

장애인 고용촉진 방안

1. 서론

장애인 고용정책은 장애인이 직업을 갖고 생산 활동에 참여함으로써 인간으로서의 존엄성을 갖게 하고, 또한 장애인 스스로가 국가의 경제 및 사회발전에 적극적으로 동참하고 기여할 수 있다는 자긍심을 높여주는 데 커다란 기여를 하게 된다. 그러나 우리나라에 있어서의 장애인 고용정책이 정부 정책의 일환으로 제도화되고 있는 것은 비교적 최근의 일이다. 장애인 수용시설을 중심으로 보호고용정책이 시행되어 왔으나 그 대상이 시설 수용 장애인에게만 한정되는 등 정책의 내용이 매우 제한적이었다. 또한 장애인 보호작업장이 주로 수익성이 적은 사양직종에 한정되고 있을 뿐만 아니라 시설 및 장비의 노후화 등으로 장애인의 직업재활을 이루기에는 많은 어려움이 있었다. 장애인에 대한 일반고용정책은 『장애인 고용촉진 등에 관한 법률』(1990)의 제정을 통해 장애인 할당의무고용제도가 도입됨으로써 본격화되었다. 그러나 아직까지 의무고용비율은 제대로 지켜지지 않고 있으며, 현재 취업중인 장애인도 노동집약적인 직종에서 저임금을 받고 취약한 근무환경에서 일하고 있는 실정이다.



鄭基源

한국보건사회연구원 사회복지연구실장

15세 이상의 재가장애인 중에서 실제 취업 중인 장애인은 316,100명(31.9%)에 지나지 않으며, 재가장애인의 실업률은 27.4%로 비장애인의 실업률 2.4%에 비해 10배 이상 높은 수준이다.

이처럼 우리나라의 장애인 고용시책은 매우 낮은 비율의 의무고용, 장애인 고용의 안정성과 적절성에 있어서의 문제, 재가 및 중증장애인의 고용기회에 대한 접근성 미확보, 보호작업장 운영의 부실 등 앞으로 해결해야 할 많은 정책과제를 안고 있다. 따라서 이 글에서는 장애인에 대한 고용촉진이 아직까지 활성화되지 못하고 있는 원인을 규명하고, 이에 대처하는 정책대안을 제시하는 데 주요 목적을 두고 있다.

2. 장애인의 경제활동 실태

가. 재가장애인의 취업실태

우리나라의 장애인구는 '1995년도 전국 장애인 실태조사'의 결과에서 약 105만 3천명으로 추정되고 있다. 시설에 수용된 장애인 2만 4천명을 제외한 재가장애인은 102만 9천명으로 이 중 생산가능 연령인 15세 이상의 재가장애인은 992,500명으로 추정된다. 15세 이상의 재가장애인 중에서 실제 취업 중인 장애인은 316,100명(31.9%)에 지나지 않으며, 재가장애인의 실업률은 27.4%로 비장애인의 실업률 2.4%에 비해 10배 이상 높은 수준이다(표 1, 2 참조). 취업중인 재가장애인의 직업은 주로 농·어업(31.4%)과 단순노무직(23.0%), 기능직(18.2%) 등에 분포되어 있으며, 이들의 종사상 지위는 고용주를 포함한 자영업등 비임금근로자가 54.3%를 차지하며, 임금근로자중에서도 취업상태가 불안정한 일용직에 14.4%가 종사하고 있는 실정이다(표 3, 4 참조).

표 1. 재가장애인의 경제활동 상황

(단위: 명, %)

총계	15세 이상(생산가능 연령)인구				
	계	경제활동인구			비경제활동인구
		소계	취업자	실업자	
1,028,800	992,500	435,500 (100.0) (43.9)	316,100 (72.6) (31.9)	119,400 (27.4) (12.0)	557,000 (56.1)

자료: 정기원 외, 『장애인 취업실태와 고용의 경제적 효과분석』, 한국보건사회연구원, 1996.

표 2. 장애인과 일반인의 실업률 비교

(단위: %)

계		남자		여자	
장애인	일반인	장애인	일반인	장애인	일반인
27.4	2.4	24.7	2.7	34.1	1.9

자료: 정기원 외, 『장애인 취업실태와 고용의 경제적 효과분석』, 한국보건사회연구원, 1996.

