

# 상담이 복지 탈출에 도움이 되는가?: 덴마크 근로연계복지 실험의 증거

Sofie Brodersen (덴마크 오르후스대학교 경제학과 교수)

## ■ 서론

그동안 많은 연구에서 실업보험 가입 실업자를 대상으로 실시하는 조치의 효과를 분석하였기 때문에 적극적 노동시장정책(ALMP) 담론에서 특정한 계층이 종종 간과된다. 바로 실업보험 수급권이 없는 실업자들로 이들은 실업보험 가입자들에 비해 더 취약한 계층이라 할 수 있다. 이들은 구직의 가능성도 매우 낮기 때문에 사회적 배제의 위험에 처해 있기도 하다. 이들 중 일부는 실업보험 수급기간이 이미 만료된 장기실업자일 수도 있으며 이러한 경우 실업보험 대신 사회부조나 복지 형태의 공공소득이전을 수급하는 상태일 수도 있다. 또는 애초에 노동시장에 본격적으로 진입한 바가 없어서 실업보험 수급 자격이 아예 없는 경우일 수도 있다.

노동시장 취약계층을 대상으로 하는 조치에 대한 연구의 필요성을 요구하는 주장은 다양하다. 개인의 생계를 지원하는 것 자체가 비용이 드는 일이지만 미래 순소득을 기대할 수 없는 개인들에게 지원을 하는 것은 특히 사회적 비용이 높다고 할 수 있다. 이러한 개인들은 납세 등의 방식으로 기여할 수 없기 때문이다. 복지 수급자들은 또한 건강상태 악화, 잠재적 심리 문제 등 개인적으로도 높은 대가를 치른다. 이러한 문제는 다시 보건비 지출이라는 형태로 사회적 비용 지출을 더 증가시킬 수도 있다.

이 글에서는 복지 수급자들을 대상으로 상담의 빈도를 높이는 방법으로 진행된 무작위 실험을 분석하여 이러한 방법이 장기실업자들을 노동시장에 (재)진입시킬 수 있을지 모색하기

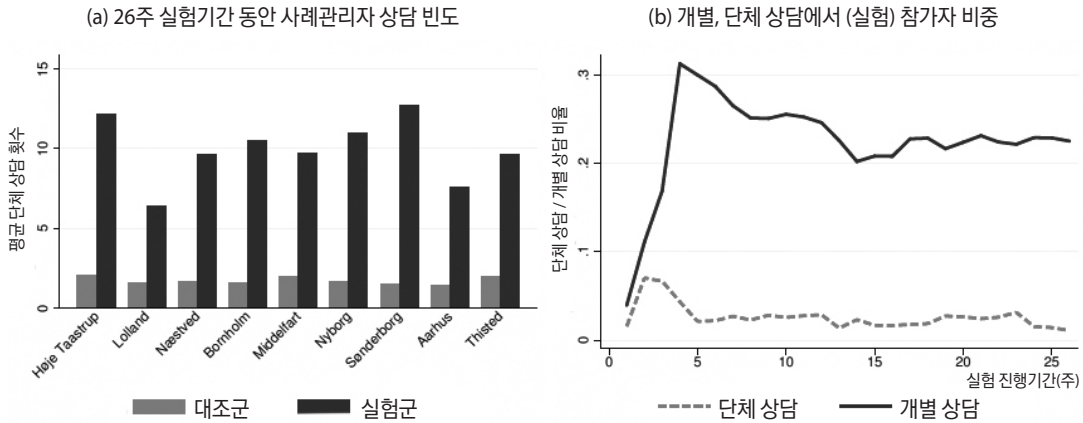
위해 진행된 연구 결과를 소개한다. 연구의 기초가 된 실험은 2008년에 실시된 것으로 지정된 사례관리자의 상담 빈도를 높이는 방식으로 진행되었다. 실험 참가자들을 195주 동안 추적하여 취업, 자립, 장애 연금, 복지 수급 지속 등 장기적인 결과에 대한 조사를 실시하였다. 이러한 실험적 개입에는 여러 가지 장점이 있다. 사례관리자와 회의를 빈번하게 가지면서 실업자 개인의 숙련도 및 고용가능성에 대한 세밀한 평가가 가능하다. 또한 실업기간에 매주 회의에 참석하는 것에는 개인의 책임감이 요구된다. 이들이 6개월 동안 매주 정해진 시간에 집에서 나와서 상담에 임하도록 요구함으로써 실업상태의 여가 이득(leisure benefit)이 감소한다. 그러나 여가 감소의 정도는 활성화 조치나 OJT 교육에 참여하는 것에 비해서는 상당히 낮다. 전문가와 주기적으로 접촉하도록 해서 구직 비용을 감소시킨다는 단순한 가설도 가능하다. 그러나 이 실험의 결과는 사례관리자와 실업자 사이의 주기적인 접촉으로만 결정되는 것은 아니다. 사례관리자가 실업자를 숙련도에 맞는 일자리에 매칭하는 능력이나 구직자 지원에 얼마나 열의를 가지는가 등도 중요하다. 일자리의 특성이나 실업자의 고용가능성으로 인해 매칭이 어려운 경우라면 상담 참여가 오히려 역효과를 불러올 수도 있다.

