

장애인복지공장의 효율적 관리운영방안 연구

A study on the management and operation of factory
for the disabled

박 노 동

연구진

연구책임

- 박노동 / 도시경영연구실 연구위원

요약 및 정책건의

■ 서론

□ 연구의 필요성과 목적

- 사회적 약자인 장애인들에게 보다 많은 일자리를 창출·제공함으로써 자활기반을 마련해 줄 필요가 있다.
- 대전광역시에서 2010년 상반기 준공 예정인 장애인복지공장의 효율적인 운영방안에 대한 사전 검토가 필요하다.
- 본 연구는 생산적 복지를 지향하면서 대전광역시 장애인의 직업재활과 일자리 창출을 위하여 현재 건립 추진 중인 장애인복지공장의 효율적인 운영방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

□ 연구내용 및 방법

- 연구내용으로는 장애인복지공장 건립에 따른 인력 수요 예측, 기존 장애인 직업재활시설과 연계한 사업 추진 방안, 효율적인 운영방안 및 프로그램 개발 등으로 구성되어 있다.
- 연구는 문헌검토, 국내외 사례분석, 설문조사, 전문가 자문의 방법을 통하여 수행되었다.

■ 이론적 고찰

□ 관련 개념 검토

- 장애인직업재활시설은“장애인복지법”의 규정에 따라 장애인작업활동시설, 장애인보호작업시설, 장애인근로작업시설, 장애인직업훈련시설로 나뉘어지며, 고용의 성격에 따라 보호고용과 일반고용으로 나뉘어진다.

- 대전장애인복지공장은 장애인근로작업장(공장)이자 동시에 보호작업장(직업재활시설)의 요건을 갖추고 있으며, 보호고용과 일반고용의 혼합형태의 성격을 지니고 있다.

□ 운영사례 검토

- 해외운영사례 중 스웨덴의 삼할과 영국의 렘프로이, 일본의 복지공장 운영사례를 검토해 본 결과, 운영 주체는 다양하지만 국가의 사업·재정 관리에 대한 전폭적인 지원과 프로그램의 체계성, 선정기준의 적절성 등이 우수하다는 시사점을 얻게 되었다.
- 국내는 비교적 자립기반을 갖추어가고 있는 몇 가지 사례를 제외하고서는 선진국에 비하여 제도나 관리적인 측면에서 많은 문제점이 있으며, 이에 대한 개선이 시급한 상황임을 알 수 있었다.

■ 장애인 노동시장 분석 및 장애인복지공장 운영여건 분석

□ 장애인 경제활동 현황

- 2008년 12월 현재, 대전광역시의 장애인 의무고용사업체 (상시 50인이상 근로자 고용업체)는 480개 업체이고, 이중 의무고용율이 2.11%로 전체적으로는 의무고용율을 지키고 있어 전국평균 1.72% 대비 월등한 수준에 이르고 있지만, 많은 업체가 의무고용율을 지키지 않고 있는 실정이다.
- 보호고용의 측면에서 보면, 2008년 12월 현재, 대전광역시 장애인직업재활시설에서 근로하고 있는 장애인은 324명으로 대전광역시 등록장애인의 0.54% 정도에 그치고 있다.

□ 직업재활시설의 운영실태와 문제점

- 대전광역시 관내 장애인 직업재활시설은 2008년 12월 현재 장애인생산품 판매시설 1개소를 비롯하여 작업활동시설 4개소, 보호작업장 5개소, 근로시설 1개소 등 총 11개소가 운영되고 있으며, 운영규모는 영세한 형편이다.
- 운영상 제기된 문제점은 전담인력 부족, 지역자원 활용 미흡, 생산설비 및 기

술의 영세성, 조달품목의 제한, 정부보조금의 제한 등이다.

□ 장애인근로자 취업욕구 및 고용실태 조사 분석 결과

- 대전지역의 장애인 취업욕구와 고용현황 및 문제점 파악을 위하여 취업장애인 172명, 미취업장애인 171명의 표본을 추출하여 설문조사하였다.
- 취업장애인과 미취업장애인 공히 생산직·단순노무직을 희망하고 있고, 이에 대한 수요가 가장 높은 것으로 나타났으며, 생계유지 이유로 직장생활을 하고자 하는 것으로 나타났다.
- 직장생활에 있어 가장 시급히 개선되어야 할 사항에 대해서는 임금수준의 향상에 대한 응답이 가장 많았으며, 지자체에 대하여서는 일자리 창출을 위한 예산 확충의 문제가 가장 중요하다고 응답하였다.
- 장애인복지공장의 역할에 대하여 응답자는 각종 일자리 및 취업정보 제공에 대한 요구가 많았고, 사회생활 적응 훈련 프로그램 개설 등이 시급하다는 지적이 있었다.
- 직업능력개발에 있어서는 교육훈련을 받지 않았다는 응답이 대부분으로 취업능력 및 고용상태를 유지할 수 있는 직무향상 등에 대한 체계적인 교육이 절실한 형편임을 알 수 있었다.

□ 복지공장 운영방안에 대한 전문가 조사 결과

- 대전광역시에서 자체적으로 장애인 대상으로 조사한 결과에 따르면, 미취업장애인과 취업장애인 모두 단순노무직에 대한 수요가 가장 많은 것으로 나타났다.
- 전문가의 견해 또한 근로가능성, 생산성, 소비성, 저장성 등을 고려하여 업종을 선택하되, 시작단계에서는 다양한 품종으로부터 출발하는 것이 좋으며, 중증장애인의 단순기술을 활용할 수 있는 품목이 적당하다고 지적하고 있다.
- 복지공장 운영은 복지마인드와 경영마인드를 적절히 결합한 연계모형이 적합하며, 사회복지법인에 위탁하는 형태를 제안하고 있다.

■ 정책건의 : 장애인복지공장 관리 및 운영방안

□ 위상과 명칭 제고

- 장애인복지공장이라는 용어에 대한 재검토가 필요하며, 개칭과 더불어 기관의 임무를 공익성과 수익성을 동시에 공유하는 방향으로 정립하여야 한다.

□ 운영의 기본방향 설정

- 장애인복지공장의 운영 기본방향을 공익성과 수익성을 동시에 추구하는 방향에서 설정하되, 복지목적과 생산형의 장단점에 대한 명확한 개념이해를 전제한 후 양 장점을 극대화하는 방향으로 운영방안이 마련되어야 한다.

□ 건립 및 설비 기준 설정

- 직업재활시설의 효율성을 높이고 중증장애인의 능력과 적성에 맞는 직업재활로 지역사회 내에 통합고용이 될 수 있도록 보호작업시설과 근로작업시설을 함께 할 수 있도록 설계·운영한다.
- 시설내 기숙하는 문제는 안전문제와 탈 시설을 요구하는 사회적 배경, 그리고 장애인정책의 사회통합화 방향을 고려하여 설치하지 않는다.

□ 보호고용과 일반고용의 병행 운영

- 장애인복지공장은 복지와 고용, 경영합리화를 도모하는 형태로 운영되어야 한다.
- 보호작업장에서는 단순조립 등 작업이 이루어지되 보호작업, 직업재활프로그램 등이 이루어질 수 있도록 하고, 근로작업장에서는 생산적 근로가 시행될 수 있도록 운영되어야 한다.
- 이러한 운영 모델은 사회적으로 취업하기 어려운 중증장애인을 고려한 낮은 단계, 높은 단계 연계형 또는 전이형 모델이 될 것이다.

□ 대상범위의 설정

- 대상범위는 장애등급과 개인 특성을 고려하여 보호작업시설과 근로작업시설 기준을 별도 적용하되, 취업이 불리한 중증장애인 위주로 대상범위를 제한한다.

□ 사업업종의 설정

- 업종선정은 생산성, 판로성, 소비성, 저장성 등을 동시에 고려하되, 장애인 수

요조사와 전문가 자문을 종합하여 사무용품, 박스 등 단순노무를 통한 생산품을 3-4개로 제한한다.

- 상품 판매를 위한 별도의 방안을 마련하여, 안정적인 상품판로를 확보하도록 한다.

□ 설립형태와 운영방식

- 장애인복지공장의 사업목적은 장애인 고용창출 및 유지라는 공익창출형 모델을 고려할 경우, 경영주체는 민·관 공동 형태로 하는 것이 바람직하다.
- 설립초기 단계에 국비 지원이 원활히 이루어져야 하기 때문에, 시설운영은 사회복지법인 등에 위탁하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

□ 재정운영 방안

- 사업을 통한 수익 창출 방안으로 노동의 체계화, 생산된 상품의 마케팅 및 홍보 방안 등을 상세히 마련하여야 한다.
- 사업을 통한 재정보호로는 한계가 있기 때문에, 사업외 재원으로 노동부(한국장애인고용촉진공단) 및 보건복지가족부를 통한 국비 확보 방안을 사업장 준공전 마련하여야 한다.

□ 전문인력 운영

- 직원구성은 장애인근로사업장 배치기준을 준수하여 최소인력을 우선 배치하도록 한다.
- 조직구성은 보호작업장과 근로작업장을 겸하는 형태를 취해야 한다.

□ 프로그램 운영방안

- 직업적응 훈련, 직업상담, 직업평가, 직업훈련에 관한 내용을 중심으로 직업재활프로그램을 설계하고, 이를 실행하며, 연 1회 이상 평가를 실시한다.

□ 행정적 준비

- 대전시의 장애인 인력수급 분석을 주기적으로 실시한다.
- 지역내 협력 네트워크를 구축한다.
- 관련 조례를 재정한다.

- 목 차 -

제 1 장 서 론	3
제1절 연구의 필요성과 목적	3
제2절 연구내용 및 방법	5
제 2 장 장애인복지공장 운영방안 마련을 위한 이론적 고찰	9
제1절 관련개념 검토	9
제2절 운영사례 검토	26
제 3 장 대전광역시 장애인직업재활시설 운영실태 및 여건분석	51
제1절 장애인 경제활동 현황 및 특성	51
제2절 장애인 직업재활시설의 운영실태와 문제점	60
제3절 복지공장 건립 및 운영에 관한 조사 및 전문가 의견	69
제 4 장 대전시 장애인복지공장 관리 및 운영방안	78
제1절 대전장애인복지공장 건립 추진현황	78
제2절 장애인복지공장 운영방안	82
참고문헌	108

- 표 목 차 -

<표 1> 장애인복지법상 보호작업장과 근로사업장의 구분	13
<표 2> 서울특별시 정립전자, 통천모자 운영 사례	41
<표 3> 경기도 무궁화전자 운영 사례	43
<표 4> 광주광역시 엠마우스산업 운영 사례	44
<표 5> 충청북도 보람동산 운영사례	45
<표 6> 국외와 국내의 장애인직업재활시설 운영 특성 비교	47
<표 7> 대전광역시 연도별 장애인 등록 변화 추이	51
<표 8> 전국 장애인 현황	52
<표 9> 대전광역시 구별 장애인 인구 현황 (2007년 12월 말)	53
<표 10> 대전광역시 장애등급 및 유형별 현황	54
<표 11> 장애인 구인·구직수와 취업자수 및 취업률 현황 (2009년 2/4분기)	56
<표 12> 대전시 장애인 고용사업체 수, 장애인 근로자 수 및 고용률	57
<표 13> 300인이상 근로자고용 업체의 장애인고용 현황	58
<표 14> 장애인 재활시설 장애인 근로 현황	59
<표 15> 전국 장애인직업재활시설 운영 현황 (2007년 12월 말 기준)	60
<표 16> 대전광역시 장애인 직업재활시설 현황	62
<표 17> '09년 2월 현재 장애인직업재활시설 운영현황 : 10개소	63
<표 18> 취업장애인의 장애종류별 분포	67
<표 19> 취업장애인의 연령별 분포	68
<표 20> 취업장애인 업종별 분포	68
<표 21> 미취업장애인의 희망업종 및 직종	69
<표 22> 대전시 장애인복지공장 건립 및 운영에 대한 전문가 의견	71

<표 23> 직업재활시설장 의견	73
<표 24> 대전장애인복지공장 시설 배치 계획	77
<표 25> 장애인보호작업시설과 근로작업시설의 설비기준	84
<표 26> 시설별 고용 자격 기준	90
<표 27> 중증장애인생산품 우선구매 특별법의 내용	93
<표 28> 시설운영의 방법과 각각의 장단점 비교	97
<표 29> 고용장려금 지원단가	100
<표 30> 장애인보호작업장 인원배치 기준	101

- 그림 목 차 -

<그림 1> 일본 장애인 작업장 왓빵	37
<그림 2> 동천모자 내부 작업장 모습	42
<그림 3> 취업장애인의 장애종류별 분포	68
<그림 4> 취업장애인 종사업종과 미취업장애인 희망업종 비교	72
<그림 5> 보호작업장과 근로작업장의 연계 모델	88
<그림 6> 장애인복지공장 연계 운영 모델	96
<그림 7> 장애인복지공장 조직도	103

제 1 장

서론

.....

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구내용 및 방법

.....

제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구 필요성

- 장애인의 재활은 인간존엄의 구현, 정상화, 회복, 완전한 참여와 평등의 기회 제공, 사회통합으로 요약할 수 있다.
 - 장애인은 스스로의 힘과 노력만으로는 정상적인 생활과 사회적 활동을 할 수 없기 때문에 국가와 지역사회가 일반 비장애인과 마찬가지로 동등한 환경과 기회를 제공하며 인격을 실현할 수 있도록 하고 부당한 차별을 받지 않도록 복지정책을 추진하고 적극적인 보호를 할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.
- 대전광역시의 장애인 등록인구는 2008년 12월 31일 현재 64,367명이 있으며, 이 중에서 일자리를 갖고 있는 장애인의 비중은 일반인에 비해 크게 낮은 편에 속한다.
 - 무엇보다도 취업난이 가중되는 현실에서 사회적 약자인 장애인들의 취업은 더욱 어렵기 때문에 이들에게 보다 많은 일자리를 창출함으로써 자활기반을 마련해 줄 필요가 있다.
- 대전광역시는 중소기업 중심으로 기업체의 기반이 이루어져, 미래 산업발전의 잠재력이 높은 도시로 사회적 기업 또는 장애인 중심기업을 설립·육성할 수 있는 기반을 충분히 갖춘 지역이다.
 - 최근 취약계층의 일자리 창출 사업으로 주목받고 있는 사회적 기업 및 장애인 중심기업 설립의 지역적 타당성을 엄밀히 검증하여 적용가능성에 대한 논의가 마련될 필요가 있다.
 - 구체적으로 대전광역시에서 2010년 상반기 준공계획으로 추진 중인 장애인복

지공장(근로사업장) 건립과 관련하여 장애인복지공장의 효율적인 운영방안에 대한 사전 검토가 필요한 형편이다.

- 나아가 장애인복지공장의 경제적 가치 및 장애인이 만족할 수 있도록 운영방안 및 프로그램을 개발하여야 한다.

2. 연구목적

- 본 연구의 목적은 생산적 복지를 지향하면서 대전광역시 장애인의 직업재활과 일자리 창출을 위하여 현재 건립 추진 중인 장애인복지공장의 향후 효율적인 운영방안을 마련코자 하는 것이다.
- 세부 연구목표로는 첫째, 장애인복지공장 건립 이후 운영대책 마련 등 종합적 발전방안 마련의 참고자료로 본 연구의 결과를 활용하고자 한다.
- 둘째, 대전광역시 장애인 직업재활 및 일자리창출을 통한 생산적 복지 모델을 제공하기 위한 기초 연구를 수행코자 한다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

- 장애인복지공장에 대한 선행연구는 매우 드문 편으로 기존의 연구와 차별성을 기하기 위하여 연구의 범위와 방법을 구체화하여 진행하였다.
 - 장애인복지공장을 지자체가 건립하여 운영하는 사례는 거의 없는 실정이다.
 - 기존 선행연구는 거의 없는 형편으로 장애인복지공장 운영과 관련한 프로그램 개발은 향후 생산적 복지의 새로운 모델이 될 수 있을 것으로 판단되며, 관련된 선행연구와 차별성을 갖고 있다.
- 주요 연구내용은 다음과 같다.
 - 첫째, 장애인복지공장 건립에 따른 인력 수요를 예측하고자 하였다.
 - 둘째, 기존 장애인 직업재활시설과 연계한 네트워크 구축방안을 제안하였다.
 - 셋째, 효율적 운영방안 및 프로그램을 개발하고, 장애인복지공장 건립과 운영에 따른 기대효과(경제가치, 일자리 제공 등)를 분석하였다.

2. 연구방법

- 연구의 독창성을 위하여 채택한 연구방법은 아래와 같다.
 - 외국의 사례, 국내의 사례 분석 등을 통한 벤치마킹을 시도하였다.
 - 현 시정여건을 바탕으로 하되, 미래의 변화전망 및 수요를 예측하였다.
 - 장애인 설문조사를 통한 수요자 요구를 반영하였다.
 - 전문가 자문회의를 통하여 효율적인 운영방안에 대한 의견을 반영하였다.

제 2 장

장애인복지공장 운영방안 마련을 위한 이론적 고찰

제1절 관련개념 검토

제2절 운영사례 검토

제2장 장애인복지공장 운영방안 마련을 위한 이론적 고찰

제1절 관련 개념 검토

1. 장애인 직업재활시설의 유형분류와 기능

- 장애인복지공장은 넓은 범주에서 장애인 직업재활시설에 포함된다. 따라서 본 장에서는 장애인 직업재활과 관련한 내용을 중심으로 장애인복지공장의 효율적 운영 방안 마련을 위한 개념적 검토를 해 보도록 한다.
- 현재 장애인 직업재활은 보건복지가족부와 노동부로 업무지원이 이원화 되어 있다. 보건복지가족부는 “장애인복지법”에서 규정하는 바에 따라 장애인 직업재활시설 유형을 5가지로 구분하고 있으며, 2011년부터는 보호작업장과 근로작업장으로만 이원화되도록 정하고 있다. 또한 “장애인고용촉진 및 직업재활법”에서는 공공기관 및 기업체의 장애인 고용업무를 관장하고 있는데 여기서는 현재 운영중인 장애인직업재활시설에 대해서 살펴본다.

1) 장애인작업활동시설

- 작업능력이 극히 낮은 장애인에게 지속적인 직업적응훈련, 작업활동 등을 통하여 장애인의 기초생활능력과 전반적인 작업기능을 강화시켜 장차 직업인으로 살아갈 수 있는 토대를 마련하고자 운영하는 시설을 말한다.
 - 주기능으로 작업능력이 낮은 장애인에게 작업활동, 일상생활훈련 등을 제공하여 기초작업능력을 습득시키고
 - 부기능으로 작업능력평가 및 사회적응 훈련 등을 실시하며,
 - 장애가 매우 심하여 최소한의 작업생산성이 기대되어지는 장애인에게 장기간의 집중적인 치료 서비스 및 직업 전 교육, 직업훈련 등을 통하여 장애인의

기초 생활 능력과 전반적인 작업 능력을 강화시키는 기능을 한다.

- 또한, 직업 상담 및 평가기능, 직업 전 교육 및 직업 훈련 기능, 재활 서비스 제공기능, 작업장으로서의 기능을 한다.
- 작업활동시설 운영의 기본방침으로는 장애인 부모 등이 자구적 노력으로 장애인 작업활동시설을 설치·운영하고자 할 때에는 이를 최대한 지원하여야 하며, 장애인이 지역사회와 유관기관에서 필요한 서비스를 받을 수 있도록 노력하여야 한다.
- 이 시설의 설치는 장애인생활시설, 장애인복지관 등과 분리하여 하나의 단독시설로서 운영되어야 한다.

2) 장애인보호작업시설

- 장애인 보호작업시설은 일반고용이 어렵고 작업능력이 낮은 장애인에게 취업을 위한 직업적응 훈련을 실시하고 훈련기간 동안 일거리를 제공함으로써 전 인격적인 발달을 도모하는 한편, 일정기간 안정된 직장생활을 영위할 수 있도록 하기 위한 시설이다.
- 주기능으로는 작업 능력이 낮은 장애인에게 직업 훈련 및 일거리 등을 제공하여 보호적인 조건에서 생산활동에 참여하게 함으로써 이에 상응하는 노동의 대가를 지급하고,
- 부기능으로 직업 알선 등을 실시하여야 하며, 일반고용이 어려운 중증장애인에게 취업을 위한 직업 훈련을 실시하고 그 기간 동안 일거리를 제공한다.
- 기본운영방침으로는 장애인입소시설, 장애인복지관 등과 분리하여 하나의 단독시설로서 기능하도록 하며, 장애인복지법 시행규칙에서 정한 장애인보호작업장 시설로서의 기능과 역할을 정립하도록 지원한다.
- 장애인지역사회재활시설내 설치된 장애인보호작업시설의 경우에 장애인작업활동시설의 기능과 유사하게 운영되는 경우에는 장애인작업활동시설로 전환하도록 유도한다.

3) 장애인근로작업시설

- 작업 능력은 있으나 사회적으로 제약 등 취업이 어려운 장애인에게 자신의 능력과 적성에 맞는 직업생활을 통하여 인간다운 생활을 할 수 있도록 적합한 취업기회를 제공하는 시설이다.
 - 주 기능으로 근로의 기회를 제공하여 생산 활동에 참여하게 함으로써 최저임금이상을 지급하고
 - 부기능으로 직업 알선 등을 실시한다.
- 운영의 기본방침으로는 구직단계에서 일반사업장예의 취업이 어려운 장애인에게 일정기간 동안 직업훈련과 고용기회를 제공하여 장애인이 직업생활을 영위하면서 직업능력을 향상시켜 일반사업장예의 취업을 준비할 수 있도록 조력하는 역할을 담당하도록 한다.
 - 근로시설의 제공, 최저임금의 지급, 종합적인 재활서비스의 제공을 강화하여 이를 충실히 수행하도록 유도하며, 재가장애인들의 경제적 기반을 강화하고 지역사회로의 통합을 촉진하는 탈시설화를 도모한다.

4) 장애인직업훈련시설

- 직업훈련시설은 직업훈련을 받고자 하는 장애인에게 주기능으로 직업능력 평가, 사회적응 훈련 및 직업훈련 등을 일정 기간 실시하여 직업 능력을 향상시키고, 부기능으로 직업알선 및 사후 지도 등을 실시하는 시설이다.
 - 이 시설의 설립 및 운영 목적은 장애인에게 직업 기술을 훈련하여 보호고용이 가능한 시설로 전이하거나 경쟁고용이 달성되도록 개인의 능력과 적성에 적합한 사업체에 취업 알선을 하고 사후지도를 통하여 직업적·경제적인 자립을 이루고 나아가서 완전한 사회 통합을 이루게 하는데에 있다.
 - 기존에 장애인복지관 등에서 직업훈련과 지원고용, 일반 사업체로의 취업 알

선 등을 주요 사업으로 하던 보호작업장의 경우 가급적 장애인 직업훈련시설로 신고하는 것을 유도하여 지원을 강화한다.

5) 장애인생산품판매시설

- 장애인 생산품판매시설은 주기능으로 장애인 생산품의 판매 활동을 대행하고, 부기능으로 장애인 생산품에 관한 상담, 홍보, 판로, 정보제공, 각종 상담을 통하여 장애인의 직업 재활을 지원하며, 특히 장애인 생산품을 국가·지방자치단체·공공단체에 납품하는 데 필요한 업무를 수행함을 목적으로 한다.
- 소비계층별 취향에 맞는 제품의 정보 및 생산 기술 등을 파악하여 생산자에게 제공함으로써 시장성 있는 제품을 생산하도록 정보를 제공하며 장애인 생산품 우선구매제도의 조기 정착과 실적 제고를 위하여 장애인 생산품 판매시설이 적극적으로 활동할 수 있도록 지원하며, 인터넷 등 정보매체를 활용한 판매 활동을 적극 지원한다.

2. 장애인 고용유형의 분류와 적용

1) 보호고용과 일반고용

- 장애인 고용은 크게 보호고용과 일반고용으로 나눌 수 있다. 우리나라 보호고용영역은 통상 장애인 복지법상 직업재활시설을 통칭하고 있으며, 직업재활시설은 생계최저임금 등의 지급 비율을 기준으로 근로작업시설, 보호작업시설, 작업활동시설, 직업훈련시설로 구분하고 있다.
- 이중 근로작업시설은 비교적 양질 생산성을 갖춘 장애인이 근로하고 있는 시설로 보고 있다. 보호고용은 보건복지가족부를 감독부처로 하는 장애인 직업재활사업으로서 근로능력이 현저히 떨어지는 장애인에 대한 직업적 재활을 목적으로 하고 있다. 일반노동시장으로 진입이 어려운 장애인에 대해 보호적 고용을 의미하며 비장애인에 비해 교육기회와 직업훈련이 부족한 장애인의 일반노동시장 진입의 어려움을 해소하는 대안이기도 하다. 장애인복지법 제49

조는 보호고용의 역할을 수행하는 곳으로 직업재활시설을 규정하고 있다. 그러나 직업재활시설 장애인 중에는 일반경쟁 고용에 완전히 또는 부분적으로 참여할 수 있는 장애인이 적지 않다고 볼 때 이제는 기존의 장애인직업재활 시설도 아니고 경증장애인을 위한 단순고용알선 사업체도 아닌 제3의 영역속에서 장애인직업재활문제의 해법을 찾아야 할 것이다.