통계청, 『1994 경제활동인구 연보』, 1995.

표 3. 취업 재가장애인의 직업별 분포

(단위: %)

	합계	전문직 및 사무직	서비스직	농·어업	기능직	단순 노무직
장애인	100.0	9.4	17.9	31.4	18.2	23.0
일반인	100.0	27.8	21.6	12.8	26.6	11.2

자료: 한국보건사회연구원, 전국 장애인 취업실태조사, 1995.

통계청, 『1994 경제활동인구 연보』, 1995.

표 4. 장애인과 일반인의 종사상 지위분포 비교

(단위: %)

구 분	계	
	장애인	일반인
계	100.0	100.0
비임금근로자	54.3	38.0
고용주	3.1	7.3
자영자	39.6	20.5
무급가족종사자	11.6	10.2
임금근로자	45.7	62.0
상용 및 임시	31.3	53.1
일용직	14.4	8.9

자료: 한국보건사회연구원, 전국 장애인 취업실태조사, 1995.

통계청, 『1994 경제활동인구 연보』, 1995.

나. 장애인 고용현황

장애인 고용의무사업체(300인 이상 상시근로자 고용업체, 1996

취업중인

재가장애인의 종사상

지위는 고용주를

포함한 자영업등

비임금 근로자가

54.3%를 차지하며,

임금근로자중에서도

취업상태가 불안정한

일용직에 14.4%가

종사하고 있는

실정이다.

장애인 고용 의무사업체가 상시근로자의 2%인 4만 3천여 명의 장애인을 고용해야 함에도 불구하고, 이들의 장애인 고용률은 0.45%에 불과하며, 공공기관의 경우도 0.97%에 머무르고 있는 실정이다.

년 11월 현재 2,227개)에 고용된 장애인은 10,054명에 지나지 않는다. 장애인 고용의무사업체가 4만 3천여 명(상시근로자의 2%)의 장애인을 고용해야 함에도 불구하고, 이들의 장애인 고용률은 0.45%에 불과하다. 이처럼 장애인 고용률이 낮은 것은 공공기관의 경우도 마찬가지인데, 중앙부처 및 지방자치단체에 고용된 장애인은 2,878명으로 장애인고용률은 0.97%에 머무르고 있는 실정이다.

표 5. 장애인 고용현황(1996년 11월말 현재)

(단위: 개소, 명, %)

구 분	민간기업	정부투자·출연기관	공무원
대상사업주	2,227	-	-
상시근로자수	2,917,106	-	-
적용대상근로자수	2,255,180	145,556	296,848
고용의무인원	43,794	2,890	5,903
장애인근로자수	10,054	1,187	2,878
의무고용률	2.00	2.00	2.00
실고용률	0.45	0.82	0.97

자료: 한국장애인고용촉진공단, 내부자료, 1996.

3. 외국의 장애인 고용정책

장애인이 직업을 갖고 일할 의지와 가능성이 있는 한 노동의 기회를 요구하는 것은 인간의 권리이며, 이에 부응하여 노동의 기회를 창출하고 제공하는 것은 국가 및 사회의 의무이다. 장애인에게 근로의 기회를 부여해야 한다는 사상은 제1차 세계대전을 전후로 싹트기 시작했는데, 많은 나라들이 자국의 사회경제적 상황과 문화적 배경에 적합한 장애인 고용정책을 추진해 왔다. 이러한 장애인 고용정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 정치적 결단이 필요했으며, 강력한 행정력의 뒷받침과 자원의 활용이 중요한 과제로 등장했다.

외국의 장애인 고용정책을 살펴보면, 최초로 장애인의 고용에 대한 관심을 보인 국가는 캐나다로 1915년에 제정된 노동자

재해보상법에 그 기반을 두고 있다. 한편 영국정부는 1919년부터 장애인을 다수 고용한 사업주에 대하여 일정한 보상을 해주었으며, 서독은 1920년 중증장애인고용법을 제정하였다. 그리고 미국은 1920년 시민직업재활법을 제정하며 장애인의 취업알선 및 직업훈련을 실시하였다.

