실업급여 수급요건으로서 적극적 구직활동 인정범위 및 방법

유 길 상*

Ⅰ. 서 론

우리나라 고용보험법상 실업급여는 구직급여와 취직촉진수당으로 구분되는데(고용보험법 제28조 제2항) 그 중에서도 핵심이 되는 것은 구직급여라 할 수 있다. 그런데 구직급여를 지급받기 위해서는 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다(고용보험법 제31조 제1항).

① 이직일 이전 18월간의 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상일 것
② 근로의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있을 것
③ 이직사유가 수급자격의 제한사유에 해당하지 아니할 것
④ 구직노력을 적극적으로 할 것

위의 4가지 구직급여 수급요건 중에서 특히 중요한 것은 네번째 요건으로서 구직급여 신청자가 구직노력을 적극적으로 하였는가를 확인하는 이른바 work test에 관한 것이다.

우리나라 고용보험법은 구직급여 신청자가 구직노력을 적극적으로 하였는가를 확인하기 위하여 구직급여 수급자격자는 실업신고를 한 날로부터 기산하여 2주간에 1회씩 직업안정기관(고용안정센터)에 출석하여 재취직을 위한 구직노력을 하였음을 신고하도록 하고 직전 14일의 각각의 날에 대하여 재취직을 위한 구직노력을 하였는지를 확인하여 적극적으로 구직노력을 하였다고 인정하는 실업의 인정을 받은 날에 대해서만 구직급여를 지급하도록 하고 있다(고용보험법 제34조).

실업급여는 실업의 기회비용을 낮추게 되므로 아무런 조건이 없이 지급된다면 실업급여 수급자의 구직노력을 약화시켜 실업기간을 늘리는 효과를 가지고 있다(Atkinson and Micklewright, 1991). 따라서 실업급여의 수급요건으로서 적극적 구직활동을 했는가를 확인하는 이른바 work test를 하는

* 한국노동연구원 고용보험연구센터 소장.

것은 실업보험 또는 고용보험제도를 실시하고 있는 모든 국가에서의 공통된 현상이다. 적극적 구직활동 노력을 전제로 실업급여를 지급하는 것은 자산조사(means test) 또는 소득조사(income test)를 전제로 공적부조를 지급하는 것과 같은 이치이다.

실업급여는 실업자의 생계보조뿐만 아니라 적극적 구직활동을 촉진함으로써 적합한 직장에 빠르게 재취업할 수 있도록 도와주는 것을 목적으로 한다. 실업급여 수급자격자의 적극적 구직활동 여부 및 취업여부를 정기적으로 확인하는 것은 이러한 실업급여의 목적이 달성되게 하는 핵심 도구라 할 수 있다. 그러나 실업급여 수급자격자의 특성에 대한 고려가 없는 기계적이고 엄격한 work test는 실업급여 수급자격자에게 형식적인 구직활동을 강요하거나 거짓으로 보고하는 것을 유도하여 오히려 실업급여 본래의 목적을 훼손하고 실업급여 수급자격자의 자존심에 상처를 줄 수도 있다. 그러므로 실업급여 수급요건으로서의 적극적 구직활동 여부를 확인하는 work test를 현실에 맞게 적절히 수행하여 실업급여의 남용도 방지하면서 동시에 실업급여 수급자격자의 재취업을 촉진할 것인가가 실업급여제도의 성공적인 운용을 위한 핵심 과제가 되고 있다. 이러한 문제인식에서 본 논문에서는 우리나라에서의 적극적 구직활동에 대한 확인방법 및 범위의 문제점을 살펴보고 선진국의 경험에 비추어 본 향후 개선방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 우리나라의 적극적 구직활동 확인방법과 문제점

1. 현행 적극적 구직활동 확인방법

우리나라 고용보험법 제34조는 수급자격자가 실업한 상태에 있는 날 중에서 직업안정기관의 장으로부터 실업의 인정을 받은 날에 대해서만 구직급여를 지급하도록 하고 있고, 이러한 실업인정 과정의 핵심은 수급자가 적극적으로 구직활동을 수행했는가를 확인하는 것이다. 이를 위하여 수급자격자는 매 2주마다 직업안정기관의 장이 지정한 날에 출석하여 재취직을 위해 적극적으로 구직활동을 하였음을 신고하여야 하며, 직업안정기관의 장은 지난 14일의 각각의 날에 대하여 적극적으로 구직활동을 했는지 여부를 확인하여 적극적 구직활동을 한 날에 대해서 실업인정을 하고 있다(고용보험법 제34조 제 3항). 이는 실제로 수급자격자가 취업의사와 정신적·신체적·환경적으로 일할 수 있는 상태와 근로의 능력을 가지고 적극적으로 구직활동을 했는지 여부를 확인하는 과정이다.

일선 직업안정기관에서 적극적 구직활동 여부를 판단하는 기준은 〈표 1〉에서 보는 바와 같으나, 이를 확인하는 구체적인 방법은 직업안정기관별로 다양하다. 한국노동연구원의 조사결과를 보면 수급자격자가 지난 2주 동안 방문한 사업체명, 방문날짜, 주소

및 연락처, 면담자의 성명을 기입하도록 되어 있는 '구직활동내역서'를 요구하는 곳이 전체의 42.2%에 이르고 있으며(한국노동연구원 실업대책모니터링센터, 이슈보고서 29), '구직활동내역서'를 공식적으로 요구하지 않는 직업안정기관의 경우에도 공식적인 서식만 없을 뿐 실제로는 수급자격자에게 유사한 내용을 질문하여 확인하고 있다.

