

장애인 고용촉진을 위한 “적정한 편의조정”의 논리*

편상훈

사회과학부 행정학전공

<요 약>

본 논문은, 근로유인형 장애인 복지정책의 구현을 위한 바람직한 장애인 고용촉진정책의 방향과 과제를 제시하고자, 미국 장애인에 관한 법률(The Americans With Disabilities Act: ADA)에 명시된 공식화된 요건 중에서 특히 고용관리상 사업주 책임과 관련한 “적정한 조정(reasonable accommodation)”과 “과도한 부담(undue hardship)”의 개념과 논리를 중심으로 사업주의 적정한 고용관리를 행할 의무로서의 사업주 책임의 문제를 소개함으로써 고용촉진을 위한 보다 적극적 개입과 유인책 관점에서의 조직관리의 필요성을 강조한다.

Basic Tenets on “Reasonable Accommodation” for Promoting Employment Opportunities of Persons With Disabilities

Pyun, Sang-Hoon

Professor of Public Administration

<Abstract>

From the viewpoint of government welfare (workfare) policy toward handicapped individuals, disability is just a human variation, and people with disability are expected to have job opportunities to work. This study introduces the ‘Reasonable Accommodation’ concerns in the Americans With Disabilities Act(ADA) of 1990 and discusses the policy implications of the basic tenets for promoting employment opportunities of

* 이 논문은 2001년도 울산대학교 대학연구비에 의하여 연구되었음.

persons with disabilities in Korean labor market.

I. 서론

복지국가의 구현은 현대 정부의 공통적 숙원이며 그 중 장애인 복지는 서구 선진국을 포함한 대부분의 나라들에게 주요 관심대상이 되고 있다. 산업화 성숙단계와 더불어 향상된 삶의 질의 대가라 할 수 있는 산업재해, 환경과 교통문제 등으로 야기되는 사회적 위험의 증가는 장애인의 범주와 수적 증가를 초래하고 있다.

그러나, 정부가 매년 4월 20일을 ‘장애인의 날’로, 그리고 그 날로부터 1 주간을 ‘장애인 주간’으로 정하여 장애인의 재활의욕을 고취시키는 동시에 국민의 장애인에 대한 이해와 관심, 지원의 필요성을 환기시키고 있음에도 불구하고 여전히 ‘열린 마음, 함께 하는 세상’이 장애인의 날 캐치프레이즈인 것은, 장애인에 대한 사회적 인식과 대우가 크게 개선되지 않고 있는 현실을 대변하고 있다.

이러한 장애인에 대한 복지는, 동정심이나 시혜적 복지가 아니라 정상적인 사회생활, 특히 직업생활을 할 수 있는 고용조정 문제가 우선적으로 해결되어야 한다. 즉, 장애인의 정상적인 삶을 위한 복지혜택 중 직업적 재활, 즉 직업획득의 기회를 사회적으로 보장·확충하는 것이 무엇보다 절실한 과제이다.

최근 들어 생산적 복지(workfare)의 개념에 관하여 우리 나라의 복지현실, 즉 취약한 복지제도의 상황적 맥락을 고려하여야 한다는 논의가 제기되면서, 근로능력 있는 사람들이 일할 수 있도록 유인하기 위한 근로유인형 복지를 지향해야 한다는데 관심이 모아지고 있다. 이러한 관점에서, 근로능력 있는 장애인의 고용촉진은 경제정의의 실현(조선일보, 2002), 동시에 근로유인형 복지구현이라는 점에서 그 정책적 의의를 찾을 수 있다.

본 논문은, 근로유인형 장애인 복지정책의 구현을 위한 바람직한 장애인 고용촉진정책의 방향과 과제를 제시하고자, 미국 장애인에 관한 법률(The Americans With Disabilities Act: ADA)에 명시된 공식화된 요건 중에서 특히 고용관리상 사업주 책임과 관련한 “적정한 조정(reasonable accommodation)”과 “과도한 부담(undue hardship)”의 개념과 논리를 중심으로 사업주의 적정한 고용관리를 행할 의무로서의 사업주 책임의 문제를 소개함으로써 고용촉진을 위한 보다 적극적 개입과 유인책 관점에서의 조직관리의 필요성을 강조한다.

특히, 인구통계학적 차원의 다양성 관리(diversity management)의 개념을 바탕으로 한 조직관리의 관점에서 볼 때, 장애인에 대한 개별화된 배려를 바탕으로 한 관계발전을 포함한 사용자 의무에 대한 논의가, 효과적 인적자원관리라는 측면에서 장애인 고용에 있어서의 차별을 규제하고 고용을 촉진하기 위한 중요한 이슈로 인식되고 있다.

