



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

경제학박사학위논문

복합정책 평가 연구

- 정책분류체계, 시너지효과 분석, 비용-효과분석을
중심으로 -

2022년 2월

서울대학교 대학원

농경제사회학부 지역정보전공

김 사 랑

복합정책 평가 연구

- 정책분류체계, 시너지효과 분석, 비용-효과분석을
중심으로 -

지도교수 이 성 우

이 논문을 경제학박사학위논문으로 제출함

2022년 2월

서울대학교 대학원

농경제사회학부 지역정보전공

김 사 랑

김사랑의 박사학위논문을 인준함

2021년 12월

위 원 장	<u>Hong Sok(Brian) Kim(인)</u>
부 위 원 장	<u>이 성 우 (인)</u>
위 원	<u>고 길 곤 (인)</u>
위 원	<u>박 노 욱 (인)</u>
위 원	<u>이 태 진 (인)</u>

논문 초록

현대 공공 정책의 대상은 그 대상이 개인이든 기업이든 단체이든, 다수의 다양한 수단을 활용한 다부문 정책의 수혜를 받고 있다. 이를 정책입안자와 행정가의 입장에서 보면, 정책 목표인 국민의 삶의 질 향상을 위한 다양한 복합 정책(mixed policy)을 활용하여 최상의 효과를 얻기 위해 정책을 구사하고 있는 셈이다. 그럼에도 불구하고 이제까지의 대다수 정책효과 분석 연구는 타 정책의 영향을 분석 자료상에서 통제할 수 없다는 현실적 한계를 들어 복합정책의 수혜를 고려하지 않거나, 일부 정책을 분석 대상에서 배제하여 정책차원을 축소하는 방식으로 이루어져 왔다.

한편, 4차 산업혁명을 선두하고자 하는 정부의 정책방향과 ‘근거기반 정책평가(evidence-based policy evaluation)’의 관점에서 볼 때는, 정부의 행정 데이터망이 통합되면, 실제 정책대상이 어떠한 종류의 다른 정책들의 수혜를 동시에 받고 있는지, 정책대상의 수혜 현황을 기반으로 다양한 정책들을 통합적으로 분석할 수 있는 데이터 기반이 마련된다. 이러한 실제 데이터를 근거로 하여, 복합정책의 수혜를 받는 대상이 특정 정책의 개입으로 인해 연계된 효용을 구분해 낼 수 있다면, 정책 의사결정을 위한 보다 현실적인 근거 마련이 가능하다. 보다 정확한 정보의 활용은 정책운용의 효과 및 효율성을 증가시켜, 인구성장 둔화 및 복지재정 확대에 한계에 이른 국가재정 공간 운영에 효과적인 투자우선순위 조정 및 정책 수정이 가능해지도록 한다.

본 연구에서는 이러한 배경에서 복합정책 운용의 기틀이 되는 정책 및 사업 분류체계와 복합정책의 평가방법론 개발을 통한 ‘평가 분석틀(evaluation framework)’을 제안하고, 그에 따른 실증분석을 통해 복합의 상황을 고려한 예산 의사결정의 지점을 제시하고자 하였다.

복합정책의 평가는 개별정책의 평가와는 다른 다양한 양상이 발생한다. 비단 복수의 사업을 다룬다는 측면을 넘어, 어느 수준에서의 복합인가에 따라 성과 평가의 기준점이 달라진다. 분석대상 정책들이 공통성과를 지향하는 것으로 명시된 상황에서는 그 지점을 결과로 효과성 평가나 비용-효과 분석이 가능하다. 그러나 여러 부문이나 분야에 걸친, 개별사업의 목표가 각기 다른 정책들의 복합상황에서는 평가하고자 하는 관점에서의 효과 재정의와 평가방식의 선택이 필요하다.

또한 복합정책평가의 상황에서는 정책 간의 상호작용이 발생하며, 이 상호작용의 방향이 각 정책의 효과 방향과 일치하는지의 여부에 따라 보완적 관계 혹은 시너지효과가 발생한다. 이 부분의 단순 개별정책 효과의 합만으로는 파악할 수 없는 영역이다.

마지막으로 복합정책의 효과 및 성과를 측정함에 있어 단순 효과 크기만을 파악할 경우 자칫 투입증가로 인한 효과 증대와 혼동할 수 있다. 따라서 복합대안 자체의 성과를 파악하기 위해서는 사업당 효과나 비용대비 효과와 같은 동일 투입의 가정을 전제한 평가 관점이 필요하다. 이때의 비교대안은 상호독립성과 배타성을 확보해야 하므로, 개별정책 간 비교가 아닌 정책 포트폴리오(=복합유형) 간의 비교가 되어야 한다.

이러한 복합정책 평가의 특이점에 상응하여, 본 연구에서는 복합정책의 평가 시에 필요한 다음과 같은 세 가지 평가틀을 구축하고 제시하였다.

첫째, 복합정책 파악 및 포트폴리오 분석을 위한 정책 및 사업속성 분류체계의 분류 준거(criteria)와 항목 구성에 대한 분석틀이다. 정책 포트폴리오는 분석의 대상 정책들이 공통성과를 이루기 위해 어떤 설계와 역할로 구성되어 있는지 파악하고, 정책 간의 공통점 및 차이점을 파악하고 평가 기준을 잡기 위해 활용된다. 평가설계 단계에서는 분석대상 정책군의 스펙트럼을 파악하고 경계(boundary)를 설정하는 데 활용할 수 있으며, 설계 및 집행단계에서는 핵심정보 파악과 운용, DB를 관리에도 활용할 수 있다.

정책분류의 준거는 정책의 구성요소, 특성에 대한 이론적 배경에 근거하여 정책 목표, 지원논리, 정책대상, 정책수단, 전달체계의 5가지 핵심항목을 중심으로 구성하였다. 이에 더불어 거시적인 정책목표와 사업의 직접적인 목적을 구분하고, 정책수단을 1차적인 정책산출물과 이를 전달하기 위한 방법인 전달방식으로 세분화하였다. 이렇게 구성된 7개의 준거에 맞추어, 선행연구와 현존 분류체계, 그리고 국제기준 및 해외사례를 참고로 하여, 항목 구성의 적합성을 점검하였다. 구성된 분류체계의 점검 기준을 활용해 기존 정부의 정책분류체계 활용 사례를 점검하고, 개선안을 제시하였다.

둘째, 이렇게 구성된 분류체계를 활용하여 복합정책의 시너지효과를 분석하는 방법론 개발 연구를 진행하였다. 먼저, 선행연구를 통한 상호작용 효과의 구성(보완적 관계, 시너지 효과)의 논리적 분석틀을 구축하고, 긍정적 시너지와 부정적 시너지의 정의와 효과 방향에 따른 해석방식을 정립하였다. 시너지 효과의 분석방식은 단일 정책 수혜시의 개별정책 효과의 합과 복합정책 수혜 시 통합효과의 차를 활용해, 동일 모형에서 추

정한 복합정책 수혜유형 간의 효과 차이를 활용하여 통계적으로 계상하였다. 이러한 분석의 과정을 노인복지정책 서비스군의 삶의 만족도 증진 효과를 사례로 실증하여, 시사점을 도출하였다. 분석 결과, 많은 정책을 수혜받는다고 시너지효과가 커지는 것은 아니었다. 구성된 분류체계의 지원 논리에 따른 해석을 통해, 복합의 유형에 따라 시너지 효과가 달라짐을 확인하였으며, 차후 정책포트폴리오 설계 시 수혜자의 우선적인 수요에 근거한 설계가 필요함을 시사하였다.

마지막으로 복합정책의 비용-효과 분석을 통한 복합정책 효율기반 평가틀을 구축하였다. 개별정책 비용-효과 분석의 경우는 평가의 초점이 대안 간의 비교우위 파악 및 예산 의사결정을 위한 취사선택에 있으나, 복합정책의 비용-효과 분석은 동등한 투입을 전제한 복합유형별 효과 정보 제공과, 수혜자 입장에서의 실제 수혜 복합유형간의 성과 비교에 있다. 복합정책 수혜의 상황에서는 경제성 평가 대안의 전제조건인 독립성과 상호배타성을 충족하기 위해 복합유형별 성과 비교가 바람직하다.

실증 분석대상은 중소기업 재정지원사업의 사업군간 정책을 복수수혜받은 기업으로, 매출액 증가율, 부가가치 증가율, 고용 증가율의 세 가지 관점에서 비용-효과를 분석하였다. 또한 동일투입 전제에서의 효과 비교를 예시하기 위해, ① 총효과, ② 사업당 총효과, ③ 시너지효과, ④ 사업당 시너지효과, ⑤ 비용대비 효과의 5가지 관점에서 복합유형별 시각화 자료를 활용하여 시사점을 도출하였다. 분석결과 중소기업 재정지원사업의 경우 사업군간 복합은 일부 단일 사업군의 수혜보다 효율적이지 않았다.

본 연구의 기여는 공통목표 달성을 위한 복합정책의 구사와 복합정책 수혜의 상황을 관리하고 평가하여 의사결정에 반영할 수 있도록, 복합정책 평가의 전반적인 가이드라인을 제시한 것이라 할 수 있다. 이를 정책 및 사업 분류체계의 구축을 통한 정책 포트폴리오 분석, 정책복합으로 인한 시너지효과 분석, 정책 복합유형간의 비용-효과 분석을 통해 가시화하고자 하였다. 이 과정에서 복합정책 평가의 정책학적 이슈와 주요 고려지점, 분석 시의 경제학적 고려사항 등을 전반적으로 확인하였다.

.....

주요어 : 복합정책 평가, 정책 및 사업속성 분류체계, 시너지 효과,

정책포트폴리오 분석, 비용-효과 분석

학 번 : 2013-30329

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
제2절 연구의 구성	4
제2장 이론적 배경	9
제1절 데이터기반 정책 의사결정을 위한 데이터 정의	9
1. ‘데이터기반 정책 의사결정’의 정의	9
2. ‘데이터’의 종류	10
3. 정책 의사결정의 과정 및 종류	11
제2절 복합 정책에 대한 이론적 논의	12
1. 복합 정책의 개념 및 정의	12
2. 복합정책의 이슈 : 정책 포트폴리오, 시너지, 비용대비 효과	13
제3절 복합정책 평가의 관점	18
1. 복합정책 평가의 주요 지점 : 수요-목적-결과의 정리	18
2. 복합정책 평가의 차원	20
3. 복합정책 or 정책 중복	24
4. 정책 조정 및 통합	26
5. 복합정책 평가의 선제조건	27
제3장 복합정책의 평가 틀	33
제1절 복합정책의 효과성 평가 관점	33
1. 정책 효과의 범위 : 복합정책의 복잡성	33
2. 복합정책 효과 분석의 단위 및 방법론	34
3. 복합정책 구성의 차원	35

제2절 복합정책의 평가 관점에 대한 선행연구	36
제3절 복합정책 분석의 틀	39
1. 복합정책 평가의 이슈	39
2. 복합정책 평가의 틀	40
3. 복합정책 효과 분석의 방법론	41
제4장 정책 및 사업속성 분류체계 연구	47
제1절 정책 분류체계의 이론적 근거	49
1. 정책 분류체계의 정의 및 중요성	49
2. 정책분류체계의 준거기준	57
3. 분류체계 구성 타당성 검증기준	60
제2절 연구방법론	62
1. 정책 및 사업 속성 분류체계 개발	62
2. 분류체계 구성 타당성 검증기준 수립	64
3. 사례분석 및 귀납적 분류, 실증	64
제3절 현행 분류체계 및 선행연구, 해외사례 분석	66
1. 현행 정보시스템상의 분류체계 현황	66
2. 정책 및 사업 분류체계 관련 선행연구	71
3. 해외 정책 및 사업 속성분류 현황	80
4. 선행연구 및 해외사례 시사점 종합	85
제4절 정책분류체계의 항목 설정	87
1. 정책 목표에 따른 정책의 분류	88
2. 지원 논리(logical relation)	96
3. 정책 대상에 따른 분류	97
4. 정책 수단에 따른 분류	98
5. 전달체계(delivery system)	101
제5절 분류체계 귀납적 점검 및 실증분석 대상 사업 분류	105
제6절 소 결	111

제5장 복합정책의 시너지 효과 분석	115
제1절 이론적 배경 및 선행연구 고찰	118
1. 이론적 배경	118
2. 복합정책 분석 선행연구	122
3. 개별 노인복지서비스 사업 설계 및 선행연구의 효과 분석	124
제2절 연구 설계	127
1. 연구 자료와 가설	127
2. 연구 모형	129
3. 변수의 조작적 정의와 기술통계	133
제3절 분석 결과	137
1. 수혜정책에 따른 효과: 개별정책, 복수정책	137
2. 수혜정책 조합에 따른 효과: 복합정책 시너지 분석	140
제4절 소결 및 시사점	144
제6장 복합정책의 비용-효과 분석연구	153
제1절 서론	153
제2절 이론적 배경 및 선행연구 분석	154
1. 이론적 배경	154
2. 중소기업 정책의 복합 관련 선행연구	157
제3절 연구방법론	162
1. 연구데이터와 가설	162
2. 분석모형	164
3. 논리적 시너지효과 분석 방법	165
제4절 분석 결과	167
1. 효과 관점별 해석	167
2. 종속변수별 해석	174
제5절 결론 및 시사점	183
1. 연구내용 요약	183

2. 연구의 한계	184
3. 연구의 의의 및 시사점	185
4. 분석결과의 활용	186
제7장 결론 및 향후 정책 과제	191
제1절 결과의 요약 및 의의	191
제2절 연구결과의 활용	194
제3절 연구의 한계	197
제4절 향후 정책 과제	198
참고문헌	200
<부록 1> DATA Acts 데이터 구성요소 표준 분류	221
<부록 2> 재정사업 속성정보 DB 분류체계(안)	222
<부록 3> 캐나다 Tagging	222
<부록 4> 정부의 분류체계 사례 분석 및 개선안 예시	225
<부록 5> 분석대상 노인복지서비스와 정부 사업의 매칭 유형	231
<부록 6> 분석대상 독립변수 패널 변이 및 복합유형별 표본수	232
<부록 7> 복합정책 수혜유형별 정책효과 분석결과(전체)	233
<부록 8> 평균 준탄력성 계산 방법	234
<부록 9> 표본 탈락에 의한 선택편의 가능성 판단(단계별 그룹 검정)	235
<부록 10> 정책 수혜의 sequence에 따른 추가 분석	238
<부록 11> 모형설정을 위한 적합도 평가	241
<부록 12> 시너지효과 분석의 강건성 분석	242
<부록 13> 시너지효과 분석의 하위집단 분석	249

표목차

〈표 2-1〉 근거기반 의사결정을 위한 데이터의 종류 및 특성	10
〈표 2-2〉 정책 효과의 다양한 관점	23
〈표 2-3〉 정부사업 중복의 정의	25
〈표 3-1〉 분석대상단위 특성에 따른 분석방식	34
〈표 3-2〉 복합정책 효과 분석 선행연구 요약	38
〈표 4-1〉 정책설계의 구성요소에 대한 이론	57
〈표 4-2〉 수단으로써의 정책 분류체계	59
〈표 4-3〉 공공재의 구분	60
〈표 4-4〉 분류체계 구성 타당성 검증기준	61
〈표 4-5〉 분류체계 개발 방법론 및 특징	63
〈표 4-6〉 현행 재정사업정보시스템 상의 분류체계(dBrain)-일부예시	66
〈표 4-7〉 중소기업재정지원사업 통합관리시스템상의 정책디렉토리 코드체계 ..	67
〈표 4-8〉 중소기업지원사업 정책코드매뉴얼 상의 지원분야	68
〈표 4-9〉 사회보장사업 분류기준(목적-대상-수단 기준)	69
〈표 4-10〉 사회보장사업 분류기준(소득보장-사회서비스보장 기준)	70
〈표 4-11〉 사회서비스보장 사업 분류 예시(일부)	70
〈표 4-12〉 재정속성정보 분류체계(안)의 중소기업 지원사업 관련 수단	73
〈표 4-13〉 중소기업 재정지원사업 분류체계 프레임(안)	73
〈표 4-14〉 중소기업 지원사업의 정책 분류체계(안)의 수단 항목	74
〈표 4-15〉 사회보장사업 분류체계(안)의 준거	75
〈표 4-16〉 범부처 사회서비스 사업 행정조사의 조사 항목 구성	77
〈표 4-17〉 e나라도움의 구성요소 및 세부항목	77
〈표 4-18〉 국고보조사업 운용평가보고서 기초조사표 상의 분류체계	78
〈표 4-19〉 재정사업 속성 및 성과정보 DB 구성개요	79
〈표 4-20〉 재정사업 속성정보 DB 분류체계(안)	79
〈표 4-21〉 DATA Acts-데이터 구성요소 표준 분류(OMB & Treasury)(일부)	81

<표 4-22> 보건복지분야의 COFOG 체계	83
<표 4-23> COFOG-Special의 추가분류 기준과 항목 분류 예시	84
<표 4-24> 선행연구 및 해외사례에서의 정책 및 사업 속성기준 활용 여부	86
<표 4-25> 정책 및 사업 속성 분류체계 준거항목의 구성	88
<표 4-26> 정책문제의 특성에 기인한 정책 목표의 구분	89
<표 4-27> 정책 대상의 구분-(자살예방정책 예시)	98
<표 4-28> 정책수단의 분류	99
<표 4-29> 세출 예산 과목구조 및 이전지출(transfer) 세목	100
<표 4-30> 정책영역(지원논리)과 지원수단(산출물) -(저출산정책 예시)	101
<표 4-31> 사업 유형에 따른 분류 (사업수단과의 매칭)	102
<표 4-32> 사회복지 공공전달체계의 서비스 전달방식	103
<표 4-33> 사업 전달체계의 케이스 분류 및 요약코드(예시)	104
<표 4-34> 보건복지부 정책분류 DB 구축 결과(세부사업 수준 일부 예시)	107
<표 4-35> 맥락적 정책 분류(안) (세부사업 수준 일부 예시)	108
<표 4-36> 분석대상 사업군(노인복지서비스)의 프로그램 예산 과목구조	109
<표 4-37> 분석대상 사업군(노인복지서비스)의 정책 및 사업속성 분류체계에 따 른 분류	110
<표 5-1> 시너지 효과의 구분 및 정의	122
<표 5-2> 분석대상 정책의 속성 분류	125
<표 5-3> 개별정책 효과 분석에 대한 선행연구 결과 종합	127
<표 5-4> 연도별 분석대상 표본 수	127
<표 5-5> 분석대상 사업 간 중복 수혜 현황 (예: 2개 사업)	128
<표 5-6> 변수의 조작적 정의	134
<표 5-7> 분석 활용 변수 : 빈도 및 기술통계 분석	136
<표 5-8> 수혜정책에 따른 분석결과 (평균준탄력성)	138
<표 5-9> 복합정책 수혜유형별 정책효과 분석결과 (요약, 평균준탄력성 및 시너 지효과)	141
<표 5-10> 복합정책 수혜유형간 복합 부가효과 비교	142

<표 6-1> 정책 복합유형별 상호작용 해석의 가능 여부	166
<표 6-2> 정책 영향 방향에 따른 시너지 효과의 해석	166
<표 6-3> 전체 사업군별 복합유형별 시너지 효과 분석 결과(2010~2014년)	167
<표 6-4> 사업군 복합유형별 총효과(상위 5개 유형)	168
<표 6-5> 사업군 복합유형별 사업당 총효과(상위 5개 유형)	168
<표 6-6> 사업군 복합유형별 시너지 효과(상위 5개 유형)	170
<표 6-7> 사업군 복합유형별 사업당 시너지효과(상위 5개 유형)	170
<표 6-8> 사업군 복합유형별 비용-효과 분석(2010~2014년)	172
<표 6-9> 사업군 복합유형별 비용-효과 비율(상위 5위 유형)	172
<표 부록 1-1> DATA Acts - 데이터 구성요소 표준 분류(OMB & Treasury)(전체)	221
<표 부록 2-1> 재정사업 속성정보 DB 분류체계(안) - 수혜대상(사람)	222
<표 부록 3-1> 캐나다 Tagging -수단분류	222
<표 부록 3-2> 캐나다 Tagging(대상)-(상)	223
<표 부록 3-3> 캐나다 Tagging(대상)-(하)	224
<표 부록 4-1> 사회보장사업 분류기준 (목적-대상-수단 기준) (원안)	226
<표 부록 4-2> 사회보장사업 사업유형 범주 (원안)	227
<표 부록 4-3> 사회보장사업 분류기준(목적-대상-수단 기준) (개선안)	228
<표 부록 4-4> 사회보장사업 사업유형 범주 (개선안)	229
<표 부록 4-5> 사회서비스 사업별 사업유형 분류의 예 (원안 vs 개선안)	230
<표 부록 4-6> 사회서비스 사업 분류의 사례 (분류체계(안)의 적용)	230
<표 부록 5-1> 한국복지패널의 노인가구 복지서비스와 정부사업의 매칭 유형	231
<표 부록 6-1> 독립변수의 패널 내, 패널 간 변이	232
<표 부록 6-2> 복합정책의 유형, 구성원리 및 유형별 표본수	232
<표 부록 7-1> 복합정책 수혜유형별 정책효과 분석결과(전체, 평균탄력성 및 시 너지 효과)	233
<표 부록 7-2> 복합정책 수혜유형별 정책효과 분석결과 (계속)	234
<표 부록 9-1> 표본선택 단계별 누락사유 및 규모	236

〈표 부록 9-2〉 표본 탈락에 의한 선택편의 가능성 판단 (탈락 단계별 그룹 검정)	237
〈표 부록 10-1〉 정책수혜 초기 수혜정책의 지원논리 유형(초기 3기 기준) ……	239
〈표 부록 10-2〉 정책수혜 초기 수혜정책수 시퀀스별 빈도(초기 2기 기준) ……	240
〈표 부록 11-1〉 모형적합도 확인을 위한 모형추정 결과(회귀계수) ……	241
〈표 부록 12-1〉 변수 변화에 따른 민감도 분석 결과(중간성과변수 제외 및 시차 지연 활용) ……	243
〈표 부록 12-2〉 모형에 따른 민감도 분석 결과(이원고정효과 vs 일원고정효과)	244
〈표 부록 12-3〉 분석대상에 따른 민감도 분석 결과(소득 5분위 경험 패널 제외)	247
〈표 부록 13-1〉 노인의 성별 하위그룹 복합정책 효과 비교(중간성과변수 포함)	250
〈표 부록 13-2〉 노인의 성별 하위그룹 복합정책 효과 비교(중간성과변수 제외)	251
〈표 부록 13-3〉 전기 노인과 후기 노인의 복합정책 효과 비교(중간성과변수 포함) ……	252
〈표 부록 13-4〉 전기 노인과 후기 노인의 복합정책 효과 비교(중간성과변수 제외) ……	253
〈표 부록 13-5〉 노인의 가구규모별 복합정책 효과 비교(중간성과변수 포함) ·	254
〈표 부록 13-6〉 노인의 가구규모별 복합정책 효과 비교(중간성과변수 제외)	255
〈표 부록 13-7〉 자녀와의 동거여부에 따른 노인의 복합정책 효과 비교(중간성과변수 포함) ……	256
〈표 부록 13-8〉 자녀와의 동거여부에 따른 노인의 복합정책 효과 비교 (중간성과변수 제외) ……	257

그림 목차

[그림 1-1] 연구 목적 및 핵심 내용	3
[그림 1-2] 연구의 흐름도	5
[그림 2-1] 정책 생애주기와 연관된 데이터기반 의사결정의 시점	12
[그림 2-2] 정책평가의 요소 정의(프로그램평가를 위한 오픈시스템 모델)	19
[그림 2-3] 복합정책의 예시(저출산 정책 사업군의 목적별 사업구성)	20
[그림 3-1] 정책 모니터링 및 평가의 구조	34
[그림 3-2] 중위수준 분석의 순서 및 방법	35
[그림 3-3] 복합정책 분석의 틀(예시)	40
[그림 3-4] 성향점수 매칭 방식을 통한 표본선택의 범주	42
[그림 3-5] 이중차분법의 효과성 분석 원리	43
[그림 3-6] 고정효과 모형을 통한 효과성 분석 원리	44
[그림 4-1] 정책 및 사업속성 분류체계 개발의 단계	47
[그림 4-2] 연구 흐름도(4장)	48
[그림 4-3] 예산 및 기금운용계획 사업설명자료 상의 사업정보 (예.보건복지부 노인일자리사업 세부사업)(상)	51
[그림 4-4] 예산 및 기금운용계획 사업설명자료 상의 사업정보 (예.보건복지부 노인일자리사업 세부사업)(하)	52
[그림 4-5] 성과계획서 상의 사업정보 (예.보건복지부 노인일자리사업 세부사업) (상)	53
[그림 4-6] 성과계획서 상의 사업정보 (예.보건복지부 노인일자리사업 세부사업) (하)	54
[그림 4-7] 복합정책 효과성 분석을 통한 의사결정 체계도	56
[그림 4-8] 차세대 dBrain 사업속성분류체계 개선안 (신규속성부분)	72
[그림 4-9] 정책목표 설정의 단계	88
[그림 4-10] 성과계획서 상의 목표체계(2021년 보건복지부 성과계획서)(상)	91
[그림 4-11] 성과계획서 상의 목표체계(2021년 보건복지부 성과계획서)(하)	92

[그림 4-12] 정책목표의 수직적 구성(프로그램예산제도 및 사업 구조)	93
[그림 4-13] 정책목표-결과물, 사업목적-산출물의 대응관계	95
[그림 4-14] 저출산 정책 사업군의 지원논리별 사업구성(예시)	97
[그림 4-15] 저출산정책의 정책영역 정의(정책대상/사업유형/지원논리/전달수단)	
99	
[그림 4-16] 사회보장제도 전달체계의 다양한 사례	104
[그림 5-1] 연구 흐름도(5장)	118
[그림 5-2] 상호작용 효과의 구분 및 정의	121
[그림 5-3] 복합정책의 수혜 정책 수에 따른 효과 추이	139
[그림 5-4] 복합정책 수혜유형별 평균준탄력성 및 시너지효과 비교	144
[그림 6-1] 복합사업군 유형별 사업당 총효과 분석 결과 비교(부가가치 증가율 기준 정렬)	169
[그림 6-2] 복합사업군 유형별 사업당 시너지 분석 결과 비교(부가가치 증가율 기준 정렬)	171
[그림 6-3] 복합사업군 유형별 비용-효과 분석 결과 비교(부가가치 증가율 기준 정렬)	173
[그림 6-4] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (매출액 증가율: 총효과 기 준 정렬)	175
[그림 6-5] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (부가가치 증가율: 총효과 기준 정렬)	176
[그림 6-6] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (고용 증가율: 총효과 기준 정렬)	178
[그림 6-7] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 (부가가치 및 고용 증가율 결과 비교: 부가가치 비용대비 효과 기준 정렬)	180
[그림 6-8] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (부가가치 증가율: 복합 사 업군수 기준 정렬)	181
[그림 6-9] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (고용 증가율: 복합 사업군 수 기준 정렬)	182

수식 목차

... 식 (1)	129
... 식 (2)	130
... 식 (3)	132
... 식 (4)	132
... 식 (5)	132
... 식 (6)	164
... 식 (7)	164
... 식 (8)	164
... 식 (9)	235
... 식 (10)	235
... 식 (11)	235
... 식 (12)	235
... 식 (13)	235
... 식 (14)	235

보존용 학위논문 정오표

페이지	정정 전	정정 후
표지 : 3	비용-효과분석을	비용-효과 분석을
속표지 : 3	비용-효과분석을	비용-효과 분석을
ii : 16	DB를 관리에도	DB 관리에도
p.14 : 18	이러한 여러 이슈 중 단일 정책과의 주요 차이점으로 보이	여러 이슈 중 단일 정책과의 주요 차이점은 다음의 세 가지 관점으로 종합된다.
p.19 [그림 2-2] 출처	McDavid & Hawthorn(1996)	McDavid & Hawthorn(2018)
p.24: 20	(이민호, 2008b: 402)	(이민호, 2008: 402)
p.24 각주 10)	박노옥 외(2016a)	박노옥 외(2016)
p.25 <표 2-3> 출처	박노옥 외(2016a: 78)	박노옥 외(2016 :78)
p.25 각주 12)	(박노옥 외, 2016a:	(박노옥 외, 2016;
p.29 : 26	박노옥 외(2016a)에서	박노옥 외(2016)에서
p.33 : 16	(Gertler, 2016: 3)	(Gertler et al., 2016: 3)
p.37 : 12	박노옥 외(2016a)에서는	박노옥 외(2016)에서는
p.38 <표 3-2>	박노옥 외(2016a)	박노옥 외(2016)
p.39 : 25	이환성, 2011	이환성 외, 2011
p.58 각주 29)	Vedung(1998, 2007)	Vedung et al.(1998), Vedung(2017)
p.59 <표 4-2> 출처	남궁근(2008)	Dunn(2013)
p.61 <표 4-4>	전영한(2007)	전영한(2007b)
p.66 : 2	4. 현행 정보시스템상의 분류체계 현황	1. 현행 정보시스템상의 분류체계 현황
p.71 : 7	5. 정책 및 사업 분류체계 관련 선행연구	2. 정책 및 사업 분류체계 관련 선행연구
p.72 : 2	박노옥 외(2016a)에서는	박노옥 외(2016)에서는
p.73 <표 4-12> 출처	박노옥 외(2016a: 101)에서	박노옥 외(2016 : 101)에서
p.73 <표 4-12> 출처	박노옥 외(2016a: 91)	박노옥 외(2016: 91)
p.74 : 10	안수란 외(2017)	안수란 외(2018)
p.76 : 9	안수란 외(2017)	안수란 외(2018)
p.80 : 17	6. 해외 정책 및 사업 속성분류 현황	3. 해외 정책 및 사업 속성분류 현황
p.84 각주 50)	OECD(2012)를	Kraan et al.(2012)를
p.85 : 9	7. 선행연구 및 해외사례 시사점 종합	4. 선행연구 및 해외사례 시사점 종합
p.87 : 23	남궁근, 2019	남궁근, 2019
p.95 : 10	대한민국정부, 2018	보건복지부, 2018
p.98 <표 4-27> 출처	김정해 외(2019: 247)	김정해 외(2018: 247)
p.114 [그림 4-1] 출처	관계부처합동. (2018b)	관계부처합동(2018)
p.115 : 16	오철호, 2019;	오철호, 2009;
p.117 각주 69)	Vedung(1998)	Vedung et al.(1998)

페이지	정정 전	정정 후
p. 200	<p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p> <p>(누락)</p>	<p>GAO. (2015). <i>DATA ACT : Progress Made in Initial Implementation but Challenges Must be Addressed as Efforts Proceed</i>. GAO-15-752T.</p> <p>Lanahan, L., & Feldman, M. P. (2015). Multilevel innovation policy mix: A closer look at state policies that augment the federal SBIR program. <i>Research Policy</i>, 44(7): 1387-1402.</p> <p>Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (1950). <i>Power and society new Haven</i>. Yale University Press.</p> <p>McDavid, J. C., Huse, I., & Hawthorn, L. R. (2018). <i>Program evaluation and performance measurement: An introduction to practice</i>. Sage Publications.</p> <p>Musgrave, R. A. (1959). <i>The theory of public finance: a study in public economy</i>. Kogakusha Co.</p> <p>Nagarajan, N., Vanheukelen, M. (1997). <i>Evaluating EU expenditure programmes : A guide: Ex post and intermediate evaluation</i>, European Commission, Directorate-General for Budget, Publications Office.</p> <p>강성경·이영재. (2018). “교육시설 재난안전관리를 위한 데이터 표준화 및 활용방안 연구”. <정보시스템연구>, 27(2): 175-196.</p> <p>강신택. (2005). <한국 행정학의 논리>. 서울: 박영사.</p> <p>강은정. (2013). <자살예방정책의 우선순위 및 추진방식 효율화 방안 조사>. 국회예산정책처.</p> <p>권오성. (2016). <재정사업관리체계의 개선에 관한 연구: 국고보조사업을 중심으로>. 한국행정연구원.</p> <p>류명석 외. (2009). <서울형 복지 구현을 위한 공공전달체계 개선 방안 연구>. 서울특별시·서울복지재단.</p> <p>손호성·이재훈. (2018). “행정학·정책학 연구에서의 이중차분 추정기법의 활용과 쟁점”. <현대사회와 행정>, 28(3): 1-31.</p> <p>천재영·최영. (2014). “노인일자리사업 수행기관의 서비스 품질이 참여자의 일자리 및 삶의 만족도에 미치는 영향”. <사회보장연구>, 30(3): 245-274.</p> <p>최영준·김주리·이승준·최혜진. (2014). ““중복과 누락” 담론의 재구조화- 성인돌봄서비스의 사례 -”. <한국정책학회보>, 23(1): 257-284.</p> <p>한국조세재정연구원. (2012). <재정사업 성과지표개발 매뉴얼 : 현장에서 통하는 성과지표 개발>. 한국조세재정연구원.</p>

페이지	정정 전	정정 후
p.202	Dunn, W. N. (2015). <i>Public policy analysis</i> : Routledge.	Dunn, William N. (2013). 정책분석론 (남궁근, 이희선, 김선호, 김지원 공역). 서울: 법문사. (원서출판2011).
p.214	박노욱·강희우·표한형·이상현. (2016a). <중소기업 재정지원사업 효과성 평가 연구>. 세종: 한국조세재정연구원.	박노욱·강희우·표한형·이상현. (2016). <중소기업 재정지원사업 효과성 평가 연구>. 세종: 한국조세재정연구원.
p.214	박노욱 외. (2016b). <경제환경 전망 및 국방비 지출평가>. 한국조세재정연·국방연구원.	(삭제)
p.215	보건복지부. (2019d). <지방자치단체 자살예방계획 수립 매뉴얼>. 대한민국정부.	(삭제)
p.215	이민호. (2008a). "중소기업 정책자금 중복지원의 유형별 효과 분석: 중복 시점과 기관별 차이를 중심으로". <한국행정학회 학술발표논문집>. 675-701.	(삭제)
p.215	이민호. (2008b). "중소기업 정책자금 중복 지원의 효과성 분석". <한국행정학보>. 42(2):401-428.	이민호. (2008). "중소기업 정책자금 중복 지원의 효과성 분석". <한국행정학보>. 42(2): 401-428.
p.225 : 6	관계부처합동(2018b)	관계부처합동(2018)

제 1 장

서 론

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

우리 정부의 예산 공간에 대한 압박이 당분간 지속할 전망이다. 일반적인 지출 압박 해결책으로는 증세와 생산성 향상, 예산 효율 증대의 세 가지 대안이 있다(Schick, 1999; 이원희, 2017). 그러나 추가적인 과세는 현실적 한계가 있고, 4차 산업혁명에 힘입은 생산성 향상은 보장이 어렵다. 현 정부는 불가피한 확장적 재정지출의 상황에서 예산 효율을 높이는 세 번째 방안에 주력하고 있다.

예산 효율은 크게 기술적 효율(technical efficiency)과 배분적 효율(allocation efficiency)로 나누어진다(Schick, 1999; Allen and Tommasi, 2001; 이원희, 2017). 기술적 효율은 정책 집행 시의 도덕적 해이나 집행상 미숙으로 인한 낭비를 최소화하나, 배분적 효율은 동일 자원 대비 최대 효과 달성을 위한 투자 조정을 전제한다. 이 중 본 연구에서 주안점을 두고자 하는 예산 의사결정의 관점은 배분적 효율이다.

배분적 효율은 공공 정책 및 사업의 전략적 목표 달성을 통한 효과기반 예산 배분의 능력을 의미하며(Schick, 1999), 예산 제약의 상황에서 파레토 최적의 관점을 지향한다. 이는 정부의 이전 우선순위에서 새 우선순위로, 덜 효과적인 사업에서 더 효과적인 사업으로의 예산이동 능력을 전제하며, 예산이동에 앞서 효율 제고를 위한 사업 조정을 포괄한다. 배분적 효율 추구를 위해서는 정책 및 사업별 목표 명확화, 목표 간 우선순위 선정, 기대효과 대비 실제 효과 측정이 선행되어야 한다(Schick, 1999).

배분적 효율을 추구하기 위한 공공부문의 의사결정은 다음과 같은 기술적 제도적 선제조건이 필요하다.

첫째, 예산, 사업, 성과, 수혜자 정보의 데이터 통합이 필요하다. 일반적인 사업 효과 분석은 도구변수(Instrumental variable), 이중차분법(Difference-in-difference: DID), 회귀단절(Regression Discontinuity) 등 인과적 관계(causal relation)를 전제하는 준실험 계량 분석을 주로 활용한다. 따라서 실험군(수혜 집단)과 대조군(미수혜 집

단)의 동질성 확보를 위한 분석 대상 단위(예. 사람, 기업 등)의 개인적, 사회적 특성 정보가 필요하다. 여기에 예산 규모, 소관부서, 계정 등의 예산정보와 부문, 프로그램, 정책 및 사업 속성정보, 그리고 실질적인 사업별 수혜 정도(금액, 횟수, 기간) 등의 행정 정보가 연계되어야 종합적 분석이 가능해진다.

둘째, 정책 및 사업 속성정보의 분류가 선행되어야 한다. 정책의 특성에 따라 공통 목표를 지향하는 정책 포트폴리오를 묶어내고, 유사한 수단과 대상을 가진 정책 및 사업을 식별하려면 이들 정책의 정렬(alignment) 기준이 필요하다. 수혜자가 여러 정책을 수혜받으면, 사업별 수단 및 목표의 유사성을 파악해, 분석대상 사업이 아닌 사업의 효과를 분리해 내야한다. 그러기위해서 속성정보의 정보화, 집약화, 표준화가 필요하다.

셋째, 복합정책 수혜의 상황을 계량적으로 분석할 수 있는 모형 개발이 필요하다. 기존의 정책 효과 분석방법은 개별 사업의 효과, 소수 복수 사업의 중복 효과 및 단수 사업의 지속 수혜에 따른 효과성 연구 등 실제 정책 상황에 관한 분절적 범위에 그쳤다. 그러나 정책환경의 복잡성 및 복잡성을 정책분석에 반영하기 위해서는 정책 포트폴리오 상황에 맞는 분석모형 구현이 필요하며, 이를 통계적으로 실현할 분석방법론 개발이 선행되어야 한다.

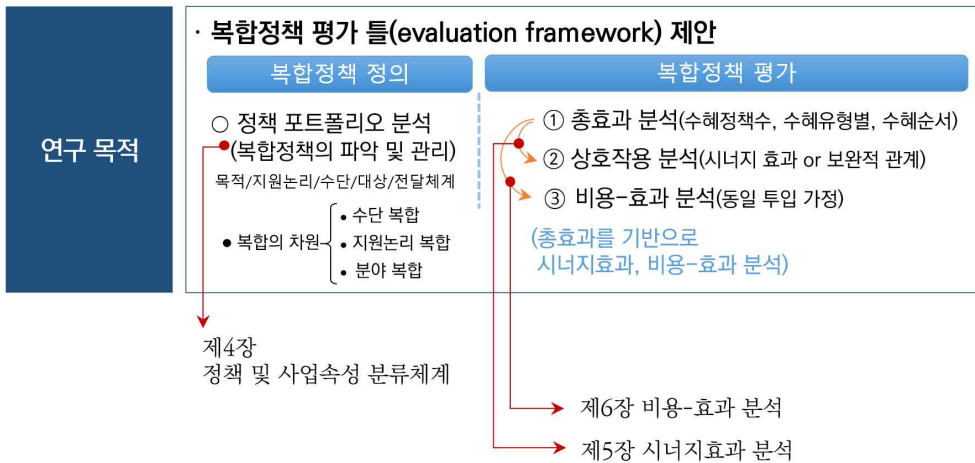
넷째, 분석 결과를 정책 의사결정에 반영할 수 있도록 제도적 장치가 필요하다. 현행 프로그램예산제도¹⁾는 그 도입의 취지와는 다르게 성과정보의 의사결정 반영 정도가 크지 않다. 그 원인으로 비계량적 지표인 성과정보에 대한 신뢰의 문제와 결과지표가 아닌 투입 및 산출지표의 높은 비율 등 여러 원인이 있으나, 무엇보다 성과정보를 정책 의사결정에 반영하기 위한 제도적 절차의 부재가 주요하다. 이러한 문제를 해결하지 않고는 효과성에 기반을 둔 데이터가 생산되어도 의사결정에 활용하기 어렵다.

본 연구는 상기 4가지 선제조건 중 연구자 입장에서 제안이 가능한 ② 분류체계의 구성 및 개발과 ③ 복합정책의 분석방법 개발을 통해 공공영역에 있어서의 데이터기반 의사결정을 위한 초석을 다지고자 하는 데에 의의를 두고자 한다.

1) 우리 정부는 2000년대 중반, 4대 예산개혁이라는 이름으로 '총액배분자율결정(top-down)제도', '국가재정 운용계획', '재정사업 자율평가제도'와 '프로그램 예산제도'를 도입함. 동일 목표를 지향하는 사업군(君)으로서의 프로그램 예산제도는 프로그램 단위별 공통 목표인 성과지향 관점에서 효율 최대화 의도로 기획됨. 이를 뒷받침하는 성과관리제도로서의 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도가 연계되어 구성되었음(박노욱 외, 2015).

2. 연구의 목적

우리나라의 정책 및 사업에 관련된 의사결정이 주로 예산 중심에서 이루어지는 상황에 새로운 돌파구를 제시하고자 한다. 실행된 사업 및 정책이 예상하고 기대한 효과가 있는지, 어떻게 설계되었으며 얼마나 효과가 있는지, 예산 대비 효율적인지에 대한 관점이 공공정책의 의사결정에 역할을 할 수 있도록, 정책 및 사업속성정보와 복합정책효과 분석을 기반으로 한 정책분석의 프레임을 제시하고자 한다.



[그림 1-1] 연구 목적 및 핵심 내용

첫째, 정책분류체계의 항목기준(Criteria)을 제안하고 실증 분석을 통해, 분석대상 정책의 정책포트폴리오를 분석의 기준을 제안하였다. 기존의 정책분류시스템은 정책의 내적인 속성 및 정책설계의 요인이 배제된 정보를 담고 있다. 따라서 재정정보와 사업 정보, 성과정보가 연계된 수혜자에 대한 효과 분석의 의사결정 환류가 사업의 특성에 따라 해석되지 못하고 있다. 정책 입안자 및 행정가들이 정책의 설계에 대해 소통하고, 연구자들과 실무자들이 활용할 수 있도록 사업 속성정보의 체계적인 구조화에 기여하고자 한다.

둘째, 복합정책의 평가 및 분석을 위한 방법론을 제시하고자 한다. 기존의 복합정책의 상황을 반영하기 위한 계량모형은 정보 구득이 불가능한 정책정보를 배제한 소수 정책의 복합에 대한 분석에 그쳤다. 본 연구에서는 보다 많은 정책을 수혜받고 있는 현실을 모형에 반영하기 위해, 정책의 특성에 따라 고정적으로 지급받는 사회보험 등의 효과를

통제하고, 다수 정책의 복합수혜상황을 모형화하는 방법론을 제안하였다. 특히 동일 분석모형에서 정책유형별 수혜에 따른 효과의 차이를 이용하여 정책복합에 따른 시너지 효과 분석을 시도하였다. 결과적으로 복합정책의 상황이 개별정책의 상황보다 더 예산 효율적인지, 어떠한 정책의 복합이 바람직한지에 관한 판단 근거를 마련하고자 한다.

셋째, 4차산업의 시대에 AI와 머신러닝을 이용한 빅데이터 기반 분석에 대한 데이터 댐 서비스 등이 공공의 영역에서 제안되고 있다. 이러한 시점에 정작 정부는 내부의 정보를 얼마나 효과적으로 효율적으로 의사결정에 활용하고 있는가에 대한 대안을 제시하고자 한다. 현 정부는 부문별 부처별 정보시스템을 가지고 나름 사업관리와 수혜자관리, 예산 및 집행관리를 해오고 있다. 최근 들어 시스템 재편으로 인한 차세대 시스템들의 개발에 많은 재정이 투자되고 있으나, 그럼에도 불구하고 정작 필요한 정책 효과, 효율, 예산 대비 효과성에 대한 분석은 데이터 통합의 지연으로 이루어지지 못하고 있다. 우리 정부가 가지고 있는 정부의 내부자료 역시 규모가 크고 방대하며, 정부 효율화를 위한 무궁무진한 활용의 가능성을 내포하고 있다. 이러한 DB가 연계되면 활용할 수 있도록, 분석의 틀과 활용사례를 사전에 고민하고자 하였으며, 분석의 틀과 정책포트폴리오 관리를 위한 기본 조건들을 갖추는 데 일조하고자 한다.

제 2 절 연구의 구성

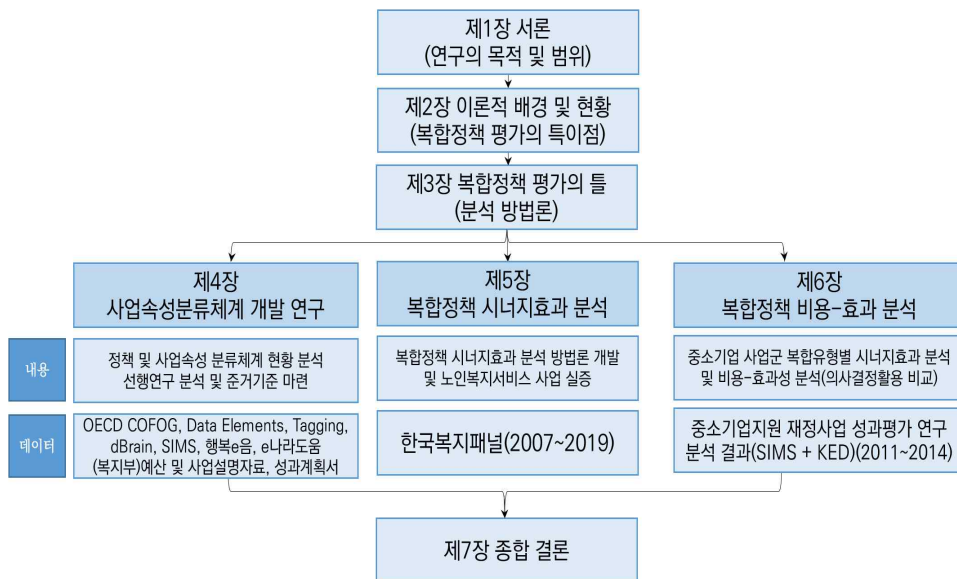
기존의 정책분류체계에 대한 이론적 근거와 논리를 바탕으로 분류기준(criteria)을 정의한 후, 노인복지분야의 거동이 가능한 노인을 대상으로 하는 사회복지서비스군의 사례를 들어 정책포트폴리오를 구성하였다. 이를 활용해 복합정책 효과 분석의 전략을 수립하고 실증해보고자 한다. 또한 중소기업 재정지원사업의 사례를 들어 사업군 복합 정책 시너지효과 분석과 비용-효과 분석, 그리고 매출액, 부가가치, 고용 증가율의 관점에서 복합정책의 성과를 고려한 의사결정 상황을 고려해보고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

1장에서는 연구의 필요성과 배경, 목적과 구조를 제시하였다. 2장에서는 데이터기반 의사결정의 상황과 복합정책 평가에 관련된 이슈, 그리고 평가의 관점을 조망한다. 3장에서는 복합정책 평가를 위한 틀을 제안하고, 4장에서는 복합정책의 상황을 파악하고,

관리 및 평가전략을 구상하는 주요 지점을 가이드하는 정책 및 사업속성 분류체계의 구성을 위한 구조 제안 및 귀납적 분류를 통한 시사점 도출을 하였다. 5장에서는 노인복지정책을 사례로 복합정책의 시너지효과 분석을 실증였다. 6장에서는 중소기업 재정지원사업의 사업군간 복합유형별 비용-효과 분석을 예시로, 전반적인 복합정책 성과기반 의사결정을 사례를 보여주었다.

부록에는 5장에서 분석한 모형의 기초통계 및 모형선정과정, 강건성 분석과 하위 그룹 분석 등의 심층분석 결과를 포함하고 있다.



[그림 1-2] 연구의 흐름도

제 2 장

이론적 배경

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 데이터기반 정책 의사결정을 위한 데이터 정의²⁾

1. ‘데이터기반 정책 의사결정’의 정의

‘데이터기반 정책 의사결정’의 개념 정의를 위해서는 우선 ‘데이터 기반’ 용어의 기원과 데이터의 의미, 그리고 정책 의사결정의 과정에 대한 이해가 필요하다.

‘데이터 기반(data-based)’ 용어의 기원은 보건 및 의학 분야에서 도입된 ‘근거 기반(혹은 증거기반: evidence-based)’이다. 이 개념은 환자의 진료 결정에 객관적인 정보를 성실하고 신중하게 활용한 의사결정의 중요성에 근거해 출현하였다(Sackett et al., 1996). 정책 분야에 이 개념이 도입된 것은 1999년 3월 영국정부에 의해 발표된 “정부 현대화를 위한 백서(White Paper : Modernising Government)”에 의해서인데, 도입 주안점은 이데올로기적 시각, 편견, 추측, 검증되지 않은 개인적·집단적 시각의 견제를 위해 객관적인 근거의 다양한 확보를 통한 과학적 합리성이다(윤영근, 2012).

미국에서는 1-2기 오바마 행정부를 기점으로 “증거기반 사회정책 추진계획(The Obama evidence-based social policy initiative)”을 발표하고, 2016년 “증거기반 정책수립 위원회(Commission on Evidence-Based Policymaking: 이하 CEP)” 설립, 2018년 “증거기반 정책수립 기본법(Foundations for Evidence-Based Policymaking Act)” 제정 등 공공부문에서 정책 결정 근거 생성, 관리, 분석, 활성화 등에 적극적으로 노력하고 있다(최환용, 2018; 유종성 외, 2020). 이들은 증거의 범위를 ‘정부의 정책 및 사업을 평가하기 위해서 잠재적으로 유용한, 통계적 목적을 가지고 통계적 활동을 통해서 얻은 정보’로 제한하여(CEP, 2017), 활용 가능한 정보의 특성을 정의하고 있다. 이러한 측면에서 단순한 ‘증거’ 보다는 ‘데이터 기반’ 혹은 ‘통계 기반’이라는 용어가 더 적합할 것으로 보인다.

한편, 우리나라에서는 2020년 6월 5일 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」이 제

2) 본 장의 일부 원고는 정보시스템연구 학회지에 미리 게재된 김사랑(2020)의 원고를 활용하였음.

정되어 2020년 12월부터 시행되고 있다. 이 법령에서는 데이터를 ‘정보처리능력을 갖춘 장치를 통해서 생성 또는 처리된 상태의 정보로써, 기계에 의한 판독이 가능한 형태로 존재하는 정형 또는 비정형의 모든 것(제2조 제1항)’으로 정의하고 있다. 이는 기존의 증거기반의 맥락과는 조금 다른, 4차 산업혁명에 의한 비정형 데이터의 활용을 염두에 둔 정의이나, 정보화 및 표준화의 필요성은 재정사업관리시스템과 행정DB 등 정부의 정형 빅데이터의 활용에도 해당되는 사안이다.

결과적으로 ‘데이터 기반’ 용어의 ‘데이터’는 ‘목적은 가지고 체계적 방법과 통계적 활동을 통해 생성된, 기계에 의해 판독이 가능한 형태로 존재하는 정보’로 정의해 볼 수 있다.

2. ‘데이터’의 종류

데이터기반 의사결정에 활용되는 데이터의 종류는 연구자마다 조금씩 다르게 언급하고 있으나, 정책의 결과인 효과 정보(계량경제학적 모형을 통한 인과적 추론 전제), 서술적 조사, 행정데이터, 성과정보, 설문조사, 통계모델링 등을 통한 시나리오 및 예측자료, 비용-효과성 및 비용-편익과 같은 경제성 기반정보, 그리고 사회정의와 윤리 증거 등을 그 예로 들 수 있다(Davies, 2004; 윤영근, 2012). 또한 이러한 체계적 증거의 수집방법으로는 무작위대조실험(randomized control trial: RCT), 마이크로시뮬레이션모형, 행정정보 분석, 프로그램 성과평가, 질적 연구 등이 언급되고 있다(오세영 외, 2017).

〈표 2-1〉 근거기반 의사결정을 위한 데이터의 종류 및 특성

데이터 종류	특성	비고
서술적 조사	질적 연구	
행정데이터		
성과정보	프로그램 성과평가	
설문조사		
평가정보	무작위대조실험, 준실험설계 등의 계량분석 결과	
사전적 평가	시범사업, 예비타당성조사	
사후적 평가	효과성 평가	인과적 추론 선호
시나리오 및 예측자료	마이크로 시뮬레이션 모형	
경제성 기반정보	비용-효과성, 비용-편익 분석 결과	
사회정의 및 윤리증거	가치관, 관습과 전통 등	
가용자원	예산, 인력	

출처) 윤영근(2012), 오세영 외(2017)을 참고로 저자 재구성.

이러한 데이터의 활용을 위한 판단 근거는 적절성(relevance), 대표성(representative), 이론적·경험적 신뢰성(reliability)(Solesbury, 2001), 엄밀성, 체계성, 실현 가능성, 설득력 등이 있다. 즉, 증거 선택에 있어 질이 좋고 적합한 데이터 선택을 위해, 일반적으로 엄밀한 방법에 의해 체계적으로 분석된, 진정한 효과에 가깝도록 설계된 방법론을 선호한다(오세영 외, 2017:13).

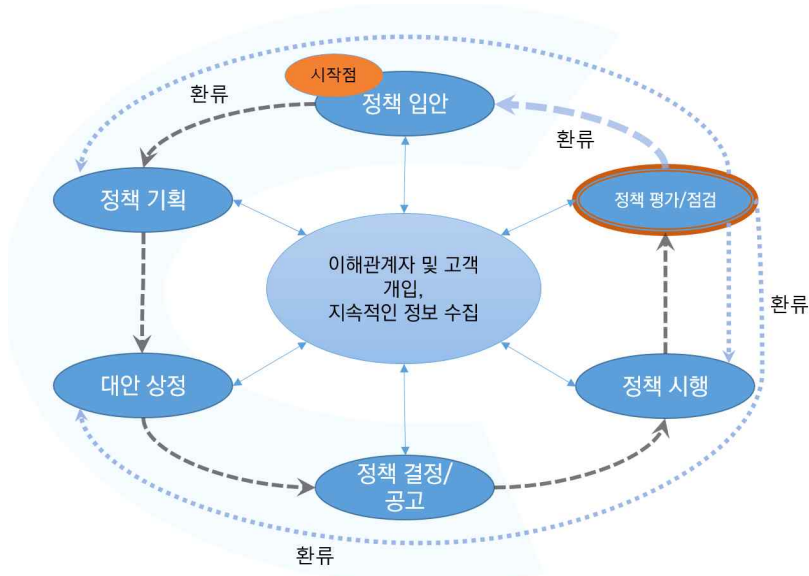
〈표 2-1〉은 선행연구들에서 언급하고 있는 근거기반 의사결정의 ‘근거’로 사용되는 자료들을 정리한 것이다. 다양한 객관적, 과학적 정보를 활용하여 종합적으로 의사결정을 해야 하나, 이 중 정책의 결과에 대한 평가 정보는 성과 정보, 효과성 평가 정보, 경제성 기반정보 등이 있다.

일반적인 정책의 결과에 근거한 의사결정을 위한 정보는 효과 측정 정보이고, 이를 기반으로 경제성에 대한 판단이 가능하므로, 근거기반 의사결정에 있어 효과 정보는 상당히 중요한 비중을 가지고 있다. 최근에는 효과성 측정의 면밀성을 위해 메타분석이나 인과적 추론이 선호되고 있다.

한편, 근거기반 정책의사결정에 있어서의 정책의 범주는 일반적으로 단일 정책의 경우를 전제하고 있는 것으로 보인다. 즉, 복합정책으로 인해서 추가적으로 발생하는 상호작용이나 시너지, 정책포트폴리오나 정책 간의 비중에 대한 언급은 아직까지는 구체적으로 이루어지지 않고 있다. 그러나 대부분의 정책대상은 복수의 정책 수혜를 받고 있는 것이 사실이며, 정책의 설계 역시 복합을 염두에 두므로, 근거기반 정책 의사결정을 위한 종합 정보로써 복합정책의 설계 및 평가에 대한 관점을 구체적으로 검토할 필요가 있다.

3. 정책 의사결정의 과정 및 종류

일반적인 정책의 생애주기는 [그림 2-1]과 같다. 그 중 배분적 효율에 관련된 정책 의사결정은 정책 평가/점검의 단계에서 이루어진다. 이는 정책조정 및 수정을 통해 환류되는데, 이때의 정책조정 및 수정의 범위는 정책확대 및 축소, 통합 및 분리, 그리고 도입 및 폐기를 포괄한다. 따라서 배분적 효율 추구를 위한 정책 의사결정은 사업 효율 개선을 위한 사업 수단 및 지원 대상의 조정부터 효과 증대를 위한 예산 증액 및 삭감, 신규사업의 도입, 주무 부처의 전환 등에 이르기까지 다양한 형태가 될 수 있다.



[그림 2-1] 정책 생애주기와 연관된 데이터기반 의사결정의 시점

출처: Head(2010) 참고, 연구자 재구성.

종합해보면, 근거기반 의사결정을 하기 위한 데이터는 정교한 방법론에 의해 생산된 효과성 기반 정보가 선호되며, 이러한 데이터는 정책의사결정의 주기 중 평가 및 점검 단계에서 다음 기의 정책조정 등의 의사결정에 활용되게 된다. 이러한 상황에서 정책 현실에 가까운 복합정책 관점에서의 정보에 관해 추가적인 연구가 필요하다.

제 2 절 복합 정책에 대한 이론적 논의

1. 복합 정책의 개념 및 정의

가. 정책복합의 개념 및 정의

정책복합(policy mix)은 재정·통화·환율을 동시에 관리하는 정책수단으로써의 1960년대 거시경제정책에서 유래하였다(성지은, 2012; 이인실 외, 2013: 54). 경제학에서의 정책복합은 각종 경제정책 수단을 적절하게 조합(combination)하여 종합적으로 운영하는 것을 의미하는데, 상호 선후관계가 있는 정책 대상 현상으로 인해 여러 가지 정책이 연관성을 가지고 움직이게 된다. 공리주의적 관점에서 최고의 선을 위한

대안으로써의 조합을 최적정책조합(optimal policy mix)라 일컫는다.

기존의 정책조합의 개념은 정책목표를 효율적으로 달성하기 위한 정책수단의 조합이라고도 정의할 수 있다. 정책 조정(policy coordination), 정책 통합(policy integration)의 결과물로 볼 수 있으며, 우리나라와 같이 프로그램 예산제도와 같이 각 부문, 부처별로 가지고 있는 공통의 정책 목표에 따라 일련의 정책이 모여있는 것을 의미하기도 한다.

Bouma, et al.(2019)는 정책조합의 유형으로 ‘기관’-‘정책 목표’-‘정책 수단’의 조합을 활용하여 정의하고 있다. 하나의 기관 내 사업과 다기관 사업, 단일목표와 다중 목표, 단일수단 사업과 다중 수단사업의 조합으로 총 8가지 유형으로 나뉘볼 수 있다.

한편, Sanderson(2003)은 정책복합을 “복잡계의 정책 시스템 속에서 부문에 걸친(cross-cutting) 사회 문제들에 대응하기 위한 종합 정책구상(joined-up policy initiatives)”으로 정의하였으며, 김정해 외(2018)에서는 “상이한 정책패러다임/신념/시스템/이데올로기에 관한 상이한 수단 범주에 속하는 정책수단들의 조합을 이용하는 정책전략”으로 정의하기도 하였다.

그러나 정책이 실제로 작동하는 현상에는 정책의 대상들은 무수한 정책의 영향을 받고 있으며, 의도된 영향(intended impact)뿐 아니라 의도하지 않은 영향(unintended impact) 역시 받고 있다. 이러한 영향의 유무는 정책설계 시의 고려 여부와는 별개로 실존하고 있다.

따라서 본 연구에서는 정책 설계(policy design)에 의해 의도된 정책조합 뿐 아니라, 정책수혜자가 일상에서 받고 있는 이러저러한 정책의 상호작용을 포함한 현상적인 복합의 관점을 채택하여 “복합정책(mixed policy)”으로 정의하고자 한다.

2. 복합정책의 이슈 : 정책 포트폴리오, 시너지, 비용대비 효과

기존의 복합정책에 대한 키워드로는 다목적(multi-purposed), 다부문(cross-sector), 수단 복합(instrument mix), 복합의 순서(policy sequence)³⁾, 다중시점(반복지원, 지속지원), 정책 통합 및 조정(policy integration & coordination) 등이 있다.

3) Bryan & Kandulu(2011). 환경분야의 정책, 혼합 수단의 순서에 대한 연구.

복합정책의 구성은 공통목표를 지향하는 정책 간의 복합도 가능하나, 개별사업목표가 각기 다른 경우도 존재한다. 따라서 통합된 하나의 관점에서만 평가하는 것이 적합하지 않을 때도 있고, 개별 사업의 목적이 다중목적일 경우도 존재하므로, 정책의 여러 면모에서의 성과를 종합하기 위해서는 복수 성과의 평가가 필요할 때도 있다.

정책 수혜의 충분성과 형평성의 관점에서 볼 때, 정책의 유사·중복에 대한 이슈와 함께 반복적 수혜, 지속적 수혜에 대한 이슈가 있다. 일부 연구에서는 이를 일종의 정책수혜 선점으로 보고 중복의 일환으로 해석하기도 하나, 사회서비스와 같은 사회복지분야에서는 지속적이고 안정적인 지원이 정책의 성패를 좌우하기도 한다.

복합정책은 분화되는 수준에 따른 개념을 ‘정책복합의 차원(dimension)’이라 하는데, 이러한 복합의 차원은 구성 정책 간의 차이점이 발생하는 지점을 의미한다. 본 연구에서는 수단 복합(정책수단의 차이), 지원논리 복합, 사업군 복합 등의 관점을 주로 다룬다. 일부 연구에서는 수행주체인 정부 수준 간의 복합, 정책 부문 간의 복합을 다루기도 한다.

한편, 복합정책에서의 정책 순서(sequence)에 관련된 연구는 주로 환경이나 에너지와 같은 큰 대상을 정책 수혜 단위로 보는 분야의 연구가 많았다. 토양환경오염을 완화하기 위한 복수의 조치 중 어떤 것을 먼저 하는 것이 바람직하며, 기간이나 비용 등의 정도에 대한 정보 역시 전문가들의 의견을 취합하여 순서를 정하고 있다.

이러한 여러 이슈 중 단일 정책과의 주요 차이점으로 보이

가. 정책 포트폴리오의 구성

복합정책설계의 이상은 총효용을 최대화할 수 있는 대안 간의 가중치를 발견하여 거기에 맞춰 자원을 배분하는 것일 것이다(Bouma et al., 2019). 이러한 이상적인 가중치(ideal allocation)를 찾는 방법으로 전문가들의 견해를 모은 AHP 등의 다양한 방법론이 활용되지만, 이러한 방법으로 이상적인 황금비율을 구하는 것은 현실적으로는 불가능하다. 분야 간 부문 간 전문가들의 가치판단이 다르고⁴⁾, 그때그때 구성된 전문가들의 가치 조합이 달라지므로(노화준, 2010 : 501; 박병주 외, 2018 : 5), 가치판

4) 부문별 전문가 집단을 활용한 부문 간 자살 예방정책의 우선순위 연구(강은정, 2013)에서 결과를 살펴보면, 각 전문가들은 자신의 전문분야가 가장 중요하다고 응답하고 있음을 알 수 있다.

단이 개입되는 영역에서의 온전히 객관적인 대안이라는 것은 존재하지 않기 때문이다. 이러한 상황에서는 상대적 객관성을 확보하기 위해서는 사후적 데이터 분석을 통한 환류를 통해, 적정 정책포트폴리오를 탐색적으로 찾아가는 정책학습이 더 현실적인 대안 일 수 있다.

정책 포트폴리오의 파악은 어떠한 목적을 가진 정책들이 어떤 수단의 조합으로 설계되어 있는가에 대한 정책 구성요소의 파악에 따라 유사하다. 따라서 복합정책의 파악에 앞서 정책의 어떤 면모가 정책을 정의하는지에 대한 이해가 선행되어야 한다. 정책은 상당히 일관성 있는 행위들로 구성된 일련의 정부 결정들이다(남궁근, 2019: 12). 많은 정책학자들은 “정책문제를 해결하기 위해 정부가 달성해야 할 목표와 그것의 실현을 위한 행동방안에 관한 지침”으로 본다. ‘목적가치와 실행을 투사한 계획(Lasswell & Kaplan, 1950: 70)’, ‘바람직한 사회를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대해 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침(Ranney, 1968: 8)’ 등의 정의가 있다. Ranney는 정책의 공통요소로는 ① 특정 목표 및 목적, ② 바람직한 사건의 경로, ③ 선택된 행동 노선, ④ 의도의 선언, ⑤ 의도의 집행 등으로 정의하였다.

이와 같은 학자들의 다양한 정책에 대한 견해에 공통적으로 존재하는 정책의 요소가 있다. 그것은 ‘정책문제’, ‘정책문제의 해결을 위한 목표’, ‘목표를 달성하기 위한 의도적 행동경로(Course of Action)’, 그리고 ‘그 경로의 선택’이다(남궁근, 2019: 14). 즉 정책이 성립하기 위한 조건으로, 정책문제와 정책목표, 그리고 정책대안과 대안간의 선택이 필요하다.

그런데, 여기서는 정책 간의 예산 비중의 관점에서 보았다면, 관점을 바꿔 수혜자의 입장에서는 수혜받고 있는 정책 포트폴리오가 개인에 따라 다르다. 즉, 수혜 대상을 타겟으로 구사한 정책들이 실제 수요자들에게는 각기 다른 다양한 정책의 수혜로 나타나, 같은 정책 pool을 공유한 개별 portfolio간의 경합이 되게 된다.

이 정책 portfolio의 해석은 정책 분류체계를 통해 가능하며, 어떠한 목적, 수단, 대상을 가진 정책들이 어떤 방식으로 함께 작동하는지를 파악하는 과정에서 정책의 지원논리와 전달체계를 파악하게 된다. 이 경우 구성된 정책포트폴리오를 파악하는 도구로 정책분류체계를 활용할 수 있다.

나. 정책복합으로 인한 추가적인 효과의 방향: 시너지 vs 상쇄

이러한 복합정책 설계의 의도와 달리, 복합정책의 실현에 있어서는 시너지, 상쇄, 그리고 역할 분담의 세 가지 관점에서의 판단이 필요하다. Bouma, et al.(2019)에 의하면 조합된 정책의 현황이 복합정책인지, 아니면 얽히고 설킨 복잡한 정책의 덩어리인지에 대한 판단은, 복합이 결과적으로 추가적인 후생 증진을 가져오는가에 따라 결정된다.

복합정책의 시너지의 관점은 복수의 수단 및 사업의 활용이, 각각의 개별정책을 시행했을 경우의 효과보다 정책의 대상에게 더 큰 효용 및 영향을 가져온다는 관점이다. 본 연구에서는 이를 ‘긍정적 시너지’로 명명한다.

이와는 반대로 상쇄의 관점은, 동일 사업이 그 정책대상과 부문의 관점에 따라 반대된 효과를 동시에 일으키므로, 궁극적인 총합의 효과는, 각각의 사업을 따로 시행했을 경우 보다 작아지는 경우를 의미한다. 본 연구에서는 이러한 현상을 ‘부정적 시너지’로 명명하였다. 서로 다른 제약 조건 하에 정립된 정책인 경우, 각각의 제약이 중첩적으로 발생할 경우 개별제도만의 효과를 총합한 것보다 실제의 복합적인 효과는 줄어 들 수 있다⁵⁾.

세 번째 관점인 역할 분담의 관점은 공통의 목표를 달성하기 위한 수단의 조합의 관점으로, 상호 배타적인 방법의 선택, 혹은 중첩되지 않는 대상에 따른 수단의 선택의 경우에 해당된다. 결과론적 정책조합이 아닌, 설계된 복합정책의 경우에 해당되는 관점이다. 시너지 혹은 상쇄가 없어도, 중립적 공존의 관점이라고도 할 수 있다.

다. 복합정책 경제성 평가의 차별화된 관점

복합정책의 효과가 좋아지는 것은 더 많은 정책을 수혜받기 때문으로 생각해 볼 수 있다. 즉, 투입이 많아졌기 때문에 나오는 당연한 결과라는 생각을 할 수 있다.

이러한 주장에 대한 과학적 증명은 정책수혜의 총효과가 더 많은 개인에게 조금

5) 복지제도의 경우, 보험 효과와 도덕적 해이로 인해 제도 설계 당시와 다른 행위가 발생하여 실제 기대했던 효과보다 효과가 크지 않을 수 있다. 즉, 제도설계 당시에 가정한 합리적 의사결정과 최적수준 판단에 수혜자의 판단과 행위에 제도의 수혜로 인한 판단 근거가 바뀌게 되는 것이다. 실업급여를 받을 때 구직기간이 늘어나는 유동성 효과(Liquidity effect)도 유사한 기제이나, 이는 부정 효과로 보기는 어렵다(이철인, 2014).

씩의 정책을 수혜하는 것과, 조금 더 집중적인 대상을 타겟으로 하여 많은 정책을 복합적으로 수혜함으로써 나타나는 총효과 간의 비교에 있다. 즉, 동일한 재원을 투입했을 때 과연 어떠한 방식이 가장 투자대비 총효과가 큰가, 결과적으로 전체 효과가 최대화되는 파레토 최적에 가까운가를 파악하는데에서 판단의 근거를 찾아볼 수 있다.

복합정책의 경제성 평가가 개별정책의 경제성 평가와 차별화된 포인트는 다음과 같다.

첫째, 복합정책 효과평가의 관점에서 살펴보자면, “the more, the better”의 관점은 단순 효과의 크기에 대한 논의이다. 복합의 유의미성을 판단하는 단계에서는 유형 간의 효과 크기에 대한 비교분석이 일차적으로 필요하다. 그러나 정책 효율성의 측면에서는 투입이 늘면 효과가 커진다는 가정은, 복합설계 시에 의도한 어찌 보면 당연한 결론이므로, 추가적으로 단위당 효과를 확인할 필요가 있다. 즉, 복합유형별 투입의 크기가 다르므로, 예산효율화의 관점에서의 정책 의사결정 시에는 투입 대비 효과에 대한 추가 정보가 필요하다.

둘째, 복합유형간의 효율성을 기준으로 할 경우 어떠한 조합이 가장 예산대비 효과가 좋은지에 대한 우선순위 판단이 가능해진다. 개별정책의 예산 효율성에 대한 스토리는 정책 간의 우위 판단은 가능하나, 정책조합간의 우선순위를 도출하지는 못한다. 즉, 하나의 정책을 수혜받은 경우와 두 개의 정책을 수혜받은 경우, 두 개의 정책을 수혜받았을 경우 효과가 커진다고 해서 모든 수혜자에게 복수의 정책 수혜를 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 예산제약의 상황에서 어떠한 복합유형을 우선적으로 수혜할 것인가에 대한 취사선택이 필요하며, 이는 예산제약의 상황에서 총효율을 최대화하기 위한 의사결정의 전제이다. 따라서 복합유형간 성과 비교가 가능하도록 단위를 통일시킬 필요가 있으며, 그 기준이 사업당 효과, 투입금액당 효과의 예산효율성이 된다.

셋째, 복합정책의 목표는 다양한 관점에서 해석이 가능하다. 개별정책이 복수의 목표를 지향할 수 있으나, 이러한 목표 간의 충돌이 예상되는 경우는 드물다. 그러나 복합정책의 경우, 공통의 목표를 지향하는 사업군의 수혜를 받는 경우와, 상충하는 목표를 가진 사업의 수혜를 동시에 받아, 하나의 관점에서 충돌하는 경우도 존재한다. 또한 공통의 목표를 지향하는 관점이 다양할 수도 있으며, 이러한 관점 간의 효과 및 영

향이 일치하지 않는 경우도 존재한다(예. 중소기업 지원사업군의 부가가치 vs 고용율). 따라서, 이러한 상반되는 관점을 종합적으로 고려하기 위해서는 복합유형간의 복수 성과 비교가 가능해야 하며, 이를 통해 예산기반 의사결정을 할 시에는 비교우위에 대한 판단이 동반되어야 하므로, 동일한 투입에 대한 효과를 기준으로 판단하는 것이 개별 정책의 상황보다 필요하다.

제 3 절 복합정책 평가의 관점

1. 복합정책 평가의 주요 지점 : 수요-목적-결과의 정리

우리나라의 정책 분석 및 평가의 제도적 관점은 크게 사전적 평가(정책분석)인 예비타당성조사와 사후적 평가인 재정사업자율평가제도와 핵심사업평가제도, 재정사업 심층평가제도, 그리고 성과주의 예산제도(재정성과목표관리제도)로 귀결된다. 이들 평가제도의 핵심 가치는 결과 관리를 통한 효과와 효율성 최대화이다.

이 과정에서 중요한 평가 지점은 수요-사업목적-결과물의 일치성이다([그림 2-1] 참조).

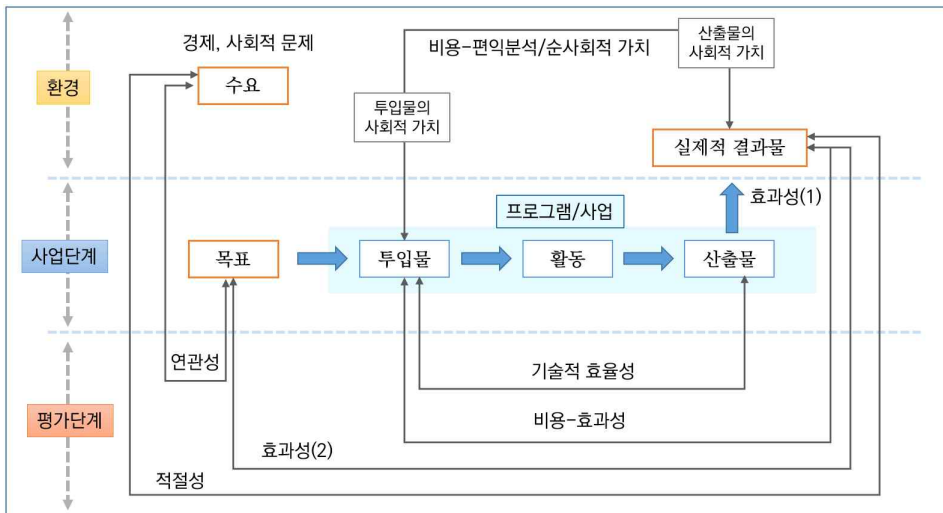
그러나 실질적으로 정책이 입안되고 설계되는 과정은, 기존의 점증주의적 예산편성 제도에서 구성되어온 사업들의 프로그램 목적별 재배치를 동반하여, 목적-대상-수단에 대한 합리적인 설계 검정과 전반적인 정책 포트폴리오 구성에 대한 점검은 아직까지 과도기적인 상황에 머물러 있다. 또한 사업 진행 중간 단계에 해당하는 사업 집행에 대한 관리를 위해, 분기별 성과지표의 달성도나 집행률을 점검하는 등의 방식이 존재하나(과정평가), 이는 관리를 위한 방식일 뿐, 실제적인 정책의 조정이나 설계, 집행상의 문제나 성과 측정방식에 직접적인 피드백을 줄 수 있는 방식은 아니다.

이러한 상황에서 정책의 목표와 직결되는 정책의 '의도한 효과'에 대한 정의가 모호하고, 의도하지 않은 파급효과 및 주요 부수효과(side effect) 등에 대한 고려가 예산편성 당시에 충분히 고려되고 있지 않다. 때문에 정책 주효과가 아니나 거시적인

6) 정책의 효과는 목적과 직접적으로 연결되는데, 다목적 사업, 산출물과 실제 결과물의 구별, 단기, 중기, 장기적 결과물의 고려, 그리고 파급효과나 부수효과에 대한 관점은 예산안 설명자료에는 나열적으로 제시되거나, 생략되어 있는 경우가 많으며, 구체적으로 제시되더라도 측정이 어려울 수 있다. 구조화와 측정 가능 지점에 대한 명시가 필요하다.

정부역할과 부문에 미치는 영향을 고려하고자, 고용영향평가 등의 제도가 도입되어 있으나, 출산율, 미세먼지 등 거시적인 지표들에 미치는 모든 영향을 모든 사업에서 미리 제도적 영향평가의 방식으로 측정하기는 현실적인 한계가 있다. 그럼에도 동시에 핵심 부효과가 중대한 사업들은 이를 명시화하고 체계적으로 관리할 의무도 있다는 딜레마)에 봉착하게 된다.

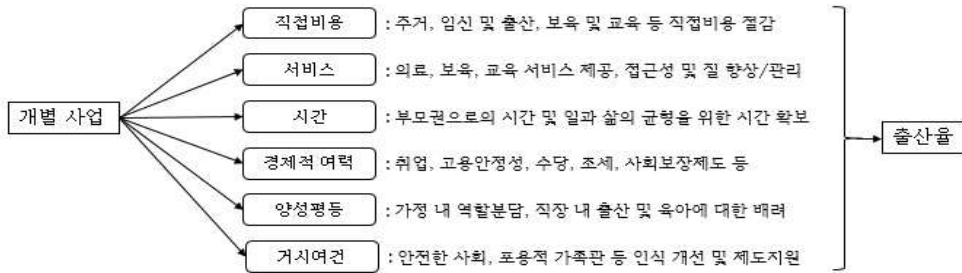
[그림 2-2] 정책평가의 요소 정의(프로그램평가를 위한 오픈시스템 모델)



출처 : Nagarajan & Vanheukelen(1997). McDavid & Hawthorn(1996)에서 재인용.

일례로 일가정양립정책의 일환인 노동시간에 관련된 제도의 경우, 노동자의 관점과 사업주의 관점에서 볼 때, 고용과 산업정책에 소속된 다소 상충하는 이슈를 가진 정책이라 볼 수 있다. 그러나 동시에 근로자의 가사와 노동의 병행을 가능하게 해 출산율에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 정책으로, 저출산 정책 사업군에서 중요한 하나의 축을 담당하고 있는 정책이다. 이와 같이 하나의 정책이 각 입장에 따른 다양한 기대(목표)를 가지고 있으나, 그 방향이 상충되거나 혹은 부가적인 여러 개의 목적을 가질 수 있다.

7) 가장 현실적인 대안으로는 현행 예산안과 사업계획서 상에 구체적인 분류체계를 적용한 목적-수단-대상을 명시토록 하고, 관련 분야의 종합적인 연구결과를 토대로 중요하고 증명된 부수효과 및 영향에 대한 정보를 명시하도록 할 필요가 있다. 이후 심층평가나 추가적인 전략적 지출분석 등의 심도있는 평가에서 구체적으로 다룰 필요가 있다.



[그림 2-3] 복합정책의 예시(저출산 정책 사업군의 목적별 사업구성)

따라서 복합정책의 평가를 위한 지점을 설정하는데 있어서는 단일 정책의 평가와 다르게 일관된 원칙이 제시될 필요가 있다. 복잡한 목표와 목적의 차원 속에 직접적인 사업으로 인한 의도된 효과를 구체적으로 명시하고, 개연성이 있는 파급효과, 부가효과 등을 부연하되 효과 종류를 설명할 필요가 있다. 또한 관리가 필요한 부수효과는 효과를 판단할 수 있는 성과지표를 명시하여 제도 밖에서라도 관리할 수 있도록 할 필요가 있다. 더불어 복합정책의 관점에 따라 활용될 개별정책의 목적이 선택되므로, 병렬적인 효과의 나열과, 순차적인 목표 달성의 개연성을 명시할 필요가 있다. 일부 예상되는 부수효과의 관리를 위한 지표 역시 제안될 필요가 있다.

2. 복합정책 평가의 차원

가. 사업, 사업군, 정책의 차원

위계적인 사업구조 속에서 정책으로 입안되고 발표되는 정책의 수준은 곧 하나의 사업단계와 연결되는 것은 아니다. 즉, 다양한 종류와 규모의 사업들이 하나의 정책목적 하에서 기획되나, 실제로 예산이 배정되어 주관부서에 배치되는 ‘사업화’는 정책 발표와는 별도의 프로세스이다. 즉, 정부의 정책발표와 국회의 관련 근거법령 입안, 그리고 예산배정과 부처할당을 통해 사업화되기까지는 시차와 갭이 존재한다.

신규로 도입되는 하나의 정책은 범위와 규모, 수단의 다양성에 따라 하나의 사업으로 혹은 기존 사업의 일부 내역사업으로 자리잡기도 하며, 때로는 여러 개의 사업으로 구성되어 사업군으로 명명되기도 한다.

이 경우 사업군 내의 사업 특성이 유사한 부문 및 분야로 구성되어 있을 경우는 단

일 부서에 배정될 수도 있지만, 기존의 여러 부처에서 진행되는 사업들을 통시적으로 묶어 새로운 관점에서 관리하는 과정에서 추가적으로 편성되는 신규사업의 경우, 다부처 사업군의 형태로 구성된다(예. 저출산 정책).

여기서 중요한 관점의 하나로, 공통의 목표를 지향하는 설계된 사업들의 묶음을 사업군이라 정의할 때, 이 사업군은 설계된 복합(intended mix)의 상황을 의미한다. 그러나 수혜자의 입장에서는 다양한 분야의 정책수혜를 동시에 받고 있으며, 이러한 수혜정책 간에 일어나는 간섭 및 상호작용이 존재할 수 있다. 또한 의도한 바는 아니나 직접적인 수혜자가 아닌 가구구성원 등의 정책수혜로 인해 직간접적 영향을 받는 부분도 정책의 영향으로 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서 제시하는 “복합정책”의 개념은 이와같이 의도된 복합과 의도되지 않은 복합을 포괄하며, 현 상태에서의 영향을 받는 정책들을 상황적 복합(as it is)를 내포하는 넓은 개념이다.

한편, 정책은 프로그램 예산체계 상의 사업들을 포괄하는 넓은 개념이다. 본 연구에서는 “복합정책”이라는 용어를 정책, 프로그램, 단위사업, 세부사업을 포괄하는 용어로 사용하였으나, 엄밀히 위계를 따지자면, 정책 > 사업군 > 사업의 위계가 존재한다. 그러나 복합의 차원이 이루어지는 수준은 세부 정책수단부터 부문, 국가에 이르기까지 매우 다양하므로, 이러한 복합을 아우르는 개념으로 “복합정책”이라는 표현으로 명명하였다. 즉, 복합정책은 정책, 사업군, 사업 등의 복수개체 간의 공통목표를 가진(혹은 공통목표를 가지고 있지 않으나 현상적으로 존재하는) 개체들의 그룹이며, 엄밀히 말하면 의도한 복합과 비의도 복합을 포함한다.

결과적으로 하나의 정책을 구성하는 다양한 사업들의 동질성과 유사성, 그리고 차이점에 따라서 다양한 사업군 내의 변이가 일어나게 되며, 이것이 복합정책을 구성하게 된다. 또한 이러한 다양한 특성의 파악과 식별, 처리를 위해 사업속성분류체계가 필요하게 된다.

나. 복합정책 평가의 차원

이러한 사업들의 양상에 따라 복합 정책 평가의 차원도 달라지게 된다.

동일 부처에서 관리하는 동일부문의 사업들이라면, 공통의 지향하는 목표에 따라 프로그램이나 단위사업으로 관리되게 되나, 다부처에서 개별 부문별로 추구하는 목표

가 다른 여러 사업들이 유사한 부수효과나 추가효과로 묶는 형태라면, 부처 내부에서는 별도의 성과관리가 이루어지기 어렵다.

이러한 경우에는 사업의 고유목표를 관리하기 위한 성과지표와는 별도의 관리 및 평가기준이 필요한 상황이 된다.

한편 정책평가의 시점은 정책의 전 과정에 걸쳐 진행된다(노화준, 2015)⁸⁾. 정책평가는 정책이 기획되는 과정에서부터 시작되어, 정책이 집행되고, 종료되어 결과가 피드백되는 순간까지 연속적인 고민과 환류의 과정이라고 볼 수 있다. 이 모든 과정에서 “평가”라는 이름으로 제도화되어 있든 그렇지 않든, 정책이 잘 설계되었으며, 잘 작동하고 있는지, 목표한 결과를 가져왔는지 혹은 사회문제를 계획한 수준까지 완화하였는지에 대한 고민은 정책관리의 핵심 가치이다.

그럼에도 불구하고 가시화되고 제도화되지 않은 정책평가의 관점은 의무적 관리의 대상이 아니므로 정보화하는데에 소홀하기 쉽고, 그 결과가 현실에 반영되기 어려우므로, 현재의 정책시스템상에서 정책의사결정에 반영되기 위해서는 반드시 제도화를 통한 평가단계가 필요하다.

따라서, 본 연구에서는 정책의 목적 및 결과를 다음과 같은 관점⁹⁾으로 나누어 정의하고자 한다.

첫째, 정책 및 사업의 순수 의도된 효과를 주효과로 볼 때, 그 외의 부수적인 효과는 간접효과, 외부효과, 파급효과, 부작용 등의 다양한 관점으로 해석해 볼 수 있다(정책목표와 효과의 연관성). 외부효과는 경제활동의 비의도적인 결과가 다른 경제주체의 후생에 본의 아닌 영향을 주는 것을 말한다. 간접효과로는 수혜대상에게 직접적인 효과를 주는 것은 아니나, 매개효과 또는 조절효과의 양상으로 영향을 끼치는 효과를 의미한다. 파급효과는 시간적 인과적 과정과 루트를 통해 영향이 확산되는 것을 의미하

8) [그림 2-1]은 프로그램 논리모형을 활용한 정책평가시에 활용가능한 정책평가의 요소들을 그림으로 나타낸 도식이다. 일반적으로 평가의 시기를 정책 집행 전과 후로 나누어 생각할 수 있지만, 정책의 진행단계에 있어 평가요소의 개입시기는 다양하다. 정책이 입안되는 과정에서부터 수요에 대한 객관적 정보와 이를 기반으로 한 목표-대상-수단에 대한 명확한 설계가 동반되어야 하며, 이를 기반으로 사업을 진행해가는 과정에서의 예상치 못했던 문제점이나 설계의 오류, 현장상황의 실정 반영 등 다양한 수정과 피드백이 존재할 수 있다.

9) 위의 분석의 틀을 활용한 현행 성과지표의 평가대상 효과는 주효과-단기-사업효과로 볼 수 있다(반복 및 지속성에 대한 속성은 수혜대상의 관점에 대한 해석이 필요하므로, 현행 성과지표를 통한 해석의 여지가 없음).

나, 파급효과가 거시적으로 계획되기도 하므로 효과의 의도성을 확인할 필요가 있다. 부작용의 경우 정적, 부적 효과를 포괄하며, 정책 영역 밖의 제3의 대상에게 의도하지 않게 끼치는 영향을 의미한다.

둘째, 시간에 따른 단기, 중기, 장기의 효과와 사업의 즉각적인 결과인 산출물을 구분하고자 한다(효과의 시점). 셋째, 효과의 범위에 따라 거시적인 효과, 부문을 초월할 수 있는 종합적인 효과(사업군), 그리고 부문 내의 여러 사업을 아우를 수 있는 부문효과(부문 목적), 그리고 사업 효과로 구분할 수 있다. 넷째, 사업의 1회 시행과 지속적인 시행 및 수혜로 인한 효과를 구분하고자 한다(반복, 지속성).

〈표 2-2〉 정책 효과의 다양한 관점

기준	항목 구분	정의 및 예시
정책목표와 효과의 연관성	주요/부수효과	사업목적으로 명시 여부
	직접/간접효과	대상에 미치는 영향의 직/간접성 (매개효과, 조절효과)
	외부효과, 파급효과, 부작용(정,부)	부수효과의 세부효과, 고의성 여부, 연속적 영향 여부(인과관계와 영향력)
	계획 여부	의도된 효과 / 의도되지 않은 효과
시간에 따른 분류	의도된 효과	목적으로 제시하고 추구한 효과
	의도되지 않은 효과	목적으로 제시하거나 추구하지 않은 부수효과
	즉각적 산출물	사업 시행 후 바로 나타나는 결과
	단기효과	1년(사업시행 주기)
목적의 범주	중기효과	2~3년(사업의 성격에 따라 정의 다를수 있음)
	장기효과	5년 이상(사업의 성격에 따라 정의 다를수 있음)
	거시 효과	삶의 질 제고, 소득재분배와 같은 거시적 효과
	부문초월 종합효과	다부문 사업군(예,출산율 제고) 효과
사업의 반복 여부	부문 효과	부문내 여러 사업에 걸친 효과
	사업(프로그램) 효과	사업계획서에 명시된 직접적, 구체적 사업효과
	일회효과	1년 단위 사업의 결과
프로그램 합목적성	누적(반복)효과	수년 지속적인 사업 수행의 결과(사업 수혜 단위당)
	설계된 공통목표 지향	프로그램의 공통목표를 지향하는 사업
	맥락적 구성(불일치)	프로그램의 공통목표와 사업목표가 연속성 상에 있지 않음

제로베이스에서 정책목표 달성을 위한 최선의 정책조합을 설계하는 것이 정책의 효과성을 최대화하기 위해서는 최선의 선택이겠으나, 실제적인 정책실행의 현장에서는 맥락적 상황에 의한 정책 조합이 이루어진다. 일례로 각 부처별 정책 덧대기(Policy Layering)로 불리우는, 계획과 의도에 의한 정책조합이 아닌, 기존 정책에 추가적인 정책을 보태는 방식으로 정책 복합이 이루어지기도 한다(Howlett & Rayner, 2013:170). 이러한 정책의 조합은 프로그램 예산제도의 도입으로 동일 목표지향 사업

들의 사업군으로 헤쳐모여를 하는 과정에서 어느 상위 목표에 포괄되지 않는 정책들을 임의적으로 프로그램에 배정하게 된 맥락에 의해 발생하였다.

이러한 다양한 정책평가의 차원에 의해 복합정책의 평가 프레임 역시 구성된다. 일부 특성의 경우 일반적인 단일 정책 평가의 차원에서도 활용되나, 일부 특성은 복합의 상황에서만 해석이 가능하다.

중요한 것은 복합정책의 평가 차원이 기존의 정책평가 설계와 일치할 수도 있으나, 그렇지 않거나 혼합되어있는 상황도 발생한다는 것이다. 예를 들어, 저출산 정책과 같은 범부처적 거시목적을 지향하는 정책의 일환으로 여러사업이 존재할 경우는 일부 정책은 직접적인 성과지표와 연결되기도 하나, 일부 정책의 경우는 파급효과 수준에서 간접적인 연관성을 가질 수 있다. 이러한 다양한 차원이 혼합된 경우는 평가의 지점을 정렬하는 것이 쉽지 않으며, 기존의 거버넌스와 평가체계를 활용한 관리가 어려우므로, 별도의 평가를 위한 대안이 필요하다.

3. 복합정책 or 정책 중복¹⁰⁾

복합정책에 관한 이슈로 반드시 다뤄져야하는 이슈는 유사·중복에 대한 논의이다. 중복 판단의 기준을 살펴보면, 정책 간의 속성·수준·요소의 일치 및 차이, 행정권한의 부여, 시간, 동일한 활동의 반복에 따른 누적, 수요의 충분성, 비효율 등에 따라 다양한 해석이 가능하다.

정책 평가에 있어서 ‘중복’이라는 현상적 개념(phenomenal concept)이 바로 ‘낭비’나 ‘비효율’과 같은 가치적 개념(concept of value judgment)을 의미하는 것은 아니다(이민호, 2008b: 402). 정책 평가에 있어서의 ‘중복’은 정책의 수요자 측면에서의 문제해결을 위한 ‘충분성’과 연계될 때 비로소 가치판단이 가능해진다¹¹⁾. 유사사업 이더라도 수요를 충족하지 못하면 비효율이 아니므로, 단순히 비슷한 사업의 존재를 넘어 수요 충분성을 해석할 기준이 필요하다.

정부 서비스의 수요를 기반으로 생각해 보면, 자원의 제약으로 인한 서비스 총량의

10) 본 내용은 박노옥 외(2016a)에서 저자가 작성한 부분을 발췌하여 재구성하였다.

11) 돌봄서비스의 경우 한 개인에게 여러 서비스가 동시에 주어진다고 해서 개인의 돌봄욕구가 반드시 해소되는 것은 아니다. 돌봄이 어떠한 개념과 목적을 가지고 있으며, 누구에게 어떤 종류의 서비스를 어느정도 제공하는 것이 적절한지 등에 대한 사전 정의가 필수적이다(최영준 외, 2014: 258).

