

정책자료

2005-05

자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가

황덕순

목 차

요 약	i
I. 문제의 제기	1
II. 제도 설계 및 운영 방식	9
1. 지급유예방식: 고정기간과 재량기간	10
2. 제재기간의 길이 및 기산점, 실업급여 수급기간	12
3. 제재기간 동안의 노동시장 참여 요건	14
4. 제재기간 중의 단기취업	17
5. 제재 기간 중의 안정적 취업과 조기재취업 수당	20
6. 제재기간 중의 직업훈련	22
7. 소정급여일수	23
8. 급여수준	25
III. 재정영향 평가 - 경제활동인구조사를 이용한 분석	27
1. 재정추계의 전제 조건과 추계 방식	27
2. 자발적 이직자 구직급여 지급이 재정에 미치는 효과에 대한 추정	32
IV. 결 론	49
참고문헌	53
부 록	55

표 목 차

<표 I-1> 실업자와 실업급여 수급자 추이 (1996년 하반기~2003년)	2
<표 I-2> 취업자, 피용자, 고용보험 피보험자 추이 (1996년 하반기~2003년)	3
<표 I-3> EU국가의 실업자수(A), 등록실업자수(B), 실업급여· 부조 수급자수(C) 및 (B/A) (C/A) (C/B) 비율	4
<표 I-4> 각국의 제재를 받은 실업급여 수급자 비율 (OECD, 2000)	5
<표 I-5> 이직사유별 상실자 분포(1996년 하반기~2003년)	7
<표 II-1> 일본의 일반수급자격자의 소정급여일수	24
<표 II-2> 일본의 특정수급자격자의 소정급여일수	24
<표 III-1> 소요예산 추정시 필요한 변수	28
<표 III-2> 한국의 1년 미만 전직실업자의 이직사유별 분포 (1996~2003)	30
<표 III-3> 각월의 자료로부터 얻는 정보	33
<표 III-4> 6개월 이상 근속자 비중	34
<표 III-5> 6개월 이상 근속자의 이직후 첫째 달 경제활동상태 ...	35
<표 III-6> 6개월 이상 근속한 실직자의 이직사유별 분포	35
<표 III-7> 6개월 이상 근속한 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 이직 후 6개월간 경제활동상태	37
<표 III-8> 6개월 이상 근속한 실직자의 이직 후 6개월간 경제활동상태	38

<표 III- 9> 6개월 이상 근속한 자발적 이직자의 이직사유별 경제활동 상태	39
<표 III-10> 6개월 이상 근속한 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 평균임금, 평균구직급여일액	40
<표 III-11> 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 근속기간 분포	40
<표 III-12> 6개월 이상 근속한 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 연령계층	41
<표 III-13> 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 소정급여일수	41
<표 III-14> 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 1인당 평균총급여액과 총재정소요액 (소정급여일수를 모두 충족해서 급여를 받을 경우) ..	43
<표 III-15> 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 1인당 평균총급여액과 총재정소요액 (자발적 이직자의 소정급여일수를 2/3로 할 경우)	44
<표 III-16> 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 1인당 평균총급여액과 총재정소요액 (자발적 이직자의 소정급여일수를 1/2로 할 경우)	46
<표 III-17> 실업급여 사업의 연도별 재정 추이(1997~2003)	47
<표 III-18> 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 실업급여 수급관련 특성	48

그림목차

[그림 II-1] 일본의 이직 사유에 따른 수급자격 제한 (예, 소정급여일수 150일 경우)	14
[그림 II-2] 일본의 제재기간 중의 구직활동	15
[그림 II-3] 자발적 이직자의 제재기간 및 수급자격 신청, 구직활동 요건	16
[그림 II-4] 자발적 이직자의 제재기간 및 수급자격 신청, 구직활동 요건	17
[그림 II-5] 프랑스의 제재기간 중의 단기간 취업 처리방식	18
[그림 III-1] 실질 GDP 증가율과 전직실업자 가운데 자발적 이직자 비율 추이(1990-2003)	31

요약

본 연구의 목적은 현재 실업급여 수급자격을 인정하지 않고 있는 '자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나, 정당한 사유 없는 자기사정으로 인한 이직한 자'(고용보험법 제45조)에게 급여를 지급할 경우의 영향을 평가하는 것이다. 엄격히 말해서 타당한 용어는 아니지만 일반적으로 위의 수급자격 제한제도를 '자발적 이직자에 대한 구직급여의 제한'이라고 부른다.

지난 몇 년 동안의 실업급여사업 개선방향에 대한 논의를 통해 실업자에 대한 사회안전망으로서 실업급여의 효과성을 높기 위한 제도개선 방안의 하나로 자발적 이직자에 대한 급여지급에 대해서는 대체로 사회적인 합의가 이루어졌고, 정부 차원의 정책방향으로 결정되었다.

본 연구에서는 제도 개선과 관련한 주요한 통계를 가능한 한 최근 시점까지 보강하고, 세부적인 제도 설계방안을 제시하였다. 또한 이러한 제도 설계안에 기초해서 최근의 통계자료를 이용하여 자발적 이직자에 대한 구직급여 지급이 고용보험 재정에 미치는 효과를 추계하였다.

본 연구에 앞서 제도개선의 주요 배경이 되는 실업자의 실업급여 수급률 추이와 외국의 관련지표를 먼저 살펴보았다. 지난 몇 년간의 실업급여 수급자 비율을 살펴보면, 경제위기에 따라 실업이 급증했던 1999년도에 10.4%까지 이르렀던 실업자수 대비 실업급여 수급자의 비중은 2000년에 다시 경기가 회복되면서 8.1%까지 떨어졌다. 그러나 이후 실업급여 수급자가 다시 증가하면서 실업자수 대비 실업급여 수급자수의 비율은 크게 증가하기 시작하여 2000년 13.3%, 2002년 14.8%를 거쳐 2003년에는

15.8%로서 고용보험제도가 도입된 이래 가장 높은 수준을 기록하였다. 이러한 실업급여 수급자 비율의 증가는 수급자수에서 알 수 있는 것처럼, 경제상황이 악화된 데 주로 기인하는 것으로 해석된다. 또한 고용보험 적용확대 노력이 꾸준히 지속되어 피보험자수도 계속 증가하고 있다. 2003년 현재 전체 취업자수와 피용자수 대비 피보험자수의 비중은 각각 32.50%와 50.0%이지만, 피보험자수는 계속 증가하고 있다.

그러나 실업급여 수급자수의 비중은 아직도 외국에 비하면 현저히 낮다. EU의 경제활동인구조사(Labour Force Survey 2002)에 의하면 EU 15개국의 실업자 가운데 실업급여 및 실업부조 수급자의 비율은 40.6%에 이른다. 또한 경제활동인구조사에서 실업자로 응답한 집단 가운데 실업자로 등록되어 있는 실업자는 76.0%에 이르고, 등록된 실업자 가운데 실업급여 수급자는 53.5%에 이른다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

우선 제Ⅱ장에서는 세부적인 제도의 설계와 관련된 논점들을 다루고 이로부터 제도의 세부 설계방향을 제시하였다. 이 과정에서 외국의 사례, 특히 영국과 프랑스, 일본의 관련된 사례를 소개하고, 한국의 제도 설계에 도움이 되는 시사점을 활용하였다.

제Ⅲ장에서는 제Ⅱ장에서 도출한 제도의 설계방향과 경제활동인구조사 자료를 이용하여 구직기간이 장기화된 자발적 이직자에 대한 급여지급이 고용보험 재정에 미치는 효과를 추계하였다. 본 연구에서는 고용보험 가입여부 및 임금수준을 판단할 수 있는 경제활동인구조사 부가조사(2003년 8월)와 이어지는 각월의 조사자료를 패널자료로 연결하여 분석하였다.

제Ⅳ장에서는 연구의 주요 결과를 요약하고, 제도 개선을 위한 정책방안들을 제시하였으며, 부록으로 일본을 제외한 구미국

가에서 자발적 이직을 이유로 제재를 받은 수급자 비율이 낮은 이유 등에 대해 소개하였다.

제II장의 주요 결과들은 다음과 같다.

자발적 이직자에 대한 제재의 방식으로는 실업급여 지급의 일정기간 동안의 유예, 소정급여일수의 단축, 급여수준의 삭감이 있을 수 있다. 우선 지급유예기간을 설정하는 방식으로는 고정기간을 두는 방식과 수급자격 판정 담당자의 재량을 인정하는 방식이 있다. 우리나라의 경우 고정기간으로 설정하는 것이 제도 운영상의 마찰을 줄일 수 있을 것으로 판단된다.

두번째로 제재기간의 길이와 관련하여 우선 6개월로 시작하여, 제도 시행 이후의 실제 집행결과에 대한 평가를 거쳐서 단축하는 방안의 타당성을 평가하도록 한다. 또한 제재기간의 기산점은 이직 다음날로 한다.

세번째로 제재기간 동안 구직등록 및 수급자격 인정신청을 하고 적어도 3회 이상의 실업인정을 거침으로써 지속적인 구직노력을 보인 실업자에 대해서 급여를 지급하도록 한다. 또한 구직노력을 확인하기 위해서 수급자격 인정신청 후 3개월 이상이 경과한 후 급여를 지급한다. 따라서 이직 후 3개월 이내에 수급자격 인정신청을 할 경우 제재기간은 6개월이 되지만, 이직 후 3개월이 경과하여 실업급여를 신청할 경우 경과한 기간 만큼 제재기간이 연장된다.

네번째로 제재기간 중의 단기간 취업이나 근로를 통한 소득에 대해서는 고려하지 않는다. 다만, 수급자격 인정신청 후의 단기간 취업에 대해서는 현재의 실업급여 수급자와 마찬가지로 실업인정에 특례를 둘 수 있도록 한다.

다섯번째로 제재기간 중의 안정적 취업에 대해서는 일반 수급자와 마찬가지로 조기재취직수당을 지급하도록 한다. 다만, 부정수급의 가능성을 줄이기 위한 보완장치를 두도록 한다. 한

예로 수급자격 인정신청 후 1개월 이내에 안정적인 직장으로 재취업한 경우에는 일반과 마찬가지로 공공직업안정기관의 알선에 의해서 재취업한 경우에만 지급대상이 되도록 하는 것이 좋을 것이다. 또한 조기재취직수당의 지급률은 소정급여일수의 단축 여부를 고려하여 조정하도록 한다. 소정급여일수를 1/3 단축하여 지급할 경우에는 지급률을 조정하지 않아도 형평성에 문제가 없을 것으로 본다. 그러나 소정급여일수를 조정하지 않을 경우에는 조기재취직수당 지급률을 1/3로 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

여섯번째로 제재기간 중에 재취업을 위한 직업훈련을 받는 경우에는 일반 구직급여 수급자와 마찬가지로 처우할 수 있을 것이다. 수급자격 인정신청을 하기 이전에는 제재기간이 경과하고 있는 것으로 간주하고, 수급자격 인정신청을 한 이후에는 실업인정의 특례규정을 적용하도록 한다. 또한 공공직업안정기관장이 판단하여 직업훈련을 받도록 하는 경우에는 남아 있는 제재기간을 단축하여 구직급여를 지급하는 것도 가능할 것이다.

일곱번째로 소정급여일수의 경우 그대로 유지하는 방안, 실업급여 수급기간을 현행과 같이 1년으로 유지함으로써 최장수급기간이 180일이 되도록 하는 방안, 소정급여일수를 일률적으로 2/3 수준으로 단축하는 방안이 검토대상이 될 수 있을 것으로 본다. 이 부분에 대한 판단은 제도의 합리적 설계와 관련된 기술적인 판단의 범위를 벗어난다는 점에서 고용보험 운영에 참여하는 사회적 파트너들 사이의 사회적 합의를 통해서 결정하는 것이 바람직하다고 본다.

여덟번째로 급여수준의 경우 현재의 구직급여 수준이 상한에 의해 최고액이 제한되어 있고 최고액이 4인가구의 최저생계비에 미달하고 있다는 점을 고려할 때 감액지급해야 할 필요는 없는 것으로 판단하였다.

제Ⅲ장의 자발적 이직자에 대한 급여지급이 재정에 미치는 효과에 대한 추계결과는 다음과 같다. 우선 재정에 미치는 효과를 고려할 때 가장 적합성이 있다고 판단되는 조건을 부여하여 소정급여일수를 2/3으로 단축할 경우 자발적 이직자에 대한 급여지급에 소요되는 재정소요액은 비자발적 이직자에 대한 재정소요액의 각각 58.8%(전체 이직자 대상)와 60.9%(고용보험 가입 이직자 대상), 개인별 총급여액의 상대적 비중은 각각 57.6%(전체 이직자 대상), 51.4%(고용보험 가입자 대상)이다. 이 추계 결과는 해당 시기에만 적용될 수 있는 추정치로서 본 연구에서는 다른 시기에도 적용을 시도할 수 있는 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 행태 및 실업급여제도 관련 지표를 별도로 제시하였다.

제Ⅳ장에서는 제Ⅱ장과 제Ⅲ장의 주요 결과들을 요약하여 정책방안을 제안하였으며 제도의 명칭에 대해서도 제안하였다. 본 연구의 서론에서 언급한 것처럼 ‘자발적 이직자 급여지급’이라는 표현은 새롭게 개선하고자 하는 제도의 취지와 내용을 충분히 반영하지 못한다. 이미 정당한 자기사정에 의한 이직의 경우 급여가 지급되고 있고, 정당하지 않은 자기사유에 의한 이직자 모두에게 급여를 지급하는 것이 아니라 일정한 구직활동 요건을 충족한 경우에만 급여를 지급하기 때문이다. 따라서 새로운 제도를 도입할 경우에는 제도의 명칭으로 ‘장기구직자급여제도’를 사용하는 방안을 제안하고자 한다. 현재 관용적으로 사용되는 용어와 달라지기 때문에 일시적인 혼선이 있을지라도 새로운 제도에서 보호 대상이 되는 ‘정당하지 않은 자기사정에 의한 이직자’와 일반 국민들에게 제도의 정확한 취지를 전달하는 것이 제도 운영과정에서의 불필요한 마찰을 줄이고, 제도의 정착에 기여할 것이기 때문이다.

I. 문제의 제기

본 연구의 목적은 현재 실업급여 수급자격을 인정하지 않고 있는 ‘자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나, 정당한 사유 없는 자기사정으로 인한 이직한 자’(고용보험법 제45조)에게 급여를 지급할 경우의 영향을 평가하는 것이다. 엄격히 말해서 타당한 용어는 아니지만 일반적으로 위의 수급자격제한제도를 ‘자발적 이직자에 대한 구직급여의 제한’이라고 부른다. 따라서 본 연구의 제목도 ‘자발적 이직자에 대한 급여지급의 영향평가’로 되어 있다.¹⁾

이미 이 주제로 2000년도에 일차적인 연구가 이루어진 바 있다(황덕순, 2001). 본 연구는 앞서 이루어진 연구의 후속작업의 성격을 갖는다. 앞서 이루어진 연구에서는 자발적 이직자에 대한 급여지급에 대한 사회적 공감대가 형성되어 있지 않았기 때문에 자발적 이직자 급여지급의 정당성과 당시에 이용가능한 통계자료를 이용한 재정소요 추계를 제시한 바 있다.

그러나 지난 몇 년 동안의 논의를 거쳐서 실업자에 대한 사회안전망으로서의 실업급여의 효과성을 높기 위한 제도개선 방안의 하나로 자발적 이직자에 대한 급여 지급에 대해서는 대체로 사회적인 합의가 이루어졌고, 정부 차원의 정책 방향으로 확정되었다.

본 연구에서는 지난 몇 년간 변화된 상황을 고려하여 주요한 관련 통계를 가능한 한 최근 시점까지 보강하고, 세부적인 제도 설계방안을 제시하고자 한다. 또한 이러한 제도 설계안에 기초해서 최근의 통계자료를 이용하여 자발적 이직자에 대한 구직급여 지급이 고용보험 재정에 미치는 효과를 추계하고자 한다.

1) 엄밀한 말해서 타당하지는 않다고 하더라도, 이미 관용적으로 사용되고 있기 때문에 본 연구에서는 이러한 관용적 표현을 그대로 사용할 것이다.

2 자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가

우선 지난 몇 년간의 실업급여 수급자 비율에 대해서 먼저 살펴보기로 하자. 경제위기에 따라 실업이 급증했던 1999년도에 10.4%까지 이르렀던 실업자수 대비 실업급여 수급자의 비중은 2000년에 다시 경기가 회복되면서 8.1%까지 떨어졌다. 그러나 이후 실업급여 수급자가 다시 증가하면서 실업자수 대비 실업급여 수급자수의 비율은 크게 증가하기 시작하여 2000년 13.3%, 2002년 14.8%를 거쳐 2003년에는 15.8%로서 고용보험제도가 도입된 이래 가장 높은 수준을 기록하고 있다. 이와 함께 법적인 고용보험 적용대상에 가까운 상용·임시직이었던 전직실업자수 대비 실업급여 수급자의 비율도 2003년에 33.7%로 가장 높은 수준에 이르렀다.

〈표 1-1〉 실업자와 실업급여 수급자 추이(1996년 하반기~2003년)
(단위:명, %)

	월평균 구직급여 수급자수	실업자수 대비 구직급여 수급자수			
		전국대비	1년 미만 전직 실업자 대비	전직 임금 근로자 대비	전직 상용· 임시직 대비
1996(하)	2,530	0.6	-	-	-
1997	10,226	1.8	-	-	-
1998	113,397	7.6	9.4	11.2	16.9
1999	142,577	10.4	5.4	15.8	27.4
2000	74,049	8.1	10.3	12.2	20.0
2001	112,611	13.3	17.0	20.0	30.9
2002	104,554	14.8	18.8	22.2	33.4
2003	122,666	15.8	20.8	23.8	33.7

주: 1997년 이전 전직실업자 통계는 전직 없이 새로이 학교를 졸업하고 노동시장에 실업상태로 진입한 사람들을 포함하므로 제외했음.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 각년도; 고용보험 DB.

