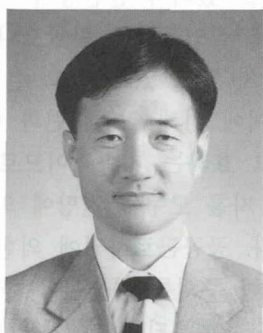


사각지대 실업자집단 분석



朴 凌 厚

한국보건사회연구원 부연구위원

1. 문제의 제기

여러 가지 실업대책 프로그램의 실시에도 불구하고 이들로부터 아무런 보호를 받지 못하고 있는 이른바 ‘사각지대의 실업자’ 존재는 몇 가지 점에서 검토를 필요로 한다. 첫째, 그 규모이다. 사각지대 실업자의 규모는 그 자체로서 실업대책의 효과성을 측정하는 주요 지표가 된다. 실업에 대한 사회적 안전망이 제대로 갖춰져 있다면 사각지대의 실업자는 존재하지 않거나 혹은 매우 적은 수에 불과할 것이다. 역으로 다수의 실업자가 사각지대에 놓여 있다면 이를 시정할 정책수요가 크다고 할 것이다.

둘째, 사각지대의 실업자가 발생하는 원인이다. 기본적으로는 공공안전망제도의 미비로 사각지대가 발생하지만 그 외에 다른 부가적인 요인이 사각지대의 발생에 기여하고 있지 않는지 검토해 볼

필요가 있다. 예컨대, 실업급여 수급요건을 갖추고 있음에도 불구하고 고용보험에 대한 인식 부족으로 급여신청을 하지 않는 등 개인적인 요인이 사각지대 발생을 초래할 수도 있는 것이다. 사각지대를 발생시키는 요인의 규명은 사회안전망을 확충함에 있어서 우선적으로 수행되어야 할 과제이기도 하다.

셋째, 사각지대 실업자의 생활실태이다. 공공의 지원을 받지 못하는 사각지대의 실업자들이 어떻게 생계를 유지해 가는지는 실업문제를 논하는 대부분의 사람들이 일차적으로 가지는 관심사이다. 그리고 이들이 안전망에 포용된 실업가구와는 현저히 다른 방법으로 생계를 유지하는지 비교·분석하는 것도 흥미로운 일이 될 것이다.

2. 사각지대 실업자의 특성

가. 사각지대의 의미와 규모

실업에 대한 사회안전망은 1차적으로 고용보험제도가 있고 2차적으로 생활보호제도가 있다. 이 밖에 범위를 넓혀 공공근로사업, 실업자 직업훈련, 실업자 대부사업이 실업에 대한 보완적인 사회안전망으로서 인식되고 있다. 사각지대의 실업자란 상기 5대 프로그램으로부터 아무런 급여를 받지 못하고 있는 실업자를 의미한다. 여기서 ‘급여를 받고 있다’는 의미가 제도에 따라 차이가 있음을 지적하여야겠다. 고용보험과 생활보호제도의 경우 특정 시점(여기서는 조사기준일 현재)에서 급여를 받고 있어야 안전망에 의한 보호를 받고 있다고 말할 수 있다. 따라서 과거에 실업급여를 받았으나 수급기간이 소진되어 조사 당시에는 실업급여를 받지 않고 있으면 그 실업자는 고용보험으로부터는 사각지대에 있는 자이다. 이에 비해 직업훈련과 대부사업은 수급이 과거에 발생하였다고 하더라도 그 효과는 지속적이므로 현재 그 프로그램에 참여하고 있는 자와 참여하였던 자를 모두 안전망에 의해 보호를 받고 있는 것으로 분류함이 타당할 것이다. 공공근로사업에 의한 급여의 경우 개념상의 혼란이 야기될 수 있어 각별한 주의를 기울여야 한다. 실업자가 일단 공공근로에 참여하게 되면 취업자로 분류되며 더 이상 실업자가 아니다. 따라서 조사일 현재 공공근로사업에 참여하고 있는 자는 비록 주관적으로는 자신이 실업자라고 인식하고 있더라도 본 실업자 조사에서 배제되게 된다. 이 점은 실업자의 개념에 대한 주관적·통념적 인식과 학문적·정책적 분류간에 존재하는 괴리이기도 하다. 본 연구에서도 공공근로에 참여하고 있는 자들은 실업자집단에서 제외하였다. 그 결과 공공근로에 의한

급여는 과거에 '참여하였던' 것만 고려되었다.¹⁾ 이러한 접근법은 공공근로사업의 실업자에 대한 안전망으로서의 기능을 과소 평가하게 되는 결과를 야기할 것이다.

