

지방자치단체의 장애인 공무원 고용 및 의무고용 준수 영향요인 연구

: 2016~2017년간 시·군·구 비교분석

Exploring the Influential Factors of Local Governments' Compliance with
the Mandatory Employment Quota for the Disabled:

A Comparative Analysis between Si, Gun, and Gu between 2016 and 2017

허 만 형*

Hur, Mann Hyung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 연구방법
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구에서는 지방자치단체의 장애인 의무고용제 이행 여부를 광역자치단체와 기초자치단체, 그리고 기초자치단체 중에서 시·군·구를 비교분석하였다. 지방자치단체별 장애인 공무원 비율 관련 자료는 국가통계포털의 e-지방지표에서 수집하여 기술통계분석 이외에 비교분석의 통계적 의미 확인을 위해 필요한 경우에는 t검증과 F검증을 실시하였다. 장애인 공무원 고용률 영향요인과 장애인 공무원 의무고용 준수여부의 영향요인을 파악하기 위하여 다중회귀분석과 로짓회귀분석을 실시하였다. 분석결과 장애인 공무원 고용률은 구, 군, 시 순으로 통계적으로 유의미한 수준에서 높게 나타났고, 구, 시, 군 순위로 장애인 공무원 의무고용 준수율도 높게 나타났다. 등록 장애인 비율은 장애인 공무원 고용율과 장애인 공무원 의무고용제 준수에 동시에 영향을 미치는 변수였다. 그러나 사회복지비는 장애인 공무원 고용률에는 영향을 미치지 않았지만 장애인 공무원 의무

* 중앙대학교 공공인재학부 교수

논문 접수일: 2019. 11. 22, 심사기간: 2019. 11. 22 ~ 12. 23, 게재확정일: 2019. 12. 23.

고용 준수에는 영향을 미치는 변수였다. 반대로 재정자립도는 장애인 공무원 고용률에는 영향을 미쳤지만 의무고용 준수와는 통계적으로 유의미한 관계를 찾을 수 없었다.

□ 주제어: 장애인 의무고용, 장애인 공무원 비율, 지방의 장애인복지, 고용부담금

This study explored local governments' compliance with the mandatory employment quota for the disabled for two years from 2016 through 2017, and conducted a set of comparative analyses among three types of local governments including si, gun, and gu. For this study, data was collected from e-local indicators in the Korean Statistical Information Service. In this study, a set of F-tests was employed as an analytical method for the comparison among three types of local governments' level of compliance. Multiple regression analysis and logit regression analysis were employed to explore the variables associated with local governments' employment rates of the handicapped and compliance rates with the mandatory employment quota for the disabled. Both the employment rate and the compliance rate of the gu type were higher than the other two types of local governments (gun and si). However, the si type showed the lowest employment rate, whereas the gun type revealed the lowest compliance rate. This also study showed that the prevalence rate for disabilities in local governments was associated with the two dependent variables of the employment rate and the compliance rate. The percentage of social expenditures against local governments' budgets was related to the employment rates of the handicapped, but not to the compliance rate of the mandatory employment quota for the disabled. On the contrary, the fiscal self-reliance ratio was not associated with the employment rates of the handicapped, but was instead positively related to the compliance rate of the mandatory employment quota for the disabled.

□ Keywords: Mandatory Employment for the Disabled, Rate of the Disabled Government Employees, Welfare for the Disabled, Administrative Penalty for the Non-Compliance with the Mandatory Employment

I. 서론

장애인 의무고용제도는 장애인이 능력에 맞는 직업 생활을 통하여 인간다운 생활을 영위하도록 지원하는 제도로서 1991년 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제정과 함께 시행되고 있다. 장애인 의무고용 목표 달성을 위한 정책수단으로는 의무고용률 기준 미달 기관을 대상으로 과태료를 부과하는 규제중심의 고용부담금과 의무고용률 초과 고용 기관에 지급하는 지원 중심의 고용장려금이 있다. 제도의 적용범위는 상시근로자 50인 이상 민간기업, 공공기관, 그리고 국가와 지방자치단체이다. 2019년 현재 국가와 지방자치단체 및 공공기관의 장애인 의무고용률은 공무원 정원의 3.4%, 민간기업은 3.1% 이상을 유지하도록 하고 있다.

고용부담금이나 고용장려금 같은 두 정책수단은 그동안 민간기업에만 적용되었고, 국가와 지방자치단체를 대상으로는 시행되지 않았다. 민간기업의 정책순응을 위해 솔선을 보여야 할 국가와 지방자치단체를 오히려 예외로 하는 것에 대해 문제가 제기되었다. 이에 따라 2020년부터 규제중심의 정책수단인 고용부담금에 한해 국가와 지방자치단체에 적용하도록 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제32조의2에서 새롭게 규정하고 있다.

장애인 의무고용제는 시행 30년이 다가오지만 여전히 제도 정착이 주요 과제로 남아 있다. 제도 정착은 장애인 의무고용을 민간영역이나 정부 부문 모두 적극적으로 이행하는 단계(전이영·이경묵, 2017)를 의미하는데 그동안 국가와 지방자치단체의 역할과 의무 이행에 대한 연구와 정책수단 개발에는 소극적이었다. 따라서 국가와 지방자치단체는 장애인의 모범 고용주 역할 수행이 미흡했고, 민간 영역의 제도 정착을 위한 솔선에도 적극성을 보일 수 없었다.

소수집단 차별대우 금지에 대한 적극적 조치로서 미국의 소수집단 우대정책, 즉 affirmative action은 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부의 솔선이 선행되었다. 이 정책에 대한 위헌 소송이 1978년, 2003년, 그리고 2012년에 있었지만 모두 합헌 판결이 내려질 정도로 뿌리를 내리고 있다(Carter, Lippard, & Baire, 2019). 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부와 같은 정부영역에서 모범적 고용주로서 솔선하였기 때문에 민간영역을 이끌 수 있었고 제도정착도 가능했다고 평가할 수 있다(Choi, 2010).

우리나라는 미국과는 달리 민간영역 못지않게 공공영역에서 소수집단 우대정책에 대한 문제를 드러내고 있다. 광역자치단체와 기초자치단체의 장애인 공무원 고용 수준이 높지 않으며, 장애인 의무고용 책임은 민간영역보다 정부부문이 더 무거움에도 불구하고 민간영역에 대한 연구가 중심이었으며, 연구내용 또한 적용대상자 조정, 고용률 조정, 부담금과 장려금 개선 등이 주류(심진예·남용현·조임영, 2018)를 이루고 있었다.

본 연구는 전국의 기초자치단체를 연구대상으로 장애인 공무원 고용률과 의무고용 준수 영

향요인 분석을 주요 내용으로 하고 있다. 연구대상기간을 2016년에서 2017년까지로 하여 종 단면적으로는 기초자치단체의 장애인 의무고용 준수율을 분석하고, 횡단면적으로는 기초자치 단체의 장애인 의무고용제 이행의 영향요인을 분석하여 지방자치단체가 장애인 의무고용제 정착을 위해 솔선할 수 있는 정책수단 개발 방향을 제시하고자 한다. 또한 기초자치단체 중에 서 시·군·구를 비교분석함으로써 기초자치단체 유형별 정책대안 모색의 필요성에 대해서도 그 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 장애인 고용우대 정책에 관한 이론적 배경과 연구경향

장애인 의무고용제는 사회적 약자에 대한 우대정책과 사회적 포용성(Williams & Windebank, 2000)을 본질로 한다. 주요국 중 프랑스는 1924년 상이군인 고용의무에서 출발하여 1957년 의무고용대상을 일반장애인까지 확대하였다. 미국은 1961년 정부의 행정명령(Executive Order 10925)에서 출발한 “affirmative action”에서 제도적 틀을 갖추었다. 독일은 1970년대 중증장애인법 제정으로 규제를 기반으로 하는 고용정책의 성격을 지닌 의무고용제도가 도입되었다(심진예·남용현·조임영, 2018). 우리나라에서는 「장애인고용촉진 및 직업재활법」의 전신인 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」이 1991년 제정되면서 시작되었다.

장애인 의무고용제도의 저변에는 두 가지의 이론적 줄기가 있다. 첫째, 사회정의(Social justice)와 공정성(Fairness) 확보(Anderson, 2010)라는 윤리적 의미이다. 사회에는 다양한 경쟁이 존재하며 경쟁에 임할 때 같은 선에서 출발하도록 해야 공정성을 담보할 수 있으며 궁극적으로는 공정사회를 만들 수 있다(Premdas, 2016)는 입장이다. 둘째, 이 제도에는 다양성(Diversity) 확보라는 사회적 의미가 있다. 다양한 집단이 공존할 수 있어야 건강한 사회가 될 수 있다(Collions, 2010)는 의미이다.

