

보건복지 ISSUE & FOCUS



제442호 (2023-10)
발행일 2023. 12. 04.
ISSN 2092-7117

발행인 이태수 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) T 044)287-8000 F 044)287-8052

한국 장애인정책 재정지출의 구성과 추이: OECD 국가 비교를 중심으로

오욱찬

사회서비스정책연구실 연구위원

- 2020년 한국의 장애인정책 재정지출 수준은 국내총생산(GDP)의 0.83%로 경제협력개발기구(OECD) 평균의 3분의 1을 조금 넘는 수준에 머물렀으며, 현물급여 지출 수준이 OECD 평균에 근접하는 것과 달리 현금급여 지출은 OECD 평균의 4분의 1에도 못 미치는 수준임.
- 최근 한국의 전체 사회지출 수준이 OECD 평균에 빠르게 근접하는 것과 달리 장애인정책 재정지출 수준은 상대적으로 완만하게 증가하고 있어 전체 사회지출 내에서의 지출 불균형이 조속히 해소되기는 어려울 것으로 예상됨.
- 한국의 장애인정책 재정지출 수준이 낮은 데에는 협소한 포괄 범위와 낮은 급여 수준이 모두 작용한 것으로 판단되며, 상대적으로 미약한 현금급여에서 근본적인 제도 개편과 확대가 없다면 장애인정책 재정지출의 낮은 수준은 앞으로도 지속될 것임.

01. 장애인정책 재정지출 분석의 필요성

◆ 장애인정책 재정지출의 확대와 한계

- 한국의 장애인정책 재정지출 규모는 1990년 4866억 원에서 2020년 16조 1903억 원으로 지난 30년간 크게 확대되었으며, 국내총생산(GDP) 대비 비율도 1990년 0.24%에서 2020년 0.83%로 증가함(OECD, 2023a, 2023b).¹⁾

1) 이 글에서 장애인정책 재정지출은 경제협력개발기구(OECD) 사회지출(SOCX) 데이터베이스의 근로무능력(incapacity) 분야를 의미하며, 일반적인 장애 분야와 함께 산재, 상병, 보훈 분야를 포함함. 사회지출은 공공지출과 의무적 민간지출을 포함한 기준을 사용함.

- 장애인정책 재정지출 규모는 특히 최근 들어 크게 증가하였는데, 일례로 보건복지부 소관 장애인정책 예산은 2017년 2조 7억 원에서 2022년 4조 854억 원으로 5년간 두 배 넘게 증가함(관계부처합동, 2023, p. 25).
- 그럼에도 불구하고 한국의 장애인정책 재정지출 수준은 OECD 평균의 3분의 1 정도이며, 전체 사회지출에 비해 상대적으로 증가폭이 완만하다는 진단도 제시됨(관계부처합동, 2023, p. 24).

◆ 장애인정책 재정지출 분석의 의미

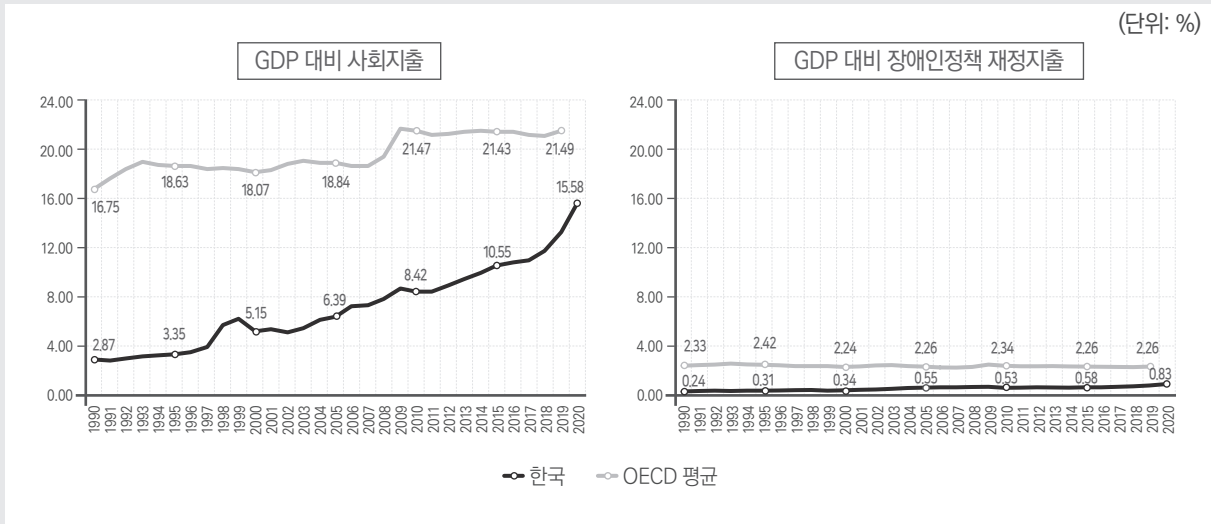
- 장애인정책에 투입하는 사회적 자원이 충분한가를 진단하기 위해 가장 먼저 확인해 볼 수 있는 것은 재정지출의 규모라 할 수 있음.
- 재정지출의 총량에 더해 다른 국가와 비교한 상대적 수준, 그리고 지출의 세부 내역과 변화 추이까지 살펴본다면 더욱 정확한 진단이 가능할 것임.
- 물론 재정지출 수준의 적정성은 집행의 효율성과 효과성, 수요와 환경 변화, 다른 사회보장 영역과의 비교 등을 통해 종합적으로 판단해야 하지만, 재정지출에 대한 분석은 가장 기본적인 정책 현실 진단의 수단이 될 수 있음.
- 이 글에서는 OECD의 사회지출 데이터베이스 자료(OECD, 2023a, 2023b)를 사용하여 한국의 장애인정책 재정지출 규모, 구성, 추이를 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 함.

