노 동 정 책 연 구
2012. 제12권 제2호 pp.131~164
ⓒ 한 국 노 동 연 구 원

연구논문

이행노동시장의 관점에서 본 고용보험제도 발전방안*

유 길 상**

본 논문은 외환위기 이후 우리나라의 노동시장이 패러다임적인 대전환을 겪으면서 노동시장 이행의 각 단계에서 사회적 위험이 크게 증대한 점에 주목하여 이행노동시장의 관점에서 현행 고용보험사업을 평가하고 고용보험제도의 발전방안을 모색하였다.

현행 고용보험제도는 매우 다양한 사업을 포함하고 있어 실업급여 중심의 대부분의 외국 실업보험제도에 비하여 노동시장 이행의 각 단계에서 발생하는 사회적 위험에 대응하기 위한 사업이 많이 있지만 공급자 중심으로 사업을 나열하고 있어 취약 구직자와 재직자, 그리고 영세기업이 활용하기가 쉽지 않다. 또한 중앙정부 차원에서도 유사 사업이 고용보험과 일반회계 등에서 비체계적·중복적으로 시행되고 있어 비효율성이 발생하고 부처간·재원간 칸막이 현상에 의한 사각지대도 발생하고 있다. 따라서 노동시장에서의 이행을 체계적으로 관리하고 생애에 걸쳐 더 나은 이행으로 원활하게 가기 위해서는 고용보험사업으로 구직자와 취업자, 그리고 중소기업을 대상으로 한 맞춤형 패키지사업을 신설하고 기존 유사 사업을 통합·정비할 필요가 있다.

구직자 및 취업자를 대상으로 한 맞춤형 패키지사업은 노동시장에 참여하는 모든 구직자와 취업자를 대상으로 사각지대 없이 서비스를 제공하되 형편이 어려운 구직자와 취업자를 선별하여 고용보험기금과 일반회계 예산 등 재원별 칸막이 없이 노동시장 이행단계별·생애주기별 맞춤형 종합고용서비스를 제공하는 제도적 장치로 활용하는 것이 바람직하다.

핵심 용어 : 고용보험, 실업보험, 노동시장 이행, 고용서비스, 맞춤형 서비스

논문접수일 : 2012년 5월 31일, 심사의뢰일 : 2012년 6월 15일, 심사완료일 : 2012년 6월 21일
* 이 논문은 2011년도 한국기술교육대학교 교수교육연구진흥비 지원에 의해 연구되었다.
** 한국기술교육대학교 테크노인력개발전문대학원 교수(ksyoo@koreatech.ac.kr)

Ⅰ. 머리말 : 문제 제기

1990년대 중반까지 고도성장을 한 한국경제는 1997년 말의 외환위기 이후 압축적 구조조정과 반복되는 경제위기로 인해 실제성장률과[1] 잠재성장률[2]이 크게 하락하였다. 한국의 경제와 노동시장은 1997년 말의 외환위기 이후에도 2008년 하반기의 미국발 세계 금융위기와 2010년부터 계속되고 있는 남유럽 국가의 재정위기 등 대내외의 충격으로 인해 패러다임적인 대변화를 겪어왔다(유길상, 2011). 경제성장의 둔화로 인한 일자리 창출 여력의 하락, 고용형태의 다양화와 상시적 구조조정 등으로 인해 실업률이 증가[3]하고 고용률이 하락[4]하였으며, 비정규직의 증가 등 고용의 질이 저하되었다. 청년층의 취업난이 심화되고 있고, 고령화 추세 속에서 중장년층의 준비되지 않은 조기퇴직이 확산되고 있다. 이러한 고용위기 현상은 근로빈곤층의 증가, 중산층의 감소, 양극화의 심화 등 사회불안을 심화시키고 있다.

고용위기의 원인은 외환위기 이후 경제 및 노동시장의 패러다임적인 대변화로 인해 노동시장 이행단계별 사회적 위험이 과거보다 크게 증가하였으나 많은

---

1) 연평균 경제성장률이 1991~1997년에는 7.5%였으나 1997년 말의 외환위기로 급격한 경기침체를 경험한 이후 1998~2008년에는 4.4%로 하락하였고, 2008년 하반기의 세계 금융위기로 전 세계적인 경기침체를 겪은 이후 2009~2011년에는 3.4%로 하락하였다.

2) 이재준 · 이준상(2011)은 경제위기는 일반적으로 일반적인 경기침체에 비하여 2배 이상의 성장률 하락 및 실업률 증가를 초래할 뿐만 아니라 중장기적으로 성장 추세를 하락시키는 경향이 있다고 소개하면서 우리 경제의 연평균 잠재성장률을 1990년대 외환위기 직전까지는 6%대 중반인 것으로 추정하고, 외환위기 극복 이후 세계 금융위기 발생 이전인 2001~2007년에는 4%대 중반으로 하락한 것으로 추정하였다. 현대경제연구원은 우리나라 연평균 잠재성장률이 1970~1979년에는 9.4%, 1989~1997년에는 7.4%였으나 외환위기 이후 1998~2007년 4.7%로 하락하였고, 2008~2012년에는 3.8%로 하락할 것으로 추정하였다(http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2012&no=255199).

3) 연평균 실업률이 1991~1997년에는 2.4%였으나 1997년 말의 외환위기로 1998~2001년에는 5.3%로 증가하였고, 외환위기의 충격에서 벗어난 2002~2008년과 세계 금융위기 이후 2009~2011년에는 3.3%였다(구직기간 1주 기준).

4) 연평균 고용률이 1997년에는 60.9%였으나 외환위기 이후 1998년에 56.4%로 급락한 이후 2001~2011년에는 59%선에 머물러 외환위기 이전 수준으로 회복하지 못하고 있다.

개인과 기업이 이에 효과적으로 대응하지 못한 데 기인하고 있다. 노동시장 이행의 사회적 위험을 최소화하기 위한 핵심적 제도인 고용보험제도는 제도 시행 이후 적용범위와 사업의 확대 등 노동시장 환경 변화에 대응하기 위하여 나름대로의 노력과 성과가 있었다(노동부, 2005). 그러나 고용형태가 다양화되면서 현행 고용보험제도의 보호 밖에 있는 취약근로계층과 구직활동을 포기한 비경제활동인구가 증가하고 있고, 세계화와 지식정보화의 급격한 진전으로 인해 향후에도 노동시장 이행의 각 단계에서의 사회적 위험은 더욱 증대할 가능성이 높다. 따라서 이에 적극적으로 대응하기 위하여 사회적 위험을 최소화하고 이를 극복하도록 지원하기 위한 제도적 장치를 강화하여야 할 필요성이 커지고 있다(유길상, 2011).

이러한 문제인식에서 본 연구는 이행노동시장(transitional labor market)의 관점에서 현행 고용보험제도를 평가하고, 노동시장 이행의 각 단계에서 증가한 사회적 위험에 대응하기 위한 고용보험제도의 발전방안을 모색하고자 한다.

기존의 연구에서도 유길상(2007)은 개별 고용보험사업의 효과성 분석을 토대로 고용보험법상의 적극적 노동시장정책 관련 사업에 대한 재설계 방안을 제안하였고, 정병석(2010, 2011)은 이행노동시장의 관점에서 노동시장정책의 발전방안을 제안한 바 있다. 본 연구는 기존의 연구를 토대로 이행노동시장의 관점에서 고용보험사업을 보다 구체적으로 평가하고 발전방안을 모색하였다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

Ⅱ. 노동시장 이행단계별 사회적 위험

1. 이행노동시장에 관한 논의의 배경과 의의

이행노동시장에 관한 논의는 Schmid(1996, 1998)가 전통적인 노동시장정책과 실업보험제도가 노동시장 이행의 각 단계에서 발생하는 사회적 위험에 대한 대응의 한계를 지적한 이래 유럽을 중심으로 활발한 논의가 전개되어 왔다. 이행노동시장에 관한 논의가 확산되고 있는 이유는 1970년대 오일쇼크, 1990년

대 이후의 세계화와 지식기반경제의 가속화에 따라 각국의 노동시장에 패러다임적인 대변화가 이루어지고 있으나 전통적인 노동시장정책과 사회보장제도가 이러한 변화에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 반성에서 나온 것으로 보인다(김동헌, 2011).

이행노동시장론은 생애에 걸쳐 전 시간 정규직 고용(full-time employment)을 염두에 둔 전통적인 의미의 완전고용은 더 이상 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다고 본다(Schmid, 2010). 이행노동시장론은 노동시장에 참가하는 사람은 항상 다양한 위험에 노출되어 있다는 점에 주목하고, 노동시장정책과 사회정책은 노동시장 이행과정에서 발생할 수 있는 다양한 위험을 체계적으로 관리하면서 생애에 걸쳐 더 나은 상태로의 이행(make a transition pay)을 촉진하고 지원하여야 한다고 주장한다(Schmid, 2008, 2010).

이행노동시장론은 전통적인 노동시장정책과 사회보장제도가 노동시장 이행의 각 단계에서 발생하고 있는 위험으로부터의 보호에서 상대적으로 소외되어 있는 청년, 여성, 비정규직, 근로빈곤층, 비경제활동인구 등에 대한 보호와 지원을 위해 무엇이 부족하고 필요한 보완장치가 무엇인가를 모색하게 한다. 따라서 이행노동시장론은 노동시장 이행의 각 단계에서 '원활한 이행'을 지원하는 프로그램과 소득보장을 별개가 아니라 같은 맥락에서 보고 있다. 이러한 의미에서 이행노동시장론은 각 이행단계별 사회적 위험의 효과적인 관리와 함께 이를 위한 소득보장의 중요성을 균형감 있게 고려하는 고용-훈련-복지 연계 생애주기별 맞춤형 서비스의 이론적 토대가 될 수 있다.

