복지이슈 FOCUS

현장공감 경기복지재단

기본소득 특별호 6

2020. 9

기본소득과 장애인

연일 언론에서 기본소득에 대해 논쟁하고 있고, 포스트코로나 시대의 정책대안으로 기본소득에 대한 관심이 높아지고 있습니다. 여러 매체를 통해 기본소득이 소개된 바 있지만 체계적인 내용 이해에는 어려움이 있는 것이 현실입니다. 일선 현장에서 복지업무를 하고 계시는 전문가들에게 기본소득에 대한 종합적 이해와 판단에 도움을 주고자 이번 복지이슈 FOCUS 특별호를 발간하게 되었습니다. 3주 간격으로 발간될 예정이오니 많은 관심 부탁드립니다.

〈 발간일정 〉

1호(7.13). 기본소득과 기본소득이 아닌 것들(이지은, 기본소득신진연구자네트워크 대표)
2호(7.30). 기본소득의 다양한 재원들과 의미(유종성, 가천대학교 교수)
3호(8.20). 기본소득과 복지정책의 관계(강남훈, 한신대학교 교수)
4호(9.10). 기본소득과 빈곤층(백승호, 가톨릭대학교 교수)
5호(9.28). 기본소득과 노인(유병선, 경기복지재단 연구위원)
6호(9.28). 기본소득과 장애인(이병화, 경기복지재단 연구위원)

경기복지재단
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

■ 집필

이병화 | 경기복지재단 연구위원 (bhlee@ggwf.or.kr)
윤상룡 | 충북대학교 교수 (syyoon@cbnu.ac.kr)

■ 복지이슈 FOCUS는 빠른 복지환경 변화에 대응하고, 주요현안 및 이슈를 발굴하기 위하여 복지 이슈를 진단하고, 정책을 제안하기 위해 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있으며, 본 보고서의 내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9337 Fax: 031-898-5935

○ 장애는 빈곤을 양산하고 빈곤도 장애를 양산함

- 열악한 경제상태인 빈곤이 질병이나 손상을 유발시켜 장애에 이르게 하고 장애는 다시 교육, 직업활동, 사회 및 정치적 참여의 기회를 제한하여 만성적인 빈곤에 이르게 함
- 장애는 추가비용이라는 새로운 지출 요인을 발생시킬 뿐만 아니라 소득 감소까지 유발시켜 종국에는 장애를 가진 개인 및 가구를 빈곤 상태에 이르게 한다는 점에서 '장애는 빈곤의 절친한 친구(disability as a close companion of poverty)'로 간주됨
- 우리나라는 장애가 초래하는 경제적 비보장에 대응하기 위해 다양한 장애 소득보장 제도를 운용하고 있지만 장애인가구의 소득이 전체가구의 2/3에 불과하고 절대빈곤층 비율은 전체 국민의 5.1배에 이를 만큼 열악한 장애인의 경제 상태는 쉽게 개선이 되지 않고 있음

○ 장애인을 위한 소득보전급여와 추가비용급여 제도를 시행하고 있으나 대상자 선정기준의 정합성이 낮아 효율성 낮음

- 장애로 인해 소득활동을 하기 어려운 장애인의 최저생활보장을 위해 지급되는 소득보전급여 대상자 선정이 의학적 손상 중심의 평가에 의해 이루어짐으로써 능력제약과 사회·환경적 요인이 근로능력에 미치는 영향이 고려되지 않음
- 급여의 지급액이 낮고 수급률도 낮음(2010년 기준 OECD 국가의 평균 장애급여 수급률은 5.7%. 우리나라의 장애급여 수급률은 1.6%)

○ 기본소득과 장애 소득보장체계의 공존 및 연계를 위한 기본적인 방향

- 첫째, 기본소득과 장애 소득보장체계의 공존 및 연계는 기본소득과 장애 소득보전급여(장애인연금)의 병급을 통해 장애인에게 최저생활을 보장하는 것으로 구체화함
- 둘째, 기본소득과 공존 및 연계가 가능하도록 현재 장애등급과 자산조사에 기반한 사회부조방식으로 운용되고 있는 추가비용급여인 장애수당을 모든 장애인에게 소득수준에 관계없이 지급하는 사회수당 급여로 개편함
- 셋째, 기본소득과 공존 및 연계가 가능하도록 하기 위한 선제적 조치로서 현재 장애 소득보장체계를 혁신적으로 개편함

