

# 고용안전망 평가와 개선방안

이 병 희\*

## I. 평가 배경

- 적극적인 일자리 창출대책 수립시행으로 경제위기의 충격을 완화하는데 기여하였으나, 올해 2/4분기 이후 경제의 빠른 회복에도 불구하고 노동시장 회복은 지체
  - 민간 부문의 취업자는 감소추세가 지속되고 있으며, 특히 일용직 근로자와 비임금근로자의 취업자수가 감소함
- 취약계층의 실직은 가구소득 하락 → 빈곤층으로 전락할 위험이 높기 때문에 둘 간의 연계고리를 약화시키는 정책적 개입이 필요

<표 1> 경제성장률과 취업자수 증감(전년 동기 대비)

(단위: %, 천명)

		08 1분기	2분기	3분기	4분기	09 1분기	2분기	3분기	10월	11월
경제성장률		5.5	4.3	3.1	-3.4	-4.2	-2.2	0.9		
취 업 자 수	전 체	209	173	141	54	-146	-134	-1	10	-10
	공공 제외	166	104	99	37	-181	-277	-323	-323	-328
	상용직	435	448	347	316	318	313	386	490	492
	임시직	-98	-96	-83	-94	-136	-5	125	136	186
	일용직	-25	-63	-56	-85	-108	-133	-155	-250	-264
증 감	고용주	-38	-3	-44	-56	-46	-33	1	35	47
	자영자	-41	-64	-32	-39	-150	-253	-277	-301	-353
	가족종사자	-24	-49	10	13	-23	-23	-80	-101	-117

\* 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kdi.re.kr).

- 최근 실업급여의 확충, 실업부조의 도입, 기초생활보장제도의 확충 등을 내용으로 하는 법률 제·개정안이 국회에 제출됨
  - ※ 강성천 의원(한나라당)과 김상희 의원(민주당)은 실업급여 확충을 내용으로 한 고용보험법 개정안 제출
  - ※ 김재운 의원(민주당)은 사각지대에 있는 실업자에게 구직촉진급여 제공을 내용으로 한 ‘실업자 구직촉진 및 소득지원에 관한 법률’ 제정안 제출
  - ※ 참여연대는 실업급여 확대 및 구직촉진수당 도입을 내용으로 한 고용보험법 개정안을 국회에 제출
  - ※ 광정숙 의원(민노당)은 최저생계비가 국민소득과의 적정수준을 유지하도록 상대빈곤선 방식 도입을 골자로 하는 국민기초생활보장법 개정안 제출

- 실적과 빈곤의 동반 위험에 있는 취약계층을 대상으로 한 고용안전망의 실태를 평가하고 그 사각지대를 해소할 수 있는 방안을 모색하고자 함
  - 경기가 회복되더라도 실업기간의 장기화에 따라 빈곤한 실업자가 증가할 예상이므로 저소득 실업자들의 생계 보호 및 취업 촉진을 위한 제도적인 방안을 모색할 필요
  - 고용 사정 회복에 맞추어 한시적인 단기 일자리 사업들을 정비하되, 고용안전망의 확충을 통해 취약계층의 생활 지원 및 취업 촉진을 통해 민간노동시장으로 통합할 필요

<고용안전망 정의>

- ▲ 실적 위험을 예방하거나 부정적인 역할을 줄이기 위한 제도는 크게 고용보호(employment protection)와 고용안전망(employment safety net)으로 구분
  - 고용보호 강화는 대기업 정규직에 종사하는 근로자에게 상대적으로 높은 수준의 고용 안정과 경제적 렌트를 제공하지만, 중소기업 근로자비정규직·실업자 등 주변부 근로자의 불안정성을 심화시키며, 경제 전체의 일자리 창출력을 약화시키고 변화에 대응한 적응력을 높이는 데 기여하지 못할 가능성이 높음
  - 반면 고용안전망은 실적 위험에 대한 보호와 효과적인 고용지원서비스를 제공함으로써 노동시장 통합을 촉진하는 역할
- ▲ 사회안전망은 노령·질병·실업·산업재해 등 사회적 위험으로부터 국민의 생존과 기초생활을 보장하는 제도인 반면, 고용안전망은 실업 위험에 대한 안전망으로 사회안전망의 하위 개념
  - 고용안전망은 소득 지원뿐만 아니라 사회안전망에서 제외되는, 적극적 노동시장정책(active labor market policy), 근로유인보상정책(make work pay policy), 사회서비스 등을 포함하여 노동시장 통합을 주요한 목적으로 설정