II. 장애인복지

사회복지의 한 분야로서의 장애인 복지의 기본 개념은, 장애인의 가족생활, 더 나아가 사회생활의 곤란에 대하여 안정된 삶을 영위할 수 있도록 국가와 사회가 도와주는 조직활동과 노력을 의미한다. 즉, 일반인들의 장애인에 대한 편견을 극복·개선하는 것에서부터,

의료적, 사회적, 교육적, 심리적, 직업적 서비스를 통합적으로 사용하여 장애인의 잔존능력을 최대한 개발하여 사회적 적응을 실현할 수 있도록 사회경제적으로 개입하는 시책과 실천행동인 것이다(남상만 외, 2000).

갱생원호의 기본원칙은, 민주주의에 의한 사회연대정신에 입각하여 적절한 원조가 제공되면 비장애인(정상인)과 똑같이 또는 그에 가까운 활동을 할 수 있다는 사실을 인정하는 데서 시작되므로, 장애인 복지의 배경에는 사회의 올바른 인식과 지지가 절대적으로 필요하다.

장애인복지에의 접근방법으로는, 소득보장, 고용, 교육, 의료, 사회복지서비스, 및 사회환경 등의 영역으로 나누어 볼 수 있다. 특히 장애인 고용의 문제는, 장애인의 직업능력개발을 위한 의료, 심리, 직업재활 등 제반 재활영역의 종합적 지원과, 직업공간의 물리적 환경, 장애에 대한 인식개선, 고용자의 비용효과성 등 사회환경적 조정이라는 두 가지 종합변수에 의해 규정되므로 장애인에 대한 종합적인 복지개입의 차원에서 접근해야 한다. 따라서, 장애인 복지사업은 의료, 직업, 교육, 생활원조 등과의 공동사업이어야 한다.

또한, 장애인의 완전한 사회참여와 평등보장이라는 장애인 복지정책 이념을 구현하기 위한 정책적 추진체계는, 생활안정지원 및 사회적 편의시설 확충 등 복지확대(보건복지부), 장애자 특수교육지원 등 특수교육 강화(교육인적자원부)와 함께 노동부가 주관하는 장애인 직업능력개발과 사업체의 장애인 고용촉진지원 등으로 구성되어 추진되고 있다.

장애인복지의 개념, 특히 장애인의 재활과 관련하여 규정되는 장애인고용의 기본이념에는, 장애인의 생존권과 노동권 등 인간으로서의 존엄한 권리를 보장하는 인권존중과 함께, 생명존중, 전인적 존중, 장애인도 비장애인과 동등하게 일상생활을 영위하도록 하는 정상화(normalization)의 실현, 평등한 취업기회가 부여되는 평등의식의 존중 등의 이념이 기초하고 있으며, 이러한 기본이념들이 충실히 이루어질 때 궁극적인 장애인 복지를 기대할 수 있다.(한국보건사회연구원, 1996).

한편, 장애인에 대한 복지서비스가 개발되기 시작한 이후, 보호 중심, 교육·훈련 중심에서 장애인으로 하여금 지역사회 안에서 인격적인 주체로서 가치 있는 활동에 의해 지역사회 활동에 정상적으로 참여하게 하는 이른바 지역사회 내의사회통합의 방향으로 장애인복지 이념이 전환되고 있다(유동철, 1999). 장애인복지 구현을 위한 복지체계도 전인적 능력개발을 위한 개인능력 개발부문과 사회환경 개선을 위한 사회개발부문 등으로 이원화하여 장애인에 대한 사회적 연대책임과 함께 사회적 통합(integration)의 구현을 궁극적 목표로 하고 있다(전용호, 2000).

이러한 관점에서, 장애인 고용의 문제는, 개인능력 개발부문의 직업재활영역이나 사회개발부문의 물리적 환경개선 영역에 국한한 개념이라기보다 사회적 통합을 통한 총체적 생활의 복지수준 향상이라는 차원에서 접근하여야 할 것으로 본다.

우리 나라의 「장애인복지법」(1989)에서는, 장애인이란 “지체장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애 또는 정신지체 등 정신적 결함으로 인하여 장기간 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자”로 규정하고, 장애인들을 위한 복지시책 중 고용촉진과 관련해서는 직업지도, 직업훈련 및 직업소개, 장애인에게 적합한 직종에 관한 조사연구 등의 사항만을 정하고 있다.

III. 장애인고용의 의의와 현황

1. 장애인고용의 의의

장애인 복지가 장애인의 인간다운 생활유지 및 확보를 지향하는 것이라면, 장애인 고용의 개념은 이러한 장애인 복지의 핵심적 내용으로서, 장애인이 장애를 극복하고 잔존기능을 최대한으로 살려 사회구성원으로의 자립생활을 함으로써 이른바 직업적 재활(rehabilitation)을 통한 사회복귀와 지역사회 내의 통합을 이룩하여 궁극적으로 인간다운 생활을 유지·확보하도록 하는 정상화의 이념에 기초한다(박우성, 1998; 남상만 외, 2000; 전용호, 2000).

