

http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2023.9.6.947

JCCT 2023-11-114

장애인 고용·일자리 정책에 대한 Fisher의 정책평가방법론 적용: 상황적 타당성 평가

Application of Fischer's Policy Evaluation Methodology to Employment and Jobs Policy for people with disabilities : Contextual Feasibility Evaluation

정솔*, 강동욱**, 장윤선***

Sol Jung*, Dongug Kang**, Yun Seon Jang***

요약 본 연구의 목적은 Fisher(1995, 2003)의 다차원적 정책평가방법 중 상황적 타당성 평가를 활용하여 우리나라의 장애인 고용·일자리 정책을 평가하고 그에 따른 정책적 함의를 도출하는 것이다. 우리나라에서 진행된 다수의 장애인 고용·일자리 정책평가 연구들이 계량적인 연구방법에 치우쳐 균형 있고 종합적인 평가에는 소홀한 측면이 있었다. 본 연구에서는 기존의 실증주의적 방법론의 한계를 보완하는 질적 또는 현상학적 접근을 통해 균형 있는 정책평가를 시도하였다. 연구결과, 장애인 고용서비스·일자리 개선에 기관 간 연계·협력 강화, 고용서비스 사각지대 해소, 질적 개선, 맞춤형 고용서비스 확대, 프로그램 내실화, 정책·제도적 환경개선, 개인 심리정서적 지원강화가 향후 우리나라 장애인고용정책에서 중요한 것으로 나타났다.

주요어 : 장애인, 고용, 일자리, 다차원적 정책평가방법, 상황적 타당성 평가, 질적 연구

Abstract The aim of this study is to evaluate Korea's employment policy for people with disabilities by utilizing situational feasibility evaluation of Fisher's multi-dimensional policy evaluation methods (1995, 2003). A number of related studies conducted so far have been focused only on quantitative research methods. In other words, balanced and comprehensive evaluation studies were insufficient. Therefore, this study attempted a balanced policy evaluation through a qualitative or phenomenological approach that complements the limitations of the existing empirical methodology. In this study, the sub-topics for evaluation were divided into employment delivery system, employment program, and institutional employment environment for people with disabilities. Improvement measures and policy implications for each topic were presented. In order to improve employment services and jobs for people with disabilities, it was suggested that there is a need to strengthen linkages and cooperation between institutions, eliminate blind spots in employment services, improve quality, expand customized employment services, strengthen programs, improve policy and institutional environments, and strengthen individual psychological and emotional support.

Key words : Employment of people with disabilities, Job, Multidimensional policy evaluation methods, Situational feasibility evaluation, Qualitative research

*정희원, 가톨릭관동대학교 연구교수(제1저자)
**정희원, 환경국립대학교 사회복지전공(교신저자)
***정희원, 성균관대학교 박사과정(참여저자)
접수일: 2023년 10월 3일, 수정완료일: 2023년 10월 20일
게재확정일: 2023년 11월 10일

Received: October 3, 2023 / Revised: October 20, 2023
Accepted: November 10, 2023
**Corresponding Author: dukang@hknu.ac.kr
Dept. of Social Welfare, Hankyong National University,
Korea

I. 서론

우리나라는 장애인이 능력에 맞는 직업생활을 통하여 생존권을 확보하고 보람 있는 삶을 살 수 있도록 1990년에 「장애인고용촉진 및 직업재활법」을 제정하였다. 이 법률에 따라 국가 및 지방자치단체, 50명 이상의 공공기관 그리고 민간기업 사업주는 장애인을 일정 비율 이상 의무적으로 고용해야 하고 미준수 시 부담금을 부과해야 한다. 2023년 기준으로 국가 및 지자체, 공공기관은 전체 고용인원 대비 3.6%, 민간기업은 3.1% 이상을 장애인으로 고용해야 하고 법정 의무고용률 이상으로 장애인을 고용한 사업주에 대해서는 초과인원에 대한 장려금을 지급하고 있다. 이러한 노력에도 불구하고 2022년 상반기 기준 우리나라 장애인구의 경제활동참가율은 38.1%(전체인구 64.9%) 그리고 장애인구 고용률은 36.4%(전체인구 63.0%)로 전체인구 대비 약 절반 수준으로 낮은 실정이다. 장애정도별 경제활동상태의 경우는 중증장애인 경제활동참가율 22.9%, 고용률 21.2% 그리고 경증장애인 경제활동참가율 44.8%, 고용률이 43.1%로 장애정도별로도 차이가 크다[1].

본 연구는 Fisher의 다차원적 정책평가방법 중 상황적 타당성 평가를 활용하여 우리나라의 장애인 고용·일자리 정책을 평가하고 그에 따른 앞으로의 정책적 함의를 도출하는 것이 목적이다[2, 3]. 본 연구가 기존의 관련 선행연구와 차별화된 점은 그동안의 다수 장애인 고용·일자리 정책평가 관련 연구가 계량적인 연구방법에 함몰되어 균형 있는 정책평가가 어려웠던 한계가 있어 이를 극복하고 동시에 실증주의적 방법론으로는 미처 발견하지 못한 관련 정책의 성과를 다양하고 심층적으로 살펴보고자 한 것이다.

