

일본의 장애인 고용할당제와 장애인 고용

The Mandatory Employment Quota for and Current Employment Trends of Persons with Disabilities in Japan

유야마 아쓰시, 서울대학교 사회복지학과 박사수료

1. 장애인 근로자의 증가

일본 정부는 「장애인 고용의 촉진 등에 관한 법률(障害者の雇用の促進等に関する法律)」(이하 「장애인고용촉진법」이라 함.)을 근거로 공공기관과 민간기업에 장애인 고용 의무를 부과하고 있다. 현재 일본에서 민간기업은 전체 상용직 근로자의 2%에 해당되는 인원을 장애인으로 고용해야 한다. 일본 정부는 이 법정 비율¹⁾을 2018년 4월 1일부터 2.2%로 올리고, 대상 기업을 직원 50명 이상의 기업에서 직원 45.5명 이상의 기업으로 확대한다(厚生労働省, 2018a). 상용직 근로자 수가 100

명을 넘는 민간기업의 경우, 법정 비율을 달성하지 못하면 고용하지 않은 장애인 1인당 월 5만 엔(원화로 약 50만 원)의 부담금을 내야 한다(厚生労働省, 2018c).

일본의 장애인 근로자 수는 해마다 늘고 있다. 민간기업의 장애인 근로자 수는 2007년 30만 3000명(지체장애인 25만 1000명, 지적장애인 4만 8000명, 정신장애인 4000명)에서 2017년 49만 5000명(지체장애인 33만 3000명, 지적장애인 11만 2000명, 정신장애인 5만 명)으로 증가했고, 민간기업의 전체 근로자 중 장애인 근로자가 차지하는

1) 법정 비율은 장애인 상용직 근로자 수와 장애인 실업자 수의 합을 전체 상용직 근로자 수와 전체 실업자 수의 합으로 나눈 값이다. 기존에 이 수식에서 '장애인'이란 지체장애인과 지적장애인이었다. 이 수식의 '장애인'에 정신장애인이 포함되면서 2018년 4월부터 법정 비율이 오른다(厚生労働省, 2018b). 일본 정부는 2018년 4월부터 5년간에 걸쳐 법정 비율을 2.4%까지 단계적으로 인상할 예정이며, 그 첫 단계로 2018년 4월부터 민간기업의 법정 비율을 2.2%로 인상한다. 일본 정부는 공공기관의 법정 비율을 '민간기업의 법정 비율을 하회하지 않는 범위'에서 정하였으며, 현재 공공기관의 법정 비율은 2.3%이다. 공공기관의 법정 비율은 2018년 4월 1일부터 2.5%로 오른다(労働政策審議会障害者雇用分科会, 2017a).

비율 역시 2007년 1.55%에서 2017년 1.97%로 상승했다(厚生労働省, 2017a, p. 7).²⁾

2. 고용할당제의 발전

일본에서 「장애인고용촉진법」은 1960년의 「장애인 고용의 촉진 등에 관한 법률(障害者の雇用の促進等に関する法律)」, 이른바 「지체장애인고용촉진법」으로 시작되었으며, 고용할당제는 1976년 장애인 고용 법정 비율 미달에 대한 부담금 규정이 생기면서 본격적으로 자리 잡았다.³⁾ 이후 일본 정부는 지체장애인(1976년~)으로 국한했던 ‘(고용 대상) 장애인 근로자’의 범위를 지적장애인(1998년~), 정신장애인(2018년~)으로까지 점차 확대하며,⁴⁾ 민간기업의 장애인 고용 법정 비율을 1976년 1.5%에서 1988년 1.6%, 1998년 1.8%, 2013년 2.0%로 인상했다(厚生労働省, 2017b, p. 14). 일본뿐만 아니라 제2차 세계대전 이후 많은 유럽국가가 장애인 고용할당제를 장애인 고용을 촉진하기 위한 주요 수단으로

쓰고 있다(Greve, 2009; 오옥찬, 2016, pp. 37-39).