- 또한 일부 근로작업시설의 경우, 보건복지가족부의 운영관리비용, 노동부의 고용장려금을 통한 안정적 재정지원을 받으면서 우선 구매물품을 주 생산품으로 하여 영업수익을 올리는 등 이중 수혜 구조 속에서 집중된 지원혜택을 받고 있다는 논란도 제기되고 있다. 자원의 효율적 분배차원에서도 이들 근로작업시설은 향후 장애인중심기업의 육성기반으로 검토하는 전향적인 자세도 필요하다.

<표 1> 장애인복지법상 보호작업장과 근로사업장의 구분

구 분	장애인 보호작업장	장애인 근로사업장
특 성	· 비교적 소규모 (근로장애인 10명 이상)	· 비교적 대규모 (근로장애인 30명 이상)
시 설 기 준	· 면적은 90m ² 이상 확보 · 종사자 최소기준 : 4명	· 면적은 430m ² 이상 확보 · 종사자 최소기준 12명
고 용 기 준	· 생산능력이 떨어져 당장 유상임금을 지급할 수 없는 장애인 대상으로 하되 · 장애등급이 3급 이상 장애인이 80% 이상 유지되어야 함	· 장애등급이 3급 이상 장애인이 70% 이상 유지되어야 함 · 법인에서 운영하는 시설은 재가장애인이 50% 이상 유지

2) 개념 적용

- 대전광역시 장애인 복지공장의 운영은 장애인 중심기업, 즉 최저임금을 지급 하면서 장애인 자립을 목적으로 운영되는 기능별분류상으로 보면 장애인직업재활시설이자 사회적기업에 속하며, 사업목적이 장애인고용창출 및 유지라는 공익창출형에 해당하므로 경영주체는 민·관공동형태로 분류할 수 있다.
- 사업형태별로 보면 민에 해당하는 비영리법인, 민간기업과 관에 해당하는 국

가, 지방자치단체가 공동출자, 공동경영 또는 별도 법인체를 설립하여 위탁 경영토록하는 형태로 구분할 수 있다. 이때 공공부문은 설립에 소요되는 기반을 조성하여 주고 민간부문은 장애인중심기업의 운영관리를 책임지는 형태를 취한다면 대전형 장애인중심기업의 기본 모델이 성립될 수 있을 것이다.

- 공공부문(국가, 대전광역시)은 장애인중심기업의 토지 및 공장건립, 우선구매 제도 확보, 지역기업의 연계 강화, 조력에 관한 부분에 지원하고 민간부문(비영리법인, 민간기업)은 장애인고용관리, 사업물량 제공 등을 맡는다면 장애인중심기업의 기본적 형태를 갖출 수 있을 것이다.

- 또한 사회적 기업을 통해 장애인중심기업을 살펴보면, 사회적 기업은 공익성과 기업성을 통합적으로 제공할 수 있는 장치라는 점에서 장애인중심기업이 추구하는 공익성 즉, 장애인고용창출과 기업성 즉, 수익창출을 가능하게 하는 형태가 될 수 있을 것이다.

○ 따라서 위에 기술한 기본 취지에 따라 보호작업장과 근로사업장을 절충하는 형태의 개념적 특징은 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있을 것이다.

- 첫째, 연계모형의 기본 목적은 장애인 집단에게 보수가 있고 생산적인 과업을 제공하는 것이다. 이와 동시에 다양한 재활·심리사회적 서비스, 레크레이션 등을 제공할 수 있다.

- 둘째, 고용된 장애인들의 이익을 먼저 고려해야 하고, 그들의 건설적인 목표 달성을 위해 다양한 사업기회를 만들어야 한다.

- 셋째, 상품의 생산적 측면을 강조하는 고용역할과 훈련과 재활에 초점을 맞추어야 하는 운영의 이원성이란 특성을 갖고 있다.

○ 이러한 연계모형은 장애인의 재활을 목적으로 하는 기관으로서 두 가지 활동 유형을 갖는데, 그것은 작업 및 기업활동 그리고 훈련 및 재활활동이라고 정의할 수 있을 것이다.

- 이러한 두 가지 목적은 상호배타적이지 않으며, 이 두 가지를 조화로운 하나의 전체로 기술적으로 조합할 필요가 있을 것이다.

3. 관련 법·제도 검토

1) 장애인복지법

- 한국도 미국, 영국, 독일, 일본과 마찬가지로 장애인 직업재활사업과 관련된 정책은 국가책임에 의해 수행되고 있다. 따라서 대전광역시의 장애인 직업재활정책이나 추진체계를 살펴보기 위해서는 한국의 고용정책과 체계를 살펴봐야 한다.
- 1980년 제정되어 2002년 개정된 “장애인복지법”과 1990년 제정되어 2004년 개정된 “장애인 고용촉진 및 직업재활법”이 중심적인 역할을 하는 법률이다.
 - 장애인복지법은 기초생활보장법이나 국민건강보험법, 국민연금법 등과 장애인 고용촉진 및 직업재활법은 고용정책기본법과 근로기준법, 고용보험법 등과 보완적인 관계에 있다.
- 장애인복지법은 1981년에 제정되었으며 1989년과 1998년에 전면 개정되었다.
 - 동 법률에서 직업재활과 관련된 정책은 제48조(장애인 복지시설)에서 장애인 지역사회재활시설로서 장애인복지관과 일반고용이 어려운 장애인이 특별히 준비된 작업환경에서 직업훈련을 받거나 직업생활을 영위할 수 있도록 하는 장애인 직업재활 시설을 규정하고 있다.
 - 또한, 동 법률은 제40조(생산품의 구매)에서 국가와 지방자치단체의 장애인 복지시설, 장애인 복지단체의 생산품 우선구매제도, 제38조(생업지원)에서 국가와 지방자치단체, 공공단체의 매점이나 자동판매기 설치시 장애인의 우선 허가 등을 규정하고 있다.

2) 장애인 고용촉진 및 직업재활법

- 장애인 고용촉진 및 직업재활법은 1990. 1. 13 법률 제4219호로 제정·공포되어 1995. 8. 4 법률 제4975호로 전문 개정되고, 2000. 1. 12 법률 제6166호로

- 장애인 고용촉진 및 직업재활법(이하“직업재활법”이라 함)으로 개정되었다.
- 할당고용제도를 근간으로 하는 동 법은 제6장 74조 및 부칙으로 구성되어 있는데 크게 총칙부분, 사업부분, 고용의무 및 부담금, 공단설립, 장애인고용촉진 및 직업재활기금 등의 내용으로 구성되어 있다.
 - 총칙 부분은 할당고용제도의 제정 목적 및 국가·지방자치단체, 사업주, 장애인의 책임과 장애인 고용촉진 위원회에 관한 사항 그리고 보건복지부·교육부·노동부의 연계를 규정하고 있다.
 - 동 법에서 제시하는 할당고용 제도의 목적은 장애인의 고용에 대한 국가 및 지방자치단체, 사업주의 의무를 정하여 의무를 위반하는 사업주에 대해 장애인 고용부담금제도에 의한 장애인의 고용에 따르는 경제적 부담의 조정 등을 피하고 장애인의 그 능력에 맞는 직업생활을 위한 필요한 서비스들을 강구하며 장애인의 고용촉진과 직업안정을 도모하는 것으로 하고 있다.
 - 고용촉진과 직업안정의 의미는 종래의 고용관계를 전제로 한 고용촉진 뿐만 아니라 보호고용 관계나 지원고용 관계까지도 포함하는 광의적인 의미를 가지고 있다.
 - 종합적인 장애인의 고용촉진 및 직업재활계획을 수립하고 이를 심의하기 위해 노동부내에 장애인고용촉진위원회를 두도록 하고 있으며 위원회의 기능과 조직은 다음과 같다.
 - 위원회의 기능은
 - ① 장애인 고용촉진 및 직업재활에 관한 기본계획 및 주요정책에 관한 사항
 - ② 장애인 고용의무에 따른 부담기준액 및 적용제외에 관련한 사항
 - ③ 노동부 장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항을 심의
 - 위원회는 위원장과 부위원장을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있으며 위원은 근로자를 대표하는 자, 사업주를 대표하는 자, 장애인에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 및 장애인 중에서 노동부장관이 위촉하는 자와 재경경제부·행정자치부·교육부·산업자원부·보건복지부·노동부 및 기획예산처의

3급 이상 공무원으로서 장애인 관련업무와 관계되는 자 중에서 당해 기관의 장이 추천하는 자로 구성하도록 하였다.

- 장애인 고용촉진 및 직업재활은 심신의 직업적인 장애를 가진 사람들의 신체적·정신적·사회적·직업적·경제적 능력을 최대한으로 찾고 길러줌으로써 장애인들에게 일할 권리와 의무를 갖게 하는 사업으로 장기적이고 지속적인 계획과 투자가 필요하다. 따라서 국제노동기구의 1955년 직업재활에 관한 권고와 1972년 국제 재활협회의 직업재활의 장래를 위한 지침은 장기적이고 지속적인 계획 즉, 직업재활의 과정을 직업평가·직업전 훈련·직업훈련·직무 배치·보호고용·사후지도 등으로 구분하고 이와 같은 직업재활과정을 중시할 것을 권고하고 있는 것이다.
- 우리나라의 경우 이제까지는 이와 같은 기본이념이나 과정에 충실하지 못하였기 때문에 많은 문제점이 제기되었으나 직업재활법은 이와 같은 이념과 직업재활 과정을 반영하여 직업재활 서비스의 기반 및 체계구축에 목적을 두고 있다.
- 동 법 제2장에서 이와 관련된 직업재활 실시기관, 장애인 고용촉진 및 직업재활의 내용, 이를 위한 사업주의 지원 등을 규정하고 있다.
- 직업재활 실시기관은 그 동안 문제시되어왔던 소비자 중심의 직업재활 서비스 제공과 상담창구에 대한 접근성 부족이라는 문제를 해소하여 소비자와 장애인 위주의 서비스를 실시하자는 취지하에 장애인의 직업재활 창구를 기존의 장애인복지법의 장애인 복지관, 직업재활 시설·장애인 단체·특수교육진흥법의 특수교육 기관, 근로자직업훈련촉진법의 직업능력 개발훈련 시설로 다원화하여 장애인들이 거주하고 있는 지역사회에서 필요한 서비스를 받을 수 있도록 하였다.
- 또한, 그 동안 장애인 고용률이 지속적으로 상승하지 못하고 서비스의 질이라는 측면에서 문제시되어 왔던 직무배치 중심의 사업 과정을 전문적이고 체계적인 직업재활 과정 중심의 서비스로 전환하였다. 정제되어 있는 고용률의 상승 등을 위하여 제9조(직업지도), 제10조(취업적응훈련), 제11조(직업능력 개발

훈련), 제12조(지원고용), 제13조(보호고용), 제14조(취업알선 등), 제15조(취업알선 기관연계 등), 제16조(자영장애인 지원), 제17조(장애인 보호자 지원), 제18조(취업 후 적응지도) 등의 규정을 통해 기본적인 고용안정성 확보와 전문적인 서비스 제공을 위한 정부의 노력과 의지를 나타내고 있다. 특히, 제12조(지원고용)는 중증장애인의 통합고용에 대한 규정이라는 측면에서 앞으로 장애인고용이 사회통합 중심 고용으로 전환될 수 있다는 뜻이 숨겨져 있으므로 이 사업의 활성화 정도에 따라서, 중증장애인 고용문제의 접근방법에 많은 변화가 기대되어진다.

- 이 법은 장애인을 고용하는 사업주에 대하여 장애인이 사업장에서 필요한 근로자가 될 수 있도록 채용·배치·작업보조구·작업설비 또는 작업환경, 기타 고용관리에 필요한 사항에 대하여 지도하여 필요한 부분을 정부가 보조함으로써 사업주가 부담을 느끼지 않도록 하여 궁극적으로 장애인 고용을 유도할 수 있도록 하였다.
 - 이와 같은 사업주 중에 모범이 되는 사업자는 우수사업자로 선정하여 자금융자나 세제혜택 등의 우대조치를 할 수 있도록 하여 장애인 고용에 관한 전반적인 효과가 기대된다.
 - 또한, 사업주가 필요하다면 장애인 개인에 대한 자료로 제공하여 사업주가 장애인 근로자에 대한 잘못된 인식을 가지지 않도록 하여 장애인 고용이 강제적 상황에서 어쩔 수 없이 채용하는 것이 아닌 사업주가 필요에 의하여 채용하는 근로자라는 의식을 가질 수 있도록 하고 있다. 동 법은 장애인 입장에서 정책의 입안이 중요하다고 보고 장애인들의 욕구나 실태를 조사하기 위한 사항도 규정하고 있다.

3) 장애인 고용의무 미 부담금 제도

- 다음으로는 장애인의 고용의무 및 부담금에 대한 제도내용을 검토해보도록 한다. 장애인의 고용의무는 국가와 지방자치단체, 민간 사업주 모두에게 적용

된다.

- 먼저 국가와 지방자치단체는 직원을 고용하고 있다는 측면에서 민간기업에게 장애인 고용에 협력을 요구하는 이상 스스로 솔선수범하여 장애인의 고용을 실행해야만 하는 입장에 있는 것은 당연하다.
 - 따라서 그 고용률보다 높은 고용률을 스스로 완수할 뿐만 아니라 고용률 달성에 대하여도 민간 사업주에 대해 솔선하여 실현해야만 하는 입장에 있다.
 - 또 국가 등은 법으로 정한 고용률을 달성하지 않으면 안 되고 이 책임은 국회 등을 통해 항상 국민에 대해 직접 지고 있는 것이다. 그래서 국가 등에 대하여는 고용률에 미달인 경우 행정기관에 의한 계획작성명령을 기다리지 않고, 스스로 장애인 공무원 채용계획을 작성해야만 하는 것이며 그 이행에 대하여도 당연히 그 고용상황이 국회 등을 통해 늘 국민에게 명백히 되어야만 하기 때문에 경우에 따라서는 공표조치가 가능하다고 본다.
- 국가의 고용률은 소속공무원 정원의 2% 이상 장애인이 고용될 수 있도록 노력의무를 부과하고 있으며 공개 채용인원의 2% 이상은 반드시 장애인이 채용되도록 각 시험 실시기관의 장애에 의무를 부과하고 있다. 특히, 재직중인 장애인 공무원의 수가 1만명 미만인 경우에는 공개채용율 5%로 하여 국가가 솔선수범할 수 있도록 하였다. 그리고 소속공무원 중에서도 일정한 범위의 자는 제외될 수 있다(이하 이것을“적용제외 공무원”이라고 함). 이 적용제외 공무원은 시행령에서 정하고 있으나 대체적으로 다음의 세 가지 유형이 있다.
- 첫째, 특히 고도의 지식 또는 경험을 필요로 하고, 임용의 폭이 극도로 좁기 때문에 일률적인 고용률의 적용에 친숙하지 않은 성질의 것,
 - 둘째, 경찰관인 직원과 같이 그 직무 작업내용의 수행상 필요한 신체적 동작이 중요하고, 장애인으로서의 취업하는 것이 일반적으로 곤란하다고 생각되는 것,
 - 셋째, 그 직무내용이 타인의 생명과 안전에 중대한 영향을 줄 염려가 있는 것 등이다.
- 이들 적용제외 공무원은 위와 같은 이유에서 고용률을 곱하는 경우의 총수에

는 산업하지 않게 되는데 이 취지는 이와 같은 직무에 관하여는 보통 장애인의 취업이 어렵고 어디까지나 일률적인 고용률로 고용하는 것이 곤란하기 때문에 제외하기로 한 것이며, 개별적으로는 장애인이 취업할 수 있는 가능성이 있고 특히 지장이 없는 한은 적용제외 공무원의 직무라고 하더라도 장애인을 채용하도록 해야만 한다.

- 고용의무 인원의 산정에 있어서는 국가 등 기관의 장은 당해 기관에 적용되는 장애인의 기준고용률에 기초를 두고 산정되는 수 이상의 장애인을 고용하도록 하고, 그 고용의무에 달해 있지 않는 경우는 그 고용의무인원에 달하도록 장애인의 채용을 포함한 고용에 관한 계획을 수립·시행하지 않으면 안된다. 또한, 국가 등은 이 법률에 기초를 두고 고용계획 및 실시사항을 매년 1월 31일까지 노동부장관에게 제출하도록 하였다. 그리고 제출한 계획에 대하여는 변경을 요구할 수 있으며 고용의무의 이행실적이 현저히 부진한 때에는 그 내용을 공표할 수 있도록 함으로 강력한 국가의 출선수범을 강조하고 있다.
- 민간 사업주의 장애인 고용의무는 사업주의 사회연대 이념에 기초를 둔 것이고 장애인에게 고용 장소를 줄 수 있는 것은 직장을 직접 관리하는 사업주뿐이라는 점에 의한 것이다.
 - 따라서 고용 의무의 주체는 원칙적으로 근로자를 고용하여 사업을 행하는 모든 사업주이다(다만, 국가, 지방자치단체에 대하여는 국가 등의 기관으로서 그 특수성에 비추어 보아 법 제23조에 두고 따로 취급되는 것이다).
 - 여기에서 고용 의무의 주체는 50인 이상의 근로자를 고용하는 사업주이다(운전사가 딸린 건설장비 임대업을 제외한 건설업에 있어서는 공사실적액이 매년 노동부장관이 정하여 고시하는 금액 이상인 사업주). 「사업주」라 함은 상기의 근로자를 고용하는 자를 말하는데, 그 사업활동은 영리사업, 비영리사업인가를 묻지 않는다. 따라서 공익을 목적으로 하는 사단법인 또는 재단법인(공익법인), 종교를 목적으로 하는 종교법인, 교육을 목적으로 하는 학교법인 등도 근로자를 고용하는 한 사업주이다.
 - 또 「사업주」라 함은 사업활동을 행하는 주체를 말하고 개인기업체에서는 그

기업주 개인, 회사 기타 법인조직에 있어서는 법인이 해당된다.

- 사업주의 업종별 적용제외율에 있어서는 모든 사업주가 사회연대이념에 기초를 두고 일정한 범위의 장애인을 고용할 공동 책임을 갖는 것으로 되어 있다.
 - 이러한 기본적 사고방식에 기초를 두고 개개의 사업주가 어느 정도의 장애인 고용의무를 지게 되는가를 계산하는 데에는, 공동책임을 어느 정도 분담하느냐 라고 하는 문제의 관점에서 달라진다. 그것은 원칙적으로 일률적인 고용률을 정하여 이를 개개 사업주의 근로자수에 곱하여 실제로 고용해야 하는 장애인 수를 계산하는 것이 일반적이거나, 민간기업에서는 기계적으로 일률적인 고용률을 적용하는 것이 직무의 성질상 상당히 어렵다.
- 그러나 관공서 등에서의 「적용제외 공무원」의 부분에서 기술한 바와 같이, 민간기업에서도 기계적으로 일률적인 고용률을 적용하는 것이 익숙하지 않은 성질의 직무가 있다는 것도 부정할 수 없는 사실이다.
 - 따라서 기계적으로 일률적인 고용률을 적용하는 것에 의해 본래는 공동책임의 평등한 분담을 목표로 한 고용률 제도가 오히려 개개의 사업주에게 불평등한 부담을 강요할 수도 있다.
 - 예를 들면, 갱내 근로자에 대하여는 일반적으로 사무직 근로자보다 장애인의 고용이 어렵다고 하면 일률적인 고용률을 적용하는 것에 의해 대부분의 근로자가 갱내 근로자인 사업주는 그 대부분이 사무직 근로자인 사업주보다 실질적으로 보다 무거운 부담이 부과되는 것이 아닌가 하는 점이다.
 - 이 같은 사고방식에서 일률적인 고용률을 적용하는 것을 원칙으로 하면서 여기에 어떠한 조정조치를 강구하여 장애인의 고용에 관한 사업주책임의 실질적 평등성을 담보하는 것이 필요하다. 이 때문에 장애인의 취업이 일반적으로 곤란하다고 인정되는 직종이 상당한 비율을 차지하는 업종마다 사전에 제외율을 정하도록 하고 있다.
- 동 법에서의 고용률은 사업주가 고용하는 전 근로자의 수 가운데 차지하는 장애인수의 비율이 2% 이상 되는 상태를 실현하는 것이다.

- 또한, 이 규정은 특정장애인의 고용비율을 정하고 있는데 이것은 일반적 취업이 어려운 특정한 유형의 장애인 즉, 시각장애인에게 안마사직종을 특정직종으로 하여 일정비율이상 고용토록 하고 있는바, 이것은 중증시각장애인의 고용촉진을 위한 방안이다.
- 할당고용제도는 법적 의무로 되어 있으나 실제로는 고용률을 달성하지 못하는 사업주가 발생할 것이 예상되므로, 이 같은 사업주에 대하여는 행정조치로서 장애인의 고용에 관한 계획(이하 『고용계획』 이라 한다)을 작성하여 법의 목적달성을 기하는 것으로 하고 있다. 사업주가 고용률을 달성하지 않은 경우에는 근로자의 고용 및 해고라고 하는 고용관계의 변동을 통하여 자주적으로 고용률을 달성하도록 해야 한다.
- 사업주에 대해 장애인의 고용관계 변동(특히 근로자의 고용)을 정확하고 확실하게 예측하여 계획적으로 장애인의 고용을 행하게 함으로써 장애인의 고용을 확보해 갈 수 있다. 이것이 고용계획의 제도이다. 고용계획에는 적어도 다음 사항을 포함하지 않으면 안 된다. ① 계획의 시기 및 종기 ② 고용예정 근로자 수 및 그 중의 장애인 수 ③ 고용계획의 종기에 있어서 예상되는 근로자 총 수 및 그 중의 장애인 수 ④ 장애인의 고용을 예정하는 사업체의 명칭과 소재지 및 해당사업체별 수용을 예정하는 근로자 수 및 그 중의 장애인 수. 그리고 고용계획의 내용은 법령으로 정하는 바에 의하는 것이 당연하지만 그 기본은 사업주가 자주적으로 결정해야만 하는 것이다. 즉, 고용계획은 사업주가 스스로 결정한 법 규범적인 의미를 갖는다. 그러나 이 고용계획은 법령이 의도하는 바로 보아 현저하게 부적당한 경우에는 노동부 장관이 그 변경을 명할 수 있다. 이로서 적정한 계획에 의해 고용률을 달성하도록 지도하고 있다. 또, 일단 설정된 계획이 그 후사업주의 사정변화(예컨대, 근로자수가 크게 증가한 경우 등)에 의해 현저하게 불합리한 경우에도 그 계획의 변경을 명할 수 있다. 사업주가 고용계획을 작성한 때는 노동부장관에게 제출하지 않으면 안 된다. 또, 고용계획의 작성명령을 발하는 경우 고용계획에 장애인을 고용할 것을 예정하는 사업체에 대하여는 해당사업체의 소재지를 관할하는

직업안정 업무수행 기관에 해당사업체와 관련된 고용계획을 통보하여 장애인 구인, 구직에 활용할 수 있도록 해야 한다. 고용계획의 작성명령에 위반하여 계획을 작성하지 않는 사업주 혹은 해당계획을 제출하지 않은 사업주에 대해서는 300만원 이하의 벌금을 처할 수 있도록 하고 있으며, 또한, 사업주가 정당한 이유없이 장애인 고용계획 수립이나 고용의무 이행에 현저히 미달할 시에는 그 내용을 공표한다고 하는 사회적 제재를 가하여 사업주에 대해 고용의무의 이행을 강하게 요구하고 있다.

- 공표제도 외에 벌금의 성격을 띠는 것은 아니지만 사업주의 장애인 고용에 관한 사회연대책임의 이행을 요구하는 현실적인 제도로 부담금 제도를 채택하고 있다. 부담금은 목적세 그 자체는 아니나, 일종의 고용세적인 성격을 갖는다. 즉, 부담금의 주된 목적은 장애인의 고용에 따르는 경제적 부담의 조정을 피하고자 하며, 장애인의 고용촉진에 요하는 경비에 충당하기 위해 징수된다고 하는 사업주의 공동 각출금으로서의 성격도 아울러 갖는다. 소위 조세법정주의를 정한 헌법 제38조에 따라 법률 또는 국회의결에 기초를 두고 정하지 않으면 안 되므로 그 징수근거, 징수요건, 징수액, 용도 등을 법률에서 명문으로 규정하고 있다. 그래서 이 법에서는 부담금에 관하여 징수근거, 징수요건 등 구체적으로 법률에서 규정하는 것으로 하고, 사업주에 대해 부당한 의무를 과하지 않도록 충분히 배려되어 있다. 또한, 부담금의 징수기준에 해당되는 부담기초액과 기준고용률 등 가변적인 요소를 기준으로 하여 결정되어야 하는 것에 관해서는 구체적인 금액과 율은 대통령령 등으로 규정(최저임금의 60/100, 2001)하기로 하고, 그 요소의 변화에 따라 적절한 수치를 정하는 것으로 되어 있는데, 그 결정에 직면하여 기본이 되는 요소는 법률로 명확하게 되어 있는 등 징수권자의 자유재량의 여지가 없도록 충분히 배려되어 있다.
- 이와 같은 부담금은 장애인의 고용에 따르는 경제적 부담 경감을 위하여 기준고용률을 적용받지 않는 사업주가 일정 수 이상의 장애인을 고용하는 경우에 장려금을 지급할 수 있도록 하고 있으며 지원금액은 최저임금법에 의하여

월 단위로 환산한 최저임금액의 100분의 50 이상 100분의 100 이하로 하되 중증장애인 및 여성장애인의 경우에는 100분의 200 이하로 하도록 하고 있다.

