

# 장애인차별금지법의 잠재적 비용-편익 분석 :

고용영역을 중심으로\*

유 동 철

(동의대학교)

[요 약]

본 연구는 장애인차별금지법의 제정으로 장애인 차별이 해소될 경우에 대한 잠재적 비용과 편익을 추정함으로써 장애인차별금지법 제정에 도움을 주고자 하는 목적으로 시도되었다. 장애인차별금지법 제정으로 인한 잠재적 편익은 장애인 추가 고용으로 인한 장애인의 소득 증대, 사업주의 고용부담금 감소, 공공부조성 급여의 감소를 중심으로 추정하였으며, 비용은 장애인을 고용함으로써 사업주가 특별히 투자해야 할 비용과 차별시정기구 운영비를 중심으로 추정하였다.

추정 결과 7%의 할인율 하에서 얻게 되는 순현재가치는 12,700,301백만원으로 매우 크게 나타났으며 비용-편익비는 96.8로 역시 매우 크게 나타났다. 할인율을 변화시켜 민감도 분석을 한 결과도 큰 변화가 없었다. 이와 같은 추정 결과 장애인차별금지법이 제정되어 차별이 해소될 경우 사회의 잠재적 순편익은 매우 크다는 것을 알 수 있었다. 결국 장애인차별금지법 제정의 필요성이 강조된다고 할 수 있다.

주제어 : 장애인, 장애인차별금지법, 비용-편익분석

## 1. 문제제기

본 연구는 입법 논의 과정에 있는 장애인차별금지법의 잠재적인 비용과 편익을 분석함으로써 장애인차별금지법의 법제화에 도움을 주고자 하는 것이다. 장애인차별금지법이 현행법으로 제정되어 있지 않다는 면에서 비용-편익은 잠재적인 크기를 추산하는 것으로 실질적 비용-편익을 대체하였다.

한국장애인단체총연맹(2000)은 1999년 한국장애인 인권 백서를 통해서 조사 응답 장애인의 약 85%가 차별을 당하고 있다고 주장하고 있으며, 그 결과 장애인의 85.7%가 장애인으로서 괴로움을 느

\* 이 논문은 2003년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2003-003-B00182). 이 논문을 위해 유익한 심사를 해 주신 익명의 심사위원들께 감사를 드린다.

끼고 살아간다고 응답했다는 조사결과를 발표했다. 비록 주관적 인식에 대한 조사였지만, 이렇게 높은 수치는 사회에 커다란 충격을 안겨주었다. 이러한 주관적 인식조사 뿐만 아니라 통계적으로도 한국보건사회연구원의 2000년도 장애인 실태조사 결과보고서에 의하면 장애인의 실업률은 28.4%로 일반인 전체 실업률(2000년 6월) 4.2%보다 6.8배나 높은 수치이며, 취업장애인이라고 할지라도 상용종업원의 월평균 임금 183만7천원의 43.1%에 불과한 79만2천원을 받고 있는 것으로 나타나있다. 즉, 장애인은 직업을 갖는 것도 어려울 뿐만 아니라 설령 직업을 갖는다고 하더라도 비장애인보다 적은 임금을 받고 있는 것으로 나타난 것이다.

고용과 관계된 통계 이외에도 2000년도 장애인 실태조사에 의한 장애인의 교육수준 역시 학교에 아예 다니지 않은 경우가 32.5%로 가장 많고 초등학교 졸업이 28.8%, 중학교 졸업이 13.8%, 고등학교 졸업이 15.2%, 대학교 이상 졸업이 4.7%로 나타나고 있다. 이밖에도 가정생활, 주거생활, 공중생활, 의료시설이용, 문화·체육시설이용, 공공기관이용 및 선거참여 등에서 구체적인 차별 사례 등이 조사되고 있다.

최근까지도 이러한 통계적 사실, 다시 말해, 장애인 실업률이 높다는 것과 취업한 장애인마저도 열악한 임금을 받고 있다는 사실, 장애인의 교육수준이 낮다는 사실 등은 일반적으로 장애인이기 때문에 생산활동을 할 수 없거나, 하더라도 생산성이 낮기 때문이라고 생각되었다. 그리고 그 원인은 “장애를 가진 개인”에게 있다고 인식되어 왔다. 그러나 장애에 대한 사회적 인식이 확산되기 시작하면서, 이러한 시각에 맞추어 얼마 전부터 서구에서는 장애인을 무가치한 존재로 보는 시각이 편견에 지나지 않는다고 할만한 연구결과들이 쏟아져 나오고 있다. 일반장애 뿐만 아니라 중증장애인이라고 할지라도 지원고용 등의 몇 가지 환경적 조건만 갖추어지면 얼마든지 그들의 능력을 충분히 발휘할 수 있다는 사실이 여러 연구에 의해서 입증되고 있는 것이다(Mank, O'Neill and Jensen, 1998; Apter, 1992; Knobbe et al., 1995; 이상훈·김영수, 1998 재인용).

이러한 흐름을 바탕으로 장애인계에서는 수년 전부터 장애인차별금지법의 제정을 요구해 왔다. 그 결과 노무현 대통령은 후보 시절 장애인차별금지법 제정을 공약했고, 이후 출범한 참여정부는 장애인차별금지법을 제정하고자 하는 방침을 거듭 밝힌 바 있다. 이를 계기로 국가인권위원회에서는 차별금지기본법 제정을 준비하고 있고 보건복지부는 장애인차별금지법 제정을 위해 공청회를 개최한 바 있다.

이와 같은 흐름을 토대로 판단하건대 장애인차별금지법 제정의 필요성에 대해서는 암묵적인 합의가 이루어진 듯하다. 그러나 장애인차별금지법을 어떤 형태로 구체화할 것인지에 대해서는 서로간의 논의가 진척되지 못하고 있으며, 따라서 장애인차별금지법이 사회적으로 야기할 효과에 대한 논의도 전무한 상태이다.

이미 장애인차별금지법을 제정해 두고 있는 서구에서도 장애인차별금지법으로 인한 사회적 비용과 효과의 문제가 큰 이슈가 되었었다. 따라서 장애인차별금지법이 추진되고 있는 우리나라에서도 동법이 야기할 사회적 비용과 효과에 대한 분석이 필요하다고 할 것이다.

특히 장애인차별금지법이 사회적으로 가져올 편익(benefits)과 비용(costs)에 대한 분석이 매우 필요하다고 생각된다. 비용-편익 분석(cost-benefit analysis)은 시행된 정책이나 프로그램이 투입된 노

력에 비해 얼마나 많은 긍정적 효과를 낳는지를 분석하는 것이다. 이른바 효율성을 평가하는 기법 중의 하나로서 분석의 명료성을 위해 비용과 편익을 현재의 가격으로 전환해서 비교하는 방식이다. 비용-편익 분석은 특정 사업의 예비타당성 분석이라고도 할 수 있다. 사업의 구체적인 추진 이전에 비용과 편익을 추계함으로써 사업의 사회적 타당성을 제시할 수 있는 것이다.

따라서 본 연구는 장애인차별금지법의 잠재적인 비용-편익을 분석함으로써 장애인차별금지법이 가져올 사회적 효과에 대한 논의를 정리하고자 한다. 다만, 구체적인 계량화가 가능한 인적 자본 방식을 사용함으로써 자연히 고용 분야에 초점을 맞추었음을 밝혀 둔다.

이상의 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 다음과 같은 내용으로 진행되었다. 먼저, 장애인차별금지법의 비용과 편익에 관한 기존의 연구들을 문헌 조사하였다. 유감스럽게도 장애인차별금지법의 비용과 편익에 대한 포괄적인 연구는 찾지 못하였고 관련 문헌들은 다소 찾을 수 있었다.

둘째, 장애인차별금지법이 야기할 수 있는 비용과 편익에는 어떠한 것들이 있을 수 있는지를 목록화하였다. 그리고 장애인차별금지법으로 인한 비용-편익을 그것이 누구에게 귀속되느냐를 기준으로 원천별로 분류하였다. 비용-편익 분석은 총사회의 비용과 편익에 관심을 두기 때문에 누가 편익과 비용을 받는가라는 문제에는 관심을 기울이지 않는다. 즉, 비용/편익이 불균등하게 분포된다는 사실을 간과하게 된다는 것이다. 장애인차별금지법이 시행될 경우 비용은 주로 일반 국민과 사업주 등이 부담할 것이고 편익은 주로 장애인이 받게 될 것이며, 부수적으로 일반 국민들이 편익을 받게 될 것이다. 장애인차별금지법이 시행되면 주된 비용 부담자들의 반발이 클 것으로 충분히 예상할 수 있다. 이럴 경우 총사회적 편익을 내세워서 이들을 설득한다는 것은 형평성에 어긋난다는 비판을 받을 수가 있다. 따라서 비용/편익이 어디서 어떻게 발생하는지를 규명하는 것이 필요하다고 하겠다.

셋째, 비용-편익을 실제로 분석해 볼 것이다. 사회의 총비용과 편익을 산출하고 이상에서 언급한 비용/편익의 주체별로 비용-편익을 산출해 내었다.

