020년 순 공적이전에 의한 장애인의 빈곤율 감소 효과는 15.1%포인트, 빈곤갭비율 감소 효과는 24.3%포인트 까지 증가하였고, 이를 통해 최근 악화된 시장소득 빈곤에도 불구하고 가처분소득 빈곤은 정체 혹은 개선되는 결과가 나타났다.

공적이전소득 항목별 빈곤 감소 효과를 분석했을 때, 장애인의 빈곤율 감소 효과에는 공적연금, 빈곤갭비율 감소 효과에는 기초보장이 가장 큰 역할을 하는 것으로 나타났다. 18~64세 장애인의 경우에는 전체 장애인과 유사한 결과를 보이지만, 65세 이상 장애인의 경우에는 빈곤율에서는 공적연금, 빈곤갭비율에서는 기초연금이 가장 큰 효과를 보였다. 장애급여의 경우 공적연금, 기초연금, 기초보장에 비해 큰 빈곤 감소 효과를 보이지 않았으나, 18~64세 장애인의 빈곤갭비율 감소 효과에서는 기초보장 다음으로 큰 것으로 나타났다. 근로장려의 경우에는 18~64세 장애인의 빈곤율을 감소시키는 데 기여하는 정도가 빠르게 증가하는 것으로 나타난 것도 주목된다.

이와 같은 분석 결과를 토대로 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 공적이전소득은 장애인의 빈곤 악화를 방지하기 위해 지속적으로 강화될 필요가 있다. 장애인의 시장소득 기준 빈곤율과 빈곤갭비율은 2010년대 전반기에는 감소하거나 정체된 상태였지만, 2010년대 후반 들어 빠르게 악화되고 있다. 공적이전이 강화되었기에 장애인의 빈곤을 그나마

정체 상태 혹은 다소 감소시키는 결과를 얻을 수 있었다. 만약 현재와 같은 시장소득 추세가 지속된다면 현 수준의 공적이전을 유지한다 하더라도 가처분소득 빈곤은 악화될 가능성이 크다. 따라서 장애인의 시장소득 악화를 방지하기 위한 경제활동 참여 촉진과 함께 공적이전의 빈곤 감소 효과를 극대화할 수 있는 방향으로 개편이 요구된다.

둘째, 장애인 빈곤에 대한 노후소득보장제도의 영향에 주목할 필요가 있다. 공적연금은 장애인의 빈곤율 감소에 가장 효과가 큰 공적이전소득 항목이고, 기초연금은 65세 이상 장애인의 빈곤갭비율 감소에 가장 효과적이었다. 기초연금의 현재 구조가 유지된다면 장애 인구의 고령화로 인해 수급 규모는 점차 확대될 것이고, 이로 인한 빈곤 감소 효과는 지속될 것으로 보인다. 하지만 공적연금은 18~64세 장애인에게 중요한 역할을 함에도 수급률은 정체 상태이며, 65세 이상 장애인의 공적연금 수급률은 비장애인의 증가 속도를 따라가지 못하고 있다. 따라서 공적연금에서 장애연금의 수급 대상을 확대하고, 장애인의 노령연금 수급권을 확대하고 급여 수준을 높이도록 제도 개선이 필요하다.

셋째, 장애급여의 빈곤 감소 효과 제고를 위한 제도 개편이 필요하다. 장애급여의 핵심인 장애인연금은 기초연금과 유사한 구조를 갖추고 있음에도 불구하고 빈곤 감소 효과에서는 큰 차이를 보인다. 이는 무엇보다 기초연금이 65세 이상 노인의 70%라는 넓은 수급 범위를 가지는 데 비해, 장애인연금은 동일한 목표 수급률 70%를 중증장애인에 한정해서 적용하는데 기인한다. 장애급여는 통상 근로무능력자에게 지급되는 것이므로 중증장애인에 한정하여 적용하는 것 자체가 문제는 아니다. 하지만 중증장애인의 기준이 의학적 기준에 의해 매우 협소하게 규정된 것이 이러한 결과를 초래한다. 따라서 무엇보다 장애인연금에서 중증장애인의 기준을 실질적인 근로능력에 따라 포괄적으로 재설정하는 방향으로 개편이 요구된다.



제5장

장애급여의 정책 대상 재설정 효과

제1절 분석 개요

제2절 근로능력평가의 설계 요소

제3절 근로능력평가 모형의 적용 방법

제4절 분석 결과

제5절 소결

제5장 장애급여의 정책 대상 재설정 효과

제1절 분석 개요

제5차 장애인정책종합계획에 따라 2019년부터 시작된 장애등급제 폐지는 2022년에 소득·고용 지원 분야로 확대 적용하기로 계획되어 있다(관계부처합동, 2018). 장애등급제 폐지는 장애 관련 사회보장급여의 수급 자격이나 급여량을 정하는 기준으로 더 이상 의학적 장애등급을 사용하지 않겠다는 것이다. 특히 소득보장제도에서 장애 상태를 의학적 정보로 판단하는 것은 실제 급여의 필요성과 상관성이 매우 낮다는 것이 역사적으로 입증되어 왔고, 대부분의 복지국가는 그러한 방식을 더 이상 사용하지 않는다(OECD, 2010).

따라서 현재 장애급여의 장애 기준을 의학적 손상 상태에 거의 전적으로 의존하여 판단하는 국내에서 불필요한 급여와 부적절한 비급여의 규모는 매우 클 것이다. 이른바 산입 오류(inclusion error)와 배제 오류(exclusion error)의 문제가 있다. 다만 OECD 국가의 근로연령대 평균 장애급여 수급률이 6%인데 한국은 1.6%에 그치는 것을 보면(OECD, 2016) 현재 한국의 장애급여에서 산입 오류보다는 배제 오류의 크기가 매우 클 것으로 판단된다.

소득보장 영역에서 장애 판정은 일반적으로 근로능력평가(work capacity assessment)라 부른다(Bickenbach, Posarac, Cieza, & Kostanjsek, 2015). 복지국가에서 적용하는 근로능력평가의 모형은 매우 다양하다. 하지만 역사적으로 의학적 정보에 의존하는 손상 접근법(impairment approach)에서 개인의 기능적 능력 정도로 판단하는 기

능제약 접근법(functional limitation approach)을 거쳐 최근에는 세계보건기구(WHO)가 ICF에서 제시한 상호작용 모델(interaction model), 혹은 생·심리·사회 모델(bio-psycho-social model)을 구현하는 장애 접근법(disability approach)으로 전환되는 발전 경로가 존재한다 (Geiger, Garthwaite, Warren, & Bambra, 2017; Bickenbach et al., 2015). 이러한 흐름에 비추어 보면 한국의 장애급여는 복지국가 초기 형성기의 모습에 가깝다고 볼 수 있다.

국내에서 장애급여를 위한 새로운 근로능력평가의 도입이 검토된 것은 2007년의 ‘장애인복지 인프라 개선사업’으로 거슬러 올라간다(변용찬 외, 2008). 이후 약 15년간 국내에서 소득보장 분야의 장애등급제 폐지를 위해 진행해온 연구는 국외 사례를 분석하거나, 국내 현실에 적합한 근로능력평가 도구를 개발하거나, 평가체계를 제안하는 내용이 주를 이루었다. 과거에는 주로 기능제약 접근법에 바탕을 둔 평가도구를 제안하는 경우가 많았으나, 최근에는 장애등급제 폐지를 앞두고 이선우, 오옥찬 (2020), 조윤화 외(2020) 같이 장애 접근법에 따른 근로능력평가 모형을 제시하는 연구도 진행되었다.

그런데 “장애 소득보장제도에 근로능력평가가 도입되면 어떻게 되는가?”라는 누구나 궁금해하는 질문에 대한 답은 아직 제시된 바가 없다. 근로능력평가가 도입되면 장애급여 수급자의 규모는 어떻게 변하고, 현 상태와 비교하여 수급 지위는 얼마나 변동하는지 등에 대한 정보는 정책을 도입하기 전에 반드시 점검되어야 할 부분이다. 이 장은 기초적인 수준에서 이러한 질문에 대한 답을 제시하려고 한다. 근로능력평가가 도입되어 장애급여가 운영되는 상황을 구체적으로 설정하고, 시뮬레이션을 통해 이를 실제 데이터로 구현하여 장애급여 수급 지위의 변화를 분석하고자 한다.

제2절 근로능력평가의 설계 요소

장애급여를 운영하기 위해서는 재원, 수급 자격 및 장애 판정, 급여 수준, 장애 재판정, 소득활동 및 타 급여와의 관계 등 여러 가지 설계 요소가 필요하다. 하지만 이 연구에서 핵심적으로 관심을 두는 것은 어떤 사람이 장애급여를 받아야 하는가에 대한 것이다. 수급 자격 중에서도 어떤 사람이 손상으로 인해 유의미한 수준의 소득활동을 하기 어려운 상황에 있는가를 판단하는 기준, 즉 근로장애(work disability) 기준에 관심을 둔다. 따라서 일반적으로 복지국가가 장애급여의 관점에서 장애를 어떻게 판단하고 그것을 급여 운영 원리에 반영하고 있는지를 검토할 필요가 있다.

우선 소득보장제도에서 장애 평가는 크게 급여 진입 단계와 수급 단계로 구분하여 살펴볼 수 있다. 급여 진입 단계에서는 대표적으로 의학적 손상에 대한 증빙과 의학적 최종증 평가, 유의미한 소득활동 기준, 그리고 근로능력평가가 결합되는 것이 일반적이다. 또한 장애급여에 진입한 이후에도 장애 상태는 재확인되는데, 대표적으로 노동시장에서 소득활동을 할 경우 장애를 재판정하게 된다.

급여 진입 단계를 보면 우선 의학적 평가가 존재한다. 최종적인 장애급여 수급 자격을 판단할 때 의학적 정보가 반영되는 정도는 국가마다 다르고 최근에는 그 정도가 점차 약화되고 있지만, 의학적 상태 자체를 확인하지 않는 경우는 없다고 볼 수 있다(De Boer, Besseling, & Willems, 2007). 다만 근로능력에 대한 별도의 평가를 받지 않아도 될 만큼의 심각한 의학적 상태를 별도로 판단하는 경우는 많다(Bickenbach et al., 2015, p. 20). 이는 오랜 시간이 걸리는 근로능력평가를 불필요하게 받지 않아도 심각한 수준으로 근로능력이 상실되었다고 볼 수 있는 집단을

선별하는 장치라 할 수 있다.

의학적 평가 외에 대부분의 복지국가에서 장애급여의 자격 기준으로 ‘유의미한 소득활동’ 기준을 사용한다. 장애급여를 신청할 당시 노동시장에서 일정 수준 이상의 소득활동을 하고 있다면 근로능력이 충분함을 보여주는 것이고, 이는 곧 스스로 장애가 없다는 것을 입증한 것이기 때문이다. 따라서 주로 개인의 노동소득(근로소득 및 사업소득)에 한정되어 적용된다. 이는 저소득층을 표적 집단으로 하는 공공부조에서 소득 파악의 범위를 개인의 노동소득에 한정하지 않고 가구의 전체 소득을 파악하여 수급 자격을 결정하는 자산조사(means test)와는 성격이 다르다. 자산조사가 저소득층을 표적화하기 위한 수단이라면 ‘유의미한 소득활동’ 기준은 장애를 판정하기 위한 수단이다.

〈표 5-1〉 장애급여 신청 자격 및 급여증지 기준으로서의 소득활동

구분	평균임금	신청 시 제한 기준 (평균임금 대비 비율)	급여증지 기준 (평균임금 대비 비율)
미국 장애연금(SSDI)	5,018.3달러/월 (2020)	1,350달러/월 (2022, 26.9%)	970달러/월 (2022, 19.3%) * 최근 60개월간 9월 이상 지속
영국 고용지원수당(ESA)	801.8파운드/주 (2020)	152파운드/주 (2022, 19.0%)	152파운드/주 (2022, 19.0%)
캐나다 CPP 장애연금	57,292달러/연 (2020)	16,652달러/연 (2020, 29.1%)	6,400달러/연 (2022, 11.2%) * 2년간 급여유예
프랑스 장애연금 (Pension d'invalidité)	3,182.3유로/월 (2020)	(33.3%)	(50.0%) * 6개월간 급여지속 후 급여유예
핀란드 장애연금 (Työkyvyttömyyseläke)	3,810유로/월 (2020)	1,402.63유로/월 (2022, 연금소득 포함, 36.8%)	837.59유로/월 (2021, 22.0%) * 2년간 급여유예

자료: 평균임금은 OECD(2021), 소득활동 기준은 미국 SSA(2022a, 2022b), 영국 GOV.UK (2022), 캐나다 Government of Canada(2021, 2022), 프랑스 Service-Public.fr(2020, 2021), 핀란드 Kela(2021, 2022).

급여 신청 단계에서 장애 판정의 요소로 적용되는 ‘유의미한 소득활동’의 기준을 어떻게 적용하는지 몇몇 국가의 사례를 보면, 대체로 평균임금의 20~40% 수준을 적용하고 있는 것으로 확인된다(GOV.UK, 2022; Government of Canada, 2021; Kela, 2022; Service-Public.fr, 2020; SSA, 2022a).

장애급여 진입 단계에서 의학적 최종증 판정으로 수급 자격이 인정된 경우와 유의미한 소득활동 기준으로 수급 자격이 불인정된 사례를 제외한 나머지는 근로능력평가를 받게 된다. 근로능력평가의 모형은 매우 다양하다. 과거에는 의학적 정보에 크게 의존하는 손상 접근법이나 신체적·정신적 기능 상태에 대한 정보에 크게 의존하는 기능제약 접근법이 주된 평가 방법이었다(Council of Europe, 2002). 하지만 최근에는 의학적 정보나 기능제약 상태 같은 대리(proxy) 지표로 근로능력을 간접적으로 판단하지 않고 직접적으로 근로 가능성을 판단하며, 의학적, 기능적, 환경적, 개인적 요인을 동등하게 종합적으로 고려한다(Bickenbach et al., 2015; Geiger et al., 2017). Geiger et al.(2017)은 이러한 직접 장애 평가의 전형을 구조화 평가(structured assessment), 입증 평가(demonstrated assessment), 전문가 평가(expert assessment)로 나누어 제시하기도 했다. 이러한 근로능력평가를 거쳐 최종적으로 수급 지위가 결정되며, 많은 복지국가는 근로능력이 전무한 사람에게 지급하는 완전장애급여(full disability benefit)와 함께 미약한 수준의 근로능력이 남아 있는 사람에게 지급하는 부분장애급여(partial disability benefit)로 구분하여 차등 지급한다.

장애급여 수급이 개시된 이후에도 근로능력 상태, 즉 장애 상태는 지속적으로 확인을 받는다. 장애급여는 공공부조 성격의 급여를 제외하면 일반적으로 노후소득보장체제로 편입될 때까지 유지되는 영구적 급여이지

만 장애 상태 자체가 사라진다면 급여가 지속될 이유는 없다. 과거에 손상 접근법을 사용하는 장애급여는 주기적인 재판정을 하는 경우가 많았지만, 손상 접근법에 의존하지 않는 경우에는 그렇지 않는 경우가 많다. 물론 개인의 의학적 상태가 악화되었을 때에는 재판정을 허용하는 것이 일반적이다. 하지만 일반적으로는 수급자가 소득활동을 재개할 때 수급권을 조정하는 것이 사후적인 장애 재판정의 역할을 한다.

장애급여 진입 단계에서 근로능력 정도를 판단하기 위해 ‘유의미한 소득활동’ 기준이 사용되는 것처럼 수급 이후에도 급여 중지를 위한 ‘유의미한 소득활동’ 기준이 적용되는 것이 일반적이다. <표 5-1>에서 볼 수 있듯이 영국과 같이 급여 중지 기준으로서의 ‘유의미한 소득활동’ 기준이 급여 진입 단계와 동일한 경우도 있지만(GOV.UK, 2022), 미국, 캐나다, 핀란드처럼 진입 단계보다 더 낮게 설정되는 경우도 있다(Government of Canada, 2022; Kela, 2021; SSA, 2022b). 프랑스는 장애급여 소득 대체율이 50%이며, 장애급여와 개인 노동소득을 합해 평균임금에 도달할 때까지 소득활동을 허용하고 있어 급여 중지 기준으로서의 소득활동이 평균임금의 50% 수준으로 관대한 편이다(Service-Public.fr, 2021).

하지만 유의미한 소득활동 기준을 초과하는 즉시 급여를 중지하지 않는 국가들이 있고, 또 급여를 중지하더라도 수급권은 유지하는 경우가 많다. 예를 들어 미국은 최근 6개월간 9월 이상 유의미한 소득활동이 확인된 경우 급여를 중지하며, 프랑스도 유의미한 소득활동 기준을 초과하더라도 초기 6개월간은 급여를 지속 지급한다(Service-Public.fr, 2021; SSA, 2022b). 급여를 중지하더라도 수급권을 유지하는 조치는 ‘급여유예 규칙’(benefit suspension rule)이라 부르는데, 급여유예 후 일정 기간 내에 소득활동을 중단하면 별도의 재신청 절차 없이 바로 급여 지급을 재개하는 것이다. 이러한 급여유예 규칙은 장애급여 수급자의 근로유인

을 촉진하기 위한 수단으로 점차 확대되는 추세이며, 많은 국가들이 2년 정도의 급여유예 기간을 설정하고 있다(OECD, 2010).

제3절 근로능력평가 모형의 적용 방법

1. 분석 자료와 장애급여 수급 지위의 측정

이 장에서는 근로능력평가 모형을 적용할 때의 장애급여 수급 변화를 확인하기 위하여 한국복지패널 자료를 사용한다. 근로능력 정도에 따른 장애급여 수급 지위를 부여하기 위해서는 개인의 근로능력과 소득활동 정보가 연속적으로 파악되어야 하기 때문에 종단 자료가 필요하다. 한국 복지패널은 근로능력 및 소득활동은 물론 장애 관련 정보를 비교적 풍부하게 제공하고 장기간의 시계열을 확보하고 있어 이 연구에 적합하다.

