제4-4분과

대량실업에 따른 사회복지정책의 파라다임전환

신 건 희(대전대학교 사회복지학과 교수)

I. 서 론

지금으로 부터 35년전 1963년에 실업율이 8.1%로 상승함으로서 고실업율이 사회문제로 대두되였을때 경제성장론자들은 경제성장을 통하여 고용을 창출함으로서 고성장-저복지-저실업정책을 지속적으로 추구하면서 실업문제를 해결하려고 하였다. 그러나 근래의 고실업상태는 종전과는 달리 불경기에 외환금융위기 까지 겹처서 충격을 받음으로 급격히 실업이 증가하는 심각한 고실업상태로서 종전과는 다른 추세로 실업이 급증하고 있다. 따라서 경제성장론자들의 고성장-저복지-저실업정책으로는 감당할수 없는 새로운 문제점들이 제기되여 종래의 실업정책에 제동이 걸리게 되였다. 한편 이를 수습하기 위하여 IMF의 통제도 감수하여야 되는 쓸아린 시련을 당하게 되였다. 그래서 종전의 고성장-저복지-저실업정책을 재검토하고 문제점을 시정하므로서 종전의 실업정책으로 부터 탈피하여야 할 것이다. 그리고 미래지향적인 고성장-고복지-저실업정책으로 실업정책의 파라다임을 과감히 전환 하여야 할 것이다. 이것은 1960년대의 고실업상태의 경제적 여건과 사회적여건 및 정치적여건이 1990년대와는 전혀 다르기 때문이다. 다시말하면 경제적 여건이 1960년대의 1인당 국민소득 87불에서 1990년대의 10,000불로 급격히 증가하였고, 이에따라 사회적 여건도 변화되여 산업화와 도시화로 농촌인구가 도시로 집중하고, 대가족제도가 붕괴되고 핵가족제도가 확산되여 맞벌이 부부들이 탁아시설을 찾게되였고, 노인인구가 급증하였고, 고소득계층과 저소득계층간의 간격이 심화되였다는 것이다. 그리고 정치적여건도 변화하여 민주화가 확대되면서 국민들의 정치참여가 증대하게 됨으로서 국민들의 요구(demand)가 증대되였고, 또한 노동계도 조직화되고 민주화되여 노동자들의 요구도 다양하게 증대되였고 종전과 같이 무력하게 앉아서 한탄만하고 좌시하지는 않을 것이라는 것이다.

종래의 구태의연한 경제성장론자들의 고성장-저복지-저실업정책은 물질적이며 양적인 것을 위주로 하고 경제성장만 중요시 하는 것임으로 오늘의 시대에 성숙한 사회에서 살려고 하는 우리에게는 적합하지 않은 정책적 파라다임이라고 볼 수 있다. 성장을 위주로하는 사회와 성숙을 위주로하는 사회와는 현저한 차이가 있는 것이다. 성장위주의 사회에서는 물직적이며 양적인 증대를 중요시하는 것이고, 반면 성숙을 위주로 하는 사회는 인간적이며 삶의 질을 높여서 성숙한 인적자원을 중요시하는 미래지향적인 사회라는 것이다. 다시말하면 종래의 경제성장론은 구세대적인 것으로서 인적자원을 비효율적으로 낭비하게하는 것이다. 즉 실업에 대한 복지대책을 소홀히 함으로서 인간적 삶의 질을 도외시하고 인적자원을 빈곤과 실업상태에 장기간 머물게 함으로서 국가적인 손실을 초래하는 결과를 자초하였다는 것이다. 그래서 이를 과감히 개선하여야 한다는 것이다. 새술은 새부대에 넣어야 한다는 속담 같이 이번의 실업정책은 새로운 파라다임 전환(paradigm switch)을 과감히 시도하여 물질적이며 양적인 경제성장 만을 중요시하는 정책에서 탈피하고 인간적이며 삶의 질을 위주로 하고 인적자원의 효율을 중요시하는 성숙한 미래지향적인 고성장-고복지-저실업정책으로 개선하여야 할것이다.

여기서 인간적이며 삶의 질을 높여서 인적자원의 효율을 중요시하는 미래지향적인 고복지정책이라는 것은 근로자가 당장 실업에 직면하여 좌절하고 당혹스런 생활을 할 때 우선 어떻게 대처하여야 하는가를 정책적으로 반영하여야 된다는 것이다. 첫째 실업자가 소득을 상실하였을 때 실업보험과 실업부조를 통하여 소득을 유지하도록 하고 국민최저기본생계수준(national minimum)이 유지되도록 복지정책를 수립하여야 할것이고, 둘째 실업자가 뜻하지 않은 질병으로 고생할때 질병으로 부터 벗어나 건강을 유지하여 새로운 직장을 얻을수 있도록 의료보험과 의료부조를 제공하여야 하는 복지정책을 수립하여야 할것이고, 셋째 실업후에 재취업을 위한 교육과 실업전에 직업훈련을 통한 예방교육을 실시 함으로서 노동시장의 양극화를 완화시키고 균형을 이룰수 있도록 실업자교육정책이 수립되여야 할것이고, 넷째 실업자의 주거생활을 안정시킬수 있는 실업자주택에 관한 공급과 수요측면의 주택정책이 뒤받침해야 할것이고, 다섯째 실업을 사전에 예방 함으로서 인간의 삶의 질을 높이는 실업예방정책이 있어야 된다는 것이다. 이러한 미래지향적인 고복지정책을 시행하여야 된다는 견해는 1997년 OECD정상회담에서도 거론되였던 것으로 우리나라의 경제성장은 세계에서 12째로 높은 수준에 있었으나 사회복지는 세계에서 120째로 낮은 수준에 머물러 있었기 때문에 경제가 성장한 만큼 사회복지가 증진되지 않은 불균형적인 상태라는 것이 거론되였다. 이것은 경제성장으로 총생산은 급증하였으나 사회복지를 위한 분배가 뒤따르지 못하였다는 것으로 앞으로는 고성장-고복지-저실업정책을 실시하여 경제성장으로 총생산이 증가한 만큼 분배를 증대 시켜서 사회복지 증진과 균형을 이루면서 실업문제를 해소

해 나가야 한다는 것이다.

이와같이 미래지향적인 고성장-고복지-저실업정책을 수립하기 위하여 먼저 실업에 관한 이론을 경제적 측면과 사회복지적 측면에서 정리하여 보려한다. 경제적 측면에서는 경제성장론자들의 이론적 뒷받침을 하여준 것으로 즉 실업을 감축시키는 방법으로는 고용을 최대화 하여야 한다는 신고전학파와 신케인지안의 실업이론을 살펴보려 한다. 신고전학파는 불완전고용상태에서 실업이 감소하려면 임금을 신축성있게 조정함으로서 노동시장의 수요와 공급을 유연성있게 균형화 함으로서완전고용상태를 이룩하려는 것이고, 신케인지안학파는 노동시장에서 임금이 신축적으로 결정되지 않음으로 유효수요이론에 따라 소비지출과 투자지출을 증대하여 총수요를 증가시킴으로서 생산을 증대시키고 고용을 증대시켜서 실업을 감소시킨다는 것이다. 그리고 사회복지적 측면에서는 고용을 최대화하여 실업을 감소시킨다는 물질적이며 양적인 완전고용이론보다 먼저 인간적이며 삶의 질을 위주로하는 주요한 몇가지 이론을 살펴보려 한다. 즉 실업자의 소득상실에 대처하여 소득유지론과, 실업자들을 질병으로 부터 보호하고 건강을 유지하는 의료보건에 대한 이론과, 실업자교육에 대한 이론과, 실업자 주거안정에 대한 이론 및 실업예방론에 대하여 살펴보려한다.

다음으로 위에서 말한 실업에 대한 이론에 비추어 우리나라의 실업 현황을 분석하고 정부의 실업대책을 살펴보고 문제점을 지적한후, 마지막으로 이를 어떻게 개선하여야 되겠는가를 전망하여 보려 한다.

II. 실업의 이론적 배경

일반적으로 실업이란 노동능력이 있고 노동의욕이 있으나 노동기회가 없어서 일자리를 구할 수 없는 상태를 말하며 이런 실업상태에 있는 실업자는 소득상실을 초래하게 된다는 것이다. 경제적 측면에서 실업이론을 살펴보면 신고전학파의 견해와 신케인지안의 두가지 견해가 있다. 먼저 신고전학파의 견해를 살펴보면 노동시장균형의 이론에 따라 노동의 수요와 공급에 의하여 임금이 신축적으로 결정되는 노동시장에서는 임금의 신축성을 가정하므로서 임금이 노동자가 원하는 수준에 맞지 않으면 일하지 않으므로 생기는 자발적 실업(voluntary unemployment)이 있다고 하였다. 그리고 이와는 반대의 개념으로 비자발적 실업(involuntary unemployment)이 있는데 비자발적실업은 일을 하려고 하여도 일자리가 없어서 실업이 되는 경우가 있다는 것이다. 이것은 불완전고용상태에서 실업이 존재한다는 것이고 실업을 해소할려면 임금을 신축성있게 조정하므로서 노동시장의 유연성을 제고하여 노동시장의 균형을 유지하게 되면 완전고용상

태가 이루어 진다는 것이다.[1] 즉 노동시장에서 기업의 고용과 해고의 여러 가지 규제가 많을수록 근로자의 고용이 어려워지고 해고도 어려워지므로 기업의 경영상태가 악화될 때 정리해고가 힘들게 되고 노동시장이 경직된다는 것이다. 그리고 임금노동자간의 완전한 자유경쟁을 할때 실업의 압력으로 임금율이 저하된다는 것이다. 따라서 기업은 저렴한 임금으로 기업의 이윤을 증대시킬수 있으므로 노동수요를 증가시켜서 취업하려는 노동자를 고용하여 완전고용상태에 이르게 된다는 것이다. 그래서 완전고용상태가 되면 실업문제가 해소되어 비자발적실업은 없어진다는 것이다. 그리고 기타 노동조합의 압력이나, 사회복지정책의 일환으로 최저임금제를 유지시키려고 하는 것은 노동시장의 기능을 불완전하게 만들고 임금율이 노동자간의 경쟁에서 최저선까지 자유롭게 떨어지는 것을 방해하기 때문에 임금이 경직되여 불완전고용상태가 초래되므로 이것이 실업의 원인이 된다는 것이다.

