

# 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 연구

이수용 · 김민정

Korea Disabled people's Development Institute

국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)

최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화  
연구 / 이수용, 김민정 [지음]. -- 서울 : 한국장애인개발원  
, 2018  
p. ; cm. -- (정책 ; 18-15)

권말부록 수록

참고문헌 수록

ISBN 978-89-6921-296-2 93330 : 비매품

장애인 직업 재활 시설 [障礙人職業再活施設]

338.34-KDC6

362.4-DDC23

CIP2018034284

본 보고서의 연구내용은 연구진의 의견으로 (재)한국장애인개발원의 공식적인  
의견과는 다를 수 있습니다.

## 연구진

연구책임 : 이수용(한국장애인개발원 조사패널팀 부연구위원)

공동연구원 : 김민정(한국장애인개발원 조사패널팀 연구원)

## 자문위원

김창연 (일금터 원장)

김춘만 (동천 사무국장)

이용기 (행복플러스보호작업장 원장)

정광희 (청음공방 사무국장)

황성주 (해내기 원장)

조성혜 (동국대학교 법과대학 법학과 교수)



## 발간사

중증장애인 고용 기회 제공을 목적으로 하는 장애인 직업재활시설은 22개 작업장을 시작으로 30여 년 동안 600여 개가 넘게 확대되었으며 보호고용의 대표적인 형태로 자리매김하였습니다.

장애인 고용정책에 있어 보호고용은 중증장애인들이 선택하고 활용할 수 있는 고용 대안으로서 중증장애인의 지역사회 통합과 삶의 질 향상 그리고 생산적 복지 추구라는 측면에서 중요한 정책 수단입니다.

그러나 최근 장애인 직업재활시설은 깊은 시름에 빠져 있습니다. 바로 근로장애인의 최저임금 보장 때문입니다. 직업재활시설에서도 최저임금 보장을 위해 하루 하루 최선을 다하고 있지만, 시설매출만으로 최저임금을 보장하기는 현실적으로 매우 어려운 실정이라는 것은 누구나 공감하는 사실입니다. 더군다나 최근, 최저임금 상승은 이런 고민을 더욱 더 깊게 만들고 있습니다.

노동자의 삶 개선을 위한 최저임금제도가 자칫 보호고용 된 장애인들의 고용에 영향을 미치지 않는까 하는 우려로 연구는 시작되었습니다.

이번 연구는 최저임금 인상이 직업재활시설 고용 변화에 미치는 영향력과 대처 방안을 알아보는데 연구 중점을 두고 현장 상황을 체감할 수 있는 설문조사와 심층 인터뷰 그리고 2차 자료를 활용한 실증 분석을 하였습니다.

이 연구를 통해 제시된 장애인 직업재활시설 최저임금 관련 주요 문제점과 대응 방안이 장애인 직업재활시설 최저임금 문제 해결에 한 발짝 다가설 수 있는 자료로 활용되길 기대합니다. 또한, 보호고용 된 장애인들의 최저임금 보장 문제는 단순



문제가 아닌 여러 정책 변화를 요구하는 복잡한 과제이므로 보다 장기적이고 종합적인 대책 마련을 위한 지속적인 관심을 부탁드립니다.

끝으로 이 연구를 수행한 연구진과 학계 전문가 그리고 현장 목소리를 담을 수 있도록 도움을 주신 직업재활 시설 관계자분들께 진심으로 감사를 드립니다.

2018년 10월

한국장애인개발원 원장 최 경 숙

## ▶ 목 차

<b>I. 서 론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구내용 및 절차	7
1) 연구내용	7
2) 연구방법	7
3) 추진절차	9
<b>II. 이론적 논의</b>	<b>11</b>
1. 장애인 직업재활시설 이념과 특성	13
1) 장애인 직업재활시설 이념	13
2) 장애인 직업재활시설 특성	21
2. 최저임금과 장애인 직업재활시설 관련 선행연구 검토	25
3. 장애인 직업재활시설 현황과 최저임금 관련 주요쟁점 사항	27
1) 장애인 직업재활시설 현황	27
2) 장애인 직업재활시설 최저임금 관련 주요쟁점 사항	46
<b>III. 최저임금 인상으로 인한 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 탐색</b>	<b>53</b>
1. 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 탐색을 위한 설문조사	55
1) 조사개요	55
2) 설문조사 기초통계 분석 결과	56
3) 소결	87
2. 최저임금변화에 따른 고용변화 추정	89
1) 분석모형	89
2) 연구결과	91
3) 소결	92



3. 표적집단면접(FGI) .....	94
1) FGI 진행 .....	94
2) FGI 결과 분석 .....	95
3) 소결 .....	106
 IV. 결론 및 제언 .....	 107
 참고문헌 .....	 112
 [부록] .....	 115



## ▶ 표목차

〈표 1〉 사업장 유형별 최저임금 적용제외인가 신청인원 현황	4
〈표 2〉 직업재활시설 관리운영비 시설별 지원기준(2014~2017)	33
〈표 3〉 기능보강 국비 예산 현황	34
〈표 4〉 직업재활시설 설치·운영 현황	34
〈표 5〉 시·도별 직업재활시설 설치·운영 현황	35
〈표 6〉 직업재활시설 이용장애인 현황	36
〈표 7〉 직업재활시설 근로 및 훈련 장애인 현황	37
〈표 8〉 장애유형별 이용장애인 수	37
〈표 9〉 장애인직업재활시설 종사자 배치기준	38
〈표 10〉 직업재활시설 종사자 현황	39
〈표 11〉 2016년 생산 및 판매 관리기사 배치 유·무에 따른 비교	40
〈표 12〉 2016년 직업재활시설 근로장애인 월평균 근로시간	41
〈표 13〉 2017년 직업재활시설 근로장애인 월평균임금 현황	41
〈표 14〉 장애인직업재활시설 월 평균임금 및 훈련수당	42
〈표 15〉 2016년 직업재활시설 근로장애인 최저임금 관련 현황	43
〈표 16〉 2017년 근로장애인 임금 분포 현황	44
〈표 17〉 2016년 직업재활시설 훈련장애인 월평균 훈련수당 지급현황	45
〈표 18〉 직업재활시설 매출액 및 수익금 현황	46
〈표 19〉 조사항목	55
〈표 20〉 최저임금 수준	56
〈표 21〉 매출액 중 인건비 비중	57
〈표 22〉 근로장애인 월 평균 임금 인상 정도	58
〈표 23〉 시설운영에 어려움	59
〈표 24〉 직원 수 변화	60
〈표 25〉 직원이 감소한 이유(서술형)	61
〈표 26〉 매출 변화	62
〈표 27〉 매출이 감소한 이유(서술형)	63



〈표 28〉 평균 근로시간 변화 .....	64
〈표 29〉 평균 근로시간이 감소한 이유(서술형) .....	65
〈표 30〉 이익금 변화 .....	66
〈표 31〉 인력 감축 고려 여부 .....	67
〈표 32〉 일자리안정자금 지원 포함 인지 여부 .....	68
〈표 33〉 30인 이상 직업재활시설의 일자리 안정자금 지원이 포함된 것을 알지 못한 이유 (서술형) .....	69
〈표 34〉 일자리안정자금 신청 여부 .....	70
〈표 35〉 일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부 .....	71
〈표 36〉 일자리안정자금 수급 여부 .....	72
〈표 37〉 일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부 .....	73
〈표 38〉 일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부 .....	73
〈표 39〉 일자리안정자금 받지 못한 이유 .....	75
〈표 40〉 일자리안정자금 신청하지 않은 이유 .....	76
〈표 41〉 일자리안정자금 신청하지 않은 이유(기타 응답) .....	77
〈표 42〉 일자리안정자금 신청 시 부족한 조건 .....	78
〈표 43〉 일자리안정자금 신청 시 부족한 조건(기타 응답) .....	79
〈표 44〉 일자리안정자금 신청 자격이 된다면 신청할 용의 유무 .....	80
〈표 45〉 일자리안정자금 도움 여부 .....	81
〈표 46〉 일자리안정자금 유지 여부 .....	82
〈표 47〉 일자리안정자금에 대한 보완점 .....	83
〈표 48〉 최저임금 인상으로 인한 직업재활시설의 어려움 극복을 위한 제언 .....	84
〈표 49〉 시설 소재지 .....	85
〈표 50〉 시설종류 .....	86
〈표 51〉 연차별 변수의 기술통계 .....	91
〈표 52〉 직업재활시설 장애인의 임금영향요인 분석 .....	92
〈표 53〉 FGI 참여자 정보 .....	94
〈표 54〉 FGI 질문 내용 .....	95

## ▶ 그림목차

[그림 1] 시설에서 생각하는 최저임금 수준 .....	56
[그림 2] 시설 매출액 중 인건비 비중 .....	57
[그림 3] 근로장애인 월 평균 임금 인상 정도 .....	58
[그림 4] 최저임금 인상으로 시설운영에 어려움 .....	59
[그림 5] 최저임금 인상 이후 직원 수 변화 .....	60
[그림 6] 직원이 감소한 이유(서술형) .....	61
[그림 7] 2017년 상반기와 비교한 2018년 상반기 매출 변화 .....	62
[그림 8] 매출이 감소한 이유(서술형) .....	63
[그림 9] 최저임금 인상에 따른 근로장애인 1인당 평균 근로시간 변화 .....	64
[그림 10] 평균 근로시간이 감소한 이유(서술형) .....	65
[그림 11] 최저임금 인상에 따른 이익금 변화 .....	66
[그림 12] 최저임금 인상으로 인한 인력 감축 고려 여부 .....	67
[그림 13] 30인 이상 직업재활시설의 일자리안정자금 지원 포함 인지 여부 .....	68
[그림 14] 30인 이상 직업재활시설의 일자리안정자금 지원이 포함된 것을 알지 못하 이유(서술형) .....	69
[그림 15] 일자리안정자금 신청 여부 .....	70
[그림 16] 일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부 .....	71
[그림 17] 일자리안정자금 수급 여부 .....	72
[그림 18] 일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부 .....	73
[그림 19] 일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부 .....	74
[그림 20] 일자리안정자금 받지 못한 이유 .....	75
[그림 21] 일자리안정자금을 신청하지 않은 이유 .....	76
[그림 22] 일자리안정자금 신청하지 않은 이유(기타 응답) .....	77
[그림 23] 일자리안정자금 신청 시 부족한 조건 .....	78
[그림 24] 일자리안정자금 신청 시 부족한 조건(기타 응답) .....	79
[그림 25] 신청 자격이 된다면 신청할 용의 유무 .....	80
[그림 26] 일자리안정자금 도움 여부 .....	81



[그림 27] 일자리안정자금 유지 여부 .....	82
[그림 28] 일자리안정자금에 대한 보완점 .....	83
[그림 29] 최저임금 인상으로 인한 직업재활시설의 어려움 극복을 위한 제언 .....	84
[그림 30] 시설 소재지 .....	85
[그림 31] 시설종류 .....	86

## 연구 요약



# I. 서 론

## 1. 연구 필요성 및 목적

- 장애인 직업재활시설은 최저임금 적용제외 폐지와 최저임금인상 등의 현안에서 뚜렷한 대안을 찾지 못하고 있는 실정임
- 직업재활시설의 경우 최저임금의 지속적 상승은 시설운영에 상당한 부담으로 작용되어 결국 시설에서 근무하는 중증장애인의 노동환경은 악화되고, 최저임금 적용제외 신청은 더욱 늘어날 것으로 예상되지만 최저임금 적용제외제도 폐지가 현재 최고 이슈인 점을 감안한다면 근로능력이 낮은 중증근로장애인은 근로시간 단축이나 퇴사 조치 될 가능성이 높음
- 또한, 직업재활시설에서는 더 이상 신규채용을 하지 않는 등 직업재활시설 고용환경 변화를 가져올 가능성이 높음
- 이번 연구에서는 지속적 인상이 예상되는 최저임금에 따른 직업재활시설의 고용환경 변화를 예측하고 이에 따른 대응방안을 모색하고자함

## 2. 연구내용 및 절차

### 1) 연구내용

- 우리나라 장애인 직업재활시설의 특성과 가치, 앞으로의 운영 방향성에 대해 고찰하고 직업재활시설 유형 개편 이후 직업재활시설 유형별 수익구조와 근로장애인 임금 변화를 분석하여 최저임금 상승과의 관계, 최저임금 적용제외제도 폐지 요구에 따른 직업재활시설 고용환경 변화 가능성을 알아봄
- 2018년부터 최저임금 인상에 따라 발생하는 사업주들의 인건비 부담을 해소하고자 다양한 사업을 시행예정에 있으나 직업재활시설의 경우 일부 시설만 지원대상이 되는 문제가 있음 → 전문가를 대상으로 한 심층면접과 자문회의 등을 토대로 직업재활시설의 고용환경변화와 그에 따르는 대처방안, 앞으로의 발전 방향성을 제안하고자함



## 2) 연구방법

- 문헌조사 및 현황 분석, 설문조사 및 자료분석, 장애인 직업재활시설 실적자료 분석, 관련 전문가 심층 면접조사(FGI) 진행함

## 3) 추진절차

- 연구계획(안) 수립 → 1차 자문회의 → 문헌 조사 및 선행연구 검토 → 중간검독 → 설문조사 및 자료분석 → 관련 전문가 심층면접(FGI) → 2차 자문회의 → 최종평가 → 보고서 수정·보완 → 보고서 발간

# Ⅱ. 이론적 논의

## 1. 장애인 직업재활시설 이념과 특성

### 1) 장애인 직업재활시설 이념

- 장애인들이 직업을 획득하기 위해서는 장애인 스스로 노력해야 하지만 사회의 다차원적인 상황들이 조화가 이루어져야함 → 첫째, 장애인 스스로가 직업을 갖겠다는 욕구와 동기가 분명해야하며, 둘째, 기업이 장애인들을 고용하려는 의지가 있어야 하며, 셋째, 정부의 장애인 고용을 위한 다양한 정책들이 만들어지고 시행되어야 하며, 넷째, 혁신적인 장애인보조기구를 포함한 직업재활서비스들이 준비되고 제공되어야함
- 2017년 현재 약 600여개의 직업재활시설에 약 1만 4천여 명의 장애인들이 직업능력개발 및 고용의 기회를 제공 받고 있으나 보호고용에 대한 비판이 끊임없이 제기되고 있는 것이 현실임
- 비판에도 불구하고 직업재활에서 직업재활시설이 갖는 의미는 직업재활의 주요한 서비스 중의 하나이며, 특히 직업재활의 핵심과정이라 할 수 있는 직무배치과정에서 경쟁고용이나 통합고용이 어려운 장애인들을 위한 유일한 대안임



- 직업재활시설은 당장 경쟁고용이 어려운 장애인들에게 유상적인 임금을 제공하거나 훈련하는 시설로 정의할 수 있으며 영리적 기능을 가지는 기업과는 다른 가치와 역할, 기능을 가지고 있는 통합의 장이 되도록 유도하는 역할을 하는 지역사회서비스 기관임
- 세계 각국이 중증장애인들의 일자리 창출을 위해 의무고용, 보호고용, 지원고용, 사회고용 등의 다양한 서비스를 실시하고 있지만 고용기회와 적정 근로조건과 임금 수준 등에서 아직 많은 문제가 있음
- 제한점에도 불구하고 직업재활시설은 중증장애인의 노동기본권 확보를 위한 대안적 의미를 가지며 가치를 가짐. 한국과 같이 사회적 장벽이 많은 경우 직업재활시설은 중증장애인의 노동기본권이라는 측면에서 더욱 의미를 가지게 됨

## 2) 장애인 직업재활시설 특성

- 장애인 직업재활시설이 갖는 특성은 여러 가지로 설명할 수 있겠지만 우선적으로 사회적 목적 수행, 역통합, 영리사업을 하는 비영리조직, 사회적 자본화 등임

## 2. 최저임금과 장애인 직업재활시설 관련 선행연구 검토

- 최저임금과 관련하여 가장 활발한 연구가 진행된 분야인 경제학 중 가장 많이 주목을 받고 있는 연구는 Card and Krueger(1994)의 연구임
- 이 밖의 해외 선행연구의 사례를 살펴보면 최저임금 인상으로 고용이 감소하지 않다는 연구(Debe et al, 2010; Stewart, 2004; Brochu and Green, 2013, Mayneris et al, 2014)와 통계적으로 유의하게 고용 감소효과를 가져온다는 연구(Kawaguchi and Yamada, 2007; Kawaguchi and Mori, 2009; Kambayashi et al)등 서로 다른 결과가 도출됨
- 우리나라에서 1987년 최저임금이 최초로 도입되고 나서 지금까지의 동 제도로 인한 고용영향을 분석한 연구에서는 노동자의 채용억제효과가 있다는 연구(김대일, 2012, 박철성, 강승복, 2015), 특정학력집단(고졸)의 경우 최저임금 10% 상승 시 고용확률이 3.7% 감소한다는 연구(김민성 외, 2013), 특정업종



(서비스업)의 경우 최저임금이 10% 이상 될 때 상용직 고용 확률을 4~6% 하락시킨다는 연구(김영민, 2014) 등이 주를 이루고 있으나 최저임금 비율이 상승하여도 고용의 감소효과가 나타나지 않았다는 연구(김유선, 2014)도 있음

### 3. 장애인 직업재활시설 현황과 최저임금 관련 주요쟁점 사항

#### 1) 장애인 직업재활시설 현황

- 장애인 직업재활시설이란 “일반 작업환경에서는 일하기 어려운 장애인이 특별히 준비된 작업환경에서 직업훈련을 받거나 직업 생활을 할 수 있도록 하는 시설”을 말함
- 장애인복지법 제58조 시행규칙은 장애인복지시설의 구체적인 종류와 사업 등에 대하여 규정하고 있는데, 시행규칙 제41조와 별표 4에 의하면 장애인 직업재활시설을 다음과 같이 구분함 → 장애인 보호작업장, 장애인 근로사업장, 장애인 직업적응훈련시설
- 장애인복지법시행규칙 제41조 및 제42조와 동 별표 5는 장애인복지시설의 종류별 사업 및 설치·운영기준을 매우 상세히 규정하고 있는데, 직업재활시설의 이용 장애인을 크게 근로장애인과 훈련장애인으로 구분하고 있음
- 시설을 이용할 수 있는 장애인은 장애인복지법 제2조에 따른 장애인이어야 하는데 직업재활시설의 종류별로 그 적격기준이 다름
- 직업재활시설 이용장애인에 대한 노동법의 적용에 대한 내용 → 장애인 직업재활시설은 이용장애인에게 차별적 대우를 해서는 안 됨. 또한 근로장애인과는 근로계약을 체결하여야 하며 근로기준법에 따라 근로조건을 명시하여야 함. 근로시간과 휴게시간 등 근로장애인의 근로관계에 관하여는 근로기준법에 따라야 함
- 2000. 1. 12. 장애인고용촉진 및 직업재활법(시행 2000. 7. 1.)은 근로능력이 현저하게 상실된 중증장애인에 대한 직업재활에도 관심을 기울이게 됨
- 직업재활시설의 보조금은 보조금관리에관한법률에 따라 기능보강은 국비와 지방비 비율이 50:50이고, 관리운영비는 국비는 없고 지방비 비율이 100%로 운영됨

- 직업재활시설은 2017년 말 기준으로 근로사업장이 62개소, 보호작업장이 553개소, 직업적응훈련시설이 10개소 등 전체 625개소가 설치·운영되고 있음
- 시·도별 직업재활시설 설치·운영 현황은 서울특별시가 128개소로 가장 많았고, 경기도 106개소, 경상남도 49개소, 부산광역시 39개소, 경상북도 42개소 순으로 나타남
- 직업재활시설의 전체 이용장애인은 17,841명이고, 이들 중 중증장애인이 16,861명으로 94.5%를 차지하고 있음
- 근로장애인은 2017년 11,286명으로 전체 이용장애인의 63.2%를 차지하고 있으며 2016년과 비교하여 598명 증가하여 전체 대비 근로장애인 비율이 0.9% 증가함
- 2017년 장애유형별 이용장애인 수는 지적 장애인이 13,236명으로 74.2%를 차지하여 가장 많았고, 다음으로 지체 1,151명, 자폐성 1,086명, 정신 949명 순으로 나타남

## 2) 장애인 직업재활시설 최저임금 관련 주요쟁점 사항

- 우리나라에서 장애인 직업재활시설은 중증장애인이 고용을 통해 사회에 참여할 수 있는 대표적인 보호고용 형태임
- 장애인 직업재활시설은 다른 복지시설과는 달리 중증장애인생산품을 생산·판매하여 그 수익금으로 이용장애인에게 임금을 제공하는 기업적인 성격을 내포하고 있음. 그러나 대부분 민간 비영리법인에 의해 운영되고 있고 소규모 시설이 다수인 것으로 나타나 시설 운영의 열악함이 직업재활사업의 성과에 미치는 영향이 클 것으로 추측됨
- 시설의 유형과 규모에 따라 사업성과의 격차 또한 큰 것으로 나타났는데, 사업규모가 비교적 큰 사업장의 경우 일정 수준 이상의 매출을 달성하는 것으로 나타난 반면, 사업규모가 적은 사업장의 경우 매출 수준과 장애인의 임금 수준이 매우 낮음
- 근로장애인의 최저임금 적용제외 폐지나 폐지에 따른 후속조치가 마련되지 않은 상황에서 또 다시 최저임금이 대폭 인상된 것은 최저임금 근로장애인들이 주로 일하고 있는 장애인직업재활시설과 근로장애인들의 고용안정을 심각한 혼란에 빠뜨릴 수 있음



- 최저임금제도의 의미와 목적에 부응하기 위해서는 장애인직업재활시설 사업주와 여기서 근로하는 근로장애인들을 위한 지원 대책이 각각 마련될 필요가 있음

### Ⅲ. 최저임금 인상으로 인한 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 탐색

#### 1. 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 탐색을 위한 설문조사

##### 1) 조사개요

- 조사의 목적은 장애인 직업재활시설을 대상으로 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설의 어려움과 정부의 대표적인 최저임금 지원책인 일자리 안정자금의 직업재활시설 운영에 얼마나 도움이 되는지에 대한 기초자료를 수집하는 데 있음
- 조사대상은 2018년도 전국 장애인 직업재활시설 625개소에 근무하는 원장, 사무국장, 기타 담당자 중 본 설문내용에 응답 가능한 1인임
- 조사 기간 중 회수된 설문은 총 356부로 회수율은 57.0%로 나타남
- 조사항목은 ‘최저임금인상’에 따른 시설의 의견, ‘일자리안정자금’ 관련 시설의 의견, 시설의 일반정보임

##### 2) 설문조사 기초통계 분석 결과

- ‘최저임금인상’에 따른 시설의 의견: 최저임금 수준, 매출액 중 인건비 비중, 근로장애인의 월평균 임금 인상률, 시설 운영의 어려움 여부, 어려움 대처 방법, 직원 수 변화율, 매출 변화율, 평균 근로시간 변화 정도, 이익금 변화율, 시설 인력 감축 또는 신규인력 채용 축소 여부, 근로장애인의 훈련장애인 전환 여부 등
- ‘일자리안정자금’ 관련 시설의 의견: 일자리안정자금 지원 정책 인지 여부, 신청 여부, 신청 인원, 월 평균 인건비 상승분의 보완률, 수급 여부, 신청 예정

여부, 받지 못한 이유, 신청하지 않은 이유, 신청 용의 유무, 일자리안정자금 도움 여부 등

- 시설의 일반정보: 시설 소재지, 시설 종류, 종사자 수(2018년 기준), 근로장애인 수, 생산품목

### 3) 소결

- 설문에 참여한 직업재활시설의 소재지는 서울이 44개소(16.8%), 경기도가 38개소(14.5%)로 나타남. 직업재활시설의 종류는 보호작업장이 235개소(89.7%)로 가장 많았고, 근로사업장이 26개소(9.9%), 직업적응훈련시설이 1개소(0.4%)였음
- 설문 결과 최저임금인상으로 인해 직업재활시설에서 인건비를 지출하는 비중이 높아졌음을 알 수 있음
- 최저임금인상이 직업재활시설 운영에 어려움을 주고 있음
- 많은 수의 직업재활시설은 일자리안정자금과 신청 조건에 대해 알고 있었으나 모른다고 응답한 시설도 약 30%정도였으므로 일자리 안정자금 신청과 관련된 정보에 대해 추가적인 홍보가 필요할 것으로 보임

## 2. 최저임금변화에 따른 고용변화 추정

### 1) 분석모형

- 장애인 직업재활시설 고용변화 추정을 위해서 동태적 패널분석(GMM)에서 요구되는 시차변수 부족으로 이 모형을 제외한 임의효과 모형과 고정효과 모형으로 고용변화를 추정하였음
- 연구에 사용된 직업재활시설의 실적 자료는 보건복지부를 통해 수집됨 → 모든 직업재활시설은 직업재활시설의 생산실적과 임금실적, 근로장애인의 일반적 특성, 직업재활실적 등을 1년에 2회 지자체를 거쳐 보건복지부로 제출하도록 규정하고 있음
- 설명변수: 시간당 최저임금, 종속변수: 최저임금 적용제외 비율, 통제변수: 직업재활시설 유형과 매출액



## 2) 연구결과

- 직업재활시설의 매출액은 2016년 대비 2017년 감소한 것으로 나타났으며 최저임금적용제외비율은 2016년 대비 2017년 약 5%정도 증가한 것으로 나타남

## 3) 소결

- 최저임금 인상이 장애인 직업재활시설 최저임금 적용제외 비율에 영향을 주는 것으로 나타남
- 이 연구를 위해 설계된 모형에 포함된 시차 변수가 단지 2016, 2017년에 국한되어 시간당 최저임금이 직업재활시설 최저임금 적용제외 비율에 절대적인 영향을 미치는 변수라고는 단정 짓지 못함
- 다만 매출액(log)과 시설유형을 통제한 상태에서도 시간당 최저임금은 최저임금 적용제외률에 영향을 주는 것으로 나타났기 때문에 장애인 직업재활시설 최저임금 적용제외률에 영향을 미치는 하나의 변수로 작용할 수는 있다고 해석할 수 있음

## 3. 표적집단면접(FGI)

### 1) FGI 진행

- ‘최저임금 인상에 따른 직업재활시설의 고용환경 변화’와 ‘직업재활시설의 고용환경 변화 대응을 위한 대책 마련 방법’ 등에 대한 직업재활시설 관리자인 원장, 사무국장 등을 대상으로 구체적이고 심층적인 논의가 이루어짐

### 2) FGI 결과 분석

- 최저임금 인상에 따른 직업재활시설의 고용환경 변화
  - FGI 참석자들은 최저임금에 상승에 따른 장애인 직업재활시설의 어려움을 직접 체감한다는 의견을 줌
  - 표면적으로 나타난 어려움을 직접적으로 표현하기 보다는 시설 최저임금

적용제외 인원 확대, 근로시간 단축, 기존 인력 대체자 신규채용 축소, 근로 장애인을 훈련생으로 신분 변화, 경증장애인 우선 채용 등 시설 자체적으로 방법을 찾아 어려움에 대응하는 것으로 나타남

- 최저임금이 인상하였어도 만약 매출이 함께 증가하였다면, 직업재활시설의 운영에 큰 영향이 없었겠지만 올해 대부분의 시설에서 매출이 작년보다 떨어졌기 때문에 더 어렵다는 의견이 있었음
- 장애인 직업재활시설 고용환경 변화에 대한 합리적 대처 방안에 대한 의견
  - FGI 참여자들은 최저임금적용제외 평가 방법도 기존의 방법과 다르게 외부 비교 대상자를 기준으로 내부의 신청자를 평가하는 방식으로 실시하게 된다고 응답함 → 기존의 평가 방법에 비해 최저임금적용제외 제도를 통과하기에 더 어려움
  - 최저임금적용제외 인원의 선발 기준이 높아짐에 따라 작년 대비 올해 신청을 했으나 적용제외를 받는 인원이 줄어드는 경우도 발생하였고, 최저임금 적용제외를 신청하는 절차도 까다로워서 일부의 직업재활시설에서는 이 제도를 신청하지 않고, 최저임금 인상에 대한 대응책으로 근로자의 근로시간을 줄이는 방법을 택하기도 한다고 응답함
  - 현재 평가하는 방법에 명확한 기준이 없다는 것이 문제라는 의견도 있었음
  - FGI 참여자들은 최저임금 적용제외는 직업재활시설에 보호고용되어 있는 근로장애인을 대상으로 적용해야 한다고 응답함
  - 직업재활시설이 보호고용을 감당하기 위해서는 국가적 차원에서 사회보장급이나 근로장애인에 대한 임금 보존을 지원해주어야 한다는 의견이 있었음
  - FGI 참여자들은 근로기준법에 보호고용에 관한 법령을 추가시킬 수 있냐에 대한 궁금증이 있었음
  - FGI 전문가들은 우선구매비율이 이미 법정비율인 1%를 달성하였기 때문에 직업재활시설 매출 향상을 위해 우선구매 비율을 높일 필요성이 있다는 의견이 있었음

### 3) 소결

- FGI 전문가들은 최저임금 상승에 따라 장애인 직업재활시설의 어려움을 직접적으로 체감한다는 의견이 있었음



- 최저임금 적용제외 인원 확대, 근로장애인의 근로시간 축소, 퇴사 인원에 대한 신규 채용 축소, 근로장애인을 훈련생으로 신분 변화, 경증장애인 우선 채용 등으로 어려움을 대처하고 있음
- 장애인 직업재활시설 고용환경 변화에 대한 합리적 대처 방안에 대한 의견
  - 1) 합리적인 최저임금 적용제외 평가기준 마련 2) 보호고용 정의 필요 3) 보호고용 된 근로장애인에 대한 근로기준 마련 4) 일자리 안정자금 지원 확대 5)우선구매 비율확대 등

## IV. 결론 및 제언

- 첫째, 직업재활 시설 매출액중 인건비가 차지하는 비중이 50% 이상인 시설이 211개로(59.27%)로 가장 많아 시설 매출액의 상당 부분이 인건비로 지출되는 것으로 나타남
- 둘째, 최저임금에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화를 실증분석한 결과 최저임금 인상이 장애인 직업재활시설 최저임금 적용제외 비율에 영향을 주는 것으로 나타남
- 셋째, 장애인 직업재활시설 고용환경 변화와 이에 대한 대처방안 탐색을 위해 실시한 심층면접조사(FGI) 분석결과 먼저, FGI 전문가들은 최저임금 상승에 따라 장애인 직업재활시설의 어려움을 직접적으로 체감하고 있었으며 최저임금 적용제외 인원 확대, 근로장애인의 근로시간 축소, 퇴사 인원에 대한 신규 채용 축소, 근로장애인을 훈련생으로 신분 변화, 경증장애인 우선 채용 등의 어려움에 대처하고 있는 것으로 나타남. 둘째, 장애인 직업재활시설 고용환경 변화에 대한 합리적 대처 방안에 대해서는 1) 최저임금 적용제외 문제점 2) 보호고용 정의 필요 3)보호고용 된 근로장애인에 대한 근로기준 마련 4) 일자리 안정자금 지원 확대 5)우선구매 비율확대 등
- 최저임금 인상으로 인한 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 대응을 위한 정책 제언
  - 첫째, 최저임금 적용제외 인원에 대해서도 일자리 안정자금을 일부 지원할 필요가 있음



- 둘째, 보호고용의 재정리와 그에 따른 직업재활시설에 고용된 근로장애인을 위한 근로기준 마련이 필요함
  - 셋째, 장애인 직업재활시설에 사회보험료를 지원할 필요성이 있음
  - 넷째, 중증장애인 생산품 우선구매 비율을 확대할 필요성이 있음
- 앞으로의 연구에서는 직업재활시설 특성을 잘 반영할 수 있는 변수 수집과 모형 설계로 최저임금이 직업재활시설의 고용변화에 어떠한 영향을 주는지에 대해 면밀히 분석해 볼 필요가 있음



## I. 서론



## 1 연구의 필요성 및 목적

대한민국 헌법(제32조)에 모든 국민은 근로의 기회를 가지며, 국가는 사회적, 경제적 방법으로 근로자 고용증진과 적정임금 보장을 위해 노력해야하고 동시에 인간존엄성이 보장 될 수 있는 근로조건을 법률로 정하여 보장하도록 규정하고 있다. 최저임금은 이러한 법률을 근거로 저임금 근로자를 보호하기 위한 목적으로 임금의 일정 수준을 법적으로 제한하여 임금격차 완화 및 소득분배 개선을 목표로 하는 제도이다(김영민, 2014).

우리나라는 1986년 최저임금법을 제정·공포하고 1988년 1월 1일부터 시행한 이후 매년 노·사 대표와 정부 추천 공익위원들이 공동으로 참여하는 최저임금 위원회를 통해 적절한 최저임금을 결정하여 적용하고 있으며 최저임금 인상률의 결정에는 근로자의 생계비, 최저임금 적용대상의 근로자수, 영향률과 미만율, 그리고 거시경제지표인 경제성장률, 고용, 물가, 노동생산성 및 소득분배율 등 경제적 요인과 함께 노·사의 협상력, 정부의 정책기조와 같은 정치적 요인도 상당한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(황승진, 2015).

우리나라의 최저임금은 사업장에 고용되어 있는 모든 근로자에게 적용되고 있으나, 동법 제7조에 의해 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자나 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 자에 한해서는 사용자가 고용노동부장관의 허가를 받아 최저임금 적용제외를 하도록 규정하고 있다.

최근 몇 년간 최저임금 적용제외인가 신청인원은 빠르게 증가하고 있고, 2005년 최저임금 적용제외인가 제도 도입 당시 140명이던 신청인원이 2007년에는 천명을 넘어섰고, 2010년에는 2천명을 넘어섰으며 2014년의 경우 5,967명으로 급격히 증가하였다. 이는 2010년부터 최저임금 적용제외인가를 받은 장애인에게 장려금을 지급하도록 관련제도가 변경된 것도 최저임금 적용제외인가 신청인원이 급증하게 된 주요 원인이 되었다(장애인 최저임금도입을 위한 토론회, 2017).

한편, 최저임금 적용제외인가 신청 근로장애인 수를 기준으로 사업장 유형별로 보면, 2014년 기준 일반 기업체에 속하는 근로장애인은 332명(5.6%)으로 적은 수를 차지하고, 대부분의 근로장애인(5,635명, 94.4%)들은 직업재활시설 등에서 종사하고 있는 것으로 나타났으며, 최저임금 적용제외인가를 신청한 근로장애인 가운데



일반 기업체에서 일하고 있는 비율은 2007년을 정점으로 이후부터는 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타났다. 실제로 2007년 기준 일반 기업체에서 일하고 있는 근로장애인의 비율이 40.4%이었으나, 2014년에는 5.6%에 불과하다(남용현, 2015).

〈표 1〉 사업장 유형별 최저임금 적용제외인가 신청인원 현황

(단위 : 명, %)

연도	합계	일반 기업체		직업재활시설 등	
		신청 인원	비율	신청 인원	비율
2014	5,967	332	5.6	5,635	94.4
2013	4,484	339	7.6	4,145	92.4
2012	3,436	445	13.0	2,991	87.0
2011	2,514	416	16.5	2,098	83.5
2010	2,110	381	18.1	1,729	81.9
2009	1,509	302	20.0	1,207	80.0
2008	1,221	377	30.9	844	69.1
2007	1,176	475	40.4	701	59.6
2006	653	170	26.0	483	74.0
2005	140	37	26.4	103	73.6

주 : 사업장 유형은 사업체명 등으로 추정된 자료로서 실제와는 차이가 있을 수 있으며, 미인가시설이나 유사 직업재활시설 등은 직업재활시설로 분류함  
 자료 : 남용현(2015).

이처럼 최저임금 적용제외 신청이 직업재활시설에 집중된 이유는 직업재활시설의 유형과 기능에 기인한다고 볼 수 있다.

