

한국의 재취업보너스제도 연구: 미국과 일본의 제도 비교로부터 얻는 시사점*

김 동 현** · 이 승 렬***

◀ 요약 ▶

본 연구는 한국, 일본, 미국의 재취업보너스제도를 재취업보너스 금액, 재취업보너스 수급 자격 기간, 재취업 기간 등의 구성 요소별로 구분하여 비교하고, 이러한 비교 분석을 바탕으로 우리나라 조기재취업수당제도의 개편 방향을 제시한다. 우리나라의 조기재취업수당제도는 미국의 재취업보너스 실험에 비해 훨씬 관대한 수준을 보이고 있다. 또한 우리나라의 조기재취업수당은 제도 도입 당시에는 일본의 제도와 유사하였지만, 2004년의 제도 변화를 거치면서 현행 일본에서 시행하고 있는 제도에 비해 관대하게 운영되고 있음을 파악할 수 있다. 이는 조기재취업수당을 재취업촉진 수단으로만 인식하며 조기재취업수당의 도입이 실업급여 지출비용의 절감에도 기여하기 위해 도입되었다는 점을 충분히 고려하지 않았기 때문인 것으로 보인다. 예를 들어, 대기기간 중의 조기재취업수당 지급은 실업급여 지출비용의 절감이라는 목표를 명시적으로 고려하지 않은 사례이다. 따라서 향후 제도 개편의 방향은 비용 효과성도 명시적으로 감안하여 수립되어야 할 것이다.

주제어: 고용보험, 실업급여, 재취업보너스

* 본 연구는 아시아연구기금(2008년)의 연구비 지원으로 이루어졌다. 본 논문의 초고에 대해 매우 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자들에게 감사드린다.

** 동국대학교 경영·관광대학 경제금융학과 교수(dhkim@dongguk.ac.kr)

*** 한국노동연구원 연구위원(yeesy@kli.re.kr)

1. 서론

1980년대 이후 미국과 캐나다에서는 실업급여 수급자의 조기재취업을 촉진하기 위한 다양한 현장실험을 실시하였다(유길상 외, 2005; 김동현·유길상, 2006). 이들 실험은 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 재정적 유인을 통해 재취업을 촉진하는 것이고, 다른 하나는 실업급여 수급자에게 추가적인 구직활동지원이나 고용서비스와 같은 직접적인 서비스를 제공하는 것이다. 재정적 유인에는 조기에 재취업을 하는 수급자에게 정액의 수당을 제공하는 재취업보너스제도, 재취업하는 수급자에게 소득 상실의 일부를 보전해주는 임금보험제 등이 있다. 직접적인 서비스에는 수급자의 고용가능성을 높이거나 직업탐색을 보다 효과적으로 할 수 있도록 구직활동을 지원하거나, 자영업에 관심이 있는 수급자에게 창업을 지원하는 제도가 있다.

미국은 1980년대에 일리노이, 뉴저지, 워싱턴, 펜실베이니아 주 등에서 재취업보너스제도를 실험적으로 시행하였던 경험이 있다. 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 임금보험제를 실험적으로 시행한 바가 있다.

그러나 미국과 캐나다는 재취업보너스제도에 대한 실험적 평가가 예상보다 저조하였기 때문에 이 제도를 전국적으로 도입하지 않았다. 평가결과에 의하면 실업급여 수급자의 피보험 실업기간을 줄이는 데에 미미한 효과밖에 없어 실업급여 수급자의 조기 재취업을 촉진하는 데에는 비용 효과적이지 않은 것으로 나타났기 때문이다. 아울러 재취업보너스제도를 고용보험 내에 항구적으로 도입할 경우 실업급여 신청자를 증가시킬 수 있는 프로그램 진입효과가 나타날 가능성이 있는 것으로 지적되었다. 미국이 아직까지 재취업보너스제도를 전국적으로 도입하지 않은 이유 중의 하나가 바로 프로그램 진입효과를 우려하였기 때문이다(Meyer, 1995; Robins and Spiegelman, 2001).

고용보험 내에서 항구적으로 재취업보너스제도를 시행하고 있는 국가는 한국과 일본이 유일한 것으로 보인다(Wandner, 2010). 우리나라에서는 고용보험이 도입되면서 조기재취직수당이라는 명칭으로 재취업보너스제도가 도입되었다. 일본의 재취직수당은 실업급여 수급자의 조기

재취직을 촉진하기 위해 1974년의 고용보험법의 제정에 의해 1975년부터 시행되고 있다.

최근 우리나라에서는 조기재취업수당의 효과에 관한 연구가 이루어지고 있다.¹⁾ 특히 유길상·성재민(2005)의 연구는 우리나라 조기재취업수당의 효과를 분석한 최초의 연구이다. 이 연구에 의하면 우리나라의 조기재취업수당은 2003년 당시 제도 하에서 구직급여 지급일수를 평균적으로 31일 정도 단축하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 미국의 재취업보너스 실험에서 가장 효과가 크게 나타났던 일리노이 실험의 효과에 비해 훨씬 높은 수치이다. 이렇게 미국의 현장실험 결과에 비해 재취업 효과가 높게 나타난 것은 일정 부분 우리나라가 운용하고 있는 조기재취업수당제도가 상대적으로 관대한 수준이라는 점에 기인한다고 판단된다. 그러나 제도설계가 관대하기 때문에 재취업 효과가 높게 나타난 것이라면, 재취업 효과에도 불구하고 실업급여 지출비용의 절감이라는 목표에서 본다면 비용 효과적이지 않을 가능성이 있다.

본 연구는 이런 문제의식 하에서 한국, 일본, 미국의 재취업보너스제도와 정책 경험을 비교 분석하고, 우리나라 조기재취업수당제도의 개편을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 일본과 미국의 경우만을 비교 분석한 것은 앞서도 언급하였듯이 일본과 미국을 제외하고는 우리의 조기재취업수당과 유사한 형태의 제도가 없기 때문이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 미국의 재취업보너스 실험의 주요 특징과 효과에 관한 선행연구와 국내의 선행연구를 검토한다. 제3장은 재취업보너스제도의 기본적인 구성 요소에 따라 한국, 일본, 미국의 제도를 비교 분석한다. 제4장에서는 현행 조기재취업수당제도의 대안의 하나로 주목을 받고 있는 미국의 개인재취업계좌 시범사업에 관해 정책적 논의를 전개한다. 마지막으로 제5장에서는 이상의 논의를 요약하고 결론을 내린다.

¹⁾ 우리는 일본의 고용보험 DB를 이용한 평가연구를 구하려고 노력하였지만, 일본에서는 취업촉진수당의 효과에 대한 평가연구를 한 적이 없어 필요한 자료를 구할 수 없었다.

2. 선행연구 검토

1) 미국의 재취업보너스 실험

미국은 1980년대에 무작위 할당실험을 이용하여 일리노이, 펜실베이니아, 워싱턴 주 등에서 재취업보너스 실험을 실시하였다(Meyer, 1995; Robins and Spiegelman, 2001). 다음 <표 1>에는 일리노이, 펜실베이니아, 워싱턴 실험의 주요 특징과 효과가 정리되어 있다.²⁾

일리노이 실험에서는 단일 실험집단에 속하는 실업급여 수급자가 11주 이내에 재취업을 하고 최소 4개월의 지속적인 고용을 유지할 경우 500달러의 정액 보너스를 지급하였다. 펜실베이니아 실험은 4가지 실험집단으로 구성되었고, 실업급여 수급자가 6주 혹은 12주 내에 재취업을 하고 최소 16주 동안 고용을 유지할 경우 105~1,596달러에 해당하는 보너스를 지급하였다. 워싱턴 실험은 6가지 실험집단으로 구성되었고, 실업급여 수급자가 3~13주 내에 재취업에 성공하고 최소 4개월 동안 고용을 유지하게 되면 110~1,254달러 범위의 보너스를 제공하였다.

