

노동정책연구

2006. 제6권 제2호 pp.205~225

© 한국노동연구원

연구논문

## 조기재취업수당제도의 설계에 관한 연구\*

김동헌\*\*  
유길상\*\*\*

본 연구는 Moffitt and Nicholson(1982)이 제시한 노동공급모형을 이용하여 조기재취업수당제도의 설계와 효과에 대하여 살펴보고, 예산제약선과 무차별곡선이라는 기본적인 경제학적 분석 도구를 통해 우리나라 조기재취업수당의 제도적인 문제점에 대해 이론적인 분석을 시도하였다. 2004년부터 조기재취업수당의 수급 요건이었던 미지급일수 제한 요건을 삭제함으로써 조기재취업수당 수급자격 기간과 소정급여일수 기간은 같아졌고, 이는 조기재취업수당제도의 핵심적인 파라미터인 조기재취업수당 수급자격 기간이 사라진 것과 같다. 이러한 제도의 변화가 조기재취업수당 수급자의 실업기간에 미치는 효과는 의문시된다. 더구나 이러한 제도의 변화가 고용보험 피보험자에게 널리 인식될 경우 실업급여 신청자가 증가하게 되는 프로그램 진입효과와 가능성도 우려된다. 따라서 앞으로 2004년의 조기재취업수당제도 변경 이후의 자료가 축적되면 조기재취업수당제도 변경의 효과를 보다 면밀히 분석하여 과연 이론적 측면에서 살펴본 문제점이 나타나고 있는지에 대해 실증적으로 확인하여야 할 것이다.

핵심용어: 고용보험, 실업급여, 조기재취업수당

논문접수일: 2006년 5월 30일, 심사의뢰일: 2006년 6월 2일, 심사완료일: 2006년 6월 17일

\* 이 논문을 세심하게 읽고 유익한 논평을 해주신 익명의 두 분 심사자에게 감사드린다.

\*\* 동국대학교 경주캠퍼스 경제학과 교수(dhkim@dongguk.ac.kr)

\*\*\* 한국기술교육대학교 테크노인력개발전문대학원 교수(ksyoo@kut.ac.kr)

## I. 연구의 배경

고용보험제도를 시행하고 있는 나라는 모두 실업급여 수급자의 조기재취업을 촉진하기 위해 다양한 정책적 노력을 기울이고 있다. 그 중에서도 우리나라와 일본은 조기재취업을 촉진하기 위한 제도적 장치로서 각각 ‘조기재취업수당’과 ‘재취직수당’이라는 조기재취업촉진제도를 두고 있다.<sup>1)</sup>

한국의 고용보험제도에서는 제도 도입 당시에는 구직급여 수급자격자가 구직급여 소정급여일수의 2분의 1 이상을 남기고 1년을 초과하여 계속 고용될 것이 확실한 안정된 직장에 취직한 경우 잔여구직급여액의 3분의 1을 지급하는 조기재취직수당제도로 출발하였다. 그 후 1998년 1월부터는 조기재취직수당 지급액을 잔여구직급여액의 3분의 1에서 2분의 1로 인상하였으며, 2000년 4월 1일부터는 수급요건 중 ‘1년을 초과하여 계속 고용될 것이 확실한 안정된 직장에 취직한 경우’의 요건을 ‘6월을 초과하여 계속 고용될 것이 확실한 안정된 직장에 취직한 경우’로 완화하였다. 또한 2001년 7월 7일부터는 중소기업에 해당하는 제조업, 건설업 또는 어업으로서 노동부 장관이 정하여 고시하는 업종(기능원 및 관련기능종사자, 장치·기계조작 및 조립종사자, 단순노무종사자)에 조기재취직할 경우에는 조기재취직수당의 금액을 잔여구직급여액의 2분의 1에서 전액으로 인상하였다. 2004년 1월 1일부터는 조기재취직수당을 조기재취업수당으로 명칭을 변경하여 안정된 자영업을 영위하는 경우에도 조기재취업수당을 지급할 수 있도록 하고, 미지급일수 제한 요건(미지급일수가 소정급여일수의 2분의 1 이상)을 삭제함으로써 미지급일수에 무관하게 잔여구직급여액의

1) 미국도 워싱턴 주, 일리노이 주, 펜실베이니아 주, 뉴저지 주에서 1980년대에 재취업보너스 제도를 실험적으로 시행하였다. 캐나다에서도 1990년대에 실업급여 수급자가 조기에 재취업하였으나 실직 전의 임금 수준에 비하여 재취업한 직장에서의 임금 수준이 더 낮은 경우 임금 감소분의 일부를 일정 기간 보전해 주는 소득보전지원사업을 실험적으로 시행한 바 있다. 그러나 재취업보너스제도에 대한 실험적 평가가 예상보다 저조하였기 때문에 미국과 캐나다는 이 제도를 전국적으로 도입하지 않았다(Meyer, 1995; Robins and Spiegelman, 2001).

2분의 1을 조기재취업수당으로 지급하도록 하였다. 2006년 1월 1일부터는 구직급여 수급자격자가 재취업한 시점에 따라 차등지급하도록 하였다. 즉 소정급여일수를 3분의 2 이상을 남기고 재취업하는 경우에는 조기재취업수당의 금액을 잔여구직급여액의 3분의 2를 지급하고, 소정급여일수를 3분의 1 이상 3분의 2 미만을 남기고 재취업하는 경우에는 잔여구직급여액의 2분의 1을 지급하며, 소정급여일수를 3분의 1 미만을 남기고 재취업하는 경우에는 잔여구직급여액의 3분의 1을 지급하도록 하였다.

고용보험제도 내에서 조기재취업수당제도를 시행하고 있는 국가는 일본을 제외하고는 한국이 유일한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 한국의 조기재취업수당제도의 효과에 관한 연구는 비교적 최근에만 시도되었다.<sup>2)</sup> 우선 유길상·김복순·성재민(2003)의 연구에서 조기재취업수당 수급자의 특성을 분석한 결과 조기재취업이 상대적으로 용이한 고학력자와 남성이 주로 혜택을 받고 있는 것으로 나타났으나 조기재취업수당제도의 효과에 대한 분석에까지는 이르지 못하였다. 유길상·성재민(2005)의 연구는 우리나라 조기재취업수당제도의 효과를 분석한 최초의 연구이다. 유길상·성재민(2005)의 연구에 의하면 한국의 조기재취업수당은 구직급여 수급기간을 평균적으로 31일 정도 단축하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 이 연구는 2003년까지의 실업급여 수급자 DB자료를 분석하고 있기 때문에 2004년 1월 1일 이후 조기재취업수당제도 변화의 효과에 대해서는 분석하지 못하였다.

외환위기 이후 고용보험제도는 지속적인 발전을 거듭하였지만, 각종 제도개입·확대되는 과정에서 정책입안자의 의식에는 ‘지출 증가=제도 개선’이라는 등식이 자리잡힌 것으로 보인다. 여기에는 조기재취업수당도 예외는 아니다. 앞서 간단히 살펴본 바와 같이 고용보험제도가 시행된 이래 조기재취업수당제도는 수차례의 변화를 겪었고, 제도 변화의 기본 방향은 수급요건의 완화와 지급액의 증가로 특징지어진다. 이러한 제도 변화가 바람직한 측면도 있지만, 지출 증가를 지나치게 의식하는 제도 변화로 인해 의도하지 않은 부작용이 나타날 수 있다. 특히 2004년 이후의 제도 변화, 즉 조기재취업수당의 미지급일수

2) 일본의 재취직수당은 실업급여 수급자의 조기재취직을 촉진하기 위하여 1974년의 고용보험법의 제정에 의해 1975년부터 시행되고 있다. 오랜 역사에도 불구하고 일본에서는 재취직수당제도의 효과에 대한 연구를 한 적이 없어 필요한 자료를 구할 수 없는 실정이다.

