

주제회의  
장애

능력·재활·생산성 중심의 노동에서  
탈피한 중증장애인의  
일자리 가치모델(Value model) 제시  
: 「권리중심 중증장애인맞춤형공공일자리  
(\*이하 권리중심공공일자리)」를 기반으로 한 도식을 바탕으로

우정규  
[전국권리중심중증장애인맞춤형공공일자리협회 정책국장]

‘23년 8월 기획재정부가 발표한 2024년도 예산안을 통해 현 정부의 장애인고용정책의 전반적인 흐름을 알 수 있다. 소득·고용의 영역에 있어서 ‘취업성공패키지 확대, 조기취업수당 도입으로 민간취업 촉진 및 취약계층 일자리 확대’가 그 대목이며 아래에 장애인 연금 인상(월 최대 40.3만 원 → 41.4만 원), 고용장려금 인원 확대, 장애인 표준사업장 확대, 직접 일자리 확대(3.0 → 3.2만 개), 근로 지원 확대 등을 명기하고 있다. 장애인의 소득·고용 영역에 있어 예산 확대를 강조하고 있으나, 정부 주도의 장애인 고용정책은 대체로 소극적 개입에 그치고 있으며<sup>1)</sup>, 우리는 본 정책의 흐름에 중증장애인의 일자리 참여는 어떠한 수준으로 고려되고 있는지 살펴봐야 할 것이다.

이에 토론자는 중증장애인의 경제 활동 실태를 고려한 현실적인 지원체계가 필요함을 시사한다. 2022년 상반기 기준 장애 인구의 경제활동 지표를 요약하면 장애 인구는 전체 인구 대비 ‘경제 활동률’과 ‘고용률’은 낮으며, 실업률은 높다. 그중에서도 중증장애인의 경제활동률과 고용률은 경증장애인의 절반 수준이다. 비장애인을 포함한 전체인구와 비교하면 전체 인구의 3분의 1도 되지 않는 낮은 수치다<sup>2)</sup>. 현 정부 정책 기조는 이러한 실태를 반영하지 못하고 있다.

나아가 최저임금법 제7조 제1호에서 ‘정신장애나 신체장애로 근로 능력이 현저히 낮은 사람’은 최저임금법 적용 제외 대상으로 규정하여 사실상 합법적으로 장애인에 대한 차별을 용인하고 있다<sup>3)</sup>. 2020년 기준 9,005명이 이에 해당하며 이들은 월평균 40만 원에 미치지 못하는 저임금을 받는 것으로 확인되었다<sup>4)</sup>. 능력·재활·생산성의 정책이 휘두르는 잣대가 이미 중증장애인을 사회 변두리로 밀어내었음을 의미한다. 정부는 최저임금적용제외 노동자의 전환을 지원하는 방식을 추진한다고 하지만 이 또한 중증장애인 노동자가 다시 최저임금적용제외로 재전환될 우려를 피할 수 없다. 더군다나 많은 장애인 노동자들이 소규모 사업장에 종사하고 있으며 저임금·계약직의 형태로 노동에 참여하고 있는데, 이러한 정책은 정부가 얼마나 공급자 중심으로 정책 프로세스를 설정했는지 알 수 있는 대목이다.

1) 정부주도의 소극적 정책을 상징하는 정책은 ‘장애인의무용제외’ 일 것이다. 「현재 장애인고용촉진 및 직업재활법」 제28조를 통해 제시하는 ‘사업주의 장애인 고용 의무’는 공공과 민간의 영역을 막론하고 합법적으로 장애인의무고용을 회피하는 수단으로만 기능하고 있다. 더군다나 동법 제30조에 근거하여 지원하는 ‘장애인 고용장려금’ 장애인 노동자가 아닌 사업주를 지원하는 제도임. 이와 같은 초대형 예산의 투입이 실질적으로 중증장애인의 노동권이 얼마나 보장되는지는 냉철한 평가가 필요함.

2) 해당 내용은 한국장애인고용공단 고용개발원. 「2022년 상반기 장애인경제활동실태조사」의 장애인경제활동상태 추정지표를 활용하였음.

3) UN장애인권리위원회는 2014년 대한민국의 제1차 국가보고서에 대한 최종 견해 (Concluding observations on the initial report of the Republic of Korea)에서 대한민국 정부에 최저임금 이하 노동자들의 절대다수가 고용되어 있는 “보호작업장을 폐쇄할 것”을 권고했으나, 현재 보호작업장의 수는 더 증가하는 추세임. 나아가 UN 사회권위원회의 일반 논평 제23호(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), para. 47 (c))는 “인지된 근로 능력 감소를 이유로 한 임금 차별을 받지 않아야 한다”고 명시하고 있으며, 따라서 한국의 장애인 최저임금적용제외인가제도는 이를 위반하고 있는 상황임.

