

적극적 노동정책의 재정 효율성 평가방법에 관한 연구

2013. 12

홍승현 · 원종학

서 언

1970년대 이후 선진국에서는 사회보장성 지출이 증가함에 따라 정부의 규모는 빠른 속도로 증가하기 시작하였다. 사회보장을 확대하기 위한 정부 지출의 증대는 그 사회 구성원들의 복지를 향상시키므로 바람직한 것이기는 하나, 복지를 위한 지출이 하늘에서 떨어지는 것이 아닌 이상 누군가는 그 비용을 부담해야 하므로 마냥 확대만을 주장하기는 어렵다. 한편 복지의 확대는 되돌릴 수 없는 시대의 흐름이라고 할 수 있으므로, 정부 지출의 규모가 확대되면서 이의 효율적 집행에 관해 관심이 높아지고 있는 것은 당연한 현상이라고 할 수 있다.

정부 지출의 증대에 따라 이의 효율적인 운영에 대해 많은 국가들이 관심을 가지면서 선진국을 중심으로 효율적인 지출을 위한 방안으로 정부가 수행하는 사업의 효율성에 대한 평가를 중시하게 되었다. 이에 따라 정부 지출사업을 평가하기 위한 많은 연구가 진행되었으며, 방법론이 제시되어 왔다. 우리나라 역시 2003년 이후 정부가 수행하는 업무에 대해 재정사업 자율평가를 비롯한 다양한 형태의 평가가 실시되고 있으며, 이러한 노력은 실제로 적지 않은 성과를 올리고 있는 것으로 보고되고 있다.

그러나 여전히 정부가 실시하는 사업에 대해 그 효율성을 측정하기 위해서는 무엇이 필요하며, 다양한 사업의 특성을 고려할 때 어떤 형태의 분석 방법론이 타당한지에 대해서는 아직 일치된 견해가 존재하는 것은 아니다. 본 보고서는 정부가 실시하는 정책에 대해, 적극적 노동시장정책을 구체적인 대상으로 하여 그 효과성을 적절히 평가하기 위해서는 어떠한 사항이 필요하며, 사업의 특성을 고려한 평가를 위해서는 어떠한 방법론이 필요한지 등을 정리·분석하고 적절한 평가를 위한 방안을 제시하고 있는 선구적인 연구이다. 적절한 평가를 위해 본 보고서가 결론적으로 주장하는 바는 다음과 같이 정리할 수 있다.

우선, 정책을 적절히 평가하기 위해서는 정책평가를 실시하기 전에 평가 목적이나 정책을 수행하는 상황 등에 대해 정확히 파악하고 있어야 한다는 것이다. 목적이나 현상에 대한 정확한 인식이 결여될 경우 평가를 위한 적절한 자료의 수집 및 방법론을 선택하기가 어려워지기 때문이다.

다음으로 적절한 정책평가를 위해서는 정책 집행을 전·후로 하여 정책의 대상이 된 집단이 어느 정도 개선되었는가를 객관적으로 비교하여야 하므로 정책의 대상이 되는 집단(처리집단)과 정책의 대상이 아닌 집단(통제집단)의 상태 변화를 파악하기 위한 자료가 필요하다. 그런데 이러한 자료들은 정책을 수행하는 담당자들이 수집할 수 있는, 나아가 수집하여야 하는 것이므로 정책담당자들이 이에 대해 인식하고 각별한 주의를 기울일 필요가 있음을 강조하고 있다.

이외에도 본 보고서는 무작위 통제집단을 설정하는 것이 어려운 경우에 발생할 수 있는 문제점들에 대한 분석, 그리고 아예 통제집단이 존재하지 않는 경우의 평가방법론 등에 대해서도 적절한 평가를 위한 방법론을 제시하고 있다.

정책평가의 설계는 결국 어떤 관점에서 평가의 질적 수준을 담보하는 자료 수집과 현실적 제약 사이에 타협을 통한 결과라고 할 수 있다. 제약 조건의 강도와 정책평가의 질적 측면은 일정 부분 상충관계가 있고 이러한 상호관계에서 완전히 벗어나는 것은 불가능한 상태에서, 평가대상 정책이나 평가목적에 따라 평가의 질적 수준과 현실 제약 사이에 적절한 조정을 통해, 정책적 판단에 가장 효과적인 정보를 생산해 낼 수 있는 방향으로 평가 설계가 추진되어야 한다.

적절한 정책평가가 효율적인 정책의 수행으로 이어져 재정의 효율성을 높인다는 것을 감안할 때 적절한 정책평가는 재정의 효율적 집행에 직접적인 영향을 미치는 중요한 요소이며, 이를 위해서는 정책(사업)을 집행하기 전에 정책평가의 구성요소에 대한 고려를 통해 자료를 미리 준비하는 것이 무엇보다도 중요하다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

본 보고서는 본 연구원의 홍승현 박사와 원종학 박사가 공동으로 집필

하였다. 저자는 보고서를 집필하는 과정에서 많은 토론과 검토를 통해 많은 시사점을 준 서울시립대의 송헌재 교수와 한국노동연구원의 남재량 박사를 비롯한 토론자, 익명의 논평자 모두에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서를 작성하는 과정에서 많은 토론을 함께한 김정현 전문연구원과 장광남 연구원에게 감사를 표하고 있다. 아울러 보고서 편집 단계에서 많은 도움을 준 윤혜순 주임연구행정원, 연구출판팀 직원들에게 감사를 표하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 하고자 한다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

정부는 일반국민의 세금을 이용하여 국민경제의 여러 측면에서 재정활동을 수행한다. 이 재정활동의 구체적 형태인 재정정책이 그 목적인 바를 달성하는 데 효과적인가를 평가하는 것은, 한정된 재원으로 다양한 정책적 목표를 추구해야 하는 정부로서는 중요한 문제가 아닐 수 없다. 정책목표를 달성하기 위한 정책이 효과적이었는지에 대한 평가에 근거하여 그 정책의 확대, 지속, 혹은 중지에 대한 정책적 결정이 필요하고, 이러한 정책 결정을 통해 재정 효율성을 제고하기 위해서는 올바른 결정을 위한 평가정보가 필수적이라고 할 수 있다. 다만, 정책 효율성의 엄밀한 평가를 위해서는 그 자료의 수집에서부터 시간적·금전적으로 상당한 재원이 필요하기 때문에, 올바른 정책 판단에 필요한 적시성 있는 평가정보의 제공을 위해서는 어느 정도 현실적인 제약을 감안할 필요가 있다.

본 연구는 전 세계 여러 국가들에서 다양한 형태로 광범위하게 이루어지고 있는 사업평가에 대해, 적극적 노동시장정책을 중심으로 '평가'라는 측면에서 다양한 방법론을 구체적으로 살펴보고, 적절하며 효과적인 평가를 위한 사업설계와 분석방법을 모색하였다. 노동시장정책은 그 특성에 따라 적극적 노동정책과 소극적 노동정책으로 나뉘는데, 소극적 노동정책은 실업급여 등과 같이 소득보조를 위주로 하는 정책이며, 적극적 노동정책은 직업교육, 공공근로 등과 같이 노동시장의 참여를 중시하는 정책을 말한다. 본 연구에서 적극적 노동시장정책을 중심으로 살펴본 이유는, 노동시장에 관해서는 많은 나라가 상대적으로 기본 데이터를 잘 구축하고 있어 노동시장정책에 대해서는 일찍부터 많은 분석이 행해져 왔고, 보다 정확한 사업평가를 위한 다양한 방법론이 시도되었던 분야이기 때문이다. 특히 최근의 글로벌 금융위기 이후

전반적인 실업률의 상승과 이에 따른 사회적 불균형의 상승으로, 각국이 노동시장 활성화를 위한 정책적 노력의 확대에 적극적 노동시장정책이 큰 부분을 차지하고 있고, 재정건전성을 위한 재정긴축의 추세 속에서 이러한 정책들이 정책목표 달성에 얼마나 효과적인 수단인지에 대한 평가의 필요성 또한 증가하는 추세이기 때문이다.

기존의 적극적 노동시장정책의 평가방법들에서 가장 큰 제약은 '자료'의 제약이다. 따라서, 대부분의 평가 관련 연구가 주어진 자료의 제약조건하에서 어떻게 정책효과를 평가할 것인가의 문제에 주목하고 적절한 평가방법론의 개발·선택을 통해 결론을 이끌어내는 것에 중점을 두고 있다. 반면, 본 연구에서는 정책의 설계와 정책평가의 설계가 동시에 이루어질 경우, 자료의 제약이 더 이상 hard constraint가 아님에 주목하고, 향후 정책평가에 필요한 요소들은 정책 설계에 반영함으로써, 평가의 질에 가장 큰 영향을 줄 수 있는 자료의 문제를 해결할 것을 제안하고 있다. 다만, 자료의 수집에는 다양한 현실적인 제약이 존재한다. 주어진 예산의 규모, 시간적 한계, 근본적인 가용 자료의 한계, 정치·제도적 제약 등 여러 측면에서의 한계가 존재하는데, 상황에 따라 어떤 측면은 가변적이고 다른 측면은 조정이 어려운, 즉 어느 정도 유연성 있는 제한적 적용이 가능한 부분들이 있다. 결국, 효과적인 정책평가를 설계하는 것은 가장 비용 효율적(cost efficient)인 방법으로 가장 효과적인 정보를 생산하는 방법을 선택하는 것으로, 이를 위해서는 필요한 자료 수준 등에 영향을 미치는 다양한 요인들-평가목적, 정책의 구조(인과관계 등), 평가지표-을 사전적으로 명확히 할 필요가 있다.

〈표 1〉 효과적인 정책평가의 설계

| | | |
|-------------------------|--|--|
| 1. 평가 이전단계 (평가방법 결정) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 평가 목적 구체화 ○ 프로그램 구조 파악 ○ 가용 자료 확인 ○ 예산 등의 제약 파악 | 〈개념적 단계〉 - 프로그램 구조(이론모형)와 구체적인 평가 목적에 맞는 평가지표 설정 - 현실적 제약하에서 지표를 평가할 수 있는 방법론 선택 |
| 2. 평가 단계 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 추가 자료의 조사 ○ 자료 분석 등 평가 수행 | 〈운용 단계〉 - 예산과 시간의 제약 - 비용 최소화 |
| 3. 평가 이후단계 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 결과 해석 ○ 수요자에게 결과 전달 ○ 정책 설계에의 확장 | 〈외부적 타당성〉 - 분석 결과를 의사결정에 효과적으로 사용될 수 있도록 가공 - 신뢰성, 범용성, 확장 가능성 확보 |

효과적인 정책평가의 설계는 몇 가지 단계로 나누어 볼 수 있다. 가장 첫 번째 단계는 평가의 목적을 구체화하고 현실적 제약을 확인함으로써 적절한 방법론을 선택하는 단계이다. 어떤 목적으로 평가가 필요한지에 따라 적절한 수준의 자료 확보를 결정할 수 있고, 현실적인 제약조건의 확인을 통해 적절한 방법론의 선택이나 평가 설계를 통해 완화시킬 수 있는 제약조건들을 확인해 볼 필요가 있다. 방법론의 선택은 결국 사전적인 고려에도 불구하고 피할 수 없는 선택편의(selection bias)에 따른 내생성의 문제를 어떻게 효과적으로 제거할 수 있는지의 문제라고 할 수 있는데, 때로는 추가적인 자료의 확보를 통해 자료 자체의 내생성을 통계적 방법론을 이용해 관리가 가능해진다.

다음 단계는 자료의 조사 및 분석에서 예산과 시간비용을 최소화하는 문제로, 일단 정해진 방법론과 평가 설계 속에서 비용효율적인 평가를 수행하는 것이 목적이다. 마지막 단계는 분석의 타당성과 범용성 확보를 위한 노력의 단계로 분석 결과를 의사결정에 효과적으로 사용될 수 있도록 가공하고, 유사한 정책평가에 사용될 수 있는 범용성을 확보하기 위한 노력이 필요한 단계이다.

〈표 2〉 비용 최소화 방법

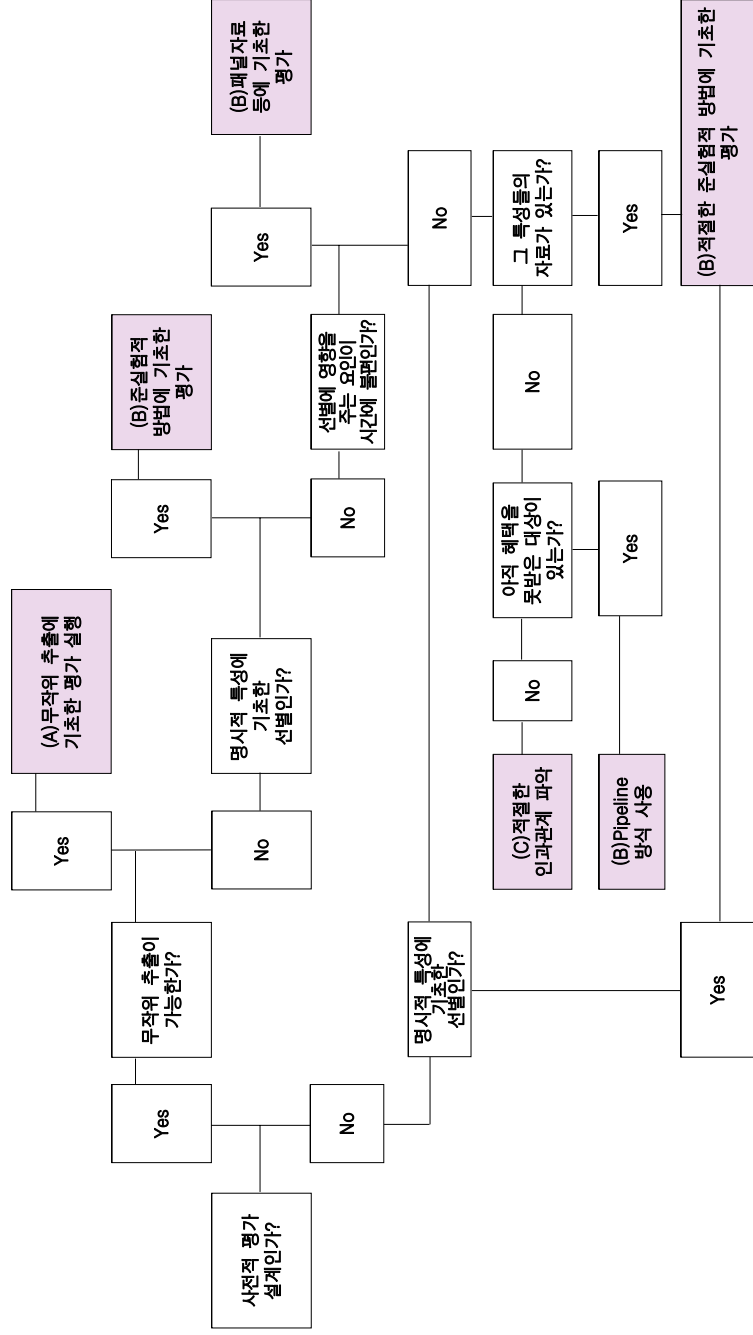
| | | 정성적 측면 |
|-----------------------|---|---|
| 1. 평가 설계 간소화 | - 관측 횟수의 감축을 통한 평가 설계의 간소화 | - 주요 이슈의 우선순위 확정 - 자료수집을 위한 비용 감축 (기간, 방문횟수, 인원 등) |
| 2. 필요 정보 명확화 | - 평가 질문과 필요자료의 우선순위를 확정하여, 실제 평가 목적에 필수적인 자료를 파악 | |
| 3. 기존 자료 사용 | - 센서스나 서베이 자료 - 정책 프로그램으로부터의 자료 - 학교 등 공공서비스 기관의 자료 | - 미디어 자료 - 지역 기관들의 자료 - 학문적 연구 자료 |
| 4. 관측 수 축소 | - 최소 필요 규모 산정 - 정확도(precision)의 기준 하향 조정 - 세부 조사 항목의 조정 - Stratified sample design - Cluster sampling | - Critical sampling ¹⁾ 혹은 quota sampling ²⁾ - 연구 대상 감축 |
| 5. 자료수집, 입력, 분석 비용 감축 | - 자율형 설문조사 - 서베이 대신 직접 관측 - 전자기기를 이용한 자료 입력 비용 감축 | - 관측 수나 기간 감축 - 자료 출처의 우선순위 설정 - 전자기기를 이용한 자료 입력 |

자료: 1) 연구자의 판단에 따라, 결과를 도출하는 데 중요한 자료를 위주로 샘플을 추출하는 것으로, 왜 이 자료들이 중요한 자료인지에 대한 정당화가 필요.

2) Quota sampling은 대상은 subgroup들로 나누고, 목적 샘플 수에 맞게 각 subgroup에서 일정 비율로 샘플을 추출하는 방법

실제 정책평가의 사전적 설계에 있어 가장 중요한 요소는, 평가목표에 적절한 그리고 주어진 현실적 제약 속에서 가능한 평가방법론의 결정과 그에 필요한 자료수집이라고 할 수 있다. 다음 그림에서 볼 수 있듯이 기존의 다양한 방법론 속에서 어떤 방법론을 사용할 것인가의 결정은, 현실적인 제약들 중 어떤 조건들이 조정가능하고, 결과적으로 어떤 자료들을 확보할 수 있는가의 문제와 밀접한 연관이 있다. 이러한 자료 속에 포함된 선택편의의 문제를 효과적으로 제어할 수 있는 통계적 방법의 적용을 통해 정확한 정책평가가 이루어지게 되고, 이 평가 결과를 기초로 올바른 정책적 결정이 가능하게 된다.

[그림 1] 선택편의를 해결하기 위한 평가 설계의 결정 흐름도 (OECD, 2006)



평가방법의 결정과 이를 기초로 평가 설계를 하는 데 있어 관련 자료의 수집에 가장 비용효과적인 방법이 무엇인가하는 고민도 필요하다. 정책평가가 결국 재정 효율성을 증진시키기 위한 궁극적 목표를 지양한다는 점에서, 평가를 위한 자료수집에 필요한 비용을 포함한 정책 실행의 전체적 비용을 최소화하는 방식의 정책 설계가 필요한 것이다. 단, 전체 비용의 최소화에도 불구하고, 적절한 수준의 정책평가를 담보할 필요성이 있는데, 이는 정책평가의 범용성과 확장 가능성 제고를 통해, 긍정적 외부성을 확대하는 것이 가능하기 때문이다. 이는 결국, 정책평가의 경험과 자료가 축적됨에 따라 점차 평가자료의 한계비용이 감소하여 전체적으로 정책 수행 관련 평균비용의 하락이라는 긍정적 효과가 기대된다.

목 차

| | |
|---------------------------|----|
| I. 서론 | 17 |
| II. 적극적 노동시장정책과 평가방법 현황 | 21 |
| 1. 적극적 노동시장정책의 현황 | 21 |
| 가. 적극적 노동시장정책 | 21 |
| 나. 노동시장정책의 변천 | 23 |
| 다. 적극적 노동시장정책의 개념과 유형 | 25 |
| 라. 적극적 노동시장정책 추이 | 29 |
| 2. 현행 정부의 평가제도 | 33 |
| 가. 정부업무 평가 | 33 |
| 나. 재정성과관리제도 | 35 |
| 3. 적극적 노동시장정책 평가에 관한 선행연구 | 45 |
| 가. 우리나라 | 45 |
| 나. 미국 | 54 |
| 다. 영국 | 58 |
| III. 적극적 노동시장정책의 평가방법론 | 63 |
| 1. 효과적 정책평가 | 65 |
| 2. 정책평가 방법의 다양한 측면 | 70 |
| 3. 개별 평가방법론의 주요 이슈 | 73 |
| 가. 거시적 방법론의 주요 이슈 | 74 |
| 나. 미시적 방법론의 주요 이슈 | 76 |
| 4. 주요 평가방법론 | 80 |
| 가. 미시적 방법 - 준실험적(비실험적) 방법 | 83 |
| 나. 미시적 방법 - 실험적 방법 | 97 |

| | |
|--|-----|
| 다. 거시적 방법 | 100 |
| 라. 비용편익분석(Cost Benefit Analysis) | 106 |
| 마. 메타분석(Meta-Analysis) | 108 |
| | |
| IV. 효과적인 정책평가의 설계 | 110 |
| | |
| 참고문헌 | 123 |
| | |
| 부 록 | 130 |

표목차

| | |
|---|-----|
| 〈표 II- 1〉 노동시장정책의 변천 | 25 |
| 〈표 II- 2〉 노동시장 프로그램의 항목별 분류: OECD 분류법 | 27 |
| 〈표 II- 3〉 노동시장 프로그램에 대한 공공지출 및 참여자 현황 | 30 |
| 〈표 II- 4〉 노동시장 프로그램별 GDP 대비 공공지출 비중 | 32 |
| 〈표 II- 5〉 중앙행정기관을 대상으로 한 정부업무 평가 개요 | 34 |
| 〈표 II- 6〉 우리나라의 재정성과관리제도 | 37 |
| 〈표 II- 7〉 2012년도 재정사업 자율평가 평가지표 | 39 |
| 〈표 II- 8〉 적극적 노동시장정책의 효과를 분석한 선행연구 | 50 |
| 〈표 II- 9〉 미국 연방정부 레벨의 직업훈련정책 | 54 |
| 〈표 II-10〉 미국의 직업훈련정책 효과분석 | 58 |
| 〈표 II-11〉 영국의 고용정책 효과분석 | 62 |
| | |
| 〈표 III- 1〉 정책의 모니터링과 평가체계 | 63 |
| 〈표 III- 2〉 일반적인 정책평가 설계 상황 | 67 |
| 〈표 III- 3〉 노동시장정책의 수준별 비용과 편익 | 71 |
| 〈표 III- 4〉 적극적 노동시장정책의 간접효과(Brown & Koettl, 2012) · | 75 |
| | |
| 〈표 IV- 1〉 정책평가 설계의 단계 | 111 |
| 〈표 IV- 2〉 정책평가 설계의 주요 요소 | 112 |
| 〈표 IV- 3〉 자료수집 비용 절감을 위한 평가 설계 | 115 |
| 〈표 IV- 4〉 자료수집과 분석 비용 감축 방안 | 116 |
| 〈표 IV- 5〉 정책평가의 타당성에 영향을 미치는 요인들과 관련 제약 .. | 119 |

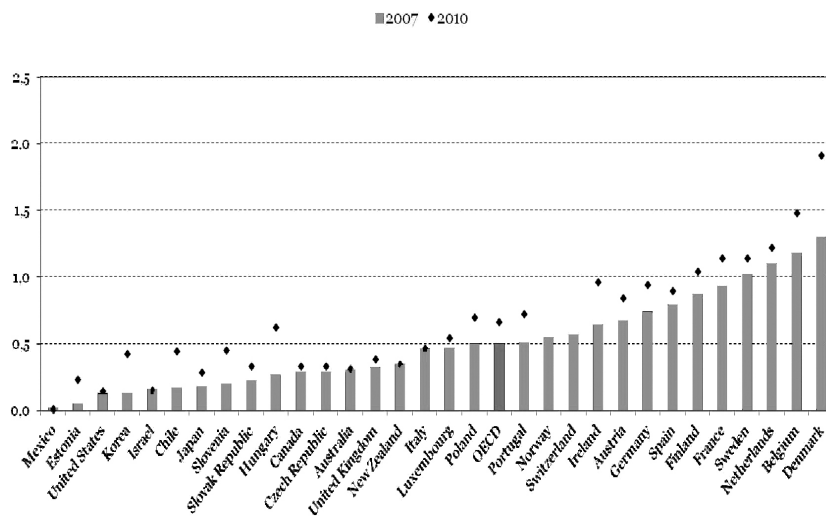
그림목차

| | |
|--|-----|
| [그림 I-1] GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 비중 | 17 |
| [그림 II-1] 성과관리 목표체계 | 37 |
| [그림 III-1] 정책평가 설계의 7단계 | 68 |
| [그림 III-2] 선택편의를 해결하기 위한 평가 설계의 결정 흐름도 (OECD, 2006) | 82 |
| [그림 III-3] 거시 분석방법론 | 100 |
| [그림 III-4] CGE모형의 분석절차 | 104 |

I. 서론

지난 9월 26일 ‘경제활력·일자리 예산’이라는 부제와 함께 발표된 박근혜정부의 첫 예산안은, 향후 재정운용방향에서 경제활력 제고와 일자리 확충을 위한 정책적 노력을 확대해 나갈 것을 천명하고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계의 여러 나라들이 재정건전화를 위한 노력과 동시에 위기 이후 악화된 소득 불평등 문제 등에 적극적으로 대응하기 위한 조치의 일환으로 노동시장에 대한 여러 정책들을 확대해 오고 있다.

[그림 I-1] GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 비중



주: 영국은 2009년 자료, 노르웨이와 스위스는 2007년 이후 자료 없음
 자료: Martin(2013)

정부는 다양한 재정정책을 활용하여 노동시장이 원활하게 작동하고 이를 통해 여러 개인들이 적극적으로 경제활동을 영위할 수 있도록 하고 있

다. 이러한 정책을 통칭하여 노동시장정책(Labour Market Policy)라고 하는데, 이는 기본적으로 노동시장에서의 공급자와 수요자 사이에 관여하는 정책으로 현재 세계 각국에서 다양한 형태의 정책이 사용되고 있다. 예를 들어 구직자와 고용자의 연결(직업알선서비스, 구직보조, 일자리 등록 서비스, 노동시장정보제공 등), 노동자의 인적자본 향상(직업훈련 및 재훈련서비스 등), 노동공급 절감(조기은퇴 지원, 교육보조 등), 직접고용 창출(공공근로 등), 취업애로계층의 고용지원뿐만 아니라 구직기간 동안의 소득보조나, 창업을 활성화하기 위한 제도적인 도움 등도 모두 노동시장정책의 범주에 포함된다.