## 2. 이론적 고찰

### 1) 선행연구 검토

장애인차별금지법의 비용과 편익에 대한 분석은 국내외를 막론하고 거의 전무한 실정이다. 장애인차별금지법에 관한 담론이 최근에서야 서서히 형성되고 있기 때문이다. 장애인차별금지법이 아닌 다른 영역에서의 비용-편익 분석도 많지 않은 실정이다. 김태성(1996)은 비용-편익적 관점에서 한국의 사회복지 낙후성에 대한 평가를 시도한 것이 있지만 이 연구는 비용-편익을 계산한 것이 아니라 정책 결정자가 사회복지의 비용을 편익보다 크게 생각하기 때문에 사회복지가 낙후되었다고 평가하고 있다. 정기원 등(1996)은 장애인 고용정책에 대한 비용-편익분석을 시도하였는데, 보호고용과 경쟁고용의 두 가지 경우를 다섯 가지의 시나리오로 만들어 분석하였다. 분석결과 보호고용과 경쟁고용 모두

비용보다는 편익이 더 커서 국민총생산을 증대시키는 것으로 분석되었다. 그러나 이 연구는 연구자들도 인정하듯이 비용과 편익에 대한 자료의 부족으로 엄밀한 연구가 이루어지지 못했으며, 화폐가치로 전환될 수 없는 경우는 분석에서 제외하였다는 한계가 있다. 이성규(2000)는 장애인고용촉진제도의 비용-편익을 분석하였는데, 장애인취업알선비용을 비용으로 상정하고 편익을 장애인평생소득으로 상정하여 분석한 결과 약 37배의 편익이 발생한다고 보고하고 있다. 이 연구는 비용으로 장애인취업알선비용만을 상정한 데서 시설투자나 기타 사업비를 비용에서 제외하였다는 한계가 있다.

이상과 같이 우리나라에서는 장애인차별금지법에 대해서는 비용-편익 분석이 전무한 상태이며 다른 영역에 대한 비용-편익 분석에서도 한계를 지니고 있다.

외국의 경우도 장애인차별금지법에 대한 포괄적이고 엄밀한 비용-편익 분석은 찾아보기 힘들다. 몇 가지 논문들이 이와 관련되어 있는데, 미국고용평등위원회는 미국장애인법(Americans with Disabilities Act, 1990)을 도입할 당시 기존의 재활법(Rehabilitation Act, 1973)에 의해 야기된 비용 관련 요인을 추적해보았는데, 50%의 장애인은 편의제공이 불필요해서 아무런 비용을 야기시키지 않았으며, 평균 비용은 200달러에 불과하였다(Equal Employment Opportunity Commission, 1991). Blanck(2000)는 미국의 500여개의 사업체에서 장애인차별금지법 시행으로 인해 발생한 비용에 대한 실태조사를 실시하였는데, 그 결과 약 72%는 추가적인 비용 지출이 없는 것으로 나타났고, 17%는 100달러 이하의 추가비용이 발생하였으며, 10%는 500달러 미만으로 나타났고 500달러 이상 1,000달러 미만의 추가비용이 발생한 사업체는 1%에 지나지 않았다고 보고하고 있다. JAN(Job Accommodation Network)이 미국에서 실시한 조사에 의하면 2/3 이상의 사업체가 500달러 미만의 비용이 들어간 반면 2/3 이상의 사업체가 5,000달러 이상의 편익을 얻었다고 한다(Blank, 2000). 이 편익에는 직업훈련비의 감소, 보험 분쟁 비용의 감소, 노동생산성의 증가, 산재노동자의 직업재활 비용 감소 등이 포함되었다.

영국에서 조사한 자료에 따르면(Disability-on the agenda, 1995) 장애인차별금지법 시행으로 인해 모집과정에서는 연간 총 50만 파운드(장애인 노동자 1인당 약 4.75 파운드)의 비용이 소요되고, 작업장 개조에는 연간 총 60만 파운드(1개 사업체당 약 200 파운드)가 소요되며, 쟁의를 다루는 과정에서 연간 총 670만 파운드(1개 사업체당 약 6,000 파운드)가 소요되어 장애인차별금지법으로 인한 사회적 총비용은 연간 약 780만 파운드가 소요되는 것으로 조사되었다. 또한 재화와 용역을 제공하는 서비스 영역에서는 초기 투자비용 3억8천5백만 파운드에서 11억3천3백만 파운드가 소요되고 순환적인 비용은 매년 약 4천만 파운드에서 1억2천만 파운드가 소요되는 것으로 나타났다. 순환적인 비용은 초기 투자비용의 약 10%가 되는 것으로 추정하였다(Disability-On the Agenda, 1995: 10).

볼드윈(Baldwin, 2000)은 장애인차별금지법이 고용 영역에서 얼마나 많은 편익을 가져올 수 있는지를 추정하였다. 자료는 SIPP(Survey of Income and Program Participation)의 원자료를 사용하였는데, 차별로 인해 장애인들은 고용에서 불이익을 당하고 고용되고 난 이후에도 임금에서 불이익을 당한다는 조건으로 편익을 분석한 결과 장애인차별이 없어진다면 남자의 경우 646,901명이 추가로 고용되어 연간 총 265억 달러의 편익이 생기며 여성의 경우 668,326명이 추가로 고용되어 연간 총 122억 달러의 편익이 발생하는 것으로 추정되었다. 여성이 남성에 비해 추가로 고용되는 인원이 많음에도

불구하고 편익이 적은 것은 임금에서 받는 차별의 정도가 남성이 더 크게 나타났기 때문이다.

볼드윈의 연구에서 차별의 정도는 장애인과 일반인의 고용(임금) 함수에서 다른 조건들을 통제 한 후에 장애인이라는 특성에 대해서 유의미한 부적 계수(negative coefficient)가 나타나면 이를 차별에 의한 효과라고 규정하였다. 그러나 이 연구는 장애인의 고용 및 임금 결정 함수가 일반인의 고용 및 임금 결정 함수와 차이가 난다는 점을 간과하였다. 장애인과 일반인을 하나의 고용(임금)함수에서 다룰 경우 다른 변수들의 서로 다른 효과가 드러나지 않기 때문이다. 보다 엄밀한 분석이 되기 위해서는 장애인과 일반인의 고용(임금) 함수를 별도로 구성하고 이를 통해 차별의 영향을 추정하는 오히카(Oaxaca)의 방식을 따라야 한다.

요셉 콕(Joseph Kwok, 2003)에 의하면 홍콩의 장애인차별금지법으로 인해 나타난 비용은 대수롭지 않고 관리 가능한 범위 내에 있지만 사회적 이익은 사회 전 분야에 이미 확산되어 있고 일상생활과 문화에 너무 소중한 부분으로 정착되어 있어 수치로 계산하기는 어렵다고 평가하고 있다.

한편 장애인고용과 관련하여 힐과 베만(Hill and Wehman, 1983) 등은 1983년 4년간에 걸친 미국의 지원경쟁고용 프로그램의 비용-편익 분석에서 총비용이 53만 달러인 반면에 총편익은 62만불로 순수하게 9만 달러의 편익이 있었다는 결론을 얻었다. 이들은 다시 1978년부터 1986년까지의 9년간 214명의 정신지체인들을 대상으로 지원경쟁고용의 비용-편익 분석을 시도하였는데 여기서도 마찬가지로 총비용이 178만 달러인 반면에 총편익이 260만 달러로 나타나 편익이 비용의 약 1.5배 정도 크다고 결론지었다(Hill and Wehman, 1989).

콘리(Conley)는 미국에 있어서의 장애인에 대한 재활훈련이 8%의 할인율 하에서 3.5~4.5배의 비용편익 비율을 낳음을 추정하였다. 그리고 재활훈련으로 감소된 급여지출과 증가된 세금수입은 재활훈련비용을 3.5~5년만에 충당할 수 있다는 결론을 맺고 있다(Conley, 1965; 정기원 등, 1996에서 재인용).

## 2) 장애인차별금지법의 비용과 편익

비용-편익분석에서 분석자가 갖는 가장 기본적인 관심은 바로 정책으로 인한 자원배분이 사회의 복지수준을 향상시켰는지 아니면 감소시켰는지를 확인하는 것이다(김홍배, 1997: 19). 비용-편익분석의 절차는 구체적인 내용이 다를 수는 있겠지만 크게 대상시책을 명확히 하여 비용과 편익에 대한 가능한 결과를 예측한 후 편익과 비용을 비교하는 순서를 따르게 된다.

대상시책은 장애인차별금지법으로 명확하므로 비용과 편익에 대한 가능한 결과를 예측해 보도록 하자. 요셉 콕(Joseph Kwok, 2003)에 의하면 장애인차별금지법의 편익과 비용은 다음과 같이 추론될 수 있다. 먼저 사회적 편익은 3가지 측면으로 나누어 생각할 수 있다. 국제적 측면, 국내적 측면, 개인적 측면이 그것이다.

먼저 국제적 측면에서 국가의 신인도를 높여줄 수 있다. 요셉 콕에 의하면 홍콩은 금융의 중심지 세계적인 도시로서 세계적인 도시의 위상에 걸맞은 법적 제도적 장치가 필요하던 차였으며, 또한 각종 국제조약을 준수한다는 평가에 누가 되지 않기 위해서 필요한 것이었다. 특히 '장애인인권'에 관한

국제 현장에서 나타난 UN의 입장 홍보 역할을 맡고 있어서 장애인에 대한 법과 제도는 더욱 필요하던 차였기에 장애인차별금지법은 도시의 명예를 지킬 수 있다는 이익이 있었다고 평가하고 있다. 국내적 측면에서는 공공비용으로 지출되는 예산이 줄어드는 것이 이익으로 거론되고 있다. 장애인의 교육기회가 확대되어 장애인들의 소득 및 생활수준이 상승되고 공공비용은 지출이 줄어들 수 있었다는 것이다. 개인적 측면에서는 사회생활을 안정적으로 할 수 있다는 것이다. 즉, 경제적으로 안정되고 사회적 지지체계가 확보될 수 있다는 것이다.