## II. 고용안전망 평가

### 1. 고용안전망 사각지대

- 실업자에게 소득 지원과 취업지원 서비스를 제공하는 고용안전망의 양대 축은 고용보험과 기초생활보장제도의 자활사업
  - 실직 위험에 따른 일차적인 고용안전망은 고용보험이며, 빈곤 상태로 전락할 경우 최후의 고용안전망은 기초생활보장제도
  - 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자는 취업하거나 자활사업에 참여할 경우 생계 지원
- 임금근로자를 대상으로 한 고용보험은 1998년 10월에 1인 이상 전사업장으로, 2004년에 일용직으로 적용 대상이 확대되었으나, 취업자 가운데 제도적으로 제외된 고용보험의 사각지대 규모는 9,807천명(취업자의 41.6%)
  - 고용보험에 가입된 임금근로자(상시직+일용직)는 11,180천명(취업자의 47.4%)이며, 적용 대상이지만 가입되지 않은 임금근로자 2,590천명은 피보험자격 확인청구를 통해 실업급여를 받을 수 있음
  - 적용이 제외되는 임금근로자는 공무원·사립학교법·별정우체국 직원 1,236천명, 5인 미만 농림어업 46천명, 가사서비스업 117천명, 주 15시간 미만 399천명, 특수형태근로 580천명, 가정내근로자 58천명
  - 비임금근로자는 자영업주 5,970천명(자영자 4,443천명), 무급가족종사자 1,401천명

〈표 2〉 고용보험 가입 현황

(단위 : 천명, %)

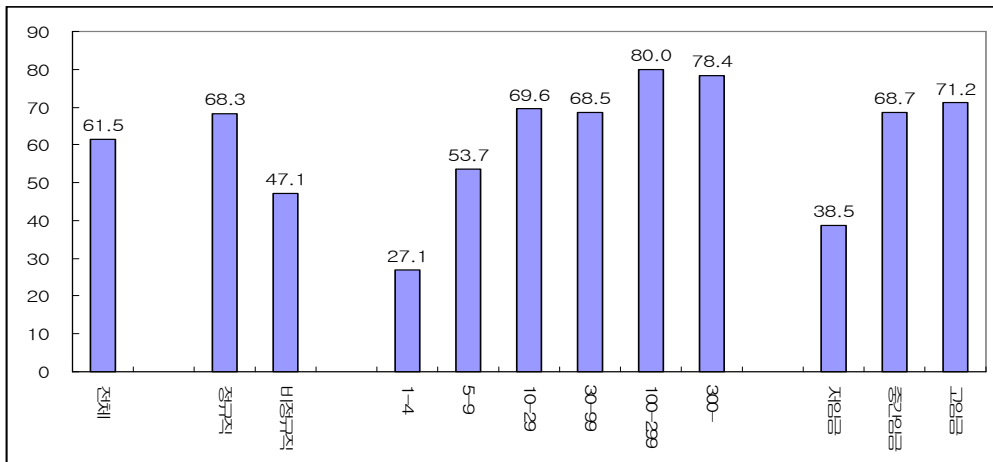
취업자 전체				임금근로자				비임금근로자(적용제외)		
전체	적용제외	미가입	가입	소계	적용제외	미가입	가입	소계	자영업주	무급가족종사자
23,577	9,807	2,590	11,180	16,206	2,436	2,590	11,180	7,371	5,970	1,401
(100.0)	(41.6)	(11.0)	(47.4)	(100.0)	(15.0)	(16.0)	(69.0)	(100.0)	(80.9)	(19.0)

주 : 가입 임금근로자는 피보험자격이 있는 상시직과 일용직을 합한 수치임.  
 자료 : 2008년 경제활동인구조사 및 고용보험 행정통계.

- 고용 지위간 고용보험 가입률 격차가 크게 나타남
  - 2009년 8월 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」(통계청)에 따르면, 임금근로자(적용제의 대상은 제외)의 고용보험 가입률은 66.8%
  - 정규직은 76.7%인 반면 비정규직은 45.7%에 불과하고 5인 미만 사업장 근로자의 가입률은 27.9%, 시간당임금이 중위임금의 2/3 미만인 저임금근로자의 가입률도 32.5%에 그치고 있어, 위험의 사회화가 가장 필요한 집단이 고용보험의 사각지대에 놓여 있음

[그림 1] 고용보험 가입률(2009.8)

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」, 2009.8.

- 「한국노동패널」 9~10차년도 원자료를 이용하여 2006년 실직 경험자의 연간 실업급여 및 기초생활보장 수급률을 분석
  - 실직경험자의 실업급여 및 기초생활보장 수급률은 2006년 10.2%이며, 전직 임금근로자의 수혜율은 전직 비임금근로자에 비해 높음
    - 전직 임금근로인 실직자 가운데 실업급여 수급자는 10.5%, 기초생활보장 수급자는 1.4%임
    - 전직 비임금근로인 실직자 가운데 2.3%가 기초생활보장을 수급함
  - 가구 소득계층별로 보면, 소득수준이 낮을수록 실직경험률이 높으나, 실직경험이 높은 빈곤층의 고용안전망을 통한 보호는 낮은 수준임
    - 가구 소득수준이 낮을수록 실업급여 수급률이 낮은 반면, 기초생활보장의 수혜율이 높음

〈표 3〉 실직경험자의 실업급여 및 기초생활보장 수급률(2006)

(단위: %)

실직경험자	전직 임금근로				전직 비임금근로		
	실업급여	기초생활보장	비수급		기초생활보장	비수급	
100.0	81.7	8.6	1.2	72.0	18.4	0.4	18.0
	(100.0)	(10.5)	(1.4)	(88.1)	(100.0)	(2.3)	(97.7)

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 2006~2007년 원자료.