Ⅰ 들어가며

■ 장애는 개인 당사자의 생애뿐만 아니라 가구 구성원 전체의 위기임

○ 노동시장 진입 전 장애발생은 장애 가구원의 노동능력을 저하시켜 취업에의 어려움을 초래함으로써 장애인 가구의 소득증대 기회를 제한할 뿐만 아니라, 비장애 가구원의 장애 가구원 돌봄으로 인해 적극적인 노동시장 참여를 제약함으로써 결과적으로 가구 전체의 빈곤 위험을 증가시키며 삶의 질 저하를 유발함

- 2016년 장애인가구 빈곤률은 31.5%로서 전체 가구 빈곤률 17.6%에 1.8배 높았음[1)]

■ 외환위기 이후 노동유연성의 증가와 비정규직의 확산으로 장애인은 가장 취약한 노동계층으로 전락함

○ 일자리의 질에 따라 계층화되어 있는 노동시장 내부에서 장애인은 저임금 임시직이라는 최하위층에 속해있으며, 노동시장 외부에서는 낮은 경제활동참가율(2019년 장애인 37.3%, 전체 국민 64.0%)[2)]과 높은 실업률(2019년 장애인 6.3%, 전체 국민 4.0%) 등으로 비장애인의 절반정도의 낮은 고용률(2019년 장애인 34.9%, 전체 국민 61.7%)을 보여주고 있음

■ 장애에 대한 사회안전망을 갖추고 있으나 정책효율성 낮음

○ 우리나라는 사회안전망으로서 장애연금(국민연금), 장애인연금, 장애수당 및 장애아동수당 등 외형적으로는 선진국과 유사한 장애 소득보장체계를 구축하고 있음

○ 그러나, 수급자 수가 제한적이고 지급액이 매우 낮다는 점에서 장애가 초래한 경제적 비보장에 유효한 정책 수단이 되지 못하고 있음

1) 통계청·금융감독원·한국은행. 2016. “가계금융·복지조사” 소득분배지표.
2) 김호진 외. 2019. 2019년 장애인 경제활동실태조사. 한국장애인고용공단 고용개발원.

■ 산업구조 변화에 따른 4차 산업혁명으로 사회보장제도 패러다임 전환 필요

○ 4차 산업혁명으로 일컬어지는 생산수단의 획기적 변화로 인해 전 산업영역에서의 일자리 감소는 불가피한 현상으로 받아들여지고 있으며, 이는 노동에 기반한 현재의 사회보장제도 패러다임을 탈노동 기반의 사회보장제도 패러다임으로 전환을 모색해야 할 필요성을 증가시키고 있음

○ 이와 관련하여 기본소득은 기존 사회보장제도 체제하의 소득보장제도를 대체하거나 보완하는 새로운 소득보장제도로서, 다양한 차원과 층위에서 성격 규정과 구체적인 실행 방안이 논의되고 있음

■ 본 고는 현 장애인소득보장체계를 살펴보고, 기본소득을 탑재한 장애 소득보장체계가 어떠한 방향으로 변모되어야 하는 지를 개괄적으로 조망해 보는 것을 목적으로 하고 있음

