creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

[UCI]I804:24011-200000

2017년 2월
석사학위 논문

장애인 의무고용제도 변동과정에 관한 연구

- 정책변동의 점증적 특징을 중심으로 -

조선대학교 대학원

공공행정학과

박 상 도

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

장애인 의무고용제도 변동과정에 관한 연구

- 정책변동의 점증적 특징을 중심으로 -

A Study on the Policy Change of Quota System
for the Disabled in Korea
: Focusing on the incremental characteristics of policy change

2017년 2월 24일

조선대학교 대학원

공공행정학과

박 상 도

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

장애인 의무고용제도 변동과정에 관한 연구

- 정책변동의 점증적 특징을 중심으로 -

지도교수 이 민 창

이 논문을 행정학석사학위 신청 논문으로 제출함

2016년 10월

조선대학교 대학원

공공행정학과

박 상 도

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

박상도의 석사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 김 용 성 (인)

위 원 조선대학교 교수 한 인 섭 (인)

위 원 조선대학교 교수 이 민 창 (인)

2016년 11월

조선대학교 대학원

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

목 차

ABSTRACT

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구목적 ····· 1

제2절 연구대상 및 방법 ····· 3

제2장 이론적 배경 및 분석틀 ····· 4

제1절 정책변동 ····· 4

1. 정책변동의 의의 ····· 4

2. 점증이론 ····· 12

제2절 장애인 의무고용제도 ····· 15

1. 장애인 의무고용제도의 의의 ····· 15

2. 해외사례 ····· 17

제3절 연구의 분석틀 ····· 23

제3장 장애인 의무고용제도 형성 및 변동과정 ····· 26

제1절 장애인 의무고용제도의 형성 ····· 26

1. 개요 ····· 26

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 장애인 의무고용제도 도입 시 주요내용 ····· 32

제2절 장애인 의무고용제도의 변동 과정 ····· 36

1. 개요 ····· 36
2. 장애인 ····· 36
3. 사업주 ····· 41
4. 의무고용률 ····· 44
5. 고용부담금 ····· 48
6. 고용장려금 ····· 56

제4장 분석결과 ····· 61

제1절 점증적 변동의 특징 ····· 61

1. 장애인 : 실현가능한 범위 내에서 변동 ····· 61
2. 사업주 : 변동 충격 완화를 고려한 변동 ····· 62
3. 의무고용률 : 수용가능한 단계적 변동 ····· 63
4. 고용부담금 : 변동 충격 완화, 노동시장 변화에 연동한 변동 ···· 63
5. 고용장려금 : 기존 정책의 유지 ····· 64

제2절 장애인 의무고용제도의 순응 ····· 69

1. 장애인 고용률의 변동 ····· 69
2. 장애인 의무고용제도의 순응요인 ····· 70

제5장 결론 ····· 71

제1절 함의 ····· 71

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

1. 이론적 함의 ····· 71
2. 정책적 함의 ····· 72
제2절 향후 연구 방향 ····· 73

【참고문헌】 ····· 74

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

표목차

<표 2-1> 정책 변동의 유형 ····· 7
<표 2-2> 분석변수의 최대변동가능 범위 ····· 25
<표 3-1> 우리나라의 장애인 의무고용률 ····· 30
<표 3-2> 장애인 고용률에 따라 가산한 부담기초액 ····· 31
<표 3-3> 장애인 고용장려금 지급단가 ····· 31
<표 3-4> 장애인 의무고용제도 도입 당시 분석변수의 주요내용 ····· 35
<표 3-5> 장애인 의무고용제도 도입 당시 장애인의 기준 ····· 37
<표 3-6> 1차 장애인의 기준 변경 (1999년 3월) ····· 38
<표 3-7> 「장애인복지법」상 장애범주 확대 (1차) ····· 39
<표 3-8> 「장애인복지법」상 장애범주 확대 (2차) ····· 40
<표 3-9> 현재 적용되는 장애인의 기준 ····· 41
<표 3-10> 현재 적용되는 장애인 의무고용률 ····· 48
<표 3-11> 부담기초액의 변동내역 (1999년까지) ····· 49
<표 3-12> 고용률에 따라 차등한 부담기초액 (2000년, 2001년) ····· 50
<표 3-13> 부담기초액의 변동내역 (2002년 ~ 2004년) ····· 50
<표 3-14> 장애인 미고용사업체에 대한 부담기초액 최저임금액 적용 시기 ··· 54
<표 3-15> 의무이행정도에 따라 세분화된 부담기초액(1) ····· 55
<표 3-16> 의무이행정도에 따라 세분화된 부담기초액(2) ····· 55
<표 3-17> 장애인 고용장려금 지급단가의 변동내역 (1999년까지) ····· 57
<표 3-18> 상향조정된 장애인 고용장려금 지급 단가 (2000년 7월 적용) ··· 57
<표 3-19> 정액화 된 장애인 고용장려금 지급 단가 (2002년 9월 적용) ····· 58

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-20> 고용률에 따라 차등 적용한 고용장려금 지급 단가 ····· 59
<표 3-21> 경증장애인 입사일에 따라 차등 적용한 고용장려금 지급 단가 ··· 60
<표 3-22> 중증여성장애인에 대한 고용장려금 지급 단가 상향조정 ····· 60
<표 4-1> 분석변수의 점증적 변동과정 ····· 66
<표 4-2> 장애인 고용률 변동 추이 ····· 69

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

그림목차

<그림 2-1> 연구의 분석틀과 변수의 설정 ····· 24

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

ABSTRACT

A Study on the Policy Change of Quota System for the Disabled in Korea

: Focusing on the incremental characteristics of policy change

Park Sang-do
Advisor : Prof. Lee Min-chang, Ph.D.
Departmant of Public Administration
Graduate School of Chosun University

This study has its purpose to analyze mandatory quota system for the disabled by focusing on the incremental properties of the policy-changing process.

This study also has its aim to confirm the incremental properties of policy-changing process of quota system for the disabled in Korea based on incremental theory that Wildavsky has asserted.

The subject of study is a hiring policy for the disabled from 1990 to recent times that has been settled legal bases of quota system for the disabled. In concrete, the subjects of study were 「promotion of employment of disabled persons and vocational rehabilitation」 and transitional process of both quota system for the disabled which was enforced based on it and the central government and government-affiliated organization.

A study hypothesis, "the policy can be changed based on an incremental decision-making," is set and to verify this hypothesis, among component of quota system of disabled person in Korea, five factors including the disabled, business owner, employment quota, disabled employment levy, disabled employment subsidies have been analyzed as an analysis variable.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

A quota system for disabled person has been modified and supplemented through 88 revisions during over 25 years from 1990 when the law has been enacted. Prior to its process, the modifications made on five analysis variables are as follows.

First, it is a change in recognition range for the disabled. The recognition range of the disabled has accepted registered disabled person according to a 「disabled person welfare law」 in 1990 when the law enacted, however, in 1999, it has added meritorious persons and disabled persons suffering an industrial accident, in 2003 and in 2005, it has excluded 10th~14th level disabled persons suffering an industrial accident, and all of disabled persons suffering an industrial accident respectively to be modified to a present condition which includes registered disabled person applied to a 「disabled person welfare law」and person who applied to a 「law of respect and support of meritorious persons」.

Second, it is an application standard of business owner. The standard of business owner applied to the disabled quota system has extended from business owner who employs more than 300 full-time workers in 1990 to business owner who employs more than 50 full-time workers in 2004. For the standard of business owner who is subject of allotment, however, it has been narrowed its object by allowing business owner who has more than 100 full-time employers and the changing width of applied business owner has also relieved to be reduce allotment by 1/2 during initial 5 years.

Third, it is a change of employment quota. The initial employment quota has begun from 1% of full-time employer in 1991 to be increased to 1.6% in 1992 and 2% in 1993. After that, there were no changes for approximately 6 years, however, employment quota of national and local government has been raised to 3% in 2009, and employment quota of private sector has been determined to gradually increase to 2.3%, 2.5%, 2.7%, 2.9%, and 3.1% in 2010, 2012, 2014, 2017 and 2019 respectively.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Forth, it is a change on applied object of disabled person employment levy and fundamental burden amount. As stated earlier, the business owner who is a subject of allotment has been extended from those who employs more than 300 full-time employers to 200 and 100 full-time employers in 2006 and 2007 respectively, and the initial 5 years allotment amount has reduced to 50%, thus, it has relieved impact of applied object extension on business owner

The fundamental burden amount which is determined at the range over 60% of monthly converted minimum wage amount has been interlocked with an increase of annual minimum wage amount to increase from 120000won in 1991 to 207000won in 1999. After that, a differential allotment collection based on an employment rate which was implemented without a legal evidence from 2000 to 2001 has abolished and it has settled at the range over 60% of monthly converted minimum wage amount without having any significant to report. In 2005, the differential collection system based on employment rate has been re-implemented by preparing legal evidences, and a fundamental burden amount has been frozen to 500000won from 2005 to 2008. In 2011, for business owners who have not employed a handicapped person, the system that uses monthly converted minimum wage as a fundamental burden amount has implemented, and in 2013, the differential collection of burden amount has been subdivided from 2 to 4. In addition, a fundamental burden amount has also changed through multiple steps as a subdivision has been divided into 5 in 2015.

Fifth, it is a change of unit cost of employment subsidies for the disabled. During an enactment, based on a condition of business owner responsible for obligatory employment, the unit price has been differentiated to be applied by separating a support fund(business owner responsible for obligatory employment) and subsidies(business owner not responsible for obligatory employment), and in 1994, the unit cost of payment of subsidies and support

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

fund has been unified. After that, From 1994 to June, 2000, the unit cost of subsidies has modified from 119000won to 216000won. In July, 2000, an integration of support fund and subsidies has made as well as differential unit price system (4 level) based on degree of disability and gender which causes it to increase from 474000won to 829000won.
In 2004, by diminishing differential unit price from existing 4 steps to 3 steps, the policy was re-enacted to prevent unit price of subsidies from exceeding 75% of wage that the disabled earns. In 2010, for a serious handicapped person, the differential unit cost system based on the date an employee was hired has introduced and for a mild handicapped person(6, 7th level), the system to support for 4 years has also introduced. In 2016, with the increase of advancing regulation of unit cost for serious female disabled from 500000 to 600000won, the unit cost of subsidies have also gone through stepwise regulation procedures.

According to modification processes of 5 analysis variables for the disabled quota system that has been analyzed in this study so far, what makes a change of quota system for the disabled? Is it because of overall and deductive changes? or is it because of incremental and inductive policy decision-making process?

Given modification processes of 5 analysis variables, it can be contended that except for initial decision-making contents made during an enactment, remained modification processes have gone through incremental decision-making and stepwise changes, because modification contents of every policy change a bit based on the previous contents. All of analysis variables, especially modification processes of employment allotment for the disabled, is the case. When it comes to extending an allotment applying object, in the processes of extending standard from business owner hiring more than 300 full-time employers to 100 full-time employers, it has been extended gradually

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

from 300 to 200 and 200 to 100. In that processes, the policy to reduce 50% of burden amount for initial 5 years from extending point is a policy which has its aim to relieve burden of newly applied business owner and this seems to be the best example to show incremental changes of policy.

Therefore, it has been identified that the most essential quota system for the disabled among disabled employment policies is the policy modified incrementally by comparing with existing policies and considering side issues at first rather than a policy experiencing overall changes based on rational theory. In addition, it has been verified that an analysis hypothesis that policy changes relying on an incremental decision-making way as researcher of this study has suggested.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제1장 서론

제1절 연구목적

매년 국회에서는 수많은 법률 제정안과 개정안이 검토되고 의결되고 있다. 법률안이 국회에 상정될 때까지 정부 주무부처의 공무원들과 국회의원들은 그들이 추구하고자 하는 정책을 법률에 담기 위하여 상당한 시간동안 사회현상을 고찰하고 정책을 입안하게 된다. 그렇다면 정부부처의 공무원이나 국회의원 등 정책을 만들고 법률에 담아 국회에 상정하는 일을 하는 정책입안가들은 어떠한 과정으로 정책을 입안하고 있는가? 기존의 정책과 분석 자료들을 기초로 새로운 정책을 점진적으로 변동시키는가? 아니면 우리사회의 큰 폭의 변동을 구상하면서 급진적인 변동을 꾀하고 있는가? 일반적으로 우리사회에서는 전자와 같이 사회현상을 부분적으로 개선하고자 하는 노력보다는 근본적이고 종합적으로 변동을 꾀하는 것을 선호하고 있는 듯하며, 그것이 진정한 개혁이고 바람직하다고 인식하는 경향이 두드러진다.

그러면 실제 입안된 정책(법률)은 어떠한가? 전자처럼 점진적으로 변동되면서 입안되고 결정되고 있는가? 아니면 종합적으로 변동되고 있는가? 앞에서 언급했듯이 우리사회에서는 후자처럼 정책이 종합적으로 변동되는 것을 이상적인 변화로 인식하고 있는 경향이 강하고 점진적 접근방법에 대해서는 심하게 평가 절하하고 있다. 하지만 본 연구에서는 그렇게 생각하지 않는다. 물론 정책이 최초로 입안되는 경우나 법률이 최초로 제정되는 경우에는 후자처럼 종합적인 접근방법으로 설명이 가능하지만 이후 정책이 변동되는 경우나 법률이 개정되는 경우에는 전자처럼 점진적 접근방법으로 접근하는 것이 올바른 접근방법이라고 단언하고 싶다. 이것을 입증하는 것이 본 연구의 역할이며, 목적이다.

정책의 변동에 관한 이 두 가지 상반된 접근방법은 모두 상당한 논리적 기초 위에서 설명되고 있으며, 정책연구자들 역시 이 두 가지 접근방법 중 어느 것이 옳다고 쉽게 단언할 수 없을 정도로 여러 가지 이견을 보이고 있다. 그러나 본 연구에서는 정책 변동에 있어 점진적인 접근방법이 정책의 변동과정을 설명하는데 보다 효과적이라는 의견에 동조하면서 우리나라 실제 정책사례를 중심으로

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이를 검증하는데 연구의 목적을 두고 있다. 이러한 연구목적에 따라 본 연구에서는 우리나라의 장애인 의무고용제도의 변동과정을 중심으로 정책변동의 점진적인 특징에 대하여 설명하였다.

우리나라의 장애인 의무고용제도는 비교적 그리 짧지 않는 역사를 가지고 있고, 그 역사 속에서 많은 정책적 논란에 휩싸인 정책 중 하나이다. 1990년 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」이 최초로 제정된 이후 2016년 현재까지 27년 동안 총 34회의 개정의 역사를 가지면서 계속적으로 추진되고 있는 정책이다.

본 연구는 위와 같은 우리나라 장애인 의무고용제도가 시작된 1990년부터 최근까지의 정책변동을 기준으로 정책의 변동내용이 앞선 정책에 비해 얼마만큼 변동되고, 그 변동이 점진적인 접근방법에 부합하는 지를 분석하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 연구대상 및 방법

본 연구의 연구대상은 1990년 이후 최근까지의 우리나라 장애인 의무고용제도이다. 구체적으로 「장애인고용촉진 및 직업재활법(舊. 장애인고용촉진 등에 관한 법률)」과 이 법을 근거로 시행된 장애인 의무고용제도를 비롯한 중앙정부 및 그 산하기관의 세부 정책의 변동과정을 연구대상으로 하였다.

우리나라 장애인 의무고용제도의 정책결정 주체는 기본적으로 의회와 정치권, 중앙정부인 고용노동부이다. 본 연구는 이들이 취한 정책문제에 대한 시각과 접근방식, 구체적으로는 정책목표의 설정과 정책수단의 선정과정에서 나타난 정책변동의 형태를 분석과제로 삼고 있다.

구체적으로 의회의 법령 제정과 개정, 각종 정책 지시사항, 고용노동부의 대통령령·부령·고시·정책계획(사업계획) 등에 나타나고 있는 주요한 정책변동의 폭 등을 검토하고 있다.

본 연구는 주로 문헌조사를 실시하는 문헌적 접근방법과 관련부처의 자료 검토 등의 방법으로 진행하였다. 연구대상인 장애인 의무고용제도와 관련된 정책자료 수집을 위해 관련 법령, 정부 시책, 사업계획, 관련 기관의 보고서 및 각종 통계자료 등을 주로 조사하였다. 법령의 경우 법제처 홈페이지를 통해 입수하여 살펴보았으며, 정부 시책·사업계획·관련 기관의 보고서·통계자료 등은 해당기관의 발간물을 포함한 공개자료 및 내부 문건 등을 참조하였다.

정책의 점증적인 접근을 위해서는 다수의 국내외 정책학 관련 서적 및 논문 등을 참고하였으며, 마지막으로 고용노동부 공무원 및 한국장애인고용공단 직원들의 실제적인 업무 경험을 바탕으로 한 인터뷰 내용도 연구 진행에 있어 중요한 참고자료가 되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2장 이론적 배경 및 분석틀

제1절 정책변동

1. 정책변동의 의의

1) 정책변동의 개념

정책변동이란 무엇인가? 이를 정의하기에 앞서 먼저 정책이 무엇인지, 어떤 현상과 행위를 정책이라 말하는지 먼저 정리해보아야 한다. 정책을 정의하는 여러 학자들의 견해를 본다면, Pressman & Wildavsky는 정책이란 목표와 그것의 실현을 위한 행동으로 구성된 것이라고 정의하고 있고(Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B, 1984), 남궁근은 "정책문제를 해결하고 정책목표를 달성하기 위해 정부가 의도적으로 선택한 일정한 행동경로 또는 무의사 결정"(남궁근, 2008: 17)으로 정의하고 있으며, 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 · 정광호는 "바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본 방침"(정정길 외, 2010: 35)이라고 정의하고 있다.

아울러 위와 같은 포괄적인 정책 개념에 비해서 정책의 일부 측면만을 강조한 개념 정의도 많은 데, Lindblom과 같이 정책수단만을 강조하는 경우와 Easton과 같이 정책목표나 정책이 국가사회에서 담당하는 역할이나 기능을 강조하는 경우도 있다(정정길 외, 2010: 35).

이상과 같이 여러 학자들이 정책에 대하여 정의하고 있으며, 그들이 정의하고 있는 정책의 공통점으로 정책은 특정 목적(목표)을 가지고 있고 그 목적을 달성하기 위한 의사결정이라는 것이다. 또한 여기서는 사적영역의 그것과는 다르게 공적영역의 정책을 다루고 있음에 따라 그 주체를 정부로 보고 있는 것이다. 즉, 정책이란 공공의 문제 해결을 목적으로 정부가 행하는 일련의 행동이나 의사결정으로 볼 수 있다.

이상과 같이 정책을 정의한다면 정책변동은 어떻게 정의되고 있는가? 우선 국

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

내외 학자들이 정의하고 있는 정책변동에 대하여 살펴보자.

Hofferbert는 “정책변동을 특정 정책이 집행되기 이전에 새로운 정책이 다시 산출되는 것”(Hofferbert, Richard, 1974)이라고 하며, 정정길・최종원・이시원・정준금・정광호는 “정책변동은 정책내용의 변동뿐만 아니라 정책집행방법까지도 포함한다. 그러므로 정책변동은 정책결정에서 일어나는 정책의 수정・종결만이 아니라 집행단계에서 일어나는 것도 포함 된다”(정정길 외, 2010: 700)라고 말하고 있으며, 유훈은 “정책변동을 특정한 정책을 수정하거나 종결시키는 것”(유훈, 2009: 135-136)이라고 정의하고 있다.

앞서 살펴본 정책의 개념과 여러 학자들이 정의하고 있는 정책변동의 설명에 따라 정책변동을 개념화해보면 정책변동이란 공공의 문제 해결을 목적으로 정부가 행하는 일련의 행동이나 의사결정이 여러 가지 상황이나 여건변화 및 필요의 변화에 따라 원래의 그것과는 다른 모습과 형태로 바뀌는 것으로 정책변동에는 정책의 내용변동과 정책집행방법의 변동까지 포함하는 것으로 정의할 수 있을 것이다.

2) 정책변동의 유형

정정길・최종원・이시원・정준금・정광호는 정책변동을 내용에 따라 정책혁신(policy innovation), 정책유지(policy maintenance), 정책종결(policy termination), 정책승계(policy succession)으로 구분하여 설명하고 있다(정정길 외, 2010: 705).

첫째, 정책혁신(policy innovation)이란 정부가 종전에 관여하지 않았던 분야에 진출하여 새로운 정책을 수립하는 것을 말한다. 정책혁신은 특정한 사회문제가 처음으로 정책 문제화되고 이것을 해결하기 위해 정부가 개입하는 것으로 기존에 관련 정책이 없고 관련 조직이나 예산도 없는 상태에서 새로운 정책을 만드는 것이다. 이러한 점에서 정책혁신은 정책변동이라기 보다 새로운 정책결정으로 볼 수 있다.

둘째, 정책유지(policy maintenance)는 기존의 정책목표를 달성하기 위해 현재의 정책을 그대로 지속시키는 것을 말한다. 정책을 구성하는 사업내용이나 예산, 집행절차의 변경이 있더라도 기본특성이 유지된다면 정책유지라고 할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

정책의 기조는 그대로 유지하면서 경제 여건이 좋을 때 사회기반 시설의 투자를 증대한다거나 경제여건이 안 좋을 때 건축예산을 편성하는 것이 좋은 예가 될 수 있다. 다시 말하면, 모든 정책은 그 사업내용이나 예산액. 대상 집단의 규모, 집행절차 등은 변경될 수 있으나 기존 법률이나 정책이 변동되지 않는 경우에 이를 정책유지라고 한다.