〈표 4〉 소득계층별 실직경험자의 실업급여 및 기초생활보장 수급률(2006)

(단위: %)

	실직경험률	실업급여(A)	기초생활보장(B)	A+B
빈곤층	19.5	5.9	3.4	9.4
중하층	20.5	9.3	3.7	13.0
중간층	17.0	11.1	1.7	12.8
중상층	10.3	13.9	0.6	14.6
상위층	8.0	13.8	0.0	13.8
전 체	13.7	10.5	1.9	12.4

주: 가구소득이 중위값의 50% 미만인 경우 빈곤층, 50~70% 중하층, 70~100% 중간층, 100~150% 중상층, 150% 이상은 상위층임.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 2006~2007년 원자료.

## 2. 고용위기와 실업급여

### ○ 2008년 하반기 금융위기에 따라 비자발적인 사유에 의한 고용보험 상실자가 크게 증가함

- 고용보험 상실자수: '08.1~10월 3,775천명 → '09.1~10월 3,836천명
- 비자발적 상실률: '08.1~10월 38.2% → '09.1~10월 43.9%
- 비자발적 상실자: '08.1~10월 1,442천명 → '09.1~10월 1,683천명

### ○ 고용위기에 대응하여 실업급여 수급자수 및 지급액은 크게 증가하여, 경제 충격을 완화하는 실업급여의 자동안정화(built-in stabilizer) 역할 증대

- 2009년 들어 실업자수가 100만명에 근접함에 따라 실업급여 수급자수가 크게 증가하여 4월에 사상 최고 수준을 기록하였으나, 이후 실업급여 신규 신청이 감소하기 시작하여 11월 수급자수는 334천명으로, 올해 들어 가장 낮음

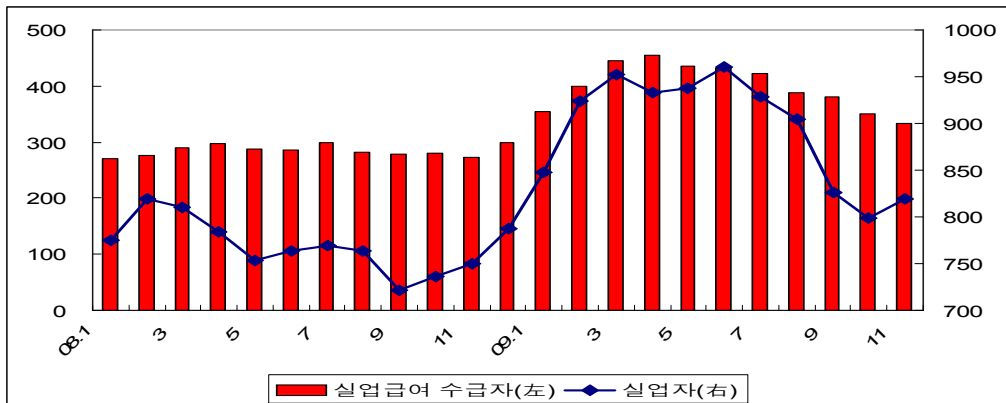
<표 5> 실업급여 지급실적 추이

(단위: 천명, 십억원)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009 1~9
수급자 누계	상용직	587	672	722	794	901	957
	일용직	3	25	46	60	89	125
지급액 누계	상용직	1,444	1,701	1,969	2,288	2,631	2,866
	일용직	5	51	105	146	234	343

[그림 2] 실업급여 수급자 및 실업자 추이

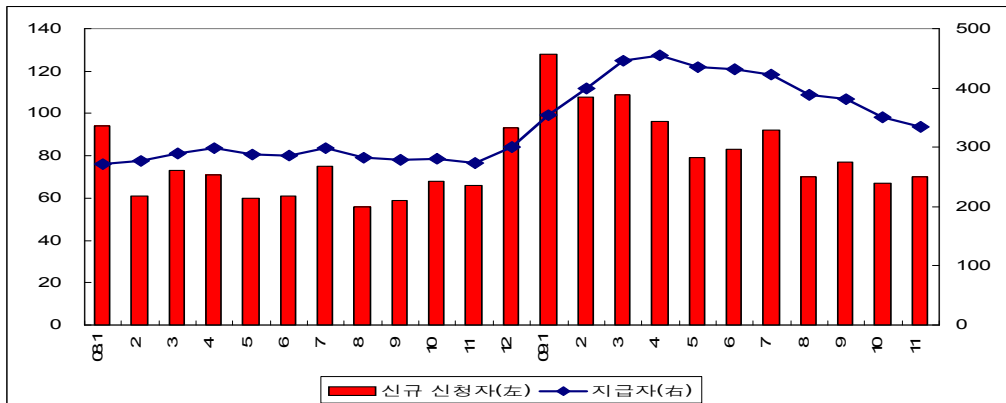
(단위: 천명)



자료: 노동부, 고용서비스동향.