- 이외에도 장애인을 고용하고 있거나 새로이 고용하고자 하는 사업주가 직접 사용할 목적으로 설비를 설치·구입·수리하는 경우 이에 소요되는 비용을 무상으로 지원하거나 융자해 주고 있으며, 근로장애인에 대하여는 통근차량 구입비용을 저리로 융자해 주는 제도를 시행하고 있다.

4) 장애인생산품 우선구매제도

- 지난 1999년 2월 8일 장애인복지법이 제정되면서 동법 제40조(생산품의 구매)에서는 국가 및 지방자치단체, 기타 공공단체는 그 소요물품 중 보건복지부장관이 정한 품목 및 물량의 범위 내에서 매년 그 품목과 물량을 정하여 장애인 복지시설, 장애인복지단체에 생산을 의뢰하거나 동 물품의 구매요구가 있을 경우, 이를 우선적으로 구매하도록 하는 내용을 조문화하고, 동년 12월 31일 개정된 장애인복지법 시행령 제23조(생산품의 구매 중)에서 해당하는 물품과 물량의 범위를 다음과 같이 고시하였다.

- ① 행정봉투 : 2/100 이상 ② 복사용지(전산복사용지 및 보존복사용지) : 2/100 이상 ③ 재생화장지 : 10/100 ④ 칫솔 : 20/100 이상 ⑤ 면장갑 : 20/100 이상 ⑥ 쓰레기 분리수거용 합성수지 : 20/100 이상. 또한, 동 시행령은 장애인 생산품목의 원활한 판매를 지원하기 위해 당해 물품에 대한 구매 신청의 접수 및 납품의 대행과 당해 물품의 생산시설간 생산량 조정업무 등을 담당하는 장애인 복지단체를 정하여 고시하도록 하고 있으며 동 시행령 24조(국가 등의 구매의무)에서는 국가의 우선구매를 규정하였다.

- 보건복지부는 시행령에서 정한 사항을 2000년 1월 29일 보건복지부 고시 제 2000-4호로 장애인생산품 우선 구매제도 실시기준을 고시하여 시설 및 단체의 범위, 조정업무 담당단체를 (사)한국장애인복지시설협회로 고시하고 단체의 역할을 다음과 같이 제시함으로써 보호고용 제도를 활성화하는 기반을 마련하고 있다. ① 구매신청의 접수 ② 납품의 대행 ③ 생산시설간 생산량 및

발주량 조정·할당업무 ④ 판매행사의 주관 ⑤ 조달실적의 취합·관리 ⑥ 품질인증 ⑦ 조달촉진 관련 연구사업 ⑧ 제품의 홍보. 2003년 12월 30일 47개 직업재활시설에서 158억원의 우선납품을 하고 있으며 대전광역시의 경우도 동 제도에 의해 장애인보호작업장에서 국가 및 지방자치단체에 우선납품을 하고 있다.

- ① 구매신청의 접수 ② 납품의 대행 ③ 생산시설간 생산량 및 발주량 조정·할당업무 ④ 판매행사의 주관 ⑤ 조달실적의 취합·관리 ⑥ 품질인증 ⑦ 조달촉진 관련 연구사업 ⑧ 제품의 홍보. 2003년 12월 30일 47개 직업재활시설에서 158억원의 우선납품을 하고 있으며 대전광역시의 경우도 동 제도에 의해 장애인보호작업장에서 국가 및 지방자치단체에 우선납품을 하고 있다.

제2절 운영사례 검토

1. 국외사례검토

1) 스웨덴의 삼할(Samhall)

(1) 설치 및 운영 목적

- 스웨덴은 취업을 희망하는 장애인 가운데 일반노동시장에서 취업하기 어려운 장애인들에 대해서는 일종의 장애인 다수고용기업이라 할 수 있는 삼할(samhall)을 통하여 고용기회를 제공하고 있다.
 - 삼할은 1980년 당시 스웨덴의 지방자치단체, 지방의회 그리고 노동시장국(Arbeitmarknadsverket, AMV) 등에서 운영하던 370여개의 보호고용사업장 등을 국가가 인수하여 설립한 유한책임주식회사이다.
 - 정부가 이를 통합하여 운영하려는 목적 중의 하나는 경제활동의 영역을 더 확대시키고 재정을 개선하며 국가 전체적으로 장애인을 포함한 직업의 공정한 분배를 달성하고자 하려는 것이었다.
- 삼할은 장애인 가운데 취업이 어려운 장애인들에게; 고용기회를 제공하며 장애인근로자들에게 직업능력, 기능훈련, 직장적응능력을 갖추게 함으로써 궁극적으로는 일반노동시장으로의 전이를 유도하는 데 주력하고 있다.
 - 삼할은 민간기업과 같이 스웨덴의 자본주의적 시장경제원리로 규정되어 있는 제조·판매·서비스의 경쟁논리를 그대로 적용받고 있다. 삼할은 스웨덴 시장경제 내에서 다른 기업들과 동일한 조건하에서 경쟁하면서도 그 근로자의 대부분을 장애인으로 고용하고 있는 일종의 사회적 기업인 것이다.

(2) 운영 현황

- 삼할의 운영 초기에는 전국에 370개의 작업장이 있었으나 2006년 기준 24개 지사와 약 700여개의 작업장을 운영하고 있다.
 - 삼할은 처음 출발할 때 약 27,000여명이 고용되어 있었는데 그 가운데 약

21,000여명이 장애인이었으며 이후 장애인의 수는 더욱 증가하여 1990년대에는 최고 30,400여명 수준까지 증가했으나 그 이후 지속적으로 감소하기 시작하여 현재 약 22,300여명에 이르고 있다.

- 전체 고용자 중 장애인은 20,680명 정도에 이르고 있다. 비장애인근로자는 절대적 수치에서나 비율적 측면에서 점차 감소하였는데 1980년대의 약 5,4000여명에서 현재 약 1,620명 수준에 이르고 있다.
- 삼할의 장애인근로자수가 감소하는 이유 가운데 하나는 삼할의 협력회사인 스웨덴 대기업들이 해외로 이전하고 있기 때문이다.
- 현재 고용된 2만여명의 장애인 가운데 신체장애인 35%, 지적장애인과 정신장애인이 30%, 시각장애인 13%, 사회의료장애인 8% 등으로 신체장애인비율이 가장 높게 나타나고 있다.
- 삼할에서 근로하고 있는 장애인근로자들은 일정기간 삼할에서 근로한 후 다른 일반직장으로 전직할 수 있다. 전직비율을 살펴보면 1980년대 초기에는 전체근로자의 약 3% 수준인 300여명이 전직한 것으로 나타나고 있으며 이후 전직률은 점차 증가하여 1988-1989년에는 5.4%로 비교적 높게 상승했지만 이후 1990-2004년까지의 전직비율은 최저 2.2%에서 최고 5.7%로 연도별로 차이를 보이고 있다. 2006년의 전직비율은 5% 수준(약 1,600여명)으로 나타나고 있다.
- 삼할의 사업분야를 살펴보면 매우 다양한 직무에 여러 장애유형의 장애인들이 일하고 있으며, 사업별 분야를 살펴보면 다음과 같다.

○ 서비스 분야

- 세탁, 청소(청소용역업은 스웨덴에서 3번째로 높은 경쟁력을 가지고 있음), 가사관리(노인도우미 등), 식당·점포관리, 부동산관리, 산림·농원·화초재배 등

○ 제조업 분야

- 통신, 자동차관련 부품 생산, 자동차정비, 배터리, 전자, 배선, 전기 등
- 가구 분야 : 가구제조, 인테리어, 가구용품, 공장 및 사무실 용품 제조 등
- 스포츠용구, 선물, 가정용품, 완구류, 장애인용품, 의료용 기구 등

(3) 운영상 문제점

- 스웨덴 정부는 삼할의 설립목적 가운데 하나인 일반직장으로의 전직비율을 높이기 위하여 임금보조제도를 운영하고 있는데 전직한 장애인근로자 가운데 약75% 정도가 임금 외에 다른 보조금을 받고 있어 고용사무소의 재정에 부담이 되고 있는 문제를 안고 있다.
 - 삼할은 장애인근로자를 직접 고용하지 않고 지방고용사무소를 통하여 고용하고 있는데 그 이유는 지방고용사무소가 장애인의 기능장애 여부와 상태를 판단하기 때문이다.
 - 삼할에서 일을 하는 장애인은 일반 근로자의 신분으로, 의무적으로 노동조합에 가입된다. 급여수준은 일반노동시장에서의 직종별 노동조합에 의해 이루어진 노동협약을 근거로 한다. 이들이 받는 급여수준은 평균적으로 일반 수준보다 10-15% 정도 낮은 편이고 이는 일반 노동시장으로의 전직을 방해하지 않기 위한 것이다.
 - 삼할에서 보조금을 받지 않으며, 반일근무만 가능한 장애인의 경우는 반일근무에 대한 임금 외에 나머지 받은 장애수당으로 보조를 받고 있다. 삼할에서 근무하는 장애인은 근로자로서 모두 납세의 의무를 가지고 있다.
- 보호고용의 한 형태로 만들어진 삼할은 정부에서 초기자본은 전액 투자해서 만들어진 출자회사로 다수의 장애인을 고용하고 직업적 중증장애인을 우선으로 고용하며, 이들을 일반사업장으로 흡수될 수 있도록 유도하며 동시에 이윤을 추구하고자 만들어진 회사이다.
- 앞서 언급했듯이 삼할의 경영목표는 장애인들에게 고용기회를 제공하고 제품을 생산하며 서비스 용역으로 수익을 올리고 장애인 숙련공을 양성하여 일반 고용으로 유도하는데 있다.
 - 재원조달과 관련해서 설립초기에는 장애인근로자 총임금의 180%를 지원했으나 점차 감소하여 2006년 기준 총임금의 90% 수준에서 지원하고 있다. 이는 국가가 무조건적으로 지원하는 것을 지양하고 일정한 상한선 수준에서 지원을 하는 것이다. 삼할은 이 예산 범위 내에서 사업을 수행해야 한다. 향후 삼

할이 흑자를 낼 경우 이를 어떻게 운영할 것인가에 대해 삼할의 기업목표와 연관시켜 현재 스웨덴 정부에서 논의 중이다.

- 삼할은 1980-1990년 사이에는 소규모 생산으로부터 가구 및 통신업 같은 대규모의 수출업에 이르기까지 업종이 다양화 되었으나 1990년대 들어서며 대규모적인 구조조정 과정을 거쳤는데 이전의 제조업 중심으로부터 점차 서비스업종으로 전환되면서 1990년대 초반 이래 10,000여개 이상의 서비스분야 일 자리를 창출하는 성과가 있었다.
- 삼할은 경쟁력 제고 및 운영·관리 효율화 차원에서 하나의 회사로 통합되어 있으며 스웨덴의 세계적인 주력기업인 Volvo, Scania, IKEA 등의 대기업들을 위한 조력자 역할을 하는 Industry Park의 원칙에 의해 운영되고 있다.
- 특히 최근에는 서비스분야에서 적극적인 영업활동을 위해 청소 및 웰빙용역업(건물청소, 세탁, 음식배달 등)은 각 지방정부와의 긴밀한 협력관계로 경쟁력을 유지하고 있으며 특히 가격정책에 있어서는 민간기업과의 경쟁을 고려하여 매우 신중하게 접근하고 있다.

(4) 시사점

- 삼할의 의미는 무엇보다도 자본주의적 시장경제체계의 노동시장에서 고용되기 어려운 장애인근로자들을 고용하여 민간기업들과 경쟁하며 성공적인 경영 성과를 이룩해내고 있다는 것이다.
- 삼할은 장애인근로자들에 대한 지속적인 훈련과 작업방식의 개선들을 통해 장애인근로자들을 일반기업으로 성공적으로 이직시켜주고 있다.
- 삼할은 전액 정부보조금으로 설립되었으며 지속적인 정부보조금을 통해 경영 손실을 보전함으로써 안정적으로 장애인에 대한 여러 사업을 수행하고 있다.
- 삼할은 또한 사업과 인력개발을 조화시키기 위한 다양한 일자리를 창출하고 있으며 동시에 작업장이 지역사회에 장애인들을 고용시키기 위해 지역적으로 분산되어 있다.

- 기술개발 및 학습조직으로서의 삼할은 고용되어 있는 장애인들의 개별행동계획(Individual Action Plan)을 작성하여 기술훈련이나 기술향상을 위한 프로그램들을 의무적으로 시행하고 있으며 개별화된 작업장 환경을 마련하여 장애 유형별 특성에 맞게 작업장을 설계함으로써 작업능력을 배가시키고 있다는 점에서 주목을 받고 있다.
 - 삼할은 200여개 이상의 공장에서 작업편성, 인력개발, 작업환경, 품질, 소재, 생산, 통제 등 모든 과정을 팀워크로서 진행함으로써 장애인근로자들의 능력향상에 크게 기여하고 있다.
- 그러나 삼할은 성공적인 성과에도 불구하고 현재 적지 않은 과제들에 당면해 있다.
 - 먼저 정부가 재정부담으로 인해 삼할에 대한 지원을 점차 축소하고 있는데 향후 삼할이 독자 기조를 유지해야 하는 과제에 직면해 있다.
 - 또한 삼할의 기존사업영역 및 새로 진출하는 사업영역에서 민간기업과 경쟁해야 하는 부담이 증대되고 있으며 수익구조 개선과 더불어 국제사회에서 장애인고용 및 능력개발에 있어서 선도적 기업으로서의 인지도를 더욱 높여야 할 과제가 놓여져 있기도 하다.

2) 영국 렘프로이(Remploy)

(1) 운영 목적

- 렘프로이는 모든 고객들에게 질 높은 서비스와 생산품을 제공함으로써 모든 유형의 장애인들에게 적합한 고용기회를 창출하고자 설립되었다.
 - 사기업의 이윤추구보다는 장애인의 고용창출과 고용유지가 설립 주요목적이다.
 - 1943년 톰린슨 보고서와 1944년 장애인(고용)법(Disabled Persons(Employment) Act)에 근거하여 1945년 4월 정부지원 하에“장애인고용공사”(Disabled Employment Corporation Limited)로 설립되었고 1년 후 “Remploy 공사”라는 이름으로 개칭하면서 Bridgend에 첫 번째 공장이 설립되었다. 이후 렘플로

이는 영국 전역에 기업네트워크를 발전시켜왔는데 학교용 가구, 자동차부품, 경찰과 군대에서 필요한 장비 등 다양한 종류의 사업을 확장시켜왔다.

(2) 운영현황

- 렘플로이는 영국 제조업의 사양화에 대응하여 서비스영역에 사업을 확장시켜 컴퓨터 정보산업인 E-Cycle를 설립하고 또한 영국 50개 이상 도시와 농촌의 CCTV를 모니터하는 관리서비스 회사를 설립하기도 했다.
- 렘플로이는 1988년부터 Interwork제도를 실시하고 있는데 이는 렘플로이 각 사업장에서 일정수준의 기술을 축적한 장애인들이 원하는 바에 따라서 렘플로이 내의 사업장에 근무하지 않더라도 영국의 어느 사업장에서 일할 수 있도록 하는 제도이다.
 - 이 제도는 장애인들에게 조언·훈련·고용기회를 제공하는 한편 사용자들에게도 장애인근로자의 고용과 유지에 관한 문제들에 대한 조언을 제공한다.
 - 또한 이 제도는 장애인근로자가 자의적 혹은 타의적 실업에 의해 렘플로이에 복귀를 희망할 경우 언제든지 재입사를 허용한다.
 - 렘플로이는 보호고용과 경쟁고용의 중간단계로서 Interwork제도를 됴으로써 장애인에게 지속적인 기회제공과 함께 안정된 고용의 기회를 함께 주고 있다.
 - 2005년 기준 Interwork 제도를 통해 약 4,300여명의 장애인근로자들이 주류기업에 고용되었는데 렘플로이는 2010년까지 약 2만명의 고용을 목표로 하고 있다.
- 렘플로이 고용대상 장애인은 일반노동시장에서 취업이 어려운 중증장애인으로 일정 이상의 공장노동이 가능한 능력을 소유해야 한다(1/3 이상의 노동능력 소유자).
 - 렘플로이에서 고용하기 위한 능력측정은 장애종류에 상관없이 일정한 훈련을 받은 후의 결과로서 생산능력을 측정한다. 장애인의 1시간 생산능력(질과 양)을 보통 근로자의 20분(1시간의 1/3) 생산능력과 같은 기준으로 측정하고 있다.

- 현재 렘플로이의 장애유형별 장애인 분포를 보면 학습·정신·신경장애인 40%, 지체장애인 27%, 시각·청각장애인 14%, 호흡·심장장애인 7%, 기타 12% 등으로 구성되어 있다. 렘플로이에 고용되어 있는 전체근로자수는 연평균 10,000여명에 이르고 있으며 이중 장애인근로자는 평균 약 9,000여명 수준에 이르고 있다.

(3) 운영상 문제점

- 렘플로이는 고용연금부(Department for Work and Pensions)의 지원을 받는 비부처공공기구(NDPB, Non-Department Public Body)이며 연금고용부로부터 재정적자에 대한 자금지원을 받고 있지만 정부는 가능한 한 운영에 개입하지 않는다. 기반설비는 중앙정부에서 투자하지만 작은 회사의 경우 중앙정부와 지방정부가 함께 투자하기도 한다. 그런데 이처럼 중앙정부나 지방정부가 렘플로이를 지원하기 때문에 렘플로이 생산품의 질이 낮을 경우 재재를 받기 때문에 렘플로이 공장에서는 중증장애인 고용을 회피하고 어느 정도 생산능력이 있는 장애인을 선호하는 문제가 발생하기도 한다.
- 현재 운영되고 있는 83개의 렘플로이 소속회사는 모두 독립적이며 각 회사마다 별도의 회사규정을 가지고 있다. 운영재정은 보조금과 생산품판매 수익금으로 구성되는데 일반적으로 생산품판매 수익금이 30-40% 수준이고 보조금 비율이 60-70% 수준으로 이루어지고 있다.
- 보조금에는 두 가지 형태가 있는데 첫 번째 형태는 건물·기계설비 등에 대한 무이자 대부금이고 두 번째 형태는 운영 상 결손에 대한 보조금 등이다. 정부는 일반근로자에 비해 생산성이 낮은 중증장애인에게 최저임금 이상의 임금을 지불함으로써 운영 상 발생하는 결손에 대해서도 일정한 한도까지 보전을 해주는데 보전액은 장애인의 임금총액을 넘지 않는 것을 원칙으로 하고 있다.
- 렘플로이가 정부로부터 보조금을 받기 이전 즉 1999-2000년에는 1억 파운드(약 2,000억원), 2005-2006년에는 1억2천만 파운드(약 2,400억원)의 재정손실이

발생했고, 중앙사무소의 기타 비용(600만 파운드의 연금기여금 등) 등으로 약 1,200만 파운드(약 240억원)의 비용이 발생하기도 하였다. 그러나 같은 기간 렘플로이의 장애인근로자들은 크게 증가하지 않았다. 이렇듯 렘플로이의 점증하는 재정적자는 고용연금부의 장애인고용예산에 상당히 큰 부담으로 작용하고 있다. 렘플로이의 사업분야와 관련하여 2002년까지는 다음과 같은 6개의 사업분야를 운영하고 있다.

○ **제조 및 조립분야**

- 전자제품의 중간조립, 전선의 가공 및 부착, 전자제품과 기계제품의 완제품조립 등

○ **도서관 서비스 및 인쇄 분야**

- 도서관에서 쓰이는 각종 바인딩과 오디오, 인쇄, 출판, 문구류 등

○ **포장분야**

- 포장업무를 대행하는 이 그룹에서는 각종 모형과 크기의 제품들을 종이 혹은 플라스틱 등으로 포장하는 업무

○ **가구분야**

- 가정용가구, 사무용 가구 등 모든 종류의 가구류

○ **의류분야**

- 군복, 작업복, 스포츠의류, 하이패션 제품 등

○ **건강관리분야**

- 장애인들이 일상생활에 필요한 의·수족, 휠체어 등 각종 재활보조구 등

○ 렘플로이는 2003년 이후 기존 6개 사업분야를 10개의 사업분야로 세분화했는데 이는 자동차 분야, 가정용품 및 화장용품, 가구, 장애인작업장 분야, 포장 및 인쇄, 건강관리, 의류, 도서관서비스, 재활용 분야 및 관리서비스 등이다.

- 현재 렘플로이는 83개 공장·관리서비스산업, 11개 인터워크 영역을 포함한 14개의 영업단(Business Units)으로 구성되어 있다.

○ 보호고용 성격을 가지고 있는 렘플로이가 얼마나 성공할 수 있는가는 얼마나 많은 작업량을 수주할 수 있는가에 달려 있다. 영국에서는 렘프로이의 안정된 작업량 수주를 위해 보호공장에 대한 우선발주제도를 시행하고 있다.

- 렘플로이는 보호고용에서 일반고용으로의 전이를 목적으로 장애인 개인의 능력개발과 기술교육, 효율적인 인사, 직무관리 등을 통해 일반고용으로의 취

업알선체제를 확고히 갖추고 있다. 생산품의 안정적인 판로를 보장하기 위해 생산되는 다양한 제품들이 소비될 수 있도록 정부 및 지방정부 차원의 소비자 네트워크를 조직하여 운영하고 있으며 보호고용과 경쟁고용의 중간단계로서 Interwork제도를 운영함으로써 장애인에게 지속적인 기회제공과 더불어 안정된 고용의 가능성을 높여주고 있다.

(4) 시사점

- 렘플로이의 경우 정부의 적극적인 투자와 개입이 가장 큰 장점으로 장애인
의 안정된 고용유지를 위해 막대한 경영손실을 정부보조금을 통해 보전하고
있다. 그러나 영국 정부는 엄청난 재정부담에 큰 어려움을 겪고 있으며 뿐만
아니라 렘플로이는 고용된 장애인 1인당 투자되는 비용이 너무 큰 문제점에
직면해 있다. 또한 다음과 같이 영업손실을 증가시키는 요인이 많은 문제를
가지고 있다.
 - 같은 분야의 경쟁이 심화됨에 따른 이윤손실과 일반적인 교역조건의 악화(스
웨덴의 삼할과 마찬가지로 영국의 렘플로이도 다수의 공장들이 해외의 영향
을 많이 받고 있음)
 - 렘플로이가 운영하는 산업들이 유럽연합의 규정에 얽매이기 때문에 자유로운
재정지원도 쉽지 않음)
 - 고정비용 기준으로 연간 3-3.5%에 이르는 임금 및 인플레이션이 재정적 압박
요인이 되고 있음
 - 2005-2006년 경우 가사 및 화장실관리 분야의 재조직에 따른 추가적 일회성
비용 지출(약 200만 파운드)
- 렘플로이는 관리직에 종사하는 장애인의 비율이 매우 낮은 문제를 가지고 있
다. 장애인에 대한 교육을 강화해서 장애인들도 일정비율 이상 관리직에 오를
수 있게 해야 하는 과제를 가지고 있다.
 - 특히 문제 중의 하나는 렘플로이에서 일하고 있는 장애인근로자들이 급여도
상당부분 지급되고 일하기가 편하기 때문에 다른 일반기업으로 전직하지 않

어려운 경향을 보이고 있는데 이 문제도 시급히 해결해야 할 과제이며 렘플로이가 소속회사를 폐쇄할 경우 다른 일자리를 찾아주어야 하기 때문에 생산성이 좀 떨어져도 회사를 유지해야 하는 문제가 발생하는데 이런 문제와 관련하여 영국정부는 향후 렘플로이 회사를 확대할 계획이 없으며 오히려 줄어 나가려고 계획 중이다.