셋째, 정책종결(policy termination)은 기존의 정책을 의도적으로 완전히 종결시키거나 중지하는 것이다. 이는 정책수단이 되는 사업과 예산을 중단하고 이를 대체할 다른 수단을 결정하지 않는 경우이다. 정책종결은 실질적인 내용 측면에서 볼 때 관련 법률, 사업, 조직, 예산 등이 폐지되는 것을 의미하며, 정책에 관련된 활동의 중지로 이로 인한 효과발생의 종식 및 정책에 관련된 활동을 수행하는 기관의 소멸 등이 포함될 수 있다.

마지막으로 정책승계(policy succession)는 정책이 시행되고 있는 분야에 대해서 과거 정책의 기본적 성격을 바꾸는 것으로 정책을 근본적으로 수정하는 경우와 새로운 정책으로 대체하는 것을 포함하며, 정책승계는 다시 정책대체, 부분종결, 복합적 정책승계, 그리고 정책통합과 정책분할 등 4가지로 구분된다.

정책대체란 정책목표를 변경시키지 않는 범위 내에서 정책내용을 완전히 새로운 것으로 바꾸는 것이며, 부분종결이란 정책의 일부는 유지하면서 다른 일부를 완전히 폐지하는 것, 복합적 정책승계는 정책유지, 정책대체, 정책종결 그리고 정책추가 등이 3개 이상 복합적으로 나타나는 경우이며, 정책통합은 두 개의 정책이 하나의 정책으로 통합되는 경우, 정책분할은 하나의 정책의 두 개 이상의 정책으로 분리되는 것을 말한다(정정길 외, 2010: 7070-708).

지금까지 살펴본 정책변동 유형에 관한 특징을 정리하면 <표2-1>과 같다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 2-1> 정책 변동의 유형

구분	정책혁신	정책유지	정책종결	정책승계
기본성격	의도적	적응적	의도적	의도적
조직측면	기존 조직 없음	일반적으로 조직개편이 불필요	기존 조직 폐지가 많음	기존 조직 개편이 필요
법률측면	기존 법률 없음	일반적으로 법률 개정이 불필요	관련 법률 모두가 폐지	기존 법률 개정, 새로운 법률 제정 필요
예산측면	기존 예산 없음	예산 과목 변동 없음	모든 예산 소멸	기존 예산 있음

* 출처 : 유훈, 「정책학원론」, 2002, p.518, 재구성

3) 정책변동의 모형

정책변동은 그 요인이나 과정에 대하여 여러 가지 모형들로 설명되어 왔다. 그 중 대표적인 것이 Sabatier의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework), Hall의 정책패러다임모형(Paradigm Change Framework), Kingdon의 정책흐름모형(Policy Stream Framework), Mucciaroni의 이익집단 위상변동모형(Interest Group Fortune Change Framework) 등이 있다.

Sabatier의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)은 정책과정에 개입되는 변수들 간의 인과관계를 규명하며, 상이한 신념체계를 가지는 행위자들이 옹호연합을 형성하고, 이러한 옹호연합들 간의 갈등과 상호작용을 통하여 정책산출을 도출하는 과정을 설명하려는 것이다. 옹호연합은 정책과정의 내적 동태성과 이를 통한 정책산출의 과정을 밝힘은 물론, 환경적 요인이 정책과정에 미치는 영향 또한 고려함으로써 환경적 맥락-정책과정-정책산출간의 관계를 체계적으로 밝히고자 하는 모형이다(김순양, 2010: 36).

옹호연합모형의 의의로는 첫째, 정책변동의 원인과 과정을 인과론적으로 설명하는 논리구조를 갖고 있다. 즉, 옹호연합모형은 외생변수의 영향 하에서 하위체제에 존재하는 옹호연합들의 상호작용에 의해서 정책변화가 발생하고, 정책학습

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이 신념체계의 수정과 이에 따른 정책변동을 초래한다는 점을 설명하고 있어 특히 10여년 이상 장기간에 걸친 정책변동을 설명하는데 유용성이 큰 이론이라 할 수 있다(정정길 외, 2005: 853). 둘째, 옹호연합모형은 정책변동에 영향을 주는 요인으로서 대립집단간의 비권력적인 학습 작용이 있다는 점을 강조함으로써 정책분석이 정책변동에 기여할 수 있는 영역을 확보했다. 특히 정책하위체제 참여자들 간의 전략적 상호작용에 초점을 맞추어 정책변동을 일으키는 요인으로 대규모의 사회·경제적 변동, 정치적 변동 등 거시변수만이 아니라 정책하위체제내의 행위주체자들의 전략적 상호작용에 의해서도 정책이 변동된다는 점을 밝히고 있다(조흥순, 2008: 60). 셋째, 옹호연합모형은 중요한 정책변동과 중요하지 않은 정책변동을 구별하는 비교적 명확한 근거를 제공한다. 여기서 중요한 정책변동이란 정부계획상 핵심정책의 변화를 의미하며, 중요하지 않은 정책이란 이차적 측면에서의 정책변동을 말한다. Sabatier는 하위체계의 모든 외부적인 사건이나 정책학습이 바로 정책변동으로 연결되는 것이 아니라 정책변동을 지지하는 자들이 기술적으로 이러한 기회를 이용할 때 정책변동이 일어난다는 것이다(신순우, 2001: 39). 넷째, 옹호연합 즉 중범위 수준의 집단을 분석단위로 삼고 있다. 이것은 복잡한 정책현상과 갈등을 간략화하여 설명하는데 주요한 이점이 된다. 또한 정책하위체제를 중심으로 정책변동을 설명함으로써 국가의 자율성이 상대적으로 적고, 다양한 세력들이 활발하게 정책활동에 참여하는 다원주의 정치체제에 유용한 분석 모형이다(조흥순, 2008: 60).

이러한 반면 옹호연합모형의 한계점은 다음과 같다(조흥순, 2008: 61-62). 첫째, 10여년 이상의 장기간의 정책변동을 다루는 모형이기 때문에 단기간에 일어나는 정책변동의 요인과 과정을 설명하기는 어렵다. 또한 정책선호를 가진 안정적 옹호연합의 존재를 전제하고 있어 옹호연합이 형성기에 있는 정책변동을 설명하기 어렵다. 둘째, 정책변동의 형성 및 결정과정과 구체적 시점 등 세밀한 부분을 체계적으로 설명하지 못한다는 한계가 있다. 셋째, 옹호연합 안에 존재하는 다양한 정책행위자들이 왜, 어떻게 옹호연합에 참여하고 활동하는지, 그들의 권력관계화 작용은 어떻게 전개되는 지의 문제를 경시한다. 따라서 다양한 정책행위자들의 구체적인 활동이 실제로 어떻게 정책변화에 영향을 주는지의 세부적인 과정을 알기 어렵다. 넷째, 옹호연합은 실제로 어떻게 그들의 신념을 정부 행위로 전화

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

시키는지, 정부 기관들은 또 어떻게 옹호연합의 일부로 편입되는지 설명하지 못한다.

Hall의 정책패러다임모형(Paradigm Change Framework)은 정책결정자들의 사고와 틀, 즉 패러다임이 변하면 근본적인 정책변동이 가능하다고 보고 있다. 그런데 패러다임 변동은 한꺼번에 일어나는 것이 아니라 안정기, 변이의 축적기, 새로운 패러다임 정착 및 안정기를 거쳐 일어난다고 한다. 따라서 정책의 장기적인 변동을 설명하는데 있어서는 논리적이나, 어떠한 요인이 어떠한 과정을 거쳐 정책변동을 가져오게 되는지를 구체적으로 분석하는 데는 한계가 있다(신순우, 2001: 73).

Kingdon의 정책흐름모형(Policy Stream Framework)은 정책의 재설정은 합리적으로 이루어지는 것이 아니라 비합리적으로, 예측 불가능하게 이루어진다는 것을 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 그리고 정책의 창이라는 개념을 통해 제시하고 있다(최성락 외, 2012: 120). 정책흐름모형의 핵심전제는 기존 합리모형이 전제하는 인과관계를 부정하고 현실의 각 정책과정이 거의 상호독립적인 구조를 지니고 있으며, 별개의 흐름들이 서로 합류(coupling)할 때에 정책이 정책의 창을 통과한다는 점이다. 즉 문제가 인식되고, 해결책이 실행가능하며, 정치적인 분위기가 정책변화를 위한 적절한 시점이면서 별도 제약이 존재하지 않는다면 각 흐름이 합류되어 정책으로 채택될 가능성이 높다는 것을 의미한다(유은주, 2008).

이러한 정책흐름모형의 의의는 다음과 같다(김보엽, 2007: 31-32). 첫째, 정책흐름모형은 단일렌즈로 정책형성과정의 다양한 단계를 연계하여 설명하는 데 유용하고, 이 모형은 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대한의 흐름이 어떻게 결합되는가에 따라 정책결정 또는 변동이 다르게 나타날 수 있다고 한다. 둘째, 정책흐름모형은 기존의 체제모형과는 달리 비합리적인 결정모형에 속하며, 정치와 밀접한 관련이 있고 정권의 변동 시 제도나 정책이 급격히 변동하는 분야를 설명함에 있어서 그 동태성을 잘 파악할 수 있고, 아울러 혁신적인 정책변동을 설명하는데 통찰력을 제공하고 있다. 셋째, 정책흐름모형은 쓰레기통 모형과 마찬가지로 모호성과 시간문제를 전제로 하기 때문에 정책문제의 성격이 모호하고, 시간의 제약을 받으면서 이루어지는 비합리적인 정책결정을 설명하는데 유용하다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

반면 정책흐름모형의 한계(Zahariadis 외, 1999: 86)는 첫째, Kingdon은 정책분석가와 연구자들을 지나치게 탈 정치적인 것으로 취급하여 정책지지자와 반대자간의 갈등과 이들의 역할을 충분히 다루지 않음으로써 정책대안의 흐름과 정치흐름간의 관계에 너무 큰 거리를 두고 있다는 지적을 받고 있다. 둘째, 정책흐름모형은 제도적 측면에는 우의를 기울이지 않고, 주로 개인의 행동과 선택에 영향을 미치는 행태적 요인에 초점을 두며, 의사결정의 제도적 맥락에는 거의 관심을 두지 않는다. 셋째, 정책흐름모형은 예측보다 현상에 대한 이해와 설명에 더 힘을 쏟는다. 그로인해 정책흐름모형은 미래예측, 즉 정책분석에 대하여 확증할 수 있는 안내를 하기 보다는 학습도구에 지나지 않는다는 비판을 받고 있다.

Mucciaroni의 이익집단 위상변동모형(Interest Group Fortune Change Framework)은 이슈 맥락과 제도적 맥락이라는 개념을 도입하여 이익집단의 위상변동을 설명하기 위해 개발된 모형으로 이익집단에 대한 정책변동을 설명하는데 적합한 모형이라 할 수 있다. 그러나 이 모형은 문제가 어떻게 의제로 발전 하는가 그리고 이슈맥락과 제도적 맥락은 어떻게 결합되어지는가에 대한 설명이 부족하며, 이익집단 자체의 활동의 중요성을 간과하고 있다(신순우, 2001: 75).

4) 정책변동 모형의 한계

앞에서 살펴본 정책변동 모형은 다양한 정책변수를 이용하여 정책변동을 객관적으로 분석하려고 하는데 그 의의가 있다고 본다. 그러나 이러한 모형들을 사용하여 정책변동을 분석할 때 다음과 같은 한계와 비판이 제기될 수 있다.

첫째, 이상과 현실간의 괴리이다. 즉, 실제의 정책 결정을 둘러싼 상황과 정책변동 모형들이 전제하고 있는 통합된 행위자, 전지전능, 합리성의 가정이 일치하지 않는 경우가 많다는 것이다. 예를 들자면 정책결정자가 단일화된 통합체인 것으로 간주하지만, 현실에서는 다양한 조직과 개인들이 상이한 이해관계를 바탕으로 상이한 정책대안을 추구할 수 있고, 시간이 불충분하거나 긴박한 상황 속에서 결정을 내려야 하는 경우가 많으며, 최선보다는 어느 정도 만족스러운 선택을 추구하는 경우도 적지 않기 때문이다.

둘째, 시간과 노력의 낭비를 초래할 수 있다. 위 정책변동 모형들이 근거한 제

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

반 사항의 체계적 분석과 정립을 위해서는 상당한 시간과 노력이 소요될 수밖에 없는데, 그러한 비용 소요가 적지 않을 수 있고, 어떤 경우에는 정책결정을 통하여 달성한 결과보다 비용이 더욱 클 수가 있으며, 극단적인 경우에는 막대한 시간과 비용을 소요하고서도 최선의 정책결정에 이르지 못할 수도 있기 때문이다.

셋째, 조직구성원의 참여도를 약화시킬 수 있다는 것이다. 최소의 노력으로 최대한의 성과를 달성하는 방안을 중시함에 따라 구성원들의 개인적 창의성과 독특한 상황들은 그다지 중요하게 고려되지 않을 수 있기 때문이다. 따라서 계획과 추진은 일사불란할 수 있지만 구성원들의 자발적인 동참이 결과하는 시너지를 충분히 생성하지 못함으로써 실제적으로 구현되는 정도는 미흡해질 가능성이 크다.

넷째, 정책변동 모형은 거시적인 측면에서의 정책변동 과정에 중점을 두다보니, 정책행위자들의 개별적이고 구체적인 상호관례를 분석하는데 한계를 가지고 있다. 즉, 정책변동 과정에서 정책변동 행위자들의 이해관계와 행위자들 간의 정치적 갈등과 타협, 경쟁행위 등에 대한 세부적이고 미시적인 분석에는 부족함을 보여주고 있다. 정치권력자들의 이해관계와 권력 구조, 지배집단의 변화, 정책행위자들간의 수직적·수평적 연계 등에 대한 세밀한 분석에는 정책변동 모형이 한계점을 지니고 있다고 판단된다(김대규, 2013: 71).

다섯째, 정책을 결정함에 있어서 단순한 기법(技法)에만 의존할 뿐 인간의 심리나 인간사회의 동태적 요소를 경시하고 있다. 즉, 인간 개개인마다 다를 수 있는 가치선호를 고려하지 않고 있다는 것이다.

여섯째, 정책변동 모형에서는 인간에게는 지능의 한계가 있고, 또 대안의 결과를 정확하게 예측할 수 있는 능력이 부족하다는 점을 간과하고 있다.

정책 현실 상황 속에서 정책대안은 미래의 불확실한 상황에 대한 성과 예측이므로 처음부터 정확을 기한다는 것은 불가능한 일이라는 것이다. 따라서 정책결정은 몇 번이고 시행착오를 겪을 것을 전제로 하여 그때마다 환류 되는 정보를 토대로 다시 결과 예측에 대한 불충분한 점을 보완할 수 밖에 없다. 이와 같은 방식은 어떤 시점에서 사전에 예상 못했던 빗나갈 결과도 예측할 수 있고 또 잘못된 점을 쉽사리 고칠 수 있다. 그리고 무엇보다도 정책결정자의 한정된 능력과 불충분한 정보, 제한적인 자원 때문에 일순간에 완벽한 정책결정을 한다는 것은

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

불가능한 일일 것이다. 따라서 이러한 문제점들을 극복하기 위한 방안으로 본 연구에서는 대안적으로 윌다브스키(Wildavsky)와 린드블롬(Lindblom) 등이 주장한 점증이론을 제시하고자 한다.

2. 점증이론 (Incrementalism)

본 연구는 정책결정자가 종합적이고 연역적인 정책의사결정을 하는지, 아니면 점증적이고 귀납적인 정책의사결정을 하는지에 관하여 고찰하는 논문이다. 보다 정확하게 말하자면 장애인 의무고용제도가 정책결정 모형 중 점증모형에 얼마나 부합하는지에 관하여 논하고 있다. 따라서 여기서는 정책결정 이론 중 본 연구의 이론적 배경이 되는 점증적 정책결정 이론에 대하여 깊이 있게 논의하고 있다.

점증이론은 윌다브스키(Wildavsky)와 린드블롬(Lindblom) 등이 주장한 이론으로 합리적 정책결정이론의 비판에서부터 시작되었으며, 정책결정과정에서 선택되는 대안들은 기존의 정책을 점진적으로 개선해 나간 다는 것이다. 즉 공공정책에 있어서 과거의 정부활동(정책)을 약간씩 수정하여 계속 추진하는 것으로 정책의 실현가능성을 중시하고 있다.

다시 말하면 과거의 정책 또는 이미 시행하고 있는 정책과 비슷한 수준에서 약간씩 수정하여 정책이 결정된다는 것으로, 이는 상황의 불확실성과 인간 능력의 한계로 인한 것을 그 이유로 보고 있다.

또한 정책결정 과정에 있어 합리적 이론이 제로베이스(zero-base)에서 시작하는 뿌리 방법(root method)이라고 한다면, 점증이론은 제한적이고 가시적이며 지엽적인 것부터 먼저 고려하는 가지 방법(branch method)이다.

점증이론은 정책결정의 기본적인 이슈와 정책목표를 먼저 결정하고, 대안을 검토해 가는 뿌리 방법(root method)을 취하기보다는 계속적이며 제한적인 비교(successive limited comparison)를 통해 현존하는 정책수단과 사회상태로부터 조금씩 변화를 시도해 보는 가지 방법(branch method)을 따르는 것이 더 현실적이라고 본다(Lindblom, C. E, 1959).

정책결정에 있어서 점증적 접근방식의 가장 두드러진 특징이라면 현재의 상태 및 현재의 정책과 미래의 상태 및 미래의 정책이 어떻게, 얼마나 차이가 나는지

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

에 집중하여 대안들을 한계적으로(marginally) 비교하고 분석한다는 점이다(김서영, 2014: 33).

점증적 접근방식은 이상적인 최적 목표를 상정한 후 적절한 수단을 탐색하는 것이 아니라, 정책수단을 생각하면서 동시에 정책목표를 구상한다. 그리고 그 정책수단들에 정책목표가 얼마나 적합한지를 테스트하는 방식으로 정책목표를 결정한다. 따라서 점증적 의사결정방식에서의 정책목표는 종합적 방식의 경우보다 훨씬 구체적이고 현실적일 가능성이 높다(김서영, 2014: 35).

또한 점증적 접근방식에서 하나의 문제는 다른 문제로 승계되고 다른 문제를 대체하기도 한다는 의미에서, 우리는 영구적인 해결책들(permanent solutions) 대신에 영구적인 문제들(permanent problems)을 생각해야 한다. 그러면 이전의 해결책이나 그것들이 대치한 그 이전의 해결책보다 오늘의 해결책이 더 도덕적이고 더 효과적인지를 묻는 올바른 질문에 당도하게 될 것이다(최병선, 2014: 579).

점증적 접근방식에서 목표와 수단 그리고 자원의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 목표는 수단과 분리해 독립적으로 구상할 수 없다. 양자의 관계는 이용가능한 수단의 존재와 이용가능성 여부에 따라 바뀌고, 또 바뀐다. 그러면 현실적으로 이용가능한 수단의 범주에 가장 큰 영향을 미치는 것은 무엇인가? 두말할 것도 없이 비용이고 자원의 이용가능성과 크기이다. 목표 달성을 위한 수단이 아예 존재하지 않는 경우는 물론이고, 존재하긴 하지만 비용이 매우 높으면 그 수단은 포기된다. 자연히 그 수단을 사용하지 않고서는 이룰 수 없는 목표도 따라서 포기되거나 수정될 수 밖에 없다(최병선, 2014: 575).

아울러 Wildavsky는 제약요인들(constraints)도 목표다. '그 목표(the objective)'라는 건 없다. 목표와 수단의 계속적인 재조정(continuous readjustment) 필요성은 분명하다고 말한다(pressman, J. L. & Wildavsky, A: 최병선, 2014에서 재인용).

또한 수단이 목표를 지배하는 현상은 목표가 추상적이고 막연할수록 더 빈번하게 나타날 수 밖에 없고, 이런 상황에 봉착하면 어떤 조직이든 달성하기 힘든 목표를 달성하기 쉬운 목표로 대치하려 한다(Wildavsky, 1987: 49). 아울러 이런 상황에서 목표의 대치 행동을 무조건 불순한 동기에서 나온 것으로 보기보다는 긍정적으로 보아야 할 경우가 더 많다(Wildavsky, 1987: 53).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

정책문제는 어떠한가? 종합적 접근방법인 합리적 정책결정이론에서는 정책문제를 우리가 올바로 접근하면 옳은 해답을 찾을 수 있고 그래서 영구적으로 그런 문제들을 해결할 수 있을 것이라는 생각에 기초하고 있다(최병선, 2014: 578). 그러나 점증적 접근방법에서 정책문제는 영구적으로 해결되는 것은 없다고 한다. Wildavsky는 "문제들은 완화되고(alleviated), 승계되고, 전환되거나, 그것도 아니면 시야에서 사라져버리는 것이지, 해결되는 것은 아니다."(최병선, 2014: 578)라고 말한다.