02. 장애인정책 재정지출의 규모와 추이

◆ 장애인정책 재정지출의 증가 추이

- 최근 한국의 GDP 대비 사회지출 비율이 빠르게 증가하여 2020년 기준으로 약 15.6%에 달하였으며, 머지않아 OECD 평균(2019년 기준 약 21.5%) 수준에 근접할 것으로 예상됨.
- GDP 대비 사회지출 비율이 2000년대 이후 현재까지 꾸준히 증가한 것과 달리, 사회지출 중에서 장애인정책 분야 재정지출은 2000년대 중반 이후 약 10년간 정체 상태에 머물렀음(2005년 0.55% → 2015년 0.58%).
 - 다만 최근 5년간 증가 속도가 빨라지면서 2020년 기준으로 GDP 대비 0.83%까지 상승함.
- 하지만 이러한 최근의 상승에도 불구하고 한국의 장애인정책 재정지출은 전체 사회지출의 증가 속도를 따라가지 못하고 있으며, OECD 평균(2019년 GDP 대비 2.26%)의 3분의 1을 조금 넘는 수준에 머물러 있음.

[그림 1] 사회지출 및 장애인정책 재정지출 추이



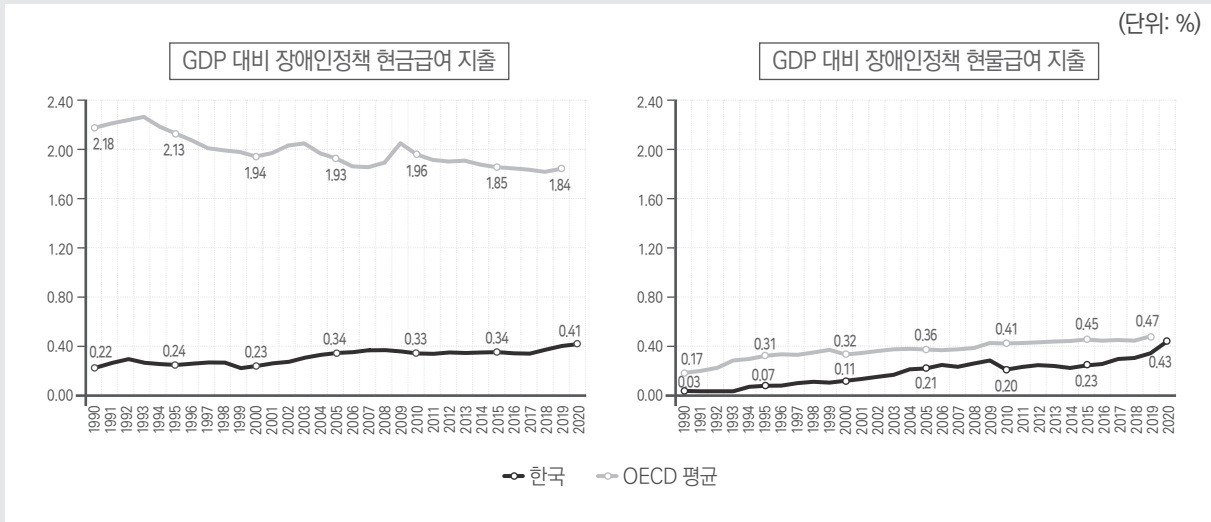
주: 사회지출에는 공공지출과 의무적 민간지출이 포함되며, 장애인정책은 근로무능력 분야를 의미함(이하 동일).

자료: OECD. (2023a). Social Expenditure (SOCX) Database: Aggregated data.

◆ 장애인정책 현금급여·현물급여 지출 추이

- 장애인정책 재정지출을 현금급여와 현물급여로 구분하여 살펴보면 상당히 다른 추이가 확인됨.
 - GDP 대비 장애인정책 현물급여 지출 비율은 2020년 0.43%로 OECD 평균(2019년 0.47%)보다 다소 낮지만, 최근 빠르게 증가하여 곧 OECD 평균 수준에 도달할 것으로 예상됨.
 - 반면 GDP 대비 장애인정책 현금급여 지출 비율은 2020년 0.41%로 OECD 평균 1.84%(2019년)의 4분의 1에도 못 미치는 수준이며, 최근 15년간 정체 상태임.
- 장애인정책의 현금급여·현물급여 지출 비율은 OECD 평균이 4:1 정도인 것과 달리, 한국은 1:1에 가깝고 최근에는 현물급여 지출 규모가 현금급여 지출 규모를 넘어섬.
 - 최근 들어 현물급여가 급속히 증가한 것이 원인이지만, 현금급여 지출이 극단적으로 미약하기 때문이기도 함.

[그림 2] 장애인정책 현금급여·현물급여 지출 추이



주: 사회지출에는 공공지출과 의무적 민간지출이 포함됨.