3) 일본의 복지공장

(1) 설치 및 운영 목적

- 일본의 복지공장은 보통의 조건하에서는 일반고용이 어려운 중증장애인에게 보호적 상태 하에서 고용의 장을 제공함과 동시에 일반고용에의 이행 촉진을 위한 직업재활서비스를 제공하기 위하여 설립되었다.
 - 복지공장은 장애인의 임금보조는 물론, 전문직원의 인건비 보조, 시설·설비 보조, 운영에 필요한 자금(경영상의 적자 부분) 등 보호적 조치가 정부·지방자치단체에 의해 계속적으로 제공된다.
- 일본의 복지공장은 신체장애인 복지공장과 정신지체인 복지공장의 두 가지 유형으로 구분된다.
 - 신체장애인 복지공장은 1970년도 후생성의 [신체장애인복지심의회]가 신체장애자복지법 개정을 위한 답신에서 밝힌 다음과 같은 필요성을 충족시키기 위하여 설립되었다.

· 일반기업은 장애인 고용을 위해 적절한 직업훈련을 별도로 정비해야 하고 이를 위해서는 별도 투자가 필요하다.
· 현재의 수산시설로서는 중증장애인이 독립된 사회인이나 노동자로서 자활할 수 있는 재활을 기대할 수 없다.
· 노동력은 있으나 신체장애인의 상황이나 통근사정으로 일반기업에 취업이 어려운 장애인에게 노동의 기회를 제공하여 스스로의 노동으로 얻는 수입으로 자활할 수 있도록 하는 것이 중요하다.
· 중증장애인의 사회복귀를 위해 복지공장의 운영목표를 명확히 결정하고 이에 대한 구체적인 실현을 강력히 추진해야 한다.

- 정신지체인 복지공장은 작업능력이 있는 정신지체인으로 인간관계, 건강관리 등의 사유로 일반고용이 어려운 자(15세 이상)를 고용하여 생활지도, 건강관리 등을 배려한 환경을 제공함으로써 사회적 자립을 촉진함을 목적으로 하는 시설이다.

(2) 운영현황

- 복지공장의 운영주체는 도도부현 또는 사회복지법인으로 기업적 색채를 가지고 있어 입소자는 노동관계 법규에 의해 노동관계가 성립되며 임금을 원칙적으로 종업원이 자활할 수 있는 금액을 최저액으로 하여 능력에 따라 차등적인 지급을 한다.
- 이하에서는 최근 각광을 받고 있는 일본의 장애인고용사업장인 왓빵의 사례를 통하여 운영 실태를 구체적으로 살펴보고자 한다.
- 일본에서 중증장애인과 지역사회내에서 평범한 일상생활을 보낼 권리를 찾고자 만들어진 것이 '왓빠노카이'라는 단체이다.
 - 왓빠노카이는 1973년에 중증장애인 4명과 비장애인 2명이 중심이 되어 설립되었고, 지역사회내에서 장애인의 차별에 대해 맞서 싸워나가는 장애운동단체로서 출발하였다. '왓빠'라는 단체이름은 어린아이를 뜻하는 말로서 어린아이처럼 순수한 마음을 가지고 장애운동을 해나가겠다는 의미가 담겨 있다.
 - 왓빠노카이는 장애인이 지역사회내에서 받게되는 여러차별을 없애기위해서 계란, 야채 등을 소매로 판매하여 활동자금으로 사용하였고, 왓빠노카이가 지향하는 사회는 '차별을 없애고, 편견을 없애고, 능력주의를 없애고, 공육(共育)·공통(共通)·공생(共生) 사회' 즉 더불어 함께 상호부조 사회를 만들어나 가는데 있으며, 이를 위해 공동사업체와 공동생활체를 만드는 것이 이 단체의 목표다.
 - 왓빠노카이는 1984년 빵과 쿠키 작업장인 '왓빵'을 시작으로 해서 2007년 8월 현재 6개의 작업장에 장애인 약 80명 비장애인 약50명 정도가 근로하고 있다.
 - 2007년 8월 현재 장애인 근로자수는 80명 정도이며, 작업장의 성격이나 작업

내용에 따라 장애유형이 다르게 배치되어 있으나 대부분 지적장애, 정신장애, 지체장애로 구성되어 있다. 장애유형별 고용비율을 보면 지체장애가 약80%이며 정신장애가 18% 나머지가 지체장애인이 차지하고 있다. 장애정도는 대부분 중증장애인으로 일반고용으로 입직이 어렵거나 고용사업체에서 적응이 어려워 이직한 장애인들이 대부분이다.

- 채용에 따른 특별한 조건은 없고 일에 대한 의욕과 일을 하려는 마음만 있으면 누구든지 채용이 가능하다. 최근 3년 동안 이직하거나 퇴사한 장애인이 1명도 없을 만큼 고용안정이 이루어지고 있고, 오히려 일반고용사업체에 근무하고 있는 장애인들이 입사를 희망하고 있다.
- 지적장애인들의 대부분은 작업장 인근의 그룹홈에서 생활하고 있으며, 정신장애인의 경우에는 자가에서 출퇴근하고 있는 경우가 많다. 특히 정신장애인의 경우에는 장애특성상 장시간의 근로가 어려운 점이 있어 단시간 근로를 주로 하고 있다.
- 07년 8월 현재 왓빠노카이에서는 총 6개의 장애인 소규모 공동작업장을 운영하고 있으며, 이 6개의 작업장이 유기적으로 서로 연결되어 운영되고 있다. 즉 밀이나 야채를 재배하여 빵공장의 원료로 납품되고 있고 여기서 만들어진 빵과 쿠키를 판매하는 매점을 운영하고 있는 시스템으로 되어있다. 장애인들의 작업내용을 보면 지적장애인은 빵과 쿠키 제조에 종사하고 있고, 정신장애인은 농작업 및 농산물 가공, 지체장애인의 경우에는 사무적인 일을 하고 있다.



<그림 1> 일본 장애인 작업장 왓빵

4) 해외 사례분석의 시사점

- 이상 여러 다른 나라의 장애인작업장 운영 사례를 살펴본 바 시사점을 아래와 같이 정리하여 볼 수 있다.
- 영국의 보호 작업장에 대해 정리를 해보면,
 - 우선 영국의 보호 작업장은 운영 주체면에서 국영조직에 의해 주도되고, '훈련'보다 '고용'을 강조하기 때문에 보호 작업장 장애인의 근로조건은 기본적으로 일반 근로자에 준하여 설정되어 있으며, 대상 장애인으로는 '장애가 중증이어서 보호 작업장에서의 고용을 필요로 하는 사람들'에 한정되어 있고, 장애인의 기능수준을 고려하여 기준을 설정해 놓고 있다.
 - 또한 전문인력 구성 면에서 렘프로의 경우 훈련담당인력보다는 경영 인력의 역할을 더 중요하게 여겼으며, 사업 형태면에서도 현대적인 시설에서 정부, 민간기업과의 계약을 통해 자체 브랜드 제품을 생산하는 것이 특징이다.
 - 마지막으로 재정적 특징을 살펴보면 고용된 중증장애인들에게 최저임금 이상의 임금을 보장할 수 있도록 결손금에 대해 일정한 한도까지 국가가 보충해주는 것으로서 국가가 간접적으로 임금을 보충하여 주고 있다.
 - 이상의 특징을 볼 때, 영국은 장애인을 인적자원의 측면에서 보고, 장애인이 일을 통해 사회에 참여하는 것에서 사회적 가치를 인정하였고, 보호고용제도가 실업대책의 일환으로 만들어졌으므로, 보호 작업장이 '고용'의 성격을 강하게 갖고 보호고용제도를 일반 노동정책의 한 부분으로 구성하여 국가가 일관성 있고 전폭적인 지원을 하고 있다. 이것은 전문 인력 구성에 있어서 경영인력을 중요시한다든지, 사업형태면에서도 판로를 안정시키고, 자체 브랜드 개발과 같은 마케팅 분야에 중점을 두는 것과 같이 '사업성' 측면을 강조하는 것으로 알 수 있다.
- 일본의 경우를 보면, 미국과 비슷하게 '훈련'이라는 기본방침을 일관성 있게 다루고 있으며, 작업장의 사업·재정 관리면에서도 국가와 작업장이 지속적인 관심과 노력을 기울여서 안정된 운영을 추구하고 있고, 정신박약자복지법과

신체장애자복지법에 근거한 운영규정에 전문 인력 배치와 안전시설 설치, 정부지원금에 대하여 규정하고 있다.

- 복지공장의 경우는 건강, 후생, 연금, 실업, 노후보험과 같은 근로기준에 관련된 사항을 규정하고 있으며, 상품의 판로에 있어서는 후생성이 지방공공단체로 하여금 우선 구매하도록 권하고 있다. 또한 비인가 지역사회 보호 작업장이라도 국가에서 재정적인 지원을 하고 있으며, 공동 작업활동을 위한 하청 또한 지방정부의 하청 업체로부터 수주하기 때문에 우리나라에서처럼 담당직원이 하청을 위한 업체개발을 해야 하는 부담감을 덜 수 있고, 작업 중단이라는 불안감을 느끼지 않는다. 또한 이용대상자도 중증의 장애인도 이용 가능하도록 규정화 되어 있어 보다 많은 장애인의 직업훈련과 일정한 경제적 지원을 받을 수 있다.

○ 이러한 검토결과를 통하여 다음과 같은 몇 가지 공통적인 시사점을 도출해 낼 수 있었다.

- 첫째, 운영의 주체는 국가부터 민간 비영리기관까지 다양하지만 국가의 사업·재정적 관리에 대한 전폭적인 지원이 있다.
- 둘째, 각 나라마다 사회적 발전 배경이나 이념에 따라 보호 작업장의 성격이 명확히 규정되어 있어서 이에 따른 보호 작업장의 프로그램이 체계적으로 계획되고 실행될 수 있었다.
- 셋째, 대상 장애인에 대한 평가 및 선정 기준을 명확히 제시하고 있어서 대상자에게 적합한 서비스를 제공하기에 유리하였다.
- 넷째, 보호 작업장에 배치 될 전문 인력에 대한 규정을 마련하여 전문 인력 배치 및 인력에 대한 훈련에 적극적이다.
- 다섯째, 보호 작업장의 생산품에 대해 관공서의 우선 발주제도 등 제도적 장치를 마련하여 안정적인 생산을 보장해 주고 있다.
- 여섯째, 사업 수입 외에 적극적인 국고지원이 이루어지고 있다.

○ 이외에도 스웨덴의 삼할 보호 작업장은 세계최대의 장애인회사로서 시설규모

가 크고 장애인 고용률이 높다는 점에서 영세성에서 벗어나지 못하고 있는 우리의 보호 작업장 현실에 시사하는 점이 매우 크며, 또한 네덜란드와 영국의 보호작업장과 함께 장애인 고용대책의 일환으로서 고용된 장애인에게 최저임금의 지급을 보장하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

2) 국내사례검토

- 아래에서는 장애인복지공장과 유사한 직업재활시설의 국내 운영 실태를 파악하기 위하여 각 시도별 대표적인 사례들을 제시된 표를 중심으로 살펴보도록 한다.

(1) 서울특별시 정립전자, 동천모자

- 서울시에서 비교적 잘 알려진 사례로는 정립전자와 동천모자를 들 수 있다.

<표 2> 서울특별시 정립전자, 동천모자 운영 사례

구 분	정 립 전 자	동 천 모 자
소 재 지	서울 광진구 구의동 16-3	서울 노원구 하계동 288-1
운영주체	사회복지법인 한국소아마비협회	사회복지법인 동천학원
시 설 장	최 용 화	성 선 경
개원일자	1989. 7. (설립1977. 6. 21)	2002. 2 (설립1957. 9.)
시설규모 (근로시설)	대지 : 32,379㎡ 건물 : 7,167㎡ (지상 4층)	대지 : 1,404.96㎡ 건물 : 1,128.99㎡ (지상 4층)
상시근로자	150명 (장애인 130, 비 장애인 20)	78명 (장애인 44, 비 장애인 34)
주 요 생산품목	음향영상가전, 공기청정기, 만화영화기획제작 등 30여종	모자생산
근로시설 경영방법	법인직영 (수주·판촉)	법인직영 (수주·판촉)
공 통 운영특징	· 법인 자체 직영사업 (수익)으로 임가공(賃加工)하여 장애인 고용기회 제공 · 납품업체의 수주·판촉으로 영업이익을 증대하여 장애인 소득보장	

- 우선 정립전자는 사회복지법인 한국소아마비협회에서 운영하고 있는 기관으로 장애인 130명과 비장애인 20명이 근무하고 있는 근로작업시설이다.
 - 정립전자의 운영은 법인 직영으로 운영되고 있으며, 음향영상가전, 공기청정기, 만화영화기획제작 등 30여종의 다양한 상품을 생산하고 있다.
 - 장애인의 임금이 현실화되어 있을 정도로 활발한 수주·판촉에 의한 영업이익이 증대되고 있는 수익창출형 모델로 알려져 있다.

- 동천모자는 사회복지법인 동천학원 동천이 운영하고 있는 시설로서 정신지체 장애인들에게 근로를 제공하고 있는 근로작업시설이다.
- 주요사업으로는 중증장애인에게 직업훈련과 교육을 통해 일반고용의 기회를 제공하며 자립생활지원을 위한 거점으로서 중증장애인이 지역사회의 일원으로 사회통합을 위해 삶의 질을 향상시키는 것을 도모한다.
- 동천모자는 2002년도 설립하여 2007년 10월 사회적 기업 인증을 받았으며 주요생산품은 모자, 자수, 의류, 재생카트리지 등이다. 2009년 3월 기준으로 78명의 근로자 중 44명이 장애인이며 비장애인은 34명이 일하고 있다.
- 동천모자는 군모(정모)생산라인 구축, 프로모션 제품 생산, 자체 브랜드 개발 등 다양한 기능성 신제품을 개발하여 부가가치를 높이고 있으며 전국단위의 판매망 확대, 온라인 판매망 구축 등을 통한 영업망을 구축하고 있다.
- 모자를 만드는 근로자 또한 장애인 직업재활 사업과 사회재활 사업을 병행하여 장애인 직업기술 훈련 확대 및 적합 직무배치, 첨단자동화 기계기술훈련, 신규채용 확대, 정기적 직업평가 실시, 능력별 임금체계 구축 등 다양한 체계를 구축하고 있으며 동아리 활동 활성화, 정보화교육, 스포츠 활동, 사회적응 훈련, 하계캠프, 리더양성 프로그램 등 다양한 사회재활프로그램을 운영하여 장애인들의 전인적인 재활을 도모하고 있다.



<그림 2> 동천모자 내부 작업장 모습

(2) 경기도 무궁화전자

- 경기도에는 9개의 근로작업시설과 20개의 보호작업시설, 22개의 작업활동시설, 1개의 직업훈련시설 등 총 52개의 장애인 직업재활시설이 있다.
- 여러 시설 중 가장 규모가 큰 시설이며, 성공 모델로 알려진 무궁화전자의 사례를 살펴보도록 한다.
 - 무궁화전자는 근로작업시설로 사회복지법인 무궁화동산에서 운영하고 있다.
 - 120명의 장애인이 고용되어 근무하고 있으며, 청소기와 운전보조장치 충전기 등을 생산하고 있다.
 - 흑자경영 모델로서 운영상 특징으로는 법인 자체 직영사업(수익)으로 주 품목 청소기 완제품을 납품하고 기타 충전기 등을 임가공하여 장애인 고용기회를 제공하고 있는 비교적 성공적인 모델이라 할 수 있다.

<표 3> 경기도 무궁화전자 운영 사례

구 분	현 황 및 실 태
소재지	경기도 수원시 팔달구 원천동 337-6
운영주체	사회복지법인 무궁화 동산 (시설장 김창지)
조 직	대표이사, 공장장 경영지원그룹 (3개팀) 및 제조운영그룹 (3개팀), 직원 19명
개원일자	1993. 6. 25 (기공1993. 4. 22)
시설규모	대지 : 13,768㎡, 건물 : 9,190㎡ (지하1층, 공장 3,910<1층>, 후생동5,280<3층>)
상시근로자	170명 (장애인120, 비 장애인50)
주요 생산품목	청소기(완제품), 운전보조장치 충전기 등 임가공
2007년 매출액	12,297백만원 / 최근 6억 7천만원정도 흑자 경영
근로시설 경영방법	자본금 234억원(삼성)으로 하고 현재는 법인직영 (수주·판촉)
운영특징	법인 자체 직영사업(수익)으로 주 품목 청소기 완제품을 납품하고 기타 충전기 등을 임가공(賃加工)하여 장애인 고용기회 제공

(3) 광주광역시 엠마우스산업

- 우리시와 규모가 유사한 광주광역시에는 2개의 근로작업시설과 7개의 보호작업시설, 4개의 작업활동시설 등 총 13개의 직업재활시설이 있다.
- 엠마우스산업은 근로작업시설로서 사회복지법인 무지개동산이 운영중인 시설이다.
 - 지적장애인 36명과 자폐성장애인 3명이 고용되어 있으며 양초, 화장지, 재활용품 수거 분리판매 등 단순 기능 작업이 주를 이루고 있다.
 - 특기할 만한 사항은 근무시간 주5일을 준수하고 있으며, 적정임금을 지급하려는 경영 의지가 돋보인다는 점이다.

<표 4> 광주광역시 엠마우스산업 운영 사례

구 분	현 황 및 실 태						
소재지	광주광역시 광산구 안청동 729-3						
운영주체	사회복지법인 무지개동산 /						
조직	직원현황 : 16명 / 종사자 13명, 공익요원 3명) - 자원봉사자 1일 5명 / 식사, 성교육, 작업지원 등						
개원일자	시설신고 : 1996. 3. 6						
시설규모	부지 3,306㎡, 건물면적 2,550㎡						
상시근로자	정원 : 50명 / 현원 39명(남31, 여 3) / 지적장애 36, 자폐성장애 3						
생산품목	양초, 화장지, 재활용품 수거 분리판매						
2008년 예산규모	· 2008년도 채용현황						
	세입 (백만원)	계	사업수익	보조금수입	전입금	이월금	잡수입
		1,616	1,063	415	130		8
세출 (백만원)	계	사무비	재산조성비	사업비	잡지출	예비비	
	1,616	444	18	1,148	5	1	
근로시설 경영방법	근무시간 주5일 근무 - 임금 최고 79만원, 최저 55만원 4보험 및 퇴직적립금						
운영특징	법인 자체 직영사업(수익)으로 주 품목 양초 등을 납품						

(4) 충청북도 보람동산

- 보람동산은 충청북도 11개의 장애인직업재활시설 중 고용규모가 가장 큰 근로작업시설이다.
 - 장애인 상시근로자 90명이 근무하고 있으며, 복사용지, 봉투 및 인쇄제조, 하이샤시 롤러조립, 여행용세트 및 기저귀 포장 임가공 등 5종의 품목을 생산하고 있다.
 - 특기할 만한 사항은 기업체에서 출연하여 설립이 되었으며, 현재는 사회복지법인에서 수익사업으로 직영하고 있다는 점을 들 수 있다.

<표 5> 충청북도 보람동산 운영사례

구 분	현 황 및 실 태
소재지	충청북도 청원군 북이면 현암리 12
운영주체	사회복지법인 보람동산 (이사장 김영수 시설장 활월선)
조직	법인, 시설 (보람근로원, 생활시설, 보람복지공장 : 수익사업)
개원일자	1996. 12. 11 (복지공장1998. 5. 26 준공)
시설규모 (근로시설)	대지 : 17,925㎡ 건물 : 7,671㎡ (복지공장 6,531 : 지하1층, 지상3층 생활시설1,140 : 지하1층, 지상2층)
상시근로자	90명(장애인)
주요 생산품목	복사용지, 봉투 및 인쇄제조, 하이샤시 롤러조립, 여행용세트 및 기저귀포장 임가공 등 (5종)
근로시설 경영방법	설립당시 LG에서 50억 출연, 현재 사회복지법인에서 수익사업으로 직영체제
운영특징	· 법인 자체 직영사업(수익)으로 주 품목을 제조, 기타 임가공(賃加工)물품을 납품하여 장애인 고용기회 제공 · 계약된 납품업체의 물품 수주 영업이익을 증대

(6) 국내사례 종합검토 및 정책시사점

- 전술한 국내 장애인 직업재활시설의 비교적 성공한 사례들을 제외하고 우리나라의 직업재활시설은 선진국에 비하여 제도나 관리적인 측면에서 많은 문제점을 보이고 있다.
 - 우선 보호 작업장의 역사가 그리 길지 않다는 점을 지적할 수 있다.
 - 국가의 보호 작업장 운영의 활성화에 대한 의지가 비교적 약하다는 사실이다. 영국의 경우 보호 작업장의 역사가 길고, 장애인에 대한 인식과 그들의 권리에 대한 이해가 사회의 구조와 이념의 발전과 함께 성장하였다. 그러나 우리나라는 아직까지 보호작업장의 역사적 배경이 길지 않아 위의 나라와 같이 보호작업장에 대한 개념이 시대의 흐름과 이념의 발전을 통해 성장하고 자리 잡지 못한 상황에서 시도되었기 때문에 지역의 여건과 실정에 맞는 성격을 갖추지 못한 것으로 보인다.
- 이러한 배경하에 몇 가지 제기될 수 있는 문제점을 제시하면 다음과 같다.
 - 운영 목적에 따른 대상 장애인의 선정, 전문 인력 구성에 있어 미비함을 지적할 수 있다.
 - 직업재활시설의 효율적인 운영을 위한 법령과 지침, 전문인력 확보 등의 구체적인 지원이 이루어지지 못하고 있다.
 - 생산하는 업종이 대체로 수익성이 떨어지는 제조업 중심이고, 상품의 판매와 홍보를 위한 판로개척과 마케팅 전략이 취약한 편이다.
- 상기와 같이 현실적으로 제기된 문제점의 보완 및 개선 방안으로 제시된 내용은 본 연구가 타산지석으로 삼을 수 있다는 점에서 시사점을 안겨준다 할 수 있겠다.
 - 우선, 직업재활시설의 성격과 기준을 명확히 하여 장애인의 작업능력에 따라 직업재활시설이 각기 다른 특성과 목적을 가지고 발전할 수 있도록 제도화되어야 할 것으로 본다.
 - 고용된 장애인의 임금 현실화가 당장 이루어져야 한다. 최저임금제를 보장

할 수 있도록 하고, 훈련이나 고용의 기능을 확대해 나가야 한다.

<표 6> 국외와 국내의 장애인직업재활시설 운영 특성 비교

운영 요소	영 국	일 본	한 국
주요 목적	-실질적인 작업기회	-훈련이 기본방침	-실질적인 작업기회 제공 -자립생활도모
운영 주체	-렘프로이공사 -지방당국 -민간단체	-지방공공단체 -사회복지법인	-사회복지법인 -사단법인 -지방자치단체 -종교단체
프로그램	-장기보호고용기능을 가지며 평가와 훈련은 고용재활센터나 Skill Center에서 행해짐	-정부인가 보호작업장 -비인가 지역사회 보호작업장 -복지공장	-고용 훈련, 치료, 교육을 종합적으로 제공하고 자 하나 수익성 작업활동에 치중 -재활훈련기능 -최저임금이하수준의 임금 지급 -보조적프로그램:사회적 자조기술/레크레이션
대상 장애인	-고용등록제 -최소 정상적인 생산의 1/3이상의 작업능력을 가진 자	-중증의 신체장애인과 정신지체 장애인	-노동능력을 가진 자로서 특별한 원조가 주어지지 않는 한 일반노동 시장에서의 고용을 확보하기 어려운 자 -대상자 선정 위한 평가 미흡, 공식적인 선정기준 없음
전문 인력 구성	-최고관리자, 재정, 인사, 생산, 마케팅, 책임이사 -각 생산단위의 책임자들은 경영, 재물관련능력에 있어서 특별한 자격 갖추어야 함		-직원 1명이 18명의 클라이언트 담당 -직업훈련교사, 작업지도원, 관리업무 담당자, 경리, 판매담당자 -전문인력확보 미비
사업 형태	-관공수요의 우선발주제도 시행 -자체브랜드상품 생산	-수산시설: 최저임금보장 없음 -복지공장 -취로형태, 건강, 후생, 연금, 실업, 노후보험과 같은 근로기준에 관련된 사항을 규정 -공동작업소 -소규모작업장형태	-자가생산, 하청생산 -납품, 직접판매, 위탁판매 -판로와 작업량 확보 어려움
재정	-사업수입이 대부분 -임금지불로 인한 결손에 대해서는 국고의 보조 -지방당국과 민간단체는 대부분 국가 지원	-정부인가 : 국고지원, 위탁금지급 -비인가 : 국고지원, 민간단체 기부 -복지공장 : 국고지원, 행정비용 지급	-국비, 지방비, 법인으로부터 예산보조 -실제운영비 투입은 저조 -점차 자부담 비중이 증가하여 재정적으로 압박

제 3 장

장애인 노동시장 분석 및 장애인복지공장 운영여건 분석

제1절 장애인 경제활동 현황 및 특성

제2절 장애인 직업재활시설의 운영실태와 문제점

제3절 복지공장 건립 및 운영에 관한 조사 및 전문가 의견

제 3 장 대전광역시 장애인직업재활시설 운영실태 및 여건분석

제1절 장애인 경제활동 현황 및 특징

○ 이 절에서는 먼저 대전광역시 장애인의 일반현황을 살펴본 다음, 장애인의 경제활동과 관련된 특징을 살펴보고자 한다.