3. 중소 민간기업과 고용할당제

고용할당제 도입 이후 민간기업의 장애인 근로자 비율은 1977년 1.09%, 1987년 1.25%, 1997년 1.47%, 2007년 1.55%, 2017년 1.97%로 꾸준히 상승했다(厚生労働省, 2017b, p. 14). 장애인 근로자 비율은 기업 규모를 불문하고 10년 가까이 상승하고 있다. 그러나 2017년 6월 기준 일본 정부의 통계를 살펴 보면 일본의 고용할당제가 안고 있는 문제점이 드러난다.

첫째, 법정 비율 2.3%가 적용되는 공공기관의 법정 비율 달성 비율은 전체 기관의 약 90%인데 비해 민간기업(법정 비율 2.0%)은 약 50%만 법정 비율을 달성해, 민간기업의 법정 비율 달성률이 저조한 것을 알 수 있다(厚生労働省, 2017a, p. 5).⁵⁾ 둘째, 기업 규모별 장애인 근로자 비율을 보면, 직원 수

2) 장애인 근로자 수 계측 방법의 변화에 주의할 필요가 있다. 일본 정부가 공개하는 장애인 근로자 수는 2012년까지는 직원 56명 이상의 기업에서 일하는 장애인 근로자 수였으며, 2013년부터는 50명 이상의 기업에서 일하는 장애인 근로자 수이다. 또한 일본 정부는 주 근로시간이 20시간 이상 30시간 미만인 ‘단시간 근로자’의 경우 1명을 0.5명으로 계산하고, 중증장애인 풀타임 근로자의 경우 1명을 2명으로 계산한다. 중증장애인 단시간 근로자를 1명으로 계산하고 있다.

3) 1960년 법 제정 당시 장애인 고용은 공공기관에서는 ‘의무’, 민간기업에서는 ‘노력해야 할 목표’였다. 1976년 법정 비율 미달에 따른 부담금 규정이 생기면서 민간기업도 장애인을 고용할 의무를 지게 됐다.

4) 즉, 1976년 10월 시점에서 ‘장애인 근로자 수’란 ‘지체장애인 근로자의 수’였다. 이후 1988년 4월부터 지적장애인 근로자 수를, 2006년 4월부터 정신장애인 근로자 수를 ‘장애인 근로자 수’로 간주하였다. 다만 법에서 지적장애인을 고용할 의무를 정한 것은 1998년, 정신장애인을 고용할 의무를 정한 것은 2018년이다.

5) 민간기업은 50%(9만 1024개 기업 중 4만 5553개 기업), 중앙정부기관은 97.6%(42개 기관 중 41개 기관), 광역지자체기관은 97.4%(156개 기관 중 152개 기관), 기초지자체기관은 88.2%(2319개 기관 중 2046개 기관)였다.

50명 이상 100명 미만의 중소기업이 1.6%, 직원 수 1000명 이상의 대기업이 2.16%로, 중소기업이 저조한 성과를 보이고 있다(厚生労働省, 2017a, p. 8). 또한 법정 비율을 달성하지 못한 4만 5471개 민간기업 중 장애인 근로자가 단 한 명도 없는 기업이 무려 58.7%(2만 6692개 기업)에 달하며, 그러한 기업은 대부분 직원 50명 이상 100명 미만(2만 976개 기업) 혹은 100명 이상 300명 미만(5656개 기업)의 상대적으로 규모가 작은 기업이다(厚生労働省, 2017a, p. 19). 상대적으로 규모가 작은 민간기업이 고용할 당제에 적응하지 못하고 있는 점이 고용할 당제의 문제점이다.

장애인 근로자를 고용하지 않는 기업은 “장애인에게 적합한 업종·직종이 아니다”,⁶⁾ “장애인 근로자를 받아들일 시설이 없다”는 입장을 표명하였다(毎日新聞社, 2018a). 하지만 장애인 근로자 입장에서 보면 일부 중소기업의 업무는 제한적이다(障害者職業総合センター, 2013, p. 109). 따라서 고용할 당제를 통해 장애인에게 다양한 취업 기회를 보장하려면 장애인 구직자와 근로자를

위한 정부 지원이 필요하다.