이행노동시장의 관점에서 보면 사회정책과 노동시장정책은 '사회적 보호'의 차원을 넘어서 사회적 위험의 체계적 관리를 통해 더 나은 상태로의 원활한 이행과 노동시장의 성과를 높이는 것까지 추구하는 것을 목표로 한다(Schmid, 2008, 2010). 이러한 의미에서 이행노동시장에 관한 논의는 기존의 정책과 제도가 노동시장 참여자에게는 물론 비경제활동상태와 불안정한 일자리에의 취업을 반복하는 취약계층에게 더 나은 상태로의 이행을 지원하고 촉진하는 데 과연 효과적인가를 평가해 보고 개선방안을 마련하는 데 유용한 사고(思考)의 틀을 제공할 뿐만 아니라 노동시장정책과 사회정책의 방향에 대한 시사점을 주고 있다.

2. 노동시장 이행단계별 사회적 위험

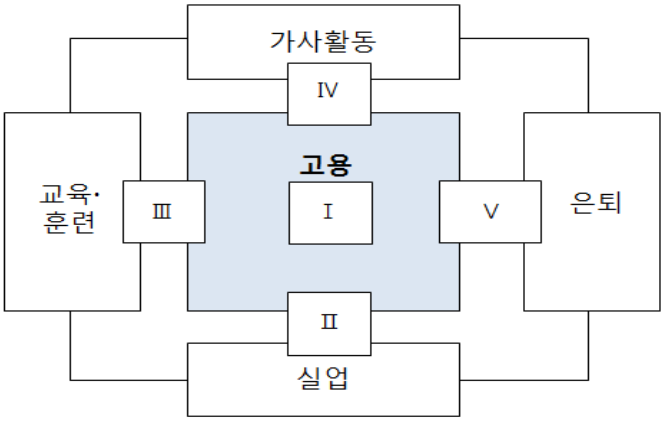
Schmid(1998)는 노동시장 이행의 유형을 [그림 1]과 같이 다섯 가지로 구분하였다. Schmid(1998)는 유형 I 인 '고용과 고용 간의 이행'을 '단시간 근로(short-time working)와 전 시간 고용(full-time employment) 간의 이행, 임금근로와 자영업 간의 이행'으로 정의하였으나 노동시장 이행의 관점에서 보면 모든 고용형태 간의 이행을 다 포함하는 것으로 보아야 할 것이다. Schmid(1998)가 분류한 그 밖의 노동시장 이행의 유형으로는 유형 Ⅱ인 실업과 고용 간의 이행, 유형 Ⅲ인 교육훈련과 고용 간의 이행, 유형 Ⅳ인 가사활동과 고용 간의 이행, 유형 Ⅴ인 고용과 은퇴 간의 이행이 있다. 또한 [그림 1]의 바깥 쪽 테두리를 이루고 있는 실선이 보여주듯이 교육훈련, 실업, 가사활동, 은퇴 등이 상호 긴밀히 연계되어 있다.

이하에서는 Schmid(1998)가 분류한 노동시장 이행 유형을 기준으로 우리나라 노동시장에서 발생하고 있는 주요 위험을 살펴보고자 한다.

가. 취업한 이후 노동시장에서의 더 나은 고용상태로의 이행 곤란

우리나라는 외환위기 이후 비정규직이 과다하고 정규직으로의 이행에 어려

〔그림 1〕 Schmid의 노동시장 이행 유형



자료 : G. Schmid(1998).

움을 겪고 있다. 비정규직[5]의 규모는 2001년 8월의 3,635천 명에서 2011년 3월에 5,995천 명으로 2001년 이후 1.65배나 증가하였다. 전체 근로자 중 비정규직의 비중도 2001년 8월의 26.8%에서 2005년 8월에 36.6%로 증가한 이후 2010년 8월에 33.3%로 하락하였으나 2012년 3월 현재 33.3%로 여전히 매우 높은 수준을 유지하고 있다(통계청, 2012).

비정규직의 월 평균임금은 2012년 1~3월 기준으로 정규직의 58.4%이고, 비정규직의 사회보험 가입률도 정규직에 비하여 크게 낮다.[6] 2012년 3월 현재 비정규직의 49.4%는 비자발적 사유로 비정규직 일자리를 선택함으로써 더 나은 일자리로의 이행 욕구가 강한 것으로 나타났다.

또한 우리나라는 10인 미만의 영세기업에 종사하는 근로자가 2009년 현재 41.1%에 달하고(한국노동연구원, 2012), 영세기업 근로자는 정규직이라도 대기업의 비정규직보다 임금과 사회보험 가입률이 낮아(고영선, 2012) 영세사업장 근로자일수록 더 나은 고용으로의 이행이 어려운 상황에 있어 이들이 더 나은 고용으로 이행하도록 지원하기 위한 제도적 장치가 시급하다.

덴마크 · 포르투갈 · 아일랜드 · 벨기에 · 오스트리아 등에서는 비정규직의 42% 정도가 1년 뒤 정규직으로 이행하고, 독일 · 이탈리아 · 스페인 · 핀란드 등에서도 30% 이상이 1년 뒤 정규직으로 이행한다(OECD, 2006). 그러나 우리나라에서는 비정규직이 1년 뒤 정규직으로 이행하는 비율이 14% 수준에 불과하여 비정규직의 상향 이동이 매우 제한적이다(사람입국 · 일자리위원회, 2006).

나. 실업 시 빈곤의 위험 및 재취업의 어려움

실업이 되면 기본적인 생활을 하며 구직활동을 할 수 있도록 실업급여 등을 통해 소득을 보장하고, 실업에서 고용으로 조기에 이행할 수 있도록 취업알선, 직업지도, 고용정보의 제공은 물론 교육훈련을 통해 조기에 취업하도록 지원하

---

5) 노사정위원회의 합의에 의거하여 2001년부터 통계청이 조사하고 있는 한시적, 시간제, 비전형(파견, 용역, 특수형태, 일일, 가정 내) 근로자를 비정규직으로 보는 개념을 기초로 하였다(통계청, 2011a).

6) 2012년 3월의 국민연금 가입률은 정규직 79.6%, 비정규직 40.5%였고, 건강보험 가입률은 정규직 81.3%, 비정규직 46.5%였으며, 고용보험 가입률은 정규직 78.3%, 비정규직 45.0%로 조사되었다(통계청, 2012).

는 적극적 노동시장정책이 필요하다.

실업 시 소득상실에 대한 가장 중요한 사회안전망인 고용보험의 사각지대에 있는 실업자가 <표 1>에서 보듯이 전체 실업자의 약 60%에 이르고 있다. 이들은 빈곤층으로 추락하여 국민기초생활보장제도에 의하여 생계급여를 받게 되기 이전에는 실업 시 소득보장 장치가 거의 없는 상태에 있으며, 이들에 대한 취업지원제도 역시 아직 미흡한 상태에 있다.

실업급여 사각지대 해소의 일환으로 일반회계 예산으로 고용노동부가 취업성공패키지지원사업, 청년층 YES 프로젝트, 중장년층 새일 찾기 프로젝트 등을 추진하고 있고, 보건복지부가 자활대상자의 취업지원을 위한 희망리본 프로젝트사업을 추진하고 있다. 이들 사업은 1단계로 구직자에 대한 진단과 의욕증진, 경로설정 등의 서비스를 제공하고, 2단계로 직업능력개발훈련을 실시하며, 3단계로 취업알선을 하는 개인별 사례관리를 통한 1 : 1 맞춤형 서비스를 제공하여 취업과 탈빈곤을 촉진하기 위한 사업이다. 이러한 사업은 맞춤형 고용서비

〈표 1〉 고용보험 사각지대 현황 (2009년 현재)

<table>
<tr><td colspan="8">15세 이상 인구
(4,009만 명)</td></tr>
<tr><td colspan="6">경제활동인구
(2,439만 명)</td><td colspan="2">비경제활동인구
(1,570만 명)</td></tr>
<tr><td colspan="4">취업자
(2,351만 명)</td><td colspan="2">실업자
(89만명)</td><td rowspan="2">사실상
실업자
(217만 명)</td><td rowspan="2">순수
비경제
활동 인구
(1,353만 명)</td></tr>
<tr><td colspan="2">임금근로자
(1,645만 명)</td><td colspan="2">비임금근로자
(705만 명)</td><td rowspan="2">실업급여
수급자
(38만 명)
(실업자의
42.6%)</td><td rowspan="2">실업급여
비수급자
(51만 명)</td></tr>
<tr><td>고용보험
피보험자
(965만 명)</td><td>적용
제외자
(244만 명)</td><td>고용보험
미가입자
(436만 명)
사각지대 1</td><td>자영업자
(571만 명)</td><td>무급가족
종사자
(134만 명)</td><td colspan="3">사각지대 2
(1,141만 명)
(취업자의 48.5%)</td><td colspan="3">사각지대 3
(268만 명)
(유사실업자의 87.6%)</td></tr>
</table>

주 : 1) 고용보험 적용제외자는 공무원, 교원, 별정우체국 직원.

2) 비경제활동인구 중 '사실상 실업자'는 취업준비자(59만 명), 구직단념자(16만 명), 쉬었음(142만 명).

자료 : 통계청(2009), 「경제활동인구조사」, 한국고용정보원(2010), 「2009 고용보험통계연보」, 국무총리실·고용노동부(2011), 「일자리대책백서 2009~2010」의 자료를 이용하여 필자가 계산.

스를 패키지로 제공하며, 이러한 프로그램에 참여하는 기간 동안 일정한 수당을 지급함으로써 생계지원도 동시에 하는 가장 선진화된 고용서비스다.

이러한 사업이 진일보한 맞춤형 고용서비스이지만 개인별로 적성이나 취업취약 요인이 다름에도 불구하고 획일적인 서비스 가이드라인을 준수하게 하는 등 공급자 중심의 획일적·단편적 서비스를 제공하고 있어 수요자 중심의 진정한 맞춤형 서비스로는 발전하지 못하고 있다. 또한 각 부처별·사업별로 자격요건과 지원수준이 획일적으로 규정되어 있고 홍보도 개별적으로 하고 있어 대상자 모집에 애로를 겪고 있고, 생계지원을 위한 취업활동수당이 6개월간 월 316천 원으로서 낮아 취약계층의 노동시장 프로그램 참여 유인이 크지 않다.

다. 교육훈련과 고용 간의 원활한 이행 곤란

교육훈련과 고용 간의 이행은 교육훈련 이후 원활하게 노동시장에 진입하여 취업하도록 지원하는 측면과 취업 이후에도 생애단계별로 필요한 교육훈련을 수강할 수 있는 기회를 보장하는 것이 중요하다.