장애인 의무고용제의 배경으로는 사회적 다양성보다는 사회적 공정성이 더 크게 작용하고 있으며 이 관점에서 대부분의 연구가 진행되어 왔다. 따라서 장애인을 향한 사회적 배제에서 사회적 포용으로의 전환을 요구하는 연구가 많았다(남기철, 2005). 우리나라는 OECD 국가에 비해 장애인 의무고용 부과 강도가 낮고 직업재활과 유기적 관계를 갖추지 못하고 있다는 연구(남찬섭, 2008), 기업의 사회적 공헌이라는 관점에서의 장애인 고용에 관한 연구(한동우,

2004), 장애인 의무고용제의 확대실시에 대한 효과를 분석한 연구(최성욱 외, 2007). 장애인 고용에 미치는 영향요인을 분석한 연구(강필수·이정주, 2010; 김대규·신동환, 2014; 김성태 외, 2010), 장애인차별금지의 관점에서 의무고용제를 분석한 연구(심재진, 2013) 등 대체로 장애인 의무고용제를 공정성의 입장에서 다루고 있었다.

장애인 의무고용정책을 사회적 공정성의 관점이 아니라 갈등 완화의 원리나 공존의 논리와 같은 시각에서도 연구할 필요가 있다는 점을 제시한 연구(전영평, 2000)가 있기는 하지만 사회적 다원주의 관점에서 장애인 의무고용제를 분석한 실증 연구는 찾아보기가 매우 어려웠다. 한국기업의 다양성 관리라는 관점에서 장애인 고용이 논의(배성오, 2006)된 적은 있지만 토론회 수준에 그쳤다. 중앙정부의 균형인사정책 관점에서 장애인 공무원의 고용촉진에 관한 연구(박홍엽, 2009)가 있었지만 이 연구 역시 실증분석을 바탕으로 하지는 않았다. 다만 한국과 인도에서 대표관료제 확립을 위한 적극적 조치방안 정책의 비교연구로서 장애인의 의무고용을 하나의 척도로 분석한 연구(박홍운, 2010)는 있었다.

장애인 의무고용제의 정책대상기관은 민간영역에만 국한되어 있지 않다. 중앙정부, 지방정부, 공공기관 등 공공영역도 포함된다. 공공영역의 장애인 의무고용제 준수에 관한 분석보다는 민간영역의 장애인 의무고용제를 다룬 연구가 대부분이었다. 장애인 의무고용의 연구 주제는 민간영역에서만 적용되는 사업주의 장애인식과 차별인식에 관한 연구(류정진·나운환·박자경, 2005), 고용장려금 효과분석(유완식·이정주, 2006), 장애인고용장려금의 고용임금효과 분석(유은주·유완식·조성한, 2016), 의무고용으로부터 비롯되는 장애인의 소득이동에 관한 연구(김태환·윤상용·박지혜, 2010) 등이 주류를 이루고 있었다.

정부부처 장애인 의무고용 적용 제외에 관한 연구보고서(현호석, 2000), 공공부처에서의 장애인 고용에 관한 공무원 인식조사 연구(이곤수, 2006), 지방정부의 장애인 고용에 대해 분석한 연구(송권섭·이곤수, 1998), 지방자치단체의 복지수준의 척도로서 장애인 공무원의 고용에 관한 연구(나운환, 2005), 장애인고용과 장애인복지 수준을 지방분권화 관점에서 분석한 연구(김병규·이곤수, 2010)가 있었지만 광역자치단체와 기초자치단체, 기초자치단체에서 시·군·구로 나누어 체계적으로 분석한 실증연구는 찾아보기가 어려웠다.

2. 장애인 고용 영향요인에 관한 선행연구

선행연구 분석 결과 장애인 고용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 있었지만 <표 1>에 서와 같이 대부분의 연구는 민간기업의 장애인 고용 영향요인에 대한 내용이었다. 국가나 지방자치단체 같은 정부 부문에서 장애인 고용에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 많지 않았

다. 민간영역이 장애인을 고용하는 동인과 국가나 지방자치단체와 같은 정부영역이 장애인을 고용하는 동인에는 차이가 있을 수 있지만 후자에 대한 연구가 많지 않아 소수의 연구를 제외하고는 민간영역에서의 장애인 고용에 영향을 미치는 요인에 관한 문헌을 중심으로 정리할 수밖에 없었다. 제한된 범위라고 하더라도 준용이 가능할 수 있기 때문이다.

민간영역에서 장애인 고용에 영향을 미치는 요인 분석에 관한 연구의 분석방법으로는 대체로 로짓회귀분석을 활용하고 있었다. 종속변수로 선택한 변수의 성격이 장애인의 취업과 미취업, 혹은 채용과 미채용과 같은 이원적 변수이기 때문에 이 분석기법을 활용하고 있는 것으로 판단된다. 그 외 위계선형모형을 적용한 횡단면 분석(임동진·문상호, 2016), 오차항의 정규분포를 가정하는 다중회귀분석(조희진, 2015) 등도 분석기법으로 활용되고 있었다. 민간영역에서 장애인 고용 영향요인에 관한 연구에서는 종속변수와 독립변수로 활용하고 있는 변수를 중심으로 유형화 할 수 있는데 대체로 고용촉진제도의 효용성, 장애인을 고용하는 민간기업의 특성, 취업을 하고자 하는 장애인의 인적·사회경제적 요소와 같은 세 가지 요인으로 나누어 연구가 진행되고 있었다.

장애인 고용촉진 제도의 효용성에 관한 연구의 비중이 많은 편이었다. <표 1>에 있는 문헌을 정리하면 장애인 고용에 영향을 미치는 요인으로서 고용장려금의 효과에 대한 연구(강필수·이정주, 2010; 신가영·고길곤, 2019; 유은주·유완식·조성한, 2016; 임동진·문상호, 2016)가 많은 비중을 차지하고 있었다. 이 연구 모두 장애인 고용에 대한 보상이라는 정책수단은 긍정적 효과가 있다는 결론을 내리고 있었다. 그러나 장애인 의무고용을 지키지 않거나 차별대우를 하기 때문에 가해지는 불이익, 즉 규제라는 정책수단은 긍정적 효과가 나타나지 않는다는 결과(임동진·문상호, 2016)가 나타났다.

장애인 고용과 기업이익을 결부시켜 영향요인을 탐색한 연구(박자경, 2015; 조희진, 2015)도 있었다. 이 두 연구 모두 기업의 이익을 증대시키는 결과가 있으면 장애인 고용에 대해서 긍정적이지만 그렇지 않을 경우에는 오히려 부정적 입장을 취한다는 결론을 내리고 있었다. 다시 말하면 기업의 여유자원이 많아 장애인 고용이 기업의 이익에 큰 변수로 작용하지 않을 경우에는 장애인 고용에 대해 부정적이라는 분석 결과(조희진, 2015)였다.

장애인 고용 영향요인으로서 기업의 사회적 책임이나 사회공헌 문화와 같은 기업문화적 요소는 상반된 결론이 나왔다. 영향을 미친다는 결론(신가영·고길곤, 2019)이 있는 반면에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한다는 결론(임동진·문상호, 2016)도 있었다. 규모가 클수록, 그리고 기업의 입지가 중소도시일수록 장애인 고용에 긍정적 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다.

인적 요인으로서 성별과 장애유형과 같은 변수도 장애인 영향요인으로 나타나는지에 대한 연구 결과 성별은 장애인 고용에 유의미한 변수(김항구·나운환·정지은, 2016; 유은주·유완

식·조성한, 2016)로 나타났는데 남성 장애인이 여성보다 유리하다는 분석결과가 나왔다. 대졸 학력은 그 외집단보다 고용에서 유리한 입장(김항구·나운환·정지은, 2016)에 있는 것으로 나타났다. 신체장애가 다른 유형의 장애에 비해 고용에 유리한 입장에 있다(유은주·유완식·조성한, 2016)는 연구 결과도 있었다.

또한 장애인 근로자의 임금수준이 전체 상시근로자 임금에 비해 낮을수록, 육체적 강도가 높을수록, 숙련 요구도가 낮을수록 고용 유지 가능성이 높다는 결과(박자경, 2015)고 있었다. 기업은 효용이 클수록 장애인 고용에 대해 긍정적 영향이 있다는 결론도 있었다. 기업의 규모와 입지도 장애인 고용에 영향을 미치는 것으로 나타났고, 기업의 사회적 책임이나 사회공헌 문화와 같은 기업문화적 요소는 장애인 고용에 영향을 미친다는 결과가 나타난 경우도 있고 그렇지 않다는 결과가 나타난 경우도 있었다. 남성 장애인이 취업에 유리한 입장에 있으며 대졸 학력이 장애인에게도 취업에 영향을 미친다는 결과가 나타났다.

