정책연구 2000-5

실업인정제도의 재취업 효과분석

황덕순 · 류기철

목 차

Ⅰ. 머리말 ····· 1

Ⅱ. 한국의 실업인정제도와 운영실태 ····· 3
1. 실업인정제도 ····· 3
2. 실업인정제도 운영실태 ····· 6

Ⅲ. 실업인정제도의 재취업 촉진효과 ····· 20

Ⅳ. 미국의 실업인정제도 ····· 26
1. 실업인정의 의의 ····· 26
2. 미국의 실업인정과 고용국의 기능 ····· 28
3. 소결 ····· 45

Ⅴ. 맺음말 : 연구결과 요약과 정책제안 ····· 47

참고문헌 ····· 52

부 록 ····· 55

표 목 차

<표 Ⅱ-1> 실업인정 및 취업알선창구 배치 ····· 7
<표 Ⅱ-2> 실업인정 및 취업알선창구의 공무원 및 직업상담원 배치현황 ·· 8
<표 Ⅱ-3> 구직활동내역서 요구 유무 및 효과 ····· 10
<표 Ⅱ-4> 실업인정과 취업알선의 연계 및 정보공유 ····· 11
<표 Ⅱ-5> 실업인정과 취업알선업무의 통합 여부 및 기대효과 ····· 11
<표 Ⅱ-6> 실업인정 경력 및 직무교육 경험 여부 ····· 12
<표 Ⅱ-7> 구직활동 내용에 대한 질문수준 및 확인과정 ····· 13
<표 Ⅱ-8> 실업인정 담당자의 업무량(1999년 9월 기준) ····· 14
<표 Ⅱ-9> 직업상담 및 취업알선 서비스 제공정도에 따른 실업인정 건수의 차이 ····· 14
<표 Ⅱ-10> 실업인정시 직업상담 및 취업알선 서비스 제공 여부 ····· 15
<표 Ⅱ-11> 취업알선에 대한 수급자들의 반응·취업알선을 하지 않는 이유 ····· 15
<표 Ⅱ-12> 실업인정제도의 필요성 및 실업인정과정의 불편 여부 ····· 16
<표 Ⅱ-13> 실업인정과정에서 불편했던 점 ····· 17
<표 Ⅱ-14> 취업알선 경험 여부 및 취업알선을 받은 이유 ····· 18
<표 Ⅲ-1> 재취업 촉진효과에 대한 실업인정 담당자들과 수급자들의 평가 ····· 21
<표 Ⅲ-2> 실업인정·취업알선 연계방식별 직업상담·알선유도율 ····· 22
<표 Ⅲ-3> 담당자들의 업무수행방식에 따른 직업상담·알선유도율 ····· 23
<표 Ⅲ-4> 취업알선 여부별 재취업률 차이 ····· 24
<표 Ⅲ-5> 알선사유별 재취업률 차이 ····· 24

Ⅰ. 머리말

1997년말 외환금융위기에 의해 초래된 경제위기에 따라 실업자수가 급증하면서 실업급여 수급자수도 급증하였다. 대부분의 지방노동관서들은 몰려드는 실업급여 수급자들에게 기본적인 구직등록 및 급여지급과 관련된 서비스를 제공하는데 급급하였다. 폭증하는 업무에 대응하기 위해 전국각지에 고용안정센터가 빠르게 증설되었다. 이에 따라 지방노동관서를 포함해서 전국에 120여개의 고용안정센터가 설립되었다.

1999년 상반기를 고비로 실업자수가 감소하기 시작하면서 실업급여 수급자수도 서서히 감소하고 있다. 구직급여 수급자수는 1999년 2월에 198,278명을 정점으로 하락하기 시작하여 1999년 9월에 122,762명에 이르고 있다.

실업급여의 목적은 단순히 실업자에게 생계를 보조하는 것이 아니라 적극적인 구직활동을 촉진함으로써 구직자에게 적합한 직장에 빠르게 재취업할 수 있도록 도와주는 것이다. 실업인정제도는 실업급여 수급자들의 구직능력 및 적극적 구직활동 여부와 취업 여부를 확인함으로써 구직자들이 '실업상태'에 있다는 것, 즉 구직활동을 하고 있음을 인정하고 실업급여가 본래의 목적에 맞게 활용되도록 하는데 핵심적인 역할을 하는 것이다.

고실업을 경험한 지난 2년여 동안 실업급여와 실업인정제도가 이러한 목적을 제대로 달성했는가에 대해 자신있게 장담하기 어려운 것이 사실이다. 기본적인 업무를 처리하기에도 급급했기 때문에 수급자가 제대로 구직활동을 하고 있는지 확인하기도 어려웠다. 또한 수급자들의 재취업을 촉진하기 위한 적극적인 취업알선 서비스도 제대로 제공되지 못했다는 비판도 제기되고 있다. 실업급여 수급자들도 실업급여의 정확한 성격에 대한 이해가 부족해서 구직활동을 꼼꼼히 확인하는데 대해 반발하거나 의도하지 않은 부정수급으로 적발당하는 사례가 많았다. 그러나 실업자수 및 급여수급자수가 감소하면서 실업급여

가 본래의 목적에 맞게 활용될 수 있도록 실업인정제도를 강화해야 한다는 인식이 확산되고 있다. 또한 제도적으로 이러한 방향으로의 변화도 나타나고 있다.

실업인정제도가 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 수급자들의 구직활동 노력에 대해서 정확하게 확인하는 것도 중요하지만, 직업안정기관이 수급자들에게 적극적으로 취업알선 서비스를 제공함으로써 재취업을 촉진해야 할 것이다. 선진국의 경우 직업안정기관이 '적절한' 일자리(decent job)를 알선해 주었음에도 불구하고 정당한 사유없이 재취업을 거부할 경우에는 급여를 제공하지 않는 등 취업알선과 급여지급이 밀접히 연계되어 있다. 그러나 아직 한국의 경우 수급자들에게 구직활동의 책임을 맡기고 있을 뿐 취업알선 서비스와 실업인정을 밀접하게 연계시키려는 노력이 충분히 이루어지고 있지 않다. 이 보고서에서는 취업알선과 실업인정의 연계를 중심으로 해서 한국의 실업인정실태와 실업인정제도의 효과를 분석하고, 개선방향을 모색하는데 초점을 맞춘다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 한국의 실업인정제도를 개관하고, 실제로 고용안정센터에서 실업인정이 어떤 방식으로 이루어지고 있는가를 여러 가지 실태조사를 이용해서 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 실업인정과 취업알선 사이의 연계에 초점을 맞추어 실업인정제도의 효과에 대해 실업인정 담당자들과 수급자들이 어떻게 평가하고 있으며, 실제로 실업인정제도가 재취업에 어떠한 효과를 미치고 있는가에 대해서 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 미국의 실업인정제도에 대해서 살펴보고 한국에 대한 시사점을 살펴본다.[1] 마지막으로 제Ⅴ장에서는 연구결과를 요약하고 제도개선방안에 대해서 살펴본다.

1) 본 연구의 제Ⅳ장은 류기철 교수가 담당하였다. 연구를 맡아주신 류기철 교수에게 감사드린다.

Ⅱ. 한국의 실업인정제도와 운영실태

1. 실업인정제도

고용보험법에 의하면 '실업'이라 함은 피보험자가 이직하여 근로의 의사 및 능력을 가지고 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있는 것'이라고 규정하고 있다(고용보험법 제2조 제3호). '실업인정업무'는 구직활동의 확인, 취업사실 또는 근로에 의한 소득확인, 구직급여 감액사유 확인, 구직급여 지급정지 사유 확인, 지급액 결정업무 등 실업의 인정과 관련된 업무를 총칭한다. 실업인정과 관련된 여러 가지 업무 가운데 실업인정업무의 핵심은 구직활동의 확인에 있다고 보아야 할 것이다.

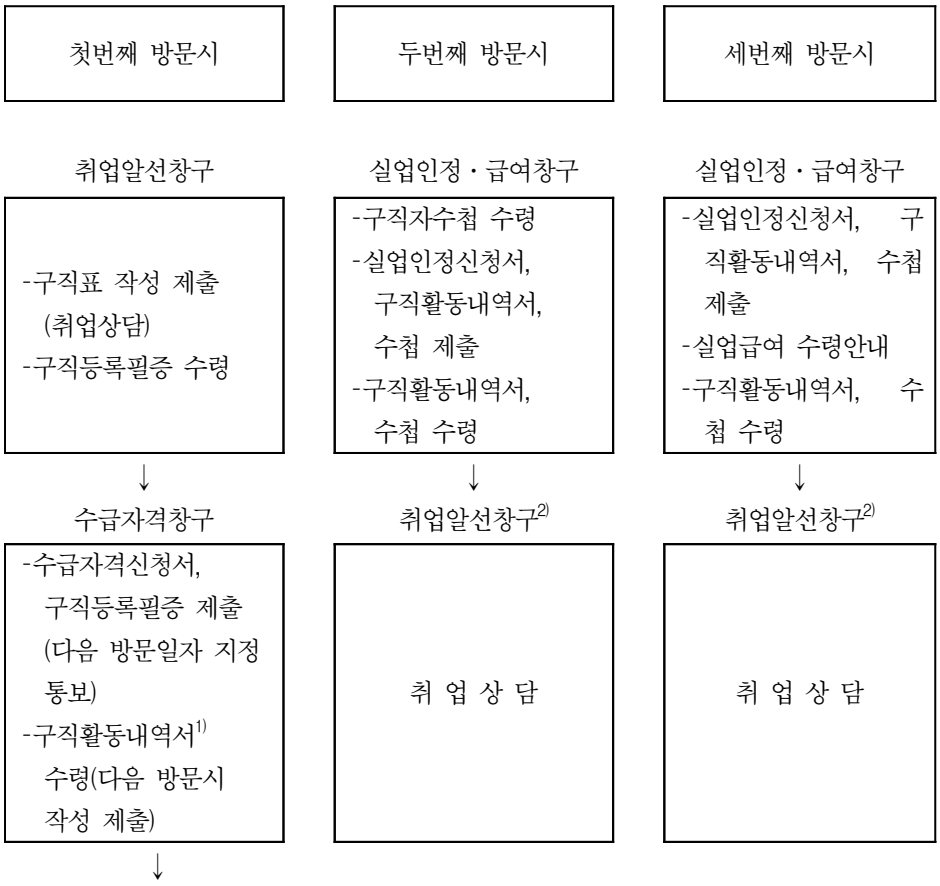
최초의 실업인정은 원칙적으로 수급자격자가 수급자격을 신청한 날부터 2주일 후에 이루어진다. 최초의 실업인정일에 수급자격 신청자는 수급자격증을 교부받고 실업인정 담당자에게 미리 작성해 온 실업인정신청서를 제출하고 실업인정을 받게 된다. 두번째 실업인정일부터는 실업인정 담당직원이 매번 실업인정시마다 다음 실업인정일을 수급자격증에 기재해 주게 된다. 실업급여를 수급하는 동안에는 매 2주마다 직업안정기관에 출석하여 실업인정신청서를 제출하고 지속적으로 실업인정을 받아야 한다. 한편 특별연장급여를 수급하는 기간에는 매 4주마다 실업인정을 받는다. 수급자격신청에서 실업인정에 이르는 실업급여 수급절차는 [그림 Ⅱ-1] 과 같다.

실업인정을 받기 위해서는 구직등록을 해야 하고 본인이 지정된 날짜에 출석하여 받아야 한다. 이는 별도의 직업이 없이 구직활동을 하고 있는지를 확인하기 위한 것이다. 다음으로 적극적인 구직활동 여부에 대해서 확인하게 된다. 적극적인 구직활동 여부의 확인에서 구직활동을 하지 않은 것으로 판단해서 실업인정을 하지 않는 사유 가운데 몇 가지 중요한 것을 살펴보면 다음과

같다.

우선 상용근로자로서의 취직은 원하지 않고, 고용보험 실업급여의 '피보험자가 될 수 없는' 시간제・일용・임시근로・자영업・가내부업・자유직업만을 고집하는 경우에는 피보험자의 경력과 지식・기능 등을 보아서 위의 직업에 취업하는 것이 상당한 이유가 있다고 판단되지 않으면 실업인정을 하지 않는다.

[그림 II-1] 실업급여 수급절차



※ 실업급여 및 취업알선 설명회(별도 지정)

주 : 1) 관서에 따라서 구직활동내역서를 요구하지 않는 경우도 있음.
2) 관서에 따라서 취업알선창구를 먼저 거치도록 요구하는 경우가 있음.

두번째로 지방노동관서의 장이 수급자격자의 경력·연령 등으로 보아 적당하다고 인정한 직업 또는 근로조건(이직전 임금보다 낮은 경우도 포함)을 거부하고, 특정 직종·고용형태 또는 근로조건만을 고집하는 경우에도 실업인정을 하지 않는다.

세번째로 근무희망지역의 노동시장 상황으로 보아 취직이 거의 불가능한 직종 또는 근로조건을 고집하는 경우에도 실업인정을 하지 않는다.

고령자 등 노동시장의 통상적인 조건하에서는 취직이 특히 곤란한 자에 대해서는 다음의 사항을 고려해서 근로의 의사와 능력 등을 판단하도록 되어 있다. 첫번째로 노동부장관이 지정한 고령자 적합직종, 기타 이직전의 직종과는 다른 직종에 대해서는 취업을 희망하지 않는지의 여부, 두번째는 시간제·촉탁직·임시근로 등은 희망하지 않고, 상용근로자로의 취직만을 고집하는지의 여부이다.

직업훈련을 받고 있는 경우에도 실업인정에서 예외적인 처우를 받는다. 수급자격자 본인의 희망에 의해서 '실업자 재취직훈련' 이나 국가 또는 지방자치단체에서 훈련과정을 승인한 실업자 훈련을 받는 경우에는 월 1회 실업인정을 받을 수 있도록 하고 있고, 실업인정일을 변경하거나, 대리인 또는 수강증명서에 의한 실업인정도 가능하다. 그러나 일반 학원이나 직업전문학교, 직업능력개발훈련원 등에서 '실업자재취직훈련' 이외의 훈련을 받는 경우에는 실업인정일 변경 이외에는 예외적인 처우가 적용되지 않는다. 직업안정기관장의 지시에 의해서 실업자재취직훈련을 받는 경우에는 실업인정에서의 예외적인 처우에 더해서 훈련연장급여와 직업능력개발수당을 받을 수 있다. 그러나 정당한 사유없이 훈련지시를 거부하는 경우에는 구직급여의 지급을 정지하는 것도 가능하도록 규정되어 있다.

구직활동 확인 이외에 중요한 것은 실업인정 대상기간 동안 소득이 있거나 취업을 한 적이 있는가를 확인하는 것이다. 소득의 유무나 취업 여부에 따라서 급여액을 감액하거나 해당기간에 대해 실업인정을 하지 않는다. 소득 유무나 취업 여부에 대한 확인은 주로 부정수급과 관련된다. 이 연구에서는 구직활동의 확인 및 취업알선과의 연계에 초점을 맞추기 때문에 이 부분에 대해서는 자세히 다루지 않는다.

2. 실업인정제도 운영실태

가. 고용안정센터별 실업인정제도 운영실태

실업인정제도의 운영실태 및 효과를 분석하기 위해 두 종류의 실태조사가 수행되었다. 첫번째로 고용안정센터의 실업인정 담당자를 대상으로 「실업인정제도 개선을 위한 실태조사」가 수행되었다(이하에서는 「실업인정실태조사」로 지칭한다. 설문지는 부록에 소개되어 있다). 조사는 10월 11일부터 16일 사이에 전국의 116개 고용안정센터에서 한국노동연구원 실업인정모니터링센터의 지역요원에 의한 면접조사로 진행되었다.[2)]

두번째로 실업인정을 받는 대상자인 실업급여 수급자들을 대상으로 추적조사를 수행하였다(이하에서는 「수급자조사」로 지칭한다). 「수급자조사」는 실업급여의 효과를 평가하기 위한 조사의 일부로서 실업인정실태 및 효과에 관한 수급자들의 의식을 조사한 것이다. 이 조사는 1998년 4~6월 사이에 이직한 실업급여 수급자 1,000명을 대상으로 이루어졌다. 실태조사는 직접방문조사를 원칙으로 1999년 9월 27일~11월 13일에 이루어졌다.[3)]

이외에도 중앙고용정보관리소의 DB자료를 이용하여 각 센터별 구직·구인·알선·취업자수 및 수급자 가운데 알선자수 및 취업자수를 조사하였다. 또한 실업급여수급 관련자료는 센터별로 집계되지 않고 고용안정센터별로 집계되기 때문에 직접 전화를 통해 조사하였다.

본 연구에서 실업인정제도의 여러 가지 측면에 대해 실태를 살펴보고, 각각의 적절성이나 개선방향에 대해 평가할 때 기준으로 삼은 것은 어떻게 실업인정과 취업알선 서비스를 연계하는 것이 가장 바람직할 것인가이다. 따라서 실업인정제도 전반이 아니라 취업알선 서비스와의 연계에만 초점을 둔 제한적인 분석이라는 점을 미리 밝혀두고자 한다.