재취업보너스 실험집단에 속한 수급자 중 보너스 수급자격 기간 내에 실업급여 수급을 그만둔 자의 비율은 43~57% 수준이었다. 그리고 이들 중 55~70%가 보너스를 수급할 자격이 있는 것으로 나타났다. 그러나 3가지 실험 모두에서 실제로 보너스를 신청하여 수급한 자의 비율은 11~15%로 매우 낮게 나타났다. 보너스 신청에 드는 거래비용이 그다지 크지 않음에도 불구하고 이렇게 신청률이 낮게 나타나는 이유에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 다만 보너스 신청률이 낮을 경우 프로그램의 비용효과성은 증가하지만, 만일 재취업보너스가 미국의 실업보험제도 내에 항구적으로 도입된다면 보너스 신청률은 지금보다 높아질 가능성이 크다는 점이 지적되고 있다.

피보험 실업기간에 미치는 효과는 일리노이 실험에서 가장 크게 나타났다. 일리노이 실험에서 피보험 실업기간은 1주일이 단축되었고, 통계적으로 유의하였다. 펜실베이니아 실험과 워싱턴 실험에서는 피보험 실업기간이 0.5주 정도가 단축되었다.

일리노이 실험의 경우 보너스 신청률이 낮았기 때문에 실험집단 1인당 평균 보너스 지급액은 68달러 수준이었다. 그런데 실업급여 지급액의 절감 효과가 150달러였기에 관리비용을 감안하더라도 재취업보너스 프로그램은 실업보험제도 수지에 78달러나 기여한 것으로 나타났다. 펜

²⁾ 미국의 재취업보너스 실험의 주요 특징과 효과는 유길상 외(2005)의 연구를 참조하여 작성한 것이다.

실베이니아 실험에서는 실업급여 지급액의 절감 효과가 102달러이며 1인당 평균 보너스 지급액은 98달러였기 때문에 관리비용을 감안하면 재취업보너스 프로그램은 실업보험제도에 대해 비용 중립적이다. 한편 워싱턴 실험에서는 1인당 평균 보너스 지급액이 95달러인 반면 실업급여 지급액의 절감 효과가 63달러에 그쳤기 때문에 비용 효과적이지 않은 것으로 나타났다.

재취업 직장에서의 소득수준을 살펴보면, 일리노이 실험과 펜실베이니아 실험의 경우에는 근로소득이 증가하였지만 워싱턴 실험에서는 근로소득이 감소하였다. 따라서 일리노이와 펜실베이니아 실험에서는 실험집단에 속한 실업급여 신청자가 순편익을 경험하였지만, 워싱턴 실험에서는 그렇지 못하였다. 정부와 사회의 측면에서도 일리노이와 펜실베이니아 실험은 순편익을 발생시켰지만 워싱턴 실험은 그렇지 못하였다.

일리노이 실험의 효과는 모든 측면에서 긍정적이었고, 일리노이 실험의 비용 효과성에 고무되어 펜실베이니아, 워싱턴 주에서도 재취업보너스 실험들이 실시되었다. 그러나 재취업보너스 프로그램이 전국적인 프로그램으로 제도화될 경우 몇 가지 고려해야 할 상황들이 있다(Meyer, 1995). 첫째, 보너스 프로그램의 존재는 더 많은 실업급여 수급자격자가 실업급여를 신청하도록 유인할 가능성이 있다. 재취업보너스 실험들이 실시되었던 당시 미국의 실업급여 신청률은 65% 정도였다. 보너스 프로그램의 제도화로 인해 실업보험 신청률은 높아질 가능성이 큰데, 이 효과를 프로그램 진입효과라고 부른다. 둘째, 재취업보너스 실험에서 보너스 신청률은 50%보다 낮았다. 보너스 프로그램이 항구적으로 도입될 경우 보너스 신청률도 실험 당시의 신청률보다 높아질 가능성이 있다. 셋째, 보너스 수급자의 재취업은 다른 근로자의 고용 기회를 구축하였을 가능성이 있다. 이 효과를 문헌에서는 구축효과라고 부른다. 이 3가지 효과들은 모두 보너스 프로그램의 비용 효과성에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 실제로 이 3가지 효과들이 보너스 프로그램의 순편익에 미치는 효과를 살펴보기 위해 몇 가지 가상적인 상황 하에서 모의실험을 실시해본 결과를 살펴보면, 이 3가지 효과의 가능성을 감안할 때 보너스 프로그램의 제도화는 실업보험기금과 정부 측면에서 비용 효과적이지 않은 것으로 나타났다(Robins and Spiegelman, 2001).

[표 1] 미국의 재취업보너스 실험의 주요 특징과 효과

	일리노이 (1984-85)	펜실베이니아 (1988-90)	워싱턴 (1988-89)
프로그램 등록기간	1984/7-1984/11	1988/7-1989/10	1988/2-1988/11
실험 조사장소(개소)	22	12	21
분석대상 표본 크기(명)	8,138	12,226	15,534
·실험집단	4,186	8,834	12,452
·통제집단	3,952	3,392	3,082
평균 주당 급여액(\$)	135	185	153
주당 급여액 범위(\$)	51-161	35-266	55-209
평균 임금대체율(%)	36	43	39
실험집단의 수	1	4	6
평균 보너스 제의 금액(\$)	500	778	574
보너스 제의 금액 범위(\$)	-	105-1,596	110-1,254
평균 수급자격 기간(주)	11	9.8	8.4
수급자격 기간 범위(주)	-	6-12	3-13
재취업 기간	4개월	16주	4개월
수급자격 기간 내 UI 탈출률(%)	43	57	56
보너스 수급자격자 비율(%)	30	34	31
보너스 실제수급자 비율(%)	14	11	15
평균 보너스 지급액(\$)	68	98	95
평균 실업기간 효과(주)	-1.04**	-0.58**	-0.40*
평균 연간 급여액 효과(\$)	-150**	-102**	-63*
평균 취업확률 효과(3분기)	0.021	-0.014	0.00
평균 연간 근로소득 효과(\$)	250*	93	-88
실험집단 1인당 연간 순편익(\$)			
·실업급여 신청자	105	66	-33
·실업보험제도	79	1	-36
·정부	142	24	-57
·사회	247	90	-91

주 : * = 10%, ** = 5% 유의수준. 실업급여 신청자의 순편익 = 근로소득 효과 - 감소된 실업급여액 + 보너스 금액 - 세금 추정치; 실업급여제도의 순편익 = 감소된 실업급여액 - 보너스 지출금액 - 보너스 프로그램 관리비용; 정부의 순편익 = 실업급여제도 순편익 + 세금 증가분; 사회의 순편익 = 근로소득 효과 - 보너스 프로그램의 관리비용. 보너스 프로그램의 관리비용은 실험집단 1인당 3달러, 그리고 세금은 근로소득 효과의 25%로 가정하였음.