1. 일반현황

- 대전광역시 연도별 등록 장애인은 지속적으로 증가하는 추세에 있다.
 - 등록 장애인의 수가 지속적으로 증가하는 이유는 2003년부터 장애인 범주가 기존 10종에서 15종으로 확대되었고, 인구 고령화로 인한 장애노인의 증가 등이 주요 원인으로 추정해 볼 수 있으며, 통계청의 인구추계에 따르면 오는 2010년에 이르면 80,000명 정도가 될 것으로 예상된다.

<표 7> 대전광역시 연도별 장애인 등록 변화 추이

(단위 : 명, %)

구 분	2003년말	2004년말	2005년말	2006년말	2007년말	2008년말
대전시인구	1,432,296	1,443,471	1,454,638	1,462,535	1,475,659	1,480,895
장애인등록수	40,853	45,214	50,555	55,854	59,978	64,348
전년대비증가율	-	10.7	11.8	10.5	7.4	7.3
시인구대비	2.85	3.13	3.48	3.81	4.06	4.34

자료 : 대전광역시 장애인복지과 내부자료.

○ 전국 상황과 비교하기 위하여 2007년 12월 31일 현재, 대전광역시의 장애인 등록 인구를 살펴보았다.

- 2007년 12월 31일 현재 대전광역시 장애인 등록인구는 59,978명으로 대전시 전체 인구 대비 4.06%를 차지하고 있다. 전국 장애인 평균비율인 4.27%보다 낮게 나타났으나 광역시 중에서는 비교적 비율이 높은 것으로 나타나, 장애인의 고용 확대를 위한 정책 뿐 아니라, 장애인을 위한 보다 다양한 시책 마련이 절실히 요구되고 있다.

<표 8> 전국 장애인 현황

(단위 : 명, %)

시도별	전체인구(A)	장애인인구(B)	장애인인구비율 (B/A*100)
전국	49,268,928	2,104,889	4.27
서울특별시	10,192,710	346,275	3.40
부산광역시	3,587,439	148,145	4.13
대구광역시	2,493,261	100,082	4.01
인천광역시	2,664,576	108,823	4.08
광주광역시	1,413,444	57,280	4.05
대전광역시	1,475,659	59,978	4.06
울산광역시	1,099,995	40,758	3.71
경기도	11,106,211	407,247	3.67
강원도	1,503,806	85,594	5.69
충청북도	1,506,608	79,826	5.30
충청남도	1,995,531	107,895	5.41
전라북도	1,862,277	116,141	6.24
전라남도	1,929,836	125,731	6.52
경상북도	2,681,364	143,009	5.33
경상남도	3,196,953	151,785	4.75
제주도	559,258	26,320	4.71

자료 : 장애인등록현황 자료(보건복지가족부) 재구성(2007년 12월말 기준), 통계청, 시도별 주민등록 인구

- 구별로 장애인 인구 분포를 살펴보면, 동구의 장애인 비율이 전체인구의 5.11%로 가장 높으며, 대덕구, 중구 순으로 나타났다.
- 기초자치단체별로 편차가 어느 정도 존재하는 것으로 판단하여, 지역 특성을 고려한 장애인 고용 시책 마련이 요구되며, 장애인 복지공장의 입지 또한 이를 감안하여 설립될 필요가 있음을 시사한다.

<표 9> 대전광역시 구별 장애인 인구 현황(2008년 12월 말)
(단위 : %, 명)

구분	장애인 인구			전체 인구			장애인 비율		
	계	여자	남자	계	여자	남자	계	여자	남자
전체	64,348	25,930	38,418	1,480,895	739,284	741,611	4.34	3.50	5.18
동구	13,470	5,260	8,210	245,973	121,157	124,816	5.47	4.34	6.57
중구	12,840	5,176	7,664	264,673	132,539	132,139	4.85	3.10	5.79
서구	19,059	7,841	11,218	499,172	252,786	246,386	3.81	3.10	4.55
유성구	8,662	3,577	5,085	259,831	128,688	131,143	3.33	2.78	3.87
대덕구	10,317	4,076	6,241	211,241	104,114	107,127	4.88	3.91	5.82

자료 : 대전광역시 장애인복지과 내부자료 재구성.

- 장애인의 고용을 생각할 때, 장애유형과 장애정도에 따라 적합 직종과 가능 직무가 상이하게 나타나기 때문에 장애등급과 유형 특성을 살펴볼 필요가 있다.
- 먼저, 장애등급별로 살펴보면, 6급, 5급, 3급 순으로 나타나 경증 장애인의 분포가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.
- 장애유형별로는 지체장애 52.2%, 뇌병변, 시각장애의 순으로 높게 나타났다. 지체장애의 경우 다른 장애유형에 비해 상대적으로 취업이 잘되는 유형이기 때문에 대전광역시 장애유형 중 지체장애가 가장 높다는 점은, 대전광역시 장애인 고용확대에 있어서는 긍정적 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

<표 10> 대전광역시 장애등급 및 유형별 현황('08.12.31현재)
(단위 : 명)

구 분	계	비율	등 급 별					
			1급 (10.0%)	2급 (15.2%)	3급 (17.3%)	4급 (12.9%)	5급 (19.8%)	6급 (24.8%)
계	64,348	100.0	6,419	9,786	11,097	8,319	12,708	16,019
지 체	33,601	52.2	1,223	2,315	4,376	5,795	9,505	10,387
뇌병변	7,279	11.3	2,065	1,987	1,829	615	430	353
시 각	6,566	10.0	898	210	360	320	553	4,225
청 각	6,244	9.7	144	1,158	1,073	1,123	1,692	1,054
언 어	367	0.6	0	31	173	163	0	0
지 적	4,124	6.4	1,348	1,512	1,264	0	0	0
자폐성	494	0.8	191	234	69	0	0	0
정 신	2,471	3.9	302	956	1,213	0	0	0
신 장	1,530	2.4	93	1,155	0	6	276	0
심 장	356	0.6	16	60	274	1	5	0
호흡기	424	0.7	97	99	228	0	0	0
간	215	0.3	33	36	56	1	89	0
안 면	68	0.1	3	8	34	23	0	0
장루,요루	326	0.5	0	4	29	135	158	0
간 질	283	0.4	6	21	119	137	0	0

자료 : 대전광역시(2009), 내부자료 재구성

2. 경제활동 현황 : 일반고용 측면

- 2009년도 2/4분기 지역별 구인배율(구인수/구직수)을 살펴보면 대전광역시는 587명의 수요요인이 발생한데 비하여, 구직활동을 하는 인력 공급 요인은 871명으로 구인배율이 0.67인 것으로 나타났다.
- 이러한 규모는 타시도와 비교하여 중간 정도의 수준으로 판단되나, 서울이나 인천, 충남에 비하면 매우 낮은 정도로, 장애인 일자리가 부족한 형편임을 유추해 볼 수 있다. 특히 구인수의 적은 규모는 대전광역시내 기업체에서 장애인 고용에 대한 의사가 부족하며, 심지어는 기피하고 있다고 까지 해석할 수 있는 부분으로 기업체로 하여금 장애인 의무고용률을 준수할 수 있도록 조치할 것은 물론, 인센티브 부여 등의 장애인 고용에 대한 보다 적극적인 시책

마련이 요구된다.

- 또한 장애인복지공장 등 장애인일자리를 확충하는 사업이 조속히 시행되어 일자리가 구인 요인이 늘어나야 할 것으로 본다.

<표 11> 대전광역시 장애인 구인·구직수와 취업자수 및 취업률 현황 (2009년 2/4분기)
(단위 : 명, %)

구분	구인	구직	알선	취업	구인배율	취업률(%)
서울	5,339	3,841	1,395	1,510	1.39	39.3
경기	3,015	3,706	1,110	1,110	0.81	30.0
인천	1,019	978	320	320	1.04	32.7
강원	478	909	262	262	0.53	28.8
충북	556	767	208	208	0.72	27.1
대전	587	871	215	215	0.67	24.7
충남	646	603	181	181	1.07	30.0
전북	616	1143	329	329	0.54	28.8
광주	387	679	163	163	0.57	24.0
전남	347	434	114	114	0.80	26.3
대구	1,286	1,503	416	416	0.86	27.7
경북	611	797	210	210	0.77	26.3
부산	783	1,571	394	394	0.50	25.1
경남	951	1,166	367	367	0.82	31.5
울산	184	269	47	47	0.68	17.5
제주	239	280	105	105	0.85	37.5
미분류	2	2	3	3	1.00	150.0

- 2009년 2/4분기 장애인 취업률(취업자수/구직자수*100)을 살펴보면, 대전광역시는 24.7%로 100명의 구직자 중 대략 25명 정도가 취업한 정도로 나타났다.
- 전국과 비교해 보았을 때 이 정도의 규모는 낮은 형편으로 취업에 이르도록 지원할 수 있는 고용지원시스템을 갖출 필요가 있을 것으로 본다.

<표 12> 대전시 장애인 고용사업체 수, 장애인 근로자 수 및 고용률
(단위 : 명, 개, %)

구분	사업체				상시근로자			
	전체	장애인 고용사 업체수	비율	고용 사업체 비율	전체	장애인 근로자 수	비율	장애인 고용률
서울	308,115	12,489	21.9	4.1	4,521,020	42,872	27.9	0.95
부산	89,420	4,417	7.8	4.9	766,930	10,856	7.1	1.42
대구	62,394	2,672	4.7	4.3	498,781	7,366	4.8	1.48
인천	55,317	2,954	5.2	5.3	553,370	7,676	5.0	1.39
광주	33,968	1,225	2.2	3.6	287,858	3,600	2.3	1.25
대전	30,163	1,809	3.2	6.0	281,293	4,905	3.2	1.74
울산	22,166	1,340	2.4	6.0	285,692	4,470	2.9	1.56
경기	256,369	12,388	21.8	4.8	2,491,023	29,860	19.5	1.20
강원	33,613	1,985	3.5	5.9	214,795	4,914	3.2	2.29
충북	31,344	2,453	4.3	7.8	274,795	5,096	3.3	1.86
충남	39,203	1,978	3.5	5.0	274,158	4,256	2.8	1.20
전북	35,456	2,071	3.6	5.8	355,559	5,108	3.3	1.89
전남	36,276	2,197	3.9	6.1	269,768	5,418	3.5	1.98
경북	54,142	2,740	4.8	5.1	273,487	6,981	4.6	1.43
경남	72,292	4,211	7.4	5.8	486,659	10,042	6.5	1.45
수도권	619,800	27,831	48.9	4.5	692,641	80,408	52.4	1.06
광역시	238,111	11,463	20.1	4.8	7,565,414	31,197	20.3	1.47
기타	302,326	17,635	31.0	5.8	2,120,554	41,814	27.3	1.63
전체	1,160,237	56,929	100.0	4.9	2,567,068	153,419	100.0	1.25

자료: 장애인고용촉진공단 고용개발원(2008)

주: 권역별 구분에서 서울, 경기, 인천을 수도권으로 분류하였으며, 광역시권은 인천을 제외한 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 등 5개 광역시를 묶은 개념임.

○ 2008년 12월 현재, 대전광역시의 장애인 고용사업체 비율은 6.0%이고, 장애인 고용률은 1.74%인 것으로 나타났다.

- 장애인고용률이 가장 높은 지역은 강원으로 2.29%를 나타내 전국 유일의 2%를 초과하는 고용률을 나타냈으며, 대전광역시는 상위권 수준인 것으로 나타났다.

<표 12> 50인 이상 근로자 고용 업체의 장애인 고용 현황

(단위 : 개소, 명, %)

구분		사업체수	상시 근로자수	고용의무인원	장애인 근로자수	고용률
계	전체	22,027	5,211,786	94,517	89,664	1.72%
	300인 이상	2,740	3,109,564	60,876	49,151	1.58%
강원	전체	350	52,558	899	1,210	2.30%
	300인 이상	30	19,708	383	381	1.93%
경기	전체	4,147	861,530	15,421	15,210	1.77%
	300인 이상	391	464,037	9,099	7,262	1.56%
경남	전체	1,599	242,791	4,152	4,485	1.85%
	300인 이상	107	88,371	1,713	1,942	2.20%
경북	전체	1,086	173,987	3,029	3,263	1.88%
	300인 이상	80	70,034	1,362	1,210	1.73%
광주	전체	501	88,263	1,553	1,845	2.09%
	300인 이상	42	41,689	814	727	1.74%
대구	전체	832	136,599	2,375	2,825	2.07%
	300인 이상	71	56,580	1,099	944	1.67%
대전	전체	480	151,460	2,806	3,198	2.11%
	300인 이상	72	105,537	2,075	2,152	2.04%
부산	전체	1,307	235,532	4,127	5,210	2.21%
	300인 이상	150	103,005	1,995	1,900	1.84%
서울	전체	7,186	2,566,292	48,028	37,979	1.48%
	300인 이상	1,463	1,886,431	37,007	27,273	1.45%
울산	전체	674	117,541	2,072	2,327	1.98%
	300인 이상	49	58,357	1,148	1,320	2.26%
인천	전체	991	177,866	3,139	4,163	2.34%
	300인 이상	90	80,750	1,573	1,780	2.20%
전남	전체	626	79,591	1,322	1,527	1.92%
	300인 이상	27	18,041	347	379	2.10%
전북	전체	549	73,635	1,243	1,707	2.32%
	300인 이상	32	25,552	495	523	2.05%
제주	전체	161	20,711	344	557	2.69%
	300인 이상	14	6,494	124	100	1.54%
충남	전체	877	135,861	2,352	2,293	1.69%
	300인 이상	71	50,810	984	722	1.42%
충북	전체	661	97,569	1,655	1,865	1.91%
	300인 이상	51	34,168	658	536	1.57%

자료: 장애인고용촉진공단 대전지사 자료, 민간부문 장애인 의무고용 현황

○ 특히 50인 이상 고용업체의 장애인 고용율은 2008년 기준으로 전국평균

1.72% 대비 대전광역시의 경우 50인 이상 상시근로자 고용업체 480개소로 의 무고용대상인원은 2,806명이나 3,198명이 고용으로 2.11%를 나타나 의무고용 율 2%를 지켰으며,

- 이러한 고용률의 정도는 대전광역시가 전국적인 평균 1.72%를 상회함은 물론 상위권에 속하는것으로 나타났다.

3. 경제활동 현황 : 보호고용 측면

○ 장애인직업생활시설은 자신의 능력과 적성에 맞는 직업생활을 통하여 인간다 운 생활을 할 수 있도록 장애인직업재활과 관련된 제반서비스(보호고용, 직업 상담, 직업능력평가, 직업적응훈련, 직업훈련, 장애인생산품 판매 등)를 제공하 는 시설을 말한다.

- 2008년 12월 현재, 대전광역시에 장애인직업재활시설에서 근로하고 있는 장애 인은 324명으로 대전광역시 등록장애인의 0.54%에 이르고 있다. 이러한 규모 는 전국 평균(0.49%)보다는 높으나 서울, 광주, 울산보다 낮은 수준이다.
- 2010년 동구 판암동 보호작업장 및 서구 오동에 장애인보호작업장이 신축되 고, 문평동 장애인복지공장(근로사업장)이 건립되면 등록장애인 대비 근로율 0.54% → 0.79%로 전국 상위권에 진입할 것으로 예상된다.

<표 14> 장애인 재활시설 장애인 근로 현황

(명, 개소, %)

구 분	등록장애인수 (2008. 6현재)	장애인직업 재활시설수	근로장애인수	등록장애인 대비 근로율	특·광역시 비 교
전 국	2,104,889	351	10,260	0.49	
서 울	346,275	80	2,594	0.75	1
부 산	148,145	16	506	0.35	7
대 구	100,082	22	490	0.49	6
인 천	108,823	18	560	0.52	5
광 주	57,280	13	389	0.68	3
대 전	59,978	11	324	0.54	4
울 산	40,758	14	302	0.74	2

제2절 장애인 직업재활시설의 운영실태와 문제점

- 본 절에서는 장애인 보호고용을 위한 지역내 직업재활시설 운영실태를 살펴 보고, 운영상 제기된 문제점은 무엇이고, 좀더 효율적으로 운영할 수 있는 방안은 무엇인지 살펴보도록 한다.
- 이는 결국 장애인 복지공장의 보호고용을 능동적으로 설계하고 운영할 수 있는 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

1) 운영현황

<표 15> 전국 장애인직업재활시설 운영 현황 (2007년 12월 말 기준)
(단위 : 개, 명)

시도	계 (개소 / 장애인 근로자)		근로작업시설 (개 / 명)		직업활동시설 (개 / 명)		보호작업시설 (개 / 명)		직업훈련동 시설 (개 / 명)	
	개소	장애인 근로자	개	명	개	명	개	명	개	명
서울	80	2,389	5	292	22	616	48	1,289	5	192
부산	16	663			1	44	12	516	3	103
대구	22	483	2	79	14	262	5	119	1	23
인천	17	576	2	126	6	158	8	259	1	33
광주	13	409	2	70	4	118	7	221		
대전	10	324	1	31	4	105	5	188		
울산	14	301	1	30	6	137	7	134		
경기	52	1,662	9	403	22	753	20	468	1	38
강원	29	650	2	59	11	322	16	269		
충북	12	439	1	86	1	44	8	249	2	60
충남	10	320			3	120	7	200		
전북	10	280			2	41	7	219	1	20
전남	10	265					10	265		
경북	23	631	2	75	2	60	19	496		
경남	18	489			8	244	10	245		
제주	7	252	1	51	4	135	2	66		
합계	343	10,133	28	1,302	110	3,159	191	5,203	14	469

- 2007년 12월 말을 기준으로 전국 장애인재활시설은 장애인판매시설을 제외하고 총 343개소로 10,133명의 장애인이 근로하고 있다.
 - 전국적으로 직업재활시설의 종류를 살펴보면, 시설개소 수로는 보호작업시설이 191개로 가장 많으며, 장애인 근로자수도 가장 많은 것으로 나타났다.
 - 작업활동시설은 110개소에 3,159명의 장애인이, 28개의 근로시설에는 1,302명의 장애인이 근무하고 있다.
 - 직업훈련시설의 수는 14개에 불과한 형편으로 지역내 장애인 훈련에 대한 좀더 많은 관심과 정책적 배려가 필요하다는 사실을 확인할 수 있었다.
- 대전광역시 관내 장애인 직업재활시설은 2009년 8월 현재 작업활동시설 4개, 보호작업장 5개, 근로시설 1개, 그리고 판매시설 1개 등으로 총 11개소이며, 종사자 49명, 장애인 324명이며, 그 시설 운영 현황은 <표>와 같다.
 - 장애인 근로작업시설은 1개소로 근로 장애인은 31명이며 시설 종사자는 11명이다. 주요 생산품은 전자부품조립, 가방, 임가공 등이다.
 - 작업활동시설은 총 4개소로 근로장애인은 105명이며 종사자는 15명이다. 주요 생산품은 단순조립이나 식품제조 등 단순작업이 주로이지만, 특수하게 오토바이보호대를 제작하는 시설도 있다.
 - 대전지역내 장애인보호작업장 시설은 5개소로 근로장애인은 188명이며 종사자는 17명이다. 주요 생산품은 조립, 임가공 등 하청작업이 주로이지만, 독자적으로 옷카바 등을 제작하는 시설도 있고, 홍삼쿠키, 천연비누 등 장애인의 적성과 직업훈련의 성과로 생산성을 높이는 시설도 있다.
 - 장애인생산품 판매시설은 1개로 근로장애인은 없으며, 시설종사자는 6명이다. 대전지역 장애인직업재활시설에서 생산하고 있는 생산품을 판매, 홍보하는 곳이다.

<표 16> 대전광역시 장애인 직업재활시설 현황

(단위 : 명)

시설 유형	시설명	소재지	장애유형	시설 규모 (㎡)	근로자수		종사자	주요내용
					정원	현원		
계	11개소				393	324	49	
작업 활동 시설 (4)	한터	서구 장안동	지적장애	792	51	40	6	제빵, 참기름, 들기름
	도토리작업 활동센터	서구 가장동	지적장애	91.27	23	18	3	수공예품(카드)
	보람의 집	서구 내동	지체, 지적장애	446	30	18	3	오토바이보호대 장바구니가방
	시온의 집	유성구 용계동	지체, 지적장애	151.3	30	29	3	조화, 임가공, 핸드폰줄 등
보호 작업 장 (5)	밀알작업장	중구 중촌동	지적장애	143	50	38	4	휴대용 가스 렌즈부품조립
	월평장애인 보호작업장	서구 월평동	지체장애	102.5	18	12	3	옷카바
	천성보호작업장	대덕구 대화동	지적장애	752.94	95	93	4	단순포장 화장품임가공
	대전장애인 보호작업장	대덕구 비래동	지적장애	815.98	35	35	4	천연비누 하청임가공
	느루작업장	대덕구 오정동	지적장애	103	11	10	2	홍삼쿠키
근로 시설 (1)	성세재활자립원	유성구 용계동	지체, 지적장애	2645.8	50	31	11	전자부품조립 가방, 임가공
판매 시설 (1)	대전장애인 생산품판매 시설	유성구 노은동		109.38			6	장애인 생산품 판매

- 시설별 근로장애인은 지적장애인이 가장 많으며, 지체장애인, 청각언어 장애인의 순으로 나타났다. 각 시설별 월평균 임금은 1인당 월 5천원~587천원으로 편차가 대단히 큰 것으로 나타났다.

<표 17> '09년 2월 현재 장애인직업재활시설 운영현황 : 10개소
(단위 : 명, 천원)

시 설 명	근로장애인현황				월평균 임금 (1인당)
	소계	지체	청각언어	지적장애	
계	324	104	7	213	166
밀알작업장	38	18	5	15	587
한티	40			40	38
도토리작업활동센터	18			18	5
보람의 집	18	3		15	230
월평장애인보호작업장	12	4		8	87
성세재활자립원	31	11	1	19	440
성세시온의집	29	21		8	30
천성보호작업장	93	45	1	47	51
대전장애인보호작업장	35	2		33	106
느루(카톨릭복지회)	10			10	88

2) 직업재활시설 운영의 문제점

- 이하에서는 직업재활시설을 운영하면서 제기되는 일반적인 문제점을 제시하도록 한다.
- 제기된 문제점은 문헌조사를 통해, 그동안 연구시 공통적으로 제기된 내용과 본 연구자가 대전시 장애인직업재활시설의 종사자와 인터뷰를 통하여 정리된 내용임을 밝혀둔다.

(1) 전담인력(종사자) 지원의 문제

- 앞서 살펴보았듯이, 대전시 직업재활시설에는 판매시설을 제외할 경우, 43명의 종사자가 활동하고 있는 것으로 나타났다. 근무하는 장애인 근로자 32명과 대비하였을 때, 1명의 전담인력이 7.5명의 장애인을 관리하고 있는 것으로 나타났다.
- 근로장애인에 대한 직업서비스 뿐 아니라, 직업훈련, 취업의뢰, 생산성 향상이라는 다양한 분야의 효율성을 높이기 위해서는 전담인력이 최소 장애인 5명당 1명 정도는 배정이 되어야 할 것으로 본다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 현재 대전광역시의 전담인력 규모는 부족한 형편임을 알 수 있다.
- 향후 생산성 마케팅 분야까지 직무를 확대해야 하는 현실을 감안할 때, 직업재활시설에도 관련 전담인력의 활용방안이 적절히 마련될 필요가 있다.
- 직업재활시설 관계자와의 인터뷰 결과에서도, 보호기능과 생산성기능 양자를 고려해 보았을 때, 판매 전문가나 직업훈련기사 등 전문인력이 절대적으로 부족하다는 의견을 보였다.
- 특히 장애인의 직업훈련은 직업훈련기사에 의해 이루어지며, 직업훈련기사는 대부분 사회복지사나, 직업재활사이기 때문에 생산성을 위한 경제적 활동가 배경이 부족하다. 따라서 생산성 향상을 위한 마케팅관련 전문인력이 시설당 배치되어 직업훈련기사와 유기적으로 협조하는 가운데 시설을 주기능과 부기능을 활성화해야 할 것이다.