한국복지패널은 7차 조사에 신규패널 가구가 대폭 추가되었기 때문에 이 연구에서는 7차 조사부터 가장 최근의 16차 조사까지 활용하며, 조사 기준연도는 2011~2020년이다. 근로능력평가 및 장애급여의 정책 대상은 18~64세로 한정하였다. 장애급여 수급자가 은퇴 연령에 도달할 경우 일반적으로 노후소득보장체제로 전환되며 한국도 대체로 그러한 제도적 틀을 갖추고 있어 65세 이상은 제외한 것이다. 이후 모든 분석에는 횡단 가중치를 적용하였다.

이 연구에서 근로능력평가를 적용할 장애급여는 소득비례장애연금(earnings-related disability pension)과 기초장애연금(basic disability pension)으로 설정한다. 한국의 장애 관련 급여 중 소득비례장애연금에 해당하는 급여는 국민연금의 장애연금과 특수직역연금의 장애 관

런 연금급여가 있다. 한국복지패널에서는 소득비례장애연금에 대해 개인별 수급 상태와 급여액을 조사하고 있어 해당 정보를 그대로 사용한다. 기초장애연금에 해당하는 급여는 장애인연금 기초급여이다.

〈표 5-2〉 장애급여의 범위와 측정

구분	측정 항목	측정 기준
소득비례 장애연금	-국민연금의 장애연금 -특수직역연금(공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금, 별정직우체국연금)의 재해보상급여(장애급여, 상이연금, 장애보상금 등)	-수급: 1년간 국민연금의 장애연금, 특수직역연금의 재해보상급여를 받은 경우 -급여액: 연간 일시금 및 연금 총액
기초장애연금	-장애인연금 기초급여	-수급: 1년간 가구가 장애인연금 수급 경험이 있고 본인의 장애등급이 1~3급일 경우. 단, 해당 연도 장애인연금·장애수당 급여액이 1개월치 기초급여액에 미달할 경우 미수급으로 처리 -급여액: 가구의 연간 장애인연금·장애수당 급여액을 가구 내 1~3급 장애인 수로 나눈 후, 연도별 장애인연금에서 기초급여액 비율을 적용하고, 최대액(12개월치 기초급여액) 상한을 적용

주: 한국복지패널의 조사 문항을 활용한 측정 기준이다.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도a). 한국복지패널 조사표.

하지만 한국복지패널에서 개인의 장애인연금 기초급여 수급 상태와 급여액을 파악하지는 않는다. 따라서 다음과 같은 절차를 거쳤다. 우선 1년간 가구가 장애인연금 수급 경험이 있고 개인의 장애등급이 1~3급일 경우 수급자로 보고, 해당 가구의 ‘장애수당’ 금액을 장애인연금 기초급여액으로 본다.⁶⁾ 다음으로 가구 내 1~3급 장애인이 다수인 경우 ‘장애수당’ 금액을 1~3급 장애인의 수로 나누고, 연도별로 장애인연금 급여액에서 기초급여가 차지하는 비중을 적용하여 장애인연금 기초급여액을 산출

6) 한국복지패널에서는 장애인연금의 수급 정보를 가구 단위로 파악하고 있다. 또한 소득조사에서 ‘장애수당(장애인연금, 경증장애수당) 또는 장애아동수당’ 항목으로 가구의 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당의 세 가지 급여의 연간 합산 총액을 파악하고 있다.

한다.⁷⁾ 마지막으로 연도별로 기초급여 최대액(12개월 수급 시)으로 상한을 적용하고(top-coding), 연도별 기초급여 최소액(1개월 수급 시)에 미달할 경우에는 비수급자로 전환하였다.

2. 연도별 근로능력 상태

이 연구에서 가장 중요한 것은 개인의 근로능력 정보이다. 여기서는 한국복지패널의 “심신능력상 근로능력 정도”에 대한 주관적 응답을 활용한다. ① 근로가능, ② 단순근로가능, ③ 단순근로미약, ④ 근로불가능으로 응답을 받고 있다.⁸⁾ 이때 근로가능을 ‘근로능력’ 상태, 단순근로가능을 ‘부분근로무능력’ 상태, 단순근로미약과 근로불가능을 ‘완전근로무능력’ 상태로 판단한다. 다만 단순근로가능, 단순근로미약, 근로불가능으로 응답했더라도 “유의미한 소득활동 기준”을 초과하는 개인 노동소득이 발생했다면 ‘근로능력’ 상태로 간주한다.

〈표 5-3〉 연도별 근로능력 상태의 판단 기준

구분	기준
근로능력	-심신능력상 근로능력 정도에 ① 근로가능으로 응답한 경우 -심신능력상 근로능력 정도에 ② 단순근로가능, ③ 단순근로미약, ④ 근로불가능으로 응답했지만 “유의미한 소득활동 기준”을 초과한 경우
부분근로무능력	-심신능력상 근로능력 정도에 ② 단순근로가능으로 응답하고 “유의미한 소득활동 기준”을 초과하지 않은 경우
완전근로무능력	-심신능력상 근로능력 정도에 ③ 단순근로미약 혹은 ④ 근로불가능으로 응답하고 “유의미한 소득활동 기준”을 초과하지 않은 경우

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도a). 한국복지패널 조사표.

7) 예를 들어 2020년 장애인연금은 기초급여 30만 원, 부가급여 8만 원(18~64세 기초수급자 기준)으로, 장애인연금 총액에서 기초급여가 78.9%를 차지한다.

8) ② 단순근로가능에는 “집에서 돈벌이를 할 수 있는 정도”, ③ 단순근로미약에는 “집안 일만 가능”, ④ 근로불가능에는 “근로능력이 없어 경제활동을 하지 않음. 집안일도 불가능.”이라는 기준이 제시된다.

이는 장애급여를 위한 근로능력평가가 급여 신청자의 주관적 응답을 그대로 수용하는 방식으로 이루어진다는 의미는 아니다. 이선우, 오옥찬 (2020)이 제시한 바와 같이 과거의 손상 접근법이나 기능제한 접근법이 아닌 개인의 의학적, 기능적, 환경적, 개인적 요인을 종합적으로 고려하는 장애 접근법에 의한 근로능력평가가 도입된다는 것을 전제로 한다. 다만 그러한 방법을 적용했을 때의 개인별 평가 결과를 예측할 수 없는 상황에서 주관적 근로능력 정도가 그러한 평가 결과와 상관성이 매우 높을 것이라 보는 것이다. 또한 “유의미한 소득활동 기준”은 근로능력을 실제로 입증할 수 있는 객관적 정보로서 보완적 기능을 한다.

3. 근로능력평가의 적용과 장애급여 수급 지위

한국복지패널 자료를 사용하여 2013년부터 장애급여를 위한 근로능력 평가가 적용되었다고 가정한다. 2011~2012년에는 현재의 장애급여 수급권을 유지한다. 이때 근로능력평가는 직전 2년의 근로능력 상태를 기반으로 한다. 즉 $t-2$, $t-1$ 의 직전 2년에 연속으로 부분 혹은 완전 근로무능력 상태였다면 t 연도부터 장애급여 수급권이 부여된다. 2011~2012년 2년간 연속으로 부분 혹은 완전 근로무능력 상태라면 2013년부터 수급권이 부여되며, 이후에도 연속 2년 근로무능력 상태가 확인되면 그다음 해에 수급이 개시된다. 한국복지패널에서 신규 가구원으로 새로 진입한 경우에도 진입 이후부터 연속 2년 상태로 수급권을 판단한다. 장애급여는 근로무능력의 정도에 따라 급여 수준이 차등화되는 완전장애급여와 부분장애급여로 구분된다고 가정한다. 2년 연속으로 근로무능력 상태일 경우 2년 차의 근로능력 상태가 부분근로무능력이라면 부분장애급여, 완전근로무능력이라면 완전장애급여가 지급된다.

이와 같이 본 시뮬레이션에서 2년간의 근로능력 상태를 기준으로 장애 급여 수급권을 판단하는 것은 실제로 근로능력평가가 2년간 진행된다는 것을 의미하지는 않는다. 또한 시뮬레이션에서와 같이 매년 근로능력평가가 이루어진다는 것을 의미하지도 않는다. 다만 일반적으로 상병 발생 후 2년 내외의 기간에 치료와 재활을 거쳐 장애 판정을 하는 일반적인 사회보장제도의 작동 방식을 고려한 것이다.

장애급여 수급이 개시된 이후에는 별다른 변화가 없다면 수급권이 지속되는 것으로 설정한다. 심신능력상 근로능력 정도에 대한 정보로 매년 수급 여부를 다시 판단하지는 않는다. 다만 “유의미한 소득활동 기준”을 초과하는 개인 노동소득이 발생한 경우에는 급여 중단과 수급권 박탈의 조치가 이루어진다. 이에 대한 구체적인 적용 기준은 다음과 같다.

우선, 장애급여 수급권 개시 이후 유의미한 소득활동 기준을 초과하였지만 2년 연속 이어지지 않는 경우에는 수급을 지속 유지한다(〈표 5-4〉에서 ‘수급 지속 사례’ 참고). 이는 소득활동 기준을 초과하더라도 6개월까지는 수급을 지속하는 프랑스의 장애연금 사례를 참고한 것이다. 한국 복지패널에서 유의미한 소득활동 기준을 초과했더라도 그것이 12개월 내내 초과한 것인지, 1개월만 초과한 것인지 확인할 수 없기 때문에 비교적 관대하게 2년 이상 연속되지 않는 유의미한 소득활동 기준 초과 사례는 수급을 지속하는 것이다.

다음으로, 장애급여 수급권 개시 이후 유의미한 소득활동 기준을 초과하는 경우가 2년 연속 이어지는 경우에는 2년 차에 급여 지급을 중지한다. 다만 수급권 자체를 박탈하지 않는 급여유예 상태로 전환한다. 최소 1년에서 최대 2년간 급여유예 규칙을 적용하는 셈이다. 따라서 유의미한 소득활동 발생이 연속 2년간 이어지다가 3년 차에 발생하지 않는 경우에는 별도의 급여 재신청 없이 바로 수급을 재개한다(〈표 5-4〉에서 ‘급여유

예 후 재개 사례’ 참고). 이때 지급을 재개하는 급여의 종류는 급여유예 직전에 받던 급여를 그대로 지급한다.

〈표 5-4〉 장애급여 수급 지위 적용 사례

구분		t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5	t+6	t+7
수급 지속 사례	근로능력	부분 무능력	완전 무능력	무관	무관	무관	무관	무관	무관	무관	무관
	소득활동 기준 초과	X	X	X	X	O	X	O	X	O	X
	수급 지위	신청 전	신청 전	완전 급여	완전 급여	완전 급여	완전 급여	완전 급여	완전 급여	완전 급여	완전 급여
급여 유예 후 재개 사례	근로능력	부분 무능력	완전 무능력	무관	무관	무관	무관	무관	무관	무관	무관
	소득활동 기준 초과	X	X	X	X	O	O	X	O	X	O
	수급 지위	신청 전	신청 전	완전 급여	완전 급여	완전 급여	유예 (중단)	완전 급여	완전 급여	완전 급여	완전 급여
급여 중단 사례	근로능력	완전 무능력	부분 무능력	무관	무관	무관	무관	무관	능력	부분 무능력	능력
	소득활동 기준 초과	X	X	X	X	O	O	O	X	O	X
	수급 지위	신청 전	신청 전	부분 급여	부분 급여	부분 급여	유예 (중단)	비수급	비수급	비수급	미수급
탈락 후 재신청 사례	근로능력	부분 무능력	부분 무능력	무관	무관	무관	무관	무관	완전 무능력	완전 무능력	무관
	소득활동 기준 초과	X	X	X	X	O	O	O	X	X	X
	수급 지위	신청 전	신청 전	부분 급여	부분 급여	부분 급여	유예 (중단)	비수급	비수급	비수급	완전 급여

주: 급여유예는 수급권은 존재하지만 급여가 일시 중단되는 것이며, 비수급은 수급권 자체가 박탈된 상태를 의미한다.

자료: 저자 작성.

반면 장애급여 수급권 개시 이후 유의미한 소득활동 기준을 3년 연속 초과하는 경우에는 3년 차부터 급여가 중단될 뿐만 아니라 수급권이 박탈된다(〈표 5-4〉에서 ‘급여 중단 사례’ 참고). 장애급여 수급권이 박탈된 경우 다시 장애급여를 수급하기 위해서는 초기에 근로능력평가를 통해

수급권을 확보하는 것과 동일한 절차를 거쳐야 한다. 따라서 수급권 박탈 이후 2년 연속으로 근로무능력 상태가 지속되면서 유의미한 소득활동 기준을 초과하지 않는다면 다시 장애급여 수급이 개시될 수 있다(〈표 5-4〉에서 ‘탈락 후 재신청 사례’ 참고).

4. 유의미한 소득활동 기준과 적용 범위에 따른 모형 구분

이러한 근로능력평가를 적용하기 위해 설정해야 할 두 가지 요소가 있다. 하나는 ‘유의미한 소득활동 기준’이고, 다른 하나는 이러한 근로능력평가를 적용하는 인구 범위에 대한 것이다.

우선 유의미한 소득활동 기준은 급여 신청 단계와 급여 중지 단계에서 동일하게 설정한다. 그리고 그 수준은 비교적 관대한 기준과 일반적 기준의 두 가지로 설정한다. 비교적 관대한 수준은 장애급여와 개인 노동소득을 합한 금액이 평균임금 수준 이하일 때까지 소득활동을 허용하는 프랑스 사례를 참고하였다. 현재 한국에서 장애인연금 기초급여와 국민연금 장애연금을 합한 실질 소득대체율은 30% 수준이다. 하지만 양 급여를 모두 받는 경우가 매우 적는데, 이를 고려하여 빈곤 장애인이 국민기초생활보장 생계급여와 장애인연금 기초급여를 동시에 수급하는 경우를 고려해도 소득대체율은 30%를 조금 넘는 수준이다. 따라서 우선 유의미한 소득활동 기준을 평균임금의 70% 수준으로 설정하는 것을 첫 번째 기준으로 삼는다. 그다음은 국외 장애급여 사례에서 신청자격 제한에 적용되는 일반적인 수준을 고려하여 평균임금의 1/3을 기준으로 삼고자 한다.

이러한 기준을 적용할 때 2020년 기준 평균임금의 70%는 177.1만 원/월이며 최저임금과 거의 유사한 수준이 된다. 상대적으로 엄격한 평균임금의 1/3 기준을 적용하면 84.4만 원/월로 최저임금의 47.0% 수준이 된다.⁹⁾ 유의미한 소득기준을 적용하는 장애급여에는 별도의 자산조사를 적

용하지는 않는다. 즉 현재와 같이 공적연금의 장애연금에도 자산조사는 실시되지 않으며, 장애인연금도 근로무능력이 확인된 경우에 소득 수준과 관계없이 지급되는 보편수당의 성격으로 전환하는 것을 전제로 한다.

〈표 5-5〉 한국의 장애급여 수준

(단위: 만 원/월, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
평균임금(A)	181.4	188.2	195.5	201.7	208.5	216.0	222.8	231.9	241.3	253.1
기초보장 생계급여(가)	35.2	36.5	37.8	38.1	43.7	47.1	49.6	50.2	51.2	52.7
장애인연금 기초급여(나)	9.1	9.5	9.7	20.0	20.3	20.4	20.6	25.0	30.0	30.0
국민연금 장애연금(다)	40.0	41.1	42.0	42.5	43.0	43.4	43.9	44.8	45.6	45.8
소득 대체율	가/A*100	19.4	19.4	19.3	18.9	21.0	21.8	21.6	21.2	20.8
	나/A*100	5.0	5.0	5.0	9.9	9.7	9.4	10.8	12.4	11.9
	다/A*100	22.0	21.9	21.5	21.1	20.6	20.1	19.7	19.3	18.1
	(가+나)/A*100	24.4	24.4	24.3	28.8	30.7	31.3	32.4	33.7	32.7
	(나+다)/A*100	27.1	26.9	26.4	31.0	30.4	29.5	30.1	31.3	30.0

주: 평균임금은 국민연금 가입자 평균소득월액(A값)을 의미한다. 장애인연금 기초급여와 기초보장 생계급여(1인 가구 기준)는 감액이 없는 최대 급여액이며, 국민연금 장애연금은 해당연도 12월 지급 기준이다.

자료: 국민연금공단(2011~2020), 국민연금공단(2013~2021), 보건복지부(2010~2022b), 보건복지부(2011~2022d).

〈표 5-6〉 근로능력 판단을 위한 유의미한 소득활동 기준

(단위: 만 원/월, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
평균임금	181.4	188.2	195.5	201.7	208.5	216.0	222.8	231.9	241.3	253.1
최저임금(월급)	90.3	95.7	101.6	108.9	116.6	126.0	135.2	157.4	174.5	179.5
평균임금 *0.7	금액	127.0	131.8	136.9	141.2	145.9	155.9	162.3	168.9	177.1
	최저임금 대비 비율	140.7	137.7	134.8	129.7	125.1	115.3	103.2	96.8	98.7
평균임금 /3	금액	60.5	62.7	65.2	67.2	69.5	74.3	77.3	80.4	84.4
	최저임금 대비 비율	67.0	65.5	64.2	61.7	59.6	54.9	49.1	46.1	47.0

주: 최저임금의 월금액은 시간급에 월 209시간을 적용한 금액이다.

자료: 국민연금공단(2013~2021), 최저임금위원회(2022).

9) 이 연구에서 유의미한 소득활동의 준거로 최저임금을 사용하지 않은 것은 한국의 최저임금이 평균임금과 달리 정책적으로 결정되고 연도별 변동성의 편차가 크기 때문이다.