제한 요건을 삭제한 것은 제도 변경의 가장 큰 문제점 중의 하나로 지적되어야 하며, 실업급여사업에 심각한 부작용을 초래할 가능성이 있는 대표적인 정책사례로서 실증분석이 이루어져야 할 것임을 강조하고자 한다.

이런 문제 의식하에서 본 연구는 Moffitt and Nicholson(1982)이 제시한 노동공급모형을 이용하여 조기재취업수당제도의 설계와 효과에 대하여 살펴보고, 예산제약선과 무차별곡선이라는 기본적인 경제학적 분석 도구를 통해 우리나라 조기재취업수당의 제도적인 문제점에 대해 이론적인 분석을 시도하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 본 연구의 이론적 배경으로 노동공급모형을 간단히 소개하고, 제Ⅲ장에서 노동공급모형을 이용하여 조기재취업수당제도의 설계와 효과에 대하여 살펴보기로 한다. 제Ⅳ장에서는 우리나라 조기재취업수당제도의 변화를 2003년 이전, 2004~2005년, 그리고 2006년의 기간으로 구분하여 비교 분석하고, 제도 변화의 정책적 시사점을 도출한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 이상의 논의를 요약하고 결론을 내린다.

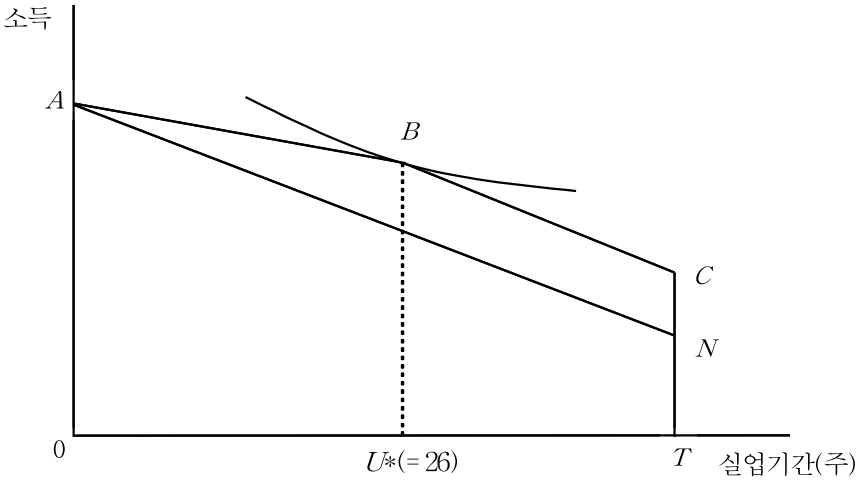
## Ⅱ. 이론적 배경 : 노동공급모형

기존의 이론적·실증적 연구 결과에 의하면 실업급여는 실업급여 수급자에게 실업의 비용을 낮추어 주기 때문에 실업기간을 늘리는 경향을 보인다고 한다(예를 들어, Meyer, 1995; Decker, 1994/1997; 유길상·김복순·성재민, 2003). 특히 실업급여의 핵심적인 파라미터인 임금대체율과 소정급여일수의 증가는 이러한 실업급여의 실업기간을 늘리는 효과를 심화시키는 효과가 있다.

여기서는 우선 Moffitt and Nicholson(1982)이 제시한 노동공급모형을 이용하여 임금대체율과 소정급여일수의 증가가 실업기간에 미치는 효과를 살펴보기로 한다. 본장에서 전개되는 노동공급모형은 여러 가지 조기재취업촉진제도의 효과를 분석하고 문제점을 도출해 내는 데 있어서 분석의 틀을 제공한다.

다음 [그림 1]은 Moffitt and Nicholson(1982)의 노동공급모형이 제시하는 실업자의 예산제약을 보여준다. 이 모형에 의하면 신규실업자는 일정 기간( $T$ ) 동안에 자신의 시간을 노동과 여가(실업의 형식으로) 간에 어떻게 분배할 것인가

[그림 1] 실업자의 예산제약



합리적으로 결정한다고 가정한다. 신규실업자는 이  $T$  기간 동안에 계속 실업상태에 있으면서 최대한의 여가를 누릴 수도 있고, 어느 기간 동안 실업상태에 있다가 특정 시점에 일자리 제의를 수락하게 된다.

실업보험제도를 이 모형에 적용할 경우 실업급여 수급자격이 있는 구직자가 직면하는 예산제약은 [그림 1]에서  $ABC$ 의 굴절된 모양으로 그릴 수 있다. 실업급여가 소진되는 시점  $U^*$ (미국의 경우 통상 26주) 이후에는 실업기간을 1주 연장하는 경우 1주의 임금 상실이 라는 기회비용이 발생한다. 주급이  $w$ 라고 하면, 26주 이후  $T$  기간까지의 예산제약선의 기울기는  $-w$ 이다. 한편 초기부터 26주까지의 실업기간에는 주당 실업급여액이  $b$ 일 경우  $(w - b)$ 의 기회비용이 발생한다. 이 금액은 또한  $w(1 - r)$ 로도 나타낼 수 있는데, 여기서  $r(= b/w)$ 은 임금대체율이다. 이렇게 실업급여 수급기간 동안 실업의 기회비용이 하락하는 것은 실업급여 제도가 실업에 대해 보조금을 제공하는 것과 같은 효과를 보이기 때문이다.

공식적으로 예산제약  $ABC$ 는 다음과 같은 수식으로 표현할 수 있다.

$$Y = w(T - U) + N + bU, \quad U < U^* \text{인 경우,}$$

$$Y = w(T - U) + N + bU^*, \quad U \geq U^* \text{인 경우,}$$

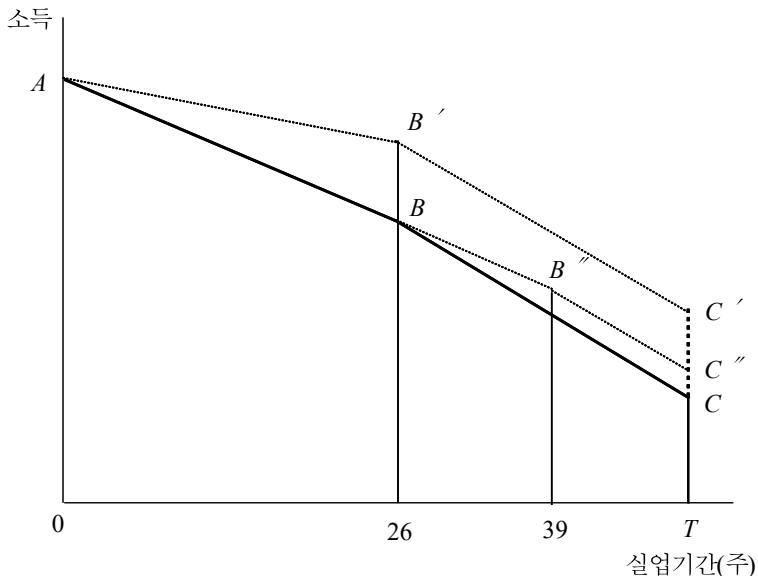
여기서  $Y$ 는 소득,  $T$ 는 전체 계획기간,  $U$ 는 실업기간,  $N$ 은 비근로소득,  $b$ 는 주당 실업급여액, 그리고  $U^*$ 는 소정급여일수이다. 위의 식에  $b=rw$ 를 대입하면 예산제약  $ABC$ 는 임금대체율을 포함하는 식으로 나타낼 수 있다.