관점을 염두에 두어야 한다. 동일 자원배분의 관점에서 ‘충분성’이 제한된 수준의 자원을 누군가에게 집중하여 수요를 해소했는가의 개념이라면, 적게라도 더 많은 대상에게 배분하는 것이 적합하다는 ‘형평성’의 가치와 경쟁하게 된다. 결과적으로 현상적인 중복이 효과성의 관점에서 가치가 있으면 낭비적 중복이 아니며, 오히려 정책 구사의 수단이 될 수 있다.

따라서, 비효율성을 기반으로 한 중복 판단 시 단순한 대상이나 수단의 겹침의 관점보다는, 비용발생에 대비한 효과의 정도를 고려하는 것이 바람직 하다(이민호, 2008: 402). 재정지원사업의 효과성이라는 관점에서 보면, 일반적으로 생각하는 대상 및 수혜의 중복이 총량적으로는 지원의 목적에 부합하는 결과를 가져올 수 있는 것이다¹²⁾.

〈표 2-3〉 정부사업 중복의 정의

용 어	내 용
1. 협의의 중복 (Overlap)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일정 정도의 공통된 특성을 갖추고 있음. ○ 전체가 완벽히 동일하다기 보다는, 일정 부분에 대해서 다른 기관과 업무 및 역할을 공유 예) 다른 개별 법령에 근거를 둔 규제활동이 특정한 대상에 대하여 공통적으로 적용 => 나름의 차별성을 가지고 있으면서 일정부분에 대해서만 공통적으로 겹침. (다수의 기관 및 프로그램이 유사 목표, 전략, 수혜자를 타깃팅한 경우)
2. 이중 (Duplication)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하나의 대상에 대해 완벽하게 동일한 속성 혹은 요소가 동시에 존재 ○ 또는 동일한 카피가 별도로 존재하는 경우 (복수의 기관이 동일 대상자에게 동일서비스를 제공)
3. 이원화 (Duality)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책연구에서 주로 쓰이는 이중의 개념 예) 다른 단계간의 동일한 행정권한 부여로 발생하는 중복의 문제 ○ 부분적이지 않고 상당히 포괄적임 ○ 행정체계의 이원화, 이중적 행정체계의 문제로 거론됨
4. 반복 (Repetition)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시간의 변화에 따른 속성이 반영되는 개념 ○ 다른 시점에 동일한 활동이 다시 이루어짐
5. 중첩 (Reiteration)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시간적 변화과정에서 동일한 활동이 다시 이루어져 누적됨
6. 가외 (Redundancy)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어떠한 활동이 일정기준 또는 필요한 정도를 넘어선 수준 ○ 적정수준을 넘어선 나머지의 비효율적인 부분을 의미

출처: 이민호(2008 : 403-404)를 참고하여 정리. 박노옥 외(2016a : 78)에서 재인용.

12) 예를 들어, 기업의 성장단계에 부합하는 단계별 타 부문에 대한 지원 중복이, 연속적인 기업의 성장에 시너지 효과를 가져와, 기업의 효과적인 자립과 성장에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다(박노옥 외, 2016a; 박정수 외, 2018). 이것을 기업이 지원받은 사업의 개수와 부문에 대한 단순 중복 관점에서 보면 자칫 비효율이라 판단할 수 있는 것이다.

시간의 관점에서의 볼 때에도 정책 수혜의 지속성이 정책이 작동하게 하는 중요 요소일 수 있다. 이 경우 정부지원의 중복 또는 반복의 의미를 비효율성, 가외성(redundancy)와 같은 가치 내재적 개념보다는 현상적 개념으로 이해하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 지원받은 사업의 갯수나 기간이 단순히 비효율로 이어지는 것은 아니며, 오히려 지속적이고 반복적인 지원이 실효성있는 성과를 이루어내기도 하기 때문이다(장현주, 2018).

김찬수 외(2013)에서는 공공부문의 유사·중복의 정의를 ① 대상자 중복 ② 기관 간 유사중복 ③ 조세지출과 재정지출 간 중복의 세 가지 관점으로 구분하고 있으며, 이상미(2014)는 중앙정부와 지자체 사업의 ① 지원대상, ② 지원내용, ③ 모집기간을 중심으로, 국가연구개발사업 자체평가(출처)에서는 ① 사업목적, ② 지원분야, ③ 지원대상에 대한 기준을 두고 있다. 이들 연구의 공통점은 정의한 세 가지 영역에서 모두 중복이 없을 경우 유사중복이 없도록 사업이 설계된 것으로 평가하고 있다는 점이다.

복합정책의 형성 목적과 행태에 따라, 유사중복인지, 효율성 증진을 위한 다수 정책의 전략적 조합인지를 판단할 수 있으며, 중복의 정도에 따라 적합성을 규명할 수 있을 것으로 판단된다. 정책목적에 대한 충분성과 효율성에 관한 논의는 각 사업별 상황과 문제의 심각성, 수단의 다양성과 대상의 수요에 따라 달라진다.

4. 정책 조정 및 통합

한편 고전적인 정책조정(policy coordination) 및 정책 통합(policy integration)의 관점은 유사한 사업이나 중복되는 사업의 조정하는 개념으로, 고전적 관점에서는 다소 수동적으로 정책 간의 마찰 완화의 관점이었다(이송호 외, 2014). 최근에는 정책 조정의 목적에 따라 정책 효율화의 관점에서 활용되고 있다(성지은, 2009). 설계된 복합이든 존재하는 복합이든, 복합정책의 효율화를 위해서는 정책 시행 과정과 시간에 따른 정책환경 변화 및 정책대상 현상의 성숙도에 따라 끊임없는 정책 조정이 필수적이며, 효율화를 위한 통합의 관점(관리의 통합, 분석의 통합, 목적의 통합 등)도 필요하다.

5. 복합정책 평가의 선제조건

가. 데이터

우리나라 중앙정부의 정책은 주로 재정사업을 통해 이루어진다. 이러한 정책의 일반적인 평가는 주로 실태조사, 패널조사 등 관련 분야의 변수를 포함한 표본집단을 통해 이루어져 왔다. 그러나 사실 대다수의 국민은 여러 정책의 중복수혜를 통해 복합적인 영향을 받고 있어, 분석 대상 정책만의 효과 평가는 현실과 다른 여러 가지 제약조건을 두거나, 중복수혜를 받은 대상을 배제하는 방식으로 이루어져 왔다.

이러한 상황에 일조를 한 현실은, 경제학적 정책평가방법에서 활용되는 “모든 상황이 같다는 가정하에서(ceteris paribus)”의 전제이다. 모형에서 분석대상 정책 이외의 수혜대상에 영향을 미칠 수 있는 요소를 통제하는 방식으로는 두 가지 상반된 방식이 존재하는데, 첫째는 모형 내 해당정보를 포함시켜, 그 영향력을 구체화시켜 분리해 내는 방식과, 둘째로는 관심대상 정책 외의 복합요소를 가진 표본을 제거하는 방법이 있다. 데이터 구득의 한계로 인해 전자의 방법에 활용가능한 수준의 정보 획득이 어려운 경우, ‘현실적 한계’라는 명목하에 후자의 방법이 설득력을 갖게 된다.

이러한 평가기반(baseline for evaluation)은 기존의 정책평가에서 평가대상사업 이외의 타정책 수혜를 받는 집단을 분석대상에서 제외하는 방식으로 통제되어 왔으며, 그로 인해 실제로 수혜를 받는 대상에서 상당 수의 복합수혜자가 제외되었다¹³⁾. 이는 상황에 따라 결과의 왜곡 정도는 다를지 모르나, 실제적인 정책 수혜자를 배제함으로써 발생하는 엄연히 묵과되어온 편의이다.

이러한 편의가 발생하지 않도록 하는 유일한 방법은 충분한 표본의 확보에 있다. 향후 행정데이터베이스 시스템이 통합되면, 실제 수혜자를 대상으로 분석대상을 선별하게 되므로 표본수로 인한 정책복합 케이스 제외로 인한 문제는 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 보인다.

한편, 복합정책의 상황을 인과적 추론과 같은 방식의 방법론을 활용하여 분석하기

13) 예를 들어 사회복지분야의 복합정책 효과성을 분석하려면, 정책의 대상이 되는 수혜자에 대한 종합적인 정책수혜 정보가 존재해야 한다. 이 경우 실제 분석 연구를 진행할 때는 패널조사, 실태조사 등 일부 표본에 국한된 자료를 활용하다보니, 정보가 존재(available)하여도, 여러 가지의 정책조합으로 인해 경우의 수가 분산되게 된다. 결과적으로 복합적인 정책의 수혜자를 구분하여 유형별로 구분하여 분석하기에는 통계적 표본 수의 한계가 있었다.

위해서는 기존의 실태조사나 패널조사와 같은 규모의 추출된 표본으로는 모형의 구성이 어렵다. 왜냐하면, 복합정책의 수혜 유형별로 시기 간에 분석대상 정책의 포함 여부로 나뉘는 복합정책유형간의 규모가 확보되어야 하는데(실험군과 대조군의 규모 확보), 일반적으로는 정책의 도입이 일부지역에 국한하여 새로 이루어지지 않는 이상, 시기간에 분석대상 정책 이외의 모든 복합정책수혜가 동일한 두 개의 그룹을 필요한 규모만큼 확보하기 위해서는 상당한 총규모의 데이터가 필요하다. 게다가 분석대상 인구집단의 동질성을 고려하기 위해 PSM과 같은 기법을 사용할 경우, 혹은 논리적으로 분석대상 인구집단을 정의하고 이질적인 표본을 제거하는 방식을 사용할 경우는 더 큰 표본의 손실이 발생한다.

이러한 상황에 활용가능한 데이터는 실제 정부에서 정책시행시에 확보하는 행정 DB이며, 설문 등을 통한 조사데이터가 아닌 실제데이터를 활용할 경우 분석의 정확성과 표본수 확보에 발생할 수 있는 문제가 모두 해결된다.

나. 정책 분류체계

정책분류 연구는 효율성과 관리기법을 강조하는 전통행정학, 정책평가와 정책선택 등을 강조하는 정책과학, 공공관리와 계량적 분석을 강조하는 정책분석의 접점에 위치한다고 볼 수 있다(문명재; 2008:334). 따라서 정성적인 기법을 주로 활용하는 공공관리 및 정책과학 관점에서의 분류체계 분석과, 정책포트폴리오를 기반으로 한 계량적 효과 분석이 조화를 이루어 복합정책의 평가에 통합적인 관점을 제공한다.

2014년 2월 Stanford Social Innovation Review에 실린 Jason Saul의 기고문¹⁴⁾에 의하면, 정책 분류체계는 공공부문이건 민간부문이건, 부문을 막론하여 사업의 사회적 결과물을 표준화하고, 체계적으로 공통분모를 갖게 해, 결과적으로 프로그램의 결과물을 비교 가능하게 하고, 벤치마킹할 수 있게 하는 의미가 있다. 따라서 부문과 영역을 초월한 다양한 분야에서 분류체계, 혹은 “Tag”라는 방식의 사업관리를 위한 프레임워크를 구축하고 있다.

이러한 표준화는 프로그램 서비스와 수혜자를 분류함으로써 가능해지는데, 1980년대 NCCS에서 비영리단체의 주관기관 유형과 서비스, 수혜자를 코드화하여 공통된 측정

14) 'Cracking the code on Social Impact', Stanford Social Innovation Review, 2014.2.

시스템을 만들었던 방식에서 유래하였다.

잘 정제된 분류체계는 정책 간의 통합과 비교를 가능하게 하며, 이를 통해 복합정책의 정책포트폴리오 파악과 분석전략 수립에 중요한 기준이 된다. 또한 앞서 언급한 복합정책의 평가지점을 정리하는데 요긴하게 활용할 수 있다.

다. 복합정책효과 분석방법론

복합정책의 효과성에 대한 분석은 하나의 정책의 효과성을 분석하는 방식보다 다차원적이다(김준기 외, 2008). 왜냐하면, 복합된 정책들 간의 관계에 따라 복합의 차원이 결정되고, 그 차원에 따라서 통합할 수 있는 정도가 달라지기 때문이다.

예를 들어, 가장 간단한 차원의 복합은 정책수단간의 복합과 같이 정책목표, 사업목표, 지원논리, 정책대상과 같은 수단 이외의 항목들이 동일한 경우이다. 이런 경우는 이미 같은 목표를 지향하고 있으므로, 목표 정의부터 새롭게 평가설계를 구성할 필요가 없다. 그러나 본 연구 5장에서 분석한 지원논리간의 복합이나, 6장에서 분석한 사업군간의 복합은 상대적으로 복합을 구성하는 개별 정책간의 유사성과 공통성에 대한 정도를 진단하고, 그에 적합한 수준에서의 공통목표를 선정한 후, 그것이 공통의 사업대상 혹은 공통목표 측정 대상 수준에서 측정이 가능한지를 판단해야 하기 때문이다. 국가간의 복합이나 부문간의 복합이 되면, 개별정책의 사업목표와 공통 정책목표도 복수의 형태를 가지게 될 가능성이 많으며, 이 경우 복수 목표 달성을 효과로 볼 때, 복수의 성과를 통한 효과 측정을 하고, 이를 입체적으로 따져 여러 측면에서의 득실과 정도에 대한 판단을 해야하는 상황이 된다.

따라서 개개 정책의 특성을 살려 분석을 할 수 있는 하위 요소간의 복합에서는 추가적인 고민이나 통합이 불필요할 수 있으나, 상위 단위 요소간의 복합에서는 분석대상 정책의 수가 너무 많아지거나, 그 안에서의 변이가 다양할 경우, 어느정도 공통적인 특성을 가진 단위로 사업들을 묶거나 병합하게 된다.

따라서 분류체계를 통해 식별된 정책군의 효과성 평가의 방법에 있어서는 기존의 단일 정책 효과성분석과는 다른 방식의 방법론이 필요하다. 예를 들어 박노옥 외(2016a)에서 활용한 방법은, 정책 분류 체계상의 동일 카테고리에 속한 정책들은 '사업군'의 이름으로 통합하여 단일 사업으로 취급하여 분석하였다. 정책의 목적, 대상이

같다면 유사정책으로 분류하는 방식도 있다.

복합정책의 효과 분석방법으로는 개별정책의 효과를 분석하는 방법에서 나아가, 복수의 정책 효과를 비교하고 통합하는 방식의 개발이 필요하다.

라. 정책평가결과의 환류를 위한 제도적 장치

현행 프로그램예산제도는 그 도입의 취지와는 다르게 성과정보의 의사결정 반영 정도가 크지 않다¹⁵⁾. 그 원인으로 비계량적 지표인 성과정보에 대한 신뢰의 문제와 결과지표가 아닌 투입 및 산출지표의 높은 비율 등 여러 원인이 있으나, 무엇보다 성과정보를 정책 의사결정에 반영하기 위한 제도적 절차의 부재가 주요하다¹⁶⁾. 이러한 문제를 해결하지 않고는 효과성에 기반을 둔 데이터가 생산되어도 의사결정에 활용하기 어렵다.

15) 현행 프로그램 예산제도는 목표를 기준으로 정렬된 사업 집합으로서의 동질성을 확보하지 못하며(유승원, 2015; 김성주, 윤태섭, 2017; 강희우 외, 2018), 예산체계의 개편 시 도입된 재정사업관리시스템(이하 dBrain)은 성과정보와 연계되지 못함. 따라서 dBrain을 활용한 실질적인 성과기반 프로그램 운영 및 예산 의사결정은 이루어지지 못하고 있음(이홍재, 2011; 김대진, 2016; 박정수, 2019). 성과정보의 측면에서는, 효과기반 정보가 아닌, 비계량적 방법으로 생산된 통계지표가 성과지표로 활용되고 있으며, 이마저 결과물(outcome)이 아닌 산출물(output) 위주로 구성됨. 따라서 성과정보의 정책 결과 대표성에 대한 신뢰가 없어 의사결정과정에서 성과정보를 활용하기 조심스러운 것으로 보고됨(강희우 외, 2018).

16) 첫째, 정책 결과 환류의 목적과 절차가 제도적으로 명확하지 않음. 예산 환류와 사업 개선이라는 평가 목적에 따라 기획재정부와 사업 부처 간 인센티브 차이로 인한 전략적 행태가 발생함. 그 결과 평가결과가 왜곡되어, 성과정보 질에도 악영향을 미침. 목적에 따른 제도적 절차가 분리되어야 함.
둘째, 의사결정자의 결과 활용 유인 요인이 부재함. 부처에서 사업별 예산 배분 시 신규사업은 정책의 시급성 및 중요성을 기반, 기존사업은 배분받은 각 부처 예산과 사업 규모에 따라 점증적으로 배분함. 그 과정에서 정책 결과 및 효과 등의 환류는 고려하지 않음. 그 외에 집행과 환류의 시기 차이, 평가를 위한 사업 분류체계의 개선 필요 등이 제도적 한계로 언급되고 있음(강희우 외, 2018).

제 3 장

복합정책의 평가 틀

제 3 장 복합정책의 평가 틀

제 1 절 복합정책의 효과성 평가 관점

현대사회의 정책주기는 정책기획 및 설계, 정책 집행, 정책평가, 정책환류의 4가지 단계를 통해 실현된다. 이 네 가지 단계를 연결하는 주요 관점은 효과와 효율성이다.

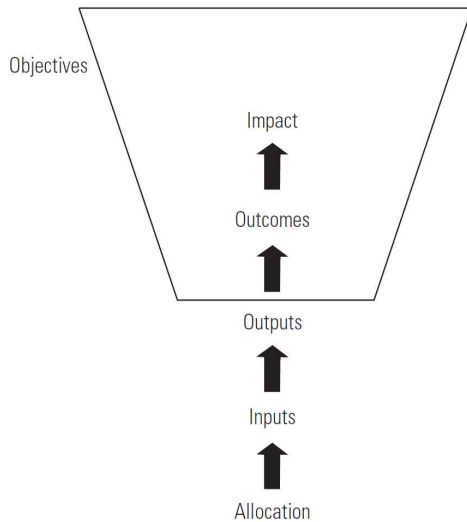
1. 정책 효과의 범위 : 복합정책의 복잡성

정책의 결과물은 크게 정책 산출물(policy output), 정책 결과물(policy outcome), 정책 영향(policy impact)으로 나누어 볼 수 있다.

정책 산출물(policy output)은 정책 대상 집단과 수혜자들이 받는 재화와 서비스 및 자원 등을 의미하는 것으로, 정책 시행 및 사업 수행의 즉각적 결과물을 의미한다. 정책 결과물(policy outcome)은 정책산출로 대상 집단 및 수혜자들의 행동이나 태도에 있어서 실제로 일어난 변화를 의미한다. 정책 영향(policy impact)은 정책으로 기인한 총체적인 영향을 분석하는 관점으로, 대상자 집단 및 수혜자 뿐 아니라 비대상자 혹은 비대상 부문에 미치는 정적, 부정 영향을 총괄하는 개념이다.

영향평가(impact analysis)는 근거기반 정책수립의 어젠다 중 일부로, 공공정책 수립의 트렌드를 반영하여, 최근에는 투입물보다 산출물과 결과물 위주의 평가로 이슈가 이동하고 있다(Gertler, 2016 : 3). 우리나라의 성과평가제도에서도 프로그램 예산제도 상 성과지표의 경우, 단위사업별 투입이나 산출지표보다는 결과지표를 사용하도록 장려하고 있다. 개별 사업의 목표의 달성정도를 정의하는 수준의 정책결과물이 곧 성과지표가 된다([그림 3-1] 참조).

그런데, 복합정책 평가의 상황에서는 이러한 확장된 효과의 수준이 혼재할 수 있다. 각기 다른 산출물과 결과물을 갖고 있으나, 영향이 동일한 등 복잡한 양상을 띄게 된다. 이럴 경우 평가의 기준이 되는 정책의 목표에 대한 정렬이 필요한데, 복합정책의 경우는 이러한 목표의 정렬이 매우 복잡하다.



[그림 3-1] 정책 모니터링 및 평가의 구조

출처: Khandker, et al.(2009: 9)

2. 복합정책 효과 분석의 단위 및 방법론

복합 정책 효과 분석은 분석의 단위(분석하고자 하는 정책 대상 단위)에 따라서 분석 방법이 달라진다. 개인수준, 혹은 단일 정책의 경우 미시수준(Micro-level), 정책군 및 인구집단(예.지역 등)의 경우 중위수준(Meso-level), 범사회적 수준인 경우는 거시 수준(Macro-level)의 단위로 나눌 수 있다(강신택, 2005: 155. 남궁근(2019: 36)에서 재인용).

〈표 3-1〉 분석대상단위 특성에 따른 분석방식

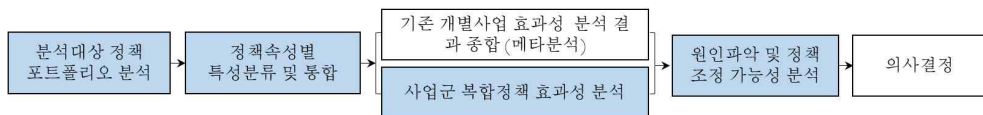
분석 단위	분석 방식
개인수준 혹은 단일 정책의 경우 미시분석(Micro-level),	수혜정도에 따른 계량분석
사업군 혹은 인구집단의 경우 중위수준(Meso-level)	효과의 취합
범사회적 수준인 경우는 거시수준(Macro-level)	거시지표 모니터링

일반적인 영향평가의 범위는 [그림 3-1]에서 보는바와 같이 정책산출물이 어떠한 사회적 결과와 영향을 가져오며, 시간에 지남에 따라 확산 혹은 축소되는지에 대한 관점을 포괄한다. 이때의 분석 단위 역시 개인, 조직, 그리고 범사회의 수준에서 점점이 가능하나, 일반적으로 분석단위에 따른 분석방법론과 모형이 달라지고, 단위가 커질수

록 외부적 요인과 상황의 개입이 다차원화 되므로, 효과의 정확성을 면밀하게 판단하기 어려워진다.

예를 들어 국가, 경제, 사회계급 등 집계화 및 추상화 단계가 높은 단위의 분석은 구체적인 정책 및 프로그램단위의 결과를 분석하기에는 적용 가능성에 한계가 있다(남궁근, 2019: 37). 따라서 이 경우에는 사회적인 현상 및 집단의 특성을 반영할 수 있는 집계된 통계정보 수준의 거시지표를 활용해 비계량적 방법으로 생성된 정보를 통해 전반적인 분야의 특성 변화를 모니터링하는 방안이 채택된다(박노옥 외, 2017: 248).

반면 개인단위 수준의 표본이 충분한 데이터의 경우 계량적인 모형을 활용하여 수해정도 및 기타 개인 특성에 따른 정책의 효과를 추정해볼 수 있다. 그 중간단계인 부문 이하, 개별 사업단위 이상의 정책단위에서의 효과성 분석은 본 연구에서 제시하고자 하는 복합유형별 정책의 효과를 분석하는 방식을 활용하는 방법과, 기존의 개별사업 효과성에 대한 연구자료가 풍부할 경우 메타분석을 통한 연구 결과 취합의 두 가지 방법이 가능하다.



[그림 3-2] 중위수준 분석의 순서 및 방법

3. 복합정책 구성의 차원

여기서 제기되는 정책복합을 정의하기 위한 중요 특성 중 하나는, 정책을 구성하고 있는 요소의 차원(dimensions)이다. 일반적으로 정책을 구성하고 있는 핵심정보로 알려진 정책 구성요소(정책 목표(goals), 수단(tools, means, instruments), 대상(target group)) 외에도 분야(policy field), 부문(policy sector), 이해관계자(actors), 거버넌스 수준(level of government), 시간(time), 공간(space, geography) 등 다양한 정책의 면모가 정책의 차원을 구성하는 기준이 될 수 있다(Flanagan et al., 2011; Rogge & Reichardt, 2016: 1627). 일정 정책 모음에서 공통의 목표를 지향하되 구성요소 간의 다양성(variation)이 존재한다면, 이를 정책복

합의 차원으로 정의할 수 있다. 즉, 모든 것이 동일하나 수단만 차이가 있는 정책 분화 수준에서 시작하여, 목적은 같으나 수단과 대상이 다른 경우(예. 노인복지정책군), 거시 목적은 같으나 부문 이하 모든 정책이 다른 경우(예. 저출산 정책군), 정부의 수준 간 복합(예. Lanahan과 Feldman(2015)의 지방정부와 중앙정부 정책의 혼합), 국가별 정책과 국가공동체 정책의 복합(예. Radicic과 Pugh(2017)의 유럽의 개별국가별 정책과 EU 정책간 복합)에 이르기까지 다양한 규모의 정책복합 상황이 있을 수 있다. 이 경우 공동의 목표를 지향하는 정책의 묶음이 어느 정도 수준에서부터 분화되는가를 정책 차원의 기준으로 본다(Rogge & Reichardt, 2016: 1627).

제 2 절 복합정책의 평가 관점에 대한 선행연구

복합정책의 평가는 매우 복잡하고 어려울 수 밖에 없다(Bouma, et al., 2019)

본 연구에서는 복합정책의 평가 관점으로 첫째, 시점의 지속성에 대한 부문 내 복합정책, 둘째, 부문간 복합 정책, 셋째, 최적정책조합에 대한 세 가지 관점에서 선행연구 고찰을 통해 시사점을 도출하고자 하였다.

① 부문 내 정책 복합효과

복합정책효과에 대한 대표적인 연구문헌으로는 정부의 중소기업 재정지원사업에 대한 수단간 효과성 분석 연구(김준기 외, 2008), 보건정책간의 수단간 우선순위 분석 연구(Leider, 2013), 복합 사업의 효과 분석 연구(박정수 외, 2018)와 고용창출관련 정책의 수단 간 비교에 관한 연구(김대일 외, 2011)가 있다.

김준기 외(2008)에서는 정책의 실효성에 대한 회의에 대한 검증으로 중소기업 정책자금지원사업의 직접대출과 대리지원간의 수단간 효과성 차이를 비교 분석하였다. 분석결과 직접대출이 대리지원보다 효과가 큰 것으로 분석되었다.

Leider(2013)의 경우 공공보건의 관점에서 사업간 정책투자의 우선순위를 판단하기 위한 방안으로 전문가 설문조사를 통해 판단근거를 제시하고, 이를 활용하여 건강증진 사업간 투자 우선순위를 분석을 하고 있다.

한편, 사회복지분야의 복합정책의 효과성에대한 연구로는 노동공급 효과 분석이 있

다. 김대일 외(2011)에서는 사회보험료 감면과 근로장려세제, 최저임금제의 정책조합(Policy Combination)에 따른 종합적 효과 분석 결과를 제시, 정책변수(Policy Variables)와 정책환경변수(Policy Environment Variables)의 상호작용(Interaction)을 분석하고, 고용촉진정책의 효과성을 제고할 수 있는 정책조합에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

박정수 외(2018)에서는 중소기업지원 사업의 신청, 선정, 탈락 여부와 혁신단지 클러스터 수혜여부의 중첩효과를 성향점수매칭과 맘퀴스트 생산성 분석을 통하여 이중차분기법으로 분석하였다. 이 논문의 차별점으로는 동등한 단위의 사업간 복합정책 효과가 아닌, 수혜자의 입장에서는 입지에 대한 결정에 따라오는 정책(단지수준)과, 개별 기업에 대한 정책자금 융자사업(기업수준)지원 정책의 포괄적 관계로 구성된 정책간의 복합효과 분석이라는 점이다.

박노욱 외(2016a)에서는 중앙정부의 중소기업 재정지원사업 전체의 사업 특성별 중복유형을 기준으로 지원의 효과성을 분석하고자 하였다. 이 연구의 특이점으로는 중소기업연구원에서 관리중인 통합관리시스템에 등록된 실제 기업의 수혜정보(행정DB)를 활용하여, 전반적인 사업특성을 총 망라한 정책 조합 유형별 효과성 분석을 시도하였다는 점이다. 통합관리시스템상에서의 기존 사업분류체계상에서의 사업군 정의를 활용하여, 사업군 중복(조합)과 반복수혜, 중장기 효과를 종합적으로 분석하였다.

② 부문 간 복합 정책

Abedian et. al(1998)에서는 흡연자를 포함한 사회 구성원들의 건강을 위해하는 담배수요를 줄이는 '담배수요 경감' 목표를 달성하기 위해 건강증진프로그램, 청소년 접근 제한, 니코틴 대체제 정책, 광고 및 영업 제한, 세금 증진을 통한 가격의 인상 등의 다양한 수단 간의 경쟁을 보여주고 있다. 저자는 실질적인 담배소비에 영향을 주는 요인을 분석해 볼 때, 가격, 정보, 소득과 연계된 수단이 소비자의 담배구매행위에 가장 직접적인 영향을 주는 것¹⁷⁾으로 분석하였음에도 불구하고, 이를 활용한 세금정책이 정책 후기에 도입된 것의 아이러니를 역설하며, 적정 타게팅 및 수단선택의 타이밍에 대한 답론도 제시하고 있다. 한편으로는 건강증진을 위한 담배구매 수준을 넘어,

17) 비용에 민감하게 반응하는 청소년건강과 저소득층에 특별히 효과적인 정책임.

담배생산으로 인한 열대지역 산림파괴 등 거시적인 현황의 문제를 정책도입으로 완화할 수 있는 기획되지 않은 종합적 정책효과(unintended policy impact)를 보여주는 좋은 사례이다.

③ 최적 정책조합(Optimal Policy Mix)

복합정책의 최적화에 대한 연구는 혁신 및 국가연구개발 분야와 환경분야, 그리고 사회복지정책의 고용효과 분석 등에서 비교적 활발히 이루어지고 있다. 이들 연구들의 공통점은 앞에서 분석한 정책복합의 연구범위 중 부문 내 정책의 조합, 혹은 정책수단의 선택에 대한 연구가 주를 이루고 있다는 점이다.

〈표 3-2〉 복합정책 효과 분석 선행연구 요약

연구자	분석정책	분석방식	모형 한계 및 차별점
김준기 외 (2008)	중소기업 재정지원사업(금융)	수단간 비교 (직접대출 vs 대리지원)	순차적 선택모형
Leider (2013)	공공보건 정책	수단간 우선순위 분석	우선순위 분석의 틀 조사 전문가 설문
김대일 외 (2011)	사회보험료 감면, 근로장려세제, 최저임금제	정책조합에 따른 종합효과 분석	복합유형별 분석 결과를 제시한 것은 아님
박정수 외 (2018)	중소기업지원사업 (금융 + 입지)	정책자금사업과 혁신단지클러스터사업 복합효과	맘퀘스트 생산성 분석
박노옥 외 (2016a)	중소기업 재정지원사업 (금융, 창업, 기술 등)	사업의 특성별 중복유형의 정의	PSM-DID/ PS-WLS 중복을 시점, 사업군의 2차원으로 분석함

제 3 절 복합정책 분석의 틀

1. 복합정책 평가의 이슈

일반적인 우리나라의 일선 부처의 정책들은 정책의 기능별, 부문별 분류에 따라 나눠진 정책군으로 구성되어 있다. 이러한 방식의 정책 기능별 분류는 동일부문에 대한 전문적인 지식을 기반으로 하는 정책설계나 집행, 부처와 위원회 등 조직간 구성 유사성으로 인한 거버넌스 차원의 편이성이 있다. 그러나 분야 간 정책수단이나 정책용어의 활용에는 차이가 있을 수 있으며, 이로 인해 분야를 초월한 보편적 정책 관점에서의 통일성을 확보하기에는 한계가 있다.

한편, 이러한 부문과 기능의 구분이 복합정책의 환경에는 장애 요소가 되기도 한다. 각 부처별 예산배분을 기조로 하는 top-down 방식의 예산편성으로 부처간에 예산확보 경쟁을 하고 있고, 집행단계에서는 정책 실행자의 입장에서는 닫혀있는 조직에서의 권한과 자원활용이 선호된다. 성과평가의 측면에서도 평가결과 최종적인 책임을 가지고 있는 인력이나 조직에 대한 평가로 환원되므로, 만약 부처나 부문 간에 걸친(cross-sector) 다부처정책이 존재할 경우 여러 가지 문제가 발생한다.

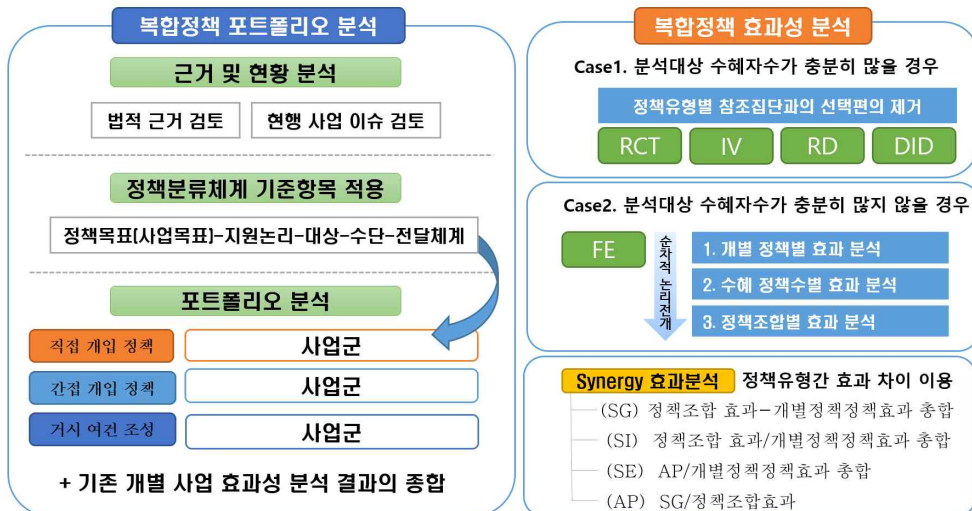
첫째, 이러한 사업의 전반적인 컨트롤타워가 누가 될 것이며, 둘째, 이러한 컨트롤타워의 권한에 타부문, 타부처의 조직을 어떤식으로 협력 내지 순응시킬 것이며, 셋째, 예산과 사업이 통합될 경우 성과는 조직에 어떤 방식으로 환원시킬것인가의 문제가 있다. 또한 동일 부문내 부처 사업에 대한 책임과 상대적으로 조직을 초월한 사업에 대한 책임에 대한 부담이 달라질 수 있으며, 결국 사일로(Silo)현상으로 표현되는 부처간 분절 현상으로 인해 부처 간 사업의 설계, 집행, 평가의 과정은 부처 내부 사업의 조합보다 선호되지 않는다.

거버넌스에 따른 복합정책의 유형은 ①부처주도 다부처 사업(Multi-Agency Program), ②사회문제 해결형 다부처 사업(Social Problem Solving), ③다부처 공동기획(Joint Planning), ④개별법 근거 사업(Independent ACT-based Programs)의 네 가지 유형으로 구분 해볼 수 있다(문관식 외, 2016; 이환성, 2011).

2. 복합정책 평가의 틀

이러한 다부문 다수단 다목표 다기관 다시점 등의 복합정책의 특성을 반영한 평가 및 운영을 위해서는 다양한 차원의 정책평가 프레임이 고민되어야 할 것으로 보인다. 복합정책의 의도적 설계와 함께 의도되지 않은 복합 상황과 비효율¹⁸⁾을 적절히 타개해 나가기 위해서, 본 연구에서는 복합정책 평가 및 분석의 다양한 면모를 고려하여, 다음과 같은 복합정책평가의 틀을 제안하고자 한다.

첫째, 법적 근거와 현행 사업의 검토를 통한 공통목표와 당위적 정책의 스펙트럼을 파악한다. 일반적인 복합정책 평가의 상황은 공통의 목표를 달성하기 위한 다양한 정책의 그룹으로, 사업설명서상의 개별 정책 목표나 목적에 명시되지 않은 정책의 비의도 효과(unintended effect)를 포괄하는 개념이다. 정책의 설계 시에는 이 정책의 이러한 면모를 계산하고 설계한 것은 아니나, 현실의 세계에서 작동하는 영향이 존재하는 상황을 포함한다. 둘째, 정책분류체계를 통해 나열된 정책의 특성을 구분하여 구성 상황을 파악한다. 셋째, 복합정책평가의 관점에서 데이터를 통한 계량에 합당한 세팅을 선택해, 복합정책의 효과를 분석한다. 이 경우 표본이 충분하여 미수혜그룹(혹은 참조 정책 유형그룹) 대비 정책유형별 수급 그룹의 효과를 판단하기 위해 매칭을 사용하는 방법과, 표본이 충분하지 못해 매칭을 사용할 수 없는 경우로 나누어 분석틀을 구성하였다.



[그림 3-3] 복합정책 분석의 틀(예시)

18) 유사-중복으로 인한 조정이 필요한 상황.

3. 복합정책 효과 분석의 방법론

복합정책의 효과 분석에 있어서 우선적으로 활용되어야 하는 방법론은 반사실적 인과적 추론 모형이다. 이는 시간에 따른 효과의 차이로 인해 전후 관계가 생성되므로, 일반적인 계량모형에 비해 정책의 인과 효과를 판별하는데 유용하다.

근거기반 정책연구에서 활용되는 반사실적 인과추론(counterfactual causal inference)을 활용한 정책 효과성 평가는 일반적으로 정책수혜의 무작위성(randomization)을 근거로 다른 변수들로부터의 선택편의를 제거하는 원리이다. 사회현상과 정책환경은 일반적으로 실험 조건과 같이 선택적 적용이 불가능한 경우가 많으므로, 사후적 평가의 단계에서 실험상황의 무작위성과 동일한(혹은 유사한) 방식의 내생성 배제를 얼마나 연출해 내는가가 인과성 확보의 핵심 기술이라 할 수 있다.

일반적인 인과적 추론을 활용한 방법론은 크게 두 가지 단계로 구성된다.

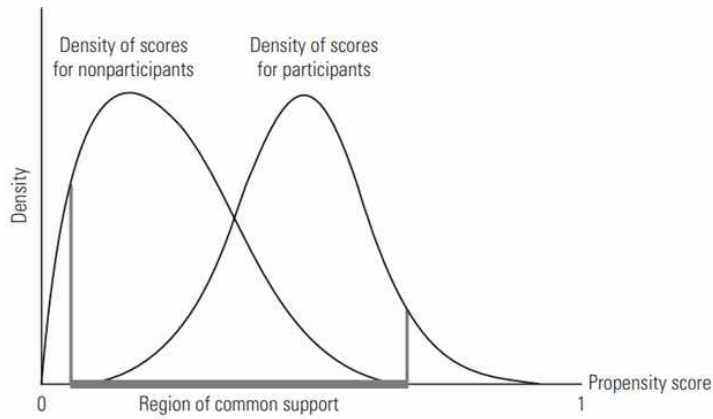
첫째로 실험군과 대조군 선정 이후, 이들 집단 선택에의 개별 표본의 선택편의(정책수혜여부와 실험군대조군 선택의 내생성 배제)를 제거하기 위한 단계가 존재한다. 실질적으로 분석대상 표본의 선택에 따른 결과에의 영향이 크기 때문에 이 단계에서의 실험설계가 분석결과의 성공여부를 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 각 집단의 구성은 실제적인 분석 시에는 정책 수혜집단과 비수혜 집단이 아닌, 지속적 비수혜 후 정책 수혜여부(0,0,0,0 vs 0,0,0,1)를 기준으로 실험군과 대조군을 구분하며, 정책 수혜에 연관된 요인의 선택편의를 제거하기 위해 개입 직전 년도의 정보를 가지고 수혜 여부에 대한 성향점수(propensity score)를 산출한다. 만약 이러한 성향점수로 실험군과 대조군의 정책수혜 이외의 조건을 유사하게 매칭하게 되면¹⁹⁾, 두 집단 간의 성향점수가 겹치는 구간의 표본만을 활용하여 실험군과 대조군으로 활용하게 된다. 다만, 이 경우 분석결과가 전체집단에 대한 대표성을 담보한다고 보기 어렵고, 표본의 수도 제한을 받게 된다([그림 3-14] Common Support 영역 참조).

매칭방식의 한계에 대한 대안으로 성향점수 가중회귀(PS-WLS) 등의 방식이 활용되는데, 이 방법은 실험군의 경우 1, 대조군의 경우 성향점수를 활용한 가중치²⁰⁾를 계산

19) 성향점수매칭의 가정은 정책수혜여부 확률에 미치는 각 변수의 영향을 유사하게 만들어줌으로써 내생성을 제거하는 원리이다(Rubin, 2006).

20) $P^*(X)/(1 - P^*(X))$

하여, 가중치를 반영한 회귀분석으로 전 표본을 활용하는 방식이다.



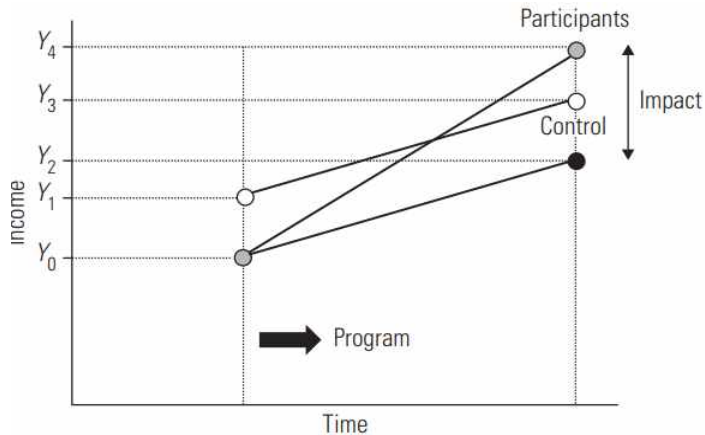
[그림 3-4] 성향점수 매칭 방식을 통한 표본선택의 범주

출처 : Khandker, 2009.

표본선택편의의 제거 이후 두 번째 분석 단계는 집단간의 차이의 정책수급 전후 차이를 기본 원리로 하는 이중차분법(Difference-in-Difference)의 방법이 활용된다. 두 집단간의 차이에 다른 변수들이 미치는 영향을 앞의 단계에서 어느 정도 제거하였으므로, 이중차분법의 분석결과는 집단변수에 의한 종속변수에서의 영향력만이 통계적으로 유의한 의미를 가지게 되면 정책효과가 있다고 해석할 수 있다.

정책의 도입으로 인한 인과효과를 분석할 경우 실험군과 대조군의 선택과정으로 인한 정책효과 측정 왜곡을 배제하는 가장 좋은 방법론은 무작위대조시험(Randomized Controlled Trial :RCT)이다. 이러한 방법은 주로 의약품의 효과성을 입증할 때 무작위로 선택한 두 집단에 실험대상약물과 위약을 처방해, 그 효과 차이를 검증하는 방법에서 시작되었다. 그러나 일반적인 사회현상과 정책을 다루는 상황에서는 사전적 실험을 위한 무작위 배정으로 정책 대상자를 선택하는 것은 공공정책의 형평성 등의 문제로 현실적 한계가 있다. 현대의 정책평가방법으로 이를 대신해 사후적으로 이중차분법(Difference-in-Difference: DID), 회귀단절(Regression Discontinuity: RD), 도구변수(Instrumental Variable: IV) 추정법 등의 방법을 사용하여 인과효과를 추정하고 있다. 이러한 방법론의 선택에는 주제, 가용한 데이터 상황, 제도적 특성을 고려하여 분석 방법을 선택한다.

이중차분법의 한계로는 무작위배정된 실험군과 대조군이 현실의 정책적용에서는 불가능하다는 것이다. 따라서 이에 대한 대안으로 사후적 조정(post-adjustment)을 통해 무작위 배정 실험(RCT)와 유사한 집단선택을 통해 정책수급 여부와 종속변수에 동시에 연관성을 가지는 교란 변수(confounding factor)의 영향력을 최대한 배제하고, 객관적 인과성을 확보하는 것에 주안점을 두고 있다.



[그림 3-5] 이중차분법의 효과성 분석 원리

출처 : Khandker, 2009.

다수의 이중차분법을 활용한 연구에서 간과하고 있는, DID 활용의 전제조건은 정책 도입 이전 상당기간의 실험군과 대조군 추세 유사성을 증명하는 것에 있다(손호성 외, 2018). 아무리 정책 도입 전과 후, 그리고 실험군과 대조군이 선명하게 구분된 데이터 셋이 존재한다고 해도, 정책도입 전 두 그룹의 추세²¹⁾가 상이할 경우 정책도입 후의 종속변수 차이가 정책만의 효과라고 단정 지을 수 없는 연유이다.

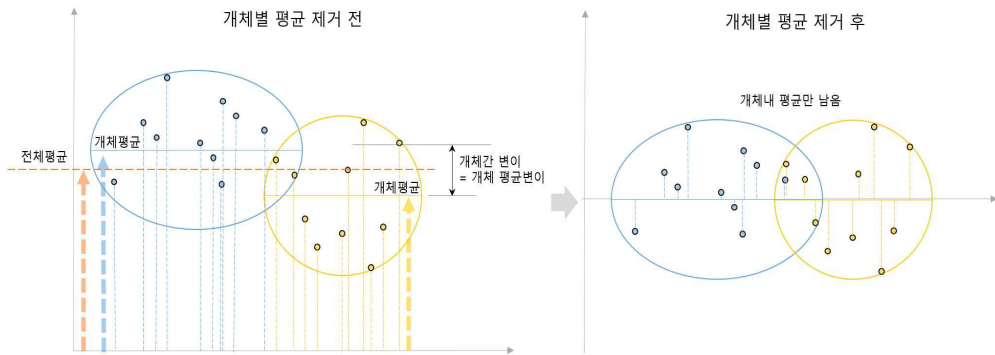
한편 RD 방법론의 핵심 착안점은 배정변수 전후의 짧은 구간으로 인한 임의배정효과이다. 예를 들어 기초연금의 수급에 있어 배정변수(running variable)로는 나이(만 65세)와 소득과 자산이 결합된 소득인정액(매년 발표)이 있다. 이 중 정책수혜자의 생일을 기준으로 하는 배정변수인 나이는 생년, 날짜 등 선택 불가능한 변수로, 65세 전후의 구간에서 임의에 의해서 배정된 셈이 된다.

이러한 반사실적 인과관계를 추론하는 방식들은 분석대상 표본이 충분할 경우 충분

21) 여기에서의 추세는 2시점 이상의 변화 양상을 의미함.

히 유의미한 분석결과를 도출할 수 있으나, 표본수의 불충분으로 차선의 방법을 활용해야 하는 상황도 발생한다.

인과적 추론의 방법론이 불가능할 경우 차선으로 활용하는 고정효과 분석은 개체 간의 차이를 모형에서 배제한 상황에서 개체 내의 변이에 영향을 주는 요인의 효과를 분석하는 방법론으로, 표본의 체계적 그룹 간 차이가 제거되어 상대적인 선택편의의 제거가 어느 정도 이루어지는 것으로 간주하는 방법론이다. 분석대상 전체 기간의 평균적 변이에 대한 해석을 하게 되므로 일반적으로 이용되는 인과적 추론의 조건인 선행성에 대한 보장이 누락되는 것으로 보일 수 있으나, 반대로 정책의 수혜를 받다가 받지 못하는 경우에 대한 해석도 포함되므로, 시간의 흐름에 따른 자연증가로 인한 편이 발생상황보다는 논리적으로 안전한 방법론이다. 패널모형으로 분석할 경우의 장점으로는 누락변수편의(omitted variable bias)로 인해 정책 수혜에 영향을 미치는 개인 변수를 컨트롤 할 수 있으며, 개인의 고정적 성향을 통제할 수 있다는 장점이 있다. 그럼에도 앞서 설명한 인과적 추론을 사용한 방법론들과 비교해 볼 때 인과관계로 설명하기에는 해석에 주의가 필요하다.



[그림 3-6] 고정효과 모형을 통한 효과성 분석 원리

결과적으로 중요한 것은, 어떤 모형을 사용하게 되든 복합정책의 상황을 고려하기 위한 정책수혜유형변수를 구성하고, 동일 모형내에서 이러한 유형 간의 효과 차이를 계상할 수 있도록 연구설계를 할 필요가 있다는 것이다.

제 4 장

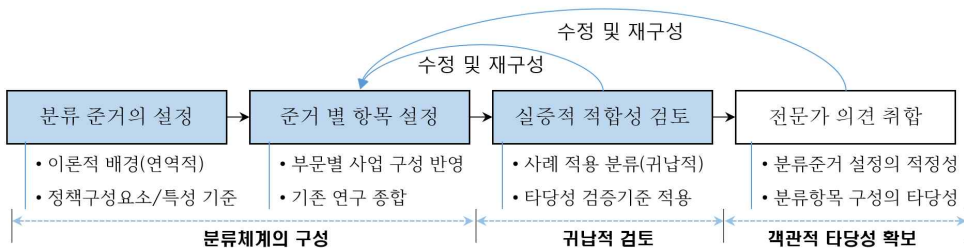
정책 및 사업속성 분류체계 연구

제 4 장 정책 및 사업속성 분류체계 연구²²⁾

본 장의 목적은 서론에서 언급한 네 가지 전제조건 중 두 번째 조건인 사업단위 효과 및 효율 정보의 생성과 비교를 위해 필요한 정책 및 사업 속성정보의 표준화에 있다. 특별히 정책 기획 당시 문서 형태로 작성 및 공개되는 정책 및 사업속성에 대한 정보를 시스템에서 식별 가능한(정보화) 체계적 핵심정보로 전환(집약화)하기 위해, ‘정책 및 사업속성 분류체계’ 개발의 필요성을 제기하고, 이를 위한 방법론과 절차 및 핵심요소에 대해 제언을 하고자 한다. 더불어 분류체계 구성의 적합성 판단에 필요한 ‘분류체계 구성 타당성 검증기준’을 설정하여 구성된 분류체계의 적절성을 평가하고자 하였다. 또한, 보건복지부의 73개 사례를 통해 분류의 적절성을 검토하였다.

정책 및 사업속성 분류체계의 개발은 총 4단계로 구성된다(그림 4-1 참조). ① 이론적 기준과 논리적 타당성을 기반으로 한 분류 준거 틀(scheme)의 구성, ② 부문별로 활용되고 있는 분류체계의 검토를 통한 분류 준거 항목(categorical item)의 구성, ③ 실제 사업 분류를 통한 귀납적 적합성 검토, ④ 분야별 전문가와 실무자를 통한 객관성의 검증²³⁾이다.

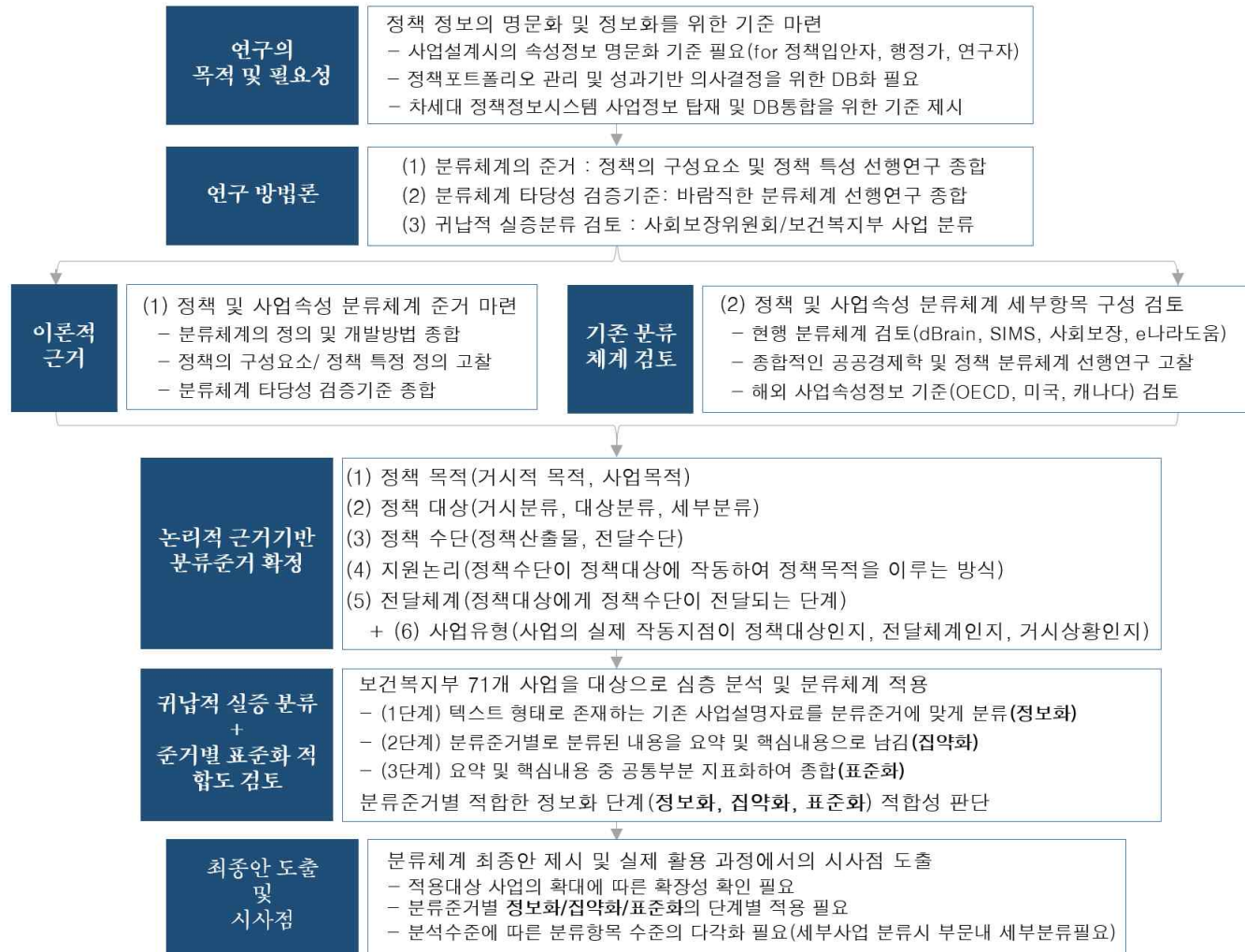
본 논문은 그 중 1, 2, 3단계를 정리한 것으로, 정책 및 사업속성 분류체계의 필요성 및 분류 준거 틀의 구성, 이후 과정에서 활용할 분류체계 구성 타당성 검증기준 수립을 통한 합리적인 정책 및 사업 분류체계의 개발 방안 제시에 초점을 두고자 하였다.



[그림 4-1] 정책 및 사업속성 분류체계 개발의 단계

22) 본 장은 정보시스템연구 학회지에 미리 게재한 김사람(2020)의 내용을 상당 부분 활용하였음을 밝힘.

23) 전 부처 통합 정책 및 사업 속성분류체계는 일부 연구자보다는 전 분야 공통의 공공 입장에서 개발되어야 함. 따라서 본 연구는 이를 위한 바탕을 마련하는 데 의의를 두었음. 추후 정책 및 사업 속성분류체계 개발 과정에서는 각 분야 전문가들의 의견 취합을 통한 이해관계자들의 사회적 합의와 이론적, 실무적 타당성 확보가 필요함.



[그림 4-2] 연구 흐름도(4장)

제 1 절 정책 분류체계의 이론적 근거

1. 정책 분류체계의 정의 및 중요성

고전적인 정책 연구에서는 개별 정책도구가 갖는 특성이 정책과정의 특성과 성과 차이를 가져온다고 믿어왔다(전영한, 2007a :43). 그러나 현대에 이르러 정책 환경의 변화와 사회문제의 복합적 원인으로 인해 하나의 사회현상 및 사회 문제에 영향을 주고받는 다양한 요소에 대한 정책개입이 이루어져왔고, 이로 인해 동일목표 달성을 위한 정책구사방식의 조합(policy instrument mix)이 정책결정자들에 의해 채택되어, 정책연구의 경향도 개별 정책에서 정책군(群; a set of policies) 및 정책 조합(mixed policy)을 대상으로 전환되어왔다.

대부분의 정책은 여러 가지 복수의 목표들의 수직적 수평적 결합으로 이루어져 있으며, 정책수요가 있는 대상을 중심으로, 다양한 정책수단을 활용한 정책구사가 동시에 이루어진다. 유사한 부문의 일정 범주 정책목표를 이루기 위한 정책 묶음(policy package)을 정책 포트폴리오(policy portfolio)라고 일컫고, 이를 정의하고 식별해내기 위한 기준을 정책 분류체계(policy taxonomy)²⁴⁾라 한다.

즉, 동일한 목표를 달성하기 위한 일련의 정책을 구분해, 어떠한 방식으로 구성되었는지를 분석, 효과성 및 효율성을 판별하기 위한 유사정책의 군집화를 위한 기준으로 분류체계가 활용된다. 결과적으로 분류체계를 중심으로 정렬된 정책목표-인과관계(지원논리)-정책대상-정책수단의 정렬이 여러 정책이 조합되어 있는 복합정책의 분석에 있어 가장 기초가 되는 뼈대라 할 수 있다(김병섭 외, 2013: 23).

가. 정책 및 사업 속성 분류체계의 정의 및 역할

‘분류체계(taxonomy)’란 하부 개체의 유형을 상대적으로 유사한 특성을 가진 그룹으로 식별하는, 의사결정을 위한 원칙의 집합과 그 분류를 위한 시스템이다(Jahiel and Babor, 2007). 따라서 분류체계 개발의 주안점은 개념적으로 명확한 기준범주들을 구

24) 정부사업 기획 및 관리의 관점에서는 “사업속성 분류체계(Character Classification System)”라고 부르기도 하며, 속성의 준거(Criteria)를 “정책디렉토리”라 일컫기도 한다.

성하여 현실을 객관적으로 할당하는 것이다(Smith, 2002; 정수경, 2008; 이정기, 2017).

한편, ‘속성(attributes)’이란 모든 개체가 가지고 있되, 고유한 성질을 의미한다. 데이터사이언스 분야에서는 속성을 “엔티티에서 관리되는 구체적인 정보항목으로 더 이상 분리될 수 없는 최소의 데이터 보관 단위”로 정의하며, 각 개체는 일련의 속성에 의해 상세화될 수 있다고 부연하고 있다(한국데이터진흥원, 2018). 결과적으로 원천적인 고유한 성질이 되 모든 개체가 가지고 있는 영역(필드)의, 개체별로 구분이 가능한 세부적인 면모(항목)로 정의해 볼 수 있다.

따라서 “정책 및 사업 속성 분류체계”는 ‘일반적인 정부의 사업이라면 가지고 있는 고유한 공통 특성을 객관적 원칙에 의해 체계적으로 구분하는 시스템’을 의미한다. 즉, 모든 정부의 정책 및 사업이 가지고 있는 면모를 체계적으로 정리하여, 개별 개체 간 특성 차이를 식별할 수 있도록 유사한 성질에 따라 부여하는 질서라 할 수 있다.

본 연구에서 다루고 있는 정책 및 사업 속성체계는 실질적인 정책 설계의 내용에 해당하는 정보로, 기존의 사업설명서 상에 기술되어 있는 정책설계의 핵심정보를 논리와 주요 개념을 중심으로 구조화하여 파악하기 쉽도록 명료화하는 역할을 한다.

기존의 정책 정보는 텍스트를 이미지화 한 파일 형태([그림 4-2], [그림 4-3] 참조)로 존재하여, 기계에서 식별가능한 “가독성있는(machine-readable)” 상태로 “정보화” 되었다고 보기는 어렵다²⁵⁾. 이럴 경우 활용 상의 애로사항은, ① DB상에서의 검색이 불가하므로 분석대상 정책 정보의 위치 확인이 어렵고, ② 필요정보를 파악하기 위해 추가적인 시간과 노력이 든다는 점²⁶⁾, ③ 설령 이들 정보가 시스템에 ‘정보화’되어 탑재된다고 하더라도 요약을 통한 핵심정보의 ‘간략화’와 단어 및 어절 수준의 ‘표준화’가 이루어지지 않는 이상 분석에 사용하기까지 상당한 시간과 노력이 필요하다는 점, ④ 이러한 절차가 분석 주체인 개개인의 차원에서 이뤄진다면 일관성있게 객관화되었다고 보기 어려운 점이다.

25) Brandusescu & Lämmerhirt(2018)과 Open Data Charter(ODC)에 의하면 공공데이터 활용 가능성이 높이기 위해서는 기계를 통한 정보의 식별가능한 형태(machine-readable format)가 중요하다.

26) 부처별로 통합된 이미지 파일을 열어서 해당하는 정보를 읽고 속성을 파악 후 분류체계에 따라 구분하는 단계를 거쳐야 함.

[그림 4-3] 예산 및 기금운용계획 사업설명자료 상의 사업정보 (예.보건복지부 노인일자리사업 세부사업)(상)

사 업 명
(76) 노인일자리 및 사회활동지원 (2139-302)

1. 사업 코드 정보

구분	회계	소관	실국(기관)	계정	분야	부문
코드	11	22	노인정책관		080	085
명칭	일반회계	보건복지부			사회복지	노인청소년

구분	프로그램	단위사업	세부사업
코드	2100	2139	302
명칭	노인생활안정	노인일자리지원	노인일자리 및 사회활동지원

2. 사업 지원 형태 및 지원율

직접	출자	출연	보조	용자	국고보조율(%)	용자율 (%)
○			○		서울 30% 그 외 50% 민간 100%	

3. 예산 총괄표

(단위: 백만원, %)

사업명	2019년 결산	2020년 예산		2021년 예산		증감 (B-A)	(B-A)/A
		본예산	추경(A)	정부안	확정(B)		
노인일자리 및 사회활동 지원	922,761	1,201,501	1,329,649	1,315,156	1,315,156	△14,493	△1.1

4. 사업목적

- 취약노인의 소득보충 및 건강하고 의미있는 노후생활을 위하여 노인일자리 등 다양한 사회활동 지원

5. 사업근거 및 추진경위

① 법령상 근거: 노인복지법 제23조 및 제23조의2

제23조(노인사회참여 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.

② 국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

제23조의2(노인일자리지원기관의 설치·운영 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리의 개발·보급과 교육훈련 등을 전담할 기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.

② 추진경위

- '02년 : 대통령 선거공약 '고령자 인력관리센터 설립과 노인의 사회적일자리 50만개 창출(인수위)
- '03.4.4 : 참여정부 노인복지 4대 핵심 국정과제(공약)에 포함
- '04.1.1 : 노인인력운영센터(국민연금관리공단 내) 설치(개소식 1.29)
- '04.1.14 : '07년까지 노인일자리 30만개 창출 국가실천전략 발표(고령화 및 미래사회 위원회)
- '04.9.1 : 대한노인회 취업지원센터 확대 (70개소 → 248개소)
- '05.1.1 : 시니어클럽 지원사업 지방자치단체사업으로 이양(지방이양)
- '05.12.27 : 중앙일자리지원기관 업무를 담당하는 재단법인 한국노인인력개발원 설립
- '08.3 : 이명박정부 "노인소득보장 및 사회참여기회제공" 국정과제 선정
* '12년까지 정부지원일자리 20만개, 민간분야 일자리 10만개 창출
- '13.3 : "노인일자리 확대" 국정과제 선정
- '14.9 : '노인 재능나눔 활동지원' 시범사업 실시('14년 신규, 3만명)
- '17.5 : 국정과제 43. 고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후생활 보장
- '18. 2 : 제2차 노인일자리 종합계획(사회보장위원회 심의)
- '19 : 사회서비스형 노인일자리 사업 실시

6. 주요내용

- 사업기간 : '04년부터~
- 사업규모 : 800천명
- 사업시행방법 : 직접수행, 보조
- 사업시행주체 : 지자체, 한국노인인력개발원, 대한노인회, 노인지원재단 등
- 사업 수혜자 : 60세이상 노인 등

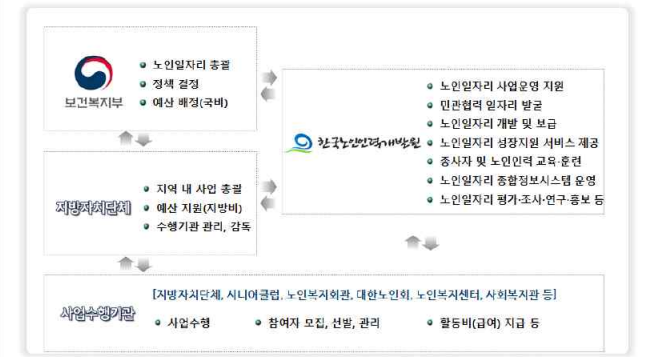
[그림 4-4] 예산 및 기금운용계획 사업설명자료 상의 사업정보 (예.보건복지부 노인일자리사업 세부사업)(하)

- 보조, 융자, 출연, 출자 등의 경우 보조·융자 등 지원 비율 및 법적근거

피보조·피출연 등 기관명	지원 비율(%)	보조를 법적근거 (해당 조항)
지자체 보조	서울 30%, 그 외 50%	보조금 관리에 관한 법률
민간 보조	100%	

7. 사업 집행절차

○ 사업 추진체계



○ 세부 시행절차

구 분	주 요 내 용
1단계 기본계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보건복지부 <ul style="list-style-type: none"> - 노인일자리사업 기본계획 수립 및 시도별 예산배분 ○ 광역 시도 <ul style="list-style-type: none"> - 시도별 기본계획 수립 - 시군구별 사업량, 진담인력 및 예산 배분계획 수립 후 통보 ○ 기초자치단체 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 시·도 내시기준 및 내용에 따라 시·군·구별 자체계획 수립 및 진상등록 - 노인일자리사업 위원회 구성 및 사업수행기관 선정, 심사 및 지정 - 선정된 사업수행기관별 사업량, 예산 및 진담인력 등 배분 - 사업수행기관 위탁계약 체결

2단계 사업계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인일자리 사업계획 등록 및 심사 <ul style="list-style-type: none"> - 노인일자리사업 업무(세누리)시스템 단위사업 계획서 등록 및 심사신청 - 지자체 및 보건복지부(개발원) 심사승인
3단계 사업추진준비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여자 모집 및 선발 <ul style="list-style-type: none"> - 공개모집이 원칙이며 유형별 선발기준에 의해 선발 ○ 수요처(수요자) 개발 및 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 참여노인이 근무할 수 있는 근무지역(근무지) 협의·개발 및 선정 - 서비스이용자 발굴 및 선정
4단계 참여자 교육	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소양 및 직무교육 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 사업운영에 필요한 규칙 및 안전교육 등 실시 - 직무능력을 습득하도록 유형별 전문교육 실시
5단계 근무관리, 보수지급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근무관리 <ul style="list-style-type: none"> - 근무일지 기록, 관리 및 현장 수시방문 등을 통해 사업수행 상황 관리 ○ 보수지급 <ul style="list-style-type: none"> - 근무일수 확인 후 개인별 보수지급
6단계 사업평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 만족도조사 <ul style="list-style-type: none"> - 참여자, 수요처 및 서비스이용자 등 만족도조사 실시 ○ 사업평가 <ul style="list-style-type: none"> - 추진사업에 대한 종합분석 및 점검 - 차기년도 사업계획 수립시 반영하여 발전방안 모색

[그림 4-5] 성과계획서 상의 사업정보 (예.보건복지부 노인일자리사업 세부사업)(상)

단위사업(IV-4-재정(5))

노인일자리지원

□ 단위사업의 목적

- 저소득 취약노인의 소득보전 및 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리 및 사회활동을 지원
 - 노인의 사회관계 회복, 우울 등 심리가 긍정적으로 변화, 의료비 절감(연간 546천원), 월 평균 가구소득 증가 등으로 노인복지 증진 및 국가경쟁력 강화에 기여

<관련 예산사업 내역>

(단위 : 백만원)

	회계구분	'19결산	'20예산	'21예산안	비고 (세부사업수)
(1) 노인일자리지원(2139)	일반회계	922,761	1,329,649 (1,329,649)	1,315,156 (1,315,156)	(1)
노인일자리 및 사회활동지원(302)	일반회계	922,761	1,329,649	1,315,156	

□ 관련 예산사업 개요

	내용
▪ 사업명	노인일자리 및 사회활동 지원
▪ 사업내용	저소득 취약노인의 소득보충 및 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리 및 사회활동을 지원
▪ 사업기간	'04년 ~ / 계속사업
▪ 지원대상	60세 이상(사업에 따라 일부 다름)
▪ 지원형태	직접수행, 민간-지자체 보조
▪ 지원조건	자치단체경상보조 50%(서울30%), 민간경상보조 100%
▪ 시행주체	복지부, 지자체, 한국노인인력개발원, 대한노인회 취업지원센터 등

□ 성과지표 및 측정방법

<성과지표별 목표치 설정>

성과지표	가중치	실적 및 목표치					측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처	분야	
		구분	'17	'18	'19	'20				'21
(1) 정부지원 노인일자리 창출 수 (천개)	07	목표	467	510	640	740	800	정부지원 노인일자리 창출 수 (실선(한국노인인력개발원 노인일자리시스템 추산))	시도별 사업결과 보고서	일반재정
		실적	496	544	684		-			
(2) 시니어인턴십 계속고용률(%)	03	목표	69.1	93.8	94	94.2	94.5	(시니어인턴십 계속고용자 수/참여자 수)x100 *6개월 이상 계속고용계약 체결 기준	한국노인인력개발원 사업결과보고서	일반재정
		실적	83	96	96.3		-			
합계	10									

<측정방법 및 목표치 설정근거>

(1) 정부지원 노인일자리 창출 수

- 5개년 국정과제 추진계획에 따른 목표치 산출
- 측정산식: 정부지원 노인일자리 창출 수 합산
 - 측정방법
 - 측정대상기간 : 21.1.1~21.12.31
 - 실적치 집계 완료 시점 : 22.1월말 예정
 - 측정수행기관 : 시도
 - 측정대상 표본수 및 선정방법: 시도별 사업결과보고서를 통한 일자리 창출 수 파악
- 목표치 설정근거
 - 5개년 국정과제 추진계획에 따른 목표치 산출, '22년까지 80만개 노인일자리 확대 추진
 - '19년: 640천개 → '20년: 740천개 → '21년: 800천개

(2) 시니어인턴십 계속고용률

- 측정산식 : (시니어인턴십 계속고용자 수/참여자 수)x100
 - *6개월 이상 계속고용계약 체결 기준
- 측정방법
 - 측정대상기간 : 21.1.1~21.12.31
 - 실적치 집계 완료 시점 : 22.1월말 예정
 - 측정수행기관 : 한국노인인력개발원
 - 측정대상 표본수 및 선정방법: 6개월 이상 계속고용계약 체결 기준
- 목표치 설정근거
 - '21년 목표치는 최근 3년간 실적 평균보다 약 3% 상향 조정하여 설정
 - * 민간기업 취업활성화 및 인턴십 이후 지속 고용을 위해 취업후 계속 고용을 모니터링 실시

[그림 4-6] 성과계획서 상의 사업정보 (예.보건복지부 노인일자리사업 세부사업)(하)

□ 보조사업

<성과지표별 목표치 설정>

세부사업	성과지표	실적 및 목표치					측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법/출처	단위 사업 성과 지표 와의 동일성 여부	분야	
		구분	'17	'18	'19	'20					'21
노인 일자리 및 사회활동 지원	(1) 노인일자리 창출 수 (천개)	목표	467	510	640	740	800	○ 측정산식: 장부지원 노인일자리 창출 수 합산	노인일자리 업무시스템	○	일반 재정
		실적	486	544	684		-				
노인 일자리 및 사회활동 지원	(2) 시니어 인턴십 계속 고용률(%)	목표	69.1	93.8	94	94.2	94.5	○ 측정산식: (시니어 인턴십 계속고용지 수/참여자 수)x100 *6개월 이상 계속고 용계약 체결 기준	노인일자리 업무시스템	○	일반 재정
		실적	83	96	96.3		-				

<공란>

나. 정책분류체계의 필요성

우리나라의 재정사업 정보는 기획재정부 산하 재정정보원에서 운영하는 '열린재정' 포털서비스를 통해 공개되고 있다. 그러나 이미지화 된 문서파일 형태로 제공하고 있어, 정보의 파악과 검색, 활용에 한계가 있다.

게다가 현재 재정정보시스템상의 세부사업 수준의 속성정보는 정책 특성의 파악과 효과성 측정을 위한 주요 정보가 누락되어 있다. 비재무적 속성의 정보는 내부적으로도 따로 DB화하지 않고 있다(박노옥 외, 2020).

여기에는 여러 가지 이유가 있을 수 있으나, 그 중 하나는 사업에 대한 설명 자료에 핵심정보 기재를 위한 기준범주(scheme)가 제대로 설정되어있지 않기 때문이기도 하다²⁷⁾. 사업설명자료를 살펴보면, 나름 일목요연한 포맷에 맞추어 사업에 연관된 정보를 나열하고 있으나, 사업의 설계에 대한 정보는 명확하게 규명되어 있지 않다. dBrain에도 예산과 결산, 소속과 담당 기관 등에 대한 정보는 존재하나 사업정보를 요약하는 속성정보가 세부사업별로 체계적으로 부여 및 관리되고 있지 않으며, 그럴 공간마저 마련되어 있지 않다(박정수, 2019).

기존 재정사업관리시스템상의 정책을 분류하는 체계는 계정, 소속기관, 부문, 예산 규모 등 정책 외부적인 요소들을 분류하고 있다. 반면, 본 연구에서 제시하고자 하는 정책 및 사업 속성 분류체계는 개개 정책의 내적 특성을 공통요소에 맞게 객관적으로 제시하며, 정책 및 사업의 핵심 내용을 요약한다는 점에서 차별점이 있다.

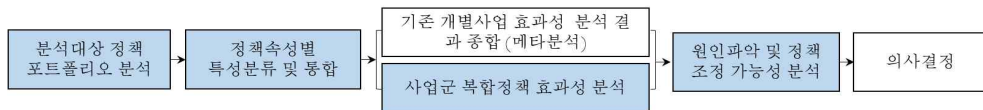
요컨대 정책 및 사업 속성 분류체계는 사업설명자료의 정보화-집약화-표준화를 위한 정책 및 사업 정보의 구조라 할 수 있다.

그렇다면 데이터기반 의사결정을 위해 왜 정책 및 사업 속성분류체계가 필요한가? 이러한 분류체계는 데이터기반 정책 의사결정의 관점에서는 일차적으로 정책의 설계(정책목표, 수단, 대상, 지원논리, 전달체계)에 관한 핵심 정보이고, 인과적 추론의 관점에서는 효과성 기반 정책분석을 가능하게 하는 분석 틀이 되며, 실무적 입장에서는 사업군 포트폴리오의 정책 파악을 가능하게 하는 기준이 되기 때문이다.

27) 예산 당국은 현재 개발 중인 차세대 dBrain에 정책 및 사업 속성정보의 탑재 및 입력을 위한 공간을 마련하기로 합의하였고, 어떠한 형식의 어떠한 항목으로 구성할 것인지에 대해서는 일부 부문(일자리 사업 등)을 중심으로 연구과제를 발주한 바 있음.

예산 및 성과 관리의 측면에서는 올바른 성과정보와 비용정보를 측정하려면, 정책설계 시 의도하였던 정책 목적과 수단에 따른 사업의 체계적 분류가 선행되어야 하며, 이를 기준으로 성과지표 설정 및 비용정보 도출이 이루어진다. 이러한 역할을 프로그램 예산제도가 담당해야 하나, 현행 프로그램 예산제도는 하나의 단위사업 내에 이질적인 세부사업들이 배치되거나²⁸⁾, 핵심사업이 세부사업으로 분류되는 등 사업체계가 가독성이 부족하며, 단위사업수준으로 작성되는 성과평가제도와 연계에도 한계가 있다(김상현, 2013; 강희우 외, 2018).

한편 복합정책의 효과에 대한 분석 방법은, 기존에 분석된 효과 평가 연구결과를 통계적으로 취합하는 ‘메타분석’과 복합정책의 환경을 모형으로 구현하는 ‘복합정책 효과성 분석’의 두 가지가 있다(그림 2-6 참조). 두 방법 모두 동일 목적의 유사 사업을 정책 포트폴리오로 정렬하는 과정이 필요하다. 특히 복합정책 효과 분석의 적용에는 수혜자의 정책수혜 여부 정보와 어떤 수혜정책을 효과 분석모형에 포함 혹은 배제할 것인지 결정하기 위해 정책 및 사업속성정보가 필요하다.



[그림 4-7] 복합정책 효과성 분석을 통한 의사결정 체계도

실무적 관점에서는 사업군 관리를 위해 목적, 대상 혹은 수단을 기준으로 사업 구성 파악을 위해 정책 및 사업 포트폴리오 작성이 필수적이다. 그러나 현재의 문서 정보를 가지고는 대상 사업을 검색 및 추출하는 것이 어렵고, 설사 사업 목록을 확보했다 하더라도 일일이 내용을 검색해 핵심정보 작성을 해야하는 한계가 있다.

데이터 관리는 조직의 사업성과를 좌우하며, 관리가 잘 된 내부데이터는 조직의 정보자산이 되므로(강성경, 이영재, 2018), 정책 및 사업 속성정보의 정립과 시스템화는 공공 성과에도 긍정적인 영향을 줄 것이다. 시스템과 데이터의 품질 확보는 활용 목적에 부합하는 정확한 정보의 정의, 데이터 구조와 활용 논리의 합치성에 달려있다.

28) 성과정보가 단위사업수준에서 취합되므로, 동일한 목적을 갖지 않는 세부사업간의 성과관리는 난해할 수밖에 없다. 이 경우 가중치를 활용한 연산이나 상위목표를 가늠할수 있는 대체정보의 선택이 어려워, 일부 세부사업의 성과관련 정보는 도태된다.

2. 정책분류체계의 준거기준

정책은 상당히 일관성 있는 행위들로 구성된 일련의 정부결정들(남궁근, 2019)로, 어떠한 정책의 구성요소를 정책분류체계의 주요 준거(Criteria)로 두는가는 효과적인 정책 관리 및 분석을 위한 핵심적인 사안이다.

정책분류체계의 준거 설정을 위해서 정책의 구성요소와 정책의 특성을 정의하는 속성에 대한 이론적 근거들을 주로 살펴보았다. 정책 및 사업설계의 핵심 정보는 정책의 구성요소에 있으며, 사업 간의 특성 차이를 구분하기 위한 목적에서 분류체계가 주로 활용되기 때문이다.

가. 정책학적 관점 #1 : 정책 구성요소(policy element)

Ranney(1968)는 정책의 구성요소로 ① 특정 목표 및 목적, ② 바람직한 사건의 경로, ③ 선택된 행동 노선, ④ 의도의 선언, ⑤ 의도의 집행 등으로 정의하였으며, Birkland(2015)는 ‘무엇을’, ‘어떻게’, ‘누구를 통해 전달하는가’ 등의 관점에서 정책 구성요소를 <표 4-1>과 같이 정의하였다.

<표 4-1> 정책설계의 구성요소에 대한 이론

구성요소	질문을 활용한 정의	분류준거
정책의 목표 (Goals)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책의 목표가 무엇인가? - 문제의 완전한 제거? - 완전한 제거는 어렵더라도 문제를 완화? - 더 나빠지는 것으로부터의 유지? 	1. 정책 목표
인과적 모형 (Causal model)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책의 인과적 모형은 무엇인가? - X를 하면 Y가 결과로 발생될 것을 아는가? - 그것을 어떻게 알 수 있나? - 만약 모른다면, 어떻게 발견할 수 있나? 	2. 지원 논리
정책의 수단 (Tools)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책이 효과를 내게하기 위해, 어떤 수단 혹은 도구를 사용할 것인가? - 더 혹은 덜 강제적인 방법인가? - 인센티브나 설득 혹은 정보에 더 의존하도록 만드는 방법인가? - 정책대상의 역량을 강화시키는가? 	4. 정책 수단
정책의 대상 (Targets)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 누구의 행동이 바뀔 것으로 기대되는가? - 직접적인 혹은 간접적인 대상이 있는가? - 정책 설계의 대안들이 대상 집단의 사회적 구성에 근거를 두고 있는가? 	3. 정책 대상
정책의 실행 (Implementation)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 프로그램을 어떻게 실행할 것인가? - 누가 실행체계를 기획할 것인가? (실행의 주체) - 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up) 설계 중 어떤 방식을 선택할 것인가? (실행의 방향) - 왜 그런가? 	5. 전달 체계

자료: Birkland(2015)을 참고로 연구자 구성.

주 : 우측의 '분류준거'는 본 연구에서 활용하고자 하는 분류준거임.

또한 Bouma, et al.(2019)는 정책조합(policy mix)의 유형을 정의할 때 기관-정책 목표-정책 수단의 조합을 활용하여 정의하고 있으며, 남궁근(2019)은 정책의 요소를 정책문제, 정책문제의 해결을 위한 목표, 목표를 달성하기 위한 의도적 행동경로(course of action), 그리고 그 경로의 선택으로 정의하였다.

나. 정책학적 관점 #2 : 정책 특성(policy attributes)

기존의 정책특성을 기반으로 하는 분류 연구는 주로 정책수단을 대상으로 이루어졌다. 이들 연구는 정책수혜자의 입장보다는 “정책 대상에게 정책을 구사하기 위한 방법”으로서의 정책기획 및 집행자의 관점에서 주로 개념적 접근으로 이루어졌다²⁹⁾. 따라서 개별 사업 수준의 수단보다는 규제정책이나 분배정책 등 거시 정책 수단에 초점을 맞추어, 정책대상의 행태에 영향을 미치기 위한 정치적 도구로 정책을 보았다.

그러나 본 연구에서는 이러한 정치적 도구로서의 성향보다는 수혜자에게 영향을 미치는 경로로서의 정책수단의 특성 분류에 초점을 맞추어, 프로그램 및 사업수준에서 “무엇을”, “어떻게”, “누구를 통해 전달하는가”의 관점에서 Elliott & Salamon(2002)의 정책 특성 분류를 살펴보고, 이를 활용하고자 한다.

Elliott & Salamon(2002)에 의하면 정책수단은 “공공문제를 해결하기 위해 정부행동이 구조화되는 식별가능한 방법”으로 정의하였으며, 식별이 가능한 공통적 특성(common feature)으로 ‘재화 및 서비스의 유형(=무엇을)’, ‘전달수단(=어떻게)’, ‘전달체계(=누구를 통해)’, 법제화(set of rules) 등으로 구분하였다.

재화 및 서비스의 유형(type of good or activity)은 “무엇을”에 해당하는 내용으로, 현금, 현물지불, 규제나 금지, 정보의 제공 등 수혜자에게 전달되는 정책산출물을 의미한다. 전달수단(delivery vehicle)은 이러한 정책산출물을 어떠한 방식으로 전달하는가에 대한 “어떻게”에 해당하는 항목으로, 같은 비용의 지급이라도 대출, 무조건 증여, 보조금, 서비스의 직접제공, 혹은 조세시스템 등으로 구분해 볼 수 있다. 전달체계

29) Hood(1986)는 정부의 정책수단을 크게 매개·정보(Nodality·/Information), 재정(Treasure/Finance), 권위(Authority), 조직(Organization)의 4가지 카테고리 나누어 정치적 수단으로서의 정책수단을 정의하였다. Vedung(1998, 2007)은 당근(carrots: 경제적 수단)과 채찍(sticks: 규제), 그리고 정보(sermons)의 관점으로, 정책대상자에 대한 정치적 도구로서의 정책수단을 표현함. Howlett(2007)은 정책수단의 정치적 도구성을 절차적 도구와 실질적 도구로 구분하여, 정책수단에 대한 순응성을 넘어 수단 선택의 비용과 편익의 관점으로 전환하였음.

(delivery system)는 기관 및 조직체계에서 어떠한 절차를 걸쳐 정책산출물을 제공하는가를 의미하는 것으로 “누구를 통해”에 해당한다. 공공기관, 비영리기구, 지방정부, 영리법인 등이 있다. 법제화(set of rules)는 공식적이든 비공식적이든 전달체계를 구성하는 이해관계자 간의 관계 및 역할 설정을 포괄한다.

〈표 4-2〉 수단으로써의 정책 분류체계

정책수단 (Tool)		정의	정책산출물 (Product/Activity)	전달수단 (Vehicle)	전달체계 (Delivery System)
직접 수단	정부 직접제공	정부 활동을 위한 소비행위	재화, 서비스	직접 제공	정부/공공기관
	경제 규제	가격, 산출 또는 기업의 진입과 퇴출을 통제하기 위한 특정화된 행정적 과정	적정 가격 및 행태	진입 또는 비율 규제	규제위원회
	직접 대출	정부가 특정 개인 또는 기관에게 자금을 빌려주고, 그 채권을 관리하는 일련의 행위나 과정	현금	대출	정부/공공기관
	공기업	정부의 소유 또는 통제하에 운영되는 준독립적 기업	재화, 서비스	직접제공, 대출	준정부기관
간접 수단	사회 규제	안전, 건강, 복지 및 환경보전 등을 위해 행위를 제한하는 법규 또는 이를 제정, 집행, 강제, 처벌하는 일련의 과정	행태제약/금지	규제/규칙	정부(공공)기관/규정
	계약	정부 외부로부터의 재화 및 특정 생산품에 대한 구매와 관련된 행위	재화, 서비스	계약, 현금지급	기업/비영리기관
	지원금	공공사업을 촉진시키기 위해 정부가 기업, 가계 또는 다른 정부에게 공여하는 직접 또는 간접 지원금	재화, 서비스	지원금 제공, 현금지급	지방정부, 비영리기관
	대출보증	정부가 민간은행이나 특정개인이나 기업에게 자금을 대출하도록 보증을 서는 행위	현금	대출	상업은행
	공적보험/사회보험	특정 개인이나 기업이 당할 수 있는 물질적, 경제적, 신체적 손실을 입을 위험에 대비하기 위해 정부가 제공하는 보상체계	보호	보험정책	공공기관
	조세지출	정책 목표 달성을 위해 개인이나 기업에게 세금 납부를 연기 또는 감면해 주는 행위	현금, 인센티브	조세	조세제도
	사용료 및 과징금	특정 공공서비스의 이용비용을 민간에게 부담하게 하는 행위	재정적 벌금	조세	조세제도
	손해책임법	타인의 부주의나 잘못된 행동으로 인해 입은 피해에 대해 사법제도를 통해 보상을 받거나 금지적 처분을 요청하는 것	사회적 보호	손해배상법	사법제도
바우처	특정 개인이 한정된 종류의 물건이나 서비스를 구매할 수 있도록 하는 보조	재화, 서비스	소비자 지원금	공공기관/소비자	

출처: Elliot & Salamon(2002: 21, 39), 남궁근(2008), 문순영(2013)을 참고하여 저자 재구성.

다. 공공경제학적 관점 : 공공재의 특성(distinct features of public goods)

공공경제학적 관점에서의 재화의 구분은 기초적으로 경쟁성(rivalry)과 배제성(excludability)을 기준으로 4개의 영역으로 나누어진다(〈표 4-3〉 참조). 일반적으로 알려진 정책의 결과물은 비경합성과 배제불가능성을 지닌 순수공공재를 떠올리기 쉽다

(나성린 외, 2014:55). 그러나 실질적인 정책의 결과물은 경합성을 지닌 배제불가능성의 상황(예. 일부 사회서비스)과 비경합적이되 배제성을 지닌 재화(예. 사회연금)도 존재하며, 이들을 통칭하여 준공공재(quasi-public goods)라 일컫는다.

〈표 4-3〉 공공재의 구분

구분		배제성	
		있음	없음
경합성	있음	1. 사용재 (private goods)	2. 배제성은 없으나, 재화의 한계로 수요가 많아질 경우 경합성 발생 (준공공재)
	없음	3. 경합성은 없으나, 소비자가 비용을 지불 (예. 교육, 의료서비스) (준공공재)	4. 순수공공재 (pure public goods)

한편, 공공경제학에서의 재정의 역할은 크게 배분(allocation), 분배(distribution), 그리고 안정화(stabilization)의 세 가지 목적에 따라 구분할 수 있으며(Musgrave, 1959), 각각의 목적에 따라 가장 효율적인 수단이 존재한다. 예를 들어 배분의 경우는 현물지원으로 재원을 조달하는 방식이 가장 효율적이며, 분배의 경우는 상황에 따라 현물에 재원을 조달하는 것과 현금의 이전이 활용된다. 현금 이전의 경우 수혜자의 소비 선택에 대한 제약이 없으므로 분배목적은 달성하는 데에 더 효율적인 특성이 있다. 이러한 관점에서 볼 때 분석과 평가를 위한 관점에서 사업의 수단을 현물과 현금 이전으로 구분하는 것은 공공경제학의 재정의 역할을 확인하는데 있어 상당히 중요하다.

한편, 사업의 최종 산출물이 집합재(CG/CS)인가 개인재(IG/IS)인가 역시 이론적으로 중요하다. 개인재의 경우 한계 비용을 기반으로 한 최적 배분에 대한 BC 분석 등의 평가가 가능하며, 수혜자가 구체적으로 명시되고 있으므로 이에 기반한 효과성 평가 설계가 가능한데 반해, 집합재의 경우는 이러한 평가가 불가능하여 성과기반 의사결정을 위한 다른 방식의 접근이 필요하다.

3. 분류체계 구성 타당성 검증기준

본 연구에서는 분류체계가 완성되고 나서 분류의 타당성을 객관적으로 판단하는 기준을 통해 역으로 분류체계 구성방법을 유추하고자 하여, 국내 및 해외의 분류체계 관련 연구에서 제시하고 있는 분류체계 구성 타당성 검증과 관련된 요소들을 종합하였다.

〈표 4-4〉 분류체계 구성 타당성 검증기준

기준	설명	관련 연구자
① 망라성, 포괄성 (Exhaustiveness, Comprehensiveness)	<ul style="list-style-type: none"> 분류대상의 다양성을 포괄할 수 있는 분류모형의 기초조건. 분류체계에 쓰이는 범주는 분석대상 모든 요소가 빠짐없이 포함될 수 있어야 함. 현존하는 개체 모두가 포괄될 수 있고, 범주에 속하지 않는 잔여 개체가 존재하지 않는 상황. 분석대상 구성요소가 하나라도 포함될 수 없는 체계는 수정이 필요함. 	Hunt(1991), Jahiel and Babor(2007), 전영한(2007), 정수경(2008), Nickerson et al.(2013), 남궁근(2019)
② 상호배타성, 분절성 (Mutual exclusiveness, Disjointedness)	<ul style="list-style-type: none"> 각 범주는 상호배타적이어야 하며, 각 구성요소는 하나의 범주, 또는 하나의 하위범주에만 속해야 함. 분류체계가 제시하는 범주들 간에 논리적 중복이 존재하거나 하나의 개체가 여러 범주에 동시에 분류되지 않는 것. 	Hunt(1991), Smith(2002), 전영한(2007), 정수경(2008), 남궁근(2019)
③ 간명성 (Parsimony)	<ul style="list-style-type: none"> 한정된 차원과 각 차원 내 한정된 특성을 가지고 있음. 다른 조건이 유사하다면 분류모형이 단순할수록 우수함(너무 복잡한 차원과 특성은 연구자로 하여금 인지에 부담을 주어, 종합과 적용이 어려움). 적용가능성과 포괄성을 만족시킨 상태에서 분류가 명백히 가능하지만, 동시에 경우의 수가 제한되고 논리적으로 간단한 모형일수록 분류가 잘 되는 체계임. 	Smith(2002), Jahiel and Babor(2007), 전영한(2007), Nickerson et al.(2013)
④ 강건성 (Robustness)	<ul style="list-style-type: none"> 충분한 차원과 특성정의를 가지고 있어 관심의 대상을 명확하게 분류할 수 있어야함. 대상들을 해당유형으로 믿을 만하게 할당할 수 있게 충분히 명료한가 그룹 간의 차이는 최대화, 그룹내의 유사성 최소화. 간명성과 상반되는 특성임. 	Hunt(1991), Smith(2002), 정수경(2008), Nickerson et al.(2013)
⑤ 설명성 (Explanatory)	<ul style="list-style-type: none"> 대상들을 해당유형으로 믿음만하게 할당할 수 있게 충분히 상세한가 분류대상 개체의 특성, 또는 유형에 대한 유용한 설명이 가능해야함(분류체계 내에서의 위치부여가 가능한 정도의 설명력). 	Hunt(1991), 정수경(2008), Nickerson et al.(2013)
⑥ 일관성 (Consistency)	<ul style="list-style-type: none"> 각 범주와 하위범주는 하나의 분류원리에 입각해서 설정되어야 함. 중복되는 하위계급이 발생할 경우 중복 분할의 오류가 발생함. 총망라성과 분절성 원칙과 연결된 원칙. 	Jahiel and Babor(2007), 남궁근(2019)
⑦ 계층적 식별성 (Hierarchical Distinctiveness)	<ul style="list-style-type: none"> 수준(level)의 설정은 수준별 식별이 확연하도록 신중하게 설정해야 함. 범주-하위 범주-하위하위 범주. 모든 구성요소를 포함하는 어떤 수준이 구성요소로 정의될 수 없음. 	남궁근(2019)
⑧ 실질적 관련성 (Substantive relevance)	<ul style="list-style-type: none"> 분석목적이나 문제상황의 본질적 특성에 따라 분류기준이 설정되어야 함. 계급과 하위계급이 문제상황의 '현실'과 가능한 한 가깝게 일치하여야 한다는 것을 의미함. 유용성과 연관됨. 	정수경(2008), 남궁근(2019)
⑨ 증험적 적용가능성 (Empirical Workability)	<ul style="list-style-type: none"> 분류자의 자의적 판단을 최소화할 수 있을 정도로 잘 구조화되어 있음. 실증 및 적용 단계에서, 측정을 위한 조작이 수용가능한 수준에서만 제한적으로, 필요한 정도로만 존재. 	전영한(2007)
⑩ 현실적 유용성 (Practical Utility)	<ul style="list-style-type: none"> 연구자와 실무자 모두 현상에 대한 기본적 이해를 할 수 있게 충분히 간단하고 실용적인가. 실제적인 활용 가능성이 있는가. 	Hunt(1991), Jahiel and Babor(2007), 정수경(2008)

7개의 연구자료에서 제시된 항목 중 중복되거나 유사한 항목을 특성에 맞게 통합하여, 총 17가지 항목으로 집약하였다. 그 중 추론, 예측, 시간의 흐름, 확장 등 활용 및 발전에 대한 항목 5가지와 이론적 실험적 기여 및 활용을 위한 2가지 기준을 제외³⁰⁾한 10개 기준이 선정되었다.

