

# 경북행복

# BRIEF

제22호 2018. 8. 1.

법 인 명 칭 (재)경북행복재단  
발행·편집인 (재)경북행복재단 편찬팀  
주 소 39393 경북 구미시 이계북로 7  
T E L 054-710-8814  
홈 페이지 www.ghf.or.kr  
연 구 책 임 박종철(복지경영팀장)  
공 동 연 구 이창희(대구사이버대학교 교수)

## 장애인직업재활시설 운영활성화를 위한 지방의 역할과 과제

### I. 연구개요

#### ■ 연구배경 및 목적

- 직업재활은 장애인에게 직업선택의 자유와 근로의 권리, 나아가 행복을 추구할 권리를 보장하여 인간다운 생활을 영위하도록 돕는 제도적·전문적 실천으로 사회참여와 통합, 자립을 지향하고 있음.
- 장애인직업재활시설은 일반 작업환경에서 일하기 어려운 장애인이 특별히 준비된 작업환경에서 직업훈련 또는 근로활동을 할 수 있도록 하는 시설임.
- 제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)은 포용적 복지국가 실현을 위해 장애인과 비장애인의 격차 없는 자립생활을 목표로, 복지·건강지원체계 개편, 교육·문화·체육 기회보장, 경제적 자립기반 강화, 권익 및 안전강화, 사회참여 활성화 등 5대 분야에 걸쳐 22개 중점과제와 70개 세부과제를 제시함.

- 이를 근간으로 한 제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획(2018~2022)은 양질의 일자리 확대와 격차해소를 통한 포용적 노동시장 구축을 정책목표로 장애인 의무고용체계 개편, 표준사업장 요건 완화 및 지원 확대, 장애인 고용 장려금 지원 확대, 장애인 직업훈련 체계 혁신, 고용서비스 전달체계 확대, 장애학생 통합취업 지원체계 구축, 중증장애인 등 맞춤형 지원 확대, 청년 장애인 취업역량 강화, 여성·장년 장애인 고용·유지 지원 등의 정책과제를 제시함.
- 자치분권 실현을 통한 국가 균형발전이라는 국정 운영 기본전략은 장애인직업재활에 대한 지방정부의 역할과 책임을 강화할 것임.
  - 장애인직업재활사업은 이미 2005년 지방자치단체로 이양되었으나, 아직까지 관련 연구와 논의는 주로 중앙정부에 초점을 두고 이루어져 왔음.
  - 이 연구의 목적은 장애인직업재활시설의 본연의 목적을 성취하도록 하는데 있어 지방자치단체의 역할과 과제를 모색하는데 있음.

## ■ 연구내용 및 방법

- 문헌연구, 양적 실증조사, 초점집단 인터뷰 분석을 연구방법으로 채택함.
  - 관련 선행연구 및 관련 지표 통계자료 등 문헌연구를 통해 장애인직업재활시설의 성과와 한계, 쟁점을 분석함.
  - 양적 실증조사를 통해 지역 장애인직업재활시설의 운영현황, 문제점 및 개선과제를 분석함.
  - 양적 조사의 한계를 극복하기 위해 실시한 초점집단 인터뷰는 현장 전문가를 대상으로 직업재활시설 활성화를 위한 지방자치단체 수준의 역할과 과제에 초점을 두고 이루어짐.

## II. 장애인직업재활시설의 성과와 한계

### ■ 장애인직업재활시설의 성과

- 가장 핵심적인 성과는 장애인들에게 일할 기회를 제공하여 경제적 자립기반을 조성하고, 사회참여와 통합 실현에 기여한 것이라 할 수 있음.
- 2016년 말 현재 전국의 장애인직업재활시설은 모두 582개이며, 17,131명이 훈련 장애인 혹은 근로 장애인으로 일하고 있음.
  - 이용정원 규모는 등록 장애인 전체의 0.76%, 중증장애인의 2.48% 수준임.
  - 직업재활시설 정원 규모는 지난 10년 간 약 71%가 증가하였으며, 직업재활시설 수 역시 약 71%가 증가함.
- 장애인직업재활시설의 매출 및 근로 장애인의 임금은 해가 거듭될수록 증가하고 있음.
  - 2016년 기준 전국 장애인직업재활시설의 총 매출액은 3,846억 원 규모로 추산되며, 2011년 대비 약 2배가 증가함.
  - 근로 장애인의 월평균 임금 역시 같은 기간 30만 원에서 54만 원으로 약 81%가 증가함.
  - 비용효율성 측면에서 장애인직업재활시설은 투입 대비 생산 효과가 높은 것으로 평가되고 있음.
    - ▶ 김형화(2016)는 2015년을 기준으로 근로 장애인의 소득과 그로 인한 조세증가액·공공부조 감소액·원부자재 구입비용 등을 합하여 장애인직업재활시설의 사회경제적 기여총액이 약 1,082억 원 규모이며, 이는 사회경제적 측면에서 보조금 및 자부담 등 투입비용의 약 1.49배의 효과를 지니는 것으로 추산함.
    - ▶ 우주형 등(2016)은 중증장애인직업재활지원사업의 비용-편익 비율을 2015년 기준 약 2.41, 즉, 투입 대비 2배 이상의 생산효과가 있는 것으로 분석함.
  - 이와 함께 근로 장애인의 자아성취감과 효능감, 사회통합과 참여, 긍정적 인식변화 그리고 그로 인한 가족과 지역사회의 부양부담 감소 등 비재무적 효과를 고려할 때 장애인직업재활시설이 지닌 사회경제적 기여 효과는 훨씬 더 크다고 할 수 있음.
- 통합고용 또는 상위 유형 직업재활시설로의 전이성과는 2015년을 기준으로 보호 작업장은 평균 4.8명, 근로사업장의 경우 평균 7.9명인 것으로 나타났으며, 이 역시 매년 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타남.
  - 2010년과 비교했을 때, 보호 작업장은 1.75명에서 4.8명으로, 근로사업장은 4.5명에서 7.9명으로 증가함.
- 장애인직업재활시설의 성과에 영향을 미치는 요인으로는 크게 제도적 요인과 시설 특성·규모·경영기법 등 시설 내부적 요인으로 대별할 수 있음.
  - 고용주 의무고용제도, 장애인차별금지법, 중증장애인생산물 우선구매 특별법과 그에 따른 공공기관 우선구매 제도와 시설 및 생산품 품질 인증 등 제도적 요인들은 직업재활시설의 매출 및 근로 장애인 임금, 전이 등에 긍정적 영향을 미친 것으로 분석됨(이미정, 2013; 유완식 외, 2013; 김용탁 외, 2014; 김종일 외, 2015; 남용현 외, 2016; 박유진, 2017; 이혜경 외, 2017; 황성주, 2017).
  - 장애인직업재활시설의 유형과 규모, 외부 기관과의 연계협력, 시설 운영자의 경영전략 등이 성과에 영향을 미치는 것으로 나타남.

