

장애인 고용촉진정책에 관한 평가적 연구*
- 장애인 의무고용제를 중심으로 -

감 정 기**

- I. 연구의 의의 및 방법
- II. 정책평가의 영역과 기준
- III. 장애인 고용촉진 정책의 평가
- IV. 맺는 말 : 요약 및 제언

I. 연구의 의의 및 방법

우리 나라에 『장애인 고용촉진등에 관한 법률』이 1990년 1월 13일에 제정되어 이듬해부터 시행된 이래 6년째에 접어들고 있다. 지난 95년 7월 15일에 기존의 의무고용제를 보호고용과 연계시킨 이른바 ‘연계고용제’의 채택을 골자로 하는 법 개정이 있게 된 전후로, 그것이 장애인의 취업과 참여 및 기업의 고용행태에 미칠 영향을 두고 찬반 양론이 팽팽했었다. 아직도 이 제도의 효과에 대한 예측이 불투명한 가운데, 각계로부터 우려와 반발이 만만찮은 것이 사실이다.

한편, 95년 초에 ‘한국인구보건연구원’이 실시한 한 표본조사 결과는 전체 인구의 2.35%로 추산되는 장애인의 경제상태가 대단히 열악함을 보여 주고 있다. 장애인 가구의 월 평균소득은 907천원으로 도시근로자 가구당 월평균 소득(95년 2/4분기 1,800천원)의 절반에 지나지 않고, 경제활동 연령층인 15세 이상 장애인의 32%만이 취업하고 있으며(15세-60세는 47%), 취업 장애인이라 하더라도 주로 소규모 자영업(40%)과 단순노무(23%)에 종사하고 있는 실정이다.¹⁾

* 이 연구는 경남대학교 1994년도 학술연구조성비 지원에 의해 이루어진 것임.

** 경남대학교 사회복지학과 부교수.

1) 보건복지부, “95년도 장애인 실태조사 결과,” 1996.

이처럼 장애인이 취업을 하고 있는지의 여부와 어떠한 직종에 종사하는지의 여부가 이들의 소득을 포함한 총체적인 삶의 질을 좌우하는 중요한 요소가 된다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 이 밖에도 장애인의 취업은 이들 삶의 여러 측면에서 중요한 의미를 지닌다.

일반적으로 경제활동기에 달한 사람이 직업을 구하거나 유지하는 데에 지장을 받게 되면 소득뿐 아니라 사회적 지위에까지 위협을 느끼게 된다.²⁾ 그리고, 취업(혹은 노동활동)은 노동활동자의 생활방식을 형성하는 하나의 축이 되기도 한다. 그것을 통하여 개인은 집단 속에서 자신을 지탱하고, 자신의 삶을 규제하며, 사회 내에서 자신의 위치를 설정하고, 자신의 사회참여 양식과 생활경험의 성격을 결정하게 된다. 그런가 하면, 그것은 개인적인 만족감을 얻고, 자신이 사회에 영향력을 갖는 존재란 것을 체험할 수 있게 하는 하나의 근거가 되는 것이다.³⁾ 취업을 갖는 이러한 의미는 장애인에게도 예외 없이 적용된다.

장애인이 취업을 하게 됨으로써 새로운 시각에서 스스로를 볼 수 있게 되고, 정부·기업·지역사회 등에서 자신과 관련된 일에 적극적으로 영향력을 행사할 수 있게 된다. 또한, 자립생활과 상부상조 활동을 위해 타인과 협력할 줄 알게 됨으로써, 사회관계가 확대되고 일상생활에 필요한 것들을 얻기가 훨씬 용이해지기도 한다. 나아가서, 참여하는 시민으로서의 입지가 확보되고, 비장애인들로부터 인정을 받게 되며, 그로써 새로운 자아상을 형성함과 더불어 자신의 존엄성과 값어치에 대해 더욱 긍정적인 생각을 갖게 된다.⁴⁾ 전체 사회의 측면에서도 장애인의 취업은 의미를 갖는다. 사장될 수도 있는 잠재적인 노동력을 활용할 수 있게 하고, 사회통합을 이루기 위한 한 가지 조건이 되기도 한다. 그런가 하면, 거택보호나 시설보호 등에 대한 비용지출에서 비롯될 수 있는 사회적 부담을 줄여 주는 효과도 있다.⁵⁾

장애인의 재활도 취업을 통해서 스스로 생활자원을 획득할 수단을 마련하였을 때 비로소 완결된다고 볼 수 있다. 따라서, 노동할 능력과 의사를 지니고 있으면서도 장애인이 취업의 기회를 제한받게 되면 나머지 재활 노력이 퇴색되거나 무의미해질 수도 있다. 장애인에게 취업의 기회를 제공하려는 정책이 중요한 이유도 여기에 있다.

2) Eda Topliss, *Social Responses to Handicap*, London: Longman, 1982, p. 39; Mildred Blaxter, *The Meaning of Disability*, London : Heineman, 1976.

3) Eugene Friedman & Robert Hovighurst, *The Sociology of Retirement*, Minneapolis : University of Minnesota Press, 1961, pp. 161-2, quote in Aliko Coudroglou & Dennis L. Poole, *Disability, Work and Social Policy: Models for Social Welfare*, New York : Springer Publishing Company, 1984, p. 3.

4) Robert A. Weisgerber et al., *Training the Handicapped for Productive Employment*, Rockville : Aspen Systema Co., 1981, ch. 6.

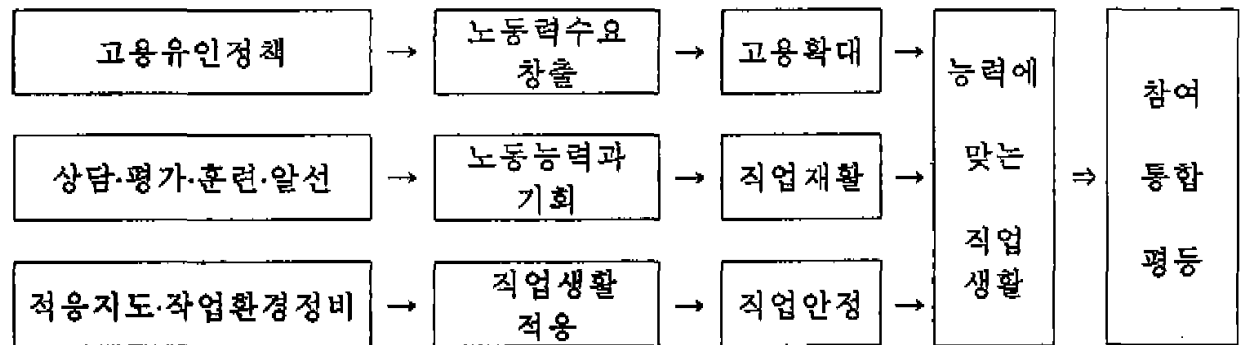
5) Ibid.

이러한 사실들을 염두에 두면서 장애인 고용촉진법 제정 이후의 우리 나라 장애인 고용촉진 정책을 평가하고 대안적 발전을 위한 몇 가지 제안을 해 보려는 것이 이 글의 목적이다. 지금까지 이러한 목적 아래 이루어진 선행연구들이 적지 않았지만, 정책평가론적 시각에서 평가의 영역과 기준을 체계적으로 구분하여 분석적으로 접근한 연구는 찾아 보기 힘들다. 기존의 연구들을 비판적으로 검토하는 메타 분석적 연구로서의 성격을 지니기도 하는 본 연구는, 평가의 영역을 구분하고 영역별로 설정한 평가기준에 따라 장애인 의무고용 제도의 평가를 시도한다는 점에서 기존의 연구들과 차별성을 지닌다.

이 연구에서는 장애인 고용정책 가운데 특히 의무고용제에 초점을 맞추고자 한다. 의무고용제란 종종 할당고용제라고도 불리는 것으로서, 법으로 지정하는 사업체 혹은 기관으로 하여금 이들이 고용하는 피용자의 일정 비율을 장애인으로 고용하도록 의무화하는 제도이다. 그런데, 장애인의 고용이 확대되고 이들이 고용된 직장에서 안정되게 노동활동에 종사하도록 함으로써 사회 참여와 통합 및 평등이라는 장애인 복지의 일반이념에 근접하려면 이같은 의무고용제 외에도 다양한 프로그램이 뒷받침하는 종합적인 접근이 필요하다.

우리 나라도 「장애인 고용촉진등에 관한 법률」의 제정으로 장애인 고용촉진 정책이 미흡하나마 모양을 갖추어 가고 있다. 법 제1조에서 밝힌 목적을 포함하여 동법 전반의 규정을 바탕으로 우리 나라의 장애인 고용촉진 관련 정책의 구조를 도식화해 보면 <그림 1>과 같다. 고용촉진 정책의 하위목표들은 크게 고용확대, 직업재활, 직업안정 등으로 구분할 수 있겠으며, 이들 각각에 대해 상호연관된 별개의 하위정책 혹은 프로그램들이 연결되어 있다. 이 가운데 첫 번째 범주인 고용유인 정책이 장애인 고용에 미치는 직접적인 영향이 가장 크다고 보아, 본 연구는 이것을 중심으로 살펴 보고자 하는 것이다.

