

중기 사회안전망 구축

IMF관리체제 이후 정부는 급격하게 증가한 실업자 및 빈곤자를 위하여 사회안전망 예산을 대폭 증액하였으나 아직도 우리 사회는 사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자가 39.6%에 이르고 있고, 수급자의 경우도 급여수준이 열악한 것으로 나타나 정책방향이 제도구축보다는 임시방편적인 대책에 치중하였다는 비판과 함께 계층간 형평성, 예산규모의 적정성 등에 관해 많은 논란이 제기되고 있다. 따라서 본고에서는 현행 실업관련 사회안전망에 대한 객관적인 평가를 바탕으로 프로그램별 중기 개편방안을 제시하고자 한다.

金美坤 한국보건사회연구원 책임연구원

梁時現 한국보건사회연구원 연구원

1. 문제제기

IMF관리체제가 시작된 이후 우리사회는 미증유의 부도, 도산, 폐업, 구조조정 등으로 노동시장이 극도로 위축되어 1997년 11월 2.6%(57만명)이던 실업률¹⁾이 1998년에는

6.8%(146만명)로 높아졌고, 금년 2월에는 사상 최고 수준인 8.7%(179만명)를 기록하였

있음. 우리 나라의 실업자 정의는 지난 1주일간 소득을 목적으로 1시간 이하의 일을 하고 있는 자 중 구직활동을 하고 있는 자임으로 범위 자체가 협소하여 실질적인 실업자인 소위 실망실업자가 배제됨. 또한 임시 실업대책인 공공근로자는 취업자로, 직업훈련자는 비경제활동인구로 분류되어 통계상의 실업을 산정에서 제외됨.

1) 통계상의 실업률은 과소 추정되는 문제를 지니고

다. 사회안전망(social safety net)이 제대로 구축되지 못한 상태에서 발생한 대량 실업은 ‘사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자’²⁾를 양산하였고, 이들 중 일부는 빈곤의 나라로 떨어진 것으로 나타났다.³⁾ 그 결과 가정적으로는 이혼, 아동·노인 유기, 가출, 노숙, 자살, 결식아동의 증가 등 가정해체의 양상을 보이고 있고, 사회적으로는 건강한 노동력의 상실, 공동체적 연대감의 와해 등 각종 사회병리현상들을 야기하였다.

이러한 사회병리현상을 막고 구조조정을 원활하게 하기 위하여 정부는 1998년 5조 6672억원, 금년 9조 5439억원의 예산을 사회안전망 구축에 투입하고 있다. 이러한 노력으로 한계계층 실업자 및 빈곤자의 생계보장에 기여한 점이 없지 않으나 정책방향이 제도구축보다는 임시방편적인 대책에 치중하였다는 비판과 함께 계층간 형평성, 예산 규모의 적정성 등에 관해서 많은 논란이 제기되고 있다. 따라서 본고에서는 현행 실업관련 사회안전망에 대한 객관적인 평가를 바탕으로 중기 개편방안을 제시하고자 한다.

2. 사회안전망 현황 및 전망

가. 사회안전망 개념

사회안전망은 학자에 따라 혹은 보는 시각

에 따라 개념 및 포괄하는 범위가 달라진다. 사회안전망을 협의로 해석하는 자는 Gibert & Specht, OECD, World Bank, 문진영 등이며, 광의로 해석하는 자는 IMF, 정경배 등이다. 이들의 의견을 정리하면, 협의의 사회안전망은 사회보장제도를 보완하는 장치로, 광의의 사회안전망은 어의적 의미를 부여하여 사회보장제도를 포괄하는 것으로 해석하고 있다. 좌우간 사회안전망이란 한 개인이 일생동안(life cycle) 부딪히는 사회적 위험에 대하여 개인의 능력만으로 해결할 수 없을 때 보호해 주는 장치가 되어야 하며, 사회적으로는 일시에 발생하는 사회적 충격을 완화시켜 주는 장치가 되어야 한다. 그러므로 사회안전망은 모든 국민을 실업·빈곤·재해·노령·질병 등의 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 제도적 장치로서 사회보장제도(사회보험, 공공부조, 사회복지서비스)와 보완적 장치(공공근로, 실직자 대부사업 등)를 포괄하는 것으로 보는 것이 타당하다.

나. 사회안전망 체계 및 적용대상

우리 나라의 경우 1995년 7월 1일 고용보험이 도입됨으로써 4대 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 기본 축으로 하는 사회보장제도가 구축되었다. 그러나 제도가 성숙되기 전에 발생한 대량실업으로 임시보완 대책인 공공근로사업, 실직자 대부사업 등이 첨가되었다. 이 결과 현행 사회안전망은 1차 안전망인 4대 사회보험과 2차 안전망으로 공공부조와 보완적 장치인 공공근로사업, 직업훈련 등으로 구분할 수 있다.

2) 본 자료에서는 비자발적 실업자이면서 사회보장제도나 임시적 실업대책(공공근로, 실직자 대부사업 등)에 의한 보호를 받지 못하는 자로 정의함.

3) 한국보건사회연구원 및 IBRD 추정에 따르면 1998년의 빈곤율은 1997년보다 약 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있음.

표 1. 사회안전망 현황(1999년 5월 30일 현재)

사회안전망		제도	사회적 위험	대상계층	적용 현황
1차 (사회보험)		의료보험	질 병	일 반 국 민	전국민 적용
		국민연금	노 령		전근로자 적용
		산재보험	산업재해	근 로 자	5인 미만 사업장·임시직 제외
		고용보험	실 업		일용직만 제외(1998년 10월 이후)
2차	보완적 장 치	공공근로사업	실 업	실 직 자	연말까지 43만 9천명 참가
		직업훈련			연말까지 32만명 참가
		각종대부사업			연말까지 7만명 수혜
	공 공 부 조	자활보호	빈 곤	저소득계층	139만명(기존 77만명, 한시 62만명)
		거택보호			53만명(기존 39만명, 한시 14만명)

다. 사회안전망 관련 여건 전망

1) 경제성장률

1998년은 -5.8%의 성장을 한 것으로 추정되고 있으나, 금년부터는 경제위기의 충격에서 벗어나 1999년 3.8%, 2000년 4.7%, 2001년 5.1%, 2002년 5.3%의 성장률을 보일 것으로 추정되고 있다(KDI).