$$Y = w(1 - r)(T - U) + (N + wrT), \quad U < U^* \text{인 경우,}$$

$$Y = w(T - U) + (N + wrU^*), \quad U \geq U^* \text{인 경우.}$$

이제 노동공급모형을 이용하여 임금대체율의 증가와 소정급여일수의 증가가 수급자의 실업기간에 미치는 효과를 살펴보자(Decker, 1997; 황건하, 1998). 우선 임금대체율의 증가는 [그림 2]에서  $AB'C'$ 의 예산제약선을 표시할 수 있다. 이 경우 원래 예산제약선의  $BC$  구간에 있었던 수급자는 여가가 정상재라고 가정한다면 순수한 소득효과만을 경험하기 때문에 여가(실업)의 소비를 증가시킬 것이다. 원래 굴절점  $B$ 에 있었던 수급자는 그대로  $B'$ 에 있거나 또는 선분  $B'C'$ 으로 이동하게 되는데 이 역시 실업기간을 연장시킬 것이다. 반면에 원래 예산제약선의  $AB$  구간에 있었던 수급자는 대체효과와 소득효과를 모두 경험하지만, 두 효과가 같은 방향이기 때문에 실업기간을 증가시키게 된다. 즉 임금대체율

[그림 2] 실업자 예산제약의 변화



의 증가는 수급자의 실업기간을 증가시키는 경향을 보인다.

소정급여일수의 증가도 임금대체율의 증가와 유사한 효과를 보인다. 소정급여일수가 26주에서 39주로 50% 늘어난다고 하면 새로운 예산제약선은 [그림 2]에  $AB''C''$ 로 이동하게 된다. 이 경우 영향을 받게 되는 수급자들은 소정급여일수가 26주였을 때 실업급여를 소진한 자들이다. 이들은 역시 대체효과와 소득 효과가 같은 방향으로 작용하기 때문에 실업기간을 늘리게 된다. 즉 소정급여일수의 증가도 항상 수급자의 실업기간을 증가시키는 효과가 있음을 알 수 있다.

한 가지 주목할 만한 점은 노동공급모형은 많은 수급자들이 급여를 소진하는 시점 가까이에서 일자리 제의를 받아들일 거라고 예측한다는 점이다. 재취업은 이 시점에서 발생하는 경향을 보이는데, 그 이유는 급여가 소진되면 실업의 기회비용은 급격히 증가하기 때문이다. 이 시점은 [그림 2]의  $ABC$ 선상의 굴절점  $B$ 로 표시된다.

### III. 조기재취업수당제도의 설계와 효과

이제 노동공급모형을 이용하여 조기재취업수당(재취업보너스)제도의 설계와 효과에 대해 살펴보자. 조기재취업수당제도의 기본적인 구성 요소는 재취업보너스 금액(reemployment bonus amount), 재취업보너스 수급자격 기간(qualification period), 그리고 재취업 기간(reemployment period)이다. 재취업보너스 금액은 조기재취업을 촉진하기 위해 재정적 유인으로 제공하는 재취업보너스 제의 액수이다. 수급자격 기간은 구직급여 수급자가 재취업보너스를 받을 자격이 있는 기간을 의미한다. 그리고 안정된 직장에 재취업한 후 재취업보너스를 수급하기 위해서는 일정 기간 동안 고용을 유지해야 하는데, 이 기간을 재취업 기간이라고 부른다. 조기재취업수당제도는 이 세 가지 구성 요소의 결합에 따라 다양한 형태의 프로그램 설계가 가능하다.

[그림 3]은 노동공급모형에서 조기재취업수당제도의 도입에 따른 예산제약선의 변화를 보여준다. 그림에서 굵은 선은 앞에서 언급하였던 노동공급모형에서 신규실업자가 직면하는 예산제약선과 무차별곡선이다. 이 그림은 소정급여

일수가 180일인 구직급여 수급자를 가정하고 있으며, 조기재취업수당 수급자격 기간은 소정급여일수의 2분의 1인 90일로 설정하였다. [그림 3]은 재취업보너스 제의 구조에 따라 다시 두 가지 유형으로 구분된다. 구체적으로 [그림 3 (a)]는 수급자격 기간 동안 고정적인 재취업보너스(constant reemployment bonus)를 제공하는 방식이고, [그림 3 (b)]는 수급자격 기간 동안 감소하는 재취업보너스(declining reemployment bonus)를 제공하는 방식이다.

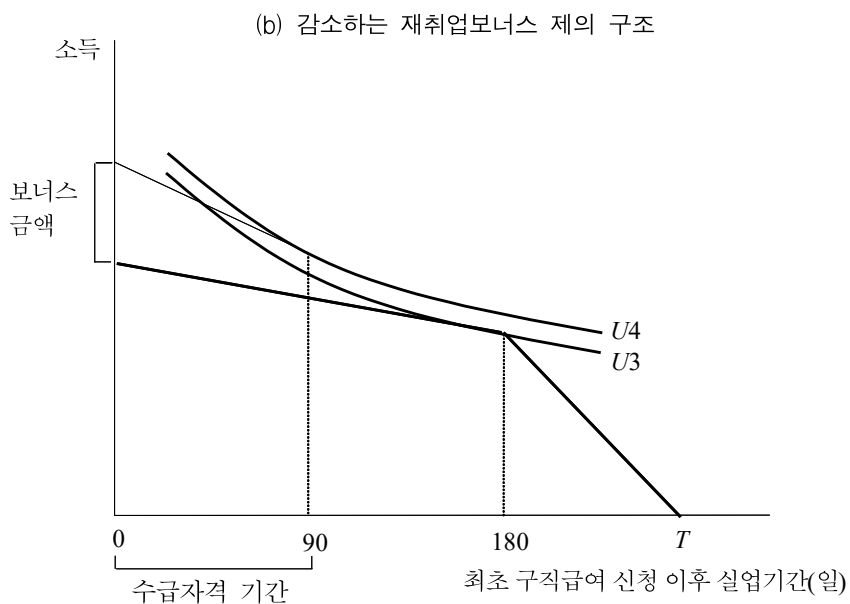
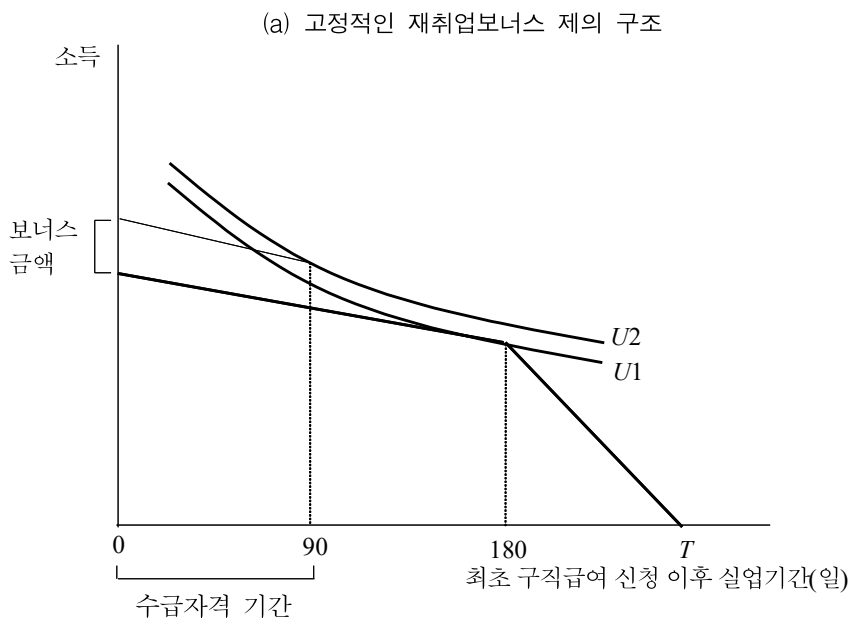
고정적인 재취업보너스를 제의하는 구조에서는 구직급여 수급자가 수급자격 기간 동안에 재취업을 하게 되면 동일한 액수의 재취업보너스를 받게 된다. 따라서 재취업보너스 수급자격 기간 이내에 재취업이 된다면 조기에 재취업이 되든지 않든지 재취업보너스 액수의 차이는 없다. 반면에 감소하는 재취업보너스 제의 구조는 재취업보너스 수급자격 기간 동안에 재취업보너스 액수가 시간이 지남에 따라 비례적으로 감소하도록 설계되어 있다. 따라서 이 방식은 재취업보너스 수급자격 기간 이내에 재취업을 하려는 직접적인 유인을 제공한다.