사회적 비용은 법 집행과정에서 발생하는 것인데 직접적이고 명확히 나타나는 것이 균등기회위원회에 배정된 공적 자금이다. 간접적인 재정비용은 홍콩 법원에서 발생하는 비용과 기타 여러 부서에서 발생하는 각종 법률 비용이 된다. 이외에도 장애인차별금지법 집행 과정에서 나타나는 분쟁의 심리적 비용도 있을 수 있다.

요셉 콕의 연구는 장애인차별금지법의 비용과 편익을 구분해 보았다는 면에서 가치가 있으나 비용-편익 분석이 계량가능한 결과들을 현재의 화폐가치로 환산하는 과정을 거친다는 면에서 매우 불충분한 결과이다.

앞서 살펴본 선행연구들과 추론 가능한 항목들을 중심으로 장애인차별금지법으로 인해 나타나는 비용과 편익은 다음의 <표 1>과 같이 구성할 수 있다.

<표 1> 장애인차별금지법의 편익과 비용

구 분	편 익	비 용
화폐 가치로 환산가능한 항목	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장애인의 소득증대</li> <li>· 소득증대로 인한 소득지원 지출 감소</li> <li>· 소득지원 지출 감소에 따른 국민들의 세금 부담 감소</li> <li>· 다른 재활프로그램 비용 감소</li> <li>· 장애고용에 따른 기업의 부담금 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시정기구 비용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 물적 자원                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지사용</li> <li>· 건물 사용</li> <li>· 장비 컴퓨터 등</li> </ul> </li> <li>○ 인적 자원                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 종사직원 급여 등</li> <li>○ 운영 및 유지비용</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>■ 개별 사업체의 법규 준수 비용</li> </ul>
환산 불가 항목	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가의 국제적 이미지 제고</li> <li>· 사회통합도 향상</li> <li>· 장애인 이해 증진</li> <li>· 장애인의 삶의 질 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분쟁의 심리적 비용</li> <li>· 장애인에 대한 거부감</li> </ul>

장애인의 소득증대는 장애인에 대한 차별이 제거됨으로써 장애인의 취업기회가 늘어나서 얻어지는 소득을 말한다. 소득증대 편익은 장애인에게 귀속되는 편익이다.

장애인의 ‘소득증대로 인한 소득 지원 지출 감소’는 장애인이 취업됨으로써 탈빈곤에 성공하여 공공부조성 급여를 받지 않게 되는 편익을 말한다. 장애인의 소득이 증대되면 사회복지 지출은 감소되게 마련이다. 이렇게 되면 국민들의 세금 부담은 감소될 수 있다. 이런 면에서 ‘소득증대로 인한 소득 지원 지출 감소’와 ‘소득지원 지출 감소에 따른 국민들의 세금 부담 감소’는 같은 표현을 다른 시점에

서 표현한 것이므로 하나의 항목으로 묶을 수 있다.

‘다른 재활프로그램 비용 감소’는 장애인이 취업되지 않음으로써 취업을 위한 다른 서비스를 이용해야 하는 비용이 감소하는 것을 말한다. 취업에 성공하는 경우 다른 취업 관련 서비스를 이용하지 않기 때문에 이에 대한 비용이 감소하게 된다는 것이다. 이상의 편익은 일반 조세를 활용한 비용이 감소한다는 면에서 일반 국민에게 귀속되는 편익이라고 할 수 있다. 그러나 이 부분은 구체적인 범위를 설정할 수 없어 계량화에서는 제외하였다.

고용부담금 감소는 현행의 장애인 의무고용제 시행으로 인해 의무고용률을 달성하지 못한 사업주가 부담하게 되는 비용을 말한다. 장애인차별금지법 시행으로 장애인고용률이 증가할 경우 의무고용률 2%를 초과하는 만큼 사업주는 장애인 고용부담금을 감면받게 된다.

비용은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 장애인차별에 대한 판정과 시정을 담당하는 기구 운영에 소요되는 비용이다. 여기에는 건물임차료 등 물적 자원에 소요되는 비용과 담당인력의 인건비에 소요되는 인적 비용 및 유지관리비 등이 포함될 것이다. 또 다른 비용은 주로 개별 사업주가 ‘정당한 편의 제공’을 위해 사용하는 비용이다. 장애인을 고용한 경우 작업대를 고쳐야 한다든지, 화장실을 개보수해야 하는 등의 비용이 소요될 수 있다. 일반적으로 언급되는 장애인 고용 비용으로 인한 생산성 저하 효과는 장애인차별금지법이 동일한 생산성을 가지고 있다고 판단되는 장애인에 한하여 차별을 금지하는 법리를 취하고 있으므로 비용에서 빠지게 될 것이다.

한편, 화폐 가치로 환산이 불가능한 항목들은 심리적이거나 일상생활에서 보편적으로 나타나는 현상이기 때문에 정확한 가치계산이 어렵다. 따라서 이들은 계산에 사용하지 않을 것이다. 이상에서 살펴본 화폐가치로 환산 가능한 비용과 편익 항목들을 비용과 편익의 소재별로 구분하면 다음의 <표 2>와 같다. 비용과 편익의 소재별로 구분하는 이유는 앞서 밝힌 바와 같이 일반적으로 비용-편익 분석은 총사회의 비용과 편익에 관심을 두기 때문에 누가 편익과 비용을 받는가라는 문제에는 관심을 기울이지 않음으로써 비용/편익이 불균등하게 분포된다는 사실을 간과하고 있기 때문이다.

<표 2> 소재별 비용-편익 항목 분류

	편익	비용
장애인	소득 증대	
사업주	고용부담금 감소	법률 준수 비용
국 민	세금 부담 감소	시정기구 운영비용 부담

### 3. 연구방법 및 연구모형

#### 1) 연구방법

이상의 연구내용을 실현할 수 있는 방법으로 본 연구는 다음과 같은 연구방법을 택하였다.

첫째, 장애인차별금지법의 기본적인 요소를 파악하기 위해서는 문헌연구와 인터넷을 통해 장애인차별금지법의 개요와 비용 및 편익에 관한 일반 자료를 정리하였다. 그리고 비용-편익 분석의 다양한 적용 예를 찾기 위해서도 문헌 연구가 활용되었다.

둘째, 장애인의 고용 및 소득과 관련된 편익 분석은 2000년의 장애인실태조사 원자료와 2000년 노동부의 노동패널조사 원자료를 활용하여 산출된 결과(강동욱, 2004)를 통해 계산하였다. 여기서는 두 가지 원자료를 활용해 오히카의 격차분해방식을 사용함으로써 차별이 장애인의 고용과 임금에 어느 정도 영향을 주고 있는지를 산출하였다. 그리고 이를 통해 장애인차별금지법이 제정되어 차별이 없어질 경우의 편익을 계산하였다. 한편, 비용은 국가인권위원회법 개정법률안에서 추산된 비용과 사업주에 대한 설문조사 결과(인제대학교, 2003)를 활용하였다. 국가인권위원회법 개정법률안은 차별 관련 업무를 국가인권위원회로 일원화한다는 방침 하에 발의된 법률안이다. 이를 통해 장애인차별금지에 대한 조사 및 구제권한이 국가인권위원회로 일원화될 경우 소요되는 행정비용을 추산하였다. 그리고 사업주에 대한 설문조사는 구조화된 설문지(Structured Questionnaire)를 통한 방문면접방식을 채택한 조사였다. 제주도를 제외한 전국의 기업을 대상으로 총 300개 사업체를 확률표집 방법에 의해 표본을 추출하여 사업체현황, 장애인 근로자 고용현황, 장애인 근로자 임금현황, 장애인을 고용함으로써 소요되는 특별비용을 조사하였다. 특별비용은 장애인을 고용함으로써 사업주가 지출하게 될 비용인데, 이는 장애인차별이 해소됨으로써 장애인이 고용되는 경우 사업주의 비용이 될 것이므로 결국 장애인차별금지법 시행으로 인한 비용에 해당한다고 볼 수 있다.

## 2) 차별측정을 위한 연구모형

본 연구에서 가장 중요한 것은 차별의 영향치를 가장 합리적으로 측정하는 것이다. 앞서 설명한 바와 같이 차별의 영향치를 측정하는 방법은 크게 두 가지이다. 하나는 볼드윈의 연구에서 사용한 방법으로서 장애인과 일반인의 고용 및 임금함수를 하나의 함수로 추정하여 다른 속성들을 통제한 후의 결과, 장애인에 대한 계수치가 유의미하게 낮게 나타나는 경우 이를 차별로 보는 방식이다. 그러나 이러한 방법은 장애인과 일반인의 노동공급함수 및 임금함수가 서로 다르게 나타난다는 것을 간과하고 있다. 서로 다른 함수를 하나의 함수로 취급함으로써 여러 속성들이 미치는 다양한 영향을 간과할 수 밖에 없다. 또 하나의 방법은 오히카의 격차분해방식이다. 이 방법은 장애인과 일반인의 함수를 별도로 추정하여 이를 토대로 차별의 영향력을 추산한다면 면에서 널리 이용되고 있는 방법이다.