반면에 신케인지안의 견해를 보면 노동시장균형의 이론에서 임금의 경직성을 전제로한 것이다. 이것은 임금이 신축적으로 결정되지 않고 임금이 경직되여 있을때 노동의 공급이 노동의 수요 보다 많다면 일을 하고 싶어도 일자리를 얻을수가 없는 비자발적실업이 증가하게 된다는 것이다. 다시말하면 신고전학파의 임금율 중심의 실업이론이 아니고 케인즈의 유효수요 중심의 고용 및 실업의 이론을 바탕으로한 것이기 때문이다.[2] 여기서 유효수요는 소비지출과 투자지출의 합계를 의미하며 이것이 거시적 의미에서 총수요이고 지출국민소득 임으로 유효수요의 크기에 의하여 국민소득의 크기가 결정된다는 것이다. 그런데 먼저 소비와 소득 및 실업간의 관계를 보면 소득이 감소하면 소비가 감소하고 따라서 생산이 감소하면 고용이 감소하고 실업이 증가한다는 것이다. 소비는 소비자의 소득에 좌우되고, 소비자의 소득은 임금으로부터 나오는 것이기 때문에 임금이 떨어지면 소득이 감소하여 소비가 감소한다는 것이고 소비가 감소하면 생산이 감소하고 따라서 고용이 감소하여 실업은 증대 한다는 것이다. 반면 투자는 자본의 한계효율과 이자율에 의하여 결정되는 것으로 자본의 한계효율은 기대수익의 현재가치를 나타내는 것이며 이것이 이자율 보다 높으면 투자가 계속 증대되고 자본의 한계효율이 이자율 보다 낮을 때는 투자가 감소된다는 것이다. 그래서 투자의 증가는 생산을 증가 시키고 생산의 증가는 고용을 증가시켜서 실업을 감소 시킨다는 것이다. 따라서 케인지안의 유효수요이론에서는 임금의 경직성을 전제로하고 불완전고용상태에서는 유효수요의 크기에 따라 실업이 좌우 된다는 것이다. 그리고 경기변동시 유효수요의 크기가 잠재적산출고 크기에 미치지 못하면 실업과 유휴자본설비가 생

1) Pigou, A. C., "Real and Monetary Wage Rates in Relation to Unemployment", Economic Journal, Vol.XLVII, 1937. Ackley, G., Macroeconomic Theory, London: Macmillan, 1961.

2) Keynes, J. M., The General Theory of Employment Interest and Money, London: Macmillan & Co. Ltd., 1957.

기게 된다는 것이다.

따라서 실업에는 세가지 유형의 실업이 있다는 것이다. 첫째는 마찰적실업(frictional unemployment)이 있는데 이것은 정상적인 노동의 회전에 의하여 개인적인 사유나 노동조건이 맞지않아서 직장을 그만두거나 기업에서 해고되는 것을 말한다. 둘째는 구조적실업(structural unemployment)으로 변화하는 사회에서 새로운 분야에 고용기회가 창출되어 노동의 수요가 증가하나 기존 노동의 공급이 이러한 새로운 분야의 노동수요를 뒤따르지 못하여 발생하는 불균형(mismatch)으로 노동의 수요와 공급이 양극화 됨에 따라 생기는 실업을 구조적실업이라고 한다. 셋째로는 순환적 실업(cyclical unemployment)이라고 하여 경기가 불경기로 접어들면서 실업이 급증하는 것이 있는데 이때의 실업율은 마찰적실업이나 구조적실업율 이상으로 높은 실업율을 보이게 된다.[3] 또한 경제가 완전고용 상태에 있을 지라도 이때에 발생하는 실업이 있는데 이것을 자연실업이라 한다. 자연실업율(natural rate of unemployment)에 의하여 자연실업의 크기가 측정 되는데 미국의 경우 5%에서 6%정도이고 유롭은 4%에서 10% 정도이다. 이러한 자연실업율은 마찰적실업이나 자발적실업에 의하여 결정되나 인프레션을 유발하지 않는 실업율이며 이렇게 자연실업율이 높아진 것은 임금의 경직성을 유도하는 사회복지의 최저임금제나, 높은 실업수당, 노동조합의 압력 등의 제도적 장치가 발달된데 기인한다고 한다.

그러나 위에서 살펴본 실업이론은 경제적측면에서 고용을 최대화하여 실업을 줄이는 데 중점을둔 실업이론이다. 그런데 사회복지적 차원에서 강조하는 것은 인간적이며 삶의 질을 위주로하는 이론으로서 근로자가 당장 실업에 직면하므로 좌절하고 있는 실업자들에게 어떻게 하여야 될것인가에 대한 이론을 전개함으로서 위에서 살펴본 경제적측면의 이론에서는 찾아볼수 없은 새로운 이론을 제시하고 있다고 볼수있다. 사회복지적 차원에서는 실업문제에 대하여 여러가지 이론이 있으나 주요한것 4가지만 생각해보자. 첫째로 실업으로 소득의 상실을 초래하므로 당장 생활에 위협을 받게될 때 실업자에게 어느정도 소득을 유지할수 있도록 보장하여 줌으로서 생활을 하면서 일자리를 찾을수 있도록 하여야 한다는 것이다. 실업자에게 상실된 소득을 메꾸기 위하여 소득유지 보장을 할수 있는 이론으로는 사회보험(social insurance)이론의 일환으로 실업보험과 공적부조(public assistance)이론의 일환으로 실업부조가 있다.[4] 먼저 실업보험에 대하여 살펴보면 실업보험은 사회보험의 일종으로서 실업으로 소득이 단기간 또는 장기간 상실되였을

3) Samuelson, P. M. and W. D. Nordhause, Economics, 13 edition, New York: McGraw-Hill Book Company, 1989.

4) Rainwater, L., et. al., Income Packing In Welfare State: A Comparative Study of Family Income, Oxford: Clarendon Press, 1986. Harber, W., W. J. Cohen, M. G. Murry, Unemployment Insurance in the American Economy, Homewood, Ill. : Irwin, 1966.

때 이러한 사태에 미리 대비하여 평소 소득이 있을 때 소득의 일부를 강제로 갹출하여 미래를 대비하는 것이다. 처음 사회보험을 실시하게 된것은 1883년 독일에서 비스마르크 재상에 의하여 시행되였고, 영국에서는 1942년 비버레지 보고서에 의하여 제창되여 1945-48년 의회에서 통과함으로 실업보험을 시행하게 되였다. 사회보험의 일종인 실업보험은 민간의 개인보험과 차이가 있는 것으로 기여금을 갹출하는데 강제적이며 고용주와 국가와 근로자가 분담한다. 그리고 수혜를 받을때에는 민간 개인보험과 같이 기여한 만큼 혜택을 받는것이 아니라 예를들면 수혜자가 일정기간 기여금을 지불하지 못할지라도 사정에 따라 혜택을 받을수가 있고 생계비의 상승에 따라 조정할 수 있다. 그러나 실업보험은 일반예산을 재원으로하는 공적부조와는 다른점이 있는데 이것은 실업보험은 기여금의 갹출로 자조적 기금을 조성한다는 것이다.[5] 대부분의 나라들이 실업보험을 실시하고 있으나 오스트랠리아, 스웨던, 덴마크에서는 정부에서 기여하는 기여율이 다른 나라들과 비교하여 높다는 것이다.[6]

그러나 실업보험으로 소득보장이 되지 않거나 또는 실업보험에 가입하지 못하여 혜택을 받을 수 없는 실업자들에게는 실업부조로 소득보장을 하여야 할 것이다. 그래서 공적부조의 일환으로 실업부조가 필요한 것이다. 공적부조는 실업자에게만 혜택을 주는 것이 아니라 미국의 경우는 노인, 맹인, 장애인, 부양아동을 가진 가족 등에게도 지원하는 광범위한 정부의 재정지원을 말한다.[7] 그런데 실업자에게 혜택을 주는 것을 실업부조라고 하고 실업부조는 정부가 직접 재정적 지원을 하는것으로 소득상실을 당한 수혜자에게 세입된 재정으로 지원하는 것이므로 이전지출이라고도 한다. 따라서 실업보험에 가입하지 못하였거나 또는 실업보험의 혜택을 받을수 없으므로 소득유지가 보장되지 않을 때 실업자의 소득과 재산을 평가 하여 정부가 실업자에게 직접 재정적지원을 한다는 것이다. 그래서 사회보험은 기여금을 지불한 대가로 혜택을 받을 권리가 있으나, 반면 공적부조의 일환인 실업부조는 소득상실을 당한 실업자가 국민의 사회권인 소득유지을 위한 보장을 요청할 때 개인적 소득과 자산상태의 평가에 따라 각각 다르게 지원하게 된다는 것이다.

둘째로 실업자들에게 중요한 것은 질병으로 부터 벗어나서 건강을 유지하여야 새로운 직장도 얻을수 있다는 것으로 의료보건이 보장 되어야 한다는 것이다. 이것은 두가지 의미를 내포하고

---

5) Wilcox, C., Toward Social Welfare, Homewood, Ill., : Richard D. Irwin, 1969.
Rubinow, I. M., Social Insurance, Henry Holt, 1913. Compton B. R., Introduction to Social Welfare and Social Work, Homewood, Ill., The Dorsey Press, 1980.

6) OECD, Public Expenditure on Income Maintenance Programs, Paris: OECD, 1976.

7) Roney, J. L., Public Assistance, in R. H. Kurtz, ed., Social Work Year Book, New York, National Association of Social Workers, 1957. Hoffman, W. and T. Marmor, "The Politics of Public Assistance Reform", Social Service Review, 50, March 1976.

