

이슈분석

사회적 통합을 위한 장애인 고용정책

황수경·박찬임*

I. 머리말

- 장애인 복지정책의 궁극적 목표는 장애인이 어떠한 사회적 편견이나 차별 없이 정상인과 동일하게 사회일원으로서의 권리와 의무를 행사함으로써 사회에 완전하게 통합(social inclusion and integration)되도록 하는 데 있음.
 - 장애인 복지정책에서 정상화(normalization)의 핵심은 일할 의사와 능력이 있는 장애인에게 다른 사회구성원과 동등하게 취업기회를 보장함으로써 일반적인 생활환경 속에서 일상생활을 영위할 수 있도록 하는 것임.
- 1990년 제정된 「장애인 고용촉진 등에 관한 법률」이 2000년 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」으로 확대·개정되면서,
 - 장애인의 직업지도, 직업적응훈련, 직업능력개발훈련, 취업알선, 취업, 취업후 적응지도 등 장애인 고용촉진 및 직업재활 관련 지원사업들을 법으로 규정하고 각각의 사업들을 연계하는 통합체제를 지향함.
- 동 기간 중 제1차 장애인 고용촉진 5개년계획(1998~2002)이 실시되어 장애인 고용 관련 전반에 걸쳐 하드웨어적 기본 인프라가 어느 정도 확충되는 계기가 만들어졌으나,
 - 다양한 형태의 역할분담을 전개한 결과, 고용촉진 및 직업재활 사업주체가 다원화되어 정책목표가 부분적으로 상충되고 다양한 서비스가 수혜자와 공급자 사이에서 효율적으로 배분되지 못하는 문제를 야기함.

* 황수경=한국노동연구원 연구위원(skhwang@kli.re.kr), 박찬임=한국노동연구원 연구위원(cpark@kli.re.kr)

- 특히 개개 고용촉진 및 직업재활사업이 백화점식으로 나열되어 단편적이고 중복적으로 실시될 뿐 각각의 사업이 갖는 정책목표와 의미를 명확히 구분짓지 못함으로써 장애인 고용관련 사업이 정상화를 대전제로 하는 체계적인 통합시스템으로 구축되지 못함.
- 본 연구는 장애인 노동시장의 구조적 특성을 분석하고 이에 근거하여 정상화 정책에 부합하는 장애인 고용정책의 방향을 제시하고 장애인 고용촉진을 위한 구체적인 정책수단의 개선방안을 마련하고자 함.

Ⅱ. 장애인 고용현황 및 구조적 특징

◆ 노동공급 측면

- 우리나라의 장애인 출현율은 장애범주 확대와 자연증가율에 의해 1995년의 2.35%에서 0.74%가 증가한 3.09%이고, 총장애인구는 약 40여만명이 증가한 1,449,496명으로 추정됨(보건복지부, 2001)
 - 장애인의 연평균 증가율은 7.5%로 우리나라 인구증가율 0.7%보다 10배 이상 높은 수치임.

<표 1> 1995년·2000년 장애인 실태조사에 의한 장애인구

(단위: 명)

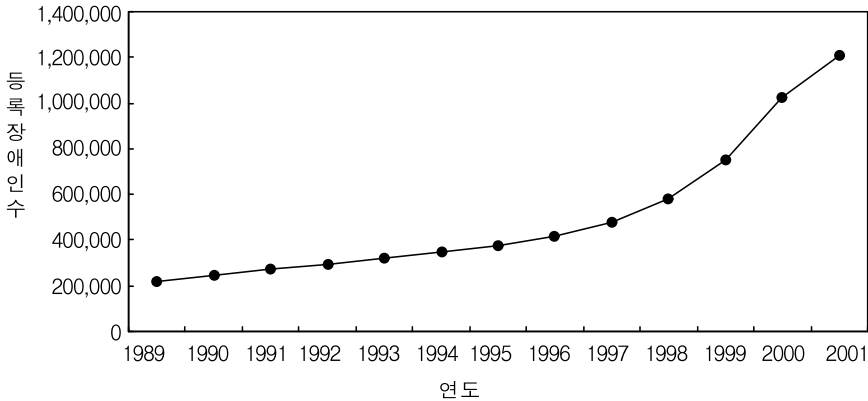
전 체	지체 장애	뇌병변	시각 장애	청각 장애	언어 장애	정신 지체	발달 장애	정신 장애	신장 장애	심장 장애
1,053,000 (1995년)	614,000		58,000	113,000	23,000	40,000	205,000 (중복)			
1,449,496 (2000년)	605,127	223,246	181,881	148,707	26,871	108,678	13,481	71,797	25,284	44,424

자료 : 보건복지부, 「1995년·2000년도 장애인 실태조사 결과」, 2001.

- 고용촉진 및 직업재활서비스 등 일차적인 정책대상이 되는 등록장애인수도 등록원년인 1989년에는 218,601명에 불과하였으나 매년 급속히 증가하여 2001년 12월 말 현재 1,205,368명에 이룸.

- 등록장애인수의 증가추세를 살펴보면, 1996년까지 매년 약 3만명 정도씩 증가하였으나, 그 이후 1997년에는 7만명, 1998년에는 10만명, 1999년에는 17만명, 2000년에는 27만명이 각각 증가하였음. 특히 최근 들어 급격한 증가추세를 보임 (그림 1).

[그림 1] 연도별 등록장애인수 증가추이



- 장애인 경제활동가능인구 1331.5천명 중 경제활동참가율은 47.8%로 다른 선진국에 비해 크게 낮은 수준이며, 취업률(71.6%)이 저조하고 실업률(28.4%)이 매우 높다는 특징을 보임.
- 2000년의 전체 경제활동참가율은 60.7%, 취업자 비율은 58.3%로, 장애인의 경우 경제활동참가율과 취업률이 일반인보다 각각 12.9%포인트, 24.1%포인트가 낮음.
- 특히 장애인 실업률은 2000년 6월의 전체 실업률 4.2%와 비교할 때 무려 7배에 달하는 수치로 장애인 고용여건이 매우 열악함을 단적으로 보여줌.

◆ 노동수요 측면

- 장애인 고용을 증대시키기 위해 1990년부터 공기업 및 민간기업에 대해 장애인의무고용제를 실시하고 있으나, 장애인 고용률은 2001년 현재 1.16%에 불과하여 의무고용률(2%)의 절반 수준에 머무름.
- 민간기업의 장애인 고용률은 2001년 현재 1.1%이며, 그 중 민간기업이 1.04%, 정부투자기관이 1.84%로, 특히 민간기업의 장애인 고용률이 기준고용률에 크게 못미치는 수준임.

<표 2> 한국, 미국, 독일 장애인의 경제활동상태

(단위: 천명, %)

	15세이상 장애인구	경제활동인구			비경제 활동인구	경제활동 참가율	취업률	실업률	인구대비 취업자 비율
		계	취업	실업					
한국	1,331	637	456	181	695	47.8 (60.7)	71.6 (95.9)	28.4 (4.1)	34.2 (58.3)
미국	52,596	27,802	13,991	13,811	24,794	52.9 (67.1)	50.3 (95.1)	49.7 (4.9)	26.6 (63.8)
독일	6,637	1,236	1,046	190	5,400	22.9 (-)	84.6 (92.1)	15.4 (7.9)	15.8 (-)

주: ()안은 해당년도의 전체 인구의 경제활동상태 지표임.