---

2) 제주도를 비롯해서 일부 고용안정센터는 조사되지 않았다. 이 조사와 함께 각 관서의 인력배치실태도 같이 조사하였다. 인력배치실태는 공무원, 직업상담원, 일용직으로 구분하여 각 팀별 인원 및 실제 창구업무 담당인원수를 조사하였다.

3) 일부는 전화면접을 통해 이루어졌다.

우선 관서의 실업인정창구 배치 및 실업인정 담당인력의 배치에 대해 살펴보자(표 Ⅱ-1 참조). 「실업인정실태조사」에 의하면 관내 전지역을 대상으로 민원인이 찾아오는 순서대로 처리하는 경우(55개소, 47.4%)와 지역별로 분리해서 처리하는 경우(52개소, 44.8%)가 각각 40% 이상으로 대부분을 차지하고 있다. 직종별로 분리해서 처리하는 경우는 6개소(5.2%)로 소수에 불과하다. 반면 취업알선창구의 경우 직종별로 분리해서 처리하는 경우가 53개소(45.7%)로 가장 많고, 관내 전지역을 대상으로 민원인이 찾아오는 순서대로 처리하는 경우가 42개소(36.2%)로 그 다음을 차지한다. 지역별로 분리해서 처리하는 경우도 16개소(13.8%)를 차지하고 기타가 5개소(4.3%)이다. 실업인정창구의 배치와 취업알선창구의 배치가 서로 다른 이유는 실업인정이 구직활동 여부와 해당기간 동안의 소득 여부를 확인하는 데에만 그치고 직종별로 차별화된 전문적인 서비스를 제공하지는 않기 때문이다. 반면 취업알선의 경우 직종별로 창구를 구분해서 운영할 경우 대상자에게 좀더 전문적이고 적합한 서비스를 제공해 줄 수 있는 가능성이 높다. 그러나 지역의 산업구조나 구직자들의 구성이 다양하지 않을 경우에는 창구를 세분해서 직종별 서비스를 제공하는 것이 적합하지 않을 수도 있기 때문에 언제나 직종별로 창구를 구분해서 취업알선을 행하는 것이 바람직한 것은 아니다. 따라서 해당지역별로 가장 적절하게 서비스를 제공할 수 있는 방식을 선택해서 창구를 운영하는 것이 바람직할 것이다.

<표 II-1> 실업인정 및 취업알선창구 배치

(단위 : 개소, %)

	실업인정	취업알선
관내 전지역을 순서대로 처리	55(47.4)	42(36.2)
지역별로 분리해서 처리	52(44.8)	16(13.8)
직종별로 분리해서 처리	6(5.2)	53(45.7)
기타	3(2.6)	5(4.3)

자료 : 실업인정실태조사.

실업인정과 취업알선창구의 배치형태를 보면 두 창구가 서로 인접해 있는 경우가 77개소(66.4%)로 가장 많고, 서로 멀리 떨어져 있는 경우가 25개소(21.6%)이다. 두 창구가 2인 1조 형태로 인접해 있는 경우는 14개소(12.1%)에 불과하다.

취업알선과 실업인정을 긴밀히 연계하기 위해서는 2인 1조로 창구를 배치하는 것이 바람직할 수도 있다. 그러나 2인 1조로 창구를 배치해서 각각 취업알선 및 실업인정업무를 수행하도록 할 경우 각 업무의 업무량과 처리시간이 다르기 때문에 업무밸런스가 맞지 않을 가능성이 높다. 또한 중기적으로 실업률이 하락하면서 실업인정과 관련된 업무는 줄어들지만 취업알선의 경우 직업안정기관이 적극적으로 서비스를 개발해서 확대해 나가야 할 분야이다. 따라서 이러한 문제에 대한 적절한 해결책이 마련되지 않은 상태에서 무조건 2인 1조로 취업알선과 실업인정을 연계시키는 것은 바람직하지 않다.

다음으로 인력배치 실태에 대해서 살펴보자. <표 Ⅱ-2>에는 실업인정업무와 취업알선업무에 배치된 공무원 및 직업상담원수를 조사한 결과가 소개되어 있다. 두 업무 모두 공무원이 배치되어 있는 경우는 많지 않고 대부분 직업상담원이 담당하고 있음을 알 수 있다. 실업인정업무의 경우 공무원이 배치되어 있지 않는 관서가 99개소(84.6%)에 이른다. 반면 직업상담원이 배치되어 있지 않는 관서는 13개소(11.1%)에 불과하다. 오히려 실업인정보다 취업알선창

<표 2-2> 실업인정 및 취업알선창구의 공무원 및 직업상담원 배치현황

(단위 : 개소, %)

공무원			직업상담원		
인 원	실업인정	취업알선	인 원	실업인정	취업알선
0	99(84.6)	78(66.7)	0	13(11.1)	11(9.4)
1	13(11.1)	29(24.8)	1~2	55(47.0)	17(14.5)
2	3(2.6)	7(6.0)	3~4	37(31.7)	43(36.8)
3	1(0.9)	3(2.6)	5~6	9(7.7)	33(28.2)
4	1(0.9)	-	7~8	3(2.6)	13(11.1)

자료 : 실업인정실태조사.

구에 공무원이 더 많이 배치되어 있다. 취업알선의 경우 공무원이 배치되어 있지 않는 관서가 78개소(66.7%)이고, 직업상담원이 배치되어 있지 않는 관서는 11개소(9.4%)에 불과하다.

취업알선은 구직자에게 서비스를 제공하는 업무이고, 현재의 실업인정은 감독업무로서 업무의 성격이 상당히 다르다. 그러나 감독업무조차 직업상담원이 대부분 담당할 정도로 현재 고용안정센터의 인력구조는 민간기구화되어 있다고 보아도 좋을 것이다. 이러한 민간상담원 중심의 인력구조가 서비스기구로서 고용안정센터가 자리잡도록 하는데 기여한 측면이 분명히 있다. 또한 실업인정업무도 취업알선 서비스와 연계되어야 한다면 서비스로서의 측면이 강해질 필요가 있다. 그러나 현재의 인력구조가 직업안정기관의 적절한 인력구성이나 중장기적인 위상에 대한 검토없이 임기응변으로 고실업 상황에 대처해 온 과정의 결과라는 점은 분명하다. 따라서 가능한 한 빠른 시일 내에 직업안정기관의 중장기적인 발전방향을 검토하고 이에 기초해서 직업안정기관의 인력구조 개선방안을 마련하는 것이 필요하다.[4)]

다음으로 구체적인 실업인정업무의 운영방식에 관해 살펴보자. 우선 실업인정 요건과 관련해서 구직활동을 몇 건이나 요구하고 있는지 살펴보자(표 Ⅱ-3 참조). 1건을 요구하는 경우가 61개소(52.6%)로 과반수를 차지하고, 2건이 54개소(46.6%), 3건이 1개소로 나타난다. 따라서 1건을 요구하는 곳과 2건 이상을 요구하는 곳이 절반 정도씩을 차지한다고 볼 수 있을 것이다. 관서마다 이렇게 구직활동 요구건수가 다르다는 점에서 실업인정과 관련된 지침을 더 명확하게 할 필요가 있다.

관서마다 실업인정제도의 운영방식이 다르다는 점은 '구직활동내역서'에서도 나타난다. 일부 관서에서는 구직활동 여부를 더 자세히 확인하기 위해 '실업인정신청서'와는 별개로 '구직활동내역서'를 요구하고 있다. 전체적으로 보면 구직활동내역서를 요구하는 경우가 49개소로 42.2%를 차지하고, 요구하지 않는 경우가 67개소로 57.8%를 차지한다. 이와 관련해서 구직활동내역서가 실제 구직활동의 성실성을 판단하는데 도움이 되는가와 관련해서 도움이 된다는 응

4) 고용안정센터의 인력구성에 대해 다루는 것은 이 연구의 목적은 아니기 때문에 여기에서는 더 이상 자세히 다루지 않는다.

답이 과반수를 넘는다는 점에 대해서도 주목할 필요가 있다.

<표 II-3> 구직활동내역서 요구 유무 및 효과

(단위 : 개소, 명, %)

요구 여부		구직활동 성실성 판단에 도움이 되는가				
예	아니오	매우 도움됨	도움됨	그저 그러함	도움되지 않음	전혀 도움안됨
49 (42.2)	67 (57.8)	10 (16.4)	37 (60.7)	8 (13.1)	4 (6.6)	2 (3.3)

자료 : 실업인정실태조사.

각 고용안정센터마다 센터의 업무수행방식이나 업무량의 차이 때문에 구직활동을 확인하는 강도가 다를 경우 실업급여 수급자들이 혼란에 빠질 수도 있다. 특정 센터가 다른 곳보다 엄격한 기준을 요구할 경우 반발할 수도 있고, 형식적으로만 실업인정이 행해질 경우 실업인정 절차의 의미가 퇴색할 수 있다. 각 지역의 고유한 사정을 감안하더라도 최소구직활동 요건이나 구직활동내역서의 요구 여부에 대해서는 전체 고용안정센터가 통일적인 지침에 따라서 운영되는 것이 바람직할 것이다.

관서마다 실업인정과 재취업을 연계하는 방식에서도 차이가 나타난다. <표 Ⅱ-4>에 따르면 일부 관서에서는 실업인정을 전후해서 반드시 취업알선을 받도록 유도하는 반면, 일부는 본인의 의사에 맡겨두고 있다. 조사에 의하면 실업인정 전후 취업알선을 반드시 받도록 유도하는 경우는 22개소(19.1%)인 반면, 14개소(12.2%)는 꼭 필요하다고 판단되는 사람만 받도록 하고 있고, 5개소(4.3%)는 완전히 본인의 의사에 맡기고 있다. 가장 많은 비중을 차지하는 것은 가능하면 받도록 하는 곳으로 74개소(64.3%)이다. 따라서 아직도 상당수의 고용안정센터에서는 취업알선 서비스를 적극적으로 실업인정과 연계하지 않고 있다고 보아야 할 것이다. 실업인정파트와 취업알선파트와의 정보가 잘 공유되는 경우도 57개소(49.1%)로 약 절반에 불과하다. 거의 이루어지지 않는다고 응답한 경우도 28개소(24.1%)에 이른다.

<표 II-4> 실업인정과 취업알선의 연계 및 정보공유

(단위 : 개소, %)

취업알선 유도 여부				실업인정과 취업알선 정보공유		
반드시 함	가능하면 함	꼭 필요시 함	본인의사 존중	잘 이루어짐	그저 그렇다	거의 안됨
22 (19.1)	74 (64.3)	14 (12.2)	5 (4.3)	57 (49.1)	31 (26.7)	28 (24.1)

자료 : 실업인정실태조사.

실업인정과 취업알선을 연계하는 차원을 넘어서 한 사람이 실업인정과 취업알선을 통합해서 담당하는 경우도 있다. 현재 11개소(9.5%)에 불과하지만 이러한 시스템에 대해서 찬성하는 실업인정 담당자들의 비중이 상당히 높다(표 II-5 참조). 15개소(13.2%)에서 담당자가 매우 효과적일 것이라고 응답했고, 65개소(57.0%)에서는 비교적 효과적일 것이라고 응답해서 찬성하는 상담원들이 70%를 넘는다.

<표 II-5> 실업인정과 취업알선업무의 통합 여부 및 기대효과

(단위 : 개소, 명, %)

통합 여부		통합의 기대효과			
예	아니오	매우 효과적	비교적 효과적	별 효과없음	전혀 효과없음
11 (9.5)	105 (90.5)	15 (13.2)	65 (57.0)	27 (23.7)	7 (6.1)

자료 : 실업인정실태조사.

현재 실업인정과 취업알선이 긴밀한 연계를 갖지 못하고 있다는 점에서 취업알선과의 연계를 강화하는 방향으로 실업인정업무의 수행방식을 전환하는 것이 바람직하다. 이는 실업급여와 관련된 직업안정기관의 업무가 수급자의 구직활동 여부를 감독해서 실업급여의 수급 여부를 결정하는 규제적인 성격보다는 실업급여 수급자의 조기재취직을 돕기 위한 서비스를 제공하는 방향으로

전환해야 한다는 것을 의미한다.

이를 위해 실업인정업무와 취업알선업무를 한 사람이 담당하도록 할 것인가에 대해서 신중하게 검토할 필요가 있다. 실업인정업무에서 규제적인 측면을 축소하고 서비스를 제공하는데 초점을 맞춘다고 해도 한 직업상담원이 이를 동시에 담당하는 것이 바람직한가에 대해서는 충분히 더 검토한 후에 결정해야 할 것으로 판단되기 때문이다. 그러나 어떤 방향으로 결정하더라도 실업인정업무를 담당하는 직업상담원의 상당수가 두 업무를 통합하는데 대해 찬성하고 있다는 점, 가능한 실업인정업무의 서비스적인 성격을 강화해야 한다는 점을 고려해야 할 것이다.

나. 실업인정 담당자 업무수행 실태

실업인정을 담당하는 담당자들이 실업인정업무를 어떻게 수행하고 있는가를 살펴보자. <표 Ⅱ-6>에 의하면 실업인정 담당자들의 경우 대부분 직업상담원이기 때문에 실업인정업무를 담당한 경력도 대부분 2년 미만이고 1년 미만인 자의 비중이 70%를 넘는다. 그럼에도 불구하고 실업인정업무와 관련된 직무교육을 받은 담당자들은 37.1%에 불과하다. 게다가 교육을 받은 담당자들 가운데 정기적으로 교육을 받은 경우는 41.9%에 불과하다.

<표 II-6> 실업인정 경력 및 직무교육 경험 여부

(단위 : 명, %)

실업인정 경력					교육훈련 여부	
2년 이상	1~2년	6개월~1년	3~6개월	3개월 미만	예	아니오
5 (4.3)	29 (25.0)	36 (31.0)	34 (29.3)	12 (10.3)	43 (37.1)	73 (62.9)

자료 : 실업인정실태조사.

대부분의 고용안정센터가 1998년 이후에 신규로 설립되었고, 직업상담원도 그 이후에 대규모로 충원되었기 때문에 경력이 짧은 것은 당연하다. 그렇기 때문에 더욱 이들에 대한 직무교육이 제대로 제공되어야 할 필요가 있다. 그럼에

도 불구하고 교육을 받은 담당자들이 1/3을 겨우 넘는 수준에 불과하다는 점은 실업인정제도의 효과성(effectiveness)과 효율성(efficiency)을 높이기 위한 행정적인 뒷받침이 제대로 이루어지지 못하고 있음을 시사해 준다. 따라서 실업인정 담당자에게 적절한 직무교육이 추가로 제공될 필요가 있다. 직무교육의 내용은 실업인정업무를 어떤 방향으로 개선해 나갈 것인가에 따라 달라져야 하겠지만 현재의 운영방식 아래에서도 기본적인 직무교육이 우선 시행되는 것이 바람직할 것이다.

실업인정에서 가장 기본적인 부분인 구직활동 여부에 대한 확인은 어느 정도 효과적으로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 실업인정 담당자들의 대다수가 수급자들의 구직활동 내용에 대해 꼼꼼히 질문할 뿐만 아니라 필요한 경우에는 전화로 확인도 하고 있다(표 Ⅱ-7 참조).

이는 최근에 실업자수 및 수급자수가 감소하면서 실업인정이 정상적으로 기능하기 시작했다는 점을 의미한다. 실업이 최고조에 달했던 1999년 1·2월에 비해 실업인정요건을 강화하고 있다고 응답한 관서가 절반(50%, 57개소)에 이른다는 점도 이를 뒷받침해 준다.

<표 II-7> 구직활동 내용에 대한 질문수준 및 확인과정

(단위 : 명, %)

꼼꼼히 질문하는가			구직활동 확인절차		
그렇다	그런 편	그렇지 않은 편	진술에만 의존	의심가면 전화확인	가능하면 전화확인
30 (26.1)	77 (67.0)	8 (7.0)	19 (16.4)	92 (79.3)	5 (4.3)

자료 : 실업인정실태조사.

그럼에도 불구하고 여전히 일선 실업인정 담당자들의 업무는 매우 과중한 것으로 나타난다. 실업인정에서 창구업무를 담당하는 인력을 기준으로 살펴보면 1999년 9월의 한 달 평균 실업급여 지급결정건수는 679건, 하루 평균 실업인정건수는 39건, 1건당 평균 실업인정소요시간은 6.8분이다(표 Ⅱ-8 참조).[5] 물론 이러한 실정은 관서에 따라 차이가 상당히 있을 수 있다는 점을 감안해야 할

것이다. 그렇지만 평균적으로 볼 때 실업인정에서 가장 기본적인 구직활동에 대한 확인 및 소득·취업 여부의 확인을 넘어서 구직활동과정에서의 애로나 효과적인 직장탐색 방법에 대한 상담 등의 서비스를 제공하기는 실질적으로 어려운 실정이다.

<표 II-8> 실업인정 담당자의 업무량(1999년 9월 기준)

(단위 : 건, 분)

한 달 평균 실업급여 지급결정건수[1)]	하루 평균 실업인정건수	1건당 실업인정소요시간
679	39	6.8

주 : 1) 해당 센터의 실업급여 지급결정건수/해당 센터의 실업인정 담당자수(창구배치)
자료 : 실업인정실태조사 및 기타.