자료 : Robins and Spiegelman(2001), 유길상 외(2005).

2) 국내 연구

우리나라 조기재취업수당에 관한 연구는 조기재취업수당의 효율성과 비용 효과성을 평가한 연구와 조기재취업수당 수급자의 특성을 분석한 연구로 나누어진다.

조기재취업수당의 효율성과 비용 효과성을 평가한 연구에는 유길상·성재민(2005), 김용성 외(2009), 김동헌·박혁(2011) 등의 연구가 있다. 유길상·성재민(2005)의 연구는 구조화된 설문지를 이용하여 조기재취업수당 수급자와 비수급자 1,463명을 대상으로 실시한 추적조사 자료를 이용하였다. 분석에 사용된 1,463명 표본은 2003년 3~5월에 이직하여 실업급여를 수급한 전체 실업급여 수급 경험자를 무작위로 추출하여 응답을 받아낸 표본이다.

이 연구의 분석결과는 2003년 당시 제도가 구직급여 평균 수급일수를 단축시키는 효과가 있음을 보여준다. 조기재취업수당제도가 있다는 것을 알고 있었던 자의 재취업 위험률은 모르고 있었던 자에 비해 매칭을 하지 않았을 때 약 2.5배, 매칭을 했을 때 약 2.9배 정도 높은 것으로 나타났다. 구직급여 수급일수에 자연로그를 취한 것을 종속변수로 놓고 회귀분석을 시도한 결과는 매칭을 하지 않았을 때 25.2일, 매칭을 했을 때 31.1일 정도 평균 수급일수를 단축하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 재취업 후 소득에 대한 조기재취업수당의 효과를 살펴본 결과, 미국의 재취업보너스 실험 결과와 유사하게 조기재취업수당은 유보임금을 낮추는 것이 아니라 구직활동 노력을 제고하는 것으로 나타났다. 이 연구는 이러한 긍정적인 분석 결과에 대해 우리의 조기재취업수당 금액이 미국의 재취업보너스 실험에서 제시되었던 금액에 비해 상대적으로 높은 수준이라는 제도의 특징과 밀접한 관련이 있을 것으로 해석하고 있다.

최근 김용성 외(2009)의 연구는 고용보험 DB 자료를 이용하여 1997년 1월부터 2008년 4월까지의 분석기간 동안 조기재취업수당제도의 실업기간 단축 효과를 실증적으로 분석하고 분석결과를 이용하여 사업의 비용 효과성을 평가하였다. 이 연구에서 실업기간은 실업급여 수급이 시작된 날부터 재취업일의 전날까지로 정의하고 있다. 이 연구는 조기재취업수당제도의 인지 여부를 기준으로 실험집단과 통제집단을 분류하고 있다. 구체적으로 조기재취업수당의 수급요건을 갖춘 사람들 중 조기재취업수당을 수령한 집단은 제도를 인지하고 있기 때문이라고 간주하고 실험집단으로 분류하고, 수급

요건을 갖추었음에도 불구하고 조기재취업수당을 수령하지 않은 집단은 제도를 인지하지 못하였기 때문이라고 간주하고 통제집단으로 분류하고 있다. 추정 결과를 보면, 실험집단이 통제집단에 비하여 평균값에서 평가한 경우 66%, 중간값에서 평가한 경우 18% 정도 실업기간이 짧은 것으로 나타났다. 그러나 조기재취업수당을 수령한 집단에서 제도로 인한 평균적인 실업기간 단축 효과는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

이 연구에 의하면 조기재취업수당제도는 비용 효과적이지 않은 것으로 나타났다. 조기재취업수당제도의 직접적 편익은 실업기간 단축에 따른 구직급여 지출의 감소이고, 직접적 비용은 조기재취업수당으로 지급된 금액이다(실업급여 관리비용은 무시). 따라서 양자를 비교하면 비용편익분석을 시도할 수 있다. 비용편익 분석결과를 살펴보면, 우선 1997년부터 2007년까지 조기재취업수당제도 시행에 따른 비용은 현재가치로 총 1조 851억 원, 그 편익은 6,808억 원으로 추정되었다. 비용 대비 편익의 비율은 연평균 0.6 수준으로 낮게 나타났다.

고용보험의 조기재취업수당은 2004년과 2006년 두 차례에 걸친 제도 변화로 인해 수급자수와 지급액이 급증하였다. 특히 2006년 1월부터는 구직급여 수급자격자가 재취업한 시점에 따라 조기재취업수당을 차등적으로 지급함으로써, 수급요건의 변화는 없지만 '실질적으로' 보너스 금액을 증가시키는 효과를 보이고 있다. 최근 김동헌·박혁(2011)의 연구는 고용보험 DB 자료를 이용하여 2006년의 제도 변화가 실업기간에 미치는 효과분석을 시도한다. 이 연구의 분석결과에 의하면, 2006년의 제도 변화로 인해 조기재취업수당 수급자의 구직급여 수급일수가 평균적으로 30% 단축되었다고 추정된다. 이는 구직급여 평균 수급일수가 15.9일 정도 단축되었다는 것을 의미하며, 2006년의 제도 변화가 어느 정도 구직급여 수급일수를 단축시키는 효과가 있음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 이러한 제도 변화로 인해 구직급여 지급액의 절감보다는 조기재취업수당 지급액의 추가적 비용이 더욱 크게 나타났기 때문에, 전체 실업급여 지출비용을 절감하는 데는 비용 효과적이지 않은 것으로 판단된다.

조기재취업수당 수급자의 특성을 분석한 연구로는 유길상(2007)과 김동헌·박혁(2008)이 있다. 2003년의 자료를 이용하여 분석한 유길상(2007)의 연구에 의하면, 여성보다는 남성이, 40대 이상의 중·고령자에 비하여 30대 이하의 젊은 연령계층이, 중졸이

하의 저학력 계층에 비하여 대학 졸업 이상의 고학력층이, 이직 전의 임금이 낮은 임금 계층보다는 고임금계층이 조기재취업수당을 받을 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 노동시장에서 상대적으로 재취업이 용이한 자들이 주로 조기재취업수당의 수혜자임을 보여주며, 목표 효율성(target efficiency)의 측면에서 보면 조기재취업수당의 제도적인 문제점으로 지적된다. 우리의 조기재취업수당은 일본의 제도와 마찬가지로 일반 구직 급여 수급자를 대상으로 하며, 장기실업자 등과 같은 특정한 목표 집단을 설정하고 있지 않기 때문이다. 김동현·박혁(2008)의 연구에서는 2004년의 제도 변화 이후에도 유길상(2007)의 연구에서 제시되었던 결과와 유사하게 남성, 30세 미만, 고학력 수급자가 조기재취업수당을 받을 가능성이 높다는 수급자 특성의 전반적인 패턴이 유지되고 있음을 확인하고 있다.

