

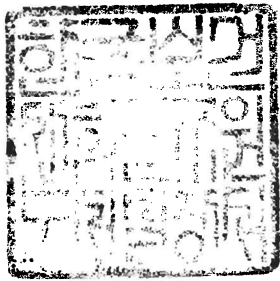
장애인 직업재활시설 개선방안 연구

1992

김 국 도
박 옥 희
하 길 응



한국보건사회연구원



머 리 말

장애인을 위한 복지정책은 1991년 장애인고용촉진 등에 관한 법률이 시행되어 장애인의 의무고용이 제도적으로 확립되는 등 장애인 고용문제에 있어서도 커다란 성과를 거두었다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 장애인의 일반고용에는 여전히 많은 걸림돌이 놓여 있다. 이러한 실정에서 장애인을 위한 보호고용제도는 일반 경쟁고용으로 흡수되기 어려운 중증장애인에게 직업훈련을 시키고 직업을 주어 자활자립 기반을 마련할 수 있는 기회를 제공하는 제도로서 중요한 역할을 한다. 장애인 직업재활시설인 장애인 근로시설과 보호작업장은 이러한 역할을 수행하는 대표적인 보호고용제도로서 1980년대 이 후 양적 성장을 거듭하였다.

그러나 시설의 양적 증대에도 불구하고 현재 운영 중인 많은 시설이 운영상의 어려움을 겪고 있는 바 본 보고서에서는 이러한 어려움을 야기시키는 문제점이 무엇인가를 정확히 파악, 분석하여 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다.

본 연구가 장애인 직업재활시설의 문제점을 개선하고 이를 통하여 시설을 활성화시키는 데에 일익을 담당하는 값진 자료가 되기를 기대하는 바이며 본 연구를 위하여 협조해 주신 장애인 직업재활시설 종사자 여러분에게 감사드린다. 아울러 본 연구의 내용은 당원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개인적 견해임을 밝혀두는 바이다.

1992년 11월

한국보건사회연구원

원 장 지 달 현

차 례

머리말	
표목차	i
그림목차	ii
제 1 장 서론	1
I. 연구배경 및 필요성	1
II. 연구의 목적	5
III. 연구방법	6
제 2 장 장애인 직업재활시설의 실태	7
I. 보호고용제도	7
1. 보호고용의 정의	7
2. 외국의 장애인 직업재활시설	11
II. 장애인 직업재활시설의 종류	22
1. 보호작업장	22
2. 장애인 근로시설	26
III. 실태분석	30
1. 장애인 근로시설	30
2. 보호작업장	35
IV. 장애인 근로자대상 조사	60
1. 일반적 특성	61
2. 태도조사	64

제 3 장	장애인 직업재활시설의 문제점 및 개선방안	70
I.	문제점	70
1.	판로확보의 문제	70
2.	역할의 단순화	72
3.	작업직종 선택의 문제	73
4.	시설의 부족 및 균형적 안배 결여	74
5.	종사인력 부족	77
6.	시설 및 설비 부족	78
7.	대상장애인 선정의 문제	79
8.	재정적 지원 부족	79
9.	경쟁고용 전환문제	80
10.	관리체계상의 문제	81
11.	저임금 문제	81
II.	개선방안	84
1.	장애인 근로시설의 개선 및 보호작업장의 정비	84
2.	대상장애인 선정기준의 확립 및 평가판정기관의 운영	91
3.	판로에 대한 제도적 지원	96
4.	관리체계 개선 및 시설간 조직화	98
5.	적합직종 개발 및 선정	101
6.	취업알선기관의 연계	108
7.	재정적 지원 확대	111
8.	종사인력 확보 및 전문적 경영화	113
9.	시설의 균형적 안배 및 증설	116
10.	저임금구조 개선	119

제 4 장	결 론	122
I.	연구결과 요약	122
II.	정책적 제언	125
참고문헌		127
부록		131
부록 1:	장애인 근로자대상 조사표	133
부록 2:	보호작업장 설치시설 명단	137
부록 3:	보호작업장 운영지침	145

표 목 차

<표 2- I -1>	보호고용의 국제비교	10
<표 2- I -2>	일본의 보호고용시설	17
<표 2- I -3>	외국의 보호작업장	20
<표 2-Ⅲ-1>	장애인 근로시설 현황	30
<표 2-Ⅲ-2>	종사자 인력 현황	34
<표 2-Ⅲ-3>	조사대상 보호작업장 현황	40
<표 2-Ⅲ-4>	작업정원 및 현재 작업인원	44
<표 2-Ⅲ-5>	장애인근로자의 장애유형과 장애등급	45
<표 2-Ⅲ-6>	생산직종	46
<표 2-Ⅲ-7>	연간 매출액과 잉여금	47
<표 2-Ⅳ-1>	인구학적 특성	61
<표 2-Ⅳ-2>	근무기간 및 임금	63
<표 2-Ⅳ-3>	적합성 및 만족도 여부	65
<표 2-Ⅳ-4>	시설의 역할	66
<표 2-Ⅳ-5>	시설의 문제점	67
<표 2-Ⅳ-6>	타직업 희망여부	68
<표 3- I -1>	무직자의 희망 근무형태	76
<표 3- I -2>	현직업에 의한 월평균수입	83
<표 3-II-1>	평가판정기관의 평가체계	95
<표 3-II-2>	장애인 직업훈련기관의 직업훈련과목	102
<표 3-II-3>	장애유형별 직업훈련과목	103
<표 3-II-4>	특수학교 직업교육 직종	103
<표 3-II-5>	장애인 우선취업 직종	108
<표 3-II-6>	무직자의 미취업 이유	117
<표 3-II-7>	취업알선 현황	119

그림 목 차

<그림 2- I -1> 장애인의 고용유형	7
<그림 2-III-1> 자립작업장 운영단계	57
<그림 3-II-1> 시설과 정부, 지방자치단체, 기업간 연계체계	111
<그림 3-II-1> 문제점 및 개선방안 체계도	121

제 1 장 서 론

I. 연구배경 및 필요성

장애인에게 있어 재활이란 신체적, 정신적, 사회적, 직업적, 경제적 가용능력을 최대한으로 회복시키는 것을 뜻하며 그 기본 이념은 인간의 가치 실현에 있다. 이처럼 재활의 개념은 매우 포괄적, 종합적인 것이며 그 내용을 크게 의학적 재활, 교육적 재활, 직업적 재활, 심리적 재활, 사회적 재활 등으로 구분한다. 이 중 특히 직업재활은 장애인의 재활 중 가장 중요한 것인 바 그 이유는 직업재활이 이루어져야만 하나의 독립된 사회인으로서 자립생활을 영위하고 궁극적으로 완전한 사회참여와 통합이 이루어지기 때문이다.

국제노동기구(ILO)의 1955년도 권고 제99호에 따르면 직업재활이란 장애인이 직업을 갖고 이를 유지해 갈 수 있도록 하기 위한 직업상의 제 원 조, 예를 들면 직업보도, 직업훈련, 취업알선을 포함한 지속적인 종합적 재활과정이라고 정의하고 있는데 이를 달리 말하면 장애인들의 직업적인 능력을 최대한 개발하여 직업상담, 평가, 직업훈련 등을 통하여 고용되어 직업적으로 정착되기까지 지속적이고 통합적인 서비스를 제공하여 직업인으로서 완전한 사회복귀와 능동적인 사회참여를 돕는 과정이라 할 수 있다.

장애인에게 직업재활은 의존적인 생활에서 벗어나 독립적인 생활을 영위할 수 있게 함으로써 그들의 인권과 존엄성을 신장시키며 국가적 차원에서는 사장되기 쉬운 장애인의 노동력을 활용함으로써 국가발전에 기여할 수 있다. 이와 같이 직업재활이 장애인에게 매우 중요한 것임에도 불구하고

우리나라의 경우 장애인에 대한 일반적인 인식부족과 편견으로 인하여 고용이 매우 어려운 실정이다.

따라서 최근 정부에서는 장애인의 취업문제를 해결하기 위하여 1990년에 장애인고용촉진 등에 관한 법률을 제정하여 국가, 지방자치단체 및 상시근로자 300인 이상 기업체의 경우 고용인원의 2%를 장애인으로 의무고용하도록 하여 1991년부터 시행하고 있으나 현재까지는 시행 초기단계로서 아직 정착되지 못하고 있는 실정이다. 단적인 예로서 1992년 9월 말 현재 의무고용 대상사업체 2,250개사 중 불과 12.8%인 288개 업체만이 의무고용을 준수하였고 의무고용을 미달시 부과되는 장애인 고용부담금이 총 218억여원에 이르고 있다. 1992년 9월 말 현재 300인 이상 사업장의 고용의무 인원은 33,500여명이나 그 26.1%에 불과한 8,727명의 장애인만이 이들 기업체에 고용되어 있다. 더우기 장애인의 의무고용에 모범을 보여야 할 중앙행정기관의 장애인 공무원 채용율도 1992년 1월 현재 0.46%에 그치고 있다. 이렇듯 장애인고용촉진 등에 관한 법률, 장애인복지법, 직업안정법 등을 통하여 장애인의 고용을 도모하고 있으나 기대한 만큼의 효과를 거두지 못하고 있다.

1990년도 장애인 실태조사 보고에 의하면 전체 추정재가장애인은 약 937,000명인데 15세 이상된 재가장애인 중 현재 취업중인 장애인(주부, 학생 제외)은 약 33%인 31만여명에 불과하였다. 장애유형별로는 지체장애인의 취업율이 33%, 시각장애인 31%, 청각장애인 36%, 언어장애인 25%, 정신지체인 16% 등이었다. 무직자 중 취업희망자의 비율은 39.7%(정신지체 제외)인 약 85천명(미상 제외)이었다. 장애인들의 취업에 대한 욕구는 동 조사의 사회나 국가에 대한 요구사항을 통해서도 알 수 있는데 요구사항 제1순위로 취업보장을 든 경우가 제 요구사항들 중 세번째로 높은 비율을 차지하고 있

다.¹⁾ 이렇게 장애인의 취업욕구는 증대하고 있으나 현실적으로 취업은 매우 어려운 실정이다. 장애인 의무고용제도의 실시 등을 통해 장애인의 일반고용을 촉진하고 있으나 현재와 같이 일반기업체에의 장애인의 고용이 어려운 현실에서는 장애인만을 위한 근로시설이 필요 불가결하다고 하겠다.

일반적으로 장애인의 취업형태는 크게 경쟁고용과 보호고용으로 나뉘어진다. 경쟁고용이란 비장애인과 같은 조건에서 주로 사기업과 공기업 등에 고용되는 것이며 보호고용은 일반경쟁고용이 곤란한 중증장애인을 위주로 보호적 상황하에서 고용되는 것으로서 복지적 성격이 강하다. 본 연구의 주제인 장애인 직업재활시설은 장애인복지법 제37조에 규정된 장애인 근로시설과 보호작업장을 지칭하는데 이 두 시설은 실질적으로 같은 역할을 지닌 보호고용을 위한 시설이라 할 수 있다.

국제노동기구(ILO)에서는 총회 권고 제99호(1955년)인 장애인의 직업재활에 관한 권고에서 보호고용에 대하여 언급하고 있다. 이 권고안에는 당국은 관련 민간기구와 협력하여 일반경쟁고용에 적절하지 못한 장애인들을 위하여 보호조건 하에서 훈련과 고용방안을 개발하기 위하여 모든 조치를 취하여야 하며 이러한 조치에는 보호작업장 설립과 신체적, 심리적 또는 지리적 이유로 규칙적으로 작업장에 오고 갈 수 없는 장애인들을 위한 특별한 대책이 포함되어야 한다고 되어 있다. 또한 보호작업장에서는 경쟁고용으로의 전환을 유도해야 한다는 것도 명시하고 있다. 즉 보호작업장은 효과적인 의료와 직업적 지도 아래 유용하고 수익성있는 작업을 제공할 뿐만 아니라 직업적 적응의 기회와 다른 경쟁고용으로 진출이 가능하도록 조직되어야 하며 적절한 의료와 직업지도 아래 유용하고 수익성있는 작업이 그들의 집에서 가능하도록 특별한 재가장애인 프로그램이 마련되고 개발되어야 한다고 명시하고 있다. 그리고 보호작업장에 취업된 장애인에게도 일반근로

1) 김국도 외, 1990년도 장애인 실태조사 보고, 한국보건사회연구원, 1991

자들에게 적용되는 법적 임금규정과 고용조건이 적용되어야 한다고 되어 있다.²⁾

일반적으로 보호고용제도는 장애가 중중이어서 일반기업체에 취업하기 어려운 장애인을 대상으로 하는데 그 대표적 형태로서 우리나라에서 시행되고 있는 것이 보호작업장 운영이다. 정부는 중증장애인의 고용확대를 위하여 1986년에 장애인복지시설 자립작업장 설치운영 계획을 수립하고 이에 의해 동년도에 22개 보호작업장이 설치, 약 600여명의 장애인이 고용되었다. 이 후 정부의 재정적 지원 아래 대부분의 장애인 재활(수용)시설에 보호작업장이 설치, 운영됨으로써 1992년 현재 보호작업장이 운영되고 있는 장애인 수용시설 및 이용시설이 100여개소에 이르는 등 양적 팽창을 이루었고 현재 6개소에 이르는 장애인 근로시설 또한 동기간 중 설치되었다.

이러한 장애인 직업재활시설의 설치 운영은 장애인 취업육구상의 변화에도 부응하는 것으로서 한국장애인재활협회의 1986-1990년간 구직현황을 살펴보면 최근에 올수록 취업이 보다 용이해진 경증장애인의 구직비율은 감소하는 반면 보호고용급의 중증장애인의 구직율은 해마다 증가하는 추세에 있다. 그러나 장애인고용촉진 등에 관한 법률에 의한 장애인의 의무고용도 경증장애인에 치중됨으로써 중증장애인의 일반고용은 여전히 매우 어려운 상황이다. 1990년도 장애인 실태조사 보고에 의하면 무직자의 미취업 이유로 장애정도가 심하기 때문이 전체 응답자의 52.1%로 절반을 넘고 있는데 이를 보더라도 취업의사는 있으나 중중의 장애로 인하여 취업하지 못하는 경우가 매우 많음을 알 수 있고 이같은 현실에서 중증장애인에게 고용기회를 제공하는 보호작업장과 장애인 근로시설같은 직업재활시설은 더욱 필요 불가결한 역할을 수행한다.

1980년대 후반기부터 정부의 지원아래 설치된 장애인 직업재활시설은

2) 한국장애인재활협회, 국제 장애정책 선언집, 1992, pp. 82-83

그 양적 증대와는 달리 내용적인 면에서 많은 문제를 안고 있어 운영상 어려움을 겪고 있다. 따라서 본 연구에서는 우리나라의 대표적인 보호고용제도인 보호작업장과 장애인 근로시설의 문제점을 종합적으로 분석하고 이에 대한 개선방안을 모색함으로써 기존 시설의 내실화, 활성화 및 앞으로 설치될 시설의 바람직한 운영을 도모하여 장애인의 직업재활에 이바지하고자 한다.

II. 연구의 목적

본 연구는 장애인 보호고용제도의 일환으로 시행되고 있는 장애인 직업재활시설의 보다 효율적인 운영을 위한 개선안을 모색하고자 하는 것으로서 연구의 목적을 구체적으로 열거하면 다음과 같다.

1. 장애인 직업재활시설의 실태분석: 장애인 근로자의 일반적 성격, 생산 규모 및 형태, 작업직종, 임금수준, 시설 종사인력 등
2. 실태 파악에 근거한 문제점 분석: 관리직원 및 장애인 근로자가 본 시설의 문제점 및 통계자료에 근거한 문제점 분석
3. 장애인 직업재활시설의 개선을 통한 활성화 방안모색: 문제점 분석을 통하여 제도적, 운영적 측면에서의 개선방안을 제시함으로써 시설의 활성화 모색

현존하는 장애인 직업재활시설은 그 양적 증대에도 불구하고 내용면에 있어서는 내실화되지 못하여 운영상 어려움을 겪고 있는 곳이 많다. 따라서 더 이상의 양적 증가에 앞서 현 시점에서 기존 시설에 대한 실태를 파악하고 문제점을 종합적으로 분석하여 이를 시정, 개선함으로써 시설의 내실화를 도모하는 것은 경쟁고용이 어려운 장애인들의 직업재활을 촉진함으로써 궁극적으로 장애인의 자립, 자활에 이바지한다는 점에서 매우 중요하다.

Ⅲ. 연구방법

1. 장애인 직업재활시설 실태분석:

장애인 직업재활시설의 전반적인 실태를 파악하기 위하여 전국에 소재한 보호작업장이 설치된 장애인 수용시설 및 이용시설(장애인복지관과 사회복지관) 112개¹⁾ 중 지역별, 장애유형별로 안배하여 31개 시설과 전국의 장애인 근로시설 총 6개소를 직접 방문, 시설장, 총무 또는 보호작업장 담당직원을 개별 면접조사하였으며 보호작업장에 대한 기존조사의 통계 자료를 활용, 분석하였다.

2. 보호작업장 미설치시설에 대한 전화설문조사:

장애인 수용시설 중 보호작업장 미설치 시설에 대하여 전화로 미설치 이유 및 앞으로의 설치계획에 대하여 조사하였다.

3. 보호작업장 운영지침 및 정부 지원내역 분석:

장애인 복지사업지침내의 보호작업장 운영지침 내용분석과 1988년-1992년까지의 지원예산 분석

4. 외국의 보호작업장 사례연구:

미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 네덜란드 등의 보호작업장 실태연구

5. 전문가 회의:

직업재활 전문가들로 구성된 자문회의를 통하여 보호고용제도의 성격 및 역할, 보호작업장의 역할, 장애유형별 적합직종, 장애인 직업재활시설의 운영방향 및 개선방안 등에 관한 의견 수렴 및 전문지식 활용

1) 보호작업장이 설치되었다가 운영이 중단된 12개 시설 포함

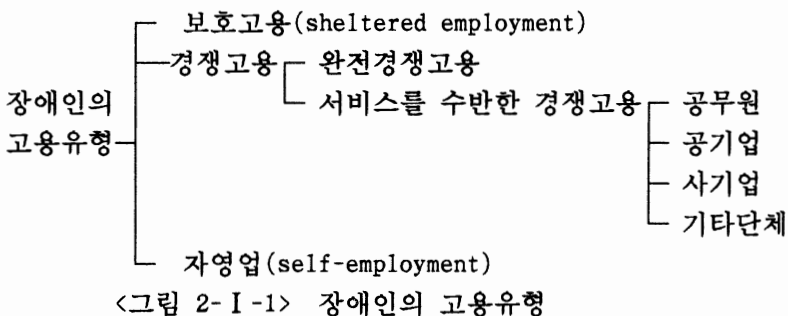
제 2 장 장애인 직업재활시설의 실태

I. 보호고용제도

1. 보호고용의 정의

본 연구의 대상인 장애인 직업재활시설인 보호작업장과 장애인 근로시설은 보호고용제도의 일종이다. 장애인복지법 상으로 장애인 근로시설은 보호작업장과 구분되어 규정되어 있으나 외적인 면에서 보호작업장은 일반적으로 어떠한 복지시설에 부설되어 있고 장애인 근로시설은 독립된 시설이라는 점 외에는 실제로 그 성격에 있어서는 보호작업장과 같이 장애인 근로시설도 보호고용을 위한 시설이라는 점에서 동일하다.

일반적으로 장애인의 고용유형은 크게 보호고용과 경쟁고용, 자영업으로 나뉘어진다. 경쟁고용(competitive employment)은 일반인과 같이 통상적인 조건하에서 취업하는 것을 말한다.



1955년 국제노동기구가 발표한 장애인의 직업재활에 관한 권고 제99호에 의하면 보호고용이란 일반경쟁고용이 어려운 장애인들을 위하여 보호적 조

건하에서 실시되는 훈련 및 고용을 위한 제도¹⁾를 말하는데 구미 여러나라에서는 각국은 그 나라에 맞는 보호고용을 하여야 한다는 ILO권고에 따라 보호고용제도를 실시하고 있고 우리나라의 경우 1981년 제정된 장애인복지법 제17조에 의거하여 보호작업장 프로그램을 실시하고 있다.

보호고용의 대상이나 방법등은 나라마다 차이가 있으나 대체로 보호고용에는 6가지 형태가 있다.

- (1) 보호작업장(sheltered workshop): 보호공장이라고도 불리우며 일본의 복지공장, 수산시설 등이 이에 속한다.
- (2) 거택 혹은 재택고용(homebound employment): 중증의 장애로 보호공장에 출퇴근이 어려운 장애인을 위하여 가정에서 일할 수 있도록 한 형태로서 미국의 경우 집에서 물품을 생산할 수 있도록 훈련과 서비스를 제공하는 home crafter program, 하청계약에 의한 subcontract model, 그리고 자영형태의 small business enterprise for the homebound 등이 있다.
- (3) 기업체내 집단고용(enclaves employment): 기업내에서 생산공정 일부를 소집단 단위로 설치하여 장애인이 근무하는 형태이다.
- (4) 옥외작업 프로젝트(open-air project): 육체노동자를 대상으로 주로 공원 등 공공시설의 유지, 관리를 중심으로 운영하는 것
- (5) 사무작업 프로젝트(archive work): 도서관, 박물관 등에서 전문적, 기술적인 사무작업을 중심으로 운영되는 것
- (6) 준보호고용(semi-sheltered employment): 국가로부터의 임금 보조를 수반하는 일반기업에서의 고용형태

이들 보호고용제도의 공통점은 장애인의 훈련과 고용이라는 두가지 기능을 갖고 있다는 점이다.

1) 한국장애인재활협회, 국제장애정책선언집, 1992, p.82

이러한 구분법과는 달리 보호고용의 형태를 크게 시설중심의 보호고용과 탈시설중심의 보호고용으로 나누기도 한다.²⁾ 시설중심의 보호고용이란 보호작업장과 같이 장애인을 위해 지어진 일정한 시설에 고용되어 일하는 것을 말한다. 탈시설중심의 보호고용에는 크게 지원고용(supported employment)과 유보고용(designated employment)이 있다. 지원고용은 특히 근자에 이르러 미국에서 중증장애인을 위한 제도로 발달한 것으로서 일반취업이 곤란한 자, 취업경험이 없는 자, 중증의 장애를 가진 자를 대상으로 하여 통상적인 작업현장에서 일반근로자와 같이 일할 수 있도록 작업지도사의 지원을 받아서 고용되는 제도를 말한다. 즉 시설중심의 보호고용과는 달리 장애인의 사회통합이라는 측면에서 일반인과 함께 어울려 일할 수 있도록 지원해 주는 고용형태이다. 이러한 지원고용의 유형으로는 supported jobs model, enclave model, mobile crew model, bench work 등이 있다. 유보고용은 특정직종을 정하여 이에 대해서는 장애인을 우선적으로 고용하도록 하는 제도로써 우리나라의 경우 시각장애인을 위하여 안마직종을 유보하고 있다.

또한 보호고용은 앞서 지적한 바와 같이 훈련과 고용의 양 기능을 수행하는데 이 중 어느 측면에 더 중점을 두는가에 따라 고용대책적 보호고용과 직업훈련적 보호고용, 혹은 고용관계가 있는 보호고용과 고용관계가 없는 보호고용으로 나누기도 한다. 전자는 일반근로자와 같이 정식고용관계 하에서 최저임금보장을 실시하는 형태로서 영국, 프랑스, 스웨덴, 네덜란드 등에서 채택하고 있다. 여기서는 보호고용의 기간을 규제하지 않아 자유의사에 따라 오랫동안 취업할 수 있다. 후자는 정식 고용관계나 최저임금의 보장이 없는 형태로서 미국, 캐나다, 독일, 일본, 덴마크, 스위스 등이 채

2) 한국장애인재활협회, 중증장애인을 위한 보호고용사업 활성화방안에 관한 연구, 1992

택하고 있으며 종신적인 취업장소로서 보다는 직업평가와 직업훈련에 더 역점을 두어 일반고용을 위한 훈련의 장으로서의 역할을 한다. 그러나 장기적으로 취업하고 있는 경우도 많다. 이는 그 형태가 주로 보호공장에 한정되어 있고 이들 보호공장의 대부분이 민간단체에 의해 설치, 운영되고 있다.

고용대책적 보호고용을 실시하고 있는 대표적인 국가인 영국의 경우에는 1945년에 국가에서 설립한 Remploy공사가 중심이 되어 보호공장을 운영하고 있고 프랑스나 네덜란드의 보호고용도 주로 보호공장을 통해서 이루어지고 있다. 스웨덴의 경우에는 보호공장과 재택고용, 옥내작업 project, 옥외작업 project 등의 형태로 다양한 보호고용제도를 실시하고 있고 구미 제국 중 가장 높은 보호고용비율을 보이며 특히 옥외작업 및 옥내작업 project에의 고용비율이 높은 것이 특징이다.

어느 정도의 장애인이 보호고용제도의 혜택을 받고 있는 지 보호고용의 규모를 각 나라별로 살펴보면 <표 2-I-1>과 같이 스웨덴과 네덜란드의 보호고용 비율이 가장 높다.

<표 2-I-1> 보호고용의 국제비교

국가명	조사년도	보호고용장애근로자수		책 임 관 청
		실 수	인구천명당	
영국	1978	13,300	0.2	고용부
스웨덴	1977	65,050	7.9	노동부
덴마크	1976-77	약 4,500	0.9	-
네덜란드	1978	약 70,000	5.1	사회부
서독	1978	약 35,000	0.6	연방노동사회부
프랑스	미상	3만이하	0.6	노동부
스위스	1978	8,127	1.3	-
미국	1974	140,000	0.7	보건·교육·복지부
일본	1979	26,000	0.2	후생성

자료: 안병준 외, 장애자의 직업재활, 서울, 형설, 1984, p.251(스웨덴은 보호고용과 준보호고용의 합계, 네덜란드는 사회고용, 미국은 매일 실근로자수, 일본은 수산시설)

이와 같이 각 나라마다 보호고용제도를 실시하고 있는데 가장 대표적인 것이 보호작업장 형태라 할 수 있다.

2. 외국의 장애인 직업재활시설

1) 미국

미국의 최초의 보호작업장은 1838년 퍼킨스 맹아협회에서 맹인을 위해 설립된 워터타운이다. 초기에는 주로 종교단체에 의해 민간기금으로 운영하였는데 현재 대부분의 보호작업장은 민간 비영리단체에 의해 운영되고 그 외에 주정부나 카운티, 시, 연방정부 등에 의해 운영되고 있다. 이같이 미국의 보호작업장은 공공기관에 의해서보다 주로 민간기관에 의해 운영된다. 1939년 보호작업장 조직 및 노사대표자들로 구성된 보호작업장에 관한 자문위원회가 임금국관리에 의해 설립되었고 1940년에 보호작업장내의 장애인의 고용에 관한 최초의 규정이 제정되었다. 1938년 Wagner-O'day법에 의해 보호작업장에서 맹인이 만든 물건을 연방정부에서 우선 구매하게 되었고 1963년에는 정신지체아 복지시설 및 공동정신보건센터건립법의 제정으로 정신지체자를 위한 보호작업장 설립에 연방정부의 지원을 받게 되었다. 미국에서는 다른 장애인보다 시각장애인을 위한 보호작업장이 먼저 설립되어 대부분의 시각장애인 고용작업장이 1950년 이전에 시작되었다.

1965년 직업재활법이 개정되어 보호작업장을 포함한 재활시설에 대한 연방정부의 재정지원 계획이 정상화되었으며 보호작업장 개선을 위한 기술지원 계획이 수립됨으로써 보호작업장이 크게 발전하고 정신지체인을 위한 작업활동센터와 정규 program 작업장의 개발이 이루어졌다. 1968년 장애인을 위한 서비스 개발과 시설개조법의 제정과 함께 보호작업장에서는 장애인의 경제적 자립, 고용증진을 위해 장기적인 지원기금을 마련하기 위한 기금사업이 적극 추진되었고 중증장애인, 특히 정신장애, 정신질환자에 대한 재

활의 필요성이 급격히 대두되었다. 1971년 Javits 수정안에 의해 맹인만이 아니라 다른 중증장애인들이 만든 상품도 연방정부에서 우선 구매하도록 하였으며 중증장애인에 대한 추가지원을 제공하는 1973년의 재활법에 고무되어 보호작업장에서의 고용과 지원이 확대되었다.

보호작업장의 수도 크게 증가하여 1950년에 147개였던 것이 1974년에는 약 2,760여개소였으며 연간 이용자수는 약 418,000명이었고 이 중 약 182,000명이 당해에 퇴소함으로써 47%의 회전율을 보였다. 미국의 보호작업장에는 통상 혹은 정규 program, 작업활동센터, 평가·훈련 program 등의 세가지 형태가 있는데 동년도에 전체 작업장의 절반 가량은 작업활동센터였다. 또 장애유형별 고용장애인은 정신지체가 약 53%로 가장 많고 정신장애 19%, 시각장애 10%, 뇌성마비 5% 등으로서 중증장애인 위주이며 중증장애인의 일반취업에 보호고용의 목표를 둠으로써 여기에 고용된 장애인들의 일반취업율이 높다. 또한 일반취업을 촉진하기 위하여 기업과의 제휴에 의한 프로젝트(PWI)를 보호작업장에서 적극 추진하고 있다.

보호작업장의 대부분은 민간 비영리단체에 의해 운영되고 있는데 그 대표적인 것이 Goodwill Industries이다. 이는 1902년 기독교정신에 입각하여 설립되었는데 고용기회의 제공만 아니라 직업평가, 상담, 훈련, 적응훈련 등 종합적인 직업재활체계를 갖춘 미국 최대의 보호공장으로서 1978년 현재 미국내에 168개소, 해외 22개국에 34개의 자매회사를 소유하고 있으며 연간 6만명 가량이 고용되어 일하고 있다.

보호작업장의 임금은 시간급과 성과급 형태로 지급되는데 대체로 낮은 임금수준을 보인다. 연방정부 및 주정부는 기계설비, 건물, 직업평가 및 훈련서비스에 대한 보조를 하며 생산품에 대한 관수의 우선 발주제도에 의해 우선구매를 하고 있다. 1955년에서 1976년간 보호작업장 수는 약 10배, 여기에 고용된 장애인 수는 약 27배 정도로 증가하는 양적 발전을 이루었으

며 현재 약 5천여개의 보호작업장에서 25만여명이 혜택을 받고 있다.

Nelson 같은 이는 미국의 보호작업장의 발달단계를 크게 3단계로 나누는데 1단계는 1838-1918년 사이로서 처음으로 작업장이 설치되고 Goodwill Industries가 설립, 운영되기 시작한 시기이다. 2단계는 1919-1950년간으로 1938년에 Wagner-O'Day법이 제정되어 맹인이 만든 제품에 대한 관수의 우선발주가 의무화되었다. 3단계는 1951-1971년의 시기로서 보호작업장의 재활시설화에 초점을 두어 직업평가 및 훈련의 장으로서 기능이 확대되고 정신지체인을 위한 보호작업장이 설립되었으며 공공기관 및 민간기관의 지원으로 전례없는 발전을 하였다.

미국의 보호작업장은 그 역할에 따라 세가지 형태로 구분할 수 있는데 이는 다음과 같다.

- (1) 정규작업장(regular program): 이는 최저임금의 최소 50% 이상의 생산 능력을 가진 장애인들을 위해 설립된 것으로 근무기간은 2년이지만 연장도 가능하다. 그 주요기능은 생산력의 증대보다는 현 수준에서 노동자가 될 수 있는가에 초점을 두므로 작업상 제약점을 제거시키는 치료적 서비스 제공에 역점을 두고 훈련시킨다. 주당 평균 근로시간은 31시간이고 작업장 인원의 약 31%가 주정부로부터 임금보조를 받는다. 여기에 고용된 장애인은 주로 정신지체, 정신질환 및 시각장애를 가진 자 등이다.
- (2) 작업활동센터(work activity center: WAC): 이는 장애가 매우 심하여 생산능력이 거의 없어 최소한의 생산성만이 기대되는 장애인을 위한 것으로 근무기간은 정규작업장으로 이동시까지 약 2-3년간이다. 주당 근로시간은 21시간이고 임금의 약 40%를 주정부가 보조해 준다. 이곳의 주 기능은 장기간의 집중적인 치료적 서비스, 다시 말해서 일상 생활에 필요한 제 기술들을 익히기 위한 것이며 고용된 장애인은 정신

지체 및 정신질환자가 대부분이다. WAC는 미국의 보호작업장의 절반 이상을 차지할 정도로 보편적인 프로그램이다.

- (3) 평가 및 훈련프로그램 (evaluation or training program): 이는 장애인의 직업 내지 작업잠재력을 결정하는데에 작업을 매개체로 활용하는 작업장으로서 근무기간은 1년이내의 단기간이며 연장도 가능하다. 주당 근로시간은 24시간으로 임금의 약 24%를 보조받으며 주로 이용하는 장애인은 정신지체자 및 정신질환자 등이다.

2) 영국

중증장애인을 위한 보호고용은 1920년 시각장애인을 위한 보호작업장을 마련한 것이 최초이다. 영국은 1944년 장애인고용법이 제정되어 중증장애인의 보호고용을 위한 국가의 램플로이공사 설립과 민간단체에 의해 설치된 보호공장에 대한 국가의 보조 등이 규정되었고 이에 의해 1945년에 국가에 의하여 램플로이공사(Remploy Ltd.)가 설립되었는데 이는 중앙정부가 원조하는 비영리 공공법인으로서 영국의 보호고용의 중추 역할을 하고 있다.

Remploy공사는 1946년에 4개의 보호공장을 보유한 것을 비롯하여 1982년 현재 92개의 보호공장을 운영하고 있다. 1979년도의 보호고용 장애인 13,300여명 중 약 8,200여명이 Remploy공사 산하의 보호공장에 취업하였고 1989년 현재 140여개 공장에 1만 2천여명의 중증장애인이 고용되어 있다. 1973년도의 장애근로자의 장애유형을 보면 정신지체, 정신병, 간질병 등이 가장 많은데 지체장애의 비율이 점차 감소하는 반면 정신지체 등의 비율이 증가하였다. 이처럼 보호공장에 근무할 대상장애인은 중증의 신체적, 정신적 장애인에 한정되며 일할 능력이 1/3이상되면 3개월의 시험기간을 거쳐 고용될 수 있다.