그 결과 제도운영 실태에서 실업인정과 취업알선 서비스가 적절히 연계되어 있지 않은 것처럼, 각 실업인정 담당자들이 실업인정과정에서 직업상담을 하거나 취업알선 서비스를 제공하려는 노력을 기울이기 어려운 것으로 나타난다. 이는 직업상담 서비스와 취업알선 서비스를 적극적으로 제공하는 경우 하루 평균 실업인정건수가 다른 경우에 비해 상대적으로 적다는 점으로부터 확인

<표 II-9> 직업상담 및 취업알선 서비스 제공정도에 따른 실업인정건수의 차이

(단위 : 건)

직업상담 서비스			취업알선 서비스		
항 목	평균[1)]	검정통계량	항 목	평균[1)]	검정통계량
가끔 함	42.3 A	F = 3.86	거의 하지 않음	43.1 A	F = 4.37
거의 하지 않음	41.0 A	p = 0.0239	기타	41.0 A	p = 0.0060
			가끔함	40.6 A	
자주 함	30.6 B		자주함	24.9 B	

주 : 1) 알파벳이 다른 항목 사이에는 통계적으로 유의한 차이가 있음(Duncan Test).
자료 : 실업인정실태조사.

5) 취업알선 담당자의 경우 한 달 평균 취업알선건수는 320건으로 실업인정 담당자에 비해서는 상담자수가 적다(중앙고용정보관리소 자료 및 인력배치실태조사 결과).

할 수 있다(표 Ⅱ-9 참조).

이러한 업무부담 때문에 실업인정을 하면서 직업상담을 자주 하거나 취업알선을 자주 하는 경우는 각각 25%와 16.4%에 불과한 것으로 나타난다(표 Ⅱ-10 참조). 직업상담을 거의 하지 않는 경우도 18.1%, 취업알선을 거의 하지 않는 경우도 44.0%에 이른다.

<표 II-10> 실업인정시 직업상담 및 취업알선 서비스 제공 여부

(단위 : 명, %)

직업상담 서비스			취업알선 서비스			
자주 함	가끔 함	거의 하지 않음	자주 함	가끔 함	거의 하지 않음	기 타
29 (25.0)	66 (56.9)	21 (18.1)	19 (16.4)	41 (35.3)	51 (44.0)	5 (4.3)

자료 : 실업인정실태조사.

일단 취업알선 서비스를 제공할 경우 구직자들의 반응은 비교적 좋은 것으로 담당자들은 판단하고 있다. <표 Ⅱ-11>에 의하면 대체로 좋은 편이라고 응답한 경우가 76.3%에 이른다.

실업인정과정에서 취업알선 서비스를 제공하지 않는 이유에 대해서는 본인의 업무가 아니어서라는 응답이 가장 많고(38.5%), 민원인들이 많아 시간이 없어서라는 응답은 28.8%로 나타난다. 취업알선업무에 대해 잘 몰라서(15.4%)자

<표 2-11> 취업알선에 대한 수급자들의 반응·취업알선을 하지 않는 이유

(단위 : 명, %)

취업알선시 반응			취업알선을 하지 않는 이유			
좋은 편	그저 그렇다	귀찮아 함	본인업무가 아니어서	민원인들이 많아서	알선업무를 잘 몰라서	기 타
45 (76.3)	12 (20.3)	2 (3.4)	20 (38.5)	15 (28.8)	8 (15.4)	9 (17.3)

료 : 실업인정실태조사.

라는 응답도 꽤 나타난다. 따라서 실업인정과 취업알선서비스를 어떻게 연계하도록 설계할 것인가에 따라서 각 업무의 효율성을 상당히 높일 가능성이 있는 것으로 기대된다.

다. 실업급여 수급자의 실업인정에 대한 의식

실업급여 수급자들이 현재의 실업인정제도에 대해 어떻게 생각하는지에 대해서도 살펴보자.

「실업급여수급자조사」에서 과반수 이상(56.3%)의 수급자들이 구직활동을 확인받는 실업인정 절차의 필요성에 대해 부정적으로 응답하였다(<표 Ⅱ-12 참조). 이는 실업급여 수급자들이 사회보험으로서의 실업급여의 의미에 대해서 명확하게 인식하지 못하고 있음을 시사해 준다. 즉 실업급여를 보험료 납부의 대가로 인식할 뿐, '의도하지 않은 사고'로서의 실업에 대해 일정기간 동안 생계를 보장하면서 구직활동과 재취업을 촉진하기 위한 것이라고 생각하지는 않는 것이다. 실업인정 절차의 필요성에 대한 수급자들의 낮은 인식은 우리나라만의 문제가 아니고 실업보험제도를 운영한 역사가 오래된 외국의 경우에도 마찬가지이다(Blaustein et al., 1997).

한편 실업인정제도 운용상의 문제 때문에 수급자들이 실업급여제도의 필요성에 대해 부정적으로 생각할 수도 있다. 조사대상 수급자의 절반 이상(54.3%)이 실업인정과정에서 불편한 점이 있었다고 응답하였다는 점이 이러한 가능성을 보여준다(표 Ⅱ-12 참조). 물론 이는 실업인정 자체가 수급자들을 모니터링하는 것이라는 점에서 비롯된 것일 수도 있다. 그러나 수급자들의 의견을 수렴

<표 II-12> 실업인정제도의 필요성 및 실업인정과정의 불편 여부

(단위 : 명, %)

실업인정제도의 필요성		실업인정과정에서의 불편여부	
예	아니오	예	아니오
437 (43.7)	563 (56.3)	543 (54.3)	457 (45.7)

자료 : 실업급여수급자조사.

해서 합리적인 것은 반영할 필요가 있다.

<표 Ⅱ-13>은 실업인정과정에서 불편한 점이 있었다고 응답한 수급자들이 왜 그렇게 응답했는가를 보여준다. 가장 불편한 이유로 꼽은 것은 서식과 절차가 지나치게 복잡하고 까다롭다는 것으로 전체의 31.1%를 차지하였다. 이와 관련해서는 실업급여 직업안정기관에서 서류를 더 간편하게 작성할 수 있도록 개선하는 방안도 고려해 보아야 하겠지만, 실업급여 수급자들이 급여수급을 위해서는 성실하게 구직활동 여부와 소득 및 취업 여부에 대해서 신고하는 것이 당연하다는 의식을 갖도록 사전에 충분히 교육을 실시하는 것이 더 적절한 해결책인 것으로 보인다.

불편했던 두번째와 세번째는 실업인정을 받아야 하는 빈도가 너무 잦다는 의견과 알아볼 만한 일자리가 별로 없었다는 것으로 각각 18.0%로 16.9%를 차지하였다. 이와 관련해서 경기상황을 감안하지 않고 경직적으로 구직활동 요건을 부여하거나 실업인정 규정을 적용하는 것이 타당하지 않을 수도 있다는 점을 고려한 개선방안이 모색되어야 할 것으로 보인다. 구인업체가 거의 없는

<표 II-13> 실업인정과정에서 불편했던 점

(단위 : 명, %)

항 목	빈 도	비 중
서식과 절차가 복잡하다	169	31.1
담당자에 따라 기준이 다르다	16	2.9
기다리는 시간이 길다	49	9.0
상담원이 불친절하다	36	6.6
실업인정빈도가 잦다	98	18.0
고용안정센터가 멀다	34	6.3
상담공간이 개방되어 있다	20	3.7
알아볼 만한 일자리가 별로 없다	92	16.9
기 타	29	5.3
전 체	543	100.0

자료 : 실업급여수급자조사.

상태에서 무리하게 구직활동을 요구할 경우 구직자들은 허위로 구직활동 요건을 채울 가능성도 높고, 구인업체는 수시로 찾아오는 구직자들을 상대하는데 따른 비용 때문에 구인등록 자체를 기피하게 될 것이기 때문이다.

그 다음으로는 기다리는 시간이 길다, 상담원이 불친절했다, 고용안정센터가 너무 먼 곳에 있었다는 응답이 각각 9.0%, 6.6%, 6.3%로 나타났다.

다음으로 취업알선과의 연계에 관해서 살펴보자. 이와 관련해서 지방노동사무소에서 실업인정을 받을 때 취업알선창구에서 일자리를 소개받은 경험이 있는 수급자가 23.2%에 불과하다는 응답은 현재의 실태를 단적으로 보여준다(표 Ⅱ-14 참조). 수급자격자가 실업급여를 신청하기 위해 고용안정센터를 방문할 경우 가장 먼저 거쳐야 하는 절차는 구직등록이다. 그러나 위의 결과는 이 절차가 다분히 형식에 그치고 있을 뿐만 아니라 직업안정기관이 수급자들의 구직활동 여부에 대해 모니터링하기만 할 뿐 적극적으로 취업알선 서비스를 제공하지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

취업알선을 받은 이유까지 고려하면 이러한 점이 더 분명하게 드러난다. 취업알선을 받은 수급자 가운데 약 2/3(64.1%)는 취업알선을 받아보는 것이 좋겠다고 스스로 판단하여 취업알선을 받게 되었다라고 응답한 반면, 직업상담원의 권유가 있었거나, 실업인정을 받기 위해 취업알선을 받아야 했던 경우는 각각 24.7%와 11.3%에 불과했다(표 Ⅱ-14 참조).

<표 2-14> 취업알선 경험 여부 및 취업알선을 받은 이유

(단위 : 명, %)

취업알선 경험		취업알선을 받은 이유		
예	아니오	실업인정을 위해 받아야 했음	직업상담원 권유	본인의 판단
232 (23.2)	768 (76.8)	26 (11.3)	57 (24.7)	148 (64.1)

자료 : 실업급여수급자조사.

지금까지 일선 고용안정센터의 실업인정업무의 운영실태 및 실업인정업무

담당자의 업무수행 실태에 대해 살펴보았다. 각 고용안정센터마다 구직활동 요건 등 실업인정업무를 수행하는 방식에 차이가 상당히 있어서 실업급여 수급자들이 혼란스러울 수 있다는 점을 확인하였다. 따라서 각 지역의 특수한 사정을 고려해서 운영하더라도 통일적인 운용기준이 마련되고 기본적으로는 이를 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 실업인정업무가 수행되도록 해야 할 것이다.

실업인정과 취업알선과의 연계실태의 경우 제도적으로 실업인정업무를 연계시키고 있는 고용안정센터는 상대적으로 소수이고 실업인정업무 담당자들도 업무를 수행하는 과정에서 적극적으로 직업상담이나 취업알선 서비스를 제공하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다. 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 첫 번째는 실업인정 담당자들이 충분한 경력을 갖고 있지 않고, 이를 보완할 만한 교육이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 두번째는 아직도 업무가 과중한 경우가 많아서 서비스를 강화하기 어렵다는 점이다. 세번째는 상당수 센터의 실업인정 업무 운영방식이 실업인정과 취업알선을 적극적으로 연계하도록 되어 있지 않다는 점이다.

개편방향과 관련해서 고려해야 할 것은 실업인정 담당자들이 취업알선이나 직업상담 서비스를 제공할 경우 수급자들의 반응이 좋은 것으로 나타나고 있다는 점, 대부분의 실업인정 담당자들이 취업알선까지 제공하도록 실업인정과 취업알선업무를 통합할 경우 알선 및 직업지도에 효과적일 것이라고 평가하고 있다는 점이다. 물론 두 업무를 통합해서 한 사람이 담당할 경우의 장·단점에 대해 신중한 검토가 이루어져야 할 것이지만 실업인정과 취업알선업무가 긴밀히 연계되어야 한다는 점, 이를 뒷받침할 수 있는 충분한 교육훈련이 주어져야 한다는 점은 분명하다.

또한 경기상황을 고려해서 실업인정 요건을 탄력적으로 운용하는 것이 타당할 것이다. 실업률이 일정수준 이상이거나 구인배율이 일정수준 이하로 내려갈 경우 구직활동 요건을 낮추거나, 실업인정의 주기를 연장하는 방안을 대안으로 고려해 볼 필요가 있다.

Ⅲ. 실업인정제도의 재취업 촉진효과

실업인정제도가 재취업에 미치는 효과를 객관적으로 분석하는 것은 매우 어렵다. 실업인정제도는 실업급여 지급의 한 요건으로서 실업급여와 분리될 수 없기 때문에 '실업인정 절차'를 거치지 않은 채 실업급여를 지급하는 상황과 비교해서 실업인정 절차를 둘 때의 효과를 객관적으로 분석하는 것이 불가능하기 때문이다.[6)]

이러한 상황에서 실업인정제도와 관련된 분석은 두 가지 방향으로 진행될 수 있다. 첫번째는 실업인정제도와 분리될 수 없는 실업급여 자체의 재취업 효과를 분석하는 것이다. 두번째는 여러 가지 방식의 실업인정제도가 있을 수 있기 때문에, 이들 사이에 재취업을 촉진하는 효과에 어떠한 차이가 있는가를 분석하는 것이다.

첫번째와 관련된 연구는 미국을 중심으로 많이 축적되어 있다(Decker, 1997). 국내에서는 고용보험제도의 역사가 짧기 때문에 아직 연구가 별로 축적되어 있지 않다. 홍성우・양채열(1999)과 류기철・류재술(1999)의 연구가 있다. 주목되는 것은 두 연구가 탐색이론과 관련해서 서로 상치되는 결과를 얻었다는 점이다. 홍성우・양채열(1999)의 경우 실업급여 수급자가 실업탈출률이 높다는 결과를 얻은 반면에, 류기철・류재술(1997)의 경우 실업급여액이 증가할수록 재취업을 지연시키는 효과가 나타난다는 결과를 얻었다. 따라서 이 부분과 관련된 연구가 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

본 연구의 목적은 두번째와 관련되어 있다. 특히 실업인정과 취업알선이 어떻게 연계되어 있는가에 관심을 갖고 두 업무가 서로 연계될 경우 그렇지 않은 경우에 비해 재취업을 촉진하는 효과가 더 클 것인가의 여부에 초점을 맞춘다. 그런데 이를 엄밀하게 분석하기 위해서는 관련된 모든 여건들을 고려하면서

6) 주관적인 의견을 묻는 방식으로 평가하는 것은 가능하다. 이에 대해서는 <표 Ⅲ-1> 참조.

실업인정방식의 차이가 재취업에 미치는 효과를 분석할 수 있는 자료가 필요하다. 그러나 아직 이러한 자료가 갖추어져 있지 않다. 따라서 여기에서는 이용가능한 여러 가지 자료들을 모두 정리해서 실업인정방식의 차이 혹은 실업인정과 취업알선과의 연계정도가 재취업에 미치는 효과에 대한 몇 가지 단초적인 사실들을 확인해 보고자 한다.

우선 실업인정 담당자들과 실업급여 수급자들이 현재의 실업인정제도의 효과에 대해 어떻게 평가하는가를 살펴보자. <표 Ⅲ-1>을 보면 실업인정업무 담당자들과 실업급여 수급자들의 평가가 서로 엇갈리고 있음을 알 수 있다.

실업인정업무 담당자들의 경우 현재의 실업인정제도가 재취업을 촉진하는 효과가 매우 크다고 생각하는 경우는 드물지만(0.9%), 어느 정도 효과가 있다는 응답은 54.3%로서 효과가 있다는 응답이 과반수를 넘는다.

반면 실업급여 수급자들의 경우 실업인정제도가 구직활동을 열심히 하도록 하는데 도움이 된다고 보는 경우는 매우 도움이 된다는 의견이 4.7%, 도움이 되는 편이라는 의견이 26.5%로서 둘을 합쳐도 도움이 된다는 의견이 1/3에도 미치지 못한다.

이러한 의견차이는 동일한 제도의 담당자 및 대상자이기 때문에 어느 정도 불가피한 것으로 보인다. 그런데 다른 측면에서 보면 비록 주관적인 평가이기는 하지만 구직활동 여부를 확인하는 실업인정제도가 없는 것에 비해서 실업인정을 거쳐 실업급여를 지급하는 것이 재취업을 촉진하는 효과가 어느 정도 - 수급자의 입장에서 평가한 경우에도 약 30% 정도의 수급자들에게 - 는 있

<표 Ⅲ-1> 재취업 촉진효과에 대한 실업인정 담당자들과 수급자들의 평가

(단위 : 명, %)

담당자 : 재취업 촉진효과				수급자 : 구직활동 촉진에의 도움 여부			
매우 효과적	어느정도 효과적	별로 효과없음	거의 효과없음	매우 도움됨	도움이 되는 편	별 도움 안됨	전혀 도움안됨
1 (0.9)	63 (54.3)	47 (40.5)	5 (4.3)	47 (4.7)	265 (26.5)	484 (48.4)	203 (20.3)

자료 : 실업인정담당자조사 및 실업급여수급자조사.

음을 보여주는 것으로 <표 Ⅲ-1>을 해석할 수도 있다.

효과에 대한 평가와 관련해서 주목되는 것은 다음의 두 가지이다. 첫번째는 실업인정과 취업알선을 연계하는 방식으로 실업인정업무를 운용할 경우 수급자들 가운데 취업알선과 직업상담을 유도받는 비율의 차이가 나타난다는 점이다.

실업인정 전후에 취업알선을 반드시 받도록 하는 경우 실업인정 및 취업알선 유도비율이 61.6%에 이르는 반면, 본인의 의사에 맡기는 경우는 22.0%로 커다란 차이를 보이고 있다. 전체적으로 취업알선과의 연계를 강조하는 센터일수록 실제로 실업인정 및 취업알선 유도비율이 높다는 점을 알 수 있다(표 Ⅲ-2 참조).