노동시장정책은 그 특성에 따라 여러 가지로 구분¹⁾되는데, 정책 성격에 따라 적극적(active)정책과 소극적(passive)정책으로 구분할 수 있다.²⁾ 소극적 정책은 (실업기간 등에) 소득보조 위주의 정책들을 지칭하는 것으로, 실업자들에 대한 실업급여나 조기퇴직 보조 등이 해당한다. 반면, 적극적 정책은 노동시장의 참여를 증시하는 정책으로, 직업교육, 공공근로, 창업보조, 고용보조 등이 대표적인 적극적 노동시장정책(ALMP, Active Labour Market Policy)에 속한다. 특히 적극적 노동시장정책은 보통 노동시장에서 정상적 활동에 어려움을 겪는 특정집단들(예를 들어 청소년이나 노년층, 여성이나 장애인, 저숙련노동자 등)을 대상으로 하는 경우가 많아, 일반적인 소득보전 형태의 정책에 대한 대안으로 많은 주목을 받고 있고,³⁾ 글로벌 금융위기 등 경기변동에 따른 노동시장의 충격을 완화하기 위한 정책적 노력의 일환으로 전 세계적으로 점차 확대되어가는 추세를 보여주고 있다.

정부는 일반국민의 세금을 이용하여 국민경제의 여러 측면에서 재정활

1) 대상에 따라 노동공급자에 대한 정책과 노동수요자에 대한 정책으로도 구분할 수 있다. 선진국들에서는 주로 노동 공급자 위주의 정책을 펴고, 개발도상국에서는 주로 노동 수요자 위주의 정책을 펴는 경향을 보인다.

2) ILO(2003)

3) Kluge(2010)도 적극적 노동시장정책의 가장 큰 특징으로 ① 실업자나 저숙련자, 근로경험이 적은자 등을 대상으로 하고, ② 소득보조보다는 고용 촉진과 임금상승에 주목적이라는 것을 지적

동을 수행한다. 이 재정활동의 구체적 형태인 재정정책이 그 목적인 바를 달성하는 데 효과적인가를 평가하는 것은, 한정된 재원으로 다양한 정책적 목표를 추구해야 하는 정부로서는 중요한 문제가 아닐 수 없다. 이러한 정책평가(program evaluation)를 통해, 시행 중 혹은 시행 계획인 정책을 축소할 것인지 혹은 확대할 필요성이 있는지를 파악하여 재정운용 방향의 결정에 반영하는 것은 정부의 정책 결정 과정에 중요한 부분이다. 다만, 정책 효율성의 엄밀한 평가에는 상당한 자원과 시간이 필요하기 때문에, 정책 판단에 필요한 적시성(timely) 있는 평가 결과의 제공을 위해서는 정책평가의 엄밀성과 어느 정도 균형을 이룰 필요가 있다.

본 연구는 전 세계 여러 국가들에서 광범위하게 이루어지고 있는 적극적 노동시장정책(ALMP)을 ‘평가’라는 측면에서 다양한 방법론을 구체적으로 살펴봄으로써, 정부 정책의 큰 부분을 차지하고 있고 또한 지속적으로 확대되고 있는 노동 관련 정책의 효율성을 높이기 위한 방법을 모색하고자 한다. 특히, 적극적 노동시장정책의 시행에 있어 그 효과성을 평가하는 방법의 개선 가능성을 모색함으로써 향후 정책의 시행 결정 혹은 확대·축소 결정에 있어 정책의 효과성에 기초한 올바른 결정을 내리기 위한 기초자료를 확보하는 데 도움이 되고자 한다.

적극적 노동시장의 평가방법론은 이미 오랜 기간 연구의 대상이 되어 왔다. 기존의 적극적 노동시장정책의 평가는 대부분 학계에서 주어진 자료를 이용한 사후적 분석 상황을 가정하고, 주어진 자료를 이용하여 어떻게 정책효과를 파악할 것인가를 중심으로 발전해 왔다. 그러나, 평가의 문제를 정책을 입안하고 집행하는 정부의 측면에서 보면, 사전적 정책의 설계단계부터 더 효과적인 정책평가를 가능케 하는 방식이 가능할 것이다. 특히, 기존 대부분의 연구의 근본적인 출발점인 ‘자료의 문제’를 정책 입안자의 입장에서 효과적으로 대처할 수 있는 방안을 기존 연구의 틀을 벗어나 정책의 실행에 자료의 축적까지 포함한 전체적인 ‘정책평가’의 틀 속에서 살펴보고자 한다.⁴⁾

4) 그리고, 이 방법론 자체는 적극적 노동시장정책(ALMP)에만 해당하는 것은 아니고, 정부의 일반적인 정책의 평가에도 동일하게 적용될 수 있다.

다음 제Ⅱ장에서는 현재 적극적 노동시장정책이 어떤 방법으로 평가되고 있는지에 대해 정책평가 현황을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 정책평가의 방법론과 관련된 이슈들을 자세히 살펴보도록 한다. 특히, 개별 방법론들을 '정책평가'라는 큰 틀 속에서 구체적인 방법론의 소개와 관련 실증분석을 소개하고, 제Ⅳ장에서는 향후 효과적인 정책평가를 설계하기 위해, 정책평가의 다양한 고려사항에 대해 논의하고자 한다.

II. 적극적 노동시장정책과 평가방법 현황

1. 적극적 노동시장정책의 현황

가. 적극적 노동시장정책

실업은 노동시장에서 일자리를 찾고자 하는 사람이 일자리를 찾지 못해 일을 못하고 있는 상태를 말한다. 즉, 시장에서 노동을 공급하려는 사람에 비해 이들을 고용하려고 하는 노동수요가 적음으로 인해 발생하는 것이다. 보통 재화의 경우 시장에서 공급이 수요를 초과하면 가격의 하락을 통해 공급을 줄이고 수요를 증대시켜 균형을 이루는 메커니즘이 작동한다. 노동도 일반 재화와 마찬가지로 공급이 수요를 초과하게 되면 노동의 가격인 임금의 하락을 통해 노동의 공급과 수요를 일치시키려고 한다.

그러나 노동의 경우는 다음과 같은 일반 재화와 다른 몇 가지의 특징으로 인해 시장에서 수급의 일치가 보통 재화와는 다른 모습을 보인다. 첫째, 노동은 이를 공급하는 사람이 노동을 필요로 하는 곳으로 직접 가서 자신의 서비스를 제공해야 한다는 점, 둘째, 수요를 충족하기 위한 적절한 형태의 서비스를 갖추기까지는 시간이 필요로 한다는 점, 그리고 제공하는 서비스에 대한 정보가 불완전하여 이를 필요로 하는 측과 제공하는 측이 적절한 시기나 장소에서 매칭이 일어나지 못할 수 있다는 점 등으로 인해 노동의 가격인 임금을 통한 수급 균형이 원활하게 작동하지 않는 경우도 있다. 여기에 더하여 임금은 개인이 생활을 유지하기 위한 수단이므로 쉽게 낮추기 어려운 측면도 있다.

실업은 개인에게는 생활을 유지하기 위한 소득을 얻는 수단이 없어졌다는 것을 의미하며, 이러한 사람이 증가하는 실업률의 증가는 사회적 문제가 된다. 실업을 발생 원인에 따라 나누면 구조적 실업, 경기순환적 실

업, 마찰적 실업으로 나눌 수 있다. 구조적 실업이란 산업구조의 변화, 기술 진보와 같이 시장 전반에 걸친 변화의 영향으로 노동의 수요가 변화하였는데 여기에 노동공급이 충분히 대응하지 못할 경우에 발생하는 실업을 말하며, 경기순환적 실업이란 경기가 불황일 때 노동수요가 감소하여 발생하는 실업이다. 마찰적 실업은 다른 직장으로 이동을 하기 위해 잠시 실업상태에 있거나, 일시적인 정보의 불일치로 인해 직장을 찾지 못하고 있는 것과 같은 일시적인 실업을 말한다. 실업 종류 가운데 마찰적 실업은 대부분이 자발적이며 일시적인 것이므로 사회적으로 큰 문제가 되지 않으나 구조적 실업 및 경기순환적 실업은 사회적인 문제를 야기한다.⁵⁾

노동시장에서 실업이 발생하여 사회적 문제가 되는 경우 정부는 실업 문제를 해결하기 위한 정책을 실시하게 되는데, 이러한 정부의 정책을 크게 나누면 직접적 노동시장정책과 간접적 노동시장정책으로 나눌 수 있다. 간접적 노동시장정책이란 노동에 대한 수요는 재화에 대한 수요로부터 파생된 파생수요(derived demand)라는 점에 착안하여, 직접적으로 노동에 대한 수요를 증대시키기보다는 재화에 대한 수요를 제고하기 위한 정책, 예컨대 고용창출 효과가 큰 사업의 육성 및 지원을 통해 노동시장에서 발생하는 실업을 완화하려는 정책을 말한다. 이에 반해 직접적 노동시장정책은 직접적으로 노동수요를 진작시켜 실업을 줄이려는 정책을 말한다.

직접적 노동시장정책은 다시 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy, ALMP)과 소극적 노동시장정책(Passive Labor Market Policy, PLMP)으로 나눌 수 있는데, 적극적 노동시장정책이란 정부가 재정을 투입하여 실업자 및 비경제활동인구가 일자리를 찾도록 노동시장에 개입하는 것을 말한다. 이에 반해 실업보험이나 구조조정 등으로 인한 조기 퇴직자 대책 등과 같이 실업자의 생계보호를 위한 정책을 소극적 노동시장정책이라고 한다. 양자의 차이를 간단히 요약하면 전자는 실업자 및 비경제활동인구에 속한 국민의 직·간접적 고용지원에 초점을 맞춰 국가

5) 이론적으로는 마찰적 실업과 구조적 실업이 확연히 구분되는 개념이나 실제로는 마찰적 실업과 구조적 실업을 구분하기는 쉽지 않다는 것을 밝혀둔다.

가 재정을 부담하여 실시하는 제반 정책이고, 후자는 실업자의 생계보장을 위해 사후적으로 소득을 보전해 주는 정책이라 할 수 있다.

나. 노동시장정책의 변천

앞 절에서 설명한 바와 같이 실업은 사회구성원의 생계와 직접적으로 연관이 되어 있으므로 선진국과 개발도상국 구분 없이 공통적으로 실업은 가장 시급히 해결해야만 하는 경제적·사회적 문제 중 하나이다. 고용사정 악화로 실업이 늘게 되면 인적자원이 훼손되어 성장잠재력이 떨어질 뿐만 아니라 중산층의 몰락 등 사회적 불안요소가 가중될 수밖에 없기 때문이다. 이에 정책 입안자들은 실업자의 생계가 위협받지 않도록 기초생활을 보장해 주는 한편, 적당한 일자리를 찾아 재취업에 성공함으로써 노동생산성 및 근로소득을 증가시키는 데 도움을 줄 수 있는 효과적인 대책 마련에 심혈을 기울이고 있다.

그러나 1970년대 두 차례에 걸쳐 발생한 오일쇼크 이후 저성장·고실업 문제가 점차 심화되면서 실업급여 중심의 소극적 노동시장정책(Passive Labor Market Policy)으로는 실업해소가 어렵고 오히려 급부에 대한 의존성을 높여 장기실업을 고착화할 우려가 있다는 주장이 힘을 얻게 된다. 이렇게 노동시장을 둘러싼 환경이 급격하게 변화되면서 정책당국의 관심은 자연스럽게 보다 더 적극적이고 능동적인 정책으로 이동하게 되었다. 1994년 OECD가 발표한 고용전략(Job Strategy)을 보면 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy: ALMP) 강화, 실업보험 및 관련 급여제도 개혁을 10대 과제 중 하나로 제시하고 있는데 이와 같은 정책 변화는 실업과 관련한 각국의 정책기조가 소극적 노동시장정책에서 적극적 노동시장정책으로 바뀌었음을 보여주는 것이다. 즉, 급여혜택을 제공하는 수준에서 그치지 않고 공공고용서비스를 확대하여 노동수급 여건을 개선하고 직업훈련 및 고용보조금을 통해 취업 가능성을 높이며 취약계층에 대해서는 일자리를 창출해 주는 쪽으로 노동시장정책 방향을 선회한 것이다. 따라서 다수의 노동시장 프로그램이 취업을 통한 소득 확보를 목표로 하

여 재정적 인센티브를 제공하는 근로유인정책(Make Work Pay Policy)을 구현하는 데 초점을 맞추고 있었다고 볼 수 있다.

2000년을 전후로 사회정책 분야에서는 그동안 당연하게 누려 왔던 복지급여의 수급권이 조건부 권리로 전환되고 고용정책 분야에서는 활성화(activation)라는 다소 생소한 개념이 부각되는 변화가 나타난다. 적극적 노동시장정책에서 한 걸음 더 나아간 활성화 노동시장정책(Activation Labor Market Policy)의 핵심은 취약성이 상대적으로 높은 집단이라 하더라도 근로능력이 있는 수급자의 경우 급여 혜택에 의존하는 대신 취업을 선택하도록 독려하는 데 있다. 정부가 일단 다양한 지원조치들을 통해 수급자의 재취업을 돕는 역할을 담당하되, 일정기간이 지난 후 활발한 구직활동과 적극적 노동시장 프로그램에의 참여, 합리적인 직장제의 수용 등의 의무를 부과하고 이를 이행하지 않을 시에는 급여 정지 또는 삭감과 같은 불이익을 감수하도록 하는 것이다. OECD에서 2006년 신고용전략을 통해 상호 의무(mutual obligations) 이행의 중요성을 강조한 것 역시 이와 같은 맥락이라고 할 수 있다.

이행을 통한 소득 확보(Making Transitions Pay: MTP)를 목표로 하는 활성화 노동시장정책(Activating Labor Market Policy)은 개인의 생애과정 전반에 걸쳐 나타나는 이행 즉, 학교졸업, 취업, 실업, 가사활동, 비경제활동, 자영업, 퇴직 등 다양한 상태 간의 유동적 이행에 따른 사회적 위험을 관리하는 데 목표를 두고 있다. 정책의 지향점이 다르다는 점에서 적극적 노동시장정책이나 통상적인 활성화 노동시장정책과 구분된다.

이상의 논의를 토대로 노동시장정책의 변천 과정을 정리하면 <표Ⅱ-1>과 같이 요약할 수 있다.

〈표 II-1〉 노동시장정책의 변천

| 정책 유형 | 주요 정책 내용 |
|---|--|
| 소극적 노동시장정책 (Passive LMP) | 실업기간('out-of-work') 소득유지 지원 실업급여, 조기퇴직 보조 |
| 적극적 노동시장정책 (Active LMP) | 실업급여 + ALMP 프로그램 고용서비스(구직활동과 연계되나 시행 미흡) 실업자 직업훈련 임금보조금에 의한 취업기회 제공 MWP: 조속한 재취업으로의 복귀 촉진 고용·취업(Employment) 중시 |
| 활성화 노동시장정책 (Activation LMP) | 실업급여 + ALMP 프로그램 강화 강화된 고용서비스 (구직활동 요건 및 모니터 강화, 적절한 직장 제의 수용의무, 제재조치 등) 직업훈련 등 ALMP에의 적극 참여 촉구 임금보조금에 의한 취업지원 취업능력(Employability) 고려 |
| MTP를 실현하는 활성화 노동시장정책 (Activating LMP) | Activation LMP + 이행(transitions) 관리 : 사회통합 목표 MTP: 생애에 걸친 이행관리와 소득지원제도의 연계취업능력(Employability)을 중시, 이행기간의 취업능력 개발을 통한 좋은 이행으로의 이동 지원 |

자료: 정병석(2010)

다. 적극적 노동시장정책의 개념과 유형

소극적 정책의 가장 대표적인 유형으로는 실업급여를 들 수 있으며, 조기 은퇴자에게 추가적으로 금전적인 인센티브를 제공하는 특별조치 등도 이 범주에 포함된다. 이와 대비되는 개념으로서 적극적 정책의 유형은 수요지향적 사업과 공급지향적 사업으로 양분할 수 있다. 우선 경기순환적 실업(cyclical unemployment)에 유효한 대책으로서 수요지향적 사업은 일자리 유지 및 창출을 목적으로 실시되는 공공근로, 청년실업자 등 취업에 취약한 집단을 대상으로 실시되는 일자리 창출 대책 그리고 각종 고용보조금 등을 포함한다. 공급지향적 사업은 구조적 실업(structural

unemployment) 해소에 기여하는 다양한 형태의 직업훈련과 마찰적 실업(frictional unemployment)에 유효한 공공고용서비스의 제공, 고용DB 구축 등을 포함한다. 공급지향적 사업은 기업에서 요구하는 자격을 갖춘 노동인력의 양성과 더불어 노동시장 내에서 인력수급 기능의 효율성 증대를 목표로 삼고 있다.

적극적 노동시장정책의 정의는 국가별로 또는 학자마다 조금씩 차이가 날 수 있지만, 일반적으로 실업자(또는 비경제활동인구)를 대상으로 노동시장 참여를 촉진시키기 위한 정부의 다양한 조치로 정의할 수 있다.⁶⁾ 그 기원을 찾아보면 제1차 세계대전까지 거슬러 올라갈 수도 있지만 적극적 노동시장정책은 1940년대 후반~1950년대 초반 스웨덴 경제학자인 Gosta Rehn과 Rudolf Meidner에 의해 체계화되었다. <표 II-2>는 OECD에서 채택하고 있는 노동시장 프로그램의 항목별 분류를 제시한 것이다. 이에 따르면 적극적 노동시장정책은 양질의 신규 일자리를 많이 만들어 공급하는 한편 구직자와 구인기업 간의 연계가 원활하게 이루어질 수 있도록 교육 훈련 및 고용서비스를 제공하는 다양한 프로그램들로 구성되어 있다. 또한 장애인, 청년 등 취업취약계층을 대상으로 한 맞춤형 프로그램도 적극적 노동시장정책의 범주에 들어간다. 한편 소극적 노동시장정책으로는 사회복지 차원에서 최저생활을 보장해주는 실업보험이나 조기에 은퇴한 고령자를 위한 대책 등이 있다.

OECD에서는 제시하고 있는 5가지 주요한 적극적 노동시장정책의 유형에 대하여 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.⁷⁾

첫 번째, 고용서비스(employment service)다. 이 서비스의 정확한 성격은 나라마다 다르지만, 보통 공공고용기관이나 직업센터에서 실업자를 일자리와 연결시켜 다시 노동시장에 진입시키는 서비스와 취업 기회에 대한 조언을 제공하는 것 등을 말한다. 이들 기관에서 대개 실업급여 지급을 관리하고 직업훈련과 같은 다른 노동시장 프로그램에 구직자를 참여시키기도 한다.

6) 장신철(2011)

7) 존 허드슨, 스테판 쿠너, 스텐트 로우 공저/김보영 역(2010)

〈표 II-2〉 노동시장 프로그램의 항목별 분류: OECD 분류법

| | | |
|--|--|--|
| 적극적 일자리 창출정책 (Active measures) | 취업알선 (Public employment services and administration) | - 구직·구인정보 제공 - 직업지도 및 상담 - 취업통계DB 구축 |
| | 직업훈련 (Labor market training) | - 성인 실업자 대상 훈련 - 취업중인 성인 대상 훈련 |
| | 청년대책 (Youth measures) | - 청년 실업자 또는 청년 중 취약집단에 대한 대책 - 청년 직업훈련 |
| | 고용보조금 (Subsidised employment) | - 민간부문의 고용에 대한 보조금 - 창업지원 - 공공부문 및 비영리부문 일자리 창출 |
| | 장애인대책 (Measures for the disabled) | - 장애인 직업훈련 - 장애인 대상 사업 |
| 소극적 일자리 창출정책 (Passive measures) | 실업보조금 (Unemployment compensation) | - 실업자에게 지급되는 보조금 |
| | 조기퇴직 대책 (Early retirement for labour market reasons) | - 노동시장 악화, 구조조정 등에 따른 조기퇴직 보조금 |

자료: OECD, *Employment Outlook*, 2006.

두 번째, 노동시장 훈련(labour market training)으로 이를 통해 직업훈련이나 학술교육을 실업자에게 제공하기도 하고 때로는 변화하는 노동시장에서 미래의 고용가능성을 보장하기 위한 재직자 훈련도 제공한다.

세 번째, 많은 나라에서 청년 실업자를 겨냥하거나 학교 졸업자를 위해 도제 훈련이나 기술 훈련을 제공하는 등 특별한 청년 프로그램(youth programme)을 가지고 있다.

때로 이러한 프로그램은 고용보조금(subsidized employment)이라는 네 번째 정책과 관련되어 있다. 이는 일부 나라에서는 실업자에 대한 고용을 촉진하기 위해 민간기업에 보조금을 지급하는 것을 말한다. 보통 장기간 동안 실업상태에 있었던 사람을 고용할 경우 인건비의 일부를 보조해 주

는 형식이다. 때로 자영업을 시작하고자 하는 실업자에게 직접 재정보조금을 지급하기도 한다. 또한 정부가 공공부문이나 비영리조직을 통해 직접 일자리를 만드는 경우도 있다.

다섯 번째, OECD는 장애인 대책(measures for disabled people)을 별도로 분류한다. 어떤 면에서 불명확한 분류일 수도 있지만 이는 장애인의 고용률을 높이기 위해서 많은 나라에서 사용하는 특수 직업훈련 프로그램이나 기숙 고용 프로그램을 강조하기 위한 것이다.

적극적 노동시장정책을 실시함으로써 얻을 수 있는 가시적인 효과는 일단 전체적인 실업률을 낮출 수 있다는 것이다. 공공부문에서 직접 일자리를 만들어 제공하는 데다 임금보조를 통해 민간부문에서도 신규채용을 늘릴 유인이 생겨 고용 증대가 보다 용이해지기 때문이다. 또한 효율적인 교육훈련체계를 구축하여 노동공급의 질을 높임으로써 실업을 사전에 예방하고 재취업 시 임금수준을 향상시키는 것도 가능해진다. 공공직업안정기관으로 취업알선, 실업급여 지급, 노동시장정책 관리 등의 3대 기능을 통합함으로써 정책전달체계의 효율성을 높여 정부 지원을 받는 수급자에 대해 고용서비스와 급부를 연계시켜 조기 취업을 촉진할 수 있는 정책수단을 확보했다는 것도 긍정적인 효과로 분류할 수 있다.

하지만 적극적 노동시장의 효과에 관한 실증연구를 보면 '치환(displacement)', '사중(dead weight)', '대체(substitution)', '재정대체(fiscal substitution)' 등의 요인으로 인해 적극적 노동시장정책이 반드시 고용을 확대시키는 것은 아니라는 결론도 적지 않다. 이 가운데 '치환'은 민간 고용이 정책의 영향으로 발생한 고용으로 치환된 것에 지나지 않는다는 것이며, '사중'은 정책이 없었더라도 발생하였을 고용에 보조금을 주었을 뿐이라는 것이다. '대체'란 임금 상승에 의해 저임금 일자리가 제공되지 않게 되었다는 것이며, '재정대체'는 정책으로 인해 세금이 많아져서 경제활동 전반이 저하되기 때문에 기대한 만큼의 고용 증대효과가 적다는 것이다.

라. 적극적 노동시장정책 추이

2008년 금융위기 이후 각국의 노동시장에서 공통적으로 나타난 현상은 노동수요의 급격한 감소이다. 이에 따라 예외없이 실업률은 빠르게 치솟았고 특히 경기에 민감한 청년실업이 심각한 사회문제로 대두되었다. 이러한 고용위기 상황에 맞서 OECD 회원국 모두 노동시장정책에 대한 공공지출의 증가를 불가피하게 경험할 수밖에 없었고 이로 인한 막대한 예산부담은 결국 전체 재정에 큰 부담을 안기는 요인으로 작용하고 있다.

〈표 II-3〉은 OECD 국가별로 노동시장 프로그램에 투입된 공공지출이 GDP에서 차지하는 비중과 경제활동인구 중에서 노동시장 프로그램 참가자의 비율을 분석한 것이다. 표에서 알 수 있듯이 재정에서 차지하는 비중을 보면 대부분의 국가에서 소극적 노동시장정책이 적극적 노동시장정책에 비해 더 높게 나타나고 있다.⁸⁾

한국의 적극적 노동시장정책에 대한 공공지출은 2011년 현재 GDP의 0.33%에 불과해 OECD 평균 0.58%와 비교할 때 매우 낮은 편이며, 소극적 노동시장정책에 대한 공공지출의 GDP 대비 비중은 적극적 노동시장정책과 거의 맞먹는 0.31%로 규모에서는 큰 차이가 없으나, OECD 평균 0.86%와 비교하면 실업급여를 통한 생계보호 수준이 절반에도 크게 미치지 못하는 것으로 조사되었다.

우리나라에서 소극적 노동시장정책의 비율이 높지 않은 이유로는 1995년부터 시작된 고용보험의 역사가 상대적으로 짧다는 점도 있지만, 경제위기에 대응하여 공공근로를 통한 일자리 창출 등에 집중 투자함으로써 여타 OECD 국가들에 비해 상당히 낮은 실업률을 유지하였다는 점이 더욱 크게 작용하였기 때문으로 여겨진다.