3. 재취업보너스제도 비교 분석

재취업보너스제도의 기본적인 구성 요소는 재취업보너스 금액, 재취업보너스 수급자격 기간, 그리고 재취업 기간이다(Corson and Spiegelman, 2001; 유길상 외, 2005; 김동현·유길상, 2006). 재취업보너스 금액은 재취업을 촉진하기 위해 재정적 유인으로 제공하는 재취업보너스 제의 액수이다. 수급자격 기간은 실업급여 수급자가 재취업보너스를 받을 자격이 있는 기간을 의미한다. 그리고 재취업 기간은 안정된 직장에 재취업한 후 재취업보너스를 수급하기 위해 일정 기간 동안 고용을 유지해야만 하는 기간을 말한다. 재취업보너스제도는 이 세 가지 구성 요소의 결합에 따라 다양한 형태의 제도 설계가 가능하다. 아울러 대기기간 중의 재취업보너스 지급 여부도 제도설계에서 고려되어야 할 사항이다.

여기에서는 미국, 한국, 일본의 재취업보너스 제도설계와 정책 경험을 이러한 기본적인 구성 요소별로 나누어 비교 분석하고자 한다.³⁾

³⁾ 미국의 제도와 정책 경험은 유길상 외(2005), 일본의 제도는 허재준 외(2007)와 이승렬(2009)의 연구를 참조하여 작성하였다.

1) 재취업보너스 금액

1984년에 시작된 일리노이 실험은 실험집단에 속한 실업급여 신청자가 재취업보너스 수급자격 기간 내에 취업할 경우 500달러의 고정 금액을 지급하였다. 500달러라는 재취업보너스 금액은 실험의 예산제약과 최소한의 재정적 유인이 될 만한 금액이 얼마인가를 함께 고려하여 설정된 금액이다. 당시 일리노이 주의 평균적인 실업급여 신청자에게 500달러라는 금액은 연봉의 5%에 해당하며, 약 4주간의 실업급여에 해당하는 금액이었다.

1988년 7월에 시작된 펜실베이니아 실험은 재취업보너스 금액과 수급자격 기간에 있어 4가지 조합을 설계하여 4가지 실험집단에게 적용하였다. 즉 이 실험에서는 낮은 혹은 높은 재취업보너스 금액, 그리고 짧은 혹은 긴 수급자격 기간이라는 4가지 종류의 보너스 제의 구조를 가지고 있다. 구체적으로, 낮은 재취업보너스 금액은 주당 실업급여액의 3배, 높은 재취업보너스 금액은 주당 실업급여액의 6배로 설정되었다. 당시 주당 실업급여액의 범위가 35~260달러였기 때문에 펜실베이니아 실험의 재취업보너스 금액은 최소 105달러에서 최대 1,560달러에 달하였다. 낮은 재취업보너스 금액의 평균은 502달러, 높은 재취업보너스 금액의 평균은 1,000달러 수준이었다.

1988년 2월에 실시되었던 워싱턴 실험은 재취업보너스 금액과 수급자격 기간에 있어 6가지 조합을 설계하여 6가지 실험집단에 적용하였다. 즉 재취업보너스 금액이 낮은, 중간, 그리고 높은 수준, 그리고 수급자격 기간은 짧은 혹은 긴 기간이 설정되어 모두 6가지 종류의 보너스 제의 구조를 가지고 있다. 낮은 재취업보너스 금액은 주당 실업급여액의 2배, 중간과 높은 금액은 각각 주당 실업급여액의 4배와 6배로 설정되었다. 실제 재취업보너스 금액의 범위는 최소 110달러에서 최대 1,254달러였고, 낮은 재취업보너스 금액의 평균은 307달러, 중간 금액의 평균은 615달러, 그리고 높은 금액의 평균은 925달러 수준이었다.

우리나라의 조기재취업수당은 제도 도입 당시에는 잔여구직급여액의 3분의 1을 지급하였지만, 1998년부터는 지급액이 잔여구직급여액의 3분의 1에서 2분의 1로 인상되었다. 또한 2006년부터는 구직급여 수급자격자가 재취업한 시점에 따라 지급액을 차등적으로 지급하도록 제도가 변경되었다.

일본의 재취직수당제도의 경우 재취직수당 금액은 실업급여 소정급여일수 중 지급잔여일수의 30%에 해당하는 일수만큼의 금액이 지급되어 우리의 조기재취업수당 지급액에 비해 낮은 수준이다.

미국의 재취업보너스 실험 중에서 가장 효과가 높은 것으로 나타났던 일리노이 실험에서는 약 4주간의 구직급여액을 제공하였다. 반면에 2003년 당시 우리나라의 조기재취업수당은 평균적으로 보아 약 8주에 해당하는 구직급여액을 제공하여 미국에 비해 무려 2배나 되는 금액의 보너스를 제공하였다(유길상 외, 2005). 이렇게 재취업보너스 금액이 상대적으로 높기 때문에 미국의 실험에 비해 재취업 효과가 높게 나타난 것으로 보인다. 2006년부터는 구직급여 수급자격자가 재취업한 시점에 따라 차등지급함으로써 인해 평균적으로 1인당 지급액이 증가하는 요인으로 작용하고 있다.

구체적으로 2006년의 제도 변화로 인해 수급자가 소정급여일수의 3분의 2 이상을 남기고 재취업하는 경우에는 조기재취업수당 금액을 잔여구직급여액의 3분의 2를 지급하고 있어, 신규 구직급여 신청 이후 소정급여일수 처음 3분의 1 시점 이내에 재취업을 할 경우 지급액이 이전보다 증가하였다. 현행 제도 하에서 소정급여일수가 180일인 수급자가 구직급여 신청 후 바로 재취업을 하면 약 120일에 해당하는 잔여구직급여액을 지급받게 되며, 이는 거의 이직 전 직장에서 받던 임금 60일분에 해당한다. 이렇게 관대한 지급액은 재취업이 상대적으로 용이한 실직자로 하여금 의도적으로 1~2개월 정도 취업 시기를 늦추게 하고 실업급여를 신청하게 하는 유인으로 작용할 가능성이 있다.

2) 재취업보너스 수급자격 기간

일리노이 실험에서는 실험집단에 속한 실업급여 신청자가 실업급여 최초 신청 11주 내에 정규직(주당 30시간 이상)에 취직을 할 경우에 보너스를 지급하였다. 보너스를 받을 자격이 있는 기간으로 11주를 설정한 이유는 11주가 당시 일리노이 주의 피보험자의 중위 실업기간보다 1~2주 적기 때문이다. 이 11주는 일리노이 주의 소정급여일수인 26주(+ 1주의 대기기간)의 약 40%에 해당하는 기간이다. 일리노이 주에는 1주일의 대기기간을 두기 때문에 11주라는 기간은 10주의 실업급여 수혜를 의미한다.

펜실베이니아 실험의 경우 짧은 수급자격 기간은 6주, 긴 수급자격 기간은 12주로

정해졌다. 당시 펜실베이니아 주의 소정급여일수가 26주이기 때문에 6주의 수급자격 기간은 소정급여일수(+ 1주의 대기기간)의 22%, 12주의 수급자격 기간은 소정급여일수의 44%에 해당한다.

워싱턴 실험에서 짧은 수급자격 기간은 소정급여일수의 20%에 1주를 더한 기간, 그리고 긴 수급자격 기간은 소정급여일수의 40%에 1주를 더한 기간으로 정해졌다. 여기서 1주를 더한 것은 대기기간을 고려하였기 때문이다. 워싱턴 주의 경우 소정급여일수가 10~30주의 범위이기에 짧은 수급자격 기간은 최소 3주에서 최대 7주까지의 범위를 가지고, 긴 수급자격 기간은 5주에서 13주까지의 범위를 가진다. 실제 짧은 수급자격 기간의 평균은 7주, 긴 수급자격 기간의 평균은 12주로 나타났다.