- ▶ 근로사업장이 보호 작업장 보다, 그리고 인력·재정 등 규모가 클수록 매출액과 근로 장애인 임금이 높은 것으로 나타남(이혜경과 나운환, 2009).
- ▶ 직업재활시설의 소규모 영세성 등 취약점 극복을 위해서는 지역사회 내 유관기관 간 네트워크가 필수적임(김동주, 2014; 남용현 외, 2016).
- ▶ 경영효율성 및 경쟁력 강화를 위한 경영분석과 전략 등 경영기법의 도입 노력 역시 성과 향상을 위한 매우 중요한 요인임(김동주와 나운환, 2007; 김종일 외, 2015).

## ■ 쟁점과 한계

- 정체성 문제와 장애인의 근로자성 문제는 장애인직업재활시설을 둘러싼 가장 중요한 쟁점이 되고 있음.
  - 고용과 생산이라는 경제적 가치와 일반 통합고용 환경에서 일하기 어려운 장애인의 보호라는 복지적 가치를 동시에 추구하고 있으며, 장애인을 생산성과 임금의 관점에서 근로자로 볼 것인가, 직업재활서비스라는 복지서비스 이용자로 볼 것인가의 문제가 쟁점이 되고 있음.
  - 그러나 장애인직업재활시설에 대한 정부의 성과평가기준은 고용과 생산이라는 경제적 측면의 성과에 집중되어 있으며, 현실적으로 장애인직업재활시설이 수행하는 보호 혹은 치료·재활이라는 복지적 가치는 배제되어 있음(나운환 외, 2013; 이혜경, 2013; 이미정, 2013, 김용탁 외, 2016; 우주형 외, 2016; 고명균, 2016)
  - 고용과 생산이라는 경제적 가치를 우선할 경우, 근로 장애인의 임금은 직업재활시설의 생산과 매출에 기초하여야 하며, 최저임금 이상의 임금, 근로시간, 재해보상, 기타 근로기준법에 의한 근로조건이 보장되어야 하나, 현실적으로 발달장애인이 대부분인 직업재활시설 근로 장애인의 현실은 생산과 매출을 기반으로 한 임금 및 근로조건을 충족할 수 없다는 한계를 지니고 있음.
  - 장애인의 치료·재활에 초점을 둔 보호를 강조할 경우, 통합고용으로의 전이를 통한 사회참여와 통합, 근로소득에 기반을 둔 경제적 자립과 안정이라는 직업재활의 본질적 목적이 변질될 뿐 아니라, 생산·매출·이익의 증대를 위한 정부의 사회적 기업 혹은 중소기업 지원 정책의 대상에서 제외되는 한계를 지니게 됨.
  - 이러한 정체성 문제에서 출발하여 직업재활시설 근로 장애인의 근로자성 그리고 최저임금 보장과 적용 제외 문제는 지속적인 논란의 초점이 되고 있으며, 직업재활시설 근로 장애인의 생산성 문제와 관련하여 매출과 최저임금 보전을 위한 비용 사이의 격차를 해소하기 위한 제도적 지원에 대한 요구가 계속되고 있음(서정희, 2012; 김성진, 2015; 김용탁 등, 2016).
- 이러한 쟁점들은 장애인직업재활시설이 직면한 제도적 한계와 이를 극복하기 위한 과제들을 제시해주고 있음.
  - 현행 법 체계에서 장애인직업재활시설은 일반적인 작업조건에서 일하기 어려운 장애인을 위해 제공되는 '특정한 근로환경'으로 정의되는데, 그에 대한 구체적이고 분명한 세부규정과 함께 보호고용의 제도적·정책적 목표가 명확히 규정되어야 함(서정희, 2012; 김용탁 외, 2016)
  - 장애인직업재활시설의 유형별 고용 및 근로조건에 대한 구체적이고 명확한 기준이 제시되어야 함(이혜경, 2012; 김성진, 2015; 김용탁 외, 2016).
  - 보호고용 장애인의 근로성과 보수에 대한 구체적이고 세부적 기준(김용탁 외, 2016)과 함께 일반(통합)고용 전이 지원제도가 마련되어야 함(남용현 외, 2016).
  - 시설환경, 종사자의 처우와 복지수준 등 장애인직업재활시설에 대한 지원이 현실화되어야 하며, 지방자치단체의 정책적 관심과 제도적 지원노력이 강화되어야 함(이혜경, 2012; 2013; 나운환 외, 2013; 김성진, 2015; 김종일 외, 2015; 김용탁 외, 2016; 김영화, 2016).

### Ⅲ. 경북 장애인직업재활시설의 운영실태

#### ■ 현황

- 2016년 말 현재<sup>1)</sup> 경북의 장애인직업재활시설은 모두 39개소(근로사업장 2, 보호작업장 36, 생산품판매시설 1)이며, 2007년 말에 비해 65.2% 증가함.
  - 시 지역에 25개(64.1%), 군 지역에 14개(35.9%)가 있으며, 안동시가 6개로 가장 많고, 그 다음 포항·경주가 각각 4개임.
  - 이용정원은 1,180명(현원 1,107명, 정원 총원율은 93.8%)으로 등록장애인 대비 공급률은 0.7%(중증장애인 대비 공급률은 2.25%)로 전국 평균과 비슷한 수준임.
- 2018년 현재 경상북도의 장애인직업재활시설 지원규모는 국·도비 및 시·군비를 포함하여 총 16,472백만 원 규모이며, 최근 5년 간 연평균 18.1%가 증가함.