이와 같은 이유로 본 연구는 오히카(Oaxaca, 1973)의 임금격차 분해 방법을 원용한 결과를 토대로 장애인차별의 영향과 차별금지법의 편익을 계산한다. 오히카 방식의 기본 가정은 다음의 설명과 같다. 만약 장애인에 대한 고용(임금)차별이 없다면, 일반인과 장애인 모두 일반인의 고용(임금)함수에 따라 고용(임금)이 결정된다고 가정할 수 있다. 즉, 장애인에 대한 고용(임금)차별이 없다면, 장애인의 고용(임금)함수에서 추정된 계수는 일반인의 고용(임금)함수의 계수와 같다고 가정할 수 있다. 따라서 일반인의 고용(임금)함수의 계수값에 장애인의 특성치를 투입하여 나온 고용확률(임금)은 장애인에 대한 고용(임금)차별이 없는 고용확률(임금)이 된다. 이렇게 추정된 확률(임금)과 실제 분석을 통한

확률(임금)의 격차는 장애인에 대한 고용(임금)차별로 발생하는 고용확률(임금)의 격차가 되며 이것은 장애인차별금지법에 의해 차별이 해소된다고 가정할 경우 얻어지는 편익이 된다. 이를 위해 구성된 식은 다음과 같다.

$$\langle \text{식 1} \rangle \quad \text{Prob}_1 = f(X, Z, \mu)$$

여기서  $X$ 는 개별 구직자의 인적특성과 관련된 벡터이며,  $Z$ 는 노동시장과 관련된 구조적 변수들의 벡터이고  $\mu$ 는 오차항이다. 이 식을 통해서 개별 구직자의 고용확률이 산출된다.

여기서 만약 장애인에 대한 고용차별이 없다면, 일반인과 장애인 모두 일반인의 고용함수에 따라 고용이 결정된다고 가정할 수 있다. 즉, 장애인에 대한 고용차별이 없다면, 장애인의 고용함수에서 추정된 계수는 일반인의 고용함수의 계수와 같다고 가정할 수 있다. 따라서 일반인의 고용함수의 계수 값에 장애인의 특성치를 투입하여 나온 확률은 장애인에 대한 고용차별이 없는 확률이 된다. 이렇게 추정된 확률과 실제 분석을 통한 확률의 격차는 장애인에 대한 고용차별로 발생하는 확률의 격차가 되는 것이다.

이때 일반인의 고용확률을  $P_n$ 이라고 하면, 장애인에 대한 고용차별이 없을 경우, 추정된 장애인의 고용확률은 일반인의 고용함수에 장애인의 특성변수를 대입한 값이 된다. 즉, 장애인의 고용확률은  $\hat{P}_d = P_n(\bar{X}_d)$ 가 된다. 여기서  $P_n$ 은 일반인의 고용함수,  $\hat{P}_d$ 는 장애인에 대한 임금별칙이 없을 경우 장애인의 고용확률,  $\bar{X}_d$ 는 장애인의 특성 변수들의 평균치이다. 이같은 가정에 의할 경우, 일반인과 장애인의 고용확률 격차의 분해는 아래와 같아진다.

$$\langle \text{식 2} \rangle \quad P_n - P_d = (P_n - \hat{P}_d) + (\hat{P}_d - P_d)$$

여기서 우변의 첫 번째 항은 특성 분포의 차이에 의한 고용확률의 격차이고 우변의 두 번째 항은 차별에 의한 고용확률의 격차이다. 즉 첫 번째 항은 일반인의 예측고용확률에서 일반인의 고용함수에 장애인의 특성치를 대입한 확률을 뺀 것이며, 두 번째 항은 일반인의 고용함수에 장애인의 특성치를 대입한 확률에서 장애인의 예측고용확률을 뺀 값이 된다.

이렇게 되면 장애인과 일반인의 고용확률의 격차를 특성 분포의 차이로 인한 부분과 차별로 인한 부분으로 분해할 수가 있다. 여기서 차별로 인한 고용확률의 격차는 장애인차별금지법이 도입되면 상쇄될 수 있다. 따라서 장애인차별금지법을 통한 고용에서의 편익은 증가할 고용확률을 적용하여 고용 장애인의 평균임금을 곱하고 여기에 개별 노동지수를 곱해서 산출되게 된다.

한편, 장애인에 대한 임금차별 영향 분석을 하게 되면 비슷한 인적 자본을 지니고 있는 장애인과 일반인 사이에 어느 정도의 임금격차가 있는지가 산출된다. 이를 위한 구체적인 분석방법은, 일반인과 장애인 사이의 임금격차를, 임금 결정에 영향을 미치는 특성의 분포의 차이에 의한 부분과 장애인에

대한 차별적 처우의 부분으로 나누고자 하는데, 오히려 임금격차 분해 방법을 이용할 것이다. 임금이 영향을 미치는 요인들을 벡터  $X$ 라 하면, 임금 함수는

$$W = a + bX + \varepsilon$$

로 표현되며, 장애인과 일반인의 평균임금과 평균임금의 격차는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{일반인의 평균 임금: } \bar{W}_n = a_n + b_n \bar{X}_n$$

$$\text{장애인의 평균 임금: } \bar{W}_d = a_d + b_d \bar{X}_d$$

여기서 일반인의 평균임금과 장애인의 평균 임금의 격차는 《식 3》과 같이 나타난다.

$$\begin{aligned} \langle \text{식 3} \rangle \quad \bar{W}_n - \bar{W}_d &= (a_n - a_d) + b_n(\bar{X}_n - \bar{X}_d) + \bar{X}_d(b_n - b_d) \\ &\quad \text{(R)} \quad \quad \text{(U)} \quad \quad \text{(E)} \quad \quad \text{(C)} \end{aligned}$$

$a, b$ 는 추정계수,  $\bar{X}_n$ 은 일반인의 특성 변수들의 평균치,  $\bar{X}_d$ 는 장애인의 특성 변수들의 평균치,  $\bar{W}_n$ 은 일반인의 평균 임금,  $\bar{W}_d$ 는 장애인의 평균임금

《식 3》에서 R은 일반인과 장애인 사이의 임금격차의 총량을 나타낸다. 이때, U는 일반인의 임금 함수와 장애인의 임금함수의 절편의 차이에 의해 나타나는 부분이며, C는 임금함수에서 임금 결정 요인들의 보상율의 차이(장애인의 임금함수에서 인적자본 변수 및 인구사회학적 변수, 노동시장 변수의 추정 계수값의 차이)에서 기인한 부분이다. 한편 E는 일반인 및 장애인이 가지고 있는 특성의 차이에서 기인되는 일반인과 장애인 사이의 임금격차 부분을 나타내고 있다.

즉, 위 《식 3》의 임금격차는 크게 특성 분포의 차이에 기인한 부분(E)과 장애인에 대한 임금차별에 기인한 부분(C)과 설명되지 않은 부분(U)으로 나누어진다는 것을 알 수 있다. 만일 장애인과 일반인의 임금수준의 차이가 특성 분포의 차이에 의해 설명되는 것이라면, 바꾸어 말해 장애인차별금지법이 확실한 차별금지효과를 가진다면 (C)부분은 존재할 수가 없을 것이다.

먼저 일반인과 장애인으로 분리된 임금함수를 이용하여 임금차별 정도를 측정하기 위해서  $a_n, a_d, b_n, b_d$ 를 구해야 하는데, 이는 임금함수의 추정으로 가능하다. 즉, 일반인의 임금함수  $W_n = a_n + b_n X_n + e_n$ 과 장애인의 임금함수  $W_d = a_d + b_d X_d + e_d$ 를 추정하여 각기  $\hat{a}_n, \hat{a}_d,$

$\hat{b}_n$ ,  $\hat{b}_d$ 를 구한다.

이와 같이 일반인과 장애인의 임금함수 계수가 추정되면, 임금격차를 분해할 수 있다. 만약 장애인에 대한 임금차별이 없다면, 일반인과 장애인 모두 일반인의 임금함수에 따라 임금을 지불받는다고 가정할 수 있다. 즉, 장애인에 대한 임금차별이 없다면, 장애인의 임금함수에서 추정된 계수는 일반인의 임금함수의 계수와 같다고 가정할 수 있다.

이때 일반인의 임금의 평균을  $\overline{W}_n$ 이라고 하면, 장애인에 대한 임금차별이 없을 경우, 추정된 장애인의 평균임금은 일반인의 임금함수에 장애인의 특성변수를 대입한 값이 된다. 즉, 장애인의 평균임금은  $\widehat{W}_d = W_n(\overline{X}_d)$ 가 된다. 여기서  $W_n$ 은 일반인의 임금함수,  $\overline{W}_n$ 은 일반인의 평균 임금,  $\widehat{W}_d$ 는 장애인에 대한 임금차별이 없을 경우 장애인의 평균 임금,  $\overline{X}_d$ 는 장애인의 특성 변수들의 평균치이다. 이같은 가정에 의할 경우, 일반인과 장애인의 임금격차의 분해는 아래와 같아진다.

$$\overline{W}_n - \overline{W}_d = (\overline{W}_n - \widehat{W}_d) + (\widehat{W}_d - \overline{W}_d)$$

여기서, 우변의 첫 번째 항  $\overline{W}_n - \widehat{W}_d$ 는

$\overline{W}_n - \widehat{W}_d = (\hat{a}_n + \hat{b}_n \overline{X}_n - \hat{a}_n + \hat{b}_n \overline{X}_d) = \hat{b}_n (\overline{X}_n - \overline{X}_d)$ 로서 일반인과 장애인의 평균 특성치 차이로 발생하는 임금격차 부분을 의미한다.

