



발행일 2020년 12월 17일
발행처 국회입법조사처
발행인 김만홍 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

이슈와 논점

자발적 이직자에 대한 고용보험 적용의 필요성과 고려사항

김진선*

우리나라는 OECD 국가 중 자발적 이직자에 대한 구직급여 제한이 가장 강한 나라 중 하나이다. 자발적 장기 실업자의 경우 구직급여 수급이 제한됨에 따라 노동시장을 이탈할 가능성이 높다. 따라서 이들에게도 일정한 유예기간을 거쳐 구직급여를 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 경우 실업인정제도의 강화 방안과 재원의 확보방안에 대한 검토가 병행적으로 실시되어야 한다.

1 들어가며

최근 우리사회는 4차 산업혁명의 도래에 대비하여 경제·사회적 측면에서의 혁신을 요구받고 있으며, 그동안 익숙하던 삶과 일의 방식에서 벗어날 것을 주문받고 있다. 일자리의 양적변화에 대해서는 비관론과 낙관론이 병존하지만 직무상 변화가 올 것이라는 점은 대부분 동의하고 있다.¹⁾

한편, 지난 3월 ILO는 코로나19로 인하여 감소되는 일자리가 전 세계적으로 최소 530만 개에서 최대 2,470만 개에 달할 수도 있다고 추정하면서, 특히 저임금 노동자와 여성 등 취약 계층이 일자리 위기에 더 큰 영향을 받을 것이라고 지적하였다.²⁾

1) 국회 4차 산업혁명 특별위원회, 「국회 4차 산업혁명 특별위원회 활동결과보고서」, 2018.5.

2) "Almost 25 million jobs could be lost worldwide as a result of COVID-19, says ILO" (18 March 2020)(https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_738742/lang-en/index.htm)

이에 따라 사회적 약자들이 4차 산업혁명이라는 대변혁이나 코로나19와 같은 갑작스러운 위기 상황 발생 시에 빈곤층으로 전락하지 않도록 실업자들의 1차 고용안전망으로서의 역할을 수행하고 있는 고용보험제도의 개편 필요성이 강조되고 있다.

이 글에서는 고용안전망의 또 다른 사각지대인 자발적 이직자에 대한 고용보험 적용의 필요성과 고용보험 적용 논의 시 필수적으로 고려하여야 하는 사항은 무엇인지를 제시하고자 한다.

2 고용안전망의 또 다른 사각지대

(1) 정부의 고용안전망 구축 계획

정부는 금년 7월 위기발생 시 고용충격으로부터 취약계층을 보호하고 고용보험 사각지대를 해소하기 위하여 단계적으로 전 국민(일하는 모든 국민으로 취업자를 말함)을 대상으로 고용안전망을 구축하

겠다는 안전망 강화 계획을 발표하였다.³⁾⁴⁾ 이를 통해 정부는 2022년까지 총사업비 0.8조 원을, 2025년까지 총사업비 3.2조 원을 투자하여 고용보험 가입자 수를 2020년 기준 1,367만 명에서 2025년까지 2,100만 명으로 확대할 계획이다.

(2) 고용안전망의 또 다른 사각지대: 자발적 이직자

그러나 정부 계획대로 고용안전망을 강화하더라도 고용보험의 혜택을 받지 못하는 사각지대는 존재한다. 고용보험의 적용대상자라 하더라도 실업급여를 지급받기 위해서는 수급요건⁵⁾을 충족하여야 하는데, 동 요건을 충족하지 못하는 고용보험 적용 대상자가 존재하기 때문이다. 그 대표적 사례로 자발적 이직자⁶⁾를 들 수 있다. 2014년 기준 고용보험 피보험자격 상실자 중 구직급여 수급자격자는 24%에 불과하고, 구직급여 수급 미자격자의 대부분(피보험자격 상실자 중 61.1%)은 자발적 이직자였다.⁷⁾

주요 국가와 비교할 경우 우리나라는 자발적 이직자에게 매우 엄격하게 구직급여 기회를 제한하고 있다. 우리나라 「고용보험법」 제58조는 원칙적으로 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 사유 없이 자기 사정으로 이직한 자는 수급자격이 없는 것으로 규정하고 있다. 자발적 이직이라도 예외규정⁸⁾에 따라 구직급여 수급이 가능한 경우도 있으나 실제로 예외규정이 적용

되는 경우는 약 4%에 불과하다.⁹⁾

정당한 사유가 없는 자발적 이직자에게 실업급여 수급을 제한하는 나라는 우리나라만이 아니다. 자발적 이직에 대한 37개국의 제재 수준을 조사한 결과¹⁰⁾에 따르면 전혀 제재하지 않은 나라가 2개국, 급여액을 삭감하는 나라가 2개국, 지급기간을 유예하는 나라가 19개국, 수급자격을 부여하지 않는 나라가 13개국으로 나타났다.