두 번째로 장애급여를 위한 근로능력평가를 적용하는 인구 범위를 등록장애인으로 한정할 것인가, 혹은 전체 인구를 대상으로 적용할 것인가의 문제이다. 이 연구에서는 우선적으로 전체 인구를 대상으로 적용하는 것을 기본으로 하는데, 이는 장애급여 영역에서 실질적으로 장애인등록제를 폐지하는 것을 전제로 하는 것이다. 이와 더불어 근로능력평가를 등록장애인으로 한정하여 적용하는 것, 즉 현재와 같이 장애급여의 정책 대상을 등록장애인으로 한정하는 시뮬레이션도 병행한다.¹⁰⁾

이와 같이 두 가지 유의미한 소득활동 기준과 두 가지 적용 범위를 결합하면, 이 연구에서 시뮬레이션을 적용할 근로능력평가 모형은 다음과 같이 네 개로 정리된다.

〈표 5-7〉 근로능력평가 모형별 차이

구분	근로능력평가 1-1	근로능력평가 1-2	근로능력평가 2-1	근로능력평가 2-1
유의미한 소득활동 기준	평균소득의 70%	평균소득의 70%	평균소득의 1/3	평균소득의 1/3
적용 범위	전체 인구	등록 장애인	전체 인구	등록 장애인

자료: 저자 작성.

제4절 분석 결과

1. 장애급여 수급 및 소득활동 상태

우선 2011~2020년의 장애급여 수급 상황을 살펴보았다. 2020년 기

10) 물론 현재도 공적연금의 장애급여는 등록장애인만을 대상으로 하지는 않는다. 하지만 한국복지패널에서 등록장애인이 아닌 공적연금 장애급여 수급자는 거의 존재하지 않아 분석 결과에 차이는 거의 없다.

준으로 소득비례장애연금의 수급률은 0.17%, 기초장애연금 수급률은 1.25%로 나타나며, 두 가지 장애급여 중 하나라도 받는 사람의 비율은 1.39%로 나타난다(〈표 5-8〉 참조). 등록장애인 중에서는 2020년 기준 26.74%가 장애급여를 받고 있다.

〈표 5-8〉 장애급여 수급률

(단위: %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전체 인구	소득비례장애연금	0.16	0.14	0.17	0.15	0.19	0.15	0.15	0.09	0.12	0.17
	기초장애연금	1.10	0.98	1.13	1.06	1.23	1.18	1.29	1.22	1.40	1.25
	장애급여	1.25	1.11	1.26	1.19	1.39	1.32	1.41	1.30	1.49	1.39
등록 장애인	소득비례장애연금	2.70	2.46	2.76	2.56	3.38	2.71	2.66	1.63	2.20	3.34
	기초장애연금	18.14	16.67	19.48	18.23	21.43	20.75	23.33	22.61	25.67	23.98
	장애급여	20.65	18.90	21.46	20.47	24.30	23.13	25.62	24.09	27.35	26.74

주: 18~64세 대상.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

장애급여 수급자의 연간 급여액을 보면 최근 소득비례장애연금은 400~500만 원, 2020년 기준 기초장애연금은 303.0만 원 수준이다(〈표 5-9〉 참조). 소득비례장애연금의 평균 급여액은 상대적으로 높지만 수급률은 매우 낮다. 이에 따라 장애급여 수급자의 연간 급여액은 2020년 기준 평균 400.9만 원에 그치고 있다. 수급률과 달리 평균 급여액은 2011~2020년 사이에 상당히 증가하였는데, 이는 2014년, 그리고 2018~2020년에 걸친 장애인연금 인상에 따른 결과이다. 장애급여 수급자 중 소득비례장애연금과 기초장애연금을 동시에 수급하는 경우는 매우 적어 다층 소득보장 체계로의 구조가 무색하다(〈표 5-10〉 참조). 2020년 기준으로 2.16%에 불과하다. 2020년 기준 기초장애연금만 수급하는 경우가 87.50%에 달해 장애인연금의 역할이 매우 중요한 상황이다.

〈표 5-9〉 장애급여 수급자의 급여액

(단위: 만 원/연)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
소득비례장애연금	434.4	368.2	568.3	366.6	448.5	465.8	443.5	405.1	469.1	1034.4
기초장애연금	86.1	88.8	90.4	170.7	198.3	208.9	198.1	219.6	261.7	303.0
장애급여	132.5	126.1	159.0	197.9	237.2	242.0	226.7	233.5	283.3	400.9

주: 18~64세 대상. 소득비례장애연금 수급자는 매우 적어 연도별 추이가 안정적이지 않으며 특히 2020년의 평균값은 극단치로 보아야 한다.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

〈표 5-10〉 장애급여 중복수급 상태

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
소득비례장애연금 단일수급	12.15	11.80	10.07	10.95	11.81	10.30	9.05	6.15	6.16	10.33
기초장애연금 단일수급	86.91	87.01	86.32	87.50	86.10	88.28	89.51	93.24	91.97	87.50
중복수급	0.94	1.19	3.62	1.56	2.09	1.42	1.43	0.60	1.88	2.16
전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 18~64세 대상.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

2020년 기준으로 장애급여 수급자 중 30.88%는 경제활동을 하고 있다(〈표 5-11〉 참조). 기초장애연금 수급자보다는 소득비례장애연금 수급자의 고용률이 높은데, 이는 소득비례장애연금 수급자들은 장애 발생 이전에 경제활동 경험이 있는 사람들로만 구성되어 있기 때문일 것이다. 2011~2020년 사이에 장애급여 수급자의 고용률은 다소 증가하는 추세로 보인다. 하지만 경제활동을 하는 장애급여 수급자의 소득활동이 매우 높은 수준은 아니다(〈표 5-12〉 참조). 2020년을 기준으로 전체 장애급여 수급자 중 5.71%만이 평균임금 이상의 소득활동을 하고 있다. 이 연구에서 ‘유의미한 소득활동’ 기준으로 설정한 평균임금의 70%를 초과하는 경우는 11.04%, 평균임금의 1/3을 초과하는 경우는 14.54%로 나타난다.

〈표 5-11〉 장애급여 수급자의 고용률

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
소득비례장애연금	35.26	68.67	54.21	22.18	23.12	67.50	68.99	64.68	67.11	80.39
기초장애연금	15.96	16.11	15.09	13.24	18.13	13.95	22.44	21.73	31.71	24.88
장애급여	18.64	23.13	18.92	14.57	19.21	20.43	27.64	24.76	33.91	30.88

주: 18~64세 대상. 주된 경제활동 상태 기준.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

〈표 5-12〉 장애급여 수급자의 소득활동 수준

(단위: %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
평균임금 초과자	소득비례장애연금	16.76	21.92	16.57	10.76	23.12	29.11	33.39	18.43	51.66	37.10
	기초장애연금	0.17	0.00	0.47	0.00	0.00	0.57	0.00	0.00	2.58	1.20
	장애급여	2.34	2.85	2.69	1.35	3.21	3.92	3.50	1.25	6.57	5.71
평균임금 *0.7 초과자	소득비례장애연금	24.55	50.29	48.16	22.18	23.12	29.11	34.35	37.33	51.66	46.49
	기초장애연금	1.18	0.50	2.77	1.37	3.07	1.90	0.00	1.26	5.82	5.83
	장애급여	4.25	6.97	7.01	4.00	5.92	5.11	3.60	3.70	9.61	11.04
평균임금 /3 초과자	소득비례장애연금	46.27	57.38	48.59	22.18	36.77	47.47	46.41	61.40	51.66	46.49
	기초장애연금	1.82	6.53	6.53	1.54	11.81	8.15	5.64	10.82	14.99	9.74
	장애급여	7.65	10.70	10.45	4.14	15.53	12.87	9.99	14.31	18.22	14.54

주: 18~64세 대상.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

2. 근로능력평가 시뮬레이션

앞에서 제시한 근로능력평가의 원칙을 한국복지패널 자료에 적용하였다. 먼저 〈표 5-13〉은 심신능력상 근로능력 정도의 분포를 보여준다. 18~64세 인구 중 96~97% 정도가 근로가능으로 응답하고, 나머지 3~4%의 인구만이 근로능력에 제한이 있다고 응답하였다. 등록장애인 중에서는 약 30% 정도가 근로능력에 제한이 있다고 응답하였다. 근로능력에 제약이 있다고 응답한 비율은 비교적 낮는데, 이들 모두를 포괄하더라

도 OECD 국가의 평균적인 장애급여 수급률(6%)이 되기는 어려운 상황이다.

〈표 5-13〉 심신능력상 근로능력 정도의 분포

(단위: %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전체	근로가능	96.19	96.68	96.68	97.12	97.23	97.12	96.75	96.78	96.68	96.98
	단순근로가능	2.12	1.65	1.59	1.26	1.17	1.33	1.76	1.58	1.39	1.32
	단순근로미약	1.16	1.16	1.19	1.21	1.12	1.06	1.11	1.20	1.52	1.41
	근로무능력	0.53	0.51	0.55	0.41	0.48	0.48	0.38	0.44	0.41	0.29
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
등록 장애인	근로가능	66.61	69.62	67.22	70.07	70.37	70.92	68.27	68.73	66.79	66.83
	단순근로가능	12.47	10.59	12.13	10.43	9.31	9.13	12.65	10.73	9.41	11.41
	단순근로미약	12.68	12.94	12.35	12.78	13.56	13.39	12.43	13.99	17.54	16.72
	근로무능력	8.25	6.84	8.29	6.72	6.77	6.56	6.66	6.55	6.26	5.03
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 18~64세 대상.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

〈표 5-14〉는 개인의 소득활동 수준을 심신능력상 근로능력 정도에 따라 분석한 결과이다. 근로능력에 제약이 있다고 응답한 사람 중 평균임금을 초과하는 정도의 소득활동을 하는 경우는 매우 미미한 수준이다. 유의미한 소득활동 기준으로 적용할 평균임금의 70%와 평균임금의 1/3을 초과하는 소득활동을 하는 비율도 높지 않다.

〈표 5-15〉에서 심신능력상 근로능력 정도와 소득활동 정도를 결합하여 연도별 근로능력평가를 판단한 결과를 보면, 유의미한 소득활동 기준을 평균임금의 70%로 설정할 경우 근로무능력으로 확인되는 사람은 2020년 3.00%로 나타난다. 유의미한 소득활동 기준을 평균임금의 1/3로 설정하면 2.97%로 미미하게 낮아진다.

〈표 5-14〉 심신능력상 근로능력 정도에 따른 소득활동 수준

(단위: %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
평균 임금 초과자	근로가능	35.66	36.17	35.76	34.88	35.88	36.26	37.74	37.84	39.89	37.59
	단순근로가능	3.68	4.98	1.50	0.31	0.42	4.04	0.35	1.24	2.20	0.37
	단순근로미약	0.00	0.00	0.30	1.24	0.39	1.64	0.00	0.00	0.00	1.06
	근로무능력	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
평균 임금 *0.7 초과자	근로가능	47.41	48.14	48.04	47.53	49.25	49.75	51.94	53.32	54.92	52.67
	단순근로가능	6.13	8.28	2.52	0.31	0.74	5.27	3.37	1.92	3.30	0.37
	단순근로미약	0.00	0.05	0.53	1.24	0.39	1.64	0.00	0.00	1.13	1.06
	근로무능력	0.00	0.00	1.48	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.19	0.00
평균 임금 /3 초과자	근로가능	61.66	62.44	61.86	62.06	62.82	63.85	65.59	65.99	66.55	63.53
	단순근로가능	13.67	11.48	3.75	2.50	3.30	19.66	10.30	3.76	8.02	2.98
	단순근로미약	0.14	5.02	3.54	2.14	2.78	2.50	2.14	0.00	1.81	1.06
	근로무능력	1.13	0.00	1.48	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.91	0.00

주: 18~64세 대상.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

〈표 5-15〉 근로능력평가 결과(단년도 평가)

(단위: %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
평균 임금 *0.7 기준	근로능력	96.32	96.82	96.73	97.14	97.25	97.21	96.81	96.81	96.75	97.00
	부분근로무능력	1.99	1.51	1.55	1.25	1.16	1.26	1.70	1.55	1.35	1.31
	완전근로무능력	1.69	1.67	1.72	1.61	1.60	1.53	1.49	1.64	1.90	1.69
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
평균 임금 /3 기준	근로능력	96.48	96.93	96.79	97.18	97.30	97.41	96.95	96.84	96.86	97.03
	부분근로무능력	1.83	1.46	1.53	1.22	1.13	1.07	1.58	1.52	1.28	1.28
	완전근로무능력	1.68	1.61	1.68	1.60	1.57	1.52	1.47	1.64	1.86	1.69
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 18~64세 대상.

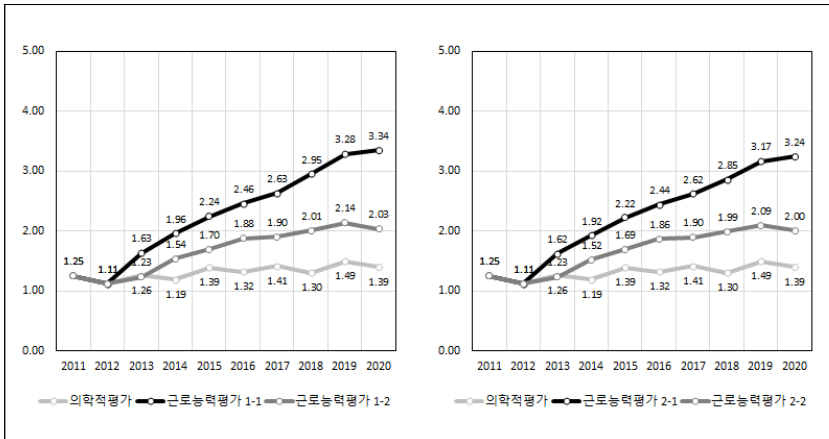
자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

최근 2년간의 근로능력 상태로 장애급여 수급권 부여를 판단하고, 수급 개시 이후 소득활동에 따른 급여유예 및 중지, 그리고 수급권 박탈 후 재신청 원칙까지 데이터에 구현하여 시뮬레이션을 실시하였다. [그림

5-1]은 그러한 원칙에 따라 2013년부터 장애급여의 선정기준을 현행 의학적 평가에서 근로능력평가로 전환했을 경우의 장애급여 수급률을 보여 준다. 유의미한 소득활동의 기준을 평균임금의 70%로 설정하고 장애급여의 대상을 등록장애인으로 한정하지 않은 근로능력평가 1-1 모형을 보면 1% 초반에 머물던 장애급여 수급률이 2020년에는 3.34%까지 상승한 것을 볼 수 있다. 모형 1-2는 장애급여의 대상을 등록장애인으로 한정하는 것인데 2019년에 수급률이 정점에 달하지만 2.14%에 그쳐 모형 1-1과 차이가 크다. 그런데 유의미한 소득활동 기준을 더 엄격한 평균임금의 1/3로 적용한 모형 2-1은 1-1과 비교하여 수급률이 낮지만 그 차이는 미미하다. 모형 1-2와 2-2를 비교할 때에도 마찬가지이다. 이는 수급 진입 이후 유의미한 소득활동을 하는 수급자가 매우 적기 때문이다.

[그림 5-1] 근로능력평가 시나리오별 장애급여 수급률

(단위: %)



주: 18~64세 대상. 근로능력평가는 2013년부터 적용하는 것으로 가정하였다.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

〈표 5-16〉 현행 장애급여 수급 지위와의 비교

(단위: %)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
근로 능력 평가 1-1	비수급 유지	97.73	97.55	97.20	97.03	96.84	96.66	96.23	96.24
	수급 유지	0.62	0.70	0.83	0.81	0.89	0.91	1.00	0.97
	진입	1.01	1.26	1.41	1.65	1.74	2.04	2.28	2.37
	이탈	0.64	0.49	0.56	0.51	0.52	0.39	0.49	0.42
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 1-2	비수급 유지	98.13	97.97	97.74	97.61	97.57	97.60	97.37	97.55
	수급 유지	0.62	0.70	0.83	0.81	0.89	0.91	1.00	0.97
	진입	0.61	0.84	0.87	1.06	1.02	1.10	1.13	1.06
	이탈	0.64	0.49	0.56	0.51	0.53	0.39	0.49	0.42
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 2-1	비수급 유지	97.74	97.58	97.22	97.05	96.85	96.75	96.30	96.32
	수급 유지	0.62	0.70	0.83	0.81	0.89	0.91	0.96	0.95
	진입	1.00	1.23	1.39	1.62	1.73	1.95	2.21	2.29
	이탈	0.64	0.49	0.56	0.51	0.53	0.39	0.53	0.44
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 2-2	비수급 유지	98.13	97.99	97.74	97.63	97.57	97.62	97.38	97.56
	수급 유지	0.62	0.70	0.83	0.81	0.88	0.91	0.96	0.95
	진입	0.61	0.82	0.87	1.05	1.01	1.08	1.13	1.05
	이탈	0.64	0.49	0.56	0.51	0.53	0.39	0.53	0.44
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 18~64세 대상.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

〈표 5-16〉은 장애급여에 근로능력평가가 도입되지 않았을 때와의 수급 지위를 비교한 것이다. 근로능력평가 1-1 모형의 2020년 결과를 보면 18~64세 인구의 0.97%는 근로능력평가 도입 전과 후에 모두 수급 지위를 유지하고 있으며, 0.42%는 현행 기준으로는 수급자인데 새로운 근로능력평가로는 수급 지위를 획득하지 못하는 것으로 나타난다. 현 수급자의 약 30%가 수급 지위를 상실하는 것이다. 반면 현행 기준으로는 비수급자인데 새로운 근로능력평가로 수급 지위를 획득하는 비율은 2.37%로

현행 기준의 수급률보다도 크다. 0.42%가 산입 오류에 해당한다면 2.37%는 배제의 오류에 해당하는 수치로, 장애급여를 받아야 함에도 받지 못하고 있는 인구의 규모가 불필요하게 장애급여를 받고 있는 사람보다 5배 이상 많다는 의미이다. 근로능력평가의 대상을 등록장애인으로 제한하면 새롭게 수급자로 진입하는 규모는 크게 줄어들지만 여전히 급여 이탈자의 2배 이상으로 나타난다.