이러한 실업급여 수급자 비율의 증가는 수급자수에서 알 수 있는 것처럼 경제상황이 악화된 데 주로 기인하는 것으로 해석된다. 또한 고용보험 적용확대 노력이 꾸준히 지속되어 피보험자수도 계속 증가하고 있다.

〈표 1-2〉 취업자, 피용자, 고용보험 피보험자 추이(1996년 하반기~2003년)
(단위: 천명, %)

	취업자수	임금근로자수	피보험자수	취업자 대비 피보험자 비중	임금근로자 대비 피보험자 비중
1996	20,853	13,200	4,330,885	20.8	32.8
1997	21,214	13,404	4,280,430	20.2	31.9
1998	19,938	12,296	5,267,658	26.4	42.8
1999	20,291	12,663	6,054,479	29.8	47.8
2000	21,156	13,360	6,747,263	31.9	50.5
2001	21,572	13,659	6,908,888	32.0	50.6
2002	22,169	14,181	7,171,277	32.3	50.6
2003	22,139	14,402	7,203,347	32.5	50.0

자료: 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계연보』, 각년도; 통계청, 『경제활동인구월보』 각호.

〈표 1-2〉에 의하면, 2003년 현재 전체 취업자수와 피용자수 대비 피보험자수의 비중은 각각 32.50%와 50.0%이지만, 피보험자수는 계속 증가하고 있다. 2004년도부터는 일용직으로 고용보험 적용이 확대되었기 때문에 피보험자수는 더 증가할 것으로 예상된다.

그러나 실업급여 수급자수의 비중은 아직도 외국에 비하면 현저히 낮다. EU의 경제활동인구조사(Labour Force Survey, 2002)에 의하면 EU 15개국의 실업자 가운데 실업급여 및 실업부조 수급자의 비율은 40.6%에 이른다. 또한 경제활동인구조사에서 실업자로 응답한 집단 가운데 실업자로 등록되어 있는 사람은 76.0%에 이르고, 등록된 실업자 가운데 실업급여 수급자는 53.5%에 이른다.

그런데 주의해야 할 것은 이 숫자는 한국의 실업급여 수급자 비중과 그대로 비교하기 어렵다는 점이다. 한국의 실업급여 수급률은 경제활동인구조사의 실업자수와 행정통계에 의한 실업급여 수급자수를 이용해서 구한 것인 반면, EU국가들의 숫자는 경제활동인구조사의 실업자들 가운데 실업급여·부조를 받고 있다고 응답한 사람들의 비중이기 때문이다. 동일한 기준을 한국에 적용할 경우 경제활동인구조사에서 실업자

4 자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가

<표 1-3> EU국가의 실업자수(A), 등록실업자수(B), 실업급여·부조 수급자수(C) 및 (B/A) (C/A) (C/B) 비율

(단위: 천명, %)

	실업자수 (A)	등록 실업자 (B)	실업급여· 부조수급자 (C)	(B/A)* 100	(C/A)* 100	(C/B)* 100
벨기에	301	261	210	86.7	69.8	80.5
덴마크	122	98	66	80.3	54.1	67.3
독일	3,362	3,138	2,576	93.3	76.6	82.1
그리스	420	200	52	47.6	12.4	26.0
스페인	2,026	1,588	423	78.4	20.9	26.6
프랑스	2,276	1,992	1,063	87.5	46.7	53.4
이탈리아	2,206	1,558	32	70.6	1.5	2.1
룩셈부르크	5	3	2	60.0	40.0	66.7
오스트리아	193	166	148	86.0	76.7	89.2
포르투갈	243	162	72	66.7	29.6	44.4
핀란드	280	183	151	65.4	53.9	82.5
스웨덴	227	186	96	81.9	42.3	51.6
영국	1,499	578	578	38.6	38.6	100.0
EUR-12	11,605	9,366	4,728	80.7	40.7	50.5
EU-15	13,453	10,228	5,467	76.0	40.6	53.5
아이슬란드	5	2	2	40.0	40.0	100.0
노르웨이	96	40	29	41.7	30.2	72.5
EEA	13,554	10,271	5,499	75.8	40.6	53.5
스위스	120	59	42	49.2	35.0	71.2

자료: EUROSTAT, *Labor Force Survey 2002*, p.188.

로 조사되지 않는 실업급여 수급자들 때문에 경제활동인구조사를 통해 얻을 수 있는 실업급여 수급률은 <표 1-1>에 비해 더 낮아지게 된다.²⁾ 따라서 우리나라의 경우 실업자 가운데 실업급여 수급자 비율은

2) 유사한 사례를 고용보험 가입률이 과소 보고되는 데서 찾을 수 있다. 2002년도 8월 기준으로 경제활동인구조사를 이용해서 구한 법적인 적용대상자 수 대비 행정통계를 이용한 고용보험 가입률은 61.9%이지만 경제활동인구

EU국가들에 비해 1/3 이하라고 보아도 무리가 없을 것이다. 이러한 차이가 나타나는 가장 큰 이유는 우리나라에 실업부조가 없기 때문이기도 하지만 자발적 이직자에 대해서 급여를 지급하지 않는 데에도 기인한다.

그런데 대부분의 서구국가들이 자발적 이직자에게 일정한 기간 동안 유예 후에 급여를 지급하는 제재를 부과하고 있음에도 불구하고, 실제로 자발적 이직을 이유로 제재를 받은 수급자의 비율이 많은 국가에서 그다지 높지 않은 것으로 나타난다.³⁾

〈표 1-4〉 각국의 제재를 받은 실업급여 수급자 비율(OECD, 2000)
(단위: %)

		호주	벨기에	캐나다	체코	덴마크	핀란드	독일	
		1997. 7~11	1997	1998	1997	1997 1분기	1997	1997	
수급 전 행위에 대한 제재	전 체	2.21	4.70	19.38	-	-	3.44	3.62	
	자발적 이직	2.21	4.67	18.30	-	-	2.83	3.62	
	기 타		0.03	1.09	-	-	0.61		
수급기간 중 행위에 대한 제재	전 체	14.71	4.20	6.07	14.70	4.30	10.19	1.14	
	노동시장 참여요건 관련	소계	3.30	0.78	6.07	-	2.12	10.19	1.14
		취업알선 거부	0.33	0.02	2.74	-	0.57	2.69	0.64
		적극적 노동시장 정책 거부	1.82	0.76	-	-	1.55	7.50	0.50
		구직활동 불성실	1.15	-	3.33	-	-	-	-
	행정규정 위반	11.41	3.42	-	-	2.18	-	-	

조사에서 적용범위를 조정한 후 구한 가입률은 52.3%이고, 전체 피용자 가운데 고용보험에 가입했다고 응답된 경우는 47.4%에 불과하다(황덕순, 2003).

3) 각국의 자발적 이직자에 대한 제재내용에 대해서는 황덕순(2001)에 이미 소개한 바 있기 때문에 <부록 1>에 부표로 제시하였다.

6 자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가

<표 1-4>의 계속

		일본	스위스	뉴질랜드	노르웨이	영국	미국	
		1998	1996	1997/98	1998	1997/ 98	1998	
수급전 행동에 대한 제재	전 체	57.26	13.12	0.50	10.55	4.32	11.13	
	자발적 이직	57.26	-	0.50	10.55	4.32	11.13	
	기 타	-	-	-	-	-	-	
수급기간 중 행위에 대한 제재	전 체	0.02	40.29	0.37	10.84	10.30	56.97	
	노동시장 참여요건 관련	소계	0.02		0.37	7.32	5.52	35.35
		취업알선 거부	0.00	13.23	0.01	5.01	1.23	1.90
		적극적 노동시장 정책거부	0.02	-	0.36	2.31	2.21	-
		구직활동 불성실	-	25.26	-	-	2.08	33.46
		행정규정 위반	0.00	-	-	3.52	4.78	21.62

자료 : OECD, *Employment Outlook 2000*, p.136.

자발적 이직으로 인해 제재를 받은 수급자의 비율이 57.3%에 이르는 일본과 18.3%에 이르는 캐나다의 경우를 제외하면 대부분의 국가에서 자발적 이직을 이유로 제재를 받은 수급자의 비율이 10%를 넘지 않는다. 나라별로 이렇게 큰 차이를 낳는 이유로 우선 정당한 이직으로 간주하는 이직사유 범위를 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 배우자의 다른 지역으로의 취업에 따른 이직의 인정여부에 대해서는 나라별로 차이가 있다(OECD, 2000). 그렇지만 정당한 이직사유의 범위에 큰 차이가 있지는 않기 때문에 자발적 이직자 비중의 차이 및 실업급여 이외의 사회안전망의 유무, 제도 운영상의 관대함의 정도, 이직사유 신고에서의 노사간의 담합 가능성 등이 종합적으로 영향을 미친 것으로 추측된다. 이러한 차이를 낳는 이유에 대해서는 별도의 심층적인 연구를 필요로 한다. <부록 2>에서 몇 가지 가능성에 대해서 탐색한 결과를 소개하였다.

한국의 경우 <표 I-5>에서 보는 것처럼 자발적 이직자의 비율이

매우 높으며, 예상할 수 있는 것처럼 경기상황에 따라 자발적 이직자의 비율이 달라진다. 경기가 어려운 시기에는 비중이 낮아졌다가(1998, 2003년), 경기가 회복되면 비중이 높아진다(1999, 2000년). 한국의 자발적 이직자 비율은 일본과 마찬가지로 매우 높다는 점에서 자발적 이직자에 대한 구직급여 지급이 재정에 미치는 효과에 대해서 세밀히 검토할 필요가 있다.

〈표 1-5〉 이직사유별 상실자 분포(1996년 하반기~2003년)

(단위: 명, %)

	전 체	자발적 이직자수	비자발적 이직자수	기 타
1995(하)	591,270(100.0)	62,822(10.6)	15,684(2.7)	512,764(86.7)
1996	1,408,350(100.0)	987,630(70.1)	94,999(6.7)	325,721(23.1)
1997	1,452,818(100.0)	1,078,934(74.3)	173,578(11.9)	200,306(13.8)
1998	2,034,443(100.0)	1,176,110(57.8)	674,197(33.1)	184,136(9.1)
1999	2,638,719(100.0)	1,826,988(69.2)	736,113(27.9)	75,618(2.9)
2000	3,089,452(100.0)	2,315,889(75.0)	758,198(24.5)	15,365(0.5)
2001	3,159,238(100.0)	2,311,914(73.2)	834,413(26.4)	12,911(0.4)
2002	3,169,020(100.0)	2,431,038(76.7)	727,951(23.0)	10,031(0.3)
2003	3,065,116(100.0)	2,207,355(72.0)	845,570(27.6)	12,178(0.4)

자료: 고용보험 DB.

일본의 사례는 이와 관련해서 참고할 만한 점이 있다. 일본은 현재 한국과 같이 적극적 노동시장정책과 실업급여제도를 통합한 고용보험 제도를 운영하고 있지만, 이는 1975년 이후부터이고, 처음 제도가 도입된 1947년에는 실업급여제도만으로 출발하였다. 일본에서는 처음 제도가 도입될 당시부터 자발적 이직자에게도 일정기간 실업급여 지급을 유예한 후에는 급여를 지급하였다. 최초에는 이직사유에 의한 급부 제한기간이 1~2개월이었으나 1984년의 고용보험법 개정을 통해서 1~3개월로 연장되었다(유길상, 1992). 이 당시의 지급유예기간 연장사유는 자발적 이직자의 대부분을 구성하는 청년층이 이직 여부를 신중하게

8 자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가

결정하도록 유도하기 위한 것으로서 실제 이러한 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다(2004년 10월, 일본노동성 고용보험과 관계자 면접 결과).

다른 구미국가들에 비해 한국과 비교적 문화적으로 유사하다고 볼 수 있는 일본의 경우 자발적 이직자에 대해 급여를 지급한 역사가 매우 오래되었음에도 불구하고, 자발적 이직을 이유로 한 제재자가 수급자에서 차지하는 비율이 과반수를 여전히 넘는다. 이는 자발적 이직자에 대한 급여지급제도를 신중하게 운영할 경우에 제도의 영향에 따른 이직사유 신고 측면에서의 도덕적 해이를 충분히 억제할 수 있다는 점을 보여 준다.

보고서의 구성은 다음과 같다.

우선 제Ⅱ장에서는 세부적인 제도의 설계와 관련된 논점들을 다루고 이로부터 제도의 세부 설계방향을 제시할 것이다. 이 과정에서 외국의 사례, 특히 영국과 프랑스, 일본에 관련된 사례를 소개하고, 한국의 제도 설계에 도움이 되는 시사점을 활용할 것이다.

제Ⅲ장에서는 제Ⅱ장에서 도출한 제도의 설계방향과 경제활동인구조사 자료를 이용하여 구직기간이 장기화된 자발적 이직자에 대한 급여지급이 고용보험 제정에 미치는 효과를 추계한다. 본 연구에서는 황덕순(2000)과 달리 고용보험 가입여부 및 임금수준을 판단할 수 있는 경제활동인구조사 부가조사(2003년 8월)와 이어지는 각월의 조사자료를 패널자료로 연결함으로써 보다 일관된 자료를 이용할 수 있게 되었다.

본 연구의 결론인 제Ⅳ장에서는 연구의 주요 결과를 요약하고, 제도 개선을 위한 정책방안들을 제시할 것이다.

한편 부록으로 일본을 제외한 구미국가에서 자발적 이직을 이유로 제재를 받은 수급자 비율이 낮은 이유를 소개한다.

II. 제도 설계 및 운영방식

본 연구의 제II장에서는 구직기간이 장기화된 자발적 이직자에게 급여를 지급하는 제도의 구체적인 설계 및 운영방안에 대해 살펴본다. 황덕순(2000)에서는 주로 제도 도입여부를 둘러싼 논점을 다루었기 때문에 세부적인 제도의 설계 및 운영방식에 대해서는 심층적으로 검토하지 않았다. 다만 지급유예기간과 관련해서 고정기간 제재방식을 전제로 ① 3개월, 혹은 6개월간 급여를 유예하는 경우, ② 수급기간을 유지, 혹은 2/3로 단축하는 경우 각각에 대한 재정추계 결과를 제시하였다.

본 장에서는 세부적인 제도의 설계 및 운영방안을 살펴보면서 외국의 사례와 각 사례의 장단점에 대해서도 고려할 것이다. 외국의 사례는 영국과 프랑스, 일본의 사례를 중심으로 소개하되 필요에 따라서는 다른 나라에 대해서도 간략히 언급할 것이다.

세 나라를 주요 사례국가로 선정한 이유는 다음과 같다. 자발적 이직자에 대한 제재의 기본내용은 일정한 기간 동안 유예한 후에 급여를 지급하는 것이다. 그런데 세부적인 운영내용을 보면 제재기간이 고정기간인 경우와 재량기간인 경우가 다르고, 제재기간 중의 노동시장 참여요건을 부과하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있다. 또한 자발적 이직자에 대한 소정급여일수를 조정하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있을 수 있다.

본 연구에서는 제도의 차이에 따른 세부적인 운영과정의 차이를 살펴볼 수 있도록 사례로 선정하였다. 우선 제재기간에서 재량기간에 해당되는 영국을 사례로 포함시켰다. 제재기간 중의 노동시장 참여요건과 관련해서는 가장 엄격한 요건을 부과하는 국가인 프랑스를 사례로 포함하였다. 소정급여일수와 관련해서는 최근에 이직사유를 고려해서 소정급여일수를 조정한 일본을 사례로 포함시켰다. 일본의 경우 한국과 같이 자발적 이직자의 비중 및 그에 따른 제재자의 비중이 매우 높

고 고용보험제도의 여러 가지 측면에서 한국과 유사하다는 점도 고려되었다.

주요 사례국가인 영국과 프랑스, 일본의 실업급여제도의 운영방식에 대한 전반적인 내용은 Jones(2004), Anne(2004), 유길상(1992) 및 유길상 외(2002) 등을 참고할 수 있다. 그러나 정당하지 않은 자기사유로 인한 자발적 이직자에 대한 제재제도의 세부적인 내용은 위의 자료로는 충분하지 않고, 실제로 제도를 운영하는 담당자들이 활용하는 지침서(한국의 업무편람에 해당)를 통해서만 파악할 수 있다. 이와 관련해서 영국의 경우는 고용연금부(Department of Work and Pension)에서 발행한 수급자격판정관을 위한 지침서(Decision Makers' Guide 2003), 프랑스의 경우에는 전국상공업고용조합(Unédic)에서 발행한 지침서(Circulaire N° 04-09 du 14 Avril 2004), 일본의 경우에는 동경노동국직업안정부에서 발행한 『雇用保険受給資格者のしおり』를 참고하였다. 따라서 제Ⅱ장에서 특별히 출처를 언급하지 않는 한 영국, 프랑스, 일본의 제도에 대한 내용은 위의 세 지침서를 따른 것이다.

자발적 이직자에 대한 제재를 구성하는 요소로는 크게 세 가지를 생각할 수 있다. 첫번째는 급여를 지급하기까지의 유예기간, 두번째는 급여의 지급기간, 즉 소정급여일수, 세번째는 급여수준이다. 이 가운데 가장 보편적으로 사용되는 것은 급여의 지급을 일정기간 동안 유예하는 것이다. 또한 구체적인 제도의 설계와 관련해서도 여러 가지 세부적으로 고려해야 할 사항이 많은 것은 지급유예기간이다. 따라서 우선 지급유예기간과 관련해서 고려해야 할 여러 가지 요소들을 살펴보고, 이어서 급여의 지급기간과 급여수준에 대해서 살펴본다.

1. 지급유예방식: 고정기간과 재량기간

우선 제도설계와 관련해서 첫번째로 검토해야 할 주제는 급여지급 개시까지의 유예기간을 고정기간(fixed period sanctions) 방식으로 설정할 것인지, 아니면 수급자격판정담당자에게 재량권을 부여하는 재량기간(sanctions of discretionary length) 방식으로 설정할 것인지이다.