2) 실업률

IMF 관리체제 이후 높아진 실업률이 다행히도 3월부터 외형상 감소하고 있고, 여기에 본격적인 경기회복과 정부의 적극적인 고용 창출형 실업대책이 강화된다면 실업률은 1999년 7.2%, 2000년 6.4%, 2001년 5.6%, 2002년 4.7%로 하향할 것으로 추정되고 있다(KLI).

3) 빈곤율

우리 나라의 빈곤율은 경제성장에 따라 지속적으로 감소하는 추세를 보이다가, 1997년

말 외환위기 이후 1998년에는 전년보다 2배 이상 증가한 약 7.3%⁴⁾로 추정되었다. 실업은 소득의 단절을 의미하고 소득의 단절은 빈곤으로 이어지기 때문에 빈곤율은 실업률과 밀접한 관계에 있다. 따라서 실업률 변화에 대한 빈곤율 변화의 탄성치(0.89)를 이용하여 빈곤율을 추정하면 1999년 7.7%, 2000년 7.0%, 2001년 6.3%, 2002년 5.5%로 전망된다.

3. 사회안전망에 대한 평가 및 문제점

가. 사회안전망 전반에 대한 종합평가

1) 정책 기조(제도확충과 임시대책)에 대한 방향성
현행 사회안전망 예산을 사회보장제도 확

4) 도시가계연보상의 근로자가구 소득자료를 이용하여 추정한 자료임. 박찬용은 도시가계연보는 상대적으로 빈곤율이 높은 1인가구가 제외되어 있고, 근로자가구는 전가구에 비하여 빈곤율이 낮으므로 실제 빈곤율은 이보다 높을 것이라고 밝히고 있음.

표 2. 사회안전망 관련 주요 변수의 중기전망

(단위: 천명, %)

	1998	1999p	2000p	2001p	2002p
경제성장률	-5.8p	3.8	4.7	5.1	5.3
경제활동인구	21,390(-1.0)	21,714(1.5)	21,993(1.3)	22,270(1.3)	22,513(1.1)
참가율	60.7	60.9	61.1	61.3	61.4
취업자	19,926(-5.3)	20,161(1.2)	20,596(2.2)	21,018(2.0)	21,466(2.1)
실업자	1,463	1,553	1,397	1,252	1,047
실업률	6.8	7.2	6.4	5.6	4.7
빈곤율	7.3p	7.7	7.0	6.3	5.5

주: 빈곤율은 한국보건사회연구원 추정치이고, 그 외 자료 중 1998년 자료는 통계청, 경제성장률은 KDI, 실업관련 자료는 KLI 전망치임.

P는 잠정치 또는 전망치이며, ()안은 전년대비 증감율

총예산과 임시대책예산으로 나누어 살펴보면 정부의 정책 기조를 어느 정도 가늠할 수 있다. 이를 살펴보기 위하여 사회안전망 예산의 대부분(1998년 76%, 1999년 80%)을 차지하고 있는 실업급여, 생활보호, 공공근로, 실직자 대부사업 예산을 제도확충과 임시대책으로 나누어 비교하였다. 즉, 실업급여와 생활보호 확충예산은 사회보장제도 확충예산으로, 공공근로와 실직자 대부사업예

산은 임시 대책예산으로 분류하였다.

그 결과 사회보장제도 확충예산은 수치상으로는 임시대책 예산의 70%수준에 머물고 있는 것으로 밝혀졌다. 그러나 이를 엄밀한 의미에서 해석하면 사회보장제도 확충예산은 70% 이하인 것으로 추정된다. 왜냐하면 <표 3>에서는 실업급여의 경우 고용보험의 적용확대로 인한 추가 예산만이 확충예산이나 자료의 한계로 이를 구분하지 않고 모든

표 3. 사회보장 확충예산 대 임시대책 예산

(단위: 억원, %)

구분	1998	1999
- 사회보장제도 확충(A)	12,058	25,343
• 실업급여 ¹⁾	8,500	15,227
• 생활보호(기존 생활보호 제외)	3,558	10,116
- 임시대책(B)	17,944	36,306
• 공공근로	10,444	24,924
• 실직자 대부사업	7,500	11,382
비율(A/B)	0.67	0.70

주: 1) 한시적 생활보호, 취로사업, 자활보호자 생계비 지원의 합계

실업급여 예산을 사용하였고, 생활보호의 경우도 한시 생활보호 등은 말 그대로 임시적 성격을 지닌 예산도 생활보호라는 차원에서 포함하여 비교하였기 때문이다.

사회보장제도가 성숙되기 전에 발생한 대량실업이라는 우리 현실에서 공공근로, 실직자대부사업 등의 임시 보완적 성격의 사회안전망 프로그램이 필요함은 누구나 인정할 수 있다. 그러나 현행 사회안전망은 국민기초생활보장법 제정 등 사회보장제도 구축이 가능한 부문은 애써 외면한 채 생산적 복지라는 미명하에 근로능력이 있는 자만을 위한 임시 실업대책(공공근로)에 치중한 면이 없지 않다는 사실도 부인할 수 없을 것이다. 이러한 사실은 프로그램별 보호율에 있어서도 나타나고 있다(표 6 참조). 즉, 사회보장제도에 의한 보호율보다는 임시 실업대책에 의한 보호율이 높다. 특히, 공공근로사업은 1998년이나 1999년 모두 가장 많은 실업자를 보호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 임시 실업대책은 생계보장에 있어 제도적으로 보장을 해주지 못하므로 한계성을 지닐 수밖에 없다.

2) 사회안전망 예산의 총분성

거시적인 관점에서 사회안전망 예산의 총분성은 사회안전망에 필요한 예산(수요)과 실제로 투입된 예산(공급)을 비교함으로써 가능하다. 실업과 관련된 사회안전망 구축에 필요한 예산은 실질적인 실업자의 80%⁵⁾로

5) 실업자의 80%를 사회안전망대상으로 가정한 것은

추정되는 사회안전망 대상 실업자에 대한 소요예산과 빈곤자 중 생활보호대상자에 대한 소요예산으로 나누어진다. 여기서 실질적인 실업자란 통계상 실업자와 직업훈련 이수 실업자, 공공근로자 중 실업자⁶⁾를 의미한다.