8) 소극적 노동시장정책의 경우 실업자에 대한 소득지원을 하는 실업보험(unemployment insurance)이 주된 내용이므로, 실업보험제도가 성숙되어 있으면서 실업률이 높은 나라에서 높게 나타나고 있다.

〈표 II-3〉 노동시장 프로그램에 대한 공공지출 및 참여자 현황

(단위: GDP 대비 %, %)

| | 공공지출 (GDP 대비) | | | | | | | | 총참여자 (경제활동인구 대비) | | | |
|---------|------------------|------|------|------|--|------|------|------|--|-------|-------|-------|
| | 전체 | | ALPM | | ALPM 가운데 공공고용서비스 및 행정을 제외한 비율 | | PLMP | | ALPM 가운데 공공고용서 비스 및 행정을 제외한 참가자 | | PLMP | |
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| 오스트리아 | 2.24 | 2.03 | 0.84 | 0.75 | 0.66 | 0.57 | 1.40 | 1.28 | 4.10 | 3.59 | 6.81 | 6.30 |
| 벨기에 | 3.73 | 3.68 | 1.47 | 1.59 | 1.25 | 1.38 | 2.26 | 2.09 | 11.85 | 12.54 | 17.80 | 16.69 |
| 캐나다 | 1.12 | 0.91 | 0.33 | 0.26 | 0.19 | 0.15 | 0.79 | 0.65 | 0.48 | 0.37 | 3.73 | 3.17 |
| 덴마크 | 3.83 | 3.91 | 2.05 | 2.26 | 1.44 | 1.59 | 1.78 | 1.65 | 6.54 | 6.57 | 6.53 | 6.10 |
| 핀란드 | 2.84 | 2.49 | 1.05 | 1.02 | 0.87 | 0.85 | 1.79 | 1.47 | 4.09 | 4.41 | 10.31 | 9.14 |
| 프랑스 | 2.59 | 2.34 | 1.14 | 0.93 | 0.83 | 0.68 | 1.45 | 1.40 | 5.63 | 5.11 | 9.39 | 9.32 |
| 독일 | 2.27 | 1.82 | 0.94 | 0.79 | 0.56 | 0.45 | 1.33 | 1.03 | 3.59 | 2.85 | 8.50 | 7.00 |
| 이탈리아 | 1.88 | 1.78 | 0.43 | 0.41 | 0.32 | 0.31 | 1.45 | 1.36 | 5.12 | 4.85 | 5.98 | 5.95 |
| 일본 | 0.63 | 0.62 | 0.28 | 0.27 | 0.22 | 0.21 | 0.35 | 0.35 | - | - | - | - |
| 한국 | 0.77 | 0.64 | 0.43 | 0.33 | 0.41 | 0.31 | 0.34 | 0.31 | - | - | - | - |
| 네덜란드 | 2.97 | 2.74 | 1.22 | 1.11 | 0.79 | 0.70 | 1.75 | 1.63 | 4.41 | 4.22 | 7.47 | 7.67 |
| 노르웨이 | - | - | - | - | 0.51 | 0.45 | 0.48 | 0.41 | 2.36 | 2.27 | 2.65 | 2.27 |
| 스페인 | 4.08 | 3.71 | 0.94 | 0.88 | 0.77 | 0.73 | 3.15 | 2.83 | 12.82 | 11.44 | 13.18 | 12.32 |
| 스웨덴 | 1.90 | 1.72 | 1.11 | 1.09 | 0.80 | 0.80 | 0.80 | 0.63 | 3.70 | 3.75 | 6.37 | 5.35 |
| 스위스 | 1.42 | 1.12 | 0.63 | 0.59 | 0.51 | 0.47 | 0.78 | 0.53 | 1.23 | 1.16 | 2.36 | 2.54 |
| 영국 | - | - | - | - | - | - | 0.30 | - | - | - | 4.68 | - |
| 미국 | 0.91 | 0.71 | 0.14 | 0.14 | 0.10 | 0.10 | 0.77 | 0.57 | - | - | - | - |
| O E C D | 1.72 | 1.46 | 0.65 | 0.58 | 0.49 | 0.44 | 1.03 | 0.86 | 4.23 | 4.02 | 6.66 | 5.61 |

노동시장 프로그램별로 공공지출의 상세 내역은 〈표 II-4〉에 제시한 바와 같은데, 적극적 노동시장의 경우 대체로 직업훈련과 공공고용서비스 및 행정의 비중이 높은 편이나 일관된 행태를 보인다고는 보기 어렵다. 한

나라의 노동시장정책은 그 나라의 노동시장 상황을 고려하여 실시되기 때문에 각 나라가 처한 상황이 다양한 만큼 효과적인 정책 순위도 다르기 때문으로 여겨진다.

우리나라에서는 적극적 노동시장정책 관련 공공지출의 경우에는 직접 일자리 창출(Direct job creation)이 0.19%로 압도적인 비중을 차지하며, 그 다음으로는 직업훈련(Training) 0.06%, 고용보조 및 재활(Supported employment and rehabilitation) 0.03%의 순으로 나타났다. 조기퇴직(Early retirement)에 대한 지원이 이루어지지 않으므로 소극적 노동시장정책 관련 공공지출은 전부 다 실직자 소득보장 및 지원(Out-of-work income maintenance and support)으로 구성된다. 앞서와 마찬가지로 OECD 회원국의 전체 평균을 이용하여 타 국가의 지출성향을 파악해보면 소극적 노동시장정책의 경우 우리나라와 마찬가지로 실직자 소득보장 및 지원이 거의 대부분을 차지한다. 많은 국가들이 고령자에 대해 은퇴보다 노동시장 참여를 유도하는 쪽으로 정책을 전환함에 따라 조기퇴직에 대한 공공지출 비중은 매우 미미한 수준이다. 적극적 노동시장정책과 관련해서는 직업훈련이 0.15%이고, 그 뒤를 이어 공공고용서비스 및 행정(PES and administration) 0.14%, 고용인센티브(Employment incentives) 0.12%, 임금보조 및 재활 0.10%로 우리나라와 달리 각 프로그램별로 비교적 고른 지출분포를 보였다.⁹⁾

9) 주요국의 GDP 대비 노동시장정책의 비중은 <부록>을 참조하기 바람

2. 현행 정부의 평가제도

가. 정부업무 평가

현재 우리나라의 정부업무에 관한 평가를 규정하는 「정부업무 평가기본법」에 의하면 정부업무 평가란 “국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관 및 공공기관이 행하는 정책 등을 평가하는 것”을 말한다.¹⁰⁾ 정부업무 평가의 목적은 정부가 시행하는 정책의 능률성·효과성 및 책임성을 제고하는 데 있다.

우리나라에서 정부가 실시하는 각종 업무에 대해 사업 추진과정 및 결과를 점검·분석하고 그 효과성을 검토한 다음 이를 사업에 환류하는 것을 정부업무 평가로 정의할 경우 1961년 공공분야에 심사분석제도를 그 시작으로 간주할 수 있다.¹¹⁾ 정부의 업무에 대한 평가는 심사분석제도에서 심사평가제도, 정부기관 평가제도를 거쳐 2006년부터 정부업무 평가제도로 정착되면서 그간의 평가제도를 통합하였으며, 성과 중심의 국정운영을 지향하고 있다.

정부업무 평가는 평가기관을 기준으로 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 평가로 나눌 수 있는데, 본 보고서가 다루는 주제인 노동시장정책과 관련이 있는 중앙행정기관 평가에 대해 자세히 살펴보면 다음과 같다. <표 II-5>는 중앙행정기관을 대상으로 한 정부업무 평가의 종류를 정리한 것이다. 우선, 중앙행정기관의 평가는 자체평가, 특정평가, 정책현안 과제 분석의 3종류로 나뉘며, 자체평가란 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것을 말한다. 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위해 필요한 정책 등을 평가하는 것이며, 정책현안 과제 분석은 다수 부처 관련 시책, 국민적 관심도가 높은 시책, 사회적 파급 효과가 큰 국가 주요 사업 등에 대한 분

10) 「정부업무평가기본법」 제2조 2

11) 『정부업무평가백서』, 2012.

석적 평가를 통해 유용한 정책정보를 생산하고 정책·제도 개선을 도모하는 평가 과정을 말한다.

〈표 II-5〉 중앙행정기관을 대상으로 한 정부업무 평가 개요

| 평가종류 | 평가대상 | | 평가시행기관 | 평가총괄 관련 기관 |
|--------------|---|----------|-------------------------|---------------|
| 자체평가 | 주요정책 | | 중앙행정기관의 장(자체평가위원회) | 국무총리실 |
| | 재정사업* | | | 기획재정부 |
| | 행정관리역량* | | | 행정안전부 |
| 특정평가 | 정책과제 | 핵심과제 | 국무총리 (정부업무 평가위원회) | 국무총리실 |
| | | 일자리 창출과제 | | |
| | | 녹색성장 | | |
| | 국정관리역량 | 정책관리역량 | | |
| | | 정책소통·홍보 | | |
| | | 규제개혁 | | |
| | 국민만족도 | 정책 만족도 | | |
| 민원 만족도 | | | | |
| 정책현안 과제분석 | 다수부처가 관련되고 국민적 관심도가 높은 시책, 사회적 파급효과가 큰 주요사업 | | 국무총리 | 국무총리실 |

주: * 자체평가내 재정사업평가는 2011년 이후 주요 정책과제로 통합되어 수행되고, 행정관리 역량 평가는 특정평가 내 국정관리 역량 평가로 편성되어 수행됨
자료: 『정부업무평가백서』, 2012.

자체평가는 다시 주요정책, 재정사업, 행정관리 역량으로 나뉘는데, 주요 정책은 매년 작성하는 성과관리 시행계획의 관리과제를 대상으로 부처가 자율적으로 평가를 실한다. 재정사업은 각 부처의 일반재정, R&D 및 정보화 사업 가운데 성과계획서에 제시되어 있는 사업의 3분의 1에 해당하는 사업의 기획재정부와 국가과학기술위원회가 협의하여 선정한 후 평가한다. 사업 선정 시 인건비 및 기본경비와 같이 평가 실익이 없다고 판

단되는 사업은 제외된다. 행정관리 역량은 중앙행정기관의 정책과 서비스 수준에 영향을 주는 조직, 인사, 정보화 등에 관한 관리 능력을 평가한다.

특정평가는 국무총리가 국정 of 통합적 운영을 위해 실시하는 하향적 평가라는 점에서 자체평가와는 구분된다. 특정평가의 대상은 2개 부처 이상의 중앙행정기관 관련 시책, 주요 현안 시책, 혁신관리 및 대통령령이 정하는 대상 부문에 대해 실시하도록 하고 있으며, 대통령령에서는 각 중앙행정기관이 공통적으로 추진해야 하는 시책으로서 지속적으로 관리가 필요한 부문, 기관 또는 정책 등의 추진에 대한 국민의 만족도를 측정하는 부문으로 그 대상을 구분하고 있다. 그 밖에 정부업무 평가위원회에서 중앙행정기관을 대상으로 평가의 필요성이 인정되는 부문 또한 평가를 실시할 수 있다. 구체적인 평가의 대상은 매년 초에 수립되는 정부업무 평가 시행계획을 통해 확정·공개되는데 연도에 따라 대상 분야는 다르나 대략 6~8개 분야이며, 2012년도의 경우는 <표II-5>에 제시된 7개 분야이다.

정책현안 과제 분석은 「정부업무 평가 기본법」 제2조 및 제20조에 근거한 특정평가의 한 유형이다. 평가주체 면에서 국무총리의 주관하에 실시되므로, 중앙행정기관이 스스로 소관 정책을 평가하는 '자체평가'와 구분되며, 평가시기 면에서 연중 수시로 필요한 정책을 평가하게 되므로, 연중 계획된 절차에 따라 부문별로 실시되는 '특정평가'와도 구분된다.

나. 재정성과관리제도

재정성과관리제도는 재정사업, 즉 예산을 직접적으로 사용하는 사업에 대한 성과를 관리하는 제도를 말한다. 예산이 직접적으로 투입되는 사업에 대한 성과관리체계인 만큼 재정성과관리제도는 사업 자체의 효율성 제고라는 목적에 더하여 예산 배분의 효율성·합리성을 제고하는 것을 큰 목적으로 하고 있다.

우리나라에서는 2003년에 재정제도 개혁의 일환으로 재정성과관리제도가 도입되었다. 즉, 국가재정운용계획·하향식 자율예산편성·디지털 예산회계 도입과 병행하여 재정성과관리제도가 도입된 것이다. 이들 재정개

혁 내용은 정부 예산과정에 중기적인 시각과 전략적인 접근법을 도입하고, 일선 사업부처의 자율성을 증진시키고, 정부 예산구조를 정책의 목적에 따라 재구성하고, 정부 재정운용과 사업운영 성과를 측정하고 평가하여 환류하는 것에서 유추할 수 있듯이 상호보완적인 성격을 지니고 있는 것으로, 재정성과관리제도는 국가재정운용계획에 대한 모니터링 기능과 하향식 자율예산편성의 책임성 확보와 환류 기능 확보를 목적으로 도입되었다.

그러므로 이상적으로는 재정성과관리제도가 정부의 중기적이고 전략적인 재정운용계획의 적절성에 대한 사후적 판단이 가능하도록 정보를 제공할 뿐 아니라, 개별 사업이 달성하고자 하는 목표를 달성하는 데 얼마나 효과적인지를 판단하는 정보를 제공하는 역할을 수행하도록 되어야 한다. 즉, 정부 예산편성에 있어서 거시적·미시적 편성 과정에 유용한 정보를 제공하는 역할을 담당하는 것이 재정성과관리제도이다.

재정사업의 성과를 측정하는 방법으로 크게 세 가지가 관찰되고 있다. 성과지표와 목표치에 근거한 모니터링 수준의 성과측정, 데이터 분석을 통해 재정사업의 효과성을 보다 과학적으로 측정하기 위한 사업평가방식의 성과측정, 그리고 사업의 성과에 관한 기존의 정보를 취합하여 활용하는 리뷰(review)방식의 성과측정방식이 있다.

우리나라 재정성과관리제도는, 성과목표관리제도·재정사업자율평가제도·재정사업심층평가제도라는 3가지 형태로 운영되고 있는데, 성과목표관리제도는 모니터링, 재정사업자율평가제도는 주기적인 점검, 재정사업심층평가제도는 쟁점사업/사업군에 대한 심층적인 분석을 목적으로 도입된 것이다. 즉, 우리나라의 재정성과관리제도는 사후적인 결과 중심의 성과관리 및 평가 형태로 운영되고 있다.

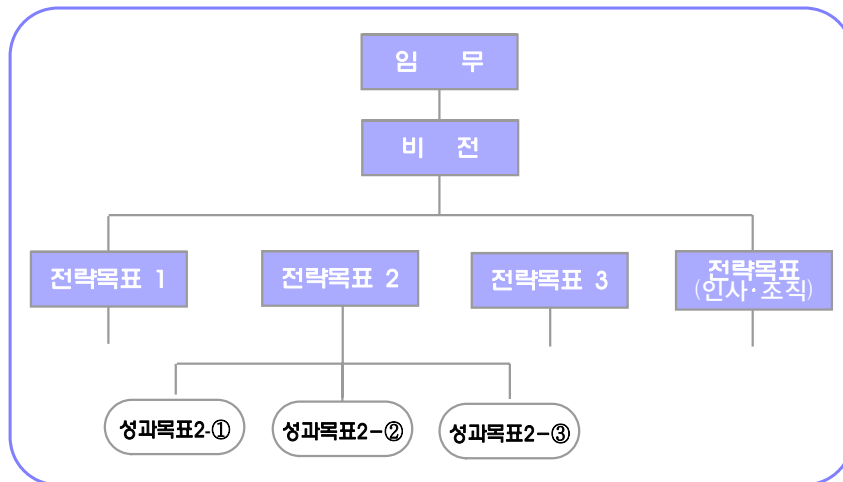
〈표 II-6〉 우리나라의 재정성과관리제도

| | 근거 | 형식 | 비고 |
|-----------|------------|------------|--------------------|
| 성과목표 관리제도 | 정부업무 평가기본법 | monitoring | 성과계획서, 성과보고서, 국회제출 |
| 재정사업 자율평가 | 국가재정법 | review | 재정사업의 1/3, 기획재정부 |
| 재정사업 심층평가 | 국가재정법 | evaluation | 기획재정부 |

1) 성과목표관리제도

성과목표관리제도란 각 부처의 임무, 비전, 전략목표, 성과목표, 성과지표, 성과지표의 목표치 및 달성도를 중심으로 부처 전체 재정사업의 계획과 성과를 체계적으로 점검하는 제도이다([그림 II-1] 참조).

[그림 II-1] 성과관리 목표체계



「국가재정법」에서는 기획재정부에 예산요구서를 제출하는 각 중앙관서의 장 및 기금을 관리·운용하는 자는 성과계획서 및 성과보고서를 함께 제출하도록 하고 있다. 성과계획서는 중앙관서의 장이 스스로 기관의 전략목표 및 성과지표의 목표치 등을 설정하는 연도별 시행계획으로, 성과

계획서에는 기관의 임무 및 비전, 전략목표, 성과목표 등이 포함되며, 중·장기 재정운용 계획뿐만 아니라 당해연도의 성과목표, 성과지표 및 과거 3년간의 성과 결과 등을 제시되어 있다. 성과보고서란 성과계획서에서 목표한 바를 어느 정도 달성하였는가를 계획 대비 실적으로 형식으로 점검하는 보고서를 말한다. 성과보고서의 경우 「국가회계법」 제15조에서 성과계획서 작성 시 설정된 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하도록 하고 있는바, 성과계획서의 내용과 대응이 되도록 작성하여야 한다.

이 방식의 강점은 정부의 정책 및 예산사업을 체계적으로 조망하면서 성과의 달성 여부와 그 문제점에 대한 일차적인 정보를 볼 수 있다는 것이다. 많은 국가에서 이러한 모니터링방식의 성과정보를 생산하고 활용하는 접근법을 취하고 있다. 재정사업의 성과관리제도를 도입하여 운영하고 있다면, 기본적인 성과정보 생산수단으로 이러한 모니터링 정보를 활용하고 있다고 볼 수 있다.

성과관리목표제도는 2000년부터 2002년까지 정부부처의 일부 실국을 대상으로 시범사업을 실시하였고, 그 과정에서 성과계획서 및 보고서 작성 작업이 이루어졌다. 2003년부터는 일부 부처를 대상으로 성과계획서 작성 작업이 실시되다가, 2006년부터는 전 부처를 대상으로 확대되었다. 이렇듯 성과계획서 작성 작업은 2003년부터 단계적으로 범위를 확대하면서 이루어졌으나, 2009년까지는 성과보고서 작성 작업이 이루어지지 않았다. 이러한 결과가 초래된 이유 중의 하나는, 성과지표 중심의 모니터링제도를 운영하여 왔으나, 예산당국의 입장에서 특별한 활용 방안을 수립하지 못한 데에 있다. 그러나 2006년 「국가재정법」이 제정되어 시행됨에 따라 성과계획서와 보고서의 제출 의무가 법제화되고 2010년부터는 2009년도 재정사업의 성과에 대해 보고서를 제출하고 있다.

2) 재정사업 자율평가

성과목표관리제도는 각 사업의 결과의 목표치와 그 결과만은 파악하고 있으므로 사업에 대한 모니터링 수준의 평가방법이다. 이러한 모니터링

II. 적극적 노동시장정책과 평가방법 현황 39

방식에 비해 사업에 관한 정보를 조금 더 활용하여 평가하는 방식이 리뷰 방식이다. 리뷰방식은 예산당국의 관점에서 중요하다고 판단되는 기준과 그에 부합하는 판단 기준을 제시하고, 사업부처에 해당 자료와 증거를 제시할 것을 요구하는 과정을 말한다. 우리나라에서는 ‘재정사업자율평가제도’가 이에 해당하는 과정으로서 <표 II-7>과 같은 평가 기준을 제시하고 있다.

<표 II-7> 2012년도 재정사업 자율평가 평가지표

| 구분(점수) | | 평가지표 |
|---------------|--------------|--|
| 계획 (20) | 사업계획 (10) | 1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가? 1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가? |
| | 성과계획 (10) | 2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가? 2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가? |
| 관리 (30) | | 3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가? 3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가? 3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가? 3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가? |
| 성과/환류 (50) | | 4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가? 4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가? 4-3. 평가결과 및 외부 지적사항을 사업구조 개선에 환류하였는가? |

리뷰방식은 기본적으로는 새로운 성과정보를 생산해내는 측면보다는 기존에 존재하는 성과정보를 체계적으로 수집하여 분석하는 과정이라고 볼 수 있다. 물론 기존에 재정사업에 관한 성과지표나 목표치가 설정되어 있지 않고, 사업평가가 주기적으로 수행되고 있지 않다면, 리뷰방식의 성과정보 생산 과정을 위해 별도로 이러한 정보들을 새롭게 생산해야 하므

로, 리뷰 과정에서 새로운 성과정보가 생산되는 측면이 있을 수 있다.

리뷰방식은 성과지표 중심의 모니터링과 심층평가를 목적으로 하는 사업평가 사이에 위치한 성과정보 생산 과정이라고 볼 수 있다. 사업의 계획, 성과계획, 집행 및 결과에 대해 포괄적인 정보를 수집하여 분석한다는 점에서 성과지표에 의한 모니터링보다는 더욱 많은 성과정보를 생산하는 것이다. 그러나 리뷰 과정 자체가 새로운 데이터를 수집하여 분석하는 과정은 아니므로, 사업평가보다는 간단한 성과정보 수집 및 분석과정이라고 볼 수 있다.

리뷰방식이 생겨난 배경은, 기존의 모니터링방식이 조직 외부인인 예산당국의 입장에서 의사결정 과정에 활용하기는 어렵고, 반면에 사업평가방식은 소요 비용이 높고 포괄범위에 있어서 제한적이라는 단점 때문에 실용적이지 않다는 문제의식이 깔려 있다. 이러한 체크 리스트에 의해 사업의 우선순위를 판단하고자 하는 시도는 민간의 경영기법의 하나로 활용되고 있으며, 우리나라의 재정사업자율평가는 미국의 예산당국인 OMB(Office of Management and Budget)가 개발한 PART(Program Assessment Rating Tool)를 벤치마킹하여 도입한 것이다.

재정사업자율평가제도는 각 부처의 단위사업을 주기적(3년)으로 체계적인 점검을 하여 각 사업의 등급을 결정함으로써, 단위사업의 우선순위를 정하는 역할을 한다. 사업 수행부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 재정부가 확인 점검한 결과를 재정운용에 활용하는 제도이다. 근거는 「국가재정법」 제8조 제6항 및 동법 시행령 제3조에 주어져 있다. 평가지표로는 전체 사업 과정을 계획, 사업운영, 성과 및 환류의 3단계로 크게 나누고 각 단계별은 다시 3~4개의 문항으로 구성된다.¹²⁾ 평가 결과는 평가지표별 점수를 종합하여 사업별로 5단계(매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡)로 등급화된다. 원칙적으로는 미흡 이하의 등급을 받은 사업은 최소한 10%의 예산 삭감을 고려해야 하지만, 평가 결과는 사업의 특성 및

12) 각 문항의 구체적 형태는 <표 II-7>에 제시된 바와 같다. <표 II-7>은 2012년의 평가항목인데, 구체적인 평가항목 수 및 비중은 연도에 따라 약간 차이가 있다.

평가지표별 특성을 종합적으로 고려하여 예산에 반영되고 있다.¹³⁾

3) 심층평가

재정사업심층평가제도는 쟁점이 되는 소수의 재정사업 또는 사업군을 대상에 사업평가방법론(program evaluation)을 적용하여, 사업의 효과성과 운영의 적정성을 평가하는 제도이다. 사업평가는 사업이 원래 의도한 목적에 기여한 바를 평가하는 사업의 효과성 평가 부분과 사업 운영의 적정성을 평가하는 부분으로 나누어 질 수 있다. 사업의 효과성 평가에 있어서 가장 핵심적인 부분은 사업이 원래 의도한 결과에 기여한 부분을 추정해 내는 것이다. 다시 말해 사업이 있음으로 인해 결과가 달라졌는지를 밝히는 부분과 결과가 달라졌다면 해당 사업이 기여한 크기는 얼마인지를 밝히는 것이다.

사업의 영향력·효과성 등은 사업의 실시로 인해 영향을 받은 집단(처리 집단, treatment group)의 결과와 사업의 대상이 아닌 집단(통제집단, control group)의 결과를 서로 비교하여 차이를 측정함으로써 파악한다. 이때 처리집단과 통제집단을 어떻게 설정할 것인가에 따라 무작위통제실험(randomized controlled trial), 직접통제실험모형(direct controlled trial), 준실험모형(quasi-experimental), 비실험직접분석(non-experimental direct analysis), 비실험간접분석(non-experimental indirect analysis) 등의 평가방법론이 존재한다.