[그림 3] 실업급여 신규 신청자 및 수급자 추이

(단위: 천명)



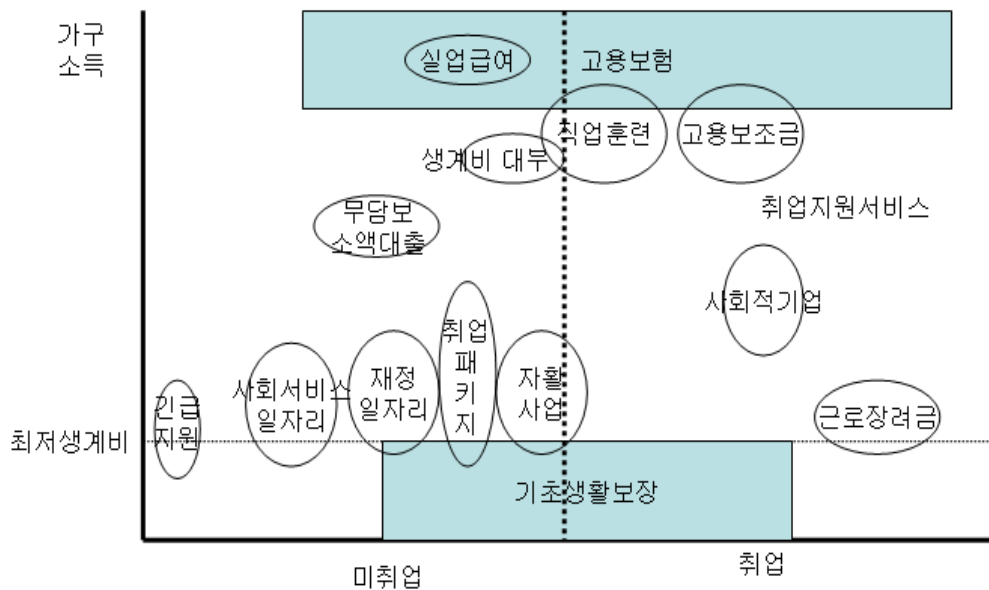
자료: 노동부, 고용서비스동향.

- 실업자 대비 실업급여 수혜율은 44.7%로 꾸준히 상승 중이나, 아직 실업자 중 50% 이상이 미수급(수급자수/경찰조사상 실업자수)
  - 실업자 대비 실업급여 수혜율: ('05) 22.9% → ('06) 26.8% → ('07) 31.0% → ('08) 35.4% → ('09.1-11월) 44.7%
  - ※ 경찰조사의 실업자 수가 실제 노동시장 여건을 반영하지 못하고 있어, 실직자 대비 실업급여 수혜율은 이보다 낮음
- 실업급여 지출액 증가에 따라 실업급여 재정 수지가 악화
  - 2009년 11월까지 3조 8,118억원이 지출되었으며, 연말까지는 4조 1천억원 이상 지출될 예정
  - 실업급여 재정은 2007년에 처음으로 적자를 기록한 이래, 적자 규모가 크게 증가할 예정
  - ※ 실업급여 수지차(수입~지출): '07년 -1,069억원, '08년 -3,661억원