선정된 타당성 검증기준의 정의를 살펴보면, 분류체계의 구성에 있어서 항목 기준의 구성 원리를 주로 담고 있으며, 분류체계의 개발단계에서 검증을 거쳐야 하는 특성을 명시하고 있어, 향후 분야별로 세부적인 항목의 구성 시 분류 원칙으로 활용할 수 있을 것으로 보인다. 그럼에도 분류체계의 유용성은 그룹화의 용이성과 적절성보다 현실을 반영하는 능력에 의해 결정되므로(Rich, 1992; 정수경, 2008), 항목의 최종적 확정을 위해서는 사업의 실제 분류를 통한 검증과 각 분야별 전문가 및 실무자의 의견을 취합하는 과정이 병행될 필요가 있다.

제 2 절 연구방법론

1. 정책 및 사업 속성 분류체계 개발

분류체계의 개발을 위한 방법론은 크게 개념 및 논리를 기반으로 하는 연역적 하향식 방법론(top-down 방식, 이하 개념적 방법론)과 실증적 데이터를 기반으로 하는 상향식 귀납적 방법론(bottom-up 방식, 이하 경험적 방법론)이 있다³¹⁾.

초기 분류체계의 방법론을 개념화한 Bailey(1994)의 연구에 따르면, 개념적인 유형화 접근법은 연구자는 범주의 유형이나 종류를 이론적인 이상이나 모형에 근거하여 제시하는 방법이다. 이 방법은 이상적인 유형을 제시할 수 있는 장점이 있으나, 현실활용

-
- 30) ① 이론적 기여도: 유형분류가 학술적, 실천적 의미가 있는 명제를 찾아내는데 얼마나 기여하는가.
 ② 증험적 타당성: 실증적으로 타당성과 신뢰도를 입증하는 특성. 즉, 경험적으로 일관성이 있어야 함. 반복적 분류에 의해 동일한 분류가 도출되는 방식의 완결성을 의미.
 ③ 논리적 매력성: 기저에 깔린 원인을 추론하는 것이 가능한지, 향후의 발생할 상황을 예측할 수 있는지의 정도. 일정 조건을 만족하면 적절한 정책의 추천 및 매칭이 가능함.
 ④ 안정성: 시간이 지나도 안정적으로 구분됨.
 ⑤ 확장성: 추가적인 차원이나 특성의 확장이 가능해야 함. 새로운 항목의 포괄하는 확장성을 의미.
 ⑥ 추출용이성: 활용 가능한 데이터에서 추출하기 쉬움.
 ⑦ 의사교환 촉진성: 의사결정이나 커뮤니케이션을 용이하게 함.
- 31) 본 연구에서는 정보과학(Nickerson et al., 2013), 정책학(Smith, 2002; 전영한, 2007), 사회복지서비스(정수경, 2008; 김성주, 윤태섭, 2017; 이정기, 2017) 분야의 분류체계 연구를 주로 참고로 함.

도가 떨어지는 등 너무 이상주의적일 수 있다. 반면 경험적 접근 방법은 기존에 구성된 요소들의 군집에 근거하여 분류체계를 제시한다. 이상적이지는 않으나 실증적인 사례를 참조로 구성되며, 분류체계에서의 예외적인 상황을 확인할 수 있는 장점이 있다.

일반적으로 연구자들이 유형화의 기준이나 분류체계를 개발할 경우, 개념적, 이론적 근거에서 기초를 형성한 후, 경험적, 실증적으로 이를 세분화한다. 이 과정에서는 개념적인 유형의 형성 후 경험적으로 포괄이 완료될 때까지 차원을 확장해가는 방식으로 진행한다. 포괄 완료 후 차원의 축소(reduction)를 통해 분류체계가 적당히 간결해지도록 단순화한다(Nickerson et al., 2013).

본 연구에서는 분류체계의 구성 방식은 정책의 설계 및 특성에 대한 이론을 기반으로 하여 연역적, 개념적 접근 방법(〈표 4-5〉 1번 방법)을 활용하여 분류 틀을 구성한 후, 다양한 분야의 연구자들에 의해 제안된 분류체계와의 유사성 및 포괄성, 그리고 실용적 차원에서의 간명성을 고려하는 준(准) 경험적 방법(〈표 4-5〉 4번 방법)을 활용하여 이상성과 실용성을 갖추도록 하였다.

분류체계의 구성에 활용한 자료는, 분석대상 정보인 정책 및 사업의 속성을 정의하는 분류 준거의 경우 기존 이론과 선행연구를 활용하여 구성하였으며, 분류준거별 항목 구성과 사업의 핵심정보 추출을 위해서는 사업설명자료와 기존 연구에서의 분류체계를 참고하였다.

〈표 4-5〉 분류체계 개발 방법론 및 특징

방법	설명
1. 개념적 접근방법 (Conceptual approach)	<ul style="list-style-type: none"> 초기에 체계의 틀을 구성할 때 개념적으로 시작함. 적정성 평가를 위해 구성 후 데이터를 활용할 수 있음. 논리적 과정을 통해 이상적인 개념과 이론적 배경에서 출발(예.생물학의 분기학(cladistics)).
2. 경험적 접근방법 (Empirical approach)	<ul style="list-style-type: none"> 전반적인 체계의 틀을 경험에 근거하여 구성하는 방식. 군집분석 등 통계적인 방법을 활용하기도 함. 통계 분석의 목적은 유사성을 최대한 확보하여 같은 특성을 가진 개체를 동일 유형으로 묶는 것임. (예.생물학의 현상적 분류(phenetics or numerical taxonomy))
3. 직관적 접근방법 (Intuitive approach)	<ul style="list-style-type: none"> 다소 즉흥적임(ad hoc). 연구자의 대상에 대한 이해를 기준으로 상식적으로 말이 되는지에 근거함. 명료한 방법론은 없음.
4. 기타 방법	<ul style="list-style-type: none"> 형태학적 분석, 기존 분류체계를 활용하는 방법 등.

출처: Nickerson et al.(2013)을 참조하여, 저자 작성.

2. 분류체계 구성 타당성 검증기준 수립

어떤 한 분류체계 구성의 맞고 틀림을 객관적인 기준을 두고 평가하는 것은 어려운 작업이다. 분류체계는 존재론적 정의와는 별개의 과정이며, 가설이 아니므로 ‘참’ 혹은 ‘거짓’으로 증명할 수 없는, 실재에 대한 생각과 개념들을 구조화하는 시스템이기 때문이다(Marradi, 1990)³²⁾. 그럼에도 불구하고 분류체계가 타당하게 구성되었는지에 대한 검증은 바람직한 분류체계가 가져야 하는 특성, 분류체계 구성의 원리 등 다양한 기준 적용을 통해서 어느 정도 가늠이 가능하다.

본 연구에서는 ‘좋은 분류체계가 되기 위한 조건(Hunt, 1991)’, ‘유용한 분류체계를 위한 조건(Smith, 2002)’, ‘유용한 분류체계의 조건(정수경, 2008)’, ‘바람직한 분류체계의 필요조건(전영한, 2007)’, ‘잘 구성된 분류체계의 이상적인 분류기준(Jahiel and Babor, 2007)’, ‘유용한 분류체계를 정의하는 세부 가이드 (Nickerson et al., 2013)’, ‘분류체계의 문제 상황 관련성 및 논리적 일관성 보장을 돕는 규칙(남궁근, 2019)’ 등 7개 연구에서 제시한 기준들을 종합하여, 여러 연구자가 공통으로 제시하고 있는 분류체계의 바람직한 특성을 분류체계 구성 타당성을 검증하기 위한 기준으로 선정했다.

3. 사례분석 및 귀납적 분류, 실증

위의 두 연구 결과를 예시하기 위해 기존 분류체계를 분석하고 개선안을 제시하였다. 분석 대상 자료에서 핵심적인 내용 간 구조를 파악하기 위해 사용한 연구 방법은 논리적, 맥락적 분석을 통한 내용분석(contents analysis) 방법론이다. 내용분석은 정보(텍스트)를 연구자가 선정한 분석기준에 따라 체계적으로 분석하여 적은 수의 내용 범주로 압축하는 체계적인 기술을 주로 활용하는 방법론이다(Krippendorff, 1980; Stemler, 2001; 최재성 외, 2016)³³⁾.

먼저, 현존 정보시스템상의 분류체계와 관련 연구, 해외 정책 및 사업속성 분류체계의 준거와 항목을 검토하고, 적용 가능한 시사점을 도출하였다. 국내의 기존 분류체계 및 관련 연구를 분석하여 ① 검증기준에 따라 타당한 분류인지, ② 본 연구에서 개발하

32) Marradi(1990)는 분류체계를 활용한 체계적 분류를 연구방법론 중 과학적 시도로서의 ‘측정(measurement)’과 유사한 수준의 중요 방법론으로 간주함.

33) 최근에는 텍스트마이닝, 네트워크분석(매핑) 등의 빅데이터 방법론과의 연계로 방법론의 적용 및 활용이 확장되는 추세에 있음(최재성 외, 2016).

고자 하는 분류체계에 어떤 부분이 적용 가능한지, 진단하고 시사점을 도출하고자 하였다.

예시를 위한 분석은 사회보장서비스 목록 분석을 위한 관계부처 합동(2018) 자료를 활용하였다(부록 4) 참조). 자료에서 제시하고 있는 분류기준의 타당성을 진단하고 개선안을 제시하였다. 또한 일부 사업목록 상의 사업을 선별하여, 사업설명자료를 활용하여, 본 연구에서 제시한 분류 준거에 맞게 요약하여 제시하였다. 이 과정에서 분석의 타당성은 논리적 맥락에 따라 전개되므로, 단계별로 상기 개발한 검증기준을 활용하여 논리적으로 근거를 들어 전개하였으며, 공공자료의 접근제한으로 인해, 부처별로 공개된 기간 내에서 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료」와 「세출(지출) 사업별 사업설명자료」를 주요 분석자료로 활용하였다.

마지막으로 보건복지부의 세부사업 수준 적용을 통한 귀납적 분류항목 구축을 시도하였다. 또한 본 연구의 후반부에서 시너지효과 분석에서 활용할 정책군을 대상으로 분류체계를 구성하고, 실무에서 활용 가능한 시사점을 도출하고자 하였다.

제 3 절 현행 분류체계 및 선행연구, 해외사례 분석

4. 현행 정보시스템상의 분류체계 현황

앞서 살펴본 정책분류체계의 준거와 판별기준을 바탕으로, 정부의 기존 정책정보시스템상의 정책분류체계를 검토해보았다. 검토 부문은 통합재정정보(예산 및 회계), 중소기업재정지원사업, 그리고 사회보장사업의 분류체계이다.

가. 재정정보시스템(디지털예산회계시스템: dBrain)

우리나라는 2006년 프로그램 예산제도의 도입으로 사업체계가 개편되면서, 효과적인 재정관리 및 투명성 확보를 위해 성과관리제도와 함께 데이터베이스 기반 통합재정정보시스템(dBrain)이 구축되었다. 데이터시스템의 도입과 함께 성과평가 및 관리제도 등의 제도개혁이 이루어져, 현재까지 개편된 시스템 및 성과관리제도의 안정화가 이뤄지고 있다.

〈표 4-6〉 현행 재정사업정보시스템 상의 분류체계(dBrain)-일부예시

사업 종류 ³⁴⁾	예산 지방 매칭	의무 /재량	분야 및 부문		회계 및 기금					
중앙	직접 수행	의무	공공질서 및 안전	범무및검찰	회계	일반회계				
				교육		고등교육	유아교육지원특별회계			
						유아및초중등교육	농어촌구조개선특별회계			
						평생 직업교육	지역발전특별회계			
지방			매칭	재량		교통및물류	도로	기금	복권기금	
						농림수산	농업농촌		양성평등기금	
						문화및관광	문화예술		응급의료기금	
						보건	보건의료		범죄피해자보호기금	
식품의약품안전	정보통신진흥기금									
기타	매칭	재량	사회복지	노동	기금	주택도시기금				
				보육가족및여성		중소기업창업및진흥기금				
				주택		청소년육성기금				
				취약계층지원		고용보험기금				
비재정			매칭	재량		노인청소년	산업진흥고도화		기금	국민건강증진기금
						보건의료	보육가족및여성			
						산업중소기업및에너지	산업중소기업일반			
						통신	방송통신			

현행 통합재정정보시스템은 2007년도에 도입된 것으로, 사업관리보다는 예산관리체계 위주로 구성되어, 집행 후 집행율 및 사후적 항목별 예산 관련 통계자료 생성 이외에는 실질적인 활용도가 낮은 편이다. 이를 보완하기 위해서 사업정보와 성과정보를 통합한 차세대 dBrain을 개발하고 있는데, 이는 실질적인 수혜자의 수혜정보(행정DB)와 통합할 때 실제적인 활용도가 높아질 것으로 보인다.

통합재정정보시스템상의 사업 분류 구조를 살펴보면, 사업의 분야 및 부문별 구분, 회계 및 기금 종류, 중앙정부와 지방정부의 예산 배분, 그리고 의무지출과 재량지출의 구분 등 예산정보와 부처(기관) 및 부문 정보 위주로 구성되어 있다.

통합재정정보시스템은 예산 및 결산, 집행률 등을 체계적으로 정보화하고, 일관된 사업과 재정, 그리고 성과의 관리를 통해 거버넌스체계의 책임성(accountability)를 명확하게 하여, 관련 조직과 기관에 대한 체계를 확립시키는 목적으로 구축되었다. 그러나 부문 이외에는 사업 및 정책의 구체적인 특성을 식별하기 어려워, 특정 복합정책의 구성을 확인하고 필요한 정책 정보를 추출해 내는 데에는 한계가 있다.

나. 중소기업지원사업 통합관리시스템

중소기업청(현 중소벤처기업부)과 중소기업연구원에서 관리하고 있는 중소기업통합관리시스템(www.sims.go.kr)의 정책디렉토리 코드체계를 기반으로 중소기업재정지원사업의 사업분류체계의 정책분류 적합성 여부를 분석해보았다.

〈표 4-7〉 중소기업재정지원사업 통합관리시스템상의 정책디렉토리 코드체계

연도	소관	회계	계정	분야	부문	프로그램	단위사업	세부사업
4digit	3digit	2digit	1digit	3digit	3digit	4digit	4digit	3digit

연도	수행기관	대상1	대상2	산업1	산업2	지원분야			내역사업 고유번호
						대분류	세분류	세세분류	
4digit	4digit	1digit	2digit	1digit	2digit	2digit	2digit	1digit	3digit

자료: 중소기업청(2015), 박노욱 외(2016)에서 재인용.

중소기업지원사업 통합관리시스템상³⁵⁾에서의 정책코드는 지원분야의 구성에 있어서 수단과 부문이 혼합된 형태를 띄고 있어(〈표 4-8〉 참조), 이 분류를 활용한 사업 분류

34) 중앙 : 중앙부처 예산. 지방 : 지자체 매칭분, 지자체 고유사업. 기타 : 건보 등 공적연금, 공공기관 지출분. 비재정 : 제도개선 등 재정 미투입과제

35) 분석대상 시스템 기준년도 : 2016년.

및 분류별 사업통합 적용은 동일특성을 기반으로 명확히 구분하기 어려운 한계가 있다.

예를 들어 금융 대분류의 세분류는 정책수단별로 구성되어 세분류 역시 융자, 보증, 투자, 보험 등의 정책수단별로 구성되어 있다. 반면 다른 대분류는 부문 및 분야 기준으로 이루어지고 있으며, 일부 세부항목은 목적을 포괄하고 있어, 계층적 구분이 혼합되어있다.

또한 창업 대분류는 지원대상의 특성을 지칭하는 개념으로, 전반적인 대분류가 수단, 목적, 대상이 혼합된 준거를 기준으로 구성되어있다.

이러한 혼합된 기준으로 정책을 분류하여 정책 효과성을 분석하게 될 경우, 객관적인 사업특성 식별이 어려워, 유사 사업의 통합분석 및 정책조합 분석시 분석결과의 왜곡으로 인해 정책 시사점 및 대안 도출의 신빙성이 떨어지게 된다.

〈표 4-8〉 중소기업지원사업 정책코드매뉴얼 상의 지원분야

대분류	세분류		대분류	세분류	대분류	세분류
금융	융자	시설	인력	교육/훈련/연수	수출	해외진출준비
		운전		해외인력		시장개척
		혼합(시설+운전)		국내전문인력		해외진출
		원자재구매		국내일반인력		FTA활용/대응
		기술개발		고용유지		수출정보제공
	보증	시설		작업환경개선		경영
		운전		고용환경개선	컨설팅	
		혼합(시설+운전)		인력정보제공	시설/인지지원	
기술	펀드/투자		온라인	제도	세계	
	보험(수출+무역)		오프라인		인증	
	단독기술개발		홍보지원		제도	
	공동기술개발		공공구매			동반성장
	혼합(단독+공동)		예비창업자지원	동반성장		
	기술인력/장비지원		사업화지원			
	기술사업화/이전/지도		창업공간지원			
	기술정보제공		재기지원			
시험/인증		창업정보제공				

자료: 중소기업청(2015), 박노옥 외(2016)에서 재인용.

다. 사회보장사업 분류체계

사회보장사업의 분류체계는, 2018년 의안심의를 위해 범부처 사회보장사업의 관리현황을 국회(사회보장위원회)에 보고하기 위해 구성된 관계부처합동 자료를 중심으로 검토하였다.

2018년 현재 사회보장사업의 관리를 위해 사용하고 있는 사회보장정보시스템(행복e

음) 상의 분류기준(현금급여/현물급여, 공공부조/사회보험/사회서비스)은, 자료에서 제시하고 있는 344개의 사회서비스보장 사업을 분류하기에 부적합하다고 판단하여, 목적, 지원대상, 그리고 수단을 기준으로 세분화한, <표 4-9>와 같은 구분을 제시하고 있으며, 추가적으로 사업목적, 급여유형, 예산지원방식에 대한 항목을 포함해야한다고 언급하고 있다.

<표 4-9> 사회보장사업 분류기준(목적-대상-수단 기준)

분류요소(준거)	목적	지원대상	수단
구 분 (항목)	① 소득(기초생활보장)	① 개인/이용자	① 현금
	② 교육		② 현물(물품, goods)
	③ 고용		③ 현물(서비스, activity)
	④ 주거		④ 비용면제
	⑤ 의료		⑤ 비용감면
	⑥ 돌봄	② 기관/공급자	⑥ 비용대여
	⑦ 문화		⑦ 바우처
	⑧ 환경		
	⑨ 기타		

출처: 관계부처합동(2018 : 39) 참고, 저자 재구성. (항목 기준일자, 2017년 3월)

그러나 실질적으로 344개의 사업목록에 적용한 분류방식은 위에서 제시한 분류기준과는 달리, 전체의 사회서비스 사업을 크게 ‘소득보장’과 ‘사회서비스 보장’으로 구분하고, 세부 항목으로 목적과 수단이 혼합된 형태의 분류 항목으로 구성하고 있다(<표 4-10>참조). 사회서비스보장 항목의 세부항목 구성을 살펴보면, 수단위주로 구성되어 있는 것으로 보이나, ‘자원봉사’ 이후의 항목은 수단과 대상이 혼합된 형태로 구성되어 있다. 이는 각 범주와 하위범주는 하나의 분류원리에 입각해서 설정되어야 하는 일관성을 위반하고 있어, 객관성 있는 사업 분류 및 관리를 위한 통계자료 생성에 활용하기 위해서는 수정이 필요할 것으로 보인다.

또한 소득보장 항목의 세부항목을 살펴보면, ‘소득보장’항목과 ‘소득보장_자금대여’ 항목은 상호포괄의 관계를 가지므로, 앞 장에서 구성한 분류체계 설정의 원칙중 분절성(상호배타성)과 계층적 식별성(수준의 식별이 확실함)이 위반된 사항이다. 또한 공급자와 수혜자의 정책대상분류에 있어서는 일관성을 확보하기 위해서는 공급자지원이 표기되지 않은 나머지 항목들에는 모두 수혜자지원의 분류를 추가해야한다.

한편 전반적인 분류의 구성에 있어서 사업의 내용과 분류의 구성에 미스매치가 있는 부분을 확인해 볼 수 있다. 예를 들어 의료급여의 경우 구체적인 급여의 용도가 정해져

있는 사업(예. 고관절대체 수술비 지원 등)은 비용지원에 해당된다.

〈표 4-10〉 사회보장사업 분류기준(소득보장-사회서비스보장 기준)

소득보장	소득보장 & 사회서비스보장		사회서비스보장
소득보장	교육지원	주거지원	비용지원
소득보장 자금대여	자산형성	고용지원	비용지원 바우처
비용지원 세금·보험료			비용지원 감면·기회제공
기초보장			비용지원 대여
의료급여			현물지원 물품-이용기회
긴급복지			자원봉사
보장지원			공급자지원 시설운영
			공급자지원 사업단위
			공급자지원 인건비
			공급자지원 물품 이용기회
			공급자지원 인건비
			공급자지원 시설설비 등

출처: 관계부처합동(2018 : 39), (항목 기준일자, 2017년 3월)

분류기준을 적용한 실제분류의 예시는 〈표 4-11〉과 같다. ‘장애인고용장려금’사업의 경우, 고용지원의 목적으로 장려금을 지급하고 있으나, 지급대상이 사업명을 통해 유추되는 ‘장애인’이 아닌 ‘장애인을 고용하는 기업’이며, 정책수단으로 ‘고용부담금’이 지급된다. 이는 목적과 수단이 결합된 분류준거를 사용하는 다른 항목에 비해 사업정보에 대한 누락이 있는 분류이다. 마찬가지로 국토교통부의 ‘내집마련 디딤돌 대출’사업의 경우, 사업의 목표는 주거지원이나, 실질적인 비용을 지원하는 것이 아닌, 대출을 용이하게 하는(예. 대출 보증, 이차보전 등) 사업내용을 가진 사업이므로, 주거지원 목적과 이차보전 수단의 복합 사업유형으로 구성하는 것이 적합하다.

〈표 4-11〉 사회서비스보장 사업 분류 예시(일부)

연번	소관기관		사업명	사업유형
	부처	실과		
7	국토교통부	주택기금과	내집마련 디딤돌 대출	주거지원
21	고용노동부	장애인고용과	장애인고용장려금지급	고용지원
97	보건복지부	노인정책과	노인돌봄종합서비스	비용지원 바우처
133	여성가족부	가족정책과	건강가정지원센터운영	공급자지원 시설운영

출처: 관계부처합동(2018), (항목 기준일자, 2017년 3월)

이 분류는 정책 보고를 위해 제시된 임시적인 분류기준이기는 하나, 제시된 분류기준을 활용하여 정책 포트폴리오를 파악할 경우 그 구성과 체계에 대해 논리적인 일관성을 확보하기 어렵다. 이 경우 객관적인 정책 분류의 구성을 파악하는 데에 효과적이지

못하므로, 종합적으로 균형잡힌 분류체계를 통한 정책 요약이 필요할 것으로 보인다.

우선은 사회보장정보시스템(행복e음) 상의 분류기준이 실제적인 사업 특성을 식별하는데 활용하기에는 다소 광범위하므로, 사업 분류 및 관리를 위한 통계자료 생성에 활용하기 위해서는 체계적인 세부 분류체계의 보완이 필요할 것으로 판단된다. 또한 임시적인 분류체계를 활용하여 정책구성을 분석하더라도 일관성있는 항목 구성과, 사업의 주요내용을 요약할 수 있도록 핵심 준거의 선정이 필요하다.

5. 정책 및 사업 분류체계 관련 선행연구

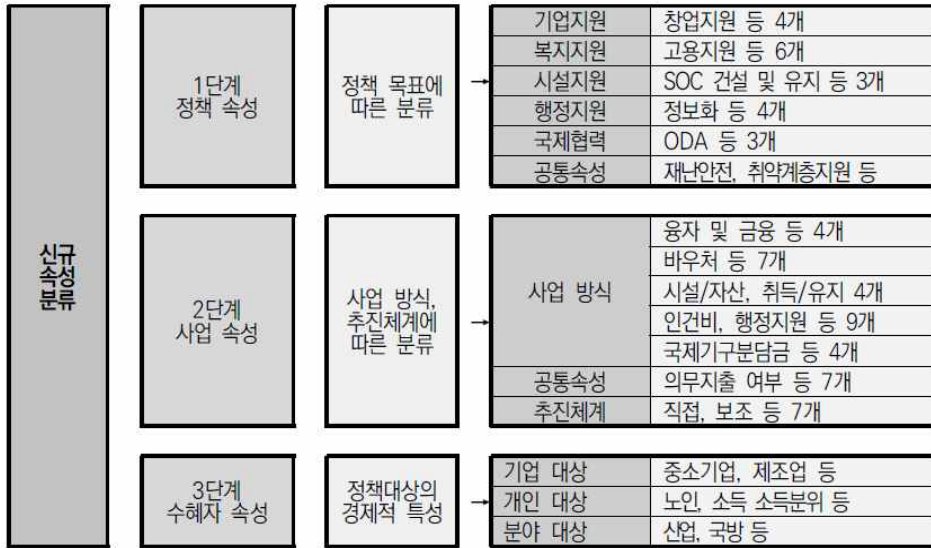
가. 중앙정부의 정보시스템 관련 선행연구

1) 차세대 통합재정정보시스템

박정수(2019)에서는 차세대 통합재정정보시스템(dBrain)에 세부 사업별 관리정보의 분류 및 신규관리정보 부여방안을 제안하고 있다. 현행 dBrain의 사업정보 관리현황은 사업정보를 요약하는 속성정보가 세부사업별로 체계적으로 부여 및 관리되고 있지 않으며, 특히 세부 사업별 정책목적, 지출유형 등 사업속성의 표준화 부재로 정확도와 활용도가 낮다. 이 연구에서는 dBrain에 추가적인 사업정보를 결합하는 방식으로, 사업속성을 목표(정책속성), 수단(사업속성), 대상(수혜자속성)의 3단계로 구성한 분류를 제안하고 있다. 이러한 기준은 본 연구에서 활용하고자 하는 정책목표-정책대상-정책수단의 3가지 정책구성요소 구조와 유사하나, 다음과 같은 한계가 있었다.

먼저 정책, 사업, 수혜자 속성 간 분류 준거와 수준이 혼합되어있다. 정책속성으로 명명된 정책목표는 부문 및 분야 수준의 거시목적으로 군집화되어있다. 반면 사업속성은 정책수단을, 그리고 수혜자 속성은 정책대상의 분류 구성을 차용하고 있다. 부문과 사업수준의 연결은 사업목표를 통해 이루어지므로(부문-정책목표-사업목표), 사업단위의 구체적인 목표 구분을 통해, '사업목표-사업수단-사업대상' 정보가 정렬될 필요가 있다. 정책(프로그램, 혹은 단위사업)과 사업(세부사업)의 목표가 다를 수 있으므로, 분야 및 부문, 정책 정보, 사업 정보의 3단계를 구분하여 구조화할 필요가 있다.

또한, 정책대상, 지원자격과 수혜자는 다른 개념이므로, 추후 행정DB와의 데이터 병합을 고려해 명칭을 개선할 필요가 있다.



[그림 4-8] 차세대 dBrain 사업속성분류체계 개선안 (신규속성부분)

출처 : 박정수(2019)에서 <그림 1>중 신규속성분류 부분 발췌.

2) 중소기업 재정지원사업의 분류체계에 대한 연구

박노옥 외(2016a)에서는 중소기업청(2016년 기준)와 중소기업연구원에서 관리하고 있는 중소기업지원사업통합관리시스템(www.sims.go.kr)의 정책디렉토리 코드체계를 분석하고, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터에서 성과관리를 위해 개발중인 ‘재정사업속성정보 분류체계(안)(수단부분은 <표 4-12>참조)’을 활용하여 중소기업지원사업 관리 및 평가를 위한 분류체계를 제안하였다.

이 연구의 가장 큰 특징은 정책의 목적, 대상, 수단을 세분화하기 위해서, top-down방식의 논리적 접근방식과 bottom-up방식 기존사업 기준 분석³⁶⁾을 병행³⁷⁾한 점이다.

구성된 분류항목은 크게 목표-대상-수단으로 구성되나, 지원 목표를 목표(Goal)와

36) 실제 시행되는 사업단위인 세부사업 이하의 사업속성을 포괄하도록 분류항목을 구성함. 전체적인 정책 분류체계의 틀을 논리적으로 구성하고, 목적은 관련법상의 정책목적, 사업대상은 지원대상을 모집하는 사업공고, 수단은 모집공고와 기존 분류체계 연구자료를 활용하여 포괄성 확보 및 세부항목 조정. 이후 통합관리시스템에 등재된 260개 사업설명서를 통해 분류를 실증하였음.

37) 일반적으로 이론적 논리에 근거한 분류체계의 실용성을 확보하기 위해서는 분류체계 구성 후, 포괄성 확보를 위해 실질적인 사업별 전수 분류가 가능한지를 확인하는 단계가 반드시 필요함.

하부목표(Objective)로 구성하여 거시적인 법령 상의 프레임과 사업계획서 상의 세부 목표를 포괄할 수 있도록 구분하였다. 사업지원자격에 해당하는 정책대상(Target)은 매출액, 기업규모, 업력, 업종, 기술수준, 사업자기준 등의 항목을 활용하여 세분하였다.

〈표 4-12〉 재정속성정보 분류체계(안)의 중소기업 지원사업 관련 수단

1차 분류		2차 분류		
사업수행방식 (Method of intervention)		① 규제	② 보조금	③ 출자
		④ 출연	⑤ 용자	⑥ 보증
예상사업 산출물 (Activity)		⑦ 이차보전	⑧ 공적보험	⑨ 바우처
		⑩ 공공정보 제공	⑪ 국제기구 부담금	⑫ 정부직접서비스
직접제공	⑬ 계약	⑭ 기타		
	① 자금/재원	② 자원(장비, 시설 등)	③ 대민서비스 제공	
	④ 기관운영지원	⑤ 기타		
	① 보호 및 재활	② 교육 및 직업교육	③ 오락 및 문화	
	④ 사람·자원의 이동	⑤ 기타		
실행역량 강화	① 자문, 정보제공	② 매칭·위탁·연결	③ 홍보	
	④ 네트워킹	⑤ 기타		
촉진 및 영향력 제고	① 허가	② 조사	③ 판결	
	④ 처벌 및 제재	⑤ 보호	⑥ 개입	
규제실행	⑦ 기타			
	① 법 및 규칙	② 변화 도입	③ 기타	
법·조직변화				

출처 : 한국조세재정연구원 내부자료, 박노옥 외(2016a: 101)에서 재인용.

〈표 4-13〉 중소기업 재정지원사업 분류체계 프레임(안)

G	O	T	A	M
지원목표		지원대상	지원수단	
목표	하부목표	수혜대상 (Target Group)	활동 (Activities)	수행방식 (Method of Intervention)
초기투입요소 지원	운영자금	기업규모기준	투입요소 제공	자금지원
	자재	수출기준	역량강화	직접서비스
	인력	업력 및 성장단계	영향력 제고	간접서비스
	기술	산업 및 업종	인프라 제공	
	장비/시설	정부 지정 기업특성		
시장매칭지원	공간/입지	기술 및 설비		
	내수	신용 및 사업자		
운영지원	수출			
	경영권설팅			
	상품화/사업화			
	홍보			

출처 : 박노옥 외(2016a: 91)

주) G(Goal, 거시목표), O(Objective, 사업목표), T(Target, 대상), A(Activity, 활동), M(Method of Intervention, 개입방식)

수단의 경우도 수혜대상이 연계되는 직접적인 정책활용 활동(activity)과 전달되는

형태인 수행방식(method of intervention)³⁸⁾으로 구성하여, 중앙정부와 수행기관을 통한 사업 전달체계³⁹⁾를 간접적으로나마 포괄하고자 하였다. 앞서 살펴본 Elliott & Salamon(2002)의 “정책산출물/전달수단/전달체계”을 적용해보자면, 수행방식은 전달 수단과 전달체계를, 활동은 지원논리로 매칭해 볼 수 있다.

다만 중소기업지원사업의 특성상 전달체계⁴⁰⁾가 비교적 단순하여, 상대적으로 다양한 방식의 전달체계를 포괄하지는 못한 한계가 있었다.

〈표 4-14〉 중소기업 지원사업의 정책 분류체계(안)의 수단 항목

항 목		주요 내용			
활동	투입요소제공	(1) 운영자금/재원 (4) 인력공급	(2) 시설/장비	(3) 기술/연구개발	
	실천역량 강화	(11) 정보제공	(12) 교육/훈련/연수	(13) 컨설팅/자문	
	영향력 제고	(21) 네트워킹	(22) 옹호 및 홍보/PR		
	인프라 제공	(31) 기술인증/시험인증	(32) 거래 인프라 (온라인몰/기술특허 몰)	(33) 시제품제작	
수행 방식	중앙 정부	자금지원	(41) 투자 (44) 보증 (47) 바우처	(42) 용자 (45) 이자보전 (48) 공정보험	(43) 보조금 (46) 간접대출 (49) 조세감면/공제
		직접서비스	(51) 직접제공 (54) 계약	(52) 규제	(53) 인증
		간접서비스	(61) 수행기관 출자	(62) 수행기관 출연	
	수행 기관	자금지원	(71) 투자 (74) 보증 (77) 바우처	(72) 용자 (75) 이자보전 (78) 공적보험	(73) 보조금 (76) 간접대출 (79) 조세감면/공제
		직접서비스	(81) 직접제공 (84) 계약	(82) 규제	(83) 인증

출처: 박노옥 외(2016: 115)

3) 사회보장사업 분류체계에 대한 연구

사회보장사업의 분류체계에 대한 기존 연구는 분류체계 구성을 목적으로 연구한 것은 아니나, 사회보장사업 전반에 대한 구조 분석을 통해 연구를 진행한 강혜규 외(2015)와 안수란 외(2017)의 사업 분류기준을 활용하였다.

38) 이 분류 기준을 Elliott & Salamon(2002)의 분류체계에 매칭하자면, 전달수단이 수행방식에, 정책산출물이 활동에 해당됨.

39) 전달체계 상 하위기관에의 출자, 출연, 위탁 등으로 시행되는 정책은 간접서비스로 분류, 수행방식을 중앙정부 직접수행과 기관을 통한 간접수행으로 구분함.

40) 주로 중소기업진흥공단을 활용한 지원임.

강혜규 외(2015)에서는 사회보장사업의 분류 및 유형 분석을 통해 사업의 실태를 파악하고, 유사·중복·누락·편중을 판별하기 위하여 사업분류의 항목 기준을 활용하였다.

〈표 4-15〉 사회보장사업 분류체계(안)의 준거

항 목		분 류			
사업목적 및 기능 (부문)	◦ 교육	학교교육 / 학습지원 / 특수교육 / 교육기타			
	◦ 보호·돌봄	보육 / 아동 돌봄 / 아동 보호			
	◦ 요양돌봄	장기요양 / 성인 돌봄 / 성인 보호			
	◦ 건강·의료	의료일반 / 신체건강(예방) / 신체건강(치료) / 정신건강 / 의료기타 / 재활 / 보장구 / 출산			
	◦ 고용	직업능력개발 및 직업교육 / 직업유지지원 및 자립지원 / 직업상담 / 일자리(창업·취업지원)			
	◦ 주거	주거비용지원 / 생활환경 / 에너지 / 주택 / 주거기타			
	◦ 문화·여가	문화일반 / 문화생활			
	◦ 생활지원	안전 / 권익보장 / 사회적 관계형성 / 심리·정서적 지원/ 아동/장제 / 사회서비스 일반			
	◦ 생계	기초생활 / 생활안정			
	◦ 재해 보상	-			
대상	지원대상 단위	◦ 가구 / 개인 / 기관 등			
	생애주기	아동	◦ 영유아 ◦ 아동	◦ 청소년 ◦ 전체 아동	
		성인	◦ 청년 ◦ 중장년	◦ 노년 ◦ 전체 성인	
	소득계층	◦ 기초보장수급자 ◦ 일반		◦ 차상위 계층 ◦ 저소득 계층	
특정 (자격) 요건	◦ 여성 ◦ 임산부 ◦ 장애 ◦ 보훈대상자 ◦ 실업자 ◦ 산재근로자	◦ 제대군인 ◦ 고엽제환자 ◦ 다문화 ◦ 외국인근로자 ◦ 북한이탈주민 (새터민)	◦ 농어촌거주 ◦ 농어업인 ◦ 어선원 ◦ 도서민 ◦ 개발제한구역거주자 ◦ 납북피해자	◦ 한센인 ◦ 원폭피해자 ◦ 의사상자 ◦ 입원명령결핵환자 ◦ 풍수해피해자 ◦ 진폐근로자	
사업유형 및 급여유형 ⁴¹⁾	◦ 사회보험 ◦ 공공부조 ◦ 사회서비스	◦ 현금급여 ◦ 현물서비스 ◦ 현물대체급여 ◦ 바우처	◦ 인건비 지원 ◦ 인적 지원 ◦ 프로그램연계급여 ◦ 행정지원	◦ 감면 ◦ 자금대여 ◦ 사업자 지원 ◦ 기타	
수행기관	(각 부처)				

자료: 강혜규 외(2015: 11, 25-35)을 참고로 저자 구성.

이 연구에서는 사업의 목적은 부문 분류를 활용하였으며, 정책대상은 단위별(가구,

- 41) 1) 현물대체급여: 사업 목적에 부합하는 현물 구입에 필요한 금액 전체 혹은 일부 지원
- 2) 프로그램연계급여: 수급권자에게 교육 및 프로그램을 제공하는 경우
- 3) 인적지원: 급여서비스 제공시 전문가 상담 및 방문, 자원봉사를 통해 직접 제공
- 4) 인건비지원: 시설사업 중 시설종사자의 인건비를 지원하는 경우
- 5) 행정지원: 행정기관 관련업무 및 행정처리절차를 지원하는 경우
- 6) 사업자지원: 사업목적 달성을 위해 사업운영자에게 예산을 지원하는 경우
- 7) 기타: 급여서비스 지원대상이 동시에 2개 이상인 경우

개인, 시설 등), 생애주기별(영유아, 아동, 청소년 등), 소득계층별, 특정(자격)요건별(다문화, 북한이탈주민, 보훈 등) 세부항목을 구성하여 분류하였다. 급여유형을 통해 정책 산출물 항목을 비교적 상세히 구성한 장점이 있다.

한계로는, 전달체계 상에서 중앙정부에서 지원하는 방식과 지자체, 수행기관, 민간기관 등을 활용하는 다양한 대안 선택 없이, 수행기관만을 표기하도록 구성된 점이다. 또한 분류기준의 제시와 타당성 검증, 그리고 구성 원칙에 대한 설명이 생략되어 있고, 표준화를 위한 항목 간의 위계 및 포함관계보다는 사업의 다양한 속성들을 망라하여 종합하는 데에 중점을 두었다는 점 역시 본 연구와의 차이점으로 볼 수 있다.

한편, 안수란 외(2017)의 연구에서는 범부처 사회서비스 보장체계의 현황에 대한 연구를 위해 각 부처별 사업설명서를 활용하여 관련 사업을 취합하고, 사회서비스 보장에 관련된 조사항목을 구성하여 행정조사를 수행하여, 정책포트폴리오 구성을 확인하고, 보장성에 대한 분석을 수행한 바 있다.

이 연구의 특징으로는 통합정책시스템이 존재할 경우에 시스템상에서의 쿼리를 통해 분석할 수 있는 작업을 '행정조사'를 통해 수행한 점이다. 관련 사업목록을 사업설명서를 통해 수기로 취합하였으며, 실제 사업수혜자에 대한 통계⁴²⁾를 담당부서의 자료를 활용하여 파악하였다. 또한 보장성에 대한 충분성을 실 수혜자가 아닌 각 사업 담당자를 대상으로 한 설문조사를 통해 판단하고자 한 점 역시 특이점이다.

그럼에도 불구하고 사업의 목적-대상-수단에 대한 열개를 가지고, 분류체계의 분류 항목에 대한 구성이 비교적 객관적이고 포괄적으로 이루어진 점은 사회서비스사업 분류체계 구성 시에 참고할 만한 것으로 보인다. 또한 생애주기별 정책대상을 기준으로 부문별 사업의 포트폴리오를 가시화 한 점도 주목할 만한 점이라 생각된다.

다만, 항목의 구성 기준을 세부내용에 포함하여(예. 사업대상-대상선정기준, 서비스 내용 및 예산-급여내용) 조사의 항목 구성에 분류기준과, 실제 세분류가 혼합된 형태로 구성된 점은, 자칫 이 기준을 활용한 정책 분류시 중복분류가 발생할 수 있다. 추후 분류에의 직접적인 활용 시에는 분류준거, 항목과 세부항목 단계를 구분할 필요가 있다.

42) 사업속성데이터와 행정 DB의 연계를 통한 통계자료분석이 아니므로, 이용자 수, 이용가구 수, 지원기관 서비스 이용자수, 지원단체 서비스 이용자 수 등의 지원 단위별 기술통계를 질문을 통해 취득함.

〈표 4-16〉 범부처 사회서비스 사업 행정조사의 조사 항목 구성

항 목		세부 내용
사업목적 및 기능 (부분)	사업목적	사업의 주요 목적
	법적 근거	사업 수행 근거 법령
	사업 기능	보육, 돌봄(아동), 돌봄(성인), 교육, 신체건강, 정신건강(정서 지원/상담), 문화 및 여가, 위기 지원 및 권익 보장(학대, 폭력 등), 고용(일자리 창출, 고용 지원), 주거(주택 개선), 재활 및 자립 지원, 통합서비스지원(사례관리, 복합 지원 등)
사업대상	지원대상	사업 수혜 대상
	대상선정기준	소득, 연령, 질환, 장애 등급 등
	생애주기	영유아, 아동 청소년, 청년, 중장년, 노인, 성인(청년+중장년+노인), 전 연령
	소득기준	기초수급자, 저소득층(차상위, 중위소득 기준 0% 이하, 건강보험료 납부액 기준 등), 소득 기준 없음, 기초수급자 및 차상위
	대상특성	장애인, 산재근로자, 북한이탈주민, 입양가구, 다문화가구, 한부모가구 등
서비스 내용 및 예산	급여 내용	서비스의 종류, 제공 방법
	예산 지원 및 급여형태	이용자 지원-현금, 현물, 바우처 공급자 지원-시설 운영, 사업(프로그램) 단위 지원, 인건비 지원, 시설 설비 등 지원
	예산	2017년 예산 기준으로 세출 각목 명세서상의 사업 단위를 참고하여 기재
	재원	일반회계, 특별회계(명), 기금(명)

출처: 안수란 외(2018:54), 〈표 3-2-3〉에서 기초현황 중 사업특성부분 발췌

4) 국고보조사업 분류체계에 대한 연구

한승희(2019)에서는 국고보조사업을 e나라도움의 데이터를 활용해 사업 간의 집행 실적에 영향을 미치는 요소를 예산 및 사업특성정보를 기반으로 분석하였다. 이 연구에서는 국고보조금 사업의 유형을 부문, 소관부처, 예산과목, 의무/재량지출, 정률/정액 보조, 전달경로의 6개 기준으로 구분하였으며, 2018년도 사회복지분야 국고보조사업을 대상으로 이러한 기준에 따른 교부집행률(예산현액 대비 교부집행액)과 실집행률(교부 집행액 대비 실집행액)의 차이를 분석하였다.

〈표 4-17〉 e나라도움의 구성요소 및 세부항목

구성 요소	세부 항목	비고
의무여부	의무, 재량	2개 항목
예산과목	자치단체경상보조, 민간경상보조, 자치단체자본보조, 민간자본보조	4개 항목
사업형태	급여형, 사업형	2개 항목
보조방식	정률, 정액	2개 항목
전달경로	1~5단계 (구체적인 이해관계자 조합 항목은 없음)	5개 단계

출처: 한승희(2019)를 기반으로 저자 구성.

이 연구에서의 특이점은 국고보조금통합관리시스템 상의 국고보조사업의 집행체계와 전달경로를 분석하여, 경로의 유형과 상관없이 1~5단계로 범례화한 점에 있다. 또한 보조금 사업만을 대상으로 하므로, 예산과목을 통해 정책수단과 전달체계를 어느 정도 유추할 수 있으므로, 수단 분류에 예산과목을 활용한 점도 벤치마킹 할 수 있다.

한편, 권오성(2016)에서는 국고보조금 사업의 구조를 사업수행주체, 보조대상, 보조율, 예산, 사업절차로 구분하고 있다. <표 4-18>은 이 연구에서 활용하고 있는 국고보조사업 운용평가보고서 상의 기초조사표(2015년 기준)를 토대로 제시하고 있는 분류준거 및 항목이다. 특이사항으로는 일반적으로는 정책수단의 세부항목에 해당하는 내용을 보조금 사업의 유형으로 구분한 부분과 법적근거에 따른 표현을 통해 의무지출여부를 판단한 부분이다. 또한 전달체계가 아닌 사업의 주체를 선택하도록 하고 있어, 본 연구에서의 전달체계의 단계 구성에 세부항목만을 참고하였다.

<표 4-18> 국고보조사업 운용평가보고서 기초조사표 상의 분류체계

구성 요소	세부 항목	비고
보조사업유형 (복수 체크)	① 민간경상, ② 민간자본, ③ 자치단체경상, ④ 자치단체자본, ⑤ 직접수행, ⑥ 특별지방행정기관, ⑦ 기타()	7개 항목
수혜규모	[민간] 수혜자수, [지자체] 수혜 지자체수	2개 항목
법적 근거 및 표현	① 할수 있다. ② 해야 한다. ③ 기타	의무지출여부
사업주체	① 광역, ② 기초, ③ 광역 및 기초, ④ 중앙부처, ⑤ 출연기관(), ⑥ 민간기관(), ⑦ 기타()	7개 항목
사업 최종 수혜자 (구체적으로 명시)		-

출처: 권오성(2016: 91-92)에서 해당 부분 발췌 및 재구성.

5) 재정사업 성과정보 분류체계에 대한 연구

박노옥 외(2020)에서는 기획재정부의 재정사업 성과정보 관리 및 공개를 위한 용역을 통해 재정사업의 전반적인 분류체계를 검토한 바 있다. 재정사업의 성과정보 자체는 본 연구에서 분석대상으로 하는 정책 설계 시의 직접적인 특성에 포함된다고 보기는 어려우나, 이 연구에서는 재정정보(재원정보), 사업정보, 그리고 성과정보를 연계해 관리하는 방안을 제시하고 있으므로, 사업정보(기본정보)를 중심으로 시사점을 도출하고자 하였다.

이 연구의 사업정보는 자체적으로 구성한 재정사업 속성 및 성과정보 DB를 중심으로, 예산집행방식, 사업수행주체, 수혜대상, 수행활동으로 구분된다(<표 4-19> 참조).

먼저 이 연구에서는 분야 및 부문을 사업목적으로 같음하고 있다. 그러나 세부사업의 목적은 부문과 분야에 귀속되므로, 같은 수준이라 볼 수 없다. 일부 사업의 거시적 목적은 분야 및 부문과 매칭될 수 있으나, 궁극적으로 사업 자체의 목적은 직접적인 사업수행을 통해 얻고자 하는 목적이므로, 하위단위로 세분화할 필요가 있다.

〈표 4-19〉 재정사업 속성 및 성과정보 DB 구성개요

구분		주요내용	비고	
재원정보	부처 분류	코드, 부처명	수정성과계획서	
	회계 분류	코드, 회계명		
	계정 분류	코드, 계정명		
	사업분야 분류	코드, 분야명		
	사업부문 분류	코드, 부문명		
	프로그램 분류	코드, 프로그램명		
	단위사업 분류	코드, 단위사업명		
	세부사업 분류	코드, 세부사업명		
예산액		금액(백만원)		
사업기본정보	사업기간	사업시작년도	시작년도	예산안설명자료 수정성과계획서
		종료예상년도	종료예상년도	
	지출종류	의무지출, 재량지출		
	국정과제	국정과제여부		
	예산집행방식(3)	별도목차 참고		
	사업수행주체(3)			
	사업수혜대상(3)			
사업수행활동(5)				

출처 : 박노옥 외(2020: 49). 성과평가정보는 생략.

〈표 4-20〉 재정사업 속성정보 DB 분류체계(안)

속성명	사업수행주체	예산집행방식	사업수행활동		수혜대상	
	1단계	1단계	1단계	2단계	1단계	2단계
항목	1. 중앙부처	1. 직접수행	1. 직접 제공	1. 재원지급	1. 성별	1. 여성
		2. 보조		2. 서비스 제공		2. 남성
	2. 지방자치단체	3. 출자		3. 인프라 제공	2. 생애 주기	1. 영유아(0~5세)
		4. 출연		4. 규제실행		2. 아동(6~12세)
	3. 준정부	5. 용자	1. 인력양성	3. 청소년(13~19세)		
		6. 보증	2. 정책지원	4. 청년(20~29세)		
	4. 민간	7. 이차보전	3. 연구 및 조사	5. 중장년(30~64세)		
		8. 국제부담금	4. 조정 및 개선	6. 노년		
	5. 국제기구	9. 공적보험	5. 네트워크	3. 소득	1. 저소득층	
		10. 바우처	1. 기관운영지원		2. 중산층	
99. 기타	11. 위탁	3. 운영 지원	2. 자산관리			
	99. 기타					

출처 : 박노옥 외(2020), pp.114~118. 수혜대상은 사람 중 일부만 예시함. 전체는 〈표 부록 2-1〉 참조.

나. 지방자치단체 분류체계 연구

중앙정부와 지방자치단체의 정책은 각각의 특성에 따른 역할이 다르나 동일 정책 선상에서 예산 및 사업체계를 공유하거나 연계되는 경우가 많다. 그러나 실제 사업 및 예산의 관리에 있어서는 전달체계 하위단위인 지자체 수준에서 훨씬 다양하고 폭넓은 세부사업들이 추진되고 있다. 지방자치단체의 경우, 일선 현장에서의 다양한 사업의 파악 및 관리를 위한 수요로 인해, 서비스 및 사업 분류체계에 대한 비교적 다양한 연구가 진행되었다. 사회복지분야의 예산분류(김성주, 윤태섭, 2017), 서비스 분류(김두레 외, 2008; 정수경, 2008; 김미현 외, 2009; 이정기, 2017), 정책수단 분류(최하예, 황성수, 2018), 서비스와 수단의 매칭을 통한 분류(이선우, 김두레, 2011) 등이 그 예이다.

그러나 이들 연구를 살펴보면 대부분 부문이나 분야 등 거시적 분류 수준에서 접근해, 정책이나 사업의 속성을 식별하기 위한 분류에는 미치지 못하고 있다. 또한, 초창기에 개발된 일부 지자체의 부문 분류를 반복적으로 차용하는 등 통합적인 분류체계로의 확장⁴³⁾에는 이르지 못하고 있다. 2004년 지방자치단체 행정정보시스템⁴⁴⁾이 도입되었으나, 도입 이전부터 자체적으로 개발한 시스템을 계속 사용하는 지자체도 많아(강두호, 이현규, 2011), 중앙정부 사업 및 예산체계와의 일관성을 위해 중앙정부 차원의 사업분류체계 개발을 서두르는 것이 바람직하다.

6. 해외 정책 및 사업 속성분류 현황

가. 미국 : OMB & Treasury의 데이터 구성요소(Data Elements)⁴⁵⁾

미국의 경우, 2014년 5월 「디지털 책임 및 투명성 법(Digital Accountability and Transparent Act: DATA Act)」이 발효됨에 따라, 2015년 예산관리국(Office of Management and Budget: OMB)과 재무부(Treasury)는 범정부적 데이터 표준을 확립하기 위해 6개 기준범주, 57개 특성 필드로 구성된 ‘데이터 구성요소(data elements)’를 지정하였다. 데이터 구성요소 표준화의 목적은 범정부적 재정 데이터의 표준을 확립하고, 이에 준하는 세부 보고 항목을 지정해, 프로그램 간, 기관 간, 시간의

43) 지자체별로 분류가 다를 뿐 아니라 데이터의 통합 및 일관성 있는 사업관리, 그리고 전체 전달기관을 통합하는 총 효과의 취합에는 이르지 못함(박노옥, 원종학, 2009).

44) 당시 지방자치단체 행정정보시스템은 정책 및 사업의 속성분류에 대한 정보를 담고 있지는 못함.

45) 주요 내용은 GAO(2016)를 참고하여 작성함.

흐름에 따른 데이터의 일관성 및 호환성을 확보하기 위한 것이다(GAO, 2015: 7).

데이터 구성요소는 계정(account level), 지원성격(award characteristic), 수혜자(awardee & recipient), 수혜금액(award amount), 수여기관(awarding entity), 재원제공기관(funding entity)의 6개 범주로 구성되어 있으며, 각 범주별로 특성 필드가 지정되어 있다(〈표 4-21〉 참조). 기준범주는 본 연구의 분류준거에 해당한다.

〈표 4-21〉 DATA Acts-데이터 구성요소 표준 분류(OMB & Treasury)(일부)

기준 범주	특성 필드
계정 (Account Level)	세출예산 계정 (Appropriations Account)
	예산담당 부처 (Budget Authority Appropriated)
	프로그램 활동 (Program Activity) : 사업명
지원 특성 (Award Characteristic)	지원일 (Action Date)
	지원 형태 (Action Type): 중앙정부 지원방식 변경 및 사업 구성 설명
	지원 목적 (Action Description): 지원 목적에 대한 설명
	지원 종류 (Award Type): 지원 유형을 구분하기 위한 정보 및 전달방식 설명
	수혜 기준 (Business Type): 수혜자 판단 기준(사회경제적 지위 및 조직/사업영역)
수혜금액 (Award Amount)	지원금액 (Amount of Award)
	정부지원금액 (Federal Action Obligation)
	비정부 지원금액 (Non-Federal Action Obligation)
	예상 총 지원금액 (Potential Total Value of Award)
	현재 총 지원금액 (Current Total Value of Award)
수혜자 (Awardee & Recipient)	수혜자 식별번호 (Awardee/Recipient Unique Identifier)
	수혜자 법적 성명 (Awardee/Recipient Legal Entity Name)
	법적 주소 (Legal Entity Address)
	이해관계 공무원 이름 (Highly Compensated Officer Name)
	이해관계 공무원 총 보상금액 (Highly Compensated Officer Total Compensation)
수여 기관 (Awarding Entity)	수여 부처/ 코드 (Awarding Agency Name/code)
	2차 수여 부처/ 코드 (Awarding Sub Tier Agency Name/code)
	수여 부서/ 코드 (Awarding Office Name/code)
재원 제공 기관 (Funding Entity)	재원 제공 부처 / 코드 (Funding Agency Name/code)
	2차 재원 제공 부처/ 코드 (Funding Sub Tier Agency Name/code)
	재원 제공 부서/ 코드 (Funding Office Name/code)

출처 : GAO(2016), 전체 표는 〈표 부록 1-1〉 참조.

그 중 본 연구와 직접적으로 연관된 정책 및 사업의 속성을 정의하는 요소로는 사업명에 해당하는 계정 분류의 ‘프로그램 활동(program activity)’, 사업구성에 대한 설명인 지원특성 분류의 ‘지원형태(Action Type)’, 목적에 해당하는 지원특성 분류의 ‘지원 목적(action description)’, 수단에 해당하는 지원특성 분류의 ‘지원 종류(Award type)’, 수혜 대상에 해당하는 ‘수혜기준(Bussiness Type)’, 전달체계에 해당하는 수급기관, 재원제공기관 등이 있다⁴⁶⁾.

나. 캐나다: Tagging⁴⁷⁾

캐나다에서는 정책 관리 시 정보에 기반한 계획-측정-의사결정이 효과적으로 이루어지도록 '주제별 태깅(thematic tagging)⁴⁸⁾'을 사용하고 있다. 현재 이 태깅은 본 연구에서 제시하고자 하는 정책 및 사업 분류체계의 정책 대상과 정책 수단에 해당하는 정보를 명시하고 있다(전체 분류항목은 <표 부록 3-1>~<표 부록 3-3> 참조).

주제별 태깅의 장점으로는 관리 및 정책 서비스 의사결정이 프로그램 차원에서 이루어지므로, 이로 인해 발생하기 쉬운 프로그램 분절화(fragmentation)와 부처별 칸막이 현상(silos)의 완화에 도움이 된다는 점이다(한국조세재정연구원, 2016b). 거시적인 차원에서 주제별 태깅을 활용하면, 전체 프로그램을 대상으로 정보 추출 및 비교가 가능하며, 범정부 수준에서 프로그램 간 정보를 한 눈에 파악할 수 있다. 또한 정부의 우선순위 변경 시 프로그램 재구성(remapping)이 가능하여 유연성이 있다.

그러나 모든 정책 및 사업에 대한 정보를 표준화하는 방식이 아니므로, 관심 및 주제로 지정해놓은 특성 이외의 정보는 추출하기 어렵다. 다양한 정책의 면모를 객관적으로 검색하는 데에는 한계가 있으며, 하나의 프로그램이 복수 특성과 연계되면, 예산정보 추출 시 중복으로 집계되는 단점이 있다.

다. OECD: 정부기능분류(Classification of Functions of Governments: COFOG)

IMF의 GFSM(Government Finance Statistics Manual)과 OECD에서는 정부 간 재정규모 및 구성비율을 파악하기 위한 통계 기준으로 COFOG를 제시하고 있으며, 각 국가에서 여기에 맞추어 제출한 재정통계정보를 활용하여 국가 간 정부재정운용에 대한 비교분석을 하고 있다. 미국(NIAP), 캐나다(CCOFOG), 호주(COFOG-A), EU와 같은 일부 국가에서는 이를 내부적으로 재정 운용 및 관리에 활용하기도 하나, 우리나라의 경우는 기능을 중심으로 구성된 COFOG와는 다르게 부문 중심 조직 및 사업 편성 체계를 가지고 있어, 아직까지는 이를 단순 통계 보고를 위한 기준으로만 활용하고 있

46) 필드별 구체적인 정의는 GAO(2016) pp.37-41에서, 필드별 항목은 OMB-circular A-11에서 정의하고 있음(OMB, 2020).

47) 주요 내용은 한국조세재정연구원(2016b)을 참고하여 작성함.

48) 캐나다 주제별 태그의 분류는 정책대상(target group) 7개 카테고리/ 82개 태그와 정책수단(method of intervention) 3개 카테고리/ 6개 태그로 구성됨(캐나다 재무부 홈페이지 참조). 분류는 <표 부록 3-1>, <표 부록 3-2>, <표 부록 3-3> 참조.

다. 따라서 실무에서 사용하는 프로그램 및 사업 분류와 일치 혹은 포함관계가 성립하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 일반 정부를 대상으로 하는 사업과 프로그램들의 예산을 취합하는 국제표준으로 활용된다는 점에서 검토의 필요성이 있다.

COFOG는 10개의 분야(division), 69개 부문(group), 107개의 등급(class)의 세 단계로 나누어져 있다. 그 중 우리나라의 보건복지분야에 해당하는 것은 사회보호와 보건 분야이며, 2개 분야 15개 부문, 24개 등급으로 구성되어 있다(〈표 4-22〉 참조).

〈표 4-22〉 보건복지분야의 COFOG 체계

First level	Second level	Third level
710	사회보호	
	7101 질병 및 장애	71011 질병(IS) 71012 장애(IS)
	7102 노령	71020 노령(IS)
	7103 유족	71030 유족(IS)
	7104 가족 및 자녀	71040 가족 및 자녀(IS)
	7105 실업	71050 실업(IS)
	7106 주거	71060 주거(IS)
	7107 기타 미분류 사회적 배제	71070 기타 미분류 사회적 배제(IS)
	7108 사회보호 R&D	71080 사회보호 R&D(CS)
	7109 기타 미분류 사회보호	71090 기타 미분류 사회보호
707	보건	
	7071 의료 제품, 기기, 장비	70711 의약품(IS) 70712 기타 의료 제품(IS) 70713 치료 기기와 장비(IS)
	7072 외래 진료 서비스	70721 일반 의료서비스(IS) 70722 전문 의료서비스(IS) 70723 치과서비스(S) 70724 준의료서비스(IS)
	7073 병원 의료 서비스	70731 종합병원서비스(IS) 70732 전문병원서비스(IS) 70733 진료소 및 조산소 서비스(IS) 70734 간병소 및 요양소 서비스(IS)
	7074 공공 보건서비스	70740 공공 보건서비스(IS)
	7075 보건 R&D	70750 보건 R&D(CS)
	7076 기타 미분류 보건	70760 기타 미분류 보건(CS)

COFOG 분류와는 별개로 OECD⁴⁹⁾에서는 자체업무를 위해 COFOG 특별분류를 개발한 바 있다(Eurostat, 2007: 15). 이 분류에 따르면, 3단계의 구분에 개인을 대상으로 하는 서비스(Individual Service:IS, 이하 개인재)와 집단을 대상으로 하는 서비

49) OECD Secretariat(GOV) for the OECD Network of Senior Budget Officials. Working Party of Senior Budget Officials, Expert Group meeting, OECD, Paris, 11 February, 2004.

스(Collective Service: CS, 이하 집합재)로 구분하고 있는 점이다. OECD 자체에서도 대부분의 위원회에서 COFOG 기준으로 작성된 데이터를 사용하고 있는데, 현재는 공공재정 및 고용 DB(Public Finance and Employment DB: PFED)의 일환으로 이 특별분류에 근거한 지출데이터를 발표하고 있다. 이 분류는 재정지출을 특정 개인을 대상으로 하는 서비스(individual service)인지 보편적인 국민 전체를 대상으로 하는 포괄적 서비스(collective service)인지에 따라 구분하고, 서비스 제공 방식에 따라 현물 지급(in kind)과 현금지급(in cash)을 추가적으로 분류한다(〈표 4-23〉 참조).

집합재(collective goods, public goods, social goods)의 경우 공공재 가운데 비배제성과 비경합성이 모두 적용되는 재화로 국방, 외교 등 순수공공재가 여기에 속한다. 집합재는 비경합성과 비배제성의 특징 때문에 항상 시장에서의 과소 공급의 문제점을 야기하는 만큼 원칙적으로 공공 부문에서 공급되어야 한다.⁵⁰⁾

반면 개별재(individual goods)의 경우는 공공경제학에서의 준공공재(공공재 가운데 배제성이나 경합성을 가지고 있는 재화)를 의미하는 것으로, 한 사람의 소비로 인해 다른 사람의 소비가 불가해지는 재화를 뜻한다(Tinbergen, J. 1984).

〈표 4-23〉 COFOG-Special의 추가분류 기준과 항목 분류 예시

서비스 유형	지급방식	분류
집단 서비스 (CS)	현물	1. 일반 행정 서비스 (General governance services)
		2. 기초연구 (Basic research)
		3. 국방 (Defence)
		4. 공공질서와 안전 (Public order and safety)
		5. 인프라 및 네트워크 서비스 (Infrastructure and network services)
		6. 환경보호, 개발, 지역사회 서비스 (Environmental protection, development and community services)
		7. 서비스 규정 (Service regulation)
집단 서비스 (CS)	현금	1. 해외 원조 이체 (Foreign aid transfers)
		2. 일반 목적 및 정액 교부금 (General purpose and block grants)
		3. 이자 (Interest)
개인 서비스 (IS)	현물	1. 비시장 여가, 문화, 종교 (Non-market recreation, culture and religion)
		2. 사회 서비스 (Social services)
		3. 건강 (Health)
		4. 교육 (Education)
		5. 시장 보조금 (Market subsidies)
개인 서비스 (IS)	현금	1. 사회 현금 이전(Social cash transfers)

출처 : Eurostat(2007: 16). 저자 재구성.

50) OECD(2012)를 주로 참고하였음.

여기서의 현물은 직접적인 서비스의 형태로 전달되는 것을 의미하며, 일례로 국방이나 교육, 의료서비스의 경우 무료검진이나 요양급여가 있다. 현금은 의료비 지원과 같이 수혜자에게 서비스 사용의 비용을 재화의 형태로 지원하는 것을 의미한다.

OECD의 이러한 통계 및 취합을 위한 기준은 우리나라의 사업체계와 일치 및 포함 관계를 가지지는 못하더라도, 사업단위 및 세부단위로 쪼개어 재분류시 활용가능하다(정성호·김완희, 2015). 특히 서비스의 특성과 지급방식에 대한 특별분류는 공공경제학적 관점에서는 공공재의 특성과 재정의 역할에 있어서 중요한 기법인 수단분류를 포함하므로, 본 연구에서 지향하는 사업특성을 파악 및 분석하는데 유용할 것으로 보인다.

7. 선행연구 및 해외사례 시사점 종합

선행 연구 및 해외 사례의 정책 및 사업 속성분류체계에 대한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 현재 사업설명자료에서 활용하고 있는 분야, 부문, 계정 등의 회계정보와 별도로 사업 자체의 속성정보에 적용가능한 분류로는 COFOG-special의 IS/CS 분류와 지급방식(in kind/in cash) 분류가 있다. 이 특별분류는 전달체계 끝에 있는 구체적인 정책 대상이 일반 수혜자가 아닌 인프라, 시스템, 제도, 시설 등에 귀결되는 경우 활용이 가능할 것으로 판단된다. 또한 지급방식에 따른 분류와 국고보조금 통합관리시스템의 예산과목 구분을 활용한 분류 역시 정책수단 분류에 일부 활용 가능할 것으로 보인다.

둘째, 정책 및 사업속성 분류체계의 가이드라인 작성 시 표준화 속성 데이터와 함께 코딩을 위한 카테고리별 세부항목(분류체계 준거별 항목)과 적용 예시도 포함할 필요가 있다. 미국의 데이터 구성요소의 사례에서 시사하는 바와 같이, 항목별 구체적인 정의에 대한 설명과 예시가 초기에 제시되면, 중앙정부 기준의 빠른 파급과 효율로 연결될 것으로 보인다. 실무자들이 정책 및 사업 속성정보 분류체계를 사업관리시스템에 적용하기 전, 공식적인 매뉴얼과 구체적 사항이 포함된 세부 지침이 필요하다.

셋째, 데이터 표준화 업무는 기존 정보시스템 간 연계를 통해 속성 데이터를 추출할 경우, 표준 포맷으로 치환할 추가 단계⁵¹⁾가 필요할 수 있다. 기존 정보시스템의 데이터

51) 미국의 경우, 의회 제출용 대통령 예산안 작성을 관리하는 정보시스템인 MAX는 관리대상 전자정보로 프로그램별 정보와 함께 속성분류를 포괄하는데, DATA act의 데이터 요소에 근거하여 운영됨. 따라서 부처별로 운용하고 있는 시스템에서 데이터 표준에 준하는 데이터 포맷으로의 전환 및 보고를 위해 Oracle사, SAP사 등을 통해 시스템 패치 개발을 시도하였음(한국조세재정연구원, 2017).

가 치환 가능한 형태로 표준화되어있지 않은 경우, 정책 및 사업정보의 추출 및 취합에 관련된 패치나, 추가적인 조직과 사업 단계가 요구될 수 있다.

넷째, 태깅은 국정과제, 의무지출 등의 거시적인 특이사항이 있을 경우와, 저출산 정책과 같은 범정부 차원의 목표와 연계된 경우 활용 가능하다. 그러나 현재 재정정보시스템 상의 태깅은 법률이나 지침에 의한 작성 의무가 없어, 실제 입력률이 2.1%에 그치며⁵²⁾, 국정과제 등의 카테고리 업데이트 미비로 활용도가 떨어진다(박정수, 2019). 작성의무를 부여하거나, 별도의 사업정보 관리에 대한 R&R 부여가 필요하다.

〈표 4-24〉 선행연구 및 해외사례에서의 정책 및 사업 속성기준 활용 여부

구분	연구자(년도)/ 국가(출처)	정책목표		지원 논리	정책 대상	정책수단		전달 체계
		거시 목표	사업 목적			정책 산출물	전달 수단	
종합 정책 분류체계	박정수 (2019)	○	-	-	○	○	○	△
	박노옥 등 (2016)	○	○	-	○	○	○	△
	강혜규 등 (2015)	○	○	-	○	-	○	△
	한승희 (2019)	-	-	-	-	-	○	○
	박노옥 외(2020)	-	-	○	○	-	○	△
지방자치단체 분류체계	김두례 등 (2008)	-	-	-	○	○	○	-
	정수경 (2008)	○	-	-	-	-	-	-
	김미현 등 (2009)	○	○	○	-	○	-	-
	이선우·김두례 (2011)	-	-	-	○	-	-	-
	김성주·윤태섭 (2017)	○	○	-	-	○	-	-
	이정기 (2017)	-	○	○	○	○	○	△
다부처 사업 분류체계	최하예·황성수 (2018)	○	-	-	-	○	-	-
	안수란 등 (2018)	○	-	-	○	○	-	-
해외사례	미국 (Data Elements)	-	○	-	○	○	○	○
	캐나다 (Tagging)	-	-	-	○	○	-	-
	OECD (COFOG)	-	-	-	○	○	-	-

주 : 각 연구에서 최종결과물에 활용한 항목을 중심으로 작성함(△는 거시분류만을 활용한 경우)

마지막으로, 분류준거와 항목의 수준이 여러 단계로 구비될 필요가 있다. 사회서비스의 분류 사례에서와 같이 세부적인 하나의 분야나 부문 내에서의 사업관리는 분류항목이 너무 클 경우 특성 분류가 의미있는 수준으로 이루어지지 않는다. 이에 따라 정책 대상이나 수단에 대한 2~3단계의 위계적 분류항목이 필요할 것으로 보인다. 또한 프로

52) 2017년 재정정보시스템의 태깅은 총 10개 항목으로, 입력방식은 '예/아니오'로 되어있음(의무지출 여부, 4대강살리기, 글로벌역량강화, 녹색성장, 다문화, 저출산고령화, 무상급식, 미래신성장동력, 복지분야, 재정 집행점검대상 등). 그 중 의무지출여부를 제외한 9개 항목의 입력률은 2.1%(9,172개 전체 사업 중 213개), 그중 '예'로 기입한 비율은 13%(중복포함)로, 해당 사업만 전수 입력한 상황도 아니므로, 분석 등의 활용이 불가함(박정수, 2019).

그럼 예산제도에 맞는 목표체계의 관점에서 부문, 분야와는 별도로 전략적 목표(프로그램)- 거시목표(단위사업) - 사업목표(세부사업)의 목표설정이 필요할 것으로 판단된다. 구체적인 사업수준별 목표가 명시되어있어야, 매칭되는 성과정보의 생성이 가능하며, 목표 달성여부를 기준으로 사업을 운용할 수 있다.

본 연구에서는 기존 분류체계 연구에서 활용한 항목의 포괄 정도를 검토하여, 구성의 타당성을 확보하고자 하였다. <표 4-24>은 앞서 선정한 분류 준거를 기반으로, 이제까지 살펴본 선행연구에서의 정책 속성정보 활용여부를 정리한 것이다. 분류의 목적에 따라 각기 다른 기준을 사용하고 있으나, 전반적으로 5개 분류준거와 7개 세부 분류준거가 기존 연구에서 제시하고자 하였던 종합적인 정책의 속성을 포괄하는 데에 적합할 것으로 판단된다.

제 4 절 정책분류체계의 항목 설정

과학적 연구에서 가장 이상적인 연구대상 분류모형은 연구대상의 다양한 특성에 관한 실증자료로부터 귀납적으로 만들어진 경험적 분류법(Empirical Taxonomy)이다(전영한, 2007b). 생물학, 광물학 등의 연구 분야에서는 분류대상의 실체가 구체적으로 존재하므로 이러한 귀납적 유형분류가 가능하나, 사회과학분야에서는 측정의 객관성 등 여러 가지 한계로 귀납적 분류가 어려워 연구대상의 전체적인 특성이 아닌, 소수의 가장 핵심적인 특성에 초점을 둔 의도적 분류모형(Intentional Typology)을 주로 활용하고 있다(전영한, 2007b).

본 연구에서는 앞서 이러한 논리적 구성에 따른 의도적 분류모형 개발을 위해 이론적 배경에 근거하여 다음과 같이 정책분류체계의 준거를 제안한 바 있다.

선행연구를 통한 정책의 구성요소와 정책특성의 구분을 참고로하여, 정책목표-지원논리-정책대상-정책수단-전달체계의 5단계로 정책분류를 위한 준거 기준(scheme)을 구성하였다. 이는 학자들의 다양한 정책구성요소에 대한 견해에 공통적으로 존재하는 정책의 요소인 ‘정책목표-정책대상-정책수단(김윤희, 2011; 남궁근 근, 2019)’을 기준으로, 정책목표와 정책수단 간의 인과적 논리기제인 ‘지원논리(Ranney, 1968; Birkland, 2015)’와 어떤 기관과 방식을 통해 정책이 전달되는가인 ‘전달체계(Bouma, et al., 2019; Birkland, 2015)’를 추가 항목으로 두었다.

〈표 4-25〉 정책 및 사업 속성 분류체계 준거항목의 구성

1. 정책목표 (Poicy goals)		2. 지원논리 (Logical relation)	3. 정책대상 (Policy target)	4. 정책수단 (Policy tools)		5. 전달체계 (Delivery system)
1-(1) 거시목표 (Goal)	1-(2) 사업목표 (Objective)			4-(1) 정책산출물 (Policy output)	4-(2) 전달수단 (Delivery vehicle)	

이러한 정책분류체계의 준거항목(criteria)은 간명한 것이 선호되나, 지나친 간명화로 인해 단계별로 뚜렷이 구분되어야 하는 항목들이 혼합 구성되면, 일관된 분석을 하지 못하는 것 또한 문제가 된다. 따라서 “정책목표 - 지원논리 - 정책 대상 - 정책 수단 - 전달체계”의 우선적인 항목을 구성한 후, 분석의 단위 및 수준에 따라 분류수준을 선택할 수 있도록 대분류와 중분류 수준의 단계를 선정하였다. 정책 목표와 수단은 각각 범위에 따라 세부 분류를 두어 구분하였는데, 정책목적은 거시적 정책목표인 ‘거시목표 (Goal)’와 ‘사업목적(Objective)’, 정책수단은 Elliott & Salamon(2002)의 ‘정책산출물/전달수단/전달방식’의 체계를 차용하여 세분화하였다.

정책분류체계는 분석대상 정책들의 범위와 분야에 따라 그에 따른 세부 특성이 달라 지므로, 분류 및 분석의 범위와 목적에 따라 필요 시 활용할 수 있도록, 최소단위의 사업 정보들이 분류될 정도의 단계적 세분류를 구성하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

1. 정책 목표에 따른 정책의 분류

가. 정책 문제의 특성과 정책 목표

정책의 목표설정은 정책의 문제 정의와 밀접한 연관이 있다. 정책문제가 파악되고 인과관계가 있는 원인이 파악되면, 문제의 완화(혹은 해결)정도와 원인 해결 방안에 따른 정책의 목표를 설정하게 된다.



[그림 4-9] 정책목표 설정의 단계

정책의 목표는 문제에 대한 해결방안을 모색하는 과정에서 개입 가능 정도와 개선 가능 유무에 따라 다음과 같은 세 가지 범주로 나누어 볼 수 있다(남궁근, 2019:16).

첫째, 정책이 정책대상 문제를 해결할 수 있는 경우, 둘째, 정책이 정책대상 문제를 해결하거나 제거할 수는 없으나, 어느 정도 완화할 수는 있는 경우, 셋째, 정책이 정책

대상 문제를 제거하거나 완화할 수는 없으나, 더 이상의 악화를 막을 수 있는 경우이다. 위의 세 가지 상황에 따라 재정투자 우선순위와 정책 개입에 대한 반응 정도가 달라지므로, 정책의 개입 가능성과 개입으로 인한 개선 가능 정도에 대한 합리적인 판단을 근거로 정책의 개입 정도와 범위를 설정하는 것이 필요하다.

〈표 4-26〉 정책문제의 특성에 기인한 정책 목표의 구분

구분	특성
문제 제거	대상문제를 해결 및 제거할 수 있거나, 제거해야하는 경우 (예. 범죄)
문제 완화	대상문제를 해결하거나 제거할 수 없으나 완화할 수 있는 경우 (예. 저출산 현상)
문제 악화 방지/ 현상 유지	대상문제를 해결하거나 완화할 수는 없으나, 문제의 악화를 방지하는 목표 (예. 국방)

출처: 남궁근(2019: 16) 참고, 연구자 재구성.

예를 들어 국방부문의 정책 목표는 안보와 관련된 위험상황의 악화를 막는 수준의 방어적인 정책 목표가 거시적으로 적합하며, 저출산 현상과 같이 사회적 요인과 개인 수준의 선택이 혼재된 현상의 경우는 문제 완화가 적절한 정책목표 양상일 것이다.

나. 정책 목표의 위계 및 구조

한편, 여러 정책 목표 간의 구조는 수직적·수평적인 연계의 형태로 존재한다.

대부분의 정책 및 사업은 여러 가지 복수의 목표들의 수직적, 수평적 결합으로 이루어져 있다. 수직적 결합은 부문 및 분야 수준의 거시목표에서 사업군 수준의 중위목표, 그리고 개별사업 수준에서의 하위 목표로 볼 수 있다. 수평적 결합은 동일 상위목표를 달성하기 위한 다양한 사업이 복합적으로 존재할 경우, 상위목표를 달성하기 위한 다양한 수단과 대상을 가진 사업 간의 병렬구조를 의미한다.

우리나라의 부처별 사업 구조를 예를 들면, 부문별 정책 목표는 거시적인 정책분야의 공통 목표(미션)에서 프로그램 수준의 목표(성과목표)에 이르는 4단계의 목표⁵³⁾가 있다(그림 4-12] 참조). 사업이 최하위 단위인 내내역 사업까지 존재할 경우 프로그램-단위사업-세부사업-세세부사업-내역사업-내내역사업에 이르는 사업의 위계구조(hierarchical structure)에 따라 각각의 사업 목적이 상위목표에 기여하는 형태의 포함 관계를 가지고 있다.

53) 임무(Mission) - 비전(Vision) - 전략목표(Strategic Goal) - 성과목표(Program Goal)

그러나 실질적인 행정부처의 성과계획서를 살펴보면 성과관리제도의 도입 당시 이러한 위계를 기준으로 사업구조가 설계된 것이 아니며, 제도 개편으로 인해 기존 정책들을 아우르도록 구성되다보니, 공통 목표에 귀속되어야 하는 하위 사업목표들의 ⑥ 일관성과 ⑦ 계층적 식별성이 결여된 목표 구성이 상당히 존재한다.

최근 들어 부처별로 동일목표를 지향하는 사업별로 묶여 관리할 수 있도록 프로그램 예산체계 개편을 위한 움직임이 일어나고 있다. 국방부를 사례로 보면, 군인사 및 교육 훈련 프로그램 분리, 하나의 책임운영기관 프로그램으로 묶여있던 국방홍보원 운영과 국방전산정보원 운영을 각각 독립된 프로그램으로 분리하였다(우제웅 외, 2020). 유사한 성향이 가진 사업들을 묶어놓았더라도 구체적으로 추구하는 공통목표가 일치하지 않는다면 분리해야 성과에 기반한 관리가 가능해진다.

또한 동일 복합사업 내의 수평적 목표 구조는 하나의 문제를 이루는 다양한 요소별 대응방안으로써의 동일수준 다목표 사업군 방식의 구조를 가지고 있다. 저출산 정책을 예로 살펴보면(그림 4-13) 참조, 출산을 기피하는 개별적 이유에 대한 대안으로 각기 다른 목적을 지향하는 사업들이 모여 출산율 저감 방지를 위해 작동하고 있다. 이러한 사업들의 경우 개별 부문, 부처의 관점에서는 일부 출산율 제고를 위한 목적이 사업설계에서 드러나지 않는 경우도 존재한다. 그럼에도 불구하고 저출산 대책이라는 사업군으로 관리가 될 경우, 여러 개의 사업이 각기 다른 영역에서 원인과 문제의 해소를 위해 병렬적으로 작동하며, 출산율에 작동하는 지원논리도 다양하다. 이러한 경우 의도된 복합의 상황이라면 각 목표 간의 ② 분절성이 논리적으로 확보되어야 한다.

결과적으로 수직적 위계이든 수평적 MECE(mutually exclusive, collectively exhaustive)이든, 프로그램 예산제도의 도입 당시 의도하였던 성과 위주의 정부예산 운용 및 관리는 정책목표의 정렬과 분류가 체계적으로 편성되어야 가능해진다.

[그림 4-10] 성과계획서 상의 목표체계(2021년 보건복지부 성과계획서)(상)

제1장 성과계획 목표체계

1. 임무와 비전

임무와 비전

임무(Mission)

포용적 복지국가

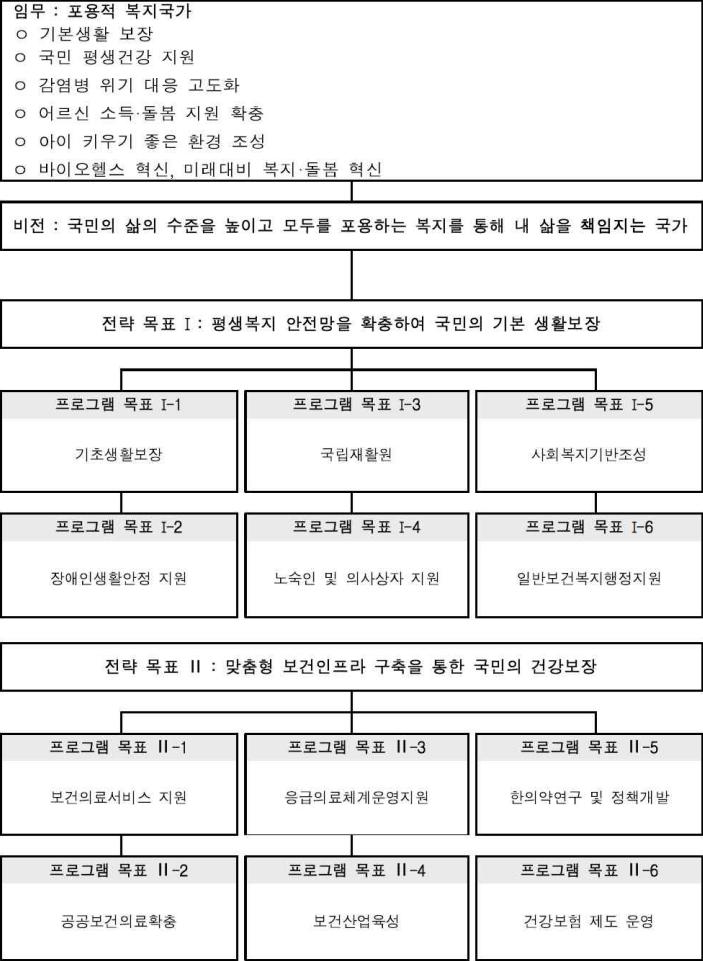
- 기본생활 보장 내실화
- 국민 평생건강 지원
- 감염병 위기 대응 고도화
- 어르신 소득·돌봄 지원 확충
- 아이 키우기 좋은 환경 조성
- 바이오헬스 혁신, 미래대비 복지·돌봄 혁신

비전(Vision)

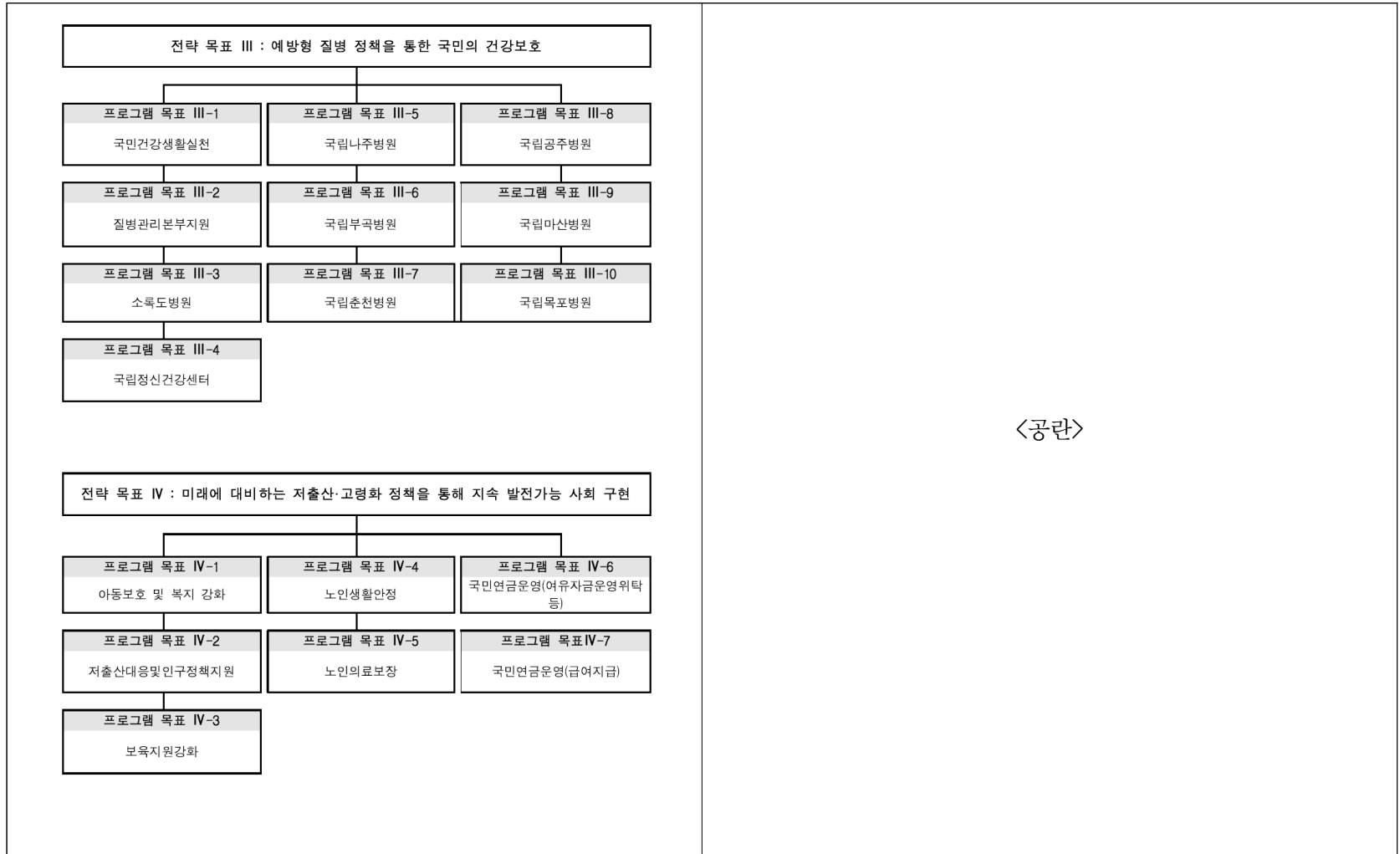
국민의 삶의 수준을 높이고 모두를 포용하는 복지를 통해 내 삶을 책임지는 국가

- 국민과 사회적 약자를 포용하는 나라
- 공공이 제 역할을 하는 나라
- 출산과 양육을 존중하는 나라
- 노후가 편안한 나라
- 성장을 이끌고 혁신을 주도하는 나라
- 의료비 걱정 없는 나라

2. 성과계획 목표체계도



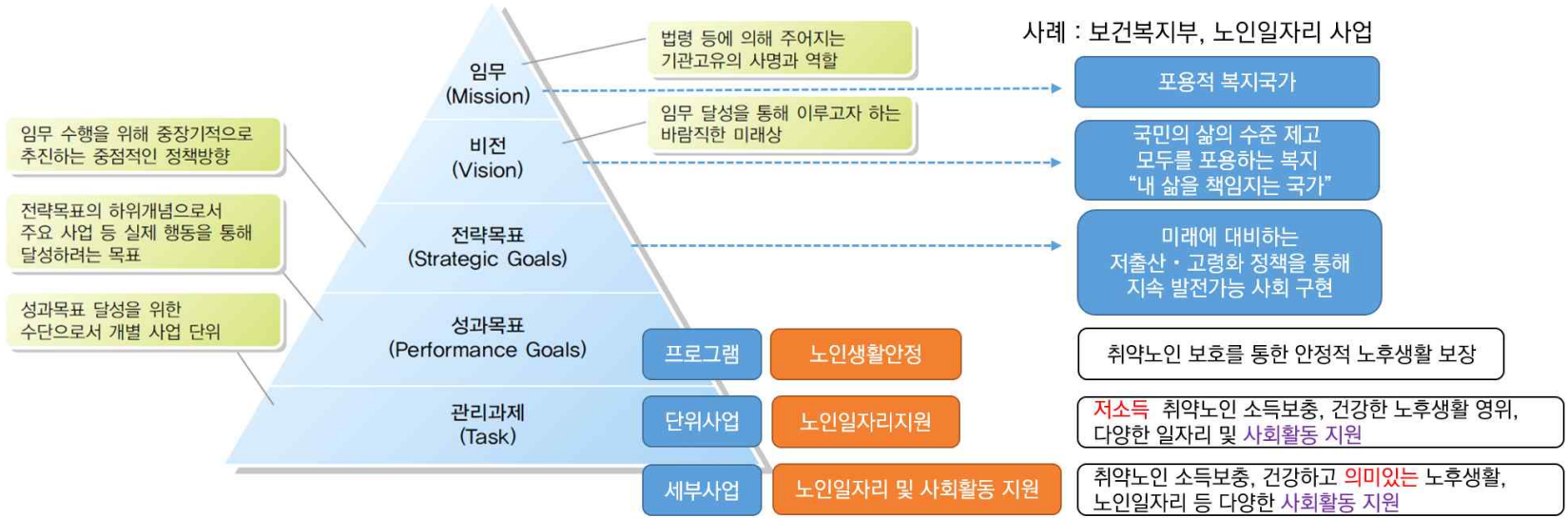
[그림 4-11] 성과계획서 상의 목표체계(2021년 보건복지부 성과계획서)(하)



<공란>

[그림 4-12] 정책목표의 수직적 구성(프로그램예산제도 및 사업 구조)

정책의 목표 정책목표의 수직적 차원



출처 : 한국조세재정연구원(2012), 재정사업 성과지표개발 매뉴얼 참고, 연구자 재구성

다. 복수 정책목표의 관리 : 순차성 vs 동시성

한편, 하나의 정책이 복수의 목표를 지향하는 경우도 존재한다. 사실 현대사회의 문제의 복잡성에 기인, 하나의 정책이 하나의 목표만을 가지고 있는 경우는 드물다(남궁근, 2019: 605). 중앙정부의 부처별 성과계획서를 살펴보면, 단위사업 및 세부사업의 수준에서 기술된 정책 및 사업의 목표는 상당히 복합적인 형태를 가지고 있다.