영국의 보호공장의 특징은 미국과 달리 고용관계가 성립된 영구직장으

로서의 역할을 한다는 것이다. 보호공장 장애인의 일반취업율은 2-10% 정도이고 대부분은 장기취업을 하고 있다. Remploy공사에 대하여 국가는 기계, 설비, 건물 등에 소요되는 자본금을 무이자로 대부해 주고 최저임금 보장으로 인한 결손분에 대해 보조해 주며 지방자치단체나 민간단체가 운영하는 보호공장에는 운영비를 보조해 준다. 또 작업량 확보를 위해 관공서로 하여금 보호공장 생산품에 대한 우선발주제도를 시행하고 있다.

생산공정상 중증장애인에게 적합하지 않은 일이 있을 수 있으므로 전체 고용인원의 15%내에서 다른 근로자를 사용할 수 있으며 노동조합이 인정되어 정부와의 교섭을 통하여 근로조건을 정하는데 기본적으로 일반근로자에 준한다. 대체로 한 보호공장의 규모는 50-90명 사이이며 주된 직종은 가구, 포장, 제본, 기계가공, 피혁, 직물 등이다.

3) 일본

일본의 보호고용은 크게 수산시설과 복지공장을 통하여 이루어지고 있다. 중증장애인을 위한 보호고용사업은 1894년 철도보양원의 설립으로 시작되었는데 1932년 철도공상자를 위해 철도흥의회 수산시설이 설립되었다. 2차대전 이전의 수산시설은 주로 산업재해 장애인의 직업재활을 위해 설립, 운영되었으며 1947년 후생성에서 12개소의 신체장애자 수산시설을 설치하였다. 1949년 신체장애자복지법이 제정되어 모든 장애인시설에 수산시설 설치를 의무화하도록 규정하여 1951년도에 21개의 수산시설이 설립되었다. 1960년 정신박약자복지법이 제정되어 정신지체인을 위한 보호, 갱생, 수산시설의 체계를 수립하였고 1964년 정신박약자 수용·수산시설의 설치운영요강이 공포되었다. 1967년 법 개정으로 정신박약자를 위한 시설을 갱생 시설과 수산시설로 나누고 수산시설은 정신지체자로서 고용이 곤란한 자를 입소시켜 훈련, 자활시키는 것을 목적으로 한다고 규정하였다. 1975년에는

지방자치단체로 하여금 수산시설 제품을 구매하도록 권장하는 수산시설 생산제품의 이용촉진 방향을 발표하였다. 일본에서는 1990년 현재 약 750개의 수산시설에 약 33,000명, 23개 복지공장에 약 1,100여명이 고용되어 있다.

수산시설은 정신지체자와 같은 중증장애인을 위주로 현재의 상태로는 고용이 어렵다고 판단되는 자를 대상으로 일반사회에 취업시키기 위한 목적에서 그 기능을 개발시키고 자활할 수 있도록 지원하는 재활훈련시설이다. 수용보호와 통원훈련의 양기능을 수행하며 여기서는 대기업을 유치하여 적절한 직종을 개발하도록 노력하고 고용관계는 성립되지 않아 최저임금의 보장은 없다. 수산시설에는 신체장애자 수산시설과 중증신체장애자 수산시설, 신체장애자 통소수산시설, 정신박약자 수산시설 등이 있다. 복지공장은 중증장애인에게 취업의 기회를 주어 사회생활을 영위하게 함을 목적으로 하며 작업능력은 있으나 직장의 설비부족, 통근시 어려움 등으로 일반기업체에 고용되기 어려운 장애인에게 직장을 제공한다. 이는 수산시설과는 달리 고용관계가 성립된다. 또 기업체와의 협조체계를 유지하여 법인은 장애인의 건강, 노무, 위생 등을 관리하고 기업은 기계설비, 기술, 생산, 판매 등을 관리 담당한다. 일본의 보호작업장에는 미국과 달리 주로 지체장애인들이 많이 고용되어 있다.

일본의 보호고용을 위한 시설을 요약하면 <표 2-I-2>와 같다.

<표 2-I-2> 일본의 보호고용시설

시설 종류	내 용	경 비	신청
신체장애자 수산시설	고용곤란 또는 생활곤란한 자를 대상으로 필요한 훈련을 행하고 직업을 주고 자활할 수 있는 시설. 최종적으로는 일반사업소에 취업 또는 자영 등으로 자활하게 함을 목적으로 하므로 입소기간은 없다.	조치를 요하는 비용은 부담능력에 따라 부담	복지 사무소
중증신체장애자 수산시설	중증신체장애자를 위해 어느 정도의 작업 능력은 있으나 특별한 설비와 직원이 없으면 취업불가능한 장애인을 수용하고 시설 내에서 자활시킴을 목적으로 하는 시설		
신체장애자 통소수산시설	내용은 신체장애자 수산시설과 같으나 이용자는 통소자에 한함		
신체장애자 복지공장	생산능력이 있어도 통근사정 등으로 일반 기업에 취업하기 곤란한 휠체어장애자 등을 위한 공장	모든 경비는 실비 부담	

자료: 정립회관, 몸이 부자유한 사람들의 복지, 1990, p.16.

4) 기타 외국의 경우

프랑스의 보호고용은 장애정도와 근로능력에 따라 보호공장, 재가작업공급센터, 노동원호센터 등을 통해 운영되는데 이들은 모두 보호공장과 같은 형태로서 노동능력이 일반근로자의 1/3이하로 매우 낮은 장애인에게까지 서비스를 제공하고 있다. 또한 최저임금제가 적용되고 임금의 결손분은 보조수당 형태로 직접 보조한다. 노동능력이 일반노동자의 1/3 이상인 중증장애인은 보호공장과 재가작업공급센터를 이용하는데 1980년 현재 약 90개소의 보호공장과 재가작업 공급센터에 약 5천여명이 취업하였으며 노동능력 1/3 이하인 장애인을 대상으로 하는 노동원호센터는 이보다 많아 약 640

개소로 4만여명의 장애인을 고용하였다.

보호고용된 장애인은 각종 사회보험에 가입되며 보호공장을 운영하는 법인은 산업재해보험에 의무적으로 가입된다. 노동시간 및 유급휴가 등은 일반 기업에 준한다. 국가는 운영비의 일부를 보조하며 보호공장과 제품구입, 하청, 또는 용역의 이용을 체결하는 사업주에 대해서는 계약실적을 장애인 사용 작업량으로 환산하여 그만큼의 장애인 고용의무를 면제시키고 있다.

독일(서독)의 경우는 미국과 같이 최저임금 보장제도가 없이 직업훈련 기능 위주이며 보호고용의 형태가 보호공장에 한정되어 있다. 독일의 보호고용 대상장애인은 미국이나 프랑스와는 달리 근로능력이 현저히 낮은 자는 제외된다. 보호공장은 일반노동시장에 취업할 수 없는 중증장애인을 대상으로 하며 1979년도에 약 500여개소에 5만여명이 고용되었다. 임금은 일반 노동자의 1/6-1/3 수준이며 대신 장애연금, 장애보험, 생활부조 등의 제도가 있다. 연방정부는 기계설비, 건물, 운영비 등을 보조하며 관수의 우선 발주제도를 시행하고 있다. 미국과 달리 보호작업장에서의 고용기간은 제한되어 있지 않아 장기고용화되고 있다.

스웨덴의 경우는 장애인의 고용이 따로이 취급되지 않고 일반고용대책의 일환으로 추진된다. 보호공장을 통한 보호고용의 실시는 스웨덴공동산업재단(Samhall 주식회사)에서, 기타 형태의 보호고용은 지방자치단체에서 실시하고 있다. 영국, 프랑스 등과 같이 보호고용을 고용대책의 일환으로 취급하여 최저임금을 보장하고 있으며 노동조건도 일반근로자와 동일하고 사회보험에 가입된다. 그 대상자는 어떤 작업에도 평균수준에 달하지 못하는 장애인이나 보통의 작업능력을 가지지만 회사나 사무소 등에서 일하는 것이 무리라고 생각되는 장애인(정신장애, 추형 등)이다. 스웨덴의 보호고용 비율은 특히 다른 나라보다도 높으며 보호고용 형태 중 옥외작업 project와 옥내작업 project에의 취업율이 높은 것이 특징인데 1979년도에

보호공장에 고용된 장애인과 재택고용 장애인은 20,000여명, 육내작업 project에 16,300여명, 육외작업 project에 11,000여명 등이 고용되었으며 1980년에는 총 보호고용 장애인 수가 51,000여명에 이르러 총 노동인구의 0.95%를 차지하였다. 국가의 원조로는 지방자치단체에 대한 운영비 보조와 보호공장 운영에 대한 장애인 임금 및 종사자 인건비 보조, 건물과 기계설비 보조 등이 있다.

네덜란드 역시 영국이나 스웨덴, 프랑스 등과 같이 고용관계가 성립되어 최저임금을 보장하며 보호고용도 주로 보호공장을 통해 이루어진다. 보호공장의 유형에는 상품을 생산하는 industrial center와 행정적 업무를 주로 하는 administrative center, 그리고 건물관리 업무를 주로 하는 형태 등이 있다. 보호공장의 운영은 시가 직접하거나 민간단체에 위탁하며 장애인의 노동시간, 휴가 및 임금 등은 일반 노동자에 준하여 적용된다. 국가와 지방자치단체는 재정적인 지원을 하며 1978년도에 약 250여개의 보호공장에 7만여명이 취업함으로써 총 노동인구의 0.77%라는 높은 고용율을 보였고 1984년 현재 약 350여개소에 8만여명이 고용되어 있다.

이상에서 선진국의 보호작업장을 살펴 보았는데 이를 종합하면 <표 2-I-3>과 같으며 우리 나라의 경우 이와 같은 역할을 하는 시설로서 장애인 직업재활시설이 있다. <표 2-I-3>에서 보는 바와 같이 외국의 보호작업장은 우리 나라와 같이 그 대부분이 민간비영리법인이나 사회복지법인에서 운영하고 있다. 그리고 보호작업장을 비롯한 보호고용의 주무부처는 주로 노동부이다. 이는 외국의 경우 장애인의 보호고용도 그 고용적 측면을 중시하여 일반고용 문제와 같이 취급하기 때문으로 사료된다. 단지 일본의 경우에는 후생성에서 수산시설과 복지공장에의 고용문제를 담당하고 있는데 이는 이들 시설의 운영이 사회복지사업법에 명시되어 복지서비스적 측면을 중시하였기 때문으로 생각된다.

〈표 2- I -3〉 외국의 보호작업장

구분	미 국	영 국	일 본	프 랑 스	독 일	네 델 란 드	스 웨 덴
주된운영주체	민간비영리단체	비영리공공법인	사회복지법인	공공법인	민간비영리법인	시 또는 민간단체	스웨덴공동산업재단
고용관계유무	비고용관계	고용관계	비고용관계	고용관계	비고용관계	고용관계	고용관계
임금보장유무	임금보장없음	최저임금보장	임금보장없음 (복지공장은 최저임금보장)	최저임금보장	임금보장없음	최저임금보장	최저임금보장
정부지원내용	운영비보조 건물·설비보조	임금보조 운영비보조 투자자금대부	운영비보조 건물보조	임금보조 운영비보조	운영비보조 건물·설비보조	임금보조 운영비보조	임금보조 운영비보조 건물·설비보조
주 무 부 처	노동부	고용부	후생성	노동부	노동사회부	사회부	노동부

우리 나라의 경우에도 일본과 같이 보호작업장과 장애인 근로시설은 보사부에서 담당하는 바 이는 보호작업장이 복지시설내에 주로 설치되어 있기 때문이라는 점과 장애인의 일반고용과 달리 보호고용의 복지서비스적 성격을 고려하고 있음을 시사한다고 하겠다.

<표 2-I-3>에서 보듯이 외국의 보호작업장을 통한 보호고용의 형태는 크게 고용관계가 성립되어 최저임금이 보장되고 따라서 정부에서 부족한 임금에 대해서 보조해 주는 형태와 고용관계가 성립되지 않고 최저임금제가 적용되지 않는 형태로 나뉘어진다. 전자는 노동시장정책의 일환으로서 보호작업장이 운영되고 정부의 개입도 보다 직접적이라 할 수 있으며 후자는 보호작업장이 일반고용이 불가능한 중증장애인에게 취업의 기회를 마련해 주거나 일반고용이 되기 전까지 머무르는 통과시설로서의 역할을 하는 것으로 정부의 개입은 운영비 지원이나 건물 및 설비보조 등의 형태로 이루어진다. 이러한 두가지 형태 중 어느 것이 더 우리나라의 실정에 적합한 것인가에 대해서는 검토가 이루어져야 할 것인 바 한 가지 중요하게 고려해야 할 점은 장애인을 위한 소득보장제도가 어느 정도로 발달되어 있는가 하는 것이다. 예를 들어 미국의 경우 보호작업장에서 일하는 장애인에게 최저임금은 보장되지 않으나 그 대신 보조적 보장소득(SSI) 등 여러 가지 사회복지부조금부를 지급받는다. 독일에서도 최저임금이 보장되지 않는 대신 장애인의 대부분은 장애연금이나 장애보험, 또는 생활부조금부 등을 받음으로써 생활이 보장된다. 이러한 외국의 사례들은 우리나라의 장애인 직업재활시설이 어떠한 형태로 되어야 할 것인 지에 대하여 시사하는 점이 있는 바 우리나라의 경우 대부분의 장애인이 저소득층인데 비하여 현재 이들을 위한 소득보장제도는 매우 미흡하다.

II. 장애인 직업재활시설의 종류

1. 보호작업장

1) 정의

장애인복지법 제37조에 의하면 보호작업장이란 취업이 곤란한 장애인에게 훈련을 행하여 직업을 주는 시설이라고 되어 있다. 보호작업장이란 심신의 장애로 인하여 일반고용이 어려운 중증장애인을 대상으로 교육, 훈련, 고용의 기회를 제공하는 재활시설 혹은 시설내의 프로그램을 뜻한다. 미국의 국립보호작업장협회가 규정한 정의를 보면 "직업적으로 장애를 가진 사람으로 하여금 근로자로서 자신의 최대한의 잠재력을 발휘할 수 있도록 그들의 목표와 임금지원 등 편의를 제공할 수 있고 적절한 근로환경을 만들어 주는 비영리 재활시설"로 되어 있다.

보호작업장과 다른 장애인 재활시설과의 주된 차이는 유급의 근로를 제공하는 것이며 통제된 작업환경과 개별적 취업목표를 가진 작업지향적 재활시설로서 장애인들이 정상적인 생활과 생산적인 취업상태로 발전해 나가도록 도와주는 작업경험 및 관련서비스를 제공해 주는 시설로 특히 중도의 장애인에게는 작업환경에 적응하여 약간의 기술과 생산성을 개발하고 노동시장으로 진출할 수 없는 장애인들에게는 생산량에 따라 정규적인 보수도 제공되어지는 재활시설이다.¹⁾ 우리나라에서는 처음에는 자립작업장이라고 불렀으나 1989년 장애인복지법의 개정과 더불어 보호작업장으로 명칭이 바뀌었다.

보호작업장의 목적은 장애인의 성격상 또는 장애의 정도가 중중이기 때문에 경쟁고용이 적합하지 않던가 혹은 일정기간 적합하지 않다고 판단되는

1) 안병준, 강위영, 우재현, 장애자의 직업재활, 서울, 형설, 1984

장애인에 대하여 특별한 조건하에서 유상적인 작업을 제공하는데 있다. 발달된 보호작업장은 일을 제공하는 것 뿐 아니라 작업을 통하여 일하는 습관을 익히고 적절하다고 생각되는 직업분야의 탐색, 직업훈련 및 직업상담 등을 하며 필요한 경우에는 의료적인 치료를 행하면서 궁극적으로는 통상고용 내지 자영할 수 있도록 이끄는 역할을 수행하여야 한다. 즉 보호작업장의 광의의 목적은 장애인에게 종합적인 직업재활 서비스를 제공하는 것이다.

보호작업장의 목적을 기간에 따라 장기적 목적과 단기적 목적으로 구분할 수도 있는데 장기적 목적은 장애인에게 지속적, 장기적인 고용을 제공하는 것이며 단기적 목적은 작업장에서 독립하여 다른 곳에 취업할 때까지 과도적, 일시적 고용을 제공하는 것으로서 취업을 위해 직업평가, 작업적응, 직업알선 등의 재활서비스를 제공하는 것이다.

보호작업장은 실시하는 재활프로그램의 형태에 따라 몇 가지 모형이 있다.²⁾

- ① 장기 보호작업장시설: 이는 정상적인 사회생활로 회복되기 힘든 장애인에게 안정된 직업을 제공하며 특히 중증 정신장애인에게 적합하다. 여기서는 장애인의 직업적, 경제적 유용성에 대한 능력에 한계가 있다는 것을 전제로 하므로 작업장의 장애인은 고용시장에 진출하기 위한 준비가 거의 필요하지 않다. 보수를 받는 고용에 역점을 두는 형태와 장애인의 독립적인 생활기능을 개발하기 위한 서비스에 의해 원조되는 치료적 가치로서의 작업활동에 역점을 두는 형태 두 가지로 나눌 수 있다.
- ② 과도기적 작업장: 여기서는 전문적인 재활상담가를 활용하여 장애인의 행동을 변화시키고 이들의 지역사회에서의 고용을 준비시킨다.

2) J. Bitter, 강위영 등(역), 직업재활개론, 서울, 성원사, 1991, pp.141-142

장애인으로 하여금 직업과 관련된 장애에 적응할 수 있도록 지원함으로써 비교적 단기 적응훈련이 필요한 장애인의 고용회복을 돕는데 적절하다. 전문재활상담가는 고용 잠재력의 평가, 적응 상담, 적절한 직업배치 등의 역할을 한다.

- ③ 임상실습 중심의 작업장: 이는 하나의 심리연구실 형태로서 상담의 역할과 작업장 감독의 역할을 모두 전문적인 직업상담가가 수행하는 점에서 과도기적 작업장과 차이가 있다. 즉 작업장 관리자로서 전문적으로 훈련된 상담가를 활용하며 상담가는 장애인이 작업의 사회·심리적, 신체적 요소에 적응할 수 있도록 작업장 환경을 조절한다. 따라서 이러한 형태의 작업장은 작업을 치료수단으로 이용하며 장애인이 지닌 정서적, 사회심리적 문제를 해결하는 장으로 기능한다.
- ④ 경험중심의 habilitation 시설: 이는 작업장이 단지 직업적응 과정상의 많은 자료실 중 하나로서 기능하며 전문 직업상담가는 client의 교육적, 심리적, 사회적 개발에 적절하다고 판단되는 다양한 자료를 이용하여 개별 장애인의 사례관리자로서의 역할을 수행한다. 여기서는 주로 직업경험이 없는 장애인을 위한 직업교육에 초점을 두며 정신지체인과 학습지진아들에게 직업지도를 제공한다.

2) 보호작업장의 기능 및 역할

보호작업장은 단순한 고용기회 제공 뿐 아니라 직업훈련, 교육, 치료 등의 역할을 수행하는 포괄적 성격을 띤 전문적 시설이어야 한다. Nelson은 보호작업장의 기능을 8가지로 구분하였는데 이는 다음과 같다.³⁾

- ① 완전경쟁시장 또는 보호환경 내에서의 직업능력 평가나 적절한 직무

3) 한국직업재활협회(편), 직업재활연구 제1집, 1991, pp.110-111

배치를 위해 직업 잠재력을 평가하는 기능을 갖는다.

- ② 완전고용을 위해 준비하는 기능을 갖는다.
- ③ 직업경험을 통해 직업준비 프로그램을 개발하는 기능을 갖는다.
- ④ 행동 결함을 수정하는 직업적응훈련의 기능을 갖는다.
- ⑤ 기술훈련을 제공하는 기능을 갖는다.
- ⑥ 신체기능을 개선하는 기능을 갖는다.
- ⑦ 정신건강 회복 기능을 갖는다.
- ⑧ 다른 서비스를 효과적으로 줄일 수 있게 준비하는 기능을 갖는다.

한편 Wallin은 보호작업장의 역할을 다음과 같이 열거한다.

- ① 보호작업장은 직업개발이나 직업능력을 향상시키고 직업훈련을 통하여 생산적인 상품을 제조하여 고용기회를 제공하고 임금을 지불하는 역할을 수행해야 하며 지역사회내의 가정이나 시설, 산업현장내에서 조직되어야 한다.
- ② 가능한 한 많은 중증장애인이 훈련을 통해 일반 산업현장에서 완전한 직업을 가질 수 있도록 역할을 수행해야 한다.
- ③ 장애인들이 사회통합을 하기 위해 노력하고 애쓰는 자로서의 역할을 수행해야 한다.
- ④ 정인지체자들이 의사소통을 원활히 할 수 있도록 언어기술을 개발하는 역할을 수행해야 한다.
- ⑤ 문명사회의 가장 기초적 의사소통도구인 읽기, 쓰기, 셈하기의 기능을 발달시키는 역할을 수행해야 한다.
- ⑥ 정인지체자의 성공적 생활적응을 방해하는 여러가지 성격 부적응을 최대한 극복할 수 있도록 훈련시키는 역할을 담당해야 한다.
- ⑦ 위의 모든 역할의 함축된 의미로서 훈련시작부터 개인적, 교육적, 사회적, 직업적인 모든 안내와 상담을 제공하는 역할을 수행해야

한다.

- ⑧ 개인적으로 차별있는 직업안내와 사후지도를 제공하여 그들이 지역 사회내에서 발생할 수 있는 직업적인 문제점을 사전에 예방할 수 있는 기능을 수행해야 한다.

보호작업장에서 수행하는 서비스들을 크게 기본적 서비스와 보조적 서비스로 나누기도 하는데 이들을 보면 다음과 같다.

① 기본적 서비스:

- 가. 평가: 직업평가, 직업지도, 작업평가
- 나. 적응: 직업적응, 작업적응, 개인적 적응, 작업조건화
- 다. habilitation: 일상생활 기술, 개인적·사회적 발달
- 라. 고용: 장기고용, 작업경험
- 마. 기술 훈련: 직업훈련, 현장훈련
- 바. 알선: 직업알선, 직업개발

② 보조적 서비스:

- 가. 상담
- 나. 심리적 서비스
- 다. 사회적, 심리적 평가
- 라. 개별 사례사업과 가족 상담
- 마. 사회화와 오락
- 바. 의료서비스

이와 같이 보호작업장의 기능및 역할, 그리고 이곳에서 행하는 서비스의 내용은 매우 광범위하고 포괄적이다.

2. 장애인 근로시설

장애인복지법 제37조의 장애인 복지시설에 관한 규정에 의하면 장애인

직업재활시설은 장애인을 입소 또는 통원하게 하여 직업을 주어 자활시키는 장애인 근로시설과 취업이 곤란한 장애인에게 필요한 훈련을 행하여 직업을 주는 보호작업장을 말한다. 보호작업장이라는 용어는 보호고용제도의 하나로서 일찌기 외국에서 사용되었으나 장애인 근로시설의 개념은 우리나라에서 만들어진 것이다. 장애인복지법 상으로는 장애인 직업재활시설을 장애인 근로시설과 보호작업장으로 구분하고 있으나 실제적인 내용면에 있어서는 두 시설의 성격이 거의 유사하여 보호고용을 하는 시설로 기능하고 있다.

장애인 근로시설에서 근무하는 장애인은 기숙시설이 있는 경우 입소하거나 통원할 수 있으며 여기에 고용대상이 되는 장애인은 장애인 복지사업 지침에 보면 취업이 곤란하거나 생활이 곤란한 자로 당해 시설의 작업공정상 적합한 장애인 중 시설내에서 작업을 주어 재활시킬 필요가 있다고 인정되는 자로 규정하고 있다.

보호작업장의 경우에는 장애인 복지사업지침에 운영지침이 나와 있으나 장애인 근로시설의 경우에는 별도의 운영지침이 없고 장애인복지법 시행규칙에 시설기준과 시설에서 실시해야 할 재활사업이 명시되어 있을 뿐이다.

장애인복지법 시행규칙에 규정되어 있는 장애인 근로시설의 시설 기준을 보면 다음과 같다.

- ① 작업실은 작업인원, 기계기구의 종류에 따라 알맞는 면적을 확보하여야 한다.
- ② 작업에 필요한 기계기구류, 조명장치, 안전시설 등을 설치하여야 한다.
- ③ 자재 및 제품의 운반에 필요한 용구를 갖추어야 한다.
- ④ 작업실은 기계설비 장소를 제외하고 1인당 1.5m² 이상이어야 한다.
- ⑤ 작업종사자의 복지후생을 위하여 휴게실, 목욕탕 등을 설치하여야

한다.

⑥ 남·녀용 탈의실을 각각 설치하여야 한다.

⑦ 50인 이상의 인원을 입소시킬 수 있는 규모이어야 한다.

또한 시행규칙에 규정된 재활사업의 내용은 다음과 같다.

(가) 심리·사회적 재활

지체장애인 재활시설에서의 심리·사회적 재활에 준하여 실시하여야 한다.

(나) 직업재활

- ① 직업 내용과 특질 및 이에 필요한 신체적 요건 등을 정확히 파악하여 장애인의 잔존능력의 활용을 쉽게함과 아울러 작업설비·작업공구의 개선을 도모하여야 한다.
- ② 작업과목은 제품의 수급상황 및 업계의 동향을 파악하여 가능한 한 많은 종목을 선정함으로써 작업자의 취미와 능력에 따라 직업선택의 범위를 넓히도록 하여야 한다.
- ③ 시설운영으로 발생한 이익금은 시설보강 또는 입소중인 장애인의 복지증진을 위한 사업외에는 이를 사용할 수 없다.
- ④ 작업공정상 장애인이 아닌 자를 고용할 필요가 있는 경우 그 인원은 입소 중인 전체 장애인의 100분의 30을 초과할 수 없다.

1992년 현재 장애인 근로시설에 대한 정부의 재정적 지원은 보호작업장과 같이 운영비(월 35만원)가 지급되고 있으며 장애인 수용시설에 대한 지원과 동일하게 건물유지비, 수용경비(1인당 연 23,420원), 난방연료비(연탄 난로 1대당 1실 4인기준 1,250원), 공공요금(1인당 연 13,860원), 의약품비(1인당 연 1,850원) 등의 시설관리 유지비와 장애인 영양급식비(1인당 1일 320원)등을 지급받고 있고 서울의 경우 국고 45%, 지방비 45%, 자부담 10%,

지방의 경우 국고 72%, 지방비 18%, 자부담 10%로써 인건비의 90%를 지원받고 있다. 인건비를 지원받는 기본적인 종사인력과 현재 지원액은 다음과 같다.

- ① 시설장(1인): $449,000 \times 90\% = 404,100$
- ② 총 무(1인): $400,000 \times 90\% = 360,000$
- ③ 보조원(18세 이상 성인 피수용자 20인당 1인):
 $278,000 \times 90\% = 250,200$
- ④ 간호사(1인): $321,000 \times 90\% = 288,900$
- ⑤ 영양사(1인): $321,000 \times 90\% = 288,900$
- ⑥ 취사원(1인): $200,000 \times 90\% = 180,000$
- ⑦ 세탁부(1인): $200,000 \times 90\% = 180,000$
- ⑧ 근로시설기사(3인): $485,000 \times 90\% = 436,500$

이 외에 직업훈련교사를 채용할 필요가 있는 경우에 신청에 의해서 인건비를 지원 받을 수 있다.

Ⅲ. 실태분석

1. 장애인 근로시설

1) 시설현황

현재 장애인 근로시설로 인가를 받은 곳은 전국에 6개소이며 설립 및 경영주체는 모두 사회복지법인이다. 이 곳에 종사하고 있는 근로장애인 수는 250여명에 불과하여 양적인 면에서 적은 규모이다. 본 연구진은 1992년 6월 중 6개 시설을 방문하여 시설장 및 총무와의 직접면접을 통하여 전반적인 운영실태를 파악하고 운영상 애로사항과 정부에 대한 건의사항 등을 질문하였다. 6개 시설의 현황은 <표 2-Ⅲ-1>과 같다.

<표 2-Ⅲ-1> 장애인 근로시설 현황

시설명	에덴하우스	양지근로관	성세재활 자립원	광주 근로시설	동암 재활원	춘강장애인 근로센터
소재지	서울	부산	대전	광주	전주	제주
운영년도	1983	1988	1987	1988	1990	1989
근로장애인수	55	20	82	45	38	15
주장애유형 (기타장애)	지체 (정신지체, 언어)	지체 (정신지체)	지체 (정신지체)	청각, 언어 (지체)	지체	지체, 청각·언어 (정신지체)
입소/통원여부	통원 2인	전원입소	통원15인	통원 17인	통원7인	전원통원
일반인근로자	무	무	무	12인	2인	17인
생산품목	비닐백, 비닐봉투	자개공예	전자부품조립	전자부품조립	케익장식/ 면장갑	세탁업/목공예, 목창호
생산형태	자가	하청	하청	하청	자가	서비스/자가
판매방법	위탁	납품	납품	납품	위탁	서비스/직판
연간매출액 (1991년)	4억 5천만원	7,200만원	9,600만원	2억 9천만원	5,200만원	5억5천만원
면적(m ²)	231	261	1,280	584	858	1,056

<표 2-III-1>에서 보는 바와 같이 장애인 근로시설은 1980년대 후반기부터 설립, 운영되기 시작하였다. 에덴하우스의 경우 1983년부터 임의단체로 운영을 시작하였으나 1991년에 장애인 근로시설로 허가를 받았다. 시설의 면적은 231-1, 280m² 사이였고 근로장애인 수는 15명에서 82명까지 시설에 따라 큰 차이가 있었다. 광주근로시설과 춘강장애인근로센타의 경우 근로장애인의 주된 장애유형이 청각·언어장애였으며 그 외의 시설은 모두 지체장애인이 대부분이었다. 그러나 지체장애인인 경우에 정신지체가 중복된 경우가 어느 정도 있었다. 장애등급면에서는 전체적으로 1급과 2급의 중증장애인의 비율이 2/3 이상을 차지한다.

장애인 근로시설에서 일하는 장애인은 입소 또는 통원하게 되어 있는데 춘강장애인근로센타의 경우에는 기숙시설이 없고 모두가 재가장애인으로서 통원하고 있으며 성세재활자립원과 동암재활원, 에덴하우스의 경우에는 기숙시설이 되어 있어 몇 몇 재가장애인을 제외하고는 대부분이 입소하고 있다. 성세재활자립원에서는 통원하는 재가장애인을 위해서 통근버스가 운영되고 있으며 입소한 장애인에 대하여 월 15,000원을 받고 있다. 광주근로시설에서 일하는 장애인의 대부분은 같은 법인에서 운영하는 인접한 장애인 수용시설인 광주인화원의 수용장애인들이며 따라서 기숙시설이 따로 되어 있어도 이용하지는 않고 있다. 양지근로관의 경우는 장애인 수용시설인 양지재활원과 인접해 있고 여기서 일하는 장애인의 대부분이 양지재활원에 수용되어 있던 사람들이다. 이처럼 현재의 장애인 근로시설에서 일하고 있는 대부분의 장애인의 성격은 사실상 수용장애인이라고 할 수 있으며 양지근로관이나 광주근로시설의 경우와 같이 운영면에 있어서나 물리적으로는 수용시설과 독립되어 있으나 장애인 근로시설의 실수혜자인 작업인원의 성격을 볼 때 장애인 수용시설에 수용된 장애인을 위한 보호작업장과 차이점이 없다고 할 수 있다.

장애인복지법 시행규칙에 의하면 전체 작업인원의 100분의 30 이내에서 작업공정상 필요한 경우에 비장애인을 고용할 수 있게 되어 있는데 광주근로시설과 춘강장애인근로센타의 경우 상당수의 일반인이 함께 일하고 있었다. 생산형태 면에서는 하청생산과 자가생산이 절반씩을 차지하고 있으며 동암재활원과 춘강장애인근로센타의 경우 두가지 이상의 직종에 종사하고 있다.

연간 매출액(1991년도)은 최저 5,200만원에서 최고 5억 5천만원까지 시설에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 특히 춘강장애인근로센타는 작업인원에 비하여 매우 많은 매출액을 기록하고 있는데 세탁업과 목공예품 판매 등으로 많은 수입을 올리고 있었다. 시설의 재정적 운영상태를 보면 1991년도에 약 200여만원의 적자가 생겨 법인의 보조를 받은 시설도 있으나 나머지 5개 시설은 대체로 100만원에서 300만원 사이의 잉여금을 남겼다.

장애인 근로자의 임금은 매달 지급되며 임금수준은 춘강장애인근로센타를 제외하고는 10만원-20만원 미만을 받는 자가 가장 많다. 광주근로시설과 성세재활자립원의 경우 10만원 이상-20만원 미만의 임금을 받는 사람이 가장 많고 양지근로관은 10만원 미만인 6명, 10-20만원 미만인 5명, 20-30만원 미만인 1명, 30-40만원 미만인 2명, 40만원 이상이 5명 등이다. 또 동암재활원과 에덴하우스에서는 10만원 미만과 10-20만원 미만이 대부분이다. 춘강장애인근로센타의 경우는 20만원 미만인 4명, 20-30만원 미만인 4명, 30-40만원 미만인 1명, 40만원 이상이 6명 등이며 최저 13만원에서 최고 95만원으로 타시설에 비해 월등히 높은 임금을 받고 있었다.

임금은 생산능력이나 경력 등에 따라 모든 시설에서 차등 지급되었는데 에덴하우스의 경우 7만원-45만원, 성세재활자립원의 경우 3만원-26만원, 양지근로관 3만원-50만원, 동암재활원 10만원-50만원, 광주근로시설 10만원-27만원 등으로 최고임금과 최저임금 간에 상당한 차이가 있었다. 수당제

도는 대체로 없으나 성세재활자립원의 경우 부정기적인 상여금, 시간외 근무수당, 야간수당, 특근수당, 직책수당 등과 춘강장애인근로센타의 경우 상여금, 시간외 근무수당, 특근수당 등이 있었다. 휴가는 대체로 1년에 10일 내외였다.

근무기간을 보면 고용기간의 제한이 있는 곳은 없고 춘강장애인근로센타의 경우에는 근로장애인의 절반 정도가 1년 미만인 자들이고 성세재활자립원은 3년 이상이 절반을 넘는다. 그 외의 시설에서도 대체로 2년 이상 근무자가 대부분이다. 1991년 한 해동안 다른 곳에 취업한 장애인을 보면 양지근로관이 10여명으로 가장 많고 에덴하우스와 성세재활자립원, 춘강장애인근로센타는 3-5명 정도이며 동암재활원과 광주근로시설에서는 한 명도 없었다.