<그림 1> 우리 나라 장애인 고용촉진 관련 정책의 구조



본 연구에 활용되는 자료원은 대부분 1차 혹은 2차 문헌 자료들이다. 이런 유형의 연구에는 종종 실험적 혹은 준실험적 연구설계를 통한 계량분석의 방법이 사

용되기도 하지만, 본 연구는 이론에 기초한 평가기준에 따라 객관적 지표들을 영역적으로 해석하는 이른바 질적 연구의 방법을 사용하고자 한다. 이 점에서 본 연구의 내적 타당성에 대해서는 적지 않은 반론의 여지가 있으며, 평가영역의 구분 방식과 영역별 평가기준들은 후속 연구들을 통해 좀 더 정교화되거나 수정될 필요가 있음도 사실이다. 그리고, 한정된 영역을 심층분석하기 보다는 다양한 평가영역을 개괄적으로 분석하는 방법을 취하면서도, 자료의 제약성 때문에 몇몇 세부영역을 평가 범주에서 제외시키고 있다는 점에서 본 연구는 또 다른 한계를 지닌다.

II. 정책평가의 영역과 기준

장애인 고용촉진 정책의 구조와 내용 및 집행 메카니즘을 분석하는 가운데 지금까지의 성과를 평가하고, 그러한 성과가 비롯된 맥락을 파악하며, 대안적 발전의 조건을 찾아 보려는 이 연구는 광의의 정책평가 영역 가운데 정책 내용, 정책집행 과정 및 정책성과 등을 그 연구 대상으로 하게 된다.⁶⁾

여기서 정책내용의 평가란 당해 정책이 참여와 통합 및 평등이라는 장애인 복지의 중심 이념을 적절히 반영하며 그것의 실현을 가능하게 하는 것인가를 판단하려는 데에 초점을 두는 것으로서, 주로 관계법상의 규정과 관계부처나 기관의 사업계획과 성과를 평가의 소재로 삼는다. 이러한 평가는 당해 정책이 표방하는 목표와 그것의 적용대상(수혜자와 의무고용 적용사업체) 및 목표 달성을 위해 채택하고 있는 수단으로서의 세부 프로그램 등으로 나누어 다루는 것이 분석적 이해에 도움이 되리라 본다.

다음으로 정책집행 과정에 대한 평가는 정책집행을 담당하는 부처나 기구의 내부 구조와 운영 및 이들간의 관계가 정책이념 혹은 최소한 정책목표의 달성에 적합한 조건을 갖추고 있는지의 여부를 밝히려는 데에 초점을 두는 평가이다. 이러한 평가는 장애인 고용촉진정책의 주된 집행기구라 할 고용촉진공단의 조직상황에

6) 논자에 따라서는 정책평가의 대상 영역을 정책결정 과정, 정책내용, 정책집행 과정, 정책결과 등의 넷으로 구분하면서, 이 가운데 정책집행 과정에 초점을 둔 과정평가(process evaluation)와 정책결과에 초점을 둔 총괄평가(summative evaluation)를 정책평가의 중심 내용으로 설정하기도 한다. 그러나 이 글에서는 장애인 고용촉진제도 대두 이후의 상황에 초점을 둔 관계로 정책 결정과정에 관한 논의는 제외하는 대신, 정책내용 자체의 평가도 중요하다고 보아 이것을 포함한 세 영역을 평가영역으로 설정하였다. 그리고, 이 연구는 정책 완료 후의 연구가 아니란 점에서, '정책결과'라는 표현 대신 '정책성과'라는 표현을 사용한다. 정정길 외, 『정책평가: 이론과 적용』, 서울: 법영사, 1989, 32-3쪽 참조.

대한 평가와 이 공단이 사업추진 과정에서 취하는 집행절차에 대한 평가라는 두 영역으로 나누어 행하는 것이 역시 분석적 이해를 위해 적절할 듯하다.

마지막으로 정책성과의 평가란 정책과정을 통하여 지금까지 이루어진 성과를 총괄적으로 평가하는 것으로서, 종종 정책의 본연적 목표 달성 여부와 관련된 직접적인 성과에 대한 평가와 함께, 정책목표로는 설정되지 않았지만 부수적으로 발생할 수 있는 긍정적·부정적인 부수효과에 대한 평가도 그 대상이 된다. 자료와 연구방법상의 한계를 갖고 있는 본 연구에서는 이 가운데 실질적인 고용증대 효과라는 직접효과를 평가하는 데에만 초점을 맞춘다.

이렇게 구분한 평가영역별로 다시 평가의 세부적인 내용과 기준을 설정하려면 먼저 정책의 전반적 열개를 개관해 볼 필요가 있다. 95년 7월에 고용촉진법의 개정을 통해 연계고용제를 채택한 이후의 의무고용 제도의 현황을, 법률상의 규정과 동년 9월에 노동부가 '장애인 고용촉진의 날'을 맞아 발표한 「장애인 고용촉진 대책」 및 96년 3월에 보건복지부가 국민복지기획단의 건의를 바탕으로 마련하여 대통령에게 보고한 '종합대책'7) 가운데 장애인 의무고용제와 관련된 부분을 중심으로 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 장애인 의무고용 적용 대상 사업체는 상시 300인 이상을 고용하는 기업체와 정부기관, 그리고 정부가 투자하거나 출연하는 기관으로 하되, 의무고용률은 2%로 하고 있다. 이 때, 고용 대상인 장애인의 장애 유형과 등급에 따른 별도의 차별화된 조치는 없다.

둘째, 위 적용 사업체나 기관이 의무를 이행하지 못할 경우에는 고용 미달된 장애인 1인당 월 173천원의 부담금을 물며, 의무고용 인원을 초과한 경우에는 초과고용 인원에 대해 부담금과 같은 액수의 지원금을 지급하고, 미적용 사업체가 장애인을 고용한 경우에는 2%를 초과하는 장애인에 대해 같은 액수의 장려금을 지급한다.

셋째, 직업재활 시설 연계고용제를 도입하여, 장애인 보호작업장 및 근로시설 등 장애인 취업재활 시설에 하청을 주거나 생산시설을 투자하는 장애인 의무고용 대상 사업주에게 매출액의 30% 한도에서 부담금을 감면해 준다.

넷째, 장애인 고용촉진을 위한 지원책으로서, 96년부터 장애인 복지공장 설립에 대해 공장 설립 투자 비용의 50%(최고 50억원 한)까지 장기 저리융자(연리 3%, 5년 거치 포함 10년 분할상환)하며, 장애인 작업장비나 편의시설 설치비등에 대해 사업장당 최고 6억원 이내의 융자와 2억원까지의 무상 지원을 한다. 한편, 98년까지 수도권 및 부산에 각 1개소씩 직업재활센터를 건립하여 중증장애인 직업재활 프로그램을 확보하고, 직업상담사·직업평가사·사회복지사·직업 코우치(job coach) 등의 직업재활 전문가에 대한 연수를 실시한다. 그리고, 공공직업훈련 시설을 이용하

7) 보건복지부, “‘삶의 질 세계화’를 위한 노인·장애인복지 종합대책,” 1996.

여 경증 장애인 직업훈련을 확대하며, 민간 직업재활 기관과 기업체의 사내 직업훈련 기관에서 장애인 직업훈련을 실시할 경우 시설과 장비 등에 대한 유무상 지원을 행할 계획을 가지고 있다.

다섯째, 신규 장애인 고용에 따른 기업의 생산성 손실을 보전하는 형태로, 96년부터 1차년도는 최저임금액의 80%인 230천원, 2차년도는 최저임금액의 50%를 고용보조금으로 매월 지급한다.

여섯째, 장애인 고용촉진 관련 업무는 노동부의 직업안정국 고용정책과와 고용촉진공단의 주무사업으로 하고 있고, 사업 내용에 따라 교육부 및 보건복지부와 협력하는 체제를 골격으로 하고 있다. 그리고 정책 추진 과정에서 보건복지사무소, 장애인 고용촉진공단, 노동부 직업안정 기관, 기타 지방자치단체의 장애인 직업재활 기관 사이의 연계를 형성하기 위한 '직업재활대책위원회'를 비롯한 각종 위원회를 설치하여 운영한다.

마지막으로, 고용촉진 사업의 수행을 위한 보조적 조치로서, 장애인 등록 유도, 3년마다의 '장애인 센서스' 실시, 장애인 통근차량 구입비 지원, 국민 의식 제몽 활동 등에도 노력을 기울이겠다는 등이 정책의 개요이다.

이상과 같은 정책의 개요를 앞에서 구분한 평가 영역별로 구분지으면서, 각 영역별 세부 평가내용과 이들에 적용할 평가기준을 요약적으로 제시한 것이 <표 1>이다. 영역별 평가기준은 사회복지정책의 일반적인 가치와 통상적으로 사용되는 정책평가 기준에⁸⁾ 근거하여 연구자가 재구성한 것이다.

첫째, 앞에서 언급한 바와 같이 정책내용의 평가영역을 정책목표와 정책대상 및 정책수단으로 나누고, 정책목표에 대한 평가기준으로 적절성과 충분성을, 정책대상에 대한 평가기준으로 형평성과 포괄성을, 그리고 정책수단의 평가기준으로 합리성과 합목적성을 설정하였다.

여기서 정책목표의 적절성(appropriateness)이란 하위목표 상호간에 모순성은 없는가, 이들간에 우선순위는 정해져 있는가, 그리고 이러한 목표는 전반적으로 사회의 일반적 가치와 부합하는 것인가의 여부를 평가하는 기준이다. 충분성(adequacy)이란 정책을 통해 달성하려는 목표가 장애인 고용에 관한 문제와 욕구의 해결에 실질적으로 기여하는 만족스러운 수준에서 책정되어 있는가를 확인하는 데에 관심을 갖는 기준이다. 이 기준은 종종 후술하는 실현가능성이란 기준과 부딪치기도

8) 사실, '사회복지정책의 일반적 가치'라는 표현은 적절하지 못하다. 가치란 본질적으로 상대적이기 때문이다. 그러나, 이에 대한 상세한 논의는 이 글의 목적을 벗어나기 때문에, 이러한 상대성에도 불구하고 공유 가능한 가치가 일정하게 있다고 가정한다. 어떤 이는 사회복지정책의 '대표적인' 가치로서 평등, 자유, 효율, 욕구, 사회적 적절성, 인간의 존엄성 등을 들기도 한다. 송근원·김태성, 『사회복지 정책론』, 서울: 나남, 1995, 제8장; 정정길 외, 앞의 책, 제8장 제3절; 송근원, 『사회복지와 정책과정』, 서울: 대영문화사, 1994 등 참조.