II. 이론적 배경

1. 장애인 고용·일자리 정책

현재 우리나라 장애인 고용·일자리 정책(전달체계, 프로그램, 제도 등)을 담당하는 주요 정부부처는 고용노동부와 보건복지부이다. 이들 부처와 산하기관에서 장애인의무고용제도, 지원고용, 직무지도원, 동료지원가 일자리, 재정지원 일자리, 직업재활시설 운영 등의 다양한 사업과 프로그램을 수행하고 있다. 모든 국민은 장애나 노령과 관계없이 일상적인 삶을 살 권리가 있고

정부는 이를 보장하는 측면에서 이하 사업들이 수행되고 있다[4].

2. Fischer의 다차원적 정책분석모형

다차원적 정책분석모형은 단순 계량적인 방법론의 한계를 극복하고, 규범적 측면을 포함해 다차원적으로 검토하는 평가방법론이다[5]. 후기실증주의 학자 중 Fischer는 실증주의의 한계를 극복하고 종합적인 정책 평가를 하기 위해 4단계 정책평가방법론을 제안했다[2, 3]. 다차원적 정책분석모형은 프로그램 검증(program verification)에 따른 실증적 결과를 추후의 상황적 확인(situational validation), 시스템 입증(system vindication) 및 사회적 선택(social choice) 단계의 논의를 위한 보완자료로 활용한다. 이 평가방법론은 실증적 결과를 평가의 최종결과물로 보는 것이 아니라, 평가를 위한 기초로 본다. 이들 단계를 개략적으로 설명하면 다음과 같다[6].

1) 제1단계: 프로그램 검증(program verification)

첫째 단계는 프로그램 검증(program verification)이다. 이 검증은 주로 쉽게 측정될 수 있는 계량적 지표를 사용하여 정책평가의 결과(outcomes)를 제시한다. 이 단계에서는 주로 통계학, 계량경제기법 및 비용편익 분석과 같은 방법이 사용되며 효율성 향상과 같은 정책 목표를 기준으로 평가한다.

2) 제2단계: 상황적 타당성(situational validation)

두 번째 단계는 상황적 확인(situational validation)이다. 이 단계에서는 정책평가 시 설정한 정책목적들(objectives)이 특정한 문제 상황에 적합한가에 대해 분석한다. 정책평가를 함에 있어 일반적인 지표가 아닌 특정 정책문제 상황에 맞는 지표를 설정하여 평가해야 함을 강조한다. 이 경우에 질적인 조사기법이 많이 사용되고, 규범적이고 비계량적인 목적이 측정의 어려움 때문에 외면당하지 않았는가를 검토한다[7].

3) 제3단계: 시스템 입증(system vindication)

이전의 프로그램 검증 및 상황적 타당성 단계에서도 정책적 논란이 결론이 나지 않았을 경우, 정책평가논의는 시스템 옹호 단계로 나아가게 된다. 이 단계에서는 정책목표가 정책 자체 및 상황 이외에 전체 사회시스템

에 대해 기여하는지를 검토한다. 시스템 입증단계에서는 한 정책이 사회의 불공정한 구조를 개선하는데 얼마나 기여했는지를 평가한다.

4) 제4단계: 사회적 선택(social choice)

네 번째 단계는 사회적 선택 (social choice)이다. 이 단계에서는 사회적 체제에 내재한 규범적 원칙과 정책 목표가 전체적으로 일치하는가를 평가한다. 이 단계에서는 사회에서 받아들여지고 있는 기본 가치들(values)이 갈등하는 정책문제에 대한 해답의 기본이 되는가를 검토하게 된다.

3. 장애인 고용·일자리 정책평가에의 다차원적 정책 분석모형 적용

Fischer의 다차원적 정책평가방법은 그 평가기준이 추상적이고 복잡적이기 때문에 현실의 정책평가에 적용하는 것이 쉽지는 않다[2, 3]. 따라서 각 연구자는 연구목적에 부합하는 고유의 분석틀을 구축할 필요가 있다. 평가기준과 주요지표는 각 평가단계별로 다른 기준과 지표를 가지고 있다. 프로그램 검증단계에서는 계량적 효율성지표, 상황적 확인단계에서는 정책 상황(context)에 맞는 적합성지표, 시스템 입증단계에서는 사회적 형평성지표, 사회적 선택단계에서는 그 당시의 사회적 가치와의 합치성지표를 설정하여 평가를 한다 [6]. 본 연구는 이러한 다차원적 정책평가방법을 우리나라 장애인 고용·일자리 정책평가에 적용하기 위해 평가 기준, 주요지표 및 세부평가지표를 다음의 <표 1>과 같이 구축하였다.