장애인복지법 시행규칙 상의 시설기준을 어느 정도 따르고 있는지를 살펴보면 광주근로시설만 휴게실과 남·녀용 탈의실, 목욕탕 등 규정된 시설이 모두 갖추어져 있다. 양지근로관의 경우에는 휴게실, 목욕탕, 탈의실 1개가 있고 동암재활원은 휴게실과 목욕탕만 있다. 춘강장애인근로센타의 경우는 목욕탕과 남·녀용 탈의실이 있고 에덴하우스와 성세재활자립원은 휴게실과 탈의실이 없다.

일찌기 다른 장애인 근로시설보다 운영을 시작한 에덴하우스의 경우에는 시설장의 개인적인 관심으로 시설을 설립하여 1991년에 정식으로 법인허가를 받기 이전까지는 정부의 재정적 보조없이 독자적으로 시설을 운영해 왔으며 처음에는 전자부품 조립을 하청받아 하다가 자기 제품을 생산하려는 의도로써 1989년 이후 비닐제품을 만들어 서울시 각 구청과 회사 등에 판매하고 있다. 현재의 시설은 장소가 매우 협소하고 작업환경이 열악하여 개조할 계획 중에 있었다. 양지근로관은 장애인 수가 점차 감소하는 추세로 앞으로 시설을 계속 운영하지 못할 형편인데 그 주된 원인은 일할 장애인을

구하기가 어렵다는 것이다. 시설이 있어도 지역사회에 널리 홍보가 안되어 정작 일하고 싶은 장애인들이 알지 못하는 문제점이 있으며 또한 나전칠기 기술을 익힌 후 다른 곳에 취업하여 나간 경우가 많기 때문이다.

2) 종사자 현황

장애인 근로시설의 종사인력을 보면 <표 2-III-2>와 같다.

<표 2-III-2> 종사자 인력 현황

시설명 종사자	에덴 하우스	양지 근로관	성세재활 자립원	광주 근로시설	동암 재활원	춘강장애인 근로센터
시 설 장	1	1	1	1	1	1
총 무	1	1	1	1	1	1
근 로 기 사	3	2	3	5	3	3
간 호 사	1	-	1	1	1	-
영 양 사	1	-	1	1	1	-
보 조 원	1	2	-	6	-	1
취 사 부	1	1	-	1	1	-
세 탁 부	1	1	1	1	1	-
생활지도교사	-	-	-	1	1	-
직업훈련교사	-	-	-	1	-	-
계	12	8	8	19	10	6

<표 2-III-2>에서 보는 바와 같이 시설에 따라 6인에서 19인까지 종사인력 규모에 상당한 차이가 있다. 장애인 근로시설은 보호작업장과 달리 독립된 재활시설이므로 기본적인 종사자로서 시설장, 총무, 간호사, 영양사, 취사부, 세탁부 각 1인 및 근로기사 3인에 대한 인건비를 지원받으며 보조원은 18세 이상 성인 피수용자 20인당 1인을 둘 수 있고 이에 대한 인건비

보조를 받는다.

광주근로시설의 경우에는 작업인원에 비하여 근로기사 5인, 보조원 6인 등 많은 종사인력이 있는 반면 성세재활자립원의 경우에는 가장 많은 장애인 근로자가 있으나 종사자 수는 8명이어서 이들이 80여명에 이르는 장애인들을 대상으로 작업지도는 물론 생활지도까지 담당해야 하므로 종사인력이 부족한 형편이다.

직업재활시설과 장비를 갖추고 직업훈련을 실시하고 있는 시설의 경우에 1인의 직업훈련교사에 대한 인건비를 지원받을 수 있는데 실제로 직업훈련교사가 있는 곳은 광주근로시설 뿐이었다. 이렇게 직업훈련교사가 배치되어 있지 않은 요인으로서는 현재 하고 있는 작업이 단순작업으로서 특정한 직업훈련이 필요없기 때문이거나 인건비문제로 인해 직업훈련교사를 채용하기가 힘들기 때문이다. 생활지도교사가 있는 곳은 2개소였는데 실제로는 대부분의 장애인 근로자가 기숙하면서 시설내에서 모든 생활을 하고 있으므로 생활지도원이 필요하다고 한 경우(성세재활자립원)도 있다.

시설 운영상의 가장 어려운 점으로는 동암재활원과 광주근로시설, 성세재활자립원의 경우에 종사자의 임금이 낮아 종사자를 구하기가 힘들다는 점과 에덴하우스, 성세재활자립원의 경우 판로확보가 가장 어렵다고 하였으며 양지근로관의 경우에는 저임금 및 홍보부족 등으로 일할 수 있는 장애인을 구하기가 힘들다고 하였다.

2. 보호작업장

1) 보호작업장에 관한 현행 규정

장애인복지법 제37조에는 보호작업장이란 취업이 곤란한 장애인에게 필요한 훈련을 행하여 직업을 주는 곳이라고 정의되어 있다.

보호작업장의 설치기준에 관해서는 장애인복지법 시행규칙에 규정되어

있으며 다음과 같다.

- ① 장애인 근로시설의 ① 내지 ⑥의 시설을 갖추어야 한다.
- ② 30인 이상의 인원이 작업할 수 있는 430m² 이상의 규모이어야 한다.
- ③ 장애인 재활시설등에 장애인 보호작업장을 부설하고자 하는 경우에는 ①, ②의 기준에 의하지 아니하고 적정규모로 할 수 있다.

그런데 현재 거의 모든 보호작업장이 장애인 재활시설에 부설되어 있으므로 ③항에 의하면 사실상 보호작업장의 경우 특정한 시설기준이 없는 것과 같다.

또 시행규칙에 보호작업장은 지역환경과 특수여건에 부합되도록 전문화 되어야 한다고 되어 있고 작업공정상 장애인이 아닌 자를 고용할 필요가 있는 경우 그 인원은 전 작업원수의 100분의 30을 초과할 수 없다고 되어 있다.

이상과 같은 내용이 보호작업장과 관련하여 법률상에 규정된 것이고 장애인복지 사업지침에 보호작업장 운영지침이 있다. 이에 따르면 보호작업장은 기존 복지시설에 부설한 경우에도 독립하여 운영한다고 명시되어 있고 여기서 일하는 근로자의 선정순위로 다음과 같이 지정되어 있다.

- ① 수용장애인 중 일반사업장에 취업이 곤란한 중증장애인으로 근로가 가능한 자
- ② 선정직종에 관한 기술 습득이 가능한 자
- ③ 시설수용자로 충원이 불가능한 경우 재가장애인 중 생활보호대상자를 우선으로 하고 그 다음으로 일반재가장애인 중 취업희망자를 대상으로 한다.

근로시간은 주 44시간 이내로 해야 하며 보호작업장 운영책임자는 운영실적을 시·군·구청장에게 매분기말 익월 20일까지 보고해야 한다고 되어 있다.

2) 보호작업장 지원내역

우리나라 최초의 보호작업장은 1979년 삼육재활원에서 운영한 것이라 할 수 있다. 1986년 장애인의 재활과 자립을 위한 역점사업으로 보호작업장 운영이 채택되어 동년도에 중증장애인의 고용기회 확대를 위하여 장애인 복지시설 자립작업장 설치운영계획이 수립되었고 1987년에 확정된 사업계획이 제6차 경제사회발전 5개년 계획에 반영되어 대통령 공약사업의 일환으로서 운영비가 지원되는 등 적극적인 정부의 추진방침에 의해 양적인 성장을 거듭하였다. 1986년도에 22개 보호작업장에 약 600여명의 장애인이 고용되었고 1988년까지 86개소의 보호작업장(한 복지시설에 2개 이상 있는 경우 그 수를 모두 합한 것)이 설치되었으며 33억 100만원의 예산(국고 50%, 지방비 50%)이 지원되었다. 1989년도에는 46개소 신설에 96억 6,600만원, 1990년에는 20개소에 37억 6,400만원, 1991년에는 9개소에 18억 8,600만원이 지원되었다. 이를 모두 합하면 총 161개소가 되어야 하나 이 중 설치계획 중에 있거나 설치되었어도 아직 운영되지 않고 있거나 운영하다가 중단 상태에 있는 곳을 제외하면 1992년 10월 현재 보호작업장이 설치되어 운영 중에 있는 장애인 복지시설 및 사회복지관, 그리고 독립적으로 설치된 보호작업장은 모두 100개에 달한다.”

1991년도에는 보호작업장이 있는 시설당 월 32만원(자부담 20% 포함)의 운영비가 지원되었다(한 장애인 복지시설에 보호작업장이 두개 이상 있는 경우에도 운영비는 보호작업장이 있는 시설을 기준으로 하여 1개소에 해당하는 운영비가 지급된다.). 1992년도의 지원내역을 보면 한 시설당 운영비로 월 35만원(자부담 20% 포함)이 지원되며 새로이 보호작업장이 설치되는 10개소에 시설설치비로 25억 4,600만원, 장비보강비로서 10개소에 2억 2천 만원이 지원될 예정이다. 그리고 1993년도에는 새로이 설치되는 5개소에

1) 정부로부터 보호작업장 운영비를 지원받고 있는 시설만 포함한 것임.

대한 설치비 8억 5천만원이 지원될 예정이다.

3) 보호작업장의 실태

1992년 10월 현재 보호작업장이 설치된 장애인 수용시설 및 이용시설, 그리고 사회복지관(운영이 중단된 12개 시설 포함)은 모두 112개이다. 총 101개 장애인 수용시설 중 79개 시설에 보호작업장이 설치(설치율 78.2%)되었으며 장애인복지관 및 사회복지관에 보호작업장이 부설된 곳이 29개소, 그리고 복지시설에 부설되어 있지 않고 독립된 보호작업장이 4개소 등이다. 작업장애인의 주된 장애유형별로 보면 지체장애인을 주요 대상으로 한 시설이 51개소, 정신지체인 42개소, 시각장애인 8개소, 청각·언어장애인 11개소 등으로 지체장애인과 정신지체인 대상의 시설이 83.0%를 차지한다. 이는 장애인 수용시설 중 지체장애인과 정신지체인 수용시설이 가장 많고 복지관 부설 보호작업장의 경우 대부분이 지체장애인을 대상으로 운영되고 있기 때문이다.

또 이러한 시설을 지역별로 보면 서울 19개소, 부산 9개소, 대구 5개소, 인천 7개소, 광주 4개소, 대전 4개소, 경기 15개소, 강원 5개소, 충북 9개소, 충남 3개소, 전북 5개소, 전남 9개소, 경북 7개소, 경남 9개소, 제주 2개소 등이며 대도시 소재시설이 48개소, 중소도시 34개소, 읍면지역 30개소 등이다.

본 연구에서는 보호작업장이 있는 장애인 복지시설 중 31개 시설을 1992년 6월 중 연구진이 직접 방문하여 시설장, 총무, 혹은 보호작업장 담당자와의 면접을 통하여 보호작업장의 현황과 문제점을 알아보았다. 제한된 예산과 연구인력의 범위내에서 최대한 많은 시설을 직접 방문하고자 하였는데 시설을 직접 방문한 것은 작업하는 현장을 직접 관찰함으로써 현실태를 보다 구체적으로 알 수 있기 위함이었다.

방문한 시설은 지역별 분포를 고려하여 대도시 소재 14개소, 중소도시 8개소, 읍·면지역 9개소로 하였으며 고용된 장애인의 주요 장애유형을 고려하여 지체장애인을 주 대상으로 한 시설 12개소, 정신지체인 시설 10개소, 시각장애인 시설 4개소, 청각·언어장애인 시설 5개소 등을 선정하였다.

이들 조사시설의 개요는 <표 2-III-3>과 같다.

〈표 2-III-3〉 조사대상 보호작업장 현황

시설명	소재지	운영 년도	작업장 애인수	주장애유형 (기타장애)	수용 대 재가장애인	생산품목	생산형태	판매방법	연간매출액 (1991년)
한빛맹아원	서울	1988	74	시각	전원수용	도자기	자가	직판	250만
천애재활원	서울	1986	22	지체	재가3인	식기, 쟁반/ 전자조립/봉제	자가/하청	직판/납품	7,500만 (멜라민)
삼육재활원	서울	1979	25	지체 (정신지체)	재가2인	전자부품조립	하청	납품	1억
신아재활원	서울	1987	40	정신지체 (지체, 청각·언어)	전원수용	시계상자조립 /종이봉투	하청	납품	1,900만
서울장애인 종합복지관	서울	1984	30	정신지체	전원재가	전자, 완구조립 /제과·제빵	하청/자가	납품/위탁	2,200만 (전자, 완구)
맹인복지관*	서울	1992	7	시각	전원재가	안마서비스	자가	직판	-
변동보호작업장	서울	1991	17	정신지체	전원재가	비닐봉투	자가	직판	130만
신애재활원	부산	1959	31	지체 (정신지체)	재가2인	장갑/구두	자가	직판	4,100만 (1991년)
은달의 집	대전	1989	45	정신지체 (지체)	전원수용	장난감조립	하청	납품	990만
예림원	인천	1986	34	정신지체 (지체·청각·언어)	전원수용	싱크대배수 파이프조립	하청	납품	1,200만
성동원	인천	1989	10	청각·언어	전원수용	인쇄	하청	납품	1,500만

시설명	소재지	운영 년도	작업장 에인수	주장애유형 (기타장애)	수용 대 재가장애인	생산품목	생산형태	판매방법	연간매출액 (1991년)
명화원*	인천	1988	15	정신지체 (청각·언어)	전원수용	라이터조립	하청	납품	50만
행복재활원	광주	1986	45	지체 (정신지체, 청각·언어)	재가11인	전자부품조립	하청	납품	1억6,800만
광주영광원	광주	1991	30	시각	전원수용	등공예/편물	자가	직판	240만
명휘원	경기도 안산시	1986	36	지체 (정신지체, 청각·언어)	전원수용	편물/양재	자가/하청	직판/납품	1억2,000만
운보원	경기도 남양주군	1986	21	청각·언어	전원수용	목공가구	하청	납품/위탁	2,500만
자립원	경기도 남양주군	1989	9	지체 (정신지체)	전원수용	전자부품조립	하청	납품	1,100만
에바다농아원	경기도 평택군	1988	26	청각·언어	재가4인	인쇄,제본	하청	납품	3,600만
혜인원*	경기도 광주군	1989	4	정신지체	전원수용	봉제	하청	납품	-
홍천군 보호작업장	강원도 홍천군	1991	12	지체	전원재가	우비제작	하청	납품	1억8,000만
승덕재활원	충북 충주시	1988	33	지체 (정신지체)	재가4인	전자부품조립	하청	납품	2,300만
광화원*	충북 청주시	1980	6	시각 (정신지체)	전원수용	마늘까기,농업	자가	위탁	-

시설명	소재지	운영 년도	작업장 애인수	주장애유형 (기타장애)	수용 대 재가장애인	생산품목	생산형태	판매방법	연간매출액 (1991년)
청산원*	충북 옥천읍	1989	40	정신지체	전원수용	면장갑	자가	직판	-
한·벨지움복지원	충남 서산군	1988	23	지체 (정신지체)	전원수용	전자부품조립	하청	납품	800만
전북장애인 종합복지관	전북 전주시	1989	13	지체	전원재가	쇼핑백/모형공/ /케익장식	하청/자가	납품/위탁	1,600만
전북보명원	전북 이리시	1989	30	청각·언어 (지체)	전원수용	귀금속가공/ 수예/box제작	하청/자가	납품/직판	660만
마리아의집	경북 포항시	1990	35	지체 (정신지체)	전원수용	면장갑	자가	위탁	4,300만
안동재활원	경북 안동시	1986	35	지체	재가2인	나전칠기/탈, 참기름, 장갑	하청/자가	납품/직판	1억2,000만
대동시은재활원	경북 경산군	1987	30	정신지체	전원수용	도자기	자가	직판	400만
애광원	경남 장승포시	1988	30	정신지체	전원수용	원예/가축/직조 /봉제/도자기등	자가	직판	635만
메아리복지원	경남 울산군	1986	50	청각·언어 (정신지체)	재가12인	도자기/제화/ 양재	자가	직판	470만

* 표한 곳은 작업중단 중인 곳

<표 2-III-3>에서 보는 바와 같이 31개 시설 중 4개 시설을 제외하고는 모든 시설이 보호작업장에 대한 정부의 지원정책이 이루어지기 시작한 1980년대 후반 이후 설립되었다. 한국장애인재활협회에서 최근 실시한 보호작업장 119개소에 대한 전수조사 결과에 의하면 1981년-1992년 사이에 설립된 곳이 42.0%, 1961년-1980년 사이가 26.1%, 1960년 이전이 24.4%(무응답 7.5%)를 차지하고 있다.²⁾ 이렇듯 현재 설치되어 있는 많은 보호작업장이 1986년 정부의 보호작업장 육성대책에 따라 설립된 것이다.

조사한 시설의 설립주체를 보면 4군대를 제외하고는 모두 사회복지법인이 세운 것인데 이는 대부분의 보호작업장이 장애인 수용시설이나 장애인복지관내에 설치된 것이기 때문이다. 서울 장애인종합복지관과 번동보호작업장, 전북 장애인종합복지관은 시·도 등의 지방자치단체에서 세운 것이며 맹인복지관과 홍천군 보호작업장은 사단법인이 설립한 것이다. 운영주체 역시 서울 장애인종합복지관과 번동 보호작업장, 홍천군 보호작업장을 제외하고는 모두 사회복지법인이다. 재활협회의 조사에 의하면 설립주체가 사회복지법인인 비율이 85.7%(102개소), 사단법인인 경우가 6.7%(8개소), 지방자치단체인 경우가 5.1%(6개소), 종교단체인 경우가 2.5%(3개소) 등이며 경영주체면에서는 사회복지법인 81.5%, 사단법인 5.9%, 지방자치단체 3.4%, 종교단체 7.5%, 개인 1.7% 등이다. 조사대상 시설의 보호작업장의 면적은 최소 80m²에서 최고 1,084m²까지로 다양하였다. 재활협회 조사결과는 100평(330m²) 이상이 73.1%(87개소)로 대부분을 차지하고 있다.

2) 한국장애인재활협회, 중증장애인을 위한 보호고용사업 활성화방안에 관한 연구, 1992. 119개소는 한 복지시설에 보호작업장이 둘 이상 있는 경우 이를 각기 따로 합한 수치이다. 재활협회의 전수조사에는 장애인 근로시설 6개소와 보호작업장 운영비를 지급받고 있지 않는 정립전자 등이 포함되어 있어 본 연구진이 파악한 보호작업장과 약간의 차이가 있다.

31개 시설 중 장애인 근로자 전원이 시설수용장애인으로 입소하고 있는 곳은 17개 시설이었고 전원이 통원하는 경우는 주로 장애인복지관에서 운영하고 있는 6개 시설이며 8개 시설에서는 대부분의 장애인이 입소해 있는 시설수용 장애인들이고 약간의 재가장애인만이 통원하고 있었다. 보호작업장에서는 작업인원의 100분의 30 이내에서 비장애인을 고용할 수 있게 되어 있는데 비장애인이 고용되어 있는 경우는 4개 시설(홍천군 보호작업장, 에바다농아원, 행복재활원, 천애재활원) 뿐이었다. 이는 저임금으로는 일반인을 고용하기가 어렵기 때문이 하나의 요인이라 하겠다.

재활협회 조사결과를 보면 전체 작업인원이 2,907명인데 이 중 시설수용장애인이 2,176명으로 74.9%를 차지하고 재가장애인이 566명으로 19.5%, 비장애인이 165명으로 5.7%를 차지한다. 곧 1992년 6월 현재 보호작업장에서 일하고 있는 장애인은 2,742명인데 이 중 수용장애인이 79.4%로서 시설수용장애인 대 재가장애인의 비율은 4:1에 이른다. 그리고 장애인 대 비장애인의 비율은 94.3% 대 5.7%이다.

〈표 2-III-4〉 작업정원 및 현재 작업인원

구 분	정 원	현 원			
		수용장애인	재가장애인	비장애인	계
인 원 (명)	3,333	2,176	566	165	2,907
보호작업장 갯수	111	90	55	31	119

자료 : 한국장애인재활협회, 중증장애인을 위한 보호고용사업 활성화 방안에 관한 연구, 1992

조사한 시설의 작업장애인 수는 최소 6명에서 최대 74명(한빛맹아원은 직업훈련을 받는 재학생들로 구성)까지 다양하였는데 19명 이하인 시설이 9개소, 20-29명 사이가 5개소, 30-39명 사이가 11개소, 40-49명 사이가 4개

소, 50명 이상이 2개소로서 대체로 30명 내외인 경우가 가장 많다. 장애유형을 보면 지체장애인이란 할지라도 정신지체와 중복된 경우가 많으며 대부분의 시설에서 한 종류의 장애인만이 아니라 여러 장애유형을 가진 장애인들이 함께 섞여 일하고 있다. 재활협회 조사로는 총 2,742명의 장애인 중 정신지체인이 39.9%, 지체장애인이 36.1%를 차지한다. 또한 장애등급별로는 1급과 2급의 중증장애인이 62.9%이다.

<표 2-III-5> 장애인 근로자의 장애유형과 장애등급

구 분		빈도(명)	백분율(%)
장 애 유 형	지 체	990	36.1
	시 각	157	5.7
	청각·언어	462	16.8
	정신지체	1,071	39.9
	기 타	42	1.5
계		2,742	100.0

구 분		빈도(명)	백분율(%)
장 애 등 급	1 급	757	27.6
	2 급	968	35.3
	3 급	762	27.8
	4 급	121	4.4
	5 급	74	2.7
	6 급	60	2.2
계		2,742	100.0

자료: 한국장애인재활협회, 중증장애인을 위한 보호고용사업 활성화 방안에 관한 연구, 1992(장애유형의 구분은 중복장애인 경우에도 한가지 장애유형만을 간주한 결과임)

조사대상 시설 보호작업장의 생산품목을 보면 가장 많이 하고 있는 것이 전자부품 조립(31개소 중 6개소)이었다. 재활협회 조사에서 생산직종을 구분한 것을 보면 <표 2-III-6>과 같다.

<표 2-III-6> 생산직종

구 분	보호작업장수	백분율(%)
목 공	16	13.4
농·축·수·임산	10	8.4
가공처리	16	13.4
제 조	30	25.2
기계금속	13	10.9
전기전자	13	10.9
인 쇄	3	2.6
서 비 스	3	2.6
기타 생산	15	12.6
계	119	100.0

자료: 한국장애인재활협회, 중증장애인을 위한 보호고용사업 활성화 방안에 관한 연구, 1992

조사한 시설의 생산형태로는 자가생산이 11개소, 하청생산이 14개소, 자가와 하청생산을 함께 하고 있는 곳이 6개소였다. 재활협회 조사에 의하면 자가생산 52.9%(63개소), 하청생산 47.1%(56개소)로서 비슷한 비율을 보인다.

조사대상 시설의 연간 매출액을 보면 시설에 따라 상당한 차이가 있었는데 매출이 전혀 없는 곳에서부터 최고 1억 8천만원까지 다양하였다. 이를 장애유형별로 보면 지체장애인이 주로 일하는 시설의 경우에는 최소 800만원에서부터 최고 1억 이상의 매출을 기록하는 시설이 5개소가 되는 등 다른 장애유형보다 대체로 매출액이 많았고 정신지체인 대상시설의 경우에는 최고 매출액이 1,900만원이었다. 청각·언어장애인을 주대상으로 한 시설

은 최고 매출액이 3,600만원이었으며, 시각장애인 대상시설의 경우에는 최고가 250만원으로서 다른 장애유형에 비해 훨씬 저조하였다. 이로 미루어 근로자의 장애유형에 따라 생산성과 매출액에 차이가 남을 알 수 있다.

재활협회 조사에 의한 연간 매출액을 보면 5,000만원 미만이 대부분을 차지하고 연간 잉여금은 하나도 없는 곳이 반수를 차지하고 있다.

<표 2-III-7> 연간 매출액과 잉여금

구 분	연간 매출액		연간 잉여금	
	작업장갯수	백분율(%)	작업장갯수	백분율(%)
없음	10	8.4	60	50.4
1,000만 미만	28	23.5	7	5.9
1,000만-5,000만 미만	38	32.0	17	14.3
5,000만-1억 미만	8	6.7	7	5.9
1억 이상	12	10.1	5	4.2
무응답	23	19.3	23	19.3
계	119	100.0	119	100.0

자료: 한국장애인재활협회, 중증장애인을 위한 보호고용사업 활성화 방안에 관한 연구, 1992

장애인 근로자의 임금은 임금이 지급되지 않는 한빛맹아원, 충북광화원, 광주영광원, 혜인원, 청산원 등의 보호작업장을 제외하면 방문한 모든 시설에서 개개인의 작업능력에 따라 차등을 두어 매달 지급하는 형식을 취하고 있었다. 전체적으로 극소수의 보호작업장을 제외하고는 이렇듯 능력별 월급제를 택하고 있다. 임금은 제품의 판매로 얻은 수입에서 보호작업장 운영에 필요한 제 경비를 제외한 것을 근로자들에게 능력별로 나누어 지급하게 된다. 재활협회 조사에 의하면 평균적으로 보호작업장 수익금의 73% 정도가 임금지급에 쓰여지고 그 밖에 관리비로 11.5%, 복리후생비로 6.4%, 기타 6.1%, 과세공과금으로 3.4%가 쓰여지고 있다. 총 101개소 중

82개소(81.2%)에서 수익금의 50% 이상을 임금지급에 쓰고 있었다.

조사한 31개 시설의 임금수준은 월평균 10만원 미만의 임금을 받는 장애인 비율이 가장 높았는데 대부분의 시설에서 최저임금과 최고임금간에 상당한 차이가 있었다. 예를 들어 은달의 집 경우 2천원에서 2만 6천원, 성동원의 경우 6만원에서 40만원, 안동재활원의 경우 1만원에서 45만원 등이었다. 재활협회 조사에 의하면 응답한 보호작업장 98개소 중 월평균임금이 10만원 미만인 곳이 58개소로서 59.2%를 차지하고 있고 10만원 이상 - 22만1천원 미만이 23개소로서 23.5%, 22만2천원 이상이 17개소로서 17.3%를 차지한다. 이렇게 평균 임금수준이 낮은 것은 정신지체인의 비율이 높기 때문이다. 장애인 근로자의 임금은 장애유형에 따라 차이가 나서 정신지체인과 시각장애인인 경우 가장 낮게 나타난다. 재활협회 조사에 의하면 월최고임금이 10만원 미만인 곳이 응답한 보호작업장 100개소 중 41개소이고 22만2천원 이상되는 곳이 37개소였으며 월최저임금이 10만원 미만인 곳은 72개소에 달하고 있다.

31개 시설의 수당제도를 보면 여러가지 수당을 지급하고 있는 곳은 4개소(운보원, 행복재활원, 삼육재활원, 명회원 등)정도에 불과하여 대부분의 시설에서 수당은 없었으며 휴가는 대부분의 시설에서 1년에 10일 이내로 되어 있으나 정작 휴가라 할지라도 마땅히 갈 곳이 없는 장애인이 많다. 재활협회 조사에 의하면 상여금이 있는 곳이 119개소 중 26개소(21.8%)이고 정근수당이 있는 곳이 6개소, 월차수당 11개소, 시간외 근무수당 23개소, 직책수당 13개소 등으로 대체로 수당이 있는 곳은 20% 이내였다.

조사한 시설의 보호작업장 업무를 관장하고 있는 전담인력을 보면 몇 개의 시설을 제외하고는 거의 대부분의 시설에서 1-2인의 직원만이 전체 업무를 담당하고 있었다. 1명의 직업훈련교사나 직업보도교사가 보호작업장 일을 전담하고 있는 시설이 13개소, 2인의 전담인력이 있는 경우가 9개소,

3인의 전담인력이 있는 경우가 4개소, 4인의 전담인력이 있는 경우가 2개소였으며 보호작업장이 설치되어 있으나 전담인력이 한 명도 없는 경우도 3개소였다. 또한 보호작업장 전담직원인 경우에도 장애인 복지시설의 여타 업무를 함께 수행하고 있는 경우가 많았다. 재활협회 조사에 의하면 1명의 전담직원이 있는 보호작업장이 119개소 중 72개소로 60.5%를 차지하며 전담직원이 없는 곳이 16개소로 13.4%, 2명 있는 곳이 12개소로 10.1%, 3명 이상이 17개소로 14.3%이다.

보호작업장을 운영함에 있어서 애로사항으로는 대부분의 시설에서 판로 확보의 어려움을 가장 많이 지적하고 있다. 명휘원과 광주영광원의 경우에는 시에서 직판매장을 설치해 줌으로써 제품 판매에 도움이 되고 있으나 자가생산하는 시설의 경우에는 대부분이 판매가 어려워 한빛맹아원이나 대동시온재활원과 같이 도자기 제작의 경우 연 1회 정도의 바자회 등을 통하여 판매하거나 시설에 찾아오는 방문객을 대상으로 판매하는 것이 고작인 경우도 있다. 또 청산원, 혜인원, 명화원처럼 판로가 없거나 작업물량 확보가 어려워 사실상 작업이 중단상태인 시설도 있었다.

판로의 어려움 외에 또한 빈번히 지적된 애로사항으로는 종사인력의 부족 및 이들에 대한 처우의 열악성, 재정적 지원의 부족, 장애로 인한 생산성의 한계, 시설 및 설비 미비로 인한 생산성 저하, 장애특성에 맞는 적합직종의 개발 미흡으로 인한 작업직종 선택시의 어려움, 저임금으로 인한 구인란, 장비부족 등이 있었다. 재활협회 조사에 의하면 운영시 어려운 점으로 전문인력의 부족을 지적한 비율이 17.9%, 판로의 어려움이 17.6%, 저임금 14.7%, 관리예산의 부족 12.8%, 시설및 설비부족 11.9%, 작업물량 확보의 어려움 11.9%, 법적·제도적 장치미비가 8.7%, 작업장 운영지침의 미정비 3.2%, 작업보장구 부족 1.3% 등으로 전문인력 부족과 판로의 어려움을 가장 많이 지적하였다.

이러한 애로사항들을 해결하기 위한 정부에 대한 건의사항으로서 가장 많이 지적된 것이 판로에 대한 제도적 지원이었고 인건비의 보조를 비롯한 재정적 지원의 확충을 요구하였다. 또한 장애특성에 맞는 직종을 개발하여 보급해 줄 것과 보호작업장의 경영을 위한 경영방법 안내 및 지도가 필요하다고 하였다.

4) 장애유형별 실태

(1) 지체장애인 대상 보호작업장

총 33개의 지체장애인 수용시설 중 보호작업장이 설치된 수용시설은 28개소³⁾(서울 4개소, 부산 3개소, 대구 2개소, 인천 2개소, 광주 1개소, 대전 1개소, 경기도 3개소, 강원도 1개소, 충북 1개소, 충남 1개소, 전북 1개소, 전남 2개소, 경북 4개소, 경남 2개소)이며 장애인복지관 혹은 일반사회복지관 등에 부설되어 지체장애인이 주로 고용된 곳이 19개소⁴⁾, 그 밖에 독립적으로 설치된 보호작업장이 4개소 있다.

지체장애인 수용시설 중에서 보호작업장이 설치되어 있지 않은 5개시설 중 소화영아재활원, 아이들의 집, 애망원 등은 아동수용시설이므로 설치되어 있지 않았고 브니엘은 1991년도에 시설을 완공하였는데 아직 작업을 시작하지 않고 있다. 그 주된 이유로는 판로문제와 작업가능한 장애인이 적기 때문이라고 한다. 양지재활원은 양지근로관이 인접해 있어 따로 설치하지 않았다.

이들 시설에서 하고 있는 생산품목을 보면 전자부품 조립이 14개소로 가장 많고 면장갑 제조가 8개소, 귀금속공예와 보석가공 6개소, 목공예 6개소, 나전칠기 4개소, 봉제 3개소 등이고 도장, 양재, 세탁, 편물 등을 하고

3) 운영중단 상태인 1개 시설 포함.

4) 운영중단 상태인 4개소 포함.

있는 곳이 각기 2개소이다. 그 밖의 생산품으로는 가죽공예, 등공예, 양초 공예, 목공가구, 인쇄, 직조, 칠보, 양화, 수예, 자수, 식기 제작, 포대 제작, 양초 제조, 물수건 제작, 참기름 제조, 뜰채, 위생저 제작, 자물쇠 제작, 상자 제작, 우비 제조, 쇼핑백 제조, 케익카드 제조, 모형공 제조, 자동차스위치 제조, 블라인드커튼 제조, 옷수리 등을 하는 곳이 각기 1개소씩 있다. 따라서 지체장애인을 주대상으로 한 시설에서의 총 생산품목은 36개에 이른다.

방문한 시설 중에서 연 매출액이 1억 이상되는 시설 5개소는 모두 지체장애인을 주로 고용한 곳이었는데 이처럼 지체장애인 대상의 보호작업장의 경우 다른 장애유형에 비하여 생산성이 높은 편이다. 조사한 12개 시설의 임금수준을 보면 최저 1만원에서 최고 50만원까지이며 작업직종이 다른 장애유형에 비하여 가장 다양하다.

2) 시각장애인 대상 보호작업장

시각장애인 수용시설 11개소 중 5개 시설(서울 1개소, 부산 1개소, 광주 1개소, 충북 1개소, 전남 1개소)과 맹인 및 시각장애인복지관 3개소에 보호작업장이 설치되어 있다.⁵⁾ 시각장애인 수용시설 중 보호작업장이 설치되어 있지 않은 시설을 보면 성심맹아원과 전북보성원은 아동이 주로 수용되어 있어 현재로는 설치계획이 없고 맹인대린원과 인천광명원은 시각장애인에게 맞는 적합직종을 선택하기 어려워 설치계획을 갖고 있지 않다. 성모자애재활원은 구체적인 계획이 없으나 시설을 이전하게 되면 설치계획을 세우려고 하며 한마음의 경우에는 보호작업장을 설치하여 허가를 받았으나 아직 시작하지는 않고 있다.

시각장애인을 대상으로 한 보호작업장의 작업직종으로는 안마를 하는

5) 운영중단 상태인 3개 시설 포함.

곳이 2개소이며 그 외에 피아노 조율훈련 1개소, 침술 훈련 1개소, 도자기 제작 1개소, 상자 제작 1개소, 편물 1개소, 등공예 1개소, 농축산 1개소, 포장작업 1개소 등으로 모두 9개 직종을 하고 있다. 한국 시각장애자복지회에서 운영하고 있는 시각장애인 복지관내의 보호작업장 경우는 피아노 조율 훈련을 시키고 있는데 연 10여명의 훈련받은 장애인이 악기제조 회사와 연결되어 모두 취업되고 있고 오히려 구인란을 겪는다고 한다. 이처럼 시각장애인에게 적합한 직종을 선택하여 좋은 결과를 얻는 예도 있다.