[표 1] 경상북도 장애인직업재활시설 지원 추이(최근 5년)

(단위 : 백만 원, %)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
계		9,031	9,832	13,543	13,543	16,472	20.6
경상운영비	장애인직업재활시설	8,335	8,690	10,756	13,032	14,359	18.1
	장애인생산품판매시설	148	148	158	161	161	2.2
기능보강	장애인직업재활시설	394	840	2,392	2,319	1,667	80.8
	장애인생산품판매시설			22		23	-
사업지원	직업재활서비스 수준향상사업			35	40	42	-
	판매시설 판촉·홍보 사업 등	154	154	180	180	220	10.7

자료 : 각 연도 장애인복지과 업무편람(2018년) 및 복지건강국 내부자료

#### ■ 매출 및 근로 장애인 임금

- 2016년 경상북도 장애인직업재활시설 및 판매시설 총매출액은 25,697백만 원으로 보조금 및 자부담 등 투입비용 대비 약 1.9배의 생산효과를 지니고 있음.
  - 시·도별 장애인직업재활시설의 평균 매출액을 비교해볼 때, 경북은 17개 시·도 중 8번째이며, 판매경로별 비중을 보면 공공기관 판매 비중이 41.2%로 17개 시·도 중 가장 낮음.

1) 2017년 1개소가 증가하여 2017년 말 현재 경북 장애인직업재활시설은 모두 40개이나, 공표된 관련 통계자료의 비교분석을 위해 2016년 말을 자료의 기준 시점으로 함.

[표 2] 장애인직업재활시설 판매실적(2016년)

(단위 : 백만 원, %)

구분	계			직업재활시설				생산품 판매시설		
	총계	공공판매	비공공판매	소계	공공판매	비공공판매	평균	소계	공공판매	비공공판매
전국	448,776 (100.0)	256,890 (57.2)	191,885 (42.8)	384,682 (100.0)	195,271 (50.8)	189,410 (49.2)	661	64,094 (100.0)	61,619 (96.1)	2,475 (3.9)
서울	111,815 (100.0)	61,507 (55.0)	50,308 (45.0)	100,300 (100.0)	51,022 (50.9)	49,278 (49.1)	809	11,515 (100.0)	10,485 (91.1)	1,030 (8.9)
부산	20,429 (100.0)	10,169 (49.8)	10,260 (50.2)	15,783 (100.0)	5,655 (35.8)	10,128 (64.2)	493	4,646 (100.0)	4,514 (97.2)	132 (2.8)
대구	19,950 (100.0)	9,657 (48.4)	10,293 (51.6)	18,034 (100.0)	7,946 (44.1)	10,088 (55.9)	462	1,916 (100.0)	1,711 (89.3)	205 (10.7)
인천	17,784 (100.0)	8,830 (49.7)	8,954 (50.3)	13,902 (100.0)	5,018 (36.1)	8,884 (63.9)	496	3,882 (100.0)	3,812 (98.2)	70 (1.8)
광주	9,150 (100.0)	4,138 (45.2)	5,013 (54.8)	7,592 (100.0)	2,592 (34.1)	5,001 (65.9)	345	1,558 (100.0)	1,546 (99.3)	12 (0.7)
대전	8,280 (100.0)	6,879 (83.1)	1,401 (16.9)	4,807 (100.0)	3,406 (34.1)	1,401 (65.9)	253	3,473 (100.0)	3,473 (100.0)	-
울산	5,551 (100.0)	2,451 (44.2)	3,099 (55.8)	4,574 (100.0)	1,480 (32.4)	3,093 (67.6)	327	977 (100.0)	971 (99.4)	6 (0.6)
세종	4,247 (100.0)	3,754 (88.4)	493 (11.6)	1,898 (100.0)	1,408 (74.2)	490 (25.8)	633	2,349 (100.0)	2,346 (99.9)	3 (0.1)
경기	97,426 (100.0)	55,703 (57.2)	41,722 (42.8)	91,185 (100.0)	49,935 (54.8)	41,249 (45.2)	930	6,241 (100.0)	5,768 (92.4)	473 (7.6)
강원	41,817 (100.0)	35,670 (85.3)	6,147 (14.7)	37,976 (100.0)	31,933 (84.1)	6,043 (15.9)	1,151	3,841 (100.0)	3,737 (97.3)	104 (2.7)
충북	20,220 (100.0)	12,245 (60.6)	7,975 (39.4)	16,991 (100.0)	9,224 (84.1)	7,767 (15.9)	809	3,229 (100.0)	3,021 (93.6)	208 (6.4)
충남	13,342 (100.0)	6,573 (49.3)	6,769 (50.7)	8,289 (100.0)	1,520 (18.3)	6,769 (81.7)	461	5,053 (100.0)	5,053 (100.0)	-
전북	11,892 (100.0)	7,289 (61.3)	4,603 (38.7)	8,389 (100.0)	3,820 (45.5)	4,569 (54.5)	442	3,503 (100.0)	3,469 (99.0)	34 (1.0)
전남	8,742 (100.0)	6,549 (74.9)	2,193 (25.1)	6,226 (100.0)	4,033 (64.8)	2,193 (35.2)	366	2,516 (100.0)	2,516 (100.0)	-
경북	25,697 (100.0)	10,747 (41.8)	14,950 (58.2)	22,219 (100.0)	7,353 (33.1)	14,866 (66.9)	585	3,478 (100.0)	3,394 (97.6)	84 (2.4)
경남	18,357 (100.0)	7,741 (42.2)	10,617 (57.8)	15,818 (100.0)	5,251 (33.2)	10,568 (66.8)	330	2,539 (100.0)	2,490 (98.1)	49 (1.9)
제주	14,077 (100.0)	6,987 (49.6)	7,089 (50.4)	10,699 (100.0)	3,675 (34.3)	7,024 (65.7)	1,189	3,378 (100.0)	3,312 (98.1)	65 (1.9)

자료 : 2016년 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서(보건복지부)

- 2016년 현재 근로 장애인의 월평균 임금분포<sup>2)</sup>를 살펴보면, 최저임금 이상을 받는 장애인은 21.2%로 17개 시·도 중 6번째였으며, 10만 원 이상 30만 원 미만이 24.6%로 가장 많았음.