자료: 한국 보건복지부(2000).

미국 인구조사국(1997).

독일 연방노동사회성(2000).

- 이는 일반기업의 사업주가 장애인 고용시 생산성 저하, 산업재해발생 우려, 장애인 채용에 따른 추가비용의 발생 등의 이유로 장애인 채용을 기피하고 장애인고용부담금 납부를 선호하고 있는데 따른 것임.
- 국가·지자체의 경우 1998년 이후 소속 공무원 정원의 2% 이상 고용하도록 하고 공무원 공개채용시 장애인을 5% 이상 채용하도록 하였으나, 2001년 현재 장애인 고용률은 1.61%에 불과하여 역시 기준고용률에 미치지 못하고 있는데,
 - 국가·지자체의 적용제외율은 69% 수준으로 22%인 민간에 비해 적용제외대상이 지나치게 많음. 국가·지자체의 적용제외율이 민간부문과 동일한 수준이라고 가정하면 장애인 고용률은 이보다 더 낮은 0.6% 수준이 될 것임.

◆ 노동공급 및 수요의 불균형

- 취업한 장애인의 직업분포를 살펴보면, 가장 높은 비율을 차지하는 직업은 농어업직 근로자(26.7%)와 단순노무직(23.6%)이며, 서비스·판매직(21.0%), 기능직(11.4%)의 순으로 나타남.
 - 일반근로자에 비해 단순노무직과 서비스·판매직의 비중이 매우 큰 반면, 사무직과 장치·기계조작직의 비중이 낮음. 전문직이나 준전문직의 비중에서는 그렇게 큰 차이를 보이지 않음.

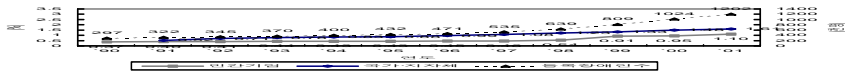
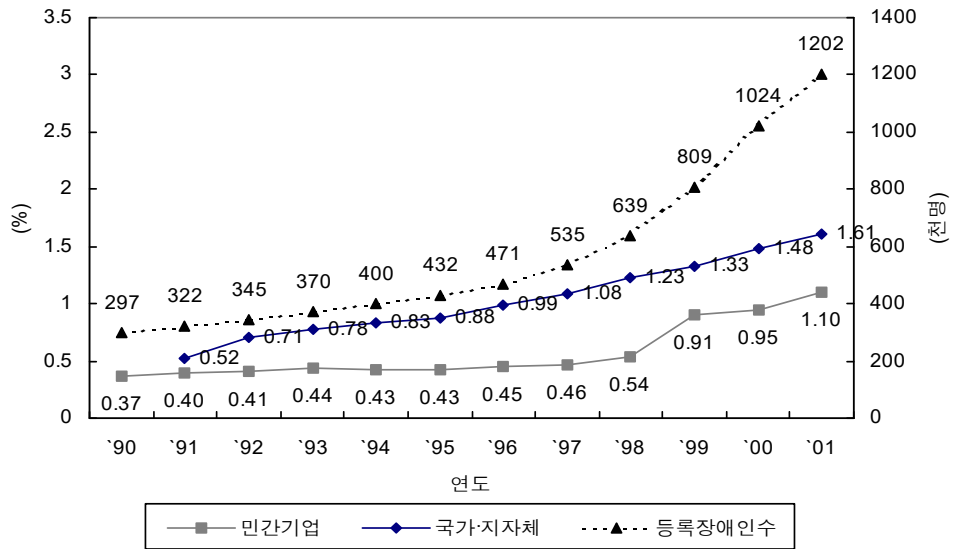
<표 3> 장애인 고용현황(2001. 12. 현재)

(단위: 개소, 명)

	전 체	국가·지자체	소 계	소 계	
				민간기업	정부투자기관
대상사업주	2,079	84	1,995	1,907	88
적용근로자수	2,252,416	274,488	1,977,928	1,819,850	158,078
고용의무인원	44,059	5,490	38,569	35,444	3,125
고용장애인수	26,174	4,420	21,754	18,853	2,901
고용률(%)	1.16	1.61	1.10	1.04	1.84

자료: 노동부, 장애인고용과 내부자료, 2002.

[그림 2] 연도별 의무고용업체의 장애인 고용비율 및 등록장애인 추이



<표 4> 장애인의 직업분포(2000)

(단위: 명, %)

	전체 근로자 ¹⁾	장애인 ²⁾	장애유형별								
			지체 장애	뇌병변 장애	시각 장애	청각 장애	언어 장애	정신 지체	정신 장애	신장 장애	심장 장애
취업자수		469,277 (100)	266,617 (100)	16,581 (100)	79,964 (100)	59,154 (100)	9,951 (100)	14,979 (100)	5,908 (100)	6,036 (100)	14,925 (100)
전문직, 관리직	2.3	2.6	3.1	2.5	2.6	1.9	-	-	-	13.8	2.6
기술공, 준전문가	5.2	3.7	3.8	3.8	6.6	1.5	-	-	-	7.5	3.7
사무직	11.1	4.8	5.5	3.8	4.2	2.4	-	-	-	19.6	4.8
서비스, 판매직	11.2	21.0	18.8	21.5	37.8	12.9	11.0	4.6	15.3	31.7	21.0
농업, 어업근로자	23.9	26.7	25.3	24.1	17.8	39.4	43.9	37.4	37.3	10.8	26.7
기능직 근로자	10.2	11.4	13.1	12.7	10.1	12.2	8.9	4.6	-	-	11.4
장치, 기계조작	12.9	6.3	8.9	3.8	3.1	3.2	-	3.2	-	6.3	6.3
단순노무직	10.6	23.6	21.5	27.8	17.8	26.5	36.2	50.2	47.5	10.4	23.6

주: 발달(자폐)장애인 중에는 취업자가 없음.

자료: 1) 통계청, 『경제활동인구연보』, 2000.

2) 한국보건사회연구원, 『장애인 실태조사』, 2000, 143쪽으로부터 재구성.