(2) 지역자원 활용과 관련한 문제

- 사회복지시설은 국가적 지원과 지역사회의 자원이 활발히 제공되어야 한다. 더욱이 일반 사회로 진출해서 비장애인과 통합하고 생산성을 높이기 위한 직업재활시설은 지역사회의 연계가 무엇보다도 중요하다. 하지만 관계자 인터뷰에서 나타난 바로는 중요성에 비하여 구체적인 연계활동은 미흡한 것으로 나타났다.
 - 직업재활시설 생산품 관련에 대한 질문에 대하여 개원에 앞서 생산품에 대한 시장조사 그리고 생산품과 지역사회와의 연계성(원료구입, 유통경로, 생산품에대한 수요욕구) 관련 답변 결과는 모두 취약하다는 의견이 대부분이었다.
 - 지역사회에서 필요로 하는 상품을 제조하고 지역특성화에 맞는 물품을 기획하여, 생산품의 원료구입, 홍보, 배송과 판매의 유통비를 절감하고 직거래 방식의 소비자와 직접 대면하는 마케팅 방식을 적절히 취했다면, 자원봉사, 원가절감, 생산성향상에 큰 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 생산설비 및 기술의 영세성

- 직업재활시설의 주력 생산품과 선택동기, 생산형태와 형태변경의사를 확인해 본 결과, 제조분야의 2차산업이 대부분인 것으로 나타났고, 기타와 3차 산업(용역, 서비스 등)은 거의 없는 것으로 나타났다.
 - 제조라고 하지만 직업재활시설의 생산품 형태를 파악해 본 결과 조립, 포장 등과 같은 하청생산(반제품)이 대부분으로 중소기업과 연계된 단순작업이 주류였다.
- 생산형태의 변경 의사에 대한 조사 결과 전체적으로 현재의 생산체계를 유지할 계획을 가지고 있었다. 절반시설이상이 생산체제 변경에는 의향이 없으나 의향이 있는 시설의 경우 자가 생산(완제품)의 체계를 취하기를 원하고 있다.
 - 하지만 시설장비 지원, 기술력 보유 등에 대한 정부와 일반기업의 지원이 없으면 경제적 자원을 얻는다 해도 직업재활시설 독자적으로는 불가능 하며, 장비와 기술력을 보유하더라도 판로가 활성화 되지 않고 조달품목에 해당되지

않으며, 매출에 대한 인정을 보장받을 수 없는 실정이다.

- 따라서 일반기업에서는 기술을 지원받고, 정부에서는 품목에 대한 판로를 보장받으며, 공단을 통한 장비제공이 이루어진다면 직업재활시설의 기능을 한층 더 강화될 것이라 전망된다.

(4) 조달품목의 제한성

- 전체적으로 조달납품을 하고 있는 시설은 극히 제한되어 있는 것으로 인터뷰 결과 드러났다.
 - 장애인 생산품 우선구매제도가 시행되고는 있으나 장애인 직업재활시설에서 생산되고 있는 제품에 대한 사전조사 없이 특정 사무화 관련 제품과 일상적 생활용품에 국한되어 있으므로, 등록제품이 과연 장애인직업재활시설에서 생산될 수 있고, 장애인이 훈련을 통해 기능을 습득할 수 있는지에 대한 조사가 이루어지지 않은 점에서 문제가 되고 있다.
 - 장애인생산품의 실태를 조사와 생산가능성 조사를 한 후 우선구매제도에 대한 품목을 확대하여 생산성에 대한 보장 기준을 마련해야 할 것이다.
- 관련된 또 하나의 문제는 조달납품을 하고 있는 경우에도 생산품의 가격 경쟁력과 장애인 생산품에 대한 인식, 홍보부족, 시설의 장부부족, 시설의 생산능력 부족 등의 문제가 잠재해 있는 것으로 밝혀졌다.
 - 대량생산을 하는 일반기업과의 가격경쟁력을 보완하기 위해 장애인생산품을 구매한 소비자에 대한 일종의 세금감면혜택을 지원함과 동시에, 장애인생산품에 대한 홍보와 인식개선 캠페인을 위한 언론을 통한 정기적인 광고가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

(5) 정부보조금의 제한

- 사회복지관이나 장애인복지관에 대한 정부의 운영비지원은 시설의 규모에 따라 사업에 따라 차등지원하고 있으나 장애인직업재활시설은 장애인근로자 수

에 초점을 두고 있다.

- 이는 장애인근로자가 근로하고 생산을 주목적으로 하는 생산시설에는 각종 기계 및 차량, 장비 등의 설비가 갖추어져 있고, 또 갖추어야 하기 때문에 장애인 수에 근거한 지원은 절대적인 운영비의 부족을 초래할 수밖에 없어 장애인근로자의 경제적 자립에도 악 영향을 주게 된다.

제3절 복지공장 건립 및 운영에 관한 조사 및 전문가 의견

1. 직종개발을 위한 수요조사 결과

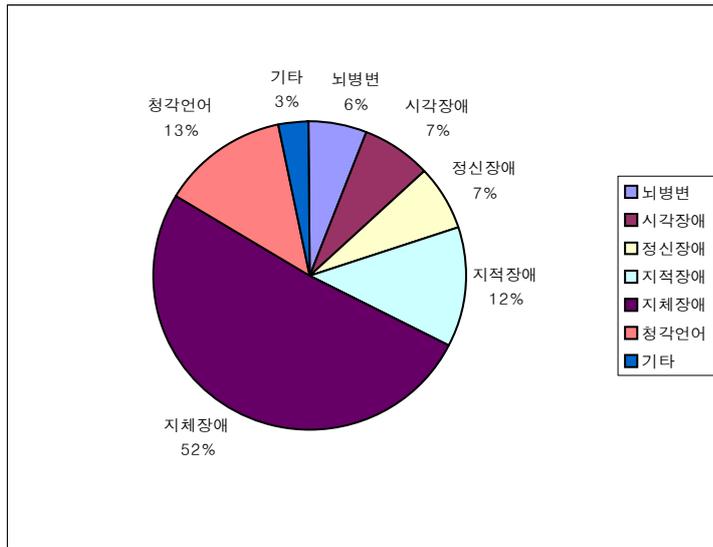
- 이하에서는 대전광역시 장애인복지과에서 참조한 조사자료를 중심으로 취업 장애인과 미취업장애인의 취업수요를 살펴보고, 장애인복지공장 운영과 관련한 전문가 집단의 의견을 제시해보도록 한다.
- 우선 취업장애인 849명에 대한 조사결과의 내용을 살펴보도록 한다.
 - 취업장애인의 일반적 특성에 따른 분포는 성별로 남자가 58.7%인 498명이었고, 여자가 351명으로 41.3%로 나타났다.
 - 장애종류별로는 지체장애의 비율이 가장 높았으며, 청각언어장애, 지적장애의 순이었다.
 - 연령별로는 40대의 분포가 가장 높기는 하였으나 20대, 30대와 비슷한 분포를 보이고 있다.

<표 18> 취업장애인의 장애종류별 분포

(단위 : 명, %)

계	뇌병변	시각장애	정신장애	지적장애	지체장애	청각언어	기타
849	51	62	57	105	436	112	26
비율(%)	6.0	7.3	6.7	12.4	51.4	13.2	3.0

* 자료 : 대전광역시청 장애인복지과 내부자료(2009)



<그림 3> 취업장애인의 장애종류별 분포

<표 19> 취업장애인의 연령별 분포

(단위 : 명, %)

계	20대	30대	40대	50대	60대
849	202	214	221	147	65
비율(%)	23.8	25.2	26.0	17.3	7.7

* 자료 : 대전광역시청 장애인복지과 내부자료(2009)

○ 다음으로 대전광역시가 파악한 장애인 취업자의 업종별 분포를 살펴보면, 단순노무, 사무원, 조립(전자부품)의 순으로 분포되어 있는 것으로 나타났다.

<표 20> 취업장애인 업종별 분포

(단위 : 명, %)

계	경비원	단순노무 (포장,제조)	사무원	운전직	전문직 (디자인등)	제조직 (떡,제과)	조립 (전자부품)	기 타
849	59	237	215	55	32	45	142	64
비율(%)	7.0	27.9	25.3	6.5	3.8	5.3	16.7	7.5

* 자료 : 대전광역시청 장애인복지과 내부자료(2009)

- 다음으로는 구직희망자 532명을 대상으로 한 조사결과의 내용 중 어떠한 업종 및 직종을 희망하는지를 물어본 결과이다.
 - 미취업장애인이 가장 희망하는 업종 및 직종은 단순노무직인 것으로 나타났다. 이는 취업장애인의 현 업종과도 일치하는 결과이다.
 - 다음으로 원하는 직종은 전자부품 조립 검사인 것으로 나타나 전반적으로 단순 제조업에 대한 희망 비율이 높다는 사실을 알 수 있었다.

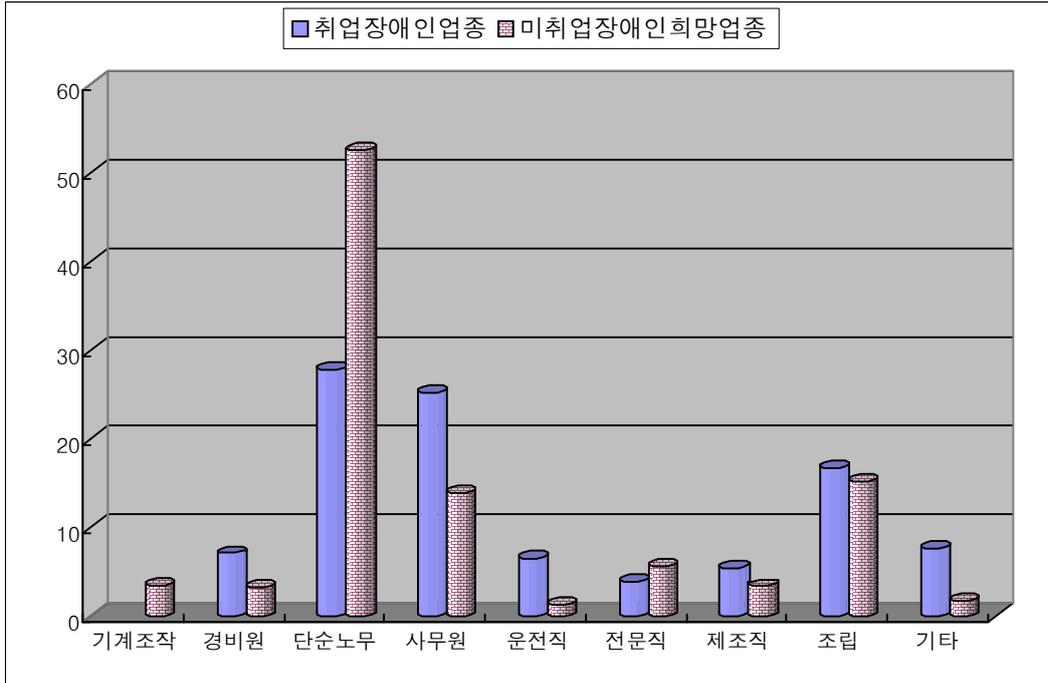
<표 21> 미취업장애인의 희망업종 및 직종

(단위 : 명, %)

계	경비원 (빌딩등)	기계조작 (전기전자)	단순노무 (포장제조)	조립검사 (전자부품)	사무원	운전직	전문직 (디자인등)	제조직 (떡,제과)	기 타
532	16	19	280	80	74	7	30	18	8
%	3.1	3.5	52.7	15.1	13.9	1.2	5.6	3.3	1.6

* 자료 : 대전광역시청 장애인복지과 내부자료(2009)

- 취업장애인이 현재 종사하고 있는 업종과 미취업장애인이 희망하는 업종을 비교해 본 결과, 큰 차이가 없는 것으로 드러났다.
 - 미묘한 차이에 있어 주목할 만한 사실은 미취업장애인이 희망하는 업종 중 단순노무직의 비율이 52.7%로 취업장애인 종사 직종의 비율을 크게 상회하고 있다는 점이다.
 - 이러한 사실은 전반적으로 이들 업종에 대한 일자리 수요 뿐만 아니라, 인력 공급 측면에 있어서도 이 업종에 집중할 필요가 있음을 시사해 준다고 할 수 있다.
 - 따라서 적정업종에 있어 단순노무작업, 전문 디자인, 부품조립사업 등 다수의 장애인이 희망하는 업종을 우선 고려함이 바람직할 것으로 판단된다.



<그림 4> 취업장애인 종사업종과 미취업장애인 희망업종 비교

* 대전광역시청 장애인복지과 내부자료(2009)를 재구성

2. 전문가 및 직업시설 운영관리자의 시설 운영에 관한 의견

- 아래는 대전광역시 장애인복지과에서 장애인복지공장의 건립과 운영에 참조하기 위하여 실시한 자문회의 및 전문가 면접 내용을 분석한 내용이다.
- 전체적으로 다양한 의견이 제시되었으나 공통적으로 다음과 같은 내용으로 정리될 수 있다.
 - 우선 기숙사를 설치할 필요가 없음을 공통적으로 지적하고 있다. 안전문제 발생 우려와 장애인의 고립화 우려 때문인 것으로 나타났다.
 - 운영에 있어 복지 마인드와 경영 마인드를 적절히 겸비할 필요가 있다는 견해가 대부분이었다.
 - 장애인의 근로가능성, 생산성, 소비성, 저장성 등을 고려하여 업종을 선택하되, 시작단계에서는 다양한 품종으로부터 출발하는 것이 좋다는 견해가 공통적으로 제기되었다.

<표 22> 대전시 장애인복지공장 건립 및 운영에 대한 전문가 의견

소속 및 직위	의견 내용
직업재활시설 경영지원팀장	<ul style="list-style-type: none"> · 기숙사 운영시 안전사고 노출 우려, 공실율이 50%정도로 운영비 많이 소요되며 적자운영임 → 특장 승합차량 이용 출·퇴근 지원이 좋음 · 우선업종이 결정되고 그에 맞는 설계가 중요하고 경영논리접근 보다는 사회복지 마인드가 중요 · 생활습관 및 문화수준 맞는 동아리 방 등 필요 · 물품 납품 및 보관할 수 있는 대형창고가 필요 · 처음에는 소규모 인원으로 출발하여 점차확대 필요
사회적기업 지원 단체 상임이사	<ul style="list-style-type: none"> · 운영에 있어 인적구성의 균형이 중요함 → 사회적복지 마인드 + 기업경영 마인드 겸비 (조화 및 균형 있는 운영 체계를 갖춘 경험자가 필요)
장애인 고용촉진공단 지사장	<ul style="list-style-type: none"> · 시와 공동으로 30대기업 등에 서한문 발송 및 면담 협의에 긍정적인 반응이나 결정에는 유보하고 있음 → 경영논리에 접근하는 기업체와 협의가 어려움

장애인복지 전공 교수	<ul style="list-style-type: none"> · 일본 태양의 집 등의 시설은 법인형태인데 지나치게 재활중심이고, 경증 장애인 중심으로 비판을 받기도 함 · 기존에 잘하고 있는 근로작업장 유치 검토 필요
보호작업장원장	<ul style="list-style-type: none"> · 시설규모가 크면 운영이 어려우므로 여러 작업장을 모아서 하면 좋을 것으로 보임

소속 및 직위	의견 내용
직업재활시설 원장	<ul style="list-style-type: none"> · 중증장애인들이 훈련을 받고 일할 수 있는 전이작업장이 되었으면 좋겠음
근로작업장 원장	<ul style="list-style-type: none"> · 기숙사는 당초 엠마우스에서도 설치문제를 심각히 고려하였으나 비장애인과 더불어 함께 살아가는데 목적이 있으므로 설치않는게 바람직 (장애인 고립화) · 원자재 및 완성품을 저장할 수 있는 창고가 필요 · 최소한의 샤워실, 탈의실, 개인소지함 등 구비 필요 · 유행을 타는 업종보다는 소비가 많은 업종을 선정 · 기업에서 직접 시설을 위탁받아 운영하는 방법도 이상적일 수 있음 (다만, 기업체 납품 방식의 임가공사업은 권하고 싶지 않음) · 중증장애인 및 지역특성에 맞는 업종 선택이 필요 ※ 2011년부터 중증장애인 생산품 우선구매를 1% 이상 구매되어야 함을 감안한 물품도 고려 · 서비스산업 도시는 세탁업 검토도 좋을 것임 · 복사용지 생산도 좋지만 실패할 수 있음 (관공서의 전자결재 등으로 물량감소) · 박스산업도 권장하고 싶음 / 우체국 등에서 많이 사용하고 항상 소비가 많아 변동성이 없음 · 장애인의 근로가능성, 판로가능성, 생산성, 소비성, 저장성이 좋은 것 등을 고려한 업종선정
근로작업장 국장	<ul style="list-style-type: none"> · 세탁업의 경우 많은 일손이 필요하여 장애인 일자리 사업으로는 좋지만 소비성 등을 검토하여 처음에는 공정이 쉬운 작업복, 체육복, 기타 소규모 세탁물부터 시작하는 것이 좋음

○ 대전광역시 장애인직업재활시설의 시설장 역시 위 전문가의 견해와 크게 다르지 않은 의견을 내놓았다.

- 우선 장애인 특성에 맞는 안전한 작업대 등 편의시설을 구비할 것을 요청하였다.
- 시설규모가 크지만 다양한 업종 및 적은 인력부터 시작할 필요가 있음을 지적하였다.
- 사회복지 마인드와 기업경영 마인드를 겸비한 경험자를 운영 인력 채용시 우선 고려해야 한다는 견해를 내 놓았다.

<표 23> 대전시 장애인복지공장 건립 및 운영에 대한 직업재활시설장 의견

시 설 명	의견 내용
성세재활자립원	· 장애인 특성에 맞는 작업대 설치가 필요하고 시설내 구내매점, 오락실, 화장실 출입이 가능한 공간확보 등 반영
보람의집	· 관공서 등에 납품할 수 있는 복사용지 산업 등 일감이 있고 판로가 확실한 제품을 생산해야 함 · 작업공간이 넓어야 하며, 조금씩 쉬면서 일할 수 있는 휴게실 및 화장실은 기준보다 넓게 설치
대전보호작업장	· 높낮이 조절 작업테이블과 장애인 안전을 위한 자동문 설치가 필요 (다양한 업종을 검토) · 기타 체육시설외 다양한 프로그램실 구비필요
도토리작업활동센터	· 지적장애의 경우 전공과(혜광학교)를 졸업한 수 갈 곳이 없는 데 단순작업의 작업활동시설 필요 * 사회복지마인드 + 기업경영마인드 겸비 · 지자체 등 공공기관의 필수품 생산을 고려 · 장애인복지공장 표현보다는 근로사업장이름 좋음

제 4 장

장애인복지공장 관리 및 운영방안

제1절 건립 추진 현황

제2절 장애인복지공장 운영방안

제 4 장 대전시 장애인복지공장 관리 및 운영방안

제1절 대전장애인복지공장 건립 추진현황

1. 장애인복지공장 건립 개요

- 2009년 7월 현재 장애인복지공장의 건립까지의 추진내용은 다음과 같다.
 - 대덕구 문평동 산업단지내에 건립되고 있으며, 장애인고용촉진공단 및 공장시설과 연계가 용이하다는 입지 특성을 지니고 있다.
 - 시설규모는 장애인 보호작업장 및 장애인근로사업장의 설립요건 이상의 규모와 환경을 갖추었으며, 건물용도는 보호작업장과 장애인근로사업장이 겸하는 시설로 설계되어 있다.

- 위 치 : 대덕구 문평동 77-5 / 대덕산업단지내
- 시설규모 : 부지 9,682.8㎡, 연면적 4,077.98㎡ /2개동, 지하1~지상2층
- 건물용도 : 보호작업장 + 장애인근로사업장이 겸하는 시설
- 사 업 비 : 6,680백만원(국비 595, 복권기금 2,251, 시비 3,834)
 - ▶ '08확보 : 2,987백만원 / 부족액 3,693백만원('09. 2회추경확보)

- 장애인복지공장이 건립되기까지 장애인 단체 및 교수 등 전문가, 장애인 직업 재활시설장 등의 다양한 의견을 반영하여 설계에 반영한 결과, 중증장애인 위주의 보호고용과 자립고용이 병행되는 시설이 되도록 설계 및 건립이 이루어지게 되었다.
 - 시설의 구체적인 모습은 공장동인 근로사업장과 복지동인 보호작업장으로 2가지 형태를 지니고 있다.
 - 근로사업장에는 2-3개의 업종라인이 설치되어 복사지 등의 사무용품, 포장용

박스, 전자부품 조립 등 가공이 가능하도록 설계되어 있다.

- 보호작업장에는 보호와 동시에 낮은 단계의 작업 및 훈련이 실시될 수 있도록 각종 편의 및 부대시설이 들어서게 되어 있다.

<표 24> 대전장애인복지공장 시설 배치 계획

층 별		면적(m ²)	주 요 용 도
계		4,077.98 (1,234평)	
공 장 동	지하1층	633.60	· 기계실, 발전기실, 전기실 등
	지상1층	1,814.63	· 근로사업장(3), 사무실, 샤워실, 경비실
복 지 동	지하1층	21	· 계단실
	지상1층	736.71	· 식당, 통신실, 회의실, 원장실
	지상2층	693.96	· 다목적강당, 프로그램실(보호작업실, 주간보호실 등)
연결통로	지상1층	178.08	· 연결통로

2. 건립 추진 일정

- 대전 장애인복지공장은 2010년 6월 준공할 예정으로 2009년 8월 현재 이후 몇 가지 주요한 행정적인 절차와 과제를 남겨 놓고 있다.
 - 예정부지 내 기존 도로관리사업장 철거가 완료되면 착공식을 거쳐 공사가 시작되게 된다.
 - 건립 이전 단계에 미리 필요장비 확정 등 운영준비에 들어갈 것으로 보이며, 특히 향후 운영 방안이 확정되어야 할 것으로 판단된다.
 - 또한 관련 조례 재정이 이루어져야 하며, 조례 재정에 따른 2010년도 예산을 확정하여 운영비계상 및 필요사업비에 반영되어야 할 것으로 본다.
- 준공에 이르기까지 설립과정이 원활히 이루어지기 위해서는 건축비 및 장비

확보를 위한 예산확보가 필수적으로 수반되어야 한다.

- 우선 건축비 부분은 국비와 복권기금, 시비를 확보하여 추진되도록 하여야 하며, 시설장비 등의 구입은 2010년도 개원을 대비하여 미리 보건복지가족부에 지원을 요청하여야 한다.
- 국비 지원이 원활히 이루어지기 위해서는 수탁기관(법인 등) 선정에 따른 사업계획 검토 후 이를 지원액에 반영하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

3. 건립후 기대효과

- 대전장애인복지공장은 대전광역시가 고용을 통한 장애인복지정책을 성공적으로 안착시킬 수 있는 중요한 계기가 될 수 있을 것이다.
- 준공과 동시에 운영이 이루어질 경우 약 100여명의 중증장애인의 고용이 가능할 것으로 판단되며 전국적으로도 장애인 고용인원 비율이 광역시 가운데 가장 높아질 것으로 예상된다.
- 또한 보호고용과 일반고용을 동시에 추구함으로써 수익창출을 위한 기반을 조성하게 된다면, 이윤에 기반을 둔 안정적 고용모델로 정착될 것으로 판단된다.
- 장애인복지공장과 함께 2010년도에는 판암동 보호작업장과 서구 오동 보호작업장도 건립·운영에 들어갈 예정으로 향후 대전광역시는 장애인 고용의 수범도시로서 위상을 확보할 것으로 기대된다.

4. 향후 과제

- 전술하였듯이, 장애인고용을 위한 장애인복지공장 건립이 이루어지고, 기대효과를 달성하기 위해서는 현 단계에서 몇 가지 과제해결에 대한 전제가 있어야 할 것으로 판단된다.
- 장애인복지공장 운영에 대한 기본 원칙을 세워야 한다.
- 운영방식, 운영프로그램 등이 마련되어야 한다.

- 운영을 위한 예산확보 방안을 마련해야 한다.
- 장애인복지공장이 효율적으로 운영될 수 있도록 지역내 다양한 자원을 어떻게 연계하고 활용할 수 있는 네트워크 구축방안이 마련되어야 한다.

제2절 장애인 복지공장 운영방안

1. 위상 정립과 명칭 제고

1) 위상 정립

- 장애인의 사회보장권 확대와 점진적인 장애인 고용의 증대는 예상되나, 빈부 격차의 양극화 현상은 비장애인 가구에 비해 오히려 심화될 것으로 보인다.
- 2005년 장애인 실태조사에 따르면 우리나라 장애인 실업률은 10.6%로 전체 실업률 3.5%에 비해 약 3배나 높은 수준이다. 따라서 장애인의 고용에 대한 욕구와 동시에 장애인 고용에 대한 수요를 파악하여, 우리 실정에 적합한 장애인 고용 수급정책을 통한 일자리 창출이 필요하다. 이를 위하여 대전광역시가 선도적으로 장애인 복지공장을 설립·운영하는 것은 매우 의미가 있다고 할 수 있다.

2) 명칭 제고

- 대전광역시가 건립중인 장애인복지공장에 대한 학제적 용어 정의는 아직 없는 상태이며, 2003년 7월 16일 대통령비서실 빈부격차 및 차별시정기획 TF팀의 “장애인고용활성화방안” 국정과제 회의자료에 처음으로 명시된 바 있다.
- 이에 따르면 현행법 및 제도하에서 장애인복지공장은 표준사업장, 근로작업시설, 표준사업장, 장애인다수용사업체 등 장애인이 일정수 이상 고용되어 있는 사업체로서 종사자 중 장애인비율이 일정비율 이상이고, 최저임금 이상 지급되는 장애인근로자가 70% 이상인 기업으로 볼 수 있다.
- 따라서 현재 장애인 복지공장이라는 용어에 대한 재검토가 필요한 상황이며, 이에 대한 명칭을 재고해 볼 필요가 있다.