무작위통제실험은 사업의 실시로 인해 영향을 받는 처리집단(treatment group)과 통제집단(control group) 사이에는 사업의 개입 유무를 제외하면 모든 면에서 완전히 동일한 집단이라는 것을 전제로 하고 있다. 따라서 무작위통제실험은 사업의 효과를 파악하기 위한 가장 이상

13) 재정사업자율평가가 예산배분의 효율성·합리성 달성이라는 소기의 목적을 달성하고 있는가에 관한 실증분석 결과(방문규(2008), 박노옥 외(2008), 박노옥·원종학(2012))에 의하면 재정사업자율평가는 예산의 효율성 제고에 기여하고 있으며, 이러한 경향은 최근 들어 더욱 현저하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

적인 방법론이라고 할 수 있으나, 무작위통제실험의 전제조건을 충족하는 집단을 구하기가 어렵다는 단점이 있다.

직접통제실험모형(direct controlled trial)은 평가결과에 영향을 줄 수 있는 불확실성을 없애기 위해 결과에 영향을 줄 수 있는 요소들을 직접 통제할 수 있는 경우에 활용되는 분석모형이다. 따라서 자연과학 관련 사업의 성과를 평가하는 데 주로 이용되는 방법이다. 직접통제실험의 예로서는 신무기 개발사업이나 위성 개발사업 등을 들 수 있다.

준실험모형(quasi-experimental)은 무작위통제실험과 마찬가지로 처리 집단과 통제집단과의 차이를 평가하지만, 차이점은 통제집단을 무작위로 설정하는 것이 아니라 개입집단과 최대한 유한집단을 통제집단으로 선정하여 비교를 하는 방법이다. 이러한 이유로 준실험모형은 흔히 '비교집단 연구(comparison group studies)'라고도 한다.

비실험직접분석(non-experimental direct analysis)은 비교대상 없이 사업이 개입된 집단만을 분석하는 방식이다. 따라서 논리적 엄밀성이 떨어지고 사업의 효과를 측정하기 위해 사용될 경우 잘못된 결론에 이르기 쉬우므로 제한된 상황에서 적용되어야 한다. 비실험직접분석의 대표적 예로는 패널 데이터를 사용한 연구를 들 수 있다.

비실험간접분석(non-experimental indirect analysis)은 계량적인 평가로 의미 있는 결론을 도출할 수 없는 경우, 전문가 의견 청취와 같은 정성적인 평가로 사업의 성과를 평가하는 방법이다. 예컨대, 기초과학연구사업과 같이 사업의 결과가 단기적으로는 미미하고 오랜 시간 후에 현저하게 나타나기 때문에 정량적인 평가보다는 독립된 전문가에 의한 검토가 가장 적절한 평가의 형태가 될 수 있다.

우리나라에서는 '재정사업심층평가제도'를 통하여, 예산당국이 매년 10여 개의 사업을 선정하여 사업의 효과성과 운영의 적정성에 대한 평가를 시행하고 있다. 사업평가방식은 외국의 경우는 사업부처가 자체의 평가조직 또는 외부 전문기관이나 전문가를 활용하여 적용하는 경우가 많다. 우리나라 중앙정부에서도 예산당국에서 사업부처가 자율적으로 주기적인 사업평가를 시행할 것을 제도적으로 권장하고 있다. 그러나 이와 별개로

예산당국이 재정사업자율평가에 의한 평가 결과와 외부(국회, 감사원, 시민단체 등)의 지적, 전문가/전문기관 의견 수렴 등을 통하여 평가대상 사업을 선정하여 평가하고 있다. 이러한 제도의 실효성을 평가하기 위해서는, 실제 이러한 평가가 예산편성이나 정책 수립에 반영될 정도로 의미 있는 결론을 도출하였는지와 더불어 그 결과가 실제 의사결정 과정에 반영되었는지에 대한 점검이 필요할 것이다.

사업평가의 장점은 보다 객관적이고 과학적인 방식으로 사업의 성과에 대한 정보를 도출할 수 있다는 것이다. 반면에 단점은 사업평가에 시간과 비용이 많이 소모되고, 사업평가방식으로 포괄할 수 있는 사업의 범위가 지극히 제한적이라는 것이다. 그러므로 사업평가방식을 활용해서 정부의 예산사업을 포괄적으로 평가하고 구조조정을 실행하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 쟁점이 있는 사업이나 정책에 대해서는 선별적으로 사업평가를 실시하고, 주요 사업에 대해서는 주기적으로 사업평가를 자체적으로 실시하는 문화를 정착시키는 것은 의미 있는 일이다. 특히 사업평가 문화가 정착이 되면, 사업의 성과를 평가하기 위해 필요한 정보를 상시적으로 관리해 나가는 일이 이루어질 것으로 기대된다.

4) 재정성과관리제도의 평가방법론

우리나라 재정사업에 대한 성과관리는 모니터링 수준의 '성과목표관리제도', 리뷰 수준의 '재정사업자율평가', 그리고 사업평가 수준의 '재정사업심층평가'가 있음을 살펴보았다. 이 가운데 성과목표관리제도와 재정사업자율평가는 사업의 효과를 사업의 목표치로 사업이 시작되기 이전에 제시한 '지표'로 평가하고 있으므로, 평가의 중심에 '지표'가 있다.

성과목표관리제도 및 재정사업자율평가의 경우 사업의 성과를 나타내는 지표로서 사업의 최종목표를 나타내는 '결과지표'(outcome index)를 사용할 것을 강력하게 권고하고 있다. 또한, 성과를 나타내는 결과지표와 더불어 성과의 수준을 결정하는 '목표치'가 평가의 중요한 부분을 차지하고 있다.

그런데, 성과지표와 목표치 자체는 일종의 신호등과 같은 역할을 한다고 볼 수 있다. 물론 성과지표가 목표치가 사업 자체의 성과를 반영한다면 그 자체를 활용하여 의사결정 과정에 반영될 수 있겠지만, 통상적으로 성과지표는 추가적인 정보 수집을 위한 출발점 역할을 수행한다. 즉 대기오염이 심해졌다는 성과지표에 의한 정보가 있다면, 의사결정을 위해서는 대기오염 악화의 원인을 파악해야 한다. 즉, 해당 원인에 따라 의사결정 내용이 달라질 수 있는 것이다. 특히 성과지표로 결과지표를 활용할 경우, 더욱 추가적인 정보에 근거한 해석이 중요하다. 왜냐하면, 결과지표에는 대부분의 경우 외부요인이 작용하기 때문에 지표만을 활용하여 기계적으로 의사결정에 활용하는 것이 어렵다.

그러므로 모니터링 수준의 정보를 의사결정에 활용하기 위해서는 평가자의 전문성이 요구될 뿐 아니라, 사업 담당자의 전문성과 더불어 평가자 및 의사결정자와의 원활한 의사소통이 필요하다. 사업 담당자는 자신이 책임지고 있는 사업에 대해 잘 이해하고 있어야 하며, 평가자나 의사결정자는 해당 사업에 대한 이해와 더불어, 사업 담당자와의 원활한 의사소통에 근거한 정보 수집 및 해석 능력이 필요하다. 근본적으로 예산당국과 사업부처의 사업담당자와는 정보의 비대칭성이 존재하며, 평가 결과가 예산편성에 반영될 경우, 사업부처의 사업담당자는 보수적이고 방어적으로 정보를 공개하고 의사소통을 하게 된다. 그러므로 성과지표와 목표치라는 정보만으로는, 예산당국이 예산편성 과정에 성과정보를 활용하기가 용이하지 않다. 이러한 이유 때문에 재정성과목표관리제도에서 생산된 정보를 예산당국에서 어떻게 활용할지가 어려운 과제이다.

한편, 사업평가방식인 '재정사업심층평가'의 경우 2010년부터 이전의 개별 사업을 대상으로 하던 평가방식에서 유사한 사업을 하나의 사업군으로 묶어 사업군별 분석을 하는 방식으로 바뀌었다. 개별 사업을 대상으로 하는 평가의 경우 개별 사업에 대한 효과성을 분석할 수는 있지만 유사한 사업이 여러 부처에 걸쳐 나뉘어 있는 경우 개별 사업만으로는 전체의 효과성을 파악할 수 없으므로, 유사한 사업을 동시에 평가하는 것이 합리적인 의사결정에는 더욱 유용할 것이라는 것이 사업군으로 묶어 분석하게

된 배경의 하나이다.

개별 사업에 대한 분석에서 사업군 분석으로 변화함에 따라 평가방법에도 변화가 보이고 있다. 개별 사업에 관한 분석일 때는 각 사업의 특성을 고려한 분석방법이 사용되었으나, 사업군에 대한 평가로 평가방식이 변함에 따라 개별적 특성을 고려한 정량적 모델에 의한 분석보다는 전문가 및 사업 참여자를 대상으로 한 AHP, FGI, 실태조사, 현장방문 등과 같은 정성적 방법론이 주로 사용되고 있다. 이는 주어진 시간 내에 많은 사업을 비교 평가하여야 하므로 이전과 같이 개별 사업 하나하나를 엄밀한 평가방법에 의해 효과성을 분석하기가 현실적으로 불가능해졌기 때문으로 보인다.

결국 사업평가방식을 지향한 심층평가가 사업군을 대상으로 평가를 하게 됨에 따라 리뷰방식인 재정사업자율평가의 평가방식보다는 면밀하고 정성적인 부분을 감안하기는 하나 지표 위주의 평가방식으로 변하고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 심층평가의 경우 데이터 확보의 어려움이 사업의 엄밀한 효과성 분석에 큰 걸림돌이 되고 있음을 지적하고자 한다. 심층적인 평가를 위해서는 사업의 전후로 한 처리집단과 통제집단의 사업 결과에 관한 정보가 이용 가능해야 하나 대부분의 경우 통제집단에 대한 정보를 수집하고 있지 않아 분석이 난관에 봉착하는 경우가 많다. 일정규모 이상의 예산이 투입되는 경우 사업의 성과에 대한 평가를 염두에 두고 사업 자체에 대한 데이터뿐 아니라 통제집단에 대한 데이터도 동시에 수집하는 시스템 구축이 필요하다.

3. 적극적 노동시장정책 평가에 관한 선행연구

가. 우리나라

정책효과를 평가하는 방법은 매우 다양하나 크게 거시적 분석과 미시적 분석으로 양분할 수 있다. 전자는 특정 정책이 경제 전반에 미치는 효

과를 분석하는 것이고, 후자는 정책의 수혜대상이 되는 개인(또는 집단)에 국한하여 프로그램 참가 전후의 노동시장 성과를 분석하는 것이다.

국내에서 거시적 분석을 통해 적극적 노동시장정책의 실업 감소(또는 고용 증가)효과에 대해 분석한 연구는 별로 많지 않다. 강철희 외(2001)는 OECD 8개국의 1986~1992년 자료를 이용하여 결합회귀분석을 통해 적극적 노동시장정책이 실업률 감소에 영향을 미친다는 결론을 도출하였다. 적극적 노동시장정책을 구성하는 세부 프로그램별로 보면 구직서비스는 실업률이 감소하도록, 고용보조는 실업률이 증가하도록, 직업훈련은 유의하지는 않지만 실업률이 감소하도록 영향을 미치며, 실업급여 수혜액 변화와 적극적 노동시장정책 지출 변화 사이의 상호작용은 실업률이 감소하는 방향으로 영향을 주는 것으로 분석하고 있다.

채구묵(2011)은 이와 유사한 형태의 거시적 분석을 시도하였는데, OECD 18개국의 8년간(2000~2007년) 패널자료를 이용한 결합회귀분석을 통해 적극적 노동시장정책이 실업률 감소에 영향을 준다고 주장하였다. 아울러 세부 프로그램 가운데 직업훈련은 실업률에 부정적으로 영향을 미치며 구직서비스와 고용보조는 부분적으로 실업률에 부정적으로 영향을 미친다는 연구 결과를 제시하고 있다.

한편 미시적 분석을 통한 정책효과에 대한 실증분석은 거시적 분석과 달리 그동안 정부와 학계에서 상당히 활발한 연구가 이루어왔다. 제Ⅲ장 이후에서 자세히 설명하겠지만 미시적 분석의 경우 선택편의(selection bias) 문제를 해결하는 방식에 따라, 그리고 사회과학적 실험을 통해 평가하는 방법과 계량경제학적 가정에 따라 실험적 방법과 비실험적 방법으로 나뉜다.

적극적 노동시장정책의 효과를 가장 정확하게 분석할 수 있는 방법은 한 개인(또는 집단)이 특정 프로그램에 참가함으로써 얻은 노동 시장성과와 그 동일한 개인(또는 집단)이 만약 참가하지 않았더라면 나타났을 노동시장 성과를 비교하여 양자 간의 격차를 파악하는 것이다. 이때 분석의 대상이 되는 노동시장 성과는 실직기간(재취업 소요기간), 고용, 재취업 시 임금 변화, 재취업 직장에서의 지속적인 고용 등등의 측면에서 평가

된다.¹⁴⁾

그러나 현실에서는 어떤 특정인(집단)이 프로그램 참여하면서 동시에 참여하지 않는다는 두 개의 다른 상황을 모두 경험할 수는 없다. 즉, 프로그램 참가자가 만약 참여하지 않았더라면 나타났을 가상적인 성과는 실제 관측이 불가능하므로 프로그램에 참여하지 않은 다른 사람의 노동시장 성과로 대리하여 분석을 실시할 수밖에 없다. 이때 참여하지 않은 다른 사람(집단)과 참여한 사람 사이(집단)에 사업 참여에 관해 특성에 차이가 없다고 한다면 분석상 큰 문제가 발생하지 않으나, 이들 사이에 예를 들면 성취동기 등과 같이 분석 시 고려되지 않은 체계적인 차이가 존재할 경우 각각의 개인 또는 집단이 도출한 성과가 사업의 효과를 비교하기 위한 적절한 성과로 간주할 수 없는 선택편의 문제가 발생하게 된다.

이 문제를 해결하기 위해 많은 연구들이 채택하고 있는 방법론은 앞서 언급한 것처럼 크게 두 가지다. 하나는 실험적 방법이고 다른 하나는 비실험적 방법(또는 준실험적 방법)이다. 전자는 선택편의 문제를 가장 효과적으로 해결할 수 있는 방안으로 인정받고 있다. 실험적 방법에 따르면 프로그램에 참여할 자격을 갖춘 신청자들을 모집한 후 실제 참가제의를 받는 처치집단(treatment group)과 그렇지 않은 통제집단(control group)으로 무작위 할당을 실시해 이들 두 집단의 평균적 실험 결과의 차이를 계산함으로써 프로그램의 성과를 추정하게 된다. 실험적 방법은 정책 시행을 통해 구현된 진정한 효과를 간단하고도 이해하기 쉬운 평균차를 활용해 비교적 정확하게 구할 수 있다는 장점을 지닌 반면, 근본적으로 정치적 또는 윤리적 측면에서 실행 자체에 곤란을 겪는 경우가 많다는 한계를 안고 있다. 그뿐 아니라 실험적 방법을 선택할 경우 막대한 비용과 더불어 장시간이 소요된다는 점 또한 이 방식의 연구를 저해하는 현실적인 제약 조건으로 작용하고 있다.

이러한 이유들로 인해 실험적 방법은 가장 과학적인 방법이라 할 수 있음에도 불구하고 노동시장 관련 각종 대책을 평가함에 있어서 활용도가

14) 전병유 외, 『고용없는 성장에 대한 대응전략 연구』, 한국노동연구원, 2005.

그리 높은 편이 아니다. 특히 우리나라의 경우 여타 선진국과 달리 적극적 노동시장정책의 중요성이 인식되기 시작한 시기는 IMF 외환위기 이후 대량실업으로 완전고용 상태가 깨진 다음부터로 그 역사가 일천한 데다 각 프로그램별로 정책효과를 비교·분석하기 위한 평가인프라의 구축보다는 당장 시급한 실업 해소에 방점이 찍혀 있어 아직까지 실험적 방법을 적용한 사례는 거의 보고되지 않고 있다. <표 II-8>은 그간 국내에서 이루어진 관련 연구들을 분석에 사용한 자료 및 기법, 분석을 통해 도출된 주요 연구결과 및 한계를 중심으로 정리한 것이다.

선행연구 결과를 간략히 살펴보면, 김안국 외(2004)에서 강순희 외(2000), Krivet(2002) 등의 연구가 약실험적 방법을 사용한 것으로 분류하고 있으며 전병유 외(2005)에서는 미국과 캐나다가 실업급여 및 사회부조 수급자의 재취업 촉진을 위해 1980년대 이후 실시했던 다양한 현장실험의 효과를 소개하고 있을 뿐이다. 전병유 외(2005)는 고용보조금 등의 재정적 유인과 함께 구직활동지원, 훈련 등을 패키지로 제공하는 포괄적 방식의 프로그램이 실업자나 복지 수혜자의 재취업과 재취업 직장에서의 안정적 고용에 효과적이라는 OECD(2003)의 실험적 연구 결과도 제시하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 실험적 방법은 선택편의 문제를 해소할 수 있는 가장 이상적인 방법이나 사실상 적용하기가 쉽지 않으므로 많은 연구자들이 그 대안으로 선택하는 것이 준실험적 방법이다. 즉, 선택편의를 완전하게 제거할 수는 없지만 가능한 한 줄이고자 실제 프로그램 참여자로 구성된 처치집단과 최대한 유사한 특성을 가진 통제집단을 설정한 후 다양한 계량경제학적 분석을 동원하여 이들 두 집단 간의 차이를 최소화하면서 프로그램의 성과를 측정하는 것이다. 이는 무작위 할당 방식의 실험이 용인되지 않는 상황에서 사후적으로 정책효과를 평가하기 위하여 선택할 수 있는 현실적인 대안인 동시에 실험적 방법에 비해 적은 비용으로 신속하게 평가를 할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 하지만 성향점수 매칭(P propensity Score Matching), 이중차분(Double Difference), 도구변수(Instrumental Variable) 등을 이용하여 통제집단을 설정하는 방식과 선

택한 모형 및 가정에 따라 추정 결과가 상당히 다르게 나타날 수 있다는 단점도 갖고 있다.¹⁵⁾

준실험적 방법에 의해 적극적 노동시장정책이 한 개인(또는 집단)의 노동시장 성과에 미친 영향을 평가한 국내 선행연구들을 보면, 통제집단을 설정하기 위해 성향점수 매칭법이 가장 많이 이용되며 계량경제학적 분석기법 중 활용 빈도가 제일 높은 것은 회귀분석으로 나타난다. 한편 정책유형별로 나누어 보면 직업훈련 프로그램에 대한 연구가 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

이상에서 살펴본 실험적 또는 준실험적 방법보다 통제집단을 설정하지 않은 채 정책 수혜자를 대상으로 하는 설문조사나 정책담당자 및 관련 분야의 전문가에 대한 심층면접 등에 기초하여 간단한 질문에 대한 응답비율로 개개의 프로그램 효과를 분석한 연구가 더 많은 것이 우리나라 정책 평가의 현 주소다. 이는 이미 많은 연구자들이 지적한 바와 같이 자료상의 제약으로부터 기인하는 바가 크다. 연구의 한계를 결정짓는 자료 부족 문제를 원천적으로 해소하기 위해서는 특정 정책을 수립하는 단계에서부터 그 집행 과정의 일부분으로 성과평가를 기획하고 이를 통해 도출된 결과에 따라 정책의 현행 유지 또는 확대나 폐지 등이 판단될 수 있도록 시스템적인 변화가 이루어져야 한다. 이는 정책이 시행되기 전부터 평가에 필수적이라 판단되는 참가자의 특성 등 여러 관련 자료들의 수집을 촉진하고 시행 후에는 집행 과정에서 파악되는 실적 자료와 함께 사후적인 성과에 대한 자료까지 방대한 양의 자료 구축을 가능케 한다. 이를 통해 양질의 자료가 충분히 확보될 수만 있다면 향후 한층 더 정교한 평가를 정책적 시사점으로 제시할 수 있게 될 것으로 본다.

15) 성향점수 매칭, 이중차분, 도구변수법 등에 대해서는 제Ⅲ장을 참조하기 바람

〈표 II-8〉 적극적 노동시장정책의 효과를 분석한 선행연구

| 연구자 | 분석대상 | 분석자료 | 분석방법 | 주요 분석 결과 및 한계 |
|-------------------|----------------|-----------------------------------|---------------------|---|
| 이병희(2000) | 실업자 훈련 | 실업자재취직훈련DB /고용보험피보험자격 상실자DB | 비교집단 구성 후 헤저드 모형 | <ul style="list-style-type: none"> - 훈련을 받지 않은 실업자들로 비교집단을 구성하여 훈련을 받은 실업자들과 함께 추적조사함으로써 훈련을 받지 않았을 경우의 가상적 성과 대비 훈련의 성과를 추정할 최초의 실증연구 - 훈련 참가는 재취업 확률에 양(+)의 영향을 미치지만 훈련 내용은 재취업 확률에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타남 - 표본선택편의 문제를 해결하지 못한 것을 연구의 한계로 지적 - 훈련생의 특성을 고려한 맞춤형 직업훈련 필요 <ul style="list-style-type: none"> · 직업훈련의 수혜가 저연령/고학력/사무직에 편중되어 있어 수혜대상 의 계층화를 보이고 있음 · 훈련기간에 있어 장기실업자/중고령층/저학력자 등 근로취약계층의 훈련기간이 오히려 짧은 편 - 직업훈련에도 불구하고 재취업률이 11.1%로 낮고 이직률도 높음. 재취업자의 71.3%가 임금 수준이 하락하였고 53.4%만이 정규직으로 취업하는 등 취업의 질적 수준도 만족스럽지 않음 - 자료의 전산화 미비로 인한 연구의 어려움 및 성과측정을 위한 다양한 지표 개발이 필요함을 지적 |
| 강순희외(2000) | 실업자 훈련 | 고용보험DB | 약실험적 방법 | |
| KRIVET(2002) | 실업자 훈련 | 실업자재취직훈련DB (1999~2001) | 약실험적 방법 | <ul style="list-style-type: none"> - 여성의 훈련 참가는 늘었지만 취업률은 남성이 높게 나타남 - 청년층의 훈련수요율이 하락했으나 중장년층에 비해 취업률이 높게 나타남 - 훈련수요율과 훈련성과 간에 음(-)의 관계 존재 |
| 이명재·이상준 (2003) | 여성 직업훈련 | 중앙고용정보원 자료 (1999~2000) | 헤저드 모형 설명변수 매칭 | <ul style="list-style-type: none"> - 한국 여성의 직업훈련 효과를 훈련 대신 실업급여를 받는 여성과 비교하여 평가 - 직업훈련이 여성들의 실업기간을 증가시키고 있음 |
| 남재량(2004) | 취약계층 고용촉진훈련 | HRD-Net/ 고용보험DB | 헤저드 모형 | <ul style="list-style-type: none"> - 취약계층 대상의 고용촉진훈련은 취업가능성을 높이나 여타 훈련에 비해 재취업 성과는 매우 미약 - 고용촉진훈련자와 실업자재취직훈련자를 비교했다는 점을 연구의 한계로 지적 |

〈표 II-8〉의 계속

| 연구자 | 분석대상 | 분석자료 | 분석방법 | 주요 분석 결과 및 한계 |
|-------------|-----------------------|--------------------------------------|--------------------------------|---|
| 김주섭 외(2001) | 청년층 훈련 | 산업인력공단 산하 직업전문학교 졸업생(1998~2000) 설문조사 | 비용편익분석 | - 추적조사 결과, 직업전문학교 졸업생의 임금 수준은 고등학교 졸업자에 비해 현저하게 높지는 않았지만 취업률에 있어서는 유의하게 높은 것으로 나타남. 투자수익률도 에 있어서는 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타남 - 자료 부족으로 실증분석시 어려움 지적 |
| 김우영(2002) | 청년층 직업훈련 | 2001년 청년패널 | 프로빗 모형 다항로짓 모형 | - 취업과 임금이 영향을 주는 요인으로 우리사회에서는 아직도 학력이 가장 중요 - 자격증 소지는 취업 확률을 높이나 임금상승 효과는 없고, 훈련 경험은 취업과 임금 모두에 영향을 미치지 못하며, 아르바이트 경험은 취업 확률을 오히려 낮추면서 임금상승 효과는 없는 것으로 분석 - 자료 부족으로 다양한 연구결과를 갖기 어렵다는 점을 지적 |
| 이상은(2005) | 청년층 직업훈련 | 청년패널(YP2001) 1~2차년도 | 고정효과모형 이원고정효과모형 신형화물모형 | - 대학재학 이상의 학력을 가진 청년들과 20~24세에 해당하는 청년들 사이에서는 직업훈련의 취업 증진 효과가 발견되었고 고졸자들에게서는 이러한 효과가 발견되지 않음 - 청년들에 대한 직업훈련이 근로소득에 통계적으로 유의한 영향을 보이지 않음 |
| 김승균(2007) | 대학 미진학 청년층의 재학 중 직업훈련 | 한국노동패널 3차년도 청년층 부가조사 | Heckman의 표본선택편의모형 이항로짓모형 | - 재학 중 직업훈련을 경험한 사람이 그렇지 않은 사람보다 더 임금 수준이 높은 것으로 나타남 · 회귀식에 따라 12~17%에 달하는 상당한 임금상승 효과 존재 - 직업훈련 경험 여부가 취업에 미치는 효과는 통계적으로 유의성은 높지 않으나 조사시점에서 취업상태에 있을 확률에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석됨 |
| 최영섭(2007) | 청년층 직업훈련 | 청년패널(YP2001) 2~6차년도 | OLS분석 다항로짓분석 고정/임의효과 모형 | - 자격 및 훈련은 최소한 청년층의 경우 노동시장 성과가 기대만큼 크지 못한 · 훈련 경험이 첫 일자리의 종사상 지위나 취업한 사업체의 규모 결정에 별다른 영향을 미치지 않음 · 임금이 크게 유의한 영향을 미치지 못함 · 주관적으로 평가한 숙련 정도와 학력 정도에는 긍정적인 영향을 미침 |

