

대량실업시대의 사회안전망 확충방향

김 옥 희(부산시청 정책개발실 연구원)

I. 서 론

우리나라는 그동안 지속적인 고도경제성장으로 많은 고용을 창출하였으며 실업률은 '63년에는 8.2%에서 '95년에는 1.8%의 수준으로 완전고용시대를 이룩하였다. 그러나 '97년 하반기 거품경제가 끝나면서 시작된 불경기로 말미암아 실업률이 '97년 12월에 3.1%, '98년 2월에 5.9%로 나타나면서 본격적인 대량실업시대로 접어들게 되었다. 뿐만 아니라 IMF이후 본격적인 구조조정으로 인한 재벌의 도산과 이로 인한 이자율상승과 금융위기, 이에 연이은 외환위기와 고금리의 결과 많은 중소기업이 도산하게 되었으며 '98년 연간 실업률이 6.8%, 연간 실업자수가 1,463천명으로 크게 증가하였다. '99년 2월 실업률은 8.7%, 실업자는 1,785천명으로 66년 이후 최고치를 나타냈다(통계청, 1998). 경제성장률 역시 '95년 8.9%, '96년 7.1%, '97년 5.5%였던 것이 '98년에는 -5.8%로 하락하였으며, 1인당 국민소득은 1만달러에서 6,823달러로 7년전수준으로 하락하였다. 이처럼 IMF 관리체제는 한순간에 근 30여년간 지속되어온 '고성장·저실업구조'를 붕괴시켰다. IMF체제하에서 단기적으로 예상되는 '마이너스성장, 대량실업' 혹은 중장기적으로 예상되는 '저성장·고실업구조'의 만성화로 말미암아 국가 사회보장제도의 확대에 대한 국민적 요구는 그 어느 때보다도 강하게 표출되고 있다.

그러나 사회안전망을 제대로 갖추지 못한 채 갑작스레 준비 안된 대량실업사태'를 맞은 정부는 지난 한해동안 주로 적극적인 노동시장정책의 시행으로 대처하였다. 그 결과 실업문제를 전반적인 사회보장제도의 틀에서 접근하지 못하여 한시적이고 미봉적인 수준에 그쳤다는 일부 비

난을 받고 있다. 경기침체와 광범위한 실업에 직면하여 공공부조적 성격의 제도확충으로 사회안전망을 강화하려는 흐름에 대해 노동부는 공공근로사업이나 취업알선 등 일시적인 고용정책에 예산을 집중투입해야 한다고 주장해왔으나 고용정책이 한계계층에 대해 적절한 지원이 되지 못하는 상황에서 더이상의 설득력을 잃게 되었다(김유미, 1999). 실제 정부에 의한 직접적 고용창출과 직업훈련은 대부분의 선진국가에서 실업을 은폐시키는 효과만 있었을 뿐이며 근본적인 실업해소에 기여하지 못한 것으로 지적되고 있다(최경수, 1998 ; 김준, 1998)1). 우리나라에서는 실업자에 대한 실업보험과 공공부조간의 연계가 제대로 이루어지지 않아 저소득층이 주된 보호대상이 되어야 할 사회안전망의 사각지대가 너무 넓게 나타나고 있는 실정이다. 일용·시간제 일용직근로자2) 등이 고용보험의 적용대상에서 제외되어 있으며, 저소득층에 대한 보장제도인 생활보호제도에서 생활보호대상자의 선정기준이 까다로워 적용대상이 극히 협소하고, 특히 생활보호대상자의 자격요건을 갖추지 못한 저소득실업자들을 제대로 보호하고 있지 못하여 이들이 사회안전망의 사각지대에 속해 있다. 사회안전망의 사각지대에 놓인 한계계층실업자(고용보험제도나 기존생활보호제도로 포괄하지 못하는 신규실업자, 일용직노동자, 실업급여소진자, 가족노동종사자나 자영업파산자 등)는 약 105만명(실업자의 69.7%)으로 추정(김미곤,1998)되고 있어 한계계층을 위한 사회안전망의 확충이 시급한 실정이다.

'99년에는 점차 2-4%의 경제성장률을 나타내어 경기회복이 예상되고 있으나 구조조정의 지속과 경기회복과 고용창출간의 시차등으로 실업은 더욱 증가할 전망이다3). 그러므로 실업자에 대한 튼튼한 사회안전망을 확충하여 구조조정과정에서 발생하는 실업자들의 생활안정을 보장하고 실업자들이 빈곤화되지 않도록 제도적으로 보호함으로써 구조조정에 따른 저항과 마찰을 최소화하여 경제구조조정과 사회통합을 이룩하여 현 경제위기를 극복해나가야만 하겠다.

따라서 본 연구에서는 먼저 사회안전망의 개념과 범위 및 유형, 실업구조와 현황, 사회안전망의 현황을 각각 살펴본 다음, 대량실업시대 실업자를 위한 사회안전망의 확충방향에 대하여 논

- 1) 정부의 실업대책은 일자리창출, 실직자 생계지원, 직업훈련확대, 공공안정지원 등 크게 4부분으로 구성되어 있으며, 프랑스의 실업자 생계보장보다는 주로 미국식의 실업대책인 일자리창출에 강조 점을 두고 있다. 정부의 실업대책 중 가장 큰 문제점은 고용보험 피보험자 자격을 갖추지 못하였거나, 실업급여의 소정급여일수가 지난 저소득층계층의 실업자에 대한 공적인 대책이 매우 미흡하다는 것이다(문진영,1998). 정부가 제시한 고용보험 미적용자에 대한 지원강화방안은 주로 직업훈련의 강화와 고용촉진 등의 노동시장정책위주로 구성되어 있기 때문에 실질적인 생활안정을 위한 공적생계보조의 기능은 할 수 없다(정무성,1998).
- 2) '98년도 4/4분기 고용동향을보면 상용직이 5%, 일용직이 14.5%, 시간제 상용이 27.8%, 시간제 일용이 80.5%로 나타나고 있다.
- 3) '98년 연평균실업률이 6.8%, 연간 실업자수가 1,463천명으로 나타났으며, 정부는 '99년 연평균실업률이 7.5%, 실업자수가 1,630만명에 이를것으로 보고 있다.

의하고자 한다.

II. 사회안전망의 개념과 범위 및 유형

I. 사회안전망의 개념

'97년 말 우리 나라 경제가 국제통화기금의 관리체제로 편입된 이후, 정부와 학계 그리고 언론기관에서도 모두 사회적 안전망(social safety net)에 관한 개념규정에 관한 합의는 뒤로 한 채 사회안전망 구축의 필요성을 역설하고 있다. 따라서 사회안전망에 대한 개념정의는 학문적 목적 이외에도, 현실적인 측면에서 매우 시급을 요하는 과제라고 할 수 있다.

“사회적 안전망이란 자본주의 사회에서 사회구성원들이 삶의 주기에서 경험하게 되는 다양한 사회적 위험들로부터 사회구성원을 사회적으로 보호해주는, 즉 소득의 중단과 예외적 지출(exceptional expenditure)이 발생할 경우 이를 보전해주어 기본적인 생계를 유지할 수 있게 해주는 각종 제도적 장치”(문진영, 1998a, 13-14)라고 할 수 있다. 사회복지학계에서는 사회안전망을 사회보장제도와 유사개념으로 사용하여 왔으며, 사회보장제도가 갖는 사회적 안전장치로서의 기능을 좀더 강조하여 지칭하는 것으로 사용하여 왔다. 즉 사회안전망이란 사회구성원들이 삶의 주기에서 겪는 다양한 위험에 대하여 사회적으로 보호해주는 제도적 장치라고 정의하고 있다(유길상·안학순, 1998).

사회복지학에서 사회적 안전망에 관한 체계적인 논의는 길벗과 스펡(Gilbert & Specht, 1974)에 의해서 이루어졌다. 이들은 사회복지를 잔여적(residual) 관점과 제도적(institutional) 관점으로 나누어, 전자의 기능을 사회적 안전망으로 한정하였다. 여기에서 잔여적 관점의 사회복지란 경제, 정치, 종교 그리고 친족관계(kinship) 등과 같은 주요한 사회적 기관(primary social institutions)에서 실패가 일어났을 경우, 이를 보조해주는 한시적인 기능만을 하는 사회적 기관으로, 바람직하지 않고 소모적(expendable)이라는 점을 지적하고 있다(Gilbert, Specht and Terrell, 1993, 9). 이러한 관점에서 사회복지 프로그램의 망(nets)은 자기 자신의 힘으로 욕구(needs)를 충족시킬 수 없는 자본주의체제의 희생자들에게 생존수준의 구호를 제공하는 기능을 하도록 설계되어 있기 때문에, 욕구를 측정하여 선별적으로 최소한도로 급여를 제공하는 것을 특징으로 하고 있다(Marmor, Cook and Scher, 1997, 198).

한편, 산업화가 진척될수록 사회적 안전망 위주의 잔여주의적 접근은 후퇴하고, 제도적 관점

이 우세해지리라는 윌렌스키와 르보(Wilensky & Lebeaux, 1958, 138)의 전망과는 달리, 고도의 산업사회로 진입한 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주 그리고 일본에서 사회복지제도가 주요한 정치·경제적 기관으로 성장하지 못했으며, 특히 미국의 사회복지제도는 아직까지 잔여주의적 속성을 강하게 지니고 있으며(Gilbert, Specht, and Terell, 1993, 10-11), 이들 사회에서 잔여주의적 관점은 경제계 엘리트 뿐만 아니라 중산층과 저소득층에게까지 폭넓은 지지를 받고 있다(Marmor, Cook and Scher, 1997, 198).