그런데 적극적 구직활동에 대한 책임을 전적으로 실직자에게 요구하고 있는 현행 work test 방식은 재취업 촉진이라는 당초의 의도와는 달리 work test 과정이 형식화되는 현상으로 나타나고 있다.[1] 이러한 사실은 실직자의 개별적인 구직의사와 구직활동에 대한 확인과정에 대해 직업안정기관의 담당자는 상당한 어려움을 호소하는 반면에

〈표 1〉 우리나라에서의 실업인정시 적극적 구직활동 여부 판단 기준

수급자격자가 근로의 의사 또는 근로의 능력을 가지고 적극적인 구직활동을 한 것으로 볼 수 없어 실업을 인정하지 아니하는 기준
① 실업인정대상기간 중 구인에 응모하거나 구인자와 면접을 본 적이 없는 경우. 단, 지방노동관서에서 실시하는 직업지도 프로그램에 응하거나, 30일 이내에 취업이 확정되어 있음을 증명하는 경우는 제외
② 임신·출산·육아·노약자의 간호·가사 등을 이유로 이직한 자 중 그 이직원인이 아직 소멸되지 아니한 자
③ 고용보험 피보험자가 될 수 없는 자영업이나 월 80시간 미만의 근로만을 고집하는 경우. 다만, 피보험자의 경력·연령·기능·주변 환경 등을 고려할 때 월 80시간 미만의 근로가 적당하다고 인정되는 경우 제외
④ 수급자격자의 경력·연령·기능 및 노동시장 상황 등을 고려할 때 취직이 거의 곤란하다고 인정되는 직종·근로조건만을 고집하는 경우
⑤ 노쇠·질병·부상 또는 산전후 등 정신적·육체적 조건으로 인해 통상 취직이 곤란하다고 인정되는 경우
⑥ 산업재해보상보험법 제41조의 규정에 의한 휴업급여를 지급받고 있는 경우
⑦ 주간학생으로서 통상 취직이 곤란하다고 인정되는 경우
⑧ 직업안정기관의 장이 미리 지정해준 직업소개 또는 직업지도를 위한 출석일에 정당한 사유없이 출석하지 아니한 경우(출석하지 아니한 기간에 한한다)
⑨ 사설학원 수강 등을 이유로 구직활동을 하지 않는 경우. 다만 취업의 전제조건으로 사전에 교육·훈련을 받아야 하는 경우 또는 근로자 직업훈련촉진법 제28조의 규정에 의하여 인·지정된 훈련과정을 수강하는 경우를 제외
⑩ 임신·출산·육아·질병·부상 등으로 수급기간이 연장된 경우
⑪ 기타 위 각호에 해당되는 경우로서 사회통념상 구직활동을 하였다고 인정하기 곤란한 경우
고령자 등 노동시장의 통상적인 조건하에서는 취직이 특히 곤란한 자에 대하여는 다음 사항을 유의하여 근로의 의사 또는 능력을 판단
① 노동부장관이 지정한 고령자 적합직종 기타 이직전의 직종과는 다른 직종에 대해서는 취업을 희망하지 않는지의 여부
② 시간제·촉탁직·임시근로 등은 희망하지 아니하고 상용근로자로의 취직만을 고집하는지의 여부

1) 실업대책모니터링센터의 「실업인정제도의 실태와 개선방안」에 의하면(8쪽), 전화구직활동은 75.9%가 인정하지 않고 있으며 14.7%는 원칙적으로 인정하지 않고 있으나 광역구직활동일 경우는 인정하고 있다고 응답하여, 전화, PC통신 및 인터넷 등을 이용한 다양한 구직활동을 대부분 인정하지 않는 것으로 나타났다.

수급자의 경우는 어렵지 않게 인식하고 있는 것에서도(정무권 외, 1999: 74~76) 단적으로 나타나고 있다. 〈표 2〉를 보면, 실직자의 경우 구직활동 입증과정에 대하여 구직활동 입증이 어렵지 않은 것으로 인식하고 있으나, 직업안정기관의 work test 담당자의 경우 실직자의 구직활동 입증에 문제가 있다고 응답하여 대조를 보이고 있다. 개별적 구직활동 입증과정에 대하여 실업급여 수급자격자와 담당자의 상이한 인식은 직업안정기관에서의 구직활동 인정과정이 형식화되어 가고 있음을 보여주고 있다고 판단된다(김동헌, 2000).

또한 노동시장에서 경쟁력이 떨어지는 고령자, 장애인 등의 실직자들은 일자리를 찾기 어려운 노동시장의 제약에 의해 〈표 1〉의 기준에 의한 획일적인 판정을 따르기가 부담스러운 실정이다. 수급자가 실직 이후 자영업 창업을 목표하였다 하더라도 구직급여를 계속 수급받기 위해서는 형식적인 구직활동을 계속해야 하며, 나아가서는 창업의 시기를 연장하거나 타인의 이름으로 창업하는 등 실업인정 본래의 의도와는 다르게 운영될 가능성도 있다.

2001년 5월말 현재 우리나라 직업안정기관의 수는 164개소이며 여기에 속한 직원수는 2,596명, 상담원수는 2,063명이다. 우리나라 직업안정기관 상담원의 업무량을 다른 선진국과 비교하였을 때 무려 10~20배 이상의 과중한 업무량인 것으로 분석되고 있다(정무권 외, 1999). 이런 상황에서 적극적 구직활동 여부를 확인하는 실업인정시 적극적 노동시장정책 서비스를 제공한다는 것은 요원한 일이다. 실업인정시 취업알선을 하는 경우에 있어 거의 하지 않는 경우가 44.0%에 달하며, 가끔 하는 경우는 35.3%, 자주 함은 16.4%로 나타난다(황덕순·류기철, 2000: 15쪽)

상담원의 전문성 부족도 실업인정제도를 개선하는 데에 큰 장벽이다. 실업인정 담당

〈표 2〉 구직활동 입증과정에 대한 인식

(단위 : %)

수급자의 구직활동 입증과정		직업안정기관 담당자의 구직활동 입증과정	
구 분	비 율	구 분	비 율
매우 까다롭다	5.3	문제 없음	2.9
까다롭다	18.5	약간 있음	2.9
그런대로 할만하다	62.1	보통	14.3
쉬웠다	9.7	약간 심각	51.4
아주 쉬웠다	1.3	문제 심각	25.7
무응답	3.1	무응답	2.9
전 체	100.0	전 체	100.0

자료: 정무권 외(1999), 75쪽.