<표 Ⅲ-2> 실업인정·취업알선 연계방식별 직업상담·알선유도율

(단위 : %)

항 목	평 균[1)]	검정통계량
취업알선을 반드시 받도록 함	61.6 A	F = 6.87
가능하면 받도록 함	45.7 A B	p = 0.0003
꼭 필요시 받도록 함	28.1 B C	
본인의 의사에 맡김	22.0 C	

주 : 1) 알파벳이 다른 항목 사이에는 통계적으로 유의한 차이가 있음(Duncan Test).
자료 : 실업인정실태조사.

실제 업무를 담당하는 실업인정 담당자들이 수급자들에게 적극적으로 직업상담을 해주거나, 취업알선을 해주는 경우에도 관서 전체의 직업상담이나 알선유도율이 높은 것으로 나타나고 있다(표 Ⅲ-3 참조).

수급자와 직업상담을 자주하는 경우 관서 전체의 직업상담·알선유도율은 63.1%에 이르는 반면, 거의 하지 않는 경우는 46.4%에 불과하다. 또한 취업알선을 적극적으로 제공하는 경우에 관서 전체의 직업상담·알선유도율이 64.2%에 이르는 반면, 거의 하지 않는 경우에는 40.4%에 불과하다.

수급자에게 취업알선이 많이 이루어질수록 재취업도 더 많이 이루어질 것으로 기대된다. 이러한 기대가 타당한지 실태조사를 통해 확인해 보자. 우선 각

<표 III-3> 담당자들의 업무수행방식에 따른 직업상담·알선유도율

(단위 : %)

수급자와 직업상담을 하는 정도			수급자에게 직접 취업알선을 하는 정도		
항 목	평 균[1)]	검정통계량	항 목	평 균[1)]	검정통계량
자주 함	63.1 A	F = 9.84	자주 함	64.2 A	F = 4.50
가끔 함	38.3 B	p = 0.0001	기 타	58.0 A B	p = 0.0051
거의 하지 않음	46.4 B		가끔 함	43.0 B	
			거의 하지 않음	40.4 B	

주 : 1) 알파벳이 다른 항목 사이에는 통계적으로 유의한 차이가 있음(Duncan Test).
자료 : 실업인정실태조사.

고용안정센터별로 1999년 9월의 실업급여 수급자 가운데 알선자와 알선을 통한 취업자수를 조사해 본 결과 실업급여 수급자 가운데 알선자수가 차지하는 비중이 높은 센터일수록 수급자 가운데 알선을 통한 취업자의 비중도 높은 것으로 나타난다. 이는 당연한 결과인 것으로 보인다. 취업알선이 재취업을 촉진하는 효과를 가질 것이기 때문이다.[7)]

위의 결과를 종합해 보면 실업인정과 취업알선 서비스를 적극적으로 연계할 경우 실업급여 수급자들의 재취업을 촉진하는 효과가 나타날 것으로 기대된다.

다음으로 「수급자조사」에 의한 결과를 살펴보자. 주목되는 것은 「수급자조사」에서 취업알선을 받은 경우 그렇지 않은 경우보다 재취업률이 현저히 높은 것으로 나타난다는 점이다(표 Ⅲ-4 참조). 수급자 가운데 취업알선창구에서 알선을 받은 경우 재취업률이 53.5%에 이르는 반면, 알선을 받지 않은 경우 재취업률이 40.1%에 불과하다.[8)]

따라서 「수급자조사」를 통해서도 실업인정과 취업알선을 긴밀히 연계하여 취업알선을 많이 받도록 할 경우 재취업을 촉진하는 효과가 나타날 것이라고 기대할 수 있다. 그런데 모두에게 의무적으로 취업알선을 제공한다고 해서 반드시 재취업을 촉진하는 효과가 있다고 단정하기는 어려운 것으로 보인다. 통

7) 두 변수 사이의 상관계수는 0.451이고 통계적인 유의도도 매우 높다. p = 0.0001 수준에서 유의한 것으로 나타난다.
8) 여기에서 재취업은 이직후 1주일 이상 다닌 직장이 있는가의 여부로 측정하였다.

<표 III-4> 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)	768(100.0)
전 체	432(43.2)	568(56.8)	1,000(100.0)
x2 = 12.9, p = 0.001			

자료 : 수급자조사.

계적인 유의도가 높지는 않지만 실업인정을 받기 위해 취업알선을 받아야 했던 경우에는 재취업률이 34.6%로 평균보다도 낮게 나타나는 반면, 반드시 받아야 하는 것은 아니었지만 직업상담원의 권유에 의해 취업알선을 받았던 경우에는 재취업률이 63.2%로 매우 높게 나타난다(표 Ⅲ-5 참조). 스스로 판단해서 취업알선을 받은 경우에는 평균적인 수준의 재취업률을 보인다.

<표 III-5> 알선사유별 재취업률 차이

	재취업함	재취업하지 않음	전 체
실업인정을 위해 반드시 받아야 했음	9(34.6)	17(65.4)	26(100.0)
직업상담원의 권유에 따라 받음	36(63.2)	21(36.8)	57(100.0)
본인의 의사에 따라 받음	79(53.4)	69(46.6)	148(100.0)
전 체	124(53.7)	107(46.3)	231(100.0)
x2=5.9, p=0.053			

자료 : 수급자조사.

이 결과는 두 가지 중요한 시사점을 던져준다. 첫번째는 직업상담원이 '취업알선이 효과가 있을 것' 이라고 판단되는 수급자에게 취업알선을 유도한 경우

취업알선이 매우 효과적으로 나타났다는 점이다. 이는 현재의 제도하에서도 실업인정과 취업알선이 어느 정도 연계될 경우 취업알선이 상당히 효과가 있을 것이라는 점을 의미하는 것이다.

두번째는 실업인정의 전제조건으로 취업알선을 모든 수급자들이 받도록 요구하는 것이 재취업을 촉진하는데 반드시 효과적인 것은 아니라는 점이다. <표 Ⅲ-5>에서 의무적으로 실업인정을 받은 경우 재취업률이 상대적으로 낮은 것은 당연할 수도 있다. 적극적인 취업의지를 갖고 있지 않거나 적절한 일자리가 없음에도 불구하고 알선을 받은 집단이 상당히 포함되어 있을 것이기 때문이다.

현재와 같이 다양한 구직자의 요구에 상응하는 구인처를 확보하고 있지 않은 경우에는 모든 수급자에게 취업알선을 해주는 것이 실제로는 거의 불가능하다. 현재 직업안정기관이 구인처로 확보하고 있는 경우는 대부분 저임금의 단순업무에 집중되어 있다. 따라서 현재 시점에서는 지역별로 현재 확보되어 있는 구인처를 중심으로 이에 적합하다고 판단되는 수급자에게 일자리를 알선해 주는 것이 바람직한 것으로 보인다. 이를 위해서는 실업인정담당자들이 지역의 노동시장 및 취업알선과 관련된 정보를 충분히 파악하고 있어야 할 것이다.

중장기적으로는 구인처를 적극적으로 개발함으로써 모든 수급자들에게 취업알선 서비스를 제공할 수 있을 만큼 일자리에 관해 충분한 정보를 확보해야 할 것이다.

Ⅳ. 미국의 실업인정제도

1. 실업인정의 의의

실업보험 또는 실업급여의 목적은 실업으로 인한 소득의 상실과 이에 따른 경제적 어려움을 완화하는 것이다. 그러나 실업급여는 취업상태에 있던 근로자가 실업이라는 사고를 당한 경우에 그 지급이 이루어진다는 점에서 단순한 소득지원제도와 구분된다. 즉, 근로자가 실업급여를 지급받기 위해서는 실업발생 이전 일정기간 동안 취업상태에 있으면서 보험료를 납부하여야 할 뿐 아니라 또한 실직후에도 노동시장에 머물러 있어야 하는 것이 일반적이다. 다시 말해서 실직자가 실업급여를 지급받기 위해서는 일할 능력(ability)을 가지고 있으며 또한 적당한 일자리가 있는 경우 곧바로 취업할 수 있음(availability)을 나타내 보이는 것이 필요하다. 이와 관련하여 실업보험을 실시하고 있는 대부분의 국가에서는 실직자가 계속적으로 구직활동을 수행하지 않거나 또는 적절한 일자리를 소개받고도 정당한 이유없이 이를 거부하는 경우 실업급여의 수급자격을 인정하지 않고 있다.

실업보험제도에서 이처럼 실업인정의 요건을 두고 있는 것은 물론 실업급여가 실직자의 경제적 어려움을 완화시킴으로써 이들의 재취업을 지연시키는 효과를 가지고 있기 때문이다. 실업급여의 재취업 지연효과는 탐색이론(Burdett 1977; Mortensen 1977)에 의해 쉽게 설명될 수 있다. 탐색이론에서는 일자리를 찾고 있는 실직자가 자신이 제의받을 수 있는 임금수준의 분포만을 알고 있다고 가정한다. 이 경우 실직근로자는 추가적인 직업탐색에 따른 비용과 그 수익을 비교함으로써 최선의 탐색전략 - 직장탐색강도 및 받아들일 수 있는 최저수준의 임금 - 을 결정하게 되며 자신이 정한 최저수준이나 그 이상의 임금을 제시하는 최초의 기업에 취업하게 된다고 설명한다. 실업급여는 실직자의 실

업비용 - 실업상태에 있는 동안 부담하는 비용 - 을 낮춤으로써 직장탐색의 강도를 낮추거나 받아들일 수 있는 최저수준의 임금을 상승시키게 되며 이는 곧바로 실업상태의 장기화를 의미한다.[9)]

실업급여가 실직자의 재취업을 지연시키는 효과는 많은 실증분석에서 대체로 확인되고 있다. 이들 연구에서는 실업급여 금액과 수급기간이 실직자의 재취업에 미치는 영향을 분석하였다. 먼저 급여금액이 실업기간에 미치는 영향을 보면 Hamermesh(1977)는 임금보상률(wage replacement ratio: 실직전 임금에 대한 실업급여의 비율)이 10%포인트 증가하면 실업상태가 1/2주만큼 늘어나는 것으로 분석하였다. Moffit and Nicholson(1982)과 Moffit(1985a)는 모두 임금보상률이 10% 상승하는 경우 실업기간이 0.8주 정도 길어지는 것으로 보고하였으며 Meyer(1990)에서는 실업기간이 1주 반 정도 길어지는 것으로 나타나 그 영향이 현저히 큰 것으로 분석되었다. 한편 한국의 자료를 분석한 류기철・류재술(1999)은 실업급여 금액이 10% 더 큰 실직자는 여타 조건이 동일한 다른 실직자에 비해 비정규직에의 재취업 가능성이 1.4% 정도 낮아지는 것으로 분석하여 실업급여가 실업기간의 장기화를 가져오는 효과가 한국에서도 나타나고 있음을 보고하였다.

다음으로 실업급여 지급기간의 장기화도 급여금액의 증가와 마찬가지로 실업기간의 장기화를 가져오는 것으로 나타났다. 이에 관한 실증분석들(Moffit, 1985b; Katz and Meyer, 1990; Davidson and Woodbury, 1995)은 미국의 경우 실업급여 지급기간을 1주 연장하는 경우 실업기간이 0.1주에서 0.5주 정도 길어진다는 분석결과를 보고하고 있다. 특히 Katz and Meyer(1990)는 실업급여의 지급기간을 단축시킴으로써 급여지출액을 줄이는 것이 실업급여 금액을 줄임으로써 급여지출액을 동일한 금액만큼 낮추는 것에 비해서 실업기간을 단축시키는 효과가 2배나 강하다는 분석결과를 보고하였다.

9) 탐색이론에 의하면 실업급여는 실업기간의 장기화를 가져오는 반면, 실직자가 더 나은 직장에 재취업하는 것을 가능하게 한다는 긍정적인 효과도 아울러 가진다는 해석이 가능하다. 그러나 이러한 긍정적 효과는 지금까지의 실증분석결과에 의해 확증되지 못하고 있다.

2. 미국의 실업인정과 고용국의 기능[10]

여기에서는 미국의 실업인정제도의 내용과 실업보험과 관련된 고용국의 기능을 살펴보고자 한다.

가. 실업인정

1) 일할 능력과 취업가능성

실업인정을 받기 위한 기본적인 요건은 실직근로자가 일을 할 능력을 가질 것과 실제로 일자리가 주어졌을 때 취업할 수 있어야 한다는 것이다. 이 중 일할 능력은 실직자의 육체적·정신적 상태에 관한 것이다. 그러나 규정상의 수급기간중에 일시적으로 질병이 발생한다 해서 수급자격을 상실하는 것은 아니다.[11]

다음으로 취업가능성은 '일자리'에 대한 정의를 필요로 한다. 모든 종류의 일자리에의 취업가능성을 요구하는 주가 있는가 하면 적절한(suitable) 일자리(1994년 기준 펜실바니아 등 10개 주) 혹은 실직자의 통상적인 일자리(1994년 기준 매사추세츠 등 9개 주)에의 취업가능성만을 요구하는 주들도 있다. 취업가능성과 관련하여 문제가 되는 것 중의 하나는 학생이나 훈련을 이수중인 자에 관한 것이다. 대부분의 주에서는 실직 이후 정규학생으로 등록한 자들에 대해서는 수급자격을 인정하지 않으며 또한 방학기간중에 대해서도 수급자격을 인정하지 않는 주가 많다. 그러나 정규직으로 근무하면서 학교에 다니다가 실직한 자에 대해서는 수급자격을 인정하며(Kansas와 North Carolina), 실직후 정규학생으로 등록을 했더라도 취업을 위해 학교를 떠나거나 수업시간을 조정

10) 이 절은 Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues (O'Leary and Wandner, 1997)의 제4장과 제11장의 주요 내용을 정리한 것이다.

11) Massachusetts, Alaska 등 11개 주에서는 "구직과 실업급여를 신청한 후 질병(illness or disability)이 발생했다 하더라도 급여신청 당시 취업제의를 받았더라면 취업할 수 있었을 것으로 생각되는 일자리에의 취업제의가 질병발생 이후 이루어지지 않았다면 (단순히 질병이 발생했다는 이유로) 수급자격을 상실하지 아니한다."라는 내용의 규정을 갖고 있다.

하는 것이 가능한 경우 수급자격을 인정하기도 한다(Oklahoma). 실직한 후 훈련을 받는 실직자에 대해서는 원칙적으로 그것이 직업훈련과 기본적인 훈련인 경우에만 수급자격을 인정한다. 그러나 훈련을 받는 실직자의 경우 훈련을 받지 않는 실직자에 비해 적어도 장기적으로 실업급여수령액이 적으며 재취업후의 임금수준이 다소 높다는 실증분석 결과(Anderson, Corson, and Decker, 1991)는 훈련의 경우 수급자격의 인정에 관한 결정에 있어서 다소 관대한 처리를 할 필요가 있음을 시사하고 있다.

2) 직장탐색

실제로 취업가능성 여부의 결정은 직장탐색 여부와 취업제의에 대한 거부여부를 통해 결정된다.

실직근로자가 실업인정을 받기 위해서는 모든 주에서 지방고용사무소(local employment office)에 구직등록을 하여야 한다. 아울러 1994년 기준으로 40개 주에서는 실제로 구직을 위한 활동을 하여야만 되도록 규정하고 있다.[12] 또한 일부 주에서는 일정기간 이상 실업상태가 지속되는 경우 실업급여를 관장하는 기관의 직원과의 면담을 통해 실업인정을 받아야만 수급자격이 유지되도록 규정하고 있다.[13] 이처럼 구직활동을 실업인정의 조건으로 규정하고 있는 것은 실업보험제도가 단순한 복지제도로 전락하는 것을 막는 한편 실직근로자의 재취업을 실질적으로 촉진하기 위해서이다. 실제로 구직활동과 관련하여 더욱 엄격한 요건을 적용하면서 재취업을 위한 서비스를 강화하는 경우 실업급여의 지급금액이 감소하고 재취업에 따른 소득수준이 높아졌다는 몇 가지 실험결과는 구직활동 및 실업인정제도의 효용성을 입증하는 것이라 할 수 있다. 예컨대 워싱턴 주에서 이루어진 실험결과를 보면 강화된 재취업 서비스의 수급자 1인당 비용이 약 14.5달러이었던 데에 비하여 수급자 1인당 실업급여 지급액은 약

12) 예컨대 구직을 위해 기업을 실제로 접촉하였다는 증거를 제시하여야 한다. 이에는 고용사무소를 직접 방문하는 방법 외에 구직활동을 증명할 수 있는 자료를 우편으로 송부하는 방법 등이 사용된다.

13) Haber and Murray(1966)가 지적한 바와 마찬가지로 실업인정의 조건으로 규정된 이러한 구직활동은 경우에 따라 가망없는, 혹은 비효율적인 구직활동을 강요함으로써 실직자의 사기를 떨어뜨리고 기업을 번거롭게 하는 부작용을 초래할 수 있다.