표 1. Fisher의 정책평가 분석틀
 Table 1. Fisher's Policy Evaluation Analysis Framework

차원	단계	평가 방법론	평가 기준	주요 지표	세부평가지표
2차원: 사회적 차원(규범적)	사회적 선택	이데올로기적 비판/정치철학	기본적인 사회적 가치향상에의 기여	합치성	사회규범, 정부의 정치적 특성
	시스템 입증	사회시스템 분석/시스템 분석	불공정한 사회구조의 개선	형평성	장애인 등 취약계층 소득증가. 삶의 질 향상

1차원: 정책 자체 차원(실증적)	상황적 타당성	질적 분석/현상학	상황에 적합한 목적 달성	적합성	장애인고용·일자리 전달체계 적절성, 프로그램 합목적성, 환경·제도적 지원 정도
	프로그램 검증	계량적 방법/실증분석	일반적 목적의 달성	효율성	장애인고용률, 고용안정, 임금수준 정도

자료: [8] 재구성

III. 선행연구

1. 장애인 고용·일자리 전달체계

1) 고용서비스 기관 간 연계·협력

장애인을 노동시장으로 진입시키기 위해서는 장애인 관련기관 간 네트워크를 통해 적극적인 취업 유도 전략도 수립해야 한다. 과거에도 장애인의 취업확대를 위한 기관 간 네트워크 구축은 많이 논의되었으나 실효성 없는 형식적 네트워크 구축의 경우가 일반적이었다[9]. 직업재활시설은 취업알선뿐만 아니라 훈련프로그램 운영 등에서도 공공고용서비스 기관과의 협력체계는 구축되지 않고 있다[10]. 그리고 이러한 기관 간 연계부족과 서비스 중복 문제는 최근까지도 정부 부처, 관련 공공·민간기관 간에서 발생하고 있다.

2) 고용서비스 사각지대

현재의 장애인 고용서비스·일자리는 각 부처에서 각각 별도의 전달체계를 통해 산발적으로 제공하고 있으며, 또한 부처 간 상호연계·협력이 부족하고 일부 업무의 중복현상, 역할의 혼선 및 서비스 사각지대 발생 등의 문제들이 발생하고 있다[11]. 서비스의 충분성 측면에서도 장애인 등 취약계층에게 발생하는 대표적 사각지대로 고용지원서비스가 지적되기 한다[12].

3) 고용서비스 질적 수준

장애인 고용·일자리 전달체계에서 주요 역할을 해온 공단과 개발원은 공적인 행정기관의 성격이 짙어 그동안의 사업수행과 성과평가 단계에서는 주로 양적인 면을 강조하였다. 장애인 서비스 품질향상을 통한 서비스

만족도 증가가 장애인의 삶의 질 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다[13].

4) 맞춤형 고용서비스

정부는 장애인정책조정위원회에서 장애등급제를 폐지하고 종합적 욕구조사를 통한 맞춤형 서비스를 제공하는 계획이 담긴 '제5차 장애인정책종합계획'을 심의하고 확정된 바 있는데[9], 이때 맞춤형 서비스에는 장애인 고용·일자리 서비스도 포함될 수 있다. 연령별로는 현재 공단의 비장년층 중심의 고용서비스 체계로는 부족하기 때문에 장애와 고령화의 특성을 고려한 생애주기별 맞춤형 지원체계가 필요하다[14].

2. 장애인 고용·일자리 프로그램

선행연구에서는 지원고용 프로그램에 참여한 장애인이 그렇지 않은 장애인보다 취업할 가능성이 3.6배 더 높은 것으로 나타났다[14]. 동료상담은 장애인의 어려움을 듣고 상담하며, 자신의 경험 등을 공유하여 함께 해결책을 찾아나가는 과정으로 볼 수 있다. 이러한 동료상담 과정은 장애수용도가 낮은 장애인의 장애수용도를 높일 수 있는 효율적인 방안이 된다[9].

3. 장애인 고용·일자리 제도·환경

1) 개인별 심리정서적 지원 측면

장애인 개인별 심리정서적 지원과 관련한 일부 연구는 취업준비행동 및 취업의 동기 요인으로 작용하는 장애수용을 고려한 심리상담 프로그램 필요성을 강조하였다[9, 16, 17]. 장애수용과 취업 간의 관계에 있어서 취업준비행동의 매개효과를 검증한 결과, 취업준비행동의 부분매개효과가 검증되었다.

2) 정책·제도적 측면

다수 선행연구에서 장애인이 기초수급 상태일 경우 취업 동기가 낮아지는 것으로 나타난다[5]. 이는 비수급자일수록 취업가능성이 높아진다고 분석한 연구결과와도 유사하다[17, 18, 19]. 다른 연구에서도 기초수급자의 경우 취업을 희망하더라도 수급자 탈락을 염려하여 구직활동에 소극적임을 주장하면서 장애인 취약계층 소득정책이 이들의 구직활동에 부정적인 영향을 미치고 있음이 확인되었다[15].