재취업보너스 수급자격 기간 동안에 고정적인 재취업보너스를 제의하는 방식은 그 기간 동안에 예산제약선을 재취업보너스 금액만큼 위로 평행 이동시키게 된다(그림 3 (a) 참조). 이 경우 새로운 예산제약선은 수급자격 기간이 끝나는 90일에서 굴절(kink)이 있게 된다. 무차별곡선을 이용해 분석해 보면, 90일 이후 180일 사이에 위치한 수급자들의 일부는 재취업보너스를 받기 위해 실업기간을 90일까지 줄일 유인을 가지게 됨을 알 수 있다. 그러나 원래의 무차별곡선이 수급자격 기간 이내에 위치했던 상대적으로 단기 수급자들은 오히려 순수한 소득효과로 인해 실업기간을 약간 늘리려는 경향을 보일 것이다. 즉 고정적인 재취업보너스의 제의가 수급자에게 미치는 효과는 수급자의 선호와 원래 예산제약선에서의 위치에 따라 다르게 나타난다.

이와 같이 재취업보너스 수급자격 기간 동안에 고정적인 재취업보너스를 제의하는 방식은 90일과 180일 사이의 예산제약선을 비볼록하게 만들고, 90일에 날카로운 굴절을 만들게 된다. 이런 효과로 인해 조기재취업수당제도 도입 이전에는 90일보다 약간 더 실업상태에 있기를 선택했던 수급자들에게 실업기간을 줄일 강한 유인을 제공하게 된다. 왜냐하면 그 시점을 지나면 실업의 기회비용이 급격히 증가하기 때문이다. 이와 동시에 수급자격 기간이 끝나는 시점에



[그림 3] 조기재취업수당제도의 설계



서 실업상태에서 탈출하는 수급자의 수가 급증할 것으로 예측된다.

감소하는 재취업보너스를 제외하는 방식은 고정적인 재취업보너스 제의 구조와는 달리 수급자격 기간 동안에 재취업보너스 금액이 시간이 지남에 따라 감소하도록 설계되어 있다(그림 3 (b) 참조). 이렇게 재취업보너스가 감소하는 방식에서는 재취업보너스 수급자격 기간의 만료일에 가까울수록 재취업보너스 액수는 상당히 작아짐을 알 수 있다. 따라서 상대적으로 구직급여 장기 수급자의 재취업에 미치는 효과는 고정적인 재취업보너스를 제공하는 방식보다 작을 것이라는 예측이 가능하다. 특히 재취업보너스 수급자격 기간이 끝나는 90일 직전에 위치한 수급자에게 미치는 효과는 고정적인 재취업보너스 제의 방식에 비해 작을 것이다. 한편 이 방식은 고정적인 재취업보너스 제의 방식과 비교하면 재취업보너스 수급자격 기간 이내에 있는 상대적으로 단기 수급자들로 하여금 보다 빨리 재취업을 하도록 유인하는 효과가 있다.

이상의 논의에서 재취업보너스의 크기와 수급자격 기간이 유사하다면, 고정적인 재취업보너스를 제공하는 방식이 감소하는 재취업보너스를 제공하는 방식에 비해 잠재적인 구직급여 소진자(장기 실업자가 될 가능성이 높은 구직급여 수급자)의 재취업을 촉진하는 데 보다 효과적일 것이라는 예측이 가능하다.<sup>3)</sup>

#### IV. 우리나라 조기재취업수당제도의 문제점

최근 유길상·성재민(2005)의 연구에 의하면, 2003년 당시의 한국의 조기재취업수당제도는 구직급여 수급자의 조기재취업을 촉진하는 데 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 2003년 실업급여 수급자에 대한 추적조사에서도 조기재취업수당 수급자의 86.4%, 비수급자의 74.3%가 조기재취업수당제도가

3) 실제로 고정적인 재취업보너스를 제공하는 일리노이 실험과 감소하는 재취업보너스를 제공하는 뉴저지 실험 자료를 비교 분석한 Decker(1994)의 실증연구는 이와 같은 예측을 뒷받침해 준다. Decker(1994)는 이러한 재취업보너스 구조의 차이가 일리노이 실험이 뉴저지 실험에 비해 실업급여액의 감소에 보다 성공적이었다는 결과에 어느 정도 영향을 미쳤을 것이라고 추측한다. 미국의 재취업보너스제도와 캐나다의 소득보전지원사업에 대한 방대한 실증연구 결과는 유길상 외(2005)의 연구를 참조하기 바란다.

필요하다는 데 동의하였다. 조기재취업수당제도가 필요한 이유로서는 조기재취업수당 수급자의 56.6%, 비수급자의 59.8%가 조기재취업수당제도가 구직급여 수급자에게 구직활동을 열심히 해야겠다는 생각을 들게 하는 유익한 제도라고 응답하였다. 이러한 기존 연구 결과를 고려해 볼 때 2003년 당시 우리나라의 조기재취업수당제도 자체에는 큰 문제점이 없는 것처럼 보인다.