자의 실업인정 경력을 보면 '1년 이상'은 29.3%, '6개월에서 1년 사이'는 31%, '6개월 미만'은 39.6%이며, 이들 중 취업알선 경력이 없는 경우가 56.9%인 것으로 이들 서비스를 수행하기에는 전문성이 부족한 것으로 나타난다(한국노동연구원 실업대책모니터링센터, 이슈보고서 29). 직업안정기관의 상담원들과 인터뷰를 해보면 상담원에 대한 질 낮은 처우로 인해 상담원들의 의욕이 떨어져 있는 상태이며, 이것이 양질의 서비스 공급을 막는 중요한 요인이다.

실업인정업무를 담당하는 인력을 기준으로 1999년 9월 한 달 평균 실업급여 지급결정건수는 679건, 하루 평균 실업인정건수는 39건, 1건당 평균 실업인정 소요시간은 6.8분인 것으로 나타나고 있다(황덕순·류기철, 2000). 특히 대도시지역에서는 실업급여 신청자가 상대적으로 많아 실업인정에 소요되는 시간이 2~3분에 불과한 것도 많아 적극적 구직활동에 대한 확인이 형식적으로 이루어지고 있다.

이와 같이 형식화된 실업인정은 그 효과성이 의심스러운 실정이다. 실업인정 담당자와 구직급여 수급자 사이에 실업인정 과정을 둘러싼 마찰이 매우 빈번하며 정년퇴직자는 구직활동이 활발할 수 없는 집단의 경우에는 불성실한 구직활동 및 허위 구직활동 확인서 제출로 귀결될 수 있다.

매 2주마다 직업안정기관에 출석할 때 실업급여 수급자가 실업인정 이외에 직업안정기관으로부터 받는 서비스는 직업상담이나 취업 알선 또는 각종 취업정보의 제공 등이 있으나 실업인정시에 이러한 서비스로 안내되는 경우는 제한적인 것으로 나타나고 있다.[2] 실업인정시 직업상담을 자주 하는 경우는 25.0%이며, 가끔 하는 경우는 56.9%, 거의 하지 않는 경우도 18.1%에 이르는 것으로 나타났다. 취업알선에 대해서도 앞서 지적하였지만 거의 하지 않는 경우가 44.0%에 달하며, 가끔 하는 경우는 35.3%, 자

〈표 3〉 실업인정 담당자의 업무량(1999년 9월 기준)

한 달 평균 실업급여 지급결정건수	하루 평균 실업인정건수	1건당 실업인정 소요시간(분)
679	39	6.8

자료: 황덕순·류기철(2000), 14쪽.

2) 이러한 현황은 2주마다 실업자가 직업안정기관에 출석하여 실업인정을 받는 것이 구직활동과 재취업에 용이하다는 주장과는 괴리가 있는 것으로 보인다. 즉 직업상담 및 알선, 취업정보 등 구직활동에 필요한 서비스가 구비되어 있고 적절하게 안내되어질 때만 실업자의 구직활동을 유인하는 효과가 있을 것이다.

〈표 4〉 실업인정시 직업상담 및 취업알선 서비스 제공 여부

(단위 : %)

직업상담 서비스			취업알선 서비스			
자주 함	가끔 함	거의 하지 않음	자주 함	가끔 함	거의 하지 않음	기 타
25.0	56.9	18.1	16.4	35.3	44.0	4.3

주 : N = 116.
자료 : 황덕순 · 류기철(2000), 15쪽.

주 함은 16.4%로 나타났다.

실업인정과 취업알선 서비스가 연계될 경우 실업자의 재취업에 효과가 있음을 기존 연구들은 밝히고 있다(Anderson, 1997, 2000). 실업급여 수급자 가운데 취업알선 창구에서 알선을 받은 경우 재취업률이 53.5%에 이르는 반면, 알선을 받지 않은 경우 재취업률이 40.1%에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 효과에도 불구하고 현재 직업안정기관에서는 인력의 부족, 전문성의 부족, 그리고 구인정보의 부족 등으로 인해 실업인정과 적극적 노동시장정책의 연계가 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다. 실업인정 담당자 중 취업알선 경력이 없는 경우가 56.9%에 이르고, 실업인정과 취업알선 서비스를 동시에 효율적으로 제공하기 위해 원스톱 서비스 체제가 도입되었지만 아직까지 수요자 중심의 본격적인 서비스는 제공되지 못하고 있는 실정이다.

Ⅲ. 적극적 구직활동 인정기준의 국제비교

실직근로자는 그가 일할 수 있는 능력과 일할 수 있는 상태에 있어야 하고 스스로 적극적인 구직활동을 하여야 실업급여를 받을 수 있다. 이러한 요건은 고용보험제도를 실시하고 있는 모든 나라에서 공통된 것으로

〈표 5〉 취업알선 여부별 재취업률 차이

(단위 : 명, %)

	재취업함	재취업하지 않음	전 체
알선받음	124(53.5)	108(46.6)	232(100.0)
알선받지 않음	308(40.1)	460(59.9)	786(100.0)
전 체	432(43.2)	568(56.8)	1,000(100.0)

x^2 = 12.9, p = 0.001

자료 : 황덕순 · 류기철(2000), 24쪽.