있다. 즉 건강에 대한 보장과 질병으로 부터 예방하는 것이다.[8] 실업자들을 위하여 의료보험과 의료부조를 통하여 의료보건을 보장해 준다는 것이다.[9] 먼저 의료보험은 최적의료보장의 원칙에 따라 국민의 의료 보건을 최적으로 보장하는 것이고, 의료보험은 강제적 사회보험의 형태로서 다보험자 관리방식으로 관리하고, 재정적 운영을 독립채산제로 하게 되어 있으며 의료보험의 재원은 사회보험방식에 의하여 재원을 조달한다. 따라서 의료보험의 피보험자는 의료보험에 가입한자로 규정하고 있으며, 진찰, 약제, 처치, 수술, 기타 치료와 의료시설의 수용 간호 이송 등의 서비스를 받을수 있다. 의료보험의 급여는 요양급여, 분만급여, 건강진단, 장제비 등이 있다. 다음으로 의료부조는 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운자에게 의료혜택을 주는 것으로 국가가 공적부조의 일환으로 지급하는 것이다. 보호대상자는 생활보호대상자와 사회복지 시설에 수용하고 있는자 및 의료보호가 필요하다고 보건복지부장관이 인정한자들은 모두 대상자가 될 수 있다.

셋째 실업자들의 교육에 대한 이론으로서 실업교육은 실업후와 실업전의 두가지 교육으로 구분할수 있다고 본다. 즉 실업후에 재취업을 위한 교육과 실업전에 직업훈련을 통한 실업예방교육이 필요하다는 것이다. 구조적실업의 일환으로 정리해고된 실업자들은 실업후 재취업을 위한 교육을 받아야 되고, 실업전서부터 예방교육에 투자하여야 된다는 것이다. 이것은 Becker의 인적자본이론(human capital theory)에서 찾아 볼수 있다. 인적자본이론은 개인의 생산성은 지식과 숙련된 기술에 의하여 결정된다는 것으로 이것은 직업훈련과 인적자본에 투자함에 따라 이루어진다는 것이다.[10] 따라서 구조실업의 일환으로 정리해고를 당하지 않으려면 새로운 직업환경에 적응하여 개인의 생산성을 높이기 위해서 기술훈련, 직업훈련, 직업정보, 직업이주, 학교교육 등에 투자하여야 된다는 것이다. 그래서 Levitan은 세가지로 구분한다. 즉 (1) 재취업할수 있도록 직업훈련학교시설을 이용하여 직업훈련을 시키는 제도적직업훈련(institutional training)이 있고, (2) 작업현장에서 직업훈련을 하는 현장훈련(on the job training)이 있으며, (3) 재훈련(retraining)으로서 낙후된 기술을 가졌기 때문에 개인의 생산성이 뒤떨어진 실업자에게 새로운 기술을 갖게하는 재훈련을 하는 직업훈련이 있다. 그리고 직업훈련을 받는 동안 생활비 보조를 위하여 직업훈련수당(training allowance)을 주어야 할것이며, 직업훈련을 시킨후에 새로운 직장에 취업하기전에 적응훈련을 하여야 한다는 것이다.[11]

8) Hanlon, J. J., Principle of Public Health Administration, St. Louis: Mosby, 1969.
9) Follman, J. E., Medical Care and Health Insurance: A Study in Social Programs, Homewood, Ill., Irwin, 1963.
10) Becker, G., Human Capital, New York: Columbia University Press, 1964.
11) Levitan, S. A., Programs in Aid of the Poor, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1976.

그런데 기업에서 신입사원을 선발할 때 처음부터 구분된 특정한 기술을 요구할 경우도 있지만 대부분 입사후에 일하면서 직무를 배운다고 가정하고 채용함으로 우선 고학력이나 자격증이 있는 사람을 선발한다는 것이다. 이런 이론은 Stiglitz에 의하여 선별이론(theory of screening)이라고 불리워진다.[12] 여기서 고학력과 자격증은 취업과는 밀접한 상관관계가 있으므로 고학력과 자격증은 강한 선발효과가 있다는 것이다. 그리고 Arrow는 취업이나 재취업을 할 때에는 강한 선발효과를 나타낼수 있는 자격증이나 고학력이 여과 역할을 함으로서 기업에서는 우선 취업 희망자를 여과지에 걸러서 어느수준에 적합한 사람을 고용한다는 여과이론(filter theory)를 제시하였다.[13] 이러한 이론에 따라 실업자의 재취업을 도울수 있는 것은 자격증을 받을수 있는 직업훈련을 시켜야 할것이고, 또한 고학력의 학력주의(credentialism)를 선호하는 기업들은 학력을 원하므로 이에적응하는 고학력 직업교육을 학점제를 이용하여서 대학 이나 대학원에서 시켜야 할것이다.

한편 기업이 직무수행을 할때 필요한 기술을 교육하는데 소요되는 훈련비는 개개인의 기술수준과 사회적 배경에 따라 서로 차이가 있다는 것이다. 그래서 훈련비가 적게들고 사회적 배경도 좋다고 평가되는 근로자는 서열상 우위를 찾이하고 훈련비가 많이드는 근로자는 서열이 낮게 평가 된다. 따라서 Thurow는 기업내부에서 근로자 서열이 상위에 속하면 좋은 직무를 배정받게 되고 정리해고의 걱정도 적을 것이나 근로자 서열이 하위일때는 직무배정도 나쁜 직무를 배정받고 정리해고 대상이 되기 쉽다는 것이다. 그리고 취업 희망자들 사이에서도 이러한 훈련비와 사회적 배경의 차이로 취업기회를 놓고 경쟁을 한다는 것이 직무경쟁이론으로 알려지게 되였다.[14] 그래서 실업자들에게는 기업내부에서 소요되는 훈련비를 절감할수 있도록 사전의 직무훈련을 받을수 있게 방안을 마련하여야 한다는 것이다.

넷째 실업자에게 주택문제가 중요하다는 이론이다. 이것은 주택이 생활안정에 영향을 주기 때문이다. 주택은 자기소유주택과 임대주택으로 구분되다. 먼저 임대주택으로 월세나 전세로 임대료를 지불하고 사용할 경우 실업 으로 인하여 소득이 상실되여 집세를 못내게 되면 강제로 주거주택을 이동하게 되는 것이다. 또한 자기소유주택이라고 하나 실업으로 소득이 중단되였을때 소득을 유지하기 위하여 주택을 처분하고 주거주택을 이동하게될 경우 이때의 심리적 충격은 심각한 것이고 생활의 안정도 상실하게 되는 것이다.[15] 그리고 자기주택을 소유하

12) Stiglitz, J. E., "The Theory of Screening: Education and the Distribution of Income", American Economic Review, Vol. 65, 1975.

13) Arrow, K. J., " Higher Education as a Filter", Journal of Public Economics, Vol.2, 1973.

14) Thurow, L.C., Generating Inequality, New York: Basic Books, 1975.

15) Fried, M., "Grieving for a Lost Home" in Duhl, L., ed., The Urban Condition, New York: Basic Books,

고 있으나 실업상태가 되면 소득상실로 주택을 처분하게 될 경우에 주택의 매도가 잘안된다든가 주택값이 떨어져서 손해를 본다든가 등의 여러가지 문제들을 해결하여야 할 것이다. 즉 자기주택 처분이 힘들고 주택값이 너무 하락할 때는 주택시장에서 주택의 수요 보다 공급이 많을 경우이므로 자기소유주택을 당장 매각하여 생계비에 보태어 쓸려고하나 주택이 처분되지 않아서 곤란을 당하게 된다는 것이므로 이에 대처할수 있는 대책을 마련하여야 한다는 것이다. 또한 임대주택의 경우 전세가 싼 임대주택으로 옮기고 남어지를 생계비에 사용하려고 하나 전세금을 반환 받기가 어려워서 곤란을 당하는 경우가 있으므로 이에 대한 대책도 마련하여야 할 것이다. 그리고 임대주택에서 월세로 살다가 월세를 지불하지 못하면 집을 비워주어야하고 집이 없으므로 노숙하는 실업자들이 증대하게 되면 집없는 노숙자(homeless)의 문제가 대두하게 된다는 것이다.

이러한 실업자들의 주택문제를 해결하는데는 두가지 방안으로 주택공급측면에서 주택공급을 증대시키는 것이 있고, 한편 주택수요측면에서 주택수요자에게 보조금을 주어서 주택을 쉽게 임대하거나 구입할수있도록 하는 방법이 있다는 것이다.[16] 첫째는 주택공급측면에서 주택공급을 증대시키는 것으로 (1) 정부에서 직접 개입하여 주택을 건설하여 주택공급을 증대하는 것으로 예를들면 임대주택을 정부가 건설하여 실업자에게 일정기간 무료로 임대하거나 저렴한 임대료를 받고 임대하는 방법이 있고, (2) 주택공급자인 비영리건설업자에게 정부가 보조금을 주어서 주택건설을 촉진하여 주택공급을 원활히 하고 실업자에게는 저렴한 가격으로 주택을 공급하는 방법이 있다. 둘째는 주택수요측면에서 주택수요자에게 보조금을 지불하거나 세금과 이자를 면제하여 주어서 주택을 용이하게 임대 하거나 구입할수 있도록하는 것이다. 따라서 (1) 주택수요자가 실업자일 때에는 주택구입에 따른 세금이나 주택금융의 지불이자을 면제하여 줌으로서 이만큼 소득의 상실 부분을 보상시키어 주고 주택구입을 용이하게 할수 있도록하는 하는 것이고, (2) 임대주택의 임대료를 실업자에게 일정기간 정부에서 보조하여 주는 방법이 있다는 것이다.

다섯째 앞으로 닥아올 실업을 미리 예방하여야 된다는 것으로 일반적인 예방론과 연계하여 살펴보면 여기에는 3가지 예방단계가 있다.[17] 즉 제1차적예방(primary prevention)은 사회문제가 일어나는 원인을 규명하여 사전에 제거하는것 같이 실업이 발생하면 원인을 찾아서 제거하

1963. Wilmer, D., Walkley, R. P., Pinkerton, T., and Tayback, M., "The Housing Environment and Family Life", in A Longitudinal Study of the Effects of Housing on Morbidity and Mental Health, Baltimore: John Hopkins University Press, 1962.