## ■ 실험

실험은 91개 고용지원센터 중 9개소에서 실시되었다. 실험에 부적합한 사람들을 제외하기 위해 고용지원센터별로 모집단을 평가하였다. 제외된 희망자는 출산휴가자, 장애연금을 대체하는 복지급여 수급자, 장기병가자(long-term sick listing), 실험 시작 후 4주 이내에 고용 또는 출산휴가를 시작할 예정인 경우, 기타 구직지원제도에 배정된 경우이다. 이들을 제외한 나머지 모집단은 무작위 추첨으로 대조군 또는 실험군으로 배정되었다. 대조군은 13주마다 한번씩 사례관리자와 상담하는 일반 절차를 따른다. 실험군은 해당 고용지원센터의 사례관리자와 26주간 매주 상담하는 집중 절차를 따른다. 상담의 유일한 목적은 취업과 관련한 내용을 논의하고 정리하는 것이다.

[그림 1]에서 뚜렷이 나타나듯이 고용지원센터별로 평균 상담 횟수에 차이가 있긴 하지만 실험군의 경우 상담 횟수가 현저하게 높았다. [그림 1] (b)에서도 볼 수 있듯이 개별 상담이

[그림 1] 실험 개요



단체 상담보다 압도적으로 빈도가 높았으며 실험군의 평균 상담 횟수가 26주 동안 주 1회라는 애초 목표에는 크게 못 미친다. 상담 횟수가 목표보다 저조한 이유는 휴가, 질병, 장애 연금 수급 개시, 이사 등의 이유로 취소되었기 때문이다.

## ■ 제도적 배경 및 자료

### 복지급여

사회부조는 덴마크 사회 이념의 핵심으로서 만인의 평등한 기회, 자립할 수 없는 개인을 위한 재정적 안전망 제공이라는 원칙을 근거로 한다. 사회부조는 모든 덴마크 시민과 영주권자들이 소득원이 없는 경우에도 어느 정도의 생활 수준을 유지할 수 있는 수단이다. 복지 수급에 대한 자격요건은 엄격하다. 저축, 부동산, 자동차 등과 같은 자산을 먼저 활용해야 하며 동반자나 배우자의 소득이 있는 경우 복지 급여가 감액된다. 자녀가 있는 수급자의 경우 월 최대 230만 원, 자녀가 없는 30세 이상 수급자의 경우 월 최대 180만 원의 급여가 지급된다. 사회부조 수급 기간은 일시적이어야 한다는 것이 일반적인 원칙이지만 일부 수급자의 경우 수년간에 걸쳐 장기간 지급되기도 한다. 상당수의 사회부조 수급자들이 실업뿐 아니라 다양한

개인적 문제를 겪고 있다. 사회적 고립, 약물 중독, 채무, (정신)건강 악화, 덴마크어 능력 미달 등의 문제에 시달리는 경우가 많다. 그렇다 보니 일반 실업보험 가입 실업자에 비해 자립성이나 정규고용의 가능성이 제한적일 수밖에 없다. 사회부조 수급 시 실업보험과 유사하게 상호 의무가 주어진다. 소득이전을 받으려면 수급자도 몇 가지 의무사항을 준수해야 하는 것이다. 이러한 의무는 대체로 활성화 프로그램 참여의 형태로 부여되며, 불응 시 수급권을 박탈당한다.