〈표 5-17〉 장애급여 수급자의 장애인등록 상태

(단위: %)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
현행 의학적 평가	중증 등록장애인	94.88	93.68	94.54	94.24	95.02	97.13	90.93	92.29
	경증 등록장애인	4.19	6.32	5.46	5.76	4.87	2.87	9.07	7.71
	미등록자	0.92	0.00	0.00	0.00	0.11	0.00	0.00	0.00
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 1-1	중증 등록장애인	69.07	69.92	64.97	62.46	56.54	54.97	51.15	50.89
	경증 등록장애인	6.43	8.23	10.61	13.74	15.51	14.27	14.69	11.09
	미등록자	24.51	21.85	24.42	23.80	27.94	30.76	34.16	38.02
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 1-2	중증 등록장애인	91.49	89.16	85.77	81.67	78.04	78.63	76.84	81.98
	경증 등록장애인	8.51	10.49	13.90	17.94	21.48	20.99	22.58	18.02
	미등록자	0.00	0.35	0.33	0.40	0.47	0.38	0.58	0.00
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 2-1	중증 등록장애인	69.53	71.13	65.42	62.96	56.60	56.11	51.56	51.59
	경증 등록장애인	6.47	7.51	10.70	13.42	15.59	14.75	15.24	11.44
	미등록자	24.01	21.37	23.88	23.63	27.81	29.14	33.21	36.98
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 2-2	중증 등록장애인	91.49	90.13	85.74	82.14	77.98	78.41	76.31	81.72
	경증 등록장애인	8.51	9.51	13.93	17.46	21.55	21.20	23.10	18.28
	미등록자	0.00	0.35	0.33	0.40	0.47	0.39	0.59	0.00
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 18~64세 대상. 중증은 1~3급, 경증은 4~6급을 의미한다.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

〈표 5-17〉에서는 근로능력평가 모형에 따른 장애급여 수급자의 장애인등록 상태 구성을 살펴보았다. 현행 의학적 평가 기준에서 대부분의 장애급여 수급자는 1~3급의 중증 등록장애인이다. 일부 4~6급의 경증 등록장애인과 극소수의 미등록자가 포함된 것은 공적연금의 장애연금이 등록장애인으로 대상을 한정하지 않기 때문이다. 근로능력평가를 전체 인구를 대상으로 전면 도입하는 모형 1-1에서 장애급여 수급자의 구성은 빠르게 변한다. 2020년에 이르면 장애급여 수급자 중 중증 등록장애인은 50.89%에 그치고 경증 등록장애인이 11.09%, 미등록자가 38.02%를 차지한다. 의학적 기준이 실제 근로능력과 상관성이 매우 낮음을 보여주는 결과라 할 수 있다. 근로능력평가의 범위를 등록장애인으로 한정할 경우 장애급여 수급자는 여전히 중증 등록장애인 중심으로 구성되지만 경증 등록장애인도 상당수 장애급여 수급자로 편입되는 것을 확인할 수 있다.

근로능력평가 모형에서 개인의 수급 지위는 단순히 수급과 비수급으로만 구분되는 것은 아니다. 수급 상태인 경우에도 부분장애급여와 완전장애급여로 구분되며, 수급 이후 급여가 중단된 급여유예 상태, 수급권이 박탈된 비수급 상태로 좀 더 상세히 구분해볼 수 있다. 〈표 5-18〉에서 그 결과를 보면 장애급여의 대상을 등록장애인으로 한정하지 않으면 부분장애급여 수급자와 완전장애급여 수급자의 규모가 유사하게 나타나고, 등록장애인으로 한정하면 부분장애급여 수급자가 크게 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 또한 모든 시나리오에서 수급 개시 이후 유의미한 소득활동으로 인한 급여유예와 수급권 박탈(비수급)이 이루어진 비율은 매우 미미함을 확인할 수 있다.

〈표 5-18〉 근로능력평가 시나리오별 수급 지위 상태

(단위: %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
근로 능력 평가 1-1	비장애	98.75	98.89	98.37	98.04	97.76	97.52	97.35	97.01	96.66	96.62
	부분장애급여	1.25	1.11	0.64	0.81	1.06	1.12	1.27	1.45	1.58	1.69
	완전장애급여			0.99	1.15	1.17	1.34	1.36	1.50	1.71	1.65
	급여유예	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.02	0.01	0.00
	비수급	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.04	0.04
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 1-2	비장애	98.75	98.89	98.77	98.46	98.30	98.11	98.08	97.95	97.81	97.93
	부분장애급여	1.25	1.11	0.36	0.54	0.69	0.74	0.78	0.78	0.78	0.75
	완전장애급여			0.87	1.00	1.00	1.14	1.12	1.22	1.36	1.28
	급여유예	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.02	0.01	0.00
	비수급	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.04	0.04
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 2-1	비장애	98.75	98.89	98.38	98.07	97.78	97.53	97.35	97.09	96.73	96.71
	부분장애급여	1.25	1.11	0.63	0.79	1.05	1.11	1.26	1.41	1.49	1.62
	완전장애급여			0.99	1.13	1.17	1.33	1.36	1.45	1.68	1.62
	급여유예	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.03	0.00	0.02	0.05	0.00
	비수급	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.03	0.05	0.06
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
근로 능력 평가 2-2	비장애	98.75	98.89	98.77	98.48	98.31	98.11	98.08	97.97	97.83	97.94
	부분장애급여	1.25	1.11	0.36	0.54	0.69	0.73	0.78	0.78	0.74	0.73
	완전장애급여			0.87	0.98	1.00	1.14	1.12	1.21	1.35	1.27
	급여유예	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.02	0.04	0.00
	비수급	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.05	0.06
	전체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 18~64세 대상. 급여유예는 수급권은 존재하지만 급여가 일시 중단되는 것이며, 비수급은 수급권 자체가 박탈된 상태를 의미한다. 2011~2012년은 근로능력평가 적용 전 실제 수급 상황이며 부분장애급여와 완전장애급여를 구분하지 않는다.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

비록 장애급여 수급 개시 이후 유의미한 소득활동으로 인해 수급 지위가 변동되는 경우는 극소수에 불과했지만, 그들의 수급 동태를 좀 더 정확히 확인해볼 필요는 있다. 〈표 5-19〉는 2년 이상 연속되는 유의미한 소득활동으로 급여유예를 경험한 사람들의 수급 지위 패턴을 제시하고

있다. 가장 많은 경우는 급여 중단 패턴으로 수급 개시 이후 연속 3년 이상의 유의미한 소득활동으로 수급이 중단된 경우이다. 이들 중 수급권 박탈 이후 다시 2년 연속 근로무능력 상태로 장애급여에 재진입하는 경우는 나타나지 않았다. 급여유예 후 재개 패턴도 나타난다. 이들은 2년 연속 유의미한 소득활동으로 급여유예 상태가 되었지만 3년 차에는 소득활동을 중단하여 바로 급여 지급이 재개된 경우이다. 또한 급여유예 후 급여 지급이 재개된 이후 다시 3년 연속 유의미한 소득활동으로 수급권이 박탈된 결합 패턴도 나타났다.

〈표 5-19〉 수급 지위 패턴: 급여유예 및 비수급 사례

구분	근로능력평가 1-1	근로능력평가 1-2	근로능력평가 2-1	근로능력평가 2-2
급여유예 후 재개 패턴	3312222242	3312222242	1111112242 1122222242 1124222242	1122222242
급여 중단 패턴	1112222455 1113333455 3111245555	1112222455 1113333455 3111245555	1112222455 1113333455 1113345000 1113455555 1122224555 1122455555 3111245555 3312222245	1112222455 1113333455 1122455555 3111245555 3312222245
결합 패턴	-	-	1111242245	1111242245
탈락 후 재신청 패턴	-	-	-	-

주 1) 2011~2020년의 수급 지위 패턴을 제시한 것이며, 각각의 숫자는 다음을 의미한다. 0 패널 이탈, 1 비장애, 2 부분장애급여, 3 완전장애급여, 4 급여유예, 5 비수급

2) 18~64세 대상. 급여유예는 수급권은 존재하지만 급여가 일시 중단되는 것이며, 비수급은 수급권 자체가 박탈된 상태를 의미한다. 2011~2012년은 근로능력평가 적용 전 실제 수급 상황이며 장애급여 수급자는 모두 3으로 표기하였다.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.

제5절 소결

이 장에서는 한국복지패널 자료를 사용하여 2013년부터 장애급여에 새로운 근로능력평가가 도입된 가상적인 상황을 시뮬레이션을 통해 분석하였다. 개인의 심신능력상 근로능력에 대한 주관적 응답 정보를 활용했으며, 일반적인 장애급여의 작동 원리로 ‘유의미한 소득활동’ 기준을 설정했고, 이를 수급 진입 단계와 수급 개시 이후 급여유예 및 급여 중단의 기준으로 활용하였다.

근로능력평가를 전체 인구를 대상으로 적용하고 ‘유의미한 소득활동’의 기준을 평균임금의 70% 수준으로 설정할 경우 장애급여 수급률은 근로능력평가 도입 직전 1.11%에서 2020년에는 3.34%로 3배 이상 높아진다. ‘유의미한 소득활동’의 기준을 평균임금의 1/3로 다소 엄격하게 적용해도 2020년 수급률은 3.24%로 나타났다. 반면 장애급여의 대상을 등록장애인으로 한정할 경우 수급률은 2020년 2% 정도에 그쳤다.

이러한 분석 결과는 소득보장제도에서 장애등급제 폐지 및 근로능력평가 도입의 의미를 극명하게 보여준다. 즉 산입 오류와 배제 오류를 최소화하여 제도의 목적과 결과를 최대한 일치시키는 것이다. 근로능력평가 1-1 모형을 보면 현행 의학적 평가에 의한 비수급자이지만 근로능력평가에 의해 수급 지위를 획득하는 배제 오류의 크기(2020년 2.37%)는 기존의 수급 지위를 상실하는 산입 오류(2020년 0.42%)의 5.6배로 나타난다. 이러한 결과는 새로운 근로능력평가의 도입이 제도의 정합성을 높이는 것과 함께 결과적으로 장애인의 소득분배 개선에도 크게 기여하리라는 것을 시사한다.

분석 결과에서 극명하게 드러나는 또 다른 사실은 장애인등록제 폐지 여부에 따라 장애급여 대상의 차이는 매우 크다는 것이다. 근로능력평가

1-1과 1-2를 비교하면 장애급여 대상을 등록장애인으로 한정된 1-2에서 새롭게 수급에 진입하는 규모(2020년 1.06%)는 전체 국민을 대상으로 한 1-1의 진입 규모(2020년 2.37%)의 절반에도 미치지 못한다. 장애인등록제에 의한 배제 오류의 크기($2.37 - 1.06 = 1.31\%$)는 장애등급제에 의한 배제의 오류 크기(1.06%)보다도 크다. 소득보장 영역에서 장애인등록제를 지속 적용하는 한 배제 오류의 상당수는 여전히 사각지대에 남게 된다는 의미이다. 따라서 장애등급제 폐지를 넘어 장애인등록제 폐지에 대한 본격적인 정책 설계가 필요하다.

‘유의미한 소득활동’ 기준을 급여유예 및 중지의 기준으로 적용했을 때 발생 빈도가 매우 미미했던 것도 주목할 결과이다. 물론 이는 개인의 주관적 근로능력 응답이 실제 근로 가능성과 매우 관련성이 높았기 때문일 수도 있다. 하지만 뒤집어 생각하면 행정적으로 적용될 근로능력평가가 실제 근로능력을 정확히 판단한다면 장애급여 수급자의 소득활동은 크게 변동이 없을 것이고 급여 유예나 중지의 조치는 최소화할 수 있다는 가능성을 보여주기도 한다.

이 연구에서는 최대한 현실 장애급여의 원리를 데이터에 반영하려 했지만 몇 가지 한계점을 가진다. 우선 소득비례장애연금은 기초장애연금과 달리 수급 지위를 판단할 때 가입 및 기여 조건이 필요한데 이를 적용하지 못했다. 다만 소득비례장애연금 대상자가 매우 적어 그 영향은 크지 않을 것으로 판단된다. 또한 의학적 최종증 기준도 적용하지 못했다. 의학적 최종증 기준은 근로능력평가 없이 수급을 개시하는 일종의 패스트 트랙(fast-track)이다. 대안적으로 장애 1급 기준을 사용할 수도 있지만 일반적인 의학적 최종증 기준에 비추어 과도하게 넓은 것으로 판단되며, 장애 미등록자에게는 적용할 수 없어 이 연구에서 구현하지 못했다. 마지막으로 주관적 판단에 의한 심신능력상 근로능력 정도는 여전히 실제 근

로능력평가와 불일치할 가능성이 크다. 하지만 개인의 주관적 판단이 실제 개인의 상황을 가장 정확히 반영할 가능성이 크다고 볼 수 있으며, 오히려 행정적으로 실행될 근로능력평가가 그러한 실제 근로능력을 제대로 평가할 수 있는가가 관건일 것이다.

이 연구는 장애급여의 정책 대상을 재설정하는 데 초점을 두었지만 이외에도 장애급여에서 논의가 필요한 지점은 여전히 많다. 우선 장애급여 수준의 적절성에 대한 진단과 현실화 관련 논의가 중요하다. 또한 공적연금의 장애소득보장 기능이 매우 취약한 상황에서 진정한 다층 장애소득보장 체계를 구축하기 위한 논의도 필요하다. 또한 이 연구에서 다룬 소득보전 장애급여 외에 추가 비용 보전을 위한 장애급여의 수급자격과 급여 수준에 대한 논의도 필요하다. 장애로 인한 추가 비용은 근로능력과는 무관하기 때문에 별도의 기준이 필요하다. 근로능력평가가 도입된다면 장애인연금에서 기초급여와 부가급여의 분리는 불가피하며, 장애인연금 부가급여, 장애수당, 장애아동수당으로 분리된 추가 비용 보전급여의 재편도 필요할 것이다.



제6장

결론 및 제언

제1절 주요 연구 결과

제2절 정책 제언

제6장 결론 및 제언

제1절 주요 연구 결과

이 연구는 2010년대 전반기에 빠르게 개선되던 장애인의 소득분배 상황이 최근 정체 상태에 있는 현상에 주목하여 시작되었다. 장애인의 소득분배가 변화하는 원인을 규명하고 소득보장의 효과를 검증하기 위한 목적하에, 세 가지 연구가 진행되었다. 첫째, 장애인의 빈곤 추이와 장애 인구 구성 변화에 따른 영향을 분석한다. 둘째, 공적이전소득 항목별로 장애인의 빈곤에 미친 영향을 분석한다. 셋째, 장애급여의 정책 대상을 재설정하는 개혁의 영향을 검증한다. 이와 같은 세 가지 연구의 주요 결과를 제시하면 다음과 같다.

1. 장애인 빈곤 추이와 영향요인

제3장에서는 가계금융복지조사 자료를 사용하여 2010년대 장애인 빈곤 추이와 영향을 미친 요인을 규명하였다. 분석 결과를 보면, 장애인의 가처분소득 빈곤율은 2012~2016년 47.0%에서 43.0%로, 2016~2020년 40.7%에서 39.6%로 감소하였고, 가처분소득 빈곤갭비율은 2012~2016년 19.1%에서 16.8%로, 2016~2020년 15.4%에서 12.2%로 감소하였다. 2010년대 지속적인 공적이전 확대에도 불구하고 장애인 가처분소득 빈곤이 최근 들어 빠르게 감소하지 못한 것은 장애인 시장소득 빈곤이 크게 증가하였기 때문인 것으로 확인된다.

재가중 분석에 따르면, 장애인의 고령화, 1인 가구 증가, 비장애 근로

연령대 가구원과의 동거 감소 등과 같은 장애인의 인구·가구 구조 변화가 장애인의 시장소득 빈곤을 크게 증가시켰다. 가처분소득을 기준으로 장애인의 성·연령 및 가구유형 변화는 2012~2020년 빈곤율을 4.9%포인트 증가시켰으며, 빈곤갭비율을 2.1%포인트 증가시켰다. 2020년 장애인의 가처분소득 빈곤율은 39.6%, 빈곤갭비율은 12.2%로 나타나는데, 만약 장애인의 인구·가구 구조가 변화하지 않았더라면, 2020년 장애인 가처분소득 빈곤율과 빈곤갭비율은 각각 34.5%, 10.0%까지 감소하였을 것이다. 한편, 장애인 고용률 변화는 장애인 빈곤에 그다지 큰 영향을 미치지 못했다. 취업 장애인의 빈곤 수준이 상대적으로 낮으므로 장애인 고용률 증가가 장애인 빈곤을 감소시킬 것으로 기대되지만, 2010년대에 장애인 고용률이 크게 증가하지 않아 이와 같은 효과가 관찰되지 않았다.

2. 장애인에 대한 소득보장 효과

제4장에서는 가계금융복지조사 자료를 사용하여 2010년대 공적이전 소득 항목별 장애인 빈곤 감소 효과를 분석하였다. 분석 결과, 장애인의 총공적이전소득은 2012년 305만 원에서 2020년 684만 원으로 크게 증가했으며, 재난지원금을 제외한 공적이전 수급률은 90% 가까이 상승하였다. 이로 인해 2020년 순 공적이전에 의한 장애인의 빈곤율 감소 효과는 15.1%포인트, 빈곤갭비율 감소 효과는 24.3%포인트까지 증가하였고, 이를 통해 최근 악화된 시장소득 빈곤에도 불구하고 가처분소득 빈곤은 정체 혹은 개선되는 결과가 나타났다.