그리고 우변 두 번째 항  $\widehat{W}_d - \overline{W}_d$ 은

$\widehat{W}_d - \overline{W}_d = (\hat{a}_n + \hat{b}_n \overline{X}_d - \hat{a}_d + \hat{b}_d \overline{X}_d) = (\hat{a}_n - \hat{a}_d) + (\hat{b}_n - \hat{b}_d) \overline{X}_d$ 로서 특성에 의해서 설명되지 않는 나머지 격차부분을 의미한다. 즉, 임금함수의 절편항의 차이와 장애인에 대한 임금차별에 의한 임금격차 부분이다. 여기서 장애인차별금지법이 제정되어 차별금지효과를 가져온다면 임금차별에 의한 임금격차는 사라질 것이며 이는 장애인의 소득증대로 나타나 장애인차별금지법의 편익으로 계산될 수 있다.

## 4. 비용-편익 분석

### 1) 귀속 주체별 비용과 편익

#### (1) 편익 계산

##### ① 장애인의 편익

장애인의 편익은 여러 가지가 있을 수 있으나 계량화가 가능한 편익은 크게 두 가지이다. 하나는

장애인차별 해소로 인한 취업의 결과로 이루어질 수 있는 소득의 증대이며 또 다른 하나는 기존의 취업 장애인들에 대한 임금차별이 없어짐으로써 추가로 받게 되는 임금으로 이를 식으로 표현하면 다음의 <식 5>와 같다.

$$\langle \text{식 5} \rangle \quad B_e = B_{ac} + B_{av} + \mu$$

여기서  $B_e$  = 차별이 해소되어 장애인이 얻게 되는 취업 관련 총편익  
 $B_{ac}$  = 차별이 해소되어 추가로 고용된 장애인이 얻는 소득  
 $B_{av}$  = 차별이 해소되어 기존에 고용된 장애인들이 추가로 얻는 소득  
 $\mu$  = 계량화할 수 없는 편익

즉, 차별이 해소된다면 추가로 고용된 장애인이 얻게 되는 소득의 크기만큼 편익이 발생할 것이며, 또한 임금차별이 해소될 경우 기존에 고용된 장애인들의 소득향상 효과가 발생하여 이 또한 장애인의 편익이 될 수 있다는 것이다.

다음의 과정은 <식 5>를 규명하는 과정으로 오히카의 격차분해 방식을 따른다. 먼저, 장애인차별 해소로 인해 장애인들이 추가로 취업함으로써 얻어지는 소득의 증대량( $B_{ac}$ )을 계량화해 보도록 하자. 이는 차별 해소로 인해 추가로 고용되는 장애인 수( $E_a$ )에 차별이 없을 경우의 장애인근로자의 월평균임금( $W_{nd}$ )을 곱하면 월평균치가 된다. 이에 12를 곱하면 1년치의 잠재적 편익이 계산된다. 이를 계량화하기 위한 식은 다음의 <식 6>과 같다.

$$\langle \text{식 6} \rangle \quad B_{ac} = \sum_{t=1}^n \frac{E_a \times W_{nd} \times 12}{(1+r)^t}$$

여기서  $E_a$  = 차별이 해소되어 추가로 고용될 장애인 수  
 $W_{nd}$  = 차별이 없는 장애인근로자의 월평균임금  
 $r$  = 할인율  
 $n$  = 평균 재직년수

여기서 할인율은 7%를 사용한다. 주된 계량화의 결과가 임금과 관련되어 있으므로 할인율은 임금 상승률을 반영하는 것이 적절하다고 할 수 있다. 2001년의 임금상승률은 6.39%이고 2002년의 임금상승률은 7.55%였으므로 그 중간정도인 7%를 할인율로 사용하도록 하겠다. 그리고 장애인의 평균 재직년수는 이성규(2000)에 따라 30년으로 계산하도록 한다.

이상의 가정하에 먼저, 장애인에 대한 차별이 해소되어 추가로 고용될 장애인 수( $E_a$ )를 추정해 보도록 하자. 장애인실태조사와 한국노동패널조사 원자료에 의해 산출된 장애인과 비장애인의 취업 관

런 확률에 있어서 장애인의 취업확률은 비장애인에 비해 각각 약 17.3%p 낮게 나타났고, 이에 비해 실업일 확률과 비경제활동인구일 확률은 장애인이 비장애인에 비해 각각 5.3%p, 12.0%p 높은 것으로 나타났다(장동욱, 2004).

이와 같은 취업확률의 차이를 특성요인과 차별요인으로 분리하여 오히카의 격차분해방법을 이용해 각각의 크기를 추정하면 다음의 <표 3>과 같다. 이에 의하면 장애인의 취업과정에서 그들의 특성요인이 취업가능성을 약 11.5%p(전체 격차의 66.6%에 해당) 감소시키는 역할을 하고 있으며, 동시에 장애인에 대한 차별도 그들의 취업가능성을 약 5.8%p(전체 격차의 33.4%에 해당) 하락시키는 것으로 나타났다. 따라서 장애인차별금지법이 제정되어 장애인에 대한 차별이 해소된다면 장애인의 취업률은 현재에 비해 약 5.8%p 증가할 수 있다.

<표 3> 장애인과 비장애인의 취업(피고용)확률의 격차 분해

(단위: %)

구분	취업	실업	비경제활동
특성차이	0.1154(66.62)	-0.0050(9.46)	-0.1104(91.77)
차 별	0.0578(33.37)	-0.0478(90.50)	-0.0099(8.23)
총 격 차	0.1732(100)	-0.0528(100)	-0.1203(100)

출처: 장동욱(2004)

이를 통해 알 수 있듯이 장애인중 경제활동인구수가 636,654명(변용찬 외, 2001)이므로 장애인에 대한 차별이 해소되면 이들 중 5.8%가 더 취업하게 될 것으로 추정할 수 있다. 이 계산에 의하면 이들 중 36,925명이 더 취업하게 될 것으로 추정된다. 따라서 장애인에 대한 차별이 해소되어 추가로 고용될 장애인 수( $E_a$ )는 36,925명으로 볼 수 있다.

다음으로 차별이 없는 장애인근로자의 월평균임금( $W_{na}$ )을 추정해 보도록 하자. 장애인실태조사와 한국노동패널조사의 원자료를 이용한 장애인 및 비장애인의 임금에 대한 회귀분석결과를 토대로 오히카의 임금격차 분해 방법에 따라 특성 차이와 차별에 의한 차이를 계산한 결과에 따르면 장애인과 비장애인의 임금격차 중 32.7%는 장애인 집단과 비장애인 집단이 원래 차이가 나는 특성 때문에 귀결된 것이고 나머지 67.3%는 같은 조건임에도 불구하고 장애인이 차별받음으로써 나타나는 임금격차이다(장동욱, 2004).

한편, 2002년 전산업 종사자의 월평균임금은 1,880,389원이었다(노동부, 2003). 2000년 장애인실태조사 결과 장애인의 평균임금은 792,000원이었다. 이에 대해 전산업 임금근로자의 임금상승률(2001년 6.39%, 2002년 7.55%)을 적용하여 얻은 2002년 월평균임금 추정치는 906,225원이었다. 따라서 2002년 현재 장애인과 비장애인의 임금격차는 974,164원으로 추정된다. 이 중 차별에 의한 임금격차가 약 67.3%에 해당하므로 장애인에 대한 임금차별이 없다면 974,164원 \* 0.673인 655,612원 만큼을 더 받을 수 있다. 따라서 차별해소로 인해 추가로 고용된 장애인들은 월평균 1,561,837원을 임금으로 받을 수 있는 것으로 추정되었다( $W_{na}$ ).

차별이 없는 상황에서 추정된 월평균임금 1,561,837원( $W_{na}$ )에 추가로 고용될 장애인수 36,925명

( $E_d$ )을 곱하면 장애인차별해소로 인해 얻게 되는 월평균소득이 산출되는데, 이는 총 약 57,794백만원에 해당한다. 이를 12개월을 곱하여 1년치 소득을 산출하면 693,528백만원이 된다. 이것이 2002년 1년간 장애인차별 해소로 인해 장애인이 얻게 되는 총편익이다.

이를 토대로 <<식 6>>을 계산하면

$$\langle\langle\text{식 6}\rangle\rangle B_{ae} = \sum_{t=1}^n \frac{E_d \times W_{nd} \times 12}{(1+r)^t} \approx 8,606,017 \text{백만원}$$

으로 나타난다.