3. 고용안전망 사각지대를 대상으로 한 지원정책

- 고용보험과 기초생활보장제도의 사각지대에 있는 취약계층에게는 재정을 통한 일자리, 직업훈련, 고용보조금 등이 보완적으로 제공

[그림 4] 고용안전망과 사각지대 대상의 보완정책



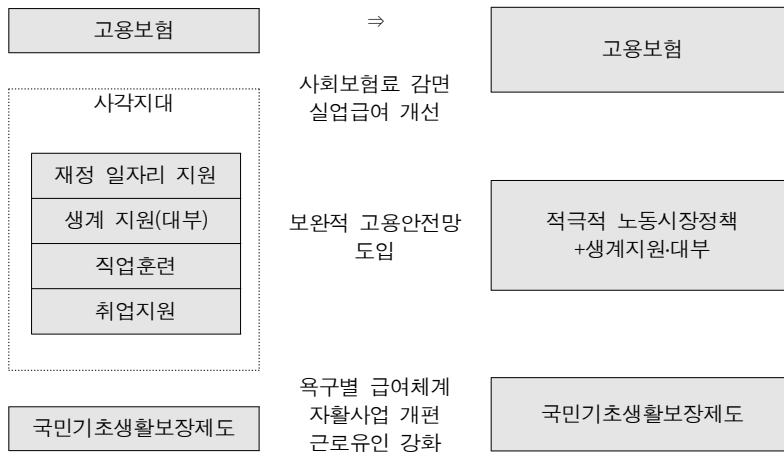
- 단편적인 정책들이 개별적·분산적으로 시행됨에 따라 투입된 재원에 비해 실제 노동시장 성과는 높지 않음
  - 재정을 통한 일자리 지원은 소득 지원 효과가 있지만, 참여대상자 선발의 적정성 확보와 생산적 사업 발굴, 재정 일자리 참여 종료 후의 취업지원서비스 제공 등의 과제를 안고 있음
  - 직업훈련은 '09년 직업능력개발계좌제의 도입에 따라 훈련의 다양성과 질을 높이는 계기가 마련되었으나, 구직자의 합리적인 훈련 선택권 행사를 위해 훈련 상담 및 훈련정보 제공을 담당하는 서비스 인프라 확충이 필요
  - 집단상담·심층상담·구인개척·동행면접·취업알선 등의 고용지원서비스는 구직자의 유형에 따라 다양한 프로그램을 실시하고 있으나, 신규추가 업무 등 업무량 급증에 따라 고용서비스의 질 저하 문제가 우려
  - 휴·폐업 영세자영업자와 고용보험 미가입 실직자에 대하여 긴급복지지원제도를 한시적으로 확충하였으나, 희망근로프로젝트 등의 일자리 참여를 우선하고 지자체의 특수시책사업(서울 SOS 위기가정 지원, 경기도 위기가구무한돌봄)이 병행됨에 따라 지원실적이 저조
    - 고용보험 미가입 실직자에 대해서는 실업급여를 청구하도록 행정적인 노력을 강화할 필요
      - ※ 휴·폐업 및 실직자 한시 생계지원은 당초 7월 예상치 24,615건보다 적은 4,615건(19%)임
  - 실직가정 생활안정자금 대부사업은 금융위기로 인한 실직의 경제적인 어려움을 극복하는데 기여하였으나, 한시적인 대책인 만큼 직업훈련 등 적극적 노동시장정책 참여와 연계한 생계비 대부로 전환할 필요
    - ※ 일본은 직업훈련 생계비 대부분 고용지원센터에서 담당함으로써 적극적 노동시장정책과 대부사업을 연계하고, 취업 지원을 통하여 미상환 위험을 최소화
  - 근로장려세제는 취업 빈곤가구에 소득의 일부 보조 역할을 하고 있으나, 영세자영업자, 무자녀가구, 수급자 등 상당수 취업취약계층이 배제되어 있으며, 급여수준이 근로를 유인할 정도의 효과를 발휘하기에는 충분하지 않음



### Ⅲ. 고용안전망 확충방안

#### 1. 기본방향

- 고용 회복 속도에 따라 희망근로인턴제 등 일자리 대책을 정비하고, 취업지원 및 생활안정 지원을 통해 민간 노동시장으로의 진입을 촉진하는 방향으로 고용안전망을 확충
  - 1차 고용안전망인 고용보험의 적용과 수혜를 확충(top-down)하고,
  - 최후의 사회안전망인 기초생활보장제도의 사각지대 축소와 탈수급·탈빈곤을 강화(bottom-up)하며,
  - 여전히 사각지대에 있는 근로취약계층을 대상으로 취업과 연계된 2차 고용안전망을 도입함으로써 3층의 고용안전망 체계를 구축함
    - ※ 실업부조는 고용안전망 사각지대 해소 및 비경황 유입을 방지하는 선진적 복지제도지만, 대규모 재원이 소요되며, 수급자 선정을 위한 소득·자산 조사에 대규모 행정인력이 필요하고, 수급자의 도덕적 해이를 막기 위한 취업지원인프라가 뒷받침되어야 하므로 신중한 검토가 필요
    - ※ 일본은 글로벌 경제위기에 대응하여 고용보험 수급자격이 없는 계층을 대상으로 훈련기간 중 생계비를 지원하는 ‘훈련·생활지원 급부’를 한시적으로 시행하고 있으며, 집권한 민주당은 고용보험과 생활보호 사이의 제2차 고용안전망을 구축하는 내용의 「구직자지원법」 제정을 추진하고 있음