합리적 접근방법에서는 정책문제들에 대한 "명확한" 정의를 중시한다. 그것을 찾아내야 한다고 역설한다. 하지만, 이는 불가능한 주문에 가깝다. 정책문제는 항상 복수이다. 사람, 집단, 계층, 직업, 산업에 따라 다 다르고, 서로 상충되기도 한다. 그러므로 실제로 정책화(정책에서 채택된) 정의는 이 가운데 하나이거나 그 조합일 것이다. 따라서 해결책이 없는 정책문제는 그 정의를 수정하여 해결책이 있는 정의로 수정함으로써 그 문제는 해결될 것이다(최병선, 2014: 578).

오차의 문제를 살펴보자. 세상에 단 하나의 진리는 없다. 그것이 있고 찾을 수 있다고 믿는다면 어리석고, 무모하고, 인간 이성에 대한 지나친 자만인가. 인간이라면 누구나 범하기 마련인 오차(실수, 실패)의 시정에서 가능성을 찾는다. 계속해서 오차를 시정해 가다 보면 어딘가에 있을지 모를 진리에 언젠가는 근접할 수 있을 것이라는 수수한 희망, 그 이상을 넘보지 않는다. 이것이 과학적인 태도이다. 확증을 주는 것은 오로지 경험(실험) 밖에 없으므로 실험과 추론을 반복하면서 오차를 시정해 나가는 것이 가장 기본적인 과학적 접근방법이다(최병선, 2014: 600).

일반적으로 우리사회에서 문제해결을 위해 필요한 정보는 제한적이며, 주어진 정보를 처리할 수 있는 인간의 능력 또한 한계를 지니고 있다. 이러한 이유들과 위에서 살펴본 점증이론의 특·장점들로 인하여 Wildavsky는 인간이 취할 수 있는 최선의 결정 전략은 점증주의적 접근이라고 하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 장애인 의무고용제도

1. 장애인 의무고용제도의 의의

장애인고용은 장애인 재활의 궁극적인 목표인 사회 통합을 달성함에 있어 단순히 소득의 원천 이상의 의미를 갖는다. 장애인들은 직업생활을 통해 경제 독립성의 확보 뿐 만 아니라, 사회적 접촉의 확대, 자아의식의 강화, 직업을 통한 사회 인정 등을 성취할 수 있기 때문이다. 그러나 산업사회에서 장애인들은 장애의 특성으로 인해 비장애인과 동등하게 경쟁하여 취업하는 일이 쉽지 않은 일이기 때문에 국가의 장애인고용을 위한 특별한 노동시장정책이 필요하다고 할 수 있다(김대규, 2013: 9).

장애인고용정책의 경우 국가에 따라 서로 상이하지만 크게 2가지로 구분하면 비할당고용제도(차별금지제도)와 우리나라의 의무고용제도 같은 할당고용제도(quota system)로 구분할 수 있다.

먼저, 비할당고용제도는 장애인과 비장애인 간의 평등한 경쟁을 가로막는 장벽을 제거하여 양자가 대등한 상황에서 경쟁할 수 있게 하고, 이로써 장애인의 완전한 사회참여와 평등권을 실현하고 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하는 등 기회평등을 지향하는 제도로서, 한마디로 장애인과 비장애인 간의 차별을 두지 않고 고용주(사업주)가 자유로이 장애인을 채용하도록 하는 제도이다.

다음으로 여기에서 논하고자 하는 할당고용제도는 일정 규모 이상의 근로자를 고용하고 있는 사업주(고용주)에게 일정 비율 이상의 장애인을 고용하도록 의무를 부과하는 제도이다. 이러한 할당고용제도는 사업주의 의무고용 미준수에 따른 패널티의 종류에 따라 다시 부담금 할당제도(quota levy system), 할당제도(quota system) 및 권고 할당제도로 구분할 수 있다. 부담금 할당제도(quota levy system)는 일정 규모 이상의 사업주에게 법적으로 장애인 고용의무가 부과되며 이에 미치지 못할 경우 부담금을 납부하도록 하는 제도이며, 할당제도(quota system)는 사업주에게 법적 장애인 고용의무가 부과되지만 이에 미치지 못할 경우 별도의 제제수단이 없다. 마지막으로 권고 할당제도는 법적으로 장애인 고용의무가 있지는 않지만 의무고용률을 이행하도록 권고하는 제도이다. 부담금 할당

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제도는 프랑스, 독일, 일본, 한국 등이 도입하고 있으며, 할당제도는 벨기에, 포르투칼, 장애인차별금지법 도입 이전의 영국 등이 도입하고 있고, 권고 할당제도는 1980년대 중반 네덜란드에서 시행하였으나 중도에 폐지되었다(김대규, 2013: 8).

장애인고용을 위한 우리나라 노동시장정책의 근간을 이루고 있는 정책이 바로 부담금 할당제도(quota levy system)인 장애인 의무고용제도이다. 장애인 의무고용제도는 일반적으로 비장애인과 비교하여 취업이 어려운 장애인 고용을 촉진하기 위하여 일정 규모 이상의 근로자를 고용하고 있는 사업주에게 일정 비율 이상의 장애인을 고용하도록 의무를 부과하고 이를 이행하지 않으면 부담금을 납부하도록 하는 사회적 규제정책이다.

우리나라의 장애인 의무고용제도는 1990년 「장애인고용촉진 등에 관한 법률(現, 장애인고용촉진 및 직업재활법)」의 제정에 따라 1991년 시행되었다. 장애인 의무고용제도를 비롯한 장애인 고용정책이 올바르게 수립되고 집행되기 위해서는 기본적인 이념과 원칙의 정립이 필요하다. 우리나라 장애인 고용정책(의무고용제도)에 대한 기본 이념은 다음과 같이 정리할 수 있다(이성규, 2005: 11-14).

첫째, 기본적 인권보장이다. 기본적 인원보장은 장애인복지와 장애인고용을 정당화하는 일차적인 근거가 인간의 존엄성에 있다는 것이다. 장애인은 인간으로서 지니는 모든 권리를 가지며, 그 권리의 양과 질은 다른 사람과 동일하다는 것으로, 장애인의 생존권과 노동권을 보장함으로써 이들이 가지고 누려야 할 기본적인 인권을 보장해야 한다는 것이다.

둘째, 사회적 책임의 공동실현이다. 사회적 책임의 공동실현은 장애인고용에 있어 기업·장애인·정부·기타 단체들의 사회적 책임이 인식되고 공동으로 실천되어야 함을 의미한다. 정부는 장애인의 생계, 교육, 의료 등 기초적인 책임을 다해야 하며, 기업은 장애인고용의 장을 제공하는 주요 축으로서 특히 산업재해에 의한 장애의 발생이 빈번한 한국의 실정에서 기업의 장애인고용에 대한 사회적 책임은 더욱 막중하며 장애인고용에 더욱 노력해야 한다는 것이다. 또한 장애인은 고용의 당사자로서 스스로의 역할에 책임감을 가지고 고용실현에 노력해야 하며, 기타 단체들은 장애인고용에 대산 감시자 및 지원자로서 그 역할을 다해야 한다.

셋째, 정상화의 실현이다. 정상화의 실현은 장애인을 특별한 대상으로 보호하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

는 사회가 아니라 장애인도 비장애인과 동일하게 일반적인 생활환경 속에서 일상생활을 영위할 수 있도록 하는 것을 말한다. 정상화는 UN이 선포한 1981년의 “국제 장애인의 해”의 행동계획을 계기로 본격적으로 논의되었다고 볼 수 있다. 이는 장애를 가진 사람을 장애인으로 취급하지 않고 먼저 한 사람의 인간으로서 일상생활 중에 정상적인 생활을 유지할 수 있도록 사회적으로 실현하자는 것이다. 따라서 장애인고용에 있어서도 장애인이 단순히 보호의 대상이 아닌 비장애인과 더불어 사회의 생산 활동, 경제활동에 참여하며 그 역할을 다하는 한 사람의 근로자로서 살아갈 수 있도록 환경을 제공하는 것이 필요하다.

넷째, 고용의 평등추구이다. 고용의 평등추구는 장애인 가지고 있지 않은 다른 사회구성원과 동등하게 장애인에게도 동등한 취업기회가 주어져야 함을 말한다. 즉, 장애로 인한 취업기회의 박탈이나 임용에 탈락하는 등의 기회의 불평등을 겪지 않게 하는 것으로 이는 장애인에 대한 차별금지와도 서로 밀접히 관련되는 내용이다.

다섯째, 진정한 근로의 실현이다. 진정한 근로의 실현은 인위적인 노동환경과 보수 등의 단순한 근로조건 개선을 지양하고 장애인이 참된 노동을 통해 자아를 실현하고 이에 상응하는 진정한 보수를 받음으로써 노동경력을 쌓아가는 정상적인 삶을 이루도록 하여야 하는 것을 말하는 것으로 이는 궁극적인 장애인고용의 목적이라고 할 수 있다.

2. 해외사례

장애인 의무고용제도는 1990년 「장애인고용촉진 등에 관한 법률(現. 장애인고용촉진 및 직업재활법, 이하 “법”)」의 제정에 따라 1991년부터 2016년 현재까지 25년 이상을 지속해온 장애인 고용정책이다. 이러한 우리나라의 장애인 의무고용제도는 1990년 법 제정 이후 조금씩 변동되어 왔다. 우리나라의 장애인 의무고용제도는 제3장에서 상세히 다루게 되므로 여기서는 우리나라와 같이 부담금 할당제도를 채택하고 프랑스, 독일, 일본 등의 사례를 간략히 살펴보고자 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

1) 프랑스의 장애인 의무고용제도

프랑스의 장애인 고용제도는 의무고용제도를 기본으로 하고, 차별금지제도를 동시에 운영하고 있다. 특이한 점은 의무고용제도나 차별금지제도 각각 다른 정책대상을 갖고 있다는 것이다. 차별금지제도는 전체 인구에 대하여 적용되며, 차별금지법에서 중요한 것은 장애여부로 인한 차별이다. 반면, 의무고용제도는 할당고용의 대상이 되는 사람들이 정책대상이며, 이들 대상은 다음과 같다. ① CDAPH(Commissions des droits et del'auto des personnes handicap'ees)에서 공식적으로 인정한 장애인근로자, ②10% 이상 영구적인 손상을 가진 산업재해 근로자, ③장애연금 수급자, ④전쟁상이자, ⑤전쟁미망인, ⑥전쟁 고아, ⑦아이를 가진 전쟁미망인과 결혼한 사람, ⑧정신병을 가진 남편과 결혼한 아내, ⑨장애연금을 받는 소방관, ⑩연금카드 소지자, ⑪성인장애 수당 수급권자 등이다(김용탁 외, 2013: 28).

프랑스의 의무고용률은 민간부문과 공공부문 모두 동일한 6% 의무고용률을 적용하고 있다. 의무고용률은 1957년부터 1987년까지는 10%였으며, 1987년 이후 현재까지 6%를 적용하고 있다.

의무고용률 미달시 납부하는 장애인 고용부담금은 우리나라의 그것과는 약간의 차이를 보이고 있다. 먼저 수납기관이 2원화되어 있다. 민간사업체는 장애인고용기금협회(AGEFIPH)에 부담금을 납부하고, 공공기관(정부 및 지방자치단체, 의료부문)은 공무기관 장애인 고용지원기금(FIPHFP)에 부담금을 납부한다. 다음으로 부담금의 부과 금액이 기업 규모에 따라 상이하다는 것이다. 부담금의 기본은 최저임금을 기준으로 하되 상시근로자 200명 미만의 사업체는 최저임금의 400배, 750명 미만 사업체는 500배, 750명 이상의 사업체는 최저임금의 600배를 납부하도록 하는 등 기업규모가 클수록 더 많은 부담금을 납부하도록 하고 있다.

아울러 프랑스의 부담금 부과에 있어서 특징적인 것은 장애인근로자의 특성에 따라 부담금 인하 계수를 제시한다는 점이다. 장애인근로자가 처음 고용되는 경우, 장애가 중증인 근로자를 고용하는 경우, 장기실업 상태에 있는 장애인근로자를 고용한 경우, 그리고 보호작업장이나 가내노동알선센터 등에서 일반 노동시장으로 진입한 장애인근로자 등, 취업이 곤란한 자를 고용한 경우 그에 상응하여

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

부담금을 인하해주고 있다. 이는 장애인근로자의 개별적인 특성을 고려하여 장애인 고용촉진 목표를 정하고 있다는 것이다. 또한 특별한 자격 조건을 필요로 하는 일자리를 갖고 있을 경우 부담금을 인하해주는 제도를 활용하고 있다는 점이나 기업의 규모에 따라 부담금의 부과 금액을 달리한다는 점도 기업 특성에 대한 고려를 바탕으로 정책을 추진하고 있다는 점을 보여주고 있는 것이다(김용탁 외, 2013: 51-52).

장애인 고용장려금은 민간사업체를 지급대상으로 하고 있으며, 지급대상의 경우 우리나라의 경우는 채용경로를 따지지 않고 의무고용률을 초과하여 고용된 장애인근로자를 대상으로 하고 있지만, 프랑스는 장애인 전문 취업알선기관인 Cap emploi 등을 통하여 채용한 경우에만 지급되는 방식으로 장려금 지급대상의 채용경로를 제한하고 있다.

프랑스의 장애인 고용장려금은 크게 세 가지 측면으로 살펴볼 수 있다. 첫째, 장애인 신규 채용 등에서의 지원이다. 직업통합지원금, 전문계약지원금, 보호작업장 탈피지원금 등이 이러한 종류이다. 특히 전문계약 지원금은 45세로 구분하여 장애인 지원 및 사용자의 장애인 고용을 장려하고 있다. 둘째, 장애 근로자의 직장 유지를 위한 지원금이다. 훈련지원금, 고용유지 지원금, 노동상황 개선 지원금 등이 있다. 장애인의 고용 유지를 위하여 훈련지원금이나 장애가 악화되었을 경우 근로자의 고용유지를 목적으로 한 지원금 등이 있음을 알 수 있다. 셋째는 장애에 대한 보상 차원으로서 장애맞춤보상 지원금, 작업장 개선 지원, 보호작업장에서 일반기업 이전시 장애인 지원금 등이 있다(김용탁 외, 2013: 43).

이외 프랑스 장애인 의무고용제도의 특성으로 장애인 고용에 있어 직접고용만을 인정하는 것이 아니라 그 외의 방법인 간접고용도 인정한다는 것이다. 즉, 보호작업장과의 계약이나 기업의 협약 등이 고용 이행으로 간주된다. 2012년 현재 보호작업장과의 계약은 민간기업의 54%가 활용하고 있고, 협약에는 9.4%가 참여하고 있다(김용탁 외, 2013: 51).

2) 독일의 장애인 의무고용제도

독일은 장애인 의무고용제도를 시행하고 있는 가장 대표적인 국가이다. 독일은

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의무고용제도의 보완책으로 2002년 장애인평등법을 제정하여 시행하고 있다. 독일의 장애인 의무고용제도는 기본적으로 중증장애인을 대상으로 하고 있고, 장애인평등법은 고용과 관련된 경우 직업능력의 손상보다는 주로 차별적 관행이 문제가 되는 경증장애인의 고용촉진에 기여하고 있다(김용탁 외, 2013: 61).

독일의 장애인 의무고용제도는 할당고용제도와 그 의무를 이행하지 못할 경우 부과하는 부담금 제도를 1919년부터 오랫동안 운영해오고 있다. 독일의 장애인 의무고용률과 적용대상 사업주의 규모는 1974년부터 2000년까지는 상시근로자 16명 이상의 민간 및 공공부문 사업주에게 6%의 의무고용률을 적용하였으며, 2000년 이후 현재까지는 상시근로자 20명 이상의 민간 및 공공부문 사업주에게 5%의 의무고용률을 적용하고 있다.

독일 의무고용제도의 가장 큰 특징은 중증장애인만을 대상으로 하고 있다는 점이며, 중증장애인으로 한정하고 있음에도 의무고용률을 5%로 하고 있고 실제 고용률 또한 2011년 4.6%로 높은 편이다. 또한 사업체 규모가 커질수록 고용률이 더 높아지는 현상을 보이고 있다. 2011년의 경우 상시근로자수 20인 이상 40인 미만의 사업체의 고용률이 2.8%로 가장 낮고, 10,000인 이상 사업체의 고용률이 6.5%로 가장 높았다(김용탁 외, 2013: 81-82).

장애인 고용부담금은 1919년부터 고용률에 상관없이 장애인 미고용 1인당 정액을 부과해오다가 2000년 9월부터 중증장애인의 고용률에 따라 부담금을 차등 부과하고 있으며, 그 규모는 미고용 1인당 115유로에서 290유로까지이다. 독일의 장애인 고용장려금은 장애인을 기업이 신규 고용하게 될 경우에 지원하는 지원제도이다. 사업주는 장애인을 신규로 고용하기 이전에 노동사무소에 장려금을 신청해야 하고, 이에 따라 노동사무소는 지급여부와 범위를 결정한다. 이때 장려금 지급 기간과 금액이 결정하기 위하여 고려하는 사항은 사업주가 고용의무에 관계없이 중증장애인을 채용하는지, 또는 의무고용인원을 초과해서 중증장애인을 채용하는지의 여부다. 이는 의무고용률을 초과해서 장애인을 고용하고 있는 사업주에게 장려금을 지급하고 있는 우리나라의 제도와 비슷하지만, 우리나라의 장려금 제도가 독일의 제도와 다른 점은 장애인 근로자 또는 사업주의 개별적 특성과 관계없이 기간제한을 두지 않는 다는 점에서 다르다.

장려금은 임금의 최대 50%를 최대 12개월 동안 지급하고[1], 사업주는 장려금을

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

지급받은 기간 이후 12개월 동안 장애인을 계속 고용할 의무가 있다.[2)]

그 밖의 독일의 장애인 의무고용제도와 관련된 제도로는 장애인의 권리를 보호하고 고용의 안정성을 보장하기 위한 제도들로 해고보호 제도, 중증장애인대표 제도, 통합합의 제도 등이 있다. 이 제도들은 그 내용이 모두 사회법전 제9권에 규정되어 있다(남용현, 2009). 해고보호제도는 사업주가 중증장애인과의 근로계약을 해지하고자 할 때 사업주는 통합사무소의 사전 동의를 얻어야 하고, 해고 통보는 최소 4주전에는 하도록 하는 제도이다. 중증장애인대표 제도는 상시 5명 이상의 중증장애인이 고용되어 있는 기업이나 기관에서는 각 1인의 중증장애인 대표와 부대표를 4년마다 선거를 통해서 선출하도록 하며, 4년의 임기를 갖는 대표는 중증장애인을 위해 적용되는 법률, 규정, 협약 등이 제대로 실행되도록 감독하는 역할을 한다. 통합합의 제도는 사업주가 중증장애인 대표와 장애인 고용과 관련된 전반적 사안에 대해 합의를 하도록 한 제도이다.

3) 일본의 장애인 의무고용제도

일본은 1960년 「신체장애인고용촉진법」을 제정하여 현재까지 장애인 의무고용제도를 시행하고 있다. 일본의 경우 다른 나라도 다른 점은 차별금지제도를 운영하지 않고 의무고용제도만을 시행하고 있다는 점이다.

장애인 의무고용제도에 있어서는 프랑스, 독일의 사례와 비슷하다. 법정의무고용률을 정하여 의무고용제도를 운영하고 있으며, 의무고용률에 미달한 사업주는 부담금을 납부하도록 하고 있으며, 중증장애인의 경우 1명 고용시 2명을 고용한 것으로 카운트하는 중증 더블카운트제 운영은 우리나라와 비슷한 점이다.

일본의 법정의무고용률은 산업별로는 설정되지 않았으며, 산업・업종을 불문하고 민간 사업주에 대해서는 일률적으로 2%를 적용하고 있다. 다만, 장애인 고용이 곤란한 업종에 대한 배려차원에서 업종에 따라 “제외율”을 설정하는 완화조

1) 중증장애인에 대해서는 확대된 기준을 적용하고 있으며, 일반적인 중증장애인에 대한 고용장려금은 급여의 70% 수준에서 24개월 동안 지급된다. 또한 ‘특별한 어려움을 겪는 중증장애인’에 대해서는 지급기간이 60개월까지, 그 장애인이 55세 이상인 경우는 최대 96개월까지로 늘어난다.

2) 사업주가 장려금을 받는 기간이나 사후 의무고용 기간 동안 장애인근로자를 특별한 사유 없이 해고할 경우에는 장려금의 일부를 반환하도록 되어 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

치를 취하고 있다. 공공부문의 의무고용률은 민간부문보다 높은 2.3%의 의무고용률을 적용하고 있으며, 공공부문에 보다 높은 의무고용률을 적용하고 있는 점은 우리나라와 같은 점이다.

장애인 고용부담금 역시 의무고용률 미달성 사업주에 대하여 징수하고 있는 점을 우리나라의 그것과 동일하나, 부담금을 납부한다고 해서 장애인 고용의무가 면제되지 않는 점은 우리나라와 차이를 보이고 있는 점이다.

일본의 장려금은 대상 기업 규모에 따라 '장애인 고용 조정금'과 '보상금'의 2종류가 있으며, 금액도 다르다. 장애인 고용 조정금은 상시근로자 201이 이상의 기업에서 장애인 의무고용률을 넘어 장애인을 고용하고 있는 경우에 그 초과 고용인원에 따라 1인당 월 27,000원의 장애인 고용 조정금이 지급된다. "보상금"은 상시근로자 200인 이하의 기업에서 매월 고용 장애인 수의 연간 총 수가 일정수[3]를 초과하여 장애인을 고용하고 있는 경우 고용하고 있는 장애인 수에 21,000원을 곱한 금액을 보상금으로 지급한다(김용탁 외, 2013: 102).