16) Heidenheimer, A. J., Helco, H., and Adams, C. T., Comparative Public Policy- The Politics of Social Choice in Euroupe and America, 2nd ed., New York: St. Martin's Press, 1983.

17) Klein, D. and Goldstone, S., Primary Prevention: An Idea Whose Time Has Come, Rockville, MD.: National Institute of Mental Health, 1977.

는 것이고, 제2차적예방(secondary prevention)은 사회문제가 발생해도 그 충격을 최소화하는것처럼 실업이 발생해도 실업으로 인한 충격을 최소화 시키는 것이고, 제3차적예방(tertiary prevention)은 사회문제가 악화되여 습관화 되는것을 예방하는것 처럼 실업이 일어나면 이것이 악화되여 습관화되는 것을 예방한다는 것이다.

그리고 실업예방에는 3가지 기본적인 문제가 있다. 즉 (1) 실업의 원인과 대상자을 규명하는 것이다. 실업의 원인과 대상자의 수를 정확히 추정하면 실업예방 대책의 합리적인 목표를 세울 수있다는 것이다. 그러나 실업자의 수를 적게 추정하거나 또는 많이 추정할때에는 시행착오를 범하기 쉬운 것이다. (2) 실업예방대책의 목표를 세우고 실업예방대책을 만들어 정부가 개입하여 시행할때 예기치 않은 결과가 일어날수도 있다는 것이다. 정부가 실업대책을 만들때 그럴듯한 이론이나 기발한 아이디어를 토대로하여 대책을 만들수도 있고, 또한 시행할때 실업자 전체를 일반적으로 동일시하고 획일적인 시행지침을 만들어 시행할때는 실업자들 각각의 심각성이나 각분야의 차이를 무차별하게 다루게 되므로 예기치 않은 역효과를 걷우게 되어 실업대책의 성공을 걷우기 어렵게 된다는 것이다. 예를 들면 공공사업의 일환으로 실업자를 황소개구리 소탕계획에 투입해서 실업자에게 일시적 일자리도 주고 황소개구리도 소탕하자는 일석이조의 그럴듯하고 기발한 착상이라고 생각하였다. 그래서 정부는 일반적이고 획일적인 시행지침에 따라 환경부장관과 국회환경노동위원장이 친히 참석하여 경기도 평택시 안성천에서 황소개구리소탕에 1,000여명을 투입하였으나 잡힌 황소개구리는 1마리 뿐이였다는 예기치 않은 결과를 초래하였다는 것이다.[18] (3) 실업예방대책 실행에 따른 사회적 적응성과 수용성은 세심한 서비스를 제공하느냐 못하느냐에 달려 있다는 것이다. 성공적인 실업예방대책은 실업대상자에게 세심한 서비스를 제공할수 있는 잘훈련된 전문적 사회복지사가 있어야 한다는 것이다. 따라서 실업의 원인과 대상자의 파악이 정확하게 이루어지지 못하면 대책에 시행착오를 일으킨다는 것이며, 그럴듯한 이론이나 기발한 아이디어를 토대로 적당히 실업예방대책을 세우거나, 실업자들의 분야별 차이성과 심각성을 무시하고 획일적인 시행지침을 시행하려 한다면 예기치 않은 역효과가 일어나게 된다는것이고, 실업대상자에게 세심한 서비스를 제공할수 있는 전문적이고 잘 훈련된 사회복지사가 없다면 제1차적예방의 효과를 보지 못할뿐만아니라 제2차적예방과 제3차적예방에도 차질이 생긴다는 것이다.

18) 조선일보, 1998년 5월 9일 (토).

Ⅲ. 우리나라 실업현황과 정부대책의 문제점

그러면 위에서 논의한 실업에 대한 이론에 비추어 보면 우리나라의 실업 현황은 어떠한가? 먼저 우리나라의 실업은 비자발적 실업이라고 볼수있는데 이를 거슬러 올라가서 살펴보자. 우리나라가 산업화를 시작하기 전단계인 지금으로부터 35년전 1963년에 처음으로 실업율을 8.1%로 공식적인 추계를 발표함으로서 고실업율이 사회문제로 대두하게 되었다. 이때의 고실업은 비자발적 실업이였다. 이러한 실업문제를 해결 하기 위한 대책으로 정부는 경제적 차원에 중점을 두었고 이에따라 고성장-저복지-저실업정책을 추구함으로서 사회복지적 차원에서는 실업대책이 소홀하였다고 보겠다. 즉 고용의 창출과 경제성장을 이룩하여 실업문제를 해결하려고 경제개발5개년계획을 추진하게 되었을 뿐이고, 반면 사회복지적 차원에서 실업대책을 뒷받침할 이론이나 제도적 장치가 마련되지 못하였다는 것이다. 그래서 1962년부터 7차에 걸쳐서 정부의 핵심적 역할을 하는 경제성장론자들은 경제개발5개년계획을 추진하여 계속적인 경제성장을 이룩함에 따라 고용이 증대되므로서 실업율은 점차로 하락하여 33년만인 1996년에야 2.0%로 완전고용수준에 달하였다고 발표하였다.

그러나 1997년부터 불경기에 접어들면서 2.6%로 실업율이 상승하였다고 발표하였고 계속 실업율이 상승하여 1998년 2월에는 5.9%로 증가하여 비자발적실업자가 123만으로 증가함으로서 실업문제는 다시 심각한 사회문제로 대두하게 되였다.[19] 또한 통계청에서 발표한 1998년 6월 고용동향을 보면 실업자는 153만명으로 증가하여 실업율은 7%에 이르고 있고, 7월중에는 실업이 165만명으로 증가하여 실업율이 7.6%에 이르러 32년만에 가장 높은 실업율을 보였다. 그리고 금년안으로 200만 이상의 비자발적실업자가 생길것이고 실업율은 8%에서 10%선에 육박할 것이라고 KDI와 민간연구소 등이 예측하고 있으므로 심각한 비자발적실업상태가 닥아올것이라는 견해가 지배적이다.

그러나 오늘날의 실업상태는 1960년대의 실업상태와는 그 여건이 다르다는 것이다. 즉 경제적, 사회적, 정치적 여건이 서로 상이한 상태에서 발생한 심각한 실업사태라고 볼수 있다. 즉 과거 1960년대에서는 볼수 없었던 일들이 벌어지고 있다는 것이다. 경제적으로는 1960년대의 1인당 국민소득이 87불이 였던 것이 1990년대는 10,000불로 증대하였고 재벌기업의 경제집중이 과다해짐에 따라 기업경영이 비효율적으로 기우러지게 되였다. 사회적으로는 산업화와 도시화로 농촌의 인구가 대도시로 이동되고 대가족제도가 붕괴되며 핵가족이 확대 되고, 고소득계층과 저소득계층의 차이가 심각하게 괴리현상을 보이게 되었다. 그리고 정치적으로는 민주화가 확산되

19) 재정경제부, 산업자원부, 노동부, 실업문제 종합대책, 1998년 3월 26일.

여 국민의 정치적참여가 증대하였고, 국민의 정치적 요구도 증대되었으며, 노동계도 조직화되고 민주화되여 다양한 요구조건을 제시하고 이를 제도화하려고 하였다. 1998년 4월 25일 실업자들이 전국적 연대조직인 전국실업자동맹을 결성할것이라고 신문지상에 보도하였고,[20] 1998년 근로자의 날인 5월 1일에는 김대중정부 출범이후 처음으로 근로자, 실업자 및 대학생 등 2만2천명이 서울 도심에서 격렬한 시위에 가담함으로서 사회의 혼란을 초래하였다.[21] 그리고 민주노총과 한국노총이 노사정위원회에 계속적으로 총파업을 실시한다고 하면서 노사정에 불참한다는 압력을 가하고 있는 실정이다.

요사이 이와같이 급작스럽게 대두한 실업문제는 다시 사회문제화 되었는데 그러면 이러한 우리나라의 실업은 어떤 유형에 속하는 것일가? 위에서 살펴본 실업이론에 비추어보면, 첫째 우리나라의 실업은 불경기에 외환 금융 위기까지 겹쳐서 충격을 받으므로 급격히 실업이 증가하는 특이한 순환적실업 유형에 속한다고 볼수 있다. 즉 1997년 후반기에 접어들면서 외환 및 금융위기로 불경기를 초래하여 신용경색을 갖어오게 되었다. 그런데 평균적 부채비율이 400%를 넘는 우리나라의 기업들은 자금부족으로 부도를 내게 되였고, 이에따라 기업은 연쇄적으로 도산되여 하루에 100여개의 기업이 도산하게 되므로 실업이 급속히 증대한 것이다. 또한 불경기로 접어들면서 투자와 생산 그리고 출하와 소비가 급속히 감소하여 기업이 경영상의 수지가 악화되였다. 따라서 기업의 손실을 감소시키기 위하여 기업들은 인적감량을 단행하게 됨에 따라 실업이 급증하는 순환적실업상태에 이르게 되었다는 것이다. 둘째 우리나라의 실업은 구조적실업의 특성도 내포하고 있다는 것이다. 1998년 2월 5일 노사정 위원회에서 네가지 합의 사항, 즉 (1) 종합적 고용안정과 실업대책의 추진, (2) 기업의 경영투명성 제고와 구조조정 촉진, (3) 임금안정과 노사협력 추진, (4) 공무원 교원 단결권 허용과 노동정치활동 보장등을 합의 함으로서 정리해고가 용이하게 됨에 따라 기업들은 구조조정을 시작하여 정리해고자가 급증한것이 구조적실업의 증가를 초래하였다고 볼수있다. 변화하는 사회에서 새로운 첨단분야의 노동수요가 증대하는데 반하여 기존의 노동공급은 새로운 노동수요에 흡수 되지 못하므로 노동시장에 양극화 현상이 일어나게 되었다. 그리고 연공서열에만 의존하여 승진하려고 함으로서 기업의 생산성이나 이윤 및 경쟁력은 도외시하는 근로자들의 안이한 습성이 팽배하게 되었다. 그래서 기업들은 경쟁력과 생산성을 높이기 위하여 정리해고를 시작하였고 이에따라 구조적실업이 급증하게 되였다는 것이다. 그런데 이러한 실업이 더욱더 심각한것은 실업율이 급증하는 양상을 보일 뿐만이 아니라 지속적인 중장기적 고실업의 양상을 보임으로서 장기적 고실업사회로 진입할 가능성이 크다는

20) 조선일보, 1998년 4월 25일 (토).
21) 조선일보, 1998년 5월 2일 (토).