- 장애인고용촉진공단의 장애인 취업알선 추이를 살펴보면, 1998년 이후 구직자수가 급격하게 증가하였지만 최근 경기회복에 따라 구인수가 늘어나는 상황에도 불구하고 2001년에는 공단을 찾는 구직자수가 오히려 감소하는 현상을 보임.
 - 공단의 취업알선서비스가 장애인 개인의 특성이나 처해진 조건에 맞게 적절하게 이루어지고 있는지에 대한 검증이 필요함을 시사

<표 5> 기관별 장애인 취업알선 현황(2001. 12. 현재)

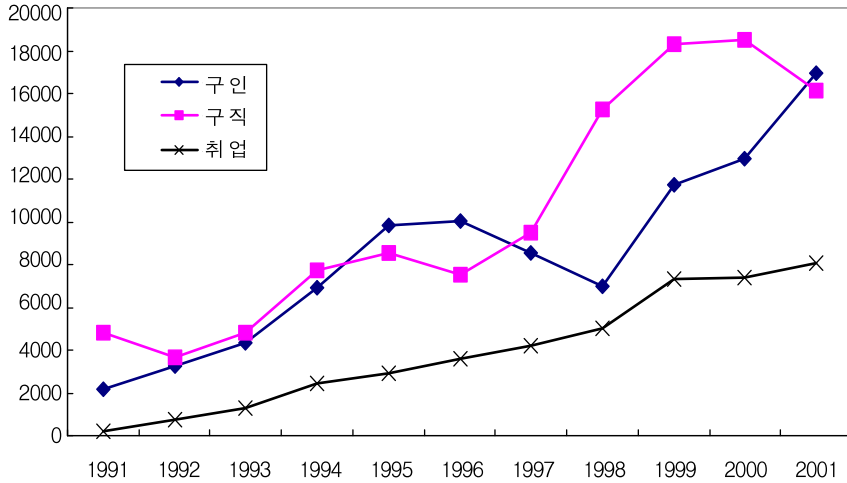
(단위: 명, %)

	구 인	구 직	알 선	취 업	구인배율	취업률
전 체	28,487	38,091	29,409	11,664	0.75	30.6
장애인고용촉진공단	16,934	16,159	13,286	8,042	1.05	49.8
지방노동관서	1,230	8,858	9,989	957	0.14	10.8
직업재활실시기관	10,323	13,074	6,134	2,665	0.79	20.4

주: 알선의 경우 장애인 1인에 대해 복수의 건수가 포함될 수 있음.

자료: 노동부, 장애인고용과 내부자료, 2002.

[그림 3] 장애인축진공단의 장애인 취업알선 추이



- <표 6>은 지체장애인 노동시장에 공급되는 장애인의 연령 및 학력수준과 수요측면에서 요구하는 연령 및 학력수준을 비교하고 있음.
- 장애인 노동력에 대한 수요가 주로 30~40대 중장년층, 중졸 이하의 저학력층에 집중되어 있는 반면, 노동력 공급은 20대와 50대의 연령층에서 상대적으로 높은 비중을 보이며 고졸 이상의 학력소지자가 많다는 특징을 가짐.
 - 특히 전문대 이상의 학력소지자에 대한 수요(2.3%)는 공급(10.3%)에 비해 현격히 낮은 것으로 나타남.

<표 6> 지체장애인의 연령 및 학력분포

(단위: %)

	공 급	수 요	학 력	공 급	수 요
	경제활동 지체장애인 ¹⁾	구인동향 ²⁾		경제활동 지체장애인 ¹⁾	구인동향 ²⁾
20~29세	11.2	7.0	무학	9.5	-
30~39세	24.4	37.2	초등졸	29.7	38.6
40~49세	27.6	35.9	중졸	21.5	33.4
50~59세	34.3	14.9	고졸	29.0	25.7
60세이상	-	4.8	전문대이상	10.3	2.3
전 체	100	100	전 체	100	100

자료: 1) 보사연, 『1995년도 장애인실태조사』.

2) 한국장애인고용촉진공단, 『1998 구인동향』.

장애우권익문제연구소, 『실업장애우실태보고서』, 1999에서 재인용.

- 요약하면, 장애인 노동시장은 공급측면에서 장애인의 학력 및 기능수준이 상대적으로 낮기 때문에 기업의 수요도 단순노무직에 한정됨으로써 주로 저임금 미숙련으로 특징지어지는 2차 노동시장을 중심으로 형성되어 왔음.
 - 장애인에 대한 충분한 직업훈련의 부족 및 장애인에 대한 기대치가 낮음으로 인해 구인과 구직 모두 단순노무직에 한정되는 협소한 노동시장을 형성하게 됨.
- 그러나 장애인 노동력의 공급은 20대 청년층과 40~50대 중고령층, 미숙련과 숙련노동력으로 다원화되는 추세를 보이고 있으며,
 - 특히 최근 들어 학력수준이 향상되고 직업욕구가 강한 새로운 장애인 노동력이 공급되게 됨으로써 이들 계층에 대한 고용안정정책의 필요성이 새롭게 제기됨.

Ⅲ. 제1차 장애인 고용촉진 5개년 계획의 성과와 한계

◆ 제1차 장애인 고용촉진 5개년 계획의 기본방향

- 1997년 정부가 발표한 제1차 장애인 고용촉진 5개년 계획의 내용과 기본방향을 보면, 장애인 본인의 직업능력개발을 최우선의 과제로 삼고 있고, 직업능력을 갖춘 장애인이 취업하는데 애로가 없도록 여건(고용촉진기반)을 조성하는 것을 또 하나의 대과제로 삼고 있음.
 - 그 외 소과제로 장애인 근로자 직업능력개발, 장애인 근로자 생활안정, 사업체 지원, 사회인식 개선, 취업서비스 제공 등을 규정하고 있어서 취업과 관련된 수요 및 공급측면 거의 대부분의 문제에 대해서 인식하고 있으며 정책적인 접근을 계획하고 있다고 평가할 수 있음.

◆ 제1차 장애인 고용촉진 5개년 계획의 사업예산 배분

- 가장 많은 예산이 배정된 사업은 사업주 고용촉진사업과 직업능력개발사업으로서 각각 전체 예산의 26.5%와 25.5%가 배정되어서 두 사업의 예산이 전체의 50% 이상을 차지하고 있었음. 이외에 장애인 대상 융자사업에 19.6%, 중증장애인을 위한 작업장 건립지원 및 시설지원 등에 12.9%, 공단운영비 9.5%, 취업서비스 및 사회적 인식 개선사업에 각각 3%가 사용되고 있는 것으로 나타남.

<표 7> 제1차 장애인 고용촉진 5개년 계획의 예산계획

(단위: 억원, %)