3) 매월 상시 고용하고 있는 근로자 수 4%의 연간 합계 수 또는 72명 중 많은 수를 말한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3절 연구의 분석틀

정책은 어떻게 변동되는 것일까? 종합적으로 변동되는 것일까? 아니면 점증적으로 변동되는 것일까? 라는 본 연구의 기본적인 질문을 가운데 두고 앞서 정책과 정책변동의 개념, 그리고 점증이론에 대하여 살펴보았다. 본 연구자는 정책은 기본적으로 종합적으로 변동되는 것이 아니라 점증적으로 변동되는 것이라는 판단으로 다음과 같은 가설을 제시한다.

[연구가설] 정책은 점증적인 방식에 의하여 변동된다.

본 연구자는 우리나라 장애인 의무고용제도의 1990년 이후 현재까지 변동과정에 Wildavsky의 점증이론을 적용하여 위와 같은 연구가설을 검증하려고 노력하였으며, 분석변수로는 장애인 의무고용제도의 기본 구성요소인 ①장애인, ②사업주, ③의무고용률, ④장애인 고용부담금, ⑤장애인 고용장려금 등 이 다섯 가지 구성요소의 변동내역을 분석변수로 하여 연구가설을 검증하려고 하였다. 첫째, 장애인은 장애인 의무고용제도의 가장 기본적인 구성요소로서 장애인에 대한 개념과 인정범위의 변동과정을 살펴본다. 둘째, 사업주는 장애인과 마찬가지로 의무고용제도의 기본적인 요소이며, 제도 도입 초기부터 현재까지 적용대상 사업주 범위의 변동과정을 살펴본다. 셋째, 의무고용률은 정책대상집단인 사업주에게 의무를 부여하는 정도를 말하는 것으로 의무고용률 변동의 폭을 중심으로 살펴본다. 넷째, 장애인 고용부담금은 의무고용제도 안에서 의무불이행에 대한 패널티이며 부담금 적용대상의 범위의 변동, 부담금 부과정도(부담기초액)의 변동 등에 관하여 살펴본다. 다섯째, 장애인 고용장려금은 부담금과는 반대로 장애인 고용의무를 초과해서 달성하는 경우 지급하는 것으로 장려금 지급정도(지급단가)의 변동에 대하여 살펴본다. 또한 장애인 의무고용제도의 순응률로 나타나는 장애인 고용률이 위 다섯 가지 변수들이 점증적으로 변동되는 결과 어떻게 나타나는지 살펴보기로 한다. 이상과 같은 다섯 가지 변수들과 장애인 의무고용제도의 순응률인 장애인 고용률을 종합적으로 정리하면 <그림 2-1>에서 보는 바와 같다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<그림 2-1> 연구의 분석틀과 변수의 설정

분석변수	분 석 내 용
장애인	장애인의 개념과 인정범위의 변동과정
사업주	정책대상 사업주 적용범위의 변동과정
의무고용률	의무고용률의 변동의 폭
고용부담금	적용대상 사업주 범위와 부담기초액의 변동
고용장려금	지급단가의 변동

정책 성과
장애인 고용률

설명의 틀을 구성하고 있는 위의 다섯 가지 변수의 변동내용이 점증적으로 변동되는 것이 확인된다면 장애인 의무고용제도는 점증적인 방식으로 변동된다고 할 수 있을 것이다. 변수의 점증적 변동은 각 변수의 변동시점에서 최대로 변동될 수 있는 범위[4]에 얼마만큼 어떻게 접근하는지, 다시 말하면 일순간에 급진적으로 최대치로 변동되는지 아니면 직전 과거의 내용을 기준으로 조금씩 여러 번의 변동을 통하여 최대치에 접근하는지 살펴보았으며, 분석변수의 최대변동가능 범위는 다음과 같다.

장애인에 대한 최대변동가능 범위는 「장애인복지법」을 비롯하여 장애를 규정하고 있는 제반 법률에서 정의하고 있는 장애인의 모든 기준이다. 사업주에 대한 최대변동가능 범위는 근로자를 고용하여 사업을 영위하는 모든 사업주로서 상시근로자 1인 이상 사업주에 해당한다. 의무고용률에 대한 최대변동가능 범위는 「장애인고용촉진 및 직업재활법」제28조제1항에서 정하고 있는 최대치인 상시근로자의 5%이다. 고용부담금에 대한 최대변동가능 범위는 적용대상 사업주의 경우 의무고용제도 적용대상 사업주이며, 부담기초액의 최대변동가능 범위는 월 환산 최저임금액이다.[5] 고용장려금에 대한 최대변동가능 범위는 장려금의 지급

4) 최대변동가능 범위 : 정책 또는 정책수단이 변동하는 시점에서 내·외부 환경요인, 여러 가지 관련 법령 등에서 규정하고 있는 내용, 실행가능성 등을 고려하여 최대로 변동이 가능한 수준을 의미한다.

5) 부담기초액을 월 환산 최저임금액보다 많은 금액으로 정할 경우 정책 순응을 위한 유도장치로서의 기능은 막대할 수 있지만, 노동시장에서 실제 지급되고 있는 근로자들의 임금 수준을 상회

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

단가의 변동범위로 월 환산 최저임금액이다.[6]

<표 2-2> 분석변수의 최대변동가능 범위

분석변수	변 동 내 용	최대변동가능 범위
장애인	· 장애인의 개념과 인정범위의 변동	· 장애를 규정하고 있는 제반 법률에서 정의하고 있는 장애인의 모든 기준(등록장애인, 산재장해자, 국가유공자 상이등급 해당자 등)
사업주	· 정책대상 사업주 적용범위의 변동	· 상시근로자 1인 이상 사업주
의무고용률	· 의무고용률의 변동	· 상시근로자의 5%
고용부담금	· 적용대상 사업주 범위의 변동 · 부담기초액의 변동	· 의무고용 적용대상 사업주 · 월 환산 최저임금액
고용장려금	· 지급단가의 변동	· 월 환산 최저임금액

하는 부담기초액 설정은 현실적으로 장애인 채용 후 근로의 면제 등 많은 부작용을 초래하여 장애인 의무고용제도의 이념 중 진정한 근로의 실현을 저해 할 수 있다.

6) 노동시장에서 실질적으로 지급되고 있는 임금수준 중 가장 낮은 금액으로 설정하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3장 장애인 의무고용제도 형성 및 변동과정

제1절 장애인 의무고용제도의 형성

1. 개요

1) 장애인 의무고용제도의 형성과정

우리나라는 6.25 한국전쟁 이후 지속적으로 높은 경제성장률을 가져왔음에도 불구하고 장애인고용에 대한 관심이 고조되기 시작한 것은 불과 25년 전에 불과한 1980년에 접어들어서부터다. 이 당시 국제연합(UN)과 국제노동기구(ILO)를 중심으로 한 국제사회의 적극적인 움직임과, 국내 정치상황의 발전에 따라 장애인고용을 포함한 장애인복지의 전반에 관한 논의를 시작하게 된다.

장애인복지에 있어 변화가 시작된 시기는 1981년 「심신장애자복지법」이 제정되고 당시 보건사회부에 재활과가 설치되면서 부터라고 할 수 있다. 이후 보다 체계적이고 적극적인 노력이 이루어진 시기는 1980년대 후반이다. 1987년 이후 대통령 직선제 개헌 등 우리 사회 전반에 걸쳐 민주화가 요구되고 이루어지는 과정에서 소외계층에 대한 이슈들이 활발하게 제기되면서 장애인문제 역시 본격적으로 논의되기 시작하였다.

특히 1988년 서울장애자올림픽을 계기로 활발한 논의가 진행되었고, 드디어 1990년 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」이 제정되면서 우리나라의 장애인고용정책은 비로소 그 모습을 갖추게 된다(박상도, 2005: 28).

당시 제정된 법률은 「장애인복지법」상의 장애인의 기준을 장애인으로 인정, 정부부문의 2% 장애인고용 노력의무, 300인 이상 민간사업주의 2% 장애인 고용의무, 적용제외율 인정, 고용의무 이행 사업주에 대한 고용지원금 지급, 고용의무 미이행 사업주에 대한 고용부담금 부과, 장애인고용촉진공단의 설립 등을 주요 내용을 하고 있다(최종철 외, 2008: 3).

법령의 제정 배경을 좀 더 자세히 살펴보자. 먼저 국제적인 배경으로 국제연합(UN)은 1970년 '장애인재활 10년 선언'을 채택하여 장애에 대한 인류보편적인 인

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

식의 필요성을 제기하였다. 1971년과 1975년에는 '정신지체인의 권리선언'과 '신체장애인의 권리선언'을 채택하였으며, 1976년에는 '완전한 참가와 평등'을 주제로 1981년을 '국제장애인의 해'로 결의하고, 매년 12월 9일을 '장애인의 날'로 정하였다. 1982년에는 '장애인에 관한 세계행동계획 및 UN장애인의 해 10년(1982~1992년)을 선언·결의하였다. 아울러 국제노동기구(ILO)도 1955년의 '장애인 직업재활 권고'와 1983년 '장애인 직업재활 및 고용에 관한 협약'을 채택하였다(최종철 외, 2008: 8).

아울러 우리나라 건국이후 장애인 고용정책은 1950년 「군사원호법」 및 1951년 「경찰원호법」의 제정을 통한 직업재활에서 그 시초를 찾아볼 수 있으며, 이후 1963년 「산업재해보상보험법」이 제정되면서 산재근로자를 대상으로 하는 직업재활정책이 시작되게 된다.

이렇듯 제한된 정책대상을 중심으로 이루어졌던 정책은 1980년대부터 정부차원의 체계적이고 적극적인 대응으로 전환하게 된다. 1977년 우리나라 최초로 장애인만을 대상으로 하는 「특수교육진흥법」이 제정되어 장애인에게 특수교육을 진흥하도록 하였으며, 1981년 「심신장애자복지법」이 제정되어 장애 발생의 예방과 장애인의 재활 및 보호에 관하여 필요한 사항을 정하여 우리나라 장애인정책의 일대 전환을 가져왔으나 장애인의 노동권 보다는 복지적 관점에 초점이 맞춰 있는 한계가 있었으며, 장애인의 취업지원에 관한 내용에 법령에 반영된 것은 1982년 「직업안정법」에 해당내용이 신설되면서 부터이다(최종철 외, 2008: 9).

한편 1987년 「헌법」 개정에서 처음으로 사회보장의 대상에 장애인을 추가하여 우리 사회의 기본질서로 장애인보호정책을 선언하였으며, 동년 12월 대통령선거공약으로 장애인의 고용문제가 채택되고, 1988년 서울장애자올림픽대회가 개최되면서 장애인의 고용문제는 본격적으로 논의되기 시작하여 1988년 대통령 직속 자문기구로 '장애자복지대책위원회'를 설치하여 운영되어 장애자고용의무제 도입, 장애자고용촉진법의 제정, 장애자직업재활공단 설립 등을 내용으로 하는 고용대책이 건의되었다(최종철 외, 2008: 11).

이러한 국내·외적인 장애인고용에 대한 관심과 배경으로 인하여 1989년 12월 16일 국회에서 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」이 가결되고, 1990년 1월 13일 법률 제4219호로 제정·공포됨으로써 드디어 우리나라의 장애인 고용정책의 기

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

본법령의 면모를 갖추게 되었다.[7]

이 법은 국가 및 지방자치단체와 사업주의 장애인고용에 대한 책임을 명시하였고, 상시근로자 300인 이상 사업주에 대해서는 일정 비율 이상의 장애인을 고용하도록 의무화하였다. 그리고 의무고용률에 미달하는 사업주에게는 장애인고용을 위한 의무 이행수단으로 의무고용률 미달인원에 대한 장애인 고용부담금을 납부하도록 하였다. 그리고 이 법에 따라 장애인 고용업무를 담당할 한국장애인고용촉진공단(이하 "공단")이 노동부 산하에 설립됨으로써 장애인 고용정책 집행을 위하여 실질적으로 필요한 조직과 내용이 구체화되었다.

2) 현행 장애인 의무고용제도의 주요내용

장애인 의무고용제도는 1990년 「장애인고용촉진 등에 관한 법률(現. 장애인고용촉진 및 직업재활법, 이하 "법")」의 제정에 따라 1991년부터 2016년 현재까지 25년 이상을 지속해온 장애인 고용정책이다. 여기서는 우리나라 장애인 의무고용제도의 이해를 돕기 위하여 현재 시행되고 있는 장애인 의무고용제도의 주요내용을 간략히 소개하기로 한다.

가. 국가 및 지방자치단체의 장애인 고용의무

국가 및 지방자치단체의 장애인 고용의무는 민간사업주와 동일한 지위에서 장애인 고용의무를 부과하는 것으로 이때 국가 및 지방자치단체 역시 민간사업주와 다르지 않게 사업주로 본다. 무엇보다 국가 및 지방자치단체는 국민의 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 가지고 있고, 특히 장애인복지에 대해 중대한 책무를 지고 있는 만큼 국가 및 지방자치단체의 장애인 고용의무는 이러한

7) 1988년 12월 국회에서 「심신장애자고용촉진법(안)」이 발의되었으며 이후 제안 설명과 검토를 한 뒤, 여러 차례 법안심사를 거쳐 1990년 1월 13일 장애인고용기본법으로 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」이 제정·공포되었다. 이로써 한국의 장애인고용기본법이 그 모습을 갖추게 되었으며 1991년 1월 1일부터 본격적으로 장애인 고용정책이 시행되었다. 따라서 이시기는 장애인 의무고용제도 도입에 따른 장애인고용정책이 체계적으로 갖춰지기 시작한 시기라고 할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

시책의 하나로서 실시되는 것이다. 따라서 국가 및 지방자치단체는 민간사업주보다 더 솔선수범하여 장애인고용을 실천해야할 위치에 있는 것이다.

국가 및 지방자치단체의 장애인 고용의무는 공무원부문과 비공무원부문(공무원이 아닌 근로자부문)으로 구분된다. 먼저 국가 및 지방자치단체의 공무원부문 장애인 고용의무는 법 제27조제1항에 따라 소속 공무원 정원의 3% 이상을 장애인으로 고용하여야 하며, 법 제27조제2항에 따라 각 시험 실시 기관(이하 "각급 기관"이라 한다)의 장은 장애인이 신규채용 인원의 3%(장애인 공무원의 수가 해당 정원의 3% 미만이면 6%) 이상 채용되도록 시험을 실시하여야 한다. 그러나 이 의무위반에 대한 부담금 부과 등 제재조항은 아직 없는 실정이다.

다음으로 국가 및 지방자치단체의 비공무원(공무원이 아닌 근로자부문) 장애인 고용의무는 그 소속 상시근로자[8]의 2.7% 이상을 장애인으로 고용해야 한다. 이 경우 의무위반에 대한 부담금은 부과된다.

나. 민간사업주의 장애인 고용의무

여기에서 사업주라 함은 사업활동을 하는 주체를 말하는 것으로 개인사업체의 경우는 개인(기업주)을 말하는 것이며, 법인의 경우 법인 자체가 사업주에 해당된다. 장애인 고용의무는 노동시장에서 고용에 관한 규제이고 고용관계도 사업활동의 일환으로 궁극적으로 사업주에게 책임이 돌아가야만 하는 것이다.

민간사업주의 장애인 고용의무는 법 제28조제1항에서 상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 그 근로자의 총수의 5%의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상에 해당(그 수에서 소수점 이하는 버린다)하는 장애인을 고용해야 하는 것으로 규정하고 있으며, 시행령(대통령령) 제25조에서 장애인 의무고용률을 2.7%로 정하고 있다. 또한 이렇게 정한 의무고용률은 전체 인구 중 장애인의 비율, 전체 근로자 총수에 대한 장애인 근로자의 비율, 장애인 실업자 수 등을 고려하여 5년마다 정하도록 법 제28조제3항에서 규정하고 있다.

특히 민간사업주 중 공공기관의 경우는 더 강력한 규제를 하고 있는데, 법 제28조의2에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에

8) 상시근로자 : 월별 임금지급의 기초일수가 16일 이상인 근로자를 말한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

따라 지정·고시된 공공기관과 「지방공기업법」 제3장·제4장·제4장의2에 따라 설립된 지방공사, 지방공단, 지방공사 및 지방공단 외의 출자법인·출연법인의 의무고용률은 상시 고용하고 있는 근로자 수의 3%로 국가 및 지방자치단체 공무원부문의 의무고용률과 동일하게 적용되고 있다.

아울러 공공기관을 포함한 민간사업주의 경우 법에 따른 의무고용률을 달성하지 못하는 경우 의무위반에 대한 부담금이 부과된다.

<표 3-1> 우리나라의 장애인 의무고용률

사업주 구분	의무고용률
국가 및 지자체(공무원)	소속 공무원 정원의 3%
국가 및 지자체(공무원이 아닌 근로자)	상시근로자의 2.7%
민간사업주(공기업 및 준정부기관, 기타공공기관 및 지방공기업)	상시근로자의 3%
민간사업주(공기업 및 준정부기관, 기타공공기관 및 지방공기업 제외)	상시근로자의 2.7%

* 「장애인고용촉진 및 직업재활법」제27조, 제28조, 제28조의2, 동법 시행령 제25조

다. 장애인 고용부담금

장애인 고용부담금[9]은 국가 및 지방자치단체의 비공무원부문과 민간사업주가 의무고용률 미준수시 부과되는 것으로 월별로 계산하여 산정되며, 그 계산방법은 해당 월 의무고용 미달인원에 장애인 고용률에 따른 부담기초액[10]을 곱하여 계

9) 장애인 고용부담금의 성격(부담금관리법 제2조, 제3조) : 사회연대책임의 이념을 반영하여 장애인 의무고용제도의 실효성을 확보하고, 장애인 고용에 따르는 경제적 부담을 장애인을 고용하는 사업주와 고용하지 아니하는 사업주 간에 평등하게 조정하기 위한 유도적·조정적 특별부담금. 한국, 독일, 프랑스, 일본 모두 부담금 징수논리는 유도적·조정금적 성격에 따른다.

10) 우리나라와 일본은 장애인을 고용한 기업이 장애인 때문에 추가로 지출하는 특별비용의 평균비용에 근거하여 결정. 우리나라 부담기초액은 특별비용이 최저임금액의 60%에 미치지 못할 경우 최저임금액의 60% 이상으로 결정하지만, 특별비용이 그 이상일 경우 특별비용에 의해 결정. 특별비용에는 장애인을 고용하는 경우 필요한 시설·장비의 설치, 수리에 드는 비용, 장애

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

산하면 해당월의 부담금이 계산되고 이렇게 계산된 매월별 부담금 1년분을 합산하여 신고·납부하도록 되어 있다. 그리고 부담기초액은 757,000원을 기본단가로 하되 해당 월 장애인고용률에 따라 <표 3-2>와 같이 가산된다.

<표 3-2> 장애인 고용률에 따라 가산한 부담기초액

장애인 의무고용인원 대비 고용하고 있는 장애인 근로자 비율				
3/4이상	1/2이상 3/4미만	1/4이상 1/2미만	1/4미만	장애인을 한명도 고용하지 않은 경우
757,000원	832,700원	908,400원	984,100원	1,260,270원

* 고용노동부고시 제2015-86호

다. 장애인 고용장려금

장애인 고용장려금은 의무고용률을 초과하여 장애인을 고용한 경우 지급되는 지원금으로 매월 의무고용률 초과인원 1인당 장애정도 및 근속기간에 따라 다음과 같은 지급단가를 곱하여 산정되며, 장려금의 신청 및 지급은 매분기 단위로 한다.

<표 3-3> 장애인 고용장려금 지급단가

구분	경증남성	경증여성	중증남성	중증여성	비고
입사일로부터 만 3년까지	300천원	400천원	400천원	600천원	지급단가와 월 임금액의 60%를 비교하여 낮은 단가 지급
입사3년 초과 만 5년까지	210천원	280천원	400천원	600천원	
만 5년 초과	150천원	200천원	400천원	600천원	

* 고용노동부고시 제2015-87호

장애인 고용장려금 지급대상은 공공기관을 포함한 모든 민간사업주이며, 국가 및 지방자치단체의 공무원부문은 부담금 및 장려금 모두 해당되지 않으며, 국가 및 지방자치단체의 비공무원부문에서는 부담금은 적용하되 장려금은 지급하지 않는다.

인의 적정한 고용관리비용, 기타 비용을 포함한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 장애인 의무고용제도 도입 시 주요내용

위와 같이 현재 시행되고 있는 우리나라 장애인 의무고용제도의 주요내용을 「장애인고용촉진 등에 관한 법률(이하 '법')」과 시행령, 시행규칙의 제정당시의 내용으로 본 연구의 분석변수에 맞추어 살펴보면 다음과 같다.

1) 장애인

장애인은 법 제2조제1호에서 "신체 또는 정신상의 장애로 인하여 장기간에 걸쳐 직업생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자"로 정의 하고 있으며, 대통령령(시행령)에서는 그 기준을 「장애인복지법 시행령」 제2조의 규정에 의한 기준에 해당하는 자로 정하였다.