Ⅱ 장애인과 빈곤

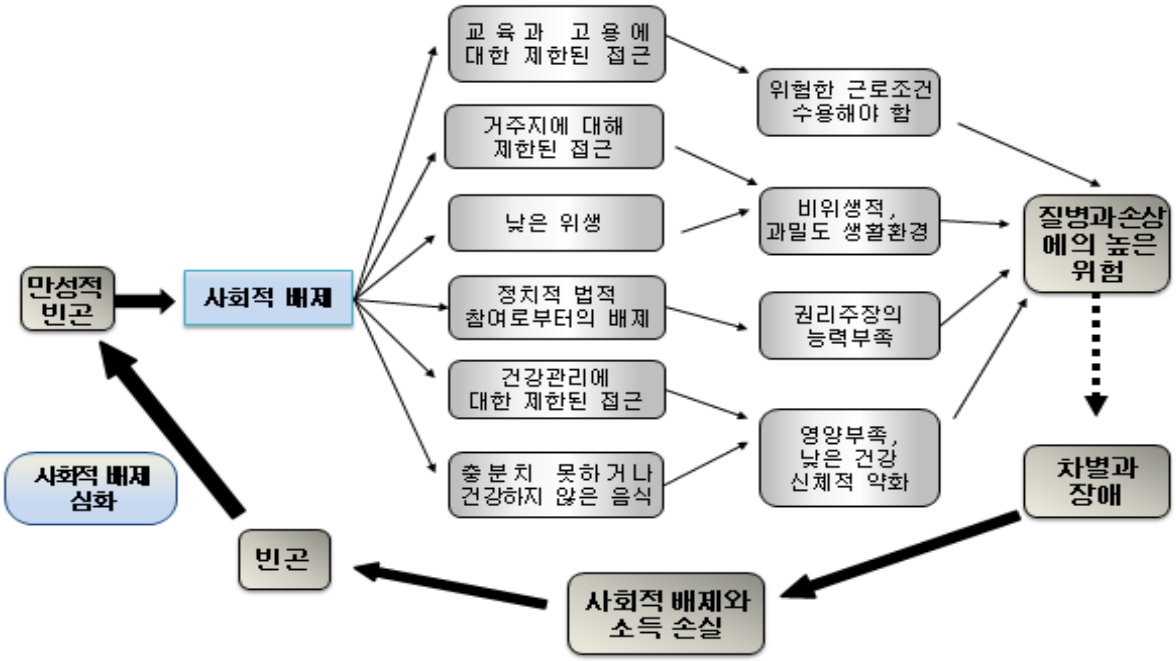
■ 장애와 빈곤의 악순환

○ 열악한 경제상태인 빈곤이 질병이나 손상을 유발시켜 장애에 이르게 하고 장애는 다시 교육, 직업활동, 사회 및 정치적 참여의 기회를 제한하여 만성적인 빈곤에 이르게 한다는 점에서 결국 장애와 빈곤은 '악순환(vicious circle)'의 관계라고 규정할 수 있음[3)]

○ Yeo(2001)는 장애와 빈곤의 악순환을 설명하면서 빈곤이 어떻게 장애를 유발하고, 또한 장애가 어떤 경로로 빈곤을 유발하는지 각각 〈그림 1〉과 〈그림 2〉를 통해 입체적으로 보여주고 있음

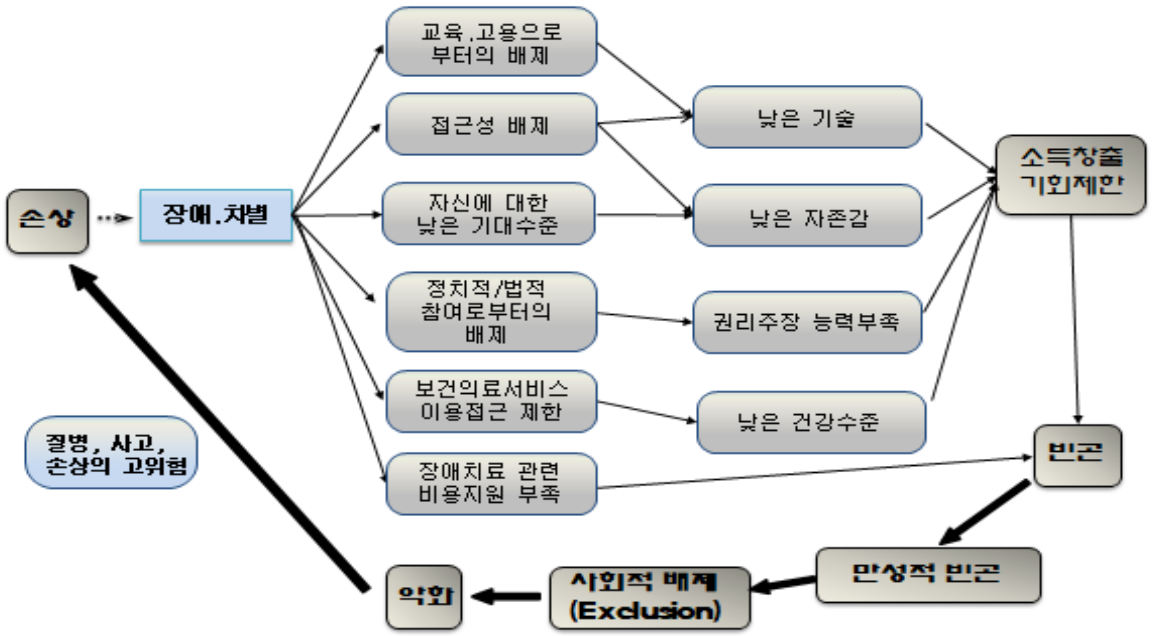
3) Grut, L. and Ingstad, B. 2005. Using qualitative methods in studying the link between disability and poverty: Developing a methodology and pilot testing in Kenya. SINTEF Health Research.