첫째, 학교에서 노동시장으로의 이행(school to work transition)이 원활하지 못하다. 학교 재학 중 진로상담과 지도가 미흡하여 '묻지 마 대학 진학'과 특정 전공으로의 편중 현상이 심하다. 그 결과 인력수급의 불일치(mismatch)는 물론 학교 졸업 후 취업하기까지 평균 10개월[7]이 소요되고, 청년층 10명 중 2명(약 100만 명)은 사실상 실업상태에 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 취업 이후 생애단계별로 필요한 교육훈련을 통해 직업능력을 개발하는 노동시장에서 학교로의 이행(work to school transition)이 원활하지 못하다. 지식정보화 사회에서는 기술진보의 가속화로 인해 시간의 경과에 따른 지식의 마모 속도가 빨라지기 때문에 취업한 이후에도 생애에 걸쳐 교육훈련을 받아야 기술진보의 가속화와 변화하는 대내외 환경 변화에 대응할 수 있다. 그런데 영세기업 근로자, 비정규직, 자영업자 등은 계속교육훈련 기회가 부족하여 변화에 대한 적응력 배양과 더 나은 고용상태로의 이행이 어려운 상황이다. 지난 1년 간 교육훈련 경험이 있는 근로자가 2012년 3월 현재 정규직은 41.1%인 반면에 비정규직은 30.1%에 불과하고, 평균 교육훈련시간도 정규직 근로자는 39

7) 고졸 16개월, 전문대졸 7개월, 대졸 8개월(통계청, 2011a).

시간인 데 반하여 비정규직 근로자는 29시간으로 비정규직 근로자의 교육훈련이 미흡한 것으로 나타났다(통계청, 2012).

라. 가사활동과 고용 간의 원활한 이행 곤란

출산·육아 등으로 인하여 여성 취업자가 경력단절이 되는 위험이 매우 높다. 통계청(2011c)에 의하면 15세 이상 54세 이하의 기혼여성 986.6만 명 중 결혼, 임신 및 출산 등으로 인해 직장을 그만둔 경력단절여성은 190만 명으로 기혼여성의 19.3%가 경력단절을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 경력단절의 주된 사유를 살펴보면, '결혼'이 89.3만 명으로 47.0%를 차지하여 가장 높게 나타났으며, '육아'는 54.5만 명으로 28.7%, '임신·출산'은 38만 명으로 20.0%, '자녀교육'은 8.1만 명으로 4.3%순으로 나타났다. <표 2>에서 보는 바와 같이 경력단절여성 중에서 구직활동을 하였거나 직장(일)을 원하였던 여성[8]은 5.5% 수준인 10.4만 명이었으며, 이 중 지난 4주간 구직활동을 한 사람은 28.8%인 3만 명으로 나타났다. 경력단절을 경험한 여성은 재취업이 용이하지 않을 뿐만 아니라 재취업 시 임금의 하락 폭이 크다는 사실을 고려할 때 여성의 경력단절 예방을 위한 제도적 장치를 마련하고, 경력단절여성에 대한 취업지원서비스를 강화하는 것이 시급함을 보여주고 있다.

〈표 2〉 경력단절여성 중 취업희망자

(단위: 천 명, %)

	기혼여성	비취업여성	경력단절여성		취업희망			취업비희망
				(비율)		구직활동 수행	구직활동 미수행	
전 체	9,866	4,081	1,900	(100.0)	104	30	74	1,796
15~29	662	370	240	(12.6)	10	4	6	230
30~39	3,220	1,625	1,084	(57.0)	61	19	42	1,023
40~49	4,000	1,360	452	(23.8)	27	5	22	425
50~54	1,983	726	125	(6.6)	5	1	4	120

자료: 통계청(2011c), 『2011년 맞벌이가구 및 경력단절여성 통계 집계 결과』.

8) 조사기준 기간(2011. 6. 12.~18.)을 포함한 지난 4주간에 직장(일)을 구해 보았거나 조사기준 기간에 직장(일)을 원하였던 경력단절여성을 집계한 자료다.

마. 고령화 속의 조기퇴직의 위험

외환위기 이후 조기퇴직이 보편화되어 중산층 붕괴와 노동력 활용 미흡으로 인한 성장잠재력 하락의 위험이 증대하고 있다. 우리나라 기업이 규정하고 있는 근로자의 정년은 평균 57.4세이나, 실제 퇴직연령은 평균 53세로서 EU 국가들의 평균 정년이 65세, 실제 퇴직연령이 61.8세인 것과 비교하면 우리나라 근로자의 주된 일자리에서의 퇴직이 매우 빠르다(금재호, 2012). 우리나라의 경우 주된 직장에서의 실제 퇴직연령(53세)과 노동시장에서의 최종 은퇴연령(67세) 간에 간극이 크며, 국민연금의 수급연령(현재 60세에서 2013년 61세로 매 5년마다 1세씩 연장됨)과도 괴리가 있다. 우리나라 근로자들은 주된 직장에서의 퇴직 후 노동시장에서 최종 은퇴를 하기 전까지 자영업을 하거나 비정규직 등 불안정한 고용상태에서 근로생애의 후반기를 보내고 있어 사회불안 요인이 되고 있다. 특히 2010년 현재 베이비붐 세대(1955~1963년생 약 712.5만 명)가 생산가능인구의 18.0%를 차지하고 있으며, 베이비붐 세대 취업자가 전체 취업인구의 23.2%를 차지하고 있다. 베이비붐 세대가 2010년을 기점으로 은퇴연령대에 진입하여 향후 몇 년 동안 이들의 은퇴가 본격화되면서 노동력 공급에서 급격한 불균형 현상을 야기할 우려가 있다.

Ⅲ. 이행노동시장의 관점에서 본 현행 고용보험제도의 평가

우리나라 고용보험제도는 매우 다양한 사업을 포함하고 있는데, Schmid의 노동시장 이행 유형에 따라 고용보험사업을 분류해 보면 <표 3>과 같다.

1. 고용과 고용 간의 이행에 대한 지원제도

취업한 이후 더 나은 일자리로의 이행 등 노동시장에서의 다양한 일자리로의 이행을 지원하기 위한 대표적인 사업은 '중소기업 고용구조개선 지원'이 있다. 중소기업 고용구조개선 지원사업은 중소기업 비정규직 근로자의 근로조건 개

선을 위한 인사관리체계 개선 컨설팅(차별시정), 정규직 전환 프로그램 구축, 임금·직무 재설계, 비정규직 능력개발 프로그램 구축 등 중소기업의 자율적인 고용구조 개선 유도를 위해 공모를 통해 선정된 중소기업에게 컨설팅 비용을 지원(1개소당 1천만 원 한도)하여 중소기업에 근무하는 비정규직 근로자가 정규직으로 이행해 가도록 지원하는 기업 지원제도다. 노사발전재단을 통해 사업을 추진하고 있는 동 사업은 2012년 예산이 1,449백만 원에 불과하여 아직은 시작 단계에 불과하다.

'사업주 직업능력개발훈련지원'과 '근로자 직업능력개발훈련지원'에 관한 여러 사업들도 유형 Ⅲ 및 유형 Ⅰ의 이행을 지원하기 위한 주요 수단이다. 그 중에서도 내일배움카드를 활용한 근로자 직업능력개발훈련지원사업은 기간제·단시간·파견·일용근로자, 이직예정자, 무급휴직·휴업자에 대하여 1인당 연간 200만 원(5년간 300만 원) 한도의 훈련비를 지원하여 비정규직 등 취약근로자가 직업능력개발훈련을 수강토록 함으로써 더 나은 고용상태로 이행해 가도록 지원하고 있다. 근로자학자금 및 훈련비 대부사업도 근로자 본인의 능력개발을 위해 폴리텍대학, 사이버대학 또는 전문대 이상의 학교에 진학하는 경우 등록금을 대부해 주는 제도로서 교육훈련을 통해 더 나은 고용으로 이행해 가도록 지원하는 중요한 기제가 될 수 있다.

'중소기업 훈련지원' 사업은 중소기업 핵심 직무능력 향상지원, 중소기업 학습조직화 지원, 중소기업 체계적 현장훈련지원, 중소기업 HRD 자문지원 등을 통해 중소기업의 경쟁력 향상은 물론 중소기업 재직근로자의 더 나은 고용으로의 이행을 지원하고 있다. '국가인적자원개발 컨소시엄 지원' 사업도 대기업에 비해 훈련 여건이 열악한 중소기업 재직자의 직무능력 향상을 지원하여 중소기업의 경쟁력을 확보하기 위하여 사업주 및 사업주단체, 대학 등이 중소기업과 직업훈련 컨소시엄을 구성하고 참여 중소기업에 대한 직업능력개발훈련을 실시할 수 있도록 훈련 인프라 구축비용 및 운영비용을 지원하는 사업으로서 중소기업 재직근로자의 더 나은 고용으로의 이행을 지원하고 있다.