장애인에 대한 직업재활 및 직업안정의 차원에서 장애인 고용의 활성화를 위한 노력은, 미국과 같이 직업재활서비스에 의해 장애인의 자질 향상과 가용능력의 극대화를 이루는 동시에 재활서비스를 종료한 장애인에게 균등한 고용기회를 법적으로 보장하는 체제가 제도화되어야 한다.

한편, 우리 나라의 장애인 고용은, 서독, 영국, 프랑스 등과 함께 일반고용의 형태로서 가장 영향력이 큰 고용규제조치에 해당하는 할당고용제(quota system)를 채택하고 있다(김종인, 1999; 최현석, 1999). 즉, 일정 규모(300명) 이상의 사업장을 대상으로 전 종업원의 일정비율(2%)을 장애인으로 고용하지 않으면 고용주에게 벌금 또는 납부금을 징수하는 일종의 의무고용 또는 강제고용의 형태이다.

2. 장애인고용의 현황

지난 1995년에 이어 2000년에 한국보건사회연구원이 주관하여 보건복지부에서 실시한 「2000년도 장애인 실태조사」결과 중, 장애인의 경제활동참여 및 실업현황 등 일반 고용동향과 장애인 의무고용 이행실태를 살펴보면 다음과 같다(보건복지부, 2001).

1) 일반 고용동향

전국 장애인수는 1,449천명으로 추정하고, 장애인 출현률은 전체인구의 3.09%로서 1995년의 2.35%에 비해 0.74% 포인트 증가한 것으로 나타났으며, 이는 호주 15.6%, 미국 15.1%, 독일 8.4%, 일본 4.8%, 그리고 WHO 기준인 10%에 비해 현저히 낮은 수준에 있다. 또한, 장애인복지법에 의한 시·군·구 등록장애인 수는 2000년 12월말 현재 958,196명(등록률 66.1%), 2002년 3월말 현재 1,178,471명으로 1999년 75만명보다 증가하였으나, 여전히 추정장애인의 66%정도에 그치고 있어 장애인 가족이 장애의 노출을 꺼리고 있음을 알 수 있으며 이는 간접적으로 장애인에 대한 충분한 복지시책이 미흡한 현실을 반영하고 있다고 할 수 있다.

또한, 2000년 12월말 현재, 15세 이상 장애인 중 34.2%만이 취업상태이며 경제활동참가율은 47.8%로서 1995년의 43.9%보다 3.9% 포인트 증가하였다. 그 직종별 취업자 현황을 보면, 농·어업직 25.6%, 단순노무직 23.4%, 서비스 판매직 21.0%, 기능직 11.7%, 조립직 6.5%, 사무직 4.8%, 준전문직 3.6%, 전문직 2.4%, 그리고 관리직 0.3%의 순으로 조사되어,

취업장애인도 주로 농업 및 단순노무 등에 종사하고 있는 실정이다.

한편, 15세 이상 장애인 중 실업자는 180.9천명으로 28.4%의 실업률을 보이고 있는데, 이는 1995년의 27.4%에 비해 1% 포인트 증가하였고 2000년 6월 현재 전체 실업률 4.2%에 비해 6.8배나 높은 수준이다.

2) 장애인 의무고용 이행실태

우리 나라의 경우, 1990년 장애인고용촉진법이 제정되어 법률 제35조와 동법 시행령 제 33조에 따라 그 이듬해인 1991년 장애인 의무고용제도가 시행되면서, 1%이던 장애인 의무고용률은 1992년에 1.6%, 1993년에 2%로 상향조정되었으나 국가 및 지방자치단체에서의 장애인 고용률은 각각 0.52%, 0.66%, 0.71%에 불과했다.

현재는 300인 이상 근로자를 둔 사업장들은 장애인 고용이 의무화(근로자 수의 2%)되어 있지만 대부분 장애인 시설부담 등을 이유로 과징금 성격의 부담금을 선호하는 실정이다. 노동부 자료(1999년 6월 말)에 의하면, 민간부문 30대 그룹의 장애인 고용률은 의무고용비율 2%에 훨씬 못 미치는 평균 0.31%에 그쳐 장애인의 기대에 크게 못 미치고 있으며(중앙일보, 1999), 공공부문의 경우도 장애인 공무원의 수가 전체 공무원의 1.32%에 불과하고 300인 이상 정부투자·출연기관의 장애인 고용률 역시 1.12%에 그치는 등 장애인 고용은 모범을 보여야 할 공공부문에서조차 외면 당하고 있는 실정이다.

특히, 고용부담금이 부과되지 않는 공공부문의 경우, 최근 국회 환경노동위원회에 제출된 장애인고용현황 자료(2001년 6월 31일 현재)에 따르면, 중앙행정기관, 헌법기관, 지방자치단체, 교육청 등 84개 정부기관 중 69개 기관이 2% 의무고용제를 위반하고 있으며 그 평균고용률은 1.51%에 그치고 있어(경상일보, 2002), 정부가 장애인고용부담을 오히려 민간기업에 전가하고 있다는 지적이다. 유럽의 경우(독일 5%, 프랑스 6%, 이탈리아 7% 등)와 비교할 때, 장애인 의무고용에 있어서 우리 나라 공공부문의 솔선수범적 역할이 기대된다.