다음으로 장애인에 대한 차별이 해소되어 기존에 고용된 장애인들이 추가로 얻게 되는 소득( $B_{aw}$ )을 계산해 보도록 하자. 장애인차별이 해소되면 기존에 고용되어 있던 장애인 근로자들도 임금차별이 없어진 임금을 받게 될 것이다. ( $W_{nd} - W_d$ )는 차별받지 않은 임금에서 차별받고 있는 임금을 뺀 것이므로 차별이 해소될 경우에 추가로 얻게 되는 소득을 말한다. 그리고  $E_d$ 는 기존에 고용되어 있는 장애인 수를 말한다. 따라서 차별해소로 인해 임금차별이 없어진다면 기존에 고용되어 있는 장애인들은 ( $W_{nd} - W_d$ )만큼의 추가 소득을 얻게 되며, 이는 장애인차별해소로 인한 편익이라고 말할 수 있다. 이에 12를 곱하면 1년치가 계산된다. 이를 계량화하기 위한 식은 다음의 <<식 7>>과 같다.

$$\langle\langle\text{식 7}\rangle\rangle B_{aw} = \sum_{t=1}^n \frac{E_d \times (W_{nd} - W_d) \times 12}{(1+r)^t}$$

여기서  $E_d$  = 기존에 고용되어 있는 장애인 수

$W_{nd}$  = 차별받지 않는 장애인 근로자의 월평균임금

$W_d$  = 차별받는 장애인 근로자의 월평균임금

$r$  = 할인율

$n$  = 평균 잔여 재직년수(15)<sup>1)</sup>

장애인실태조사 자료(변용찬 외, 2001: 41)에 따르면 기존에 고용되어 있는 장애인 수는 455,729명 ( $E_d$ )으로 추정되고 있다. 그리고 2002년 장애인의 월평균임금은 906,225원( $W_d$ )이었으며, 앞서 살펴본 바와 같이 차별이 없을 경우에 기존의 장애인 근로자는 655,612원( $W_{nd} - W_d$ )을 더 받을 수 있는 것으로 추정되었다. 이를 토대로 <<식 7>>을 계산하면,

1) 장애인실태조사 결과 평균 근속년수가 15년으로 나왔다. 따라서 평균 재직년수 30년에서 평균 근속년수 15년을 빼면 평균 잔여 재직년수 15년이 산출된다.

$$\langle\text{식 7}\rangle B_{aw} = \sum_{t=1}^n \frac{E_d \times (W_{nd} - W_d) \times 12}{(1+r)^t} \approx 77,847,745 \text{ 백만원}$$

이 된다. 그러나 이 부분은 결국 사업주가 부담해야 하는 부분이므로 사회적 총편익의 증가를 야기하지는 않는다. 즉, 장애인 개인적인 측면에서는 편익이 발생하지만 사업주의 비용으로 전가된다는 면에서 사회적 총편익으로 말할 수는 없다. 따라서 사회적 총편익 계산에서는 제외하도록 할 것이다.

② 사업주의 편익

사업주의 직접적 편익은 고용부담금의 감소로 계산될 수 있다. 2004년 1월부터 장애인의무고용사업체의 범위가 상시고용 50인 이상 사업장으로 확대되었고 이들 중 100인 이상 사업체는 고용부담금을 부담해야 될 사업체이다. 이들의 의무고용인원 수를 모두 합하면 다음의 <표 4>에서 알 수 있듯이 모두 57,602명에 해당한다.

<표 4> 2004년 의무고용 사업장 현황

(단위: 개소, 명)

구 분	300인이상	200~299인	100~199인	50~99인	50인~299인
사업체수	1,995	1,672	5,581	14,072	21,325
상시근로자	2,535,009	479,927	739,987	1,196,491	2,416,405
적용근로자	1,977,928	374,343	577,190	983,263	1,884,796
의무고용인원	38,569	7,489	11,544	18,665	37,698

자료: 노동부(2004), 내부자료

한편, 장애인 의무고용실태는 다음의 <표 5>와 같다. 이에 의하면 2002년말 현재 27,429명이 고용되어 있음을 알 수 있다. 2002년말 현재 27,429명이 고용되어 있으므로 장애인차별 해소로 추가 고용될 36,925명을 합하면 64,354명이 고용되게 된다. 따라서 장애인고용부담금을 몰아야 하는 의무고용인원 57,602명을 초과해서 고용하게 된다. 이를 통해 알 수 있듯이 장애인차별이 해소되면, 2%의 장애인 의무고용률이 계속 적용된다고 가정할 경우 사업주는 장애인 의무고용률을 모두 채울 수 있으므로 장애인고용부담금을 전혀 부담하지 않아도 된다.

<표 5> 장애인 의무고용 실태

(단위: 개소, 명, %)

연도	적용대상인원	의무인원	고용인원	고용률(%)	미고용인원
1991	2,427,302	26,071	10,461	0.43	15,609
1992	2,432,231	38,959	10,735	0.44	28,224
1993	2,294,250	34,639	11,024	0.48	33,615
1994	2,371,904	46,153	11,406	0.48	34,747
1995	2,529,815	49,299	12,147	0.48	37,152
1996	2,573,710	50,306	13,111	0.51	37,159
1997	2,546,410	49,484	13,634	0.54	35,850
1998	2,229,501	43,645	14,038	0.63	29,607
1999	2,230,987	44,283	21,431	0.96	22,852
2000	2,251,698	44,975	22,775	1.01	22,200
2001	2,252,416	44,059	26,174	1.16	17,885
2002	2,317,179	45,326	27,429	1.18	17,897

자료: 노동부 및 장애인고용촉진공단 내부자료.

납부된 고용부담금의 납부실적은 다음의 <표 6>과 같다. 2002년의 경우 약 893억원이 징수되었다. 따라서 2002년 기준으로 사업주는 893억원을 납부하지 않아도 되는 편익을 얻을 수 있다. 이를 평균 재직년수 30년 기준으로 현재가치로 환산하면 약 1,108,127백만원이 된다.

<표 6> 장애인 고용부담금 징수 현황

(단위: 개사, 천원)

구분	2000년도		2001년도		2002년도	
	대상사업체	징수액	대상사업체	징수액	대상사업체	징수액
소계	-	62,888,546	1,687	72,080,881	1,698	89,345,105

자료: 장애인고용촉진공단 내부자료

③ 일반 국민의 편익

일반 국민들이 받게 될 편익의 대표적인 것은 취업한 장애인들이 공공부조를 받지 않게 됨으로써 파생되는 세금의 감소 효과가 있으며, 또 다른 하나는 취업한 장애인들이 세금을 부담함으로써 그 만큼의 세금을 일반 국민들은 부담하지 않아도 된다는 것이다.

먼저, 공공부조 감소로 인한 세금의 감소 효과를 살펴보자. 장애인에게 지급되는 공공부조성 급여는 크게 두 가지가 있다. 하나는 국민기초생활보장제도이며 또 하나는 장애수당이다. 장애수당도 국민기초생활보장 수급자에게 지급된다는 면에서 공공부조성 급여로 분류할 수 있다.

2000년 장애인 실태조사 결과에 따르면 장애인 가구 중 국민기초생활보장 수급자 가구의 비율은

13.7%로서 비장애인가구의 2.6%에 비해 5배 이상 높은 것으로 나타나(변용찬 외, 2001: 39) 많은 장애인들이 공공부조에 기대어 생활을 영위해 나가고 있는 것으로 나타났다. 한편 2002년 기준으로 국민기초생활보장 수급자들에게 제공된 급여(생계, 의료, 주거, 교육 등 모두 포함)의 월평균 지급액은 204,000원으로 나타났다(보건복지부, 2002). 따라서 장애인차별 해소로 추가 고용될 36,925명이 국민기초생활보장 수급자에서 탈출한다고 가정하면 이들에게 지급되던 국민기초생활보장 급여액 7,532.7백만원이 절약될 수 있으며 1년치로 환산하면 90,392.4백만원에 해당되는 금액이다.

한편, 기존의 장애수당<sup>2)</sup>을 지급받던 장애인 약 11만명(보건복지부, 2002) 중 36,925명은 장애수당을 받을 이유가 없어진다.<sup>3)</sup> 따라서 이 비용 또한 절감될 수 있다. 이 비용은 매월 약 1,846백만원 정도에 이르며 1년에 약 22,152백만원이 된다.

이상에서 산출된 국민기초생활보장 급여와 장애수당 감소효과를 평균 재직년수 30년 기준으로 현재가치로 환산하면 약 1,396,563백만원이 된다.

다음으로 취업한 장애인들이 세금을 부담함으로써 그 만큼 일반 국민들이 부담해야 할 세금의 규모가 줄어드는 효과를 추정해 보도록 하자. 이 금액은 추가로 고용된 장애인들이 얻게 되는 소득의 20%를 세금으로 납부하는 것을 가정한 수치이다. 이 금액의 연간 감소효과는 장애인차별 해소로 인해 장애인들이 추가로 취업함으로써 얻어지는 소득의 증대량 693,528백만원( $B_{ae}$ )의 20%인 138,705백만원이다. 이를 평균 재직년수 30년 기준으로 현재가치로 환산하면 약 1,721,203백만원이 된다.

## (2) 비용 계산

장애인차별금지법으로 인한 비용은 주로 사업주와 일반 국민들에게 귀속될 것이다. 사업주는 장애인차별금지법에서 규정하고 있는 '정당한 편의 제공'을 위한 경비를 지출하게 될 것이며, 일반 국민들은 차별금지법 시행에 들어가는 운영비용을 부담해야 하므로 비용의 부담자가 될 수 있다.