<부표 1-1>의 제한내역만을 보면 벨기에, 스위스, 영국, 일본의 경우에 재량기간에 해당하는 것처럼 보이고, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 노르웨이의 경우 고정기간을 채택하고 있는 것으로 보인다. 호주는 불분명하지만 고정기간 제재에 가까운 것으로 보인다.

세부적인 제도의 운영내용을 보면, 일률적으로 보기 어려운 점도 발견된다. 예를 들어, 독일의 경우 특수한 경우에는 제재기간을 단축할 수 있다. 또한 일본의 경우 1개월을 부여하는 경우와 3개월을 부여하는 경우가 명확히 구분되어 있기 때문에 실제로는 고정기간 제재로 보아야 한다.⁴⁾

재량기간과 고정기간 제재 사이에는 나름대로 장단점이 있다. 우선 재량기간의 경우 수급자의 상황을 고려할 수 있는 장점이 있다. 그러나 재량기간 제재를 택할 경우 구체적인 기간의 설정과 관련하여 판정담당자와 수급신청자 사이에 분쟁이 발생할 우려가 있다. 따라서 이 경우에도 ‘완전히’ 재량에 맡기는 것이 아니라 재량기간을 판단하는 준거를 제공하는 것이 바람직해 보인다.

재량기간 제재를 채택하고 있는 영국의 경우 고려해야 할 요소들을 수급자격판정관을 위한 지침서에 다음과 같이 제시하고 있다.

- ❖ 이직한 직장에서의 고용기간이 26주 이상 지속되지 않았을 것으로 예상된 경우, 그 지속기간
- ❖ 자발적으로 이직한 직장에서의 근로시간이 주당 16시간 이하인 경우(혹은 교대제인 경우 그 효과에 대해서도 고려 가능) 임금수준과 근로시간
- ❖ 자발적인 이직을 정당화할 수 있는 직장에서의 육체적 정신적 스트레스

또한 특별히 고려할 다른 요인을 찾을 수 없는 경우에는 최대의 제재기간(26주)을 부여하는 것이 적절하다고 권고하고 있다.

한편 고정기간 제재를 선택하는 경우 행정적인 편의성은 높지만, 급

4) 세부 내용은 다음의 각 항 참조.

여신청자의 사정을 고려하기 어렵다. 우리나라의 경우 아직 실업급여제도가 충분히 성숙하지 않았고, 자발적 이직자에 대한 구직급여 지급제도를 처음 도입하는 것이기 때문에 제도 운영상의 편의를 고려하지 않을 수 없다. 따라서 일단 제도의 도입시기에는 고정기간 제재를 선택하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

2. 제재기간의 길이 및 기산점, 실업급여 수급기간

제재방식과 더불어 중요한 것이 제재기간이다. 고정기간 제재를 택하고 있는 국가들을 보면 덴마크가 5주, 핀란드 3개월, 프랑스 4개월(121일), 독일 약 3개월(12주), 노르웨이 약 2개월(8주), 일본 3개월이다. 재량기간 제재를 채택하고 있는 경우 일반적으로 최대 제재기간이 고정기간 제재보다 길다. 벨기에의 경우 1년(52주), 스위스 약 3개월(12주), 영국 6개월(26주)이다.

황덕순(2000)에서는 잠정적으로 3개월과 6개월의 두 경우를 가상적으로 설정하여 재정에 미치는 효과를 추정한 바 있다. 실제 제재기간의 선택에서는 새로운 제도가 노동시장 및 고용보험 재정에 미치는 효과를 동시에 고려해야 한다.

본 연구에서는 우선 제도 도입 초기에는 6개월의 제재기간을 두고, 이후 일정기간(예, 3년) 동안의 제도 운영실적에 대한 평가를 거쳐서 제재기간의 길이를 재설정하는 방안을 제안하고자 한다. 제Ⅲ장의 재정추계에서 살펴보겠지만, 한국의 경우 다른 국가에 비해 자발적 이직자 비중이 매우 높아서, 다른 나라에 비해 제도 도입에 따르는 추가적인 재정부담에 대해 고려해야 하기 때문이다.

제재기간의 길이와 함께 선택해야 하는 문제가 제재기간의 시작시점이다. 논점을 단순화시켜서 보면 이직 다음날부터 제재기간을 기산할 것인지, 아니면 수급자격 및 제재여부 판정 이후부터 제재기간을 기산하는 것이 타당할 것인지 판단해야 한다.

재량기간을 채택하고 있는 영국이나 고정기간을 채택하고 있는 프랑스의 경우에는 이직 다음날부터 제재기간을 기산하고 있다.

영국의 경우 제재가 시작되는 시점은 수급자격판정관이 제재결정을 내린 날의 다음 급여주(benefit week)의 첫번째 날부터 시작된다. 그러나 총제재기간에서 자발적 이직일과 제재시작일 사이에 실업급여를 받지 않은 기간(영국의 경우 구직자수당, Jobseeker's Allowance: JSA)을 공제하기 때문에 실제로 제재기간이 시작되는 시점은 이직일 다음 날로 볼 수 있다.

프랑스의 경우에는 자발적으로 이직한 다음날부터 시작하여 121일이 지난 후에 지방에서 실제로 실업급여를 관장하는 기관인 상공업고용협회(Assédic)의 노사동수위원회에 수급자격의 재심사를 요청할 수 있다. 따라서 제재기간의 기산시점은 이직 후 다음날이다.

일본의 경우에는 이직자가 최초로 방문해서 급여를 신청한 날로부터 7일간의 대기기간을 두고, 대기기간이 만료된 다음날로부터 제재기간이 시작된다. 따라서 실업급여 수급신청을 늦게 한 경우에는 소정급여일수가 소진되기 이전에 실업급여의 수급이 가능한 기간, 즉 실업급여 '수급기간'이 종료되는 상황이 발생할 수 있다. 이렇게 소정급여일수가 남아 있지만 수급기간이 종료된 경우 급여는 더 이상 지급되지 않는다. 일본의 이직사유에 따른 수급자격 제한제도 운영방식은 [그림 II-1]과 같다.

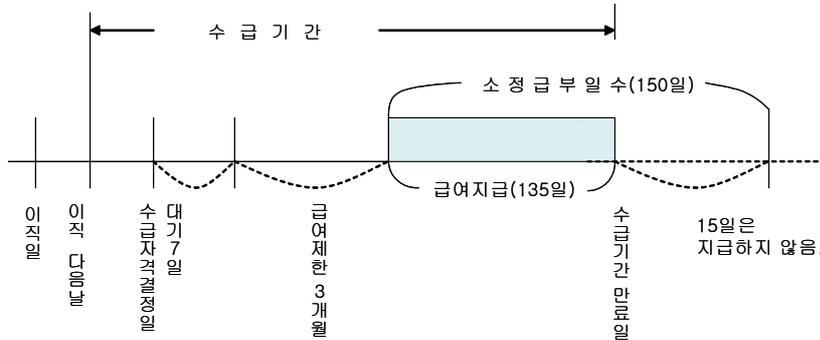
우리나라의 현재 수급기간은 1년이다. 만일 6개월의 고정기간 제재제도를 도입하고, 소정급여일수를 유지하는 경우 소정급여일수가 180일 이상인 자발적 이직자는 수급자격 신청시점과 무관하게 제재기간과 소정급여일수의 합이 수급기간을 초과하게 된다. 또한 제재기간의 기산점을 일본과 마찬가지로 수급자격 신청 이후로 할 경우 자발적 이직자가 이직 후 곧바로 실업급여를 신청하지 않으면 소정급여일수가 남아 있는 상태에서 수급기간이 만료되는 수급자가 상당수에 이르게 될 것이다. 따라서 외국과 비교해서 6개월이라는 상대적으로 긴 고정제재기간으로 설정한다면, 제재기간의 기산점은 이직 후 다음날로 하는 것이 적절할 것으로 보인다.⁵⁾ 다만, 이렇게 제도를 설계할 경우 프랑스 및

5) 소정급여일수에 따른 수급기간의 조정문제는 소정급여일수의 제재 여부를 다루는 아래의 7절에서 다룬다.

14 자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가

일본과 마찬가지로 제재기간 동안 노동시장 참여요건을 부과함으로써 이 기간 동안의 구직노력을 적극적으로 유도하는 것이 필요하다. 이에 대해서는 다음에서 다룬다.

[그림 II-1] 일본의 이직 사유에 따른 수급자격 제한(예, 소정급여일수 150일 경우)



자료: 東京労働局職業安定部, 『雇用保険受給資格者のしおり』, 2003, 11쪽.

3. 제재기간 동안의 노동시장 참여요건

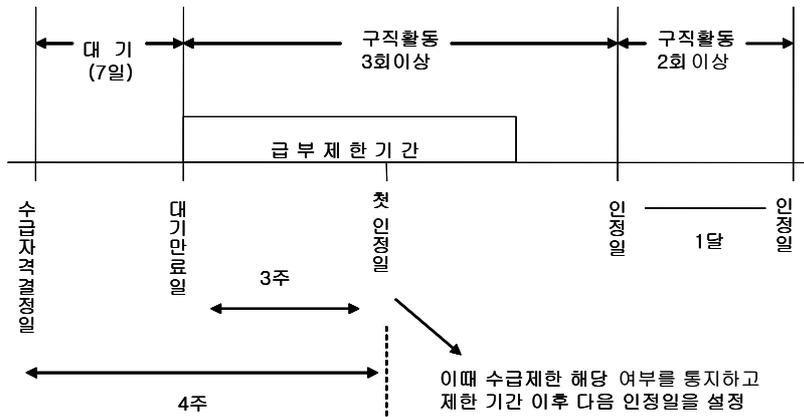
한국의 실업급여는 ‘구직급여’라는 명칭에서 드러나는 것처럼 급여를 수급하기 위해서는 적극적인 구직활동이라는 노동시장 참여요건을 충족해야만 한다. 특히, 자발적 이직자의 경우 구직급여 수급이 정당화되기 위해서는 적극적인 구직노력이 급여의 수급요건에 포함되어야 할 것이다(황덕순, 2000).

<부표 1-1>에 소개된 여러 나라 가운데 가장 노동시장 참여요건을 강조하고 있는 것은 프랑스이다. 프랑스의 경우 급여를 신청한 시점에서 일정기간의 제재기간을 설정하고, 그 이후에 급여를 지급하는 방식이 아니라, 일단 제재기간(121일)이 경과한 후 제재기간 동안 적극적인 구직노력을 했는가에 대한 심사를 거쳐 구직노력이 인정될 경우 수급권을 인정하는 방식으로 제도를 운영하고 있다. 구직노력을 인정받기 위해서는 제재기간 내에 구직등록을 했어야 하며, Assédic의 노사동수

위원회에서는 이외에도 재취업이나 자격획득을 위한 노력을 적극적으로 했는지 등까지 고려해서 평가를 내린다(Unédic, 2004).⁶⁾ 한편 영국의 경우에는 제재기간 중에 특별한 구직활동 노력을 요구하고 있지는 않다.

일본의 경우에는 수급자격을 신청한 후 첫 실업인정일까지 1회, 그리고 제재기간 이후의 첫 실업인정일까지 2회, 총 3회 이상의 구직활동이 이루어져야 한다. 엄격히 판단하면, 일본의 경우 제재기간 동안 구직활동 요건을 부과한 것이라기보다는 실업인정을 위한 구직활동이 제재기간 중에도 이루어지는 것을 요건으로 하는 것이다. 그러나 어떻게 평가하든 제재기간 중에 일정한 구직노력이 이루어져야 한다는 점에는 변함이 없다. 이 상황을 그림으로 표현한 것이 [그림 II-2]이다.

[그림 II-2] 일본의 제재기간 중의 구직활동



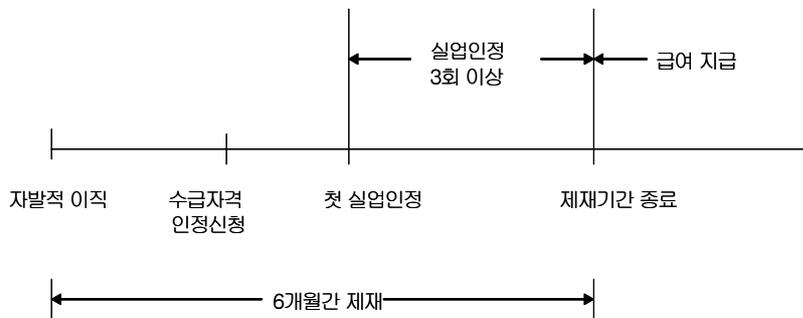
자료: 東京労働局職業安定部, 『雇用保険受給資格者のしおり』, 2003, 16쪽에 설명 추가.

6) 프랑스의 국립직업안정기관(ANPE)과 Gare de Lyon의 공공직업안정소에서의 면접에서 담당자들은 자발적 이직자에게 원칙적으로 급여는 지급되지 않으며, 재취업을 위해 성실히 노력한 경우에만 심사를 거쳐서 급여를 제공한다고 밝혔다.

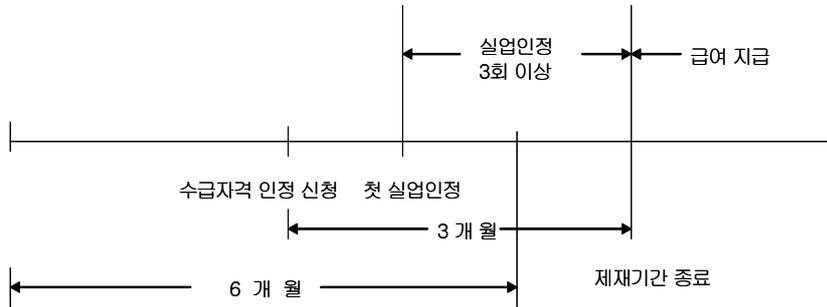
우리나라에서 6개월간의 고정기간 제재를 택하고, 이직 다음날부터 제재기간을 기산하는 방식으로 제도를 운영한다고 하더라도 기본적인 제도의 운영방식은 제재기간의 시점만 다를 뿐 일본과 유사하게 제도를 설계할 수 있는 것으로 판단된다. 다만, 제재기간 중에 충분한 구직노력이 이루어질 수 있도록 적어도 수급자격 인정을 신청(구직등록)한 후 일정기간(예, 3개월간)의 유예기간은 유지되도록 하는 요건을 병행하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이렇게 할 경우 이직 후 3개월이 지나서 수급자격을 신청할 경우에는 3개월을 초과한 기간만큼 유예기간도 길어지게 된다.

또한 수급자격 인정을 신청한 후 실제로 급여를 지급하기 전까지 3회 이상 직업안정기관을 방문해서 실업인정을 받도록 함으로써 지속적인 구직노력을 유도하는 것이 바람직할 것이다. 실업인정의 주기는 일반 수급자가 2주에 1회 실업인정을 받는 것과는 달리 제재기간의 길이를 고려해서 적절히 설정하면 될 것이다. 이렇게 제도를 설계할 경우 제재기간과 수급자격 인정 신청, 구직노력을 고려한 제도의 운영방식은 다음 [그림 II-3] 및 [그림 II-4]와 같다.

[그림 II-3] 자발적 이직자의 제재기간 및 수급자격 신청, 구직활동 요건
(이직후 3개월 이내 수급자격 인정 신청시)



(그림 II-4) 자발적 이직자의 제재기간 및 수급자격 신청, 구직활동 요건
(이직후 3개월 이후 수급자격 신청시)



4. 제재기간 중의 단기취업

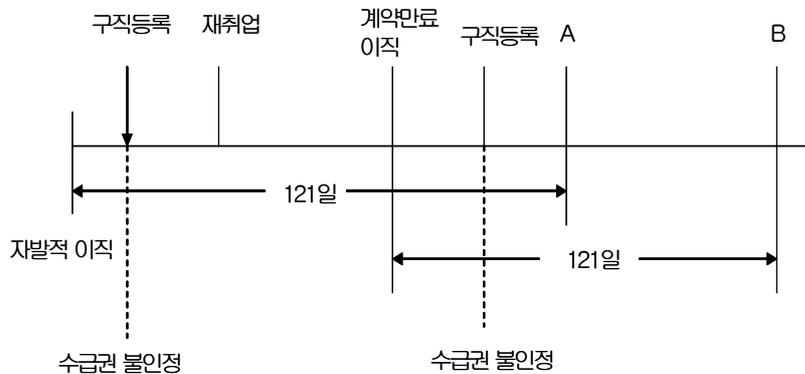
자발적으로 이직한 시점부터 제재기간이 시작되기 때문에 이 기간 중에 해당 취업기간만으로는 수급자격이 발생하지 않는 단기간 취업후의 이직이 있을 경우 이를 어떻게 처리할 것인가도 결정되어야 한다.

재량기간 제재를 채택하고 있는 영국의 경우 일단 제재기간을 결정한 후 이직 다음날부터 제재시작 이전까지 구직자수당을 받지 않은 기간에 대해서는 단기간의 고용여부에 관계없이 제재기간으로부터 공제한다. 따라서 실직상태에 있던 것과 동일하게 취급된다.

프랑스의 경우 자발적 이직 후 단기간의 취업이 있고, 그 이후에 구직등록을 한 경우에는 단기취업으로부터의 이직사유에 관계없이 단기취업이 종료된 기간부터 제재기간을 기산한다. 프랑스의 제도를 그림으로 표시하면 [그림 II-5]와 같다. 그러나 자발적 이직 후 구직등록을 한 상태에서 121일 이내에 단기간의 취업이 있고, 이로부터 계약기간의 종료에 의해 퇴직하고 실업급여를 신청할 경우에는 Assédic의 노사동수 위원회에서 적용되는 제재기간의 종료시점을 최초의 자발적 이직시점으로부터 기산([그림 II-5]의 A)하거나, 혹은 두번째의 계약기간 종료에 의한 퇴직으로부터 기산([그림 II-5]의 B) 사이에서 결정하게 된다. 급여신청자의 재취업 의지가 명백하다고 판단되면, 최초의 자발적 이

직으로부터 기산해서 121일의 제재기간을 설정하고 A시점에서 수급권의 재심사를 요청해 수급권을 인정받을 수 있게 된다.