우리나라의 조기재취업수당 수급자격 기간은 2004년 이전까지는 미지급일수 제한 요건이라고 하여, 구직급여 수급자격자가 소정급여일수의 2분의 1 이상을 남기고 재취업한 경우로 한정하였다. 그러나 2004년의 제도 변화 이후에는 미지급일수 제한 요건이 삭제되어 수급자격 기간과 소정급여일수가 동일하게 되었다.

일본의 재취직수당 지급요건에서는 수급자격 기간을 기본수당의 지급잔여일수가 재취직일 전일까지 소정급여일수의 3분의 1 이상인 동시에 45일 이상인 경우로 규정하고 있다. 우리나라의 수급자격 기간은 2004년 이전에는 일본에 비해 상대적으로 엄격한 수준이었지만, 2004년 이후에는 훨씬 관대한 수준으로 변화하였음을 알 수 있다.

재취업보너스 수급자격 기간이 너무 짧을 경우, 수급자들이 구직활동 노력을 증가시킬 유인을 제공하지 못할 수 있다. 반면에 수급자격 기간이 너무 길 경우, 수급자들이 자신의 구직활동 행태를 변화시키지 않고도 보너스를 수급할 수 있을 것이기에 사중손실의 가능성이 우려된다. 따라서 재취업보너스 제도설계에 있어 최적의 수급자격 기간에 대한 고려가 필요하다. 우리나라의 경우 2004년의 제도 개편으로 인해 수급자격 기간이 소정급여일수와 동일하게 되었는데, 이는 사실상 최대한의 수급자격 기간인 셈이다. 이렇게 수급자격 기간이 너무 길게 설정됨에 따라 사중손실의 가능성이 증가하고, 이러한 관대한 제도 변화가 고용보험 피보험자에게 널리 인식될 경우 실업급여 신청자가 증가하게 되는 프로그램 진입효과의 가능성이 제기된다.

3) 재취업 기간

미국의 재취업보너스 실험에서 재취업 기간을 정한 이유는 단순히 보너스 수급자격을 충족시키기 위해 단기고용이나 일시적인 계절적 일자리에 취업하는 것을 방지하기 위한 것이다. 일리노이 실험에서는 동일한 직장에서 4개월 이상 계속적으로 근무하여야 한다는 자격조건을 부과하였는데, 4개월이라는 기간은 보너스를 받기 위해 단기고용에 취업하려는 유인을 줄이기에 충분한 긴 기간이라고 보았기 때문이다. 실제로 재취업자의 75% 정도가 재취업 기간을 충족하고 최종적으로 보너스를 수령한 것으로 나타났다.

일리노이 실험에 참여해서 재취업 기간 내에 재취업한 수급자는 등록시 우편으로 받았던 채용통지서(Notice of Hire : NOH)를 실업보험사무소에 제출하여야 했다. 일리노이 실험에서 채용통지서는 실제로 고용주가 작성하여 대신 제출하였다. 자영업을 영위하는 경우에도 보너스를 받을 수 있지만 사업자등록증, 사업소득 등과 같은 증빙서류를 제출하여야 했다. 그리고 안정적인 직장에 재취업한 후 16주 혹은 17주가 되면 보너스 청구자는 고용주의 확인을 받은 보너스 바우처를 실업보험사무소에 제출하고, 실업보험 사무소는 고용유지에 관한 사실을 확인한 후에 보너스 지급을 승인하였다.

펜실베이니아 실험에서 재취업 기간은 모든 실험집단에게 16주로, 워싱턴 실험에서는 4개월로 동일하게 주어졌다. 펜실베이니아와 워싱턴 실험에서는 동일한 직장에 계속 근무하지 않고 다른 직장으로 옮기더라도, 이행기간이 일주일 넘지 않고 그 기간에 실업급여를 신청한 사실이 없다고 확인되면 재취업 기간을 충족하는 것으로 인정하였다.⁴⁾ 펜실베이니아 실험에서는 재취업자의 85%가 재취업 기간을 충족하고 최종적으로 보너스를 수령하였고, 워싱턴 실험에서는 재취업자의 80% 정도가 이 자격조건을 충족하였다.

일리노이 실험과는 달리 펜실베이니아와 워싱턴 실험에서는 고용주에게 협력을 요청할 경우에 발생할 수도 있는 낙인효과를 감안하여 수급자가 채용통지서를 직접 작성하여 제출하도록 하였다. 펜실베이니아와 워싱턴 실험에서는 보너스 청구자가 고용주의 확인을 받지 않고 직접 보너스 바우처를 제출하도록 하였지만, 실업보험사무소의 담당 직원이 해당 고용주와 접촉하여 고용 유지에 대한 사실을 확인하였다.

⁴⁾ 직장을 옮긴 보너스 청구자는 각각의 직장에 대해 채용통지서를 제출하여야 한다.

우리나라 조기재취업수당의 재취업 기간 요건은 제도 도입 당시에는 1년을 초과하여 계속 고용될 것이 확실한 안정된 직장에 취직한 경우로 한정하였다. 그런데 2000년 4월부터는 그 요건이 6월을 초과하여 계속 고용될 것이 확실한 안정된 직장에 취직한 경우로 완화되었다. 물론 재취업 기간이 6개월로 명시되어 있기는 하지만 6개월 후에 고용유지를 확인하고 조기재취업수당을 지급하는 것이 아니라 재취업 즉시 확인과정을 거쳐 지급하고 있는 실정이다.

일본의 재취직수당의 수령조건을 보면, 1년 넘게 계속하여 고용되어 있을 것이라고 되어 있는데, 물론 고용유지 기간이 1년이 넘었다는 사실을 확인한 후 사후적으로 지급하는 것은 아니다. 수급자격자가 안정된 직업을 갖게 되었다고 판단한다면, 수급신청시의 상황을 기준으로 수급 여부를 결정하게 된다. 수급신청은 재취직한 날의 다음날부터 한 달 이내에 사업주의 서명과 날인이 있는 재취직수당 수급신청서에 고용보험 수급자격증을 첨부하여 제출하여야 한다. 공공직업안정소의 담당자는 수급신청을 받은 후 한 달에서 한 달 반의 조사기간을 거쳐 수급신청자가 지정한 금융기관에 수당을 송금한다.

미국의 3가지 실험 모두 4개월(펜실베이니아 실험은 16주)의 재취업 기간을 설정하였고, 재취업 기간이 지난 후에 사후적으로 보너스를 지급하였다. 우리나라의 경우 재취업 기간은 6개월이지만, 6개월 후에 고용유지를 확인하고 지급하는 방식은 아니다. 재취업 즉시 보너스를 지급할 경우 재취업을 촉진하는 유인을 제공하겠지만, 재취업 기간의 설정이라는 취지는 반감되며 보너스 수령 이후 재취업 기간 이내에 자발적으로 이직하는 경우도 발생할 것이다. 따라서 재취업 기간 동안의 고용유지를 확인한 후에 보너스를 지급하는 것이 조기재취업수당을 받고 중도에 자발적으로 이직하는 문제점에 원칙적으로 대응하는 방안일 것이다.