## 2. 고용보험 확충과 실업급여 제도 개선

### □ 사회보험료 감면

- 고용보험은 적용 대상에 대하여 의무적인 가입을 원칙으로 하고 있지만, 단순히 행정력만으로 가입을 확대하기에는 한계가 있음
  - 취약계층이 주로 분포하는 100인 미만 사업체에서 고용보험료는 임금총액의 1.15%에 불과하지만, 고용보험에 가입할 경우 국민연금료, 건강보험료, 노인장기요양보험료, 산재보험료 등의 모든 사회보험료 16.91%(사업주 및 근로자 부담분 합계)를 납부해야 함
  - 그러나 가구 소득 및 임금수준을 고려하지 않고 모든 근로자에게 동일한 사회보험료를 요구하는 현행 방식은 저임금근로자에 대한 한계세율을 높여 취업의 금전적인 유인을 줄이거나 비공식 고용(informal employment)으로의 유입을 촉진하여, 근로빈곤층 대부분이 사회보험 사각지대에 놓이게 된 주요한 요인으로 작용함
    - ※ 국민연금건강보험·고용보험 모두 미가입 근로자 비율('09.3월 경향부가조사)은 최저임금 미만 78.7%, 최저임금~130만원 미만 45.1%, 130~150만원 30.3%, 150만원 이상 12.6%
  - 사회보험에 가입하지 않은 비공식 고용에 종사하는 취약계층은 노동시장 위험을 개인적으로 감수해야 할 뿐만 아니라 노동시장정책으로부터 배제될 가능성이 높음
- 사회보험료 감면은 △ 노동비용 인하로 노동수요 증가 △ 고용보험 가입 확대에 따라 비공식부문 해소 △ 임금근로의 유인을 높임으로써 고용률 제고 및 영세자영업자의 임금근로자로 전환 촉진 △ 적극적 노동시장정책이 시행될 수 있는 주요한 계기가 될 것임
  - 저임금근로자에 대한 사회보험료를 감면하더라도 저임금 일자리는 줄어들지 않겠지만 공식 고용의 형태를 띠게 될 가능성이 높으며, 고용지원서비스 및 사회서비스의 보완적인 지원이 결합될 경우 빈곤의 함정에 머무르지 않을 것임
- 저소득가구의 저임금 근로자에 대하여 사회보험료를 지원하여 근로빈곤층의 소득을 안정시키고, 사회보험 사각지대를 해소하여 노령, 실업 등의 위험으로부터 보호
  - (대상) 일정수준 이하 가구(최저생계비 150% 이하) 중 월 임금이 최저임금 미만인 근로자
  - (지원방식) 사업주 부담분 및 근로자 부담분 전액 또는 50% 지원
    - ※ 100% 감면시 약 8,000억원, 50% 감면시 약 4,000억원 소요될 것으로 추정(노동부)

- 영세 자영업자에 대한 고용보험 실업급여 임의 가입 허용
  - '09년 2월 노사민정 비상대책회의에서 자영업자 보호를 위해 자영업자가 임의로 고용보험 실업급여에 가입할 수 있도록 합의하였으며, '09년 11월 '고용보험법 개정안', '고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 개정안'을 입법예고함
  - 생산성이 낮고 경쟁력이 취약한 영세 자영업자가 비자발적인 폐업시 소득 지원과 함께 임금근로자로의 전환을 지원할 수 있을 것으로 기대
    - (가입 방식) 현재 자영업자는 고용안정·직업능력개발사업에 대해 임의 가입할 수 있었으나 앞으로는 실업급여에 대해서 임의 가입할 수 있도록 함
    - (가입 대상) 대통령이 정하는 자영업자는 고용보험에 임의 가입할 수 있도록 함. 현재는 자영자 및 5인 미만 근로자를 사용하는 자영업주에 한해 고용안정·직업능력개발사업에 임의 가입할 수 있으나, 자영업자에 대한 사회안전망 확충을 위해 가입할 수 있는 자영업자의 범위를 확대할 계획
    - (소득기준) 보험료 납부 및 실업급여 지급의 기초가 되는 소득기준은 노동부장관이 고시하는 “기준금액 구간” 중에서 자영업자가 선택할 수 있도록 함
    - 선택한 기준금액에 보험료율을 곱하여 보험료로 납부하고, 선택한 금액의 50%에 해당하는 금액을 실업급여로 지급
    - (수급요건) 임의 가입 방식에 따른 도덕적 해이를 방지하기 위해 실업급여 수급을 위한 최소 가입기간을 1년으로 함
    - 임금근로자와 동일하게 비자발적인 폐업·사업 양도 등에 한해 수급자격을 인정함
    - (소정급여일수) 폐업에 따른 실업기간에 대해 실업급여를 지급하되, 소정급여일수는 피보험기간에 따라 90~180일로 함

#### □ 고용보험료를 조정

- 2009년 실업급여·모성보호사업계정 수입을 3조 1천억원(허재준 외, 2008), 지출을 4조 6천억원으로 전망할 경우 1조 5천억원의 적자가 예상됨. 이에 따라 적립금은 3조 5천억원으로 하락하여, 2008년 지출액의 1.1배, 2009년 지출액의 0.8배에 그쳐 요율 인상이 불가피함
  - 허재준 외(2008)는 2009년 고용위기 충격에 따른 실업급여 지출액의 급증을 고려하지 않은 상태에서도 2012년 적립금이 고갈될 것으로 전망하였으며, 이에 대응하기 위해 2010년에 실업급여 보험료율을 현행 0.9%에서 1.6~1.8%로 인상해야 할 것이라고 지적함

