

실업대책을 위한 사회안전망 구축

1. 사회안전망의 필요성, 의미 및 범위

한국사회는 1997년 11월 외환위기를 맞아 그 동안 쌓여 왔던 취약한 경제구조뿐 아니라 사회구조적 문제가 더욱 악화되는 상황에 직면하였다. 이는 경제적으로는 문어발식 재벌경영 지배구조의 쇠퇴와 각종 특혜와 비능률의 온상 속에서 성장한 기업의 몰락을 가져옴과 동시에, 사회적으로는 대량실업, 빈부의 격차, 가족구조의 약화, 스트레스 병리현상의 증대 등 잠재해 있던 많은 문제를 악화 혹은 현재화시켰다. 1996년까지 일인당 GDP 1만불 시대를 맞이하여 삶의 질이 세계 32위라는 일부 사람의 주장은 한낱 책상물림의 습작에 불과하였음을 우리가 지금 부딪치고 있는 취약한 삶의 노정에서 판단할 수 있다. 고도성장기에 소득수준의 상승에 비해 매우 더디게 진행된 사회정책 및 제도의 발전은 결국 소득의 급감기에 들어와 위기



朴 純 一

한국보건사회연구원 연구위원

에 처한 사람들의 생활을 최소한의 수준에서나마 보호할 수 없는 상태에 이르게 되었다. 불과 1년 내에 실업률이 3배 이상 증가하고, 전반적인 국민소득의 감소로 도시 빈곤율이 두 배 이상 크게 증가하였으며, 지하철역 주변을 방황하는 노숙자가 큰 사회문제로 비화되는 등 각종 사회문제가 폭발되었다.

급격한 사회문제의 발생에도 불구하고 우리의 사회보장제도는 매우 취약하여 경제위기로부터 배출된 빈곤취약계층의 생활위험을 막아 줄 수 없다. 기존의 취약계층을 보호하기에도 불충분한 사회보장제도를 그대로 새로운 수요계층에게 적용하기는 어려운 상태이다. 정부는 급기야 1996년 시작된 고용보험제도를 확대 개편하였으나, 쏟아지는 보호대상을 흡수할 능력에 이르지 못하는 못하였다. 따라서 사회안전망 장치로서의 사회보장제도의 역할은 매우 제한적이고 미숙하여, 새롭고 보다 광범위한 사회안전망의 구축이 필요하게 되었다. 실제로 기존의 사회보장제도를 받고 있는 규모보다 큰 실업자 및 빈곤계층이 새로이 태어남으로써, 기존의 사회보장 틀로서는 감당하기 어렵게 되었고, 이에 응하여 사회안전망의 구축 논의가 활발하게 등장하였다.

1998년 이후 많은 사람들에 의해 회자되고 있는 사회안전망의 개념에 대한 의미와 출처에 대해서 논의가 일부 일어나고 있다. 특히 사회보장과 어떻게 다른 것인지에 대해 의문이 제기되고 있다. 이는 사회보장제도라는 용어는 흔히 이용되고 정의되고 있는데 비하여, 사회안전망이라는 개념은 분명한 정의없이 이용되고 있기 때문이다. 안전망의 개념은 “근로 및 수입에서의 만성적 무능(만성적 빈곤)과 보유 자산의 부족으로 생존을 위한 최소 자산의 공급만이 가능한 한계상황에서의 근로 및 수입능력의 감소(일시적 빈곤)와 같은 두 가지 어려움에 처한 개인 및 가구를 보호하는 프로그램이다.”라고 정의되기도 한다. 안전망에는 비공식 혹은 지역기반의 안전망제도인 민간 안전망과 의료, 교육 등의 사회서비스, 사회보험, 공적부조, 그리고 공공근로사업과 같은 빈곤층에 대한 소득발생사업 등을 포함하는 사회안전망으로 분류될 수 있을 것이다. 민간안전망은 가족안전망 등으로 보다 세분하여 접근될 수 있다. 이렇게 볼 때, 사회안전망의 개념은 공적 지원을 요구하는 사회제도이면서도 기존의 사회보장제도에서 불충분하게 흡수된 영역과 제도 밖에서 발생된 각종 생활위험에 대응하여 사회가 제공하는 모든 가능한 보호망을 포함한 것으로 볼 수 있다. 이러한 의미에서 사회안전망의 개념은 이미 제도로 정형화된 내용을 가지고 있는 사회보장제도보다는 신축적이고 광범위한 개념으로 볼 수 있다. 그리고 사회안전망의 범위 및 역할은