70달러 정도 감소한 것으로 나타났다(Johnson and Klepinger, 1994). 또한 워싱턴 주에서는 반대로 구직활동을 실업인정의 요건에 포함시키지 않음으로써 실업인정의 요건을 완화하는 경우의 실업급여 금액의 변화도 관찰하였는데, 이 경우 실업급여 수급자 1인당 수급액이 약 265달러이나 증가하는 것으로 나타남으로써 이 또한 구직활동을 실업인정의 요건으로 규정하는 것이 필요함을 보여주고 있다.

구직활동의 요건과 관련하여 최근 자영업을 시작하기를 원하는 실직자에 대한 처리에 관한 관심이 높아지고 있다. 자영업을 준비하는 실직자는 전통적인 의미에서의 구직활동을 하지 않음으로써 수급자격을 인정받지 못하게 된다. 따라서 구직활동의 요건은 자영업의 창업을 방해하는 효과를 가진다. 워싱턴 주와 매사추세츠 주에서는 최근 자영업을 준비하는 실직자에게도 수급자격을 인정하는 실험을 행하였다. 그 결과 이들 중 실제로 자영업을 창업하는 자의 비율이 수급자격을 인정하지 않는 경우에 비해 높고 평균실업기간도 다소 짧아진 것으로 나타났다.[14]

1993년에 제정된 북미자유무역협정실행법(North American Free Trade Agreement Implementation Act)에서는 이러한 실험결과에 기초하여 자영업의 창업을 준비하는 이들에 대한 실업급여의 지급을 허용하고 있다.

이와 아울러 1993년 11월에 제정된 공법(Public Law) 103-152호는 각 주가 "근로자 정보관리 및 재취업 지원체계(Worker Profiling and Reemployment Services System)"를 설립·운영할 것을 요구하고 있다. 이 법에서는 지원체계의 기능을 다음과 같이 정의하고 있다.

① 수급권자(claimant) 중 통상적인 급여를 소진할 가능성이 높은 자와 재취업에 성공하기 위해 별도의 직업탐색 지원서비스를 필요로 하는 자를 가려내는 것

② 앞의 ①의 규정에 따라 대상자로 판정된 수급권자를 법률(주법 및 연방법)의 규정에 의하여 직업탐색 지원서비스 등 재취업을 위한 서비스를 제공하는 기관에 의뢰하는 것

14) 그러나 자영업 창업자의 비율이 극히 낮은 관계로 이들 조치가 전반적인 실업률의 크기에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타났다.

③ 이들 수급권자가 받은 서비스 관련정보 및 해당 서비스를 받은 이후의 취업결과와 관련된 정보를 수집하고 이들 정보를 다시 ①에서 규정한 기능에 사용하는 것

④ 기타 노동부장관이 적절한 것으로 결정하는 여타의 의무사항을 이행하는 것

상기 법은 또한 상기 ②의 규정에 따라 재취업 서비스 제공기관에 의뢰된 수급권자가 해당 서비스에 참가하지 않는 경우 수급자격을 상실한다고 규정하고 있다.

다시 말해서 상기 법은 급여를 소진할 가능성이 높은 수급권자로 하여금 강화된 재취업 서비스에 반드시 참여하게 함으로써 수급요건을 강화하고 있다.

3) 적절한 일자리의 거부

모든 주들은 수급권자가 적절한 일자리를 거부하는 경우 수급자격을 상실하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 '적절한 일자리'의 정의와 일자리의 거부에 따른 자격상실의 정도에 있어서는 다소간의 차이를 보인다. 이와 관련하여 연방실업세법(Federal Unemployment Tax Act)은 근로자의 보호를 위하여 다음과 같은 경우에는 수급권자가 새로운 일자리에의 취업을 거부하더라도 수급자격을 인정하여야 한다고 규정하고 있다.

① 제의된 일자리가 직접적으로 파업, 공장폐쇄 등 노동쟁의로 인해 공석이 된 경우

② 제의된 일자리가 임금, 시간, 또는 여타 근로조건에 있어서 그 지역의 유사한 일자리에 비해 근로자에게 현저히 불리한 것인 경우

③ 근로자가 기업의 노동조합에 가입하거나 다른 실질적인 노동조직으로부터 탈퇴하거나 또는 가입하지 않는 것이 채용의 조건으로 제시된 경우

이같은 제한을 제외하고는 각 주는 일자리의 '적절성'의 정의를 자유로이 정할 수 있다. 현재 사용되고 있는 기준으로는 '수급권자의 건강에 대한 위험의 정도, 안전성과 신조; 신체적 조건과 이수한 훈련, 경력 및 소득; 실업기간 및 지역 내에서 과거에 취업했던 직종에의 재취업 가능성; 수급권자의 거주지로

부터 직장까지의 거리' 등이 있다.

이와 관련된 문제로서 실직근로자가 자신의 임금분포에 대해 잘 알고 있지 못할 가능성에 관한 것이 있다. 많은 주에서는 이러한 가능성을 고려하여 장기실업자에 대한 일자리의 적절성에 관하여 별도의 규정을 두고 있다. 즉, 적지 않은 경우 제의된 임금수준에 따라 '적절성' 여부의 판단이 내려지게 되는데 실업기간에 따라 기준이 되는 임금수준을 다르게 규정한다. 예컨대 플로리다 주의 경우를 보면 실업급여가 25주 동안 지급된 이후에는 실직자가 매주 지급받는 실업급여의 120% 이상에 해당하는 주당임금을 지급하는 일자리는 적절한 것으로 규정하고 있다. 또한 노스다코타 주에서는 18주 이상 실업급여가 지급된 경우 실업급여금액 이상의 임금을 지급하는 일자리를 적절한 일자리로 규정하고 있다. 한편 아이오와 주에서는 적절한 일자리로 규정될 수 있는 임금수준을 실업기간에 따라 다르게 규정하고 있다. 즉 처음 5주간의 수급기간 동안에는 실직전 평균임금이 가장 높았던 기간(4분기 기준임)의 주당임금 이상을 지급하는 일자리를 적절한 일자리로 규정하고 있으나 6~12주의 기간 동안에는 75%, 13~18주의 기간 동안에는 70%, 그리고 그 이후에는 65%에 해당하는 수준의 임금이 지급되는 경우 이를 적절한 일자리로 규정하고 있다.[15]

이와 같이 주에 따라 적절한 일자리에 관한 규정을 달리하고 있으나 일단 적절한 것으로 규정된 일자리에의 취업을 거부한 실직자에 대해서는 일정기간 수급자격을 정지시키게 되는데 수급자격이 정지되는 기간에 있어서도 주들간에 적지 않은 차이를 보이고 있다.

4) 수급자격 정지의 유형

수급자격의 정지에는 3가지 중요한 유형이 있는데 ① 소정의 기간 동안의 자격정지(6개 주), ② 기간을 정하지 않는 자격정지(8개 주), ③ 실업상태가 종

15) 이와 같은 규정들은 비현실적인 임금수준을 기대함으로써 실업이 장기화될 위험성을 가지는 실직근로자들로 하여금 비교적 빠른 시일 내에 재취업을 하도록 유도함으로써 보험재정에 기여한다는 장점을 가지나 다른 한편 실제로 기대할 수 있는 임금수준이 이러한 규정상의 임금수준보다 높은 근로자의 경우 이들이 적정수준보다 낮은 임금을 지급하는 일자리에 취업할 가능성을 높임으로써 장기적으로 이들의 후생을 오히려 감소시킬 수 있다는 단점을 가진다.

료될 때까지의 영구자격정지(39개 주)가 그것이다.[16]

이 중 일시적 자격정지 - 처음 두 경우가 이에 해당한다 - 는 실직자의 실업상태가 장기화되는 이유가 실직자가 적절한 일자리에의 취업을 거부한 것에 따른 것이라기보다는 전반적인 경제상황에 의한 것이라고 보는 입장이다. 이에 비해 영구자격정지는 실직자가 취업을 할 수 있었음에도 불구하고 이를 거부함으로써 실업상태가 지속되는 것이므로 그 이후의 실업은 자발적인 것으로서 실업보험의 대상이 되지 않는다고 보는 입장이다. 영구자격정지를 채택하고 있는 주들에 있어서 대부분 수급자격을 상실한 근로자는 재취업후 일정기간 이상을 근무하거나 또는 일정액수 이상의 근로소득을 얻어야만 새로이 수급자격을 취득할 수 있도록 규정하고 있다. 일부 주에서는 더 나아가 수급자격을 상실한 근로자가 재취업하였다가 다시 실직상태에 들어간 경우 수급할 수 있는 실업급여의 총액을 일정금액(예컨대, 수급자격이 정지되지 않았더라면 실업급여로 받을 수 있었던 금액)만큼 삭감하기도 한다.[17]

5) 수급자격관련 결정에 대한 이의신청

실직근로자가 수급자격을 인정받지 못하는 경우 적지 않은 경제적 타격을 입게 되므로 모든 주에서는 실직근로자가 관련기관의 수급자격에 관한 결정에 대하여 이의신청을 할 수 있도록 규정해 두고 있다. 이와 관련하여 연방법에서는 "실업관련 보상을 거절당한 개인들에 대해서는 공정한 법정에서의 정당한 이의신청절차가 보장되어야 한다"라고 규정하고 있다. 이러한 이의신청의 중요성은 수급자격에 관한 법규의 내용이 불명확한 주들에서 특히 높다. 한 조사에 의하면 '적절한' 일자리에의 취업거부와 관련하여 총 42개 주에서는 적절한 일자리를 거부하더라도 '타당한 사유(good cause)'가 있는 것으로 판정되는 경우 수급자격을 상실하지 않는 것으로 되어 있으나 사유의 타당성 여부는 개별

16) 1960년대와 비교할 때 영구자격정지를 채택한 주는 크게 늘어난 것이다. 예컨대, 1966년에는 그 수가 23개에 불과하였다.

17) 이처럼 자격상실후 새로이 수급자격을 획득한 근로자가 다시 실직상태에 들어간 경우 받을 수 있는 실업급여 중 일정액을 감액하는 제도는 실직근로자가 수급자격이 정지된 기간 동안 받지 못했던 실업급여를 받은 것으로 간주하는 셈이 된다. 이 제도를 채택하고 있는 주의 수는 1966년의 15개로부터 현재 13개로 줄어들었다.

사안별로(case-by-case) 결정되는 것으로 나타났다. 또한 정밀조사가 이루어진 5개의 주 가운데 3개 주에서 적절한 일자리의 거부와 관련하여 일관성이 없는 결정을 내린 것으로 조사되기도 하였다.

이러한 이의신청은 수급자격의 불인정이라는 결정을 전제로 하는 것이다. 실업급여를 관리하는 기관은 실직근로자가 수급자격을 상실할 사유가 발생하였다고 판단하는 경우 해당 근로자와 여타 관련자로부터 정보를 입수하는 등 사실조사를 한 후 법규의 해석과 적용을 위한 공청회를 거친 후 수급자격의 상실이라는 결정을 내릴 수 있도록 되어 있다. 아울러 수급자격의 불인정에 관한 결정에 대해서는 두 단계에 걸쳐 이의신청을 제기할 수 있으며 제기된 이의신청에 관한 결정에 불복이 있는 경우에는 법원에 제소할 수 있도록 되어 있다.

1990년 중반에 총 이의신청건수는 120만건에 이르고 있다. 이는 약 25년의 기간 동안 약 3배로 증가한 수치이다. 이 중 많은 부분이 이직사유와 관련된 것(separation issues)이며 수급자격의 유지(nonseparation issues)와 관련된 것은 1994년의 경우 전체의 33%를 차지하는 것으로 나타났다. 다른 한편 수급자격의 유지와 관련하여 실업급여의 지급이 거부된 건수 중 이의신청이 제기된 비율은 1971년의 8%로부터 1994년에는 16%로 높아졌으나 이들 이의신청 가운데 취업능력(ability) 및 취업가능성(availability)이나 적절한 일자리의 거부와 관련된 것이 차지하는 비중은 낮아졌다.

이처럼 수급자격의 유지(continuing eligibility)와 관련한 규정이나 제도에 있어서 주들간에 큰 차이를 보이고 있다는 사실은 이와 관련된 최선의 제도가 존재하지 않는다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 실제로 어떤 실직근로자에게는 대단히 적절한 일자리가, 다른 근로자에게는 대단히 적절하지 못한 경우가 허다할 것이다. 이러한 상황에서 수급자격의 유지에 관한 자세한 규정을 마련하고 이를 일관성 있게 적용하는 것은 한편으로 바람직하겠지만 다른 한편으로는 규정의 신축적 적용을 어렵게 함으로써 개별 근로자의 특수한 사정을 감안하지 못하게 되고 따라서 그 결정이 최선의 것이 되지 못할 가능성을 아울러 가진다.

그러나 다른 한편 최근 수급자격의 유지와 관련하여 많은 주들의 입법에서 공통된 현상이 나타나고 있다. 그것은 자영업의 창업 또는 이를 위한 준비를

구직활동으로 인정하여 해당 실직근로자에게 수급자격을 인정하는 방향으로 법규가 개정되고 있고 실직근로자들에 대한 정보관리체계(profiling system)가 도입되고 있다는 점이다. 이에 따라 일부 실직자들, 특히 실업상태가 장기화될 가능성이 높은 실직자들은 수급자격의 유지를 위하여 강화된 재취업관련 서비스를 받아야만 되도록 제도가 바뀌고 있다. 미국에서 수급자격의 유지와 연계시켜 일부 실업자들에게 실시하고 있는 취업 서비스(employment service)의 내용을 살펴보기로 하자.

나. 취업 서비스

1) 고용국과 실업보험제도와의 관계

고용국(Employment Service)은 1935년 사회보장법에 의해 실업보험이 도입된 이래 실업보험과 밀접한 관련을 가져왔다. 1933년에 설치된 고용국은 원래 실업상태에 있는 근로자의 기술 및 자격에 관한 정보를 수집하고 이들을 구인업체와 연결시키는 것을 주된 기능으로 하고 있었다. 실업보험제도가 도입되면서 고용국은 실업급여수급권을 가지는 실직자의 등록업무도 함께 관장하게 되었다. 실업보험과 관련하여 고용국이 수행하는 가장 중요한 두 가지 기능은 취업가능성 여부의 심사(work test)와 재취업 서비스(reemployment service)이다.

가) 취업가능성 여부의 심사(work test)

실직근로자는 근로능력과 취업가능성의 요건을 충족시키기 위해서 앞에서 언급한 바와 마찬가지로 고용국에 구직등록을 하여야 하며 구직활동의 증거로서 그들이 구직을 위해 어떤 기업들을 접촉했는가를 통보하여야 하도록 규정하고 있다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 적절한 일자리에의 취업을 거부하는 경우 실업급여의 수급자격이 정지될 수 있다. 만약 이러한 요건을 충족시키지 않는 실직근로자가 있는 경우 고용국은 이를 실업보험당국에 통보하여 보험당국으로 하여금 해당 근로자에 대하여 수급자격을 불인정할 것인가를 결정하기 위한 절차를 개시하도록 한다. 최근 장기실업자가 될 가능성이 높은 실업자를

대상으로 하는 정보관리체계가 도입되는 경향이 나타나고 있는데 이러한 실업자의 선정업무를 고용국이 담당하게 됨에 따라 고용국의 취업가능성 여부를 심사하는 업무는 그 범위가 넓어지고 있다.

나) 재취업 서비스

고용국의 가장 기본적인 기능은 취업알선기능이다. 실제로 고용국은 설립 이후 약 40년 동안 취업알선기능을 담당하는 유일한 공적기관이었다. 역사적으로 볼 때 고용국이 제공하는 취업알선 서비스는 직장소개, 상담, 검사, 그리고 일자리 개발의 4가지이다.

〈직장소개〉

고용국의 원래 기능은 구직자와 구인업체를 연결시켜 주는 것이었다. 과거에는 고용국의 면담자가 수작업이나 개인용 컴퓨터를 이용하여 구직자에게 적절하다고 판단되는 일자리를 찾아주는 방식으로 직장소개가 이루어져 왔다. 최근에 와서는 각 주의 직장은행(state job bank)을 통하거나 전국적인 직장 데이터 뱅크인 미국직장은행(America's Job Bank)을 통해서 직장소개가 이루어지고 있다. 한 통계에 의하면 고용국에 등록한 구직자 중 30~40%가 1회 이상의 직장소개를 받고 있으나 실업급여 수급권자만을 보는 경우 이 비율은 더 낮은 것으로 나타났다. 또한 직장을 소개받은 구직자 중 실제 취업을 하는 자의 비율은 30~40%로 나타났다. 따라서 전체 등록구직자 중 취업에 성공하는 자의 비율은 10~15%에 불과하며 실업급여 수급권자만을 보는 경우 이 비율은 더욱 낮아진다.

〈상 담〉

상담은 취업장애를 가진 자들을 대상으로 하는 것이 일반적이다. 고용국이 상대적으로 불리한 조건을 가진 구직자들에게 초점을 맞추었던 1960년대에는 20%를 상회하는 구직자가 최소한 1회 이상의 상담서비스를 받았으나 그 이후 상담자의 숫자가 줄어들면서 이 비율은 지속적으로 하락하여 1990년대에 와서는 겨우 3~4%의 구직자만이 상담을 받은 것으로 나타났다.