3) 역할 정립

- 이러한 관점에서 대전광역시의 장애인복지공장은 개칭과 더불어 기관의 임무를 명확히 해 둘 필요가 있다.
- 우선 이 시설은 공익성과 수익성을 동시에 공유하는 복지기관과 기업체의 성격을 동시에 지녀야 한다. 종사근로자의 일정 비율 이상을 장애인 근로자로 고용창출이 가능한 기업이나 비록 근로능력이 부족한 장애인들을 중심으로 고용된 기업이라 할지라도 일정액 이상의 수익창출이 가능한 기업으로 발전해 나가야 할 것으로 본다. 또한 공익적 관점에서는 부족재원을 확보하기 위하여 국가 및 지방자치단체 등의 공공재원의 투입이 불가피하다고 볼 수 있다.
- 장애인의 고용창출에 머무는 것이 아니라 일반노동시장으로의 전직을 통해 사회통합의 원리에 충실하도록 운영하여야 한다. 영국의 렘플로이와 스웨덴의 삼할 그리고 우리나라 장애인복지법상 직업재활시설의 목표 중 일반고용으로의 전직을 강조하고 있는 바와 같이, 장애인 중심기업은 장애인을 일반노동시장으로의 전직을 목표로 삼아야 할 것이다.
- 비록 일반고용으로의 전이를 방해하는 요소는 각 국가마다 약간 다르지만 대체로 장애인의 생산능력과 이를 위한 직업훈련과 관련되어야 할 것으로 보인다.

2. 장애인 복지공장 운영의 전제조건 및 기본방향 설정

1) 전제조건

- 장애인복지공장을 운영함에 있어 우선적으로 고려해야 할 내용은 다음의 3가지 정도로 요약될 수 있다.
 - ① 우선 기반시설 및 운영에 필요한 지속적인 재원 지원 및 조달(국가의 다각적인 지원 포함)이 가능하며, 민간기업의 경영·기술·자본능력을 최대한 활용하여야 한다.
 - ② 지역특성을 최대한 살려 지역내 장애인의 접근성을 높이고, 지역중심의 고용으로 장애인 근로자에 대한 이동상 문제점을 최소화하여야 한다.
 - ③ 사업장 설립·운영에 복지적 요소를 보완하기 위하여 지방자치단체 및 장애인관련 기관 및 단체의 참여를 적극 유도할 필요가 있다.

2) 기본방향

- 이러한 기본적인 전제조건들을 충족시키는 방향에서 장애인복지공장의 운영 기본방향을 다음과 같이 설정할 것을 제안한다.
 - ① 장애인 중심기업의 설립목적을 크게 공익성과 수익성을 동시에 추구하는 방향에서 설정한다.
 - ② 공익성과 수익성 중 어느 특성을 더 우선할 것인지는 정책적인 판단의 문제로 볼 수 있는데, 여기서는 복지적 목적을 강조하는 복지형과 수익창출을 강조하는 생산형을 동시에 충족시키는 방향으로 기본운영방침을 정하는 것이 좋을 것으로 판단된다. 다만, 복지목적과 생산형의 장단점에 대한 명확한 개념이해를 전제한 후 양 장점을 극대화하는 방향으로 운영방안이 마련될 것으로 본다.

3. 장애인복지공장 운영을 위한 건립 및 설비 기준 설정

1) 건립을 위한 사업장 규모 설정

- 사업장 규모는 사업주체의 재원조달 능력·사업 업종 및 내용·고용가능 장애인수·대전시 장애인의 분포 및 이동성·지역경제동향·장래 사회변화 추이 등 면밀히 고려하여 결정되어야 한다.
- 제조업의 경우, 규모의 경제를 달성할 수 있게 장애인 200명 정도를 고용할 수 있는 규모를 유지하여야 할 것으로 판단된다. 그러나 사업 초기의 위험을 감안하여 시범적으로 100명 규모의 사업장으로 시작하여 향후의 수요에 대비하여 확장 가능성을 열어 두는 것이 바람직할 것으로 보인다.
- 사업장 입지는 현재 제조업 중심으로 추진하는 방향을 염두에 둘 때, 산업단지가 있는 곳에 추진하는 것이 바람직하다. 따라서 현재의 위치는 비교적 타당한 것으로 판단된다.

2) 설비 기준 설정

- 장애인복지법 시행규칙 제33조의 규정에 의거 직업재활시설을 설치·운영함에 있어 기본적으로 필요한 제반사항들을 정하여 직업재활시설의 효율성을 높이고 중증장애인의 능력과 적성에 맞는 직업재활로 지역사회 내에 통합고용이 될 수 있도록 하기 위한 보호작업시설과 근로작업시설을 중심으로 운영 기준을 제시해보면 다음과 같다.
 - 우선 시설의 환경면에서 시설은 시설의 적정한 분포와 보건·위생·급수·안전·환경 및 교통편의 등을 충분히 고려하여 지역내 장애인이 쉽게 접근하고 편리하게 이용할 수 있는 쾌적한 환경의 부지를 선정해야 한다.
 - 이러한 조건은 현재 건설 중인 장애인복지공장이 어느 정도 이에 부합한다고 평가할 수 있으나, 접근성 차원에서 다소 불편함이 초래될 수 있다는 점을 감안하여 통근 대책을 면밀히 세워두는 것이 필요하다.

- 다음으로 시설의 설비기준은 표와 같으며, 후생설비는 기본적으로 탈의실, 샤워실, 화장실은 남, 여로 각각 구분되어 있어야 하며, 휴게실, 체력단련실 등도 기본적으로 갖추고 있어야 한다.
- 기숙사 설치 여부는 앞서 논의한 바대로 안전문제와 장애인정책의 통합 패러다임화 경향을 고려하여 설치하지 않을 것을 제안한다.

<표 25> 장애인보호작업시설과 근로작업시설의 설비기준

시설별	설비기준
보호작업시설	(1) 최소설비 기준은 부대시설을 포함하여 90제곱미터 이상이어야 한다. (2) 장애인근로자의 최소인원은 10인 이상으로 하고 작업실의 면적은 기계설비를 제외하고 1인당 2.0제곱미터 이상이어야 한다. (3) 부대시설은 운영업종 및 시설의 용도를 고려하여 적합한 곳에 설치하여야 한다.
근로작업시설	(1) 최소설비 기준은 부대시설을 포함하여 430제곱미터 이상이어야 한다. (2) 장애인근로자의 최소인원은 30인 이상으로 하고 작업실의 면적은 기계설비를 제외하고 1인당 2.0제곱미터 이상이어야 한다. (3) 부대시설은 직종 및 작업내용에 따라 적합한 곳에 설치하여야 한다.

4. 복지형과 생산형의 결합 : 보호고용과 일반고용 병행 운영

- 대전장애인복지공장은 복지형과 생산형이 결합된 형태로 운영될 예정이다. 여기에서 복지형이란 장애인고용촉진법에 명시한 5가지 분류 형태 중 장애인보호작업시설과 연관되어 있으며, 생산형은 장애인근로작업시설과 연관되어 있다.

1) 보호작업시설과 근로작업시설의 운영 특징

- 우선, 장애인보호작업시설이란 일반고용이 어려운 중증장애인에게 취업을 위한 직업훈련을 실시하고 그 기간동안 일거리를 제공함으로써 전인격적인 발달을 도모하는 한편, 일정 기간 안정된 직장생활을 영위할 수 있도록 하기 위한 것이며 다음과 같은 기능이 있다.
 - 첫째, 장애인중심 직업재활사업 추진으로 시설을 운영함에 있어 장애인에게 적합한 직종을 근무하게 하고 직업훈련을 시키는 등 장애의 특성과 당해 장애인의 적성, 희망, 근무경험 등을 고려하여 장애인 중심으로 직업재활을 실시해야 한다.
 - 둘째, 작업환경 개선을 위해 노력한다. 장애인이 훈련을 받거나 작업을 함에 있어서 재해를 입지 않도록 작업환경을 개선하고 안전조치를 강구하는데 최선을 다해야 한다.
 - 셋째, 장애인은 지속적인 직업훈련을 통해 자신의 직업능력을 계속적으로 향상시킬 의무가 있으며 시설장은 매년 입소자의 사회적응력과 직업능력을 평가하여 능력향상 정도와 현재의 직업능력 상태를 기술한 자료를 계속적으로 축적해야 한다.
- 다음으로 장애인근로작업시설이란 일반고용이 어려운 장애인에게 자신의 능력과 적성에 맞는 직업생활을 통하여 인간다운 생활을 할 수 있도록 적합한 취업기회를 제공하기 위한 직업재활 시설로서 몇 가지 기능을 가지고 있다.
 - 첫째, 장애인 중심 직업재활사업 추진으로 장애인에게 적합한 직종에 근무하게 하고 직업훈련을 시키는 등 장애의 특성과 당해 장애인의 적성, 희망, 근

무경험 등을 고려하여 장애인 중심으로 직업재활을 실시해야 한다.

- 둘째, 근로장애인에 대한 임금보장으로, 근로장애인직업을 통해 자립할 수 있도록 근로장애인의 3/4이상에 대하여 최저임금 이상을 지급해야 하며, 근로장애인에 대한 4대보험(국민연금, 의료보험, 고용보험, 산재보험)의 가입과 퇴직금 등의 제반 수당의 지급에 최선을 다해야 한다.
- 셋째, 작업환경 개선노력으로 장애인이 훈련을 받거나 작업을 함에 있어서 재해를 입지 않도록 작업환경을 개선하고 안전조치를 강구하는 데 최선을 다해야 한다.
- 넷째, 통근지원으로 장애인의 출·퇴근을 돕기 위한 통근차량의 운영 등 지원책을 강구하여 탈시설화를 촉진해야 한다.
- 다섯째, 장애인 등의 의무로서 장애인은 지속적인 직업훈련을 통해 자신의 직업능력을 계속적으로 향상시킬 의무가 있으며 시설장은 매년 입소자의 사회적응력과 직업능력을 평가하여 능력향상 정도와 현재의 직업능력 상태를 기술한 자료를 계속적으로 축적해야 한다.
- 여섯째, 신규시설 설치에 따른 고려사항으로 장애인근로작업시설을 설치하고자 하는 자는 장애인이 직업을 통해서 자립해 나갈 수 있도록 일상생활 능력, 직업적응훈련, 직업훈련을 받을 수 있는 공간과 장비를 확보하고 설계시 동내용이 반드시 반영되어야 한다.

2) 복지형 중심기업 모델과 생산형 중심기업 모델의 장단점

- 그렇다면, 복지형 중심기업과 생산형 중심기업의 장단점은 각각 무엇이며, 각각의 장점을 극대화할 수 있는 방향은 무엇인지 제시해보도록 한다.
- 우선 보호형 사업장이 추구하는 복지형 중심기업 모델의 장점은 생산형 중심기업에 비해 기업성 내지 수익성은 떨어지나, 공익성을 더 우선시할 경우에 적합한 모형이라고 볼 수 있다.
- 또한 고용대상에 있어 중증장애인을 보다 많이 고용할 수 있기 때문에 장애

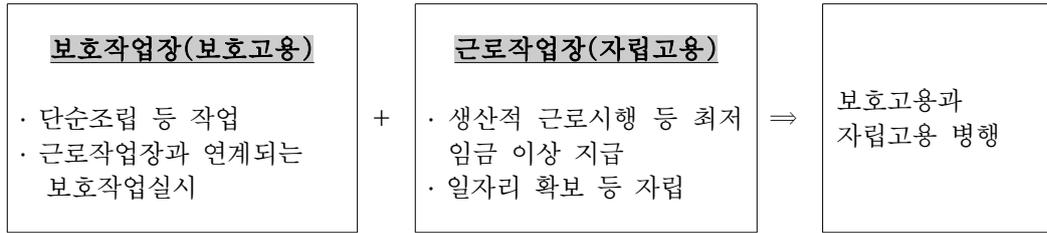
인 일자리 창출 측면에서 높은 만족을 얻을 수 있고, 일반고용으로의 전환 또는 고용준비 시설로서의 성격을 강화할 수 있을 것이다.

- 다만 이러한 모델은 생산성이 떨어지는 중증장애인을 많이 고용함으로써 운영에 있어 수지균형을 유지하기가 어려울 수밖에 없기 때문에 지원에 따른 지속적인 재정부담이 생길 수밖에 없는 단점이 존재한다.
- 이에 비하여 일반고용의 생산형 중심기업의 장점은 기업의 이윤추구라는 본연의 목적을 지향할 수 있고, 지역사회의 경제기반과 복지·교육·의료와 밀접히 연계시키면서 민간기업의 목표를 적절히 충족시킬 수 있다는 데에 있다.
- 하지만 이러한 형태의 운영은 기업의 수익성이 장애인 고용률 및 고용안정에 절대적 영향을 미치게 됨으로써 장애인중심기업 설립의 본질적 목표중의 하나인 장애인 고용창출 및 고용안정에 약간 소홀할 수 있다.
- 특히, 장애인 고용창출에서 가장 심각히 대두되고 있는 중증장애인 고용은 더욱 어려워질 수도 있다.
- 또한 장애가 노동활동에 최대한 저해되지 않는 직종의 선정과 배치가 사업선정기준으로 작용할 것이기 때문에 사업영역이 상당히 제한될 것이고, 일반고용으로의 전직 가능성이 낮을 수 있을 것이다.

3) 보호고용과 자립고용 병행 모델

- 앞서 설문조사 및 전문가 의견에서도 나타나 있듯이, 장애인복지공장은 복지와 고용, 경영 합리화를 도모하는 형태로 운영되어야 할 것으로 판단된다.
- 따라서 상기한 보호고용과 자립고용의 장단점을 충분히 살리고 양자를 연계하여 운영하는 방향이 적절할 것이다.
- 보호작업장에서는 단순조립 등 작업이 이루어지되 보호작업, 직업재활프로그램 등이 이루어질 수 있도록 하고, 근로작업장에서는 생산적 근로가 시행될 수 있도록 운영되어야 할 것으로 본다.
- 이러한 운영 모델은 결국 사회적으로 취업하기 어려운 중증장애인을 고려한

낮은 단계, 높은 단계 연계형 또는 전이형 모델이 되어야 할 것이다.



<그림 5> 보호작업장과 근로작업장의 연계 모델

5. 대상범위의 설정

1) 장애등급 고려

- 우리나라의 장애인복지법에서는 장애인을 6등급으로 분류하고 있다. 통상 장애 1급에서 3급을 중증장애인, 4급에서 6급을 경증장애인으로 분류한다. 2008년말 기준으로 대전의 총장애인 64,348명 중에서 중증장애인이 42.5%, 경증장애인이 57.5%를 차지하고 있다.
- 생산성의 관점에서 볼 때, 일반기업체의 비장애인 근로자 대비 장애인 근로자의 생산성은 평균 80% 정도로 추정하고 있으나, 중증장애인의 생산성은 이보다 더 낮을 것으로 본다. 따라서 일반기업체에 중증장애인이 고용되기란 아주 어려운 장벽과도 같다고 할 수 있다.
- 앞서 해외사례에서 살펴보았듯이 유럽의 경우 장애인의 작업능력상실률을 비장애인의 30%로 가정하고 장애인 고용에 따른 생산성 손실비용을 산출하여 사업체에 고용되어 있는 장애인 근로자의 월 급여 총액중 30%를 손실비용으로 추정하고 있다.
- 장애인 중심기업의 설립목적으로 공익성을 강조하면 중증장애인을 더 많은 대상으로 선정할 수 있을 것이고, 수익성을 강조하게 되면 경증 장애인을 더 선호하게 되는 것이 일반적이라고 볼 수 있다.
- 경증장애인의 경우, 장애인의무고용제를 통해 경제활동에 참여하기가 더 용이하기 때문에 장애인의 고용률을 높이기 위해서는 중증장애인을 중심으로 삼아야 할 것으로 판단된다.
- 현재 일자리를 원하는 경증장애인의 경우, 대부분이 일을 하고 있다는 사실을 고려해서도 중증장애인 중심의 고용창출이 더 시급한 형편으로 볼 수 있다.
- 대전장애인복지공장이 보호고용과 일반고용을 병행하되, 지자체가 복지사업의 일환으로 주도하고 있다는 사실에 비추어 보면 공익성을 우선하여야 할 것으로 판단한다. 이러한 점은 결국 장애인복지공장 고용대상 범위를 설정하는데 반영되어야 할 기본 원칙이기도 하다.

- 따라서 지역사회에 고용의 사각지대에 놓여 있는 중증장애인으로 대상범위를 제한할 필요가 있으며, 중증장애인 중에서도 취업이 보다 제한되어 있는 장애종별로 우선순위를 정해두는 것이 필요하다고 본다.

2) 개인 특성 고려

- 최종 고용자격을 정함에 있어서는 아래와 같은 기준을 정하여 시설별로 대상을 확정지어야 할 것으로 본다.

<표 26> 시설별 고용 자격 기준

시설별	대 상
보호작업시설	<ul style="list-style-type: none"> (1) 과거에 전혀 일한 경험이 없거나, 작업 및 기술, 작업습관을 상실할 정도로 오래 전에 일한 경험이 있는자 (2) 수작업이 큰 성공을 거둘 수 있지만, 훈련 혹은 재훈련을 통해 빠른 속도의 공장 직업에 배치되어 정규 노동력으로 경쟁할 수 없는자 (3) 생산적 고용에 필요한 작업기술과 충분한 기술을 개발하였지만, 약간의 심리적 혹은 사회적 이유로 인해 경쟁고용에 수용될 수 없는 자 (4) 정규 직업을 가질 만 하지만 생산성이 부족한 자
근로작업시설	<ul style="list-style-type: none"> (1) 과거에 전혀 일한 경험이 없거나, 작업 및 기술, 작업습관을 상실할 정도로 오래 전에 일한 경험이 있는자 (2) 훈련 혹은 재훈련을 통해 빠른 속도의 공장 직업에 배치되어 정규 노동력으로 경쟁할 수 없는자 (3) 생산적 고용에 필요한 직업기술과 충분한 기술을 개발하였지만, 약간의 심리적 혹은 사회적 이유로 인해 경쟁고용에 수용될 수 없는자 (4) 직장의 설비, 구조, 통근시의 교통사정 등 사회적 제약으로 일반 고용이 어려운 사람들 중에 최저 임금수준을 작업능력으로 가지고 있는 장애인

6. 사업업종의 설정

1) 업종 선정의 방향

- 우리나라의 경우, 장애인 고용은 지금까지 주로 제조업·단순임가공업을 중심으로 이루어졌으나, 앞으로는 제조업뿐만 아니라 도소매·사업서비스를 포함하여 청소·환경미화·재활용 재생업·노인간호 보조원 등의 서비스업종에서의 수요증대를 감안하여 분야를 확대해 나가는 경향을 보인다.
- 앞서 영국의 렘플로이와 스웨덴의 삼할의 경험에서 보았듯이 선진국의 장애인 중심기업들도 경쟁력 제고 및 보다 많은 일자리 창출 차원에서 기존의 제조업 중심에서 서비스산업 중심으로 나아가는 추세를 고려해야 할 것이다.
 - 1980년 이후 고용없는 성장을 경험하고 있는 대다수의 선진국에서 새롭게 창출되는 일자리의 대부분이 서비스 부문에서 나타나고 있으며, 우리나라도 산업구조가 점차 고도화됨에 따라 제조업 부문보다는 서비스부문의 일자리가 더 많이 증가하게 될 것으로 예상된다.
- 서비스부문은 일의 성격상 노동집약적인 특성을 갖기 때문에 상당한 고용효과를 유발하지만, 우리나라의 경우 현재 공공서비스 및 교육·보건의료·복지부문의 일자리 비중은 선진국의 20-30%와 비교하면 아직 11% 수준에 불과한 실정이다.
- 따라서 대전장애인복지공장 또한 장기적인 추세를 감안하여 다양한 업종을 시작단계에서부터 미리 고려해 둘 필요가 있으며, 시기에 따라 우선 순위를 정해 두어야 할 것이다.
- 대전의 경우 전산업에서 서비스업의 비중이 높기는 하지만 여전히 제조업의 인력이 부족한 형편을 감안한다면 단·중기적인 관점에서는 제조업 부문을 중심으로 장애인고용 중심기업 설립이 용이할 것으로 판단된다.
- 장기적으로는 서비스산업 부문에의 일자리의 수요가 증대할 것을 감안하여 제조업 관련 장애인 중심기업에서 서비스업 관련 중심기업으로의 전환이 가능하든지 또는 협력이 용이한 분야를 모색하여 업종을 선정할 필요가 있을

것이다.

- 또한 향후 사회구조의 변동에 대응한 사회복지서비스 수요 및 인력수급 전망과 인력양성 정책과 긴밀한 연계하에 업종선정이 이루어져야 할 것이다.

2) 업종선정 및 판로대책

- 상기와 같은 기본방향에서 업종을 선정하되 2010년 운영착수 단계에서는 다음과 같은 몇 가지 방법과 절차를 동원하여 구체적인 주력 업종을 설정해야 할 것으로 판단된다.
- 먼저 구직을 희망하는 장애인이 가장 선호하는 직종을 선정시 우선해야 할 것으로 본다.
 - 이미 설문조사와 전문가 견해에서 공통적으로 제기한 직종은 단순노무(포장, 제조), 전자부품조립, 전문 디자인이었다.
 - 따라서 가장 수요가 많은 단순노무에 우선 집중하는 것이 적절한 대안이라 판단된다.
 - 이러한 의견과 대안 제시가 적절하다는 사실은 대전광역시 자체적으로 추진한 전국의 대표적인 유사시설 방문 및 자문결과에서도 입증되고 있다. 즉 전국적인 수요에 있어서도 자체브랜드 생산과 사업체의 가공사업을 동시에 추진하되 자체브랜드 상품으로는 복사용지, 박스생산, 제과 등을 적극 추천한 것으로 나타난 바 있다. 따라서 관공서에 필수적인 사무용품, 박스 등 단순기술이 적용될 수 있는 품목을 선정하는 것이 유리할 것으로 판단된다.
- 다음으로 고려해야 할 사항은 취업하기 어려운 중증장애인에 맞는 업종을 우선 고려하고 동시에 생산성, 판로성, 소비성, 저장성을 동시에 고려한 상태에서 선정할 필요가 있다는 것이다.
 - 간단한 사무용품, 박스 등이 이러한 요건을 충족시킬 수 있을 것으로 판단된다.
- 판로대책으로는 중증장애인생산품 우선구매 특별법에 명시되어 있는 내용을 적극 지켜내도록 홍보와 마케팅 우선 지원방안을 마련하도록 한다.

- 2011년부터는 어느 기관이든 총 구매액의 1% 이상을 중증장애인 생산품으로 의무적으로 구매하도록 되어 있어, 이를 적극 활용할 수 있는 방안을 마련해 둘 필요가 있다.
- 대전광역시 자체적으로 장애인 생산품의 판로를 확대하는 노력을 기울일 필요가 있다.
- 현재 1개소인 장애인생산품판매시설의 규모를 확대하는 한편, 비교적 홍보가 잘되어 있는 시의 TJ마트에 장애인 생산품 판매코너를 설치하는 방법 등을 적극 검토해 볼 필요가 있다.

<표 27> 중증장애인생산품 우선구매 특별법의 내용

구 분	중증장애인생산품 우선구매 특별법
우선구매대상 품목 및 구매비율	<ul style="list-style-type: none"> · 제조품외 용역까지 확대 · 품목별 구매비율 설정하지 않고 총 구매액의 1% 이상을 우선 구매 (2011년부터 적용)
우선구매 생산품 제공 시설의 요건	<ul style="list-style-type: none"> · 근로장애인은 5인 이상 · 총근로자 중 장애인이 70% 이상 · 이중 중증장애인이 60% 이상 · 총 근로시간 중 장애인근로시간 50% 이상

7. 설립형태와 운영방식

1) 설립형태와 주체

- 대전 장애인복지공장 건립후 운영을 어떠한 방식으로 할 것인지는 가장 중요한 문제로 볼 수 있다. 우선 몇 가지 형태로 나누어 각각의 설립형태의 특징을 살펴보도록 한다.
 - ① 제3섹터형 기업으로 설립주체가 대전광역시, 장애인고용촉진공단, 민간부문(사기업, 비영리법인)의 공동출연 방식을 가정할 수 있다.
 - ② 지방공사(지방공기업)로서 대전광역시가 설립주체가 되는 방안이다.
 - ③ 사회복지법인으로서 비영리 사회복지법인이 설립하는 방안이다.
- 어떠한 방식으로 설립할 것인가에 대한 문제는 2009년 7월 현재 이미 결정되어 있는 사항으로 대전광역시가 설립주체가 되어 추진하되 국고 및 특별기금을 활용하여 추진되고 있다.

