

# 장애인고용 정책수단 유형 분석: 제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획을 중심으로

김 영 애\*

## 요약

본 연구는 정책 목표를 달성하기 위한 정책수단의 중요성을 인식하여 장애인고용정책을 중심으로 어떤 정책수단이 활용되고 있는지, 정책수단 유형 분석을 통해 특징을 분류한 후 향후 장애인고용정책의 발전방안에 대한 함의를 도출하고자 수행되었다. 이를 위하여 “제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획(2018~2022)”을 연구대상으로 분석하였다. “제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획”은 4개 분야 16개 중점과제, 46개 세부추진과제로 구성되어 있는데 분석결과는 다음과 같다. “제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획” 46개 세부추진과제의 정책수단들은 강제성과 직접성이 모두 높은 유형 I이 11개 과제, 강제성은 높으나 직접성이 낮은 유형 II에 해당되는 과제는 없었으며, 강제성은 낮으나 직접성이 높은 유형 III이 25개 과제, 강제성과 직접성이 모두 낮은 유형 IV에 속하는 과제가 10개로 나타났다. 강제성 차원에서는 강제성이 높은 과제가 23.9%, 강제성이 낮은 과제가 76.1%로 나타났고 직접성 차원에서는 직접성이 높은 과제가 78.3%로 나타나, 강제성은 그리 높지 않으나 직접성이 높은 정책수단이 많이 활용되고 있음을 알 수 있다. 장애인 고용정책은 법적 의무 부과인 의무고용제와 장애인 고용을 확대하는 다양한 지원책들로 구성되어 있기 때문에 강제성 정도는 적절하게 활용되고 있는 것으로 보인다. 또한 정부(공단)의 책임성이 요구되는 분야로서 직접성이 높은 특성을 가지고 있는 것도 확인하였다. 이를 통해 향후에는 장애인고용의 성과 확대를 위해 민간기관과의 거버넌스 등을 고려한 간접적 정책수단 등도 좀 더 보완될 필요가 있음을 제언하였다.

**주요어:** 장애인고용정책, 정책수단, 정책수단 유형, 강제성, 직접성

\* 한국방송통신대학교 사회복지학과 전임대우 강의교수(noja0520@naver.com)

## 1. 서론

장애인은 상대적으로 노동시장에서 불리한 위치에 있는 계층으로 대부분의 OECD국가들은 적극적인 장애인고용정책을 추진하고 있다(류정진 외, 2010; Priestley, 2007; Greve, 2009). 우리나라는 1990년 '장애인 의무고용제(고용할당제)'를 주요 내용으로 하는 「장애인고용촉진등에 관한 법률」을 제정하였다. 동 법은 2000년 「장애인고용촉진 및 직업재활법」으로 전면 개정되었고, 2020년은 법이 제정된 지 30년이 되는 해이다. 그동안 우리나라의 장애인고용정책은 의무고용제를 근간으로 하여 지속적인 장애인고용률 향상 등의 성과가 나타났다. 그러나 의무고용제에 의해 취업한 장애인은 장애인 경제활동인구의 10.3%, 취업자 수의 13.4%이며 의무고용률을 달성해도 경제활동 인구의 13.9%에 그치는 현황은(김종진 외, 2008) 의무고용제를 통해 창출되는 일자리는 제한적일 수 밖에 없다는 구조적 한계를 보여주고 있다. 또한 2018년 장애인 경제활동실태조사 결과 15세 이상 장애인의 경제활동참가율은 전체 인구 경제활동참가율 63.9%에 비해 현저히 낮은 37.0%로 나타나(박혜원 외, 2018) 장애인의 경제활동 참여가 여전히 쉽지 않은 상황임을 알 수 있다.

이처럼 장애인 의무고용제를 바탕으로 하는 장애인고용정책에 대한 정책적 논의가 이루어진 것은 2000년대 초반이다. 장애인 고용정책의 논리와 위상 분석(전영평, 2000), 장애인 고용정책 집행전략 분석 및 평가(이근수, 2001; 이근수, 2002), 장애인 고용정책 과정에 관한 연구(최무현, 2003)등이 집중적으로 이루어졌다. 그 이후 의무고용제 재설계 방안(김종진 외, 2008) 및 정책 성과 문제점, 한계 등에 대한 연구(류정진 외, 2010)가 간헐적으로 수행되어 왔다. 그러나 장애인고용과 관련된 많은 연구는 정책 자체에 초점을 맞춘 연구보다는 장애인 고용을 확대하기 위한 실질적인 방안 및 고용안정과 장애유형별 고용대책, 고용의 질 등에 관한 실증적 연구들이 중점적으로 수행되었다(오세란, 2008; 김성희, 2010; 나운환·오소윤, 2015; 김영애·정영순, 2015). 이에 장애인고용정책이 본격적으로 시작된 지 30년을 앞두고 있는 시점에서 장애인고용이 확대되기 위한 가장 기본적인 정책인 장애인고용정책을 새로운 시각과 관점에서 재조명해보는 것은 필요한 과제라고 본다.

한편, 정책학 분야에 있어 정책수단이라는 개념은 Salamon(2002)의 연구를 통해 중요한 연구대상으로 부각되기 시작하였다. 정책수단은 문제해결에 성공적인 정책결정을 끌어낼 수 있는 중요한 정부정책의 도구이다(전영한, 2007). 동일한 정책이라고 하더라도 어떤 정책수단을 사용하는가에 따라 정책의 성공과 실패, 정책 내용이 달라질 수 있기 때문에(문순영, 2013) 정책목표 달성을 위한 적절한 정책수단을 선택하는 것은 중요하다. 그러나 그동안 장애인고용정책의 정책수단과 관련된 연구는 거의 이루어지지 않았다. 제4차 장애인정책 종합계획의 정책

수단유형을 분석한 문순영(2013)의 연구에서 장애인고용정책에 대한 일부 내용이 분석되어 있긴 하나, 장애인고용정책만을 대상으로 정책수단 유형을 분석한 선행연구는 없다.

이에 본 연구는 정책목표 달성을 위한 정책수단의 중요성을 인식하고, 장애인고용 분야에 어떠한 정책 수단들이 활용되고 있는지, 그 정책수단들의 유형을 분석하고 특징이 무엇인지를 살펴본 후 향후 장애인고용정책이 장애인의 일자리를 통한 자립 및 사회활동 참여 확대 등 본래적 목적을 달성하기 위해 보완되어야 하고 고려해야 할 사항은 무엇인지를 살펴보고자 한다. 즉, 장애인고용의 정책수단 유형을 분석하여 우리나라 장애인고용정책이 어떤 정책수단 유형을 가지고 있는지, 유형분석을 통해 향후 장애인고용정책 발전에 기여할 수 있는 함의를 찾아내는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구의 분석대상은 “제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획”이다. “장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획”은 우리나라 장애인고용정책의 가장 기본이 되는 계획으로 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제7조에 의해 고용노동부장관이 중앙행기관의 장과 협의하여 5년마다 수립하여야 한다. 복지·교육·고용부분 등이 연계된 “장애인복지발전 5개년 1차 계획”이 수립된 후 2차 계획부터는 장애인고용분야를 별도로 하는 장애인고용촉진 5개년 계획이 수립되어 왔고, 현재 5차 기본계획이 수립되어 추진 중에 있다. 이에 본 연구에서는 현재 추진 중인 “제 5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획(2018~2022)”을 연구대상으로 선정하였다.

본 연구의 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 장애인고용정책의 기본 개요 및 특성이 무엇인지를 검토하고, 둘째, 정책수단의 유형화에 대하여 이론적으로 검토한 후 이를 바탕으로 분석틀을 정리한다. 셋째, “제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획”에 포함된 장애인고용정책과 그 정책들을 추진하기 위한 정책수단의 유형적 차원을 분석한다. 넷째, 우리나라 장애인고용 정책수단의 특징을 설명하고 향후 정책수단의 효율성을 제고하기 위한 함의를 도출하는 것이다.

## 2. 장애인고용정책 개요와 특성

우리나라 장애인고용정책의 정책목표는 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제 1조에 명시되어 있는 ‘장애인이 그 능력에 맞는 직업생활을 통하여 인간다운 생활을 할 수 있도록 장애인의 고용촉진 및 직업재활을 꾀하는 것’이다. 이 목표를 실현하기 위해 장애인고용정책은 의무고용제를 근간으로 하여 장애인 고용을 확대하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있는데 크게 장애인 지원정책과 사업주 지원정책으로 구분할 수 있다. 장애인에 대한 지원정책으로는 취업 전 준비

부터 취업 후 적응까지 체계적으로 취업지원서비스를 제공하는 것으로서 장애인 취업성공패키지, 맞춤형 취업지원, 보조공학기기 지원 및 근로지원인 서비스 지원 사업 등이 있다. 기업을 대상으로는 장애인 고용환경 개선 지원 및 장애인 모집대행서비스, 표준사업장 설립지원, 장애인고용장려금 지급 등의 사업이 추진되고 있다(한국장애인고용공단 홈페이지). 상기와 같은 정책내용으로 추진되는 장애인고용정책은 다양한 특성을 가지고 있는데 본 연구에서는 크게 두 가지 특성을 중심으로 살펴보려고 한다.