그러나 실업급여 수급자에 대한 추적조사에 의하면 홍보 미흡과 다른 고용서비스와의 연계 미흡 등 제도의 운영 과정에서 일부 문제점이 나타나고 있고, 조기재취업수당 수급자 특성분석 결과에 의하면 취약계층의 조기재취업수당 수혜 가능성이 상대적으로 낮은 문제점이 나타나고 있다(유길상 외, 2005). 또한 2004년 1월 1일부터 조기재취업수당제도의 수급요건을 일부 변경하였는데 변경된 제도 자체에 이론적 측면에서 볼 때 문제점이 있는 것으로 보인다. 전자의 문제점이 제도운영 과정에서 나타난 문제점이라면 후자의 문제점은 제도 자체의 문제점이라고 할 수 있다. 이하에서는 조기재취업수당제도의 제도적인 문제점에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

2003년까지는 구직급여 수급자가 구직급여를 지급받을 수 있는 소정급여일수의 2분의 1 이상을 남기고 재취직할 경우 남은 기간 동안 받을 수 있는 구직급여일액의 2분의 1을 지급하였다. 2004년 1월 1일부터는 조기재취업수당의 미지급일수 제한요건(미지급일수가 소정급여일수의 2분의 1 이상)을 삭제하여, 미지급일수에 무관하게 구직급여 잔여소정급여일수의 2분의 1에 해당하는 금액을 조기재취업수당으로 지급하도록 제도를 변경하였다. 그리고 2006년 1월 1일부터는 구직급여 수급자격자가 재취업한 시점에 따라 차등지급하도록 제도가 다시 변경되었다. 구체적으로 소정급여일수를 3분의 2 이상을 남기고 재취업하는 경우에는 조기재취업수당의 금액을 잔여구직급여액의 3분의 2를 지급하고, 소정급여일수를 3분의 1 이상 3분의 2 미만을 남기고 재취업하는 경우에는 잔여구직급여액의 2분의 1을 지급하며, 소정급여일수를 3분의 1 미만을 남기고 재취업하는 경우에는 잔여구직급여액의 3분의 1을 지급하도록 하였다. 그런데 이러한 제도 변화는 다음 [그림 4]를 통해서 알 수 있는 바와 같이 이론적인 측면에서 볼 때 구직급여 수급자의 재취업 노력을 이전보다 약화시킬 우려가 있으며, 따라서 이러한 변화에 대한 평가가 반드시 필요한 것으로 보인다.

우리나라 조기재취업수당제도의 변화와 그 정책적 시사점을 [그림 4]를 이용하여 이론적으로 분석해 보자. [그림 4]에는 2003년도, 2004~2005년도, 그리고 2006년도 조기재취업수당제도의 예산제약선이 나타나 있다. 이 그림은 소정급 여일수가 180일인 구직급여 수급자를 가정하고 있으며, 논의를 단순하게 하기 위해 대기기간은 무시하기로 한다.

우선 [그림 4 (a)]에는 2003년의 제도하에서 조기재취업수당의 효과를 보여 준다. 앞에서 논의했던 노동공급모형에 의하면, 조기재취업수당제도의 도입은 주로 조기재취업수당 수급자격 기간(90일)과 급여가 소진되는 시점(180일) 사이의 예산선에 위치한 수급자의 구직활동 행태에 영향을 미치려는 정책이다. 조기재취업수당 수급자격 기간의 설정은 실업기간 90일과 180일 사이의 예산 제약선을 비불록하게 만들고, 이런 효과로 인해 조기재취업수당제도 도입 이전에는 90일보다 약간 더 실업상태에 있기를 선택했던 수급자에게 실업기간을 줄 일 강한 유인을 제공하게 된다. 왜냐하면 그 시점을 지나면 실업의 기회비용이 급격히 증가하기 때문이다. [그림 4 (a)]에는 조기재취업수당제도 도입 이전에는 A점에 위치했던 수급자가 제도 도입으로 인해 90일까지 실업기간을 줄이는 효과를 무차별곡선  $U_1$ 에서  $U_2$ 의 이동으로 보여준다.

그런데 2004~2005년의 제도 변화와 같이 재취업보너스 수급자격 기간이 구직급여가 소진되는 시점과 일치하게 되면 조기재취업수당제도의 예산제약선은 [그림 4 (b)]와 같이 나타난다. 이 경우 [그림 4 (a)]에서 실업기간을 90일까지 줄였던 동일한 수급자가 [그림 4 (b)]의 예산제약선하에서는 오히려 90일보다 긴 B점을 선택하게 된다. 이는 무차별곡선  $U_2$ 에서  $U_3$ 의 이동에서 알 수 있다. 정책의 의도와는 달리 2004~2005년의 제도 변화로 인해 조기재취업수당제도의 재취업촉진효과는 이론적으로는 오히려 약화될 가능성이 있음을 시사한다.

2006년 1월 1일부터 조기재취업수당제도는 다시 변경되었는데, 구직급여 수급자격자가 재취업한 시점에 따라 차등적으로 수당을 지급하도록 하여 이전보다 제도가 복잡해졌다. 현행 제도하에서 예산제약선은 마치 3단계의 경사진 계단 모양으로 나타난다(그림 4 (c) 참조). 우선 지적할 것은 제도 자체가 복잡해졌지만 2004~2005년의 제도 변화와 같이 조기재취업수당 수급자격 기간과 소정급여일수 기간이 같아진 것은 기본적으로 동일하다. 다만 보다 조기에 재취

업을 할 인센티브가 강화되었을 뿐이다. [그림 4(c)]에는 수급자격 기간이 60일로(즉, 미지급일수가 소정급여일수의 3분의 2 이상으로) 한정된 가상적인 상황과 현행 제도하에서의 효과를 보여준다. 수급자격 기간이 60일인 가상적인 상황하에서 수급자는 60일의 실업기간을 선택하지만, 현행 제도하에서는 60일보다 긴 C점을 선택하게 된다. 이는 무차별곡선 U4에서 U5의 이동에서 알 수 있다.

[그림 4(c)]에서는 이 수급자의 무차별곡선을 의도적으로 가파르게 그렸다. 일반적으로 여가에 보다 높은 가치를 부여하는 수급자는 가파른 무차별곡선을 갖게 된다. 반면에 여가에 높은 가치를 부여하지 않는 수급자는 상대적으로 편평한 무차별곡선을 갖게 된다. [그림 4(c)]에 나타나 있지는 않지만, 상대적으로 편평한 무차별곡선을 가진 수급자를 가정할 경우 가상적인 상황보다도 현행 제도하에서 오히려 실업기간을 줄이게 될 가능성도 있다. 따라서 [그림 4(c)]는 하나의 예이며, 제도 변화의 실제 효과는 수급자의 선호와 원래 예산제약선에서의 위치에 따라 결정될 것이다.

한편 2006년의 제도 변화로 인해 최초 구직급여 신청 이후 60일 이전에 재취업할 경우 조기재취업수당 지급액이 이전보다 증가하였다. 현행 제도하에서 구직급여 신청 직후 바로 재취업을 하면 약 120일에 해당하는 잔여구직급여액을 지급받게 되는데, 이는 거의 이직 전 직장에서 받던 임금 2개월치에 해당한다. 이렇게 관대한 지급액은 조기재취업이 상대적으로 용이한 실업자에게 매우 강한 유인으로 작용할 것이다.