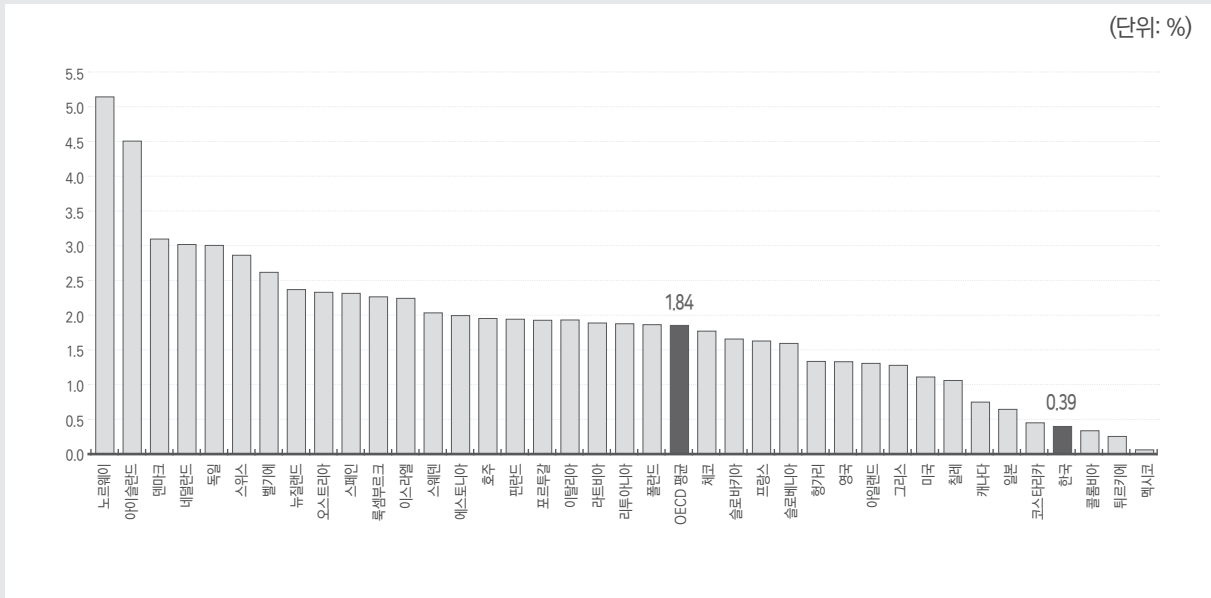
자료: OECD. (2023a). Social Expenditure (SOCX) Database: Aggregated data.

03. 장애인정책 현금급여 지출의 구성과 추이

◆ 국가별 장애인정책 현금급여 지출 비교

- 한국은 OECD 국가 중에서 장애인정책 현금급여 지출 비율이 최저 수준임(그림 3).
 - 2019년 기준으로 GDP 대비 장애인정책 현금급여 지출 비율이 한국보다 낮은 국가는 콜롬비아, 튀르키예, 멕시코 정도임.
- 재정지출 수준이 낮은 것은 급여의 포괄 범위가 좁아서일 수도 있고, 급여 수준이 낮아서일 수도 있으며, 두 가지 요인이 모두 작용한 결과일 수도 있음.
 - 하지만 재정지출 수준만으로 그러한 원인을 파악할 수는 없음.

[그림 3] OECD 국가의 GDP 대비 장애인정책 현금급여 지출 비율(2019년)



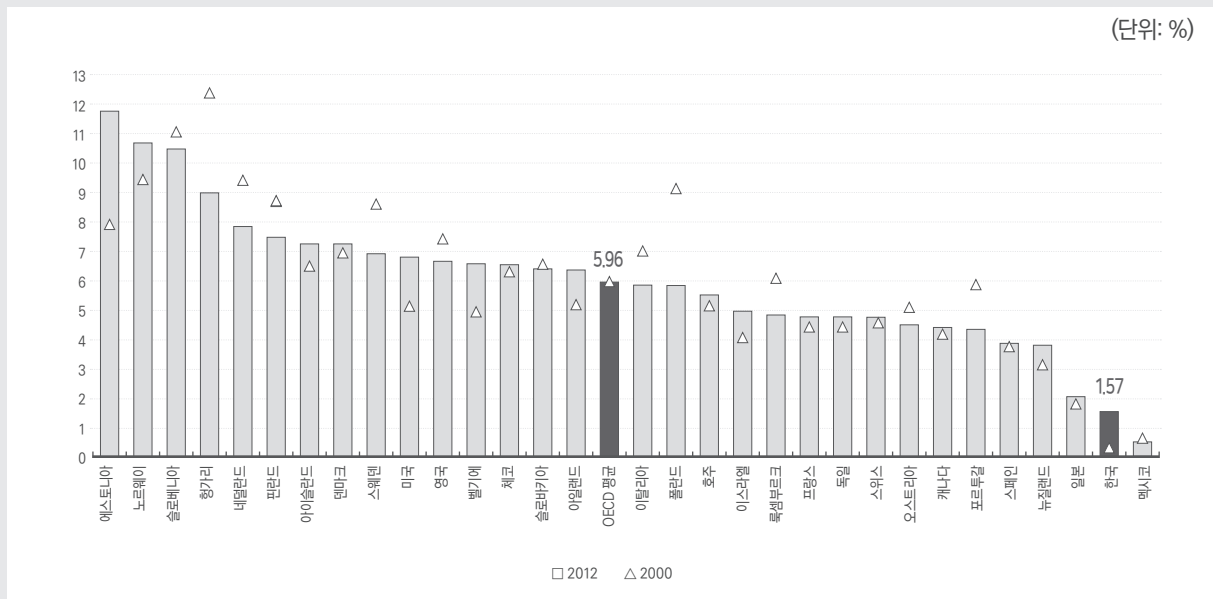
주: GDP 대비 공공지출 및 의무적 민간지출(현금급여) 비율. 장애인정책 현금급여에는 장애연금, 산재연금, 산재 관련 상병급여, 기타 상병급여, 기타 현금급여가 포함됨.