장애인 기준은 신체 또는 정신상의 장애로 인하여 직업생활에 제약을 받는 정도에 따라 정하는 것이 가장 바람직하지만 일상생활 또는 사회생활에서 제약을 받는 정도에 따라 정한 「장애인복지법」상 장애인의 정의와 달리 장애인의 기준을 별도로 정할 경우, 동일한 서비스 대상인 장애인으로 하여금 새로이 장애판정과 등록을 받도록 하게하고 장애인 현황파악이 어려워지는 이유 등으로 사업수행에 있어서 혼란과 불편을 초래할 우려가 있었다. 따라서 직업생활을 일상생활 또는 사회생활의 한 범주로 보고 법상의 장애인의 정의를 장애인복지법이 정하는 바에 의하도록 함이 타당(일본의 예)하나, 앞으로 한국장애인고용촉진공단의 직업능력평가 체제의 진전을 감안하여 직업생활에 제약을 받는 정도에 따라 장애인고용촉진업무 수행을 원활히 하기 위하여 장애인의 유형 및 등급을 따로 정할 수 있도록 함이 바람직하다고 판단하였다.

2) 사업주

장애인 의무고용제도 적용대상 사업주는 법 제35조에서 대통령령(시행령)으로 정하도록 하였으며, 시행령에서는 상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

주로 정하였다.

장애인 의무고용 적용대상 사업주의 범위는 당시 일본·영국·서독·프랑스의 경우와 같은 수준인 상시근로자 10명~63명 고용사업주를 참고하여 결정하는 것이 주장되었으나, 장애인의 고용촉진을 위한 의무고용제도를 법에 특정사항을 규정한다고 해서 모든 문제가 해결되는 것이 아니라 장애인고용촉진을 위한 사업장의 환경 개선이나 사업주·국민의 장애인의 인식개선에 있는 만큼 단계적으로 대상범위를 서서히 넓혀가는 것이 현실적으로 타당하다고 보아 장애인 의무고용제도의 부작용과 사업주 등의 반발을 미리 방지할 수 있다는 차원에서 300인 이상의 고용사업주로 시행령에 규정하였다.

3) 의무고용률

장애인 의무고용제도에서 부여되는 의무고용률은 법 제35조에서 근로자 총수의 100분의 1 이상 100분의 5 이내의 범위 안에서 장애인을 고용하도록 하였으며, 시행령 제34조를 통하여 100분의 2로 정하였다. 단, 실제 적용은 제도도입 초기인 점을 감안하여 법 부칙 제1항에 따라 연차적으로 1991년 1.0%, 1992년 1.6%, 1993년부터 2.0%를 적용하였다.

기준고용률 설정과 관련하여 당초 상한선과 하한선 도입을 두고 의견이 맞섰으나 산업·경제사회구조 및 장애인수 등 여건의 변화에 탄력적으로 대응하기 위하여 1%와 5%사이에서 정할 수 있도록 하였다. 5%는 당시 장애인근로자 및 장애인 실업자를 완전고용할 수 있는 수준으로 분석되었다(한국장애인고용촉진공단, 2000: 56).

4) 고용부담금

장애인 고용부담금은 사업주가 기준고용률에 의하여 고용하여야 할 장애인 총수에서 매월 초일 현재 고용하고 있는 장애인 수를 뺀 수에 부담기초액을 곱한 금액의 연간 합계액으로 하며, 적용대상이 되는 사업주는 의무고용률 적용대상 사업주와 동일한 상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업주로 정하였고, 부

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

담기초액은 당해연도 최저임금액의 100분의 60이상으로 정하도록 하여 최초 적용시점인 1991년의 부담기초액은 120천원으로 결정되었다.

부담금 징수는 당초 개산제가 검토되었으나 장애인의 고용촉진보다는 부담금 징수위주의 제도가 되고 장애인고용이 약화될 것을 우려하여 익년도 정산납부제를 채택하였다. 한편 부담기초액의 수준은 최저임금액 수준 이상으로 규정하자는 의견이 있었으나, 최저임금액 수준으로 하는 근거가 미약하고 부담금 납부보다는 가급적 장애인의 고용의무이행을 도모하는 수준에서 부담기초액을 결정하는 것이 중요하므로 의무고용인원 미만인 사업주로 하여금 의무를 이행한 사업주와 형평의 견지에서 매달 소용되는 시설·장비의 설치, 수리 및 장애인의 적정한 고용관리를 위한 조치 등 특별비용의 평균액을 기초로 장애인고용촉진위원회의 심의를 거쳐 정하되 최저임금과의 연계가 강력 주장되는 점을 감안하여 최저임금의 60%이상 되도록 추가로 규정되었다(한국장애인고용촉진공단, 2000: 55).

5) 고용장려금

법 최초 시행시점인 1991년 당시 장애인 고용장려금은 현행과는 다르게 '지원금'과 '장려금'으로 구분되어 지급되었다. 지원금과 장려금은 부담금 납부대상사업체와 그러하지 아니하는 사업체를 구분하여 지급한 것으로 지원금은 부담금 납부대상사업체가 의무고용률를 초과하여 장애인을 고용하는 경우에 초과된 인원수에 한하여 부담기초액의 50%를 지급하는 것이었으며, 장려금은 부담금 납부대상사업체가 아닌 사업체 즉, 당시 의무고용사업체가 아닌 사업체가 장애인을 의무고용률을 초과하여 고용한 경우 그 초과된 인원수에 한하여 부담기초액의 25%를 지급하는 것이었다.

이상과 같이 살펴본 장애인 의무고용제도 도입 당시 분석변수의 주요내용을 간단히 정리하면 <표 3-4>와 같다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-4> 장애인 의무고용제도 도입 당시 분석변수의 주요 내용

구 분	주 요 내 용
장애인	「장애인복지법 시행령」 제2조의 규정에 의한 기준에 해당하는 자
사업주	상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업주
의무고용률	상시근로자의 2% (1991년 1% → 1992년 1.6% → 1993년 2%)
고용부담금	적용대상 : 상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업주 부담기초액 : 120천원 (최저임금액의 60% 이상)
고용장려금	지원금 : 부담기초액의 50% 장려금 : 부담기초액의 25%

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 장애인 의무고용제도의 변동 과정

1. 개요

장애인 의무고용제도는 1990년 최초 법제정을 통한 제도도입 이후 현재까지 총 88회[11]의 법령개정이 이루어졌다. 이렇게 제도도입 이후 25년 이상 세월이 흐르는 동안 장애인 의무고용률은 민간사업주의 경우 1%로 시작해서 2.7%까지 상향조정[12]되었으며, 적용대상사업주(민간)는 상시근로자를 300인이상 고용하고 있는 사업주에서 상시근로자 50인이상 고용하고 있는 사업주까지 확대되었다.

이렇듯 장애인 의무고용제도는 제도도입 이후 현재까지 많은 변화를 가져왔다. 여기서는 앞서 분석틀에서 제시한 5가지 분석변수인 장애인, 사업주, 의무고용률, 고용부담금, 고용장려금을 중심으로 장애인 의무고용제도의 변동과정을 자세히 살펴보고자 한다.

2. 장애인

① 1990년(법 제정 당시) : 「장애인복지법」의 기준에 해당하는 자

장애인의 기준은 장애인 의무고용제도의 적용대상을 결정하는 매우 중요한 기준이다. 1990년 법 제정 당시 장애인의 기준은 법 제2조제1호에서 '신체 또는 정신상의 장애로 인하여 장기간에 걸쳐 직업생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자'로 정의하고 있으며, 이에 따라 시행령 제2조에서는 '「장애인복지법 시행령」 제2조의 규정에 의한 기준에 해당하는 자'로 정하고 있다. 또한, 시행령 제2조 단서에서 장애인의 직업재활 등 고용촉진업무 수행에 필요하다고 인정할 때에는 직업생활에 제약을 받는 정도에 따라 당해 업

11) 법률은 34회, 시행령은 44회, 시행규칙은 10회 개정되었다.

12) 2016년 현재 2.7%, 2017년 2.9%, 2019년 3.1%로 상향조정되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

무에 대하여 적용하는 장애인의 유형 및 등급을 노동부령으로 따로 정할 수 있다고 규정하고 있으나, 시행규칙에서 별도로 정하지는 않았다. 따라서 법 제정 당시 장애인의 기준을 한마디로 정의하면 "「장애인복지법 시행령」에서 정하고 있는 장애인의 기준"이라고 할 수 있으며 장애유형은 당시 장애인복지법 시행령에 따라 지체장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 정신지체장애인 등 5개 유형이었다.

<표 3-5> 장애인 의무고용제도 도입 당시 장애인의 기준

구 분	주 요 내 용
법적 표현	**법 제2조 (정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "장애인"이라 함은 신체 또는 정신상의 장애로 인하여 장기간에 걸쳐 직업생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다. **시행령 제3조 (장애인의 기준)** 법 제2조제1호의 규정에 의한 장애인은 「장애인복지법 시행령」 제2조의 규정에 의한 기준에 해당하는 자로 한다. 다만, 장애인의 직업재활 등 고용촉진업무 수행에 필요하다고 인정할 때에는 직업생활에 제약을 받는 정도에 따라 당해 업무에 대하여 적용하는 장애인의 유형 및 등급을 노동부령으로 따로 정할 수 있다.
장애유형	지체장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 정신지체인

* 출처 : 법제처(http://www.moleg.go.kr/), 재구성

② 1999년 : 국가유공 상이자 및 산재장해자 추가

법 제정당시 장애인의 기준은 1999년 3월 3일부터 시행령의 개정에 따라 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에서 인정하고 있는 상이자와 「산업재해보상보험법」에서 인정하고 있는 산재장해자를 포함하게 된다.

이와 같이 장애인의 기준에 국가유공자 중 상이자와 산재장해자를 포함시킨 이유는 개별 법률마다 장애의 종류와 기준을 마련하고 있음에도 불구하고, 이 법에서는 「장애인복지법」상 장애인에 대해서만 인정하였기 때문에 다른 법률에 의한 장애인이 이 법의 적용을 받기 위해서는 별도로 「장애인복지법」에 따른

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

등록절차를 거쳐야 하는 불편함이 있어 규제완화 차원에서 이 법에 따른 장애인의 기준에 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 및 「산업재해보상보험법」에서 인정하고 있는 상이자나 장해자도 포함시킨 것이었다(최종철 외, 2008: 159).

<표 3-6> 1차 장애인의 기준 변경 (1999년 3월)

변경 전	변경 후
「장애인복지법 시행령」제2조의 규정에 의한 기준에 해당하는 자	· 「장애인복지법 시행령」제2조의 규정에 의한 기준에 해당하는 자 · 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 제14조제1항에 규정된 자로서 동조제3항의 규정에 의한 상이등급에 해당하는 자 · 「산업재해보상보험법 시행령」 제31조제1항의 규정에 의한 신체 장해등급기준에 해당한ㄴ 자로서 장해급여 지급대상자로 결정된 자
변경 기준	장애인의 기준에 국가유공자 중 상이등급에 해당하는 자와 산재장해자를 포함시킴

* 출처 : 법제처(http://www.moleg.go.kr/), 재구성

③ 2000년 : 「장애인복지법」상 장애범주 확대 (1차)

1999년 2월 8일 「장애인복지법」의 전문 개정(시행일 2000년 1월 1일)에 따라 법에 따른 장애유형이 5개 유형에서 10개 유형으로 확대되었다.

위와 같이 장애인복지법 개정안이 통과되면서 내부장애인과 정신장애인도 2000년부터 법정 장애범주에 포함되었다. 이에 따라 2000년 1월 1일부터 1단계 장애범주를 확대해 뇌병변·발달·정신·신장·심장장애인 등 다섯 가지 장애유형을 서비스 대상에 포함시켰다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-7> 「장애인복지법」상 장애범주 확대 (1차)

확대 전	확대 후
지체장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 정신지체인 등 5개 장애 유형	지체장애인, 뇌병변장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 정신지체인, 발달장애인, 정신장애인, 신장장애인, 심장장애인 등 10개 장애 유형

* 출처 : 법제처(http://www.moleg.go.kr/), 재구성

④ 2003년 3월 : 산재장해자 10급~14급 제외

2002년 9월 11일 시행령을 '「산업재해보상보험법 시행령」 제31조제1항의 규정에 의한 신체 장해등급기준 중 제1급 내지 제9급에 해당하는 자'로 개정(시행일 2003년 3월 1일)하여 산재장해인 중 제10급 내지 제14급에 해당하는 자를 장애인의 기준에서 제외하였다.

이는 장애인 의무고용제도의 목적은 노동시장에 참여하기 어려운 장애인들의 고용촉진을 지원하는데 그 목적이 있으나, 1999년 장애인의 기준 확대로 산재장해인 전체를 장애인으로 인정하여 당초 장애인 의무고용제도의 취지가 퇴색되었으며, 중증장애인을 고용할 자리에 경증 산재장해인이 고용되고 있어 장애인간 형평성을 저해할 뿐만 아니라 중증장애인 고용을 위한 자리가 상대적으로 줄어든 것과 경증 산재장해자에 대한 장애인 고용장려금 지급이 대폭 증가하여 2003년부터 장애인 고용촉진 및 직업재활 기금의 적자전환이 예상된 것에 기인한 조치였다(최종철 외, 2008: 162).

⑤ 2003년 7월 : 「장애인복지법」상 장애범주 확대 (2차)

2003년 5월 1일 「장애인복지법 시행령」의 개정(시행일 2003년 7월 1일)에 따라 장애인의 범주가 기존 10개 유형에서 호흡기장애, 간장애, 안면장애, 장루·요루장애, 간질장애 등 5개 유형이 추가되어 총 15개 유형으로 확대되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-8> 「장애인복지법」상 장애범주 확대 (2차)

확대 전	확대 후
지체장애인, 뇌병변장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 정신지체인, 발달장애인, 정신장애인, 신장장애인, 심장장애인 등 10개 장애 유형	지체장애인, 뇌병변장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 정신지체인, 발달장애인, 정신장애인, 신장장애인, 심장장애인, 호흡기장애, 간장애, 안면장애, 장루·요루장애, 간질장애 등 15개 장애 유형

* 출처 : 법제처(http://www.moleg.go.kr/), 재구성

⑥ 2005년 : 산재장해자 제외

2004년 6월 5일 시행령이 개정(시행 2005년 1월 1일)되어 「산업재해보상보험법」상 산재장해자를 이 법에서 인정하는 장애인의 기준에서 완전히 제외하였다.

이는 법 적용대상 장애인의 기준의 통일성을 기하기 위하여 「장애인복지법」의 규정에 의해 장애인등록이 가능한 「산업재해보상보험법」상 산재장해자를 장애인의 기준에서 제외하려는 것이었다. 이에 따라 1급~9급의 산재장해등급을 받은 자가 장애인 의무고용제도에 따른 장애인으로 산정되려면 별도로 「장애인복지법」에 따라 장애인 등록을 해야 하는 번거로움이 생기게 되었다. 그러나 「장애인복지법」에 따른 등록장애인에 대한 혜택이 많아짐에 따라 장애인등록이 가능한 산재장해자는 대부분 등록한 것으로 추정되어 산재장해자를 장애인 기준에서 제외하더라도 민간에 대한 큰 불편과 불이익은 초래하지 않을 것으로 여겨졌다(최종철 외, 2008: 165-166).

⑦ 2007년 10월 : 장애명칭 일부 변경

2007년 10월 15일 「장애인복지법 시행령」상의 장애명칭 중 '정신지체인'을 '지적장애인'으로 하고, '발달장애인'을 '자폐성장애인'으로 변경되었다.

이는 정신지체인 및 발달장애인의 명칭에 대하여 사회적인 편견과 오해를 없애기 위한 조치였다(최종철 외, 2008: 167).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

⑧ 2008년 이후 현행 장애인의 기준

위와 같이 장애인의 기준은 장애인 의무고용제도 도입 이후 조금씩 변경되었으며, 현재 적용되는 장애인의 기준은 다음과 같다.

<표 3-9> 현재 적용되는 장애인의 기준

구분	장애인의 기준
등록장애인	· 「장애인복지법 시행령」 제2조의 규정에 의한 기준에 해당하는 자 · 총 15개 유형 : 지체장애인, 뇌병변장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 정신지체인, 발달장애인, 정신장애인, 신장장애인, 심장장애인, 호흡기장애, 간장애, 안면장애, 장루·요루장애, 간질장애 · 장애등급 : 1급~6급
국가유공자 상이등급 해당자	· 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 제14조제1항에 규정된 자로서 동조제3항의 규정에 의한 상이등급에 해당하는 자 · 장애등급 : 1급~7급

* 출처 : 법제처(http://www.moleg.go.kr/), 재구성

3. 사업주

사업주의 기준은 장애인의 기준과 더불어 장애인 의무고용제도의 적용대상을 결정하는 매우 중요한 기준 중의 하나이다. 장애인 의무고용제도에 적용되는 사업주는 크게 국가 및 지방자치단체와 민간사업체로 구분할 수 있다. 그러나 국가 및 지방자치단체는 제도도입 이후 현재까지 적용대상으로 변함이 없기 때문에 여기서는 민간부문 사업체에 대해서만 논의하기로 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

① 1990년(법 제정 당시) : 상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업주

법 제정 당시 장애인 의무고용제도 적용대상 사업주(민간사업주)[13]는 상시근로자 300인 이상으로 고용하고 있는 사업주로 한정하였다. 다만, 장애인을 고용하기 어렵다고 인정되는 직종의 근로자가 상당한 비율을 차지하는 업종에 대하여는 업종별 적용제외율을 인정하여 해당 근로자의 수를 근로자의 총수에서 제외하도록 하였으며, 노동부장관이 업종별 제외율 고시를 통해 광업, 어업, 건설업, 의료업 등 40개 산업에 10%~85%에 해당하는 업종별 제외율을 인정하였다.

고용의무사업주 적용범위는 가급적 광범위한 것이 사회연대이념상 바람직하지만 제도 도입초기, 중소기업의 부담을 고려하여 우선 대기업에서부터 먼저 적용하고 단계적으로 그 대상을 확대해나가는 것이 현실적으로 타당하다는 관계부처의 의견을 조정하여 당초 입법예고안상의 상시 100인 이상 고용사업주에서 상시 300인 이상 고용사업주(일본의 예)로 축소하였다(한국장애인고용촉진공단, 2000: 57).

② 2004년 1월 : 사업주의 범위 확대

2003년 12월 29일 법 개정(시행 2004년 1월 29일)으로 장애인 의무고용 적용대상 사업주의 범위가 상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업주에서 상시근로자 50인 이상으로 고용하고 있는 사업주로 확대되었다.

다만, 중소기업의 부담을 고려하여 상시근로자 50인 이상으로 고용하고 있는 사업주에게 장애인 고용의무를 부과하되, 의무 미준수시 부과되는 장애인고용부담금 부과에 있어서 상시 100인 미만의 근로자를 고용하고 있는 사업주에게는 부담금을 면제하고, 상시근로자 100인 이상 300인 미만의 근로자를 고용하는 사업주에게도 일정기간 부담금 부과를 유예하며 그 금액도 최초 5년간은 2분의 1을 감면하도록 하였다.

사업주의 범위 확대에 관한 국회의 논의 과정으로 2003년 12월 17일 제244회

13) 법인 사업체는 법인 자체(법인에서 운영하고 있는 모든 사업장을 포함한 법인 전체), 개인 사업자는 개인(자연인)을 말한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

국회 제1차 환경노동위원회에서 김성조 의원 대표발의안, 신계륜 의원 대표발의안, 전재희 의원 대표 발의안이 일괄 상정되었으며, 법안심사소위원회에서는 심사결과를 다음과 같이 보고하였다. 3건의 법률안을 병합 심사한 결과 그 내용을 통합·보완하여 위원회 대안으로 「장애인고용촉진 및 직업재활법 중 개정법률안」을 제안하기로 하고, 3건의 법률안은 각각 본회의에서 부의하지 아니하기로 하였다. 사업주의 범위 확대와 관련된 대안의 제안 이유로는 장애인을 의무적으로 고용하여야 하는 사업주의 범위를 확대하고, 장애인 고용장려금 및 부담금 제도를 개선하는 등 그 동안 장애인 의무고용제도의 운영상 나타난 문제점을 개선하여 장애인의 고용을 촉진함으로써 장애인의 직업을 통한 완전한 사회참여를 도모하고자 함이었다(최종철 외, 2008: 76).

③ 2006년 1월 : 업종별 적용제외율 폐지

2005년 5월 4일 법 개정(시행 2006년 1월 1일 시행)으로 장애인 의무고용 적용대상 사업주의 상시근로자 산정시 적용하던 업종별 적용제외율을 폐지하였다.

다만, 민간부문 업종별 적용제외율의 폐지의 급격한 시행으로 인한 기업의 부담완화차원에서 적용제외율의 적용을 받던 업종에 대하여는 2010년까지 부담금을 부과할 때만 단계적으로 10%p씩 축소된 적용제외율을 적용하기로 하였다.

당시 업종별 적용제외율 폐지에 관한 개정법률안은 2004년 11월 4일 우원식 의원 등 21인이 제안하였으며 같은 해 11월 29일 국회 제12차 환경노동위원회에 상정되었으며 이에 대한 제안 설명은 다음과 같다.