〈그림 1〉 빈곤에서 장애 발생으로의 전이 메카니즘



자료: Yeo, R. 2001. Chronic Poverty and Disability. Background Paper No. 4. Chronic Poverty Research Centre.

〈그림 2〉 장애 발생 이후 빈곤으로의 전이 메카니즘



자료: Yeo, R. 2001. Chronic Poverty and Disability. Background Paper No. 4. Chronic Poverty Research Centre.

■ 장애인가구가 비장애인가구에 비해 상대적으로 빈곤할 수밖에 없는 이유는 두 가지 요인이 복합적으로 작용하기 때문임

○ 첫 번째 요인은 장애인가구의 소득이 비장애인가구의 그것에 비해 낮다는 점이고, 두 번째 요인은 장애인가구가 비장애인가구에 비해 생활비가 더 많이 든다는 점임

○ 장애인가구의 소득 수준이 낮은 것은 가구원의 개인소득이 낮기 때문임

- 장애를 가진 가구원의 경우 장애에서 비롯된 낮은 교육수준, 직업능력의 부족으로 상징되는 인적자본의 취약성과 함께 사회전반의 장애에 대한 부정적인 인식에서 발생하는 장애인에 대한 차별로 인해 취업의 기회를 얻지 못하거나 취업 중에 있더라도 주로 저임금 직종에 종사하는 관계로 소득이 낮을 수밖에 없음
- 그리고 비장애 가구원의 경우에는 장애인에 대한 보호 수발로 인해 취업을 하기 어렵거나 취업 중에 있더라도 임시직 등 질 낮은 일자리에 종사하는 비율이 높아 역시 소득이 낮을 수밖에 없음

○ 한편 장애인의 생활비가 비장애인에 비해 더 많이 드는 것은 장애인의 경우에 의료비, 교육비, 재활보조기구 구입비, 교통비 등의 영역에서 장애로 인한 추가지출 비용이 발생하기 때문임

○ 결국 장애는 추가비용이라는 새로운 지출요인을 발생시킬 뿐만 아니라 소득 감소까지 유발시켜 종국에는 장애를 가진 개인 및 가구를 빈곤 상태에 이르게 한다는 점에서 '장애는 빈곤의 절친한 친구(disability as a close companion of poverty)'로 간주됨

Ⅲ 장애인의 소득보장체계

■ 장애 소득보장체계

○ 현대 사회에서 장애는 실업, 퇴직, 질병, 가구주의 사망 등과 더불어 소득 상실을 유발하는 대표적인 사회적 위험(social risk)으로 간주되고 있음

- 사회보험, 사회수당, 사회부조 등 다양한 정책수단의 조합에 의해 장애인에게 제공되는 '장애급여(disability benefit)'의 제공과 관련하여, 대부분의 국가에서는 장애로 인한 소득 상실을 보전하기 위한 급여(소득보전 급여)와 장애로 인한 추가비용 지출을 보전하기 위한 급여(추가비용 급여)를 장애 급여의 두 축으로 삼고 제도를 운용하고 있음