결론적으로, 2004년부터 조기재취업수당의 수급요건이었던 미지급일수 제한요건을 삭제함으로써 조기재취업수당 수급자격 기간과 소정급여일수 기간은 같아졌고, 이는 조기재취업수당제도의 핵심적인 파라미터인 조기재취업수당 수급자격 기간이 사라진 것과 같다. 이러한 제도의 변화가 조기재취업수당 수급자의 실업기간에 미치는 효과는 의문시된다.

2004년 이후의 제도 변화는 조기재취업수당제도의 조기재취업촉진효과를 강화하기 위한 정책 의도에서 도입되었을 것이다. 그런데 이러한 제도 변화는 소정급여일수 내에 재취업하는 모든 수급자에게 ‘특별수당’을 제공하는 것과 같은 효과가 있기 때문에 조기재취업수당의 수급자수와 지급금액을 늘리는 데에

는 크게 기여하겠지만, 이론적으로는 조기재취업 노력을 약화시킬 수 있고 조기재취업수당제도 자체를 비용 효과적이지 않게 만들 위험성을 내포하고 있다. 더구나 이러한 제도의 변화가 고용보험 피보험자에게 널리 인식될 경우 실업급여 신청자가 증가하게 되는 프로그램 진입효과의 가능성도 우려된다.<sup>4)</sup>

물론 이러한 문제점은 이론적인 측면에서의 추론이지 실증 자료를 이용한 분석 결과에 기반을 둔 것은 아니다. 따라서 앞으로 2004년의 조기재취업수당제도 변경 이후의 자료가 축적되면 조기재취업수당제도 변경의 효과를 보다 면밀히 분석하여 과연 이론적 측면에서 살펴본 문제점이 나타나고 있는지에 대해 실증적으로 확인하여야 할 것이다. 만일 이론이 예측한 대로 부작용이 나타났다는 것이 실증적으로 확인이 되면 향후 실업급여제도 변경시 교훈으로 삼아야 할 것이다.

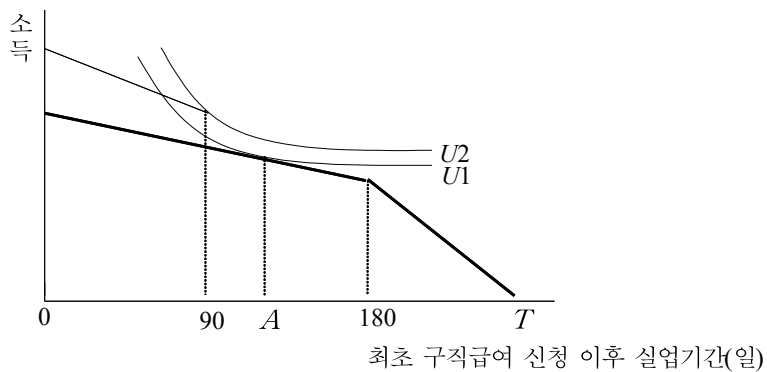
참고로 <표 1>과 [그림 5]는 2004년과 2005년의 실업급여 및 조기재취업수당의 수급자 수와 지급금액이 2003년 같은 기간과 비교하여 큰 폭으로 증가하였음을 보여주고 있다. 특히 2004년과 2005년의 실업률(3.7%)이 2003년의 실업률(3.6%)과 거의 차이가 없음에도 불구하고 조기재취업수당 수급자 수는 급증하였음을 보여주고 있다. 그러나 이러한 효과가 조기재취업수당제도의 변화에 의한 효과인지 아니면 다른 요인에 의한 것인지를 밝히기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다.

---

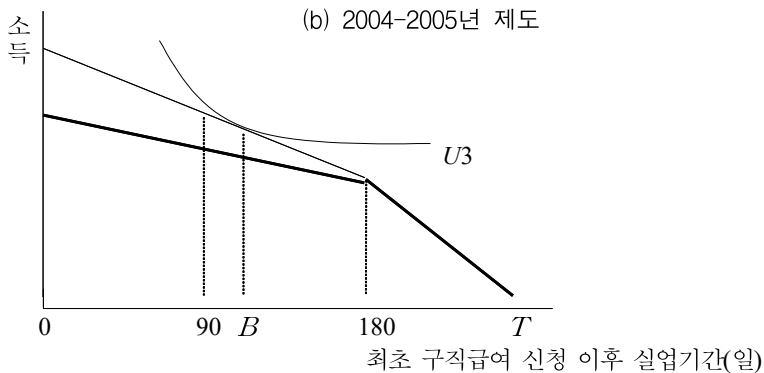
4) 이론적으로 조기재취업수당 수급자격 기간은 구직급여 수급자의 소정급여일수 대비 평균 실수급기간의 비율보다 짧은 것이 타당하다. 참고로 일본의 재취직수당제도를 살펴보면 우리보다 수급요건이 제한적임을 알 수 있다. 2004년 현재 일본에서 재취직수당을 받기 위해서는 실업급여 수급자격자가 1년 이상 계속 고용될 것이 확실하다고 인정되는 안정된 직업에 재취직하고, 재취직된 전날의 실업급여 지급잔여일수가 소정급여일수의 3분의 1 이상인 동시에 45일 이상이어야 한다. 재취직수당의 금액은 실업급여 소정급여일수 중 지급잔여일수의 3분의 1에 상당하는 일수만큼의 금액이 지급된다(유길상 외, 2005).

(그림 4) 우리나라 조기재취업수당제도의 예산제약선과 무차별곡선

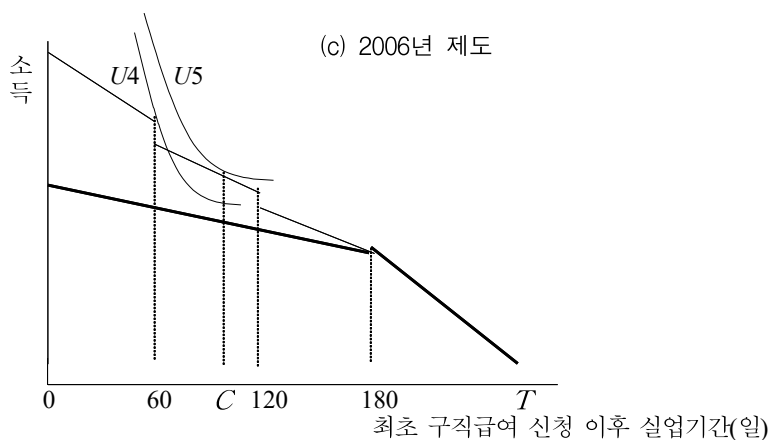
(a) 2003년 제도



(b) 2004-2005년 제도



(c) 2006년 제도



〈표 1〉 조기재취업수당 수급자 수 및 지급액 추이(2003~2005년)

(단위: 명, 천원, %)