〈표 II-8〉의 계속

| 연구자 | 분석대상 | 분석자료 | 분석방법 | 주요 분석 결과 및 한계 |
|------------|-------------|--|--|---|
| 전주용외(2012) | 청년층 직업훈련 | 청년패널(YP2007) 1~4차년도 | 다항 로짓분석 OLS 회귀분석 임의효과 프로빗 분석 패널분석 (고정/임의효과모형) | <ul style="list-style-type: none"> - 현재 청년층에 대한 직업훈련은 기대만큼 긍정적인 노동시장 성과를 보이지 못하고 있음 · 2007년 미취업 상태에서 직업훈련에 참가한 청년 중 2010년 현재 취업자인 경우는 59%로 직업훈련의 취업효과는 기대에 못 미치며, 첫 일자리의 정규직 취업 가능성을 높이는 데도 기여하지 못함 · 그러나 직업훈련 이수 후 훈련 후 취업한 사업체가 100인 이상일 가능성에는 긍정적인 효과를 미치며 첫 일자리에에서의 임금도 16.8% 더 높이는 것으로 나타남 · 직업훈련이 청년들이 주관적으로 판단한 현재 일자리의 적합도에 미치는 영향은 대체로 부정적 · 패널분석 결과, 첫 일자리에에서의 직업훈련 임금효과가 현재 일자리에서는 없는 것으로 나타남 <ul style="list-style-type: none"> - 청년층의 직업훈련 참여 자체가 미흡하여 표본수의 제약이 크고 선택편의 문제를 제대로 통제하지 못하는 등 분석방법상 개선되어야 할 부분들이 존재 |
| 유길상외(2005) | 조기취업수당 | 실업급여 수급자 중 조기취업수당 수급자/비수급자 추적조사 | 프로빗모형 분석 | <ul style="list-style-type: none"> - 조기취업수당의 지급여부와 조기취업수당 제도의 인지 여부가 수급자의 취업률을 높임 · 31.1일의 구직급여 평균 수급기간을 단축시키는 효과가 있으며, 실업기간 단축효과를 고려하면 실업급여 제정 질감에 기여함 - 선택편의를 고려하면 조기취업수당은 취업 후 소득에 영향을 미치지 않은 것으로 나타남 - 조기취업수당 수급자의 직장만족도가 그렇지 않은 경우보다 더 높게 나타남 |

〈표 II-8〉의 계속

| 연구자 | 분석대상 | 분석자료 | 분석방법 | 주요 분석 결과 및 한계 |
|------------|---------------|----------|-------------------|--|
| 금재호외(2003) | 취약계층 채용장려금 | 고용보합DB | 로지모형 분석 OLS 분석 | <ul style="list-style-type: none"> - 고령자고용촉진/여성재고용 장려금 <ul style="list-style-type: none"> · 수급자가 비수급자보다 재취업 소요기간이 짧고 직장 이직 가능성이 낮은 것으로 나타난 · 고령자신규/여성가장 고용촉진장려금 수급자는 그렇지 않은 경우보다 취업 후 급여가 낮은 경향이 있으나 다른 변수를 통제하면 유의성이 없음 - 장기실업자고용촉진장려금 <ul style="list-style-type: none"> · 수급자의 경우 재취업 소요기간이 줄어들 가능성이 높고, 재취업시 임금 수준이 낮아지나, 취업 후 이직가능성은 수급자나 비수급자나 차이가 없음 - 재고용장려금 <ul style="list-style-type: none"> · 재고용장려금 수급여부와 재취업 소요기간 사이에는 통계적 상관관계가 약함 · 재고용장려금이 현 직장의 임금을 하락시키는 부정적인 영향을 미치나, 수급자의 이직가능성은 비수급자보다 낮음 |
| 유길상외(2003) | 취업알선 | 이직자 추적조사 | | <ul style="list-style-type: none"> - 취업알선을 받은 실직자와 그렇지 않은 실직자 사이에 재취업 경험과 재취업률에 차이가 없음 |

나. 미국

1) 직업훈련정책

제2차 세계대전 이후 연방정부 수준에서 실시된 직업훈련으로서는 1962년에 인재개발훈련법(Manpower Development and Training Act: MDTA), 1973년의 종합고용훈련법(Comprehensive Employment and Training Act:CETA), 1982년의 직업훈련 파트너십 법(Job Training Partnership Act:JTPA) 등이 차례로 이전의 법률을 대신하여 실시되는 형태로 시행되었다. 현재 시행되고 있는 법률은 2000년부터 시작된 노동력투자법 (Workforce Investment Act:WIA)이다

〈표 II-9〉 미국 연방정부 레벨의 직업훈련정책

| 정책명 | 대상 | 내용 | 개정점 |
|----------------|----------------------------|---|--|
| MDTA (1962) | 불리한 입장에 있는 자 (주로 저소득층) | <ul style="list-style-type: none"> · 교실형 훈련 · 민간기업에 OJT 위탁 · 민간직업훈련기관에 알선 | |
| CETA (1973) | 불리한 입장에 있는 자 저소득자 · 실업자 | <ul style="list-style-type: none"> · 교실형 훈련 · 민간기업에 OJT 위탁 · 민간직업훈련기관에 알선 · 공공센터에서 단기 취업 경험 | <ul style="list-style-type: none"> · 지방정부에 권한 이양 · 훈련 대상자에 대해 패널 데이터 구축 |
| JTPA (1982) | 불리한 입장에 있는 자 비자발적 실업자 | <ul style="list-style-type: none"> · 교실형 훈련(민간직업교육 기관, community college 등) · 민간기업에 OJT 위탁 · 구직 지원 | <ul style="list-style-type: none"> · 지방레벨의 권한 이양 강화 · 훈련대상자 1인당 지출 삭감 · 실질적 데이터 구축과 이를 이용한 훈련 시책평가의 실시 의무화 · 지역산업의 요청을 훈련 내용에 반영 |
| WIA (2000) | 성인 저소득청년층 | <ul style="list-style-type: none"> · 구직지원 · 집중적 구직지원, 포괄적 사정(직업훈련) · 훈련 (OJT, 교실형, 기초 교육) | <ul style="list-style-type: none"> · 대상자 확대 · 핵심은 구직지원, 훈련을 최후의 수단으로 한다는 것 · 지역산업과 연계 강화 · 각 훈련사업의 질 통제 강화 · 정보 공개의 철저화와 훈련 바우처방식 도입에 의한 훈련기관 간 경쟁 촉진 |

WIA 시행 이전은 비자발적 실업자나 장기 실업자, 저소득층, 복지수급자 등 경제적으로 불리한 입장에 있는 자(disadvantaged)를 대상으로, 교실형 훈련이나 민간기업에 직장내 훈련(OJT)을 위탁하는 형태가 중심이었다. 그러나 WIA에서는 ① 직업훈련 대상을 18세 이상의 모든 성인으로 확대하였으며, ② 직업훈련을 받는 것은 최종적인 수단이며 직업상담 등의 지원정책에 중점을 두고 있다는 점이 큰 특징이다. 이상의 정책을 정리하면 <표 II-9>와 같다.

2) 직업훈련정책에 대한 평가

MDTA 훈련사업의 경우 훈련 대상자의 개인적 속성은 물론이거니와 각 개인이 구체적으로 어떤 훈련을 받았는지, 훈련을 전후로 한 수입이나 취업상태의 변화는 어떠한지에 대한 정기적인 조사를 실시하지 않았다. 따라서 효과성을 측정하기 위한 모델이나 데이터는 한정적 수밖에 없었다. 또한 정책평가도 표본선택편의가 강하게 작용하였다고 간주되고 있다.

MDTA의 효과성을 분석한 대표적인 연구로는 Ashenfelter(1978)가 있다. Ashenfelter는 1964년에 MDTA의 교실형 훈련을 받은 자를 대상으로 훈련을 받은 자의 연간 수입이 증가하였는지를 분석하였다. 분석 결과 인종(백인·흑인) 및 성별에 관계없이 MDTA 훈련사업은 연간수입을 증대시키는 것으로 나타났다. Bloom(1984)는 1965~1969년의 패널데이터를 사용하여 Ashenfelter와 같은 주제로 분석을 시도하였다. 패널분석의 고정효과 모델을 사용한 추정 결과에 의하면 Ashenfelter의 결과보다 훈련의 효과가 남성·여성 모두 큰 것으로 나타났다.

1970년대를 대상으로 한 Gay and Borus(1980)의 연구에 의하면 여성의 경우는 플러스의 효과가 나타나고 있으나, 남성의 경우에는 명확하지 않은 것으로 나타났다. 마지막으로 수입 및 취업 확률에 대해 분석을 한 Cooley et al.(1979)의 연구에 의하면 단순한 분석 결과는 MDTA 훈련사업 자체는 남성의 연간 수입에 플러스, 취직 확률에도 플러스 효과를 미치며 여성의 연간 수입에 대해서는 남성에 비해 더욱 크게 영향을 미치는

것으로 나타났다. 그러나 경기순환의 영향, 훈련을 받고 나서의 시간 경과, 코호트 효과 등을 고려할 경우 앞선 결과들과 일치된 결과가 얻어지지 않음을 확인하였다. 즉, 분석방법이나 데이터에 따라 정책평가의 추정 결과는 민감하게 영향을 받으며 강건한(robust) 결과가 아니라는 것을 밝히고 있다. 이러한 결과를 바탕으로 Cooley et al.은 직업훈련의 효과를 정확히 측정하기 위해서는 실험적 데이터를 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다고 강조하고 있다.

MDTA에 대한 정책평가가 충분하지 못한 채 사업이 종료되었기 때문에, CETA 시행 직후에 미국 노동성(Department of Labor)은 정책평가를 위한 체계 구축에 많은 노력을 기울였다. 그 노력의 주된 결과가 The Continuous Longitudinal Manpower Survey(CLMS)라는 데이터의 구축이었다. CLMS를 사용하여 CETA의 효과를 분석한 대표적인 연구로는 Dickinson et al.(1986)과 Bassi(1983)가 있다.

Dickinson et al.(1986)은 CETA 훈련사업을 받음으로써 수입이 증가하는지를 분석하였다. 분석 결과, 성인남성의 연간 수입에 대해 CETA는 마이너스지 영향을 미치고 있다는 결과를 얻었다. 이 결과에 대해 저자는 훈련사업 대상자들이 훈련 후 취업은 쉽게 하지만 높은 수입을 얻는 직업에는 취업을 하지 못한다는 것을 보여주는 것이라고 설명하고 있다. 한편 성인여자의 수입에 대해서는 불명확한 추정 결과가 나타났다.

Bassi(1983)는 CETA 훈련사업 수련 후 연간 수입이 훈련 수강 전과 비교하여 증대하였는지를 분석하였다. 분석 결과 백인 여성 및 흑인 여성의 수입에 대해 CETA는 플러스 영향을 미치고 있으나, 흑인 남성의 수입에 대한 영향력은 불명확한 것으로 나타났다. 즉, CETA에 참석함으로써 여성이 남성보다 편익을 받고 있다는 결과가 얻어졌다.

이 두 연구는 모두 비실험적인 방법으로 행해졌다. 훈련 참가자에 대해서는 CLMS로부터 정보를 얻고 있으나, 비교집단은 CPS(Current Population Survey)에서 추출하여 작성하였다. 따라서 훈련 참가집단과 비교집단 사이에는 타고난 능력에 차이가 있을지도 모르기 때문에 직업훈련의 영향을 과대평가하였을 가능성을 배제할 수는 없다.

훈련 참가자에 대한 직업훈련의 효과를 측정할 것을 정한 JTPA의 규정에 따라 미국 노동성은 CETA와 마찬가지로 JTPA 시행 직후는 비실험적 정책평가체계 구축을 실시하였다. 이에 CLMS를 대신하여 The Job Training Longitudinal Survey(JTLS)가 작성되게 되었다. 그런데 JTPA 시행 후에 CETA에 대한 정책평가가 제대로 기능하지 않았다는 사실이 밝혀지면서, 1984년 말에 미국 노동성은 JTLS 기술자문위원회(Technical Advisory Panel)를 설립하였다. 기술자문위원회는 JTLS와 같은 비실험적 데이터 구축을 취소하고 실험적 데이터를 구축할 것을 노동성에 제안하였으며, 노동성은 이를 받아들였다. 그 결과 1986년에 데이터 수집이 시작된 실험적 데이터가 The National JTPA Study이다.

Anderson et al.(1993)은 훈련 수료 후의 취업 확률에 대해 JTPA가 플러스 영향을 미치는지를 분석한 연구지만, 실험적 데이터를 사용한 분석은 아니었다. 분석에 사용한 데이터는 테네시주(州)의 JTPA청(JTPA agency)이 집계한 데이터를, 비교그룹으로는 CPS에서 작성한 데이터를 사용하였다. 표본선택편의의 영향을 배제하기 위해 Bivariate Probit 모델을 사용하였다. 분석 결과를 보면, JTPA 훈련사업은 여성, 아동부양세대 보조(AFDC) 또는 추가보증소득(Supplement Security Income) 수급자, 도시부 거주자, 고령자의 취업 확률을 높이는 효과가 있는 것으로 나타났다. 한편, 흑인 취업 확률에 대한 영향은 통계적으로 유의한 결과가 얻어지지 않았다.

Bloom et al.(1997)은 실험적 데이터인 The National JTPA Study를 사용하여 JTPA가 연간 수입에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과에 의하면 훈련사업에는 성인여성 및 성인 남성의 연간 수입을 증대시키는 효과가, 청년층 남성과 체포된 경험이 있는 자에 대해서는 연간 수입을 줄이는 효과가 있었다. 또한 청년층 여성과 남성에서 체포된 경험이 없는 사람의 연간 수입에 대한 영향은 불명확한 것으로 나타났다. 즉, JTPA에 대한 훈련사업은 성인에 대해서는 플러스 영향을 주고 있으나 청년층에 대해서는 마이너스 영향 또는 효과가 없다는 추정 결과가 얻어지고 있는 것이다.

〈표 II-10〉 미국의 직업훈련정책 효과분석

| 연구자 | 정책 | 분석기법 | 평가대상 | 결과 |
|-------------------------|------|------|---------------------------------------|---|
| Ashenfelter (1978) | MDTA | 비실험적 | 1962~1969년 수입의 증가분: 훈련 후 수입이 증가하였는가? | 백인 남성: + , 흑인 남성: + 백인 여성: + , 흑인 여성: + |
| Cooley et al (1979) | MDTA | 비실험적 | 1967~1972년의 연 수입 훈련 후 3년 이내의 취직 확률 | 남성: + , 여성: + 남성: + , 여성: + |
| Gay and Borus (1980) | MDTA | 비실험적 | 1973년의 수입 | 백인남성: ?, 흑인남성: ? 백인여성: +, 흑인여성: + |
| Bloom (1984) | MDTA | 비실험적 | 1965~1969년 수입 증가분 | 백인 남성: + , 흑인 남성: + 백인 여성: + , 흑인 여성: + |
| Dickinson et al. (1986) | CETA | 비실험적 | 1978년의 수입 | 남성: - 여성: ? |
| Bassi (1983) | CETA | 비실험적 | 1977~1978년 수입 증가분 | 흑인남성: ? 백인여성: + 흑인여성: - |
| Anderson et al. (1993) | JTPA | 비실험적 | 훈련수료 후 3개월 이내의 취업 확률 | 여성: + , 흑인: ? 복지수급자: + 도시부거주자: + 고령자: + |
| Bloom et al. (1997) | JTPA | 실험적 | 훈련등록 시점에서 30개월간의 수입 | 성인남성: +, 성인여성: - 청년여성: ? 청년남성·체포자: ? 청년남성·비체포자: - |

다. 영국

1) 고용정책

1973년 오일쇼크 이후 영국에서는 실업률이 급증함에 따라 실업급여

수급자 수가 급증하자 1970년대 중반 이후 대대적인 고용정책이 실시되었는데, 고용창출과 교육훈련이 정책의 주된 내용이였다. 이 시기의 대표적인 정책으로는 1978년 도입된 '청년고용기회사업'(Youth Opportunities Programme:YOP)을 들 수 있다. YOP는 당초 경기 회복까지의 긴급고용 대책이었으나, 1980년대에 들어서는 '청년훈련계획'(Youth Training Scheme: YTS), '청년훈련'(Youth Training:YT)으로 이름이 바뀌면서 지속되었다. 동 사업은 직장훈련을 통한 청년 노동자의 기능이나 생산성, 고용가능성 향상을 강조하였다.

YOP는 16~17세 청년 실업자에 대해 고용주의 협력을 얻어 직장훈련을 경험하게 하고 훈련수당을 지급하는 인턴제의 성격이 강했다. 고용주는 전혀 임금을 부담하지 않아도 되었으며, 훈련수당은 16~17세 평균임금과 비교하여 비슷하거나 약간 적은 정도였다. YOP에 참가하는 것은 기본적으로 자유였으며 사업 도입 당초에는 전 의무교육 수료자(16세) 가운데서 차지하는 YOP 참가율은 10% 미만으로 비교적 소수였으나, 점차로 그 규모가 확대됨에 따라 YOP는 저임금 노동이라는 비난을 받게 되었다. 동시에 YOP 참가자의 사업완료율이나 정규직 전환률이 낮아, YOP의 장점과 교육을 고려한 YTS로 변경되게 되었다.

1983년부터 시작된 YTS는 YOP와 마찬가지로 16세부터 17세의 졸업자를 대상으로 하였으며, 도입 당시의 훈련기간은 1년이었으나 1989년부터는 2년으로 연장되었다.¹⁶⁾ 1990년 5월에 도입된 YT는 청년층에 폭넓은 기능을 익히게 하여 질과 양에서 중간 정도의 기능을 익히게 하는 것을 주된 목적으로 하였다. YTS 및 YT 수료 후의 진로를 보면, 1980년대 중반부터 후반에 걸쳐 수료 후 취업률이 향상되었다. 단, 이 시기는 청년층을 포함해 전반적인 고용정세가 호전되는 시기여서, 취업률의 향상이 반드시 사업의 효과로 간주하기는 어려운 면이 있다. 그 예로 고용정세가 악화되기 시작한 1990년대 초반에 YT를 통한 취업률이 크게 저하되고 있는 것을 들 수 있다.

16) 따라서 전자를 YTS1, 후자를 YTS2라고 부르고 있다.

1980년대 후반 이후 영국에서는 직업훈련과 더불어 공공직업 소개서비스와 실업급여제도 개혁이 지속적으로 이루어지고 있는데, 이러한 지속적인 제도 개혁의 배경에는 실업급여 수급자가 증가하였기 때문이다. 실업급여 수급자 수가 정점에 달한 1986년을 경계로 영국의 노동시장정책은 실업급여를 축소하고 구직활동 지원을 확대하는 적극적인 실업 삭감정책으로 크게 전환을 하게 된다. 동년에 도입된 '재출발사업'(Restart Programme)에서는 장기실업자에게 정기적인 면접을 의무화함으로써 실업급여 수급 여건을 엄격히 하였으며, 상담을 통한 취업지원을 꾀하였다. 1990년대 블레어 정권하에서는 '복지에서 노동으로(Welfare to Work)'라는 이념하에 장기실업자와 함께 실업급여 이외의 급여를 수급하던 한부모(single parent), 장기질병자, 장애인 등 소위 비활동상태에 있는 사람에 대해서도 개별 취업지원책인 New Deal 정책이 시작되었다.¹⁷⁾

2) 정책평가

여기서 검토하는 영국의 정책평가에 관한 선행연구는 사업 참가에 따른 취업효과와 임금효과이다. 그런데 검토하는 모든 선행연구는 비실험적 방법을 사용하였다. 이는 앞에서 설명한 바와 같이 YOP에서 YT에 이르기까지 청년층 훈련사업에 참가하는 기본적으로 자유였기 때문에, 사업 적격 대상층으로부터 참가자를 추출하는 실험적 방법은 사용할 수 없었기 때문이다.

먼저 취업효과를 살펴보면, 사업 종료 후 특정 시점의 취업 확률에 착목한 연구가 많으며, 가정배경이나 시험 성적과 같은 개인 속성과 표본의 지역 특성을 통제한 후에 사업 참가자와 비참가자의 평균적인 취업 확률을 비교하는 방법을 취하고 있다. 분석 결과를 보면, 사업 참가자와 비참가자의 평균 취업 확률의 차이는 1980년의 YOP 평가 결과에서는 남성이 4.4%p, 여성이 8.1%p, 1986년의 YTS1 평가 결과에서는 11~17%p, 1987년의

17) 영국의 뉴딜정책에 관한 자세한 내용은 원종학·김종면·김형준(2005)을 참조하기 바람

YTS1 평가 결과에서는 14~19%p 높은 것으로 나타났다. 그러나 실업정세가 개선되기 시작하는 1989년의 YTS2 평가에서는 반대로 훈련 참가자의 취업 확률이 비참가자에 비해 낮게 나타나고 있다. 이러한 취업효과의 변화에 대해 Dolton et al.은 YTS에 의한 고용창출효과는 실업률이 높은 시기에는 크며, 저실업기에는 작아지기 때문이라고 지적하고 있다. 동시에 본래라면 저실업기에 더욱 기대되는 훈련사업을 통한 고용 가능성이 낮아지기 때문에 YTS 사업의 훈련 기능에 대해 의문을 제기하고 있다.

임금효과의 추정에 대해서는 우선, 임금은 취업자에 대해서만 얻어지는 정보이기 때문에 분석 표본이 조사시점에서 고용자에 한정된다는 점에 유의할 필요가 있다. 따라서 여기서 추정된 임금효과는 고용자에 대해 관찰된 속성을 통제한 후에 훈련사업에 참가한 경험의 유무에 기인한 임금 격차를 말한다. 또한 원래 훈련사업에 참가하는 것이 무작위가 아니기 때문에, 모든 연구가 훈련사업에 참가할 것인가, 몇 개의 훈련 메뉴를 선택할 것인가에 대해 명시적인 모델을 설정함으로써 참가에 관한 선택편의를 고려하고 있다.

본래 청년층 훈련사업을 통한 기술이나 기능이라는 인적자본의 제고는 이후의 임금 상승에 반영된다고 여겨지기 때문에 플러스의 임금효과가 기대된다. 그러나 분석 결과를 보면 플러스의 임금효과는 보이지 않고, 반대로 마이너스의 임금효과가 보이는 연구도 있다.

청년층을 위한 뉴딜정책(NDYP)에 대한 평가는 행정 데이터인 '뉴딜 평가 데이터 세트(New Deal Evaluation Dataset:NDED)'가 사용되고 있다. NDED는 뉴딜 참가자에 대해 사업에 참가한 시기, 받은 서비스의 내용, 통보 및 면접 시기, 개인 속성 및 사업 후의 진로와 같은 상세한 정보가 수록되어 있다. 단, 사업 참가자에 대한 정보만 담고 있기 때문에 실제로 평가를 할 때는 구직자 수당수급자에 관한 고용서비스국의 통계를 병행하여 사용하는 경우가 대부분이다.

〈표 II-11〉 하단에 정리한 NDYP 평가 문헌은 Gateway(사업 1단계)에서의 구직활동 지원이 참가자의 취업률에 미치는 영향을 분석한 것이다. 이때 면밀한 분석을 위해서는 사업 참가자의 취업률에 대해 사업 참가 전과

제1단계 종료 시의 변화만을 측정하는 것이 아니라, 경제활동참가인구로서 참가자와 유사한 비참가자에 대해서도 같은 기간 동안의 취업률의 변화를 관찰하여 사업 외의 요인에 의한 취업률의 변화를 통제할 필요가 있다.

Blundell et al.(2001)과 Van Reenen(2003)의 연구에서는 NDY의 실험 기간(1998년 1월~3월)에 대해서는 시험지역의 대상층(19~24세)과 비실험지역의 대상층의 비교를, 전국적 실시 이후에 대해서는 대상층과 비 대상층(25~29세 및 30세~39세)을 비교하고 있다. 분석 결과를 보면, 순수한 취업효과는 ① 시험기간에서의 남성의 추정결과는 +11%p, ② 시험기간으로부터 전국 실시 후 9개월까지의 남성의 추정 결과에서는 +5%p, ③ 시험기간에서의 여성의 추정 결과는 +6.1%~+11%p였다. 즉 구직활동 지원을 통한 일자리 매칭(job matching)의 개선에 의해 취업률은 25%에서 약 30%로 5%p 높아졌으므로 사업에 의한 플러스의 취업효과가 확인되었다. 단 이러한 구직활동 지원의 취업효과는 사업 도입 직후가 가장 크고, 이후는 시간의 경과와 더불어 작아져 장기적인 효과는 작은 것으로 나타났다.