## 1) 의무고용제(할당고용제) 중심의 장애인고용정책

우리나라는 1980년대 장애 인권 운동의 활성화, 1988년 서울 장애인올림픽 개최 등을 계기로 1990년에 「장애인고용촉진등에 관한 법률」을 제정하면서 장애인 고용문제에 적극적으로 개입할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다(류정진 외, 2010). 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」은 일정규모 이상의 사업주는 일정비율 이상의 장애인을 고용하도록 하되 미달하는 부분은 고용부담금을 납부하도록 하고, 기준 이상을 고용하는 사업주에게는 고용장려금을 지급함을 주요 내용으로 제정되었다. 또한 장애인고용촉진에 관한 제반 업무를 수행하기 위해 고용노동부 산하에 특수공법인인 한국장애인고용공단(이하 '공단')을 설립하도록 하였다. 동 법은 2000년 「장애인고용촉진 및 직업재활법」으로 개정된 후 오늘에 이르고 있다.

장애인고용정책 20년을 맞이하여 그 성과와 과제를 분석한 연구(류정진 외, 2010)에서 제시한 장애인고용정책의 가장 주요한 성과는 1991년 할당고용제를 시작한 이후 꾸준히 증가한 정부 및 민간부분의 장애인 고용률이다. 그러나 장애인고용정책의 한계로는 경증장애인 중심의 취업자 쏠림현상 심화, 할당고용제도를 통한 일자리 창출의 한계, 장애인근로자 임금소득이 비장애인에 비해 낮으며 그 격차가 줄어들지 않는 점, 장애인고용촉진 기금의 구조적 한계로 인한 예산 문제 등이 지적되었다. 이러한 장애인고용정책의 성과와 문제점은 2020년 장애인고용정책 30주년을 맞이하게 되는 지금도 거의 유사한 상황임을 알 수 있다. 즉, 장애인고용률은 2018년 12월 현재 2.78%로 2002년의 1.09%와 비교하였을 때 2배 이상의 증가율을 보이고 있다. 그러나 장애인구가 증가함에도 불구하고 장애인 일자리가 한계에 봉착해 있고, 의무고용 일자리는 대부분 경증장애인이 차지하고 있다. 2018년 12월 기준 의무 고용된 근로자 중 중증장애인은 '중증장애인 2배수 적용'을 통해서도 26.7%를 차지하고 있어 의무고용제의 경증장애인 취업자 쏠림현상을 확인할 수 있다(고용노동부 내부자료). 물론 장애인고용정책이 의무고용제 실행을 위한 정책과 서비스로만 구성된 것은 아니지만 2018년 장애인경제활동실태조사 결과 장애인의 실업률이 6.6%, 고용률은 34.5%로서 전체인구 실업률 4.0%, 고용률 61.3%(박혜원

외, 2018)과 비교할 때 우리나라의 전반적인 장애인고용상황이 여전히 좋지 않고 이에 정책 패러다임 전환을 통해 변화가 필요한 시점임을 알 수 있다.

이와 같이 장애인 의무고용제를 중심으로 하는 장애인고용정책의 성격에 대하여 학자들은 다양한 측면에서 논의하고 있다. 사회·경제적으로 소외되어 온 장애인들에 대한 취업 기회를 우선적으로 제공하는 것이라는 점에서 재분배적 정책이며, 특정 기업들을 대상으로 장애인을 의무적으로 고용하도록 강제하고 있다는 점에서 사회 규제적 정책으로도 보고 있으며(이근수, 2001), 김태일·이규선(2007)은 장애인고용정책을 사회적 규제정책 중에서 시장 유인적 정책수단으로서 교정부과금 및 허용치거래의 성격을 갖고 있는 것으로 보았다. 그리고 장애인고용정책이 의무고용제와 부담금 징수에만 의존하는 정책도구 선택의 편향성 및 낮은 규제수준으로 인하여 정책성과를 거두기 어렵다(이근수, 2002)는 평가도 있다. 또한 우리나라의 장애인고용정책은 왜 장애인고용이 필요한 일인가에 대한 정책 논리를 제대로 정립하지 못한 채, 국제적 압력 증가 및 국내 정치적 선택의 급작스러운 결과물로서 사업주로 하여금 장애인을 고용하도록 규제하고 이를 어길 시에는 부담금을 부과하는 방법으로 정책을 시행해 왔기 때문에(전영평, 2000) 정책이 이루고자 하는 목표를 달성하는 데 일정부분 한계가 드러나기도 한다.

## 2) 장애인고용서비스 전달체계

장애인정책이 추구하는 기본적인 사회적 이념인 정상화는 사회복지정책이 지향하는 사회정의의 실현과 관련되어 있다. 그런데 그 목적의 실현을 위해서 장애인고용정책은 단순히 복지시장 실패에 대한 소극적인 정부 개입보다 장애인의 복지를 위해 기업에 대해 사회적 책임을 부과하는 적극적인 정부 개입이라는 특성을 가진다(이근수, 2002). 즉, 의무고용제 등은 기본적으로 정부(고용노동부, 공단)가 주도하는 정책이 될 수 밖에 없는 구조적 특성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그런데 「장애인고용촉진등에 관한 법률」이 2000년 「장애인고용촉진 및 직업재활법」으로 전면 개정되면서 고용정책을 추진하는 전달체계에 큰 변화를 맞이하게 되었다. 개정의 주요 이유는 근로능력과 의욕이 있는 모든 장애인에게 일자리를 제공할 수 있도록 하고 중증장애인의 특별지원을 위한 제도적 장치를 마련하며, 기타 장애인 의무고용제 시행과정에서 나타난 문제점을 개선·보완하려는 것이었다(법제처). 그러나 세부적으로 살펴보면 장애인에 대한 직업지도, 직업적응훈련 등 고용촉진 및 직업재활의 단계적 사업내용 및 지원근거와 동 사업을 수행하는 기관 간 연계로 종합적 지원 체계를 구축, 공단 사업의 효율적 수행을 위해 민간단체에 대한 위탁근거를 마련하며, 장애인고용부담금의 3분의 1에 해당하는 금액은 장애인 직업재활업무를 수행하는 보건복지부 산하 직업재활시설 등에서 집행될 수 있도록 하는 것이

주요 내용이다(최종철 외, 2008). 2000년 10월부터 보건복지부 직업재활기금사업(이하 '기금사업')이 시작되었는데, 전국의 162개 장애인복지관, 장애인단체, 직업재활시설에서 중증장애인에 대한 취업알선 등 직업재활 서비스를 제공하게 되었다. 기금사업 추진에 필요한 예산은 고용촉진 및 직업재활기금 중 일부인 2/9에 대하여 보건복지부가 사업계획 및 예산안을 마련하고 예산집행 및 회계감독은 공단이 수행하였다. 그러나 충분한 준비가 없었고 부족한 공감대로 시작된 사업은 사업수행체계의 이원화(보건복지부, 고용노동부)로 인한 효율성 저하 문제점이 지속적으로 제기되어 결국 2008년부터는 사업 예산을 보건복지부 일반회계로 확보하는 것으로 정리되면서(한국장애인개발원, 2007) 기금사업은 폐지되었다.

공단 내부에서도 기금사업의 효율적 운영 및 장애인고용서비스 전달체계 내에서 서비스의 중복성, 비효율성 등의 역기능적인 현상에 대한 개선 요구에 대응한 노력의 일환으로 장애인고용네트워크 사업을 도입하였다(김종진, 2004). 서비스 개선, 지역사회 자원 활용의 극대화 및 서비스 전달의 효율성을 높이기 위한 방안의 하나로 관련기관 간 네트워크는 중요하며, 특히 장애인의 경우는 복지서비스 전달에 있어 복합적인 서비스를 필요로 하는 대표적인 대상인 만큼 장애인에 대한 서비스 전달에 있어 여러 기관 간의 서비스 연계는 필수적임을 인식하고 시작한 사업이었다. 그러나 서비스 전달의 중복성, 비연속성, 비책임성 및 비접근성 등 여러 가지 면에서 한계를 드러내어(김종진, 2004) 장애인고용네트워크 사업도 기금사업이 폐지되면서 함께 유명무실해졌다.

물론 이후에도 장애인 고용서비스 전달체계에 대한 논의들은 지속적으로 이루어졌는데, 장애인 고용서비스 개편에 대한 논의의 대부분은 고용노동부와 보건복지부 그리고 교육부를 중심으로 하는 정부부처간의 책임과 역할의 중복 해소 방안이 핵심을 이루었다. 즉, 부처간의 업무를 정리하여 하나의 체계로 통합해나가자는 것이 중심이어서(김용탁·문보경, 2015) 장애인 취업 업무를 수행하는 관련 민간기관들과의 연계 방안 등에 대해서는 적극적인 논의가 이루어지지 못했다. 의무고용제도 운영을 담당하는 공단은 인프라 부족으로 이미 의무고용제도에 접근해 있는 장애인들에게만 서비스를 제공할 뿐이며, 그렇지 않은 장애인에 대해서는 적절한 정보가 없을 뿐더러 직업서비스와 복지서비스를 적절히 연계하여 제공할 상황에 있지 못하다는 점(김용탁·문보경, 2015)은 향후 공단만을 중심으로 하는 장애인고용서비스 전달체계에 변화 필요성이 있음을 알 수 있다.

### 3. 분석대상 범위와 방법

#### 1) 분석대상

본 연구의 장애인고용 정책수단 유형 분석의 대상은 “제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획(2018~2022)”이다. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」제 7조에는 고용노동부 장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 장애인의 고용촉진 및 직업재활을 위한 기본계획을 5년마다 수립하여야 함을 명시하고 있다. 기본계획에는 직전 기본계획에 대한 평가, 장애인의 고용촉진 및 직업재활에 관한 사항, 장애인 고용촉진 및 직업재활 기금에 관한 사항, 장애인을 위한 시설의 설치·운영 및 지원에 관한 사항, 그 밖에 장애인의 고용촉진 및 직업재활을 위하여 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 함을 규정하고 있어 우리나라 장애인고용정책을 대표하고 망라하는 계획이라고 볼 수 있다.