4. 장애인 고용 환경 변화와 일본 정부의 노력

고용할당제의 확대에 따라 장애인을 둘러싼 고용 환경이 바뀌었다. 먼저 ‘주식회사 리쿠르트 스타핑(株式会社リクルートスタッフィング, 인재파견업체)’에서 장애인 구직자를 지원하고 있는 소메노 유미코씨는 “지난 2년 사이 정신장애인 채용시장이 바뀌었다. 몇 개 기업으로부터 채용 통보를 받은 정신장애인 구직자가 기업을 골라 가는 사례가 늘었다”(日本経済新聞社, 2018)고 하였다. 또한 장애인의 인식 역시 바뀌었다. 마쓰이 노부오 분쿄가쿠인대학(文京学院大学) 교수는 “예전에는 정신장애인들이 장애인 등록을 꺼렸지만, 최근 들어 정신장애인들이 장애인 등록의 장점을 이해하고 장애인으로 등록하는 사례가 늘었다”(日本経済新聞社, 2018)고 하였다. 이뿐만 아니라, 장애인 고용을 장려하는 일본 정부의 노력이 최근에 다음과 같은 성과를 올리고 있다.

첫째, 장애인 구직자를 위한 전달체계가 개선되었다. 후생노동성은 장애인 근로자를

6) 법정 고용률 달성 정도를 산업 분야별로 보면 정보통신업(28.8%, 4702개 기업 중 1356개 기업), 학술연구·전문기술서비스업(35.2%, 2632개 기업 중 927개 기업), 도매·소매업(39.6%, 14611개 기업 중 5779개 기업), 교육·학습지원(40.3%, 1922개 기업 중 775개 기업)에서 낮은 반면, 의료·복지(63.0%, 15209개 기업 중 9586개 기업), 제조업(57.4%, 22807개 기업 중 13083개 기업), 운수·우편(55.8%, 6530개 기업 중 3646개 기업)에서 상대적으로 높다(厚生労働省, 2017a, p. 14).

한 명도 채용하지 않은 기업이 갖고 있는 고민들, 즉 “장애인을 고용하고 싶지만 어디에 상담해야 할지 모르겠다”, “장애인과 함께 일하는 이미지가 떠오르지 않는다”는 고민들을 듣고 기업 경영자를 위한 ‘장애인 근로자 고용 직장 투어’를 기획하고 있다(毎日新聞社, 2018b). 그리고 ‘헬로워크(ハローワーク, 이른바 ‘공공고용센터’, 544개),⁷⁾ ‘장애인취업·생활지원센터(障害者就業·生活支援センター, 332개),⁸⁾ ‘지역장애인직업센터(地域障害者職業センター, 52개)⁹⁾에서 그러한 기업을 지원하고 있다(厚生労働省, 2017b, p. 4). ‘헬로워크’를 통한 취업이 2006년 4만 3987건에서 2016년 9만 3229건¹⁰⁾으로 두 배 증가했고, ‘장애인취업·생활지원센터’를 통한 취업이 2006년 3634건에서 2016년 1만 9136건¹¹⁾으로 다섯 배 급증했으며, ‘지역장애인직업센터’의 직업재활계획 작성 건수 역시 2006년 1만 7410건에서 2016년 2만 7462건¹²⁾으로 증

가하였다(厚生労働省, 2017b, p. 8).

둘째, 고용보험 보험료를 재원으로 한 보조금이 지난 10년 사이 크게 늘어났다. 장애인을 처음으로 고용한 기업이나 발달장애인, 난치병 환자를 고용한 기업을 위한 ‘특정구직자고용개발조성금(特定求職者雇用開発助成金)’과 장애인을 단계적으로 고용하는 기업을 위한 ‘트라이얼고용조성금(トライアル雇用助成金)’ 등이 그 예다(厚生労働省, 2017b, p. 10).