초기의 서구 각국의 장애인 고용을 위한 법률의 제정은 주로 상이군인 및 전상자를 대상으로 하였으며, 노동자들은 간접적인 혜택을 볼 수 있었다. 그러다가 제2차 세계대전을 전후해 세계 각국에 있어서의 장애인 직업재활은 정책의 방향에서 전환을 보이면서 직업재활을 위한 서비스 대상의 범위를 일반 장애인에게까지 확대하고, 또한 영국을 비롯한 일부 국가에서는 장애인 할당고용제도를 도입하게 되었다. 1970년대에 접어들면서 장애인 고용정책의 기본방향에 다른 움직임이 일어나게 되는데, 일반 기업에 취업을 목표로 둔 장애인 고용정책으로서는 한계가 있는 중증장애인의 직업재활 문제가 표면화되면서 이에 대한 대응책의 모색이 활발하게 나타나기 시작했다.

현재 선진국에 있어서의 장애인 고용대책에 관한 중심과제는 취업의 어려움이 있거나 또는 고용이 곤란한 장애인을 어떻게 취업을 시켜 직업적인 안정을 추구하느냐에 관심이 집중되어 있다. 물론 이러한 문제를 해결해 나가는 방법은 나라에 따라 제각기 다른 방식으로 전개되어 오고 있다. 일본은 할당고용제를 취하면서 고용률과 납부금제도를 강화하는 방향으로 정책을 전개시켰으나 중증장애인의 취업과 고용에 한계가 나타났다. 그러자 이러한 한계를 극복하기 위해 노동성 안에 중증장애인 특별고용대책 연구회(1980)를 설립하여 새로운 정책들을 개발하고 있다. 한편 미국은 장애인법(1990)을 제정하여 장애인의 범위를 넓게 해석하고, 내부장애인과 AIDS 감염자 등을 모두 구직의 실질적인 어려움이 있는 사람으로 보고 그들에 대한 차별금지를 성문화시키는 방향으로 고용정책을 전개하고 있다. 그리고 영국과 독일은 할당고용을 명시하여 엄격히 실시하면서 직업훈련제도의 정비와 재활의 체계화를 도모하고 있다.

현재 선진국에 있어서의 장애인 고용대책에 관한 중심과제는 취업의 어려움이 있거나 또는 고용이 곤란한 장애인을 어떻게 취업을 시켜 직업적인 안정을 추구하느냐에 관심이 집중되어 있다.

표 6. 외국의 장애인 고용제도

구 분	관련법	고용촉진정책		
		할당고용	부담금	사업주지원(조성)
한 국	·장애인복지법('89년 개정) ·장애인고용촉진 등에 관한 법률 ('90년) ·직업안정법('94년 전면개정)	·공공기관 2% ·300인 이상 사업체 2%	·부담금(300인 이상 사업체): 최저임금의 60% 수준	·지원금(300인 이상 사업체): 1인당 월 173,000원(1996년) ·장려금(300인 이하 사업체): 1인당 월 173,000원(1996년) ·고용보조금 지급 ·무상지원 및 용자(사업주, 장애인)
일 본	·직업안정법('47년) ·신체장애인복지법('49년) ·정신지체인복지법('60년) ·고용대책법('66년) ·직업능력개발촉진법('69년) ·장애인고용촉진 등에 관한 법률 ('87년) ·장애자기본법('93년 개정)	·공적기관 비협업기관 2% 협업기관 1.9% ·민간기업(63인 이상) 1.6% ·특수법인 1.9%	·납부금(300인 이상 사업체): 1인당 월 5만엔	·조성금(300인 이상 사업체): 1인당 월 25,000엔 ·보장금(300인 이하 사업체): 1인당 월 17,000엔 ·각종 조성금 지급 ·세제상 우대조치
독 일	·중증장애인고용에 관한 법('19년) ·고용촉진법('69년) ·재활급부조정법('74년) ·장애인사회보험법('75년) ·중증장애인법('86년 개정)	·16인 이상 민간기업 및 공적기관 6% ·해고제한	·납부금(공적기 관 포함): 1인당 월 200마르크	·작업시설, 기계설비 등에 대한 조성금 지원
영 국	·장애인(고용)법('44년) ·국민부조법('48년) ·만성병인 및 장애인법('70년) ·고용·훈련법('73년) ·국민건강서비스법('77년) ·장애인(고용)법('85년 개정)	·20인 이상 민간기업 3% ·유보고용(주차 장계, 엘리베이 터계) ·해고제한	·부담금제도 없음 ·벌금형 또는 금고형	·작업시설, 기계설비 보조 ·시험고용의 보조
프랑스	·장애인근로자복지법('57년) ·상이군경, 장애인강제고용법 ('60년 개정) ·장애인복지 기본법('75년)	·20인 이상 사업체 6%	·납부금: 매년 일률의 지출금(슬라이 드제 최저임금)	·작업환경 정비조성 ·기업내 훈련 조성 ·장애인의 임금보조: 최저임금과의 차액 ·시험고용의 장려금
네덜란드	·장애인고용법('47년) ·사회고용법('69년) ·장애인복지법('67년) ·일반장애인급부법('76년) ·장애인근로자고용법('86년 개정)	·민간기업 3~7% (업종별로 선정)	·납부금: 급여 상당액	·기계, 설비등 정비조성 ·장애인의 임금보조: 12개월 60%, 그후 3개월간 30%
스웨덴	·고용촉진법('74년) ·고용안정법('74년) ·근로환경법('74년)	·없음	·없음	·시설, 설비 정비조성 ·장애인의 임금보조: 1, 2년째 50%, 3, 4년째 이후 25% ·장애인 작업보조자의 조성
미 국	·재활법('20년) ·공정근로기준법('66년 개정) ·재활법('73년 개정) ·직업훈련공동법('82년) ·장애인법('90년) ·공민권법('91년 개정)	·없음 ·15인 이상 사업체: 고용· 승진상 차별대우 철폐의무	·없음	·세제상의 우대조치