우리나라에서 직업재활시설은 중증장애인 보호고용의 대표적 형태로 중증장애인 고용정책에 따라 변화를 거듭해 왔고 규모도 점차 확대되어, 2000년에서 2015년 사이에 시설 수는 175개에서 560개로 3배 이상 증가하였으며 이용장애인 수도, 5,023명에서 16,414명으로 늘어났다(이혜경 외, 2016). 이와 더불어 직업재활시설 및 직업재활사업에 대한 지원, 즉 직업재활시설 종사자 수 확대, 지속적인 기능보강 사업 지원 및 관리운영비의 증가 등 직업재활시설의 양적 확대에 따라 재정적인 지원도 확대되었다(이혜경, 이수용, 2017). 그러나 직업재활시설의 양적 성장과 재정지원의 증가가 장애인 당사자에게 효과적인 직업재활의 기회를 제공했는지에 대한 평가는 그리 긍정적이지만은 않다(이혜경, 이수용, 2017). 고용의 대안적 역할과

기능을 확립하지 못한다는 비판과 지속해서 제기되고 있는 근로장애인의 낮은 임금 수준, 근로환경에 대한 문제점은 직업재활시설의 존재 가치를 심각하게 위협하고 있다(이혜경, 이수용, 2017). 또한, 직업재활의 궁극적 목표가 장애인의 소득보장과 경쟁 고용으로의 전이를 통해 생산적인 시민의 역할을 수행하는데 있다고 할 때 현재 우리나라의 직업재활시설의 상황은 그리 좋은 편이 아니다(이혜경, 이수용, 2017). 실제 국가인권위원회의 중증장애인 노동권 실태조사(2015)에 따르면 2015년 기준으로 직업재활시설 근로장애인의 월 평균임금은 49만 5천 원으로 특히 10만 원 이하를 받는 경우가 11%로 조사됐으며, 이와 달리 100만 원 이상을 받는다는 응답자가 15%로 조사되어 임금편차가 큰 것으로 나타남에 따라 장애인들의 소득수준 보장이라는 직업재활시설의 목표를 달성하기에는 부족한 수준이다(이혜경, 이수용, 2017).

급기야 유엔장애인권리위원회(이하 ‘위원회’)는 2014년 9월 17-18일 개최된 제147-148차 회의에서 대한민국의 유엔장애인권리협약(이하 ‘협약’)제1차 국가보고서를 심의하고, 2014년 9월30일에 개최된 제165차 회의에서 최종견해 (concluding observations)를 채택하였는데, 제27조 근로 및 고용부문에서 많은 장애인(특히 정신장애인)근로자들이 최저임금보다 낮은 수준의 급여를 받고 있고, 일반 노동시장으로의 진입을 준비하지 않으려는 보호작업장이 지속적으로 나타나고 있음을 우려하였다(이혜경, 이수용, 2017). 또한 위원회는 대한민국이 보충급여제(supplementary wage system)를 도입하여 「최저임금법」에 의해 최저임금의 적용을 받지 못하는 장애인에게 임금을 보존하고, 협약에 따라 장애인의 고용을 촉진하기 위해 장애인 단체와 긴밀히 협의하여 보호작업장을 폐쇄하고 대안을 모색할 것을 권고하였다(보건복지부, 2014).

장애계에서도 최저임금 적용제외 조항에 대한 삭제와 최저임금 보장에 대한 요구를 지속해서 촉구하고 있으며(중앙일보, 2017. 11. 23; 한국일보, 2017. 12. 05.), 국회에서도 최저임금법 제 7조(최저임금의 적용제외)의 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 등에 대한 최저임금 적용제외 규정 삭제를 요구하는 최저임금법 일부개정 법률안이 지속적으로 발의되고 있다(2008.12.03, 홍희덕 의원 발의; 2008.08.27, 박은수 의원 발의; 2012.07.03, 심상정 의원 발의; 남용현, 2014 재인용).

최저임금 적용제외 폐지에 대한 요구에 대해 고용노동부는 최저임금감액제도 도입 등의 방안이 모색되었으나(장애인 고용 종합대책, 2015) 현재는 유보된 상태이



며 더군다나 2018년부터 최저임금 적용제외 심사에 적용하는 평가기준이 90%에서 70%로 상향하는 것으로 변경됨으로 동 영역에 포함되는 장애인의 경우 최저임금 적용제외에 탈락되어 시설의 부담이 더 커질 것으로 예상된다.

이러한 가운데 2018년 최저시급은 시간당 7,530원(월 1,573,770원)으로 결정되었으며, 2020년까지 1만 원을 공약으로 제시했으나 2019년 최저시급이 8,350원으로 결정되면서 공약을 파기하였다. 2018년 최저임금은 2017년 대비 16.4%(1,060원) 인상되어 월 209시간 풀타임근로자 기준 221,540원 인상된 금액으로 급격한 인건비 상승이 예상되는 가운데 정부에서는 대응방안으로 소상공인·영세중소기업 지원대책 등의 최저임금 인상에 따른 지원 및 충격완화 대책을 발표하였으며 직업재활시설도 일자리안정자금 지원제도 대상에 포함되었다. 그러나 지원기준이 평균 근로자수 30인 미만 최저임금 이상을 지급하는 인력(종사자 및 근로장애인)에게만 지원이 한정되어, 30인 이상 직업재활시설의 경우 지원제도 대상에 포함되지 않는다. 2016년 직업재활시설 운영실적보고(보건복지부, 2016)에 따르면 보호작업장에서 최저임금을 받는 비율은 고작 6.8%에 불과했으며, 근로사업장의 경우 51.4%가 최저임금을 지급하는 것으로 나타났는데 직업재활시설별 이용 장애인 최소인원이 보호작업장 10명, 근로작업장은 30명인데 위 기준을 적용할 경우 근로사업장은 지원대상에서 모두 제외되며, 근로장애인 30인 미만의 최저임금을 지급하는 보호작업장 6.8%만 지원대에 속하므로 근로사업장은 시설경영부담이 더 커질 수밖에 없다.

현재 장애인 직업재활시설은 최저임금 적용제외 폐지와 최저임금인상 등의 현안에서 뚜렷한 대안을 찾지 못하고 있는 실정이다. 물론 최저임금인상은 계속 고용이 되는 근로자의 후생을 증진시키는 긍정적 효과도 있지만, 생산성이 낮은 근로자의 해고를 유발하여 저임금근로자 간 소득불평을 초래할 수 있다(황승진, 2015). 결론적으로 직업재활시설의 경우 최저임금의 지속적 상승은 시설운영에 상당한 부담으로 작용되어 결국 시설에서 근무하는 중증장애인의 노동환경은 악화되고, 최저임금 적용제외 신청은 더욱 늘어날 것으로 예상되지만 최저임금 적용제외제도 폐지가 현재 최고 이슈인 점을 감안한다면 근로능력이 낮은 중증근로장애인은 근로시간 단축이나 퇴사 조치 될 가능성이 높다. 또한, 직업재활시설에서는 더 이상 신규채용을 하지 않는 등 직업재활시설 고용환경 변화를 가져올 가능성이 높다.

이에 이번 연구에서는 지속적 인상이 예상되는 최저임금에 따른 직업재활시설의 고용환경 변화를 예측하고 이에 따른 대응방안을 모색하고자 한다.



## 2 연구내용 및 절차

### 1) 연구내용

이 연구의 핵심 목표는 최근 사회적 이슈이며 연속적 인상이 예상되는 최저임금과 지속해서 제기되는 최저임금 적용제외제도 폐지 요구에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 가능성과 그에 동반되는 문제점 분석 그리고 그에 따른 해결 방안을 찾고자 하는 것이다.

이를 위해 우리나라 장애인 직업재활시설의 특성과 가치, 앞으로의 운영 방향성에 대해 고찰하고 직업재활시설 유형 개편 이후 직업재활시설 유형별 수익구조와 근로장애인 임금 변화를 분석하여 최저임금 상승과의 관계, 최저임금 적용제외제도 폐지 요구에 따른 직업재활시설 고용환경 변화 가능성을 알아본다.

또한, 2018년부터 최저임금이 대폭 인상됨에 따라 정부에서는 소상공인 사업주들의 인건비 부담을 해소하고자 다양한 사업을 시행예정에 있으나 직업재활시설의 경우 일부 시설만 지원대상이 되는 문제가 있다. 이러한 문제점에 대한 해결책을 찾기 위해 전문가를 대상으로 한 심층면접과 자문회의 등을 토대로 직업재활시설의 고용환경변화와 그에 따르는 대처방안, 앞으로의 발전 방향성을 제언하고자 한다.

### 2) 연구방법

#### (1) 문헌조사 및 현황 분석

선행연구를 중심으로 우리나라 장애인 직업재활시설 정체성과 운영특성, 사회적 가치, 운영 현황, 문제점 등을 분석한다.

#### (2) 설문조사 및 자료분석

향후 최저임금 상승과 최저임금 적용제외 폐지에 따른 직업재활시설의 고용환경 변화 가능성에 대해 직업재활시설을 대상으로 설문조사를 실시한다.



### (3) 장애인 직업재활시설 실적자료 분석

이 연구에서는 장애인 직업재활시설 실적자료를 활용하여 최저임금 인상폭에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 정도를 분석하고자 장애인 직업재활시설 실적자료를 활용하고자 한다.

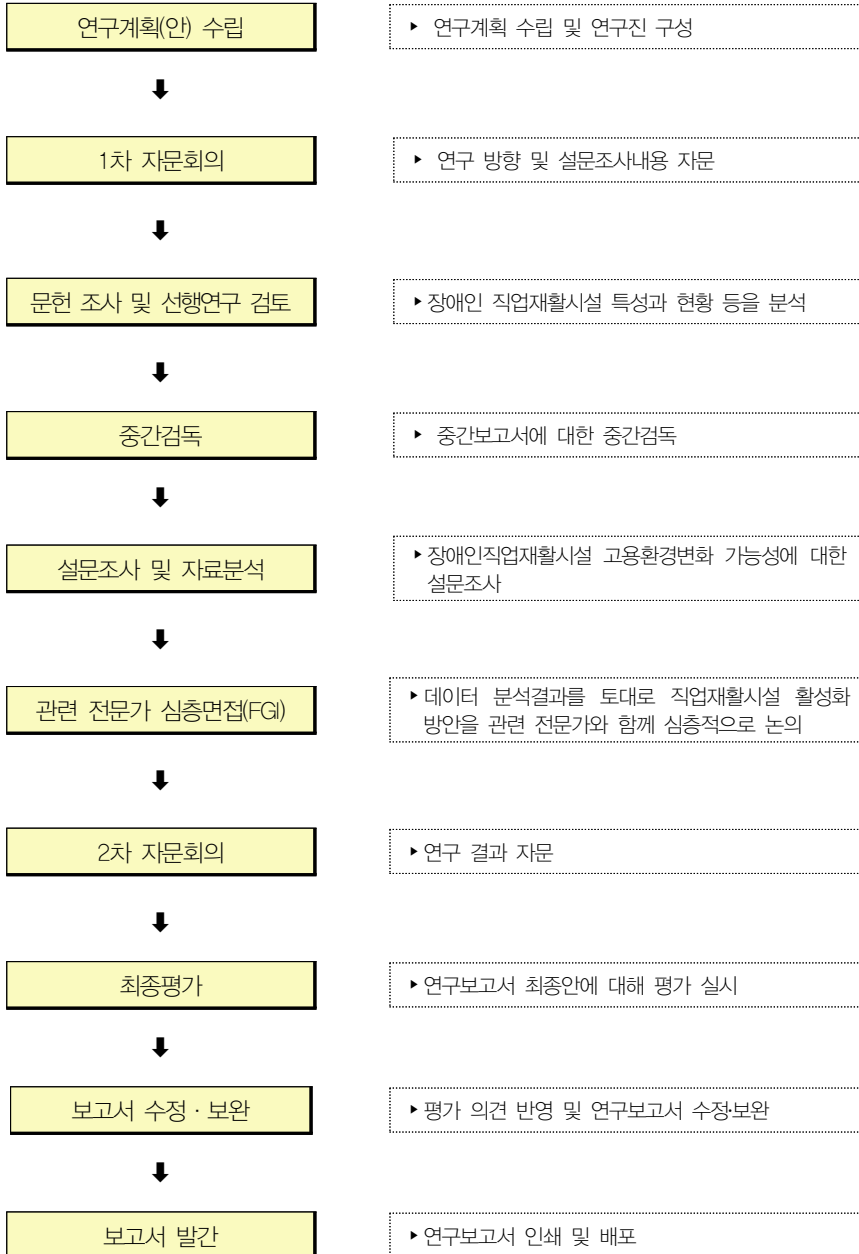
모든 장애인 직업재활시설은 시설 생산실적과 임금실적, 근로장애인의 일반적 특성, 직업재활실적 등을 1년에 2회 지자체를 거쳐 보건복지부로 제출하도록 규정하고 있다(이혜경, 이수용, 2017). 이 연구에서는 이 실적자료를 활용하여 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경의 영향을 분석해 본다.

### (4) 관련 전문가 심층 면접조사(FGI)

설문조사 및 데이터 분석 결과를 기본 토대로 장애인 직업재활시설 원장(사무국장)과 관련 전문가를 대상으로 심층 면접조사 실시하여 직업재활시설의 운영활성화 방안에 대해 심도 있는 논의 진행한다.

문헌/자료 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인 직업재활시설 이념과 특성에 대한 분석</li> <li>- 장애인 직업재활시설 현황과 최저임금 관련 주요쟁점 사항 확인</li> <li>- 선행연구 검토</li> </ul>
장애인 직업재활시설 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조화된 설문지를 작성하여 장애인 직업재활시설을 대상으로 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화에 대한 조사 실시</li> </ul>
장애인 직업재활시설 실적자료 분석 정리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인 직업재활시설 실적자료를 활용하여 최저임금 인상으로 인한 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 분석</li> </ul>
표적집단면접(FGI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선행된 다양한 조사 결과물을 토대로 장애인 직업재활시설 활성화 방안에 대한 논의 실시</li> </ul>
전문가 자문회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구 조사내용, 장애인 직업재활시설 활성화 방안에 대해 관련 분야 전문가 자문을 통해 연구 내용 의견 수렴</li> </ul>

### 3) 추진절차





## Ⅱ. 이론적 논의



## 1) 장애인 직업재활시설 이념

한국사회에서 인간이 일을 한다는 것은 인간적인 삶을 살아가기 위한 한 가지 수단이다. 직업을 가짐으로써 비로소 사회화, 사회적 역할인지, 교육, 신체적 건강과 지역사회 삶의 수준 등의 부가적인 가치들이 강화될 수 있다. 그러나 가끔씩 장애인들에게 직업을 가진다는 것은 매우 조심스러운 일일 수도 있다. 국가의 사회보장시스템에 영향을 줄 수 있는 고용과 임금은 장애인들의 생계급여나 건강급여를 위협할 수 있기 때문이다. 그럼에도 장애인들에게 직업이 중요한 의미를 가지는 것은 아마도 다음의 이유가 분명히 있기 때문일 것이다(나운환 외, 2014).

첫째, 직업이란 빈곤과 장애라는 낙인을 벗어나게 하며 나아가 소득활동을 통해 자연스러운 지역사회 통합과 독립생활을 가능하게 하는 기회를 증진시킨다(윤정란, 2018).

둘째, 장애인에게 있어 직업획득은 자아존중감과 자부심에 중요한 의미부여를 함으로 일상생활에서 사회생활에 이르기까지 스스로가 생산적인 결실을 얻을 수 있도록 존재감을 증대시킨다(윤정란, 2018).

셋째, 장애인이 직업 활동을 함으로써 가족중심의 자원에서 사회적 자원을 위한 지역사회 관계망과 새로운 동료를 만들 수 있는 계기를 마련한다(윤정란, 2018).

그러나 장애인들이 직업을 얻는다는 것은 쉬운 문제가 아니다. 지난 수십 년간 세계 각국의 노력에도 불구하고 장애인의 실업률은 비장애인의 실업률과 큰 차이를 보이고 있다. 2011년 미국의 경우 장애인 실업률은 15.0%로 비장애인 실업률 8.7%의 2배 수준이며(U.S. Bureau, of Statistics, 2012), 영국은 11%로 비장애인 실업률 7.5%(Office for Disability Issues, 2011)보다 높으며, 한국도 7.76%로 비장애인 실업률 3.4%의 2배 이상 높은 수치를 보여주고 있다(한국보건사회연구원, 2011). 실제 2010년 OECD국가의 2000년대 중반기준의 장애인 실업률 통계를 보면 미국, 멕시코, 아이슬란드를 제외한 26개국은 비장애인에 비해 2배에서 최고 3.5배 높은 것으로 보고하고 있다(OECD, 2010).

장애인들이 직업을 갖지 못한다면 국가적으로는 경제활동을 해야 할 인적자원의



낭비이고 장애인들에게는 그들 스스로 역량을 키우고 성취감을 고취시킬 수 있는 기회를 잃게 되며 이를 만회하기 위해서는 엄청난 사회적 자원이 동원되어야 하는 상황이 연출된다(김용운, 2015). 따라서 장애인들이 직업을 획득하기 위해서는 장애인 스스로 노력해야 하지만 사회의 다차원적인 상황들이 조화가 이루어져야 한다. 즉, 우선적으로는 장애인 스스로가 직업을 갖겠다는 욕구와 동기가 분명해야 하며, 둘째, 기업이 장애인들을 고용하려는 의지가 있어야 하며, 셋째, 정부의 장애인 고용을 위한 다양한 정책들이 만들어지고 시행되어야 하며, 넷째, 혁신적인 장애인보조기구를 포함한 직업재활서비스들이 준비되고 제공되어야 한다.

우리나라에서 직업재활시설이라는 용어가 처음 사용된 것은 1981년 심신장애자복지법 제15조(심신장애자복지시설)의 심신장애자 근로시설이 1989년 12월 30일 전면 개정되면서 제37조(장애인복지시설)에서 장애인 직업재활시설로 변경되어 오늘날까지 사용되고 있다.

2017년 현재 약 600여개의 직업재활시설에 약 1만 4천여 명의 장애인들이 직업능력개발 및 고용의 기회를 제공 받고 있으나 보호고용에 대한 비판이 끊임없이 제기되고 있는 것이 현실이다(변용찬 외, 2004).

이러한 비판에도 불구하고 직업재활에서 직업재활시설이 갖는 의미는 직업재활의 주요한 서비스 중의 하나이며, 특히 직업재활의 핵심과정이라 할 수 있는 직무배치과정에서 경쟁고용이나 통합고용이 어려운 장애인들을 위한 유일한 대안이라는 것이다.

그러나 1970년대부터 미국을 중심으로 경쟁노동시장에서 중증장애인의 고용촉진운동이 시작되면서 직업재활시설의 확대는 주춤하기 시작하였으며 직업재활시설의 개혁과 재정, 철학적인 딜레마에 관한 논쟁들이 등장하기 시작되었고(Schuster, 1990; McLoughlin, Garner & Challahan, 1987; White head, 1986), 우리나라도 물론 예외는 아니었다. 그러나 빠른 속도로 줄어들 것이라는 예상을 뒤엎고 직업재활시설은 경쟁고용과 함께 고용체계로서 지속적인 운영이 되었고, 특히 지원고용으로의 전환이 어려운 실제상황에서는 그들을 위한 확고한 고용체계로서의 역할을 수행하면서 직업재활시설의 개념과 의미, 이념적 가치에 대한 새로운 조명이 필요하다는 견해들이 제기되고 있는 시점이다.

초기의 미국 직업재활시설은 보호작업장(sheltered workshop)이라는 용어로 사용하였다. 1968년 전국보호작업장연합회(National Association of Sheltered



Workshops and Homebound Programs)는 동 작업장의 개념정의를 “직업적 장애를 지닌 사람들이 근로자로서의 최대의 잠재력을 유지하거나 성취하도록 원조하는 통제된 직업환경, 지원서비스, 임금, 그리고 개별 목표들을 활용하는 비영리 재활시설”로 규정하였다(변용찬 외, 2004). 또한 실제 운영에 있어서는 미국 공정노동기준법(the Fair Labor Standards Act : FLSA)에서 규정하고 있는 동 법률 14조의 최저임금적용 면제인가와 관련된 작업장으로써, 노동부의 근로시간 및 임금(the Wage and Hour Division of the Department of Labor)에 의해 인가된 비영리 조직으로 규정하고 작업장에 고용된 일부 장애인들에게는 특수한 최소임금이 적용된다. 여기에 해당하는 작업장은 ① 자선조직 혹은 시설로 연령, 신체적 혹은 정신적 결함이나 손상으로 인해 소득 혹은 생산 능력이 손상된 사람들을 최저임금보다 낮은 임금에 고용하도록 특별한 인증을 받은 자선조직 혹은 시설, ② 작업활동센터로 구분하였다(한국장애인개발원, 2012). 즉, 공정노동기준법(FLSA) 제 14조는 작업장(workshop)의 개념을 이윤이 목적이 아니라 장애를 지닌 근로자의 재활프로그램을 수행하기 위한 목적으로, 혹은 그들에게 교육적이거나 치료적인 기타 직업적 재활활동과 보상적인 고용을 제공하기 위한 자선적 기구 혹은 시설로 규정하고 있다(한국장애인개발원, 2012).

그러나 보호작업장이라는 용어는 1973년 재활법(Rehabilitation Act, 1973)에서 재활시설(rehabilitation facility)이라는 용어로 통합되고 1992년 개정 재활법에서 다시 지역사회재활프로그램(Community Rehabilitation Programs : CRPs)으로 바뀌면서 동 법 제 7조는 CRPs를 진로진도를 비롯한 ① 통합된 체계 내에서 제공되는 의료적·정신적·심리적·사회적 및 직업적 서비스, ② 재활보조기기의 사용을 위한 훈련이나 검사, 제작, ③ 레크레이션 치료(recreational therapy), ④ 물리 및 작업치료, ⑤ 음성·언어 및 청각 치료, ⑥ 긍정적인 행동 강화를 포함한 정신적·심리적·사회적 서비스, ⑦ 직업재활육구와 적격성 결정을 위한 사정, ⑧ 재활공학(rehabilitation technology), ⑨ 직무개발·배치 및 사후지도서비스(retention service), ⑩ 특수장애(specific disabilities)의 평가, ⑪ 시각장애인을 위한 적응 및 이동서비스, ⑫ 확대고용(expanded employment), ⑬ 심리·사회재활 서비스, ⑭ 지원고용서비스 및 확대 서비스, ⑮ 직업재활을 위해 필요시 가족을 위한 서비스, ⑯ 대인지원서비스(personal assistance service) 및 기타 서비스를 포함하는 장애인의 고용 기회를 극대화시킬 수 있는 직업재활서비스를 제공하는 시설 혹은 직접적으로 제공하는 것



으로 의미를 정의하였다(Parker & Szymanski, 1998).

직업재활시설에 대해 영국도 1944년 장애인고용법 제15조에서 중증장애인에게 생산적이고 의미 있는 보호고용을 제공하고 훈련하기 위해 시설을 설립해야 한다는 규정에 따라 1946년 램플로이(Remploy)가 설립됨으로써 직업재활시설을 보호고용이라는 개념으로 사용하였다(변용찬 외, 2004). 독일은 1974년 중증장애인법에서 보호작업장을 일반적 작업환경에서 일할 수 없는 장애인을 위한 보호고용시설로 규정하였고, 일본도 1947년 신체장애인 직업안정요강에서 의료재활이 끝난 장애인의 직업훈련과 고용을 위한 시설로 규정하였다(변용찬 외, 2004). 우리나라는 1981년 심신장애자복지법의 제정과 동 법 제 15조에서 심신장애자로서 취업이 곤란하거나 생활이 곤란한 자를 입소 또는 통원하게 하여 필요한 훈련을 행하고 직업을 주어 자활시키는 시설로 규정하였다(변용찬 외, 2004).

우리나라도 2008년 장애인직업재활시설 유형을 장애인보호작업장과 장애인근로사업장으로 재편하면서 직업재활시설의 비장애인 30% 통합을 유도하였으며 거주 시설 내에는 장애인직업재활시설을 제한하고 지역사회에 설치되도록 함으로 장애인직업재활시설이 통합의 장이 되도록 유도하는 등의 노력이 있었다.

따라서 직업재활시설은 상기의 결과를 토대로 볼 때, 당장 경쟁고용이 어려운 장애인들에게 유상적인 임금을 제공하거나 훈련하는 시설로 정의할 수 있고 영리적 기능을 가지는 기업과는 다른 가치, 역할, 기능을 가지고 있는 통합의 장이 되도록 유도하는 역할을 하는 지역사회서비스 기관으로 이해된다.

즉, 기업과 다른 가치를 가지고 장애인들에게 직업능력개발이나 고용의 기회를 제공하는 것은 장애인직업재활시설이 가지는 특별한 가치로 이해할 수 있는데 이 가치는 무엇보다도 직업재활시설을 통해 장애인들이 직업적 역량과 일자리를 갖게 됨으로써 갖게 되는 사회적 역할(social role) 인지개선이 가장 큰 가치이고 이를 통해 얻게 되는 자연스러운 사회통합(social inclusion)과 장애인들도 국민으로서 당연하게 누려야 하는 노동기본권일 것이다(나운환, 김동주, 2017).

### (1) 사회적 역할인지 개선

인간은 사회적 동물이며 사회적 관계망에서 생활하기 때문에 사회에서 어떤 역할인지를 가지고 있느냐는 곧 그 사람의 모든 것을 결정하는 중요한 수단이 된다. 그러나 사회적 역할인지는 한 순간에 결정되는 것이 아니라 오랜 세월동안의 경험

과 체험 속에서 자연스럽게 그 사회의 문화로 정립되는 경우가 많다. 한국에서 장애인 재활의 가장 큰 문제점을 지적하는 여러 가지 인식조사에서 인식개선이 가장 문제로 지적되는데 이 인식문제라는 것이 바로 사회적 역할인지이다. 이 인식을 개선하기 위해 1981년 심신장애자복지법제정 이후 정부와 많은 장애인단체들이 노력하였지만 변화의 속도는 장애인들이 체감하지 못하는데 그 이유는 바로 인식, 즉, 사회적 역할인지는 그 사회의 문화가 바뀌지 않으면 변화되기 어렵기 때문이다.

어떤 사람이 그 사회에서 가치 이하로 평가된다는 것은 우리 사회에서 다음 세 가지 중요한 사실을 나타낸다.

첫째, 가치 이하로 평가된 사람은 형편없이 취급될 가능성이 있다.

이들은 사회로부터 배척되고 학대받기도 하며, 그들의 존엄성, 적응력, 성장, 능력, 건강, 부, 수명 등이 감소되는 방향으로 취급될 것이고, 이는 시간이 흐를수록 그 사회에 적응을 어렵게 만들어 서서히 사회로부터 격리 또는 분리되게 한다.

둘째, 가치 이하로 평가된 사람을 형편없이 취급하는 것은 이러한 개인, 집단에 대한 사회적 역할지각(social role perception)을 나타내는 것이다(변용찬 외, 2004).

그러므로 이들은 사회로부터 격리된 환경 속에서 살 수밖에 없을 것이며, 점점 개인 보다는 집단으로 취급되고 개인의 인권은 사회나 다른 집단으로부터 쉽게 공격 받거나 가치이하로 취급될 가능성이 커진다(변용찬 외, 2004).

셋째, 어떤 사람이 다른 사람들에 의해 어떻게 인식되고 취급되느냐 하는 것은 그 사람이 다음에 어떻게 행동할 것인가를 결정하게 될 것이다(변용찬 외, 2004).

따라서 사회적 역할인지가 낮은 집단은 개인이 아무리 노력해도 성과를 나타내기 어렵고 자연스럽게 사회의 가치이하 집단으로 문제 집단 혹은 분리집단으로 취급되게 된다.

한국 사회에서 장애인들의 사회적 역할인지는 이미 여러 차례 조사에서 가치이하(devaluated)로 평가되고 있으며 이로 인해 역량강화나 사회통합은 점점 더 어려워지고 있다. 이를 개선하기 위해서는 장애인들이 사회에서 가치 있는 역할을 수행할 수 있도록 하거나 지원해 주는 것이 가장 중요하다. 가치 있는 역할은 다른 무엇보다도 그 사람이 사회에서 가치 있는 일(work)을 통해 사회와 개인, 가족에게 기여하게 된다면 자연스럽게 그 사람의 사회적 역할인지는 개선될 것이며, 이로 인해 사회 안에서 다른 모든 것들은 자동적으로 가치 있는 역할인지를 갖게 될 것이다.

장애인 재활에 있어 왜 직업재활이 강조될 수밖에 없는지가 여기에 있다. 그러나



장애인은 기능의 제한을 가지기 때문에 기능제한이 없는 사람들에 비해 직업을 얻거나 다른 사람들과 원만한 인간관계, 사회관계망을 형성하기가 어렵다. 더욱 오랜 세월동안 이들의 역할인지는 가치이하로 평가되었고 이로 인해 이들에 대한 역할 기대가 낮고 직업적 역량을 갖추기 위한 기회나 경험들이 차단되거나 제한되었다(윤정란, 2018). 따라서 장애인들이 직업적 역량을 가지고 정상적인 사회적 역할을 수행하기 위해서는 오랜 시간이 필요하며 이를 위한 국가나 사회의 지원이 필요하다. 또한 단기적으로는 이들이 직업적 능력을 발휘하기 위해서 다른 집단들이 보기에는 다소 차별적 소지가 있다 하더라도 적극적 우대정책(affirmative action)과 사회적 역할인지를 통해 그동안 받아 왔던 차별을 해소할 수 있도록 장애인들이 일자리를 찾고 정당한 직업생활을 할 필요가 있다. 직업재활시설은 이런 의미에서 일반고용시장에서 일자리를 찾기 어려운 장애인들에게는 사회적 역할인지를 개선할 수 있는 대안이며 결국 이를 통해 장애인의 역량강화와 인식개선이 동시에 이루어질 수 있다(윤정란, 2018). 따라서 직업재활시설의 가치는 사회적 역할인지 개선에 가장 중요한 수단이라 볼 수 있다(나운환, 김동주, 2017).

## (2) 자연스러운 사회통합

사회통합은 장애인 재활의 궁극적인 목표이다. 그러나 통합에 대한 관점은 대상이나 주어진 환경에 따라 그 의미는 달라진다. 종래에 장애인보호작업장은 분리의 대표적인 시설로 보고 통합고용을 주지하고 있다. 그러나 오늘날의 직업재활시설은 지역사회에서 장애가 없는 사람과 통합된 환경에서 운영되고 있는 상황으로, 통합에 반대되는 대표적인 시설로 볼 수 있는가의 문제가 대두되며, 또한 통합이라는 것이 누구를 위한 통합인가라는 것이다. 마찬가지로 통합에 있어서도 대상자의 자기결정에 의한 통합은 존중되어야 한다. 직업재활전문가에 의해 혹은 재활전문가들에 의한 통합(integration)보다는 이용자인 장애인 스스로의 자율적 통합(inclusion)이 중요하다(나운환, 김동주, 2017).

사회통합에 대한 재활에 있어서 학문적 개념은 장애인들이 사회의 기본적인 기능의 참여와 기회 평등에 대한 목표로 정의되며 사회적 배제(social exclusion)의 반대되는 개념으로 정리된다. 즉 장애인이 사회적 자본으로 인식되는 상황을 의미하는 것이다(Rimmerman, 2013).

사회적 자본(social capital)은 사회관계 네트워크로 장애인들이 사회에서 더불어

살게 해주고 개인으로서 할 수 있는 것 보다 더 효과적으로 행동할 수 있게 해 주는 용어로 사용된다. 사회적 자본에 접근하는 방식은 세 가지 측면이 있다. 첫째는 자원으로서 정의되어지는 것이다. 사람들이 서로 관계하고 인연을 맺음으로써 축적되어지는 자원을 의미하는 것으로, 살아 있는 자원으로서 네트워크의 중요성을 강조한다. 네트워크를 넓히고 효과적으로 이용할 수 있는 사람들은 사회적 자본을 가지고 있다고 이해되어지는 것이다(나운환, 김동주, 2017).

둘째는 상호 친분이나 상호 인식이 다소 일상적인 관계로 지속적인 네트워크를 소유하는 잠정적 차원의 자원으로 정의되는 것이다.

셋째는 사회적 자본을 집단적 관계로 접근하는 것이다. 사회관계 자본은 그 집단의 재산이며 경제적 가치를 통해 일하는 사람들로서 상호간의 네트워크와 그들이 함께 일할 수 있는가에 의해 달성되는 것이다.

장애인들이 이런 관점에서 사회적 자본과 통합되기 위해서는 통합고용이나 보호고용이나를 떠나 일자리를 갖는 것이 중요하다. 인간에게 있어 직업은 경제적 의미나 심리적 의미를 나타내기도 하지만 사회적 의미에 중요한 가치를 가진다. 즉, 장애인들이 자원으로서 사회적 자본으로 인식되고 이런 관계망을 통해 자연스럽게 사회통합을 이루어내기 위해서는 고용이 중요하며 직업재활시설은 이런 의미에서 중요한 가치를 가지는 것이다(윤정란, 2018).

### (3) 노동기본권

장애인 노동기본권이란 노동에 있어 국민의 기본적 권리로 이해되어진다. 따라서 노동기본권이념은 장애인이 사회의 다른 구성원과 동일하게 되고, 그 사람의 능력에 따라 동등한 고용기회를 갖도록 준비시키는데 있다. 따라서 국제사회와 세계 각국은 장애인의 노동기본권 확보를 위한 다양한 조치를 규정하고 있다.

1948년 UN 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 제23조와 제24조는 모든 인간은 자유로운 직업의 선택, 공정하고 유리한 노동조건, 실업에 대한 보호 등의 권리와 어떤 차별도 받지 않고 동일 노동에 대해서 동일한 보수를 받을 권리를 가지며, 합리적인 노동시간의 제한과 정기적인 유급휴가를 포함한 휴식과 여가의 권리가 있음을 선포함으로써 인간의 노동기본권을 명시하였다. 이후 1966년 시민·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights), 1976년의 경제·사회적 및 시민적 권리에 관한 국제규약(International



Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)과 1993년의 장애인 기회균등에 관한 표준규칙(Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)에서 명시적이고 선언적이지만 장애인의 노동기본권을 명시하였고 2007년 UN의 장애인 권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 제27조 근로 및 고용에서는 포괄적인 노동의 권리를 명시하면서 각국은 여러 가지 방법으로 이를 실현할 것을 구체적으로 제안하였다(나운환, 2008).

실천적으로 1955년 국제노동기구는 장애인의 직업재활에 관한 권고, 1958년 고용과 직업에 있어 차별에 관한 협약(Convention 111 Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation), 1975년 인적자원개발에 있어 직업지도와 훈련에 관한 협약(Convention 142 Concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources)과 1983년 장애인 직업재활과 고용에 관한 협약에서는 장애인의 노동기본권, 특히 신체적 또는 정신적 손상의 결과로 안정된 고용을 확보하고 유지할 가능성이 실질적으로 감소된 사람들의 직업재활과 적극적 우대조치(affirmative action)등 중증장애인의 노동의 권리와 이를 뒷받침하기 위한 여러 가지 제도와 서비스들을 규정하였다(Cooper & Vernoon, 1996).

이러한 국제적인 장애인 노동 기본권의 명시와 실현 움직임과 함께 1973년 미국 재활법과 1990년 미국장애인법, 1982년 캐나다의 자유와 권리장전(The Canadian Charter of Rights and Freedoms), 1992년 호주 장애차별법(Disability Discrimination Act), 1995년 영국장애차별법 등에서 장애인의 가장 기본적인 권리로 노동권을 명시하였다(나운환, 김동주, 2017).

한국의 경우 장애인의 노동기본권 확보를 위한 일련의 사회입법은 그 헌법상 이념적 근거를 인간다운 생활권에 두고 있고 나아가 생존권을 구체적으로 보장하기 위한 소득보장수급권과 근로권의 상호 연대적 보장을 통하여 인간다운 생활을 실현한다는 것이 일반적 견해이다. 소득보장수급권은 장애인의 인간다운 생활내지 생존을 위한 물질적 기초를 제공받는 권리로서 노동능력이 있는 장애인은 일정한 범위에서 근로권이 구체적 권리로 전환되어 고용보장을 받게 되고 노동능력이 결여되어 있는 장애인은 일정한 요건 하에서 보충적 근로권의 변환물로 경제적 수당을 받게 되는데 여기에서 수급권의 포괄적인 보장을 위하여 도입되는 것이 적극적 우대조치(Affirmative Action)이다. 한국은 장애인복지법과 장애인고용촉진 및 직업재활법, 중증장애인생산물 우선구매법 등에서 매점, 자판기, 장애인 생산물 판매,

장애인 고용에 있어 노동기본권과 적극적 우대조치들을 규정하고 있다.