『실업실태 및 복지욕구조사』(한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1998)에 의하면 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 가구의 빈곤gap은 44.2만원으로 조사되었다. 사회안전망 대상 실업가구에게 빈곤gap 수준의 월 평균 44.2만원을 지원한다면 소요예산은 1998년 약 5조 8751억원, 1999년 약 6조 6729억원으로 추정된다. 또한 현행 생활보호대상자 모두에게 1인당 빈곤gap인 월 17.8만원(최저생계비 23.4만원-자가소득 5.6만원)을 지원할 경우 소요예산은 1998년 3조 1826억원, 1999년 약 4조 1225억원이 소요된다. 반면에 정부의 사회안전망 관련 예산은 1998년의 경우 생활보호예산⁷⁾을 제외한 사회안전망 관련 예산이 3조 9249억원이고, 생활보호예산이 1조 7423억원이며, 금년의 경우 각각 7조 329억원과 2조 5110억원이다.

이와 같이 사회안전망 예산을 수요와 공급측면으로 나누어 살펴본 결과 예산의 총분성은 1998년의 경우 63%, 1999년의 경우

자발적 실업자의 비율이 약 20%(노동부)인 점과 실업자의 과거소득이 근로자 평균소득 이상이었던 비율이 약 20%(도시가계연보에서 추정)이기 때문이다.

6) 공공근로자 중 실업자 참여비율은 모니터링 결과마다 다른 수치를 제공하고 있음. 본 자료에서는 공공근로사업의 선정기준이 원칙적으로 구직등록한 실업자이나 현실적으로 실망실업자 등 비경제활동인구가 참여하고 있으므로 참여자의 약 80%로 가정함.

표 4. 사회안전망 예산의 충분성

(단위: 억원, %)

구분	사회안전망 예산 수요(A)		사회안전망 예산 공급(B)		충족률(B/A) ¹⁾	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
합계	90,577	107,954	56,672	95,439	0.63	0.88
실업자 대책	58,751	66,729	39,249	70,329	0.67	1.05
빈곤자 대책	31,826	41,225	17,423	25,110	0.55	0.61

주: 1) 사회안전망 예산 중에는 수급자에게 급여형태로 지급되는 예산외에 구인·구직 연계체계 확충 예산 등이 포함되므로 실제는 표에서 제시하고 있는 산술적인 충족률 이하임.

88%로 나타나 예산의 대폭적인 증액에도 불구하고 부족한 것으로 나타났다. 이러한 부족분을 주로 가족 및 친지로부터의 이전소득에 의존하고 있는 것으로 실업실태 및 복지욕구조사에서는 밝혀졌다.⁸⁾

3) 사회안전망 사업의 계층별 형평성

빈곤대책의 대상인 생활보호대상자는 실업대책의 대상인 실업자보다 열악한 계층이다. 현행 사회안전망 예산을 실업자 대책예산과 빈곤자 대책예산으로 나누어 살펴보면 1999년의 경우 실업대책예산은 적정수요를 수치상으로는 초과하는 것으로 나타난 반면에 빈곤대책예산은 적정수요의 61%수준에 불과하다(표 4 참조). 이는 열악한 계층에게 보다 많은 지원을 기본으로 하는 롤즈의 분배정의에 위배된다. 이와 유사한 예는 실업자 대책과 빈곤자 대책의 유사한 프로그램에서도 나타나고 있다. 즉, 실업자를 위한

실직자 대부사업의 예산이 1999년에 1조 1382억원인 반면에 생활보호대상자를 위한 생업자금은 350억원에 불과한 실정이다.

이러한 사실은 사회안전망 프로그램 수급자의 계층분석에서도 잘 나타나고 있다. 1998년 9월 실시된 실업실태 및 복지욕구조사에서 사회안전망 프로그램을 수급하고 있는 실업가구를 소득과 재산을 기준으로 4개의 집단으로 나누어 집단별 수급비율을 살펴보면 실업가구 중 가장 형편이 좋은 재산 5000만원 이상, 소득 80만원 이상인 가구의 수급비율이 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 우리나라의 사회안전망은 예산의 편성에서부터 수급자까지 소득역진적인 기능을 하고 있음을 알 수 있다. 이는 한국은행에서 최근 발표한 지니계수가 1985년 지니계수를 산출한 이후 가장 높게 나타난 결과와 부분적으로 맥을 같이 한다.

7) 생활보호예산에는 기존생활보호, 한시생활보호, 자활보호자 생계비 지원, 결식아동 중식지원, 특별취로사업을 포함하였음.

8) IMF이후 실업가구 중 이전소득이 있는 비율이 12.9%, 금액은 월평균 31만원임.

표 5. 실업자 계층별 사회안전망 수급비율

구분	사례수	프로그램수급가구 ¹⁾	수급비율
합계(평균)	2,854	401	14.1
재산 5,000만원 미만, 소득 80만원 미만	1,457	184	12.6
재산 5,000만원 미만, 소득 80만원 이상	578	72	12.5
재산 5,000만원 이상, 소득 80만원 미만	349	50	14.3
재산 5,000만원 이상, 소득 80만원 이상	471	95	20.3

주: 1) 실업급여, 직업훈련, 실업자 대부사업, 한시적 생활보호사업, 공공근로 수급가구
 자료: 박능후, 「사각지대 실업자 분석」, 『보건복지포럼』 통권 제33호, 1999. 6.