- 노사정위원회의 ‘고용보험제도 발전을 위한 합의’(2008.5.7)에 기초하여 2008.12.31. 개정된 고용보험법에서는 고용보험기금 운영의 안정성과 효율성 제고를 위해 적정 적립금 규모와 합리적인 요율조정 체계를 마련하였음.
- 적립금 규모를 실업급여 사업의 경우 전년도 지출액의 1.5배 이상 2.0배 미만, 고용안정·직업능력개발사업의 경우 전년도 지출액의 1.0배 이상 1.5배 미만으로 유지하고
- 적립금이 이 범위를 벗어나거나 벗어날 우려가 있는 경우에는 보험료를 조정을 위한 고용보험위원회에서 논의를 개시하기로 하였으며
- 요율변경 방식은 현행 보험료징수법에서 정하고 있는 한도(1000분의 30) 내에서 고용보험위원회의 심의의결을 거쳐 노동부장관이 고시하기로 함

□ 고용보험료를 조정과 병행하여 실업급여 제도 개선

○ 조기재취업수당 제도 대폭 개선

- 근로유인을 높이기 위한 조기재취업수당 제도는 수급자수 및 지급액이 크게 증가하고 있으나, 재취업이 용이한 단기실업 수급자들이 주로 수급하고, 실업급여 예산 절감 효과를 기대하기 어려운 등 효율성·효과성이 낮아서 신속한 개정이 필요함
- 대기기간에 취업한 자는 지급대상에서 제외하고, 재취업 이후 일정기간 경과한 후 지급하도록 지급요건을 강화하고, 지급수준은 간소화

○ 실업급여 제도 개선은 적용대상 → 기간 → 수준 순으로 추진

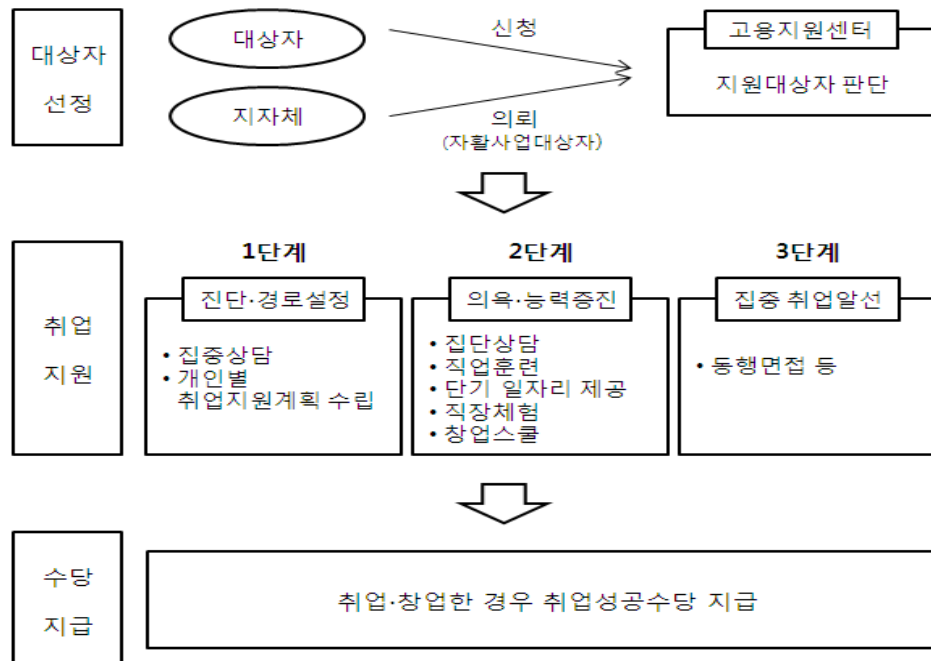
- (적용대상) 사회보험료 감면·영세 자영업자의 실업급여 가입 허용 등 사각지대 해소를 우선적으로 추진하며, 자발적인 이직 후 적극적인 구직노력에도 불구하고 장기간 실업상태에 있는 경우에 일정 기간 유예 후 실업급여를 지급하는 방안은 실업급여 재정의 안정화·활성화 프로그램의 운영 능력 등에 대한 검토 이후 추진이 바람직
- (수급자격) 180일이라는 피보험단위기간은 외국에 비해 짧은 편이므로 피보험단위기간 단축은 신중할 필요가 있음. 취약근로자가 실업급여 혜택을 받지 못하는 주된 이유도 피보험단위기간 미충족보다는 고용보험 미가입이므로, 사회보험료 감면을 통한 고용보험 가입 확대가 우선될 필요
- (수급기간) 90~240일의 소정급여일수를 전체적으로 연장하는 것은 실업기간이 길어질 우려가 있음. 개별연장급여·훈련연장급여를 활성화하고, 실업자의 평균 비취업기간이 5개월인 점을 고려하면, 짧은 소정급여일수(90일)는 상향조정하는