국가 및 지방자치단체가 장애인 고용의 책임을 다하고 선도적 역할을 담당함으로써 장애인고용의 모범이 되기 위하여서는 장애인고용의 적용제외를 대폭 축소하고 국가의 강력한 의지를 표명할 필요가 있으며, 민간의 경우에도 기술혁신·과학발달 및 고용환경의 개선 등으로 종래 장애인이 취업할 수 없는 직종에도 취업이 가능하게 되는 등 실태에 맞지 않기 때문에 장애인 고용의 정부부문 적용제외를 축소하고 민간부문의 업종별 적용제외율을 폐지하려는 것이다(최종철 외, 2008: 84-85).

이에 대한 국회 전문위원의 검토의견으로는 현행법 제24조제1항 단서는 장애

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

인을 고용하기 어렵다고 인정하는 근로자가 상당한 비율을 차지하는 업종에 대한 의무고용의 적용제외율을 규정하고 있으나 개정안은 이를 삭제하여 장애인이 취업할 수 없는 직종에도 취업이 가능하도록 하고 있으며, 민간의 경우 장애인의 학력이 높아지고 기술혁신·과학발달 및 고용환경의 개선 등으로 업종별 적용제외율을 인정할 이유가 퇴색되고, 업종별 제외율 인정사업장과 미인정사업장의 장애인고용분포도 차이가 없으며 장애인에 대한 사회통합 및 차별금지가 세계적 추세임에 따라 업종별 적용제외율의 폐지는 바람직한 입법방향으로 생각되었다(최종철 외, 2008: 88).

4. 의무고용률

① 1990년(법 제정 당시)

법 제정당시에는 상시근로자 300인 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 그 근로자 총수의 2% 이상에 해당하는 장애인을 고용하도록 하여 의무고용률을 2%로 규정하였다. 다만, 제도 도입 초기 사업주의 부담을 완화하기 위하여 1991년에는 1%, 1992년에는 1.6%를 적용하도록 하였다.[14]

따라서, 법 제정 후 1991년부터 최초로 시행되는 장애인 의무고용제도의 민간부문 의무고용률은 상시근로자의 1%였으며, 1992년 1.6%로 상향조정, 1993년 2%로 상향조정되는 결과를 가져왔다. 반면, 국가 및 지방자치단체의 공무원부문 의무고용률은 시행초기부터 소속 공무원의 2%로 시행하였다.

14) 제정당시 법 제35조에서는 “대통령령이 정하는 일정수이상의 근로자를 고용하는 사업주는 그 근로자의 총수의 100분의 1이상 100분의 5이내의 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율(이하 "기준고용률"이라 한다)이상에 해당하는 (그 수에 1인 미만의 단수가 있을 경우에는 그 단수는 버린다)장애인을 고용하여야 한다.”라고 규정하였으며, 당시 시행령 제34조에서 “법 제35조제1항의 규정에 의하여 사업주가 고용하여야 할 장애인 상시 근로자 기준고용률은 100분의 2로 한다.”로 규정하였고, 동 시행령 부칙에서 “다만, 제34조의 규정에 의한 사업주의 장애인고용의무 기준고용율에 관하여는 법 부칙 제1항의 규정에 의하여 1991년 12월 31일까지는 이 기준고용율의 100분의 50, 1992년 12월 31일까지는 이 기준고용율의 100분의80의 비율에 따라 적용한다.”로 정하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

② 2009년 : 국가 및 지방자치단체의 의무고용률 상향조정

법 제정이후 국가 및 지방자치단체(정부부문)의 의무고용률은 한동안 변동 없이 운영되었으나, 2007년 12월 27일 법 제27조제1항을 개정(시행일 2009년 1월 1일)하여 기존 의무고용률 2%를 3%로 상향조정하였다.

정부부문 의무고용률 상향조정에 관한 법 개정 사항은 2007년 4월 23일 안경률 의원 등 19인이 일부개정법률안을 제안하였고 이는 2007년 6월 18일 제268회 국회 제2차 환경노동위원회에 상정되어 제안 설명과 전문위원의 검토보고 후 법안심사소위원회에 회부되었으며, 제안이유는 다음과 같다.

현행법은 국가 및 지방자치단체가 장애인을 정원의 2% 이상 고용하도록 하고 있으나, 공무원 장애인 2% 의무고용규정은 1990년 2% 고용 권고유정에서부터 출발하였는데 17년이 지난 현재의 장애인관련 사회 환경은 법제정 당시와는 크게 달라졌다. 1997년에 425,064명이던 등록장애인의 수는 2006년에 1,967,326명으로 10년 사이에 362.8%나 증가하였으며, 장애인 고용 측면에서 보더라도 장애인 고용률이 국가보훈처 6.5%, 비상기획위원회 3.4%, 금융감독위원회 3.3%, 병무청 3.2%에 이르고 있고 장애인고용률이 2%이상인 국가기관이 30개에 달할 정도로 장애인의 사회참여 분위기도 크게 개선된 상태이다. 2005년말 현재 등록장애인은 전체인구의 3.6%이며, 추정장애인은 전체인구의 4.5%이다. 따라서 비장애인과 동일한 장애인의 사회참여라는 측면에서 국가 및 지방자치단체의 장애인 의무고용비율을 전체인구대비 등록장애인 비율보다는 높고 추정장애인 비율보다는 낮은 수준인 4%로 상향조정하려는 것이다(최종철 외, 2008: 120).

이에 대한 국회 전문위원의 검토의견은 다음과 같았다. 개정안은 정부부문의 장애인 의무고용률을 2%에서 4%로 상향하는 것이다. 우리나라 장애인 의무고용제도는 1990년 도입된 이래 2005년 12월말 현재 정부부문의 고용률은 2.25%, 공기업을 포함한 민간부문의 고용률은 1.49%를 나타내고 있다. 그러나 2005년 5월 31일 「장애인고용촉진 및 직업재활법」을 개정(2006년 1월 1일 시행)하여 장애인 고용의무 적용제외 공무원의 범위를 공안직군 공무원, 검사, 경찰·소방·경호공무원 및 군인으로 축소하여 정부부문의 장애인 고용률은 2006년 12월 31일 기준으로 1.50%로 낮아졌다. 이와 같이 정부부문의 의무고용 직종을 확대함으로

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

써 2005년 12월 31일 기준으로 적용대상 공무원은 30만 5,067명에서 78만 3,912명으로 증가하고 의무고용 인원도 6,147명에서 1만 5,722명으로 증가하여 실질적으로는 정부부문의 의무고용률을 5.15%로 상향한 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 한편, 우리나라 등록장애인 수는 1990년 24만명에서 2006년 190만명으로 증가하였고, 일부 정부부문에서 의무고용률을 초과 달성하는 등 사회환경의 변화, OECD 주요국가의 정부부문 의무고용률(평균 4.4%)과 정부의 선도적 역할을 고려할 때 정부부문이 먼저 민간부문 보다 의무고용률을 상향 조정하여야 할 것이다. 다만 정부부문이 의무고용직종 확대시행(2006년 1월 1일 시행)으로 의무고용률이 2005년 2.25%에서 2006년 1.50%로 낮아진 현실을 감안하여 적정한 수준으로 결정할 필요성이 있는 것으로 보인다(최종철 외, 2008: 120-121).

이렇게 논의된 정부부문 의무고용률 상향조정에 관한 법개정은 2007년 11월 15일 제269회 국회(정기회) 제5차 환경노동위원회 법안심사소위원회에서 2007년 4월 23일 안경률 의원, 2007년 5월 29일 이성구 의원, 2007년 6월 7일 제종길 의원, 2007년 6월 11일 정화원 의원이 각각 대표 발의한 일부개정법률안 4건을 심사한 결과 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 위원회 대안으로 정부부문 의무고용률 3%로 제안되어 2007년 11월 23일 제269회 제11차 본회의에서 가결되었다.

③ 2010년 : 민간부문 1차 의무고용률 상향조정

민간부문 장애인 의무고용률은 1990년 법 제정 당시 사업주의 급작스런 부담 경감을 위하여 1991년 1%, 1992년 1.6%, 1993년 2%로 단계적인 조정을 거친 것을 제외하고는 2009년까지 별다른 조정 없이 약 17년 이상을 운영하였다. 그러나 2009년 1월 1일 국가 및 지방자치단체(정부부문)의 장애인 의무고용률이 3%로 상향조정됨에 따라 이에 대한 후속조치로 민간부문에 대한 의무고용률 역시 상향조정하게 된다.[15]

당시 언론보도에 따르면 현재 2% 수준인 장애인 의무고용률을 3%로 높여야

15) 시행령 개정안 상정시 제시된 개정 이유는 중증장애인 2배수 인정제도 도입 및 인구 대비 장애인 비율의 상승 등을 반영하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한다는 주장이 제기됐다. 2007년 10월 18일 국회 환경노동위원회 신 명(대통합민주신당) 의원은 대기업이 장애인 의무고용을 이행하지 않는 경우가 많아 전체 근로자 대비 장애인 고용률은 1.66%(2006년 기준)에 불과하다며 이처럼 주장했다. 신 의원에 따르면 OECD 회원국의 평균 장애인 의무고용률은 4.4%. 이탈리아의 경우 7%고, 프랑스와 폴란드는 6%, 포르투갈과 독일은 5%, 오스트리아 4%, 우리나라와 생활수준이 비슷한 터키도 3%다. 신 의원은 "현재 장애인 비율 등을 감안할 때 의무고용률을 상향 조정할 필요가 있다"며 "2009년부터 정부부문, 공기업, 300인 이상 대기업의 경우 3% 고용을 의무화해야 한다."고 말했다(내일신문, 2007.10.18.).

이와 같은 장애인 의무고용률 상향조정 필요성에 따른 사회적 분위기 속에서 정부에서는 2009년 12월 31일 시행령 제25조의 개정을 통하여 민간부문 장애인 의무고용률을 2010년 2.3%, 2012년 2.5%, 2014년 2.7%로 단계적으로 상향조정하였다. 단, 장애인 고용장려금 산정을 위한 의무고용률은 단계적 조정 없이 2010년 1월 1일부터 2.7%를 적용하였다.

④ 2017년 : 민간부문 2차 의무고용률 상향조정

앞서 2010년부터 2014년까지 단계적으로 민간부문 장애인 의무고용률 상향한 1차 상향조정에 이어 2014년 12월 3일 시행령 제25조의 재개정을 통하여 민간부문의 장애인 의무고용률은 2016년 현재 2.7%에서 2017년 2.9%, 2019년 3.1%로 2차 상향조정이 확정되었다.[16] 2차 의무고용률 상향조정에 관해서 사회적 약자인 장애인 고용촉진 측면에서 바람직하다는 의견이 있었으나, 당시 우리나라의 장애인 고용률이 의무고용률을 밑도는 현실 속에서 상향조정한 의무고용률을 어떻게 달성할 건지에 대한 언론의 지적이 있었다(충청투데이, 2014,8.15).

16) 시행령 개정안 상정시 제시된 개정 이유는 장애인에게 일자리를 제공할 수 있는 기회를 확대함으로써 장애인이 직업생활을 통하여 자립할 수 있도록 하고 총인구 대비 장애인 비율이 상승하고 있는 추세에 대응하기 위함이었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

⑤ 현행 의무고용률

장애인 의무고용률은 국가 및 지방자치단체의 경우 1회, 민간부문 사업주의 경우 2회 법 또는 시행령 개정으로 조정되었으며, 2016년 현재 국가 및 지방자치단체는 소속공무원 수의 3%, 민간부문 사업주의 경우 상시근로자 수의 2.7%가 적용되어 시행되고 있으며 2019년까지 단계적으로 3.1%까지 상향조정이 예고되어 있다.

<표 3-10> 현재 적용되는 장애인 의무고용률

구분	2009년 1월 1일 이후 현재까지		
국가 및 지방자치단체	소속공무원의 3%		
구분	**2016년 현재**	**2017년**	**2019년**
민간사업주	상시근로자 수의 2.7%	상시근로자 수의 2.9%	상시근로자 수의 3.1%

*「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제27조, 제28조, 제28조의2, 동법 시행령 제25조

따라서 2019년이 되면 민간사업주의 장애인 의무고용률(3.1%)이 국가 및 지방자치단체의 장애인 의무고용률(3%)을 상회하게 되어 향후 국가 및 지방자치단체의 장애인 의무고용률 상향조정을 위한 법 개정이 예상되고 있다.

5. 고용부담금

장애인 고용부담금은 의무고용률에 미달하는 장애인을 고용하는 사업주에게 미달인원에 해당하는 인원수에 부담기초액을 곱하여 다음년도에 납부하도록 하는 제도이다. 본 연구에서는 장애인 고용부담금의 여러 가지 내용 중에서 부담금 적용대상 사업주 범위의 변동내용과 부담금 부과금액의 산정에 직접적인 영향을

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

미치는 부담기초액의 변동내용을 중심으로 살펴보았다.

① 1990년(법 제정 당시)

법 제정에 따라 1991년부터 적용되는 부담금 부과대상은 사업주는 국가 및 지방자치단체(공무원 부문)는 제외한 민간사업주로 한정되었으며, 민간사업주 중 부담금 부과대상은 의무고용률이 적용되는 사업주의 범위와 동일한 상시근로자 300인 이상으로 고용하는 사업주로 규정하였다.

한편 부담기초액은 법 제33조제3항에 따라 장애인을 고용하는 경우에 매월 드는 다음 각 호의 비용의 평균액을 기초로 하여 고용정책심의회의 심의를 거쳐 「최저임금법」에 따라 월 단위로 환산한 최저임금액의 100분의 60 이상의 범위에서 고용노동부장관이 정하여 고시하도록 되어 있으며, 시행 첫해인 1991년의 부담기초액은 당시 월 환산 최저임금액 120천원의 약 64%에 해당하는 185,320원으로 결정되었다.

이후 부담기초액은 매년 인상되고 있는 최저임금액에 따라 월 환산 최저임금액의 60% 이상의 범위에서 1999년 적용 분까지 별다른 특이사항 없이 결정되었으며, 그 변동 내역은 다음과 같다.

<표 3-11> 부담기초액의 변동내역 (1999년까지)

구분	1991년	1992년	1993년	1994년
월최저임금액	185,320원	209,050원	227,130원	245,210원
부담기초액	120,000원	130,000원	138,000원	149,000원
1995년	**1996년**	**1997년**	**1998년**	**1999년**
264,210원	288,150원	316,400원	335,610원	344,650원
159,000원	173,000원	190,000원	202,000원	207,000원

* 출처 : 공단현황, 한국장애인고용공단 내부자료, 2016

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

② 2000년 : 고용률에 따른 부담금 차등 징수 (고용률 1% 기준)

2000년 1월부터는 장애인 의무고용 이행정도에 따라 부담금을 차등 부과함으로써 사업체의 장애인 고용촉진을 도모하고자 장애인고용률 1%를 기준으로 부담금을 차등 부과하였다. 그러나, 이는 법적 근거 없이 노동부고시만으로 부담기초액을 해당년도 12월의 장애인 고용률 1% 이상인 사업주와 1% 미만인 사업주에 따라 차등 적용하는 것으로 고시하여 시행하였다가 법적 근거의 논란에 따라 2001년까지만 시행되었고 2002년부터는 폐지되었다.

<표 3-12> 고용률에 따라 차등한 부담기초액 (2000년, 2001년)

구분	2000년	2001년
월최저임금액	361,600원	421,490원
부담기초액 (12월 고용률 1% 이상)	216,000원	273,000원
부담기초액 (12월 고용률 1% 미만)	253,000원	316,000원

* 출처 : 공단현황, 한국장애인고용공단 내부자료, 2016

2002년 부담기초액 차등제도가 폐지됨에 따라 2002년부터 2004년까지의 부담기초액은 별다른 특이사항 없이 월 환산 최저임금액의 60% 이상의 범위에서 결정되었으며, 그 내역은 다음과 같다.

<표 3-13> 부담기초액의 변동내역 (2002년~2004년)

구분	2002년	2003년	2004년
월최저임금액	474,600원	514,150원	567,260원
부담기초액	392,000원	437,000원	482,000원

* 출처 : 공단현황, 한국장애인고용공단 내부자료, 2016

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

③ 2005년 : 부담금 차등 징수(재도입) 및 중증장애인 부담금 감액 제도

2000년부터 2001년까지 법적 근거 없이 시행하다 2002년 폐지되었던 고용률에 따른 부담금 차등 징수제도가 2004년 1월 29일 법개정을 통하여 법적 근거를 마련하여 시행하였다. 다만, 2000년부터 2001년까지 시행했던 제도와는 다르게 년도말 고용률에 따라 차등하는 것이 아니라 고용률 1%을 기준으로 그 미만 인원에 대하여 부담기초액을 50% 가산하는 내용이었다.

아울러 중증장애인의 고용을 촉진시키기 위해 중증장애인을 고용한 사업체에 대하여는 중증장애인 1인당 부담기초액의 50%를 감액하는 중증장애인 부담금 감액제도를 함께 시행하였다.

한편 2005년부터 2008년까지 4개년 동안 부담기초액은 500천원으로 동일하게 적용되었다. 당시 고용률에 따른 부담금 차등 징수 및 중증장애인 부담금 감액제도에 대한 법 개정은 2003년 11월 12일 신계륜 의원 등 12인이 법 개정안을 제안하면서부터 논의되었으며, 법 개정안의 제안 이유로는 그 동안 장애인 의무고용제도의 운영상 나타난 문제점을 개선하여 장애인의 고용을 촉진함으로써 사업주에게도 일정비율의 장애인을 의무적으로 고용하도록 유도하여 장애인의 일자리를 확충하고자 하며, 장애인 고용률이 낮은 사업주에 대하여는 부담금을 가산하여 징수할 수 있도록 하여 사업주의 고용의무 이행정도에 따라 부담금을 형평성 있게 조정하는 동시에 의무고용 독려효과를 높이고자 함과 동시에 부담금 납부의무가 있는 사업주가 중증장애인을 고용하고 있는 경우에는 부담금의 1/2의 범위 이내에서 감액할 수 있도록 하여 중증장애인의 고용을 증대시키고 사업주의 부담감을 경감하는 것을 제안 이유로 들고 있다(최종철 외, 2008: 68-69).

이 개정안은 2003년 1월 31일 김성조·박인상 의원외 55인이 제안한 개정안, 2003년 11월 13일 전재희 의원 등 15인이 제안한 개정안과 통합·보완한 대안으로 상정되어 2003년 12월 29일 제244회 국회 제4차 본회의에서 가결되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

④ 2006년 : 부담금 적용대상의 확대 (300인 이상 → 200인 이상)

그동안 장애인 의무고용제도에 따른 장애인 고용부담금 적용대상은 민간사업주 중 상시근로자를 300인 이상 고용하는 사업주로 한정되었으나, 2003년 12월 법 개정에 따라 2006년부터 부담금 적용대상 사업주가 민간사업주 중 상시근로자 200인 이상 고용하는 사업주로 확대되었으며, 이때 확대 적용된 사업주에 대하여는 5년간 부담금의 50%를 감면하는 제도가 시행되었다.

부담금 적용대상의 확대에 관한 법 개정안 역시 2003년 11월 12일 신계륜 의원 등 12인이 제안하였으며 그 제안 이유로는 장애인을 의무적으로 고용하여야 하는 사업주의 범위를 확대하는 것이다. 종전에는 상시 300인 이상의 근로자를 고용하는 사업주에게만 장애인고용의무가 부과되었으나 앞으로는 상시 50인 이상 300인 미만의 근로자를 고용하는 사업주에게도 일정비율의 장애인을 의무적으로 고용하도록 하여 장애인의 일자리를 확충하고자 하며, 단 중소기업의 부담을 고려하여 상시 100인 미만의 근로자를 고용하는 사업주에게는 부담금을 면제하고, 100인 이상 300인 미만의 근로자를 고용하는 사업주에 대해서도 2~3년간 부담금 부과를 유예하고 그 금액도 최소 5년간은 1/2을 감면하는 것이 주요 내용이었다(최종철 외, 2008: 68).

여기에 따른 국회 전문위원의 검토의견으로는 장애인고용에 대한 사회적 책임분담을 보다 강조하려고 하는 것이며, 300인 미만의 기업이 우리나라 고용규모의 86%를 차지하고 있고 실제 장애인고용 수요의 상당부분을 차지하고 있어, 고용을 통한 장애인의 사회통합이라는 사회적 책무의 공동분담 측면에서 사업장의 범위를 확대하는 것은 의미가 있으나, 그 시행시기를 단계별로 실시한다고는 하나 이에 따른 사업주의 부담에 관하여도 심도 있는 검토가 필요한 것으로 보인다고 의견을 제시하였다.

이 개정안은 2003년 1월 31일 김성조·박인상 의원외 55인이 제안한 개정안, 2003년 11월 13일 전재희 의원 등 15인이 제안한 개정안과 통합·보완한 대안으로 상정되어 2003년 12월 29일 제244회 국회 제4차 본회의에서 앞서 설명한 내용으로 가결되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

⑤ 2007년 : 적용대상 사업주 범위의 확대 (200인 이상 → 100인 이상)

위에서 언급한 2003년 12월 법 개정에 따라 2007년부터는 부담금 적용대상이 민간사업주 중 상시근로자 100인 이상 고용하는 사업주로 확대되었다.