그런데 이상 살펴본 고용과 고용 간의 이행에 대한 여러 지원제도는 아직 근로자의 특성에 맞는 맞춤형 지원을 하는 수준까지는 이르지 못하고 있다. 특히 소득이 중위소득의 50% 미만인 개인의 비중으로 산출한 시장소득 기준 취업빈

〈표 3〉 Schmid의 5가지 노동시장 이행 유형에 따른 고용보험사업의 분류

사업명	유형Ⅰ	유형Ⅱ	유형Ⅲ	유형Ⅳ	유형Ⅴ
1. 고용안정 · 직업능력개발사업					
고용창출지원					
고용환경개선지원		○			
유망창업기업 고용지원		○			
전문인력 채용지원		○			○
일자리 함께 하기 지원		○			
시간제 일자리 창출지원		○			
고용조정지원					
고용유지지원금		○			
지역고용촉진					
지역고용촉진지원금		○			
고령자 등 고용촉진지원					
정년연장지원금					○
정년퇴직자 재고용지원금		○			○
60세 이상 고령자 고용지원금		○			○
임금피크제지원금					○
고용촉진지원금		○		○	○
임신 · 출산 여성 고용안정지원금				○	
기타 고용안정 · 취업촉진 비용 대부 · 지원					
중소기업 고용구조개선지원	○				
창업촉진지원		○			
직업소개, 직업진로지도, 인턴채용지원 및 전직지원서비스사업 등 취업지원		○	○	○	○
고령자 · 여성 · 장애인 고용환경 개선지원		○		○	○
청년 취업 · 진로지원			○		
직장 어린이집 설치 · 운영비지원				○	
건설근로자 고용보험 관리지원금지원	-	-	-	-	-
지역맞춤형 일자리 창출지원		○			
취약계층 취업지원		○	○	○	
건설근로자의 고용안정지원		○			
사업주 직업능력개발훈련지원					
직업능력개발훈련지원	○		○		
유급휴가훈련 및 대체인력 채용지원	○		○		
직업능력개발훈련 시설 · 장비자금 대부			○		

〈표 3〉의 계속

사업명	유형Ⅰ	유형Ⅱ	유형Ⅲ	유형Ⅳ	유형Ⅴ
근로자 직업능력개발훈련지원					
근로자 직무수행능력 향상지원	○		○		
국가인적자원개발 컨소시엄 지원			○		
중소기업 훈련지원	○		○		
내일배움카드제 (비정규직 등)	○		○		
근로자 학자금 및 훈련비 대부	○		○		
구직자 직업능력개발훈련지원					
국가기간전략산업직종 훈련지원		○	○		
기술·기능인력 양성(폴리텍대학)		○	○		
내일배움카드제(실업자)		○	○	○	○
직업훈련생계비 대부		○	○		
직업능력개발 훈련 시설에 대한 지원					
직업능력개발훈련시설 등에 대한 비용 대부	○	○	○	○	○
직업능력개발훈련시설 등의 지원	○	○	○	○	○
직업능력개발의 촉진					
자격검정 사업의 지원	○	○	○	○	○
직업능력개발의 촉진	○	○	○	○	○
건설근로자 등의 직업능력개발 지원	○	○	○		
고용정보 제공 및 고용지원 기반 구축					
직업정보 제공 및 직업지도	○	○	○	○	○
지방자치단체, 비영리단체 등의 고용안정·고용촉진 및 직업능력개발에 대한 지원		○	○		
실업급여					
구직급여		○			
취업촉진수당		○			
육아휴직급여 등					
육아휴직급여				○	
육아기 근로시간단축급여				○	
산전후휴가급여				○	
자영업자 고용보험					
구직급여		○			
직업능력개발지원					
직무수행능력 향상지원	○		○		
내일배움카드제(자영업자)		○	○		
자영업자 전직지원		○	○		

곤율이 2010년에 9.7%(김문길 외, 2011)인 점을 감안하면 2010년도 전체 취업자 23,829천 명 중 2,311천 명이 근로빈곤층인 것으로 추정할 수 있다. 또한 2011년 현재 주당 36시간 미만 일하였으면서 추가 취업을 희망하는 자는 358천 명이다. 임시 · 일용직, 자영업자, 무급가족종사자 등 불안정한 일자리가 취업빈곤층의 83.6%(윤희숙, 2012)를 차지하고 있는 점을 고려할 때, 이들 근로빈곤층과 불완전취업자에 대해서 맞춤형 고용서비스를 통해 더 나은 고용상태로 이행하여 근로빈곤의 함정에서 벗어날 수 있도록 지원하는 것이 시급하다. 그러나 현행 고용보험제도에서 이들에 대한 지원제도는 아직 초보적인 단계에 있으며, 고용보험 이외의 다른 제도에 의한 지원제도도 전무한 상태에 있다.

이병희 외(2010)는 근로빈곤의 주된 원인은 일을 적게 하기 때문이 아니라 일을 해도 소득이 낮으며, 근로빈곤층은 취업을 하더라도 고용이 불안정하여 질 낮은 일자리에의 취업과 실업 또는 비경제활동상태의 함정(trap)에 빠져 있다는 데 근본 원인이 있다고 진단하고 있다. 특히 근로빈곤층 가운데 본인의 근로소득으로 빈곤선을 벗어나는 경우는 18.1%에 불과하며, 다른 가구원의 근로소득 보충을 통해 빈곤상태에서 벗어나는 경우가 절반 가까운 수준에 이르고 있다고 분석하고 있다. 이러한 분석 결과는 저소득의 함정에서 벗어나도록 본인의 직업능력의 개발과 더 좋은 일자리로의 이행을 지원함은 물론 가구원의 취업과 고용안정을 위한 종합적이고 맞춤형 접근을 위한 고용보험제도의 보완이 필요함을 시사하고 있다.

2. 고용과 실업 간의 이행에 대한 지원제도

고용과 실업 간의 이행에 대한 지원제도로는 실업 시 소득보장을 위한 제도, 실업자에 대한 재취업지원, 사업주의 고용창출과 고용유지, 고용촉진, 창업지원 및 다양한 고용안정 및 취업촉진지원제도 등이 있다.

실업 시 소득보장을 위한 고용보험제도 내의 지원제도로는 실업급여가 핵심이다. 우리나라 고용보험제도는 적극적 노동시장정책 관련 사업과 실업급여가 하나의 제도적 틀 속에 있어 사업 간의 연계에 의한 시너지 효과를 기대할 수 있다. 그러나 적극적 노동시장정책과 실업급여의 연계를 통한 실업예방 및 재

취업촉진 기능을 소홀히 하는 문제가 발생하고 있다. 실업급여 수혜율 제고와 고용보험사업 활성화를 정책 목표로 삼아 실업급여를 무분별하게 지급하였고, 실업급여 수급자의 재취업촉진을 위한 노력은 미흡하였다.

〈표 4〉 고용보험기금 이외의 재원에 의한 주요 노동시장정책사업의 Schmid의 5가지 노동시장 이행 유형에 따른 분류

사업명 및 주무부처	유형Ⅰ	유형Ⅱ	유형Ⅲ	유형Ⅳ	유형Ⅴ
1. 일반회계					
취업성공패키지 지원사업(고용노동부)		○	○		
청년층 YES 프로젝트(고용노동부)		○	○		
중장년층 새일찾기 프로젝트(고용노동부)		○	○		
장년 희망찾기 지원(고용노동부)		○	○		○
취업사관학교 운영지원(고용노동부)		○			
청년 등 사회적기업가 육성(고용노동부)		○			
청년직장체험 프로그램(고용노동부)			○		
청년취업아카데미(고용노동부)		○	○		
중소기업 청년취업인턴제(고용노동부)		○	○		
글로벌 취업지원(고용노동부)		○			
실업자직업능력개발지원(내일배움카드제)(고용노동부)		○	○	○	○
대학청년고용센터 설치·운영 지원(고용노동부)			○		
농어민 지역실업자 직업훈련(고용노동부)		○			
일을 통한 빈곤탈출 상담 지원(고용노동부)		○			
지역노사민정 협력 활성화(고용노동부)		○	○	○	
직업안정기관 운영(고용노동부)	○	○	○	○	○
고용센터 민간인력 인건비 지원(고용노동부)		○			
민간고용서비스 활성화(고용노동부)		○			
북한이탈주민 교육지원사업(행정안전부)			○		
지역공동체일자리(행정안전부)		○			
성과중심자활사업(희망리본프로젝트)(보건복지부)		○	○		
자활사업(보건복지부)		○			
대한노인회 취업지원센터 운영(보건복지부)		○			○
군 전역예정간부 전직지원 교육사업(국방부)		○			
국방취업지원센터 설치·운영(국방부)		○			
제대군인지원센터 설치·운영(국가보훈처)		○			

〈표 4〉의 계속

사업명 및 주무부처	유형Ⅰ	유형Ⅱ	유형Ⅲ	유형Ⅳ	유형Ⅴ
국가유공자 취업지원 (국가보훈처)		○			
북한이탈주민 정착금(고용지원금) 지원(통일부)		○			
북한이탈주민 적응지원(통일부)		○			
경력단절여성 직업교육훈련(여성가족부)		○	○	○	
경력단절여성 취업지원(여성가족부)		○		○	
새일 여성 인턴(여성가족부)		○		○	
농촌 여성 일자리사업(여성가족부)		○		○	
아이 돌봄 지원사업(여성가족부)				○	
기술창업 아카데미(중소기업청)		○			
창업사업화 지원(중소기업청)		○			
대상별맞춤형창업지원(시니어, 장애인, 여성)(중소기업청)		○		○	○
저소득장애인 맞춤형 창업인큐베이터 구축(중소기업청)		○			
청년전용창업자금(청년창업 엔젤투자펀드)(중소기업청)		○			
2. 광역·지역발전특별회계					
신규 실업자 직업훈련(내일배움카드제)(고용노동부)		○	○		
자치단체 직업능력개발지원(고용노동부)		○	○		
노인일자리지원(보건복지부)					○
3. 여성발전기금					
고학력 경력단절여성 직업교육훈련(여성가족부)			○	○	
다문화가족 정착 및 자녀양육지원(여성가족부)		○		○	
결혼이민여성 인턴 채용지원(여성가족부)		○		○	
4. 청소년육성기금					
청소년 방과 후 활동지원(여성가족부)			○		
5. 장애인 고용촉진 및 직업재활기금					
장애인 취업지원(고용노동부)		○			
장애인 직업능력개발지원(고용노동부)		○	○		
장애인 고용관리지원(고용노동부)	○				
장애인 고용장려금 (고용노동부)		○			
6. 산업재해보상보험 및 예방기금					
산재근로자 직업훈련(고용노동부)		○	○		

주: 2012년 현재 고용보험사업과 지방자치단체의 일자리사업 이외에 16개 부처, 6개 청에서 추진하고 있는 168개 사업 중 주요한 사업을 발췌한 것임.

자료: 고용노동부, 『2012년도 정부재정지원 일자리사업 설명자료』, 2012.