사회보장제도가 발전하지 못한 사회에서 더욱 커질 것이다. 대량실업사태를 맞은 한국사회에서도 사회안전망은 기존 사회보장제도의 영역을 크게 넘어서서 접근되어야 할 것이다. 사회안전망의 대상 및 영역은 첫째, 미성숙된 사회보험제도로 인해 생활위험에 처해서도 최소 혹은 과거의 생활수준을 보장받을 수 없는 실업자, 실업의 피해자, 그리고 경제불황의 희생자들, 둘째, 새로이 발생된 실업자들과는 연령, 특성 등에서 대체로 상이한 집단인 기존의 공적부조 및 사회복지서비스 제도에 참여하고 있지 못한 빈곤 취약 실업자 및 관련자들, 셋째, 비록 이러한 제도권에서 사회적 보호를 받고 있어도 보호수준의 미흡으로 아직도 생활위협에서 벗어나지 못하고 있는 자들 등으로 볼 수 있다. 이러한 대불황의 많은 피해자들은 기존 사회보장제도의 확장 및 충실화뿐 아니라 새로운 사회제도를 요구하고 있다. 즉, 사회보장제도보다 넓고 내용이 충실한 사회안전망을 필요로 하고 있다.

2. 사회안전망 제도의 현황과 문제점

실업대책의 일환으로서 사회안전망제도는 한시적으로 개발 실시된 사업들로는 정부의 가장 중심적인 실업대책 사업이 되고 있는 공공근로사업, 비정부예산사업으로 근로복지공단과 국민연금기금을 통해 실시되고 있는 실업자 대부사업, 빈곤취약계층에 대해 적용되고 있는 한시적 생활보호사업, 실직자자녀 학비지원, 결식아동지원, 귀농·어창업지원사업 등이 있다. 기존의 제도를 강화한 제도로는 정부가 사회안전망의 중심적 제도로 생각하고 있는 실업급여를 포함하여, 그 동안 생계보호적 성격이 컸던 직업훈련, 취업알선, 그리고 실업기간에 연장급여가 실시된 의료보험 등이 주요 사업으로 실시되었다. 이 외에도 인턴제도 및 고용유지 혹은 채용장려제도를 통한 생계보호도 광의의 사회안전망에 포함할 수 있을 것이다(표 1 참조).

이 중 주요사업을 통해 1998년 실적과 1999년 전망을

대량실업사태를 맞은 한국사회에서도 사회안전망의 범위 및 역할은 기존 사회보장제도의 영역을 크게 넘어서서 접근되어야 한다.

표 1. 1998년 및 1999년 실업자 보호 및 사회안전망 예산

(단위: 억원)

구 분	1998	1999	1999(추경포함)	비 고
합 계	56,672	76,911	95,647 ¹⁾	
직업훈련과 취업알선 등	10,235	14,311	19,048	
실업자직업훈련 등	7,377	7,957	8,957	당초 32만명 훈련계획
구인·구직연계체제확충	660	873	좌 동	-
졸업예정자대책	810	600	4,100	당초 2만 5천명 지원계획
여성실업대책	164	203	좌 동	여성훈련 6,400명 등
고용유지지원	1,224	4,915	좌 동	102만명 지원
실업자생활보호	46,437	62,600	76,599	
실업급여 지급	8,500	15,102	좌 동	53만명 지급
실직자대부	7,500	6,382	11,382	당초 7만명 계획
임금채권보장	1,900	-	-	-
일용근로자대책	450	-	-	-
귀농·어 창업지원	220	20	170	당초 100만명가구 지원계획
실직자중고생자녀학비지원	1,000	2,000	2,128	당초 28만명 지원계획
결식아동중식지원	74	342	388	당초 12만 2천명 지원계획
자활보호대상자생계비지원	398	2,340	좌 동	26만가구 월동지원
한시적 생활보호	2,160	4,973	6,020	당초 57만명(자활 46만명)
기존 생활보호	13,791	14,531	좌 동	116만명(자활 77만명)
공공근로사업 등	10,444	16,000	23,500	당초 공공근로 33만명, 취업사업 4만 2천명 계획
실업대책예비비	-	1,000	-	-

주: 1) 추경예산(8조 3193억원) 중 창업조기자금지원 및 SOC 투자확대 등 일자리 창출사업을 제외한 순수실업정책인 1조 8736억원만을 포함함.