[표 1] 자발적 이직자에 대한 제재 수준

제재수준	국가	
제재 없음	리투아니아, 슬로바키아	
수급액 삭감	불가리아, 체코	
지급유예	4주 이하	오스트리아(4주), 덴마크(3주)
	5-9주	호주(8-12주), 벨기에(4-5주, 전형적으로는 5-9주), 사이프러스(최대 6주), 아일랜드(최대 9주), 노르웨이(8주), 스위스(6-12주)
	10-14주	핀란드(90일), 독일(1분기), 헝가리(90일), 이스라엘(90일), 일본(3개월), 뉴질랜드(13주), 스웨덴(9주 또는 12주), 영국
	14주 이상	프랑스(4개월), 말타(6개월), 폴란드(90일 또는 180일)
수급자격 불인정	캐나다, 에스토니아, 그리스, 이탈리아, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 스페인, 터키, 미국	

3 낮은 실업급여 수급자 비율

우리나라의 실업자 중 실업급여 수급자의 비율은 2017년 이래 매년 꾸준히 상승하는 추세에 있다.¹¹⁾ 이는 일자리안전망으로써 구직급여의 역할이 적극

3) 정부는 2020년 7월 20일 한국판 뉴딜 종합계획의 세부추진전략 중 하나인 「안전망 강화」 계획을 관계부처 합동으로 발표하였다.
 4) 단계적 확대 대상으로는 예술인, 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자, 프리랜서 및 자영업자를 들 수 있으며, 자발적 이직자는 포함되어 있지 아니하다.
 5) ① 일정기간 이상 실업보험에 가입할 것(이직 전 18개월동안 180일 고용보험 가입), ② 이직사유가 비자발적 이직일 것, ③ 적극적인 구직노력을 수행할 것 등을 말한다.
 6) 수급요건을 갖추지 못한 사람의 또 다른 예로 피보험단위기간(기여기간)이 부족한 자, 장기실업자(구직급여를 법정 기간 동안 수급한 자) 등을 들 수 있다.
 7) 한국개발연구원, 「노동시장 친화형 사회안전망 확대 연구」, 고용노동부, 2016.12.
 8) 고용보험법 시행규칙 제101조 제2항 별표(수급자격이 제한되지 아니하는 정당한 이직 사유)

제101조(이직 사유에 따른 수급자격의 제한 기준) ② 법 제58조제2호다 목의 “고용노동부령으로 정하는 정당한 사유”는 별표 2와 같다.

9) 자발적 이직자에 대한 실업급여 수급자격인정 비중 추이

2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
4.6%	4.6%	4.3%	4.3%	4.2%

※ 자료: 이병희 외, 「제4장 장기구직자구직급여제도 도입의 노동시장 효과」, 고용노동부, 2015.

10) 이병희, 「실업급여 제도의 쟁점과 개선 과제」, 국가재정운용계획 일자리 분과위원회, 2015.11.

11) 연도별 실업자 대비 수혜자 비율: '15년 38.2%, '16년 37.2%, '17년 36.7%, '18년 39.2%, '19년 8월 42.5%(출처: 고용노동부 보도자료, 「고용행정 통계로 본 '19.9월 노동시장의 주요 특징」, 2019.10.15.)

확대된 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이와 같이 상승하고 있는 우리나라의 실업급여 수급자 비율은 OECD 평균보다 낮은 실정이다. 2018 OECD 고용 전망¹²⁾에 따르면 우리나라의 실업자 수 대비 실업급여 수급자 비율인 “의사 적용률”(pseudo-coverage rate)은 2007년 30.6%에서 2014년 38.4%로 상승하였으나, 여전히 OECD 평균인 58.6%보다는 낮은 수준이다.¹³⁾

[표 2] OECD 국가의 실업급여 의사 적용률

(단위: %)

국가	Insurance ¹⁴⁾ (2014)	Assistance ¹⁵⁾ (2014)	Total, 2007	Total, 2014
Korea	38.4	0.0	30.6	38.4
OECD	36.1	22.6	58.2	58.6

※ 주: ‘Total’이란 실업보험급여(Insurance)와 실업부조급여(Assistance)의 합을 의미함

※ 자료: OECD Employment Outlook 2018

우리나라 고용보험 적용대상이 꾸준히 확대되어 왔음¹⁶⁾에도 수혜율이 낮은 이유는 의사 적용률 조사대상 국가 33개 국가 중 헝가리 등 14개 국가¹⁷⁾가 이미 실업부조제도를 운용하고 있었던 반면, 우리나라는 동 제도가 도입되지 아니하였고,¹⁸⁾ 실업급여 수급요건을 충족하는 비율이 낮기 때문이다. 이에 따라 실업 노동자의 생계안정과 일자리 탐색¹⁹⁾

기회의 제공이라는 실업급여의 목적을 달성하는 데 장애가 되고 있다.