반면 Ke-young Chu & Sanjeev Gupta(1998)는 IMF적 관점에서 사회안전망을 정의하고 있는 바, 이들은 사회안전망을 “구조조정을 위한 경제개혁조치가 그 사회의 취약계층에게 미칠 수 있는 역효과를 최소화하기 위한 장치”이며 사회보험과 공적부조, 보편적 급여(아동수당,노령수당 등)등이 포함된다고 논의하였다(Ke-young Chu & Sanjeev Gupta,1998).

Standing 역시 경제위기적 관점에서 “사회적 안전망이란 사회·경제적 재구조화(restructuring) 과정에서 발생하는 희생자들이 받는 충격을 완화할 목적을 가지고 설립되었으며, 그 형태는 우발적 사고에 대비하는 사회보장 프로그램으로 짜여져 있으며, 욕구가 큰 사람들을 선별적으로 표적화하여 운영된다”(Standing, 1997, 1340-41)고 하므로써 경제위기의 피해를 가장 많이 보고 있는 취약계층에게 자원이 집중될 수 있도록 사회안전망이 설계되어야 함을 강조하고 있다.

그러므로 사회안전망이란 “사회구성원들이 삶의 주기에서 겪는 다양한 위험(노령,질병,재해,실업,장애 등)으로 인하여 빈곤화되지 않도록 사회적 차원에서 보장하고, 이미 빈곤한 상태의 사람들에게는 최저한의 생활을 보장하여 빈곤으로부터 탈피하도록 도와주는 각종 제도적 장치”라고 할 수 있겠다. 이러한 사회안전망의 목적은 모든 사회적 위험에 대한 ‘포괄성’과 사회구성원 모두에게 적용되는 ‘보편성’을 실현하고 ‘국민복지기본선’을 보장하는데에 있다.

2. 사회안전망의 범위와 유형

먼저 사회안전망의 범위를 살펴보면 다음과 같다.

사회안전망이 포괄해야 하는 위험의 범위에 대하여는 나라마다 어떠한 위험들을 보호가 필요한 위험으로 보는지에 따라 그 범위가 달라진다. 복지국가를 지향하는 선진국들은 기본적으로 삶의 주기에서 발생할 수 있는 모든 위험을 사회안전망의 보호범위에 포함시키기 위해 노력해 왔다. 그 결과 노령, 질병, 재해, 사망, 장애, 실업, 출산 등을 사회안전망의 범위 내에서 보편적으로 보호하고 있으며, 자녀양육, 교육, 주택 등에 대해서도 현물과 현금서비스를 통해 보장하고

있다. 일반적으로 사회안전망은 연금제도, 의료보험제도, 산재보험제도, 고용(실업)보험제도, 가족수당제도, 공적부조제도로 구성되어 있다. 이상의 제도화된 사회보장프로그램을 보충해주는 역할로 고실업시기에 한시적으로 실시된 공공근로사업, 저소득층에 대한 대부사업 등도 보완적인 사회안전망의 범위에 포함시킬 수 있을 것이다. 그러나 우리나라의 경우, 대체적인 사회안전망의 기본 틀은 존재하나 그 내용에 있어서는 미흡한 점이 많고, 가족수당이나 출산수당 등도 제대로 갖추지 못하여 사회안전망이 보장하는 위험의 범위가 포괄적이지 못한 실정에 있다.

이러한 사회안전망의 범위는 광의와 협의의 사회안전망으로 구분될 수 있다.

넓은 의미의 사회안전망에는 각종 사회보험 프로그램과 사회부조 프로그램(공적부조, 주택수당 등)을 비롯하여 일시적인 소득보장 프로그램이 등이 모두 포함될 수 있을 것이다. Ke-young Chu & Sanjeev Gupta(1998)는 IMF체제하에서의 사회안전망에는 비용효과적인 인적자원개발을 위한 교육·의료 프로그램 등도 함께 고려되어야 한다고 한다. 이러한 넓은 의미의 사회안전망의 관점에서 보면, <표 1>에서 알 수 있듯이 현재 우리나라에서 실시되고 있는 고용보험과 공적부조 외에 공공근로사업, 실업자대부사업 등도 실업자 사회안전망에 모두 포괄될 수 있다.

그러나 좁은 의미의 사회안전망은 제도화된(institutionalized) 그리고 지속성을 갖는 공공의 프로그램만을 의미하게 된다. 이는 어느 사람이나 일정한 조건에 달하게 되면 항상 어떤 제도의 보호를 받을 수 있도록 규정된 것이어야 한다는 의미이다. 따라서 실업자를 위한 사회안전망의 경우에도 현재 우리나라에서 저소득 실업자들을 대상으로 한시적으로 이루어지고 있는 공공근로사업이나 특별취로사업 등은 실업자들에 대한 일시적인 생활보장의 기능을 담당할 수는 있으나 그것이 지속적으로 실시되는 확고한 제도로 자리잡는 것이 아니므로 좁은 의미의 사회안전망의 범위에 포괄하기가 어렵게 된다. 또한 실업자대부사업은 의료비, 혼례비 등의 예외적인 지출과 생계비 등을 내용으로 하고 있으나, 이는 소득을 보장해 주기 위한 사업이 아닌 대부사업이므로 이 또한 좁은 의미의 사회안전망으로 보기는 어려울 것이다(방하남·유길상·안학순,1998).

따라서 광의의 사회안전망에 근거한 우리나라의 실업자에 대한 사회안전망의 유형은 <그림 1>와 같다. 1차적 사회안전망으로 고용보험제도, 2차적 사회안전망으로 생활보호제도(한시적 생활보호사업 포함), 보완적 사회안전망으로서 공공근로사업, 실업자 직업훈련, 실업자대부사업 등이 포함된다.

<표 1> 우리나라의 사회안전망 체계

체 계		담당부서	도입연도
1차 사회안전망 (사회보험)	고용보험 (’98년 9월 고용보험법 개정됨)	노 동 부	1995년
	산재보험		1964년
	국민연금	보건복지부	1988년
	의료보험		1977년
2차 사회안전망 (공공부조)	공공부조		1961년
보완적 사회안전망	공공근로사업	행정자치부	1998년
	실업자대부사업	노 동 부	1998년
	직업훈련 및 취업알선		

사회안전망의 유형을 살펴보면 <그림 1>에서 보는 바와 같다.

실업자를 위한 사회안전망의 중심이 되는 고용보험제도의 목적은 실업시의 생계보장과 재취업촉진이며 이를 위해 일정기간 실업급여가 제공된다.

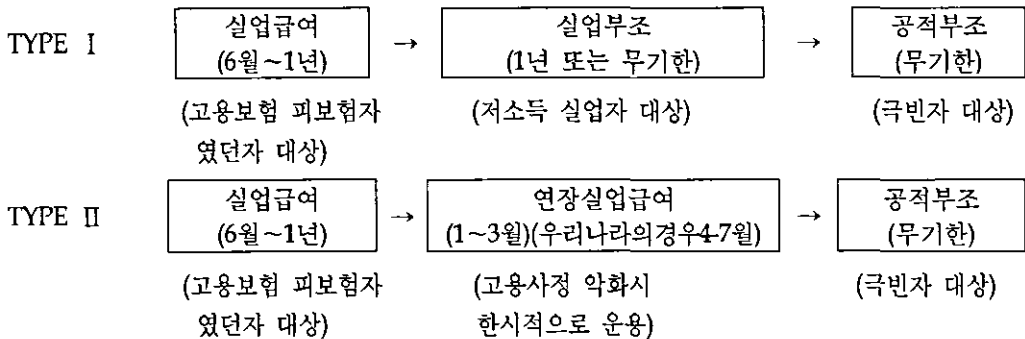
고용보험은 주로 노사의 보험료납부로 제도가 운영되며, 나라에 따라 사용주의 전액부담으로 이루어지기도 한다. 그러나 실업급여는 수급자격요건과 급여기간의 제한이 두어지게 된다. 따라서 실업급여 수급기간이 만료되었으나 재취업이 되지 않은 장기실업자의 경우, 또는 처음부터 고용보험의 수급자격에 미달하여 실업급여를 받지 못하는 실업자에게는 고용보험에 의한 보호를 받을 수 없다.

이러한 고용보험의 한계를 보완하는 역할을 하는 것이 실업부조(Unemployment Assistance)와 실업급여의 연장이다. 실업부조는 자산조사(means-test)를 통해 소득이나 재산이 일정수준이하인 저소득실업자에게 현금급여를 지급하는 것이다. 프랑스, 영국, 독일 등에서 실업부조제도를 실시하고 있다. 실업부조를 실시하지 않고 있는 국가(미국, 일본, 한국 등)는 고실업시기에 실업급여 지급기간을 일정기간 연장함으로써 실업자의 생계보장을 강화하는 연장급여(extended benefit)제도를 실시하는 것이 보통이다. 한국은 일본의 연장급여와 형태가 비슷하며, 3개월 연속하여 실업률이 6%를 초과하는 경우 소정급여일수가 종료되고 재취업이 되지 않은 수급자격자에게 60일간 실

업급여를 연장할 수 있으며(특별연장급여), 소정급여일수가 종료되었으나 재취업이 되지 않은 수급자격자중 지원이 필요하다고 인정된 수급자격자에게 30-60일 범위에서 급여를 연장할 수 있다(개별연장급여). 또한 직업훈련을 받는 수급자격자에게는 훈련기간(2년한도)만큼 실업급여의 연장이 가능하다(훈련연장급여). 또 개정된 고용보험법에 의해 특별연장급여 지급조건이 신설되어 2-5개월 지급가능 기간이 4-7개월로 연장되었다. 연령과 피보험기간에 따라 최장 210일까지 지급할 수 있는 실업급여 지급일수를 고용사정의 악화로 3개월간 계속하여 실업률이 6%이상인 경우에, 매월 수급자수를 피보험자수로 나누어 얻은 비율이 연속하여 3개월간 3%를 초과할 경우나 수급자격 신청률이 1%를 초과할 경우 등에는 실업급여를 60일의 범위 안에서 지급하게 된다.