[그림 11-5] 프랑스의 제재기간 중의 단기간 취업처리방식



자료: Unédic, Circulaire N° 04-09 du 14 Avril 2004, 2004.

프랑스의 경우 제재기간 이후의 실업급여 수급은 수급자격을 인정할 것인가 여부를 새로 결정하는 방식으로 운영되기 때문에 이러한 방식으로 운영하는 것이 나름대로 타당한 측면이 있다. 그러나 한국의 경우에는 일본과 같이 수급기간 내에만 급여를 받을 수 있기 때문에 일본의 사례도 참조할 필요가 있다.⁷⁾

일본의 제도에서 단기취업과 관련된 경우는 두 가지가 있다. 첫째, 자발적으로 이직한 후 다시 단기간 동안 재취업했다가, 첫번째 직장에서 자발적으로 이직한 피보험자격을 기초로 수급자격을 신청할 경우이다. 일본에서는 첫 번째 이직 후에 단기간 동안 재취업한 직장에서 2개월 이상 일했을 경우 제재기간을 1개월로 두고 있다. 이 때 2개월 이상 단기간 재취업한 직장으로부터의 이직사유는 고려하지 않는다.⁸⁾

7) 프랑스의 경우 수급기간의 개념은 없으나 이직 후 1년 이내에 급여를 신청해야 한다(Arne, 2004).

8) 실제 자발적 이직자에 대한 제재기간이 3개월의 고정기간임에도 불구하고 OECD(2000)나 일본 노동성에서 발간한 고용보험업무편람에 1-3개월로 설명되어 있는 것은 이 때문이다.

둘째, 자발적으로 이직한 후에 실업급여를 신청하고 제재기간 중에 단기간 취업한 경우이다. 이 경우에 단기취업에 대해 일반적으로 적용하는 「취업수당」(就業手當) 및 「조기취업지원금」(早期就業支援金)을 지급하고 있다.

취업수당 및 조기취업지원금은 실업급여 수급자가 소정급여일수를 각각 1/3 이상(소정급여일수가 90일과 120일인 경우에는 45일 이상), 2/3 이상 남겨놓고 1년 이내의 단기적인 일자리에 취업하는 경우에 지급된다. 취업수당은 일한 날에 대해서 급여일액의 30%, 조기취업지원금은 급여일액의 40%를 지급한다.

이직사유를 이유로 한 제재기간 중에 있는 경우의 남아 있는 소정급여일수는 제재기간이 끝나는 다음날부터 수급기간이 끝나는 날까지의 기간으로, 이 기간이 취업수당 및 조기취업지원금의 요건에 해당되는 경우에는 이를 지급한다. 다만, 취업수당이나 조기취업지원금을 받기 위해서는 제재기간이 개시된 지 1개월 이내 취업의 경우 공공직업안정기관이나 후생노동장관이 허가한 직업소개사업자의 소개로 취업한 경우에 대해서만 이 제도를 적용한다.

한국의 경우에는 일본과 수급자의 재취업을 지원하는 제도가 다르기 때문에 일본의 방식을 그대로 적용하기는 어렵지만 제도의 취지는 참조할 필요가 있는 것으로 판단된다. 현재 우리나라의 경우 실업급여 수급자의 경우 단기간의 일자리에 취업한 경우에는 해당기간 동안 실업인정을 하지 않고 있다. 일본의 취업수당이나 조기취업지원금은 단기취업과 취업이라고 보기 어려운 소득을 얻는 경우를 동일하게 취급하여 급여를 감액 지급하는 것으로 볼 수 있다. 둘 가운데 어떤 것이 더 수급자를 우대하는 것인지는 수급자가 놓여 있는 상황에 따라 다르기 때문에 판단하기 어렵지만 지급이 유예되고 있는 상황에서는 단기취업을 이유로 유예조치를 철회하지 않는 한 실업인정을 하지 않는 방식이 더 수급자의 취업의지를 유지하는 방식인 것으로 판단된다.

한편, 앞에서 제안한 것처럼 급여를 신청하기 전에 이직시점부터 제재기간이 시작되도록 제도를 설계한다면 이와 관련해서는 영국이나 프랑스의 제도를 참조하는 것이 적절할 것이다.

우선 수급자격의 인정신청을 하기 이전 단기간의 재취업에 대해서는 영국과 마찬가지로 제재기간에 영향을 미치지 않는 것으로 보면 될 것이다. 즉 실직상태에 있는 것과 동일하게 간주하도록 한다.

두번째로 수급자격 인정을 신청하여 수급자격을 인정받았으나, 급여 유예와 실업인정이 동시에 이루어지고 있는 시기에 단기간 재취업한 경우에는 현재의 실업급여 수급자에 대한 처리방식과 같이 해당기간 동안에 대해 실업인정을 하지 않고, 적극적인 구직노력을 수행한 것으로 인정하면 될 것이다. 또한 취업이라고 보기 어려운 소득을 얻고 있는 경우에도 일반 수급자와 동일하게 실업인정을 하면 된다.

5. 제재기간 중의 안정적 취업과 조기재취업수당

제재기간 중의 안정적 취업에 대한 처리는 수급자격 인정신청을 하기 전과 후에 따라 다르다. 우선 제재기간에는 해당되지만 수급자격 인정신청을 하기 이전에 안정적인 일자리에 취업한 경우에는 이직자가 고용안정센터에 찾아오기 전에 취업을 한 것이기 때문에 당연히 특별한 고려를 할 필요가 없다.

두번째로 수급자격 인정신청을 하고, 지급유예기간 중에 재취업한 경우는 실업급여를 수급하고 있는 것은 아니지만, 실업급여 수급이 예정되어 있기 때문에 상황이 다르다.

우리나라의 경우 안정적인 일자리에 취업을 한 경우에는 현재 조기재취직수당을 지급하고 있으며 일본이나 영국에서도 조기재취직에 대해 지원하는 제도를 두고 있다. 우리나라는 실업급여 수급기간 중에 재취업할 경우 남아 있는 미지급 급여액의 1/2을 지급하고 있다. 또한 중소기업이나 건설업, 어업의 생산관련직으로 취업하는 경우에는 미지급 급여액 전액을 지급하고 있다(고용보험법 제50조 및 고용보험법 시행령 제62조).

영국은 기여에 의한 실업급여(기여기초형 구직자수당)와 실업부조적 성격의 급여(소득기초형 구직자수당)가 통합되어 운영되고, 구직자수당에 여러 가지 부가적인 급여가 동시에 지급되기 때문에 수급자의 취업

을 지원하는 다양한 제도가 제공되고 있다. 여기에는 취업으로 인해 구직자수당을 받지 않게 된 경우에 지급되는 근로복지보너스, 아동양육보너스(아동양육비를 받고 있으면서 취업으로 인해 구직자수당을 받지 않게 된 경우), 주거급여 및 지방세 감면 연장, 1년 이상 장기간 구직자수당을 받은 25세 이상의 수급자에게 지급되는 구직성공자보조금, 주택저당대출 이자연장지급 등이 포함된다(Jones, 2004).

일본의 조기재취직에 대한 지원제도는 한국과 유사한데, 안정적인 취직뿐만 아니라 앞에서 살펴본 것처럼 단기간의 취업에 대해서도 지원하고 있다는 점이 다르다.⁹⁾ 안정적인 일자리로 취직한 경우 제도의 운영방식은 취업수당 및 조기취업지원금과 유사하다. 지급액은 동일하고, 취업수당 대신 '재취직수당'(再就職手當), 조기취업지원금 대신 '조기재취직지원금'(早期再就職支援金)이라는 용어를 사용한다. 지불방식도 실업인정일에 근로일수를 인정해서 지급하는 취업수당이나 조기취업지원금과 달리 일시에 지급된다.

이직사유로 인한 제재기간 중에 재취직한 자발적 이직자에 대해서도 일반 수급자와 마찬가지로 남아 있는 소정급여일수에 따라서 재취직수당과 조기재취직지원금이 지급된다. 다만, 제재기간이 시작된지 1개월 이내의 재취직에 대해서는 공공직업안정기관이나 후생노동장관이 허가한 직업소개사업자의 소개로 취업한 경우에 대해서만 적용된다.

우리나라에서 구직기간이 장기화된 자발적 이직자에게 급여를 제공할 경우 유예기간 동안의 재취업에 대해서는 현재 수급자에게 조기재취직수당을 지급하는 방식을 준용하면 될 것이다. 다만, 이 경우 자발적 이직자가 비자발적 이직자에 비해 조기재취직수당의 수급가능성이 더 높아지게 되고, 부정수급 가능성도 일반 수급자에 비해 더 높을 수 있기 때문에 제도적인 보완장치가 필요하다.

우선 지급대상이 되는 취업 요건을 충족하는지 엄격히 심사해서 부정수급의 소지를 줄여야 할 것이다. 대표적으로 수급자격을 신청하기

9) 일본의 고용보험제도에서는 1년 이상 일할 것으로 예상되는 안정적인 일자리를 얻은 경우 취직, 1년 이내의 단기간의 일자리를 얻은 경우는 취업이라고 구분하고 있다.

이전에 취업이 예정되어 있는 직장에 취업함으로써 조기재취직수당을 지급받는 사례가 없도록 일본과 유사하게 수급자격 인정신청 후 1개월 이내에 재취업한 경우에는 공공직업안정기관의 알선에 의해 취업한 경우에만 지급대상이 되도록 하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

두번째는 자발적 이직자의 조기재취직수당 수급가능성이 높아지는 데서 오는 형평성 문제이다. 뒤의 소정급여일수에서 다루겠지만 자발적 이직자의 소정급여일수를 단축할 경우에는 이러한 문제가 완화된다고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 소정급여일수를 유지하는 방식으로 제도를 도입할 경우에는 제재기간 중 조기재취직수당 지급률을 일반 수급자보다 낮추는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

6. 제재기간 중의 직업훈련

현재 일반 수급자의 경우 수급기간 중에 직업능력개발훈련을 받는 경우에는 실업인정에 특례규정을 두고 있다. 마찬가지로 제재기간 중의 훈련에 대해서도 이를 어떻게 처리할 것인가에 대한 규정이 필요하다.

우선 수급자격 인정신청을 하기 이전의 훈련에 대해서는 특별한 고려 없이 제재기간이 경과하고 있는 것으로 판단하면 될 것이다. 이직 후에 제재가 시작되는 날 이전에 구직자수당을 받지 않는 상태에서 훈련을 받은 기간을 제재기간에서 공제하는 영국의 사례가 이에 해당된다.

직업능력개발훈련을 수강하고 있는 도중에 정당하지 않은 사유로 인한 자발적 이직자가 수급자격 인정신청을 하거나, 수급자격 인정신청 후에 직업능력개발훈련을 받는 경우에는 일반 수급자와 마찬가지로 실업인정상의 특례규정을 적용할 수 있을 것이다.

일본의 경우 3개월의 제재기간 중에 구직활동을 하고, 공공직업훈련이나 직장적용훈련의 수강지시를 받은 경우에는 제재를 철회하거나 단축하는 제도를 운영하고 있다.¹¹⁾ 정당하지 않은 자기 사유로 인한 자발

10) 일본의 경우에는 이직사유로 인한 제재대상 수급자 및 일부 정당한 사유에 해당되는 자발적 이직자의 경우 소정급여일수가 다른 수급자보다 짧다.

적 이직자에 대해서 공공직업안정기관장이 직업능력개발훈련을 받도록 지시하는 경우가 많지는 않을 것이다. 그러나 제재기간 중의 자발적 이직자에 대한 직업상담 및 실업인정 과정에서 직업능력개발훈련을 받는 것이 필요하다고 판정되는 경우에는 이들에게 직업훈련 수당을 지시하고, 직업훈련 수당과 함께 남은 제재기간을 철회할 수 있는 제도적 가능성을 열어 놓는 방안도 고려할 필요가 있다.

7. 소정급여일수

자발적 이직자에 대해 일정기간 동안 급여지급을 유예하는 것과 함께 소정급여일수를 단축해서 지급하는 국가들도 있다. 예를 들어, 독일의 경우 12주간 급여지급을 유예하기만 하는 것이 아니라 이 기간 동안의 급여는 전체 수급기간에서 삭감하는 방식을 채택하고 있다.

일본의 경우에는 2001년 이전까지 소정급여일수 산정에 연령과 장애 여부, 피보험기간만을 고려하였으나, 이후에는 이직사유까지도 고려하고 있다. 이에 따라서 재취업을 준비하기 어려운 사유로 이직한 경우(비자발적 이직뿐만 아니라, 일부 정당한 자기 사유로 인한 이직 포함)에는 이전보다 소정급여일수가 부분적으로 늘어난 반면¹²⁾, 제재대상이 되는 자발적 이직자와 정년퇴직자, 정당한 자기 사유라고 하더라도 일부 사유의 경우(‘일반수급자격자’)에는 소정급여일수를 이전보다 크게 단축하였다.

여기에 해당되는 정당한 자기 사유는 ‘노동자의 신체적·정신적 능력에 문제가 있어서 이직’했거나, ‘부모의 사망 등 가족 내에 급격한 상황 변화에 따라 이직’한 경우, ‘배우자와의 별거 생활을 지속하기 곤란하여 이직’한 경우, ‘임신이나 출산에 의한 퇴직 이후 수급기간 연장이 가능

11) 유길상 외(2002), 일본 후생노동성 방문 면접(2004. 10. 12) 결과

12) 재취업을 준비할 수 있는 시간적 여유가 없이 이직한 자를 ‘특정수급자격자’라고 한다. 해당사유는 유길상 외(2002)에 정리되어 있다. 다만, 유길상 외(2002)에 소개된 14개 사유뿐만 아니라, ‘사업체에 대량고용변동이 있거나 고용된 피보험자의 1/3 이상이 이직했기 때문에 이직한 자’를 포함한 15개 사유가 적용된다.

24 자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가

한 3년이 경과한 후에 구직신청을 한 경우' 등이다. 이러한 제도 개편 결과 제대대상이 되는 자발적 이직자의 경우 이전에 비해 급여일수가 크게 줄어들게 되었다.

제도 개편 이후에 2001년 9월 20일부터 적용되는 일본의 새로운 소정급여일수는 다음의 <표 II-1> 및 <표 II-2>와 같다.¹³⁾

<표 II-1> 일본의 일반 수급자격자의 소정급여일수

이직시의 연령		피보험기간			
		1년 미만	1년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상
전연령 공통		90일		120일	150일
장해자 등의 취업곤란자	45세 미만	150일	300일		
	45세 이상		360일		
	65세 미만				

자료: 東京労働局職業安定部(2003), 『雇用保険受給資格者のしおり』, 9쪽.

<표 II-2> 일본의 특정 수급자격자의 소정급여일수

이직시의 연령		피보험기간				
		1년 미만	1년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상
30세 미만		90일	90일	120일	180일	-
30세 이상 35세 미만				180일	210일	240일
35세 이상 45세 미만			180일		240일	270일
45세 이상 60세 미만				180일	240일	270일
60세 이상 65세 미만			150일	180일	210일	240일
장해자 등의 취업곤란자	45세 미만		150일	300일		
	45세 이상			360일		
	65세 미만					

자료: 東京労働局職業安定部, 『雇用保険受給資格者のしおり』, 2003, 10쪽.

13) 황덕순(2001)에서는 최종적인 개편결과가 아니라 당시 논의중인 개편안을 소개하였기 때문에 실제 개편된 결과와는 약간 다른 소정급여일수표가 소개되어 있다. 유길상 외(2002)에는 2001년도의 개편 결과가 소개되어 있으나 실제 현재 적용되는 소정급여일수는 그와 다르기 때문에 여기에서 다시 소개한다.

한국의 경우 고용보험제도가 도입된 지 10년이 경과하는 2005년 7월 1일부터는 실제 최장 소정급여일수가 법정 최장 소정급여일수인 240일과 일치된다. 한편 실업급여를 수급할 수 있는 ‘수급기간’은 이직 후 1년이다. 따라서 ‘수급기간’을 조정하지 않는 한 6개월의 고정기간 제재 방식을 도입할 경우, 제재기간의 기산점을 이직일 다음날로 하더라도 소정급여일수가 180일 이상인 자발적 이직자의 실제 수급가능 소정급여일수는 180일이 된다. 또한 수급자격 인정신청 후 최소한 3개월간의 유예기간을 둘 경우 소정급여일수가 180일 이상이라면 이직 후 3개월 이후에 수급자격 인정 신청을 한 경우 실제 수급가능한 소정급여일수는 그만큼 더 줄어들게 된다.

한국의 현재 소정급여일수는 어느 국가와 비교하는가에 따라 다르지만, 6개월을 기준으로 살펴보면 30세 미만의 청년층이나 피보험기간이 3년 미만으로 짧은 경우(50세 미만으로 피보험기간이 5년 미만인 경우까지 포함)에는 모두 이보다 소정급여일수가 짧다. 가장 짧은 소정급여일수는 90일로서 피보험기간이 1년 미만이거나 30세 미만 청년층으로서 피보험기간이 3년 미만인 경우에 적용된다.

현재의 소정급여일수가 국제적으로 비교해 볼 때 길다고 보기 어렵다는 점에서 지급유예기간에 더해져 소정급여일수를 추가로 단축하는 것이 정당할 것인가에 대해서는 고용보험제도의 운영에 참여하는 정부와 노사, 전문가들 사이의 심층적인 검토와 사회적인 합의를 필요로 하는 것으로 보인다. 본 연구에서는 이 논점에 대해서는 특정한 정책을 제안하기보다는 두 경우의 재정소요 추계결과만을 제시함으로써 사회적 당사자들의 논의에 참고자료가 되도록 하고자 한다.