자료: OECD. (2023a). Social Expenditure (SOCX) Database: Aggregated data.

◆ 장애급여(현금) 포괄 범위 비교

- 장애인정책의 포괄 범위를 국제적으로 비교한 자료는 거의 발표되지 않으나, 예외적으로 장애급여(현금)에 대해서는 OECD에서 몇 차례 국제 비교 지표를 생산하여 발표하였음.
- 근로연령층(20~64세) 인구 중에서 장애급여를 받는 사람의 비율은 2012년 기준으로 OECD 평균이 약 6%인데 비해, 한국은 1.57%로 OECD 평균의 4분의 1 수준에 불과한 것으로 나타남(그림 4).
 - [그림 3]과 [그림 4]의 정보를 결합하면 한국의 장애급여는 포괄 범위가 좁은 것은 물론 급여 수준 또한 낮다는 것을 추론할 수 있음.

[그림 4] OECD 국가의 근로연령층(20~64세) 인구 중 장애급여 수급자 비율



주: 20~64세 인구 중 장애급여 수급자의 비율. 장애급여에는 기여 및 비기여 급여가 모두 포함(산재급여 포함)됨. 일부 국가는 비교 시점이 일치하지 않으며, 한국은 2000년과 2007년을 기준으로 함.

자료: OECD. (2016). Economic policy reforms 2016: Going for growth interim report. p. 32.