실업부조를 실시하는 국가이든 실업부조를 실시하지 않는 국가이든 실업자가 급여의 기간을 완전히 소진하였으나 재취업이 되지 않은 경우, 자산조사를 거쳐 그 사람의 재산과 소득이 일정 수준이하이면 공적부조(public assistance)를 수급할 수 있게 된다(방하남·유길상·안학순,1998).

<그림 1> 실업자 사회안전망의 유형



주 : TYPE I 에 속하는 국가는 영국·독일·프랑스 등 유럽국가이고, TYPE II 에 속하는 국가는 미국·일본·한국 등임.

자료 : 유길상외(1998). 실업자사회안전망의 국제비교. 한국노동연구원. p.19

III. 실업구조와 현황

1. 실업구조

IMF시대에 들어 최근에 급증하고 있는 실업은 매우 다양한 원인에 의한 복합적 성격을 띠고

있다. 구조적 실업과 경기적 실업 등 이른바 수요부족실업이 큰 비중을 차지하지만 비수요부족형의 마찰적 실업과 자발적실업도 여전히 높은 수준이다.

이미 90년대에 들어서면서 우리경제는 고비용·저효율이라는 구조적 취약성이 노출되어 고성장단계에서 중성장단계로 이행함으로써 산업구조변화와 성장둔화가 진행되고 있었다. 그럼에도 불구하고 법제와 관행등의 경직성 때문에 실업이 표면화되지 아니하고 대기업의 과잉고용과 중소기업의 인력부족이라는 노동시장의 이중구조가 심화되는 형태로 왜곡되어 왔다.

장기간 왜곡된 상태로 내재되었던 실업요인은 '96년 초 이후의 경기하강기를 맞아 먼저 취업자의 증가율 둔화로 나타났고 '97년 초에 이르러 표면화된 것이다. 이미 '97년 봄부터 실업증가와 고용안정에 관한 문제의 심각성이 지적된 바 있고 적절한 대응방안이 마련되어야 한다는 사실이 강도높게 제기되기도 하였다.

'97년 12월 IMF구제금융이 시작되면서 외환, 금융 및 신용의 경색과 수요위축이 겹치게 됨으로써 금융실업의 구조조정을 위시하여 기업의 도산이 속출하게 되었고, '98년 2월 경영상의 해고가 허용되는 등 노동시장의 유연화를 막고 있던 법제와 관행 등 장애요인이 없어지면서 장기간 내재된 구조적 실업, 경기하강에 따른 경기적 실업, 그리고 IMF의 충격에 의한 공황적 실업이 한꺼번에 표면화되고 있는 것이다(박래영, 1998, pp.52-54).

<표 2>에서 알수 있듯이 '97년 10월부터 실업자수가 계속 증가하여 '99년 2월 실업자수가 179만명(실업률 8.7%)으로 실업상황은 심각하며, IMF위기가전인 97년 10월에는 실업자 452천명(실업률 2.1%)이 99년 2월에 1,785천명(실업률 8.7%)으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 금년 2/4분기부터 경기호전에 따른 고용증대효과가 가시화될 것이나 당분간은 높은 실업률이 지속될 전망이다.

지역적으로는 대도시지역의 실업이 심각하여 '99. 2월 도시지역 실업률이 9.8%인 반면, 지방은 6.2%수준이며, 전국실업자의 78%가 대도시지역에 위치하는 것으로 나타나고 있다(6대광역시 : 서울 9.3%, 부산 11.4%, 대구 9.1%, 인천 10.3%, 광주 9.9%, 대전 8.9%, 울산 8.9%). IMF이후 추가된 실업자 130여만명중 100여만명이 중소기업 퇴직자나 및 일용직 근로자로 나타나고 있으며, 지난 1년간 공공부문·금융부문·대기업부문으로부터의 퇴직은 30만명 내외로 추정되고 있다. 20세전후의 실업자비중이 40%로 나타나고 있다(재경부의 경제대책회의 관련자료,1999, pp.1-7) 특히 '97년부터 고졸의 실업률이 가장 높게 나타나기 시작하였으며('97년 3.3%, '98년 8.2%), '98년의 경우 고졸의 실업률은 전년에 비해 4.9%포인트 증가하여 중졸 다음으로 증가폭이 큰 것으로 나타나고 있다. 실업률이 가장 높을 뿐만 아니라 실업자 비중도 고졸자가 가장 크다. '98년 4/4분기 실업자 1,586천명중 고졸자는 851천명으로 53.7%의 비중을 차지하고 있다(노동부 중앙

고용정보관리소, 1998, pp.3-4).

<표 2> 실업률과 실업자수의 동향

(단위: %,만명)

구 분	97.10	98.2	98.9	98.12	99.1	99.2
· 실업자 (실업률,%) (계절조정,%)	45 (2.1) (2.5)	124 (5.9) (4.8)	157 (7.3) (8.4)	166 (7.9) (7.9)	176 (8.5) (7.7)	179 (8.7) (7.1)
· 취업자	2,134	1,953	2,005	1,952	1,891	1,878
· 경제활동인구 (참가율,%)	2,179 (62.5)	2,076 (59.2)	2,162 (61.2)	2,118 (59.8)	2,067 (58.3)	2,056 (58.0)

자료 : 통계청(1997), 분기별 고용동향 : 통계청(1998), 분기별 고용동향에서 발췌하여 재구성.

2. 실업률과 실업자 현황

<표 3> 고용동향

(1998. 12월 현재, 단위: 천명, %)

구 분	수	비 율
15세 이상 인구	35,445	-
경제활동 참가인구	21,186	59.8
(남)	12,817	74.4
(여)	8,369	46.0
취업자	19,521	-
실업자	1,665	7.9
비경제활동인구	14,259	-

자료: 통계청, 1998년 12월 고용동향.

<표 3>에서 알 수 있듯이 '98년 12월 현재 우리나라 고용동향은 노동가능인구가 35,445천명으로 전년 동월대비 464천명(1.3%) 증가한 반면, 경제활동인구는 21,186천명으로 전년동월 대비 154천명(-0.7%) 감소되었다.

경제활동인구를 성별로 보면 남자 12,817천명으로 98천명(0.8%)증가한 반면, 여자는 8,369천명으로 252천명(-2.9%) 감소한 것으로 나타났다.

취업자는 19,521천명으로 전년동월대비 1,161천명(-5.6%)감소하여 전월보다는 감소폭이 다소 작아지고 있다. 취업자 현황을 성별로 보면 남자는 575천명(-4.7%), 여자는 586천명(-7.0%) 감소하여 여자취업자의 감소폭이 남자보다 크다. 연령계층별로 보면 남녀 모두 20대(남자 395천명, 여자 318천명), 50대(남자 162천명, 여자 103천명)에서의 감소가 두드러지게 나타나고 있다. 산업별로 전년 동월대비 증감을 보면 건설업 538천명(-27.4%) 및 제조업 551천명(-12.5%), 도소매·음식숙박업 226천명(-3.9%), 농림어업 35천명(-1.8%)감소하였으나, 사업·개인·공공서비스업 238천명(5.3%)은 증가하였다. 지난 8월 이후 공공근로사업 등의 영향으로 사업·개인·공공서비스업은 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 제조업은 지난 달에 비하여 감소폭이 다소 작아졌고, 건설업은 지난 10월 이후 계속 감소폭이 커지고 있다. 직업별로 보면 전문·기술·행정관리직은 전년동월대비 115천명(3.1%) 증가한 반면에 기능·기계조작·단순노무직에서는 795천명(-10.4%) 크게 감소하였다. 남자는 전문·기술·행정관리직 (80천명, 3.1%) 증가한 반면에, 기능·기계조작·단순노무직에서는 653천명(-11.9%)감소하였고, 여자는 전문·기술·행정관리직(38천명, 3.1%) 증가한 반면에, 기능·기계조작·단순노무직에서는 261천명(-19.1%)감소하였다. 또한 취업 시간대별로는 주당 36시간 미만의 취업자는 전년동월대비 644천명(36.0%) 증가한 반면, 36시간 이상 취업자는 1,878천명(-10.0%) 감소하였고, 특히 18시간 미만 단시간 취업자는 230천명(36.9%)이나 증가하여 고용구조가 크게 바뀌고 있음을 알수 있다. 1주간 평균 취업시간은 49.5시간으로 전년동월대비 0.4시간 감소하였다.

<표 4> 성별 실업자 및 실업률

(단위: 천명, %)

구분	97년 12월	98년 12월	증감(증감률)
실업자 전체	658	1,665	1,007(153.0)
남	420	1,092	672(160.0)
여	238	573	335(140.8)
실업률 전체	3.1	7.9	4.8P
남	3.3	8.5	5.2P
여	2.8	6.8	4.0P

자료: 통계청, 1998년 12월 고용동향, 1998. 12.