### ① 사업주의 비용

사업주의 비용은 주로 장애인들에게 필요한 설비와 장비를 구비하는 데 소요된다. 따라서 이 비용을 계량화하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해 앞서 밝힌 바와 같이 사업체에 대한 설문조사 결과를 활용하였다.

설문조사에서는 이들 사업체들에게 장애인 고용에 소요되는 비용을 조사하기 위해 장애인 편의시설, 장애인 근로자를 위한 서비스 등에 대한 비용을 조사하였다. 여기에 포함된 시설에는 먼저 장애인용 작업시설, 편의시설, 부대시설로 장애인용 작업장, 작업설비, 경사로, 계단손잡이, 점자블록, 기숙사, 휴게실, 출입문, 샤워시설 및 기타 시설이 있다. 다음으로 장애인용 작업대, 작업장비·공구, 작업보조 기기에는 장애인용 작업대, 작업장비, 작업보조기기, 자동화기계, 자동변속기, 점자기, 컴퓨터, 통근용

2) 장애수당은 국민기초생활보장 수급자 가구에만 지급되는데, 2002년에는 모두 11만명에게 월5만원이 분기별로 지급되었다.

3) 물론 2004년까지는 중증장애인들에게만 지급되었기 때문에 차별이 해소된다고 해서 장애수당을 지급받던 사람들이 바로 고용된다는 보장은 없다. 그러나 2005년부터는 장애수당의 지급대상이 전장애등급으로 확대되었기 때문에 장애수당을 받던 사람들이 고용될 가능성이 보다 높아진다.

승합자동차, 기타 장애인용 특수장비, 기타 장비가 있다.

장애인 근로자를 위한 서비스는 장애인 고용·관리 서비스로 수화통역, 작업지도, 직업생활상담, 작업보조자 배치 등이 포함되었고, 기타 서비스로 건강관리, 간호사 지원, 임금보조, 장애인의 날 유급휴가, 무료진료, 치료시간 배려, 안전관리, 의자개선, 업무량 조절, 업무능력 향상 등이 있다.

그리고 이외에도 중증장애인용 특수설비, 통근 수단, 복지·탁아서비스, 기초체력 증진, 건강상담·치료, 치과상담·치료작업용 보장구 지급, 업무능력 향상, 원만한 대인관계, 고용주·동료의 인식 개선 등 설비와 서비스에 포함되지 않은 장애인 고용 비용을 추가로 조사하였으며, 특히 아직까지는 설치하지 않았지만 이후 설치할 필요가 있는 설비나 필요한 서비스에 대해서 질문하여 장애인 고용에 필요한 총체적 비용을 포괄적으로 질문하였다.

이상과 같은 조사 결과 사업체 1개당 연평균 2,121.4만원의 비용이 소요되는 것으로 조사되었으며, 1개 사업체당 평균 6.63명의 장애인 근로자가 고용되어 있는 것으로 조사되었다. 따라서 각 사업체의 1인당 장애인고용 특별비용의 연평균 금액은 258.8만원이라고 말할 수 있다.

이와 같은 조사결과를 토대로 장애인 고용에 소요되는 특별비용을 산정하는 식은 다음의 <식 8>과 같다. 장애인 근로자에게 소요되는 특별비용에 차별해소로 인해 추가로 고용될 장애인 수를 곱하면 사업체의 특별비용의 총 크기가 계산된다는 것이다. 여기에서 기존의 장애인 근로자에 대해서는 추가로 소요되는 비용이 없는 것으로 간주한다.<sup>4)</sup>

$$\langle \text{식 8} \rangle \quad C_e = \sum_{t=1}^n \frac{E_a \times C_a}{(1+r)^t}$$

여기서  $E_a$  = 차별이 해소되어 추가로 고용될 장애인 수

$C_a$  = 장애인 근로자 1인당 소요되는 연간 평균 특별비용

$r$  = 할인율

$n$  = 평균 재직년수

따라서 차별이 해소되어 추가로 고용될 장애인 수 36,925명( $E_a$ )에 장애인 근로자 1인당 소요되는 연간 평균 특별비용 258.8만원( $C_a$ )을 곱한 금액이 장애인차별해소로 인한 1년치 총특별비용이라고 말할 수 있으며 이 비용은 약 94,646백만원으로 추정되었다. 이를 <식 8>에 따라 평균 재직년수 30년 기준으로 현재가치로 환산하면 약 118,824백만원이 된다.

## ② 국민의 비용

국민들이 부담할 비용은 차별시정기구의 운영경비에 해당한다. 정부에서는 차별시정기구의 역할을 국가인권위원회에서 담당하는 것으로 결정하였다.<sup>5)</sup> 그리고 이에 필요한 소요경비도 법률안을 통해

4) 실제 조사 결과 추가로 필요한 항목으로서 앞으로 투자해야 할 항목에 대한 응답은 각 범주별로 1개 사업체 정도에 불과해 통계적으로 의미가 없었다.

5) 애초에 장애계와 보건복지부의 용역안에 따른 견해는 대통령 직속의 장애인차별금지위원회를 설립

추산한 바 있다. 이 비용은 개정 법률안에 드러나 있는데 열린우리당 최재천의원의 대표 발의로 상정된 국가인권위원회법 개정 법률안에 따르면 차별시정기구를 일원화하고 지방사무소를 신설하는 데 소요되는 연간 총비용은 11,111백만원이다(국가인권위원회법개정법률안, 2004). 차별시정기구 일원화 및 지방사무소 신설 등에 소요되는 인건비나 건물 임차비, 집기 구입비 등 구체적인 내역에 따른 비용의 크기는 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 차별시정기구 일원화에 따른 연간 소요 비용 추계

(단위: 백만원)

구 분	내 역	예 산	계
차별시정기구 일원화	인건비	3,565	8,171
	기본사업비	2,683	
	주요사업비	1,968	
지방사무소 신설(2개소)	인건비	240	1,540
	청사임차보증금	350	
	직원숙소구입비	350	
	사무실집기 구입비	200	
	청사관리 및 장비유지비	400	
인권영향평가	법령 및 조례 제개정 평가	1,400	1,400
계		11,111	11,111

이 중 WHO의 기준에 따라 장애인의 비율이 10%라고 상정하고 장애인에 소요되는 비용을 총 추가비용의 10%만큼만 상정하면 장애인차별 해소를 위해 소요되는 금액은 연간 약 1,111백만원 정도로 추산된다. 이를 30년 기준으로 현재가치로 환산하면 약 13,785백만원이 된다.

## 2) 잠재적 비용-편익 분석 결과

이상에서 나타난 잠재적 비용-편익 분석 결과를 정리하면 다음의 <표 8>과 같다. 다시 한번 언급하지만 이 수치는 잠재적인 수치이다. 이러한 추산 결과는 장애인차별금지법이 어느 정도 효력이 있는 법률로 제정되느냐에 따라 달라질 수 있다.

하는 것이었다. 그러나 보건복지부는 당정협의를 통해 국가인권위원회로 차별시정기구를 일원화하는 데 합의하였으며 장애계는 여전히 독립된 장애인차별시정기구를 요구하고 있다. 따라서 장애계의 반발을 고려할 때 국가인권위원회를 통한 차별시정기구 비용을 추산하는 것에는 다소 무리가 따를 수 있다. 그러나 여기서는 국가의 방침을 우선해서 적용하는 것으로 한다.

&lt;표 8&gt; 잠재적 비용-편익 분석 결과

(단위: 백만원)

	편익	금액	비용	금액
장애인	소득 증대	8,607,017		
사업주	고용부담금 감소	1,108,127	법률 준수 비용	118,824
국 민	세금 부담 감소	3,117,766	시정기구 운영비용	13,785
	계	12,832,910	계	132,609

주: 2002년 불변 가격임.

이를 토대로 비용-편익분석에서 정책판단의 근거로 사용하는 기준인 순현재가치와 비용-편익비를 산출하면 다음과 같다.

## ① 순현재가치(NPV)

순현재가치란 순편익의 현재가치를 의미하며, 다음과 같은 식으로 표시된다. 즉, 총편익에서 총비용을 감한 액수에 사업기간 동안의 할인율을 적용한 것이다.

$$NPV = \sum_{t=t_0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$$

여기서  $t_0$ =사업의 개시시점,  $T$ =사업의 완료시점  
 $B_t$ =시점  $t$ 에서의 편익,  $C_t$ =시점  $t$ 에서의 비용

<표 8>에 따르면 장애인차별해소의 순현재가치는 12,700,301백만원으로 나타났다.

## ② 비용-편익비(B/C ratio)

비용-편익비란 총편익의 현재가치와 총비용의 현재가치의 비율을 의미한다. 즉, 총비용에 비해 총편익의 비중이 어떻게 나타나는가에 관한 것이다. 이는 다음과 같은 식으로 표시된다.

$$B/C \text{ ratio} = \frac{\sum_{t=t_0}^T B_t / (1+r)^t}{\sum_{t=t_0}^T C_t / (1+r)^t}$$

<표 8>에 따르면 비용-편익비는 96.8로 편익이 비용에 비해 매우 크게 나타남을 알 수 있다.