“장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획” 수립의 추진 배경을 좀 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다(한국장애인고용공단 내부자료). 우리나라는 1990년 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 전신인 「장애인고용촉진등에관한법률」을 제정하여 장애인이 ‘일’을 통해 삶의 보람을 찾을 수 있도록 하는 정책을 추진하였다. 이후 1995년 3월 대통령의 “삶의 질 세계화” 선언을 계기로 1996년 2월 삶의 질 세계화를 위한 국가복지기본구상을 보고하였으며 이 때 대통령은 노인 및 장애인 복지를 획기적으로 증진시킬 수 있는 종합대책을 마련할 것을 지시하였다. 1996년 12월 총리를 위원장으로 하는 장애인복지대책위원회에서 “장애인복지발전 5개년계획”을 수립토록 결정하였으며, 이후 “노인·장애인복지 종합대책”, “장애인단체 대표 초청 국정좌담회 건의사항 조치계획” 등 그 동안 발표된 장애인복지 시책 등을 기본으로 복지·교육·고용부문 등을 연계시킨 중장기종합계획인 “장애인복지발전 5개년 1차 계획”을 복지부·교육부·고용부가 공동으로 수립하였으며 이 계획에 고용분야가 포함되어 있었다. 제 2차 계획부터는 장애인고용분야를 별도로 하는 장애인고용촉진 5개년 계획을 수립하여 왔으며 현재 제 5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획(2018~2022)이 수립되어 시행중에 있다.

“제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획”은 ‘98년 이후 총 4차례의 “장애인고용촉진 기본계획” 추진 결과를 바탕으로 수립되었다. 수립배경은 취업적령기 장애인구 감소 및 중고령 장애인구 증가 등 장애인구 구조변화, 장애등급제 폐지에 따른 장애인고용서비스 제공 방안 마련, 최저임금 인상 등 사회·경제적 환경 변화, 장애인 일자리 정책의 패러다임 전환이 필요한 시점 등이다(전영환 외, 2018). 또한 그간 장애인 법정 의무고용률 및 의무고용사업체의 장애인 고용은 지속적으로 확대되어 온 반면, 1,000인 이상 대기업의 의무이행비율 저조, 의무대상이

아닌 50인 미만 소규모 사업장에 장애인이 대부분(68.2%) 채용되어 있고 임금수준도 낮은 문제점 등에 대비하는 목적도 가지고 있다(고용노동부 내부자료). 이에 “제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획”은 ‘양질의 일자리 확대와 격차 해소를 통한 포용적 노동시장 구축’을 비전으로 양질의 장애인 일자리 확대, 장애인 노동자 지원을 위한 통한 격차 해소, 장애인 맞춤형 지원 확대, 체계적인 장애인 고용서비스 인프라 확충이라는 4개 분야에 대해 16개 중점과제, 46개 세부추진과제로 구성되어 추진되고 있다.

## 2) 분석방법 및 분석틀

장애인고용의 정책수단 유형을 분석하기 위해 본 연구에서는 “제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획”의 46개 세부추진과제를 분석하였다. 정책집행의 성공과 실패를 가름하는 중요한 요인으로 적절한 정책도구 및 수단의 선택은 중요하다(최무현, 2008). 정책수단을 살펴보는 연구는 정책학의 하위 개념으로 포괄적으로 다루어져 오던 것이 Salamon(2002)의 연구를 통해 독자적인 연구대상으로 인식되고 관심을 받고 있다. 정책수단 개념에 대해서는 다양한 논의들이 이루어지고 있는데(Salamon, 2002; Lascoumes & Le Galès, 2007; Borrás & Edquist, 2013), Salamon(2002)은 공공문제를 해결하기 위하여 중앙과 지방 정부 등 각급 수준의 정부기관들, 그리고 정부기관들과 민간기관들이 서로 협력하여 행동을 취할 수 있도록 하는 매개물로 파악하고 있으며, 전영한(2007)은 정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단으로 정의하고 있다.

여러 학자들의 논의를 종합해보면 정책수단은 첫째, 어떠한 목표를 달성하기 위해 의도적으로 선택한 기법·기술·장치 등이며, 둘째 정책수단 선택의 주체는 정부 또는 정부와 협력관계에 있는 민간기관들이라는 점이다(노시평, 2014). 일반적으로 정책 목적을 달성하기 위해 정부가 활용하는 수단이라는 도구적 특성(instrumentalities)이 강조되고 있으며, 기법(techniques), 방법(methods), 장치(devices), 기술(technologies) 등으로 그 구성개념을 파악하려는 경향을 보이고 있다(문순영, 2013).

정책수단 연구에 있어 정책수단 유형 분류는 중요한 주제이다. 그동안 정부가 활용하는 정책수단이 다양해지고 실제 현실에서 목격되는 정책수단은 하나의 형태로 존재하기 보다 여러 수단이 결합되는 경우가 많았다. 이에 여러 학자들은 정책수단을 분석하는 범주를 다양한 형태로 제시하고 있다. Hood & Margetts(2007)은 명목적 유형화의 전형을 제시하였는데, 정부가 국민의 형태 변화를 유도하기 위하여 사용할 수 있는 통치자원을 바탕으로 정책수단을 정보(information or nodality), 권위(authority), 자금(treasure), 공식조직(formal organization)으



로 분류하고 있다. Salamon(2002)은 각 정책수단들의 비교분석이 가능한 연속적인 유형화 기준으로 정책수단을 분류하였는데 정책 결정자가 정책수단을 선택하는데 도움을 줄 수 있는 정책수단의 차원들을 강제성, 직접성, 자동성, 가시성의 네 가지 기준으로 분류하였다. 전영한(2007)은 기존 연구들을 바탕으로 연구자들로부터 많은 관심을 받아온 분류기준인 '강제성'과 행정학, 조직학, 경제학의 다양한 이론적 관점에서 정책도구 접근을 가능하게 하는 '직접성' 2가지 차원에 의거한 새로운 정책수단 분류모형을 제시하고 있다.

강제성(forcedness)은 정책을 구성하는 활동의 성격에 관한 것으로 개인이나 집단의 형태를 제약하는 정도를 의미하는데 기존 정책도구 분류모형에서 가장 빈번하게 언급된 기준이다. 직접성(directness)은 정책수단을 사용하는 전달체계의 속성을 다루는 것으로 권한, 재정 혹은 집합적 활동을 실행하는 실체가 그 실행에 포함되는 정도를 의미한다. 즉, 공공정책의 경우 어떤 공적 행위에 대한 권한, 자금, 그리고 집행하는 데에 그 조직이 어느 정도 관여되어 있는가의 정도와 관련된 개념이다. 또한 직접성은 개별 정책도구가 가진 상이한 정부조직, 준정부조직, 민간조직의 역할분담체제, 혹은 거버넌스 방식 등을 반영하는 차원으로서 다양한 이론의 관점에서 정책도구를 접근하는 것을 가능하게 만든다(전영한, 2007). 이처럼 '강제성'과 '직접성'의 기준이 빈번하게 사용되는 것은 정책수단 유형을 분석하는 선행연구들을 통해서도 확인할 수 있다. 문순영(2013)은 장애인복지의 정책수단유형 연구에서 강제성과 직접성을 바탕으로 분석하고 있으며, 정명주(2010)도 한국의 다문화 정책의 특성을 정책수단 분석을 통해 살펴보는 연구에서 강제성과 직접성으로 정책수단 유형 분류 기준으로 하고 있다.

이에 본 연구에서도 전영한(2007)이 분류한 정책수단의 '강제성'과 '직접성'에 따라 장애인고용 정책수단 유형을 분석하고자 한다. 강제성과 직접성의 분류기준을 선택한 이유는 장애인고용정책이 강제성을 가지고 있는 의무고용제를 중심으로 추진되는 특성을 가지고 있는 바, 실제적으로 정책이 정책목표 달성을 위해 어느 정도의 강제성을 가지고 있는지를 분석하는 것이 일차적으로 필요하다고 보았기 때문이다. 또한 장애인고용을 확대하기 위해 장애인과 사업주를 대상으로 다양한 사업들이 추진되고 있는데, 대다수의 사업이 정부(공단)주도로 전달되는 특성을 가지고 있음을 고려할 때 직접성 차원에서 정책을 살펴보는 것도 중요하다고 판단했기 때문이다.

이처럼 강제성과 직접성을 기준으로 장애인고용정책의 정책수단 유형을 네 가지로 분류하여 살펴보고자 하는데, 강제성과 직접성이 모두 높은 정책은 '유형 I', 강제성은 높으나 직접성이 낮은 정책은 '유형 II', 강제성은 낮으나 직접성이 높은 정책은 '유형 III', 강제성과 직접성이 모두 낮은 정책은 '유형 IV'로 분류하고자 한다. 전영한(2007)은 위 네 가지 유형 외 정책도구 분류모형의 이론적 단순성을 다소 희생하면서 실용적으로 좀 더 유용한 유형분류를 시도하여

강제성에 따른 범주를 셋으로 나누고, 준정부조직에 의한 도구운용을 직접성 차원의 중간범주로 추가하여 직접성에 따른 범주도 셋으로 나누어 아홉 가지의 정책도구 범주를 제시하고 있다. 장애인복지의 정책도구를 분석한 문순영(2013)도 아홉 가지 범주에 따라 정책수단유형을 분석하고 있다. 장애인고용정책 또한 주요 집행기구인 공단이 준정부기관의 성격을 가지고 있어 아홉 가지 범주로도 분석을 시도할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 공단이 의무고용제를 중심으로 하는 장애인고용정책이 시작되면서 정책 실행을 위하여 설립된 고용노동부 산하 특수공법인으로서의 공단 설립배경 및 특수성 등을 감안하여 공단에서 수행하는 모든 업무수행이 정부조직에서 수행하는 것과 같은 차원에서 이루어진다고 보아도 큰 문제가 없다고 판단하였기 때문에 네 가지 유형으로 정책을 분류하고자 한다.

