

# 대만 실업급여와 재취업 장려금의 효과

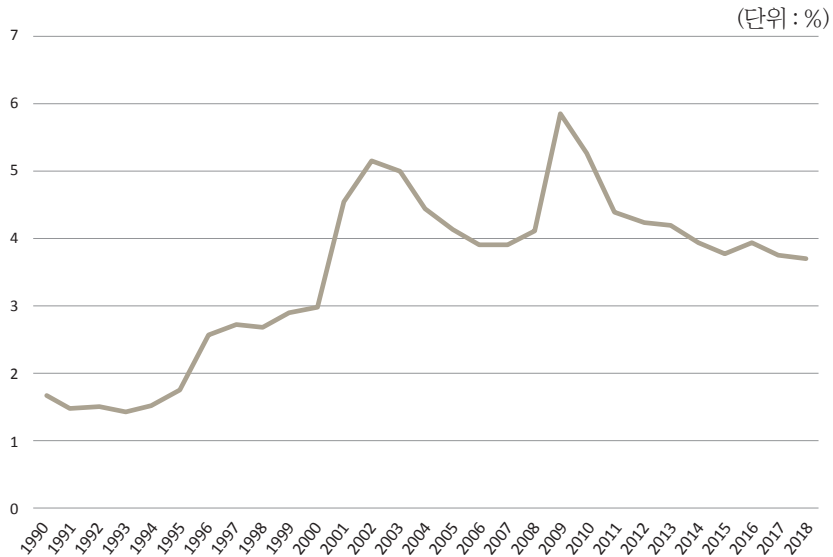
Po-Chun Huang (대만 국립정치대학 경제학과 교수)

## ■ 도입

대만의 실업보험은 1990년대 후반 실업률 증가에 대응하기 위해 1999년 1월에 도입되었다. [그림 1]에서 보듯이, 대만의 실업률은 1990년대 초에 2% 미만으로 유지되었으나 2000년부터 증가하기 시작하면서 2002년에는 5%를 넘어섰다. 2000년대 초반 이후로는, 전 세계적인 금융위기로 다시 한번 실업률이 급등했던 시기를 제외하고는 대체로 2~3% 수준의 안정세를 보였다. 실업률이 급등했던 2000년대 초반과 2009년에 고실업을 해결하기 위한 목적으로 실업보험제도 개혁이 단행되어 재취업 장려금과 연장급여라는 두 가지 제도가 도입되었다. 이 두 가지 급여는 도입시기가 경기침체 이후라는 점에서는 공통점이 있지만, 정책 목표는 매우 다르다.

재취업 장려금의 목표는 실업급여 수급자가 재취업하는 경우 인센티브를 지급하여 조속한 재취업을 촉진하는 것으로, 2002년 5월 공표되어 2003년 1월부터 시행되었다. 실업급여 수급자가 6개월의 실업급여 수급기간이 만료되기 전에 재취업을 하는 경우 남은 실업급여의 50%를 장려금으로 지급하는데 단, 재취업 후 3개월 이상 계속해서 근무한 경우에 지급된다. 한편 연장급여는 실업급여 수급자 중에서 장기실업 가능성이 높은 45세 이상 중고령자와 장애인을 대상으로 실업급여를 연장하여 지급하는 제도이다. 연장급여는 2009년 5월부터 실시

[그림 1] 대만의 실업률



되었으며, 실직 당시 연령이 45세 미만인 경우에는 실업급여 수급기간이 6개월이지만, 실직 당시 연령이 45세 이상이라면 실업급여 수급기간이 9개월까지 연장 가능하다.

이 글에서는 우선 대만의 현행 실업보험제도를 소개하고, 이어서 재취업 장려금이 실업기간과 재취업 성과에 미치는 영향과 연장급여가 실업기간과 재취업 성과에 미치는 영향에 대해 살펴본다. 이 글에서는 이론적 접근이나 계량경제학적 분석은 생략하고, 대만의 실업급여 제도와 그 효과에 중점을 두고 이와 관련된 외국의 관련 연구결과를 비교 검토한 후, 마지막으로 결론을 제시하며 글을 마무리한다.

## ■ 대만의 실업보험

대만의 실업보험은 공무원, 자영업자를 제외한 모든 대만 근로자에게 적용되는 강제적 고용보험제도의 한 부분이며, 고용보험기금에서 실업급여, 재취업 장려금, 직업훈련 생계수당, 육아휴직수당, 국민건강보험료 보조금이 지급된다. 고용보험료는 월급여의 1%로, 보험료의

20%는 근로자, 70%는 사용자, 나머지 10%는 정부가 부담한다.