그러나 각 국의 법률들은 적용 대상을 적절한 배려의 유, 무에 관계없이 장애인(qualified individual with a disability)으로만 한정하므로 본질적인 직무를 수행하는 데 제한이 있는 중증장애인의 노동기본권은 제한이 있다. 예를 들어, 시각장애인의 안마직 유보직종(designate job)이 5차례 이상 헌법소원 절차가 진행되는 등 헌법에서 장애인의 적극적 우대조치를 규정하지 않으므로 실제 중증장애인의 노동기본권은 아직 미흡하다(나운환, 김동주, 2017).

세계 각국이 중증장애인들의 일자리 창출을 위해 의무고용, 보호고용, 지원고용, 사회고용 등의 다양한 서비스를 실시한다. 그러나 고용기회와 적정 근로조건과 임금 수준 등에서 아직 많은 문제가 있다. 한국의 경우도 지난 1980년 장애인복지법 제정과 함께 보호고용서비스를 시작하고 있지만 아직은 수요에 비해 공급기회가 제한되어 있고(비장애인 실업률의 3배 이상 높음) 근로조건이나 인간다운 생활을 위한 적정임금수준이라는 측면에서는 기준조차 마련되지 않는 등 많은 문제를 가지고 있다. 그러나 이러한 제한점에도 불구하고 직업재활시설은 중증장애인의 노동기본권 확보를 위한 대안적 의미를 가지며 가치를 가진다. 특히, 한국과 같이 사회적 장벽이 많은 경우 직업재활시설은 중증장애인의 노동기본권이라는 측면에서 더욱 의미를 가지게 된다(나운환, 김동주, 2017).

## 2) 장애인 직업재활시설 특성

장애인직업재활시설은 18세기 말 서구사회에서 주로 특정한 시설과 환경을 꾸미는 단순한 형태에서 시작하여 최근에는 통합고용 현장에서 필요한 서비스를 지속적으로 제공하는 지원고용(supported employment) 서비스나 역통합형 사회적 목적 기업으로 발전해왔다.

보호고용이란 용어가 장애인복지 정책에 처음 사용된 것은 1955년 국제노동기구의 제99호 장애인 직업재활에 관한 권고로 보이지만, 몇몇 선진국에서는 보호고용이란 용어는 아니지만 비슷한 형태로 이미 시행되어왔다. 예를 들면, 영국은 1944년 장애인고용법을 통해 보호작업장인 램플로이(Remploy Ltd.)와 유보고용 제도(designated employment scheme)를 규정하였고, 미국은 1838년 퍼킨스맹아협회에서 보호작업장을 운영하였으며, 1943년과 1954년 직업재활법에 보호작업장 지원에



관한 사항이 포함되어 있었다.

그러나 실제로 보호고용이란 용어가 정책과정에 처음 등장하게 된 것은 제99호 권고이다. 이 권고에서는 보호고용을 통상적인 고용이 될 수 없는 장애인을 위해 보호적인 조건에서 행해지는 훈련과 고용으로 정의하고, 보호고용이 이루어지는 장소와 보호고용 시설에서 일하는 종사자와 관련하여 몇 가지 기본원칙을 규정하였으며 이후 여러 차례 국제회의를 통해 보호고용의 이념은 장애인이 사회의 다른 구성원과 동일하게 되고, 그 사람의 능력에 따라 동등한 권리를 가지며 고용기회를 갖도록 준비시키는데 있다. 또한 경쟁적인 노동시장에서 정상적인 조건으로 적절한 임무를 부여하지 못할 경우에는 보호고용을 통해서라도 고용기회를 제공하는데 두었으며 보호고용에 대한 책임은 국가에 둬를 명시하고 만약 국가가 주도하지 못한다면 국가는 책임을 대행할 수 있는 전담기관을 지정하여 돕도록 해야 함을 규정하였다(변용찬 외, 2004).

따라서 보호고용은 일반고용이 될 수 없는 장애인을 위해 보호적인 조건하에서 행해지는 훈련 및 고용으로 중증장애인을 수용시설에서 그 생애를 마치게 하는 것보다 사회활동을 통해 그들이 사회에 통합되도록 하는 것을 말하며 우리나라의 직업재활시설도 이 범주에 반드시 포함될 때 의미를 가질 수 있을 것이다(강위영·나운환, 2001).

따라서 장애인 직업재활시설이 갖는 특성은 여러 가지로 설명할 수 있겠지만 우선적으로 사회적 목적 수행, 영리사업을 하는 비영리조직, 사회적 자본화 등이다.

### (1) 사회적 목적 수행

비즈니스의 중요한 목적은 재화 또는 서비스를 고객에게 판매함으로써 사업주나 투자자에게 이익을 가져다주는 것이다. 그러나 최근 유럽을 중심으로 한 많은 국가들에서 사회적 경영(Social Business), 사회적 기업(Social Enterprise), 사회적 목적기업(Social Purpose Enterprise)과 같은 새로운 유형의 비즈니스 모형이 등장하고 있다. 이 모든 유형들이 기존의 영리만을 추구하는 형태에서 기업의 사회적 책임성이나 영리를 통한 사회적 목적 사업 재투자 형식을 띠고 있다. 그러나 이런 형태들도 기본적으로 영리를 추구하는 형식이라는 측면에서는 동일하다. 미국이나 캐나다를 중심으로 최근 활발하게 논의되고 있는 사회적 목적기업은 이윤추구가 아니라 사회적 목적 수행을 위한 사업을 한다는 것이다. 따라서 영업이익이 손익을 맞추지



못하는 사례가 발생할 수밖에 없고 이에 대하여는 운영법인이나 국가의 지원체계가 지원을 하는 것이다.

사회적 목적기업의 사회적 목적은 기업의 설립이념이나 목적에 따라 달라질 수 있지만 일반적으로 장애인이나 노동시장의 소외계층(이민자, 소수민족, 노숙자, 장기실업자 등)에게 일자리를 제공하는 목적 실현이 중요한 하나의 사회적 목적이다. 이 사회적 목적은 대상자에게 파트타임이나 풀타임의 일자리를 제공하는 것에서 대상자의 직업능력개발이나 근로자로서의 역량강화 등을 모두 포함하고 있다.

사회적 목적기업의 예로는 구세군 희망나눔미(Salvation Army Thrift Stores)와 Goodwill Industries, Girl Guide Cookie Sales 등이 있으며 최초의 협동조합의 경우도 사회적 목적 기업으로 볼 수 있다(나운환, 김동주, 2017).

## (2) 영리사업을 하는 비영리조직

장애인직업재활시설 운영은 개인을 비롯한 법인이 할 수 있다. 개인의 경우는 개인 사업가로서 하는 사업이기 때문에 극히 제한되고 대부분 법인에 의해 운영이 된다.

법인은 법인의 성격에 따라 공공목적으로 설립된 공법인과 「민법」과 「상법」 등에 의해 설립된 사법인으로 구분할 수 있으며, 영리의 유무에 따라 영리를 추구하는 영리법인과 학술·종교·자선·기예·사교·기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 비영리법인으로 나눌 수 있다. 또한 법인형태에 따라 일정한 목적을 위하여 출연한 재산에 대하여 법인격이 인정되는 재단법인과 다수의 사람들이 일정한 공동 목적을 위하여 회원이 주체가 되어 설립되는 사단법인으로 구분되어 진다.

대부분의 장애인 직업재활시설은 비영리법인으로 구분되는 법인에서 운영된다. 즉 운영주체가 모두 비영리조직, 영리를 목적으로 하기 보다는 공익을 추구하는 조직체라는 것이다. 그러나 장애인직업재활시설의 설치목적은 경쟁고용이 어려운 장애인들의 유상적인 임금을 제공하기 위하여 생산이나 서비스 활동을 하는 영리사업을 하기 때문에 비영리와 영리 기능을 동시에 가지고 있다.

그러나 장애인직업재활시설의 설치기준이나 예산편성지침, 운영 및 평가기준들이 비영리조직에 의존하고 있지만 실제 영리활동을 하는 기능은 고려하고 있지 않으므로 비영리조직으로서 영리사업을 하는 장애인직업재활시설은 운영에 있어 많은 한계와 어려움에 봉착하게 된다.



비영리조직은 비영리적인 사업을 하기 위해서는 수입원이 필요하게 되며 대부분의 국가들은 국가가 직접 해야 할 일들을 비영리조직에 위탁함으로써 위탁에 따른 비용으로 감당하고 있다. 그러나 장애인직업재활시설의 경우 운영비는 지원을 하고 있으나 영리활동을 위한 비용이나 장애인들을 고용함으로써 갖게 되는 사업주로서 책임은 모두 비영리조직이 감당해야할 책임이기 때문에 이에 대한 영리활동을 역동적으로 할 수밖에 없게 된다. 따라서 장애인직업재활시설이 갖는 비영리조직으로 영리활동을 하는 두 가지 기능적 특성을 이해하지 못하면 장애인 직업재활시설을 이해할 수 없다(나운환, 김동주, 2017).

### (3) 사회적 자본화

장애인들에게 사회적 격리가 오랜 세월동안 지속적으로 이루어져왔기 때문에 우리 사회에서 장애인은 사회적 비용으로 인식되어져왔다. 따라서 장애인의 사회적 역할인지나 정책에서 늘 장애인들은 막대한 예산을 사용하고 우리 사회가 공동으로 부담해야 할 사회적 비용으로 추계되어 온 것이 현실이다.

그러나 자본주의와 복지사회의 한계로 많은 국가들은 장애인에 대한 사회적 자본화에 대한 관심이 일어나기 시작하였고 이를 위한 첫걸음은 장애인들에게 일할 기회와 노동시장의 참여를 보장하는 것이었다.

장애인들의 사회적 자본화는 두 가지 측면에서 중요한 가치를 가지는 것이다. 장애인 스스로 사회적 자원을 통해 자원화 하는 것으로, 일을 통해 가족 중심의 네트워크에서 다른 사람과 접촉하고 연결망을 구축하는 등 사회적 관계망을 통해 스스로가 사회적 자본화를 강화하는 것이며, 다른 하나의 가치는 소득활동을 통해 지금까지 사회적 비용으로 소요되어 왔던 사회보장비와 같은 사회적 비용을 대폭 절감하게 하므로 사회의 생산적 능력을 극대화 하는 사회적 자본으로서 일익을 담당하게 하는 것이다.

따라서 장애인 직업재활시설을 이해하기 위해서는 이들이 근로활동을 통해서 창출하는 외형적인 임금으로만 사회적 자본을 추계할 것이 아니라 사회적 비용이나 이들의 사회적 자본화를 통해 얻게 되는 편익을 고려한 추계를 해야만 이해할 수 있는 것이다(나운환, 김동주, 2017).

2

## 최저임금과 장애인 직업재활시설 관련 선행연구 검토

최저임금과 관련하여 가장 활발한 연구가 진행된 분야인 경제학 중 가장 많이 주목을 받고 있는 연구는 Card and Krueger(1994)의 연구이다. 이 연구에서는 1992년 미국 뉴저지주의 최저임금 인상(4.25 → 5.05달러)의 고용효과를 분석하기 위해 펜실베이니아주(최저임금 변동없음)를 비교대상으로 하는 자연실험방법을 사용한 결과 최저임금이 인상되었던 뉴저지주의 청소년 고용에 유의한 고용감소 효과는 없었던 반면, 최저임금 변화가 없었던 펜실베이니아주에 비해 오히려 고용이 증가된 것으로 보고하였다. 그러나 Neumark and Wascher(2000)는 Card and Krueger(1994)의 전화설문 데이터에 측정오차(measurement error) 문제를 지적하고 행정데이터를 사용하여 동일한 방법으로 고용효과를 분석한 결과 최저임금이 10% 인상되는 경우 고용은 약 2.1% 정도 감소되는 것으로 보고하였다. 이 밖의 해외 선행연구의 사례를 살펴보면 최저임금 인상으로 고용이 감소하지 않다는 연구(Debe et al, 2010; Stewart, 2004; Brochu and Green, 2013, Mayneris et al, 2014)와 통계적으로 유의하게 고용 감소효과를 가져온다는 연구(Kawaguchi and Yamada, 2007; Kawaguchi and Mori, 2009; Kambayashi et al)등 서로 다른 결과가 도출되었다(황승진, 2015 재인용).

우리나라에서 1987년 최저임금이 최초로 도입되고 나서 지금까지의 동 제도로 인한 고용영향을 분석한 연구에서는 노동자의 채용억제효과가 있다는 연구(김대일, 2012, 박철성, 강승복, 2015), 특정학력집단(고졸)의 경우 최저임금 10% 상승 시 고용확률이 3.7% 감소한다는 연구(김민성 외, 2013), 특정업종(서비스업)의 경우 최저임금이 10% 이상 될 때 상용직 고용 확률을 4~6% 하락시킨다는 연구(김영민, 2014) 등이 주를 이루고 있으나 최저임금 비율이 상승하여도 고용의 감소효과가 나타나지 않았다는 연구(김유선, 2014)도 있다.

지금까지 장애인 최저임금 관련 연구는 최저임금감액제도의 현황(한국노동연구원, 2007)이나 이에 대한 문제점과 대안(김용탁, 이민영; 2014) 그리고 향후 개편 방안(남용현, 2014; 이민영, 김용탁, 2014)등의 연구가 있다. 또한, 최저임금제도에 따른 장애인의 고용영향을 평가한 연구(강동욱, 2010)가 있으나 최저임금과 직업재활시설 간 영향관계를 분석한 연구는 없다. 이 연구들은 최저임금 적용제외제도의



현황과 문제점을 분석하여 합리적 적용방안을 도출하여 대안으로 최저임금 감액제도와 고용보조금 지급 등의 방법을 제시하고 있으나 논의 수준에 그치고 있고 이에 대한 심도 있는 연구가 진행되지 않았다.

다만, 강동욱(2010)은 최저임금제도의 장애인 고용영향을 분석하기 위해 상시근로자 5인 이상의 장애인고용 사업체 1,655개소를 실증 분석한 결과 단기적으로는 최저임금 적용이 장애인 고용을 감소시키는 것으로 나타났으나 장기적 영향관계를 알아보기 위한 과거 8년간(2000~2008) 최저임금인상률과 장애인고용율과의 관계에서 양자 간의 관련성은 거의 발견되지 못한다는 분석 결과를 제시하였다.

직업재활시설의 최저임금 보장 방안에 대한 방향성을 제시한 국가인권위원회의 중증장애인 노동권 실태조사(2015)에서는 최저임금 적용제외인가 제도 폐지와 이를 위해 지방의 책임 하에 운영되고 있는 직업재활시설 운영사업을 중앙으로 전환, 보호고용에서 일반고용으로의 전이, 이에 따른 탈 수급방지 대책 마련, 적절한 시간제 급여에 대한 원칙과 기준 마련, 최저임금 감액적용 제도를 A~D등급까지 4단계 체계로 구분하는 방안을 등을 제시하였다. 또한, 근로장애인의 임금보전을 위한 고용장려금 활용과 부족분에 대한 재원 확보방안 및 법률적 검토 등이 시급히 진행되어야 함을 제안하였다. 하지만 이러한 임금보전 방안은 장애인들이 근로에 대한 노력을 기울이지 않아 생산성이 저하되고, 직업재활시설에 근무하지 않는 장애인들과의 형평성 논란(역차별) 등의 문제가 우려됨을 지적하였다.

2018년 적용 최저임금 고시(2017. 8. 4.)이후 연구된 강동욱 외(2017)의 직업재활시설 근로장애인의 소득향상을 위한 지원방안 연구에서는 시설운영관련 지원책 13가지, 장애인에 대한 직·간접적인 소득 지원 방법 5가지를 제시하였다.

나운환과 김동주(2017)는 최저임금 인상에 따른 직업재활시설 발전방향 연구에서 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설 지원 방안으로 사회보험료 지원, 일자리 안정자금, 고용유지 지원금 등의 지원 방안을 제안하며 이 방안들이 실현되기 위해서는 우선적으로 장애인복지법과 고용보험법의 제도개선이 선행되어야 한다고 제안하였다.

### 3

## 장애인 직업재활시설 현황과 최저임금 관련 주요쟁점 사항

### 1) 장애인 직업재활시설 현황

#### (1) 직업재활시설의 개념 및 종류

우리나라에서 모든 장애인에게 직업재활정책이 구체화되기 시작한 것은 1981년 세계장애인의 해를 위한 한국기념사업추진위원회가 설치되고, 이 위원회의 활동으로 1981. 6. 5. 심신장애자복지법이 제정(시행)되면서 부터이다. 이 법은 제11조에서 국가 또는 지방자치단체는 심신장애자의 고용을 촉진하기 위하여 심신장애자에게 적합한 직종의 개발 및 보급, 심신장애자에 대한 적성검사 및 직업지도, 작업환경 또는 기능에 적응할 수 있도록 하기 위한 훈련 등의 사업을 실시하여야 한다고 규정하고 있었다(제1항). 또한 스스로 경영하는 사업에 심신장애자의 능력과 적성에 따라 이들을 고용하도록 노력하여야 하고(제2항), 나아가 심신장애자에게 적합한 직종의 사업을 경영하는 자에 대하여 심신장애자의 능력과 적성에 따라 이들을 고용하도록 권유할 수 있다(제3항)고 정하고 있었다.

이후 심신장애자법은 1989. 12. 30. 장애인복지법으로 명칭을 변경하여 직업지도(제13조), 재활상담 및 입소 등의 조치(제20조), 고용의 촉진(제30조), 장애인복지시설(제37조), 장애인복지시설의 설치(제38조) 등의 규정을 두게 되었다.

현행 장애인복지법은 “장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 국가와 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 장애발생 예방과 장애인의 의료·교육·직업재활·생활환경개선 등에 관한 사업을 정하여 장애인복지대책을 종합적으로 추진하며, 장애인의 자립생활·보호 및 수당지급 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 장애인의 생활안정에 기여하는 등 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).”

장애인복지법은 직업재활시설에 관해 가장 상세히 규정하고 있는 법이다. 그러나 구체적인 내용은 시행규칙(별표)에서 정하고 있어, 법률만 읽고는 이 법이 직업재활시설에 관한 근거법임을 알 수가 없다.

장애인복지법 제58조는 장애인복지시설의 종류를 장애인거주시설(제1호), 장애인 지역사회재활시설(제2호), 장애인 직업재활시설(제3호), 장애인의료재활시설(제



4호), 장애인 생산품판매시설(제5호 및 시행령 제36조)이라고 정의하고 있다. 이 중 제3호에서 의미하는 장애인 직업재활시설이란 “일반 작업환경에서는 일하기 어려운 장애인이 특별히 준비된 작업환경에서 직업훈련을 받거나 직업 생활을 할 수 있도록 하는 시설”을 말한다.

이 법 시행규칙은 장애인복지시설의 구체적인 종류와 사업 등에 대하여 규정하고 있는데, 시행규칙 제41조와 별표 4에 의하면 장애인 직업재활시설은 다음과 같이 구분된다.

장애인 보호작업장	직업능력이 낮은 장애인에게 직업적응능력 및 직무기능 향상훈련 등 직업재활훈련 프로그램을 제공하고, 보호가 가능한 조건에서 근로의 기회를 제공하며, 이에 상응하는 노동의 대가로 임금을 지급하며, 장애인 근로사업장이나 그 밖의 경쟁적인 고용시장으로 옮겨갈 수 있도록 돕는 역할을 하는 시설
장애인 근로사업장	직업능력은 있으나 이동 및 접근성이나 사회적 제약 등으로 취업이 어려운 장애인에게 근로의 기회를 제공하고, 최저임금 이상의 임금을 지급하며, 경쟁적인 고용시장으로 옮겨갈 수 있도록 돕는 역할을 하는 시설
장애인 직업적응훈련시설	직업능력이 극히 낮은 장애인에게 작업활동, 일상생활훈련 등을 제공하여 기초작업능력을 습득시키고, 작업평가 및 사회적응훈련 등을 실시하여 장애인 보호작업장 또는 장애인근로사업장이나 그 밖의 경쟁적인 고용시장으로 옮겨갈 수 있도록 돕는 역할을 하는 시설

위 기준에 의한 장애인직업재활시설 중 근로사업장의 장애인은 근로능력이 있어 최저임금 이상의 임금을 지급받으므로 사실상 최저임금 배제와는 무관한 사람들이다.

보호작업장의 장애인은 직업능력이 상대적으로 낮아 최저임금을 받지 못하는 사람들이다. 직업적응훈련시설의 장애인들은 직업능력이 극히 낮은 사람들로서, 이들에게는 가장 낮은 임금이 지급된다. 직업재활시설의 근로장애인 대부분은 중증장애인이다.

그런데 위 기준에서도 알 수 있듯이 모든 직업재활시설은 좀 더 높은 단계의 고용으로 옮겨가, 궁극적으로는 경쟁적인 고용시장으로 옮겨 갈 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다. 예컨대 직업적응훈련시설의 장애인은 장애인 보호작업장과 장애인 근로사업장을 거쳐 경쟁적인 고용시장으로, 보호작업장의 장애인은 장애인 근로사업장을 거쳐 경쟁적인 고용시장으로, 근로사업장의 장애인은 훈련을 통해 경쟁적인 고용시장으로 옮겨갈 수 있도록 돕는 것이 목적이다(조성혜, 2018).

## (2) 직업재활시설 장애인의 구분

장애인복지법시행규칙 제41조 및 제42조와 동 별표 5는 장애인복지시설의 종류별 사업 및 설치·운영기준을 매우 상세히 규정하고 있는데, 직업재활시설의 이용 장애인을 크게 근로장애인과 훈련장애인으로 구분하고 있다.

근로장애인이란 임금을 목적으로 근로를 하는 장애인을 말하고, 훈련장애인이란 장애인 직업재활시설이 운영하는 작업활동 프로그램 또는 장애인 직업적응훈련시설을 이용하는 장애인을 말한다. 근로장애인의 임금은 객관적인 기준에 근거하여 지급되어야 하며, 시설은 최저임금 이상의 임금을 지급하기 위하여 노력하여야 한다. 장애인 보호작업장에서 작업활동 프로그램을 운영하는 경우 및 장애인 직업적응훈련시설의 훈련장애인에게는 소정의 훈련수당을 지급할 수 있다.

## (3) 시설 이용 장애인의 적격 기준

시설을 이용할 수 있는 장애인은 장애인복지법 제2조에 따른 장애인이어야 하는데 직업재활시설의 종류별로 그 적격기준이 다르다.

장애인 보호작업장은 의료, 직업능력, 심리, 교육 평가 등의 결과와 초기면접의 정보를 토대로 전문가가 참여한 위원회에서 적격 여부를 평가한 결과, 당장 경쟁적인 고용시장이나 장애인 근로사업장에서 생산능력을 발휘하기 어려운 장애인을 대상으로 하되, 근로장애인의 80퍼센트 이상은 장애등급 3급 이상인 장애인으로 유지되도록 하여야 한다.

보호작업장 이용 적격 대상 장애인보다 생산능력이 떨어지는 장애인에 대하여는 작업활동 프로그램에 참여하게 할 수 있도록 하되, 작업활동 프로그램에 참여하는 장애인은 장애등급 3급 이상인 장애인이 80퍼센트 이상 유지되도록 하여야 한다. 이 경우 작업활동 프로그램에 참여한 장애인은 적어도 3년 후의 평가 결과에 따라 장애인 보호작업장이나 장애인 근로사업장 또는 경쟁적인 고용시장으로 옮겨갈 수 있도록 하여야 하며, 평가 결과 작업활동 프로그램에 참여할 필요성이 인정되면 참여기간을 3년 더 연장할 수 있다.

장애인 근로사업장은 의료, 직업능력, 심리, 교육 평가 등의 결과와 초기면접의 정보를 토대로 전문가가 참여한 위원회에서 적격 여부를 평가한 결과, 교통, 건축 환경의 접근성이나 적응의 문제로 경쟁적인 고용시장에서의 취업이 어려운 장애인을 대상으로 하되, 근로장애인의 60퍼센트 이상은 장애등급 3급 이상인 장애인으로



유지되도록 하여야 한다.

장애인 직업적응훈련시설은 의료, 직업능력, 심리, 교육 평가 등의 결과와 초기면접의 정보를 토대로 전문가가 참여한 위원회에서 적격 여부를 평가한 결과 당장 장애인 보호작업장이나 장애인 근로사업장에서 생산능력을 발휘하기 어려운 장애등급 3급 이상인 장애인을 대상으로 하되, 장애인 직업적응훈련시설을 이용하는 장애인은 발달장애인법 제2조 제1호에 따른 발달장애인이 80퍼센트 이상 유지되도록 하여야 한다.

장애인 거주시설과 동일한 법인이 운영하는 장애인 직업재활시설은 장애인 거주시설에서 생활하는 장애인 외의 장애인이 50퍼센트 이상 유지되도록 하여야 한다.

작업이나 서비스 과정상 장애인이 아닌 사람을 고용하여야 할 필요가 있는 경우 그 인원은 현재 근로인원 수의 30퍼센트를 넘을 수 없다.

#### (4) 이용장애인에 대한 노동법의 적용

직업재활시설 이용장애인에 대한 노동법의 적용에 대하여는 장애인복지법시행규칙 제41조 및 제42조와 동 별표 5에 간단하게 언급되어 있다. 구체적으로는 근로기준 및 이용자의 권리와 보건 및 안전관리가 이에 해당하는데 그 내용은 다음과 같다.

장애인 직업재활시설은 이용장애인에게 차별적 대우를 해서는 안 된다. 또한 근로장애인과는 근로계약을 체결하여야 하며 근로기준법에 따라 근로조건을 명시하여야 한다. 근로시간과 휴게시간 등 근로장애인의 근로관계에 관하여는 근로기준법에 따른다.

장애인 직업재활시설은 생산품목과 서비스 유형에 따라 산업안전보건법, 식품위생법 등에서 정하는 기준을 지켜야 한다. 장애인 직업재활시설은 재해대책을 수립하고 이에 따른 직원교육을 실시하여야 한다. 장애인 직업재활시설은 지역의 응급의료기관과 연계망을 구축하고 긴급연락망을 유지하여야 한다.

장애인 보호작업장은 근로장애인을 보호하는 환경에서 장애인에게 근로의 기회를 제공하고 유상적인 임금을 지급하여야 한다. 보호작업장과 근로사업장은 교육·훈련, 재활프로그램을, 직업적응훈련시설은 교육·훈련과 재활기능 기초훈련을 실시한다(조성혜, 2018).



## (5) 장애인고용촉진법에 의한 보호고용제도

1990. 1. 13 제정된 장애인고용촉진법(1991. 1. 1. 시행)은 장애인 의무고용과 부담금 제도를 통해 일반 사업장에서 고용이 가능한 근로능력이 있는 장애인의 고용에 초점을 맞추었으나, 2000. 1. 12. 장애인고용촉진 및 직업재활법(시행 2000. 7. 1.)으로 명칭을 바꾸어 전면 개정하면서 근로능력이 현저하게 상실된 중증장애인에 대한 직업재활에도 관심을 기울이게 되었다.

그러나 일반 사업장에 고용이 가능한 경증 장애인 고용촉진에 대하여는 광범위한 지원제도가 마련되어 있는 반면 중증장애인에 대한 직업재활에 대하여는 자세한 규정이 많지 않다. 여전히 장애인고용촉진법이 일반 노동시장에서 취업이 가능한 경증 장애인의 고용에 초점이 맞추어져 있음을 반증하는 것이다.

다만 제13조에서 “고용노동부장관과 보건복지부장관은 중증장애인 중 사업주가 운영하는 사업장에서는 직무 수행이 어려운 장애인이 직무를 수행할 수 있도록 지원고용을 실시하고 필요한 지원을 하여야 한다”(제1항)고 하여 중증장애인에 대한 지원고용 규정을 두고 있다.

나아가 “국가와 지방자치단체는 장애인 중 정상적인 작업 조건에서 일하기 어려운 장애인을 위하여 특정한 근로 환경을 제공하고 그 근로 환경에서 일할 수 있도록 보호고용을 실시하여야 한다”(제14조)고 하여 중증장애인에 대한 보호고용제도를 두고 있다.

지원고용이 중증장애인을 고용한 일반 사업장의 사업주에 대한 지원이라면, 보호고용은 근로능력이 현저히 상실된 중증장애인에 대한 보호작업장에서의 근로기회 제공에 관한 규정이라고 할 것이다(조성혜, 2018).

## (6) 발달장애인법에 의한 직업재활제도

발달장애인법은 2014. 5. 20. 제정되어 2015. 11. 21. 시행된 법으로 이 법에서 의미하는 “발달장애인”이란 장애인복지법 제2조 제1항의 장애인으로서 지적장애인과 자폐성 장애인 및 그 밖에 통상적인 발달이 나타나지 아니하거나 크게 지연되어 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다(제2조 제1호).

위 정의에 의한 발달장애인은 대부분 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을



받는 사람으로서 통상적인 노동시장에서는 고용되기가 쉽지 않다. 장애인고용촉진법이 일반 사업장에서의 장애인 고용에 중점을 두고 있다면, 발달장애인법은 발달장애인의 특성을 고려하여 이들의 직업재활에 초점을 맞추고 있다. 이 법 제25조는 제1항에서 “국가와 지방자치단체는 발달장애인이 자신의 능력을 최대한 활용하여 직업생활을 영위할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다”고 하고, 제2항에서는 “보건복지부장관은 장애의 정도가 심한 발달장애인의 능력과 특성에 적합한 직업훈련을 지원하기 위하여 발달장애인에 특화된 직업훈련을 하는 직업재활시설을 설치·운영할 수 있다”고 규정하고 있다.

이 규정 제1항에서 규정하고 있듯이 발달장애인도 자신의 능력을 최대한 활용하여 직업생활을 영위하는 것이 가장 바람직함은 두 말의 여지가 없다. 그러나 절대 다수의 발달장애인은 일반 사업장에서 업무를 수행하기는 어려워 제2항에서 언급한 직업재활시설에서 직업훈련을 받을 수밖에 없는 것이 현실이다(조성혜, 2018).

## (7) 직업재활시설 운영 기준<sup>1)</sup>

### ① 관리운영비 및 인건비

직업재활시설의 보조금은 보조금관리예관한법률에 따라 기능보강은 국비, 지방비 비율이 50:50이다. 그리고 관리운영비는 국비는 없고 지방비 비율이 100%이다. 예산 기준은 시설 종류별로 <표 2>와 같이 차이가 나는데 시설 종류별로 획일적으로 지급되는 시설 개소당 기본지원금과 이용 장애인 인원수에 따라 지원되는 1인당 지원금으로 구분된다. 근로사업장의 경우 2017년 시설 개소당 기본지원금은 52,495천 원, 장애인 1인당 지원은 704천 원 이었고, 보호작업장의 경우 시설 개소당 기본지원금이 16,460천 원으로 근로사업장의 31.36%, 1인당 지원은 근로장애인은 근로사업장과 동일하나 훈련장애인은 188천 원으로 근로장애인의 26.70% 수준으로 기준을 정하고 있다. 직업적응훈련시설은 보호작업장 훈련장애인과 동일한 수준으로 지원하고 있다.

직업재활시설의 시설 개소당 기본지원금과 1인당 지원금은 2016년까지 상승률이 매년 3.6%로 동일하게 증가하였으나 2017년에 근로장애인 1인당 지원금이 근로사

1) (7)직업재활시설 운영 기준부터 (13)총 판매액 및 수익액까지의 내용은 직업재활시설 근로장애인의 소득 향상을 위한 지원방안 연구(강동욱 외, 2017)에서 발췌하였음.

업장 1인당 지원금과 동일한 704천 원으로 상승하여 훈련장애인과 차이를 두는 것으로 변경하였는데 이는 시설 종류에 관계없이 근로장애인에 대해 동등하게 지원하고 훈련장애인과는 차이를 두어 근로장애인 우대하는 것으로 지원 기준이 변경되었다.

〈표 2〉 직업재활시설 관리운영비 시설별 지원기준(2014~2017)

(단위: 천원)

시설의 종류	지원구분	2014년도	2015년도	2016년도	2017년도
		지원단가	지원단가	지원단가	지원단가
근로사업장	시설당 기본지원	47,210	48,910	50,671	52,495
	1인당	633	656	660	704
보호작업장	시설당 기본지원	14,803	15,336	15,888	16,460
	1인당	169	175	185	근로 : 704 훈련 : 188
직업적응 훈련시설	시설당 기본지원			15,888	16,460
	1인당			185	188

출처 : '장애인복지시설사업안내' 재구성, 보건복지부(2014~2017)

## ② 기능보강 예산

기능보강 보조금은 보조금관리에 관한 법률 시행령 [별표 1]에 따라 국고와 지방비 비율을 50 : 50으로 정하고 있으며, 기능보강 국고보조금 예산 규모는 대략 110억 원 수준으로 년도에 따라 불규칙적으로 증가 또는 감소하고 있다. 2016년 예산 규모는 시설 개소 당 18.7백만 원으로 나타났다.

보건복지부 장애인복지시설사업안내(2017)에서 기능보강 보조금의 지원 대상을 시설의 신축, 증축, 개보수 및 장비구입, 임차료 지원 등의 사업에 지원하도록 규정하고 있는데 장애인 고용 확대, 임금향상 및 시설 안전에 기여하는 사업을 우선 고려하도록 지원방향을 정하고 있어서 고용과 임금을 중요한 지원 기준으로 삼고 있음을 알 수 있다.



〈표 3〉 기능보강 국비 예산 현황

(단위: 백만원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
기능보강 예산	11,470	14,508	11,455	12,287	10,888

출처 : 직업재활시설 기능보강 설명회 자료, 보건복지부(2015) 및 2016년 정부예산안 자료

## (8) 직업재활시설 설치·운영 현황

### ① 전체 설치·운영 현황

직업재활시설은 2017년 말 기준으로 근로사업장이 62개소, 보호작업장이 553개소, 직업적응훈련시설이 10개소 등 전체 625개소가 설치·운영되고 있다. 신규 시설의 증가 추이를 보면 매년 지속적으로 증가하고 있으며 2012년과 비교하여 근로사업장 6개소, 보호작업장 131개소, 직업적응훈련시설 10개소가 증가하였고, 직업재활시설 전체 147개가 증가한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 직업재활시설 설치·운영 현황

(단위: 개소)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
전체	478	511	541	560	582	625
근로사업장	56	64	64	64	63	62
보호작업장	422	447	477	496	516	553
직업적응훈련 (2016년 신설)	—	—	—	—	3	10

출처 : ‘장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서’ 재구성, 보건복지부(2012~2016), ‘2017년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서’ 재구성, 보건복지부(2018.6.)

### (9) 시·도별 설치·운영 현황

시·도별 직업재활시설 설치·운영 현황은 서울특별시가 128개소로 가장 많았고, 경기도 106개소, 경상남도 49개소, 부산광역시 39개소, 경상북도 42개소 순으로 나타났다. 시설이 없는 시·군·구는 전체 34개소로 전라남도가 13개소로 가장 많았고, 충청북도, 충청남도, 전라남도가 각각 4개소, 경기도, 강원도, 경상북도, 경상남도가 각각 2개소, 부산광역시가 1개로 조사되었다.

〈표 5〉 시·도별 직업재활시설 설치·운영 현황

(단위: 개소)

17개 시·도	기초자치단체 수 (시·군·구)	시설 수	기초자치단체별 평균 시설 수	시설이 없는 시·군·구
서울특별시	25	128	5.0	—
부산광역시	16	39	2.0	1
대구광역시	8	42	4.9	—
인천광역시	10	31	2.8	—
광주광역시	5	22	4.4	—
대전광역시	5	19	3.8	—
울산광역시	4	14	3.5	—
세종특별자치시	1	4	3.0	—
경기도	31	106	3.2	2
강원도	18	36	1.8	2
충청북도	12	22	1.8	4
충청남도	15	21	1.2	4
전라북도	14	21	1.4	4
전라남도	22	19	0.8	13
경상북도	23	42	1.7	2
경상남도	18	49	2.7	2
제주특별자치도	2	10	4.5	—
합계	229	625	2.5	34

출처 : '2017년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서' 재구성, 보건복지부 (2018.6.)