한다.

정책대상에 관한 평가기준 가운데 형평성(equity)이란 수혜자와 적용 사업체의 설정이 이들의 사회적 욕구와 능력을 적절히 반영하고 있느냐의 여부와 관련된다. 장애의 종류와 정도에 따른 부당한 차별이 없어야 하고, 적용 사업체에 대한 규제와 보상도 각각의 원인행위와 부합하는 형태와 수준에서 이루어져야 함을 가리킨다. 그리고, 포괄성(comprehensiveness)이란 수혜자인 노동 가능 장애인들에 대한 정책의 적용이 보편주의의 원리에 따라 이루어지고 있으며, 의무고용 적용 대상 사업체의 범주도 규모나 업종 등에서 폭넓게 설정되어 있는가의 여부를 따지는 기준이다.

<표 1> 장애인 의무고용 정책 평가의 영역과 기준

평가 영역		평가 사항		평가 기준		
		항 목	내 용	영역 별	공통	
정책 내용	정책목표	고용증대 목표	구인-구직 연계	적절성·충분성	실 현 가 능 성 · 반 응 성	
	정책대상	수혜자	장애범주별 수혜상황	형평성		
		고용 의무자	의무고용 적용범위	포괄성		
	정책수단	의무고용률	2% 의무율	합리성		합목적성
		고용유인 : 보상과 규제	부담·장려·지원금			
		연계고용제	부담금 감면원칙			
	설비 지원	공장설립 및 시설개조 지원규모				
정책 집행 과정	집행기관	고용촉진공단	인력, 구조, 분포	적격성·연계성	-	
	집행절차	정책대상의 참여	참여통로·이해반영도	합리성·민주성		
		업무추진의 구조와 절차	조직관리 방식			
정책 성과	직접효과	고용증대 효과	의무이행 수준 실질적인 고용증대	효과성·능률성	-	
	부수효과	고용외적 효과	영향 영역과 형태	긍정적·부정적		

정책수단의 합리성이란 현행 하위 프로그램들이 책정하고 있는 각종 조치의 수준들이 이론적 혹은 현실적 기대치에 부합하는가의 여부를 가리며, 합목적성이란 그러한 조치들이 설정된 목표를 효과적이고 능률적으로 달성할 수 있을 것으로 기대되는가의 여부를 가리는 기준이다.

이상과 같은 영역별 평가기준 외에도, 실현가능성과 반응성이라는 공통 평가기준으로도 이들 각각의 영역을 평가해 볼 수 있다. 실현가능성(feasibility)이란 목표와 정책대상 및 정책수단이 각각 현실적 여건에 부합하는가를 따지는 기준이며, 반응성(responsiveness)이란 정책의 내용이 정책대상자의 욕구나 요구에 어느 정도 충실하게 반응하느냐에 관심을 갖는다. 종종 반응성은 수혜자의 시각에서 평가되기도 하며, 이를 위해서 수혜자가 어떻게 평가하는가를 조사하는 방법이 사용되기도 한다.

둘째로 정책집행 과정과 관련된 평가 기준으로는, 집행기관에 관하여 적격성과 연계성이란 기준을, 그리고 집행절차에 관하여 합리성과 민주성이란 기준을 설정해 보았다. 집행기관의 적격성(competency)이란 담당 기관인 고용촉진공단의 인력조건이나 조직구조 및 지역간 분포 양상이 주어진 정책의 집행기관으로서의 역할을 다하기에 적절한가를 따지는 기준이며, 연계성이란 이 공단의 법적 지위나 공식적인 기능이 여타 유관 기관의 그것과 유기적으로 결합되어 있으며 상호 모순적이거나 조화되기 힘든 요소는 지니지 않았는가의 여부를 가리는 기준이다.

집행절차의 합리성이란 분석적이고 합리적인 절차에 따라 활동이 이루어졌는가의 여부를 가리는 기준이며, 민주성이란 수혜자와 부담자를 포함한 대립적 이해관계자들의 다양한 이해표출과 참여가 보장되느냐의 여부를 가리는 기준이다. 이 밖에도 집행과정에서 원래 계획된 내용에 따라 인력이나 자금이 투입되었는지, 계획된 활동들이 그대로 이루어졌는지, 그리고 활동의 시간적 선후관계가 잘 지켜졌는지의 여부 등이 절차 평가의 영역에 포함된다.⁹⁾ 그러나, 이러한 평가는 공단 조직 내부의 업무 추진 과정과 역동성에 대한 정밀한 자료에 바탕을 두어야 하며, 이러한 자료의 수집을 위해서는 참여관찰이나 심층면접 혹은 내용분석 등과 같은 방법이 필요하다. 제한적인 자료수집 방법에 의존하고 있는 본 연구는 이러한 영역에 대한 평가를 제외시킬 수밖에 없다.

마지막으로 일종의 총괄적인 평가에 속하는 정책성과의 평가는 직접적인 효과와 부수적인 효과로 나누어 살펴볼 수 있다. 직접효과에 대한 평가의 기준으로는 효과성(effectiveness)과 능률성(efficiency)이 가장 일반적으로 적용된다. 효과성이 성과의 절대적 지표와 관련된다면, 능률성은 투입된 제반 비용에 대비한 상대적 성과 지표와 연관된다. 이들 두 기준은 종종 정책의 전반적인 가치를 평가하는 궁극적인 수단으로 사용되기도 하나, 이같은 양적 지표만이 항상 적절한 평가척도가 되는 것은 아니란 점에서 그 의미는 제한적으로 받아들여져야 한다고 본다. 한편, <표 1>에서는 부수효과에 대한 평가까지 평가영역에 포함시키고 있으나, 이 영역은 본 연구의 범위 밖에 있다는 점을 앞에서 밝힌 바 있다.

9) 정정길 외, 앞의 책, 55-6쪽.

III. 장애인 고용촉진 정책의 평가

1. 정책내용

1) 정책목표

정책목표의 평가기준은 적절성, 충분성, 실현가능성, 반응성이다. 정책목표가 평가가능하기 위해서는 그것이 명백하고 구체적인 형태로 표현되어야 한다.¹⁰⁾ 현행 의무고용 정책의 궁극 목표는 종종 추상적인 용어로 표현되기도 하나, 평가 가능한 구체적인 목표란 역시 주어진 기간 동안 얼마만큼 장애인 취업자 수를 늘일 것인가를 수치로 나타낸 목표이다.

이와 관련하여 정책 당국이 내세우고 있는 수치로는 2000년까지 38천 명을 취업시키도록 하겠다는 보건복지부의 공식 발표와¹¹⁾ 96년에 9천 명의 취업을 알선하겠다는 장애인 고용촉진공단측의 목표를¹²⁾ 들 수 있다. 이처럼 정책의 목표가 장애인의 실질적인 취업 확대라는 단일 목표로 수렴되고 있다는 점에서, 목표 상호간의 모순성 여부나 우선순위 설정 여부 및 사회 가치와의 상충 여부는 문제시 되지 않는다. 즉, 적절성이라는 평가기준에서는 크게 지적될 사항이 없다는 것이다. 관심의 초점이 될 수 있는 것은 충분성과 실현가능성 및 가능성이란 평가기준을 어느 정도 만족시키는가의 여부이다. 몇 가지 비교 지표는 여기에 대해 부정적인 대답을 내리게 한다.

보건복지부의 실태조사 자료에 근거하여 95년 말 기준으로 전국의 장애인 수를 1,053천 명으로 잡고,¹³⁾ 15세 이상 인구를 1990년 '인구주택조사'에 근거하여 전체의 74.3%로 잡아,¹⁴⁾ 15세 이상 장애인 미취업자수를 추산하면 대략 53만여명이 된다. 이 수치에 비한다면 사실상 위의 두 가지 취업 목표치는 충분성 기준에서 보아 크게 미흡한 수준이다. 취업을 희망하는 미취업 장애인들의 욕구를 감안할 때 반응성이란 기준에서도 만족스럽지 못하기는 마찬가지이다. 다만 고용촉진공단의 목표는 실현가능성을 염두에 두고 설정된 목표로 볼 수 있다. 그런데, 전년도에 경우 8,475명을 취업알선하여 그 중 34%만이 취업확정된 사실을 고려할 때, 96년에 9천명에 취업을 알선하더라도 그 가운데 몇 명이 취업확정될 것인지는 사실상 불확실하다. 공단의 사업목표에도 이 수치는 명기되어 있지 않다. 목표로서의 명료성

10) 정정길 외, 앞의 책, 159쪽.

11) 보건복지부, " '삶의질 세계화'를 위한 노인·장애인 복지 종합대책," 1996.

12) 한국장애인고용촉진공단, 『'96 주요업무계획 및 추진지침』, 1996, 11쪽.

13) 보건복지부, 『95년도 장애인 고용실태 및 의식조사』, 1996.

14) 대한통계협회, 『1990 인구주택조사보고서』, 제1권, 32쪽.

장애인고용촉진정책에 관한 평가적 연구

을 확보하려면, 고용촉진공단은 취업확정자 목표치를 설정하고 임하는 것이 바람직하다.