실업급여 지급대상은 15~65세 실업자로 실업 이전 3년 동안 1년 이상의 근로경력을 가진 자이다.<sup>1)</sup> 실업급여를 받기 위해서, 공공고용서비스기관에 처음 구직등록을 한 이후 14일간 구직활동을 하는 실업인정 절차를 거쳐야 한다. 이 기간이 종료될 때까지 취업하지 못하면, (해당 신청자의 가장 수급기간에 따라) 실업급여 수급이 개시된다. 2009년 이후 실직 당시 45세 미만은 6개월, 45세 이상은 9개월을 가장 수급기간으로 한다.<sup>2)</sup> 실업급여 월지급액은, 미취업 피부양자가 없는 경우에는 실직 전 6개월<sup>3)</sup> 평균임금의 60%이며, 미취업 피부양자가 있는 경우에는 대체율이 인상되어 피부양자 수에 따라 최고 80%까지 상향된다. 실업급여는 월 상한액이 설정되어 있는데, 연구 대상 기간인 2009년부터 2012년까지는 신대만달러(NDT) 기준 26,340달러(한화 약 104만 원)이었다.

실업급여 수급기간 동안 수급자에게는 적극적으로 구직활동을 할 의무가 있다. 구체적으로 실업급여 수급자격이 인정된 후 실업급여를 청구할 때마다 구직활동을 위해 접촉한 업체 2곳 이상을 명시하여야 한다. 일반적으로 이러한 구직활동 노력 요건은 신속한 취업을 촉진하는 ‘채찍’의 역할을 한다. ‘당근’ 전략도 있다. 대만의 실업보험은 조속한 시일 내에 재취업하는 근로자에게 높은 금전적 인센티브를 제공한다. 이러한 인센티브는 재취업 장려금이라는 형태로 지급되는데, 수급기간 종료 전에 취업하는 실업보험 수급자에게 잔여 실업급여의 50%를 지급하는 것으로, 재취업 후 최소 3개월간 근무를 지속하여야 한다. 이 3개월의 근무기간이 연속적이어야 한다거나 동일한 사용자에게 고용되어야 하는 것은 아니다. 3개월 동안 복수의 사용자에게 고용된 경우에도 재취업 장려금을 받을 수 있다.<sup>4)</sup>

- 1) 실업급여 수급자격은 비자발적 실직 또는 기간제 계약의 종료로 인한 실직인 경우로 제한된다. 고용보험법과 근로기준법에 의하면, 비자발적 실직이란 사업장의 폐업, 이전, 휴업, 해산, 도산 또는 경기침체로 인한 정리해고 및 인력감원을 사유로 하는 이직(離職)을 의미한다. 근로경력은 근로자의 고용보험 피보험자격기간을 의미한다. 고용보험법에 의해 파트타임 근로자도 고용보험 적용대상이며, 수급자격 판단 시 파트타임 근로경력도 포함된다.
- 2) 단 한 가지 경우에만 예외로 한다. 실업급여 수급자가 장애인 카드 소지자인 경우에는 실업 당시 연령에 상관없이 9개월 동안 급여를 지급받을 수 있다. 그러나 실업보험 수급자가 장애인 카드 소지자인 경우는 드물다. 우리 연구에서 사용한 데이터를 보면, 연구 대상기간 동안 45세 미만인 자 중에서 실업급여를 6개월을 초과해서 수급한 사람의 비율은 0.8%에 불과했다.
- 3) 근로자가 실직 전 고용보험 피보험자격을 취득한 후 6개월을 의미한다.
- 4) 2012년 7월 이후부터, 3개월의 재취업 기간 산정 시 재고용(recall, 정리해고된 기업에 복귀하여 근무