8. 급여수준

급여일수와 함께 추가적인 제재요소로 급여수준을 감액하는 문제도 고려해 볼 수 있다. 그런데 외국에서 급여액을 삭감하는 사례는 없는 것으로 보인다. 다만 <부표 1-1>에서 볼 수 있는 것처럼 호주의 경우 4~5주의 유예기간을 대신해서 26주간 18%의 급여를 삭감하는 사례가

있다. 이는 급여수준 삭감이라기보다는 지급유예 대신 선택할 수 있는 조건이라고 보아야 할 것이다.

한국의 경우 현재 급여의 소득대체율은 일정한 범위 내에서는 50%이지만, 상한과 하한을 두고 있다. 따라서 실제 평균적인 소득대체율은 이직전 소득의 42~43% 내외로 평가된다. 특히 상한의 경우 일 3만 5천원(월 30일의 경우 105만원)으로서 국민기초생활보장제도의 선정기준으로 사용되는 4인 가구의 최저생계비에 약간 미치지 못하는 수준이다.¹⁴⁾ 따라서 재정에 미치는 효과를 고려하지 않는다면 급여수준의 감액은 현재 시점에서는 필요하지 않은 것으로 판단된다. 그러나 급여수준을 감액하지 않을 경우 재정에 미치는 부담이 매우 크다면 제도의 도입 시기에는 일정수준 급여를 감액하고 이후 제도의 정착 추이에 따라 감액 수준을 조정하는 방안이 불가피할 수도 있다. 따라서 제Ⅲ장의 재정추계에서는 구직급여액을 감액한 경우의 재정추계 결과도 참고로 제시한다.

14) 2004년 기준 4인가구의 최저생계비는 105만 5,090원이다.

Ⅲ. 재정영향 평가 - 경제활동인구조사를 이용한 분석

1. 재정추계의 전제 조건과 추계 방식

본 장에서는 우리나라에서 자발적 이직자에게 구직급여를 지급할 경우 실업급여사업 재정에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 추계한다. 현재 시점에서 제도의 도입이 재정에 미치는 효과를 정확히 평가하는 것은 다음과 같은 이유들 때문에 매우 어렵다.

우선 아직 제도를 도입하기 이전이고, 제도가 실행되면 이에 반응해서 자발적 이직자들의 행태가 달라질 수 있다. 그러나 이직자들의 행태 변화까지 고려해서 재정추계를 수행하는 것은 현재 시점에서는 불가능하다. 제도 도입에 따른 영향을 사전에 완전히 평가하기 위해서는 무작위로 두 집단을 추출하여 한 집단에게는 제도를 적용하고 다른 집단은 그대로 유지한 상태에서 결과를 비교·분석하는 사회적 실험방식이 필요하다. 실험방식을 통한 평가가 이론적으로는 바람직하나, 이를 실행하는 데에는 많은 비용이 들 뿐만 아니라 기술적으로 매우 어려운 문제들을 안고 있다(Heckman, Lalonde, and Smith, 1999).

다만 제Ⅱ장에서 제안한 제도가 상대적으로 긴 6개월간의 지급유예 기간을 설정하고, 이 기간 동안 구직등록을 하며, 적어도 3회 이상 실업인정을 거치도록 하고 있다는 점을 감안하면 실제 구직의사가 없는 노동시장에서 퇴장하는 자발적 이직자가 형식적인 구직노력을 거쳐서 급여를 수급할 가능성이 낮을 것으로 예상된다. 따라서 현재 시점에서 자발적 이직자들의 이직 후 노동시장 행태를 추적한 자료만 있다면, 이를 이용해서 재정에 미치는 효과를 추계하는 것이 가능할 것이다.

두번째는 자료상의 문제이다. 황덕순(2001)에서 이미 지적한 것처럼 이직자들의 이직 후 노동시장 행태를 추적한 자료를 구축하는 것이 매우 어렵고, 여기에 고용보험 관련 정보까지 적절히 결합해서 재정에

미치는 효과를 추계하는 것은 더욱 어렵다. 소요예산을 추계하기 위해서는 다음 <표 III-1>과 같이 매우 다양한 정보가 필요하기 때문이다.

<표 III-1> 소요예산 추정시 필요한 변수

변 수		변수에 영향을 미치는 요인
지급대상 규모	이직자수	· 노동시장 상황
	기여요건 충족자 비중	· 노동시장 상황
	자발적 이직자 비중	· 노동시장 상황
	유예기간 후의 요건충족자 비중	· 제도(유예기간) · 노동시장 상황
급여지급기간	평균 소정급여일수	· 제도(소정급여일수) · 노동시장 상황(이직자의 구성)
	평균 실제급여일수	· 노동시장 상황
급여수준	평균임금수준	· 제도(급여의 상·하한액) · 노동시장 상황(이직자의 구성)

따라서 황덕순(2001)에서는 경제활동인구조사를 이용해서 이직자들의 노동시장 행태를 추적한 결과와 고용보험 DB를 이용해서 산출한 피보험자격 상실자의 이직사유별 분포, 고용보험 DB를 이용해서 구한 피보험자의 이직사유·연령·근속별 분포와 임금구조통계조사의 해당 집단별 임금수준을 결합해서 구한 평균임금수준 및 구직급여액, 실제 급여수급일수에 대한 가정 등을 결합하여 재정추계를 수행한 바 있다.

본 연구에서는 경제활동인구조사(2003년 8월~2004년 6월)까지의 자료와 경제활동인구조사 부가조사(2003년 8월)의 자료를 연결한 자료를 사용한다. 우선 경제활동인구조사의 각월 자료를 패널로 연결한 자료를 통해서 이직자들의 이직 후 노동시장 행태에 관한 정보를 파악한다. 특히 2003년도부터는 경제활동인구조사에서 임금근로자에 대해 근속기간에 관해 조사하기 시작하였기 때문에 근속기간을 통해 피보험기간의 대리변수를 얻을 수 있다. 한편, 경제활동인구조사 부가조사에서는 임금근로자에 대해 지난 3개월간의 월평균 임금수준에 관한 정보와 사회

보험 가입여부에 관한 정보를 제공하기 때문에 이로부터 개인별 임금 수준 및 급여일액과 고용보험 가입여부에 관한 정보를 파악할 수 있다. 따라서 <표 III-1>에서 제시한 재정추계에 필요한 정보를 대부분 얻을 수 있다.

그러나 여전히 다음과 같은 한계가 남는다. 무엇보다도 우선 실제 급여일수에 관한 정보가 위의 자료에서 누락되어 있다는 점이다. 두번째는 경제활동인구조사에서는 고용보험 가입여부에 관한 정보가 상대적으로 과소하게 보고된다는 점이다(황덕순, 2003). 세번째는 본질적인 한계로서 위의 자료를 이용한 재정추계 결과는 특정 시점의 경제상황 및 노동시장 조건에 기초해서 추계된 것으로서 경제상황의 변화를 고려한 추계를 할 수 없었다는 점이다.

<표 III-2>는 전직실업자의 이직사유별 분포의 추이를 보여주고 있다. 이로부터 전직실업자의 이직사유별 분포가 매우 시기별로 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 경제위기가 심각해서 실업자가 급증했던 1998년과 1999년에는 자발적 이직자의 비율이 매우 낮고, 기타의 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 한편, 2000년 이후에는 경제활동인구조사 문항이 바뀌면서 이러한 문제가 해결되었다.

<그림 III-1>은 경제성장률과 자발적 이직자의 비율 사이에 대체로 상관관계가 있음을 보여주고 있다. <표 III-2>에서 지적했듯이 1998년과 1999년에 정상적인 시계열보다 자발적 이직자의 비율이 급격히 하락한 것으로 나타나지만, 경제상황이 악화되었을 때 자발적 이직자의 비율이 낮아진다는 점은 분명한 것으로 판단된다. 또 한 가지는 경제활동인구조사의 문항변화에도 영향을 받았을 가능성이 있지만 자발적 이직자의 비중이 경제위기를 거치면서 이전보다 낮은 수준에 머무는 것으로 나타난다는 점이다. 이는 경제위기 시기의 실업경험이 노동자들의 이직을 신중하게 만들었을 가능성을 시사해 준다.

경제상황에 따른 자발적 이직자 비율의 변화를 고려하기 위해 황덕순(2001)에서는 경제가 매우 어려웠던 1998년 7~12월과 경제가 회복된 5~10월의 두 시점에 대해 재정소요를 추계하고, 그 차이를 살펴본 바 있다. 분석대상이 되는 지난 해 8월부터 올해 6월까지의 상황은 경

〈표 III-2〉 한국의 1년 미만 전직실업자의 이직사유별 분포(1996~2003)

(단위: %)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003
전체	자 발	11.0	14.0	43.4	46.6	58.6	54.8
	비자발	70.2	54.1	54.8	51.6	39.8	44.1
	기 타	18.8	31.9	1.9	1.9	1.6	1.0
	전 체	100	100	100	100	100	100
남자	자 발	8.1	10.6	39.0	41.5	53.6	48.8
	비자발	74.3	59.5	59.3	56.5	44.8	50.1
	기 타	17.6	29.9	1.7	2.1	1.6	1.1
	전 체	100	100	100	100	100	100
여자	자 발	17.7	21.8	52.7	57.1	68.3	65.7
	비자발	60.7	42.0	44.6	41.0	30.2	33.8
	기 타	21.6	36.2	2.7	1.9	1.6	0.5
	전 체	100	100	100	100	100	100

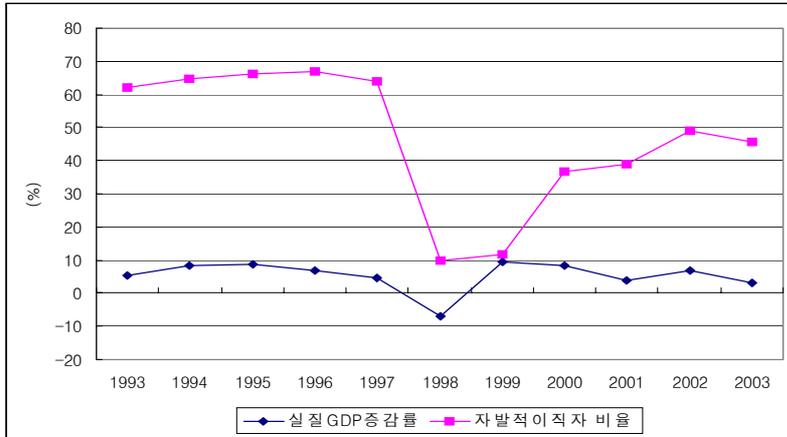
주: 2003년 1월에 2000년 인구주택총조사 결과를 토대로 작성된 추계인구의 변경과 연령계층별 승수의 적용으로 1991년 1월~2002년 12월까지의 자료가 변경되었으며 통계청 홈페이지 자료에는 이것이 반영되어 있음. 하지만 성별 자료를 구할 수 없음. 위의 수치는 경제활동연보를 이용한 것임.

자료: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도.

기순환상의 위치는 다르지만 1999년과 대체로 유사한 성장률 조건이라고 볼 수 있을 것이다. 경기상황에 따른 변화를 근사치로라도 반영하기 위해서는 여러 시점에 대한 분석이 누적되고, 각각을 비교한 연구들이 누적되어야 하지만 현재 시점에서 이러한 분석이 가능한 조건은 마련되어 있지 않다.

다만, 본 연구에서는 특정 시점의 결과이기는 하지만, 여러 가지 조건을 통제한 잠재적 수급자 집단별로 평균 총급여액을 자발적 이직자와 비자발적 이직자로 구분하여 추계할 수 있었다. 만일 평균적인 자발적 이직자와 비자발적 이직자 사이의 총급여액 사이의 관계가 안정적이라면 이를 이용해서 자발적 이직자에 대한 급여지급이 재정에 미

(그림 III-1) 실질GDP 증가율과 전직실업자 가운데 자발적 이직자 비율 추이 (1990~2003)



자료: 통계청, 『경제활동인구조사연보』, 각년도, 한국은행, 『국민계정』, 각년도.

치는 효과의 근사치를 추계할 수 있을 것이다. 그러나 둘 사이의 관계가 안정적일 것인가에 대해서는 아직 추계할 수 있는 자료가 없는 것이 현실이다. 따라서 본 연구에서는 위의 자료를 이용해서 특정 시기의 재정에 미치는 효과에 대한 추계 결과와 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 평균급여액(상대비)을 추계한 결과에 더해서 자발적 이직자와 비자발적 이직자 가운데 구직급여 수급자 비율과 평균급여액을 추계한 결과를 더 중요한 추정치로 제시한다. 두번째 추정치가 다른 시기의 노동시장 상황에 적합한지 사전에 충분한 검토를 거쳐야만 이 추정치를 다른 시기에도 적용할 수 있기 때문이다. 다만, 이 결과를 다른 시기에 적용할 경우에는 절대액보다는 두 집단 사이의 비율이 중요할 것이다.

2. 자발적 이직자 구직급여 지급이 재정에 미치는 효과에 대한 추정

가. 자료의 구축

본 연구에 사용되는 자료는 경제활동인구조사 자료(2003년 8월~2004년 6월)와 경제활동인구조사 부가조사(2003년 8월, 이후 경활 부가조사)이다. 2003년 8월 이후의 자료를 사용한 이유는 경활 부가조사에서 임금수준과 사회보험 가입여부를 얻을 수 있는 근로자들을 대상으로 분석하기 때문이다. 또한 본 연구가 진행되는 시점에서는 경제활동인구조사의 ID가 연결되는 자료를 2004년 6월까지만 확보할 수 있었다.

제II장에서 지급유예기간을 6개월로 설정하였기 때문에 이직 후 6개월간의 경제활동상태를 추적할 수 있도록 이직 직전월과 이직 후 6개월에 관한 정보를 얻을 수 있도록 7개월간 연결된 5개 자료를 구축하였다. 7개월간 연결된 자료에서 분석대상이 되는 관측치는 첫째 월에는 취업해 있다가 두번째 월에는 이직한 근로자들이다. 5개 자료는 2003년 8월~2004년 2월 연결자료에서부터 순차적으로 2003년 12월~2004년 6월 연결자료이다. 다음 이 5개의 자료에 경활 부가조사를 통합하여 총 8개월간 연결자료(2003년 8월~2004년 2월 연결자료의 경우 7개월)를 생성하였다.

각 월의 자료로부터 얻는 정보는 다음 <표 III-3>과 같다.¹⁵⁾ 부가조사에서 직장 의료보험 가입여부 변수까지 이용한 이유는 고용보험 가입여부가 과소보고되기 때문에 고용보험에 가입하지 않았다고 응답했지만 직장 의료보험에 가입했다고 응답한 경우까지도 고용보험 가입자로 간주하여 분석하기 때문이다.

15) 각 월의 자료를 연결하여 사용하는 과정에서 계속 조사되지 않는 상당수의 관측치가 누락된다. 경제활동인구조사의 각월에 조사되는 관측치수는 7만개를 약간 넘지만, 2003년 8월과 이후 7개월을 합해 8개월이 모두 조사된 자료는 위의 5개 자료에서 6만개를 전후한 수준이다. 따라서 본 연구에서는 가중치를 부여하지 않고 분석하였다.

또 하나 주의할 것은 경제활동인구조사에서 자발적 이직과 비자발적 이직으로 구분하기 어려운 경우가 있다는 점이다. 경제활동인구조사에서 이직사유는 ① 개인·가족관련 이유, ② 육아, 가사, ③ 정년퇴직, 연로, ④ 작업여건(시간·보수 등 불만족), ⑤ 직장의 휴업, 폐업, ⑥ 명예·조기퇴직, 정리해고, ⑦ 임시 또는 계절적 일의 완료, ⑧ 일거리가 없어서 또는 사업경영 악화, ⑨ 기타로 구분되어 있다. 이 가운데 ①, ②, ④는 자발적 이직, ⑤, ⑥, ⑦, ⑧은 비자발적 이직, ③과 ⑨는 분류 불능으로 분류하였다. 한편, 본 연구의 분석대상 시기인 2004년부터는 일용직까지 고용보험이 법적으로 적용되기 때문에 본 연구에서는 고용보험에 가입한 이직자와 전체 이직자를 대상으로 분석한 결과를 같이 제시한다.

<표 III-3> 각월의 자료로부터 얻는 정보

월	정 보
부가조사	· 고용보험, 직장의료보험 가입여부 → 고용보험 가입여부 · 월평균 임금 → 구직급여 일액
연결 첫째 월	· 입사 연월 → 근속(피보험기간의 대리변수) · 주 통상근로시간 → 구직급여일액 산정
연결 둘째 월	· 연령 → 소정급여일수 산정 · 이직사유 → 자발·비자발 이직 판별 · 근속 → 직장간 이동자 판별 · 경제활동상태(취업, 실업, 비경제활동)
연결 셋째 월 이후	· 경제활동상태(취업, 실업, 비경제활동)

나. 기여요건 충족자의 이직 후 경제활동

우선 첫째 월 조사에서 취업자로 응답한 이직자들 가운데 6개월 이상 근속자의 비중을 보여주는 것이 <표 III-4>이다.

〈표 III-4〉 6개월 이상 근속자 비중

(단위: 명, %)

전체 집단		가입자 집단	
6개월 이상 근속자	6개월 미만 근속자	6개월 이상 근속자	6개월 미만 근속자
1,964(30%)	4,593(70%)	866(73%)	336(28%)

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

〈표 III-4〉에서 전체 표본수가 6,557개에 불과한 이유는 5개 자료로부터 이직 전에 피용자였던 이직자만을 분석대상으로 하기 때문이다. 이 표로부터 전체 이직자와 실제 가입자 집단 사이의 기여요건 충족도에는 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 고용보험 가입자의 6개월 이상 근속자의 비중은 73%인 반면, 전체 이직자들 가운데 6개월 이상 근속자의 비중은 30%에 불과하다. 이는 고용보험에 가입하지 않은 이직자의 임시직과 일용직 비율이 높고, 이들이 상용직에 비해서 실직할 확률이 훨씬 높기 때문이다. 실제로 2001년 12월부터 2002년 12월까지 경제활동인구조사 자료를 패널로 연결하여 종사상 지위별로 월간 실직확률을 구해 본 결과 상용직의 실직확률은 월 1%인 반면, 임시직의 실직확률은 3.2%, 일용직의 실직확률은 10.9%로 나타난 바 있다. 본 연구의 분석대상은 이직자 가운데 6개월 이상 근속한 집단이다.