특정 인구집단만을 대상으로 한 연구도 있었다. 청년층 장애인을 대상으로 한 연구(박자경·김종진, 2017)에서는 연령은 높을수록 취업확률이 높고, 대졸이상의 취업확률이 높으며, 기초생활수급자는 비수급자보다 취업확률이 낮고, 가구주는 비가구주에 비해 취업확률이 높으며, 정신적 장애인의 취업확률이 신체 장애인보다 높게 나타났다. 여성 장애인을 대상으로 한 연구(장숙·김영애, 2015)에서는 개인 특성 요인 중 연령과 배우자유무, 일자리 특성 요인 중에서는 사업체규모, 근로복지, 노조유무, 근무시간 조정이 좋은 일자리에 영향을 미치는 요인으로 나타났다.

민간영역을 대상으로 하는 장애인 고용 영향요인에서 나타난 결과를 정리하면 기업의 효용의 크기가 장애인 고용에 영향을 미친다는 효용이론과 남성 장애인이 여성 장애인에 비해, 그리고 대졸 장애인이 그렇지 않은 학력집단에 비해 취업의 기회가 높게 나타난다는 결과는 국가와 지방자치단체 같은 공공영역에서 장애인 공무원 채용 시에도 해당될 것으로 보이며 활용가치가 있을 것으로 판단된다. 그러나 나머지 결정요인들은 공공영역에서 장애인 고용 영향요인으로 적용될 가능성은 낮아 보인다.

정부부문에서는 대표관료제 관점에서 장애인 고용문제를 실태조사 수준의 연구(조경호·최무현, 2004), 지방자치단체의 장애인 고용실태를 분석하고 의무고용제의 준수에 문제점이 있다는 점을 제시한 연구(김용탁, 2007), 형평성 관점에서의 장애인 공무원 고용에 관한 연구(황보명훈·장한나·윤기찬, 2013), 국가공무원 고용증진 방안으로서 국가와 지방자치단체에도 고용부담금 부과 방안에 대한 연구(남용현, 2016)가 있었다. 지역의 장애인 인구의 증가가 지방자치단체의 공무원 규모에 영향을 미친다는 연구(이수창·김광주, 2008) 등을 발견할 수 있었다. 이 연구물들은 국가나 지방자치단체 등 정부부문의 연गी이기는 하지만 장애인 고용 영향요인과는 거리가 있었다.

〈표 2〉 하단부에 제시한 바와 같이 정부기관, 정부투자기관, 정부출연기관, 정부산하기관 등 공공기관 장애인 인사담당자를 대상으로 장애인 고용 요인에 대한 인식조사에서 얻은 데이터를 독립변수로 하고, 상시근로자 대비 장애인 근로자의 비율이 2% 미만이면 0, 2% 이상이면 1로 하여 로짓회귀분석을 활용하여 분석을 실시한 연구가 있었다. 본 연구의 연구대상인 정부 부문의 경우 기관장의 리더십과 인사담자의 인식, 즉 인사담당자 인적특성이 중요하다고 인식하는 경우 장애인 고용과 부의 관계를 가지고, 의무고용이나 장애인특재와 같은 법제도의 영향력이 중요하다고 인식하는 경우 장애인 고용과 정의 관계라는 결론을 제시하고 있었다(전영환·김호진·김언아, 2007). 그러나 정부영역과 공공영역을 하나로 묶어서 결론을 제기하고 있을 뿐 정부부분만을 대상으로 따로 분석하여 결과를 제시하지는 않았다.

또한 지방자치단체 공무원 규모에 영향을 미치는 요소 중 하나로서 장애인의 비율이 의미가 있다는 연구(이수창·김광주, 2008)를 발견할 수 있었다. 이 연구는 직접적으로 장애인 공무원을 고용하는 영향요인을 연구하지는 않았지만 장애인 비율의 증가라는 행정수요의 증가가 장애인 공무원 고용에 영향을 미친다는 결론을 내리고 있어서 본 연구의 의미있는 참고 자료로 활용할 수 있었다.

〈표 1〉 장애인 고용 영향요인 선행 연구 정리

저자 (연도)	연구방법	영역	변수 유형	주요내용
강필수· 이정주 (2010)	로짓회귀분석	민간	기업특성/ 제도효용성	사업체 규모, 사업체의 소재지, 고용장려금과 보조공학기기 지원제도 인지도부 등은 유의미하나 구인상담, 지원고용, 적응 지도, 채용박람회 등의 서비스는 유의미한 영향을 주지 않음
김항구· 나운환· 정지은 (2016)	로짓회귀분석	민간	인적요소	좋은 일자리 진입 영향요인으로 남성이 여성보다, 30대와 40대가 다른 연령보다, 대졸자가 다른 학력집단보다, 자격증 소지자가 없는 그룹보다, 신체장애가 다른 유형의 장애보다 긍정적 효과가 나타남
박자경 (2015)	로짓회귀분석	민간	인적요소	장애인 임금이 전체 근로자 임금에 비해 낮을수록, 숙련 요구도가 낮을수록, 의무고용제 인지도가 높을수록, 장애인차별금지의 인지도가 높을수록, 기업이미지 기대감이 클수록 고용 가능성 높게 나타남
박자경· 김종진 (2017)	로짓회귀분석	민간	인적·사회 경제적요소	청년층 장애인 대상의 연구로서 연령은 높을수록 취업확률이 높고, 대졸이상의 취업확률이 높으며, 기초생활수급자는 비수급자보다 취업확률이 낮고, 가구주는 비가구주에 비해 취업확률이 높으며, 정신적 장애인의 취업확률이 신체 장애인보다 높게 나타남
신가영· 고길곤 (2019)	다항로지스틱 회귀분석	민간	기업특성/ 제도효용성	고용장려금, 기업의 사회적 책임, 장애인에 대한 우호 인식 등은 통계적으로 유의미하나, 기업의 영업이익은 통계적 의미가 없음

저자 (연도)	연구방법	영역	변수 유형	주요내용
유은주· 유완식· 조성한 (2016)	2단계 최소자승법	민간	인적요소	고용장려금, 성별, 장애유형 등이 일정구간에서 유의미하나 장애인 고용으로 인한 기업의 추가비용 부담으로 인하여 저임금 현상이 발생함
임동진· 문상호 (2016)	위계선형모형 을 적용한 황단면 분석	민간	제도 효용성	장애인 의무고용 정책수단 중 규제 및 차별금지는 유의한 장애인 고용 증대 효과 없었으나, 제도적 지원과 금전적 지원·감면 등 보상정책은 긍정적 효과 나타남
조희진 (2015)	오차항 정규분포 가정 다중회귀분석	민간	기업특성	여유자원이 많을수록, 사회공헌 문화가 형성되어 있을수록 장애인 고용률이 낮고, 장애인 고용에 따른 효용이 큰 기업일수록 고용률이 높게 나타남
전영환· 김호진· 김언아 (2007)	로짓회귀분석	정부· 공공	인식조사로 장애, 법제도, 인적특성 등	정부기관은 법제도, 기관장 등의 의지, 태도 등이 장애인 고용 영향요인이었음. 학력, 자격, 장애유형·장애정도 등 인적 특성의 중요성을 인식하는 경우 음, 법제도의 중요성을 인식하는 경우 양의 관계가 나타남
이수창· 김광주 (2008)	통합회귀분석	지자체	인구, 민원, 문화 등	국가통계포털, 자치법규정보시스템, 군통계연보에서 수집 자료 분석, 지역의 장애인 인구 증가가 지방자치단체의 공무원 규모에 영향을 미침

선행연구를 본 연구의 변수 채택과 관련하여 교훈이 될 수 있는 내용을 요약하면 민간기업의 경우 변수의 조합이 다양했다. 제도의 효용성을 분석한 연구의 활용변수는 장애인 의무고용 관련 규제와 보상(임동진·문상호, 2016; 유은주·유완식·조성한, 2016), 장애인 보조기기와 채용박람회와 같은 활동(신가영·고길곤, 2019)이 주요 변수로 채택되기도 하였다. 또한 기업의 규모나 소재지와 같은 기업의 특성을 변수로 활용하여 장애인 고용률을 분석(강필수·이정주, 2010; 신가영·고길곤, 2019)한 연구도 있었다. 기업의 재무지표를 변수로 활용하여 장애인 고용을 판단하는지에 대한 분석(유은주·유완식·조성한, 2016; 조희진, 2015)도 있었다. 많지는 않지만 공공영역에서는 설문조사를 활용하여 분석을 실시한 연구에서는 법제도, 기관장 등의 의지와 태도 요인 등이 변수로 활용되었으며, 장애인의 학력, 자격, 장애유형 및 장애정도 등 인적 특성도 동시에 활용되었다는 사실을 알 수 있었다(전영환·김호진·김언아, 2007). 그러나 국가통계포털과 자치법규정보시스템 등에서 자료를 수집한 경우에는 기관장의 인식과 같은 변수가 동시에 활용되지는 않았다. 선행연구에서의 분석기법은 장애인 고용 영향요인의 파악이 목적이기 때문에 로짓회귀분석이나 통합회귀분석 등 회귀분석기법이였다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상