## (10) 이용장애인 현황

### ① 이용장애인 인원

이용장애인은 직업재활시설에서 직업재활서비스를 받기 위해 등록된 장애인을 말한다. 직업재활시설의 전체 이용장애인은 17,841명이고, 이들 중 중증장애인이 16,861명으로 94.5%를 차지하고 있다. 이는 2014년 14,687명과 비교하여 2,147명이 증가한 수치이다. 중증장애인 비율은 년 평균 0.4%씩 증가하고 있다.

2017년 근로사업장 이용장애인은 2,724명으로 전체 이용장애인의 15.3%를 차지하고 있었고 보호작업장 이용장애인은 14,960명으로 83.9%로 나타났으며 직업적응



훈련시설 이용장애인은 157명으로 0.9%를 차지하고 있었다.

〈표 6〉 직업재활시설 이용장애인 현황

(단위: 명, %)

구분	2014년		2015년		2016년		2017년	
	전체	중증	전체	중증	전체	중증	전체	중증
전체	15,651	14,687 (93.8)	16,414	15,455 (94.2)	17,131	16,198 (94.6)	17,841	16,861 (94.5)
근로사업장	2,721	2,337 (85.9)	2,798	2,438 (87.1)	2,762	2,418 (86.8)	2,724	2,379 (87.3)
보호작업장	12,930	12,350 (95.5)	13,616	13,017 (95.7)	14,335	13,746 (95.9)	14,960	14,325 (95.8)
직업적응훈련 (2016년 신설)	—	—	—	—	34	34 (100)	157	157 (100)

출처 : '장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서' 재구성, 보건복지부(2014~2016), 보건복지부(2012~2016), '2017년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서' 재구성, 보건복지부(2018.6.)

## ② 근로장애인 및 훈련장애인 인원

2015년 장애인복지법 시행규칙 [별표 5]의 개정에 따라 2015년부터 직업재활시설의 이용장애인은 임금을 목적으로 근로계약을 체결해야 하는 근로장애인과 작업활동 프로그램 서비스를 받기 위해 훈련계약을 체결해야 하는 훈련장애인으로 구분하였다. 이러한 구분에 따라 2015년도 운영실적부터 직업재활시설의 근로장애인과 훈련장애인을 구분하여 관리하게 되었다.

근로장애인은 2017년 11,286명으로 전체 이용장애인의 63.2%를 차지하고 있으며 2016년과 비교하여 598명 증가하여 전체 대비 근로장애인 비율이 0.9% 증가하였다.

〈표 7〉 직업재활시설 근로 및 훈련 장애인 현황

(단위: 명, %)

구분		2016년		2017년	
		전체	중증	전체	중증
전체		17,131 (100)	16,198 (100)	17,841 (100)	16,861 (100)
근로장애인	계	10,688 (62.4)	9,956 (61.5)	11,286 (63.3)	9,269 (55.0)
훈련장애인	계	6,443 (37.6)	6,242 (38.5)	6,555 (36.7)	7,592 (45.0)

출처 : '장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서' 재구성, 보건복지부(2016~2017)

### ③ 장애유형별 이용장애인 수

2017년 장애유형별 이용장애인 수는 지적 장애인이 13,236명으로 74.2%를 차지하여 가장 많았고, 다음으로 지체 1,151명, 자폐성 1,086명, 정신 949명 순으로 나타났다. 2015년과 비교하여 지적장애인과 자폐성장애인은 각각 0.8%, 0.7% 증가하였고 지체 2%, 정신 3.1%, 뇌병변 2.3%, 시각 2.9%가 각각 감소하였으며 청각, 언어, 뇌전증 장애인 등은 거의 변화가 없었다.

〈표 8〉 장애유형별 이용장애인 수

(단위: 명, %)

구분		합계	저적	자폐성	지체	정신	시각	뇌병변	청각	언어	뇌전증	기타*
2017	근로	2,724	1,618	112	404	162	162	77	145	19	15	9
	보호	14,960	11,494	947	747	784	404	341	164	21	28	30
	훈련	157	124	27	—	3	2	1	—	—	—	—
	합계	17,841	13,236	1,086	1,151	949	568	419	310	40	43	39
	비율	100	74.2	6.5	5.3	2.3	0.2	0.2	1.7	0.2	0.2	0.3
2016	근로	2,762	1,650	96	427	160	162	92	136	19	14	6
	보호	14,335	10,905	884	831	769	377	342	154	23	24	26
	훈련	34	27	6	—	1	—	—	—	—	—	—
	합계	17,131	12,582	986	1,285	930	539	434	290	42	38	32
	비율	100	73.4	5.8	7.3	5.4	3.1	2.5	1.7	0.2	0.2	0.2

\* 장애유형 중 기타에 신장, 안면, 심장, 장루·요루, 간, 호흡기 장애인 포함

출처 : '2017년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서' 재구성, 보건복지부(2018.6.)



## (11) 종사자 현황

### ① 종사자 배치기준: 장애인복지법 시행규칙 [별표 1]

장애유무에 관계없이 장애인복지법 시행규칙 [별표 5]에서 제시된 배치기준에 따라 배치된 직원을 종사자라고 한다. 종사자는 10개의 직종으로 구분되어 있는데 <표 9>의 배치기준 비고에 제시된 내용에 따라 근로사업장, 보호작업장, 직업적응 훈련시설에 배치기준에서 제시된 인력을 지원하도록 규정하고 있다. 그러나 직업 재활시설 운영사업이 지방으로 이양되면서 지방재정의 어려움으로 거의 모든 시·도가 <표 9>의 배치기준을 준수하지 못하는 실정이다.

**<표 9> 장애인직업재활시설 종사자 배치기준**

직종 명	배치기준	비 고
시설장	1명	시설 당 1명
사무국장	1명	이용장애인 30명 이상인 경우 1명
직업훈련 교사	1명	장애인 근로사업장, 장애인 보호작업장: 이용장애인 10명당 1명(10명 초과 시 초과 인원을 반올림하여 지원) 장애인 직업적응훈련시설: 이용장애인 12명당 1명 (12명 초과 시 초과인원을 반올림하여 지원)
간호사	1명	이용장애인이 50명 이상인 시설에 배치. 다만, 이용장애인의 건강상태 및 근로환경 등을 고려하여 간호사의 배치 필요성이 낮다고 판단될 경우에는 배치하지 않음
영양사	1명	이용장애인이 30명 이상이고, 집단급식 제공기능이 있는 경우 배치
사무원	1명	시설당 1명
생산 및 판매관리 기사	1명	장애인 근로사업장: 근로장애인 10명당 1명(10명 초과 시 초과인원을 반올림하여 지원) 장애인 보호작업장: 근로장애인 20명당 1명(훈련장애인은 미포함, 20명 초과 시 초과인원을 반올림하여 지원)
시설관리 기사	1명	자체시설이나 기숙시설을 운영하거나 제조업을 주 업종으로 하고 있으며, 장애인(근로장애인과 훈련장애인)과 시설 종사자(시설장 포함)를 합산하여 50명 이상인 경우 시설당 1명
조리원	1명	훈련장애인을 포함한 장애인이 30명 이상이고, 집단급식 제공기능이 있는 경우 배치
위생원	1명	급식시설 및 기숙시설이 있는 경우 배치

출처 : 장애인복지법 시행규칙 [별표 5]



## ② 종사자 전체 현황

장애인복지법 시행규칙 [별표 5]에 제시된 기준은 있지만 직업재활시설 운영사업이 2005년 지방으로 이양되어 관리운영비 및 인건비를 지방의 재정상황에 따라 달리 지원하고 있다. 매년 지자체에서 보건복지부에 보고하는 양식에서 종사자 기준 인원을 종사자 정원으로 표시하고, 실제 배치된 인원과 구분하여 보고하도록 하고 있다.

전체 종사자 수는 2016년에 3,256명으로 2015년 3,133명보다 123명이 증가하였다. 시설 종류별로는 근로사업장은 5명이 감소하였는데 시설이 64개소에서 63개소로 1개소가 줄게 되어 인원이 감소된 것으로 보인다. 보호작업장은 121명이 증가하였고, 2016년 신규로 편입된 직업적응훈련시설에 7명이 신규 채용되었다. 개소당 종사자 수는 2016년 5.59명으로 나타났으며 2015년과 비교하여 거의 증가가 없는 것으로 나타났다. 시설 종류별로 보면 근로사업장과 보호작업장 모두 미세하게 증가하였으며 직업적응훈련시설은 2016년에 새로운 유형으로 처음 시설이 설치·운영되었으나 종사자 수는 평균보다 매우 낮은 것으로 나타났다.

〈표 10〉 직업재활시설 종사자 현황

(단위: 명)

구분	2015년		2016년	
	전체	개소당	전체	개소당
전체	3,133	5.59	3,256	5.59
근로사업장	718	11.22	713	11.32
보호작업장	2,415	4.87	2,536	4.91
직업적응훈련	—	—	7	2.33

출처 : '장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서' 재구성, 보건복지부(2015~2016)



### ③ 종사자 직종별 현황

직종별 종사자 현황은 직업훈련교사가 1,483명으로 45.6%를 차지하고 있고, 시설장이 577명으로 17.7%, 생산 및 판매 관리기사가 469명으로 14.4% 순으로 나타났다. 직접 생산과 관련이 있는 직종인 생산 및 판매 관리기사는 469명으로 시설 개소수 대비 0.8% 수준인 것으로 나타나 생산 및 판매 관리기사의 배치가 더욱 필요할 것으로 보여진다.

생산 및 판매관리기사가 배치된 시설과 미 배치된 시설을 비교하면, 배치된 시설은 개소 당 매출액이 1,129,929천 원으로 미 배치된 시설 243,770천 원의 4.64배, 개소 당 수익금은 배치된 시설이 340,958천 원으로 미 배치된 시설 86,638천 원의 3.94배, 월평균 임금은 배치된 시설이 649천원으로 미 배치된 시설 366천 원의 1.77배, 최저임금 이상 장애인 수는 미 배치된 시설과 비교하여 월등히 높은 것으로 나타났다. 결과적으로 직업재활시설에서 생산 및 판매 관리기사가 매출액, 수익금, 임금 향상에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 11〉 2016년 생산 및 판매 관리기사 배치 유·무에 따른 비교

(단위: 천원, 명, 원)

생산 및 판매관리 기사 배치 유무	전체	개소당 매출액	개소당 수익금	월평균 임금	근로장애인 수	최저임금	
						이상	미만
전체	582	660,965	206,370	541	10,688	3,056	7,632
배치	274	1,129,929	340,958	649	9,535	2,351	7,002
미배치	308	243,770	86,638	366	7,778	705	630

출처 : '장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서' 재구성, 보건복지부(2016)

## (12) 근로장애인 근로 및 임금 현황

### ① 근로 시간

직업재활시설의 전체 근로장애인 1인당 월평균 근로시간은 136시간으로 나타났다. 시설 종류별로는 근로사업장이 167시간이고, 보호작업장이 127시간으로 근로사업장이 보호작업장보다 40시간이 많은 것으로 파악되었다.

〈표 12〉 2016년 직업재활시설 근로장애인 월평균 근로시간

(단위: 명)

구분	전체	근로사업장	보호작업장
전체 근로장애인 수	10,688	2,550	8,138
0 ~ 60시간	1,231	130	1,101
61 ~ 80시간	655	83	572
81 ~ 100시간	883	63	820
101 ~ 120시간	1,426	228	1,198
121 ~ 140시간	1,556	291	1,265
141 ~ 160시간	1,669	311	1,358
161 ~ 180시간	328	58	270
181 ~ 200시간	665	114	551
201시간 이상	2,275	1,272	1,003

출처 : '장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서' 재구성, 보건복지부(2016)

## ② 임금 현황

직업재활시설 근로장애인의 월평균 임금은 2017년에 567천 원으로 나타났다. 2015년부터 운영실적을 취합하면서 근로장애인과 훈련장애인을 구분하여 훈련장애인의 수당을 월평균 임금 산정에서 제외하였다. 2017년 근로사업장은 1,057천 원으로 보호작업장 423천 원으로 임금 수준에서 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 13〉 2017년 직업재활시설 근로장애인 월평균임금 현황

(단위: 천원)

구분	2015년	2016년	2017년
전체	528	542	567
근로사업장	948	1,011	1,057
보호작업장	381	395	423

출처 : '장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서' 재구성, 보건복지부(2013~2015), '2017년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서' 재구성, 보건복지부(2018.6.)



〈표 14〉 장애인직업재활시설 월 평균임금 및 훈련수당

(단위: 천원, %)

구분		2016년도	2017년도	전년 대비 증감	
				수치	비율
근로사업장	근로장애인	1,011	1,057	46	4.5
	훈련장애인	118	106	△12	△10.2
보호작업장	근로장애인	395	423	28	7.1
	훈련장애인	93	95	2	2.2
직업적응 훈련시설	훈련장애인	45	135	90	200
전체 월 평균임금	근로장애인	542	567	25	4.6
	훈련장애인	93	96	3	3.2

출처 : '2017년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서' 재구성, 보건복지부 (2018.6.)

### ③ 최저임금 관련 현황

근로장애인 10,688명 중에 최저임금 이상을 받는 근로장애인은 3,056명으로 전체의 28.6%인 것으로 나타났다. 근로사업장의 경우 전체 2,550명 중에 62.7%인 1,598명이 최저임금 이상을 받고 있었고, 보호작업장의 경우 전체 8,138명 중에 17.9%인 1,458명이 최저임금을 받는 것으로 파악되었다.

월평균 임금은 직업재활시설 전체 근로장애인이 541천 원이었고, 근로사업장은 1,011천 원, 보호작업장은 394천 원인 것으로 나타났다. 최저임금 이상을 주는 장애인인 전체가 986천 원이었고 근로사업장은 1,165천 원, 보호작업장은 789천 원으로 나타났다. 특히 보호작업장의 최저임금이상 근로장애인 월평균 임금과 전체 근로장애인의 평균 임금이 큰 차이를 보였다.

평균 시급은 전체가 3,935원으로 나타났고 근로사업장은 5,916원, 보호작업장은 3,297원으로 나타났다. 최저임금 이상을 받는 근로장애인의 평균 시급은 전체가 7,157원으로 2016년 시급 6,030원보다 천 원 이상 높게 나왔으며 근로사업장이 7,275원, 보호작업장이 7,048원인 것으로 나타났다.

임금을 받지 않은 근로자를 제외하고 임금을 받은 근로장애인의 근로시간은 평균 138시간으로 나타나 주 평균 26시간이 넘는 것으로 파악되었다. 근로사업장은 전체가 167시간(주 32시간), 보호작업장은 129시간(주 25시간)인 것으로 나타났다.

그러나 최저임금 대상인 경우 전체 137시간, 근로사업장 161시간, 보호작업장 110시간으로 나타나 최저임금에 대한 부담이 크게 작용하여 시간을 줄여 근로하는 것으로 보여 진다.

〈표 15〉 2016년 직업재활시설 근로장애인 최저임금 관련 현황

구분		근로장애인 수(명)	월평균 임금(천 원)	평균 시급(원)	월평균 근로 시간(시간)
전체	전체	10,688 (100%)	541	3,935	138
	최저임금 이상	3,056 (28.6%)	986	7,157	137
근로사업장	전체	2,550 (100%)	1,011	5,916	167
	최저임금 이상	1,598 (62.7%)	1,165	7,275	161
보호작업장	전체	8,138 (100%)	394	3,297	129
	최저임금 이상	1,458 (17.9%)	789	7,048	110

\* 월평균 근로시간 : 휴직, 장기입원, 신규시설 미지급 임금 등을 제외

출처 : '장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서' 재구성, 보건복지부(2016)



#### ④ 임금 수준별 현황

근로장애인의 임금을 수준별로 구분해서 보면, 10~30만원 미만이 3,610명으로 가장 많았고, 30~50만원 미만이 2,705명, 50~70만원 미만이 1,549천명 순으로 많았다. 최저임금 이상을 지급하는 경우도 2,010명으로 17.8%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 16〉 2017년 근로장애인 임금 분포 현황

(단위: 명, %)

구분	근로 장애인수	~ 10만원 미만	10만원 ~ 30만원 미만	30만원 ~ 50만원 미만	50만원 ~ 70만원 미만	70만원 ~ 100만원 미만	100만원 이상
계	11,286	449	3,610	2,705	1,549	963	2,010
비율	100.0	4.0	32.0	24.0	13.7	8.5	17.8

출처 : '2017년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서' 재구성, 보건복지부 (2018.6.)

#### ⑤ 훈련장애인 훈련 수당

직업재활시설의 훈련장애인은 6,443명이 훈련을 받는 것으로 나타났는데 이들 중 근로사업장에 196명, 보호작업장에 6,231명, 직업적응훈련시설에 34명이 있는 것으로 파악되었다. 이들이 받는 월 평균 훈련수당은 전체가 89천 원인 것으로 나타났고 근로사업장이 117천 원, 보호작업장이 88천 원, 직업적응훈련시설이 26천 원을 지급한 것으로 조사되었다.

이렇게 훈련장애인을 대상으로 지급되는 수당은 그동안 지자체에서 별도로 지급하는 것이 없었기 때문에 대다수의 직업재활시설에서는 관행적으로 훈련수당은 근로계약을 체결하고 근로자의 신분으로 근로하는 근로장애인이 생산을 통해 창출한 수익금 중 일부를 나누어 근로자 신분이 아닌 훈련장애인에게 지급하고 있었다. 이는 근로장애인에게 임금으로 지급될 일정 금액을 수당으로 지급함으로써 근로장애인의 저임금에 영향을 주는 요인이 되기 때문에 개선이 필요한 부분이다.

〈표 17〉 2016년 직업재활시설 훈련장애인 월평균 훈련수당 지급현황

(단위: 명, 천원)

구분	인원	총액	월 평균 수당
전체	6,443	571,648	89
근로사업장	196	22,885	117
보호작업장	6,231	547,863	88
직업적응훈련	34	900	26

출처 : '장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서' 재구성, 보건복지부(2016)

### (13) 총 판매액 및 수익 현황

#### ① 직업재활시설의 총판매액 및 수익에 대한 기준

직업재활시설은 목적사업을 통해 생산되는 생산품과 용역을 외부에 제공하고 이를 통해 수익이 발생하는 수익구조를 가지고 있다. 이러한 운영수익금을 근로장애인의 임금과 수당으로 지급하는 체계를 가지고 있다.

시설의 생산품과 용역을 외부에 제공하고 들어오는 수입이 총판매액이고, 매출액에서 원자재 값과 생산판매 과정의 제 경비(정부보조금 제외)를 제외한 금액을 운영수익금으로 규정하고 있다.

근로장애인의 임금은 운영수익금에서 지급하도록 규정하고 있는데, 보건복지부 장애인복지시설사업 안내에서 지급의 기준을 규정하고 있다. 운영수익금은 근로장애인에게 보다 많은 임금을 지급하거나 근로장애인의 복리후생을 개선하는 데 우선적으로 사용하여야 하며, 종사자의 인건비 및 시설의 관리운영비 또는 기능보강비로 사용하려는 경우에는 시설을 운영하는 법인 이사회의 의결을 거쳐 지방자치단체장의 승인을 받아 사용하도록 규정하고 있다. 또한 직업재활시설의 운영으로 발생한 수익금은 직업재활시설의 운영과 관련 없이 법인의 운영을 위한 비용으로 사용할 수 없도록 규정하고 있고, 시도지사와 시군구청장은 직업재활시설의 운영법인이 시설에서 근로장애인 고용으로 발생한 장애인 고용장려금 등 외부지원금을 근로장애인의 임금 등 시설의 목적사업 추진을 위해 사용하도록 지도할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 고용장려금은 사업주에게 지원되는 지원금 성격이고, 고용노동부 소관으로 고용노동부에서 법률이 정하는 바에 따라 법인에게 직접 지원되고 있어서 보건복지부에서 직업재활시설에서 근로하는 근로장애인의 임금과 생산활동에 기여할



수 있도록 강제할 수 있는 수단이 전무한 실정이다. 고용장려금이 사업장 단위로 지급될 수 있도록 하는 방안이나 법인에서 일정 금액을 근로장애인의 임금 보전에 사용되도록 제도화하는 방안의 모색이 필요하다.

## ② 직업재활시설의 매출 및 수익 현황

2017년 직업재활시설의 매출액은 377,767천 원이고 수익은 110,291천 원인 것으로 나타났다.

매출은 2015년과 비교하여 약 146억 원이 늘었으나 수익은 약 143억 원이 줄었다. 이는 직업재활시설의 매출증가에 영향을 미치고 있는 우선구매제도에 영향을 받고 있는 것으로 보여 지는데, 우선구매제도에 따른 매출의 증가는 있었으나 우선구매제도 지정 생산시설이 대폭 늘면서 시설 간의 경쟁이 불가피해지고 경쟁으로 인해 수익이 나빠지고 있는 것으로 추정된다.

더욱이 장애인기업, 장애인표준사업장, 사회적기업 등과 경쟁이 더욱 심화되고 있는 상황에서 직업재활시설의 우선구매제도가 지금과 같은 방식으로서는 시설 재정이 더욱 악화될 것으로 예상되기 때문에 공공시장 확대를 통한 수익창출에 대한 대안 마련이 매우 절실한 상황이다.

〈표 18〉 직업재활시설 매출액 및 수익금 현황

(단위: 백만원)

구분	2015년		2016년		2017년	
	매출	수익	매출	수익	매출	수익
전체	363,148	124,677	384,682	120,436	377,767	110,291
근로사업장	174,282	52,731	177,342	70,074	165,231	44,849
보호작업장	188,866	71,946	207,319	50,341	212,493	65,399
직업적응훈련	—	—	21	21	43	43

출처 : '장애인직업재활시설 운영실적 분석 보고서' 재구성, 보건복지부(2014~2016), '2017년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서' 재구성, 보건복지부(2018.6.)

## 2) 장애인 직업재활시설 최저임금 관련 주요쟁점 사항

우리나라에서 장애인 직업재활시설은 중증장애인이 고용을 통해 사회에 참여할 수 있는 대표적인 보호고용 형태이다. 정부에서는 장애인 직업재활시설에 종사자



인건비, 운영비, 기능보강비 등을 지원하고 있으나 지방자치단체 마다 그 격차가 크고 이 지원은 순전히 시설 운영에 필요한 비용으로 근로장애인 임금과는 무관하다. 장애인들의 임금은 이들이 일을 해 벌어들인 시설의 수익금으로부터 지급되므로 장애인 직업재활시설이 임금 수준을 향상시키고, 일반 노동시장으로의 전이를 촉진하는 데는 비용이 턱없이 부족하다. 또한, 시설 근로장애인들의 노동으로 벌어들인 수익금으로부터 임금을 지급해야 하기 때문에 직업재활시설 역시 일반 기업체와 마찬가지로 매출 또는 경영의 압박을 받을 수밖에 없다(조성혜, 2018).

장애인 직업재활시설은 다른 복지시설과는 달리 중증장애인생산을 생산·판매하여 그 수익금으로 이용장애인에게 임금을 제공하는 기업적인 성격을 내포하고 있다(황성주, 2016). 그러나 대부분 민간 비영리법인에 의해 운영되고 있고 소규모 시설이 다수인 것으로 나타나 시설 운영의 열악함이 직업재활사업의 성과에 미치는 영향이 클 것으로 추측된다. 뿐만 아니라 시설의 유형과 규모에 따라 사업성과의 격차 또한 큰 것으로 나타났는데, 사업규모가 비교적 큰 사업장의 경우 일정 수준 이상의 매출을 달성하는 것으로 나타난 반면, 사업규모가 적은 사업장의 경우 매출 수준과 장애인의 임금 수준이 매우 낮다(김혜연, 이성휘, 2009).

이러한 상황에 2018년 7월 14일 2019년도 최저임금이 발표되었는데 올해보다 10.9% 인상된 8,350원으로 결정되었으며 8월 3일 최종확정 되었다.

발표와 동시에 노동자들도 만족하지 못하고 있고 소상공인이나 자영업자, 사용자 등 그 누구도 만족하지 못하고 있는 상황이다. 이번 최저임금 인상과 관련하여 크게 반발하고 있는 이들이 자영업자와 중소기업 운영자들이다. 그러나 무엇보다 걱정스러운 것은 중증 장애인들이 일하고 있는 장애인 직업재활시설이다.

최저임금법은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전과 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 적용범위와 관련 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다(제3조). 그러므로 장애인이 근로자로서 일반 사업장에 고용되었다면 당연히 최저임금의 적용을 받아야 한다. 서두에 언급한 바와 같이 최저임금법은 제 7조 제1호에서 “정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자”로서 고용노동부장관의 인가를 받은 자에 대하여는 최저임금을 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 이러한 적용제외 규정은 장애인 직업재활시설이나 중증장애인을 고용하는 사업주의 부담을 경감할 수 있다. 실제로 시설 및 사업체 만족도 조사결과 최저



임금적용제외인가 제도가 시설 및 사업체 경영의 측면에서 크게 도움이 되었다고 응답하였으며 만족도 또한 높았다(남용현, 2015).

그러나 정승원 외(2016)에서는 최저임금 보장은 정당한 권리이며 고용기회 불이익 예방을 위해 마련된 제도라는 점에서 사업체 운영의 용이성과 임금을 낮추기 위한 방법으로 이용되어서는 안 된다고 하며 아래와 같이 최저임금 적용제외 문제점을 지적하였다.

첫째, 적용제외인가 근로장애인의 임금수준이 너무 낮다는 것이다. 적용제외인가를 받은 후 근로장애인에 대한 임금 지급 수준이 정해져 있지 않아 고용주가 자의적으로 임금 수준을 결정할 수 있다. 그 결과 최저임금적용제외 승인을 받은 장애인의 월 평균임금은 2014년 기준 390,420원으로 나타났는데(고용노동부 근로정책개선과, 2014) 제6차 장애인고용패널조사 결과의 근로장애인 월 평균임금 1,353,000원에 비교해 보았을 때 28.85% 수준에 불과한 실정이다. 또한 최저임금 상승률에 비하면 오히려 적용제외인가 승인을 받은 장애인의 월 평균임금이 2010년 이후 하락하는 추세이다. 최저임금적용제외 근로장애인의 1인당 월 평균임금에 대한 조사 결과를 보면 조사 대상 시설 및 사업체 270개 가운데 53%(144개)가 월 평균임금 30만 원 이하를 지급하고 있는 것으로 나타났다(남용현, 2015). 장애인의 임금수준이 낮아 이 제도를 통해 고용의 질이 높아졌다고 보기 어렵다. 최저임금적용제외인가제도는 일반기업 보다 장애인직업재활시설에서 대부분 활용하고 있으며 중증장애인의 경제활동참가율은 비장애인에 비해 절반수준에 그치고 있는 현실을 고려하면, 최저임금적용제외인가 제도를 통해 중증장애인의 취업률을 높이겠다는 의도의 효과가 있다고 말하기 어렵다.

둘째, 장애인의 근로자성 인정이 고용주 지원에만 초점 맞춰져 오용되고 있다. 최저임금적용제외인가를 받은 장애인이라도 근로자로 인정되기 때문에 사업주는 근로장애인의 월임금액의 60%를 장애인 고용장려금으로 지원받는 반면, 근로장애인은 근로자성을 인정받고 있음에도 불구하고 최저임금제의 대상에서 제외되는 모순이 있다(이문희, 2015). 적용제외인가제도가 장애인 고용률을 높이는데 활용되기 보다 시설 경영의 측면에서 장려금을 받을 수 있는 방법으로 오용되는 사례가 있을 수 있다. 따라서 현재 수준의 적용제외인가 제도를 그대로 유지하기 보다는 근로자의 측면에서 적정임금수준을 보장받을 수 있는 명확한 기준과 보완 방법이 요구된다.

셋째, 최저임금적용제외인가 제도의 작업능력평가 방법에 한계가 있다. 제외인

가 평가에서는 기준근로자를 선정하여 작업수행량(생산성) 비교를 통해 작업능력 수준을 결정한다. 대부분 신청대상 근로자들은 장애인직업재활시설에 소속되어 있으므로 직업재활시설의 평가대상 근로장애인과 동일 또는 유사한 작업을 하는 근로자 중에서 최저임금 이상을 받는 근로자를 찾기 어려운 현실이다. 이에 따라 적절한 기준 근로자를 선정하지 못하는 경우 미숙련자인 관리자, 훈련교사, 협력업체 직원, 평가사 등을 기준근로자로 선정하여 평가하는 경우가 많다(이민영, 김용탁, 2014). 기준근로자 선정의 어려움과 임의성은 신청대상 근로장애인들의 작업능력 수준이 과소평가되는 등의 명확하지 않은 결과를 가져와 제외인가 결과에 대한 신뢰성을 떨어뜨리게 된다.

넷째, 최저임금적용제외인가 작업능력평가에서 일상적 작업능력 수준을 파악하기 어려우며 작업능력평가 당일 긴장과 의욕이 생산성에 영향을 미칠 수 있다. 현행 제도상으로는 수행량 평가 결과 이외의 자료는 공식적인 결과 값에 반영하기 어려운 한계가 있다(이민영, 김용탁, 2014). 따라서 생산성 평가와 함께 일상적 작업능력수준을 파악할 수 있는 평가 보완 방법이 필요하다.

다섯째, 최저임금적용제외인가 신청의 급증에 따른 행정 수요가 빠르게 증가하고 있다. 최저임금적용제외인가 신청건수가 급증함에 따라 행정수요가 증가하고 이를 뒷받침할 수 있는 충분한 인력이 없어 평가업무가 가중되고 민원발생도 증가하고 있는 실정이다(남용현, 2014).공단 직업능력평가 사업은 다양한 목적으로 지속적으로 증가하고 있어 새로운 직업능력평가사업의 필요성에 근거하여 적절한 수준의 직업평가 인력 증원이 선행되어야 하며 직업평가 인력 현황을 반영한 기준이 포함되어야 할 것이다. 인력의 증원을 고려하지 않은 신규 직업능력평가 사업은 기존 직업서비스 대상자가 소외되는 결과를 초래할 수밖에 없다(이민영, 김용탁, 심진예, 2015; 정승원, 2016에서 재인용).

또한, 인권적 측면에서도 최저임금적용제외 제도 폐지는 끊임없이 요구되고 있다.

국가인권위원회에서는 장애인 자립생활 기반 구축을 위한 정책권고(안)을 통해 우리나라는 「최저임금법」 제7조에 따른 장애인 최저임금 적용제외 규정을 보완할 만한 제도가 마련되어 있지 않다는 점을 지적하며 최저임금 보장에 대한 의무 부담을 사업주에게 전액 부가하면 사업주들은 장애인 고용 자체를 기피하게 될 가능성이 있으므로, 국가적 차원에서 임금보전을 위한 정책을 시행하여 장애인의 최저임금 보장방안을 마련할 것을 권고하였다(국가인권위원회 상임위원회, 2013.11.07.).



유엔장애인권리위원회(이하 '위원회')는 2014년 9월 17-18일 개최된 제147·148차 회의에서 대한민국의 유엔장애인권리협약(이하 '협약')제1차 국가보고서를 심의하고, 2014년 9월30일에 개최된 제165차 회의에서 최종견해 (concluding observations)를 채택하였는데, 제27조 근로 및 고용부문에서 많은 장애인(특히 정신장애인)근로자들이 최저임금보다 낮은 수준의 급여를 받고 있고, 공개 노동시장으로의 진입을 준비하지 않으려는 보호작업장이 지속적으로 나타나고 있음을 우려하였다. 또한 위원회는 대한민국이 보충급여제(supplementary wage system)를 도입하여 「최저임금법」에 의해

최저임금의 적용을 받지 못하는 장애인에게 보상하고, 협약에 따라 장애인의 고용을 촉진하기 위해 장애인단체와 긴밀히 협의하여 보호작업장을 폐쇄하고 대안을 모색할 것을 권장하였다(황성주, 2016).

장애계에서도 장애인의 차별을 유발하는 장애인의 최저임금적용제외 조항을 삭제하고 최저임금을 보장할 수 있는 방안을 꾸준히 요구하고 있다(비마이너, 2015.06.11; 세계일보, 2016.04.20). 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(제10조 1항)은 임금에 있어 장애인의 차별을 금지하고 있기 때문에 국가는 최저임금제를 통하여 장애인 노동에 대한 임금수준을 더욱 보호하여야 한다. 그러나 최저임금적용제외 제도의 모순적 사용으로 장애인 차별의 소지가 크므로 장애계를 중심으로 최저임금적용제외 제도의 폐지를 지속적으로 주장하고 있다.

국회에서도 최저임금법 제7조(최저임금의 적용제외)의 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 등에 대한 최저임금적용제외 규정 삭제를 요구하는 최저임금법 일부개정 법률안이 지속적으로 발의되고 있는 실정이다(2008.12.03, 홍희덕 의원 발의; 2008.08.27, 박은수 의원 발의; 2012.07.03, 심상정 의원 발의; 남용현, 2014에서 재인용).

고용노동부는 장애인 고용 종합대책(2015.01.29)을 통해 근로장애인 소득 보장에 대한 국제적 흐름을 고려하여 최저임금제도 개선을 발표한 바 있다.

따라서 근로장애인의 최저임금 적용제외 폐지나 폐지에 따른 후속조치가 마련되지 않은 상황에서 또 다시 최저임금이 대폭 인상된 것은 최저임금 근로장애인들이 주로 일하고 있는 장애인직업재활시설과 근로장애인들의 고용안정을 심각한 혼란에 빠뜨릴 수 있다.

최저임금제도의 의미와 목적에 부응하기 위해서는 장애인직업재활시설 사업주

와 여기서 근로하는 근로장애인들을 위한 지원 대책이 각각 마련될 필요가 있는 것이다. 장애인직업재활시설 사업주를 위해서는 미국처럼 최저임금제도에 상응하는 별도의 최저임금 기준과 이를 지킬 수 있도록 사업주를 지원하는 방안이 마련되어야 하며 근로장애인의 경우는 최저임금이 보장될 수 있도록 간접방식의 사회보험료 지원이나 고용보조금, 사회보장 급여 등의 헌법 제32조 제3항의 인간의 존엄성이 보장 받는 수준에서의 임금이 보장될 수 있도록 지원되어야 하며 이때 장애라는 추가적 수준이 반드시 고려될 필요가 있다(나운환, 김동주, 2017).



### Ⅲ. 최저임금 인상으로 인한 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 탐색







## 1 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 탐색을 위한 설문조사

### 1) 조사개요

본 조사의 목적은 장애인 직업재활시설을 대상으로 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설의 어려움과 정부의 대표적인 최저임금 지원책인 일자리 안정자금인 직업재활시설 운영에 얼마나 도움이 되는지에 대한 기초자료를 수집하는 데 있다.

조사대상은 2018년도 전국 장애인 직업재활시설 625개소에 근무하는 원장, 사무국장, 기타 담당자 중 본 설문내용에 응답 가능한 1인이다. 설문조사는 2018년 9월 12일부터 9월 21일까지 10일간 진행되었으며 온라인 조사를 실시하였다. 장애인 직업재활시설 당 1부의 설문지를 회수하도록 요청하였다. 회수율을 높이기 위해 전국 장애인 직업재활시설 625개소에 직접 전화를 걸어 조사 참여를 독려했다. 조사기간 중 회수된 설문은 총 356부로 회수율은 57.0%로 나타났다.

조사항목은 ‘최저임금인상’에 따른 시설의 의견, ‘일자리안정자금’ 관련 시설의 의견, 시설의 일반정보이다. 조사 영역별 세부내용은 다음<표 19>와 같다.