사각지대 실업자의 규모를 추정한 선행연구는 그 사례가 드물다. 그 중의 하나로서 김미곤(1998)은 사각지대 실업자의 존재를 '한계계층 실업자'로 명명하면서 이들의 규모를 약 105만명, 실업자의 69.7%로 추정하였다.²⁾ 이후 또다른 연구에서 김미곤(1999)은 실업률 7.5%의 가상적인 상황에서 전체 실업자의 27%, 곧 44.4만명이 사각지대에 놓여 있는 것으로³⁾ 수정 추정하고 있다. 김미곤의 연구는 비자발적 실업자를 제외하는 여부 등 접근방식에 따라 사각지대의 규모가 2배 이상의 차이를 보이는 단점을 노정하고는 있으나, 사각지대 실업자의 규모에 대해 연구자들의 관심을 촉발하고 이를 밝히고자 시도한 초기 선행연구로서의 가치를 충분히 지닌다.

본 연구에서는 1998년에 실시된 『실업실태 및 복지욕구조사』 자료를 기초로 사각지대 실업자의 규모를 추정하고자 한다. 1998년 9월 현재 5대 실업대책 프로그램별 수급

사각지대의 실업자란
실업급여, 생활보호사업,
공공근로사업, 직업훈련,
실업자 대부사업 등의
5대 사회안전망
프로그램으로부터
아무런 급여를 받지
못하고 있는 실업자를
의미한다.

- 1) 엄격히 따지면 공공근로사업에 '참여하였던' 과거 사실을 안전망에 포용되어 있다는 현재의 현상으로 파악하는 것은 잘못이다. 그럼에도 불구하고 여기서 이를 안전망에 포용된 사례로 취급한 것은 본문에서 언급한 바와 같이 현재 공공근로사업에 참여하고 있는 자가 실업자 집단에서 제외되어 공공근로사업의 역할이 축소 평가되는 단점을 부분적으로나마 보완하기 위해서이다. 이 점은 본 분석이 가지는 취약점 중의 하나이다. 향후 후속 연구에서는 공공근로사업에 참여하고 있는 자들의 성격을 재규정하고 이들의 상당 부분을 실업자 집단으로 간주하여 분석하는 작업이 있어야 할 것이다.
- 2) 1998년 5월 현재 조사된 150만명의 실업자 가운데 고용보험 수급자(6.6%), 자발적 실업자(14.9%) 및 생활보호 편입 실업자(8.8%)를 제외하고 남는 105만명이 이에 해당한다고 보고 있다(김미곤, 「고실업에 따른 생활보호법 개정방향」, 『보건복지포럼』 통권 제22호, 1998. 7.)
- 3) 연평균 실업률 7.5%, 평균 실업자수 163만명인 수준에서 실업급여를 받는 자(13.5%), 한시적 생활보호대상자(11.3%), 공공근로사업 참여자(13.5%), 직업훈련 참여자(9.8%), 실직자 대부사업 참여자(4.3%) 등을 제외한 약 44.4만명, 27.2%의 실업자가 사각지대에 있는 것으로 추정하고 있다(김미곤, 「공공 사회안전망의 현황 및 문제점」, 『민간 사회안전망 구축을 위한 세미나 자료집』, 1999. 3. p.42)

자수는 <표 1>과 같다.