그런데, 보건복지부의 목표는 실현가능성이란 기준도 만족시키지 못한다. 91년-95년 사이 4년간 의무고용 기업체에 취업한 장애인 수의 순증가가 567명에 불과하였던 점(<표 2> 참조)과, 93년에서 94년까지 1년간 증가한 공무원 장애인 수가 194명에 불과하며 정부 투자 혹은 출연기관의 장애인 종사자 수 증가폭은 그 절반 정도의 수준임을 감안할 때,¹⁵⁾ 향후 5년간 3만8천명을 취업시키겠다는 목표의 실현가능성은 불투명하다. 한 가지 굳이 납득할 만한 근거라면, 고용촉진 공단이 지난 95년 한해동안 총 2,889명을 취업시켰다는 점을 들 수 있다. 이런 수준을 지속한다면 5년간 약 1만5천명은 공단을 통해 취업시킬 수 있다는 얘기다. 그렇다면 하더라도 2만여 명의 차이가 남는다. 공단을 통하지 않고 취업하는 장애인이 적지 않음을 감안하더라도 이러한 차이는 결코 작은 것이 아니다. 목표의 실현가능성이 회의적이란 이야기이다.

더욱 중요한 것은 단위 기간 동안 새로이 취업시킨 장애인 수와, 같은 기간 동안의 장애인 근로자 수의 순증가 사이의 격차 문제이다. 95-96년 기간동안 공단을 통해 취업한 장애인의 80%가 제조업 분야이며,¹⁶⁾ 이 수치만 해도 대략 2천3백여 명에 달하는데, 같은 기간 300인 이상 기업체 장애인 근로자수의 순증가가 234명에 불과하다는 것은 분명히 재고의 여지가 있다. 자영업, 미적용 사업장, 공무원직, 혹은 정부투자기관 등으로 취업한 장애인이 상당수 있었음을 감안하더라도, 줄잡아 2천 명 정도는 이직하였음을 추론할 수 있다. 결국, 목표는 '몇 사람을 취업시킬 것인가'가 아니라, '실질적인 취업자수를 얼마만큼 증가시킬 것인가'에 초점을 맞추는 것이 타당하다. 이직을 방지하고 직장에서 적응할 수 있도록 하는 조치까지 포함시켜서 목표를 설정해야 마땅하다는 이야기이다.

<표 2> 의무고용 기업체 장애인 고용현황

장애인 근로자수	1991	1992	1993	1994	1995
	8,764	8,748	8,843	9,097	9,331
실제고용률	0.40	0.41	0.44	0.43	0.43

출처 : 「장애인신문」, 1996. 4. 29., 2면

정책목표가 갖는 또 하나의 문제점은 취업 직종에 대한 고려를 하지 않고 있다는 점이다. 앞에서 지적한 바와 같이, 공단을 통해 대부분의 장애인이 제조업 분야로 취업한 반면 전문직이나 행정직 취업자는 극소수에 지나지 않았다. 이 점은 공

15) 노동부 직업안정국 고용정책과, "장애인고용 현황 및 대책," 1995.

16) 「장애인신문」, 1996.4.29., 1면.

단이 양적 기준에 집착한 결과로 해석될 여지를 크게 내포하고 있는 동시에, 장애인의 사회참여 영역이 여전히 크게 한정되어 있음도 보여준다. 따라서, 앞으로의 목표는 다양한 직종별로 폭넓게 장애인을 취업시키고자 하는 의도까지 포함하는, 보다 정교한 형태로 설정되어야 하리라 본다.

2) 정책대상

정책대상에 관한 평가기준은 형평성, 포괄성, 실현가능성, 반응성이다. 먼저 수혜자인 장애인에 관한 사항부터 검토해 보자. 이 부분의 평가기준인 형평성과 포괄성은 장애인의 욕구와 능력을 적절히 반영하고 있으며, 장애의 유형과 정도에 따른 기회의 차별 현상은 없는가 하는 점에 초점을 둔다. 장애 유형별 장애인 수와 취업자 수를 비교한 <표 3>은 장애유형에 따른 기회의 차별성이 존재함을 말해 준다. 조사한 시점은 다르지만 유형별 분포가 급격히 변화하지는 않을 것임을 가정할 때, 지체 장애인이 상대적으로 취업의 기회를 크게 가지는 반면, 정신지체인이 상대적으로 더 많은 제약을 받고 있음을 알 수 있다. 그리고, 앞서 정책목표 부문에서 지적한 바와 같이, 취업 영역이 특정 직종으로 편중되는 현상도 장애인의 욕구와 능력을 적절히 반영하는 정책이 되지 못하고 있음을 보여 준다. 그런가 하면, 현행 정책이 경증 장애인을 선호하는 사업주들의 성향을 더욱 부추김으로써, 중증 장애인에게 불리하게 작용하는 결과를 가져온다고 보는 우려가 일리가 있다. 이 점도 형평성이란 기준에서 부정적인 평가를 받게 하는 한 이유가 된다.

<표 3> 장애유형별 장애인 수와 취업자 수 비교

(단위 : %)

구 분	계	지 체	청각·언어	시 각	정신지체
장애인 수1)	100.0	72.4	16.0	6.9	4.7
취업자 수2)	100.0	81.4	13.0	4.2	1.4

출처: 1) 보건복지부, "95년 장애인 실태조사결과," 1996. 중복장애를 빼고 계산.

2) 노동부 직업안정국 고용정책과, "장애인고용 현황 및 대책," 1995.

다음으로 적용대상 사업체의 경우 형평성과 포괄성 문제는 적용 범주가 적절히 설정되었으며 보상과 규제는 적절한 형태로 이루어지고 있는가의 여부를 중심으로 판단된다. 우리 나라의 경우 공공 및 준공공 기관을 의무고용제의 당연적용 대상으로 책정한 점은 문제가 없으나, 기업체에 대해서는 300인 이상의 사업장으로 한정하고 있는 점이 장애인계는 물론 대부분의 전문가들로부터 부정적인 평가를 받는 한 이유가 되고 있다. 여러 가지 여건이 다른 선진산업국과 비교하는 것은 부적절하나, 독일의 16인, 프랑스의 20인, 영국의 20인이란 기준과는 크게 차이가 있다.¹⁷⁾ 사실, 현행의 300인 이상이란 기준은 2% 의무고용률과 함께 장애인계와 자

17) 김부덕, 『장애인 고용 실무』, 서울 : 중앙경제사, 1995, 23-5쪽.

본가들의 상반된 요구 사이에 일정한 정치적 타협을 한 결과인 것이다.

전반적으로 장애인 고용에 대해 부정적인 시각이 지배적인 기업의 현실과 기업의 부담 능력을 감안하여 이처럼 대기업으로 제한하였겠지만, 이러한 제한이 합리적이라 보기는 곤란하다. 실제로 300인 이하의 기업에서 오히려 장애인 고용률이 더 높게 나타나고 있는 현실을 고려한다면, 자본가들의 인식을 변화시키려는 노력을 기울이는 가운데 점차적으로 100인 이상, 50인 이상 등으로 그 범위를 확대해 나가는 것이 마땅하다. 만약 실질적으로 중소기업에 주는 부담이 대기업의 경우에 비해 상대적으로 크다는 판단이 설 경우에는, 기업의 규모에 따라 의무고용률이나 부담금을 차등화하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

이처럼 중증 장애인의 고용 촉진을 위한 배려가 부족하고 적용범주 확대에 관한 장애인계의 요구가 받아들여지지 않고 있는 현실은, 전반적으로 정책대상의 설정에서는 실현가능성이란 측면에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있을지 모르겠으나, 반응성이란 측면에서는 부정적인 평가를 받을 수밖에 없는 이유가 되고 있다.

3) 정책수단

정책수단의 평가기준은 합리성, 합목적성, 실현가능성, 반응성이다. 먼저, 2%의 의무고용률을 적용하는 것은 합리적이며 목표 성취에 적합한 수준인가 하는 점부터 살펴 보자. 이 비율은 중증 장애인 6% 의무고용을 규정한 독일이나 장애 정도와 무관하게 6%로 설정한 프랑스에 비해 크게 낮고, 영국의 3%와도 비교가 된다.¹⁸⁾ 거의 모든 적용 사업체가 현행 2%선에 조차 크게 미치지 못하고 있는 실정에서 이것을 서둘러 상향조정하는 것은 실현가능성이란 측면에서는 부정적으로 평가되겠지만, 이것이 기업주의 장애인 채용 동기를 자극하는 요인이 됨을 감안한다면 최소한 장애인 출현을 이상의 선은 유지하는 것이 합리적이라고 본다.

다음은 부담금·장려금·지원금의 액수 문제이다. 종전에 차등화하던 액수를 현재는 동일화시켜서 1인당 월 173천원으로 책정하고 있음을 앞에서 밝힌 바 있다. 이 금액 역시 최소한 최저임금의 100% 수준으로 상향조정될 필요가 있다.¹⁹⁾ 이처럼 최저임금을 기준으로 삼은 것은 일반고용 상태의 장애인에게는 최저임금제도에 따라 사업주가 최소한 법정 최저임금을 보장해 주어야 한다고 보고, 장애인을 고용하지 않았을 때의 부담금이 최소한 이 수준은 되어야 부담금보다는 장애인 고용에 눈을 돌리게 되리라 보기 때문이다. 요컨대 장애인 1인을 고용함으로써 지출되는 비용에 비해 고용하지 않음으로써 물게 되는 부담이 작을수록 고용 기피 현상이 더욱 두드러질 수밖에 없는 것이다. 지원금이나 장려금은 이에 비해 고용에 미치는 영향이 상대적으로 적다. 어쨌든 현재저침 부담금을 무는 쪽이 기업의 지출

18) 위의 책, 23-5쪽

19) 1995년 9월부터 1996년 8월까지 기간의 최저임금은 월 28만8천1백50원.

비용을 줄이는 방법이라 생각하여 많은 기업이 고용을 기피하고 있는 점을 감안한다면,²⁰⁾ 현행 부담금 수준은 합리적이지도 합목적적이지도 못하다고 보아야 옳다.