것이다. 이것은 노동부의 추계에 의하면 1998년에는 경제인구 2,173만명 중에서 130만명의 실업이 발생하여 6.0%의 실업율을 보일것이라고 전망하고 있으나, 민간연구소들은 노동부의 추계보다 높은 추계를 제시하므로서 만일 실업자가 200만이상이 된다면 실업율은 10%를 상회 할것으로 추정하고 있기 때문이다. 그리고 근래 실업율이 급등하는 경향을 보면 순환적실업과 구조적실업이 겹처서 대규모적이며 중장기적인 실업상태가 계속될 것이 예측된다는 것이다. 이것은 마치 근래 선진 구미제국에서 볼수있는 장기적으로 높은 실업율을 계속유지하는 새로운 실업 양상과 외면적으로는 흡사한 것이라고 볼 수 있다는 것이다.

이러한 실업문제에 대한 노동부의 1998년 실업대책을 보면 네가지로 나누어 볼 수 있다. (1)기업의 도산을 최소화하고 고용유지 노력을 지원한다. (2)직업안정과 일자리 창출로 재취업을 촉진한다. (3)재취업이 어려운 실직자에게 직업훈련을 실시한다. (4)실업기간 확대 등 사회적 보호망을 확충한다는 것이다.[22] 그리고 정부의 실업대책을 재정지원 하기 위하여 총예산 7조 9,080억원을 계획하고 있는데 이중에서 노사정 합의에 의한 재원에는 5조 21억원, 추가갱정예산 1조 1,119억원 및 일자리창출을 위한 재원으로 1조 7,950억원으로 계획하였다. 여기서 노사정 합의로 5조 21억원은 정부예산 2,606억원, 고용보험기금 2조 144억원, 직업훈련 촉진기금 1,271억원, 비실명 장기채권과 차관 2조 6,000억원으로 충당할 계획이다. 그런데 비실명 장기채권에는 고용안정채권을 판매하여 1조 6천억원을 조달할 계획이었으나 판매가 부진하여 6천억원 정도 밖에 판매 되지 않을 것으로 예상되므로 1조원 가량의 자원조달 계획에 차질을 초래할것으로 보인다. 이와같은 재정지원은 전체실업자수를 130만으로 가정하고 세운 재정계획이다. 그러나 일본 민간연구소 니혼소켄(日本總研)은 예측하기를 한국은 1998년말 실업율이 8.7%로서 실업자는 202만 1천명이 될것이라고 예측하였다.[23] 또한 한국 민간연구소들이 예측에 의하면 대형사업장을 갖이고 있는 대기업과 금융기관이 1998년 6월부터 본격적으로 구조조정을 시작하므로서 실업자는 더욱더 늘어나게 되었다는 것이다. 그런데 정부는 세수가 부족하고 실업자가 증대하는 상태이므로 2차 추경에 6조 규모의 국채를 발행하여 공공사업에 투입할 계획이라고 한다. 그리고 정부는 1998년 하반기인 8월 부터 12월말 까지 7조 5,107억을 투입하여 실업자 208만 8000명에게 혜택을 주기로 하였다. 하반기 실업대책의 내용을 보면 일자리 3만 6천명을 마련하는데 4조 2,302억원, 고용안정 30만명에 1조 1,575억원, 직업훈련과 취업알선 197만명에 5,822억, 실업자 생활보호 128만명에 1조 5,408억원을 사용할 계획이다. 그래서 1998년 상반기 집행분을 합친 1998년 실업대책 총 예산액은 당초 책정되였던 예산보다 1조 7천억원이 많은 10조 1700억원으로 늘어났다.

22) 노동부, '98년 실업대책, 1998년 3월 6일.
23) 조선일보, 1998년 5월 9일, (토).

따라서 정부의 실업대책이 여러번 수정되고 있어서 앞으로 시행될 정부의 실업대책에 어려움이 많을 것으로 예상된다.

정부의 실업정책을 분석하여 보면 두가지로 구분된다. 하나는 경제적 차원에서 고용정책을 통하여 실업을 감소시킨다는 것과, 다른하나는 사회복지적 차원에서 실업자 생계지원대책을 통하여 실업자를 지원하는 것으로 나누어 볼수 있다. 전자의 고용정책에서는 완전고용정책에 따라 고용안정과 고용창출을 통하여 실업을 감소시키려는 대책이고, 후자는 실업보험 등을 통하여 예를들면 고용보험법에 의한 고용보험이나 공적부조를 통하여 사회복지적 차원에서 실업자의 생계지원을 하려는데 중점을 둔 실업대책이라는 것이다. 그런데 정부는 고용안정과 고용창출로서 실업을 감소시키므로 실업문제를 해결하려고 하는 전자인 경제적 차원에서 고용정책에 중점을 두고 있는것 같고, 후자인 사회복지적 차원에서 실업자생계지원 대책에는 미흡한것 같다. 이것은 정부가 발표한 실업대책에 따른 지원예산이 전자에 치중되여있고 후자에는 미흡하기 때문이다. 따라서 성공적인 실업대책을 이룩하려면 전자와 후자가 균등한 비중을 가지고 종합적실업정책이 추진되여야 할 것이라고 생각한다. 도리켜보면 이것은 지난 35년간 정부의 주축을 이루고 있는 경제성장론자들이 주장한 선경제성장이고 후사회복지라는 논리를 아직도 그대로 답습하고 있다는것을 의미하는 것이다. 그러나 이러한 구태의연한 논리는 전폭적으로 수정되여야 할 것이다. 다시말하면 우리는 영국이 1976년 실업이 증가하여 경제난국의 지경에 빠졌을때 IMF 구제금융으로 빠른기간내에 회복할수 있었던 것을 보았다. 영국은 경제적 차원에서 고용정책이나 경제성장정책에 중점을 둔 것 뿐만이 아니라 사회복지적 차원에서 사회보장정책을 통하여 실업자의 생계지원에도 중점을 둠으로서 최저생계비 급여를 지급할수 있었기 때문이다. 즉 전자와 후자가 균형을 이루는 종합실업대책을 수행하였기 때문에 국민들이 불안해하지 않고 경제난국을 극복하고 실업문제를 잘 해결하였다는 것이다. 그런데 우리나라는 사회복지적 차원에서 사회보장에 의하여 실업자들의 기본생활보장이 되어 있지 않으므로 대량실업으로 인한 경제난국의 지경에 이르게 될 때 국민들이 불안에 사로 잡히게 되면 사회적심리가 경직되여 소비가 감소하고 설비투자가 축소 됨으로 생산증대의 회복이 저조하게되고 고용창출의 속도가 둔화되고 실업이 장기화 될 조짐이 보인다는 것이다. 또한 실업문제가 장기화 되면 이로 인하여 유발되는 폭력시위, 부랑자의 횡포, 자살, 도둑, 강도, 사기, 가족갈등의 심화, 가족해체, 아동방임 등 각종 사회문제를 초래하여 사회를 불안하게 하고 질서를 문란하게 하는 악순환이 예상된다는 것이다.

Ⅳ. 실업에 대한 사회복지적 정책과제와 개선 방향

이러한 실업문제에 대하여 사회복지적 차원에서의 정책과제와 개선 방향은 어떻게 보아야 할 것인가를 살펴보자. 위에서 지적한것과 같이 우리나라의 실업문제는 비자발적 실업으로 저성장기에 접어들면서 순환적실업과 구조적실업유형이 복합적으로 합성되여 중장기적 고실업상태로 지속될 가능성이 많다고 볼 수 있다. 이러한 실업문제를 해결하려면 경제적 차원과 사회복지적 차원에서의 실업대책이 종합적으로 균형있게 마련될수 있도록 실업정책의 파라다임이 과감히 전환 되여야 할것이다. 첫째 소득이 상실된 실업자에게 국민최저기본생계수준(national minimum)을 유지할수 있는 소득의 보장을 위하여 실업보험과 실업부조가 뒷받침되여야 한다는 과제가 있다. 실업보험은 실업보험에 가입한자에게 우선적으로 혜택을 주는 것이고, 한편 실업부조는 실업보험에 가입하지 못하였거나 실업보험만으로 소득유지가 보장되지 않는 실업자에게 혜택을 주는 것이다. 먼저 (1) 실업자 소득유지 대책으로 실업보험의 혜택을 받을수 있는 대상자들에 대하여 살펴보면 다행이 고용보험법에 의하여 실업급여가 9,705억원이 책정되였다. 그리고 실업지급 기간을 60일로 연장하여 34만명에게 2,163억원이 책정되여 있어서 총실업자 130만명에서 24%가 혜택을 받을수가 있다. 이러한 정부의 실업자 소득유지 대책이 고용보험의 재원에만 의존하게 된다면 재원이 부족 할뿐만 아니라 전실업자의 최저기본생활수준을 유지하기가 어렵다는 것이다. 또한 고용보험의 급여기간은 6개월로 제한이 되어 있으므로 실업자 소득유지에 한계가 있다는 것이다. 노동부의 실업대책을 보면 총예산 7조 9,080억원을 계획하고 있는데 이중에서 실업자 130만 명의 소득유지를 위하여 고용보험의 재원으로 2조 8,445억원을 지원할 예정이고 남어지 5조 655억원은 고용안정과 고용창출을 위한 고용정책에 지원할 계획을 수립하였다. 실업자생계대책을 위한 재정지원 2조 8,445억원의 내역을 좀더 구체적으로 살펴보면 실업급여 확충으로 수급자격의 완화, 최저급여일수 상향조정, 초저급여 상향 조정등 합계 16만명 추가수혜자에게 9,705억원을 지원하고; 실업급여 지급기간을 30일에서 60이로 연장 함에 따라 수혜자 34만명에게 2,163억원을 지원하고; 생활안정을 위하여 32만 가구에 1조원을 지원하고: 생업자금 대부로 1,500가구에 4,500억원을 지원하여, 고용보험의 재원 2조 8,445억원 중에서 93%인 2조 6,368억원을 사용할 계획이다. 그런데 이런 고용보험에만 의존한 실업자 생계지원대책은 전실업자의 기본생활을 보장하기에는 고용보험 재원이 부족함으로 어렵다는 것이다. 더욱이 고용보험 재원이 부족하여 얼마 있으면 고갈될 것이라고 보는 것은 고용보험 적용범위를 98년 3월부터 10인 이상에서 5인이상 사업장으로 확대하고, 임시직 근로자와 시간제 근로자에게 99년 7월부터 고용보험을 실시 하고, 99년 6월까지 한시적으로 실업급여 수급자격을 보험가입요건 1년에서 6