## ■ 재취업 장려금의 효과

전 세계에서 실업보험제도를 운영하는 국가들 중 실업자에게 재취업 장려금을 지급하는 국가는 소수에 불과하다. 필자가 알기로는, 대만, 대한민국, 헝가리 세 국가에서만 현재 재취업 장려금을 지급하고 있다. 네덜란드(더 구체적으로는 로테르담)에서도 이 제도를 도입한 적이 있었으나 2003년에 폐지되었다. 미국에서도 재취업 장려금에 대한 실험이 4차례 진행되기는 했지만, 실행된 적은 없다. 위 세 국가의 재취업 장려금 제도는 설계에 있어 차이가 있기는 하지만, 실업자가 재취업에 성공하면 추가 보상을 지급하는 일종의 인센티브라는 점에서는 유사하다. 이론적으로는, 취업과 관련된 인센티브를 늘리면 구직활동이 증가하고 인센티브가 없을 때보다 실업상태에 남아 있을 유인이 상대적으로 감소한다. 결과적으로 유보임금(reservation wage)을 낮추어 구직활동이 증가하며, 저임금 일자리를 수용할 의향도 커진다. 여기에서는 대만과 한국의 재취업 장려금의 효과를 미국에서 이루어진 실험 결과와 비교하여 소개한다.<sup>5)</sup>

다시 한번 설명하면, 대만의 재취업 장려금은 실업급여가 소진되기 전에 재취업하고 이후 최소 3개월간 고용을 유지한 근로자에게 잔여 실업급여의 50%를 지급하는 형태로 설계되어 있다. 2003년부터 시행되었으며 제도가 도입되기 이전에 실업급여를 신청하여 실업급여를 받고 있던 수급자에게도 적용되었다. Huang(2019)은 재취업 장려금 제도 시행 이전 기간을 장려금 지급기간의 비교군으로 설정하였다. 실업급여 신청자에 대한 행정데이터와 관련 임금 자료를 활용한 연구 결과, 대만의 재취업 장려금 제도는 실업자들에게 강력한 재취업 인센티브를 제공하는 것으로 나타났다. 재취업 장려금 제도를 시행한 이후 실업급여 수급자가 실업 후 처음 4개월 동안에 재취업할 확률이 40% 이상 상승한 것으로 나타났다. 시간이 경과함에 따라 재취업 장려금 지급액이 감소하기 때문에, 이후 3개월 동안은 재취업 확률이 20~30%

한) 기간은 더 이상 포함되지 않는다.

5) Van der Klaauw and Van Ours(2013)는 로테르담 재취업 장려금의 효과를 평가하였는데, 로테르담의 재취업 장려금은 장기실업부조 수급자에게 지급되었기 때문에 실업급여 수급자에게 지급된 대만의 재취업 장려금과 비교할 수 없다. Lindner & Reizer(2019)는 헝가리 재취업 장려금의 수급률이 낮은 점을 다루었으나, 효과를 추정하지는 않았다.

증가하는 선에 머물게 되고, 그 이후 서서히 감소하여 결국 재취업 효과가 사라진다.<sup>6)</sup>

실업자의 재취업을 장려하기 위해, 한국에서도 실업자를 대상으로 조기재취업수당이라는 재취업 장려금을 지급한다. 한국의 조기재취업수당은 대부분의 실업급여 수급자들이 재취업하는 경우 잔여 실업급여의 50%를 지급한다는 점에서 대만의 제도와 유사하다. 그러나 두 국가의 재취업 장려금 제도는 설계상 세 가지 큰 차이가 있다. 첫째, 대만에서는 실업급여 수급기간 중 언제라도 재취업 장려금을 신청할 수 있지만, 한국의 경우에는 재취업 장려금 지급 요건이 보다 엄격해서, 실업급여 수급자격자가 잔여지급일수를 30일 이상 남기고 재취업한 경우에 장려금을 받을 수 있다. 둘째, 재취업 의무기간은 한국이 더 길다. 한국에서는 재취업 후 6개월(대만은 3개월) 이상 근무한 경우 재취업 장려금을 받을 수 있다. 셋째, 한국에서는 55세 이상 실업급여 수급자의 경우에는 잔여 지급액의 2/3를 장려금으로 지급하는 반면, 대만에서는 연령에 따른 지급액 차이가 없다.<sup>7)</sup>

Ahn(2018)은 한국의 재취업 장려금 효과를 분석하기 위해 회귀불연속모형(regression discontinuity design)을 활용하여 55세 전후의 실업급여 수급자들을 비교하였다. 연구 결과, 상대적으로 높은 연령층에서 재취업 장려금의 재취업 촉진 효과가 크며, 그 효과는 실업 초기에 더 큰 것으로 나타났다. 또한 높은 재취업 장려금으로 인해 고용안정성이 낮아진다는 증거는 나타나지 않았다. 즉 더 많은 재취업 장려금을 받기 위해 상대적으로 열악한 일자리를 선택하지는 않는다는 것이다. 재취업 장려금 제도와 관련하여 고려해야 할 중요한 사항은 이 제도가 비용 대비 효과적인지 여부다. Ahn(2018)에 의하면 실업급여 감소분과 세수 증가분이 재취업 장려금 지급에 따른 비용 증가분을 상쇄할 수 있을 정도로 크다고 하며, 이는 재취업