〈검 사〉

고용국에서 근로자들의 진로결정을 돕고 특정 일자리에의 적합성 여부를 심사하기 위해 전통적으로 실시한 검사는 주로 적성검사와 흥미검사였다. 그러나 이들 검사들도 앞의 상담과 마찬가지로 그 시행실적이 감소되어 왔다. 1960년대 중반에는 20~25%의 구직자가 검사를 받았으나 1980년에 이르러서는 이 비율이 5% 이하로 떨어졌다. 1990년대에 와서는 이 비율이 다시 2~3%로 떨어졌으며 특히 실업급여 수급권자만을 보는 경우 이보다 더 낮은 수검률을 보이고 있다.

〈일자리 개발〉

일자리 개발은 고용국이 구직자의 취업을 위해 구인신청을 하지 않은 기업을 능동적으로 접촉한다는 점에서 구직자와 구인기업을 맺어주는 직업소개와 차이를 가진다. 한 자료에 의하면 1980년을 전후한 기간에 대략 구직자 10명당 1명 꼴로 일자리개발 서비스를 받은 것으로 되어 있다. 그러나 고용국의 일자리개발 서비스는 경기 및 고용국 직원의 수에 의해 많은 영향을 받았다.

이처럼 고용국은 전통적으로 실업자에 대한 취업가능성 심사(work test)와 재취업 서비스를 매개로 해서 실업보험제도와 관련을 가져 왔다. 이 중 취업가능성 심사와 관련된 기능에는 별다른 변화가 없었으나 재취업 서비스는 그 내용에 있어 적지 않은 변화를 겪었으며, 특히 1990년대에 들어 소위 정보경제(information economy)를 맞이하여 재취업 서비스의 중요성이 크게 높아지고 있다.

2) 고용국 재취업 서비스의 변천

연방정부와 주정부가 함께 관여하는 고용국은 1933년에 와그너-페이저법(Wagner-Payser Act)에 의해 설치되었으며 그 기능은 “수입이 있는 직업에 종사할 권리를 가지는 남자, 여자, 그리고 청소년에게 무료 취업서비스를 제공하는 것”으로 규정되어 있다. 대공황기간 동안에 고용국은 공공사업 등 실업자 구제를 위해 실시하는 사업에 구직자를 소개하는 직업소개기능을 주로 수행하였다. 1935년에 사회보장법(Social Security Act)에 의해 실업보험제도가 도입

되면서 고용국의 사무소들은 실업급여의 지급에 관여할 수 있는 유일한 공적 기구로 지정되었다. 이에 따라 고용국은 실업급여수급권자의 등록을 접수하고 이들을 포함한 구직자들을 적절한 일자리에 소개하는 업무를 수행하였다. 또한 수급권자가 등록을 하지 않았거나 적절한 일자리에의 소개를 거부하였거나 기업으로부터의 취업제의를 거절한 경우 이를 실업보험을 관장하는 기관에 통보하는 업무도 담당하였다.

고용국은 제2차 세계대전기간 동안 군수산업에 근로자를 공급하는 기능을 담당하는 기관으로 그 기능이 바뀌기도 하였으며 종전 후에는 전역군인과 군수산업체제로부터 평시산업체제로 산업구조가 변화하는 과정에서 생겨난 실직자들에게 취업 서비스를 제공하는 기능을 수행하였다. 또한 1950년대 중반에 이르러서는 이들 전쟁관련 실업자 외에 연소자, 고령자 및 장애자를 주된 대상으로 포함시키게 되었다.

1950년대 후반에 이르러서는 실업보험기금(UI trust fund)이 증가하면서 새로운 건물을 구입하는 주정부가 늘어나게 되었는데, 이에 따라 고용국과 실업보험관리기관이 같은 건물에 입주하게 되는 경우가 많아졌다. 이는 곧 실업급여의 신청과 구직등록이 한 곳에서 이루어질 수 있게 되었음을 의미하는 것이었으며 이를 계기로 원스톱서비스(one-stop service)를 제공할 수 있게 하는 정책방안에 대한 관심이 높아지게 되었다.[18)]

1960년대에 들어서면서 고용국에는 여러 가지 새로운 의무가 부과되었다. 1961년에 제정된 지역재개발법(Area Redevelopment Act)에 의해서 고용국에는 노동시장관련 정보를 수집하고 침체된 지역에 훈련프로그램을 도입하는 의무가 부과되었다. 예를 들면 고용국은 지역별 노동시장의 실업관련 정보를 수집하여 어떤 지역이 연방정부의 지원을 받을 요건을 충족시키는가를 결정하는 의무가 부과되었다.

또한 1962년에 인력개발 및 훈련법(Manpower Development and Training

18) 다른 한편 고용국이 실업급여관리기구와 같은 건물에 입주하는 것을 반대하는 의견도 적지 않았다. 이들은 높은 자격(high-quality)을 가진 구직자들은 실업자들을 상대하는 실업급여관리기구와 같이 입주해 있는 고용국을 방문하는 것을 꺼리게 될 것이라고 주장하였다.

Act)이, 그리고 1964년에 경제기회법(Economic Opportunity Act)이 제정됨에 따라 고용국이 훈련 및 인적자원개발 프로그램에서 중요한 역할을 수행하게 되었으며 이에 따라 고용국의 기능은 크게 확대되었다. 이러한 일련의 입법들은 고용국의 직업소개기능을 상대적으로 약화시킨 반면, 직업훈련과 인적자원개발의 설계와 시행에 있어서 주도적인 정부기관으로서의 지위를 부여하는 결과를 가져왔다. 즉, 고용국은 다양한 훈련프로그램을 이수할 대상자를 선정하고 이들을 훈련기관에 소개하는 한편, 훈련을 이수한 근로자들을 취업시키는 업무를 행하였다. 이러한 업무들은 특히 저소득근로자와 경제적 지위가 불리한 근로자들에게 초점이 맞추어져 있었는데 1960년대 중반에 이르러 이들 근로자들에 대한 지원을 목적으로 하는 자금이 증가함에 따라 고용국은 그 규모와 업무의 범위가 크게 확대되게 되었다.

1973년에 종합고용 및 훈련법(Comprehensive Employment and Training Act: CETA)이 제정되면서 고용국은 취업 서비스를 제공하는 유일한 공적기관으로서의 지위를 상실하게 된다. CETA는 취업 서비스와 훈련프로그램을 각 지역의 특성에 따라 실시하도록 규정하였으며 이에 따라 이들 업무들이 주별로 시행됨에 따라 취업소개 및 관련업무가 다시 고용국의 주된 업무가 되게 되었다.

CETA와 그 이후의 일련의 법률에 의해서 재취업 서비스가 주로 주정부 차원에서 이루어지게 되었다. 이 결과 실업급여 수급권자를 비롯한 실업자에 대한 고용 및 훈련프로그램이 통일성을 갖지 못하게 되었으며 프로그램들이 서로 상충되는 경우까지 생겨나게 되었다. 이와 함께 이 시기 동안 나타난 국제적 경쟁의 격화, 미국산업의 다운사이징, 정보경제(information economy)의 출현 등으로 인해 고용안정체계와 취업 및 훈련서비스의 전달체계를 개편할 필요성이 커지게 되었다. 이러한 필요성에 따라 클린턴 행정부는 고용 및 훈련체계의 재정비를 위하여 1994년에 재취업법(Reemployment Act)을 제안하게 되었는데, 이 법안에 따르면 고용국이 정한 일정한 기준을 충족시키는 경우에만 지방정부, 지역대학, 민간서비스 제공기관 등이 고용국의 지정을 받아 이들 업무를 수행할 수 있도록 되어 있었다. 그러나 이 법안은 공공기관과 민간기관간에 경쟁이 생겨날 수 있다는 이유 등으로 인해 법률로 성립하지 못하였다. 이

러한 실패 이후에도 노동부는 종합적인 노동력 개발체계를 수립하기 위한 방안을 추진해 오고 있다. 이러한 노동력 개발체계가 효과적인 것이 되기 위해서는 네 가지 요소를 갖추어야 한다는 인식이 일반적으로 받아들여지고 있는데 그것들은 다음과 같다.

① 개발체계의 고객인 실업자들의 구직을 가능하게 하는 것을 강조하는 것(고용국은 이를 '고용국의 재활성화(Revitalization)'라고 지칭하고 있다)

② 장기 실업상태에 있을 가능성이 높은 사람을 조기에 찾아내고 이들에게 구직지원 서비스를 제공하는 것(이는 '근로자 정보관리(Worker Profiling) 및 재취업 서비스'라고 불린다)

③ 구직자가 충분한 정보를 가진 상태에서 노동시장관련 선택을 할 수 있도록 정보를 제공하는 것(이를 반영한 것이 '미국노동시장 정보체계(America's Labor Market Information System)'이다)

④ 모든 취업 및 훈련서비스에 있어서 완벽한 전달체계를 수행하는 것(이것의 예로서 '1회 방문 경력센터(One-Stop Career Center)'를 들 수 있다)

가) 고용국 재활성화

고용국 재활성화의 목표는 관료주의적 규정, 획일적인 서비스, 소극적인 직원 등으로 특징지워지는 종래의 취업 서비스 모형을 근로자들이 어디에서나 각자의 필요에 따른 취업 서비스를 받을 수 있도록 하고 경우에 따라서는 고용국이 집중적으로 개입함으로써 취업을 이룰 수 있도록 하는 체제로 바꾸어나가는 것이다. 고용국은 이 목표를 달성하기 위한 장기계획을 수립하였는데 여기에서는 고용국이 제공하는 서비스를 다음의 세 단계로 분류하여 시행하는 것으로 상정하고 있다.

제1단계 : 근로자의 자력해결(Self-Help) - 일자리에 관한 정보의 제공 및 구직활동에 대한 지원

제2단계 : 기본적인 개입(Basic Intervention) - 직장소개, 구직활동에 대한 지원 및 훈련서비스의 제공

제3단계 : 집중적인 서비스(Intensive Services) - 고용국 또는 여타 노동력

개발프로그램에 의한 훈련 및 취업지원

나) 근로자 정보관리 및 재취업 서비스

노동부가 시행한 실험프로그램을 통해 얻어진 중요한 결론 중의 하나는 장기실업의 가능성이 높은 개인을 조기에 선별하고 이들에게 재취업 서비스를 제공하는 것이 효과적인 노동력 개발체계의 핵심요소가 되어야 한다는 것이었다. 이에 따라 1993년 3월에 개정된 사회보장법(Social Security Act)에서는 재취업 서비스를 필요로 하는 실업급여 소진자가 될 가능성이 있는 근로자를 찾아내기 위해 주정부가 근로자정보관리체계를 수립하고 이에 참여할 것을 권장하였다. 이어서 1993년 11월의 개정에서는 근로자 정보관리를 통한 장기실업 가능자 선별에 주정부가 참여하도록 의무화하였으며 동시에 이렇게 선별된 실업급여 수급권자에게 재취업 서비스를 받을 의무를 부과하고 이 의무를 이행하지 않는 자에 대해서는 실업급여 수급자격을 박탈하도록 규정하였다. 이에 따라 장기실업 가능자를 선별해서 이들이 재취업 서비스를 받을 수 있도록 고용국에 의뢰하는 것은 실업보험기구가 맡고, 이들의 개인별 상황을 고려하여 이들에게 구직활동을 위한 교육, 면접 및 이력서 작성훈련 등을 실시하는 것은 고용국이 맡는 방식이 일반적으로 채택되었다. 이는 고용국이 실업급여 수급권자에게 재취업 서비스를 제공하는 의무를 강화시키는 동시에 고용국의 실업자에 대한 취업가능성 심사(work test)의무를 확대시키는 결과를 가져왔다. 확대된 취업가능성 심사의 내용을 보면 수급권자의 매주별 재취업 서비스 훈련에의 참여 여부 및 훈련수료 여부를 실업보험기구에 통보하는 것 등이다.

다) 미국 노동시장 정보체계

정보경제에 변화하는 환경에 적응하기 위한 교육과 훈련을 필요로 하는 근로자와 기업의 수요를 충족시킬 수 있는 노동력체계를 구축하기 위해서는 노동시장 정보의 확보가 필수적이다. 종합적이고 접근이 용이한 전국적인 노동시장 정보체계는 근로자들로 하여금 일자리와 관련하여 합리적인 선택을 할 수 있도록 할 것이며 이를 통해 국가의 경쟁력을 유지할 수 있도록 한다.

이러한 필요성을 반영하여 클린턴 행정부가 제안한 것이 미국노동시장 정보체계(America's Labor Market Information System: ALMIS)이다. ALMIS는 구직자, 학생, 기업 등 모든 관련자들에게 다양한 출처를 통해 입수된 노동시장관련 정보를 원스톱서비스의 형태로 제공할 뿐 아니라 더 나아가 교육 및 훈련제공자에 대한 이수자의 평가 등을 비롯한 프로그램에 대한 평가자료도 제공하고 있다. ALMIS와 관련된 것으로서 미국직장은행(American Job Bank)이 있는데 이것은 인터넷에 의한 검색이 가능한 전국적인 구직·구인정보관련 전자정보망으로서 1995년 기준 약 600,000개의 구인정보를 담고 있다.

라) 원스톱 경력센터

클린턴 행정부가 종래의 분산된 노동력 개발체계를 종합적인 것으로 바꾸기 위하여 도입한 것 중 핵심적인 것이 바로 원스톱 경력센터이다. 경력센터는 구직자들에게 일자리, 기업의 수요가 많은 기술, 훈련기관에 대한 평가, 실업급여 등에 관한 최신의 정보를 제공하고 기업주들에게는 기업을 성공적으로 운영하기 위해 필요한 기술을 제공하는 것을 그 목표로 하고 있다. 경력센터의 운영에 있어서 고용국은 핵심적인 위치를 차지하고 있다.

3) 고용국에 의한 실직자 지원에 대한 평가

고용국의 실업급여 수급자격이 있는 실직자에 대한 지원업무는 크게 ①취업가능성 심사(work test)의 수행과 ②실업급여 수급권자에 대한 취업알선 및 구직활동 지원으로 나누어진다.

가) 취업가능성 심사

취업가능성 심사는 실업급여지급액을 줄이는 효과를 가진다. 이러한 효과는 수급권자가 더 빨리 재취업을 이루거나 또는 취업가능성 심사를 통과하지 못함으로써 실업급여의 지급이 거부되거나 또는 수급권자가 취업가능성 심사를 의식하여 실업상태가 유지되고 있음에도 불구하고 실업급여를 아예 신청하지

않는 등의 이유로 나타날 수 있다. 이제 취업가능성 심사의 효과에 관한 자료 및 실증분석 결과를 살펴보기로 하자.

취업가능성 심사의 내용과 강도는 주에 따라 적지 않은 차이가 있으나 고용국 임직원들은 대체로 수급권자에 대한 취업가능성 심사에 그다지 많은 시간이 소요되지 않았으며 이로 인해 다른 업무에 지장을 받지 않았다는 평가를 내리고 있는 것으로 조사되었다. 또한 이들의 대부분은 취업가능성 심사에 있어서의 자신들의 역할이 수급권자에 대한 감독(monitoring)이나 단속(policing)이 아니라 자신들이 취득한 일자리 등에 관한 정보를 실업급여기구에 제공하는 것이라고 이해하고 있었다.

취업가능성에 대한 고용국 직원들의 이러한 긍정적인 평가는 취업가능성 심사와 관련하여 실시한 실험결과와도 일치하는 것이다. 즉, 1980년대에 찰스턴과 워싱턴에서는 각각 취업가능성 심사의 강화와 완화가 수급권자의 실업급여의 수급양상에 어떤 영향을 미치는가에 관한 실험이 행해졌다. 이들 실험결과에 의하면 실업자의 구직활동의 횟수 및 강도를 강화한 찰스턴에서는 실업자의 급여수급기간이 단축된 데에 반하여 별다른 구직활동을 요구함이 없이 실업급여를 지급한 워싱턴의 경우에는 실업급여 지급기간이 길어지고 1인당 급여금액도 증가한 것으로 나타났다. 이러한 실험결과는 수급권자를 대상으로 고용국에의 구직등록과 구직활동의 수행을 요구하고 이러한 요건을 충족시킨 실업자들에게만 실업급여를 지급하는 방안이 실업보험기금의 안정을 확보하는 유효한 정책수단이 된다는 것을 보여주는 것으로 해석된다.

나) 취업관련 서비스

실업급여 수급권자들에 대한 고용국의 두번째 역할은 취업을 위한 정보를 제공하고 이들을 구직업체와 연결시켜 주는 것이다. 이에는 직업소개, 취업상담, 검사, 일자리 개발(job development) 및 구직활동을 위한 워크숍 등이 있다. 이러한 활동의 성과와 관련된 평가결과를 취업과 관련된 기본적인 활동과 구직활동 지원으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

〈기본적인 취업관련 서비스〉

여성근로자의 경우 자발적 구직등록자와 비자발적 구직등록자 모두 고용국의 직업소개를 받은 근로자는 고용국의 서비스를 활용하지 않은 근로자에 비해 재취업 소요기간이 3주 정도 짧은 한편 취업당시의 임금수준에 있어서는 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다(Johnson et al., 1983).[19] 한 가지 유의할 사항은 이러한 결과는 최소한 20년전 또는 그 이전의 자료를 분석하여 얻어진 것이라는 것과 최근의 한 연구(Corson and Dynarsky, 1990)는 실업급여 수급자 중 4%만이 고용국을 통해 재취업을 이루었음을 보고하고 있다는 사실에 비추어 이같은 결과를 일반화하기는 어렵다고 생각된다.