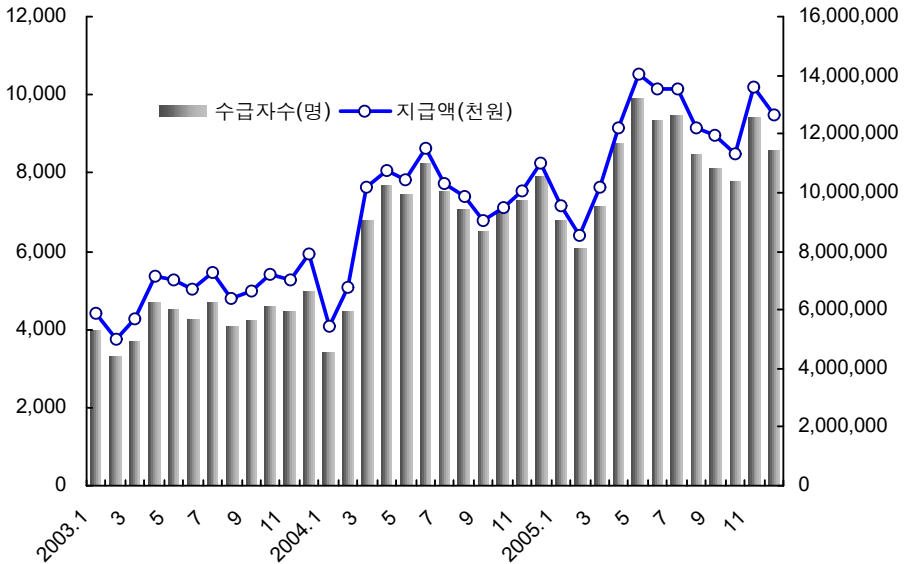
	전국 실업 자수 (천명)	실 업 률	피고 용실 업률 <sup>1)</sup>	고용보험 피보험 자수	구직급여			조기재취업수당		구직 급여 수급 률	조기재취업수 당 수급비중	
					신규 수급자수	수급자수	지급액	수급자수	지급액		A <sup>3)</sup>	B <sup>4)</sup>
2003년												
1월	789	3.5	1.5	7,158,507	21,415	101,274	67,488,096	3,983	5,884,928	12.8	18.6	3.9
2월	822	3.7	1.5	7,159,428	27,871	106,448	63,841,658	3,317	4,972,269	12.9	11.9	3.1
3월	807	3.6	1.6	7,181,595	25,312	110,550	67,518,272	3,713	5,694,096	13.7	14.7	3.4
4월	756	3.3	1.7	7,215,625	29,899	115,159	75,139,984	4,689	7,136,879	15.2	15.7	4.1
5월	744	3.2	1.7	7,222,142	27,826	118,913	76,656,509	4,502	7,020,749	16.0	16.2	3.8
6월	755	3.3	1.8	7,185,525	25,914	121,275	75,867,123	4,249	6,682,950	16.1	16.4	3.5
7월	781	3.4	1.9	7,160,796	32,027	130,028	87,177,763	4,709	7,282,069	16.6	14.7	3.6
8월	756	3.3	1.9	7,156,950	29,800	132,684	83,166,979	4,096	6,414,783	17.5	13.7	3.1
9월	730	3.2	2.0	7,151,033	28,986	135,373	88,355,290	4,208	6,618,265	18.5	14.5	3.1
10월	765	3.3	1.9	7,158,207	27,131	132,727	88,551,565	4,609	7,210,374	17.3	17.0	3.5
11월	792	3.4	1.9	7,180,015	27,411	129,097	77,165,238	4,479	7,044,991	16.3	16.3	3.5
12월	825	3.6	2.0	7,203,347	34,742	138,461	94,669,851	4,983	7,883,116	16.8	14.3	3.6
2004년												
1월	854	3.7	2.2	7,217,414	44,026	151,525	87,024,669	3,430	5,456,593	17.7	7.8	2.3
2월	900	3.9	2.4	7,293,529	41,266	167,281	100,754,284	4,473	6,794,755	18.6	10.8	2.7
3월	879	3.8	2.5	7,357,988	40,735	178,185	115,357,733	6,769	10,171,830	20.3	16.6	3.8
4월	809	3.4	2.5	7,418,084	39,531	180,260	115,661,248	7,677	10,749,941	22.3	19.4	4.3
5월	788	3.4	2.5	7,460,088	34,929	179,540	112,598,773	7,457	10,412,471	22.8	21.3	4.2
6월	763	3.2	2.6	7,486,494	36,462	183,223	120,349,163	8,268	11,494,160	24.0	22.7	4.5
7월	814	3.5	2.5	7,489,061	38,927	182,300	117,718,574	7,559	10,339,749	22.4	19.4	4.1
8월	801	3.5	2.5	7,492,299	37,940	179,246	117,304,486	7,087	9,894,973	22.4	18.7	4.0
9월	747	3.2	2.4	7,508,316	35,438	171,879	104,084,377	6,486	9,064,282	23.0	18.3	3.8
10월	809	3.4	2.4	7,523,984	33,665	171,096	110,055,975	7,010	9,460,392	21.1	20.8	4.1
11월	819	3.5	2.4	7,550,835	38,524	169,764	107,938,542	7,301	10,033,938	20.7	19.0	4.3
12월	899	3.8	2.4	7,576,856	44,333	176,325	118,536,153	7,903	10,985,618	19.6	17.8	4.5
2005년												
1월	980	4.2	2.6	7,580,688	49,372	188,623	111,101,823	6,764	9,524,654	19.3	13.7	3.6
2월	989	4.3	2.6	7,629,678	42,696	193,299	120,383,044	6,049	8,544,294	19.6	14.2	3.1
3월	956	4.1	2.8	7,695,612	53,319	210,918	139,108,172	7,170	10,189,478	22.1	13.4	3.4
4월	904	3.8	2.8	7,759,829	47,724	210,267	133,721,065	8,795	12,186,999	23.3	18.4	4.2
5월	852	3.5	2.9	7,812,982	47,168	213,335	141,103,728	9,906	14,040,914	25.0	21.0	4.6
6월	878	3.6	2.8	7,876,467	43,670	212,272	142,511,458	9,346	13,506,706	24.2	21.4	4.4
7월	888	3.7	2.8	7,907,681	45,999	213,618	135,954,960	9,505	13,543,927	24.1	20.7	4.4
8월	843	3.6	2.8	7,935,140	43,540	213,077	152,080,192	8,469	12,179,500	25.3	19.5	4.0
9월	870	3.6	2.7	7,964,850	41,850	204,308	138,802,662	8,121	11,977,699	23.5	19.4	4.0
10월	870	3.6	2.6	8,001,310	37,439	196,559	125,300,687	7,800	11,296,897	22.6	20.8	4.0
11월	785	3.3	2.6	8,062,086	43,832	196,423	132,112,009	9,430	13,592,454	25.0	21.5	4.8
12월	827	3.5	2.5	8,063,797	44,375	195,923	130,695,029	8,570	12,625,153	23.7	19.3	4.4

- 주: 1) 피고용실업률 = (실업급여수급자 수/고용보험피보험자 수) × 100
- 2) 구직급여수급률 = (구직급여 수급자 수/전국 실업자 수) × 100
- 3) 조기재취업수당 수급비중(A) = (조기재취업수당 수급자 수/신규 구직급여 수급자 수) × 100
- 4) 조기재취업수당 수급비중(B) = (조기재취업수당 수급자 수/구직급여 수급자 수) × 100
- 5) 조기재취업수당 수급자 수에서 괄호 안 수치는 전년동월 대비 증감률임.

자료: 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.



(그림 5) 조기재취업수당 수급자 수 및 지급액 추이(2003-2005년)



주: 그림 내 왼쪽 수치는 조기재취업수당 수급자 수를, 오른쪽 수치는 조기재취업수당 지급액을 의미함.