[표 3] 장애인직업재활시설 근로 장애인 월평균 임금분포

(단위 : %)

지역	10만 원 미만	10만 원 ~ 30만 원 미만	30만 원 ~ 50만 원 미만	50만 원 ~ 70만 원 미만	70만 원 ~ 최저임금 미만	최저임금 이상	계
전국	5.1	32.1	24.2	12.1	9.1	17.4	100.0
서울	6.8	36.0	17.6	10.0	7.9	21.7	100.0
부산	5.2	51.9	27.7	6.2	4.0	5.0	100.0
대구	3.2	28.9	29.1	16.9	10.1	11.8	100.0
인천	3.9	36.7	22.4	13.8	7.5	15.7	100.0
광주	6.1	32.0	17.4	14.3	22.0	8.2	100.0
대전	15.1	27.1	25.7	6.7	7.0	18.4	100.0
울산	-	34.1	25.4	5.2	10.7	24.6	100.0
세종	31.1	11.1	42.2	11.1	2.2	2.3	100.0
경기	5.1	28.2	24.9	11.0	8.1	22.7	100.0
강원	7.5	27.5	17.5	11.0	6.3	30.2	100.0
충북	1.6	45.3	26.4	6.2	9.8	10.7	100.0
충남	0.4	7.9	47.3	32.5	7.6	4.3	100.0
전북	7.5	33.0	32.3	9.3	8.0	9.9	100.0
전남	7.8	25.9	45.7	10.7	4.9	5.0	100.0
경북	0.5	24.6	22.9	18.8	12.0	21.2	100.0
경남	3.3	31.6	31.3	16.3	8.9	8.6	100.0
제주	-	4.2	7.6	24.2	23.1	40.9	100.0

자료 : 2016년 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서(보건복지부)

## ■ 운영실태

- 2018년 4월 1일부터 30일까지 한 달 간 다음과 같은 항목으로 조사하였으며, 38개 시설 중 34개 시설(응답률 89.5%)이 참여함.

[표 4] 경북 장애인직업재활시설 운영실태 조사 항목

구분	조사내용
I. 일반 현황	운영법인 및 운영시설, 시설 유형, 소재지, 지역특성, 재정 등
II. 이용자 현황	장애유형, 훈련 장애인 및 근로 장애인 현황, 이용자 순환율, 이용기간, 근로 장애인 근무시간
III. 종사자 현황	법정 정원 총원율, 종사자 경력, 자격 및 전공
IV. 생산품 현황	생산품목, 판매방법, 인증현황, 애로 사항
V. 운영 성과	매출 현황, 근로 장애인 임금, 전이율, 취업유지
VI. 환경 여건	직업재활 여건, 편의 제공, 불편 사항
VII. 직업재활 프로그램	직업재활서비스, 기타 재활 프로그램
VIII. 문제점 및 개선점	운영상 애로사항, 개선사항, 지자체의 기능과 역할

2) 보건복지부가 매년 발표하는 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적 분석보고서는 근로 장애인 월평균 임금은 전국 단위로만 분석하여 제시하고, 시·도별로는 임금분포만 제시하고 있음.

- 운영주체는 사회복지법인(79.4%)이, 소재지 특성별로는 농어촌 산간 지역(61.8%)이, 그리고 정원규모별로는 대부분 30명 미만(83.5%)의 소규모 시설이 가장 많았음.

[표 5] 기본현황

구분		개소	비율	구분		개소	비율
합계		34	100.0	합계		34	100.0
운영주체	사단법인	5	14.7	정원규모	10명~20명	8	23.5
	재단법인	1	2.9		21명~30명	17	50.0
	사회복지법인	27	79.4		31명~40명	6	17.6
	기타(학교법인)	1	2.9		41명~50명	3	8.8
소재 지역	도심지역	3	8.8				
	농어촌 및 산간지역	21	61.8				
	도농복합지역	10	29.4				

- 경북 장애인직업재활시설 전체 근로 장애인 수는 987명으로 정원(967명)을 초과(102.1%)하고 있는 것으로 나타남.
  - 최근 3년 정원 대비 이용 종결자 비율은 41.7%이며, 신규이용자는 51.6%로 나타남.
  - 장애유형별로는 지적장애인(79.9%)이, 연령대별로는 20대(31.1%)와 30대(31.2%)가, 거주특성별로는 재가 장애인(76.3%)이 많았고, 이용기간별로는 5년 이상 장기이용자(42.6%)가 많았으며, 근로 장애인의 평균 근무시간은 7시간 ~ 8시간미만이 23.5%로 가장 많았음.

[표 6] 이용자 장애유형

구분		인원	비율	구분		인원	비율
장애 유형별	지적·자폐	807	81.8	연령대별	20세 미만	1	0.1
	지체	75	7.6		20~29세 이하	307	31.1
	정신	33	3.3		30~39세 이하	308	31.2
	청각	29	2.9		40~49세 이하	225	22.8
	뇌병변	26	2.6		50세 이상	146	14.8
	기타	17	1.8		계	987	100.0
	계	987	100.0				
이용 기간별	1년 미만	104	10.6	평균 근무시간	3시간 미만	2	5.9
	1년~2년 미만	94	9.5		3시간~4시간 미만	3	8.9
	2년~3년 미만	86	8.7		4시간~5시간 미만	5	14.7
	3년~4년 미만	63	6.4		5시간~6시간 미만	6	17.6
	4년~5년 미만	81	8.2		6시간~7시간 미만	6	17.6
	5년 이상	317	32.1		7시간~8시간 미만	8	23.5
	결측값	242	24.5		8시간 이상	4	11.8
	계	987	100.0		계	34	100.0
거주 특성별	시설	234	23.7				
	재가	753	76.3				
	계	987	100.0				

- 기능보강이 필요한 시설은 61.7%(34개소 중 21개소)였으며, 시설개보수가 57.1%로 가장 많았고, 그 이유는 제품보관 장소 등 공간부족이 30.0%로 가장 많았음.

