

장애인 직업재활기금사업의 현황과 정책과제

*Issues of the vocational rehabilitation facilities
using employment promotion fund for the disabled*



김성희 한국보건사회연구원 부연구위원

장애인에게 직업은 사회의 한 구성원으로서 사회에 기여할 수 있는 기회를 가지게 되는 것을 의미하나, 노동연령기의 많은 장애인들은 직업재활서비스제도의 틀에서 벗어나 있으며, 지원을 받는다 해도 그 만족도가 낮은 상태이다. 따라서 이에 대한 대응으로 장애인의 노동능력을 향상시키고, 노동인력으로 발전시키기 위해 2000년부터 장애인 직업재활기금사업을 시행하고 있으며, 사업기관에 대해 매년 평가를 실시하며 사업달성 정도를 점검하고 있다.

현재 대부분의 장애인직업재활기금사업 수행기관은 사업실적과 운영측면에서 많은 개선을 이루어 상당한 성과를 나타낸 것으로 나타났다. 그러나 직업적 장애 개념의 미정립, 직업재활시설 유형의 정체성 및 분류기준의 불명확, 직업재활시설간 연계·전이 부족, 부설설립 운영시설의 역할 미비, 전산프로그램 부재 등이 문제점으로 지적되었다.

향후 기금사업을 통한 중증장애인의 직업재활을 위해서는 직업적 장애의 개념정립, 시설유형 재편에 따른 보호고용 중심의 지원 사업 실시, 시설간 연계 및 전이를 위한 사례관리체계 구축, 실무자의 정기적인 직업재활교육 및 보수교육 실시, 직업재활 전산망 확충 등이 필요하다.

1. 서론

장애인에게 직업은 사회의 한 구성원으로서 사회에 기여할 수 있는 기회를 가지게 되는 것을 의미한다. 또한 장애인의 직업재활은 경제적 안정 뿐만 아니라 직업적, 심리적, 사회적 욕구 충족을 이루는 수단이 되며, 독립생활을 할 수 있게 함으로써 장애인의 완전한 사회참여와 통합을 달성하게 한다.

그러나 노동연령기의 많은 장애인들은 장애인 직업재활서비스제도의 틀에서 벗어나 있

며, 지원을 받는다 해도 그 만족도가 낮은 상태이다. 따라서 이에 대한 대응으로 장애인의 노동능력을 향상시키고, 장애인을 노동인력으로 발전시키기 위해 보건복지부와 노동부의 한국장애인고용촉진공단이 협력하여 2000년 10월부터 장애인 직업재활기금사업을 시행하고 있다. 2002년 이후 부터는 장애인 직업재활기금사업 수행기관에 대한 평가를 매년 실시해 왔으며, 평가를 통해 기금이 효율적·효과적으로 사용되고 있는지, 장애인 직업재활이라는 목표를 제대로 달성하고 있는지를 점검하고 있다.

이러한 장애인 직업재활기금사업은 2008년부터 보건복지부와 노동부가 관리하던 기금에서 보건복지부의 일반회계로 전환됨에 따라 지금까지의 사업 운영 방식에 대한 점검과 더불어 향후 직업재활기금사업의 활성화방안을 마련하는 것이 필요하다고 하겠다. 따라서 본 고에서는 지금까지 수행해온 기금사업의 현황과 문제점을 파악하고 이에 따른 정책과제를 제시하고자 한다.

2. 장애인 직업재활기금사업 도입 배경

우리나라의 직업재활정책은 1990년 「장애인 고용촉진 등에 관한 법률」이 제정되면서 장애인의 의무고용제를 도입한 것이 중요한 전환점이 되었는데, 이러한 장애인 의무고용제는 우리나라 장애인의 직업재활에 많은 도움을 준 것은 사실이지만 주된 혜택은 경증장애인에게 돌아갔으며 중증장애인은 이 제도에 의해서도 취업하기 대단히 어려운 실정이었다. 이에 따라, 중증장애인의 직업재활을 돕기 위하여 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」을 2000년 「장애인고용촉진 및 직업재활법」으로 개정된 바 있다.

이 법 제59조에 의하면 장애인고용촉진 및 직업재활기금을 설치하도록 규정하고 있고, 장애인 의무고용제에 따라 상시 50인 이상의 사업체의 경우 전체 고용인의 2%를 장애인으로 고용하도록 규정하고 있다. 이 의무고용률에 미달하는 장애인을 고용하는 사업주는 미달된 인원수에 따라 1인당 월 50만원의 장애인고용

부담금을 차년도에 노동부장관에게 납부하도록 하고 있는데, 이러한 장애인고용부담금이 장애인 직업재활기금을 조성하는 주된 재원이 되고 있다.

