



장애인연금의 기초연금통합 논의와 제언

이훈희 (정책연구실 부연구위원)

기초노령연금의 기초연금화에 대한 논의가 활발한 반면 기초연금 대상의 또 다른 축인 장애인연금은 사실상 이슈화되지 못하였다. 이에 본고는 장애인연금이 기초연금과 통합된다는 가정하에, 지급대상 및 급여수준 그리고 장애평가 기준에 대해 평가하고자 한다. 첫째, 지급대상의 경우 소득기준을 폐지하여 모든 중증장애인을 포괄해야 한다. 둘째, 기초급여의 조정률을 물가상승률이 아닌 국민연금의 A값과 연동하여야 한다. 셋째, 장애평가 기준을 근로능력이나 실제 경제활동 참여여부를 반영해야 한다. 결국 장애인연금이 최저소득보장제도로써의 역할과 기능을 하려면 장기적으로는 최저생계비와 최저임금을 고려하여 기초급여수준을 결정해야 하며, 부가급여의 경우 중증·경증의 구분 없이 모든 장애인에게 혜택이 돌아가야 할 것이다.

I. 논의의 배경

□ 박근혜정부, 또 복지후퇴?

- 무상보육과 기초노령연금에 이어 장애인연금도 후퇴하는 박근혜정부
 - 기초노령연금의 기초연금화에 대한 다양한 논란(소득하위 70%에게 지급, 국민연금 가입기간과의 연동 등)이 핵심의제가 됨에 따라 기초연금 대상의 또 다른 한 축인 장애인연금에 대한 논의는 활발하게 이루어지지 못함.
 - 박근혜대통령과 새누리당은 대선 공약집에서 발표한 바와 같이 장애인연금을 기초노령연금과 통합하여 기초연금으로 재편하면서, 지급대상을 중증장애인 모두에게 확대하고 지급액도 현재의 2배 수준인 20만원까지 인상하겠다고 밝힌바 있음.
 - 하지만 박근혜정부는 기초연금과의 통일성을 유지한다는 명목으로 지급대상을 소득하위 70%로 선정하겠다고 밝히고, 부가급여에 대해서는 구체적인 방안을 내놓지 못하고 있는 실정임.

- 이러한 복지공약 후퇴에도 불구하고 장애인연금에 대한 부족한 논의는 장애인들이 겪고 있는 어려움과 목소리를 외면하는 결과를 낳을 수 있음.

○ 장애인연금 어떻게 평가할 것인가?

- 사실 장애인연금이 기초노령연금과 통합하여 단일한 기초연금으로 존재하는 것이 옳은가 그른가의 문제는 그 자체의 제도적 합리성만으로는 판단할 수 있는 문제는 아님.
- 사회부조식 무기여연금(장애인연금)을 유지하는 방안¹⁾과 기여식 사회보험(국민연금의 장애연금)을 보완하는 방안²⁾ 그리고 본고의 논의대상인 기초연금으로의 통합 방안 모두 장단점이 존재할 것임.
- 본 제도들의 평가는 반드시 장애인의 최저소득보장제도로서의 기능을 적절히 수행하는지 그리고 장기적으로 발전할 수 있는가를 판단기준으로 설정해야 함.
- 이에 본고는 장애인연금이 기초연금과 통합된다는 가정하에, 지금까지 논의된 정부안을 중심으로 지급대상 및 급여수준 그리고 장애평가기준의 문제점 및 개선방안을 논의하고자 함.

II. 장애 급여 현황

□ 장애급여의 구성요소³⁾

- 보편적인 소득보장과 마찬가지로 장애인 소득보장의 유형은 사회보험, 사회수당, 사회부조로 구분할 수 있음.
- 사회보험(contributory social insurance)방식은 가입자의 기여에 기반하고, 사회수당(social allowance)방식은 장애의 유형 및 장애정도 등 일정요건을 충족하는 경우 지급하며, 사회부조(social assistance)방식은 소득 또는 자산조사를 통해서 일정 수준 이하의 장애인에게 급여를 지급하는 방식임.