3) 사회구조적 측면

예상한 바와 같이 일반 국민, 사업주 또는 직장 동료의 장애인에 대한 부정적 인식이나 차별은 이들의 취업이나 취업 후 고용안정에 부정적인 영향을 미쳤다[20, 21]. 따라서 장애인 취업 가능성 제고와 취업 후 고용안정을 위해서는 불합리한 사회구조적 관행인 장애인에 대한 부정적 인식, 선입견, 편견 및 차별 문제가 시급히 해결되어야 한다.

IV. 연구설계

1. 분석틀

본 연구는 Fischer의 정책분석모형 4단계 분석 가운데 2단계인 상황적 타당성 차원의 검증을 적용하여 장애인 고용·일자리 정책을 평가하였다. 상황적 타당성 분석을 위한 방법론으로 앞의 이론적 배경 <표 1>에서 제시된 질적조사 방법 또는 현상학적 방법이 활용되어야 하므로 본 연구에서는 그중 하나인 FGI(Focused Group Interview; 초점집단인터뷰) 기법을 활용하였다. Fischer 모형의 상황적 타당성 검증은 정책의 세부 내용이 해당 공공정책이 해결하려는 문제나 상황에 적절했는지를 평가하는 것이다. 평가 내용을 장애인 고용·일자리 정책에 적용하기 위해 체계적인 논리과정을 통해서 구체적인 질문을 도출하였다. 질문 도출의 적절성과 타당성을 높이기 위해 우선 장애인 고용·일자리 정책과 제도, 관련 최근 이슈, 주요 변인, 공공기관 담당자, 현장전문가, 장애인계 및 학계 의견을 면밀히 검토한 후 FGI 조사를 위한 핵심적인 질문을 정리했다. FGI 조사를 위한 주요 질문은 장애인 고용·일자리 전달체계, 장애인 고용·일자리 프로그램 그리고 장애인 고용·일자리 제도·환경의 3가지 유형으로 <표 2>와 같이 분류하였다.

표 2. 장애인 고용·일자리 정책에 대한 상황적 타당성 검증 질문

Table 2. Question on situational validity of employment and employment policies for the disabled

평가 수준	Fisher의 평가수준에 따른 질문 주요 범주	장애인 고용·일자리 정책 적용 도출 질문내용(FGI)	분석 방법
2단계 상황적 타당성 (Situational Validation)	장애인 고용·일자리 전달체계	고용서비스 기관 간 연계·협력 정도	질적 조사 (FGI)
		고용서비스 사각지대 유무	
		고용서비스 질적 개선 필요 정도	
		맞춤형 고용서비스 제공 여부	
	장애인 고용·일자리 프로그램	지원고용 운영 실태와 적절성	
		직무지도원 서비스 적절성	
		동료지원가 일자리사업 운영현황과 개선사항	
		재정지원 일자리사업 현황과 개선방향	
	장애인 고용·일자리 제도·환경	직업재활시설 기능과 역할	
		취업 시 기초수급제도의 영향, 인적지원(근로지원 등), 고용장려금 필요성	
		장애인에 대한 사업주의 부정적 인식·차별의 영향	
		장애인 개인별 심리정서적 지원 필요성	

2. 분석방법 및 조사대상

본 연구는 현행 우리나라 장애인 고용·일자리 정책의 현황과 문제점을 파악하고 그에 따른 개선방안을 마련하기 위해 현장전문가 집단을 중심으로 FGI 조사를 실시하였다. 연구참여자는 장애인 고용·일자리 관련 근무경력 7년 이상인 현장전문가 4명(장애인복지관 팀장 2명, 정신건강센터 팀장 1명, 발달장애인지원기관 자립지원센터 사무국장 1명), 학계 및 연구기관 전문가 4명(학계 교수 1명, 연구기관 팀장급 이상 연구원 3명), 공공기관 4명(취업지원 담당 3명, 중증장애인 발달통합지원팀장 1명)으로 총 12명이다. 연구참여자는 장애인 고용·일자리 관련 현장경험 또는 연구경험이 풍부한 전문가들로 구성하였다.

FGI 조사를 위한 인터뷰는 대면회의를 원칙으로 하고 부득이한 경우 비대면회의(Zoom 활용)를 병행하였다. 인터뷰는 2021년 10월에 2회에 걸쳐 진행되었으며 모든 인터뷰 내용은 참여자 동의하에 녹음하였다.

질문내용은 장애인 고용·일자리 전달체계, 장애인 고용·일자리 프로그램 및 장애인 고용·일자리 제도·환경의 3가지 주제로 구성하였다. 인터뷰는 질문지에 의한 반구조화된 방식으로 진행되었으며 분석 과정에서는 연구자의 주관적 편견 및 가치에 영향을 미치지 않게 하기 위해 녹음된 자료를 전사한 후 연구참여자들에게 추가로 내용을 확인하였다.