자료: 재정경제부·노동부 등, 『1999년 종합실업대책(안)』 및 『실업대책 강화방안』, 1999.

보면, 정부는 1998년도에 공공근로사업 43.8만명, 직업훈련 36.3만명, 실업급여 44.1만명, 실직자대부사업 10.9만명, 한시적 생활보호사업 총 33.3만명, 실업자 10.2만명이 각 사업에 참여한 것으로 발표하였다. 이 사업들이 실업자에게만 전달되었다면 총 예산 3조 5981억원으로 실업자 145.0만명이 사회안전망과 연관되어 있는 실업대책사업에 참여한 것으로 추정되고 있다. 사업의 지원기준이 동일하다면 1999년에는 작년의 두 배에 가까운 예산 규모 6조 7371억원으로서 실업자 276.0만명(공공근로 109.0만명, 직업훈련 44.1만명, 실업급여 77.9만명, 실직자대부 16.5만명, 한시적 생활보호 92.8만명(실업자 28.5만명)에게 정책이 전달되어야 할 것이다. 주요 사업이 모두 정확하게 실업자에게 전달된다면 현 정부의 예산규모만으로도 실업자를 모두 주요 안전

망에 흡수하고도 남는 것으로 계산된다.

그러나 1998년의 획기적인 규모의 실업대책예산의 집행과 실업자의 대다수가 정부사업에 참여하였을 것으로 보는 정부의 실적보고가 있었는데도 불구하고 실업자에게 귀착된 사업효과가 사업 참여비율이나 내용 면에서 매우 적은 것으로 비판되고 있다. 이 이유는 첫째, 실시되고 있는 사회안전망제도의 기초생활보장이 미흡하다. 예컨대, 1998년 9월 하순 조사시기에서 각 사업에 참여하여 급여를 받고 있는 실업가구 중 최저생계비 이하의 수입상태에 있는 가구의 비율은 실업자대부사업 35%, 실업급여 39.4%, 공공근로사업 45.9%, 생활보호사업 90.5%에 이른다.

둘째, 급여내용도 소득지원 및 고용기회 확대에 국한되어 있어 경제위기와 대량실업으로 발생된 각종 생활위협에 대한 사회안전망 장치가 없다. 새로이 형성되고 있는 취약계층이 부딪치고 있는 건강, 교육, 주거, 가족문제에 대해서도 전혀 사회안전망 장치를 제시하지 못하고 있다. 이들 문제는 민간 안전망의 벽 밖으로 튕겨 나와 사회문제로 커지고 있다. 민간 특히 가족의 소득 등 생계지원도 실업가구의 18% 정도만 받고 있을 뿐이다. 다른 생활보호는 가족 및 친지의 도움으로 해결하기는 더욱 어렵다. 이러한 의미에서 최저생계비 이하의 경제적 궁핍가구는 아니지만 소득수준이 다소 나아도 긴급한 생활수요를 충족할 수 없는 생활곤궁자도 사회안전망의 대상이 된다. 예컨대, 경제적 어려움으로 인한 미치료 및 치료 중단자로서 일정소득 이하의 자는 의료빈곤층으로서 사회안전망의 대상이 될 것이다. 1998년 9월 하순 조사에서 실업자 중 치료를 못 받았거나 중단한 사람이 약 12.1%이고, 9.7%의 실업자는 비용때문에 치료를 못 받거나 중단하여야 했다. 주거상태 열악자 중 일정소득 이하의 자를 주거빈곤층으로 볼 수 있는데, 실업가구 중에서 60만원 이하의 월세가구가 14.0%, 80만원 이하의 월세가구가 16.7%이어서, 이들이 월세 부담능력이 취약하다면 일정액의 보조액이 필요한 사회안전망 대상으로 볼 수 있

1998년 정부의
획기적인 실업대책 및
실적보고와는 달리
실업자에게 귀착된
사업효과가 사업
참여비율이나 내용
면에서 매우 적은
것으로 비판되고 있다.

을 것이다. 또한 실업에 따른 경제적 어려움으로 자녀의 상급학교 진학을 포기하거나 연기한 가구(5.2%)와 휴학 또는 군입대를 한 가구(5.9%), 주당 1~10회에 이르는 결식가구(약 1.9%)는 모두 최소한의 사회안전망 대상이 된다.