그러나 일반적으로 시각장애인의 경우는 다른 장애인에 비하여 작업직종이 매우 제한되어 있고 또한 이들을 대상으로 한 보호작업장의 수도 매우 적다. 시각장애인 대상의 보호작업장을 운영하는 대부분의 시설관계자들은 시각장애인에게 적합한 직종을 선택하기가 어렵다는 문제점을 지적하고 있다.

현재 시각장애인 수용시설에 부설된 보호작업장의 운영상태를 보면 한빛맹아원은 맹학교 재학생을 대상으로 도자기 제작을 직업훈련으로 하고 있는데 임금은 지급되지 않으며 도자기 제작이 맞지 않고 판로도 없어 다른 직종으로 전환계획 중이었다. 충북광화원은 농축산, 봉제, 마늘까기 등 여러 직종을 하였으나 판로가 없고 적절한 직종을 찾지 못하여 현재 거의 운영이 중단된 상태이다. 그리고 광주영광원은 등공예와 편물을 하고 목포광명원은 주로 학생들이 젓가락 포장일을 하는데 두 곳 모두 임금은 지급되지 않는다. 복지관에 부설된 보호작업장의 경우 서울시 맹인복지관은 사우나실을 복지관 건물내에 설치하여 고객을 상대로 안마를 하였으나 설치규정상의 문제로 허가가 나지 않아 운영이 중단되었고 서울의 시각장애인복지관과 부산맹인복지관은 각기 피아노 조율과 안마, 침술 등의 직업훈련을 하고 있다. 이처럼 시각장애인 대상 보호작업장은 임금을 지급하는 곳이 없고 직종 선정문제 등으로 다른 유형의 장애인을 고용한 보호작업장보다 운영이

더욱 어려운 실정이다.

(3) 청각·언어장애인 대상 보호작업장

청각·언어장애인 수용시설 총 13개소 중 11개 시설(부산 2개소, 인천 1개소, 대전 1개소, 경기 2개소, 충북 1개소, 전북 1개소, 전남 1개소, 경남 2개소)에 보호작업장이 부설되어 있고 그 외에 복지관 등에서 청각·언어장애인을 위주로 고용한 보호작업장은 한 곳도 없다. 청각·언어장애인 수용시설 중 미설치시설인 삼성농아원은 앞으로 보호작업장을 설치할 계획이 없는데 그 주된 이유로는 직업훈련교사를 채용하는 경우 인건비가 부족하고 저임금으로는 구하기 힘들기 때문이라고 한다. 광주인화원은 광주근로시설이 인접해 있으므로 설치되어 있지 않다.

청각·언어장애인을 주로 고용하고 있는 보호작업장에서 하고 있는 작업 품목을 보면 목공가구를 제작하는 곳이 4개소로서 가장 많고 도자기 제작 3개소, 인쇄 2개소 등이다. 그 밖에 철공, 봉제, 목공예, 귀금속가공, 수예, 제본, 사진식자, 봉투 제작, 양화, 양재, 면장갑 제조, 상자 제조 등을 하는 곳이 각각 1개소로서 모두 15개의 품목을 하고 있다. 청각·언어장애인의 경우에는 거의 모든 직종에 종사할 수 있는데도 불구하고 현재의 작업 직종을 보면 그 종류가 매우 제한적이어서 청각·언어장애인의 특성을 제대로 살리지 못하고 있다.

본 연구진이 방문한 시설 중 성동원은 인쇄 및 사진식자를 하고 있으며 직업보도교사 3인이 배치되어 있다. 에바다농아원도 인쇄와 제본일을 하고 있는데 매출액이 많은 편이며 운보원은 목공가구를 제작하는데 임금수준이 20만원에서 50만원 사이로 높은 편이다. 반면 전북보명원의 경우는 3가지 생산품목에 종사하고 있으나 연매출액이 660만원이며 메아리복지원도 3개 직종에 종사하고 있으나 매출액이 470만원에 머물고 있다.

(4) 정신지체인 대상 보호작업장

정신지체인 수용시설 총 44개 중 35개 시설⁶⁾(서울 6개소, 부산 2개소, 대구 2개소, 인천 2개소, 대전 1개소, 경기도 7개소, 강원도 1개소, 충북 3개소, 충남 1개소, 전북 1개소, 전남 2개소, 경북 2개소, 경남 4개소, 제주 1개소)에 보호작업장이 부설되어 있으며 이 밖에 장애인복지관 및 사회복지관 7개소에 정신지체인 위주의 보호작업장이 설치되어 있다.

미설치 수용시설을 보면 소망의 집, 천사의 집, 백슨바로로집 등은 1992년에 개원한 곳이고 성보나의 집은 구체적인 설치계획이 없으나 설치를 희망하고 있고 애덕의 집은 장소부족 등으로 설치계획이 없다. 교남소망의 집은 농산물 기르기를 계획 중이나 현재 보호작업장 설치 예정지의 지역주민들의 반대로 운영을 시작하지 않고 있다. 애리원은 설치가 완료되어 조만간 운영할 예정이며 직종으로는 면장갑 제조를 계획하고 있다. 수봉재활원은 설치를 희망하고 있는데 시작할 경우 자연식품 제조가공업을 고려하고 있다. 명주원의 경우에는 올해 벽돌 제작을 목적으로 시설 설치를 마쳤으나 도로사정 등으로 아직 운영하지 않고 있다.

정신지체인을 위주로 한 보호작업장의 작업직종을 보면 농축산이 7개소로 가장 많고 완구조립, 면장갑 제조, 도자기를 하는 곳이 각각 4개소, 포장, 세탁, 봉투 제작, 벽돌 제조 등이 각기 3개소이며 목공, 봉제, 원예, 보석가공, 양초공예, 제과, 바인다고리 제작, 플라스틱 사출 등이 각각 2개소이다. 그 밖에 등공예, 수공예, 지공예, 목공예, 지점토, 전자조립, 표구, 조화 제작, 싱크대 파이프조립, 양초 제조, 화장지 제조, 양말 제조, 쇼핑백 접기, 라이터 조립, 직조, 염색, 버섯장 등을 하는 곳이 각기 1개소씩 있다. 따라서 총 작업직종 수는 33개에 이르는데 농축산을 가장 많이 하는 것이 다른 장애유형과 다르다. 이는 주로 시장판매보다는 자체내에서

6) 이 중 4개 시설은 운영중단 상태

소비하는 수준에 머무르고 있다.

본 연구진이 조사한 10개 시설에서 정신지체인 근로자는 최저 2천원에서 최고 10여만원의 월임금을 받고 있었는데 대부분이 5만원 미만의 임금을 받고 있었다. 이처럼 정신지체인 대상의 보호작업장의 임금수준은 다른 장애인을 대상으로 한 경우보다 낮아 고용의 기능보다도 일거리 제공을 통한 교육이나 생활지도 등의 기능이 더 큰 것으로 보인다.

이상에서 보면 장애인 수용시설이 아닌 복지관에 부설된 보호작업장의 경우 29개 시설 중 19개 시설에서 지체장애인 위주로 고용되어 있어 장애인 유형별로 볼 때 편중되어 있다. 그리고 지체장애인과 청각·언어장애인에 비하여 정신지체인과 시각장애인을 주로 고용한 경우에는 매출액이 적고 임금수준이 낮은 상태이다.

5) 보호작업장의 사례

(1) 홍천군 보호작업장

일반적인 보호작업장의 형태는 장애인 수용시설이나 장애인복지관내에 설치되어 있는 것인데 간혹 이러한 일반적 형태와는 다른 보호작업장이 있다. 그 한 예로서 홍천군 보호작업장을 들 수 있다.

홍천군 보호작업장은 사단법인 홍천군 신체장애인 복지회에서 설립, 운영하는 것으로서 현재 총 12명의 지체장애인을 고용하고 있다. 이 작업장은 일반적인 보호작업장과 달리 보호작업장이 독립적으로 설치되어 사장, 공장장, 총무 등으로 구성된 관리조직 밑에서 운영되고 있다. 현재 기숙사 시설이 없어 통원이 어려운 장애인은 일할 수가 없는 관계로 인근지역 거주 장애인 중 통원할 수 있는 장애인만이 이용하기 때문에 일할 장애인을 구하는데 큰 어려움을 겪고 있다고 한다. 따라서 필요한 작업인원은 장애인 이외에 장애인의 가족원이나 영세민으로 충당하고 있다. 현재 생산품은 기업

체에서 하청을 받아 수출용 우비를 생산하고 있는데 일반인 근로자가 많이 일하여 생산량은 많아 다른 보호작업장보다 많은 매출액을 기록하고 있다.

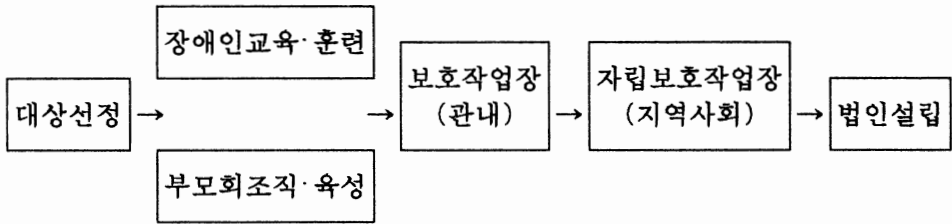
우비생산 외에 앞으로 인장과 금은세공, 전자제품 수리기술을 훈련시킬 계획에 있으나 현재로서는 이들을 훈련시킬 직업훈련 기술자를 구하기 어려워 인장기술만을 훈련시키고 있고 이것도 통원의 어려움으로 집에서 제 나뭇대로 기술을 익히고 가끔 기술자가 지도하는 형태로 하고 있다. 이 보호작업장은 이처럼 제품의 생산 외에도 나뭇대로 장애인의 직업훈련을 실시하려 하고 있으나 기숙사 등 편의시설의 미비, 인건비 부담으로 인한 기술자 고용의 어려움 등으로 앞으로 계획대로 실행될 지는 미지수이다.

(2) 서울시 장애인종합복지관

서울시 장애인 종합복지관에 있는 보호작업장 역시 독특한 형식으로 운영된다. 여기에는 작업장이 두개로 나뉘어져 있는데 각기 보호작업장과 자립작업장으로 불리운다. 보호작업장은 10대에서 20대의 젊은 정신지체인을 대상으로 직업훈련을 목적으로 운영되고 있다. 여기에서 2년간 훈련을 받고 난 뒤 자립작업장으로 옮긴다. 자립작업장에서는 보통 2-3년간 근무를 원칙으로 하며 이 후 지역사회에 설치된 자립작업장으로 이전하도록 계획하고 있다. 자립작업장과 보호작업장에 다니고 있는 장애인의 부모는 매월 5만원씩의 적립금을 내어 운영을 지원하고 있다. 보호작업장에서는 직능평가, 상담 등을 실시하고 있으며 2년간 일한 후 대개의 경우 자립작업장으로 가지만 다른 곳에 일반취업할 수도 있다. 그러나 대체로 자립작업장에서 일하기를 원하는데 이는 일반취업의 경우 임금은 훨씬 많으나 직업의 안정성이 적고 적응상의 문제가 있기 때문이다.

이 복지관에서는 현재는 자립작업장이 복지관내에 있으나 앞으로는 지역사회에 자립작업장을 설치하여 독립된 법인으로서 운영할 계획을 갖고 있

다. 곧 다음과 같은 단계를 거쳐 독립적인 자립작업장을 운영하고자 한다.



<그림 2-III-1> 자립작업장 운영단계

서울시 장애인 종합복지관에서는 장애인의 문제가 가족의 참여와 해결에의 노력이 없이는 해결될 수 없다는 생각하에 부모회를 결성하여 자립작업장을 통한 직업재활에 부모가 적극 동참하도록 하고 있는 것이 특징이다. 복지관내에 있는 보호작업장의 훈련대상 장애인은 주로 중등도나 경도에 해당하는 정신지체인으로 가족의 관심도, 협조성, 본인의 적응행동, 적성, 흥미등을 참작하여 학기별로 1년에 두번씩 선발한다. 여기서는 주로 직업훈련과정으로서 개별훈련 계획서를 작성하고 정기적으로 평가를 한다. 훈련받는 장애인의 부모들은 부모회를 결성하여 지역사회에서의 자립작업장 설치를 위한 기금을 조성하며 교육도 받고 있다. 현재는 완구와 전자부품 조립을 하는데 이러한 직업훈련 과정에서 생기는 수익금은 임금을 제하고서 독립된 자립작업장 설립을 위한 기금으로 적립된다. 보호작업장에서의 훈련과정을 마친 장애인은 복지관내의 자립작업장으로 옮겨 일하게 된다. 복지관에서는 부모회를 지도하여 앞으로 지역사회에 설치될 자립작업장을 부모회의 주관하에 자치적으로 운영할 수 있도록 준비시키는 데 작업장 관리 실습이나 하청업체 유치, 판로개척등의 사업을 함께 계획하고 실행한다. 그리하여 세번째 단계로서 지역사회에 자립보호작업장을 설립하여 부모회가 자치적으로 운영하며 이 때 복지관은 작업장 운영에 관한 자문을 담당하도

특 하고, 최종단계로서 사회복지법인으로 등록하여 정부의 지원하에 독립적으로 운영하도록 할 계획이다.

이러한 앞으로의 계획이 제대로 실행될 수 있을지는 지켜보아야 할 것인 바 지역사회에 자립작업장을 설립, 운영할 경우 가장 중요한 점은 부모들이 생산관리, 판매 등을 비롯한 모든 일들을 어느 정도로 전담하여 시설을 운영할 수 있을지의 여부일 것이다.

(3) 번동 보호작업장

이 보호작업장은 서울시 정신박약자 복지관내에 설치, 운영되던 보호작업장을 장소가 협소하여 서울시에서 번동 영구 임대아파트 단지내에 공간을 마련해 주어 이전한 것이다. 1991년 10월에 개소되어 현재 서울시 정신박약자복지관 직원 1명이 파견되어 작업지도에서부터 상담에 이르기까지 모든 업무를 맡고 있으며 자원봉사자 1인이 돕고 있다. 작업가능 인원은 30여명이나 홍보 부족 등으로 찾아오는 장애인이 적어 현재 작업인원은 17명이다. 이들은 모두 버스, 전철 등을 이용하여 통원하고 있는데 인근 지역외에도 장거리에서 통근하는 자도 다수 있다.

이제까지 문구 및 장난감 제작, 선물상자 조립등의 일을 하다가 현재는 비닐 쓰레기봉투를 제작하는데 이는 부모회 등을 통하여 직판되지만 판매량은 적다. 편의시설은 대체로 잘 되어 있어 여러가지 운동기구가 설치되어 있고 휴게실, 상담실, 목욕실, 의료실, 식당 등이 따로이 마련되어 있다. 일하기를 원하는 장애인이 찾아오면 보호작업장에서 기초적인 상담을 한 후 정신박약자복지관의 평가관정회에서 적격여부를 심사하여 작업장에 배치된다. 모든 경비는 복지관에서 담당하여 지불하고 작업장 수익금도 복지관으로 일단 입금된 후 지급된다. 따라서 복지관과 떨어진 곳에 설치되어 있으나 내용상으로는 지역사회에서 독립적으로 운영되는 형태와는 다르다.

현재 1명의 직원만이 모든 업무를 관장하고 있어 업무과다 현상이 문제이다. 모두 17명이 작업하고 있으나 작업지도, 상담, 생산관리, 훈련 등 모든 일을 하기에는 1인당 10여명 정도의 장애인을 관리하는 것이 적절할 것으로 사료되므로 정원이 차더라도 종사인력이 보강되기 전에는 관리감독에 문제가 있다. 그리고 다른 보호작업장과 마찬가지로 작업물량 확보가 힘든 것이 가장 큰 애로점이다. 또한 물품을 운반할 차량이 없어 차량확보가 필요하다.

중증의 정신지체인보다는 혼자서 먼거리를 통근할 수 있을 정도의 장애인이 대부분이며 여기서 일하는 기간은 3년으로 제한되어 있다. 현재 작업인원 중 다수는 정신박약자복지관에서 3년간의 직업훈련을 받고서 다른 곳에 취업이 안되어 이 곳으로 온 경우여서 정신지체인의 취업상 어려움을 말해준다. 이처럼 3년간 직업훈련 및 사회적응훈련을 받은 경우는 이 보호작업장에서 또다시 이러한 훈련을 받을 필요가 없는데도 불구하고 일반취업이 안되어 다시 이 곳에 들어오게 된다. 이 곳에 있다가 취업하여 나간 경우는 지난 1년간 약 5명 정도 된다고 한다.

이 보호작업장은 지리적으로는 독립된 작업장이나 모든 운영은 정신박약자복지관에서 담당하고 있으므로 재정관리에 큰 문제가 없겠으나 이것이 내용적으로도 지역사회내의 독립된 작업장으로 운영될 경우 얼마나 자립적으로 운영될 수 있을 지가 문제라 하겠다.

IV. 장애인 근로자 대상조사

본 연구에서는 장애인 직업재활시설의 실태를 파악함에 있어 시설에서 직접 일하고 있는 장애인 근로자를 대상으로 이들의 일반적 특성과 이들의 입장에서 본 시설의 문제점 등을 질문지를 통하여 조사하였다. 이러한 설문조사의 주된 목적은 시설에 고용된 장애인의 입장에서 시설의 가장 큰 문제점을 무엇이라고 생각하는지 실수혜자의 견해를 알아봄으로써 시설의 실태 파악 및 개선방안의 강구에 도움이 되기 위해서였다. 질문지는 학력수준이 대체로 낮은 장애인들이 쉽게 대답할 수 있도록 문항수 및 질문 내용을 되도록 간단하게 하였다.

장애인 직업재활시설에 고용되어 있는 장애인들 중 상당수가 저학력자이고 시각장애인과 정신지체인의 경우에는 거의 대부분이 질문지에 응답할 수 없으므로 본 조사는 시각장애인과 정신지체인 수용시설에 부설된 보호작업장을 제외하고 지체장애인과 청각·언어장애인 수용시설내의 보호작업장 및 장애인 근로시설에서 일하고 있는 장애인 중 응답할 능력이 있는 장애인 근로자를 대상으로 하였으며 그 결과 총 21개 시설에서 387명의 장애인이 질문지에 응답하였다.

설문조사의 대상이 된 시설 및 시설별 응답장애인 근로자 수는 다음과 같다.

- 장애인 근로시설(133명): 에덴하우스(23명), 성세재활자립원(20명), 양지근로관(20명), 동암재활원(24명), 광주근로시설(31명), 춘강 장애인근로센터(15명)
- 보호작업장(254명): 자립원(3명), 신애재활원(25명), 천애재활원(7명), 승덕재활원(19명), 운보원(9명), 삼육재활원(23명), 한·벨지움복지원(8명), 행복재활원(16명), 명회원(25명), 성동원(6명), 국립재활원(18

명), 흥천군 보호작업장(11명), 마리아의 집(11명), 안동재활원(24명), 메아리 복지원(49명)

1. 일반적 특성

1) 인구학적 특성

응답장애인의 성별, 연령별, 학력별 및 장애유형과 장애등급별 분포를 보면 <표 2-IV-1>과 같다.

<표 2-IV-1> 인구학적 특성

구 분		장애인 근로시설		보호작업장	
		빈도(명)	백분율(%)	빈도(명)	백분율(%)
성 별	남 자	101	75.9	159	62.6
	여 자	32	24.1	95	37.4
계		133	100.0	254	100.0
연 령	10대	13	10.1	64	25.5
	20대	79	61.7	109	43.4
	30대	29	22.7	57	22.7
	40대	7	5.5	15	6.0
	50대 이상	0	0.0	6	2.4
계		128	100.0	251	100.0
학 력	무 학	13	9.9	37	14.7
	국민학교	35	26.7	63	25.0
	중학교	49	37.4	108	42.9
	고등학교	34	26.0	43	17.0
	대학 이상	0	0.0	1	2.4
계		131	100.0	252	100.0

구 분		장애인 근로시설		보호작업장	
		빈도(명)	백분율(%)	빈도(명)	백분율(%)
장애유형	지체장애	86	66.7	159	63.6
	청각·언어장애	15	11.6	54	21.6
	정신지체	11	8.5	24	9.6
	청각장애	10	7.8	1	0.4
	언어장애	1	0.8	4	1.6
	지체장애·정신지체	3	2.3	3	1.2
	시각장애	0	0.0	1	0.4
	지체·언어장애	0	0.0	4	1.6
	지체·청각·언어	3	2.3	0	0.0
계		129	100.0	250	100.0
장애등급	1 등급	28	22.8	72	30.4
	2 등급	47	38.2	90	38.0
	3 등급	31	25.2	39	16.4
	4 등급	12	9.7	22	9.3
	5 등급	1	0.8	10	4.2
	6 등급	4	3.3	4	1.7
계		123	100.0	237	100.0

* 재활협회조사와는 달리 장애유형 중 지체장애가 대부분을 차지하는 것은 정신지체인 수용시설에 설치된 보호작업장은 조사대상에서 제외하였기 때문이다.

<표 2-IV-1>에서 보듯이 성별로는 장애인 근로시설과 보호작업장에서 모두 남자가 대다수를 차지하고 있다. 연령별로는 20대가 가장 많은데 장애인 근로시설의 경우에는 30대가 두번째로 많았고 보호작업장에서는 장애인 근로시설에 비하여 10대의 비율이 상대적으로 높았다. 학력별로는 두 시설을 합하여 중학교 이하의 학력을 가진 자의 비율이 79.6%를 차지하고 있으며 고등학교 학력의 경우 장애인 근로시설과 보호작업장간에 약간의 차이가 있다. 장애유형별로 보면 지체장애인의 비율이 두 시설을 합하여

64.6%로 가장 많았으며 청각·언어장애인의 비율이 보호작업장에서 상대적으로 높았다. 장애등급별로는 두 시설을 합하여 1등급과 2등급이 65.9%, 3등급과 4등급이 28.8%로써 중증의 장애인이 2/3 가량을 차지하고 있었다.

2) 근무사항

<표 2-IV-2> 근무기간 및 임금

구 분		장애인 근로시설		보호작업장	
		빈도(명)	백분율(%)	빈도(명)	백분율(%)
입소 여부	입 소	93	73.8	207	82.8
	통 원	33	26.2	43	17.2
계		126	100.0	250	100.0
근 무 기 간	1년 미만	24	18.2	57	25.0
	1-2년 미만	33	25.0	57	25.0
	2-3년 미만	28	21.2	42	18.4
	3-4년 미만	27	20.4	28	12.3
	4-5년 미만	10	7.6	12	5.3
	5년 이상	10	7.6	32	14.0
계		132	100.0	228	100.0
임 금 수 준	10만원 미만	31	25.2	110	48.3
	10만원이상-20만원미만	59	48.0	40	17.5
	20-30만원 미만	18	14.6	57	25.0
	30-40만원 미만	4	3.3	18	7.9
	40만원 이상	11	8.9	3	1.3
계		123	100.0	228	100.0

두 시설을 합한 전체 응답장애인 중 통원하고 있는 재가장애인은 20.2%인데 보호작업장에 비하여 장애인 근로시설의 재가장애인 비율이 상대적으로

로 높다. 근무기간은 두 시설을 합하여 1년 미만이 22.5%, 1년 이상-2년 미만이 25.0%, 3년 이상된 경우도 33.1%여서 장기간 고용되어 있는 경우가 많이 있음을 알 수 있으며 보호작업장의 경우 5년 이상된 장애인의 비율이 장애인 근로시설에 비하여 상대적으로 높다. 월평균임금은 두 시설을 합하여 10만원 미만이 40.2%, 10만원 이상-20만원 미만이 28.2%로써 낮은 임금 수준을 보이는데 보호작업장의 경우 장애인 근로시설에 비하여 10만원 미만의 비율이 상대적으로 높고 장애인 근로시설에서는 10만원 이상-20만원 미만인 자의 비율이 가장 높게 나타난다. 또 40만원 이상인 자의 비율에서 두 시설간에 큰 차이를 보인다.

생산품목별 응답장애인 수는 다음과 같다:

면장갑 제조 30명, 우비 제조 11명, 쇼핑백 제조 24명, 비닐봉투 제조 23명, 참기름 제조 2명, 요지 제조 3명, 전자부품 조립 147명, 인쇄 10명, 편물 16명, 양재 25명, 목공(예) 19명, 나전칠기 29명, 인장 2명, 제화 27명, 도자기 11명, 목창호 4명, 세탁 6명

2. 태도조사

1) 적합성 및 만족도

현재 하고 있는 일이 자신의 장애유형 및 장애정도, 적성 등에 적합하다고 생각하는 지의 여부와 일에 대한 만족도를 물어본 결과는 <표 2-IV-3>과 같다.

<표 2-IV-3> 적합성 및 만족도 여부

구 분		장애인 근로시설		보호작업장	
		빈도(명)	백분율(%)	빈도(명)	백분율(%)
적합성 여부	적합	72	58.1	124	52.3
	부적합	52	41.9	113	47.7
계		124	100.0	237	100.0
부적합 이유	작업이 난이	13	32.5	18	17.8
	작업이 단순	19	47.5	56	55.5
	장애유형에 부적합	8	20.0	27	26.7
	계	40	100.0	101	100.0
적 성	적합	47	36.2	185	75.2
	부적합	83	63.8	61	24.8
계		130	100.0	246	100.0
만족도	매우 만족	33	24.8	43	17.1
	약간 만족	56	42.1	139	55.2
	약간 불만족	36	27.1	56	22.2
	매우 불만족	8	6.0	14	5.5
계		133	100.0	252	100.0

<표 2-IV-3>에서 보듯이 자신의 장애유형이나 장애정도에 비추어 현재의 일이 적합하다고 생각하는 장애인 근로자의 비율이 부적합하다고 생각하는 비율보다 두 시설 모두에서 약간 높았다. 부적합하다고 생각하는 경우 그 이유로는 자신의 장애정도에 비하여 작업이 너무 단순하다고 한 경우가 두 시설을 합하여 53.2%로 가장 많았다. 이러한 결과에 비추어 볼 때 각 장애인의 장애특성에 맞는 일에 적절히 종사하고 있지 못한 경우가 상당히 있음을 알 수 있다.

또한 현재의 일이 자신의 적성에 맞는 지에 대해서는 두 시설간에 큰 차이를 보이는데 장애인 근로시설에서는 적성에 맞지 않다고 한 비율이 훨

편 높은 반면 보호작업장에서는 맞다고 대답한 자의 비율이 훨씬 높다. 일에 대한 만족도에 있어서는 두 시설을 합하여 매우 만족하다와 약간 만족하다고 대답한 자의 비율이 70.4%로써 대체로 만족하다고 한 편이 많았다.

2) 시설의 역할 및 문제점

보호작업장 또는 장애인 근로시설의 가장 중요한 역할이 무엇이라고 생각하는 지를 질문한 결과는 <표 2-IV-4>와 같다.

<표 2-IV-4> 시설의 역할

역 할	장애인 근로시설		보호작업장	
	빈도(명)	백분율(%)	빈도(명)	백분율(%)
고용기회제공	47	35.6	100	42.2
직업훈련	61	46.2	96	40.5
교육	11	8.3	35	14.8
치료	13	9.9	6	2.5
계	132	100.0	237	100.0

<표 2-IV-4>에서 보는 바와 같이 보호작업장의 장애인 근로자의 경우 고용기회의 제공과 직업훈련의 역할 양자를 모두 비슷하게 중요한 역할로 보고 있었고 장애인 근로시설에서는 직업훈련의 역할이라고 대답한 자의 비율이 약간 더 높았다. 두 시설 모두에서 직업훈련 역할이라고 대답한 자의 비율이 높게 나온 것은 여기서 일하고 있는 장애인들이 현재의 시설이 아닌 다른 곳에 취업하기를 희망하거나 또는 전제로 하고 있다는 것을 간접적으로 말해 주는 것이라고도 할 수 있다.

장애인 근로자의 입장에서 생각하는 시설의 문제점으로서 가장 시급히 개선해야 할 점으로 지적된 사항을 보면 <표 2-IV-5>와 같다.

<표 2-IV-5> 시설의 문제점

문 제 점	장애인 근로시설			
	첫 째		둘 째	
	빈도(명)	백분율(%)	빈도(명)	백분율(%)
시설 및 설비부족	19	17.5	7	7.2
낮은 임금	52	47.7	11	11.3
작업물량 확보	13	11.9	12	12.4
작업보장구 부족	2	1.8	6	6.2
전문인력 부족	10	9.2	10	10.3
판매상 어려움	1	0.9	13	13.4
작업환경개선	3	2.8	12	12.4
예산 부족	1	0.9	5	5.2
편의시설 부족	7	6.4	13	13.4
제도적지원 부족	1	0.9	8	8.2
계	109	100.0	97	100.0

문 제 점	보호작업장			
	첫 째		둘 째	
	빈도(명)	백분율(%)	빈도(명)	백분율(%)
시설 및 설비부족	38	17.4	16	7.7
낮은 임금	119	54.3	32	15.4
작업물량 확보	16	7.3	17	8.2
작업보장구 부족	4	1.8	4	1.9
전문인력 부족	12	5.5	12	5.8
판매상 어려움	4	1.8	21	10.1
작업환경개선	10	4.6	34	16.3
예산 부족	3	1.4	10	4.8
편의시설 부족	1	0.4	33	15.9
제도적지원 부족	12	5.5	29	13.9
계	219	100.0	208	100.0

<표 2-IV-5>에서 보듯이 장애인들이 가장 큰 문제점으로 느끼는 것으로는 두 시설 모두에서 낮은 임금이 압도적으로 많았으며 그 다음으로 시설

및 설비부족이었다. 이 외에도 두번째 문제점으로서 작업환경 개선과 편의 시설 부족 등을 지적함으로써 주위환경에 불만족함을 나타내었다.

현재의 일이 아닌 다른 직업을 원하는 지를 물어본 결과는 <표 2-IV-6>과 같다.

<표 2-IV-6> 타직업 희망 여부

구 분		장애인근로시설		보호작업장	
		빈도(명)	백분율(%)	빈도(명)	백분율(%)
타직업 희망 여부	희망	46	43.0	152	60.3
	망원	61	57.0	100	39.7
계		107	100.0	252	100.0
희망 직업 형태	자영업	21	48.8	74	50.7
	사무직	7	16.3	15	10.3
	판매서비스직	3	7.0	9	6.1
	생산직	8	18.6	24	16.4
	단순노무직	0	0.0	13	8.9
	관리직	4	9.3	9	6.2
	전문직	0	0.0	2	1.4
계		43	100.0	146	100.0
계속 근무 희망 이유	현재만족	16	27.6	37	39.4
	취업곤란	28	48.3	30	31.9
	기술부족	12	20.7	17	18.1
	숙식곤란	2	3.4	10	10.6
계		58	100.0	94	100.0

<표 2-IV-6>에서 보는 바와 같이 장애인 근로시설의 경우 다른 직업을 갖고 싶다고 한 비율이 희망하지 않는 비율보다 조금 더 높았고 보호작업장에서는 타직업을 희망하는 자의 비율이 훨씬 더 높았는데 희망직업 형태로는 자영업이 가장 많았고 그 다음은 생산직이었다. 현재의 시설에서 계속

일하기를 원하는 경우에 그 이유로서는 장애인 근로시설의 경우에는 다른 곳에 취업하기 곤란해서가 가장 많았고 보호작업장에서는 현재의 생활에 만족하기 때문과 취업곤란 때문이 비슷한 정도로 많았다. 전체적으로 보면 취업 곤란이나 기술 및 지식 부족, 숙식해결 곤란 등과 같이 현재의 시설에서 계속 일하려는 이유가 현재의 상태에 만족해서라기 보다는 다른 곳에 취업하고 싶어도 할 수 없는 여건 때문이 많았다. 다른 일을 하기를 원한다고 대답한 장애인의 수와 원하지 않는다고 대답한 장애인의 경우에도 지금의 상태에 만족해서가 아닌 기타 다른 이유 때문이라고 대답한 장애인을 합하면 현재의 직업재활시설에서 일하고 있는 장애인의 대부분이 다른 곳에 취업하고 싶어하고 있음을 알 수 있다.

제 3 장 장애인 직업재활시설의 문제점 및 개선방안

I. 문제점

1. 판로확보의 문제

소수의 시설을 제외하고는 대부분의 보호작업장 및 장애인 근로시설에서 가장 빈번히 애로사항으로 지적하고 있는 것이 판로확보의 어려움이다. 본 연구진이 조사한 31개 시설 중 21개소에서 판로문제를 지적하였고 재활협회의 조사에 의하면 제품 판매방법으로서 납품이 56.3%(67개소), 직접판매가 36.1%(43개소), 위탁판매 5.1%(6개소), 기타 2.5%(3개소) 등이었는데 보호작업장 운영시 가장 어려운 점으로서 17.6%가 판로확보의 어려움, 11.9%가 작업물량 확보의 어려움을 들고 있다. 보호작업장 운영지침(장애인 복지사업지침)에는 시·도와 시·군·구에서 관내 기업과의 연계도 도모하고 관련직종 협회나 공공기관, 상공회의소 등을 통하여 판매지원체계를 수립, 시행하여야 하며 시·군·구 관내 연계기업 또는 하청업 등이 부족할 경우에는 시·도지사가 타관내 기업들과 협의하여 연계되도록 하여야 한다고 되어 있으나 이는 선언적 조항일 뿐 실제로는 이러한 제도적, 행정적 뒷받침이 미흡한 실정이다.

따라서 대부분의 시설에서는 독자적인 힘으로 판로를 개척하고 있었으며 이러한 점으로 인해 시설종사자의 개인적인 역량이나 시설의 대외적 지명도, 혹은 시설의 설립자 및 운영자 등에 따라서 판로의 확보가 좌우되고 있다. 대전에 소재한 은달의 집 경우와 같이 싼 인건비 때문에 업자가 스스로 찾아온 경우도 있으나 이는 예외적인 사례이며 거의 대부분의 시설에

서는 제품의 판로문제 해결에 가장 어려움을 겪고 있다. 단적인 예로서 보 호작업장 운영이 실질적으로 중단된 상태에 있는 청산원, 청주 사회복지관, 라이트하우스, 명화원, 천성아동재활원의 경우 중단된 주요 이유가 판로가 없기 때문이었다.