자료: 한국장애인고용촉진공단, 내부자료, 1996.

4. 장애인 고용촉진을 위한 정책과제

가. 장애인 직업훈련의 체계화

전국 장애인 취업실태조사의 결과에 따르면, 전국에서 약 8만 4천명의 장애인(15~39세: 5만 4천명, 40~59세: 3만명)이 직업훈련을 희망하고 있는 것으로 추정된다. 그리고 이들은 『장애인 직업훈련원』을 직업훈련시설로 가장 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 장애인이 종합적인 직업훈련 서비스를 받을 수 있는 훈련시설을 각 시·도별로 확대할 필요가 있다.

미취업 장애인들의 취업수요를 추정한 결과, 전체적으로 약 10만 4천여 명이 취업을 희망하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 기존의 자원을 효율적으로 이용하기 위하여 장애인 종합복지관에 부설된 직업평가 및 직업적응 훈련시설을 지역단위마다 배치할 필요가 있으며, 이와 함께 정확한 직업능력평가와 직업적응훈련의 연장선상에서 경증장애인과 중증장애인을 모두 수용할 수 있는 훈련체계를 수립해야 한다. 또한 각 개인의 장애 특성과 정도에 맞추어 실시할 수 있는 다양한 직업훈련 방법이 개발되어야 할 것이다.

현재 부진한 상태에 머물고 있는 직업훈련을 활성화시키고, 또한 취업에 필요한 자격과 기능을 갖추기 위해서는 직업훈련의 기회가 확대되고, 훈련직종도 다양화되어야 한다. 장애인 취업실태조사 결과, 직업훈련을 받은 장애인들이 훈련과 관련하여 훈련직종의 개발(23.6%)이 가장 필요한 것으로 응답하고 있으며, 이와 함께 훈련비 보조(12.8%) 및 훈련원 확충(9%) 등에 대한 욕구가 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 사회의 변화와 직종의 다양화에 부응한 장애인 적합직종 개발을 위한 연구가 추진되어야 하며, 저소득 등록장애인이 사설학원 등을 이용하는 경우에도 훈련비를 보조할 수 있어야 할 것이다.

나. 장애인 고용촉진정책의 활성화

장애인 의무고용제도가 도입되어 있으나 실제 장애인 고용률은 의무고용률에 미치지 못하고 있다. 따라서 현행의 『장애인

전국 장애인
취업실태조사의
결과에 따르면
전국에서 약 8만
4천명의 장애인이
직업훈련을
희망하고,
직업훈련시설로서는
『장애인직업훈련원』
을 가장 선호하고
있는 것으로
나타나고 있다.