개월로 완화하기 때문이고, 또한 최저소정급여일수 30일에서 60일로 증가시키고, 최저구직 급여일액의 50%인 5,940원에서 70%인 8,400원으로 증가시키면 31만명이 고용보험의 혜택을 받게 되기 때문이다. 그래서 전체 실업자의 24%가 혜택을 받게 됨으로 고용보험재원이 얼마안가서 고갈될것이 예상된다는 것이다.[24] 그래서 노동부는 고용보험의 재원 고갈을 막기 위하여 추가재원 2,604억원을 마련하기로 하고 이에따라 고용보험료를 98년 7월 1일 부터 근로자 67%와 사업주 63%씩 인상 하기로 고용보험법 시행령을 개정하기로 하였으나 추가적으로 증가하는 실업문제를 해결하는데는 부족할것이 예상된다.[25] 이에 더하여 생활안정자금대부 적용가구가 32만가구로서 1가구당 1천만원 까지 대부하여 준다면 책정된 1조원의 예산으로는 부족하다는 것이다. 따라서 이러한 고용보험제도를 확대하는 동시에 정부의 재정지원도 확충하여야 할것이다. 그리고 (2)실업급여혜택을 받지 못하는 실업자에게는 실업부조제도를 조속히 도입하여야 할 것이다. 즉 재원은 정부의 일반회계로하고 대상자의 소득과 자산규모를 기준으로 국민최저기본생계수준을 유지하도록 대상자에게 실업부조를 지급하여야 한다는 것이다. 이것은 고용보험의 혜택을 받지 못하는 실업자에 대한 대책이 전무한 상태에서 매우 중요한 제도가 실업부조제도라는 것이다. 경제인구 2,173만명중 피고용자수는 약 6백만명 임으로 3분의 1 정도된다고 보는데 이들이 고용보험의 혜택을 받게 된다고 하여도 경제인구의 3분의 2는 실직이 된다면 고용보험의 혜택을 받을수 없다는 것이다. 구직등록후 3개월이 지나도 재취업이 안된 경우에는 재산소유가 일정수준 미만일 때만 생활안정자금과 생업자금, 주택자금 및 자녀들의 학자금을 지원한다는 것인데 재산소유가 일정수준 이상이라고 하여도 경제가 침체되여 재산의 처분이 용이하지 못한 실업자들은 큰 곤란을 받게 된다는 것이다. 그리고 주택전세금을 이용하여 생활비에 쓰려고 하나 전세값이 떨어져서 곤란을 당한다는 것이다. 그래서 실업보험이 확대되고 실업부조제도가 도입되여서 실업자의 최저기본생계수준을 유지하도록 하여야 한다는 것이다. 김상균의 견해에 의하면 실업자가 150만이라고 가정하면 실업부조를 실시할때 추가로 2조 5천억이 들게되므로 총 9조 6,872억원이 소요된다는 것이다.[26] 실업으로 인하여 현재 1,175,000명의 생활보호대상자가 앞으로 310,000명이 더 증가할것이 예상되고 있으며, 이를 위하여 추경예산재원 1조 1,119억원을 조성하려 하고 있는데 이는 공무원의 봉급삭감으로 마련하려는 것으로 주로 생계지원사업 예산으로 사용하려한다. 그런데 대부분은 공공근로사업을 확대하는데 5,119억원을 지원하여 10만명에게 지급하려 한다. 한편 노숙자와 부랑인은 시설보호하고, 실업 증가로 인하여 발생하는 생계보

24) 노동부, 실업문제 종합대책, 1998년 3월 26일.
25) 조선일보, 1998년 5월 5일 (화).
26) 김상균, "IMF 시대의 실업과 그 대책", 제1회 사회과학대학 심포지움, 서울대학교 사회과학대학, 1998.

호 대상자와 영세실직자에게 생계비를 지원 하여야 하는데 우리나라 생계보호제도는 생활이 어려운 극빈자와 부양의무자가 없는자들의 일부만 보호하는 제도이지 실업자의 기본생활보장을 위하여는 제도적으로 미흡하다는 것이다. 따라서 실업자소득유지전담대책위원회를 설치하여 본 위원회에서 생활보호법을 대폭 개정하고 실업부조제도를 마련하여 실업부조를 확대하여야 할것이고 생활보호법이라는 명칭도 구태의연한 생활보호법보다는 복지생활법으로 개칭하는 것이 바람직하다. 둘째 실업자들을 위하여 의료와 보건을 보장해 주어야 한다는 의료보장의 과제가 있다. 이것은 실업자들의 의료와 보건을 위하여는 의료보험과 의료부조의 서비스를 제공하여 실업자들을 질병으로부터 벗어나게 하여야 한다는 것이다. 먼저 의료보험을 보면 정부는 의료보험법 개정안을 입법예고 하고 98년 3월 1일부터 소급 적용게 하여 실업자가 퇴직후 1년간 직장의료보험에 남아 있을수 있게 하였고, 이 기간중 실직자에겐 보험료가 50% 감면 된다는 것이다. 개정안을 보면 퇴직시 본인 희망에 따라 직장조합에 남아 있을수 있는 것으로 종전에는 6개월이 였으나 이것을 1년으로 연장한다는 것이다. 그리고 실직자중 지방노동관서에서 구직신청이 수리된 사람에개는 이 기간중 보험료가 50% 감면 된다는 것이다. 또한 실업자의 경제적 사정을 고려하여 종전의 임의계속가입 기간중 보험료 전액을 선납하든것을 본인 신청에 따라 3개월마다 분납할수 있도록 하였다.

그러나 의료보험연합회에 의하면 97년 월 평균 의료보험 진료건수와 금년의 3월 진료건수를 비교하였는데 보건소와 약국은 19.5%와 13.9% 증가 하였으나 의원(30병상 미만)과 종합병원(100병상 이상)은 17.1%와 4.4% 씩 감소하였다. 이것은 경기불황에 따른 경제적 부담으로 인하여 의료비가 비싼 의원이나 종합병원에 가는 것을 축소 시키고 몸이 아푸고 건강에 문제가 있어도 의료비가 저렴한 보건소와 약국을 이용하고 있다는 실정을 반영한 것이라고 볼수 있다. 따라서 이러한 딱한 실정에 있는 실업자들을 위하여 정부의 직접적인 재정지원을 할 수 있는 의료부조가 시급하다고 보겠다. 그런데 우리나라의 의료부조는 의료보호법에 따라 생활보호법에 의하여 생활보호대상자와 사회복지시설에 수용중인자와 재해구호법의 규정에 의한 재난을 입은자로 규정되여 있는데 실업자에개도 혜택을 받을수 있도록 하고 또한 실업자의료보건점담대책위원회를 설치하여 의료보호법을 대폭적으로 개정하고 의료부조를 확대하도록 하여야 할것이다.

셋째 실업에 대한 교육은 실업후의 재취업을 위한 교육의 과제와 실업전의 직업훈련을 통한 고용유지교육의 과제가 있고, 또한 실업자 자녀들의 교육에 대한 과제가 있다. 먼저 실업전의 교육은 Becker의 인적자본이론에 따라 개인의 생산성은 지식과 숙련된 기술에 의하여 결정되는 것으로 구조실업의 일환으로 정리해고를 당하지 않으려면 새로운 직업환경에 적응하여 기술훈련, 직업훈련, 직업정보, 직업이주, 학교교육에 투자하여야 된다는 것이다. 우리나라 고용보험법

에서도 직업생활의 전 기간에 직업능력을 개발 및 향상을 지원하기 위한 직업능력개발사업을 실시할수 있다. (고용보험법 제21조). 그래서 구직자 및 이직예정자를 상대로 취직에 필요한 지식, 기능의 습득 또는 작업환경에의 적응을 위한 교육훈련과 강습을 실시할수 있고, 직업능력개발을 위한 유급휴가도 줄수있게 되어 있다. 그래서 정부는 (1) 이직예정자 재취업훈련으로 직업전환훈련과 창업교육훈련을 대상자 19,000명에 281억원을 지원하려 하고 재원은 고용보험기금과 일반회계에서 마련하여 교육훈련비 전액과 임금의 1/3에서 1/2정도를 지급할 계획이나 미흡한 실정임으로 확충하여야 할것이다. (2) 재직자 고용안정교육훈련으로 고용유지훈련과 유급휴가훈련을 대상자 68,000명에 1,718억을 지원하려 하고 재원은 고용보험기금에서 마련하여 교육훈련비 전액과 임금의 1/3에서 1/2정도를 지급할 계획이다. 그래서 실업전 교육은 87,000명에 대하여 1,999억원이 지원한다는 것이나 이것도 미흡한 실정임으로 실업전 교육에대한 지원을 대폭 확충하여야 할것이다.[27]