1) 장애인연금은 기존의 2단계 안전망(1차 안전망: 국민연금 장애수당, 2차 안전망: 국민기초생활보장제도 생계급여)이 장애인의 최저소득보장제도로서 작동하기에 부족하다는 논의에서 도입됨. 장애인연금이 도입됨에 따라 3단계 안전망(1차 안전망: 국민연금 장애수당, 2차 안전망: 장애인연금, 3차 안전망: 국기법상의 생계급여)으로 변화가 이뤄짐.

2) 2011년 기준 등록장애인의 공적연금 가입수준은 약 34.9%로 미가입 59.9%에 비해 낮은 수준임. 보험료를 통한 소득보장방안도 하나의 대안이 될 수 있으며, 납부예외자에 대한 대폭적인 지원확대를 통해 장애인의 소득보장 효과를 산출할 수 있을 것임. 하지만 '수혜자 부담의 원칙'의 근간을 해하지 않는 범위내에서 지원할 수 있는 원칙과 기준의 선정이 선행되어야 할 것임.

3) 윤상용. 2013. "장애인 최저소득보장제도 국제 비교 연구". 「보건사회연구」, 33(2): 159-188.

- 다양한 정책수단의 조합에 의해 제공되는 장애급여는 대체로 장애로 인한 소득상실을 보전하기 위한 급여(소득보전 급여)와 장애로 인한 추가비용 지출을 보전하기 위한 급여(추가비용 급여)를 두 축으로 운영되고 있음.
- 소득보전 급여는 장애인이 장애로 인해 근로능력 또는 소득활동 능력에 심각한 손상을 입어 더 이상 일을 할 수 없는 경우에 장애인과 그 가족에 대하여 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 하기 위한 각종 급여를 의미하며, 추가비용 급여는 장애인의 특성상 추가적으로 지출하는 비용을 보전함으로써 장애인이 비장애인과 동등한 수준의 삶의 질을 영위할 수 있도록 하기 위한 각종 급여를 의미함.

<표 1> 장애 급여의 구성요소

유형		보장의 제 측면	급여종류	특성
소득보전 급여	기본급여	장애인 개인 소득보전	기초급여(정액급여), 소득비 례급여	장애정도에 따라 차등
	부가급여	부양가족 부양 지원	아동부양수당, 성인부양수당 등	부양가족·결혼 상태에 따라 차등
추가비용 급여	장애인 추가 비용 보전	장애인 추가비용 보전	이동수당, 간병수당, 장애아 동부양수당, 중증장애수당 등	장애인 개인의 특성에 따라 차등

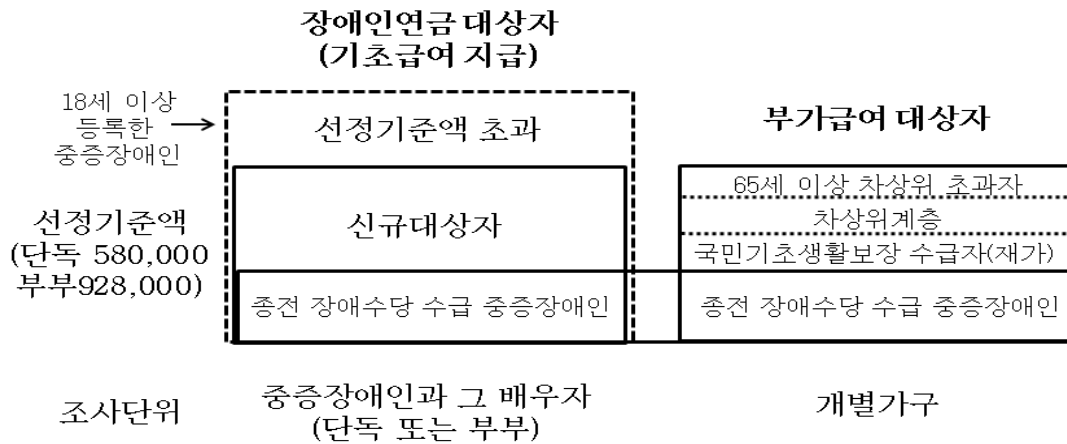
출처: Dixon, J. and M. Hyde. 2000. "A Global Perspective on Social Security Programmes for the Disable People". *Disability and Society*. 15: 709-730.