〈구직활동 지원 서비스〉

1980년대에 이루어진 실험에서는 실업상태가 장기화되기 전(대개 실업상태에 들어간 지 4주 내지 6주 이내)에 고용국이 구직활동을 지원하는 서비스를 제공하고 이의 성과를 평가하고자 한 경우가 많았다. 또한 대부분의 경우 구직활동 워크숍을 실시하였다. 이들 실험결과에 의하면 일반적으로 이와 같이 강화된 구직활동 지원서비스가 제공되는 경우 실업급여 수급기간이 1/2주 정도 단축되어 수급권자 1인당 50~70달러가 절약되는 것으로 나타났다. 또한 앞의 기본적인 취업관련 서비스의 경우와 마찬가지로 이러한 다소 빠른 재취업이 재취업 직장에서의 낮은 임금수준을 의미하는 것은 아닌 것으로 나타났다. 다만, 구직활동 워크숍의 경우에는 급여지급기간의 단축이 워크숍에의 참석을 통한 구직활동능력의 향상에 따른 것이라기보다 워크숍에의 참가라는 추가적인 수급요건을 충족시키지 못함으로써 수급자격을 상실한 데에 기인한 부분이 큰 것으로 나타났다.

다) 새로운 노동력 개발체계에서의 고용국의 역할

오늘날의 정보경제에서는 정보교환의 속도 및 업무수행의 양식에 비추어 볼

19) 이는 상대적으로 빠른 재취업이 낮은 임금수준을 제시하는 기업에 취업하는데 따른 것이 아니라는 것을 의미한다.

때 실업보험, 고용국, 그리고 훈련체계를 별도로 운영하는 것은 적합하지 않다. 21세기의 구직자는 종합적인 프로그램 및 체계를 필요로 하며 또한 직업, 노동시장의 변화추세, 그리고 교육, 훈련, 취업기회에 관한 종합적인 정보를 필요로 한다. 이러한 필요에 따라 많은 주에서는 종래의 고용국 사무소를 근로자들이 컴퓨터를 이용하여 일자리를 검색하고 이력서를 작성하며 노동시장과 훈련관련 정보를 얻을 수 있는 '정보센터'로 변환시키고 있다. 이와 같이 노동력 개발체계가 구직자와 구인기업의 개별적인 요구를 충족시킬 수 있는 정보를 단 1회의 방문을 통해 얻을 수 있는 서비스를 제공하는 방향으로 전환되고 있으나 이러한 체계가 빠른 속도로 변화하고 있는 세계경제에서 실업자들이 필요로 하는 바를 얼마나 효과적으로 충족시킬 수 있을 것인가의 문제는 여전히 남아 있다.

3. 소 결

앞에서 미국에서의 실업인정제도의 내용과 실업보험의 실시와 관련된 고용국의 기능을 살펴보았다. 여기에서는 미국의 제도가 우리나라에 주는 시사점을 정리해 보고자 한다.

먼저 지적할 수 있는 것은 한국의 실업인정제도의 정비 필요성이다. 우리나라에서도 지방노동관서에의 실업신고와 구직활동을 실업급여 수급권자가 구직급여를 지급받기 위한 요건으로 규정하고 있으나 실업인정과 관련된 규정이 다소 미흡하다고 생각된다. 예컨대 적절한 일자리에의 취업거부의 유형이라든지 구직급여의 요건을 갖추지 못한 실직자에 대한 구직급여 제한의 정도가 명확하게 규정되어 있지 않다. 또한 실업인정을 받지 못한 실업자의 이의신청 절차에 관한 규정도 미비한 실정에 있다.

다음으로 실업인정이 단순히 실업급여 수급자격을 판정하기 위한 수단으로서가 아니라 실직자의 재취업을 유도할 수 있는 방향으로 시행될 필요가 있다는 것이다. 이를 위해서는 구직등록을 마친 실업자에 대하여 구인업체와 유망한 기술에 관한 정보와 함께 재취업을 위한 교육 및 훈련의 기회가 충분히 주어지도록 하는 것이 필요하다. 정보화·지식사회로 이행해 가고 있는 이 때 실

업자의 재취업을 이루어내기 위해서는 종전보다 한 차원 높은 정보와 교육훈련이 필요하다는 것을 인식하여야 한다. 또한 관련기관 및 정보체계의 종합화를 통해 원스톱서비스가 이루어질 수 있도록 관련제도와 기구를 정비해 나가야 할 것이다.

Ⅴ. 맺음말 : 연구결과 요약과 정책제안

제Ⅱ장의 실업인정실태에 대한 분석으로부터 각 고용안정센터마다 구직활동 요건 등 실업인정업무를 수행하는 방식에 차이가 상당히 있다는 점을 확인하였다. 실업인정과 취업알선의 연계실태를 보면 제도적으로 두 업무를 연계시키고 있는 고용안정센터는 상대적으로 소수이고 실업인정업무 담당자들도 업무를 수행하는 과정에서 적극적으로 직업상담이나 취업알선 서비스를 제공하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다.

이는 실업인정업무 담당자들의 업무가 과중할 뿐만 아니라 충분한 경력을 갖고 있거나 교육을 받지 못하고 있고, 직업상담이나 취업알선 서비스를 제공할 만큼 두 업무 사이의 교류가 원활하지 못하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 실업인정 담당자들이 취업알선이나 직업상담 서비스를 제공할 경우 수급자들의 반응이 좋은 것으로 나타나고 있다는 점, 대부분의 실업인정업무 담당자들이 취업알선까지 제공하도록 실업인정과 취업알선업무를 통합할 경우 알선 및 직업지도에 효과적일 것이라고 평가하고 있다는 점은 매우 주목된다.

제Ⅲ장에서는 실업인정제도의 재취업 효과에 대해 분석하였다. 우선 주관적인 평가를 보면 실업급여 수급자들 가운데 약 30%, 실업인정 담당자들 가운데 약 55% 정도가 실업인정제도의 효과에 대해서 어느 정도 인정하고 있는 것으로 나타났다.

실업인정과 취업알선업무의 연계와 관련해서 살펴보면 각 센터의 업무수행방식이 실업인정시 취업알선을 받도록 요구하는 정도가 강하거나 실제 업무를 담당하는 실업인정 담당자들이 수급자들에게 적극적으로 직업상담이나 취업알선을 해주는 경우에 관서 전체의 직업상담이나 알선유도율이 높은 것으로 나타나고 있다.

이와 함께 각 고용안정센터별로 실업급여 수급자 가운데 알선자와 알선을 통한 취업자수를 조사해 본 결과 실업급여 수급자 가운데 알선자수가 차지하는 비중이 높은 센터일수록 수급자 가운데 알선을 통한 취업자의 비중도 높은 것으로 나타난다. 위의 두 결과를 종합해 보면 실업인정과 취업알선 서비스를 적극적으로 연계할 경우 실업급여 수급자들의 재취업을 촉진하는 효과가 나타날 것으로 기대된다.

수급자를 대상으로 한 조사에서도 취업알선을 경험한 경우 재취업률이 더 높다는 점을 확인하였다. 또한 직업상담원의 권유에 의해 취업알선을 받은 경우 효과가 가장 크게 나타났다. 이는 현재의 제도하에서도 실업인정과 취업알선이 어느 정도 연계될 경우 취업알선이 상당히 효과가 있을 것이라는 점을 의미하는 것이다.

그런데 실업인정의 전제조건으로 취업알선을 모든 수급자들이 받도록 요구하는 것은 재취업을 촉진하는데 반드시 효과적이지는 않은 것으로 나타났다. 이는 취업알선을 제공할 만큼 적절한 일자리를 충분히 확보하지 못하고 있다는 점, 취업의욕이 낮은 수급자들에게는 단순히 일자리를 소개해 주는 것만으로는 재취업률을 높이기 어렵다는 점 때문인 것으로 보인다. 이는 직업안정기관이 확보하고 있는 구인처를 기준으로 해당 일자리에 적합한 대상자에게는 반드시 취업알선이 이루어지도록 하는 것이 가장 바람직한 결과로 이어질 것임을 시사해 준다.

제Ⅳ장에서는 미국의 실업인정제도에 대해 살펴보았다. 이로부터 수급자격의 유지(continuing eligibility)와 관련한 규정이나 제도에 있어서 주들간에 큰 차이를 보이고 있다는 사실을 확인할 수 있었다.

그런데 한편으로는 최근 수급자격의 유지와 관련하여 많은 주들의 입법에서 공통된 현상이 나타나고 있음을 확인하였다. 그것은 다음의 두 가지이다. 첫번째로 자영업의 창업 또는 이를 위한 준비를 구직활동으로 인정하여 해당 실직근로자에게 수급자격을 인정하는 방향으로 법규가 개정되고 있다. 두번째로 실직근로자들에 대한 정보관리체계(profiling system)가 도입되고 있다. 이에 따라 실업상태가 장기화될 가능성이 높은 실직자들은 수급자격의 유지를 위하여 강화된 재취업관련 서비스를 받도록 제도가 변화되고 있다.

또한 직업안정기관의 서비스를 강화하여 근로자들이 컴퓨터를 이용하여 일자리를 검색하고 이력서를 작성하며 노동시장과 훈련관련 정보를 얻을 수 있는 '정보센터'로 변환시키고 있다. 이는 노동력 개발체계가 구직자와 구인기업의 개별적인 요구를 충족시킬 수 있는 정보를 단 1회의 방문을 통해 얻을 수 있는 서비스를 제공하는 방향으로 전환되고 있음을 의미한다.

위와 같은 연구로부터 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있었다.

첫번째로 각 센터별로 서로 다른 기준으로 운영되고 있는 실업인정의 기준을 통일하는 것이다. 최소한의 구직활동 요건이나 구직활동내역서를 요구할 것인가가 중요한 내용이 될 것이다. 현재 실업인정신청서가 있기 때문에 별도의 구직활동내역서를 요구하는 것은 불필요한 것으로 보인다. 필요할 경우 구직활동내역서에만 있는 정보를 실업인정신청서에 반영하도록 개정될 것이다. 또한 최소구직활동요건이 관서별로 1건, 혹은 2건으로 차이가 있으므로 이를 2건으로 통일하는 것이 바람직할 것이다. 지침은 통일하되, 일정한 기준을 정해 실업률이 특히 높거나 구인배율이 일정기준에 미치지 못하는 지역의 경우 요건을 완화할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

두번째로 경기상황을 고려해서 실업인정 요건을 탄력적으로 운용하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 현재에도 경기침체에 따라 고용상황이 악화되었을 경우에 지급되는 특별연장급여의 수급자들에게는 4주에 1회로 실업인정 요건이 완화되어 있다. 고용상황이 악화되어 실업률이 일정수준 이상이거나 구인배율이 일정수준 이하로 내려갈 경우, 혹은 특별연장급여가 지급되는 시기에는 구직활동 요건을 낮추거나, 실업인정의 주기를 연장하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이는 일자리가 매우 부족한 상황에서 구직활동 요건을 무리하게 운용할 경우 구직자와 구인기업 모두에게 바람직하지 않는 효과를 낳을 수 있기 때문이다.

세번째로 고용보험이 정착되기도 전에 고실업을 맞이하여 사회보험으로서의 실업급여사업에 대한 사회적 인식이 제대로 자리잡고 있지 못하기 때문에 이를 바로잡기 위한 노력이 필요하다. 따라서 보험료 납부에 대한 당연한 보상으로서 실업급여를 받는 것이 아니라 '의도하지 않은 사고'로서의 실업, 즉 비자발적으로 실업을 당했을 때 적극적인 구직활동을 전제로 급여가 지급되는

것이라는 점을 분명히 해야 할 것이다. 이를 위해 고실업시기에 형식적으로만 적용되던 실업인정기준을 엄격히 적용하는 것이 필요하다. 그러나 실업인정기준을 엄격히 적용한다고 해서 구직자들에게만 구직활동의 책임을 떠맡기는 것은 바람직하지 않다. 오히려 직업안정기관이 적극적인 취업알선 서비스를 제공하고, 이를 수급자들이 받아들이도록 하는 방식으로 전환하는 것이 필요하다.

네번째로 위와 같은 관점에서 취업알선 서비스와 실업인정을 적극적으로 연계하는 방향으로 실업인정업무를 개선해 나가야 한다. 현재와 같이 다양한 구직자의 요구에 상응하는 구인처는 확보하고 있지 않은 경우에는 모든 수급자에게 취업알선을 해주는 것이 실제로는 거의 불가능하다. 또한 현재 직업안정기관이 확보하고 있는 구인처는 대부분 저임금 단순업무에 집중되어 있다. 따라서 현재 시점에서는 지역별로 현재 확보되어 있는 구인처를 중심으로 이에 적합하다고 판단되는 수급자에게 일자리를 알선해 주는 것이 바람직한 것으로 보인다. 중장기적으로는 적극적으로 구인처를 개발함으로써 모든 수급자들에게 취업알선 서비스를 제공할 수 있을 만큼 일자리에 관해 충분한 정보를 확보해야 할 것이다.

이를 위해서는 실업인정 담당자들이 지역의 노동시장 및 취업알선과 관련된 정보를 충분히 파악하고 있어야 할 뿐만 아니라 기본적인 취업알선 서비스 및 직업상담을 할 수 있는 능력도 갖추어야 할 것이다. 이를 뒷받침하기 위해 적절한 교육훈련이 뒷받침될 필요가 있다. 이와 함께 현재 시범적으로 진행되고 있는 실업자 프로파일링 서비스와 관련해서 가능한 한 실업급여 수급자들은 이 서비스를 받을 수 있도록 하는 것도 바람직할 것으로 보인다.

취업알선 서비스와 실업인정을 적극적으로 연계하기 위해 두 업무를 통합해서 한 명의 상담원이 담당하는 방안에 대해서도 신중하게 검토해 볼 필요가 있다. 이를 위해 현재와 같이 두 업무의 담당자를 구분하되, 두 업무 사이의 정보교류 및 연계를 강화하는 방안과 통합하는 방안이 갖는 장·단점에 대해 신중한 검토가 이루어져야 할 것이다.

다섯번째로 구직활동으로 인정하는 요건에 자영업에 대한 창업준비를 포함시키는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 정규직으로 장기간 근속하다가 이직한

중고령자의 경우 기존의 재취업 노동시장에서 적절한 일자리를 찾기 어렵고, 상당수가 자영업을 대안으로 선택하기 때문이다. 또한 자영업 창업을 위해서는 어느 정도 준비기간도 필요하다. 한 가지 어려운 점은 자영업 창업을 준비하고 있을 경우 재취업을 위한 구직활동과 달리 실제로 진행하고 있는가의 여부를 증명하거나 확인하기 곤란하다는 점이다. 그러나 가능한 범위에서 적절한 기준을 마련하여 이를 충족할 경우 자영업을 준비하는 기간에도 수급자격을 유지할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

류기철・류재술(1999), 「정부의 실업대책과 실직자의 재취업」, 『국제경제연구』, 제5권 제2호.

홍성우・양채열(1999), 「실직근로자의 직업탐색과 재취업 - 광주지역근로자를 중심으로」, 『노동경제논집』, 제22권 제1호.

Anderson, Patricia(1997), "Continuing Eligibility," Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues, eds. Christopher J. O'Leary and Stephen A. Wandner, W.E. Upjohn Institute.

Anderson, Patricia, Walter Corson, and Paul Decker(1991), "The New Jersey Unemployment Insurance Reemployment Demonstration Project Follow-up Report." Unemployment Insurance Occasional Paper 91-1, U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration.

Balduddhi, David E, Terry R. Johnson, and R. Mark Gritz(1997), "The Role of the Employment Service," Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues, eds. Christopher J. O'Leary and Stephen A. Wandner, W.E. Upjohn Institute.

Blaustein, Saul J., Christopher J. O'Leary, and Stephen A. Wandner(1997), "Policy Issues - An Overview", Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues, eds. Christopher J. O'Leary and Stephen A. Wandner, W.E. Upjohn Institute.

Burdett, Kenneth(1979), "Unemployment Insurance Payments as a Search Subsidy: A Theoretical Analysis," *Economic Inquiry* 17, 3.

Corson, Walter, and Mark Dynarsky(1990), "A Study of Unemployment Insurance Recipients and Exhaustees: Findings from a National Survey." Unemployment Insurance Occasional Paper 90-3, U.S.

Department of Labor, Employment and Training Administration.

Davidson, Carl, and Stephen A. Woodbury(1991), "Effects of a Reemployment Bonus under Differing Benefits Entitlements, or, Why the Illinois Experiment Worker." Unpublished Manuscript, Michigan State University and W.E. Upjohn Institute.

Decker, Paul T.(1997), "Work Incentives and Disincentives", Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues, eds. Christopher J. O'Leary and Stephen A. Wandner, W.E. Upjohn Institute.

Haber, William, and Merrill G. Murray(1966), Unemployment Insurance in the American Economy: An Historical Review and Analysis. Homewood, IL: Richard D. Irwin.

Hammermesh, Daniel(1977), "Jobless Pay and the Economy. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Johnson, Terry R., and Daniel H. Kelpinger(1994), "Evaluation of the Impacts of the Washington Alternative Work Search Experiment," *Journal of Human Resources* 29, 3.