IV. 분석결과

1. 장애인 고용·일자리 전달체계

1) 고용서비스 기관 간 연계·협력

장애인 고용서비스를 제공하고 있는 양 기관(공단, 개발원)의 사업이 일선 현장에서는 중복되기도 하고 불필요한 상호견제로 인해 기관(장애인복지관) 담당자가 간혹 곤란을 경험한다는 의견이 있었다. 양 기관 중 어디에서 (중증)장애인 고용서비스를 주도해야 하는지에 대해서는 현재처럼 둘 다 비슷한 역할 비중이 필요하다는 견해가 많았다.

“제가 생각할 때는 고용부도 할 수 있는 역할이 있고, 복지부가 할 수 있는 역할이 있는 것 같아요. 공단이나 장애인개발원도 그렇고요. 그래서 저는 누가 중추적으로 끌고 가기 보단 고용문제는 공단이 고용보험 산하니까 더 끌고 갈 수 있지 않나 싶은데, 저는 50:50이라고 봐요. 정말 저소득중증장애인이 주거, 의료 등 국가에서 받는 수급혜택이 있는데 그걸 포기하고 고용으로 올라가진 않잖아요. 그럼 유보단체가 필요한데, 그 단계에서 고용의 틀로 저희가 모시고 가겠지만.” (참가자 4)

2) 고용서비스 사각지대

연구참여자들은 현재 장애인 고용서비스는 공단, 장애인개발원 및 장애인복지관을 통해 제공하고 있으나 그러함에도 불구하고 서비스 사각지대는 늘 존재해왔음을 지적하고 있다.

“중증장애인분들이 이런 시스템까지 있다는 사실을 모르는 것 같기도 하고요. 그래서 공단이 30년 됐고, 장애인개발원이나 장애인복지관도 계속 있어왔는데, 늘 사각지대가 존재했다는 건 안타까운 이야기인거죠. 그

래서 저희가 범부처취업지원체계라고 해서 교육부에서
이관이 되면 20세부터 놓치지 않고, 공단과 장애인개발
원, 복지관이 함께 관리를 하자는 기획이 추진이 되고
있긴 한데, 되게 더더요.” (참가자 11)

3) 고용서비스 질적 수준

공단도 정부의 공공기관이기 때문에 매년 경영평가
나 실적평가를 받을 수밖에 없는 점은 수궁이 되나 다
른 한편으로는 공단의 장애인 고용·일자리 서비스 실적
이 너무 양적인 측면으로만 치우칠 경우 여러 부작용도
발생하므로 서비스 제공에 있어 양과 질적 측면의 조화
가 중요함을 연구참여자들은 강조하고 있다.

“현장에서 이야기하시는 게 거의 맞아요. 그래서 일
단 사람이 중심이 되어 있지 않고, 성과, 실적주의 중심
이라는 것이 사업이 가진 구조적 문제인 것 같아요. 저
희가 어쨌건 정책기금을 따오는 구조다 보니 이게 건건
으로 하는 실적 베이스라서요. 결국 저희가 결산을 할
때 이걸 다 넣거든요.” (참가자 10)

4) 맞춤형 고용서비스

장애인고용서비스 경험이 풍부한 연구참여자들은 공
단의 장애인 고용서비스와 관련해서 장애유형에 따른
맞춤서비스 부족과 중증장애인의 공단 서비스 접근성
애로를 제시하였다.

“아주 범용적으로 15개 장애유형에서 스펙트럼이
100명 있으면 100명이 다 다르다는 기본교육만 가지고
들어간다고 하더라도, 현장에서 느끼고 경험하지 않으
면 잘 모르는 일이 더 많잖아요. 그래서 그 내용은 저
희도 정말 큰 과제라고 생각하고 있고.” (참가자 9)

2. 장애인 고용·일자리 프로그램

1) 지원고용

장애인, 특히 중증장애인 고용을 위한 대표적 사업
중 하나가 지원고용인데 현장에서는 이 사업이 원래의
목적과 달리 훈련에만 초점이 맞추어져 있다는 것과 훈
련수당, 훈련기간 및 사후관리의 문제점을 지적하고 있
었다.

“지원고용사업 같은 경우에 현재 훈련이 목적이 되

고 있고, 사실 고용이 연계된 사업이긴하지만, 고용이
전제되지 않아서요. 그래서 지원고용이라는 이름과는
다르게 운영되는 것 같고요. 지금 계속 기간도 늘리고
있잖아요. 그렇게 훈련기간을 늘리면 과연 고용으로 연
결되는데 적절한지. 그런 부분을 조금 고민해봐야 할
것 같습니다.” (참가자 6)

2) 직무지도원 서비스

장애유형별로 볼 때 신체장애인과 함께 발달장애인
과 정신장애인에 대한 직무지도의 전문성을 더욱 강화
하고 직무지도원의 장애이해증진이나 인식개선도 중요
함을 알 수 있다[22].