□ 장애인연금의 도입

- 2010년 7월 장애인연금이 도입된 이후 우리나라 장애인 소득보장체계는 큰 변화를 겪음.
 - 장애로 인한 소득중단 혹은 소득활동기회의 배제에 대응하여 장애인 및 가구의 생활안정을 목표로 지급되는 급여들의 역할분담 체제라고 할 수 있는 소득보전 급여체계의 경우 기존의 '2단계 안전망'에서 '3단계 안전망'으로 변모.
 - 장애인연금은 18세 이상인 자 중 장애등급 1급과 2급 및 3급중복⁴⁾장애를 등록한 장애인이 신청할 수 있으며, 선정여부는 소득인정액(본인과 배우자의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액)이 선정기준액의 이하인 경우에 가능.

4) '3급 중복'의 경우 3급장애자가 다른 종류의 장애를 등급에 상관없이 하나 이상 중복된 사람을 의미하며, 중복된 장애의 합산 판정으로 장애등급이 상향 조정되어 3급의 장애등급을 받은 사람(예: 2가지의 4급 장애를 가져 3급으로 상향된 경우)은 장애인연금의 중증장애인 대상에 해당하지 않음.

[그림 1] 장애인연금의 대상자



출처: 보건복지부, 2013. 「2013년 장애인연금 사업안내」.

- 장애인이 비장애인과 동등한 삶의 질을 영위하기 위해 추가로 소요되는 비용을 보전하기 위해 지급되는 급여들의 역할분담도 새롭게 정립되었는데, 장애의 정도와 관계없이 저소득 성인장애인에게 지급되던 장애수당이 장애인연금 도입 이후에는 중증장애인 대상의 장애인연금(부가급여)과 경증장애인 대상의 장애수당으로 이원화되는 변화를 겪음.

<표 2> 장애인연금의 도입 및 급여수준 (2013년 4월 기준)

종전		개편	
장애수당	중증장애인 (월13, 12만원)	장애인연금	기초급여(월96,800원)
	경증장애인(월3만원)		부가급여(월8, 7, 2만원)
	장애아동수당(월20, 15, 10만원)	경증장애수당(월3만원)	
		장애아동수당(월20, 15, 10만원)	

주: 1)장애인연금의 기초급여는 A값(국민연금 가입자 최근 3년간 월평균소득)의 5%로 월 96,800원 수준임. 2)부가급여의 경우 기초생활수급자 8만원, 차상위계층 7만원, 차상위초과자 2만원임. 3) 장애인연금은 연령, 소득수준에 따라 월 9.6만원(감액적용 없을 시)에서 월 17.6만원까지 지급. 4)종전 중증장애인 장애수당의 경우 기초 13만원, 차상위 12만원. 5)장애아동수당의 경우 중증장애인(국민기초: 20만원, 차상위: 15만원), 경증장애인(기초, 차상위: 10만원)으로 구성.

□ 기초연금으로 통합될 경우의 문제점

○ 장애인연금이 기초연금으로 통합될 경우의 문제점

- 기초연금 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재의 2배(A값의 10%)를 지급하겠다고 약속했던 박근혜대통령은 지급대상을 소득 인정액 하위 70%로 차등 지급하는 기초연금법률안을 입법예고함.
- 장애인연금은 국민기초생활보장법의 소득평가액에 반영되지 않지만, 기초 연금은 국기법의 소득평가액 산정에 포함되도록 설계되어 기초생활수급을

받는 장애인의 총소득은 오히려 줄어든 수 있음.

- 장애인연금의 기초급여는 국민연금의 A값에 연동되어 물가변동분 및 소득 상승분 등을 반영하는 구조이지만, 기초연금은 기초급여의 조정률이 물가 연동으로 설계되어 장기적으로는 연금액의 실질가치가 하락할 우려가 있음.
- 근로능력에 따른 수급권의 설정이 아닌, 장애의 의학적 손상 정도에 따라 등급별로 판단하는 장애평가체제의 대안 미흡.
- 기초급여와 부가급여로 구성되는 장애인연금을 기초연금으로 통합할 경우, 기초연금은 가구특성지출 비용이 포함되지 않아 부가급여의 내용이 반영되기 어려운 구조이며, 이에 대한 어떠한 구체적 방안을 제시하지 못함.