〈표 19〉 조사항목

조사영역	조사내용
‘최저임금인상’에 따른 시설의 의견	최저임금 수준, 매출액 중 인건비 비중, 근로장애인의 월평균 임금 인상률, 시설 운영의 어려움 여부, 어려움 대처 방법, 직원 수 변화율, 매출 변화율, 평균 근로시간 변화 정도, 이익금 변화율, 시설 인력 감축 또는 신규인력 채용 축소 여부, 근로장애인의 훈련장애인 전환 여부 등
‘일자리안정자금’ 관련 시설의 의견	일자리안정자금 지원 정책 인지 여부, 신청 여부, 신청 인원, 월 평균 인건비 상승분의 보완률, 수급 여부, 신청 예정 여부, 받지 못한 이유, 신청하지 않은 이유, 신청 용의 유무, 일자리안정자금 도움 여부 등
시설의 일반정보	시설 소재지, 시설 종류, 종사자 수(2018년 기준), 근로장애인 수, 생산품목



## 2) 설문조사 기초통계 분석 결과

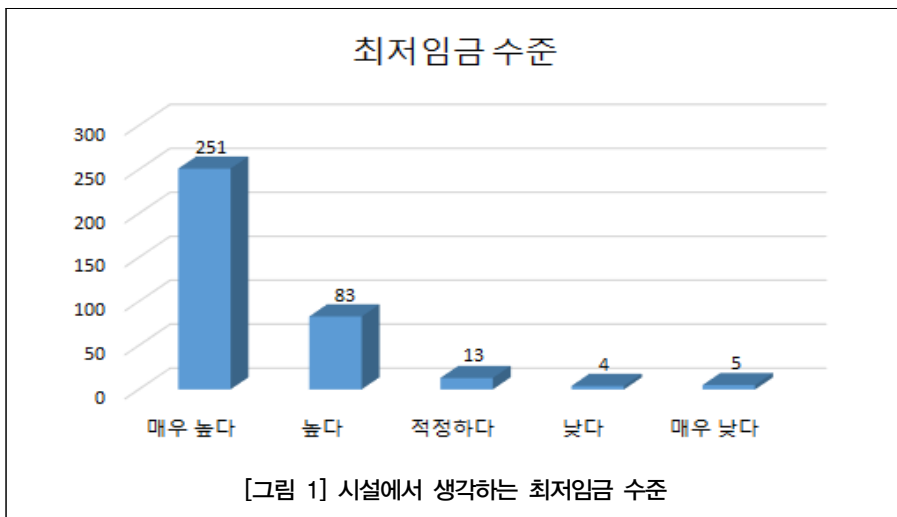
장애인 직업재활시설 전국 625개소에 배포된 설문지는 온라인 조사를 실시하였고, 총 356부의 조사지가 응답되었다.

### ① ‘최저임금인상’에 따른 시설의 의견

현재 적용되는 최저임금(시급 7,530원, 월급 1,573,770원) 수준이 직업재활시설 기준으로 어떠한 지에 대한 질문의 응답 중 매우 높다가 251개소(70.5%)로 가장 많았고, 높다가 83개소(23.3%), 적정하다가 13개소(3.7%), 매우 낮다가 5개소(1.4%), 낮다가 4개소(1.1%) 순이었다.

〈표 20〉 최저임금 수준

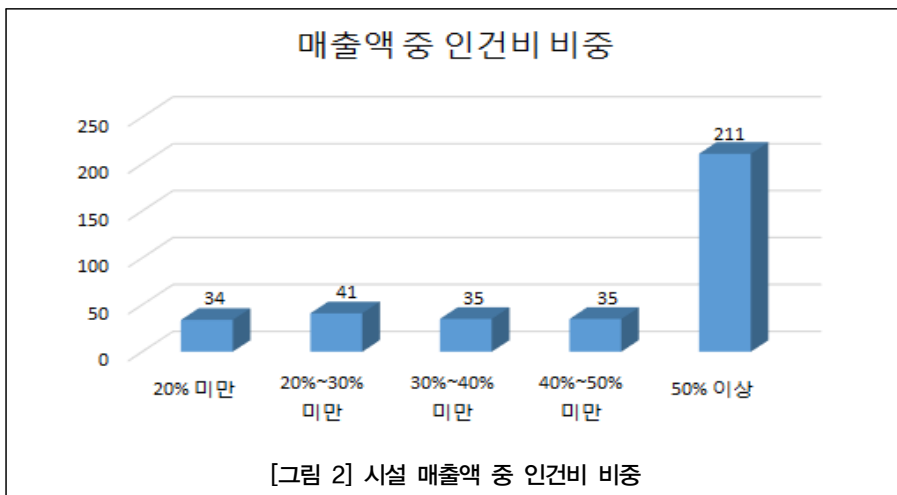
구분		개소	비중(%)
최저임금 수준	매우 높다	251	70.5
	높다	83	23.3
	적정하다	13	3.7
	낮다	4	1.1
	매우 낮다	5	1.4
	전체	356	100.00



2018년 상반기(1월~6월) 기준, 시설 매출액 중 인건비(사회 보험료, 퇴직 적립금 포함)가 차지하는 비중을 묻는 질문에는 50% 이상이 211개소(59.3%)로 가장 많았고, 20%~30% 미만이 41개소(11.5%), 30%~40% 미만과 40%~50% 미만이 각 각 35개소(9.8%), 20% 미만이 34개소(9.6%)이었다.

〈표 21〉 매출액 중 인건비 비중

구분		개소	비중(%)
매출액 중 인건비 비중	20% 미만	34	9.6
	20%~30% 미만	41	11.5
	30%~40% 미만	35	9.8
	40%~50% 미만	35	9.8
	50% 이상	211	59.3
	전체	356	100.00

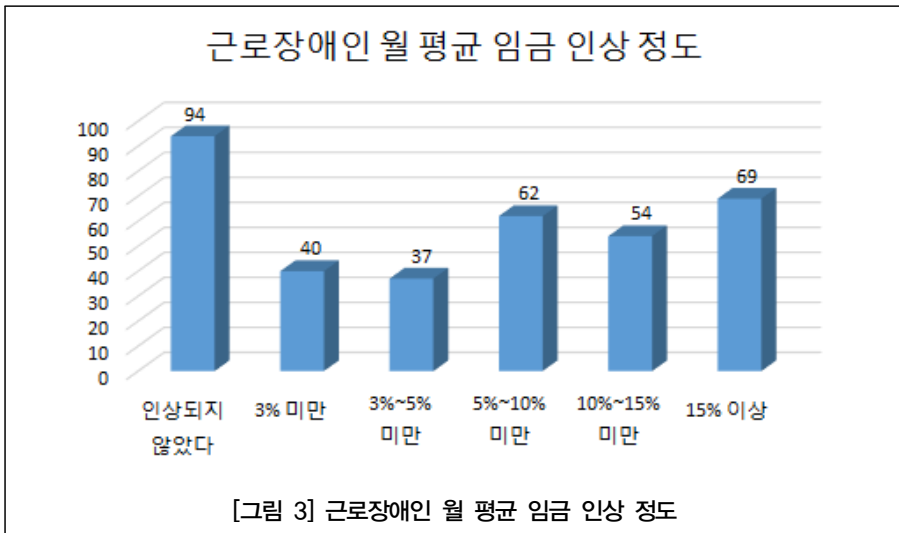


최저임금 인상으로 인해 2017년도 대비 2018년 상반기 기준 전체 근로장애인(보조금, 정부지원금 대상자 제외)의 월 평균 임금이 어느 정도 인상되었나에 대한 질문에는 인상되지 않았다가 94개소(26.4%)로 가장 많았고, 15% 이상이 69개소(19.4%), 5%~10% 미만이 62개소(17.4%), 10%~15% 미만이 54개소(15.2%), 3% 미만이 40개소(11.2%), 3%~5% 미만이 37개소(10.4%)이었다.



〈표 22〉 근로장애인 월 평균 임금 인상 정도

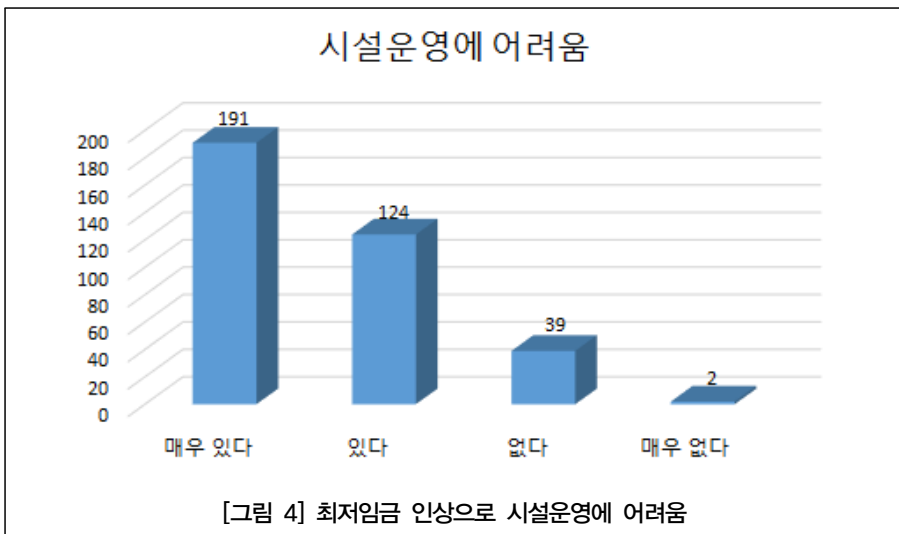
구분		개소	비중(%)
근로장애인 월 평균 임금 인상 정도	인상되지 않았다	94	26.4
	3% 미만	40	11.2
	3%~5% 미만	37	10.4
	5%~10% 미만	62	17.4
	10%~15% 미만	54	15.2
	15% 이상	69	19.4
	전체	356	100.00



올해 최저임금 인상으로 시설운영에 어려움이 있는가에 대한 질문에는 매우 있다가 191개소(53.7%)로 가장 많았고, 있다가 124개소(34.8%), 없다가 39개소(11.0%), 매우 없다가 2개소(0.6%) 순이었다.

〈표 23〉 시설운영에 어려움

구분		개소	비중(%)
시설운영에 어려움	매우 있다	191	53.7
	있다	124	34.8
	없다	39	11.0
	매우 없다	2	.6
	전체	356	100.00

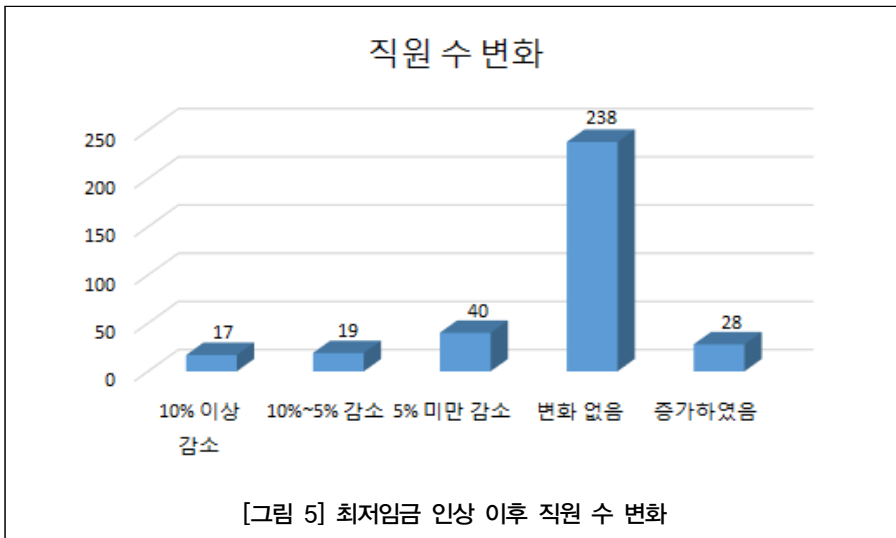


인상된 최저임금이 적용된 올해 1월 이후 직원(근로장애인, 자부담종사자) 수가 어떻게 변하였냐는 질문에 변화 없음이 238개소(69.6%)로 가장 많았고, 5% 미만 감소가 40개소(11.7%), 증가하였음이 28개소(8.2%), 10%~5% 감소가 19개소(5.6%), 10% 이상 감소가 17개소(5.0%)이었다.



〈표 24〉 직원 수 변화

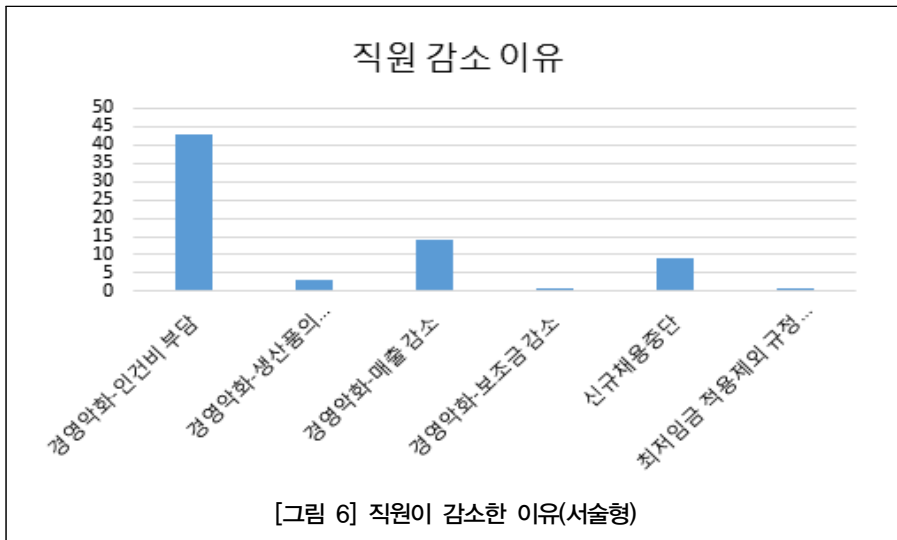
구분		개소	비중(%)
직원 수 변화	10% 이상 감소	17	5.0
	10%~5% 감소	19	5.6
	5% 미만 감소	40	11.7
	변화 없음	238	69.6
	증가하였음	28	8.2
	전체	342	100.0



최저임금 인상 이후 직원 수가 감소했다고 답한 시설을 대상으로 직원이 감소한 이유가 무엇인지에 대하여 질문하였다. 이에 대한 응답으로 경영악화-인건비 부담이 43개소(60.6%)로 가장 많았고, 경영악화-매출감소가 14개소(19.7%), 경영악화-보조금 감소가 14개소(15.1%), 신규채용중단이 9명(9.7%) 순이었다.

〈표 25〉 직원이 감소한 이유(서술형)

구분		개소	비중(%)
직원이 감소한 이유	경영악화-인건비 부담	43	60.6
	경영악화-생산품의 경쟁력 부족	3	4.2
	경영악화-매출 감소	14	19.7
	경영악화-보조금 감소	1	1.4
	신규채용중단	9	12.7
	최저임금 적용제외 규정 강화	1	1.4
	전체	91	100

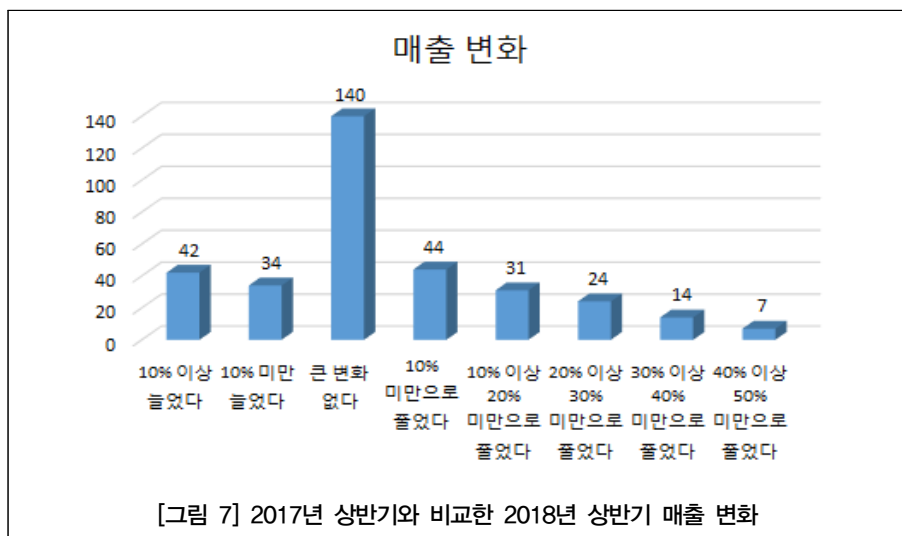


2017년 상반기(1~6월)와 비교해 2018년 상반기(1~6월) 매출 변화는 큰 변화 없다가 140개소(41.7%)로 가장 많았고, 10% 미만으로 줄었다가 44개소(13.1%), 10% 이상 늘었다가 42개소(12.5%), 10% 미만 늘었다가 34개소(10.1%), 10% 이상 20% 미만으로 줄었다가 31개소(9.2%), 20% 이상 30% 미만으로 줄었다가 24개소(7.1%), 30% 이상 40% 미만으로 줄었다가 14개소(4.2%), 40% 이상 50% 미만으로 줄었다가 7개소(2.1%)이었다.



〈표 26〉 매출 변화

구분		개소	비중(%)
매출 변화	10% 이상 늘었다	42	12.5
	10% 미만 늘었다	34	10.1
	큰 변화 없다	140	41.7
	10% 미만으로 줄었다	44	13.1
	10% 이상 20% 미만으로 줄었다	31	9.2
	20% 이상 30% 미만으로 줄었다	24	7.1
	30% 이상 40% 미만으로 줄었다	14	4.2
	40% 이상 50% 미만으로 줄었다	7	2.1
	전체	336	100.0

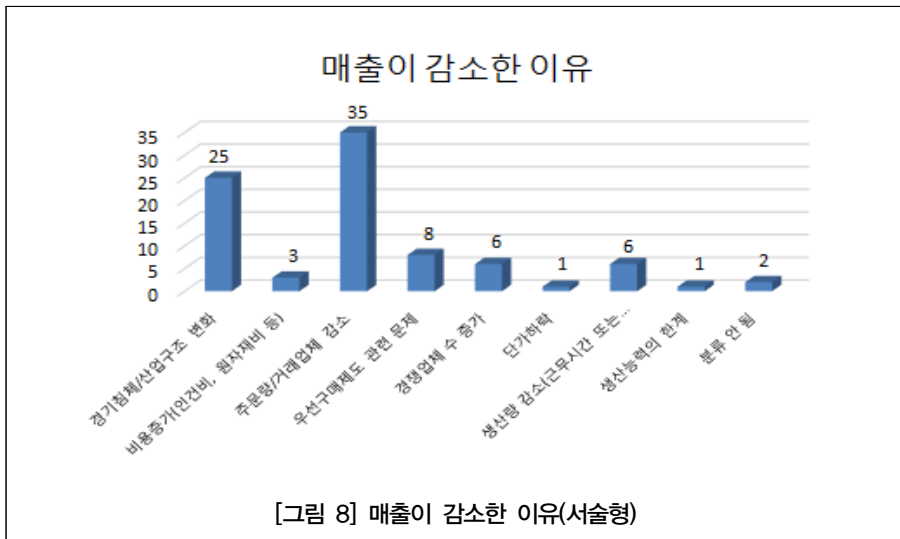


2017년 상반기와 비교한 2018년 상반기 매출이 감소했다고 답한 시설을 대상으로 매출이 감소한 이유에 대하여 질문하였다. 그 결과, 주문량/거래업체 감소가 35개소(40.2%)로 가장 많았고, 경기침체/산업구조 변화가 25개소(28.7%), 우선구매제도 관련 문제가 8개소(9.2%) 등으로 나타났다.



〈표 27〉 매출이 감소한 이유(서술형)

구분		개소	비중(%)
매출이 감소한 이유	경기침체/산업구조 변화	25	28.7
	비용증가(인건비, 원자재비 등)	3	13.5
	주문량/거래업체 감소	35	40.2
	우선구매제도 관련 문제	8	9.2
	경쟁업체 수 증가	6	6.9
	단가하락	1	1.2
	생산량 감소(근무시간 또는 근로자 감소로 인한 사업축소 포함)	6	6.9
	생산능력의 한계	1	1.2
	분류 안 됨	2	2.3
	전체	87	100.0

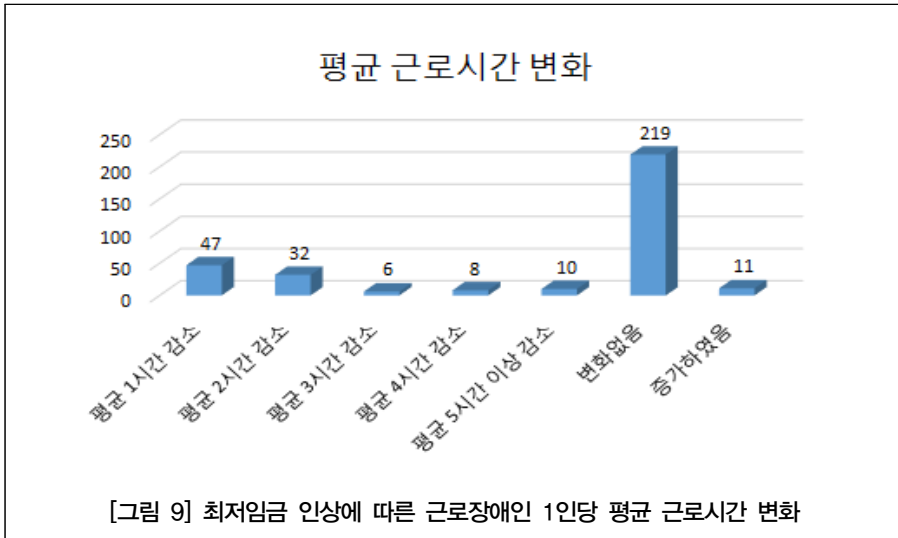


2017년 상반기(1~6월) 근로장애인 1인당 평균 근로시간과 2018년 상반기(1~6월) 근로장애인 1인당 평균 근로시간의 변화는 변화없음이 219개소(65.8%)로 가장 많고, 평균 1시간 감소가 47개소(14.1%), 평균 2시간 감소가 32개소(9.6%), 평균 5시간 이상 감소가 10개소(3.0%), 평균 4시간 감소가 8개소(2.4%), 증가하였음이 11개소(3.3%), 평균 3시간 감소가 6개소(1.8%)이었다.



〈표 28〉 평균 근로시간 변화

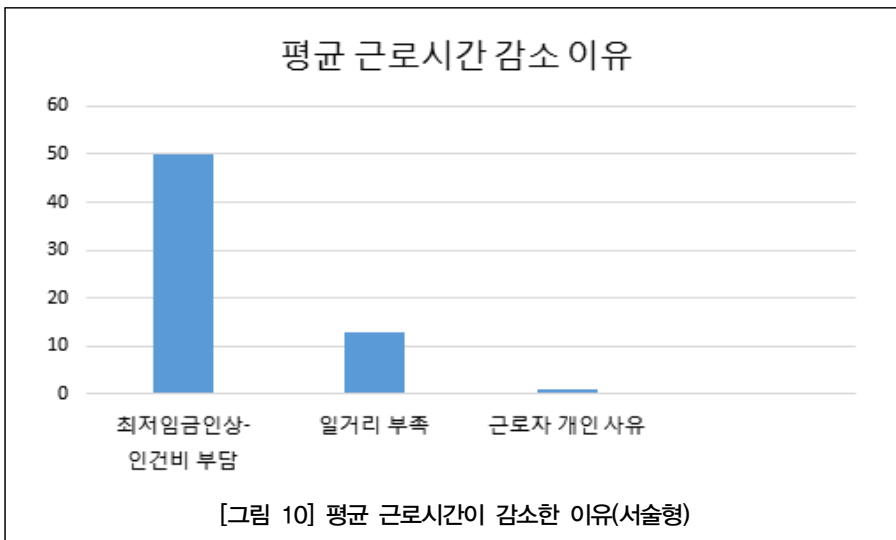
구분		개소	비중(%)
평균 근로시간 변화	평균 1시간 감소	47	14.1
	평균 2시간 감소	32	9.6
	평균 3시간 감소	6	1.8
	평균 4시간 감소	8	2.4
	평균 5시간 이상 감소	10	3.0
	변화없음	219	65.8
	증가하였음	11	3.3
	전체	333	100.0



평균 근로시간이 감소했다고 답한 시설을 대상으로 평균 근로시간이 감소한 이유에 대하여 질문하였다. 평균 근로시간이 감소한 이유로는 최저임금인상으로 인한 인건비 부담이 인상이 50개소(78.1%)로 가장 많았고, 일거리 부족이 13개소(20.3%), 근로자 개인 사유 1개소(1.6%) 등이었다.

〈표 29〉 평균 근로시간이 감소한 이유(서술형)

구분		개소	비중(%)
평균 근로시간이 감소한 이유	최저임금인상-인건비 부담	50	78.1
	일거리 부족	13	20.3
	근로자 개인 사유	1	1.6
	전체	64	100.0

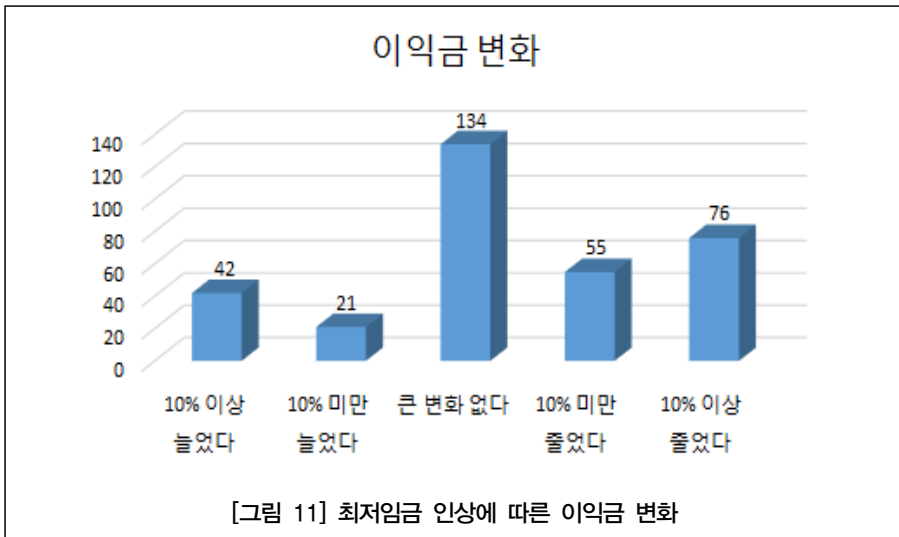


2017년 상반기(1~6월)와 비교해 2018년 상반기(1~6월) 이익금(운영실적 보고서  
료상)의 변화는 큰 변화 없다가 134개소(40.9%)로 가장 많았고, 10% 이상 줄었다가  
76개소(23.2%), 10% 미만 줄었다가 55개소(16.8%), 10% 이상 늘었다가 42개소  
(12.8%), 10% 미만 늘었다가 21개소(6.4%)였다.



〈표 30〉 이익금 변화

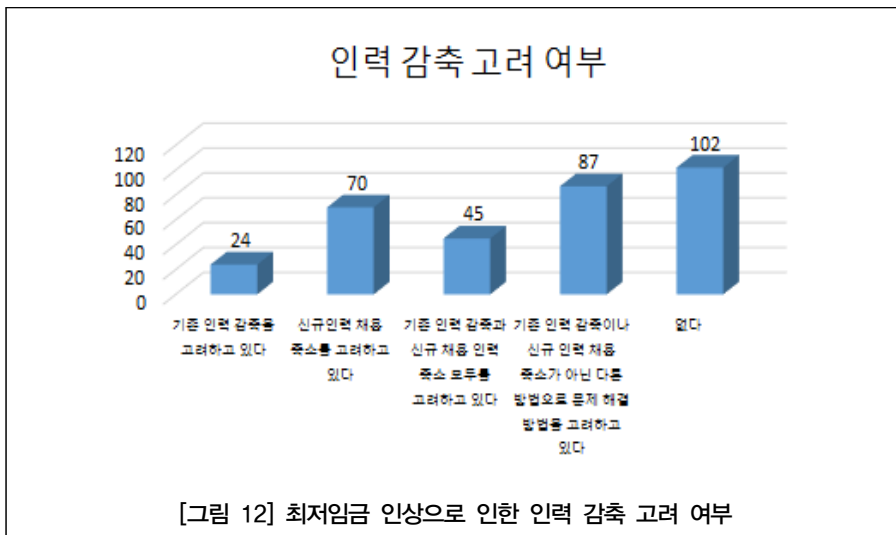
구분		개소	비중(%)
이익금 변화	10% 이상 늘었다	42	12.8
	10% 미만 늘었다	21	6.4
	큰 변화 없다	134	40.9
	10% 미만 줄었다	55	16.8
	10% 이상 줄었다	76	23.2
	전체	328	100.0



최저임금 인상으로 인해 시설 인력 감축이나 신규인력 채용 축소 고려 여부는 없다가 102개소(31.1%)로 가장 많았고, 기존 인력 감축이나 신규 인력 채용 축소가 아닌 다른 방법으로 문제 해결 방법을 고려하고 있다가 87개소(26.5%), 신규인력 채용 축소를 고려하고 있다가 70개소(21.3%), 기존 인력 감축과 신규 채용 인력 축소 모두를 고려하고 있다가 45개소(13.7%), 기존 인력 감축을 고려하고 있다가 24개소(7.3%)였다.

〈표 31〉 인력 감축 고려 여부

구분		개소	비중(%)
인력 감축 고려 여부	기존 인력 감축을 고려하고 있다	24	7.3
	신규인력 채용 축소를 고려하고 있다	70	21.3
	기존 인력 감축과 신규 채용 인력 축소 모두를 고려하고 있다	45	13.7
	기존 인력 감축이나 신규 인력 채용 축소가 아닌 다른 방법으로 문제 해결 방법을 고려하고 있다	87	26.5
	없다	102	31.1
	전체	328	100.0



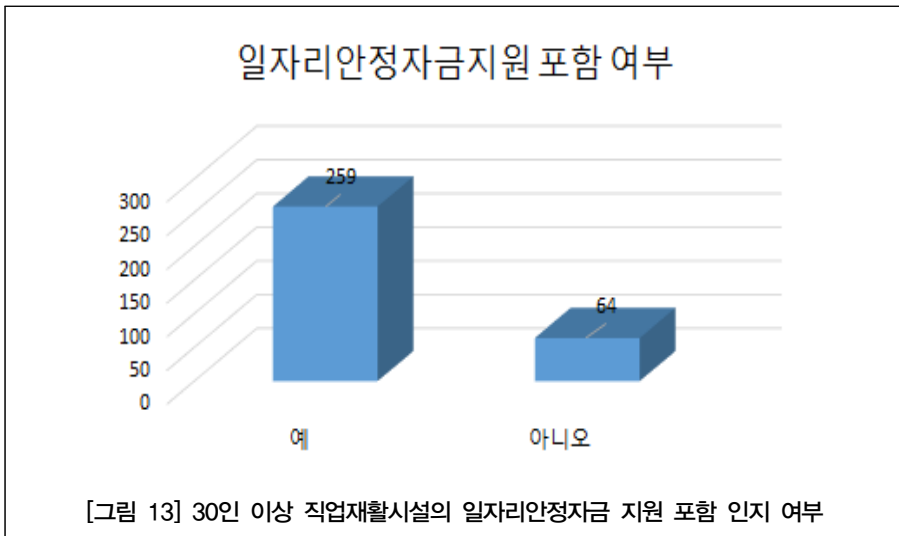


## ② ‘일자리안정자금’ 관련 귀 시설의 의견

8월 22일 정부가 발표한 '소상공인, 자영업자 지원대책'에 30인 이상 직업재활시설의 일자리 안정자금 지원이 포함된 것을 알고 있냐는 물음에 예가 259개소(80.2%), 아니오가 64개소(19.8%)로 대부분이 알고 있었다.

〈표 32〉 일자리안정자금 지원 포함 인지 여부

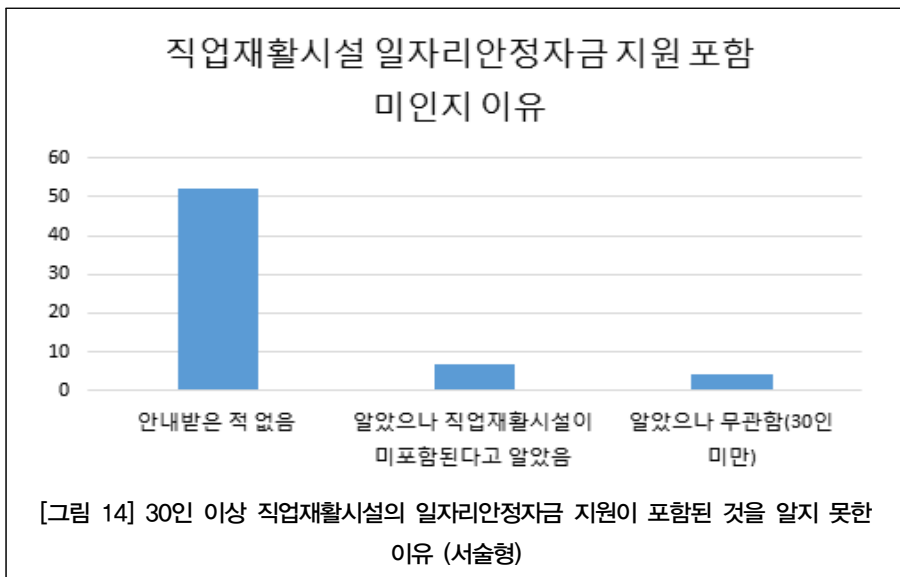
구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 지원 포함 인지 여부	예	259	80.2
	아니오	64	19.8
	전체	323	100.0



‘소상공인, 자영업자 지원대책’에 30인 이상 직업재활시설의 일자리 안정자금 지원이 포함된 것을 알지 못했다고 응답한 시설에 그 이유에 대하여 질문한 결과 안내받은 적이 없다고 응답한 경우가 52개소(82.5%)로 가장 많았고, 알았으나 직업재활시설이 미포함된다고 안 경우가 7개소(11.1%), 알았으나 무관함(30인 미만)이 4개소(5.8%) 등이었다.

〈표 33〉 30인 이상 직업재활시설의 일자리 안정자금 지원이 포함된 것을 알지 못한 이유  
(서술형)

구분		개소	비중(%)
30인 이상 직업재활시설의 일자리 안정자금 지원이 포함된 것을 알지 못한 이유	안내받은 적 없음	52	82.5
	알았으나 직업재활시설이 미포함된다고 알았음	7	11.1
	알았으나 무관함(30인 미만)	4	6.3
	전체	63	100

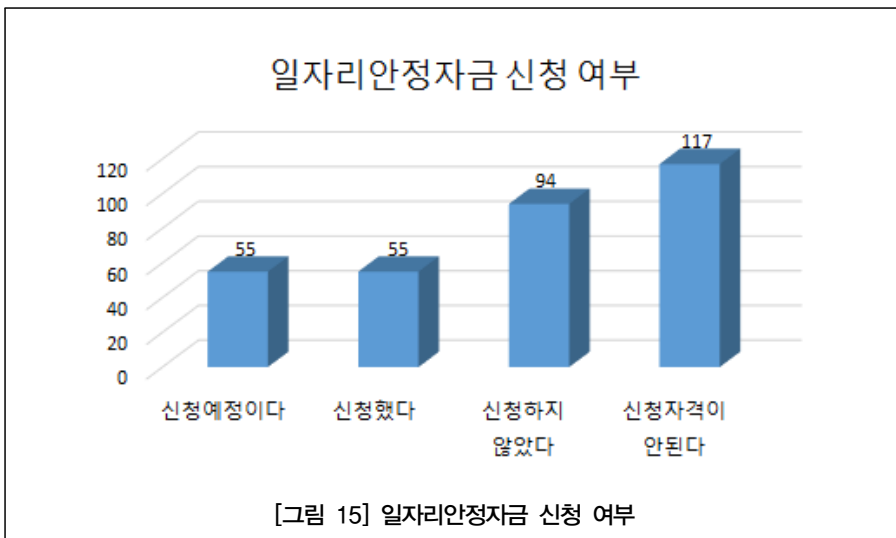


일자리안정자금을 신청하였냐는 물음에 신청자격이 안된다가 117개소(36.4%)로 가장 많았고, 신청하지 않았다가 94개소(29.3%), 신청예정이다와 신청했다가 각 55개소(17.1%)였다.