4) 사회안전망 프로그램의 포괄성

사회안전망 프로그램의 포괄성은 요보호 실업자 및 빈곤자에 대한 사회안전망의 보

호율(coverage)을 의미한다. 우리 나라의 경우 사회보장제도가 미성숙한 상태에서 대량실업을 맞이하였기 때문에 보호율이 낮을 것이란 점은 예견되었으나, 실제 보호율이 사회안전

표 6. 사회안전망 프로그램별 월 보호자(실업자 기준)

(단위: 만명, %)

구분		사업내용	인원	
			1998년 실적	1999년 계획 ¹⁾
		사회안전망 보호대상자 ²⁾	129.6	147.5
1차	고용보험	실업급여 수급	9.9	22.0
2차	보완장치	공공근로사업	10.0	23.0
		직업훈련	6.0	7.0
		실직자대부사업	7.0	10.0
	인턴사원제	2.5	2.5	
공공부조	자활보호	7.5	19.9	
	거택보호	2.5	4.7	
		합 계	45.4	89.1
		보호율 ³⁾	35.0	60.4

주: 1) 1999년 종합 실업대책안(4월 추경 포함)에 적시된 목표인원을 월 stock인원으로 환산
 2) 사회안전망 보호대상실업자(실질적인 실업자)는 통계상 실업자와 직업훈련이수 실업자, 공공근로자 중 실업자의 합 80%로 가정
 3) 보호율=보호실업자÷사회안전망 보호대상 실업자

표 7. 한시 생활보호의 효과성

(단위: 만원, %)

구분	최저생계비(A)	가용소득(B)	효과성(B/A)
생계보호(2인 기준)	46.8 ¹⁾	34.2 ²⁾	0.73
자활보호(3인 기준)	63.7 ³⁾	39.3 ⁴⁾	0.62

- 주: 1) 1인당 최저생계비 23.4만원×2인
 2) 자가소득 11.2만원(5.6만원×2)+생계보호 15만원(6등급)+의료·교육보호 8만원(4만원×2)
 3) 2인가구 최저생계비에 균등화지수를 적용
 4) 자가소득 16.8만원(5.6만원×3)+생계보호 21만원(6등급)/2+의료·교육보호 12만원(4만원×3)

망 예산의 대폭적인 확충에도 불구하고 1998년 약 35.0%, 1999년 60.4%에 불과한 수준이다. 이는 사회안전망의 사각지대 비율이 1998년 약 65.0%, 1999년 39.6%에 이르고 있음을 의미한다. 선진외국의 경우 실업자에게 고용(실업)보험, 실업부조, 공공부조로 보호하는 사회안전망 보호비율이 캐나다 129%, 핀란드 112%, 프랑스 98%, 뉴질랜드 92%, 독일 89%, 호주 82%로 매우 높은 점을 감안하면 매우 열악한 수준임을 알 수 있다.⁹⁾

5) 사회안전망 프로그램의 효과성

효과성이란 제도의 실적이 목표를 얼마나 충족시켰는지에 대한 비율이다.¹⁰⁾ 그러므로 효과성을 파악하기 위해서는 제도의 목표를 살펴보아야 한다. 사회안전망 프로그램의 1차적인 목표는 생계안정이다. 그러나 공공근로사업의 경우 생산성, 공익성 등의 부차적

인 목표를 지니고 있고, 직업훈련의 경우 기 능 습득을 통한 취업이라는 본질적인 목표를 지니고 있다. 그러므로 공공근로사업과 직업훈련을 생계안정만을 기준으로 효과성을 파악하는 데는 한계가 있다.

그러므로 여기서는 한시 생활보호사업만을 대상으로 효과성을 검토한다. 한시 생활보호사업은 생계보호와 자활보호로 구분되어 급여 수준을 달리하고 있다. 생계보호의 경우 의료보호(1종), 교육보호 외에 현행 생활보호 차등급여 기준 중 최하 등급인 6등급에 해당하는 현금급여를 지급하고, 자활보호인 경우 의료보호(2종), 교육보호 그리고 동절기 6개월간 월 차등급여 6등급을 기준으로 급여하고 있다.

한시 생활보호사업의 급여충족률¹¹⁾은 자활보호 62%, 생계보호 73% 수준인 것으로 나타나 동 사업의 생계안정효과는 미흡한 것으로 판단된다. 이는 한시 생활보호사업 수급자의 90.5%가 최저생계비 이하의 소득

9) OECD, *The OECD Jop Study-Part II*, 1994, p.188.

10) 효과성을 대상자 선정과 급여차원에서 검토해 볼 수 있으나 전자의 경우 자료의 부족으로 여기서는 급여차원에서만 검토함. 효과성을 급여차원에서만 검토하면 급여의 충분성과 맥을 같이 하게 됨.

11) 자가소득과 급여액을 합한 총 가용소득과 최저생계비간의 비율

을 벌고 있다는 실업실태 및 복지욕구조사
의 결과와 맥을 같이한다.

6) 사회안전망과 고용창출간의 연계성

고용창출은 궁극적인 실업대책이다. 따라서 사회안전망의 프로그램이 고용창출과 연계성을 지닐 때 실업대책의 효과는 배가되고 근로연계복지(workfare)를 실현하는 것이다. 우리나라의 경우 실업자가 150만명을 넘고 있으나 일부 3D업종에서는 7~10만명의 구인난을 겪고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 프로그램별로는 직업훈련의 경우 훈련내용이 중소기업의 기능인력 수요와 부정합(mismatching)관계에 놓여 있고, 취업률이 19%에 불과한 것으로 밝혀져 양자간의 연계성이 매우 미흡하고, 한시 생활보호의 경우 근로능력이 있는 자에 대한 근로연계 시스템이 없어 비판의 대상이 되기도 한다.

7) 수요자의 욕구와 정책간의 정합성(책임성)

바람직한 실업대책 기준 중의 하나는 실업자의 욕구에 부응하는 대책을 세우는 일이다. 왜냐 하면 실업대책이 수요자 중심으로 수립될 때 대책의 효과성을 높일 수 있기 때문이다.

『실업실태 및 복지욕구조사』 결과 공공근로, 실업대부 등의 '생활안정대책 중 가장 중요하다고 인식하고 있는 대책이 무엇인가'라는 욕구도 조사에서 생활보호확대가 21.6%, 의료 및 연금확대 18.7%, 공공근로 12.6% 등의 순으로 나타났다. 그러나 현행 실업대책에서는 공공근로사업이나 실업대부사업

등이 생활보호나 의료 및 연금확대보다 정책의 우선순위에서 앞서고 있다. 결국 욕구와 정책간에는 괴리가 존재하고 있음을 지적할 수 있다. 이는 실업대책이 수요자의 욕구나 계층분석을 바탕으로 수립되지 못했기 때문이며, 이러한 결과때문에 부처이기주의 또는 탁상공론식의 대책이라는 비판을 받고 있다.