[표 7] 기능보강사업 수요

구분		개소	비율	구분		개소	비율
수요	시설개보수	12	57.1	필요이유	공간부족, 제품 보관 장소 부족	7	30.0
	시설증축	3	14.3		시설노후화	4	19.0
	장비보강	3	14.3		기타	10	31.0
	차량지원	2	9.5		합계	21	100.0
	시설신축	1	4.8				
	합계	21	100.0				

- 종사자의 법정 정원 총원률은 81.3%(정원 230명, 현원 187명)이었음.
  - 종사자의 전공 및 소지자격 현황을 살펴본 결과, 시설장의 경우 사회복지전공자(79.4%)와 사회복지사 자격 소지자(91.2%)가 대부분이었고, 직업훈련교사 역시 사회복지전공자(80.2%)와 사회복지사 자격 소지자(90.1%)가 대부분이었음.
  - 직업재활전공자 및 직업재활사 자격증 소지자의 비율은 시설장의 경우 11.8%, 직업훈련교사의 경우 17.6%에 불과하여 전문 인력의 확충이 시급한 것으로 파악됨.
- 경북 장애인직업재활시설의 생산품은 모두 27개 품목으로 다양하였으며, 식품이 14.7%로 가장 많은 것으로 나타났고, 두 종류 이상의 제품을 생산하는 곳은 23.5%였음.

[표 8] 생산품 현황

연번	품목	빈도	비율	연번	품목	빈도	비율	연번	품목	빈도	비율
1	식품제조	5	14.7	10	PET주병	1	2.9	19	양초	1	2.9
2	임가공	4	11.8	11	국화차	1	2.9	20	어망	1	2.9
3	면장갑	3	8.8	12	물티슈	1	2.9	21	인쇄	1	2.9
4	화장지	3	8.8	13	벽돌	1	2.9	22	재생카트리지	1	2.9
5	박스	2	5.9	14	세탁	1	2.9	23	종이컵	1	2.9
6	버섯	2	5.9	15	식용유지	1	2.9	24	채소류	1	2.9
7	복사용지	2	5.9	16	신발	1	2.9	25	천연비누	1	2.9
8	장갑	2	5.9	17	쌀	1	2.9	26	칸막이	1	2.9
9	PE봉투	1	2.9	18	양봉	1	2.9	27	현수막	1	2.9
2개 품목 이상 생산 시설						8	23.5				

※ 중복응답결과이며, 비율은 응답시설 34개소에 대한 비율임.

- 생산품의 주요 판매방법으로는 절반 이상의 시설(58.8%)이 직접 판매하고 있는 것으로 나타났고, 생산품판매시설 위탁판매와 하청납품이 각각 17.6%로 나타남.

[표 9] 제품 판매 방법

구분	빈도	비율
직접 판매(방문객·후원자 판매 포함)	20	58.8
장애인생산품 판매시설 위탁	6	17.6
하청 납품	6	17.6
조달 납품	3	8.8
기타	2	5.9

※ 중복응답결과이며, 비율은 응답시설 34개소에 대한 비율임.

- 제품의 품질관리 및 시장경쟁력 확보를 위한 인증실태 분석 결과, 중증장애인생산품 생산시설 인증을 받은 시설은 70.6%였으며, 그 외 제품 경쟁력 강화 및 품질관리를 위한 인증에 대해서는 소극적인 것으로 나타남.

[표 10] 인증 현황

구분		개소	비율	구분		개소	비율
중증장애인생산품 생산시설				인증		24	70.6
				미인증		10	29.4
시설인증	별도 인증 없음	16	50.0	제품 인증	없음	24	70.6
	(예비)사회적 기업 인증	8	23.5		친환경 제품 인증	8	23.5
	ISO9001 / ISO14001	6	17.6		HACCP 인증	2	5.9
	기타	6	17.6		기타	2	5.9
	합계	34	100.0		합계	34	100.0

- 직업재활서비스 프로그램 제공 실태를 살펴보면, 근로장애인에 대한 사회적응훈련 비중이 높아 보호의 특성이 강한 것으로 분석됨.

[표 11] 근로 장애인 직업재활 프로그램 실태

내용	빈도	비율
사회적응훈련	31	91.2
기술훈련	31	91.2
직무기능 향상훈련	29	85.3
작업태도	28	82.4
직무개발	24	70.6
경쟁적인 고용시장 전이를 위한 조치	12	35.3

※ 중복응답결과이며, 비율은 응답시설 34개소에 대한 비율임.

- 근로 장애인의 작업수행 불편사항으로는 장시간 작업지속의 어려움이 가장 큰 것으로 나타났으며, 근로 장애인 대부분이 발달장애인이라는 특성에서 비롯된 것으로 사료됨.

[표 12] 근로 장애인 작업수행 불편사항

구분	내용	빈도	비율
1	장시간 작업 지속의 어려움	19	55.9
2	작업지시 또는 작업내용 이해 어려움	13	38.2
3	작업 장비(도구) 조작	12	35.3
4	관리자나 동료와의 관계 어려움	7	20.6
5	작업 물건 운송	6	17.6
6	손동작 작업 어려움	6	17.6
7	편의시설 미설치에 따른 불편	5	14.7
8	컴퓨터나 사무용 기기 조작 어려움	5	14.7
9	작업장 내외 이동	3	8.8
10	작업대, 작업의자 등이 몸에 맞지 않음	3	8.8

※ 중복응답결과이며, 비율은 응답시설 34개소에 대한 비율임.

- 시설운영의 애로사항으로는 전문 인력의 부족과 시설 공간 및 장비·설비 부족, 그리고 재정부족의 문제가 가장 큰 것으로 나타남.

[표 13] 시설 운영 애로사항

(단위 : 빈도, %)

순서	내용	1순위	2순위	3순위
1	전문 인력 부족	8(23.5)	3(8.8)	1(3.0)
2	시설 공간 부족	7(20.6)	3(8.8)	5(15.2)
3	장비 및 설비 부족	3(8.8)	7(20.6)	4(12.1)
4	작업물량 확보 부족	-	2(5.9)	2(6.1)
5	시설 운영 재정 부족	7(20.6)	7(20.6)	2(6.1)
6	판로 및 마케팅 부족	2(5.9)	3(8.8)	2(6.1)
7	생산품의 경쟁력 부족	1(2.9)	2(5.9)	-
8	이용자 전이(전환) 미흡	-	1(2.9)	-
9	직업재활 사례관리 미흡	-	-	3(9.1)
10	생산 아이템 개발 어려움	-	-	6(18.2)
11	근로 장애인 임금수준 미흡	2(5.9)	2(5.9)	2(6.1)
12	직업재활시설 운영 정체성 혼란	2(5.9)	1(2.9)	1(3.0)
13	시설 상호간의 협력 및 연계체계 미흡	1(2.9)	-	-
14	직업재활서비스(프로그램) 기준 또는 매뉴얼 부족	-	3(8.8)	3(9.1)
15	장애인생산품에 대한 부정적 인식과 편견	-	-	2(6.1)
16	기타	1(2.9)	-	-

- 제품 생산 애로사항으로는 장비·설비부족, 공간부족, 재정 부족 등의 순으로 나타남.