예를 들어 보건복지부의 사회복지기반 조성을 위한 “사회서비스 확충 및 활용을 통한 다양한 복지수요대응” 프로그램상의 “보건복지상담센터” 단위사업의 경우, 보건복지 관련 양질을 정보를 제공하는 것과 자살예방 등의 위기대응 상담서비스를 제공하는, 내용과 전문성이 다른 두 개의 목표를 “동시에” 가지고 있으며, 하나의 세부 사업으로 두 개의 목표를 동시에 지향하고 있다(대한민국정부, 2018). 이 경우 단순 사회복지 기반 조성이라는 추상적인 목표의 추구에는 큰 문제가 없어보이나, 사업의 목적과 대상 수준으로 분류해 면밀히 살펴보면, 수단과 수행기관은 같아 보이나, 각기 다른 목적을 가진 두 가지 기능을 동시에 수행하고 있다. 기관내 부서의 분리 등을 통해 위기대응 상담과 일반 복지정보 제공은 분리해서 성과관리를 할 필요가 있으며, 이에 따라 성과지표도 단순 상담 및 안내 건수와, 종류에 그치는 일반상담과 위기관리체계 및 정신건강 상담 연계 건수 등 실제적인 도움으로 연계되었는지에 대한 지표로 분리할 필요가 있다.

또 다른 예로, “노인일자리 지원” 사업의 경우는 ① 취약노인의 소득보전, ② 건강한 노후생활 영위, ③ 다양한 일자리 및 사회활동 지원을 단위사업의 목적으로 서술하고 있으며, 부수적으로 ④ 사회관계 회복, ⑤ 우울 등의 심리적 변화, ⑥ 의료비 절감, ⑦ 월평균 가구소득 증가, ⑧ 노인복지 증진, ⑨ 국가경쟁력강화 기여를 언급하고 있다. 이 경우 단일 세부사업으로 구성된 사업이므로, 이러한 다수 목표 간의 관계를 구조화할 필요가 있다. 먼저 수직적 위계에 해당하는 사업의 즉각적 결과, 중장기적인 부문에의 영향, 거시적인 장기 변화를 구분할 필요가 있으며, 개인 수준에서도 순차적인 영향이 있는 목적들은 구분할 필요가 있다(즉각적인 사업 결과는 ③, 순차적 목표는 ③=> ④=> ⑤=> ⑥ (인과 및 순차적 영향관계), 병렬적 목표는 ① 소득보전과 + ④ 사회관계 회복, 거시적이고 장기적인 목표는 ⑧ 노인복지 증진, ⑨ 국가경쟁력강화 기여로 구분 가능).

다수목적의 전략적 구조화와 목적들간의 상호관계를 분석하는 것은 복합정책을 평가하는 데 있어서 중요한 기준이 된다(박병식, 2009).

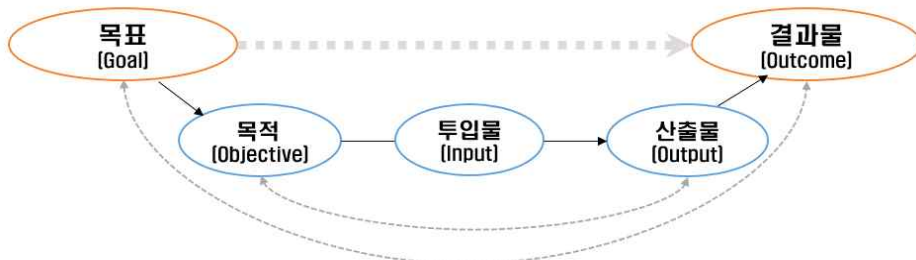
본 연구에서는 부문 내에 정책이 문제의 원인, 혹은 정책 대상자에게 작동하는 기제를 지원논리로 정의하고, 이를 실행원리로 두는 2가지 수준의 정책목표(거시목표, 사업 목적)를 구성하고자 한다.

라. 정책목표의 준거

정책의 목표가 중요한 이유는 프로그램 논리모형에서도 보여주듯, 목적이나 목표가 결과물의 성취 내지 성공 여부를 판가름하는 기준이 되기 때문이다. 따라서 명확한 정책 목표의 식별과 특성 파악을 통한 분류는 사업의 수단과 결과물의 일관성 및 성과를 평가하는 중요한 기준점이 된다. 그러나 실제 정부정책의 사업시행을 위한 설계서⁵⁴⁾를 살펴보면, 이러한 목표 및 목적의 구분은 하나의 사업 안에서도 복합적으로 구성되어있으며, ‘다목적’으로 명시된 사업도 존재한다(박병식, 2009). 따라서 정책분류체계에서의 명확한 항목 구분을 위해서는 거시적 목표와 사업수준에서의 목적으로 분리, 목표 구성에의 논리적인 식별이 필요하다.

1) 거시 목표(policy goal)

거시적 목표는 부문이나 분야, 혹은 사업군 범위의 중장기에 걸친 효과를 기대하는 것으로, 당장 정책 및 사업의 시행으로 효과 여부를 판별하기는 어렵더라도, 지향하는 목표의 방향성을 의미한다. 예를 들어 저출산정책에서 일가정양립정책의 경우, 돌봄시간 확보를 통한 부모권 행사가 1차적인 사업의 목적일 것이나, 궁극적으로는 출산율 저감을 완화하는 중장기 대책의 일환으로, 이를 거시목표로 볼 수 있다.



[그림 4-13] 정책목표-결과물, 사업목적-산출물의 대응관계

54) 본 연구에서는 공공자료의 접근 한계로 인해 성과계획서를 기준으로 작성하였음.

2) 사업 목적(project objectives)

정책분류체계의 준거로써의 사업목적은 직접적인 사업의 시행으로 인해 기대된 결과물을 의미한다. 프로그램 예산제도상의 성과지표와 직결되는 목표이며, 정책산출물과 직접적으로 연관되는 항목이다(〈그림 4-13〉 참조). 실질적으로 사업의 목적 명시 여부가 결과기반 성과 관리에 미치는 영향이 다소 과소평가되는 경향이 있으며, 이는 다수의 사업설명자료상의 목표에서 직접적인 사업목표가 누락되어 있는 것을 통해 확인할 수 있다. 그러나 목표한 사업이 잘 수행되어 기대한 성과를 이루었는가와, 거시적인 목표의 달성 여부가 반드시 일치하는 것은 아니므로, 직접적인 사업성과의 관점에서 관리되는 재정성과목표관리제도에서는 사업설계 및 관리의 기준점이 되는 지점이다.

정책 분류체계상에서의 사업 구분을 위한 최소한의 단위⁵⁵⁾는 실질적인 사업속성의 정확한 분류가 가능한 수준으로 설정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 단위사업 수준에서의 동일 목적의 정책군에 속한 하위 사업 간에도 정확한 정책대상, 수단에 대한 구체적인 구분이 정책 구사의 최하위 수준 사업에서 달라질 수 있기 때문이다.

2. 지원 논리(logical relation)⁵⁶⁾

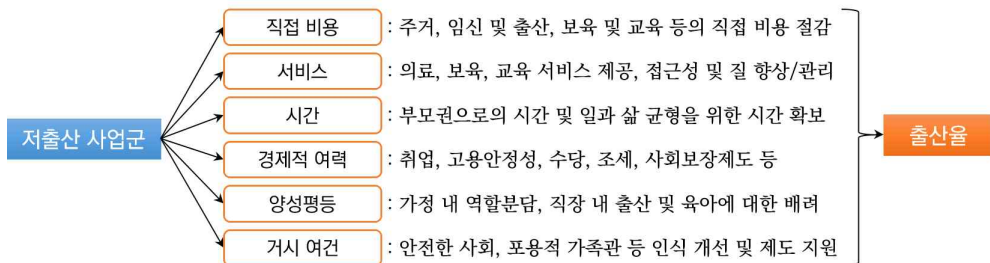
정책의 목표설정은 정책의 문제 정의와 밀접한 연관이 있다. 정책문제가 파악되고 인과관계가 있다고 객관적으로 판단되는 원인이 특정되면, 문제의 완화(혹은 해결)정도와 원인해결 방안에 따른 정책의 목표를 설정하게 된다. 정책수단이 이러한 목표에 어떠한 루트를 거쳐 영향을 미치는지에 대한 논리적 관계의 설명이 곧 문제해결의 논리이며, 이것을 간략하게 명시하는 항목이 “지원논리” 항목이 된다.

예를 들어 저출산 정책의 일가정양립 제도 중 유연근무제도는 실제적인 정책적용의 실제 대상이 근로자가 근무하고 있는 사업체이다. 즉, 사업체에서 유연근무제를 실시

55) 중앙정부 사업체계 상의 사업수준은 프로그램-단위사업-세부사업-세세부사업-내역사업으로 구성됨. 정책 및 분류체계의 활용목적에 따라서 분석대상 사업단위를 선택할 수 있으나, 상위단위로 사업을 분류할 경우 구성사업의 수단이나 전달체계 등의 사업 속성간 차이가 존재할 경우 대표성을 가진 속성정정이 어려울 수 있다. 사업설명자료를 참고로 생각해보면, 현실적으로는 이 기준을 만족하는 사업의 수준은 세세부사업 이하의 사업단위가 될 가능성이 높다.

56) 정확한 항목명은 “인과관계”가 적합하나, 효과성 분석을 통한 전후관계와 정책의 효과기인성 내포된 인과적 유추(Causal inference)와의 구별을 위해 지원논리로 명명함.

할 경우, 사업체 수준에 인센티브를 주는 방식으로 정책이 구현되고 있다. 그러나 실제적인 정책의 작동기제는, 이 제도를 활용하는 근로자의 시간활용에 있다. 유연근무제도를 맞벌이 부부가 활용할 경우, 보육시설에서 아이를 데려오는 시간을 확보할 수 있다. 이 경우의 지원논리는 부모권을 보장하는 시간확보가 된다. 대부분의 사업설명자료에는 이러한 지원논리가 빠져있는 경우가 많으나, 정책목표가 어떻게 구현되는 지에 대한 핵심적인 내용을 담는 항목이므로 논리 구성과 항목 신설이 필요하다.



[그림 4-14] 저출산 정책 사업군의 지원논리별 사업구성(예시)

출처: 박노옥 외(2017)

3. 정책 대상에 따른 분류

정책대상(policy target group)은 정책의 적용을 받는 사람이나 집단으로, 행동이나 상황에 영향을 주기를 기대하는 집단이다(남궁근, 2019: 20). 정책 실행시에 직접적 혹은 간접적인 정책의 영향을 받는 집단도 발생할 수 있으므로, 정책 설계시에 반드시 영향받을 개연성이 있는 대상 집단을 확인하여야 한다.

정책의 대상이 되는 개체는 크게 개인, 가구, 사업체 등으로 나누어볼 수 있다(강혜규 외, 2017: 13; 박노옥 외, 2020). 이러한 대상별로 정책의 주요 대상이 되는 소득수준, 생애주기, 규모 등에 대한 하위항목이 구성되기도 한다.

정책대상 분류항목은 보편적/ 선택적/ 지표적 기준으로 나누어 볼 수 있다. 사회복지서비스와 같은 사람을 대상으로 하는 사업의 경우, 보편적인 국민 전체를 대상으로 하는 사업과 일정조건을 갖춘 국민을 대상으로 하는 사업(예. 노인, 장애인, 이민자 등), 그리고 아주 특수한 대상을 사업의 대상으로 하는 경우(예, 희귀질환자, 자살시도자, 자살자 유가족 등)가 있다. 연령이나 소득기준을 만족해야하는 경우 역시 선택적 대상으로 정의할 수 있으며, 주로 저소득층이나 중위소득의 일정 비율을 기준으로 하는 경우

(예. 기초연금의 경우 노인인구의 소득기준으로 하위70%) 등 다양한 조건이 발생한다.

중소기업 지원정책의 경우, 업력이나 법정 근로자 수, 일정 자산규모나 매출액 기준 등의 다양한 조건을 활용해 정책 대상으로서의 적합도(지원자격)를 기능한다. 소상공인, 중소기업, 중견기업 등의 범주는 선택적 대상기준으로 볼 수 있으며, 가젤기업이나 특정 산업 종사 기업 중 규모, 매출액 등의 복수 기준이 추가될 경우는 지표적 대상 선정 기준으로 볼 수 있다.

한편 대부분의 정책에서 정의하고 있는 정책의 지원을 받을 수 있는 자격요건을 정책대상 분류의 기준으로 활용하기도 한다. 반면 OECD COFOG체계 서비스 유형 중 집단을 대상으로 하는 collective service/goods의 경우는 보편적인 국민을 대상으로 하는 것으로 간주하며, 수혜대상자가 전달체계의 최종수혜자로 명시되지 않는 기관운영이나 시스템, 서비스의 질에 대한 사업의 경우 역시 보편적 국민을 대상으로 한다.

〈표 4-27〉 정책 대상의 구분-(자살예방정책 예시)

구분	대상의 정의	대상의 구분
보편적 (Universal)	전체 인구 대상. (자살위험정도와 무관)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전 국민 ◦ 서비스 인프라 및 정책 환경
선택적 (Selective)	자살 위험이 높다고 알려진 하위 인구 집단 대상. 보통 사회인구적 특성, 지역적 분포, 혹은 정신질환의 발현이나 중독 등 다양한 자살부담요인을 기반으로 구성.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 우울증 환자 ◦ 정신질환자 ◦ 이민자, 난민, 탈북민 ◦ 사회복지대상자 ◦ 장애인 및 만성중증질환자 ◦ 아동 및 청소년 ◦ 노인 ◦ 대학생 ◦ 자살유가족 ◦ 위기가족 ◦ 직장인 ◦ 군인 ◦ 교정기관 종사자
지표적 (Indicated)	자살위험 취약자로 알려지거나, 이전 시도 경험이 있는 대상.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자살시도자

출처: 김정해 외(2019: 247)의 〈표 5-40〉, 〈표 5-41〉을 기반으로 저자 재구성

4. 정책 수단에 따른 분류

가. 정책산출물 (policy output)

정책산출물은 정책수혜대상이 최종적으로 받게되는 정책의 결과물의 형태를 의미하는 것으로, 크게 현금과 현물로 나누어 볼 수 있으며, 재화 및 서비스/ 현금/ 규제/ 보호/ 유인기제/ 등으로 나뉘볼 수 있다. 일반적인 국민을 대상으로하는 사업의 경우는 크게 서비스와 재화로 구분해 볼 수있고, 기업을 대상으로 하는 사업의 경우 비용지원, 정보 제공, 인프라 제공, 영향력제고, 역량강화 등을 들 수 있다.

본 연구에서는 정책산출물을 OECD COFOG-special의 기준에 따라 현금과 현물로 나누고, Elliot & Sallomon의 기준에 따라 현물을 물품과 서비스로 세분하였다.

〈표 4-28〉 정책수단의 분류

정책산출물(Policy Output)		전달수단(Delivery Vehicle)	
현금 (in cash)	현금 및 비용지원 (cash)	보조금(지자체경상보조)	보조금(민간경상보조)
		바우처	이차보전
		비용면제	비용대여(대출)
		비용감면(조세)	프로그램 연계급여
현물 (in kind)	물품(goods)	물품(goods)	현물대체급여
	서비스 (service)	서비스 직접 제공	서비스 인프라(서비스 질)
		인력 지원	서비스 인프라(서비스 양)
		정보 및 프로그램	

[그림 4-15] 저출산정책의 정책영역 정의(정책대상/사업유형/지원논리/전달수단)



출처: 박노옥 외(2017)

나. 전달수단(delivery vehicle)

정책 전달수단은 정책산출물을 어떤 방식으로 정책대상에게 전달하는가의 방법에 대한 항목이다. 예를 들어 같은 비용을 지원하더라도 직접적인 현금 이전과 활용 목적과 사용처가 지정되어 있는 바우처의 경우 수혜자 입장에서 체감하는 체감도가 다르다. 임의적으로 비용을 사용할 수 있는 전자는 정책 지원금의 용도와 다르게 수혜자가 자신의 형편에 맞게 사용처를 선택할 수 있는 장점이 있으나, 반대로 도박 등 일정 목적의 비용을 임의로 사용하는 부작용도 있을 수 있다. 보조금의 경우도 병원진료 후 수납을 하

고, 나중에 일정비용을 환급받는 방식과, 무료로 서비스를 이용하고 비용은 직접 의료 기관으로 지급되는 민간경상보조의 체감도가 다르다. 이러한 체감도에 따라 수혜자의 행태와 만족도, 그리고 의도한 효과에 대한 영향이 달라질 수 있으므로, 다양한 정책 전달수단에 따른 효과성 비교 연구가 필요하다.

또한 일부 수단에서는 서비스와 비용지원의 복합 형태가 나타나고 있는데, 노인일자리 사업의 경우 일자리에 대한 정보와 사업체와의 연계를 통한 ‘정보제공’ 서비스를 제공하는 동시에, 프로그램에 참여하는 조건에 따라 지원금을 지급하는 ‘현금지급’, 혹은 ‘민간경상보조(고용부담금)’ 형태의 ‘프로그램연계급여’ 전달수단이 사용된다.

〈표 4-29〉 세출 예산 과목구조 및 이전지출(transfer) 세목

1. 인건비		5. 상환지출		목	세목
2. 물건비		6. 전출금 등			
4. 자산취득 및 운용		7. 예비비 및 기타		330 자치단체이전	330-01 자치단체 경상보조 330-02 자치단체 교부금 330-03 자치단체 자본보조 330-04 자치단체 대행사업비
3. 이전지출					
목	세목				
310 보전금	310-01	손실보상금	340 해외이전	340-01	해외경상이전
	310-02	배상금		340-02	국제부담금
	310-03	포상금		340-03	해외자본이전
	310-04	기타보전금		350-01	기관운영출연금
320 민간이전	320-01	민간경상보조	350 일반출연금	350-02	사업출연금
	320-02	민간위탁사업비		350-03	금융성기금 출연금
	320-03	연금지급금		350-04	민간기금 출연금
	320-04	보험금		360 연구개발출연금	360-01
	320-05	이차보전금	360-02		연구개발경상경비
	320-06	구호 및 교정비	360-03		연구개발건축비
	320-07	민간자본보조	360-04		연구개발장바시스템 구축비
	320-08	법정민간대행사업비	360-05		연구개발활동비등
	320-09	고용부담금			

출처: 기획재정부(2019:333-353). 저자 재구성.

선행연구에서 국고보조금사업의 내역사업 단위 분류체계에서와 같이 전달수단은 예산과목과 연관성이 있다. 이전지출의 세목을 살펴보면(〈표 4-29〉 참조), 노인일자리사업으로 인한 시니어인턴 고용유지의 경우 사업체에 지원금을 주는 방식은 ‘정책산출물(현금)-전달수단(민간이전:고용부담금)’의 방식이며, 무료급식 서비스의 경우 지자체에 이전한 사업이므로, 자치단체 교부금의 일부로 사용될 수 있다.

수혜자에게 직접 지원을 하는 현금이전의 경우, 일부 금액은 중앙정부에서 부담하고 일부는 지자체에서 지원하도록 하는 방식은 자치단체 경상보조와 직접수행의 혼합유형

이 된다. 서비스의 형태로 지원되더라도 비용을 지원하는 방식은 자치단체경상보조(예. 보건소)와 민간경상보조(예. 의료기관)의 세목으로 이전되는 방식이며, 수혜자 입장에서 는 무료진료와 의료비 환급의 형태로 체감된다.

〈표 4-30〉 정책영역(지원논리)과 지원수단(산출물) - (저출산정책 예시)

정책 영역		정책 수단 및 전달 수단
직접사업	비용지원	① 직접비용 지원(보조금/인센티브, 바우처, 이자보전, 용자 등)
	서비스	③ 정보제공, ④ 서비스 직접 제공, ⑤ 서비스 질 향상, ⑥ 서비스 접근성 향상
간접사업	경제여건	② 소득보전(조세감면, 취업/고용, 수당 등)
	시간확보	⑦ 시간 확보, ⑧ 규제 및 제도이용 용이
	양성평등사업	⑧ 규제 및 제도이용 용이, ⑨ 사회규범 및 인식 개선
거시여건조성사업		⑧ 규제 및 제도이용 용이, ⑨ 사회규범 및 인식 개선, ⑩ 거시환경의 변화

출처: 박노옥 외(2017)

이러한 정책수단(정책산출물/전달수단)과 전달체계의 유기적 설계에 대한 이해 없이는 사업설명서상의 정보를 보고 바로 정책분류체계를 활용한 정책파악이 어렵다. 또한 수혜자 입장의 정책 분석 및 평가의 관점에서는 재원의 부담이 어떻게 배정되는가 보다는 어떤 방식으로 어떤 절차를 거쳐 수혜를 받는지에 대한 정보가 더 중요하므로, 신청 의무인 사업과 신청과 상관없이 일정 조건이면 지급되는 서비스, 신청 후 심사과정에 따라 수급여부가 결정되는 사업 등의 구분도 필요할 것으로 보인다.

5. 전달체계(delivery system)

정책 및 사업 전달체계는 정부의 권한, 자원 및 서비스가 수혜대상 국민에게 전달되는 이해관계자⁵⁷⁾의 연결을 의미한다. 전달체계는 복잡하고 다양한 차원으로 구성된다.([그림 4-15] 참조).

사업의 관리 및 정책의 설계에서 전달체계에 관한 정보가 중요한 요인은 중앙정부-

57) 전달체계의 주요 이해관계자 정의는 다음과 같음.

- 정 부: 중앙정부(부처), 광역지방자치단체, 기초자치단체, 주로 자원 및 정책의 기획 및 제공.
- 수행기관: 정부에서 운영하는 공공기관, 민간위탁기관을 포함, 자원 집행, 운영, 실제적인 업무담당.
- 서비스공급자: 민간영역, 수혜자에게 서비스를 제공하는 대가를 정부에서 보조금이나 바우처, 민간경상보조 등으로 받는 경우(예. 고용정책: 보조금 받는 사업자, 의료서비스: 병원 등).
- 수혜자: 정책의 궁극적인 대상이 되는 국민. 사업의 특성에 따라서는 수혜자격조건 필요. 본 전달체계 항목에서 수혜자를 명시하는 이유는 수혜자에게 기획한 정책이 직접 전달되는 사업으로 설계되었는지에 대한 여부를 구분하기 위함임.

광역자치단체-기초자치단체의 사업의 기획 및 책임소재를 확인하는 관점과, 어느 정도의 공간범위 내에서의 일관성있는 정책을 구사할 것인지(예. 자치단체별 바우처 프로그램의 내용과 지원금액이 달라짐), 지역별 정책수요의 다양성을 지역단위 자율로 풀어가는 사안인 경우, 그리고 수혜자에게 어느 정도 수준에서 밀착해서 서비스를 제공할 것인지를 관점⁵⁸⁾ 등 다양한 근거가 있다.

그러나 정책분류체계에 있어서 이러한 전달체계가 중요한 가장 큰 이유는 각 전달체계에 따른 애로사항과 관리의 주안점이 달라지기 때문이다. 정부나 공공기관의 선에서 전달이 완료되는 사업도 있으나, 위탁이나 기관의 지원 등 민간의 영역을 활용해 지원하는 방식의 사업도 존재하여, 도덕적 해이(moral hazard)나 시장성의 상실로 인한 서비스의 질 저감(예. 민간위탁을 통한 장기요양서비스, 중소기업지원을 위한 공공조달시의 시장규제 등)에 대한 리스크 관리의 필요성 등 전달체계의 구성과 수준에 따라 다뤄야 할 이슈가 달라진다(정광호, 2002; 김순양, 2019).

본 연구에서는 사업의 최하위 전달체계의 특성에 따라 정책 분류를 ‘직접사업’과 ‘간접사업’으로 구분하여 제시하였다⁵⁹⁾(〈표 4-31〉 참조). 이는 앞서 살펴본 COFOG 특별분류의 IS/CS 개념과 동일한 것으로, 사업의 목적이 궁극적으로는 국민들에게 돌아가나, 실질적인 사업의 개입은 그 대상이 특정 개인이나 아니면 전반적인 사회분위기, 인프라, 제도인가에 따라 달라진다.

〈표 4-31〉 사업 유형에 따른 분류 (사업수단과의 매칭)

사업유형		특 성	수단 예시
IS	직접사업(DI)	수혜자에게 직접적인 영향 및 처치 구체적인 사업의 대상이 사업의 Target과 동일함.	현금, 현물 제공, 서비스제공
	간접사업(In)	수혜자에게 서비스를 제공하기 위한 제도, 시설, 인력, 인프라, 기관에 대한 지원. 사업의 대상을 구체적으로 명시할 수 있음.	서비스의 질, 서비스의 양
CS	거시여건 조성 사업	사회환경 조성, 인식개선, 문화조성 등 직접적인 수혜의 대상이 명시되지 않음.	R&D, 사회여건 조성

사업시행의 애로 및 오류의 발생단계 및 방식의 파악은 사업관리 및 운영의 차원에 서도 중요한 정보이므로, 정보시스템 상에서 한눈에 파악하기 좋도록, 이해관계자 및

58) 노인돌봄서비스와 같이 수혜자 개인의 수요에 따라 많은 인력 및 서비스가 투입되는 경우는, 정부의 관리단위가 작을수록 정확하고 신속한 서비스가 가능함.

59) 직접사업은 사업설계상의 최종 정책산출물이 수혜자에게 직접적으로 전달되는, 간접사업은 사업설계상의 정책산출물의 영역이 수혜자에게 유익을 주기 위한 기관 및 단체, 제도 수준에 그치는 경우를 의미함.

개입주체에 대한 정보를 일괄적으로 정렬할 필요가 있다. 나아가 하부 전달체계로부터의 성과정보의 취합에 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

전달체계는 기본적으로 서비스와 재화의 전달에 연관된 모든 기관과 이해관계자가 포함되는 것이 일반적이나, 기존연구를 살펴보면, 미국 데이터구성요소에서는 ‘사업수행자’와 ‘재원제공자’의 2단계, e나라도움의 경우는 중앙관서-광역자치단체-기초자치단체-공공/민간기관-보조사업자(수혜자)의 5개 이해관계자, 4단계 구성으로(11개 조합 유형), 간략화해서 분류체계를 구성하는 경향이 있다. 그 이유는 모든 기관명을 명시하여 전달체계를 구성하기에는 누적된 정보의 활용도도 낮을 뿐 아니라, DB를 위해 표준화하기에는 가짓수가 많아지기 때문이다.

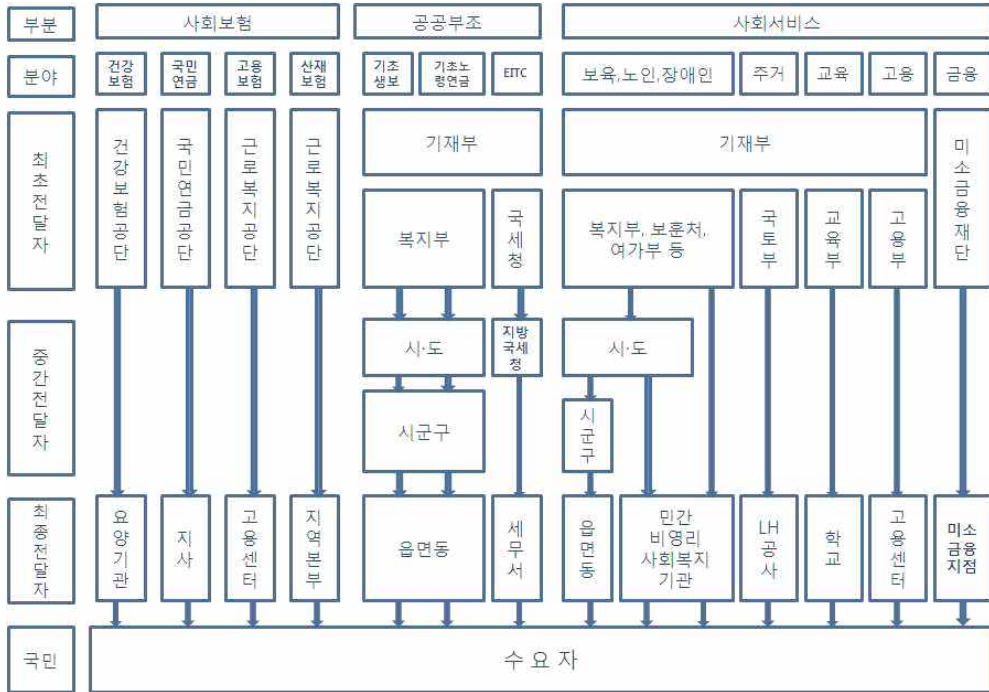
정책산출물이 실제적으로 수혜자에게 전달되는 사업과, 그렇지 않은 사업(예. 보육서비스 평가 및 인증제도와 같이 서비스의 질 제고를 위한 규제 및 평가시스템)의 구분도 사업관리에 있어 중요한 관점이다. 최근 들어 정부에서 집중적으로 개입하고자 하는 자살예방사업의 경우 수혜자 단위와 문제작동기제가 개인임에도 불구하고, 개인의 특성을 반영하여 개인을 대상으로 제공하는 사업보다는 인식개선, 문화형성 등의 사회 전반적인 불특정 다수를 대상으로 하는(이 경우 정확한 수혜자가 존재하지 않으므로, 성과 및 효과성의 측정에 어려움이 있을 수 있음) 집단적 서비스 위주로 구성되어있다.

<표 4-32> 사회복지 공공전달체계의 서비스 전달방식

구분	전달방식	서비스 유형
중앙정부 전달형	중앙정부 → 시·도, 시·군·구 → 읍·면·동	국민기초생활보장 등
공공기관 위탁형	중앙정부 → 공단 및 센터	사회보험, 고용지원서비스 등
공사부문 협력형	중앙정부 → 시·도, 시·군·구 → 민간기관	사회복지관, 보육서비스 등

출처: 류명석 외(2009: 65)를 수정. 이현주 외(2015)에서 재인용.

[그림 4-16] 사회보장제도 전달체계의 다양한 사례



출처 : 관계부처합동. (2018b), 범부처 사회서비스 발전 방향(사회보장위원회)

<표 4-33> 사업 전달체계의 케이스 분류 및 요약코드(예시)

직접성 여부	전달체계(단계별 이해관계자)	요약코드
직접사업 (IS)	1. 중앙정부 => 수혜자	10001
	2. 중앙정부 => 수행기관 => 수혜자	10101
	3. 중앙정부 => 서비스공급자 => 수혜자	10011
	4. 중앙정부 => 수행기관 => 서비스공급자 => 수혜자	10111
	11. 중앙정부 => 지자체 => 수혜자	11001
	12. 중앙정부 => 지자체 => 수행기관 => 수혜자	11101
	13. 중앙정부 => 지자체 => 서비스공급자 => 수혜자	11011
	14. 중앙정부 => 지자체 => 수행기관 => 서비스공급자 => 수혜자	11111
간접사업 (CS)	5. 중앙정부 (=) 수혜자	10000
	6. 중앙정부 => 수행기관 (=) 수혜자	10100
	7. 중앙정부 => 서비스공급자 (=) 수혜자	10010
	8. 중앙정부 => 수행기관 => 서비스공급자 (=) 수혜자	10110
	15. 중앙정부 => 지자체 (=) 수혜자	11000
	16. 중앙정부 => 지자체 => 수행기관 (=) 수혜자	11100
	17. 중앙정부 => 지자체 => 서비스공급자 (=) 수혜자	11010
	18. 중앙정부 => 지자체 => 수행기관 => 서비스공급자 (=) 수혜자	11110

주 : 총 전달체계의 종류는 31가지임. 일부의 상황은 지자체가 2단계, 수행기관이 2단계로 구성될 수 있으므로, 전달체계는 전체 단계를 포함할 경우 더 많은 경우의 수가 있을 수 있음. 요약코드는 이들을 합하여 요약하기 위한 것으로 이해관계자의 종류에 대한 정보만을 담음.

제 5 절 분류체계 귀납적 점검 및 실증분석 대상 사업 분류

본 연구에서 제안하고 있는 분류체계의 항목을 귀납적으로 점검하고, 분류체계의 타당성을 검토하고자, 실제 중앙정부 사업계획서를 중심으로 사업 분류를 수행하였다. 검토 방법은 본 연구에서 제안하고자 하는 분류체계를 가지고 검증에 활용할 사업을 분류하되, 잘 분류가 되는지, 분류체계 타당성 검증 기준에 위배되는 부분은 없는지를 확인하였다. 분석대상 사업은 2019년 보건복지부 세부사업 중 기본경비, 인건비, 전출금을 제외한 사업 총 296개(일반회계 237개, 국민건강증진기금 59개) 세부사업이다. 다만, 분류체계 적용을 위해 세부사업 수준으로 DB를 구축하되, 사업의 수단과 목적이 이질적인 하위단위의 사업이 확인될 경우 세세부 사업이나 내역사업 수준까지 분리 구성하기도 하였다.

분류체계의 귀납적 검증 절차는 다음과 같다. 첫째, 전체 사업목록을 기준으로 사업설명서와 성과계획서 등의 자료에서 확인 가능한 내용을 기준으로 준거별 DB화한다(정보화). 둘째, DB화된 정보를 가지고 핵심적인 정보가 아닌 부분은 정리하고, 키워드 위주로 정리한다(집약화). 셋째, 사업설명서에 누락된 정책 속성은 일부 정책자료 및 연구자료들을 활용해 보완한다. 넷째, 구성된 분류준거와 세부항목이 정책의 주요 특성을 핵심적으로 잘 대표하는지 확인하고, 다섯째, 집약화 단계에서 구성된 정보를 일반화할 수 있는지 확인한다(표준화 검토). 이렇게 구성된 분류항목이 포괄적이면서 상호배타적으로 잘 구성되었는지 확인한다.

실제 사업설명자료를 활용한 귀납적 분류항목의 구성 및 분류체계의 타당성 검토는 다음과 같은 애로사항이 있었다.

첫째, 사업설명자료와 성과계획서에 누락되어 있는 내용이 많았다. 사업의 제목을 보고 어느 정도 사업내용이 유추되는 경우도 있으나, 사업설명서에 누락되어 있는 정보가 많았다. 게다가 서술형이다보니 문장은 여러 줄이나 일부 준거에 치중된 경우가 많았으며(예. 사업수준의 목표만 여러 개 열거한 경우), 수혜자 입장에서 받는 혜택이나 정책이 작동하는 원리에 대해서는 기록되어있지 않은 경우가 많아, 논리적으로 작동원리를 고민하고 추가적으로 사업에 대한 정보를 파악하는 데에 많은 시간이 걸렸다.

둘째, 이론적인 항목의 구성과 다르게 일관적이지 않은 선택지를 가진 경우가 많았다. 예를 들어 수혜대상이 노인이고 저소득층이라 정의되어 있으나, 사업상의 구체적인 대상은 60세 이상인 경우와 65세 이상인 경우가 혼재하였으며, 저소득층의 정의로 소득 분위가 정해진 경우와, 다른 정책수급의 기준을 인용한 경우가 있어, 일관된 기준으로 MECE하게 구성하기 어려운 면모가 있었다. 이러한 경우 사업별로 모두 다른 기준으로 수혜자를 선별할 경우 항목구성이 전체 사업수만큼 많아지게 되며, 이 경우 분류는 무의미하다. 대책으로 2-3단계의 분류항목 구성과 마지막 필드에는 사업의 특이사항으로 입력식 자격요건을 두어, 분류가 필요할 때는 항목 구성을 활용하고, 사업세부 정보는 입력된 필드를 통해 정확하게 확인 가능하도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 표준화에 적합하지 않은 항목도 존재하였다. 실질적인 DB의 구성은 서술형 텍스트로 된 정책정보를 정보화하는 목표에서 시작하였으나, 이는 어디까지나 필요한 정보가 모두 구비되었을때에 가능하다. 또한 분류만을 위한 분류체계가 아닌 활용가능성(예. 키워드 위주의 검색으로 인한 연관사업 검색, 유사·중복을 판단하기 위한 사업속성의 비교, 사업명 검색만을 통한 손쉬운 사업특성의 파악 등)에 있으므로, 다양성이 존재하는 항목에는 표준화가 부적합할 수 있다.

이러한 귀납적 분류체계의 구성과정에서 정보화, 집약화, 표준화 과정에 대한 항목별/단계별 적합도에 대한 추가적 합의가 필요하다고 판단하였다.

- ① 정보화: 필요 속성과 연관된 내용을 사업설명서에서 추출하여, 특성(=분류체계의 분류준거, 정책 구성요소)별로 데이터베이스화 함.
- ② 집약화: 정보화된 자료를 바탕으로 해당하는 특성(=분류체계의 분류준거, 정책 구성요소)별로 개별 사업을 대표할 수 있는 키워드로 압축.
- ③ 표준화: 사업별로 정리된 키워드를 가지고 속성별로 위계적 구조화를 통해 분류체계의 항목 집합(item pool)을 구성.

마지막으로 실증 분석대상인 노인복지서비스에 분류체계를 적용하였다(〈표 4-36〉, 〈표 4-37〉 참조). 이 경우 거시적인 공통 목표를 두고 지원하고자 하는 여러 수단이 하위단위 목적별로 구분이 되는 사업군의 경우로, 지원논리 혹은 대상에 작동하는 수단의 작동원리인 인과관계가 유사한 정책별로 그룹을 지어 분석을 하게 될 경우, 그 정책 효과를 종합하여 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단하였다.

〈표 4-34〉 보건복지부 정책분류 DB 구축 결과(세부사업 수준 일부 예시)

연번	세부사업	사업코드	대상(~에게)	IS/CS	수단(~을 통하여)	조건(~, ~할 경우) 행위(~한다)	사업목표	중간목표	최종목표(~을 위하여)
1	생계급여	1131-300	생계유지 능력이 없거나 생활이 어려운 자	IS	필요한 생계급여 지급	-			최저생활 보장 및 사회복지향상에 기여
2	해산장제급여	1131-303	생계유지 능력이 없거나 생활이 어려운 자	IS	필요한 급여를 지원	출산 또는 사망시			최저생활을 보장
3	의료급여대상보조	1132-302	국민기초생활보장수급자 등 의료급여수급권자	IS	의료비를 지원				저소득층 국민보건 향상과 사회복지 증진에 기여
4	긴급복지	1133-300	생계유지 등이 곤란한 저소득 위기가구	IS	신속하게 지원	갑작스러운 위기사유 위기상황에서 벗어나게 함			가정학대, 만성적 빈곤 등 방지
5	차량사업	1137-300	기초생활수급자 및 차상위자	IS	근로빈곤층의 탈수급 및 자립·자활을 체계적으로 지원				탈빈곤 촉진
6	생업자금 이차 및 손실보전금	1137-306	저소득 생업자금 대물자	IS	기존 대물형 생업자금 융자금의 이차보전				보로
7	근로능력인식수급자의탈수급지원	1137-309	근로능력 있는 빈곤층	IS	자신형성 지원/장려금	탈수급시/이수시			자립, 자활 활성화 촉진
8	근로능력 심사 및 평가 운영	1137-311	기초생활수급자	IS	근로능력 심사 및 평가업무 위탁				근로능력 평가의 객관성 및 정확성 제고
9	장애수당(가소)	1531-000	만18세 이상 국민기초생활수급자 중 등록 장애등급제인(3-6급)	IS	장애수당을 지급				저소득 장애인 가구의 생활안정 도모
10	장애수당(차상위등)	1531-301	만 18세 이상 자상위계층(주거·교육급여 수급자 포함) 중 장애등급제인(3-6급) 및 만 18세 미만 저소득(기초 및 차상위계층) 장애인(1-6)	IS	장애(아동)수당을 지급				저소득 장애인 가구의 생활안정 도모
11	장애등급심사제도운영	1531-302	장애인	IS	장애인청과 장애등급심사의 적정성을 확인				장애인 등록의 신속성 및 객관성 제고
12	장애인연료	1531-305	생활이 어려운 중증장애인	IS	매월 일정액을 지급				경제적 생활안정을 지원
13	장애인외보비지원	1531-310	저소득 장애인	IS	의료비를 지원(급여항목 본인부담금)				의료보장 및 생활안정 도모
14	장애인보조기기지원	1532-304	저소득(기초수급 및 차상위) 장애인	IS	보조기기 고부, 사재관리 서비스 제공				사회활동 참여 증진
15-1	장애인지원관리(연구개발 및 사업수행)	1532-307	장애인	CS	경상경비	장애인정책 연구개발 및 기타 장애인 관련 사업 수급가내외의 장애인간			장애인 연금향상
15-2	장애인지원관리(법률구조)	1532-307	경제적으로 어렵거나 법률 불리사 보로받지 못하는 법률보호취약계층	CS	비용 지원	법률구조(법률상담, 소송대리, 기타 법률사무 지원)			장애인의 권리보조
16	장애인차량자금 이차 및 손실보전금	1534-300		CS	사업수행기관의 손실보전금 및 이차보전금 지원				장애인차량자금(장애인근로자 자동차구입자금 포함) 중차 사업 활성화
17	장애인활동지원	1535-304	일상생활과 사회활동이 어려운 장애인	IS	활동지원급여를 제공, 자립생활을 지원				가족의 돌봄 부담 경감
18	장애이동가축지원	1535-305	장애이동의 상시적 불편에 지친 장애인 가족 구성원	IS	양육 지원 및 휴식 지원 서비스				돌봄부담을 경감하고 가족의 안정성 강화
19-1	여성장애인지원사업 (양육, 휴식 지원 서비스)	1535-308	교육 기회를 갖지 못한 여성장애인을	IS	교육 서비스	여성장애인의 역량강화			여성장애인의 사회참여 기회 확대 및 삶의 질 향상
19-2	여성장애인지원사업 (교육 서비스)	1535-308	일선과 출산 시 여성장애인	IS	출산비용을 지원	경제적 부담을 경감			출산 친화적인 문화 조성
20	발달장애인지원	1535-309	발달장애인	IS	체계적 통합적 지원 체계 마련				장애우주기 특성 및 복지욕구 충족
21-1	장애인복지시설 기능보강 (시설 운영, 환경 개선)	1536-300		CS	안정적인 장애인거주시설의 운영과 환경 개선을 지원				장애인거주시설 서비스 수준 향상
21-2	장애인복지시설 기능보강 (시설 설치)	1536-300		CS	의료복지시설	의료복지시설			근로장애인의 자립지원 도모
22-1	장애인거주시설 운영지원 (일반가정에서 생활하기 어려운 장애인 거주시설)	1536-302	일반가정에서 생활하기 어려운 장애인	IS	일정 기간 거주·요양·지원 등의 서비스를 제공, 장애인거주 시설의 종사자 인건비 및 관리운영비 등 지원				지역사회차별
22-2	장애인거주시설 운영지원 (인근피해장애인거주시설 지원)	1536-302	인근피해 피해 장애인	IS	분리, 일시보호, 심리치료 프로그램 제공 등, 설치된 피해장애인쉼터 종사자 인건비 및 관리운영비 등 지원				장애인 복지지원에 기여
23	한국장애인개발원지원	1536-300	한국장애인개발원	CS	사업비, 운영비 및 인건비를 지원, 장애인복지 관련 조사·연구 수행 및 정책개발, 편의증진, 장애인식개선, 사회적응 지원 등	직업개발, 동북지역 등 사업을 추진, 장애인에 대한 인식개선, 사회			장애인 복지지원에 기여
24	장애인단체지원	1536-301	장애인단체	CS	장애인단체의 목적사업에 대한 국보조				사업수행의 효과성 제고 및 장애인 복지 증진을 도모
25	장애인일자리지원	1536-300	중증 장애인	IS	중증 장애인의 취업 지원				장애인의 사회참여 및 소득보장 도모
26	중증장애인차량생활지원	1542-300	중증장애인	IS	정보 제공과 의의, 편의향상, 동료상담, 시각장애인·척수장애인 등의 자립생활 기술훈련				장애인의 자립생활을 위한 역량강화와 지역사회에서의 다양한 사회참여 활동
27	장애인연속교육장 입학 및 순회교육	1542-301	중증장애인	IS	국가 차원에서 무연속교육 제공, 장애아는 연속교육을 실시				사회참여, 취업
28	장애인차별금지모니터링 및 인식개선	1542-302	장애인	IS	장애인권익옹호기관 설치·운영				장애인의견을 반영하고 인권침해 피해 장애인에 대한 종합적인 지원
29	장애인건강보건관리사업	1542-307	장애인	IS	적절한 건강관리 및 보건서비스를 제공				장애인이 비장애인과 격차 없이 건강하게 살 수 있는 기반 마련
30	장애인건강정보장구 충전기 설치	1542-310	중증장애인	CS	주요 공공시설에 충전기 설치				장애인의 건강관리 및 보건의료 이용 접근성을 향상
31	중증장애인직업개발지원	1543-300	중증장애인	IS	직업개발서비스를 제공				직업능력 향상
32	중증장애인생산품 우선구매 촉진	1543-302	일반기업 취업이 어려운 중증장애인들을 고용하는 장애인직업개발사	CS	공공기관의 우선구매 지원, 생산시설에 대한 경영컨설팅 지원				사회참여 및 취업 지원
33-1	노숙인 등 복지지원 (노숙인 자립, 요양시설 운영 및 환경개선)	1931-304	노숙인 등 복지지원 (노숙인 자립, 요양시설 운영 및 환경개선)	CS	종사자 인건비, 공공요금, 자활프로그램비 지원, 시설 신축증, 개보수, 장비구입 지원				중증 장애인의 자립·자활 촉진
33-2	노숙인 등 복지지원 (노숙인 지원주택사업)	1931-304	노숙인 등 복지지원 (노숙인 지원주택사업)	CS	노숙인 지원주택사업 운영				중증 장애인 자립·자활 촉진
34	의사상차 지원	1932-300	자신의 생중·신체의 위험을 무릅쓰고 직무의 행위를 위해에 제한	IS	보상금 지급				노숙인 자립·자활 촉진
35	의사상차제도 운영지원	1932-301	의사상차	CS	사업운영 지원				사회안전도
36	사회보장행정사업	2008-302	사회보장제도	IS	사회보험료 이중부담을 해소 양극 연금가입기간 합산				사회안전도
37	공적연금연계제도 운영	2009-300	공적연금제도	CS	국민연금과 직역연금 간 연계제도에 대한 적극적인 안내·홍보				연계제도 활성화를 도모하고, 국민의 노후생활 안정과 복지증진에 기여
38	요보호대상자 지원	1331-302	요보호대상아동 (아동양육시설, 공동생활가정, 가정위탁)	IS	맞춤형 지원서비스 제공				사회적응 후 안정적인 자립생활 정착
39	요보호대상아동 지원사업	1331-303	요보호대상아동 (아동양육시설, 공동생활가정, 가정위탁)	IS	지원수당 지급				요보호대상아동의 안정적 사회 정착, 자립 및 복지 향상에 기여
40	실용기술보조 지원	1332-301	중 및 장애인(직종, 자립, 장애인)	IS	실용기술을 위한 교육 및 홍보, 자기실용기술 교육 지원				사회안전도
41	가정위탁지원, 운영	1335-300	위탁가정 발굴 및 위탁아동의 사후관리 등을 수행하는 지역가정위탁	CS	상해보험 가입비용 지원, 심리정서치료비를 지원				아동들의 가정보호 및 건전한 육성 도모
42	중앙입양원 및 입양단체 등 사후관리지원	1335-301	중앙입양원 및 입양단체	CS	입양원장 전담의 국가책임 강화 및 입양인 사후관리 지원				요보호아동의 권익 보호 지원
43	아동발달지원계획(보조)	1335-302	취약계층 아동	IS	국가에서 1:1 대상 편으로 총일 금액을 지원하는 아동발달지원사업				만18세 이후 사회진출 시 학자금 등 초기 자금 마련 지원
44	아동안전사고예방사업	1336-303	아동, 부모, 교사, 종사자	IS	안전의식 강화 및 대응능력 향상				안전하게 성장할 수 있는 사회환경 조성
45	아동정책조정 및 인권증진	1337-304	아동권리 관련 교육, 홍보 및 행사	CS	아동권리 관련 교육, 홍보 및 행사				아동의 권익 향상 및 아동권리 관련 주제를 인식하는 사회문화적 정착
46	지역아동센터 지원	1338-300	보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스 제공	CS	보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스 제공				발달장애인이 필요한 지역사회 아동의 건전한 성장
47	인구교육추진사업	2533-300	일반국민 대상	CS	학교인구교육 지원, 사회 인구교육 지원 및 인구교육 인프라 확대				결혼·출산 양육 및 가족생활에 대한 합리적 가치관 형성
48	인구개발정책추진사업(ODA)	2533-301	유엔인구개발기구(UNFPA) 및 국제인구보건복지연합(IPPF)	CS	보급금 지원				경제적 지원 및 역량 강화
49	저소득층 기저귀 교체분유 지원	2533-305	저소득층 영아(0-24개월) 가정	IS	기저귀 및 교체분유를 지원				저소득층의 임신·출산에 따른 경제적 부담을 경감
50	저출산고령사회정책개발 및 관리체계구축	2537-300	저출산·고령사회정책개발 및 관리체계구축	CS	저출산·고령사회위원회 및 운영위원회 운영, 교육, 홍보				저출산·고령사회정책 개발, 관리, 노후준비 지원 활성화와 기반 조성 및 노후준비사업
51	저출산고령사회 대비 국민인식개선	2537-301	국민	CS	캠페인 추진				출산·양육에 대한 가치관 변화와 가족친화적인 사회 문화가 정착
52	저출산고령사회위원회 사무처지원	2537-302	저출산·고령사회위원회	CS	저출산·고령사회위원회 및 운영위원회 등 운영				저출산·고령사회위원회
53	다양계 출생 사업	2537-314	출생이 필요한 6-12세 아동(초등학생)	CS	상시·일시 출생, 프로그램 운영, 등·학원 지원, 정보제공				출생 사각지대 해소 및 맞벌이 가구 등의 육아부담 경감
54	아동수당 지급	2539-300	아동	IS	아동수당을 지급				아동의 기본적 권리보장과 복지향상에 기여
55	영유아보육료 지원	3133-331	어린이집 이용 영유아	IS	보육료 지원				부모의 자녀양육 부담 경감 및 부모의 유희활동 참여 기회 보장
56	시간제보육 지원	3133-336	가정양육 부모, 시간제근로자	IS	시간 단위로 이용하는 시간제보육 서비스를 지원				가정양육 부담 완화
57	어린이집 기능보강	3134-341	중립, 사회복지법인 등 공공성이 높은 기존 어린이집	CS	중개역, 개보수 등 환경개선 지원				안전하고 쾌적한 환경에서 보육서비스를 제공

〈표 4-35〉 맥락적 정책 분류(안) (세부사업 수준 일부 예시)

소관부처	소관 부서	사업명	사업유형	사업수준	목적		지원논리	대상		수단	
					거시목적	사업목적		대상	세부대상	정책산출물	전달수단
고용노동부	여성고용정책과	모성보호육아지원(출산전후휴가 등)	고용지원	세부사업	고용안정, 경제활동	일과 가정의 양립	출산양육부담 해소-이직방지-여성고용기피요인	영유아/모성	임산부	현금 및 비용지원	보조금
고용노동부	여성고용정책과	출산육아기고용지원금 및 대체인력고용지원	고용지원	세세부사업	고용안정	고용안정 제공 사업주	출산육아기 여성 고용안정	영유아/모성	임산부	현금 및 비용지원	보조금
보건복지부	노인지원과	노인일자리 및 사회활동 지원사업	고용지원	세부사업	활기차고 건강한 노	일자리 등 다양한 사회유능감, 사회참여감 증진		노인	60세 이상 사업특, 서비스		프로그램연계급C
국가보훈처	복지정책과	장기요양급여이용지원	비용지원	세세부사업	국민삶의질	국가공공자 노후보지/노후건강증진, 생활안정도모		노인	고령 국가공공자	현금 및 비용지원	바우처
보건복지부	건강증진과	생애전환기건강진단(만40세, 만66세)	비용지원_감면?기회	세세부사업	국민건강증진	생애전환기 질병조기발견, 치료		건강	만40세, 만66세	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	건강증진과	의료급여수급권자 만 6세미만 영유아	비용지원_감면?기회	세세부사업	영유아건강증진	영유아 질병조기발견	질병조기발견, 치료	영유아/모성	만 6세미만 영유아	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	공공의료과	외국인근로자 등 의료지원	비용지원_감면?기회	세부사업	국민건강증진, 국외	외국인 근로자 의료혜	질병조기발견, 치료	건강/환자/산림	외국인근로자, 자	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	국민연금정책과	노후준비서비스	비용지원_감면?기회	세부사업	노후생활 보장, 복	국민의 노후준비 지원(상당 및 교육)		전 국민	국민연금 가입대상	서비스	서비스 직접 제공
보건복지부	노인정책과	노인안검진및개안수술	비용지원_감면?기회	세세부사업	노인건강증진	노인실명예방		노인	60세이상 의료취	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	노인정책과	치매치료관리비지원사업	비용지원_감면?기회	세세부사업	노후생활 안정	치매환자조기발견, 조기치료, 치료관리체계구축		노인	60세이상 의료취	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	만성질환관리과	고혈압·당뇨병 등록관리사업	비용지원_감면?기회	세세부사업	국민삶의질, 사회	주요만성질환 예방관리	적극적 예방관리	건강/환자/산림	만성질환자	서비스	서비스 인프라(서
보건복지부	심혈관·희귀질환과	희귀질환자 의료비 등 지원	비용지원_감면?기회	세부사업	건강증진	의료비지원, 지역거점	효과적인 희귀질환관리	건강/환자/산림	희귀질환자	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	질병정책과	암검진사업	비용지원_감면?기회	세세부사업	국민삶의질	체계적인 국가암관리	양성종양향상	기타/전체	전국민	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	질병정책과	암환자의료비지원	비용지원_감면?기회	세부사업	국민삶의질	의료비지원	경제적 부담 완화	건강/환자/산림	저소득층 환자	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	출산정책과	고위험 임신부 의료비 지원	비용지원_감면?기회	세세부사업	국민삶의질	의료비지원	건강한 임신출산 도모	영유아/모성	고위험 임신부	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	출산정책과	난임부부시술비지원	비용지원_감면?기회	세세부사업	국민삶의질	의료비지원	건강한 임신출산 도모	영유아/모성	난임부부	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	출산정책과	미숙아 및 선천성이상아 등 영유아	비용지원_감면?기회	세부사업	영유아 건강관리	의료비지원	정상성장 발달도모	영유아/모성	신생아	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	출산정책과	선천성대사이상검사 및 환아관리	비용지원_감면?기회	세세부사업	영유아 건강관리	의료비지원	정상성장 발달도모	영유아/모성	저소득층 가정 신	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	출산정책과	신생아의 난청진단 의료비 지원	비용지원_감면?기회	세세부사업	영유아 건강관리	의료비지원	모성과 영유아 건강 유지, 증진	영유아/모성	저소득층 가정 신	현금 및 비용지원	비용면제
중소기업청	지식서비스창업과	시니어 기술창업지원	비용지원_대여	세세부사업	창업생태계기반 구	사업화 지원	안정적인 성장 지원	노인	중장년	서비스	서비스 직접 제공
교육부	유아교육정책과	만 3~5세 누리과정 지원	비용지원_바우처	세부사업	저출산 문제 해결	유아교육비 부담 경감	균등한 교육 기회 제공	영유아/모성	만 3-5세 유아	현금 및 비용지원	바우처
문화체육관광부	문화여가정책과	통합문화이용권	비용지원_바우처	세부사업	국민 문화향유권	문화이용권 지원	예술 향유기회 확대	기타/전체	사회취약계층	현금 및 비용지원	바우처
문화체육관광부	체육진흥과	스포츠강좌이용권	비용지원_바우처	세부사업	국민삶의질	스포츠강좌이용권 지	스포츠체험 경험 제공	기타/전체	사회취약계층	현금 및 비용지원	바우처
보건복지부	노인정책과	노인돌봄종합서비스	비용지원_바우처	세부사업	노후 삶의 질 제고	장기요양진입예방, 돌봄서비스 통합제공		노인	취약계층	비용지원	바우처
보건복지부	보육기반과	방과후보육료지원	비용지원_바우처	세부사업	국민삶의질	종합적 복지서비스 제	지역사회 아동 건전육성	기타/전체	저소득층 가정 아	서비스	서비스 위탁
보건복지부	보육기반과	시간연장형보육료지원	비용지원_바우처	세세부사업	국민삶의질	보육료 지원	자녀양육 부담경감	여성/한부모가	저소득층 가정 아	현금 및 비용지원	바우처
보건복지부	보육사업기획과	다문화보육료지원	비용지원_바우처	세세부사업	국민삶의질	보육료 지원	자녀양육 부담경감	여성/한부모가	다문화가정 영유아	현금 및 비용지원	바우처
보건복지부	보육사업기획과	만0-5세 보육료지원사업	비용지원_바우처	세세부사업	국민삶의질	보육료 지원	자녀양육 부담경감	영유아/모성	만 0-5세 영유아	현금 및 비용지원	바우처
보건복지부	보육사업기획과	시간제보육	비용지원_바우처	세부사업	국민삶의질	시간제 보육서비스 지	가정양육 부담완화	기타/전체	가정양육부모, 시	서비스	서비스 위탁
보건복지부	사회서비스사업과	가사·간병 방문 지원사업	비용지원_바우처	세세부사업	지역복지 및 일자	지자체 돌봄, 재활, 상담 서비스 발굴 기획		노인	65세 이상 저소득	현금 및 비용지원	바우처
보건복지부	사회서비스사업과	산모·신생아 건강관리 지원사업	비용지원_바우처	세세부사업	지역복지 및 일자	지자체 돌봄, 재활, 상담 서비스 발굴 기획		영유아/모성	저소득층 산모신생	현금 및 비용지원	바우처
보건복지부	출산정책과	청소년산모 임신·출산 의료비 지원	비용지원_바우처	세세부사업	국민삶의질	의료비지원	건강한 임신출산 도모	영유아/모성	청소년 산모	현금 및 비용지원	비용면제
보건복지부	노인정책과	노인보호전문기관	공급지원_시설운영	세부사업	노인보호	학대노인 보호, 법률지	시설운영을 통한 서비스 인프라 유지	노인	학대받는 노인	비용지원	보조금
보건복지부	정신건강정책과	정신건강센터운영(아동청소년정신	공급지원_시설운영	세부사업	국민삶의질	입퇴원시스템운영	적절한 치료, 처우개선, 사회복귀 지원	건강/환자/산림	정신질환자, 세월	서비스	서비스 직접 제공

〈표 4-36〉 분석대상 사업군(노인복지서비스)의 프로그램 예산 과목구조

서비스명	사업명	회계	소관	실국(기관)	계정	분야 (대기능)	부문 (중기능)	프로그램 (실·국별 정책사업)	단위사업	세부사업	성과지표 ⁶⁰⁾	비고
1.기초연금	1.기초연금지급	일반회계	보건복지부	인구정책실 연금정책국	-	사회복지	노인	노인생활안정	기초연금 지원	기초연금 지급	① 기초연금 지급율 ② 부당수급 환수율	단독 세부사업, 세세부사업 없음. 지출구조조정 불가
2.의료비지원	2-1.국민기초생활보장 (의료비)	일반회계	보건복지부	사회복지정책실 복지정책관	-	사회복지	기초생활보장	기초생활보장	의료급여	의료급여	① 사례관리 전후 수급자 건강 수준 향상도(점) ② 1인당 의료급여비 증가율(%)	단독 세부사업, 세세부사업 없음.
	2-3. 긴급복지	일반회계	보건복지부	사회복지정책실	-	사회복지	기초생활보장	기초생활보장	긴급복지	긴급복지	긴급지원 신속 처리율(% ⁶¹⁾)	단독 세부사업, 세세부사업 없음.
	2-3. 노인건강관리 (노안/치매/무릎)	국민건강증 진기금	보건복지부	인구정책실 노인정책관	국민건강 증진기금	사회복지	노인	노인의료보장	노인건강관리	노인건강관리	치매치료관리비 지원율(%)	단독 세부사업, 4개 세세부사업.
	2-4. 민간단체 비용지원	-	민간단체	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.무료급식	3. 무료급식 (지자체결식사업) (서울시 계획서 기준)	-	지방자치단체	-	-	-	-	-	-	저소득어르신 무료급식 지원	어르신 일자리 참여(명)	-
4.노인일자리	4. 노인일자리 및 사회활동 지원	일반회계	보건복지부	노인정책관	-	사회복지	노인	노인생활안정	노인일자리지원	노인일자리 및 사회활동 지원	① 노인일자리 창출수 ② 시니어인턴십 계속고용율	단독 세부사업, 세세부사업 없음.
5.사회교육	5-1. 양로 시설 지원	일반회계	보건복지부	인구정책실 노인정책관	-	사회복지	노인	노인생활안정	노인보호시설 지원	양로시설 운영지원	① 양로시설입소자 만족도(점) ② 양로시설 입소자 지원율(%)	2개 세부사업 중 하나, 세세부사업 없음. (나머지는 디지털 돌봄시범사업)
	5-2. 경로당 지원	일반회계	보건복지부	인구정책실 노인정책관	-	사회복지	노인	노인생활안정	노인관련기관지원	노인단체지원	① 기능 확대(프로그램) 경로당 수(개소) ② 노인복지민간단체 지원사업 과제별 성과평균 달성률(%)	2개 세부사업 중 하나, (나머지는 노인보호전문기관) 3개의 세세부사업으로 구성됨. (나머지는 노인단체 지원, 경로당 냉난방비/ 양곡비 지원)

주1) 성과지표는 단위사업별로 부가되므로, 하나의 단위사업하에 단독 세부사업을 가진 경우가 아니면, 원 세부사업의 내용과 연관없는 성과지표로 관리되는 사례가 존재.

60) 성과지표는 단위사업별로 부가되므로, 하나의 단위사업하에 단독 세부사업을 가진 경우가 아니면, 원 세부사업의 내용과 연관없는 성과지표로 관리되는 사례가 존재.

61) 5일 이내 지원 결정

〈표 4-37〉 분석대상 사업군(노인복지서비스)의 정책 및 사업속성 분류체계에 따른 분류

서비스명	사업명	거시목표	사업목표	지원논리	대상*	수단			전달체계	
						정책 산출물*	예산과목*	수혜자 계감	단계별 이해관계자	요약 코드*
1.기초연금	1.기초연금지급	노인생활안정 지원/ 노인복지 증진	안정적인 소득기반 제공	경제적 지원	65세 이상 노인/ 소득하위 70%	비용지원	민간경상보조, 지자체경상보조	지원금 지급	• 중앙정부 → 민간단체(국민연금공단) → 수혜자 • 지자체 → 민간단체(국민연금공단) → 수혜자	10101 01101
2.의료비지원	2-1.국민기초생활보장 (의료비)	저소득층 국민보건 향상/ 사회복지 증진	의료비 지원	경제적 지원	저소득층	비용지원	민간경상보조, 지자체경상보조	무료진료 및 진료비 할인	• 중앙정부 → 광역자치단체 → 기초자치단체 → 민간단체(국민건강보험공단) → 서비스공급자(의료기관) (→ 수혜자)	11110
	2-2.긴급복지	빈곤계층 확대 방지	긴급 위기가구 신속지원	경제적 지원	저소득 위기가구 ⁶²⁾	비용지원	지자체경상보조	진료비 지원 (지원금 지급)	• 중앙정부 → 광역자치단체 → 기초자치단체 → 수혜자	11001
	2-3.노인건강관리 (치매/노안/무릎)	노인건강수준 및 삶의 질 제고	노인적합 건강증진 프로그램 개발 및 보급	경제적 지원	만 60세 이상 의료취약계층 노인	비용지원	직접수행, 민간경상보조, 지자체경상보조	(치매) 치료비 환급 (안검진) 무료검진 (개인) 수술비 지원 (무릎) 수술비 지원	• (치매) 중앙정부 → 지자체(보건소) → 수혜자 • (안검진) 중앙정부 → 광역자치단체 → 기초자치단체 → 민간단체(한국실명예방재단) → 수혜자 • (개인수술) 중앙정부 → 광역자치단체 → 기초자치단체(보건소) → 서비스공급자(의료기관) → 수혜자 • (무릎) 지자체(보건소) → 민간단체(재단) → 수혜자	11001 11011 11011
	2-4. 민간단체 비용지원	-	-	경제적 지원	-	비용지원	-	-	• 민간단체 → 수혜자	00011
3.무료급식	3. 무료급식 (지자체결식사업) (서울시 기준 작성)	시민복지증진	보편적 일상 지원 사회복지 서비스 제공	경제적 지원	60세 이상 결식우려 기초생활수급자 및 저소득 독거노인 등	비용지원	민간경상보조	물품 제공	• 지자체 → 운영기관 → 수혜자	01101
4.노인일자리	4. 노인일자리 및 사회활동 지원	취약 노인 소득 보충/ 건강하고 의미있는 노후생활	다양한 사회활동 지원	경제적 지원 + 사회참여 기회제공	60세 이상 노인	비용지원+ 서비스	직접수행, 민간경상보조, 지자체경상보조	프로그램연계급여	• 중앙정부 → 광역자치단체 → 민간단체(한국노인인력개발원) → 사업수행기관(자치단체, 시니어클럽, 노인복지회관, 대한노인회, 노인복지센터, 사회복지관) → 수혜자	11101
5.사회교육	5-1. 양로시설 지원	기초수급자노인의 최소 안정적 노후생활 보장	양로시설 시설운영비 지원(인건비, 관리운영비, 프로그램사업비 등)	사회참여 기회제공 (프로그램 제공)	65세이상 무의탁 노인 (기초수급자, 실비 입소자)	서비스	지자체경상보조	서비스 제공	• 중앙정부 → 지방자치단체 (→ 수혜자)	11000
	5-2. 경로당 기능 강화	-	광역지원센터 통해 여가·건강관리·교육 프로그램 지원	사회참여 기회제공 (프로그램 제공)	65세 이상 노인	서비스	민간경상보조, 지자체경상보조	서비스 제공	• 중앙정부 → 지자체 → 민간단체(노인연합회) → 민간단체(시군구 대한노인회) → 서비스공급자(경로당) (→ 수혜자)	11110

주1) * : 표준화 가능한 항목

주2) 5일 이내 지원 결정

62) 생계형 자살, 가족동반 자살사건의 예방 : 휴폐업 영세사업자, 고용보험 미가입 실업, 노숙, 출소 등 지자체장이 인정하는 위기사유. 사업장 화재 등으로 인한 영업곤란, 자살고위험군으로 생계가 어렵다고 추천받은 경우, 코로나19 장기화 등으로 인해 소득을 상실한 무급휴직자, 자영업자, 특수형태근로종사자 및 프리랜서 등

제 6 절 소 결

본 연구에서는 정책 및 사업의 설계요소를 식별하기 쉬운 핵심정보로 추출한 ‘정책 및 사업 속성 분류체계’의 필요성을 제기하고, 개발 방법 및 구성 체계 초안을 제시함으로써 제도과 시스템을 활용한 실제적인 정책의사결정에 보탬이 되고자 하였다.

본 연구에서 제안한 정책 및 사업 속성 분류체계는 정책포트폴리오 작성 및 복합정책 효과성 분석에 부가하여 다음과 같은 3가지 측면에서 활용이 가능하다.

첫째, 정책의 유사·중복·누락·편중 식별에 활용이 가능하다. 프로그램 및 사업의 유사·중복 발굴을 위해서는 주요특성을 포착하여 관리하는 정보시스템이 유용하다(한국조세재정연구원, 2016b). 정책 및 사업 속성 분류체계를 활용하여, 정책 간, 사업 간의 유사·중복을 1차적으로 스크린하고, 이후 세부적인 사업의 내용 및 실제 수혜정보를 확인하게 되는데, 이때 정책 및 사업의 속성을 잘 요약한 분류체계는 스크린의 정확도를 높이는 역할을 하게 된다. 따라서 정책 및 사업속성 분류체계가 완성되면 감사원 등에서 시행되던 정부사업 유사·중복에 대한 점검방식에 편의성을 가져올 것으로 판단된다⁶³⁾. 또한 정책 및 사업군 포트폴리오 분석을 통해서 실제적인 사업의 구성 및 체계의 가시화가 가능해지므로, 누락 영역 및 편중된 정책설계를 점검하고, 정책조정 및 신규사업 설계를 통해 이를 보완할 수 있는 도구가 된다.

둘째, 성과정보와 연계한 정책 및 사업의 효과성 기반 의사결정에 활용한다. 이전의 사업성과정보는 단순히 평면적인 통계자료를 활용한 정책성과지표 위주로 편성되어, 실질적인 사업의 효과성보다는 정책투입에 대비한 산출물 수준으로 구성되었다. 그러나 정책 및 사업 분류체계를 활용하면 기존의 정책 및 사업 효과성에 대한 연구결과를 메타분석을 활용하여 취합하거나, 수혜자에 미치는 복수 정책의 영향에 대한 계량적 분석이 가능해지므로, 효과성 기반 정책조정 및 예산 의사결정에 활용할 수 있게 된다.

셋째, 프로그램 예산체계의 개선에도 활용할 수 있다. 현재 프로그램 예산체계에서

63) 중소기업 재정지원사업의 경우를 예로 들면, 중소기업청(현 중소벤처기업부)과 중소기업연구원에서 관리하는 통합관리시스템의 정책디렉토리를 활용하여 사업 유사·중복에 대한 점검이 이루어졌으나, 사업의 특성분류가 정책의 수단과 목적이 혼용되어 있어, 정보시스템을 활용한 유사·중복 식별은 실용적이지 않았음(박노옥 외, 2016).

는 하나의 상위사업 내에 이질적인 하부사업이 배치되어 있는 등 목표를 기준으로 정렬된 동질한 사업 집단으로 보기 어려운 측면이 있으며, 지속적인 재조정의 필요성이 제기되어 왔다(유승원, 2015; 김성주, 윤태섭, 2017; 강희우 외, 2018). 이러한 프로그램 예산제도의 개편을 위해서는 최하위 단위의 목적, 대상, 수단을 가진 사업으로 전체 사업을 구성한 후, 동질성과 유사성에 기인한 재군집 과정이 필수적인데, 이때 정책 및 사업 속성분류체계를 적용한 사업 속성정보가 요긴하게 활용될 수 있다. 또한 개편된 프로그램 예산체계의 구조에 따라 성과정보의 사업 대표성과 신뢰도도 향상될 것으로 생각되며, 결과적으로 전반적인 성과정보의 활용도도 높아질 것으로 예상된다.

본 연구는 정책 및 사업속성 분류체계 구성을 위한 기초연구로, 구체적인 분류준거별 수준별 항목 구성이나 과학적 검증방법을 활용한 타당성 분석에는 한계가 있었다. 추후 DB화된 일부 부문의 정책 및 사업속성정보를 전문가 검토를 통해 타당성을 확보하는 연구가 진행될 예정이다.

데이터기반 의사결정에의 정책 및 사업 속성 분류체계 활용은 정부 전체를 아우르는 거버넌스 차원에서 효율적인 예산 배분과 효과성 기반 정책의사결정을 위한 초석이라 할 수 있다. 우리나라를 위시한 다양한 선진국의 사례에서도 지적되고 있는 부문 간 부처 간의 사일로 현상에 대한 가교로서의 역할 뿐 아니라, 관리당국에서의 사업 파악 및 경영 관리를 위한 ‘검색 가능한 사업의 정보화 및 표준화’를 위해, 본 연구에서 탐색하고 제안한 정책 및 사업 속성 분류체계에 대한 심도있는 논의와 실무적 적용에 대한 고민이 활성화되기를 기대한다.

제 5 장

복합정책의 시너지 효과 분석

제 5 장 복합정책의 시너지 효과 분석⁶⁴⁾

현대사회의 정책은 과거의 정책과 달리 여러 개의 정책이 동일 혹은 유사한 문제를 해결하고자 하는 복합성과 중복성을 띠고 있다(노화준, 2010; 이석민, 2012; Bouma, Verbraak, Dietz & Brouwer, 2019). 이는 정책의 대상이 되는 사회 현상과 그 원인 및 대응 방안의 복잡성이 증가함(Cejudo & Michel, 2017; Flanagan, Uyarra & Laranja, 2011; Ringeling, 2005)과 동시에, 복수의 정책을 결합하여 대안을 설계하고 집행할 수 있을 정도로 정부의 정책 역량이 성장해 온 까닭이다(박병식, 2009; 이환성·강영철, 2011; Howlett, 2018).

그럼에도 불구하고 복합정책의 평가와 관리의 차원에서는 아직까지 이러한 정책 특성을 반영한 분석들에 대해 충분한 합의가 이뤄지지 못하고 있다(박병식, 2009; 박정수·김준기, 2018; 이환성·강영철, 2011; Cejudo & Michel, 2017; Trein et al., 2021). 이는 다양한 형태로 나타나는 복합정책군(mixed set of policies)⁶⁵⁾을 기존의 정부 평가제도에 추가해 관리하기에는 평가 인력과 정부 여력에 한계가 있기 때문이기도 하나,⁶⁶⁾ 한편으로 복합정책에 대한 입체적 분석 필요성과 평가 설계(evaluation framework), 그리고 방법론에 대한 논의가 충분히 이루어지지 않았다는 반증이기도 하다(박병식, 2009; 박정수·김준기, 2018; 이환성·강영철, 2011; 오철호, 2019; Trein et al., 2021).

이러한 상황에서 복합정책의 평가 방법론 개발 필요성이 제기되고 있다. 기존의 정책군 관리 방식은 거시지표의 모니터링과 개별사업 단위의 효과성 평가로 구성되어 있다. 그러나 이 방식은 통합적인 복합정책군의 총효과와 정책 간의 상호작용을 분석하지 못한다. 게다가 대부분, 혹은 다수 기관에 걸친 공통의 정책목표를 가진 정책군의 설계

64) 본 장은 한국정책학회보 학회지에 미리 게재한 김사랑 외(2021)의 내용을 주로 활용하였음을 밝힘.

65) 일반적으로 “정책조합(policy mix)”은 복지정책, 재정정책 등 거시적인 수준에서의 정책복합을 일컫는다. 그러나 본 연구에서의 “복합정책(mixed policy)”은 여러 개의 프로그램 및 사업이 하나의 일관된 목표를 달성하기 위해 정렬된 형태의 정책군(群)을 의미하며, 정책수단 조합보다는 포괄적인 개념이다. ‘재정사업 사업군 심층평가’와 같은 용어에서와 같이 “사업군”으로 표현하기도 한다.

66) 정부의 평가제도 중, 하나의 통시적(cross-cutting)인 관점을 가지고 연관된 사업들을 종합해서 판단하는 방식으로는 심층평가 제도가 있다. 그러나 평가비용의 문제(인력, 시간, 전문성 등)와 정부 평가 역력의 한계로, 일부 중요사업 및 미흡사업 관리를 위해 제한적으로 활용되고 있다.

와 관리 상황은 증가하고 있다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 세 가지 관점에서 복합 정책의 평가를 위한 방법론을 개발하고, 이를 실증분석에 적용하여 활용 가능성을 고찰하고자 하였다.

첫째, 복합정책 분석방법론의 제시와 실증에 앞서 기존 복합정책 연구에서 제시하고 있는 상호작용의 정의와 맥락, 그리고 해석방식을 종합하고, 분석을 위한 체계적 준거를 마련하였다. 복합정책 분석에 있어 주안점은 개별정책의 수혜만으로는 발생하지 않는 정책 간의 상호작용에 있다(Rogge & Reichardt, 2016). 이러한 상호작용 분석은 주요 개별정책의 영향뿐 아니라 전반적인 정책군의 영향 파악을 가능하게 하고, 정책이 작동하는 메커니즘에 대한 통찰을 제시한다(VanderWeele & Knol, 2014: 34).

상호작용 분석의 주요 내용은 상호작용의 유무, 종류(보완적 관계 혹은 시너지), 방향(direction), 그리고 정도(magnitude)에 있다. 그러나 기존 연구들은 상호작용의 존재여부(=교호항의 통계적 유의성)만을 확인하거나(조자영, 최재성, 2020), 개별정책효과와 합과 복합정책의 총효과 크기 비교만을 활용하여(Greco et al., 2020), 상호작용의 방향이 기대하는 정책효과와 일치하는지, 개별정책의 효과 방향이 서로 일치(혹은 반)하는지, 이러한 상황에서 상호작용이 어떠한 방향과 정도로 작동하는지, 결과적으로 복합에 기인한 총효과는 증가(혹은 감소)하는지에 대한 고민이나 해석이 담긴 실증연구는 많지 않았다(강희찬 외, 2013; 박정수·김준기, 2018; 유자영, 2019; 주용환, 2016).⁶⁷⁾

한편, 복합정책의 현실을 반영할 수 있는 분석방법론의 개발 필요성은 오래전부터 제기되어왔다. 그러나 현재까지의 복합정책 효과 분석 연구에서 활용하던 방법론은 복합정책 계량 방법론의 복잡성으로 인해 복합정책의 차원을 축소하거나, 분석대상 정책 외 정책 수혜자를 분석대상에서 배제하거나, 혹은 분석대상 외의 정책수혜 상황을 영향이 없다고 가정하는 등 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다(Rothman, 1974).⁶⁸⁾ 본

67) 「재정사업 사업군 심층평가 지침(요약자료)」(김용성, 2012)에서도 사업군 효과성 평가에 정책조합의 효과를 측정하는 방식을 언급하고 있다. 이 경우 사업대안의 조합을 하나의 사업으로 취급하여, 효과성 측정 후 비교·분석하도록 제안하고 있다. 그러나 교차효과에 대한 지점은, 대상 집단과의 교차로, 본 연구에서 분석하고자 하는 정책 간 상호작용 분석과는 개념과 분석용도가 다르다.

68) 2~3개 정책의 상호작용을 분석하는 기존 연구에서는 위계적 회귀를 사용해 교호항의 통계적 유의성을 통해 상호작용효과를 검증하거나(강희찬 외, 2013), 교호항을 포함한 회귀 결과를 총효과로 산정하는 방법(박정수·김준기, 2018)을 사용한다. 그러나 이 방식들은 정책 수가 많아지게 되면 다수 교호항의 계산이 복잡해지는 단점이 있다.

연구에서는 이러한 방법론상의 한계를 극복하고자, 복합정책수혜유형별 더미변수를 부여하고, 패널모형을 활용하여 미수혜 대비 수혜유형별 한계효과를 추정해, 하나의 모형에서 개별정책의 효과와 동시에 복합유형별 총 효과를 산출하였다.

마지막으로, 복합정책의 효과를 공통목표와 그에 작동하는 메커니즘을 기준으로 해석하였다. 복합정책의 영향 및 효과 분석에 관한 기존 연구들은 많은 경우 정책수단 간의 조합을 정책조합으로 정의하고 있다(Rogge & Reichardt, 2016). 그러나 사업군의 규모가 커질수록 정책수단⁶⁹⁾의 다양성도 커질 뿐만 아니라 정책 대상이나 해결하고자 하는 1차 현상인 구체적 사업 목적이 다각화될 수밖에 없다. 이때 다수의 정책을 통합하는 데 있어서의 원칙은 공통의 목표 여부와, 정책이 수혜자에게 전달되는 루트의 동질성⁷⁰⁾에 있다. 이에 관한 판단은 통합하는 정책이 수혜자에게 어떠한 방식으로 작동하는지에 따라 결정된다. 따라서 본 연구에서는 개별사업이 공통 목표에 기여하는 맥락을 논리적으로 가시화하는 기법으로, 정책 구성요소 중 ‘지원 논리(김사랑, 2020)’⁷¹⁾를 활용하는 방법을 사용하였다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 첫째, 선행연구 검토를 통해 복합정책 연구의 이론적 기반을 살펴보고, 상호작용 효과 분석을 위한 논리적 기틀을 마련하였다. 둘째, 개별 정책 수준의 사업설계와 거시 삶의 질 수준의 사업군 공통 성과에 관한 선행연구 분석을 통해 분석대상 정책조합의 메커니즘과 효과 현황을 파악하였다. 마지막으로 실제 정책 복합의 상황에서 상호작용 분석의 틀과 시너지 효과 해석방식을 적용하여 복합효과를 실증하였다.

실증분석 사례는 노인을 대상으로 하는 복지서비스군⁷²⁾으로 선정하였다. 기존의 복

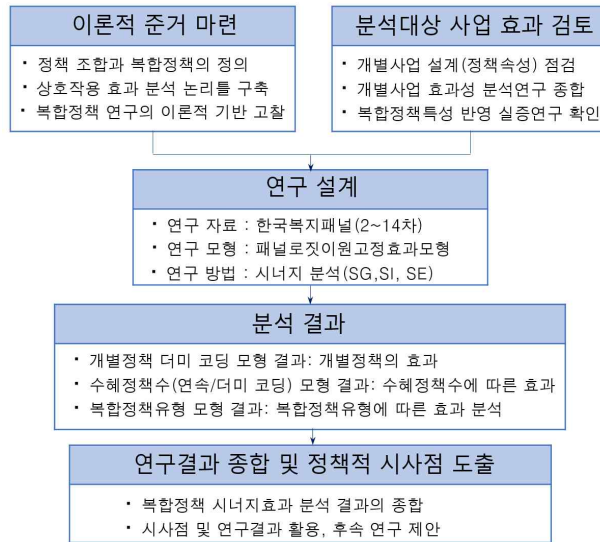
69) 본 연구에서의 정책 수단은 Hood(1986), Vedung(1998)의 정치적 수단으로서의 정책분류가 아닌, Elliott & Salamon(2002)의 실질적인 정책 전달수단(delivery vehicle)으로서의 정책분류를 활용하였다. 예를 들어 정책수단 거시분류에서 현금지원의 경우 보조금, 민간경상보조, 프로그램연계급여 등 다양한 방식의 전달수단이 존재하며(김사랑, 2020), 수혜자 입장에서는 보조금, 무료 검진, 일부 부담금 보조, 기회 제공 등의 형태로 외달게 된다.

70) 기존의 방식에서와 같이 정책산출물(policy output)이 같다고 해서, 수혜자에게 작동하는 방식(=수혜자가 체감하는 방식)이 같다고 보기는 어려우며, 정책 간의 상호작용 및 복합의 효과는 정책설계 시의 기대한 바(espoused theory)와는 별개로 수혜자에게 어떤 식으로 작용하는가(theory-in-use)를 기반으로 분석하는 것이 보다 현실에 가깝다.

71) ‘지원논리(logical relation)’는 수단과 목표, 혹은 수단과 결과 간의 논리적 인과관계를 의미함.

72) 일부 연구에서는 사회복지서비스를 공적부조와 구분하고 있으나, 본 연구에서는 노인의 인간다운 삶 영위를 위한 복지 욕구 충족을 위해 설계된 전반적 지원을 통칭, 기초연금을 포괄하였다.

합정책관련 선행연구(박정수, 김준기, 2018)에서 제안하는 바와 같이, 실질적인 복합정책수혜의 상황이 가장 일반적으로 발생하는 분야는 사람을 대상으로 하는 복지정책 분야⁷³⁾를 들 수 있다. 특히 노인집단을 대상으로 하는 복합정책의 삶의 질 관련 연구는 세계적으로 노인자살을 1위인 우리나라의 노인대상 복지서비스군의 작동 메커니즘을 새로운 관점에서 점검하고 시사점을 도출하는 데에 좋은 사례가 될 것으로 판단하였다.



[그림 5-1] 연구 흐름도(5장)

제 1 절 이론적 배경 및 선행연구 고찰

1. 이론적 배경

가. 복합정책의 정의 및 특성: 정책조합과 복합정책⁷⁴⁾

‘정책 조합(policy mix)’이라는 용어⁷⁵⁾는 1960년대의 재정정책과 통화정책 간의

73) 사회안전망의 혜택을 받는 사람들은 상대적으로 여러 정책의 수혜대상일 확률이 높으나(Schmidt, Shore-Sheppard & Watson, 2016), 이 분야의 복합정책의 상황을 고려한 연구는 많지 않다.

74) 본 연구에서의 분석대상 서비스들은 프로그램 예산체계 내에서 프로그램, 혹은 사업 수준으로, 엄밀히 말하면 ‘프로그램 조합’, 혹은 ‘사업 조합’이나 ‘사업군’의 표현이 보다 적합하다. 반면, 일반적으로 사용하는 ‘정책(policy)’이라는 용어는 ‘경제정책’, ‘복지정책’과 같이 부문 수준의 넓은 의미를 가진다. 그러나 우리나라의 경우 정책과 사업을 혼용하여 사용하는 경향이 있으므로(예. ‘프로그램 평가’보다는 ‘정책 평가’라는 용어를 주로 사용함), 편의상 ‘복합정책’과 ‘정책조합’으로 통용하였다.

75) 일부 국내 연구에서는 ‘Policy mix’를 ‘정책 조합’으로 번역하거나, 특정 차원에 국한해 ‘정책수단 조합’

상호관계를 의미하는 거시경제 개념에서 유래하였다(김윤형, 2011; 성지은, 2012; Flanagan et al., 2011). 이후 공공의 목표를 두고 두 가지 경제정책 간의 상호작용을 예측하고 이를 활용하여 정책 구사를 이루는 개념으로 활용되다가, 1980년대 말에서 1990년대 초 '특정 목적이나 성과를 달성하기 위한 여러 다른 정책 간 상호작용'의 의미로, 환경정책, 과학기술정책, 혁신정책 등 여러 정책 분야에 확산되었다(Flanagan et al., 2011).

정책설계 시 정책조합의 목표는 공리주의적 관점에서 '최적 정책 조합(optimal policy mix)'을 지향한다(Bouma et al., 2019; Trencher & Van der Heijden, 2019). 이때의 핵심 원칙은 정책 간의 상호작용을 극대화하는 동시에 역효과를 최소화하는, '총효과 극대화 원칙'이다(Flanagan et al., 2011; Howlett, 2018: 253). 이 과정에서 가장 핵심적인 가치는 정책 간의 상호작용 여부와 방향, 속성, 그리고 크기이다. 즉, 정책 간의 상호작용의 존재 여부에 따라 '정책덩어리(policy mess)'인지 잘 작동하는 '정책협업체(policy merit)'인지가 결정된다(Bouma et al., 2019; Greco et al., 2020; Sorrell & Sijm 2003).

그러나 복합 정책(mixed policy)은 의도된 정책설계의 결과물(intended policy mix, by design)만 있는 것이 아니다. 현실에서는 의도하지 않게 다양한 정책 간의 간섭효과(interference effect)로 인해 주어진 정책문제를 해결하는 비의도 정책복합(unintended policy mix, by fortune)의 상황도 일반적이다(Rogge & Reichardt, 2016). 또한 정책이 시행되는 국가, 지역, 대상, 시점 등을 포괄하는 '정책적 맥락(context)'에 따라 정책 간의 상호작용이 달라지기도 한다(Flanagan et al., 2011). 따라서 정책기획자와 설계자가 정교하게 설계한 정책들이 사업군의 수준에서 얼마나 잘 작동하고 있는지는 기획 의도와는 별개의 문제이며(Sorrell & Sijm, 2003), 현실에서는 의도하지 않았던 정책 간의 상호작용이 어떤 효과를 초래했는지를 파악하는 것이 중요해지고 있다.

'복합정책'은 일반적으로 동일 목표를 달성하기 위해 여러 개의 조직, 수단, 대상을 포함한 다양한 정책 요소가 함께 작동하는 방식의 정책군을 일컫는다. 정책을 구성하는

으로 같음하기도 한다. 본 연구에서는 '단순 공존을 넘어 상호작용을 염두에 둔 설계(intended, designed mix)'의 의미로 '조합'으로 번역하였다. 정책프로그램 효과성과 타당성을 높이기 위한 '정책 통합(policy integration)'이나 '정책 조정(policy coordination)'의 결과로써의 복합상태도 포괄한다.

요소별 다양성을 차원으로 볼 때, 좁게는 동일 정책목표 달성을 위한 동일 대상 정책수단 간의 복합에서부터, 동일 정책목표 달성을 위한 다양한 정책 대상에 초점을 맞춘 정책수단 복합을 거쳐, 넓게는 광범위한 정책 거시목표 달성을 위한 부문 간, 정부 간의 협업까지 다양한 차원의 복합을 포괄한다(Bressers & O'Toole, 2005: 150; Flanagan et al., 2011; Howlett & Rio, 2015; Lim, 2019; Peters, 2015).

복합정책의 장점은 정책의 대상이 되는 사회문제의 다양한 측면에 대해 다각도의 개입이 가능하므로, 단일사업을 통한 정책문제의 해결보다 종합적이고 총체적인 대안이라는 점이다. 예를 들어 개별정책의 불충분으로 효과가 미미한 경우 추가정책과의 누적적 작용을 통해 충분성⁷⁶⁾을 확보할 수 있다. 또한 정책 간의 시너지로 인해 한정된 자원의 효과 증대에도 기여가 가능하다(Peters, 2015; VanderWeele & Knol, 2014: 34).

반면, 기획했던 바와는 달리 총효과가 개개효과의 총합보다 적을 위험(부정적 시너지효과)도 존재하며, 예산배분의 관점에서 동일 현상 해결을 위한 자원 집중 정도에 대한 논의로 중복과 형평성에 대한 이슈가 발생할 수 있다. 추가적으로 도입되는 정책의 경우 반드시 이러한 부정적 시너지 효과 및 중복 현상을 최소화하도록 사전 제약조건에 대한 검토가 필요하다(이철인, 2014).⁷⁷⁾

나. 복합정책 평가의 주안점: 상호작용 및 시너지

복합정책은 정책 간의 상호작용으로 인해 긍정 혹은 부정적 결과가 발생하기 때문에, 복합정책 평가의 핵심은 이러한 상호작용(특히 시너지) 효과를 분석할 수 있는 논리 및 방법 개발에 있다. 그러나 정책 간의 상호작용을 연구한 대부분의 선행연구에서는 명확한 개념이나 통일된 용어가 존재하지 않아, 연구자에 따라서 다양한 표현과 개념 구분을 사용하고 있다.⁷⁸⁾ 따라서 본 연구에서는 기존 논의를 통합,⁷⁹⁾ 상호작용의

76) 충분성과 함께 논의되는 이슈로는 중복이 있다. 동일 대상에 대한 복합 정책 수혜가 다른 정책을 수혜받지 못하는 대상과의 형평성에 어긋나는 것으로 보일 수 있다는 것이다. 그러나, 정책의 수혜여부가 곧 정책수요의 해소 여부를 의미하는 것은 아니다. 따라서 중복에 대한 논의는 결과적으로 정책수요 해소의 관점에서 사전에 정의된 충분성과 연계될 때 가치판단이 가능하다.

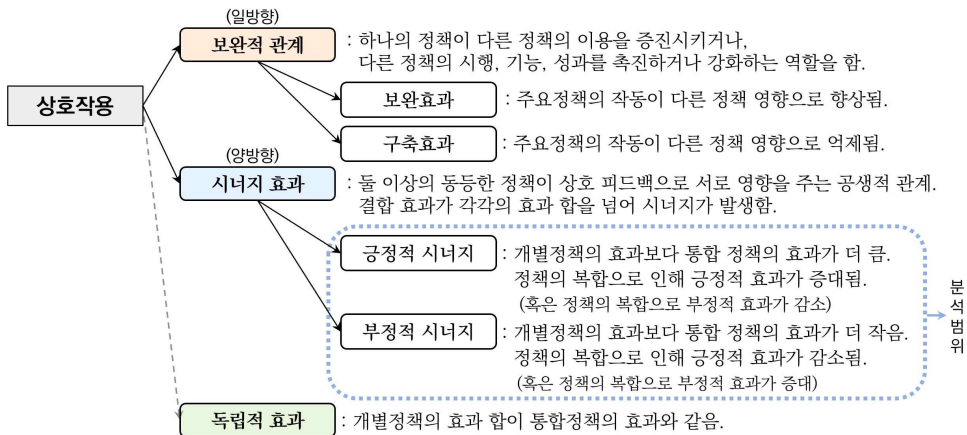
77) 중복에 대한 판단은 실증적으로 선행연구의 복합정책의 효과의 방향에 따라서 권장해야 할 시너지인지 지양해야 할 중복인지를 판단하는 방법도 있다(오세나 외, 2019).

78) 상호작용 관련 선행연구에서는 “시너지(synergy) vs 길항(antagonism)” (Caesar & Cech, 2019; Rothman,

종류, 용어와 개념을 종합하였다.

개별정책의 복합을 통한 상호작용은 크게 일방적 관계(one-way interaction)와 상호적 관계(two-way, mutual interaction)로 구분된다. 이들은 정책의 결합 효과가 개별정책 효과 합을 넘어서게 된다는 공통점이 있다. 그러나 전자는 하나의 정책이 다른 정책의 이용을 증진시키거나 시행, 기능, 성과를 촉진 및 강화하는 역할을 하며, 반대로 바꿀 수 없는 방향성을 가지는 반면, 후자는 둘 이상의 동등한 정책이 서로 영향을 주는 공생적 관계가 형성된다는 점에서 중요한 차이가 있다(Trencher & van der Heijden, 2019).⁸⁰⁾

본 연구에서는 이런 개념을 차용하여, 일방향 상호작용을 “보완적 관계”, 양방향 상호작용을 “시너지 효과”로 명명하고, 상호작용의 정의 및 구분을 [그림 5-1]로 종합하였다.