6) 2003년 이후 현재 실업급여 수급자에게만 지급되며 재취업 장려금은 실업기간이 길어질수록 감소하기 때문에, 재취업 장려금이 재취업에 미치는 효과를 파악하기 위해서는 경기변동 및 기간의존성(duration dependence)을 적절하게 통제해야 한다. 이를 위해 필자는 이산시간위험모형(discrete-time hazard model)을 사용하였다.

7) 편집자 주: 이 글은 Ahn, T.(2018), Huang, P.-C.(2019), Huang, P.-C. and T.-T. Yang(2018) 등에 기반을 두어 해당 연구 당시의 재취업 장려금의 효과를 비교한 것으로, 연구 이후 한국의 재취업 장려금 제도가 개정되었으나, 연구 결과와의 정합성을 위하여 개정 전 제도를 본 원고에 그대로 소개하여 해당 제도하에서의 재취업 장려금의 효과를 본 것임을 명확히 하고자 한다.

참고로, 2014년부터 한국의 재취업 장려금 제도인 조기재취업수당은 다음과 같이 개정되었다. 지급요건은 실업급여 수급자격자가 잔여지급일수를 1/2 이상 남기고 재취업한 경우로, 재취업 의무기간은 12개월, 55세 이상의 장려금 지급액 수준은 잔여지급액의 1/2로 단일화되었다.

장려금이 실업급여 비용을 줄일 수 있는 유용한 도구임을 시사한다.

전체적으로, 대만과 한국의 재취업 장려금에 대한 실증연구 결과는 미국 4개 도시, 뉴저지, 일리노이, 워싱턴, 펜실베이니아에서 실시된 재취업 장려금 실험 결과와 일치한다(Woodbury and Spiegelman, 1987; Corson and Spiegelman, 2001). 이 실험들은 재취업 장려금이 재취업 임금을 낮추지 않으면서 실업급여 수급기간은 크게 줄인다는 결과를 보여주었다. 그럼에도 불구하고, 일반적으로 재취업 장려금의 효과가 장려금의 지급 및 관리에 소요되는 비용을 완전히 충당할 만큼 크지는 않았다(O'Leary et al., 2005).

Ahn(2018)에서도 밝힌 바와 같이, 이 연구 결과 고령자들에게 나타난 재취업 장려금의 효과를 전체 실업급여 수급자들에 대한 재취업 장려금의 효과로 일반화할 수는 없다는 한계가 있다. O'Leary et al.(2005)은 근로자가 실업급여를 소진할 가능성이 클수록 재취업 장려금의 효과가 크다는 실증적 증거를 제시하였다. 고령 근로자일수록 실업기간이 더 긴 경향이 있기 때문에, 재취업 장려금이 실업급여 수급기간에 미치는 효과는 고령 근로자에게 더 크게 나타날 수 있을 것이다. 필자는 현재 대만의 자료를 바탕으로 생애주기에 따른 재취업 장려금의 효과를 연구하고 있다. 예비연구 결과에 의하면, 고령 근로자에게 재취업 장려금이 실업급여 수급기간을 감소시켜 재취업을 촉진하는 효과가 더 크게 나타났다. 한국의 경우에도 고령 근로자들에게서 재취업 장려금의 효과가 더 크다면, 전체 연령을 대상으로 재취업 장려금의 효과를 분석할 경우 비용효과성이 불명확할 수도 있다.

## ■ 연장급여의 낮은 활용률

2009년부터 대만에서는 연장급여제도가 시행되어 실직 당시 45세 이상인 근로자는 9개월간 실업급여를 수급받을 수 있다. 이에 반해, 45세 미만인 근로자의 실업급여 수급기간은 6개월이다. 이러한 연장급여 수급자격의 차이와 대만의 실업급여 수급자 행정 데이터를 바탕으로 회귀불연속모형을 활용하여 연장급여가 실업기간 및 재취업에 미치는 효과를 추정해 볼 수 있다. 그런데 대만에서는 실업자가 재취업에 성공하면 잔여 실업급여의 50%를 재취업 장려금으로 지급하기 때문에 실제로 연장급여가 지급되는 경우는 드물다. 연장급여제도로 인해

실업급여 수급가능기간이 연장되었을 뿐 아니라 실업급여 소진 이전에 재취업하는 근로자가 받을 수 있는 재취업 장려금 지급액도 인상되었다. 연장급여로 인해 재취업 장려금의 실업기간 단축 효과가 더욱 커진 것까지 고려했을 때, 대만의 연장급여가 노동공급에 어떠한 영향을 미치는지는 불확실하다.