○ 장애급여를 구성하는 이들 두 급여가 어떻게 다른 지를 살펴봄

- 소득보전급여란 장애인이 장애로 인해 근로능력 또는 소득활동 능력에 심각한 손상을 입어 더 이상 일을 할 수 없어 소득이 단절되는 상황에 있는 장애인과 그 가족이 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 하기 위한 각종의 급여를 의미함
- 추가비용 급여는 장애인이 무상 혹은 비용의 일부 부담을 요하는 각종의 서비스를 제공받고도 완전히 충족되지 않은 욕구를 충족하고자 장애인이 추가적으로 지출하는 비용을 보전함으로써 장애인이 비장애인과 동등한 수준의 삶의 질을 영위할 수 있도록 하기 위한 각종의 급여를 의미함

〈표 1〉 장애 급여의 구성 요소

유형		보장의 제 측면	급여종류	특성
소득보전 급여	기본급여	장애인 개인 소득보전	기초급여(정액급여), 소득비례급여	장애정도에 따라 차등
	부가급여	부양가족 부양 지원	아동부양수당, 성인부양수당 등	부양가족·결혼상태에 따라 차등
추가비용 급여		장애인의 추가비용보전	이동수당, 간병수당, 장애아동부양수당, 중증장애수당 등	장애인 개인의 특성에 따라 차등

자료: Dixon & Hyde, A Global Perspective on Social Security Programmes for the Disabled People, Disability & Society, Vol. 15, No. 5, 2000.

■ 우리나라 장애 소득보장체계 현황 및 문제점

○ 장애인을 지원하기 위한 소득보장제도로서 우리나라는 1988년 국민연금(장애연금) 도입 이후, 1990년 장애수당 도입, 2002년 장애아동수당 도입, 2010년 장애인연금 도입에 이르기까지 지속적으로 장애급여를 확충해 왔음

〈표 2〉 우리나라 장애 소득보장체계 현황

구 분		소득보전급여	추가비용급여	목적
2층	공적연금	장애연금	-	소득활동 중 발생한 장애로 인한 소득중단(소득감소)에 대한 보상
1층	범주형 사회부조	장애인연금(기초급여)	장애인연금 (부가급여) 장애수당 (장애아동수당)	공적연금 사각지대 해소 및 빈곤 예방
0층	일반 사회부조	국민기초생활보장제도 (생계급여 등)		최저생활보장

- 먼저 소득보전급여체계가 어떻게 구성되어 있는 지를 살펴보면, 1차 안전망으로서 장애연금(국민연금), 2차 안전망으로서 장애인연금 기초급여, 3차 안전망으로서 국민기초생활보장제도 생계급여가 있음

〈표 3〉 우리나라 장애 소득보전급여 체계

구분	유형	제도명 및 내용
1차 안전망	사회보험	○ 장애연금(국민연금) - 가입 후 발생한 질병 혹은 부상이 치료 후에도 신체 또는 정신적 장애가 있는 자로서 국민연금법상 장애등급이 1~4급인 자(단, 4급인 경우에는 장애일시보상금 지급) - 평균 장애연금 지급액 427천원(2019년 기준)
2차 안전망	범주형 사회부조	○ 장애인연금(기초급여) - 18~64세의 장애인복지법상 등록된 중증장애인(前 1급, 2급, 3급 중복) - 생계·의료·주거·교육급여수급자 및 차상위계층 300,000원 (감액이 없는 최고 지급액 기준) - 차상위초과~소득하위 70% 254,760원 (감액이 없는 최고 지급액 기준) ※ 장애인연금(기초급여) 수급자가 65세가 되면 기초연금 수급자로 변경됨
3차 안전망	일반 사회부조	○ 국민기초생활보장제도(생계급여) - 소득인정액이 생계급여 기준선 이하인 전체 국민 대상의 보편적 사회부조로서, 장애인가구에 대한 별도의 생계급여 기준 없음

- 한편 추가비용급여체계는 성인 중증장애인을 대상으로 한 장애인연금 부가급여, 성인 경증장애인을 대상으로 한 장애수당, 그리고 장애아동을 대상으로 한 장애아동수당으로 이루어져있음