셋째, 정부의 계획 및 실적보고와는 달리 실업자들의 대부분은 주요 실업대책에 참여하고 있지 못하다. 정부가 주요 안정수단으로 삼고 있는 실업급여제도를 보면, 몇 차례에 걸친 대상자격기준의 완화와 급여기간의 연장에도 불구하고, 1998년 9월 하순 현재의 급여를 받고 있는 실업자는 전 실업자의 4.7% 전후에 불과하였다. 그러나 1~4인 규모 기업에 고용보험이 적용되는 1999년 4월 이후에도 어느 시점(혹은 연평균)에서 실업급여를 받는 실업자는 전 실업자의 12% 정도일 것으로 전망되고 있다. 왜냐하면, 근로자의 약 50% 이상을 점유하는 일용직 근로자, 자영업자, 무급 가족종사자, 노동시장 신규진입 실업자 등은 고용보험대상에서 제외되어 있고, 실업급여의 기간이 선진국(독일 2.3년, 불란서 30개월, 스웨덴 1.2년, 일본 300일)에 비해 매우 짧아(1998년 9월 평균 79일, 최대 210일) 실업급여 종료자 배출도 매우 큰 데 기인한다. 정부는 공공근로사업 등의 기타 실업대책사업도 1999년에는 더욱 확대할 계획(추경예산 포함)이어서, 1999년 평균 실업규모를 163만 명으로 가정할 때 중복급여가 없다면 약 43.6%의 실업자를 생활 안전망에 흡수할 계획인 것으로 보인다.¹⁾ 그러나 1998년 현재 실업대책 사업이 비실업자 및 중상위소득 실업자로 누출된 효과가 적지 않았고, 특히 공공근로사업 등을 중심으로 사업효과가 비실업가구로 상당 부분 누출되고 있어 공공근로사업에서만 정부의 정책 목표 비율은 10% 이상 축소되어야 할 것으로 추정된다. 1998년 9월 조사에서 중복급여를 제외한 사업참여 경험 실업자 비율이 정부의 당초 전망에 크게 못 미치는 18.7%에 불과한 것은 비실업가구의 사업참여와 연중 일부 기간만의 참여에 따른 문제 등으로 발생한 것이다. 더욱이 기초생활보장의 미흡은 실질적으로 사회안전망의 사각지대를 더욱 넓히어서, 실업급여 등 각 사업이 최저생계비를 충족시킨 가구(실업급여 60.6%, 공공근로사업 45.9% 등)만을 포함하면, 실제 생활안정효과는 목표 비

1) 공공근로사업은 연평균 34.7만명(예산 2조 5천억원, 월/인 60만원 지급 가정)에 약 20.8%, 한시적 생활보호는 연 76만명 실업자 중 23.3만명인 약 13.9%, 실업급여는 약 12.0%, 실직자대부사업은 약 7.6% 등임. 그러나 한시적 생활보호 및 실직자대부사업 등의 사업이 계획된 실업자에게 1년간 계속해서 적용되고 있지 못하여 실제로 1년 평균으로 적용률을 추정하면 적용 계획인원은 크게 감소할 것임. 예컨대, 평균 적용기간을 6개월로 가정하면 두 사업에 흡수될 실업자의 비율은 약 10.8%임.

율의 1/2 정도일 것이다. 따라서 저소득 실업자의 비율을 1998년 9월에서와 같이 실업자의 44.5%로 가정할 때, 1999년 계획 생활안정사업에서도 적어도 약 20% 정도의 생활불안정계층이 정책의 사각 혹은 취약지대에 있을 것으로 보인다. 만일 저소득층을 실업자의 61%로 잡으면 사회안전망의 사각지대는 매우 광범위할 것이다.

넷째, 사회안전망의 대상은 정부에서 정의하고 있는 실업자 이 외에도 비경제활동인구로 분류된 실직자와 경제위기로 생활이 궁핍해진 불안전취업 및 무직가구들을 포함하면 크게 증가할 것이다. 정부의 실업정책의 사회안전망 대상은 ILO 기준의 실업자만 고려하고 있어 실직으로 인해 경제적·사회적 취약계층으로 전락한 실망실업자, 불안전취업자 등 모든 대불황의 피해자들은 정책대상에서 배제되어 있다. 1998년 11월 17시간 이하의 노동을 한 근로자의 비율은 2.5%나 되는데, 이는 당시 실업률 7.3%의 34.2%이다. 또한 1998년 9월 조사에서 조사된 실망실업자의 실업자에 대한 비율이 약 11%이다. 전체적으로 1997년 이후의 대불황은 1997년에서 1998년 사이에 빈곤율을 두 배 이상 증대시킴으로써, 비실업자 및 비근로자 중 사회안전망에 의해 보호되어야 할 대상의 규모가 상당히 커진 것으로 생각되지만, 정부의 실업정책은 오직 협의의 실업개념에 머물러 있어 사회안전망의 역할을 기대하기에는 매우 미흡하다. 이들 가운데는 최저생계 및 의료 등 최저생활유지가 어려운 빈곤 취약계층이 상당히 존재할 것이다.