최근 한국노동연구원의 고용보험사업 심층평가에서는 조기재취업수당 수급자의 재취업 일자리에서의 취업 지속 기간을 분석하고 있다. 김동현·박혁(2008)의 연구는 1996년부터 2007년 3월까지 전체 조기재취업수당 수급자 중 재취업한 후 이직한 사람들의 첫 번째 일자리에서의 취업 지속 기간을 이직사유별로 보여주고 있다. 이 연구에 의하면, 전체 조사 대상자 415,209명 중에서 36.0%에 해당하는 149,491명이 첫 번째 재취업 일자리에서 6개월 이내에 이직을 한 것으로 나타났다. 첫 번째 재취업 일자리에서 6개월 이내에 자발적으로 이직한 자의 비중은 29.2% 수준을 보이고 있다.

황덕순·이지은(2008)의 연구는 일용직 근로자의 조기재취업수당 수급 이후 첫 번째 일자리에서의 지속기간 분포를 보여주고 있다. 이 연구에는 재취업 일자리가 상용직인지, 일용직인 경우 건설업인지 아니면 건설업인지에 따라서 해당 일자리에서 일한 기간이 정리되어 있다. 분석결과에 의하면 아주 소수를 제외한 거의 대부분의 첫 번째 일자리는 상용직이 아니라 일용직 일자리이며, 일한 날수 기준으로 실제 지속기간이 6개월 이상인 일자리의 비중이 36.9%에 그치고 있고 약 3분의 2에 달하는 일자리가 6개월 미만인 것으로 나타났다. 특히 일용직의 경우에는 6개월 이상 계속 고용될 것이 확실하다고 인정되는 안정된 직업에 취직하는 경우에 조기재취업수당을 지급한다는 수급요건이 제대로 적용되지 않고 있음을 파악할 수 있다.

4) 대기기간 중의 재취업보너스 지급

고용보험을 시행하고 있는 많은 국가에서는 실직자가 공공직업안정기관에 구직등록을 한 당일부터 실업급여를 지급하는 것이 아니라 최초의 일정 기간 동안에는 실업급여를 지급하지 않는 대기기간을 설정하고 있다(유길상, 1997). 대기기간을 설정하는 주요 이유는 실업급여의 수급 남용을 어느 정도 방지하고 고용보험재정의 안정을 도모하며 실업급여 수급요건 등을 확인할 수 있는 시간적 여유를 가질 수 있다는 것 등이다.

미국의 재취업보너스 현장실험은 대기기간 중의 재취업보너스 지급 여부에 대해 심각하게 고려하지 않은 것으로 보인다. 워싱턴 실험에서는 대기기간 중에 재취업하더라도 재취업보너스를 지급하였고, 보너스 수급자의 7.6% 정도가 대기기간 중에 재취업한 것으로 나타났다(Corson and Spiegelman, 2001). 반면 일리노이와 펜실베이니아 실험에서는 대기기간 경과 후에 재취업한 자만이 재취업보너스를 신청할 수 있도록 제도가 설계되었다.

우리나라의 경우 2002년 12월 말의 고용보험법 개정을 통해 기존의 14일간의 대기기간이 2004년부터 7일로 변경되었고, 대기기간 중에는 원래 구직급여를 지급하지 않고 있다. 그런데 2004년 이전에는 대기기간 중에 재취업을 하더라도 조기재취업수당을 지급하지 않았지만, 2004년부터 대기기간 중에 재취업할 경우 구직급여는 지급하지 않지만 조기재취업수당은 지급할 수 있도록 제도가 변경되었다.

일본은 재취직수당의 수급요건에서 대기기간 경과 후에 취직한 자일 것이라고 한정하여, 대기기간 중에 재취업하더라도 재취직수당을 지급하지 않고 있다.

대기기간 중에 재취업할 경우 조기재취업수당을 받을 수 있다는 것이 광범위하게 알려진다면, 실업기간을 거치지 않고도 직장을 옮길 수 있는 자나 단기간의 실업기간을 예측하여 실업급여를 신청하지 않았던 구직급여 비신청자가 조기재취업수당을 받기 위해 구직급여를 신청하게 되는 진입효과가 우려된다. 실업기간을 거치지 않고도 직장을 옮길 수 있는 근로자는 주로 자발적으로 이직하는 자일 것이다. 그러나 2004년부터 실업급여 수급을 위해 노사가 담합하여 비자발적인 사유로 이직확인서를 발부하는 경향이 증가하고 있다는 연구결과가 있다(이병희 외, 2007). 대기기간 중의 조기재취업수당 지급과 같은 제도 변화는 일자리를 예상하고 있는 자발적인 이직자가 구직활동을 하지 않고 단지 취업 시기만을 늦추는 방식으로 구직급여 신청과 조기재취업수당을 수급할 유인을 제공하고 있으며, 이는 명백히 제도 남용의 가능성을 열어두는 사례일 것이다.

5) 종합 비교

이상의 논의를 바탕으로 <표 2>에는 한국, 일본, 미국의 재취업보너스제도의 관대성이 구성 요소별로 정리되어 있다. 미국은 가장 재취업 효과가 높은 것으로 나타난 일리노이 실험을 기준으로 한 것이다.

우리나라의 조기재취업수당제도는 미국의 재취업보너스 실험에 비해 훨씬 관대한 수준을 보이고 있다. 또한 우리나라의 조기재취업수당은 제도 도입 당시에는 일본의 제도와 유사하였지만, 2004년의 제도 변화를 거치면서 현행 일본에서 시행하고 있는 제도에 비해 관대하게 운영되고 있음을 파악할 수 있다.

[표 2] 재취업보너스제도의 국제 비교

	한국	일본	미국
재취업보너스 금액	높음	중간	낮음
재취업보너스 수급자격 기간	높음	중간	낮음
재취업 기간	중간	높음	낮음
대기기간 내 재취업보너스 지급	지급	미지급	미지급

주 : 높음, 중간, 낮음은 제도의 관대성의 상대적인 수준을 의미함. 한국과 일본은 2008년 현재의 제도임.

4. 정책적 논의

현행 조기재취업수당제도에 대한 대안으로는 목표효율성을 제고하기 위해 실업급여를 소진할 확률이 높다고 판단되는 수급자에게 선택적으로 프로그램을 제공하거나, 제도 자체를 폐지하고 임금보험제를 대신 도입하는 방안 등이 있다(Robins and Spiegelman, 2001). 여기서는 미국에서 2005년부터 실시되었던 실업자 프로파일링 모형을 적용한 개인재취업계좌(Personal Reemployment Account: PRA) 시범사업에 대해 검토하고자 한다.

개인재취업계좌 시범사업은 실업자의 구직활동과 재취업을 지원하려는 새로운 형태의 프로그램이다(Kirby et al., 2008). 미국의 부시 행정부가 2003년도 경기를 촉진하기 위한 정책 패키지의 일환으로 개인재취업계좌 시범사업을 실시하였다. 구체적으로 개인재취업계좌는 주 정부의 실업자 프로파일링 모형에 의해 실업급여를 소진할 가능성이 높다고 예측된 실업급여 수급자에게 최대 3,000달러의 개별관리계좌를 제공하는 시범사업이다. 2005년 3월 초부터 시작된 이 사업에는 8개 주의 4,480명의 실업자들이 참여하였다.