다음으로 6개월 이상 근속한 이직자들의 이직 후 첫째 달의 경제활동상태를 살펴보았다. 그 결과는 〈표 III-5〉와 같다. 앞의 표와 달리 전체 집단과 가입자 집단의 이직 후 경제활동상태에는 큰 차이가 발견되지 않는다. 이는 이전 직장에서 근속이 6개월 이상인 집단인 경우에 노동시장 행태에 큰 차이가 없음을 보여주는 것이다. 다만, 전체 집단에서 실업자 비중이 낮고, 비경제활동의 비중이 높은 것으로 나타난다.

<표 III-5> 6개월 이상 근속자의 이직후 첫째 달 경제활동상태

(단위: 명, %)

	전체 집단	가입자 집단
취업	816(41.6%)	371(42.8%)
실업	346(17.6%)	186(21.5%)
비경제활동	802(40.8%)	309(35.7%)
전체	1,964(100%)	866(100%)

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

본 연구의 분석대상은 <표 III-5>의 전체 이직자 가운데 이직 후 곧바로 취업한 경우를 제외하고, 실직상태로 들어간 집단이다. 이들 가운데 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 비중은 <표 III-6>에 제시되어 있다. 여기서 주의할 것은 실직으로 이동한 집단 가운데에서도 경제활동인구조사에서 자발적 이직자와 비자발적 이직자로 분류하기 곤란한 이직자 집단은 제외되었다는 점이다. 제외된 집단은 전체 집단 가운데 실직으로 이동한 1,148명 가운데 47명과 가입자 집단으로서 실직으로 이동한 495명 가운데 36명이다. 이들은 '정년퇴직, 연로' 및 '기타'의 사유로 이직한 경우로 이들의 비중이 그다지 높지 않기 때문에 분석에서 제외하더라도 큰 영향은 없을 것이다.

<표 III-6> 6개월 이상 근속한 실직자의 이직사유별 분포

(단위: 명, %)

	전체 집단	가입자 집단
자발적 이직	714(62.2)	310(62.6)
비자발적 이직	387(33.7)	149(30.1)
기타	47(4.1)	36(7.3)
전체	1,148(100.0)	495(100.0)

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

실직자의 이직사유별 분포를 보면 자발적 이직의 비율이 비자발적 이직에 비해 더 높다. 그럼에도 불구하고 경제활동인구조사를 통해 얻은 위의 이직사유별 분포는 제I장에서 살펴본 고용보험 DB의 이직사유별 분포에 비해서는 자발적 이직자의 비율이 상당히 낮다. 그 이유는 이미 황덕순(2001)에서도 언급한 바 있지만, 경제활동인구조사의 이직사유별 분포는 직장간 이동자가 제외되어 있기 때문이다.

위의 <표 III-5>에서 볼 수 있는 것처럼 이직과 동시에 취업으로 이동하는 집단이 매우 많다. 이들의 경우는 이직 전부터 직장을 탐색해 온 자발적 이직자들의 비중이 매우 높을 것으로 추측된다. 따라서 고용보험 DB상의 이직사유별 분포를 그대로 받아들이고 재정추계를 할 경우 소요재정 추계가 과대평가될 가능성이 매우 높다.

다음으로 이직사유별로 이직 후의 경제활동상태를 추적한 결과를 살펴보자. 이 결과는 <표 III-7>에 소개되어 있다. 전체적으로 살펴보면 시간이 경과할수록 취업자의 비중이 늘어나고 실업자와 비경제활동인구의 비중은 감소한다. 그러나 이직사유별로 상당한 차이가 있다. 자발적 이직자에 비해 비자발적 이직자의 경우 취업자와 실업자의 비율이 더 높고, 비경제활동인구의 비중은 낮다. 여기에는 복합적인 이유가 작용하고 있을 것으로 추측된다. 우선 자발적 이직자의 경우 이직사유에 개인, 가족관련 이유나 육아, 가사 등 노동시장으로부터 퇴장할 가능성이 높은 사유가 포함되어 있다. 두번째로 제도적인 이유로서 비자발적 이직자의 경우 실업급여 수급을 위해 노동시장에 잔류할 가능성이 있다(황덕순 외, 2004).

이 결과는 본 연구의 목적은 아니지만, 왜 수급요건을 충족한 비자발적 이직자들의 실업급여 수급률이 낮은가를 설명해 준다. 실업급여 수급가능자를 판별하기 위해 실직 후 경제활동상태를 재정리한 것이 <표 III-8>이다. 여기에서는 실직후의 경제활동상태를 크게 네 가지로 구분하였다. 첫번째는 확실한 수급가능자 집단으로서 6개월간 계속 실업자였던 집단, 두번째는 수급가능성이 있는 집단으로서 6개월간 취업은 경험하지 않고 실업과 비경제활동 모두를 경험한 집단, 세번째는 수급가능성이 낮지만 취업경험은 없는 6개월간 계속 비경제

〈표 III-7〉 6개월 이상 근속한 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 이직 후 6개월간 경제활동상태

(단위: %)

	이직사유	이직 후 개월	취업	실업	비경활
전체	자발	1	-	26.5	73.5
		2	21.4	19.1	59.5
		3	32.5	14.6	52.9
		4	40.3	10.9	48.7
		5	42.2	9.4	48.5
		6	46.2	8.4	45.4
	비자발	1	-	39.3	60.7
		2	26.3	29.5	44.2
		3	41.9	24.3	33.8
		4	52.5	20.9	26.6
		5	57.9	17.3	24.8
		6	60.0	13.4	26.6
가입자	자발	1	-	35.2	64.8
		2	21.3	25.2	53.6
		3	35.8	19.0	45.2
		4	41.3	13.6	45.2
		5	45.2	11.0	43.9
		6	47.7	10.3	41.9
	비자발	1	-	50.3	49.7
		2	20.1	42.3	37.6
		3	35.6	32.2	32.2
		4	43.0	27.5	29.5
		5	51.0	23.5	25.5
		6	55.7	17.5	26.9

자료: 경제활동인구조사(2003.8~2004.6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003.8) 연결자료.

활동상태에 있는 집단, 네번째는 수급가능성이 가장 낮은 취업경험자 집단이다.

<표 III-8>에서 취업경험자는 <표 III-7>에서 6개월째의 취업자 집단보다는 비중이 더 높다. 한편 계속 비경제활동인구였던 집단은 <표 III-7>에서 6개월째의 비경제활동인구의 비중보다 더 낮다.

<표 III-8> 6개월 이상 근속한 실직자의 이직 후 6개월간 경제활동상태
(단위: 명, %)

	구 분	전 체	가입자
자발 이직	계속 실업	23(3.2)	13(4.2)
	계속 실업·비경활	76(10.6)	44(14.2)
	계속 비경활	259(36.3)	104(33.5)
	취업경험자	379(53.1)	162(52.3)
	전 체	714(100.0)	310(100.0)
비자발 이직	계속 실업	22(5.7)	11(7.4)
	계속 실업·비경활	34(8.8)	19(12.7)
	계속 비경활	62(16.0)	28(18.8)
	취업경험자	269(69.5)	91(61.1)
	전 체	387(100.0)	149(100.0)

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

한편, <표 III-8>에서 6개월간 계속 비경제활동상태에 있던 집단은 잠재적 수급자에서 제외하는 것이 타당할 것이다. 이들의 경우는 노동시장에서 완전히 퇴장했기 때문에 제재기간 이후 구직급여 수급을 위해 적극적 구직활동 요건을 부과할 경우 형식적으로 노동시장에 진입할 가능성이 그다지 높지 않다고 보기 때문이다. 그러나 여러 가지 수급자격 요건을 부여했을 때 재정추계가 어떻게 달라지는가를 살펴보는 것이 의미가 있기 때문에 이들도 이하의 분석에 계속 포함된다.

<표 III-9>에는 자발적 이직자의 세부 이직사유와 이직 후 경제활동상태를 비교해 놓고 있다. 이에 따르면 노동시장에서 퇴장할 가능성이 높은 ‘개인, 가족관련 이유’ 및 ‘육아, 가사’와 새로운 직장을 탐색할 가능성이 높은 ‘작업여건 불만족’ 사이에는 이직 후의 경제활동상태에 큰

차이가 있음을 알 수 있다. ‘작업여건 불만족’으로 이직한 경우 전체 이직자의 87.0%, 고용보험 가입자였던 이직자의 90.7%가 노동시장에 참여한 반면, ‘육아, 가사의 경우 전체 이직자의 78.3%, 가입자의 84.2%가 노동시장에 완전히 퇴장하였다. 개인, 가족관련 이유로 이직한 경우는 중간 정도의 노동시장 참여도를 보인다.

〈표 III-9〉 6개월 이상 근속한 자발적 이직자의 이직사유별 경제활동상태
(단위: 명, %)

	전 체		가 입 자	
	계속 비경황	실업·취업 경험	계속 비경황	실업·취업 경험
개인, 가족관련 이유	196(42.6)	264(57.4)	78(42.6)	105(57.4)
육아, 가사	36(78.3)	10(21.7)	16(84.2)	3(15.8)
작업여건 불만족	27(13.3)	181(87.0)	10(9.3)	98(90.7)
전 체	259(36.3)	455(63.7)	104(33.5)	206(66.5)

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

〈표 III-8〉에는 6개월 이상 근속한 이직자들의 평균임금과 구직급여 일액을 추계한 결과가 〈표 III-10〉에 정리되어 있다. 평균임금의 경우 가입자가 전체 분석대상 이직자에 비해 상당히 높다. 상대적으로 고용조건이 양호한 집단이 더 많이 포함되어 있기 때문이다.

구직급여일액을 산정하기 위해서 이직자의 통상적인 주당 근로시간과 고용보험제도에 의해 규정된 구직급여일액의 상한과 하한을 고려하였다. 구직급여일액에는 상한과 하한이 반영되기 때문에 평균임금보다 두 집단 사이의 격차가 더 줄어든다.¹⁶⁾

16) 주의할 것은 경제활동인구조사의 임금수준이 다른 통계조사의 임금수준보다 낮다는 점이다. 예를 들어, 매월노동통계조사에 의한 2003년도 비농전산업 월임금총액은 222만 8천원이다. 따라서 본 연구에서는 절대수준보다는 최종적으로 산출된 두 집단 사이의 비율이 더 중요하다.

40 자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가

〈표 III-10〉 6개월 이상 근속한 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 평균임금, 평균 구직급여일액

(단위: 원)

	전 체		가 입 자	
	자발적 이직	비자발적 이직	자발적 이직	비자발적 이직
평균임금	978,165	975,349	1,228,613	1,272,282
평균 구직급여일액	21,181	21,440	23,293	23,633

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

다음으로 구직급여의 총액을 구하기 위해서는 각 이직자의 소정급여일수를 구해야 한다. 소정급여일수의 추정치는 피보험기간과 연령에 의해 구할 수 있다. 그러나 경제활동인구조사에서 피보험기간을 구할 수는 없기 때문에 근속을 대리변수로 사용한다. 이직자의 피보험기간에 대응되는 근속기간별 분포와 소정급여일수가 구분되는 연령별 집단의 분포는 〈표 III-11〉 및 〈표 III-12〉, 이로부터 구한 평균적인 소정급여일수는 〈표 III-13〉이다.

〈표 III-11〉 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 근속기간 분포 (단위: 명, %)

	전 체		가 입 자	
	자발적 이직	비자발적 이직	자발적 이직	비자발적 이직
12개월 미만	322(45.1%)	169(43.7%)	94(30.3%)	42(28.2%)
36개월 미만	252(35.3%)	121(31.3%)	119(38.4%)	46(30.9%)
60개월 미만	64(9.0%)	44(11.4%)	41(13.2%)	24(16.1%)
120개월 미만	53(7.4%)	30(7.8%)	40(12.9%)	19(12.8%)
120개월 이상	23(3.2%)	23(5.9%)	16(5.2%)	18(12.1%)
전 체	714(100%)	387(100%)	310(100%)	149(100%)

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

〈표 III-12〉 6개월 이상 근속한 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 연령계층
(단위: 명)

	전 체		가 입 자	
	자발적 이직	비자발적 이직	자발적 이직	비자발적 이직
30세 미만	294(41.2%)	58(15.0%)	148(47.7%)	36(24.2%)
50세 미만	313(43.8%)	202(52.2%)	127(41.0%)	78(52.4%)
50세 이상	107(15.0%)	127(32.8%)	35(11.3%)	35(23.5%)
전 체	714(100%)	387(100%)	310(100%)	149(100%)

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

〈표 III-13〉 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 소정급여일수
(단위: 일)

		전 체	가 입 자
자 발	유 지	112.8	120.5
	2/3	75.2	80.3
비 자 발		123.2	136.9

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

한편 <표 III-13>을 구하기 위해 사용된 이직자의 근속 및 연령별 분포는 고용보험 DB의 정보와 다를 수 있다. 참고로 <부록 3>에 고용보험 DB를 이용해서 구한 실업급여 수급자의 근속·연령별 분포를 소개하였다. <부록 3>에서 알 수 있듯이 피보험기간의 대리변수로 근속을 사용한 경우에 소정급여일수에 약간의 오차가 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 오차는 자발적 이직자와 비자발적 이직자 모두에서 나타나는 문제로서 자료의 한계 때문에 이 문제를 해결하기는 곤란하다. 따라서 앞에서도 지적한 것처럼 본 연구에서 제시되는 추정치는 절대액보다는 자발적 이직자와 비자발적 이직자 사이의 상대적 비율이 더 중요하다.

다. 재정추계 결과

지금까지의 분석을 통해서 얻은 기초적 결과를 이용하여 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 평균급여액과 각 집단의 규모를 고려해서 산정한 총급여액을 산정한 결과가 <표 III-14>, <표 III-15>, <표 III-16>에 소개되어 있다.

최종적인 추계결과를 세 개의 표로 제시한 이유는 각각의 표에서 소정급여일수를 다르게 설정했기 때문이다. <표 III-14>는 소정급여일수를 그대로 유지한 경우(이 경우에는 자발적 이직자의 수급기간을 연장), <표 III-15>는 자발적 이직자의 소정급여일수를 2/3로 단축한 경우, <표 III-16>은 소정급여일수를 1/2로 단축한 경우이다. 본 연구에서는 소정급여일수를 1/2로 단축하는 경우에 대해서는 특별히 고려하지 않지만 참고로 제시한 것이다. 또한 구직급여액을 1/2과 1/3로 단축한 경우도 참고로 제시하였다. 여기에서는 구직급여액을 유지한 경우에 대해서만 설명한다.¹⁷⁾

한편, 노동시장 참여도에 따라서 이직 후 6개월 동안 계속 비취업 상태에 있는 집단을 모두 대상으로 한 경우, 1개월 이상 구직활동을 한 경우, 3개월 이상 구직활동을 한 경우, 조건을 가장 강화하여 6개월간 계속 구직활동을 한 경우로 구분하여 표로 제시하였다. 이 가운데 가장 의미가 있는 것은 6개월에 3개월 이상 구직활동을 한 경우이다. 제II장에서 제안한 것처럼 제재기간 동안 실업인정을 3회 이상 구직활동을 할 것을 요건으로 설정하기 때문이다. 따라서 표에서 해당 부분을 진하게 표시하였다.

이 경우 비자발적 이직자 대비 자발적 이직자 총재정소요액의 상대적 비중은 소정급여일수를 단축하지 않고 수급기간을 연장할 경우 전체 표본과 수급자 표본에서 각각 88.2%와 91.3%이다. 개인별 총급여액의 상대적 비중은 각각 86.5%와 77.0%로서 개인별 총급여액의 상대적

17) 이는 그동안 노동부에서 구직급여액을 1/2과 1/3로 단축하는 경우도 제도 설계와 관련하여 고려해 왔기 때문이다.

비중이 더 낮은 이유는 자발적 이직자의 규모가 비자발적 이직자보다 더 크기 때문이다. 특히 수급자 표본에서 더 큰 것으로 나타난다.