3. 사회안전망 정책개선안

가. 바람직한 사회안전망 대상의 규모 및 유형의 설정

1) ILO 기준의 실업자에 대한 사회안전망 정책 유형

1998년 실업실태조사에서 실업가구 중 최저생계비수준 이하의 소득가구가 약 44.5~61.0% 이르는데 비해, 9월 현재 주요 실업대책사업에 참여하였거나 참여하고 있는 비

사회안전망의 대상을 정부에서 정의하고 있는 실업자 이 외에도 비경제활동인구로 분류된 실직자와 경제위기로 생활이 궁핍해진 불안전취업 및 무직가구들을 포함하면 크게 증가할 것이다.

율은 18.7%에 불과한 실정이다.²⁾ 조사시기에 참여한 비율은 더욱 적을 것이어서 정부의 급여대상 계획에만 근거하여 필요한 안전망의 대상을 추정하기는 어렵다. 따라서 조사된 모든 실업가구의 경제 특히 소득수준을 기준하여 이들이 필요로 하는 사회안전망의 성격을 추정하였다. 사회안전망 대상 추정의 가장 중요한 기준은 소득수준이 최저생계비에 미치고 있는나일 것으로 생각된다. 이러한 기준에 의해 정부가 실업자로 판정하고 있는 전 실업자를 최저생계비 이하 및 이상으로 나누어 기초생활보장대상과 고용대책대상으로 나누어 사회안전망에서 순수 고용정책대상을 분리할 수 있다. 다음으로 기초생활보장 대상은 사회안전망의 핵심대상이 될 재취업 가능성이 적고 주로 취약계층으로 구성되어 있는 순수 생활보호대상과 재취업 가능성이 크고 정상적 근로능력을 갖추고 있어 기초생활보장과 고용대책이 동시에 적용될 근로복지(Workfare)대상으로 나눌 수 있다. 이를 다시 1998년 9월의 실업가구 소득 및 가구 특성 조사에서 최저생계비 이하 빈곤 최저선 44.5%를 근거로 하여 분류하면, 첫째, 전 실업자의 14%인 생활보호대상가구는 자발적 취업 보류자와 가족 및 친지의 도움으로 생계유지 가능자를 제외하고 상대적으로 근로능력이 취약하고 재취업 가능성이 적은 가구로서 장애인, 만성질환 및 편부모가구 등이며, 이들에게는 생계비를 급여하여야 하는 실업가구이다. 둘째, 근로복지대상자는 전 실업가구의 약 22.5%(자발적 취업보류 저소득 실업

그림 1. 기초생활보장 실업자 대상 및 사업의 유형

대상유형		구성비	정책유형	사업유형			
최저생계비 이하 가구	재취업 가능성 미약	14%	기초 생활보장	생활보호	긴급 구호		실업 급여
	재취업 가능자	31%	기초 생활보장 + 고용정책	실업자 대부 의료보험 연장 중고령자조기퇴직금		공공 근로	
최저생계비 이상 가구		55%	고용정책	임금보조금 민간복지		직업 훈련	

2) 이는 선진국의 생활안정 실업대책의 적용비율이 거의 50~100%에 이르고 있는 것에 비해서 현저히 낮은 수준임.

가구 포함)로서 현행 사업으로는 공공근로, 실직자대부, 직업훈련사업 등이 적용될 수 있다. 셋째, 긴급생활지원자는 가족 등의 지원으로 생계유지가 가능한 8.0%의 저소득 실업가구를 포함한 전 저소득 실업가구로서, 일상적 생활이 외의 식품, 의료, 주거, 교육 등 특수한 생활수요가 부가적으로 발생시 정부의 긴급구호가 적용되어야 한다. 넷째, 고용정책대상은 상위소득계층, 가족 및 친지의 도움으로 생계유지 가능자, 중상위 소득계층 중 자발적 취업 보류자 등으로서 사회안전망에 포함되는 고용보험 이 외에는 직업훈련 및 고용창출사업 등을 중심으로 순수 고용대책을 적용하여야 할 것이다.