장애인 고용촉진 및 직업재활기금은 장애인 고용촉진 및 직업재활정책에 관한 조사·연구에 필요한 경비(제61조 3항), 직업지도, 직업적응훈련, 직업능력개발훈련, 취업알선 또는 장애인고용을 위한 시설장비의 설치 수리에 필요한 비용의 융자지원(제61조 4항), 직업지도, 취업알선, 취업 후 적응지도를 행하는 자에 대한 필요한 경비의 융자지원(제61조 5항), 장애인에 대한 직업적응훈련, 직업능력개발훈련을 행하는 자 및 당해 장애인에 대한 훈련비 훈련수당(제61조 6항) 등의 지급에 사용하도록 규정되어 있다.

장애인직업재활기금사업이란 장애인고용촉진 및 직업재활기금 중 일부인 2/9에 대하여 보건복지부가 사업계획 및 예산안을 마련하여 추진하는 사업으로, 2000년 10월부터 시행하고 있으며, 이 사업을 통해 중증장애인의 직업재활을 활성화시키고자 한다. 2007년도 현재 장애인복지관, 전문직업평가센터, 직업재활시설(직업훈련시설, 작업활동시설, 보호작업시설), 장애인단체 등 모두 165개소에서 기금사업을 수행하고 있다.

3. 장애인 직업재활기금사업 내용

장애인 직업재활기금사업은 장애인 직업재활의 물리적 환경과 같은 하드웨어적인 측면이

아니라 인력이나 프로그램과 같은 소프트웨어적인 측면을 담당한다. 즉, 장애인직업재활기금사업은 「장애인고용촉진및직업재활법」 제9조~15조의 내용인 직업지도사업, 직업적응훈련사업, 지원고용사업, 취업알선 및 취업후 적응지도사업을 수행하며 직업재활과정에서 전문적이고 체계적인 서비스를 제공하기 위해 사용된다. 이러한 각 사업의 목적 및 주요내용은 다음과 같다.

직업지도사업은 장애인의 직업상담과 직업평가 등을 바탕으로 개별화된 재활계획서를 작성하고 고용정보의 제공, 직종개발을 통해 장애인의 취업이 가능하도록 지원하는데 목적이 있으며, 사업내용으로는 직업상담, 직업평가, 직종개발 등이 있다.

직업적응훈련사업은 장애인이 직업환경이나 직무에 적응하는데 직접적 혹은 간접적으로 연관된 훈련을 실시하여 장애인의 구직이나 직업안정에 기여하는데 목적이 있으며, 개인·사회적응훈련, 직업관련 적응훈련 수행 등이 사업내용이 된다.

지원고용사업은 중증장애인을 대상으로 하며, 직무지도원을 통하여 직업지원활동을 제공함으로써 장애인들이 직업활동을 이해하고 작업환경에 대한 심리적·기능적 능력을 향상시켜 취업이 이루어지도록 하는데 목적이 있고, 사업내용으로는 대상자 선정 및 평가, 사업체 개발 및 직무분석, 직무배치, 지원고용 서비스(훈련) 제공, 고용 및 적응지도 등이 있다.

취업알선 및 취업후 적응지도사업은 장애인에게 적절한 취업을 알선하거나 직업배치를 하고 취업후 필요로 하는 지도를 함으로써 취업과

고용안정을 도모하는데 목적이 있고, 사업 내용으로는 취업알선 및 취업후 적응지도가 있다.

4. 장애인 직업재활기금사업 현황 및 문제점

1) 현황

장애인 직업재활기금사업은 수행기관에서 기존에 수행하던 직업재활 프로그램과 함께 운영하도록 하여 일종의 시너지 효과를 기대하였는데, 2007년 현재 장애인복지관에 설치되어 있는 직업재활센터 36개소, 전문직업평가센터 6개소, 직업재활시설 85개소(직업훈련시설 8개소, 작업활동시설 31개소, 보호작업시설 46개소), 장애인단체 35개소 등 165개소에서 수행되고 있다. 그리고 장애인직업재활기금사업 수행기관에 대해서는 기금의 효율적 사용에 대한 점검을 하기 위한 목적으로 매년 평가를 실시하여 왔다. 기금사업 수행기관에 대한 평가결과, 2002년 이후 대부분의 사업수행기관은 사업실적과 운영측면에서 많은 개선을 이루어 상당한 성과를 나타낸 것으로 나타났다.