주요 사업내용	목표	예산	비율	지원대상	사업내용
전 체		7,650	100		
1. 직업능력개발사업 확충		1,960	25.5		
1-1 재활종합센터 건립, 운영	2개소	515	6.7	공단	시설건축비
1-2 일산직업전문학교 다기능제로 개편	1개소	371	4.8	공단	시설확충비
1-3 지역별, 유형별 직업전문학교 건립 운영	5개소	780	10.2	공단	시설건축비
1-4 특수학교, 공공, 민간직훈 지원강화	55개소	294	3.8	민간	시설증개축, 장비개선, 재료비, 보조·장려금, 수당 등
1-5 복지부 직업재활사업 ¹⁾				민간	고용촉진기금사업
2. 사업주 고용촉진사업		2,020	26.5		
2-1 장애인고용 사업주 지원·장려금 지급	32,000명	970	12.7	사업주	지원·장려금
2-2 장애인 고용시설·장비 유·무상 지원	245개소	1,000	13.1	사업주	시설·장비 지원
2-3 장애인고용 우수사업체 지원	250개소	50	0.7	사업주	통근차량지원, 각종우대
3. 장애인 근로자 고용안정사업(복지사업)		1,500	19.6		
3-1 장애인 출퇴근 승용차 구입비 용자 확대	10,000명	1,000	13.1	장애인	장애인 현금지원
3-2 장애인 근로자 취업안정자금 용자	5,000명	500	6.5	장애인	장애인 현금지원
4. 중증장애인 고용환경개선		990	12.9		
4-1 장애인 복지공장 건립지원	20개소	750	9.8	민간	건축·설비비 지원, 용자, 부담금 감면
4-2 직업재활시설 지원	116개소	200	2.6	민간	훈련비, 인건비, 보조금, 장려금 등
4-3 연계고용 활성화	30개소	-	0.0	공단	부담금 감면, 장려금 지급
4-4 적합직종개발	1,260명	40	0.5	공단	현장실습지도, 연구
5. 체계적인 취업서비스		230	3.0		
5-1 직업능력평가센터 설치 및 운영	15개소	48	0.6	공단	평가팀 구성 및 인력 양성
5-2 직업적응훈련 등 교육 실시	2,700명	60	0.8	공단	재활훈련 별도 실시
5-3 장애인 관련단체 지원	7개소	8	0.1	민간	훈련보조금, 인건비, 사무기
5-4 광역고용정보망 구축		50	0.7	공단	고용관리 전산망
5-5 구인·구직 개척		64	0.8	공단	이동상담→합동근무
5-6 기타 ¹⁾ : 연구개발/고용개발원				공단	
6. 사회적 인식개선		230	3.0		
6-1 고용촉진의 달 행사	9월	23	0.3	공단	국내 및 국제대회
6-2 기능경기대회 개최		207	2.7	공단	
6-3 기타				공단	
7. 공단운영등		720	9.5		
7-1 본부 및 지방사무소 운영		463	6.1	공단	
7-2 직업전문학교 운영		227	3.0	공단	
7-3 환급금 등		30	0.4	공단	

주: 1) 처음 5개년 계획에는 없었으나 추가로 사업이 행해진 사업임.

- 예산이 집행되는 방식을 살펴볼 때 가장 두드러진 특징은 장애인 고용촉진관련 사업 중 전문성에 대한 요구가 상대적으로 덜한 현금지원, 건물신축, 기능경기 등 행사성 사업에 대한 예산이 전체의 80% 이상을 차지하고 여기에 공단운영비 9.5%를 더하면 실질적으로 장애인 고용촉진과 관련된 소프트웨어적인 면(프로그램 관련 사업비)에 대한 예산은 10% 미만으로 극히 부족하다는 점을 지적할 수 있음.
 - 프로그램 관련 예산의 부족은 장애인들이 받을 수 있는 고용관련 서비스의 부족을 야기하게 되고, 이는 비록 정부가 상당한 예산을 장애인 고용관련 정책에 쓰고 있지만 장애인 자신이 정부의 서비스를 받고 있다고 체감하지 못하게 하여 정책만족도를 저하시키는 결과를 가져올 수 있음.
- 두번째로 지적할 수 있는 것은 직업능력개발사업과 관련된 예산의 비효율성임. 직업능력개발사업의 사업내용을 보면 시설 8개소의 건축 및 확충 예산이 전체 예산의 21.7%, 능력개발사업 확충을 위한 예산의 85% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타남.
 - 장애인 고용촉진 5개년 계획이 처음 수립되어서 사업초기에 건물신축 등 고정비가 필요하다는 점을 감안하더라도, 시설 건축 및 확충과 관련된 예산의 비중이 너무 높다는 지적을 하지 않을 수 없음. 이 경우 장애인 개인에 대한 대인서비스 프로그램 운영 등 사업비 예산이 상대적으로 축소될 수밖에 없음.

◆ 정부의 예산적 개입 정도

- 장애인 고용촉진 5개년 계획의 수입계획을 보면, 계획한 사업을 수행하기 위한 재정 지원을 거의 대부분 사업주의 부담금으로 하고 있고 정부의 예산적 개입은 극히 적음.
 - 정부출연금은 매년 10억원씩 고정되어 있는데, 이는 장애인 고용촉진사업 관련 전체 예산의 1%에도 이르지 못하는 금액임.

<표 8> 장애인 고용촉진 및 직업재활기금 수입내역

(단위: 백만원, %)

	1998		1999		2000		2001		2002	
	액	비율	액	비율	액	비율	액	비율	액	비율
전 체	144,636	100	117,314	100	112,538	100	142,089	100	133,630	100
정부 출연금	1,000	0.69	1,000	0.85	1,000	0.89	1,000	0.70	1,000	0.75
부담금	79,700	55.10	73,726	62.85	62,889	55.88	72,081	50.73	84,276	63.07
기금 운용수입	31,908	22.06	26,482	22.57	22,835	20.29	18,848	13.26	10,772	8.06
용자 회수금 등	14,250	9.85	16,075	13.70	25,666	22.81	45,068	31.72	33,283	24.91
기타 잡수입	17,778	12.29	31	0.03	148	0.13	5,092	3.58	4,299	3.22

- 앞으로 정부 재정지원의 비중이 높아져야 함. 정부가 장애인 고용촉진을 위한 방향성 제시에서부터 구체적 사업에 이르기까지 적극적으로 개입하기 위해서는 부담금 및 기금운용수입에의 의존에서 탈피하여야 함.

IV. 장애인 고용촉진사업의 목표 및 추진방향

◆ 정상화(Normalization)를 목표로 한 장애인 고용환경 개선

1) 소득공제제도의 재정비를 통한 고용유인 확대

- 모든 장애인이 자신의 조건에 맞는 일자리를 찾아 취업할 수 있도록 하는 것을 궁극적 목표로 노동의욕을 유인하고 취업을 장려하기 위해서는 소득공제의 폭을 좀더 과감하게 확대할 필요가 있음.
 - 소득공제에 있어 직업재활시설이나 자활공동체에서의 소득에만 국한하는 것이 아니라 모든 취업영역으로 확대하고, 공제율(현행 10~15%)을 상향조정하여 적극적인 근로유인정책을 통한 자활 및 자립을 유도할 필요가 있음.

2) 장애인 근로자의 직업생활 지원

- 장애인의 이동권 확보는 장애인의 직업생활과도 직결되어 있는 문제이므로 통근차량구입자금 용자지원과 같이 정책효과가 불분명한 지원책보다는 장애인의 이동권을 직접적으로 제약하는 요인을 제거하기 위한 구체적인 대책마련이 필요함.
- 공급측면에서 장애인 근로자의 직업생활 안정화 및 장기근속을 유도하기 위한 지원책으로는 장애인의 직업훈련에 소요되는 필요경비를 지원하는 등 직업능력개발과 연계하여 지원방안을 마련할 필요가 있음.

◆ 장애인 특성을 반영한 직업능력개발 및 취업지원체계 마련

1) 중증장애인에 대한 단계적 직업능력개발프로그램 마련

- 일할 능력의 손상이 크지 않은 경증장애인의 경우 일반적인 고용정책이 수용할 수

있는 여지가 점차 증가함에 따라 장애인 취업지원서비스에 대한 수요는 보다 중증의 장애인에게로 확대되고 있는 추세를 보이고 있음.