산업도시 울산광역시외의 경우도 국정감사자료(1999)에 따르면, 지난 1999년 현재 민간부문 장애인 고용의무사업체 28개사와 광역시에 종사하는 장애인 종업원 및 장애인공무원의 고용률은 각각 0.55%와 1.1%에 불과한 실정(<표 1>과 <표 2> 참조)이고, 장애인고용촉진공단의 울산지부조차 마련되지 않은 상황에서 ‘장애인고용 촉진의 달’로 지정된 지난 2002년 9월 한달 동안 장애인 신규채용이 단 한 건도 이루어지지 않았다는 사실은 그 상황의 심각성을 반영하고 있다.

<표 1> 울산지역 장애인 고용의무사업체 현황 (단위: 명)

연도	업체 수 (종업원 300인 이상)	종업원 수	적용대상 인원	고용인원	고용률(%)
1998	28개	44,556	25,524	143	0.56
1999	28개	43,310	24,644	137	0.55

<표 2> 울산광역시, 구, 군 장애인공무원 현황 (단위: 명)

구 분	광역시	중 구	남 구	동 구	북 구	울주군
공무원수	1,890	505	547	447	379	569
장애인수	33	6	6	7	6	6
비율(%)	1.1	1.18	1.09	1.56	1.58	1.05

3) 문제점

장애인 고용창출을 위한 사업계획과 집행과정에서 공통적으로 지적되는 장애요소로는, 고용문제의 성격에 대한 기본정보의 부족, 재활과 관련한 인력 부족, 전문요원 훈련기관이나 제반시설과 재정적 자원의 부족, 불완전고용시장 등 경제적 여건 등이 주로 포함된다(전용호, 2000).

일반적으로, 국가 및 지방자치단체 등의 장애인고용 사업자에 대한 혜택이 부족하고, 국가나 지방자치단체 고용촉진공단이 주관하는 장애인 취업알선 지원을 위한 고용관리 전산망이 미비하여 효율적인 구인, 구직정보의 제공이 이루어지지 않고 있다. 또한, 권역별, 장애유형별 직업전문학교 재활프로그램이 미흡하고 사회적 인식의 개선을 위한 홍보활동도 부족한 실정이며, 장애인의 적성 및 장애상태를 과학적으로 파악하지 못함으로써 취업장애 인조차 그 이직률이 비장애인에 비하여 상당히 높다.

그러나, 무엇보다 중요한 문제점은, 재활사업과 장애인고용이 갖는 사회·경제적 가치와 중요성에 대한 사회일반의 인식 부족과 정부의 미온적 태도라 할 수 있다. 즉, 사업주는 장애인 고용이 생산성 저하, 산업재해의 발생 우려, 고용에 따른 추가비용 등을 초래한다는 이유로 채용을 기피하고, 사업주에 대해서도 지원장려금 및 시설개선 등 유·무상지원을 하고 있으나 실제로 기업체, 즉 장애인고용 사업자에 대한 지원이 아니고 장애인에 대한 관련 지원이므로 사업주는 장애인 고용보다는 부담금 납부를 선호하고 있다.

IV. 고용촉진을 위한 적극적 실천과제

개인의 신체적·정신적 기능손상(impairment), 기능손상에서 오는 능력장애(disability), 그리고 기능손상과 능력장애로 인한 사회적 불리(handicap)를 포함하는 넓은 의미의 장애의 개념에는, 사회환경 영역에서의 장애인 복지의 중요성을 내포하고 있다(한국사회과학연구소, 1995; 오혜경, 1999). 즉, 기능적 손상이나 능력장애 자체를 위한 재활서비스 이외에 사회적 불리의 극복을 위한 편의시설 등 사회환경의 개선에 대한 관심과 지원이 요구된다. 장애인에 대한 재활사업도 장애인 개개인의 특수한 기능손상과 능력장애 등 개별적 상황을 고려한 의학적, 심리적, 정신적, 사회적, 교육적, 직업적 측면이 서로 관련된 통합적, 상호작용적(interactive) 접근이 필요하다.

사업장을 중심으로 한 조직단위에서 보면, 인적인 사회환경 개선의 문제는 장애인에 대한 지지적(호의적)인 인간관계망의 형성을 통한 인식개선사업이 최우선적 과제로 요약될

수 있다. 그러나, 이러한 사회적 인식의 개선과 아울러 노동시장에서의 장애인 고용촉진을 조장하는 사회환경의 개선을 위한 보다 실효성 있고 제도적인 조치가 ‘직업적 재활’을 통한 장애인 복지대책으로서 강구되어야 한다.