새롭게 도입한 연계고용제는 어떠한가? 노동부는 이와 관련하여 기업이 연계고용한 재활시설에 대한 부담금 감면은 적정 작업 시설의 확보, 최저임금의 보장, 지속적인 일감의 확보 등과 같은 구체적인 기준을 기업이 충족시킬 때에 한해서 행하겠다고 밝히고 있다. 그리고, 전체 근로자의 70% 이상을 장애인으로 고용하고 있는 법인 인가 직업재활시설(「장애인복지법」 제37조 5호에 근거) 중에서 중증 장애인이 고용 장애인의 30% 이상인 근로시설에 대해 기업의 연계고용을 인정할 방침을 포함한 후속 조치를 제시하기도 했다.²¹⁾

정부는 이러한 조치들을 통해서 전반적으로 시설에 수용되어 있는 중증장애인의 직업재활에 큰 도움이 될 것으로 기대하고 있다. 그런데, 이에 대한 장애인계의 반응은 양분된다. ‘한국 장애인복지 공동대책협의회’를 포함한 다수의 장애인들은 이같은 변화를 장애인들의 노력이 이루어 낸 일정한 성과로 보면서도, 연계고용제가 장애인 채용을 기피하는 기업 측에 장애인을 직접 고용하지 않아도 좋을 빌미를 주게 되고, 장애인의 사회적 고립을 심화시켜 통합의 정신에 위배되며, 중증 장애인의 취업 기회를 더욱 제한하게 될 것이라 보아 반박하고 있다.

반면, ‘지체장애인협회’와 같은 일부 단체는 연계고용제도에 문제가 있기는 하나 부분적으로는 수용해야 한다는 입장을 나타내고 있다. 3백인 이상의 기업이 없는 중소도시나 벽지 등에서는 연계고용이 필요하다는 것이다. 이런 곳에 대기업이 작업장을 만들어 해당 지역 장애인을 고용하게 된다면 이것이 오히려 현실적이지 않겠느냐는 것이다.²²⁾ 그러나, 장애인들이 밀집해 있지 않은 이러한 지역에 작업장을 짓는다는 발상이나 대기업이 이런 곳에 작업장을 지으리라고 하는 기대는 결코 현실적이지 못하다.

이러한 중에도 기업측은 장애인 연계고용제를 환영하는 반응을 보이고, 일부 대기업과 중소기업들이 복지공장 설립을 추진하는가 하면,²³⁾ 몇몇 지방자치단체들이 이런 움직임에 긍정적인 태도를 나타내기도 한다.²⁴⁾ 그런가 하면, 보호작업장이나 자립작업장을 가진 장애인복지관과 장애인 복지 단체 등은 기업측의 하청등을 유치하기 위한 방안을 마련하는 움직임도 보이고 있다.²⁵⁾

20) 예컨대, 94년 한 해 동안 의무고용을 위반한 3백인 이상 기업체에서 거둔 부담금이 5백40억원에 달한다는 사실이 이를 단적으로 말해 준다(「장애인신문」, 1995.8.7., 2면).

21) 「장애복지21」, 1995. 9. 4., 1-4면 ; 「새보람」, 1995. 12. 1., 2면.

22) 「장애복지21」, 1995. 7. 31., 3-4면 ; 「장애복지21」, 1995. 8. 21., 2면.

23) 삼성그룹에 이어 LG그룹이 충북 청주지역에 건축비 50억원을 투자하여 2,000평 규모의 장애인복지공장을 설립키로 한 등이 그 예이다.

24) 「장애인복지」, 1995. 9. 18., 4면.

이처럼 엇갈린 반응을 보이고 있는 연계고용제도는 과연 합리성과 합목적성을 지녔다고 평가할 수 있겠는가? 우선, 새로운 제도와 조치가 고용촉진법 개정 이전에 비해 일단 기업의 호의적 반응을 얻고 있는 것은 사실인 듯하나, 그것이 곧 이들의 장애인 채용을 확대시키는 유인으로 작용하고 있다고 해석하기엔 무리가 있다. 소수 복지공장의 증설을 통하여 부분적으로 장애인의 취업 기회가 확대될지는 모르나, 이것은 기존의 일반고용 상태의 장애인 취업자 수를 줄이는 효과(취업 장애인의 높은 이직률과 기업 측의 추가 고용 기피 현상으로 인한)와 상쇄될 가능성이 크다. 그리고, 근로시설과 같은 직업재활시설들의 경우는 연계고용제에 의해 생산활동은 활발해질지 모르나, 거기에 참여하는 장애인의 수가 현저하게 증가하리라고 예상하기는 힘들다.

한편, 여기서 통합이란 이념과 고용종대라는 실리 사이의 충돌도 예상할 수 있다. 만약에 연계고용이 통합은 저해하되 실리에서 앞선다고 한다면, 어느 쪽에 가치판단의 비중을 더 크게 둘 것이냐 하는 문제이다. 활동 공간의 통합은 사회적 통합의 부분적인 조건에 불과하다는 점을 감안한다면, 연계고용제는 실리에 비중을 두고 평가하는 것이 보다 합리적이라고 보는 것이 본 연구자의 견해이다. 결국, 전반적으로 보아 현행 연계고용제는 합리성과 합목적성을 충분히 검증받지 못한 상태에서 채택된 것이라 볼 수밖에 없고, 따라서 이런 기준을 충족시킬 수 있으려면 여러 가지 보완적 조치들이 마련되어야 한다.²⁶⁾

마지막으로 복지공장의 설립과 운영에 필요한 자금, 장애인용 시설 설치에 소요되는 비용을 무상 지원하거나 융자하는 사업에 대해 살펴 보자. 고용촉진공단은 이 사업을 위해 전체 예산(약 375억 5천만원)의 41.1%이자 사무소 운영비를 제외한 사업비의 52.9%인 1백54억 5천만원을 할당하고 있어, 이 사업이 차지하는 재정상의 비중이 대단히 큼을 알 수 있다. 구체적으로는 시설 무상지원 10개소(95년 7개소), 시설 융자 20개소(95년 5개소), 복지공장 설립 지원·융자 3개소(95년은 없

25) 「장애복지21」, 1995. 9. 4., 1-4면.

26) 여기서 '보완적 조치'의 필요성을 제기한 이 글의 입장은 완전한 폐기를 주장하는 일부의 입장과 차이가 있다. 장애인의 통합을 저해하고 기업주에 유리한 대신 중증 장애인에게 불리하리라는 등의 판단을 이유로 이것의 폐기를 주장하는 것은, 비록 그것이 전술적 차원의 주장이라 하더라도 설득력이 적다고 보기 때문이다. 어떤 방법이 실질적인 고용종대 효과가 크며 실현 가능한 것인가에 초점을 둘 필요가 있으며, 장애인의 사회통합에 고용형태는 극히 부분적인 의미만을 가짐에 착안할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 통합적 일반고용과 분리된 보호고용의 대상이 서로 다를 수 있음에도 유의할 필요가 있다. 따라서, 의무고용률을 이행하지 않는 기업주에 면죄부를 주기 위한 방편으로 이것의 성격이 왜곡되지 않고 특정 장애인이 상대적으로 불이익을 받지 않도록 하기 위한 보완적 조치를 강조하는 편이 보다 합리적이라 생각한다. '장애우 권익문제연구소'에서 96년 2월에 발행한 『함께걸음』의 54-60쪽에 게재된 연계고용제에 대한 상반된 입장들을 참조할 것.

음) 등으로 책정되어 있다. 미취업 장애인의 절대수를 감안한다면 이러한 사업이 가져올 고용증대 효과 자체를 과대평가해서는 곤란하다. 그러나, 아직 전반적으로 소홀한 사업주들의 관심도와 전체적으로 한정되어 있는 예산을 감안한다면, 단기적인 고용촉진 효과만으로 평가할 수는 없을 듯하다. 전체 신청 사례나 액수와 실제 지원상황 사이에 어느 정도 격차가 있는지에 대한 자료를 확보하지 못해 반응성과 합리성이란 기준에 의한 평가는 유보할 수밖에 없겠으며, 충분하지는 못하나 제한된 예산 범위 내에서 장애인 고용의 물리적 환경 조성에 일정한 기여를 한다는 점에서 실현가능성과 합목적성이란 기준에서만 대체로 긍정적인 평가를 할 수 있을 것 같다.

다만, 소수의 복지공장 설립을 지원하는 예산으로 훨씬 많은 수의 시설 설치비를 지원할 수 있다는 점에서 합리성에 의문을 제기할 여지를 남기고 있기는 하다. 복지공장 설립보다는 기존 사업장의 시설 개조 측이 투입된 비용에 비해 훨씬 큰 고용증대 효과를 보일 수 있다는 점과, 분리고용을 하게 되는 전자에 비해 통합고용을 하는 후자가 훨씬 장애인의 사회통합 이념에 부합한다는 점이 그 이유가 된다. 그러나, 이 경우도 앞서 다룬 연계고용제의 경우처럼 반드시 복지공장 쪽이 상대적으로 더 불리한 조건을 갖고 있다고 판단하기는 곤란하다. 고용의 대상이 서로 다를 수 있기 때문이다. 한편, 여기서도 연계고용에서처럼 통합 이념과 고용증대란 실리 사이의 불일치 문제가 대두될 수 있다.