작업직종을 선택할 때에는 계절이나 경기의 변동에 될수록 영향을 받지 않는 것을 선택하는 것이 바람직하지만 그렇지 못할 경우 제품의 판매가 경기에 많이 영향을 받아 어려운 경우도 있다. 한 예로서 신아재활원의 경우에는 건축경기가 호황이었을 때 벽돌을 제작하여 수익성이 높았으나 건축이 규제된 이 후 판로가 막혀 생산이 중단된 상태이다. 이렇게 상당수의 시설에서 판로와 작업물량 확보의 불안정으로 지속적인 작업을 하지 못하고 때로는 몇 일, 때로는 몇 달간 일손을 놓는 수가 있다.

재활협회의 조사에 의하면 생산형태에 따라 임금수준에 차이가 있어 자가생산인 경우 월평균임금이 201,600원 미만인 비율이 91.7%인데 비해 하청 생산의 경우에는 77.8%였는데 이러한 차이는 자가생산하여 직판하는 경우에는 판매가 더욱 어려워 매출액이 적고 따라서 임금도 낮아지기 때문이라고 사료된다.

이렇듯 하청에 의한 생산의 경우에는 직접 판매하는 경우보다 어려움이 덜할 수 있으나 이 경우에도 일정한 계약기간이 없이 그 때 그 때 하청을 주는 업체의 형편에 따라 일감을 얻어오는 수가 많으므로 작업이 안정적으로 되지 못한다. 자가생산한 제품을 직접 판매하는 경우에는 가장 바람직한 것이 명휘원이나 광주영광원의 경우와 같이 시설이 소재해 있는 지방자치단체에서 직판매장을 설치해 주는 것이라 하겠으나 이러한 경우는 매우 드물다.

장애인 직업재활시설의 운영시 가장 큰 어려운 점으로 판로문제를 드는 것은 기업이 아닌 사회복지시설에서 자체적으로 시장을 개척하는 것이 매우

힘들기 때문이며 판로확보를 위한 제도적인 뒷받침이 따르지 않기 때문이다.

2. 역할의 단순화

보호작업장의 목적을 장기적 목적과 단기적 목적으로 구분할 때 장기적 목적은 장애인을 위한 장기적인 고용의 제공이며 단기적 목적은 경쟁고용시까지 일시적으로 고용하면서 직업훈련 등을 통하여 취업에 대비하는 것이라 할 수 있다. 이 외에도 외국의 경우 보호작업장은 여러가지 심리적, 직업적 평가 및 사회적응훈련, 재활치료 서비스 등을 제공하는 역할을 하고 있다.

그러나 현재 운영되고 있는 보호작업장은 대부분 장기적인 단순한 고용제공의 역할에 머무르고 있다. 이는 대다수의 보호작업장이 수용시설에 부설되어 있는데 시설에 수용되어 있는 장애인의 대부분이 자립할 수 있는 여건을 갖추지 못하고 있고 또한 일반기업체에서 장애인의 고용을 기피함으로써 경쟁고용으로 전환되는 기회가 적기 때문이다. 장애인 근로자를 대상으로 한 조사에서 보면 전체 응답자의 42.5%가 직업재활시설의 가장 중요한 역할을 직업훈련이라고 하였다. 그리고 재활협회의 조사에 의하면 시설종사자의 입장에서 보호작업장의 목적이 고용기회의 제공이라고 응답한 곳은 19.3%이고 훈련이라고 한 비율은 23.6%, 고용과 훈련, 치료, 교육을 위한 것이라고 대답한 비율은 47.1%였다. 그러나 보호작업장이 직업훈련을 목적으로 한다는 것은 일반고용이 전제가 되었을 때이며 만약 직업훈련만 받고 이것이 취업으로 연결되지 않는다면 그 보호작업장의 목적은 직업훈련이라고 할 수 없다. 장애인 수용시설에 부설된 보호작업장의 경우 실제로 이 곳에서 기술을 습득하여 다른 곳에 취업하여 자립한 장애인이 일년에 한 명도 없는 시설이 대부분이며 일반취업한 장애인이 드문 것은 장애인 근로시설의

경우도 마찬가지이다.

외국의 보호작업장은 대부분 고용기간의 제한이 있으나 재활협회의 조사에 의하면 1년-5년까지 근무기간에 제한을 두는 보호작업장은 복지관 등에 부설된 18개소에 불과하며 나머지는 근무기간의 제한이 없다. 이는 곧 우리나라의 보호작업장이 장기적인 고용장소화되고 있음을 말한다. 동조사에 나타난 바에 따르면 시설종사자의 입장에서는 보호작업장의 목적과 역할을 종합적인 것으로 파악하고 있고 이러한 포괄적인 역할들을 수행하는 것을 이상적인 보호작업장 형태로 생각한다고 하겠다. 그러나 실제적으로는 현재 운영되고 있는 보호작업장의 경우 다양한 역할들을 수행하는 데 필요한 인력 및 프로그램이 미비한 실정이다.

복지관내의 보호작업장에서는 어느 정도 개별적 평가 및 훈련 등이 행해지고 있으나 수용시설 부설 보호작업장의 경우에는 이러한 업무를 담당할 인력도 부족하고 개개인의 특성에 따른 훈련계획의 수립이나 개별적 평가 등이 미흡한 상태이다.

3. 작업직종 선택의 문제

대부분의 보호작업장이나 장애인 근로시설에서 작업직종을 선택할 때는 먼저 판로의 확보가 가능한 지를 기준으로 하는 경우가 많다. 이것은 시설을 운영하기 위해서는 수익성이 있어야 하므로 당연한 일이라 할 수 있다. 이렇듯 판로문제와 작업직종 선택문제는 서로 연관된 것으로서 어떠한 직종이 수익성과 판로의 안정성이 있으면서도 장애특성에 맞는 적합한 직종인지를 판단하여 선택하는 것은 매우 중요하고도 어려운 문제이다.

직종 선택시의 어려움은 현재 각 장애유형과 특성에 맞는 적합직종을 개발, 보급하는 일이 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이기도 하다. 현재 보호작업장이나 장애인 근로시설에서 하고 있는 직종은 그 종류가 제한적이

고 사양직종이거나 부가가치가 낮아 수익성이 적은 직종인 경우가 많고 또한 대부분이 단순작업을 요하는 것이다. 한 예로서 지체장애인과 정신지체인을 주요 대상으로 하는 보호작업장의 경우 면장갑을 제조하는 곳이 각기 8개소와 4개소로써 생산품목의 빈도면에서 2위를 차지하고 있으나 이는 수익성과 발전성이 적은 일이다.

특히 시각장애의 경우에는 장애의 특성으로 인하여 다른 장애보다도 직종 선택에 있어 큰 어려움이 있는데 이는 현재 시각장애인을 대상으로 한 보호작업장의 실태를 보면 잘 알 수 있다. 전국의 시각장애인 수용시설 11개소 중 5개소에만 보호작업장이 설치되었는데 설치된 곳도 운영이 어려운 상태이다. 한빛맹아원의 경우에는 처음에 도자기제조로 시작했으나 시각장애인에게 잘 맞지 않으므로 다른 직종으로 전환할 계획 중에 있으며 충북광화원은 매출이 거의 없이 운영이 부진한 상태에 있다. 운영이 중단된 라이프하우스의 경우에는 중단된 주 요인의 하나가 직종의 부적합 때문이라고 한다. 비단 시각장애의 경우만 아니라 본 연구진이 방문한 많은 시설에서 어떠한 직종이 좋은지 조언을 받고 싶다고 하였다.

장애인 직업재활시설의 경우에는 장애로 인한 낮은 생산성이 문제가 되는데 각 장애유형에 따른 특성에 맞는 직종을 개발하고 시설 및 설비 등을 장애인의 특성에 맞게 개조하고 개별장애인의 특성에 따라 적재적소에 인력을 배치한다면 장애에 따른 생산성 저하와 같은 문제점은 많이 감소될 수 있을 것이다.

4. 시설의 부족 및 균형적 안배 결여

서구나 일본 등에서는 전체 노동인구의 약 0.03%-1%까지를 보호고용 대상 장애인으로 보고 있는데 이러한 비율이 우리 나라의 경우 반드시 적용된다고 할 수는 없으나 1990년도 장애인 실태조사 결과에 나타난 중증장애

인의 수나 취업희망 장애인수, 희망하는 근무형태 등을 참고로 하여 추정해보면 현재의 보호작업장과 장애인 근로시설의 수는 잠재적 수요에 비하여 매우 부족하다.

1990년도 장애인 실태조사에 기반하여 전체 장애인구 중 보호고용의 대상이 될 수 있는 중증장애인이 얼마나 되는 지를 알아보면 재가 지체장애인 542,000명의 13%인 70,460명, 시각장애인 222,000명의 19%(시력 아는 경우)인 42,180명, 청각장애인 170,000명의 33%(보청기 사용시)인 56,100명, 정신지체인 74,000명의 64%인 47,360명이 중증에 해당하여 총 216,100명에 이른다.

등록장애인을 대상으로 중증장애인을 살펴보면 1992년 6월 말 현재 등록장애인은 233,105명(보훈대상자 제외)인데 이들 중 중증에 해당하는 1급과 2급 장애인의 비율은 44.7%이다. 장애유형별로는 등록된 지체장애인 151,254명 중 1, 2급은 104,116명으로서 지체장애인의 68.8%를 차지하고 있고 시각장애인 16,225명 중 1, 2급은 11,673명으로 71.9%, 청각·언어장애인 30,974명 중 2급은 19,863명으로 64.1%, 정신지체인 34,652명 중 1, 2급은 27,193명으로 78.5%를 차지한다. 이러한 등록장애인의 장애등급별 분포를 보면 모든 장애유형에서 중증장애인의 비율이 60%를 넘고 있다.

또한 1990년도 장애인 실태조사에 의한 무직자의 희망 근무형태를 보면 장애인 직업재활시설에 대한 수요에 비하여 시설이 얼마나 부족한 지를 알 수 있다.

〈표 3-I-1〉 무직자의 희망 근무형태

근무형태	전체	지체	시각	청각	언어
자영업	45.7	47.1	54.8	26.4	33.6
일반기업상근	24.6	25.4	18.7	27.4	30.8
일반기업임시고용	5.2	4.5	6.5	10.6	4.0
정부기관	9.6	10.1	1.6	19.6	15.4
자립작업장	9.5	8.4	9.1	10.1	7.4
기타	5.3	4.5	9.3	5.9	8.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N(미상제외)	84,894	64,671	14,394	7,356	8,118

자료: 김국도 외, 1990년도 장애인 실태조사 보고, 한국보건사회연구원, 1991, p.204

〈표 3-I-1〉에서 보면 미상을 제외한 85,000여명의 희망 근무형태 중 자립작업장 근무를 희망한다고 응답한 사람은 9.5%인 8천여명이고 이를 장애유형별로 보면 지체장애인 5,400여명, 시각장애인 1,300여명, 청각장애인 700여명, 언어장애인 600여명 등이다. 재가장애인 중에는 자립작업장이 어떠한 것인지 잘 알지 못하는 사람도 많이 있을 것으로 사료되는데 이러한 점을 감안하고 동조사에서 나타난 자립작업장 근무희망자만을 고려하더라도 수요에 비하여 현재의 직업재활시설의 작업가능 정원(약 3,300여명)은 매우 적음을 알 수 있다.

더우기 사실상 복지관에 설치된 보호작업장을 제외한 모든 보호작업장은 수용장애인을 대상으로 하고 있고 장애인 근로시설의 경우에도 춘강장애인근로센터와 같이 전원이 재가장애인인 경우도 있으나 그 밖의 시설은 사실상 수용장애인 위주라 할 수 있다. 따라서 재가장애인을 위한 직업재활 시설은 태부족한 실정이다.

그리고 장애유형별로 보았을 때 장애인 근로시설은 1개소를 제외하고는

모두 지체장애인이 주대상이며 보호작업장의 경우에도 지체장애인과 정신지체인 대상의 시설이 대부분이다. 이는 장애인 수용시설 101개소 중 지체장애인 수용시설이 33개소, 정신지체인 수용시설이 44개소를 차지하고 있기 때문이며 이용시설 부설 보호작업장의 경우에도 지체장애인 위주가 19개소, 정신지체인 대상이 7개소, 시각장애인 대상이 3개소로써 지체장애인에게 편중되어 있다. 따라서 장애유형면에서 볼 때 현재의 직업재활시설은 그 대상에 있어 균형있게 운영되지 못하고 있다고 하겠다.

5. 종사인력 부족

본 연구진이 조사한 31개 시설 중 22개 시설과 재활협회 조사결과 전체의 73.9%에 해당하는 보호작업장에서 1인 또는 2인의 보호작업장 전담인력을 두고 있었고 전담인력이 없는 경우도 13.4%를 차지하였다. 이와 같은 전담인력의 부족현상은 과중한 업무부담과 개별적인 업무영역에 따른 전문성의 결여를 초래한다. 보호작업장 운영지침에는 장애인 재활시설에서 보호작업장을 운영하는 경우에 시설과 독립적으로 운영하여야 한다고 되어 있으나 전담인력이 없는 상태에서 이는 불가능하다. 재활협회의 조사에 의하면 운영시 어려움으로 인력의 부족을 든 비율이 17.9%로써 가장 높았다.

전문적인 직업훈련이 필요한 직종인 경우에도 임금문제로 직업훈련교사를 채용하지 못하는 경우가 있고 또한 사회복지시설 종사자에 대한 열악한 처우수준으로 인하여 직원의 이직율이 높아 지속적인 생산활동에 하나의 저해요인이 되고 있다. 한 예로서 충북 장애인종합복지관과 전남 장애인종합복지관에서는 나전칠기를 하였으나 현재 직업훈련교사가 없어 작업이 중단된 상태이다. 청각·언어장애인을 대상으로 한 시설의 경우 수화, 구화능력이 필요한 데 어느 정도 이를 습득할 만하면 열악한 처우때문에 이직해 버려 직업훈련 및 작업활동이 중단되게 된다.

전문인력의 부족현상은 이러한 전문인력을 양성하는 기관이 부족하고 이들에 대한 낮은 처우로 인하여 종사희망자가 부족하다는 점과도 연계된 문제이다. 재활협회 조사에 의하면 보호작업장의 활성화를 위하여 시급히 해결해야 할 점으로서 전문인력의 양성을 위한 교육을 지적한 비율이 17.3%에 달한다. 또한 설혹 이러한 인력이 있다 하더라도 현재와 같이 인건비를 충당하기 어려운 실정에서는 쉽게 고용할 수도 없다. 이러한 전문인력의 부족은 자연히 장애인 직업재활시설의 역할의 단순화와 전문적 경영의 부재, 생산성 저하 등을 야기시킨다.

6. 시설 및 설비 부족

장애로 인한 생산성 저하와 생산량 감소부분을 보충하기 위해서는 시설 및 설비의 현대화와 기계화가 필요하다. 그러나 현재 대부분의 보호작업장과 장애인 근로시설에서의 생산은 장애인 노동력을 이용한 노동집약적 생산으로서 일반기업체의 생산과 비교해 볼 때 시장경쟁력이 떨어질 수밖에 없다.

한 예로서 에바다농아원은 기계설비의 부족으로 현재보다 더 많은 작업을 할 수 있음에도 불구하고 수작업에 의존하는 양이 많아 자연히 생산량 저하와 이에 따른 저임금이 야기된다고 한다. 재활협회 조사에 의하면 운영시 어려움으로 시설 및 설비의 부족을 든 비율이 11.9%였다. 또한 작업 중 사고발생시 보상받을 수 있는 장치가 미비하다. 동조사에 따르면 산재보험에 가입되어 있는 곳은 4개소에 불과하였다.

장비의 보강이나 설비 대체가 필요한 경우 장비보강비를 신청하여 지급받을 수 있으나 행정절차로 인해 시간이 오래 걸려 필요한 시기에 장비를 보강하기 어렵고 또한 현재의 장비보강비 지원액(한 개소당 약 2천만원)도 충분하지 못하다.

7. 대상장애인 선정의 문제

보호고용제도는 원래 일반취업이 어려운 중증장애인을 위한 제도이나 현재 보호작업장이나 장애인 근로시설에 있는 장애인을 보면 3급 이하의 중등도 및 경도장애인도 37% 정도를 차지하고 있다. 이는 시설에서 고용대상 장애인을 선정할 경우에 장애인 본인의 일하고자 하는 의사도 고려하지만 어느 정도 작업능력이 있는 장애인을 택하게 되기 때문이다.

대상장애인을 선정함에 있어 일정한 판정기준에 의하여 보호고용에 적합한 장애인이 선택되기 보다는 각 시설별로 임의적으로 선택됨으로써 보호고용의 원래의 취지와는 달리 중증장애인이 배제되기 쉬운 문제가 발생할 수 있으며 작업능력상 적합하지 못한 장애인이 선정될 수 있다.

8. 재정적 지원 부족

보호작업장과 장애인 근로시설에는 운영비 명목으로 매분기마다 월 35만원에 해당하는 금액이 지급되고 있으며 이 운영비는 공공요금, 사무용품 구입, 관리요원 및 직업훈련교사 인건비, 기타 보호작업장시설 유지에 필요한 제 비용등으로 쓸 수 있다고 되어 있다. 그러나 이러한 운영비는 직원 1인의 채용에 필요한 비용도 안되는 적은 금액이다.

직업훈련교사나 생산공정상 필요한 전문기술자의 고용이 필요한 경우에도 인건비 문제로 채용하지 못하는 경우가 많다. 재활협회 조사에 의하면 운영시 어려운 점으로서 예산의 부족을 든 비율이 12.8%였다. 보호작업장에서 전담인력이 없거나 한두 명에 불과한 곳이 대부분인 것도 인건비 보조가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 이러한 재정상의 어려움의 예로서 명휘원의 경우 인건비 문제로 인해 필요한 보호작업장 인력을 고용하기 어려워 조만간 장애인 근로시설로 변경할 계획을 갖고 있다고 하며 천성아동재활원과 같이 목공직종을 하였으나 목공기술자의 인건비가 부족하여 운영이

중단된 상태에 있는 곳도 있다.

9. 경쟁고용 전환문제

보호작업장의 주요 역할 중의 하나는 경쟁고용을 위해 준비하는 것이지만 현재 운영되고 있는 보호작업장의 주수혜자인 시설수용장애인의 경우 그 대부분은 자립이 어려운 실정이므로 보호작업장을 통하여 직업훈련을 받더라도 일반취업으로 이어지는 경우는 매우 드물다. 조사한 31개 시설 중 1991년 한 해동안 다른 곳에 취업하여 자립한 장애인을 알아본 결과 8개 시설을 제외하고는 자립한 장애인이 한 명도 없었다. 31개 조사시설의 장애인 근로자 880여명 중 40여명만이 취업하여 자립(취업율 4.5%)하였고 이러한 장애인이 있는 보호작업장을 보면 삼육재활원, 명휘원, 번동 보호작업장과 같이 복지관에 부설되거나 지명도가 있는 시설에 부설된 경우가 많았다.

이렇게 경쟁고용으로의 전환이 부진함으로써 장애인 직업재활시설이 영구적인 고용처화되고 장애인 근로자의 순환율이 낮음으로써 보다 많은 장애인이 보호고용의 혜택을 받는 데 장애요인이 된다. 이러한 일반고용으로의 전환부진 문제는 비단 우리나라의 보호작업장에만 한정된 문제가 아니라 구미제국의 경우에도 지적되고 있는 문제이다. 미국의 경우 1973년도의 일반취업율은 12%였는데 그 대신 workshop 이용장애인의 회전율은 50% 정도에 이른다.

일반고용으로의 전환이 부진한 것은 현재의 장애인 고용전달체계가 이분화되어 있고 장애인 취업알선기관이 부족하여 취업알선 사업이 부진하기 때문이 주 요인이라 할 수 있다. 우리 나라의 경우 장애인의 경쟁고용은 노동부가 관장하고 보호고용은 보사부에서 관장하고 있는데 이러한 행정체계로 인하여 두 고용체계간에 원활한 연계가 이루어지지 않으며 장애인의

일반고용 촉진사업을 담당하고 있는 노동부 산하기관도 무직장애인의 취업 알선만을 하고 보호고용 상태에 있는 장애인 문제에 대해서는 관여하지 않는다.

10. 관리체계상의 문제

현재 장애인 직업재활시설은 보사부→시·도 사회과→시·군·구 사회과로 이어지는 지도, 감독체계하에 있다. 보호작업장에 관한 시·군·구 관장 사항으로는 시설비 및 장비구입비 예산편성과 지침에 관한 사항, 보호작업장 직종선정 및 기업 하청업종 연계에 관한 사항, 운영·지도감독에 대한 사항, 생산제품 판매협조에 관한 사항, 설치지역 선정에 관한 사항, 기술훈련 대상장애인 선정 발굴에 관한 사항, 분기별 운영상태 점검에 관한 사항 등이 포함되어 있다. 그러나 시·군·구 사회과의 타업무 수행과 전문성의 결여 등으로 이러한 사항들이 전문성있고 신속하고 철저하게 수행되지 못하고 있는 실정이다.

현행 행정체계로써는 직종전환을 요하거나 장비보강을 요하는 것과 같이 신속한 업무처리가 중요한 경우에도 이에 신속하게 대처하지 못한다. 그리고 보호작업장 운영에 대하여 유익한 정보를 제공하고 지도해 주는 역할을 하는 곳이 부재하다.

11. 저임금 문제

장애인 근로자를 대상으로 한 조사에 의하면 전체 응답장애인의 52.1%가 장애인 근로시설 및 보호작업장의 문제점으로서 가장 시급히 개선해야 할 점으로 저임금을 들었으며 재활협회의 조사에서도 운영시 어려움으로서 저임금을 지적한 비율이 14.7%이다. 장애인 근로자 대상조사에서는 전체 응답자의 42.5%가 장애인 근로시설 및 보호작업장의 가장 중요한 역할

을 직업훈련이라고 하였는데 그러면서도 어느 정도 적절한 수입을 보장받기를 원하고 있다. 재활협회 조사에 의하면 월평균 임금이 10만원 미만인 보호작업장이 48.7%를 차지한다. 이를 전국의 취업장애인의 월평균 수입과 비교해 보면 이들이 현재 받고 있는 임금이 어느 정도로 낮은 지 알 수 있다.

<표 3-I-2>에서 보면 전체 유직자 중 월평균 수입이 10만원 미만인 비율은 6.4%, 20만원 미만인 자의 비율은 21.0%, 40만원 미만인 자는 57.6%이다. 제조업부문 종사자의 월평균 임금을 보면 20만원 미만을 받는 사람의 비율은 10.9%이다. 또한 한국장애인고용촉진공단에서 실시한 근로자 300인 이상의 장애인 의무고용 사업체 461개소에 고용된 2,700여명의 장애인의 월평균 임금을 보면 10만원 이하의 한 명도 없고 11만원-20만원 사이가 0.2%, 21만원-30만원 사이가 2.3%에 불과하며 71만원 이상이 49.3%였다. 이러한 통계와 보호작업장과 장애인 근로시설에서 일하고 있는 장애인들의 임금수준을 비교해 보면 이들 시설에서의 임금이 매우 낮음을 알 수 있다.

보호작업장 운영지침에는 연간 임금의 1/12이상은 퇴직금으로 적립해야 한다고 되어 있고 또 국민연금에 가입할 수 있다고 되어 있다. 그러나 재활협회 조사결과 퇴직금이 있는 곳은 119개소 중 13개소, 국민연금에 가입된 곳은 9개소 뿐이었다. 현재와 같은 저임금으로는 퇴직금으로 적립할 여유도 없고 국민연금에 가입할 형편도 되지 못한다.

<표 3-I-2> 현직업에 의한 월평균수입

월수입(만원) 현직업	10만 미만	10- 20	20- 30	30- 40	40- 50	50- 60	60- 70	70- 100	100- 150	150- 200	200- 300	300 이상	계	N
분류불가능	13.7	12.4	12.6	13.1	14.2	7.6	8.8	7.2	7.6	2.0	-	0.9	100.0	25,708
농수산, 임어업	12.1	26.6	23.2	13.4	11.9	5.7	2.8	0.8	3.0	-	0.5	-	100.0	64,688
광업	-	-	20.4	17.2	14.2	10.5	20.0	28.3	-	-	-	-	100.0	1,329
제조업	0.7	10.2	22.2	20.6	22.8	-	3.8	4.2	2.1	1.4	0.8	0.8	100.0	35,707
전기·가스업	-	-	6.0	27.1	16.6	25.5	13.3	11.6	-	-	-	-	100.0	3,916
건설업	-	14.5	23.2	23.8	17.7	9.8	6.1	3.5	-	-	1.4	-	100.0	15,484
도소매·음식업	5.6	8.9	15.4	17.7	8.4	20.7	3.3	7.2	9.9	1.1	1.8	-	100.0	25,293
운수·창고업	-	3.6	4.0	11.1	23.8	10.1	23.4	16.0	3.6	4.4	-	-	100.0	5,647
금융·보험업	-	12.8	31.8	6.6	5.7	25.4	-	6.3	5.9	5.6	-	-	100.0	4,067
사회서비스업	2.3	6.4	17.9	22.7	16.1	11.6	9.3	5.2	4.7	0.8	2.2	0.7	100.0	32,429
계	6.4	14.6	19.3	17.3	14.9	10.5	5.8	4.6	4.3	0.9	0.9	0.3	100.0	
N	13,739	31,314	41,430	37,139	32,020	22,511	12,336	9,906	9,137	2,034	1,963	741		214,269

자료: 김국도 외, 1990년도 장애인 실태조사 보고, 한국보건사회연구원, 1991, pp. 174-175.

II. 개선방안

1. 장애인 근로시설의 개선 및 보호작업장의 정비

현재 보호작업장과 장애인 근로시설은 장애인복지법에는 구분되어 있으나 실질적인 성격은 같은데 앞으로는 두 시설을 명확히 구분하여 각기 다른 특성을 지닌 시설로 육성하는 것이 바람직하다.

1991년도 보건사회백서를 보면 기존의 장애인 재활시설에 부설 운영 중인 보호작업장을 규모와 시설기준에 따라 장애인 근로시설과 보호작업장 등 별개의 시설로 분류 정비하여 운영을 활성화할 계획이라고 되어 있다. 그러나 보호작업장은 내용적인 면은 차치하더라도 양적인 면에서는 매년 신설되는 수가 10여개소에 이르고 있으나 장애인 근로시설은 아직 활성화되지 못하고 있다. 우리나라의 보호작업장은 외국의 경우와는 달리 대부분이 장애인 수용시설에 설치되어 수용장애인을 우선 고용하고 있고 그럼으로써 재가장애인의 경우에는 사실상 보호고용제도의 혜택을 거의 받지 못하고 있는 상태이다. 따라서 앞으로는 재가장애인을 위한 장애인 근로시설의 육성이 필요하다.

현재 운영 중인 장애인 근로시설은 모두 국가의 보조아래 사회복지법인이 설립하여 경영하고 있는데 앞으로 장애인 근로시설을 설립하는 경우에는 국가와 시·도 등의 지방자치단체에서 지역별로 균형있게 설치하여 법인이 위탁운영하도록 하는 것이 바람직하다.

현행 장애인복지법 시행규칙에 명시된 내용을 보면 장애인 근로시설의 작업과목은 제품의 수급상황 및 업계의 동향을 파악하여 가능한 한 많은 종목을 선정함으로써 작업자의 취미와 능력에 따라 직업선택의 범위를 넓히도록 하여야 한다고 되어 있으나 장애인 근로시설에서 독자적으로 제품의 수급상황이나 업계의 동향을 파악한다는 것이 실제로 매우 어려우므로 새로운

운영방향을 제시해야 한다.

장애인 근로시설의 향후 방향을 정함에 있어 정립전자의 경우를 참고로 살펴보고자 한다. 정립회관내에 있는 정립전자의 경우는 기존의 직업재활 시설과는 매우 다른 성공적인 사례로 꼽힐 수 있는데 기존의 시설에서 볼 수 있는 규모의 영세성에서 오는 문제점을 해소하기 위하여 1989년 한국소아마비협회와 삼성전자가 공동출자하여 설립하였다. 기존의 시설이 지원부족과 규모의 영세성으로 많은 문제가 있음을 고려하여 규모의 대형화를 시도하고 생산물량의 안정된 확보와 고급기술 등 양질의 지원을 받기 위하여 대기업인 삼성전자와 합작하였다.

정립전자는 인력을 공급하고 그 외에 생산에 필요한 요소는 삼성전자가 제공하는 임가공형태의 생산으로 1991년 경우 매출액이 9억원에 이르고 임금수준도 23만원에서 87만원까지로 매우 높다. 따라서 기존의 시설에서 볼 수 있는 저임금으로 인한 구인란과 같은 문제는 전혀 없고 오히려 수요보다 공급이 많아 고용되기 원하는 장애인을 모두 고용하지 못하는 실정이다. 고용된 장애인도 1992년 6월 현재 총 123명 중 1급 45%, 2급 20%로 중증장애인을 많이 고용하고 있다. 이러한 정립전자의 예는 중증장애인이라 할지라도 적합한 여건이 마련되면 일반인 근로자 못지 않은 생산능력을 발휘할 수 있고 생산성을 향상시킬 수 있다는 사실을 보여준다.

앞으로 장애인 근로시설은 규모를 대형화(작업인원 50인 이상으로 의무화¹⁾)하고 기반이 튼튼한 기업과의 제휴를 통하여 기술, 인력, 자재, 설비 등을 지원받아 안정된 생산을 유지할 수 있도록 한다. 이 때 연계기업은 장애인 의무고용대상 사업체(근로자 300인 이상)를 우선으로 하며 정부가 연계역할을 한다.

1) 현행 장애인복지법 시행규칙에는 장애인 근로시설은 50인 이상 인원이 입소할 수 있는 규모이어야 한다고만 되어 있다.

장애인가용촉진 등에 관한 법률 시행령 제 34조에 의하면 300인 이상 기업체의 사업주가 장애인 직업재활시설을 직접 설치·운영하는 경우에 이 시설의 장애인 근로자는 사업주가 고용해야 할 장애인 수에 포함한다고 규정하고 있으나 장애인 의무고용율이 2%에 불과하고 고용부담금이 많지 않은 현행 법규 하에서는 실제로 사업주가 의무고용의 이행을 위해 직접 직업재활시설을 설치, 운영할 가능성은 극히 희박하다. 따라서 이와 같은 법규보다는 이들 기업체가 장애인 근로시설과 제휴하도록 한다. 제휴계약에는 하청계약, 구매계약, 기술, 설비 및 전문인력 등을 지원하는 계약 등이 있을 수 있으며 기업체에게 세제상의 혜택, 의무고용 이행으로의 간주 등 제휴에 따른 인센티브를 주어 제휴를 적극 유도한다. 그리고 현재와 같이 지체장애인에게 편중된 것이 아니라 장애유형별로 안배하여 장애인을 고용하는 방향으로 운영하도록 한다. 장애인 근로시설에 고용되는 장애인은 재가장애인으로서 통원을 원칙으로 한다. 그리고 현재 미비한 장애인 근로시설에 대한 세부적인 운영지침을 마련한다.

외국의 보호작업장의 경우는 우리나라보다 일반취업으로 인한 장애인의 이동과 순환율이 훨씬 높는데 그럼에도 불구하고 일부 장애인에게는 영구적인 고용의 장소가 되고 있다. 이처럼 보호작업장을 영구적인 고용처로 만드는 데에는 몇가지 요인들을 찾아볼 수 있다.²⁾ 저능과 신체적 장애가 겹친 경우, 추형, 고령 등과 같은 개인적 요인은 보호작업장을 가장 적합한 고용장소로 만들며 장애인에 대한 편견과 두려움같은 사회적 요인도 영구고용처로 만드는 데에 일익을 담당한다. 또한 경제적 요인으로는 인구가 적거나 실업율이 높은 지역, 산업이 발달되지 않아 일반취업의 기회가 적은

2) E. L. Chouinard and J. Garrett(eds.), Workshops for the Disabled: Vocational Rehabilitation Resource, U. S. Dept. of HEW, 1972, pp.147-152

지역적 특성 등을 들 수 있고 취업알선의 실패와 같은 환경적 요인도 장애인의 일반고용을 저해하고 보호작업장을 장애인의 고용에 적합한 영구고용 장소로 만드는 요인들이다.

이처럼 능력이 있는 장애인에게도 보호작업장이 영구고용장소가 될 수 있는데 이에 대한 정당한 이유들로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.³⁾

- (1) 나이가 많은 경우
- (2) 중복장애
- (3) 정서적 부적응
- (4) 지역사회의 경제적 특성
- (5) 일반적인 경제상태
- (6) 미용적 요인
- (7) 감독적, 행정적 지위로의 승진 기회
- (8) 주변적 능력과 적성
- (9) 장애인의 태도
- (10) 장애인의 일반적 행동유형
- (11) 지역사회 일반적 태도
- (12) 숙련 근로자를 보유하려는 보호작업장의 욕구

또 이와는 반대로 보호작업장이 영구고용처로서 정당화될 수 없는 이유들도 있는데 이들은 다음과 같다.

- (1) 직업알선 책임자들이 보호작업장을 적응과 훈련, 재조직의 장소로 보다는 영구고용장소로서 간주하는 경향
- (2) 보호작업장이 장애인 근로자를 상향이동시키는 데에 대한 책임을 인식하지 않는 것
- (3) 보호작업장이 주요한 작업을 위한 재배치를 위해 장애인을 적절히

3) 전개서, pp.152-153

훈련시키지 못하는 것

- (4) 보호작업장이 장애인을 훈련시키고 건전한 태도를 발달시키는 역할을 제대로 수행하지 못하는 것
- (5) 장애, 교리 등과 관련된 편견과 두려움
- (6) 일반취업의 어려움을 극복했는지에 대해서 정기적으로 점검하지 못하는 것
- (7) 직업알선 역할의 실패
- (8) 직업알선의 양보다 질을 강조하는 데에 실패하는 것

이처럼 보호작업장이 영구적인 고용장소로서의 역할을 하는 데에 대해서는 찬성과 반대의 입장이 있을 수 있다. 장애인의 사회통합 측면에서 볼 때는 경쟁고용이 가장 바람직한 것이지만 현재와 같이 장애인의 일반취업이 어려운 상태에서는 보호작업장이 일부 장애인에게는 영구고용처의 역할을 하지 않을 수 없는데 장애인 근로시설로 하여금 이러한 고용제공의 역할을 담당하도록 한다.

현행 장애인복지법 시행규칙에 명시된 장애인 근로시설의 설치기준을 살펴보면 작업실에 대한 규정과 휴게실, 목욕탕, 탈의실의 설치만을 규정해 놓고 있어 미흡하므로 앞으로 작업실 외에 거실, 사무실, 의무실, 상담실, 식당, 조리실, 휴게실, 목욕·탈의실, 변소, 급·배수시설 등을 의무적으로 설치하도록 규정해야 한다.