'98년 12월 현재 실업현황은 <표 4>에서 나타나는 바와 같다. 실업자는 1,665천명으로 실업률은 7.9%로 나타나 전년동월대비 1,007천명(153.0%) 증가하여 4.8%P 증가한 것으로 나타나 대량 실업시대를 맞이하고 있다. 전월에 비해 실업자는 108천명(6.9%), 실업률은 0.6%P 증가하였는데,

졸업을 앞둔 학생들의 구직 등 계절적 요인으로 인해 높게 나타나고 있다. 이를 성별로 보면 남자 1,092명, 여자 573천명으로 전년동월대비 각각 160%, 140.8%로 증가하였으며, 실업률은 남자 8.5%, 여자 6.8%로 전년동월대비 각각 5.2%P, 4.0%P 상승하였다. 학력별로는 학력이 낮을수록 전년동월대비 실업자 증가율이 높게 나타나 저학력자의 취업난이 심각함을 보여주고 있다. 그러나 전년동월에 비해 남녀모두 중졸이하 학력에서, 전월에 비해서는 남녀모두 고졸 학력에서 실업자 증가율이 높게 나타났다. 연령계층별로는 남녀 모두 30대 이상 50대 연령계층의 실업률이 전년동월대비 3배이상 증가하였다.

실업자 1,665천명을 전직 유무별로 보면 신규실업자는 149천명으로 전월대비 62.0% 증가한 반면, 전직실업자는 1,516천명으로 전월대비 3.5% 증가하였다. 전직 실업자 중 이직시기가 1년 이상인 실업자는 257천명으로 전체의 24.4%인 반면 1년 미만의 실업자는 1,259천명으로 전체의 75.6%를 차지하고 있다.

전직 실업자중 이직시기가 1년 미만인 실업자의 주된 이직 이유는 「일거리가 없어서, 사업경영 악화」가 35.3%를 차지하고 있으며, 전직 산업별로는 도소매·음식숙박업 30.2%, 건설업 23.2%, 제조업 20.3% 순으로 나타나 노동집약산업의 실업률이 높음을 알 수 있다. 전 직업별로는 기능·기계조작·단순노무직 52.1%, 서비스·판매직 23.7% 순으로 나타났으며, 전직 종사상 지위별로는 임시직 31.5%, 일용직 35.4%, 상용직 17.7% 순으로 나타나 임시·일용직의 실업자가 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

이상에서의 실업동향에서 밝혀진 바와 같이 현재의 실업자는 전월에 비해 약간 감소되었으나 여전히 심각한 수준에 있으며, 실업의 원인은 경기부진, 구조조정에 기인하고 있고, 상용직보다 임시직·일용직의 실업자가 높은 비중을 차지하고 있으며, 노동집약적 산업에서의 실업자가 증가하고 있고, 특히 1년 미만의 실업자가 크게 증가하고 있음을 알 수 있다.

실업현황을 분기별로 보면, 1998년 4/4분기 실업자는 1,586천명으로 전년동기대비 1,025천명(182.7%) 증가하였으며, 실업률은 7.4%로 4.8%P 증가하였다. 졸업을 앞둔 학생들의 구직 등 계절적 요인으로 인해 실업률이 높게 나타나고 있다. 실업자 성별분포는 남자 1,058천명, 여자 528천명으로 전년동기대비 각각 194.7%, 161.4% 증가하여 남자의 증가율이 여자보다 높게 나타났으며, 성별 실업률은 남자 8.2%, 여자 6.2%로 전년동기대비 남자는 5.4%P, 여자는 3.9%P 증가하였다(통계청, 1998년 12월 고용동향). 이러한 고실업현상도 심각한 문제이지만 앞으로 더욱 악화되고 장기적인 가능성이 높다는 점에서 심각성을 더해주고 있다.

이와 같은 우리나라 실업률 통계는 첫째, 15세 이상의 자가 1주일간 구직활동에 참여한 경우

실업자로 분류하고 둘째, 취업을 목적으로 주당 1시간 이상 노동에 종사하면 취업자로 분류하고 있어 주당 1~17시간 노동에 참여하고 있는 불안전고용자가 많은 현실을 감안하면 실업률 통계치 보다 훨씬 더 많은 실업자가 있음을 알 수 있다. 또는 구직활동을 해도 일자리를 구할수 없을 것으로 판단해 취업을 단념하는 '취업희망자(실망실업자)'들이 실업률에 포함되지 않아 체감 실업률은 훨씬 높게 나타나고 있다.

IV. 사회안전망 현황

<표 7>에서 알 수 있듯이 '98년 실업자에 대한 사회안전망의 현황은 다음과 같다. 우선 고용보험은 '95년 7월부터 제도시행 이후 적용범위가 지속적으로 확대되어 왔는데, '98년 9월에 개정된 고용보험법(시행령, 시행규칙 개정포함)에 의해 1월 이내의 기간동안 고용되는 단기고용자로 단기고용자의 범위를 확대하고 근로자를 1인이상 고용하는 모든 사업장 및 시간제 근로자에까지 고용보험적용을 확대하였다. '98년 10월부터 5인 미만 사업장 근로자 및 임시·시간제 근로자에 대하여 고용보험 전면 확대적용('99년 1월부터 급여지급)하게 되었다<표 5 참조>.

<표 5> 고용보험의 확대 적용실태

(단위 : 만명, %)

구 분	현 행	확대적용 후
대 상	5인 이상 상용	14인, 임시·시간제
인 원	63.0	860
비율(사업장근로자 기준)	73.2	100

주 : 다만, 일용직(189만명)은 소속 사업장이 특정되지 않는 등 특수성을 감안하여 공공근로 우선 배정, 생활보호 등 별도의 보호대책 강구

자료 : 노동부 고용정책실 고용보험기획과, 1998

생활보호제도에서 생활보호대상은 <표 6>에서 알 수 있듯이 '97년까지 지속적으로 감소하였으나 '98년도에는 실업자를 위한 한시적 생활보호대상자 311천명의 추가로 다소 증가하고 있다. 저소득 실업자의 생계보호를 위해 2천억을 추가 지원하여 구조조정의 가장 큰 고통을 겪고 있는 빈곤실직자 49천가구 31만명에 대한 "한시적 생활보호사업"을 시행하였다.

<표 6> 생활보호대상자수의 변화동향

(단위 : 만명, %)

구 분	'85	'90	'95	'96	'97	'98
보호자 수	227	226	176	151	141	149
비율(전국민대비)	5.6	5.3	3.9	3.3	3.1	3.3

자료 : 보건복지부

고실업, 실업장기화에 따라 일정 소득기준(가족 1인당 23만원 이하, 가구재산 4,400만원 이하) 이하로 떨어지는 실직자에 대해 생계비, 의료비, 학자금을 지원하였다. 3만명의 근로능력 없는 자활보호대상을 거택보호로 전환하여 생계비를 지원하였고, 제2차 추경에 122억원 추가(총 2,122억원)지원하였다. 월동준비 지원을 위해 32만가구에 398억원(제2차 추경)을 지원하였다. 실직자 중고생 자녀학비 면제로 25만명에게 1,000억원(제2차 추경)을 지원하였다(기존 자활보호대상자 자녀 등 포함시 총 45만명, 전체 중고생의 약 10% 수혜). 도산 근로자의 체불임금지원(제2차 추경때 1,900억원)을 통해 생활을 보호하였다.

근로이익 고취를 통한 소득지원 사업으로 공공근로사업을 3단계에 걸쳐 대폭 확대하였는데, '98년중 총 9,444억원을 투자하여, 375천명에게 소득지원을 하였다. 1단계 공공근로사업으로 1,380억원(7.5만명 소득지원), 2단계 공공근로사업을 통해 4,064억원(15만명 소득지원), 3단계 공공근로사업을 통해 5,000억원(15만명 소득지원)을 각각 소득지원하였다.

'98년도에는 363천명의 실업자에 대한 직업훈련을 실시하여 실업자의 생계보장과 동시에 실업자의 재취업 능력을 제고하였다. 직업훈련을 받는 실업자에게 1인당 훈련비(평균 45만원)를 정부에서 지원하고 훈련수당(4인 가족 세대주 기준 평균)으로 22-30만원(추경예산때 인상)씩 지급하였다. 실업자 대부사업은 채용조달과 대부실적이 모두 당초 계획에 크게 미달하였다.

'98년 실업자에 대한 사회안전망에 의해 공공근로 438천명, 직업훈련 363천명, 실업급여 441천명, 실직자대부 109천명, 저소득 실업자 생계보호 등 855천명이 각각 보호를 받은 것으로 나타나고 있다. '98년과 '99년의 실업자보호 및 사회안전망'에 관련된 세부사업과 사업별 예산은 <표 8>과 같다.

<표 7> '98년 사회안전망 지원내역

(단위 : 억원, 천명)

사업내용	예 산	수혜가능인원*2
'98 실업대책	35,139	1,645
. 실업급여*1	8,500	513
. 공공근로	5,444	270
. 직업훈련 등	8,195	320
. 저소득실직자 생계보호	2,000	310
. 실직자 대부*2	10,800	231
. 귀농자 영농 창업지원	200	1
(국민연금 대부)	10,000	250
(실직자 직장의보 지원)	1,369	700
2차 추경	10,000	821
. 고용보험 전면확대 지원	1,000	-
. 공공근로	5,000	155
. 직업훈련 등	560	66
. 실직자 중고생자녀 학비 지원	1,000	250
. 저소득 실직자 생계보호	122	30
. 월동비 지원	398	320
. 도산 실직자 등 체불임금 지원	1,900	-
. 귀어가 영어창업 지원	20	0.1
총 계	45,139	2,466

주 : 1 실업급여 및 실직자 대부는 '98 집행가능액으로 제조정한 금액임.