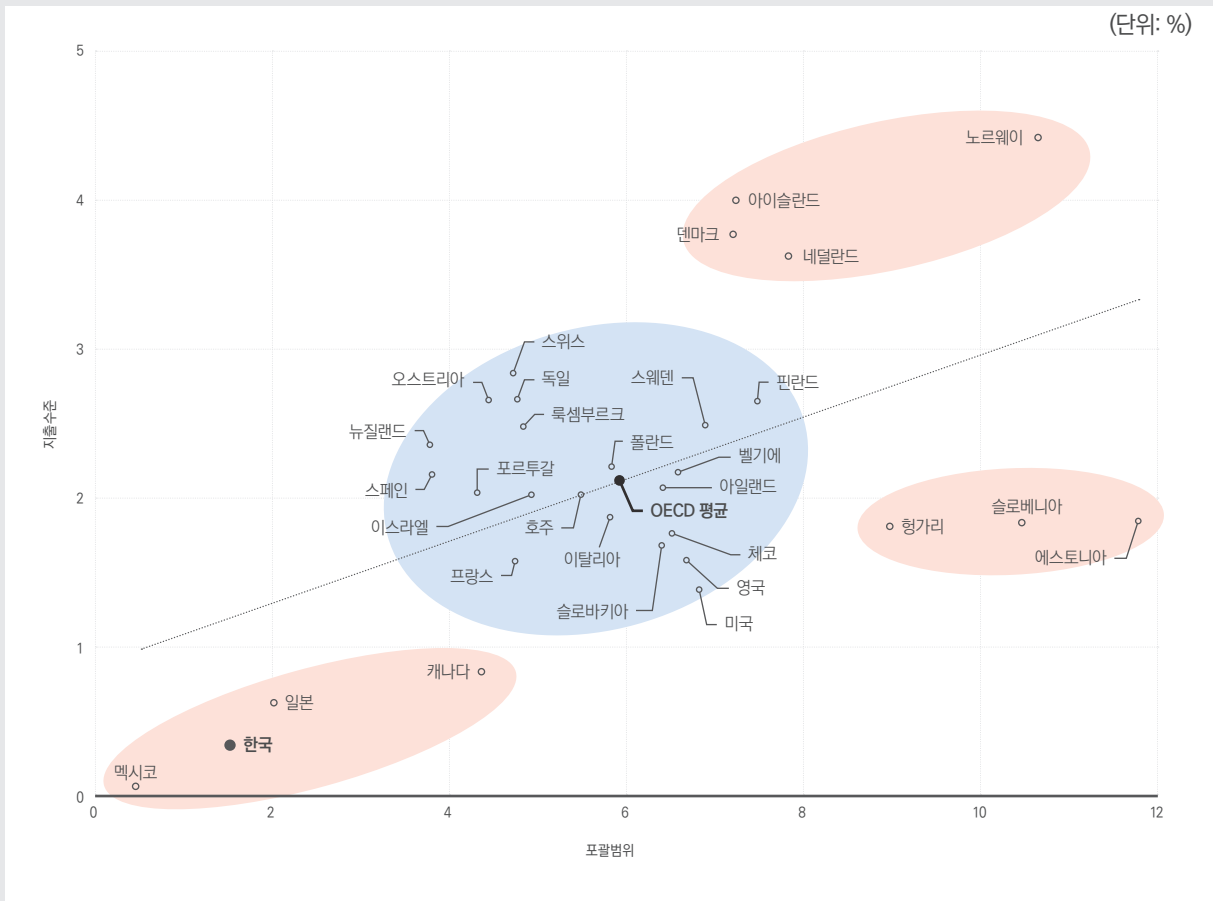
◆ 급여 포괄 범위와 지출 수준의 결합분포

- 국가별 장애급여(현금)의 포괄 범위와 지출 수준의 결합분포를 통해 급여 수준을 상대적으로 파악할 수 있음(그림 5, 2012년 기준).²⁾
- 결합분포를 보면 대부분의 국가는 OECD 평균을 중심으로 몰려 있으며, 포괄 범위는 근로연령층(20~64세) 인구의 4~8%, 지출 수준은 GDP 대비 1.5~3.0%임.
- 하지만 OECD 평균에서 상당히 벗어나 있는 몇 개의 이질적인 국가군이 확인됨.
 - 첫째, 노르웨이, 아이슬란드, 네덜란드, 덴마크와 같은 북유럽 국가는 포괄 범위가 넓으면서 지출 수준도 높아 급여 수준 또한 상대적으로 높은 국가로 볼 수 있음.
 - 둘째, 에스토니아, 슬로베니아, 헝가리와 같은 동유럽 국가는 포괄 범위는 넓으나 지출 수준은 OECD 평균 정도로, 낮은 급여 수준을 유지하는 국가로 볼 수 있음.
 - 마지막으로, 한국과 함께 멕시코, 일본, 캐나다가 속한 국가군은 포괄 범위가 좁으면서 지출수준도 낮아 급여 수준 또한 상대적으로 낮은 국가에 해당함.

2) 포괄 범위 정보가 2012년으로 제한되어 부득이 지출 수준 또한 2012년 자료를 사용하여 분석함.

- 한국의 장애인정책 재정지출 수준이 낮은 것은 정책 대상이 협소하기 때문이라는 해석이 있으나, 이 글에서 제시한 비교 결과는 최소한 현금급여에서는 협소한 포괄 범위뿐만 아니라 낮은 급여 수준이 함께 작용했음을 보여 줌.

[그림 5] OECD 국가의 장애인정책 현금급여 포괄 범위 및 지출 수준의 결합분포(2012년)



주: 포괄 범위는 근로연령층(20~64세) 인구 중 장애급여 수급자의 비율(2012년 전후), 지출 수준은 GDP 대비 근로무능력 현금급여 지출 비율(2012년)이며, 직선은 선형 회귀선임.

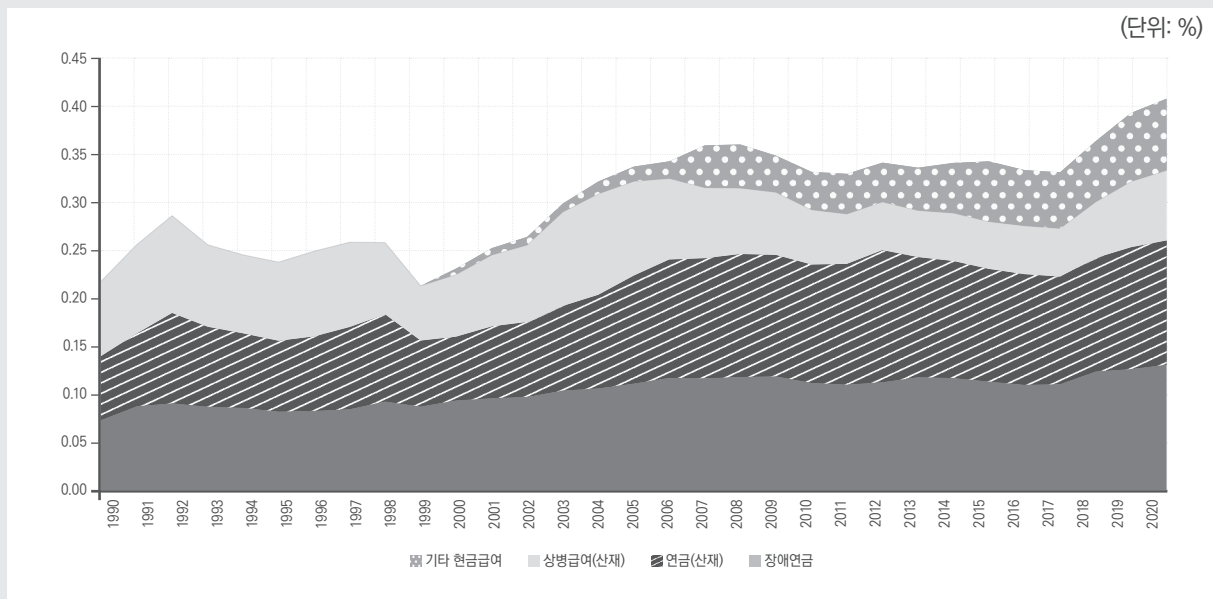
자료: 포괄 범위 - OECD. (2016). Economic policy reforms 2016: Going for growth interim report. p. 32.
지출 수준 - OECD. (2023a). Social Expenditure (SOCX) Database: Aggregated data.