먼저 정책을 네 가지 정책수단 유형으로 분류하되 분류의 객관성을 갖추기 위해 강제성과 직접성에 대한 측정기준을 정하고 측정값을 부여하였다[표 1]. 측정기준 및 측정값은 전영한(2007)이 분류한 강제성 및 직접성의 세 가지 범주 기준을 참고하여 연구자가 임의적으로 부여하였다. 먼저 ‘강제성’에 대해서는 법 또는 규정개정을 통해 의무적으로 추진되는 과제는 3, 경제적 유인을 통해 의도하는 정책방향에 따르도록 추진하는 과제는 2, 서비스 등 정보제공으로 정책을 실현하는 과제를 1로 측정값을 부여하고자 한다. 3으로 측정된 정책은 강제성이 높은 것으로 보고, 2와 1로 측정된 정책은 정도의 차이는 있으나 강제성이 낮은 것으로 본다. ‘직접성’ 차원에 대해서도 정부(공단)에 의해 추진되는 사업은 3, 정부와 민간의 연계를 통해 추진되는 사업은 2, 민간위탁 등을 통해 민간이 추진하는 사업은 1로 측정값을 부여하였다. 강제성 측정 기준과 마찬가지로 3은 직접성이 높은 것으로 보고, 2와 1로 분류된 사업은 정도의 차이가 있으나 직접성이 낮은 것으로 본다.

[표 1] 강제성과 직접성의 측정기준 및 측정값

구분	측정기준	측정값	
강제성	법·규정개정 통해 의무적 추진	3	높음
	경제적 유인 통해 추진	2	
	서비스 및 정보제공 통해 추진	1	
직접성	정부(공단)가 추진	3	높음
	정부와 민간이 연계하여 추진	2	
	민간(위탁)이 추진	1	

이를 통한 장애인고용의 정책수단 유형 분류기준은 [표 2]와 같다. 강제성·직접성의 순서대로 ‘유형 I’은 3·3, 유형Ⅱ는 3·2와 3·1, 유형Ⅲ은 2·3과 1·3, 유형Ⅳ는 2·2, 1·2, 2·1, 1·1의

과제로 분류된다. '유형 I'은 직접규제에 속하는 내용으로 일반적으로 정부규제라고 할 수 있는 정부조직과 공무원에 의해 집행되는 각종 인·허가 및 법적 의무를 부과하는 규칙들이 해당된다. '유형 II'는 준정부기관이나 민간기관에 위탁된 각종 기술검정/승인 등 규제집행의 위탁 계약 형태가 해당된다. '유형 III'은 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도가 낮고 선택의 여지를 주기 때문에 강제성은 낮지만 정부조직 및 공무원에 의해 직접 운용되는 정책도구들이 이 범주에 속한다. 공무원이 직접 심사하여 지급하는 각종 보조금, 정부대출 및 지급보증, 정부기관에 의한 다양한 정보제공 및 정부에 의한 민간인 교육·훈련, 기술지원 등이 대표적 도구들이다. '유형 IV'는 정책대상 집단의 행위를 제약하는 정도가 낮으며 정부조직 및 공무원이 아닌 비정부조직에 의해 운용된다는 특징을 갖는다. 대표적 도구들로는 바우처, 시중은행을 매개로 한 금융지원 등을 들 수 있다(전영한, 2007).

[표 2] 강제성과 직접성에 의한 정책수단의 네 유형

		강제성	
		높음(3)	낮음(2, 1)
직접성	높음(3)	<유형 I>	<유형 III>
		3, 3	2, 3      1, 3
	낮음(2, 1)	<유형 II>	<유형 IV>
		3, 2      3, 1	2, 2      1, 2      2, 1      1, 1

#### 4. 우리나라 장애인고용 정책 수단 유형 분석

“제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획”은 ‘양질의 일자리 확대와 격차 해소를 통한 포용적 노동시장 구축’을 비전으로 양질의 장애인 일자리 확대, 장애인 노동자 지원을 위한 통한 격차 해소, 장애인 맞춤형 지원 확대, 체계적인 장애인 고용서비스 인프라 확충이라는 4개 분야에 16개 중점과제, 46개 세부추진과제로 구성되었다. 4개 분야별 각각에 세부적으로 수립되어 있는 정책과제를 직접성과 강제성 차원에서의 유형으로 분석하면 다음과 같다.

## 1) 양질의 일자리 확대

양질의 일자리 확대 분야에 사용되고 있는 정책수단 유형분류를 정리하면 [표 3]과 같다. 추진과제별로 살펴보면, 먼저 '대기업 의무고용 이행 강화'에는 4개의 세부추진과제가 있다. ①기업규모별 부담금 차등제 도입은 의무고용 이행비율이 낮은 기업이 부담금을 더 많이 내도록 의무 미이행 수준별 부담금 차등 가산율을 상향 조정하는 것으로 직접성과 강제성이 모두 높은 유형 I에 속한다. ②고용개선계획 제출 의무화는 고용 저조 기업에 대한 이행지도와 제재를 강화하고 대상에 따라 공표방법을 차별화 하는 내용으로 유형 I, 대기업의 장애인 다수고용 사업장에 대한 연계고용 시 부담금 감면 한도를 확대하는 ③연계고용 활성화는 강제성은 다소 낮으나 직접성이 높은 유형 III에 속한다. ④고용기여 인정제도 도입은 대기업 등에서 자체 훈련시설을 활용하여 채용을 전제로 장애인에게 무상훈련 등을 제공하는 경우 훈련인원의 일정 비율을 해당 기간 동안 고용한 것으로 간주하는 것으로 역시 유형 III이다.

두 번째 과제인 '공공부문 의무고용 이행 실효성 확보'에는 3개의 세부추진과제가 있다. 50인 이상 공공기관에 적용되는 의무이행을 규모에 관계없이 전면 적용하는 ⑤공공기관 의무고용 전면 확대는 직접성과 강제성이 모두 높은 유형 I, 공기업·준정부기관 및 지방공기업의 경영평가에 반영되는 장애인 의무고용률을 기타공공기관 및 지방출자·출연기관으로 확대하여 반영하는 ⑥경영평가 반영 확대도 유형 I, 그리고 기타 공공기관 등 고용의무 불이행기관을 지도하는 ⑦인력채용 지원은 강제성은 낮으나 직접성이 높은 유형 III에 속한다.

세 번째 '표준사업장 장애인 일자리 확대'에는 5개 세부추진과제가 있다. ⑧중소기업 컨소시엄형 표준사업장 확대는 다수의 중소기업과 지자체 또는 공공기관이 공동 참여하는 컨소시엄형 표준사업장을 설립하면 설립 투자금 지원을 확대하는 것으로 강제성은 다소 낮으나 직접성은 높은 유형 III에 속한다. ⑨대기업 자회사형 표준사업장은 인증요건을 완화하여 대기업의 표준사업장 설립 활성화를 추진하는 것으로 유형 III, 중증장애인 비율이 높은 표준사업장의 경우 설립비용 지원한도를 상향 조정하는 ⑩표준사업장 설립확대도 유형 III에 속한다. ⑪사회적경제기업 설립지원은 중증·여성·장년장애인을 고용하는 사회적기업·협동조합에 대해 초기 창업비용까지 일부 지원하는 등 설립 지원을 강화하는 것으로 역시 유형 III에 속한다. ⑫판로지원 강화는 공공기관의 표준사업장 생상품 우선구매 총 구매액 비율을 확대하는 것으로 강제성과 직접성이 모두 높은 유형 I에 속한다.

마지막으로 '직업적 장애기준 마련 등'에는 3개의 세부추진과제가 있다. ⑬직업적 장애기준 마련은 장애등급제 폐지에 따라 장애인 고용정책에 적합한 장애 기준을 새로이 마련하는 것으로 강제성과 직접성이 높은 유형 I, 의무고용사업장의 상용직 장애인노동자 비중이 높을 수록

고용 장려금 및 표준사업장 지원 등에 있어 우대를 하는 ⑭일자리의 질 반영은 강제성은 다소 낮으나 직접성이 높은 유형 III에 속한다. ⑮고용의무 강화는 장애인 의무고용률 상향 조정을 검토하는 내용으로 강제성과 직접성이 모두 높은 유형 I에 속한다. 이상 양질의 장애인 일자리 확대분야의 세부추진과제는 모두 15개로, 이중 유형 I이 7개, 유형 III이 8개 과제로서 강제성은 정도의 차이가 다소 있으나 모두 직접성이 높은 분야임을 확인할 수 있다.