⑥ 2010년 : 부담금 차등 부과 수정, 중증장애인 2배수 적용

2010년 민간부문의 장애인 의무고용률이 2%에서 2.3%로 상향조정됨에 따라 그동안 고용률 1%을 기준으로 그 미만 인원에 대하여 부담기초액을 50% 가산하던 부담금 차등 부과 제도를 고용률 1%가 아닌 장애인 의무고용인원의 2분의 1에 못 미치는 인원(그 수에 1명 미만의 단수가 있을 경우 그 단수는 버린다)에 대하여 50%를 가산하는 것으로 수정되었다.

아울러, 2009년 법 개정으로 2010년부터 중증장애인의 고용은 그 인원의 2배에 해당하는 장애인을 고용한 것으로 적용되었다. 중증장애인 2배수를 인정하는 법 개정안은 정부(고용노동부)에서 국회에 제출한 것으로 개정 이유로는 취업이 어려운 중증장애인의 고용을 확대하기 위하여 장애인 고용인원을 산정할 때 중증장애인을 고용한 경우 그 2배수의 일반 장애인을 고용한 것으로 인정해 주는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었다.

이에 대해 국회 소관 상임위원회인 환경노동위원회에서는 2009년 4월 23일 동 법률 개정안을 심의하였으며, 김재윤 의원 등이 개정안의 기본 취지에 동의하면서 별다른 이의 없이 본회의에 상정되어 2009년 10월 9일 통과되었다. 그러나 중증장애인 2배수를 인정하는 법 개정에 대하여 당시 언론에서는 중증장애인 2배수를 인정하는 것은 중증장애인과 비장애인 모두에게 피해가 돌아갈 것이며, 중증장애인의 고용 환경을 개선하지 않은 채 고용률만 높이겠다는 것은 전형적인 숫자놀음이다(충북일보, 2009.9.7). 라고 문제점을 지적하고 있다.

⑦ 2011년 : 미고용 사업체에 부담기초액을 최저임금액으로 상향 조정

장애인을 단 1명도 고용하지 않은 의무고용사업주에 대한 제재를 강화하기 위

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

하여 법 제33조제3항에 “다만, 장애인을 상시 1명 이상 고용하지 아니한 달이 있는 경우에는 그 달에 대한 사업주의 부담기초액은 「최저임금법」에 따라 월 단위로 환산한 최저임금액으로 한다.”라는 단서조항을 신설하여 장애인 미고용사업체에 대한 부담금 징수금액을 상향조정하였으며, 그 시행 시기는 사업주의 규모 등에 따라 <표3-14>와 같다.

이와 같은 법 개정 이유로는 장애인을 1명도 고용하지 않은 장애인 고용의무가 있는 사업주에 대한 장애인 고용부담금의 부담기초액을 최저임금액으로 상향조정하여 장애인 고용부담금의 부과체계를 합리화할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것으로 제시되었다.

<표 3-14> 장애인 미고용사업체에 대한 부담기초액 최저임금액 적용 시기

사업주의 규모 등	적용 시기
「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 및 상시 300명 이상의 근로자를 고용하는 사업주	2011년 7월 1일
상시 200명 이상 300명 미만의 근로자를 고용하는 사업주	2012년 1월 1일
상시 100명 이상 200명 미만의 근로자를 고용하는 사업주	2013년 1월 1일

* 출처 : 공단현황, 한국장애인고용공단 내부자료, 2016, 재구성

⑧ 2013년 : 의무이행정도에 따른 부담금 차등 부과 세분화

2010년부터 장애인 의무고용인원의 2분의 1에 못 미치는 인원에 대하여 50% 가산하여 차등 적용하였던 부담기초액을 장애인 의무고용 인원의 4분의 3이상에 해당하는 인원(기본 부담기초액), 2분의 1 이상이면서 4분의 3에 미달하는 인원, 2분의 1에 미달하는 인원, 장애인 미고용인원 등 총 4개 구간으로 세분화하여 부담기초액을 차등하여 적용하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-15> 의무이행정도에 따라 세분화된 부담기초액(1)

구 분		월 부담기초액 (장애인 1명당)
부담기초액		626,000원
장애인 고용률에 따라 가산한 부담기초액	장애인 의무고용 인원의 2분의 1 이상이면서 4분의 3에 미달하는 인원	782,500원
	장애인 의무고용 인원의 2분의 1에 미달하는 인원	939,000원
	장애인을 상시 1명 이상 고용하지 않은 달이 있는 경우 그 달에 대한 인원	1,015,740원

* 고용노동부고시 제2012 - 127호

⑨ 2015년 : 고용률에 따른 부담금 차등 부과 세분화 강화

2013년 시행된 의무이행정도에 따른 부담금 차등 부과 세분화 조치는 해당 구간별 미달 인원에 대하여 해당 구간 부담기초액을 적용하는 제도였으나, 2015년부터는 해당월 의무이행정도를 기준으로 의무미달인원 전체를 해당구간 부담기초액을 적용하는 것으로 강화되었으며, 의무이행정도를 나누는 구간도 4개 구간에서 5개 구간으로 더욱 세분화 되었다.

<표 3-16> 의무이행정도에 따라 세분화된 부담기초액(2)

장애인 의무고용인원 대비 고용하고 있는 장애인 근로자 비율				
3/4이상	1/2이상 3/4미만	1/4이상 1/2미만	1/4미만	한명도 고용하지 않은 경우
710,000원	781,000원	852,000원	923,000원	1,166,220원

* 고용노동부고시 제2014 - 57호

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

6. 고용장려금

장애인 고용장려금은 매월 의무고용률을 초과해서 장애인을 고용한 사업주에게 지급하는 지원금으로 그 지급대상 사업주는 규모 등 별도의 제한 규정을 두지 않고 모든 사업주를 그 지급대상으로 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 장애인 고용장려금의 변동내역을 살펴봄에 있어 장려금 지급금액에 가장 큰 영향을 미치는 지급단가의 변동을 중심으로 살펴보았다.

또한 제도 도입 후 2000년 6월까지는 상시근로자 300인 이상의 사업주는 '지원금', 300인 미만 사업주는 '장려금'으로 구분하여 지급하였으며, 2000년 7월부터 지원금과 장려금을 장려금으로 통합하여 지급하였다.

① 1990년(법 제정 당시)

법 제정 당시에는 장애인 고용장려금을 지원금(300인 이상)과 장려금(300인 미만)으로 구분하여 그 지급단가를 차등하여 지원금의 단가는 부담기초액의 50%, 장려금의 단가는 부담기초액의 25%를 지급하였으며, 이렇게 단가를 차등하여 지급한 이유는 부담금 납부대상사업체와 그렇지 않은 사업체를 구분하기 위한 것이었다.

② 1994년 : 지급단가의 일원화

1994년부터 지원금과 장려금의 단가를 일원화하여 부담기초액의 80%로 하였으며, 1995년에는 부담기초액의 100%까지 상향 조정하였으며, 이렇게 조정된 단가는 2000년 6월까지 적용되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-17> 장애인 고용장려금 지급단가의 변동내역 (1999년까지)

구분	장려금	단가(1인당/월)	구분	장려금	단가(1인당/월)
'91	지원금	60,000원	'96	지원금	173,000원
	장려금	30,000원		장려금	
'92	지원금	65,000원	'97	지원금	190,000원
	장려금	32,000원		장려금	
'93	지원금	69,000원	'98	지원금	202,000원
	장려금	34,000원		장려금	
'94	지원금	119,000원	'99	지원금	207,000원
	장려금			장려금	
'95	지원금	159,000원	'00년 6월까지	지원금	216,000원
	장려금			장려금	

* 출처 : 공단현황, 한국장애인고용공단 내부자료, 2016, 재구성

③ 2000년 7월 : 장려금 통합, 장애정도·성별에 따라 차등지급

2000년 7월부터 기존의 지원금과 장려금은 장려금으로 통합하였으며, 지급단가는 이전까지 일원화되어 있던 것을 장애정도·성별에 따라 최저임금의 100%~175%로 상향 조정하여 경증남성(100%), 경증여성(125%), 중증남성(150%), 중증여성(175%) 등 4단계로 구분하여 지급하였으며, 임금을 최저임금 미만으로 수령한 장애인에 대한 장려금은 실제 수령 임금의 75%(경증은 60%)를 상한으로 하여 지급하였다.

<표 3-18> 상향조정된 장애인 고용장려금 지급 단가 (2000년 7월 적용)

구분	경증남성 (100%)	경증여성 (125%)	중증남성 (150%)	중증여성 (175%)
지급 단가	474천원	592천원	711천원	829천원

* 년도별 최저임금액 상승에 따라 연동하여 상향조정
* 출처 : 공단현황, 한국장애인고용공단 내부자료, 2016

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

④ 2002년 : 지급단가 정액화 및 동결

장애인 고용장려금 지급기준을 개정하여 2002년 9월부터 장려금 지급단가를 최저임금과 관계없이 정액화하여 동결하고, 장려금 지급대상 장애인이 지급단가보다 낮은 임금을 받는 경우에는 지급임금만큼만 장려금을 지급하는 것으로 지급단가를 조정하였으며, 이는 최저임금이 매년 상승함에 따라 장려금 지급단가도 매년 상승함에 따른 기금수지의 악화를 방지하고, 장애인이 수령하는 임금보다 장려금이 많이 지급될 수 있는 제도의 모순을 바로잡은 것이었다.

<표 3-19> 정액화 된 장애인 고용장려금 지급 단가 (2002년 9월 적용)

구분	경증남성	경증여성	중증남성	중증여성
지급 단가	474천원	592천원	711천원	829천원

* 노동부고시 제2002-24호

⑤ 2005년 : 지급단가 축소, 적용제외 규정 삭제, 고용률에 따른 차등

기존에 지급단가를 경증남성, 경증여성, 중증남성, 중증여성 등 4단계로 구분하여 지급하던 것을 경증남성, 경증여성 및 중증남성, 중증여성 등 3단계로 축소하고 장려금 지급단가가 장애인이 수령한 지급임금의 75%를 넘지 않도록 하였으며, 장려금 계산시 업종별 적용제외율을 적용하지 않도록 하였다. 아울러 장애인을 다수 고용하는 사업체를 우대하기 위하여 장애인 고용률 30%를 기준으로 차등단가를 적용하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-20> 고용률에 따라 차등 적용한 고용장려금 지급 단가

구분	매월 장려금 지급대상인원이 매월 상시근로자의 총수의 100분의 30 이하인 인원에 대한 지급단가	매월 장려금 지급대상인원이 매월 상시근로자의 총수의 100분의 30을 초과한 인원에 대한 지급단가
경증남성	300천원	400천원
경증여성 · 중증남성	375천원 (경증남성장애인 지급단가의 100분의 125)	500천원 (경증남성장애인 지급단가의 100분의 125)
중증여성	450천원 (경증남성장애인 지급단가의 100분의 150)	600천원 (경증남성장애인 지급단가의 100분의 150)

* 노동부고시 제2004-63호

⑥ 2010년 : 경증장애인 입사일에 따른 차등단가 적용

장려금 지급대상 장애인 중 경증장애인에 대한 지급단가를 입사일로부터 만 3년까지는 100%, 만3년부터 만5년까지는 70%, 만 5년부터는 50%로 하고 최경증장애인인 6급 장애인(「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」제14조 제3항에 따른 상이등급 중 6급 및 7급을 포함한다)은 만4년까지만 지원하는 것으로 하였다. 이는 결과적으로 중증장애인의 고용을 우대하는 방향으로 단가가 조정된 것으로 이해할 수 있다.

아울러, 장려금의 지급단가가 사업주가 해당 장애인에 대하여 지급한 월임금액(최저임금산정에 산입되는 임금)의 60%를 초과하는 경우의 장려금 지급단가는 월임금액의 60%로 하여 장려금의 지급단가가 지급임금의 60%를 넘지 않도록 하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-21> 경증장애인 입사일에 따라 차등 적용한 고용장려금 지급 단가

구 분	경증남성	경증여성	중증남성	중증여성
입사일~만3년까지	300천원	400천원	400천원	500천원
입사 3년~만5년까지	210천원	280천원		
만5년 초과	150천원	200천원		

* 노동부고시 제2010-24호

⑦ 2016년 : 중증여성장애인에 대한 지급단가 상향조정

장려금 지급대상 장애인 중 중증여성장애인에 대한 지급단가를 500천원에서 600천원으로 상향조정하여 중증여성장애인의 고용을 장려하였다.

<표 3-22> 중증여성장애인에 대한 고용장려금 지급 단가 상향조정

구 분	경증남성	경증여성	중증남성	중증여성
입사일~만3년까지	300천원	400천원	400천원	600천원
입사 3년~만5년까지	210천원	280천원		
만5년 초과	150천원	200천원		

* 고용노동부고시 제2015-87호

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제4장 분석결과

제1절 점증적 변동의 특징

장애인 의무고용제도는 1990년 법제정을 통한 제도도입 이후 현재까지 총88회의 법률개정을 통해서 25년 이상의 세월이 흐르는 동안 많은 내용이 수정되고 보완되어 왔다. 그러면 그 과정에서 앞서 제시한 다섯 가지 분석변수가 어떻게 점증적으로 변동되어 왔는지 정리하면 다음과 같다.

1. 장애인 : 실현가능한 범위 내에서 변동

장애인의 인정범위는 1990년 법 제정당시 「장애인복지법」의 장애인의 인정기준만 인정하였으며, 1999년 국가유공자 상이등급해당자 및 산재장해자를 추가되었고, 2000년 장애범주(유형)의 확대(1차), 2003년 산재장해자 중 10급~14급 제외, 2003년 7월 두 번째 장애범주(유형)의 확대(2차)를 거쳐 2005년 산재장해자를 모두 제외하여 현행기준인 「장애인복지법」상 등록장애인과 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」상 상이등급에 해당하는 자로 변동되어 왔다.

정책을 최초로 형성하는 시점에서 장애인을 인정할 수 있는 최대의 범위는 일반적인 기준을 제외하고 법적인 기준만 보더라도 「장애인복지법」에 따른 등록장애인, 산재장해자, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」상 상이등급에 해당하는 자 모두를 장애인으로 인정할 수 있었다. 그러나 1990년 법 제정당시는 「장애인복지법」상 등록장애인만 인정하였고, 이후 10년이 경과한 시점에서 산재장해자와 국가유공자 상이등급해당자를 추가하였다. 또한 이후 산재장해자 일부 급수를 제외하였으며, 이후 산재장해자 전체를 장애인 의무고용제도의 장애인의 인정범위에서 제외한 것이다.

이렇듯 장애인 의무고용제도에서 장애인의 인정범위의 변동은 제도시행 당시 이후 총 6번의 점증적인 변동으로 현행 기준이 되었다. 이렇게 장애인의 인정범위가 변동된 것은 실제 정책 집행현장에서 실현 가능한 범위 내에서 변동된 것

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이라고 할 수 있다. 먼저 장애인의 인정기준이 「장애인복지법」에 따른 등록장애인에서 국가유공자 상이등급해당자 및 산재장해자를 추가한 것으로 변동되었는데, 이는 타 법령에서 인정하고 있는 장애인의 기준을 추가하여 장애인의 인정범위를 다소 넓힌 것으로 타 법령에서 정한 기준을 준용하여 증빙서류 등 정책현장에서 확인할 수 있는 범위 내에서 변동된 것이다. 다음으로 산재장해자의 일부 급수 제외, 그리고 산재장해자 완전 제외 등 장애인의 범위를 일부 축소하였는데, 이는 산재장해자의 등급과 「장애인복지법」에 따른 등록장애인의 장애등급의 형평성을 고려한 조치와 산재장해자 역시 「장애인복지법」에 따라 장애인 등록이 가능한 점을 고려한 조치라고 보인다.

2. 사업주 : 변동 충격 완화를 고려한 변동

장애인 의무고용제도가 적용되는 사업주의 기준은 법 제정당시 상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업주에서 2004년 상시근로자 50인 이상을 고용하고 있는 사업주로 확대되었다. 그러나 부담금 적용대상 사업주는 상시근로자 100인 이상을 고용하고 있는 사업주로 그 대상을 좁혔으며, 이를 적용함에 있어서도 최초 5년간은 부담금액을 2분의 1로 감액하도록 하여 적용대상 사업주 변동의 폭을 완화하였다.

장애인 의무고용제도에서 적용대상 사업주의 최대 변동가능 범위는 규모를 기준으로 설정할 때 상시근로자 1인 이상을 고용하고 있는 사업주이다. 적용대상 사업주의 기준은 정책 형성 당시 상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업주로 출발하여 현행 기준인 상시근로자 50인 이상을 고용하고 있는 사업주로 단 한번 변동되고 또한 큰 폭으로 변동된 것처럼 보이지만, 정책 변동시점에서 의무고용사업주 중 부담금 대상의 축소, 5년간 부담금의 감면제도 시행 등 일시적이고 큰 폭으로 사업주의 기준이 변동되는 것을 완화하는 제도를 함께 시행하여 실제 정책 현장에서는 정책대상집단이 느낄 수 있는 변동 충격을 완화한 점증적인 변화를 꾀하였다고 할 수 있으며, 아직도 상시근로자 50인 미만의 사업주는 장애인 의무고용제도를 적용하지 않고 있어 기준의 최대 변동가능 범위에 접근하지 못하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 의무고용률 : 수용가능한 단계적 변동

법 제정당시 의무고용률은 1991년 상시근로자의 1%로 시작하여 1992년 1.6%, 1993년 2%로 단계적으로 상향조정되었다. 이후 2%의 의무고용률은 약 6년간 변동이 없었으며, 2009년 국가 및 지방자치단체의 의무고용률을 3%로 상향조정되었고, 민간부문의 의무고용률은 2010년 2.3%, 2012년 2.5%, 2014년 2.7%, 2017년 2.9%, 2019년 3.1%로 단계적인 상향조정이 결정되었다.

의무고용률은 법 제28조제1항에서 5% 이내로 최대변동가능 범위를 설정하고 있다. 정책의 최대 목표 지향점인 5%로 바로 조정하여 정책의 최대 효과를 기대할 수 있는 방향으로 정책변동이 가능하였으나, 실제 정책 현장에서의 이해당사자인 의무고용사업주가 수용가능한 정책변동을 위해서 총 9번의 단계적 변동이 이루어졌다.

또한 지금까지 적용하였던 의무고용률 중 가장 높은 것은 국가 및 지방자치단체 3%, 민간사업주 중 공공기관 3%, 그 외의 민간사업주는 2019년 2.9%로 최대변동가능 범위인 5%에는 아직도 현저하게 미치지 못하고 있는 실정이다.

4. 고용부담금 : 변동 충격 완화, 노동시장 변화에 연동한 변동

장애인 고용부담금 적용대상과 부담기초액의 변동이다. 앞서 살펴 본바와 같이 부담금 적용대상 사업주는 법 제정 당시 상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업주에서 2006년 상시근로자 200인 이상을 고용하고 있는 사업주, 2007년 상시근로자를 100인 이상 고용하고 있는 사업주로 확대하면서 부담금액을 최초 5년간 부담금액의 50%를 감면하는 것으로 변동되었다.

부담기초액은 월 환산 최저임금액의 60% 이상의 범위에서 결정되는 것으로 1991년 120천원에서 시작하여 매년 최저임금액 인상률에 연동하여 상향조정되어 1999년 207천원까지 단계적으로 인상되었다. 이후 2000년에 고용률에 따른 부담금 차등 징수가 2001년까지 법적 근거 없이 시행되다가 폐지되었으며, 2002년부터 2004년까지는 별다른 특이사항 없이 월 환산 최저임금액의 60% 이상의 범위

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

에서 결정되었다. 2005년에는 고용률에 따른 부담금 차등 징수제도를 법적 근거를 마련하여 부활시켰으며, 2005년부터 2008년까지의 부담기초액은 500천원으로 동결하였다. 2011년에는 장애인을 한명도 고용하지 않은 의무고용사업주를 대상으로 부담기초액을 월 환산 최저임금액으로 하는 제도를 시행하였으며, 2013년 의무이행정도에 따른 부담금 차등 부과를 기존 2개 구간에서 4개 구간으로 세분화하였다. 그리고 2015년에는 부담금 차등 부과 구간을 다시 5개 구간으로 좀 더 세분화하는 등 부담기초액 역시 여러 단계를 거쳐 조금씩 변동되게 되었다.

부담금 적용대상 사업주의 변동의 최대변동 가능 범위는 의무고용제도 적용대상 사업주이다. 그런데 최초 의무고용제도 시행당시에는 부담금 적용대상 사업주와 의무고용제도 적용대상 사업주가 동일하였으나, 이후 의무고용제도 적용대상 사업주가 상시근로자 300인 이상 사업주에서 50인 이상 사업주로 확대되었으나, 부담금 적용대상 사업주는 의무고용제도 적용대상 사업주와 동일하게 연동되지 못하고 100인이상의 사업주로 의무고용제도 적용대상 사업주보다 더 축소되었으며, 부담금 부과에 있어서도 최초 5년간은 부담금액의 50%를 감면하는 보완적 조치를 시행하여 일순간에 적용대상이 큰 폭으로 확대되어 정책대상집단에서 느낄 수 있는 정책 변동 충격을 완화하는 방향으로 정책이 변동되었다.