Huang and Yang(2018)은, 재취업 장려금이 연장급여 수급으로 인한 도덕적 해이를 부분적으로 감소시키지만, 연장급여의 유동성 효과(liquidity effect)는 그대로 유지되기 때문에 대만의 연장급여제도는 실업기간을 증가시킬 것으로 예측한다.<sup>8)</sup> 연구결과에 의하면, 실업급여 수급가능 기간이 90일 연장(180일에서 270일)된 후, 실제 실업급여 수급기간은 57일(63%) 늘어났고 재취업까지 소요되는 실직기간(non employment duration)은 41일(46%) 늘어났다. 실직기간의 분포를 보면 확연하게 실업급여 소진 시점 근처에서 재취업으로의 이동이 집중되어 있는 것을 알 수 있는데, 이는 근로자들이 실업급여를 소진할 때까지 취업을 어느 정도 미루는 것을 암시한다. 연장급여는 실업급여가 연장되지 않았을 경우 실업급여를 소진했을 근로자들뿐 아니라, 실업급여를 소진할 가능성이 낮은 근로자들의 실직기간도 늘리는 효과가 있다. 구체적으로는 연장급여는 실업급여 최초 수급 9개월 내 취업 확률을 21% 낮추며(원래 실업급여 지급기간인) 실업급여 최초 수급 6개월 내 취업 확률도 12% 낮추는 것으로 추정되었는데, 이는 근로자들이 실업급여 연장을 예측하고 이를 감안하여 구직활동 기간을 결정하고 있다는 의미이다.

연구에 따르면 연장급여가 실직기간 연장에 상당히 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 45세 전후의 실업급여 수급자 전반의 재취업 임금에 미치는 영향은 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 하지만 실업급여 수급가능 기간이 90일 연장되었을 때, 실업급여 소진 가능성이 가장 높은 상위 25% 근로자들의 재취업 임금은 2.8% 증가했지만 그보다 실업급여 소진 가능성이 낮은 나머지 75% 근로자의 임금에는 큰 영향이 없는 것으로 나타났다. 실직 전 평균임금을 유동성 제약 지수로 활용해서 분석한 결과, 연장급여는 실업급여 소진 가능성이

8) Chetty(2008)에 의하면, 실업급여 수준이 높아지면 두 가지 경로를 통해 실업기간이 연장된다. 하나는 실업급여가 취업의 기회비용을 높이고 근로자의 취업 인센티브를 왜곡시킨다는 것이다(도덕적 해이 효과). 또 다른 하나는, 실업급여를 통해 실업기간 동안 근로자의 유동성 부족이 해결되어 실업기간이 연장된다(유동성 효과). 재취업 장려금을 통해 실업보험의 소비평탄화 효과에 영향을 미치지 않으면서 도덕적 해이를 줄일 수 있다.

가장 높은 저임금 근로자들에 대해서만 일자리 매칭 정도(job match quality)를 개선시키는 것으로 나타났다. 이 연구 결과에 의하면, 실업급여 소진 시점의 유동성 제약이 연장급여가 일자리 매칭 정도에 미치는 효과에 중요한 역할을 하는 것으로 보인다.