본 논문에서는, 장애인의 일상생활이나 사회활동 상의 편의증진 보장을 통하여 비장애인과 동등한 삶의 질을 확보하게 한다는 관점에서 작업장에서의 ‘적정한 편의조정’의 개념을 도입하여 고용을 촉진함으로써, 이른바 장애인에 대한 직업적 재활을 통하여 인간으로서의 권리를 회복하고 사회적 통합을 이루어 궁극적인 복지사회를 구현하기 위한 ‘적극적 조직관’에 입각한 실천과제와 논리를 제시하고자 한다. 이는 곧 장애인의 편의증진 보장의 관점에서 장애인 고용환경을 조성하고 장애인 고용차별의 금지를 실현하여 효율적 인적자원 관리와 동시에 작업장 내 조직정의(organizational justice)를 구현하는 것이라 하겠다.

1. “적정한 편의조정(reasonable accommodations)”의 개념

미국의 경우 장애인에 관한 법률(The Title I of the Americans with Disabilities Act: ADA)을 보면, “15인 이상의 근로자를 고용하고 있는 사업주(employers)는, 근로자가 정상적으로 또는 적절한 고용상의 편의시설을 포함한 조정 또는 고용상의 배려(reasonable accommodations)를 받아서라도 직무상의 핵심적 기능(essential job functions)을 수행할 수 있는 한, 장애(disability)의 유무와 관계없이 그 근로자를 고용·승진·퇴직시켜야 한다”는 것이 주된 취지로 되어 있다. 여기서, 직무상 필수적 기능(essential function of the job)에 대한 최근(1999. 3. 1.) EEOC의 지침(enforcement guidance or guideline)을 보면, 출근(attendance) 문제, 휴가 또는 결근허가(leave policies) 문제, 보직변경(reassignment) 문제 등 ADA규정의 범위를 확대 해석하려는 노력을 시도해 오고 있다.

한편, 이러한 적절한 고용상의 편의시설을 포함한 조정에 관한 규정은 일반적으로 사업주(관리자) 입장에서는 커다란 부담이나 두려움(fear)으로 인식되고 있다. 그러나, 대개는 그와 달리 작업대 또는 책상의 높이를 조절하거나, 작업대 위에 특별히 밝은 전구를 설치하거나, 근무스케줄을 다소 조정하는 등 비용도 별로 들지 않고 쉽사리 시행이 가능한 조정들을 포함하고 있다. 더구나, 그러한 편의조정이 사업주에게 ‘과도한 부담(Undue Hardship)’이 되는가에 대한 입증책임의 문제에 관해서도 EEOC의 지침은 ADA 규정에 있어서 사업주(고용자) 책임을 강조하는 입장이다.

2. 미국의 장애인에 관한 법률(The Americans With Disabilities Act: ADA)의 논리

장애인 고용에 있어서 장애인을 사회적 소수집단으로 간주하고 비장애인과 똑같은 인간다운 삶을 누릴 권리가 있으며 따라서 차별을 금지해야 한다는 인권보장의 논리는 이미 20여년 전부터 학자들에 의해 주장(Hahn, 1985; Scotch and Shrine, 1997)되어 왔다. 그러나, 이러한 인권보장의 논리에 입각한 고용촉진정책들은 사업주의 고용차별에 대한 처벌만을 확보했을 뿐 고용촉진을 위한 보다 적극적인 개입과 유인책을 제시하지는 못하였다.

미국에서는 수정헌법 14조, 장애인 재활법(Title V of the Rehabilitation Act, 1973) 등을 바탕으로 1976년 보건교육복지부(The Department of Health, Education and Welfare:

HEW)가 장애인에 대한 차별금지에 관한 규정을 공식화하였으며, 1990년 7월 26일자로 장애인에 관한 법률(ADA)이 통과되었다. 캐나다에서도 1995년에 이와 유사한 법률이 제정된 바 있다. 미국의 법률은, 보호대상 기준(eligibility criteria)은 물론 건물이나 시설의 신설, 변경 및 개조를 포함하여 그러한 시설 및 프로그램에 대한 장애인의 접근가능성(accessibility)을 증진시키기 위한 요건(requirements)을 명문화하고 있다. 특히, 고용상 차별적 요소가 있을 수 있는 정책이나 실행관례(practices)들에 대한 적절한 조정(수정변경: reasonable modifications)을 요구하고 있다.

미국의 관련 법규에서는 ‘적절한 편의조정’에 해당하는 것으로 직무 재구조화(job restructuring), 파트타임제 실시, 설계변경 등을 포함하여 시설의 접근가능성과 사용가능성의 제고 등을 명시하고 있다. 그러나, 동시에 이와 같은 ‘조정’이 만일 사업주 입장에서 ‘과도한 부담’이 될 경우에는 그러한 조정을 시행할 필요가 없다는 점과 아울러, ‘과도한 부담’적 요소는 사업장 시설의 규모나 종류, ‘조정’의 본질과 그에 따른 경비문제 등과 관련된 것으로 규정하고 있다.