대부분의 국가에서 일반재정에 의해 추진되고 있는 실업자에 대한 재취업지원, 사업주의 고용창출과 고용유지, 고용촉진, 창업지원 및 다양한 고용안정 및 취업촉진지원제도 등이 고용안정·직업능력개발사업으로 추진되고 있다. 그런데 사업주에 대한 고용보조금 형태로 추진되고 있는 많은 고용안정사업이 사업의 명분과는 달리 순효과가 높지 않다는 문제점이 있다.[9)]

고용보험 이외에도 실업자의 취업을 지원하기 위한 다양한 사업을 일반재정과 기타 재원에 의해 여러 부처가 추진하고 있다[10)](표 4 참조). 그런데 실업자의 취업지원을 위한 유사한 사업이 부처별·재원별로 무분별하게 시행되고, 각 사업별로 홍보를 하고, 서로 다른 전달체계를 통해 시행되다 보니 수요자인 구직자 입장에서는 어느 곳에 가서 어떤 서비스를 받아야 할지를 알기가 어렵다. 이러한 공급자 위주의 고용서비스는 전체 사업의 효과성과 효율성을 저하시키고, 고객이 이용하기가 불편하다는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다.

3. 고용과 교육훈련 간의 이행에 대한 지원제도

학교에서 노동시장으로의 이행을 위한 고용보험사업은 '청년 취업·진로지원'사업이 대표적인데, 동 사업은 노동시장 진입 이전 단계인 학교에서 직업 진로, 취업지도를 강화함으로써 청년실업을 예방하고 청년인력 활용도를 높이기 위하여 사업 공모를 통하여 지원대상 학교를 선정하여 취업지원관 인건비를 지원하고 있다. 그런데 2012년 지원대상이 130명에 불과하여 전체 고등학교와 대학교 수를 감안하면 매우 미미한 수준에 그치고 있고, 취업지원관을 비정규직으로 채용하는 것이 일반적이어서 서비스의 질이 미흡한 실정이다.

고용보험 이외에 일반회계사업으로는 고용노동부가 청년직장체험 프로그램, 청년취업아카데미, 중소기업 청년취업인턴제, 대학청년고용센터 설치·운영 지원 등을 시행하고 있다(표 4 참조). 그러나 이러한 프로그램은 재학생의 노동시

9) 고용안정사업의 문제점과 발전방안에 대해서는 유길상 외(2008)를 참조

10) 정부는 각 부처 일자리 사업의 유사중복 등 비효율 해소를 위해 2010년 7월과 2011년 8월에 중앙부처 일자리사업의 효율화를 통해 유사·중복사업을 통합·단순화하였으나 2012년 현재에도 고용보험사업과 지방자치단체가 추진하고 있는 일자리사업을 제외하고도 16개 부처, 6개 청에서 168개 사업을 추진하고 있다(고용노동부, 2012)

장 진입을 원활하게 하기 위한 전체 사업의 체계 내에서 이루어지지 못하고 각 사업별로 그때그때 필요에 의해 도입되어 매우 단편적이고 제한적으로 시행되어 그 효과가 미흡하다. 또한 청년층의 취업을 지원하는 다양한 사업을 추진하면서 어떤 사업을 고용보험에서 지원하고, 어떤 사업을 일반회계나 다른 재원으로 지원하여야 하는지도 불분명하다.

실업자 및 재직자에 대한 직업능력개발훈련제도는 <표 3> 및 <표 4>에서 본 바와 같이 각 부처별 · 재원별 · 대상자별로 너무 많은 사업이 유사한 대상자에 대해 추진되고 있어 수요자인 구직자와 재직자 입장에서는 어느 부처에서 어떤 전달체계를 통하여 어떤 사업을 하는지 알기가 어렵고, 예산 낭비와 중복 수혜의 가능성이 크다.

고용보험제도는 공식 노동시장의 근로자를 주 보호대상으로 하고 있어 영세기업 근로자, 특수형태근로자, 영세자영업자 등에 대한 생애직업능력개발을 통하여 더 나은 고용으로 이행하도록 지원하기 위한 제도적 장치는 미흡하고, <표 5>에서 보는 바와 같이 영세기업의 근로자는 대기업의 근로자에 비하여 재직자 직업능력개발사업 지원의 혜택을 상대적으로 적게 받고 있다.

〈표 5〉 사업규모별 직업능력개발훈련 지원 현황(2010년)

(단위 : 개소, 건, 백만 원, 명, %)

	지원 사업장 (A)	지원건수 (B)	지원 금액	(비율)	전체 사업장 (C)	피보험자 (D)	사업장 활용율 (A/C)	피보험자 참여율 (B/D)
전 체	234,224	376,413,9	346,763	(100.0)	1,408,061	10,131,058	16.6	37.2
50인 미만	158,782	693,213	77,762	(22.4)	1,371,916	5,120,527	11.6	13.5
50~149인	32,602	401,778	32,757	(9.4)	25,565	1,459,980	127.5	27.5
150~299인	15,048	392,949	31,683	(9.1)	6,210	833,432	242.3	47.1
300~499인	7,634	256,875	21,793	(6.3)	2,096	456,770	364.2	56.2
500~999인	6,961	372,909	32,782	(9.5)	1,422	585,344	489.5	63.7
1000인 이상	13,197	1,646,414	149,985	(43.3)	852	1,675,005	1,548.9	98.3

자료 : 한국고용정보원, 『2010 고용보험 통계연보』, 2011.

4. 고용과 가사활동 간의 이행에 대한 지원제도

여성 근로자가 임신·출산·육아·기타 가사 등의 사유로 인하여 경력단절이 되지 않도록 지원하기 위하여 고용보험제도는 육아휴직급여, 육아기근로시간단축급여, 산전후휴가급여, 그리고 임신·출산여성 고용안정지원금 등의 제도를 두고 있다. 일반회계 예산으로 여성가족부가 시행하고 있는 아이돌봄지원사업도 경력단절의 예방을 목적으로 하고 있다.

경력단절여성의 직장복귀를 지원하기 위한 사업으로는 고용보험제도 내의 고용촉진지원금과 고용노동부가 일반회계 예산으로 시행하고 있는 실업자직업능력개발지원(내일배움카드제), 그리고 여성가족부가 일반회계 예산으로 시행하고 있는 경력단절여성 직업교육훈련, 경력단절여성 취업지원, 새일 여성인턴 등의 사업 및 여성발전기금으로 시행하고 있는 고학력 경력단절여성 직업교육훈련 등이 있다.

이러한 사업은 고용과 가사활동 간의 원활한 이행을 지원하는 제도로서 상당한 역할을 수행하고 있으나 육아기 보육서비스를 체계적으로 지원하는 데 한계가 있고, 개별 여성 근로자가 처해 있는 특성을 고려하여 맞춤형 서비스를 제공하는 것이 아니라 단편적인 서비스를 제공하고 있는 한계가 있다. 또한 고용보험기금, 일반회계, 여성발전기금 등 여러 재원에 의해 부처별로 다른 전달체계를 통해 단절적으로 서비스를 제공하므로 수요자가 이용하는 데 어려움이 있다.

5. 고용과 은퇴 간의 이행에 대한 지원제도

중장년층의 조기퇴직을 예방하고, 준비된 은퇴를 하도록 지원하기 위한 사업으로는 고용보험제도 내의 정년연장지원금과 임금피크제지원금이 있고, 고령자의 재고용을 지원하기 위한 사업으로는 정년퇴직자 재고용지원금과 60세 이상 고령자고용지원금, 그리고 고용촉진지원금이 있다.

그 밖에 고령자의 재고용을 지원하기 위해 일반회계 재원으로 고용노동부가 취업성공패키지지원사업, 중장년층 새일 찾기 프로젝트 등을 추진하고 있고,

보건복지부가 대한노인회 취업지원센터 운영을 지원하고 있으며, 국방부가 군 전역예정간부 전직지원 교육사업과 국방취업지원센터 설치 · 운영을, 국가보훈처가 제대군인지원센터 설치·운영 및 국가유공자 취업지원 등의 사업을 하고 있다.

이들 사업은 준비되지 않은 비자발적 은퇴를 늦추고 퇴직자에 대한 재취업을 지원하는 기능을 수행하고 있으나, 고용보험제도 내의 정년연장지원금, 임금피크제지원금, 정년퇴직자 재고용지원금, 60세 이상 고령자고용지원금, 고용촉진지원금 등이 법정 지원금을 지급하는 행정적 처리 중심으로 이루어지고 있어 노동시장 구조개선을 통한 근본적인 중장년층의 고용안정과 개별 퇴직자의 상황을 고려한 맞춤형 서비스 수준에는 이르지 못하고 있다.

Ⅳ. 이행노동시장의 관점에서 본 고용보험제도의 발전방안

1. 공급자 중심의 프로그램 나열 방식에서 수요자 중심의 맞춤형 패키지 사업 방식으로 개편 : 구직자 및 취업자 맞춤형 패키지 사업의 신설

가. 맞춤형 서비스 제공의 필요성

취약실업자와 저소득취업자는 매우 다양하고 복합적인 취업장애요인과 근로빈곤요인을 갖고 있는 것이 일반적이기 때문에 취업알선, 직업훈련, 창업지원, 보육지원, 실업급여, 기타 생계지원 등을 개별적 · 단편적으로 제공하는 것만으로는 취업에 성공하기 어렵고 취업에 성공하더라도 질 낮은 일자리에 취업한 후 몇 개월 후에는 다시 실업이 되는 경향이 강하다. 이러한 이유로 취업과 실업을 반복하고 고용이 불안정한 비정규직의 함정과 근로빈곤의 함정에서 빠져나오기가 어렵다.

따라서 복합적인 취업장애요인을 가지고 있는 취약구직자에 대해서는 이들

을 조기에 인지하여 심층상담을 통해 구직자의 취업장애요인이 무엇인지를 정확하게 진단하여 각 개인별로 취업장애요인을 극복할 수 있도록 맞춤형 서비스가 제공되어야 한다. 직업능력이 부족한 사람에게는 직업훈련을 수강할 수 있도록 지원하고, 당장의 생계가 어려운 사람에 대해서는 실업급여 또는 그 밖의 생계비를 지원하여 직업훈련을 수강할 수 있는 여건을 동시에 마련해 주어 직업훈련을 수강하도록 하고, 직업훈련 수강 종료와 동시에 취업할 수 있도록 지원하여야 한다. 단편적으로 제공되어 오던 취업알선, 진로지도, 직업훈련, 실업급여, 공적부조, 보육지원 등이 상호 긴밀하게 연계되어 맞춤형 원스톱으로 제공되어야 한다. 취업한 다음에도 최소 2~3년간의 맞춤형 사후관리 서비스를 제공해야 다시 실업이 되거나 근로빈곤 상태에 머무르는 것을 방지할 수 있다.