“장애유형에 따른 전문가. 직무지도원이 장애유형에
따라 달리 필요하다. (중략) 지적이나 발달은 반복 작업
을 수행하기까지 길게 집중적으로 지원을 해드려야 하
는데. 그런 부분의 스킬이 굉장히 많이 떨어진다는 느
낌을 받아서 직무지도에 대한 스킬이 잘 되어 있는 전
문가가 필요하다고 보고요.” (참가자 3)

3) 동료지원가 일자리사업

연구참여자들은 현행 동료지원가 일자리사업의 문제
점으로 일자리적 특성 결여, 타직종 종사 장애인의 상
대적 박탈감 유발, 동료지원 주체와 대상의 불명확, 직
무내용 부재 등을 제시하였다. 현실의 제도운영은 초기
의 목적과 상당한 괴리가 있어 시급한 개선이 요구된
다.

“동료지원가를 양성하는 기관이 소수의 장애인단체
로만 국한되어 있습니다. (중략) 실제로 본인들이 동료
지원가인지도 모르고, 동료지원을 받았는지도 모르는
분들이 꽤 많았었습니다. 실제적으로 장애인단체의 돈
벌이로 전락하고 있는 사업이 아닌가 하는 부분도 점검
이 필요하지 않을까 하고요.” (참가자 7)

4) 재정지원 장애인일자리사업

실무현장에서 재정지원 장애인일자리사업을 담당하
고 있는 전문가들은 현행 사업의 문제점으로 유능한 장
애인의 민간사업체로의 전이 기피와 동일 장애인의 반
복적 참여사항을 제시하였다. 장애인이 직업적 능력을
키워 중장기적으로 자립할 수 있는 기회를 오히려 이

사업이 방해하는 부작용도 발생하고 있다는 것이다.

“장애인일자리사업은 하셨던 분들이 계속하시는 경우가 많으시거든요. 일자리를 돌면서 계속하세요. 장애인일자리 갔다가, 노인일자리 갔다가, 보람일자리 가셨다가 하면서 장애인분들이 계속 같은 일자리로 도는 경우가 있거든요. (중략) 실질적으로 중증장애인분들이 취업하시는 것에는 많은 도움이 되지 않는 것 같거든요.” (참가자 1)

5) 직업재활사업

현재의 직업재활사업에 대해 연구참여자들은 이 사업이 중증장애인 일자리 제공 기능을 제대로 수행하고 있지 못한 점과 직업시설 근무 장애인의 매우 낮은 임금을 대표적인 문제점으로 지적하고 있다.

“직업재활사업에는 보호고용사업장, 직업적훈련시설이 있는데. 아무래도 소득은 보장이 되는데. 훈련비가 너무 낮아서 장애인분들이 실질적으로 그런 소득근로를 했다고 보기엔 너무 적은 소득이 있어서 단점이고. 부모님들도 보호작업장 취업을 희망하지 않는 이유가 많은 훈련시간이나 비용에 비해 급여수준이 적기 때문이거든요.” (참가자 12)

3. 장애인 고용·일자리 제도·환경

1) 정책·제도적 측면

장애인 고용서비스 일선에서 오랫동안 종사해 온 연구참여자는 고용서비스 전달체계 과정에서 가장 풀기 어려운 문제 중 하나가 기초생활수급 장애인 취업 시의 의료급여 중단이라고 한다. 즉, 취업 시 의료급여 중단 때문에 장애인들이 취업을 꺼린다는 것이다.

“저희가 30년동안 싸운 건 기초수급자와 고용의 관계입니다. 지역별로 약간 차이가 있는데, 2년 동안 기초수급자가 정식 일자리를 가지게 되면 의료급여는 놔두고, 나머지 소득수준을 조정하면 어떻겠냐는 이야기를 하시는 분들은 계시더라고요.” (참가자 1)

2) 사회구조적 측면

중증장애인 취업이 어려운 이유에 대해 그 원인이 사회구조 불합리나 모순 때문임을 지적하는 연구참여

자도 있었다. 일부 고용주의 장애인에 대한 부정적 인식과 차별 문제가 여전히 존재하기 때문에 이에 대한 완화나 해소 노력이 장애인의 성공적 취업에 매우 중요하다는 것이다. 아울러 직장 내 장애인식개선 교육도 형식적으로만 진행되어서는 안 되고 교육과정의 내실화도 필요하다는 의견도 제시되었다.

“사업주의 부정적인식도 있었어요. 그래서 근로계약서까지 작성했는데. 이 분이 이제 지적이랑 편마비를 동반하셔서 한쪽 손이 불편하셨는데. 그 모습을 모시고 카페에 사람이 많이 오고 가는데 손이 불편한 모습이 보여지는 게 싫다고 사업주께서 이야기하셔서 취업으로 연결되진 못했거든요. (중략) 충분히 잘 하실 수 있을 것 같았고, 훈련받으실 때도 좋아하셨는데. 계약하는 시점에서 사장님이 오셔서 보시더니 손이 불편한 게 싫다고 말씀을 하셔서요.” (참가자 9)

3) 개별 심리정서적 지원 측면

장애인 고용률 저조 현상이 개인적 원인에도 기인한다고 생각하는 연구참여자들도 있었다. 특히 중증장애와 그로 인한 정서적 문제가 있는 정신장애인의 경우는 지원고용으로 취업성공의 문턱까지 갔다가 실패한 사례도 여러 건 발견되었다고 한다.