## 장애연금

장애연금은 신체 또는 정신 문제로 근로능력이 일부 또는 전부 영구적으로 저하된 경우 받을 수 있는 사회부조의 유형이다. 덴마크 거주 시민만이 장애연금 수급자격을 가지며 15세 이후 덴마크에서 거주한 기간이 최소 만 3년이 되어야 한다. 장애연금에는 몇 가지 의료, 사회적 자격요건이 있다. 수급 희망자가 사례관리자에게 아무리 설득력 있는 근거를 제시한다 해도 당국의 승인 없이 본인 스스로가 장애연금을 받겠다고 결정을 내릴 수는 없다. 이때 사례관리자만이 유일하게 관련 기관에 해당 사례와 신청서를 전달하는 역할을 하기 때문에 사례관리자는 장애연금에 대한 문지기로 간주되기도 한다.

## 자료

실증분석에 이용한 자료는 두 가지이다. 우선 실험을 통해서 추가된 상담의 정확한 시기 정보를 담고 있는 노동시장기구의 발표 자료가 있다. 이 자료에는 단체 상담 또는 개인상담 등 상담 유형에 대한 정보와 상담을 하지 못한 이유 등이 포함되어 있다. 이 자료에 노동시장기구에서 운영하는 덴마크 DREAM 등록부의 방대한 등록기반 자료를 통합시켰다. 이 자료는 혼인상태, 출신국가, 연령 등의 인적정보를 비롯하여 대조군의 정기 상담, 주간 노동시장 현황, 활성화 조치 또는 기타 적극적 노동시장 프로그램 배정 등에 대한 상세한 정보를 담고 있다.

&lt;표 1&gt; 실험 초기 실험군과 대조군의 특성 비교

	대조군 평균(C)	실험군 평균(T)	(T-C)	P 값
29~39세	0.382	0.403	0.021	0.204
40~49세	0.388	0.370	-0.018	0.283
50~59세	0.184	0.189	0.005	0.689
60세 이상	0.046	0.038	-0.008	0.204
기혼	0.566	0.557	-0.009	0.553
덴마크 출신	0.628	0.659	0.031	0.054
서구 출신	0.031	0.034	0.003	0.639
서구 외 출신	0.341	0.307	-0.034	0.032
여성	0.564	0.567	0.003	0.864
29~39세 여성	0.246	0.255	0.009	0.538
40~49세 여성	0.218	0.208	-0.010	0.444
50~59세 여성	0.080	0.087	0.007	0.493
60세 이상 여성	0.020	0.018	-0.002	0.673
기혼 여성	0.365	0.348	-0.017	0.292
서구 외 출신 이민여성	0.224	0.203	-0.021	0.125
서구 출신 이민여성	0.020	0.021	0.001	0.746
남성	0.436	0.433	-0.003	0.864
29~39세 남성	0.137	0.148	0.011	0.312
40~49세 남성	0.169	0.162	-0.007	0.577
50~59세 남성	0.104	0.103	-0.001	0.912
60세 이상 남성	0.026	0.019	-0.007	0.187
기혼 남성	0.201	0.208	0.007	0.601
서구 외 출신 이민남성	0.117	0.104	-0.013	0.230
서구 출신 이민남성	0.012	0.013	0.001	0.732
과거 공적소득이전 (주)	254.381	256.563	2.182	0.468
과거 공적소득이전, 여성 (주)	262.678	262.297	-0.381	0.922
과거 공적소득이전, 남성 (주)	243.633	249.050	5.417	0.246

## 결과 변수

실험 자료 및 등록부 자료를 기준으로 실험의 효과를 측정하는 이진수 결과변수를 구성하였다. 이 변수들을 1차 결과와 추가 결과로 분리하였다. 1차 결과는 다음과 같다.