또한 부담기초액의 변동은 법정 기준인 월 환산 최저임금액의 60%이상에서 이루어지며 법에서는 최대한도를 정하고 있지는 않지만, 최대변동가능 범위는 월 환산 최저임금액으로 볼 수 있다. 그러나 노동시장 정책이 변화에 연동하여 최저임금액 인상률을 감안하여 부담기초액이 점증적으로 상향조정 되고 있으며, 고용률에 따른 차등 부과를 거쳐 월 환산 최저임금액으로 상향 조정되기까지는 5회에 걸쳐 정책 현장에서 수용이 가능한 범위 내에서 점증적인 변동이 있었다. 아울러, 부담기초액이 최대변동가능 범위인 월 환산 최저임금액으로 적용되는 것은 장애인 고용률 0%인 사업주에만 적용하는 극히 제한적인 조치로 아직 완전하게 최대변동가능 범위에 도달 했다고 볼 수는 없다.

5. 고용장려금 : 기존 정책의 유지

장애인 고용장려금 지급단가의 변동이다. 법 제정당시에는 의무고용사업주의

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

여부에 따라 지원금(의무고용사업주)과 장려금(비의무고용사업주)으로 구분하여 단가를 차등하여 적용하였으며, 1994년 지원금과 장려금의 지급단가를 일원화하게 되었고, 이후 2000년 6월까지 장려금 지급단가의 변동은 1994년 119천원에서 매년 조금씩 인상하여 2000년 6월 216천원까지 변동되었다. 이후 2000년 7월 지원금과 장려금의 통합과 동시에 장애정도·성별에 따른 차등단가제도(4단계)를 도입하여 474천원에서 829천원에 이르렀다. 2005년에는 기존 4단계 차등단가를 3단계로 축소함과 동시에 장려금의 지급단가가 장애인이 수령한 임금의 75%를 넘지 못하도록 하였으며, 고용률에 따른 차등단가를 적용하였다. 2010년에는 경증장애인에 대하여 입사일에 따른 차등단가제도 도입과 최경증(6, 7급) 장애인의 경우 만 4년까지만 지급하는 제도가 도입되었으며, 2016년 중증여성장애인에 대한 지급단가를 500천원에서 600천원으로 상향조정 하는 등 장려금 지급단가도 수차례에 걸쳐서 단계적인 조정절차를 거쳤다.

장애인 고용장려금 지급단가의 최대변동가능 범위도 부담금의 부담기초액의 경우와 마찬가지로 월 환산 최저임금액이다. 장려금 지급단가의 변동은 제도 시행 당시 30,000원에서 시작하여 현재 가장 많은 지급단가인 600,000원까지 총 14회의 점증적인 변동이 있었으며, 최대변동가능 범위인 월 환산 최저임금액으로의 변동은 2000년 장려금 지급단가를 중증여성의 경우 최대 월 환산 최저임금액의 150%까지 상향조정하여 최대변동가능 범위를 초과한 변동이 일시적으로 이루어졌다. 그러나 이러한 변동은 장애인고용촉진기금의 고갈을 초래하였으며, 장애인 고용장려금 제도의 존폐여부를 검토하게 된 변동이 되었다. 따라서 당시 정부에서는 장려금 제도의 계속적인 유지를 위하여 재정적으로 감당할 수 있는 범위 내에서 장려금 제도의 변동을 검토하게 되고 정책의 유지를 위한 조치로 장려금 지급단가를 2002년 다시 정액화로 변동하여 10년이상 계속된 장애인 고용장려금 제도의 유지하게 되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-1> 분석변수의 점증적 변동과정

구 분	장애인	사업주	의무고용률	장애인 고용부담금	장애인 고용장려금
1991년 (제도도입)	장애인복지법 상 등록장애인	상시근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업주	1%	· 적용 : 300인이상 · 부담기초액 : 120천원	지원금과 장려금을 구분하여 지급단가 적용
1994년					지원금과 장려금을 구분하여 지급단가 일원화
1999년	국가유공자 중 상이등급해당자 및 산재장해자 추가			· 부담기초액 : 207천원까지 매년 단계적으로 인상	
2000년				· 적용 : 300인이상 · 부담기초액 : 고용률에 따른 차등단가 도입	장애정도와 성별에 따른 4단계 차등단가제도 도입
2002년				· 부담기초액 : 고용률에 따른 차등단가 폐지	
2003년	산재장해자 중 10급이하 제외				
2004년		상시근로자 50인 이상을 고용하고 있는 사업주 (부담금은 단계적으로 적용)			

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

구 분	장애인	사업주	의무고용률	장애인 고용부담금	장애인 고용장려금
2005년	산재장해자 모두 제외		국가 및 지자체 : 3% 민간 : 2%	· 부담기초액 : 고용률에 따른 차등단가 재도입	· 고용률에 따른 차등단가 적용 · 4단계 차등단가 제도를 3단계로 축소 · 지급단가가 임금의 75%를 넘지 못하도록 제한
2006년				· 적용 : 200인 이상으로 확대하고 최초 5년간 부담금 50% 감면	
2007년				· 적용 : 100인 이상으로 확대하고 최초 5년간 부담금 50% 감면	
2010년			국가 및 지자체 : 3% 민간 : 2.3%	· 부담기초액 : 미고용사업주 월환산 최저임금액으로 인상	· 경증장애인 입사일에 따른 차등단가제도 도입 · 최경증(6, 7급)은 만 4년까지만 지급
2011년					
2012년			국가 및 지자체 : 3% 민간 : 2.5%		
2013년				· 부담기초액 : 고용률에 따른 차등단가 구간을 2개 구간에서 4개 구간으로 확대	

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

구 분	장애인	사업주	의무고용률	장애인 고용부담금	장애인 고용장려금
2014년			국가 및 지자체 : 3% 민간 : 2.7%	· 부담기초액 : 고용률에 따른 차등단가 구간을 4개 구간에서 5개 구간으로 확대	
2016년					중증여성장애인에 대한 지급단가 인상
2017년 (확정)			국가 및 지자체 : 3% 민간 : 2.9%		
2019년 (확정)			국가 및 지자체 : 3% 민간 : 3.1%		

지금까지 본 연구에서 설정한 5가지 분석변수의 점증적 변동의 특징을 살펴보았다. 위의 <표4-1>에서 볼 수 있듯이 장애인 의무고용제도의 5가지 분석변수의 변동과정은 법제정 당시의 내용을 제외하면 나머지 변동과정은 점증적, 단계적으로 변동되고 있다.

또한 각 변수들의 변동횟수는 장애인 4회, 사업주 1회, 의무고용률 6회, 고용부담금 9회, 고용장려금 5회가 변동되는 등 모든 변수가 총 24회 변동되었으나, 제도 시행 초기에 비하여 크게 변동되지 않았으며 최대변동가능 범위에는 아직 도달하지 못하고 있다. 따라서 본 논문 제2장 제3절 연구의 분석틀에서 설정한 분석기준[17]에 비추어 보면 장애인 의무고용제도의 정책변동은 변동시점의 바로 직전 내용을 기준으로 점증적으로 변동되었으며, 최대변동가능 범위에 도달한 변수는 없음이 확인되었다.

17) 분석기준은 일순간에 급진적으로 최대치로 변동되는지 아니면 직전 과거의 내용을 기준으로 조금씩 여러 번의 변동을 통하여 최대치에 접근하는지 여부를 말한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 장애인 의무고용제도의 순응

1. 장애인 고용률의 변동

지금까지 본 연구의 분석틀에 따른 5가지 분석변수의 장애인 의무고용제도 도입당시부터 현재까지 변동내용을 살펴보았다. 그러면 이렇게 정책을 변동시킨 성과는 어떠한가? 장애인 의무고용제도 변동의 성과는 정책의 최종 산출물인 장애인 고용률 상승에서 잘 나타나고 있다.

우리나라 장애인 고용률은 1993년 0.48%를 시작으로 매년 조금씩 상승하여 2015년 2.62%까지 상승하였다. 이는 장애인 의무고용제도가 변동되면서 정책의 효과가 정책의 최종 산물인 고용률로 나타나고 있다.

<표 4-2> 장애인 고용률 변동 추이

년도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
장애인 고용률	0.48%	0.48%	0.48%	0.50%	0.54%	0.63%	0.79%
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0.82%	0.96%	1.07%	1.18%	1.37%	1.55%	1.37%	1.54%
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1.73%	1.87%	2.24%	2.28%	2.35%	2.48%	2.54%	2.62%

* 출처 : 한국장애인고용공단, 『한 눈에 보는 2016 장애인통계』, 2016.

이처럼 정책이 점증적으로 변동됨에 따라 정책대상집단(사업주)에서 느끼는 정책변동의 충격이 급진적이지 않아 점증적으로 변동된 정책을 자연스럽게 받아들

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이게 되고 그에 따라 정책의 순응효과가 높게 나타나고 있는 것으로 보인다.

2. 장애인 의무고용제도의 순응요인

앞에서 살펴본 바와 같이 장애인 의무고용제도의 순응률인 장애인 고용률은 정책 시행 초기에 비하여 약 5배 이상 상승하였으며, 현재 장애인 의무고용률 2.7% 대비 장애인 고용률을 순응률로 단순하게 생각할 때 그 순응률은 약 97%에 이르고 있다고 할 수 있다.

이처럼 높은 순응률을 기록할 수 있는 이유는 앞서 언급한 정책의 점증적인 변화에 따른 정책변동의 충격이 완화되어 정책대상집단이 정책변동을 자연스럽게 받아들이고 있다는 점이다. 그러면 본 연구의 분석변수 중에서 어떤 변수의 변동이 정책대상집단에게는 가장 큰 순응요인으로 작용하고 있을까? 최근 한국장애인고용공단이 장애인 의무고용사업주를 대상으로 장애인을 고용하는 이유에 대한 설문조사 결과[18]를 보면 장애인 고용 이유 중 가장 우선적인 것은 장애인 고용부담금으로 약 52.63%의 사업주가 장애인 고용부담금 절감을 위해서 장애인을 고용하고 있다고 응답했으며, 그 다음으로 인력난(26.31%), 사회이미지 개선(21.05%)의 사유로 인하여 장애인을 고용하고 있다고 응답했다.

위와 같은 설문조사 결과는 장애인 의무고용제도의 순응에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 장애인 고용부담금이다. 이 결과를 다시 말한다면 정책순응에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 사회적인 요인보다 경제적 요인의 변동이 높은 순응률을 제고할 수 있다고 할 수 있다.

18) 광주지역 장애인 의무고용사업주 중 의료업종을 대상으로 2016년 9월 한국장애인고용공단 광주지사에서 실시한 설문조사 결과를 말한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제5장 결론

제1절 함의

1. 이론적 함의

본 연구에서는 우리나라 규제정책의 하나인 장애인 고용정책의 장애인 의무고용제도의 변동과정에 대하여 분석하였다. 분석의 목적은 앞서 밝힌 바와 같이 정책 시행 이후 최근까지의 정책변동이 Wildavsky가 주장한 점증이론에 따라 점증적으로 변동되는지를 밝히는 데 그 목적이 있다.

위와 같은 연구목적에 따라 장애인 의무고용제도의 변화가 점증적으로 변동되는 것을 검증하고자 장애인 의무고용제도의 주요 내용 중 기본적인 구성요소인 ①장애인, ②사업주, ③의무고용률, ④장애인 고용부담금, ⑤장애인 고용장려금 등 다섯 가지 구성요소의 변동내용을 분석변수로 하여 정책은 점증적인 의사결정방식에 의존하여 변동된다는 가설을 검증하려고 하였다.

앞서 우리는 장애인 의무고용제도의 5가지 분석변수의 변동과정을 1991년 제도 도입부터 2016년 현재까지 살펴보았다. 그러면 장애인 의무고용제도라는 노동시장 규제정책은 어떻게 변동된 것일까? 종합적이고 연역적인 변화를 꾀한 것일까? 아니면 점증적이고 귀납적인 정책의사결정을 한 것일까?

제4장의 <표4-1>에서 볼 수 있듯이 장애인 의무고용제도의 5가지 분석변수의 변동과정을 보면 제도 도입 당시 결정내용을 제외하고 나머지 변동과정에서는 점증적인 의사결정과 단계적으로 변동되고 단호하게 말할 수 있다. 모든 정책의 변동내용이 변동 전 바로 직전의 내용을 기반으로 조금씩 변동되고 있기 때문이다. 모든 분석변수가 그러하지만 그 중에서도 장애인 고용부담금의 변동과정은 더욱 그러하다. 부담금 적용대상을 확대함에 있어 최초 상시근로자 300인 이상을 고용하는 사업주에서 시작하여 상시근로자 100인 이상을 고용하는 사업주로 확대하는 과정에서 단계적으로 200인 이상, 100인 이상으로 확대하는 과정은 물론이고 이 과정에서 적용대상 확대 시점부터 최초 5년간 부담금액 50%를 감면하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

는 정책은 부담금 적용대상의 확대로 인한 신규 적용대상 사업주에 대하여 정책 변동에 따른 급작스런 충격을 완화하는 목적으로 한 것으로 정책의 점증적인 변동을 보여주는 가장 좋은 예라고 할 수 있다.

따라서 우리나라의 장애인 고용정책 중 가장 중요한 장애인 의무고용제도는 합리적 이론에 따라 종합적인 변동을 겪은 정책이 아니라 기존에 시행되고 있는 정책을 배경으로 하여 계속적이며 제한적인 비교와 지엽적인 것부터 먼저 고려하는 점증적인 변동을 이룬 정책임이 확인되었으며, 본 연구의 연구가설인 정책은 점증적인 방식에 의하여 변동된다는 것이 검증되었다.

2. 정책적 함의

장애인 의무고용제도가 점증적으로 변동되는 결과, 정책성과물인 장애인 고용률은 1993년 0.48%에서 시작하여 2015년 2.62%까지 지속적으로 상승하였다. 2.62%는 현행 의무고용률의 97%의 수준으로 정책 순응률이 매우 높다고 할 수 있다. 이렇듯 장애인 의무고용제도가 점증적으로 변화함에 따라 정책성과물인 장애인 고용률 역시 계속적으로 상승하는 것에 주목하여 향후의 장애인 고용정책의 변동을 모색하는 경우 급진적인 변동을 꾀하기 보다는 부분적·지엽적으로 점증적인 변동을 추진하는 것이 정책 순응률을 높여 정책의 효과를 극대화 할 수 있을 것이다.

정책을 점증적으로 변동시키는 이유는 정책변동에 따른 변화를 예측하기 쉽고, 과거의 선례나 한정된 대안에 따라 결정하기 때문에 잠재적 충돌을 피할 수 있고, 정책결정권자는 친숙한 대안을 다룰 수 있기 때문에 비교적 빨리 결정할 수 있고, 과거의 정책이 그대로 유지될 수 있기 때문에 이해당사자들의 동의를 구하기 쉽기 때문이다. 따라서 앞으로 이러한 장점이 필요한 정책변동을 검토하는 경우에는 반드시 정책의 점증적 변동을 시도해야 한다.

반면, 신기술 분야 등 변화의 속도가 빠는 분야에 대해서는 점증적으로만 대응하기에는 정책의 효율성 문제가 야기될 수 있으며, 점증적 변동은 기존 정책에 초점을 맞추기 때문에 혁신이나 쇄신이 필요한 분야에 어려움이 있는 점 등을 충분히 감안하여 정책변동을 꾀하여야 할 것이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 향후 연구 방향

본 연구를 수행함에 있어 몇 가지 만족스럽지 못한 점은

첫째, 장애인 의무고용제도의 변동과정을 검토함에 있어 정책변동시 현장의 목소리를 충분히 반영하지 못했다는 점이다.

둘째, 정책변동을 분석함에 있어 법령, 고용노동부 고시를 비롯한 정책자료와 선행연구만을 기초로 한 자료 분석에 치중한 점이 부족한 점이다.

셋째, 장애인 고용정책은 전체 노동시장의 흐름과 매우 밀접한 관계가 있음에도 불구하고 정책변동 시점의 전체 노동시장의 흐름을 분석할 필요가 있으나, 그렇게 하다보면 자칫 연구의 범위나 초점이 광범위해지고 연구의 본질적인 목적을 저해할 수 있다는 판단아래 본 연구에서는 노동시장의 전반적인 흐름을 배제하였다.

마지막으로 정책의 점증적인 변동내용에 대하여만 초점을 맞추어 연구를 진행하여, 정책 변동에 따른 정책의 성패 여부에 대해서는 검토하지 않아 정책의 점증적인 변동이 정책의 성패에 미치는 영향에 대한 분석을 하지 않았다.

따라서 앞으로 장애인 고용정책에 관한 연구에서는 이와 같은 점이 반영되어 정책의 점증적인 변동이 정책성패에 미치는 영향에 관한 연구들이 필요한 것으로 보인다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

【참고문헌】

1. 국내문헌

◎ 단행본

김용탁, 권기돈, 정광진, Dominique Velche, 小川, 『주요 국가의 의무고용제도 사례 연구』, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2013.

김종진, 장창엽 외, 『의무고용제도 재설계 방안』, 한국장애인고용촉진공단 고용개발원, 2008

남궁근, 『정책학: 이론과 경험적 연구』, 서울: 법문사, 2008.

남용현, 『독일 장애인 고용정책의 성과와 한계. 사회법전 제9권을 중심으로』, 한국장애인고용촉진공단 고용개발원, 2009.

노동부, 『장애인고용촉진 및 직업재활법 해설』, 노동부, 2003

류정진 외, 『장애인고용정책 20년 평가와 미래전략』, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2010

유 훈, 『정책변동론』, 서울: 대명문화사, 2009.

안해균, 『정책학원론』, 다산출판사, 1993

이성규, 『장애인고용 60년사』, 광복60주년기념사업추진위원회, 2005.

정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 · 정광호, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 2005

_____, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 2010.

최병선, 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』, 서울: 법문사, 1992.

최종철, 강필수, 『장애인고용촉진 및 직업재활법령의 연혁적 고찰』, 한국장애인고용촉진공단 고용개발원, 2008.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

_____, 『장애인고용촉진 및 직업재활법령 연혁집』, 한국장애인고용촉진공단 고용개발원, 2008.
한국장애인고용공단, 『한국장애인고용공단 20년사』, 2010.
한국장애인고용공단 고용개발원, 『논의로 풀어보는 장애인 고용정책』, 2012.
한국장애인고용촉진공단, 『한국장애인고용촉진공단 10년사』, 2000.
_____, 『장애인고용관리편람』, 2001.
_____, 『장애인고용 가이드북』, 2003.
_____, 『한 눈에 보는 2016 장애인통계』, 2016.

◎ 논문

김대규, 「한국 장애인고용정책의 형성 및 변동에 관한 연구」, 단국대학교 대학원, 박사학위 논문, 2013.
김보엽, 「한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석 - 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로」, 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 2007.
김서영, 「정책의사결정유형과 정책성패의 연관성 분석」, 서울대학교 행정대학원, 2014.
김순양, 「정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적 적실성 검토」, 한국정책학회보, 제19권 제1호, 2010.
박상도, 「장애인 고용정책의 집행에 관한 연구」, 조선대학교 정책대학원, 2005.
신순우, 「정책변동 요인과 과정에 관한 연구: 산림조합 정책변동 사례를 중심으로」, 박사학위논문, 경원대학교 대학원, 2001.
유은주, 「노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여」, 한국정책과학학회보 동계학술대회 발표문, 2008.
이병길, 「정책변동의 요인과 과정에 관한 연구: 방송정책(1980-1990)변동사례를 중심으로」, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1992.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이성규, 「장애인고용정책의 과정과 전망」, 장애인고용, 1999년 겨울호, 한국장애인고용공단, 1999.

조홍순, 「한국 교육평가정책의 변동 분석: 옹호연합과정(ACPF)의 적용」, 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 2008.

최병선, 「윌다브스키의 정책학」, 동계학술발표논문집, 한국정책학회, 2014.

최성락, 박민정, 「Kingdon정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구」, 한국정책연구 제12권 제1호, 2012.

최종철, 「장애인 고용법제에 관한 연구」, 연세대학교 대학원, 2011.

하연섭, 「Charles E. Lindblom의 정책연구: 정치와 시장 사이의 점증주의와 다원주의」, 행정논총 제52권 제2호, 서울대학교 한국행정연구소, 2014.

2. 외국문헌

◎ 단행본

Braybrook, D. & Lindblom, C. E, *A Strategy do Decision*, New York: The Free Press, 1970.

Majonem, G, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, 1989.

Simon, H. A, *Administrative Behavior*, New York: Macmillan, 1961.

Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick: Transactions Publishing Co, 1987.

Zahariadis, Nikolaos, *Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In Sabatier, Paul A.(Ed)*, Theories of the policy process. Boulder, Co: Westview Press, 1999.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

◎ 논문

Hofferbert, Richard, *The Study of Public Policy*, Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1974.

Lindblom, C. E, *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review, 1959.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B, *Implementetion*, University of California Pr, 1984.

3. 웹 사이트

고용노동부	http://www.moel.go.kr/
국회회의록시스템	http://likms.assembly.go.kr/
기사검색사이트	http://www.bigkinds.or.kr/
법제처	http://www.moleg.go.kr/
한국장애인고용공단	https://www.kead.or.kr/
한국장애인고용공단 고용개발원	https://edi.kead.or.kr/

4. 기타자료

노동부, 장애인고용촉진 5개년 계획(1998-2002).

한국장애인고용공단, 공단현황, 한국장애인고용공단 내부자료, 2016.

Collection @ chosun