전국 기초자치단체의 장애인 공무원 고용률과 장애인 공무원 의무고용 준수의 영향요인 분석을 주요 내용으로 하는 본 연구의 대상은 시·군·구로 유형화되어 있는 전국 230개 내외의 기초자치단체이다. 연구대상기간은 2016년부터 2017년까지 2년간이며, 이 2년간 통합하는 방식으로 자료를 정리하여 분석을 실시하였다. 특히 2017년에 공무원의 법정 의무고용률이 3.0%에서 3.2%로 상향조정되었기 때문에 정책순응에 대한 지연현상도 파악할 수 있다는 점에서 이 기간을 연구기간으로 설정하였다. 정책순응은 정책집행 주체의 대로서 정책집행 기준이 조정되면 이 기준을 수용하여 집행에 반영(윤태섭, 2005)할 수 있어야 한다. 이 하나의 지표로 지방자치단체의 정책순응을 설명하기에는 한계가 있지만 시간에 맞추어 조정된 기준을 따르는 것도 의미있는 순응성의 한 기준이라고 판단하였다. 이 기간 동안에 시는 77개에서 76개로 줄었고, 군은 86개에서 85개로 줄었다. 그러나 구 단위는 69개로 변동이 없었다. 줄어든 이유는 인구감소로 인한 도시 소멸이라기보다는 진해시의 소멸은 인위적인 통합, 여주는 군에서 시로 승격 때문이었다.

2. 자료수집과 변수

시·군·구로 구성되어 있는 전국의 기초자치단체를 연구대상으로 하는 본 연구에서는 자료 수집을 위해 설문조사 기법을 활용하지 않고, 통계청의 e지방지표에서 수집하였다. 설문조사 방식으로 자료를 수집하면 정책결정에 영향을 미치는 단체장의 의지나 리더십 유형 등 광범위한 자료를 변수로 활용할 수 있다는 장점은 있지만 본 연구에서는 기초자치단체의 복지예산비중이나 재정자립도 등과 같은 내부자원과 등록장애인 비율과 같은 정책대상집단 관련 변수를 활용하여 장애인 공무원 고용에 미치는 영향요인을 분석하고자 하였다.

종속변수로 활용한 장애인 공무원 고용률은 누적된 자료가 없어 2016년과 2017년 2년간 자료를 한국장애인고용공단으로부터 제공받았다. 장애인 공무원 고용률은 각 지자체의 공무원정수에서 장애인 공무원 비율을 백분율로 표시한 수치이다. 종속변수로 활용한 또 하나의 변수는 <표 1>에서 제시한 바와 같이 기초자치단체의 장애인 공무원 의무고용 준수여부였다. 장애인 공무원 고용률이 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에서 규정하고 있는 연도별 공무원

법정 의무고용률과 해당 자치단체의 실제 고용률을 비교하여 기준을 상회하면 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하는 방법으로 정리하였다. 연구대상기간 2016~2017년 기간 중 장애인 공무원 법정 의무고용률은 2017년에 3%에서 3.2%로 상향조정되었기 때문에 지자체의 의무고용규정의 순응성 지체현상의 한 단면을 분석할 수 있는 자료로 활용할 수 있었다.

장애인 공무원 고용률과 의무고용 준수여부의 영향요인 분석을 위한 독립변수로 <표 1>에서 제시하고 있는 바와 같이 먼저 지자체의 관할구역 내에 있는 공공기관 및 민간기업의 고용률을 선정하였다. 정부영역이 나머지 영역을 출산하는지에 대한 분석을 하기 위한 목적에서 이 변수를 채택하였다.

독립변수로 기초자치단체의 유형을 채택하였다. 이 변수는 시·군·구와 같은 세 가지 유형을 나타내는 명목변수로서 더미변수(시)와 더미변수(군)과 같은 두 개의 변수를 활용하였다. 본 연구에서는 구를 기준으로 시와 군을 설명하는 모형을 채택하였다. 종속변수로 활용한 장애인 공무원 고용률과 장애인 공무원 의무고용 준수율에서 구 단위가 다른 두 유형의 기초자치단체에 비해 차이가 나타났고, 예비분석의 결과 다른 조합보다 ANOVA 테이블의 통계값이 보다 유의미하였기 때문에 이 조합을 최종적으로 선택하였다. 전자의 경우 시는 1로 코딩을 하고 나머지는 0으로 코딩을 하였고, 후자의 경우 군을 1로 코딩하고 나머지는 0으로 코딩하였다.

장애인 비율은 각 시·군·구의 인구수에서 등록장애인을 백분율로 표시한 비율이다. 시·군·구의 인구수와 등록장애인수는 통계청의 e지방지표에서 관리하고 있다. 이 변수는 선행연구(조경호·최무현, 2004)에서처럼 대표관료제의 의미를 파악하는데 중요한 변수로 활용할 수 있을 것으로 보인다. 복지예산비와 재정자립도는 기초자치단체의 정책자원을 설명하는 두 변수이다. 복지예산비는 각 시·군·구의 전체예산에서 사회복지예산을 백분율로 나타낸 자료를 의미하는데 이 자료 역시 e지방지표에서 관리하고 있다. 독립변수로서 활용할 각 시·군·구의 재정자립도 역시 e지방지표에서 관리하는 자료이다.

3. 분석방법

본 연구의 주요 내용은 기초자치단체의 장애인 공무원 고용률과 법적 의무고용 준수의 영향요인 분석이며, 주요 분석방법으로는 다중회귀분석과 로짓회귀분석방법을 활용하였다. 선행연구에서는 민간기업이든 공공기관이든 장애인 고용 여부나 의지가 이원적으로 묻고 응답한 결과를 종속변수로 활용하는 경우가 많아 때문에 로짓회귀분석을 많이 적용하고 있었다. 본 연구에서는 <표 1>에서와 같이 종속변수는 장애인 공무원 고용률과 의무고용 준수여부인

데 전자를 종속변수로 그 영향요인을 분석할 경우에는 다중회귀분석, 후자를 종속변수로 그 영향요인을 분석할 경우에는 변수의 성향이 1과 0으로 구분되는 변수이기 때문에 로짓회귀분석을 활용하였다.

본 연구에서는 통계청의 e지방지표에서 제공되는 자료를 활용하였기 때문에 선행연구에서 활용한 모든 자료나 유사자료를 활용하여 분석 모형을 제시하는 데는 한계가 있었다. 종속변수로 활용한 장애인 공무원 고용률은 누적된 자료가 없어 2016년과 2017년 2년간 자료를 한국장애인고용공단으로부터 제공받았지만 연구 목적 중 하나로 제시한 정책순응 지체 현상의 한 단면을 분석할 수 있을 것으로 판단하였다.

특히 정부기관을 포함한 공공영역에서는 기관장의 의지가 장애인 고용의 중요한 변수가 될 수 있다(전영환·김호진·김언아, 2007). 그러나 본 연구에서는 전국을 대상으로 조사를 실시하여 수집한 자료가 아니라, 국가통계포털에서 제공하는 자료를 활용하고 있기 때문에 기관장의 의지를 변수로 활용하는 데는 한계가 있다는 사실을 밝혀두고자 한다.

연구대상으로 선정한 기초자치단체는 시, 군, 구로 유형화되어 있기 때문에 시·군·구를 비교분석하는 것도 본 연구의 주요 내용 중 하나이기 때문에 독립변수로서 시·군·구를 활용하였다. 또한 선행연구에서 기관의 규모와 소재지는 장애인 고용의 주요 영향요인이라는 결과(강필수·이정주, 2010)가 나왔고, 시, 군, 구는 지자체의 규모와 소재지를 제시해주는 주요 변수이기 때문에 이 변수를 주요 변수로 채택한 하나의 근거가 되었다. 이 변수는 세 가지 변수값을 가지는 명목변수이기 때문에 더미변수 시와 더미변수 군을 활용하였다. 구 단위는 대도시에 위치한 기초자치단체로서 예비분석 결과 다른 두 유형에 비해 장애인 공무원 고용 수준이 높고, 시와 군은 고용율의 차이는 있지만 매우 큰 수준은 아니기 때문에 구 기준의 더미변수를 활용하였다.