공적이전소득 항목별 빈곤 감소 효과를 분석했을 때, 장애인의 빈곤율 감소 효과에는 공적연금, 빈곤갭비율 감소 효과에는 기초보장이 가장 큰 역할을 하는 것으로 나타났다. 18~64세 장애인의 경우에는 전체 장애

인과 유사한 결과를 보이지만, 65세 이상 장애인의 경우에는 빈곤율에서는 공적연금, 빈곤갭비율에서는 기초연금이 가장 큰 효과를 보였다. 장애 급여의 경우 공적연금, 기초연금, 기초보장에 비해 큰 빈곤 감소 효과를 보이지 않았으나, 18~64세 장애인의 빈곤갭비율 감소 효과에서는 기초보장 다음으로 효과가 큰 것으로 나타났다. 근로장려의 경우에는 18~64세 장애인의 빈곤율을 감소시키는 데 기여하는 정도가 빠르게 증가하는 것으로 나타난 것도 주목된다.

3. 장애급여의 정책 대상 재설정 효과

제5장에서는 한국복지패널 자료를 사용하여 2013년부터 장애급여에 새로운 근로능력평가가 도입된 가상적인 상황을 시뮬레이션을 통해 분석하였다. 개인의 심신능력상 근로능력에 대한 주관적 응답 정보를 활용했으며, 일반적인 장애급여의 작동 원리로 ‘유의미한 소득활동’ 기준을 설정했고, 이를 수급 진입 단계와 수급 개시 이후 급여유예 및 급여 중단의 기준으로 활용하였다.

근로능력평가를 전체 인구를 대상으로 적용하고 ‘유의미한 소득활동’의 기준을 평균임금의 70% 수준으로 설정할 경우 장애급여 수급률은 근로능력평가 도입 직전 1.11%에서 2020년에는 3.34%로 3배 이상 높아진다. ‘유의미한 소득활동’의 기준을 평균임금의 1/3로 다소 엄격하게 적용해도 2020년 수급률은 3.24%로 나타났다. 반면 장애급여의 대상을 등록장애인으로 한정할 경우 수급률은 2020년 2% 정도에 그쳤다. 분석 결과에서 현행 의학적 평가에 의한 비수급자이지만 근로능력평가에 의해 수급 지위를 획득하는 배제 오류의 크기는 기존의 수급 지위를 상실하는 산업 오류보다 상당히 크게 나타난다.

또한 분석 결과에서 장애인등록제 폐지 여부에 따라 장애급여 대상의 차이는 매우 크게 나타났다. 장애급여 대상을 등록장애인으로 한정 한 모형에서 새롭게 수급에 진입하는 규모(2020년 1.06%)는 전체 국민을 대상으로 한 모형의 진입 규모(2020년 2.37%)의 절반에도 미치지 못한다. 또한 장애인등록제에 의한 배제 오류의 크기는 장애등급제에 의한 배제의 오류 크기보다도 크다. 소득보장 영역에서 장애인등록제를 지속 적용하는 한 배제 오류는 여전히 큰 규모로 유지된다는 의미이다.

제2절 정책 제언

이 연구의 결과를 토대로 장애인의 소득분배를 개선하기 위한 제도적 개선 방안을 제시하고자 한다. 이는 노후소득보장제도에서 장애인의 접근성 강화, 장애급여에서 근로능력평가 도입, 장애인연금의 구조적 개편, 장애인 가구구조 변화에 대한 대응의 네 가지 차원에서 제시하고자 한다.

1. 노후소득보장제도에서 장애인의 접근성 강화

노후소득보장제도에 장애인의 접근성을 높이기 위한 제도적 개혁이 필요하다. 이 연구에서 제시한 바와 같이 빠르게 진행되고 있는 장애인의 고령화는 빈곤을 증가시키고 있으며, 노후소득보장 급여가 장애인의 빈곤 감소에 중요한 역할을 하지만 비장애인과의 수급률 격차는 더 벌어지고 있다. 이러한 추세가 계속 진행된다면 다른 분야에서의 노력에도 불구하고 고령 장애인에 대한 노후소득보장 미비로 인해 장애인의 소득분배는 지속적으로 정체되거나 악화될 것으로 예상된다.

무엇보다 국민연금에서 장애인의 접근성을 높이는 조치가 필요하다. 장애연금의 경우 수급자의 규모 자체가 매우 작은 상황이 지속되고 있는데, 이는 뒤에서 언급할 장애 판정과도 관련되지만 가입 이후 장애 발생이라는 조건이 크게 작용한 결과이다. 국민연금 가입 전에 장애가 발생한 경우에도 일정한 기여 이력이 형성되면 장애연금 수급자격을 부여하거나, 동일 상병에 의한 장애라 하더라도 가입 이후에 상태가 악화된 경우 장애연금 수급자격을 부여하는 제안을 검토할 필요가 있다. 장애연금 수급자는 노령연금 수급권이 발생하지 않는 한 노령기에도 지속 수급이 가능하기 때문에, 이는 근로연령층 장애인뿐만 아니라 장기적으로 고령 장애인의 소득 수준 향상에 도움이 된다.

노령연금의 경우에도 장애인의 근로연령대 경제활동 이력이 증가할 가능성은 크지 않기 때문에 현재의 급여 규칙을 유지한다면 비장애인과 수급률과 급여 수준 격차는 지속적으로 커질 수밖에 없다. 결국 노령연금의 급여 개시 규칙에 장애인에 대한 특별한 고려가 없다면 해결될 수 없는 문제이다. 소극적인 방법으로는 과거 특례노령연금 같이 장애인의 경우에는 5년의 기여만으로 노령연금 수급권을 부여하는 방안이 있다. 이를 소극적인 방법이라 한 것은, 이러한 방식이 장애인의 노후소득보장에 기여하는 것은 분명함에도 불구하고, 5년의 기여에 의한 급여 수준은 낮을 수밖에 없고, 실제 장애인 당사자의 입장에서는 반환일시금을 선호할 수 있기 때문이다. 좀 더 적극적인 방법으로는 기여 이력을 인위적으로 형성해주는 방법, 즉 크레딧을 주는 방법이 있다. 예를 들어 장애인에게 장애크레딧 3년을 부여한다면, 장애인은 실제 7년의 기여만으로 노령연금 수급권을 갖게 된다. 물론 이는 재정추계를 통해 기금 수지에 미치는 영향을 고려하여 설계해야 할 것이다.

2. 장애급여 근로능력평가의 도입

이 연구에서 시뮬레이션을 통해 분석한 결과는 장애급여에 근로능력평가의 도입이 시급함을 보여준다. 현재와 같이 의학적 기준에 의해 장애급여가 지급되는 상황이 지속된다면 장애급여의 대상 포괄성 확대는 요원할 것이다. 시뮬레이션 결과가 보여주는 것은 근로능력평가 도입에 의한 장애급여 수급자의 확대가 단순히 대상자를 확대한 것이 아니라, 마땅히 급여를 받아야 함에도 받지 못하는 배제 오류를 최소화하는 방식으로 확대한다는 것이다.

이와 관련하여 최근 국회에는 장애인연금의 지급 대상이 되는 중증장애인의 기준을 장애 정도가 심한 장애인 전체(과거 장애 1~3급)로 확대하는 법안이 발의된 바가 있다. 하지만 이와 같은 방식으로 장애급여의 대상 포괄성을 확대하는 방법은 현재 장애급여가 가진 모순을 심화하는 결과를 초래할 위험이 있다. 현재도 근로능력이 충분함에도 장애급여를 받는 경우가 일정 정도 존재하는데, 의학적 기준만으로 대상을 확대한다면 그러한 현상은 더욱 심각해질 것이다. 물론 이와 같은 방법이 실질적인 근로능력이 부족함에도 의학적 기준에 미달하여 장애급여를 수급하지 못하는 배제의 오류도 감소시키는 효과는 있겠지만, 근본적인 해결책이 되지 않는다. 또한 수급자의 규모가 대폭 확대되는 상황에서 새로운 장애 기준의 도입은 수급권자의 변동폭을 크게 만들어 근로능력평가의 도입을 더 어렵게 만들 수 있다.

장애급여에 근로능력평가를 도입하는 것은 쉬운 과제가 아니다. 평가 모형을 개발하고 관련된 예산과 인력을 확보하는 것도 어려운 일이지만, 기존 수급자의 수급 지위에 변동이 생겨 저항이 발생하기 때문이다. 우선 평가 모형의 개발과 적용은 상당한 시간이 소요될 수 있으므로 장기적 안

목에서 준비할 필요가 있다. 사실 모형 개발은 이전에 많은 연구에서 수행되었고, 중요한 것은 실제 적용이라 할 수 있다. 다만 현실 적용 과정에서 모형의 수정이 분명히 필요하기 때문에 3~5년 정도의 시범사업 기간을 두고 준비하는 것이 현실적이다. 또한 기존 수급자의 수급 지위 변동은 현실적인 문제로 만약 변동폭이 매우 큰 것으로 예상될 경우, 특히 급여 이탈자의 규모가 큰 것으로 보일 경우에는 새로운 장애 판정 기준을 신규 신청자에게만 적용하는 것도 검토할 수 있다. 이 경우 오랜 시간이 걸리겠지만 점진적으로 기존 수급자는 새로운 기준에 의한 수급자로 대체될 것이다. 또한 중요한 것은 근로능력평가 모형의 대상은 장애인연금 기초급여에만 한정된 것이 아니며, 국민연금의 장애연금 또한 핵심 대상이 되어야 한다는 점이다.

3. 장애인연금의 구조 개편

장애급여의 정책 대상을 재설정하는 문제와 관련된 문제이기도 하지만, 이러한 방향의 개혁은 현행 장애인연금의 구조적 개편을 반드시 동반할 수밖에 없다.

우선 가장 중요한 점은 이 연구에서 밝힌 바와 같이 배제 오류를 최소화하기 위해서는 장애인연금의 대상을 등록장애인에게만 한정해서는 안 된다는 것이다. 분석 결과 장애등급(혹은 정도)에 의한 배제 오류보다 장애인등록제에 의한 배제 오류가 훨씬 컸다. 이는 현재 등록되지 않는 장애인에게 장애인연금이 지급되어야 한다는 의미이다. 따라서 자연스럽게 장애인연금에 장애인등급제를 적용하지 않아야 한다는 결론이 도출된다. 장애인등급제의 폐지는 이러한 방식으로 이루어질 것이다. 즉 제도 자체를 바로 폐지한다기보다는 개별 급여에서 등록장애인이 아닌 경우에도

신청자격을 주고 별도의 장애 평가(근로능력평가)를 통해 수급자격을 결정하는 방식을 점차 확대하는 것이다.

장애인연금을 등록장애인에게 한정하지 않고 근로능력평가를 도입할 경우 현재 70%로 설정된 목표 수급률을 폐지하는 결과로 이어진다. 목표 수급률은 근로능력평가의 도입과 장애인등록제 미적용의 둘 중 하나라도 실행된다면 적용이 불가능하다. 목표 수급률이 설정되려면 대상자의 범위가 사전에 확정되어야 한다. 그런데 장애인등록제를 적용하지 않는다면 대상자의 범위를 확인할 수 없고, 근로능력평가를 모든 국민에게 시행할 수도 없기 때문이다.

이는 근로능력평가를 도입하거나 장애인등록제를 적용하지 않는다면 장애인연금을 보편적 급여로 개편해야 한다는 것을 의미한다. 이 연구에서 제시한 시뮬레이션 모형은 바로 그러한 보편적 수당으로서 장애인연금을 전제로 한 것이다. 물론 개인 노동소득에 대한 조사가 이루어지지만 이는 자산조사가 아닌 장애 판정의 요소로 기능하는 것이다.

장애인연금에 장애인등록제를 적용하지 않고 근로능력평가를 도입한다면 기초연금과의 관계도 재설정될 필요가 있다. 앞에서 언급한 장애인연금의 목표 수급률 70%는 물론 자산조사 및 소득인정액 산출 방식, 선정기준액 설정 방식은 모두 기초연금과 동일한 구조로 운영된다. 근로능력평가가 도입된다면 이러한 요소는 모두 제거되며 기초연금과는 완전히 다른 구조로 운영될 것이다. 다만 현재 장애인연금 기초급여의 급여 수준도 기초연금과 동일하게 설정되어 있는데, 이는 노인과 장애인에 대한 적정 보장 수준과 타 노후 및 장애 소득보장급여와 결합하여 고려할 부분이므로 반드시 달리 가야 하는 것은 아니라 할 수 있다.

마지막으로 장애인연금에 근로능력평가가 도입된다면 부가급여는 반드시 분리되어야 한다. 장애인연금 부가급여는 근로무능력에 대응하는

급여가 아니라 장애로 인한 추가 비용을 보전하기 위한 급여이다. 따라서 부가급여에 근로능력평가를 적용할 수는 없다. 장애로 인한 추가 비용 보전급여의 수급자격은 대체로 일상생활에서의 제약 정도로 판정하는 경우가 많다. 또한 부가급여가 장애인연금에서 분리된다면, 연령대와 장애 정도에 따라 분리되어 있는 장애수당, 장애아동수당과 통합하는 것이 제도 운영상 효율적일 것이다.

4. 장애인의 가구구조 변화에 대한 대응

장애인의 가구구조 변화는 외생적 요인으로 받아들이면서 그로 인한 소득분배 악화를 최소화할 방안을 강구할 필요가 있다. 1인 가구 증가, 비장애 근로연령대 가구원과의 동거 감소 등 장애인의 가구구조는 지속적으로 변화할 예정이며, 이는 장애인의 소득분배 악화에 기여할 것이다. 현재 시범사업이 진행되고 있으며 향후 지속 확대될 장애인 탈시설화 정책 또한 이러한 변화를 가속화시킬 것이다. 따라서 장애인이 가족으로부터 독립하여 생활하면서도 적극적인 사회참여가 가능하고 적절한 소득을 확보할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

올해부터 국민기초생활보장제도에서 30세 미만 성인 중증장애인이 부모와 주거를 달리 할 경우 별도 가구로 보장하게 되어, 장애인이 가족으로부터 독립할 때 필요한 자원을 제공한다. 하지만 이때 최소한의 경제적 자원을 제공할 뿐이다. 장애인이 적극적인 사회참여, 더 나아가서는 경제 활동을 할 수 있도록 더 적극적인 개입이 필요하다. 우선 중요한 것은 장애인의 사회참여가 가능하도록 하는 물리·정보 차원의 접근성 강화와 대인 사회서비스의 확대이다. 즉 편의시설 강화, 교통수단 접근성 확대, 장애인의 의사소통 방식을 고려한 정보 접근성 확대 등의 조치와 함께 활동

지원 서비스, 근로지원인 사업 등 장애인의 사회참여 및 경제활동을 가능하게 하는 대인 사회서비스를 충분히 확대할 필요가 있다.

장애인의 경제활동 참여를 직접적으로 확대하는 정책 또한 강화될 필요가 있다. 최근 장애인일자리 사업, 표준사업장, 직업재활시설 등 장애인을 위한 일자리 정책은 물론 고령 장애인이 다수 참여하는 노인일자리 사업 등 재정지원 일자리 사업이 지속적으로 확대되고 있다. 재정지원 일자리 사업의 대체효과에 대한 문제 제기도 있지만, 최근 코로나19 확산으로 인한 경제위기 상황에서도 장애인의 고용이 크게 감소하지 않은 것은 이러한 일자리 사업이 상당히 영향을 미친 것으로 추정된다(오선정, 강신헌, 2022). 다만 이러한 일자리를 확대할 때 장애인을 주류 노동시장에서 분리·배제하는 방식은 최대한 지양하고 장애-비장애 통합적 노동 환경을 제공할 필요가 있다.



- 고용노동부. (2012~2020). 한권으로 통하는 고용노동정책.
- 고용노동부. (2019. 2. 21.). 한겨레, '문턱 낮아진 최저임금 못받게 꼼수, 장애인 두 번 올리는 직업재활시설' 기사 관련 설명. 보도설명자료.
- 고용노동부. (2019. 5. 23.). 내 삶을 바꾼 「취업성공패키지」, 10년간 115만명 취업. 보도자료.
- 고용노동부. (2020). 장애인고용장려금 지급기준. [https://www.law.go.kr/행정규칙/장애인고용장려금지급기준/\(2019-70,20191231\)](https://www.law.go.kr/행정규칙/장애인고용장려금지급기준/(2019-70,20191231))
- 고용노동부. (2022). 장애인 고용부담금의 부담기초액. [https://www.law.go.kr/행정규칙/장애인고용장려금지급기준/\(2019-70,20191231\)](https://www.law.go.kr/행정규칙/장애인고용장려금지급기준/(2019-70,20191231))
- 고용노동부. (2022. 1. 5.). 시행 2년째 맞는 「국민취업지원제도」, 확실히 안착시키고 성과를 내겠습니다. 보도자료.
- 고용노동부, 한국장애인고용공단 고용개발원. (2011~2021). 장애인 통계.
- 관계부처합동. (2012). 제4차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획(2013~2017).
- 관계부처합동. (2018). 제5차 장애인정책종합계획(2018~2022).
- 관계부처합동. (2019). 직업재활시설 저임금 장애인 노동자 지원방안.
- 국가법령정보센터. (2022a). 장애인고용촉진 및 직업재활법. <https://www.law.go.kr/법령/장애인고용촉진및직업재활법>
- 국가법령정보센터. (2022b). 장애인고용촉진 및 직업재활법 시행령. <https://www.law.go.kr/법령/장애인고용촉진및직업재활법시행령>
- 국민연금공단. (2011~2020). 국민연금 공표통계(각 연도 12월).
- 국민연금공단. (2013~2021). 국민연금 통계연보.
- 국세청. (2020). 국세통계연보: 근로·자녀장려금 지급 현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_13301N_1431&conn_path=I2에서 2022. 3. 30. 인출.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.