- 고용. 실험 시작 이후 정규고용으로 등록되면 1.
- 자립. 실험 시작 이후 공적소득이전 등록부에서 나오게 되면 1.
- 복지. 실험 시작 이후 복지수급으로 등록되면 1.
- 장애연금. 실험 시작 이후 장애연금 수급으로 등록되면 1.

본 연구의 실증분석을 위해 각각의 결과 상태에 머무는 기간을 누적 주수(number of weeks)로 조사하였다. 위의 결과 항목을 선택한 이유는 다음과 같다. 이러한 결과는 해당 조치의 전체적인 성공을 직접적으로 측정한다. 참가자가 고용이나 자립 상태에 머무는 기간이 늘어난다면 이 실험이 이상적인 결과를 가져온 것이다. 반대로, 사회부조나 장애연금 기간이 길어질수록 공적소득이전에서 탈피를 유도하는 데 본 실험이 실패했다는 것을 시사하는 것이다.

## ■ 경제 모형

### 처치-의도 효과(Intention-to-treat effects)

처치-의도 효과에 대한 모형은 다음과 같다.

$$Y_i = \beta_0 i + \beta Z_i \text{ assigned treatment status} + \beta' x_i + U_i$$

이때  $Y_i$ 는 네 가지 주요 결과를,  $x_i$ 는 공변수(covariates)를 나타낸다. 공변수로는 연령 더

미변수, 혼인상태, 성별, 출신국, 실업 이력, 시간 및 지역별 고정효과(municipal fixed effect) 등이 포함된다. 이 모형에는 여러 장점이 있다. 첫째, 해석이 간단하고 직관적으로 이해하기 쉽다. 또한 전체 처치를 종합적으로 평가할 수 있다. 본 실험이 무작위 연구였기 때문에 평균에서 나타나는 차이가 인과관계를 파악하는 데 일조할 수 있다. 이는 처치-의도(ITT) 효과라 한다. 처치에 배정된 사람들과 그렇지 않은 사람들을 비교하는 것이다.