**[표 3] 양질의 장애인 일자리 확대**

중점과제	추진과제	세부계획	유형분류 (강제성, 직접성)
대기업 의무고용 이행 강화	① 기업규모별 부담금 차등제 도입	◦의무미이행 수준별 부담금 차등 가산율 상향 조정	유형 I (3, 3)
	② 고용개선계획 제출 의무화	◦고용저조 기업에 대한 이행지도 및 제재 강화 ◦공표방법 차별화를 통한 명단공표 실효성 제고	유형 I (3, 3)
	③ 연계고용 활성화	◦연계고용시 부담금 감면 한도를 확대	유형 III (2, 3)
	④ 고용기여 인정제도 도입	◦대기업 등에서 채용을 전제로 자체 훈련시설 활용 하여 무상훈련 제공 시 훈련참여 장애인 일정비율을 해당 기간 동안 고용한 것으로 인정	유형 III (2, 3)
공공부문 의무고용 이행 실효성 확보	⑤ 공공기관 의무고용 전면 확대	◦공공기관 의무이행을 규모에 관계없이 전면 적용 (50인 이상 → 전체)	유형 I (3, 3)
	⑥ 경영평가 반영 확대	◦의무고용 실적을 경영평가에 반영	유형 I (3, 3)
	⑦ 인력채용 지원	◦공공기관 전담 TF구성, 고용의무 불이행 공공기관 중점 지도	유형 III (1, 3)
표준사업장 장애인 일자리 확대	⑧ 중소기업 컨소시엄형 표준사업장 확대	◦다수 중소기업과 지자체 등이 참여하는 컨소시엄형 표준사업장 설립 확대	유형 III (2, 3)
	⑨ 대기업 자회사형 표준사업장	◦자회사 소유 인정범위 확대 등 인증요건 완화	유형 III (2, 3)
	⑩ 표준사업장 설립 확대	◦중증장애인 비율 높을 경우 설립비용 지원 한도 상향 조정	유형 III (2, 3)
	⑪ 사회적경제기업 설립 지원	◦사회적기업, 협동조합 등 설립지원 강화	유형 III (2, 3)
	⑫ 판로지원 강화	◦공공기관 표준사업장 생산품 우선구매 비율 확대	유형 I (3, 3)
직업적 장애기준 마련 등	⑬ 직업적 장애기준 마련	◦장애등급제 폐지에 따른 장애인고용 정책에 적합한 장애 기준 마련	유형 I (3, 3)
	⑭ 일자리의 질 반영	◦상용직 장애인노동자 비율이 높을수록 장려금 등 우대 추진	유형 III (2, 3)
	⑮ 고용의무 강화	◦의무고용률 상향조정 검토	유형 I (3, 3)

## 2) 장애인 노동자 지원을 통한 격차 해소

장애인 노동자 지원을 통한 격차 해소 분야에 사용되고 있는 정책수단 유형분류를 정리하면 [표 4]와 같다. 먼저 '장애인 노동자 직접 지원'에는 3개의 추진과제가 있다. ⑯ 중증장애인 최저 임금적용제외 제도 개편은 현재 최저임금적용제외 제도의 전면 개편을 통해 중증장애인도 적정 수준의 임금을 받아 고용이 안정될 수 있도록 하는 것으로 강제성과 직접성이 높은 유형 I에 속한다. 장애인 공단의 직업능력평가사 확대 및 자격제도 도입 등의 내용을 담고 있는 ⑰ 직업능력평가 기능 강화는 강제성은 낮으나 직접성이 높은 유형 III, 중증장애인 근로자에 대한 사회보험료 및 출퇴근 비용 등 추가비용 일부를 보전하는 방안을 마련하는 ⑱ 소규모 사업장 중증장애인 추가 비용 지원은 강제성은 다소 낮으나 직접성은 높은 유형 III의 정책수단을 가지고 있다. 다음으로 '장애인 고용사업장 지원확대'에는 4개의 추진과제가 있다. 중증장애인 등 고용률이 저조한 장애인을 대상으로 지급단가를 상향 조정하는 내용을 담은 ⑲ 장려금 고용유인 효과제고는 강제성은 다소 낮으나 직접성이 높은 유형 III, 사업체가 고용안정 및 새로운 직무 개발 등 고용유지에 쓰이는 운영자금을 용자하는 ⑳ 고용유지 지원강화도 유형 III, 직업재활시설 등에 장려금 직접 지급을 추진하는 ㉑ 장려금 부정적 사용방지는 강제성과 직접성이 높은 유형 I, 마지막으로 직업재활시설에 대한 표준사업장 인증 제한을 폐지하고 장애유형별로 편의시설 등의 인증 요건을 다양화 하는 ㉒ 직업재활시설 지원 확대도 유형 I에 속한다. 장애인노동자 지원을 통한 격차 해소 분야의 세부추진과제는 모두 7개로서, 이중 유형 I이 3개 과제, 유형 III이 4개과제로서 강제성의 정도에는 차이가 있으나 모두 직접성이 높은 분야의 과제임을 알 수 있다.

[표 4] 장애인 노동자 지원을 통한 격차 해소

중점과제	추진과제	세부계획	유형분류 (강제성, 직접성)
장애인 노동자 직접지원	⑯ 중증장애인 최저임금 적용제외 제도 개편	◦1단계 : 적용제외 인가기준을 기존 작업능력의 90%에서 70%미만으로 조정 ◦2단계: 제도자체 전면개편 추진	유형 I (3, 3)
	⑰ 직업능력평가 기능 강화	◦직업능력평가사 확대 및 자격제도 도입	유형 III (1, 3)
	⑱ 소규모 사업장 중증 장애인 추가 비용 지원	◦사회보험료, 출·퇴근비용 등 추가비용의 일부 보전 방안 강구	유형 III (2, 3)
장애인 고용사업장 지원 확대	⑲ 장려금 고용유인 효과제고	◦고용 장려금 단가 상향 조정	유형 III (2, 3)
	⑳ 고용유지 지원 강화	◦운영자금 용자 등 고용환경 개선사업 확대	유형 III (2, 3)
	㉑ 장려금 부정적 사용 방지	◦법인이 아닌 직업재활시설 등에 장려금 직접 지급 추진	유형 I (3, 3)
	㉒ 직업재활시설 지원 확대	◦직업재활시설 표준사업장 인증제한 폐지 ◦장애유형별 인증요건 다양화	유형 I (3, 3)

### 3) 장애인 맞춤형 지원 확대

장애인 맞춤형 지원 확대 분야의 정책수단 유형분류는 [표 5]와 같다. 장애인 맞춤형 지원확대 중 '중증장애인 지원확대'는 4개의 세부 추진과제로 구성되어 있다. 중증장애인 지원고용 현장훈련 기간을 연장하는 등 서비스를 확대하는 ㉓중증장애인 지원고용 확대는 강제성은 다소 낮으나 직접성이 높은 유형 III에 속한다. ㉔맞춤형 취업지원 신설은 지역 맞춤형 취업지원 서비스를 제공하는 것으로 동료상담가 등을 장애인 단체 등에 프로젝트 방식으로 지원하는 것으로 강제성은 낮고 직접성도 그리 높지 않은 유형 IV에 속한다. 보조공학기기 지원물량 확대 내용을 담은 ㉕보조공학기기 지원 확대는 강제성은 다소 낮으나 직접성이 높은 유형 III, 근로지원인 지원을 확대하는 ㉖근로지원인 제도 확대·개편도 유형 III에 속한다.

[표 5] 장애인 맞춤형 지원 확대

중점과제	추진과제	세부계획	유형분류 (강제성, 직접성)
중증장애인 지원확대	㉓ 중증장애인 지원 고용 확대	◦현장훈련기간을 7주에서 최대 6개월로 연장	유형 III (2, 3)
	㉔ 맞춤형 취업지원 신설	◦동료상담가 등을 통한 일자리창출 취업서비스 지원	유형 IV (1, 2)
	㉕ 보조공학기기 지원 확대	◦지원물량 확대 ◦보조공학기기 전용 웹사이트 신설	유형 III (2, 3)
	㉖ 근로지원인 제도 확대·개편	◦근로지원인 확대 및 지원 단가 인상 등 처우 개선	유형 III (2, 3)
여성·장년·발달장애인의 취업지원 확대	㉗ 장애여성 취업가능성 제고	◦시간제 근로 희망 장애여성 취업기회 확대	유형 I (3, 3)
	㉘ 장년장애인 고용유지 지원	◦장년장애인 보조공학기기 우선 지원 ◦대체인력 채용장려금 지원 등	유형 III (2, 3)
	㉙ 적합직무 개발 및 훈련과정 확대	◦다양한 직업영역 개발	유형 III (1, 3)
재학·청년장애인의 취업·직업역량 강화	㉚ 장애학생 통합취업 지원 체계 구축	◦고용부·교육부·복지부 간 '상설협의체' 구성, 통합 경력개발 서비스 제공	유형 IV (1, 2)
	㉛ 장애학생 취업지원 확대	◦서비스대상자 기존 2·3학년에서 전 학년으로 확대	유형 IV (1, 2)
	㉜ 특수교육 인프라 연계	◦시각청각 훈련센터 확대 등	유형 IV (2, 2)
장애유형별 맞춤형 지원 강화	㉝ 장애유형별 맞춤형 지원 강화	◦감각, 척수장애 등 특수성 등을 감안한 맞춤형 지원 강화	유형 IV (1, 2)

‘여성·장년·발달장애인의 취업지원확대’는 3개의 세부추진과제가 있다. 월 60시간 미만 일 자리도 시간에 비례하여 의무고용으로 인정하여 시간제 근로 희망 장애여성의 취업기회를 확대하는 ㉞장애여성 취업가능성 제고는 강제성과 직접성이 모두 높은 유형 I, 장년장애인에 대해 보조공학기 기 우선 지원 및 대체인력 채용장려금을 지원하는 ㉟장년장애인 고용유지 지원은 강제성은 다소 낮으나 직접성이 높은 유형 III, 다양한 직업영역을 개발하고 맞춤형 훈련과정을 지속적으로 확대하는 ㊱적합직무 개발 및 훈련과정 확대는 강제성이 낮고 직접성이 높은 유형 III에 속한다.