직업재활기금사업 수행기관은 각 기관의 특성에 따라 사업 수행의 주기능과 부기능을 구분하여 업무를 수행하고 있는데, 직업재활센터의 경우 주기능은 직업상담, 직업능력평가, 직업적응훈련, 지원고용, 취업알선, 취업후 적응지도이고 부기능은 직종개발이다. 전문평가센터는 직업능력평가, 직업상담이 주기능이고 직종개발이 부기능이다. 직업재활시설은 다시 세가지

표 1. 최근 6년간 장애인 직업재활기금사업 수행기관 수

(단위: 개소)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
직업재활센터	35	34	34	36	36	36
전문평가센터	3	4	4	4	4	6
직업훈련시설	9	8	8	8	8	8
작업활동시설	23	23	23	29	32	31
보호작업시설	41	39	38	48	48	46
장애인단체	30	29	28	33	36	35
전체	141	137	135	158	164	165

유형의 기관으로 구분되어지는데 직업 훈련시설의 경우 주기능은 직업훈련, 직업적응훈련이고, 부기능은 직업상담, 직종개발, 취업알선이다. 작업활동시설은 주기능이 작업활동, 직업적응훈련이고 부기능은 직업상담이다. 보호작업시설은 주기능이 보호고용, 직업적응훈련이고 부기능은 직업상담, 직종개발이다. 그리고 장애인단체는 직업상담, 취업알선이 주기능이고 직종개발, 취업후 적응지도가 부기능이다.

기관유형별 전반적인 평가결과를 보면, 장애인 직업재활센터는 주기능인 직업상담, 직업능

력평가, 직업적응훈련, 지원고용, 취업알선, 취업후 적응지도는 물론 부기능인 직종개발사업까지 전반적으로 매년 우수하게 운영되었다.

전문직업평가센터는 종합적인 직업능력평가를 실시할 수 있도록 의료·심리평가, 작업표본평가, 상황·현장평가 등 각종 평가도구를 갖추고 직업평가를 실시할 때 잘 활용하고 있으며, 직업능력평가 결과를 통하여 장애유형과 개인별 직업재활과정을 지원하였다. 또한 직업능력평가도구의 개발 및 작업표본도구의 표준화를 위한 자료를 수집하고 표준화를 시도하였다.

표 2. 장애인 직업재활기금사업 수행기관의 기관유형별 주기능과 부기능

사업수행기관	주기능	부기능	
직업재활센터	직업상담, 직업능력평가, 직업적응훈련, 지원고용, 취업알선, 취업후 적응지도	직종개발	
전문평가센터	직업능력평가, 직업상담	직종개발	
직업재활시설	직업훈련시설	직업훈련, 직업적응훈련	직업상담, 직종개발, 취업알선
	작업활동시설	작업활동, 직업적응훈련	직업상담
	보호작업시설	보호고용, 직업적응훈련	직업상담, 직종개발
장애인 단체	직업상담, 취업알선	직종개발, 취업후 적응지도	

직업재활시설 유형 중 직업훈련시설은 사업 전반적으로 매우 우수하게 평가되었다. 직업훈련 시설의 직업재활 관련 훈련 및 교육이 변화·확대되고 있는 것으로 나타났는데, 현재 직업재활시설 유형재편 작업이 진행되는 상황에서 새로운 직업훈련시설의 개념이 필요하다. 또한 취업이 이루어진 직업들의 직업적 장점을 파악하여 더 많은 장애인의 취업이 이루어질 수 있도록 다양한 직종개발의 노력이 이루어져야 할 것이다.

직업재활시설 중 작업활동시설은 장애가 심해 최소한의 작업생산성이 기대되는 장애인을 대상으로 직업재활사업을 수행하는 시설로, 직업상담, 작업활동, 직업적응훈련 등의 사업실적은 약간 감소하였는데, 이러한 결과는 2006년도 경우 신규로 진입한 시설이 처음으로 평가를 받아 사업실적이 높게 나타나지 못했고 시설 유형 개편 논의에 따른 시설 정체성의 혼란, 직원 이직 등에 원인이 있는 것으로 볼 수 있겠다.

직업재활시설 중 보호작업시설은 2002년 첫 평가 때와 비교할 때 직업상담, 보호고용, 직업적응훈련, 직종개발 등 주기능과 부기능의 사업 전반적인 영역에서 개선된 것으로 나타났다.

장애인단체는 직업재활사업 기반이 다른 유형의 기관에 비해 열악한 상황에 있어 기금사업을 수행하기에는 많은 어려움이 있었으나 사업실적이 상대적으로 높은 것으로 나타나 처음에 우려했던 것에 비해 비교적 사업을 성공적으로 수행한 것으로 볼 수 있다.