◆ 한국 장애인정책 현금급여 지출 구성의 변화

- OECD 사회지출 데이터베이스에서는 장애인정책 현금급여를 크게 '장애연금', '연금(산재)', '상병급여(산재)', '상병급여(기타)', '기타 현금급여'의 다섯 가지 항목으로 구분함.
 - 한국의 2020년 지출 구성을 보면 '장애연금'과 '연금(산재)' 지출이 각각 GDP의 0.13%를 차지하고, '상병급여(산재)'와 '기타 현금급여'가 각각 GDP의 0.07%이며, '상병급여(기타)' 지출은 없는 것으로 나타남(OECD, 2023b).

- 한국의 장애인정책 현금급여 지출 구성을 보면 산재와 보훈 분야가 중요한 역할을 하고 일반 장애 분야는 상대적으로 지출 수준이 낮다는 것을 확인할 수 있음(OECD, 2023b).
 - 산재 관련 급여(GDP 대비 0.20%)가 전체 장애인정책 현금급여 지출의 절반을 차지하며, '장애연금' 항목에서는 보훈급여(GDP 대비 0.10%)가 대부분을 차지함.
 - 이러한 산재와 보훈 분야를 제외한 장애인 대상 현금급여(공적연금의 장애연금, 장애수당, 장애인연금 등) 지출은 GDP 대비 0.10%만을 차지하고 있음(OECD, 2023b).
- 1990년부터 지출 수준의 추이를 보면 '장애연금', '연금(산재)', '기타 현금급여' 지출은 전반적으로 완만하게 증가하는 반면, '상병급여(산재)' 지출은 정체 혹은 축소되는 추세를 보임.
 - '기타 현금급여'는 1990년대에는 지출이 없다가 2000년대 이후에 나타나며, 장애수당 확대, 장애인연금 도입 등에 따라 2010년대 이후 크게 증가함.

[그림 6] 한국 장애인정책 현금급여 지출 구성의 변화



주: GDP 대비 공공지출 및 의무적 민간지출(현금급여) 비율.

자료: OECD. (2023b). Social Expenditure (SOCX) Database: Detailed data.

◆ 장애인정책 현금급여 지출 분석의 시사점

- 한국의 장애인정책 현금급여 지출은 국가 비교의 관점에서 볼 때 절대적으로 낮은 수준이며, 여기에는 협소한 포괄 범위와 낮은 급여 수준 문제가 모두 작용한 것으로 판단됨.
- 제도적으로는 산재와 보훈이 중심이 되면서 장애연금(국민연금)의 역할이 미미하고, 업무 외 상병에 대한 소득보장(상병급여)이 공백으로 남아 있는 것이 낮은 지출 수준의 주요 원인임.

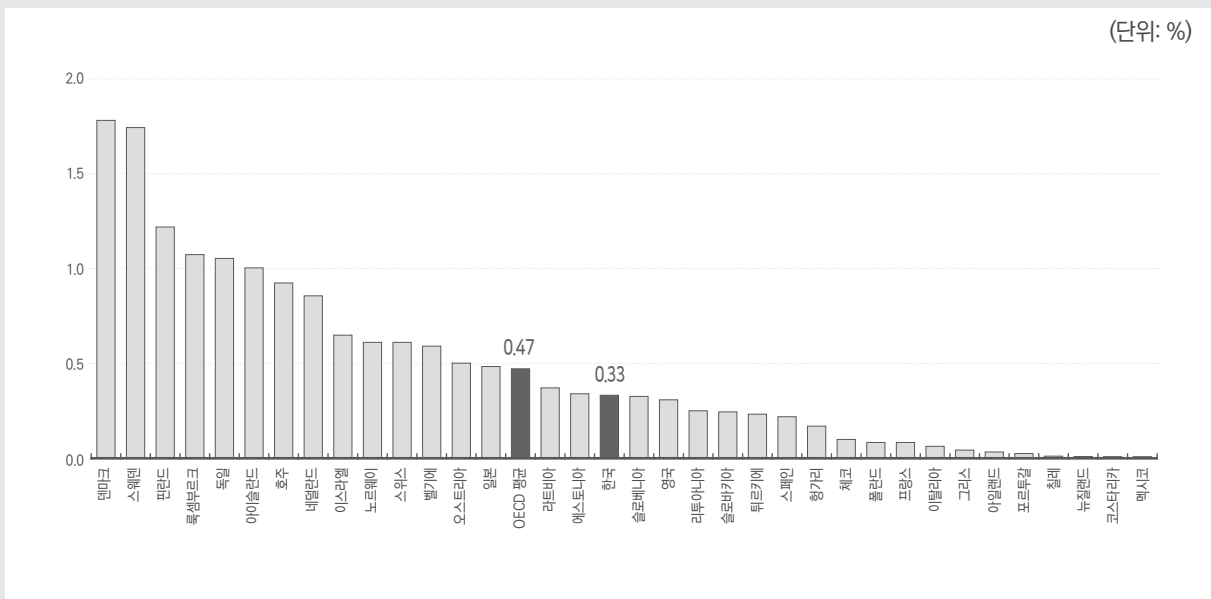
- 또한 포괄 범위의 협소함은 의학적 진단에만 의존하는 장애 판정과 원인 상병의 제한이 큰 장애인등록제가 주된 원인으로 판단되며, 비교적 포괄 범위가 넓은 장애인연금과 장애수당은 급여 수준이 낮아 장애인정책 현금급여의 전반적인 급여 수준이 낮은 것으로 판단됨.