8) 전달체계의 효율성

현행 실업대책의 전달체계는 수요자 중심이 아닌 공급자 중심으로 짜여져 있다. 공공근로사업은 행정자치부가, 실업급여, 직업훈련, 실직자 대부사업은 노동부가, 그리고 한시 생활보호사업은 보건복지부가 담당하고 있다. 이에 따라 예산의 편성부터 집행까지 부처이기주의가 나타나고 있다. 또한 공공과 민간 전달체계간의 기능조정과 상호협조체제가 미흡하고, 중앙정부, 광역단체, 그리고 기초단체간의 전달체계가 유기적이지 못하며, 실업대책관련 담당자의 과중한 업무 부담으로 체계적인 관리를 못하고 있는 실정이다.

그리고 각 프로그램간 통합조정 기능의 미흡으로 중복 급여의 문제가 나타날 뿐만 아니라 일부 프로그램의 경우 국민 혈세의 누수 현상도 나타나고 있다. 이를 막기 위해서는 실업 및 빈곤관련 DB를 조기에 구축하고 내실있는 운영이 필요하다.

나. 사회안전망 프로그램별 평가

1) 공공근로사업

1999년 1단계 사업 초기의 경우 64만명이

신청하였으나, 33만명만이 참여함으로써 수요에 비해 사업규모가 미흡하였다. 또한 다수의 비실업자가 참여하고 있을 뿐만 아니라 꼭 참여가 필요한 계층이 30~55세를 선행기준으로 두고 있는 연령기준 때문에 참여하지 못하고 있는 실정이다. 사업의 생산성은 낮으나 참여자의 생계안정에 기여한 것으로 평가되며, 통계상의 실업률 저하에 기여(1999년의 경우 공공근로사업으로 약 1.5%의 실업률 하락)하였으나 실질적인 실업률에는 거의 영향을 미치지 못하였다. 그리고 일부 3D업종 종사자 및 어민들이 취업하지 않고 공공근로를 선호하는 문제가 발생하여 시장기능의 왜곡을 가져오기도 하였다.

2) 실업급여

제도의 미성숙으로 실업대책으로서의 중추적 기능을 수행하지 못하였을 뿐만 아니라 실업자의 대부분인 일용직·임시직 근로자를 포괄하지 못하고 대기업·고학력자 위주로 실업자의 9.9만명(월 평균)만이 수급함으로써 형평성 문제를 야기하였다. 그리고 일부 악덕 기업에서 근로자를 위장 해고시킨 후 실업급여로 월급을 주는 사례도 발생하였다.

3) 직업훈련

훈련직종이 민간기업의 기능인력수요에 부응하지 못할 뿐만 아니라 훈련생의 자격증 취득률 및 취업률(약 19%)이 저조한 실정이다. 일부 훈련기관은 훈련비를 위하여, 실업자는 수당을 위하여 위장 훈련하는 사례

가 발생하고 있다.

4) 한시적 생활보호사업

『실업실태 및 복지욕구조사』 결과 실업자의 욕구가 가장 많은 사업임에도 불구하고 정책의 우선순위에서는 공공근로사업이나 실직자대부사업보다 후순위로 취급받고 있다. 선정기준이 낮고 합리적이지 못하여 저소득 실업자를 포괄하지 못하고 있는 반면에 실업실태조사 결과 소득기준을 초과하는 대상자가 9.6%에 달하고 있다.

5) 실직자 대부사업

상대적으로 생활수준이 좋은 실업자는 보증인을 세울 수 있으므로 대부가 되는 반면에 수요가 많은 저소득 실업자에게는 대부가 현실적으로 어려운 소득 역진적 대책이며, 머지 않아 많은 대부자들이 금융불량거래자로 될 가능성이 있다.

4. 사회안전망 개편방안

가. 기본방향

1) 임시대책 중심에서 제도구축 중심으로

현행 사회안전망에 대한 정책기조는 예산구조나 보호율에서 나타난 바와 같이 제도구축보다는 임시대책에 치중하고 있다. 그러나 임시대책은 생계보장에 있어 제도적으로 보장을 해주지 못하므로 한계성을 지닐 수밖에 없다. 따라서 고용보험의 확충과 공공부조의 제도적 확충이 필요하다.

2) 사회안전망의 보호대상(target group)의 명확화 및 형평성 제고

현행 사회안전망은 개념상의 혼란으로 실업자만을 위한 '실업자 사회안전망'으로 오용되고 있으나 IBRD, IMF 등의 사회안전망 개념에 따르면 사회적 위험에 직면한 계층을 대상으로 하고 있다. 따라서 실업과 관련된 사회안전망 주요대상은 실업자와 빈곤층으로 요약되며, 정책에 있어서는 열악한 계층에 보다 많은 지원을 하는 분배적 정의가 실현되어야 할 것이다(J. Rawls의 maximin principle).

3) 포괄적 사회안전망의 설치·연계로 보호의 사각지대 제거

사회안전망의 대상계층을 빈곤선을 기준으로 빈곤선 이상의 계층에게는 고용보험, 빈곤선 이하의 계층에게는 공공부조 또는 고용보험으로써 기초생활을 보장하되 한시적(2001년까지)으로 공공근로, 실직자대부사업 등으로 보완하고 그 규모는 실업률의 하락에 따라 축소한다. 그리고 1, 2차 사회안전망에서 누락된 자는 제3차 긴급구호로 보호함으로써 사회안전망의 사각지대를 제거한다.

4) 근로능력 유무에 따른 2원적 사회안전망 구축

근로능력이 없는 자에게는 수혜적 복지(Welfare)를, 근로능력이 있는 자에게는 근로연계복지(Workfare)를 지원하도록 한다. 즉, 근로동기가 저해되지 않도록 근로능력이 있는 자에게는 기초생활을 보장하되, 직업훈련, 자원봉사, 공공근로 등과 연계하여 보호를

하고, 사회안전망과 3D업종 및 비인기 중소기업 취업 등과 연계하도록 한다.