시범사업에 참여한 주 정부는 연방정부로부터 할당된 예산의 범위 내에서 수급자격이 있는 실업자들의 재취업을 촉진하기 위해 최대 3,000달러의 개인재취업계좌를 제공할 수 있다. 여기서 수급자격자는 주정부의 실업자 프로파일링 모형에 의해 실업급여를 소진할 가능성이 높다고 예측된 수급자를 의미한다. 따라서 기존의 재취업보너스 실험이 일반 실업급여 수급자를 대상으로 한 실험이었다면, 개인재취업계좌는 장기실업자가 될 가능성이 높은 실업급여 수급자를 대상으로 선택적으로 제공하는 시범사업이다. 개인재취업계좌 시범사업에서 제공하는 3,000달러는 1989년 가치로 환산하면 2,040달러에 해당하여 재취업보너스 실험에서 제공하였던 금액보다 높은 수준이다.

개인재취업계좌의 수급자는 계좌가 개설된 후 1년 내에 이 자금을 사용하여 원스톱경력센터 혹은 민간기관에서 제공하는 각종 재취업서비스를 구입할 수 있다. 여기에는 직업훈련은 물론 다양한 형태의 집중적, 보조적인 구직활동지원 서비스가 포함된다. 또한 개인재취업계좌의 수급자가 실업급여 신청 13주차 내에 정규직에 재취업하게 되면, 자신의 계좌에서 사용하지 않고 남은 잔액만큼 현금으로 재취업보너스를 수급할 자

격이 있다. 재취업보너스는 재취업 즉시 60%가 지급되고, 나머지 40%는 6개월의 재취업 기간 이후에 지급된다.

개인재취업계좌 시범사업은 기존의 재취업보너스 실험에 비해 몇 가지 제도설계에 있어 새로운 아이디어를 담고 있다. 기존의 재취업보너스 실험이 주로 현금보너스라는 재정적 유인만을 제공하는 데에 비해, 개인재취업계좌 시범사업은 재정적 유인에 더해 훈련과 구직활동지원 서비스를 결합하여 제공한다. 개인재취업계좌 시범사업은 목표 집단을 대상으로 한 재취업보너스제도이며, 구체적인 목표 집단은 실업자 프로파일링 모형을 통해 실업급여를 소진할 가능성이 높다고 예측된 급여수급자이다. 그리고 수급자가 자율적으로 자신의 계좌 자금의 용도를 결정할 수 있도록 허용함으로써 프로그램 수요자 중심의 새로운 정책모형을 제시하고 있다.

개인재취업계좌 시범사업에 대한 엄밀한 평가연구는 아직 이루어지지 않았지만, 이 시범사업과 기존의 재취업보너스 실험을 비교해보면 그 효과가 재취업보너스 실험의 효과보다 훨씬 높을 것이라는 예측이 가능하다. 우선 개인재취업계좌의 자금이 최대 3,000달러로 정해져 있기에, 재취업보너스의 신청률이 증가할 것으로 보인다. 일리노이, 펜실베이니아, 그리고 워싱턴 재취업보너스 실험에서는 실험집단에 속한 실업급여 수급자 중 실제로 재취업보너스를 신청하여 수급한 자의 비율은 11~15%로 매우 낮게 나타났다. 그리고 이들 세 가지 재취업보너스 실험에서는 최소 4개월의 지속적인 고용을 유지할 경우에 보너스가 지급되었다. 개인재취업계좌 시범사업의 경우에는 3,000달러라는 보다 높은 수준의 재정적 유인과 함께 재취업 즉시 재취업보너스의 60%가 지급된다는 제도설계상의 특성으로 인해 수급률이 훨씬 높을 것으로 예측된다. 실제로 시범사업 분석결과(Kirby et al., 2008)에 의하면, 첫 번째 보너스에 대한 수급률은 평균적으로 31%로 나타났다. 또한 첫 번째 보너스 수급자의 70%가 6개월의 고용유지 기간을 충족하고 두 번째 보너스를 수급하였다. 시범사업에 참여한 전체 수급자 중에서는 22% 정도가 두 번에 걸친 보너스를 모두 수급한 것으로 나타났다. 개인재취업계좌 수급자의 평균 실업기간도 보다 단축될 것으로 예상된다. 이 역시 3,000달러에 달하는 보다 관대한 재정적 유인으로 인해 재취업이 촉진될 것이며, 목표 집단이 실업급여를 소진할 가능성이 높은 실업급여 수급자들이라는 점에서 지급기간을 줄이는 효과가 보다 클 것이기 때문이다.

개인재취업계좌 시범사업은 프로그램 수요자 중심으로 제도가 설계되어 있다는 점에서 새로운 정책 아이디어를 채택하고 있는 프로그램으로 평가된다(OECD, 2003; 유길상 외, 2005). 그러나 개인재취업계좌 시범사업은 몇 가지 제도상의 결함으로 인해 당초 기대와는 달리 작동한 것으로 나타났다(Wandner, 2010).

개인재취업계좌는 기본적으로 훈련 바우처와 재취업보너스를 결합한 제도이다. 훈련 바우처와 재취업보너스는 별도로 시행할 경우 효과적일 수 있지만, 하나의 프로그램에 결합할 때는 정교하게 제도가 설계되어야 한다. 개인재취업계좌 시범사업에서는 최대 3,000달러의 개인재취업계좌를 제공하고 있다. 이 액수는 훈련 보조금으로는 관대한 액수가 아니지만 재취업보너스 지급액으로는 지나치게 관대한 액수이다. 개인재취업계좌가 두 가지 용도에 사용될 수 있기에 대부분의 참여자는 훈련을 받기 보다는 재취업보너스를 수급하는 데에 관심을 가지게 될 것이다.

최근 Wandner(2010)는 개인재취업계좌 시범사업의 가장 중요한 제도상의 결함으로 재취업보너스 금액이 지나치게 높다는 점을 지적하고 있다. 미국의 재취업보너스 실험에 의하면 재취업보너스 금액은 주당 실업급여 지급액의 3-4배(2003년 당시 1,000달러)인 정도가 가장 비용 효과적인 것으로 나타났다. 개인재취업계좌 시범사업에서는 이보다 3배 정도 높은 재취업보너스 금액이 제공되어 비용 효과성의 측면에서 지나치게 높은 금액이 제공되었다고 본다.

5. 요약 및 결론

우리의 조기재취업수당은 미국의 재취업보너스 실험이나 일본의 제도에 비해 상당히 관대하게 운영되어 왔고, 최근 몇 년간 지속적으로 제도 개선이라는 이름으로 방만하게 제도 개편이 이루어졌다고 판단된다.

이는 조기재취업수당을 재취업촉진 수단으로만 인식하며 조기재취업수당의 도입이 실업급여 지출비용의 절감에도 기여하기 위해 도입되었다는 점을 충분히 고려하지 않았기 때문인 것으로 보인다. 예를 들어, 대기기간 중 재취업을 하는 경우 조기재취업수당을 지급하는 제도는 실업급여 지출비용의 절감이라는 목표를 명시적으로 고려하

지 않은 것이다. 따라서 향후 제도 개편의 방향은 실업급여 지출비용의 절감이라는 목표도 명시적으로 고려하여 수립되어야 할 것이다.