〈표 34〉 일자리안정자금 신청 여부

구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 신청 여부	신청예정이다	55	17.1
	신청했다	55	17.1
	신청하지 않았다	94	29.3
	신청자격이 안된다	117	36.4
	전체	321	100.0

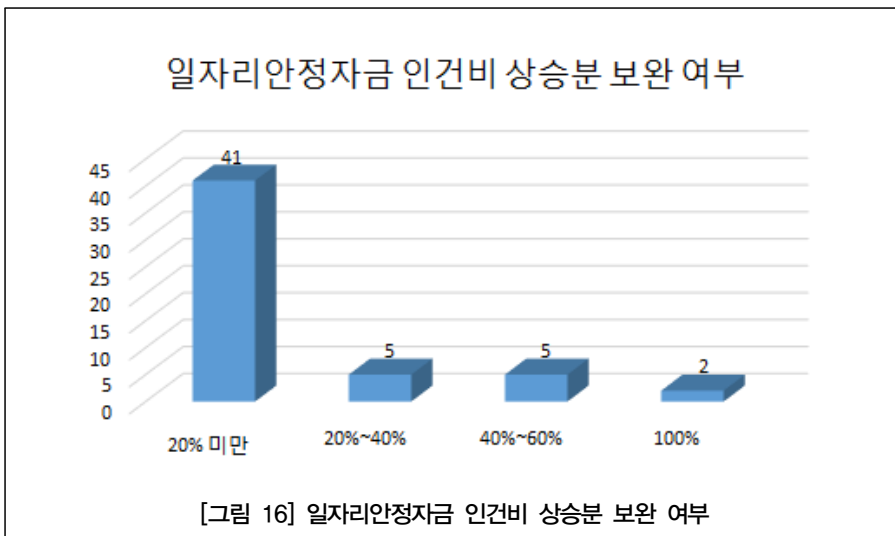


일자리안정자금을 신청예정이라고 응답한 시설 가운데 일자리안정자금이 최저임금 인상으로 인한 월 평균 인건비 상승분의 몇 % 정도를 보완해주냐에 대한 응답으로는 20% 미만이 41개소(77.4%)로 가장 많았고, 20%~40%와 40%~60%가 각각 5개소(9.4%), 100%가 2개소(3.8%)였다.



〈표 35〉 일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부

구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부	20% 미만	41	77.4
	20%~40%	5	9.4
	40%~60%	5	9.4
	100%	2	3.8
	전체	53	100.0

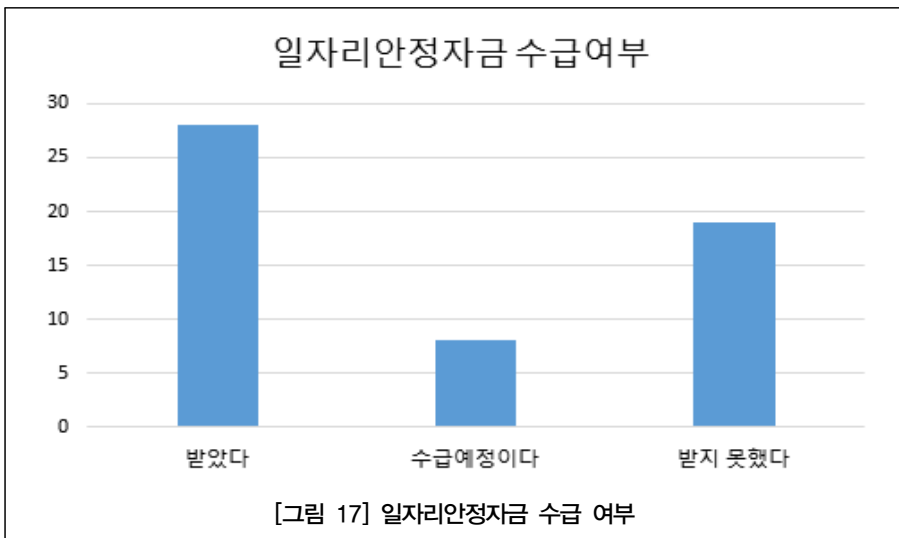


일자리안정자금을 신청했다고 응답한 시설 가운데 일자리안정자금을 받았다고 응답한 경우가 28개소(50.9%)로 가장 많았고, 받지 못했다가 19개소(34.5%), 수급 예정이다가 8개소(14.5%)로 나타났다.



〈표 36〉 일자리안정자금 수급 여부

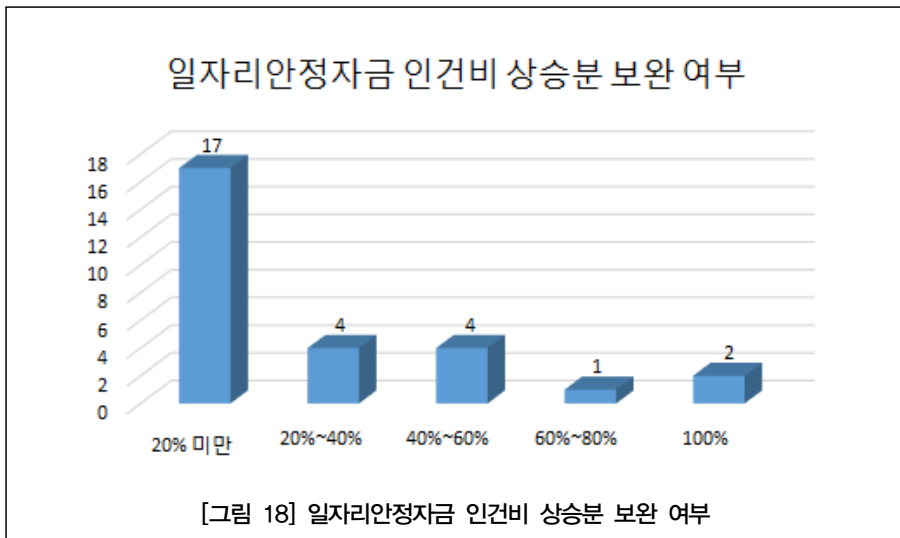
구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 수급 여부	받았다	28	50.9
	수급예정이다	8	14.5
	받지 못했다	19	34.5
	전체	55	100.0



일자리안정자금을 받았다고 응답한 시설 가운데 일자리안정자금이 최저임금 인상으로 인한 월 평균 인건비 상승분의 몇 % 정도를 보완해주냐에 대한 응답으로는 20% 미만인 17개소(60.7%)로 가장 많았고, 20%~40%와 40%~60%가 각각 4개소(14.3%), 100%가 2개소(7.1%), 60%~80%가 1개소(3.6%)였다.

〈표 37〉 일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부

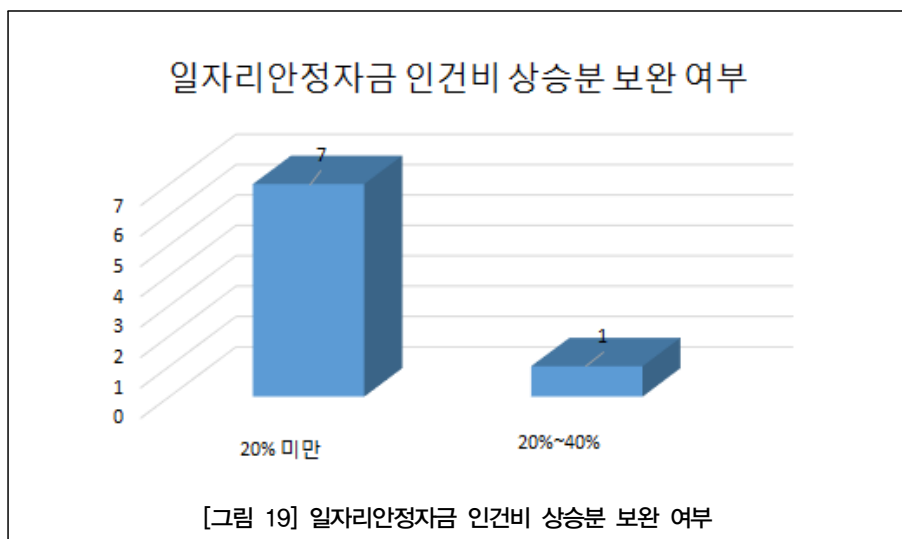
구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부	20% 미만	17	60.7
	20%~40%	4	14.3
	40%~60%	4	14.3
	60%~80%	1	3.6
	100%	2	7.1
	전체	28	100.0



일자리안정자금을 수급예정이라고 응답한 시설 가운데 일자리안정자금이 최저 임금 인상으로 인한 월 평균 인건비 상승분의 몇 % 정도를 보완해주냐에 대한 응답으로는 20% 미만이 7개소(87.5%)로 가장 많았고, 20%~40% 미만이 1개소(12.5%)였다.

〈표 38〉 일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부

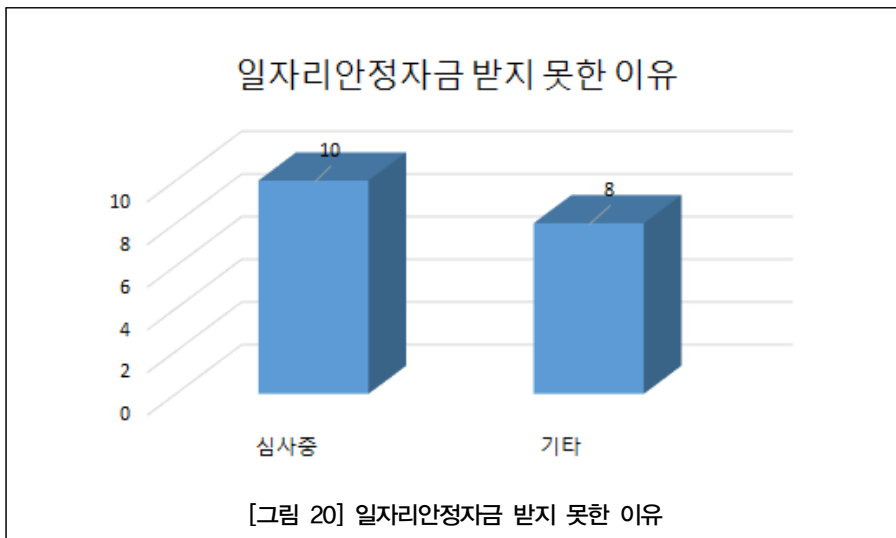
구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 인건비 상승분 보완 여부	20% 미만	7	87.5
	20%~40%	1	12.5
	전체	8	100.0



일자리안정자금을 받지 못한 이유로는 심사중이라는 응답이 10개소(55.6%)로 가장 많았고, 기타가 8개소(44.4%)였다.

〈표 39〉 일자리안정자금 받지 못한 이유

구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 받지 못한 이유	심사중	10	55.6
	기타	8	44.4
	전체	18	100.0

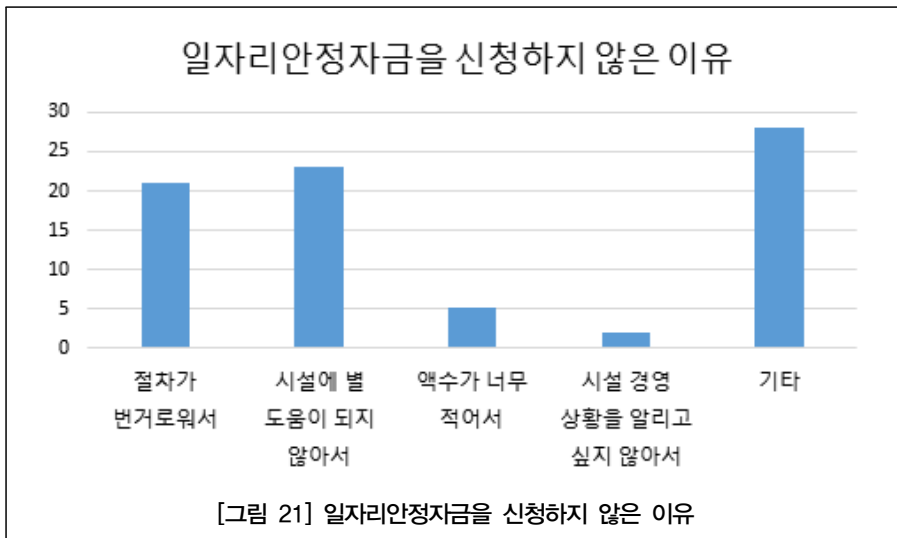


일자리안정자금을 신청하지 않았다고 응답한 시설 가운데 신청하지 않은 이유는 기타응답이 28개소(35.4%)로 가장 많았고, 시설에 별 도움이 되지 않아서가 23개소(29.1%), 절차가 번거로워서가 21개소(26.6%), 액수가 너무 적어서가 5개소(6.3%), 시설 경영 상황을 알리고 싶지 않아서가 2개소(2.5%)였다.



〈표 40〉 일자리안정자금 신청하지 않은 이유

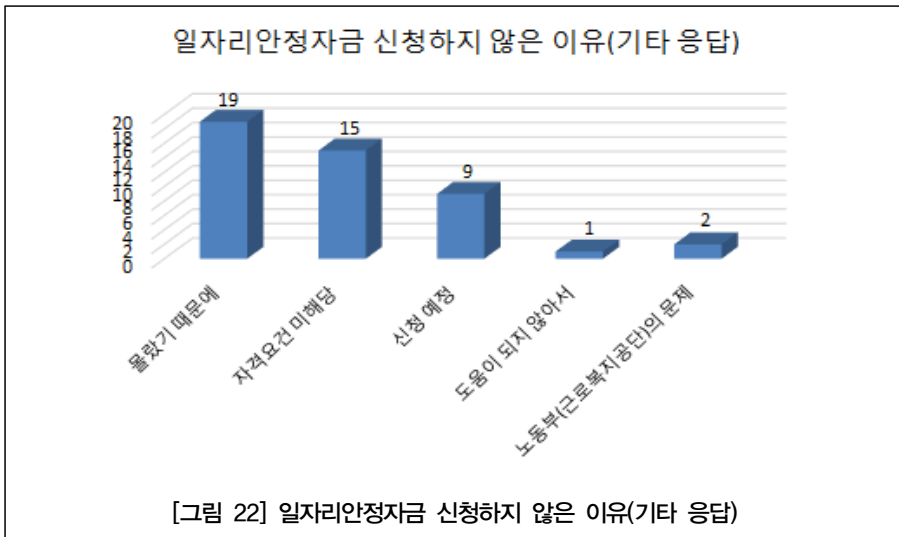
구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 신청하지 않은 이유	절차가 번거로워서	21	26.6
	시설에 별 도움이 되지 않아서	23	29.1
	액수가 너무 적어서	5	6.3
	시설 경영 상황을 알리고 싶지 않아서	2	2.5
	기타	28	35.4
	전체	79	100.0



일자리안정자금을 신청하지 않은 이유에 대한 기타 응답을 분류하면 다음과 같다. ‘몰랐기 때문에’가 19개소(41.3%)로 가장 많았고, ‘자격요건 미해당’이 15개소(32.6%), ‘신청 예정’이 9개소(19.6%) 등이었다.

〈표 41〉 일자리안정자금 신청하지 않은 이유(기타 응답)

구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 신청하지 않은 이유	몰랐기 때문에	19	41.3
	자격요건 미해당	15	32.6
	신청 예정	9	19.6
	도움이 되지 않아서	1	2.2
	담당자가 지침을 확인하는 과정이라서	2	4.4
	전체	28	100.0

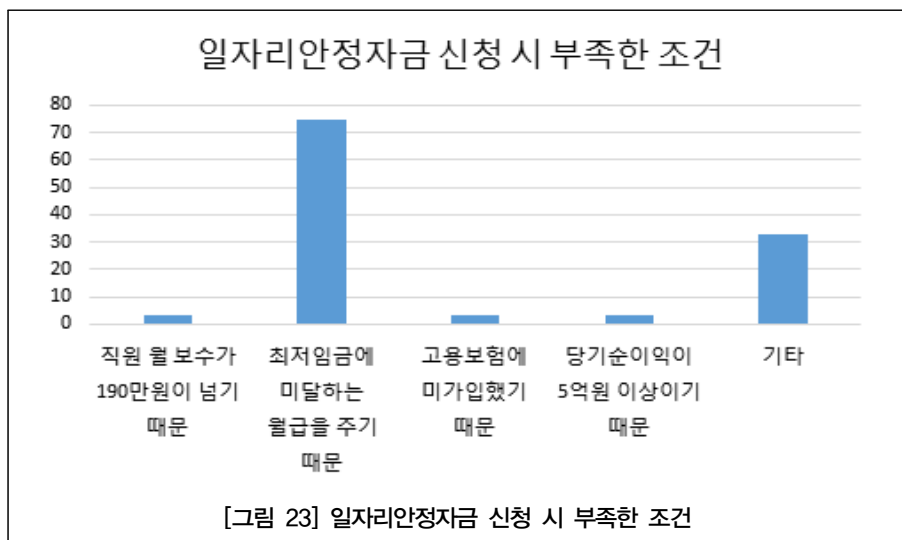


일자리안정자금 신청자격이 안된다고 응답한 시설 가운데 어떤 조건이 부족했냐는 물음에 최저임금에 미달하는 월급을 주기 때문이 75개소(64.1%)로 가장 많았고, 기타가 33개소(28.2%), 직원 월 보수가 190만원이 넘기 때문, 고용보험에 미가입했기 때문, 당기순이익이 5억원 이상이기 때문이 각 각 3개소(2.6%)였다.



〈표 42〉 일자리안정자금 신청 시 부족한 조건

구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 신청 시 부족한 조건	직원 월 보수가 190만원이 넘기 때문	3	2.6
	최저임금에 미달하는 월급을 주기 때문	75	64.1
	고용보험에 미가입했기 때문	3	2.6
	당기순이익이 5억원 이상이기 때문	3	2.6
	기타	33	28.2
	전체	117	100.0

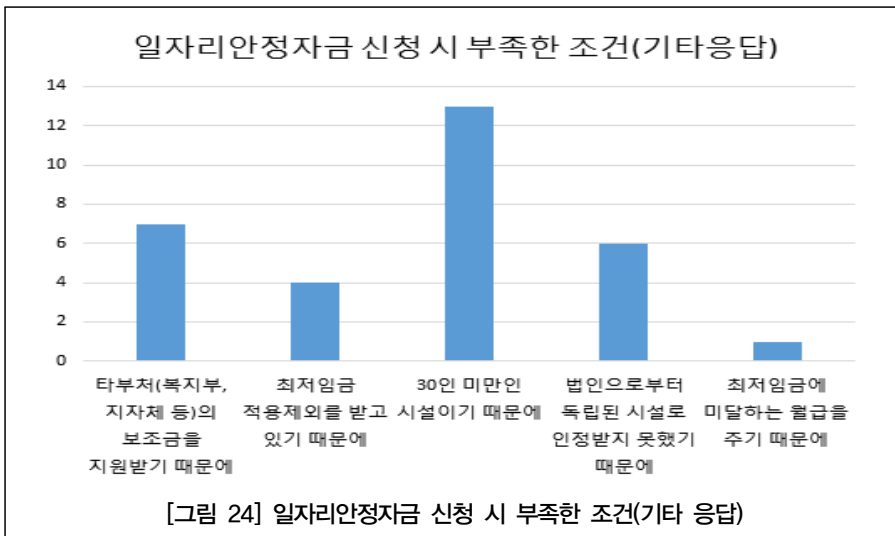


일자리안정자금 신청 시 부족한 조건 중 기타를 답한 시설들의 응답을 분류하면 다음과 같다. ‘30인 미만인 시설이기 때문에’라고 응답한 곳이 13개소(41.9%)로 가장 많고, ‘타부처(복지부, 지자체 등)의 보조금을 지원받기 때문에’가 7개소(22.6%), ‘법인으로부터 독립된 시설로 인정받지 못했기 때문에’가 6개소(19.4%) 등이었다.



〈표 43〉 일자리안정자금 신청 시 부족한 조건(기타 응답)

구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 신청 시 부족한 조건(기타 응답)	타부처(복지부, 지자체 등)의 보조금을 지원받기 때문에	7	22.6
	최저임금 적용제외를 받고 있기 때문에	4	12.9
	30인 미만인 시설이기 때문에	13	41.9
	법인으로부터 독립된 시설로 인정받지 못했기 때문에	6	19.4
	최저임금에 미달하는 월급을 주기 때문에	1	3.2
	전체	31	100.0

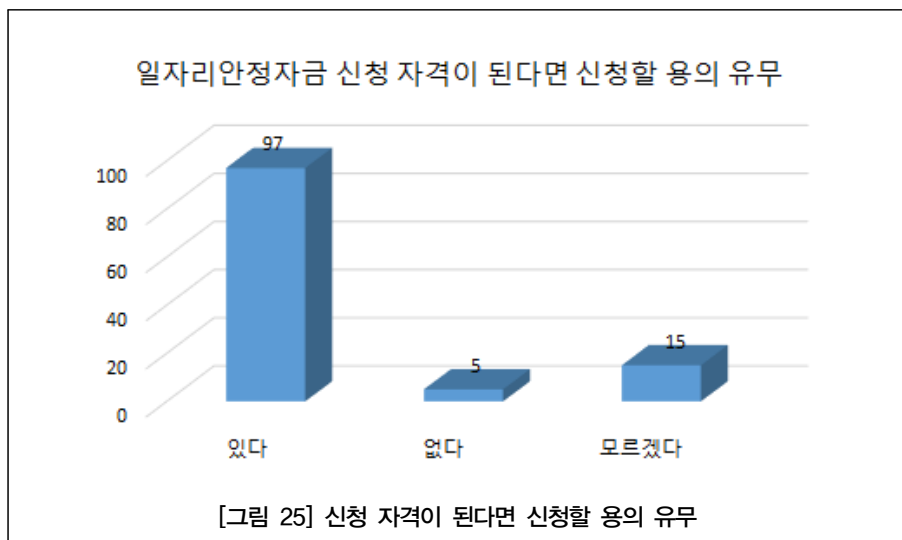


일자리안정자금 신청자격이 안된다고 응답한 시설 가운데 신청 자격이 된다면 신청할 용의가 있느냐는 응답에 있다고 응답한 경우가 97개소(82.9%)로 가장 많았고, 모르겠다가 15개소(12.8%), 없다고 5개소(4.3%)였다.



〈표 44〉 일자리안정자금 신청 자격이 된다면 신청할 용의 유무

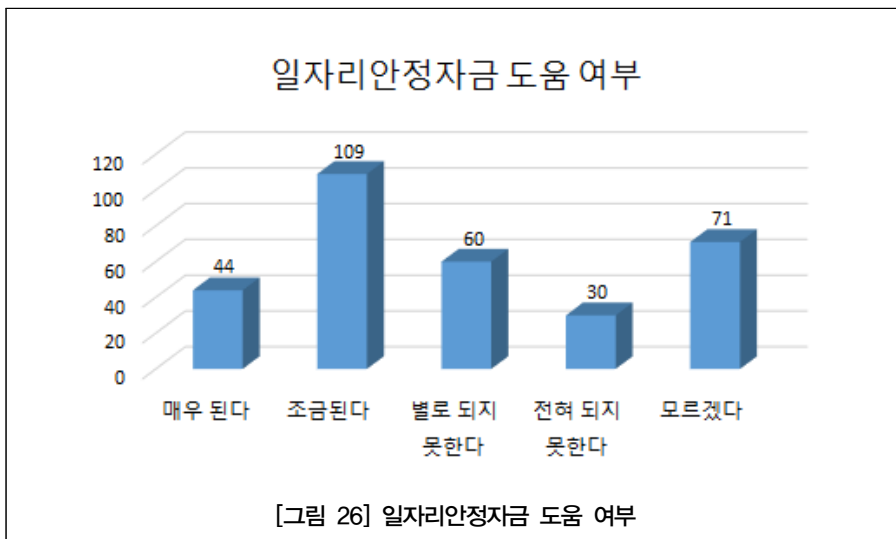
구분		개소	비중(%)
신청 자격이 된다면 신청할 용의 유무	있다	97	82.9
	없다	5	4.3
	모르겠다	15	12.8
	전체	117	100.0



일자리안정자금이 직업재활시설 운영에 어느 정도 도움이 되냐는 물음에 조금된다고 응답한 경우가 109개소(34.7%)로 가장 많았고, 모르겠다가 71개소(22.6%), 별로 되지 못한다가 60개소(19.1%), 매우 된다가 44개소(14.0%), 전혀 되지 못한다가 30개소(9.6%)였다.

〈표 45〉 일자리안정자금 도움 여부

구분		개소	비중(%)
일자리안정자금 도움 여부	매우 된다	44	14.0
	조금된다	109	34.7
	별로 되지 못한다	60	19.1
	전혀 되지 못한다	30	9.6
	모르겠다	71	22.6
	전체	314	100.0

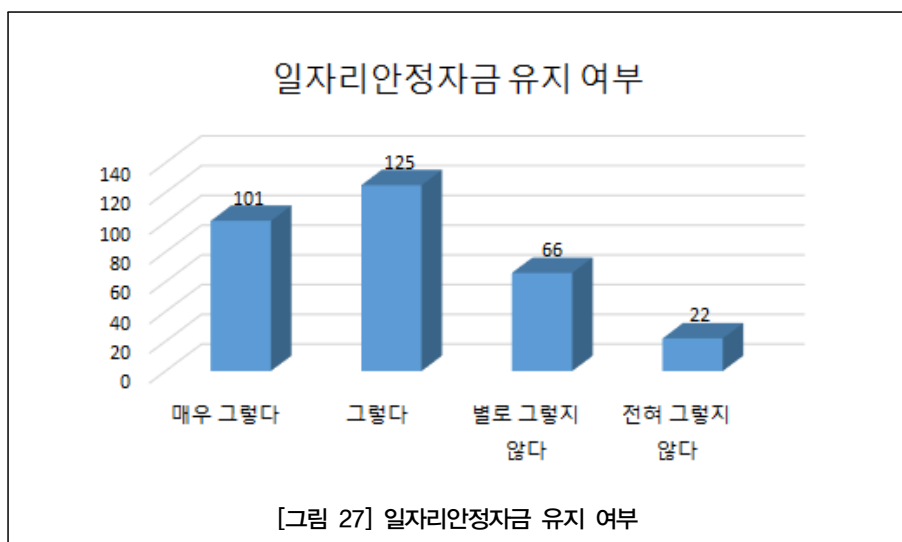


일자리안정자금이 유지되어야 한다고 생각하냐는 물음에 그렇다가 125개소 (39.8%)로 가장 많았고, 매우 그렇다가 101개소(32.2%), 별로 그렇지 않다가 66개소 (21.0%), 전혀 그렇지 않다가 22개소(7.0%)였다.



〈표 46〉 일자리안정자금 유지 여부

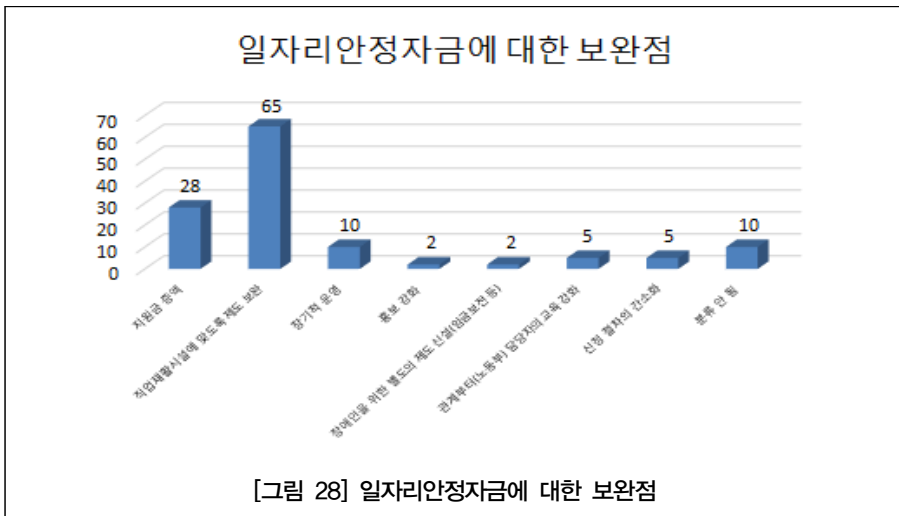
구분		개소	비중(%)
일자리안정 자금 유지 여부	매우 그렇다	101	32.2
	그렇다	125	39.8
	별로 그렇지 않다	66	21.0
	전혀 그렇지 않다	22	7.0
	전체	314	100.0



일자리안정자금에 대한 보완점에 대한 응답을 자유롭게 기술해달라고 요청하였고, 이를 분류하면 다음과 같다. ‘직업재활시설에 맞도록 제도 보완(적용제외시설, 타보조금 중복지원 등 기준범위 완화)’이 65개소(51.2%)로 가장 많았고, ‘지원금 증액(최저임금 인상 수준에 맞도록)’이 28개소(22.1%), ‘장기적 운영’이 10개소(7.9%) 등이었다.

〈표 47〉 일자리안정자금에 대한 보완점

구분		개소	비중(%)
일자리안정 자금에 대한 보완점	지원금 증액(최저임금 인상 수준에 맞도록)	28	22.1
	직업재활시설에 맞도록 제도 보완(적용제외시설, 타보조금 중복지원 등 기준범위 완화)	65	51.2
	장기적 운영	10	7.9
	홍보 강화	2	1.6
	장애인을 위한 별도의 제도 신설(임금보전 등)	2	1.6
	관계부처(노동부) 담당자의 교육 강화	5	4.0
	신청 절차의 간소화	5	4.0
	분류 안 됨	10	7.9
	전체	127	100.0

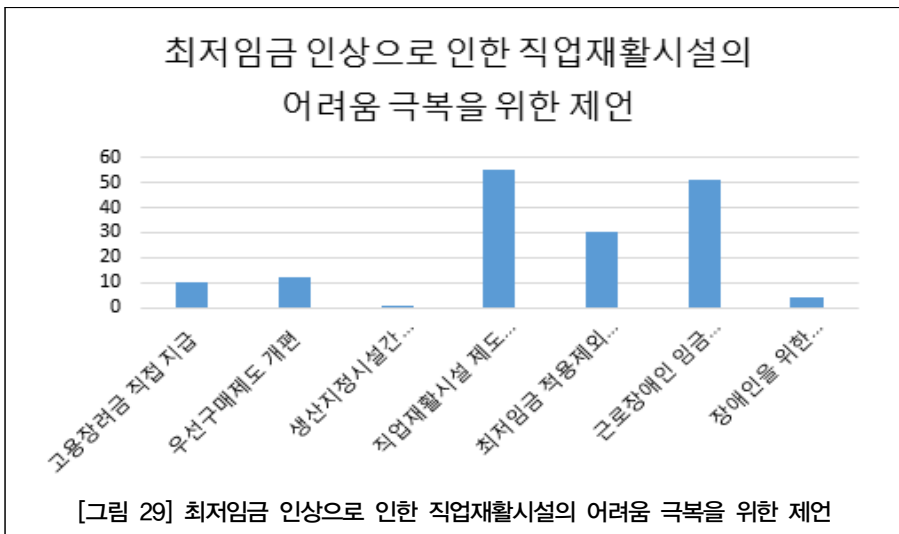


최저임금 인상으로 인한 직업재활시설에 어려움을 해결하기 위해 정책적으로 도움이 될 만한 의견을 자유롭게 기술해달라고 요청하였고, 이를 분류하면 다음과 같다. ‘직업재활시설 제도 개편(운영지침, 지원금 강화 등)’이 55개소(33.7%)로 가장 많았고, ‘근로장애인 임금 관련 제도(임금보전, 최저임금액 차등 지정 등)’가 51개소(31.3%), ‘최저임금 적용제외 제도 개편’이 30개소(18.4%), ‘우선구매제도 개편’이 12개소(7.4%) 등이었다.



〈표 48〉 최저임금 인상으로 인한 직업재활시설의 어려움 극복을 위한 제언

구분		개소	비중(%)
최저임금 인상으로 인한 직업재활시설의 어려움 극복을 위한 제언	고용장려금 직접 지급	10	6.1
	우선구매제도 개편	12	7.4
	생산지정시설간 과도한 경쟁	1	0.6
	직업재활시설 제도 개편(운영지침, 지원금 강화 등)	55	33.7
	최저임금 적용제외 제도 개편	30	18.4
	근로장애인 임금 관련 제도 (임금보전, 최저임금액 차등 지정 등)	51	31.3
	장애인을 위한 일자리 개발	4	2.5
	전체	163	100

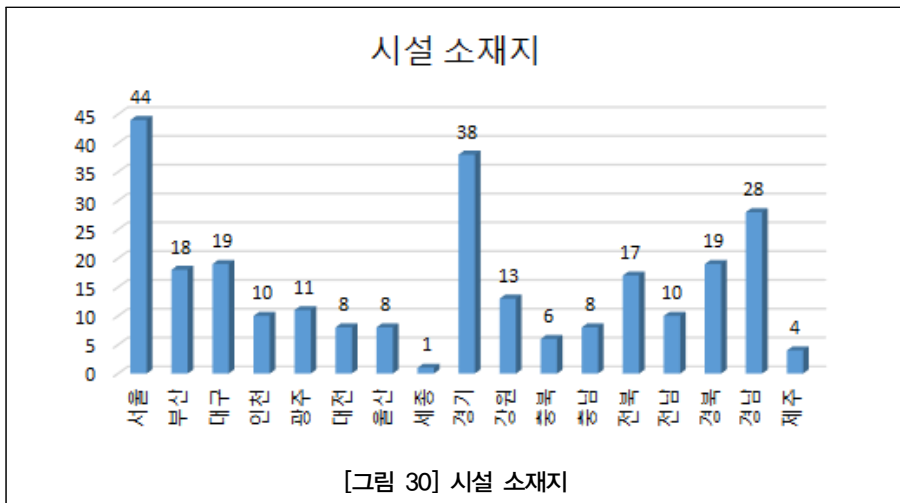


### ③ 일반정보

설문에 응답한 직업재활시설의 소재지는 서울이 44개소(16.8%), 경기도가 38개소(14.5%), 경남이 28개소(10.7%), 대구, 경북이 각 각 19개소(7.3%), 부산이 18개소(6.9%), 전북이 17개소(6.5%), 강원이 13개소(5.0%), 인천, 전남이 각 각 10개소(3.8%), 대전, 울산, 충남이 각 각 8개소(3.1%), 충북이 6개소(2.3%), 제주가 4개소(1.5%), 세종이 1개소(0.4%)였다.

〈표 49〉 시설 소재지

구분		개소	비중(%)
시설 소재지	서울	44	16.8
	부산	18	6.9
	대구	19	7.3
	인천	10	3.8
	광주	11	4.2
	대전	8	3.1
	울산	8	3.1
	세종	1	.4
	경기	38	14.5
	강원	13	5.0
	충북	6	2.3
	충남	8	3.1
	전북	17	6.5
	전남	10	3.8
	경북	19	7.3
	경남	28	10.7
	제주	4	1.5
	전체	262	100.0

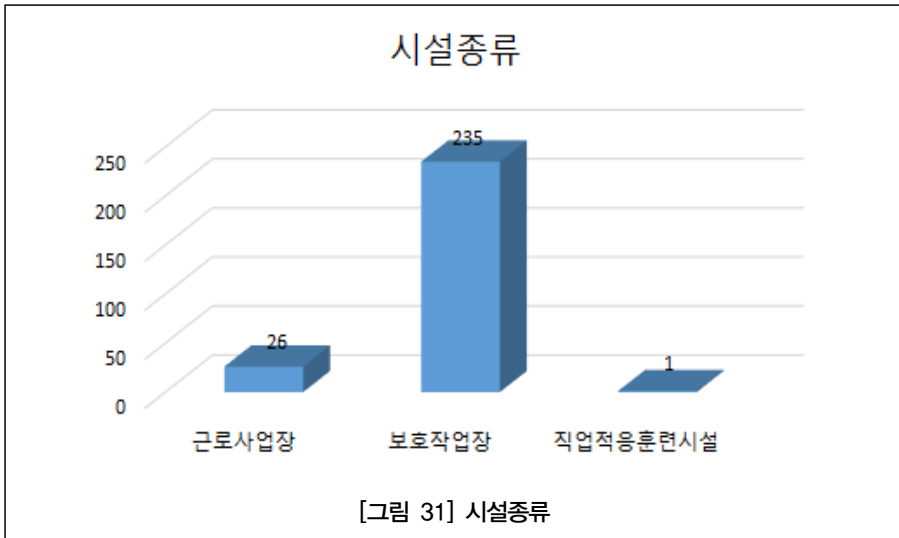




설문에 응답한 직업재활시설의 종류는 보호작업장이 235개소(89.7%)로 가장 많았고, 근로사업장이 26개소(9.9%), 직업적응훈련시설이 1개소(0.4%)였다.