2) 사회안전망의 대상을 ILO 기준 이상으로 확대 필요

정부의 실업정책 대상은 ILO 기준의 실업자뿐 아니라 실직으로 인해 경제적·사회적 취약계층으로 전락한 실망실업자, 불완전취업자 등 모든 대불황의 피해자들을 포함하는 정책이어야 한다. 1998년 9월 조사에서 조사된 실망실업자의 실업자에 대한 비율이 약 11%이고, 동년 11월 17시간 이하의 노동을 하고 빈곤한³⁾ 근로자도 실업자의 약 14% 정도이므로, 적어도 실업자의 약 25% 정도는 기존 실업 통계에 추가하여 정책의 대상으로 확대하여야 할 것이다. 이때 실업대책 대상이 될 규모는 근로자의 약 10%에 이를 것이다(8.0% 실업률 가정시).

나. 근로부조제도의 도입

현재의 사회안전망으로는 실업정책의 사각 혹은 취약지대에 있는 실업자 및 빈곤취약계층에게 효과적이고 영구적인 기초생활을 제공할 수 없다. 고실업이 상당기간 지속될 것으로 예상되는데 비해, 공공근로사업, 한시적 생활보호사업, 실직자 대부사업 등은 적용 대상 및 내용이 협

정부의 실업정책 대상은 ILO 기준의 실업자뿐 아니라 실직으로 인해 경제적·사회적 취약계층으로 전락한 실망실업자, 불완전 취업자 등 모든 대불황의 피해자들을 포함하는 정책이어야 한다.

3) 1998년 9월 하순 조사에서 주 16시간 이하의 노동을 한 근로자 중 최저생계비 이하의 소득계층은 약 42%임.

소하고 임시적인 사업이다. 따라서 항시적 제도로 되어 있는 실업급여와 생활보호제도로 흡수될 수 없는 대부분의 빈곤 실업자, 그리고 대량실업 및 대불황으로 초래된 빈곤 취약계층들에 대해 기존의 사회보장제도나 가족 등 민간 안전망이 외에 새로운 사회안전망이 필요하다. 그리고 현재의 임시적 제도들은 대상이 제한적일 뿐 아니라 사업규모 및 내용이 실업자의 욕구에 대한 정확한 파악이 없이 결정·시행되었는데도 불구하고 사업간 자금의 신축적 전용이 불가능하여 무리한 사업을 개발하여 희소자원을 낭비하거나, 적합한 사업수요자에게 지원을 못 하는 등의 문제를 발생시켜 왔다. 따라서 이와 같이 임시적 사업의 경직적 운영과정에서 발생하는 비효율의 문제를 없애기 위하여, 이들 사업을 신축적이고 효과적으로 조정할 수 있는 포괄적 제도의 도입이 필요하다. 단 이들은 근로능력이 있고, 이들의 취업의욕을 장려하기 위해 현재 혹은 미래의 근로를 조건으로 현금부조를 실시하는 근로부조제도가 되어야 하며, 근로부조제도의 도입은 현 제도의 제한적, 경직적, 임시적 성격을 포괄적, 신축적, 항시적 제도로 전환하여 정책의 사각지대에 있는 사회적 보호를 필요로 하는 경제위기의 피해자들과 임시적 제도에 흡수되어 있는 실업자의 기초생활을 효과적으로 보장할 수 있을 것이다.

다. 적절한 예산구조의 편성

1999년 사회안전망의 예산(추경 포함)은 공공근로사업을 포함하는 경우 5조 9728억원이고, 공공근로사업을 제외하면 3조 6228억원이어서, 각각 GDP 대비 1.29% 및 0.78%이다. 실업자 생계안정을 위해 필요한 예산은 1999년 평균 실업규모 163만명으로 가정할 때 최저생계비 이하의 실업자에 대해 현 소득과 최저생계비의 차액을 지원하고 공공근로사업 및 실업자대부사업의 일부를 차상위 빈곤층에까지 확대 적용할 때 최소 5조 5천억원이 소요될 것으로 추정되어, 1999년 관련 정부예산은 부족한 것으로 보이지 않는다.