[표 14] 제품생산 애로사항

(단위 : 빈도, %)

구분	내용	1순위	2순위	3순위
1	시설의 장비 및 설비 부족	9(37.3)	4(13.3)	8(27.6)
2	시설 공간 부족	7(21.2)	3(10.0)	4(13.8)
3	장애인생산물 인식 및 홍보 부족	5(15.2)	1(3.3)	2(6.9)
4	전문직원 부족	4(12.1)	4(13.3)	-
5	경쟁력 있는 생상품 개발 부족	3(9.1)	5(16.7)	2(6.9)
6	수익과 프로그램 동시 추구	2(6.1)	4(13.3)	5(17.2)
7	시설의 생산능력 부족	1(3.0)	4(13.3)	3(10.3)
8	운영자금 부족	1(3.0)	5(16.7)	4(13.8)
9	기타	1(3.0)	-	1(3.4)
계		33(100.0)	32(100.0)	31(100.0)

- 지방자치단체 지원과제로는 재정, 인력 등 운영지원 현실화와 기능보강사업 지원 확대가 가장 많았음.

[표 15] 지방자치단체 지원과제

(단위 : 빈도, %)

구분	내용	1순위	2순위	3순위
1	운영비 지원 현실화	11(32.4)	5(14.7)	4(12.5)
2	법정 인력 배치 지원	10(29.4)	7(20.6)	4(12.5)
3	기능보강사업 지원 확대	4(11.8)	9(26.5)	5(15.6)
4	생상품 및 업종 개발 지원	2(5.9)	1(2.9)	3(9.4)
5	생상품 우선구매 민간영역 확대 홍보 및 지원	2(5.9)	5(14.7)	4(12.5)
6	광역 단위 지원기구 설치	2(5.9)	-	1(3.1)
7	판로 및 마케팅 지원	1(2.9)	5(14.7)	4(12.5)
8	종사자 전문성 향상을 위한 교육 지원	1(2.9)	-	2(6.3)
9	시설 운영 최저기준 연구개발 및 보급	1(2.9)	2(5.9)	3(9.4)
10	일반경쟁고용 전환 장애인 사후지원체계 구축	-	-	1(3.1)
11	기타(법정 인력배치 기준 완화)	-	-	1(3.1)

## ■ 지역 장애인직업재활시설 운영활성화를 위한 전문가 의견

- 운영 실태에 대한 양적 조사의 한계를 극복하기 위해 현장 전문가를 중심으로 초점집단 인터뷰를 실시하였으며, 그 주요내용을 요약하면 다음과 같음.

[표 16] 초점집단 인터뷰 참여자

차수	일시	인원	참여자 유형	기호
1차	2018. 3. 28	8명	직업재활시설장	A-1(참여자 연번)
2차	2018. 6. 11	8명	장애인복지관 직업지원팀장 소규모 장애인복지서비스기관장 소규모 장애인복지서비스기관 팀장	B-1(참여자 연번)
3차	2018. 6. 12	6명	직업재활시설장 관련 단체 관계자 관계 공무원	C-1(참여자 연번)

- 지역 특성과 여건을 고려한 지역 중심의 직업재활 모형 개발이 필요함.
  - 장애인직업재활시설의 정체성에 대한 정부 차원의 정책적 방향이 정립되어야 하며, 지방에서는 지역 여건에 맞는 직업재활체계 모델을 개발해야 함(C-3).
  - 일반 통합고용 전이는 다양한 직업재활시설 유형과 취업이 가능한 직종과 기업이 존재하는 대도시 상황을 전제로 한 것이며, 시·군 단위에 보호 작업장이 하나에 불과하거나 없는 경우가 많고, 일반 통합고용 전이를 위한 취업직종과 기업체가 없는 농촌지역에서는 실현하기 어려운 목표임(B-1; B-5; C-1; C-2; C-3).
  - 따라서 지역의 여건과 특성을 고려하여 장애인 중심의 통합고용과 근로를 실현할 수 있는 아이템 및 사업장 모델의 개발, 지역 내 장애인직업재활서비스 제공 기관 간의 대승적 연계협력을 바탕으로 서비스 차별화(B-2; B-3; C-5)와 지역 중심의 구조화 등 지역 여건에 부합하는 장애인직업재활 모형이 개발되어야 함(C-1; C-2; C-3; C-4).
  - 성과 측면에서도 단순한 경제적 생산성과 이를 위한 근로권 보장의 차원을 넘어 일할 기회의 제공과 이를 위한 지원이라는 보호고용의 본질적 특성을 강조할 필요가 있음(B-4; C-2; C-3).
- 직업재활 희망 장애인 당사자 중심의 광역 또는 권역 단위 통합지원체계 구축 필요함.
  - 직업재활 희망 장애인 개인에 초점을 맞춘 직업능력 평가와 이를 바탕으로 한 지원계획의 수립과 사례관리, 지역 내 직업재활서비스 제공 기관 간의 프로그램 및 서비스 연계·조정, 직업재활 프로그램 및 제품 개발, 경영지원 등의 기능을 통합적으로 수행할 광역 또는 권역 단위의 통합지원체계를 구축하여 지원할 필요가 있음(B-3; C-2; C-3).
- 직업재활시설의 법정 인력 정원 충원, 지역의 현실적 여건 상 매출과 근로 장애인의 임금 격차 해소를 위한 지원 등 지방자치단체 지원 현실화(A-2; A-3; A-4; B-4; C-1; C-2; C-3).
- 종사자의 전문 역량 강화 및 유형별 표준화된 서비스·운영 매뉴얼 개발(A-3; A-4; B-6).
- 직업재활 성과 향상을 위한 시설 운영주체의 자구적 개선 노력(C-6).