것이 바람직함

### 3. 적극적 노동시장정책과 참여 수당을 결합한 보완적 고용안전망 도입

- 고용보험 적용대상이 아닌 자영업자, 노동시장 신규 진입자, 고용보험 적용대상이지만 실업급여 수급요건 미충족자, 실업급여 소진자 등을 대상으로 적극적 노동시장정책과 생계 지원을 결합하여 취업을 촉진하고 더 나은 일자리로의 상향 이동 가능성을 제고
  - 심층상담, 직업훈련, 경과적 일자리, 동행 면접, 고용보조금 등 대상자의 특성과 능력에 맞게 적극적 노동시장정책을 제공하고, 이에 대한 참여를 전제로 참여 수당 및 생계비 대부분을 통해 생활 지원
  - 단기 일자리, 직업훈련, 고용보조금 등의 기존의 단편적인 사업들은 보완적 고용안전망을 중심으로 재배치
    - 희망근로, 인턴 등 단기 일자리사업에 근로빈곤층 등 취약계층을 일정 비율 우선 선발하는 제도를 확대하며, 참여 종료자가 일반 노동시장으로 진입할 수 있도록 취업지원서비스와 연계
    - 단기 일자리는 구직자의 노동시장 통합을 촉진하는 디딤돌 일자리(transitional job)로 점진적으로 전환하며, 직업훈련 프로그램과 결합함으로써 직업능력을 개발
  - 생계 지원은 적극적 노동시장정책 참여자에게 참여 수당 형태로 제공하며, 반복적인 참여를 예방하기 위하여 참여수당 지급기간 또는 횟수를 제한
  - 참여수당 이상의 소득 욕구에 대해서는 직업훈련 생계비 대부 사업처럼 저소득층 취업지원 패키지 사업 등 적극적 노동시장정책과 연계하여 생계비를 대부
    - 적극적 노동시장정책과 대부사업을 연계하는 경우 관리가 용이하며, 취업 이후 상환하도록 함으로써 미상환 우려를 줄일 수 있을 것임
    - 대부 대상자 또한 적극적 노동시장정책 참여를 상담·지원하는 고용지원센터 상담원이 결정
  - 적극적 노동시장정책과 생계 지원의 실효성 있는 연계를 위해 고용서비스 인프라, 특히 직업상담 전문인력 확충
- 2009년 시범사업으로 실시하고 있는 저소득층 취업성공패키지를 2차 고용안전망으로 발전시킬 필요

[그림 5] 저소득층 취업성공패키지 사업 개요



- 고용정책의 사각지대에 놓인 저소득 근로자(최저생계비 150% 미만의 저소득 근로능력자)를 표적화하여 활성화를 지원
- 집단상담·단기 일자리 제공·직업훈련 등 개별적·분산적으로 제공되고 있는 취업지원서비스를 개인별 사례관리(case management)를 통해 통합적·체계적으로 제공
- 다만, 참여 수당이 제공되지 않음에 따라 저소득층의 참여 유인이 떨어지므로, 1 단계 집중상담 기간 동안 생계를 지원할 필요
  - ※ 저소득층 취업성공패키지 사업은 '09년 1만명에서' 10년 2만명으로 확대되며, 직업훈련 참여기간 동안 훈련참여수당(월 20만원) 지급할 계획

#### 4. 기초생활보장제도 개선과 근로유인 강화

##### ○ 기초생활보장제도의 사각지대를 축소

- 근로능력이 없는 빈곤층이 부양의무자 재산기준 때문에 기초생활보장의 사각지대에 놓이지 않도록 부양의무자 요건을 완화하고 소득인정액 산정기준을 개선할 필요

- 근로유인의 강화
  - 근로능력이 있는 수급자는 일을 통해 탈수급탈빈곤이 가능하도록 의료·교육 등의 부분급여를 확대하거나 근로소득 증가로 인한 탈수급시 일정 기간 의료·교육비를 지원하는 이행급여를 도입함으로써 근로 유인 효과를 높일 필요가 있음
  - 일반노동시장에 참여하는 수급자에 대해 근로소득 공제가 필요
- 근로능력 있는 빈곤층의 노동시장 참여를 촉진하기 위해서는 자활사업의 적극적 노동시장정책의 역할이 정립될 필요
  - 대상자를 둘러싼 경쟁을 벌일 가능성이 높은 자활사업과 취업성공패키지 사업은 전문화된 취업지원프로그램을 근로빈곤층의 특성에 따라 제공하는 방향으로 분담할 필요가 있음
  - 자활사업은 근로의욕과 능력이 미약하여 민간 노동시장으로 진입하기 어려운 계층에게는 보호된 일자리를 포함하여 고비용의 복지·고용서비스를 제공하고, 그 이상의 계층에게는 민간 노동시장으로의 진입이 가능하도록 취업지원서비스는 강화하는 것임
  - 이를 위해 근로능력자의 직업능력 판정체계를 마련할 필요가 있음 **KL**