본 연구의 초안이 작성된 이후, 조기재취업수당은 2010년에 들어 또다시 커다란 변화를 겪었다. 2010년 2월 8일부터 시행되는 고용보험법 시행령에 의하면, 구직급여 수급자격자가 대기기간이 지난 후 재취업한 날의 전날을 기준으로 소정급여일수를 30일 이상 남기고 재취업한 경우에 조기재취업수당을 지급하도록 하였다(시행령 제84조). 조기재취업수당의 금액은 구직급여일액에 미지급일수의 2분의 1을 곱한 금액이며, 연령이 55세 이상인 자나 장애인인 경우에는 조기재취업수당의 금액은 구직급여일액에 미지급일수의 3분의 2를 곱한 금액이다(시행령 제85조). 또한 조기재취업수당의 청구는 안정된 직업에 재취직하거나 스스로 영리를 목적으로 사업을 시작한 날부터 6개월 이후에 제출하여야 한다고 명시하고 있다(시행령 제86조).

2010년의 제도 개편은 재취업보너스 금액, 재취업보너스 수급자격 기간, 재취업 기간이라는 세 가지 구성 요소 모두를 변화시켰다. 대기기간 내 조기재취업수당 지급도 금지하여 일단 변화의 방향은 바람직한 것으로 판단된다. 물론 일반 구직급여 수급자를 대상으로 하는 현행 제도의 틀을 그대로 유지하고 있고, 이상의 제도 개편에도 불구하고 우리의 조기재취업수당은 재취업 기간을 제외하고는 미국의 재취업보너스 실험이나 현행 일본에서 시행하고 있는 제도에 비해 여전히 관대한 편이다.

미국은 재취업보너스제도를 전국적으로 도입하지 않고 있지만, 미국 정부와 학계에서는 여전히 재취업보너스제도의 도입에 대해 관심을 가지고 있다(Wandner, 2010). 최근 재취업보너스제도에 실업자 프로파일링 모형이 결합될 경우 재취업보너스제도의 비용 효과성이 제고될 수 있다는 연구결과는 고무적이다(O'Leary et al., 2005). 향후 미국에서 재취업보너스제도가 도입된다면, 그 형태는 재취업보너스 실험에서 가장 비용 효과적이라고 판단되는 제도설계(주당 실업급여 지급액의 3-4배에 해당하는 금액과 12주 내의 수급자격 기간)와 실업자 프로파일링 모형이 결합된 형태일 것이다.

최근 우리나라에서도 조기재취업수당의 효과에 대한 몇 가지 연구가 발표되었다. 그럼에도 불구하고 제도(변화)의 효과가 충분히 검증되지 못하였기에 고용보험 DB와 실태조사를 이용한 추가적인 분석이 앞으로 필요하다고 본다. 미국의 연구결과에 의하면 실업급여를 소진할 확률이 높다고 판단되는 수급자에게 선택적으로 재취업보너스

를 제외할 경우 비용 효과성과 프로그램의 목표 효율성은 제고되는 것으로 보인다. 우리나라의 자료를 이용한 실업자 프로파일링 모형의 개발과, 선택적으로 조기재취업수당을 제외할 경우의 조기재취업수당의 효율성과 비용 효과성에 관한 보다 면밀한 분석은 향후의 연구과제이다.

■ 참고문헌 □

- 김동현, 박혁 (2008). 조기재취업수당제도 변화의 효과 분석. 2008년 고용보험사업 심층평가 1부 : 심층평가(실업급여). 노동부.
- 김동현, 박혁 (2011). 조기재취업수당의 제도 변화에 따른 효과분석 - 2006년의 제도 변화가 실업기간에 미치는 효과를 중심으로 -. 사회보장연구. 27(1), 89-103.
- 김동현, 유길상 (2006). 조기재취업수당제도의 설계에 관한 연구. 노동정책연구. 6(2). 205-225.
- 김용성 외 (2009). 2008년도 재정사업 심층평가 보고서 : 조기재취업수당사업. KDI 재정성과평가실.
- 유길상 (1997). 실업급여 수급요건의 국제비교. 한국노동연구원.
- 유길상 (2007). 고용보험제도의 조기재취업수당 수급자 특성. 사회보장연구. 23(3). 1-24.
- 유길상, 성재민 (2005). 조기재취업수당제도의 재취업촉진 효과. 사회보장연구. 21(2). 29-53.
- 유길상, 김복순, 성재민 (2003). 실업급여 수급자의 특성과 재취업 행태. 한국노동연구원.
- 유길상, 김동현, 성재민, 박혁 (2005). 조기재취업수당의 효율성 평가. 한국노동연구원.
- 이병희, 허재준, 김혜원, 김복순 (2007). 실업급여 수급자수 · 지급액 증가추이 및 원인 분석. 노동부.
- 이승렬 (2009). 일본의 고용보험과 취업촉진급여. 미발표 원고. 한국노동연구원.
- 전병유 외 (2008). 2008년 고용보험사업 심층평가 1부 : 심층평가(실업급여). 노동부.
- 허재준, 이병희, 황덕순, 김혜원, 장은숙, 김명중 (2007). 장기실업자에 대한 실업급여 지급 및 재취업촉진 방안. 한국노동연구원.
- 황덕순, 이지은 (2008). 일용근로자의 실업급여 수급 실태 분석. 2008년 고용보험사업 심층평가 1부 : 심층평가(실업급여). 노동부.
- Corson, W. A., R. G. Spiegelman, R. G. (2001). Design of Three Field Experiments. In P. K. Robins, R. G. Spiegelman eds. *Reemployment Bonuses in the Unemployment Insurance System: Evidence from Three Field Experiments*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Kirby, G, et al. (2008). *Responses to Personal Reemployment Accounts (PRAs): Findings from the Demonstration States: Final Evaluation Report*, Mathematica Policy Research.
- Meyer, B. D. (1995). Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments. *Journal of Economic Literature*, 33(March), 91-131.
- OECD (2003). *OECD Employment Outlook*, OECD.
- O'Leary et al. (2005). Cost-Effectiveness of Targeted Reemployment Bonuses. *Journal of Human Resources*, 40(1), 270-279.
- Robins, P. K., Spiegelman, R. G. (2001) eds. *Reemployment Bonuses in the Unemployment*

Insurance System: Evidence from Three Field Experiments, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Wandner, S. A. (2010). *Solving the Reemployment Puzzle: From Research to Policy*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Reemployment bonuses in Korea: Policy implications from reemployment bonus experiments of the USA and Japan's reemployment bonuses

Kim, Dong-Heon* & Yee, Seung-Yeol**

In this paper we compare reemployment bonuses in the Employment Insurance Systems of Korea, Japan and the USA with the three basic components: the bonus amount, the qualification period, and the reemployment period. Based on this comparative analysis we try to suggest how to reform reemployment bonuses in Korea. Korea's reemployment bonuses are much more generous than those of three field experiments conducted in the USA in the 1980s. Also, at the introduction of the Employment Insurance System, Korea's reemployment bonuses was similar in generosity to those of Japan, but after the program change in 2004 the Korean program has been more generous than the Japanese program. This is because the program has been operated without explicitly considering the objective of reducing the UI expenditure costs. Therefore, when reforming the program, policy-makers should consider the objective of reducing the UI expenditure costs as well as enhancing early re-employment of the unemployed.

Key words: Employment Insurance, Unemployment Benefits, Reemployment Bonuses

◆ 2011.1.12. 접수 / 2011.03.04. 1차 수정 / 2011.3.23. 게재 확정

* Professor, Department of Economics & Finance, Dongguk University(dhkim@dongguk.ac.kr)

**Research Fellow, Korea Labor Institute(yeesy@kli.re.kr)