지역에 거주하는 등록 장애인 비율은 지자체의 공무원 규모를 결정하는 주요 영향요인으로 나타났다(이수창·김광주, 2008). 이 변수가 장애인공무원 고용율과 장애인 공무원 법정업무 고용제 준수에 어떤 영향을 미치는지에 대한 분석은 선행연구에서 제시한 대표관료제(조경호·최무현, 2004)라는 관점에서도 의미가 크다. 따라서 지역의 장애인 비율이 독립변수로 채택되었다. 복지예산비, 그리고 재정자립도는 모두 수치화되어 있기 때문에 그 수치를 다중회귀분석과 로짓회귀분석에 활용하였다. 기관의 자원(신가영고길근, 2019)과 규모가 중요한 변수로 제시(장숙·김영애, 2015; 조희진, 2015)되고 있다는 점에서 재정자립도와 복지예산비중이 독립변수로 채택되었다.

〈표 2〉 장애인 공무원 고용률과 의무고용 준수여부의 영향요인 분석을 위한 변수

변수유형	변수명	척도
종속변수	장애인 공무원 고용률	2016~17년간 각 시·군·구 장애인 공무원 비율
	장애인 공무원 의무고용 준수여부	더미변수(의무고용 준수=1, 나머지=0)
독립변수	민간·공공기관 장애인고용률	관할구역 내 민간·공공기관 장애인 고용률
	더미변수(군)	더미변수(군=1, 나머지=0)
	더미변수(시)	더미변수(시=1, 나머지=0)
	등록장애인 비율	2016~17년간 각 시·군·구 장애인 인구비율
	복지예산비	2016~17년간 각 시·군·구 복지예산비율
	재정자립도	2016~17년간 각 시·군·구 재정자립도

IV. 분석결과

1. 시·군·구의 장애인 공무원 고용률과 의무고용 준수 비율 분석

정부는 장애인 공무원 의무고용률을 점진적으로 확대·조정해오고 있다. 2007~8년에는 공무원정수의 2%였지만 2009년부터 2016년까지는 3.0%, 2017년에는 3.2%로 상향조정되었다. 분석 결과 〈표 3〉과 같이 2016년 전국 225개 기초자치단체의 장애인 공무원 고용률은 4.18%였고, 2017년은 4.21%로서 전년도보다 약간 높은 수준이었다. 그러나 2017년도부터 장애인 공무원의 법정 의무고용률이 3%에서 3.2%로 상향조정되자 의무고용 준수율은 2016년도의 96.02%에서 89.82%로 떨어졌다. 법정 의무고용률이 0.2%의 높아지자 의무고용 준수율은 6.2%나 낮아지는 현상이 나타났다. 이같은 현상은 통계적으로도 유의미한 수준이었고 정책순응의 지연 현상의 한 단면을 설명해 주는 현상이라고 설명할 수 있다.

2016년 시·군·구의 장애인 공무원 고용률을 보면 구 단위가 가장 높았고, 시 단위가 가장 낮았다. 세 유형의 기초자치단체의 이같은 장애인 공무원 고용률 순위는 2017년도에도 변하지 않았다. 통계적으로 유의미한 수준에서 구, 군, 시 순으로 장애인 공무원 고용률이 높게 나타났는데 시의 경우에는 2016년에 비해 2017년도에 그 비율이 3.77%에서 3.75%로 줄어든 반면에 군의 경우에는 2016년 3.86%에서 2017년 4.74%로 크게 증가했다는 점이 특징적으로 나타났다.

장애인 공무원 비율에 관한 법정 의무고용 준수율을 보면 2016년과 2017년 모두 시·군·구 간의 차이는 통계적으로도 유의미한 수준이었다. 2016년을 보면 구 단위의 법정 의무고용 준수율은 100%인데 반해 시 단위는 94.67%, 군 단위는 93.20%였다. 법정 의무고용률이 3.2%로 상향 조정된 2017년도에도 구 단위는 100%였다. 그러나 시 단위는 90.67%로 낮아졌고, 군 단위도 89.82%로 낮아졌다. 시 단위와 군 단위는 법정 의무고용률 조정에 빠른 시일 내에 적응하지 못하는 정책순응 지체 현상이 나타나고 있다는 사실을 확인할 수 있었다.

〈표 3〉 기초자치단체의 장애인 공무원 고용률: 2010~2017

연도	법정 의무고용률	N	장애인 공무원 고용률	의무고용 준수율	지역	장애인 공무원 고용률	의무고용 준수율
2016	3%	232	4.1789	96.02% (불이행: 9) (군 5; 시 4)	구	4.9990	100.00%
					시	3.7703	94.67%
					군	3.8627	93.90%
					전체	4.1789	96.02%
					F(Sig.) = 84.692(.000)		F(Sig.) = 2.101(.080)
2017	3.2%	230	4.2051	89.82% (불이행: 23) (군 16; 시 7)	구	5.2497	100.00%
					시	3.7488	90.67%
					군	4.7434	80.49%
					전체	4.2051	89.82%
					F(Sig.) = 134.966(.000)		F(Sig.) = 8.320(.000)
		F(Sig.)	.098(.754)	6.660(.010)	-	-	

법정 의무고용률을 준수하지 못한 지역을 보면 2016년에는 시 4개와 군 5개를 포함한 9개 지역이었고, 2017년에는 시 7개와 군 16개를 포함한 23개 지역이었다. 광역자치단체 단위로 분석하면 2016년도에는 인천 1개, 경기 2개, 충북 1개, 충남 1개, 전북 1개, 전남 1개, 경북 2개 자치단체였다. 이 9개 기초자치단체는 2017년도에도 법정 의무고용률을 준수하지 못했고, 14개 기초자치단체가 추가적으로 준수 불이행 지역으로 분류되었다. 2017년에는 인천 2개, 경기 4개, 강원 4개, 충북 2개, 충남 1개, 전북 2개, 전남 2개, 경북 5개, 경남 1개 지역이 법정 의무고용률 불이행 지역이었다.

2. 장애인 공무원 고용률 영향요인 분석

다중회귀분석 결과 장애인 공무원 고용률의 영향요인으로는 <표 4>에서와 같이 더미변수로서의 시와 군 단위 지방자치단체, 지역 내 등록장애인 비율, 그리고 재정자립도였다. 그러나 지역 내 민간 및 공공기관의 장애인 고용률과 지방정부의 예산에서 차지하는 사회복지예산 비중은 장애인 공무원 고용률에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

분석 결과에 따라 장애인 공무원 고용률 영향요인을 구체적으로 설명하면 시·군·구라는 기초자치단체의 유형이 장애인 공무원 고용에 영향을 미친다는 사실을 알 수 있었다. 통계분석에서 더미변수의 기준더미는 구 단위이므로 시와 군은 구 단위에 비해 통계적으로 유의미한 수준에서 장애인 공무원 고용률이 낮다는 사실을 알 수 있었다.

지역 내 등록장애인 비율이 높으면 장애인 공무원 고용률도 높다는 결과가 나타났다. 사회적 소수(social minorities) 집단 중 한 인구집단으로서의 장애인 인구비율이 지방자치단체의 장애인 공무원 채용에 영향을 미치고 있다는 사실을 확인할 수 있는 결과였다. 이 결과를 통하여 기초자치단체의 장애인 공무원 비중이 높지 않다고 하더라도 “낮은 수준”의 대표관료제 성향이 나타나고 있다는 긍정적 현상을 발견할 수 있었다.

지방정부의 재정자립도도 장애인 공무원 고용률에 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있었다. 분석 결과에 의하면 재정자립도가 높을수록 장애인 공무원의 비중이 높게 나타났다. 지역경제 사정이 상대적으로 좋아 재정자립도가 높은 기초자치단체는 장애인 공무원을 채용하는 경향이 높고, 지역경제 사정이 상대적으로 열악하여 재정자립도가 낮은 기초자치단체는 장애인 공무원을 더 채용하는 경향도 낮다는 사실이 나타났다.

그러나 지방정부의 사회복지예산 비중은 장애인 공무원 고용률과 통계적으로 유의미한 관계가 성립되지 않았다. 사회복지 예산 비중이 높을수록 장애인 공무원 고용률이 높게 나올 것으로 기대하였으나 결과는 그렇지 않았다. 사회복지예산의 활용범위가 장애인 고용과는 무관하거나, 관련이 있다고 하더라도 우선순위에서 밀린다는 의미로 해석될 수 있는 결과라고 말할 수 있다.