- 향후 장애인 고용정책의 주된 대상은 능력손상이 심한 중증장애인이 단계적인 직업재활과 고용지원서비스를 통해 정상적인 고용이 가능하도록 지원하는 데 역점을 두어야 할 것임.

○ 특히 일반경쟁으로부터 고립되어 전개되는 중증장애인 직업재활사업을 시장경쟁체제로의 단계적 편입을 지향하는 중층적 직업능력개발 및 취업지원서비스로 연계·통합함.

- 직업재활부터 취직후의 직장적응까지 일관되고 세심한 서비스를 제공하는 통합서비스체제를 정비. 이를 위해 다양한 서비스의 개발 및 서비스 전달체계의 합리적인 조정 및 연계가 요구됨.

2) 장애인의 직업영역 확대 및 적합한 훈련방식 개발

- 장애인들이 취업에 대해 갖는 기대수준은 높는데 반해 직업능력수준이 낮아 취업직무가 제한되고 단순직무에 취업하거나 저임금이거나 근무환경이 열악하여 비장애인들이 기피하는 직무가 제시되는 등 문제점 발생
- 장애인 특성에 맞는 적합직종을 새로 발굴하여 현재 2차 노동시장으로 제한되어 있는 장애인의 직업영역을 확대하고 이에 걸맞은 훈련프로그램을 개발·보급하여야 함.

3) 전문성을 확보한 장애인 고용 지원인력 양성

- 장애인 직업능력개발 및 취업지원서비스는 통합성과 역동성, 책임성을 가지는 서비스로 이들을 바람직한 방향으로 수행하기 위해서는 전문적인 지식과 기술이 필요하며 다학제간의 팀 접근이 필요함.
 - 장애인의 욕구에 따라 의사, 직업평가사, 직업상담사, 직업훈련교사, 직무지도원, 고용주의 필요에 따라서는 치료사, 사회재활전문가, 심리재활전문가 등이 통합해서 필요한 서비스를 제공하는 팀 접근방법이 필요함.
- 직업생활상담원, 직업수화통역사, 직무지도원 등 장애인 고용촉진 및 직업재활 전문요원의 종류 및 자격을 명확히 하고, 이들의 양성·배치·역할(공단 지방사무소의 Job Coach 양성, 배치 및 지원 등)에 관해 법령상에 명문의 규정을 두어 장애인 고용관련 서비스 단위별로 연계하여 활성화 방안을 강구함.

◆ 다양한 일자리 창출 및 고용안정

1) 표준사업장 확대

- 장애인 표준사업장은 장애인 근로자들의 장애유형에 맞도록 설계된 고용환경과 전문경영인이 운영하는 시설에서 장애인이 생산하기 적합한 품목을 생산하게 함으로써 장애인의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 고용시설임.
 - 기존 장애인 복지공장의 경우 경영능력이 부족하고 판매망 확보가 어렵다는 현실적인 제약으로 인해 부실경영과 부도 등으로 용자금 회수가 안되는 등의 문제점을 드러냄.

2) 특례하청기업제도 도입

- 중견기업과 대기업의 장애인 고용을 촉진하기 위해 의무고용사업주가 장애인 전용사업장을 투자·운영하거나 장애인 다수고용사업체에 지원(원료·기술지원, 판로개척 등)을 하는 경우 장애인의무고용 부담을 감면하는 방안을 검토할 수 있음.
- 특례하청기업의 가장 큰 장점은 모회사의 업무 중에서 장애인의 특성에 맞는 업무를 집약해 장애인 고용을 창출할 수 있다는 것임.
 - 예컨대 명함 인쇄, 우편발송, 공장내 조경, 청소업무 등 모회사의 부수 업무를 집약해 별도의 자회사를 설립, 장애인을 고용하여 장애특성에 따라 업무를 분담하게 함.

3) 지원고용 활성화

- 중증장애인을 대상으로 하는 지원고용의 전제조건은 ① 실제의 작업에서 최저임금 혹은 그 이상의 임금을 받도록 유급 고용되어야 하고, ② 비장애근로자와 함께 일하는 통합된 작업환경에서 이루어져야 하며, ③ 고용의 상태를 유지하기 위해서 지속적인 지원을 필요로 한다는 것 등임.
 - 지원고용으로 취업한 장애인이 받는 임금이 최저임금에 미치지 못할 때에는 부족한 부분에 대한 국가가 지원을 하여 최저임금 이상의 수준을 유지시켜야 함.
- 한편 지원고용에서는 지원고용대상자에 대한 지속적인 지원을 실제 담당해야 하는 지원고용전문가인 직무지도원(Job Coach)의 역할이 매우 중요함. 직무지도원의 역할 및 양성방안에 대해 구체적인 방안 마련이 시급함.

4) 자영업 창업지원 활성화

- 장애인의 취업유형을 살펴보면, 자영업이 54.1%로 가장 많으며 특히 시각, 청각장애 등 다른 사람들과 커뮤니케이션에 어려움을 겪는 장애인의 경우 일반 기업체에 고용되기보다는 자영업을 창업하는 것을 선호함.
- 현재의 자영업 창업지원 프로그램에는 창업성공가능성에 대한 사전 검증능력 및 자금용자 이외의 기술적 지원프로그램이 부재한 실정임.
 - 소상공인센터, 중소기업진흥공단 등 지역사회 자원을 활용한 경영컨설팅 등 기술적 서비스 제공을 위한 연계방안을 강구하여야 할 것임.

◆ 유인체제 개선을 통한 사업주의 자발적인 장애인 고용 유도

1) 의무고용의 적용제외 범주 축소

- 현재 300인 미만 사업장은 장애인 의무고용이 적용되지 않고 있으나, 이들 기업이 우리나라 고용규모의 85%를 차지하고 있고 실제 장애인 고용수요의 대부분을 차지한다는 점에서 적용을 제외할 근거가 없음.
- 2002년 현재 우리나라 민간부문(공기업 포함)의 평균적용제외율은 22%이고 공공부문의 평균적용제외율은 약 75%에 달하여 장애인의 취업영역을 극히 제한하는 결과를 초래하고 있음.
- 일반인과 동등한 취업기회 보장 및 장애인 직업영역 확대를 위해 의무고용의 적용제외 범주(사업장 및 업종)를 완전히 폐지하는 것이 바람직하나 현실적인 여건을 고려해 단계적으로 축소해 가는 방안을 고려할 수 있음.

2) 부담금 현실화 및 차등적용

- 장애인 미고용시 부담금의 상향조정, 할증률 도입 등 반유인체제(disincentive system) 강화를 통해 의무이행강제수단으로서의 역할을 할 수 있도록 하여야 함.
 - 장애인의 고용비용은 추가적으로 1인을 더 고용할 때보다는 최초 1인을 고용할 때 더 많이 발생함. 이를 부담금 구조에 반영하기 위해 부담금 수준을 고용률 불이행 수준에 비례하여 책정하는 방안(가중부담방식)이 바람직함.

3) 고용장려금제도의 정비

- 고용장려금은 고용률 의무이행이 안된 사업체의 부담금으로 조성되는 장애인촉진기

금에서 지원하고 있는데, 장애인 추가고용시 지급하는 고용장려금이 부담기초액 (2002년 부담기초액은 39만2천원)보다 높아 기금수지의 급격한 악화를 초래함.