## ■ 결론

지금까지 대만의 실업급여제도를 간략하게 소개하고 재취업 장려금과 연장급여가 실업기간과 재취업에 미치는 효과에 대해 살펴보았다. 하지만 이 글은 대만에서 실업급여 지급액의 감소분이 재취업 장려금 지급분보다 더 많은지에 대해서는 답하지 못하고 있다. 그러한 연구를 위해서는 실제 장려금 수급액에 관한 자료가 필요하며, 자료가 제공된다면 실업급여제도에서 재취업 장려금의 비용효과성을 측정해 볼 수 있을 것이다. 사회적 관점에서 보면, 재취업 장려금이 재취업 임금에 미치는 효과를 평가하는 일도 중요하다. 미국과 한국에서의 재취업 장려금의 효과에 대해 연구한 결과들에서는, 재취업 장려금 지급이 실업기간을 줄임에도 일자리의 매칭 정도를 감소시키지는 않는 것으로 나타났다. 이는 대만의 재취업 장려금 제도에 대한 연구와는 다른 결론인데, 미국과 한국의 사례를 바탕으로 한 연구들이 반드시 정확하다 할 수는 없다. 한국이나 미국과는 달리, 대만의 재취업 장려금 제도는 수급자격에 제한을 두지 않고 모든 실업급여 신청자들에게 지급하기 때문에 집단 특성에 따른 차이가 결과에 영향을 미치지 않기 때문이다. 재취업 장려금이 재취업 임금에 미치는 영향에 대한 추후 연구를 통해, 장려금이 생애주기에 따라 근로자 집단별로 재취업에 어떠한 영향을 미치는지를 더욱 정확하게 평가할 수 있을 것이다.

재취업 장려금의 주요 특징 중 하나는, 일단 재취업된 후에는 근로자의 소득을 증가시키지만 실업기간 중에는 근로자의 소득에 아무런 변화를 주지 않는다는 점이다. 다시 말해, 장려금은 실업급여의 소비평탄화 효과를 유지하면서 도덕적 해이를 줄인다(Ahn, 2018; Huang and Yang, 2019). 따라서 장려금은 실업급여로 인한 도덕적 해이를 해결할 수 있는 유용한 보완책이 될 수 있다. 최적의 실업보험제도 설계라는 관점에서 보면, 재취업 장려금이 구직행동에 미치는 효과는 실업급여의 도덕적 해이 효과를 파악하는 데 도움이 되기 때문에, 재취업



---

장려금의 효과가 경기변동과 인구구조 변수에 따라 어떻게 달라지는지를 파악할 수 있다면 최적의 실업보험제도 설계를 위한 실마리를 얻을 수 있을 것이다.

마지막으로, 재취업 장려금과 관련하여 다른 측면들에 대해서도 살펴볼 가치가 있다. 한 예로, 사용자와 근로자가 공모하는 경우 재취업 장려금을 받기 위해, 사용자가 근로자를 해고하고 곧 재고용할 가능성이 있으므로 재취업 장려금 제도로 인해 일시해고가 증가할 수 있다. 또 다른 예로, 재취업 장려금으로 인해 비수급자들의 실직기간이 늘어날 가능성도 고려할 수 있다. 재취업 장려금 수급자들이 짧은 시간 동안 보다 활발하게 구직활동을 전개하여, 재취업 장려금을 받지 못하는 구직자들이 찾는 일자리까지 더 빠르게 메워 비수급자들의 평균적인 실직기간이 길어질 가능성이 있기 때문이다. 이러한 효과들의 실재 여부와 중요성에 대해서는 추가 연구가 필요하다. **KLI**

---

---

## 참고문헌

---

---

- Ahn, T.(2018), “Assessing the effects of reemployment bonuses on job search: A regression discontinuity approach,” *Journal of Public Economics* 165(1), pp.82-100.
- Chetty, R.(2008), “Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance,” *Journal of Political Economy* 116(2), pp.173-234.
- Corson, W. A. and R. G. Spiegelman(2001), “Design of three field experiments,” edited by Philip K. Robins and Robert G. Spiegelman, *Reemployment Bonuses in the Unemployment Insurance System Evidence from Three Field Experiment*, pp.25-74.
- Huang, P.-C.(2019), “Estimating the effects of a time-varying reemployment bonus,” Working Paper.
- Huang, P.-C. and T.-T. Yang(2018), “The effects of extended unemployment benefits: Evidence from a regression discontinuity design,” Working Paper.
- \_\_\_\_\_(2019), “Evaluating welfare effect of extending unemployment insurance benefits: Evidence from two natural experiments,” Working Paper.
- Lindner, A. and B. Reizer(2019), “Frontloading the unemployment benefit: An empirical assessment,” Working Paper.
- O’Leary, C. J., P. T. Decker, and S. A. Wandner(2005), “Cost-effectiveness of targeted reemployment bonuses,” *Journal of Human Resources* 4(1), pp.270-279.
- Van der Klaauw, B. and J. C. Van Ours(2013), “Carrot and stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare,” *Journal of Applied Econometrics* 28, pp.275-296.
- Woodbury, S. A. and R. G. Spiegelman(1987), “Bonuses to workers and employers to reduce unemployment: Randomized trials in Illinois,” *American Economic Review* 77(4), pp.513-530.