## ③ 민감도 분석(sensitivity analysis)

비용-편익분석은 미래에 발생하게 되는 비용과 편익을 다루기 때문에 위험(risk)과 불확실성(uncertainty)을 가지고 있다. 그러므로 비용과 편익을 산출할 때 사용되는 수치나 가정들이 정확하다

고 볼 수가 없다. 이러한 경우 분석결과의 타당성과 신뢰성을 높이기 위한 방법으로 분석에서 전제로 하고 있는 수치나 가정을 일정폭으로 변화시켜 재계산하여 비교하는 것이 필요하다(권순원, 1986). 이러한 방법을 가리켜 민감도 분석이라고 한다.

본 연구에서는 할인율을 6%와 8%로 변화시켜 민감도 분석을 실시하였으며 그 결과는 다음의 <표 9>와 같다. 민감도 분석 결과 순현재가치의 변화는 확인되었으나 비용-편익비는 거의 변화가 없었다. 이는 편익이 훨씬 더 크게 나타났기 때문이라고 생각된다.

<표 9> 민감도 분석

할인율	순현재가치(단위: 백만원)	비용-편익비
6%	14,086,804	96.8
7%	12,700,301	96.8
8%	11,521,112	96.8

## 5. 결 론

본 연구는 장애인차별금지법의 제정으로 장애인 차별이 해소될 경우에 대한 잠재적 비용과 편익을 추정함으로써 장애인차별금지법 제정에 도움을 주고자 하는 목적으로 시도되었다. 장애인차별금지법 제정으로 인한 편익은 장애인 추가 고용으로 인한 장애인의 소득 증대, 사업주의 고용부담금 감소, 공공부조성 급여의 감소를 중심으로 추정하였으며, 비용은 장애인을 고용함으로써 사업주가 특별히 투자해야 할 비용과 차별시정기구 운영비를 중심으로 추정하였다.

추정 결과 7%의 할인율 하에서 얻게 되는 잠재적 순현재가치는 12,700,301백만원으로 매우 크게 나타났으며 비용-편익비는 96.8로 역시 매우 크게 나타났다. 할인율을 변화시켜 민감도 분석을 한 결과도 큰 변화가 없었다. 이와 같은 추정 결과 장애인차별금지법이 제정되어 차별이 해소될 경우 사회의 순편익은 매우 크다는 것을 알 수 있었다. 결국 장애인차별금지법 제정의 필요성이 강조된다고 할 수 있다.

이상의 연구는 비용-편익 분석을 장애인복지 영역에 새로이 적용해 봄으로써 새로운 분석적 시도를 해 보았다는 면에서 의미가 있다. 그리고 장애인차별금지법의 비용과 편익을 분석함으로써 앞으로 있을 사회적 비용 논쟁 및 장애인차별금지법의 타당성 평가에 큰 도움이 될 것이라고 생각된다. 그리고 장애인차별금지법의 비용/편익이 누구에게 귀속되는가를 밝힘으로써 비용이 많이 지불되는 당사자에 대한 각종 인센티브를 제공할 수 있는 정책적 근거를 마련할 수 있을 것이다.

그러나 본 연구는 이상과 같은 의의에도 불구하고 다음과 같은 한계를 지닌다. 무엇보다 장애인차별금지법이 제대로 작동되어 장애인에 대한 차별이 거의 다 없어진다는 가정 하에 이루어졌다는 점이다. 법이 장애인에 대한 차별을 해소할 수도 있지만 제대로 작동하지 않을 수도 있다. 이에 대한 현실적인 가정이 불가능하여 장애인차별금지법이 차별을 거의 해소한다는 극단적인 가정 하에 이루어진

점이 가장 큰 한계라고 생각된다. 이러한 극단적인 가정을 피하기 위해 외국의 자료를 포함하여 여러 방향으로 검토하였으나 법률 시행의 사회경제적 토대가 다르다는 점, 그리고 장애인차별금지법이 구체적으로 드러나 있지 않다는 점에서 법률의 효과성을 현실적인 가치로 추론하기가 어려웠다. 법률의 효과성을 임의적으로 정하여 비용-편익분석을 시도해 볼 수도 있으나 자의적인 기준은 경험적·논리적인 근거가 부족할 수밖에 없다는 또 다른 문제점을 낳게 된다. 이런 이유로 본 연구는 실제적 비용-편익 분석이라기보다는 잠재적 비용-편익분석이 될 수밖에 없었다.

둘째, 장애인차별금지법에 대한 접근이 인적자본 방식 중심으로 행해졌다는 점이다. 비용지불의사 방식 등을 통해 비용과 편익을 측정하려 하였으나 현재 시행중인 법이 아니라는 면에서 일관성 있는 답변을 얻어내기가 어려웠다. 이로 인해 인적자본 방식 중심으로만 행해진 것은 장애인차별금지법의 여러 요소들을 담아내기 어렵게 하였다는 한계를 내포한다.

이상과 같은 한계는 이후 연구에서 보다 더 정직한 접근에 의해 극복되어야 할 것이라고 생각되며 이는 법이 시행된 이후가 되어야만 가능해질 것으로 생각된다.

## 참고문헌

- 강동욱. 2004. "장애인 취업·임금차별에 관한 계량적 분석". 『한국사회복지학』 56(2): 121-144.
- 권순원. 1986. "예방접종의 비용-편익 접근". 『인간과학』 10(8).
- 김태성. 1996. "한국의 사회복지 왜 낙후되어 있는가?: 비용편익분석적 관점". 『사회복지연구』 8: 1-40.
- 김홍배. 1997. 『비용-편익분석론』. 서울: 홍문사.
- 노동부. 2003. 『임금구조기본통계조사보고서』.
- 변용찬 외. 2001. 『2000년도 장애인 실태조사』. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. 2002. "2003년도 보건복지부소관 세입·세출 개요".
- 유동철. 2000. "노동시장의 장애인 차별 영향분석: 지체장애인을 중심으로". 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이상훈·김영수. 1998. "작업능력평가와 직무분석에 의한 시설 장애인의 보호작업장 직종선정". 『정서학 습장애연구』 14(2).
- 이성규. 2000. 『사회통합과 장애인 복지정치』. 서울: 나눔.
- 인제대학교. 2003. "장애인 고용 부담기초액 결정을 위한 실태조사".
- 정기원 외. 1996. 『장애인 취업실태와 고용의 경제적 효과』. 한국보건사회연구원.
- 한국장애인단체총연맹. 2000. 『1999년 한국장애인 인권 백서』.
- Baldwin, M.L. 2000. "Estimating the Potential Benefits of the ADA on the Wages and Employment of Persons with Disabilities". pp. 258~281. in *Employment, Disability, and the Americans with Disabilities Act*. edited by Peter D. Blank. Northwestern.
- Blanck, P.D. 2000. "The Economics of the Employment Provisions of the Americans with Disabilities Act: Workplace Accommodations". pp. 201~227. in *Employment, Disability, and the Americans with Disabilities Act*. edited by Peter D. Blank. Northwestern.
- Austailia. 1992. "Disability Discrimination Act". <http://www.hreoc.gov.au>

Disability-on the agenda. 1995. "Ending Discrimination against Disabled People".

Equal Employment Opportunity Commission(1991). "Federal Register".

Hill, M., and Wehman P. 1983. "Cost benefit analysis of placing moderately and severely handicapped individuals into competitive employment". *Journal of the Association of the Severly Handicapped* 8: 30~32.

\_\_\_\_\_. 1989. "Competitive Employment for Persons with Mental Retardation". *Economics, Industry, and Disability*, edited by Kiernan, W. E. and R. L. Schalock. Brookes publishing co.

Kwok, J.K. 2003. "Disability Discrimination Ordinance and Equal Opportunities Commission in Hong Kong: Social costs and benefits to the Hong Kong society, and future challenges". 한국장애인단체총연합회. "동아시아의 장애인차별금지법 제정의 동향과 전망". 2003. 국제장애인교류대회 자료집.

Lampman, R. 1984. *Social Welfare Spending*.

Oaxaca, R.L. 1973. "Sex Discrimination in Wages". pp. 124~151. in *Discrimination in Labor Market*. edited by O. Ashenfelter and A. Rees.

## The Potential Cost-Benefit Analysis on the Disability Discrimination Act in Korea

Yu, Dong-Chul  
(Dong-eui University)

This study was attempted to give aids in making 'the Disability Discrimination Act' by estimating the potential Cost-Benefit in case that the discrimination on the disabled is removed. The potential benefits from this Disability Discrimination Act are calculated considering the income increase of the people with disabilities from additional employment for them and the decrease of employment levies and the public assistance benefits. The potential cost was made focusing on the following 2 expenses- the extra expenditures that the owners of companies had to invest from the employment of the disabled and the managing expenses for correcting discrimination organizations.

As the result of this estimation, the potential net present value under the 7% discount rate is very high as 12,700,301 million won and the cost-benefit ratio is also great as 96.8. The consequence of the sensitive analysis in changing the discount rate also does not have great changes. As the result of these estimating results, it is known that when the discrimination is solved by the 'Disability Discrimination Act', the pure benefit of our society will become tremendous. After all, it could be said that the need for 'the Disability Discrimination Act' is emphasized and should be emphasized.

Key words: persons with disabilities, disability discrimination act, cost-benefit analysis

[접수일 2005. 2. 25. 게재확정일 2005. 4. 26.]