이러한 규정 이외에도, 지원자의 특정한 장애가 직무수행에 장애가 되는지의 입증책임이 사업주 측에 있으며, 업무성과를 예견하기에 유효한 것(predictor)이 아닌 한 장애인 고용에 불균형적으로 불리한 시험이나 고용기준의 적용을 금지하는 내용, 그리고 장애가 본인이나 다른 근로자에게 위해가 되는지 또는 장애인 근로자를 위한 ‘적절한 조정’의 본질적 내용(nature)을 정하기 위한 경우가 아닌 한, 지원자의 장애 여부에 대한 사전조사의 금지 등이 명시되어 있다.

3. 적극적 조직관

미국 장애인에 관한 법률(ADA)상의 “적절한 편의조정(reasonable accommodation)”과 “과도한 부담(undue hardship)”의 개념과 논리가 고용조정 및 조직관리 상 시사하는 바를 살펴보면,

첫째, 전통적으로 미국 고용기회평등법(EEO: Equal Employment Opportunity, 1972)이 바탕을 둔 기본이념(ideology)인 ‘중립적 조직관(the idea of neutral organizations)’에 대해 의의를 제기한다는 점에서 조직론상의 의의를 찾을 수 있다.

‘중립적 조직관’은 사업주로 하여금 모든 근로자에게 그들 근로자들의 개인적 특성과 관계없이 보수, 특권, 승진 등에 있어서 동등한 원칙과 기준(same work rules or principles)을 적용할 것을 요구하면서 조직을 중립적인 근무환경(neutral work environments)으로 규정한다. 그러나, 최근 많은 학자들에 의해 이러한 중립적 조직관에 대한 반론은 끊임없이 제기되어 왔다. 즉, 근로자의 성별, 인종, 국적, 종교 등에 있어서의 다양성(diversity)을 개인적 속성이 아닌 조직의 문화적 속성으로 이해하면서, 조직 내 실질적인 평등(equity)의 실현을 위해서는 조직의 관리방식이 변해야 한다는 점을 강조하고 있다.

이와 같은 관점에서, 장애근로자의 고용에 관한 미국 장애인에 관한 법률(ADA)상의 ‘적절한 조정’에 관한 규정은, 전통적으로 지배적이던 EEO의 조직관점인 ‘중립적 조직관’으로부터 조직 내 불평등 및 차별적 요소를 해소하기 위한 적극적 개입을 통한 공정한 조직(just organizations)이라는 새로운 ‘적극적 조직관’으로 변모하는데 중요한 전환점임을 의미한다. 둘째, 합당하고 적절한 ‘편의조정’을 제공하기 위해서 사업자(조직)가 어느 정도의

기준조정을 감수하여야 하는가, 즉 그러한 고용촉진을 위해 필요한 조정이 사업자에게 부담한, 또는 과도한 부담은 아닌가를 결정하는 이른바 사업자 책임의 문제는 상호과정(interactive process)을 통해서 이루어져야 할 것이며, 이러한 경우 장애인근로자 개인과 사업주 양자의 이해를 조화시켜 진정한 의미에서의 합당한 평등(reasonable equality)을 구현하는 것이 입법취지라 할 것이다.

4. 국내동향

우리 나라에서는, 생활보호법(1961), 산업재해보상보험법(1963), 국민복지연금법(1973), 의료보호법(1977) 등의 제정을 거치면서 1981년에 「심신장애자복지법」이 제정되면서 장애인 복지에 대한 홍보와 교육 등 장애인 복지행정의 체계적 기반을 갖추었고, 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 「장애인복지법」(1989년 법률 제 4179호)에서 장애인 복지대책의 기본사업으로 ‘고용의 증진’을 포함하여 장애인의 생활안정에 기여하여야 하는 국가·지방자치단체 등의 책임을 명백히 규정하고 있다. 즉, 장애인이 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받으며 상응하는 처우를 받을 권리가 있음을 인정하고 궁극적으로 장애인의 완전한 사회참여와 평등을 통한 사회통합을 이루는데 장애인 복지의 기본이념을 두고 있다.