표 1. 제도별 수급자수와 전체 실업자에 대한 비율

(단위: 명, %)

	수급자수	전체 실업자수(3,230명)에 대한 비율
실업급여	164	5.1
직업훈련	174	5.4
실업자 대부	52	1.6
생활보호사업	58	1.8
공공근로	52	1.6
합 계	500	15.5

자료: 한국보건사회연구원·한국노동연구원, 『실업실태 및 복지욕구조사』, 1999의 원자료에서 재구성

실업자 중에서 조사 기준일 현재 실업급여를 받고 있는 자는 164명이며, 실업급여소진자가 88명, 실업급여를 신청하였으나 거절당한 경우가 39명이다. 이들을 전체 실업자 3,230명에 대한 비율을 구하면 각각 5.1%, 2.7%, 1.2%이고, 전직실업자 3,011명에 대한 비율을 구하면 각각 5.4%, 2.9%, 1.3%로서 그 비율이 조금 높아진다. 요컨대, 실업자 중 실업급여라는 공공안전망에 편입되어 소득보조를 받고 있는 자의 비율은 5.1%이다. 통계청 자료에 의한 1998년 9월 당시 전국의 실업자수 157만명, 실업률 7.3%를 상기의 수치에 적용하면, 약 8만명의 실업자가 실업급여를 받고 있었으며 나머지 149만명은 실업급여를 받지 않고 있음을 뜻한다.

조사당일 현재 공공부조를 받고 있는 실업자는 58명으로서 전체 실업자의 1.8%이다. 실직후 정부 혹은 기업체로부터 지원을 받아 직업훈련을 받았거나 받고 있는 실업자는 174명으로서 5.4%에 해당한다. 실업자 대부를 신청하여 이를 사용하고 있는 실업자는 52명으로서 전체의 1.6%에 해당한다. 공공근로에 참여한 경험이 있는 실업자는 1.6%(52명)이다.

5대 실업대책 프로그램으로부터 급여를 받고 있는 사례들의 단순 합계치는 500이며, 비율로는 15.5%이다. 그러나 이들 중 일부는 두 가지 이상의 프로그램으로부터 동시에 급여를 받을 수 있으므로 중복급여 여부를 따져 보면 <표 2>와 같다. 두 가지 프로그램에 참여하고 있는 경우가 1.9%(62명)이고, 세 가지 프로그램에 참여하고 있는 경우가 1명으로서⁴⁾ 한 가지 이상의 프로그램에 참여하고 있는 즉, 공공안전망에 의해 보호되고 있는 실업자는

1998년 9월이란 특정 시점을 기준으로 13.8%⁵⁾이고, 안전망에서 벗어나 있는 사각지대의 실업자는 86.2%이다.

표 2. 프로그램 중복이용자별 사례수

(단위: 명, %)

이용 프로그램수	사례수	비율
0	2,785	86.2
1	382	11.8
2	62	1.9
3	1	0
합 계	3,230	100.0

자료: 한국보건사회연구원·한국노동연구원, 『실업실태 및 복지욕구조사』, 1999의 원자료에서 재구성

사각지대 비율인 86.2%란 수치는 선행연구에서 추정된 것과 상당한 차이를 보인다. 차이가 발생한 이유 중의 하나는 접근방식의 상이성이다. 선행연구는 접근방식이 일정 기간내 존재한 실업자 전부와 1회 이상 급여를 받은 모든 수급자를 비교하는 스톡(stock) 개념임에 비해 여기서는 특정 시점을 끊어 분석하는 플로우(flow) 개념인 점이 우선 드러나는 차이이다. 그리고 여기서는 중복 수급자를 걸러내어 수급사례수가 줄어 들었다. 그리고 앞서 지적하였던 것과 같이 조사 당시 공공근로사업에 참여하고 있는 자를 포함시키면 안전망내에 포함된 실업자의 비율이 대략 17.8%로 다소 증가할 것이다.⁶⁾

1998년 『실업실태 및 복지욕구조사』 결과에 의하면, 공공안전망에 의해 보호되고 있는 실업자는 1998년 9월 현재 13.8%이고, 안전망에서 벗어나 있는 사각지대의 실업자는 86.2%이다.

4) 이 경우는 구체적으로 실업급여, 취업훈련, 실업자대부를 동시에 받고 있었다.

5) 13.7%가 아니고 13.8%인 것은 반올림 과정에서 발생한 계산상의 오차이다.