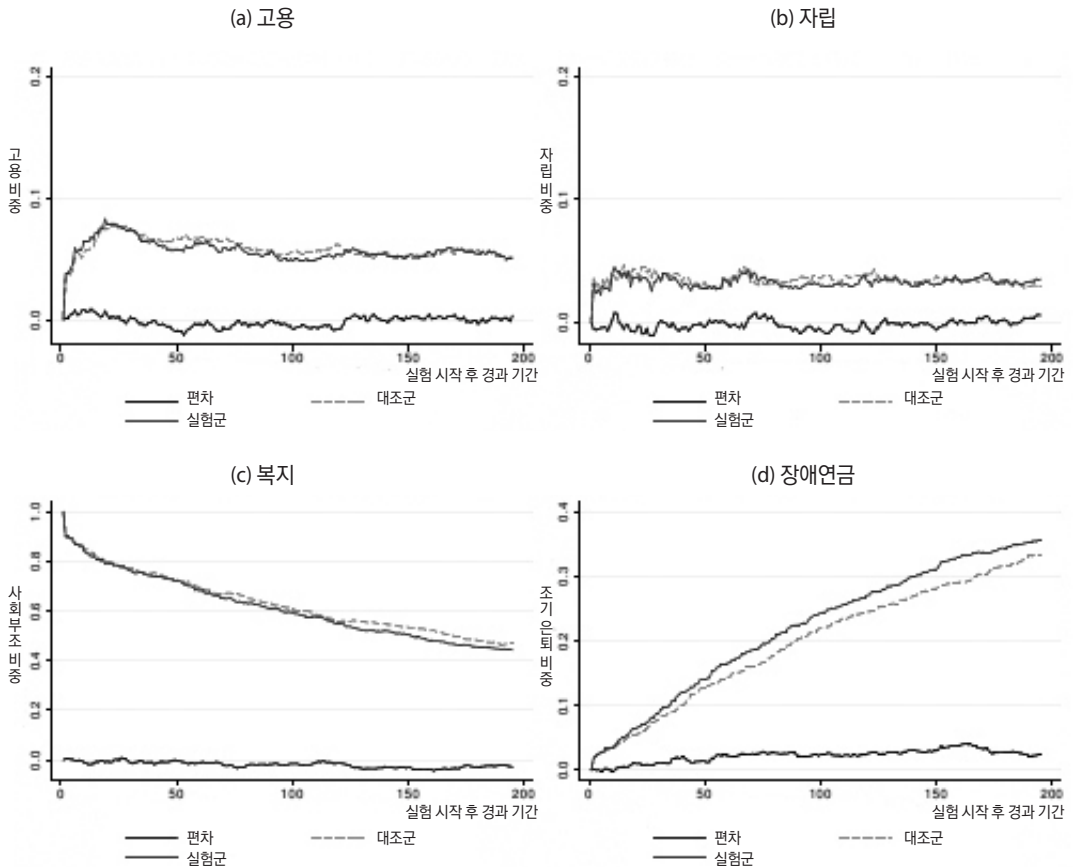
## ■ 결과

### 전체 효과

[그림 2]는 앞서 정의한 네 가지 주요 결과에 대한 실험의 효과를 보여준다. 시간에 따른 각 결과 상태의 비율은 장애연금을 제외하고 실험군과 대조군 사이에 거의 일치한다. 장애연금의 경우 실험군이 지속적으로 더 높았다. 또한 실험군에서 사회부조 수령 비중이 상대적으로 낮은 모습을 보이기는 하지만 전반적인 효과는 미미하다. <표 2>는 실험군 포함 여부와 함께 네 가지 결과에 대한 OLS 분석결과를 보여준다. 이 모형은 실험군에 배정된 경우 장애연금으로 이행하는 경향이 있음을 명확히 보여준다. 이 상호 연결된 모형의 결과를 보면 남성 참가자가 고용이 될 가능성이 더 높고 장애연금으로 이행할 가능성은 더 낮은 것으로 나타나지만 그 효과는 매우 미미하다. 또한 비서구 출신 이민자들이 실험군의 덴마크 출생자들에 비해 장애연금으로 이행하는 확률이 소폭 높은 것으로 나타났다. 젊은 참가자들에 비해 연령층이 높은 참가자들이 장애연금으로 이행할 가능성이 더 높다.

고용 및 자립에 미치는 누적효과를 보면 <표 3>은 부의 효과를 보여준다. 실험 이후 195주 동안 실험군은 대조군에 비해 정규고용 기간이 0.5주 짧았고 자립 기간은 0.4주 짧았다. 그러나 이러한 효과는 유의하지 않았다. 비교와 해석의 용이성을 위해 모든 산출치는 대조군 평균 대비 수치(%)로 표시한다. 가령 26주 후 7%의 효과가 있었다고 하면 해당 시기에 대조군 평균 대비 7% 높았음을 의미한다. 분석결과를 보면 본 실험에서 전체적으로 긍정적인 효과는 없었음을 명확히 알 수 있다. 장애연금의 경우 실험군이 장애연금을 수령하는 기간이 대조군

[그림 2] 처치의 직접 효과



에 비해 더 긴 것으로 나타났다(4~5주). 또한 <표 3>과 [그림 2]를 보면 실험군과 대조군 사이의 이러한 결과 차이는 대략 실험 1년 후부터 나타나는 것을 볼 수 있다.