〈표 4〉 우리나라 장애 추가비용급여 체계

구분	유형	제도명 및 내용
성인	사회부조	○ 장애인연금(부가급여) - 만 18세 이상으로서 「장애인연금법」상 중증장애인(前 1급, 2급, 3급 중복) - 생계·의료급여수급자 8만원, 주거·교육급여수급자, 차상위계층 7만원, 차상위 초과자 2만원(2020년 기준)
성인	사회부조	○ 장애수당 - 만 18세 이상의 등록한 장애인 중 장애정도가 심하지 아니한 자로 국민기초생활보장수급자 및 차상위계층 - 생계·의료급여수급자, 주거·교육급여수급자, 차상위계층 월 4만원(2020년 기준)
아동	사회부조	○ 장애아동수당 - 만 18세 미만의 등록한 장애인으로 국민기초생활보장수급자 및 차상위계층 - 생계·의료급여수급자 중증 20만원. 주거·교육급여수급자, 차상위계층 중증 15만원. 생계·의료급여수급자 경증 10만원. 주거·교육급여수급자. 차상위계층 경증 10만원(2020년 기준)

○ 이렇듯 다양한 장애 소득보장제도를 운용하고 있지만 장애인가구의 소득이 전체 가구의 2/3에 불과하고 절대빈곤층 비율은 전체 국민의 5.1배에 이를 만큼 열악한 장애인의 경제 상태는 쉽게 개선이 되지 않고 있음

- 이는 현재 실시되고 있는 장애 소득보장제도의 효과가 크지 않음을 보여주는 결과임

○ 구체적으로 우리나라의 장애 소득보장제도가 지니고 있는 문제점을 꼽아보자면, 우선 장애급여를 필요로 하는 장애인에 비해 현재 장애급여를 지급받고 있는 장애인 비율, 즉 장애급여 수급률이 낮다는 점을 들 수 있음

- 이를 입증하는 실례로서, 2010년 기준 OECD 국가의 평균 장애급여 수급률은 5.7%인데 비해 우리나라의 장애급여 수급률은 1.6%에 불과함
- 또한 장애급여의 지급액이 장애인의 욕구를 충족하는 데 역부족임, 즉 지급액이 낮다는 점 역시 주요한 문제점이라고 할 수 있음
- 마지막으로 장애급여 대상자 선정기준의 정합성이 낮다는 점, 특히 장애로 인해 소득활동을 하기 어려운 장애인의 최저생활보장을 위해 지급되는 소득보전급여 대상자 선정이 의학적 손상 중심의 평가에 의해 이루어짐으로써 능력제약과 사회·환경적 요인이 근로능력에 미치는 영향이 고려되지 않고 있다는 점이 시급히 개선되어야 할 문제라고 할 수 있음

Ⅳ 기본소득과 장애 소득보장체계의 공존과 연계를 위한 기본 방향

■ 기본소득은 부의 일정 부분은 모든 사회구성원들에게 균등하게 분배되어야 한다는 관점에서 제안된 새로운 재분배기제임

○ 기본소득은 기술의 발전으로 인간 노동이 소외되는 현상이 점점 심화될 것이라는 암울한 미래사회 전망 속에서 생존을 위한 노동으로부터의 해방과 자아실현을 가능케 하는 구원이 될 수도 있을 것이라는 관점에서 더욱 주목받고 있음

- 공유부의 새로운 재분배기제로서 기본소득을 상정할 때 모든 시민에게 조건없이 지급한다는 기본소득의 핵심 원칙으로서 보편성과 무조건성이 충족될 수 있으며, 동시에 기본소득이 사회적 위험의 발생에 따른 최저생활보장과 귀속적 욕구 충족을 목적으로 하는 사회보장제도의 대체재가 아니라 사회보장제도와 공존하며 상호간에 역할분담을 하는 보완재로서의 관계를 형성하게 됨