[그림 5-2] 상호작용 효과의 구분 및 정의

1974: 385), “시너지(synergy) vs 충돌(conflicts)” (Howlett, 2018: 255), “상호작용(interaction) vs 교환(tra de-offs)” (Flanagan et al., 2011), “보충효과(supplementary effect) vs 역효과(counter-productive effect)” (Howlett, 2018: 255), “보완 & 상승 vs 구축 & 상쇄 효과” (박정수·김준기, 2018) 등과 같은 용어를 사용하고 있다.

79) 용어와 개념에 대한 정의를 명확하게 하도록, 역학 및 의학 분야(Rothman, 1974), 혁신정책 분야(OECD, 2010), 환경 및 토지이용 정책 분야(Duguma, Minang & van Noordwijk, 2014), 생화학 및 약학분야(Caesar & Cech, 2019), 에너지 정책 분야(Trencher & Van der Heijden, 2019) 등 다양한 분야 연구를 참고하였다.

80) 이 두 가지 다른 종류의 상호작용은 정량적인 방법으로는 구분하기가 쉽지 않다. 실전에서 보완적 관계와 시너지 작용을 구분하는 방법은 정책 간의 설계나 작동원리를 살펴보는 방법, 실증적으로 일어나는 현상에 대한 해석을 통해 논리를 확인하는 방법 등 정성적인 방법이 주로 활용된다.

〈표 5-1〉 시너지 효과의 구분 및 정의

구분	개념적 정의		선행 연구에서의 용어	
긍정적 시너지	$A+B > A + B$	$I > 0$	비부가적 효과 ^b (non-additive effect)	시너지 효과(synergism) ^{a,d} , 보완효과 ^c 초부가적 시너지(super-additive synergy) ^b
부정적 시너지	$A+B < A + B$	$I < 0$		길항작용(antagonism) ^{a,d} , 충돌효과 ^c 아부가적 시너지(sub-additive synergy) ^b
독립적 효과 ⁸¹⁾	$A+B = A + B$	$I = 0$	부가적 효과(additive effect) ^{a,b} , 중립적 효과(neutral effect) ^c	

주1) a: Caesar & Cech(2019), b: Duguma et al.(2014), c: OECD(2010), d: Rothman(1974).

주2) A, B: 개별정책 효과, A+B: 통합효과, I: 상호작용.

주3) 이외에도 개별 정책과는 무관해 보이나, 개별정책의 동시 수혜 시에만 발생하는 제3의 추가 효과인 “개별적 시너지(isolated synergy)”^b가 있음. 이 현상은 연구 가치가 충분한 흥미로운 시너지 현상 중 하나이나, 본 연구의 범위를 넘어서므로, 분석대상으로 다루지는 않았음.

시너지 효과는 방향과 정도에 따라 “긍정적 시너지”, “부정적 시너지”로 구분된다.

긍정적 시너지는 요소 간의 상호작용으로 인해 향상된 결과가 존재하기 때문에, 전체의 통합된 영향이 부분의 합보다 더 크다(Corning, 1995; Duguma et al., 2014). 반면 부정적 시너지⁸²⁾는, 개입이 함께 작용했을 때의 총 효과는 개별 개입 효과의 합보다 작다. 독립적 효과는 시너지가 존재하지 않는 상태를 의미한다(Duguma et al., 2014; von Eye, Schuster & Rogers, 1998).

본 연구에서는 분석대상 개별 노인복지정책이 개별 사업수준의 목표를 달성하기 위해 각각 독립적으로 설계되었고, 기획 의도 상 어떤 정책의 작동을 증진시키려고 주요 정책과 보조 정책의 관계로 설계한 정책들은 아니므로, 분석대상 정책 간의 상호작용을 모두 시너지 효과로 같음하고, 실증데이터를 활용한 상호작용의 해석에 초점을 두었다.

2. 복합정책 분석 선행연구

복합정책의 효과 측정은 복합정책의 구성이 복잡한 만큼, 단일정책의 효과를 분석하는 것에 비해 난해하고 도전적인 과제이다(Kern, Rogge & Howlett, 2019: 12;

81) 독립적 효과의 상황은 통합효과가 개별효과와 합과 같은 경우로, 상호작용이 존재하지는 않는다.

82) 긍정적 시너지와 반대되는 작용을 “역시너지(reverse synergy)” 혹은 “상쇄 효과(compensation effect)”로 표현하기도 한다. 그러나 역시너지는 두 요소를 분리시켰을 때의 효과가 커진다는 논리로, 결합보다는 분리상황의 현상이며, 상쇄 효과는 일반적으로 두 요소의 효과 방향이 반대일 때 발생하는 간섭과 혼동의 여지가 있어, 본 연구에서는 부정적 시너지로 명명하였다.

Vedung, 2017). 그러나 기존연구는 최적 정책조합의 상황을 정의하고 설계하는 관점, 정책 효과 최대화를 위한 수단선택을 어떻게 할 것인가, 그리고 정책조합의 특성⁸³⁾을 분석하는 방법에 대한 이론적 연구가 주를 이루고 있었으며(Howlett & Rayner, 2007; Kern, Rogge & Howlett, 2019; Rogge & Reichardt, 2016), 상대적으로, 실제 수혜를 받은 대상에 대한 영향을 분석한 실증 연구는 많지 않았다(Greco et al., 2020; Lim, 2019; Radicic & Pugh, 2017).

복수의 정책을 일정 기간에 걸쳐 분석하게 될 경우는 앞서 설명한 정책의 차원에 더 붙어 보다 복잡한 양상이 발생한다. 그러나 공개된 대부분의 실증 연구에서는 이러한 복합정책의 상황을 단순화하거나 일부 차원에 한정하여 분석을 시도하고 있다. 예를 들어, 일부 정책(예. 2개 정책)과 일부 기간(예. 2개 시점)에 대한 관점으로 제한해 개별정책 수혜의 경우와 복수정책 수혜의 경우를 전후 분석으로 비교하는 방식(박정수·김준기, 2018⁸⁴⁾), 여러 기간 동안 다양한 종류의 수혜를 받는 경우를 유사 정책군으로 묶어, 정책군 내 중복의 상황은 동일 정책군 수혜로 통합하고, 한번 수혜 후 지속의 상황은 수혜 여부로 같음하는 방법(박노옥 외, 2016)⁸⁵⁾, 부문 간의 정책복합에 대한 논리를 활용하여 두 부문 간의 정책 상호작용에 대해서 교차분석하되, 복합과 비복합의 총효과만을 비교하는 방법(Greco et al., 2020)⁸⁶⁾ 등을 사용하고 있었다.

한편, 노인복지정책 분야의 복수정책 수혜에 대한 연구는 수혜여부, 수혜정책수, 개별정책효과 분석 같은 방법으로 구성되어왔다. 여러 개의 정책을 동시에 수혜받는 경우에 대한 모형적용은 ① 수혜정책의 개수나 유형과 무관하게 수혜 여부로만 통합 분석하는 방법(김사현, 2012), ② 수혜받은 정책 수를 분석대상으로 보는 방법(안은선·송순만,

83) 일반적으로 알려진 정책조합을 통한 복합정책의 특성은 정합성(consistency), 합치성(congurence), 신뢰도(credibility), 포괄성(comprehensiveness)이다. 정합성은 목표와 수단의 일치 정도를 의미하는 것(유자영·권혁주, 2020)으로, 정책 간의 모순이나 충돌이 없는 상태, 합치성은 정책 간의 시너지와 긍정적인 영향이 있는 상태를 의미한다(Howlett & Rayner, 2007).

84) 중소기업지원정책의 경우 중복수혜율이 높아, 정확한 효과 입증을 위해서는 분석대상 정책 이외의 정책수혜 여부 통제가 필요하다. 2010~2015년 재정지원사업의 수혜를 받은 중소기업의 경우, 2개 이상 사업의 복수수혜율은 40%이다(박노옥·강희우·표한형·이상현, 2016: 53).

85) 방법론상 지속 수혜의 다양성이나 유사 정책군 내의 복합 상황을 반영하지 못하는 한계가 있으며, 결과 해석이 단일수혜 대비 복합수혜 시의 총효과 비교에 그쳐, 상호작용의 해석은 누락되었다.

86) 이 연구에서는 개별정책 수혜상황은 각각의 정책으로 분석한 반면, 복합정책 수혜상황은 정책군 내 정책을 하나 이상 수혜 받은 경우로 정의하였다. 결과적으로 여러 유형의 조합 총효과가 산출되어, 개별정책 효과의 합과 복합정책효과 수치의 비교가 불가, 시너지나 보완 효과 해석에 한계가 있었다.

2017; 이상우, 2017; 정시내, 2012), ③ 개별 정책별 더미변수를 생성하여 단순나열식 복수정책의 효과를 분석하는 방법(김정훈, 2018; 조자영·최재성, 2020) 등이 사용되었다. 그러나 이러한 방법들은 복수정책 수혜에 초점을 맞추고 있어, 상호작용을 위시한 정책복합의 상황에 대한 분석에는 부적합하다.

종합해보면, 복합정책의 평가에 있어서 기존 실증분석 연구들은 다양한 복합정책의 차원을 축소한 모형으로 단순화하여 분석하거나, 복수정책수혜의 상황이 단일정책수혜의 상황과 비교할 때 영향이 커지는지에 대한 실증 수준으로 이루어지고 있었다. 복합정책의 상호작용 상황을 고려한 연구는 보완적 관계에 대한 연구는 일부 존재했으나, 시너지 효과의 정의와 방향, 정도에 대한 해석을 포함한 실증 연구는 부재하였다.

3. 개별 노인복지서비스 사업 설계 및 선행연구의 효과 분석

노인복지서비스는 서비스의 대상 및 지원자격에 근거해 볼 때 크게 ① 소득, 건강 기준에 따른 보편적 서비스군(기초연금, 의료비지원, 물품지원 등), ② 거동이 가능한 노인을 잠정적 대상으로 하는 서비스군(무료급식, 노인일자리, 사회교육 등), 그리고 ③ 거동이 불편한 노인들을 잠정적 대상으로 하는 서비스군(식사배달, 이동도움, 방문간병, 가사도움, 주야간 보호, 장기요양 등)으로 구분해 볼 수 있다.⁸⁷⁾ 본 연구에서는 분석대상 서비스의 가구 단위 조사 한계⁸⁸⁾를 극복하고자, 분석대상을 거동이 가능한 노인으로 한정하여, 보편적 서비스군과 거동이 가능한 노인을 대상으로 하는 서비스군을 중심으로 분석하였다.

분석대상 서비스군은 5개의 사업으로 구성되어 있다.

복합정책으로서의 노인복지서비스 사업을 이해하기 위해 정책목표 유사 여부를 확인하고, 시너지 효과 해석을 위해 개별사업이 공통목표에 작동하는 지원 논리를 식별할 필요가 있다.⁸⁹⁾ 또한 선행연구에서 기 분석한 개별정책 효과와 지원논리, 공통 목표에

87) 이는 정책의 대상 특성에 따라 서비스에 대한 수요가 다르므로, 서로 다른 유형의 서비스군을 차별화하여 제공하고 있음을 의미한다.

88) 한국복지패널에서는 노인복지서비스 이용 여부를 가구단위 수준으로 통합 조사하고 있다. 따라서 가구 내에 여러 명의 노인이 존재하는 경우, 마치 한 개인이 여러 개의 서비스를 동시에 수혜받는 상황으로 잘못 분석할 소지가 있다. 본 연구에서는 개인별 수혜 여부는 식별 불가하더라도, 적어도 거동이 가능한 노인이 방문간병이나 이동도움 등의 서비스 수혜자로 분석되는 상황은 배제하고자, 거동이 불편한 노인을 대상으로 하는 서비스 수혜 가구를 분석 대상에서 제외하였다.

의 영향을 살펴보고자 한다.

〈표 5-2〉 분석대상 정책의 속성 분류

정책명	목표 및 목적		지원논리	수단	해소 문제	수혜자 입장의 체감 혜택
	사업목표	거시목적		전달수단		
기초 연금	노후소득보장	빈곤완화, 노인복지증진	경제적 지원	보조금	빈곤	지원금
의료비 지원	미충족의료 해소 과부담의료지출 해소	건강증진	경제적 지원	민간경상 보조	질병/ 빈곤	무료검진, 비용보전
무료 급식	빈곤노인 식사제공 독거노인 식사제공 => 식품미보장 해소	건강증진	경제적 지원	현물 지급	질병/ 빈곤	식사 제공
노인 일자리	다양한 일자리 및 사회활동 지원	소득보전, 건강한 노후생활영위	경제적 지원 + 사회참여	프로그램 연계급여	빈곤/ 무위/ 고독	기회 제공
사회 교육	계속 교육 욕구 충족 노인 여가 지원 사회참여 기회 확대	삶의 질 향상	사회참여	서비스 제공기관 운영	무위/ 고독	서비스 제공

주1) 정책속성분류 준거항목은 김사랑(2020)을 참고하여 구성함.

주2) 해소 문제는 「노후준비 지원법」 상의 정의⁹⁰⁾를 기준으로 구성함.

주3) 정책속성은 보건복지부(2019a, 2019b)와 보건복지부(2020a, 2020b)를 근거로 저자 작성.

기초연금 제도가 삶의 만족도에 미치는 영향에 대해서는, 제도개혁 이전에 대한 연구(김혜연, 2020)에서는 연금급여의 규모가 충분한 상위 분위의 경우에서만 비수급자에 비해 수급자의 주관적 삶의 만족도가 높은 것으로 분석되었다. 반면 제도개혁이 이루어진 이후에는 전반적인 삶의 만족도에 통계적으로 유의한 효과가 있는 것으로 분석되었다(황인욱·이태진, 2020; Pak, 2020).

정부의 의료비 지원정책의 삶의 만족도에 대한 국내 연구는 찾기 어려웠다. 해외 연구 역시, 의료이용 증가 연구에 비해 상대적으로 많지 않았는데, 미국의 경우 주로 메디케이드의 확대 및 오레곤 건강보험 실험에 대한 분석으로, 의료이용의 증가와 접근성 향상 뿐 아니라 삶의 질 및 행복에도 유의한 효과가 있는 것으로 분석되었다(Baicker et al., 2013; Finkelstein et al., 2012; Flavin, 2018). 반면 일본이나 아일랜드의 무료진료 및 의료비 절감 정책은 의료이용 증가와 개인의 의료비 부담 저감에는 이바지하였으나, 삶의 질에는 통계적으로 유의한 효과를 확인하기 어려웠다(Ma, Nolan &

89) 회계연도 2018~2020년 기준 보건복지부 「세출(지출) 사업별 사업설명자료(일반회계 및 특별회계, 국민건강증진기금)」 자료와 보건복지부에서 발행한 「노인복지서비스」를 주로 활용하였다.

90) 「노후준비 지원법」에서는 노후 문제를 빈곤, 무위, 고독, 질병의 4대고(苦)로 정의하고 있으며, 이를 위한 대책으로 재우, 건강, 여가, 대인관계의 분야별 대안 마련 필요성을 제시하고 있다.

Smith, 2020; Shigeoka, 2014).

노인 대상 무료급식 사업의 성과에 대한 연구는 타 정책에 비해 많지 않은 편이나(조자영·최재성, 2020), 식품불안(food insecurity) 대응사업에 대한 연구가 일부 존재하였다. 식품불안 대응사업의 삶의 질에 관한 지원 논리는 단순히 끼니를 제공하는 것 외에도 영양균형에 관한 관점과 함께 사회심리적 요소가 결합될 때 해석이 가능하다는 연구들은 존재하였다(Gollub & Weddle, 2004; Vailas, Nitzke, Becker & Gast, 1998). 그러나 직접적인 프로그램의 삶의 질 및 행복에의 영향 연구는 찾기 어려웠다.

노인일자리 사업의 주된 목적인 소득 증대효과에 대한 연구는, 이것이 사업의 주된 효과임에도 불구하고 다른 효과에 비해 관련 연구가 많지 않았으며, 연구자에 따라 결과가 상이하였다. 삶의 질 향상과 행복 증진 관점의 효과 연구는 다수 존재하였으나, 단일 시계열 집단 간 차이(김양건, 2019; 서종건·양성욱, 2017; 이소정 외, 2011), 수혜 집단 내의 결과에 대한 해석(고재욱·이동열, 2011; 천재영·최영, 2014), 동일 집단의 사업참여 전후 분석(김수영·이민홍·장수지, 2014)으로 이루어져, 정책의 효과를 판단하기에는 한계가 있었다.

사회교육 서비스의 효과에 대한 실증 연구들은 성공적 노화(강옥주·윤지선, 2019; 김정영·한상훈, 2013), 여가만족도(강옥주·윤지선, 2019), 생활만족도(신용주·구민정, 2010; 안은선·송순만, 2017; 허영주, 2016) 등 상당 부분 존재하였으나, 대부분의 연구가 동일시기 집단 간의 단순 비교(t-test), 사업 참여자만을 대상으로 한 사전사후 분석, 통제변수를 활용한 횡단분석 등을 사용해, 정책의 효과를 판단하기에는 적합하지 않았다. 삶의 질과 사회교육 서비스 수혜는 긍정적 상관관계가 있는 것으로 알려져 있으나(김수영·이민홍·손태홍, 2015; Castro et al., 2007), 사업 참여 여부로 인한 효과 분석 실증연구는 찾아보기 어려웠다.

이상을 종합해보면 분석대상 정책의 개별사업 목표에 대한 연구 결과는 효과가 있거나, 효과가 미미하므로 추가적인 지원이 필요한 것으로 분석하고 있었다. 사회보장제도의 개혁대상에 포함된 일부 정책에서 개혁 후 효과의 향상을 확인할 수 있었다. 반면 삶의 질에 대한 연구는 인과관계를 기반으로 한 개별정책의 효과 분석 연구는 일부 서비스의 경우 부재하였으며, 기초연금은 효과가 유의하였으나, 의료비 지원은 비보험성 사업의 경우 통계적 유의성을 확보하지 못하였다.

〈표 5-3〉 개별정책 효과 분석에 대한 선행연구 결과 종합

구분	기초연금	의료비 지원	무료급식	노인 일자리	사회교육
사업 성과 정의	빈곤 해소, 소득 증대, 가계지출 증가	의료접근성 확대 만성질환 이환율	식품 보장, 영양 상태, 신체 건강	소득 증대, 건강 증진, 사회적관계 강화	성공적 노화, 여가 만족
사업 성과 연구 결과	(+), 미충분 개혁 후 (+)	(+), 미충분	(+)	(+)/(·)	N/A
삶의 질, 삶의 만족도 관련 성과 연구 결과	(+), 미충분 개혁 효과 (+)	건강보험(+)/ 무료진료, 절감(·)	N/A	N/A	N/A

주) (+): 통계적으로 유의한 정적 효과, (-): 통계적으로 유의한 부정 효과, (·): 통계적 유의성 미확보

제 2 절 연구 설계

1. 연구 자료와 가설

분석 데이터는 한국복지패널 2~14차(2006~2018년 대상) 조사이다. 인구센서스 90% 자료로부터 총 7,000가구를 추출하여 층화 이중추출법을 이용, 선정한 가구패널로, 지역적으로는 ‘제주도’, 가구유형으로는 ‘농어가’를 포함, 전국적인 대표성을 지니고 있다. 표본추출 시 중위소득의 60%(OECD기준 상대적 빈곤선)를 기준으로 한 저소득층에 표본의 50%를 할당하였고, 세부 소득 및 공적·사적 이전, 복지 항목을 조사, 복지정책 연구 활용에 적합하다. 본 연구에서는 주요 분석대상 변수가 조사된 2007년 조사(2차)에서 2019년 조사(14차)까지 13년간의 자료를 활용, 각 시점별 65세 이상 노인을 대상으로 분석하였다(패널수 6,721명, 총관측치 41,746건, 불완전패널(unbalanced panel)).

〈표 5-4〉 연도별 분석대상 표본 수

(단위 :건)

조사년도	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	Total
조사대상	3,584	3,689	3,752	3,714	3,614	5,025	5,034	4,935	4,921	4,838	4,740	4,731	4,633	57,210
분석대상	2,803	2,930	2,944	2,932	2,699	2,824	3,801	3,731	3,665	3,585	3,347	3,347	3,138	41,746

주1) 각 년차별 표본은 목록별 처리방법(listwise deletion)으로 분석대상 변수 결측치를 제외하였음.

주2) 각 년도별 65세 이상을 대상으로 통합하면, 총 관측수 57,210건이 집계됨. 그 중 종속변수인 전반적인 생활만족도 미응답 24건을 포함한 결측치 3,783건(6.61%), 제외정책 수혜 본인 6,443건(11.26%), 경쟁정책 수혜 제외 997건(1.74%)과 제외 정책 수혜가구원 2,969건(5.19%), 본 연구의 복수 종속변수인 우울, 자아존중감, 자살생각 결측치 1,272건(2.22%)을 배제함(부록 9)〈표 부록 9-1〉 참조.

〈표 5-4〉는 한국복지패널의 연차별 65세 이상 조사대상의 노인과, 그 중 결측치와 거동가능하지 않은 노인을 대상으로 하는 정책 수혜가구를 제외한 노인의 표본수이다.

분석대상 노인들은 대부분 하나의 사업수혜만을 받는 것은 아니다. 〈표 5-5〉는 분석대상 노인들의 정책 중복수혜 정도를 가늠하기 위한 2개 정책 중복수혜 현황 통계이다.

전체 정책통합 총 수혜율은 79.3%였으나, 그 중 63.2%(전체 표본의 50.1%)가 중복수혜였다. 기초연금 수급자의 경우 의료비지원 사업의 중복 수혜율이 71.6%로 가장 높았다. 무료급식은 79.8%가 기초연금을, 83.1%가 의료비 지원을, 노인일자리 사업의 경우 대부분이 기초연금(90.1%)과 의료비지원(82.7%)을 중복수혜받고 있었다. 이러한 현황은 개별정책수혜의 관점 만으로 분석 대상을 분류할 경우 복합정책의 효과를 개별 정책 효과로 과다 추정, 현실을 매우 왜곡하는 결과가 나올 수 있음을 시사한다.

〈표 5-5〉 분석대상 사업 간 중복 수혜 현황 (예: 2개 사업)

사업명	부가수혜 비율 (%)					중복수혜율 (%)	빈도수 (명)	총수혜율 (%)	
	기초연금	의료비지원	무료급식	노인일자리	사회교육				
기준 사업	기초연금	-	71.6	16.3	9.3	4.5	75.4	26,045	62.4
	의료비지원	73.9	-	17.5	8.8	6.4	78.8	25,250	60.5
	무료급식	79.8	83.1	-	10.3	14.5	95.2	5,326	12.8
	노인일자리	90.1	82.7	20.3	-	9.7	96.1	2,685	6.4
	사회교육	64.8	88.5	42.3	14.3	-	95.0	1,824	4.4

주1) 전체 분석대상 표본 중 좌측 기준사업을 수혜 받는 인원을 기준으로 각 정책별 부가수혜비율을 산출함.

주2) 빈도수는 분석대상기간 총 누적인원을 의미함.

본 연구는 개별정책과 복합정책이 노인의 생활만족도에 미치는 효과를 종합적으로 분석하기 위해 다음과 같은 연구가설을 제시하였다.

가설 1. 개별정책의 수혜는 노인의 생활만족도에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 모든 개별 노인복지정책은 노인 삶의 전반적인 만족도를 증가시키는 방향의 영향이 있을 것이다.

가설 2. 복수정책 수혜는 단수정책 수혜보다 종속변수에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 수혜정책 수가 많을수록 종속변수에 미치는 영향이 클 것이다.

가설 2-2. 수혜정책 수에 따른 효과는 선형으로 증가할 것이다.

가설 3. 복합정책의 수혜시 개별 정책간의 시너지 효과가 있을 것이다.

가설 3-1. 노인의 삶의 질에 영향을 미치는 유사 지원논리를 가지고 있는 서비스간의 복합수혜는 시너지 효과를 가질 것이다.

가설 3-2. 지원논리가 다른 서비스 간 복합수혜의 경우, 종속변수에 미치는 영향의 방향이 같으므로, 궁극적으로 시너지 효과를 가져올 것이다.

가설 3-3. '수혜받는 정책의 수'보다 '어떤 정책과의 조합인지'가 더 중요할 것이다.

위의 연구 가설에 대한 증명은 다음과 같은 3단계의 과정을 거쳐 진행하였다.

1단계는 기존의 연구들에서 사용하는 복수정책 수혜의 상황에서 다른 정책 영향을 통제할, 개별정책별 효과를 분석하였다. 통제변수 없이 정책변수가 종속변수에 미치는 영향 분석 후, 선행연구를 통해 종속변수의 영향변수로 알려진 인구 및 사회적 특성과 사회보험, 지역변수, 연도 더미를 선정하여 분석대상 정책 이외의 특성을 통제하였다.

2단계로는 수혜정책의 수에 따른 정책효과의 차이를 확인하였다. 이를 위해 ① 수혜 받는 정책 수별로 그룹 더미를 구성한 모형과, ② 수혜정책수를 연속형 변수로 구성한 모형의 두 가지 모형을 구성하여, 변수 특성에 따른 분석방식의 차이를 활용하였다. 첫 번째 모형의 분석 결과는 참조집단으로 아무 정책도 수혜 받지 못한 관측치를 기준으로 상대적 정책효과를 분석, 수혜정책 수에 따른 효과의 양상을 확인하기 위해서, 두 번째 모형의 경우는 정책 1개의 추가 수혜 시 발생하는 한계 효과의 크기와 유의성을 판단하기 위함이다.

3단계, 정책의 복합유형에 따른 시너지효과를 분석하였다. 수혜 정책의 수가 늘어나면 총효과가 증가하나, 어떠한 정책의 조합인가에 따라 정도가 다를 수 있음을 확인하고, 정책의 조합 유형에 따라 어떤 양상의 시너지 효과를 내는지를 분석하고자 하였다.

2. 연구 모형

가. 패널 로짓 이원 고정효과 모형

복합정책의 효과 계량을 위한 모형으로 본 연구에서는 로짓 이원 고정효과 모형을 활용하였다. 고정효과 모형은 동일한 개체별 공통분(평균치)을 제외하고 종속변수의 변화분에 대한 개별변수 변화분의 영향을 분석하는 방법론으로, 주로 개별사례 안에서의 독립변수의 변화에 초점을 맞추는 분석에 적절하다. 패널 간의 비관측 이질성과 독립변수의 내생성을 모두 고려할 수 있는 장점이 있다(김철주, 2016).

$$y_{it} = \begin{cases} 1, & y_{it}^* > 0 \text{인 경우} \\ 0, & y_{it}^* \leq 0 \text{인 경우} \end{cases}$$
$$y_{it}^* = \alpha + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{kit} + \gamma z_{it} + u_i + v_t + e_{it} \quad \dots \text{식 (1)}$$

$$y_{it}^* = (\alpha + u_i) + \beta x_{it} + \gamma z_{it} + v_t + e_{it} \quad \dots \text{식 (2)}$$

(y_{it} : 전반적인 삶의 만족여부, x_{it} : 정책 외의 통제변수, z_{it} : 정책복합수혜유형
 u_i : 개인수준의 고정요인, v_t : 시간더미, $(\alpha + u_i)$: 개인고정 절편, k : 개별통제요인)

모형의 선택은 다음과 같은 세 가지 사유에 근거하였다. 첫째, 본 연구의 주요 관심사인 종속변수인 삶의 만족도는 가치관, 사고방식, 기질적 성향 등 개인의 비관측 이질성에 영향을 받는다. 본 연구에서는 이러한 개인 특성은 시간에 따라 쉽게 변하지 않고, 종속변수의 삶의 만족도에는 지속적인 영향을 미치는 요인이라고 보았다. 따라서 이러한 비관측 이질성을 통제할 수 있는 고정효과 모형을 사용하는 것이 적합하다고 판단하였다. 둘째, 독립변수의 개체 내 변이와 개체 간 변이의 차이가 크지 않았다. 만약 개체 내 변이가 개체 간 변이에 비해 현저하게 작다면, 개체 내 변이에 초점을 맞춘 고정효과모형이 적합하지 않을 수 있다. 기술통계 분석 결과(부록 6)의 <표 부록 6-1> 참조, 개체 내 변이가 현저히 작다고 보기 어려워, 고정효과모형을 사용하는 데에 문제가 없다고 판단하였다. 셋째, 본 연구의 설계는 3단계의 분석모형 간 결과 비교로 논리적 단계가 구성되어 있다. 이러한 모형 간 분석결과의 비교는 비교하고자 하는 설정(여기서는 정책변수 구성) 이외의 모든 부분이 동일해야 가능하다. 1, 2단계 분석에서 Hausman test 결과⁹¹⁾, 통계적으로도 고정효과모형을 쓰는 것이 적합한 것으로 분석되어, 연구의 전 단계에서 고정효과모형을 사용하였다.

개체 특성인 개인 수준의 고정 외에, 시기에 따른 외생적 요소가 종속변수인 삶의 만족도에 미치는 영향을 통제하고, 시간에 따른 변화와 연령효과를 분리하기 위해 연도별 더미를 시간 고정변수로 활용하였다.

패널로짓분석의 결과 해석은 ‘승산비(odds ratio)’를 활용하는 경우가 많다. 그러나 이는 독립변수인 그룹 간의 상대적인 효과 크기 비를 보여주는 것으로, 종속변수에 대한 직접적 해석은 아니다. 승산비 대신 활용되는 ‘평균 한계효과’는 분석대상 기간이 고정된 경우 incidental parameters problem에 의해 계산이 쉽지 않은 경우가 존재하

91) Hausman test 결과, 검정통계량의 p값 모두 0.01이하로, 1%의 유의수준에서 귀무가설이 기각되어, 고정효과모형과 확률효과모형 분석의 체계적인 계수 차이가 존재하는 것으로 분석되었다.
 (정책 더미 모형(FE vs RE): Prob>chi2 = 0.0000, chi2(37)=624.37.
 수해정책수 더미 모형(FE vs RE): Prob>chi2 = 0.0000, chi2(36)=662.82.
 수해정책수 연속 모형(FE vs RE): Prob>chi2 = 0.0000, chi2(33)=746.34.)

며(Kitazawa, 2012), ‘조건부 한계효과’는 특정 독립변수들의 값을 적용한 한계효과로, 전체적인 모형의 대표 결과로 활용하기는 부적합하다(Silva & Kemp, 2016). 따라서 본 연구에서는 이항 종속변수를 가진 로짓모형의 경우, 종속변수에 대한 영향으로 직접적인 해석 가능한 “평균 준탄력성(average semi-elasticity)”을 활용하였다.

준탄력성의 경제학적 정의는, 독립변수의 1단위 변화에 따른 종속변수의 백분율 변화값(percentage change)으로, 종속변수가 범주형인 모형에서 독립변수의 평균적 효과를 분석할 때 활용된다(Schmidheiny & Brülhart, 2011). 로짓모형에서의 종속변수는 확률이므로, “다른 변수가 고정일 때, 아무 정책도 수혜받지 않은 상황에서 특정 복합정책의 수혜를 받을 경우 생활만족 확률을 몇 %p 변화시키는가”로 해석할 수 있다(Frempong, Kitzmüller & Stadelmann, 2021)(추정 수식은 <부록 8>참조).

복합정책의 코딩은 기존의 연구에서 활용하고 있는 교호항(interaction term)을 활용하는 방식과 각 정책조합에 따른 더미변수를 구성하여 추정하는 두 가지 방법이 있다. 전자는 정책 수(n개)가 늘어날수록 조합의 경우의 수(2^n 개)가 늘어나, 각 정책간의 교호항을 모두 추정해야 한다. 또한, 추정 후 총효과의 계산 및 해석 과정이 복잡해, 3개 이상의 정책에서는 일반적으로 잘 활용하지 않는다. 따라서, 본 논문에서는 분석대상 정책 수 만큼 자릿수를 가진 코드 생성 후, 각 정책의 수혜 여부를 0과 1로 코딩하여 해당 정책의 자릿수에 부여하는 ‘정책조합 유형별 코드 부여 방식’⁹²⁾을 사용하였다.

나. 시너지 효과 분석 지표

복합정책의 시너지효과 분석 방법은 여러 분야의 관련 연구에서 방법론을 차용하여, 개별정책 효과를 합한 총효과(sum of individual policy effects)와 통합된 효과(merged effect)의 비교 방법에 따라 ① 정책효과 차(gap), ② 정책효과 비(ratio), ③ 추가효과의 비율(proportion of additional effect)의 세 가지 지표로 구성하였다.

첫 번째, 정책효과 차이를 이용하는 방법은, 복합정책의 효과와 개별정책 효과의 총

92) 5개의 정책조합을 코딩하는 경우, 정책조합별로 00000~11111의 다섯 자릿수 코딩이 더미로 생성된다(예. 두 번째, 네 번째 정책의 수혜를 동시에 받는 경우: 더미코드 '01010').

이 방법은 기존의 정책수혜 개수에 따른 교호항의 계산 없이 정책복합조합별 총 효과를 바로 알 수 있어, 계산 및 해석이 쉽고, 변수명을 통해 어떤 정책의 조합인지 직관적으로 식별가능한 장점이 있다(총 조합 유형, 정책조합별 표본수와 정책별 자리 수 정의는 <부록 7>×표 부록 7-1) 참조).

합의 차이를 구하는 방법이다(Knol et al., 2011: 434; Yoon et al, 2009: 11026). 본 연구에서는 이를 다른 지표와 구분하기 위해 “시너지(Synergy using Gap: SG)”로 표기하였다. 복합정책의 총효과와 개별정책들의 효과 합의 차이가 0보다 큰 경우 긍정적 시너지, 0보다 작은 경우 부정적 시너지이다. 이 방식은 효과의 유무 및 방향, 종속 변수에 대한 영향 크기의 해석은 가능하나, 기존 효과에 견주어 어느 정도 규모인지는 파악하기 어렵다.

$$Synergy(SG) = Effect_{merged} - (Effect_A + Effect_B + Effect_C) \quad \dots \text{식 (3)}$$

두 번째, 정책효과 비를 활용하는 “시너지 지수(Synergy Index: SI)”는 복합정책의 총효과를 개별정책효과들의 합으로 나누는 개념이다(Knol et al., 2012: 434; Rothman, 1974). 크기의 기준점(절대값)은 1이며, 절대값이 1보다 큰 경우(시너지 효과와 개별정책의 효과합의 방향이 같은 경우는) 복합 효과의 크기가 더 크며, 1보다 작은 경우(시너지 효과와 개별정책의 효과합의 방향이 반대인 경우는) 개별효과들의 합보다 총효과가 작다.

$$Synergy\ Index(SI) = Effect_{merged} / (Effect_A + Effect_B + Effect_C) \quad \dots \text{식 (4)}$$

세 번째, 추가적으로 발생한 효과의 규모를 판단하고자, 시너지 효과를 총효과로 나누는 값(총효과 기여비, Attributable Proportion: AP)을 차용하였다(VanderWeele & Knol, 2014: 40). 복합정책 수혜로 인해 추가적으로 발생한 시너지가 총효과 중 어느 정도 비중을 차지하는지 판단하는 지표로, 앞선 기준들과 함께 활용 시 입체적인 판단이 가능하다.

$$Attributable\ Proportion(AP) = Synergy / Effect_{Merged} \quad \dots \text{식 (5)}$$

다. 복합정책 효과의 해석 방식

복합정책의 시너지 효과 해석은 통계적으로 유의한 정책만의 조합 뿐 아니라, 통합 효과의 통계적 유의성이 확보된 경우에도 해석의 여지가 있다.

시너지 효과의 해석 방식은 크게 정책의 조합을 구성하는 개별정책의 효과를 기반으로 해석하는 방식과, 통계적 유의성을 확보한 복합정책에 정책이 추가됨에 따른 부가효

과 해석 방식의 두 가지 방식으로 나누어 볼 수 있다.

첫 번째, 개별정책의 효과를 기준으로 해석하기 위해서는 다음과 같은 과정을 통해 앞서 제시한 세 가지 분석 지표를 도출하였다. 먼저, 추정된 총효과와 정책복합유형을 구성하고 있는 개별정책들의 효과 합의 차이(SG)를 계수간 선형결합 연산을 통해 구하고, 이를 기반으로 시너지 지표(SI)와 시너지 기여비(AP)를 계산하였다. 이 과정에서 통계적 검정을 통해 유의수준과 오차범위를 확인하였다.

상호작용 효과는 총효과와 시너지 효과가 통계적으로 유의할 경우, 원하는 정책의 방향과 시너지 효과의 방향에 따라 해석할 수 있다. 원하는 정책 효과의 방향과 시너지의 방향이 같을 경우는 긍정적 시너지로, 부호가 반대인 경우는 부정적 시너지 효과로 해석한다.⁹³⁾

2개의 개별정책이 복합된 경우를 예시했지만, 3개 이상의 정책이 결합된 경우의 해석은 좀 더 복잡해질 수 있다. 이 경우 ‘추가적인 수혜 정책 간의 시너지효과 비교방식’을 사용할 수 있는데, 통계적으로 유의미한 효과가 있는 복합정책군(‘A+B+C’)에 추가적인 각각의 정책 수혜(‘D’, ‘F’, ‘G’)로 인해 통계적으로 유의한 복합효과가 있을 경우, 추가정책에 따른 부가적 효과 크기를 상호 비교하는 방식이다. 각 복합유형별로 계산된 시너지에서 동일한 기준정책군의 복합효과를 뺀 나머지 부분을 추가 정책(군)이 기여하는 부분(정책효과+시너지)으로 보고, 정책(군)간 상대적 크기를 비교한다.

3. 변수의 조작적 정의와 기술통계

노인복지정책의 궁극적인 목표는 건강하고 안전한 노후 생활을 통한 노인의 삶의 질 향상과 행복 증진에 있으므로, 종속변수를 삶의 질을 대표하는 지표인 ‘전반적인 생활실태 만족도’로 선정하였다. 전반적인 생활실태 만족도의 경우 리커트 5점 척도로 조사되나,⁹⁴⁾ 서열형 로짓 모형으로 분석할 경우, 전 구간에 걸친 종합적 결과 도출 및 정책적 해석이 난해하다.⁹⁵⁾ 따라서 평균값⁹⁶⁾을 활용하여 이항(binary)으로 구성, 시사점

93) 개별정책 간의 효과 방향이 다를 경우는 긍정적 시너지나 부정적 시너지 효과의 해석 보다, 정책 간의 역할에 따라 보완적 효과로 해석하는 것이 바람직하다.

94) 측정 문항: “건강, 가족의 수입, 주거환경, 가족관계, 직업, 사회적 친분관계, 여가생활을 모두 고려할 때 귀하는 전반적으로 생활에 얼마나 만족하고 계십니까?”

95) 서열형 로짓모형으로 분석할 경우의 장점은 조사 시 생성된 다양한 변이 정보가 모두 활용되는 점이다. 그러나, 분석 시 전제하는 ‘개별 독립변수의 범주별 동일 영향’ 가정은 범주별 관측 대상의 비관측 이질성

도출이 용이하도록 하였다.

〈표 5-6〉 변수의 조작적 정의

구분	변수명		변수 정의
종속변수	전반적인 생활실태 만족 여부(이항)		0 = 불만족, 1 = 만족
독립변수	정책 변수	(정책1) 기초연금	0=미이용, 1=이용
		(정책2) 의료비 지원	0=미이용, 1=이용
		(정책3) 무료급식	0=미이용, 1=이용
(정책8) 노인일자리		0=미이용, 1=이용	
(정책9) 사회교육서비스		0=미이용, 1=이용	
정책 수	수해정책 수	0~5개 (연속변수)	
정책 유형	정책조합	각 정책의 이용여부를 0 혹은 1로 코딩한 5자리수 조합 (참조그룹: 아무 정책도 수혜받지 않은 그룹, 정책코드 0)	
통제변수	인구 변수	성별	1=남성, 0=여성
		연령	만 나이 (연속변수)
		혼인상태	0=배우자 없음, 1=있음
		교육수준	교육받은 연수
	소득 및 자산	경제활동참여 여부	0=미참여, 1=참여
		주거형태	1=자가, 0=차가
	정책 변수	가구규모	ln(연평균 가구원수로 균등화한 가처분소득) (연속변수)
		국민기초생활보장 수급액	ln(연평균 가구원수로 균등화한 수급 금액) (연속변수)
국민연금 수급액			
특수지역연금 수급액			
건강 변수	보훈연금 수급액	0 = 건강하지 않음, 1 = 건강함 0 = 2회 이하, 1 = 3회 이상	
	주관적 건강상태		
관계 변수	입원횟수	0=불만족, 1=만족 0=불만족, 1=만족	
	사회적관계 만족도		
지역변수	가족관계 만족도	1=특별시, 2=광역시, 3=시, 4=군, 5=도농통합시 (참조그룹: 3.시)	
시간 변수	지역 수준		2007~2019년 (참조그룹: 2014년)
	연도 더미		

주1) 정책조합별 코드 및 자릿수는 〈부록 6〉의 〈표 부록 6-2〉 표주 참조.

주2) 정책번호는 한국복지패널의 노인가구의 복지서비스 이용 조사 순으로, 분석대상기간 동안 활용을 평균 2% 이상의 정책을 대상으로 부여한 번호임.

주요 독립변수인 정책변수는 개별정책 분석의 경우 수혜여부를 더미 변수로, 복수정책수혜상황은 연속형 변수인 총 수혜정책수와 수혜정책수별 그룹더미로 구성하였다.

으로 인해 일반적으로 만족시키기 상당히 어려운 강한 가정이다. 대안으로 활용되는 일반화 서열형 로짓 모형의 경우는, 범주별 영향을 분리하여 추정하기 때문에 관심 구간에 대한 영향력 파악에는 유용하나, 전 범주를 아우르는 종합지표 산출에는 별도의 계산이 필요하다. 이 과정에서 확률분포 정보가 손실되어 전체 집단을 대상으로 한 정책조합별 결과 도출에는 부적합하다. 본 연구는 구간별 대상 보다 종합적인 복합정책 조합별 총 대상 효과를 비교하는데 목적이 있으므로, 평균값을 기준으로 이항 종속변수로 구성, 정책조합별 만족률에의 총 영향 해석이 가능하도록 변환하였다.

96) 서열형 리커트 형으로 구성된 항목은 “매우불만족, 불만족, 보통, 만족, 매우만족”의 항목으로 구성되어, 만족 여부로 구성할 경우 “보통” 항목을 어느 쪽에 포함시키는가에 따라 결과값이 달라진다. 본 연구에서는 평균이 3점 이상인 경우는 만족으로, 3점 이하인 경우는 불만족에 포함하였다.

복합정책수혜유형은 정책조합유형별 코드를 생성, 그룹더미로 구성하였다.

통제변수는 인구사회적 변수로 나이, 성별, 혼인상태, 교육수준, 가구 규모를, 건강 관련 변수로 주관적 건강상태, 외래진료 횟수, 경제변수로 자가소유 여부, 경제활동 참여 여부, 균등화 가구가처분소득을, 관계 변수로 사회적 관계 만족도, 가족관계 만족도를 사용하였다.

또한 노인만을 대상으로 하는 사회복지서비스의 형태가 아닌 공적연금(국민연금, 특수직연금, 보훈연금)과 일반적인 저소득층을 대상으로 하는 국민기초생활보장제도의 영향을 배제하기 위해, 이들 제도의 균등화 수급 금액을 통제하였다.

〈표 5-7〉은 분석대상기간별 정책 수혜여부에 대한 기술통계이다. 생활실태 만족 항목에 응답자의 약 50%가 만족한다고 응답하였다. 종속변수에서 예외적인 사건 비율이 높지 않고, 항목별 응답간 편차가 크지 않아, 로짓분석 사용에 문제가 없다 판단하였다.

〈표 5-7〉 분석 활용 변수 : 빈도 및 기술통계 분석

(단위 :%, 천원)

변수명	빈도 분석 (N=41,746, n=6,721)				교차분석(χ^2)	
	평균	표준편차	최소값	최대값		
종속변수	생활실태 만족 여부	0.50	0.50	0	1	-
	생활실태만족도(5점)	3.42	0.67	1	5	-
인구 변수	성별	0.40	0.49	0	1	68.75***
	연령(세)	74.72	6.04	66	112	-
	혼인상태	0.43	0.49	0	1	217.11***
	가구원수(명)	2.11	1.09	1	9	-
건강 변수	주관적 건강상태(5점)	2.81	0.89	1	5	-
	입원횟수(회)	0.24	0.67	0	20	-
	주관적 건강 여부	0.58	0.49	0	1	2481.77***
소득 및 자산	3회이상 반복 입원 여부	0.01	0.11	0	1	159.91***
	가구차치분소득 [†]	14,700	15,100	-143,000	2,020,000	-
	자가소유 여부	0.73	0.45	0	1	475.04***
	근로여부	0.69	0.46	0	1	236.03***
통제 변수	교육수준(년)	6.48	4.56	0	20	-
	가족관계 만족 여부	0.96	0.21	0	1	1234.60***
	사회적관계 만족 여부	0.95	0.23	0	1	1735.85***
	가족관계만족도(5점)	3.80	0.65	1	5	-
정책 변수	사회적관계만족도(5점)	3.68	0.68	1	5	-
	국민기초생활보장 수급액 [†]	93	557	0	9,155	-
	국민연금 수급액 [†]	538	1,153	0	28,200	-
	특수지역연금 수급액 [†]	807	3,867	0	43,200	-
	보훈연금 수급액 [†]	195	1,474	0	38,200	-
	국민기초생활보장수급 여부	0.04	0.18	0	1	287.54***
	국민연금 수급 여부	0.45	0.50	0	1	75.68***
지역 변수	특수지역연금 수급 여부	0.25	0.43	0	1	398.53***
	보훈연금 수급 여부	0.23	0.42	0	1	940.09***
	특별시 거주 여부	0.13	0.34	0	1	5.82**
	광역시 거주 여부	0.22	0.41	0	1	2.43
	시지역 거주 여부	0.31	0.46	0	1	13.59***
독립변수	군지역 거주 여부	0.29	0.46	0	1	30.38***
	도농통합시 거주 여부	0.04	0.20	0	1	9.92***
	수혜 정책수(개)	1.46	1.03	0	5	-
	5개 수혜정책조합	-	-	-	-	-
	(정책1) 기초연금 수혜	0.62	0.48	0	1	280.47***
	(정책2) 의료비 수혜여	0.60	0.49	0	1	344.85***
	(정책3) 무료급식 수혜	0.13	0.33	0	1	101.15***
	(정책8) 노인일자리 수혜	0.06	0.25	0	1	36.50***
	(정책9) 사회교육서비스 수혜	0.04	0.20	0	1	294.91***

주1) ***는 p<0.01, **는 p<0.05, *는 p<0.1를 의미함.

주2) †표시된 변수(소득 및 연금, 보조금 관련 변수)는 OECD에서 제안한 제곱근지수 방법으로 가구원수에 따라 균등화한 금액임. 분석 시에는 자연로그를 취한 값을 사용함.

주3) 교차분석은 명목형 변수에 한하여, 각 변수별 그룹 간에 종속변수 분포의 차이가 있는지를 검증함.

제 3 절 분석 결과

1. 수혜정책에 따른 효과: 개별정책, 복수정책

기존의 연구에서 활용되는 분석방식인 개별정책별 더미 코딩과 복수정책 효과 분석 방식(수혜정책수의 연속형 코딩, 더미 코딩) 분석 결과는 <표 5-8>과 같다. 회귀계수 크기는 평균 준탄력성의 관점에서 독립변수 한 단위 변화에 따른 종속변수의 백분율 변화 크기(%p)이다.

가. 개별 정책의 효과

첫 번째 가설인 개별정책의 효과 여부를 검증하기 위해, 개별정책별 더미코딩을 통해 효과를 분석하였다(<표 5-8>의 모형(1)-1, (1)-2). 해석상 주의점은, 이 모형에서의 분석결과는 개별정책의 총효과를 분석하는 방식으로, 다른 정책이 고정되었다고 가정할 경우 개인의 특정 정책의 수혜 여부에 따라 삶의 만족도가 얼마나 달라지는지로 해석할 수 있으며, 복합으로 인한 추가효과가 개별정책별 효과에 나누어 포함되어 있으므로, 단순히 개별정책의 효과로 해석하기에는 무리가 있다.

통제변수를 포함하지 않은 기본모형(모형(1)-1)에서는 아무 서비스의 지원도 받지 않은 상황에 비해 노인일자리(21.2%p), 사회교육(14.5%p), 무료급식(14.1%p), 의료비 지원(10.7%p), 기초연금(10.1%p) 순으로, 5개 서비스 모두 삶의 만족도를 높이는 것으로 나타났다. 반면, 개인의 특성과 지역, 시간 고정효과를 통제한 모형(모형(1)-2)에서는 사회교육(13.0%p), 노인일자리(11.0%p), 무료급식(7.1%p)의 순으로, 기본모형에 비해 통계적으로 유의한 효과를 가진 서비스 수와 효과 크기 모두 줄어든 것으로 관찰되었다.

결과적으로 개별 정책별 효과를 코딩한 모형을 활용한 분석 결과, 모든 개별 정책이 평균적으로 전반적인 삶의 만족도 증진에 기여하는 것은 아니었다(가설 1-1 기각). 일부 서비스는 생활실태 만족도에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치고 있었으나, 영향이 통계적으로 유의하지 않은 정책도 존재하는 것으로 분석되었다.

〈표 5-8〉 수혜정책에 따른 분석결과 (평균준단력성)

변수명	개별정책 모형		수혜정책수 모형	
	(1)-1 기본모형	(1)-2 통제모형	(2) 연속형 코딩 모형	(3) 더미코딩 모형
연령		0.083	0.069	0.068
혼인상태		0.039*	0.037*	0.034*
가구원수		-0.154***	-0.155***	-0.153***
가구원수 ²		0.024***	0.024***	0.024***
주관적 건강상태		0.150***	0.150***	0.150***
입원횟수		-0.127*	-0.125*	-0.125*
가구가처분소득 [†]		0.010	0.010	0.010
자가소유 여부		0.043	0.043	0.044
소득근로여부		-0.090***	-0.102***	-0.092***
교육수준		0.007	0.004	0.007
교육수준 ²		-0.000	-0.000	-0.000
가족관계 만족도		0.922***	0.921***	0.923***
사회적관계 만족도		1.192***	1.195***	1.193***
국민기초생활보장 수급액 [†]		0.000	-0.001	-0.000
국민연금 수급액 [†]		0.007**	0.007**	0.007**
직역연금 수급액 [†]		-0.000	0.000	0.001
보훈연금 수급액 [†]		0.013*	0.014**	0.014**
(지역) 특별시		-0.144	-0.149	-0.145
(지역) 광역시		0.085	0.089	0.084
(지역) 군지역		-0.141*	-0.146*	-0.143*
(지역) 도농통합도시		0.316	0.315	0.321
(정책1) 기초연금	0.101***	-0.042		
(정책2) 의료비	0.107***	-0.021		
(정책3) 무료급식	0.141***	0.071***		
(정책8) 노인일자리	0.212***	0.110***		
(정책9) 사회교육	0.145***	0.130***		
(수혜정책수) 연속형			0.032***	
(수혜정책수) 1개				-0.073**
(수혜정책수) 2개				-0.053
(수혜정책수) 3개				-0.002
(수혜정책수) 4개				0.198***
(수혜정책수) 5개				0.463***
연도별 시간더미 통제여부	×	○	○	○
관측 수(건)	34,291	34,291	34,291	34,291
패널 수(명)	4,446	4,446	4,446	4,446
df	5	38	34	38
AIC	29,130	20,802	20,887	20,862
BIC	29,172	21,122	21,174	21,183
-2LL	29,120	20,726	20,819	20,786
Pseudo R ²	0.011	0.296	0.296	0.295

주1) ***는 p<0.01, **는 p<0.05, *는 p<0.1를 의미함.

주2) † 표시된 금액은 가구원수로 균등화한 금액에 자연로그를 취한 값임.

주3) 결과값은 소수점 셋째자리에서 반올림하였음.

주4) 개체 간의 변이가 제거된 결과이므로, 개별 통제변수의 통계적 유의성을 논하는 것은 개체 내 변이 국한하는 것이 바람직함.

나. 수혜정책 수에 따른 복수정책 효과

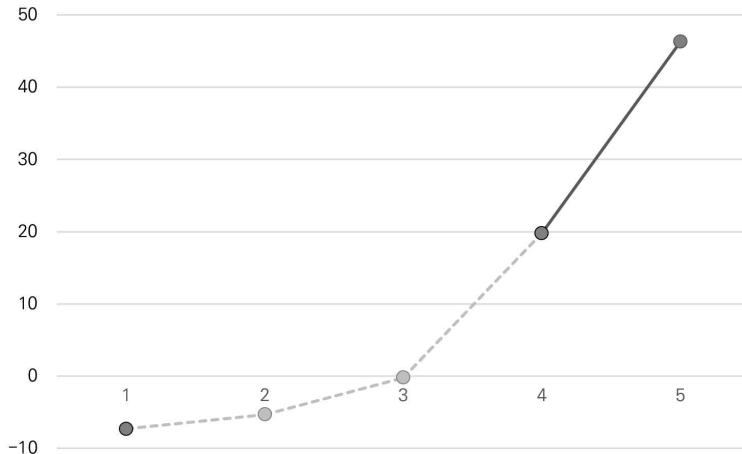
본 논문의 두 번째 연구가설인 ‘여러 가지 정책의 수혜를 받는다고 반드시 효과가 더 클 것인가’에 대한 검증을 위해, 수혜 정책 수에 따른 정책효과를 분석하였다.

분석 결과, 평균적으로는 수혜정책수가 많을수록 전반적인 생활실태 만족도에 미치는 긍정적인 효과가 커지는 것으로 나타났다. 수혜정책수를 연속변수로 코딩한 모형(〈표 5-8〉 모형(2))의 경우, 수혜정책 수 1개의 증가에 따른 생활실태 만족확률이 평균적으로 3.2%p 증가하는 것으로 나타났다(가설 2-1 일부 채택). 그러나 수혜정책수를 더미화한 모형(〈표 5-8〉 모형(3))에서는 수혜정책수가 통계적으로 유의하지 않은 구간이 관찰되어, 수혜정책수의 증가에 따른 평균준탄력성의 순증적 성향을 확인하기는 어려웠다(그림 5-2 참조).

결과적으로 수혜정책 수에 따른 복수정책 효과에 대한 가설은, 평균적으로는 수혜정책 수가 늘어날수록 생활실태에 만족할 확률이 증가하는 것으로 보이나, 수혜정책수가 적은 일부 경우에는 만족확률의 증가가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 확인되어, 기각되었다.

[그림 5-3] 복합정책의 수혜 정책 수에 따른 효과 추이

(단위 :%p, 수혜정책수)



주1) 개인의 아무 정책도 수혜받지 못하는 상황을 참조집단으로 한 평균준탄력성을 기준으로 작성함.

주2) 통계적으로 유의하지 않은 경우는 점선/열은 음영, 통계적으로 유의한 경우 실선/짙은 음영으로 표기.

수혜정책 수의 증가에 따른 효과 순증의 가설을 만족하지 못한 일반적인 이유에 대

해서는 다음과 같은 합리적 유추가 가능하다. 첫째, 개별정책별로 생활만족도에 미치는 작용이 다르기 때문이다. 같은 2개 정책 수혜의 경우에도 다양한 정책조합이 발생하는데, 어떤 정책 간의 조합인가에 따라 효과의 크기가 달라지므로, 단순히 수혜정책 수에 따라 종속변수에 미치는 영향이 균등하게 증가하지는 않는다. 둘째, 수혜 정책 간의 상호작용이 있을 수 있다.⁹⁷⁾ 예를 들어 개별정책의 영향이 통계적으로 유의하고, 각각 동일한 '1'의 효과가 있다고 해도, 두 개 정책을 동시에 수혜받는 경우, 그 효과가 단순 누적 규모인 '2'가 나온다고 단정할 수 없다. 동일한 개수의 정책수혜를 받는다고 해도, 어떠한 정책 간의 조합인가에 따라 시너지 작용이 다르게 나타날 수 있으며, 이로 인해 '2'보다 큰 효과(긍정적 시너지), 혹은 '2'보다 작은 효과(부정적 시너지)가 나타날 수 있다.

이제까지 살펴본 수혜정책 수에 따른 평균적인 효과 분석은 이러한 추론을 뒷받침하는 복합정책 상황을 반영하지는 않은 결과이다. 수혜정책의 조합에 따라 시너지 양상이 달라질 수 있으므로, 복합 유형에 따른 추가 분석이 필요하다.

2. 수혜정책 조합에 따른 효과: 복합정책 시너지 분석⁹⁸⁾

수혜받고 있는 정책의 수가 같고, 모두 같은 방향의 효과가 있는 정책의 조합이더라도, 어떤 정책과의 조합인가에 따라 시너지의 양상이 다르게 나타날 수 있다. 복합정책의 총효과가 통계적으로 유의한 양의 효과이더라도, 그 크기가 개별 정책의 효과합보다 작은 경우, 결과적으로 정책 간 부정적 시너지(혹은 한계효과 체감)의 상황이 발생한 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 절에서는 정책의 복합유형에 따른 시너지 효과 해석방식을 검증해보고, 이를 활용하여 세 번째 연구 가설을 증명하였다.

시너지 효과 해석의 기준인 개별정책 효과는 비교가 가능하도록 동일 모형에서 추출하였다. 통계적 유의성과 분석결과의 타당성을 확보하기 위해서는 정책조합 유형별로 일정 규모 이상의 표본을 확보해야하므로, 본 연구에서는 해석대상을 표본수 50 이상 정책조합으로 한정하였다(정책조합별 표본수 및 전체 분석결과는 <표 부록 7-2> 참조).

97) 앞서 분석한 모형은 중복수혜의 상황인 상호작용을 모형에 반영하지 않았으나, 실제로는 각 정책 간 복수 수혜가 전체 표본의 50.1%, 미수혜를 제외한 정책수혜 표본의 63.2%를 차지하므로, 복합의 상황을 모형에 반영하는 것이 바람직하다.

98) 분석결과의 강건성을 확인하기 위해 변수, 모형, 분석대상에 따른 민감도 분석을 실시함(부록 12) 참조.

가. 단일수혜 vs 복합수혜

분석결과를 살펴보면(〈표 5-9〉 참조), 5개 개별정책 단일수혜의 경우 기초연금과 의료비지원 서비스만 통계적으로 유의미한 효과를 가졌다.99) 그러나 이 두 서비스의 효과 방향은 삶의 만족에 반하는 방향으로, 통계적으로 유의한 양의 효과를 가지는 개별정책은 부재하였다(가설 1-1 기각).

〈표 5-9〉 복합정책 수혜유형별 정책효과 분석결과 (요약, 평균준탄력성 및 시너지효과)

변수명	(4) 복합정책 유형모형	정책복합의 효과			
		개별 정책 효과합	시너지 (SG)	시너지 지수 (SI)	시너지 기여비 (AP)
(1) 기초연금	-0.099**				
(2) 의료비 지원	-0.075**				
(3) 무료급식	0.045				
(8) 노인일자리	-0.006				
(9) 사회교육서비스	0.002				
(1,2) 기초연금+의료비지원	-0.088**	-0.174***	0.086**	0.503***	-0.987
(1,3) 기초연금+무료급식	0.069	-0.054	0.123	-1.281	1.781
(1,8) 기초연금+노인일자리	-0.046	-0.105	0.059	0.438	-1.284
(1,9) 기초연금+사회교육	0.235	-0.097	0.332	-2.426	1.412
(2,3) 의료비지원+무료급식	-0.066	-0.029	-0.036	2.240	0.554
(2,8) 의료비지원+노인일자리	-0.003	-0.081	0.077	0.041	-23.333
(2,9) 의료비지원+사회교육	-0.027	-0.072	0.045	0.379	-1.635
(1,2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	-0.028	-0.129	0.101	0.216	-3.625
(1,2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	-0.011	-0.180	0.169	0.059	-16.035
(1,2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.059	-0.172	0.231	-0.345	3.898
(2,3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.143	-0.027	-0.116	5.303	0.811
(1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.169*	-0.134	0.304	-1.260	1.793
(1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.132	-0.126	0.258	-1.043	1.958
(1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.488***	-0.177	0.665**	-2.748	1.364***
(1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.465***	-0.132	0.597**	-3.523	1.284**
관측 수(건)	34,291				
패널 수(명)	4,446				

주1) ***는 p<0.01, **는 p<0.05, *는 p<0.1를 의미함.

주2) Pseudo R-Square : 0.297

99) 여기서 주의할 점은, 앞서 분석한 개별정책별 더미코딩의 모형에서는 개별정책 수혜자가 동시에 여러 가지 정책을 수혜받을 수 있으므로, 정책변수 간의 배타성이 성립하지 않으나, 본 절에서의 복합정책유형별 더미코딩 모형에서는 수혜가능한 모든 정책조합을 더미변수화한 것이므로, 각 정책유형변수 간 배타성이 성립한다는 점이다. 이 경우 1개 정책만으로 구성된 정책복합유형의 분석결과가 곧 그 정책의 총 효과를 의미하는 것은 아니다. 마찬가지로, 복합유형의 구성 시 1가지 정책의 추가 수혜에 따른 유형 간의 효과 차이를 오롯이 그 정책만의 효과로 해석할 수 없다. 다른 정책들과의 시너지가 포괄되며, 어느 정책과의 시너지인지 식별이 불가하기 때문이다.

단일정책의 수혜상황과 복합정책의 수혜상황의 비교는, 단일정책 수혜 시 통계적 유의성을 확보한 기초연금과 의료비지원의 두 가지 정책을 중심으로 해석하였다. 복합정책의 효과가 통계적 유의성을 확보한 ‘기초연금+의료비지원’ 조합의 경우, 효과의 크기에서는 복합효과의 절대값이 개별정책 영향의 합(-17.4%p)보다 크게 줄었다(-8.8%p). 원하는 정책효과의 방향(+)을 고려할 때 음(-)의 효과가 줄었으므로, 긍정적 시너지가 발생한 것으로 볼 수 있다(시너지로 총효과 8.6%p 증가)(가설 3-1 채택).

시너지 지수(SI)와 시너지 기여비(AP)의 해석은 다음과 같다. 기초연금과 의료비지원의 경우 통합효과와 개별정책효과의 합은 같은 방향이며, 복합정책 총효과의 크기가 개별정책효과의 합의 0.503배인 반면, 시너지 기여비는 통계적으로 유의하지 않았다.

나. 지원논리에 따른 사업군 간 복합 부가효과 비교

사업군간 복합부가효과 분석은 시너지효과 해석의 두 번째 방식인 “복합정책에의 부가 효과 해석방식(‘기준정책군 + 추가적인 정책’의 효과)”을 적용하였다.¹⁰⁰⁾ 통계적 유의성을 확보한 2가지 정책으로 구성된 ‘기초연금+의료비지원’을 기준으로, 추가되는 정책군의 지원 논리 구성 및 기본 정책조합과의 일치 여부(동일 지원논리 사업군, 이질 지원논리 사업군, 혼합 지원논리 사업군)에 따라 추가적인 효과를 해석하였다.

〈표 5-10〉 복합정책 수혜유형간 복합 부가효과 비교

변수명	(4) 복합정책 유형모형	복합 부가효과 (총효과- 기본정책군 복합효과)
(1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.169*	0.257***
(1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.132	0.219***
(1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.488***	0.575***
(1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.465***	0.553***
관측 수(건)	34,291	
패널 수(명)	4,446	

주) ***는 p<0.01, **는 p<0.05, *는 p<0.1를 의미함.

첫째, 동일한 개수(4개)의 정책을 복합한 케이스를 비교해보면(〈표 5-10〉 참조), 세

100) 이 방법은 기본정책군에 추가되는 정책(군) 간 효과 기여 비교를 위한 것으로, 기준정책군의 효과와 총효과가 통계적으로 유의하면, 추가되는 개별정책이나 정책군의 효과가 통계적으로 유의하지 않아도 비교 가능하다. 추가효과는 확정된 기준정책군 기여분을 제외한 총효과로, 추가되는 개별정책의 효과와 이들 간의 시너지, 그리고 기준정책과 이들 정책 간의 시너지를 포괄한다.

가지 추가 정책군 중 기준정책군과 이질적인 사회참여 지원논리를 가진 ‘노인일자리+사회교육’ 정책조합과의 복합이 가장 큰 효과를 보였다(만족확률 48.8%p 증가, 복합부가효과 57.5%p)(가설 3-2 채택). 다음으로 기준정책군과 유사한 경제적 지원논리를 가진 정책 간의 조합(무료급식+노인일자리)이 만족확률 16.9%p 증가, 25.7%p의 복합부가효과를 보였다. 분석결과, 수혜정책수가 같다고 동일한 정책효과가 있는 것은 아니었다.

둘째, 수혜정책수와 정책조합 유형 간 중요도 비교 분석결과는 다음과 같다. 수혜정책수가 5개인 정책조합 역시 통계적 유의성을 확보하였으나(만족확률 46.5%p 증가), 4개 정책복합의 최대 추가효과(57.5%p)보다는 추가효과가 적었다(55.3%p). 결과적으로 복합정책의 효과에는 수혜정책수보다 어떤 정책간의 조합인가가 더 중요하다는 가설(가설 3-3)이 채택되었다.

다. 복합정책 유형별 분석결과 종합

복합정책의 시너지 효과 분석 결과를 종합하면 다음과 같다.

동질적인 지원논리를 가진 정책 간의 복합을 분석한 결과, 노인복지서비스의 경우 복합 정책의 수가 적은 경우, 경제적 지원의 논리를 가진 정책 간의 삶의 만족도에 대한 시너지 효과가 확인되었다. 이러한 현상은 기존의 개별정책 효과 분석 연구에서 지적해 온 불충분성의 문제와 부합하는 현상으로, 개별정책의 효과 불충분성이 복수정책의 누적 수혜로 보완될 수 있으며, 복합수혜의 시너지를 통해 가속화되는 것으로 해석해 볼 수 있다.

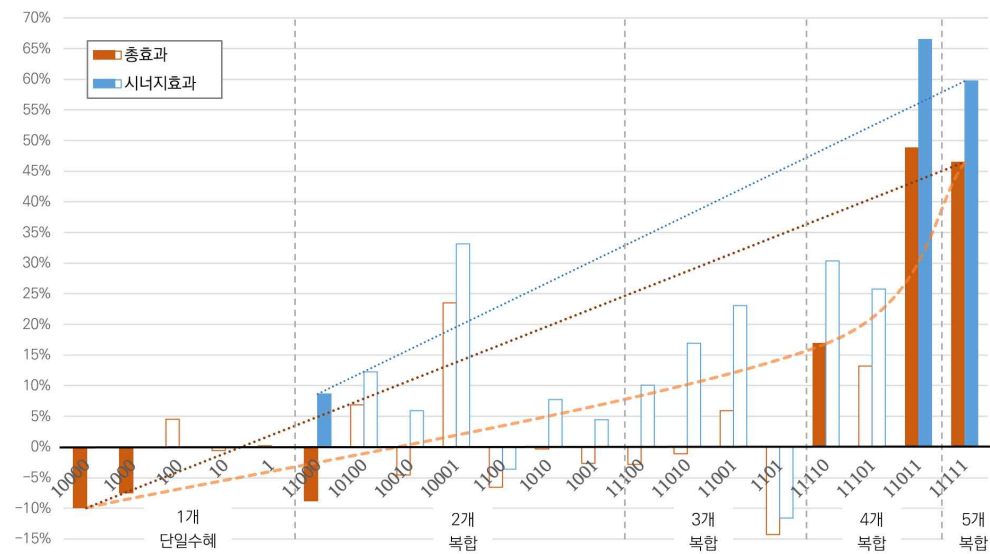
한편, 이질적인 지원 논리를 가진 정책 간의 상호작용은, 경제적 지원의 논리를 가진 정책의 충분성을 확보한 경우에 작동한 것으로 보인다. 즉, 노인들의 경제적인 어려움의 해소가 어느 정도 정책 적층으로 궤도에 오른 후, 사회참여 지원논리를 가진 정책의 효과가 가시화된 것으로 판단된다¹⁰¹⁾. 이는 사회복지정책의 수요 판단을 위해 근거로

101) 이러한 전후 관계 및 순서에 대한 논의 강화를 위해, 실제 수혜의 상황에 대한 일부 근거를 기초통계 분석을 통해 확인하였다. 정책수혜그룹 진입초기를 기준으로 시기에 따른 순서를 확인해보면, 경제적 지원논리를 갖는 정책 수혜를 먼저 받은 그룹이 가장 많았으며, 2개 이하 정책의 수혜를 받는 경우가 대부분을 차지하고 있었다(부록 10) 참조). 수혜정책수가 적으면서 경제적 지원논리를 갖는 정책간의 조합으로 이루어진 경우 시너지효과가 있었기 때문에, 먼저 경제적 지원논리 정책을 수혜받는 것이 효과적이라는 주장이 논리적으로 가능하다. 그럼에도 이러한 결과의 확증을 위해서는, 반대되는 순서 경우와

삼는 Maslow의 욕구 이론(이윤경 외, 2013: 17-20)에도 부합하는 결과이다. 이러한 주장을 강화하기 위해서는 복합정책 수혜의 순서에 따른 효과 분석이 필요하다.

[그림 5-4]는 삶의 전반적 만족도에 대한 정책복합유형별 분석결과를 시각화한 자료이다. 복합정책의 상황을 반영한 경우, 수혜정책 수가 많다고 무조건 효과가 커지는 것은 아니며(가설 2-1 일부 기각), 어떠한 정책 간의 조합인가에 따라 시너지 효과가 달라지므로, 결과적으로 총 복합효과에 차이가 있음(가설 3-3 채택)을 알 수 있다.

[그림 5-4] 복합정책 수혜유형별 평균준탄력성 및 시너지효과 비교



주) 복합정책 수혜유형별 표본수 50 이상만 분석. 통계적으로 유의하지 않은 유형은 윤곽만 표시.

제 4 절 소결 및 시사점

정책학 분야에서의 정책조합과 복합정책에 대한 기존의 논의는 정책을 조합할 때 긍정적인 시너지가 생길 것이라는 암묵적 가정을 전제해왔다. 특히 이질적인 부문 간 정책 복합의 경우는 충돌적 현상의 개연성이 일부 예상되는 반면, 복지정책과 같은 시혜적 정책들은 모두 유사한 성향의 효과가 기대되므로, 이들 정책간의 조합은 당연히 긍정적인 시너지 효과를 가질 것(“The more, the better.”)이라는 것이다. 그러나 실증

그룹 간의 효과 비교가 필요하다.

분석 결과, 분석대상 정책복합수혜의 모든 경우가 긍정적인 시너지를 가지는 것은 아니며, 복합정책수가 늘어나더라도 오히려 총효과가 줄어드는 경우도 있음을 확인하였다.

분석 결과, 수혜정책수가 많을수록 총효과가 커질 것이라는 가정은 복합정책의 상황을 고려할 때 항상 성립하는 것은 아니었다. 수혜정책수를 분석대상으로 한 모형에서는 평균적으로는 수혜정책수가 많을 수록 정책효과가 증가하는 양상을 보였으나(〈표 5-8〉 모형(2), [그림 5-2] 참조), 정책의 복합상황을 반영하면, 수혜정책 수가 많다고 해서 총효과가 늘어나기만 하는 것은 아니었다([그림 5-3] 4개 vs 5개 정책복합).

또한, 누적된 다수정책의 효과가 가시적으로 작동하는 것을 관찰할 수 있었으나, 그 과정에서 정책의 지원논리에 따라 다른 결과가 도출되었다. 본 연구에서와 같이 정책복합유형에 따라 다른 시너지 양상이 확인되는 경우, 신중한 복합유형 설계가 필요할 것으로 생각된다. 최선의 조합을 위해서는 최적 정책수보다는 기본수요의 충분성 충족여부와 지원논리에 기반한 적정 복합 유형에 대한 고민이 우선되어야 할 것으로 보인다. 개인의 복지수요는 우선순위가 있으므로, 소득보장과 사회참여를 용이하게 하는 정책간의 선행성과 연계치를 고려한 적정 배분에 대한 고민이 반드시 필요하다.

저출산 현상의 완화, 노인자살의 예방 등 거대한 사회 현상과 연관된 궁극적인 정책의 목표에 개별 정책이 미치는 영향을 식별하기는 쉽지 않다. 평가의 관점에서는 정책문제의 현상과 원인이 다양하여 그에 따른 개입 정책의 수도 많아지며, 이로 인해 정책의 효과를 분석하는 방법이 복잡해지기 때문이다.

따라서 이제까지는 정책군 평가의 경우 공통의 목표에 영향을 미치는 주요 요인(=정책문제 원인)의 해소를 중심으로 개별사업을 설계하되, 평가는 그에 따른 사업 단위의 효과 평가와 거시적 현상에 대한 대표 성과지표 모니터링을 병행하여 관리해왔다(박노옥·강희우·김우현, 2017). 그러나 개별정책 성과의 계량적 평가는 사업목표에 초점이 맞춰져 정책군 공통 목표로의 통합이 어려우며, 거시성과지표는 정책의 영향 이외의 요소를 통제하지 않은 비계량적 지표이므로, 이 두 가지 방법만으로 정책군의 공통 성과를 판단하기에는 적합하지 않았다.

개별정책의 평가 결과를 궁극적인 사업군이 지향하는 거시수준으로 어떻게 통합할 것인가에 대한 이슈는 평가 기준과 방법론의 두 가지 사안으로 압축된다. 본 연구에서는 공통의 거시 목표인 삶의 만족도를 기준으로 평가하되, 이를 위해 여러 정책들이 어

떻게 작동하는지는 공동 모형을 통해 정량적 평가로 실증 분석하였다는 데에 연구의 의의가 있다.

다만, 본 연구에서 활용한 데이터와 방법론은 다음과 같은 한계가 있었다.

실증분석에 활용한 데이터의 경우, 수혜 서비스의 조사항목이 개인 단위가 아닌 가구 단위로 조사되었다는 점에서 한계가 있었다. 이 부분을 보완하고자 분석대상을 거동이 가능한 노인으로 한정하여, 이들이 수혜받을 개연성이 없는 정책을 수혜받은 가구는 분석대상에서 배제하는 차선책을 선택하였다. 그럼에도 정책의 개인별 수혜여부가 식별 불가¹⁰²⁾한 관계로 분석대상 정책은 가구 수혜 정책이며, 가구 내의 다른 가구원이 본 분석에서 배제된 서비스 수혜를 받는 경우는 부득이하게 표본 손실이 발생하였다.

게다가, 전체 패널이 분석대상 인구집단만을 대상으로 설계된 것이 아니고, 분석에 활용한 변수의 결측치도 상당하므로, 누락 표본의 특성이 정책수혜 여부 및 삶의 만족도에 연관되어 내생성이 존재한다면, 분석 결과에 표본 누락으로 인한 편이가 발생할 수 있다(〈부록 9〉 참조).¹⁰³⁾

향후 사회보장정보시스템 등의 행정 DB를 연계 및 통합하여 실제 데이터를 활용할 수 있게 되면, 개인별 복합정책수혜의 상황에 대한 정확한 데이터 확보가 가능하므로, 충분한 표본의 확보와 더불어 개인의 정책 수혜 여부에 따른 보다 정밀한 분석과 전체 정책복합 유형에 대한 분석 확장도 가능할 것으로 생각된다.

방법론적 한계로는, 분석대상 기간을 충분히 확보하였음에도 불구하고 전 기간에 걸친 평균적 효과를 구하였다는 점이 있다. 최근 정책효과 연구에서 선호되고 있는 인과적 추정에 근거한 효과분석 방법론은 인과관계의 조건인 선행성과 교란변수 통제에 기반한 면밀한 분석설계를 요구한다(교란변수의 통제를 위한 유사 RCT 상황의 재현, 사전 실험군과 대조군의 조건 동질성에 대한 검증, 일정 시점을 기준으로 그룹 간의 차이를 개입 전후로 분석하는 이중차분법 등의 활용). 그러나 복합정책수혜의 복잡한 현실을 모형화하여 분석하고자 한 본 연구에서는 사용한 조사데이터의 전 연령대 패널 한계로, 분석대상 인구집단을 대상으로 한 실험군과 대조군을 설정하기에는 규모가 적합하

102) 1인 가구인 경우나, 다인가구에서 노인구성원이 혼자인 경우, 본인의 정책수혜여부를 확인할 수 있음. 그러나 2인 이상 다인가구에서 노인가구원이 2인 이상이면, 본인의 정책 수혜여부는 확인할 수 없었다.

103) 누락된 표본에 대한 분석 결과, 누락된 표본에 비해 분석에 활용된 표본이 소득이 높고, 삶의 만족도가 높으며, 정책수혜가 적은 경향이 있었다. 따라서 이로 인한 분석결과의 편이가 일부 발생할 수 있다.

지 않았다.¹⁰⁴⁾ 방법론적 대안으로 제도 도입 및 개혁 전후 등 의미있는 시점을 기준으로 분석대상 기간을 한정하여 특정 복합유형간의 연구설계를 구성하면, 복합정책 양상을 고려한 인과적 추론이 가능할 것으로 판단된다.

아울러, 정책의 복합이 무조건 시너지 효과를 증대시키는 것은 아니라는 결론을 확정하려면, 개별 수혜자의 정책수혜 이력(beneficiary history) 및 정책 수혜 순서(policy sequence)에 따른 분석이 추가적으로 필요할 것으로 보인다¹⁰⁵⁾. 기존의 정책수혜가 많은 상황에서의 일부 추가 수혜와 기존 정책수혜가 적은 상황에서의 복수 추가 수혜의 체감효과가 다를 수 있으며, 장기 수혜자의 경우 정책 수혜 신규 진입 시의 효과가 가장 클 수 있기 때문이다.

본 연구에서 수행한 복합정책 분석 방법 및 결과의 활용방안은 다음과 같다.

첫째, 기존의 개별정책 효과 분석 방법이나 수혜정책수를 활용한 복수정책 효과 분석만으로는 상호작용 효과가 분명히 존재하는 상황에서도 시너지 효과를 구분해 낼 수 없다. 정책복합의 목적인 시너지 효과를 분석하기 위해서는 정책조합의 유형 식별과 동시에 상호작용 분석이 가능한 방법론을 활용하는 것이 필요하다.¹⁰⁶⁾

또한, 본 연구에서 제시한 상호작용의 해석방식은 꼭 본 연구에서 활용한 모형이 아니더라도, 동일 모형 내에서 유형 간의 효과 비교가 가능하도록 설계된 경우, 해석상 활용이 가능하다. 양적 비교를 통한 수치적 해석의 세 가지 방식(SG, SI, AP)을 제안한 부분 역시 시너지의 유무, 방향, 종류 그리고 정도에 대한 해석을 명확히 하는데 활용할 수 있다.

셋째, 정책별 지원논리는 기존의 논의에서는 발견되지 않았던, 정책이 작동하는 원리에 대한 보다 명확한 관점을 제시하여, 추후 복합정책의 결과 해석에 유용할 것으로

104) 32가지 정책조합에 대한 13개년 간의 변이가 유사한 집단의 충분한 표본 확보를 위해서는, 행정 DB 통합 등을 통한 매우 큰 규모의 데이터가 필요하다.

105) 본 연구에서 제시한 경제적 수요의 충족 후 사회적 참여 지원이 이루어지는 것이 바람직하다는 주장에 대해서는 선후관계보다는 수혜정책수가 적을 경우의 상황을 의미함.

106) 일례로, 노인복지서비스의 삶의 만족도에 대한 기존 연구는 기초연금과 의료비지원의 경우 일부 연구에서는 양의 효과가 있는 것으로 분석(김정훈, 2018, 194; 황인옥·이태진, 2020; Pak, 2020)한 반면, 일부 연구에서는 통계적 유의성을 확보하지 못해, 효과가 나타나지 않거나 미미한 것으로 분석(김혜연, 2020; Ma, Nolan & Smith, 2020; Shigeoka, 2014)했었다. 그런데 본 연구에서 복합의 상황을 반영한 분석 결과, 두 개의 정책을 모두 수혜받은 경우, 삶에 대해 만족할 확률이 8.6%p 더 높아져, 긍정적인 시너지 효과가 발생하는 것으로 분석되었다. 이러한 차이는 분석방법 차이에 따른 추가 정보이다.

판단된다. 다만, 지원논리에 따른 정책효과의 누적에 대한 해석은 지원논리 식별이 선행되어야 한다는 전제조건이 있다.¹⁰⁷⁾

마지막으로 본 연구에서 제안한 복합정책의 유형별 분석결과는 정책 포트폴리오 작성 및 복합정책의 관리 시 정책 결과를 반영하기 위한 참고자료로 활용할 수 있다. 정책설계 및 집행부서에서는 사후적인 정책의 효과 반영 및 효율성 향상을 위한 정책조정에 그리 많은 노력을 할애하지 못한다(강희우 외, 2018). 따라서 정책 포트폴리오를 활용한 종합 정책군 관리 시에 이러한 복합정책 분석의 프레임워크를 활용하면, 정책 간의 복잡한 선후 관계와 상호 연관성에 대한 고민들을 체계화하고, 의사결정 과정을 단순화하는 데에 도움이 될 것으로 생각된다. 더불어 심층평가를 수행하지 못하는 대다수의 정책군 관리에 활용 시 종합적인 성과판단의 시각을 부여하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

65세 이상 인구 비중이 점차 늘고 건강수명이 연장되면서 사회적 존재로서의 노인의 정의가 변화하고 있다. 우리나라의 노인 세대를 위한 정책은 과거의 보호와 단순 부양의 관점에서 노후 삶의 질 향상으로 프레임이 바뀌어 가고 있다. 이러한 상황에서 본 연구에서는 거동 가능 노인이 수혜받는 주요 5개 노인복지정책의 복합을 통한 노인 삶의 질 영향을 경제적 지원과 사회참여 지원의 논리를 기반으로 해석하고자 하였다.

복합정책의 효과 분석 과정에서 발생한 소득보장과 사회참여의 선후관계, 경제적 지원논리 정책복합으로 인한 충분성 확보 등의 이슈는 정책 입안자 및 설계자에게 향후 어떻게 정책을 조합하고 조정해 갈 것인지에 대해 시사하는 바가 있을 것으로 생각된다. 더불어, 지원 논리에 따른 수혜자 수요 충족 여부에 대한 고민은 정책수요 충분성의 측정, 실무적 적용 방안 마련 등 추가적인 연구의 필요성을 제기한다. 기본적 수요가 충족되지 않은 상태에서의 다양한 정책수혜는 공공재정의 관점에서는 비효율(혹은 낭비)일 수 있으므로, 재정압박 상황에서의 예산 절감을 위한 효과성 추구에도 새로운 시각을 제공할 것으로 생각된다.

107) 우리나라의 경우, 프로그램 수준에서의 공통 목표를 갖는 사업군 설계에는 정합성이 부족한 경우가 존재하며(강희우 외, 2018: 30; 유승원, 2015), 개별정책 사업설명자료에는 정책의 목적, 수단, 대상, 지원 논리가 정확하게 명시되어있지 않은 경우가 많다. 따라서 연구자가 활용가능한 정책정보를 동원해 정책의 작동원리를 논리적으로 전개하고, 이를 핵심 정보로 축약해야 하는 번거로움이 존재한다. 더불어 이러한 작업 과정에서는 정책의 설계자 입장이 아닌, 수혜자 입장에서의 필요와 행태에 대한 심도있는 고민이 병행되어야 한다.

정책조합 영역의 연구는 이제 단순 수단 간의 선택이나 기획 단계의 논의를 넘어, 실질적인 효과를 평가하는 다양한 관점에서의 접근이 필요하다. 복합정책의 효과 분석 연구에 대한 필요성은 다양한 연구자들에 의해서 끊임없이 제기되어왔다(박정수·김준기, 2018; 전영한·이경희, 2010; 주용환, 2016; VanderWeele & Knol, 2014; Trein et al., 2021). 본 연구를 통한 새로운 시도들이 복합정책 분석의 방법론과 평가 틀에 대한 논의 활성화로 이어져, 다양한 실증연구와 풍부한 연구 결과 축적으로 결실하기를 기대한다.

제 6 장

복합정책의 비용-효과 분석 연구

제 6 장 복합정책의 비용-효과 분석연구

정책의 평가에 있어 중요한 의사결정 관점 중의 하나가 비용-대비 효과성이다. 이는 복합정책의 경우에도 유사하다. 복합정책의 경우 복합이 많아질수록 대체로 투입이 커지므로, 총효과가 커지는 것은 당연한 현상일 수 있다. 그러나 대안 간의 비교를 위한 전제는 동일 투입 가정이다. 총효과가 크다고 해서 반드시 예산 효율적인 것은 아니다.

따라서 본 연구에서는 복합정책의 '총효과', '시너지 효과'와 함께, 투입되는 정책의 수를 통제한 '사업당 총효과'와 '사업당 시너지효과'를 확인하였다. 더불어 사업당 투입 규모가 다를 수 있으므로, '비용대비 효과의 크기(cost-effectiveness)'를 확인하였다.

본 장에서는 중소기업 재정지원사업을 사례¹⁰⁸)로 예산 효율성 관점에서 의사결정에 활용이 가능한 '가성비(value for money)' 정보를 생산하고, 이를 통한 복합정책 분석 상황을 예시하였다.

제 1 절 서 론

우리나라의 중소기업 재정지원사업은 2020년 기준 사업 수 1,754개, 지원예산 23조원의 규모로, 2016년 기준 14조원에서 5년 새 총규모가 약 64.3%가량 증가하였다. 이러한 현상은 증가세도 급할 뿐 아니라¹⁰⁹) 예산 규모도 큰 편이다.

한국의 중소기업지원정책은 기업의 성장단계에 따라 필요한 지원을 금융, 기술, 인력, 수출, 내수, 창업, 경영, 제도, 동반성장 등의 구분을 두어 사업군으로 관리하고 있다. 일부 기업은 하나의 사업군 내에서 다양한 사업의 지원을 받기도 하며(동일 사업군 복수수혜), 어떤 기업은 다양한 사업군에 속한 지원사업들의 복합 수혜를 받기도 한다¹¹⁰). 따라서 그 간 중소기업 지원정책 유사 중복의 이슈로 인한 감사원과 예산정책처

108) 본 논문에서는 기존 중소기업 정책분석 보고서(박노욱 외, 2016)의 복합유형별 총효과 분석결과를 활용하여, 사업당 총효과, 시너지 효과, 사업당 시너지효과, 비용-효과 분석을 추가적으로 진행함(연구책임자의 동의를 득함). 청구자는 상기 과제에 참여하여 사업군 복합효과 분석의 아이디어를 제공한 바 있음.

109) 같은 기간 중앙정부 총지출 규모 증가율은 32.6%임.

110) 사업군내 중복수혜 기업의 비율 19.1%, 사업간 중복수혜 기업 비율 14.6%(박노욱 외, 2016: 56).

의 지적도 있어왔고, 정책자금 지원한도제¹¹¹⁾를 도입하여 일정 기업에 지원이 과도하게 집중되는 것을 방지하고자하는 노력도 있었다.

일부 연구에서는 이러한 복합수혜의 상황이 비효율을 야기하여(GAO, 1994; GAO, 1995), 형평성에 위배되는 낭비라고 말하며, 좀 더 다양한 기업에 골고루 지원하는 것이 전반적인 중소기업 생태계를 건강하게 하는 정책이라고도 한다(오세나 외, 2019: 34, 62). 반면 일부 연구자들은 복합적인 지원으로 인해 지원이 필요한 기업들이 다각적으로 도움을 받을 경우, 시너지 효과를 일으켜 결과적으로 더 큰 총 효과가 있다고 주장한다.

본 연구에서는 이러한 논란에 대해 중기부의 중소기업통합관리시스템(SIMS)과 한국 기업데이터(KED)를 활용해 실제 정부의 정책을 사업군간 복합적으로 수혜받은 경우와 그렇지 않은 경우를 비교한, 복합정책의 효과를 분석한 결과를 활용하여, 중소기업 지원정책 복합 수혜시의 시너지효과와 비용-효과성 분석을 하여 이러한 주장들을 실증하고자 하였다.

제 2 절 이론적 배경 및 선행연구 분석

1. 이론적 배경

가. 정책 대안 간의 경제성 평가 방법론

일반적으로 알려진 여러 정책 대안의 성과를 비교할 때 사용되는 경제성 평가의 분석기법의 기본 논리는 투입되는 금액의 가치를 성과로 치환하는 ‘가성비(value for money)’이다. 이를 위해 일반적으로 사용되는 방법은 ① 비용-효과 분석(cost-effectiveness analysis: CEA), ② 비용-효용 분석(cost-utility analysis: CUA), ③ 비용-편익 분석(cost-benefit analysis: CBA) 등이 있다.

그 중 가장 일반적으로 사용되는 비용-편익 분석의 경우는 결과물(outcome)을 화폐단위로 치환하는 방법론이다. 분모와 분자 모두 동일하게 화폐 단위가 되므로, 1이라는 기준점을 두고 객관적 판단이 가능하다는 장점이 있다. 반면, 편익의 자연 단위가

58).

111) 지원한도 : 5년간 누적지원 금액 100억원, 누적지원 횟수 10회.

시간이나 건강 등 화폐가 아닐 경우 화폐 단위로의 치환 과정에서 가정을 두게 되며, 이로 인한 정보 왜곡이 어느 정도 발생하는 한계가 있다.

한편, 비용-효용 분석의 경우는 대안별 결과물의 단위나 종류가 다를 경우 건강이나 삶의 질과 같이 비교 대상 대안들의 공통 거시 성과인 “효용(utility)”으로 전환하여 비교하는 방법으로, 화폐단위로 치환하는 비용-편익분석에 비해 정보 왜곡을 상대적으로 방지할 수 있는 장점이 있다.

본 연구에서 사용하고자 하는 비용-효과분석의 경우는 비교 대상 대안들 간의 공통 효과를 기반으로 비교가 가능한 경우 사용할 수 있는 방법론이다. 이 경우 그대로 자연 단위 성과를 사용하므로, 정보 왜곡이 가장 적은 경제성 평가 방법이다.

나. 복합정책 상황의 대안 특성

이제까지 이러한 비용-효과 분석이 주로 사용되는 이유는 자원 배분을 위한 정책대안 간의 성과 우위 비교에 있어 왔다(Murray et al., 2000: 235). 그러나 복합정책의 상황에서는 어느 대안을 취사 선택할 것인가를 떠나서, 어떤 복합유형을 선택할 것인가의 의사결정으로 진일보해야 한다. 즉, 앞서 언급한 정책 간 가중치 배분을 넘어, 이러한 가중치 간 비교가 필요하다. 왜냐하면, 정책입안자와 행정가 입장의 관점(top-down view)에서는 총체적인 정책 간의 포트폴리오로 통합되어 보이나, 수혜자의 입장에서는 동일 정책 포트폴리오 내의 정책 pool에서 개개인의 수혜 정책이 달라지므로, 정책 시행 이후의 평가단계에서 수혜자 입장에서의 복합(bottom-up view)은 결국 다양한 정책 포트폴리오 간의 비교로 귀결될 수밖에 없다.

이러한 관점에서 볼 때 복합정책의 평가 프레임에는 복합의 상황을 고려한 효과성 평가뿐 아니라 비용의 상황을 결합한 경제성 평가의 관점에도 논의가 필요하다. 왜냐하면 복합정책 포트폴리오 간 비교를 위해서는 비용 역시 복합의 상황을 고려해야 하며, 복합정책 간의 비교를 위한 의사결정 관점은 개별 정책 간의 선택과는 다른 논점이 발생하기 때문이다. 즉, 하나의 정책을 취사선택하는 것을 떠나 어떠한 정책 포트폴리오를 어떤 비중으로 구성하는 것이 가장 효율적인지를 판단하거나, 기존에 구성된 포트폴리오 중 효율적인 안들의 복수 선택이 가능해지기 때문이다.

다. 복합정책 상황에서의 경제성 평가의 적용

정책 평가의 상황에서 경제성 평가를 활용하는 연구는 다양한 분야에서 활용되고 있다. 예를 들어 의약학 및 보건경제 분야의 치료개입에 따른 비용-효용분석, 환경과 에너지 정책 간의 시나리오별 비용-편익 분석(Yeo et al, 2014) 등이 그 예이다.