지방정부의 관할 구역 내 민간 및 공공기관의 장애인 고용률과 지방정부의 장애인 공무원 고용률 사이에는 통계적으로 유의미한 관계가 성립될 것으로 기대하였으나 분석 결과에 의하면 그렇지 않았다. 지방정부가 지역 내 민간기업과 공공기관을 추천한다는 가정이 성립된다면 두 변수 사이에는 통계적으로 유의미한 정의 관계가 성립되어야 한다. 그러나 두 변수 사이의 유의미한 관계는 확인되지 않았고, 장애인 고용에 관한 한 지방정부의 추천이라는 역할도 나타나지 않았다.

〈표 4〉 지방정부의 장애인 공무원 고용률 영향요인 분석: 다중회귀분석

변수명	B	Std. Err.	β	t	Sig.	VIF
상수	4.250	.329		12.920	.000	
민간·공공기관 장애인고용률	-.025	.024	-.037	-1.020	.309	1.182
더미변수(군)	-1.343	.169	-.727	-7.954	.000	7.493
더미변수(시)	-1.352	.122	-.717	-11.043	.000	3.773
등록장애인 비율	.084	.022	.232	3.893	.000	3.190
복지예산비	.007	.005	.109	1.367	.172	5.664
재정자립도	.008	.003	.126	2.526	.012	2.232
F(df) = Sig.	75.821(6.441) = .000					

3. 장애인 공무원 의무고용 준수 영향요인 분석

지방정부의 장애인 공무원 고용률 영향요인과 장애인 공무원 의무고용 준수 영향요인은 반드시 일치하지 않을 수도 있기 때문에 연구방법에서 제시한 바와 같이 장애인 공무원 의무고용 준수 여부를 종속변수로 하여 로짓회귀분석을 실시하였다. 분석 결과 두 종속변수의 영향요인은 다르게 나타났다. 두 종속변수에 공통적으로 유의미한 영향을 미치는 변수는 등록 장애인 비율뿐이었다. 지역 내 등록 장애인의 비율이 높으면 장애인 공무원의 비율도 높을 뿐만 아니라, 장애인 공무원 의무고용 준수도 높다는 사실을 확인할 수 있었다.

두 종속변수에 공통적으로 영향을 미치지 않는 변수도 있었다. 민간 및 공공기관 장애인 고용률이었다. 이 변수는 장애인 공무원 고용률에도 영향을 미치지 않았고, 장애인 공무원 의무고용 준수와도 통계적으로 무의미한 변수였다. 지역 내 민간기업 및 공공기관의 장애인 고용률과 장애인 공무원 의무고용 준수 사이에 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지 않아 지방정부의 민간기업에 대한 솔선 역할을 확인할 수 없었다.

시, 군, 구라는 지방정부 유형은 장애인 공무원 의무고용 준수에 영향을 미치지 않았다. 앞서 실시한 다중회귀분석에서는 이 더미 변수 중에서 구 단위는 시와 군에 비해 장애인 공무원 고용률이 높다는 사실을 확인할 수 있었다. 그러나 지방정부 유형은 장애인 공무원 의무고용 준수 여부라는 종속변수와는 통계적으로 유의미하지 않았다.

앞은 다중회귀분석에서는 지방자치단체의 복지예산 비중은 장애인 공무원 고용률에 영향을 미치지 않았지만, 로짓회귀분석 결과 사회과학에서 일반적인 기준으로 삼고 있는 신뢰도 95%에는 미치지 못하지만 90%이상에서는 통계적으로 유의미한 수준이어서 장애인 공무원

의무고용 준수여부의 영향요인으로 설명할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 조심스럽기는 하지만 지방정부의 사회복지예산의 비중이 높은 것만큼 장애인 고용률을 높게 끌어올리지는 않지만 적어도 의무고용률 준수에는 영향을 미친다는 사실을 알 수 있었다.

지방정부의 재정자립도는 장애인 공무원 고용률을 끌어올리는데 기여하지만 장애인 공무원 의무고용 준수 여부와는 무관한 변수로 나타났다. 지방정부의 재정자립도가 장애인 공무원 고용률을 높이는데 일정 수준 역할을 하지만 의무고용 준수에 영향을 미칠 정도는 아니라는 의미로 해석될 수 있는 결과였다.

〈표 5〉 지방정부의 장애인 공무원 의무고용 준수여부의 영향요인 분석: 로짓회귀분석

변수명	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
상수	-.564	1.177		.632	.569
민간·공공기관 장애인고용률	-.149	.112	1.765	.184	.862
더미변수(군)	-18.355	3405.141	.000	.996	1.0677E-8
더미변수(시)	-17.992	3405.141	.000	.996	1.5354E-8
등록장애인 비율	.210	.109	3.728	.054	1.234
복지예산비	.059	.034	3.060	.080	1.060
재정자립도	.019	.025	.582	.445	1.019
X2(Sig.)	X2(Sig.)=289.316(.000); Nagelkerke R2=.210				

장애인 공무원 고용 의무고용 준수는 균형인사정책의 실질적 구현을 위해 중요한 의미가 있기 때문에 준수를 이행하지 않은 시와 군의 인사담당자 4명을 대상으로 전화 인터뷰를 실시하였다. 네 지역의 공통점은 다음 세 가지로 정리할 수 있었다. 첫째, 장애인 공무원 의무고용 기준을 지켜야 한다는 점에는 동의하고 있었다, 둘째, 공고는 내고 있는데 지원자가 적어 의무고용 기준을 채우기는 데 어려움을 겪고 있다는 문제를 제기하고 있었다. 셋째, 지역 내 주거시설이나 교통편의 시설이 편하게 느껴지지 않아서 지원자가 많지 않을 수도 있다는 문제점도 스스로 지적하고 있었다. 두 번째와 세 번째 사항은 장애인 공무원 고용에 관한 한 해당 기관의 적극성이 중요한 변수일 수 있다는 점을 시사해주고 있다.

4. 시·군·구 비교분석 관점에서의 요약

장애인 공무원 고용률과 의무고용 준수에 영향을 미치는 요인을 〈표 6〉과 같이 정리할 수 있었다. 이 표에서 볼 수 있듯이 시, 군, 구라는 기초자치단체 유형은 장애인 공무원 고용률에

는 영향을 미쳤지만 의무고용 준수와는 유의미한 관계를 찾을 수 없었다. 특히 요약표에서와 같이 종속변수와 부의 관계를 가지는 시와 군 단위는 구 단위에 비해 장애인 공무원 고용률이 낮다는 사실을 확인할 수 있었다.

분석의 결과를 시·군·구 비교의 관점에서 구체적으로 설명하면 장애인 공무원 고용률은 구, 군, 시 순으로 통계적으로 유의미한 수준에서 높게 나타났다. 그리고 로짓회귀분석에서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았지만 평균값 비교분석에서는 구, 시, 군 순위로 장애인 공무원 의무고용 준수율도 높게 나타났다.

구 단위는 장애인 공무원 법정 의무고용률을 대체로 준수하는 경향이 있었으나 시 단위와 군 단위는 법정 의무고용률을 지키지 않는 지역이 다수 있었다. 특히 두 유형의 기초자치단체에서는 법정 의무고용률을 0.2% 상향조정하여 적용한 2017년에는 그 비율이 더 크게 늘어나 상향조정 시에는 빠른 시일 내에 적용하지 못하는 지체 현상이 나타나고 있다는 사실도 확인할 수 있었다.

장애인 공무원 고용율과 장애인 공무원 의무고용 준수여부의 영향요인은 일치한다고 주장하기 어려울 정도로 차이점이 많았다. 영향요인에 관한 한 두 가지 점에서 일치하는 현상이 나타났다. 하나는 두 종속변수에 일치하는 영향요인은 등록장애인 비율이었다는 점이다. 장애인 인구비율이 높은 지역이 장애인 공무원 비율도 높고 의무고용 준수율도 높게 나타나는 현상은 중요한 의미를 갖는다. 사회적 소수(social minorities) 중 한 인구집단으로서의 장애인 인구비율이 지방자치단체의 장애인 공무원 채용에 영향을 미치고 있다는 사실을 확인할 수 있는 결과였다. 이 결과를 통하여 기초자치단체의 장애인 공무원 비중이 높지는 않지만 적어도 “낮은 수준”의 대표관표제 성향이 나타나고 있다는 긍정적 현상을 발견할 수 있었다.

다른 하나는 두 종속변수에 공히 영향을 미치지 않는 변수로서 지역 내 민간공공기관 장애인 고용률이었다는 점이다. 이 변수가 두 종속변수중 하나와 통계적으로 유의미한 수준이면 기초자치단체로서 시, 군, 구의 장애인 공무원 고용은 지역 내 민간영역이 장애인을 고용하는데 솔선적 역할을 한다고 추론할 수 있으나 현재까지는 그런 현상이 발생하지 않고 있었다. 민간영역의 정책 순응도를 높이기 위해서는 정부영역의 정책솔선이 중요한 부분을 차지하는데 장애인 고용에 관한 한 솔선 현상이 나타나지 않고 있었다.