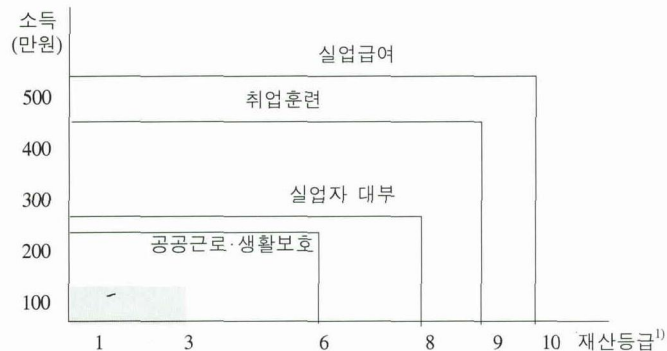
6) 조사 기준일 현재 공공근로사업에 참여하고 있는 '주관적·통념적 실업자'는 160명으로 분석된다. 즉, 공공근로사업 참여전까지 구직활동을 하고 있었던 자로서 비록 공공근로사업에 참여하고 있지만 자신 스스로는 실업자로 인식하고 있는 '자'를 여기서 주관적·통념적 실업자로 명명하였다. 이들 사례를 포함하면 안전망에 머무는 실업자 비율은 '대략' 17.8% $[(382+62+1+160)/3,390 \times 100]$ 로 증가된다. 여

나. 안전망별 실업자집단의 소득과 재산의 분포

안전망에 포괄된 실업자들의 가구소득과 재산의 분포를 안전망의 종류별로 살펴보면 [그림 1]과 같다. 공공근로사업에 참여한 적이 있는 실업자들의 경우 가구 월소득은 0~230만원의 분포를 이루고 재산은 1등급(1000만원 미만)~6등급(1억~1억 5천만원 미만)의 분포를 이룬다. 생활보호사업으로부터 급여를 받고 있는 실업자의 소득과 재산 분포도 공공근로사업참여자와 동일하여 가장 낮은 소득·재산계층이 공공근로와 생활보호를 이용하고 있음을 알 수 있다. 실업자대부사업으로부터 대부를 받고 있는 실업자의 가구소득은 월 0~250만원으로서 공공근로나 생활보호사업의 수급자와 별 차이가 나지 않는다. 그러나 재산은 대부를 받은 실업가구의 경우 1등급에서 8등급(2~3억원 미만)까지 분포를 보여 상대적으로 재산 수준이 높다.

취업훈련을 받은 실업자의 가구소득은 월 0~440만원이고, 재산은 1등급에서 9등급(3~4억원 미만)의 분포를 보인다. 실업급여를 받고 있는 실업자의 가구소득은 월 0~525만원이고, 재산은 1등급에서 10등급(4~5억원 미만)

그림 1. 안전망별 실업자의 가구소득과 재산분포



주: 1) 1등급: 1000만원 미만 2등급: 1000~3000만원 미만
 3등급: 3000~5000만원 미만 4등급: 5000~7000만원 미만
 5등급: 7500만~1억원 미만 6등급: 1억~1억 5천만원 미만
 7등급: 1억 5천~2억원 미만 8등급: 2~3억원 미만
 9등급: 3~4억원 미만 10등급: 4~5억원 미만
 ■ : 3인 가구의 한시적 생활보호대상자의 소득과 재산수준임.

기서 '대략'이라고 말한 이유는 160명의 공공근로사업 참여자가 다른 안전망으로부터 이중 급여를 받지 않고 있다는 가정이 필요하기 때문이다. 만약 이중 참여자를 가려낸다면 실업자에 대한 안전망의 포용 비율은 그 만큼 줄어들 것이다.

의 분포를 보여) 취업훈련과 실업급여가 실업자의 소득과 재산면에서 가장 포괄적인 안전망으로서의 역할을 수행하고 있음을 보여준다.