4 고용보험 적용의 필요성과 고려사항

일자리 탐색기간의 과도한 단축은 잦은 노동이동을 촉발하고 숙련형성을 저해하여 노동생산성을 떨어뜨리는 요인이 될 수 있으며, 자발적 장기 실업자의 경우 구직급여 수급이 제한됨에 따라 노동시장을 이탈할 가능성이 높다. 고용노동부 연구용역 보고서(2014)에 따르면 실직 6개월 후에도 계속해서 실업상태를 유지하는 자발적 실업자 비율은 14.6%이고, 비자발적 실업자는 17.9%로 나타나 비율상 큰 차이가 없다. 그러나 실직 6개월 후에 노동시장을 이탈해 비경제활동인구가 되는 자발적 실업자 비율은 40.7%로 비자발적 실업자 비율 24.2%에 비해 크게 높은 것으로 조사되었다.²⁰⁾

자발적 이직자에게 적극적 구직활동을 전제로 구직급여를 지급할 경우 비경제활동인구가 새로이 노동시장에 진입할 가능성이 높아지고, 근로자에게 자신의 적성이나 능력에 맞는 일자리를 적극적으로 탐색하려는 여건을 조성할 것으로 기대된다.

한편, 비자발적 이직자와는 달리 자발적 이직자의 경우 이직 여부나 시기에 대해 본인이 일정한 수준 통제를 할 수 있으므로 실업급여를 지급하는 경우에도 제재 기간을 거치는 것이 다수 사례이다.

따라서 자발적 이직자에 대하여도 장기 실업자를 중심으로 일정한 유예기간을 두어 구직급여를 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다²¹⁾. 이 경우 아래 사항을 필수적으로 고려할 필요가 있다.

한다. (한국노동연구원, 「자발적 이직자에 대한 수급자격 인정에 따른 재정 소요 전망」, 고용노동부, 2017.9.)

20) 이병희 외, 「자발적 이직자의 노동시장 참여 실태 평가」, 고용노동부, 2014.

21) 자발적 실업자의 도덕적 해이를 방지하기 위해 실직 후 일정 기간 유예기간을 설정하는 방법을 고려하되 ‘지급을 유예하는 기간’의 설정은 노동시장 이탈이 가속화되는 시점 등을 고려할 필요가 있다. (한국개발연구원, 「노동시장 친화형 사회안전망 확대 연구」, 고용노동부, 2016.12.)

12) OECD Employment Outlook 2018

13) OECD, 「대한민국 노동시장 국제 비교」, 2018.7.

14) Unemployment Insurance Benefits(실업보험급여)를 의미함

15) Unemployment Assistance Benefits(실업부조급여)를 의미함

16) 고용보험 적용대상자 증가 추이: 12,655천 명(2016), 12,958천 명(2017), 13,432천 명(2018), 13,864천 명(2019), 출처: 2020 고용보험 백서

17) 헝가리, 에스토니아, 뉴질랜드, 스페인, 포르투갈, 영국, 덴마크, 스웨덴, 호주, 프랑스, 오스트리아, 아일랜드, 핀란드, 독일을 말한다.

18) 한국형 실업부조법이라 할 수 있는 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률안」이 2020년 5월 20일 국회 본회의를 통과하여 2021년 1월 1일에 시행될 예정이다

19) 비자발적인 사유에 의한 일자리 선택 동기 가운데 “당장 수입이 필요해서”가 정규직은 77.5%, 비정규직은 77.8%로서 생계 문제로 인해 취업을 서두르고 있는 것으로 나타났다. 이는 실직한 노동자들이 생계 불안을 해결하기 위해 충분한 직업탐색 활동 없이 직장을 선택하고, 그 결과 매칭의 질이 낮아지고 잦은 직장 이동으로 이어지고 있을 가능성을 시사