〈표 50〉 시설종류

구분		개소	비중(%)
시설종류	근로사업장	26	9.9
	보호작업장	235	89.7
	직업적응훈련시설	1	.4
	전체	262	100.0





### 3) 소결

전국 장애인 직업재활시설을 대상으로 실시한 설문조사를 통해 본 '최저임금 인상'에 따른 시설의 의견과 '일자리안정자금' 관련 시설의 의견은 다음과 같다.

설문에 참여한 직업재활시설의 소재지는 서울이 44개소(16.8%), 경기도가 38개소(14.5%)로 나타났다. 직업재활시설의 종류는 보호작업장이 235개소(89.7%)로 가장 많았고, 근로사업장이 26개소(9.9%), 직업적응훈련시설이 1개소(0.4%)였다.

우선 '최저임금인상'에 따른 의견을 보면 현재 적용되고 있는 최저임금(시급 7,530원, 월급 1,573,770원) 수준이 매우 높다고 응답한 시설이 251개소(70.5%)로 가장 많았다. 다음으로 2018년 상반기(1월~6월) 기준, 시설 매출액 중 인건비가 차지하는 비중은 50% 이상이 211개소(59.3%)로 가장 많았다. 설문 결과 최저임금인상으로 인해 직업재활시설에서 인건비를 지출하는 비중이 높아졌음을 알 수 있다.

최저임금 인상으로 인해 2017년도 대비 2018년 상반기 기준 전체 근로장애인의 월 평균 임금이 어느 정도 인상되었냐에 대한 답으로는 인상되지 않았다가 94개소(26.4%)로 가장 많았다. 또한 올해 최저임금 인상으로 시설운영에 어려움이 있는가에 대한 답으로는 매우 있다가 191개소(53.7%)로 가장 많았다. 최저임금인상이 직업재활시설 운영에 어려움을 주고 있음이 파악된다.

최저임금이 인상된 이후 인건비를 감당하기 위해 직원 수를 줄이게 될 것이라는 예상과 달리 인상된 최저임금이 적용된 올해 1월 이후 직원(근로장애인, 자부담종사자) 수가 어떻게 변화하였냐는 질문에 변화 없음이 238개소(69.6%)로 가장 많았다. 2017년 상반기(1~6월)와 비교해 2018년 상반기(1~6월) 매출 변화는 큰 변화 없다가 140개소(41.7%)로 가장 많았고, 근로장애인 1인당 평균 근로시간의 변화는 변화없음이 219개소(65.8%)였다. 또한 이익금(운영실적 보고자료상)의 변화는 큰 변화 없다가 134개소(40.9%)로 가장 많았고, 최저임금 인상으로 인해 시설 인력 감축이나 신규인력 채용 축소 고려 여부는 없다가 102개소(31.1%)로 가장 많았다. 이와 같은 결과는 최저임금 인상으로 시설의 어려움이 크다는 심층면접(FGI)의 결과와는 상충되는 결과인데 설문에 응답한 시설 유형이 근로사업장에 비해 기존에 최저임금 적용제외 제도를 활용하고 있는 보호작업장이 월등히 많기 때문으로 해석할 수 있다.

다음으로 '일자리안정자금' 관련 의견을 보면 259개소(80.2%)가 8월 22일 정부가 발표한 '소상공인, 자영업자 지원대책'에 30인 이상 직업재활시설의 일자리



안정자금 지원이 포함된 것을 알고 있다고 응답하였다. 일자리안정자금을 신청하였냐는 물음에 신청자격이 안된다가 117개소(36.4%)로 가장 많았다.

일자리안정자금을 신청하였냐는 질문에서 신청예정이다라고 응답한 시설이 55개소(17.1%)였는데 이들 중 일자리안정자금이 최저임금 인상으로 인한 월 평균 인건비 상승분의 몇 % 정도를 보완해주냐에 대한 응답으로는 20% 미만이 41개소(77.4%)로 가장 많았다.

일자리안정자금을 신청했다고 응답한 시설 55개소(17.1%) 중 일자리안정자금을 받았다고 응답한 경우가 28개소(50.0%)로 가장 많았다. 일자리안정자금을 받았다고 응답한 28개소(50.0%) 중 일자리안정자금이 최저임금 인상으로 인한 월 평균 인건비 상승분의 몇 % 정도를 보완해주냐에 대한 응답으로는 20% 미만이 17개소(60.7%)로 가장 많았다.

일자리안정자금을 신청했지만 수급예정이다라고 응답한 시설이 9개소(16.1%)였는데, 이 중 일자리안정자금이 최저임금 인상으로 인한 월 평균 인건비 상승분의 몇 % 정도를 보완해주냐에 대한 응답으로는 20% 미만이 7개소(87.5%)로 가장 많았다. 반면, 일자리안정자금을 받지 못했다가 19개소(33.9%)였는데, 이유로는 심사 중이라는 응답이 10개소(55.6%)로 가장 많았다. 일자리안정자금을 신청하지 않았다고 응답한 시설이 94개소(29.3%)였고, 이유는 기타가 52개소(50.5%)로 가장 많았고, 그 다음 이유로는 시설에 별 도움이 되지 않아서가 23개소(22.3%)였다.

일자리안정자금 신청자격이 안된다고 응답한 시설은 117개소(36.4%)로 이중 최저임금에 미달하는 월급을 주기 때문이 75개소(62.0%)로 부족한 조건 중 가장 많았다. 일자리안정자금 신청자격이 안된다 라고 응답한 시설 117개소(36.4%) 중 신청 자격이 된다면 신청할 용의가 있냐는 응답에 있다고 응답한 경우가 97개소(82.9%)로 가장 많았다. 일자리안정자금이 직업재활시설 운영에 어느 정도 도움이 되냐는 물음에 조금된다고 응답한 경우가 109개소(34.7%)로 가장 많았고, 일자리안정자금이 유지되어야 한다고 생각하냐는 물음에 그렇다가 125개소(39.8%)로 가장 많았다.

많은 수의 직업재활시설은 일자리안정자금과 신청 조건에 대해 알고 있었으나 모른다고 응답한 시설도 약 30%정도 였으므로 일자리 안정자금 신청과 관련된 정보에 대해 추가적인 홍보가 필요할 것으로 보인다.

## 2

## 최저임금변화에 따른 고용변화 추정

### 1) 분석모형

최저임금의 고용변화 추정은 통상적으로 많이 임의효과 모형과 고정효과 모형 이외에, 동태적 패널분석(차분 GMM 모형과 시스템 GMM 모형)이 많이 사용되나(김유선, 2014), 이 연구에서는 동태적 패널분석(GMM)에서 요구되는 시차변수 부족으로 이 모형을 제외한 임의효과 모형과 고정효과 모형으로 고용변화를 추정하였다.

일반적으로 최저임금의 고용효과와 변화 분석에서는 고용률과 취업자 두 변수가 사용되나, 장애인 직업재활시설 고용변화 추정을 위해서는 적절하지 않다. 그 이유는 장애인 직업재활시설의 경우 최저임금적용제외라는 예외 규정을 적용하고 있기 때문이다. 이러한 이유로 이 연구에서는 종속변수를 전체근로자 대비 최저임금 적용제외 인원을 사용한다. 또한, 설명변수는 시간당 최저임금을 사용하며 시설유형과 매출액은 통제한다. 이상을 종합하여 분석모형을 설계하면 다음과 같다.

$$\ln E_{it} = \alpha + \beta \ln MW_{it} + \lambda \ln TY_{it} + \gamma SA_{it} + \epsilon_{it}$$

$E_{it}$ 는  $i$ 시설의  $t$ 년도 최저임금적용 제외율,  $MW_{it}$ 는 시간당 최저임금,  $TY_{it}$ 는 직업재활시설 유형,  $SA_{it}$ 는 시설 매출액,  $\epsilon_{it}$ 는 오차항을 의미한다. 시설 매출액은 로그(log)값을 사용했으며 패널데이터 분석을 위해 STATA 14 version을 사용하였다.

### (1) 연구자료 및 표본

이 연구에 사용된 직업재활시설의 실적 자료는 보건복지부를 통해 수집되었다. 장애인복지시설 사업안내 제3권에 따르면 모든 직업재활시설은 직업재활시설의 생산실적과 임금실적, 근로장애인의 일반적 특성, 직업재활실적 등을 1년에 2회 지자체를 거쳐 보건복지부로 제출하도록 규정하고 있다(이혜경, 이수용, 2017). 이 연구에서는 2016~2017 년도 자료 중 분석에 필요한 최저임금 적용제외 인원과 매출액에 단위 입력 오류와 미입력<sup>2)</sup> 등의 이상치가 발견된 자료는 제외하고 총 2016년

2) 현재 직업재활시설의 실적관리를 위한 통계시스템이 구축되어 있지 않아 직업재활시설 운영현황과 관련된 통계자료는 직업재활시설의 직원이 직접 수기로 입력하는 방식이라 단위 오류가 많다. 앞으로는 수기입력이



562, 2017년은 593개 장애인 직업재활시설을 최종 분석대상으로 설정하였다.

## (2) 변수의 측정 및 자료분석방법

### ① 설명변수: 시간당 최저임금

이 연구에서 시간당 최저임금은 최저임금위원회에 고시된 2016, 2017년 시간당 최저임금을 사용하였다.

### ② 종속변수: 최저임금 적용제외 비율

이 연구에서 종속변수는 최저임금 적용제외 비율을 사용하였다. 앞서 언급했듯 일반적으로 최저임금 효과는 고용률이나 취업자 수로 산정하나 직업재활시설의 경우 단순 근로장애인 수 변화나 신규채용인원으로 최저임금으로 인한 시설의 고용 변화를 탐색하기에 한계가 있다. 만약 직업재활시설에서 최저임금 인상으로 경영이 악화되어 고용변화가 생긴다면 시설에서는 신규채용 인원을 줄일 수도 있고 퇴사한 근로장애인에 대한 대체 근로자 채용을 늦출 수 있다. 또한, 근로장애인에서 훈련생으로 근로신분 변화를 고려하거나 전일제 근로장애인을 시간제로 전환할 수도 있으며 최저임금 적용제외 신청을 더 늘릴 수도 있다. 그러나 현재 취합되는 직업재활시설 실적자료에는 최저임금 적용제외 신청 인원<sup>3)</sup>을 제외한 어떠한 변수도 취합되고 있지 않아 이 연구에서는 전체 시설의 근로장애인 수 대비 최저임금적용제외 인원인 최저임금적용제외 비율을 종속변수로 사용하였다.

### ③ 통제변수: 직업재활시설 유형과 매출액

직업재활시설은 설치와 운영기준에 따라 보조금이나 인력지원이 근로사업장이 보호사업장에 비해 더 많다. 또한 매출액은 직업재활시설의 규모적 측면을 통제할 수 있기 때문에 통제변수로 정하였다.

이 연구에서 매출액은 직업재활시설에서 영업활동 또는 정상적 활동으로부터 얻은 수익을 매출액으로 정의하였다. 이 수익은 직업재활시설에서 판매된 생산품의 총수량에 판매가격을 곱하여 합산한 액수이며 분석에서는 로그(log)값을 사용하였다.

아닌 실적 입력시스템 도입이 필요해 보임.

3) 최저임금 적용제외 인원은 2016년부터 취합되기 시작하였음.

## 2) 연구결과

### (1) 변인들의 기술통계 및 평균차이 분석

주요 변인들의 왜도와 첨도, 표준편차를 살펴본 결과는 <표 46>과 같으며, 왜도와 첨도값이 -2, ~2 사이에 위치하지 않는 변수는 정규성 가정을 충족하지 않아 자연로그 변환하여 사용하여 패널데이터를 수행하는 데 문제가 없도록 하였다.

직업재활시설의 매출액은 2016년 대비 2017년 감소한 것으로 나타났으며 최저임금적용 제외비율은 2016년 대비 2017년 약 5%정도 증가한 것으로 나타났다.

<표 51> 연차별 변수의 기술통계

(단위 : 천 원, %, 원). 괄호는 로그(log)값

구분(변수명)	평균	표준편차	왜도	첨도
매출액(2016)	683775.78 (12.24)	1785602.21 (1.47)	6.89 (.35)	60.33 (.04)
매출액(2017)	636717.17 (12.21)	1491763.64 (1.50)	6.62 (.25)	61.53 (-.21)
최저임금적용제외비율(2016)	70.68	38.65	-1.00	-.69
최저임금적용제외비율(2017)	75.49	36.24	-1.27	.01
시설유형(2016)	보호작업장 : 499(88.8%), 근로사업장 : 63(11.2%)			
시설유형(2017)	보호작업장 : 532(89.7%), 근로사업장 : 61(10.3%)			
최저임금(2016)	6,030(8.70)			
최저임금(2017)	6,470(8.77)			

### (2) 분석결과

장애인 직업재활시설을 대상으로 고용환경 변화 추정을 위해, 주어진 데이터가 패널구조라는 사실을 무시하고 합동회귀모형(Pooled OLS)과, 패널의 개체특성 오차항을 고정된 것으로 간주한 고정효과 모형(Fixed Effect Model), 패널의 개체 특성 오차항을 확률변수로 간주한 확률효과 모형(Random Effect Model)을 적용하여 분석한 결과는 <표 47>과 같다.

고정효과 모형을 활용한 패널의 개체특성 유무에 대한 F 검정 결과, 개체 특성 오차항이 0이라는 귀무가설이 기각되어, 패널의 개체특성을 고려해야 함을 알 수 있다. 한편, 고정효과모형과 확률효과 모형에 대한 하우스만 검정(Hausman Test)



결과, 패널의 개체특성(ui)과 설명변수 간의 상관관계가 0이라는 귀무가설을 기각하여( $X^2 : 7.90, p < .05$ ), 고정효과 모형을 선택하는 것이 바람직함을 알 수 있다.

먼저 고정효과모형을 살펴보면, 시설유형과 매출액을 통제한 상태에서 최저임금 적용제외 비율에 따른 시간당 최저임금 계수값은 0.114\*\*\*로 유의미(+)-한 것으로 나타났다.

한편 임의효과 모델의 경우는, 시설유형과 매출액을 통제한 상태에서 최저임금 적용제외 비율에 따른 시간당 최저임금 계수값은 0.110\*\*\*으로 유의미(+)-한 것으로 나타났으며 고정효과 모형에서 유의하지 않았던 시설 매출액과 유형도 유의미한 영향이 있는 것으로 나타났다. 그러나 앞서 언급되었듯 하우스만 검정(Hausman test)결과 ‘임의효과 모형과 고정효과 모형 추정치는 체계적 차이가 존재하지 않는다.’는 귀무가설이 기각되어 임의효과 모형은 일치추정량이 아니며 일치추정량을 얻을 수 있는 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 판단된다.

〈표 52〉 직업재활시설 장애인의 임금영향요인 분석

	합동회귀 모형	고정효과 모형	임의효과 모형
시간당 최저임금	0.010*	.0114***	.0110***
매출액(log)	-4.804***	0.641	-3.63***
시설유형효과	yes	no	yes
R <sup>2</sup>	0.19	0.15	0.20
Hausman Test(x <sup>2</sup> )		7.90*	

\*\*\*  $p < 0.001$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*  $p < 0.05$

### 3) 소결

최저임금에 따른 장애인 직업재활시설 고용변화의 실증분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 최저임금 인상이 장애인 직업재활시설 최저임금 적용제외 비율에 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 합동회귀, 고정효과, 임의 효과 모형 모두에서 영향력이 있었으며 합동회귀 모형과 임의효과 모형에서는 통제변수로 사용된 매출액(log)의 영향력과 시설유형효과도 나타났다. 하지만 하우스만 검정결과임의효과 모형은 일치추정량이 아니기 때문에 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 판단되었다. 그러나 이 연구를 위해 설계된 모형에 포함된 시차 변수가 단지 2016, 2017년에

국한되어 시간당 최저임금이 직업재활시설 최저임금 적용제외 비율에 절대적인 영향을 미치는 변수라고는 단정 짓지 못한다. 다만 매출액(log)과 시설유형을 통제한 상태에서도 시간당 최저임금은 최저임금 적용제외률에 영향을 주는 것으로 나타났기 때문에 장애인 직업재활시설 최저임금 적용제외률에 영향을 미치는 하나의 변수로 작용할 수는 있다고 해석할 수 있다.



## 3

## 표적집단면접(FGI)

## 1) FGI 진행

FGI에서는 625개 직업재활시설을 대상으로 설문조사를 실시한 결과를 토대로 '최저임금 인상에 따른 직업재활시설의 고용환경 변화'와 '직업재활시설의 고용환경 변화 대응을 위한 대책 마련 방법' 등에 대한 직업재활시설 관리자인 원장, 사무국장 등을 대상으로 구체적이고 심층적인 논의가 이루어졌다.

FGI는 2018년 9월 20일에 실시하였으며, FGI 참여자는 직업재활시설 중 근로사업장과 보호작업장에 근무하는 원장, 사무국장, 노동법 관련 학계 전문가 등을 중심으로 구성하였다.

〈표 53〉 FGI 참여자 정보

응답자	근무지역	시설유형	성별	직급
현장전문가1	서울	보호작업장	남	원장
현장전문가2	경기	근로사업장	남	원장
현장전문가3	인천	근로사업장	남	사무국장
현장전문가4	경남	보호작업장	남	원장
현장전문가5	경기	근로사업장	남	원장
현장전문가6	서울	근로사업장	남	사무국장
현장전문가7	경기	근로사업장	남	사무국장
현장전문가8	인천	보호작업장	남	원장
학계전문가	서울	법과대학	여	교수

FGI에서는 최저임금의 인상으로 인한 장애인 직업재활시설 고용환경 변화가 있는지에 대한 의견과 그에 따른 합리적 대처 방안에 대한 의견을 물었다.



〈표 54〉 FGI 질문 내용

I. 최저임금 인상으로 인한 장애인 직업재활시설 고용환경에 변화가 있는지에 대한 의견
II. 장애인 직업재활시설 고용환경 변화에 대한 합리적 대처 방안

## 2) FGI 결과 분석

FGI 실시 전에 설문조사 중간 결과를 이메일로 송부하여 실제 면담을 실시하기 이전에 전문가 개인의 의견을 미리 준비하고 정리할 수 있도록 하였다. FGI를 진행하면서 면담 내용을 녹음함과 동시에 받아 적기도 병행하였고 녹취 내용과 이를 비교대조하여 전문가 의견을 정리하였다.

전문가들은 연구자가 제시한 질문 내용의 순서에 따라 의견을 제시하기 시작하였으나 구체적인 세부 내용에 대한 의견을 제시할 때에는 자유롭게 토론하는 형식으로 진행되었다.

### ① 최저임금 인상에 따른 직업재활시설의 고용환경 변화

최저임금이 인상됨에 따라 직업재활시설의 운영비 중 인건비가 차지하는 비중이 높아질 것으로 예상된다. 이에 따라 올해 장애인 직업재활시설의 고용 변화에 직접적인 영향이 있는지에 대한 의견을 청취하였다.

**현장전문가2:** 여기 조사결과에 큰 변화가 없다고 나타나는 게 다 눈치보고 있는 거예요. 시설에도 지금 정부에서도 어떤 조치를 마련하겠지 하면서 기다리고 있다고 봐요. 최저임금 상승효과를 시설에서 당장은 견디려고 할 거예요. 기존 적립금 등을 활용해서요. 전 지금 근로사업장에 있는데 저희는 발달장애인 중심 시설은 아니에요. 발달장애인이 1/3, 나머지는 지체, 청각장애인 이신데 저희는 작년 대비 올해 최저임금이인상으로 시설 부담금이 1억 2천이 더 올랐어요. 내년 금액까지 예측해 보니 8천정도 올라요. 만 1년 사이에 2억이 오르는 겁니다. 이것 현실적으로 감당할 수 있냐는 거예요.



**현장전문가1:** 저희가 작년 까지만 해도 40명중에 8명이 최저임금적용제외를 하고 있었어요. 그러나 올해는 최저임금적용제외를 받는 근로장애인분들이 11명이예요. 그리고 저도 이제 두서없이 말씀은 드리지만 그만두는 근로장애인에 대해서는 재고용을 빨리 안하고 있어요. 그리고 우리가 고용을 할 때에 중증장애인분을 고용하는 게 아니라 생산성을 유지해야 하니까 경증장애인을 고용하고 있어요. 그래서 올해도 중증 두 분이 그만 두는 자리에 경증 장애인분을 고용했어요. 또 우리 시설에서는 최저임금이 올라가면 최저임금 적용제외를 받는 근로자분들에게도 최저임금이 상승하는 만큼 임금을 인상시켜 줬어요. 생산성이 떨어짐에도 불구하고 최저임금이 오르니까 그에 맞춰서 임금을 인상해 줬던 거죠. 더군다나 중증장애인 유지기준보다 더 높게 중증장애인분들을 고용했어요. 한 8~90%정도? 기준보다 높게 채용했으나 앞으로 이렇게 최저임금이 높아진다면 중증장애인분들의 채용을 줄일 수밖에 없어요. 밖에서 볼 때는 직업재활시설의 고용률 변화가 없다고 느낄 수 있지만 제가 말한 이런 부분이 분명히 생긴다는 거죠.

**현장전문가3:** 우리 시설에서는 올해 최저임금 상승으로 인해 2017년 기준 하루 8시간 근로하는 근로장애인분들의 하루 근로시간을 줄여서 인건비를 유지하고 있습니다. 제 생각에는 최저임금 상승을 감당하려면 지금 매출액의 최소 5배 이상은 증가돼야 한다고 생각합니다. 이렇게 해도 안 되면 근로사업장에서 보호작업장으로 시설 유형을 전환하는 방법도 고려하고 있습니다. 이게 참 아이러니 한 게 최저임금 적용제외를 제외한 근로장애인분들에게 근로기준법에 맞게 최저임금을 지급하기 위해서는 근로시간 단축이나 훈련생으로의 전환 등을 생각할 수밖에 없는데 (저희 시설에서는 이미 보호자 상담까지 마친 상태입니다)이렇게 되면 또 전반적인 시설 생산성이 감소하게 되고 결국 직업재활시설 운영이 나빠지는 악순환만 계속되는 거죠.

**현장전문가5:** 이런 말씀은 좀 그런데 우리 시설은 적용제외 받는 11분 해고해야 할 것 같아요. 보호자께도 말씀드렸고요 사실 이분들 생산성 보고 고용한 것 아니거든요? 이 분들은 4대 보험 합해서 60만원 가까이 들어가요 그런데 일 보다는 활동하러 오시는 분이예요 그래도 최대한 임금을 맞춰주려고 했는데 올해는 너무 힘들고 적용제외 평가기준도 강화돼서 도저히 유지할 수 없더라고요.

**현장전문가6:** 조금 다른 이야기지만 또 한 가지 생각해야 될게 시설 운영주체는 법인이란 말이에요? 그러니까 시설을 폐쇄하거나 뭐 아니면 유형을 전환하거나 이런 건 다 법인이 결정한다는 말입니다. 법인에서 시설 수익 구조를 봤을 때 직업재활시설이 필요 없다고 판단하면... 예를 들면 어느 날 갑자기 근로장애인분들 임금을 못주거나 자재비 외상값을 못 주거나 그 모든 책임은 법인이 진다는 말입니다. 이렇게 되면 사실 시설 의지와 상관없이 그냥 시설을 폐쇄하는 경우가 생길 수도 있습니다. 그러니까 아마 변화가 없다라고 하는 것은 아직까지 법인에서 현재까지의 상황에 대한 민감성이 떨어진다고 볼 수도 있습니다. 이걸 굉장히 중요한 문제인데... 법인에서는 고용장려금에 대한 부분만 생각하기 때문에... 지금 원장님들 머리 싸매고 아직 법인에 보고 못한 시설도 있을 거예요.

FGI 참석자들은 최저임금에 상승에 따른 장애인 직업재활시설의 어려움을 직접 체감한다는 의견을 주었다. 다만 표면적으로 나타난 어려움을 직접적으로 표현하기 보다는 시설 최저임금 적용제외 인원 확대, 근로시간 단축, 기존 인력 대체자 신규채용 축소, 근로장애인을 훈련생으로 신분 변화, 경증장애인 우선 채용 등 시설 자체적으로 방법을 찾아 어려움에 대응하는 것으로 나타났다.

또한, 최저임금이 인상하였어도 만약 매출이 함께 증가하였다면, 직업재활시설의 운영에 큰 영향이 없었겠지만 올해 대부분의 시설에서 매출이 작년보다 떨어졌기 때문에 더 어렵다는 의견이 있었다.

## ② 장애인 직업재활시설 고용환경 변화에 대한 합리적 대처 방안에 대한 의견

### - 적용제외 문제점

직업재활시설의 고용환경 변화와 관련된 대처 방안에 대한 의견에서 화두는 단연 최저임금 적용제외 제도와 관련된 의견이었다. 직업재활시설에서는 최저임금적용제외라는 제도를 현재도 활용하고 있다. 그러나 고용부에서는 장애인의 근로자성에 대한 불공평성이라는 이유로 최저임금적용제외 제도를 점차적으로 줄이고자 한다. 최저임금 인상에 따른 직업재활시설의 고용환경 변화를 확인하기 위해서는 최저임금적용제외 제도의 변화도 함께 확인해야 한다.

작년(2017년)에 최저임금적용제외를 신청할 수 있는 기준이 신청자가 동일한 직종에서 최저임금을 받는 다른 근로자의 근로 능력 대비 90%의 근로 능력을 보이면



되었는데, 올해(2018년)는 이 기준이 70%로 감소하였다. 앞으로도 더 감소할 예정인데 이로 인해, 직업재활시설 중 근로사업장의 경우 생산성이 떨어지는 근로장애인 생산성이 높은 근로장애인과 같은 임금을 주면서 고용을 지속하기 어려워질 수 있다고 하였다. 먼저 최저임금 적용제외 평가기준 강화와 폐지 등에 관한 의견을 들어보았다.

**현장전문가1:** 지금 최저임금 적용제외가 없어진다는 게 저희한테 상당히 큰 부분이에요. 저희 시설에는 장애인분들이 18년째 근무를 하고 있는데 중증근로자분들의 작업생산성이 많이 떨어지는 부분이 있잖아요. 그 부분에 있어 계속 고용을 하려면 그 생산성에 맞게 인건비를 주면서 근로 유지를 해야 하는데 아예 최저임금 적용제외가 없어지면 답이 없죠. 현재 들리는 소문에는 고용노동부 쪽에서 2020년까지 적용제외 제도를 폐지하겠다고 이미 이야기를 했고 공단에 문의를 해봐도 올해 70%, 내년에는 50% 내후년에는 아예 폐지된다는 쪽으로 진행될 거라는 이야기도 있고요. 다행히 7월부터 일자리 안정자금 지원된다고 해서 그런 부담을 완충시켜주는 계기가 되었지만 이게 한시적 이다 보니 앞으로 또 지원이 안 되면 구조조정이 발생하지 않을까 하는 우려가 있습니다. 일자리안정자금도 발표내용을 보니 예정으로는 내년까지 3조원 예산으로 생각하고 있는 것 같던데요. 지원기간 동안은 어느 정도 평년대로 유지가 가능한데 최저임금이 올해같이 지속적으로 인상된다면 일자리안정자금과 같은 제도는 한시적이 아니라 계속 유지가 되어야 합니다. 최저임금 인상률과 매출액은 같이 오르지 않거든요. 이렇다 보니 적립금으로 대체하는 것도 한계가 있습니다.

**현장전문가7:** 최저임금적용제외가 최저임금인상에 대한 숨통을 좀 열어주는 역할을 했거든요. 어떻게 보면 직업재활시설 같은 보호고용이 살아남을 수 있는 현재로서는 가장 유일한 제도 있는데 그걸 막아 버리는 이제는 정말 답이 없는 거죠. 또 예전에는 관계기관에서 직업재활시설에 최저임금 적용제외 신청을 하라고 권장을 한 적도 있었어요. 그런데 또 지금에 와서는 뚜렷한 대안도 없이 제도를 폐지한다고 하니 정말 힘든 상황이에요.

**현장전문가4:** 사실 우리시설은 작년까지는 26명이 일했는데 올해 21명이 일 하는 데도 뭐 일이 힘들거나 그러진 않거든요. 그 이유가 지금 생각하면 최저임금 적용 제외를 평균 60만원에 받는데 10명 일하다가 시설매출이 좀 오르면 이 10명 급여를 더 올려주기 보다는 기존의 훈련생을 한명 더 근로자로 채용하고 이렇게 해서 이제 스물 몇 명으로 늘리다보니까 그 최저임금적용제외 받던 금액은 몇 년째 동일하게 가고 인원만 계속 늘었는데 이번에 그렇게 훈련생으로 빠져도 일은 똑같이 된다는 거죠. 지금까지 좀 프리하게 일했다 라는 생각이 좀 들기도 하고 그리고 한편으로는 이제 한 10년 동안 60만원을 계속 주다보니까 그 전에 최저임금하고는 격차가 많이 안 났는데 노동부에서도 점점 갈수록 최저임금이란 격차가 나니 최저임금 적용제외에 대해서 손을 대는 거 같아요. 이제 절반은 1월 달에 2/3는 1월 달에 신청하고 1/3은 7월 달에 신청하는데 이번 7월 달에 신청한 인원들이 7월 1일 날 했는데 아직 인가가 안 났어요. 예전 같으면 벌써 인가가 났어요. 근데 며칠 전에 누구한테 얘기를 들었는데 거기는 신청을 했다가 안 된다 했다고 하더라고요. 그래서 그 계약기간 그 때 부터해서 최저임금 다 맞춰줘야 하는 상황이 발생했다더라고요.

**현장전문가3:** 공단에서 우리 시설에 최저임금 적용제외 평가에 필요하니 근로자분을 좀 빌릴 수 있냐고 연락이 왔었어요. 그래서 내가 물어봤어요. 어느 시설평가에 데려가는지... 우리 시설에서 생산하는 품목과 같은 시설인지에 대해 물었는데 아니라고 하네요? 그냥 제조업이라고 하는데 그럼 우리 품목을 생산하는 근로자를 전혀 다른 품목 평가에 적용 하는 게 말이 안 되잖아요? 또 우리시설은 지금까지 100% 최저임금 이상을 주다가 올해는 도저히 못 버텨서 스무 여명 신청을 해서 다 인가를 받았습시다. 근데 신청은 5월 초에 했는데 6월 평가 나와서 받고 인가는 8월 중순에 나왔어요. 예전에는 신청 날짜로 인가된다고 했는데 이제는 노동부에서 허가 해주는 날짜가 따로 있다고 하네요? 또 90에서 70, 70에서 50으로 줄이는 기준이 뭐냐고 물어봤는데 없다고 답변하는 거예요. 그냥 퍼센트를 조정해서 최저임금적용제외 못 받게 하겠다는 꿈수로 밖에 생각이 안 들어요.

FGI 참여자들은 최저임금적용제외 평가 방법도 기존의 방법과 다르게 외부 비교 대상자를 기준으로 내부의 신청자를 평가하는 방식으로 실시하게 된다고 응답하였다. 이렇게 되면 기존의 평가 방법에 비해 최저임금적용제외 제도를 통과하기에 더



어렵다고 하였다. 또한, 최저임금적용제외 인원의 선발 기준이 높아짐에 따라 작년 대비 올해 신청을 했으나 적용제외를 받는 인원이 줄어드는 경우도 발생하였고, 최저임금적용제외를 신청하는 절차도 까다로워서 일부의 직업재활시설에서는 이 제도를 신청하지 않고, 최저임금 인상에 대한 대응책으로 근로자의 근로시간을 줄이는 방법을 택하기도 한다고 응답하였다.

이와 더불어 현재 평가하는 방법에 명확한 기준이 없다는 것이 문제라는 의견도 있었다. 정책이 수정됨에 따라 평가 방법도 변화하게 되는데, 이에 따른 명확한 기준이 제시되지 않고 있음이 문제라고 지적하였다.

#### - 보호고용 정의 필요

보호고용은 일반 경쟁고용에서 일하기 어려운 사람에게 특별한 작업환경을 마련해 주고 그 환경에서 근무하면서 보수를 받을 수 있도록 배려한 고용의 한 형태로 직업재활시설이 보호고용의 대표적인 형태이다. 그러나 모든 근로장애인이 동일한 생산성을 갖고 있다는 전제를 바탕으로 최저임금을 받아야 한다는 주장을 하는 것은 직업재활시설에서 추구하는 보호고용의 의미가 배제되었기 때문에 복지의 측면에서 보호고용에 대한 재 정의가 필요하다는 의견이 있었다.

**현장전문가8:** 저는 최저임금 적용제외는 모든 장애인이 아닌 직업재활시설에 보호고용되어 있는 분들에게만 적용되어야 한다고 생각합니다. 현재 최저임금 적용제외인원의 90% 이상이 직업재활시설로 알고 있습니다. 나머지 10% 내외가 일반고용이거든요. 일반고용에서만 적용제외를 먼저 폐지한다면 크게 문제 될게 없다고 봅니다. 이를 위해서는 보호고용 개념과 그에 따른 근로자성을 명확하게 정의해 준다면 해결 될 수 있다고 봅니다.

**현장전문가1:** 저도 그 의견에 전적으로 동의합니다. 일단 직업재활시설은 일반기업들과 다른 직업재활사나 사회복지사가 있고, 복지의 영역 속에서 보호고용이란 성격을 갖고 있기 때문에 직업재활시설에서 만큼은 일반기업과는 다른 어떤 보호고용 상황이기 이런 부분을 감안해서 최저임금이 인상되더라도 고용을 유지할 수 있는 방안을 정부가 마련해 줘야 한다고 생각합니다. 사실 일반기업은 자기 이익을 추구하잖아요? 근데 직업재활시설은 우리 장애인분들을 위해서 어쨌든 일하는 곳이잖아요. 이런 특수성을 고려해서 정책개발을 좀 해줬으면 합니다.

**현장전문가7:** 해외의 경우에도 보호작업장을 가보면 장애인분들이 생산성이 부족함에도 불구하고 장애연금이나, 수당 등의 사회보장급여 등을 받으면서 급여 부족분을 채우고 있더라고요. 근데 우리나라는 그런 부분이 굉장히 약하다는 기사를 봤어요. 비기여 연금인가? 그 충족률이 덴마크가 80%정도 되었는데 우리나라는 20%인가? 비교 국가 중에서 가장 낮더라고요. 우리나라도 최저임금 적용제외를 폐지한다면 근로장애인들에 대한 근로자성 인정범위가 확대되어야 하고 정부에서도 이에 따라서 국가 차원에서 임금을 보존해 줘야 한다고 생각합니다.

FGI 참여자들은 최저임금 적용제외는 직업재활시설에 보호고용되어 있는 근로장애인을 대상으로 적용해야 한다고 응답하였다. 직업재활시설은 일반기업들과는 달리 복지와 고용의 영역이 접목된 경우이기 때문에 차별화된 시각으로 봐야 하기 때문이다.

직업재활시설이 보호고용을 감당하기 위해서는 국가적 차원에서 사회보장급여나 근로장애인에 대한 임금 보존을 지원해주어야 한다는 의견이 있었다.

#### - 보호고용 된 근로장애인에 대한 근로기준 마련

사전 설문조사 결과 현 근로기준법에서 근로장애인 대상 법령을 추가하거나 수정하여 장애인 고용에 있어 발생하는 특수성을 고려할 수 있도록 하는 법 개정을 고려할 필요성이 있는 의견이 다수 있었다. 특히나 일반 경쟁고용 시장에서 적용되는 비근로장애인과 동일한 기준을 보호고용 된 근로장애인들이 적용받는다면 당장 피해를 입는 쪽은 장애인 당사자가 될 수 있다는 이유에서도 이에 대한 의견도 청취해 보았다.

**현장전문가6:** 최저임금인상 문제점 해결방안에 제일 많이 나온 답변이 보니까 지금 의외로 직업재활시설 적용가능 한 근로기준이더라고요. 결국은 최저임금적용제외는 근로기준법에 포함되어 있기 때문에 이렇게 응답한 것 같은데 근로기준법에 보호고용을 위한 별도의 기준을 만드는 데는 시간이 많이 걸릴까요?



**학계전문가:** 이게 근로자성 문제잖아요. 근데 근로기준법하고 노동조합법하고 다르게 정리하고 있어요. 근로기준법에 근로자는 “사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자” 이렇게 정의하고 있어요. 그러면 직업재활시설에서 근로하시는 분은 돈을 벌기 위해 일하기 때문에 근로자인거죠... 장애인복지시설 사업안내에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 것이라고 해서 근로기준법과 똑같이 적용되어 있어요. 그런데 직업재활시설은 기업 특성만 가지고 있는 것이 아니잖아요? 즉 보호고용의 개념이 들어가야 한다는 말이에요. 그러나 장애인 인권을 생각하면 불평등하다는 거예요.