다음으로 실업후의 교육은 Levitan의 이론에 비추어보면 3가지 직업훈련으로 구분하였다. 즉 제도적시설직업훈련과 현장훈련 및 재훈련이 있고 직업훈련을 받는 동안 생계비로 직업훈련수당을 지급하여야 된다는 것이다. 그런데 정부의 실업후의 교육지원 대책을 보면 (1) 고용보험적용 사업장 이직자에 대한 실직자 재취직훈련이 80,000명에 1,350억원을 지원하고 재원은 고용보험기금에서 교육훈련비 전액과 실업급여와 실업급여를 받지 못하는 실업자에게는 최저임금의 70%와 교통비 및 가족수당을 지급하려한다. (2) 고용보험비적용사업장의 실직자 및 신규 실업자에게는 실업자고용촉진교육훈련으로 82,000명에 802억원을 지원하고 고용촉진훈련, 기능사훈련, 창업훈련, 대학훈련, 영농훈련을 하는데 재원은 일반회계와 농특회계 및 직업훈련촉진기금에서 교육훈련비전액과 교육훈련수당을 지불한다는 것이다.[28] 따라서 실업후 교육은 162,000명에 대하여 2,152억원을 지원한다는 것으로 미흡한 실정이다. 그리고 실업전과 실업후의 교육 대상자는 249,000명이으로 130만 실업자의 19.2%에 불과하고 실업교육비로 4,151억원을 지원한다는 것인데 이것은 매우 부족한 실정임으로 이를 대폭 확충하여야 할것이다. 특히 Stiglitz에 의하면 사원을 채용할때는 고학력이나 자격증을 소유한자가 유리하다는 선별이론이나 Arrow의 강한 선발효과를 갖인 자격증이나 고학력이 여과 역할을 한다는 여과이론에 의하면 실업자의 재취업을 도울수 있는 자격증을 받을수 있는 직업훈련을 시켜야 하고 고학력의 학력주의를 선호하는 기업의 선발 취향에 따라 고학력 직업교육을을 학점제를 이용하여 대학이나 대학원에서 실시하여

27) 1998년 2월 한국대학사회교육협회 직무연수 자료중 교육부 산업교육총괄과, 임준희, "IMF체계 극복을 위한 대학사회교육원의 역할" 참조.

28) 상계자료 참조.

야 한다는 것인데 정부의 실업대책에는 이러한 직업훈련이 결여되여 있을뿐만 아니라 각 관련 부처간에 협조가 원활하게 이루어 지지 않고 있음으로 이에대한 통합적 실업교육방안을 강구하여야 할것이다. 그리고 Thurow의 직무경쟁이론에 따라 실업자에게 기업내부에서 소요되는 훈련비를 절감할수 있도록 사전에 기업이 원하는 직무훈련을 받을수 있는 방안이 실업대책에서 강구되지 않았으므로 이에대한 방안도 강구하여야 할 것이다. 즉 실업교육에 대한 문제를 통합적으로 효율성 있게 운영할수 있는 실업교육전담대책위원회를 설치할수 있도록 제도화 하여야 할 것이다.

넷째 실업자에게 생활안정을 줄수 있는 주택은 반드시 필요한 것으로 실업자에게 거주할 주택을 마련하여 주어야 된다는 과제가 있다. 주택은 두가지로 구분 되는 것으로 자기소유주택과 임대주택이 있다. 따라서 이에대한 정부의 대책도 두가지로 나누어 볼 수 있는데 먼저 실업자의 임대주택에 대한 대책을 살펴보자. 임대주택은 임대료를 지불하여야 주택을 사용할수 있다. 그런데 실업자들은 실업으로 인하여 소득이 상실되므로 월세인 경우 집세를 못내게 되면 집을 비워주고 나와야 되므로 생활에 안정을 줄수 있는 주거지를 잃게 된다는 것이다. 그러면 주거지를 잃은 실업자는 노숙자로 전락하게 되는데 보건복지부에 의하면 4월 현재 대도시를 중심으로 역구내 또는 지하보도 등에서 생활하는 노숙자가 2천명에 이르고 6월에는 3천명 이상이 되였다.[29] 이러한 노숙자의 71%가 1997년 11월 이후 실직 등 기타 이유로 인하여 노숙자로 전락하게 되었다는 것이다.[30] 사랑의전화복지재단에서 2,073명의 실직노숙자들과 상담한 결과를 보면 연령별 분포는 40대가 27.8%이고 30대가 22.9%로 많은 분포를 찾이하고 있는데 이 연령층이 사회생활도 활발하며 생활비도 많이 드는 연령층으로 실직되여 가족해체의 문제가 심각하다는 것이다.[31] 이에대하여 보건복지부는 60개소의 노숙자 쉼터를 설치하여 잠자리와 무료급식을 제공하고 공공보건의료기관에서 건강관리 및 긴급의료구호를 실시할 방침이다. 그리고 2,000억원중에서 생활보호사업중 자활보호 대상자 8만명에게 지급하고 노숙자와 부랑인 5천명에게 지급될 예정이나 부족한 실정이다. 노숙자문제는 심각한 것으로 사람이 사흘을 굶게되면 눈에 보이는 것이 없다는 속담이 있는것 처럼 노숙자들을 소홀히 대처하여서는 않될 것이고 이에 대한 노숙자대책을 강구하여야 할것이다.

그리고 전세로 사는 실업자는 소득이 상실됨으로 소득유지를 위하여 전세금을 빼서 좀더 싼 전세를 얻어서 남은돈으로 생계비에 보태려하나 불경기로 인한 자산디플레이션 현상이 일어나

29) 사회복지신문, 1998년 4월 27일 (월요일).
30) 사회복지신문, 1998년 5월 25일(월요일). 한국보건사회연구원, 김미숙 책임연구원의 노숙자 188명을 대상으로한 설문조사 결과 참조.
31) 사랑의전화복지재단, 홈리스(Homeless News), 1998년 6월 24일.

전세금이 하락하여 전세금을 빼는데 어려움을 격게되어 전세대란이라고 말하는 실정이다. 또한 자기소유주택을 가지고 있는 실업자들도 실업으로 소득이 상실되므로 주택을 매도하여 소득유지를 하려하나 불경기로 주택가격이 하락하여 주택 매매가 어려운 실정이고 이에 따라 생계에 어려움을 격게 되는 것이다. 이에 대하여 노동부는 주택자금대부를 위한 자금으로 4,500억원을 마련하여 1,500가구에 지원할 예정이나 부족한 실정임으로 대책을 강구하여야 할것이다.

위에서 실업자들의 주택문제에 따른 정부대책을 살펴보았는데 너무도 미흡하고 즉흥적인 대책이라고 볼수 있다. 그러면 위와 같은 실업자들의 주택문제를 주택공급과 주택수요측면으로 구분하여 살펴보자. 그런데 정부는 주택수요 측면 보다 주택공급 측면에 중점을 두고 접근하는 것으로 보인다. 즉 주택건설업체에 4조의 자금을 지원하여 주택공급과 더불어 고용을 증대시키려 하고 있다.[32] 즉 주택건설을 증가한다면 장비가 주로 투입되는 대형 사회간접자본 사업과 또는 토목공사 등과는 달리 고용창출의 효과가 큼으로 주택건설로 주택의 공급도 확대하고 동시에 실업자를 흡수할 수 있는 고용창출의 증대도 도모하려는 것이다. 이것은 부동산시장에서 일부 수요를 창출하던 여유자금이 고금리로 인하여 주택시장에서 빠저나가고 주택수요층의 소득이 감소함에 따라 주택경기가 침체되였기 때문에 주택건설업자들이 정부의 주택경기부양책을 강력히 요청하였기 때문에 추가적인 대책으로 마련한 것이다. 다시말하면 10만여 가구의 아파트가 미분양 되었기 때문에 주택건설업체가 심한 자금난을 격고 있으므로 상당수가 부도로 어려움을 격고 있으므로 정부가 주택경기부양책을 촉구하게 되었다는 것으로 주택공급측면에 중점을 둔 대책이나 실업자 주거문제를 직접적으로 감안하지 않은 대책이라고 볼수있다.

한편 정부가 주택수요측면에서 접근하려는 것을 보면 신축 소형인 25.7평 이하의 주택을 구입시 5년이내에 이를 팔 경우 양도세를 부과하지 않는다는 것이고, 5년후에 팔아도 구입후 5년간의 상승분은 제외하고 5년후의 상승분에만 과세하기로 한다는 것이다. 그리고 신축 소형 주택을 구입할시 취득세와 등록세를 25% 감면해 주고, 국민주택채권매입액도 1년간 50% 감소시킨다는 것이다. 또한 주택저당채권유동화제도를 도입하여 주택수요자에게는 주택가격의 10%에서 20%의 계약금만 있으면 남어지 80%에서 90%는 주택금융기관으로부터 20-30년간 주택저당대출(mortgage loan)을 받아서 주택구입이 용이하게 되고, 주택저당대출을 해준 주택금융기관에서는 취득한 저당채권을 투자자에게 매각해서 새로운 주택자금을 마련할수 있고, 저당채권을 담보로 하여 증권을 발행해서 새로운 자금을 마련하여 주택대출금이 20-30년간 묶이지 않고 자금회전율을 높일수 있다는 것이다. 그러나 정부가 주택수요 측면에서 부동산경기를 활성화 하려고 위와 같이 몇가지 제도적인 개선을 시도하려 하였으나 미흡한 실정이고 오히려 주택건설업자들의 강

32) 동아일보, 1998년 5월 29일 (금요일).

력한 요청에의하여 주택경기부양책을 제시하고 주택공급측면에 중점을 두게 되였다는 것이다. 따라서 실업자주택문제를 전담하여 실업자들의 주거문제를 해결할수 있는 실업자주택전담대책위원회를 설치하여야 할것이다.