저소득취업자도 실업과 취업을 반복하거나, 취업을 하여도 고용이 불안정하고 소득이 낮은 일자리에 종사할 수밖에 없는 매우 복합적인 근로빈곤의 요인을 가지고 있는 경우가 많다. 따라서 이러한 근로빈곤계층에게는 개별 근로빈곤자가 가지고 있는 복합적인 근로빈곤의 요인을 정확히 진단하여 이러한 복합적인 요인을 동시에 또는 단계적으로 제거해 주는 맞춤형 서비스가 제공되어야 한다.

우리나라의 소득 양극화는 이제 심각한 사회적 위협이 되고 있다. 2011년 현재 취업자의 8.1%가 중위소득 50% 미만의 빈곤상태에 있고, 미취업자, 영세자영업자, 영세업체 근로자, 비자발적 단시간 근로자 등이 구조적 빈곤층을 형성하고 있다(윤희숙, 2012). 이러한 구조적 빈곤층을 안정적인 고용으로 이행해 가도록 지원하고, 상대적 취약계층이 중산층으로 도약하도록 지원하기 위해서는 이들에게 맞춤형 고용·훈련·복지 연계서비스를 제공하는 것이 시급하다.

물론 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서는 서비스의 건당 평균 비용이 증가된다. 그러나 실업자 프로파일링을 토대로 취약한 실업자를 조기에 인지한 다음 개인별 특성에 맞는 맞춤형 고용서비스를 제공하게 되면 오히려 모든 사람에게 획일화된 일반적인 고용서비스를 제공하는 것보다 장기적으로 복지급여 지출액과 서비스 총비용을 감소시킬 수 있다는 것이 여러 선진국의 경험과 실증연구를 통해 입증되고 있다(Carters, 2009; Freud, 2007). 이러한 이유로 최근 선

진국의 복지제도 및 노동시장 개혁은 장기실업을 유발하고 재정부담을 가중시키는 사회보장급여만 주던 방식에서 고용서비스, 직업훈련, 사회보장급여가 연계되어 맞춤형 종합고용서비스를 제공하는 방식으로 전환되고 있다.

구직자 및 취업자 맞춤형 패키지사업은 노동시장 이행의 모든 단계를 포괄하여 각 단계에서 필요한 취업알선, 진로지도, 심층상담, 직업훈련, 보육서비스 등 다양한 고용서비스와 실업급여, 구직활동수당 등 소득보장을 패키지로 제공하게 되므로 이행노동시장론의 철학과도 잘 부합한다.

맞춤형 패키지사업은 노동시장 유연안전성과도 차이가 있다. 노동시장 유연안전성은 유연성과 안전성을 증진시키기 위한 사업이 개별적으로 추진되고 개인별 특성이 고려되지 않지만 맞춤형 패키지사업에서는 개인별 특성에 맞는 유연성과 안전성을 동시에 높이기 위한 프로그램이 제공된다.

그런데 이러한 맞춤형 서비스는 고용보험 피보험자와 피보험자였던 사람만을 대상으로 하는 것보다 노동시장에 참여하는 모든 사람을 대상으로 하되 실업자 프로파일링과 같은 선별 장치를 통해 가장 취약한 구직자와 취업자 등을 과학적으로 선별하여 제공함으로써 고용보험과 노동시장정책의 사각지대를 해소하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 소요 재원도 고용보험기금과 일반재정이 공동으로 부담하는 것이 논리적으로 타당할 것이다. 지금까지와 같이 재원별·부처별 칸막이에 의한 예산의 중복과 비효율을 극복하기 위해서는 고용보험법상의 실업급여를 제외한 적극적 노동시장정책 관련 프로그램을 고용보험 피보험자 여부와 관계없이 일하고자 하는 모든 국민을 대상으로 적용을 확대하되, 이에 소요된 비용을 고용보험의 사업주 부담금과 일반재정이 매칭펀드로 부담하도록 하는 것이 합리적이다(유길상, 2007). 일반회계에서의 재원은 추가 재원 부담 없이도 기존에 산발적으로 추진되고 있는 고용보험기금 이외의 재정지원 일자리사업의 예산을 재구조화하는 것만으로도 거의 조달될 수 있을 것이다.

나. 우리나라에서의 맞춤형 서비스의 시도와 한계

일반회계 예산으로 추진되고 있는 취업성공패키지사업, 청·장년층 내일 희망 찾기사업, 희망리본 프로젝트는 취약구직자에 대한 고용·복지 연계 맞춤형

패키지사업의 일종이다. 이들 사업은 종전의 프로그램에 비하여 취업률과 탈빈곤 등에 있어서 괄목할 만한 성과를 가두고 있다.

그러나 취업성공패키지사업, 청·장년층 내일 희망 찾기사업, 희망리본 프로젝트 등은 각 프로그램별로 미리 정해진 요건에 맞는 대상자를 사전에 정해놓고 조건에 맞는 대상자를 모집하는 방식으로 추진하고 있어 취약계층이 매우 많음에도 불구하고 사업 추진기관은 대상자 모집이 어렵고 유사한 사업을 각 부처별로 개별적으로 추진되면서 일반국민은 이러한 사업이 있는지도 잘 모르는 기이한 현상이 발생하고 있다. 또한 담당인력의 절대 부족 등으로 인해 개별 구직자의 특성에 맞는 맞춤형 서비스보다는 매뉴얼에 의한 획일적인 서비스에 그치고 있으며, 단기적인 취업률에 집착하여 체계적인 사후관리나 취업의 질을 높이기 위한 노력이 미흡하여 취업 이후 곧 실업이 되는 현상이 나타나고 있다. 또한 전체 보호가 필요한 대상자에 비하여 사업 규모가 너무 작다(박능후, 2011; 윤희숙, 2012).

다. 고용보험사업 내에 '구직자 맞춤형 패키지사업'의 신설

맞춤형 원스톱 종합고용서비스는 ① 실업자 프로파일링을 통한 취약실업자 및 근로빈곤자의 조기 인지, ② 심층상담을 통한 취약실업자 및 근로빈곤자의 복합적인 취업장애요인 및 근로빈곤요인의 진단, ③ 복합적인 취업장애요인 및 근로빈곤요인의 극복을 지원해 주기 위해 사례관리자에 의한 개인별 맞춤형 종합고용서비스 제공, ④ 취약실업자 및 근로빈곤자 스스로의 적극적인 취업 노력을 유도하는 능동화 조치의 병행, ⑤ 모니터링, 평가 및 사후관리 등이 체계적으로 이루어져야 한다(유길상, 2010).

이러한 원칙에 따라 실업자는 물론 비경제활동상태에 있는 취업준비자, 그냥 쉬고 있는 자, 구직단념자 등을 대상으로 프로파일링을 통해 장기실업의 가능성이 높은 취약구직자를 집중지원 대상자로 선별하여 개별 구직자별 심층상담, 개인별 사례관리자에 의한 진로설계 및 취업계획서 작성, 구직 기법 교육, 직업수행능력 진단, 부족한 직업능력 개발을 위한 직업훈련 실시, 보육서비스 지원, 취업알선, 취업 후 적응훈련 실시 및 사후관리 등 일체의 서비스를 맞춤형으로 제공하여 고용서비스 사각지대를 해소하고 고용을 촉진할 필요가 있다.

현행 유사 사업인 고용보험제도 내의 구직자 직업훈련지원제도와 일반회계 예산으로 추진하고 있는 취업성공패키지사업, 청·장년층 내일 희망 찾기사업, 희망리본 프로젝트 등은 '구직자 맞춤형 패키지사업'으로 흡수·통합하여 유사 사업의 중복 시행으로 인한 비효율을 해소하고 수요자의 활용 편의성을 높이도록 하는 것이 바람직할 것이다. 다만 일반구직자에 대해서는 과도기적으로 현행 고용보험제도 내의 구직자 직업훈련지원제도는 구직자 맞춤형 패키지사업과 병행 실시하도록 하여 제도 전환에 다른 충격을 최소화하도록 하고, 구직자 맞춤형 패키지사업이 안정적으로 정착이 되면 기존의 유사 제도를 구직자 맞춤형 패키지사업으로 단순화하는 것이 현실적일 것이다.

2012년부터 청·장년층 내일 희망 찾기사업의 일환으로 시행되고 있는 '구직활동수당'의 수준과 지원 기간 등을 개인별 특성에 맞춰 유연화·현실화하여 실업급여의 사각지대를 해소하고 취업지원 프로그램에 참여하는 경우 생계를 지원하는 한국형 실업부조 또는 보완적 실업자 사회안전망으로서 기능할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

당장의 생계문제로 인하여 훈련수강 등을 하고 싶어도 훈련프로그램에 참여하지 못하는 사람들을 위하여 구직자 맞춤형 패키지사업에 참여할 경우 생계수당을 지급하는 것은 고용보험의 사각지대를 해소하는 측면에서도 유용한 대안이 될 수 있다. 이러한 접근방식은 실업부조의 도입에 따른 부작용과 재정부담을 완화하면서 실업 시 소득보장을 강화하여 노동시장 이행과정에서의 생활안정과 더 나은 이행을 효과적으로 지원하는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

구직자에 대한 지원을 이러한 맞춤형 사업으로 재구조화하면 개별 프로그램별로 홍보할 필요가 없이 취업에 애로를 겪고 있는 사람은 누구나 고용센터를 방문하거나 전화 등으로 연락하면 필요한 서비스를 맞춤형으로 제공하여 적합한 일자리에 취업하여 고용이 안정될 때까지 일련의 서비스를 제공받을 수 있게 될 것이다.