서 실업급여의 부정수급을 방지하는데 중요한 역할을 담당하고 있다. 만일 이에 관한 조사가 느슨하거나 비효율적으로 되면 실제로는 재취업을 위한 구직활동을 하지 않아 실업자가 아닌 비경제활동 상태에 있는 많은 사람들이 실업급여를 받아감으로써 실업급여의 목적에 어긋날 뿐만 아니라 노동시장에서의 부작용이 심각하여 고용보험제도의 재정파탄을 초래하게 될 것이다. 반대로 이에 관한 조사가 지나치게 기계적이고 경직적으로 실시되면 실직근로자의 자존심을 해치게 되어 제도 도입의 목적에 배치되게 된다. 따라서 일할 수 있는 능력과 상태 및 적극적 구직활동에 대한 조사에 있어서는 지나치게 엄격하거나 동정적인 것보다는 탄력적이고 조화로운 운영이 중요하다.[3)]

실업급여 수급요건으로서 적극적인 구직활동을 하였는가를 확인하는 방법을 보면 〈표 6〉에서 보는바와 같이 크게 4가지로 구분할 수 있다.

그 첫번째 방법은 직업안정기관에 구직등록만 하였으면 적극적인 구직활동을 할 의사가 있는 것으로 간주하여 실업급여를 지급하는 것이다. 이는 실업급여 신청자의 적극적인 구직활동 여부를 판단하는 것이 여간 힘들기 때문에 직업안정기관에 실업자 등록을 하면 일할 의사가 있는 것으로 간주하는 것이 실업급여 신청자와의 불필요한 마찰을 최소화할 수 있다는데 근거를 두고 있다. 그러나 이와 같은 방법은 실업급여 신청자가 이를 남용하여 적극적인 구직활동을 게을리 한 채 실업급여에 의존하려는 부작용을 초래할 수 있다는 문제점이 있다.

두번째 방법은 직업안정기관에 구직자 등록하고 일정기간마다 직업안정기관에 출석하여 적극적인 구직활동을 하였는가를 확인받게 하는 방법으로서 첫번째 방법의 문제점을 해결하는데 초점을 맞춘 방법이라 할 수 있다. 이러한 방법을 채택하고 있는 나라는 호주, 네덜란드, 독일, 영국, 오스트리아, 폴란드, 그리스, 헝가리, 일본, 한국 등이다. 특히 영국은 1988년까지는 적극적인 구직활동을 요구하지 않았으나 1989년부터 실업급여요건으로서 적극적인 구직활동을 추가하여 2주마다 공공직업안정기관에 나와서 지난 2주 동안 어떠한 구직활동 노력을 했는가를 입증하도록 하고 급여신청자가 이를 입증하지 못할 경우 그 시점부터 최장 6개월까지 실업급여 지급을 중단하고 있다.

그러나 직업안정기관에 출석하여 실업급여 수급자격자가 적극적으로 구직활동을 하였음을 입증하여야 한다는 요건에 대해서는 비판도 제기되고 있다. 만일 실업급여 신청자가 매주 일정횟수 이상 사업체를 방문하여 구직활동을 할 것을 요구할 경우 많은 급여신청자들은 형식적인 구직활동을 하거나

3) Haber and Murray, 1966, p. 265.

허위보고를 할 가능성이 있고, 일시해고(lay-off)를 당하여 곧 재취업할 근로자에게는 시간낭비만을 초래하게 될 것이다. 이러한 이유로 알트만(Ralph Altman)은 실업급여 신청자가 단기적인 일시 해고자이거나 경기가 침체되어 신청자에게 적합한 직장이 전혀 없거나 또는 공공직업안정기관이 적합한 직장에 관한 정보를 많이 가지고 있지 않은 경우에는 적극적인 구직활동을 실업급여요건으로 요구해서는 안되며, 그 이외의 경우에는 공공직업안정기관이 구인정보를 구직자에게 제공하여 실직자의 구직활동을 도우며 본인에게 적합한 직장에 대해 상담도 하고 구직활동 계획에 대해 지도도 하는 '안내를 받은 적극적 구직활동'(guided but active search for work)을 요건으로 하는 것이 모든 실업급여 신청자에 대해서 적극적 구직활동을 요구하는 것보다 바람직하다고 주장하고 있다.[4)]

이러한 비판을 받아들여 1990년대 이후 상당수의 국가들이 직업안정기관에 정기적으로 출석하여 적극적인 구직활동 여부를 확인받게 하는 대신 우편이나 전화를 이용하여 적극적인 구직활동을 하고 있는지 여부를 확인하는 방식으로 전환하는 국가들이 늘어나고 있다. 뉴질랜드, 노르웨이, 덴마크, 포르투갈, 스웨덴 등은 우편에 의해 정기적으로 적극적인 구직활동 여부를 확인하게 하고 있으며, 미국과 캐나다는 우편이나 전화를 이용하여 적극적인 구직활동 여부를 확인하고 있다. 특히 미국의 많은 주에서는 우편에 의한 확인방식 대신 전화에 의한 확인방식으로 전환하고 있으며 캐나다는 인터넷에 의한 적극적인 구직활동 여부를 확인하는 제도를 시험적으로 실시하고 있다.