III. 평가 및 제언

□ 지급대상의 평가

○ 선별기준은 합리적인가.

- 장애인연금은 기초노령연금과는 달리 ‘장애의 정도’와 ‘소득수준’이라는 이중 잣대가 존재하여 지급대상을 심각하게 축소한다는 주장이 있지만, 제도의 성격과 목적에 따라 제공되는 복지프로그램을 잣대의 문제로 평가하면 안 될 것임.
- 오히려 지급대상의 확대를 위해서는 선별기준(이중 잣대)의 논리가 아닌, 장애인의 근로능력을 중심으로 접근해야 할 것이며, 장애인의 기본권적 측면에서 살펴봐야 함.
- 중증장애인의 경우 본인의 근로소득으로만 생활하기에는 어려움이 있으므로⁵⁾, 우선적으로는 당초의 공약과 같이 모든 중증장애인에게 장애인연금을 지급해야 할 것임.

○ 경증장애인을 포함할 것인가.

- 실제로 장애인실태조사에서 경증장애인역시 취업이나 경제활동 참여가 저조한 것으로 나타나므로⁶⁾, 장기적으로는 경증장애인도 기초연금 대상에

5) 한국장애인개발원(2010)의 「중증장애인 생활실태조사」에 의하면, 중증장애인의 평균임금은 50~100만원 수준인 경우가 가장 높게 나타났으며(30.3%), 100~200만원은 26.0%, 50만원 미만은 23.1%로 조사됨. 그리고 주 수입원은 정부지원 27.3%, 본인 혹은 배우자의 근로·사업소득 26.1%, 부모님의 지원 22.2%의 순으로 조사되었고, 미혼인 중증 장애인의 경우는 본인의 근로·사업소득이 14.5% 수준인 것으로 나타남.

6) 고용노동부(2012)에 따르면, 2010년 5월 기준 고용률은 전체 국민은 60.0% 인 반면, 중증장애인 17.8%, 경증장애인 45.2% 수준임(고용노동부, 2012. 「2012 장애인통계」).

포함되어야 할 것임.

- 경증장애인을 포괄할 경우 현재의 경증장애수당을 기초연금화하여 현재 수준의 수당을 지급하는 방안과 경증장애인의 경우도 취업이나 경제활동의 상태에 따라 중증장애인과 동일한 급여를 제공하는 방안도 검토할 수 있을 것임.

□ 소득인정액의 산정방식 평가

- 현재의 장애인연금은 국민기초생활보장법 상에서 소득평가액 산정시 이에 포함되지 않지만 기초노령연금은 포함되고 있음.
- 기초연금 수령액이 기초노령연금의 기준에 따라 국기법상에서의 소득평가액에 포함된다면, 기초생활수급을 받는 장애인의 경우에는 오히려 총소득이 줄어드는 개악의 결과를 초래하게 될 것임.
- 따라서 기초연금 수령액을 소득평가액에 반영하지 않는 것을 원칙으로 하되, 재정적인 제약이 존재한다면 ‘기초급여’는 소득산정에서 전액 제외하고, ‘부가급여’의 경우 일정비율을 공제하는 차선택도 고려할 수 있을 것임.
- 동시에 생계급여 및 기초노령연금의 경우 본인과 배우자의 소득평가액 산정시 국민연금의 ‘장애연금’과 산재보험의 ‘장해급여’가 소득에서 제외되지만 장애인연금의 경우 공적이전소득이 소득에 포함되어 있으므로, 기초연금으로 전환시 이에 대한 검토도 동시에 진행되어야 함.

□ 급여수준의 평가

- 기초급여의 조정률을 A값과 연동시켜야 함.
- 정부가 제안한 기초연금(안)의 경우 기초연금의 기준연금액이 A값(국민연금 전체 가입자 3년 평균소득) 연동이 아닌, 물가연동으로 설계되어 있음.
- 기준연금액이 A값 연동(소득상승분, 물가변동분이 반영)이 아닌 물가상승률에 연동될 경우, 일반적으로 소득상승률이 물가상승률보다 높으므로 시간이 지날수록 급여의 실질가치가 하락하게 됨.
- 장애인연금이 기초연금화 되면 기초노령연금과 동일하게 물가상승률에 연동될 것이므로, 장기적으로는 장애인이 받는 연금액의 실질가치가 현행 장애인연금제도의 그것에 비해 줄어들 수 있음.
- 따라서 기초급여를 A값의 10%로 상향하면서 물가상승률 연동이 아닌 A값 연동으로 조정해야 할 것임.