라. 고용보험사업 내에 '취업자 맞춤형 패키지사업'의 신설

현행 '고용안정·직업능력개발사업'과 일반회계 등의 재원으로 시행하는 저소득취업자를 위한 다양한 사업을 고용보험사업 내의 '취업자 맞춤형 패키지사

업'으로 통합할 필요가 있다. 취업자 맞춤형 패키지사업은 중소기업근로자, 비정규직, 자영업자, 특수형태근로종사자 등 근로빈곤층에게 사례관리자에 의한 심층상담과 근로빈곤요인 진단, 취업자 직업능력개발훈련지원, 보육서비스 지원, 생계수당 및 대부, 사후관리 등의 서비스를 개인별 특성에 맞춰 맞춤형으로 제공하여 이들이 근로빈곤의 상태에서 벗어나도록 지원하는 것이다.

지식정보화 사회에서는 생애주기에 맞춘 체계적인 교육훈련을 통해 새로운 지식과 기술을 습득하여 취업능력과 변화에 대한 적응력을 높이는 것은 개인의 노동시장에서의 경쟁력을 높여 고용의 안정과 더 나은 고용상태로의 이행을 촉진하는 매우 유용한 수단이다. 그러나 저소득계층은 이러한 사실을 알면서도 당장의 생계문제로 인하여 훈련을 수강하고 싶어도 훈련프로그램에 참여하지 못하는 경우가 많다. 따라서 근로빈곤층을 위하여 취업자 맞춤형 고용지원 패키지사업에 참여할 경우 적정한 참여수당을 개인별 형편에 맞게 지급하여 생계를 보장함으로써 근로빈곤에서 탈출하고 더 나은 고용으로 이행해 가는 데 필요한 프로그램에 적극 참여할 수 있도록 유도하여야 한다.

취업자 맞춤형 패키지사업의 지원대상은 고용보험 피보험자만을 대상으로 할 것이 아니라, 비정규직・자영업자・특수형태근로종사자 등 기존의 고용보험 적용대상에서 제외되어 있는 모든 취업자를 지원대상에 포함하여 이들이 더 나은 고용으로의 이행을 위한 맞춤형 종합서비스를 제공함으로써 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 지원하여야 한다.

2. '기업 맞춤형 패키지사업'의 신설

현행 고용보험제도는 고용안정・직업능력개발사업에서 매우 다양한 사업을 추진하고 있다. 그러나 사업의 종류가 너무 많고 복잡할 뿐만 아니라 수시로 신설과 폐지가 이루어지고 지원 요건과 절차 등이 변경되어 기업은 물론 고용센터의 업무 담당자도 혼란스러워하고 있다. 노동시장 이행의 관점에서 보면 기업에 대한 노동수요 촉진 및 취약계층 고용촉진을 위한 다양한 지원제도가 구직자 및 취업자의 더 나은 상태로의 이행에 도움을 주면서 동시에 기업에게도 도움이 되는 것이 바람직하다. 노동시장 이행의 관점에서 보면 다양한 프로

그램을 공급자 중심으로 나열해 놓고 요건에 해당하는 기업이 신청하여 지원을 받도록 하는 것은 사중손실의 발생 가능성을 높이게 된다. 대신 구직자 및 취업자에 대한 맞춤형 서비스와 연계하여 기업에 대한 고용보조금이나 훈련비 및 육아지원비용 등을 지원하는 것이 노동시장 이행 과정에서 발생하는 위험을 줄이고 더 나은 고용으로의 이행을 촉진할 수 있다.

이러한 관점에서 기존의 복잡다기한 고용안정·직업능력개발사업과 일반재정에서 지원하는 유사 사업을 통합하여 중소기업에 대한 맞춤형 종합기업지원서비스 제공 및 지원 방식으로 개편할 필요가 있다. 중소기업의 구인지원 서비스, 내국인력 채용이 어려울 경우 외국인 채용지원, 고용유지지원, 근로시간 단축·교대제 전환·임금유연화·인사노무관리 합리화 등을 위한 컨설팅 및 비용 지원, 재직근로자·협력사업장 근로자·실업자 등을 위해 사업주가 실시하는 직업능력개발훈련지원, 기업의 체계적 현장훈련(S-OJT), 학습조직화·근로자경력개발 등 컨설팅 서비스 제공 및 지원 등을 체계화하여 맞춤형으로 제공하는 '기업 맞춤형 패키지사업'으로 통합할 필요가 있다.

세계화와 불확실성의 증대에 따라 기업은 노동시장의 유연화를 요구하고 있다. 그러나 해고의 유연화나 정규직에 대한 과도한 고용보호를 축소하고 고용형태를 유연화해야 한다는 경영계의 주장과 노동시장 유연화가 고용의 위기를 초래한다며 비정규직의 사용을 제한하여야 한다는 노동계의 주장은 지금까지의 경험으로 볼 때 노사정 간의 갈등과 대립만 심화시켜 현실적인 채택 가능성이 높지 않다(김대환, 2010; 정병석, 2011). 따라서 비현실적인 노동시장의 유연화와 안정화 논의에서 벗어나 기업의 실정에 맞는 맞춤형 종합고용서비스를 제공하여 기능적 유연화, 임금과 근로시간의 유연화 등 노사가 상생할 수 있는 유연안정성을 확보할 수 있도록 하여 근로시간의 유연화를 통한 자발적 단시간 근로제의 활성화, 근로시간 비례보호의 원칙 확립, 취약계층에 대한 직업능력개발기회의 보장 등이 필요하다.

3. 학교로부터 노동시장으로의 이행지원의 체계화

청년실업을 예방하기 위해서는 학교 재학 중에 직업 및 진로에 대한 체계적

인 교육과 지원이 필요하다. 재학 중 직업교육 및 진로지도는 1차적으로 학교교육과정에서 다루어야 할 영역이지만 학교교육 단계에서의 직업 및 진로에 대한 교육이 원활하지 않은 현실을 감안하여 기존의 고용보험과 일반회계 예산에서 단편적으로 지원하는 청년취업·진로지원, 취업사관학교 운영지원, 청년직장체험 프로그램, 청년취업 아카데미, 중소기업 청년취업 인턴제 등을 고용보험사업 내에 체계화할 필요가 있다. 이 경우 고용보험기금 외에 일반회계에서 지원하는 유사 사업의 지원비용을 통합하여 재원별 칸막이에 의한 사각지대 발생을 방지하는 것이 바람직할 것이다.

4. '고용서비스 기반구축사업'의 신설을 통한 고용인프라 확충

맞춤형 고용서비스를 제공하기 위해서는 이를 뒷받침할 만한 고용서비스 기반(인프라)이 구축되어야 한다. 외환위기 이후 현대적인 공공 고용서비스기관이 확충되었고 서비스의 질도 많이 향상되었다. 그러나 아직도 고용센터는 고용보험지원금 지급 업무 위주이고, 구직자 및 취업자, 그리고 기업에게 맞춤형 고용서비스를 제공하여 일을 통한 빈곤 및 양극화 극복을 지원하는 중추기관으로는 발전하지 못하고 있다. 이처럼 고용센터의 기능이 아직 미흡한 주요 이유는 다음과 같다.

첫째, 고용서비스기관에 대한 투자가 너무 미흡하다. <표 6>에서 보는 바와 같이 공공 고용서비스에 대한 GDP 대비 정부지출 비중이 0.02%로서 OECD 국가 평균인 0.16의 12.5%에 불과하다. 오히려 OECD 국가들의 경험에서 그 효과가 미흡한 것으로 평가받은 직접 일자리 창출에 대한 지출은 OECD 국가 평균의 3배 이상의 지출을 보이고 있다. 선진국 복지개혁은 직접적인 현금급여는 축소하고 고용서비스와 직업훈련을 중심으로 한 노동시장정책에 대한 지출을 확대하고 있다. 우리나라도 지속가능하고 효과적인 복지재정의 확대 차원에서 저임금의 단기 일자리 제공이 대부분인 직접일자리 창출에 대한 지출은 축소하는 대신 그 성과가 입증된 공공 고용서비스와 직업훈련에 대한 투자를 중심으로 노동시장정책에 대한 지출을 확대할 필요가 있다(고영선, 2012; 윤희숙, 2012).

〈표 6〉 GDP 대비 노동시장정책에 대한 분야별 재정지출 비중(2009년 기준)

(단위 : %)

	한국(A)	OECD 평균(B)	A/B
공공 고용서비스 및 행정	0.02	0.16	12.5
직업훈련	0.07	0.18	38.9
고용보조금	0.06	0.10	60.0
보호고용 및 재활	0.02	0.09	22.2
직접일자리 창출	0.22	0.07	314.3
창업지원	0.01	0.02	50.0
실업 시 소득보장	0.42	0.95	44.2
조기퇴직	-	0.09	-
전 체	0.82	1.67	49.1

자료 : OECD, *OECD Employment Outlook,* 2011.

〈표 7〉 주요국의 국가고용서비스기관 종사자 수 비교

	공공고용서비스기관 직원수(천명)	경제활동인구(천명)	실업자 수(천명)	직원 1인당 경제활동인구(명)	직원 1인당 실업자 수(명)
미국(2008)	70	154,287	8,924	3,312	127
영국(2008)	80	31,125	1,783	384	22
캐나다(2011)	16	18,525	1,484	1,158	93
독일(2011)	113	41,684	3,140	368	28
일본(2008)	25	65,900	2,650	2,636	106
한국(2011)	3	25,257	762	8,419	254

주 : 캐나다와 독일의 경제활동인구와 실업자 수는 2008년 통계.

자료 : 미국과 영국의 국가고용서비스기관 직원 수 자료는 신종각(2011),「고용서비스 개선을 위한 정책 제언」,『고용이슈』(2011.05), 한국고용정보원, pp.4～16. 캐나다·독일·일본의 국가고용서비스기관 직원 수 자료는 현지 출장을 통해 파악한 자료. 경제활동인구와 실업자 수 자료는 한국노동연구원(2010),『2010 KLI 해외노동통계』.

둘째, 고용센터 직원이 절대적으로 부족하여 고용서비스의 품질 제고에 한계가 있다(박능후, 2011). <표 7>에서 본 바와 같이 현행 고용센터 인력은 경제활동인구 기준으로 선진국의 1/2.5～1/22, 실업자 수 기준으로 선진국의 1/2～1/12 수준에 불과하다. 따라서 고용센터의 인력을 적정수준으로 증원하고 이들의 사례관리자로서의 전문 역량을 배양하여 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 여건을 조성하는 것이 시급하다.