‘재학·청년장애인의 취업·직업역량 강화’는 4개의 세부추진과제로 이루어져 있다. 먼저 고용부·교육부·복지부 간 상설협의체 구성을 통하여 장애학생에 대한 통합경력개발 서비스를 제공하는 ㊲장애학생 통합취업지원체계 구축은 강제성은 낮고 직접성도 높지 않은 유형 IV, 고등학교 전 학년을 대상으로 체계적인 상담·직업체험기회를 제공하는 ㊳장애학생 취업지원 확대도 유형 IV, 특수학교 학급에서 취업을 위한 특별직무과정(전공과)를 운영할 수 있도록 설치비용을 지원하는 등의 ㊴특수교육 인프라 연계도 강제성과 직접성 모두 다소 낮은 유형 IV에 속한다. 감각, 척수 장애 등 장애발생 특수성 등을 감안한 시각·청각 훈련센터 확대 등 ㊵장애 유형별 맞춤형 지원 강화과제도 유형 IV이다. 장애인 맞춤형 지원 확대 분야에는 모두 11개의 세부추진과제가 있다. 이 중 유형 I은 1개 과제이며, 유형 III이 5개, 유형 IV가 5개 과제로서 직접성 측면에서는 직접성이 높은 과제와 낮은 과제가 골고루 차지하고 있으나 강제성 측면에서는 강제성이 낮은 과제가 대부분임을 알 수 있다.

#### 4) 체계적인 장애인 고용서비스 인프라 확충

체계적인 장애인 고용서비스 인프라 확충 분야의 정책수단 유형분류는 [표 6]과 같다. 먼저 ‘장애인 직업훈련체계 혁신’은 4개의 세부추진과제로 구성되어 있다. 장애유형에 따른 직무 발굴 및 맞춤형 훈련 과정을 확대하는 ㊶장애유형별 맞춤형 훈련 확대는 강제성은 낮으나 직접성은 높은 유형 III, 감각 장애인 훈련센터 설치 및 발달장애인 전용 훈련센터 설치 확대를 주 내용으로 담고 있는 ㊷공공 직업훈련 인프라 확대는 강제성은 다소 낮으나 직접성이 높은 유형 III, 그리고 4차 산업혁명에 대응하는 신산업융합 직종 분야 장애 인력 양성 추진이 주 내용인 ㊸공공훈련기관 역할 강화는 강제성은 낮으나 직접성이 높은 유형 III, 접근성 제고 및 이공계 장애 전문 인력양성을 위한 폴리텍 훈련 인프라를 활용한 장애인 직업훈련 활성화를 내용으로 하는 ㊹폴리텍의 장애친화적 운영은 강제성은 낮고 직접성도 다소 낮은 유형 IV에 속한다.

‘민간취업알선기관 활용 확대’는 2개의 세부추진과제로 이루어져 있다. 장애인복지관 등 민



간기관에 취업알선 업무를 위탁하여 낮은 접근성 등으로 인한 취업지원서비스 격차 해소를 주 내용으로 하는 ㉞취업지원기관 다양화는 강제성과 직접성이 모두 낮은 유형 IV, 내일배움카드 등 실업자훈련에 참여하는 장애인에 대한 훈련수당 추가지급 및 민간위탁 훈련규모 확대인 ㉟ 민간훈련 활성화도 유형 IV에 속한다.

**[표 6] 체계적인 장애인 고용서비스 인프라 확충**

중점과제	추진과제	세부계획	유형분류
장애인 직업 훈련체계 혁신	㉘ 장애유형별 맞춤훈련 확대	◦직무발굴 및 맞춤 훈련과정 확대	유형 III (1, 3)
	㉙ 공공 직업훈련 인프라 확대	◦감각(시·청각)장애인훈련센터 설치, 발달장애인전용훈련센터 설치	유형 III (2, 3)
	㉚ 공공훈련기관 역할 강화	◦신산업·융합 직종 장애 인력 양성 추진	유형 III (1, 3)
	㉛ 폴리텍의 장애친화적 운영	◦장애인 훈련도우미 지정 등 폴리텍 훈련 인프라 활용하여 직업훈련 활성화	유형 IV (1, 2)
민간취업알선 기관 활용 확대	㉜ 취업지원기관 다양화	◦장애인복지관 등 취업알선 업무 위탁	유형 IV (1, 1)
	㉝ 민간훈련 활성화	◦민간위탁 훈련 규모 확대	유형 IV (2, 2)
장애인노동자 지원센터	㉞ 장애인 노동권 보호	◦장애인단체 위탁 등을 통해 사업장 내 고충 전문적 상담 제공	유형 IV (1, 1)
인식개선 교육 의무화 현장 안착	㉟ 교육 인프라 구축	◦인식개선 교육강사 양성 및 전문강사 인증제 단계적 추진	유형 IV (1, 2)
	㊱ 인식개선 교육 이행 지도	◦인식개선 교육 주기적 실태점검	유형 III (1, 3)
사업주 단체 협력체계 구축	㊲ 장애친화성 진단도구 도입	◦장애 친화성 지수 높은 기업 홍보 통해 자발적 장애인 고용확산 유도	유형 III (1, 3)
	㊳ 장애인 고용환경 개선 컨설팅	◦(가칭)‘장애인고용컨설팅팀’ 신설 통해 장애인고용 환경개선 컨설팅 제공	유형 III (1, 3)
장애인 고용 행정통계 활용 강화	㊴ 행정통계를 활용한 통계분석 실시	◦실 데이터에 근거한 통계분석 매년 실시	유형 III (1, 3)
	㊵ 빅데이터 고용매칭 서비스	◦장애인고용 빅데이터를 구축하여 최적의 구인-구직 매칭서비스 제공	유형 III (1, 3)

다음으로 ‘장애인노동자 지원센터’는 1개의 과제로 구성되어 있다. 장애인 단체 위탁 등을 통해 사업장 내에서 발생하는 장애인 근로자의 고충에 대한 전문적 상담을 제공하는 ㉞장애인 노동권 보호는 강제성과 직접성이 모두 낮은 유형 IV이다. ‘인식개선교육 의무화 현장 안착’은 2개의 세부추진과제가 있다. 장애인 인식개선 교육 의무화 시행에 따라 콘텐츠 개발·보급, 교육 강사 양성 등의 내용을 담은 ㉟교육 인프라 구축은 강제성은 낮고 직접성도 다소 낮은 유형

IV, 인식개선 교육 실태점검을 주기적으로 실시하여 교육 안내 및 이행계도를 실시하는 ④인식개선 교육 이행 지도는 강제성은 낮으나 직접성이 높은 유형 III에 속한다. ‘사업주단체 협력체계 구축’은 2개의 세부추진과제로 구성되어 있다. 장애 친화성 지수가 높은 기업을 홍보하여 기업의 자발적인 장애인 고용확산을 유도하는 ④장애친화성 진단도구 도입은 강제성은 낮으나 직접성이 높은 유형 III, 지역별로 사업주 관계자, 컨설턴트, 장애인공단 평가사로 구성된 장애인 고용 컨설팅팀 신설을 주 내용으로 하고 있는 ④장애인 고용환경개선 컨설팅도 유형 III에 속한다.

마지막으로 ‘장애인고용행정통계 활용 강화’는 2개의 세부추진과제로 이루어져 있다. 장애인고용관련 다양한 행정통계를 활용하여 실 데이터에 근거한 통계분석을 매년 실시하는 ④행정통계를 활용한 통계분석 실시는 강제성은 낮으나 직접성이 높은 유형 III, 그리고 장애인고용 빅데이터를 구축하여 최적의 구인-구직 매칭 서비스를 제공하고 수요자 맞춤형 온라인 정보서비스를 제공하는 ④빅데이터 고용매칭 서비스도 유형 III에 속한다. 이상 체계적인 장애인 고용 서비스 인프라 확충 분야는 총 13개 세부추진과제가 있다. 이 중 유형 III이 8개 과제, 유형 IV가 5개 과제로 나타나 다른 분야 과제에 비해 직접성은 높으나 강제성이 낮은 정책 수단 특성을 보이고 있다.

## 5. 장애인고용 정책수단의 유형적 특징

“제 5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획” 정책의 유형을 분석한 결과 46개 세부추진과제에서 사용되고 있는 정책수단 유형 분류는 [표 7]과 같다. 강제성과 직접성이 모두 높은 유형 I이 11개 과제, 강제성은 높으나 직접성이 낮은 유형 II에는 해당되는 과제는 없으며, 강제성은 낮으나 직접성이 높은 유형 III이 25개 과제, 강제성과 직접성이 모두 낮은 유형 IV에 속하는 과제는 10개로 나타났다. 우리나라 장애인고용정책 수단은 강제성의 차원에서 볼 때는 강제적인 수단에 비해서는 비강제적인 수단이 많이 활용되는 것으로 나타났다. 그리고 직접성의 차원에서 분석하면 직접적인 수단이 간접적인 수단 보다 더 많이 활용되는 것으로 판단된다. 이에 전체 4가지 유형을 종합해볼 때 장애인고용정책은 직접적이며 비강제적인 수단(유형 III)이 가장 많이 활용되고 다음은 직접적이며 강제적인 수단(유형 I), 이어서 간접적이면서 비강제적인 수단(유형 IV)이 활용되고 있는 것으로 나타났다. 간접적이며 강제적인 수단은 없는 것으로 나타났는데, 이는 장애인고용정책 특성상 강제성이 높은 정책을 직접성이 낮은 민간기관 등에서 추진하기에는 현실적으로 어려움이 있는 결과로 분석된다.