장애인 고용을 촉진하기 위해서는 국가 및 지방자치단체의 장애인 고용의무를 강제규정으로 바꾸어 민간부문을 선도하도록 하며, 의무고용부담금의 상향조정과 함께 고용의무 대상 사업체의 범위를 확대할 필요가 있다.

고용촉진 등에 관한 법률』에 임의규정으로 되어 있는 국가 및 지방자치단체의 장애인 고용의무를 강제규정으로 바꾸어 민간부문을 선도하도록 해야 한다. 그리고 최저임금(1996년 28만 8천원)의 60% 수준으로 규정한 의무고용부담금(1996년 17만 3천원)을 최저임금 수준까지 상향조정함으로써 장애인 고용을 촉진하도록 해야 할 것이다. 의무고용부담금의 상향조정과 함께 장애인 고용의무 대상사업체의 범위를 확대할 필요가 있는데, 이는 외국의 경험에 비추어 보면 장애인의 취업은 대기업보다는 중소기업에서 활성화되고 있기 때문이다. 그리고 장애인을 고용하는 중소기업체의 작업시설 및 설비, 편의시설, 이동수단 개선, 기숙사 설비 등에 소요되는 비용과 능력개발비, 인건비 등을 정부가 과감하게 지원해야 한다. 장애인의 고용에 따른 추가비용에 대한 조세감면, 장애인 고용인원수에 따르는 누진적 세액공제, 부과세, 증여세 및 상속세 감면, 기타 장애인 고용을 위해 지출한 비용에 대한 손비인정 범위의 확대 등이 이루어짐으로써 장애인 고용의 활성화를 꾀할 수 있을 것이다.

일반고용에 취업이 어려운 중증장애인에 대한 취업은 보호고용이 현실적이다. 따라서 일반고용과 병행한 장애인 보호고용의 정책적인 체계화와 활성화는 노동정책의 필요불가결한 조건이 된다. 이를 위해서는 기존의 160여 개소의 보호작업장과 근로작업장을 조사·분석하여 생산능력을 가진 작업장은 생산형 보호작업장으로 육성해야 할 것이다. 그리고 취로생활형 보호작업장은 작업능력은 있으나 생산성이 미약한 중증장애인들을 위한 작업장으로 육성하며, 장애인이 작업과정에서 비경제적 효용가치를 생산함으로써 취로생활을 영위할 수 있도록 해야 한다. 또한 광역자치단체가 장애인 생산품을 판매·관리하는 『전문업체 (Goodwill Industry)』를 설립하고 장애인 관련단체도 운영에 참여토록 함으로써 생산품을 공급하는 장애인과의 연계를 도모해야 할 것이다.

장애인 취업실태조사 결과, 취업 장애인의 39%가 자영업에 종사하고 있으며, 이직을 희망하는 장애인의 60%가 자영업에 종사하기를 원하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 장애인의 경

우 일반 사업체에 고용된 경우 보다 자영업 등 비임금근로의 형태가 많다는 점을 감안하여, 자영업 등에 종사하는 장애인에 대한 지원의 강화가 필요하다. 따라서 장애인들이 자영업을 하는 경우 장기저리의 자금융자 방안이 필요하며, 이를 위해서 필요한 재원은 고용촉진기금을 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

다. 장애인 고용에 관한 사회인식의 제고

장애인 고용정책에 대해 장애인들의 인지도가 매우 낮게 나타나고 있다. 특히 취업 장애인의 경우에도 장애인 관련기관을 통해서 취업한 경우는 2.1%에 불과하며, 대부분 장애인 자신이나 가족을 통해서 취업하고 있는 실정이다. 따라서 장애인의 취업기회를 넓히고, 장애인 취업에 대한 일반인의 인식을 개선하기 위해서는 고용촉진제도 및 서비스에 대한 적극적인 홍보가 필요하다. 그리고 장애인 취업 정보전산망을 설치하여, 장애인 취업의 수요와 공급을 연계하며, 직업상담, 훈련의뢰, 취업알선, 사후관리 등이 일관성을 가지고 신속하게 처리될 수 있도록 해야 할 것이다.

장애인의 취업기회를 넓히고, 장애인 취업에 대한 일반인의 인식을 개선하기 위해서는 고용촉진제도 및 서비스에 대한 적극적인 홍보가 필요하다.