5) 전달체계의 효율성 향상과 DB 구축

사회안전망 프로그램별 전달체계가 달라 요보호 계층에 대한 One-stop 서비스가 불가능하므로 기존 읍·면·동 사무소의 기능 전환을 통한 전달체계의 일원화로 대상자의 접근성 제고 및 비용효과적인 시스템을 구축한다. 이와 함께 사회안전망 관련 DB를 조기에 구축하여 운영함으로써 효율성을 도모한다.

6) 사회안전망의 무게중심을 실업대책에서 빈곤대책으로 전환

기존의 사회안전망은 빈곤자보다는 차상위계층인 실업자에게 무게를 두고 있었으나 경기회복에 따라 실업률이 감소할 것으로 예상된다. 그러나 취약계층은 경기회복 후에도 상당기간 빈곤층으로 남아 있을 가능성이 높으므로 정책의 방향을 실업자 중심에서 빈곤한 취약계층에 대한 보호로 전환하여 형평성을 제고한다.

나. 사회안전망의 보호대상

1) 빈곤자 중 공공부조대상자 추정

공공부조는 대상자의 가족 및 친지 중 부양능력이 있는 부양의무자가 있는 경우 가족 및 친지로부터의 보호를 우선으로 하는 '가족부양우선의 원칙'과 '신청보호주의' 등 때문에 대상자는 1999년의 경우 빈곤층의

표 8. 연도별 공공부조대상자수

(단위: 만명, %)

	1999년	2000년	2001년	2002년
총인구	4,686	4,727	4,768	4,806
빈곤자 (빈곤율)	361 (7.7)	331 (7.0)	300 (6.3)	264 (5.5)
공공부조대상자	193	177	177	156
생계보호 ¹⁾	53.4	49	110	156
자활보호	138.6	128	67	-

주: 1) 2000년까지는 1999년 비율을 유지하고, 2001년에 근로능력이 없는 대상자에게 생계보호를 실시, 2002년부터 모든 대상자에게 생계보호 실시(근로연계)

표 9. 실업자 중 사회안전망 대상

(단위: 천명)

	1999년	2000년	2001년	2002년
통계상의 실업자	1,553	1,397	1,252	1,047
실질적 실업자	1,844	1,547	1,362	1,117
통계상 실업자	1,553	1,397	1,252	1,047
직업훈련이수 실업자	60	70	70	70
공공근로자 참여 실업자 ¹⁾	231	80	40	-
대상 실업자	1,475	1,238	1,090	894

주: 1) 공공근로참여자의 80%로 가정

약 53%수준이다. 같은 비율이 유지된다고 가정하면 2000년에는 빈곤율 감소에 따라 공공부조대상자는 약 177만명으로 줄어들 것으로 예상되나, 국민기초생활보장법의 제정 여부에 따라 변동이 있을 것으로 예상된다. 여기서 2000년 동법 제정, 2001년 시행을 가정하면 2001년의 경우 대상자가 늘어날 가능성이 있으나 급여내용의 충실화를 위하여 2000년 대상자 177만명을 유지¹²⁾하

는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 2002년은 빈곤율 감소에 따라 대상자는 약 156만명으로 추정된다.

2) 실업자 중 사회안전망 대상규모 추정

실업자 중 국가의 도움이 필요한 실업자 추정은 자발적실업자(약 20%)를 제외하는 방식과 실업자의 과거 소득이 평균소득 이상이었던 자(약 20%)를 제외하는 방법이 있다. 자발적 실업자를 제외하는 것은 퇴직을 하여도 생계유지가 가능하기 때문에, 그리고

12) 자산인정액으로 조정하면 대상자수는 약간 조정이 가능함.

과거 소득이 평균소득 이상이었던 자를 제외하는 것은 과거의 소득으로 어느 정도 부를 축적하였을 것이라는 가정에서 출발한다. 두 접근 방식간에는 개별 대상자에서는 차이가 있을 수 있으나 거시적인 규모 추정에는 차이가 없으므로 실질적 실업자¹³⁾의 80%를 사회안전망 보호대상으로 추정한다.

5. 사회안전망 프로그램별 개선방안

가. 고용보험(실업급여)의 개선

1) 적용대상자의 확대

1998년 10월부터 전 사업장의 상용직·임시·시간제 근로자까지 적용범위를 확대하였으므로 1999년 중 일용직 근로자까지 확대하고 현행 고용보험의 적용대상이 아닌 공무원에 대해서도 적용하도록 한다.

2) 재직시 소득수준별 급여시기 조정

현행 실업급여는 실직후 1개월부터 지급되나 이를 임금수준에 따른 급여시기 조정이 필요하다. 즉, 임금수준이 높았던 실직자일수록 대기기간을 길도록 재편한다(적용사례 아이슬란드).

3) 특별연장급여의 개선

부조의 성격이 강한 특별연장급여는 3D업종 취업 및 비인기 중소기업에 필요한 기능훈련 이수 등과 연계하여 제공하도록 한다.

13) 통계상의 실업자, 공공근로자 중 실업자, 직업훈련이수 실업자

그리고 현행의 정률급여(실업급여의 70%)인 특별연장급여를 정액급여(최저임금의 70%)로 전환하도록 한다.

나. 공공부조제도(생활보호사업)의 개선

1) 2000년 중 국민기초생활보장법 제정, 2001년 시행

국민기초생활보장법이 제정되어도 제도의 연착륙(soft landing)을 위하여 생계보호를 단계적으로 확대한다. 즉, 2001년에는 현행 생활보호대상자 중 근로능력이 없는 자까지 생계보호를 하고, 2002년부터 모든 대상자에게 근로를 연계하여 생계보호를 실시하도록 한다. 이는 동법 시행에 따른 추가소요예산이 약 9000억원 정도¹⁴⁾ 일 것으로 추정되기 때문에 예산부담을 고려한 것이며, 동 재원은 실업률 감소에 따라 줄어든 것으로 예상되는 공공근로예산을 사용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 현행 한시적 생활보호는 국민기초생활보장법 제정 이후 통합 운영한다.