〈표 II-11〉 영국의 고용정책 효과분석

| 연구자 | 정책 | 분석기법 | 평가대상 | 결과 |
|---|----------|------|---|---|
| Main(1985) | YOP | 비실험적 | 1981년 5월 취업률 | 남성: 4.4%p+, 여성: 8.1%p+ YOP 참가가 random이 아님 |
| Main and Shelly (1990) | YTS1 | 비실험적 | 1986년 4월 취업 확률 | YTS 수료자: 11~17%p+ |
| | | | 1986년 4월 시간당 임금 | 차이가 없음 |
| Main(1991) | YTS1 | 비실험적 | 1987년 10월 취업 확률 | YTS 수료자: 14~19%p+ |
| Dolton et al. (1994) | YTS2 | 비실험적 | 1989년 3월 취업 확률 | 전체 및 남성: - 여성: ? |
| | | | 취업까지의 기간 | YTS 참가자: + (취업까지 긴 시간 걸림) |
| Green et al. (1996) | YTS2 | 비실험적 | 1992년 시간당 임금 | ? |
| Blundell et al. (2001) Van Reenen (2003) | New Deal | 비실험적 | 프로그램 참가전의 취업률과 제1단계 (gateway) 종료시의 취업률의 차 | - 남성: 총 11%p+, 고용조성이 5.7%+이므로, 순 4%+ - 여성: 6.1~11%p+ |

Ⅲ. 적극적 노동시장정책의 평가방법론

정책평가(program evaluation)¹⁸⁾는 사회과학 방법론의 한 분야로, 사회·경제적 환경 속에서 이루어지는 각종 정책들의 효과성(effectiveness)을 체계적으로 분석하는 학문이다.¹⁹⁾ 평가(evaluation)라는 개념은 기본적으로 (i)평가의 대상이 되는 개체의 현 상황에 대한 정확한 기술(description) 및 분석, 그리고 (ii) 현 상황의 적절한 비교 기준, 이렇게 두 가지 요소가 필요하다. 즉, 정책평가의 핵심은, 적절한 기준과 비교하여 그 효과성에 대한 판단이 가능한 형태로 정책의 현 상황을 분석하는 것이라고 할 수 있다. 그러나, 실제 현실에서는 적절한 기준의 설정뿐 아니라, 평가의 객체인 정책의 현 상황 혹은 결과를 명확히 파악하는 것도 어려운 경우가 많다. 기존의 평가와 관련된 연구에서는 대부분 이러한 어려움을 유형화하고 그것을 극복하기 위한 다양한 방법론이 개발되었는바, 이 절에서는 정책평가와 관련된 다양한 이슈들과 함께 이러한 방법론들에 대해 자세히 소개하고자 한다.

〈표 Ⅲ-1〉 정책의 모니터링과 평가체계

| | | |
|------------------------------|------------|---------------------|
| Implementation Monitoring | Input | 인적·물적 자원의 투입 |
| | Activities | 투입요소를 산출물로 전환하는 활동 |
| | Outputs | 정책의 산출물 |
| Impact Evaluation | Outcomes | 정책으로 인한 대상 그룹의 후생효과 |
| | Impact | 정책으로 인한 영향 |

자료: ADB(2006)

18) 비슷하게 evaluation research, impact evaluation 등의 용어가 사용되기도 한다.

19) OECD(2006)

우선 일반적으로 ‘평가’(evaluation)라고 종종 불리기는 하지만 ‘모니터링’(monitoring)은 엄밀한 의미에서는 평가와 구분할 필요가 있다. 근본적으로 적절한 비교기준의 설정에 있어, ‘모니터링’은 사실적 상황(factual)을 기준으로 하는 반면 ‘평가’는 가상적 성과(counterfactual)을 기준으로 한다는 점에서 큰 차이가 있다. 즉, 모니터링은 기본적으로 정책 집행의 이전(before) 상황을 기준으로 이후(after)의 상황을 비교하는 데 중점을 두고 있는 반면, 평가는 정책이 시행된 상태를 정책이 시행되지 않았을 경우의 상황(counterfactual)과 비교하여 정책의 영향을 파악하는 데 중점을 두고 있다.²⁰⁾

모니터링과 평가는 그 구체적인 내용 면에서 서로 구분되는 개념이지만 상호 밀접하게 연관된 개념이기도 하다. <표 III-1>에서 보는 것처럼, 전체 모니터링·평가 체계를 5단계로 구분하는 경우, 정책 집행에 대한 모니터링을 기초로 정책의 효과에 대한 평가가 이루어지게 된다. 정책의 집행에 있어 인적·물적 재원의 소요에서부터 실제 집행 활동, 그리고 공공재 및 서비스의 생산까지 충실한 모니터링을 할 필요성이 있고, 이를 기초로 정책의 효과를 명확하게 규명하는 평가 단계로 연결된다.

재정의 역할 확대와 더불어 재정이 국민경제에 직접적으로 영향을 미치는 구체적 수단인 ‘정책’의 평가 문제는 많은 국가들이 오랜 시간 고민해 온 문제이다. 한정된 재원을 사용하여 재정활동을 하는 정부의 입장에서, 어떤 정책에 더 우선순위를 두고 재원을 배분할 것인가하는 정책적 결정을 올바르게 내리기 위해서는 효과적인 정책평가가 필수적이다. 또한, 새로운 정책의 결정뿐 아니라 기존 정책에 대한 주기적 평가를 통해, 비효율적인 정책의 축소 및 변경의 필요성을 파악함으로써 정책목표 달성에 보다 효율적인 자원 활용을 도모할 필요가 있다.

정책평가의 문제는 개별 국가의 수준에서 뿐 아니라 국제기구들에서도

20) 물론 정책 대상 결정이 무작위(randomly)로 이루어지는 경우 혹은 정책이 전체에 대해 시행되어 선택편의(selection bias)가 없는 경우 등, 특수한 경우에는 정책의 전과 후를 비교하는 것만으로 충분한 평가가 이루어질 수 있다(ADB, 2006).

높은 관심을 가지고 있다. 특히 개도국들에 대한 국제적 지원프로그램의 꾸준한 확대 추세와 함께, 국제기구들은 지원된 재원의 효율적 사용과 관련하여 지원 프로그램 평가의 중요성도 높아지게 되었다. Bamberger(2006)도 정책평가를 통해 어떤 정책이 효과적이었는지 그리고 그 이유가 무엇이었는지에 대한 파악뿐 아니라, 정책 실행과 관련하여 책임성의 문제에도 중요한 역할을 할 수 있다고 강조하였다.²¹⁾

1. 효과적 정책평가

정책평가에는 많은 인적·물적 재원이 필요하다.²²⁾ 제한된 재원을 이용하여 효과적이고 효율적인 정책평가를 수행하기 위해서는 정책평가의 다양한 측면에 대한 심도 있는 고려가 필요하다. OECD(2006)²³⁾에서도 정책평가의 설계(evaluation design)에 있어 내용적 측면과 절차적 측면 모두에서 중요한 요소들을 지적하고 있다. 우선 언제 정책평가를 시행하는 것이 유용할 것인가하는 문제가 있다. 평가의 유용성 측면에서 볼 때, 정책관련 의사결정에 정책의 효과성에 대한 정보를 효과적으로 제공하는 것이 중요하다. 따라서, 새로운 정책의 도입 이전, 파일럿 프로그램의 확대 결정 이전, 확실한 효과가 나타나지 않는 정책의 축소·폐지 결정 이전에 정책평가의 정보가 효과적으로 이용될 필요가 있다.

유용한 평가시점의 결정 이후 중요한 평가방향·측면이 무엇인지에 대한 결정을 할 필요가 있다. 어떤 측면에서 정책을 평가할 것인지에 대한 구체적 평가방향이 결정되면, 프로그램 이론(program theory)에 기초한

21) OECD(2006)도 정책평가의 주목적으로 동일한 두 가지를 제시하면서, 특정 정책에 대해 이 두 가지 측면에 대한 분석을 통해, 정책의 재설계와 향후 정책들의 설계에 정책적 정보를 제공할 수 있음을 지적하였다.

22) Bamberger(2006)는 이들을 '제약'이라는 측면에서 기술하면서, 평가의 현실적 제약으로 예산의 제약, 소요 시간의 제약, 그리고 비교집단으로부터 얻을 수 있는 자료의 제약을 지적하고 있다.

23) <http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/international-workshoponimpactedevaluationfordevelopment15november2006-hostedbytheworldbankandthedacevaluationnetwork.htm>

평가 설계를 시작해야 한다. 프로그램 이론은 정책 설계의 바탕에 가정하고 있는 인과관계에 대한 것으로, 대안적인 인과관계나 기타 주요한 외부적인 영향 가능성에 대해 파악하는 것에 기초하고 있다. 프로그램 이론에 기반한 평가는 이러한 인과관계의 가정을 검증하고, 나타난 결과에 대해 왜 이러한 결과가 나타났는지에 대한 설명을 추구한다.

평가 설계를 바탕으로 적절한 평가방법을 선택하는 문제는 적절한 비교기준을 설정하는 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 이상적인 상황에서는 사전적으로 실행하는 기준조사(baseline survey)를 이용해 정책효과를 DID estimator 등을 통해 평가하는 것이 가능하다. 그러나 대부분의 평가 상황은, 사전적 기준조사가 불가능한 상황이거나 사전적 기준조사가 없는 사후적 평가의 경우여서, 이러한 한계를 극복하기 위한 대안적 방법들(propensity score matching, recall survey, secondary data, triangulation 등)을 이용해야 한다. 이 상황에서 적절한 평가방법의 선택은 결국 선택 편향(selection bias)을 어떻게 제어하는 것이 적절한가의 문제로, 개별 정책 상황에 따라 적절한 평가방법을 선택하는 것이 필요하다.

이러한 평가기준의 문제를 피하고 효과적인 정책평가를 시행하기 위해서는 비교기준의 설정을 되도록 일찍 시행할 필요가 있다. 단, 이 비교기준의 설정을 위한 조사(survey)는 정책 설계를 반영하도록 하여, 프로그램 이론에 따른 인과사슬의 각 단계에 대해 조사할 필요가 있다. 또한 평가의 신뢰성을 높이기 위해 비교집단의 크기를 적절히 유지하고, 시간적으로 충분한 여유를 두고 접근해야 한다. Bamberger et al.(2012)는 조사의 시점·횟수, 그리고 이러한 조사자료를 이용한 방법론의 강건성(robustness) 정도를 비교한 표를 제시하고 있다. 해당 정책을 평가하려는 결정이 어느 시점-정책 시행 이전, 중간, 이후-에 내려지는가에 따라, 기준조사(baseline survey)가 이루어질 수 있는지의 여부가 결정되고, 이 기준조사의 유무에 따라 어느 정도의 신뢰성 있는 평가가 이루어질 수 있는지가 결정된다. 단, 평가 결정시점과 관계 없이, 조사를 통한 자료의 수집에는 인적·물적 재원이 필요하기 때문에, 비용 효과적(cost effective)인 평가 설계를 위해서는 평가에 필요한 자료조사의 자원소요와 이를 통한

III. 적극적 노동시장정책의 평가방법론 67

평가의 신뢰성 사이에서 적절한 선택이 필요하다.

〈표 III-2〉 일반적인 정책평가 설계 상황

| | 정책시작 (Pre Test) | 정책 적용 | 중간 평가 | 정책종료 (Post Test) | 평가 설계가 사용될 수 있는 시점 |
|---|--------------------------------------|----------|----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| 정량적 정책평가 설계 시점 | T ¹ | | T ₂ | T ₃ | |
| 상대적으로 강건한(robust) 평가 설계 | | | | | |
| 1. 무작위 할당을 통한 통제 실험 (Randomized Control Trials) | P ₁ C ₁ | X | | P ₂ C ₂ | 시작 |
| 2. 통계적 매칭기법 (statistical matching)을 이용한 사전·사후 테스트 ¹⁾ | P ₁ C ₁ | X | | P ₂ C ₂ | 시작 |
| 3. 분별적 매칭기법 (judgmental matching)을 이용한 사전·사후 테스트 ²⁾ | P ₁ C ₁ | X | | P ₂ C ₂ | 시작 |
| 강건성이 덜한 준실험적 평가 설계 | | | | | |
| 4. 정책 중간에 시작한 기준 자료로 사전·사후 평가 | | X | P ₁ C ₁ | P ₂ C ₂ | 중간 |
| 5. Pipelining을 이용한 비교 그룹 구성 ³⁾ | P ₁ Ph[2] ₁ | X | | P ₂ Ph[2] ₂ | 시작 |
| 6. 처리집단의 사전·사후평 가 비교 및 비교집단의 사후평가 비교 | P ₁ | X | | P ₂ C ₁ | 시작 |
| 7. 처리집단과 비교집단의 사후 평가 | | X | | P ₁ C ₁ | 끝 |
| 비실험적 평가 설계(강건성 최하) | | | | | |
| 8. 처리집단에 대한 사전· 사후 비교 | P ₁ | X | | P ₂ | 시작 |
| 9. 처리집단에 대한 사후 분석 | | X | | P ₁ | 끝 |

주: 1. P(처리집단), C(비교집단), Ph(pipelining기법에서 처리집단 내 비교집단),
하첨자는 조사 차수

1) 이차적 자료 등을 이용하여 성향점수 매칭법 등을 사용하여 비교집단 구성

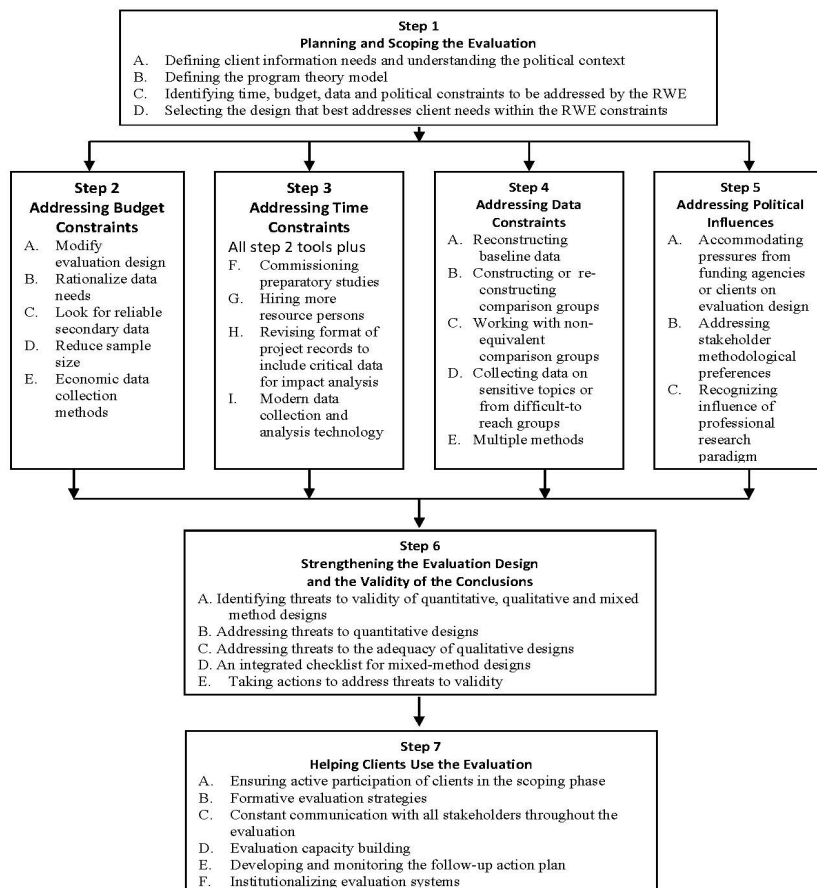
2) 비교집단의 구성이 개별적 판단에 의해 설정된 범위 내에서 무작위로 선별
하여 구성

3) 정책 대상의 선정 이후 실제 집행이 순차적으로 이루어지는 경우, 대상을
집행 여부에 따라 처리집단과 비교집단으로 구분

자료: Bamberger et al.(2012)

Bamberger(2006)도 OECD(2006)와 유사한 측면에서 효과적인 정책평가에 필요한 요소들을 구체적으로 제시하고 있다. 정책의 투입, 집행과정, 결과 등을 정확히 측정할 수 있는 지표들을 개발하고, 이를 바탕으로 적절한 통계적 방법론을 선택하여 정책 대상에 의도한 효과를 가져왔는지에 대한 파악이 필요하다. 이 외에도, 대상 그룹 내 정책 혜택의 분포나 정책 효과의 크기 및 분포에 영향을 미치는 요인의 파악, 혜택의 시간에 따른 지속성 여부 등에 대한 파악도 정책평가의 대상이 될 수 있다.

[그림 Ⅲ-1] 정책평가 설계의 7단계



자료: Bamberger et al.(2012)

III. 적극적 노동시장정책의 평가방법론 69

이러한 다양한 측면을 종합하여 Bamberger et al.(2012)은 실제 정책평가를 설계하는 관점에서, 현실적 제약을 고려한 정책평가의 다양한 측면을 7개의 단계로 종합하여 제시하고 있다.

Bamberger et al.(2012)은 정책평가 설계의 첫 단계에서 평가의 방향과 정책의 프로그램 이론 파악 이후, 현실적인 제약(real world evaluation constraints)을 고려한 평가방법의 설계를 제시하고 있는데, 특히 설계에 있어 현실적인 제약으로 작용하는 예산, 시간, 자료, 그리고 정치적인 제약의 해소방안에 대한 대안들을 제시하고 있다. 이 현실적인 제약들은 정책평가의 구체적인 형태를 결정하는 데 큰 영향을 미치게 되는데, 예를 들어, 평가(평가단, 평가대상 샘플 수 등)의 규모나, 정성적·정량적 정보의 결합을 통한 분석의 정치성 정도 등이 결국 평가에 사용되는 예산의 규모에 따라 결정되게 된다(예산제약). 또한, 평가 결과가 그 목적에 맞게 사용될 수 있기 위해서는, 적절한 시점에 그 결과를 이용할 수 있어야 하기 때문에, 정책평가의 시점(시작과 종료)과 지속 시간 등에서 현실적 제약이 존재하게 된다(시간제약). 정책과 관련되어 적절한 비교그룹에 대한 정보를 얻을 수 있는지 등은 정책평가의 질(quality)에 큰 영향을 미치게 되는데, 만일 이차적인 자료(다른 기관 혹은 정책과 관련하여 획득된 정보)를 사용하는 경우, 정확한 평가에 큰 어려움을 가져올 가능성이 있어, 어떤 자료를 사용할 수 있는가는 평가 설계에 큰 영향을 미치게 된다(자료 제약).

한편 적극적 노동시장정책의 평가와 관련하여 거시적 측면에서 다양한 간접효과로 인해 실제 정책효과는 직접적 효과보다 감소하는 경향이 있다. 그러나, 기존의 정책평가가 '경제적'이고 '직접적'인 효과의 평가에 한정되는 문제점이 있고, 특히 노동시장정책과 관련해서는, 경제적 효과(고용 및 임금)뿐 아니라 고용의 질 향상이나, 인적자본 형성을 통한 내생적 성장에의 영향 등 사회 전반에 대한 긍정적 효과가 존재한다. ILO(2003)는 현실적으로 이런 측면의 정책효과는 명확한 계량화를 통한 평가가 어려운 현실적인 한계가 있다는 점을 지적하고 있다.

2. 정책평가 방법의 다양한 측면

앞서 제시하였듯 정책평가는 다양한 측면을 포괄하고 있고, 평가 목적에 따라 강조되는 면이 달라질 수 있다. 다만 기존 연구에서는 '이상적'인 평가 과정으로 몇 가지가 제시되고 있다.²⁴⁾ 그 첫 번째 단계는 미시적 평가(microeconomic evaluation)로 개별 노동자의 입장에서 정책의 효과를 측정하는 것이고, 두 번째 단계는 그 정책의 효과가 사회 전체적 측면에서 긍정적 효과를 가져왔는지에 대한 거시적 평가(macroeconomic evaluation)이다. 마지막 단계는, 정책에 사용된 재원의 사용이 과연 그 정책에 사용되는 것이 최선이었나에 대한 비용편익분석(cost-benefit analysis)이다.

비록 '정책평가'라는 일반적 평가에 대한 논의이지만, 연구자나 적용 분야의 다양성에도 불구하고 '평가'방식 선택의 근본적인 문제는 결국 이상적 평가 과정의 세 가지 측면으로 요약될 수 있다. 본고의 주제인 노동시장정책의 평가와 관련하여 미시적 측면의 평가는 정책의 실행이 대상이 되는 개별 노동자(혹은 그룹)의 임금, 취업 등 노동시장 활동이나 성과에 대한 직접적 영향을 평가하는 것이고, 거시적 측면의 평가는, 미시적 측면의 직접적 영향뿐 아니라, 일반균형 측면에서 사회 전체적으로 순고용(net employment) 등에 어떤 영향을 미치는지에 대해 분석으로 정리될 수 있다.²⁵⁾ Fay(1996)는 이러한 미시적 효과와 거시적 효과 이외에도 정책효과의 외생성(externality)²⁶⁾을 통한 효과의 가능성도 제시하면서, 비용편익분석을 통해 다양한 수준에서의 분석 필요성을 지적하고 있다. <표

24) Fay(1996)이나 Heckman et al.(1999) 등의 기존 연구에서, 다양한 평가방식을 순차적으로 구성하여 이상적 '평가 과정(process)'이라는 의미로 사용하고 있다.

25) 이 거시적 효과의 중심에는 적극적 노동시장정책의 '간접적(indirect)' 효과에 의한 것으로, 이에 상대되는 '직접적(direct)' 효과는 일반적으로 미시적 계량분석의 대상이 되는 효과이다.

26) 예를 들어, 고용의 증가에 따른 범죄율 감소나 의료비용 감소 등의 효과 등 직접적으로 노동시장의 결과는 아니지만, 노동시장의 결과에 영향을 미침으로써 다른 사회후생에 간접적으로 영향을 미치는 것.

III-2)에서 볼 수 있는 것처럼, 각 수준별로 다양한 비용과 편익을 고려한 종합적인 비용-편익분석이 수행될 필요가 있다.

〈표 III-3〉 노동시장정책의 수준별 비용과 편익

| 수준 | 비용 | 편익 |
|----|---|--|
| 개인 | - 프로그램 참여의 기회비용 - 프로그램 참여의 직접비용 | - 향후 소득 및 고용에 있어서의 효과 |
| 정부 | - 정책비용 및 관리비용 | - 장기적으로 실업 축소에 따른 지출 감소 - 실업급여나 사회보장지출 감소 - 정책 결과 - 세수증가 |
| 사회 | - 정부 지출 이외에 substitution effect 혹은 displacement effect, deadweight loss 등 | - 범죄 하락, 의료비용 감소 등 사회 전반에 긍정적 외부효과 - 사업 비참가자들에게 대한 인적자본 측면의 외부효과 - 참가자들의 창업을 통해 더 많은 일자리 창출의 외부효과 - 정부단위 간의 협업 증가 |

자료: Fay(1996)

미시적 계량분석에서 가장 근본적인 문제는 동일한 개인에 대해, 프로그램의 참여한 상태와 참여하지 않은 상태의 양 상황을 특정 시점에 동시에 관찰하는 것이 불가능하여, 정책 참여와 노동시장의 효과 사이에 정확한 인과관계의 파악이 어렵다는 것이다. 이 문제를 계량경제학에서는 전통적으로 내생성(endogeneity) 혹은 선택편의(selection bias)의 문제 측면에서 접근하고 있다.²⁷⁾ 전통적 계량경제학에서는 이러한 정책의 수혜 여부의 차이를 개인의 특성 등을 통해 설명함으로써 내생성 문제를 해결하려는 다양한 방법론을 개발해 왔다.

27) 선택편의가 존재하는 경우, 종속변수(regressand) 정책효과가 설명변수인 정책의 수혜 여부와 상관관계를 가지게 됨에 따라, 단순회귀분석에서는 모수 추정치에 endogeneity bias를 초래하게 된다.

한편 통계학 분야에서는 무작위실험(randomized experiment)의 관점에서 이 문제에 접근해 왔다. 실제 관측 결과가 아닌 잠재적 결과(potential output)의 개념을 사용하여 인과관계를 파악하는데, 잠재적 결과는 동일한 개인이 정책의 효과에 따라 결정되는 가상적 결과의 집합²⁸⁾으로서, 실제 실현되는 결과는 정책의 적용 여부에 따라 이 집합 중 하나로 결정되게 된다. 일반적으로 RCM(Rubin Causal Model)이라고 불리는 이 방식은, 현재 대부분의 미시적 평가모형에서 근본적 문제 파악의 기본틀로서 자리잡고 있는데, 잠재적 결과에 기초한 분석은 정책효과와 이산성(heterogeneity)이나 구체적 확률모형에 대한 가정 없이 사용할 수 있는 장점이 있다. 정책 대상의 선정과 잠재적 결과 사이의 분석에 있어, 가용 데이터의 종류에 따라 무작위실험(random experiment)을 이용한 분석과 관측된 자료(observed data)를 이용한 분석으로 크게 구분된다. 무작위실험은 정책 대상의 선정이 정책의 결과나 개인의 특성과는 무관하게 이루어지는 경우로, 최근 들어 개발경제학이나 행동경제학에서 일부 시행되고 있기는 하지만, 일반적으로 경제학에서는 찾아보기 힘들다. 대부분의 기존 연구가 해당하는 관측된 자료에 기초한 분석에서는, 몇몇 특수한 경우²⁹⁾를 제외하고는 정책효과 평가에 있어 일률적인 방법이 존재하지 않고, 구체적인 상황에 적절한 개별적인 방법론들이 개발되어 왔다.

개별 정책 대상에의 효과를 파악하기 위한 미시적 방법과는 달리 거시적 평가방법은 정책시행이 전체 경제변수(aggregate economic variables)에 미치는 영향에 중점을 둔 분석방법이다.³⁰⁾ 특정 정책이 전체 경제변수에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 개별 정책 대상에의 직접적 효과를 단순히 합산하는 것 이외에, 일반균형적 측면에서 다양한 간접효과들을

28) 일반적으로 정책의 수혜 여부에 따라 2가지 경우만 가정하지만, 다양한 수준의 정책혜택을 가정하는 경우도 가능하다.