- 장애인연금을 기초연금으로 전환할 경우 ‘부가급여’는 별도의 제도를 신설하거나 장애수당으로 전환하는 것을 모색해야 함.
- 장애인연금의 경우 소득보전의 영역(기초급여)과 장애로 인한 추가비용 보전(부가급여)의 영역이 구분되어 있으므로, 장애인연금을 그대로 기초연금으로 치환하게 될 경우 장애인연금이 포괄하고 있는 내용이 전부 반영되지 못할 수 있음.
- 기초연금(안)의 경우 가구특성지출 비용이 미포함되어 있기 때문에 장애인연금이 기초연금으로 전환된다면 장애로 인한 가구특성과 장애로 인한 추가지출비용, 즉 부가급여 영역은 논란의 대상이 될 것임.

□ 등급판정 방식의 평가

- 기능과 대상에 대해 명확한 기준을 정립해야 함.
- 장애인연금은 ‘근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득을 보전하여 주기 위하여 지급하는 급여’인 기초급여와 ‘장애로 인하여 추가로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보전하여 주기 위하여 지급하는 급여’인 부가급여로 구성됨.
- 하지만, 현재의 장애인연금 대상기준은 중증장애인(1급, 2급, 3급 중복)으로 설계되어, 장애인의 근로능력을 고려하지 못하고 있음.
- 기초연금화로의 전환을 이루려면 현행 장애인연금제도보다 더욱 명확한 기초연금 대상자의 설정을 고려해야 할 것임.
- 기초급여에서 언급된 ‘근로능력의 상실 또는 현저한 감소’에 대한 적절한 측정방법을 우선적으로 모색해야 함.
- 의학적 손상 정도와 근로능력, 취업능력이 기계적으로 매칭되는 것이 아니므로, 장애인의 근로능력이나 실제 취업 및 경제활동의 참여여부를 기준으로 연금 수급권을 부여하는 방안도 고려할 수 있을 것임.⁷⁾

□ 장애인연금은 최저소득보장제도가 되어야 함

- 장애급여는 현실적으로 최저소득보장제도로써의 역할과 기능을 하도록 설계되어야 함.
- 장애인연금이 기초연금으로 통합되어 기초급여가 A값(국민연금 전체 가입자 3년 평균소득)의 10%인 20만원 수준으로 인상된다 하더라도 평균소득

7) 이러한 경우 노동에 대한 유인이 감소하지 않을 범위내에서 설계되어야 할 것임.

대비 비율이 6%의 수준에 불과함.⁸⁾

- 기초급여의 경우 최저생계비와 최저임금을 고려하여 결정된 급여의 수준에 기초급여의 수준을 맞추는 필요가 있으며, 이 수준을 넘어서는 장애인에게는 기초급여를 제공할 필요가 없고, 이에 못 미치는 장애인에게는 이 부분을 보전해주어 실질적으로 장애인의 최소한의 생활이 보장되도록 해줘야 할 것임.
- 동시에 장애로 인한 추가 소요 비용에 해당하는 부가급여 부분은 별도의 사회수당 형태로 중증·경증의 구분 없이 모든 장애인에게 지급해야 할 것임.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

8) 윤상용(2013)의 분석결과를 살펴보면, 비교 대상이 되고 있는 9개 국가의 평균소득 대비 급여액의 비율은 평균 23.6%이며, 그 비율이 가장 낮은 이탈리아의 경우에도 13.5%에 이릅니다. 결국 가장 낮은 이탈리아의 수준에 근접한 12%에 이르기 위해서도 기초급여액은 40만원 수준이 되어야 하며, 9개국 평균에 이르기 위해서는 80만원까지 상향되어야 합니다. 재정여건상 급격한 급여액의 인상은 어렵겠지만, 단계적으로 최저생계비와 최저임금을 고려하여 급여의 수준을 결정해야 할 것입니다.