의학 및 보건 경제학 분야의 Cost-Effectiveness Analysis(이하 CEA)에 대해 WHO는 크게 다음과 같은 두 방식으로 나누어 구분하고 있다(Murray et al., 2000).

하나는 특정 처치(정책)의 상대적 효율성을 측정하기 위한 방법으로, 부문의 예산이나 자원에 제약이 있는 경우, 새로운 정책이 도입되거나 정책의 개선이 이루어졌을 때 한정된 대안(정책) 간의 자원 재배분(resource reallocation)을 위해 활용되는 관점(Sectoral CEA)이다. 보건 경제의 영역에서는 현존 대안으로부터의 개선이 있거나 약 물이나 수술법 등의 새로운 기술이 개발되었을 때 상대적 비교우위에 대한 정보를 얻기 위해 수행된다. 개인의 질병에 대한 처치 효과 측정을 비용-효용 분석을 통해 비교 가능하도록 하고 있는데, 이것이 의료보험 등의 공공예산 제약 속에서 보험급여 여부 선택과 연결된다. 이 경우 비교 기준은 “질보정 수명 1년당 비용(cost per QALY¹¹²⁾”을 사용한다.

다른 하나의 방식으로 ‘일반화된 비용-효과 분석(Generalized CEA)’을 들 수 있다. 이 방법은 비용 및 예산 제약 없이 다양한 대안 간의 효과와 비용 비교를 통해 근거 기반 의사결정을 위한 객관적 정보생성에 목적이 있다. 이 경우 참조집단은 아무 개입도 이루어지지 않은 집단 혹은 상태이다. 이러한 정보는 특정 의사결정자(예. 정치인, 국회 의원, 제약회사 등의 이해관계자)에 의해, 평가를 위해 일시적으로 생산된 정보가 아니므로, 다양한 상황에서 객관적 배분 효율의 방향을 결정하는데 참조지점을 제공한다.

본 연구에서 제시하고자 하는 정보는 정기적인 정책 의사결정에 객관적 근거를 제공하고자 하는 목적이므로, 상기 제시한 WHO의 두 가지 CEA방법 중 후자의 방법에 해당한다. 즉, league table¹¹³⁾이나 ICER¹¹⁴⁾를 활용한 기존 대안과의 비교를 통한 상대적 비교우위 분석보다는, 전반적인 정책 대안들(여기서는 정책포트폴리오들)간의 제로

112) QALY: Quality Adjusted Life Year.

113) 대안 간의 효과와 비용 간 우위 비교를 통해 순차적으로 의사결정의 선택지를 좁혀가는 방법론.

114) ICER: Incremental Cost-effectiveness Ratio. 대안 간 상대적인 효과차이에 비해 비용차이를 비율로 나타내는 지표임.

베이스 기반 정보생성을 통한 의사결정 근거 제시에 주된 목적이 있다.

이러한 비용-효과 분석을 복합의 상황에 적용하기 위해서는 비교 대상 대안 간의 독립성과 상호배타성 조건이 만족되어야 한다(Murray et al., 2000: 238). 만약 복합정책의 수혜상황에서 A와 B를 동시에 수혜받을 개연성이 있다면, 대안을 A와 B간의 비교로 잡을 경우, 이 두 가지 조건이 충족되지 않는다. 이 경우 앞서 5장에서 분석했던 개별정책 더미코드 분석의 상황과 같이 A를 수혜받았으나 B도 같이 수혜받을 수 있으며, A를 수혜받을 경우 B도 수혜받을 개연성이 높아질 수 있다(독립성 위반). 또한 이 두 정책수혜 간의 배타성 역시 성립하지 않는데, A를 선택할 경우 B는 자동으로 선택하지 못하는 조건이 성립하지 않기 때문이다. 더불어 두 정책수혜간의 시너지효과가 발생할 수도 있다. 따라서, 이와같은 조건을 만족시키기 위해서는 A와 B간의 복합수혜를 고려한 네 가지 경우의 수로 대안을 구성할 필요가 있다. 즉, 정책 2개의 복합수혜 상황에서 수혜정책 포트폴리오 간의 대안을 구성해야 독립성과 상호배타성을 만족할 수 있다. 결과적으로 복합정책 상황에서의 경제성 평가 대안은 포트폴리오 대 포트폴리오의 관점에서 분석되어야 한다.

이상적인 대안 간의 조합을 통한 예산 효율화의 관점은 때로 덜 비용-효과적인 대안으로부터 더 비용-효과적인 대안으로 예산을 이동시킴으로써 가능해진다. 우리나라의 예산과정에서 있어서 이러한 예산 배분은 결산 이후 성과 보고와 정책조정심의를 통한 정책피드백의 단계를 통해서 이루어질 수 있다. 이 과정에서 정책의 결과 관련 정보는 성과지표, 성과지표 달성도, 정책 효과, 정책의 비용효과성 등의 정보들이 종합적으로 고려될 필요가 있으며, 복합정책의 상황에서도 이러한 정보생성을 위한 다양한 방법론과 연구들이 필요하다. 본 연구에서 예시하고자 하는 복합정책의 비용-효과 분석이 의사결정을 위한 복합정책 평가의 관점에서 필요한 이유이다.

본 논문에서는 이러한 측면에서 복합정책의 상황에서 증거기반 정책 의사결정을 위한 정보의 일환으로 복합정책의 경제성 평가 시 발생하는 논점들을 확인하고자 한다.

2. 중소기업 정책의 복합 관련 선행연구

일반적인 복수정책 수혜의 상황에서 중소기업 재정지원사업의 성과에 대한 연구들은
① 수단 간 성과 비교 및 복수 수단의 효과에 대한 연구(김준기 외, 2008; 노용환 외,

2012; 빈기범 외, 2017; Castillo et al., 2014), ② 일부 사업군 내에서의 정책조합에 대한 연구(류숙원 외, 2010; 양혜원, 2011; Czarnitzki & Lopes-Bento, 2013), ③ 수단간 복합에 대한 연구(김기만 외, 2020; Dumont, 2017; Caloffi et al., 2019), ④ 사업군간 복합효과에 대한 연구(박정수 외, 2018; Mar & Massard, 2021), ⑤ 비용-효과 분석에 대한 연구(오세나 외, 2019; Woźniak & Matejun, 2018)으로 분류해 볼 수 있다.

첫째, 정책수단간의 수익성 및 고용 효과를 비교한 연구는 수단 간의 정책효과 비교 연구와 복수 수단의 효과에 대한 연구로 구분해 볼 수 있다. 직접대출과 간접대출의 수익성 개선효과를 비교한 분석한 김준기 외(2008), 긴급경영안정자금, 개발기술사업화 자금, 신성장기반자금, 창업자금 간의 성과를 비교한 노용환 외(2012), 정책금융 사업군 내의 132개 복수사업의 성과를 분석한 빈기범 외(2017)와 혁신정책 내의 제품혁신 정책과 공정혁신 정책의 효과를 비교 분석한 Castillo et al.(2014) 등이 있었다.

김준기 외(2008)에서는 중소기업진흥공단을 통한 정책자금지원의 유형인 직접대출과 대리대출의 효과성을 비교하였다. 분석결과 직접대출이 매출액 영업이익률을 기준으로 수익성 개선 효과가 컸다. (수단간 비교 : 직접대출이 낫다)

노용환 외(2012)에서는 2004~2010년 중소기업진흥공단의 데이터와 고용보험 DB를 활용하여, 정책자금 이용 및 비이용 기업의 고용효과를 DID를 활용하여 분석한 바 있다. 분석결과 긴급경영 안정자금이 단기고용 효과는 높았으나, 중장기 고용효과는 개발기술사업화자금, 신성장기반자금, 창업자금의 성과가 높게 나타났다.

빈기범 외(2017)의 경우, SIMS 2010~2014년 데이터를 활용하여 중앙정부 및 지자체 전체 정책금융 전체의 복수사업을 고정효과모형을 활용하여 분석하였다. 본 연구와의 차이점으로는 ① 금융지원사업군 내의 복수사업만을 다룬 점, ② SIMS만을 사용하여 미수혜 집단이 존재하지 않으므로, 참조집단으로 미수혜 집단이 아닌, 각 사업 간의 복합 중 일부사업 수혜 집단으로 둔 점, 그리고 ③ 복합유형별로 분석한 것이 아니라, 앞서 5장에서 사용한 것과 유사한 개별 사업별¹¹⁵⁾ 더미모형¹¹⁶⁾을 사용한 점이 있다.

115) 이 연구에서는 SIMS 상의 147개 금융지원 사업 중 데이터 분석이 가능한 132개 사업을 대상으로 더미변수를 구성하였음.

116) 개별정책별 더미모형을 활용할 경우 앞서 5장에서 예시한 바와 같이 시너지효과가 개별정책의 효과와 혼합되어 추정되어, 개별정책만의 수혜에 기인한 효과와 여러 정책을 함께 수혜받기 때문에 생기는 규모

Castillo et al.(2014)의 연구는 1996~2008년 아르헨티나의 두 기업 혁신(제품혁신, 공정혁신)정책이 중소기업의 고용과 임금에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 분석결과 제품혁신을 위한 ‘비용지원’과 공정혁신을 위한 ‘기술지원’의 두 정책수혜가 고용의 질(임금 각 4%, 2% 인상)과 양(각 22%, 19%)에 모두 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 그러나 복수 정책사례를 각각 실증하고 있어, 두 정책의 동시수혜의 케이스는 고려하지 않고 있다.

둘째, 일부 사업군 내에서의 정책조합 효과에 대한 연구로는 기술지원 사업군 내의 4가지 정책수단간의 효과성을 분석한 류숙원 외(2010), 금융지원 사업군내에서의 4가지 정책수단의 복합효과를 분석한 양혜원(2011), R&D분야서의 동일수단인 보조금 사업 중복수혜에 대한 Czarnitzki & Lopes-Bento(2013) 등의 연구가 있었다.

류숙원 외(2010)의 경우 기술지원사업군 내에서 정책도구(자금지원, 인력지원, 정보제공) 간의 기술혁신 효과성(특허출원수)에 대한 분석을 하였으나, 설문조사를 기반으로 한 개별 정책도구에 대한 인식을 주요 독립변수로 두어, 엄밀히 보면 각 도구별 정책수혜 여부에 대한 효과성 분석연구는 아니었다.

양혜원(2011)의 경우 금융지원사업군 내의 용자, 기술보증, 투자, 보조금의 4가지 개별 정책수단 수혜와, 수단의 조합 유형¹¹⁷⁾에 따라 재무지표(매출액, 매출액영업이익률(ROS), 매출액증가율(GRS))를 중심으로 효과를 분석하였다. 그러나 이 연구에서는 수단 복합의 경우를 하나의 ‘수평적 복합’ 유형으로 통합, 유형별 효과가 추정되지 않으므로, 수단 조합이 효과적이지 못하다는 결론은 신뢰성이 떨어진다.

Czarnitzki & Lopes-Bento(2013)는 2002~2008년까지 벨기에의 Flanders 지역을 중심으로 한 기업 서베이를 활용, 매칭을 사용하여 R&D 지원사업의 효과를 분석한 바 있다. 이 연구에서는 R&D 보조금을 중복으로 받는 경우 R&D 지출과 고용 효과가 줄어드는 것을 관찰할 수 있었다.

셋째, 중소기업 지원사업의 정책수단 조합 간 효과를 분석한 연구로는 자금지원과 세제 지원의 R&D 투자에 대한 복합효과를 분석한 김기만 외(2020), 세제 지원사업과 보조금 지원 사업간의 복합효과를 분석한 Dumont(2017), 기술혁신분야에서 바우처와

의 경제나 시너지효과 등이 구분되지 않음.
117) 한 해에 두 개 이상의 정책 수단을 수혜받은 경우를 모두 하나의 유형으로 간주하였음.

컨설팅(정보제공) 수단 간의 복합을 분석한 Caloffi et al.(2019)의 연구 등이 있었다.

김기만, 이수연(2020)에서는 2015~2017년 중소기업기술통계조사 자료를 기반으로 고정효과모형을 통해 자금지원과 세제지원 간의 조합이 R&D 투자에 미치는 영향을 분석하였다. 비록 이 연구에서는 정책의 효과를 혁신정책의 범주 안에서 R&D 투자규모¹¹⁸⁾로 두었지만, 지원금과 조세지원제도 간의 복합효과에 대한 관점을 제시하고 분석에 적용한 점에서 본 연구에서의 정책조합 관점에 가깝다. 분석결과는 조세지원이나 자금지원만을 수혜받은 경우보다 두 경우 모두를 지원받은 기업의 경우 R&D투자 성과가 더 좋은 것을 확인할 수 있었다.

Dumont(2017)은 2003~2011년 벨기에의 기업지원 프로그램 중 7개의 세제지원사업과 보조금 지원사업을 중심으로 고정효과모형을 사용하여, 단일 정책수혜와 복합수혜 케이스의 R&D 산출 효과성을 분석하고 있다. 이 연구에 의하면, 두 개 수단의 복합수혜 시 효과가 줄어드는 것으로 분석되었다.

Caloffi et al.(2019)의 경우 2011~2012년 이탈리아의 투스카니 지역의 중소기업 기술혁신 정책의 일환인 지식 집약서비스 사용을 위한 바우처(=외부 연구기관으로부터의 조연서비스 등과 같은 44개의 서비스에 사용 가능)와 특정 기술에 대한 정보제공(전문가 방문 조연서비스 등의 12개 서비스) 정책, 그리고 이들 간의 복합효과에 대해 실증하였다. 분석결과 부가가치와 고용 측면에서 복합의 상황이 둘 중 하나의 수혜 만을 받을 경우보다 통계적으로 유의한 효과를 가져오는 것으로 분석되었다.

넷째, 복합사업군의 수혜에 따른 정책효과 연구는 국내의 경우 혁신클러스터와 정책자금 지원사업 간의 보완효과를 분석한 박정수 외(2018), 프랑스의 혁신클러스터와 보조금 지원사업간의 복합을 분석한 Mar & Massard(2021)의 연구 등이 있다.

박정수 외(2018)¹¹⁹⁾에서는 중소기업지원 정책자금 지원사업(금융분야)의 신청, 선정, 탈락 여부와 혁신단지 클러스터 정책(기술분야) 수혜 여부의 복합효과를 자료포락 분석의 시계열 기법을 활용한 이중차분법으로 분석하였다. 분석결과 예상했던 바와 다

118) 일반적인 R&D투자의 효과에 대한 연구들은, 정부의 투자를 받을 경우 연구개발 투자가 촉진되는 보완 효과(complementary effect)가 발생하는지, 반대로 민간의 투자금액이 위축되는 구축효과(crowding-out effect)가 발생하는지의 투입부가성(input additionality) 증명에 주안점을 두고 있음.

119) 개별 기업에 대한 정책자금 융자사업(기업수준)과 입지에 대한 결정에 따라오는 정책(단지수준)의 복합효과 분석이라는 점에서 특이점이 있음.

르게 두 수단 간의 조합이 효율성이나 자산대비 수익등의 성과에 보완적 역할을 하지 않는 것으로 분석되었다.

반면 프랑스의 R&D 혁신클러스터 활성화 정책과 보조금 지원 사업 간의 상호작용을 확인한 Mar & Massard(2021)의 연구는 PSM-DID를 사용한 분석결과 복합정책의 수혜가 기업의 경제성과에 미치는 영향을 증폭시키는 것으로 확인되었다.

다섯째, 중소기업 지원사업의 효율성 분석에 대한 연구로는 DEA를 이용한 오세나 외(2019)와 EU의 6개국¹²⁰가 9개 정책에 대한 3개 수단간 비용-효과를 분석한 Woźniak & Matejun(2018) 등이 대표적이었다.

오세나 외(2019)의 경우, 기술지원 사업을 중심으로 금융, 인력의 3개 지원분야의 복합에 대한 효율성 분석을 하였다. 기술 사업군 단독 수혜, 거기에 금융, 인력 각각의 2가지 사업군 수혜, 그리고 3가지 사업군의 복합수혜의 케이스를 나누어 투입대비 산출의 효율성 분석을 하였다는 점에서 본 연구에서의 사업군 간 복합의 상황과 가장 유사한 연구라 할 수 있다. 다만 방법론이 DEA를 활용하여 상대적인 효율성만을 분석하였다는 점과 기술지원사업을 중심으로 3개 분야간의 복합만을 분석하였다는 점, 그리고 분석에 사용하지 않은 다른 사업군과의 복합을 어떻게 처리하였는지는 알 수 없었다는 점에서 한계가 있었다. 분석 결과 복합에 따른 효율성 증가 현상은 관찰되지 않았다.

Woźniak & Matejun(2018)의 연구는 EU의 재정지원 수단의 3가지 도구(지원금, 신용, 보증)에 대한 6개 국가¹²⁰의 9개 개별 정책 각각에 대해 비용-효과분석을 6,495개 중소기업을 대상으로 수행하였다. 분석 결과는 정책 간 분석결과와의 편차가 매우 커, 수단별로 일반화된 결론을 도출하기 어려웠다. 이는 국가 간의 정책 설계와 시장 차이가 존재하여 정책 수단 외부 요인으로 인한 영향이 크기 때문인 것으로 유추하고 있다. 그럼에도 비용-효과분석을 통한 정책수단 간 성과 비교를 시도한 의미있는 연구다.

선행연구의 복합정책 관련 분석 결과를 종합해 보면, 분석대상 국가와 사업군에 따라 각기 다른 결과가 도출되었다. 보조금의 경우(Czarnitzki & Lopes-Bento, 2013), 벨기에의 동일한 정책 수단의 중복은 성과에 좋지 않은 영향을 미쳤으며, 이탈리아의 바우처와 컨설팅의 조합(Caloffi et al., 2019)은 부가가치와 고용 모두에서 긍정적인 효과를 가져왔다. 세제지원과 보조금 정책의 복합은 벨기에의 경우 효과 반감

120) UK, 그리스, 에스토니아, 리투아니아, 루마니아, 헝가리.

(Dumont, 2017), 우리나라의 경우는 효과 증대의 결과(김기만 외, 2020)가 도출되었다. 또한 혁신클러스터와 재정지원의 복합은 우리나라의 경우는 상호보완적 작동을 하지 않았으나(박정수 외, 2018), 프랑스의 경우(Mar & Massard, 2021)는 기업의 경제적 성과에 긍정적 시너지효과가 있는 것으로 분석되었다.

중소기업 재정지원사업 복합정책 성과관련 선행연구의 연구 현황을 종합해보면, 사업군 간의 정책의 복합수혜의 효과성을 분석하고, 그에 따른 경제성 분석을 한 연구는 찾기 어려웠다. 효과성 관련 연구도 복수의 개별정책효과 분석, 개별 정책수단 간의 성과 비교, 혹은 소수의 정책 수단 간의 복합만을 다루는 연구로 구성되어 복합정책의 유형간 효과 차이를 논하기에는 한계가 있었다. 중소기업 지원정책의 효율성을 분석한 국내의 연구들은 상대적 효율성을 분석하는 DEA를 활용하는 경우가 대부분이었으며, 중소기업 재정지원사업의 사업군 간 복합의 상황에서 경제성 분석, 특히 비용-효과를 기반으로 한 예산 의사결정에 관한 연구는 부재한 것으로 파악되었다.

제 3 절 연구방법론

1. 연구데이터와 가설

가. 데이터

본 연구에서 활용한 보고서의 데이터는 중기부에서 관리하고 있는 중소기업통합관리 시스템(SIMS)상의 기업별 정책수혜 정보와, 한국기업데이터(KED)의 기업별 재무정보를 결합한 매칭데이터이다. SIMS는 기업의 정책수혜 이력을 관리하는 사업별 정보를 가지고 있으나, 기업의 매출액, 규모, 부가가치, 고용 등의 기업성과에 대한 세부 데이터는 누락이 많다. 따라서, 정책수혜 시에 SIMS에 등록된 기업정보 활용하여 KED에서 동일 기업을 찾고, KED상에서 이 기업과 유사한 조건을 가진 비수혜기업을 매칭하여 대조군으로 두었다. 분석대상 기간은 2010~2014년이다.

우리나라의 중소기업 재정지원사업은 중앙부처인 중소벤처기업부의 정책디렉토리 분류에 따라 9개의 지원분야¹²¹⁾로 구분하여 관리되고 있다. 이러한 분류는 대부분 지원목적에 가까운 개념으로 구성되어 있으나, 금융, 기술, 인력과 같은 지원수단을 기준

121) 9개의 지원분야 : 금융, 기술, 인력, 수출, 내수, 창업, 경영, 제도, 동반성장.

으로 하는 분류와 대상 분류(e.g.창업)도 일부 혼재되어 있어, 앞선 분류체계 타당성 검증기준 상의 상호배타성과 분절성 기준에 위배 된다. 이로 인해 분류기준의 개선에 대한 필요성이 지속적으로 지적되어 왔다(장우현 외, 2014; 박노옥 외, 2016).

이러한 한계에도 불구하고, 현행 정책 및 사업의 관리가 이러한 지원 분야를 기준으로 이루어지고 있으므로, 본 연구에서는 기존 분류를 활용하여 지원분야 내의 정책 간의 복합은 사업군 내 복합으로, 지원분야 간의 복합을 사업군간의 복합으로 정의하고, 본 장의 분석대상 범위를 사업군 간의 복합으로 한정하였다¹²²⁾.

본 연구에서 활용한 데이터는 2010~2014년까지의 패널데이터로, 매해 기업별 수혜 사업군의 조합이 달라질 수 있으므로, 수혜 받은 다음 연도의 단기효과만을 분석대상으로 하였다.

분석은 복합정책의 총효과와 이를 토대로 논리적 방법론을 활용한 시너지효과, 각각의 경우 사업당 효과를 분석한 결과와, 비용-효과분석의 5단계로 이뤄졌다.

나. 연구 가설

본 장에서의 연구 가설은 다음과 같다.

가설 1. 중소기업 재정지원사업의 사업군별 사업의 수혜는, 단일사업군의 수혜를 받을 경우 보다 복합사업군의 수혜를 받는 경우 효과가 더 클 것이다.

가설 1-1. 사업군간 복합수혜를 받은 경우 총효과는 커질 것이다.

가설 1-2. 사업군간 복합수혜를 받은 경우 사업당 총효과 역시 클 것이다.

가설 2. 사업군간 복합의 유형에 따라 시너지 효과가 달라질 것이다.

가설 2-1. 사업군간 복합수혜를 받을 수록 총 시너지 효과는 커질 것이다.

가설 2-2. 사업군간 복합수혜를 받을 수록 사업당 시너지 효과도 커질 것이다.

가설 3. 사업군간 복합의 경우 비용-효과도 더 클 것이다.

가설 3-1. 사업군간 복합 시, 부가가치 증가율에 대한 비용-효과가 더 클 것이다.

가설 3-2. 사업군간 복합 시, 고용 증가율에 대한 비용-효과가 더 클 것이다.

122) 박노옥 외(2016)에서는 사업군간 복합의 효과만을 보기 위해 사업군 내에서 여러 사업의 중복수혜를 받은 기업은 분석대상에서 제외하였음.

2. 분석모형

기존 연구에서 활용한 분석 방법론은 실험군, 대조군의 배정에 연관성이 있는 확률 변수가 종속변수에 대해서 영향을 가지는 상황을 통제하기 위해서 개발된 모형이다.

일반적으로 이러한 경우 PSM-DID(성향점수 매칭 이중차분법)이나 PSM-WLS(성향 점수 가중 선형회귀) 등을 사용한다. 그러나 이 두 가지 방법론은 매칭에 활용되는 변수에 의해 정의되는 특성만을 활용하므로, 그룹 간의 정책수혜 여부 차이를 설명하는 중요 변수가 누락되거나, 매칭으로도 해결할 수 없는 체계적 차이가 존재할 경우 매칭의 질을 확보하지 못하는 단점이 있다.

이럴 경우, 대안으로 회귀조정(regression-adjustment: RA)모형을 활용한다. RA 모형은 분석대상 집단의 정책수혜여부에 따른 변수별 평균을 독립변수에서 제거하여 ATT를 구하는 방식으로(식(6)~식(8) 참조), 매칭의 질이 좋지 않거나 매칭이 성공적이지 못한 경우 대신 활용할 수 있다. 변수별 평균을 각 변수에서 제거하고 연도고정 터미를 활용하는 측면에서는 앞서 5장에서 활용한 이원고정효과 모형과 유사하다(123).

$$ATT = E[Y_i(1)|D=1] - E[Y_i(0)|D=1] \quad \dots \text{식 (6)}$$

$$Y_i = \alpha_0 + \tau D_i + \beta_0 x_i + \beta_1 D_i(x_i - \bar{x}) + \epsilon_i \quad \dots \text{식 (7)}$$

$$ATT = \hat{\tau} + \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x}) \hat{\beta}_1 \quad \dots \text{식 (8)}$$

우선, 각각 다른 사업군의 정책수혜를 받고 있는 기업 간의 효과의 차이를 추정하기 위해, 각 복합사업수혜 그룹별 체계적인 기업의 특성을 통제하고자 PSM을 시도하였다. 그러나 본 연구에서 활용한 분석대상은 통제변수로 설명할 수 없는 그룹 간의 체계적 차이가 커, 성향점수 매칭이 성공적이지 않았다. 따라서 이에 대한 대안으로 RA 모형을 활용하였다(구체적인 내용은 박노옥 외(2016) 참조).

앞선 노인복지정책 간의 복합과 유사하게, 중소기업 재정지원사업의 공통목표를 종속변수로 두고, 이를 복합의 상황에서 분석하였다. 공통 성과의 측정은 매출액 증가율, 부가가치 증가율, 고용 증가율을 기준으로 하였다. 정책의 복합사업군 수혜유형 외에

123) 여기서의 평균을 제거하는 방식은 평균의 종류에 따라 처치여부 그룹별 평균(SMR), 모평균(IRA), 표본 평균(FRA)을 제거하는 방식이 있음(Negi & Wooldridge, 2021 참조). 반면 패널이원고정효과모형의 경우는 개별 기업수준의 평균을 제거하여, 개체별 평균 특성을 제거하는 차이가 있음.

전기의 영업이익률, 부채비율, 고용 규모, 로그 매출액, R&D 집중도, 업력, 표준산업
더미 등을 통제변수로 활용하여 모형을 구성하였으며, 결과의 해석은 미수혜 집단 대비
복합정책유형의 수혜집단의 종속변수 %의 변화(%p)로 해석한다.

비용 데이터는 사업군별 단일사업 수혜 시 평균 비용(박노욱 외, 2016: 60)과 수혜
사업을 활용하여 복합의 경우를 계상하여 활용하였다. “기술+창업”, “수출+내수”와 같
이 복합사업군을 하나의 사업군으로 구성한 경우¹²⁴⁾는, 각 사업군별 단일사업군 수혜
케이스를 기준으로 기업당 수혜금액을 가중평균하여 계상하였다.

3. 논리적 시너지효과 분석 방법

본 장에서 활용한 시너지 효과 분석 방법은 다음과 같다.

앞서 5장의 시너지효과 분석은 분석데이터를 직접 코딩하여 효과를 추정하였으므로,
유형별 효과 간 선형연산을 통한 시너지효과의 크기와 통계적 유의성이 판단 가능하였
다. 그러나 본 연구에서는 일반인의 접근이 불가능한 행정DB를 활용한 분석결과를 사용
하여 시너지효과 분석과 비용-효과분석을 추가적으로 진행하여, 통계적 연산이 불가하
다. 따라서 논리적인 연산을 통해 시너지 효과를 분석하였으며, 그 방법은 다음과 같다.

우선, 개별정책의 통계적 유의성 확보 여부에 따른 시너지 효과의 해석은 다음과 같
은 유형으로 분류해 볼 수 있다(〈표 6-1〉 참조).

첫째, 개개의 개별정책이 모두 통계적으로 유의한 경우는, 개별정책의 효과합과 통
합효과를 비교하여, 앞서 제시한 시너지(SG), 시너지 지수(SI), 추가 효과의 비율(AP)
해석이 가능하다(〈표 6-1〉의 case #1).

둘째, 개별정책의 효과가 모두 통계적으로 유의하지 않을 경우는 효과가 없는 셈(=
효과 크기 0)이므로, 복합효과가 통계적으로 유의하면, 복합효과 전체를 모두 시너지
효과로 볼 수 있다(〈표 6-1〉의 case #2).

셋째, 여러 정책 중 하나라도 통계적으로 유의할 경우, 통합정책의 효과가 통계적으
로 유의하면(〈표 6-1〉의 case #5), 통합정책의 크기와 유의한 정책의 크기 차이를 구
해 이를 시너지효과로 해석한다.

124) 선행연구에 의하면, 복합의 케이스가 너무 많아지게 될 경우 샘플이 나뉘어 분석이 어렵고, 사업군별 특
정 기업의 생애주기를 주요 대상으로 삼으므로, 유사한 생애주기에 있는 사업군을 통합하여 분석하였음.

〈표 6-1〉 정책 복합유형별 상호작용 해석의 가능 여부

case type	각 정책의 개별효과		동시효과	해석	case code
	정책1 (A)	정책2 (B)	통합효과 (M=A+B+A*B)		
#1	Sig	Sig	Sig	개별정책은 모두 효과가 있음. 통합의 경우 효과가 있음. 상호작용 (SG, SI, AP) 해석가능(〈표 9〉참조).	SSS
#2	N/S	N/S	Sig	개별정책은 효과가 없으나, 통합의 경우 효과가 있음. 전체 통합효과가 상호작용 효과. 해석은 원하는 효과의 방향과의 일치여부 따라 다름.	NNS
#3	Sig	Sig	N/S	개별정책은 모두 효과가 있으나, 통합정책의 효과가 없음. 각 정책의 효과 방향이 원하는 정책효과와 방향과 같을 경우, 긍정적 효과가 사라지므로 부정적 시너지, 반대의 경우는 긍정적 시너지.	SSN
#4	N/S	Sig	N/S	일부 개별정책은 효과가 있음. 통합의 경우 효과가 없음. 통계적으로 유의한 정책의 방향이 원하는 방향이었을 경우, 긍정적 효과가 사라지므로 부정적 시너지, 반대의 경우는 긍정적 시너지.	NSN
#5	N/S	Sig	Sig	일부 개별정책은 효과가 있음. 통합정책의 효과도 있음. 상호작용 해석가능. (개별정책효과와 크기와 통합정책 효과 크기에 따라 계산)	NSS
#6	N/S	N/S	N/S	각각의 개별정책 효과가 없음. 통합정책의 효과도 없음. 상호작용 해석 불가.	NNN

- 주1) 2개 정책의 수혜를 예시하였음. 복합정책 수가 많아져도 논리적으로는 이러한 원리에 의해 해석함.
- 주2) 2개 개별 정책의 효과 여부와(2×2) 통합효과의 유의성 여부(×2)를 조합할 경우, 총 2³개 유형이 존재함. 그러나 순서가 중요하지 않으므로, 총 6개 유형으로 구성함.
- 주3) 시너지 효과의 해석은 #1, #2, #3, #4, #5 유형이, 효과 크기와 정도 해석은 #1, #5유형만 가능함.

〈표 6-2〉는 상호작용 해석이 가능한 경우의 개별정책 영향의 방향에 따른 상호작용 효과 해석방법이다. 개별정책 효과의 방향과 시너지 효과의 방향에 따라 다음과 같이 시너지 효과의 종류를 해석할 수 있다. 원하는 정책 효과의 방향과 총효과에서 개별정책별 효과의 합을 뺀 시너지의 방향이 같을 경우는 긍정적 시너지로, 부호가 반대인 경우는 부정적 시너지 효과로 정의할 수 있다.¹²⁵⁾

〈표 6-2〉 정책 영향 방향에 따른 시너지 효과의 해석

개별정책의 효과		SG	원하는 효과 방향이 (+)일 경우의 상호작용 효과
+	+	SG>0 (+)	① 긍정적 시너지
+	+	SG<0 (-)	② 부정적 시너지
+(-)	+(-)	SG=0	③ 없음(독립적 효과)
-	-	SG>0 (+)	④ 긍정적 시너지
-	-	SG<0 (-)	⑤ 부정적 시너지

125) 개별정책 간의 영향의 방향이 다를 경우는 긍정적 시너지나 부정적 시너지 효과의 해석 보다, 정책 간의 역할에 따라 보완적 효과로 해석하는 것이 바람직함.

제 4 절 분석 결과¹²⁶⁾

본 연구에서 활용한 박노욱 외(2016)에서의 분석 결과는 사업군 복합유형별 총효과를 중심으로 구성되어있다. 이를 활용하여 논리적 시너지 효과 분석방법을 사용한 사업군 간 중복수혜에 따른 시너지효과 분석 결과는 <표 6-3>과 같다.

<표 6-3> 전체 사업군별 복합유형별 시너지 효과 분석 결과(2010~2014년)

정책복합유형	매출액		부가가치		고용		샘플수
	Mergerd Effect	Synergy Effect	Mergerd Effect	Synergy Effect	Mergerd Effect	Synergy Effect	
(1) 금융	0.117***		0.078***		0.078***		35,561
(2) 기술창업	0.095		-0.003***		0.154***		1,103
(3) 수출내수	0.023***		0.038***		0.126***		3,037
(4) 경영	0.039***		0.025***		0.114***		1,165
(1,2) 금융+기술창업	0.159***	0.042	0.090***	0.015	0.185***	-0.047	626
(1,3) 금융+수출내수	0.098***	-0.042	0.086***	-0.030	0.151***	-0.053	1,582
(1,4) 금융+경영	0.190***	0.034	0.111***	0.008	0.173***	-0.019	1,312
(2,3) 기술창업+수출내수	0.013***	-0.010	0.030***	-0.035	0.178***	-0.102	316
(2,4) 기술창업+경영	0.005	-0.039	-0.044***	-0.066	0.144***	-0.124	83
(3,4) 수출내수+경영	0.064***	0.002	0.074***	0.011	0.183***	-0.057	181
(1,2,3) 금융+기술창업+수출내수	0.314	0.174	0.053***	-0.060	0.209***	-0.149	247
(1,2,4) 금융+기술창업+경영	0.198***	0.042	0.055***	-0.045	0.194***	-0.152	142
(1,3,4) 금융+수출내수+경영	0.115***	-0.064	0.141***	-0.141	0.272***	-0.046	286
(2,3,4) 기술창업+수출내수+경영	0.287**	0.225	0.049***	-0.060	0.209***	-0.185	40
(1,2,3,4) 금융+기술창업+수출내수+경영	0.214***	0.035	0.064	0.138	0.200***	-0.272	76

주1) 열은 음영으로 표시한 부분은 통합 효과가 통계적으로 유의한 경우, 짙은 음영은 그 중 긍정적인 시너지효과를 보인 경우.

주2) 참조그룹인 아무 사업군의 정책도 수혜받지 않은 경우는 28,753개 기업임.

매출액 증가율의 관점에서는, 6가지 복합정책 유형에서 긍정적인 시너지 효과가 관찰되었다. 영업이익과 총급여의 합으로 구성된 부가가치 증가율의 경우 긍정적 시너지 효과가 2개의 복합유형에서 관찰되었다. 반면, 고용 증가율에 대해서는 긍정적 시너지 효과가 발생한 정책 유형이 존재하지 않았다. 이는 고용의 경우 여러 정책의 수혜를 받게 될 경우 독립된 단위로서의 사람이 추가적으로 더 고용되지는 않음을 의미한다.

1. 효과 관점별 해석

126) 총효과 분석의 경우 선행연구의 연구 결과를 그대로 활용하였으므로, 본 연구에서는 추가적인 서술을 위주로 원고를 구성함.

가. 총효과 관점에서의 분석 결과

총효과 기준 상위 5위까지의 유형은 <표 6-4>와 같다. ‘(1)금융’ 단일사업군의 수혜의 경우 부가가치 증가율에서 5위(7.8%p)를 차지한 반면, 고용 증가율 모형의 경우 하위권으로 분석되었다. 반면, ‘(1,3,4)금융+수출내수+경영’ 복합유형의 경우 부가가치와 고용 증가율 모두에서 최상위를 차지하였다.

결과적으로 어떠한 관점에서 성과를 측정하는가에 따라 상반된 비교우위 결과가 도출될 수 있으므로, 사전에 해석의 관점을 명확히 해둘 필요가 있다.

<표 6-4> 사업군 복합유형별 총효과(상위 5개 유형)

(단위: %p)

순위	매출액		부가가치		고용	
	사업군 복합유형	ME	사업군 복합유형	ME	사업군 복합유형	ME
(1위)	(2,3,4) 기술창업+수출내수+경영	28.7	(1,3,4) 금융+수출내수+경영	14.1	(1,3,4) 금융+수출내수+경영	27.2
(2위)	(1,2,3,4) 금융+기술창업+수출내수+경영	21.4	(1,4) 금융+경영	11.1	(2,3,4) 기술창업+수출내수+경영	20.9
(3위)	(1,2,4) 금융+기술창업+경영	19.8	(1,2) 금융+기술창업	9.0	(1,2,3) 금융+기술창업+수출내수	20.9
(4위)	(1,4) 금융+경영	19.0	(1,3) 금융+수출내수	8.6	(1,2,3,4) 금융+기술창업+수출내수+경영	20.0
(5위)	(1,2) 금융+기술창업	15.9	(1) 금융	7.8	(1,2,4) 금융+기술창업+경영	19.4

주) ME: Merged Effect

복합유형별 사업당 총효과의 관점에서는(<표 6-5> 참조), 매출액 증가율의 경우 단일 사업군인 ‘(1)금융’ 유형이 가장 큰 효과(11.7%p)를 보였으며, 부가가치 증가율의 경우는 ‘(1)금융’ 단일 사업군 유형(7.8%p)이 1위를, 고용 증가율의 경우 ‘(2)기술창업’(15.4%p), ‘(3)수출내수’(12.60%p), ‘(4)경영’(11.40%p) 단일사업군의 수혜시 상위 1~3위의 사업당 효과를 보였다(<그림 6-1> 참조).

결과적으로 총효과를 수혜 사업수로 평준화 한 결과, 사업군 간 복합수혜의 경우보다 단일사업군 수혜가 더 큰 총효과를 가지는 것으로 분석되어, 효과의 관점에서 볼 때 중소기업 재정지원사업의 복합은 그다지 메리트가 없는 것으로 분석되었다.

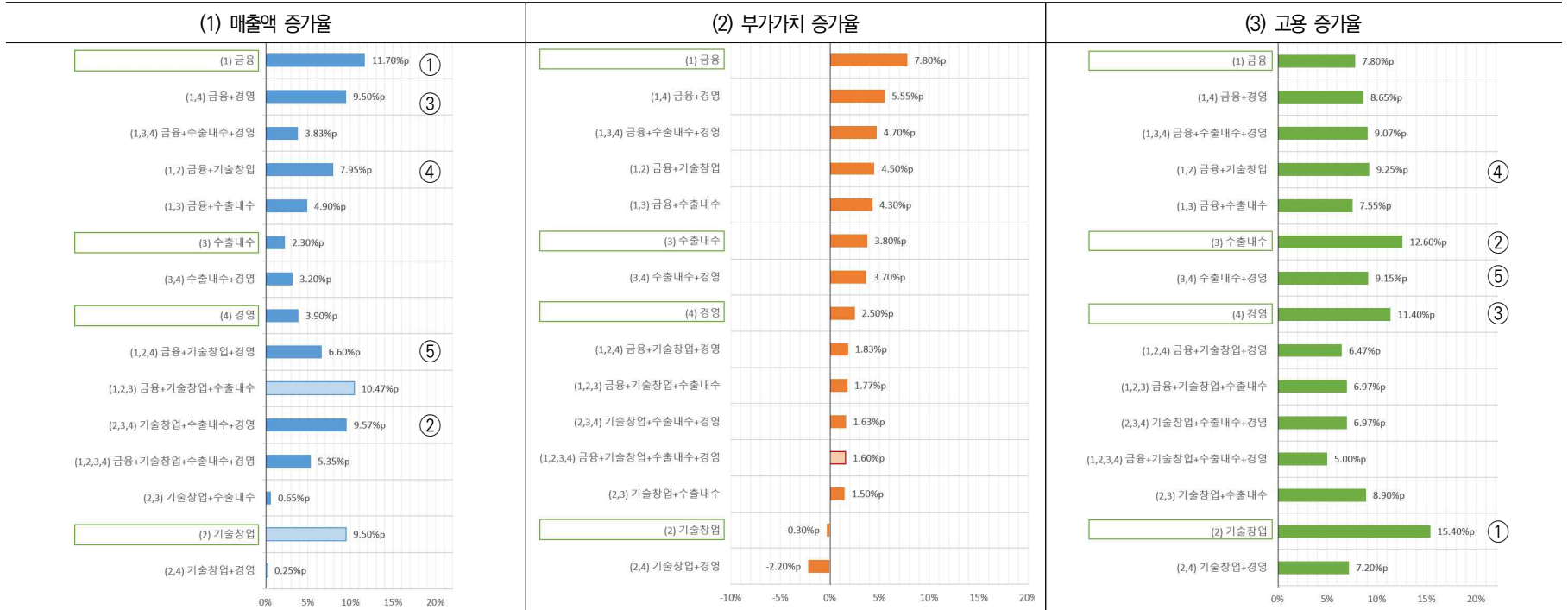
<표 6-5> 사업군 복합유형별 사업당 총효과(상위 5개 유형)

(단위: %p/사업)

순위	매출액		부가가치		고용	
	사업군 복합유형	ME/P	사업군 복합유형	ME/P	사업군 복합유형	ME/P
(1위)	(1) 금융	11.70	(1) 금융	7.80	(2) 기술창업	15.40
(2위)	(2,3,4) 기술창업+수출내수+경영	9.57	(1,4) 금융+경영	5.55	(3) 수출내수	12.60
(3위)	(1,4) 금융+경영	9.50	(1,3,4) 금융+수출내수+경영	4.70	(4) 경영	11.40
(4위)	(1,2) 금융+기술창업	7.95	(1,2) 금융+기술창업	4.50	(1,2) 금융+기술창업	9.25
(5위)	(1,2,4) 금융+기술창업+경영	6.60	(1,3) 금융+수출내수	4.30	(3,4) 수출내수+경영	9.15

주) ME/P: Merged Effect per Program

[그림 6-1] 복합사업군 유형별 사업당 총효과 분석 결과 비교(부가가치 증가율 기준 정렬)



주) : 통계적으로 유의하지 않은 경우 옅은 색으로 표시함.

나. 시너지효과 분석 결과

한편 총시너지 효과를 기준으로 살펴보면, 매출액 증가율의 경우는 총효과가 가장 컸던 '(2,3,4)기술창업+수출내수+경영' 복합유형이 22.5%p로 가장 큰 시너지 효과를 보였다. 부가가치 증가율의 경우 '(1,2)금융+기술창업' 복합유형이 가장 큰 시너지효과(1.5%p)가 있었다. 다만 고용 증가율의 경우는 긍정적인 시너지효과를 가진 경우가 존재하지 않아, 부정적 시너지의 크기가 작은 순으로 순위를 부여하였다.

〈표 6-6〉 사업군 복합유형별 시너지 효과(상위 5개 유형)

(단위: %p)

순위	매출액		부가가치		고용	
	사업군 복합유형	SG	사업군 복합유형	SG	사업군 복합유형	SG
(1위)	(2,3,4) 기술창업+수출내수+경영	22.5	(1,2) 금융+기술창업	1.5	(1,4) 금융+경영	-1.9
(2위)	(1,2) 금융+기술창업	4.2	(3,4) 수출내수+경영	1.1	(1,3,4) 금융+수출내수+경영	-4.6
(3위)	(1,2,4) 금융+기술창업+경영	4.2	(1,4) 금융+경영	0.8	(1,2) 금융+기술창업	-4.7
(4위)	(1,2,3,4) 금융+기술창업+수출내수+경영	3.5	(1,3) 금융+수출내수	-3.0	(1,3) 금융+수출내수	-5.3
(5위)	(1,4) 금융+경영	3.4	(2,3) 기술창업+수출내수	-3.5	(3,4) 수출내수+경영	-5.7

주1) 통합효과가 통계적으로 유의하지 않은 경우는 순위에서 제외하였으며, 음영표시부분은 부정적 시너지 효과로 효과 크기가 적은 순.

주2) 시너지효과 계상이 불가능한 단일사업군 수혜 케이스는 제외.

사업당 시너지효과를 기준으로 해도 복합정책유형의 성과별 순위는 크게 달라지지 않았으며(〈표 6-7〉 참조), 상위 5위안에 포함된 복합유형의 종류에 큰 변화는 없었다.

〈표 6-7〉 사업군 복합유형별 사업당 시너지효과(상위 5개 유형)

(단위: %p/사업)

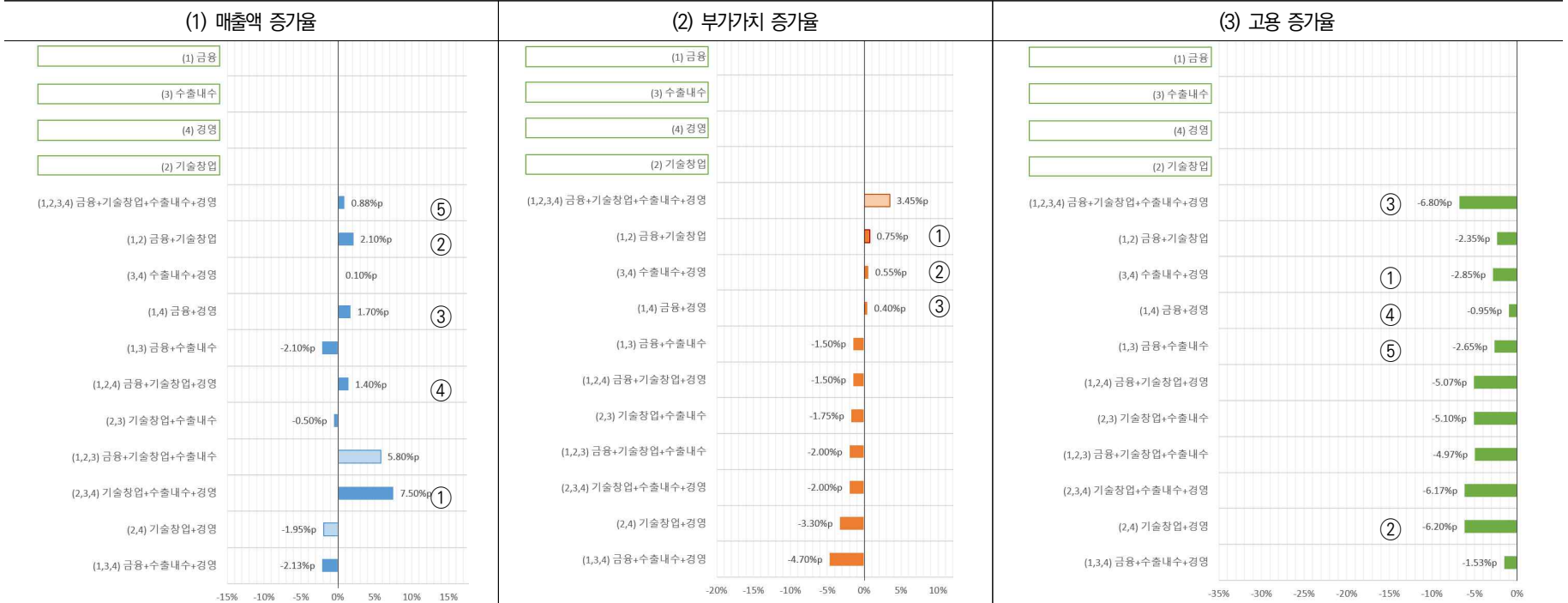
순위	매출액		부가가치		고용	
	사업군 복합유형	SG/P	사업군 복합유형	SG/P	사업군 복합유형	SG/P
(1위)	(2,3,4) 기술창업+수출내수+경영	7.50	(1,2) 금융+기술창업	0.75	(1,4) 금융+경영	-0.95
(2위)	(1,2) 금융+기술창업	2.10	(3,4) 수출내수+경영	0.55	(1,3,4) 금융+수출내수+경영	-1.53
(3위)	(1,4) 금융+경영	1.70	(1,4) 금융+경영	0.40	(1,2) 금융+기술창업	-2.35
(4위)	(1,2,4) 금융+기술창업+경영	1.40	(1,3) 금융+수출내수	-1.50	(1,3) 금융+수출내수	-2.65
(5위)	(1,2,3,4) 금융+기술창업+수출내수+경영	0.88	(1,2,4) 금융+기술창업+경영	-1.50	(3,4) 수출내수+경영	-2.85

주1) 통합효과가 통계적으로 유의하지 않은 경우는 순위에서 제외하였으며, 음영표시부분은 부정적 시너지 효과로 효과 크기가 적은 순.

주2) 시너지효과 계상이 불가능한 단일사업군 수혜 케이스는 제외.

결과적으로 시너지효과와 관련하여 부가가치 증가율의 경우, 복합유형별 사업당 시너지 효과는 미미하였으며, 긍정적인 시너지효과가 있는 복합유형은 3가지 유형에 그쳤다. 고용 증가율의 관점에서는 긍정적인 시너지효과가 있는 복합유형은 부재하였다(〈그림 6-2〉 참조). 따라서 중소기업 재정지원 사업군의 복합은 시너지 효과의 관점에서도 크게 의미있는 것으로 보기 어려웠다.

[그림 6-2] 복합사업군 유형별 사업당 시너지 분석 결과 비교(부가가치 증가율 기준 정렬)



주) : 통계적으로 유의하지 않은 경우 옅은 색으로 표시함.

다. 비용-효과 분석 결과

비용-효과의 계산은 앞서 분석한 총효과와 사업군별 평균 지원금액을 연산하여 계산하였다. 분석단위는 '지원금액 천만원당 증가율 변화분(%p)'과 '1%를 증가시키는데 드는 비용(천원)'의 두 가지 관점으로 제시하였다.

〈표 6-8〉 사업군 복합유형별 비용-효과 분석(2010~2014년)
(단위 : 천원/%, %p/천만원, 천원)

정책복합유형	매출액			부가가치			고용			평균비용
	Merged Effect	C/%	E/C	Merged Effect	C/%	E/C	Merged Effect	C/%	E/C	
(1) 금융	0.117***	921	10.9	0.078***	1,380	7.2	0.078***	1,384	7.2	10,736
(2) 기술창업	0.095	9,214	1.1	-0.003***	-251,125	-0.0†	0.154***	5,678	1.8	87,660
(3) 수출내수	0.023***	3,941	2.5	0.038***	2,424	4.1	0.126***	732	13.7	9,251
(4) 경영	0.039***	8,708	1.1	0.025***	13,491	0.7	0.114***	3,001	3.3	34,308
(1,2) 금융+기술창업	0.159***	6,195	1.6	0.090***	10,890	0.9	0.185***	5,314	1.9	98,396
(1,3) 금융+수출내수	0.098***	2,032	4.9	0.086***	2,312	4.3	0.151***	1,319	7.6	19,987
(1,4) 금융+경영	0.190***	2,365	4.2	0.111***	4,062	2.5	0.173***	2,599	3.8	45,044
(2,3) 기술창업+수출내수	0.013***	74,730	0.1	0.030***	32,298	0.3	0.178***	5,439	1.8	96,912
(2,4) 기술창업+경영	0.005	227,759	0.0‡	-0.044***	-27,531	-0.4	0.144***	8,454	1.2	121,968
(3,4) 수출내수+경영	0.064***	6,835	1.5	0.074***	5,854	1.7	0.183***	2,376	4.2	43,559
(1,2,3) 금융+기술창업+수출내수	0.314	3,430	2.9	0.053***	20,338	0.5	0.209***	5,162	1.9	107,648
(1,2,4) 금융+기술창업+경영	0.198***	6,710	1.5	0.055***	24,101	0.4	0.194***	6,853	1.5	132,704
(1,3,4) 금융+수출내수+경영	0.115***	4,734	2.1	0.141***	3,849	2.6	0.272***	1,998	5.0	54,295
(2,3,4) 기술창업+수출내수+경영	0.287**	4,577	2.2	0.049***	26,540	0.4	0.209***	6,286	1.6	131,220
(1,2,3,4) 금융+기술창업+수출내수+경영	0.214***	6,638	1.5	0.064	22,201	0.5	0.200***	7,115	1.4	141,956

주1) C/%: 1%를 증가시키는데 드는 비용, E/C: 지원금액 천만원당 증가율 변화분.

주2) 음영표시한 부분은 통합효과가 통계적으로 유의하며, 비용-효과 비율이 양수일 경우임.

주3) § = 0.044, † = -0.040

〈표 6-9〉 사업군 복합유형별 비용-효과 비율(상위 5위 유형)
(단위 : 천원/%, %p/천만원)

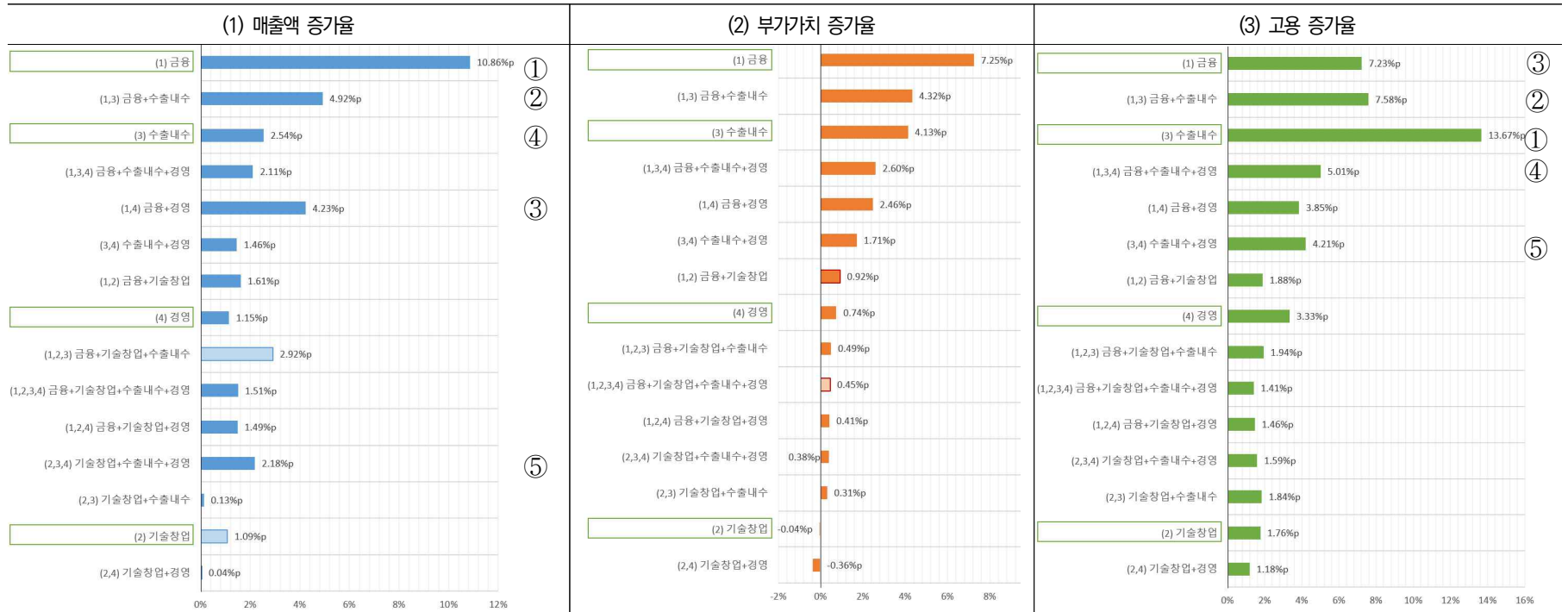
순위	매출액			부가가치			고용		
	사업군 복합유형	C/%	E/C	사업군 복합유형	C/%	E/C	사업군 복합유형	C/%	E/C
(1위)	(1) 금융	921	10.86	(1) 금융	1,380	7.25	(3) 수출내수	732	13.67
(2위)	(1,3) 금융+수출내수	2,032	4.92	(1,3) 금융+수출내수	2,312	4.32	(1,3) 금융+수출내수	1,319	7.58
(3위)	(1,4) 금융+경영	2,365	4.23	(3) 수출내수	2,424	4.13	(1) 금융	1,384	7.23
(4위)	(3) 수출내수	3,941	2.54	(1,3,4) 금융+수출내수+경영	3,849	2.60	(1,3,4) 금융+수출내수+경영	1,998	5.01
(5위)	(2,3,4) 기술창업+수출내수+경영	4,577	2.18	(1,4) 금융+경영	4,062	2.46	(3,4) 수출내수+경영	2,376	4.21

주) 통계적으로 유의한 경우를 중심으로 기재.

비용-효과 분석결과를 정리해 보자면, 매출액과 부가가치, 고용 증가율의 모든 경우, 상위 5개 유형에 '(1)금융'과 '(3)수출내수' 단일사업군 수혜유형이 포함되었다. 또한 대부분의 경우 이 두 사업군과의 복합사업군으로 상위유형이 구성되어 있었다. 결국 복합으로 인한 성과라기보다는 구성 단일사업군 효과에 기인한 것으로 해석해 볼 수 있다.

[그림 6-3] 복합사업군 유형별 비용-효과 분석 결과 비교(부가가치 증가율 기준 정렬)

(단위 : %p/천만원)



주) : 통계적으로 유의하지 않은 경우 옅은 색으로 표시함.

2. 종속변수별 해석

1) 매출액 증가율

매출액 증가율의 경우, 사업군별 정책의 복합에 따른 결과는 다음과 같다.

첫째, 총효과의 관점에서는 보면, 전반적으로 복합사업군의 수가 많을 수록 총효과의 크기는 커지는 것으로 보인다(가설 1-1 일부 채택). 그러나 이는 투입되는 정책의 수가 많아짐에 따른 결과일 수 있으므로, 사업당 총효과를 확인하였다.

사업당 총효과를 살펴보면, 단일사업군 수혜인 금융이 가장 총효과가 컸으며, '(2,3,4)기술창업+수출내수+경영' 사업군 복합이 2위(9.57%p), '(1,4)금융+경영' 복합 사업군이 3위(9.50%p)인 것으로 분석되었다. 사업당 총효과가 큰 상위 5위의 복합정책군의 경우, 금융 사업군 단독수혜 케이스를 제외하고는 대부분 사업당 시너지 역시 상위 5위를 차지하고 있었다. 그러나 반드시 복합의 경우가 사업군 당 총효과가 큰 것은 아니었다(가설 1-2 기각).

한편, 비용대비 효과에서의 측면에서도 금융 사업군의 단독수혜가 가장 효과가 좋은 것으로(10.86%p/천만원) 분석되었으며, 상위3위의 복합정책군은 모두 금융 사업군과의 복합유형임을 확인할 수 있었다('(1,3)금융+수출내수': 4.92%p/천만원, '(1,4)금융+경영': 4.23%p/천만원).

2) 부가가치 증가율

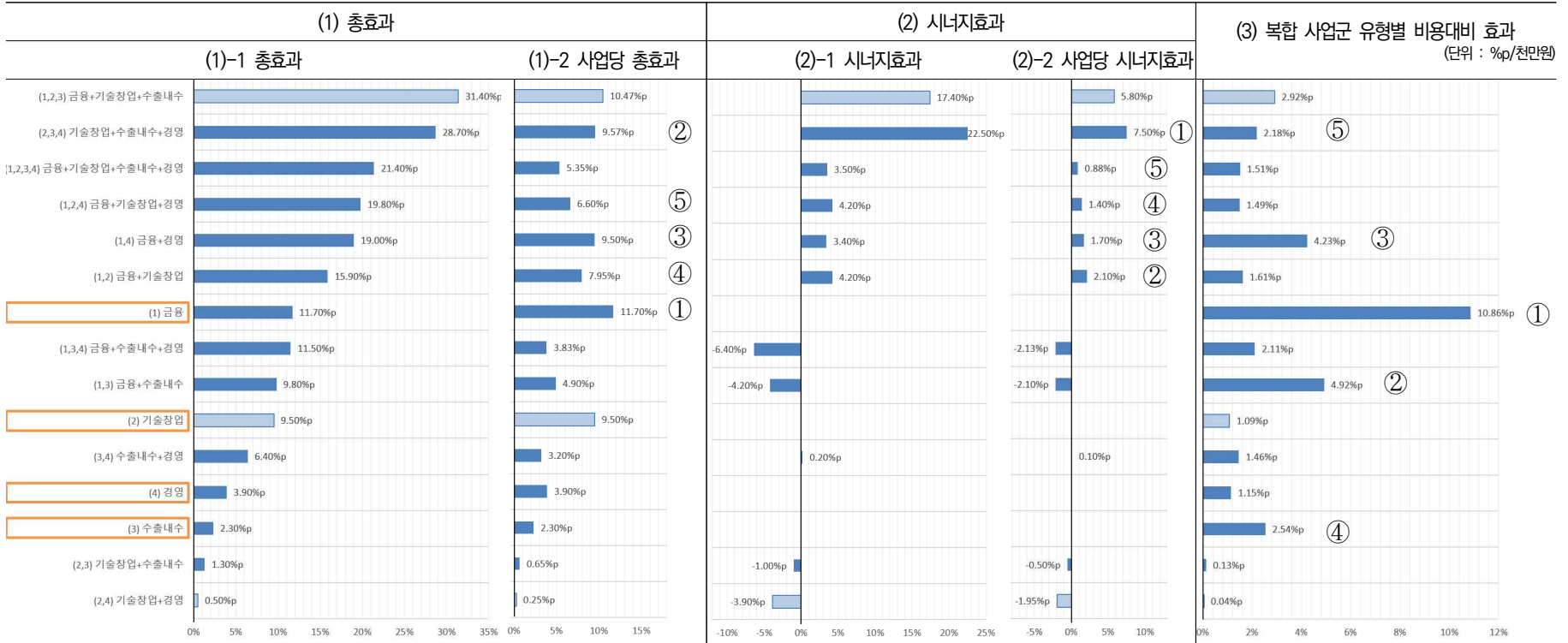
부가가치 증가율을 기준으로 분석한 결과는 다음과 같다.

먼저, 총효과를 기준으로 볼 때 가장 효과가 컸던 복합유형은 '(1,3,4)금융+수출내수+경영'(14.10%p) 복합유형이었다. 상위 5위 사업군 복합 중 단일 사업군으로 구성된 복합유형은 5위인 '(1)금융' 유형(7.80%p)이 있었다. 그러나 총효과 상위 4위까지 복합 유형의 사업당 총효과 크기는 '(1)금융' 단일 사업군보다 크지 않았다(가설 1-2 기각).

이 경우 총효과는 복합을 하지 않은 금융 단일사업군이 가장 크므로, 중소기업 사업군 간의 복합수혜는 부가가치 측면에서 효과적이지 않다고 판단할 수 있다.

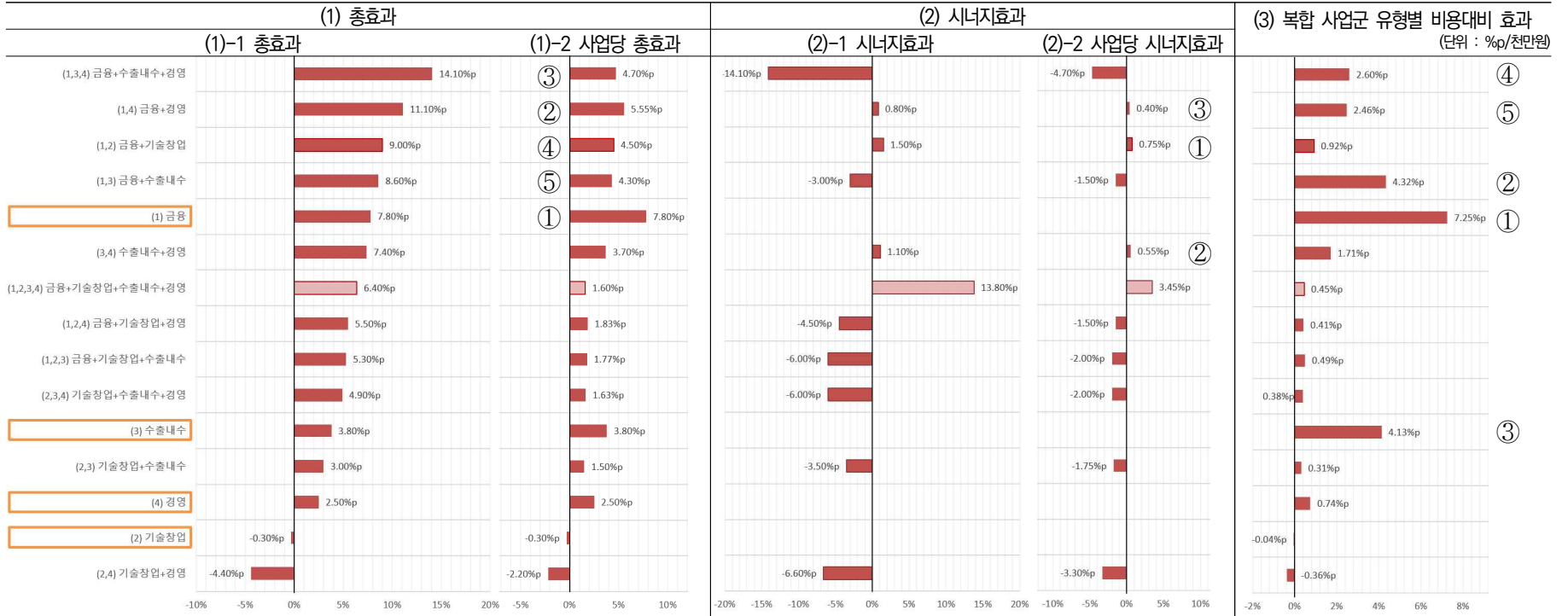
그럼에도 시너지효과를 살펴보면 '(1,4)금융+경영(총효과 2위, 0.40%p)'과 '(1,2)금

[그림 6-4] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (매출액 증가율: 총효과 기준 정렬)



주) : 통계적으로 유의하지 않은 경우 옅은 색으로 표시함.

[그림 6-5] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (부가가치 증가율: 총효과 기준 정렬)



주) : 통계적으로 유의하지 않은 경우 옅은 색으로 표시함.

용+기술창업(총효과 3위, 0.75%p)', '(3,4)수출내수+경영(총효과 6위, 0.55%p)'의 경우 약간의 긍정적인 시너지가 발생한 것으로 분석되었다.

한편, 비용대비 효과의 관점에서 살펴보면, 상위 5위권에는 '(1)금융'(1위, 7.25%p/천만원), '(3)수출내수'(3위, 4.13%p/천만원)의 단일정책수혜의 케이스가 포함되었으며, 복합유형으로 비용대비 효과가 좋았던 유형은 '(1,3)금융+수출내수'(2위, 4.32%p/천만원), '(1,3,4)금융+수출내수+경영'(4위, 2.60%p)와 '(1,4)금융+경영(5위, 2.46%p/천만원)' 유형이 있었다. 그러나 이들 조합의 경우 5위안에 든 단일사업군과의 복합유형으로 구성되어, 복합으로 인한 성과로 판단하기는 어려웠다.

결과적으로 부가가치 증가율의 관점에서는 복합유형이 아닌 '(1)금융' 사업군의 단일수혜가 사업당 총효과와 비용-효과가 가장 좋은 것으로 분석되었으며(가설 3-1 기각), 사업군간 복합유형 중에서는 '(1,3,4)금융+수출내수+경영'(사업당 총효과 3위, 비용대비효과 4위)와 '(1,3)금융+수출내수'(사업당 총효과 5위, 비용대비효과 2위), '(1,4)금융+경영(사업당 총효과 2위, 비용대비효과 5위)' 복합이 효율적인 것으로 분석되었다.

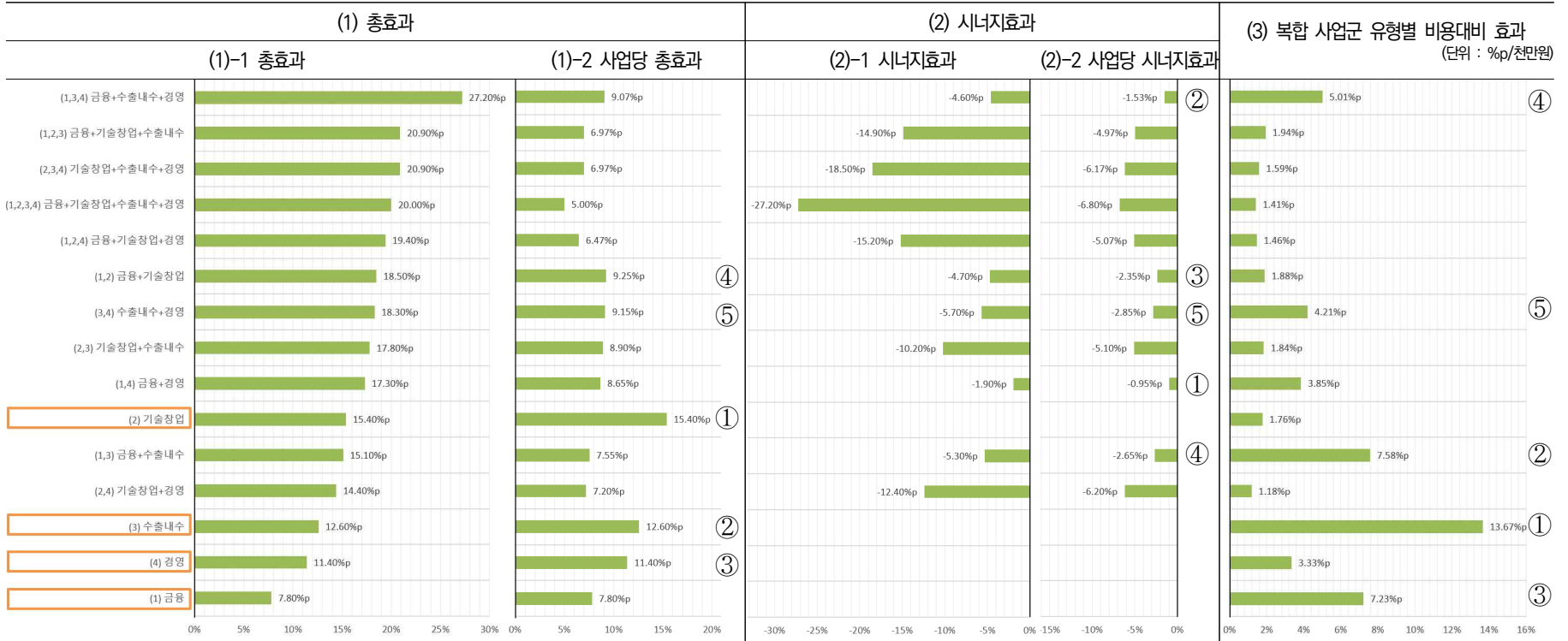
3) 고용 증가율

고용 증가율의 관점에서 본 중소기업 사업군간 복합의 성과는 총효과의 관점에서는 복합사업군의 종류가 많아질수록 효과가 커지는 것으로 보인다(가설 1-1 일부 채택). 그러나 수혜사업수를 통제한 사업당 총효과의 경우 상위 1,2,3위가 모두 단독 사업군 수혜유형으로 구성되어, 복합으로 인한 성과로 속단하기는 어렵다(가설 1-2 기각).

시너지효과의 관점에서 고용 증가율의 경우는 모두 마이너스 시너지효과가 발생하였다. 이럴 경우 성과 효율화를 위해서는 복합을 하지 않는 것이 더 효율적이라는 결론이 도출된다(가설 2-2기각).

반면 비용-대비 효과의 관점에서는 '(1,3)금융+수출내수' 복합사업군이 2위(7.58%p/천만원), '(1,3,4)금융+수출내수+경영' 복합사업군이 4위(5.01%p/천만원), '(3,4)수출내수+경영' 복합사업군이 5위(4.21%p/천만원)인 것으로 분석되어, 일부 단일사업군의 수혜보다 비용효과가 좋은 복합 정책군도 존재하였다(가설 3-2 일부 채택).

[그림 6-6] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (고용 증가율: 총효과 기준 정렬)



4) 종속변수별 종합 결론

[그림 6-4]~[그림 6-6]은 매출액, 부가가치, 고용 증가율의 측면에서 분석한 5가지 분석결과를 한눈에 비교할 수 있게 시각화한 것이다. 예산제약의 상황에서는 비용-대비 효과가 좋은 조합을 위주로 사업군간 정책 의사결정에 활용할 수 있다. 또한 중소기업의 성장 지원 관점의 부가가치 증가 성과와 거시적인 사회후생 관점의 고용을 제고 성과와 같이, 두 성과의 관점이 상충하는 경우, 정책 구사의 주요 목적에 따라 어떤 복합을 구사할 것인지의 의사결정에도 유용하다.

실제 의사결정의 상황에서는 총효과, 사업당 총효과, 시너지효과, 사업당 시너지효과, 비용-대비 효과의 관점 중 일부 관점을 선택하거나, 매출액, 부가가치, 고용 증가율 중 하나의 관점을 선택할 수도 있다. 본 연구에서는 사업당 총효과와 비용대비 효과의 관점에서의 부가가치와 고용증가율을 고려한 의사결정을 제시하고자 한다.

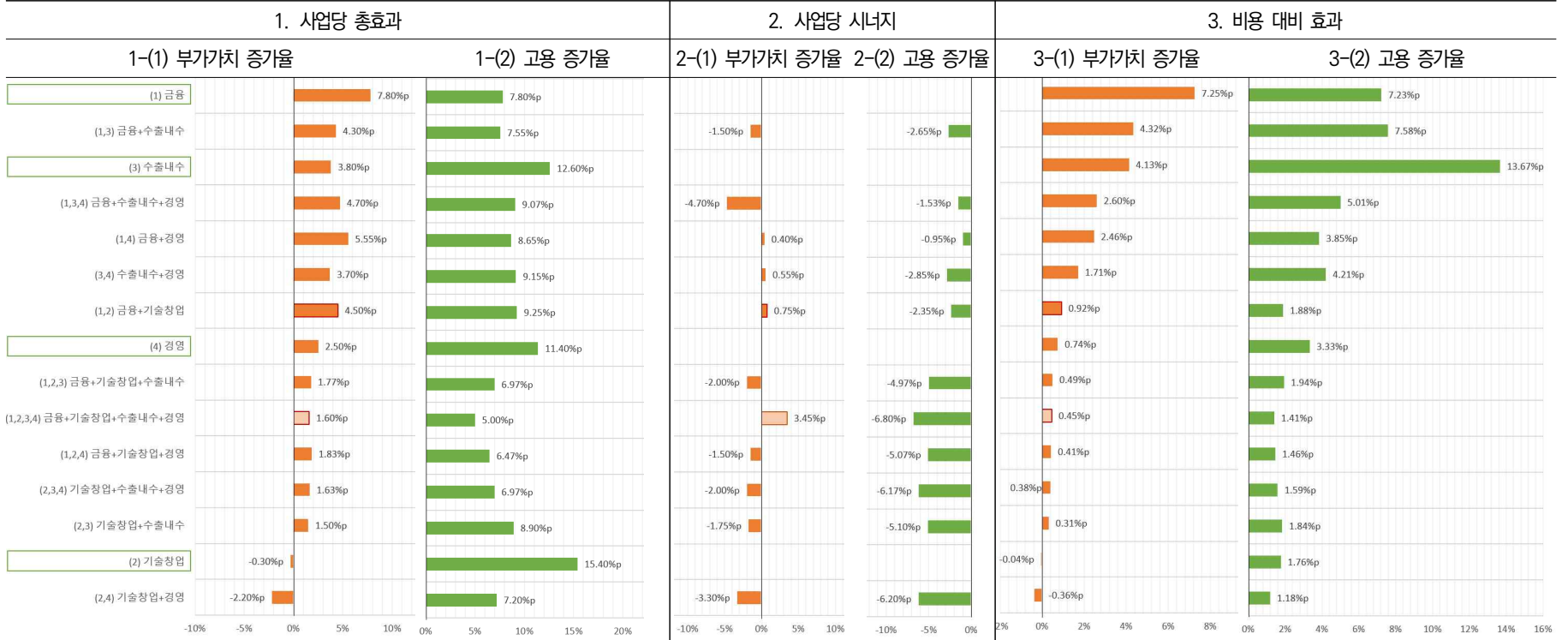
부가가치 증가율의 관점에서 사업당 총효과와 비용대비 효과의 관점에서 모두 상위 우위를 가진 사업군 조합은 '(1)금융', '(2,3,4)기술창업+수출내수+경영', '(1,4)금융+경영' 복합유형이었다. '(1)금융' 단일사업군 유형이 총효과와 비용-대비 효과 관점에서 가장 효과가 좋았다.

반면, 고용 증가율의 경우, 사업당 총효과와 비용대비 효과의 관점에서 '(3)수출내수' 단일 유형과 '(3,4)수출내수+경영' 복합유형이 비교우위¹²⁷⁾를 차지하였다. 이 경우도 두 가지 관점에서 가장 효과적인 사업군 유형은 '(3)수출내수' 단일 사업군 유형이었으며, 이 유형과의 복합 유형이 다음 순위를 차지하였다.

결과적으로 같은 유형은 아니었으나, 부가가치와 고용 증가율의 관점 모두 단일사업군 수혜의 상황이 사업당 총효과와 비용-효과성의 관점에서 가장 효율적인 유형인 것으로 분석되었다. 이는 중소기업 재정지원 사업에 있어 사업군간의 복합이 단일 사업군의 수혜에 비해 효율적이지 않음을 시사한다. 이러한 결과는 중소기업의 정책에 있어 복합에 의한 시너지보다는 중복 방지를 통한 형평성의 추구가 더 효율적인 방향임을 주장한 선행연구(오세나 외, 2019: 62)의 결과와도 일치하는 결과이다. 추후 이러한 결과의 일반화를 위해서는 사업군 내 복합 수혜상황에 대한 분석과 복합으로 인한 비용 차원의 시너지 분석 등에 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

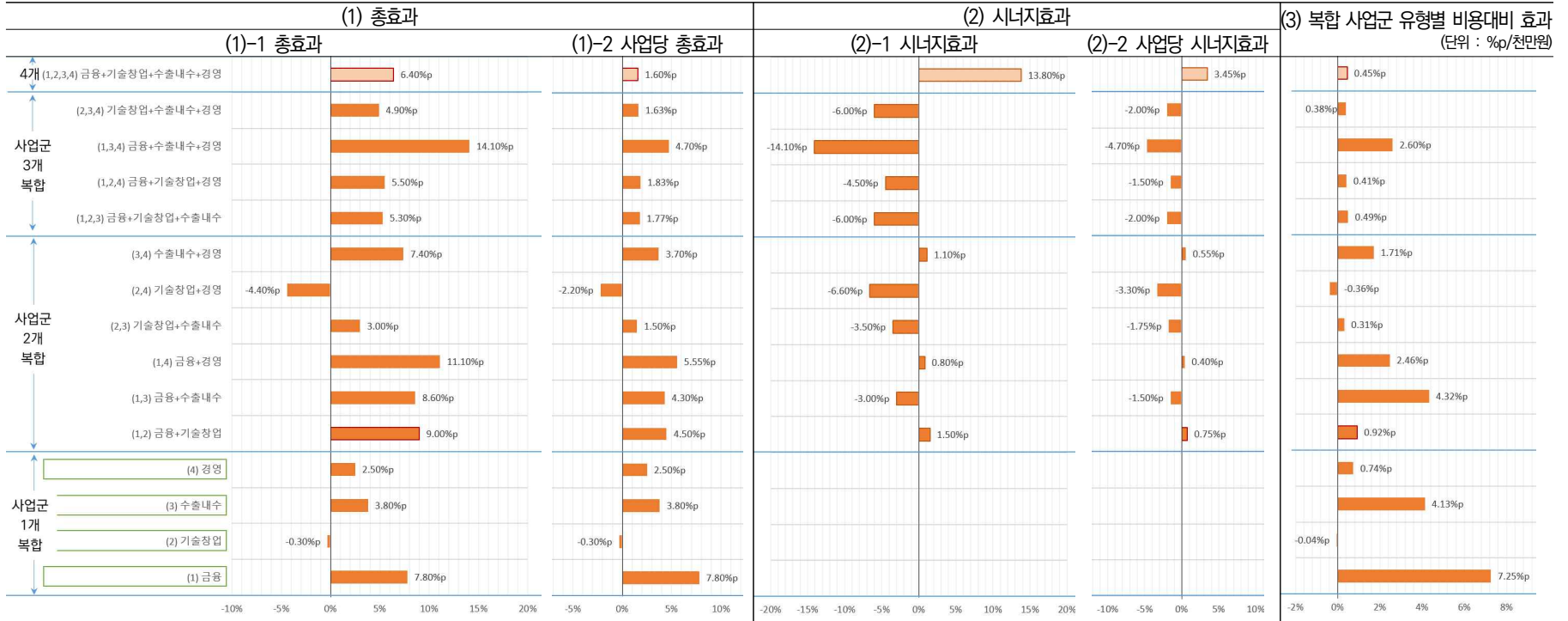
127) 두 가지의 관점에서 모두 상위 5위권 내에 포함됨.

[그림 6-7] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 (부가가치 및 고용 증가율 결과 비교: 부가가치 비용대비 효과 기준 정렬)



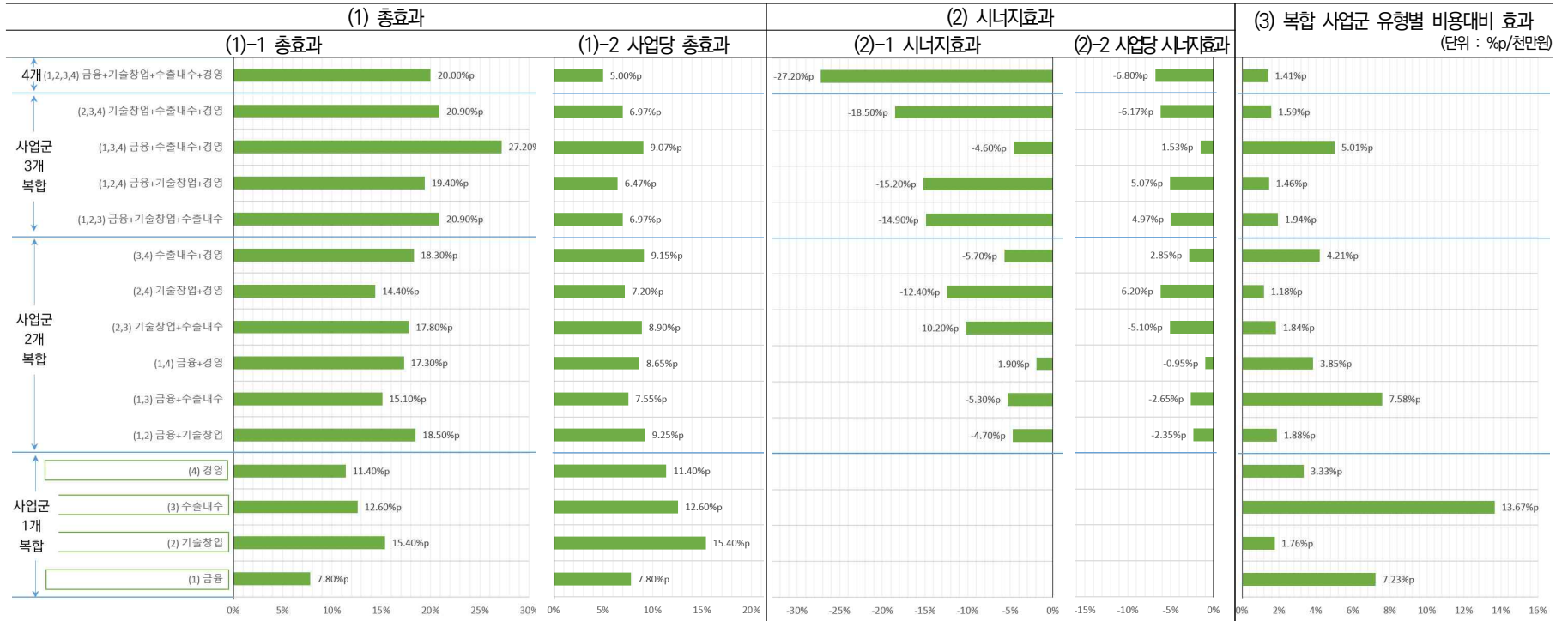
주) : 통계적으로 유의하지 않은 경우 옅은 색으로 표시함.

[그림 6-8] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (부가가치 증가율: 복합 사업군수 기준 정렬)



주) : 통계적으로 유의하지 않은 경우 옅은 색으로 표시함.

[그림 6-9] 복합사업군 유형별 성과 분석 결과 비교 (고용 증가율: 복합 사업군수 기준 정렬)



제 5 절 결론 및 시사점

본 장에서는 증거기반 예산 의사결정을 위한 복합정책의 비용-효과 분석을 통해, 중소기업 재정지원사업의 사업군간 복합에 대한 평가를 예시하였다. 특별히 기존의 비용-효과 분석에서 사용하던 예산제약 상황에서의 대안 간 상대적 정책 비교가 아닌, 객관적인 정보제공을 위한 수혜자 입장에서의 복합수혜 유형별 성과를 측정하고, 그에 따른 분석정보를 생산하여 향후의 의사결정에 활용할 수 있도록 예시하는 Generalized CEA의 관점에 초점을 맞추었다.

주요 분석 관점으로는 중소기업 재정지원사업의 사업군간 복합에 있어 매출액, 부가 가치, 고용 증가율의 세 가지 지표를 두고 성과를 분석하는 것과, 총효과, 사업당 총효과, 시너지효과, 사업당 시너지효과, 비용-효과의 5가지 관점에서의 복합유형을 비교하여 시사점을 도출하는 것이었다.

1. 연구내용 요약

분석결과, 분석 전에 세웠던 대부분의 가설이 중소기업 사업군간 복합의 상황에서는 기각되었다.

[그림 6-9]의 고용 증가율을 사례로 설명하면, 복합사업군의 수가 많아질수록 총효과가 늘어나는 것처럼 보일 수 있으나(가설 1-1 일부 채택), 동일 투입의 가정을 고려한 사업당 총효과는 커지지 않았다(가설 1-2 기각). 마찬가지로 복합사업군 수가 많아지면 시너지효과가 늘어나는 것처럼 보일 수 있으나(가설 2-1 일부 채택), 사업당 시너지의 관점에서는 늘어나지 않았다. 특히 비용-효과의 관점에서는 복합사업군 수가 늘어날수록 비용-대비 효과가 줄어드는 것처럼 보일 수도 있을 만큼(가설 3-2 기각), 전반적인 복합사업군 정책의 성과는 복합사업군 수와는 연관성이 없는 것으로 해석된다.

결과적으로 중소기업 재정지원사업의 사업군 간 복합의 경우 복합유형별 총효과가 큰 복합유형이 무조건 비용-효과적인 것은 아니었다. 수혜 사업군이 많을수록 투입이 커지므로, 효과는 좋아지는 방향으로 가는 것은 당연한 현상이다. 그러나 투입을 평준화한 사업당 총효과, 비용대비 효과의 관점에서는 오히려 단일사업군의 정책수혜가 더

효과적인 것으로 분석되었다.

2. 연구의 한계

본 연구는 데이터 접근성의 한계로 인해 이전 연구보고서에서 분석한 방법론과 분석 결과를 활용하여 시너지효과 분석과 비용-효과 분석, 사업당 총효과 등을 산출하여 정책 의사결정에서의 시사점을 도출하는 데에 주요 목적이 있었다. 따라서 분석모형에 있어서 패널데이터 특성을 활용하여 개별 기업의 평균적 특성을 통제하지 못한 한계가 있었다. 향후 앞서 5장에서 분석한 고정효과모형이나 시차를 활용한 모형을 활용하여, 패널데이터의 특성을 사용하는 분석 방법을 쓰면, 보다 정교한 추정이 가능할 것으로 생각된다. 시너지 효과의 추정에도 동일한 이유로 통계적 연산을 활용할 수 없어 논리적 방법을 활용한 방법론적 한계가 있었다. 또한 시간에 따른 사업군 복합수혜유형이 달라질 경우를 고려해 단기간의 효과만을 분석하였다는 점도 한계로 남는다. 향후 실제데이터를 활용한 중장기 효과에 대한 추적 분석도 필요할 것으로 보인다.

가설의 검정에 있어서는, 앞선 5장의 노인복지정책의 사례와 같이 수혜 사업군수를 변수로 둔 별도의 분석을 수행하지 않아, 통계적 검정이 이루어지지 못하였다. 따라서 본 연구에서의 수혜사업군의 수에 대한 가설 검증은 분석결과의 시각화 자료를 통해 다소 정성적으로 이루어진 한계가 있다. 다만, 수혜정책수에 따른 효과 분석에 활용된 논리는 “4개 사업군의 모든 효과값이 5개 사업군 효과값보다 작고, 복합사업군 3개의 유형별 효과의 범위가 확실히 2개 복합 유형보다 클 경우”와 같이, 확실하게 확인할 수 있는 상황이 아니면 가설을 기각하는 방식을 활용하여 객관성을 유지하였다.

데이터에 있어서는, 비용-효과분석에 있어서, 비용을 사업군 당 1개의 사업을 수혜 받았을 경우의 평균 수혜금액을 사용한 점을 한계로 들 수 있다. 추후 실제데이터를 활용한 개별 기업별 수혜금액 데이터를 활용하면, 보다 정확한 비용의 계상이 가능해, 분석 결과가 정교해질 것으로 생각된다. 또한 복수의 사업군 수혜 시 비용관점에서의 시너지 분석도 추가적으로 연구가 가능할 것으로 생각된다.

또한 본 연구에서는 활용하지 못한 기업의 매출액 증가로 인한 세수 증가분에 대한 공공부문의 편익 증진과, 행정비용, 운영비용 등의 세세한 공공부문 비용에 대한 정보 (Cadot et al., 2015)도 추가되면, 민간부문의 효과와 공공부문 세금수익, 그리고 공공

부분의 총비용이 종합되어 조금 더 현실적인 결과가 도출될 것으로 생각된다.

마지막으로 5장에서의 노인복지정책을 사례로 한 분석에서와 같이, 기업의 규모에 따른 강건성 분석이나 하위그룹 분석 등을 통해 중요 시사점이 도출될 수 있으나, 데이터 접근성의 한계로 세부적인 심층분석을 수행하지 못한 부분도 아쉬운 부분이다. 중소기업의 경우 기존의 선행연구를 통해 기업의 규모나 업력, 분야에 따른 생태계의 차이가 상당히 존재하는 것으로 알려져 있다. 향후 행정데이터의 직접적인 활용을 통해 세부 집단에 대한 추가분석이 가능할 것으로 생각된다.

3. 연구의 의의 및 시사점

앞서 5장에서 살펴본, 노인복지정책의 상황은 제공되고 있는 정책의 결과론적 관점에서의 시사점을 제공하였다. 우리나라의 사회복지 분야 정책군의 경우, 아직까지는 예산제약의 관점보다는 효과 최대화를 위한 복합정책 결과 학습의 관점에 가깝다고 볼 수 있다. 반면, 본 장에서 구성한 경제성 평가의 관점은 제한된 재화를 가지고 파레토 최적을 추구하는 방편으로, 예산 제약상황에서의 효율성(efficiency)에 대한 정보를 제공하여 중소기업 재정지원사업과 같이 예산의 규모가 크고 사업구조가 복잡한 경우 반드시 고려해야 하는 ‘가성비(Value for money)’의 분석 관점을 제시하였다는 점에 의의가 있다.

중소기업 지원정책의 복합은 사업군간의 복합의 관점과 총수혜 증가의 관점에서 구분되어 다뤄질 필요가 있다. 즉, 복합자체의 결과와 여러 정책의 수혜를 받아 투입자체가 늘어남으로 인한 효과를 구분할 필요가 있다. 예를 들어, 똑같은 예산을 사용하는데 모두 금융지원의 형태로 지원을 받는 경우와, 금융지원과 기술지원으로 나누어 지원받는 경우의 성과 비교와 같이, 동일 투입을 전제한 복합분석이 필요하다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 사업당 총효과, 사업당 시너지와 비용-효과 분석을 통해 동일 투입가정을 만족한 상황에서의 여러 사업군 복합의 상황을 평가하는 분석틀을 제시하였다는 데에 의의가 있다.