## ■ 결과 논의 및 결론

연구를 통해 무작위 실험의 장단기 효과를 분석하여 장기실업 상태의 복지수급자를 노동시장에 (재)진입시키는 방안을 모색해 보았다. OLS 회귀분석법으로 본 실험의 처치-의도(ITT) 효과를 추정했다. 실험군은 상담 빈도를 높이는 방법을 적용한 결과 고용, 자립, 복지, 장애연



&lt;표 2&gt; 주요 결과에 대한 Pooled OLS 추정치 (시간고정효과 적용)

	고용	자립	복지	장애연금
처치	-0.003 (0.006)	-0.002 (0.004)	-0.024** (0.011)	0.028*** (0.010)
남성	0.001 (0.006)	0.011*** (0.004)	-0.025** (0.012)	0.009 (0.011)
기혼	-0.002 (0.007)	0.007 (0.005)	-0.038*** (0.013)	0.014 (0.012)
덴마크 출생	-0.005 (0.017)	-0.018 (0.015)	-0.009 (0.035)	0.049* (0.029)
비서구 출신 이민자	-0.016 (0.018)	-0.022 (0.016)	0.054 (0.036)	0.040 (0.030)
29~39세	0.068*** (0.007)	0.005 (0.012)	0.200*** (0.028)	-0.028 (0.024)
40~49세	0.057*** (0.006)	-0.011 (0.012)	0.157*** (0.028)	0.055** (0.024)
50~59세	0.027*** (0.006)	-0.012 (0.012)	0.096*** (0.029)	0.135*** (0.026)
지역: Høje Taastrup	0.008 (0.015)	0.035*** (0.012)	0.029 (0.037)	-0.073** (0.036)
지역: Lolland	0.030** (0.014)	0.014* (0.008)	0.120*** (0.032)	-0.159*** (0.031)
지역: Næstved	0.026* (0.014)	0.005 (0.008)	0.101*** (0.033)	-0.146*** (0.032)
지역: Bornholm	0.021 (0.014)	0.006 (0.009)	0.008 (0.034)	-0.018 (0.033)
지역: Middelfart	0.013 (0.021)	-0.005 (0.011)	-0.006 (0.048)	-0.030 (0.047)
지역: Nyborg	-0.006 (0.017)	-0.011 (0.008)	-0.189*** (0.043)	0.226*** (0.047)
지역: Sønderborg	0.026* (0.015)	0.006 (0.009)	0.056* (0.034)	-0.102*** (0.033)
지역: Aarhus	0.020 (0.013)	0.008 (0.008)	-0.068** (0.031)	0.021 (0.032)
$R^2$	0.01	0.01	0.10	0.13
$N$	700,830	700,830	700,830	700,830

주: 1) 표준오차는 개인수준에 군집되어 있음.

2) \*  $p < 0.1$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.01$

금 등 네 가지 주요 노동시장 결과에서 종합적으로 긍정적인 효과는 없는 것으로 나타났다. 오히려 참가자들이 전반적으로 장애연금으로 이행하여 노동인구에서 이탈하는 것으로 나타났다.

실험군 참가자들 중 연령, 출신국가, 실험 전 공적소득이전 수급 기간 등에 따라 효과에 상당한 편차가 있는 것으로 나타났다. 덴마크 출신자들은 이민자보다 장애연금 수급기간이 더 길었고, 실험 전 소득이전 수령 기간이 2년 이상인 경우 2년 이하인 경우에 비해 장애연금 수급기간이 유의하게 더 긴 것으로 나타났다.