셋째, 고용할당제의 법정 비율을 달성하지 못했던 기업에서 징수한 부담금을 재원으로 한 보조금을 들 수 있다.¹³⁾ 장애인 근로자를 위한 작업시설을 설치하는 기업을 위한 ‘장애인작업시설설치등조성금(障害者作業施設設置等助成金)’, 중증장애인을 다수 고용하기 위해 작업시설을 설치하는 기업을 위한 ‘중증장애인다수고용사업소시설설치등조성금(重度障害者多数雇用事業所施設設置等助成金)’, 장애인 근로자의 복지 증진을 위한 시설을 설치하는 기업을 위한 ‘장애인복지시설등조성금(障害者福祉

7) 일반구직자는 물론 장애인구직자를 위한 직업소개, 직업훈련 등을 실시하고 있다.

8) 도·도·부·현 지사에게 지정받은 사회복지법인이나 NPO법인이 운영하는 기관이다. 지역에서 공공고용센터나 지자체와 협조해 장애인의 취업과 생활을 지원하고 있다.

9) ‘독립행정법인 고령·장애·구직자고용지원기구(独立行政法人 高齢・障害・求職者雇用支援機構)’가 설치한 기관이다. 장애인을 위한 직업재활의 거점이다. 각 광역지자체(도·도·부·현)에 하나씩 있다. 전문상담자가 직업평가, 준비훈련, 적응보조를 실시하고 있다.

10) 신규구직 건수도 2006년 103637건에서 2016년 191853건으로 두 배로 늘었다.

11) 이용자 수도 2006년 22339명에서 2016년 166635명으로 급증했다.

12) 이용 건수도 2006년 26189건에서 2016년 32332건으로 늘었다.

13) 고용할당제에 의한 부담금은 대부분 할당을 초과로 달성한 기업에 대한 장려금으로 지급되는 점을 고려하면 부담금을 재원으로 한 보조금의 한계에 주의할 필요가 있다(오옥찬, 2016, p. 40).

施設等助成金’ 등이 그 예다. 장애인을 위한 시설을 새로이 설치하는 기업을 위한 보조금 외에도 장애인 근로자의 계약 연장, 정규직 전환, 근무시간 연장을 지원하는 전문직을 배치하는 기업을 위한 ‘장애인고용안정조성금(障害者雇用安定助成金)’, 장애인 근로자의 업무를 보조하는 보조인을 배치할 경우의 ‘장애인개조등조성금(障害者介助等助成金)’, 중증장애인의 출퇴근을 보조하는 ‘중증장애인통근대책조성금(重度障害者通勤対策助成金)’ 등도 최근 일본 정부의 성과로 들 수 있다(厚生労働省, 2017b, p. 10).

5. 장애인의 기대와 직장 정착 전망

법정 비율 인상으로 장애인 구직자들의 기대가 커졌고, 기업이 장애인을 고용할 유인도 커졌다. 이를 정부의 보조금 확대로 뒷받침하자는 것이 최근의 일본 장애인 고용의 큰 흐름이고, 이러한 노력이 꾸준히 성과를 올리고 있다. 정부는 최근에 장애인 근로

자의 이직률¹⁴⁾을 둘러싼 과제를 논의하고 있는데, ‘헬로워크’나 ‘장애인취업·생활지원센터’의 지원이 장애인 근로자들의 직장 정착률에 긍정적인 영향을 주고 있다는 사실에 주목하고 있다(厚生労働省, 2017b, p. 36).

한편으로 새로운 과제도 떠올랐다. 아직까지 일본의 장애인 고용 정책에는 일반 근로자로 일하다 중간에 장애를 갖게 된 사례에 대한 대책이 미흡하다는 것이 그것이다. 사회복지법인 일본시각장애인연합(社会福祉法人日本盲人会連合) 다케시타 요시키 회장은 “일반 근로자가 중간에 실명할 경우 직장에서 계속 일하려면 재활훈련이나 별도의 직업훈련이 필요하지만 이러한 노력이 드물다”고 지적하였다(労働政策審議会障害者雇用分科会, 2017b). 장애인 근로자의 직장 정착률이나 합리적 편의 제공 대책이 개선되지 않는 한 ‘장애인 근로자의 비율’을 정한 고용할당제가 장애인 근로자의 실질적인 근로환경 개선으로 이어지지 않을 것이다.