29) 정책 대상의 선정이 외생적(exogeneity)이거나, 그로 인한 편이가 거의 없거나(ignorability), 혹은 관측가능한 특징에 기초하는 경우(selection on observables)

30) 즉, 프로그램의 영향이 전체적인 고용율 등에 영향을 미치지 못한다면, 미시적 계량분석에서 파악한 효과는 전체 노동시장에서 볼 때, 분포의 변화가 있는 것에 불과하다.

고려할 필요가 있다. 거시계량분석 방법은 주로 매칭함수의 효율성 측면에서 논의되어 왔는데, 예를 들어 $h = \alpha \cdot m(U, V)$ (단, U 는 실업, V 는 vacancies, α 는 mismatch parameter, $m(\cdot)$ 은 연속함수)로 정의되는 매칭함수에 적극적 노동시장정책이 영향을 미침으로써 전체 매칭 과정의 효율성 변화를 통해 정책의 거시적 효과를 측정한다. 다만 이런 경우 직장에서 직장으로의 이동(job-to-job transition)을 고려하기 힘들고, 개별 프로그램의 다양한 특성을 모형에 고려하기 쉽지 않으며 이를 반영하는 자료의 분석이 어렵다는 문제점이 있다. 내생성(endogeneity)이나 상호인과성(simultaneity)도 큰 문제가 될 수 있는데 예를 들어 대부분의 적극적 노동시장정책들이 시장상황이 악화되었을 때 시행됨에 따라, 정책에 사용되는 비용이 실업률 등의 지표에 영향을 주지만, 반대로 지표값이 지출 수준에도 영향을 주는 상호 인과성의 문제가 발생하게 된다.³¹⁾ 이러한 내생성이나 상호 인과성의 문제를 해결하기 위해 도구변수(instrumental variables)를 활용하거나 구조적 벡터자기회기모형(SVAR)과 같은 구조적 모형들을 사용하기도 한다. 다만, 구조적 모형은 대표적 개인을 가정하여 개인들의 이질성(heterogeneity)을 무시하는 등의 한계 때문에 주로 개별적, 미시적 접근법에 의한 정책평가가 더 널리 사용되고 있다.

3. 개별 평가방법론의 주요 이슈

앞서 평가방법론의 다양한 측면에서 소개한 것처럼 적극적 노동시장정책(ALMP)의 평가방법론은 일반적으로 정책 대상의 범위를 어떻게 정의하는가에 따라 크게 미시적 측면의 방법론과 거시적 측면의 방법론으로 구분할 수 있다. 미시적 방법론은 정책이 개인이나 특정 그룹에 미치는 영향을 분석하는 데 중점을 두는 접근방법인 만큼, 주로 개별 프로그램 수준에서의 정책평가에 많이 이용된다.

31) Calmfors(2002)는 이러한 상호 인과성을 고려하는가의 여부에 따라 정책 및 프로그램의 평가가 상이해질 수 있음을 지적하고 있다.

가. 거시적 방법론의 주요 이슈

개인에의 영향이 아닌 전체 거시경제지표에 미치는 영향을 분석하는 거시적 방법론은, 예상되는 긍정적 효과뿐 아니라 정책으로 인해 경제 전반에 나타날 수 있는 상쇄효과 및 사회적 비용을 함께 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 프로그램의 확대에 따라 정책 수혜자의 규모가 증가하는 경우, 기존의 맞춤형 대응의 정도가 낮아지면서 정책의 효과도 점차 감소하는 규모수익 체감(decreasing returns to scale)의 현상, 즉 상쇄효과가 발생한다. 또한, 적극적 노동시장정책의 혜택이 정책이 필요 없는 대상³²⁾에까지 확대되는 사회적 비용이 발생한다. 이는 경제학에서 흔히 사중손실(deadweight loss)라고 불리는 것으로, 정부의 개입으로 발생하는 사회적 손실을 의미한다.

이 외에도 거시적 측면에서 간접효과로 많이 거론되는 것은 대체효과(substitution effect)와 치환효과(replacement effect)이다. 대체효과는 적극적 노동시장정책의 효과가 전체 고용량 자체를 증가시키지 못하고, 정책 대상인 개인(예: 구직자)이 대상이 아닌 개인(예: 기존 노동자)을 대체하는 결과만을 가져오는 것을 의미한다. 치환효과는 적극적 노동시장정책의 혜택을 받은 기업이 동종의 경쟁기업보다 경쟁력에서 우위를 차지하게 됨에 따라, 정책의 혜택을 받지 못한 경쟁기업의 상품수요 감소 및 노동수요 감소가 발생하는 효과를 의미한다. 이러한 대체효과 및 치환효과 역시 적극적 노동시장정책의 고용 확대(혹은 고용 가능성 증가) 효과를 상쇄하는 역할을 하기 때문에, 정책의 순효과를 과대평가하지 않기 위해서는 정책평가 시 이러한 상쇄효과를 적절히 고려할 필요가 있다. <표 III-4>은 다양한 긍정적·부정적 간접효과들을 보여주고 있다.

32) 예를 들어, 직업교육 보조를 통한 고용증대정책에서, 보조가 없더라도 직업 교육을 받을 사람들까지 이 정책의 수혜를 받게 되는 결과가 발생한다.

<표 III-4> 적극적 노동시장정책의 간접효과(Brown & Koettl, 2012)

| 효과 | 내용 | 관련 연구 |
|-------------------------------|--|--|
| deadweight effect | 정책이 없었어도 고용이 되었을 사람들에게 지급되는 보조금 | |
| cream-skimming effect | 고용 가능성이 높은 노동자들만 프로그램에 선택되는 문제 | Rodriguez-Planas & Jacob(2010) |
| displacement effect | ALMP에 의해 창출되는 고용이 일반 기존 고용을 대체하는 문제 | Calmfors et al.(2001), Brown et al.(2011), Martin & Grubb (2001) |
| substitution effect | 상대적 노동비용의 변동에 따라 다른 기술수준의 노동자간에 대체되는 효과 | |
| wage effect | ALMP의 재원이 임금상승만을 일으키고 새로운 고용이 발생하지 않음 | Brown et al.(2011) |
| locking-in (retention) effect | ALMP에 참여하는 노동자들은 구직 노력(시간 등)을 덜하는 경향 | van Ours(2004), Calmfors(1994), Martin & Grubb (2001) |
| stigmatizing effect | 특정 문제 노동자를 대상으로 하는 ALMP에 참여한 사람의 경우 향후 고용 확률에 부정적 영향 | Calmfors(1994), Kuddo(2009) |
| skill-acquisition effect | 중기적으로 기술습득 유인을 감소시키는 효과. 특히 저임금노동자의 보조 | Oskamp & Snower (2006) |
| asymmetric information | 고용주나 노동자들로 하여금 ALMP를 악용하게 만드는 유인 | Brown et al.(2011) |
| churning effect | ALMP의 참여를 실업급여의 수혜 등을 받기 위한 수단으로만 사용하여 실질적인 고용에 대해서는 무관심 | Calmfors et al.(2001) |

부
정
적
간
접
효
과

〈표 Ⅲ-4〉의 계속

| 효과 | 내용 | 관련 연구 |
|------------------------------|---|--|
| competition effect | 고용시장에 있어 내부자에 비해 외부자의 상대적 위치를 강화시켜주는 역할 | Lindbeck & Snower (1988), Calmfors (1994) |
| threat effect | locking-in effect와는 반대로 activation policy의 경우 실업자의 구직활동 유인을 증진시킬 수 있음 | Lalive et al.(2000), Rosholm & Svarer (2008) |
| transition effect | 실업자가 다시 고용됨으로써 향후 고용 가능성을 높이는 효과로 특히 장기실업자들에 대한 정책에서 효과 | Brown et al.(2011), Keane & Wolpin (1997), Jirjahn et al. (2009) |
| screening (signaling) effect | 고용주가 노동자들의 생산성에 대한 정보를 얻을 수 있는, 고용관계에서 정보의 비대칭성을 감소시키는 효과 | Lehmann & Kluge (2010), Hujer et al. (2006) |
| budget effect | ALMP의 재원을 위해 사용되는 조세는 고용에 따른 실질소득의 하락을 통해 고용이나 구직활동의 유인을 감소시키는 효과와 동시에, 고용의 증대를 통해 실업급여나 사회보호제도의 재정지출을 줄이는 효과 | Calmfors(1994), Brown et al.(2011) |

긍정적
간접
효과

나. 미시적 방법론의 주요 이슈

거시적 접근법은 대표적 개인을 가정하고 일반균형모형의 관점에서 정책효과를 분석하는 반면, 미시적 접근법은 개인의 이질성을 반영하는 부분균형모형의 관점에서 정책이 정책 대상 개개인의 정책지표(고용확률, 임금수준 등)에 미치는 효과를 분석한다. 미시적 접근법은 분석에 필요한 데이터의 성격에 따라 크게 비실험적(non-experimental) 방법³³⁾과 실험

33) 혹은 일부에 대해서는 준실험적(quasi-experimental) 방법이라고도 불린다.

적(experimental) 방법으로 구분하는데, 비실험적 방법에서는 계량적 기법을 사용하여 주어진 데이터를 분석하는 반면, 실험적 방법에서는 대상을 처리집단(treatment group)과 비교집단(control group)으로 무작위 할당(random assignment)한 후, 두 집단의 성과를 비교하는 방법이다.

비실험적 방법론에서 가장 큰 목표는 평균정책효과(ATT, Average effect of Treatment on the Treated)의 추정이다. 평균정책효과는 처리집단(treatment group)의 정책 시행 이후의 결과물과 정책 시행 이전의 결과물의 차이를 구하는 방식으로 얻어지는데, Y_0 와 Y_1 을 정책 대상이 아닌 경우와 정책 대상인 경우 정책효과를 측정하는 지표(임금수준, 취업 확률 등)의 값이라고 할 때, 평균정책효과(ATT)는 다음과 같이 이 차이의 기대치로 정의된다.³⁴⁾

$$E(\Delta|X, D=1) = E(Y_1|X, D=1) - E(Y_0|X, D=1) \quad (\text{단, } \Delta = Y_1 - Y_0) \dots \text{식 (1)}$$

여기서, D는 처리 유무를 나타내는 이항변수(=1 if treatment, =0 otherwise)이고 X는 관측되는 설명변수들의 집합(a set of conditioning variables)이다. 식(1)에서 볼 수 있는 것처럼 평균정책효과는 적극적 노동시장정책의 수혜를 받는 개인이 얻는 효과가 '만일' 받지 않았다면 얻었을 효과, 즉 가상 성과(counterfactual)에 비해 얼마나 차이가 나는 것인가에 대한 추정치이다.

이 비실험적 방법론에서 평균정책효과의 추정은 계량경제학 방법론에서 보면 기본적으로 missing data문제와 선택편의(selection bias)의 문제를 어떻게 해결할 것인가의 문제이다. 우선 missing data문제는 식(1)에서 가상성과인 $E(Y_0|X, D=1)$ 가 실제로 관찰되는 것이 아니라는 점에서, 직접적인 회귀분석이 불가능해짐에 따라 발생하는 문제이다. 선택편의 문제는 missing data문제를 대응하는 과정에서 발생한다. 가상성과를 대체

34) 평균정책효과에 관한 논의는 대부분의 미시적 접근법에 따른 연구에서 대동소이하게 소개가 되고 있어, 본고에서는 Hujer & Calendo(2000)을 기초로 설명하였다.

하기 위한 방법으로 일단 관찰 가능한 $E(Y_0|X, D=0)$ 값을 사용하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 그러나 처리집단과 비교집단은 프로그램 참여 가능성에 있어 이질적인 분포를 가지므로, 일반적으로 $E(Y_0|X, D=1) \neq E(Y_0|X, D=0)$ 이기 때문에, 이를 간과하고 가상적 성과를 $E(Y_0|X, D=0)$ 로 대체하고 분석을 하는 경우 선택편의(selection bias)가 발생한다. 결국, 이 비실험적 방법론에서 중요한 문제는 처리집단의 가상성과를 대변할 비교집단을 어떻게 적절하게 설정할 것인지, 그래서 추정 결과의 선택편의 문제를 얼마나 줄일 수 있는지의 문제라고 할 수 있다.

실험적 방법론은 비실험적 방법의 근본적 한계인 선택편의의 문제를 해결할 수 있고, 일정한 가정이 충족될 경우 보다 정확한 정책효과 파악이 가능하다는 장점이 있다. 실험적 방법의 핵심인 '무작위 할당'은 처리집단(treatment group)과 비교집단(control group) 간의 차이가, 프로그램 참가 여부 이외에는 없는 것으로 간주할 수 있게 만들어 줌으로써, 두 집단 간 성과지표의 평균적 차이를 정책의 효과에 기인한 것으로 판단할 수 있게 하는 것이다. 이 무작위 할당은 이론적으로 상당히 매력적인 방법론이기는 하지만, 실제적 적용에는 현실적인 한계로 인해 몇 가지 문제점이 자주 발견되고 있다. 우선은 무작위 할당편의(randomization bias)의 문제³⁵⁾로 프로그램 참가자들이 무작위 할당이라는 특성을 인지하는 순간 자신의 선택을 바꿀 수 있는 문제점이다. 이상적으로는 프로그램의 참가 여부가 무작위(randomly) 이루어져야 실험적 방법에 의한 분석이 선택편의 문제를 해결하게 되지만, 현실적으로 무작위 할당이 온전한 형태로 이루어지기는 어렵다는 문제점이 있다.³⁶⁾

ADB(2006)에서는 무작위 할당에 기초한 평가에서 표본탈락편의

35) 최강식(2000)

36) 최강식(2000)에 의하면, 일반적인 실험상황에서 실험 참여자가 자신이 실험에 참여하고 있음을 인지할 경우, 평상시의 자연스런 행태와는 다른 행동을 하게 되는 Hawthorne effect가 발행하게 되고, 이는 분석에 편의를 발생시키는 요인이 된다. 또한, 실험적 상황에 참가시키기 위한 자발적 참가 동의(informed consent)를 받게 되는 경우, 이러한 가능성이 더욱 커지는 문제가 발생한다.

(attrition bias)와 전이(spillover), 비협조(noncompliance)문제를 지적하고 있다. 특정 프로그램의 평가와 관련하여 자료를 수집하다 보면, 시간이 경과함에 따라 점차 처리집단에서 이탈하는 사람들이 증가하는 경향을 보인다. 그런데, 이런 표본 수의 감소가 무작위적이 아닌 방식으로 발생하는 경우 탈락되는 표본들에 의해 편이가 발생하게 된다. 일반적으로 노동관련 패널자료의 경우를 보면, 상대적으로 능력이 낮은 노동 취약계층에 속하는 개인들이 처리집단에서 다 많이 이탈하는 경향을 보이고, 이를 대체하기 위해 새로 처리집단에 합류하는 개인들은 상대적으로 노동시장에서 경쟁력이 높은 개인일 가능성이 높아, 처리집단이 대표하는 모집단의 분포(population distribution)가 변화되는 문제점이 발생한다.

전이의 문제는 프로그램의 효과가 프로그램 참가자의 범위를 넘어서서 비참가자에도 영향을 주는 경우에 발생한다. 이 전이효과는 긍정적인 효과도 있고 부정적 효과도 있는데, 특히 파일럿 프로그램의 평가에 있어 이러한 전이효과까지 고려한 평가가 이루어져야 정확한 정책효과의 평가가 가능해진다.³⁷⁾

비협조의 문제는 정책의 대상자들이 프로그램의 수혜·참여를 거부하거나 부적절하게 참여하는 경우, 혹은 비교그룹의 대상이 참여하게 되는 경우 등 적절한 처리그룹과 비교그룹의 설정에 문제가 생기는 경우에 발생한다. ADB(2006)은 이런 상황을 정책의 평가에 있어 처리그룹과 비교그룹의 설정에 오염문제(contamination)³⁸⁾가 발생하는 것으로 설명하고, 만일 비협조적인 개인이 무작위적인 것이 아닌 개인의 특성 등에 의한 결과인 경우, 정책효과의 추정에도 일정한 방향성이 있는 편이(bias)가 발생하게 되는 문제점을 지적하고 있다. 따라서, 평가의 설계에 있어 사전적으로 이러한 문제점의 가능성을 파악하고, 관련 문제를 최소화할 수 있는 방향으로 평가 설계를 진행할 필요가 있다.

37) Miguel & Kremer(2004)

38) 김세움(2011)의 경우 오염문제(contamination effect)를 다르게 정의하고 있는데, 연구자와 협력 관계에 있는 조직 혹은 실무자가 자원의 제약으로 인해 실험과정에서 처리집단과 비교집단을 동시에 접촉하는 경우 발생하는 문제로 지적하고 있다.

이러한 실제 적용의 문제에 추가하여, 실험적 방법은 정책 개발을 위한 사전적 분석(ex ante analysis)에는 적합하지 않고, 무작위 할당에 많은 시간과 비용이 소요되며, 자연과학과는 달리 사람을 대상으로 하기 때문에 정치적인 갈등을 불러일으킬 가능성이 있어, 평가 설계 단계에서 다양한 측면의 고려가 필요하다.

비실험적 방법과 실험적 방법은 각각의 장점과 단점을 가지고 있지만, 두 가지 방법 중 하나만을 선택해야 하는 상호 배타적인 관계가 아니라, 서로 간의 단점을 일정 부분 보완하는 방식으로 사용이 가능하다. 실험적 방법은 비실험적 방법의 한계라 할 수 있는 선택편의의 문제를 해결할 수 있어, 비실험적 방법에 의한 실증연구 결과에 기준을 제시해주는 역할을 할 수 있다. 또한 비실험적 방법은 실험 과정에서 발생하는 표본 감소 등의 문제를 조정하는 기능을 수행하기 위해 병행 사용되기도 한다.

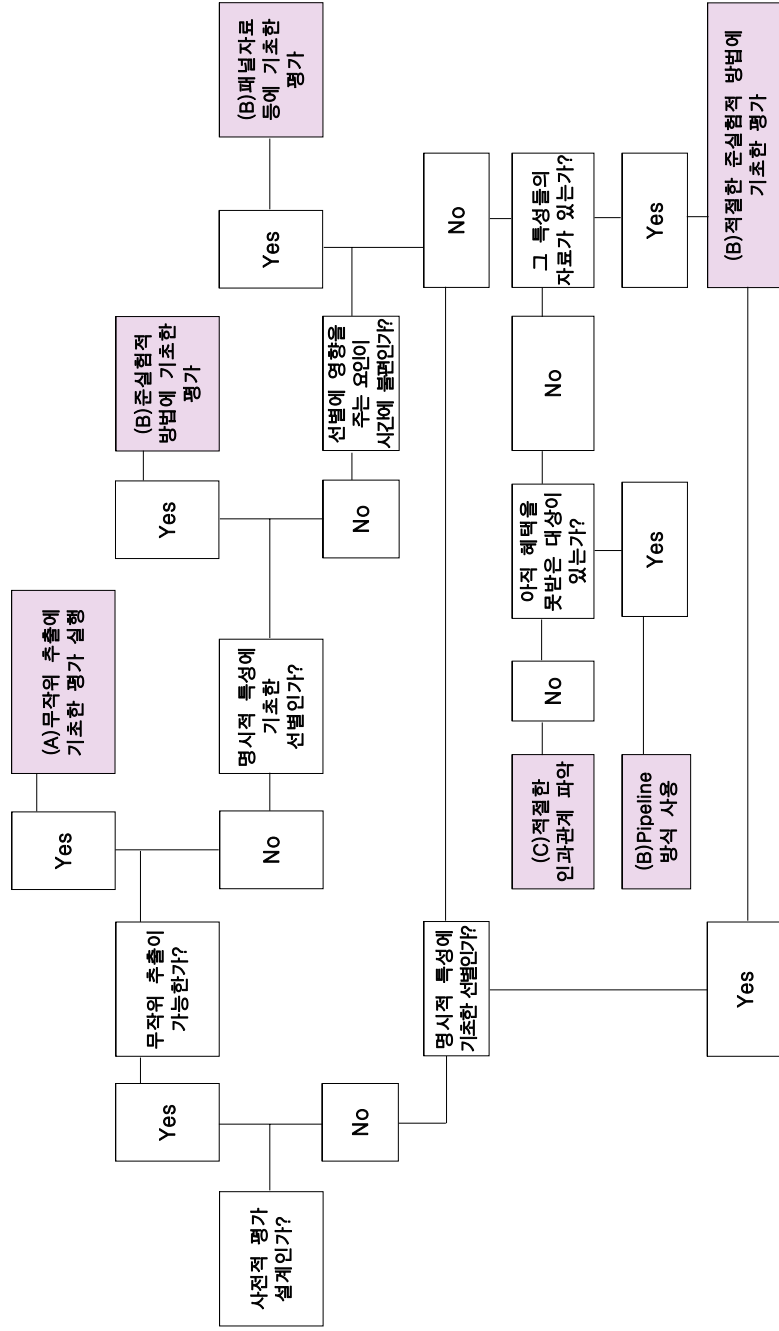
4. 주요 평가방법론

이 절에서는 다양한 평가방법론을 좀 더 자세히 소개하고자 한다. 정책의 평가문제는 그 오래된 역사만큼이나 다양한 정책 상황의 특성을 반영한 많은 방법론의 개발이 있었다. 이러한 다양한 방법론의 존재는 적절한 방법론의 선택이 정확한 정책평가에 큰 영향을 미칠 수 있다는 사실을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 실제 어떤 평가방법을 사용해야 하는지의 문제는 일반적으로 평가대상인 정책의 특성, 가용 자료, 평가목표 등 개별 평가의 상황과 밀접한 관련이 있다. Blundell & Dias(2000)는 적절한 평가방법을 선택하는 기준으로 평가대상 프로그램의 특성(국가단위 vs. 지역단위, 소규모 vs. 대규모), 답변해야 할 평가질문의 특성(전반적 영향력, 프로그램이 처리집단에 미치는 효과, 새 정책의 효과 등), 활용할 데이터의 특성(기초조사 자료의 유무, 비교집단 구성에 다른 서베이자료 사용 가능 여부 등)을 제시하고 있다. OECD(2006)에서 제시된 [그림 III-2]은 어떤 상황에 어떤 평가방식을 적용할 것인지를 일종의 흐름도로 보여주고 있는데, 자료 확보의 문제에 추가하여 주어진 상황에 따라 현실적인 제약

Ⅲ. 적극적 노동시장정책의 평가방법론 81

하에서 선택이 가능한 방법들에 대한 가이드라인을 제시해 준다. 결국 방법론은 크게 세 가지 종류-(A)~(C)까지 표시-로 크게 구분해 볼 수 있는데, (A)무작위 추출에 의한 실험적 방법에서부터, (C)특별한 대안적인 방법이 없는 경우도 있으나, 대부분의 기존 연구들에서 개발된 방법론들은 (B)자료나 상황의 특성에 따라 적절한 방법론을 선별적으로 사용해야 하는 상황에 해당한다. 이 절에서는 주로 (B)의 상황에 대해 개발된 방법론들을 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

[그림 III-2] 선택편의를 해결하기 위한 평가 설계의 결정 흐름도(OECD, 2006)



가. 미시적 방법 - 준실험적(비실험적) 방법

1) 매칭기법(Matching Method)³⁹⁾

오랜 역사를 가진 비실험적·통계적 평가방법으로, 정책의 대상자들인 처리집단과 아주 유사한 특성을 가지면서 실제 정책 대상에는 포함되지 않은 대상을 찾아내 이들과의 성과지표 차이를 구함으로써 대상이 되는 정책의 효과를 추정하는 기법이다. 기본적으로 선택편의를 줄이기 위해 처리집단(treatment group)과 동일한 조건을 가진 사람들을 비교집단(control group)으로 구성하기 위한 기본 작업에 해당하지만, 이 자체로 비모수적(non-parametric) 평가를 위한 추정방법으로 사용되기도 한다.

개인의 '유사한 특성'을 어떻게 표현하는가에 따라 완전매칭법(Exact Matching), 성향점수 매칭기법(Propensity Score Matching; PSM), 회귀조정된 지역선형매칭(Regression-Adjusted Local Linear Matching), 조건부 DID 매칭(Conditional Difference-in-Differences Matching) 등 다양한 매칭기법들이 개발되었다.

완전매칭법은 프로그램 참가자와 비참가자들을 개별 특성에 따라 'cell'로 나누어 매칭하는 방식으로, 각 cell에서의 참가자와 비참가자 간의 평균성과 차이를 구하는 방식이다. 프로그램의 전체적 효과는 각 cell별로 계산된 평균성과의 차이의 가중평균으로 계산되며, 이때 가중치는 각 cell에 속한 프로그램 참가자의 비율을 사용한다. 그러나 특성을 나타내는 변수의 공변량(covariate)의 수가 상대적으로 많은 경우 개별 cell에 포함되는 참가자의 수가 적어지는 'curse of dimensionality'의 문제가 발생한다.⁴⁰⁾

성향점수 매칭기법(PSM)은 curse of dimensionality의 문제를 해결하기 위해 성향점수(Propensity Score)를 사용하여 참가자와 가장 가까운 성향점수를 갖는 사람들을 선택하여 평균을 구하는 방식이다. '가까운' 정도에 대한 가중치의 부여방식에 따라 (단순)평균을 구하는 단순인접매칭

39) Heckman et al.(1997) & 김안국 외(2005) & 윤윤규 외(2012) 참조

40) Borland et al.(2005)

(Simple P Nearest Neighbour Matching), 지역선형회귀의 가중치를 부여하여 평균을 내는 지역선형매칭(Local Linear P Score Matching), 지역선형회귀의 가중치 대신 커널함수를 이용한 가중치를 사용하는 커널 매칭(kernel matching)⁴¹⁾ 등이 있다.