1990년 1월, 장애인의 인간다운 삶을 위한 고용촉진과 직업생활 및 직업안정을 도모할 목적으로 공포된 「장애인고용촉진등에관한법률」에서는, 이를 종합적이고 효과적으로 추진하여야 할 국가 및 지방자치단체의 책임과 아울러, 사업주에 대하여 인사관리 상 근로능력이 있는 장애인에게 정당한 고용기회를 제공하는 등의 차별대우 금지 등 “적정한 고용관리를 행할 의무”를 규정하고 있다. 특히, 동법 제34조 1항에서는, 보다 구체적으로 국가 및 지방자치단체의 장은 소속 공무원 정원 또는 300명 이상의 근로자를 둔 대기업의 근로자수의 100분의 2이상 장애인이 고용될 수 있도록 노력해야 한다고 규정하고 있으며, 이에 따라 장애인의 고용촉진과 직업안정을 지원하는 사업을 전문적으로 수행하기 위한 정부출연기관으로서 「한국장애인고용촉진공단」이 1990년 9월 1일 설립되었다. 더구나, 1997년 12월, 당시의 보건복지부, 노동부, 교육부가 장애인 복지증진의 차원에서 장애인고용의 획기적 개선을 위한 ‘장애인고용촉진 5개년 계획(1998-2002)’을 수립한 이후 장애인의 직업능력개발과 고용촉진기반을 구축하기 위한 다양한 사업을 전개하고 있다.

반면에, 사업주는 장애인 고용 시 생산성 저하, 산업재해 발생의 우려, 추가비용의 발생 등을 이유로 장애인 고용을 기피하고 장애인고용부담금을 선호하고 있는 실정이며, 공공부문의 고용률 역시 법정고용률에 미치지 못하는 상황에서 민간부문에 대한 고용지도의 역할에 한계를 드러내고 있다(정병석, 1999).

특히, 우리 나라의 경우는, 장애인 복지행정의 체계적 기반을 갖추기 위한 전반적인 노력에도 불구하고 미국 장애인에 관한 법률에 명시된 고용관리상 사업주 책임과 관련한 “적정한 조정(reasonable accommodation)”의 논리와 같은 장애인 고용촉진을 위한 보다 적극적인 유인책과 조직관리 방안이 마련되지 않고 있다. 즉, 「장애인복지법」과 「장애인고용촉진등에관한법률」등 장애인 관련법에 장애인고용의 실천적이고 구체적인 논리가 특별히 정립되어 있지 않다. 예를 들어, 국가의 장애인 고용에 대한 책임, 사업주입장에서 장애인 고용차별을 금지하는 정부의 시책에 협조해야 하는 고용관리 책임 등에 대한 타당하고도 합리적인 논리와 명분의 제시가 미흡한 실정이다.

V. 맺음말

장애인 고용은 한 나라의 경제적 상황과 밀접한 관계가 있다(Burkhauser, 1992, 1997; 이성규, 1998). 경기가 침체하여 실업이 증가하면 장애인 고용에 대한 관심이 줄어들기 때문이다. 이런 관점에서 1997년 말 한국에 몰아닥친 외환위기와 이로 인해 초래된 급격한 경기침체 및 폭발적인 실업증가의 경험을 들이켜 보고 현재 한국경제 상황을 감안할 때, 향후 장애인 고용의 전망을 낙관하기가 쉽지만은 않을 것으로 보인다. 국내경제의 악화는 장애인의 경제적, 심리적 고통 증가는 물론 장애인의 해고와 고용기피를 정당화하는 필요조건이 될 수 있으며, 이런 경우 고용주들은 왜 장애인을 고용해야 하는가에 대해 의심하게 되는데, 이는 많은 정상적인 사람들이 실업상태에 있고 고용주들이 잘 교육받고 생산성 있는 인력을 원하는 상황에서는 장애인에 대한 고용 기피현상이 만연하기 때문이다 (Daly, 1997: 102; Pfeiffer & Giampietro, 1977: 98; Scotch & Schriener, 1997: 152; 박석돈, 1996: 27; 이달엽, 1996). 따라서, 고용주의 이러한 불만과 비판에 대하여 확고한 논리로 대응하지 못한다면 장애인 고용촉진 정책의 성공적 시행은 매우 어려워질 것이다.

1997년 제정된 「임산부·노약자·장애인등의편의증진에관한법률」의 취지에서 보듯이, 고령자, 여성, 청소년 및 장애인 고용의 문제는 전통적으로 시장실패의 영역이며 따라서 고용촉진과 복지증진을 위해서는 사회적 인식의 개선과 더불어 정부의 정책적 개입이 당연시 되어왔으며, 무엇보다 기업과 정부의 파트너십을 바탕으로 한 정부의 선도적 노력과 효과적 국정관리(governance)가 절실히 요구된다. 장애의 문제는 더 이상 '능력'(장애)의 문제가 아닌 생활 및 고용 '환경'의 문제이며, 따라서 장애인의 기본적 사회참여를 보장하기 위하여 물리적 심리적 장애물의 제거와 잔존능력의 발휘기회를 부여하는 것이 국가 및 지방자치단체의 의무이행 과제일 것이다(울산대신문, 2002).