2 수혜가능 인원은 중복 계산될 수 있음.

<표 8> '98년, '99년 실업자 보호 및 사회안전망 예산

(단위 : 억원)

구 분	'98	'99	비 고
합 계	56,672	76,911	20,239억 원(35.7%)증가
◇ 직업훈련과 취업알선 등	10,235	14,311	
실업자 직업훈련 등	7,377	7,957	32만명 훈련실시
구인·구직 연계체제 확충	660	636	
졸업예정자 대책	810	600	25천명 지원
여성실업대책	164	203	여성훈련100억원(6,400명), 일하는 여성의집 103억원
고용유지 지원	1,224	4,915	102만명 지원
◇ 실업자 생활보호	46,437	62,600	
실업급여지급	8,500	15,012	53만명 지급
실직자 대부	7,500	6,382	7만명 대부
임금채권보장	1,900	-	
일용근로자 대책	450	-	
귀농·어 창업지원	220	20	귀어가 100가구 지원
실직자 중고생자녀 학비지원	1,000	2,000	30만명 지원
결식아동 중식지원	74	342	122천명 지원
자활보호자 생계비 지원	398	2,340	자활보호대상자 26만가구 월동 지원
한시적 생활보호	2,160	4,973	57만명(생계 11만명, 자활46만 명) 지원
기존 생활보호	13,791	14,531	116만명 지원(거택39만명, 자활 77만명)
공공근로사업 등	10,444	16,000	공공근로 33만명 특별취로 42천명(1천억원)
실업대책 예비비	-	1,000	

주 : '99년 실업대책예산은 실업자 보호 및 사회안전망 확충관련 예산만 포함하고 SOC 투자 등 일자
리 창출사업은 실업대책 예산에 포함되지는 않으나 고용창출효과와 관련하여 별도 관리

자료 : 재경부의(1999). '99년 종합실업대책. p28.

V. 사회안전망의 확충방향

실업자에 대한 사회안전망의 확충에 있어서 우리나라의 경우 앞에서 논의한 Type I (실업급여 → 실업부조 → 공적부조)과 Type II (실업급여 → 연장실업급여 → 공적부조)중 현실적으로 Type II가 더욱 실현가능한 대안이다. 그러나 Type II유형을 채택할 경우에는 상대적으로 안전망의 사각지대가 넓어지기 때문에 직업훈련 및 고용안정사업, 공공근로사업 등과 같은 노동시장정책이 조직적으로 이뤄져야만 한다. 노동시장정책을 전제로 공적부조(생활보호제도)를 최소한의 실업부조의 성격을 포함한 국민의 기초생활보장을 위한 일반적 공공부조제도로의 전환이 이뤄져야만 하겠다.

실업자에 대한 1차 사회안전망의 확충은 고용보험의 확충을 통해 사회안전망의 위로부터의 확대를(Top-Down), 2차 안전망은 저소득계층에 대한 공공부조프로그램, 즉 생활보호제도의 확대(Base-Up)를 기초로 하고 공공근로사업 및 실업자직업훈련을 보완적 안전망으로 하여 사회안전망의 사각지대를 최소화해나가는데 그 기본방향을 두고 있다.

그러나 사회안전망의 사각지대를 줄이기 위해서는 정책우선순위는 대책의 시급성, 분배정의 등을 감안하여 볼 때 고용보험확대보다 생활보호제도의 확충이 우선되어야 한다고 본다.

1. 고용보험의 적용확대 및 실업급여의 내실화

1) 고용보험의 적용확대를 통한 실업자 사회안전망의 포괄범위 확대

'98년 9월에 개정된 고용보험법(시행령, 시행규칙 개정포함)에 의해 1월 이내의 기간동안 고용되는 단기고용자로 단기고용자의 범위를 확대하고 근로자를 1인 이상 고용하는 모든 사업장 및 시간제 근로자에까지 고용보험적용을 확대하였다. '98년 10월부터 5인 미만 사업장 근로자 및 임시·시간제 근로자에 대하여 고용보험 전면 확대적용('99년 1월부터 급여지급)하게 되어 이론상으로는 전임근로자의 약 71%가 고용보험의 보호대상이 된다.

그러나 고용보험의 전면 적용확대를 위하여 무엇보다도 근로기준법조차 적용되지 않고 있는 4인 이하 사업장 등의 적용확대에 따른 실태파악과 성립·소멸 및 입·이직으로 인한 업무량 폭증에 대처하기 위해 관련 인력 및 조직 확충이 우선적으로 이뤄져야만 한다(4인 이하 적용 확대시 적용대상 사업장 85.3만개소 증가, 종전 20.2만개소에 비해 4.2배 증가함). 동시에 직업안정기관을 현재의 119개소에서 162개소(전국 시·구지역)까지 우선적으로 확충되어야만 한다. 인력확충(민

간상담원 등)은 정부조직 축소에 따른 잉여인력과 민간 계약직 전문인력을 활용하여 현행 1,260명 수준에서 획기적으로 증원하여야 한다. 사무공간의 확보는 지방자치단체의 잉여시설 활용 및 새로운 사무실의 임대를 통해 해결해야 할 것이다. 동시에 전산망 확충이 시급한 선결과제이다. 회선포화로 현 전산망의 처리속도가 느려 고용보험업무 담당자들이 근무시간중에 업무처리를 할 수 없고 업무시간후에 전산자료를 입력해야 하는 상황이므로 고용보험 적용 확대 관련업무 처리를 위하여 주 전산기 증설 등 전산처리능력의 확충이 필요하다.

그러나 고용보험이 모든 사업장에 전면적용확대된 이후에도 일용직 근로자, 전취업자의 35% 정도를 차지하고 있는 자영업자 및 무급가족종사자, 그리고 신규진입 실업자들의 경우는 여전히 고용보험의 보호밖에 있게 된다. 즉 실업자의 41%는 실업급여제도와는 관계없는 실직자들로 남게된다(방하남,1998,247). 일용직근로자의 고용보험적용을 고려할 때 다음과 같은 과제를 안게 된다. 일용직 근로자(약 189만명)를 현행 고용보험 적용대상에 포함할 경우 실업기간이 긴 일용직 근로자일수록 실업급여 수급요건을 충족하지 못하여 보험료만 부담하고 실업급여는 받지 못하는 현상이 발생하거나, 일용직 근로자를 고용보험 적용대상에 포함하여 일용직 근로자내에서의 보험재정수지 균형이 이루어지려면 보험요율이 일반 근로자에 비해 지나치게 높아진다(6% 내외). 만약 일반 근로자 수준으로 보험요율을 낮추려면 매년 7,000억원 규모의 재정지원이 필요하게 된다. 건설일용직 근로자에 대한 적용 및 실업확인 등을 위해서는 직업안정요원을 획기적으로 증가시켜야 하게 되고, 근로경력 확인방법과 수급기준이 엄격하지 않은 상태에서 도입되면 비경제활동인구의 상당부분이 일용직임을 선언하는 부가노동자 효과가 나타나 실업률이 현저하게 제고될 수 있다. 미가입 및 법률위반 사업주에 대한 관리감독 강화를 위해서는 엄격한 벌칙조항이 필요하나 고용보험법의 틀 안에서의 처벌만으로는 제도시행의 실효성에 한계가 있다고 본다. 일용직 근로자에 대한 정보 결여로 효율적인 고용보험의 적용확대를 위해서는 그들에 대한 실태파악이 선행되어야 한다. 정부의 세제, 사회보험 등 어느 부문에서도 일용직 근로자에 대한 체계적인 정보가 존재하지 않아 일용직 노동시장의 상황, 근로유형, 일용직 근로자의 생활실태, 직종별 생활패턴, 저축유형 등을 체계적인 실태조사를 통해 파악하여야 한다. 일용직 근로자와 불완전취업자(시간제 근로, 계절근로, 단기근로 등)는 현실적으로 구분이 모호하고 실제 서로 넘나들이 잦으므로 실태조사도 이들 모두를 대상으로 이루어져야 한다.

2) 실업급여 수급요건의 완화를 통한 실업급여 수혜비율의 확대

선진국의 경우 전체실업자중 실업급여를 수급받고 있는 실업자의 비율이 매우 높는데, 독일

43.5%, 미국 36.0%, 영국 30.3%, 일본 27.8%등으로 우리나라의 13.3%와 대조를 이룬다(방하남,1998). 따라서 실업급여 수급요건률의 남용을 초래하지 않을 한도내에서 최대한 완화하여 보다 많은 실직자들이 실업시 실업급여를 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

우리나라의 경우 취업자중 일용직의 비율이 높아 단기간취업-실업을 반복하는 불안정 취업층의 비율이 상대적으로 높고 또한 자영업-무급가족 종사자의 비율이 높은 탓으로 고용보험 비적용 실업자의 비율이 높기 때문에 실업자중 실업급여 수급자의 비율을 상승시키기에는 한계가 있다.