- 장려금제도는 장애인에게 지급되어야 하는 임금과 장애인의 생산성간의 격차를 지원하는 임금보조적 성격을 갖도록 하여야 하며, 이를 토대로 장려금 지급기준을 재정비하여야 할 것임.

◆ 장애인 고용정책의 추진기반 구축

1) 장애인 고용지원 정부예산 확대

- 장애인 고용촉진사업이 정상화와 사회적 통합이라는 정책목표하에서 체계적이고 계획적으로 수행되기 위해서는 국가 주도의 안정적인 사업재원이 필요하나,
 - 현재 장애인고용촉진사업에 소요되는 비용 가운데 정부는 일반예산에서 매년 10억원 정도만 출연할 뿐 나머지는 모두 의무고용위반 사업체로부터 징수한 부담금으로 충당하고 있음.
 - 장애인 고용정책의 우선적 과제가 장애인 의무고용의 완전이행이라고 할 때, 현재의 재원조성체제하에서는 부담금으로 인한 기금수입은 전혀 발생하지 않는 반면, 장려금 지급 등 지출요인은 증가되는 모순적 상황을 피할 수 없음.
- 장애인 근로자 및 가구의 생활안정, 복지증진, 중증장애인의 직업훈련, 사회적 인식개선 등 장애인의 고용여건을 개선하기 위해 소요되는 비용은 원칙적으로 정부재정에서 충당하는 것이 바람직함.
 - 정부재정에서 스웨덴은 GDP의 0.85%, 덴마크와 네덜란드는 0.5~0.6%, 독일과 미국은 각각 0.25%와 0.05%를 장애인 직업재활 및 고용지원 사업비용으로 지출하고 있음.
- 장애인 고용촉진 및 직업재활사업이 정책목표 및 추진방향에 부합하도록 계획적이고 안정적으로 수행되도록 하기 위해 재정지출을 GDP 대비 0.01% 수준으로까지 단계적으로 확충할 필요가 있음.

2) 장애인 관련 기초자료 구축

- 장애인 관련 사업추진과 관련하여 장애인에 대한 기초자료가 부실하여 지원대상자 선정을 비롯하여 사업계획의 수립에 어려움이 있으며, 기왕에 진행된 장애인 고용정책을 평가함에 있어서도 실증적인 평가근거를 갖지 못하고 시행착오를 거듭하는 오류를 범하고 있음.

<표 9> OECD국가별 장애인 고용정책의 재정지출 및 수혜대상(1992/1993)

(단위: %)

	직업재활		고용지원		전체	
	재정지출 (GDP)	참가자 (labor force)	재정지출 (GDP)	참가자 (labor force)	재정지출 (GDP)	참가자 (labor force)
오스트리아	0.03	0.4a	0.02	0.1a	0.05	0.5a
벨기에	0.05	-	0.10	-	0.15	-
덴마크	0.33	2.5	0.15	0.6	0.49	3.1
핀란드	0.08	0.7	0.10	...	0.17	0.7
프랑스	0.02	0.4	0.06	...	0.08	0.4
독일	0.14	0.3b	0.11	-	0.25	0.3b
아일랜드	0.14	...	...	...	0.14	...
이탈리아	...	...	...	...	...	...
룩셈부르크	0.01	-	0.09	-	0.10	-
네덜란드	...	...	0.62	0.1	0.62	0.1
포르투갈	0.05	0.1	...	...	0.05	0.2
스페인	...	...	0.01	0.1	0.01	0.1
스웨덴	0.12	0.5	0.74	0.2	0.85	0.8
영국	...	0.1	0.02	0.1	0.03	0.1
미국	0.05	0.8	...	...	0.05	0.8

주: ...=0 혹은 최소단위의 절반보다 작은 수치임; -=NA; a=1990년 자료; b=1992년 자료.
 자료: OECD, 1994 *Employment Outlook* pp.54~61.

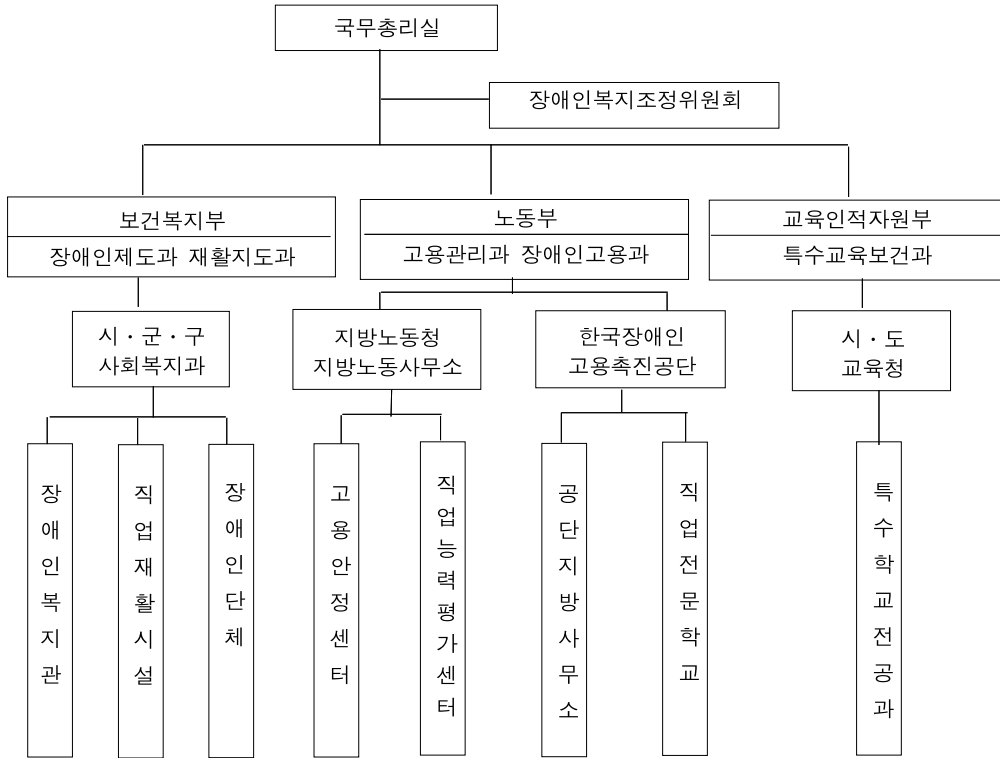
- 장애인 근로자의 정확한 실태를 파악하고 정책수요를 예측하기 위해서는 장애인 근로자에 대한 체계적이고 종합적인 기초자료 구축이 필수적임.

V. 장애인 고용촉진 관련정책 전달체계 개선방향

◆ 장애인 고용촉진 관련정책의 전달체계

- 한국 장애인 고용촉진 관련정책의 전달체계는 다음과 같이 나타낼 수 있음.
- 장애인복지조정위원회
 - 장애인 복지종합정책을 수립하고 관계부처간의 의견을 조정하며, 정책의 이행을

[그림 4] 한국의 장애인 직업재활 전달체계도



감독하고 평가하기 위하여 국무총리 산하에 국무총리를 위원장으로 하고, 보건복지부장관이 부위원장이 되는 장애인복지조정위원회를 두도록 하고 있음.