[표 기 장애인고용정책 수단의 유형

		강제성	
		높음	낮음
직접성	높음	<유형 I>	<유형 III>
		① ② ⑤ ⑥ ⑫ ⑬ ⑮ ⑯ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓	③ ④ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑭ ⑰ ⑱ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘
	낮음	<유형 II>	<유형 IV>
			⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘
		㉙ ㉚	

이를 보다 세부적으로 살펴보면, 먼저 강제성 측면에서는 기본적으로 장애인고용정책은 법적 의무 부과 및 부담금 납부 등의 수단을 가지고 있어 강제성이 훨씬 더 높을 것으로 예측하였으나 분석결과 강제성의 정도는 높은 수단 보다 낮은 수단이 더 많이 활용되고 있었다. 즉, 법적으로 강하게 고용의무를 부과함과 동시에 장려금 및 각종 경제적 지원책과 서비스·정보제공 등을 통해 장애인고용이 확대될 수 있는 다각적인 방안을 동시에 많이 활용하고 있다고 볼 수 있다. 이는 장애인고용정책의 성격을 분석한 선행연구들에서(이근수, 2001; 김태일·이규선, 2007) 우리나라 장애인고용정책이 시장 규제적 성격 및 시장 유인적 정책수단을 가지고 있는 것으로 분석한 내용과 동일한 결과로 해석할 수 있다.

다음으로 직접성에 대한 분석결과를 살펴보면, 고용노동부 및 공단이 중심이 되어 직접적으로 추진되고 있는 정책이 총 46개 과제 중 36개로서 78.3%를 차지하고 있고, 이러한 분석 결과를 통해 알 수 있는 것 장애인고용정책이 공공부문에 의해 수행되는 직접성이 상당히 높은 정책이라는 것이다. 이처럼 직접성이 높은 정책수단은 국가표준과 기준을 만들기 쉽고 책임성이 높은 장점이 있다. 장애인고용이라는 정책적 과제 특성 및 의무고용제의 성격상 정부 및 공공기관이 책임성을 가지고 정책을 추진해야 하는 것이 기본 전제이기 때문에 직접성이 높은 정책수단을 활용하는 것이 정책의 효과성 측면에서도 바람직하며, 이에 현재 장애인고용정책은 공공부문의 책무성에 기반하여 정부 주도의 정책이 추진되고 있음을 알 수 있다.

한편, 직접성은 정부조직 및 민간조직의 역할분담체제, 거버넌스 방식 등을 반영하는 차원으로서 정책도구를 살펴볼 수 있게 하는데(전영한, 2007), 분석결과 장애인고용정책은 상대적으로 민간조직과의 역할 분담 및 연계, 거버넌스 등의 방식이 다소 부족함을 알 수 있다. 장애

인고용정책의 중심 수행기관인 공단의 인력규모가 지속적으로 증가하고 있고 장애인고용 정책 집행 및 사업수행 전문성 강화를 위해 노력하고 있으나, 학계·정부·장애인 단체 등 1차 고객 집단은 공단사업 중 특히 고객니즈에 대한 수동적 대처 및 유관기관 협력체계 구축 미흡 등에 대한 우려가 있다(전영환 외, 2018). 또한 최근의 정책수단 연구에서 가장 화두로 대두되고 있는 개념이 거버넌스(governance)인데, 정부에 소속된 공무원이 위계적인 명령, 통제방식에 따라 공공재를 생산하는 전통적인 방식에 의한 행정이 감소하고 있고, 정부와 비정부 기관 사이의 다양한 협력관계를 기초로 공적 목표를 추구하는 새로운 형태의 행정이 증가하고 있음도(전영환·이경희, 2010) 고려할 필요가 있다. 물론 정책의 성격에 따라 거버넌스를 활용하는 것이 모두 성공적이라는 보장은 없으나, 장애인고용이라는 분야가 서비스 전달에 있어 복합적인 서비스를 필요로 하는 대표적인 분야임을 고려할 때(김종진, 2004), 정부가 책무성을 가지고 정책을 추진하는 것과 균형을 맞추어서 향후 민간기관과의 거버넌스 등을 고려한 다양한 사업추진 형태가 확대된다면 장애인 고용확대 증진에 기여할 수 있으리라 생각한다. 현재 “5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획”에는 ‘맞춤형 취업지원 신설’을 통해 장애인단체 위탁 등의 연계를 통한 사업추진 수단이 신설되었다. 아직 실행정도 및 효과를 파악하기는 어려운 단계이긴 하나 앞으로 이와 같은 민간연계 사업들이 장애인고용정책 성과 향상에 기여할 수 있는 효과적인 정책수단으로 자리매김할 수 있도록 실효성 있는 운영이 이루어질 필요가 있을 것이다.

## 6. 결론

본 연구는 정책 목표를 달성하기 위한 정책수단의 중요성을 인식하여 장애인고용정책을 중심으로 어떤 정책수단들이 활용되고 있는지, 그리고 정책수단 유형 분석을 통해 특징을 살펴본 후 향후 장애인고용정책이 나아가야 할 방향에 대한 함의를 도출하고자 하는 연구목적을 가지고 있다. 이를 위해 “제 5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획(2018~2022)”을 연구대상으로 분석하였다. 4개 분야에 16개 중점과제, 46개 세부추진과제로 구성된 5차 기본계획의 분석 결과는 다음과 같다.

“제 5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획” 46개 세부추진과제의 정책수단들은 강제성과 직접성이 모두 높은 유형 I이 11개 과제, 강제성은 높으나 직접성이 낮은 유형 II는 해당되는 과제가 없으며, 강제성은 낮으나 직접성이 높은 유형 III이 25개 과제, 강제성과 직접성이 모두 낮은 유형 IV에 속하는 과제는 10개로 나타났다. 강제성 측면에서 살펴보면, 강제성이 높은 과제가 총 46개 과제 중 11개 과제로 23.9%, 강제성이 낮은 과제가 35개 과제로 76.1%로 나타

나 강제성 차원에서는 강제성 정도가 낮은 정책수단이 더 많이 활용되고 있는 것으로 나타났다. 직접성 차원에서는 직접성이 높은 과제가 36개 과제로서 총 46개 과제 중 78.3%를 차지하고 있어 장애인고용정책은 직접성이 높은 정책수단이 더 많이 활용되고 있음을 알 수 있다.

장애인고용정책의 4개 분야별로 살펴보면, 먼저 양질의 일자리 확대 분야는 총 15개의 세부추진과제 중 유형 I 이 7개, 유형 III이 8개 과제로서 강제성 정도는 차이가 있으나 모두 직접성이 높은 분야임을 알 수 있다. 동 분야의 과제들이 주로 의무이행 강화와 표준사업장 장애인 일자리 확대, 일자리의 질 고려 등의 내용으로 구성되어 있어 정부가 책임성을 가지고 사업을 관리할 수 밖에 없는 내용이므로 향후에도 동일한 정책수단을 활용할 필요가 있는 것으로 판단된다. 두 번째로, 장애인 노동자 지원을 통한 격차 해소 분야는 총 7개의 세부추진과제로 구성되어 있으며, 이중 유형 I 이 3개, 유형 III이 4개 과제이다. 이 분야에는 중증장애인 최저임금 적용제외 제도 개편 및 장려금 부정적 사용방지 등 정부가 책임성을 가지고 직접 관리하고 방향을 제시해야 하는 과제들과 장려금 단가 상향 조정 및 운영자금 용자 등 경제적 유인책을 통해 장애인고용을 확대하려는 정책이 함께 있어 이에 강제성 정도에는 차이가 있으나 모두 직접성이 높은 분야로 나타났다.

세 번째 장애인 맞춤형 지원 확대는 11개의 세부추진과제가 있으며, 이중 유형 I 이 1개, 유형 III이 5개, 유형 IV이 5개 과제로 나타났다. 장애인 맞춤형 지원 확대는 상대적으로 취업이 어려운 중증장애인과 여성·발달장애인 등의 취업지원 확대가 주 내용으로 비교적 강제성이 낮고 직접성도 낮은, 즉 서비스와 정보제공 등이 정부(공단)와 민간기관과의 연계를 통해 사업추진의 효과성을 꾀하는 정책과제들로 구성되어 있음을 알 수 있다. 특히 동료상담가 등을 통한 일자리 창출 취업서비스 지원을 주 내용으로 하는 '맞춤형 취업지원 신설' 과제는 5차 기본계획에서 추가되는 신규 사업으로 장애인단체 등과 위탁계약 체결을 통해 지역사회를 중심으로 보다 많은 장애인 일자리가 창출될 수 있도록 하는 사업 내용으로 앞으로도 확대가 필요한 바람직한 신규 사업 영역으로 판단된다.

마지막으로 체계적인 장애인 고용서비스 인프라 확충 분야는 총 13개 세부추진과제가 있는데 유형 III이 8개 과제, 유형 IV가 5개 과제로 나타났다. 동 분야는 직업훈련 확대와 인식개선 교육, 사업주단체 협력체계 구축 등 장애인 고용서비스 인프라 확충과 관련된 다양한 사업들이 추진되고 있는 유형 III의 과제와, 취업 및 장애인근로자 노동권 보호 등과 관련한 민간취업알선기관 활용 확대 등 유형IV의 정책들이 적절하게 혼합되어 있음을 알 수 있다.