따라서 현재의 고용보험체제 내에서 실업급여 실수급자의 비율을 높이기 위한 대안으로서 수급자격 최소피보험기간을 현재의 임시조치대로 12개월중 6개월로 완화하여 저소득자가 대부분인 불안정 취업계층에 대한 보호를 강화하는 방안이 있을 수 있다. 또 임시-단시간 근로자들의 수급률 제고를 위해서 피보험기간은 현재대로 6개월로 유지하더라도 기준기간을 늘려주는 것이 적절한 보호대책일 수 있다.4)

3) 장기실직자에 대한 연장급여의 지급

구조조정이후 고실업이 구조화될 경우 실업기간이 장기화되면서 장기실업자의 비율이 늘어날 것으로 전망된다. 따라서 실업급여를 소진한 장기실업자들에게 연장급여를 지급함으로써 장기실업자들이 빈곤 계층화하는 것을 방지해야 할 것이다.5)

개정된 고용보험법에 의해 특별연장급여 지급조건이 신설되어 2-5개월 지급가능 기간이 4-7개월로 연장되었다. 연령과 피보험기간에 따라 최장 210일까지 지급할 수 있는 실업급여 지급일수를 고용사정의 악화로 3개월간 계속하여 실업률이 6%이상인 경우에 , 매월 수급자수를 피보험자수로 나누어 얻은 비율이 연속하여 3개월간 3%를 초과할 경우나 수급자격 신청률이 1%를 초과할 경우 등에는 실업급여를 60일의 범위 안에서 지급하게 된다.

4) 훈련연장급여의 활성화

실업급여의 훈련연장급여는 재취업을 위해 직업훈련이 필요하다고 판단되는 수급자에 대해 훈련기간 최장 2년간 훈련연장급여를 제공할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 지금까지 시행건수가 전무하여 사실상 사문화 되어 있다. 따라서 직업전환훈련을 통해 재취업의 가능성을 높일

4) 개정고용보험법에 의해 현재 임시-단시간 근로자의 경우 1개월 미만의 근무기간에 대한 비율 적 할당인정제(10-14일 근무의 경우 2/3 등)를 채택함으로써 단기간 근로에 대한 보호를 하고 있다.
5) 실업급여소진자중 장기-저소득 실업자의 비율이 약 30%정도로 예상된다.

수 있는 청장년층 장기실업자에 대해 훈련연장급여제도를 적극 활용할 경우 단기적으로 실업률을 억제하고 장기적으로는 지식정보사회의 도래에 대비하는 이종의 효과를 얻을수 있을 것이다.

2. 공공근로사업의 내실화

1) '98년 공공근로사업의 평가

첫째, 기대임금수준에 비해 공공근로사업의 임금수준이 너무 낮아 일가족의 생계대책에 못미쳐 주요대상인 일용직 등 가장·남성·중장년층 실직자 집단의 호응이 떨어지고 대신에 이를 비가장·여성·노령층이 대체해온 현상이 나타나고 있다. 따라서 임금을 무조건 낮추는 것보다는 우선 실직당사자 위주로 선발을 강화한 뒤 이들에 맞는 생산성 있는 사업을 할당하고 양과 질에 맞춘 적절한 임금수준이 결정되어야 할 것이다.

주요참여대상의 호응부족문제⁶⁾를 해결하기 위해서는 한시적 사업의 성격을 띠는 공공근로사업이 장기적인 비전을 제시할 수 있어야 하며, 장기실업에 빠진 실직당사자 집단을 중심으로 단계적인 노동시장 복귀프로그램으로 연계되어야 한다는 시사점을 던지고 있다.

둘째, 시행사업의 지속적인 고용창출이 어려운 경우가 많았다.

셋째, 사업의 생산성이 떨어진 원인중 하나는 인건비 외의 사업비가 사업예산에 책정되지 못했다는 점이다. 보다 생산적이고 효율적인 사업을 하기 위해서는 설비, 장비도입, 자재 등이 필요하나 집행예산에 인건비 및 부대경비만 계상되어 있어서 인력만으로 할 수 있는 단순사업이 많을 수밖에 없었고 지속적인 작업물량이 없는 경우가 많아 수시로 휴식을 취하는 등 부정적인 측면이 드러났다.

2) 내실화방안

생산성있는 공공근로사업을 다각화하여 참여인력의 특성에 맞는 사업으로 재편해나가야 한다. 아울러 일용직 등 중요한 대상집단에 대해서는 차별적으로 분리 모집·관리하여 사업에 따른 인력특성을 차별화 시키는 것도 중요하다.

생산성 있는 사업을 개발하고 기존사업의 생산성을 제고하기 위해서는 지자체가 한정된 인력과 전문가적 관리방식으로 대응하는 데서 오는 사업시행상의 문제점을 개선하는 것이 중요하다.

6) 생활보호가 필요한 남성·가장·중장년층·최근 실직자 집단의 공공근로사업에의 호응결여는 주로 짧은 사업기간(3개월), 낮은 일당, 취로사업형 단순사업 등으로 기인한 것으로 보고 있다.

지자체차원에서 공공근로사업을 효율적·탄력적으로 추진할 수 있는 임시행정조직(전달체계)의 확립이 우선되어야만 한다. 또 지역SOC사업과 연계하고, 민간단체의 참여(NGO에 일정사업을 위탁관리)를 활성화시킨다. 또 실업자에 대한 체계적인 상담 등을 통하여 공공근로사업에의 참여필요성에 대한 합리적인 검증 등을 강화한다. 아울러 임금 및 인력관리상의 문제점을 개선하기 위하여 가장·일용직·도시중장년층 중심의 인력선발체계를 우선적으로 확립한 뒤 이들에게 맞는 사업을 개발하고 임금을 기능별·노동특성별로 세분화하는 것이 중요하다.

특히 현행 실업자 사회안전망의 혜택을 받는데 많은 제약이 있는(고용보험의 적용확대대상에서 누락됨) 일용직 실업자에 대한 전문적인 취업알선을 위해 직업안정기관은 일용직 전담창구를 개설하고 일용직근로자 D/B를 구축한다. 공공기관이 발주하는 SOC사업에 일용직 실업자를 우선적·지속적으로 배정한다. 건설경기의 위축이 일용직 실업자급증의 주요원인이 되고 있으므로 공공근로사업에 있어서 일용직 실업자의 참여를 제고하기 위해, 기초자치단체가 일일취업센터를 일괄운영하고 당일 인력을 선발하는 방법을 도입할 필요가 있다. 건설일용근로자 퇴직공제제도를 활성화시키고, 기능·기술이 있는 일용직 실업자를 위하여 이들의 기능·기술수준에 맞는 생산성 있는 공공근로사업을 개발해주어야 한다. 또한 일용근로자의 일거리가 거의 없는 동절기에는 이들에 대한 직업훈련을 집중적으로 실시함으로써 일용직 근로자의 기능·기술수준을 향상시키고 훈련수당 지급을 통해 생계보조를 지원하여야 한다. 그리고 일용직 실업자중 일부는 자영업을 희망하고 있으므로 이들을 위한 노점단지를 조성하는 방안도 강구되어야 한다.

3. 국민기초생활보장법의 제정을 통한 생활보호제도의 획기적 개선

1) 생활보호제도 평가

생활보호제도는 근로능력이 없는 생활보호대상자에게 최저생활을 보장하는 사회보장 제도이다. 동시에 고용보험제도의 문제점을 보완하여 고용보험 미적용 계층인 저소득 실업자와 실업급여를 소진한 저소득실직자가 최저생계를 유지할 수 있도록 보호해주는 사회안전망의 역할을 하고 있다.

그러나 우리나라의 빈곤률은 약 7.6%(1991년 이만우 외)에서 10.0%(중위소득의 50%이하 도시근로자 가구비율)로 추정되는 반면에, 98년도 생활보호대상자는 한시적 생활보호대상자를 포함하여도 전국민의 3.3%정도이고, 이 중에서 실질적으로 생계보조를 받을 수 있는 거택보호대상자의 비율은 전국민의 1%미만으로 나타나고 있다(문진영,1998b).

따라서 범주적 생활보호로 인해 최종적인 사회안전망으로서의 역할을 다하고 있지 못하다는

비판을 받고 있는 현행 생활보호제도는 '인구학적 범주에 국한된 예외적, 비현실적인 보호'에서 '빈곤'이라는 사회적 위험이 발생할 때에 국민들의 생존을 위협하는 '일반적 공공부조'로의 전환을 절실히 요구받고 있다. 다시 말하자면 따라서 18세 이상 65세 미만자들의 장기실업으로 인한 '절대적 빈곤'에 대하여 최소한의 '실업부조'의 성격을 포함한 기초생활보장을 위한 일반적 공공부조제도로의 전환을 절실히 요구받고 있는 실정이다.

생활보호제도의 개선방향은 다음과 같이 제시될 수 있다. 자활대책으로 고용촉진훈련프로그램에 대한 참여확대, 생업자금융자확대, 효율적인 자활지원 체제의 구축, 특별취로사업의 재개 등을 들 수 있다. 소득보장을 위해서 보호대상의 선정에 있어서 인구학적 조건을 폐지하고 자산기준으로 소득기준만을 적용하여 선정방식을 합리화하여 한계계층 실업자를 줄일수 있어야 한다. 근로능력이 없는 자활보호대상자(자활보호대상자의 47.5%)에게 생계비를 지급하거나 자활보호대상자에게 생계비를 대여해주는 생계비대여제도를 도입해야만 한다. 한계계층 실업자중 생보대상자로 전략할 가능성이 높은 자(빈곤실업자)에게 교육부조나 의료부조제도를 도입하고, 도시지역 생보대상자에게 과중한 주거비부담을 경감시키기 위하여 주거비를 지원해야 한다. 이외에도 한시적 생활보호를 확충하고 빈곤실업자의 발생에 대비하여 빈곤계층 실업자가구에 대한 식품 및 긴급구호 프로그램을 마련하여야 한다.