다음으로, 본 연구의 대상인 중소기업 지원사업의 성과 특성에서는 다음과 같은 시사점이 있었다. 고용 증가율의 경우, 모든 복합유형에서 부정적 시너지가 관찰되었는데, 이것은 여러 정책의 수혜를 받게 될 경우, 독립된 단위로서의 사람이 추가적으로

더 고용되지 않는다는 의미를 의미한다. 다른 관점에서 생각해 보면 매출액이나 부가가치와 같은 재화와는 다르게 고용의 단위인 사람의 경우 긍정적 시너지를 가지기 어려운 특성이 있음을 시사한다. 노동력의 단위는 정수인 한 사람이므로, 1명을 추가 고용하기 애매한 분량의 역할을 여러 인력이 나누거나, 한 사람이 여러 역할을 맡기도 하는 노동력의 유연성에 기인하는 것으로 유추된다. 이 부분은 향후 고용을 성과로 두는 복합정책 연구에 참고할 시사점을 제공한다.

4. 분석결과의 활용

본 연구에서는 복합정책 유형(포트폴리오)간의 성과를 비교하는 예시를 위해 상위 5위안에 있는 유형을 위주로 하는 의사결정을 예시하였다. 그러나 중소기업의 지원을 위한 다양한 사업군간의 복합은 하나의 관점으로 평가하기 어려우므로, 다양한 적용의 방법에 대한 고민이 추가적으로 필요하다.

예를 들어 부가가치 증가율의 관점에서는 사업당 총효과 성과가 최하위이나, 고용 증가율이 사업당 총효과 성과측면에서 최상위인 기술창업 사업군의 경우, 지원을 지양해야 한다는 의사결정은 바람직하지 않다. 이러한 사업군에 대한 정보의 활용은 단순히 예산을 삭감하거나 지원을 제한하는 방식이 아닌, 정책구사의 상황에서 유형별 특성을 이해하고 정책의 구사할 수 있도록 하는 정보제공의 관점에서 접근되는 것이 우선되어야 한다. 즉, 고용을 저감의 상황에서는 ‘(2)기술창업’ 사업군의 지원을 늘려 중소기업의 총고용이 늘어나는데 가장 효과적인 사업을 우선적으로 지원할 수 있도록 의사결정할 수 있다. 이 경우 추가적인 예산의 문제로 조금 더 비용-효과적인 정책 구사의 필요성이 있다면, 사업당 총고용의 효과는 조금 적으나 비용대비 효과 측면에서 효율성이 좋은 ‘(3)수출내수’ 단일사업군의 지원을 늘리는 차선택을 선택할 수 있다. 이와 같이 본 연구에서 생성한 다양한 차원의 정보를 상황에 맞게 활용하여 의사결정을 지원하는 방식의 정보로 활용할 수 있다.

또 다른 의사결정의 사례로는 기존의 보건경제 분야에서 사용되는 효율성이 좋은 사업의 관점(=포함해야 할 복합의 결정)이 아닌, 상대적으로 효율성이 좋지 않은 사업군간의 복합을 지양하는 방식의 의사결정(=제외할 복합의 결정)을 통해 활용할 복합유형을 남기는 방식의 접근도 가능하다.

마지막 사례로, 절대적 기준의 제시가 가능한 경우는 일정 기준 이상의 성과를 가진 복합을 지향하는 방식의 의사결정도 있을 수 있다. 예를 들어 본 연구에서 활용한 부가가치 증가율의 경우 비용대비 효과의 관점에서 부가가치 1%의 증가에 드는 예산 비용을 지표화한 바 있다(〈표 6-8〉 참조). 이 경우 기준금액의 관점에서 예를 들어, '부가가치 1% 증가에 1,500만원 이하가 드는 사업군의 복합을 구사하는 것이 바람직하다'라는 기준을 세운다면, 8개의 복합유형이 선별된다. 이러한 방식으로 기준치를 두고 복합유형을 선택하여 정책 의사결정에 활용하는 방안도 있다. 이를 위해서는 기준치 선정의 객관적 근거에 관한 다수의 연구 축적이 필요할 것으로 생각된다.

더불어, 본 연구에서 활용한 성과는 개별 사업군의 정책목표에서 공통목표에 해당하는 부분을 활용한 것으로, 각 사업군별 특성에 맞는 성과지표의 관점(예. 기술지원사업의 경우 R&D 투입 증가율, 특허 및 논문 등의 R&D 산출 증가율 등)을 포괄하고 있지 못하다. 따라서 공통성과에 있어 비용효과성이 저조한 복합사업군이라 해서, 성과가 좋지 않은 사업군으로 치부하는 것은 위험하다. 사업군간의 복합이 아닌 상황에서는 개별 지원분야별 성과의 관점에서 기여도가 있는 사업도 존재한다. 특히 R&D분야의 경우 투입 부가와 산출 부가가 매출액과 부가가치에 이르는 경제지표로 나타나기까지는 상당한 시일이 소요되는 것으로 알려져 있다. 따라서 정책 및 예산 의사결정시 본 연구에서 제시한 성과 이외의 개별 사업군의 다각적 성과에 대한 정보로 함께 보완적으로 참고할 필요가 있다.

제 7 장

결론 및 향후 정책 과제

제 7 장 결론 및 향후 정책 과제

제 1 절 결과의 요약 및 의의

본 연구에서는 일반적인 단일정책의 평가에서와는 다른 면모를 가진 복합정책의 평가에 있어, 특이점과 쟁점 파악을 위한 단계를 제시하고, 복합의 상황을 고려한 분석 절차 및 평가틀을 구축하고 가이드하는 데에 주요 목적이 있다. 이를 위해 복합정책의 상황을 파악하고 정책설계 정보의 구조화를 용이하게 하는 도구로서의 정책분류체계를 구축하고, 복합정책 효과 분석 방법론 개발 및 비용-효과 분석을 통한 예산 의사결정과정 등을 제시하고자 하였다.

정책분류체계는 선행연구를 기반으로 한 연역적 방법론을 활용하여 분류체계의 기준 항목인 '정책목적-정책대상-정책수단'을 선정하였으며, 정책목적과 정책수단 간의 논리적 메커니즘을 파악하기 위한 '지원논리' 준거와, 수혜자에게 정책수단이 전달되는 과정인 '전달체계'를 부가적으로 지정하여, 5개 준거로 정책의 핵심내용 및 구성의 파악을 용이하게 하고자 하였다.

개발된 정책분류체계를 실증하기 위해 정부의 사회서비스 분류기준의 타당성을 점검하고 개선안을 제시하였으며(부록 4) 참조), 보건복지부의 296개 사업을 기반으로 정보화(DB 구축), 집약화(핵심정보의 요약), 표준화(선택항목의 선정)의 단계를 통하여 구성항목의 단계별 구분 필요성을 확인하였다. 또한 복합정책 효과분석 대상인 거동 가능한 65세 이상의 노인을 대상으로 하는 노인복지서비스 사업을 분류하여 지원논리를 기반으로 한 복합정책효과 분석에 활용하였다.

기존의 정책 및 사업속성 정보에 대한 이론이나 연구들은 사실 정책 수단에 대한 일부 연구를 제외하고는 잘 구체화되지 않았었다. 게다가 실무적 필요와 유용성에 근거한 이론과 현황에 대한 탐색은 어떤 속성을 어떻게 사용할 수 있을지에 대한 고민에 대한 근거를 제공하였다고 생각된다. 향후 프로그램 로직모형과 같이 복합정책 평가의 지점을 식별하는 도구로 활용될 수 있기를 기대한다.

한편, 복합정책의 효과성 분석을 위한 방법론 연구는 이론적 근거와 선행연구 분석을 통한 정책 간의 상호작용 분류를 정의하고, 일방향 보완관계와 양방향 시너지 증 시

너지 효과에 초점을 맞추어 분석을 진행하였다.

분석대상 5개 사업수혜 여부를 각 자리수로 코딩하는 복합수혜유형 더미변수를 생성하여, 패널 이원 고정효과모형을 활용한 삶의 만족 여부에 대한 효과를 준탄력성을 해석하였다. 이를 근거로 개별 정책 간의 시너지효과를 계상하고 시너지효과의 유무, 방향, 크기, 정도에 대한 분석지표 도출과 통계적 유의성을 확인하였다.

분석결과 경제적 지원논리를 가진 정책 간의 초기 시너지효과가 확인되었으며, 사회 참여의 지원논리를 가진 정책들은 노인들의 경제적 수요가 해소되었을 때 효과가 가시화되는 것으로 분석되었다.

또한 수혜정책수가 많아지면 평균적으로 삶의 만족도가 높아지는 것으로 나타났으나, “The more, the better.”이 항상 성립하는 것은 아니었다. 수혜정책수가 동일하더라도 수혜정책유형에 따른 분석에서는 유형별로 다른 결과가 나왔으며, 수혜정책수가 4개인 정책의 조합이 5개 정책 모두를 수혜받을 때에 비해 더 큰 총효과, 더 큰 시너지가 발생하는 상황을 확인하였다. 결과적으로 수혜정책수가 많다고 무조건 효과가 커지는 것은 아니었으며, 동일한 정책 수를 수혜 받는 경우에도 어떠한 정책 간의 조합인가에 따라 시너지효과의 크기가 달라짐을 확인할 수 있었다.

더불어 변수, 모형, 분석대상 인구의 변화에 따라 분석결과에 대한 강건성 분석을 하였다(〈부록 12〉 참조). 강건성 분석은 ① 중간성과변수의 포함 여부와 시차변수로의 전환, ② 모형의 변이(이원고정효과 모형 => 일원고정효과 모형)와 ③ 분석대상 특성으로 인한 정책수혜 개연성과의 내생성 확인(여기서는 소득5 분위 경험 패널의 포함 여부)의 3단계로 구성하였다. 분석결과, 중간변수의 포함 여부는 미미한 결과의 차이는 있었으나, 가설증명을 뒤집을 만큼 큰 역전은 없었다. 모형의 변이와 분석대상 민감도 분석 역시 통계적으로 유의한 시너지효과의 개수가 줄어드는 정도의 일부 차이는 있으나, 종합하면, 동일한 정책적 시사점을 도출하기에는 무리가 없었다.

또한 패널로짓모형으로 해결하기 어려운 시불변 개체 간 차이에 대한 정보를 얻고자, 하위그룹 분석을 수행하였다(〈부록 13〉 참조). 분석결과 남녀 성별집단 그룹에 따른 확연한 차이가 있었으며, 자녀와의 지속적인 동거여부, 그리고 전기노인과 후기노인, 가구 규모에 따라 통계적으로 유의한 효과가 있는 복합유형이 달라지는 것으로 분석되었다.

마지막으로 비용-효과 분석을 통한 복합정책의 경제성평가 구성되었다. 이 부분은 사회복지서비스의 경우 비용정보 구득이 어려워, 중소기업 재정지원사업의 통합효과를 분석한 연구보고서의 총효과 분석결과를 활용하여, 사업군간 복합을 통한 시너지효과 분석과 비용-효과분석을 하였다. 예산제약의 상황에서 중점을 두어야하는 관점에 따라 복합정책 의사결정 시 활용할 수 있도록 총효과, 사업당 총효과, 시너지효과, 사업당 시너지효과, 그리고 비용-효과 분석결과를 시각화하여 제시하였다.

본 논문의 이론적 기여도는 복합정책의 평가에 있어 평가틀을 구축하였다는 점에 있다.

정책 및 사업속성분류체계를 활용한 정책포트폴리오 분석은 정책의 목표(거시목표, 사업목표), 지원논리, 정책 대상, 정책수단, 전달체계 등 분류체계의 준거 기준에 따라 주요 핵심 정보를 파악하는 데 활용할 수 있다. 이 포트폴리오는 정책복합의 차원이 어느 수준에서 분화되는지, 사업목표 수준에서 공통성과가 존재하는지, 혹은 거시목표를 통해서 공통성과가 언급되고 있는지, 아니면 사업설명서(project specification)을 통해서 명시된 정보가 아닌 또 다른 논리와 성과가 암묵적으로 혹은 현실적으로 존재하는지 등에 대한 고민의 근거를 제시한다. 일부 사례에서는 분석대상 정책목표에 부합하는 정책 및 사업의 범위(boundary)를 어느 정도로 할지에 대한 고민도 정책포트폴리오 구성을 기준으로 판단할 수 있다.

복합정책의 시너지효과 분석에 있어서의 평가의 단계는 다음과 같다. 분석대상 복합정책의 경계를 사업속성분류를 통해 설정하고, 결정된 분석대상 정책 간의 공통성과를 선정한다. 이 과정에서 사업별 대상의 수준 유사성 파악도 필요하다. 지원논리 등 공통성과에 작동하는 방식과 수단에 대한 논리를 정돈하여, 개별정책단위로 복합을 분석할지 일부 유사정책을 그룹화하여 동일 정책으로 간주할지를 선택한다. 이렇게 확정된 분석대상 대안간의 복합을 파악하고, 그에 맞게 유형별 코딩을 통해 수혜자 입장에서의 수혜복합 유형을 명명한다. 이후 인과적 추론을 활용하거나 고정효과모형이나 다른 모형을 활용하여 종속변수(공통성과), 통제변수를 선정하여 분석대상 복합유형에 따라 결과를 추정한다. 이때 고려해봐야 할 복합의 면모는 수혜정책수, 복합유형, 그리고 수혜순서(sequence)이다. 마지막으로 동일 모형에서 추정된 결과를 활용하여 개별정책의 수혜사례와 복합유형 수혜 사례의 효과의 차이를 계상하여 통계적 유의성이 판단가능

한 시너지효과(혹은 보완적 역할)의 방향과 크기에 따른 해석을 한다.

마지막으로 복합정책의 비용-효과 분석에 대한 분석들은 다음과 같다. 비교 대상 대안간의 독립성과 상호배제성을 충족하기 위한 복합유형의 종류를 정의하고, 이 단위로 비교가 가능하도록 비용정보를 생산한다. 시너지효과 분석에서 활용된 것과 유사한 모형들을 통해 복합유형별 총효과를 추정한 후, 복합사업수와 비용으로 투입을 평준화하여 복합유형간의 경제성을 판단하고 그에 따른 의사결정의 대안을 정리한다.

복합정책의 비용-효과분석에서의 주안점은 대안 간의 비교가 복합유형간의 비교여야 하며, 수혜사업수이든 투입금액이든 동일 투입의 가정을 만족할 수 있도록 성과를 가공하는 것이다. 더불어 분석대상 종속변수나 공통지표가, 방향이 다른 복수의 성과로 구성될 경우, 종합적인 관점과 성과를 두루 고려하여 입체적인 판단이 가능하도록 구성할 필요가 있다. 즉, 분석의 목적에 따라 추구하는 성과에 맞게 의사결정에 활용하되, 하나의 관점이나 성과를 두고 사업의 존치여부를 성급히 결정하는 것은 피하는 것이 바람직하다. 개별사업의 목표는 여전히 유의미할 수 있으며, 복합의 상황이 아닌 개별정책의 상황에서 더 잘 작동하는 사업들도 존재하기 때문이다.

제 2 절 연구결과의 활용

정책 및 사업 속성분류체계의 활용은, 첫째, 정책의 유사·중복·누락·편중을 식별에 활용이 가능하다. 분류체계를 활용하여 분석한 정책 포트폴리오를 통해 동일 목적 동일 집단을 대상으로하는 사업군의 구조화가 가능하다. 이를 통해 정책 간, 사업 간의 유사·중복을 1차적으로 스크린 하고, 이를 통해 세부적인 사업의 내용 및 실제 수혜정보를 확인하게 되는데, 이때 사업속성정보를 잘 요약한 분류체계는 스크린의 정확도를 높이는 역할을 하게 된다. 이를 활용하면, 감사원 등에서 시행되던 정부사업 유사·중복에 대한 점검방식에 편의성을 가져올 것으로 판단된다¹²⁸⁾. 한편 동일한 정책포트폴

128) 중소기업재정지원사업의 경우를 예로 들면, 중소기업청(현 중소벤처기업부)과 중소기업연구원에서 관리하는 통합관리시스템의 정책디렉토리를 활용하여 사업 유사·중복에 대한 점검이 이루어졌으나, 사업의 특성분류가 정책의 수단과 목적이 혼용되어 있어, 정보시스템을 활용한 딱떨어지는 유사·중복의식별은 어려웠다(박노옥 외, 2016).

리오 분석을 통해서 실제적인 사업의 구성 및 체계의 가시화가 가능해지므로, 누락 영역 및 편중된 정책 설계를 점검하고, 정책조정 및 신규사업 설계를 통해 이를 보완할 수 있는 도구가 된다.

둘째, 성과정보와 연계한 정책의 효과성 기반 의사결정에 활용한다. 이전의 사업성과정보는 통계자료를 활용한 비계량적 정책성과지표 위주로 구성되어, 실질적인 사업의 효과성보다는 정책투입(input)량이나 산출물(output)수준으로 구성되었었다. 그러나 정책분류체계를 통해 기존의 정책 효과성 및 사업 효과성에 대한 연구결과를 취합하거나, 수혜자에게 미치는 영향에 대한 계량적 분석이 가능한 DB를 확보한 경우, 분류체계를 활용한 사업 간의 정책효과성을 비교할 수 있는 정보를 생산하여, 효과성 기반 정책조정 및 의사결정에 활용할 수 있다.

셋째, 한 분야에 국한된 정책이 아닌, 다부문 혹은 다수 부처에 연관된 사업들을 목표, 대상, 수단 정보에 기반하여 추출, 분석하는데 활용한다¹²⁹⁾. 저출산, 사회보장 정책 등의 정책군은 실질적으로 하나의 부문에 국한되지 않는 다부문 정책군을 포괄하므로, 정책 수혜대상(예. 저출산 정책의 경우, 신혼부부, 아동, 맞벌이부부 등)에 따른 수혜정책 검색을 통해 통합 및 연계할 수 있는 정책들을 추출할 수 있다. 현대의 정책은 정책설계 시에 의도된(intended) 정책 목표 이외의 다양한 영향을 주고받으므로, 정책분류체계를 활용한 정책 및 사업 탐색을 통해 의도되지 않았으나 영향력이 있는(unintended but related) 정책 현황을 추가적으로 파악할 수 있다.

넷째, 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체와 민간단체로 흩어져있는 공공정책의 시행 현황 및 수혜자 기반 분석에 활용이 가능할 것으로 생각된다. 본 연구에서 분석한 주요 사업들은 사업설계정보의 구득이 가능한 중앙정부의 사업을 중심으로 하였다. 그러나 수혜자 입장에서는 사업수행의 주체에 따른 정책의 차이를 구분하지 못하며, 다양한 수행주체의 정책 수혜를 동시에 받고 있다. 이러한 현실을 반영하여, 중앙정부에서 지자체경상보조의 방식으로 운영하는 사업이든, 기관의 운영 및 시설에 대한 비용만 지원하는 사업이든, 지자체가 자체적으로 수행하는 사업이든 수혜자의 삶의 질 향상과 복지증진에 복합적으로 작동하는 정책의 종합적 파악이 필요하다. 이때 각 주체별 사업의 중

129) 일례로, 미국 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)의 사업분류 및 관리와 관련된 MAX A-11 Data Entry은 보고서 자동생성, 사업관리, 자료검색, 분석, 서베이 등의 기능도 가지고 있음.

함은 공통적인 정책분류체계에 따라 취합 및 분석이 가능하다.

마지막으로 수급자 중심의 효과성 분석 등의 평가를 구상에 유용하다. 정책의 종류는 실질적인 수혜자에게 직접적인 재화나 서비스가 전달되는 방식 이외의 거시환경 조성이나 서비스의 질을 높이기 위한 제도적 방안 등 여러 가지 방식이 존재한다. 분류체계를 활용하면 어떠한 수단과 방식으로 정책이 구사되는지를 확인할 기준을 제공하므로, 일련의 정책포트폴리오에서 수혜자가 직접적으로 정책의 수혜를 받는 사업을 식별해 내어, 효과성 분석이 가능한 사업과 거시적 관점에서의 환경에 영향을 미치는 사업을 구분해 낼 수 있다. 더불어 본 연구에서 시도하였던 수혜자 체감 정책 수단에 대한 분석 방식의 정립과 이에 따른 정책효과의 차이는 추후 관련 연구분야의 확장을 위한 아이디어에 기여하는 바가 있다고 생각된다.

한편 복합정책 시너지효과 분석 방법은 정책수혜유형에 대한 더미코딩방식과 동일모형에서의 통제변인의 공통적 활용이 전제될 경우 어떠한 분석방법론을 사용하여도 응용이 가능할 것으로 보인다. 이 연구의 특이점인 시너지효과의 지표화를 통한 시너지 여부, 방향, 크기, 정도에 대한 해석방식 역시 다른 모형을 활용한 개념적 응용도 가능할 것으로 생각된다. 또한 개별사업의 목표와 수단이 다르더라도 공통적으로 지향하고자 하는 수혜자에의 영향을 공통목표로 지정하면, 이를 달성하기 위한 복합정책의 종합적 성과를 측정하는 방법으로 활용이 가능하다.

마지막으로 구성한 비용-효과 분석은 복합정책의 총효과 분석, 사업당 총효과, 총시너지 효과, 사업당 시너지효과와 더불어 효과성 기반 예산의사결정에 중요한 관점을 제시한다. 예산의 상황이 압박적이지 않다면 총효과가 크고 시너지가 긍정적인 정책조합을 논리적으로 선택 지원할 수 있으나, 본 연구에서 활용한 중소기업 재정지원사업군에서의 사례와 같이 다소 공존하기 어려운 두 가지 목적 중 우선순위를 선택하면, 기업수익을 돕는 측면에서의 효과성이 떨어지더라도 고용 비용 효과성이 높은 정책조합을 우선적으로 장려한다든지 하는 등의 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

일반적으로 많은 복합정책의 경우 정책의 수단이 다양하므로, 복합정책유형 간의 우선순위를 종합적으로 판단할 수 있는 방법이 단위당 투자금액(비용)과 공통정책효과이다. 단위당 투자금액이라 함은, 단위가 다른 두 사업의 수혜정도를 가늠하기 위해 각각의 정책 수단의 가치를 화폐단위로 환산하는 방식이다. 예를 들어 직접적인 서비스와

보조금의 형태로 지급되는 정책수단의 비교 시, 서비스비용을 화폐단위로 환산하여, 원단위로 비교하는 방식이다. 일반적으로 미국의 경우 사회서비스의 비용이 계상되어 공개되고 있다. 이러한 비용을 활용하여 개별 정책별 비용 정보와 공통효과 정보가 결합하면 본 연구에서 제안한 복합정책 효과분석의 유형별 총효과 대비 비용에 대한 판단이 가능하다. 더불어 정책수혜유형별로 시너지가 달라 효과가 달라지므로, 시너지를 포함하게 될 경우 개별정책의 단위당 금액보다 효과비용이 저렴해져, 의사결정을 용이하게 하는 추가 정보로 활용할 수 있다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구에서 제시한 복합정책 평가 방법의 한계는 다음과 같다.

본 연구의 분석대상 데이터의 규모의 한계로, 분석대상 집단의 체계적 차이를 통제하기 위한 매칭 등의 방법론을 활용하지 못하였으며, 각 정책복합 유형간의 정책수혜로 인한 차이를 인과적으로 분석하는 방법론 대신 대안적 방법론인 고정효과모형으로 분석한 점을 들 수 있다. 이로 인해 내생성이 일부 통제되지 못하였으며, 분석결과의 인과적 효과로의 해석이 조심스러울 수 밖에 없다. 차후 통합정책정보시스템이 구축되면, 충분한 데이터 규모의 확보를 통해 복합정책의 상황을 고려한 인과적 추론 사용이 가능해 질 것이므로, 본 연구의 한계가 어느 정도 해소될 것으로 생각된다.

한편 정부에서 공식적으로 문서화한 사업설명자료를 활용하여 분류체계를 검증하는 단계에서는, 정책 분류준거별 핵심정보가 누락되어있는 상황이 많았다. 이 과정에서 개별 연구자로서 명시화되지 않은 사업속성정보를 새로 정의하여 분류하는 것은 본 연구의 범위를 넘는 일이라고 판단하여, 부처 사업들을 정보화하는 과정에서 사업설명서 자체에 누락되어 있는 정보는 대체하지 않았다. 만약, 정책설계시의 주요 정보자체가 정의되어 있지 않거나, 사회적 합의를 거쳐 명시화되어 있지 않다면 정책 및 사업속성분류체계를 활용할 근거를 마련할 수 없다. 향후 정책 및 사업의 설계에 대한 구체적인 핵심정보가 공개되고 공식 문서화로 정보화되어, 더 많은 연구자와 행정가, 정책입안자, 그리고 국민들이 정책의 설계 및 성과 정보에 자유롭게 접근하고, 핵심 이슈를 공론화할 수 있기를 기대한다.

복합정책의 경제성평가에 있어서 본 연구에서 적용한 두 분야의 실증사례는 모두 공통성과를 지향하는 정책 간의 복합으로, 효과의 측정이 상대적으로 용이한 케이스였다. 따라서 일반적으로 알려진 비용-편익분석이나 비용-효용분석과 같은 분야 간의 성과 비교나 종류가 다른 성과 간의 통합을 위한 방법론은 본 연구에서는 다루지 못했다. 향후 복합정책 평가 연구가 분야 간 통합, 이질적인 성과를 가진 정책간 복합에까지 확장 되면, 이 부분에 대한 방법론 및 고려지점에 대한 논의도 차차 발전될 것으로 생각된다.

제 4 절 향후 정책 과제

우리 정부는 조만간 예산과 성과정보를 포함하는 ‘차세대 통합재정정보시스템(dBrain)’의 출현(박정수, 2019)으로, 정부사업 정형 빅데이터 기반을 확보할 예정이다. 현재 진행되고 있는 부처별 차세대 정보시스템의 구축과 함께 부처별 행정DB 통합이 완료되면¹³⁰⁾, 예산과 사업정보에 더불어 수혜자 정보와 지원이력이 통합된 근거기반 정책의사결정 데이터 인프라가 구비되게 된다. 이에 더불어 기존 지표 위주 성과관리체계에서 효과기반 정책성과분석이 가능해지고, 성과정보와 예산정보의 연계가 가시화되면, 정책 조정과 예산투자 우선순위 판단 등 정책 의사결정에 상당한 진보가 있게 될 것으로 기대된다. 4차산업혁명으로 정의되는 정보처리 및 데이터 분석의 새로운 패러다임을 정책개발과 구사에 활용하고자 노력하고 있는 우리 정부의 입장에서는, 정책입안-집행-평가-환류에 이르는 전반적인 정부 사업 및 정책 과정에 정책효과를 반영한 데이터기반 의사결정시스템 활용으로 인해 예산 효율에 획기적인 도약을 가져오게 될 것으로 생각된다. 그러나 선진 정보시스템과 DB의 통합이 정책의사결정에 필요한 핵심 정보를 담보하는 것은 아니다.

이러한 정보시스템 통합이 실제적인 정책 구사과정에서의 실효성을 획득하는 도구로 활용되기 위해서는 재정 및 예산중심의 관점에서 정책 및 사업중심으로의 관점 전환이

130) 정책수혜자의 소득, 자산 등에 대한 정보가 행정DB와 통합되면서, 실질적인 수혜자가 정책 표적 집단(policy target)인지의 여부와, 형평성과 사회적 정의의 관점에서 표적의 적절성 여부를 판단하기 위한 데이터 활용은 이미 이루어지고 있다(예, 감사원의 데이터베이스를 활용한 감사 방식에 대한 연구와 보고). 각 개인의 소득, 자산, 가족관계, 건강상태 등에 대한 데이터와 함께 누가 정책 대상자이며 실제적으로 어떤 정책을 통해 어떤 수혜를 받고 있는지에 대한 분석을 기반으로 하는 현실적인 정책의 조정 및 구사는 앞으로 정부의 정책관리 의지와 각 부문별 행정 DB의 통합에 달려있다.

필요하다. 게다가 아직까지 정부의 정책과정에서 생산되는 수많은 정보들이 DB화되어 일관된 데이터 프레임워크를 통해 통합, 분석 및 평가, 집행과정 조정에 활용되기까지 여러 가지 과제가 남아있다. 효과 정보 생성을 위한 전 부처와 지자체 전 사업의 실질적인 수요자 관점¹³¹⁾에서의 정보 통합을 포함해, 전반적인 내용과 특성을 아우를 수 있는 분류체계 개발, 전 정부 서비스의 표준 비용정보 생성, 부처 및 시스템 운영주체 간의 R&R(주도권) 문제, 서버 혹은 클라우드 기반 빅데이터 공유 및 처리방식에 대한 기술적 합의 등이 그 예이다.

2020년 1월 데이터 3법이 국회 본회의에서 통과되었다. 이로 인해 그간 공공부문의 행정 DB 통합을 통한 수혜자 기준의 정보 취합 및 인과적 효과성 분석에의 걸림돌이었던 개인정보보호의 문제가 가명정보의 활용으로 돌파구를 찾게 되었다. 이제는 개인의 식별정보가 안전하게 처리된 데이터의 통합을 통해 공익을 위한 통계 분석 및 활용이 제도적으로 가능하게 되었다.

통합정보시스템의 실현을 위한 현실적 제약(선제조건)을 극복하게 되면, 복잡한 정책 환경과 복합정책의 효과를 데이터 기반으로 분석할 수 있는 새로운 정책 설계 및 평가 환경이 조성된다. 그리고 이 정보들은 실질적인 예산압박의 상황에 돌파구가 될 사업 효율성 강화와 지출 효율화에 의사결정 근거를 제공하게 될 것이다. 이로 인해 근거 기반 정책설계 및 평가는, 실제 데이터를 통해 예산 제약을 극복할 수 있는 대안 선택에 역할을 할 수 있게 될 것이다. 기존의 지표주위 성과관리체계도 일정 부분 효과 및 효율성 기반 성과정보로의 새로운 국면을 맞이하게 될 것이고, 정부정책과 예산 효과성에 대한 의사결정에도 상당한 진보가 있을 것으로 기대된다. 이러한 과정에 본 연구에서 제안한 복합정책의 상황을 고려한 평가의 관점과 프레임들이 객관적이고 합리적인 근거 생산에 일조하길 기대한다.

131) 박정수(2019)에서는 중소기업지원사업과 보건복지부의 사업을 위주로 분석틀을 마련하여, 기업체, 개인의 차원으로만 수혜자를 분석하였으나, 실질적으로는 지역이나 지자체 등의 보다 넓은 공동체 단위를 대상으로 하는 사업도 존재함.

참고문헌

- Abedian, I., Merwe, R. v. d., Wilkins, N., & Jha, P. (1998). *Economics of tobacco control: towards an optimal policy mix: Applied Fiscal Research Centre*. University of Cape Town, Private Bag, ZA.
- Allen R. and Tommasi, D., (2001). *Managing Public Expenditure: A reference Book for Transition Countries*. Organization for Economic, OECD.
- Baicker, K., Taubman, S. L., Allen, H. L., Bernstein, M., Gruber, J. H., Newhouse, J. P., Schneider, E. C., Wright, B. J., Zaslavsky, A. M., & Finkelstein, A. N. (2013). The Oregon experiment—effects of Medicaid on clinical outcomes. *New England Journal of Medicine*. 368(18): 1713-1722.
- Bailey, K. D., (1994). *Typologies and Taxonomies : An Introduction to Classification Techniques*. Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Bellemare, M. F., Masaki, T., & Pepinsky, T. B. (2017). “Lagged explanatory variables and the estimation of causal effect”. *The Journal of Politics*, 79(3): 949-963.
- Birkland, T. A., (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: Routledge.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2017). *Cost-benefit analysis: concepts and practice*. Cambridge University Press.
- Bouma, J. A., Verbraak, M., Dietz, F., & Brouwer, R. (2019). Policy mix: mess or merit?. *Journal of Environmental Economics and Policy*. 8(1): 32-47.
- Brandusescu, A., & Lämmerhirt, D. (2018). *Open Data Charter Measurement Guide*. Available at SSRN 3331162.
- Bressers, H. T. A. & O’toole, L. J. (2005). Instrument selection and implementation in a networked context. In Eliadis, P., Hill, M. M., & Howlett, M.(eds), *Designing government: From instruments to governance*. 132-153. London: McGill-Queen's University Press.
- Bryan, B. A., & Kandulu, J. M. (2011). *Designing a Policy Mix and Sequence*

- for Mitigating Agricultural Non-Point Source Pollution in a Water Supply Catchment. *Water Resources Management*. 25(3): 875-892. doi:10.1007/s11269-010-9731-8
- Cadot, O., Fernandes, A. M., Gourdon, J., & Mattoo, A. (2015). Are the benefits of export support durable? Evidence from Tunisia. *Journal of International Economics*, 97(2): 310-324.
- Caesar, L. K., & Cech, N. B. (2019). Synergy and antagonism in natural product extracts: when 1 + 1 does not equal 2. *Natural Product Reports*. 36(6): 869-888.
- Caloffi, A., Freo, M., Ghinoi, S., Rossi, F., & Russo, M. (2019). Is a policy mix more effective than individual policies for SME innovation? An exploratory analysis. *Journal for Research and Technology Policy Evaluation*, (47): 72-77.
- Castillo, V., Maffioli, A., Rojo, S., & Stucchi, R. (2014). The effect of innovation policy on SMEs' employment and wages in Argentina. *Small Business Economics*, 42(2): 387-406.
- Castro, P. C., Tahara, N., Rebelatto, J. R., Driusso, P., Aveiro, M. C., & Oishi, J. (2007). "Influence of the Open University for the Third Age (UATI) and the revitalization program (REVT) on quality of life in middle-aged and elderly adults". *Revista Brasileira De Fisioterapia*. 11(6): 461-467.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). "Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration". *Policy Sciences*. 50(4): 745-767.
- Cheung, K. C. K., & Chou, K. L. (2019). "Poverty, deprivation, and depressive symptoms among older adults in Hong Kong." *Aging & Mental Health*. 23(1): 22-29. doi:10.1080/13607863.2017.1394438
- Commission on Evidence-Based Policymaking. (2017). *THE PROMISE OF EVIDENCE -BASED POLICYMAKING : Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking*.

- Corning, P. A. (1995). "Synergy and self organization in the evolution of complex systems". *Systems Research*. 12(2): 89-121.
- Czarnitzki, D., & Lopes-Bento, C. (2013). Value for money? New microeconomic evidence on public R&D grants in Flanders. *Research Policy*, 42(1): 76-89.
- Davies, P. (2004). "Is evidence based government possible?". the 4th annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington DC.
- Duguma, L. A., Minang, P. A., & van Noordwijk, M. (2014). "Climate change mitigation and adaptation in the land use sector: from complementarity to synergy". *Environmental management*. 54(3): 420-432.
- Dumont, M. (2017). Assessing the policy mix of public support to business R&D. *Research Policy*, 46(10): 1851-1862.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*: Routledge.
- Elliott, O. V. & Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Eurostat. (2007). *Manual on Sources and Methods for the Compilation of Cofog Statistics*.
- Felsenthal, D. S. (1980). "Applying the Redundancy Concept to Administrative Organizations". *Public Administration Review*, 40(3): 247-252. doi:10.2307/975378
- Finkelstein, A., Taubman, S., Wright, B., Bernstein, M., Gruber, J., Newhouse, J. P., Allen, H., Baicker, K., & Oregon Health Study Group. (2012). "The Oregon health insurance experiment: evidence from the first year". *The Quarterly journal of economics*. 127(3): 1057-1106.
- Flanagan, K., Uyarra, E., & Laranja, M. (2011). "Reconceptualising the 'policy mix' for innovation". *Research Policy*. 40(5): 702-713.
- Flavin, P. (2018). "State Medicaid expansion and citizens' quality of life". *Social Science Quarterly*. 99(2): 616-625.
- Forsell, Y., Jorm, A., & Winblad, B. (1997). "Suicidal thoughts and associated

- factors in an elderly population”. *Acta Psychiatrica Scandinavica*. 95(2): 108-111.
- Frempong, R. B., Kitzmüller, L., & Stadelmann, D. (2021). “A micro-based approach to evaluate the effect of water supply on health in Uganda”. *World Development*. 145: 105522.
- Fritzell, S., Vannoni, F., Whitehead, M., Burström, B., Costa, G., Clayton, S., & Fritzell, J. (2012). “Does non-employment contribute to the health disadvantage among lone mothers in Britain, Italy and Sweden? Synergy effects and the meaning of family policy”. *Health & place*, 18(2): 199-208.
- GAO. (1994). Multiple Employment Training Programs: Overlap Among Programs Raises Questions About Efficiency. GAO/HEHS-94-193.
- GAO. (1995). Welfare Programs: Opportunities to Consolidate and Increase Program Efficiencies. GAO/HEHS-95-139.
- GAO. (2016). *DATA ACT : Data Standards Established, but More Complete and Timely Guidance Is Needed to Ensure Effective Implementation*. GAO-16-261.
- Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice*. The World Bank.
- Gollub, E. A., & Weddle, D. O. (2004). “Improvements in nutritional intake and quality of life among frail homebound older adults receiving home-delivered breakfast and lunch”. *Journal of the American Dietetic Association*. 104(8): 1227-1235.
- Greco, M., Germani, F., Grimaldi, M., & Radicic, D. (2020). “Policy mix or policy mess? Effects of cross-instrumental policy mix on eco-innovation in German firms”. *Technovation*. 102194.
- Head, B. (2010) “Evidence-based policy: principles and requirements,” *Strengthening evidence-based policy in the Australian Federation*, 1: 13-26.

- Head, B. W. (2008). "Three lenses of evidence-based policy". *Australian Journal of Public Administration*, 67(1): 1-11.
- Heflin, C. M., & Iceland, J. (2009). "Poverty, material hardship, and depression". *Social science quarterly*, 90(5): 1051-1071.
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Hood, C. (2007). *The tools of government in the digital age* ([New ed.] / Christopher C. Hood and Helen Z. Margetts.. ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2007). "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements". *Policy and Society*, 26(4): 1-18.
- Howlett, M. (2018). "The Criteria for Effective Policy Design: Character and Context in Policy Instrument Choice." *Journal of Asian Public Policy*, 11(3): 245-266.
- Howlett, M., & del Rio, P. (2015). "The parameters of policy portfolios: verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5): 1233-1245.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). "Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in 'new governance arrangements'". *Policy and Society*. 26(4): 1-18.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). "Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design". *Politics and Governance*, 1(2): 170-182.
- Hunt, S. D. (1991). *Modern Marketing Theory: Critical Issues in the Philosophy of Marketing Science*, Cincinnati: South Western Publishing Co.
- Ibarrarán, P., Maffioli, A., & Stucchi, R. (2009). Sme policy and firms productivity in Latin America. *IZA Discussion Papers 4486*. Institute for the Study of Labor (IZA).

- International Monetary Fund. (2014). *Government finance statistics manual 2014*.
- Jahiel, R., and Babor. T. F. (2007). "Toward a Typology of Homeless Families: Conceptual and Methodological Issues," in *Characteristics and Dynamics of Homeless Families with Children: Final Report*. Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, Office of Human Services Policy, U.S. Department of Health and Human Services.
- Jeon, H. J. (2012). "Epidemiologic studies on depression and suicide" . *Journal of the Korean Medical Association*. 55(4), 322-328.
- Kang, H. J., et al. (2014). "Suicidal ideation in elderly Korean population: a two-year longitudinal study". *International Psychogeriatrics*. 26(1): 59-67.
- Kern, F., Rogge, K. S., & Howlett, M. (2019). "Policy mixes for sustainability transitions: New approaches and insights through bridging innovation and policy studies". *Research Policy*. 48(10): 103832.
- Kettner, P. M., Moroney, R. M., and Martin, L. L. (2017). *Designing and managing programs: An effectiveness-based approach*, Fifth edition, Los Angeles: Sage Publications.
- Khandker, S., B. Koolwal, G., & Samad, H. (2009). *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. The World Bank.
- Kitazawa, Y. (2012). "Hyperbolic Transformation and Average Elasticity in the Framework of the Fixed Effects Logit Model". *Theoretical Economics Letters*. 2(2): 192-199.
- Knol, M. J., VanderWeele, T. J., Groenwold, R. H., Klungel, O. H., Rovers, M. M., & Grobbee, D. E. (2011). "Estimating measures of interaction on an additive scale for preventive exposures". *European journal of epidemiology*. 26(6): 433-438.
- Kraan, D. J., Lupi, A., & Job, E. (2012). *Manual: Public Finance and Employment Database*. OECD Working Papers on Public Governance(No. 20). Paris: OECD Publishing.

- Krippendorff, K. (1980). *Content Analysis: an Introduction to its methodology*. Sage, London.
- Ku, I., & Kim, C. O. (2020). “Decomposition analyses of the trend in poverty among older adults: the case of South Korea” . *The Journals of Gerontology: Series B*, 75(3), 684-693.
- Lee, C.-I., & Yoo, G. (2011). “재직자 직업훈련 관련 공적재정의 구조와 성과: 효과 분석”. *KDI Journal of Economic Policy*, 33(3): 89-120.
- Leider, J. P. (2013). *Setting budgets and priorities in public health practice: A mixed-methods study of resource allocation in state health agencies*. Ph.D. Dissertation. The Johns Hopkins University.
- Leszczensky, L., & Wolbring, T. (2019). “How to deal with reverse causality using panel data? Recommendations for researchers based on a simulation study” . *Sociological Methods & Research*, 0049124119882473.
- Lim, H. (2019). “Policy Coordination in South Korea”. *Korean Journal of Policy Studies*. 34(1): 73-97.
- Lonti, Z., & Woods, M. (2008). *Towards government at a glance: Identification of core data and issues related to public sector efficiency*. OECD Working Papers on Public Governance(No. 7). Paris: OECD Publishing.
- Lowi, T. J. (1972). “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review*, 32(4): 298-310.
- Ma, Y., Nolan, A., & Smith, J. P. (2020). “Free GP care and psychological health: Quasi-experimental evidence from Ireland”. *Journal of Health Economics*. 72: 102351.
- Magro, E., & Wilson, J. R. (2013). “Complex innovation policy systems: Towards an evaluation mix”. *Research Policy*, 42(9): 1647-1656.
- Mar, M., & Massard, N. (2021). Animate the cluster or subsidize collaborative R&D? A multiple overlapping treatments approach to assess the impacts of the French cluster policy. *Industrial and Corporate Change*, 30(4): 845-867.
- Marradi, A. (1990). “On Classification.” in *Contemporary Political Systems:*

- Classifications and Typologies*, Bebler, A., and Seroka, J. (eds.), Lynne Rienner: 11-43.
- Mayer, S. E., & Jencks, C. (1989). "Poverty and the distribution of material hardship". *Journal of Human resources*, 88-114.
- Murray, C. J., Evans, D. B., Acharya, A., & Baltussen, R. M. (2000). Development of WHO guidelines on generalized cost-effectiveness analysis. *Health economics*, 9(3): 235-251.
- Negi, A., & Wooldridge, J. M. (2021). Revisiting regression adjustment in experiments with heterogeneous treatment effects. *Econometric Reviews*, 40(5), 504-534.
- Nickerson, R. C., Varshney U., and Muntermann, J. (2013). "A Method for Taxonomy Development and Its Application in Information Systems," *European Journal of Information Systems*, 22(3): 336-59.
- OECD. (2010). *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2010*. Paris: OECD Publishing.
- OMB. (2020). *Preparation submission and execution of the budget Circular No. A-11*.
- Pak, T.-Y. (2020). "Social protection for happiness? The impact of social pension reform on subjective well-being of the Korean elderly". *Journal of Policy Modeling*. 42(2): 349-366.
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Radicic, D., & Pugh, G. (2017). "R&D programmes, policy mix, and the 'european paradox': Evidence from European SMEs". *Science and Public Policy*. 44(4): 497-512.
- Ranney, A. (1968). *Political science and public policy*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Rector, R. E., Johnson, K. A., & Youssef, S. E. (1999). "The extent of material hardship and poverty in the United States". *Review of Social Economy*. 57(3): 351-387.

- Rich, P. (1992). "The organizational taxonomy: Definition and design". *Academy of Management Review*, 17(4): 758-781.
- Ringeling, A. B. (2005). "Instruments in four: the elements of policy design". In Eliadis, P., Hills, M.M., Howlett, M. (Eds.), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Kingston, Ontario: McGill-Queen's University Press.
- Roese, N. (1999). "Counterfactual thinking and decision making". *Psychonomic Bulletin & Review*, 6(4): 570-578.
- Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). "Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis". *Research Policy*. 45(8): 1620-1635.
- Rothman, K. J. (1974). "Synergy and antagonism in cause-effect relationships". *American journal of epidemiology*. 99(6): 385-388.
- Rubin, D. B. (2006). *Matched sampling for causal effects*. Cambridge University Press.
- Sackett, D. L., Rosenberg, W. M., Gray, J. M., Haynes, R. B., and Richardson, W. S. (1996). "Evidence based medicine: what it is and what it isn't," *BMJ*, 312(7023): 71-72.
- Sanderson, I. (2000). "Evaluation in Complex Policy Systems". *Evaluation*. 6(4): 433-454.
- Sanderson, I. (2003). "Is it 'what works' that matters? Evaluation and evidence-based policy-making". *Research Papers in Education*. 18(4): 331-345.
- Schick, A. (1999). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. The World Bank Institute.
- Schmidheiny, K., & Brülhart, M. (2011). "On the equivalence of location choice models: Conditional logit, nested logit and Poisson". *Journal of Urban Economics*. 69(2): 214-222.
- Schmidt, L., Shore-Sheppard, L., & Watson, T. (2016). "The effect of safety-net programs on food insecurity". *Journal of Human Resources*. 51(3):

589-614.

- Shigeoka, H. (2014). "The effect of patient cost sharing on utilization, health, and risk protection". *American Economic Review*. 104(7): 2152-84.
- Short, K. S. (2005). "Material and financial hardship and income-based poverty measures in the USA". *Journal of Social Policy*, 34(1): 21-38.
- Silva, J. S., & Kemp, G. C. (2016, September). "Partial effects in fixed effects models". In United Kingdom Stata users' group meetings.
- Smith, K. B. (2002). "Typologies, taxonomies, and the benefits of policy classification," *Policy Studies Journal*, 30(3): 379-395.
- Solesbury, W. (2001). Evidence based policy: Whence it came and where it's going. London: ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice.
- Sorrell, S., & Sijm, J. (2003). "Carbon trading in the policy mix". *Oxford review of economic policy*. 19(3): 420-437.
- Stemler, S. (2001). "An overview of content analysis," *Practical Assessment, Research, and Evaluation*. 7(17): 1-6.
- Tinbergen, J. (1984). "On collective and part-collective goods" . *De Economist*, 132(2): 171-182.
- Trein, P., Biesbroek, R., Bolognesi, T., Cejudo, G.M., Duffy, R., Hustedt, T. and Meyer, I. (2021). "Policy Coordination and Integration: A Research Agenda". *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13180>.
- Trencher, G. & Van der Heijden, J. (2019). "Instrument interactions and relationships in policy mixes: Achieving complementarity in building energy efficiency policies in New York, Sydney and Tokyo". *Energy Research & Social Science*. 54: 34-45.
- Vailas, L. I., Nitzke, S. A., Becker, M., & Gast, J. (1998). "Risk indicators for malnutrition are associated inversely with quality of life for participants in meal programs for older adults". *Journal of the American Dietetic Association*. 98(5): 548-553.

- VanderWeele, T. J., & Knol, M. J. (2014). "A Tutorial on Interaction". *Epidemiologic Methods*. 3(1): 33-72.
- Vedung, E. (2017). *Public policy and program evaluation*. New York: Routledge.
- Vedung, E., Bemelmans-Videc, M., & Rist, R. (1998). "Policy instruments: typologies and theories". *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. 5: 21-58.
- von Eye, A., Schuster, C., & Rogers, W. M. (1998). "Modelling synergy using manifest categorical variables". *International Journal of Behavioral Development*. 22(3): 537-557.
- World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, 2019.
- Woźniak, M., & Matejun, M. (2018). Cost-effectiveness Analysis of Financial Support Instruments for Small and Medium-sized Enterprises in the European Union 3. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, (339): 41-56.
- Yeo, Y. J., Jeong, S. M., & Lee, J. D. (2014). 정책 혼합에 따른 경제적, 환경적 파급 효과 분석: 배출권 거래제도와 신재생공급의무화제도 중심으로. In Proceedings of the Korea Technology Innovation Society Conference. *Asian Society for Innovation and Policy*. 301-320.
- Yoon, S.-G., Park, S., Lee, J., Verderame, P. M., & Floudas, C. A. (2009). "Evaluation of synergy effect in the horizontal merger of companies in a petrochemical complex". *Industrial & Engineering Chemistry Research*. 48(24): 11017-11033.
- 강두호·이현규. (2018). "재난안전관리를 위한 데이터 표준화 및 활용방안 연구". <정보시스템연구>. 27(2): 175-196.
- 강옥주·윤지선. (2019). "평생교육프로그램 참여를 통한 여가만족이 성공적 노화에 미치는 영향: 우울의 매개효과를 중심으로". <노년교육연구>. 5: 59-80.
- 강혜규·강신욱·박세경·정경희·권소일·김용득 외. (2015). <사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구>. 한국보건사회연구원·보건복지부.
- 강혜규·강신욱·박세경·정경희·권소일·김용득·유태균·주무현·최영준·함영진. (2015). <사회보

- 장사업 실태조사 및 유사중복 사업의 조정방안 연구). 한국보건사회연구원.보건복지부.
- 강혜규·안수란·이경은·하태정·이주민 외. (2017). <생애주기별 사회서비스 보장체계 구축을 위한 기초연구>. 세종: 한국보건사회연구원.
- 강희우·박한준·권남호·오영민. (2018). <재정성과평가제도 환류방안에 관한 연구>. 세종: 한국조세재정연구원.
- 강희찬·김용건·강만옥·강성원. (2013). <온실가스 감축정책 현황 및 개선방안 연구(I)>. 한국환경정책·평가연구원.
- 고길근. (2017a). “자료기반 평가에서 질문주도 평가의 필요성과 효과 크기 중심 평가의 한계”. <정책분석평가학회보>. 27(2): 201-229.
- 고길근. (2017b). “행정학 분야의 로지스틱 회귀분석 활용 절차와 쟁점”. <현대사회와 행정>. 27: 3-33.
- 고재욱·이동열. (2011). “노인일자리아업 참여자의 삶의 만족도와 정책효과에 관한 연구”. <한국노년학>. 31: 1209-1228.
- 관계부처합동. (2013). <국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방안 - 지자체 복지행정 체계 개편 및 민관협력 활성화>.
- 관계부처합동. (2018). <범부처 사회서비스 발전 방향(사회보장위원회)>.
- 관계부처합동. (2019). <자살예방 국가행동계획 추진상황 및 향후 계획>.
- 구인화·임세희·문혜진. (2010). “국민기초생활보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향: 이 중차이 방법을 이용한 추정”. <한국사회학>. 44(1): 123-148.
- 권태욱. (2013). <정책프로그램의 목표 모호성>. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 권태욱·전영한. (2015). “정책사업 목표모호성의 영향요인”. <한국정책학회보>. 24(1): 167-200.
- 권혁창·조혜정. (2019). “노후소득보장제도 수급상태와 노인의 생활만족도의 관계에 대한 연구”. <보건사회연구> 39(2): 160-191.
- 기획재정부. (2019). <2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침(사업유형별·목별 매뉴얼)>. 대한민국 정부.
- 김기만·이수연. (2020). “혁신정책 조합이 중소기업 R&D 투자에 미치는 영향: 재정지원을 중심으로”. <융합정보논문지>, 10(1): 1-12.

- 김대일·김봉근·이철인. (2011). <저숙련 저임금 노동시장의 수요공급 촉진 제도의 효과평가 및 개선방안 연구>. 서울대학교 경제연구소·고용노동부.
- 김대진. (2016). “효율적 예산배분 방안으로서 지출심사제도”. <예산정책연구>. 5(1): 81-124.
- 김두례·권순애·김요석·채종현·채인숙·홍재봉. (2008). <부산광역시 사회복지 서비스 분류체계 및 성과지표 개발연구>. 부산복지개발원.
- 김미현·이순성·이진숙·전하연·권소일·박창제·전만준. (2009). <사회복지서비스 원가측정 방안 연구>. 서울시복지재단.
- 김병섭·권오성·권혁주·김상헌·김태일 외. (2013). <정책수단론>. 파주: 법문사.
- 김사랑. (2020). “데이터기반 의사결정을 위한 정책 및 사업 속성 분류체계 개발 연구”. <정보시스템연구>. 29(3): 1-34.
- 김사랑·고길곤. (2021). “복합정책의 시너지효과 분석 연구-노인복지정책을 중심으로”. <한국정책학회보>, 30(3): 271-312.
- 김사현. (2012). “노인복지서비스 수급경험이 복지인식에 미치는 효과: 성향점수매칭 (PSM) 을 활용한 이중차이분석”. <한국사회정책>. 19(1): 9-38.
- 김상헌. (2013). <재정성과관리제도 정착을 위한 재정제도와의 조화방안>. 기획재정부 연구용역보고서.
- 김성주·윤태섭. (2017). <지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안>. 한국지방행정연구원.
- 김수영·이민홍·손태홍. (2015). “고령자 사회참여프로그램의 효과성 분석”. <한국지역사회복지학>. 53: 451-479.
- 김수영·이민홍·장수지. (2014). “노인일자리사업 참여노인의 심리사회적 건강 변화에 관한 연구”. <노인복지연구>. 64: 371-393.
- 김순양. (2019). “공공서비스 공급과 바우처 (voucher) 사업: 사회서비스 바우처의 성공요건 분석,” <행정논총>. 57(4): 31-69.
- 김양건. (2019). “고령자 정책의 효과성 논의: 노인일자리 사업 중심으로”. <의정논총>. 14(1): 111-136.
- 김용성. (2012). <재정사업 심층평가 지침(사업군 평가)>. 한국개발연구원.
- 김우립. (2019). <노인건강분야 사업 분석>. 서울: 국회예산정책처.

- 김윤희. (2011). <녹색성장을 위한 농업부문 정책조합 방안>. 한국농촌경제연구원.
- 김정근. (2016). “국민연금수준이 고령층의 우울증에 미치는 영향 : 빈곤가구와 비빈곤가구 비교분석”. <노인복지연구>. 71(4): 423-447.
- 김정영·한상훈. (2013). “노인의 평생학습 참여도가 심리적 안녕감 및 성공적 노화에 미치는 영향”. <교육연구논총>. 34(2): 179-208.
- 김정해·조세현·오윤경. (2018). <국민 중심 사회문제 해결을 위한 효과적 정책수단 활용에 관한 연구: 환경복지안전 분야를 중심으로>. 한국행정연구원.
- 김정훈. (2018). “노인복지서비스가 노후 삶의 질에 미친 영향 분석-한국복지패널의 패널 서열형 프로빗 모형 추정”. <한국정책학회보>. 27(3): 181-202.
- 김준기·이석원·이영범·장경호·신기철. (2006). “중소기업 정책자금 지원 사업의 효과성 분석: 중소기업진흥공단 지원 사업을 중심으로”. <한국행정학회 추계학술발표논문집>, 2006: 1-36.
- 김준기·이영범·이석원·장경호·이민호. (2008). “중소기업 정책 자금 지원 사업의 효과성 평가: 정책 자금 지원 방식의 차이를 중심으로”. <행정논총 (Korean Journal of Public Administration)>, 46.
- 김준기·이영범·이석원·장경호·이민호. (2008). “중소기업 정책 자금 지원 사업의 효과성 평가: 정책 자금 지원 방식의 차이를 중심으로”. <행정논총>. 46(1): 1-32.
- 김찬수·오윤섭. (2013). <공공 부문 유사중복사업 식별·관리 실태와 주요 이슈>. 서울: 감사원 · 감사연구원.
- 김철주. (2016). “교육수준과 비근로소득이 고령자 취업에 미치는 영향: 내생성을 고려한 패널로짓 모형 추정”. <한국사회정책>. 23(1): 95-123.
- 김춘순. (2018). <국가 재정: 이론과 실제>. 서울 : 도서출판 동연.
- 김태성·손병돈. (2002). <빈곤과 사회정책>. 서울 : 청목출판사.
- 김태완·오미애·박형준·이주미·신재동·정희선 외. (2017). <2017년 한국복지패널 기초분석 보고서>. 한국보건사회연구원.
- 김혜연. (2020). “기초연금 수급이 고령자의 주관적 삶의 질에 미치는 영향”. <한국노년학>. 40(1): 1-21.
- 나성린 외. (2014). <공공경제학>. 서울: 박영사.
- 남궁근. (2019). <정책학: 이론과 경험적 연구>. 서울 : 법문사.

- 노용환. (2010). “정책연구: 중소기업 정책자금의 미시적 성과 분석과 역할에 관한 연구”. <중소기업연구>, 32(1): 153-175.
- 노용환·주무현. (2012). “중소기업 정책자금 고용효과의 지속성 분석”. <중소기업연구>, 34(2): 47-66.
- 노화준. (2010) <정책 분석론>. 서울: 박영사.
- 노화준. (2015). <정책 평가론>. 서울: 法文社.
- 류숙원·김상윤. (2010). “정책도구의 선택이 중소기업혁신에 미치는 영향에 관한 연구: 제조기업을 중심으로”. <한국정책과학학회보>, 14(2): 65-90.
- 문관식·김은정. (2016). “전략적 예산배분 및 실효성 강화를 위한 다부처 R&D사업의 개선방안에 관한 연구”. <Journal of Digital Convergence>. 14(6): 9-19.
- 문명재. (2008). “정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각?”. <정부학연구>. 14(4): 321-347.
- 문순영. (2013). “장애인복지의 정책수단유형에 대한 탐색적 연구: 제4차 장애인정책 종합계획을 중심으로”. <사회복지정책>. 40(4): 1-29.
- 박노옥 외. (2016b). <경제환경 전망 및 국방비 지출평가>. 한국조세재정연·국방연구원.
- 박노옥 외. (2020). <재정사업 성과정보의 관리 및 공개 개선방안>. 한국조세재정연구원 · 기획재정부.
- 박노옥·강희우·김우현. (2017). <저출산 대책 평가기준 마련 및 제도화 방안 연구>. 세종: 보건복지부·한국조세재정연구원.
- 박노옥·강희우·김우현·김사랑·원혜진 외. (2017). <저출산 대책 평가기준 마련 및 제도화 방안 연구>. 한국조세재정연구원·보건복지부.
- 박노옥·강희우·표한형·이상현. (2016a). <중소기업 재정지원사업 효과성 평가 연구>. 세종: 한국조세재정연구원.
- 박노옥·원종학. (2009). <지방재정성과관리 방안에 관한 연구>. 한국조세연구원.
- 박노옥·원종학·오영민. (2015). <재정성과관리제도 운영의 성과분석과 정책과제>. 한국조세재정연구원.
- 박병식. (2009). “다목적 사업 평가설계의 논리와 구성”. <정책분석평가학회보>. 19(3): 15-37.
- 박병주 외. (2018). <근거기반 보건의료>. 서울: 박영사.

- 박영미·김병규. (2017). “노인자살률에 미치는 영향 분석: 노인일자리창출사업을 중심으로”. <한국행정논집>. 29(4): 693-717.
- 박정수. (2016). <반복적 정책지원의 효과에 대한 연구>. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 박정수. (2019). <dBrain 재정사업정보 관리방안>. 한국재정정보원.
- 박정수·김준기. (2018). “복합적 정책지원체계에서 정책조합의 효과 실증연구: 중소기업 정책자금 용자와 혁신단지 클러스터 효과를 중심으로”. <한국행정학보>. 52(4): 177-201.
- 박정수·김준기. (2018). “복합적 정책지원체계에서 정책조합의 효과 실증연구: 중소기업 정책자금 용자와 혁신단지 클러스터 효과를 중심으로”. <한국행정학보>. 52(4): 177-201.
- 박희정. (2017). “양질의 데이터에 기반한 정책 및 사업평가를 위한 도전과제”. <정책분석평가학회보>. 27(2): 169-199.
- 보건복지부. (2018). <2019년도 성과계획서(보건복지부)>. 대한민국정부.
- 보건복지부. (2019a). <2020 성과계획서>. 대한민국정부.
- 보건복지부. (2019b). <2019년 세출(지출) 사업별 사업설명자료(일반회계, 특별회계)>. 대한민국정부.
- 보건복지부. (2019c). <2019년 세출(지출) 사업별 사업설명자료(국민건강증진기금)>. 대한민국정부.
- 보건복지부. (2019d). <지방자치단체 자살예방계획 수립 매뉴얼>. 대한민국정부.
- 보건복지부. (2019e). <2019년 노인보건복지사업안내(I)>. 대한민국정부.
- 보건복지부. (2019f). <2019년 노인보건복지사업안내(II)>. 대한민국정부.
- 보건복지부. (2020a). <세출(지출) 사업별 사업설명자료(일반회계 및 특별회계)>. 대한민국정부.
- 보건복지부. (2020b). <세출(지출) 사업별 사업설명자료(국민건강증진기금)>. 대한민국정부.
- 빈기범·박재성. (2017). “다양한 중소기업 정책금융 사업 효과의 비교 분석”. <중소기업연구>, 39(3): 147-174.
- 서울대학교. (2019). “재정정보 공개 확대 : 해외사례의 시사점과 향후 방향”. <정책&지식포럼>. 서울대학교 행정대학원. 2019. 10. 29.

- 서종건·양성욱. (2017). “노인의 소득 유형과 삶의 만족의 상호관계에 관한 연구: 노동 참여의 조절효과를 중심으로”. <인문사회과학연구>. (57): 31-54.
- 성지은. (2009). “통합형 혁신정책 구현을 위한 정책수단과 과제”. <기술혁신학회지>. 12(3): 662-686.
- 성지은. (2012). “통합형 혁신정책과 정책 조합(Policy Mix)”. <이슈 앤 폴리시>. 1: 1-20.
- 손 현. (2017). <빅데이터기반의 과학행정 구현을 위한 입법방안 연구>. 한국법제연구원.
- 신동수 외(2012). <국고보조금 통합관리망 및 정보망 구축을 위한 연구용역 연구보고서>. 기획재정부.
- 신용주·구민정. (2010). “노인 정보화교육과 노인의 생활만족도에 관한 탐색적 연구”. <Andragogy Today: International Journal of Adult & Continuing Education>. 13(4): 119-147.
- 안서연·조미라. (2019). “국민기초생활보장제도 수급지위 변화와 건강상태: 주관적 건강상태와 우울을 중심으로”. <보건사회연구>. 39(2): 519-547.
- 안수란·강혜규·전진아·유재연·하태정·김혜승 외. (2018). <범부처 사회서비스 보장 체계 구축 방안 연구-보장성 분석을 중심으로>. 한국보건사회연구원.
- 안은선·송순만. (2017). “저소득층 노인의 복지서비스 이용 경험이 삶의 만족도에 미치는 영향-가족갈등과 우울의 매개효과를 중심으로”. <디지털융복합연구>. 15(10): 9-18.
- 양혜원. (2011). “유인적 정책수단의 효과 비교 분석”. <한국행정학보>, 45(1): 23-49.
- 오세나·김향미·이삼열. (2019). “중소기업 지원사업의 정책수단 조합특성별 효율성 비교 분석”. <한국혁신학회지>. 14(2): 33-75.
- 오세영·윤건·오균. (2017). <증거기반정책을 위한 정부의 통계 구축 및 활용에 대한 현황 조사>. 한국행정연구원.
- 오철호. (2009). “문제제기: 평가설계와 가치의 재인식”. <정책분석평가학회보>. 19(3): 1-13.
- 오철호. (2016). “문제제기: 좋은 평가와 평가결과의 활용”. <정책분석평가학회보>. 26(3): 193-204.
- 우재용·이혁수·손윤진. (2020). <국방부 프로그램 성과관리를 위한 성과목표 및 지표 연구>. 국방연구원.
- 유승원. (2015). “프로그램 예산제도의 문제점과 개편방안 연구”. <한국사회와 행정연구>.

26(3): 83-114.

- 유자영. (2019). <일·가정 양립 지원정책의 정합성 연구 : 정책수단조합의 지속과 변화를 중심으로>. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 유자영·권혁주. (2020). “한국 일·가정 양립 지원정책의 확대와 정책 정합성에 관한 연구”. <한국행정학보>. 54(3): 253-280.
- 유종성·전병유·신광영·이도훈·최성수. (2020). “증거기반 정책연구를 위한 행정자료의 활용”. <한국사회정책>. 27(1): 5-37.
- 윤영근. (2012). “증거기반(Evidence-Based) 정책과 정책품질관리제도”. <한국행정학회 학술발표논문집>
- 이금재·박혜숙. (2006). “재가 도시 노인의 주관적 건강상태 우울, 일상생활수행능력에 관한 연구”. <여성건강간호학회지>. 12(3): 221-230.
- 이민호. (2008a). “중소기업 정책자금 중복지원의 유형별 효과 분석: 중복 시점과 기관별 차이를 중심으로”. <한국행정학회 학술발표논문집>. 675-701.
- 이민호. (2008b). “중소기업 정책자금 중복 지원의 효과성 분석”. <한국행정학보>. 42(2): 401-428.
- 이상록·김찬희. (2016a). “물질적 결핍이 노년기 우울에 미치는 영향에 관한 연구”. <사회과학연구>. 27(4): 365-387.
- 이상록·이순아. (2016b). “공적연금의 심리사회적 영향: 빈곤지위에 따른 영향 차이를 중심으로”. <사회복지정책>. 43(1): 187-214.
- 이상우. (2017). “빈곤노인과 비빈곤노인의 자살생각 영향요인에 관한 중단연구: 패널 로짓 모형의 활용”. <보건사회연구>. 37(3): 191-229.
- 이석민. (2012a). “노인일자리사업이 노인가구의 소득과 소비에 미치는 영향 -계량경제학, 통계적 정책평가방법 접근”. <한국정책학회보>. 21(4): 259-284.
- 이석민. (2012b). “정책평가제도의 변화가 증거기반의 정책관리에 미친 영향”. <정책분석평가학회보>. 22(4): 35-68.
- 이선우·김두레. (2011). “사회복지서비스 유형 분류에 대한 연구”. <사회서비스연구>. 2(2): 5-30.
- 이소정. (2009). <노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색>. 한국보건사회연구원.

- 이소정·정홍원·최혜지·배지영·박경하·윤남희·안세아·정은지. (2011). <노인일자리사업 정책 효과 평가 연구>. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이승호·정원영. (2014). “정책조정수단에 관한 탐색적 연구”. <행정논총>. 52(4): 27-56.
- 이순아·이상록. (2016). “물질적 결핍과 노인의 정신건강에 대한 종단연구”. <사회복지정책>. 43(2): 277-304.
- 이영호·심경순·김태준. (2015). <정신보건사회복지론>. 서울 : 학지사.
- 이원희. (2017). “미래 행정 환경 변화와 재정 개혁의 방향”. <한국행정연구>. 26(4): 33-58.
- 이윤경·염주희·이선희. (2013). <고령화 대응 노인복지서비스 수요전망과 공급체계 개편>. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이인실·박승준. (2013). “우리나라의 정책조합과 재정 건전성”. <재정학연구>. 6(1): 213-248.
- 이정기. (2017). “기초지방자치단체를 위한 사회복지 서비스 분류체계의 개발 연구”. <국가정책연구>. 31(2): 129-161.
- 이철인. (2014). “재정학 연구동향과 연구과제”. <재정학연구>. 7(3): 55-94.
- 이현주·유진영. (2015). <공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의>. 한국보건사회연구원.
- 이홍재. (2011). <성과관리와 예결산심의의 연계성 제고방안 연구: 국회 예결산 심의 과정을 중심으로>. 국회예산정책처.
- 이환성·강영철. (2011). <다부처 관련 프로그램의 평가 개선방안에 관한 연구>. 서울: 한국행정연구원.
- 임성근·기정훈. (2017). <빅데이터 기반 국가전략 수립 활성화 방안>. 서울: 한국행정연구원.
- 장우현·양용현. (2014). <중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구 (II)>. 세종 : KDI.
- 장현주. (2018). “중소기업 지원정책의 효과에 관한 연구: 중소기업 성장단계의 조절효과와 반복적 정부지원의 효과를 중심으로”. <정책분석평가학회보>. 28(4): 251-275.
- 전덕영·윤병섭. (2020). “소상공인 보증지원이 일자리창출에 미치는 영향”. <중소기업금융연구>, 40(4): 31-66.
- 전영한. (2004). “공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화”. <한국행정정보>.

- 38(5): 49-66.
- 전영한. (2007a). “정책도구연구의 의의와 과제”. <정부학연구>. 13(2): 39-50.
- 전영한. (2007b). “정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가”. <정부학연구>. 13(4): 259-295.
- 전영한·이경희. (2010). “정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래”. <행정논총 (Korean Journal of Public Administration)>. 48(2): 91-118.
- 정경희·오영희·강은나·김경래·이윤경 외. (2017). <2017년도 노인실태조사>. 보건사회연구원·보건복지부.
- 정광호. (2002). “바우처 분석 : 한국과 미국을 중심으로”. <행정논총>. 45(1): 61-109.
- 정성호·김원희. (2015). <정부기능분류 (COFOG) 의 체계적 고찰>. 세종: 한국조세재정연구원.
- 정수경. (2008). “지역사회복지관 가족복지서비스 분류체계에 관한 연구”. <한국가족복지학>. 24: 283-314.
- 정시내. (2012). <노인 사회복지서비스이용이 노인의 우울증과 자아존중감에 미치는 영향>. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 정은경·박지연. (2009). “하이브리드 방식에 의한 경제·인문·사회 분야 표준분류체계 개선에 관한 연구”. <한국비블리아학회지>. 20(3): 129-147.
- 조자영·최재성. (2020). “빈곤 노인의 식품미보장(food insecurity)과 우울: 무료급식과 식사배달서비스의 조절효과”. <사회보장연구>. 36(3): 163-189.
- 주용환. (2016). “정책수단의 연구영역과 과제: 사회과학 학술등재지 게재 논문을 중심으로”. <한국거버넌스학회보>. 23(1): 97-125.
- 중소기업청. (2015). <중소기업 지원사업 정책코드매뉴얼(2015.12)>.
- 천재영·최영. (2014). “노인일자리사업 수행기관의 서비스 품질이 참여자의 일자리 및 삶의 만족도에 미치는 영향”. <사회보장연구>. 30(3): 245-274.
- 최재성·정세정·조자영. (2016). “한국사회복지행정’의 최근 10년간 연구경향 특성: 네트워크분석과 내용분석의 활용”. <한국사회복지학>. 68(1): 73-94.
- 최하예·황성수. (2018). “우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구: 지방정부의 정책과제 단위사업을 중심으로”. <한국정책과학학회보>. 22(3): 75-99.
- 최환용. (2018). “데이터기반 행정의 법제화”. <「데이터기반행정」의 현안과 발전방향>. 한

- 국정재학회 · 행정안전부 공동기획세미나 자료집.
- 캐나다 재무부, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31306>, 캐나다 재무부 정책결과물 표기 방식에 대한 지시, (접속일. 2020.2.10.)
- 탁현우. (2014). “일자리사업의 정책목표 다양성이 결과에 미치는 영향: 기초자치단체 수준의 정책집행조직에 의한 매개효과를 중심으로”. 한국정책학회 동계학술발표논문집. 939-961.
- 탁현우. (2017). <예산과정의 지출 검토 제도 (spending review) 도입 방안 연구>. 한국행정연구원.
- 탁현우·정다원. (2019). “노인복지 재원부담의 수평적 형평성 제고방안 연구-기초연금 차등보조율을 중심으로”. <한국정책학회보>. 28(1): 101-129.
- 한국데이터진흥원. (2018). <데이터아키텍처 전문가 가이드>. 서울 : 한국데이터진흥원.
- 한국재정정보원. (2019). “4차 산업혁명과 재정정보 활용”. <한국재정정보원 개원 3주년 기념 세미나>. 대한상공회의소, 2019. 6. 19.
- 한국조세재정연구원. (2016a). “DATA법 이행에 따른 주요 과제와 해결 방안: GAO”. <KIPF 재정성과평가 동향과 이슈, 2016년 상반기>. 80-86.
- 한국조세재정연구원. (2016b). “Performance Budgeting and Tagging: 2016년 제5차 재정성과관리 국제포럼”. <KIPF 재정성과평가 동향과 이슈, 2016년 하반기>. 134-135.
- 한국조세재정연구원. (2017). “DATA Act 실행 현황과 당면과제 : GAO”. <KIPF 재정성과평가 동향과 이슈, 2017년 상반기>. 30-37.
- 한승희. (2019). <사회복지분야 국고보조사업의 현황과 집행실적 분석>. 한국재정정보원.
- 허영주. (2016). “개인적 변인과 평생교육 참여에 따른 노인 삶의 만족도 차이와 평생교육의 방향”. <교육문화연구>. 22(2): 77-100.
- 황인욱·이태진. (2020). “기초연금 인상이 노인의 삶의 만족도에 미치는 영향”. <보건사회연구>. 40(3): 178-215.
- 황혜신·김철희. (2013). “통합재정정보시스템(dBrain)의 평가에 관한 연구”. <의정논총>. 8(1): 205-231.

〈부록 2〉 재정사업 속성정보 DB 분류체계(안)

〈표 부록 2-1〉 재정사업 속성정보 DB 분류체계(안) - 수혜대상(사람)

2단계	3단계	4단계	2단계	3단계	
1. 성별	1. 여성		7. 가족형태	1. 다자녀가족	
	2. 남성			2. 다문화가족	
2. 생애주기	1. 영유아(0~5세)			3. 한부모가족	
	2. 아동(6~12세)			4. 조손가족	
	3. 청소년(13~19세)			5. 신혼부부	
	4. 청년(20~29세)			6. 취약가족 일반	
	5. 중장년(30~64세)			1. 유권자	
	6. 노년			2. 소비자	
3. 소득	1. 저소득층	1. 기초생활수급권자		8. 일반지원대상	3. 생산자
		2. 차상위계층			4. 일반대중
	3. 차차상위계층	5. 납세자			
2. 중산층		9. 특별지원대상			1. 학생
4. 국적	1. 이민자, 난민				2. 창업자
	2. 외국인학생			3. 과학분야 연구자	
	3. 외국인여행객, 방문객			4. 사회경제분야 연구자	
	4. 외국인노동자, 이주노동자			5. 보건의료분야 전문가	
	5. 외국인 투자자, 기업가			6. 예술가, 공연가	
	6. 공적원조대상국 국민			7. 운동선수, 코치	
	7. 북한 거주민			8. 법집행 공무원	
5. 고용상태	1. 고용주			9. 공무원	
	2. 정규직근로자			10. 군인, 제대군인	
	3. 비정규직근로자		1. 독거노인		
	4. 실업자(구직자)		2. 새터민(북한이탈주민)		
	5. 근로자 일반		3. 국가유공자		
	6. 자영업자		4. 장애인		
6. 거주지역	1. 도시		10. 사회적 소외계층	5. 재소자(과거포함)	
	2. 지방(농, 어, 산촌)			6. 범법자	
	3. 특정지역			7. 희생자, 피해자	
	4. 해외체류			99. 기타	

〈부록 3〉 캐나다 Tagging

〈표 부록 3-1〉 캐나다 Tagging -수단분류

Category	#	Tag (6)
A) Transfer Payments (1)	1	Contribution(조건부 이전)/Grant(보조금)/Other Transfer Payment
	2	Regulation / Legislation
B) Regulations (2)	3	Management / Oversight of Federal Activities
	4	Programs / Services for Canadians
C) Services (3)	5	Enterprise-Wide Program / Service
	6	Safety or Security Program / Service

〈표 부록 3-2〉 캐나다 Tagging(대상)-(상)

Category	#	Tags (82)
A) Persons (36)	1	Children
	2	Youth
	3	Seniors
	4	Families
	5	Women
	6	Indigenous people
	7	Disabled persons
	8	Students
	9	Detained and/or formerly incarcerated individuals
	10	Violators of regulations and/or laws
	11	Victims
	12	Military personnel
	13	Veterans
	14	Workers
	15	Voters
	16	Consumers
	17	Unemployed
	18	Low-income individuals and/or families
	19	Scientific researchers
	20	Socio-economic researchers
	21	Health care professionals
	22	Law enforcement officials
	23	Legal professionals
	24	Artists and/or performers
	25	Athletes and/or coaches
	26	Farmers
	27	Members of Parliament
	28	Language minorities
	29	Canadians travelling, working, studying, and/or living abroad
	30	Immigrants and/or refugees
	31	International students
	32	Tourists and/or foreign visitors
	33	Foreign and/or migrant workers
	34	Foreign investors and/or foreign entrepreneurs
	35	General public
	36	Dependants of Military and Law Enforcement Veterans
B) Non-Profit Institutions and Organizations (4)	37	Non-governmental organizations (NGO)
	38	Health care and/or social assistance sectors
	39	Heritage institutions
	40	Colleges and/or universities

〈표 부록 3-3〉 캐나다 Tagging(대상)-(하)

Category	#	Tags (82)
C) Economic Segments (21)	41	Agriculture industry
	42	Forestry industry
	43	Mining, and/or oil & gas exploration industries
	44	Energy and/or utilities sector
	45	Manufacturing industry
	46	Import / export sectors
	47	Retail industry
	48	Transportation industry
	49	Movie, television, and/or publishing sectors
	50	Telecommunications sector
	51	Science and technology industry
	52	Finance and/or insurance sectors
	53	Housing sector
	54	Sports and/or recreation industry
	55	Hospitality and/or food services industry
	56	Training and/or educational sectors
	57	Performing arts sector
	58	Infrastructure
	59	Indigenous/northern businesses
	60	Small and Medium Enterprises
	61	Large sized businesses
D) Foreign Entities (5)	62	Families in developing countries / regions
	63	Private sector / businesses in developing countries / regions
	64	Civil society in developing countries / regions
	65	International organizations and/or alliances
	66	Foreign governments
E) Provinces, Territories and Communities (7)	67	Provincial & territorial governments
	68	Urban communities
	69	Rural communities
	70	Northern communities
	71	Local and/or regional communities
	72	Municipal governments
	73	Indigenous Band, Tribal Council, Nation and/or Alliance
F) Internal to Government (4)	74	Federal departments and/or agencies
	75	Program(s) within the same department or agency
	76	Public Servants
	77	Canadian Forces
G) Environmental (5)	78	Contaminated sites
	79	Greenhouse gas emitters
	80	Water treatment / distribution facilities
	81	Ecological systems and/or natural habitats
	82	Species at risk and/or invasive species

〈부록 4〉 정부의 분류체계 사례 분석 및 개선안 예시¹³²⁾

정책분류체계의 준거와 분류체계의 구성 타당성 분석 기준 활용을 예시하기 위해 정부에서 활용하고 있는 현행 정책정보시스템상 정책분류체계와 이에 근거한 사례를 분석해보았다.

본 연구에서 분석하고자 하는 자료는 2018년 사회보장위원회의 심의를 위해 작성된 범부처 사회보장사업의 관계부처합동(2018b) 자료와, 이를 작성하기 위해 시행된 ‘사회서비스 행정조사(안수란 외, 2018)’상의 사회보장사업의 분류체계이다. 이들 자료의 선택 이유는 분류체계의 구성 원리(분류범주 및 항목), 실제 적용한 분류기준, 분류 대상 사업 목록이 모두 존재하며, 특히 실제 분류체계 활용의 목적을 잘 보여주면서, 현행 정보시스템상의 분류도 구술한 자료이기 때문이다.

1) 분류기준 및 사업유형 분석

가) 분류기준

사회보장정보시스템(행복e음)상의 분류기준은 2개의 수단 관련 기준¹³³⁾만으로 구성되어, 거시적인 관점에서의 부문 간 정책 및 사업분류 활용은 가능할지 모르나, 사회보장사업 범위 내에서 344개 사업을 분류하기에는 부적합한 것으로 분석되었다(관계부처합동, 2018). 따라서 관계부처합동(2018)은 정보시스템상의 분류와는 별도로 목적, 지원 대상, 수단으로 세분화¹³⁴⁾한 ‘분류기준’(〈표 부록 4-1〉 참조)을 제시하고 있다.

분류기준 구성의 타당성은 실제 분류에서의 적용상황에서 드러난다. 따라서 일부 사업을 이 기준을 활용하여 분류할 때, 다음과 같은 문제점이 드러났다.

첫째, 기초생활보장 이외의 소득보장 사업을 포괄하기 어렵다. 소득 보전의 목적을 가진 기초연금, 장애수당, 생활보호비 지원 등의 다양한 사업이 있으며, 기초생활보장이 맞춤형 급여로 전환되면서 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료비급여 등 목적이 세분화되었다. 주거, 교육, 의료비와 구분된 명칭이 필요하다.

둘째, 수단의 구성이 포괄적이지 못하다. 사회보장사업의 수단은 크게 현금, 현물,

132) 〈부록 4〉는 정보시스템연구 학회지에 미리 게재한 김사량(2020)의 내용을 활용하였음을 밝힘.

133) 분류 기준1 (현금급여/현물급여), 분류 기준2 (공공부조/사회보험/사회서비스).

134) 상기 자료에서는 사업목적, 급여유형, 예산지원방식에 대한 항목을 포함해야 한다고 언급하고 있으나, 세부 분류에는 목적-지원대상-수단으로 정의함.

서비스가 있으며, 그중 세부 전달수단으로 보조금, 바우처, 이차보전 등의 현금성 지원 수단, 시간제 보육, 가사·간별 방문 지원 등의 서비스 공급, 센터 및 기관 운영 등 서비스 공급을 위한 거점 확보 및 위탁 등의 전달수단이 존재한다.

〈표 부록 4-1〉 사회보장사업 분류기준 (목적-대상-수단 기준) (원안)

분류요소	목적	지원대상	수단
구분	① 소득(기초생활보장) ② 교육 ⑥ 돌봄 ③ 고용 ⑦ 문화 ④ 주거 ⑧ 환경 ⑤ 의료 ⑨ 기타	① 개인/이용자 ② 기관/공급자	① 현금 ② 현물(물품, goods) ③ 현물(서비스, activity) ④ 비용면제 ⑥ 비용대여 ⑤ 비용감면 ⑦ 바우처

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)을 참고하여 저자 재구성.

나) 사업유형

이 자료는 사업의 특성을 ‘사업유형’(〈표 부록 4-2〉 참조)으로 구분하고, 실제 사업 속성에 따른 분류 시에 활용하였다. 그러나 사업유형은 앞서 제시한 분류기준과는 별개로 구성되어있었으며, 전반적인 사업 파악을 위한 종합적인 관점 제공에는 한계가 있다.

첫째, 다른 특성을 정의하는 기준을 동일 분류기준 항목으로 채택하여 분류기준의 일관성이 없다. 사업 유형 중 ‘교육지원’, ‘주거지원’, ‘고용지원’으로 명명한 유형은 분류기준의 ‘목적’ 항목에 해당하나, ‘비용지원’, ‘현물지원’은 분류기준의 ‘수단’에 해당하므로, 이 두 기준을 혼용하는 것은 바람직하지 않다. 동일한 목적을 추구하는 사업이더라도 수단은 달라질 수 있으므로, 목적과 수단 기준은 독립적으로 병행 사용되는 것이 타당하다. 이는 타당성 검증기준 중 ‘② 상호배타성 및 분절성’에 어긋난다.

둘째, 분류항목의 차원이 혼용되어 있다. 일부 유형은 분류항목의 상위개념을, 일부 유형은 분류항목의 하위개념을 활용하여, 일방 포괄 분류기준을 동일 수준에서 사용하고 있다. ‘비용지원’ 유형의 경우 ‘비용지원_바우처’나 ‘비용지원_대여’, ‘비용지원_감면·기회제공’의 항목과 동일수준으로 활용하고 있으나, 이는 포함 관계의 상위개념이다. ‘비용지원’ 항목은 원래 ‘비용지원_현금,보조금’의 형식에서 수단이 생략된 것으로 유추되나, 항목의 명칭이 상위개념을 나타내므로, 동일한 ‘목적_수단’으로의 형식 통일이 필요하다. 이는 타당성 검증기준의 ‘⑦ 계층적 식별성’을 위배한다.

셋째, 상위기준과 하위기준의 포괄성이 성립하지 않는다. ‘비용지원_감면·기회제공’ 유형의 경우, 비용지원을 목적으로 하는 수단으로 감면과 기회제공을 표기한 것으로 보인다. 그러나 비용지원은 목적이 아니라 수단이며, 기회제공은 비용지원의 하위개념이 아니다. 이것은 범주 내 하위항목은 일관된 분류원리에 의해 설정되어야 한다는 ‘⑥ 일관성’ 기준에 맞지 않는다. 이 원리는 ‘대상_세부목적’ 형식으로 작성된 ‘공급자지원_시설운영’ 이하 유형의 검토에도 적용된다. 일관된 분류원리의 적용을 위해 ‘목적_대상_수단’과 같은 분류기준 조합¹³⁵⁾ 통일이 필요하다.

〈표 부록 4-2〉 사회보장사업 사업유형 범주 (원안)

소득보장	소득보장 & 사회서비스		사회서비스
소득보장	교육지원	주거지원	비용지원
소득보장_자금대여	자산형성	고용지원	비용지원_바우처
비용지원_세금보험료			비용지원_감면·기회제공
기초보장			비용지원_대여
의료급여			현물지원_물품-이용기회
긴급복지			자원봉사
보상지원			공급자지원_시설운영
			공급자지원_사업단위
			공급자지원_인건비
			공급자지원_물품-이용기회
			공급자지원_인건비
			공급자지원_시설설비 등

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)

2) 분류기준 및 사업유형의 대안

가) 분류기준

상기 기준을 반영하여 수정한 분류기준 개선안은 다음 원리에 따라 구성했다.

첫째, 정책 목적의 세부항목은 원칙적으로 관련 법규상의 목적이나 범위를 참고로 구성하는 것이 바람직하다(박노욱 외, 2016). 따라서 본 연구에서는 사회보장기본법상의 ‘사회서비스’의 범위를 기초로 하되, 포괄적 기능의 복지영역은 법령상 목적의 주요 세부기능별로 구분한 강혜규 등(2015)의 사업목적분류를 차용하였다.

둘째, 정책대상은 세분화하지 않고 기존의 분류를 그대로 두었다. 현 분류의 목적이

135) 유형을 구성할 때 단일 기준범주를 선정 시, 종합적인 정보의 판단에 유용하지 못함. 다차원적인 기준범주를 적용하여 유형을 구성하는 것이 바람직함.

전반적인 사업 목록의 빠른 파악과 사업별 특성에 대한 핵심정보 파악¹³⁶⁾이므로, 현재의 분류가 이 목적에 적합한 수준이라고 판단하였다.

셋째, 정책의 수단은 기존분류에서의 구분이 비용지원과 현물지원만으로 나뉘어, 정책수단 기준을 세분화하기 위해 서비스 항목을 추가하였으며, 기존분류에서 활용한 수단의 하부분류와의 연속성을 위해 전달수단을 기존 분류체계연구(강혜규 외, 2015)를 반영해 보완하였다. 또한, 지원대상이 기관/공급자일 경우, 개인/이용자를 대상으로 할 때와 비용지원의 전달수단이 달라지므로, 기업체를 대상으로 하는 분류체계의 수단분류(박노옥 외, 2016)를 활용해 보완하였다(〈표 3-12〉참조).

〈표 부록 4-3〉 사회보장사업 분류기준(목적-대상-수단 기준) (개선안)

분류요소	목적	지원대상	수단	전달수단	
구분	① 생계지원	① 개인/이용자	① 비용지원	① 보조금/수당	⑥ 출연
	② 교육지원			② 바우처	⑦ 출자
	③ 고용지원			③ 용자	⑧ 세금감면
	④ 주거지원			④ 이차보전	⑨ 민간경상보조
	⑤ 건강의료			⑤ 보증	⑩ 프로그램연계급여
	⑥ 보호돌봄	② 기관/공급자	② 서비스	① 서비스 직접 제공	⑤ 행정지원
	⑦ 요양돌봄			② 서비스 질 제고	⑥ 정보제공
	⑧ 문화여가			③ 서비스 접근성 향상	⑦ 공적보험
	⑨ 재해보상			④ 서비스 위탁	
	⑩ 생활지원			③ 현물	① 현물

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)을 기준으로 저자 수정.

나) 사업유형

사업유형의 개선안은 〈표 부록 4-4〉와 같다. 사례를 통한 분류체계의 준거 기준 및 타당성 판별에 연구의 범위를 한정하고 있으므로, 사업유형의 개선안은 분석대상 자료에서 제시하고 있는 사업유형의 일부만을 제시하였다.

먼저 소득보장 사업은, 사업유형의 양식을 통일하기 위해 ‘목적-대상-수단’의 형태로 재구성하였다. 〈표 부록 4-4〉의 첫 번째 ‘소득(기초생활보장)’ 목적은 사회보장사업의 두 가지 사업군 명칭과 같은 명칭을 사용하므로, 선행연구의 분류에 따라 ‘생계지원’으로 변경하였으며, 수단으로 가장 일반적인 ‘보조금/수당’을 추가하였다. ‘비용지원’은

136) ‘적절한 수준으로 잘 분류된 분류체계’는 필요한 정보를 정확히 전달할 수 있는 ‘간명한’ 분류체계임. 지나치게 세분된 분류체계는 행정적 부담 가중.

수단항목이므로, 소득을 보장해주는 ‘생계지원’ 목적으로 통합하였다. 세금감면과 보험료 지원수단은 회계계정상 세입의 감액과 보험을 위한 기금 지출의 지연을 의미하므로, 두 개의 개별 항목으로 분리하였다. 대부분의 의료급여 사업은 민간경상보조를 수단으로 활용하므로, 대표 수단으로 기재하였다. 또한 긴급복지의 경우 목적은 생계지원이나, 사업의 내용은 주거지원, 교육지원, 의료지원 등 타 목적과 중복되므로, 목적에서 배제하였다.

〈표 부록 4-4〉 사회보장사업 사업유형 범주 (개선안)

소득보장	소득보장 & 사회서비스	사회서비스
생계지원_이용자_보조금/수당	주거지원_이용자_용자	이용자_비용지원_보조금/수당
생계지원_이용자_용자	주거지원_이용자_보조금/수당	이용자_비용지원_바우처
생계지원_이용자_세금감면	고용지원_공급자_보조금/수당	이용자_비용지원_이차보전
생계지원_이용자_보험료지원	교육지원_이용자_보조금/수당	이용자_비용지원_용자
생계지원_이용자_연금	교육지원_이용자_서비스_제공	이용자_현물지원_물품
건강의료_이용자_민간경상이전	생계지원_이용자_프로그램연계급여	공급자_서비스_위탁
재해보상_이용자_보조금/수당		이용자_서비스_정보제공

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)을 기준으로 저자 수정.

주1) 원안과의 대조를 위해 ‘소득보장’, ‘소득보장 & 사회서비스’ 사업군은 ‘목적_대상_전달수단’ 형식으로, 사회서비스 사업군은 ‘대상_수단_전달수단’ 형식으로 구성. 원칙적으로는 동일 분류체계 내에서는 동일 형식을 활용해야 함.

주2) 굵은 글씨로 표시한 부분이 수정한 부분.

한편 사회서비스보장 사업유형은 ‘대상-수단-전달수단’ 형태에 맞게 대상을 추가하였다. 다만 공급자지원 이하 항목은 모두 수단사용의 세부목적에 해당¹³⁷⁾하므로, 전반적인 사업목적의 구성을 파악하는 용도의 본 분류체계에서는 부적합하다. 최종적으로 수혜자에게 전달되는 것은 서비스이므로, ‘공급자지원_서비스_위탁’ 유형으로 병합하였다. 자원봉사 항목에 해당하는 사업은 교육부의 “다문화·탈북자 멘토링사업”이 유일한데, 이는 학생과 자원봉사자를 연결해주는 역할을 공공이 하는 사업으로, ‘서비스_정보제공’에 해당한다.

마지막으로 소득보장과 사회서비스의 양쪽 모두에 해당되는 것으로 분류된 교육지원, 주거지원, 고용지원 사업유형은, 목적에 따라 수단이 달라지므로 대상과 수단을 추가하여 구성하였다. 자산형성 유형의 경우 아동, 청년, 북한이탈주민을 대상으로 일정 금액이상을 저축하거나 교육을 받으면 보조금을 주는 형태로, 자립기반 조성 목적의 생계지원인 프로그램연계급여로 분류하였다.

137) 만약 공급자에게 비용을 지원하는 것을 가정할 경우, 시설운영비, 사업운영비, 인건비, 시설설비비 등은 지원받은 비용의 지출 목적을 의미하므로, 사업의 목적과는 다른 개념임.

3) 분류기준 대안의 적용

〈표 부록 4-5〉는 분류기준 대안의 적용은 앞서 제시한 정책 및 사업의 분류기준과 사업유형의 개선안을 관계부처합동(2018)의 사업 목록 중 일부 사업에 적용한 것이다.