4) 2022년 8월 말 기준 최저임금 적용제외 노동자는 6,691명으로 확인되었다. 나아가 인가 신청을 한 사업장의 96.7%가 중증장애인만 일하는 직업재활 시설이다(2019년 기준). 직업재활시설에서는 상자 포장, 휴대전화 부품 조립 등 단순 작업을 한다. 이들의 월평균 임금은 37만 원 안팎으로, 최저임금의 20% 수준에 그치고 있다. (출처: 강혜민, 「35년째 최저임금 밖에 놓인 이들, 장애인 노동자」, 비마이너, 2023.04.12. <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=24839>)

이제 중증장애인 수행할 수 있는 직무로 구성된 맞춤형 일자리 확대와 우선 고용 지원 체계 필요하다. 이에 권리중심공공일자리<sup>5)</sup>를 기반으로 한 다음의 세 가지 가치가 강조되어야 함을 제안한다. ①권리중심(권리기반)의 일자리(\*Rights-Based jobs)의 제도화로 중증장애인에게는 권리로, 국가에게는 의무의 이행을 목표로 하는 일자리와 ‘중증장애인 우선 고용 지원체계’가 공공부문 주도로 지원되어야 한다. ②사회적 가치생산 일자리(\*Creation of Values jobs)의 담론 확대와 적용이 필요하다. 기존의 능력-재활-생산성 중심의 노동 범주에서 탈피하여, 노동을 통한 사회와의 접촉 면적을 늘리는 것을 지향하고 중증장애인이 삶을 증명하는 노동의 형태가 제시되어야 한다. 마지막으로 ③맞춤형 일자리(\*Personalized jobs)의 확장으로 장애 정도와 장애 유형에 맞춰 중증장애인이 수행 가능한 직무로 구성된 맞춤형 일자리가 더욱 개발되고 정착해야 한다. 마지막으로 정책의 추진의 근거가 되고, 공공부문 의무를 강화하기 위한 제도적 장치로 법체계의 정비도 필요하다. 이에 토론자는 「중증장애인 노동권 보장 및 고용 활성화를 위한 공공일자리 지원 특별법(약칭 중증장애인공공일자리지원특별법)」<sup>6)</sup> 제정이 필요함을 제시하고자 한다.

4차 산업혁명(Fourth Industrial Revolution)의 시대가 도래했다. 그리고 우리는 함께 찾아온 고령화·인구절벽 시대를 마주했는데, 여러 사회에서 비장애인의 노동 또한 그 공간을 잃어가고 있음을 피부로 느끼고 있을 것이다. 이는 ‘장애’라는 인구 특성을 포함해 생산성이 낮다고 치부되는 존재가 급증하고, 그들이 인구의 큰 비중이 차지하는 시대가 왔음을 알리는 신호탄에 불과하다. 권리중심공공일자리는 노동의 타입(Type)을 넘어선 선례가 될 수 있다. 4차 산업혁명을 마주한 우리 사회가 가장 열악한 노동 약자인 중증장애인을 우선적으로 지원한 정책사례로 기록될 것이라 전망한다. 이러한 노동의 형태가 공공부문에서 더욱 확장될 수 있도록 이제 대안을 채택해야 할 시간이 왔다.

5) 2020년 서울에서 최초로 도입한 ‘권리중심 중증장애인맞춤형 공공일자리(이하 권리중심공공일자리)’는 그동안 노동영역에서 배제되어, 비경제활동인구로 규정되었던 최중증장애인이 탈시설하여 지역사회에서의 삶의 기반들을 새로이 만들어가고자 하는 일자리다. 실제로 이 일자리에 참여하는 중증장애인들은 임금노동을 처음 해보는 경우가 많으며, 임금노동을 해봤다고 하더라도 최저임금을 받고 일을 해봤다는 노동자는 찾기가 어렵다. 권리중심공공일자리는 최중증장애인이 살아가는 지역사회에서 활동지원 및 근로지원 제도를 사용하여 노동할 일자리를 제공하고 그 과정을 통해 최저임금을 지급하는 양질의 일자리다. 권리중심공공일자리의 가장 큰 특징은 중증장애인이 수행가능한 직무(‘권리옹호’, ‘문화예술’, ‘인식개선’)를 제시하고 있다는 것이다. 중증장애인 노동자들은 직무를 수행하며 지역사회의 환경을 변화시키고, 지역사회의 장애인 인식을 개선하고자 한다. 나아가 기존에 비장애인과 장애인이 지역사회에서 맺고 있던 관계를 변화시키는 활동을 통해 UN장애인권리협약(CRPD)을 알리고, 이행하는 것을 목표로 하고 있다.

6) [의안번호: 2121781] 중증장애인 노동권 보장 및 고용 활성화를 위한 공공일자리 지원 특별법안 (우원석의원 등 37인), 2023.05.04.