실업급여 수급자격자에 대한 개별적인 구직활동(independent job search)에 대한 법적 의무와 요건은 국가별로 상이하다. 예를 들어 벨기에, 체코공화국 등은 통상적으로 개별적인 구직활동을 요구하지 않고 있으나 덴마크, 프랑스, 독일, 노르웨이 등은 원칙적으로 개별적인 구직활동을 요구하지만, 그것을 주기적으로 기록하거나 보고할 의무는 규정하지 않고 있다. 반면에 호주, 스위스, 영국 등에서는 개별적인 구직활동을 요구할 뿐만 아니라 최소한의 구직활동요건이나 보고과정을 명백하게 규정하고 있다. (OECD, 1999b).

특히 영국의 실업급여 신청자는 직업안정기관(Jobcentre)의 직업상담원과 함께 구직합의서(Jobseeker's Agreement)를 작성하는데, 여기에는 근로능력 정도와 제한, 희망직종, 구직자의 의무사항, 고용서비스의 종류, 수급자격을 유지하기 위한 조건 등을 합의하는 내용으로 되어 있다. 이러한 구직합의서를 작성한 이후 수급자격을 계속 유

4) Altman, R.(1950), pp.115~116.

〈표 6〉 적극적인 구직활동 노력의 확인방법

방 법	국 가
직업안정기관에 구직등록만 하면 구직노력한 것으로 간주	스페인, 덴마크 등
직업안정기관에 직접 출석하게 하여 구직노력 확인	호주, 네덜란드, 폴란드, 영국, 오스트리아, 독일, 그리스, 헝가리, 한국, 일본 등
우편에 의한 구직노력 확인	뉴질랜드, 노르웨이, 덴마크, 포르투갈, 스웨덴 등
우편 또는 전화에 의한 구직노력 확인	미국, 캐나다 등

자료: OECD(1999b).

지하기 위해서는 2주마다 직업안정기관에 출석하여 적극적인 구직활동과 근로능력을 증명하는 서류에 서명을 하여야 한다. 이외에도 영국은 실업급여 신청자에게 직업안정기관 담당자의 서면지시(Jobseeker's Direction)에 따라 적극적으로 구직활동을 할 것을 요건으로 하고 있으며, 직업안정기관에 출석하여 구직합의서상의 합의된 사항의 이행여부, 취업알선, 훈련 프로그램 등의 소개, 구직합의서의 변경여부 결정, 기타 급여 등의 지급여부를 결정하도록 하고 있다(정무권 외, 1999).

적극적 구직활동의 인정기준은 실업급여 수급자격자의 연령에 따라 다소의 변화를 주는 것이 일반적이다. 왜냐하면 젊은 연령계층은 고연령계층에 비해 상대적으로 재취업이 용이하기 때문에 동일한 기준을 모든 연령계층에게 획일적으로 적용하는 것이 오히려 실질적 불평등을 초래할 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 대부분의 국가들은 고령자에 대해서는 적극적 구직활동의 인정기준을 다소 완화하여 적용하고 있다. 예컨대 벨기에(장기실업자의 경우)와 프랑스(급여액이 가장 낮은 수준인 경우)는 50세 이상 고령자의 경우 일할 상태의 요건을 충족시키지 않아도 실업급여를 받을 수 있게 하고 있다. 호주는 50세 이상 고령자의 경우 어떤 다른 구직활동을 하지 않더라도 최소한 남성 평균 주당소득의 35% 이상을 지불하는 단시간 일자리에 계속 취업하도록 허용하며, 노르웨이는 60세 이상의 고령자가 단시간근로만을 원할 경우 이를 인정하고 있다.

한편 청년층의 경우에는 재취업이 상대적으로 용이하기 때문에 적극적인 구직활동에 대한 요건을 매우 엄격하게 적용하는 것이 일반적이다. 예컨대 덴마크는 25세 미만이며 6개월 이상 실업상태에 있는 모든 청년에 대해 수동적인 실업급여를 받을 수 있는 권리를 박탈하고 있으며, 핀란드는 직업훈련 자격증을 소지하지 않은 25세 미만의 청년층에 대해 실업급여를 받을 수 있는 권리를

박탈하고 대신 청년층을 대상으로 한 노동시장 프로그램을 제공하고 있다.

Ⅳ. 적극적 구직활동 인정방법 및 범위의 개선방안

실업급여 수급요건으로서의 적극적 구직활동 인정방법 및 범위의 개선방향은 크게 세 가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 지금까지 실업급여 수급자격자 스스로 적극적인 구직활동을 하고 이를 본인이 입증하게 하는 방식을 직업안정기관 상담원이 실업급여 수급자격자에게 적합한 구인정보를 제공하고 이를 바탕으로 실업급여 수급자격자는 안내를 받아 적극적인 구직활동을 하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

둘째, 정보통신 사회에 부응해 전화, 인터넷 등을 이용하여 실업인정을 받을 수 있는 서비스 전달체계를 구축하고, 수요자의 개별 특성에 맞는 적극적인 구직활동의 인정기준과 절차를 재정비할 필요가 있다.

셋째, 자영업의 창업 또는 이를 위한 준비활동을 적극적인 구직활동으로 인정하여 중·장년층이 조기 재취업을 할 수 있도록 적극적 구직활동 인정범위를 확대할 필요가 있다.