“장애인 취업이 달성되지 못하는 건 거의 개인적인 원인으로 보이는데요. 저희 기관만 봤을 때는요. 올해 저희가 훈련을 하고, 지원고용을 했을 때 취업으로 연결되지 못한 3건이 다 정서적인 문제였어요. 정신장애를 동반하신 분이셨는데. 이제 아무래도 저희 지원이 적절하지 못했을 수도 있지만, 적용에 어려움을 보이는 경우가 많이 있으세요.” (참가자 2)

V. 결론

본 연구는 우리나라에서 진행된 다수의 장애인 고용·일자리 정책평가 연구들이 계량적인 연구방법에 치우쳐 균형 있고 종합적인 평가에는 소홀했다는 문제의식에서 시작되었다. 본 연구의 다차원적 정책평가의 상황적 타당성 평가방법을 활용한 장애인 고용·일자리 정책 평가를 통해 장애인 고용·일자리 전달체계, 장애인 고용·일자리 프로그램 그리고 장애인 고용·일자리 환경

의 세 가지 주제별로 나누어 살펴보았고 그에 따른 주요 논의와 결론은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 장애인 고용·일자리 전달체계의 경우, 선행연구들[9, 10, 12]에서 언급한 것처럼 장애인 고용서비스·일자리 기관 간 연계·협력도 부족하고 장애인 고용서비스를 제공하고 있는 기관들(공단, 개발원, 복지관, 단체 등)의 사업도 일선 현장에서는 중복되며 불필요한 상호 견제도 존재한다는 목소리도 있었다. 이러한 문제는 해당기관의 성과평가가 주로 장애인 취업알선·성공 연인원과 같은 단순 정량적 지표 중심으로 진행된 이유가 크므로 기관 사업실적 평가 시 정성적 지표의 비중을 현재보다 조금 더 확대할 필요가 있다. 또한, 고용서비스 사각지대는 지속적으로 존재해왔으며, 서비스 내용으로는 대규모 사업체의 직업생활상담원 배치 확대와 장애정도가 심한 정신장애 근로자들의 경우 사회복지사 인력지원이 필요하다는 의견이 있었다. 이는 그동안의 고용서비스 사각지대는 서비스 대상의 사각지대가 주로 언급되었으나 이제는 서비스 내용의 사각지대 해소에도 노력을 기울여야 함을 시사한다.

둘째, 장애인 고용·일자리 프로그램에서는 장애인 중에서도 장애정도가 심한 장애인을 주요 대상으로 하는 프로그램을 중심으로 논의하고 현장의 의견을 수렴하였다. 본 연구에서는 지원고용, 직무지도원 서비스, 동료지원가 일자리사업, 재정지원 장애인일자리사업 및 직업재활사업을 주요 소주제로 다루었다. FGI 조사에 응한 연구참여자들은 지원고용이 중증장애인의 일반사업체 취업을 통한 사회통합 프로그램이라는 원래 목적과 달리 취업 전 훈련에만 초점을 두고 있음을 지적하였다. 즉 선행연구[15]에서처럼 지원고용에서 훈련 다음 단계로의 연결이 미흡하다는 것이다. 이 프로그램의 실효성이 가지려면 사전에 취업가능성이 어느 정도 있는 직종과 사업체를 발굴해서 이들 직종과 사업체를 중심으로 집중적으로 훈련하고 그 결과를 취업으로 연결하는 기능을 강화해야 한다.

셋째, 장애인 고용·일자리 제도·환경에서는 정책·제도 측면, 사회구조적 측면 그리고 개별 심리정서적 지원 측면을 살펴보았다. 먼저 정책·제도적 측면에서 연구참여자들은 취업 시 기초수급 자격유지, 융통성 있는 기금 활용, 근로지원 강화의 필요성도 강조하였다. 본 연구에서는 기초생활수급 장애인의 경우 취업 시 기초보장급여의 중단, 특히 의료급여 중단이 이들의 취업을

가로막는 가장 큰 걸림돌임을 발견하였다. 이는 다수의 선행연구 결과와도 일치한다[5, 13, 14, 17, 18, 19]. 따라서 이러한 문제를 개선하려면 취업 후 일정기간 의료급여 자격유지, 기초수급자 대상 파트타임 일자리 기회 확대 및 문화바우처 계속지원에 대한 정부차원의 적극적인 검토가 필요하다. 또한, 도덕적 해이 최소화 및 합법적인 범위 내에서 취업 중인 중증장애인에 대한 인적 지원(활동보조, 근로지원 등)을 아끼지 말아야 한다는 연구참여자들의 지적에도 유의해야 할 것이다.