■ 최저생활보장을 목적으로 하는 현금 급여와 일정 부분 중복의 여지가 있을 수 있다는 점에서 기본소득 도입 시 양 급여 간 연계 및 조정 필요

○ 기본소득과 최저생활보장 급여의 관계설정과 관련한 다양한 방안이 있을 수 있으나, 기본소득의 의의를 훼손하지 않으면서 동시에 최저생활보장이라는 사회보장제도 현금급여의 목적을 달성하기 위한 최적의 방안은 최저생활보장 현금급여 수급자 선정요건으로서 소득인정액 조사 시 기본소득을 소득으로 포함하는 방안일 것임

- 예를 들어 전체 국민의 최저생활을 보장하는 것을 목적으로 하는 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자 선정 시 신청인이 지급받고 있는 기본소득을 소득인정액에 포함시키되, 해당 소득인정액이 기준선 미만인 경우 기준선과 소득인정액의 차액에 해당하는 금액을 생계급여로 지급하는 것임

■ 특정 인구학적 집단에 속한 데 따른 추가적인 지출을 보전하기 위한 목적의 현금 급여는 기본소득과 중복 지급하는 것이 타당

○ 예를 들어 아동양육과 장애로 인해 발생하는 각종의 추가 지출에 대한 보전을 목적으로 지급되는 아동수당과 장애수당은 기본소득 도입에 따른 수급 탈락이나 지급액 감액 없이 기존과 동일하게 지급되도록 하는 것임

■ 기본소득과 장애 소득보장체계의 공존 및 연계를 위한 기본적인 방향

○ 첫째, 기본소득과 장애 소득보장체계의 공존 및 연계는 기본소득과 장애 소득보전급여(장애인연금)의 병급을 통해 장애인에게 최저생활을 보장하는 것으로 구체화함

○ 둘째, 기본소득과 공존 및 연계가 가능하도록 현재 장애등급과 자산조사에 기반한 사회부조방식으로 운용되고 있는 추가비용급여인 장애수당을 모든 장애인에게 소득수준에 관계없이 지급하는 사회수당 급여로 개편함

○ 셋째, 기본소득과 공존 및 연계가 가능하도록 하기 위한 선제적 조치로서 현재 장애 소득보장체계를 아래와 같이 혁신적으로 개편함

- 장애 소득보장체계를 구성하는 개별 장애급여가 소득보전급여(장애인연금)와 추가비용급여(장애수당)로 명확히 구분되도록 하며, 각 급여의 지급액을 급여 목적에 부합하도록 현실화함
- 주요 선진국에서 시행하고 있으나 우리나라에 아직 도입되지 않고 있는 급여로서 중증장애인을 돌보는 데 따른 보호자의 기회비용을 보전하기 위한 보호자수당과 저소득 장애인 근로자의 생활안정을 위한 장애인장려세제를 도입함
- 소득보전 급여의 대상 효율성을 제고하고 고용서비스와의 적극적 연계를 위한 필수적 조치로서, 장애가 초래한 소득활동능력 제약으로 소득활동을 하지 못하는 장애인을 합리적으로 선별할 수 있는 소득활동능력 평가 체계를 구축함

참고문헌

김호진 외(2019). 『2019년 장애인 경제활동실태조사』. 한국장애인고용공단 고용개발원.

통계청·금융감독원·한국은행(2016). "가계금융·복지조사" 소득분배지표.

Dixon & Hyde. "*A Global Perspective on Social Security Programmes for the Disabled People*". Disability & Society. Vol. 15. No. 5, 2000.

Grut, L. and Ingstad, B(2005). 『*Using qualitative methods in studying the link between disability and poverty: Developing a methodology and pilot testing in Kenya*』. SINTEF Health Research.

OECD(2010). 『*Sickness, disability and work: Breaking the barriers: A Synthesis of findings across OECD countries*』.

Yeo, R(2001). "*Chronic Poverty and Disability*". Background Paper No. 4. Chronic Poverty Research Centre.

경기복지재단 복지이슈 FOCUS 기본소득 특별호6 2020-(특)-06

기본소득과 장애인

발행일 2020년 9월
발행인 진석범
발행처 경기복지재단
경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ㊞ 16207
Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937
Homepage. ggwf.gg.go.kr