여기서 실업자 전체 집단을 가구소득 월 80만원과 재산 3등급(3~5천만원 미만)을 기준으로 4개 하위집단으로 구분하여 각 하위집단별 사회안전망의 역할을 비교해 보면 흥미로운 결과가 나온다.⁸⁾

실업자의 구성비율을 보면 <표 3>에 제시된 바와 같이 실업가구의 절반 정도가 제1집단에 속하며, 이들은 기본적으로 한시적 생활보호사업이 요구하는 소득과 재산상의 요건을 만족시킬 수 있는 집단이기도 하다. 만약 실업에 대한 사회적 안전망이 제대로 구비되어 있다면 나머지 3개 하위집단도 하나 이상의 실업대책 프로그램으로부터 급여를 받고 있어야 할 것이다.

표 3. 하위집단별 실업자의 수

(단위: 명, %)

	재 산	소 득	사례수	비 율
제1집단	5000만원 미만	80만원 미만	1,457	51.0
제2집단	5000만원 미만	80만원 이상	578	20.2
제3집단	5000만원 이상	80만원 미만	349	12.2
제4집단	5000만원 이상	80만원 이상	471	16.5
합 계			2,854 ¹⁾	100.0

주: 1) 총사례수 3,230명 중 소득이나 재산을 밝히지 않은 376명이 제외된 수치이며, 4개 집단의 단순 합인 2,855와 차이가 나는 1은 가중치를 부여하는 과정에서 생겨난 오차임.

7) 실업급여 수급자 중에서 가구재산이 12등급(7~10억원 미만)이나 소득이 0이라고 응답한 1개 사례와 가구재산이 1등급(1000만원 미만)이며 소득이 월 950만원이라고 응답한 1개 사례는 본 분석에서는 제외하였다.

8) 하위집단 구분의 기준으로서 월소득 80만원을 잡은 근거는 다음과 같다. 실업자 가구의 평균 가구원수 3.6인에 1998년도 한시적 생활보호사업의 선정기준인 월소득 23만원을 곱하면 82.8만원이 되는데 여기서 분석의 편의상 일자리를 반올림하여 80만원으로 잡았다. 재산등급 3등급(3000~5000만원 미만)을 기준으로 잡은 이유는 이 범위 속에 한시적 생활보호사업의 재산 기준 4400만원이 포함되어 있기 때문이다.

현재 운용되고 있는 실업대책 프로그램은 전반적으로 실업자를 안전망내에 포용하는 비율이 낮으며, 포용된 계층도 사회적 형평의 원리에 상치되는 문제점을 가지고 있다.

각 하위집단별로 사회안전망에 포용된 비율을 보면 <표 4>와 같다. 제1집단은 소득과 재산면에서 가장 열악한 실업자 가구인데 이들은 제2집단과 함께 안전망에 포괄된 비율이 각각 12.6%, 12.5%로서 가장 낮다. 이에 비해 소득과 재산면에서 사정이 가장 좋은 제4집단의 안전망 포용 비율은 20.3%로서 4개 하위집단 중 가장 높다. 이는 현재 운용되고 있는 실업대책 프로그램이 전반적으로 실업자를 안전망내에 포용하는 비율이 낮다는 문제점과 함께 그나마 포용된 계층이 상대적으로 가구 경제가 안정된 집단에 집중되고 있어 사회적 형평의 원리에 상치되는 문제점을 가지고 있음을 보여 준다.

표 4. 하위집단별 안전망 포용비율

(단위: 명, %)

	총사례수(A)	안전망 포용사례수(B)	포용비율(A/B)
제1집단	1,457	184	12.6
제2집단	578	72	12.5
제3집단	349	50	14.3
제4집단	471	95	20.3
합계	2,854	401	14.1

3. 사각지대 형성의 원인: 제도외적 접근

가. 사각지대 형성의 개관

특정 실업자가 사회적 안전망에 포용되기 위해서는 일차적으로 개별 제도가 요구하는 일정한 요건을 충족시켜야 한다. 예컨대, 고용보험의 경우 실직 전 12개월 이내에 6개월 이상 고용보험에 가입되어 있어야 하고 또한 구직등록과 구직활동을 전제로 실업급여가 지급되는 것이며, 한시적 생활보호사업의 경우에는 소득과 재산요건이 충족되어야 하는 것이다. 따라서 고용보험대상 사업장의 확대, 생활보호적용 요건의 완화 등은 안전망을 넓게 펼치는 전제조건이 된다. 그러나 이미 논의한 바와 같이 제1집단의 경우 기본적으로 생활보호사업에 적용될 수 있는 소득과 재산요건을 갖추고 있음에도 불구하고 안전망에 포용된 비율은 12.6%에 불과하다. 이는 제도적 요건 외에 개인적 속성이 사회적 안전망 이용 여부를 결정하는 데 주요한 역할을 담당할 가능성을 암시한다.