보호작업장은 크게 수용시설 부설 보호작업장과 복지관 부설 보호작업장으로 나눌 수 있는데 복지관내의 보호작업장에 비하여 수용시설에 설치된 보호작업장은 더욱 운영이 어려운 상태이다. 재활협회의 조사결과 수용시설 부설 보호작업장(89개소)과 이용시설 부설 보호작업장(25개소)의 임금수준을 비교해 보면 전자의 경우 월평균임금이 201,600원 미만인 비율이 92.1%인데 비하여 후자의 경우는 그 비율이 60.0%였고 49,000원 이하인 비

율은 58.4% 대 32.0%로서 임금면에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 이는 복지관에 부설된 경우 종사인력이나 시설의 뒷받침 등 여러 면에서 더 나은 여건에 있기 때문으로 사료된다.

현재 운영중인 수용시설 부설 보호작업장의 경우 운영은 하고 있어도 작업이 간헐적으로 이루어지고 있거나 매출이 매우 적은 곳도 상당수이다. 따라서 앞으로 이에 대한 재정비를 실시하여 운영이 어려운 보호작업장에 대해서는 부실한 근본원인을 찾아내어 이를 시정하여 바람직한 방향으로 운영되도록 개선방법을 모색하여야 한다. 그리고 앞으로 보호작업장을 수용 시설에 신설하는 경우 작업직종의 적합성 여부, 적정작업인원 확보 여부, 판로확보 여부 등에 대한 보호작업장 운영책임자와 감독기관의 철저한 사전 검토를 통하여 설치하도록 해야 한다. 수용시설 부설 보호작업장은 주요 기능에 따라 고용을 위주로 한 형태와 훈련기능을 위주로 한 형태로 구분하여 운영하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 재학생이나 나이 어린 장애인이 주로 수용되어 있는 시설인 경우에는 훈련을 주 목적으로 하는 등 수용장애인의 성격과 특성에 따라 수용시설에서 판단하여 보호작업장의 목적과 기능을 선택하도록 한다.

이용시설 부설 보호작업장은 고용제공의 역할보다는 사회적응훈련을 비롯하여 일반취업에 대비한 직업훈련을 주 목적으로 운영하도록 하고 작업직종도 선택의 범위를 넓힐 수 있도록 두 가지 이상을 권장한다. 보호작업장은 고용기능을 위주로 한 경우에는 규모의 경제성을 고려하여 최소한 30인 이상의 작업인원을 두도록 하며 최대인원은 장애인 근로시설보다 소규모로서 50인 이내로 한다.⁴⁾ 직업훈련을 주 목적으로 하는 경우에는 고용위주의

4) 현행 장애인복지법 시행규칙상으로는 장애인 근로시설은 50인 이상의 인원이 입소할 수 있는 규모, 보호작업장은 30인 이상이 작업할 수 있는 규모이어야 한다고 되어 있어 어느 정도 구분을 두는 듯이 보이나 실질적으로는 전혀 차이가 없이 운영되고 있다.

보호작업장보다 적은 규모로 운영하여 각 장애인에 대한 개별적 지도가 원활히 이루어지도록 한다.

보호작업장이 직업훈련의 장으로서 기능하기 위해서는 다음과 같은 역할을 수행하여야 한다.

- 직업훈련 대상자는 장애급수에 의해 선별하며 각 개인의 직능평가에 의해 선별하여야 한다.
- 직능평가에 기반하여 훈련계획을 세워서 훈련시킨다.
- 각자의 작업 능력평가를 하며 작업능력을 수시로 재평가한다.
- 작업 공정에 따른 세분화된 작업지시 계획을 수립하여 각 장애인에게 맞는 작업을 제공한다.
- 훈련된 장애인 중 일정기간 동안 현장적응훈련을 실시한다.
- 작업의 장으로서 기술 습득만 아니라 대인관계, 사회적응훈련도 중요하므로 이를 배울 수 있도록 지도한다.

기술의 습득만이 아니라 취업할 경우 대인관계 능력이나 사회에의 적응력, 근로정신, 일에 대한 태도와 습관 등이 중요하므로 이러한 것들에 대한 훈련과 교육에도 중점을 두어야 하며 작업을 통하여 근로습관을 습득하고 자신에게 적합한 직업분야를 탐색하는 곳으로 기능해야 한다.

이상과 같이 장애인 직업재활시설을 뚜렷이 이원화하여 현재 활성화되지 못하고 있는 장애인 근로시설은 기업체와 연계된 일정규모 이상의 시설로서 고용제공의 역할을 위주로 한 기업적 측면이 보다 강한 시설로 육성하고 보호작업장은 보다 소규모적 형태로서 복지적 측면이 보다 강한 시설로 육성하도록 한다. ILO 권고 제99호에서도 밝힌 바와 같이 보호고용은 훈련 및 고용의 기능을 해야 하는데 앞으로는 주요 기능에 따라 장애인 근로시설은 고용대책적 보호고용을 위한 시설로서 정식고용관계가 성립되고 고용기간에 제한이 없는 시설로 육성하고 이용시설에 부설된 보호작업장은 직업훈

련적 보호고용을 위한 시설로서 정식고용관계없이 일정한 기간의 제한을 둔 시설로 육성하도록 한다. 그리고 장애인 수용시설에 부설된 보호작업장은 훈련과 고용기능을 하는 곳으로 구분하여 운영한다.

2. 대상장애인 선정기준의 확립 및 평가판정기관의 운영

보호고용의 취지는 일반취업이 어려운 중증장애인을 고용하기 위한 것인데 실제로 고용된 장애인을 보면 중등도 및 경도장애인도 상당비율을 차지한다. 이는 대상 장애인을 선택할 경우에 장애인 본인의 의사도 고려하지만 어느정도 작업능력이 있는 장애인을 원하기 때문이다. 어느정도의 생산성을 유지하기 위해서는 작업능력을 고려하지 않을 수 없으나 자칫하면 보호고용 본래의 취지에 어긋날 수 있으므로 대상 선정에 있어 일반고용이 상대적으로 용이한 경도 및 중등도의 장애인은 일정비율 이내로 제한하는 것이 필요하다.

장애인고용촉진 등에 관한 법률상 장애인 의무고용을 실시하게 되어 있는 300인 이상 사업체에 고용된 장애인을 장애정도에 따라 살펴보면 농업·임어업을 제외한 모든 업종에서 1, 2급에 해당되는 중증장애인의 비율은 20% 이내이다. 음식료품 및 담배제조업, 섬유·의복·가죽산업, 종이 및 종이제품 제조업, 화합물·섬유·석탄·고무·플라스틱제품 제조업, 기타 제조업, 도소매업 및 음식업 등에서는 5, 6급의 장애인을 반수 정도 채용하고 있으며 광업과 제1차 금속산업에서는 이들이 70% 이상을 차지한다. 이처럼 현행법 상으로는 의무고용 이행여부를 가리는데 있어 장애정도에 관계없이 장애인 수만을 기준으로 하므로 기업체에서 중증장애인을 기피하고 경증장애인 위주로 고용하는 경향이 있다. 따라서 중증장애인의 경우에는 의무고용 제도에도 불구하고 이의 혜택을 받는 경우는 매우 적으므로 보호고용제도를 통하여 흡수하여야 한다.

1990년도 장애인 실태조사에 의하면 무직의 비율이 장애정도에 따라 큰 차이가 있어 지체장애의 경우 경도의 무직비율이 36%인데 비해 중등도의 무직비율은 62%, 중도는 75%로써 정도가 심할수록 더욱 일반취업이 어렵고 따라서 이들에 대한 보호고용은 취업이 현재보다 더욱 원활히 되기 전까지는 필수 불가결 하다는 것이다.

보호고용제도는 중증장애인을 위한 것이지만 우리 나라의 현 실정과 같이 장애인의 일반취업이 어렵고 고용율이 부진한 상태에서는 일반고용이 보다 용이하게 될 때까지 한시적이거나 보호고용 대상이 아닌 장애인도 직업 재활시설에서 흡수, 고용함으로써 증대하는 장애인의 취업욕구를 충족시켜야 한다.

따라서 장애인 근로시설의 고용대상 장애인은 다음의 순위에 따라 선정한다.

- (1) 재가장애인으로서 중증(1, 2급)에 해당하거나 혹은 3급 이상의 장애가 중복된 자로서 취업을 희망하는 생활보호대상자
- (2) 재가 중증·중복장애인으로서 취업희망자(중증 및 중복장애인의 비율은 작업인원의 60% 이상)
- (3) 3급 이하의 중등도 및 경도장애인(작업인원의 30% 이하)
- (4) 비장애인(작업인원의 10% 이하)

앞서도 지적했듯이 대상장애인 중 경도 및 중등도장애인도 포함시키는 것은 한시적인 것이어야 하며 앞으로 장애인의 일반고용이 비장애인과 같이 이루어진다면 장애인 근로시설의 대상자는 작업능력이 현저히 낮아 일반고용에 흡수되기 어려운 중증장애인만을 대상으로 하여야 한다.⁵⁾

5) 현재의 장애등급의 구분은 작업능력을 기준으로 한 것이 아니며 장애등급(정도)과 작업능력이 반드시 비례하는 것은 아니다. 장애인 직업재활시설의 고용대상 장애인을 선정하는 데는 장애등급과 더불어 작업능력을 기준으로 하는 것이 바람직하므로 앞으로 작업능력에 따른 장애등급의

정신지체인의 경우에는 장애의 정도를 구분할 때 보통 지능지수 34 이하를 중도(1급), 35-49 사이를 훈련가능급인 중등도(2급), 50-70사이를 교육가능급인 경도(3급)로 구분하는데 보호고용에서는 훈련이 가능한 2,3급을 대상으로 하는 것이 현실적이다.

재활협회의 조사에 의하면 장애인만으로 구성된 보호작업장 경우 월평균임금이 201,600원 이상인 비율이 2.4%인 반면 비장애인이 함께 고용된 경우는 48.4%여서 비장애인 고용시 생산성이 제고됨을 알 수 있고 또한 사회통합적 측면에서도 바람직하므로 비장애인도 고용할 수 있게 하되 그 비율을 현재의 30% 이내에서 10% 이하로 제한한다.

보호작업장의 경우에는 다음과 같이 대상장애인을 선정하도록 한다.

- (1) 수용시설 부설 보호작업장은 수용장애인 중 근로 가능하고 자립가능성이 많은 중증 및 중복장애인을 우선하고 중등도 및 경도장애인이라 할지라도 자립가능성이 많은 자를 우선한다.
- (2) 이용시설 부설 보호작업장은 재가 중증 및 중복장애인으로서 취업희망자를 우선한다.

한국장애인재활협회를 통하여 1986-1990년 사이에 구직을 의뢰한 장애인의 장애별 취업실태를 보면 척추장애인의 취업율이 88.6%로 가장 높고 청각장애 88.3%, 하지장애 85.1%로 높은 반면 뇌성마비, 시각장애, 정신지체, 상지장애 등은 낮은 취업율을 보였다. 이와같이 장애정도와 장애부위에 따라 경쟁고용이 용이한 경우와 그렇지 못한 경우가 구분되므로 시설에서는 이를 고려하여 장애인을 선정, 고용하여야 한다.

어떠한 장애인이 보호고용의 대상으로서 적합한 지를 합리적, 과학적으

구분에 관한 연구가 이루어져야 한다. 미국의 경우에는 장애인의 생산능력에 따라 보호작업장의 형태를 구분하여 고용하며 프랑스의 경우 보호작업장의 고용대상 장애인은 근로능력이 일반근로자의 1/3이상의 중증 장애인이다.

로 선정하기 위해서는 장기적인 개선방안으로서 장애인을 상담, 평가할 수 있는 판정기관을 설치, 운영하는 것이 필요하다. 비단 보호고용 대상자 뿐만 아니라 일반취업의 경우에도 고용되기 이전에 취업희망 장애인을 대상으로 신체적인 장애정도 만이 아니라 상담을 하고 작업능력, 적성, 사회적응 능력, 신체 기능, 직업적응능력 등을 종합적으로 검사, 판정하는 기관이 필요하다. 일본의 경우에는 1현에 1개 이상 설치된 갱생상담소와 사회복지사 무소에서 이러한 역할을 하고 있고 영국의 경우에는 직업센터에 장애인 고용담당관(DRO)을 배치하여 직업상담, 직업지도 및 소개를 담당하며 이 DRO가 취업능력에 따라 일반고용 대상자와 보호고용 대상자로 구분한다.

장애인의 경우에는 직업훈련이나 취업을 하기 전에 종합적인 직업평가가 반드시 필요하다. 직업평가란 개인의 적성, 신체적 기능, 흥미, 기질 등의 직업능력을 객관적으로 평가하여 적합한 직업의 방향을 결정하고 효과적으로 적응할 수 있게 하는 과정을 말하며 잠재적인 직업적 기능의 정도를 예견하기 위한 목적으로 현재의 기능과 잠재적 기능수준을 결정하는 것이다. 직업평가의 목적으로서 Couch는 재활가능성의 결정, 개인의 장점 확인, 직업재활을 저해하는 요인의 발견, 직업적 방향성의 발견, 바람직한 행동계획의 작성 등 5가지를 들고 있는데 직업평가는 이처럼 직업에 대한 실질적인 제약을 의료적으로 진단, 판별하고 직업적 능력의 한계를 발견, 그 가능성을 측정하며 장애인의 능력과 한계에 맞는 직업대상을 선택하기 위한 근거를 제공하기 위한 것이다.⁶⁾

직업평가의 영역으로는 심신의 내구성, 일에 대한 태도와 성취동기, 준비성, 취업생활 연습, 흥미와 적성이 있는 직업영역, 직장내의 인간관계 및 적응도 등이 포함된다. 직업평가와 더불어 직업전평가(prevocational

6) 강필수, "장애인 직업평가체계 연구", '91 연구보고서, 한국장애인고용촉진공단, 1991, pp.347-348.

evaluation)도 필요한데 직업전평가란 작업을 통하여 취업가능성이 있는 직종에 대하여 직업적 잠재력을 평가하는 것으로 신체적 능력, 일반적인 정신적 능력, 손기능, 작업내성 및 습관, 태도, 일상활동능력 등을 평가하게 된다. 직업평가는 단순히 작업평가만이 아니라 사회적, 의료적, 심리적 평가 등을 포함하는 것이며 이러한 종합적 평가를 위해서는 일정한 평가판정기관을 설치, 운영하는 것이 바람직하다.

평가판정기관에서 수행하여야 할 내용을 보면 <표 3-II-1>과 같다.

<표 3-II-1> 평가판정기관의 평가체계

평가실	평가대상	평가방법	평가내용	주요평가인력
의료평가실	impairment의 종류, 특징, 정도분석	진찰 신체기능검사	잔존신체기능, 잠재적 신체기능, 대상적 신체기능 평가	재활전문의 물리치료사 작업치료사
직능평가실	총체적 직능 평가	자필검사 표본작업평가 현장실습평가 다직종workshop 평가 team work평가	직업상의 적성, 흥미, 신체적 직업 능력, 종합적 직업 능력, 사회환경적 직업조건	작업평가사 직능평가사
심리평가실	심리적 문제	심리평가 team work평가	직업의욕, 사회성, 적성, 지적 능력, 장애수용태도	심리평가사
사회평가실	개인적, 사회 환경적 장애 요인	개별사회사업 집단사회사업 team work평가 통합적 평가	사회환경과의 부적 응 문제, 사회관계 적 가능성평가, 취 업조건평가, 문화 적 환경분석	사회사업가

* 권도용, '장애인의 고용촉진체계', '92 장애인 고용촉진 세미나, 한국장애인고용촉진공단, 1992 참고

우리 나라도 시설수용 및 재가장애인을 대상으로 상담하고 보호고용의

대상으로 적합한 지의 여부를 평가하여 적절한 시설에 배치하는 데에 기본적인 정보를 제공하는 역할을 하는 평가판정기관이 필요하며 이러한 기관에는 재활의, 심리평가사, 작업평가사 등이 배치되어 종합적인 평가가 이루어지도록 한다. 그러기 위해서는 또한 수반되어야 할 것이 각 영역별 평가사에 대한 자격제도의 도입, 실시이다. 현재 직업평가사는 그 이름만 있을 뿐 자격제도가 없고 전문적인 양성기관도 없다. 따라서 앞으로 양성기관의 운영 및 자격제도를 확립해야 한다. 심리평가사의 경우에는 심리학, 교육심리학, 상담심리학, 임상심리학 등을 전공한 자 중 장애인 심리와 관계된 과목을 이수한 자를 대상으로 자격을 취득할 수 있도록 제도를 확립한다. 그리고 사회사업가 중 재활사회사업가를 양성한다.

3. 판로에 대한 제도적 지원

문제점에서 본 바와 같이 대부분의 시설에서 가장 빈번히 애로사항으로 지적하는 것이 판로의 확보문제이다. 재활협회의 조사에서도 가장 시급히 해결해야 할 점으로서 작업물량 확보에 대한 지도가 16.9%, 법적·제도적 장치의 마련이 15.1%를 차지하고 있다. 대부분의 경우 판로를 자체적으로 해결하고 있어 판로의 안정성이 적어 일거리가 없을 때는 불가피하게 작업을 중단하는 수가 많다. 시설에서 판로를 자체적으로 확보하기에는 정보의 부족과 기업체의 인식부족 등으로 어려운 점이 많으므로 외국의 경우와 같이 정부에서 제도적으로 지원해 주어야 한다.

일본의 복지공장의 경우 기업체와 시설이 협력하여 기업이 판매 관리를 담당하며 1975년도에 수산시설의 생산품을 지방공공단체에서 우선 구매하도록 권장하였다. 영국, 미국, 서독 등에서도 관수의 우선발주제도를 실시하여 관공서등에서 보호작업장의 생산품에 대해서 우선 구매하도록 규정하고 있다. 영국의 경우에는 또한 대기업에서 필요한 물품을 국가의 알선에 의

해서 보호공장에서 생산하도록 정부가 기업과 연결시키는 역할을 한다. 미국의 경우에는 1938년에 제정된 Wagner-O'Day법에 의하여 시각 및 중증장애인이 만든 상품을 연방정부에서 우선 구매하도록 하고 있다.

우리나라에서도 법으로써 정부와 지방자치단체에서 사용되는 물품은 우선적으로 보호작업장에 위탁하여 생산하도록 규정하는 관공수품의 우선발주 제도를 시행해야 한다. 한 예로서 군복 및 군대에서 필요한 물품만 하더라도 그 물량이 방대하므로 이를 위탁 생산한다면 큰 도움이 될 것이다. 또한 보호작업장 생산품을 정부와 지방자치단체에서 우선 구매하는 제도를 실시한다.

그리고 보호작업장이 현재와 같이 생산경제에 대한 전문적인 정보가 부족한 실정에서는 기업체와의 협력이 바람직하다. 시설이 소재한 지역에 있는 기업과의 연계가 특히 바람직한데 이는 생산한 제품을 유통할 시에 잇점이 있으며 그 지역에 필요한 제품이나 지역특산물을 생산할 수 있기 때문이다. 국가와 지방자치단체에서는 보호작업장과 기업체의 연계가 활성화될 수 있도록 매개체 역할을 해야 하는데 이러한 역할은 시·도 상공과를 중심으로 수행한다. 이러한 역할이 원활히 수행되기 위해서는 세제상의 혜택이나 융자금의 확대 등과 같이 기업체에게 연계에 따른 실질적인 혜택을 부여하는 인센티브제도를 도입해야 한다. 현재 보호작업장 운영지침에는 보호작업장이 소재해 있는 지방자치단체에서 그 지역내의 기업과 시설을 연결시키는 역할을 해야 한다고 되어 있으나 이는 선언적 조항일 뿐 강제적인 것이 아니어서 실효성이 없으므로 이러한 지방자치단체의 역할을 의무규정화하여야 한다. 직접판매와 하청에 의한 납품을 비교할 때 직판의 경우 안정성이 적고 판매상 어려움이 더 많으므로 기업과의 하청생산이 더 바람직한데 하청생산의 경우 하청을 주는 업체와 일정한 기간을 정하여 정식계약을 맺도록 한다.

보호작업장에서 생산한 물품을 직판할 경우에는 시설이 소재한 지방자치단체에서 지원하여 판매장을 마련해 주도록 권장한다.

4. 관리체계 개선 및 시설간 조직화

장애인 복지사업지침에 명시된 현재의 보호작업장 관리체계를 보면 보건사회부에서는 보호작업장의 운영계획 수립 및 조정에 관한 사항과 설치 및 운영에 관한 예산지원을 맡으며 시·도에서는 다음 사항을 관장한다.

- 보호작업장 설치비 등 예산확보에 관한 사항
- 보호작업장 설치지역 선정에 관한 사항
- 보호작업장 시설비 및 장비구입비 예산편성 및 집행에 관한 사항
- 보호작업장 직종선정 협조에 관한 사항
- 기술 습득 훈련에 관한 사항
- 보호작업장 제품판매 협조사항
- 기업연계 알선에 관한 사항
- 기타 보호작업장 제반지원 및 운영감독에 관한 사항

그리고 시·군·구에서는 다음의 사항을 관장한다.

- 보호작업장 시설비 및 장비구입비 예산편성 및 집행에 관한 사항
- 보호작업장 직종선정 및 기업 하청업종 연계에 관한 사항
- 보호작업장 운영 지도감독에 관한 사항
- 보호작업장 생산제품 판매 협조에 관한 사항
- 보호작업장 설치지역 선정에 관한 사항
- 관내 장애인 기술훈련 대상자 선정 발굴에 관한 사항
- 보호작업장 분기별 운영실태 점검에 관한 사항 : 장애근로자 인건비 지급사항, 작업환경조건, 보호작업장을 타인에게 임대 및 목적외 사용여부 확인, 생산제품 판매대장 확인, 운영비 집행상황 확인, 생산품 판매

전망 및 작업물량 확보상황, 기타 보호작업장 운영 전반에 관한 사항.

이와 같은 관리체계에 의하면 보호작업장이나 장애인 근로시설을 새로이 설치할 경우에는 시·도의 허가를 받아야 한다. 이렇듯 현행 사회복지서비스 전달체계에 따르면 장애인 직업재활시설과 관련된 업무는 보사부에서 종합적인 사업계획과 지침을 수립하여 내무부의 지방조직인 시·도 보건사회국과 시·군·구 사회과로 전달되어 시행된다. 이러한 현행 전달체계 하에서는 사회복지서비스를 담당하는 자체의 조직없이 내무부산하 일반 행정기관의 일반행정 공무원에 의해 업무가 집행되므로 전문성, 책임성, 효율성, 효과성 면에서 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다. 특히 장애인복지서비스의 경우 전문성을 요하나 내무행정으로의 편입에 의해 전문성이 결여되는 결과가 발생한다.

따라서 이러한 현행 전달체계상의 문제에 대한 개선방안으로서 우리나라에서는 1993년도부터 대도시의 저소득층 밀집지역에 사회복지서비스 업무를 전담하는 사회복지사무소를 시범적으로 운영할 계획에 있으며 이를 토대로 1996년 이후 대도시부터 단계적으로 사회복지사무소를 확대 설치할 계획이다. 따라서 장기적으로는 앞으로 사회복지사무소가 개설, 운영되면 장애인 직업재활시설의 인·허가기관으로서의 역할을수행함으로써 장애인 복지서비스가 지닌 전문성을 살려야 한다.

앞으로 설치될 사회복지사무소의 설치 방안에 대해서는 여러가지 의견이 있으나 지방자치시대에 맞게 시·군·구 단위로 설치하여 지역적 특성에 맞게 운영하는 것이 바람직하리라고 사료된다. 사회복지사무소의 전달체계는 보사부와 내무부 밑의 시·도 보건사회국의 지시를 받는 하부조직으로서 시·군·구 사회복지사무소가 위치하고 있는 방식이 되며 이러한 사회복지사무소에는 총무과, 공적부조과, 복지서비스과, 복지시설과 등을 두고 복지시

설과에서 시설의 인·허가를 담당하는 방안이 바람직하다.⁷⁾

외국의 경우 장애인의 보호고용은 고용이란 측면에서 주로 노동부 소관으로 되어 있다. 영국에서는 고용성산하에 MSC(Manpower Services Commission)가 있고 이 아래 local job center와 disablement advisory service가 있어 Remploy공사는 이 기구의 지도감독 하에 있다. 그리고 독일의 경우에는 노동사회부→고용국→고용사무소→보호작업장으로 이어지는 전달체계를 갖고 있다. 그런데 우리나라에서는 대부분의 보호작업장이 장애인 복지시설에 설치되어 있음으로써 자연히 보사부가 보호고용문제를 관장하고 있다. 반면 장애인의 일반고용문제는 노동부에서 관장함으로써 보호고용과 일반고용의 주무부처가 서로 다른데 이 경우 두 부서간의 긴밀한 협조체계 확립이 필요하다. 그리고 현재 장애인의 일반고용에 관한 규정을 다루고 있는 장애인고용촉진 등에 관한 법률의 내용에 보호고용제도에 관한 사항도 포함시켜 보호고용의 법적 근거를 마련해야 한다.

장애인 직업재활시설을 운영하는 경우 직종의 선정이나 지역내 기업과의 연계문제 등에 있어 지역적 특성을 고려해야 하므로 시·군·구 단위의 사회복지사무소와 긴밀한 연계를 맺으면 효과적일 것이다. 사회복지사무소는 시설에서 필요한 여러가지 정보와 지식의 제공자 역할과 시설간의 정보교환을 위한 매개체 역할을 수행할 수 있다.

그리고 장애인 근로시설간에, 보호작업장간에 조직체계를 확립하여 유용한 정보를 상호교환하고 직종의 전환으로 인하여 유희시설이나 설비가 생겼을 때 이러한 장비를 필요로 하는 다른 시설에 제공하는 등 긴밀한 협조체계를 이루도록 한다. 특히 같은 직종에 종사하는 경우 정보 교환과 같은 시설간의 상호교류가 도움이 될 것이다. 그리고 시설 종사자를 대상으로

7) 박경숙, "사회복지사무소 설치 및 운영방안", 사회복지전달체계 개선방안 세미나 보고서, 한국보건사회연구원, 1992 참고.

한 연수 및 토론회 등을 정기적으로 개최하여 정보를 교환하고 전문지식을 쌓도록 한다. 이러한 시설간의 조직화 및 정보체계는 앞으로 운영될 사회 복지사무소를 중심으로 수립되도록 한다.

5. 적합직종 개발 및 선정

장애인 근로시설과 보호작업장에서 정부나 지방자치단체에서 필요한 관공수품을 수주받아 생산하거나 하청 등 제휴계약에 의해 생산하는 경우에는 제휴한 기업에서 필요로 하는 직종과 직무를 개발해야 하고 자가생산을 하거나 직업훈련을 주 기능으로 하는 보호작업장의 경우에는 어떠한 직종이 어떠한 장애유형에 적합한 지를 고려하여 합리적으로 작업직종을 선택하는 문제가 매우 중요한 문제라 할 수 있다. 서울시 소재 장애인 복지시설 종사자를 대상으로 한 조사에 의하면 보호작업장 신설시 가장 먼저 고려해야 할 사항으로서 작업직종을 든 비율이 41.9%로 가장 높았다.⁸⁾

국제노동기구(ILO)의 국제 표준직업 분류에 의하면 장애인이 취업가능한 직종은 1881개라고 하는데 한국 표준직업 분류에 수록된 장애인의 적성 직업은 560여종이고 180개 직종을 장애인이 취업가능한 직종으로 분류하고 있다.

그러나 우리 나라의 경우 각 장애유형에 따른 적합직종의 개발 및 보급이 제대로 이루어지지 않고 있는데 이는 현재 장애인의 직업훈련 직종이 매우 제한적이라는 사실을 보면 알 수 있다. 현재 전문적인 장애인 직업훈련 기관이라 할 수 있는 노동부 산하의 일산 장애자직업훈련원과 노동부 근로복지공사 산하의 반월(안산) 재활훈련원과 광주 재활훈련원, 보사부 산하의 국립재활원, 노틀담 장애인교육원, 성분도 장애인직업재활원, 노동부 인정

8) 서울시 남부장애인종합복지관, 서울시 장애인 복지수요 실태조사 보고서, 1992

장애인 직업훈련원인 덕산종합재활관과 삼육재활원내의 직업훈련원 및 한국장애인고용촉진공단 등에서 하고 있는 직업훈련직종을 보면 <표 3-II-2>와 같다.

<표 3-II-2> 장애인 직업훈련기관의 직업훈련과목

기 관 명	직업훈련과목
일산장애인직업훈련원	OA, 전자조립*, 목칠(목각, 나전칠기)*, 인쇄*, 의상(한복, 양장)*, 귀금속가공*, 정밀기계제작*
국립재활원	전자기기, 양재, 용접*, 금속공예*, 컴퓨터, 목공예, 사진식자
반월(안산)재활훈련원	봉제, 인쇄
광주재활훈련원(준비중)	전자조립, 자동차부품조립, 귀금속, 섬유
노들담 장애인교육원	자수, 편물, 제도, 금속공예, 칠보
성분도 장애인직업재활원	도자기, 양재, 직조공예, 편물, 자수, 전산, 제도*
한국장애인고용촉진공단	정밀기계제작, 전자, 의상, 인쇄, 목칠공예, 귀금속공예, OA 직업적응훈련: 음향영상기기조작, 금은세공, 경인쇄, OA, 목조, 봉제, 선반, 정밀기계제작
덕산직업훈련원	정보처리, OA(사무자동화)
삼육재활원	전자, 컴퓨터, 양장, 금은세공

*표한 것은 지체장애인과 청각·언어장애인 대상, 그 외는 모두 지체장애인 대상 직종

<표 3-II-2>에서 보는 바와 같이 대부분의 훈련직종이 지체장애인만을 대상으로 한 것이며 시각장애인과 정신지체인의 경우에는 직업훈련을 받고 있는 사람이 거의 없다.

장애인복지관, 장애인 재활시설 등을 포함하여 전국의 주요 장애인 직업훈련기관에서 실시하고 있는 직업훈련 직종을 장애유형별로 보면 <표 3-II-3>과 같다.

〈표 3-II-3〉 장애유형별 직업훈련과목

장애유형	직업훈련과목
지체장애	OA, 전자, 목공예, 나전칠기, 인쇄, 한복, 양장, 귀금속가공, 정밀기계, 양재, 용접, 금속공예, 사진식자, 자수, 편물, 제도, 칠보, 도자기, 직조, 전산, 시계, 선반, 목공, 봉제, 제화, 인장, 정보처리
시각장애 청각·언어장애	안마, 지압, 맛사지, 침술, 전화교환, 피아노조율, 점자전자, 목각, 나전칠기, 인쇄, 양장, 귀금속가공, 정밀기계, 용접, 금속공예, 제도, 목공, 제화, 견직, 도자기, 양재, 한재, 편물, 자수, 컴퓨터, 축산, 원예
정신지체	공예, 도자기, 농축산

〈표 3-II-3〉에서 보는 바와 같이 정신지체와 시각장애의 경우 특히 직종이 매우 제한적이고 총 직업훈련 직종이 40여개 정도로 한정되어 있다.

또한 30여개의 특수학교에서 직업교육을 받고 있는 장애인은 6,700여명인데 여기서의 직업교육 직종을 장애유형별로 보면 〈표 3-II-4〉와 같다.

〈표 3-II-4〉 특수학교 직업교육 직종

장애유형	직업교육직종
지체장애	시계수리, 전자, 제화, 목공예, 양장
시각장애	안마, 침구, 맛사지, 한방, 타자, 수예, 편물
청각·언어장애	공예, 인쇄, 목공, 제화, 양재, 한재, 편물, 산업디자인, 이용, 미용, 금은세공, 농축산, 원예
정신지체	시계수리, 전자, 제화, 목공예, 양장

이와 같이 현재의 직업훈련 및 직업교육 직종은 제한적인데 이는 장애유형에 맞는 적합직종을 개발하지 않았기 때문이다. 따라서 앞으로 직업의 다양화, 전문화, 세분화 등과 같은 산업사회의 발달에 부응하는 현대적, 현

실적이고 전망이 밝은 직종을 개발. 보급해야 하고 직업재활시설에서는 이러한 직종을 선택해야 할 것이다.

참고로 일본의 장애인 직업훈련 직종을 보면 디자인, 광고, 화학, 피혁 제품, 정보기술, 임상검사, 종합실무, 광학기기제조 등 우리나라에서 실시하지 않고 있는 직종이 많이 포함되어 있다.

효율적인 직종개발을 위해서는 특히 산업체와 협조체계를 구축하는 것이 필요하다. 다시 말해서 산업현장의 제반 여건과 실제 경험을 바탕으로 하여 현장성있는 직무 및 직종개발이 이루어져야 한다. 산업체와의 협력방법으로서는 종합직능평가시설과 같은 것을 설치 운영하는 방법도 고려할 수 있다.⁹⁾ 또한 미래의 노동시장성과 고용유형 등을 고려하고 장애인의 장점을 이용한 직종개발을 해야 할 것이다.

정신지체의 경우에는 능력의 제한으로 직종의 선택이 타 장애에 비해 매우 제한되는데 단순 작업으로 할 수 있는 제품이나 반제품 등을 생산하는 것이 알맞다. 시각장애의 경우에는 직업훈련의 대부분이 안마, 지압, 침술 등에 치중되어 있고 이 직종에 종사하는 경우 타 직종보다 소득이 높아 실제 취업자의 대부분이 이 분야에 취업하고 있으며 현행법 상으로도 시각장애인에게 안마사 자격을 유보하는 등 특별히 취급하고 있다. 문제는 이러한 점이 다른 장애에 비하여 특히 직종 확대가 잘 되지 않는 요인이 된다는 것이다. 그리고 이러한 직종은 서비스업이므로 직업훈련이 아닌 보호작업장이나 장애인 근로시설에서 수익성 사업으로 하기에는 부적합하다는 것이다. 시각장애의 경우에는 다른 장애보다도 선택할 수 있는 직종이 매우 제한되는 어려움이 있으며 따라서 다른 장애유형보다 더욱 적절한 직종의 개발이 요구된다.

9) 강필수, '장애인 직역확대를 위한 직종개발방안 연구', '91 연구보고서, 한국장애인고용촉진공단, 1991, pp.409-465 참고.