2. 정책집행 과정

1) 집행기관

일반고용으로서의 의무고용제를 중심한 장애인 고용촉진제도는 노동부를 주무부처로 하고, 국가 출연기관인 「장애인 고용촉진 공단」이 고용촉진과 관련한 세부 업무를 추진하기 위한 기구로 설립(『장애인 고용촉진등에 관한 법률』 제2장 참조)되어 있다. 한편 보호작업장과 근로시설 등을 통한 보호고용에 관한 사항은 『장애인 복지법』에 근거하여 보건복지부가 주무부처로 되어 있고, 장애인의 취업을 위한 직업재활의 중요한 일부를 차지하는 특수교육과 관련된 사항은 교육부를 주무부처로 하고 있다. 이처럼 장애인 고용촉진과 관련된 법률과 주무부처는 크게 3분되어 있어서 부처간 혹은 업무간 협력이 원활히 이루어지지 않을 경우 여러 가지 문제가 야기될 수 있음을 짐작할 수 있다. 이들 가운데 의무고용제의 시행에 관한 포괄적인 업무를 위임받고 있는 공단에 초점을 맞추어 적격성과 연계성이란 기준에서 평가해 보고자 한다.

1990년 9월 1일에 설립된 공단은 출범 당시 1개 사무소에 24명의 직원으로 시작하여 95년 1월 1일에는 282명의 규모로 확대되었고 96년 6월 현재 전국에 10개

의 지방 사무소망을 갖게 되는 정도로 외형이 성장하였다. 이리하여, 96년의 연간 예산이 3백75억원에 달하는 큰 기구가 된 것이다. 91년부터 산하에 일산 직업전문학교를 운영하고 있으며, 앞으로 서울·부산 등지에 직업재활센터를 건립할 계획을 가지고 있기도 하다.

그런데, 이처럼 기구가 팽창한 데에 비해서 장애인 고용촉진에 대한 기여도는 전반적으로 부정적인 평가를 받고 있다. 설립 이후 공단을 통해 증가된 장애인 고용은 94년 8월까지 1천 3백여 명에 불과하며, 장애인의 이해와 직결되는 문제에 있어서도 공단은 장애인의 요구에 적극적인 반응을 보이기 보다는 당국의 입장에 가까운 태도를 보여 왔는가 하면, 노동부 관료 및 군출신 임원진들이 주도하는 다분히 권위적이고 관료적인 분위기 속에서 전문인력의 충원에 소홀하였다는 점 등에서 비판을 받고 있는 것이다.²⁷⁾

그런가 하면, 91년부터 94년까지 공단에 취업을 요청한 장애인이 전국적으로 9천여 명이며 장애인 고용을 원하는 기업이 1만2천개소에 이르렀으나, 공단이 구직조건과 구인조건을 제대로 연계시키지 못해 그 기간 동안 4,606명밖에 취업시키지 못했다는 것이다. 이 수치는 같은 기간의 전체 장애인 취업자 12,702명의 약 36%에 지나지 않는다. 한편, 95년도에 공단을 특별감사한 감사원으로부터는 공단이 전국적인 취업관리에 필수적인 고용관리 전산시스템을 마련하기 못한 채 이를 수작업에 의존하고 있고, 장애인 개개인의 적성, 능력, 장애정도 등에 대한 파악이 부족하여 효과적인 인력지원이 이루어지지 않고 있다는 지적을 받기도 했다. 또한 매년 1회씩 각 기업으로부터 장애인 고용계획을 보고 받으면서도 해당 기업에 취업이 가능한 장애인에 관한 자료를 제공하지 않는 등, 정보 제공을 위한 노력도 부족하였던 것으로 지적받고 있다.²⁸⁾

이상과 같은 몇 가지 비판적 지적들을 통해서 볼 때, 비록 아직 전국적인 업무망을 가지고 있지 못하고 역사도 짧기 때문이기도 하겠지만, 규모나 예산에 비해 공단의 업무수행이 능률적이지 못하며, 위임받고 있는 업무들을 처리하기에 적합한 인력을 갖추지 못했다는 점에서 적격성도 떨어지고, 장애인 노동의 공급과 수요를 효과적으로 연계할 수 있는 체제나 노우하우를 만족스럽게 구비하지 못하고 있는 것으로 평가함이 적절하겠다.

특히, 지방 사무소별로 소수의 고용촉진 담당인력이 장애인을 취업시키기 위해 직접 사업장을 전전하는 식의 비능률적이고 비합리적인 업무 수행 형태는 조속히 불식되어야 한다. 지금까지의 규모 확대에도 불구하고 아직 시·도단위로 1개씩의

27) 「장애복지21」, 1995. 10. 2., 11면 및 한국장애인고용촉진공단, 『장애인 고용』, 1995년 가을호, 51-73쪽에서 다루고 있는 공단의 문제점과 진로 등에 관한 “창립 5주년 특별기획”을 참조할 것.

28) 「장애복지21」, 1995. 10. 2., 11면.

사무소도 확보하지 못하고 있고 사무소별 인력도 충분하지 못한 상황에서, 개별 장애인의 취업알선 업무를 일일이 직접 처리한다는 것은 현실적인 방법이 못된다. 장애인 직업훈련을 담당하고 있는 재활시설, 복지관, 직업훈련원, 특수학교 등의 장애인 노동력 공급원과 의무고용 적용대상 사업체를 포함한 각종 수요처를 연계하는 조정적 업무가 중심이 되면서, 이들 상호간을 온라인 방식으로 연결하는 정보처리 체계를 갖추는 데에 역점을 두어야 한다. 취업을 희망하는 재가 장애인의 실태를 파악하고 적절한 취업 대책을 세울 수 있기 위해서는, 각급 행정기관과의 협력관계를 어떻게 형성할 것인가에 대한 연구도 필요하다. 그리고, 고용촉진을 위한 기존의 기획, 홍보, 교육, 연구 등의 기능이 이를 충실히 뒷받침하도록 업무체계가 가다듬어져야 한다.

2) 집행절차

과정평가 중의 집행절차에 대한 평가는 정책이 의도했던 대로 집행되었는지를 확인하려는 것으로서, 합리성과 민주성을 그 구체적인 평가기준으로 설정하였다. 따라서, 이 평가는 원래 계획대로 활동들이 이루어졌는가, 계획된 양과 질의 자원이 계획된 시간에 투입되었는가, 원래 의도한 정책대상 집단에 실시되었는가, 관련된 법률이나 규정에 순응하고 있는가 등의 질문에 답하려는 데에 목적이 있다.²⁹⁾ 요컨대, 이것은 프로그램 운영의 내적 역학관계를 분석하고 평가하려는 것으로서, 현행 정책집행 양식이 유지되게 하는 요소를 분석하고, 프로그램 대상자들이 어떻게 참여하며, 프로그램 관리자와 참여자간에 상호작용은 어떠한지를 분석하는 데에 초점을 둔다.³⁰⁾

현재 장애인 고용촉진공단을 중심으로 이루어지고 있는 정책집행의 과정을 위에서 설정한 초점에 따라 분석하기에는 공개된 자료가 충분하지 못하다. 따라서, 여기서는 장애인의 참여도 여부를 평가하는 데에 한정하여 간략히 다루어 보고자 한다. 현행 고용촉진법에는 장애인 고용정책에 관한 주요사항을 심의하는 노동부 산하의 '장애인고용촉진위원회'와(법 제6조3항) 공단의 이사(법 제17조) 및 지방 사무소의 '고용대책위원회' 등에 각계 인사가 참여하도록 하고 있다. 이 가운데 특히 그 구성원의 3분의 1 이상을 장애인으로 구성하도록 하는 장치를 통하여, 형식상 장애인이 참여하여 의견을 개진할 수 있는 공식적(절차적) 통로를 마련하고 있다.

그런데, 참여 통로로서 또 한 가지 중요한 의미를 갖는 것은 비절차적(비공식적) 통로이다. 이러한 통로를 통한 참여는 각종 장애인 조직을 통해 이루어진다. 우리 나라에 장애인 단체의 결성이 활발해진 것은 87년 이후이며, 특히 최초의 전국적 연합체라 할 수 있는 88년의 「한국장애인총연맹」과, 입법운동을 주요 목적으로

29) 정정길 외, 앞의 책, 55-6쪽.

30) 위의 책, 226-7쪽.

로 했던 89년의 「양범안 해결을 위한 공동대책위원회」, 특수학교 전립문제를 중심으로 결성된 91년의 「공동대책위원회」, 장애인 권익단체의 총결집체라 할 수 있는 95년 3월의 「한국장애인복지 공동대책협의회」, 그리고 「장애인부모회」 등을 들 수 있다.

수량화할 수는 없지만, 최근 들어 이러한 단체들이 공식 혹은 비공식 통로를 통하여 법 개정을 포함한 제도 발전을 위해 비교적 활발하게 움직이고 있어 참여의 여지가 확대되고 있다고 평가할 수 있다. 특히 지방자치제 실시 이후의 각종 선거에서 장애인 단체들이 정치적 기반을 마련하기 위한 적극적인 움직임을 보여 온 것도 주목할 만하다. 다만, 아직도 이러한 활동들이 다분히 엘리트 중심으로 이루어지고 있는 반면, 대중 장애인의 참여 폭이 넓지 못한 점과, 장애인 단체의 정치적 힘이 상대적으로 미약하여 대립적 이해관계를 갖는 타단체의 정치력에 비해 열세를 면하지 못하고 있는 점이 문제점으로 남아 있다.

그런데, 전반적으로 한국 정치는 아직 불완전한 민주화의 단계에 있고, 장애인이 정책 결정 및 집행 과정에서 주체라기보다는 영향을 미치는 배경 세력이거나 정책대상으로 규정되는 경향이 큰 것으로 보인다. 이 점에서, 정책집행 과정에서의 정책대상 참여의 경우는 형식적 합리성은 지니고 있는 반면, 민주성은 아직 부족한 것으로 평가함이 적절하겠다.