여기서는 상기에 제시된 하위집단별로 안전망에 편입된 실업자군과 편입되지 않은 실업자군의 특성을 비교하여 유의한 차이가 나는지를 검토하였다.

이를 위해 개인의 속성을 대변하는 인구학적 변수와 가구 내 위상을 변수로 선정하였다. 인구변수로는 성과 교육수준이 선정되었고, 가구내 위상 변수로는 가구주 여부, 가구 내 타가구원의 근로소득 유무, 실직전 자신이 가구의 주된 소득원이었는지 여부가 채택되었다. 채택된 개인별 속성변수를 독립변수로 하고 각 하위집단내에서 실업자가 안전망에 포용되어 있는지 여부를 종속변수로 하여 집단별로 프로빗모델을 사용하여 분석하였다.

표 5. 실업자 각 하위집단별 안전망에 포용되는
요인별 유의수준

	성별	교육수준	가구주 여부	주소득원 여부	타가구원의 근로여부
실업자전체	.003**(-)	.000**	.253	.000**	.779 (-)
제1집단	.154	.031**	.579	.052	.384
제2집단	.009**(-)	.021*	.797	.005**	.016* (-)
제3집단	.992	.003**	.195	.026*	.497
제4집단	.023* (-)	.000**	.659	.005**	.024* (-)

주: (-)는 각 변수의 계수가 음수를 취함을 의미함.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

나. 분석결과

실업자 전체 집단을 놓고 보면 교육수준이 높을수록, 실직전에 자신이 가구의 주소득원이었던 경우, 그리고 여성에 비해 남성 실업자가 공공안전망에 포용될 가능성이 높다. 실업자 자신이 가구주였는지 여부는 중요하지 않다. 하위집단별로 보면 교육수준은 전 집단에서 유의한 기능을 하고, 실업전 주소득원 여부는 제1집단을 제외한 나머지 3개 집단에서 모두 유의한 차이를 가져 오고 있다. 눈여겨 볼 것은 월가구소득이 80만원을 초과하는 제2집단과 제4집단에서는 타가구원이 일을 하고 있으면 실업자 자신은 사회적 안전망에 포용되는 정도가 약화되고 있다는 점이다. 이는 다른 가구원에 의한 근로소득이 일정 수준 이상 발생하고 있으면 실직 가구원이 사회적 안전망에 의존하려는 욕구가 현저히 줄어들게 한다고 해석되어진다.

고용보험대상 사업장의
확대, 생활보호적용
요건의 완화 등은
안전망을 넓게 펼치는
전제조건이 되나, 이러한
제도적 요건 외에
개인적 속성이 사회적
안전망 이용 여부를
결정하는 주요한 역할을
담당한다.

전 하위집단에 걸쳐 교육수준이 안전망 포용여부에 주요한 기능을 담당하고 있음을 알 수 있는데 이는 교육수준 차이가 실업대책 프로그램에 대한 인식과 이를 활용하는 정도의 차이를 낳은 데서 유래된 것으로 판단된다. 이것은 실업대책 프로그램에 대한 홍보가 보다 적극적으로 이루어지면 안전망에 포용되는 인구가 상당히 증가할 수 있음을 보여준다.

4. 사각지대 실업가구의 생활실태

사각지대 실업가구의 생계유지 수단을 안전망에 포용된 실업가구와 비교해 보면 <표 6>과 같다. 여기서 개념상 사각지대의 실업가구가 전혀 의존하지 못하는 실업급여, 생활보호급여 등 안전망에 의한 생계비 지원 항목은 제외되었다.