구미제국에서는 시각장애의 경우에도 다양한 직종에 종사하고 있고 특히 1960년대 이후 직종이 크게 확대되었는데 1972년 시각장애 심포지움에서 밝힌 직종중에는 전문기술직으로서 안마사, 치료기사, 컴퓨터 프로그래머, system engineer등과 사무관련직으로서 타자수, 속기타자수, 점자교정직, 전화교환수, 농림어업, 원예, 낙농업, 가축, 양계, 기능공으로서 공작기계 종업원, 조립공, 건축직, 조직공, 편물, 가구직공, 피아노 조율 등이 포함되어 있다. 홍콩의 맹인공장의 경우 금속세공품, 목공제품, 의자수리, 조립·포장, 종이제품 제조 등을 하고 있다. 이러한 예들을 보면 시각장애인이라 할지라도 매우 다양한 직종에 종사할 수 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우 시각장애인 위주의 보호작업장은 직종선택의 어려움으로 수적으로 적을 뿐 아니라 운영이 부진하므로 이러한 예들을 참고로 하여 직종을 선택하도록 한다.

청각·언어장애의 경우에는 현재 학교 및 직업훈련시설 등에서 실시하고 있는 직업훈련 직종 중 가장 많은 것이 양재, 편물, 인쇄, 목공, 목공예, 수공예, 양복, 양화 등이다. 1989년도 대구지역의 청각장애인의 취업실태 조사에 의하면 철공, 사진과 같은 경우에는 직업훈련을 받은 직종으로 모두 취업이 되고 목공, 공예, 미용의 경우도 취업율이 좋았다. 수입이 높은 직종으로는 공예와 목공 등이었다. 청각·언어장애의 경우에는 거의 모든 직종이 가능하므로 다른 장애인에 비하여 가장 유리한 입장에 있다고 할 수 있는데 특히 목공, 철공, 용접, 인쇄등의 직종은 일반 취업이 용이하고 소득도 높은 편이므로 보호작업장의 직종으로서 고려해 볼 만하다.

김승국, 이해명은 특수교사에게 한국 표준직업분류에 수록되어 있는 직업명을 보여주고 일반인보다 장애인에게 더 적합한 직종, 장애인이 일반인만큼 해낼 수 있는 직종, 장애인이 일반인처럼 잘하진 못해도 할 수 있는 직종, 장애인이 할 수 없는 직종등으로 구분하여 표시하게 하였는데 그 결

과를 보면 시각장애의 경우 맹인의 적성직종은 38종, 약시인의 적성직종은 52종에 달하였으며 청각·언어장애의 경우 농아인의 적성직종은 221종, 난청인의 적성직종은 244종이었다. 정신지체인이 할 수 있다고 한 직종은 32종이었고 지체장애의 경우 편측하지 장애인의 적성직종은 300종, 편측상지 장애인은 103종, 양측하지 장애인은 106종, 양측상지 장애인의 경우는 8종 등이었다.¹⁰⁾ 따라서 장애인이 할 수 있는 직종의 범위는 매우 넓으며 일본 수산시설의 경우에는 대기업을 유치하여 적절한 직종을 개발하고 있는데 이처럼 기업과의 연계와 정보교환을 통하여 직종개발을 활성화하는 것이 필요하다.

한국 장애인재활협회의 구직내용을 분석해 보면 일반기업체의 대다수 일은 단순 생산직종으로서 상지기능에 장애가 없는 것을 요구하므로 상지기능에 장애가 있는 뇌성마비, 편마비, 상지장애, 기타 내부장애 및 시각장애인의 취업율은 저조하였다. 장애인 직업재활시설에서 하는 일도 대체로 단순 생산직종에 편중되어 있으므로 상지기능 장애인을 위한 적절직종을 개발하는 것도 필요하다.

보호작업장 운영지침에는 직종선정에 있어 다음의 조건을 갖춘 직종을 선정해야 한다고 명시하고 있다.

- 장애인의 신체적 특수성을 고려하여 작업가능한 직종
- 다년간 지속될 수 있는 직종
- 하청업 판로가 확실한 직종
- 시장제품을 생산할 경우 계절적 영향을 크게 받지 않는 직종
- 단기훈련으로 숙련될 수 있는 단순기술 직종

고용기능을 위주로 한 시설에서 실제로 직종을 선택함에 있어 위의 모

10) 강필수, '장애인 직역확대를 위한 직종개발방안 연구', '91 연구보고서, 한국장애인고용촉진공단, 1991, pp.444-445.

든 조건을 갖추기는 쉽지 않다. 선택할 당시에는 장래성이 있던 직종도 경제 여건의 변화에 따라 지속하기 어렵게 되는 경우도 있다. 실제로 많은 경제적 정보와 지식이 없는 비전문가로서 수익성 있고 안정성 있는 직종을 선택한다는 것은 매우 어렵다. 아무리 신중히 선택한 직종이라 할지라도 변화하는 경제에 따라 많이 영향을 받으므로 위험부담이 존재한다. 따라서 직종을 선정할 때에는 장애유형에 적절한 지를 고려함과 동시에 전문지식과 정보를 최대한 입수하여 사전조사를 철저히 해야 하며 수익성, 안정성을 모두 고려하여 가장 적절한 직종을 선택하는 데에 있어 지도와 조언을 하는 기관이 필요하다.

보호작업장 운영지침에는 장애인 우선취업 직종을 보호작업장에서 하면 바람직할 권장직종으로 명시하여 이를 참고로 하여 직종을 선정하도록 권하고 있다. 이같이 직종을 선정할 때 장애인 우선취업 직종을 고려하면 일반 고용과의 연계면에서 유리하므로 바람직할 것이나 이를 위해서는 우선적으로 사업주에 대한 우선고용 규정이 현재와 같이 임의규정이 아닌 강제규정화되어 현재 제대로 이행되지 않고 있는 우선취업 직종에 대한 고용이 제대로 이루어져야 할 것이다.

직업안정법 시행령 제11조에 규정된 장애인 우선취업 직종은 <표 3-II-5>와 같다.

<표 3-II-5> 장애인 우선취업 직종

업 종	직 종
금속 전기및전자기기 건축 섬유 인쇄 공예 기타	조선, 용접, 철공, 시계수리, 밀링, 기계제도 전자단순조립, 라디오·TV수리, 방송기기조작 목공, 가구, 건축제도, 타일, 제재 양재, 양장, 양복, 봉제, 자수, 편물, 방직 인쇄, 제판, 식자, 제책, 공판, 프린트 도자기공예, 귀금속공예, 목공예, 유리가공, 표구 세탁, 제과, 경리, 키펠치, 전화교환, 응용미술, 실내디자인, 제화, 인장, 원예, 사진, 타자, 물리요법, 안마, 침술, 승강기 운전, 감시, 판매, 피아노조율, 전자계산

영국의 경우에는 피혁이나 제본, 가구제작, 직물, 기계가공 등을 주로 하는데 이처럼 부가가치가 높은 직종을 선택하도록 권장한다.

장애유형에 맞는 직종선택과 더불어 또한 고려해야 할 것은 그 지역에 맞는 직종을 선택하는 일이다. 예를 들어 도서지방에서는 유통문제가 있으므로 유통이 큰 문제가 되지 않는 직종을 선택한다든지 농촌지역에서는 지역적 특성을 살려 농산품 가공이나 자연 건강식품 제조, 무공해 채소의 재배, 지역특산물 재배 등을 고려해 볼 수 있다. 제주도와 같은 관광지의 경우 관광객을 상대로 한 관광상품을 생산하는 것 등은 좋은 예라 하겠다. 현재 읍면지역에 소재한 보호작업장에서 하고 있는 직종을 보면 면장갑 제조, 도자기 제작, 농축산 등이 많고 그 종류가 도시지역의 경우보다 다양하지 못하는데 앞으로 이러한 지역의 특성을 살려 보다 부가가치가 높은 제품을 생산하도록 개발해야 한다.

6. 취업알선기관의 연계

보호작업장이나 장애인 근로시설이 장애인에게 영구적인 고용처가 되는 가장 큰 이유의 하나는 이곳에서 일하는 장애인들이 다른 곳에 취업할

수 있는 기회가 적기 때문이다. 곧 보호고용상태에 있던 장애인이 일반고용으로 전환되는 것이 원활히 이루어지지 않기 때문이다. 보다 많은 장애인이 보호고용의 혜택을 받고 장애인의 완전한 사회통합을 위해서는 일반고용이 가능한 장애인인 경우 일반취업이 보다 적극적으로 이루어져야 하며 이를 위해서는 보호작업장 및 장애인 근로시설과 장애인 취업알선기관과의 긴밀한 연계체계가 수립되어야 한다.

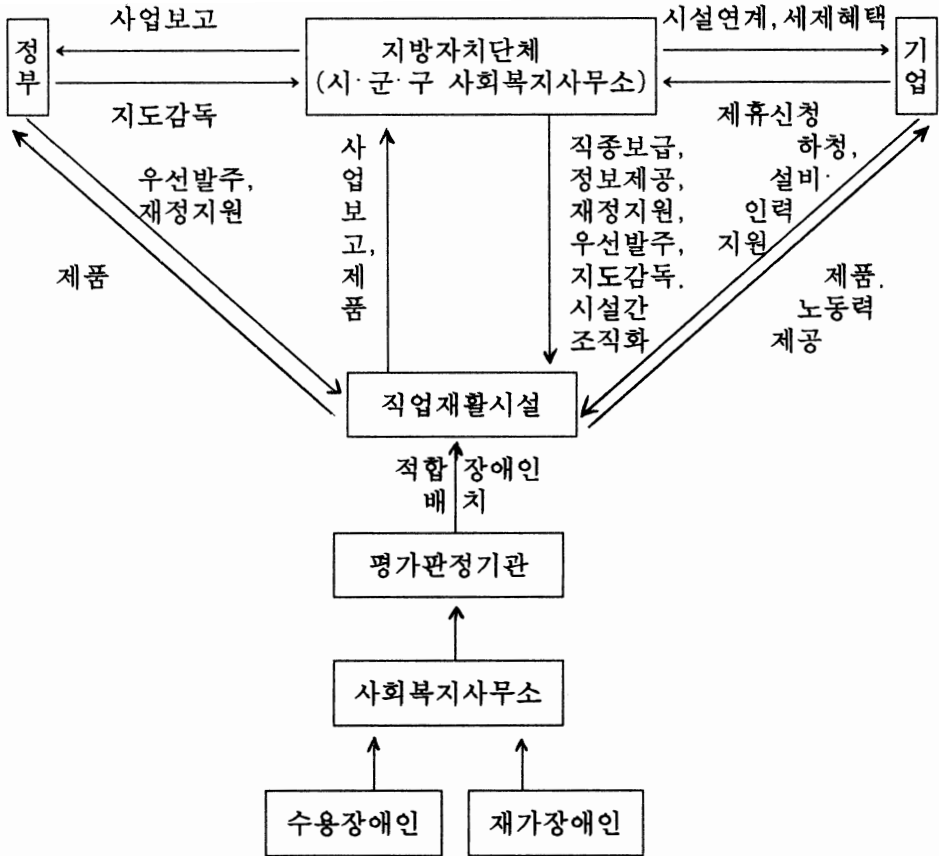
현재 장애인의 일반취업 알선사업은 노동부(장애인 고용과)가 주관하여 한국장애인고용촉진공단과 각 지방노동사무소에서 담당하고 있고 그 밖에 재활협회, 시·도의 장애인복지관과 20여개의 장애인 재활시설 등에서 하고 있다. 그러나 전국을 관장할 수 있는 일관된 장애인의 취업알선기관이 부재하다. 이제까지 보호작업장과 장애인 근로시설에서 일하던 장애인이 일반취업하여 나간 경우는 거의 대부분 개인적인 교섭을 통해서이다.

장애인의 직업재활을 위해서는 직업평가와 훈련, 고용으로 이어지는 종합적 체계가 수립되어야 하나 현재 우리나라에서는 이러한 종합적 network이 체계적으로 이루어져 있지 않다. 장애인 의무고용사업체를 대상으로 한 조사에 의하면 기업체에서는 장애인을 고용하려 해도 적절한 능력과 기술을 가진 장애인을 구하기 어렵다고 하고 장애인의 입장에서는 능력을 갖추어도 직장을 구하기가 어렵다고 하는 등 서로 상반된 견해를 보이고 있는데 이는 적절한 자격을 갖춘 장애인을 적재적소에 배치하는 역할을 해야 하는 취업알선기관이 제대로 기능하지 못하고 있기 때문이다.

노동부는 1996년까지 전국 시·군 단위에 90개의 직업안정소 및 직업출장소를 운영하기로 계획하고 있는데 문제는 이러한 기관이 비장애인을 주대상으로 하기 때문에 장애인은 배제되기 쉽다는 것이다. 가장 바람직한 방법으로는 장애인만을 위한 지역별 취업알선기관을 따로 설치하는 것이나 이는 재정부담상 쉽지 않으므로 단기적으로는 노동부 산하의 직업안정소나

지방노동사무소에서 보호고용시설에 있는 장애인 중 경쟁고용이 가능한 장애인을 대상으로 일반취업을 적극 알선하도록 하고 장기적으로는 장애인의 고용만을 담당하는 장애인 직업센터나 장애인고용촉진공단의 지부를 각 시·군·구에 1개소씩 설치하여 전국을 관장할 수 있는 체계를 갖추어 이 곳과 사회복지사무소, 장애인 직업재활시설이 함께 연계되도록 한다. 일본의 경우에는 노동성 산하의 공공직업안정소와 심신장애자직업센터가 각 도도부현에 1개소씩 설치되어 있어 장애인의 취업을 담당하고 있다.

장애인 직업재활시설은 이처럼 정부와 지방자치단체, 그리고 기업체와 원활한 상호연계 체계를 이루어야 한다. 이들간의 상호연계 체계를 도표화하면 <그림 3-II-1>과 같다.



<그림 3-II-1> 시설과 정부, 지방자치단체, 기업간 연계체계

* 사회복지사무소가 설치될 경우 지방자치단체에서 하는 직종보급, 정보제공, 지도감독, 시설간 연계 등의 역할을 사회복지사무소에서 담당하도록 한다.

7. 재정적 지원 확대

현재 장애인 직업재활시설에 대한 정부의 지원으로는 월 35만원에 해당하는 운영비(서울: 국비 40%, 지방비 40%, 자부담 20%, 지방:국비 64%, 지방비 16%, 자부담 20%)가 매 분기별로 지원되고 있으며 시설의 보강이 필

요한 경우 시설보강비를 신청할 수 있다. 인건비로는 보호작업장의 경우에는 직업훈련교사비를 지급 받을 수 있는데 실제적으로는 대부분의 업종이 단순생산직이므로 특별한 직업훈련이 필요하지 않은 경우가 많고 실제로 직업훈련교사가 따로이 없는 시설이 많다. 장애인 근로시설의 경우에는 시설장을 비롯한 종사자의 인건비가 지급된다.

보호작업장의 경우 보호작업장이 설치되어 있는 시설과 독립적으로 운영되기 위해서는 독자적인 종사인력이 필요하므로 이들에 대한 인건비가 지원되어야 한다. 보호작업장 업무를 총괄적으로 관리하는 직원과 작업지도원 등을 의무적으로 두고 이들에 대한 인건비를 지원하며 직업훈련이 필요한 직종인 경우 직업훈련교사를 의무적으로 두고 인건비를 지원하도록 한다. 그리고 현재 일률적으로 지급되고 있는 보호작업장 운영비를 작업규모와 직종 등을 고려하여 차등화하고 현실에 맞게 상향조정한다.

장애인 근로시설은 근로기사의 경우에 현재 일률적으로 시설당 3인으로 규정되어 있는 것에서부터 작업인원에 비례하여 둘 수 있도록 인건비를 지원하고 그 외에 작업보조원 등의 인력에 대한 지원이 있어야 한다.

또한 현재의 장비보강비 지원을 확대하여 설비 보강이 필요한 시설의 경우에 신속히 지원받음으로써 생산성을 높일 수 있게 하고 기계화를 꾀한다. 그리고 판매 물품에 대하여 세제상의 혜택을 부여한다. 복지관에 부설된 보호작업장의 경우에는 직업훈련비를 지급하여 재가장애인이 많이 찾아 오도록 유도한다.

이러한 시설 지원에 필요한 재원은 장애인 의무고용율을 준수하지 않을 시 기업이 납부하는 장애인고용부담금(최저임금의 100분의 60 이상)을 활용하는 방안을 검토해야 한다. 서독에서는 이러한 부담금을 보호공장 운영비 지원에 사용하고 있다. 장애인고용촉진 등에 관한 법률 제 47조에 보면 공단의 운영, 지원금 및 장려금의 지급 등 장애인 고용촉진을 위한 사업을

수행하기 위하여 장애인고용촉진기금을 설치한다고 되어 있으며 제 48조에는 고용부담금은 이 기금의 재원으로 쓰인다고 되어 있다. 장애인고용촉진기금은 공단의 사업에 필요한 경비, 지원금 및 장려금, 사업주의 장애인 고용을 위한 시설, 장비의 설치, 수리에 필요한 비용과 장애인 고용관리를 위한 조치에 필요한 경비에 대한 용자, 지원, 장애인에 대한 교육, 훈련을 행하는 기관에 대한 보조금, 기타 장애인 고용촉진을 위하여 대통령령이 정하는 사업에 소요되는 비용과 1호 및 4호의 사업수행에 부대되는 경비의 지급 등에 사용하도록 되어 있다. 보호고용도 장애인의 고용문제 해결을 위한 중요한 한 부분이므로 이러한 기금의 용도에 적합하다고 할 수 있으나 장애인고용촉진 등에 관한 법률과 한국장애인고용촉진공단은 일반고용문제에만 관여하므로 현재로서는 이 기금이 보호고용을 위해 사용되지 않는다. 1991년 말 현재 회수된 고용부담금만도 200억원을 넘고 있는데 보호고용 또한 장애인 고용문제의 중요한 한 부분이므로 고용부담금의 배정은 타당하다.

8. 종사인력 확보 및 전문적 경영화

모든 사회복지시설 종사자들에게 공통된 문제이지만 장애인 직업재활 시설의 경우에도 낮은 임금수준으로 종사자의 이직율이 높고 구인란이 심하다. 따라서 적절한 인력확보를 위해서는 종사자에 대한 임금수준을 기업체의 임금수준과 유사한 정도로 높이고 퇴직금, 수당제도의 실시 등 우선적으로 종사자의 처우개선책을 제도적으로 확립하여야 한다.

장애인 수용시설내의 보호작업장의 경우 전담인력이 부족하여 수용시설 종사인력이 보호작업장 업무도 함께 함으로써 독립적이고 전문적인 운영이 결여되어 있다. 보호작업장과 수용시설간의 엄격한 분리와 보다 전문적인 경영을 위해서는 적절한 지식과 정보를 가진 종사인력의 확보가 필요하며 이들 인력간에 분야별로 전문적인 업무 분담이 이루어져야 한다.

예를 들어 현재 직업훈련교사가 있는 시설의 경우에도 이들의 대부분이 직업훈련 역할보다는 사무행정, 유통판매등 잡다한 업무를 처리하고 있어 본연의 역할을 다하지 못하고 과다업무로 시달리고 있다. 현재 보호작업장의 경우에는 운영비만이 지원되고 있으나 보호작업장 자체의 업무만을 담당하는 인력을 1개소당 최소한 3인 이상 확보하고 이에 대한 인건비 지원이 이루어져야 한다. 참고로 미국의 보호작업장의 경우에는 평균적으로 장애인 5인당 1명의 직원이 배치되어 있다. 재활협회 조사에 의하면 시급히 해결되어야 할 점으로서 전문인력의 양성을 위한 교육을 든 비율이 17.3%에 달하였는데 특히 교육과 직업훈련을 목적으로 한 보호작업장에서는 재활프로그램을 담당할 전문인력을 보강해야 한다.

그러기 위해서는 장애인 직업재활시설의 종사자 배치기준을 제도화해야 한다. 고용기능을 위주로 한 보호작업장은 보호작업장 업무를 총괄적으로 관리하는 관리책임자 1인과 작업인원 및 직종, 장애유형 등을 고려하여 그에 적절한 작업지도원 2인 이상(작업인원 15인당 1인)을 확보하도록 의무화하고 그 외에 제품운반용 차량을 위한 운전기사 1인을 의무적으로 둔다. 그리고 생산담당, 유통판매담당, 자재 및 설비담당 등 영역별로 인력을 배치하도록 한다. 훈련기능 위주의 보호작업장은 관리책임자 1인, 한 직업훈련 과목당 직업훈련교사 1인 이상을 의무적으로 두도록 하고 그 외에 작업지도원(작업인원 15인당 1인) 등을 둔다.

이와 더불어 현재의 직업훈련교사 자격제도도 정비되어야 한다. 현재 직업훈련교사 면허는 노동부에서 지급하며 기능사 1급이나 기사 1급소지자로서 일정기간의 실무경력이 있고 직업훈련관리공단에서 실시하는 면허과정을 이수하면 얻을 수 있는데 경력기간은 직종에 따라 다르다. 그런데 실제로는 노동부 인정 직업훈련원에서는 정식 직업훈련교사 면허를 지닌 자를 채용하지만 보사부산하의 장애인복지시설에서는 정식 면허소지자가 아닌 자

를 많이 채용하고 있어 사실상 엄격한 자격제도가 시행되고 있지 않다. 따라서 앞으로 이 자격제도의 실질적 확립이 이루어져야 한다.

장애인 근로시설의 경우에는 시설당 3인으로 되어있는 근로기사를 작업 인원을 고려하여 최소한 3인 이상, 작업인원 20인 추가시 1인 추가로서 유동성있게 차등적으로 두도록 한다. 또한 작업보조원을 의무적으로 고용하도록 하고 이에 대한 인건비 지원이 이루어져야 하는데 이들의 수도 작업 규모와 장애유형 및 정도, 직종 등에 따라 적절히 조정하도록 한다. 그리고 통근용 및 제품운반용 차량을 위한 운전기사 1인과 영양사, 취사부 각 1인을 두고 고용된 장애인 중에서 생산관리 인력, 유통수송 인력, 품질관리 인력, 자재관리 인력, 설비담당 인력, 영업담당 인력, 자료담당 인력, 회계 등으로 담당영역을 나누어 적재적소에 배치한다.

장애인 근로시설 6개소의 연매출액과 보호작업장의 매출액을 비교해 보면 장애인 근로시설의 평균매출액이 더 높는데 이는 근로시설의 경우 전담 인력 밑에서 작업에만 주력할 수 있기 때문이라 사료된다. 재활협회 조사에 따르면 보호작업장은 매출액이 없는 곳이 119개소 중 10개소(8.4%), 1천만원 미만인 28개소(23.5%), 1천-5천만원 미만인 38개소(31.9%), 5천만원 이상이 20개소(16.8%) 등으로 대부분의 보호작업장이 매출액 5천만원 미만인데 이에 비해 장애인 근로시설은 물론 사례가 6개소에 불과하므로 일반화하기는 곤란하지만 모두가 5천만원 이상의 매출을 기록하였고 1억 이상도 3개소나 되었다. 이러한 차이가 나는 주요 원인은 보호작업장은 부설시설로서 전담인력도 미비하고 시설의 뒷받침이 어려운데 반해 장애인 근로시설은 독자적인 시설이기 때문이라 생각된다. 이를 보면 전문적인 경영이 그만큼 중요하고 효과적임을 알 수 있다.

전문적 경영에는 장애정도와 유형, 부위 등에 따라 적합한 장애인을 적절한 장소에 배치하는 일도 포함된다. 예를 들어 하지장애인은 조립라인

에, 청각장애인은 소음이 많이 나는 장소에, 정신지체인은 단순반복공정 등에 배치하는 경우이다. 그리고 작업장을 장애특성에 맞게 개조한다면 생산성은 더욱 제고될 것이다.

상품을 생산하고 판매하는 데에는 기업체와 같은 경영이 필요하다. 장애인 근로시설의 경우에는 제휴관계를 맺고 있는 기업에서 경영지도를 담당하도록 한다. 장애인 수용시설내의 고용기능 위주의 보호작업장은 이중적 성격을 지니는 것으로서 복지서비스적 측면과 기업적 측면이 상호연계되어야 한다. 그러나 현재의 보호작업장의 경우 시장생산에 대한 지식과 경영기술을 가진 인력이 미비하고 정보가 부족한 가운데 수용시설 종사인력이 보호작업장 업무도 겸함으로써 주먹구구식의 경영을 하기 쉽다.

따라서 전문적인 정보를 제공하는 채널로서 사회복지사무소가 설치될 경우 이를 활용하며 인력 또한 보호작업장 업무만을 전담하는 직원을 들으로써 운영의 전문화 및 합리화를 꾀한다. 이용시설 부설 보호작업장은 전문인력의 보강을 통하여 전문적인 직업훈련과 교육이 이루어지도록 해야 한다. 장애인 근로시설 및 보호작업장 관리인력에 대해서는 정기적인 연수와 교육과정을 통하여 전문지식을 쌓도록 한다.

9. 시설의 균형적 안배 및 증설

100개의 장애인 수용시설 및 복지관 등에서 보호작업장이 운영되고 있고 6개의 장애인 근로시설이 운영되고 있으나 현재 고용된 장애인의 70% 이상은 수용장애인이고 재가장애인의 경우에는 재가 중증장애인의 수에 비하여 이용할 수 있는 시설이 매우 적다.

재가장애인이 이용할 수 있는 장애인 근로시설의 증설이 절대적으로 요구되는 하나의 근거로서 1990년도 장애인 실태조사보고에서 15-59세 사이의 무직자를 대상으로 미취업 이유를 살펴본 결과를 보면 <표 3-II-6>과 같다.

<표 3-II-6> 무직자의 미취업 이유

(단위:%)

미취업 이유	전체	지체	시각	청각	언어
장애정도가 심해서	52.1	59.2	39.2	44.1	64.3
질병때문에	15.9	15.5	22.5	8.0	6.8
기술·능력이 없어서	3.5	3.0	2.5	5.5	3.8
사회생활할 자신이 없어서	2.4	1.7	0.6	6.4	6.5
고용주가 거절하여	2.2	2.8	0.7	2.1	-
작업환경이 맞지 않아서	1.6	1.7	1.7	-	-
출·퇴근이 불편하여	0.6	0.7	-	-	-
차별대우가 싫어서	0.6	0.8	-	-	1.0
일하고 싶지 않아서	2.5	1.6	3.1	4.3	2.1
일할 필요가 없어서	4.1	3.0	6.2	7.3	3.9
진학준비로 인해	0.9	0.6	1.7	-	1.1
기 타	13.6	9.3	21.8	22.4	10.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N (미상제외)	214,470	160,558	41,148	22,992	22,514

자료: 김국도 외, 1990년도 장애인 실태조사보고, 한국보건사회연구원, 1991, p.202.

<표 3-II-6>에서 보는 바와 같이 일하고 싶지 않거나 일할 필요가 없어서 무직인 경우는 매우 적고 절반 이상의 무직장애인(112,000여명)은 장애정도가 심하기 때문에 취업하지 못하고 있음을 알 수 있는데 보호고용은 이러한 장애인들을 위한 것이므로 잠재적인 고용대상자는 매우 많다. 따라서 앞으로 보호작업장의 내실화와 더불어 장애인 근로시설의 개선과 확충이 필요하다.

장애인의 경우에는 출퇴근시 특히 어려움이 많으므로 시설에의 접근성(accessibility)이 특히 중요한 문제이다. 따라서 앞으로 장애인 근로시설을 설치할 경우에는 장애인의 지역별 분포를 고려하여 시·도별로 적절한 지역에 균형적으로 배치함으로써 지역내에 거주하는 장애인이 쉽게 접근할 수

있도록 해야 한다. 이를 위해서는 재가장애인의 출퇴근을 위한 통근차량을 반드시 운행하도록 한다.

장애유형별로는 일반고용이 특히 어려운 정신지체인과 시각장애인을 배려하여 고용하도록 한다. 미국의 경우에는 보호고용 혜택을 받고 있는 장애인은 정신지체인, 정신질환자 및 시각장애인 등이 대부분을 차지하고 있으나 우리나라의 경우에는 시설에 수용된 정신지체인을 위한 보호작업장은 많으나 재가 정신지체인이 이용할 수 있는 시설이 적고 장애인 근로시설과 이용시설 부설 보호작업장은 지체장애인에게 편중되어 있어 장애유형별로 안배가 이루어지지 않고 있다.

1992년 6월 말 현재 300인 이상 장애인 의무고용 대상사업체에 고용되어 있는 총장애인 수는 8,648명인데 이를 장애유형별로 보면 지체장애인이 82.5%, 청각·언어장애인이 11.8%, 시각장애인이 4.2%, 정신지체인이 1.5%였다. 그리고 현재 장애인의 일반취업을 알선하고 있는 각 지방노동사무소 직업안정과와 한국장애인고용촉진공단, 재활협회 등에서의 1991년도 취업알선 현황을 보면 <표 3-II-7>과 같이 지체장애와 청각·언어장애의 경우에는 구직자보다 구인자가 많은 반면 시각장애와 정신지체 경우에는 구직자가 더 많아 이들에 대한 고용기피 현상을 알 수 있다. 이처럼 일반기업체로의 취업은 지체장애인에게 편중되어 있고 시각장애인과 정신지체인의 경우에는 특히 고용기피 현상이 두드러지므로 장애인 근로시설에서 전체 장애인 근로자의 20% 이상은 적어도 이들을 고용하도록 한다. 정신지체인의 경우는 고용의 의미보다도 작업과정을 통한 치료와 교육 등 정신적 효과가 중요하다.

<표 3-II-7> 취업알선 현황

장애유형	구인자수	구직자수	취업알선	취업결정
지체장애	5,866	3,630	3,382	1,114
시각장애	25	78	45	10
청각·언어장애	2,804	491	474	190
정신지체	87	167	96	70

자료: 이재윤, '장애인고용촉진을 위한 지원정책의 방향', '92 장애인고용촉진 세미나, 한국장애인고용촉진공단, 1992

10. 저임금구조 개선

보호작업장의 취지에는 보수가 있는 취업기회의 제공이 포함되며 순수하게 직업훈련을 목적으로 하는 곳 이외에는 노동에 따른 적절한 수입을 보장받을 수 있어야 한다. 장애로 인한 생산성의 저하, 생산능력의 한계, 시설 및 설비부족, 작업물량 확보의 어려움, 적합직종 선정상의 어려움, 전문인력의 부족, 전문적 운영결여 등의 제반 문제점들은 궁극적으로 저임금을 유도하게 된다. 장애인 직업재활시설이 고용의 기능을 하는 곳이라면 최소한 생활에 실질적인 도움을 줄 수 있는 일정수준 이상의 임금이 보장되어야 한다.

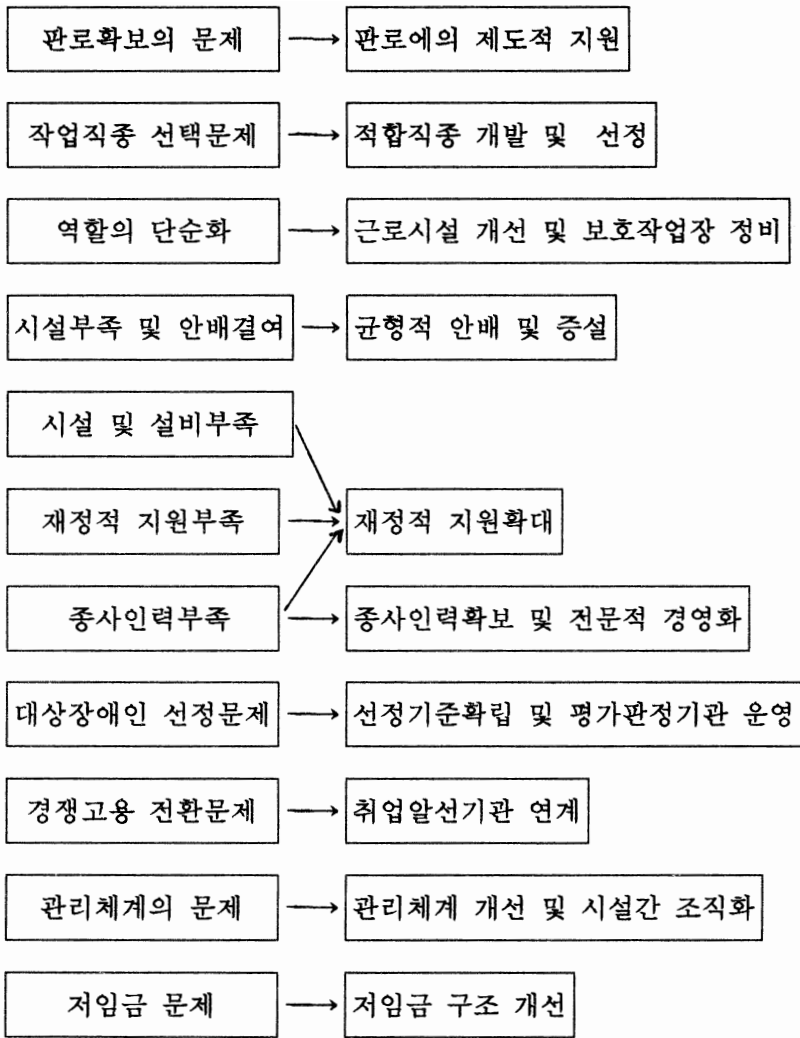
재활협회 조사에 의하면 가장 시급히 해결해야 될 점으로서 부족임금에 대한 국가지원을 지적한 비율이 20.0%였다. 저임금문제의 개선은 앞서 지적한 모든 문제들이 종합되어 야기된 결과이므로 이러한 문제들이 해결될 때 이루어질 수 있다. 특히 장애로 인한 생산성의 저하는 장애특성에 맞는 작업시설과 장비의 보강을 통하여 생산성을 제고시키는 방향을 모색해야 할 것이다.

또한 저임금 해소책으로서 최저임금제의 점진적인 도입이 필요하다. 외국의 보호작업장은 최저임금이 보장되는 형태와 최저임금제가 없는 형태

로 나뉘어지는데 우리나라는 후자에 속한다. 외국의 경우 최저임금제가 적용되지 않는 보호작업장은 주로 직업훈련의 장으로서 역할을 하고 있다. 일반경쟁고용이 보다 일반화되기 전까지는 장애인 근로시설이 장기적인 고용장소로서 기능하게 되므로 이 경우 제도적으로 고용관계를 확립하여 최저임금이 보장되도록 하며 임금의 결손분은 국가에서 보조하도록 한다.