- 그러나 현재 장애인복지위원회는 상설기구가 아니고 상근직원이 없는 관계로 제 역할을 수행하고 있다고 평가하기 어려움.

○ 노동부

- 장애인 고용 및 직업훈련업무, 취업서비스를 담당하고 있고 지방단위의 일선전달 체계와 장애인고용촉진공단을 운영하고 있음.
- 장애인고용촉진공단은 장애인 전문직업재활을 위하여 직업능력평가, 적합직종 소개, 취업알선, 상담, 직업정보제공, 직업적응훈련, 시설장비 개보수 기술지도, 홍보·교육, 고용부담금의 징수 및 관리업무 등을 담당하고 있음. 공단산하에는 각 지방사무소(12개)와 평가센터, 직업전문학교가 있고, 고용개발원을 두어 장애인 직업재활과 관련된 연구 및 개발업무도 담당하고 있음.

○ 보건복지부

- 장애인을 위한 직업재활관련 서비스를 담당하고 있으며, 장애인복지관에 직업재활센터와 전문적 직업평가센터를 설치하여 장애인 직업상담, 직업평가, 직업훈련, 지원고용, 취업알선 등의 사업을 수행함.
- 2000년 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」의 개정으로 장애인고용촉진공단의 ‘장애인 고용촉진 및 직업재활기금’의 1/3을 재원으로 보건복지부 산하 장애인복지관, 직업재활시설, 장애인단체 등에서 장애인 직업재활사업을 수행하고 있음.

○ 교육인적자원부

- 장애인을 위한 특수교육을 담당하고 있으며, 특수학교에 전공과를 설치하여 특수학교의 고등과정을 졸업하고 취업을 앞둔 장애인들의 직업적응을 돕기 위해 기술습득이나 직업훈련 등을 제공하고 있음.

◆ 장애인 고용촉진정책 전달체계의 평가 및 문제점

1) 장애인 업무담당 부서간 업무중복 및 연계부족

가) 중앙부처내 장애인 담당부서간의 역할구분 모호

- 장애인에 관한 정책을 수립하고 집행하는 정부부처는 노동부 이외에도 보건복지부, 교육인적자원부, 국가보훈처 등 4개 부처에서 행하고 있음. 각 부처의 업무내용은 중점대상이나 목적의 차이는 있지만 일정부분 상호 중복되고 있는 것이 현실임.
- 업무의 중복은 다양한 원인과 형편의 장애인에게 보다 전문적이고 각자의 욕구에 근접할 수 있는 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있지만, 각 전달체계의 연계가 불충분할 경우 장애인 관련정책 수립시 중복지원 혹은 자원의 낭비, 전달체계의 단편화를 가져올 수 있다는 문제도 지남.

나) 노동부와 복지부간 직업훈련 업무의 중복

- 장애인에 대한 직업훈련은 과거 보건복지부에서 전담하여 왔으나, 1990년 노동부에 한국장애인고용촉진공단이 설립되고 1992년부터 직업훈련 관련업무를 수행해 오자 일부 업무의 중복현상이 발생하게 되었음.
- 장애인고용촉진공단에서는 보건복지부와의 업무 중복과 접근성 부족을 해소하기 위하여 2000년 7월부터 보건복지부 장애인시설에서 행해지는 장애인 직업능력개발사

업에 대해서 사업비와 인건비의 일부를 장애인직업재활기금에서 지급하기로 결정함.

다) 노동부내 산재장애인과 일반장애인 대상 직업훈련 내용의 중복

- 노동부 내에서 장애인을 대상으로 업무를 수행하는 부서는 산재보험과와 장애인고용과임. 산재장애인을 대상으로는 산재보험기금을 재원으로 근로복지공단이 의료적 요양, 소득보전, 직업재활 등을 제공하고 있으며, 일반 장애인을 대상으로는 장애인고용촉진 및 직업재활기금을 재원으로 장애인고용촉진공단이 장애인의 고용촉진과 관련된 제반 서비스를 제공하고 있음.
 - 두 공단에서는 비록 재원은 다르다 할지라도 동일한 목적을 가진 유사한 사업을 하고 있지만 실제로 직업훈련서비스 기관의 훈련내용과 시간 등에 대한 공식적인 상호 조정과정은 존재하지 않고 있음.

2) 장애인 대상 서비스의 단편성 및 고립성: 취업알선 서비스

- 일반인 대상 취업알선서비스는 노동부 지방노동사무소 46개소, 고용안정센터 166개소, 한국산업인력공단 22개소, 시·군·구 취업정보센터(은행) 144개소, 일일취업센터 16개소, 인력은행 4개소, 기타 5개소 등 총 403개소에서 이루어지고 있으며, 전국적인 전산망을 이용해서 취업정보 공유 및 취업알선이 이루어지고 있음. 장애인을 대상으로 하는 취업알선서비스는 장애인고용촉진공단과 13개 지방사무소를 통해서 이루어지고 있음.
- 장애인 대상 취업알선기관의 부족은 장애인이 취업알선서비스에 대한 접근성과 취업정보의 면에서 심각한 열세에 처하고 있다는 것을 의미함. 최근 전산망의 공유를 통해서 취업정보를 확보하려는 노력이 행해지고 있지만 장애인의 구직등록 창구가 장애인고용촉진공단 및 지역사무소로 제한되는 등 구직등록 접근성의 열세는 회복할 수 없음.
- 장애인만을 위한 별도의 취업알선체계는 장애인과 비장애인을 통합해서 교육하고 처우한다는 정상화 및 사회통합의 관점에서 보았을 때에도 장기적으로 지양되어야 할 체계로 평가할 수 있음.

◆ 장애인고용촉진정책 전달체계의 정비방향

1) 각 부서간 업무의 연계 및 조정

- 장애인 직업재활과 관련한 정부의 여러 부처의 업무는 어느 정도의 중복은 있으나 각기 중점적으로 맡고 있는 고유한 전문분야가 있다고 볼 수 있음. 장애인 관련업무가 한 개인의 전반적인 삶과 관련된 부분임을 감안하면 중복이 불가피한 것이므로 무리하게 중복부분을 없애려고 노력하기보다는 이의 조정과 연계에 관심을 두어야 함.
- 전체적인 조정자로서의 장애인복지조정위원회
 - 장애인과 관련된 사업을 하는 각 부서는 각기 고유의 관련사업을 하되 국무총리실 산하의 장애인복지조정위원회에서 장애인 복지전반에 대한 총체적이고 총합적인 평가와 조정을 하는 것이 바람직함.
 - 현재 비상설기구로 운영되고 있는 장애인복지조정위원회를 상설기구화하고 상주 인원을 두어 장애인 관련정책에 대한 최종적인 결정을 내리고 책임을 지는 것이 필요함. 이 경우 장애인 관련부처간의 연계문제는 자연스럽게 해결될 수 있음.