3. 정책 성과

정책 집행의 성과에 대한 평가는 지금까지의 평가를 양적 지표로 확인하는 것으로서, 총괄평가로서의 성격을 지닌다. 앞에서 밝힌 바와 같이 여기서는 정책의 직접적인 효과로서의 고용증대 효과를 총체적 차원에서 평가하는 데에 초점을 두며, 효과성과 능률성을 평가의 기준으로 설정하고 있다. 이러한 총괄평가적 특성 때문에 서술의 내용이 전술한 영역에서의 그것과 부분적으로 중복될 수도 있다.

장애인 고용촉진제도를 시행한 성과에 대한 적절한 평가가 결코 단순히 몇 가지 지표를 비교하는 것으로 될 수 있는 것은 물론 아니다. 특히, 주어진 기간 동안 얼마나 많은 장애인이 취업하였느냐의 여부만으로 정책의 성패를 판가름할 수도 없다. 취업 장애인이 얼마나 직장에서 잘 적응하며 만족을 느끼고 있는가의 여부도 함께 파악되어야 한다.³¹⁾ 그러나, 여기서는 직장적응 실태에 관한 평가는 보류하고, 우선 의무고용제 실시 이후의 전반적인 취업 상황의 변화에 한정하여 다루

31) 일례로, 95년 중반까지 공단을 통해 취업한 3천8백42명 중 2천8백5명이 이미 퇴직하였다는 사실(「장애복지21」, 1995. 10. 2., 11면)이 이러한 판단을 뒷받침한다. 직업재활의 성과를 직업적응을 중심으로 파악할 필요가 있음을 강조하는 한 연구는 이 점에서 시사하는 바가 있다. 유정자, “직업적응을 통해 본 지체장애자의 직업재활 성과에 관한 연구,” 서울대학교 석사학위논문, 1987 참조.

어 보고자 한다.

먼저, 정부 각부처 및 기관에서조차 장애인 의무 고용률 이행의 정도가 저조함을 지적하지 않을 수 없다. 94년 말 현재 공무원 및 정부 투자·출연 기관의 장애인 고용상황은 <표 4>와 같다. 장애인 고용률에서 공무원(0.78%)이 정부 투자·출연 기관(0.65%)보다 다소 높기는 하나, 이 두 부분의 평균이 0.73%에 불과해, 2%의 무고용률의 절반에도 미치지 못함을 알 수 있다. 지난해 9월 감사원이 국회에 제출한 국감자료에 따르면, 95년 7월 말 현재 정부 및 지방자체단체에 고용된 장애인 수 2,309명, 고용비율 0.83%로서 다소 호전되었으나, 여전히 낮은 수준이다. 이처럼 고용률이 완만하게 상승하는 것은 신규채용에서조차 2%를 준수하지 않고 있기 때문이다. 이런 현상은 정부 투자·출연 기관에서 더욱 두드러진다.³²⁾ 특히 정부 기관은 민간기업과는 달리 장애인 의무고용 미달 인원에 대한 고용부담금을 내지 않기 때문에, 정부가 장애인 고용부담을 민간기업에 전가하고 있다는 지적을 면하기 힘들다.

<표 4> 공무원 및 정부 투자·출연 기관의 장애인 고용 상황 (1994년)

(단위: 명, %)

구 분	적용대상자 수	장애인고용 의무인원	고용 장애인수 (고용율)	고용의무 미달인원
공 무 원	280,887	5,580	2,181(0.78)	3,399
정부투자·출연기관	162,451	3,230	1,049(0.65)	2,181
계	443,338	8,810	3,230(0.73)	5,580

출처 : 노동부 직업안정국 고용정책과, 『장애인고용 현황 및 대책』, 1995. 4. 20.

이러한 의무고용률 미이행 현상은 민간 기업의 경우에는 더욱 심각하다. 앞의 <표 2>에서 본 바와 같이, 95년 7월 말 현재 장애인 의무고용 적용 대상인 전국 2천1백67개 사업장에 고용되어 있는 장애인은 모두 9,331명으로 고용률이 0.43%에 불과하다. 법이 시행되기 직전인 90년 말에 의무고용 적용사업장에 고용된 장애인의 수가 7,758명이었으니, 그 동안 증가된 고용 장애인 수는 1,573명으로 연평균 286명에 불과하다는 이야기이다. 특히 30대 재벌 기업 299개 업체의 평균 고용률은 0.23%로, 이들 재벌 기업이 더욱 소극적으로 임하고 있음을 알 수 있다. 부담

32) 지난 91년부터 94년까지 총무처, 서울시 등 31개 공무원 시험 실시기관이 공무원을 신규 채용할 때 장애인을 고용한 비율을 보면, 서울시·부산시·제주도 등 3개 기관만 의무고용률 2%를 준수했을 뿐이다. 이 기간동안 공무원으로 채용된 전체 장애인 수는 571명으로, 신규 채용 공무원 4만4천5백46명의 1.28% 수준에 머물렀다. 한편, 같은 기간 동안 정부투자기관은 853명(0.66%), 정부출연기관은 217명(1.05%)을 고용하였는데, 이들 43개 기관의 평균 고용률은 0.71%였다. 그리하여, 91년부터 94년까지 이들이 납부한 부담금은 총 1백3억5천7백77만원에 달한다.

<표 5> 5대 재벌기업의 장애인 의무고용 이행상황

구 분	적용대상 근로자 수	장애인 고용 의무 인력	고용장애인수(비율, %)	부담금 납부 대체 인원	부담금 납부액 (백만원)
삼 성	155,028	3,087	169(0.11)	2,918	3,730
현 대	135,176	2,681	336(0.25)	2,345	3,093
L G	79,460	1,576	176(0.22)	1,400	1,768
대 우	62,310	1,238	314(0.50)	924	1,377
기 아	42,734	809	95(0.22)	714	930

출처 : 「장애복지 21」, 1995. 10. 2.

금 납부액이 많은 5대 재벌기업의 장애인 의무고용 이행 상황만을 발췌한 결과는 <표 5>와 같다.

이상과 같이 총량적 측면에서 정책집행의 성과를 측정할 수 있는가 하면, 고용촉진공단의 업무성과 측면에서 평가해 볼 수도 있다. 앞서 공단에 관해 논의하는 가운데 91년에서 94년 사이에 4,606명의 장애인을 취업시킨 점을 언급한 바 있다. 이어서 95년에는 2,889명을 취업시켰고, 96년에는 3,000명 이상을 취업시킬 수 있을 것으로 예상된다. 이상의 수치는 세 가지 서로 다른 평가를 받을 수 있다. 첫째, 취업 실적의 상승폭이 점차 커진다는 점에서 공단의 업무성과는 효과성 기준에서 긍정적으로 평가를 받을 수 있다. 둘째, 이러한 신규 취업자 수의 증가폭에 비할 때 같은 기간의 실질적인 장애인 취업자 수의 증가폭이 현저히 낮다는 점에서(요컨대 취업자 관리에 소홀하여 취업의 안정성이 크게 취약하다는 점에서)는 효과성 기준에서 부정적인 평가를 받을 수 있다. 셋째, 그나마의 취업자 수를 같은 기간 동안 투입한 예산과 비교하면, 비용효과(즉, 능률성) 측면에서 부정적인 평가를 받을 수밖에 없다. 지난 91년부터 95년까지 장애인 고용촉진사업을 위해 총 8백35억원을 투자하여³³⁾ 7,495명을 취업시킨 셈이니, 단순 산술치로는 장애인 1인 취업을 위해 1천만원 이상 소요된 셈이기 때문이다. 실질 고용증대 수치와 비교하면 이러한 비능률성이 더욱 심각해진다.

그러나, 이러한 산술치만으로 단순히 평가하는 것은 적절하지 못하다. 설비 투자, 요원 교육, 홍보와 계몽, 각종 연구 등에 대한 투자가 장기적으로 가져올 수 있을 성과를 고려해야 하고, 각종 간접적인 효과도 감안해야 하기 때문이다. 그럼에도 전술한 바와 같은 공단의 업무처리 체계와 내용이 안고 있는 비능률적 요소와 취업자 관리 측면의 상대적인 취약성을 부인할 수 없다는 점에서, 전반적으로는 효과성과 능률성 기준에서 부정적인 평가를 면하기는 힘들다.

33) 보건복지부, “‘삶의질 세계화’를 위한 노인·장애인 복지 종합대책.” 1996.

IV. 맺는 말 : 요약 및 제언

지금까지 정책평가의 영역을 내용, 과정, 성과의 세 영역으로 구분하여, 각 영역별로 설정한 평가기준에 비추어 우리 나라의 장애인 의무고용 정책을 평가해 보았다. 1·2차 문헌자료와 선행연구 및 관련 단체와 전문가의 판단 등을 기초로 객관적인 분석에 충실하고자 하였으나, 자료와 방법론상의 한계로 곳곳에 주관적인 판단과 주장이 개재하였을 개연성을 배제할 수는 없을 듯하다.

정책내용과 정책집행 과정 및 정책성과라는 세 영역으로 크게 나누고 이들 각각을 다시 세부 영역으로 나누어 연구자가 구성한 평가기준에 따라 분석해 본 결과, 대부분의 개별영역에서 부정적인 평가가 내려졌다. 정책내용은 공통 평가기준인 반응성에서도 부정적인 결론에 이르렀다. 다만, 일부 예외를 제외하고 대체로 실현가능성이란 측면에서만 긍정적인 평가가 가능했다는 점에서, 우리 나라 사회복지 정책이 이념이나 명분을 좇으려는 노력에 소극적이라는 사실의 일면을 엿볼 수 있었다. 특히, 어떤 의미에서 총괄평가의 성격을 갖는 정책집행 성과의 효과성과 능률성에 대한 평가에서 부정적인 결론을 내릴 수밖에 없었다는 점은 이 정책의 집행 체계와 과정에 문제점이 적지 않음을 확인시켜 준다.