결론적으로, 복지국가를 지향하면서 장애인 고용조정 논리를 체계적으로 정리한 문헌이 상대적으로 미흡한 가운데, 장애인 고용에 있어서 시혜적 동기에서 비롯한 부성주의(paternalism)적 논리나 사회적 갈등완화의 논리(전영평, 1998)에서의 고용촉진을 위한 선언적 규정에 그치지기보다는, '장애인이 도시건축시설을 이용할 수 있는 권리' 개념의 활용과 사업주와 장애인 근로자간의 공존(상호과정)의 논리를 바탕으로 직업공간의 물리적 환경 및 시설의 부재 및 미흡으로 인한 장애인의 사회적 불리 문제에 관한 보다 실천적·기술적이면서 제도적인 접근이 절실히 필요하다고 본다.

따라서, 본 논문에서는, 장애인의 직업재활과 고용기회의 확대를 목적으로 장애인고용활성화를 위한 보다 적극적 개입과 유인책의 수립과 함께 집행의 효율성을 제고하기 위한 적극적 조직관리와 고용조정 논리의 도입과 제도화를 강조한다. 동시에, 장애인의 취업확대와 사업장에서의 장애인에 대한 인적자원관리의 중요성을 시사하면서, 본 논문에서 제시하는 '편의조정의 논리'를 바탕으로 장애인을 고용하는 구체적 사업장에 대한 경험연구를 시도하여 고용분쟁 사례를 원인별로 조사·분석하고, 논란의 여지가 있는 '합당한 조정'과 '과도한 부담'의 논리를 중심으로 설문조사와 인터뷰를 통하여 '조정'의 적정성과 과도함에 대한 장애인 근로자와 사업주 쌍방의 인식(reasonable equality)을 수립하여 장애인 고용촉진을 위한 상호작용적(interactive)이고 적극적인 실천기준을 정립할 수 있는 경험적 후속연구를 기대한다.

참고문헌

- 「경상일보」. (2002). 장애인 의무고용 공공부문 솔선 시급. 4. 29.
- 김종인. (1999). 외국의 장애인 고용정책. 「장애인 고용」, 34. 한국장애인고용촉진공단.
- 남상만·나운환·유명화. (2000). 「장애인 복지개론」. 서울: 홍익제.
- 박석돈. (1996). 중증장애인 고용촉진법으로 개정되어야 한다. 「함께 걸음」. 26-29.
- 박우성. (1998). 노동시장의 변화와 장애인 고용. 「장애인 고용」, 27: 4-11. 한국장애인고용촉진공단.
- 보건복지부. (2001). 「2000년도 장애인 실태조사」. 한국보건사회연구원.
- 오혜경. (1999). 장애인 고용의 효율화를 위한 장애인 개념정의에 대한 고찰. 「장애인 고용」, 34. 한국장애인고용촉진공단.
- 「울산대신문」. (2002). 장애인복지법에 규정된 지자체의 의무이행 과제. 5. 6: 7.
- 유동철. (1999). 장애인복지의 이념적 동향. 김용득·유동철(공편). 「한국장애인복지의 이해」. 인간과 복지.
- 이달엽. (1996). 장애인의 삶의 질과 권리. 「대구대학교 재활과학연구소 발표논문집」, 167-196.
- 이성규. (1998). 경제위기, 사회정책 그리고 장애인 고용. 「장애인 고용」, 27. 한국장애인고용촉진공단.
- 이성규. (1999). 장애인 고용정책의 과정과 전망. 「장애인 고용」, 34. 한국장애인고용촉진공단.
- 전영평. (1998). 장애인 고용의 논리: 검토, 비교, 제안. 「장애인 고용」, 27: 25-33. 한국장애인고용촉진공단.
- 전용호. (2000). 「좋은 사회를 위한 장애인복지론」. 서울: 학문사.
- 정병석. (1999). 「장애인 고용정책 토론회」. 노동부 고용정책심의관.
- 「조선일보」. (2002). 장애인-여성 할당제. 9. 13.
- 「중앙일보」. (1999). 대기업 장애인채용 외면. 9. 18.
- 최현석. (1999). 우리 나라 장애인 고용정책의 이해. 「장애인 고용」, 33. 한국장애인고용촉진공단.
- 한국보건사회연구원. (1996). 「장애인 취업실태와 고용의 경제적 효과」.
- 한국장애인고용촉진공단. (1998). 「취업장애인 고용관리 방안」. 조사연구 98-5.
- Burkhauser, R. V. (1992). Beyond Stereotypes: Public policy and the Doubly Disabled. *The American Enterprise*, 3(5): 60-69.
- Burkhauser, R. V. (1997). Post-ADA: Are People with Disability Expected to Work. *The Annals of the American Academy*, 549: 71-83.
- Daly, M. C. (1997). Who is Protected by the ADA? Evidence from the German Experience. *The Annals of the American Academy*, 549: 101-116.
- Pfeiffer, D. and Giampietro. (1977). Government Policy Toward Handicapped Individuals. *Policy Studies Journal*, 6. 93-101.
- Scotch, R. K. and Schriener, K. (1997). Disability as Human Variation: Implications for Policy. *The Annals of the American Academy*, 549: 148-159.