자료: 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호

## V. 요약 및 결론

실업급여는 실업자가 새로운 직장을 탐색하는 동안 일시적으로 소득을 지원한다. 그러나 실업급여의 지급은 실업기간을 늘리거나 실업자 수를 증가시키는 유인으로 작용할 수 있다. 기존의 방대한 이론적·실증적 연구 결과에 의하면 실업급여의 지급은 실업의 비용을 낮추기 때문에 어느 정도 실업을 증가시키는 경향을 보인다고 한다. 따라서 북미와 유럽에서는 관대한 실업급여의 제공이 구직활동 동기를 감퇴시킨다는 점을 고려하여 실업급여 수급자의 재취업을 촉진하기 위해 적극적인 노동시장정책을 강화하였다.

재취업을 촉진하기 위한 적극적인 노동시장정책에는 구직활동 지원이나 고용서비스와 같이 직접적인 서비스를 제공하는 방식과 재정적 유인을 통해 재취

업을 촉진하는 방식이 있다. 북미에서는 1980년대와 1990년대에 이 두 가지 방식에 대한 현장실험이 활발히 이루어졌다(Meyer, 1995; Robins and Spiegelman, 2001). 이들 현장실험의 결과에 의하면 단순히 실업급여 수급요건을 엄격하게 적용하거나 보다 강화함으로써 실업급여 수급기간을 효과적으로 줄일 수 있고 실업급여 수급자에 대한 취업알선 등 직접적인 고용서비스의 제공은 재취업촉진에 효과적이며 실업급여 비용을 상당히 줄일 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 미국에서의 조기재취업에 대한 보너스 실험에 의하면 조기재취업보너스제도가 실업급여 수급기간을 줄이는 데에 미미한 효과밖에 없어 실업급여 수급자의 조기재취업을 촉진하는 데에는 비용 효과적이지 않은 것으로 나타났다. 그리고 재취업보너스 프로그램을 고용보험제도 내에 항구적으로 도입할 경우 실업급여 신청자를 증가시킬 수 있는 프로그램 진입효과가 나타날 가능성이 있는 것으로 지적되고 있다. 미국이 아직까지 재취업보너스 프로그램을 전국적으로 도입하지 않은 이유 중의 하나가 바로 프로그램 진입효과를 우려했기 때문이다.

우리나라의 고용보험제도는 실업급여뿐만 아니라 적극적 노동시장정책을 구현하기 위한 다양한 사업을 포함하고 있으며, 실업급여에 있어서도 실업급여의 수급요건은 엄격히 하는 대신 재취업을 지원·촉진하기 위한 다양한 제도를 두고 있다. 특히 조기재취업수당은 실업급여 수급자격자가 안정된 직업에 조기에 재취직하거나, 스스로 영리를 목적으로 하는 안정된 사업을 영위하도록 지원하기 위한 일종의 조기재취업보너스제도로써 우리나라 고용보험제도의 주요 특징 중의 하나이다.

본 연구에서는 노동공급모형을 이용하여 조기재취업수당제도의 설계와 효과에 대하여 살펴보고, 예산제약선과 무차별곡선이라는 기본적인 경제학적 분석 도구를 통해 현행 조기재취업수당의 제도적인 문제점에 대해 이론적인 분석을 시도하였다.

종전까지는 구직급여를 2분의 1 이상 남겨 놓은 상태에서 재취업하여야만 지급하던 조기재취업수당의 지급요건을 완화하여 2004년 1월 1일부터 2005년 12월 31일까지는 구직급여의 미지급일수에 무관하게 잔여구직급여액의 2분의 1을 지급하도록 변경하였다. 그리고 2006년 1월 1일부터는 구직급여 수급자격자가 재취업한 시점에 따라 차등지급하도록 제도가 다시 변경되었다. 이러한

제도 변화는 조기재취업수당의 수급자수와 지급액을 크게 증가시키지만 이론적 측면에서 볼 때 조기재취업수당의 재취업촉진효과를 약화시키는 것으로 분석되었다. 더구나 이러한 제도의 변화가 고용보험 피보험자에게 널리 인식될 경우 실업급여 신청자가 증가하게 되는 프로그램 진입효과의 가능성도 우려된다. 실제로 2004년과 2005년의 조기재취업수당의 수급자수와 지급액이 2003년에 비하여 급증하였다는 사실은 이러한 이론적 측면의 우려를 더하고 있다. 따라서 2004년 이후 시행되었던 조기재취업수당제도에 대한 정확한 평가를 실업급여 DB와 별도의 추적조사를 통하여 분석하여 향후 고용보험제도 변경시 교훈으로 삼아야 할 것으로 판단된다.

## 참고문헌

- 유길상·김동현·성재민·박혁. 『조기재취업수당의 효율성 평가』. 한국노동연구원, (2005).
- 유길상·김복순·성재민. 『실업급여 수급자의 특성과 재취업 형태』. 한국노동연구원, (2003).
- 유길상·성재민. 「조기재취업수당제도의 재취업촉진 효과」. 『사회보장연구』 21권 2호, 한국사회보장학회, (2005) pp.29~53.
- 황건하. 「조기재취직 보너스지급의 경제적 효과-일리노이 실험을 중심으로-」. 『경영경제』 15집, (1998) pp.237~250.
- Decker, Paul T. “The Impact of Reemployment Bonuses on Insured Unemployment in the New Jersey and Illinois Reemployment Bonus Experiments.” *Journal of Human Resources* XXIX(3). (1994) pp.718~741.
- \_\_\_\_\_. “Work Incentives and Disincentives.” in Christopher J. O’Leary and Stephen A. Wandner, eds., *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*. Kalamazoo: W. E. Upjohn Institute for Employment Research (1997) pp.285~320.
- Meyer, Bruce D. “Lessons from the U. S. Unemployment Insurance

Experiments.” *Journal of Economic Literature* 33 (1). (1995) pp.91~131.

Moffitt, Robert and Walter Nicholson. “The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplemental Benefits.” *Review of Economics and Statistics* LXIV (1). (1982) pp. 1~11.

Robins, Philip K. and Robert G. Spiegelman. eds. *Reemployment Bonuses in the Unemployment Insurance System: Evidence from Three Field Experiments*. Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research (2001).

abstract

---

## **A Study on the Design of the Early Reemployment Bonus System in Korea**

Dong-Heon Kim · Kil-Sang Yoo

In this paper we review the design issues and impacts of reemployment bonuses with the labor supply model suggested by Moffitt and Nicholson (1982) and, using the basic economic analytic tool of budget constraints and indifference curves, analyze the design problems of the Early Reemployment Bonus System in Korea. After the change of the program beginning on January 1, 2004, reemployment qualification period has been extended to benefit periods. This change has the same effect as removing reemployment qualification period, a core design parameter, in the Early Reemployment Bonus System in Korea. Our analysis suggests that this change might have questionable impacts on reducing the unemployment spell of Early Reemployment Bonus recipients. Furthermore, the program change might eventually induce program entry effects as more and more unemployed workers notice the general nature of our Early Reemployment Bonus System. Indeed, our analysis is based on a simple model of budget constraints and indifference curves, and it needs rigorous empirical analyses in the near future with accumulated employment insurance data and survey after the program change in 2004.

Keywords: employment insurance, unemployment benefits, reemployment bonus