이상을 종합하여 볼 때, 현재 장애인고용정책은 강제성 측면에서는 오히려 강제성이 낮은 정책수단이 더 많이 활용되고 있고 직접성의 측면에서는 78% 이상의 정책과제를 모두 고용노동부 및 공단에 의해서만 수행하는 직접성이 높은 정책수단을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 의무

고용제라는 강력한 강제적 수단을 근간으로 추진되고 또한 정책목표 달성을 위해 사업주와 장애인에 대한 경제적 유인책 제공 및 맞춤형 서비스가 필요하다고 볼 때 현재 장애인 고용정책은 강제적인 정책 수단과 비강제적인 정책수단이 적절하게 활용되고 있음을 알 수 있다. 아울러, 직접성 측면에서는 향후 공공정책에 있어 일정 정도 거버넌스의 중요성을 고려할 때 유형 IV의 정책수단이 보다 더 확대될 필요가 있다고 본다. 물론 간접성이 높은 정책수단을 활용할 경우 자원의 확보, 생산성, 정보, 정당성에 이점이 있지만 민간 행위자들이 자신들의 이익을 공적이익보다 우선시하는 대리 비용이 커질 위험 등도 있다(Donahue & Zeckause, 2006). 이에 장애인이 보다 가까이 접촉할 수 있는 민간기관에서의 서비스 제공이 장애인 당사자 입장에서 가장 바람직한 서비스를 제공받을 수 있도록 신규정책 설계 시에는 세심한 준비와 다양한 고려가 필요할 것이다.

장애인 고용정책의 핵심은 단지 장애인 의무고용률 달성이나 부담금 징수 등에 있는 것이 아니라 장애인이 일을 통한 자립이라는 정책 목표를 달성하는 것이다. 이를 위해 가장 적절한 정책수단을 찾아나가는 것이 기본적이고 첫걸음이 되는 과정이라 생각한다. 또한 장애인 고용이 사회적으로 잘 수용되고 공감할 수 있는 여건 확보가 필수적이다(전영평, 2000). 이에 정부는 30년의 장애인고용정책 노하우를 바탕으로 한 단계 더 나아가 장애인 고용에 대한 사회적 협력을 유도할 수 있는 타당한 명분과 논리를 확립하고 이를 바탕으로 사업주에 대한 규제 및 지원책을 마련하고 장애인의 일할 권리를 확보하기 위한 보다 더 효율적이고 다각적인 정책방안을 마련해야 한다. 향후 장애인고용정책은 장애 인구의 증가 등으로 인한 정책수요의 다양화, 「장애인차별금지법」과 동시에 실효성을 확보할 수 있는 정책 수단 고려 필요성 대두 등 여러 가지 환경변화에 직면할 것으로 보인다. 이에 현재의 의무고용제도 틀 내에서 얼마나 일자리를 만들어 낼 것인가라는 단순한 고용정책의 차원을 넘어 진정한 장애인의 고용기회를 확대하기 위한 패러다임이 무엇인가를 진지하게 고찰할 필요가 있다(유완식 외, 2010).

본 연구는 장애인고용정책의 수단 유형을 분석한 탐색적 연구로서 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 먼저 분석대상으로 선정한 “제 5차 장애인고용촉진 및 직업재활 계획”은 현재 추진 중에 있는 정책과제이기 때문에 정책수단 유형화를 통해 실질적인 함의를 도출하기에는 한계가 있다. 다만, 5차 계획이 끝나기 전에 6차 계획을 수립해야 하는 시기적 특성을 고려할 때 6차 5개년 계획 수립에 참고할 수 있는 자료로서 의미를 가질 수 있다고 본다. 또한 본 연구는 장애인 고용정책의 정책수단 유형을 처음으로 살펴본 연구로서 강제성과 직접성을 정책수단 유형 분석의 기준으로 고려하였으나 향후 장애유형별 접근 및 노동시장 특성, 정치적 요소 등 많은 조건들이 고려될 수 있는 정교한 정책수단 분석틀을 통해 장애인고용정책을 분석하는 보다 더 발전적인 연구가 수행되기를 기대한다.

## ■ 참고문헌 ■

- 김성희(2010). 장애인의 취업 및 임금 결정요인 연구. 숭실대학교 사회복지학 박사학위논문.
- 김영애, 정영순(2015). 임금근로 장애인의 좋은 일자리 유지와 이동. 한국사회정책. 22(3). 337-361.
- 김용탁, 문보경(2015). 장애인 고용서비스 전달체계 개편방안: 고용서비스 확대와 역할 재정립을 중심으로. 한국장애인고용공단 고용개발원 기본과제보고서.
- 김종진(2004). 서비스전달체계 개선을 위한 장애인고용네트워크 운영에 관한 논의. 장애인고용. 53. 55-70.
- 김종진, 장창업, 유완식, 김언아, 이정주, 류정진, 김윤삼(2008). 의무고용제도 재설계 방안. 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 김태일, 이규선(2007). 장애인고용촉진제도의 정책수단과 성과. 한국정책학회보. 16(1). 117-234.
- 나운환, 오소윤(2015). 장애인 근로자의 고용안정을 위한 직업재활 정책 방향성. 직업재활연구. 25(1). 5-19.
- 노시평(2014). 우리나라 사회보험 정책수단 유형에 관한 연구. 한국컴퓨터정보학회논문지. 19(5). 109-117.
- 류정진, 전영환, 남용현(2010). 장애인고용정책 20년, 성과와 과제. 직업재활연구. 20(3). 35-53.
- 문순영(2013). 장애인복지의 정책수단유형에 대한 탐색적 연구: 제4차 장애인정책 종합계획을 중심으로. 사회복지정책. 40(4). 1-29.
- 박혜원, 임예직, 이기영, 정광진, 김언아(2018). 2018년 장애인경제활동실태조사. 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 유완식, 장창업, 김용탁, 변민수, 홍자영, 윤형경, 김종진(2010). 장애인 고용정책의 변천과 의무고용제도의 발전 방향. 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 오세란(2008). 장애인의 취업결정요인에 관한 연구. 사회복지정책. 34. 255-275.
- 이근수(2000). 정책논리와 수단의 연계: 장애인고용정책 사례. 복지행정논총. 10. 289-310.
- 이근수(2001). 장애인고용정책의 집행전략 분석. 한국정책과학학회보. 5(3). 281-300.
- 이근수(2002). 장애인고용정책집행의 평가: 집행부실과 문제점 진단. 한국행정연구. 11(1). 144-167.
- 전영평(2000). 장애인 고용 정책의 논리와 위상 분석. 한국행정학보. 34(3). 281-298.
- 전영환(2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 정부학연구. 13(4). 259-295
- 전영환, 이경희(2010). 정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래. 행정논총. 48(2). 91-118.
- 전영환, 변민수, 심진예, 유은주, 김원호(2018). 5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획 시행 등에 따른 공단 경영전략체계 개선방안. 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 정명주(2010). 정책수단 분석을 통해본 한국의 다문화 정책의 특성-제1차 외국인정책기본계획을 중심으로. Social Science Research Review Kyungsung University. 26(2). 275-295.
- 최무현(2003). 장애인 고용촉진 및 직업재활법 개정과정을 중심으로 살펴본 장애인 고용정책 과정에 관한 연구. 한국행정연구. 12(4). 33-62.
- 최종철, 강필수, 김종진(2008). 장애인고용촉진 및 직업재활법령의 연혁적 고찰. 기본과제보고서. 1-209.
- 고용노동부(2018). 양질의 일자리 확대와 격차 해소를 위한 장애인 고용대책-제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획(2018~2022).

고용노동부 내부자료.

법제처(장애인고용촉진 및 직업재활법).

한국장애인고용공단 홈페이지(www.kead.or.kr).

한국장애인고용공단 내부자료.

한국장애인개발원(2007). 장애인직업재활기금사업 평가대회 자료.

Borrás, S., & Edquist, C. (2013). The choice of innovation policy instruments. *Technological forecasting and social change*, 80(8), 1513-1522.

Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2006). Public-private collaboration. *The Oxford Handbook of Public Policy*, 496-525.

Elliott, O. V., & Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.

Greve, B. (2009). The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: a summary of evidence from country reports and research studies. Academic Network of European Disability Experts (ANED).

Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. *Designing government: From instruments to governance*, 31-50.

Hood, C. C., & Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Macmillan International Higher Education.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments —from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.

Priestley, M. (2007). In search of European disability policy: Between national and global. *ALTER-European Journal of Disability Research/Revue Européenne de Recherche sur le Handicap*, 1(1), 61-74.



◀ Abstract ▶

## An analysis of the types of employment policy instruments for the persons with disabilities

Youngae Kim\*

This study is to lead some implication for applying policy instruments which are important to accomplish policy goal with analyzing its characteristics in employment Policy for the persons with disabilities. For these purpose, the 5th master plan for employment promotion and rehabilitation of people with disabilities(2018-2022) which is consist of 46 specific programs, under 16 projects and 4 mains is reviewed. As a results, Type 1 with high forcedness and directness is 11 programs, Type 2 with high forcedness but low directness is zero, Type 3 with low forcedness but high directness is 25 programs, and Type 4 with low forcedness and directness is 10 programs. Although it is not high forcedness, it can be seen that the policy instruments with high directness are widely used. Since the quato system is the main contents of the employment policy for the persons with disabilities, it seems that the legal obligation imposed and the support policy means are appropriately utilized. It also confirmed that it has a high directness as a field requiring governmental responsibility. And it was suggested that indirect policy measures considering governance with private institutions should be further complemented in order to expand the outcome of employment of persons with disabilities.

**Keywords:** employment policy for people with disabilities, policy instruments, type of policy instruments, forcedness, directness

◆ 2019. 7. 31. 접수 / 2019. 9. 1. 1차수정 / 2019. 9. 10. 게재확정

---

\* Professor, Department of Social Welfare, Korea National Open University(noja0520@naver.com)