사각지대의 실업가구는 안전망에 포용된 실업가구보다 타가구원의 근로소득에 의존하는 비율과 친척 또는 친지의 지원에 의존하는 비율이 유의미하게 높다. 이 점은 공적 안전망의 결손을 사적 안전망인 친지의 원조가 어느 정도 보충하고 있다는 가설적인 결론을 유도해 낸다. 이에 비해 퇴직금, 재산소득, 그리고 종교 및 사회단체의 도움에 대한 의존율은 사각지대의 실업가구가 안전망에 포용된 실업가구보다 현저히 낮다. 이러한 사실은 고용보험이나 퇴직금제도가 잘 정비된 근로여건에서 종사하였던 실업자일수록 안전망에 포용될 가능성도 높고, 아울러 사적인 자원도 상대적으로 풍족하여 공적인 안전망에서 제공하는 급여와 사적인 자원을 동시에 생계유지 수단으

표 6. 실업가구 유형별 생계유지 수단¹⁾

(단위: %)

구분	안전망에 들어온 실업가구	사각지대의 실업가구	χ^2 의 유의도
가구원의 근로소득	45.3	55.5	.000**
퇴직금 또는 퇴직수당	24.3	9.2	.000**
친척 또는 친지의 지원	8.0	11.6	.02*
그 동안의 저축	37.5	33.9	.15
이자, 집세 등 재산소득	5.7	3.6	.04*
부동산을 줄이거나 매각	1.2	2.7	.06
빚을 얻어서	20.8	19.9	.68
종교·사회단체의 도움	3.2	0.9	.000**
이웃의 도움	2.2	1.2	.18
농업소득	3.4	5.1	.11
기타	1.4	3.7	.01*

주: 1) 중복응답 결과임.

* $p<0.05$, ** $p<0.01$

로 활용하고 있음을 보여 준다.

한편, 실직 전에 형성된 저축금을 사용하거나 빚을 얻어 생계를 유지하는 경우가 두 집단에서 모두 높은 비율로 나오고 있으나 양 집단간에 유의한 차이는 보이지 않는다.

5. 결 론

본 연구에서 사용된 『실업실태 및 복지욕구조사』가 행해진 1998년 9월은 IMF 외환위기가 발생한 지 1년이 조금 못되는 시기이다. IMF 위기의 시작부터 이 시기까지 불과 10개월 사이에 실업률은 2.6%에서 7.3%로 급격히 증가하였고, 이에 상응하여 정부도 각종 실업대책 프로그램의 새로운 실시 혹은 확대 실시를 통해 전방위적으로 대처해 나왔다. 그리고 1998년 10월부터 1인 이상 사업장 근로자에 까지 고용보험적용이 확대되는 등 실업대책프로그램은 그 이후에도 외연적 성장을 지속하고 있음도 사실이다.

그러나 비록 지나간 시기이기는 하나 일정 분석시점에서 드러난 사회안전망의 실상은 그다지 고무적이지 못하다. 먼저 실업자의 절대 다수인 85% 정도가 공적인 안전망에서 벗어나 있다는 사실은 우리 사회가 실업에 대한 안전망을 제대로 갖추고 있지 못함을 단적으로 보여준다. 더욱 강조되어야 할 점은 적은 범위의 실업자만 포용하고 있는 현행 안전망이 그나마 사회적 형평과 어긋나게 작동하고 있다는 사실이다. 즉, 재산과 소득면에서 상대적으로 풍족한 실업계층이 보다 많은 비율로 공적인 안전망으로부터 급여를 받고 있고, 재산과 소득면에서 열악한 실업계층은 상대적으로 사적인 자구노력에 더 많이 의존하고 있는 것이다.

이러한 발견은 향후 실업대책의 방향 설정에 시사하는 바가 크다. 다시 말해 이제까지는 안전망에 포용되는 대상자의 확대에 주력하여 왔다면 향후에는 사회적 형평이 강조되는 측면에서 실업대책 프로그램이 재설계되어야 한다는 것이다. 

향후 실업대책의 방향은 이제까지 안전망에 포용되는 대상자의 확대에 주력하여 왔다면 사회적 형평이 강조되는 측면에서 실업대책 프로그램이 재설계되어야 한다.