정책이 적절하게 집행되지 못하는 전반적인 이유에 대한 Hogwood와 Gunn의 설명은 우리에게 시사하는 바가 크다. 다소 장황하지만 소개하면 다음과 같다. ① 정책이나 프로그램을 수행하는 기관이 처한 외부환경이 장애요인이 되는 경우 ② 정책이나 프로그램에 필요한 자원과 시간이 충분하고도 적절하지 못한 경우 ③ 여러 가지 정책집행에 요구되는 복합적인 자원이 미흡한 경우 ④ 정책이나 프로그램이 타당한 인과이론에 근거해서 실시되지 않은 경우 ⑤ 원인과 결과간의 직접적인 인과관계가 없고 양자간에 매개경로들이 존재한 경우 ⑥ 타기관과의 의존관계가 깊은 경우 ⑦ 정책목표에 대한 정책집행 기관내의 이해가 부족했고 서로 견해가 상충한 경우 ⑧ 정책집행에 관한 임무가 정확한 순서대로 잘 병시가 되지 않은 경우 ⑨ 프로그램에 관련된 기관이나 사람들간에 완전한 의사소통과 협조가 결여된 경우 ⑩ 정책이나 프로그램 집행자의 권위에 대한 철저한 신뢰가 없는 경우 등이 그것이다.³⁴⁾ 우리 나라 장애인 고용정책이 집행되어 온 과정상의 문제도 이러한 진단으로부터 크게 벗어나 있지 못하다는 것은 굳이 별도의 설명을 요하지 않는다.

앞서 각 영역별로 평가를 하는 가운데 문제점과 함께 개선 방향을 적시하였기 때문에 반복 서술할 필요는 없으리라 본다. 이 글이 다른 세 영역 가운데 정책성

34) Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, New York : Oxford University Press, 1984, pp.198-208, 정정길 외, 앞의 책, 251-2 쪽에서 재인용.

과는 정책내용과 정책집행 과정에 대해 종속변수로서의 의미를 갖는다는 점을 감안하여, 이제 정책내용과 정책집행 과정에 대해 한 가지씩의 제언을 덧붙이는 것으로 맺는 말을 대신하고자 한다.

먼저 정책내용의 핵심적 일부를 차지하는 고용유인에 관한 제언이다. 이 글에서 정책수단으로 분류한 각종 세부 규정이나 프로그램들은 대개 사업주들에게 보상과 규제의 수단을 통하여 제도적 유인을 제공하려는 것들이다. 이처럼 의무고용제와 직접 관련되는 제도적 유인 외에도 정부는 보조금 고용이나 지원고용과 같은 보완적 조치들을 마련함으로써 간접적으로 고용촉진 효과를 올리려는 시도를 하고 있고, 그 밖에도 유보고용제, 사업장 현장훈련 방식, 시험고용제 등의 도입 필요성이 설득력을 지니기도 한다.³⁵⁾ 그러나, 한편으로 이러한 제도적 유인 외에 기업주의 의식변화에 적극적으로 접근하는 방법에도 좀 더 노력을 기울일 필요가 있음을 지적하고자 한다.

많은 조사 자료들이 장애인 고용이 저조한 이유 가운데 하나로 사업주의 장애인에 대한 부정적인 편견이나 생산성 감소에 대한 우려와 같은 인식상의 문제를 꼽고 있다. 사업주뿐만 아니라 비장애 근로자의 인식까지도 다분히 부정적임을 감안한다면,³⁶⁾ 사업주는 비장애 노동자들의 사기저하가 우려된다는 점을 들어 장애인 고용 기피를 합리화할 가능성도 없지 않다. 그러나 다행스러운 것은, 비장애 노동자들의 장애인고용촉진제도에 대한 인지도는 낮지만 지지도는 매우 높게 나타난다는 점이다. 장애인에 대한 거부적 반응도 우려할 만한 수준이 아니다.³⁷⁾ 설문조사에서의 응답과 실제 행동 사이에 종종 있을 수 있는 괴리를 감안하더라도, 노동자보다는 사업주의 의식이 변화의 일차적 표적이 되어야 함은 분명하다. 더욱이 노동자들은 비록 일부이긴 하지만 이미 의무고용제의 실천을 통한 장애인 권익 옹호에 공조할 의지를 수차 밝힌 바가 있는 것이다.³⁸⁾

35) 이에 관한 상세한 논의는 이 글의 목적을 벗어나므로 생략한다. 이에 대해서는 다음 글들을 참조할 것. 이병우, “미국의 장애인 직업재활 동향: 지원고용을 중심으로,” 한국장애인고용촉진공단, 『장애인고용』, 1994 가을 ; 이익섭, “시각장애인의 취업실태와 고용기회 확대방안,” 한국장애인고용촉진공단, 『장애인고용』, 1994 가을 ; Eda Topliss, 앞의 책, 42-3쪽.

36) 한국장애인고용촉진공단, “직장인의 장애인고용에 관한 의식조사,” 1996 ; 『장애인복지신문』, 1995. 6. 12, 3면.

37) 한국장애인고용촉진공단, 앞의 조사자료.

38) ‘민주노총’과 ‘한국장애인복지공동대책협의회’가 지난 4월 16일 자매결연식을 가지고 사업장 내에서 실질적인 장애인 고용이 이루어질 수 있도록 연대하자는 다짐을 하였으며, ‘장애인 노동권 확보를 위한 장애인 고용촉진 걷기대회’가 종료되던 4월 20일에는 ‘민주노총’ 권영길 위원장이 “민주노총이 장애인 고용확대를 위해 적극 동참할 것”을 약속하기도 했다. 이같은 연대활동이 처음으로 표면화된 것은 95년 4월 장애인의 날 서울에서 있었던 ‘장애인 고용촉진을 위한 노동자·장애인 결의대회’였던 것으로 전해지고 있다. 『장애인복지신문』, 1995. 7. 21., 3면 ; 1996. 4. 19.,

요컨대, 기업간의 무한경쟁을 강조하는 정부의 기업정책 기조를 합리성과 사회적 책임을 강조하는 방향으로 전환하고, 이에 상응하는 합당한 지원책을 수반할 때, 장애인 고용에 대한 사업주의 생각도 느리지만 바뀔 수 있으리라 본다. 사업주의 인식은 또한 사회전반의 인식을 반영하는 것이라고 본다면, 진부한 규범적 차원의 이야기이지만 교육과 계몽을 통한 장기적인 인식전환 노력이 필요함을 재차 강조할 수밖에 없겠다.

다음으로 정책집행 과정에 관한 사항 가운데 장애인 고용촉진 정책의 집행을 담당할 주무기관인 고용촉진공단의 위상과 역할에 관한 제언을 덧붙이고자 한다. 지금까지 공단은 그 규모의 양적 성장에도 불구하고 주무기관으로서의 역할을 다하기에 족한 내부적 및 대외적 조건을 갖추지 못해 온 것으로 평가받아 왔다. 전직 이사장이 대규모 부정사건에 연루되었었다는 사실을 이유로 법적 구속과 함께 직위를 박탈당했다는 사실이 그간 공단이 처해 있었던 상황을 상징적으로 말해 준다고 본다. 이사장직을 포함한 임직원의 선임·채용·배치 등의 인사에 문제가 많다는 지적이 공단 내외부로부터 끊이지 않았던 것이 그 동안의 실정이었기 때문이다.

새롭게 부임한 이사장은 인터뷰를 통해 업무 추진의 방향과 조직 운영의 원칙 등에 대해 의욕적인 포부를 밝힌 바 있다.³⁹⁾ 공단이 앞으로 위상 강화와 역할 완수를 위해 추구해야 할 핵심 과제는 이러한 인터뷰 내용에서 충분히 제시되고 있다. 특히 공단의 낮은 고용촉진 성과에 관한 지적에 대해 고용의 질적 측면과 업무의 부수효과에 착안할 필요성을 강조한 점이 두드러진다. 이미 본 연구에서 수차 이 점을 지적하였던 바, 이러한 착안의 타당성은 충분히 지지받을 만하다. 그러나, 지금까지 공단은 저조한 양적 성과를 보전할 만한 질적 성과를 보여 주지도 못했고, 내세를 위한 긍정적인 부수효과를 밝혀 내지도 못했다. 사실 질적 성과는 양적 성과를 얻는 것에 비해 더 큰 어려움이 있으며, 부수효과를 검증하는 작업 또한 쉽지 않음을 직시할 필요가 있다. 그런가 하면, 인터뷰에서는 장애인계와의 연대의 필요성을 강조하고, 직원의 사기 진작과 업무의 전문화·과학화를 위한 투자를 약속하기도 하였다. 이들 역시 그 동안 공단이 지적받아 온 문제에 대한 적절한 대응책이면서, 이 연구가 평가기준으로 설정했던 적격성과 연계성이란 요건을 충족시킬 조건인 것은 분명하다. 그러나, 우리는 아직 이러한 포부의 실현가능성을 확신할 만한 아무런 구체적인 증거도 갖고 있지 못하다.

요컨대, 우리가 관심을 갖는 것은 구상과 현실 사이의 간극을 어떻게 메울 것인가 하는 점이다. 여기에 대한 대답도 극히 규범적인 차원의 것일 수밖에 없을 듯하다. 구호행정의 허구성을 탈각하고 장애인계의 욕구와 전문가의 진단에 귀 기울일 줄 아는, 그래서 본 연구가 평가기준으로 삼았던 합리성과 민주성이란 가치에 부응하는 행정을 정착시키는 일이 바로 그것일 것이다.

1면 ; 1996. 4. 26., 1면.

39) 「장애인복지신문」, 1996. 6. 28., 7면.