2) 운영방식

- 운영방식 또한 3가지의 방향 중에서 선택하여야 할 것으로 판단되며, 대전의 여건에 적합한 부분을 우선 고려해야 할 것이다.
 - ① 사업경험이 있는 사기업에 위탁하여 운영하는 방식이 있다.
 - 이러한 방식의 장점은 공익성과 기업성을 동시에 추구하고 장애인고용의 국가책임을 실현할 수 있으며, 기업의 현행 사업과 유기적으로 관련되며 지역경제 실정에 맞는 업종 발굴이 가능하여 사업의 성공가능성이 높을 것이라는 점이다. 또한 지방자치단체의 우선구매권 등을 통해 운영의 활성화를 도모할 수도 있으며, 장애인의 특성을 고려한 작업배치 등에 있어서도 장애인고용촉진공단과 관련 전문가의 참여를 통해 해결할 수 있다는 점이다.
 - 이에 비하여 이 방식을 채택했을 경우 제기될 수 있는 문제점은 공공부문의 목표인 장애인 고용활성화와 민간부문에서의 이윤극대화라는 상이한 목표간

의 갈등으로 인해 의견불일치 경영에 대한 책임전가 등의 발생소지가 높을 수 있다는 점이다. 또한 민간부문 주도의 채산성을 중시할 경우, 공공성이 약화될 가능성이 높으며, 또한 민주적 통제력의 한계와 공공기관의 책임의식 약화로 인해 경영에의 적극적 참여를 회피함으로써 방관자적 입장에 놓일 가능성이 있다는 점이다.

② 대전광역시 직접 운영하는 방식이다.

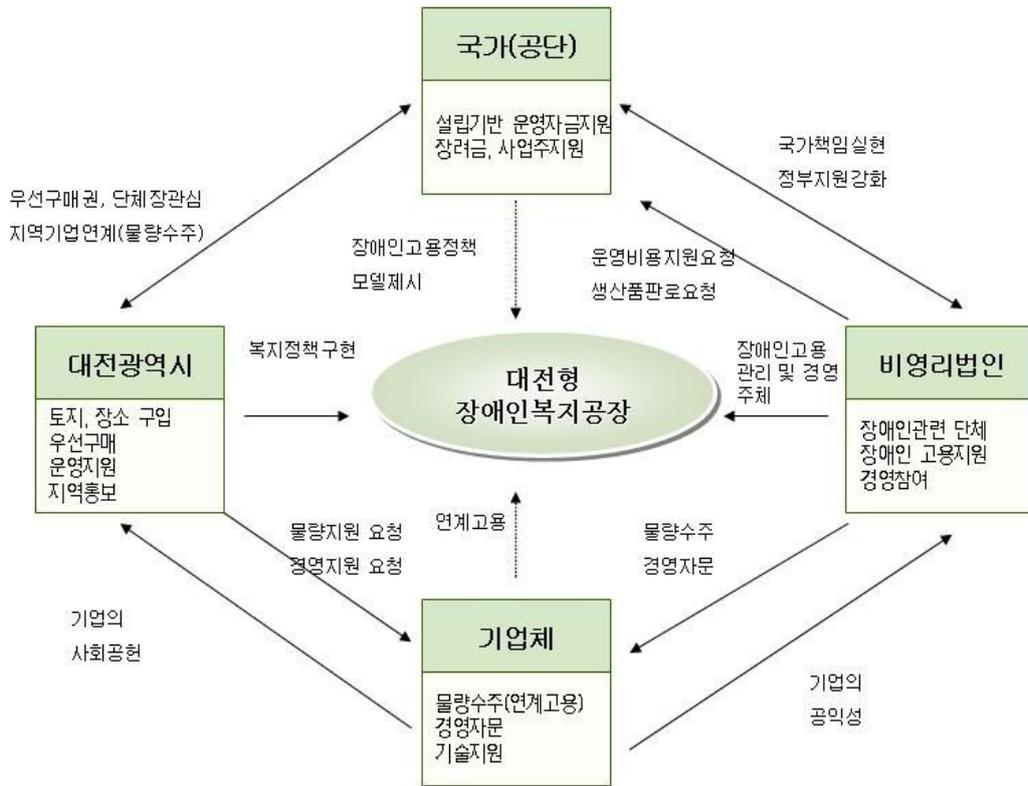
- 이러한 방식은 지방자치단체장의 복지마인드가 확고할 경우, 실현 가능성이 높을 뿐만 아니라 장애인 중심기업의 본래 설립취지를 효과적으로 달성할 수 있다는 점이다. 그리고 지방자치단체의 우선구매권 등의 조례·규칙을 활용하여 장애인중심기업의 운영활성화를 도모할 수 있다는 점에 있다.
- 하지만 이러한 방식은 수익성보다 공익성을 더 추구할 경우, 계속해서 큰 재정적 부담을 안게 될 뿐만 아니라 공무원의 경영마인드 부족으로 운영상 어려움이 따를 수 있으며, 공기업이라는 이유로 장애인 고용자들의 도덕적 해이를 유발시킴으로써 생산성 향상에 부담을 초래할 수 있다.

③ 사업경험이 있는 비영리법인에 위탁하는 방식이다.

- 이러한 방식은 기업성보다 공익성을 더 중요시함으로써 장애인고용의 책임을 실현할 수 있으며, 복지사업 운영경험으로 경영상 많은 노하우를 접목시킬 수 있다는 장점을 가지고 있다. 이에 비하여 단점은 시장원리가 가장 소극적으로 적용되는 형태이며, 기존의 보호작업장들과 차별성을 확보하기가 어렵다는 점이다.

3) 장애인복지공장 연계 운영 모델

- 장애인 복지공장의 사업목적은 장애인 고용창출 및 유지라는 공익창출형 모델을 고려할 경우, 경영주체는 민·관 공동 형태로 하는 것이 바람직하다.
- 사업형태별로 보면 민에 해당하는 비영리법인, 민간기업과 관에 해당하는 국가, 대전광역시가 공동출자, 공동경영 또는 별도 법인체를 설립하여 위탁 경영토록 하는 형태로 구분할 수 있다.



<그림 6> 장애인복지공장 연계 운영 모델

- 이때 공공부문은 설립에 소요되는 기반을 조성하여 주고 민간부문은 장애인 복지공장의 운영관리를 책임지는 형태를 취한다면 제3섹터형 장애인복지공장의 기본모델이 성립될 수 있을 것이다. 즉 <그림 9>와 같이 공공부문(국가, 지방자치단체)은 장애인복지공장의 토지 및 건물매입, 우선구매제도 확보, 지역기업의 연계강화, 조력에 관한 부분에 지원하고 민간부문(비영리법인, 민간 기업)은 장애인 고용관리, 사업물량 제공 등을 맡는다면 장애인복지공장의 기본적 형태를 갖출 수 있을 것으로 판단된다.
- 또한 사회적 기업을 통해 장애인 복지공장을 살펴보면, 사회적 기업은 공익성과 기업성을 통합적으로 제공할 수 있는 장치라는 점에서 장애인복지공장이

추구하는 공익성 즉, 장애인고용창출과 기업성, 수익창출을 가능하게 하는 형태가 된다. 제3섹터형 사회적 기업은 근로능력이 부족한 저소득 장애인을 위한 새로운 고용창출 모델로서 장애인중심기업의 유효한 논거가 될 수 있으리라 판단한다.

- 장기적으로는 장애인복지공장이 자립적 기반을 구축하기 위한 연계방안을 수립해 둘 필요성이 있다.
 - 특히, 기업체가 참여하는 「표준사업장」 제도 도입 등 장애인고용촉진공단과 공동으로 기업체를 적극 참여할 수 있는 방안을 미리 마련해 두어야 할 것이다.
 - 아래의 표에 제시되어 있는 바와 같이 현실적으로 1안으로 출발하지만 2안에 나타나 있는 장점을 대전장애인복지공장 운영에 담아낼 수 있는 연계방안이 제시되어야 할 것으로 본다.

<표 28> 시설운영의 방법과 각각의 장단점 비교

구 분	사회복지법인 등에 위탁(제1안)	기업체에 위탁(제2안)
운 영 방 법	<ul style="list-style-type: none"> · 복지마인드를 갖춤으로 인하여 사회적 기업 등록사업이 가능 - 복지와 근로가 동시 수행 (보호작업장 + 장애인근로사업장이 겸하는 시설 운영) 	<ul style="list-style-type: none"> · 장애인고용촉진공단의 업체선정 및 대 전광역시 지원협약 체결 등 추진하는 방안 - 기업체 산하 표준사업장 개념으로 운영 (복지적 마인드 부족)
장 점	<ul style="list-style-type: none"> · 보건복지가족부로부터 시설운영비를 지원받을 수 있고 노동부를 통해 중복 지원 범위 외 지원받을 수 있는 장점이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업의 이미지 향상 및 판로 등에 애 로사항이 경감 ※ 다만, 노동부의 장애인고용 장려금 등 지원만 가능
단 점	<ul style="list-style-type: none"> · 법인의 연세성 등 물품 수주 및 판로에 열악 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업의 성격상 이윤추구에 의한 적자 시 갈등 및 적자 보전에 대한 사업포 기시 대처 어려움

8. 재정운영 방안

1) 재원의 구성

- 장애인복지공장은 상품판매를 통한 수입, 대전광역시와 정부(노동부(장애인고용촉진공단), 보건복지가족부)로부터 자원을 얻을 수 있다. 이러한 장애인복지공장의 재정자원은 크게 사업수입과 비사업수입, 두가지로 분류될 수 있다.
 - 사업수입은 상품 판매, 하청계약, 서비스 제공 등의 사업을 통한 수입이다. 장애인복지공장은 비교적 대규모 작업장으로서 사업수입의 비중이 클 것으로 예상되기 때문에 이에 대한 엄격한 상업적 계산방법이 적용되어야 할 것으로 판단된다.
 - 비사업수입은 지원금, 자선기금, 위탁수입 등으로 나뉘어질 수 있다. 설립 초기 단계에 충분한 일거리를 꾸준히 가지고 생산체계를 갖추는데 일정한 한계가 있는 상황에서는 장애인복지공장 유지를 위해 외부의 자원을 찾아야 하고, 작업장 재정의 불안정성을 감소시키기 위해서라도 관련 비사업수입원을 개발해야 할 것으로 본다.

2) 사업수익의 증대

- 사업수익을 안정적으로 확보하고 증대하기 위해서는 가능한 한 합리적으로 조직을 관리하고 노동을 체계화함으로써 가능하리라 본다. 또한 효율적인 마케팅 전략이 강구되어야 할 것이다.
 - 특별히 대전광역시는 장애인복지공장에서 생산된 상품의 마케팅 및 홍보에 적극 지원할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있다.
 - 관공서에 장애인 생산품 우선구매제도를 철저히 준수토록 하여야 할 것으로 보며, 이에 대한 시 차원의 적극적인 홍보가 필요하다. 또한 장애인생산품에 대한 일반인의 인식개선과 판매촉진 방안으로 현 TJ마트에 장애인생산품 판매코너를 설치·운영하는 방안을 수립해 두어야 할 것으로 본다.

3) 사업외 운영지원비 확보

- 사업외 재원으로 노동부(한국장애인고용촉진공단) 및 보건복지부의 운영비 지원을 받아 최소한의 운영비로 충당할 수 있는 방안을 미리 마련해야 할 것으로 본다.

(1) 노동부 지원

- 노동부에서 가능한 지원방식은 사회적 기업으로 설립하여 그와 관련된 지원을 받는 방법과 장애인고용촉진공단의 고용장려금을 활용하는 방법 등 2가지 경우를 상정할 수 있다. 중복지원이 불가함을 감안하여 초기 2년간은 사회적 기업으로 인증받아 지원을 받고, 2년 이후에는 고용장려금을 활용하는 단계적 방안 적용을 염두에 두어야 할 것으로 판단된다.
- 우선, 사회적 기업은 사회적 목적을 추구하고 이를 위해 수익창출 등 영업활동을 하는 조직이라고 할 수 있으며, 인증조건은 민법상 비영리 법인, 비영리 민간단체, 사회복지법인 등이면 가능하다.
 - 따라서 장애인복지공장이 사회복지법인 등에 위탁경영이 이루어질 경우 자격요건에 해당 할 것으로 보인다.
 - 사회적 기업으로 인증이 되면, 최대 2년간 근로자인건비가 월 80만원 정도 지원되며, 사업주 부담 사회보험율의 부담이 줄어들게 되는 등 초기 재정운용에 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.
- 노동부를 통한 지원의 또 다른 형태는 장애인고용촉진공단의 고용장려금을 활용하는 방안이 있다.
 - 이것은 제도적으로 이미 정착되어 있는 사안으로 의무고용률 2%를 초과하여 장애인을 고용한 사업주에게 일정액을 지급하는 제도이다.
 - 예를 들어 상시근로자수가 100명인 사업체에서 장애인을 70명 고용한 경우, 의무고용 2%의 인원은 2명이기 때문에, 70명을 고용 (중증 남성 50명, 중증 여성 20명)했다면 의무고용대상 2명을 제외한 68명이 고용장려금 대상이 된다.

<표 29> 고용장려금 지원단가

(단위 : 원)

구 분	경증		중증	
	남성	여성	남성	여성
고용률 30% 이내 인원	300,000	375,000	375,000	450,000
고용률 30% 초과 인원	400,000	500,000	500,000	600,000

- 대전 장애인 복지공장이 이러한 규모로 출발했다고 가정할 경우, 고용장려금을 통해 지원받을 수 있는 금액은 연간 3억여원에 이를 것으로 추정된다.

<p>① 고용률 30%이내 인원 : 남성 30명×375,000원 = 11,250천원/월</p> <p>② 고용률 30%초과 인원 : 38명이 해당</p> <p>- 남성 18명 × 500,000원 = 9,000천원/월</p> <p>- 여성 20명 × 600,000원 = 7,200천원/월</p> <p>▷ 월별 합계 : ①+② = 27,450천원 → 년간 : 329,400천원</p>
--

(2) 보건복지가족부 지원

- 보건복지가족부를 통한 지원은 분권교부세와 시비를 합한 재원을 통하여 가능하다.
- 장애인 70명을 고용할 경우 연간 운영비로 약 5억원 정도의 지원이 가능할 것으로 추정된다.
- 장애인복지사업 지침을 적용해서 보면 운영비 지원이 가능한 일반직원이 16명 고용되어 있을 경우, 시설 운영비(인건비 428백만원, 시설운영비 72백만원) 약 5억원 정도의 지원이 될 수 있다.
- 따라서 보호작업장 운영에 있어 일반직원의 규모를 이에 맞추어 설정하는 방안을 미리 강구해 두도록 한다.

9. 전문인력 운영방안

(1) 직원의 구성

- 직원구성은 우선 장애인근로사업장 배치기준을 준수하여 최소인력을 우선 배치하도록 한다.

<표 30> 장애인보호작업장 인원배치 기준

직종명	배치기준	비 고	적용인원
계			16명
시 설 장	1인		1인
사무국장	1인	장애인 근로사업장 시설장 1인	1인
직업훈련 교사	1인 (장애인보호작업장은 12인 이상시 1인 추가, 작업활동프로그램인원 합산)	* 장애인보호작업장 배치기준 : 자폐성장애틀인이 현재 인원의 1/2 이상인 시설 1인 추가 * 위 기준 초과시 초과인원을 반올림 하여 지원 · 근로장애인 18인부터 2인 · 근로장애인 30인부터 3인	4인
간 호 사	1인		1인
영 양 사	1인	장애인 30인 이상인 경우 배치	1인
사 무 원	1인	근로인원 30인 이상인 시설 배치	1인
생산 및 판매 관리기사	1인	장애인근로사업장 15인당 1인	4인
시설관리 기사	1인	자체시설이나 기숙시설을 운영하는 시설, 제조업을 주업종으로 하는 시설의 경 우, 장애인근로자가 50인 이상인 경우 배치 (직원과 원장은 포함한다)	1인
조 리 원	1인	장애인 30인 이상인 경우 배치	1인
위 생 원	1인		1인

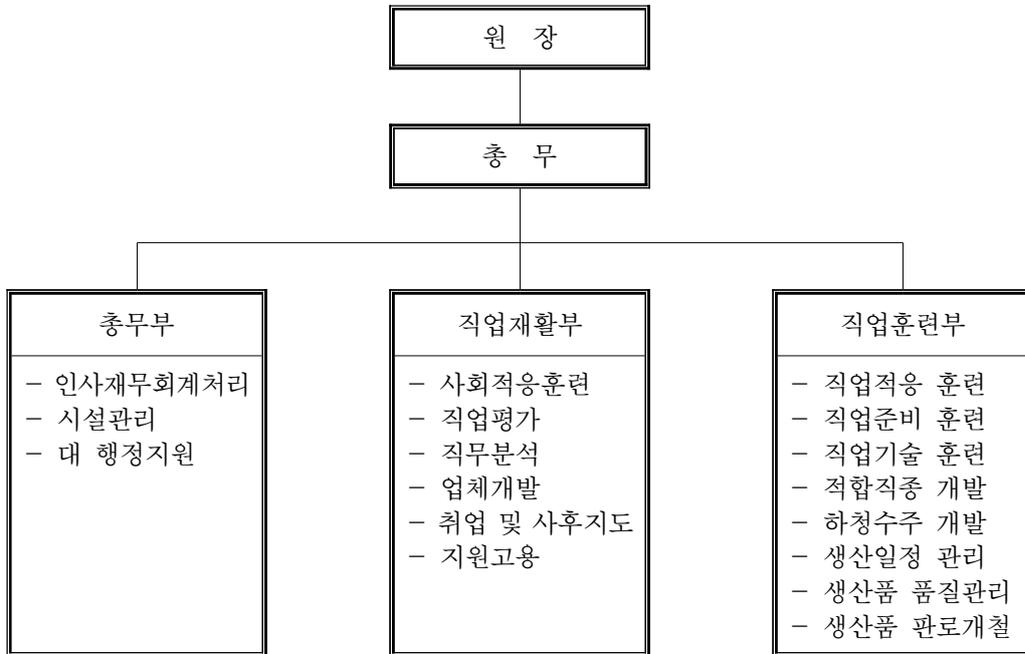
- 다만, 향후의 운영이 보다 잘 이루어지기 위하여 중장기적인 직원의 운영 및 활용방안을 제시해 둘 필요가 있다. 이러한 맥락에서 전문인력을 중심으로 필요한 인력 구성을 다음과 같이 제시하도록 한다.
- 직원구성은 시설장, 판매담당자, 직업훈련담당자, 직업적응훈련담당자, 작업평가사, 직업재활상담사 등의 전문인력을 적정한 운영 규모에 맞추어 채용하여 운영한다.

(2) 전문인력의 기능과 자격 요건

- 이들 직원은 아래와 같은 자격 기준을 가지고 있어야 함을 원칙으로 한다.
- 먼저 시설장은 첫째, 대학에서 직업재활학과를 졸업한 자로서 관련 업무를 3년 이상 담당한 자와 둘째, 사회복지사 1급 또는 특수교사 자격증 소지자로서 장애인복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는자, 셋째, 장애인직업재활시설 운영직종과 관련된 자격증 소지자로서 장애인복지사업에 7년 이상 종사한 경력이 있는 자를 말한다.
- 담당직원 중 직업훈련담당자는 직종과 관련된 자격증 소지자, 관련 자격증제도가 없는 직종은 대학에서 관련학과를 졸업한 자 또는 직종에서의 근무경력이 5년 이상인자로 한다.
- 직업적응훈련담당자는 사회복지사 2급 이상 자격증 또는 특수교사자격증 소지자, 그리고 대학에서 직업재활학과를 졸업한 자로 한다.
- 직업재활상담사는 직업재활상담사 자격증 소지자 및 사회복지사 2급 이상 자격증 소지자로 한다.
- 직업평가사는 직업재활사 자격증 소지자로 한다.
- 판매담당자는 담당업무를 원활히 수행할 수 있는 자로 한다.

(3) 조직

- 조직을 어떻게 구성해야 할지에 대해서는 어떤 한 가지 정답이 있을 수 없다.
보호작업장과 근로작업장을 겸하는 형태의 이상적인 조직형태를 아래와 같이 우선 제시해 보도록 한다.



<그림 7> 장애인복지공장 조직도

10. 프로그램 운영방안

- 장애인복지 공장을 운영함에 있어 다양한 직업능력개발 프로그램 등을 병행 실시하여야 하는 바, 아래와 같이 추진할 것을 제안한다.

1) 프로그램의 운영관리

- 근로장애인에 대한 개별화 계획을 수립하여 재활서비스를 제공하고 운영 프로그램의 평가는 연 1회 이상 외부 전문가와 함께 시행하여 프로그램 운영개선에 반영해야 한다.

2) 재활프로그램

- 다음과 같은 내용의 기본적인 재활프로그램들을 주당 10시간 이상 실시함을 원칙으로 한다.
 - 첫째, 직업적응 훈련을 실시하여야 한다. 작업습관 형성 및 생산성 향상을 도모하고 작업현장에서의 문제를 감소하기 위한 훈련을 실시해야 한다(일상생활 자립훈련, 사회성 훈련, 직업전 기능훈련). 이 적응훈련에는 직업과 간접적으로 관련되는 지역사회 대중교통수단을 이용한 출퇴근 지도, 취미 및 여가활동을 포함할 수도 있다.
 - 둘째, 직업상담을 지속 시행한다. 프로그램 시작 전과 프로그램과정 중 그리고 프로그램 실시 후에 장애인의 직업과 관련된 전반적인 자료를 수집하고 야기될 수 있는 문제를 해결하기 위하여 상담을 실시한다.
 - 셋째, 직업평가를 실시한다. 장애인의 작업능력과 적성을 찾기 위하여 관찰, 표준화된 규준지향 도구, 준거지향 검사도구 등을 사용하여 평가를 실시하며, 직업재활서비스 계획을 수립하기 위한 자료를 마련한다. 작업수행정도, 작업에 대한 태도, 직업생활에의 적응, 작업기능 등을 평가한다.
 - 네 번째는 직업훈련이다. 장애인근로자가 직업공정을 이해하고 작업기술을 익힐 수 있도록 작업에 대한 직무분석을 통하여 직업훈련을 실시한다.

11. 준공 및 운영전 지원방안

- 장애인복지공장이 설립취지에 부합하도록 성과를 나타내기 위해서는 건립 전 아래와 같은 대책이 우선 이루어질 필요가 있다.
 - 대전시의 장애인 인력공급 분석이 필요하다. 성별, 연령별, 지역별, 고용대상 장애인 및 장래추이 등이 분석되어야 한다. 또한 장애인 수요분석을 실시하여 대전시 기업의 장애인고용 수요 및 장래계획 등을 수립할 필요가 있다.
 - 또한 장애유형별로 적합한 직종을 개발하고, 효율적인 장애인 직업훈련체계를 구축하며, 대전광역시, 장애인고용촉진공단, 사기업과의 협력방안을 모색하고, 이와 관련한 지방조례를 제정할 것을 제안한다.

참 고 문 헌

- 곽태열(2007), 선진국의 장애인 고용정책과 시사점. 경남발전연구원.
- 김명중(2008), 일본의 장애인 고용현황과 대책, 국제노동브리프
- 남용현외(2007), 장애인표준사업장 지원사업 개선에 관한 연구.한국장애인고용촉진공단 고용개발원
- 노동부(2003), 제2차 장애인고용촉진5개년 계획(2003-2007)
- 노동부(2008), 07년 민간기업 장애인 고용의무 현황
- 노동부(2008), 공공부문 장애인 고용의무 현황 및 확대방안
- 대전광역시 장애인복지과(2009), 장애인복지공장 설립방안, 미발간
- 변용찬외(2005), 장애인직업재활시설 평가 및 시설유형 재편 방안 연구. 한국보건사회연구원
- 보건복지가족부(2009), 장애인복지사업안내
- 보건복지부(2007), 장애인직업재활시설 유형재편을 위한 공청회
- 이정언(2008), 독일정부의 장애인 고용촉진정책
- 장애인고용촉진및직업재활법 시행령.
- 장애인고용촉진및직업재활법.
- 조용만, 장애인 의무고용과 고용차별금지: 법적관계 및 제도개선 과제. 노동법연구 23호
- 한국보건사회연구원(2008), 장애인복지인프라 개선방안 연구

<인터넷 사이트>

<http://www.jeed.or.kr> 일본 고령·장애자고용지원기구 홈페이지

<http://www.samhall.se> 스웨덴 삼할 홈페이지

<http://www.remploy.co.kr> 영국 렘플로이 홈페이지

정책연구보고서 2009-05

장애인복지공장의 효율적 관리운영방안 연구

발행인 육 동 일

발행일 2009년 8월

발행처 대전발전연구원

302-846 대전광역시 서구 월평본1길 39(월평동160-20)

전화 : 042-530-3500 팩스 : 042-530-3528

홈페이지 : <http://www.djdi.re.kr>

인쇄 : 노산인쇄출판사 TEL 042-254-9392 FAX 042-254-6755

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.