다섯째는 예방적차원에서 미래지향적인 종합적실업대책을 수립하고 실천할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 된다는 과제가 있다. 위에서 살펴본것과 같이 실업자를 위한 대책이 경제적 차원에서 고용창출정책에 중점을 둔 것이고 사회복지적 차원에서는 실업자의 생계에대한 대책는 미흡한 것임을 알 수 있다. 따라서 앞으로는 실업정책의 파라다임 전환를 과감히 시행하여 사회복지적 차원에 중점을 두고 경제적측면과 사회복지적측면에서 균형을 이루어야 할 것이다. 그래서 사회복지적 차원에서는 주요한 네가지 정책 즉 실업자소득유지정책, 실업자의료보건정책, 실업자교육정책, 및 실업자주택정책을 강화하여야 할것이다.

그런데 정부의 대책은 실업문제 해결에 있어서 사회복지적 정책들이 미흡한 실정이고 관련부처간에 협조가 제대로 이루어지지 않음으로 실업정책이 효율적으로 원만하게 실행되지 못하므로 통합적이고 종합적 실업대책을 효율적으로 운영할수 있는 종합실업대책위원회를 대통령 직속하에 조속히 설치하여 네가지 전담위원회 즉 실업자소득유지전담대책위원회, 실업자의료보건전담대책위원회, 실업자교육전담대책위원회 및 실업자주택전담대책위원회를 종합적으로 관장하게 하여야 할 것이다. 그리고 가족갈등, 가족해체 및 아동방임 등 여러가지 기존실업의 문제 뿐만아니라 실업예방문제도 대책을 세워야 할 것이다. 그래서 (1) 실업의 원인과 대상자를 규명하여 정확한 자료를 정립하고, (2) 기존실업문제해결과 실업예방에 대한 목표를 세워야되고, (3) 획일적이고 임시방편적이며 무차별적인 대책을 지양하고 실업의 심각성과 각부문의 특이성을 감안하여 종합적인 실업대책을 세워야 할것이고, (4) 실업대책을 세울 때 전문적 지식을 갖인 사회복지전문위원을 참여케하여 실업정책의 파라다임전환을 촉구하여 경제적차원과 사회복지적차원의 균형을 이룩하도록 하여야 할 것이다. 그래서 실업에대한 제1차적예방으로 실업발생 원인을 규명하여 이를 제거하고, 제2차적예방으로 실업에대한 사회적 충격을 최소화하고, 제3차적예방으로 실업문제가 습관화되여 장기적 악성실업이 되지 않도록 하여야 할것이다.

V. 결 론

요컨데 우리나라의 실업정책을 종전과 같이 고성장-저복지-저실업이라는 맥락을 계속적으로 유지하려 한다면 현 시대적 여건 즉 경제적, 정치적, 사회적여건에 비추어 볼때 적합하지 않다는 것이다. 그래서 종래의 실업정책을 답습하지 말고 실업정책의 파라다임을 과감히 전환하여

고성장-고복지-저실업정책으로 방향을 전환하여야 한다는 것이다.

근로자가 당장 실업에 직면하여 좌절하고 당혹스러운 생활을 할 때 우선 어떻게 대처하여야 되겠는가에 대한 복지적실업정책을 우선 실시하여야 할 것이다. 첫째 실업으로 근로자의 소득을 상실하였을때 국민최저기본생계수준이 유지될수 있도록 소득보장을 하여 주어야 한다는 것이다. 즉 실업보험수당을 지급하여야 할것이고 만일 실업보험을 받지못하는 실업자에게는 공적부조의 일환으로 실업부조를 즉시 실시하여 최저생계는 유지하도록 하여야 한다는 것이다. 이를 뒷받침하기 위하여 실업자소득유지 전담대책위원회를 설치하여 본위원회에서 생활보호법을 개정하고 실업부조제도도 마련하여야 할것이다.

둘째 실업자가 갑자기 질병으로 고생할때 건강을 유지할수 있도록 의료 및 보전에대한 보장이 있어야 한다는 것이다. 즉 실업후에는 의료보험의 혜택도 받지못하게 되면 소득의 상실로 어려운 생활을 하는 실업자는 의료비가 비싼 병원에 갈수가 없으므로 질병으로 부터 벗어나지 못하고 새로운 직장도 찾을수 없다는 것임으로 의료보험의 혜택을 받도록 하여야 할 것이다. 그리고 의료보험의 혜택을 받을수 없는 실업자에게는 정부의 공적부조의 일환으로 의료부조를 받도록 하여야 한다는 것이다. 그런데 우리나라의 의료부조는 의료보호법에 따라 생활보호대상자와 사회복지시설에 수용중인자와 재해구호법의 규정에 의한 재난을 입은자로 규정되여 있는데 실업자에게도 혜택을 받을수 있도록 실업자의료보건전담대책위원회를 설치하여야 할것이고 본위원에서 의료보호법을 대폭적으로 개정하고 의료부조를 확대하도록 하여야 할 것이다.

셋째 실업후의 재취업을 위한 교육과 실업전 실업전의 직업훈련을 통한 예방교육을 실시하여 노동시장의 양극화를 제거하고 균형을 이룰수 있도록 실업자교육정책이 수립되여야 할것이고 이를 수행할 수 있는 실업자교육전담대책위원회를 설치하여야 할 것이다.

넷째 실업자의 주거생활을 안정시킬수 있는 실업자 주택정책이 주택수요측면과 주택공급측면 양면을 감안하여 수립되여야 할것이고 이를 수행할 실업자주택전담위원회를 설치하여야 할 것이다.

다섯째 실업을 사전에 예방하여 인간의 삶의 질을 높이는 실업예방정책이 수립되여야 할것이고 이를 효율적으로 수행할수 있는 미래지향적인 실업자예방전담위원회를 설치하여 실업대책을 수립하고 관장할 수 있는 제도적장치를 마련하여야 할 것이다.

앞으로 고성장-저복지-저실업정책의 파라다임에서 고성장-고복지-저실업정책으로 과감히 전환하여야 할것이며 이를 수행할수 있는 종합실업대책위원회를 창설하여 위에서 제시한 다섯전담위원회 즉 실업자소득유지전담위원회, 실업자의료보건전담위원회, 실업자교육전담위원회, 실업자주택전담위원회, 실업자예방전담위원회를 효율적으로 통괄할수 있도록하여야 할 것이다. 그런

데 정부의 실업대책은 분산되여 있고 관련부처간의 협조가 잘 이루어지지 않고 있음으로 통합적이고 종합적실업대책을 효율적으로 운영하기 위하여 대통령직속하에 종합실업대책위원회를 창설하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

Arrow, K. J., " Higher Education as a Filter", Journal of Public Economics, Vol.2, 1973.

Becker, G., Human Capital, New York: Columbia University Press, 1964.

Follman, J. E., Medical Care and Health Insurance: A Study in Social Programs, Homewood, Ill., Irwin, 1963.

Fried, M., "Grieving for a Lost Home" in Duhl, L., ed., The Urban Condition, New York: Basic Books, 1963. Wilmer, D., Walkley, R. P., Pinkerton, T., and Tayback, M., "The Housing Environment and Family Life", in A Longitudinal Study of the Effects of Housing on Morbidity and Mental Health, Baltimore: John Hopkins University Press, 1962.

Hanlon, J. J., Principle of Public Health Administration, St. Louis: Mosby, 1969.

Heidenheimer, A. J., Helco, H., and Adams, C. T., Comparative Public Policy- The Politics of Social Choice in Eurupe and America, 2nd ed., New York: St. Martin's Press, 1983.

Keynes, J. M., The General Theory of Employment Interest and Money, London: Macmillan & Co. Ltd. 1957.

Klein, D. and Goldstone, S., Primary Prevention: An Idea Whose Time Has Come, Rockville, MD.: National Institute of Mental Health, 1977.

Levitan, S. A., Programs in Aid of the Poor, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1976.

OECD, Public Expenditure on Income Maintenance Programs, Paris: OECD, 1976.

Pigou, A. C., "Real and Monetary Wages Rates in Relation to Unemployment", Economic Journal, Vol. XLVII, 1937. Ackley, G., Macroeconomic Theory, London: Macmillan, 1961.

Rainwater, L., et. al., Income Packing In Welfare State: A Comparative Study of Family Income, Oxford: Clarendon Press, 1986. Harber, W., W. J. Cohen, M. G. Murry,

Unemployment Insurance in the American Economy, Homewood, Ill. : Irwin, 1966.

Roney, J. L., Public Assistance. in R. H. Kurtz, ed., Social Work Year Book, New York, National Association of Social Workers, 1957. Hoffman, W. and Marmor, T., "The Politics of Public Assistance Reform", Social Service Review, 50, March 1976.

Rubinow, I. M., Social Insurance, Henry Holt, 1913. Compton B. R., Introduction to Social Welfare and Social Work, Homewood, Ill., The Dorsey Press, 1980.

Samuelson, P. M. and W. D. Nordhaus, Economics, 13 edition, New York: McGraw-Hill Book Company, 1989.

Stiglitz, J. E., "The Theory of Screening: Education and the Distribution of Income", American Economic Review, Vol. 65, 1975.

Thurow, L.C., Generating Inequality, New York: Basic Books, 1975.

Wilcox, C., Toward Social Welfare, Homewood, Ill., : Richard D. Irwin, 1969.

김상균, "IMF 시대의 실업과 그 대책", 제1회 사회과학대학 심포지음, 서울대학교 사회과학대학, 1998.

노동부, '98년 실업대책, 1998년 3월 6일.

노동부, 실업문제 종합대책, 1998년 3월 26일.

동아일보, 1998년 5월 29일 (금요일).

사회복지신문, 1998년 4월 27일 (월요일).

사회복지신문, 1998년 5월 25일(월요일). 한국보건사회연구원, 김미숙 책임연구원의 노숙자 188명을 대상으로한 설문조사.

임준희, "IMF체계 극복을 위한 대학사회교육원의 역할" 1998년 2월 한국대학사회교육협회 직무연수 자료, 교육부 산업교육총괄과, 1998.

재정경제부, 산업자원부, 노동부, 실업문제 종합대책, 1998년 3월 26일.