시, 군, 구의 사회복지예산 비중은 장애인 공무원 고용률과 통계적으로 유의미한 관계가 성립되지 않았지만 의무고용 준수여부와는 유의미한 관계에 있었다. 사회복지 예산 비중이 높을수록 장애인 공무원 고용률이 높게 나올 것으로 기대하였으나 결과는 그렇지 않았다. 그러나 사회복지예산비중이 높은 지역일수록 장애인 공무원 의무고용 준수에는 긍정적으로 영향을 미친다는 사실을 확인할 수 있었다. 기초자치단체의 사회복지예산은 장애인 공무원 의무고용률을 준수하는 활동과 연결되어 있지만 장애인 공무원 고용률을 일정 수준 이상으로 높

이는 활동과는 연계되어 있지 의미로 해석할 수 있다.

본 연구에서는 또한 재정자립도는 장애인 공무원 고용률을 높이는 요인으로는 작용을 하지 만 의무고용 준수여부에는 영향을 미치지 못한다는 결과를 확인할 수 있었다. 재정자립도가 높을수록 장애인 공무원의 비중이 높게 나타났다. 그러나 재정자립도가 높을수록 장애인 공무원 비중은 높게 나타나지만 이 현상은 장애인 의무고용 준수 수준을 높이는 데까지는 이르지 못한다는 사실을 파악할 수 있었다.

〈표 6〉 장애인 공무원 고용률과 의무고용 준수의 영향요인 요약

독립변수	종속변수	
	장애인 공무원 고용률	의무고용 준수여부
민간·공공기관 장애인고용률	X	X
더미변수(군)	-O	X
더미변수(시)	-O	X
등록장애인 비율	O	O
복지예산비	X	O
재정자립도	O	X

V. 결론

장애인 고용 우대정책의 주요 근거 이론 중 하나는 다양성 확보와 사회적 포용성의 구현(Williams & Windebank, 2000)이다. 본 연구의 결과 중 하나로서 중 하나로서 장애인 인구비율이 높은 지역은 장애인 공무원 비율도 높다는 점은 인구 구성의 다양성이 공직에도 반영되고 있다는 의미이자, 사회적 포용성이 나타나고 있다는 의미라고 말할 수 있다. 이 결과는 비록 만족할 만한 수준은 아니지만 장애인 인구비율을 반영한 대표관료제 성향이 기초자치단체에서 나타나는 증거 중 하나라는 설명도 가능하게 해준다.

장애인 의무고용제의 역차별 문제가 제기되기는 하지만 다른 요소 고려 없이 일정 비율을 특정인구 집단에 강제적으로 할당하는 경직적 할당제(hard quotas)가 아니기 때문에 역차별에 해당되지 않는다는 게 일반적 견해이다(조용만, 2007). 이 제도의 기저에는 공정성 논리(Anderson, 2010)가 있고, 차별대우 가능성이 있는 사회적 소수에 대한 차별대우 예방 논리

(Sommer & Asal, 2018)도 있으며, 배제 가능성이 높은 집단에 대한 포용 논리(Salgado, 2017)도 깔려 있다. 무엇보다도 사회에 다양한 인구집단이 존재하듯이 장애인도 다양한 인구 집단 중 하나며, 그 지분만큼 공직사회에서 활동하는 것이 당연한 권리(Broadnax, 2000)이며, 이 권리가 보장되어야 한다는 논리가 장애인 의무고용제에 내재되어 있다.

장애인 공무원 의무고용제 기저에는 이같은 논리가 내재되어 있음에도 불구하고 사회적 형평성을 제고하기 위하여 장애인에 대한 모범고용주의 역할을 기초자치단체가 하기에는 장애인 공무원 고용률이 높지 않았고, 의무고용 준수율 또한 기대수준만큼 높지 않았다. 「지방분권특별법」에 따른 장애인복지사업의 지방화로 지방자치단체의 모범 고용주 역할 증대를 기대(노진덕, 2010)하였으나 여기에는 미치지 못한 것 같았다. 지방자치단체는 장애인 공무원 의무고용제에 준수에 솔선해야 함에도 불구하고 그 준수율이 100%에 미치지 못했으며, 의무고용률 수준을 상향조정할 경우에는 10% 정도나 되는 지역에서 순응지체현상이 발생하고 있다는 사실도 파악할 수 있었다. 장애인 공무원의 적극적 고용보다는 의무고용률 준수에 필요한 최저치 수준에서 장애인 공무원을 채용하는 곳이 그만큼 만다는 증거이기도 하다.

장애인 공무원 의무고용률이 상향조정될 때마다 그 준수율이 떨어지는 현상은 책임있는 당국자의 정책집행이 형식에 그치고 있다는 증거라고도 말할 수 있다. 그런데 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제32조에서 2020년부터 의무고용률에 못 미치는 장애인 공무원을 고용한 기관도 고용부담금을 납부하도록 해도 규정하고 있다. 지방자치단체의 장애인 공무원 의무고용에 대한 그동안의 준수 상황이 소극적일뿐만 아니라, 고용부담금제가 민간영역에서도 효과가 잘 나타나지 않는다는 사실을 감안하면 그 성과를 장담할 수 없다.

국가나 지방자치단체에 중앙정부 정책에 대한 이행 강제를 위해 “부담금”을 부과하는 방식은 논리적으로도 모순도 있다. 국민과 지역주민의 세금으로 행정관리를 하는 지방자치단체에 부담금을 부과한다는 것은 그 책임을 국민이나 주민에게 돌린다는 것과 같은 의미로 해석될 수 있기 때문이다. 직접적으로는 행정관리를 책임지고 있는 단체장, 간접적으로는 시장을 견제해야 하는 지방의회가 책임을 지도록 하는 방안이 정책효과의 측면에서 더 바람직할 뿐만 아니라 논리적 모순을 피할 수 있는 방법이다. 매년 특정 시기를 정하여 전국의 광역자치단체와 기초자치단체의 장애인 공무원 고용비율을 공개하고, 지역 주민의 알 권리를 충족시켜주는 것이 더 효과적일 수 있다는 점을 강조하고자 한다.

재정자립도가 높을수록 장애인 공무원 고용률이 낮고, 의무고용률 준수율이 낮아진다는 것은 매우 중대한 차별적 사고가 지역경제적 여건이 상대적으로 좋은 지역에 존재하고 있다는 증거이기도 하다. 장애인에 대한 차별적 사고를 극복하지 않고는 장애인 공무원 의무고용제는 뿌리를 내리기가 어렵다.

장애인 의무고용제의 준수율이 크게 떨어지는 지점이 의무고용률을 상향조정한 이후라는

점을 주목할 필요가 있다. 상향조정에 대한 사전 공지가 있었는데도 이같은 현상이 발생한다는 것은 장애인 공무원 채용 계획에서부터 채용이 이루어지는 단계까지의 과정관리가 필요하다는 것을 의미한다. 의무고용률 상향조정 때마다 발생하는 장애인 고용 지체 현상을 예방하는 차원에서 과정관리의 수립과 이행을 강조하고자 한다. 이 논문의 주된 연구방법은 아니지만 장애인 공무원 의무고용 준수에 있어서 인사담당자의 적극성이 문제가 된다는 점은 과정관리의 필요성을 더 크게 느끼게 해주고 있다.

장애인 집단을 대표하는 인력이 공직사회에서 일할 최소한의 권리가 장애인 공무원 의무고용제이며, 이 권리는 대표관료제의 본질과 직결된다. 그런데도 일부 기초자치단체에서 이 의무가 준수되지 않고 있다는 것은 “관료제 민주주의(bureaucratic democracy)”가 풀뿌리 민주주의 단계에서부터 경시되고 있다는 의미이기도 하다. 관료제 민주주의는 민주적 정책결정 과정의 확보(Yates, 1982)를 의미한다. 민주적 정책결정의 전제는 다양한 인구집단으로 구성된 공무원 사회이다. 장애인 의무고용제가 정착되어 다양한 집단의 이익이 정책에 반영되는(Seldon, 2015) 길이 열리고, 기초자치단체에서도 관료제 민주주의의 실천의 길이 열리길 기대한다.