(1) 실업인정제도 강화

먼저, 실업급여액의 수준이나 지급기간이 관대한 서구 유럽의 경우 실업인정제도가 상당히 엄격하게 적용되고 있다. 이에 반해 우리나라는 급여수준이 낮고 지급기간이 짧은 대신 실업인정이 형식적으로 이루어져 왔다.²²⁾ 우리나라의 짧은 수급기간과 낮은 급여수준은 실업인정제도를 형식적으로 운영되게 된 하나의 원인이라 할 수 있다. 현행 실업인정제도를 유지한 채 자발적 이직자에 대해 구직급여를 지급할 경우 비경제활동을 염두에 두고 이직한 사람들 가운데 일부가 형식적 구직활동을 수행할 개연성이 있으므로 실질적 구직활동 및 취업의사 유무에 대한 모니터링을 보다 강화하는 방안이 대한 검토가 필요하다.²³⁾

(2) 재정부담에 대한 사회적 합의

다음으로, 자발적 이직자에게 구직급여를 지급할 경우 고용보험기금 부담이 클 것으로 예상되므로 재정부담에 대한 사회적 합의를 거칠 필요가 있다. 2017년 한국노동연구원²⁴⁾은 자발적 이직자에 대한 수급자격을 인정할 경우 첫해에는 1조 3,831억 원, 그 다음해에는 1조 6,645억 원의 재원이 소요될 것으로 추산한 바 있다.

5 나가며

우리나라는 실업자 가운데 자발적 이직자의 비율이 매우 높고,²⁵⁾ 정당한 사유로 인정되어 실업급여를 수급하는 자발적인 이직자도 매우 적기 때문에 자발적인 이직에 대한 제재 효과가 매우 크다. 이직 사유와 무관하게 장기 구직 상태에 있는 실업자에 대한 지원 필요성이 지속적으로 제기되어 온 근본적 배경이다.

최근 코로나 19로 인한 실업자가 증가하면서 매일 60~70여만 명에게 1조 원 안팎의 구직급여²⁶⁾가 지급되고 있으나, 자발적 이직자는 지급대상에서 제외되어 있다.

제20대 국회의 경우 실업자가 이직 후 일정 기간의 유예기간이 경과한 경우에도 실업상태에 있는 자발적 이직자에게 구직급여를 지급토록 하는 다수의 「고용보험법」 개정안²⁷⁾이 제출된 바 있으며, 2018년 국회 4차 산업혁명 특별위원회는 고용보험 적용대상에 특수형태근로종사자와 함께 장기실직 자발적 이직자 포함할 것을 권고²⁸⁾한 바 있다.

지난 국회에 이어서 제21대 국회에서도 자발적 이직자에 대한 입법 논의가 활성화될 필요가 있다.²⁹⁾

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

22) 재취업활동 여부를 확인하기 위한 절차가 실업인정제도이다. 수급자격자가 근로의 의사 및 능력을 가지고 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에서 적극적으로 구직노력을 하고 있다고 직업안정기관이 인정하는 것을 말한다. 우리나라 실업인정률은 99%를 상회하여 실업인정을 신청한 수급자격자의 대부분이 실업인정을 받고 있다.(이병희, 「실업급여 제도의 쟁점과 개선 과제」, 국가재정운용계획 일자리 분과위원회, 2015.11.)

23) Venn(2012)의 국가비교 연구에 따르면, 실업급여의 관대성이 클수록 구직 및 취업가능성 요건, 모니터링을 강화하는 경향이 존재함(이병희, 「실업급여 제도의 쟁점과 개선 과제」, 국가재정운용계획 일자리 분과위원회, 2015.11.)

24) 한국노동연구원, 「자발적 이직자에 대한 수급자격 인정에 따른 재정 소요 전망」, 고용노동부, 2017.9.

25) 2014년 고용보험 피보험자격 상실자 중 61.1%

26) 고용노동부 보도자료, 「고용행정 통계로 본 '20.10월 노동시장 동향」, 2020.11.10.

	'20.6월	'20.7월	'20.8월	'20.9월	'20.10월
구직급여 수혜자(천명)	711	731	705	698	643
구직급여 수혜금액(억원)	11,103	11,885	10,974	11,663	9,946

27) 홍영표의원안(의안번호 2001268), 강병원의원안(의안번호 2001710), 이정미의원안(의안번호 2002208), 전재수의원안(의안번호 2007810), 박광운의원안(의안번호 2008365) 등

28) 국회 4차 산업혁명 특별위원회, 「국회 4차 산업혁명 특별위원회 활동 결과보고서」, 2018.5.

29) 2020.12.10. 현재 자발적 이직자에게 구직급여를 지급토록 하는 개정안은 발의되지 않았다.