〈표 III-14〉 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 1인당 평균 총급여액과 총재정소요액(소정급여일수를 모두 충족해서 급여를 받을 경우)

(단위: 천원, %)

	이직사유	이직 후 경제활동	평균총급여액			총재정소요액		
			전체	1/2	1/3	전체	1/2	1/3
전 체	자발적 이직(A)	비취업	2,431	1,216	810	814,259	407,130	271,420
		1개월 이상 구직	2,559	1,280	853	194,463	97,232	64,821
		3개월 이상 구직	2,713	1,357	904	138,387	69,194	46,129
		6개월 이상 구직	3,122	1,561	1,041	71,806	35,903	23,935
	비자발적 이직(B)	비취업	2,950			348,069		
		1개월 이상 구직	3,090			173,015		
		3개월 이상 구직	3,138			156,896		
		6개월 이상 구직	3,117			68,574		
	(A/B)*100	비취업	82.4	41.2	27.5	233.9	117.0	78.0
		1개월 이상 구직	82.8	41.4	27.6	112.4	56.2	37.5
		3개월 이상 구직	86.5	43.2	28.8	88.2	44.1	29.4
		6개월 이상 구직	100.2	50.1	33.4	104.7	52.4	34.9
가입자	자발적 이직(A)	비취업	2,917	1,459	972	387,310	193,655	129,103
		1개월 이상 구직	2,888	1,444	963	127,054	63,527	42,351
		3개월 이상 구직	3,065	1,533	1,022	98,087	49,044	32,696
		6개월 이상 구직	3,626	1,813	1,209	47,138	23,569	15,713
	비자발적 이직(B)	비취업	3,956			229,447		
		1개월 이상 구직	3,923			117,676		
		3개월 이상 구직	3,978			107,397		
		6개월 이상 구직	4,343			47,773		
	(A/B)*100	비취업	73.7	36.9	24.6	168.8	84.4	56.3
		1개월 이상 구직	73.6	36.8	24.5	108.0	54.0	36.0
		3개월 이상 구직	77.0	38.5	25.7	91.3	45.7	30.4
		6개월 이상 구직	83.5	41.7	27.8	98.7	49.3	32.9

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

44 자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가

〈표 III-15〉 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 1인당 평균
총급여액과 총재정소요액(자발적 이직자의 소정급여일수를 2/3
로 할 경우)

(단위: 천원, %)

	이직사유	이직 후 경제활동	평균총급여액			총재정소요액			
			전체	1/2	1/3	전체	1/2	1/3	
전 체	자발적 이직(A)	비취업	1,620	810	540	542,839	271,420	180,946	
		1개월 이상 구직	1,706	853	569	129,642	64,821	43,214	
		3개월 이상 구직	1,809	905	603	92,258	46,129	30,753	
		6개월 이상 구직	2,081	1,041	694	47,863	22,891	15,261	
	비자발적 이직(B)	비취업		2,950			348,069		
		1개월 이상 구직		3,090			173,015		
		3개월 이상 구직		3,138			156,896		
		6개월 이상 구직		3,117			68,574		
	(A/B)*100	비취업		54.9	27.5	18.3	156.0	78.0	52.0
		1개월 이상 구직		55.2	27.6	18.4	74.9	37.5	25.0
		3개월 이상 구직		57.6	28.8	19.2	58.8	29.4	19.6
		6개월 이상 구직		66.8	33.4	22.3	69.8	34.9	23.3
가입자	자발적 이직(A)	비취업	1,945	973	648	287,807	143,904	95,936	
		1개월 이상 구직	1,925	963	642	84,703	42,352	28,234	
		3개월 이상 구직	2,043	1,022	681	65,391	32,696	21,797	
		6개월 이상 구직	2,417	1,209	806	31,421	15,711	10,474	
	비자발적 이직(B)	비취업		3,956			229,447		
		1개월 이상 구직		3,923			117,676		
		3개월 이상 구직		3,978			107,397		
		6개월 이상 구직		4,343			47,773		
	(A/B)*100	비취업		49.2	24.6	16.4	125.4	62.7	41.8
		1개월 이상 구직		49.1	24.5	16.4	72.0	36.0	24.0
		3개월 이상 구직		51.4	25.7	17.1	60.9	30.4	20.3
		6개월 이상 구직		55.7	27.8	18.6	65.8	32.9	21.9

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

소정급여일수를 2/3로 단축할 경우 자발적 이직자에 대한 급여소요액이 그만큼 줄어들면서 총재정소요액의 상대적 비중은 각각 58.8%와 60.9%, 개인별 총급여액의 상대적 비중은 각각 57.6%, 51.4%로 크게 줄어든다(표 Ⅲ-15 참조).

소정급여일수를 1/2로 단축할 경우에도 자발적 이직자에 대한 급여소요액이 그만큼 줄어들면서 총재정소요액의 상대적 비중은 각각 48.4%와 45.7%, 개인별 총급여액의 상대적 비중은 각각 43.2%, 38.5%로 크게 줄어든다(표 Ⅲ-16 참조).

한편 지금까지의 실업급여사업 재정의 수입과 지출은 <표 Ⅲ-17>과 같다. 이에 따르면 각년도의 수치차 대비 지출로 측정된 각년도 당기재정의 여유분은 2001년, 2002년, 2003년 89.3%, 96.9%, 53.9%로서 노동시장 상황과 실업급여제도에 특별한 변화가 발생하지 않는 한 대체로 소정급여일수를 2/3로 단축한 경우의 추가 지출을 현재의 보험료율 수준에서 감당할 수 있는 것으로 보인다. 따라서 적정 소정급여일수의 조정은 사회적 합의를 거치더라도, 현재의 보험료율을 조정하지 않을 경우 일단 소정급여일수를 2/3로 단축하는 방식으로 제도를 시작하는 것이 재정만을 고려할 때 합리적인 선택으로 보인다.

다음으로 지금까지의 분석결과를 종합하여 다른 시기에도 적용가능한 몇 가지 중요한 추정결과를 요약한 것이 <표 Ⅲ-18>이다.

여기에는 6개월 이상 기여요건을 충족하고 이후 6개월간 3개월 이상 구직활동을 수행한 이직자 비율, 수급자의 개인별 구직급여일액, 여러 가지 조건을 부여한 소정급여일수, 개인별 총급여액과 각 추정치의 비자발적 이직자 대비 자발적 이직자의 상대비가 제시되어 있다. 이직사유별 수급자수가 달라지거나, 소정급여일수나 급여액을 조정하는 경우는 이 수치를 그에 맞게 조정하여 새로운 재정소요 추계결과를 얻을 수 있다. 예를 들어 <표 Ⅲ-14>~<표 Ⅲ-16>의 추계결과는 분석대상 시점의 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 비율이 유지될 경우를 가정한 것이므로 이 비율이 달라질 경우 이직사유별 이직자수를 <표 Ⅲ-18>의 평균급여총액에 곱해서 새로운 수치를 얻을 수 있다. 또한 자발적 이직자의 급여액을 감액하는 경우 이 표에서 그만큼 자발적 이직

〈표 III-16〉 6개월 이상 근속한 자발 이직자와 비자발 이직자의 1인당 평균
총급여액과 총재정소요액 (자발적 이직자의 소정급여일수를 1/2
로 할 경우)

(단위: 천원, %)

	이직사유	이직 후 경제활동	평균총급여액			총재정소요액		
			전체	1/2	1/3	전체	1/2	1/3
전 체	자발적 이직(A)	비취업	1,215	608	405	407,025	203,513	135,675
		1개월 이상 구직	1,279	640	426	97,204	48,602	32,401
		3개월 이상 구직	1,357	679	452	75,992	37,996	25,331
		6개월 이상 구직	1,561	781	520	35,903	17,952	11,968
	비자발적 이직(B)	비취업	2,950			348,069		
		1개월 이상 구직	3,090			173,015		
		3개월 이상 구직	3,138			156,896		
		6개월 이상 구직	3,117			68,574		
	(A/B)*100	비취업	41.2	20.6	13.7	116.9	58.5	39.0
		1개월 이상 구직	41.4	20.7	13.8	56.2	28.1	18.7
		3개월 이상 구직	43.2	21.6	14.4	48.4	24.2	16.1
		6개월 이상 구직	50.1	25.0	16.7	52.4	26.2	17.5
가입자	자발적 이직(A)	비취업	1,458	729	486	215,784	107,892	68,574
		1개월 이상 구직	1,444	722	481	63,536	31,768	21,928
		3개월 이상 구직	1,533	767	511	49,056	24,528	16,352
		6개월 이상 구직	1,813	907	604	23,569	11,785	7,723
	비자발적 이직(B)	비취업	3,956			229,447		
		1개월 이상 구직	3,923			117,676		
		3개월 이상 구직	3,978			107,397		
		6개월 이상 구직	4,343			47,773		
	(A/B)*100	비취업	36.9	18.4	12.3	94.0	47.0	31.3
		1개월 이상 구직	36.8	18.4	12.3	54.0	27.0	18.0
		3개월 이상 구직	38.5	19.3	12.8	45.7	22.8	15.2
		6개월 이상 구직	41.7	20.9	13.9	49.3	24.7	16.4

자료: 경제활동인구조사(2003. 8~2004. 6) 및 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 연결자료.

<표 III-17> 실업급여사업의 연도별 재정 추이(1997~2003)

(단위: 억원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
수입	5,985	8,069	10,821	13,309	16,695	17,979	17,508
지출(A)	834	8,089	9,631	4,998	8,820	9,130	11,374
수지차(B)	5,151	-20	1,190	8,311	7,875	8,849	6,134
(B/A)*100	617.6	-0.2	12.4	166.3	89.3	96.9	53.9
적립금	11,817	11,798	12,988	21,270	29,145	37,994	44,127

자료: 노동부 고용정책실, 『고용보험 재정관련 워크숍 자료』.

자의 평균급여총액을 삭감한 금액과 비자발적 이직자의 <표 III-18>의 수치를 이용해서 새로운 수치를 얻을 수 있다.

과거에 이 제도를 적용했을 때의 효과를 살펴보면, 각 시기의 이직사유별 이직자의 관련된 지표를 고용보험 DB를 이용해서 산출하여 <표 III-18>의 추정치를 적용함으로써 각년도의 자발적 이직자에 대한 잠재적인 재정소요액의 근사치를 구할 수 있을 것이다. 그러나 2000년도 이전 시기는 실업급여제도가 안정화되지 않은 단계로 추정과정에서 사용한 제도적 조건이 다르기 때문에 이 추정치를 적용하기 어렵다.

〈표 III-18〉 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 실업급여 수급관련 특성

		전 체	가 입 자
자발적 이직 (A)	3개월 이상 구직자의 총이직자 대비 비율	7.1%	10.3%
	평균 소정급여일수	110.6일	117.2일
	평균 소정급여일수 ¹⁾	73.7일	78.1일
	평균 구직급여일액	23,708원	25,176원
	평균급여총액	2,713,472원	3,065,208원
	평균급여총액 ¹⁾	1,808,981원	2,043,472원
비자발적 이직 (B)	3개월 이상 구직자의 총이직자 대비 비율	12.9%	18.1%
	평균 소정급여일수	132.6일	153.3일
	평균 구직급여일액	22,337원	24,651원
	평균급여총액	3,137,918원	3,977,680원
(A/B)*100	3개월 이상 구직자의 총이직자 대비 비율	55.0	56.9
	평균 소정급여일수	83.4	76.5
	평균 소정급여일수 ¹⁾	55.6	51.0
	평균 구직급여일액	106.1	102.1
	평균급여총액	86.5	77.0
	평균급여총액 ¹⁾	57.6	51.4

주: 1) 자발적 이직자의 소정급여일수를 2/3로 할 경우.

IV. 결 론

본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 우선 제I장에서는 사회안전망으로서 실업급여가 차지하는 위치를 한국과 외국의 경우를 비교하고, 자발적 이직자에 대한 구직급여 지급을 통해 실업급여의 사회안전망으로서의 기능을 강화할 필요를 제기하였다. 한국의 현재 실업자수 대비 실업급여 수급자의 비중은 15.8%로서 EU의 평균적인 수급자 비율인 40.6%보다 훨씬 낮고, EU의 이 수준도 한국과 같은 기준으로 산정할 경우에 비해서는 매우 낮게 평가되어 있다. 또한 한국의 경우 외국에 비해 자발적 이직자의 비중이 매우 높은 특징을 보이고 있기 때문에 급여지급이 제정에 미치는 효과에 대해 신중한 검토가 필요하다는 점을 확인하였다.

제II장에서는 세부적인 제도의 설계와 관련된 논점들을 다루고 외국의 구체적인 제도운영 방식을 참고하여 제도의 세부설계안을 제시하였다. 자발적 이직자에 대한 제재의 방식으로는 실업급여 지급의 일정기간 동안의 유예, 소정급여일수의 단축, 급여수준의 삭감이 있을 수 있다. 제안한 자발적 이직자 구직급여 지급방안은 다음과 같다.

우선 지급유예기간을 설정하는 방식으로는 고정기간을 두는 방식과 수급자격 판정담당자의 재량을 인정하는 방식이 있다. 우리나라의 경우 고정기간으로 설정하는 것이 제도 운영상의 마찰을 줄일 수 있을 것으로 판단된다.

두번째로 제재기간의 길이와 관련하여 우선 6개월로 시작하여 제도 시행 이후의 실제 집행결과에 대한 평가를 거쳐서 단축하는 방안의 타당성을 평가하도록 한다. 또한 제재기간의 기산점은 이직 다음날로 한다.

세번째로 제재기간 동안 구직등록 및 수급자격 인정 신청을 하고 적어도 3회 이상의 실업인정을 거침으로써 지속적인 구직노력을 보인 실

업자에 대해서 급여를 지급하도록 한다. 또한 구직노력을 확인하기 위해서 수급자격 인정 신청 후 3개월 이상이 경과한 후 급여를 지급한다. 따라서 이직 후 3개월 이내에 수급자격 인정 신청을 할 경우 제재기간은 6개월이 되지만, 이직 후 3개월이 경과하여 실업급여를 신청할 경우 경과한 기간만큼 제재기간이 연장된다.

네번째로 제재기간 중의 단기간 취업이나 근로를 통한 소득에 대해서는 고려하지 않는다. 다만 수급자격 인정 신청 후의 단기간 취업에 대해서는 현재의 실업급여 수급자와 마찬가지로 실업인정에 특례를 들 수 있도록 한다.

다섯번째로 제재기간 중의 안정적 취업에 대해서는 일반 수급자와 마찬가지로 조기재취직수당을 지급하도록 한다. 다만, 부정수급의 가능성을 줄이기 위한 보완장치를 두도록 한다. 한 예로 수급자격 인정 신청 후 1개월 이내에 안정적인 직장으로 재취업한 경우에는 일본과 마찬가지로 공공직업안정기관의 알선에 의해서 재취업한 경우에만 지급 대상이 되도록 하는 것이 좋을 것이다. 또한 조기재취직수당의 지급률은 소정급여일수의 단축 여부를 고려하여 조정하도록 한다. 소정급여일수를 1/3 단축하여 지급할 경우에는 지급률을 조정하지 않아도 형평성에 문제가 없을 것으로 본다. 그러나 소정급여일수를 조정하지 않을 경우에는 조기재취직수당 지급률을 1/3로 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

여섯번째로 제재기간 중에 재취업을 위한 직업훈련을 받는 경우에는 일반 구직급여 수급자와 마찬가지로 처우할 수 있을 것이다. 수급자격 인정 신청을 하기 이전에는 제재기간이 경과하고 있는 것으로 간주하고, 수급자격 인정 신청을 한 이후에는 실업인정의 특례규정을 적용하도록 한다. 또한 공공직업안정기관장이 판단하여 직업훈련을 받도록 하는 경우에는 남아 있는 제재기간을 단축하여 구직급여를 지급하는 것도 가능할 것이다.

일곱번째로 소정급여일수의 경우 그대로 유지하는 방안, 실업급여 수급기간을 현행과 같이 1년으로 유지함으로써 최장수급기간이 180일이 되도록 하는 방안, 소정급여일수를 일률적으로 2/3 수준으로 단축하

는 방안이 검토대상이 될 수 있을 것으로 본다. 이 부분에 대한 판단은 제도의 합리적 설계와 관련된 기술적인 판단의 범위를 벗어난다는 점에서 고용보험 운영에 참여하는 사회적 파트너들 사이의 사회적 합의를 통해서 결정하는 것이 바람직하다고 본다.

여덟번째로 급여수준의 경우 현재의 구직급여 수준이 상한에 의해 최고액이 제한되어 있고 최고액이 4인가구의 최저생계비에 미달하고 있다는 점을 고려할 때 감액 지급해야 할 필요는 없는 것으로 판단하였다.

제III장에서는 제도의 설계안과 경제활동인구조사 자료를 이용하여 구직기간이 장기화된 자발적 이직자에 대한 급여지급이 고용보험 재정에 미치는 효과를 추계하였다. 분석대상 집단은 경제활동인구조사에서 2003년 9월~2004년 1월에 이직한 집단이다.

여러 자료들로부터 필요한 수치를 추출하여 분석한 황덕순(2001)과 달리 본 연구는 단일한 자료를 이용했기 때문에 더 신뢰할 수 있는 결과라고 볼 수 있다. 그러나 여전히 몇 가지 자료상의 한계가 있다는 점을 고려해야 한다. 대표적인 것이 이직 후의 단기취업, 자발적 이직자와 비자발적 이직자 사이의 실제 소정급여일수의 차이가 미치는 효과를 고려할 수 없었다는 점이다. 자료상의 한계는 현재 시점에서는 해소하기 어렵기 때문에 이에 대한 연구는 이후에 관련된 조사가 축적된 이후에 가능할 것이다.

주요한 추계결과는 다음과 같다. 우선 재정에 미치는 효과를 고려할 때 가장 적합성이 있다고 판단되는 조건을 부여하여 소정급여일수를 2/3로 단축할 경우 자발적 이직자에 대한 급여지급에 소요되는 재정소요액은 비자발적 이직자에 대한 재정소요액의 각각 58.8%(전체 이직자 대상)와 60.9%(고용보험 가입이직자 대상), 개인별 총급여액의 상대적 비중은 각각 57.6%(전체 이직자 대상), 51.4%(고용보험 가입자 대상)이다. 이 추계결과는 해당 시기에만 적용될 수 있는 추정치로서 본 연구에서는 다른 시기에도 적용을 시도할 수 있는 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 행태 및 실업급여제도 관련 지표를 별도로 제시하였다. 그 결과는 <표 III-18>과 같다.

한편 부록에는 외국의 자발적 이직자에 대한 지급유예제도, 일본을 제외한 구미국가에서 자발적 이직을 이유로 제재를 받은 수급자 비율이 낮은 이유를 추가로 소개하였다.

마지막으로 제도의 명칭에 대한 제안으로 본 연구를 맺고자 한다. 본 연구의 서론에서 언급한 것처럼 ‘자발적 이직자 급여지급’은 새롭게 개선하는 제도의 취지와 내용을 충분히 반영하지 못한다. 이미 정당한 자기 사정에 의한 이직의 경우 급여가 지급되고 있고, 정당하지 않은 자기사유에 의한 이직자 모두에게 급여를 지급하는 것이 아니라 일정한 구직활동 요건을 충족한 경우에만 급여를 지급하기 때문이다.