【참고문헌】

- 강필수·이정주. (2010). 사업체의 장애인고용 결정요인에 관한 연구. 「장애와 고용」, 20(1): 179-206.
- 김대규·신동환. (2014). 기업의 장애인고용 결정요인에 관한 연구. 「직업재활연구」, 24(2): 45-64.
- 김병규·이근수. (2010). 지방분권화와 장애인복지정책 수준의 결정요인 분석. 「한국사회와 행정연구」, 20(4): 479-497.
- 김성태·김형준·김효정·한동우. (2010). 장애인고용 의지에 영향을 미치는 요인 연구: 대구경북기초자치단체를 중심으로. 「장애와 고용」, 20(1): 267-287.
- 김용탁. (2007). 지방자치단체의 장애인 고용정책 연구: 서울특별시를 중심으로. 「서울도시연구」, 8(4): 211-228.
- 김지영·신동면. (2014). 기업체의 장애인 의무고용률 이행 영향요인에 관한 연구. 「장애와 고용」, 24(1): 51-81.
- 김태환·윤상용·박지혜. (2010). 장애인 소득이동과 그 요인에 관한 연구. 사회복지정책, 「사회복지정책」, 37(3): 115-139.
- 김향구·나운환·정지은. (2017). 장애인 근로자의 좋은 일자리 진입 요인 연구. 「특수교육재활과학연구」, 56(2): 263-292.
- 나운환. (2005). 지방자치단체의 장애인복지수준 비교·연구. 「직업재활연구」, 15(2): 235-254.
- 노진덕. (2010). 장애인의 공직 취업 확대 방안. 「한국정책연구」, 10(3): 119-135.
- 남기철. (2005). 한국사회의 사회적 배제와 장애인 고용. 「장애와 고용」, 15(2): 121-142.
- 남용현. (2016). 국가공무원 장애인 고용 증진 방안: 장애인고용부담금 부과를 중심으로. 한국장애인고용공단 연구자료, 2016-02, 21-65.
- 남찬섭 (2008). 장애인 고용실태의 특성 및 그 배경과 개선방향, 「사회복지정책」, 33: 31-59.
- 류정진·나운환·박자경. (2005). 노동시장에서의 장애인차별인식과 채용결정요인. 「특수교육저널: 이론과 실천」, 6(3): 375-391.
- 박자경. (2015). 기업의 장애인 고용 결정기제에 관한 연구. 「직업재활연구」, 25(1): 131-151.
- 박자경·김종진. (2017). 청년층 장애인 일자리 특성 및 취업 결정요인. 「직업재활연구」, 27(1): 1-22.
- 박홍엽. (2009). 장애인 분야 균형인사정책의 실효성 평가와 개선방안. 「한국공공관리학보」, 23(2): 79-98.
- 박홍윤. (2010). 한국과 인도의 대표관료제 확립을 위한 적극적 조치 정책 비교연구. 「한국공공관리학보」, 24(3): 31-61.

- 배성오. (2006). 한국기업의 다양성관리. 한국장애인고용공단 고용개발원 세미나 토론자료. 2006년 10월.
- 신가영·고길곤 (2019). 고용장려금제도의 장애인 고용 효과성에 관한 연구: 기업의 고용결정의 영향요인별 한계효과 분석. 「한국행정학보」, 53(1): 223-253.
- 심재진. (2013). 장애인차별금지와 정당한 편의제공의무. 「사회보장연구」, 29(1): 105-133.
- 심진예·남용현·조임영. (2018). 주요 국가의 장애인 의무고용제도 변화 비교. 「한국사회복지학」, 70(3): 29-50.
- 유완식·이정주. (2006). 장애인고용장려금 지급효과 분석. 「직업재활연구」, 16(2): 209-229.
- 유은주·유완식·조성한. (2016). 장애인고용장려금의 고용-임금 효과 분석. 「한국정책학회보」: 25(3), 301-325.
- 윤태섭. (2005). 정책집행주체의 정책집행태도에 관한 연구. 「한국공공관리학보」, 19(1): 135-157.
- 이근수. (2006). 공공부분 장애인 고용 증진의 잠재적 영향 요인: 공무원 인식조사를 통한 탐색적 분석. 「한국행정논집」, 18(3): 891-911.
- 이수창·김광주. (2008). 지방자치단체 공무원 규모 영향요인에 관한 연구: 인구증가 군과 인구감소 군의 비교를 중심으로. 「한국행정논집」, 20(3): 795-814.
- 임동진·문상호. (2016). 한국 장애인 고용정책의 효과성 평가. 위계선형모형을 적용한 횡단면 분석. 「한국정책학회보」, 25(1): 1-32.
- 장숙·김영애. (2015). 여성장애인 근로자의 좋은 일자리 결정 요인 연구. 「장애와 고용」, 25(4): 239-267.
- 전광석. (2011). 장애인의무고용의 규범적 정당성과 제도적 타당성에 관한 연구. 「법학연구」, 21(1): 131-160.
- 전영평. (2000). 장애인 고용 정책의 논리와 위상 분석. 「한국행정학보」, 34(3): 281-298.
- 전영환·김호진·김언아. (2007). 공공부문 장애인 고용성장에 미치는 영향요인. 「재활복지」, 11(2): 1-25.
- 전이영·이경묵. (2017). 제도적 압력에 대한 기업의 반응과 지배구조의 조절효과: 장애인의무고용 제도를 중심으로. 「인사조직연구」, 25(4): 173-208.
- 조경호·최무현. (2004). 장애인 공직임용 확대방안에 관한 연구: 대표관료제 관점을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 14(3): 91-121.
- 조용만. (2007). 장애인 의무고용과 고용차별금지: 법적 관계 및 제도개선 과제. 「노동법연구」, 23(2): 39-67.
- 조희진. (2015). 기업의 장애인 고용 영향요인 분석. 조직 내외부 변수를 활용한 실증분석과 함의. 「한국정책학회보」, 24(1): 263-297.
- 최성욱·이제화·이수진·김민정. (2007). 한국의 장애인 고용정책 현황 및 제도적 개선방안 연구: 장

- 애인 의무고용제도를 중심으로. 「한국장애인복지학」, 7: 141-166.
- 한동우. (2004). 기업의 사회공헌과 장애인 고용. 「장애와 고용」, 겨울: 5-15.
- 행전안전부. (2009). 장애인공무원 실태조사 결과.
- 황보명훈·장한나·윤기찬. (2013). 한국 공무원 채용제도에 있어 형평성 분석. 「한국지방자치연구」, 14(4): 301-329.
- 현호석. (2000). 정부부문 장애인 의무고용 적용제외에 관한 연구. 한국장애인고용공단.
- Anderson, T. H. (2010). *The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action*. Oxford University Press.
- Balafoutas, L., Davis B. J., and Sutter, M. (2016). Affirmative Action or Just Discrimination? A Study on the Endogenous Emergence of Quotas. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 127: 87-98.
- Broadnax, W. (2000). *Diversity and Affirmative Action in Public Services*. New York, New York: Routledge.
- Carter, J. S., Lippard, C., and Baird, A. F. (2019). Veiled Threats: Color-Blind Frames and Group Threat in Affirmative Action Discourse. Online Version 08 January 2019 spy020, <https://doi.org/10.1093/socpro/spy020>.
- Choi, S. (2010). Diversity in the U.S. Federal Government: Antecedents and Correlates of Diversity in Federal Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 30(3): 301-321.
- Collins, S. M. (2011). From Affirmative Action to Diversity: Erasing Inequality from Organizational Responsibility. *Critical Sociology*, 37(5): 517-520.
- Premdas, R. (2016). Social Justice and Affirmative Action. *Ethnic and Racial Studies*, 39(4), 449-462.
- Salgado, J., Moscoso, S., Garcia-Izquierdo A. L., and Anderson, N. R. (2017). Inclusive and Discrimination-Free Personnel Selection. In Arenas A., Di Marco D., Munduate L., Euwema M. (eds) *Shaping Inclusive Workplaces Through Social Dialogue. Industrial Relations & Conflict Management*. Springer, Cham.
- Seldon, S. C. (2015). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. New York, New York: Routledge.
- Sommer, U., and Asal, V. (2018). Political and Legal Antecedents of Affirmative Action: A Comparative Framework. *Journal of Public Policy*, Published online.
- Williams, C. C., and Windebank, J. (2000). Beyond Social Inclusion through Employment: Harnessing Mutual Aid as a Complementary Social Inclusion Policy. *Policy & Politics*, 29(1): 15-28

Yates, D. (1982). *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

허 만 형: 미국 University of Colorado, Denver에서 행정학 박사학위를 받고(논문: Economic Self-Sufficiency: A Study of Southeast Asian Refugees in Colorado, 1990), 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 복지정책, 연금정책, 정보화정책이다. 저서로는 「세계의 연금, 한국의 연금」(2015), 「불평등은 무엇인가」(2017)가 있고, 최근 논문으로는 “Empowering the elderly population through ICT-based activities: An empirical study of older adults in Korea” (Information Technology & People, 2016)과 “Demographic and socioeconomic determinants of self-efficacy: An empirical study of Korean older adults” (The International Journal of Aging and Human Development, 2018) 등이 있다(mhhur@cau.ac.kr).