Johnson, Terry R., Katherine P. Dickinson, Richard W. West, Susan E. McNicholl, Jennifer M. Pfiester, Alex L. Stagner, and Betty, J. harris. (1983), "A National Evaluation of the Impact of the United States Employment Service." Final Report prepared by SRI International under Contract No. 23-06-79-04 for the U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration.

Katz, Lawrence F., and Bruce D. Meyer(1990), "The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment," *Journal of Public Economics* 41, 1.

Meyer, Bruce D(1990), "Unemployment Insurance and Unemployment Spells," *Econometrica* 58, 4.

Moffit, Robert(1985a), "Unemployment Insurance and the Distribution of

Unemployment Spells," *Journal of Econometrics* 28, 1.

_____(1985b), "The Effect of the Duration of Unemployment Benefits on Work Incentives: An Analysis of Four Data Sets." Unemployment Insurance Occasional Paper 85-4, U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration.

Moffit, Robert, and Walter Nicholson(1982), "The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplemental Benefits," *Review of Economics and Statistics* 64, 1.

Mortensen, Dale T(1977), "Unemployment Insurance and Job Search Decisions," *Industrial and Labor Relations Review* 30, 4.

<부록> 실업인정실태조사 설문지

□□□□

실업인정제도 개선을 위한 실태조사

(실업인정 담당자 응답용)

안녕하십니까?

정부출연 연구기관인 노동연구원에서는 현재의 실업인정제도가 실업자들의 재취업을 더욱 촉진시키는 방향으로 개선될 수 있도록 하기 위해 노동관서의 실업인정 담당자들을 대상으로 실업인정실태 및 실업인정과 취업알선의 연계에 대한 설문조사를 실시하고자 합니다.

실업인정제도는 실업급여 수급자들이 적극적으로 구직활동을 하게 함으로써 재취업을 촉진하는 제도입니다. 그러나 현재는 실업급여를 지급하기 위한 형식적인 절차에 머무르는 경우가 많습니다. 이러한 상황에서 본 조사는 실업인정제도의 올바른 방향정립 및 정책수립에 중요한 자료가 될 것입니다.

응답하신 내용은 무기명으로 통계 처리되어 '기관 및 개인의 비밀은 완벽히 보장'됩니다. 응답자료는 연구목적으로만 활용될 것입니다. '응답을 부탁드리며, 귀 기관 및 귀하의 무궁한 발전이 있으시길 기원드립니다'.

1999. 10.

한국노동연구원 실업대책모니터링센터 고용안정팀

조사기관 : _____ 응답자 성명 : _____

★ 본 설문지는 지역요원께서 실업인정 담당자와 면접을 하면서 직접 작성하도록 하십시오.

다음은 귀하의 **일반적 사항**에 관한 내용들입니다. 해당번호에 V표시하여 주시고, ( )안은 해당 내용을 기재하여 주시기 바랍니다.

1. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?
   1) 남성　　2) 여성

2. 귀하의 신분은 무엇입니까?
   1) 공무원　　2) 상담원

3. 귀하의 최종 학력은 어떻게 되십니까?
   (중퇴한 경우에는 아래 ( )안에 중퇴 학년를 기재하여 주시기 바랍니다)
   1) 고졸 이하　　2) 전문대졸　　3) 대졸　　4) 대학원 이상
   ( )　　( )　　( )　　( )

4. 귀하의 출신학과는 어떻게 되십니까?
   (최종 학력의 출신학과를 기재하여 주시기 바랍니다. 최종 학력이 고졸일 경우에는 인문계, 실업계 중 하나로 기재하여 주십시오)
   (출신학과 : _____)

5. 귀하께서는 구직상담 등의 업무수행에 도움이 되는 관련자격증(예: 전산관련 자격증, 상담관련 자격증, 사회복지사 자격증 등)이 있으십니까?
   1) 있다(☞ 5-1번 문항으로)　　2) 없다

5-1. 귀하가 취득한 관련자격증을 모두 기재하여 주시기 바랍니다.
(_____)
(_____)
(_____)

6. 귀하의 실업인정업무 경력은 얼마나 됩니까?
   1) 2년 이상　　2) 1년에서 2년 사이
   3) 6개월에서 1년 사이　　4) 3개월에서 6개월 사이
   5) 3개월 미만

7. 귀하는 상담창구에서 취업알선업무를 담당하신 경험이 있습니까?
   1) 있다(☞ 7-1번 문항으로)　　2) 없다

   7-1. 귀하가 취업알선업무를 담당한 경력은 얼마나 됩니까?
      1) 2년 이상　　2) 1년에서 2년 사이
      3) 6개월에서 1년 사이　　4) 3개월에서 6개월 사이
      5) 3개월 미만

8. 귀하께서는 실업인정업무와 관련한 직무교육을 받으신 적이 있습니까?
   1) 있다(☞ 8-1번부터 8-3번 문항까지 응답)　　2) 없다(☞ 9번 문항으로)

   8-1. 정기적인 교육을 받은 경험이 있습니까?
      1) 그렇다　　2) 그렇지 않다

   8-2. 교육을 받은 횟수는 총 몇 회입니까?
      (_____)회

   8-3. 교육을 받은 기간을 모두 합산하면 얼마나 됩니까?
      1) 2일 미만
      2) 2일에서 4일 미만
      3) 4일에서 8일 미만
      4) 8일 이상

9. 귀하께서 담당하고 있는 업무는 어떠한 것들입니까? 해당되는 란에 표시하십시오.

9-1. 수급자격판정과 관련한 업무
1) 담당하고 있다 2) 담당하지 않고 있다

9-2. 실업급여 수급자를 대상으로 한 교육
1) 담당하고 있다 2) 담당하지 않고 있다

9-3. 구인개척
1) 담당하고 있다 2) 담당하지 않고 있다

9-4. 피보험자관리
1) 담당하고 있다 2) 담당하지 않고 있다

9-5. 위에서 언급되지 않은 기타의 업무를 맡고 계시다면 어떠한 것들입니까?
(_____)

다음은 **실업인정실태**에 관한 내용들입니다. 해당번호에 V 표시하여 주시고, ( )안은 해당내용을 기재하여 주시기 바랍니다.

1. 귀하가 속한 관서에서는 '실업인정업무와 취업알선업무를 한 사람이 통합해서 담당'하고 있습니까? 아니면 담당자가 분리되어 있습니까?
1) 한 사람이 통합해서 담당하고 있다
2) 담당자가 분리되어 있다

2. 귀하는 실업인정과 취업알선업무를 한 사람이 통합해서 담당하는 것이 알선 및 직업지도에 효과적이라고 생각하십니까?
   1) 매우 효과적임　　2) 비교적 효과적임
   3) 별 효과없음　　4) 전혀 효과적이지 않음

3. 귀하의 관서는 실업급여 수급자가 최고조에 달하던 올해 1, 2월에 비해 실업인정요건을 강화하고 있는 편입니까?
   1) 그렇다　　2) 이전과 비슷하다　　3) 약화되었다

4. 귀하의 관서에서는 '고용보험실업인정신청서'와 별개로 '구직활동내역서'를 요구하고 있습니까?
   1) 예(☞ 4-1번 문항으로)　　2) 아니오

   4-1. 귀하는 '구직활동내역서'가 구직활동의 성실성을 판단하는데 도움이 된다고 생각하십니까?
      1) 매우 그렇다　　2) 그런 편이다
      3) 그저 그렇다　　4) 그렇지 않은 편이다
      5) 전혀 그렇지 않다

5. 귀하의 관서는 실업인정요건으로 구직활동을 몇 건 이상 요구하고 있습니까?
   (_____) 건

6. 귀하의 관서는 전화를 통한 구직활동을 인정하는 편입니까?
   1) 명백한 하자만 없으면 인정한다
   2) 원칙적으로 인정하지 않고 있으나 광역 구직활동일 경우에는 인정한다
   3) 인정하지 않고 있다

7. 귀하는 구직활동을 인정하실 때 주로 실업급여 수급자의 진술에 의존합니까? 아니면 별도의 확인과정을 거칩니까?
   1) 실업급여 수급자의 진술에만 의존한다
   2) 실업급여 수급자의 진술에 주로 의존하되 의심이 갈 경우에만 전화로 확인한다
   3) 가능하면 전화확인을 한다
   4) 모든 구직활동을 전화로 확인한다

8. 귀하는 구직활동 내용에 대해 꼼꼼히 질문하는 편입니까?
   1) 그렇다 2) 그런 편이다 3) 그렇지 않은 편이다 4) 그렇지 않다

9. 귀하는 구직활동 인정 여부를 둘러싸고 민원인들과 마찰을 겪은 적이 있습니까?
   1) 자주 겪는다 2) 가끔 겪는다
   3) 한두 번 정도 경험한 적이 있다 4) 거의 없다

10. 귀하의 관서에는 실업인정을 위해 방문한 민원인들에 대해 '구직활동이 불성실하다는 이유'로 하루에 평균 몇 건이나 불인정하고 있습니까?
    (지정일에 불참하거나 아예 구직활동을 하지 않은 것과 같이 명백하게 불인정사유에 해당하는 경우는 제외하고 계산하십시오.)
    9월의 실업인정건수 (_____) 건
    9월의 불인정건수 (_____) 건

11. 귀하의 하루 평균 실업인정건수는 얼마나 됩니까?
    (_____) 명

12. 귀하가 한 건의 실업인정업무를 처리하는데 평균적으로 소요되는 시간은 얼마입니까? (한 사람이 실업인정과 취업알선을 동시에 담당하는 경우는 소요시간을 합산하여 기록하십시오)
    (_____) 분

13. 귀하는 실업인정을 위해 방문한 민원인들과 친숙한 편입니까?
    1) 그런 편이다
    2) 그렇지 않다

14. 귀하는 현재의 실업인정제도가 실업자들의 재취업을 촉진시키는데 효과적이라고 생각하십니까?
    1) 매우 효과적이다 2) 어느 정도 효과가 있다
    3) 별 효과가 없다 4) 효과가 거의 없다

15. 귀하는 현재의 실업인정제도가 어떤 방향으로 개선되어야 한다고 생각하십니까?
    1) 구직활동을 비롯한 실업인정요건을 더욱 강화시켜야 한다
    2) 아예 폐지해야 한다
    3) 기타(_____)

16. 귀하는 9월에 개정된 '고용보험실업인정신청서'의 효과에 대해 어떻게 생각하십니까?

    16-1. 실업인정업무의 효율성
        1) 이전에 비해 효율적이다 2) 이전과 비슷하다 3) 이전에 비해 비효율적이다

    16-2. 실업급여수급자들의 구직활동의 성실성
        1) 이전에 비해 성실해졌다 2) 이전과 비슷하다 3) 이전에 비해 불성실해졌다

    16-3. 구직활동의 성실성 여부에 대한 판단
        1) 이전에 비해 용이해졌다 2) 이전과 비슷하다 3) 이전에 비해 힘들어졌다

    16-4. 실업인정절차
        1) 이전에 비해 강화되었다 2) 이전과 비슷하다 3) 이전에 비해 약화되었다

※ 다음은 실업급여 수급자들을 대상으로 한 교육에 대한 귀하의 의견을 묻는 란입니다.

17. 귀하의 관서에서는 실업급여 수급자들을 대상으로 하는 교육을 1주에 몇 회나 실시하고 계십니까?
    1주에 (_____) 회

18. 1회 평균 교육시간은 얼마나 됩니까?
    (_____) 분

19. 1회 평균 참석인원은 몇 명이나 됩니까?
    1) 4명 미만 2) 5~10명 3) 11~15명 4) 16명 이상

20. 교육내용이 적절하다고 보십니까?
    1) 적절하다
    2) 적절하지 않다(이유 : _____)

21. 교육시간이 적절하다고 생각하십니까?
    1) 적절하다
    2) 적절하지 않다(이유 :_____)

22. 교육을 개선한다면 어떠한 방향으로 가야 한다고 생각하십니까?
    (_____)

다음은 실업인정과 취업알선의 연계에 관한 내용들입니다. 해당번호에 V표시하여 주시고, ( )안은 해당 내용을 기재하여 주시기 바랍니다.

1. 귀하는 실업인정과정에서 실업급여 수급자와 직접 직업상담도 하는 편입니까?
   1) 자주 한다
   2) 가끔 하는 편이다
   3) 거의 하지 않고 있다

2. 귀하는 '실업인정과정에서' 실업급여 수급자에게 직접 취업알선도 하고 계십니까?
   1) 자주 한다(☞ 2-1번 문항으로)
   2) 가끔 하는 편이다(☞ 2-1번 문항으로)
   3) 거의 하지 않고 있다(☞2-2번 문항으로)
   4) 기타 (_____)

2-1. 귀하가 실업인정과정에서 실업급여 수급자에게 직접 취업알선도 하신다면 반응은 어떤 편입니까?
   1) 대체로 좋은 편이다
   2) 그저 그렇다
   3) 귀찮아 하는 사람들이 많다

2-2. 실업인정과정에서 실업급여 수급자에게 직접 취업알선을 하고 계시지 않다면 그 이유는 무엇입니까?
   1) 본인의 업무가 아니기 때문에
   2) 민원인들이 많아 시간이 없어서
   3) 하고 싶지만 취업알선업무에 대해 잘 몰라서
   4) 기타(_____)

3. 귀하의 관서에서는 '실업인정 전후' 취업알선을 받도록 유도하고 계십니까?
   1) 반드시 받도록 하고 있다(☞ 3-1번 문항으로)
   2) 가능하면 받도록 하고 있다(☞ 3-1번 문항으로)
   3) 꼭 필요하다고 판단되는 사람만 받도록 하고 있다(☞ 3-1번 문항으로)
   4) 본인의 의사에 맡기고 있다

   3-1. 귀하의 관서에서 실업인정 전후 취업알선을 받도록 유도하고 계시다면 그 형태는 어떤 것입니까?
      1) 창구 및 담당자를 지정해 준다
      2) 취업알선을 받도록 단순한 안내만 한다
      3) 기타(_____)

4. 귀하의 관서에서는 실업인정파트와 취업알선파트간에 구직, 구인에 관한 정보의 공유가 이루어지고 있는 편입니까?
   1) 잘 이루어지고 있는 편이다
   2) 그저 그렇다
   3) 거의 이루어지고 있지 않다

5. 귀하의 관서에서는 실업인정 전후 취업알선 및 직업상담을 어느 정도나 유도하고 있습니까?
   평균 (_____) %

6. 귀하의 관서에서는 취업지원팀과 실업인정팀 창구가 2인 1조로 인접해 있습니까, 아니면 완전히 별개로 분리되어 있거나 다른 층에 있습니까?
   1) 2인 1조 형태로 인접해 있다
   2) 취업지원팀과 실업인정팀이 바로 인접해 있다
   3) 취업지원팀과 실업인정팀이 같은 층에 있으나 멀리 떨어져 있다
   4) 다른 층으로 분리되어 있다.

7. 귀하의 관서에서는 실업인정업무를 어떻게 처리하고 있습니까?
   1) 관내 전지역을 대상으로 민원인이 찾아오는 순서대로 처리
   2) 지역별로 분리해 처리
   3) 직종별로 분리해 처리
   4) 기타(_____)

8. 귀하의 관서에서는 취업알선업무를 어떻게 처리하고 있습니까?
   1) 관내 전지역을 대상으로 민원인이 찾아오는 순서대로 처리
   2) 지역별로 분리해 처리
   3) 직종별로 분리해 처리
   4) 기타(_____)

9. 귀하는 실업급여 수급자에게 재취업에 필요한 직업훈련을 권유하는 편입니까?
   1) 자주 권유하는 편이다
   2) 꼭 필요하다고 판단되는 사람에게만 권유한다
   3) 거의 권유하지 않고 있다.

10. 귀 관서의 인력배치 현황에 대한 질문입니다. 각 팀의 인력배치 현황을 기록하신 후 그 옆에 창구업무를 보는 인원도 기록해 주십시오.
   (고용안정사업이 따로 분리되어 있는 경우는 고용보험팀으로 계산하여 기록하십시오)

	팀별 인력배치				실제 담당업무별	
	취업알선팀	고용보험팀	능력개발팀	총	취업알선	실업인정
공무원	( )	( )	( )	( )	( )	( )
직업상담원	( )	( )	( )	( )	( )	( )
일용직	( )	( )	( )	( )	( )	( )
총	( )	( )	( )	( )	( )	( )

◈ 著者 略歷

• 황덕순

- 서울대 대학원 경제학 박사
- 現 한국노동연구원 연구위원

• 류기철

- 서울대 경제학사
- 뉴욕주립대 경제학 석사
- 위스콘신대 경제학 박사
- 現 충북대 경제학과 교수

실업인정제도의 재취업 효과분석

▪ 발행연월일 | 2000년 1월 25일 인쇄
2000년 1월 29일 발행
▪ 발 행 인 | 박 훤 구
▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
150-010 서울특별시 영등포구
여의도동 16-2 중소기업회관 9층
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax:(02) 786-1862
▪ 조판・인쇄 | 이환기획인쇄 (02) 2254-4301
▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 14일
▪ 등 록 번 호 | 제13-155호

ⓒ 한국노동연구원

정가 4,000원

ISBN 89-7356-281-9