- 김성희, 이민경, 오욱찬, 오다은, 황주희, 오미애, ... 이선우. (2020). 2020년 장애인 실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김원호. (2019). 중증장애인 지역맞춤형 취업지원시범사업 실태분석. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 김지훈, 강욱모, 염동문. (2016). 장애인가구의 소득불평등 추이와 요인분해: 집단구성별 비교. 사회복지정책, 43(1), 1-26.
- 김태완. (2010). 우리나라 장애인의 빈곤과 불평등실태. 보건복지포럼, 2010년 6월호, 20-29.
- 김호원, 이종구. (2018). 취업성공패키지 사업 변천과정과 시기별 특징 비교분석에 관한 연구. 경영사연구, 33(2), 61-84.
- 박혜원, 김원호. (2019). 중·고령층 장애인가구의 빈곤수준 및 빈곤결정요인 분석: 비장애인가구와의 비교를 중심으로. 장애와 고용, 29(3), 119-143.
- 변용찬, 김성희, 윤상용, 강민희, 이병화, 최미영, ... 김경란. (2008). 장애인복지 인프라 개선방안 연구 Ⅰ. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 변용찬, 김성희, 윤상용, 배화옥, 박성민, 최미영. (2004). 장애인의 종합적 소득보장체계 구축 방안. 서울: 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2010~2022a). 기초연금 사업안내.
- 보건복지부. (2010~2022b). 장애인연금 사업안내: 장애수당 및 장애아동수당 포함.
- 보건복지부. (2010~2022c). 노인일자리 및 사회활동 지원사업 종합안내.
- 보건복지부. (2010~2022d). 국민기초생활보장 사업안내.
- 보건복지부. (2011~2021). 통계로 본 기초연금.
- 보건복지부. (2014). 희망리본사업 안내.
- 보건복지부. (2016. 6. 30.). 7월 1일부터 국민연금 장애급여 혜택 강화. 보도자료.
- 보건복지부. (2018~2022). 아동수당 사업 안내.
- 보건복지부. (2021). 국민기초생활보장 수급자 가구: 시도별, 특성별. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N004&conn_path=I2에서 2022. 4. 26. 인출.

- 보건복지부. (2021. 9. 17.). 아동수당 도입 3주년을 맞아 아동정책을 되돌아본다. 보도참고자료.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2020). 국민기초생활보장제도 20년사.
- 신화연, 윤석명, 윤상용. (2011). 장애인연금제도 발전방안 연구: 장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로. 서울: 한국보건사회연구원.
- 오선정, 강신혁. (2022). 장애인 고용과 장애인 고용 지원 정책과의 관계: 코로나 19 전후 비교를 중심으로. 2022년 제14회 장애인고용패널 학술대회 발표논문, 서울.
- 오욱찬, 김성희, 이선우, 변경희, 전동일, 이미정, 오다은. (2018). 장애인 근로능력평가도구 및 근로연계체계 마련 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 오욱찬, 김수진, 김현경, 이원진, 오다은. (2020). 한국 장애인의 다중격차와 사회정책의 대응. 세종: 한국보건사회연구원.
- 유완식. (2007). 장애인의 소득분배구조와 근로연계 소득지원방안 연구. 장애와 고용, 17(2), 107-136.
- 윤상용, 김태완. (2009). 장애인가구의 빈곤 실태 및 장애 추가비용의 빈곤 영향력. 재활복지, 13(1), 61-83.
- 이규용. (2016). 고용안정사업의 역사와 발전방향. 노동리뷰, 2016년 11월호, 52-66.
- 이동영. (2017). 장애인가구에 대한 공적소득보장프로그램의 빈곤감소효과에 대한 연구: FGT지수를 활용한 요인분해분석의 적용. 한국장애인복지학, 37, 87-120.
- 이선우. (2009). 장애인가구와 비장애인가구의 소득 및 지출에 따른 빈곤율 비교: 삶의 수준 접근을 활용하여. 사회복지연구, 40(4), 431-452.
- 이선우. (2010). 장애급여의 빈곤 완화 효과: 장애수당과 장애연금의 비교. 한국사회정책, 17(2), 135-162.
- 이선우, 오욱찬. (2020). 장애등급제 폐지와 근로능력평가 도입 방안. 사회보장연구, 36(4), 57-83.

- 이성규. (2011). 한국 장애인 복지 발달사. 서울: 집문당.
- 이원진, 김현경, 함선유, 성재민, 하은솔, 한겨레. (2022). 소득분배 변화와 원인 분석 연구. 서울, 세종: 소득주도성장특별위원회, 한국보건사회연구원.
- 이원진, 김현경, 함선유, 하은솔. (2021). 한국 소득분배 추이와 영향요인. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이원진, 정해식, 전지현. (2019). 소득조사 마이크로데이터 비교 분석: <가계동향조사>와 <가계금융·복지조사>를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 일자리위원회. (2019). 국민취업지원제도 추진 방안. 제11차 일자리위원회 의결 안건 1.
- 조운화. (2014). 참여정부와 이명박 정부의 장애인 소득불평등 수준에 관한 비판적 고찰. 한국장애인복지학, 25, 5-32.
- 조운화, 김용진, 박광옥, 김민, 오윤지, 왕영민, ... 송기호. (2020). OECD 회원국의 장애인연금 근로능력평가도구 비교 분석연구: ICF 개인 및 환경적 맥락을 중심으로. 서울: 한국장애인개발원.
- 최저임금위원회. (2022). 최저임금 현황. <https://www.minimumwage.go.kr/minWage/policy/decisionMain.do>
- 최한별. (2018. 10. 11.). 지난해 최저임금 적용제의 장애인 사상 최대. 비마이너. <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=12687>
- 통계청. (2021). 소득분배지표 이해하기: 작성방법과 각 지표의 용어를 중심으로. <https://www.narastat.kr/>에서 2021. 8. 18. 인출.
- 통계청. (2022a). 장애인현황 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2022. 5. 20. 인출.
- 통계청. (2022b). 장애인경제활동실태조사 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2022. 10. 7. 인출.
- 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료. MDIS 원격접근서비스. doi: 10.23333/R.930001.001.
- 통계청. (각 연도b). 가계금융복지조사 조사표. <https://mdis.kostat.go.kr/>에

- 서 2020. 5. 12. 인출.
- 한경성. (2013). 장애인 취업의 가구소득 효과에 관한 종단적 연구. 장애와 고용, 23(1), 5-36.
- 한국노인인력개발원. (2020). 2020 노인일자리 및 사회활동 지원사업 통계 동향.
- 한국보건사회연구원. (각 연도a). 한국복지패널 조사표.
- 한국보건사회연구원. (각 연도b). 한국복지패널 원자료.
- 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실. (2021). 2021년 빈곤통계연보. 세종: 한국보건사회연구원.
- 한국장애인개발원. (2021a). 2021 장애통계연보.
- 한국장애인개발원. (2021b). 장애일자리 사업개요. https://www.koddi.or.kr/service/work_intro.jsp에서 2022. 11. 30. 인출.
- 한국장애인고용공단. (2012). 장애인 취업성공패키지 사업추진 지침.
- 한국장애인고용공단. (2021. 8. 2.). 2차 추경, 장애인 일자리 확대 위한 취업지원사업 49억 증액. 보도자료.
- 한국장애인고용공단. (2022). 근로장애인 전환지원. <https://www.kead.or.kr/view/service/service06.jsp>
- 한국장애인고용공단 고용개발원. (2013~2020). 장애인 경제활동 실태조사.
- 행정안전부. (2022). 주민등록인구현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I2에서 2022. 5. 11. 인출.
- Bickenbach, J., Posarac, A., Cieza, A., & Kostanjsek, N. (2015). *Assessing disability in working age population: A paradigm shift from impairment and functional limitation to the disability approach*. Washington D.C.: The World Bank.
- Council of Europe. (2002). *Assessing disability in Europe: Similarities and differences*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- De Boer, W.E.L., Besseling, J.J.M., & Willems, J.H.B.M. (2007).

- Organisation of disability evaluation in 15 countries. *Pratiques et Organisation des Soins*, 38(3), 205-217.
- DiNardo, J., Fortin, N. M., & Lemieux, T. (1996). Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semiparametric approach. *Econometrica*, 64(5), 1001-1044.
- Geiger, B. B., Garthwaite, K., Warren, J., & Bambra, C. (2017). Assessing work disability for social security benefits: International models for the direct assessment of work capacity. *Disability and Rehabilitation*, 40(24), 2962-2970.
- GOV.UK. (2022). Employment and Support Allowance (ESA): Working while you claim. <https://www.gov.uk/employment-support-allowance/working-while-you-claim> 에서 2022. 5. 13. 인출.
- Government of Canada. (2021). Severe and permanent disability benefit: Eligibility. <https://www.canada.ca/en/services/benefits/education/student-aid/grants-loans/repay/assistance/severe-disability/eligibility.html> 에서 2022. 5. 13. 인출.
- Government of Canada. (2022). Canada Pension Plan disability benefits: After you apply. <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/cpp-disability-benefit/after-apply.html> 에서 2022. 5. 13. 인출.
- Kela. (2021). Working while drawing a disability pension. <https://www.kela.fi/web/en/disability-pension-and-rehabilitation-working> 에서 2022. 5. 13. 인출.
- Kela. (2022). Amount, payment and taxation of the national pension. <https://www.kela.fi/web/en/national-pensions-amount-and-payment> 에서 2022. 5. 13. 인출.
- OECD. (2010). *Sickness, disability and work: Breaking the barriers: A synthesis of findings across OECD countries*. Paris: OECD

Publishing.

OECD. (2016). *Economic policy reforms 2016: Going for growth: Interim report*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2021). *Pensions at a glance 2021: OECD and G20 indicators*. Paris: OECD Publishing.

Service-Public.fr. (2020). Social Security Disability Pension: Terms. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F672?lang=en> 에서 2022. 5. 13. 인출.

Service-Public.fr. (2021). Disability pension: what if your resources increase? <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F14945?lang=en> 에서 2022. 5. 13. 인출.

Social Security Administration [SSA]. (2022a). Substantial gainful activity. <https://www.ssa.gov/oact/cola/sga.html> 에서 2022. 5. 13. 인출.

Social Security Administration [SSA]. (2022b). Trial work period. <https://www.ssa.gov/oact/cola/twp.html> 에서 2022. 5. 13. 인출.

부록

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈부표 3-1〉 비장애인/장애인/노인의 소득 평균, 빈곤율, 빈곤갭비율

(단위: 만 원/년, 2020년 실질, %)

구분			조사 데이터					행정보완 데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
소득 평균	비장 애인	장애노동소득	29	37	39	38	44	46	45	39	36	39
		비장애노동소득	2777	2853	2882	2916	2997	3198	3291	3360	3402	3421
		재산소득	133	120	121	138	130	223	239	242	266	277
		사적이전소득	38	36	33	33	41	41	46	52	55	51
		공적이전소득	103	115	128	147	160	179	187	206	250	344
		사적이전지출	-125	-119	-117	-116	-115	-115	-124	-137	-131	-118
		공적이전지출	-317	-333	-340	-350	-377	-424	-458	-480	-498	-524
		시장소득	2852	2927	2958	3009	3097	3393	3496	3555	3628	3670
		가처분소득	2638	2710	2746	2806	2879	3147	3225	3281	3380	3490
	장애인	장애노동소득	487	525	529	537	608	663	667	660	621	632
		비장애노동소득	776	837	963	935	942	1046	1039	1015	1006	1078
		재산소득	94	103	97	136	137	206	213	195	245	249
		사적이전소득	87	84	71	75	86	86	91	111	111	98
		공적이전소득	305	315	353	390	405	430	465	510	588	684
		사적이전지출	-58	-56	-59	-56	-67	-67	-74	-86	-88	-74
		공적이전지출	-125	-140	-155	-150	-175	-193	-204	-203	-212	-231
		시장소득	1386	1493	1601	1628	1705	1934	1936	1894	1895	1984
		가처분소득	1566	1668	1798	1868	1934	2171	2197	2201	2271	2437
	65세 이상 노인	장애노동소득	37	48	53	50	54	65	59	65	62	62
		비장애노동소득	1050	1093	1099	1056	1049	1197	1226	1245	1221	1290
		재산소득	203	202	202	232	231	363	374	364	387	413
		사적이전소득	144	137	125	121	143	143	149	162	160	151
		공적이전소득	345	365	421	500	533	566	589	628	697	796
		사적이전지출	-76	-62	-59	-57	-68	-68	-80	-91	-95	-87
		공적이전지출	-132	-141	-144	-143	-151	-184	-197	-203	-202	-226
		시장소득	1357	1417	1420	1402	1410	1701	1728	1745	1735	1829
		가처분소득	1571	1641	1697	1759	1792	2083	2120	2170	2230	2399
빈곤율	비장 애인	장애노동소득	99.0	98.8	98.7	98.8	98.8	98.9	98.8	98.9	99.1	99.0
		노동소득	17.9	17.6	17.9	18.0	18.3	21.0	20.7	20.5	22.1	22.5
		일차소득	16.6	16.2	16.5	16.7	16.8	18.6	18.6	18.3	19.5	20.1
		시장소득	16.4	16.3	16.6	16.5	16.5	18.6	18.4	18.5	19.3	19.9
		가처분소득	15.7	15.4	15.2	14.7	15.0	16.7	16.3	15.6	15.2	14.3

166 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

구분			조사 데이터					행정보완 데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
빈곤율	장애인	장애노동소득	83.2	83.7	82.5	83.0	82.4	83.2	81.5	82.9	85.1	85.2
		노동소득	56.1	55.6	53.4	54.8	54.3	54.7	55.1	57.6	60.0	59.0
		일차소득	53.5	53.1	50.9	51.8	51.1	50.0	51.6	54.2	56.3	55.3
		시장소득	53.5	52.2	50.4	51.4	50.5	48.7	50.7	53.5	55.2	54.7
		가처분소득	47.0	46.5	42.0	42.6	43.0	40.7	40.4	41.5	42.2	39.6
	65세 이상 노인	장애노동소득	98.9	98.8	98.4	98.6	98.5	98.5	98.7	98.6	98.7	98.7
		노동소득	64.5	63.7	65.2	66.8	67.1	67.1	65.8	65.6	67.6	67.1
		일차소득	59.6	59.3	60.9	61.7	61.7	59.7	58.9	59.5	60.5	60.2
		시장소득	57.9	57.8	59.1	59.9	59.7	57.5	56.7	58.5	59.0	58.6
		가처분소득	48.8	48.4	47.1	46.7	46.7	43.7	42.4	42.1	41.6	39.1
빈곤갭 비율	비장애인	장애노동소득	98.4	98.2	98.0	98.1	98.1	98.1	98.1	98.2	98.4	98.3
		노동소득	10.5	10.5	10.6	11.1	11.5	11.9	12.0	12.3	13.2	13.1
		일차소득	9.0	9.1	9.3	9.6	9.9	9.7	9.9	10.0	10.6	10.6
		시장소득	7.8	7.9	8.2	8.5	8.8	8.9	9.0	9.0	9.6	9.6
		가처분소득	5.7	5.6	5.4	5.2	5.3	6.1	6.2	5.6	5.2	4.5
	장애인	장애노동소득	73.0	72.9	72.1	72.6	72.2	70.5	70.3	70.2	73.0	72.9
		노동소득	42.8	42.6	39.7	42.2	43.9	41.0	41.6	43.7	45.7	45.1
		일차소득	39.4	39.2	36.7	38.1	39.9	35.9	36.2	38.8	39.9	40.0
		시장소득	34.7	34.6	32.9	34.3	35.7	32.6	32.9	34.4	36.1	36.5
		가처분소득	19.1	19.4	16.7	16.5	16.8	15.4	15.2	15.4	14.1	12.2
	65세 이상 노인	장애노동소득	97.5	97.2	96.8	97.0	96.9	96.4	96.6	96.3	96.7	96.7
		노동소득	51.3	51.0	51.7	53.6	54.3	51.7	50.5	50.7	51.6	50.9
		일차소득	44.0	44.1	45.0	46.3	47.0	41.7	40.8	41.2	41.3	40.7
		시장소득	36.1	36.2	38.1	39.9	40.0	35.7	35.1	35.3	36.2	35.7
		가처분소득	22.2	22.0	21.1	20.0	19.7	17.5	16.9	15.8	14.9	12.6

주: 균등화 가구소득의 개인단위 분포이다. 장애노동소득은 장애가구의 노동소득을, 비장애노동 소득은 비장애가구의 노동소득을 의미한다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중 윗값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료.