1. 상담원의 안내를 받은 적극적 구직활동의 활성화

지금까지 우리나라의 적극적인 구직활동 노력에 대한 인정방법은 철저하게 공무원의 편의 위주로 이루어져 왔다. 실업급여 수급자격자에게 재취업에 필요한 구인정보를 제공하고 이를 바탕으로 적극적인 구직활동을 하게 하는 것이 아니라 실업급여 수급자격자 스스로 알아서 구인정보를 입수하고 적극적으로 구직활동을 했음을 입증하도록 해왔다. 이러한 방법은 실업급여 수급자격자의 수치심을 유발하고 실업급여제도 자체에 대한 반감을 갖게 할 뿐만 아니라 형식적인 구직활동을 강요하거나 구직활동 입증자료를 허위로 제출하게 하는 등 많은 부작용을 초래하고 있다. 일선 직업안정기관의 상담원과의 면접을 해본 바에 의하면 실업급여 신청자의 절반 이상이 형식적으로 구직활동을 하거나 구직활동 입증자료를 허위로 제출하고 있는 것으로 느끼고 있다. 그러나 상담원 숫자가 절대적으로 부족하고 민원인과의 마찰을 두려워 하여 의심이 가는 실업급여 신청자에 대해서도 충분한 검증이 없이 실업급여를 지급하고 있어 적극적 구직활동에 대한 엄격한 기준과는 반대로 실제에 있어서는 적극적인 구직활동에 대한 검증을 거의 못하고 있거나 형식적으로 하고 있는 실정이다. 이러한 형식적인 적극적 구직활동 검증과정은 실업급여제도가 국민들을 거짓말쟁이로 만들고 있는지도 모르며, 정부로 하여금 실업급여 신청자에게 도움을 줄 수 있는 재취업안내 프로그램의 개발을 소홀히

하도록 하는 측면이 없지 않다.

실업급여제도는 적극적인 구직활동에 대한 실질적인 검증과 더불어 실업급여 신청자가 조기에 재취업할 수 있도록 일선 직업안정기관의 상담원들이 다양한 프로그램과 정보를 가지고 실업급여 신청자의 특성에 맞는 취업알선과 교육훈련의 알선 등을 내실있게 추진할 때 제대로 운영될 수 있다. 실업급여의 부작용을 최소화하기 위하여 적극적 구직활동 노력에 대한 검증을 엄격히 할 필요성은 부인할 수 없으나 실업급여 신청자에게만 모든 책임을 미루고 직업안정기관이 필요한 도움을 주지 못하는 현실에서는 오히려 적극적인 구직활동의 검증과정이 형식화되어 실업급여의 부정수급을 방조할 수 있다. 그러므로 실업급여 신청자의 적극적인 구직활동 여부에 대한 검증은 직업안정기관이 구인정보를 제공하여 구직활동을 도우며 실업급여 수급자에게 적합한 직장에 대해 상담도 하고 구직활동 계획에 대해 지도도 하는 '안내를 받은 적극적 구직활동'(guided but active search for work)을 제공하는 방식으로 발전되어야 한다.

이를 위해서는 실업급여 최초 신청시점부터 주기적인 실업인정 과정에 이르기까지 심층적인 상담이 이루어질 수 있도록 실업급여 신청 및 실업인정 과정을 재설계하여야 한다. 실업급여 최초 신청시점에 실업급여 신청자가 작성한 구직표를 바탕으로 심층적인 상담을 실시하고 이 과정에서 실업의 원인은 무엇인지, 실업기간 중 생계유지 방법은 어떠한지, 구직표상의 기재사항이 제대로 기록된 것인지, 실업급여 신청자에게 적합한 직업인지, 희망임금 및 지역 등은 적합한 것인지, 실업급여 신청자가 희망하는 직업이 무엇인지, 재취업에 필요한 지식과 기술 등을 보유하고 있는지, 자영업 등을 희망하고 있는지 등을 파악하여야 한다. 이러한 확인과정을 거쳐 구직표상의 기록이 현실과 맞지 않을 경우에는 실업급여 신청자의 눈높이를 현재의 노동시장 상황과 실업급여 신청자의 능력 등을 고려하여 구직표상의 기재사항을 조정하여 Work-net[5]에 입력하여야 한다. Work-net에 실업급여 신청자의 구직정보를 입력한 다음에는 실업급여 신청자가 희망한 구인처가 있는지 컴퓨터 모니터를 함께 보면서 확인하여 적합한 구인처가 있는 경우에는 곧바로 취업알선을 하고 적합한 구인처가 없는 경우에는 실업급여 신청자의 눈높이와 구직 직종, 지역 등을 재조정하여 다시 구인처가 있는지를 확인하여야 한다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 적합한 구인처가 없는 경우에는 실업급여 신청자에게 알아서 구직활동을 하고

5) 1998년에 개발된 인터넷을 이용한 고용정보망인 Work-net은 구인·구직정보가 입력되어 있으나 실업급여업무를 담당하는 상담원이 이를 활용하여 취업알선을 하는 예는 아직 많지 않은 실정이며, Work-net의 구인·구직정보의 양과 질이 아직 개선의 여지가 많은 실정이다.

입증자료를 강요할 것이 아니라 전직을 위한 직업교육훈련을 알선한다거나 재취업촉진 프로그램에 안내하여 보다 심층적인 상담과 지원을 받도록 하여야 한다. 이 과정에서 개별 수급자격자에게 가장 적절한 구직활동 방법 및 서비스를 발견할 수 있도록 노력하여야 한다. 각 개인마다 처해 있는 상황이 다르기 때문에 구직활동 방식도 다를 수밖에 없으며, 이들이 필요로 하는 서비스도 다를 것이기 때문이다. 이와 같이 실업인정과정은 개인의 상황을 고려한 구직활동과 적극적 노동시장정책 서비스가 결합되는 장이 되어야 한다. 영국에서는 심층상담을 통해 개인의 특성에 맞는 구직활동 방법을 찾고, 이를 '구직자 합의서'(Jobseeker's Agreement)로 만들어 그에 따른 구직활동 및 서비스 공급이 이루어지도록 하고 있는바, 이러한 접근을 우리나라에서도 시험적으로 시도해볼 필요가 있다고 본다.