분석자료에 사례관리자별 정보는 포함되지 않았지만 사례관리자의 태도는 분명 검토할 만

<표 3> 공변수 유무에 따른 1차 결과 추정치

	취업		자립		복지		장애연금	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
26주 후 효과	0.107 (0.176)	0.063 (0.176)	-0.106 (0.112)	-0.117 (0.113)	-0.085 (0.267)	-0.126 (0.267)	0.117 (0.158)	0.195 (0.158)
표준화된 효과	6.83%	4.02%	-10.83%	-11.95%	-0.39%	-0.58%	10.64%	17.73%
52주 후 효과	0.006 (0.342)	-0.068 (0.342)	-0.198 (0.215)	-0.220 (0.219)	-0.198 (0.215)	-0.419 (0.560)	-0.244 (0.560)	0.692* (0.381)
표준화된 효과	0.18%	-2.04%	-10.46%	-11.62%	-0.48%	-1.02%	-6.54%	18.55%
104주 후 효과	-0.253 (0.653)	-0.412 (0.655)	-0.311 (0.425)	-0.327 (0.432)	-1.108 (1.197)	-1.641 (1.182)	1.726* (0.960)	2.302** (0.930)
표준화된 효과	-3.89%	-6.33%	-8.44%	-8.87%	-1.47%	-2.18%	13.32%	17.77%
195주 후 효과	-0.302 (1.156)	-0.571 (1.164)	-0.416 (0.775)	-0.447 (0.787)	-3.477 (2.320)	-4.979** (2.240)	4.334** (2.126)	5.756*** (2.019)
표준화된 효과	-2.64%	-4.98%	-6.13%	-6.58%	-2.82%	-4.04%	11.26%	14.96%
공변수 포함	NO	YES	NO	YES	NO	YES	NO	YES
N	3,594	3,594	3,594	3,594	3,594	3,594	3,594	3,594

주: 1) 보고한 효과는 처치에 배정된 효과임. 표준화된 효과는 대조군 평균 대비 효과크기를 비율(%)로 표시한 것임. 공변수에는 연령 더미변수, 혼인상태, 성별, 인종, 실업 이력, 지역별 고정효과 등이 포함됨.

2) \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

한 사안이다. 정량적 평가를 통해 얻은 응답을 보면 사례관리자가 두 가지 다른 시각을 가진 것을 알 수 있다. 이 실험이 전체적으로 불충분하고 대상에 대한 맞춤형이 부족하다고 보는 시각과 사회부조 수급자의 접촉과 상담을 늘리면 (재)취업이 가능하다고 보는 시각이다. 실험의 결과를 보면 첫째 시각이 두드러지게 나타나는데 이는 사례관리자들이 참가자들의 재취업을 포기하고 장애연금을 허락하는 경향이 있음을 시사한다.

연구의 결과를 보면 집중상담 방식은 실업보험 가입 실업자를 상대로 할 때는 유익하고 비용합리적인 수단일 수 있으나 노동시장 취약계층에게는 적절하지 않은 방법일 수 있음을 시사한다. 앞서 설명한 바와 같이 노동시장 취약계층은 실업 이상의 다양한 문제를 겪고 있으며 사회적, 정신적 문제를 겪는 경우도 빈번하다. 이러한 문제로 인해 일반적인 규칙을 준수하는 것이 더 어려울 수 있기 때문에 노동시장 취약계층에게 표준화된 방식은 도움이 안 되는 경우가 많다. 또한 본 실험은 경기침체가 시작되던 2008년 상반기에 실시하였는데 당시 상황 자체가 실험 이후의 부작용에 일조하였을 수도 있다. 그러나 이러한 부(-)의 영향 중 경기침

체가 차지하는 비중을 측정하는 것은 불가능하다.

전체적으로 보았을 때 실험군 참가자들이 스트레스로 인해 장애연금을 선택했을 수도 있음을 일정 정도 시사한다. 그 결과 의도하지 않았던 부작용도 발생한 것으로 보인다. 실험 진행 중 상담 취소가 상당히 많았다는 점이 이러한 주장을 뒷받침한다. 또 한 가지 설명은 일부 참가자는 상담의 빈도를 높여 자신들의 장애연금 신청을 더 신속히 처리할 수 있었다는 것이다. 사례관리자가 장애연금 신청절차의 문지기 역할을 하기 때문이다.

연구의 정책적 시사점은 노동시장 취약계층 모두에게 통용되는 일괄적인 방식은 없다는 사실이다. 노동시장 연계성이 훨씬 강력한 실업보험 가입 실업자들에게 성공적인 방법이 노동시장 취약계층에게는 효과가 없는 것으로 확인되었다. 연구의 분석 대상인 취약계층의 경우 상담 빈도를 높이거나 취업 가능성에 초점을 맞추기보다 상세한 배경 확인과 진단이 선행되어야 할 것이다. **KL**