〈부표 3-2〉 연령대별 장애인의 소득 평균, 빈곤율, 빈곤갭비율

(단위: 만 원/년, 2020년 실질, %)

구분			조사 데이터					행정보완 데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
소득 평균	18~ 34세	장애노동소득	374	425	470	517	590	628	662	544	428	559
		비장애노동소득	1441	1718	1797	1947	2037	2141	2289	2435	2803	2784
		재산소득	69	106	81	87	92	162	266	271	413	418
		사적이전소득	22	7	11	8	26	26	20	33	27	37
		공적이전소득	229	218	244	233	248	269	316	386	504	571
		사적이전지출	-68	-79	-78	-60	-98	-98	-121	-155	-134	-83
		공적이전지출	-178	-229	-225	-241	-298	-310	-360	-417	-508	-501
		시장소득	1839	2177	2281	2499	2646	2858	3117	3129	3537	3715
		가처분소득	1890	2166	2300	2491	2596	2817	3072	3098	3532	3785
	35~ 49세	장애노동소득	958	998	1032	1024	1161	1250	1231	1365	1172	1159
		비장애노동소득	630	622	709	781	802	880	897	915	917	921
		재산소득	66	35	33	55	67	101	109	94	153	151
		사적이전소득	45	36	36	42	59	59	37	49	84	69
		공적이전소득	253	258	270	307	314	348	392	416	508	599
		사적이전지출	-70	-53	-85	-77	-79	-79	-73	-88	-86	-89
		공적이전지출	-157	-172	-171	-173	-202	-213	-219	-227	-263	-267
		시장소득	1630	1638	1725	1825	2009	2210	2202	2335	2240	2210
		가처분소득	1726	1725	1824	1958	2122	2346	2374	2523	2485	2542
	50~ 64세	장애노동소득	688	793	799	848	964	1017	1089	1064	1068	1108
		비장애노동소득	786	838	1002	1006	1005	1097	1082	1110	1069	1154
		재산소득	80	87	82	103	107	155	148	151	170	192
		사적이전소득	57	52	41	48	56	56	53	63	59	55
		공적이전소득	289	313	343	366	381	402	410	437	498	632
		사적이전지출	-53	-58	-59	-61	-66	-66	-82	-102	-94	-86
		공적이전지출	-134	-152	-172	-170	-212	-213	-224	-233	-245	-278
		시장소득	1559	1713	1866	1944	2066	2260	2290	2286	2272	2423
		가처분소득	1714	1874	2037	2140	2236	2449	2477	2490	2525	2777
	65세 이상	장애노동소득	182	203	212	193	231	283	269	303	310	286
		비장애노동소득	604	647	753	697	676	793	737	664	670	748
		재산소득	123	148	132	197	194	289	287	239	289	294
		사적이전소득	142	144	118	120	130	130	148	167	161	143
		공적이전소득	360	368	423	478	496	521	571	614	686	769
		사적이전지출	-51	-51	-45	-44	-58	-58	-60	-66	-79	-61
		공적이전지출	-82	-92	-111	-109	-117	-138	-145	-123	-138	-154
		시장소득	1001	1091	1171	1163	1173	1437	1381	1306	1351	1410
		가처분소득	1278	1367	1483	1532	1553	1819	1807	1797	1899	2026

168 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

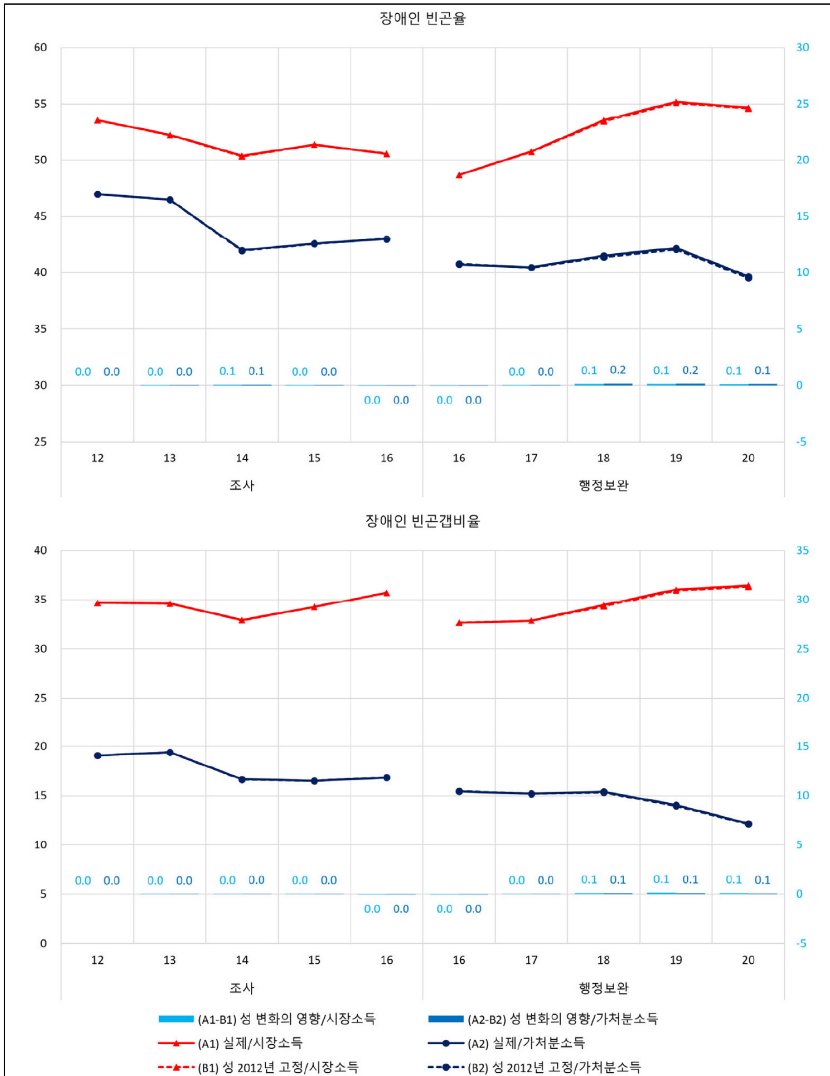
구분			조사 데이터					행정보완 데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
빈곤율	18~34세	장애노동소득	87.4	89.1	85.7	87.0	84.6	83.6	82.1	87.6	91.8	91.4
		노동소득	43.7	39.0	33.0	33.3	32.0	31.6	28.2	32.9	30.4	33.2
		일차소득	42.9	36.6	31.8	33.3	32.0	29.6	28.2	31.4	30.0	32.9
		시장소득	42.9	37.8	33.6	33.8	33.0	29.4	28.2	31.9	30.8	32.4
		가처분소득	38.1	34.4	26.8	28.3	27.3	26.1	18.8	25.1	21.8	18.0
	35~49세	장애노동소득	68.3	66.9	63.8	67.5	64.5	65.7	67.4	67.0	70.1	66.8
		노동소득	48.2	47.0	43.6	41.4	38.0	37.3	44.4	45.6	46.4	43.7
		일차소득	46.9	45.8	42.7	40.3	36.6	35.4	42.1	43.3	44.1	40.8
		시장소득	47.9	45.0	45.0	40.5	35.8	33.0	41.8	43.4	44.3	42.3
		가처분소득	44.7	44.0	38.2	35.4	32.0	28.7	32.1	34.0	32.7	26.5
	50~64세	장애노동소득	74.9	74.1	72.9	71.8	72.1	74.8	67.5	68.7	72.9	73.8
		노동소득	45.8	44.5	43.5	42.9	42.7	43.8	41.3	41.1	45.3	45.3
		일차소득	43.9	42.4	41.4	41.2	40.4	40.3	39.8	39.7	43.0	42.0
		시장소득	43.6	42.3	41.2	40.4	40.0	39.6	39.4	39.5	42.5	42.9
		가처분소득	37.8	37.6	35.0	34.5	34.7	33.0	32.8	31.3	31.9	28.3
	65세 이상	장애노동소득	94.5	95.1	94.0	94.3	93.6	93.3	93.6	93.4	93.5	94.2
		노동소득	71.5	71.4	69.1	72.4	72.9	72.6	73.2	74.9	75.6	75.2
		일차소득	67.2	67.8	65.7	67.4	67.8	65.7	67.2	70.2	70.2	70.3
		시장소득	67.2	66.0	63.4	66.7	66.7	64.0	65.9	68.7	68.3	68.3
		가처분소득	57.9	57.0	52.3	53.6	55.4	52.8	52.3	52.4	52.3	52.2
빈곤갭 비율	18~34세	장애노동소득	79.1	79.0	74.1	79.2	73.6	73.5	73.9	69.4	76.3	75.5
		노동소득	27.4	22.8	20.9	18.8	20.7	21.0	16.9	20.9	22.4	21.3
		일차소득	26.6	21.2	20.1	18.5	19.4	19.4	15.8	20.0	21.4	20.8
		시장소득	25.6	21.5	20.7	18.5	19.0	19.1	16.2	19.7	21.1	20.1
		가처분소득	13.4	11.5	9.6	9.7	7.6	8.7	5.7	7.1	4.1	2.7
	35~49세	장애노동소득	56.1	56.1	50.9	51.6	51.1	49.3	52.0	48.9	56.7	52.5
		노동소득	35.1	32.9	28.3	29.6	30.1	26.8	29.6	28.5	31.0	29.7
		일차소득	33.6	31.7	27.6	28.4	28.8	24.6	27.2	26.6	27.7	26.3
		시장소득	31.3	30.2	26.8	26.8	26.3	23.2	26.3	25.2	25.5	24.6
		가처분소득	15.5	15.8	13.1	11.3	11.1	9.0	10.1	9.3	7.8	6.5
	50~64세	장애노동소득	60.0	57.9	58.7	57.4	58.0	57.1	53.7	53.9	56.2	56.6
		노동소득	31.3	31.3	29.7	30.1	32.3	29.9	29.1	29.8	32.2	31.7
		일차소득	29.1	28.9	28.2	28.3	30.0	27.2	26.8	27.5	29.2	29.4
		시장소득	26.8	26.6	26.7	26.5	28.0	25.7	25.6	25.5	27.8	28.1
		가처분소득	14.1	13.9	12.5	12.9	12.4	11.1	11.5	11.2	10.0	8.1
	65세 이상	장애노동소득	87.7	87.4	86.8	87.8	86.7	84.0	84.1	83.2	83.9	84.9
		노동소득	59.8	59.8	55.8	60.1	62.0	58.0	59.2	60.4	60.6	61.2
		일차소득	53.9	54.2	50.2	52.8	55.2	49.4	49.9	52.4	51.8	53.1
		시장소득	45.3	45.6	42.9	45.8	48.1	43.6	43.5	45.1	45.7	47.3
		가처분소득	26.2	26.7	22.7	22.1	23.6	21.5	20.6	20.6	19.2	17.5

주: 균등화 가구소득의 개인단위 분포이다. 장애노동소득은 장애가구의 노동소득을, 비장애노동 소득은 비장애가구의 노동소득을 의미한다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다. 사례 수가 적은 0~17세의 분석 결과는 생략하였다.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료.

[부도 3-1] 장애인의 성 변화에 따른 장애인의 빈곤 변화

(단위: %, %p)

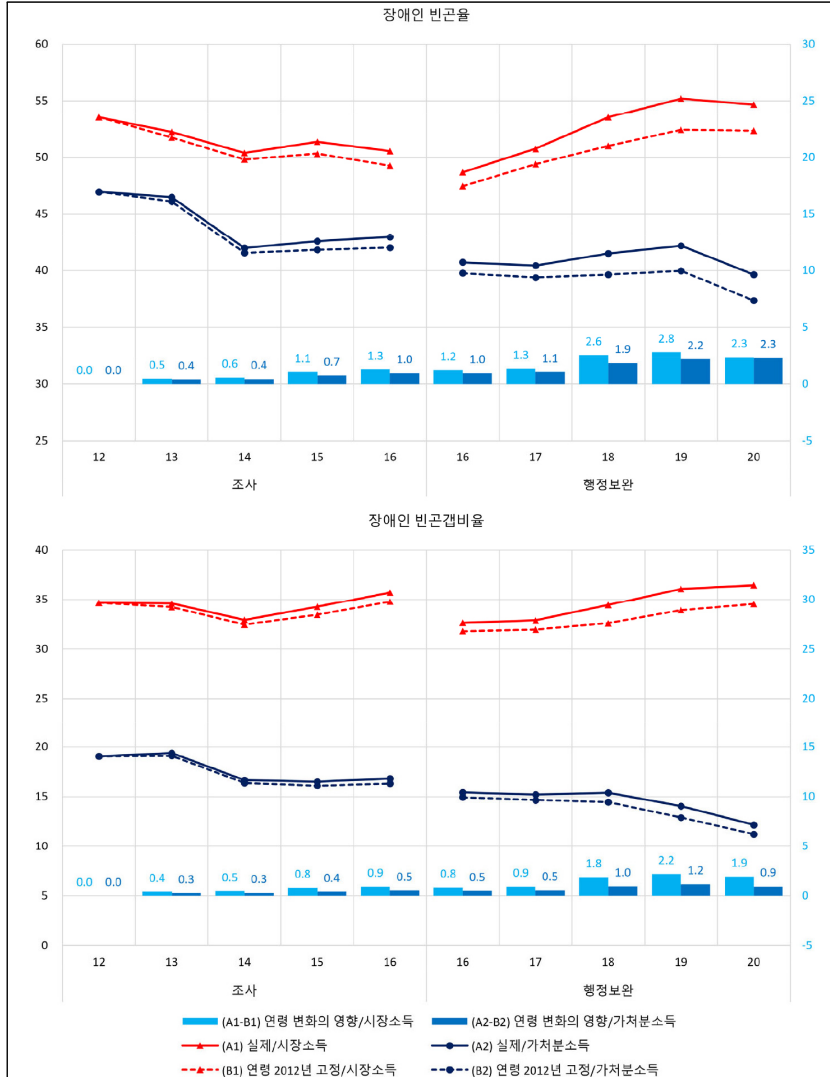


주: 재가중 분석에서 성 범주는 [그림 3-7]과 동일하게 설정하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분 소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료.

[부도 3-2] 장애인의 연령 변화에 따른 장애인의 빈곤 변화

(단위: %, %p)



주: 재가중 분석에서 연령 범주는 [그림 3-7]과 동일하게 설정하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료.

〈부표 4-1〉 장애인-비장애인의 공적이전소득 및 세금·사회보험료

(단위: 만 원/년, 2020년 실질)

구분			조사데이터					행정보원데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
전체		공적연금	103	113	129	134	145	163	186	194	208	206
		기초연금	39	41	62	86	84	83	86	101	125	133
		기초보장	67	65	59	64	67	83	84	90	98	112
		장애급여	51	48	52	54	53	38	36	36	42	45
		아동급여	0	1	1	2	1	2	2	4	6	
		근로장려	0	0	0	1	1	7	7	8	21	21
		재난지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	75
		기타지원	43	47	50	49	53	53	63	76	90	86
		세금·사회보험료	-125	-140	-155	-150	-175	-193	-204	-203	-212	-231
		총공적이전	305	315	353	390	405	430	465	510	588	684
		순공적이전	179	175	198	240	229	237	261	307	376	453
18~64세		공적연금	79	92	102	103	105	120	138	137	146	152
		기초연금	13	12	19	27	24	24	26	25	32	35
		기초보장	80	85	80	86	93	111	112	119	144	159
		장애급여	59	57	67	69	69	52	49	52	64	66
		아동급여	1	1	1	3	1	2	3	5	7	5
		근로장려	0	0	0	1	1	9	9	10	24	23
		재난지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80
		기타지원	39	37	40	44	51	51	56	77	85	94
		세금·사회보험료	-146	-168	-179	-181	-221	-226	-242	-258	-290	-310
		총공적이전	271	284	309	332	344	369	392	424	501	614
		순공적이전	124	116	131	151	124	143	150	166	211	305
65세 이상		공적연금	141	149	171	181	201	224	255	262	274	271
		기초연금	79	79	118	161	160	158	159	181	213	236
		기초보장	49	42	33	39	40	52	53	63	58	68
		장애급여	41	35	33	37	37	22	23	22	23	26
		아동급여	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1
		근로장려	0	0	0	0	0	5	5	6	18	17
		재난지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	69
		기타지원	50	62	66	58	59	59	76	80	99	83
		세금·사회보험료	-82	-92	-111	-109	-117	-138	-145	-123	-138	-154
		총공적이전	360	368	423	478	496	521	571	614	686	769
		순공적이전	278	275	312	369	380	382	426	491	548	615

172 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

구분			조사데이터					행정보완데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
비 장 애 인	전체	공적연금	67	72	78	87	99	108	117	125	135	139
		기초연금	12	12	19	27	27	28	28	33	42	44
		기초보장	7	7	7	8	8	10	11	11	11	13
		장애급여	2	2	3	3	2	2	2	1	2	2
		아동급여	1	7	7	7	7	10	8	10	19	21
		근로장려	0	0	0	1	2	7	7	7	18	15
		재난지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	84
		기타지원	14	14	14	14	15	15	15	19	22	26
		세금·사회보험료	-317	-333	-340	-350	-377	-424	-458	-480	-498	-524
		총공적이전	103	115	128	147	160	179	187	206	250	344
		순공적이전	-214	-217	-212	-203	-218	-245	-271	-274	-249	-180
	18~ 64세	공적연금	60	63	66	71	79	87	92	95	98	100
		기초연금	5	6	8	12	11	12	11	12	15	17
		기초보장	5	5	5	6	6	8	8	8	9	10
		장애급여	2	2	3	3	2	2	2	2	2	2
		아동급여	1	6	6	5	6	8	7	8	15	16
		근로장려	0	0	0	1	1	6	6	6	18	15
		재난지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	85
		기타지원	11	12	11	12	12	12	12	16	20	24
		세금·사회보험료	-345	-362	-371	-382	-411	-462	-501	-529	-550	-576
		총공적이전	84	93	99	109	118	134	138	147	177	269
		순공적이전	-261	-269	-272	-273	-294	-328	-363	-382	-373	-307
	65세 이상	공적연금	216	239	257	297	332	360	377	398	422	439
		기초연금	68	67	101	144	143	142	141	158	188	199
		기초보장	17	17	16	17	17	22	21	21	22	22
		장애급여	4	4	5	5	4	3	3	2	3	3
		아동급여	0	1	1	0	1	1	1	1	2	2
		근로장려	0	0	0	0	0	5	5	6	18	16
		재난지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	69
		기타지원	38	38	41	39	41	41	43	44	43	49
		세금·사회보험료	-138	-148	-149	-148	-156	-190	-204	-215	-211	-236
		총공적이전	343	365	421	503	538	573	591	630	699	800
		순공적이전	206	217	272	355	382	383	387	415	488	564

주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 근로장려·자녀장려금은 2015년부터, 재난지원금은 2020년에 조사되어 연도별 기타지원의 범위에 차이가 있다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