근데 그렇게 접근했을 때 이 장애인분들한테 근로장애인들 뿐 아니라 훈련생이고 모두 근로자성을 인정한다고 하면 문제가 뭐냐면 이 일반근로자들의 경우 근로기준법에 보면 뭐 해고도 할 수 있고 뭐 단체 조직해 가지고 노조 활동도 할 수 있고, 뭐 본인 스스로 자기 목소리를 낼 수 있지 않습니까? 그런데 보호고용 된 장애인분들은 그런 부분에서 한계가 있잖아요. 그리고 만약 근로기준법 등 이 모든 노동법 적용을 장애인 분들에게 똑같이 적용하면 이 분들에게도 해고조항을 적용시킬 수 있고 근로능력이 떨어진다든가 또는 뭐 문제를 일으켰다면 징계를 해야 하고 그러면 비장애인들 하고 똑같아지잖아요. 그럼 보호고용의 의미가 없어요. 근데 이 얘기를 보통 사람들에게 하면 다 인권적으로 접근하니까 뭐 이렇게 장애인을 완전히 인권 유린한다는 식으로 접근하니까 대화가 힘든 거죠.

**현장전문가7:** 제가 생각 할 때는 만약 근로기준을 새롭게 만드는 것은 장차법 위반이 될 것 같고요. 장애인 고용 전반에 대해 기준을 완화해 달라는 아니고 보호고용에 대한 개념을 명확하게 해서 최저임금 적용제외 대상이 되는 장애인 기준을 현재 근로능력이 현저히 떨어지는 장애인으로 정하는 것이 아니라 장애인복지법 58조에 따른 장애인 직업재활시설에 보호고용 된 장애인 중 근로능력이 현저히 떨어지는 자에 대해서 최저임금 적용제외를 가능케 하자 이런 식으로 간다면 가능하지 않을까? 라는 생각이 드네요.

**학계전문가:** 하나 빠뜨린 게 있는데 직업재활시설에 다른 근로기준을 정할 필요가 있다고 하시잖아요? 근데 현재 우리나라는 이 최저임금법의 적용 범위는 물론 노동법의 적용범위를 사람으로 하지 않고 사업장으로 해요. 만약 사업장은 근로자를 전제로 한다면 이 최저임금법에서 장애인에 대해서 적용제외를 하지 않는 것도 사



실은 법리적으로 정확히 따지면 일반경쟁고용에서의 장애인만을 대상으로 해야 되는 거죠. 그렇지 않겠어요? 최저임금법은 보호고용을 대상으로 하는 법이 아니에요. 비근로장애인을 대상으로 일반 사업장에 적용한 법이면 최저임금 적용제외도 일반사업장에서 근로능력이 현저히 떨어지는 장애인을 의무적으로 고용한 사람들에게 적용되는 거예요. 그렇다면 보호고용에서 근로자가 아니라는 것을 전제로 한다면 이 법을 적용할 필요가 없는 거예요. 법리적으로만 본다 면요.

**현장전문가7:** 네 맞아요. 입장 차이는 있겠죠. 근로감독관도 상황도 이해하고 마음도 이해하지만 법적으로 근로성을 가지고 있기 때문에 착취다 이렇게 생각하시더라고요 그러니까 언론에도 보호작업장 관련 기사가 뜰 때 마다 근로 시간은 이만큼 되는데 임금은 이것 밖에 안 된다는 식의 부정적 기사만 나오잖아요.

FGI 참여자들은 근로기준법에 보호고용에 관한 법령을 추가시킬 수 있냐에 대한 궁금증이 있었다. 학계전문가는 근로기준법에 의하면 직업재활시설에서 근로를 제공하는 근로장애인들도 근로자로 포함시켜야 하지만, 현실적으로 직업재활시설에서 보호고용을 하고 있다는 점을 간과한 법령이므로 보호고용을 위한 새로운 법령이 추가적으로 필요할 것으로 보았다.

#### - 일자리 안정자금 지원 확대

FGI 전문가들은 일자리 안정자금과 우선구매 비율 확대에 대해서도 의견을 주었다.

**현장전문가7:** 일자리 안정자금에 대해서 이야기 좀 할게요. 고용장려금은 최저임금 미만도 나오잖아요? 70% 이렇게... 일자리 안정자금도 마찬가지로 최저임금 적용제외 근로장애인분들도 지원해야줘야 한다고 생각합니다. 적용제외 금액이 60만원이었는데 이제 해고하신다고... 그게 만약에 적용제외 인원에게도 안정자금 지원이 되면 해고까지는 막을 수 있지 않을까요? 8천 여 명 최저임금 적용제외 근로장애인분들에게 현재 4대 보험이 다 가입되어 있으니까 그 분들도 시간제 근로자 분들처럼 적용해야 되지 않을까요? 그래서 최저임금에 따른 임금의 자연증가분을 맞춰줄 수 있지 않을까 생각합니다.



**학계전문가:** 최저임금 적용제외 받는 근로장애인분들도 고용보험 가입하니까 지원 받을 만하죠. 예를 들면 고용이 잘 안 되는 여성이나 고령자 이런 분들도 장기실업 자들에 대해서 장려금 혜택이 있잖아요? 장애인분들은 그 분들보다 더 약하죠. 그러니까 당연히 지원돼야 합니다.

**현장전문가7:** 네 맞습니다. 단시간 근로자도 지원되거든요. 최저임금 미만에서 그러니까 비율로 맞춰서 주는 거죠. 고용보험 가입된 적용제외 장애인분들도 근로자가 맞잖아요. 그러니까 당연히 지원돼야 합니다. 고용보험 기금으로 지원해 주는 사업이니까요.

**현장전문가2:** 당연히 최저임금이 오르면 근로장애인분들 임금이 오르게 되는데, 적용제외를 받는 근로장애인 분들이라고 임금을 안 올려주면 되겠어요???

**현장전문가5:** 근데 사실 저는 정부에서 주는 걸 별로 안 좋아해요. 왜냐하면 지원을 이렇게 해주는데도 임금을 그만큼 밖에 못 주냐... 이런 말 들으면 제가 꼭 도둑이 된 느낌이라니까요. 노동학대 이야기 까지 나오니까 그런 소리 나을까봐 그냥 안 받는 게 낫다는 생각도 들어요. 그래서 그냥 이런 지원금 안 받고 기존에 있는 최저임금 적용제외 제도를 활용하면서 우리는 최선을 다하고... 뭐 이런 생각도 있어요.

**현장전문가3:** 문제는 근로사업장들은 내년이 안 보인다는 게 문제입니다. 보호작업장으로 유형을 전환해도 기존 최저임금 이상 주는 분들 임금을 깎을 수는 없잖아요.

**현장전문가3:** 일자리안정자금과 같은 근로장애인들에 대한 제도는 한시적이 아니라 계속 유지가 되어야합니다. 일자리안정자금이 나오기 전에도 우리가 근로장애인의 임금보전에 대한 요구들은 우리가 계속 해왔던 부분이기도 한데 그것은 중증 장애인들의 근로를 계속 유지하기 위해서는 계속 마련되어야한다고 생각합니다.

- 우선구매 비율 확대

**현장전문가3:** 사전 설문조사 결과를 보면 시설 매출액이 더 이상 안 올라요. 15년부터 비슷하거나 떨어진 이유가 저는 우선구매 비율이라고 생각해요. 이미 1%는 달성했거든요. 그러니까 비율이 더 이상 올라가지 않으면 매출이 크게 오르지 않을 겁니다.

만약 어떤 시설이 매출이 올랐다? 그러면 다른 시설은 떨어졌을 거예요. 분명히 같은 품목에서 서로 뺏어먹기 하고 있다고 보입니다. 우선구매 비율이 올라가도 마찬가지예요. 일반 중소기업 물품 뺏어오는 거예요. 공공기관 예산은 늘더라도 구매하는 품목은 비슷하고 금액도 비슷하기 때문이에요.

**현장전문가7:** 예전에는 복사지 화장지 같은 경우 15%, 30% 정도 마진이 남았는데 지금 원단 자체가 문제라서 10%라도 내기가 어려운 문제예요. 이게 중증장애인 인을 대상으로 하는 직업재활시설 같은 경우 외국처럼 공공재가 역할을 해주지 않으면 일반시장 내에서 경쟁이 가능할까 하는 부분입니다.

**현장전문가8:** 지금 우선구매 연구를 다른 곳에서 진행하고 있는데 거기 보면 지금 중증장애인 생산품 우선구매율이 높아가고 매출은 늘어나는데 실제로 장애인 소득은 줄어들고 있다는 이야기예요. 이유는 뭐냐니까 앞에서 이야기 하신 내용이에요.

**현장전문가3:** 중증장애인 생산품 시설하고 장애인 직업재활시설하고는 운영자체가 다르다는 거예요.

FGI 전문가들은 우선구매비율이 이미 법정비율인 1%를 달성하였기 때문에 직업재활시설 매출 향상을 위해 우선구매 비율을 높일 필요성이 있다는 의견을 주었다.



### 3) 소결

장애인 직업재활시설 고용환경 변화와 이에 대한 대처방안 탐색을 위해 실시한 심층면접조사(FGI) 분석결과 다음과 같은 합의와 시사점을 얻을 수 있었다.

먼저, FGI 전문가들은 최저임금 상승에 따라 장애인 직업재활시설의 어려움을 직접적으로 체감한다는 의견을 주었다. 이에 최저임금 적용제외 인원 확대, 근로장애인의 근로시간 축소, 퇴사 인원에 대한 신규 채용 축소, 근로장애인을 훈련생으로 신분 변화, 경증장애인 우선 채용 등으로 어려움을 대처하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 장애인 직업재활시설 고용환경 변화에 대한 합리적 대처 방안에 대해서는 다음과 같은 의견을 주었다.

1) 합리적인 최저임금 적용제외 평가기준 마련 2) 보호고용 정의 필요 3)보호고용 된 근로장애인에 대한 근로기준 마련 4) 일자리 안정자금 지원 확대 5)우선구매 비율확대 등이다.

이러한 대처방안에 대한 의견을 간단히 요약하면 최저임금 적용제외 평가 기준 상향 조정으로 인한 어려움과 현재 최저임금 적용제외 평가 방법에 대한 명확한 기준이 없기 때문에 평가 신뢰성을 높일 수 있는 방안 마련이 필요하다는 의견, 보호고용의 대표적 형태인 직업재활시설이 복지적 측면이 배제되고 있다는 의견, 비 근로장애인에게 적용되는 근로기준법을 생산력이 낮은 근로장애인에게 그대로 적용하고 있는 현 근로기준법의 문제점, 일자리 안정자금에 최저임금 적용제외 장애인을 근로시간과 비례하여 지원하는 방안, 그리고 직업재활시설 매출향상을 위한 우선구매 비율 확대 필요성 등에 대한 의견이 있었다.

## IV. 결론 및 제언



이 연구는 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화를 살펴보고 그에 따른 대처 방안을 알아보는 것이 목적이다. 이를 위해 장애인 직업재활시설을 대상으로 설문조사 실시, 장애인 직업재활시설 실적 자료를 활용한 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 추정, 장애인 직업재활시설 및 학계전문가를 대상으로 심층면접조사(FGI)를 실시하였다.

조사결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 직업재활 시설 매출액중 인건비가 차지하는 비중이 50% 이상인 시설이 211개로(59.27%)로 가장 많아 시설 매출액의 상당 부분이 인건비로 지출되는 것으로 나타났다. 또한, 올해 최저임금 인상으로 인해 시설의 어려움이 있는가에 대한 질문에서도 매우 있다가 191개소(53.65%)로 가장 많아 최저임금 인상이 직업재활시설 운영에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 최저임금 인상 이후 직업재활시설의 직원 변화는 아직 크지 않는 것으로 나타났는데 이는 심층면접(FGI)의 결과와는 상충되는 결과로 설문에 응답한 시설 유형이 근로사업장에 비해 기준에 최저임금 적용제외 제도를 활용하고 있는 보호작업장이 대다수를 차지하기 때문으로 해석할 수 있다. 일자리 안정자금 관련 의견에서는 신청자격이 안된다고 응답한 시설이 117개소(32.87%)로 가장 많았고 일자리 안정자금이 직업재활시설 운영에 도움이 되는지에 대한 물음에서는 조금된다고 응답한 시설이 109개소(30.62%)로 가장 많았다. 또한, 일자리 안정자금이 유지되어야 한다고 생각하는지에 대한 물음에서는 그렇다가 125개소(35.11%)로 가장 많았다.

둘째, 최저임금에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화를 실증분석한 결과 최저임금 인상이 장애인 직업재활시설 최저임금 적용제외 비율에 영향을 주는 것으로 나타났다. 합동회귀, 고정효과, 임의 효과 모형 모두에서 영향력이 있었으며 합동회귀 모형과 임의효과 모형에서는 통제변수로 사용된 매출액(log)의 영향력과 시설유형효과도 나타났다. 하지만 하우스만 검정결과 임의효과 모형은 일치추정량이 아니기 때문에 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 판단되었다. 그러나 이 연구를 위해 설계된 모형에 포함된 시차 변수가 단지 2016, 2017년에 국한되어 시간당 최저임금이 직업재활시설 최저임금 적용제외 비율을 높이는 변수라고는 단정 짓지 못한다. 다만 매출액(log)과 시설유형을 통제한 상태에서도 시간당 최저임금은 최저임금 적용제외률에 영향을 주는 것으로 나타났기 때문에 장애인 직업재활시설 최저임금 적용제외률에 영향을 미치는 하나의 변수로 작용할 수는 있다고 해석할 수 있다.



셋째, 장애인 직업재활시설 고용환경 변화와 이에 대한 대처방안 탐색을 위해 실시한 심층면접조사(FGI) 분석결과 다음과 같은 합의와 시사점을 얻을 수 있었다. 먼저, FGI 전문가들은 최저임금 상승에 따라 장애인 직업재활시설의 어려움을 직접적으로 체감하고 있었으며 최저임금 적용제외 인원 확대, 근로 장애인의 근로시간 축소, 퇴사 인원에 대한 신규 채용 축소, 근로장애인을 훈련생으로 신분 변화, 경증 장애인 우선 채용 등의 어려움에 대처하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 장애인 직업재활시설 고용환경 변화에 대한 합리적 대처 방안에 대해서는 1) 최저임금 적용제의 문제점 2) 보호고용 정의 필요 3) 보호고용 된 근로장애인에 대한 근로기준 마련 4) 일자리 안정자금 지원 확대 5) 우선구매 비율확대 등이다.

이와 같은 연구 결과를 토대로 최저임금 인상으로 인한 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 대응을 위한 정책적 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 최저임금 적용제외 인원에 대해서도 일자리 안정자금 일부 지원을 고려할 수 있다. 지난 8월 22일 '소상공인·자영업자 지원대책'이 발표되어 30인 이상 직업재활시설도 일자리 안정자금 대상기관에 포함되어 최저임금 이상을 받는 근로장애인은 혜택을 받을 수 있게 되었으나 최저임금 적용제외를 받는 근로장애인은 지원대상에 포함되지 않는다. 현재 단시간 근로자에게도 근로시간 구간별 지급기준을 적용해 일자리 안정자금을 지원해 주고 있다. 또한, 최저임금 적용제외를 받고 있는 근로장애인도 고용보험을 포함한 사회보험에 가입된 근로자이므로 최저임금 금액 비율에 맞추어 일부 금액을 지원한다면 근로장애인 고용안정에 도움이 될 것으로 보인다.

둘째, 보호고용의 재정리와 그에 따른 직업재활시설에 고용된 근로장애인을 위한 근로기준 마련이 필요하다. '장애인고용촉진 및 직업재활법' 제 14조에 따르면 '보호고용'은 "국가와 지방자치단체는 장애인 중 정상적인 작업조건에서 일하기 어려운 장애인을 위하여 특정한 근로 환경을 제공하고 그 근로 환경에서 일할 수 있도록 보호고용을 실시하여야 한다."고 명시하고 있다. 즉 일반 경쟁고용에서 일하기 어려운 사람에게 특별한 작업환경을 마련해 주고 그 환경에서 근무하면서 보수를 받을 수 있도록 배려한 고용의 한 형태로 직업재활시설이 보호고용의 대표적인 형태이다. 그러나 모든 근로장애인이 동일한 생산성을 갖고 있다는 전제를 바탕으로 최저임금을 받아야 한다고 주장 하는 것은 직업재활시설에서 추구하는 보호고용의 의미가 배제되었다고 볼 수 있다. 이 때문에 복지의 측면에서 보호고용에 대한 재정리가 필요하다. 또한, 앞으로 최저임금 적용제외 규정이 폐지된다면 직업재



활시설의 장애인 고용역할이 상실됨은 물론 운영이 사실상 불가능하다. 이에 따라 보호고용된 근로장애인을 위한 근로기준마련이 필요해 보인다.

셋째, 장애인 직업재활시설에 사회보험료를 지원할 필요성이 있다.

이미 직업재활시설 근로장애인 임금보장을 위한 선행연구(나운환 외, 2017; 강동욱 외, 2017)에서도 최저임금 인상에 따른 직업재활시설 지원방안으로 사회보험료 지원을 언급하였다. 사회보험료 지원방식은 사회보장적 성격을 띠고 있는 간접 지원방식의 임금지원이기 때문에 보호고용의 형태를 띠고 있는 직업재활시설을 지원할 수 있는 가장 효과적인 방안으로 고려될 수 있다. 또한, 이 방법은 이미 사회적 기업에 적용한 사례가 있다.

넷째, 중증장애인생산품 우선구매 비율 확대를 고려해 볼 필요가 있다.

중증장애인생산품 우선구매 비율은 2015년 1.02%를 시작으로 2016년 1.13%, 2017년은 1.01%로 3년 연속 법정목표를 달성했으나 법정 비율 이상을 달성하지는 못하고 있는 상황이다. 장애인 직업재활시설의 매출액도 2015, 2016년 꾸준히 증가하다 2017년은 전년도 대비 감소하였다. 우선구매 비율이 직업재활시설 매출액에 영향을 미친다는 것을 간접적으로 보여주는 결과이다. 우선구매 제도는 근로장애인 임금상승에 도움을 줄 수 있는 제도이다. 그러나 이미 우선구매 비율이 법정구매 달성률을 초과하였으며 이 시점을 기준으로 직업재활시설 매출 성장세가 둔화되고 있으므로 우선구매 비율의 단계적 상향 조정도 직업재활시설 근로장애인 임금보전에 도움이 될 것으로 보인다.

이상 최저임금 인상으로 인한 장애인 직업재활시설의 고용 상황과 연구결과를 통해 도출된 지원방안을 살펴보았다. 이 연구는 최저임금 인상으로 인한 장애인 직업재활시설의 고용 변화를 살펴보고, 이에 대처할 수 있는 방안을 제시했다는 데 의의가 있다. 그러나 최저임금이 직업재활시설에 직접적으로 영향을 미치는지에 대한 분석을 위한 모형설계에서 직업재활시설 실적자료 상 필요변수와 시차변수의 부재로 인해 단지 2개년도(2016, 2017)에 국한되어 최저임금 영향력을 분석하여 급격히 인상된 2018년 최저임금 영향력을 분석하지 못한 한계점이 있다. 또한, 연구자들이 사용하는 분석모형과 대상, 그리고 설명변수에 따라 직업재활시설의 최저임금 영향력은 달라질 수 있다. 앞으로의 연구에서는 직업재활시설 특성을 잘 반영할 수 있는 변수 수집과 모형 설계로 최저임금이 직업재활시설의 고용변화에 어떠한 영향을 주는지에 대해 면밀히 분석해 볼 필요가 있다.



## 참고문헌

- 강동욱(2010). 최저임금제도의 장애인 고용영향 평가. 사회보장연구. 26(2), 75-94.
- 김대일(2012). 최저임금의 저임금 근로자의 신규 채용 억제효과. 노동경제논집. 35권 3호: 29-50.
- 김민성, 김영민(2012). 임금불평등의 변화요인 분해: 남성 임금근로자를 대상으로. 한국경제연구. 30권 3호: 73-101.
- 김용탁, 이민영(2014). 최저임금 적용제외 대상자에 대한 고용보조금 지급 방안 검토. 수시과제보고서. 1-16.
- 김유선(2014). 최저임금의 고용효과. KLSI 이슈페이퍼. 2014-20.
- 김영민(2014). 최저임금의 변화가 임금과 고용구조에 미치는 효과분석 -제조업과 서비스업을 중심으로-. KIET 산업연구원.
- 김용운(2015). 직업재활시설의 마케팅 활용 실태에 관한 연구. 석사학위논문. 대구 대학교.
- 나운환, 김동주(2017). 최저임금 인상에 따른 직업재활시설 발전방향 연구, 한국사회복지법인협회.
- 남용현(2015). 근로장애인 최저임금 감액적용 검토. 수시과제자료집. 45-82.
- 강승복, 박철성(2015). 시계열 자료를 이용한 최저임금의 고용효과 분석. 노동경제논집. 38(3), 1-22, ISO 690.
- 변경희, 강동욱, 남용현, 김용혁, 이미정, 신직수(2015). 중증장애인 노동권 증진을 위한 실태조사. 서울 : 국가인권위원회.
- 변용찬, 김성희, 이정선, 나운환(2004). 2004년 장애인직업재활시설 평가 및 시설유형 재편방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2014). 유엔장애인권리협약 제1차 국가보고서에 대한 장애인권리위원회 최종견해 보고서. 13-14.
- 보건복지부(2016). 장애인직업재활시설 운영실적 보고서.
- 손홍엽, 김기승(2013). 대기업과 중소기업의 임금격차 결정요인 분석. 경제연구. 31, 63-89.
- 유정란(2018). 장애인직업재활시설장이 인식하는 장애인의 '일'과 '복지'의 양립 : 장애인 근로사업장을 중심으로. 석사학위논문. 경기대학교.

- 이민영, 김용탁(2015). 근로장애인 최저임금 감액제도 도입을 위한 작업능력평가 개선 방안. 장애와 고용. 25(2), 55-78.
- 이혜경, 나운환(2009). 자료포락분석을 통한 직업재활시설의 효율성 분석. 장애와 고용. 19(2), 71-98.
- 이혜경, 이수용, 고아라(2016). 장애인직업재활시설 효과성 분석 및 운영개선 연구. 서울 : 한국장애인개발원.
- 이혜경, 이수용(2017). 장애인 직업재활시설의 매출액과 시설 내 근로장애인의 임금에 영향을 미치는 요인에 관한 종단적 분석. 장애와 고용. 27(3), 267-288.
- 조성혜(2017). 장애인 직업재활시설과 근로장애인에 대한 최저임금 배제- 한국, 독일, 미국의 법제 비교를 중심으로. 노동법논총. 41, 253-311.
- 조성혜(2018). 직업재활시설의 실태와 근로장애인의 노동법적 보호. 노동법논총. 42, 351-396.
- 정승원, 나운환, 이창희, 강운주, 박주영(2016). 근로장애인 작업능력평가 개선연구- 최저임금 적용특례인가 평가를 중심으로-, 경기 : 한국장애인고용공단.
- 황성주(2016). 장애인직업재활시설의 경제적 가치 추정에 관한 연구 : 인천광역시 를 중심으로. 박사학위논문. 대구대학교.
- 황승진(2016). 최저임금의 노동시장효과. 박사학위논문. 서강대학교.
- 장애인 최저임금 도입을 위한 토론회. 2017. 국회의원 김병욱.
- Brochu, Pierre., and David Green (2013). The Impact of Minimum Wages on Labor Market Transitions. Economic Journal, 123(573), 1203-1235.
- Card, David., and Alan Krueger (1994). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. American Economic Review, 48(4), 772-793.
- Dube, Arindrajit., T. William Lester and Michael Reich (2010). Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties. Review of Economics and Statistics, 92(4), 945-964.
- Kawaguchi, Daiji., and Yuko Mori (2009). Is Minimum Wage an Effective Anti-Poverty Policy in Japan?. Pacific Economic Review, 14(4), 532-554.
- Kambayashi, Ryo., and Daiji Kawaguchi., and Ken Yamada (2013). Minimum wage in a deflationary economy: The Japanese experience, 1994-2003. Labour



- Economics, 24, 264-276.
- Mayneris, Florian., Sandra Poncet., and Tao Zhang (2014). The Cleansing Effect of Minimum Wage: Minimum Wage Rules, Firm Dynamics and Aggregate Productivity in China. CEPII, 16.
- Neumark, David., and William Wascher (2002). Do Minimum Wages Fight Poverty?. Economic Inquiry, 40(3), 315-333.
- Stewart, Mark (2004). The Impact of the Introduction of the U.K. Minimum Wage on the Employment Probabilities of Low Wage Workers. Journal of the European Economic Association, 2(1), 67-97.

## [부록] 설문지

### 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 연구 설문조사

ID	1	-		
----	---	---	--	--

안녕하십니까 ? 한국장애인개발원 정책연구실에서는 최근 급격히 상승한 최저임금에 따른 장애인 직업재활시설 어려움에 대해 알아보고 그에 대한 정책적 대안 모색을 위해 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 연구를 진행하고 있습니다. 현재 최저임금이 급격히 인상됨에 따라 장애인 직업재활시설 운영에 많은 어려움이 발생한다는 현장 목소리가 있습니다. 이에 장애인 직업재활시설을 대상으로 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설의 어려움과 정부의 대표적인 최저임금 지원책인 일자리 안정자금의 직업재활시설 운영에 얼마나 도움이 되는지에 대한 설문을 하고자 합니다. 바쁘시겠지만 장애인 직업재활시설 발전을 위한 올바른 정책을 위해 잠시 시간을 내어 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

2018년 9월



문 한국장애인개발원 정책연구실 조사패널팀 김민정 연구원  
의 (E-mail: [belle2409@koddi.or.kr](mailto:belle2409@koddi.or.kr), Tel: 02-3433-0716)

☐ 조사 참여 방법 (공문에 적힌 web 주소로 접속하여 조사 실시)



A. '최저임금인상'에 따른 귀 시설의 의견

문1. 귀 시설은 현재 적용되는 최저임금(시급 7,530원, 월급 1,573,770원)수준이 직업재활시설 기준으로 어떻다고 생각하십니까?

- |          |          |         |
|----------|----------|---------|
| 1) 매우 높다 | 2) 높다    | 3) 적정하다 |
| 4) 낮다    | 4) 매우 낮다 | 6) 모르겠다 |

문2. 2018년 상반기(1월~6월)기준, 귀 시설 매출액 중 인건비(사회 보험료, 퇴직 적립금 포함)가 차지하는 비중은 얼마입니까? (보조금, 정부지원금 제외)

- |              |              |              |
|--------------|--------------|--------------|
| 1) 20%미만     | 2) 20%~30%미만 | 3) 30%~40%미만 |
| 4) 40%~50%미만 | 4) 50% 이상    |              |

문3. 귀 시설은 금년 최저임금 인상으로 인해 2017년도 대비 2018년 상반기 기준 전체 근로장애인(보조금, 정부지원금 대상자 제외)의 월 평균 임금이 어느 정도 인상되었습니까?

- |             |              |            |
|-------------|--------------|------------|
| 1) 인상되지 않았다 | 2) 3%미만      | 3) 3%~5%미만 |
| 4) 5%~10%미만 | 4) 10%~15%미만 | 6) 15%이상   |

문4. 귀 시설은 올해 최저임금 인상으로 시설 운영에 어려움이 있습니까?

- |                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| 1) 매우 있다           | 2) 있다                 |
| 3) 없다 (→ 문 6으로 이동) | 4) 매우 없다 (→ 문 6으로 이동) |





문8. 귀 시설은 작년 2017년 상반기(1~6월)와 비교해 올해 2018년 상반기(1~6월) 매출은 어떻게 변화하였습니까?

- |                                       |                                       |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 1) 10% 이상 늘었다                         | 2) 10% 미만 늘었다                         |
| 3) 큰 변화 없다                            | 4) 10% 미만으로 줄었다<br>(→ 문 9로 이동)        |
| 5) 10% 이상 20% 미만으로 줄었다<br>(→ 문 9로 이동) | 6) 20% 이상 30% 미만으로 줄었다<br>(→ 문 9로 이동) |
| 7) 30% 이상 40% 미만으로 줄었다<br>(→ 문 9로 이동) | 8) 40% 이상 50% 미만으로 줄었다<br>(→ 문 9로 이동) |

문9. 매출이 감소한 이유를 간단히 적어주십시오

( )

문10. 2017년 상반기(1~6월) 근로장애인 1인당 평균 근로시간과 2018년 상반기(1~6월) 근로장애인 평균 근로시간은 어떻게 변화하였습니까?

- |                              |                                 |
|------------------------------|---------------------------------|
| 1) 평균 1시간 감소<br>(→ 문 11로 이동) | 2) 평균 2시간 감소<br>(→ 문 11로 이동)    |
| 3) 평균 3시간 감소<br>(→ 문 11로 이동) | 4) 평균 4시간 감소<br>(→ 문 11로 이동)    |
| 5) 평균 5시간 감소<br>(→ 문 11로 이동) | 6) 평균 5시간 이상 감소<br>(→ 문 11로 이동) |
| 7) 변화없음                      | 8) 증가하였음                        |

문11. 근로시간이 감소한 이유를 간단히 적어주십시오

( )



문12. 2017년 상반기(1~6월)와 비교해 2018년 상반기(1~6월) 이익금(운영  
실적 보고자료상)은 어떻게 변하셨습니다?

- 1) 10% 이상 늘었다                      2) 10% 미만 늘었다
- 3) 큰 변화 없다                         4) 10% 미만 줄었다
- 5) 10% 이상 줄었다

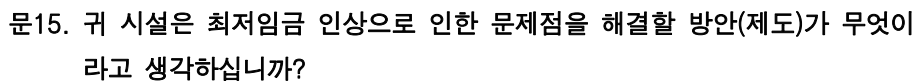
문13. 귀 시설은 최저임금 인상으로 인해 시설 인력 감축이나 신규인력 채용  
축소를 고려하고 있습니까?

- 1) 기존 인력 감축을 고려하고 있다    2) 신규인력 채용 축소를 고려하고  
있다
- 3) 기존 인력 감축과 신규 채용  
인력 축소 모두를 고려하고  
있다                                      4) 기존 인력 감축이나 신규 인력  
채용 축소가 아닌 다른 방법으  
로 문제 해결 방법을 고려하고  
있다
- 5) 없다

문14. 귀 시설은 최저임금의 지속적 인상으로 불가피하게 근로장애인을 훈련장  
애인으로 전환해야 한다면 인원은 어느 정도로 예상하십니까?(산정해 보  
지 않았을 경우라도, 대략적으로 기재해 주시기 바랍니다)

\* 없을 경우 '0'으로 입력

- 훈련생으로 전환할 예정 명 수 약	명
----------------------	---



일자리 안정자금 제도개선을 통한

직업재활시설 지원

사회보험료 지원

## 보조금 인력 지원 확대

### 최저임금인상에 따른 임금보전 지원

직업재활시설(보호고용)에 적용가능한  
별도 근로기준(최저임금 기준 등) 마련

기타( )





문4-2. 일자리 안정자금의 최저임금 인상으로 인한 월 평균 인건비 상승분의 몇 % 정도를 보완해줍니까?

- 1) 20% 미만
- 2) 20~40%
- 3) 40~60%
- 4) 60~80%
- 5) 100%

문5. 귀하께서는 일자리 안정자금을 신청해서 받으셨습니까?

- 1) 받았다(→ 문6-1로 이동)
- 2) 수급 예정이다(→ 문7-1로 이동)
- 3) 받지 못했다(→ 문8로 이동)

문6-1. 정부로부터 일자리 안정자금 지원 대상이 되는 직원(근로장애인, 자부담종사자) 몇 명을 신청하실 예정이십니까?

\* 근로 시간에 따른 지원 인원을 기입하여 주시기 바랍니다

- 1) 40시간 이상 직원
- 2) 30시간 이상~  
40시간 미만 직원
- 3) 20시간 이상~  
30시간 미만 직원
- 4) 10시간 이상~  
20시간 미만 직원
- 5) 10시간 미만 직원

문6-2. 일자리 안정자금의 최저임금 인상으로 인한 월 평균 인건비 상승분의 몇 % 정도를 보완해줍니까?

- 1) 20% 미만
- 2) 20~40%
- 3) 40~60%
- 4) 60~80%
- 5) 100%

문7-1. 정부로부터 일자리 안정자금 지원 대상이 되는 직원(근로장애인, 자  
부담종사자) 몇 명을 지원받을 것으로 예상하십니까?

\* 근로 시간에 따른 지원 예상 인원을 기입하여 주시기 바랍니다

- 1) 40시간 이상 직원
- 2) 30시간 이상~  
40시간 미만 직원
- 3) 20시간 이상~  
30시간 미만 직원
- 4) 10시간 이상~  
20시간 미만 직원
- 5) 10시간 미만 직원

문7-2. 일자리 안정자금이 최저임금 인상으로 인한 월 평균 인건비 상승분  
의 몇 % 정도를 보완해줍니까?

- |           |           |
|-----------|-----------|
| 1) 20% 미만 | 2) 20~40% |
| 3) 40~60% | 4) 60~80% |
| 5) 100%   |           |

문8. 받지 못하신 이유는 무엇입니까

- |        |                       |
|--------|-----------------------|
| 1) 심사중 | 2) 기타( ) (→ 문8-1로 이동) |
|--------|-----------------------|

문8-1. '기타'를 선택하신 경우 이에 해당되는 내용을 간략하게 작성하여주  
십시오

( )

문9. 신청하지 않으신 이유는 무엇입니까?

- |               |                            |
|---------------|----------------------------|
| 1) 절차가 번거로워서  | 2) 시설에 별 도움이 되지 않아서        |
| 3) 액수가 너무 적아서 | 4) 시설 경영 상황을 알리고 싶지<br>않아서 |
| 5) 기타         |                            |



문9-1. '기타'를 선택하신 경우 이에 해당되는 내용을 간략하게 작성하여  
주십시오

( )

문10. 어떤 조건이 부족하십니까?

- |                             |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|
| 1) 직원 월 보수가 190만원이 넘기<br>때문 | 2) 최저임금에 미달하는 월급을 주<br>기 때문 |
| 3) 고용보험에 미가입했기 때문           | 4) 직원 수가 30인 이상이기 때문        |
| 5) 당기순이익이 5억원 이상이기<br>때문    | 6) 기타                       |

문10-1. '기타'를 선택하신 경우 이에 해당되는 내용을 간략하게 작성하여  
주십시오

( )

문11. 신청 자격이 된다면 신청할 용의가 있으십니까?

- |         |       |
|---------|-------|
| 1) 있다   | 2) 없다 |
| 3) 모르겠다 |       |

문12. 일자리 안정자금에 직업재활시설 운영에 어느 정도 도움이 된다고 생  
각하십니까?

- |              |              |
|--------------|--------------|
| 1) 매우 된다     | 2) 조금 된다     |
| 3) 별로 되지 못한다 | 4) 전혀 되지 못한다 |
| 5) 모르겠다      |              |

문13. 일자리 안정자금에 유지되어야 한다고 생각하십니까?

- |              |              |
|--------------|--------------|
| 1) 매우 그렇다    | 2) 그렇다       |
| 3) 별로 그렇지 않다 | 4) 전혀 그렇지 않다 |

문14. 일자리안정자금에 대한 보완점이 있다면 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다

( )

문15. 최저임금 인상으로 인한 직업재활시설에 어려움을 해결하기 위해 정책적으로 도움이 될 만한 의견이 있으시다면 자유로운 의견 부탁드립니다

( )





## 최저임금 인상에 따른 장애인 직업재활시설 고용환경 변화 연구

---

발 행 일 : 2018년 10월

발 행 인 : 최 경 속

발 행 처 : (재)한국장애인개발원

서울시 영등포구 의사당대로22 이룸센터 5층

Tel. 02-3433-0600

Fax. 02-3433-0463

<http://www.koddi.or.kr>

---

ISBN 978-89-6921-296-2(93330)

※ 본 연구보고서의 내용을 무단 복사하는 것을 금합니다.