2) 근로능력 유무에 따른 2원적 보호

빈곤선 이하의 가구를 공공부조대상자로

14) 2002년 추정 생활보호대상자수는 156만명이므로 소요예산은 156만명×17.8만원(최저생계비 23.4만원-자가소득 5.6만원)×12개월=3조 3036억원임. 1999년 현재 생활보호예산은 약 2조 5천억이므로 그 차이는 9천억원 정도임. 국민기초생활보장법 제정으로 사회안전망 예산의 수요가 증가되어도 향후 실업률이 감소할 것으로 예상되므로 전체 사회안전망 예산은 1999년을 정점으로 감소할 것으로 판단됨.

선정하되, 근로능력 유무에 따라 수혜적 복지(Welfare)대상자와 근로연계복지(Workfare)대상자로 구분하여 보호한다. 즉, 근로능력이 없는 대상자에게는 최저생계비 수준의 생활보장을 위하여 최저생계비(23.4만원/인)와 자가소득(5.6만원/인)의 차액(17.8만원/인)을 지급하고, 근로능력이 있는 대상자에게도 생활비를 지급하되(2000~2001년간은 1인당 10만원, 2002년부터는 근로능력이 없는자와 동일한 17.8만원), 의료보호와 교육보호에 해당하는 4만원은 현재와 같이 무상으로 지원하고, 나머지는 공공근로(취로사업) 등의 근로, 직업훈련, 자원봉사 등과 연계하여 지원한다.

3) 보충급여제도의 도입

현행의 차등급여제도를 보완하여 최저생계비에서 자가소득을 차감한 금액을 지급하는 보충급여제도를 도입한다. 도입시 예상되는 근로의욕 저하를 방지하기 위하여 자산조사시 근로소득에 대한 소득공제방식을 도입한다.

다. 공공근로사업

1) 사업규모의 조정

금년의 경우 실업자수가 유사이래 최고수준에 도달할 것으로 추정되므로 현재(5월)의 투입계획 연간 57만명을 예산의 증액없이 급여수준 조정으로 확대하여 연간 60만명(월 30만명)에게 공공근로사업을 실시하도록 한다. 그리고 경기회복 및 고용보험의 확충 효과가 나타날 것으로 예상되는 2000년부터 사업규모를 연차적으로 축소하여 실업률이 5% 이하로 떨어지는 2002년에는 전면 폐지하고 동 재원을 공공부조에 투입하도록 한다.

2) 선정기준의 합리화

현행의 연령기준은 민간시장에 취업이 힘든 중고령층을 대상자 선정에서 배제하는 결과를 초래하므로 30~55세이고 여타 기준을 충족하면 우선권이 주어지는 방식을 폐지하도록 한다. 그리고 생활이 어려운 장기실업자와 가구내 취업자가 없는 실업가구, 취약계층이 있는 가구를 우선적으로 선정한다.

그림 2. 보충급여제도의 기본틀



표 10. 연도별 공공근로대상자수 및 소요예산

(단위: 만명, 억원)

	1999년	2000년	2001년	2002년
대상자수	연간 60(월 30)	연간 20(월 10)	연간 10 (월 5)	0
소요예산	25,000	10	5,000	0

다. 왜냐하면 취업자가 있는 실업가구 소득은 88.8만원인데 비하여 없는 가구는 33.3만원에 불과하고, 취약계층이 있는 가구의 생계가 일반가구보다 생활이 더 어렵기 때문이다.

3) 공공근로사업의 생산성 향상

먼저 공공부문의 과중한 업무부담을 경감하고, 사업의 효율성을 기하기 위하여 2000년부터 전체 공공근로사업의 20~30%를 민간단체에 위탁하고, 목표집단을 구분하여 특성화된 사업별로 배치함으로써 사업의 생산성 및 관리의 효율성을 제고한다. 즉, 일용직은 사회기간시설 정비사업(도로 및 제방보수사업 등)과 간벌사업, 자원재활용 사업 등의 환경정화사업, 여성은 복지도우미사업 등의 여성 친화적 사업, 청년은 정보화사업 등에 집중 배치하고, 장기실업자에게는 집단창업, 생활협동조합구성 등의 적절한 창업 및 생계자금을 대부해 주는 시스템을 구축한다. 그리고 공공근로사업을 중소기업에 위탁·시행하도록 하거나 공익적인 3D업종에 활용하도록 하여 중소기업의 자금난을 돕고 일자리를 창출한다.

라. 긴급식품권제도의 도입

1) 긴급식품권제도 도입의 필요성

경제위기 이후 대량실업으로 기초 생계마저 위협을 받고 있는 절대빈곤층이 약 2배 이상 급증하고 있으며, 이들 중 일부는 결식가구인 것으로 밝혀지고 있다. 1998년 12월 결식학생수는 13만명이 넘고 있으며, 미취학

결식아동을 포함하면 약 20만명을 초과할 것으로 추정되고 있다. 또한 사회안전망 예산의 확충에도 불구하고 1, 2차 사회안전망에서 보호받지 못하는 실업자가 존재하고 있고, 취약실업가구는 소득수준 악화로 영양결핍심화 가능성이 높다.

그리고 북한의 체제위기에 따라 탈북자가 급격히 증가할 경우 우리의 기존 사회보장제도로는 이들을 흡수할 수 없는 상황에 직면할 수도 있다. 따라서 이들을 보호할 수 있는 비용효과적인 프로그램의 도입이 필요하다.