ILO권고 99호에 의하면 보호작업장에 고용된 장애인에게도 일반근로자에게 적용되는 법적 임금규정과 고용조건이 적용되어야 한다고 되어 있다. 이상적으로는 이러한 사항이 적용되는 것이 바람직하나 현실적으로는 재정적 부담상 어렵다. 따라서 고용기능 위주의 시설에 대하여 최저임금을 보장하되 개별 장애인의 생산능력에 따라서 낮은 생산성을 지닌 장애인의 경우에는 최저임금의 50% 이상을 보장하는 등 차등적 보장제를 실시하도록 한다. 미국의 경우를 보면 종래에는 최저임금의 50% 이상을 보장하는 규정이 있었으나 장애인의 중증화로 생산성을 기준으로 하여 50% 이하도 인정하게 되었는데 바 우리나라에서도 재정부담 등 현실적 여건을 감안하여 획일적인 최저임금제보다는 생산능력에 따라 차등적 최저임금 보장제를 실시하는 것이 바람직하다.

이상에서 살펴본 장애인 직업재활시설의 문제점과 개선방안을 종합해 보면 <그림 3-II-2>와 같다.



<그림 3-II-2> 문제점 및 개선방안 체계도

제 4 장 결 론

I. 연구결과 요약

본 보고서에서는 장애인 직업재활시설인 장애인 근로시설과 보호작업장의 실태를 분석하여 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

(1) 현재 운영되고 있는 장애인 근로시설과 보호작업장은 대부분이 정부에서 보호작업장 육성정책을 실시한 1980년대 후반 이 후 정부의 지원아래 설립되었다.

(2) 장애인 근로시설은 보호작업장과 유사한 성격을 지닌 시설로서 현재 전국에 6개 시설이 설치, 운영되고 있고 고용된 장애인은 250여명에 불과하여 활성화되지 못하고 있다.

(3) 보호작업장은 거의 대부분이 장애인 수용시설 및 이용시설, 일반 사회복지관 등에 부설되어 운영되고 있으며 1980년대 후반 이 후 대부분의 장애인 수용시설에 보호작업장이 설치되는 등 양적인 면에서는 활성화되었다고 할 수 있다. 현재 보호작업장이 설치된 복지시설은 110여개소에 이르고 있으며 대부분이 지체장애인과 정신지체인을 대상으로 한 것이다.

(4) 보호작업장이 훈련과 고용의 기능을 수행하는 곳이라고 할 때 직업훈련의 기능은 직업훈련을 받은 후 일반고용이 됨으로써 이루어지는 것인데 현재로서는 보호작업장에서 일하던 장애인이 일반취업으로 전환되는 것이 부진하다. 고용의 기능 또한 대부분의 보호작업장의 임금수준이 최저임금에도 미달하는 저임금 상태에서는 제대로 수행된다고 할 수 없다.

(5) 장애인 근로시설은 보호작업장과 비교해 볼 때 경제성 면에서 더 나

은 위치에 있었는데 이는 장애인 근로시설이 독자적인 시설로서 생산활동에만 주력할 수 있는 여건이 갖추어진 반면 보호작업장은 부설시설로서 운영에 필요한 뒷받침이 충분히 되지 않고 있기 때문이다.

(6) 본 보고서에서는 실태분석에 기반하여 장애인 직업재활시설의 문제점으로서 판로확보의 어려움, 역할의 단순화, 작업직종 선정시의 어려움, 시설의 수적 부족 및 장애유형에 따른 균형적 안배 결여, 종사인력의 부족, 시설 및 설비 부족, 고용대상 장애인 선정상의 문제, 재정적 지원 부족, 경쟁고용으로의 전환 부진, 관리체계상의 문제, 저임금 등을 지적하였다.

(7) 이러한 문제점에 대한 개선방안으로서 첫째, 장애인 근로시설은 기업과의 제휴에 의한 재가장애인을 위한 통원시설로 육성하고 기존의 보호작업장을 재정비하여 수용시설내의 보호작업장은 고용과 직업훈련을 주 기능으로 하는 곳으로, 이용시설내의 보호작업장은 직업훈련을 주 목적으로 하는 곳으로 운영한다.

(8) 둘째, 고용대상 장애인의 선정기준을 확립하고 장기적으로는 적합한 장애인을 과학적, 합리적으로 선별하기 위하여 종합적인 직업평가를 하는 평가판정기관을 설치, 운영한다.

(9) 셋째, 판로문제를 해결하기 위하여 장애인 근로시설은 장애인 의무고용사업체와의 제휴계약에 의한 생산을 하고 보호작업장에서는 관수품의 우선발주제도와 우선구매제도를 통하여 판로를 확보하며 지방자치단체의 기업과의 연계역할을 의무화한다.

(10) 넷째, 장기적으로는 현행 관리체계를 개선하여 사회복지사무소로 하여금 장애인 직업재활시설의 인·허가 및 지도감독, 유용한 정보제공 역할 등을 하도록 하고 시설간에 조직체계를 확립하여 정보를 상호교환하고 설비를 제공하는 등 협조관계를 유지한다.

(11) 다섯째, 장애유형과 특성, 지역별 특성 등에 맞는 적합직종과 산업

화에 부응하는 직종을 개발하여 생산직종을 다양화하며 효율적인 직종개발을 위하여 산업체와 협력체계를 구축한다.

(12) 여섯째, 기존의 취업알선기관과의 연계를 공고히 하여 경쟁고용으로의 전환을 촉진하고 장기적으로는 장애인 고용만을 담당하는 전국적 조직을 갖춘 장애인직업센터를 설치운영하여 일반고용이 가능한 장애인의 취업을 적극적으로 도모한다.

(13) 일곱째, 미흡한 정부의 재정적 지원을 확대함으로써 부족한 종사인력의 확충, 저임금 개선, 설비보강, 장애인 근로시설의 설치 등이 이루어질 수 있도록 하며 그 재원은 장애인고용촉진기금에서 운용하도록 한다.

(14) 여덟째, 장애인 근로시설에 필요한 기본 종사인력과 보호작업장 전담인력을 확보함으로써 전문인력에 의한 경영의 전문화를 도모한다.

(15) 아홉째, 재가장애인이 이용할 수 있는 장애인 근로시설을 증설하되 장애인의 지역별 분포를 고려하여 균형적으로 배치하며 장애유형별로는 일반고용이 특히 저조한 정신지체인과 시각장애인을 배려하여 고용한다.

(16) 열번째, 저임금의 개선을 위하여 차등적 최저임금보장제를 도입, 실시한다.

II. 정책적 제언

(1) 장애인의 완전한 사회통합과 참여라는 측면에서 볼 때 장애인의 고용방향은 비장애인과 함께 어울려 일할 수 있는 경쟁고용으로 나아가는 것이 바람직하다.

(2) 그러나 현재 우리나라의 실정과 같이 일반기업체에서 장애인의 고용을 꺼리고 장애인 고용에 필요한 제반 여건이 미비하여 취업이 어려운 상태에서는 한시적으로나마 보호고용을 위한 시설이 필요하다. 바람직한 장애인 고용정책은 중증장애인도 실질적인 수혜자가 될 수 있는 것이어야 하나 장애인 의무고용제도의 시행 결과에서 보여 주듯이 중증장애인이 배제되고 더욱이 과거에 비하여 취업이 보다 용이해진 정도 및 중등도장애인에 비하여 중증장애인의 취업은 여전히 어려운 반면 이들의 취업욕구가 증대하고 이에 따른 구직자가 증가하는 추세에서는 중증장애인을 위한 장애인 직업재활시설이 필요하다.”

(3) 보호작업장은 정부의 지원이 이루어지기 시작할 때부터 장애인 수용시설을 중심으로 설치되었는 바 이는 따로이 시설을 마련하는 것보다 경비가 절감되고 대상장애인을 쉽게 구할 수 있기 때문이었다고 사료된다. 그러나 이러한 점으로 인해 현재 13,000여명의 수용장애인을 대상으로 80여개 수용시설에 보호작업장이 설치되어 있는 데에 비하여 백만여명에 달하는 재가장애인을 대상으로 한 시설은 30여개에 불과한 실정이다. 따라서 앞으로는 재가 중증장애인이 이용할 수 있는 시설이 필요하며 장애인 근로시설이

-
- 1) 서울시 남부장애자종합복지관, 서울시 장애인 복지수요 실태조사 보고서, 1992. 서울시에 소재한 장애인 복지시설 종사자 167명을 대상으로 한 이 조사에서 보호작업장이 필요하다고 한 비율은 74.3%로서 그 필요성에 대해서는 대체로 공감하고 있다고 하겠다.

이러한 역할을 담당하도록 한다.

(4) 그리고 1년에 10여개소씩 지속적으로 보호작업장이 신설되고 있는데 더 이상의 양적 증가에 앞서 현 시점에서 기존의 보호작업장에 대한 재정비가 이루어져야 한다. 현재 중요한 것은 보호작업장의 신설, 확충보다는 이미 운영 중인 보호작업장에 대한 정비를 실시하여 내실화를 기하는 것이다.

(5) 이용시설 부설 보호작업장은 직업훈련을 주 목적으로 운영하고 수용시설 부설 보호작업장은 작업장애인의 성격 및 시설의 제반 여건에 맞추어 직업훈련을 위주로 한 곳과 고용기능을 위주로 한 곳으로 구분하여 운영하도록 한다.

(6) 장애인 직업재활시설이 그 역할을 다하기 위해서는 일반고용제도와 밀접히 연계되어야 한다. 보호고용과 경쟁고용을 분리해서 생각해서는 안 되며 이 둘은 장애인 고용이라는 하나의 틀 속에 서로 연관되어 있어 일반고용이 잘 이루어질 때 보호고용 또한 제대로 이루어진다. 보호고용된 장애인 중 일반취업이 가능한 자에 대해서는 이를 적극 추진하여 일반고용으로의 전환이 원활히 이루어져야 한다.

(7) 최근 미국을 비롯한 선진국에서는 보호작업장의 비경제성, 생산능력 저하, 경쟁고용으로의 전환 저조, 저임금 문제 등에 대한 비판이 일어나고 있다고 하는데 이러한 문제점들은 우리나라의 보호작업장 운영에서도 똑같이 발생하고 있다. 그러나 한편 보호고용은 경제적 측면보다는 중증장애인의 일을 통한 인간적 가치의 회복에 큰 의미가 있으므로 앞으로 이러한 비판을 수용하면서 문제점을 과감히 개선하기 위해서는 장애인 직업재활시설에 대한 재정적 지원의 확대도 필요하지만 보다 중요한 것은 제도적, 행정적 지원의 강화를 통하여 시설에서 독자적인 힘으로 운영해 나갈 수 있도록 뒷받침해 주는 것이다.

참고문헌

- 강필수, '장애인 직업평가체계 연구', '91 연구보고서, 한국장애인고용촉진공단, 1991, pp.337-407
- _____, '장애인 직역확대를 위한 직종개발 방안 연구', '91 연구보고서, 한국장애인고용촉진공단, 1991, pp.409-465
- 권도용, '장애인의 고용촉진체계', '92 장애인 고용촉진 세미나, 한국장애인고용촉진공단, 1992
- 김국도 외, 1990년도 장애인실태조사 보고, 한국보건사회연구원, 1991
- 김윤배, 정신박약자 자립작업장의 활성화방안 연구, 중앙대 석사학위 논문, 1989
- 김중대, 장애자 복지론, 서울, 흥익출판사, 1989
- 나운환, 중증장애인을 위한 보호작업장의 모형개발에 관한 연구, 단국대 석사학위 논문, 1990
- 보건사회부, '86 심신장애자 복지시설 자립작업장 설치운영계획, 1986
- _____, 장애인 복지 법령집, 1991
- _____, 1991년도 장애인 복지사업지침, 1991
- _____, 1992년도 장애인 복지사업지침, 1992
- 서울시 남부장애인 종합복지관, 직업재활연구, 1991
- _____, 서울시 장애인 복지수요 실태조사 보고서, 1992
- 아산 사회복지 사업재단, 장애자 복지편람, 1981
- 안병준, 강위영, 우재현, 장애자의 직업재활, 서울, 형설출판사, 1987
- 이재운, '장애인 고용촉진을 위한 지원정책의 방향', '92 장애인 고용촉진 세미나, 한국장애인고용촉진공단, 1992

- 이진명 외, "서울특별시 장애인 작업장의 실태파악 및 육성방안", 서울시
남부장애인 종합복지관, 장애인 재활서비스 개선을 위한 기초연
구보고서, 1989
- 정립희관, 몸이 부자유한 사람들의 복지, 서울, 서울기획사, 1990
- 정순민, 장애인의 재활복지, 서울, 중앙경제사, 1989
- 한국보건사회연구원, 사회복지 전달체계 개선방안 세미나 보고서, 1992
- 한국장애인고용촉진공단, 장애인 직업재활, 1990
- 한국장애인재활협회, 장애인 직업재활대책, 1991
- _____ , 국제장애정책 선언집, 1992
- _____ , 중증장애인을 위한 보호고용사업 활성화 방안에 관
한 연구, 1992
- 한국직업재활학회, 직업재활연구 제1집, 1991
- 한태림, "장애인 취업실태 조사", '91 연구보고서, 한국장애인고용촉진공
단, 1992, pp.1-90
- Bitter, James, 강위영 외(역), 직업재활개론, 서울, 성원사, 1991
- Chouinard, Edward L. and J. F. Garrett(eds.), Workshops for the
Disabled: a Vocational Rehabilitation Resource, U.S. Dept.
of HEW, 1972
- Cull, John and Richard Hardy, Vocational Rehabilitation: Profession
and Profess, Springfield, Charles C. Thomas Publisher, 1977
- Greenleigh Associates, The Role of the Sheltered Workshop in the
Rehabilitation of the Severely Handicapped, 1976
- Nelson, Nathan, Workshops for the Handicapped in the United States,
Springfield, Charles C. Thomas Publisher, 1971

Viscardi, H. and I. Friedman, A Study of Workmen's Compansation in
Relation to Sheltered Workshops, Albertson, N.Y., Inamend
Institute at Human Resources Center, 1971

부 록

1. 장애인 근로자 대상 조사표
2. 보호작업장 설치시설 명단
3. 보호작업장 운영지침

부록 1: 장애인 근로자 대상 조사표

13. 현 작업장의 큰 문제점으로서 가장 우선적으로 개선해야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까? 차례대로 두가지만 지적해 주십시오.

- | | (1) | (2) |
|-------------|-----|-----|
| ㉓ 시설 및 설비부족 | () | () |
| ㉔ 낮은 임금 | () | () |
| ㉕ 작업물량 확보 | () | () |
| ㉖ 작업 보장구 부족 | () | () |
| ㉗ 전문인력 부족 | () | () |
| ㉘ 판매상 어려움 | () | () |
| ㉙ 작업환경 개선 | () | () |
| ㉚ 예산 부족 | () | () |
| ㉛ 편의시설 부족 | () | () |
| ㉜ 제도적 지원 부족 | () | () |
| ㉝ 기타 | () | () |

14. (입소의 경우 지금의 시설에서 자립하여) 다른 직업을 갖고 싶으신지요?

① 예() → 어떤 일을 원하십니까?

- | | |
|--------|-----|
| 자영업 | () |
| 단순사무직 | () |
| 판매서비스직 | () |
| 생산직 | () |
| 단순노무직 | () |
| 관리직 | () |
| 기 타 | () |

② 아니오() → 그 이유는 무엇입니까?

- | | |
|-----------------|-----|
| 현재의 생활에 만족하므로 | () |
| 타직종에 취업하기 어려우므로 | () |
| 기술이나 능력, 지식 부족 | () |
| 숙식해결 곤란때문 | () |
| 기 타 | () |

부록 2: 보호작업장 설치시설 명단

시설명	소재지	주장애유형	작업직종
다니엘학원	서울시 성동구 광장동	정신지체	보석가공
삼육재활원	서울시 관악구 봉천동	지체	전자조립
신아재활원	서울시 송파구 거여동	정신지체	봉투, 시계상자조립*
석암재활원	서울시 양천구 신월동	지체	자물쇠
우성원	서울시 강동구 고덕동	정신지체	완구조립, 버섯장
은평아동천사원	서울시 은평구 구산동	정신지체	목공예
인강원	서울시 도봉구 도봉동	정신지체	세탁, 양계
주몽재활원	서울시 강동구 상일동	지체	귀금속공예
천애재활원	서울시 노원구 중계동	지체	멜라민쟁반, 전자조립, 봉제
충현복지원	서울시 송파구 문정동	정신지체	제과·제빵
한빛맹아원	서울시 도봉구 수유동	시각	도자기
무화과보호작업장	서울시 도봉구 번동	지체	금속공예
번동보호작업장	서울시 도봉구 번동	정신지체	비닐봉투
서울시남부장애자종합복지관	서울시 동작구 신대방동	지체	자동차스위치
서울시맹인복지관*	서울시 노원구 상계동	시각	안마
서울시장애인종합복지관	서울시 강동구 고덕동	정신지체	제과·제빵, 완구조립
시각장애인복지관	서울시 강동구 상일동	시각	피아노조율
원광장애인종합복지관	서울시 중랑구 신내동	지체	보석가공, 양초공예
생명의전화종합사회복지관	서울시 성북구 월곡동	정신지체	기초훈련실시
베데스다원	부산시 강서구 대저동	청각·언어	도자기
라이트하우스*	부산시 서구 암남동	시각	상자제작

<u>시설명</u>	<u>소재지</u>	<u>주장애유형</u>	<u>작업직종</u>
신아원	부산시 금정구 장전동	청각·언어	목공가구
성우원	부산시 동래구 연산동	정신지체	유모차부품조립
신애재활원	부산시 부산진구 초읍동	지체	양화, 장갑
영광재활원	부산시 해운대구 반여동	지체	면장갑
천마재활원	부산시 서구 압남동	정신지체	도자기
천성아동재활원*	부산시 영도구 청학동	지체	목공가구
맹인복지관	부산시 북구 구포동	시각	안마, 침
대구안식원	대구시 북구 복현동	지체	포대제작
성보재활원	대구시 북구 복현동	지체	면장갑
일심재활원	대구시 동구 각산동	정신지체	양초공예, 양말제조
자유재활원	대구시 수성구 시지동	정신지체	벽돌
대구장애인복지관	대구시 수성구 파동	지체	봉제
명화원*	인천시 서구 석남동	정신지체	라이터조립
성동원	인천시 북구 부평동	청각·언어	인쇄, 사진식자
성린직업재활원	인천시 북구 십정동	지체	전자조립, 목각, 낚시틀채, 수예
예림원	인천시 북구 부평동	정신지체	싱크대 pipe
은광원	인천시 북구 부개동	지체	면장갑
노틀담장애인교육원	인천시 북구 계산동	지체	편물, 자수, 칠보
인천기독교사회복지관	인천시 동구 창영동	지체	전자조립

<u>시 설 명</u>	<u>소 재 지</u>	<u>주 장 애 유 형</u>	<u>작 업 직 종</u>
광주영광원	광주시 서구 덕흥동	시각	등공예, 편물
행복재활원	광주시 동구 학동	지체	전자조립
광주장애인종합복지관	광주시 북구 동림동	지체	위생저
엠마우스복지관	광주시 북구 운암동	정신지체	조화, 양초공예
성세재활원	대전시 서구 월평동	지체	전자조립
은달의집	대전시 대덕구 대화동	정신지체	완구조립
정화원	대전시 대덕구 대화동	청각·언어	철공, 목공, 가방봉제
대전종합사회복지관	대전시 대덕구 비래동	지체	세탁, 보석가공
동방아동재활원	경기도 평택시 소사동	정신지체	플라스틱 사출
명휘원	경기도 안산시 사동	지체	양재, 편물
부천혜림원*	경기도 부천시 심곡본동	정신지체	전자·완구조립, 봉투
성심동원	경기도 오산시 가수동	정신지체	플라스틱 사출
에바다농아원	경기도 평택군 진위면	청각·언어	인쇄, 제본
운보원	경기도 남양주군 진정면	청각·언어	목공가구
자립원	경기도 남양주군 수동면	지체	전자조립
장봉혜림원	경기도 용진군 북도면	정신지체	농축산
주내자육원	경기도 파주군 법원읍	정신지체	축산
향림재활원	경기도 광주군 실촌면	지체	도자기
해인원*	경기도 광주군 광주읍	정신지체	봉제
홀트일산복지타운	경기도 일산시 탄현동	정신지체	보석가공
구리시민복지관	경기도 구리시 인장동	지체	전자조립

시 설 명소 재 지주장애유형작업직종

경기도장애인종합복지관 수원시재활복지회관	경기도 부천시 작동 경기도 수원시 연무동	정신지체 지체	철판포장 전자조립
강원도심신장애자재활원 천사들의 집 삼척시보호작업장 홍천군보호작업장 강원도장애인종합복지관	강원도 춘성군 신북면 강원도 원주시 봉산동 강원도 삼척시 남양동 강원도 홍천군 홍천읍 강원도 춘천시 사농동	정신지체 지체 지체 지체 지체	킷술·젓가락포장, 쇼핑백접기 양초제조 물수건, 인쇄 우비제작 전자조립
성심농아재활원 세하의집 송덕재활원 청산원* 충북광화원* 충북재활원 청주사회복지관* 충북장애인종합복지관* 한국지체장애자협회제천시지회	충북 충주시 교현동 충북 제천시 흑석동 충북 충주시 봉방동 충북 옥천군 옥천읍 충북 청주시 탐동 충북 청주시 신봉동 충북 청주시 신봉동 충북 충주시 호암동 충북 제천시 고암동	청각·언어 정신지체 지체 정신지체 시각 정신지체 지체 지체 지체	목공가구 면장갑 전자조립 면장갑 농축산·마늘까기 포장 인장, 전자조립 나전칠기 전자조립
충남정심원 한·벨지움복지원 충남장애인종합복지관	충남 보령군 주교면 충남 서산군 음암면 충남 보령군 주교면	정신지체 지체 정신지체	벽돌, 표구, 등·수·지공예 전자조립 농축산

시설명	소재지	주장애유형	작업직종
국제어린이재활원	전북 완주군 고산면	지체	보석가공
전북보명원	전북 이리시 덕기동	청각·언어	귀금속가공, 수예, 상자
전주자립원	전북 전주시 효자동	정신지체	도자기
원광종합사회복지관*	전북 이리시 신동	지체	귀금속가공
전북장애인종합복지관	전북 전주시 효자동	지체	쇼핑백, 모형공, 케익카드
곡성삼강원	전남 곡성군 곡성읍	정신지체	농축산
공생재활원	전남 목포시 달동	정신지체	면장갑
애명재활작업보도소	전남 순천시 매곡동	지체	옷수선
목포광명원	전남 영암군 삼호면	시각	젓가락포장
목포농아원	전남 영암군 삼호면	청각·언어	비닐봉투
여수동백원	전남 여천군 소라면	지체	등공예, 커튼
목포종합사회복지관	전남 목포시 산정동	지체	세탁
여수종합사회복지관	전남 여수시 미평동	지체	목공예
전남장애인종합복지관*	전남 나주시 신영동	지체	나전칠기, 봉제
국제재활원	경북 고령군 성산면	지체	면장갑
대동시온재활원	경북 경산군 진량면	정신지체	도자기
마리아의집	경북 포항시 대장동	지체	면장갑
안동애명복지촌	경북 안동군 북후면	정신지체	벽돌, 농업
안동재활원	경북 안동시 옥동	지체	목공예, 자개, 기름, 장갑
청구혜양원	경북 경산군 와촌면	지체	면장갑
경북장애인종합복지관	경북 안동군 북후면	지체	목공예, 가죽공예

<u>시 설 명</u>	<u>소 재 지</u>	<u>주장애유형</u>	<u>작업직종</u>
메아리복지원	경남 울산군 농소면	청각·언어	도자기, 제화, 양재
무궁애학원	경남 양산군 물금면	청각·언어	목공예, 도자기, 면장갑
애광원	경남 장승포시 장승포동	정신지체	원예, 가축, 직조, 봉제등
충무자생원	경남 충무시 정량동	지체	나전칠기
태연재활원	경남 울산군 강동면	정신지체	원예, 세탁
홍익재활원	경남 창원시 신촌동	지체	목공예, 양재, 직조, 인장
효정원	경남 울산군 두동면	정신지체	화장지제조
혜성원	경남 양산군 웅산면	정신지체	면장갑, 바인다고리
서린사회복지관	경남 양산군 웅산면	정신지체	목공, 바인다고리
아가의집	제주도 북제주군 소천읍	정신지체	양초공예
제주도장애인종합복지관	제주도 제주시 아라동	지체·청각	목공예

부록 3: 보호작업장 운영지침

보호작업장 운영

1. 목 적

장애인 종합복지대책의 일환으로 추진하고 있는 보호작업장 설치 및 운영에 관한 관리지침을 정함으로써 장애인의 자활자립기반 확립에 있다.

2. 추진방침

장애인이 신체적 조건으로 인하여 근로능력이 전혀 없는 자에 대하여는 국가에서 생활보호를 하고 근로능력이 있는 장애인에 대하여는 적성직종의 직업훈련 등 기능의 습득과 직업을 주어 자활·자립기반 구축

3. 운영방침

- 가. 보호작업장은 지역의 특성 등 주변여건에 부합되도록 전문화한다.
- 나. 직종 선정은 기업과의 연계 등 판로가 보장되고 직업재활에 효과가 있는 직종을 선정한다.
- 다. 생산제품을 시장판매 목적으로 직종을 선정할 경우에는 자본회전이 빠른 품목을 선정한다.
- 라. 보호작업장 수익은 장애인 복지증진 목적 이외에는 사용할 수 없다.
- 마. 보호작업장은 타인에게 임대 또는 용도전환으로 목적외 사용할 수 없다.

4. 시설의 설치

가. 근로장애인의 편의를 도모하기 위하여 기존 장애인복지시설 내에 우선 설치하며 사회복지관 등에 부설할 경우에는 신체적 특수성으로 출퇴근이 곤란한 장애인을 위하여 시설능력에 따라 기숙시설을 설치할 수 있다.

나. 시·군·구청의 소유인 공공건물로 시설을 확보할 수 있으며 이 경우 장애인 대표나 관리책임자를 선정 임대 운영할 수 있으나 장애인외의 근로자를 종사케 하여서는 아니된다.

(1) 시설건축

시설을 신축할 경우 장애인복지법 시행규칙이 정하는 기준에 의하여 시설을 갖추어야 한다.

(2) 건물구조

(가) 건물은 내화성 구조(시멘트, 콘크리트, 벽돌조 등)로 건축하여야 한다.

(나) 건물내에 환경 등 일조량 확보를 위하여 건축면적의 3분의 1이상 창문을 확보하여야 한다.

(3) 편의시설

장애인들이 이용하기에 불편함이 없도록 출입문 복도경사로 화장실 등에 편의시설을 설치하여야 한다.

5. 관리운영

가. 관리요원 확보

(1) 보호작업장은 기존 복지시설에 부설한 경우에도 독립하여 운영하고 보호작업장의 조기정착과 효율적으로 운영하기 위하여 관리책임자를 둘 수 있다.

- (2) 보호작업장 관리책임자는 작업지도 및 훈련을 시킬 수 있는 능력과 자질을 갖춘 자여야 하며, 관리책임자의 보수는 보호작업장 수익금 중에서 시·군·구청장의 승인을 받아 지급할 수 있다.

나. 직종 선정

- (1) 보호작업장 직종은 다음 조건을 갖춘 직종을 선정하여야 한다.
- 장애인의 신체적 특수성을 고려하여 작업가능한 직종
 - 다년간 지속될 수 있는 직종
 - 하청업 등 판로가 확실한 직종
 - 시장제품을 생산할 경우 계절적 영향을 크게 받지 않는 직종
 - 단기훈련으로 숙련될 수 있는 단순 기술직종
- (2) 직종은 다음의 권장 직종을 참고하여 선정한다.
- 철강 : 선반, 용접, 첩공, 시계수리
 - 전자 : 전자단순조립, 라디오 텔레비전 수리, 방송기구 제작
 - 건축 : 목공가구, 건축제도, 타일제재
 - 섬유 : 양재, 양장, 양복, 봉제, 자수, 편물, 방직
 - 인쇄 : 인쇄, 제판, 식자, 제책, 공판, 프린트
 - 공예 : 도자기공예, 귀금속공예, 목공예, 유리가공, 표구
 - 기타 : 세탁, 제과, 경리, 키폰치, 전화교환, 응용미술, 실내디자인, 제화, 인장, 원예, 사진, 점자, 물리요법, 안마, 승강기 운전, 감시, 피아노조율, 전자계산

다. 근로자 선정순위

- (1) 보호작업장의 근로자는 다음 순위에 의하여 선정한다.
- (2) 수용장애인 중 일반 사업장에 취업이 곤란한 중증장애인으로 근로

가 가능한 자

- (3) 선정 직종에 관한 기술습득이 가능한 자
- (4) 시설수용자로 총원이 불가능한 경우
 - (가) 재가장애인 중 생활보호대상자 우선
 - (나) 일반재가장애인 중 취업희망자

라. 근로자 직업훈련

- (1) 종사근로자에 대하여는 자체직업훈련을 실시하거나 장애인종합복지관 등에 위탁훈련을 실시
- (2) 자체 직업훈련을 위하여는 직업훈련교사를 초빙

마. 근로조건 조성

- (1) 근로시간은 주 44시간 이내
- (2) 작업과정에 위험부담이 없어야 한다.
- (3) 장애정도의 신체조건에 적합한 공정
- (4) 근로에 지장을 최소화하는 편의시설 확보 등

바. 보호작업장 운영지원

- (1) 기업과의 연계한 기술 및 생산성 확보
 - (가) 시·군·구청장 및 시·도지사는 장애인 보호작업장 운영에 대한 다음 사항을 적극 지원하여야 한다.
 - 관내 기업과 협의하여 시설별, 장애종별 등 특성에 맞는 하청직종을 개발, 연간종합계획을 수립하여 매년 1월 20일까지 시·도지사에게 보고하여야 한다.
 - 다만 시·군·구 관내 연계기업 또는 하청업 등이 부족할 경우에

는 시·도지사가 타관내기업들과 협의하여 연계되도록 하여야 한다.

(2) 판매협조

보호작업장의 제품생산이 계속될 수 있도록 관련직종 협회, 공공기관, 상공회의소 등을 통한 지원체계를 수립·시행하여야 한다.

사. 장애인 보호작업장 운영비 사용범위

정부가 지원하는 보호작업장 운영비는 다음 내역에 사용할 수 있다.

- (1) 공공요금
- (2) 사무용품 구입
- (3) 관리요원, 직업훈련교사 인건비
- (4) 기타 보호작업장 시설유지에 필요한 제비용

아. 회 계

(1) 보호작업장 회계는 법인회계와 독립하여 관리한다.

(가) 회계책임자: 시설장

(나) 경 리: 법인총무가 겸직 또는 따로 둘 수 있다.

(2) 모든 회계는 장부에 기재 처리하되, 다음의 장부를 비치하여야 한다.

(가) 비치장부(별지1호 서식)

- 원료구매대장 및 제품출하대장
- 수입 및 지출장부

자. 종사자 임금

- (1) 보호작업장의 장애근로인의 임금은 자체수익의 범위내에서 지급하되, 임금지급 수준은 타시설과의 형평 등을 고려하여 시·군·구청장의 승인을 받아 시행한다.
- (2) 보호작업장의 장애근로인에 대하여는 최소한 최저임금이 보장되도록 노력하되, 임금의 일정비율 이상은 자활자립기금으로 적립하도록 근로자와 상호 협의 결정 시행한다.

차. 퇴직금 적립 및 국민연금

- (1) 장애근로인의 연간 임금의 1/12 이상은 퇴직금으로 적립하여야 한다.
- (2) 보호작업장의 실정을 고려하여 국민연금에 가입할 수 있다.

카. 잉여금 처리

보호작업장이 완전 정착되어 장애근로인의 적정임금 보장과 복리후생에 충족하고, 순잉여금을 장애근로인 복지이외의 목적에 사용코자 할 경우에는 시·군·구청장의 승인을 받아야 한다.

6. 운영실적 보고

- 가. 시설장 등 보호작업장 운영책임자는 별지2호 서식에 의한 운영실적을 시·군·구청장에게 매분기말 익월 20일까지 보고하여야 한다.
- 나. 시·군·구청장은 보고실적을 종합하여 매분기말 익월 20일까지 시·도지사에게 보고하고 시·도지사는 이를 취합하여 연간 실적을 익년 1월 30일까지 보건사회부장관에게 보고하여야 한다.

7. 비품관리

정부보조금 및 법인수익금으로 구입한 보호작업장 장비관리를 철저히 하고 이를 위하여 별지3호 서식의 장부를 비치하여야 한다.

8. 보호작업장 관리체계

가. 보건사회부

- (1) 보호작업장 운영계획 수립 및 조정에 관한 사항
- (2) 보호작업장의 설치 및 운영에 관한 예산지원

나. 시·도

- (1) 보호작업장 설치비 등 예산확보에 관한 사항
- (2) 보호작업장 설치지역 선정에 관한 사항
- (3) 보호작업장 시설비 및 장비구입비 예산편성 및 집행에 관한 사항
- (4) 보호작업장 직종선정 협조에 관한 사항
- (5) 기술 습득훈련에 관한 사항
- (6) 보호작업장 제품판매 협조사항
- (7) 기업연계 알선에 관한 사항
- (8) 기타 보호작업장 제반지원 및 운영감독에 관한 사항

다. 시·군·구

- (1) 보호작업장 시설비 및 장비구입비 예산편성 및 집행에 관한 사항
- (2) 보호작업장 직종선정 및 기업 하청업종 연계에 관한 사항
- (3) 보호작업장 운영 지도감독에 관한 사항
- (4) 보호작업장 생산제품 판매협조에 관한 사항
- (5) 보호작업장 설치지역 선정에 관한 사항

- (6) 관내 장애인 기술훈련 대상자 선정발굴에 관한 사항
- (7) 보호작업장 분기별 운영실태 점검에 관한 사항
 - (가) 장애근로자 인건비 지급사항
 - (나) 작업환경조건
 - (다) 보호작업장을 타인에게 임대 및 목적외 사용여부 확인
 - (라) 생산제품 판매대장 확인
 - (마) 운영비 집행상황 확인
 - (바) 생산품 판매전망 및 작업물량 확보상황
 - (사) 기타 보호작업장 운영전반에 관한 사항

장애인 직업재활시설 개선방안 연구

인 쇄 1992년 12월 10일

발 행 1992년 12월 12일

발행인 지 달 현

발행처 한국보건사회연구원

서울·은평구 불광동 산 42-14

전화 : 355-8003~7, 385-8631~4

인쇄처 삼 광 문 화 사