04. 장애인정책 현물급여 지출의 구성과 추이

◆ 국가별 장애인정책 현물급여 지출 비교

- 2019년 한국의 GDP 대비 장애인정책 현물급여 지출 비율은 0.33%로 OECD 평균(0.47%)보다 다소 낮은 편임(그림 7).
 - 하지만 2019년 한국의 GDP 대비 장애인정책 현물급여 지출 비율 순위는 OECD 국가 중에서 중간 정도이며, 프랑스(0.08%), 스페인(0.22%), 영국(0.31%)보다 높은 수준임.
- 한국의 GDP 대비 장애인정책 현물급여 지출 비율은 2020년에 0.43%까지 상승하였고, 최근의 증가 추세를 고려하면 머지않아 재정지출 규모 측면에서 부족하다고 할 수는 없는 상황이 될 것으로 판단됨.
- 다만 장애인정책 현물급여(서비스 등)에 대해서는 포괄 범위나 급여 수준을 비교할 수 있는 통계가 없어 현 상황을 구체적으로 진단하기는 어려움.

[그림 7] OECD 국가의 GDP 대비 장애인정책 현물급여 지출 비율(2019년)



주: GDP 대비 공공지출 및 의무적 민간지출(현물급여) 비율. 장애인정책 현물급여에는 시설·재가 서비스, 재활 서비스, 기타 현물급여가 포함됨. 영국은 2019년 자료가 없어 2018년 자료를 제시함.

자료: OECD. (2023a). Social Expenditure (SOCX) Database: Aggregated data.

◆ 한국 장애인정책 현물급여 지출 구성의 변화

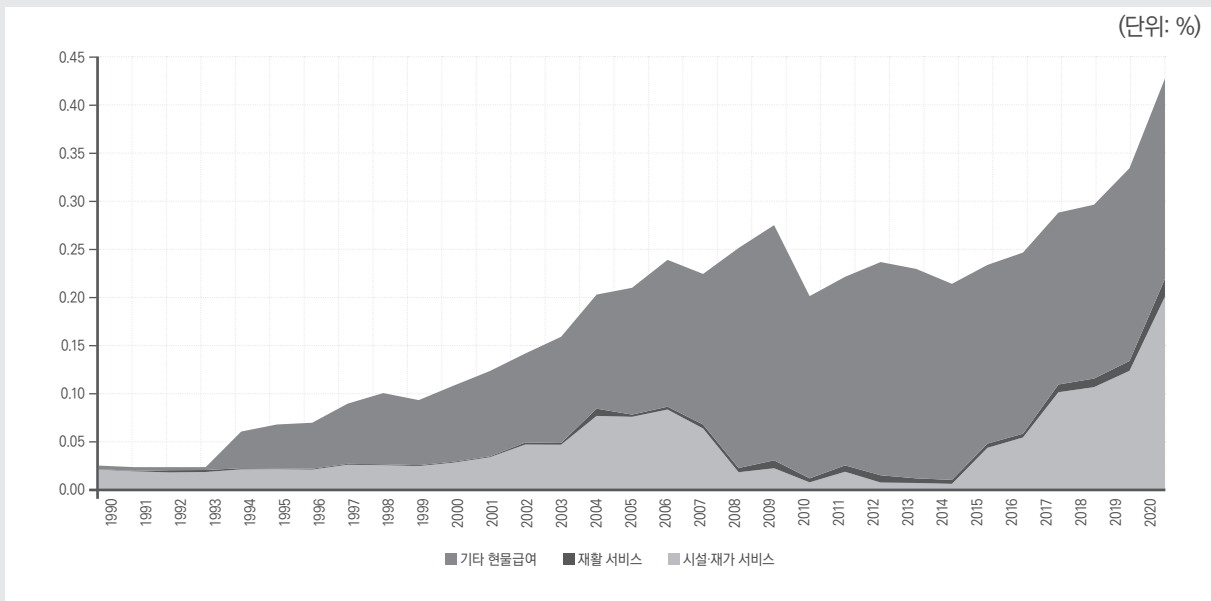
- OECD 사회지출 데이터베이스에서는 장애인정책 현물급여를 크게 ‘시설·재가 서비스’, ‘재활 서비스’, ‘기타 현물급여’의 세 가지 항목으로 구분함.
 - 한국의 2020년 지출 구성을 보면 ‘기타 현물급여’가 GDP의 0.21%, ‘시설·재가 서비스’가 GDP의 0.20%, ‘재활 서비스’가 GDP의 0.02%를 차지함(OECD, 2023b).
- 한국의 장애인정책 현물급여 지출은 ‘기타 현물급여’로 분류되는 항목의 규모가 상대적으로 크고 ‘재활 서비스’의 지출 수준이 미약한 것이 특징적임.
 - 한국의 2020년 ‘기타 현물급여’ 지출은 GDP 대비 0.21%로 다른 국가에 비해 높은 수준인데, 특수교육 지출(GDP 대비 0.16%)이 해당 항목의 대부분을 차지함(OECD, 2023b).
 - 반면 다른 국가의 장애인정책 현물급여에서는 특수교육 지출을 찾아보기 어렵는데,³⁾ 만약 특수교육 지출을 제외한다면 한국의 장애인정책 현물급여 지출은 GDP 대비 0.26%로 OECD 평균 수준(2019년 0.47%)에 근접했다고 판단하기는 어려움.
- 1990년부터 지출 수준의 추이를 보면, 2000년대에 ‘기타 현물급여’의 지출 비율이 크게 늘어났고, 2010년대 후반에 들어서는 ‘시설·재가 서비스’의 지출 비율이 급격히 상승함.
 - 2010년대 후반에 ‘시설·재가 서비스’의 지출 비율이 크게 늘어난 것은 장애인 활동지원 서비스 등 재가 서비스가 대폭 확대된 결과로 보이며, 특히 2020년에 크게 늘어난 것은 기존에 다른 분야로 분류되던 장애인 활동지원 서비스의 국비 지출이 장애인정책 분야로 재분류되었기 때문임.
 - 장애인 활동지원 서비스 국비 지출이 아직 반영되지 않은 것을 고려하면 2010년대 장애인정책 현물급여 지출 수준의 축소에 대해서는 재평가가 필요함.⁴⁾