그러나 실업가구의 가족생활 회복, 의료이용의 정상화, 여성·장애인·아동·중고령자 등 취약가구의 실업대책예산 등을 고려하면 예산규모는 크게 증대되어야 할 것이다. 1999년 평균 실업률을 OECD 기준으로 상향 조정하면(7.5~10.0%의 실업률) 소요예산은 더욱 증대될 것이다. 이 정도의 실업률에서 OECD 국가의 1985~95년간 소극적 실업대책 예산의 적정 비율은 1.6~2.0%이므로 생활안정을 위한 사회안전망 소요예산은 7.41~9.27조원에 이를 것이다.⁴⁾ 또한 대불황의 피해자들인 실망실업자, 불안전 취업자, 기타 빈곤화된 계층을 고려하면 사회보장제도가 미숙한 우리 현실에서 소요될 예산은 현

정부의 계획치를 크게 넘을 것이고, 이것이 정부의 노력에도 불구하고 실업정책효과가 국민의 피부에 실감있게 다가가지 못하는 또 하나(전달체계 문제 이외)의 이유이다.

또한 실업자들은 생활보호, 의료보험 및 연금의 확대적용 등 생활안정 중심 사업을 정부의 1999년 역점사업인 고용보험 확대, 공공근로사업 등보다 선호하고 있다.

라. 의료, 교육, 주거생활에 대한 안전망 필요

경제위기는 경제적 피해자의 심리불안과 질병이환자의 치료에 많은 영향을 주어, 현재 질병을 앓고 있는 가구원 중 경제위기로 현 질병이 악화되었다고 보는 가구원은 실업가구원에서 38.4% 비실업가구원(IMF 관리 이후 전직하였거나 최근 1개월내에 구직활동을 하지 않은 가구원을 의미)에서 34.0%로 조사되었다. 또한 최근 2개월내에 질병을 앓았던 실업가구 가구원의 30.8%와 비실업가구원의 21.4%가 치료를 하지 않거나 치료를 중단한 것으로 조사되었다. 실업자 전체로 보아도 10.1%의 가구가 치료 포기 혹은 중단의 경험을 가졌다. 치료포기 및 중단가구 중에서 가구소득 80만원 및 100만원 이하의 중저소득 가구 비율이 각각 62% 및 69%에 이른다. 그리고 경제적 어려움으로 10.1%의 실업가구가 주로 이용하는 의료기관을 바꾸었다. 이러한 경제적 충격의 의료 행태에 영향에도 불구하고 지금까지 정부는 실업가구에 대한 의료보험연장 급여의 조치만 취하여 왔다. 이러한 제도로는 건강위험에 직면하고 있는 실업자 및 관련자들에게 적절한 의료보장을 하기 어렵다. 이러한 의미에서 공공의료서비스의 기능확대와 실업자의 이용도를 높일 방안이 마련되어야 하고, 일반 병의원 치료에서도 일정 수준 이상의 의료비 부담에 대해서는 의료비 대출 및 정부 지원제도를 도입할 필요가 있다. 실업자에 대한 연 2회의 무료 건강진단검사의 실시를 통해

실업자들은 생활보호, 의료보험 및 연금의 확대적용 등 생활안정 중심 사업을 정부의 1999년 역점사업인 고용보험 확대, 공공근로사업 등보다 선호하고 있다.

4) 1998년 추정 GDP는 449.5조원이고, 1999년 성장률을 3%로 가정할 때 GDP는 463조원이 될 것으로 가정함

심리적 불안이 질병으로 발전하는 것을 최소한으로 줄이도록 하여야 한다.

실업가구의 46.4%는 전·월세가구이고, 21.3%는 월세 가구이다. 그리고 실업가구 중 80만원 이하의 월세 가구가 16.7%에 이르며, 이들의 월세 부담은 실업가구의 소득수준이 도시 근로자가구의 67.2%임으로 미루어 보아 매우 클 것으로 추정된다. 실업가구들이 실업의 일시적 위험에 의해 현재의 주거 생활을 바꾸는 것을 줄이기 위한 정부의 월세부조나 주거비 용자제도의 도입이 필요하다. 또한 경제적 어려움으로 상급학교 진학을 포기한 실업가구와 휴학 또는 군 입대를 하는 실업가구(11.1%)의 학생에 대한 광범위한 장학금제도의 확대와 학비를 내지 못하는 모든 중고교 재학생에 대한 학비 면제 혹은 정부지원을 실시하고, 도시락을 지참하지 못하는 모든 학생들에게도 예산의 제한없이 식품권의 발행 혹은 교내 식당에서의 무료 급식을 실시하여야 한다.