2008년부터 장애인 직업재활기금사업의 예산이 보건복지부의 일반회계로 전환됨에 따라 향후 장애인 직업재활기금사업의 운영 등의 변

화가 예고된다. 따라서 최근 장애인직업재활시설 유형개편과 병행하여 기금사업의 방향이 제시되는 것이 필요하다.

2) 문제점

(1) 직업적 (중증)장애 개념의 미정립

장애인 대상의 서비스 제공에 있어 가장 우선시 고려되어야 하는 것은 누가 대상이 되어 서비스를 제공받게 되는 가이다. 그러한 측면에서 보았을 때 장애인 직업재활서비스를 가장 필요로 하는 집단은 직업적 중증장애인이 될 것이며, 따라서 이들이 직업재활서비스의 제 일차적인 대상이 될 것이다. 그러나 우리나라의 경우 아직 직업적 (중증)장애인에 대한 개념이 정립되어 있지 않아 중증장애인에게 제공되는 실제적인 서비스의 효과가 나타나고 있지 않다는 문제가 있다.

(2) 직업재활시설 유형의 정체성 및 분류기준의 불명확

평가결과 시설의 전반적인 실적과 측면들에서 개선되고 있으나, 시설유형의 정체성 및 유형 구분의 기준이 역할과 기능을 중심으로 분류되어 기금사업 수행기관의 분류기준 또한 모호하고 그 결과 시설유형이 복잡하게 분류되었다. 이에 따라 장애인 직업재활시설 내 장애인 근로자의 임금지원은 장애수당이나 일부 시설의 고용장려금 이외에는 지원이 없으며, 시설유형구분에 따라 지원이 이루어지고 있으나 장애정도

가 경미한 시설인 근로작업시설에 더 많은 지원이 이루어지고 있다는 문제가 있다.

(3) 직업재활시설간 연계·전이 부족

직업재활시설간 연계나 전이가 이루어져야 장애인이 임금을 전제로 한 고용이 가능한데 시설간 역할이 불분명하고 지역적 분포나 시설 수가 절대적으로 부족하며, 제도적으로 이를 뒷받침해 주지 못하기 때문에 상당한 기간동안 훈련만 받고도 고용으로 연계되지 못하는 현상들이 발생하고 있다.

(4) 부설 설립 운영시설의 역할 미비

기금사업 수행기관이 장애인복지관 혹은 생활시설 부설로 설립되어 운영되는 경우는 복지관 혹은 생활시설의 다른 프로그램으로 전락하는 경우가 있다. 구체적으로 복지관 또는 생활시설 부설 직업재활시설의 경우 실제적인 독립이 이루어지지 못함으로 경쟁고용이 어려운 장애인들에게 고용의 기회를 제공한다는 특성을 제대로 살리지 못하고 있다.

(5) 실무자의 신분불안정으로 인한 전문적 서비스 제공 미흡

기금사업 수행기관 실무자들의 신분 불안정 문제로 인하여 담당직원의 업무 연속성이 떨어지고 있고, 대부분의 기관들에서 직원의 근무기간은 2개월 미만으로 직원들의 이직현상이 계속 나타나고 있다. 잦은 이직현상은 기금사업

실무자들의 불안정한 신분, 과중한 업무부담 등에 의한 것으로 볼 수 있다. 이러한 종사자의 신분불안정은 종합적인 직업재활서비스 제공을 어렵게 하고, 다양한 고용프로그램 개발 및 활용 등 직업재활서비스의 전문성을 확보하지 못하게 하는 요인이 된다.

(6) 전산프로그램 부재

기금사업 수행에 있어 기존에는 노동부의 고용정보시스템과 같은 전산화 프로그램을 활용하여 실적을 집계하므로서 효율적으로 장애인 직업재활 사업을 관리해 왔다. 그러나 2008년부터 기금사업이 보건복지부 예산으로 전환되면서 고용정보시스템을 활용할 수 없게 됨에 따라 사업실적의 집계가 부정확하게 이루어져 직업재활사업의 효율적 관리에 지장을 받을 수 있는 문제가 있다.