## IV. 장애인직업재활시설 운영활성화를 위한 지방의 역할과 과제

### ■ 지역 여건과 특성을 고려한 직업재활체계 모형 개발·구축 노력

- 경북은 농어촌이 많은 지역적 특성, 열악한 장애인 고용환경, 직업재활 단계별 시설유형의 다양성 부족 등으로 보호고용의 틀을 유지할 수밖에 없는 현실적 한계를 지니고 있으며, 상위 단계 또는 일반 통합고용 전이가 어려운 한계를 지니고 있음.
- 따라서 지역의 특성과 여건에 부합하는 지역 중심의 직업재활체계 모형이 개발되어야 하며, 이를 위해서는 다음과 같은 과제를 안고 있음.
  - 첫째, 지역 혹은 생활권을 중심으로 직업재활서비스 제공기관들이 개별적 이해관계를 넘어 지역공동체 차원의 성숙한 협의와 연계협력 체계 구축
  - 둘째, 이를 바탕으로 지역 또는 생활권 내 직업재활서비스 기관 간의 직업재활 서비스 프로그램 차별화 및 장애인의 직업역량 발전 단계별 진전 모형 개발 및 체계 구축
  - 셋째, 비장애인 중심 기업 혹은 사업장으로의 통합고용이라는 패러다임을 전환하여 장애인 중심의 통합 고용 표준사업장 아이템을 개발·육성
- 모델 개발은 먼저 도 단위 연구기관 또는 공동모금회 기획사업 등을 통한 시범사업을 수행하여 그 효과성과 효율성을 분석하고 실효성을 위한 개선과제를 도출하여 정책화하는 장기적이고 단계별 과정으로 추진할 것을 제안함.

## ■ 직업재활 광역 지원체계 구축

- 장애인직업재활시설은 보호와 생산이라는 이중 목적을 위해 직업역량 평가에서부터 직업능력 개발 및 훈련, 구인처 개발 및 취업 후 사후관리에 이르기까지 총체적인 사례관리는 물론 생산품 개발·생산·판매·품질관리 등 생산성 향상을 위한 직무를 수행하도록 요구받고 있으나, 현실적으로 인력 및 재정의 한계 등으로 이 모든 과업을 개별적으로 수행한다는 것은 사실상 불가능함.
- 이에 관련 선행연구는 물론 본 연구의 초점집단 인터뷰에 참여한 현장 전문가들은 광역 수준의 통합 지원체계 구축의 필요성을 제기하였으며, 실태분석 결과에서도 취업 후 사후관리를 포함한 총체적인 사례관리, 생산품 판매와 품질관리에 어려움이 있는 것으로 나타남.
  - 장애인 개별 욕구를 반영한 총체적 사례관리를 수행하는 시설은 67.6%였으며, 사업체 개발을 통한 취업알선 및 직업배치를 실시하는 시설은 26.4%에 그쳤으며, 취업 후 사후지도도를 수행하지 못하는 시설이 35.3%인 것으로 나타남.
  - 절반이 넘는 시설에서 시설 및 제품 인증의 필요성을 느끼지 못하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 장애인 생산품의 시장경쟁력과 체계적인 품질관리의 필요성에 대한 인식개선이 필요한 것으로 풀이할 수 있음.
- 이에 다음과 같은 기능과 역할을 수행할 광역 또는 권역 단위의 통합지원체계를 구축할 필요가 있음.
  - 장애인 중심 개별화 사례관리 지원 : 개인별 직업역량 평가, 장기적 직업재활 지원계획 수립, 서비스 이용 모니터링 및 연계·조정, 구인·구직 연결, 취업 후 적응지원 등
  - 직업재활시설 및 서비스 제공 기관 경영컨설팅 : 생산품 선정 및 품질관리, 마케팅·판로개척, 공동 브랜드 개발 등
  - 직업재활시설을 포함한 유관 기관 간 서비스 프로그램 및 역할 연계협력 및 조정
  - 종사자의 직업재활 및 품질관리 전문 역량 강화를 위한 지속적·체계적 교육
- 광역지원체계 구축은 새로운 기구 혹은 센터의 설립을 먼저 추진하기보다 광역지원체계가 수행해야 할 기능 중심의 지원 사업을 단계적·순차적으로 확대하면서 기존 인프라의 기능을 조정·개선·강화하는 방향으로 추진할 것을 제안함.

## ■ 제도적 지원 현실화

- 선행연구, 경북 장애인직업재활시설 운영실태, 그리고 초점집단 인터뷰 분석 결과를 종합할 때, 지방자치단체 지원 현실화 과제는 다음과 같이 요약할 수 있음.
  - ① 근로사업장을 포함한 장애인직업재활 시설 확충 및 규모 확대
    - 시설의 지역적 편중 현상 : 농·어촌 산간지역 61.8%, 근로사업장 1개
    - 30인 이하 소규모 시설 73.5%
    - 2018년 4월 말 현재 정원충족률 102.1%로 수요 대비 공급 부족
  - ② 시설·장비·환경개선 및 현대화를 위한 기능보강 확대
    - 기능보강 필요 61.7%
    - 제품 생산 애로사항 : 1순위 시설·장비 및 설비 부족, 2순위 공간부족
  - ③ 종사자 법정 정원 충족을 위한 인력 지원 확대
    - 종사자 법정 정원 충족률 : 경북 전체 시설 기준 84.5%

#### ④ 매출 및 근로 장애인 임금 확대를 위한 생산품 판매지원 강화

- 조례 규정에 의한 중증장애인생산품 우선구매 의무기관 확대 및 이행실적 조사·공표 규정 적극 시행 필요
- 중증장애인생산품 공공기관 판매 비중 41.8%에 불과 : 전국 최하위
- 우선구매 의무대상 확대 : 정부 보조사업 수행 민간 기관·단체

#### ⑤ 매출 및 근로 장애인 임금 간 격차에 대한 실증조사 기반 근로 장애인 임금보전 방안 마련

- 장애인직업재활시설 근로 장애인 최저임금 적용제외 폐지 등의 정책 방향과 매출을 통해 근로 장애인 임금을 보전하기 어려운 지역의 현실 사이에는 갭(Gap)이 존재하므로 이에 대한 객관적 실증조사가 필요하며, 이를 바탕으로 근로 장애인 임금 또는 훈련수당 보전을 위한 지원방안이 마련되어야 함.