2) 국민기초생활보장법의 제정방향

한계계층 실업자를 보호하여 실업으로 인한 빈곤층 양산의 문제를 해결하고, 사각지대가 없는 사회적 안전망의 확충을 위해서 우선적으로 국민기초생활보장법이 반드시 제정되어야만 한다. 국민기초생활보장법의 제정방향은 다음과 같이 제시될 수 있다(김미곤,1998).

첫째, 법의 명칭 변경을 통한 생활보호의 권리성 강화하여야 한다. 생활보호법에서 생활보장법 또는 국민생활기초보장법으로 변경하여, 시혜적인 의미를 내포하고 있는 법의 내용중 보호, 피보호자 등의 시혜적인 문구를 보장, 수급자 등의 권리성 문구로 변경해야 한다.

둘째, 자산기준의 합리화를 통한 생활보호의 과학성을 제고하여야만 한다. 셋째, 최저 생계비 관련규정을 구체화, 명문화하여야 한다. 넷째, 인구학적 기준 철폐를 통한 생활보호의 근대화를 이뤄야한다. 다섯째, 자산인정의 합리화를 통한 형평성과 근로유인을 제고시켜야 한다. 여섯째, 긴급, 구호제도(예: 긴급의료권 및 긴급식품권)의 대한 법적 근거를 마련하여야 한다. 아울러 생활보호자의 선정기준에서 현행의 연령 및 근로능력의 유무 등을 폐지하고 부양의무자와 소득 인정액만으로 하는 문제이다.

생활보장법으로의 전환실시를 위한 추가소요예산에 대한 재원은 첫째, 공공부문의 효율성제고

를 통한 예산절감, 둘째, 지하경제의 근절, 과세대상의 확대 등 비인플레이적 재원의 확보, 셋째, 국제 및 해외차관 도입, 넷째, 민간의 물적·인적 자원의 활용, 다섯째, 그린벨트 구역의 재조정에 의하여 확보될 수 있다.

4. 실업자 직업훈련의 내실화

1) '98년 실업자직업훈련의 평가

직업훈련 전체 실시인원 28만 1천명중 지난 9월말까지 수료인원은 6만 7천명이며 이중 11,270명이 취업하여 취업률이 16.9% 수준을 보이고 있다. 직업훈련을 실시해 일시적 실업감소 효과를 보았으며, 훈련기간 중 훈련수당을 지급하여 훈련생의 소득보전기능과 재취업능력을 제고함으로써 장기적으로는 실업자 취업에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대되나 절대적인 일자리 수 부족으로 취업효과가 즉시 나타나고 있지 못하고 있는 실정이다(김병숙 외,1998). 다만 실업자의 정보를 관리하기 위한 직업안정망 차원과 교육공급능력의 미흡한 측면, 직업안정과 직업훈련을 관리하는 하부구조의 취약점 개선 등을 요구하고 있는 측면에서 보다 효율적이고 형평성이 제고되어야 할 부분이 많은 것으로 평가되고 있다 (이선 1998). 이외에도 직업교육훈련기관은 수강생을 늘리는데 급급하여 강사, 교재 등을 사전에 확보하지도 않은 상태에서 개설 과정수를 늘리는 사례가 발생하고, 실업자는 훈련수당 취득을 목적으로 필요하지 않은 교육 훈련을 이수하는 등 실업자 직업훈련의 부실화와 낭비소지가 크다는 비판을 받고 있다.

2) 실업자 직업훈련의 내실화

첫째, 실업자 직업훈련의 효과 및 효율성 제고를 위한 방안은 다음과 같다. 수요자중심의 교육훈련정책⁷⁾으로 전환하기 위한 교육훈련바우처제도(훈련생들의 직업훈련프로그램에 대한 선택의 폭을 넓히고 훈련기관간의 경쟁을 유도함과 동시에 복잡한 행정절차를 간소화함)를 전면 도입하고, 확대실시해야 한다. "훈련·취업연계형" 훈련프로그램⁸⁾을 개발·확대하여 실업자의

7) 수요적합형 훈련과정(동시통역사 또는 호텔관리 등 유망직종 훈련프로그램, 교육바우처제도의 확대, 금융업·공공부문등의 실직자를 위한 사무·관리직에 적합한 유만업종분야의 직업훈련프로그램, 신지식인 양성을 위한 프로그램)을 개발·실시한다. 취업정보제공, 취업알선, 직업훈련을 지원하기 위한 종합적인 전산망의 구축이 시급하다.

8) 훈련기관은 지역내 인력수급을 조사하고, 직종을 선정된 다음 직종과 관련 기업체와 산학협동에 관한 약정을 체결한다. 이 때에 기업체의 역할은 훈련생 선발과정에 참여하고, 훈련실시에 강사를 제공하며, 훈련실습의 장으로 기업체를 제공한다. 또한 훈련생 평가에는 기업체에서 기술적인 면을 제공하고 평가한다. 그 이외에 지역내 인력수급 조사, 훈련직종 개발, 훈련평가 등의 과정에서 기업체의 자

취업을 촉진해야 한다. 또 직업훈련사업별 효과에 대한 분석평가를 실시하고 이에 근거한 직업 훈련사업을 조정하거나, 직업훈련기관의 훈련기관 및 훈련생의 평가와 훈련성과에 따른 차등지원책을 강구해야만 한다. 둘째, 실직자의 구직활동과 직업훈련과의 연계를 위하여 체계적인 홍보체계의 구축이 필요한 데, 이를 위해 종합적인 정보관리체계의 구축, 구직자에 대한 체계적인 홍보와 상담체계를 마련해야 한다. 셋째, 직업훈련 시행체제를 보강하고 상호연계되어야 한다. 이를 위해 훈련공급능력을 극대화하고, 교육훈련기관간 프로그램의 특성화와 연계를 도모하고, 지방노동관서창구담당자의 전문성을 제고해야만 한다. 넷째, 실업자 직업훈련수당을 최저한의 생활이 가능한 수준까지 인상·조정이 필요하다. 고용촉진훈련 등의 훈련수당을 인상하여 훈련생의 생계보호를 강화해야 한다.

VI. 결 론

본 연구에서는 IMF관리체제하에 시작된 저성장·고실업시대에 절실히 요구되는 사회안전망의 개념과 범위 및 유형, 실업구조와 현황, 사회안전망의 현황을 각각 살펴본 다음, 사회보장의 사각지대에 방치되어 있는 한계계층(저소득 실업자)까지 보호할 수 있는 사회안전망의 확충방향에 대하여 살펴보았다. 그 내용은 다음과 같다.

사회안전망이란 “사회구성원들이 삶의 주기에서 겪는 다양한 위험(노령, 질병, 재해, 실업, 장애 등)으로 인하여 빈곤화되지 않도록 사회적 차원에서 보장하고, 이미 빈곤한 상태의 사람들에게는 최저한의 생활을 보장하여 빈곤으로부터 탈피하도록 도와주는 각종 제도적 장치”라고 할 수 있겠다. 이러한 사회안전망의 목적은 모든 사회적 위험에 대한 ‘포괄성’과 사회구성원 모두에게 적용되는 ‘보편성’을 실현하고 ‘국민복지기본선’을 보장하는데 있다.

우선 실업자에 대한 사회안전망의 확충에 있어서 우리나라의 경우 앞에서 논의한 Type I(실업급여→실업부조→공적부조)과 Type II(실업급여→연장실업급여→공적부조)중 현실적으로 Type II가 더욱 실현가능한 대안일 것이다. 그러나 Type II유형을 채택할 경우에는 상대적으로 안전망의 사각지대가 넓어지기 때문에 직업훈련 및 고용안정사업, 공공근로사업 등과 같은 노동시장정책이 조적적으로 이뤄져야 할 것이다. 노동시장정책을 전제로 공적부조(생활보호제도)를 최소한의 실업부조의 성격을 포함한 국민의 기초생활보장을 위한 일반적 공공부조제도로의 전환이 시급하다.

이상의 논의들을 바탕으로 우리나라에서의 고실업시대 사회안전망 확충방향을 다음과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다.

원인사를 참여토록 하는 방법도 모색한다.

첫째, IMF 라는 위기상황을 타개하기 위한 단기적인 방편으로 이루어지기보다는 IMF 이후 저성장·고실업시대의 정착에 대비할 수 있는 포괄적이고 조직적인 방향으로 이루어져야 한다. 즉, 근로능력이 없는 사람에 대해서는 정부가 기본적인 생계보장을 지원하되 근로능력이 있는 사람에 대해서는 취업능력을 배양하고 본인 스스로 적극적인 구직활동을 하도록 지원·촉진하여 자활능력을 갖도록 하여야 한다.

둘째, 실업자에 대한 1차 사회안전망의 확충은 고용보험의 확충을 통해 사회안전망의 위로부터의 확대를(Top-Down), 2차 안전망은 저소득계층에 대한 공공부조프로그램, 즉 생활보호제도의 확대를 도모함(Base-Up)으로써 사회안전망의 사각지대를 축소해나가야 한다.

셋째, 실업에 대한 사회안전망의 확충은 고용보험의 적용대상을 확대함과 동시에 실업급여의 수급요건완화를 통하여 적용대상자 중 급여실수급자의 비율을 늘여나가는 것이 우선되어야 한다는 것이다. 고용보험을 확대적용하더라도 경직된 수급요건에 의하여 적용대상내 실수급자의 비율이 낮을 경우 사회안전망의 확충효과는 미미할 것이기 때문이다.