.....

3) 다른 국가와 달리 유독 한국에서 특수교육 지출이 확인되는 것은 장애인에 대한 교육 체계를 분리하여 운영하는 특징이 반영된 것으로 판단됨.

4) 장애인정책 현물급여는 급여의 종류가 매우 많으며 일부 사업은 장애인정책 영역 내에서 혹은 다른 영역 사이에서 연도별로 재분류되는 경우가 있기 때문에 완전한 시계열 일관성을 확보하지는 못함.

[그림 8] 한국 장애인정책 현물급여 지출 구성의 변화



주: GDP 대비 공공지출 및 의무적 민간지출(현물급여) 비율.

자료: OECD. (2023b). Social Expenditure (SOCX) Database: Detailed data.

◆ 장애인정책 현물급여 지출 분석의 시사점

- 최근 한국의 장애인정책 현물급여 지출 수준은 OECD 평균에 근접한 것으로 보이지만, 한국의 특수성이 반영된 특수교육 지출을 제외한다면 아직 충분한 지출 수준이라 보기는 어려움.
- 또한 현물급여에서는 지출 수준을 결정하는 포괄 범위와 급여 수준 요인을 살펴보지 못했지만, 두 가지 요인이 모두 작용하여 현재의 지출 수준이 나타난 것으로 짐작됨.
 - 현물급여에서 큰 비중을 차지하는 장애인 활동지원 서비스, 거주시설, 특수교육은 급여 수준이 높지만 포괄 범위가 매우 좁고, 포괄 범위가 매우 넓은 공공요금 할인·감면은 급여 수준이 낮게 형성되어 있기 때문임.

05. 평가와 전망

◆ 한국 장애인정책 재정지출 수준의 현실

- OECD의 사회지출 집계 결과가 완벽하다고 할 수는 없지만, 최소한 확보 가능한 국제 비교 자료에서 한국의 장애인정책 재정지출 수준이 낮게 나타난 것은 자명한 사실임.

- OECD 평균에 비해 현저히 낮은 현금급여 지출 수준은 물론, 특수교육 예산을 고려할 경우 현물급여 지출 수준 또한 상대적으로 낮다는 것을 확인할 수 있었음.
- 또한 현금급여에서는 산재와 보훈, 현물급여에서는 장애인 활동지원 서비스, 거주시설, 특수교육 등 일부 분야에 대해 불균형적으로 발달한 지출 구성 또한 확인할 수 있었음.

◆ 한국 장애인정책의 과제와 재정지출 전망

- 최근 현물급여 지출의 급격한 증가 추세를 고려하면 전체 장애인정책 재정지출 수준은 점진적으로 상승할 것으로 보이지만, 이미 OECD 평균 수준에 상당히 근접한 현물급여에서 최근과 같은 재정지출의 대폭 확대가 장기간 지속되기는 어려울 것임.
- 결국 현재 상대적으로 미약한 수준인 현금급여가 확대되는 것이 중요하며, 포괄 범위 확대(장애 판정, 장애연금 등), 급여 수준 확대(장애인연금 등), 상병급여 도입 등의 근본적인 제도 개편이 없다면 낮은 수준의 장애인정책 재정지출은 지속될 것으로 보임.
- 다만 사회보장제도의 경로의존성을 감안한다면 향후 장애인정책에서 재정지출을 확대하고자 할 때 수요 예측과 정책 효과성을 고려한 정교한 설계가 필요할 것임.

〈참고문헌〉

관계부처합동. (2023). 제6차 장애인정책종합계획(2023~2027). 관계부처합동. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10401000000&bid=0008&act=view&list_no=375478

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

OECD. (2023a). Social Expenditure (SOCX) Database: Aggregated data. <https://doi.org/10.1787/data-00166-en>에서 2023. 10. 6. 인출.

OECD. (2023b). Social Expenditure (SOCX) Database: Detailed data. <https://doi.org/10.1787/data-00167-en>에서 2023. 10. 6. 인출.

집필 오욱찬(사회서비스정책연구실 연구위원) 문의: 044-287-8161