마. 가족보호를 위한 정책개발 필요


실업은 부부간의 갈등을 발생시키고(23.9%), 경제적 이유로 자녀나 부모를 친지나 시설에 위탁하는 가구도 2.0%로 조사되었다. 자녀들의 성적저하(17.6%) 및 자녀비행 증가(6.6%)의 문제도 발생하고 있어 실업가구의 가족해체 및 구조불안이 나타나고 있다. 실업자들은 불안(36.7%), 적대감(22.1%), 우울증(28.3%) 등의 심리적 위축상태에 있으며, 이러한 현상은 6개월까지 급속히 증가하다가 다소 둔감세가 되나 적대감 및 우울 증세는 계속 상승세를 보이고 있다. 심지어 실업자들의 시위가 있으면 참여하겠다는 실업자의 비율도 6개월의 실업자의 17.2%에 이르고 있다. 물론 예전보다도 못한 일자리라도 찾아서 생계를 유지하려는 적극적인 자세를 보이는 가구(76.8%)도 보이지만 적지 않은 실업가구들이 심리적 불안을 보이고 있다. 이에 반해 실업자 및 대불황의 피해자들에 대한 가족정책은 전혀 실시되지 못하고 있다. 실업자 자신 및 가족에 대한 가정상담, 자녀들에 대한 교육상담 및 면학여건의 조성, 노숙자에 대한 생활보호 및 공공근로사업 참여 이외의 가족귀환을 위한 조치 등이 제시되지 못하고 있다.

이러한 면에서 특히 저소득 취약계층에 대한 공공근로사업, 직업훈련, 취업알선 등의 우선적인 생활안정대책 적용, 실업대책사업에 대한 관리 및 평가를 위한 공익서비스제도의 도입과 취약 실업자들의 우선적 고용, 학교 및 복지관 등에 대한 상담요원의 배치와 저소득가정의 경제활동 지원을 위한

자녀 및 노부모 돌보기에서 실업자의 우선 활용 등 각종 가족정책의 개발이 필요하다.

바. 시급한 사회보장제도의 확충을 통한 선진화 작업

새로운 사회환경에 대응하여 일시적으로 마련된 사회안전망은 항시적 성격의 사회보장제도로 발전시켜, 사회보장제도의 위기 대응능력을 증대시켜야 한다. 현재의 사회보장제도는 대상범위가 좁아 대량실업 및 1인당 국민소득이 1991년 수준으로 돌아간 상태에서 발생한 빈곤 취약계층을 제도로 흡수할 수 없어, 임시적 조치로 이들에게 대응하고 있다. 그러나 고실업의 상태가 상당기간 지속될 것으로 전망되므로 이들 계도는 정상적인 사회보장제도로 전환하여 생활위험에 처한 이들의 기본생활에서 최저수준이나마 보장해 주어야 할 것이다.

그리고 기존의 사회보장제도는 절대적인 예산규모로 인해 좁은 보호대상에도 불구하고 보호수준이 불충분하고, 이에 비해 고소득층 및 특수계층에게는 정부의 재정을 동원하여 기초보장 이상의 과잉급여의 혜택을 주는 무원칙한 복지제도로 되어 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 그리고 경쟁력 있는 경제제도와 모든 국민의 최저생활을 보장하기 위해 사회보장제도는 기초생활보장 중심으로 전면 재편·수정되어야 한다. 이를 위해 사회보험제도의 운영에서 수익자부담원칙, 소득비례적 급여, 기존 체계의 보수적 유지 등의 자세에서 벗어나야 한다. 기초생활보장이 강화된 사회보험과 고급여가 가능한 민간보험이 결합되어 적절히 운영되어야 한다. 빈곤 취약계층에 대한 기초생활보장은 대상규모 확대와 급여수준의 향상은 물론, 이들의 다양한 욕구에 맞도록 대상선정기준, 급여내용, 급여방법 등에서 선진국에서와 같이 다양화해야 한다. 예컨대, 생계, 의료, 주거, 교육, 대인서비스 등의 대상 선정기준 및 급여내용은 지금의 획일적인 적용 중심에서 벗어나 각 기의 경우에 적합한 제도로 발전시켜야 한다. 

새로운 사회환경에
대응하여 일시적으로
마련된 사회안전망은
항시적 성격의
사회보장제도로
발전시켜,
사회보장제도의 위기
대응능력을 증대시켜야
한다.