2) 식품권제도 도입방안

결식아동 및 학생, 소년소녀가장, 저소득층 노인, 노숙자, 저소득 장애인 및 폐질자, 생계보호를 받지 못하는 자활보호대상자, 한계계층 실업자, 월남 난민 등을 대상으로 생존에 필요한 물품을 구입할 수 있도록 식료품 교환권(foodstamps)을 교부하여 식품점(농산물직판장 등)에서 구입토록 한다. 식료품 교환권은 기존의 농·수·축협이 상품권을 이용하며, 식료품 교환권 납용을 방지하기 위한 주류, 담배 등 필수품이 아닌 품목에 대해서는 구입을 제한하도록 한다. 그리고 가구내 취사가 불가능한 자에 대하여는 대중음식점에서 5,000원 미만의 식사를 할 수 있도록 하고, 근로능력이 있는 급여대상자는 구직활동을 전제로 급여하되, 총 급여일수를 24개월로 제한하며, 지역내 취약계층에 대한 정보를 가장 많이 알고 있는 사회복지전문요원이 업무를 담당하도록 한다.

3) 식품권제도 제도화 방안

생활보호법을 국민기초생활보장법으로 개정할 때 제7조(보호의 종류)에 긴급식품권, 긴급의료권 등의 긴급구호제도를 포함하여 법제화하도록 한다.

사회안전망 보호대상으로 하되, 2001년 국민생활기초보장법 제정의 전제하에 실업자 및 빈곤자 추이, 제도의 발전방향 등을 감안하여 프로그램별 보호대상인원을 추정 및 배분하면 다음과 같다.

나. 연도별 소요예산

여타 프로그램의 급여는 현행 체계를 유지하고, 근로능력이 있는 공공부조대상자에게 2000~2001년에는 생활비로 1인당 10만원, 2002년부터는 최저생계비와 소득간의 차액을

6. 소요예산

가. 프로그램별 보호대상인원

실질적 실업자의 80%와 공공부조대상자를

표 11. 프로그램별 사회안전망 보호목표인원

(단위: 만명)

구 분	사업 내용	인 원 ¹⁾			
		1999년	2000년	2001년	2002년
보호대상 실업자		147.5	123.8	109.0	89.4
1차	고용보험 실업급여 수급 ²⁾	22.0	23.0	23.0	22.0
2차	보완장치 공공근로사업 ³⁾ 직업훈련 ²⁾ 실직자대부사업 ²⁾ 인턴 사원제 ²⁾	30.0	10.0	7.0	5.0
		14.0	16.0	17.0	17.0
		10.0	6.0	5.0	3.0
		4.3	5.0	5.0	3.0
3차	공공부조 ⁴⁾ 자활보호 ³⁾ 생계보호 ³⁾	19.9 (138.6)	17.9 (128.0)	16.1 (67.0)	13.4 (-)
		4.7 (53.4)	4.2 (49.0)	3.8 (110.0)	3.1 (156.0)
3차	긴급식품권 식품권 ⁵⁾	×	41.7	33.1	22.9
합 계		104.9	123.8	109.0	89.4
보호율(%) ⁶⁾		71.1	100.0	100.0	100.0

주: 1) 사회안전망 추정인원 또는 목표인원을 월 stock 실업자기준으로 환산

2) 노동연구원 추정 또는 목표인원

3) 한국보건사회연구원 추정 또는 목표인원

4) ()안은 공공부조제도 개선(안)에 따른 공공부조대상자임.

5) 긴급식품권 1·2차 안전망 누락자(사회안전망 대상 실업자-1·2차 안전망대상 실업자)에게 제공

6) 보호율=사회안전망에 의한 보호실업자÷사회안전망 대상 실업자

표 12. 사회안전망 소요예산(1999년 현재가치 기준)

(단위: 억원)

구 분	사업내용		소요예산			
			1999년	2000년	2001년	2002년
1차	실업급여 ¹⁾		15,227	15,919	15,919	15,227
2차	보완장치 ¹⁾	공공근로사업	24,924	10,000	7,000	5,000
		직업훈련 등	10,311	11,784	12,521	12,521
실직자대부		11,382	6,829	5,691	3,415	
인턴사원제		360	419	419	251	
	공공부조	생계보호 등	24,647	27,326 ²⁾	33,036 ³⁾	33,322 ⁴⁾
3차	긴급구호 ⁵⁾		-	4,566	3,624	2,508
기타	실직자 중고생 학비지원 등 ¹⁾		8,588	7,757	6,926	5,818
합 계			95,439	84,600	85,136	78,062

주: 1) 1999년 종합실업대책(추경포함)의 예산과 급여인원수를 고려하여 연도별 목표인원수로 환산

2) 49만명(거택)×17.8만원(최저생계비 23.4만원-자가소득 5.6만원)×12개월+128만명(자활)×10만원/월×12개월+1500억원(취로사업)=2조 7326억원

3) 110만명(거택)×17.8만원(최저생계비 23.4만원-자가소득 5.6만원)×12개월+67만명×10만원/월×12개월+1,500억원(취로사업)=3조 3036억원

4) 156만명(거택)×17.8만원(최저생계비 23.4만원-자가소득 5.6만원)×12개월=3조 3322억원

5) (1·2차 안전망 누락자)×3식×1,000원×365일

지급하는 것을 전제로 하면 국민생활기초보장법이 제정되어도 총소요예산은 1999년 9조 5439억원, 2000년 8조 4600억원, 2001년 8조 5136억원, 2002년 7조 8062억원으로 감소하는 추세를 보일 것으로 추정된다.

7. 결론

IMF관리체제 이후 급격하게 증가한 실업자 및 빈곤자를 위하여 정부는 사회안전망 예산을 대폭 증액하였다. 그러나 아직도 우리 사회는 사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자가 39.6%에 이르고 있고, 수급자의 경우도 급여수준이 열악한 것으로 나타났다.

이런 문제의 궁극적인 해결은 예산의 증액을 통하여 가능하다. 그러나 예산을 무한정 늘릴 수 없는 것도 현실이다. 따라서 예산의 효율적이고 공평한 집행과 비용효과적인 프로그램의 도입이 필요하다. 즉, 실업자의 계층과 특성에 맞게 사회안전망 프로그램을 제공하고, 목표집단에게 급여가 효율적으로 전달될 수 있는 시스템 구축이 필요하며, 계층간 형평성을 제고하여 분배정의가 실현되도록 하여야 할 것이다. 동시에 보호의 사각지대에 놓여 있는 실업가구 및 취약계층에게 비용효과적인 긴급식품권 제도도 도입되어야 할 것으로 판단된다.