따라서 새로운 제도를 도입할 경우에는 제도의 명칭으로 ‘장기구직자급여제도’를 사용하는 방안을 제안하고자 한다. 현재 관용적으로 사용되는 용어와 달라지기 때문에 일시적인 혼선이 있을지라도 새로운 제도에서 보호대상이 되는 ‘정당하지 않은 자기 사정에 의한 이직자’와 일반 국민들에게 제도의 정확한 취지를 전달하는 것이 제도 운영과정에서의 불필요한 마찰을 줄이고, 제도의 정착에 기여할 것이기 때문이다.

참고문헌

- 유길상(1992), 『일본의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원 고용보험 연구기획단.
- 유길상·김정우·안기정(2002), 『일본의 고용보험제도 연구(Ⅱ) - 2001년 개편내용을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 황덕순(2001), 『자발적 이직자에 대한 급여지급방안』, 한국노동연구원.
- _____(2003), 『취약계층 근로자의 고용보험·국민연금 적용실태와 개선방안』, 『노동정책연구』, 제3권 제3호, 한국노동연구원.
- 황덕순·전병유·고선(2004), 『고용보험 DB를 이용한 피보험자의 직장 이동 분석』, 한국노동연구원.
- Anne, E.(2004), 『프랑스 실업보상체계와 노동시장 정책(황준욱 감수)』, 한국노동연구원.
- 東京労働局職業安定部(2003), 『雇用保険受給資格者のしおり』.
- Department of Work and Pension(UK), *Decision Makers' Guide 2003*.
- Heckman, Lalonde, and Smith(1999), "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", Ashenfelter, O. and Card, D. eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol.3A, Elsevier.
- Jones, K.(2004), 『영국의 실업급여 연구』(이소정 譯), 한국노동연구원.
- OECD(1990), *Employment Outlook 1990*.
- _____(2000), *Employment Outlook 2000*.
- Unédic(2004), Circulaire N° 04~09 du 14 Avril 2004.

〈부록 1〉 자발적 이직자 및 징계해고자에 대한 각국의 제재제도

황덕순(2001)에 소개되어 있는 자발적 이직자 및 징계해고자에 대한 각국의 수급제한제도의 내용은 <부표 1-1>과 같다. 미국과 체코, 스페인을 제외한 나머지 국가에서 자발적 이직자에 대해 수급자격을 완전히 인정하지 않는 방식이 아니라 일정기간 급여의 수급을 유예하는 방식을 채택하고 있다.

〈부표 1-1〉 자발적 이직자 및 징계해고자 수급 제한

	제한 내역	비 고
호 주	4~5주 유예	- 26주간 급여 18% 삭감으로 대체 가능
벨기에	8~52주 유예	- 징계해고: 8~52주 - 자발적 이직: 26~52주
체 코	수급 불가	- 6개월간 반복이직인 경우만 해당
덴마크	5주 유예	
핀란드	3개월 유예	- 5일 이내 일자리인 경우 1개월로 단축
프랑스	4개월 유예	- 이 기간 중 적극적 구직활동을 했음을 입증해야만 이후 수급가능
독 일	12주 유예	- 특수한 경우 단축가능
노르웨이	8주 유예	
스페인	수급 불가	- 징계해고: 3개월 대기기간 - 자발적 이직: 배제
스위스	6~12주 유예	
영 국	1~26주 유예	
일 본	1~3개월 유예	
미 국	대부분 수급 불가	- 주(州)별로 차이

자료: OECD(2000), 황덕순(2001)에서 재인용.

각국의 실제 제도 운영방식은 위의 표에서 설명된 것보다 더 복잡하다. 예를 들어, 일본의 경우 제한기간이 1~3개월로 되어 있으나 실제

로는 3개월의 고정기간 제재방식을 택하고 있다. 1개월의 경우 예외적인 것으로서 자발적으로 이직한 후 2개월 이상 단기간 재취업했다가 이직한 경우에만 1개월의 지급유예기간을 적용하고 있다.

프랑스의 경우에도 4개월간의 지급유예 후에 급여를 지급하는 것으로 되어 있으나, 실제로는 4개월의 제재기간이 경과한 이후에 이직자가 수급권 인정을 신청할 경우에 이 기간 동안의 구직노력에 대해 지방의 실업급여 운영기관에 설치되어 있는 노사공동위원회의 심사를 거쳐서 수급권을 인정하는 방식으로 운영되고 있다.

이 표에는 설명되어 있지 않지만, 지급유예 이외에 소정급여일수를 단축하는 제재를 병행하는 경우도 있다. 독일의 경우 12주간 지급을 유예할 뿐만 아니라 이 기간은 소정급여일수를 단축한다. 일본의 경우에도 2001년도에 고용보험제도를 개편하면서 이직사유에 따라 소정급여일수에 차등을 두기 시작하였다. 그 결과 자발적 이직자 및 정당한 사유에 의한 일부 자발적 이직자, 정년퇴직자는 비자발적 이직자와 정당한 사유에 의한 일부 자발적 이직자에 비해 소정급여일수가 크게 짧아지게 되었다.

〈부록 2〉 이직사유에 의해 제재를 받은 수급자 비율의 나라별 차이

정당하지 않은 자기 사정으로 인한 이직을 이유로 제재를 받은 집단의 비율을 보면 일본을 제외하고는 매우 낮다는 점을 알 수 있다. 이렇게 제재를 받은 집단이 낮은 이유는 크게 세 가지 가운데 하나로 설명할 수 있다.

첫번째는 제재대상이 되는 자발적 이직이 매우 적을 가능성이 있다. 우리나라의 경우에도 경기상황에 따라 자발적 이직과 비자발적 이직자의 비율이 달라지는 것처럼 나라마다 역사적 전통, 사회제도, 노동시장 구조와 같은 여러 요인들에 의해 자발적 이직자의 비율이 매우 다를 가능성이 있다. 물론 노사간의 담합에 의해 이직사유를 허위로 신고할 수도 있다.

두번째는 자발적 이직자의 대다수가 다른 제도적 이유로 인해서 급여를 수급하지 않을 가능성이 있다. 이러한 가능성은 실업보험을 대신할 수 있는 다른 급여를 수급할 수 있는 경우에 발생할 수 있다. 특히 대부분의 유럽국가들은 자산조사가 병행되지는 않지만, 실업보험과 다른 실업부조가 운영되고, 생계에 더 어려움을 겪는 경우에는 최저생활을 보장하는 공공부조의 수혜를 받을 수 있기 때문에 이러한 가능성이 있다. 물론 이 가능성에 대해 판단하기 위해서는 실업보험 수급자격과 다른 급여의 수급자격을 완전히 구분해서 판단할 것인지 등 각국의 세부적인 제도의 운영에 대한 정보가 필요하다.

세번째는 제도의 운영과정에서 매우 관대하게 이직사유를 해석하고 있을 가능성이 있다. 대부분의 국가에서 고용주뿐만 아니라 노동자도 실업 보험료를 납부하기 때문에 실업급여 수급은 일종의 기여를 통해 획득한 권리(earned rights)로 받아들여질 수 있고, 정당한 이직사유의 범위를 매우 관대하게 운영할 수도 있다.

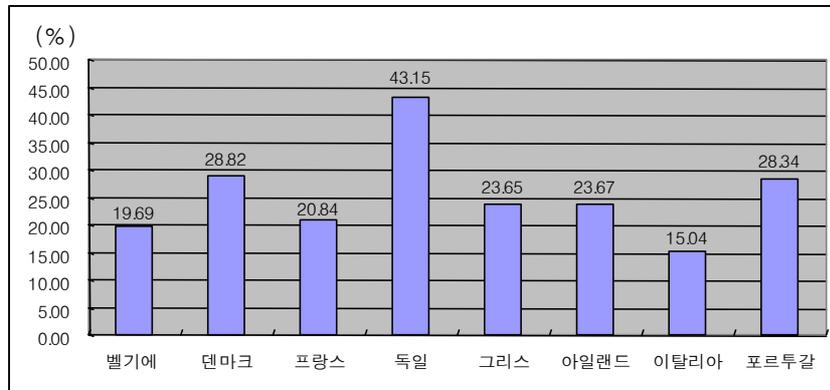
이 가운데 두번째 가능성에 대해서는 각 나라의 세부적인 제도의 운

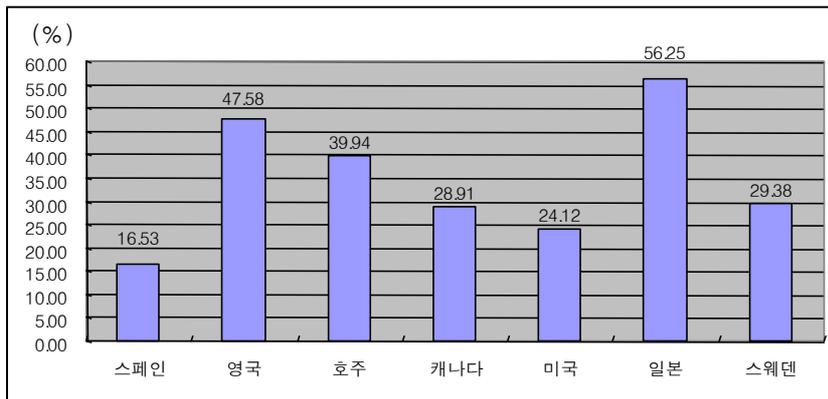
영방식 및 규정, 절차 등에 관한 정보를 필요로 하기 때문에 현재 시점에서서는 파악하기 어렵다. 그러나 첫번째 및 세번째와 관련해서는 상황을 가늠해 볼 수 있는 정보들을 찾을 수 있다.

우선 세번째의 경우 OECD(2000)에 의하면 국가별로 약간의 차이는 있으나 대체로 비슷한 범위에서 정당한 자발적 이직사유를 규정하고 있음을 알 수 있다. 다만, 제도적인 규정에도 불구하고, 실제 운영과정에서 매우 관대하게 제도를 운영할 가능성에 대해서는 판단하기 어렵다.

다음으로 첫번째 요인에 대해서 살펴보자. 우선 각국별로 비교가능한 통계는 오래된 것이기는 하지만 OECD Employment Outlook(1990)에서 찾을 수 있다. 이 보고서의 제2장에서는 상용직 일자리를 비자발적으로 잃은 경우(displaced workers)와 상용·임시직 일자리를 비자발적으로 잃은 경우(job losers)에 대해서 각국의 여러 가지 통계들을 비교·분석하고 있다. 이 자료로부터 국가별로 전직실업자 가운데 자발적 이직자와 비자발적 이직자의 비율을 1998년도에 대해 구할 수 있다(부도 2-1 참조).

[부도 2-1] 각국의 전직실업자 가운데 자발적 이직자(job leavers) 비율 (OECD, 1990)



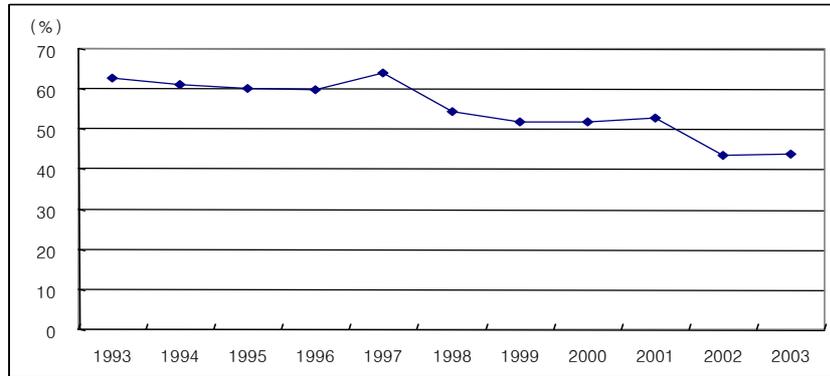


이 그림에서 보듯이 자발적 이직자의 비중은 국가마다 차이가 크다는 점을 알 수 있다. 그러나 모든 국가들이 일본보다는 그 비중이 낮다. 따라서 자발적 이직자 비중이 낮다는 점이 낮은 체재자 비율을 부분적으로 설명하는 것으로 보인다. 그러나 이 요인에 의해서 완전히 설명되는 것은 아니다. 독일이나 영국과 같이 상당히 자발적 이직자 비율이 높은 경우에도 실제 이직사유에 의해 체재를 받은 집단의 비율은 상당히 낮기 때문이다.

한편 일본과 미국의 최근 시점까지 전직실업자의 이직사유별 분포를 구할 수 있다.¹⁸⁾ 우선 일본의 경우를 보면 추세적으로 자발적 이직자의 비중이 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이는 우선적으로 이 시기 동안 일본이 긴 불황을 경험했다는 점을 반영한 것으로 보인다. 이러한 경향이 지속될 경우 단정할 수는 없으나 경기가 회복되더라도 자발적 이직자의 비중이 과거에 비해 줄어든 상태로 노동시장 행태의 변화가 구조화될 가능성도 있을 것이다.

18) 유럽의 경우에는 최근 자료를 구하지 못하였다. EU국가들에 관한 정보는 EU에서 발간되는 통계 및 각종 자료들을 통해 얻을 수 있는데, 본문 제I장에서 인용한 EU의 경제활동인구조사(Labor Force Survey 2002)는 전직실업자의 이직사유별 분포에 관한 정보는 포함하지 않고 있다. 다만 전직실업자와 신규실업자, 노동시장 재진입자만을 구분해서 소개하고 있다.

[부도 2-2] 일본의 전직실업자 가운데 자발적 이직자 비율의 추이(1993-2003)



미국의 경우 일본에 비해 자발적 이직자의 비중이 현저히 낮다. 2002년의 경우 15.8%, 2003년의 경우 14.5%이다. 또한 2000년대 초반에는 이 비중이 1988년도보다 더 낮아진 것으로 나타난다. 본문의 <표 I-4>에서 자발적 이직으로 인한 제재를 받은 수급자의 비율은 <부표 2-1>의 수치에 자발적 이직자 가운데 정당한 사유로 인한 이직자가 포함되어 있다는 점을 감안하면 노동시장 상황과 제도의 운영실태가 반영된 결과로 해석된다.

<부표 2-1> 미국의 전직실업자의 유형별 비중(2002~2003)

(단위: 천명, %)

		16세 이상 전체		20세 이상 남자		20세 이상 여자		16-19세 전체		
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	
비 자 발 적 이 직	전체(A)	4,607	4,838	2,702	2,899	1,708	1,751	197	188	
	일시적 실업	1,124	1,121	701	686	360	367	62	68	
	비일시적 실업	계	3,483	3,717	2,000	2,213	1,348	1,384	136	120
		영구적 실업	2,701	2,846	1,537	1,667	1,082	1,102	82	77
	임시적 일의 완료	783	871	464	546	265	282	54	43	
자발적 이직 (B)		866	818	386	376	389	357	91	85	
B*100/(A+B)		15.8	14.5	12.5	11.5	18.6	16.9	31.6	31.1	

〈부록 3〉 실업급여 수급자의 이직사유별 근속·연령별 분포와
소정급여일수

〈부표 3-1〉 실업급여 수급자의 이직사유에 따른 이직 전 근속기간 및 연령별 분포

(단위: 명, %)

		6개월 미만	6개월~1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상	전 체
자발적 이직	30세 미만	84 (1.0)	334 (4.1)	804 (9.8)	333 (4.1)	225 (2.7)	10 (0.1)	1,790 (21.8)
	30~50세 미만	298 (3.6)	637 (7.8)	1,529 (18.6)	640 (7.8)	608 (7.4)	277 (3.4)	3,989 (48.6)
	50세 이상	182 (2.2)	310 (3.8)	806 (9.8)	426 (5.2)	417 (5.1)	293 (3.6)	2,434 (29.6)
	전 체	564 (6.9)	1,281 (15.6)	3,139 (38.2)	1,399 (17.0)	1,250 (15.2)	580 (7.1)	8,213 (100.0)
비자발적 이직	30세 미만	2,708 (1.7)	11,129 (6.9)	15,956 (9.9)	3,543 (2.2)	1,552 (1.0)	39 (0.0)	34,927 (21.7)
	30~50세 미만	6,386 (4.0)	19,309 (12.0)	31,982 (19.9)	11,659 (7.2)	9,378 (5.8)	9,527 (5.9)	88,241 (54.9)
	50세 이상	1,921 (1.2)	5,260 (3.3)	9,810 (6.1)	4,840 (3.0)	4,859 (3.0)	11,012 (6.8)	37,702 (23.4)
	전 체	11,015 (6.8)	35,698 (22.2)	57,748 (35.9)	20,042 (12.5)	15,789 (9.8)	20,578 (12.8)	160,870 (100.0)

주: 위 수치는 2003. 8. 15~2004. 1. 15 사이에 이직한 실업급여 수급자에 대한 정보임.

자료: 고용보험 DB.

〈부표 3-2〉 실업급여 수급자의 이직사유에 따른 피보험기간 및 연령별 분포
(단위: 명, %)

		1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	전 체
자발적 이직	30세 미만	144 (1.8)	617 (7.5)	573 (7.0)	456 (5.6)	1,790 (21.8)
	30~50세 미만	300 (3.7)	1,175 (14.3)	975 (11.9)	1,539 (18.7)	3,989 (48.6)
	50세 이상	157 (1.9)	628 (7.6)	551 (6.7)	1,098 (13.4)	2,434 (29.6)
	전 체	601 (7.3)	2,420 (29.5)	2,099 (25.6)	3,093 (37.7)	8,213 (100.0)
비자발적 이직	30세 미만	6,133 (3.8)	16,263 (10.1)	8,280 (5.1)	4,251 (2.6)	34,927 (21.7)
	30~50세 미만	9,199 (5.7)	25,425 (15.8)	19,461 (12.1)	34,156 (21.2)	88,241 (54.9)
	50세 이상	2,811 (1.7)	7,899 (4.9)	6,389 (4.0)	20,603 (12.8)	37,702 (23.4)
	전 체	18,143 (11.3)	49,587 (30.8)	34,130 (21.2)	59,010 (36.7)	160,870 (100.0)

주: 위 수치는 2003. 8. 15~2004. 1. 15 사이에 이직한 실업급여 수급자에 대한 정보임.
자료: 고용보험 DB.