그런데 이와 같은 안내를 받은 적극적 구직활동을 유도하기 위해서는 실업자에 대한 다양한 구직활동 지원프로그램이 개발되어 보급되어야 한다. 최근 장기실업자의 취업촉진 프로그램인 '성취프로그램'이 개발되어 시범적으로 보급되면서 그 효과가 매우 높게 평가되고 있으나 아직까지 실업자에게 도움을 줄 수 있는 취업알선 프로그램이 성취프로그램 이외에는 없는 실정이다. 우선 성취프로그램을 전국 모든 직업안정기관으로 확대 보급하고, 실업자의 특성별 재취업촉진 프로그램을 다양하게 개발하여 보급하여야 한다.

또한 직업안정기관의 상담원의 전문성을 제고하기 위한 제도적 장치를 마련하여야 한다. 현재의 상담원은 임시직으로 고용되어 승진 가능성도 없기 때문에 우수한 상담원은 계속 이직을 하고 있으며 직업상담원으로서의 자긍심도 약한 실정이다. 스스로의 직업에 보람을 느끼지 못한 상담원으로부터 양질의 상담서비스를 기대하기는 어렵다. 그러므로 직업안정기관의 상담원들이 자긍심을 가지고 일을 할 수 있도록 상담원에 대한 관리체계를 전면적으로 재검토하여야 한다. 특히 상담원에 대한 관리체계의 재검토에 있어서는 우수한 상담원들을 확보하고 이들의 경력개발을 위한 다양한 교육훈련 과정을 개설하여 상담원들의 상담능력을 향상시키고 고용보험제도와 고용서비스가 본연의 목적에 충실하게 이루어질 수 있는 기반을 마련해야 한다.

2. 적극적 구직활동 확인방법의 수요자 중심으로의 혁신

수요자의 편의와 효율성 제고를 위해 전화나 인터넷을 이용하여 적극적 구직활동을 했는가를 확인할 수 있는 서비스 전달체계를 단계적으로 추진할 필요가 있다. 1990년대 중반 이후 정보통신기술의 발달은 고용보험 전달체계에 커다란 변화를 가져오고 있으며,

선진국의 직업안정기관은 실업인정 방식의 혁신에 많은 노력을 기울이고 있는 추세이다. 미국의 경우 현재 40개 주에서 실업인정을 전화로 하는 시스템을 실시하고 있고 나머지 10개 주에서도 계획 중이며, 전화나 인터넷을 이용하여 수급자격 신청을 할 수 있는 주도 늘어나는 추세이다. 캐나다 온타리오 지역에서는 인터넷을 통한 실업급여 신청 방식이 시범적으로 실시되고 있으며, 2002년도에 전국적으로 확대 실시할 계획이다.

인터넷이나 전화를 활용하여 적극적 구직활동 여부를 확인하는 방식은 상당히 긍정적인 효과를 보인다. 공공직업안정기관의 적극적 구직활동 여부 확인업무가 경감되어 담당 인력은 재취업이 곤란할 것으로 판단되는 실업급여 신청자를 선별하여 이들에 대해 집중적인 재취업 지원프로그램을 추진하는데 보다 많은 시간을 투자할 수 있어 자원집중적인(resource-intensive) 운영을 할 수 있다(유길상, 1999/2000). 이러한 새로운 방식에 대한 수요자의 만족도는 매우 높게 나타나고 있다. 예를 들면 1998년에 위스콘신 주에서 실시한 수요자 만족도 조사(316명 대상)에서 95%가 직접 출석하는 방식보다 전화를 활용한 새로운 방식이 더욱 편리하다고 응답하였고, 80% 이상이 새로운 방식이 만족스럽다고 응답하였다. 한편 일부 수급자들은 전화로 신청할 경우 실업인정에 대한 거부감을 덜 느끼게 되고 따라서 직접 출석할 경우에는 수급신청을 포기할 수급자격자들이 전화시스템에서는 수급신청을 하게 되었다고 보고하고 있다(OECD, 1999a).

또한 실업자 집단별 특성에 따라 적극적 구직활동 여부의 확인기준을 탄력적으로 적용할 필요가 있다. 고령자, 장애인 등 노동수요가 적고 재취업의 가능성이 상대적으로 낮은 실업자 집단에 대해서는 개별적인 구직활동을 요구하는 것이 아니라 국가가 공급할 수 있는 서비스가 있는지를 기준으로 적극적 구직활동 여부를 확인하는 것이 바람직하다. 노동시장에 대한 정보가 개인보다 많은 국가도 제공할 수 있는 서비스가 없을 경우에는 개별적인 구직활동에 대한 요건을 면제하는 방안도 시험적으로 추진해볼 필요가 있다. 연중 일자리가 적은 시기나 실업률이 높은 시기에는 개별적 구직활동요건을 완화하고 가능한 구직활동 지원프로그램을 강화하는 것이 바람직하다.

우편이나 전화를 이용하여 적극적 구직활동 여부를 확인할 경우 직업안정기관에의 직접 출석 방식에 비해 적극적 구직활동의 여부를 모니터링하기 어렵기 때문에 다른 사정이 동일하다면 부정수급의 가능성이 증가할 우려가 있다. 이에 대해서는 선진국의 제도와 경험을 연구하여 대처방안을 강구할 필요가 있다. 선진국에서는 실업급여를 받고 있는 수급자를 대상으로 무작위 샘플링에 의한 정기적이고 체계적인 부정수급에 대한 조사가 이루어져 부정수급의 동기부여를 미리 막는 조치를 취하고 있다. 예컨대 미국

위스콘신 주에서는 전체 신청건수의 0.5%에 대해 무작위 추출방식으로 심사를 하여 부정수급자를 색출해 내고 있다(OECD, 1999a). 다만 필요하다고 판단될 시에는 직업안정기관에의 출석을 요구하여 수급자격 심사(eligibility review)를 실시한다. 독일은 체계적인 표본조사를 통해 부정수급자를 적발함으로써 잠재적 부정수급자들이 스스로 부정수급을 포기하도록 유인하는 방식을 사용하고 있다(황덕순·장홍근, 1999).