#### ⑥ 장애인 고용 친화적 환경 및 문화 조성을 위한 홍보 및 계몽

#### ⑦ 관련 공공기관, 기업, 직업재활시설 간의 실효성 있는 협의체 구성·운영

### ■ 직업재활시설의 자구적 노력

- 이러한 지역 중심 직업재활 모형 개발, 광역지원체계 구축, 제도적 지원 현실화 등과 함께 장애인직업재활시설 운영주체들의 자구적인 개선노력이 필요함.

#### ① 성숙한 협의와 조정, 연대를 통한 연계협력 활성화 노력

- 선행연구 : 지역 중심 직업재활시설 및 서비스 제공 기관 간 실질적 연계협력 미흡 지적
- 본 연구 초점집단 인터뷰 : 지역 내 직업재활서비스 제공 기관들의 서비스·프로그램 차별성 부족, 실적과 사업유지를 위한 경쟁관계 등 지적
- 경북형 직업재활모형 및 지역 특화 장애인 통합고용 표준사업장 모델 개발을 위한 공동 아이템 발굴 등을 위해서는 시설·기관들 간의 이해관계 또는 경쟁관계를 지양하고, 지역사회 차원의 서비스·프로그램 차별화를 위한 성숙한 협의와 조정, 책임과 역할의 분담 등 연계협력이 필수적임.

#### ② 시장 경쟁력 강화 및 품질관리 체계화를 위한 경영기법 도입

#### ③ 직업재활 및 경영·품질관리를 위한 실효성 있는 종사자 역량 강화 콘텐츠 개발

#### ④ 장애인 고용 친화적 사회문화 및 환경조성을 위한 인식개선 노력

- 통합고용 실현 우수사례 발굴 및 종단적 분석 : 초기상담·평가에서부터 직업재활 계획 수립, 직업훈련 및 서비스 연계·조정, 구인처 발굴·연계·취업, 취업 후 적응 및 유지 등 종단적 과정에 대한 분석 필요
- 장애인 당사자는 물론, 가족, 지역주민 나아가 취업 및 고용이 가능한 지역 기업을 대상으로 한 홍보활동 전개 필요

## 참고문헌

- 고명균. (2016). 발달장애인 직업재활·고용의 문제점과 개선방안. 한국직업재활학회 학술대회(2016. 6.) 자료집. 69~75.
- 김동주·나운환. (2007). 장애인직업재활시설의 경영성과평가에 관한 연구. 직업재활연구 17(2). 99~120.
- 김동주. (2014). 장애인 직업재활시설을 둘러싼 정책변화-사회적 경제를 중심으로. 한국직업재활학회 학술대회(2014. 6.) 자료집. 33~67.
- 김성진. (2015). 왜 직업재활이 장애인복지의 중심이 되어야 하는가?: 직업재활시설 활성화를 중심으로. 한국직업재활학회 학술대회 (2015. 6.) 자료집. 9~24.
- 김영화. (2016). 장애인직업재활시설의 사회적 역할과 사회경제적 가치. 한국직업재활학회 학술대회(2016. 6.) 자료집. 41~50.
- 김용탁·심진애·이민영. (2016). 보호고용 제도에 대한 정책 검토 : 외국 사례를 중심으로. 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 김종일·김동주·조형찬. (2015). 직업재활시설의 경영전략이 경영성과에 미치는 영향. 직업재활연구 25(2). 129~145.
- 나운환 외 8인. (2013). 중증장애인 직업재활 지원사업 성과와 발전방안. 한국장애인개발원·대구대학교 산학협력단.
- 남용현·이미정·신직수·윤경인. (2016). 직업재활시설 근로장애인의 노동시장 전이 활성화 방안. 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 박유진. (2017). 기업의 장애인 고용 결정요인 예측에 관한 연구. 한국직업재활학회 학술대회 자료집. 97~122.
- 서정희. (2012). 보호고용된 장애인의 근로자성에 관한 소고. 한국장애인복지학 18. 1~17.
- 우주형·최윤영·조선주·김미소. (2016). 중증장애인직업재활지원사업의 효율성 분석 및 발전방안. 한국장애인개발원·나사렛대학교 산학협력단.
- 유완식·유은주. (2013). 장애인 고용촉진 및 직업재활 기금의 효율적 운영 방안. 한국장애인고용공단 고용개발원 기본과제보고서.
- 이미정. (2013). 일본의 중증장애인 직업재활정책에 관한 일 고찰. 직업재활연구 23(1). 5~25.
- 이혜경. (2012). 직업재활시설 유형개편에 따른 운영개선 방안 연구. 한국직업재활학회. 직업재활연구 22(2). 117~138.
- 이혜경. (2013). 직업재활사업 평가현황과 과제. 한국직업재활학회 학술대회(2013. 6.) 자료집.
- 이혜경·나운환. (2009). 자료포락분석을 통한 직업재활시설의 효율성분석. 장애와 고용 19(2). 71~98.
- 이혜경·이수용·고아라. (2017). 패널데이터 모형을 활용한 장애인 직업재활시설 근로장애인의 임금결정요인 연구. 특수교육재활과학연구 56(3). 615~634.
- 황성주. (2017). 장애인과 사회적기업 그리고 직업재활. 한국직업재활학회 학술대회(2017. 6.) 자료집. 89~94.

※ 본 브리프는 경북행복재단(2018)에서 연구된 '직업재활시설 운영활성화를 위한 지방의 역할과 과제' 보고서 일부를 발췌해 재구성한 것입니다.

편집위원 류승완, 김동화, 정상기.

「경북행복 BRIEF」는 경북행복재단의 보건·복지 연구성과 및 주요 동향을 경상북도민에게 발 빠르게 전달하기 위해 격월로 발행되는 정기간행물입니다.  
도민 여러분의 많은 관심과 뜨거운 성원 부탁드립니다.