5. 정책과제

1) 직업적 (중증)장애의 개념정립

우리나라의 경우 직업재활서비스에 적용되는 장애기준은 기본적으로 장애유형별 기준을 제시하고 있는 의학적 개념에 기초하고 있다. 그리고 직업적 장애에 대한 개념의 근거는 「장애인고용촉진법및직업재활법」 제2조¹⁾에 명시되어 있으나, 세부적이고 구체적인 규정은 장애인복지법, 산재보상법 등 법 목적에 따른 의학적 규정을 그대로 준용하고 있다. 그러나 직

업을 수행하는데 중요한 고려 요소인 기능적 제한을 고려하지 않고 일반적 장애인복지정책과 보상측면의 장애기준을 혼용해서 사용하는 것은 직업재활정책의 대상자 선정에 바립직하지 않다. 직업적 장애란 신체·정신의 기능적 제한에 근거하여 근로능력의 상실정도를 나타내야 하며, 근로능력 상실을 판단할 수 있는 신체·정신의 기능적 제한을 진단하는 도구개발에 근거한 직업적 장애정도를 규정하는 것이어야 한다. 그리고 이에 근거한 직업적(중증)장애 개념정립에 의해 직업재활서비스 대상자의 적격성 여부 판단과 이에 근거한 적절한 직업재활서비스가 실시되어야 할 것이다. 따라서 직업적(중증)장애의 개념정립이 필요하며, 직업재활서비스의 주 대상은 직업적 중증장애인이 되어야 할 것이다.

2) 시설유형 재편에 따른 보호고용 중심의 지원사업 실시

현재 직업재활시설은 작업활동시설, 보호작업시설, 직업훈련시설 등으로 분류되어 기금이 지원되어 왔다. 그러나 현재 직업재활시설유형 재편을 통해 보호작업시설로 일원화하려는 정책을 추진하는 상황에서 기금사업의 지원은 보호작업에서 보호고용 중심의 사업으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 현재까지 보호고용은 대부분 단순작업인 임가공이 주요 업종을 이루었으나, 향후 서비스업도 지원내용에 포함시키

는 것이 필요하며, 나아가서는 개별 장애인들에게 적합한 다양한 직종을 개발하는 노력이 필요하다.

3) 시설간 연계 및 전이를 위한 사례관리체계 구축

장애인의 취업을 위한 직업재활시설간 연계나 전이가 원활하게 이루어질 수 있도록 시설간 연계방안과 전이를 위한 사례관리체계를 구축하여야 한다. 특히 직업재활기금사업 수행기관들의 주기능과 부기능이 각각 다른 상황에서 장애인 직업재활서비스를 효율적으로 수행하기 위해서는 기관간 연계 및 전이가 더욱 활성화되도록 하여야 할 것이다.

4) 독립시설과 특화사업 중심의 기금사업 지원

기존 생활시설이나 복지관에 부설로 운영되는 직업재활시설은 사업을 축소하고, 독립·독자적으로 사업을 운영하는 시설은 지원을 확대하는 것이 필요하다. 장애인복지관이나 직업재활시설에 부설될 경우 독립적으로 운영될 수 있도록 하는 지침이 제정될 필요가 있으며, 시설 신고시 독립시설에 대한 제도적 장치를 전제로 시설을 인증을 해주는 방안을 검토해야 할 것이다.

1) 직업적 장애 개념의 근거인 장애인고용촉진및직업재활법 제2조에서는 1. '장애인이라 함은 신체 또는 정신상의 장애로 인하여 장기간에 걸쳐 직업생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자'. 2. '중증장애인이라 함은 장애인 중 근로능력이 현저하게 상실된 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자'로 장애인을 정의함.

5) 직원의 정기적인 직업재활교육 및 보수교육 실시

기금사업 수행기관 담당직원 중 신규직원 비율이 높아 사업의 흐름을 파악하고 실행하는데 어려움이 나타났다. 현재 대부분의 기금사업 수행기관의 실무자들은 사회복지 전공자들로서 장애인 직업재활에 대한 이론적 배경 및 실천방법이 미비하다고 하겠다. 따라서 신규직원 대상의 정기적인 직업재활교육 및 보수교육을 실시하여 전문성을 확보할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해 기금사업에 대한 매뉴얼 개발과 이에 따른 교육이 필요하며, 이를 통해 실무자들의 역량강화가 이루어질 수 있을 것이다.

6) 직업재활 전산망 확충

장애인 고용정보시스템의 사용이 어려워짐에 따라 보건복지부의 직업재활사업 실적을 공유할 수 있는 프로그램을 개발하고, 이를 전체 직업재활시설에 연결하는 보건복지부의 직업재활 전산망 구축이 필요하며, 이를 통해 상호연계활용이 가능하도록 한다. 이를 위해 직업재활시설간 연계나 전이가 원활하게 이루어질 수 있도록 사례관리체계를 구축하는 것이 필요하며, 전산망 구축을 위한 예산 편성 등 정부의 적극적인 재정지원이 이루어져야 할 것이다. 그리고 이러한 시스템을 통해 일부 시설에서 나타날 수 있는 부정확한 사업실적 집계에 효율적으로 대응할 수 있는 전산망 일원화 및 정보망의 표준화가 이루어져야 할 것이다. **본문**