넷째, 범주적 생활보호로 인해 최종적인 사회안전망으로서의 역할을 다하고 있지 못하다는 비판을 받고 있는 현행 생활보호제도는 '인구학적 범주에 국한된 예외적, 비현실적인 보호'에서 '빈곤'이라는 사회적 위험이 발생할 때에 국민들의 생존을 위협하는 '일반적 공공부조'로의 전환을 절실히 요구받고 있다. 따라서 18세 이상 65세 미만자들의 장기실업으로 인한 '절대적 빈곤'에 대하여 최소한의 '실업부조'의 성격을 포함한 기초생활보장을 위한 일반적 공공부조제도로의 전환이 절실하다.

다섯째, 사회안전망의 사각지대를 줄이기 위해서는 현행 고용보험중심의 사회안전망에서 정책우선순위는 대책의 시급성, 분배정의 등을 감안하여 볼 때 생활보호제도의 확충(일반적 공공부조제도로의 전환)이 우선되어야 한다고 본다.

여섯째, 실업자 사회안전망 역할과 동시에 일자리 창출이라는 기능을 다할 수 있는 계획적이고 생산적인 공공근로사업(workfare)을 통하여 보충적 안전망의 기능을 확충해야 한다는 것이다. 생산성 있는 사업을 개발하고 공공근로사업을 다각화하여 참여인력의 특성에 맞는 사업으로 재편해나가야 한다. 아울러 일용직 등 중요한 대상집단에 대해서는 차별적으로 분리 모집·

- 9) 중앙단위 사업으로 전자도서관 구축, 건축물 대장 DB화, 지리정보시스템 구축, 영상자료 디지털화, 정보화지원사업, 농어촌 용배수로 준설, 방조제 조정, 철도선로연변 보수,국도배수시설 보수,지형도 전산화작업, 전국교통량 조사지원,고속도로변 환경정비,지형도 전산화 작업 등이 있다.
자치단체에 시행추천되는 사업으로 크게 공공생산성 사업,공공서비스사업,환경정화사업이 있는데 공공생산성사업에는 도로시설물 정비및 도로포장 보수, 농어촌마을 소형농로 정비, 셋강살리기,위험제방 보수,하수구 준설 및 하수도 정비, 건조 및 퇴비생산, 재활용품 선별사업, 등산로 및 임도정비가 있다. 이외에 국가단위 새주소 부여사업, 지하시설물, 호적·지적도면 전산화사업 등

관리하여 사업에 따른 인력특성을 차별화 시키는 것도 중요하다.

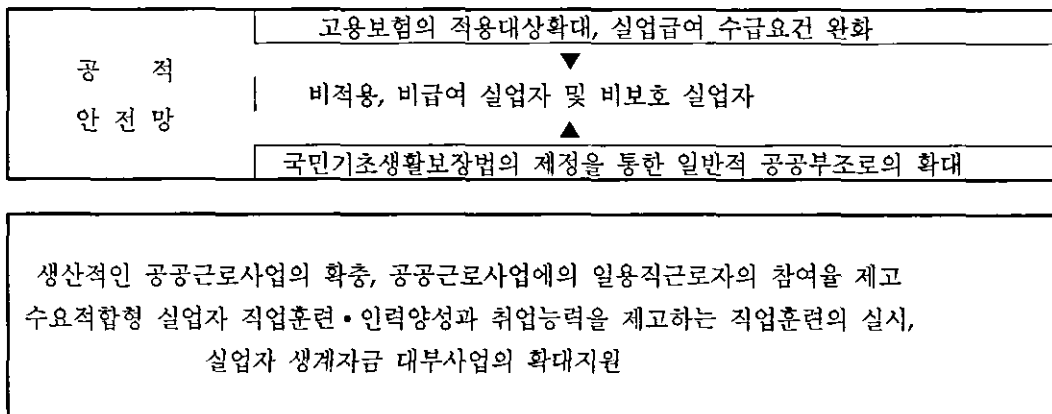
지자체차원에서 공공근로사업을 효율적·탄력적으로 추진할 수 있는 임시행정조직(전달체계)의 확립이 우선되어야만 한다. 또 지역SOC사업과의 연계, 민간단체의 참여활성화(NGO에 일정 사업 위탁관리), 실업자에 대한 체계적인 상담 등을 통한 공공근로사업 참여 필요자의 합리적인 검증(참여자격관리 강화)이 이뤄져야 된다. 아울러 임금 및 인력관리상의 문제점을 개선하기 위하여 가장·일용직·도시중장년층 중심의 인력선발체계를 우선적으로 확립한 뒤 이들에게 맞는 사업을 개발하고 임금을 기능별·노동특성별로 세분화하는 것이 중요하다.

특히 현행 실업자 사회안전망의 혜택을 받는데 많은 제약이 있는(고용보험적용대상에서 누락됨) 일용직 실업자에 대한 전문적인 취업알선을 위해 직업안정기관은 일용직 전담창구를 개설하고 일용직근로자D/B를 구축한다. 공공기관이 발주하는 SOC사업에 일용직 실업자를 우선적·지속적으로 배정하고 공공근로사업에 일용직근로자의 참여를 제고해야 한다.

일급제, 직업훈련이 양적확대 위주로 운영되어 왔으나 부실훈련방지를 위한 지도점검 및 평가를 통하여 훈련의 질을 향상시키고, 수요적합형 훈련과정(동시통역사 또는 호텔관리 등 유망직종 훈련, 교육바우처제도의 확대, 공공부문·금융업등에서 대량실업된 화이트칼라를 위한 직업훈련프로그램, 신지식인 양성을 위한 프로그램)을 개발·실시한다. 직업훈련 정보관리 서비스 체계를 구축하고, 직업안정기관의 확충·민간상담원을 증원한다. 직업훈련·직업교육을 통하여 인력양성과 취업능력을 제고한다. 실업자(구직자)를 위하여 직업훈련·교육지원, 취업알선, 취업정보제공기능을 하는 종합적인 전산망의 구축이 시급하다.

이상과 같은 대량실업시대 사회안전망의 확충방향을 도표로 정리하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 실업자에 대한 사회안전망의 확충방향



참고문헌

- 김유미(1999), 국민기초생활보장법 제정의 현단계와 전망, 월간 복지동향, 통권 제5호.
- 김준(1998), 정부실업대책의 보완방향.국회도서관.
- 최경수(1998), "실업추이의 국제비교", 분기별 노동동향분석, 한국노동연구원, 제11권 제3호.
- 강순희(1998), "적극적 노동시장정책의 추진", 고실업시대의 실업대책, 한국노동연구원
- 방하남·유길상·안학순(1998), "실업과 사회안전망", 분기별 노동동향분석, 한국노동연구원, 제 11권 제3호, p.49 ; pp.53-56.
- 유길상·안학순(1998). "실업자 사회안전망의 유형과 특징". 실업자 사회안전망의 국제비교.한국 노동연구원. p.5.
- 문진영(1998a), "실업대책과 사회보장 정책방향", 1998년도 한국사회보장학회 제27회 학술발표회 자료집.
- _____(1998b)."고실업 저성장시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구". 한국사회복지학. 한국사회복지학회. 통권 제 35호. p.188.
- 박래영(1998)."생산적인 실업대책 정립방향".노동교육제 19호.한국노동연구원. pp.52-54.
- 통계청 (1998). 고용동향 9월, 12월
- _____(1997). 고용동향.
- 정무성(1998). "실직자와 그 가족의 위기극복을 위한 가족복지정책방향 ". 실직자가족의 위기와 사회복지. 한국가족사회복지학회. p.5.
- 김미곤(1998a). "고실업에 따른 생활보호법 개정방향". 보건복지포럼 통권 제 22호. 한국보건사회연구원.
- _____(1998b)."고실업과 국민기초생활보장법"(사회복지계소식). 월간복지 제 3호. 나남.
- 방하남(1998). "실업자 사회안전망의 확충". 고실업시대의 실업대책. 한국노동연구원.
- 재경부의 (1999). "일자리창출과 실직자보호를 위한 실업대책 강화방안".경제대책회의 관련 자료.pp.1-7
- 노동부 중앙고용정보관리소(1999). 구인·구직 및 취업동향 1998 4/4분기. 노동부 중앙고용정보관리소. pp.3-5.
- 김병숙 외(1998). 대량실업하에서의 직업훈련의 실태와 과제. 한국직업능력개발원.
- Gilbert, Neil & Harry Specht (1974). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Englewood cliffs. New Jersey: Prentice Hall

- Gilbert, Neil, Harry Specht & Paul Terrell(1993). *Dimensions of Social Welfare Policy*. 3rd ed. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall.
- Marmor, T.R., F. L. Cook & S. Scher(1997). "Social Security Politics and the Conflict between Generations: Are We asking the Right Questions?" *In social security in the 21st century* edited by Eric R. Kingson & James H. Schulz New York : Oxford University Press.
- Wilensky, Harold & Charles Lebeaux (1958). *Industrial Society and social welfare*. New York: Russell Sage.
- Standing, Guy(1997). "The Folly of Social Safety Nets : Why Basic Income is needed in Eastern Europe." *Social Research*. 64(4). pp. 1339-1379
- Ke-young chu & Sanjeev Gupta(1998). *Social Safety Nets*.IMF. 제 2장.