일본, 영국 등 일부 국가에서는 부정수급에 관한 조사를 전담하는 현장조사 인력이 있거나 다른 임무와 병행해서 부정수급을 조사하는 인력들을 확보하고 있다. 일본에서는 부정수급을 조사하는 전담요원제도를 운영하여 전국적으로 약 500여명의 조사원을 두고 있으며 각 직업안정기관당 약 1명 정도의 조사원이 활동하고 있다.

3. 자영업의 창업 또는 이를 위한 준비를 구직활동으로 인정

40대 이후의 실업자에 대해서는 자영업의 창업 또는 이를 위한 준비활동을 적극적 구직활동으로 인정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 40대 이후의 실업자의 경우 피용자로 재취업하는 것이 상대적으로 곤란하기 때문에 자영업 창업을 고려하게 되는데, 우리나라는 아직까지 자영업 창업활동을 적극적 구직활동으로 인정하지 않고 피용자로 재취업하기 위하여 노력하는 것만 적극적 구직활동으로 인정하고 있어 현실과 괴리되어 있다는 비판을 받고 있다. 미국을 비롯한 거의 20개의 OECD국가들은 임금근로(wage and salary employment) 대신에 창업 또는 이를 위한 준비활동을 적극적 구직활동으로 인정하여 이 기간 중 실업급여를 지급하고 있으며, 자영업지원금의 지원과 창업교육에 대한 서비스를 지원하고 있다. 자영업 지원프로그램은 특히 중고령 실직자의 재취업을 촉진하기 위한 유력한 수단이며, 추가적인 일자리 창출과 보험재정의 절약도 기대된다. 미국 등 OECD국가들의 자영업 지원프로그램에는 고용조정으로 이직한 중고령자들(상대적으로 고학력인 남성)이 주로 참여하였고 그 효과도 긍정적인 것으로 보고되고 있다(O'Leary and Wandner, 2000). 헝가리와 폴란드에서 실시되었던 자영업 지원프로그램의 경우 지원 인원 1인당 0.31~0.83명의 추가적인 고용효과가 발생하였다(O'Leary, 1999). 자영업 지원으로 성공적으로 재취업할 경우 장기적으로 보험재정의 절약에도 기여할 것으로 기대된다.(O'Leary, 1999). 자영업의 경우 취업여부를 판단하는 것은 쉽지 않은 문제이고 부정수급의 가능성도 우려되지만, 창업(사업)계획서를 제출토록 하여 심사과정을 거치고 창업활동 진행상황을 보고하는 것을 구직활동으로 인정하는 방식으로 설계한다면 시행과정의 문제는 해결할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

김동헌, 「실업인정제도 개선방안」, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2000.

실업대책모니터링센터, 「실업급여 부정수급의 현황과 대책」, 이슈보고서 11, 한국노동연구원, 1999. 4. 26.

실업대책모니터링센터, 「실업인정제도의 실태와 개선방안」, 이슈보고서 29, 한국노동연구원, 1999. 12. 29.

유길상, 「고용보험제도의 국제적 추세와 시사점」, 한국노동연구원 고위지도자 과정-사 8, 1999/2000.

정무권 외, 『한국 고용보험제에서 실업급여와 적극적 노동시장 프로그램의 연계 강화를 위한 전략연구』, 노동부, 1999.

황덕순·류기철, 『실업인정제도의 재취업 효과분석』, 한국노동연구원, 2000.

황덕순·장홍근, 「실업급여 부정수급의 현황과 제도개선 방안」, 한국노동연구원, 1999. 6.

Altman, Ralph S., *Availability for Work : A Study in Unemployment Compensation*, 1950.

Anderson, Patricia M., "Continuing Eligibility," *Unemployment Insurance in the United States : Analysis of Policy Issues*, edited by Chris J. O'Leary and Stephen A. Wandner, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997.

Anderson, Patricia M., *Monitoring and Assisting Active Search, Draft,* Paris : OECD, 2000.

Atkinson, Anthony B. and Micklewright, John, *Unemployment Compensation and Labor Market Transitions : A Critical Review,* Journal of Economic Literature, Vol.XXIX,(December 1991).

Decker, Paul T., "Work Incentives and Disincentives," *Unemployment Insurance in the United States : Analysis of Policy Issues*, edited by Chris J. O'Leary and Stephen A. Wandner, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997.

Haber, William and Murray, Merrill G., *Unemployment Insurance in the American Economy : An Historical Review and Analysis*, 1966.

Martin, John P., *What Works Among Active Labour Market Policies : Evidence from OECD Countries' Experiences,* Labour Market and

Social Policy Occasional Papers No.35, Paris : OECD, 1998.

OECD, *The Public Employment Service in the United States*, Paris : OECD, 1999a.

OECD, *Interventions in the Unemployment Spell Managed by the Public Employment Service : Compendium of National Replies to the Secretariat Questionnaire*, Paris : OECD, 1999b.

O'Leary, Chris J., *Promoting Self Employment Among the Unemployed in Hungary and Poland*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, February 1999.

O'Leary, Chris J. and Stephen A. Wandner, *Unemployment Compensation and Older Workers*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, January 2000.