지금까지의 우리나라 경험에 의하면 일반 재정에 의한 공공고용서비스 확충은 매우 지난하였다. 따라서 '고용서비스 기반구축사업'을 고용보험사업 내에 포함하여 고용서비스기관의 설치·운영 및 지원, 직업능력개발훈련시설의 설치·운영 및 지원, 고용정보·직업상담·취업알선·고용보험·기타 노동시장 정책 추진에 필요한 인프라 구축지원, 지역 고용파트너십 구축지원, 노동시장 분석, 고용보험 관련 조사·연구·평가 및 국제교류 협력, 공공 및 민간 고용서비스기관 및 직업훈련기관 종사자 등에 대한 전문적인 교육훈련 지원 등을 활성화하기 위한 제도적 장치를 갖출 필요가 있다.

Ⅴ. 맺음말

본 논문은 외환위기 이후 우리나라의 노동시장이 패러다임적인 대전환을 겪으면서 노동시장 이행의 각 단계에서의 위험이 크게 증대한 점에 주목하여 이행노동시장의 관점에서 고용보험사업을 평가하고 발전방안을 모색하였다. 노동시장에서의 이행을 체계적으로 관리하고 생애에 걸쳐 더 나은 이행으로 원활하게 이행해 가기 위해서 본 논문이 제안한 고용보험제도의 발전방안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 고용보험사업 내에 '구직자 맞춤형 패키지사업'을 신설하여 실업자는 물론 비경제활동상태에 있는 취업준비자, 그냥 쉬고 있는 자, 구직단념자 등 일하고자 하는 모든 취약 구직희망자를 대상으로 실업자 프로파일링을 통해 지원대상자를 과학적으로 선정한 후 사례관리자에 의한 맞춤형 심층상담, 진로설계 및 취업계획서 작성, 구직기법 교육, 직업수행능력 진단, 부족한 직업능력 개발을 위한 맞춤형 직업훈련 실시, 보육서비스 지원, 구직자 맞춤형 패키지사업에 참여하는 기간 동안 개인별 특성을 감안한 구직활동수당의 지급, 취업알선, 취업 후 적응지원 및 사후관리 등의 일체의 고용서비스를 맞춤형으로 제공하여 고용보험의 사각지대를 해소하도록 한다.

둘째, 현행 '고용안정·직업능력개발사업'과 일반회계 등의 재원으로 시행하는 저소득취업자를 위한 다양한 사업을 고용보험사업 내의 '취업자 맞춤형 패

키지사업'으로 통합하여 비정규직, 자영업자, 특수형태근로종사자 등도 지원 대상에 포함하여 이들이 더 나은 고용으로의 이행을 위한 맞춤형 종합서비스를 제공함으로써 근로빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 지원한다.

셋째, '기업 맞춤형 패키지사업'을 신설하여 중소기업의 구인지원 서비스, 내국인력 구인 곤란 시 외국인 채용지원, 고용유지지원, 근로시간 단축, 교대제 전환, 임금유연화, 인사노무관리 합리화 등을 위한 컨설팅 및 비용지원, 사업주가 실시하는 직업능력개발훈련지원, 학습조직화, 근로자 경력개발 등을 맞춤형으로 제공하도록 한다.

넷째, 현행 고용보험사업 및 일반회계를 이용한 학교 재학 중 취업지원 프로그램을 체계화하여 학교로부터 노동시장으로의 원활한 이행을 적극 지원하도록 한다.

다섯째, 고용보험사업으로 '고용서비스 기반구축사업'을 신설하여 고용인프라 확충을 위한 제도적 장치로 활용하여 맞춤형 서비스가 가능한 고용 인프라를 구축하도록 한다.

이상과 같은 맞춤형 패키지사업은 구직자와 취업자에게는 노동시장 이행의 각 단계에서 발생하는 사회적 위험을 효과적으로 관리하여 취약계층이 일과 교육훈련 등을 통해 더 나은 상태로 원활하게 이행하도록 지원하는 주요 수단이 될 수 있을 것이다. 기업에게도 근로자의 채용에서 퇴직에 이르는 생애 주기에 맞춰 근로자의 더 나은 이행과 기업의 지속가능한 성장을 할 수 있는 토대를 제공하게 될 것이다.

이상의 발전방안에 대한 제안은 고용보험제도의 도입 당시부터 현재까지 고용보험제도와 노동시장정책 및 고용서비스에 대한 국내외의 동향을 살펴보고 일선 고용센터에서 고용보험 등의 업무를 담당해 온 실무자와의 심층인터뷰, 전문가 등과의 토론을 통해 얻은 필자의 주관적 견해에 바탕을 둔 것이라는 것이 본 논문의 한계다. 지면 제약으로 인하여 각각의 발전방안에 대한 충분한 논리적 근거를 제시하는 데도 한계가 있었다. 앞으로 본 논문에서 제안된 내용을 시작으로 하여 고용보험제도 발전에 대한 활발한 논의가 있기를 기대해 본다.

참고문헌

고영선(2012).「빈곤 확대의 원인과 대책」. 경제사회발전노사정위원회 노사관계비전포럼 제12차 회의 발표자료.

고용노동부(2012).「2012년도 정부재정지원 일자리사업 설명자료」.

국무총리실・고용노동부(2011).『일자리대책백서 2009～2010』.

금재호(2012).「노동시장 환경변화와 정년연장의 필요성」.『정년연장, 어떻게 할 것인가』. 한국노동연구원 토론회 자료집.

김대환(2009).「고용친화적 사회경제정책으로의 전환 : 유연안전화 체제의 구축」.『산업관계연구』 20 (1): 1～20.

김동헌(2011).「TLM 이론의 개관」.『이행노동시장의 이해와 고용전략』(정병석・박능후・김동헌 편저), 한국고용정보원, pp.3～34.

김문길・감태완・이병희・임병인・박신영・이서현(2011).『2011년 빈곤통계연보』. 한국보건사회연구원.

노동부(2005).『고용보험 10년사』. 노동부.

박능후(2011).「근로빈곤층의 고용 및 복지정책」.『이행노동시장의 이해와 고용전략』(정병석・박능후・김동헌 편저), 한국고용정보원, pp.191～237.

사람입국・일자리위원회(2006).『비정규직 실태 및 정책과제』(제73회 국정과제회의 보고서).

신종각(2011).「고용서비스 개선을 위한 정책 제언」.『고용이슈』(2011.05), 한국고용정보원, pp.4～16.

유길상(2007).「고용보험법상의 적극적 노동시장정책 관련 사업의 재설계에 관한 연구」.『사회보장연구』 23 (4)(제43집): 57～82.

_____(2011).「고용보험제도의 종합발전방안」.『고용보험제도 발전방안 모색을 위한 토론회』. 고용보험평가센터.

유길상・민동세・조인호(2008).『고용안정사업 개편방안』. 노동부.

윤희숙(2012).「일으켜 세우는 복지, 주저앉지 않는 국민」. 한국경제의 재조명에 대한 토론회 발표자료, KDI.

이병희 · 홍경준 · 이상은 · 강병구 · 윤자영(2010).『근로빈곤의 실태와 지원정책』. 한국노동연구원.

이재준 · 이준상(2011).「국제 금융위기 이후 우리 경제의 잠재성장률 평가」.『경제현안분석』. 한국개발연구원, pp.37～48.

정병석(2010).「한국노동시장정책의 평가와 발전방안」.『노동정책연구』10(2): 155～185.

_____(2011).「한국노동시장정책의 평가와 발전방안」.『이행노동시장의 이해와 고용전략』(정병석 · 박능후 · 김동헌 편저), 한국고용정보원, pp.35～60.

통계청(2009).「경제활동인구조사」.

_____(2011a).『2011년 5월 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사 결과』. 2011. 7. 28 보도자료.

_____(2011b).『2011년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금근로 부가조사 결과』. 2011. 10. 28 보도자료.

_____(2011c).『2011년 맞벌이가구 및 경력단절여성 통계 집계 결과』. 2011. 12. 13. 보도자료(2011c).

_____(2012).『2012년 3월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과』. 2012. 5. 24 보도자료.

한국고용정보원(2010).『2009 고용보험통계연보』.

한국노동연구원(2010).『2010 KLI 해외노동통계』.

_____(2011).『2012 KLI 노동통계』.

Carters, G(2009). *Australia's Employment Services: Assisting disadvantaged jobseekers*. WAPES 8th World Congress.

Freud, D(2007). *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the future of welfare to work*. Department for Work and Pensions, UK.

OECD(2006). *OECD Jobs Strategy*.

_____(2011). *OECD Employment Outlook 2011.*

Schmid, G(1996). "Is Full Employment Still Possible? Transitional Labor Market as a New Strategy for Labor Market Policy." *Economic and Industrial Democracy* 16: 429~456.

_____(1998). *Transitional Labor Market : A new european employment strategy.* ZAB Discussion Paper FS I 98~206.

_____(2008). *Full Employment in Europe : Managing labour market transitions and risks.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

_____(2010). "The Transitional Labor Market and Employment Services." TLM과 고용서비스에 관한 국제컨퍼런스 발표자료, 한국고용정보원.

abstract

Proposed Development Programs for Employment Insurance System from the Transitional Labor Market Perspective

Kil-Sang Yoo

This study proposes development programs for Korean Employment Insurance System from the transitional labor market point of view. In order to manage and overcome risks of each stage of the labor market transition, this study proposes *a jobseeker-tailored package program and an employee-tailored package program*. The former is a series of integrated programs tailored to each jobseeker regardless of coverage of Employment Insurance System. The latter is a series of integrated programs tailored to each employed person regardless of coverage of Employment Insurance System. Through these tailored package programs vulnerable jobseekers and employed persons will be served a series of integrated employment services including income support, vocational training, job counseling and placement services, child care services, wage subsidy by case managers in the public and private employment offices so that they transit to better status in the labor market.

This study also proposes *an employer-tailored package program* so that small enterprises can be served a series of tailored package program in overcoming human resource management problems and so that enterprises can help employees' successful risk management in each stage of the labor market transition.

Keywords : employment insurance, unemployment insurance, labor market transition, employment service, tailored service