14) 취직 후 3개월 시점의 정착률이 지체장애인 77.8%, 지적장애인 85.3%, 정신장애인 69.9%, 발달장애인 84.7%, 취직 후 1년 시점의 정착률이 지체장애인 60.8%, 정신장애인 49.3%, 발달장애인 71.5%이다. 특히 취직 후 3개월 미만 이직자의 이직 이유는 “근로조건이 안 맞는다”가 19.1%, “업무수행상의 과제가 있다”가 18.1%, 3개월 이후 1년 미만 이직자의 이직 이유는 “장애·질병 때문”이 17.4%였다(障害者職業総合センター, 2017).

참고문헌

- 오욱찬. (2016). 장애차별금지법의 고용효과에 대한 비교연구: 장애 정의와 합리적 편의제공 의무의 역할을 중심으로. 박사학위논문, 서울대학교.
- 労働政策審議会障害者雇用分科会. (2017a). 新たな障害者雇用率の設定について. http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12602000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Roudouseisakutantou/0000166193.pdf에서 2018. 2. 15. 인출.
- 労働政策審議会障害者雇用分科会. (2017b). 第73回労働政策審議会障害者雇用分科会(2017年5月30日)議事録. <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000174496.html>에서 2018. 2. 15. 인출.
- 毎日新聞社. (2018a). 障害者雇用 4月から精神障害者も対象, 企業4割知らず(2018.1.10. 共同). <https://mainichi.jp/articles/20180111/k00/00m/050/038000c>에서 2018. 2. 15. 인출.
- 毎日新聞社. (2018b). チームで支援 厚労省, 「ゼロ企業」に個別対応(2018.1.18. 古閑俊樹). <https://mainichi.jp/articles/20180118/dde/041/100/033000c>에서 2018. 2. 15. 인출.
- 日本経済新聞社. (2018). 精神障害者の採用, 売り手市場に 雇用義務化前に動く(2018. 1. 16. 福山絵里子). <https://style.nikkei.com/article/DGXMZO25455460Z00C18A1EAC000?channel=DF010320171966>에서 2018. 2. 15. 인출.
- 障害者職業総合センター. (2013). 中小企業における障害者雇用促進の方策に関する研究. <http://www.nivr.jeed.or.jp/download/houkoku/houkoku114.pdf>에서 2018. 2. 15. 인출.
- 障害者職業総合センター. (2017). 障害者の就業状況等に関する調査研究 <http://www.nivr.jeed.or.jp/download/houkoku/houkoku137.pdf>에서 2018. 2. 15. 인출.
- 厚生労働省. (2017a). 平成29年 障害者雇用状況の集計結果. <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11704000-Shokugyouanteikyokou-reishougai koyoutaisakubu-shougaisakoyoutaisakuka/0000187725.pdf>에서 2018. 2. 15. 인출.
- 厚生労働省. (2017b). 障害者雇用の現状等(平成29年9月29日). <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11601000-Shokugyouanteikyoku-Soumuka/0000178930.pdf>에서 2018. 2. 15. 인출.
- 厚生労働省. (2018a). 障害者雇用率制度. http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shougaisa/04.html에서 2018. 2. 15. 인출.
- 厚生労働省. (2018b). 障害者雇用率制度の概要. <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000065288.pdf>에서 2018. 2. 15. 인출.
- 厚生労働省. (2018c). 障害者雇用納付金制度の概要. <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000065519.pdf>에서 2018. 2. 15. 인출.
- Greve, B. (2009). The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: A summary of evidence from country reports and research studies. ANED.