원안과 개선안의 차이로는 구체적인 사업의 특성을 식별하도록 분류하여, 유형만으로도 사업의 내용을 가늠할 수 있는, 핵심정보의 집약화를 들 수 있다. 동일한 목적과 대상을 둔 사업도 다양한 방식의 수단으로 추구될 수 있으며, 이러한 정보에 부가적으로 예산정보와 성과정보가 병합되면, 사업설명서를 일일이 찾아보지 않아도 사업의 조정을 위한 구체적인 의사결정이 가능해진다.

〈표 부록 4-5〉 사회서비스 사업별 사업유형 분류의 예 (원안 vs 개선안)

연번	소관기관		사업명	사업유형(원안)	사업유형(개선안)
	부처	실과			
7	국토교통부	주택기금과	내집마련 디딤돌 대출	주거지원	주거지원_이용자_이차보전
21	고용노동부	장애인고용과	장애인고용장려금지급	고용지원	고용지원_공급자_보조금/수당
97	보건복지부	노인정책과	노인돌봄종합서비스	비용지원_바우처	요양돌봄_이용자_바우처
133	여성가족부	가족정책과	건강가정지원센터운영	공급자지원_시설운영	보호돌봄_공급자_민간이전

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)의 사업목록 중 일부 발췌. 저자 수정.

〈표 부록 4-6〉 사회서비스 사업 분류의 사례 (분류체계(안)의 적용)

연번	사업명	사업분류						
		목적		지원논리	대상(조건)	수단		전달체계
		거시목적	사업목적			정책 산출물	전달수단	
7	내집마련 디딤돌 대출	주거지원	주택구입 자금 마련 용이	채감 금리저하 => 주택 구입 부담경감	개인/이용자 (저소득 주택구입자)	비용	이차보전	1011
21	장애인 고용장려금 지급	고용지원 (장애인 생활안정)	장애인 고용촉진	사업주 인센티브 (손실비용보전)	기관/공급자 (초과 고용기관)	비용	민간경상 이전	1110
97	노인돌봄 종합서비스	요양돌봄	노인 생활 지원 (가사, 활동, 주간보호)	생활지원, 가족의 사회경제적 활동기반 조성	개인/이용자 (건강, 소득기준)	서비스/비용	서비스위탁/바우처	1111
133	건강가정 지원센터운영	가정해체 방지	가족관계 증진 프로그램 제공	시설확대 => 접근성 강화 => 서비스확대	기관/공급자	비용	민간경상 이전	1100

출처: 관계부처합동(2018)(항목 기준일자, 2017년 3월)의 사업목록 중 일부 발췌. 저자 작성.

〈표 부록 4-6〉는 본 연구에서 제시하고자 하는 정책 및 사업속성분류체계를 적용한 사업의 분류이다. 위의 사업유형 개선안보다 명확한 사업핵심정보 파악이 가능하다.

〈부록 5〉 분석대상 노인복지서비스와 정부 사업의 매칭 유형

본 연구에서 적용하고 있는 분석을 위해서는 정책의 속성을 기술한 정책설계서를 확인하는 것이 필수적이다. 정책설계서의 위치를 확인하기 위해서 한국복지패널에서 조사하고 있는 개별 노인가구 복지서비스를 정부의 사업단위와 매칭시키고자 하였다. 개별 서비스와 사업의 매칭은 중앙정부 사업의 경우는 프로그램 예산제도의 사업체계를 활용하고, 지방자치단체로 이양된 사업 및 직접적인 서비스를 제공하는 방식의 사업의 경우는, 연계된 성과로 파생되는 기관 단위 프로그램의 경우 등을 구분하였다.

분석 결과 현행 한국복지패널의 노인가구 복지서비스 이용 여부에 대한 조사항목의 구성은 현행 사업과 서비스의 효과성을 분석하기 위한 데이터로 활용하기에는 매우 다양한 유형으로 구성되어, 동질된 내용을 가진 하나의 사업단위로 보거나, 동일 수준의 서비스로 보기에는 한계가 있음을 확인하였다.

〈표 부록 5-1〉 한국복지패널의 노인가구 복지서비스와 정부사업의 매칭 유형

유형 번호	주관기관(사업-서비스 매칭 유형)	해당 서비스	사업수준
#1	중앙정부(세부사업-조사서비스 일치)	1. 기초연금 8. 노인일자리사업	단일 세부사업
#2	중앙정부(복수사업의 통합)	2. 의료비 (국민기초생활보장(의료비), 노인건강관리, 긴급복지 차상위계층 지원 등)	4개 세부사업의 통합
#3	중앙정부(세부사업의 분할)	-	-
#4	중앙정부(세부사업의 일부)	5. 가정봉사(노인종합돌봄서비스) 7. 방문가정간호, 간병, 목욕서비스 (노인종합돌봄서비스)	1개 세부사업 분할
#5	지방정부(세부사업-조사서비스 일치)	-	-
#6	지방정부(복수사업의 통합)	9. 사회교육서비스 (경로당 활성화 프로그램, 노인복지관 운영)	여러 기관사업의 통합 (연계 효과)
#7	지방정부(세부사업의 분할)	3. 무료급식(지자체 결식사업) 6. 식사배달(지자체 결식사업)	1개 사업의 분할
#8	지방정부(세부사업의 일부)	-	-
#9	연관 사업내용 자료 없음	4. 물품지원	-
#10	중앙정부-지방정부-민간 혼합	2. 의료비(사회복지관련기관 및 종교(시민)단체 의료비 지출 비용지원 사업)	해당없음

기초연금과 노인일자리사업은 단일세부사업과 서비스가 일치하였으나, 의료비 지원의 경우 각기 다른 기준을 가지고 수혜자를 특정하는 4개의 사업의 통합으로 구성되었으며, 민간의 영역에서 지원받는 경우는 사업의 구체적인 수혜조건과 내용에 대한 정보가 없어, 정책의 효과 여부를 판단하기 위해 사업매칭이 엄밀히 이루어지기는 어려웠

다. 게다가 사회교육의 경우는 경로당과 복지기관을 운영 및 지원하기 위한 사업의 부수적인 효과로, 직접적으로 노인에게 서비스를 제공하기 위한 사업은 중앙정부차원에서 부재하였다.

〈부록 6〉 분석대상 독립변수 패널 변이 및 복합유형별 표본수

〈표 부록 6-1〉 독립변수의 패널 내, 패널 간 변이

변수명		평균	표준편차	Min	Max	Observations
기초연금	overall	0.624	0.484	0	1	N = 41,746
	between		0.401	0	1	n = 6,721
	within		0.309	-0.299	1.547	T-bar = 6.21128
의료비지원	overall	0.605	0.489	0	1	N = 41,746
	between		0.351	0	1	n = 6,721
	within		0.398	-0.318	1.528	T-bar = 6.21128
개별 정책별 변이 무료급식	overall	0.128	0.334	0	1	N = 41,746
	between		0.223	0	1	n = 6,721
	within		0.267	-0.789	1.051	T-bar = 6.21128
노인일자리	overall	0.064	0.245	0	1	N = 41,746
	between		0.170	0	1	n = 6,721
	within		0.176	-0.859	0.987	T-bar = 6.21128
사회교육	overall	0.044	0.204	0	1	N = 41,746
	between		0.118	0	1	n = 6,721
	within		0.174	-0.790	0.967	T-bar = 6.21128
수해정책수에 따른 변이	overall	1.464	1.030	0	5	N = 41,746
	between		0.786	0	5	n = 6,721
	within		0.775	-1.869	4.893	T-bar = 6.21128

〈표 부록 6-2〉 복합정책의 유형, 구성원리 및 유형별 표본수

(N=41,746)

연번	정책 조합 코드	χ^2	표본수	연번	정책 조합 코드	χ^2	표본수	연번	정책 조합 코드	χ^2	표본수	연번	정책 조합 코드	χ^2	표본수
1	0	52.46***	8,627	9	1000	640.47***	5,344	17	10000	258.84***	6,405	25	11000	158.27***	12,999
2	1	8.58***	92	10	1001	103.85***	333	18	10001	3.09**	55	26	11001	60.93***	426
3	10	0.15	106	11	1010	32.67***	93	19	10010	8.89***	304	27	11010	4.34*	1,490
4	11	0.33	3	12	1011	11.59***	25	20	10011	0.33	3	28	11011	51.80***	115
5	100	2.62	256	13	1100	66.13***	604	21	10100	1.32	545	29	11100	18.67***	2,718
6	101	1.81	20	14	1101	18.37***	160	22	10101	2.60	31	30	11101	45.89***	446
7	110	1.80	5	15	1110	4.18*	24	23	10110	0.10	38	31	11110	18.75***	364
8	111	0.00	2	16	1111	7.01***	7	24	10111	1.00	4	32	11111	10.11***	102

주1) ***는 $p < 0.01$, **는 $p < 0.05$, *는 $p < 0.1$ 를 의미함.

주2) 음영표시부분은 표본수가 50 이상이고, 통계적 유의성을 확보한 유형임.

주3) 자릿수 별 코드: 기초연금(10000), 의료비지원(1000), 무료급식(100), 노인일자리(10), 사회교육서비스(1)

주4) 정책조합코드 구성 방식은 각 자릿수에 해당하는 정책의 수해시 1, 미수해시 0으로 코딩함.

〈부록 7〉 복합정책 수혜유형별 정책효과 분석결과(전체)

〈표 부록 7-1〉 복합정책 수혜유형별 정책효과 분석결과(전체, 평균탄력성 및 시너지 효과)

변수명	(4) 복합정책 유형모형	개별 정책 효과합	정책복합의 효과			표본수
			시너지 (SG)	시너지 지수 (SI)	시너지 기여비 (AP)	
연령	0.083					
혼인상태	0.036*					
가구원수	-0.153***					
가구원수 ²	0.024***					
주관적 건강상태	0.149***					
입원횟수	-0.124					
가구가처분소득 [†]	0.010					
자가소유	0.045					
근로여부	-0.086***					
교육수준	0.007					
교육수준 ²	-0.000					
가족관계 만족도	0.924***					
사회적관계 만족도	1.193***					
국민기초생활보장 수급액 [†]	0.000					
국민연금 수급액 [†]	0.007**					
지역연금 수급액 [†]	0.001					
보훈연금 수급액 [†]	0.014*					
(지역) 특별시	-0.138					
(지역) 광역시	0.083					
(지역) 군지역	-0.142*					
(지역) 도농통합도시	0.307					
(연도) 2007년	0.280					
(연도) 2008년	0.127					
(연도) 2009년	0.024					
(연도) 2010년	0.384					
(연도) 2011년	0.284					
(연도) 2012년	0.156					
(연도) 2013년	0.241					
(연도) 2015년	0.016					
(연도) 2016년	0.091					
(연도) 2017년	-0.050					
(연도) 2018년	-0.157					
(연도) 2019년	-0.202					
(정책1) 기초연금	-0.099**					6,405
(정책2) 의료비 지원	-0.075**					5,344
(정책3) 무료급식	0.045					256
(정책8) 노인일자리	-0.006					106
(정책9) 사회교육서비스	0.002					92

〈표 부록 7-2〉 복합정책 수혜유형별 정책효과 분석결과 (계속)

변수명	(4) 복합정책 유형도형	개별 정책 효과합	정책복합의 효과			표본수
			시너지 (SG)	시너지 지수 (SI)	시너지 기여비 (AP)	
(정책1,2) 기초연금+의료비지원	-0.088*	-0.174***	0.086**	0.503***	-0.987	12,999
(정책1,3) 기초연금+무료급식	0.069	-0.054	0.123	-1.281	1.781	545
(정책1,8) 기초연금+노인일자리	-0.046	-0.105	0.059	0.438	-1.284	304
(정책1,9) 기초연금+사회교육	0.235	-0.097	0.332	-2.426	1.412	55
(정책2,3) 의료비지원+무료급식	-0.066	-0.029	-0.036	2.240	0.554	604
(정책2,8) 의료비지원+노인일자리	-0.003	-0.081	0.077	0.041	-23.333	93
(정책2,9) 의료비지원+사회교육	-0.027	-0.072	0.045	0.379	-1.635	333
(정책3,8) 무료급식+노인일자리	-0.636					5
(정책3,9) 무료급식+사회교육	0.274					20
(정책8,9) 노인일자리+사회교육	6.462					3
(정책1,2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	-0.028	-0.129	0.101	0.216	-3.625	2,718
(정책1,2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	-0.011	-0.180	0.169	0.059	-16.035	1,490
(정책1,2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.059	-0.172	0.231	-0.345	3.898	426
(정책1,3,8) 기초연금+무료급식+노인일자리	0.144					38
(정책1,3,9) 기초연금+무료급식+사회교육	-0.395					31
(정책1,8,9) 기초연금+노인일자리+사회교육	0.870					3
(정책2,3,8) 의료비지원+무료급식+노인일자리	-0.027					24
(정책2,3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.143	-0.027	-0.116	5.303	0.811	160
(정책2,8,9) 의료비지원+노인일자리+사회교육	-0.023					25
(정책3,8,9) 무료급식+노인일자리+사회교육	0.546					2
(정책1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.169*	-0.134	0.304	-1.260	1.793	364
(정책1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.132	-0.126	0.258	-1.043	1.958	446
(정책1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.488***	-0.177	0.665**	-2.748	1.364***	115
(정책1,3,8,9) 기초연금+무료급식+노인일자리+사회교육	0.560					4
(정책2,3,8,9) 의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	6.644					7
(정책1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.465***	-0.132	0.597**	-3.523	1.284**	102
관측 수(건)	34,291					
패널 수(명)	4,446					

주1) ***는 p<0.01, **는 p<0.05, *는 p<0.1를 의미함.

주2) † 표시된 금액은 가구원수로 균등화한 금액에 자연로그를 취한 값임.

〈부록 8〉 평균 준탄력성 계산 방법

일반적으로 함수 f 의 준탄력성은 $f'(x)/f(x)$ 로 계산된다. 따라서 본 연구에서는 Silva & Kemp(2016)를 참고하여, 삶에 만족할 확률을 함수 $f(x)$ 로 두고, 준탄력성을 유도하여, 실제 계산과정에서의 고정효과 부분과 준탄력성 계산의 독립성을 확인하였다.

패널로짓모형은 종속변수의 이산확률 비에 로그를 취한 값을 추정하므로(식(6) 참조), 거꾸로 지수함수로 변환하여 고정효과인 α_i 와 그 외의 효과인 βx_{it} 로 간략

화하여 정리하면, 식(7)과 같이 $f(x)$ 로 표현된다.

$$\ln\left(\frac{\Pr[y_{it} = 1|x_{it}, \alpha_i]}{1 - \Pr[y_{it} = 1|x_{it}, \alpha_i]}\right) = \alpha_i + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{kit} + \gamma z_{it} + u_i + v_t + e_{it} \dots \text{식 (9)}$$

$$\Pr[y_{it} = 1|x_{it}, \alpha_i] = \frac{\exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}}{1 + \exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}} = f(x) \dots \text{식 (10)}$$

이를 일반적으로 알려진 준탄력성을 구하는 공식인 식(8)에 대입하여 전개하면, 식(9)와 같이 간단하게 정리할 수 있다.

$$SE[f(x)] = \frac{1}{f(x)} \times f'(x) = \frac{\partial \ln f(x)}{\partial x_{it}} \dots \text{식 (11)}$$

$$\begin{aligned} &= \frac{1 + \exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}}{\exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}} \times \frac{\beta \times \exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}}{(1 + \exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})})^2} \\ &= \beta \times \frac{1}{1 + \exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}} \\ &= \beta \times \left[\frac{1 + \exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})} - \exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}}{1 + \exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}} \right] \\ &= \beta \times \left[1 - \frac{\exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}}{1 + \exp^{(\alpha_i + \beta x_{it})}} \right] \\ &= \beta \times [1 - f(x)] \dots \text{식 (12)} \end{aligned}$$

정리된 준탄력성의 기댓값을 활용해 평균 준탄력성을 구해보면(식(10) 참조), 식(11)과 같이 고정효과인 α_i 를 구하지 않고도 계산이 가능한 형태로 변환된다.

$$E[SE(f(x))] = E\left[\frac{\partial \ln \Pr[y_{it} = 1|x_{it}, \alpha_i]}{\partial x_{it}}\right] \dots \text{식 (13)}$$

$$\begin{aligned} &= E[\beta(1 - f(x))] \\ &= \beta \times [1 - E[f(x)]] \\ &= \beta \times (1 - \bar{y}) \dots \text{식 (14)} \end{aligned}$$

<부록 9> 표본 탈락에 의한 선택편의 가능성 판단(단계별 그룹 검증)

5장의 분석에 사용한 표본은 다음과 같은 과정을 거쳐 선별됨.

첫째, 매년 65세에 진입하는 집단을 선별한 후, 독립변수가 누락된 케이스를 제외

(총표본 6.57%). 둘째, 종속변수인 전반적인 삶의 만족도 누락 시 제외(24건), 셋째, 분석대상 정책이 아닌 다른 삶의 만족도에 영향을 미칠 노인복지 정책의 수혜를 받은 경우(거동불가능한 노인을 대상으로 하는 4개의 정책수혜 케이스 중, 1인 가구이거나, 혹은 다인가구이나 노인가구구성원이 1명인, 본인 수혜가 확실한 경우) 제외(총표본 11.23%), 넷째, 우울이나 삶의 만족도에 영향을 줄 수 있는 정책 수혜(예. 상담서비스) 표본 제외(총표본 1.74%), 다섯째, 본인인지 가족인지 정확하게 알 수 없지만, 2인 이상의 노인 가구원이 있는 경우, 거동불가능한 노인을 대상으로 하는 정책수혜 가구원 배제(총 표본의 5.19%), 마지막으로 추가적인 복수 종속변수 활용 분석을 위해, 다른 종속변수(우울, 자아존중감, 자살생각)가 누락된 경우 제외함(총표본 2.22%).

배제된 표본이 종속변수에 대한 일정한 경향성을 가질 경우 표본선택에 의한 편이가 발생할 수 있음. 탈락된 단계별 표본 특성을 분석대상 특성과 비교, 검증하였음.

〈표 부록 9-1〉 표본선택 단계별 누락사유 및 규모

	가구 수(가구)	패널 수(명)	관측 수(건)
65세 이상 (전체)	5,116	7,560	57,210
독립변수 누락 제외	5,014	7,259	53,451
표본 탈락 규모	102	301	3,759
비율	1.99%	3.98%	6.57%
종속변수 누락 제외	5,013	7,259	53,427
표본 탈락 규모	1	0	24
비율	0.02%	0.00%	0.04%
(1) 본인 거동불가 노인대상 서비스 수혜 제외	4,759	6,990	46,984
표본 제외 규모	254	269	6,443
비율	4.96%	3.56%	11.26%
(2) 상담서비스 수혜시 제외	4,743	6,955	45,987
표본 제외 규모	16	35	997
비율	0.31%	0.46%	1.74%
(3) 가족 거동불가 노인대상 서비스 수혜 제외	4,705	6,840	43,018
표본 제외 규모	54	150	2,969
비율	1.06%	1.98%	5.19%
(4) 우울, 자아존중감, 자살생각 누락 제외	4,636	6,721	41,746
표본 제외 규모	69	119	1,272
비율	1.35%	1.57%	2.22%

검증결과 대부분의 집단에서, 종속변수와 소득, 그리고 정책별 수혜여부에 대한 통계적으로 유의한 차이가 존재하였으며(t-test), 누락된 표본에 비해 소득이 높고, 삶의 만족도가 높는데 정책수혜는 적게 하는 표본을 대상으로 분석하였으므로, 분석결과, 편이 발생 가능성이 있을 것으로 판단됨.

〈표 부록 9-2〉 표본 탈락에 의한 선택편의 가능성 판단 (탈락 단계별 그룹 검정)

변수명	분석대상 표본		누락표본(1)		누락표본(2)		누락표본(3)		누락표본(4)	
	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.
삶의 만족 여부	0.50	0.50	0.32	0.47	0.32	0.47	0.40	0.49	0.37	0.48
성별	0.40	0.49	0.20	0.40	0.42	0.49	0.47	0.50	0.41	0.49
연령	74.72	6.04	77.82	6.50	77.49	6.67	75.84	5.64	73.69	5.51
혼인상태	0.43	0.49	0.82	0.38	0.15	0.36	0.18	0.38	0.38	0.49
가구원수	2.11	1.09	1.36	0.86	2.27	0.72	2.28	0.74	2.11	1.03
주관적 건강상태	0.25	0.43	0.13	0.34	0.17	0.38	0.16	0.36	0.24	0.43
입원횟수	0.01	0.11	0.02	0.16	0.03	0.17	0.02	0.13	0.01	0.10
가구가처분소득 [†]	13,100,000	14,900,000	5,885,063	6,532,326	11,400,000	9,294,917	7,636,405	6,758,103	11,100,000	9,710,332
자가소유	0.73	0.45	0.30	0.46	0.65	0.48	0.56	0.50	0.75	0.43
근로여부	0.69	0.46	0.86	0.35	0.79	0.41	0.75	0.43	0.71	0.45
교육수준	6.48	4.56	4.06	4.05	6.50	4.66	5.81	4.16	6.13	4.46
가족관계 만족도	0.96	0.21	0.82	0.38	0.95	0.22	0.93	0.25	0.95	0.22
사회적관계 만족도	0.95	0.23	0.89	0.32	0.87	0.33	0.90	0.30	0.94	0.24
국민기초생활보장 수급액 [†]	93,131	557,475	1,872,369	1,984,365	468,977	1,323,746	1,371,625	1,909,631	96,807	569,912
국민연금 수급액 [†]	537,965	1,152,774	274,184	735,930	335,579	927,586	293,058	725,734	438,019	949,458
지역연금 수급액 [†]	807,480	3,866,706	85,316	1,184,350	429,533	2,461,623	202,900	1,729,222	416,998	2,646,652
보훈연금 수급액 [†]	194,520	1,474,474	248,066	1,767,563	278,916	1,586,162	128,607	1,242,970	94,725	981,366
(1) 기초연금	0.62	0.48	0.93	0.25	0.82	0.38	0.87	0.34	0.72	0.45
(2) 의료비 지원	0.60	0.49	0.89	0.31	0.80	0.40	0.91	0.29	0.59	0.49
(3) 무료급식	0.13	0.33	0.31	0.46	0.12	0.32	0.39	0.49	0.13	0.34
(8) 노인일자리	0.06	0.25	0.04	0.19	0.07	0.25	0.09	0.28	0.05	0.22
(9) 사회교육서비스	0.04	0.20	0.10	0.30	0.04	0.19	0.18	0.39	0.03	0.17
표본수(건)	41,746		6,443		997		2,969		1,272	

주1) [†] 표시된 금액은 가구원수로 균등화한 금액에 자연로그를 취한 값임.

주2) 삶의 만족 여부, 가구가처분소득, 5개 정책 수혜 여부를 두고 분석대상 표본과 누락표본 집단 간의 차이를 검증함(t-test). 차이가 없는 집단은 음영표시.

〈부록 10〉 정책 수혜의 sequence에 따른 추가 분석

5장에서 분석한 복합정책의 효과분석에서 활용한 고정효과모형의 경우, 복합유형별 수혜 시기에 상관없이 미수혜 대비 개별유형별 효과 차이를 평균적으로 활용하므로, 시기에 따른 해석이 어렵다. 따라서 정책수혜 초기의 효과에 대한 논리적 근거를 확보하기 위해 정책수혜 순서에 대한 추가분석을 수행하였다.

본문에서 수혜정책수가 적은 경우, 사회참여 지원논리를 가진 정책과의 복합보다는 경제적 지원논리를 가진 정책 간의 복합이 효과가 더 높다는 결과가 도출되었다. 만약 정책수혜초기에 적은 정책의 수를 지원받는 경향이 존재한다면, 이러한 주장을 정책수혜의 초기에 대한 적용으로 확장해 볼 수 있다.

따라서 정책수혜초기의 복합의 양상(지원논리별)과 시기별 수혜정책수 현황을 확인하기 위해 다음과 같은 두 가지 기초통계조사를 하였다. 첫째, 지원논리 복합의 양상을 확인하기 위해서 경제적 지원논리 정책을 수혜받은 케이스(1), 사회참여 논리 정책수혜를 받은 케이스(2), 동시에 두 가지 논리를 가진 정책들을 다 수혜받은 케이스(3)로 코딩한 후, 정책 수혜 초기의 양상을 확인하였다.

이를 위해서는 패널에 진입하는 시기와 missing을 처리할 필요가 있다. 본 연구에 활용한 데이터는 unbalanced panel이므로, 개별 패널별로 데이터가 존재하는 패턴이 다르고, 패널에 진입하는 시기도 다르다. 또한 중간에 missing이 존재하거나 일찍 이탈하는 케이스도 존재하였다. 여기서의 분석 주안점은 개인의 정책수혜 초기의 양상이므로, 정책진입 이전 미수혜의 경우와 missing의 경우를 제거하고 처음 정책수혜를 받는 시점을 기준으로 모든 패널을 정렬하였다. 또한 분석대상 전기간을 대상으로 한 패널별 수혜 패턴 기초통계를 제시할 경우 케이스가 571개(미싱 및 초기 미수혜기간 제외 시) 케이스에 달하므로¹³⁸⁾, 여기서는 수혜 초기 3기(48가지 조합)를 기준으로 통계자료를 구성하였다.

분석결과 지원논리에 따른 시퀀스의 경우는, 정책수혜를 받기 시작하는 초기에는 경제적 지원논리를 가진 정책의 수혜를 먼저 받는 경우가 대부분인 것으로 파악되었다(84.9%, 〈표 부록 10-1〉 참조).

138) 초기 4기만 조합하여도, 106가지 경우의 수가 존재함.

〈표 부록 10-1〉 정책수혜 초기 수혜정책의 지원논리 유형(초기 3기 기준)

초기 3기 수혜정책유형		빈도 (패널)	비중 (%)	누적비중 (%)	초기 3기 수혜정책유형		빈도 (패널)	비중 (%)	누적비중 (%)	
0	0	510	7.49	7.49	1	2	9	0.13	92.55	
	1	724	10.64	18.13		200	26	0.38	92.93	
	10	38	0.56	18.69		201	3	0.04	92.98	
	100	123	1.81	20.50		203	1	0.01	92.99	
	101	278	4.09	24.58		21	3	0.04	93.03	
	102	4	0.06	24.64		210	6	0.09	93.12	
	103	20	0.29	24.94		211	19	0.28	93.40	
	11	535	7.86	32.80		2	213	15	0.22	93.62
	110	136	2	34.80		220	2	0.03	93.65	
	111	3,423	50.3	85.10		221	9	0.13	93.78	
	112	5	0.07	85.17		23	2	0.03	93.81	
	113	213	3.13	88.30		230	2	0.03	93.84	
	12	1	0.01	88.32		231	9	0.13	93.98	
	120	2	0.03	88.35		232	1	0.01	93.99	
	121	4	0.06	88.41		233	21	0.31	94.30	
	13	35	0.51	88.92		2	3	42	0.62	94.92
130	2	0.03	88.95	300	11		0.16	95.08		
131	132	1.94	90.89	301	4		0.06	95.14		
133	104	1.53	92.42	302	2		0.03	95.17		
총 패널수	6,805	100		31	15		0.22	95.39		
				310	4		0.06	95.44		
				311	114		1.68	97.12		
				312	2		0.03	97.15		
				313	44		0.65	97.80		
				323	7		0.1	97.90		
				33	14		0.21	98.10		
				330	1		0.01	98.12		
				331	40		0.59	98.71		
				333	88	1.29	100			

주) 지원논리별 숫자 부여 후 매년 수혜받는 지원 논리 유형을 코딩함.
 (1: 경제적 지원논리, 2: 사회참여 지원논리, 3: 두 가지 지원논리 모두 수혜)

둘째, 수혜정책수의 시퀀스에 대한 분석 결과는, 정책 수혜 초기에 1개의 정책을 수혜받는 경우가 전체 패널의 55.64%, 2개 이하의 정책의 수혜를 받는 경우는 85.74%를 차지하였다. 반면 3개 이상의 정책수혜를 받는 경우는 전체 패널의 6.94%에 그쳐, 정책수혜그룹에 진입 시 소수의 정책 복합수혜로 시작하는 경우가 대부분임을 확인할 수 있었다.

〈표 부록 10-2〉 정책수혜 초기 수혜정책수 시퀀스별 빈도(초기 2기 기준)

초기 수혜정책수에 따른 케이스		빈도수 (패널)	비중 (%)	누적비중 (%)	초기 수혜정책수에 따른 케이스		빈도수 (패널)	비중 (%)	누적비중 (%)
0	0	510	7.49	7.49					
1	1	360	5.29	12.78			3	0.94	94.00
	10	464	6.82	19.60			30	0.06	94.06
	11	1,841	27.05	46.66			31	0.4	94.46
	12	952	13.99	60.65	3		32	2.1	96.56
	13	160	2.35	63.00			33	1.87	98.43
	14	9	0.13	63.13			34	0.47	98.90
							35	0.09	98.99
2	2	342	5.03	68.16			4	0.12	99.10
	20	42	0.62	68.77			41	0.01	99.12
	21	357	5.25	74.02	4		42	0.26	99.38
	22	1,027	15.09	89.11			43	0.4	99.78
	23	240	3.53	92.64			44	0.09	99.87
	24	25	0.37	93.01			5	0.01	99.88
	25	4	0.06	93.06			52	0.01	99.90
총 패널 수		6,805	100			5			
						53	0.03	99.93	
						54	0.03	99.96	
						55	0.04	100	

결과적으로 5장에서의 분석결과와 상기 분석결과를 종합해보면, 다음과 같다.

소수 정책 수혜 시 사회참여의 지원논리와 경제적 지원논리를 가진 정책 간의 복합 수혜보다는 동일한 경제적 지원논리를 가진 정책 간의 복합 시에 효과가 더 높았다. 그런데, 수혜받는 초기 정책은 약 90%정도가 경제적 지원논리를 가진 정책(혹은 정책 간의 복합)이었다. 따라서 역으로 수혜 초기에 경제적 지원논리 정책 조합을 수혜받는 것이 효과가 크다는 논리 확장이 가능하다.

또한, 수혜정책수에 따른 분석결과, 초기 진입 시에 수혜정책수가 적은 경우가 대부분이었다. 그런데, 앞선 분석에서 수혜정책수가 적을 경우, 경제적지원논리를 가진 정책간의 시너지효과만이 확인되었다. 따라서, 정책수혜그룹에 진입 시 소수 정책수혜로 시작하는 경우, 노인들의 경제적수요를 충족하기 위한 정책을 먼저 배치하는 것이 더 효과적이라는 결론을 도출하는데 무리가 없을 것으로 판단된다.

〈부록 11〉 모형설정을 위한 적합도 평가

〈표 부록 11-1〉 모형적합도 확인을 위한 모형추정 결과(회귀계수)

변수명	(1)	(2)	(3)	변수명	(1)	(2)	(3)
	PA	FE	RE		PA	FE	RE
성별	-0.133***	-	-0.171***	10000	-0.454***	-0.200***	-0.442***
연령	0.018***	0.152	0.019***	1000	-0.025	-0.158**	-0.041
혼인상태	0.054*	0.085**	0.058*	100	0.044	0.082	0.042
가구원수	-0.241***	-0.305***	-0.259***	10	-0.310	-0.023	-0.268
가구원수 ²	0.038***	0.048***	0.041***	1	0.380	-0.027	0.238
주거적간강상태	-0.273***	-0.098***	-0.231***	11000	-0.537***	-0.175**	-0.506***
입원횟수	-0.506***	-0.301**	-0.505***	10100	-0.221*	0.138	-0.156
가구차분소득 [†]	0.068***	0.020	0.061***	10010	-0.677***	-0.091	-0.574***
자산유여부	0.147***	0.090	0.171***	10001	0.313	0.499	0.370
소득근로여부	-0.154***	-0.192***	-0.184***	1100	-0.221**	-0.131	-0.181
교육수준	0.045***	0.012	0.054***	1010	0.196	-0.047	0.166
교육수준 ²	0.000	-0.000	0.000	1001	0.306*	-0.050	0.236
가족관계 만족도	2.443***	2.388***	2.613***	110	-1.041	-1.294	-1.393
사회적관계 만족도	2.021***	1.846***	2.119***	101	0.304	0.538	0.482
국민기초생활보장수급액 [†]	-0.012**	-0.000	-0.011*	11	-0.320	12.916	0.122
국민연금수급액 [†]	0.010***	0.014**	0.013***	11100	-0.438***	-0.053	-0.383***
직역연금수급액 [†]	0.044***	0.003	0.050***	11010	-0.506***	-0.031	-0.458***
보훈연금수급액 [†]	0.014***	0.026*	0.016**	11001	0.085	0.117	0.023
(지역) 특별시	0.003	-0.271	-0.009	10110	-0.293	0.299	-0.171
(지역) 광역시	-0.002	0.145	-0.008	10101	-1.032**	-0.807*	-1.100**
(지역) 군지역	-0.140***	-0.296**	-0.152***	10011	0.339	1.835	0.863
(지역) 도농통합도시	0.046	0.620	0.068	1110	0.618	-0.030	0.484
2007년	-0.726***	0.459	-0.740***	1101	-0.102	-0.292	-0.113
2008년	-0.788***	0.194	-0.828***	1011	0.441	-0.110	0.348
2009년	-0.660***	-0.003	-0.730***	111	1.070	1.230	1.335
2010년	0.104	0.724	0.128*	11110	-0.192	0.343*	-0.099
2011년	0.098	0.537	0.110	11101	0.014	0.264	0.052
2012년	0.002	0.294	0.006	11011	0.770**	0.949**	0.833**
2013년	0.306***	0.474	0.345***	10111	0.252	1.119	0.511
2015년	0.157***	0.053	0.186***	1111	-	13.309	-
2016년	0.443***	0.214	0.495***	11111	0.056	0.916***	0.261
2017년	0.365***	-0.060	0.399***	상수항	-5.512***	-	-5.720***
2018년	0.330***	-0.257	0.376***	관측수(건)	41,739	34,291	41,739
2019년	0.407***	-0.352	0.434***	패널수(명)	6,721	4,446	6,721

주) 하우스만 검정을 위한 모형 추정 결과임. 하우스만 검정 결과는 각주 89) 참조

〈부록 12〉 시너지효과 분석의 강건성 분석

시너지효과 분석에 대한 강건성 분석을 위해 통제변수의 변화, 분석 모형의 변이, 그리고 분석대상에 변화를 주는 민감도 분석을 실시하였다. 변수의 변화는 모형의 구성에 있어 중간성과변수로 해석할 수 있는 일부 변수가 배제된 모형을 추가적으로 분석하였으며, 모형 변이는 논리적인 이유로 선택하였던 이원고정효과모형에서 시간터미가 제외된 일원고정효과모형을 활용하였다. 분석대상의 경우는 정책수혜를 받을 개연성이 높은 그룹이 상대적으로 소득수준이 낮은 그룹이므로, 이로 인한 내생성을 배제하고자 소득분위 5분위를 제외, 원모형과 앞서 분석한 변수변화 모형을 활용하여 분석하였다.

1. 모형 조정에 따른 민감도 분석

가. 변수 민감도 : 중간성과 제외 모형

변수 조정을 통한 민감도 분석은 5장에서 구성한 모형에서 복합정책 수혜 외에 노인의 삶의 만족에 영향을 미치는 요인을 통제하는 과정에서, 정책의 중간성과로 볼 수 있는 사회적 관계 만족도(이하 SRS)와 가족관계 만족도(이하 FRS) 변수로 인한 분석 결과의 과소 추정을 확인하기 위해 수행하였다. 이러한 현상이 일어나는 이유는 중간성과변수가 복합정책이 총체적인 삶의 만족도에 미치는 효과의 일부를 우회하여 매개할 경우, 우회경로를 통한 종속변수와의 영향이 배제되기 때문이다. 이를 위해 활용한 방법은 4가지 방법으로, ① 단순 변수 제거(SRS만 제외, SRS, FRS 둘 다 제외), ② 중간성과가 아니도록 이번 기 이전의 영향 통제를 위한 시차변수(lagged term)의 활용(SRS만 적용, SRS, FRS 둘 다 적용) 모형이다(〈표 부록 12-1〉참조)¹³⁹⁾.

분석결과, 중간성과변수 제외시 5장에서의 분석결과와 다음과 같은 차이가 있었다. 첫째, 경제적 지원논리를 가진 정책 간의 초기 시너지 효과가 나타나지 않았고, 둘째, 여러 정책의 복합상황에서 시너지 해석이 가능한 유형이 늘어났으며, 수혜정책수 5개의 케이스를 제외하고는 과소추정 경향이 확인되었다.

139) 둘중 SRS만 제외하거나 시차를 적용한 이유는 다음과 같다. 사회적 관계 만족도의 경우 분석에 사용한 일부 정책에서 직접적인 사업성과로 명시되고 있기도 하며, 정책설계상 사회참여라는 지원논리를 통해 전반적인 삶의 만족도에 영향을 주는 메커니즘이 의도되어 있다. 따라서 가족관계만족도의 경우보다 명시적인 우회 개연성이 높은 반면, 가족관계만족도의 경우는 상대적으로 매개의 메커니즘 포함되지 않아 중간성과변수일 수 있다고 논리적으로 추론하였기 때문이다.

〈표 부록 12-1〉 변수 변화에 따른 민감도 분석 결과(중간성과변수 제외 및 시차지연 활용)

정책복합유형	(1) 5장 사용모형		(2) SRS 제외 모형		(3) SRS, FRS 제외		(4) lagged(SRS+FRS)		(5) lagged(SRS)	
	준탄력성	Synergy	준탄력성	Synergy	준탄력성	Synergy	준탄력성	Synergy	준탄력성	Synergy
	Mergerd	SG	Mergerd	SG	Mergerd	SG	Mergerd	SG	Mergerd	SG
(1) 기초연금	-0.099***		-0.095***		-0.078**		-0.074**		-0.076**	
(2) 의료비 지원	-0.075**		-0.041		-0.029		-0.009		-0.018	
(3) 무료급식	-0.045		0.016		-0.007		0.091		0.115	
(8) 노인일자리	-0.006		-0.017		0.036		0.057		0.019	
(9) 사회교육서비스	-0.002		-0.032		-0.034		-0.028		0.000	
(1.2) 기초연금+의료비지원	-0.088**	0.086**	-0.103***	0.033	-0.081**	0.025	-0.055	0.027	-0.067*	0.028
(1.3) 기초연금+무료급식	0.069	0.123	0.036	0.115	0.063	0.148	0.060	0.042	0.036	-0.003
(1.8) 기초연금+노인일자리	-0.046	0.059	0.001	0.113	0.001	0.042	0.063	0.079	0.085	0.142
(1.9) 기초연금+사회교육	0.235	0.332	0.339**	0.467**	0.239	0.351	0.075	0.177	0.169	0.245
(2.3) 의료비지원+무료급식	-0.066	-0.036	0.005	0.029	0.058	0.093	0.079	-0.004	0.039	-0.058
(2.8) 의료비지원+노인일자리	-0.003	0.077	0.140	0.197	0.184	0.176	0.180	0.131	0.143	0.142
(2.9) 의료비지원+사회교육	-0.027	0.045	0.031	0.103	0.058	0.121	0.119	0.156	0.106	0.125
(1.2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	-0.028	0.101	0.018	0.137	0.073*	0.186	0.081*	0.072	0.040	0.019
(1.2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	-0.011	0.169	0.083	0.236	0.086*	0.156	0.105*	0.130	0.121**	0.197
(1.2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.059	0.231	0.087	0.255	0.108	0.248	0.112	0.223	0.107	0.202
(2,3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.143	-0.116	-0.042	0.014	-0.057	0.013	0.013	-0.041	0.039	-0.058
(1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.169*	0.304	0.260***	0.396**	0.252***	0.329	0.284***	0.217	0.282***	0.243
(1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.132	0.258	0.198***	0.349	0.212***	0.360	0.234***	0.253	0.238***	0.217
(1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.488***	0.665**	0.662***	0.847***	0.631***	0.736***	0.598***	0.651**	0.685***	0.760***
(1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.465***	0.597**	0.486***	0.654**	0.460***	0.571**	0.421***	0.383	0.470***	0.430
관측수	34,291		34,291		34,291		28,325		28,325	
자유도	64		63		62		63		63	
AIC	20,821		25,675		28,526		23,420		21,077	
BIC	21,362		26,207		29,050		23,940		21,597	
-2LL	20,693		25,549		28,402		23,294		20,951	
Pseudo R ²	0.297		0.132		0.035		0.034		0.131	

〈표 부록 12-2〉 모형에 따른 민감도 분석 결과(이원고정효과 vs 일원고정효과)

정책복합유형	(2) SRS만 배제		(6) (2)에서 연도터미 제외		(3) SRS와 FRS 제외		(7) (3)에서 연도터미 제외		(5) SRS에만 시차적용		(8) (5)에서 연도터미제외	
	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	준탄력성 Mergerd	Synergy SG
(1) 기초연금	-0.078**		0.012		-0.078**		0.047*		-0.078**		0.035	
(2) 의료비 지원	-0.034		0.034		-0.033		0.052*		-0.024		0.053	
(3) 무료급식	0.002		0.039		-0.022		0.007		0.117		0.152	
(8) 노인일자리	0.047		0.014		0.028		0.058		0.010		0.057	
(9) 사회교육서비스	-0.019		-0.106		-0.045		-0.101		-0.003		-0.057	
(1,2) 기초연금+의료비지원	-0.085***	0.028	0.028	-0.017	-0.082**	0.029	0.063**	-0.035	-0.068*	0.034	0.068**	-0.021
(1,3) 기초연금+무료급식	0.062	0.138	0.145**	0.094	0.064	0.163	0.198***	0.144	0.036	-0.004	0.150**	-0.037
(1,8) 기초연금+노인일자리	0.024	0.055	0.132*	0.106	-0.001	0.050	0.141*	0.036	0.087	0.155	0.218***	0.125
(1,9) 기초연금+사회교육	0.329*	0.426	0.390**	0.484**	0.259	0.383	0.318**	0.372	0.184	0.265	0.223	0.244
(2,3) 의료비지원+무료급식	0.064	0.096	0.090	0.017	0.057	0.111	0.149**	0.091	0.038	-0.055	0.116*	-0.089
(2,8) 의료비지원+노인일자리	0.188	0.175	0.196	0.148	0.158	0.163	0.246	0.137	0.119	0.133	0.201	0.091
(2,9) 의료비지원+사회교육	0.059	0.112	0.095	0.167	0.057	0.135	0.129	0.178	0.105	0.132	0.167*	0.171
(1,2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	0.065	0.175	0.146***	0.062	0.074*	0.207**	0.221***	0.115	0.040	0.024	0.171***	-0.069
(1,2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	0.070	0.136	0.200***	0.140	0.082	0.165	0.213***	0.057	0.116**	0.207	0.245***	0.100
(1,2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.105	0.236	0.203***	0.263	0.109	0.265	0.237***	0.239	0.106	0.210	0.218***	0.186
(2,3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.077	-0.027	0.025	0.058	-0.064	0.036	0.022	0.064	0.034	-0.057	0.101	-0.046
(1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.261***	0.324	0.382***	0.284	0.252***	0.357**	0.387***	0.224	0.281***	0.255	0.406***	0.109
(1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.209***	0.338	0.326***	0.348	0.213***	0.390**	0.356***	0.352	0.239***	0.226	0.372***	0.189
(1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.623***	0.707***	0.769***	0.816***	0.614***	0.742***	0.752***	0.696***	0.671***	0.765***	0.806***	0.717***
(1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.461***	0.543**	0.585***	0.593**	0.452***	0.602**	0.565***	0.502**	0.464***	0.441	0.571***	0.331
관측 수	34,291		34,291		34,291		34,291		28,325		28,325	
자유도	63		51		62		50		63		52	
AIC	25,766		26,033		28,634		28,933		21,136		21,347	
BIC	26,297		26,463		29,157		29,355		21,655		21,777	
-2LL	25,640		25,931		28,510		28,833		21,010		21,243	

삶의 만족도에 영향을 미치는 요인으로써의 중간성과변수의 영향을 배제하기 위해 사용한 시차모형의 경우 분석결과 전반적인 효과 크기의 차이는 있었으나(과소추정의 교정), 시너지 효과 해석이 가능한 케이스가 크게 줄었다.

그러나 모든 모형에서 수혜정책수 4개와 5개 구간의 시너지 효과 크기 역전은 유사하게 관찰되었다. 수혜정책수가 많다고 무조건 시너지효과가 커지는 것만은 아니라는 시사점도 여전히 유효하였다.

나. 모형 민감도 : 일원고정효과 모형

5장에서의 분석모형에서는 시점의 특성에 따른 연도별 사건 영향과 시간의 흐름에 따른 만족도 변화를 통제하기 위해, 논리적으로 이원고정효과모형을 선택하였다. 그러나 분석결과, 시간고정효과를 통제하기 위해 활용한 연도더미변수가 대부분 통계적으로 유의하지 않았었다.

본 절에서는 시간고정더미를 제거한 일원고정효과 모형을 활용하여, 모형의 차이에 따른 분석결과의 차이가 발생하는지를 확인하였다. 분석에 활용한 변수는 앞서 분석한 <표 부록 12-1>에서의 (2),(3),(5)번 모형과 동일하며, 동일 변수 상황에 모형만 차이를 두어 결과를 비교하였다(<표 부록 12-2>참조).

분석결과, 연도 더미를 제외한 모형에서는 복합수혜의 효과가 모두 양의 효과로 구현되었다. 또한 전반적으로 통합효과가 통계적으로 유의한 경우가 많아졌다. 반면, 시너지효과 분석이 가능한 케이스는 줄어 해석의 여지가 많지 않았다.

모형의 차이에 따른 강건성 분석 결과는 연도더미를 포함하든 포함하지 않든 시너지 효과가 가장 큰 조합 유형은 바뀌지 않았으며, 변수 조정의 상황과 유사하게 수혜정책수 4개유형과 5개 유형간의 시너지효과 역전 현상 역시 동일하게 관찰되었다.

2. 분석대상 집단 조정에 따른 민감도 분석

본 연구에서 분석대상으로 하는 정책들의 경우 상대적으로 소득수준이 낮고 어려움에 처한 노인일 확률이 높다. 따라서 이들은 정책의 미수혜시에 비해 상대적으로 소득 및 생활수준으로 인한 삶의 만족도가 낮을 개연성이 있다. 이와 같이 정책수혜자격 자체가 종속변수인 삶의 만족도와 상관관계가 있을 경우 선택편이가 발생할 수 있다.

만약 분석대상 노인의 가구소득이 증가하여 정책수혜집단에서 배제되는 사건이 발생한다면, 이 노인의 삶의 만족도 증가요인은 정책수혜 배제가 아니라 소득증가일 수 있다. 이 경우 분석결과에 미치는 정책의 효과는 반대로 과소추정될 수 있다.

반면, 노인의 가구소득이 감소하여 정책수혜집단으로 편입되는 사건이 일어나고, 이로 인해 실제 정책수혜를 추가적으로 받게 될 경우는 정책수혜 자격 조건 자체가 삶의 만족도를 저해하는 요인이 될 수 있다. 이 경우 추정된 결과는 소득감소로 인한 삶의 만족도 저해 효과와 정책수혜로 인한 삶의 만족도 증가 효과가 혼합된 결과가 된다.

본 절에서는 이러한 선택편이를 확인하고자 소득분위 상위 그룹으로 편입 및 탈락된 사례를 제거하고 동일한 모형을 통해 복합정책의 시너지효과를 분석하였다. 배제 대상 표본은 분석모형이 개체 내 변화를 측정하는 모형이므로, 소득 5분위를 한 번이라도 경험한 패널을 대상으로 하였다.

분석대상 정책의 소득기반 자격조건의 경우 기초연금이 소득하위 70%를 대상으로 하나, 단순 월평균 자본소득만을 기준으로 한 것이 아니라 자산 및 부채 등의 종합적인 기준을 통합하여 기준을 산정한다. 복지패널에는 이러한 산정에 활용되는 변수가 상당수 포함되어 있으나, 수급자격여부의 구현 시도 결과, 정확한 수혜자격의 재현이 불가하였다¹⁴⁰⁾. 따라서 본 연구에서는 공적이전소득을 제외한 가구규모 보정 가치분소득을 기준으로 별도의 소득분위변수를 산정하였다.

한국복지패널 데이터는 조사의 특성상 저소득층이 가중표집 되었으므로, 인구집단 전체를 대상으로 한 지표 생성 시 가중치를 활용하는 것이 바람직하다. 따라서 연도별 횡단가중치를 활용하여 소득 5분위 지표를 생성하였다. 또한 전체 가구를 대상으로 하는 지표와 노인가구를 대상으로 하는 지표를 이중으로 생성하여, 한번이라도 소득의 변화로 수혜자격 박탈이 발생한 패널을 제외하여, 대상 민감도 분석을 수행하였다.

모형은 <표 부록 12-1>에서의 모형(1)과 (3)을 활용하였다(<표 부록 12-3> 참조).

분석결과 중간성과변수가 포함된 모형의 경우, 노인가구 소득 5분위 경험 패널 배제 시 복합정책의 시너지효과가 상당수 사라졌다. 반면 경제적 지원논리를 가진 정책 간의 시너지효과는 전체집단을 대상으로 분석한 결과보다 더 큰 것으로 분석되었다.

140) 한국복지패널의 저소득층으로 코딩되어 있는 경우에도, 변수를 활용한 자격요건의 재현 시도에서는 일부 표본이 하위 80% 이상으로 식별되었음.

〈표 부록 12-3〉 분석대상에 따른 민감도 분석 결과(소득 5분위 경험 패널 제외)

정책복합유형	(1) 중간성과변수 포함 (전체대상)		(9) 중간성과변수 포함 (전체대상 5분위 제외)		(10) 중간성과변수 포함 (노인가구 5분위 제외)		(3) 중간성과변수 제외 (전체대상)		(11) 중간성과변수 제외 (전체대상 5분위 제외)		(12) 중간성과변수 제외 (노인가구 5분위 제외)	
	준탄력성	Synergy	준탄력성	Synergy	준탄력성	Synergy	준탄력성	Synergy	준탄력성	Synergy	준탄력성	Synergy
	Mergerd	SG	Mergerd	SG	Mergerd	SG	Mergerd	SG	Mergerd	SG	Mergerd	SG
(1) 기초연금	-0.099***		-0.091**		-0.132***		-0.078**		-0.071**		-0.101***	
(2) 의료비 지원	-0.075**		-0.061		-0.096**		-0.032		-0.019		-0.044	
(3) 무료급식	-0.045		0.057		0.038		-0.022		-0.024		-0.008	
(8) 노인일자리	-0.006		0.032		0.134		0.023		0.096		0.194	
(9) 사회교육서비스	-0.002		-0.136		-0.053		-0.089		-0.073		-0.107	
(1,2) 기초연금+의료비지원	-0.088**	0.086**	-0.075*	0.077	-0.117***	0.112**	-0.083**	0.027	-0.069**	0.021	-0.103***	0.042
(1,3) 기초연금+무료급식	0.069	0.123	0.079	0.113	0.031	0.125	0.056	0.156	0.073	0.168	0.042	0.151
(1,8) 기초연금+노인일자리	-0.046	0.059	-0.036	0.023	-0.049	-0.052	0.001	0.056	0.005	-0.019	0.004	-0.089
(1,9) 기초연금+사회교육	0.235	0.332	0.208	0.436	0.222	0.408	0.214	0.381	0.220	0.363	0.275	0.482
(2,3) 의료비지원+무료급식	-0.066	-0.036	-0.075	-0.071	-0.113	-0.055	0.051	0.105	0.051	0.094	0.019	0.071
(2,8) 의료비지원+노인일자리	-0.003	0.077	-0.027	0.002	-0.085	-0.123	0.154	0.163	0.139	0.062	0.157	0.007
(2,9) 의료비지원+사회교육	-0.027	0.045	-0.037	0.160	-0.133	0.017	0.053	0.175	0.060	0.152	-0.032	0.119
(1,2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	-0.028	0.101	-0.018	0.077	-0.065	0.125	0.076*	0.208**	0.086**	0.200	0.049	0.202
(1,2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	-0.011	0.169	0.028	0.148	-0.013	0.082	0.084	0.171	0.126**	0.120	0.100*	0.051
(1,2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.059	0.231	0.059	0.347	0.058	0.340	0.096	0.296	0.097	0.260	0.101	0.353
(2,3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.143	-0.116	-0.095	0.045	-0.156	-0.044	-0.035	0.108	-0.017	0.099	-0.038	0.121
(1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.169*	0.304	0.202**	0.266	0.172*	0.228	0.263***	0.372**	0.288***	0.306	0.259***	0.218
(1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.132	0.258	0.155*	0.387	0.115	0.358	0.215***	0.436**	0.240***	0.427**	0.213***	0.473**
(1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.488***	0.665**	0.516***	0.773**	0.489**	0.636	0.622***	0.799***	0.693***	0.760***	0.645***	0.703**
(1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.465***	0.597**	0.529***	0.729**	0.515***	0.624	0.477***	0.675**	0.550***	0.641**	0.490***	0.556
분석대상 관측 수(건)	34,291		31,333		29,348		34,291		31,333		29,348	
분석대상 패널 수(명)	4,446		4,088		4,047		4,446		4,088		4,047	
총 관측 수(건)	41,746		38,054		36,007		41,746		38,054		36,007	
총 패널 수(명)	6,721		6,192		6,284		6,721		6,192		6,284	
표본 탈락율(%)	분석대상 관측 수		8.63%		14.41%		분석대상 관측 수		8.63%		14.41%	
	분석대상 패널 수		8.05%		8.97%		분석대상 패널 수		8.05%		8.97%	
	총 관측 수		8.84%		13.75%		총 관측 수		8.84%		13.75%	
	총 패널 수		7.87%		6.50%		총 패널 수		7.87%		6.50%	

반면 중간성과변수가 제외된 모형에서는 소득에 따른 분석대상의 축소에 따라 전반적인 효과의 크기가 약간씩 줄거나 느는 등 큰 차이가 관찰되지 않았으나, 시너지효과
의 분석이 가능한 복합유형의 수는 크게 줄었다.

특이사항으로, 중간성과변수를 포함한 경우는 소득 5분위 경험 사례의 제거 후 복합
정책의 수에 따른 효과 역전이 관찰되지 않았다. 반면 중간성과변수가 제외된 모형에서
는 소득상위 경험 표본의 배제 후에도 복합정책 수에 따른 효과 역전이 관찰되었다.

결과적으로 분석대상 차이에 따른 민감도 분석 결과, 소득증가로 인한 만족도 증가
와 정책수혜자격의 박탈로 인한 정책효과 반납의 혼합 현상이 제거되어, 유효한 시너지
효과를 가진 복합 케이스가 줄었고, 전반적인 효과도 약간씩 줄었다.

〈부록 13〉 시너지효과 분석의 하위집단 분석

시너지효과 분석의 하위 집단 분석을 추가적으로 수행한 이유는 다음과 같다.

첫째, 패널고정효과모형의 경우 시불변 특성에 따른 차이를 분석하지 않으므로, 이에 따른 결과의 차이를 확인할 필요가 있다. 이를 위해서 시불변 특성에 따른 하위집단 간 결과 비교를 하였다. 이를 위해 활용된 변수는 앞선 패널고정효과모형 분석시 배제된 성별변수를 우선 선택하여, 남녀 노인그룹 간의 정책효과 차이를 확인하였다.

둘째, 나이에 따른 특성 차이는 앞선 분석에서 연속형 변수로 통제하였으나, 65세 이상의 연령 구간은 상대적으로 넓은 연령분포를 가지고 있어, 노인집단 내에서도 건강 상태나 노화정도, 코호트 집단에 따른 다양한 하위그룹 간의 특성 차이가 존재할 수 있다. 예를 들어서 동일하게 분석대상 기간이 11년이라 하더라도 65세에서 75세가 된 집단과 75세에서 85세가 된 집단 간의 정책수요와 체감도의 변화 차이가 다를 수 있다. 따라서 전기노인과 후기노인으로 그룹을 나누어, 집단 간의 정책효과 차이가 있는지를 확인하였다.

셋째, 노인의 경우 함께 사는 가족이 있는지가 중요한 영향을 미칠 수 있으므로, 앞서 가족구성원수를 통제한 모형과 별개로 가족규모에 따른 집단 간의 효과 차이를 비교하여 정책적 시사점을 제시하였다. 일부 패널에 있어서 가족 규모는 시불변 특성이 아닐 수 있으므로, 본 연구에서는 1인가구와 2인가구, 다인가구로 나누어, 가구규모가 변화하지 않는 기간 내에서의 정책효과 차이만을 분석하였다.

마지막으로 함께 사는 가족이 자녀일 경우와 그렇지 않은 경우에 따라 정책수요와 체감도가 달라질 수 있다. 즉, 자녀와 동거하는 노인과 그렇지 않은 노인은 상대적으로 삶의 만족도에 미치는 요소가 달라져, 정책수요나 체감도가 달라질 수 있어, 자녀와의 동거여부를 중심으로 하위그룹 분석을 추가하였다.

전체적인 하위그룹 분석의 구성은 중간성과변수의 포함 여부에 따라 이중 모형으로 구성하여 분석하였다. 결과적으로 중간변수 포함 여부에 따른 분석 결과의 해석은 크게 달라지지 않았으며, 일부 변수에서 시너지 효과나 통계적 유의성 정도에 약간씩 차이가 있는 것으로 분석되었다.

1. 성별 집단 간 비교 분석

노인집단에서 여성과 남성의 사회생활의 경험과 소득활동 경험 및 여부 등에 차이가 있으므로, 삶의 만족도를 구성하는 요인 간의 차이와 지원논리별 정책 수요가 다를 개연성이 있다. 또한 일반적인 선행연구들에 따르면, 우울 등의 정신건강 현상은 성별 차이가 다소 존재하는 것으로 조사되고 있어, 삶의 만족도에 대한 복합정책의 효과도 차이가 있을 가능성이 높다고 추론하였다.

복합정책의 삶의 만족도 변화에 미치는 영향을 성별 그룹을 나누어 분석한 결과¹⁴¹⁾는 다음과 같았다.

〈표 부록 13-1〉 노인의 성별 하위그룹 복합정책 효과 비교(중간성과변수 포함)

정책복합유형	(1)-1 여성 그룹			(2)-1 남성 그룹		
	준타력성 Mergerd	Synergy SG	n	준타력성 Mergerd	Synergy SG	n
(1) 기초연금	-0.054		4,100	-0.090**		2,305
(2) 의료비 지원	-0.050		2,689	0.008		2,655
(3) 무료급식	0.062		148	-0.087		108
(8) 노인일자리	-0.071		56	0.150		50
(9) 사회교육서비스	0.005		50	0.001		42
(1,2) 기초연금+의료비지원	-0.075*	0.028	8,019	-0.082*	0.000	4,980
(1,3) 기초연금+무료급식	0.037	0.028	384	0.070	0.247	161
(1,8) 기초연금+노인일자리	-0.022	0.102	189	0.099	0.039	115
(1,9) 기초연금+사회교육	0.123	0.172	37	0.642**	0.731**	18
(2,3) 의료비지원+무료급식	0.076	0.063	334	0.028	0.107	270
(2,8) 의료비지원+노인일자리	0.309	0.429	45	0.034	-0.124	48
(2,9) 의료비지원+사회교육	0.110	0.155	190	-0.004	-0.013	143
(1,2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	0.087	0.128	1,965	-0.014	0.155	753
(1,2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	0.087	0.261	948	0.026	-0.042	542
(1,2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.130	0.229	283	0.079	0.160	143
(2,3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.176	-0.193	100	0.024	0.102	60
(1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.303***	0.414	252	0.212	0.231	112
(1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.256***	0.292	336	0.075	0.243	110
(1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.597***	0.766**	76	0.615**	0.546	39
(1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.284*	0.390	75	1.035***	1.053**	27
분석대상 관측 수(건)			20,767			13,524
분석대상 패널 수(명)			2,702			1,744
총 관측 수(건)			25,013			16,733
총 패널 수(명)			4,028			2,693

주) 볼드체에 열은 음영표시는 통계적으로 유의한 경우, 보라색 음영표시는 표본수 50개 미만인 경우임.

첫째, 남성에 비해 여성이 복합정책의 수혜에 따른 효과와 시너지효과가 더 두드러졌다. 여성의 경우 수혜정책수가 4개이상인 복합정책유형에서 통계적으로 유의한 효과가 있는 것으로 분석되었다. 반면, 남성 노인의 경우는 통계적으로 유의한 복합효과가

141) 표본이 두 그룹으로 나뉘면서, 표본수가 50개 미만인 유형이 추가됨. 이들 유형은 해석에서 제외함.

있는 유형은 많지 않았으며, 수혜정책수가 적은 구간에서 주로 부정적 시너지를 보여주었다(142).

〈표 부록 13-2〉 노인의 성별 하위그룹 복합정책 효과 비교(중간성과변수 제외)

정책복합유형	(1)-2 여성 그룹			(2)-2 남성 그룹		
	준타력성 Mergerd	Synergy SG	n	준타력성 Mergerd	Synergy SG	n
(1) 기초연금	-0.058		4,100	-0.091**		2,305
(2) 의료비 지원	-0.055		2,689	-0.004		2,655
(3) 무료급식	0.030		148	-0.097		108
(8) 노인일자리	-0.051		56	0.115		50
(9) 사회교육서비스	-0.055		50	-0.007		42
(1,2) 기초연금+의료비지원	-0.067	0.045	8,019	-0.083*	0.012	4,980
(1,3) 기초연금+무료급식	0.075	0.103	384	0.070	0.258	161
(1,8) 기초연금+노인일자리	-0.054	0.056	189	0.094	0.070	115
(1,9) 기초연금+사회교육	0.101	0.214	37	0.594**	0.693	18
(2,3) 의료비지원+무료급식	0.091	0.115	334	0.023	0.125	270
(2,8) 의료비지원+노인일자리	0.319	0.425	45	0.048	-0.063	48
(2,9) 의료비지원+사회교육	0.129	0.238	190	-0.009	0.003	143
(1,2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	0.112**	0.195	1,965	-0.004	0.189	753
(1,2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	0.120*	0.284	948	0.051	0.031	542
(1,2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.137	0.304	283	0.066	0.169	143
(2,3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.132	-0.053	100	0.046	0.155	60
(1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.314***	0.448	252	0.177	0.254	112
(1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.275***	0.413	336	0.069	0.269	110
(1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.611***	0.829**	76	0.636**	0.624	39
(1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.306*	0.494	75	0.986***	1.071**	27
분석대상 관측 수(건)	20,767			13,524		
분석대상 패널 수(명)	2,702			1,744		
총 관측 수(건)	25,013			16,733		
총 패널 수(명)	4,028			2,693		

주) 볼드체에 열은 음영표시는 통계적으로 유의한 경우, 보라색 음영표시는 표본수 50개 미만인 경우임.

결론적으로, 해석이 가능한 유형에 한하여 여성 노인의 복합정책의 통합효과가 더 분명했으며, 수혜정책수 4개와 5개 유형간의 효과 역전 현상도 동일하게 관찰되었다.

이러한 성향은 모형에의 중간성과변수 포함 여부와 무관하게 일관되게 관찰되었다.

결과적으로 노인 삶의 질에 대한 복합정책의 효과는 성별에 따라 다소 차이가 있는 것으로 분석되었다. 보다 정확한 성별그룹별 결과 차이를 확인하기 위해서는 그룹간 정책수혜 이외의 변수에 대한 동질성 조건을 포함한 면밀한 분석이 추가적으로 필요하다.

142) 응답자의 성별 비중과 분석대상 관측치의 차이가 존재하여 통계적으로 유의한 수준의 표본수를 가지지 않는 케이스가 성별에 따라 달라 단정적 해석은 조심스러움.

2. 전기 노인 vs 후기 노인

연령 구간별 정책 효과 차이를 확인하기 위해 전체 분석대상 노인을 전기노인과 후기노인으로 나누었다. 두 그룹의 구분은, 분석대상 기간이 13년이고, 매년 만65세로 분석대상 그룹에 진입하는 신규집단이 발생하므로, 일정 나이로 구분할 경우, 동일 개인이 양쪽 그룹에 동시에 존재하는 현상이 발생한다. 따라서 출생년도를 기준으로 전기노인(1939~1953년 출생)과 후기노인(1938년 이전 출생)을 구분하였다.

(표 부록 13-3) 전기 노인과 후기 노인의 복합정책 효과 비교(중간성과변수 포함)

정책복합유형	(3)-1 전기 노인			(4)-1 후기 노인		
	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	n	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	n
(1) 기초연금	-0.050		2,854	-0.116**		3,551
(2) 의료비 지원	0.021		3,709	-0.117**		1,635
(3) 무료급식	-0.101		73	0.040		183
(8) 노인일자리	0.096		55	-0.004		51
(9) 사회교육서비스	-0.363**		47	0.474*		45
(1,2) 기초연금+의료비지원	-0.047	-0.017	7,755	-0.154***	0.079	5,244
(1,3) 기초연금+무료급식	-0.019	0.132	163	0.039	0.114	382
(1,8) 기초연금+노인일자리	-0.007	-0.053	164	0.044	0.164	140
(1,9) 기초연금+사회교육	0.045	0.458	25	0.568**	0.210	30
(2,3) 의료비지원+무료급식	0.086	0.166	312	0.002	0.079	292
(2,8) 의료비지원+노인일자리	0.104	-0.013	71	0.244	0.365	22
(2,9) 의료비지원+사회교육	-0.024	0.318	258	0.281	-0.076	75
(1,2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	0.069	0.199	1,152	0.014	0.207	1,566
(1,2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	0.067	0.000	1,012	-0.016	0.221	478
(1,2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.016	0.409**	292	0.314**	0.074	134
(2,3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.017	0.426	84	-0.193	-0.590	76
(1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.206**	0.240	190	0.316**	0.513	174
(1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.260***	0.753***	193	0.149	-0.132	253
(1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.476***	0.772**	81	0.833***	0.596	34
(1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.379**	0.777**	55	0.576**	0.298	47
분석대상 관측 수(건)			18,005			16,286
분석대상 패널 수(명)			2,390			2,056
총 관측 수(건)			22,339			19,407
총 패널 수(명)			3,628			3,093

주) 볼드체에 열린 음영표시는 통계적으로 유의한 경우, 보라색 음영표시는 표본수 50개 미만인 경우임.

분석 결과 가장 큰 특이점으로는, 후기노인의 경우 5장에서 분석한 것과 유사한 기초연금과 의료비지원 사업의 통계적으로 유의한 마이너스 효과가 관찰되었다는 점이다. 반면, 전기 노인 모형에서는 이러한 현상이 관찰되지 않았다.

〈표 부록 13-4〉 전기 노인과 후기 노인의 복합정책 효과 비교(중간성과변수 제외)

정책복합유형	(3)-2 전기 노인			(3)-2 후기 노인		
	준타력성 Mergerd	Synergy SG	n	준타력성 Mergerd	Synergy SG	n
(1) 기초연금	-0.053		2,854	-0.119**		3,551
(2) 의료비 지원	0.009		3,709	-0.122**		1,635
(3) 무료급식	-0.122		73	0.017		183
(8) 노인일자리	0.072		55	-0.007		51
(9) 사회교육서비스	-0.413**		47	0.438*		45
(1.2) 기초연금+의료비지원	-0.047	-0.003	7,755	-0.146***	0.095	5,244
(1.3) 기초연금+무료급식	-0.011	0.163	163	0.076	0.178	382
(1.8) 기초연금+노인일자리	-0.019	-0.038	164	0.011	0.137	140
(1.9) 기초연금+사회교육	0.026	0.492	25	0.497*	0.178	30
(2.3) 의료비지원+무료급식	0.096	0.209	312	0.002	0.107	292
(2.8) 의료비지원+노인일자리	0.132	0.051	71	0.209	0.338	22
(2.9) 의료비지원+사회교육	-0.020	0.384**	258	0.287	-0.029	75
(1.2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	0.080	0.246	1,152	0.044	0.269**	1,566
(1.2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	0.082	0.054	1,012	0.039	0.288	478
(1.2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.005	0.462**	292	0.337**	0.140	134
(2.3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	0.018	0.544**	84	-0.160	-0.493	76
(1.2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.194**	0.288	190	0.319**	0.551**	174
(1.2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.270***	0.849***	193	0.166	-0.047	253
(1.2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.488***	0.873***	81	0.862***	0.674	34
(1.2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.389**	0.896***	55	0.561**	0.356	47
분석대상 관측 수(건)	18,005		16,286			
분석대상 패널 수(명)			2,390	2,056		
총 관측 수(건)			22,339	19,407		
총 패널 수(명)			3,628	3,093		

주) 볼드체에 열은 음영표시는 통계적으로 유의한 경우, 보라색 음영표시는 표본수 50개 미만인 경우임.

또한 전기노인의 경우 수혜정책수가 4개 이상인 구간에서 통계적으로 유의한 복합 효과와 상당수 시너지효과가 관찰된 반면, 후기노인의 경우는 수혜정책수가 적은 경우는 통계적으로 유의한 마이너스 효과가 관찰되고, 수혜정책수 3~4개 구간의 일부 유형에서 통합효과가 관찰되었다.

결과적으로 후기노인의 경우 전 구간에 걸쳐 정책의 효과 크기가 전기노인에 비해 큰 것으로 나타났으며, 전기노인의 경우는 복합정책수가 많은 구간에서만 통계적 유의성을 확보한 효과와 시너지효과가 관찰되었다. 이는 연령대가 상대적으로 낮은 전기노인의 경우 삶의 만족도에 정책수혜여부가 미치는 영향이 상대적으로 작고, 여러 정책을 복합적으로 수혜받을 경우에만 효과가 가시화되는 것으로 해석해 볼 수 있다. 반면 후기노인의 경우 전 구간에 걸쳐 정책의 효과가 관찰되었으나, 복합으로 인한 시너지효과

를 관찰하기는 어려웠다. 전반적으로 전기노인에 비해 총효과를 크게 체감하는 것으로 분석해 볼 수 있다.

3. 가구원수(1인가구 vs 2인가구 vs 다인가구)

가구규모에 따라 가족관계와 사회적 관계에 대한 노인의 수요가 달라질 수 있으므로, 가구 규모별로 하위그룹 분석을 추가하였다. 분석대상 노인의 경우 분석대상 기간 동안 2인 가구에 속하는 경우가 가장 많았으며(관측수 기준 54.6%), 다음으로 1인 가구가 많았다(관측수 기준 25.6%).

〈표 부록 13-5〉 노인의 가구규모별 복합정책 효과 비교(중간성과변수 포함)

정책복합유형	(5)-1 1인가구			(6)-1 2인가구			(7)-1 다인가구		
	준탄력성 Merged	Synergy SG	n	준탄력성 Merged	Synergy SG	n	준탄력성 Merged	Synergy SG	n
(1) 기초연금	-0.043		1,865	-0.080*		2,952	-0.126*		1,588
(2) 의료비 지원	-0.106		750	0.004		3,661	-0.030		933
(3) 무료급식	0.095		72	-0.080		148	-0.040		36
(8) 노인일자리	-0.091		17	0.208		73	-0.208		16
(9) 사회교육서비스	-0.416		17	-0.211		61	0.936**		14
(1.2) 기초연금+의료비지원	-0.021	0.128	3,653	-0.094**	-0.017	6,757	-0.155*	0.001	2,589
(1.3) 기초연금+무료급식	0.062	0.011	226	-0.007	0.153	244	0.114	0.280	75
(1.8) 기초연금+노인일자리	0.094	0.228	85	-0.075	-0.203	153	0.180	0.514	66
(1.9) 기초연금+사회교육	0.124	0.583	18	0.234	0.525	27	0.838*	0.028	10
(2.3) 의료비지원+무료급식	0.135	0.146	115	0.024	0.100	438	-0.074	-0.004	51
(2.8) 의료비지원+노인일자리	-7.587	-7.390	9	0.215	0.003	69	-0.063	0.175	15
(2.9) 의료비지원+사회교육	0.296	0.818	60	-0.001	0.206	238	0.242	-0.664	35
(1.2.3) 기초연금+의료비지원+무료급식	0.161*	0.216	1,148	-0.009	0.147	1,248	0.102	0.299	322
(1.2.8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	0.207*	0.447	380	0.055	-0.076	894	-0.159	0.205	216
(1.2.9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.273*	0.838	143	0.053	0.341	219	0.120	-0.660	64
(2.3.9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.132	0.295	41	-0.174	0.113	105	0.150	-0.716	14
(1.2.3.8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.411***	0.556	129	0.229**	0.177	197	-0.279	0.124	38
(1.2.3.9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.329***	0.800	212	0.153	0.520**	188	0.024	-0.716	46
(1.2.8.9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.007	0.663	31	0.706***	0.786**	74	0.831	0.258	10
(1.2.3.8.9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.324	0.885	40	0.728***	0.887***	50	0.393	-0.139	12
분석대상 관측 수(건)	8,192			17,881			6,034		
분석대상 패널 수(명)	1,250			2,544			956		
총 관측 수(건)	10,711			22,802			8,233		
총 패널 수(명)	2,159			4,204			1,893		

주) 볼드체에 열은 음영표시는 통계적으로 유의한 경우, 보라색 음영표시는 표본수 50개 미만인 경우임.

분석결과 다인가구에 비해 2인 가구나 1인 가구의 경우 삶의 만족도에 통계적으로 유의한 긍정적 효과가 있는 정책조합이 많았으며, 특별히 2인 가구의 경우 수혜정책수

가 4개 이상일 경우 통계적으로 유의미한 시너지효과도 관찰되었다.

1인가구의 경우는 수혜정책수 3개구간부터 통계적으로 유의한 긍정적 효과가 있는 복합 유형들이 존재하였으며, 비교가 가능한 구간에서는 2인가구의 노인보다 더 큰 효과가 있는 것으로 분석되었다.

〈표 부록 13-6〉 노인의 가구규모별 복합정책 효과 비교(중간성과변수 제외)

정책복합유형	(5)-2 1인가구			(6)-2 2인가구			(7)-2 다인가구		
	준관력성 Merged	Synergy SG	n	준관력성 Merged	Synergy SG	n	준관력성 Merged	Synergy SG	n
(1) 기초연금	-0.072		1,865	-0.066		2,952	-0.139*		1,588
(2) 의료비 지원	-0.117		750	0.001		3,661	-0.063		933
(3) 무료급식	-0.024		72	-0.057		148	-0.104		36
(8) 노인일자리	-0.086		17	0.203		73	-0.280		16
(9) 사회교육서비스	-0.593		17	-0.217		61	0.825*		14
(1.2) 기초연금+의료비지원	-0.039	0.151	3,653	-0.079*	-0.014	6,757	-0.163**	0.039	2,589
(1.3) 기초연금+무료급식	0.067	0.163	226	0.036	0.159	244	0.115	0.358	75
(1.8) 기초연금+노인일자리	0.043	0.201	85	-0.050	-0.187	153	0.086	0.505	66
(1.9) 기초연금+사회교육	0.092	0.758	18	0.203	0.486	27	0.758*	0.073	10
(2.3) 의료비지원+무료급식	0.143	0.284	115	0.045	0.102	438	-0.098	0.069	51
(2.8) 의료비지원+노인일자리	-7.270	-7.068	9	0.280	0.076	69	-0.117	0.225	15
(2.9) 의료비지원+사회교육	0.300	1.010	60	0.014	0.230	238	0.171	-0.591	35
(1.2.3) 기초연금+의료비지원+무료급식	0.165*	0.379	1,148	0.018	0.140	1,248	0.097	0.403	322
(1.2.8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	0.199*	0.475	380	0.103	-0.034	894	-0.167	0.315	216
(1.2.9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.251*	1.034**	143	0.047	0.329	219	0.133	-0.489	64
(2.3.9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.113	0.622	41	-0.148	0.126	105	0.181	-0.477	14
(1.2.3.8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.417***	0.716	129	0.231**	0.150	197	-0.371	0.214	38
(1.2.3.9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.317**	1.124**	212	0.179*	0.518**	188	0.001	-0.518	46
(1.2.8.9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	-0.009	0.859	31	0.731***	0.811***	74	0.784	0.441	10
(1.2.3.8.9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.272	1.165	40	0.713***	0.850***	50	0.416	0.177	12
분석대상 관측 수(건)	8,192			17,881			6,034		
분석대상 패널 수(명)	1,250			2,544			956		
총 관측 수(건)	10,711			22,802			8,233		
총 패널 수(명)	2,159			4,204			1,893		

주) 볼드체에 열은 음영표시는 통계적으로 유의한 경우, 보라색 음영표시는 표본수 50개 미만인 경우임.

표본규모로 인해 배제된 유형이 유사한 1인가구와 다인가구 그룹을 비교하자면, 1인가구의 경우가 통계적으로 유의한 복합효과를 가지는 유형이 훨씬 많았다.

결과적으로 가구규모가 작은 노인일수록 노인복지 복합정책의 수혜가 삶의 만족도에 미치는 영향이 컸으며, 1인가구의 경우 기초연금이나 의료비지원과 연관된 부적 효과도 관찰되지 않았다.

여전히 수혜정책수 4~5개 구간의 통합효과 역전의 상황은 동일하게 관찰되었으나,

중간성과변수가 포함된 모형의 2인 가구 그룹의 경우, 전체 하위그룹 분석 중 유일하게 통합효과 역전 현상이 관찰되지 않았다.

4. 자녀와의 동거 여부에 따른 차이

자녀와의 동거 여부가 노인의 삶의 만족도에 미치는 영향을 가정하고, 자녀와 계속 비동거한 노인과 계속 동거한 노인, 그리고 동거상태가 분석대상 기간 동안 바뀐 노인 으로 구분하여, 세 그룹의 하위그룹 분석을 수행하였다.

<표 부록 13-7> 자녀와의 동거여부에 따른 노인의 복합정책 효과 비교(중간성과변수 포함)

정책복합유형	(8)-1			(9)-1			(10)-1		
	자녀와 계속 비동거			동거/비동거 전환			자녀와 계속 동거		
	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	n	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	n	준탄력성 Mergerd	Synergy SG	n
(1) 기초연금	-0.066*		4,283	-0.164*		952	-0.079		1,170
(2) 의료비 지원	-0.039		3,975	0.043		738	-0.042		631
(3) 무료급식	-0.019		195	-0.073		32	0.235		29
(8) 노인일자리	0.141		86	-0.999		12	0.141		8
(9) 사회교육서비스	-0.083		72	0.698		11	0.243		9
(1.2) 기초연금+의료비지원	-0.055	0.050	9,186	-0.152*	-0.031	1,849	-0.208**	-0.087	1,964
(1.3) 기초연금+무료급식	0.064	0.149	422	0.051	0.287	52	-0.165	-0.321	71
(1.8) 기초연금+노인일자리	-0.075	-0.150	208	0.116	1.279**	59	0.350	0.287	37
(1.9) 기초연금+사회교육	0.232	0.382	41	-0.527	-1.061	6	1.580**	1.415	8
(2.3) 의료비지원+무료급식	0.051	0.109	531	0.213	0.242	50	-0.243	-0.435	23
(2.8) 의료비지원+노인일자리	0.053	-0.048	72	0.536	1.493**	19	-0.610	-0.708	2
(2.9) 의료비지원+사회교육	0.018	0.141	275	0.178	-0.563	27	0.418	0.217	31
(1.2.3) 기초연금+의료비지원+무료급식	0.062	0.187	2,235	-0.110	0.083	241	0.197	0.083	242
(1.2.8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	0.123**	0.087	1,157	-0.164	0.955	212	-0.262	-0.282	121
(1.2.9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.148*	0.336	341	-0.016	-0.594	43	0.022	-0.100	42
(2.3.9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.161	-0.020	134	0.250	-0.418	16	-0.058	-0.494	10
(1.2.3.8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.310***	0.294	300	-0.029	1.163	33	0.020	-0.235	31
(1.2.3.9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.255***	0.463**	377	0.002	-0.503	43	-0.108	-0.465	26
(1.2.8.9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.614***	0.662**	95	0.297	0.719	11	1.152*	0.888	9
(1.2.3.8.9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.597***	0.664**	74	0.533	1.027	18	-1.071*	-1.569	10
분석대상 관측 수(건)	24,717			4,950			4,534		
분석대상 패널 수(명)	3,243			580			644		
총 관측 수(건)	30,197			5,726			5,823		
총 패널 수(명)	4,894			731			1,156		

주) 볼드체에 열은 음영표시는 통계적으로 유의한 경우, 보라색 음영표시는 표본수 50개 미만인 경우임.

분석대상 그룹별 빈도를 살펴보면, 전체 관측치 중 72.4%가 자녀와 계속 비동거하는 가구였다. 나머지 두 그룹의 경우 표본 분할로 인해 표본수 50미만의 케이스가 많아

수혜정책수 4개 이상의 구간은 그룹 간 비교가 불가능하였다.

비교분석이 가능한 수혜정책수 3개 구간을 살펴보면, 복합정책 수혜의 효과는 자녀와 비동거하는 노인의 경우가 더 두드러지는 것으로 분석되었다. 수혜정책수 3개 구간의 경우 자녀와 계속 비동거한 노인의 경우 기초연금과 의료비지원에 더해 사회참여지원논리를 가진 노인일자리와 사회교육 서비스를 각각 복합한 유형의 경우가 통계적으로 유의한 효과를 보였다. 중간성과변수를 제외한 분석모형에서는 통계적으로 유의한 효과를 지닌 3개 조합유형이 늘었으며, 이들 복합유형들의 시너지 효과도 관찰되었다.

〈표 부록 13-8〉 자녀와의 동거여부에 따른 노인의 복합정책 효과 비교 (중간성과변수 제외)

정책복합유형	(8)-2 자녀와 계속 비동거			(9)-2 동거/비동거 전환			(10)-2 자녀와 계속 동거		
	준탄력성	Synergy	n	준탄력성	Synergy	n	준탄력성	Synergy	n
	Merged	SG		Merged	SG		Merged	SG	
(1) 기초연금	-0.064*		4,283	-0.188**		952	-0.096		1,170
(2) 의료비 지원	-0.043		3,975	0.034		738	-0.087		631
(3) 무료급식	-0.040		195	-0.105		32	0.208		29
(8) 노인일자리	0.139		86	-1.060*		12	0.167		8
(9) 사회교육서비스	-0.127		72	0.569		11	0.286		9
(1,2) 기초연금+의료비지원	-0.052	0.055	9,186	-0.151*	0.003	1,849	-0.214**	-0.031	1,964
(1,3) 기초연금+무료급식	0.086	0.190	422	0.105	0.398	52	-0.142	-0.255	71
(1,8) 기초연금+노인일자리	-0.080	-0.155	208	0.131	1.380**	59	0.198	0.126	37
(1,9) 기초연금+사회교육	0.185	0.376	41	-0.554	-0.935	6	1.576**	1.386	8
(2,3) 의료비지원+무료급식	0.066	0.150	531	0.172	0.242	50	-0.225	-0.347	23
(2,8) 의료비지원+노인일자리	0.089	-0.007	72	0.460	1.487**	19	-0.608	-0.688	2
(2,9) 의료비지원+사회교육	0.035	0.205	275	0.203	-0.401	27	0.262	0.064	31
(1,2,3) 기초연금+의료비지원+무료급식	0.084*	0.232**	2,235	-0.101	0.159	241	0.204	0.178	242
(1,2,8) 기초연금+의료비지원+노인일자리	0.149***	0.116	1,157	-0.132	1.082	212	-0.220	-0.205	121
(1,2,9) 기초연금+의료비지원+사회교육	0.140*	0.374**	341	0.015	-0.400	43	0.035	-0.068	42
(2,3,9) 의료비지원+무료급식+사회교육	-0.137	0.073	134	0.320	-0.179	16	-0.005	-0.412	10
(1,2,3,8) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리	0.313***	0.321	300	-0.050	1.270	33	-0.109	-0.302	31
(1,2,3,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+사회교육	0.273***	0.547***	377	-0.031	-0.341	43	-0.095	-0.407	26
(1,2,8,9) 기초연금+의료비지원+노인일자리+사회교육	0.617***	0.711***	95	0.341	0.986	11	1.218*	0.948	9
(1,2,3,8,9) 기초연금+의료비지원+무료급식+노인일자리+사회교육	0.604***	0.738***	74	0.517	1.267	18	-1.100*	-1.579	10
분석대상 관측 수(건)	24,717			4,950			4,534		
분석대상 패널 수(명)	3,243			580			644		
총 관측 수(건)	30,197			5,726			5,823		
총 패널 수(명)	4,894			731			1,156		

주) 볼드체에 열은 음영표시는 통계적으로 유의한 경우, 보라색 음영표시는 표본수 50개 미만인 경우임.

결과적으로 정책의 복합유형이 노인의 삶의 만족도에 미치는 효과는 자녀와 비동거하고 있는 노인의 경우 더 뚜렷하게 나타났으며, 여전히 수혜정책수 4~5개 구간의 총

효과 역전이 관찰되었다.

5. 하위그룹 분석 소결

하위그룹 간 분석결과와의 비교는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 성별에 따른 복합수혜의 효과에는 큰 차이가 있었다. 여성 노인의 경우 남성노인에 비해 더 큰 복합정책 효과가 있었으며, 복합정책의 수가 많을 경우 시너지효과가 관측되었다. 이는 분석 전에 가정한 성별 그룹에 따른 소득활동 및 사회참여 여부의 차이가 정책 수요의 차이로 이어져, 체감 정책효과의 차이로 나타난 것으로 유추된다.

둘째, 전기노인과 후기노인의 복지서비스 복합 수혜에 따른 분석결과, 두 그룹에서 뚜렷한 효과 차이가 관찰되었다. 전기노인에 비해 후기노인의 경우 보다 광범위한 수혜 정책수에 효과를 보였다. 그러나 전기노인의 경우는 복합정책수가 4개 이상인 구간에서만 통계적으로 유의한 효과를 보였다. 이는 젊은 노인의 경우 개별정책 효과의 누적 및 시너지를 통해 삶의 만족도에의 유효한 효과를 느끼는 것으로 해석해 볼 수 있다. 결과적으로 후기노인의 경우는 수혜정책수와 무관하게 다양한 정책의 수혜를 받을 수 있도록 배려할 필요가 있다.

셋째, 가구규모에 따른 효과의 차이 역시 매우 확연한 것으로 관찰되었다. 특히, 1인 가구 노인의 경우 수혜정책수 3개 구간에서부터 삶의 만족도에 미치는 유의한 효과가 관찰되었으며, 효과 크기도 2인가구나 다인가구 노인에 비해 큰 것으로 나타났다. 결과적으로 규모가 적은 가구의 노인일수록 다양한 복지 수요를 가지는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 자녀와 지속적으로 비동거하는 노인의 경우, 가구의 규모와 상관없이 삶의 만족도에 미치는 복합정책의 효과가 큰 것으로 분석되었다.

분석한 하위그룹 간의 비교결과를 토대로 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 여성, 1인 가구, 자녀와 비동거하는 후기 노인들이 다양한 노인복지서비스에 대한 수요가 더 큰 것으로 생각되며, 정책수혜 결정 시 이러한 요소들을 고려할 필요가 있다. 더 면밀한 정책적 시사점 도출을 위해서는 비교 집단간의 정책수혜 외적인 요인의 동질성 확보를 통한 추가 연구가 필요하다.

Abstract

A Study on Mixed Policy Analysis: Focusing on Policy Attribute Taxonomy, Synergy Effects Analysis and Cost-Effectiveness Analysis

Sarang Kim
Program in Regional Information
Department of Agricultural Economics and Rural Development
College of Agriculture and Life Science
The Graduate School
Seoul National University

This study aims to propose the 'evaluation framework for mixed policies' by developing the policy attributes taxonomy and evaluation methodology. We explored some specific points of multiple intervention evaluation compared to the evaluation of a few policy involvements. Through empirical analysis, we tried to illustrate the points of budget decision-making considering the multiple policies situation. The empirical fields are the social services for the elderly and the SMEs support policies in South Korea.

The evaluation of the multiple policies has various additional aspects due to the mix, which we can not easily observe in evaluating individual policy cases.

First of all, the evaluation of mixed policies differs from evaluating individual policies in the aspects of baseline setting for a performance. Beyond the aspect of dealing with multiple treatments, the reference point of performance evaluation varies depending on the dimension of the mix. In a mixed situation of policies with different goals of an individual project

level or across various sectors or fields, it is necessary to redefine the effect, set the shared goal, and then build an evaluation strategy.

In addition, in mixed policy situation, interactions between policies occur. Complementary relationships or synergies occur depending on whether the direction of this interaction coincides with the direction of each policy's effectiveness. It is an area that cannot be grasped only by the sum of the simple individual policy effects.

Finally, when measuring the performance of joint policies, the size of the total effect increment can be caused both by the increased input size or the mix itself. In order to grasp the performance of the mix itself, an evaluation perspective should base on the assumption of the same input. The effect per project or cost-effectiveness could be an example. Since the comparative alternative must secure mutual independence and exclusivity at this time, it should be a comparison between policy portfolios (=mix types), not between the policies.

According to the peculiarities of these mixed policy evaluations, this study established and exemplified the following three evaluation frameworks necessary for evaluating multiple interventions.

First, it is an analysis framework for the program's taxonomy criteria and project attributes for identifying mixed policies and analyzing policy portfolios. The policy portfolio is used to identify the policies' designs and roles to achieve joint performance, distinguish commonalities and differences between policies, structurize the relation of each policy and establish evaluation strategy based on dimensions of the policy mix.

The criteria for policy taxonomy were composed of five main items: 'policy goal', 'logical relation', 'policy target', 'policy means', and 'delivery system' based on the theoretical background of policy components and

characteristics. In addition, 'policy goal' was distinguished into 'macro policy goals' and 'direct objectives of a project', and 'policy means' were subdivided into 'policy outputs' and 'delivery vehicles, which are methods for delivering them.

Following the seven criteria configured in this way, the suitability of the item composition was checked by referring to previous studies, the existing classification system, and international standards and overseas cases. Using the configured "inspection criteria of the appropriate taxonomy" from the literature review, we checked cases using the existing government's policy classification systems and proposed improvement plans.

Second, a methodology development study was conducted to analyze the synergy effect of mixed policies using the logical relation from the policy attribute taxonomy.

The logical evaluation framework of the composition of interaction effects (complementary relationships, synergies) through previous studies was established, and an interpretation method was established according to the definition and effect direction of positive and negative synergies. The analysis method of synergy effect was statistically calculated by utilizing the difference between the sum of individual policy effects of single policy beneficiaries and the integrated effect of multiple policy beneficiaries.

This process of synergy effect analysis was demonstrated in the empirical study of the effect of improving life satisfaction of the multiple elderly welfare service, and implications were derived. As a result of the analysis, benefiting from many policies did not always increase the synergy effect. The analysis, according to the logical relation, confirmed that the synergy effect varies depending on the type of policy mix. It was suggested

that a design based on the demand preference of beneficiaries is needed when designing a policy portfolio in the future.

Finally, a mixed policy efficiency-based evaluation framework was established through cost-effectiveness analysis of multiple policies portfolio. In the case of individual policy cost-effectiveness analysis, the evaluation focuses on identifying comparative advantages between alternatives and choosing to make budget decisions. However, the cost-effectiveness analysis of mixed policy provides effectiveness information based on the same input by mixed policy type and compares results of each actual beneficiary mix type. In the situation of multiple policy benefits, it is desirable to compare the performance of each mixed type(=each policy portfolio) to meet the independence and mutual exclusivity, which are prerequisites for economic evaluation alternatives.

The subject of CEA's empirical analysis for mixed policies was companies that receive SMEs policies from multiple fields between a set of SME support projects. We analyzed cost-effectiveness from three perspectives: sales growth, value-added growth, and employment growth. In addition, to illustrate the comparison of effects on the same input premise, implications were derived using visualization data for each mixed policy type from five perspectives: ① total effect, ② total effect per project, ③ synergy effect, ④ synergy effect per project, and ⑤ cost-effectiveness. As a result of the analysis, in the case of SME support policies, the mixed policy between program fields was not more efficient than the benefits of some single field.

The contribution of this study is to suggest general guidelines for mixed policy evaluation so that the situation of multiple policy

implementation and mixed policy benefits can be managed, evaluated, and reflected in decision-making. This was intended to be visualized and exemplified through policy portfolio analysis using the establishment of a policy attributes taxonomy, synergy effect analysis due to policy interaction, and cost-effectiveness analysis between policy mixed types.

.....

keywords : Mixed Policy Evaluation, Policy Attributes
Taxonomy, Synergy Effect, Policy Portfolio Analysis,
Cost-Effectiveness Analysis

Student Number : 2013-30329