〈부표 4-2〉 장애인-비장애인의 공적이전 수급률

(단위: %)

구분			조사데이터					행정보원데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
장애인	전체	공적이전	75.8	74.9	77.6	79.9	78.7	81.9	82.8	83.9	87.6	88.9
		공적연금	25.4	26.9	29.7	31.4	31.2	39.4	41.5	41.4	43.5	44.3
		기초연금	40.8	40.9	41.5	41.9	40.7	40.9	41.8	44.6	46.5	46.0
		기초보장	17.2	17.4	15.1	15.3	15.2	17.7	17.0	19.9	21.7	22.3
		장애급여	35.8	34.9	35.0	36.1	34.9	32.1	32.0	32.3	33.3	33.7
		아동급여	0.6	1.1	1.4	1.5	1.1	2.4	2.7	4.8	5.1	5.4
		근로장려	-	-	-	1.2	2.0	13.5	13.6	15.4	22.5	24.6
		기타지원	14.2	15.6	14.4	13.9	13.5	13.5	15.9	19.8	19.4	20.2
	18~64세	공적이전	63.7	62.5	64.4	68.9	67.4	72.2	73.0	72.1	77.7	79.9
		공적연금	19.1	17.7	20.7	23.7	21.8	28.7	31.2	28.2	30.0	31.5
		기초연금	17.4	16.6	17.0	17.1	15.6	16.6	16.8	15.5	17.0	16.5
		기초보장	19.1	21.1	18.8	18.7	18.8	21.2	21.0	23.0	26.5	26.0
		장애급여	37.3	37.6	38.0	39.5	39.4	36.0	35.6	35.4	37.4	37.3
		아동급여	1.0	1.3	1.2	2.3	1.6	2.9	3.6	6.4	6.0	5.8
		근로장려	-	-	-	1.6	2.8	15.4	16.6	18.1	26.6	27.6
		기타지원	12.2	11.8	10.4	11.7	11.3	11.3	14.4	18.4	18.9	19.9
	65세 이상	공적이전	94.5	92.4	95.8	95.6	94.2	95.5	96.0	97.0	97.3	98.6
		공적연금	35.4	39.9	42.6	42.3	43.9	54.2	56.1	56.6	57.8	59.1
		기초연금	75.7	73.7	73.6	73.9	72.2	71.7	72.6	75.2	75.2	76.9
		기초보장	14.4	13.0	10.6	11.4	11.5	13.6	12.7	17.0	17.4	18.9
		장애급여	33.0	30.8	30.9	31.6	30.2	28.5	29.0	29.5	30.1	30.3
		아동급여	0.0	0.8	1.6	0.5	0.3	1.1	0.9	1.4	1.5	1.4
		근로장려	-	-	-	0.4	0.2	10.5	9.1	12.4	18.2	20.8
		기타지원	17.5	21.1	19.5	17.2	16.5	16.5	18.3	22.0	20.7	21.4
비장애인	전체	공적이전	29.4	34.0	34.9	37.3	37.9	48.4	48.9	54.0	61.3	61.7
		공적연금	13.3	13.8	14.3	15.1	15.7	19.5	20.9	21.4	22.5	23.0
		기초연금	14.2	14.3	14.3	15.2	14.8	15.5	15.8	16.7	17.6	17.6
		기초보장	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.5	2.3	3.1	3.3	3.3
		장애급여	1.5	1.7	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7
		아동급여	1.7	6.3	6.9	6.7	7.0	11.1	10.4	16.7	18.6	20.0
		근로장려	-	-	-	2.5	2.9	11.9	12.8	13.0	20.7	19.2
		기타지원	5.7	5.7	5.5	5.2	5.4	5.4	5.9	7.4	7.7	8.6

174 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

구분			조사데이터					행정보완데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
비 장 애 인	18~ 64세	공적이전	23.1	26.8	27.3	29.1	29.5	39.9	40.6	43.8	52.5	52.7
		공적연금	11.7	11.8	11.9	12.1	12.4	15.6	16.7	15.9	16.2	16.4
		기초연금	8.0	8.3	8.2	8.5	7.9	8.6	8.4	8.5	8.5	8.8
		기초보장	1.4	1.4	1.4	1.5	1.6	2.0	1.8	2.3	2.5	2.5
		장애급여	1.3	1.5	1.9	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5	1.6
		아동급여	1.2	5.1	5.5	5.3	5.6	8.8	8.4	13.1	14.9	16.0
		근로장려	-	-	-	2.1	2.5	11.1	12.1	12.2	22.2	20.3
		기타지원	4.5	4.5	4.3	4.2	4.3	4.3	4.5	6.1	6.4	7.3
	65세 이상	공적이전	89.1	89.3	90.9	93.5	93.4	95.7	95.3	96.6	96.9	97.4
		공적연금	41.2	43.6	46.5	49.9	51.7	61.0	63.4	66.3	67.8	70.2
		기초연금	64.8	63.6	64.4	66.6	65.4	66.4	65.8	67.8	68.2	68.2
		기초보장	4.9	4.9	5.1	5.3	4.7	5.6	5.2	6.1	6.8	6.6
		장애급여	2.9	2.9	3.3	3.1	2.7	2.9	3.2	2.8	2.9	3.0
		아동급여	0.2	0.5	0.6	0.5	0.7	1.2	1.3	1.7	1.7	1.7
		근로장려	-	-	-	0.5	0.5	9.3	9.4	10.9	18.8	18.9
		기타지원	15.3	14.9	14.6	13.6	14.3	14.3	15.3	17.0	16.4	18.5

주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 근로장려·자녀장려금은 2015년부터 조사되어 연도별 기타지원의 범위에 차이가 있다. 재난지원금의 수급률은 100%에 달하여 제외하였다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

〈부표 4-3〉 장애인-비장애인의 빈곤율 및 빈곤율 감소 효과

(단위: %, %포인트)

구분			조사데이터					행정보원데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
장애인	전체	시장소득 (A)	53.5	52.2	50.4	51.4	50.5	48.7	50.7	53.5	55.2	54.7
		시장소득+ 공적이전소득(B)	44.6	44.1	39.8	40.5	41.0	38.5	38.3	39.6	39.3	37.6
		가처분소득 (C)	47.0	46.5	42.0	42.6	43.0	40.7	40.4	41.5	42.2	39.6
		공적이전소득 영향(B-A)	-8.9	-8.1	-10.6	-10.9	-9.6	-10.2	-12.5	-13.9	-15.9	-17.1
		세금·사회보험료 영향(C-B)	2.4	2.4	2.2	2.1	2.0	2.2	2.1	1.9	2.8	2.0
		순공적이전 영향(C-A)	-6.6	-5.7	-8.4	-8.8	-7.6	-8.0	-10.3	-12.1	-13.0	-15.1
	18~ 64세	시장소득 (A)	44.7	42.6	41.2	39.6	37.9	36.4	38.5	39.4	41.1	41.2
		시장소득+ 공적이전소득(B)	37.3	36.3	32.2	31.7	31.2	28.5	28.7	29.1	27.3	24.0
		가처분소득 (C)	39.9	39.2	34.8	33.9	33.0	30.9	30.7	31.1	30.6	26.2
		공적이전소득 영향(B-A)	-7.5	-6.2	-9.0	-7.8	-6.7	-7.9	-9.8	-10.3	-13.8	-17.2
		세금·사회보험료 영향(C-B)	2.6	2.8	2.6	2.2	1.8	2.4	2.0	2.0	3.3	2.3
		순공적이전 영향(C-A)	-4.9	-3.4	-6.4	-5.7	-4.9	-5.5	-7.8	-8.3	-10.5	-14.9
	65세 이상	시장소득 (A)	67.2	66.0	63.4	66.7	66.7	64.0	65.9	68.7	68.3	68.3
		시장소득+ 공적이전소득(B)	56.0	55.4	50.6	51.6	53.4	50.6	49.8	50.7	50.3	50.8
		가처분소득 (C)	57.9	57.0	52.3	53.6	55.4	52.8	52.3	52.4	52.3	52.2
		공적이전소득 영향(B-A)	-11.3	-10.6	-12.8	-15.1	-13.4	-13.3	-16.1	-18.0	-18.0	-17.5
		세금·사회보험료 영향(C-B)	1.9	1.6	1.7	1.9	2.1	2.2	2.4	1.7	2.0	1.4
		순공적이전 영향(C-A)	-9.3	-9.1	-11.1	-13.1	-11.3	-11.1	-13.6	-16.3	-15.9	-16.0

176 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

구분			조사데이터					행정보원데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
비 장 애 인	전체	시장소득 (A)	16.4	16.3	16.6	16.5	16.5	18.6	18.4	18.5	19.3	19.9
		시장소득+ 공적이전소득(B)	13.6	13.1	13.1	12.7	12.9	14.3	14.0	13.4	13.0	12.0
		가처분소득 (C)	15.7	15.4	15.2	14.7	15.0	16.7	16.3	15.6	15.2	14.3
		공적이전소득 영향(B-A)	-2.8	-3.1	-3.5	-3.8	-3.7	-4.3	-4.4	-5.1	-6.3	-7.9
		세금·사회보험료 영향(C-B)	2.1	2.2	2.1	2.0	2.2	2.4	2.3	2.2	2.2	2.3
		순공적이전 영향(C-A)	-0.7	-0.9	-1.4	-1.8	-1.5	-1.9	-2.1	-2.9	-4.1	-5.6
	18~ 64세	시장소득 (A)	11.3	10.9	11.2	10.6	10.6	12.6	12.3	11.7	12.0	12.8
		시장소득+ 공적이전소득(B)	9.3	8.9	8.8	8.2	8.3	9.8	9.6	8.8	8.3	7.7
		가처분소득 (C)	11.4	11.0	11.0	10.1	10.5	12.2	11.8	11.0	10.4	9.9
		공적이전소득 영향(B-A)	-2.0	-2.1	-2.4	-2.4	-2.3	-2.8	-2.6	-2.9	-3.8	-5.1
		세금·사회보험료 영향(C-B)	2.1	2.1	2.2	1.9	2.2	2.4	2.2	2.1	2.1	2.2
		순공적이전 영향(C-A)	0.1	0.0	-0.2	-0.5	-0.1	-0.4	-0.5	-0.8	-1.7	-2.9
	65세 이상	시장소득 (A)	56.8	56.7	58.4	58.9	58.7	56.5	55.4	57.0	57.7	57.3
		시장소득+ 공적이전소득(B)	45.5	44.6	44.7	43.7	43.5	40.6	39.0	38.5	37.9	35.1
		가처분소득 (C)	47.7	47.3	46.3	45.7	45.4	42.4	41.0	40.6	40.1	37.4
		공적이전소득 영향(B-A)	-11.3	-12.1	-13.7	-15.2	-15.2	-15.9	-16.4	-18.5	-19.8	-22.2
		세금·사회보험료 영향(C-B)	2.2	2.7	1.6	2.0	2.0	1.8	2.0	2.1	2.2	2.3
		순공적이전 영향(C-A)	-9.0	-9.4	-12.2	-13.3	-13.2	-14.1	-14.4	-16.4	-17.6	-19.9

주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

〈부표 4-4〉 장애인-비장애인의 빈곤갭비율 및 빈곤갭비율 감소 효과

(단위: %, %포인트)

구분			조사데이터					행정보원데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
장 애 인	전체	시장소득 (A)	34.7	34.6	32.9	34.3	35.7	32.6	32.9	34.4	36.1	36.5
		시장소득+ 공적이전소득(B)	17.9	18.4	15.7	15.4	15.9	14.3	13.9	14.2	13.0	11.3
		가처분소득 (C)	19.1	19.4	16.7	16.5	16.8	15.4	15.2	15.4	14.1	12.2
		공적이전소득 영향(B-A)	-16.8	-16.3	-17.2	-18.8	-19.8	-18.4	-19.0	-20.2	-23.1	-25.2
		세금·사회보험료 영향(C-B)	1.2	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1	1.3	1.2	1.1	0.9
		순공적이전 영향(C-A)	-15.6	-15.2	-16.2	-17.7	-18.9	-17.2	-17.7	-19.0	-22.0	-24.3
	18~ 64세	시장소득 (A)	28.0	27.1	26.0	25.6	26.3	24.1	24.5	24.6	26.2	26.0
		시장소득+ 공적이전소득(B)	13.4	13.1	11.3	11.1	10.5	9.3	9.3	9.2	7.5	6.1
		가처분소득 (C)	14.4	14.2	12.3	12.1	11.4	10.2	10.3	10.1	8.5	6.9
		공적이전소득 영향(B-A)	-14.6	-13.9	-14.6	-14.5	-15.7	-14.8	-15.2	-15.3	-18.7	-19.9
		세금·사회보험료 영향(C-B)	1.1	1.0	0.9	1.0	0.8	0.9	1.0	0.9	1.0	0.8
		순공적이전 영향(C-A)	-13.5	-12.9	-13.7	-13.5	-14.9	-13.9	-14.1	-14.5	-17.7	-19.1
	65세 이상	시장소득 (A)	45.3	45.6	42.9	45.8	48.1	43.6	43.5	45.1	45.7	47.3
		시장소득+ 공적이전소득(B)	25.0	25.7	21.7	21.0	22.5	20.4	19.4	19.5	18.1	16.6
		가처분소득 (C)	26.2	26.7	22.7	22.1	23.6	21.5	20.6	20.6	19.2	17.5
		공적이전소득 영향(B-A)	-20.4	-19.9	-21.2	-24.8	-25.6	-23.2	-24.1	-25.6	-27.5	-30.8
		세금·사회보험료 영향(C-B)	1.3	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.3	1.1	1.0	1.0
		순공적이전 영향(C-A)	-19.1	-18.9	-20.2	-23.7	-24.5	-22.1	-22.8	-24.5	-26.5	-29.8

178 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

구분		조사데이터					행정보원데이터				
		2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
비 장 애 인	전체	시장소득 (A)	7.8	7.9	8.2	8.5	8.8	8.9	9.0	9.6	9.6
		시장소득+ 공적이전소득(B)	4.9	4.8	4.7	4.5	4.6	4.9	4.8	4.5	3.5
		가처분소득 (C)	5.7	5.6	5.4	5.2	5.3	6.1	6.2	5.6	4.5
		공적이전소득 영향(B-A)	-3.0	-3.1	-3.6	-4.0	-4.2	-4.0	-4.2	-4.6	-6.1
		세금·사회보험료 영향(C-B)	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	1.2	1.4	1.0	1.0
		순공적이전 영향(C-A)	-2.2	-2.3	-2.8	-3.4	-3.5	-2.9	-3.5	-4.4	-5.1
	18~ 64세	시장소득 (A)	4.4	4.4	4.4	4.4	4.6	5.0	5.0	4.7	5.0
		시장소득+ 공적이전소득(B)	2.9	2.8	2.7	2.6	2.7	3.1	3.0	2.8	2.2
		가처분소득 (C)	3.7	3.5	3.4	3.2	3.3	4.3	4.3	3.8	3.1
		공적이전소득 영향(B-A)	-1.5	-1.6	-1.7	-1.8	-1.9	-1.9	-2.0	-2.0	-2.8
		세금·사회보험료 영향(C-B)	0.8	0.7	0.7	0.6	0.7	1.2	1.3	1.1	0.9
		순공적이전 영향(C-A)	-0.8	-0.9	-1.0	-1.2	-1.3	-0.7	-0.7	-0.9	-1.9
	65세 이상	시장소득 (A)	35.0	34.9	37.3	39.0	38.9	34.6	34.0	33.9	34.2
		시장소득+ 공적이전소득(B)	20.4	20.2	19.6	18.5	18.0	15.9	15.2	14.1	10.8
		가처분소득 (C)	21.7	21.4	20.8	19.6	19.2	17.0	16.4	15.1	12.0
		공적이전소득 영향(B-A)	-14.6	-14.7	-17.7	-20.5	-20.8	-18.7	-18.7	-19.8	-23.4
		세금·사회보험료 영향(C-B)	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2
		순공적이전 영향(C-A)	-13.2	-13.5	-16.5	-19.4	-19.7	-17.6	-17.6	-20.6	-22.2

주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

180 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

구분			조사데이터					행정보완데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
비 장 애 인	65세 이상	공적연금	-7.4	-8.1	-8.9	-9.6	-9.2	-9.7	-10.2	-11.6	-11.2	-11.3
		기초연금	-1.5	-1.9	-2.7	-3.2	-3.7	-3.8	-3.5	-4.8	-4.9	-5.0
		기초보장	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	-0.2	-0.2
		장애급여	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
		아동급여	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		근로장려	-	-	-	0.0	0.0	-0.3	-0.3	-0.3	-0.9	-0.8
		재난지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1.8

주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다. '시장소득+공적이전소득 항목'의 빈곤율에서 '시장소득'의 빈곤율을 차감한 값이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.

182 장애인 소득분배 변화의 원인과 소득보장 정책 효과에 대한 연구

구분			조사데이터					행정보완데이터				
			2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
비 장 애 인	65세 이상	공적연금	-6.9	-7.5	-8.5	-9.3	-9.7	-8.7	-9.1	-9.6	-10.2	-10.3
		기초연금	-4.4	-4.2	-6.3	-8.6	-8.4	-7.4	-7.0	-7.8	-9.0	-9.1
		기초보장	-1.5	-1.4	-1.3	-1.4	-1.4	-1.6	-1.5	-1.4	-1.5	-1.4
		장애급여	-0.3	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	-0.2
		아동급여	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		근로장려	-	-	-	0.0	0.0	-0.2	-0.2	-0.3	-0.8	-0.7
		재난지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-2.4

주: 균등화 가구소득을 개인단위로 분석하였다. 빈곤선은 연도별 균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%이다. '시장소득+공적이전소득 항목'의 빈곤율에서 '시장소득'의 빈곤율을 차감한 값이다.

자료: 통계청. (각 연도a). 가계금융복지조사 원자료.