2) 노동부내 업무의 조정

가) 산재장애인 업무와의 조정방향

- 노동부 내에서 산재장애인의 직업재활체계를 일반장애인과 차별화한 것은 산재장애인의 경우 일반장애인과는 달리 산재보험기금을 재원으로 하고 있기 때문에 보다 충분한 재원을 바탕으로 질 높고 모범적인 서비스를 제공할 수 있다는 논리에 근거함. 산재보험기금의 존재는 산재장애인에 대한 자금이 충분하다는 것을 의미함. 그러나 산재보험이 별개의 소수의 독립적 전달체계만을 유지할 경우, 결과적으로는 산재장애인의 직업재활관련 접근성을 제한할 우려가 있음.
- 풍부한 자금이 있다는 장점을 살리면서 산재장애인의 접근성 문제를 해소하기 위해서는 산재장애인이 일반장애인의 직업재활전달체계로 들어올 수 있도록 업무를 연계해 주는 것이 필요함. 또한 산재장애인을 위한 직업재활시설은 풍부한 자금력을 바탕으로 한 선도적인 사례, 시험 등의 장으로 쓰일 수 있도록 두는 것이 바람직함.

나) 노동부내 직업안정센터의 취업알선업무외의 조정

- 첫째로 지적될 점은 현재의 취업알선체계가 노동부 직업안정센터에서 일반 근로자를 대상으로 취업알선을 하고 있고, 장애인고용촉진공단에서 장애인근로자를 대상으로 취업알선을 하는 이중적인 체계를 가졌고 그 연계가 부족하다는 점임.
- 정보의 연계가 부족한 채 이중체계를 유지하는 것은 취업하고자 하는 장애인에게 정보의 부족과 심각한 접근성의 문제를 야기할 수 있고, 장애인에 대한 별도의 취업알선체계 자체는 장애인의 정상화 및 사회통합, 장애인과 비장애인의 통합이라는 측면에서 볼 때, 장기적으로 지양되어야 함.
- 그러나 장애인의 취업알선에서 고려해야 할 점의 하나는 장애인이 가진 특수성임. 즉, 장애인이 직장을 구해 고용을 유지하기 위해서는 단순히 취업정보를 소개하는 것이 아니라, 사전에 직업능력평가 및 심리적 지지서비스를 시행하여 알맞은 기업에 소개하고 사후에 고용을 유지하기 위해 필요한 서비스를 제공하는 것이 중요함. 이는 특히 중증장애인의 경우 필수적이라 할 수 있음.
- 따라서 일선 취업알선기관에서 장애인에 대한 취업을 전담하기 위해서는 장애인에 대한 개별화 및 사례관리기법을 통한 취업알선 및 고용지도를 할 수 있는 전문인력의 확충이 필수적으로 요구됨. 만일 이러한 준비 없이 단지 행정적 전달체계만을 통합해서 장애인의 취업알선을 비장애인과 동일한 절차와 방식으로 수행할 경우, 결과적으로 장애인, 특히 중증장애인의 취업 및 고용유지를 어렵게 할 가능성이 있어서 다른 의미에서의 차별의 문제가 제기될 수 있음.
- 이러한 현실을 감안할 때, 장기적으로 장애인에 대한 취업알선이 비장애인과 통합되어서 진행되어야 한다는 방향성 속에서 다음과 같은 노력이 필요함.
 - 취업알선기관과 장애인고용촉진공단간의 취업정보 및 구직등록에 대한 보다 광범위하고 적극적인 연계를 통해서 장애인의 고용에 대한 접근성 부족을 해소해야 함.
 - 취업알선기관 내에 장애인 및 장애인 고용에 대해 잘 아는 전문인력이 배치되어야 함. 현실적인 여건으로 볼 때 전문인력이 전국적으로 동시에 배치되기는 어렵다 하더라도 장애인 관련 전문인력 배치는 장애인과 비장애인의 통합이라는 관점에서 계획을 수립하고 단계적이고 지속적으로 진행되어야 함.

3) 장애인고용촉진공단의 역할 조정

- 현재의 장애인고용촉진공단의 업무는 ① 장애인의 고용촉진 및 취업재활에 관한 정

보의 수집·분석·제공 및 조사·연구 ② 장애인에 대한 직업상담, 직업적성검사, 직업능력평가 등 직업지도 ③ 장애인에 대한 직업적응훈련, 직업능력개발훈련, 취업알선, 취업후 적응지도 ④ 장애인 직업생활상담원 등 전문요원의 양성·연수 ⑤ 사업주에게 고용시설자금 융자, 장애인용 작업장비, 공구비 무상 지원, 고용보조금, 고용장려금, 고용관련특별비용 지원 ⑥ 장애인에게 통근차량구입자금, 직업안정자금, 창업자금 융자 ⑦ 장애인의 직업적응훈련 시설, 직업능력개발훈련 시설 및 장애인표준사업장 운영 ⑧ 장애인의 고용촉진을 위한 취업알선기관간 취업알선전산망 구축·관리, 홍보·교육 및 장애인기능경기대회 등 관련사업 ⑨ 기타 장애인의 고용촉진 및 취업재활을 위하여 필요한 사업 및 노동부장관 또는 중앙행정기관의 장이 위탁하는 업무 ⑩ 장애인고용부담금 적용·징수 업무 ⑪ 사업주의 장애인 고용계획·실시 상황 및 변경계획의 접수 ⑫ 위의 각 사업에 부대되는 사업 등으로 규정되어 있음.

- 장애인고용촉진공단은 이러한 많은 사업 중에서 보다 핵심적인 업무가 무엇인지를 규정하고 이를 중심으로 역량을 집중할 필요가 있음.
- 장애인고용촉진공단은 특히 장애인의 고용과 관련된 체계적인 연구사업과 장애인 직업지도사업, 장애인 고용과 관련된 전문요원 양성, 일반 시설 및 노동부 산하기관의 장애인 업무담당자에 대한 정기적이고 전문적인 훈련 및 연수 등 타부처나 기관에서 하기 어렵고, 전문적인 식견이 필요한 업무에 보다 주력하는 것이 필요함.
 - － 장애인의 고용과 관련해서 체계적인 연구를 집중하는 기관은 노동부뿐만 아니라 보건복지부, 교육부를 통틀어 보아도 현재 장애인고용촉진공단이 거의 유일함. 장애인고용촉진공단이 장애인 고용관련 연구에 주력할 경우, 장애인고용촉진공단은 장애인 고용과 관련해서는 노동부의 브레인일 뿐만 아니라 전국적인 권위를 가진 기관으로 입지를 굳힐 수 있을 것임.
- 또한 현재 소극적으로 이루어지고 있는 장애인 관련 전문요원양성사업을 보다 전문적이고 대대적으로 실시하여 장애인 관련 전문요원의 수를 늘리고, 노동부 관련기관 담당자 및 직업능력개발사업의 일부를 맡아서 수행하는 보건복지부, 교육인적자원부 내의 시설담당자를 대상으로 정기적이고 지속적인 교육연수를 실시하여 장애인에 대한 이해를 높이는 것은 보다 질 높은 장애인 관련서비스를 위하여 필요한 인프라를 구축하는 지름길임.