References

- [1] Korea Employment Agency for the Disabled “Survey on Economic Activities for Disabled Persons in the First Half of 2022”, Korea Employment Agency for the Disabled, 2002.
- [2] Fisher, Frank. “Evaluating Public Policy. Chicago: Nelson-Hall Publishers., 1995.
- [3] Fisher, Frank. “Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices”, New York, NY: Oxford University Press, 2003.
- [4] H. K. Kim, T. K. Kim, “A Study on Welfare Policy for the Aged for the Elderly and Jeong Yak-Yong’s Awareness in the Mokminsimseo”, International Journal of Advanced Culture Technology Vol. 10, No. 2, pp. 79-85, 2022, DOI : <https://doi.org/10.17703/IJACT.2022.10.2.79>.
- [5] D. Y. Kim, S. R. Choi and B. Jeon, “Performance Evaluation about Policy for Spreading Best Practices of Public Administration”, Journal of Public Administration , Vol. 42, No.1, pp. 81-102, 2004, DOI: I410-ECN-0102-2009-350-003497775.
- [6] M. C Hwan and K. T. Nam, “Policy Evaluation on Japanese Rail Privatization: An Application of Multi-Dimensional Policy Evaluation Method.”. The Korea Association for Policy Studies, Vol. 15, No. 4, pp. 33-64, 2006.
- [7] S, Y. Choi, “An Application of Fischer’s Policy Evaluation Methodology on Long-term Care Insurance System for Elderly: Focused on Evaluation of Situational Validation”, Korean Policy Sciences Review, Vol. 22, No. 2, pp. 189-211, 2018, DOI : 10.31553/kpsr.2018.06.22.2.189.
- [8] S. J. Park, E. H. Na and I. K. Lee, “A Study for Role Factors of Job Coach”, Korea Agency

- for the Rehabilitation welfare, Vol. 14, No. 2, pp. 41-65, 2010.
- [9] Y. A. Kim, and E. J. Yoo, "The Relationship Between Unemployment Duration and Employment: Moderating Role of Job Search Activity", *Disability & Employment*, Vol. 28 No. 4, pp. 87-105, 2018.
- [10] Y. T. Kim, and B. K. Moon, "The study on the reorganization of the Employment Service Delivery System for the Disabled," Korea Employment Agency for the Disabled, 2016.
- [11] Y. H. Nam, M. J. Lee, J. S. Shin, and K. I. Yun, "A Study on activation of labor market transition of worker with disabilities in vocational rehabilitation facilities", Korea Employment Agency for the Disabled, 2016.
- [12] H. J. Noh, "Study on the blind zone of social service in Korea", *Social welfare research*, Vol. 47, No. 1, pp. 179-204, 2016, DOI : 10.16999/kasws.2016.47.1.179.
- [13] M. J. Oh and K. R. Cho, "An Empirical Study of the Relations with Service Quality and QOL: Multi-mediation Effects of Service User Satisfaction and Convenience.", *Disability & Employment*, Vol. 31, No. 3, pp. 31-55, 2021.
- [14] W. S. You and K. J. Lee, "Measures to provide employment services tailored to the elderly and disabled", Korea Employment Agency for the Disabled, 2016.
- [15] Y. H. Jeon, "Analysis of Employment Performance of Support Employment Program," Korea Employment Agency for the Disabled of the seminar material collection, pp. 227-252, 2010.
- [16] Crisp R. "Key factors related to vocational outcome: Trends for six disability groups," *Journal of Rehabilitation*, Vol. 71, No. 4, pp. 30-37, 2005.
- [17] Darensbourg, B. L. "Predictors of competitive employment of VR consumers with blindness or visual impairments", *Journal of Vocational Rehabilitation*, Vol. 38. No. 1, pp. 29-34, 2013.
- [18] Y. J. Kim, "Economically inactive population with developmental disabilities: Factors affecting their economic activity status and intent to work," *Korea Vocational Rehabilitation Research*, Vol. 31, No. 1, pp. 175-196, 2021, DOI : 10.24226/jvr.2021.4.31.1.175.
- [19] J. H. Nam, and K. E. Jo, "A Study on the Factors Affecting the Economic Activity Status of People with Developmental Disabilities", *Disability & Employment*, Vol. 32, No. 4, pp. 155-174, 2022.
- [20] S. S. Kim, "A Longitudinal Study on the Effect of Discrimination Experience of the Disabled on Job Maintenance," University of Seoul, 2020.
- [21] J. H. Ko, "A Study on the Factors Affecting on Employment of the Disabled," Graduate School of Daegu University, 2022.
- [22] Dutta, A., Gerve, R., Chan, F., Chou, C. C., & Ditchman, N. "Vocational rehabilitation services and employment outcomes for people with disabilities: A United States study", *Journal of Occupational Rehabilitation*, Vol. 18, No. 4, pp. 326-334, 2008.