회귀조정된 지역선형매칭의 경우, 회귀분석을 통해 설명되는 부분을 제외한 부분, 즉 설명변수(X)로 조정된 참가자들의 성과 $Y_{1t} - X_{1t}\hat{\beta}_{0t}$ 을 사용하여, 비참가자들의 조정된 성과 $Y_{0t} - X_{0t}\hat{\beta}_{0t}$ 에 매칭하는 방법이다. 가중치는 지역선형회귀 가중치가 이용된다.

다양한 매칭기법 중 어떤 방법을 사용할 것인가는 데이터의 종류, 처리집단과 비교집단 간 성향점수 분포가 중첩(overlap)되는 정도 등에 따라 결정된다. 두 집단 간에 성향점수의 분포가 상당부분 겹쳐지면, 대부분의 매칭 기업들이 비슷한 결과를 도출하는 경향이 있다. 매칭의 방식에 있어서도, 복원매칭(matching with replacement) vs. 비복원매칭(matching without replacement)의 선택과 일대일매칭(one-to-one matching) vs. 다대일매칭(many-to-one matching)의 선택에 관한 이슈가 있다.⁴²⁾

현재 가장 널리 사용되는 방법 중에 하나인 성향점수 매칭기법은 Rosenbaum & Rubin(1983)에서 처음 제시된 방법으로, 처리집단과 비교집단을 매칭하는 도구로 성향점수(propensity score)를 사용하는 기법이다. 성향점수란, 프로그램 참여자들의 관찰 가능한 특성들(X)이 주어졌을 때 이들이 프로그램에 참여할 조건부 확률 $P(X) = \Pr(D=1|X)$ 을 의미하는 것으로, 여러 개의 특성변수들을 하나의 지표로 정리하여 비교함으로써, 여러 변수들을 직접적으로 이용할 때 발생하는 curse of dimensionality의 문제를 극복할 수 있는 장점이 있다.⁴³⁾ Rosenbaum & Rubin(1983)은 선

41) 처리집단의 모든 관측치를 비교집단의 모든 관측치와 짝지은 후, 각 짝의 가중치를 처리집단의 성향점수와 비교집단의 성향점수 간의 거리에 반비례 하도록 설정하는 방식이다. 분산이 낮아지는 장점이 있는 반면 bad match 인 관측치가 분석에 포함될 수 있다는 단점이 있다(정재호, 2012).

42) Dehejia and Wahba(2002)

43) 이석원(2008)은 특히 실험적 평가가 도입되지 않은 우리나라의 상황에서 적 극적 노동시장정책의 평가에 유용하게 사용될 수 있음을 지적하고 있다.

택편의의 문제없이 성향점수 매칭기법을 사용하기 위한 전제조건으로 강무관성 가정(Strong Ignorability Assumption)을 제시하고 있는데, 이 조건하에서만 성향점수와 잠재적 결과(potential outcome) 사이에 독립성이 유지되고, 처리집단의 가상성과(counterfactual)를 성향점수 매칭을 통해 구성된 비교집단을 이용해 만들어낼 수 있다.⁴⁴⁾

이 기법을 사용하는 데 필수적인 ‘강무관성 가정’은 조건부 독립성의 가정(Conditional Independence Assumption: CIA)과 공통영역의 가정(Common Support Assumption)이 합쳐진 것으로, 조건부 독립성의 가정은 관측되는 변수들(X)이 동일하다면 관측되지 않는 변수들과 프로그램 참가 여부(D)와는 관계가 없어야 한다는 가정이다. 즉,

[가정 ①] $(Y_1, Y_0) \perp D | X$ (“ \perp ” denotes independence)

[가정 ①] 이 성립한다면, 관측되는 변수들(X)에 조건부로, 정책의 잠재적 결과들이 프로그램의 참여 여부와 무관하게 된다. 즉, $F(Y_0|X) = F(Y_0|X, D=1) = F(Y_0|X, D=0)$, $F(Y_1|X) = F(Y_1|X, D=1) = F(Y_1|X, D=0)$ 이 되어 비교집단의 결과로부터 처리집단이 만약 참가하지 않았을 경우 얻게 되었을 결과를 측정 가능하다. 다만, 각 관측되는 변수(X)들이 처리집단과 비교집단 간 동일하게 관측되어야 하며, 비슷한 분포를 찾아 매칭(matching)하여야 비교가 가능해지기 때문에, 만일 참여 여부와 관련되는 관측변수(X)의 수가 많을 경우는 매칭에 있어 dimensionality문제가 발생하는 어려움이 있다.

이러한 어려움의 극복에 필요한 것이 두 번째 가정인 공통영역의 가정이다. Rosenbaum & Rubin(1983)은 관측 변수들(X) 대신, 프로그램에 참가할 기대확률인 성향점수(propensity score)를 사용하여 매칭하는 방식을 제안하였다. 설명변수(X)들로 매칭한 결과와 설명변수들로부터 구한 프로그램 참가의 기대확률로 매칭한 결과가 동일하다는 것을 증명함으

44) 자세한 논의는 Heckman et al.(1999) 참조

로써, 앞서의 조건부 독립성의 가정의 결과와 유사한 결과를 얻게 된다.
즉,

$$E(Y_0|P(X), D=1) = E(Y_0|P(X), D=0) = E(Y_0|P(X))$$

이므로, 가상성과는 $E(Y_0|D=1) = E_{P(X)}[E(Y_0|P(X), D=0)|D=1]$ 처럼 표현될 수 있다. 여기서 $E_{P(X)}(\cdot)$ 는 성향점수의 분포에 대한 기댓값이기 때문에, 성향점수의 분포를 추정하여 수치적인 방법으로 기대치를 구하게 된다. 이때, 관측되는 변수들로부터 구한 성향점수(참가기대확률)는 0과 1 사이에 있어야 하기 때문에(0 또는 1인 경우를 배제)

$$[\text{가정 ②}] \quad 0 < \Pr(D=1|X) < 1$$

성향점수가 0 또는 1인 사람인 경우(즉 위 조건을 위배할 경우) 매칭이 되는 대상이 없어지기 때문에, 위 조건은 $E(\Delta|X, D=1)$ 가 식별되기 위한 조건이라 할 수 있고, 따라서 이 가정을 '공통영역의 가정'이라고 한다.

이 두 조건을 합친 강무관성의 가정하에서 평균정책효과(ATT)는 성향점수 $P(X)$ 를 사용하여 다음과 같이 구할 수 있다.

$$ATT = E(Y_1|D=1) - E_{P(X)}[E(Y_0|P(X), D=0)|D=1]$$

실제 성향점수 매칭기법을 적용하는 것을 단순인접매칭의 경우를 예를 들어 살펴보면,⁴⁵⁾

- (i) 처리 유무를 나타내는 더미변수(d)를 종속변수로, 관측되는 설명변수(X)를 독립변수로 놓고 프로빗 혹은 로짓 모형을 추정하여 추정치의 예측 확률값(Predicted Probability Value)인 성향점수 $\hat{Pr}(X_i)$ 을 구함

45) 윤윤규 외(2012) 참조

- (ii) 처리집단의 subsample의 각 i 를 선택한 후, 그 subsample에서 i 를 지움
- (iii) 통제집단의 subsample에서 $\hat{Pr}(X_j)$ 와 $\hat{Pr}(X_i)$ 값이 가장 가까운 관측치 j 를 찾아나감. 단 관측치 j 는 복원추출 방식을 따라, 다음 $\hat{Pr}(X_j)$ 를 찾을 때 다시 사용할 수 있게끔 함
- (iv) 처리집단 subsample의 모든 관측값에 대응하는 $\hat{Pr}(X_j)$ 를 찾을 때까지 위 과정을 반복 수행하여 $\hat{E}(y_0|d=1)$ 에 해당하는 $\hat{E}(y_0|d=0)$ 의 표본 평균을 계산
- (v) 평균정책효과(ATT)는 표본 평균의 차이인 $\hat{E}(y_1|d=1) - \hat{E}(y_0|d=0)$ 로부터 계산 가능하며, 만일 선택편의가 없다면

$$ATT = E(y_1|d=1) - E(y_0|d=1) = \hat{E}(y_1|d=1) - \hat{E}(y_0|d=0)$$

표준오차는 특별한 확률분포 가정을 두지 않고, 부트스트랩(bootstrap) 방법을 이용하여 구할 수 있음

최근 들어 흥미로운 방법론적인 확장이 있었는데, 정책 수혜의 변수가 기존에는 이항(binary)변수로 수혜 혹은 참가의 여부만이 가능했으나, 이를 여러 범주로 확장시키는 일반화 성향점수(Generalized Propensity Score) 매칭이 시도되었다.⁴⁶⁾ 이 분석에서의 주요 가정은 'Weak Unconfoundedness'의 개념으로 Rosenbaum & Rubin(1983)의 강무관성 가정을 완화한 개념이다. 만일 $D_i(t)$ 를 't'라는 처리-정책의 수혜 혹은 프로그램의 참가-를 받는 것에 대한 이항변수라고 하고, 처리 수준을 0과 K 사이의 정수로 표시($\mathcal{J} = \{0, 1, \dots, K\}$)하고, 처리 전 변수들을 X라고 할 때, weak unconfoundedness의 가정은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$D(t) \perp Y(t) | X$$

46) Imbens(2000)

즉, 강무관성의 가정 ($T \perp [Y(t)]_{t \in \mathcal{J}} | X$)이 처리변수 T 가 잠재적 성과 (potential outcome)의 집합 전체와 독립적인 것을 요구하는 데 비해, weak unconfoundedness는 처리 $D(t)$ 와 각 잠재적 성과 $Y(t)$ 간에 pairwise independence만을 요구한다는 점에서 완화된 가정이라고 할 수 있다.

일반화 성향점수는 처리(T)가 weak unconfoundedness를 만족할 때, 주어진 pre-treatment variables(X)에서 특정 수준(level)의 처리를 받을 조건부 확률로 정의된다.

$r(t, x) = pr(T = t | X = x) = E[D(t) | X = x]$ (단, $D(t) \perp Y(t) | r(t, X)$ for all $t \in \mathcal{J}$)

일반화 성향점수 r 이 주어졌을 때, t 처리 수준을 받은 대상자의 기대성 과를 $\beta(t, r)$ 이라 할 때,

$$\beta(t, r) \equiv E[Y(t) | r(t, X) = r] = E[Y | T = t, r(T, X) = r]$$

라고 쓸 수 있고, 정책효과의 기대치는 $E[Y(t)] = E[\beta(t, r(t, X))]$ 로 표현될 수 있다. 실제 적용은 다음 3단계로 이루어진다.

(1단계) 일반화 성향점수(GPS) $r(t, x)$ 를 처리 특성에 따라 모형을 달리 적용하여 추정

- 처리변수가 이항(binary)일 때는 logistic regression을 사용하여 성향 점수를 추정
- 처리변수가 다항(multi-valued)이고, 질적으로만 구분될 뿐 일정한 우선순위가 없을 때에는, multinomial이나 nested logit과 같은 discrete response model을 사용하여 성향점수를 추정
- 처리변수가 다항이고, 처리 수준에 우선순위(order)가 있는 경우나, 처리(t)가 연속적(continuous)인 값을 갖는 경우⁴⁷⁾에는 이에 대한 추가적인 고려가 필요하다.

(2단계) 조건부 기댓값 $\hat{\beta}(t,r) = \hat{E}[Y|T=t, r(t,X)]$ 를 추정

(3단계) 정책효과 $\hat{E}[Y(t)] = E[\hat{\beta}(t, r(t,X))] = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \hat{\beta}(t, r(t, X_i))$ 의 추정

성향점수 매칭기법은 여러 연구들에서 널리 사용되어 왔는데, 대표적인 연구들을 몇 개 살펴보면, Dehejia & Wahba(1998)는 NSW(D National Supported Work Demonstration)⁴⁸⁾을 대상으로 실험적·비실험적 평가를 수행했던 Lalonde(1986)의 연구를 재검토하고, 성향점수 매칭기법을 이용하여 프로그램의 효과를 추정하였다.⁴⁹⁾ 분석 결과, 비실험적 방법론에서 사용되는 통상적인 estimator들이 실험적 방법론에 의해 도출된 결과와는 큰 차이를 보였던 Lalonde(1986)와는 달리, 벤치마크인 실험적 방법에 의한 추정치에 근접하는 추정치를 얻었다.

Heinrich et al.(2009)는 Dehejia and Wahba(2002)에서 소개되었던 복원 가능한 다대일 caliper 매칭법(many-to-one caliper matching with replacement)을 이용하여, WIA Adult or Dislocated Worker Program의 참여가 16사분기 후 임금(average inflation-adjusted earnings)과 고용에 미친 영향을 추정하고, bootstrap방법으로 표준편차를 추정하였다.

국내 연구로는 이석원(2003)이 한국노동패널을 이용하여 실업자의 직업훈련사업의 효과성을 평가하였는데, 실직자의 임금, 특히 여성의 임금을 향상시키는 데 유의한 효과가 있는 것으로 결론내리고 있다. 유경준·강창희(2010)는 성향점수 매칭기법과 고정효과 추정법을 적용하여 직업교육훈련이 임금에 미치는 영향을 분석하였고, 이를 통해 임금근로자의 월평균 임금수준에 유의미한 상승효과를 발견하였다. 정재호(2012)는 건

47) 만일 직업교육의 '시간'과 성과와의 관계를 분석한다면, '시간'이라는 처리변수는 연속변수이면서 우선순위를 가지는 경우가 된다.

48) 1970년대 중반, 경제적·사회적 어려움에 직면한 개인들에게 12~18개월 정도 노동경험을 제공하고, 편안한 환경에서 상담받을 수 있도록 연방 차원에서 기금이 조성되어 수행되었던 직업훈련 프로그램으로 자격이 있는 사람들을 무작위로 선정하여 훈련받도록 배정했다는 특징이 있다.

49) 관측치들로 추정된 성향점수를 낮은 것부터 높은 순으로 정렬한 후 가장 가까운 성향점수를 갖는 것끼리 매칭하고, 매칭이 이루어지지 않은 비교집단의 unit은 폐기하는 방식을 사용하였다.

강보험 직장가입자의 보험료 납부 자료를 토대로 실업자 훈련이 임금에 미치는 효과를 분석하였는데, 실업자 훈련의 임금효과는 산업 혹은 직종의 변동으로 인해 유의하게 음(-)인 것을 발견하였다.

2) 도구변수 추정법(IVE)

도구변수 추정법(Instrument Variable Estimation)은 횡단면 데이터 분석에 주로 사용되는 분석기법으로, 관측되지 않는 변수들에 의해 정책 대상이 선정됨으로 인해 발생하는 선택편의의 문제를 해결할 수 있는 방법이다. 정책평가를 위한 회귀분석에서 선택편의의 문제는 추정의 내생성 문제와 연관이 되고, 계량경제학적인 해법인 도구변수 추정법으로 문제를 해결할 수 있다. 그러나 주요 가정을 모두 충족시키는 적절한 도구변수를 찾기가 쉽지 않다는 점, 정책효과가 매우 이질적인 경우(heterogeneous) 결과의 해석이 매우 제한적이라는 점에서 도구변수를 이용한 적극적 노동시장정책평가의 실증연구는 많지 않은 편이다.

도구변수 추정법을 사용하기 위해서는 성과지표와는 관련이 없으면서, 프로그램의 참가 여부 혹은 정책 대상의 선정 여부와는 밀접한 관련을 가진 변수(도구변수 Z^*)가 적어도 하나 이상 필요하다. Blundell & Dias(2000)는 도구변수들이 만족시켜야 하는 조건으로 다음 두 가지를 제시하고 있다.⁵⁰⁾

- [가정 ①] Z^* 는 decision rule에서 0이 아닌 계수를 가져야 함
- [가정 ②] 주어진 외생변수 X 하에서 오차항 U 와 무관한 변환 $g(Z^*)$ 가 존재해야 하며, 표본 크기가 커짐에 따라 Z^* 와 오차항 간 correlation은 0으로 접근해야 함

이 두 가지 가정들을 만족시키는 경우, 처리를 의미하는 지표(treatment indicator)를 $g(Z^*)$ 로 대체하여 회귀분석을 통해 처리효과를 추정할 수 있다.

50) 도구변수 추정법을 위한 일반적인 계량경제학적 조건- $E(XZ) \neq 0$, $E(ZU) = 0$ -을 '평가'상황에 적용한 것으로 볼 수 있다.

$$\widehat{\beta}_{IV} = (\sum_i Z_i^* D_i')^{-1} (\sum_i Z_i^* y_i) = (Z^{*' D})^{-1} (Z^{*' y})$$

앞서 설명한 대로, 도구변수를 이용한 추정은 적절한 도구변수의 개발이 가장 어려운 문제로, 실증연구는 많지 않은 편이다. 한 예로 Flolich & Lechner(2006)는 비모수적(nonparametric) 도구변수와 매칭 추정량을 이용한 방법으로 적극적 노동시장정책이 고용에 미치는 영향을 추정하였다. 도구변수로는 스위스 주 정부가 의무적으로 제공해야 할 일자리 할당량(quota per unemployed)을 사용하였는데, 1988~1999년 실업급여시스템(AVAM/ASAL)과 사회보장기록(AHV)의 자료를 이용하여 고용이력, 월소득, 월 실업급여, ALMP 참여여부 및 개인특성 등의 데이터를 추출하여 사용하였다. 분석 결과 ALMP는 한계적 프로그램 참가자(marginal participants)라 불릴 수 있는 실업자의 고용확률을 단기에 약 15%정도 증가시키는 것으로 나타났다.

3) Heckman의 2단계 추정기법(Sample Selection Model)⁵¹⁾

도구변수 추정법과 함께 횡단면자료 분석에 많이 사용되는 분석기법으로, 선택편의를 일으키는 대상의 선정 혹은 프로그램의 참여 결정을 명시적으로 모형화(선택모형, selection model)함으로써 선택편의를 제거하는 방법이다. 이 선택모형의 추정단계를 추가함으로써 도구변수 추정법에 비해 더 강건(robust)하다는 장점이 있지만, 상대적으로 선택모형의 설정을 위해 더 많은 가정들이 필요한 단점이 있다. 즉, 선택모형의 추정과 정책효과 추정의 2단계로 추정이 이루어지는데⁵²⁾ 정책효과의 회귀식에 들어가는 설명변수들을 Q , 선택모형에 들어가는 설명변수들을 Z 라고 하면, 관측가능 변수 X 를 (Q, Z) 로 분리해서 넣고 일정한 제약조건을 부가하게 된다.

Heckman의 2단계 추정방법의 적용에 필요한 조건은

51) Blundell & Dias(2000)

52) 일반적으로 선택모형의 추정은 Probit모형이, 정책효과의 추정은 OLS가 사용된다.

- (i) 0이 아닌 계수를 가지면서 선택모형에서의 오차항(V)과 독립인 적어도 한 개 이상의 추가적인 설명변수(Z)가 존재해야 함
- (ii) 처리변수 D 와 관측되지 않는 변수들 사이의 관련성은 V 를 통해서만 나타나며, (Q, Z) 는 (U_0, U_1) 과 독립
- (iii) 오차항 (U_0, V) 와 (U_1, V) 의 분포의 결합밀도(joint density of distribution)를 알 수 있어야 함

이러한 조건하에서 실제 추정은 다음과 같은 순서로 진행된다.⁵³⁾

- 선택모형과 선택지표는 다음과 같이 정의
 - (선택모형) $I = H(Z) - V$,
 - (선택지표) $D = 1$ (if $I > 0$), $D = 0$ (otherwise)
- 비참가자와 참가자의 정책효과 모형에서의 오차항($H(\cdot)$ 는 통계함수)
 - (비참가자) $E[U_0 | Q, Z, D = 0] = E[U_0 | V \geq H(Z)]$
 - (참가자) $E[U_1 | Q, Z, D = 1] = E[U_1 | V < H(Z)]$
- 이 경우 선택편의는 다음과 같이 Z 를 통한 선택 확률 $P(Z)$ 의 함수로 나타남

$$B(P(Z)) = E[U_0 | Q, P(Z), D = 1] - E[U_0 | Q, P(Z), D = 0]$$

- (Q, Z) 는 (U_0, U_1) 과 독립이므로, 다음과 같이 정책효과를 추정 가능

$$E[U_0 | Q, P(Z), D = 1]P(Z) + E[U_0 | Q, P(Z), D = 0](1 - P(Z)) = 0$$

$$\therefore E[U_0 | Q, P(Z), D = 1] = -E[U_0 | Q, P(Z), D = 0] \frac{1 - P(Z)}{P(Z)}$$
- 통계함수를 정책효과 추정에 설명변수로 넣어 추정(second stage)

$$Y_i = X_i\beta + \alpha D_i + \theta H_i + \epsilon_i \quad (\text{단, } H_i \text{는 통계함수})$$

53) 김안국 외(2005) 참조

4) 이중차분법(Difference-in-Difference, DID)⁵⁴⁾

이중차분법은 이질적인 특징을 갖는 정책참가집단과 비교집단으로부터 순수한 정책효과를 측정하기 위해, 정책 이외의 다른 특징들의 동일하지 않은 상태를 제거하기 위해 착안된 방법이다. 정책 시행시점을 기준으로 정책참가집단(처리집단)의 정책 시행시점 전후 성과 차이는 정책효과와 시간의 변화에 따른 자연적 변화가 합쳐져 나타난 차이인데, 정책효과만을 분리시키기 위해 제거해야 할 자연적 변화분을 비교집단의 정책 시행 전후 성과 차이를 통해 추정하는 것이 기본적인 설정이다.

동일한 관측단위(개인, 집단)의 관측치가 반복적으로 나타나는 패널데이터 혹은 반복 추출된 횡단면데이터(repeated cross-section) 분석에 적합한 방법으로, 정책 시행 이전, 이후 데이터를 모두 사용 가능하기 때문에 횡단면자료를 사용하는 도구변수(IV) 추정기법이나 Heckman의 2단계 추정기법에 비해 덜 제약적인 가정을 통해 분석이 가능한 장점이 있다. 또한 횡단면 분석에서의 매칭방법에 비해, 관측되지 않는 프로그램 참가자들과 비참가자들 간 시간 불변한(fixed across time) 특성의 차이를 통제(control)할 수 있어, 주로 참가자와 비참가자가 서로 다른 정책 관할권(policy jurisdiction)으로 구분되거나, 연령과 같이 관측 가능한 특성에 의해 자격조건이 결정되는 프로그램의 효과를 추정하는 데 적합하다.⁵⁵⁾

이중차분법의 2집단-2기간 모형(two group-two period setting)에서 개인 i 의 실현된 성과는 다음과 같이 정의한다.⁵⁶⁾

$$Y_i = Y_i^N \cdot (1 - I_i) + I_i \cdot Y_i^T \quad (\text{단, } I_i = G_i \cdot T_i)$$

여기서 G_i 는 처리집단더미변수(=1 if treatment, =0 otherwise), T_i 는 기간더미변수(=1 if post-treatment, =0 pre-treatment), Y_i 는 개인 i 의 성과(Y_i^N 은 가상성과(counterfactual), Y_i^T 는 처리집단의 실제 성과)로, 다

54) Blundell & Dias(2000)

55) Borland et al.(2005)

56) Athey & Imbens(2006)

음과 같은 조건을 만족한다고 가정한다.

첫째, 동일한 관측가능변수(X)하에서, 참가자가 만약 처리를 받지 않았을 경우의 관측되지 않는 변수들(U)의 처리 전후 차이의 기대치가 비교 그룹의 그것과 동일해야 한다. 즉, t_1 은 post-programme period, t_0 은 pre-programme period일 때

$$E[U_{t_1} - U_{t_0} | X, D = 1] = E[U_{t_1} - U_{t_0} | X, D = 0]$$

둘째, 추가적인 처리가 없다면 처리가 일어난 이후 시간이 흐름에 따라 처리집단과 비교집단의 정책효과지표 변화량이 같아야 한다. 이는 처리 이후 두 그룹의 회귀식의 기울기가 같아야 함을 의미하는 것으로, 만약 시간이 흐름에 따라 샘플에서 성과가 좋은 참가자만이 남게 되는 ‘선택적 탈락(attrition)’이 발생할 경우 정책효과의 상향편의가 일어나게 된다.

이러한 조건들이 만족되는 상황에서 처리효과 τ^{DID} 는 다음과 같이 정의된다.

$$\begin{aligned} \tau^{DID} = & \{E[Y_i | G_i = 1, T_i = 1] - E[Y_i | G_i = 1, T_i = 0]\} \\ & - \{E[Y_i | G_i = 0, T_i = 1] - E[Y_i | G_i = 0, T_i = 0]\} \end{aligned}$$

결국 이중차분법은 시점 간의 차이와 집단 간의 차이, 두 번의 차분을 통해 프로그램과 관련 없는 공통의 시간추세와 관련된 편의를 제거하는 방법이다.

이중차분법을 사용한 논문들도 많은 수가 있는데, Ashenfelter and Card(1985)는 직업훈련을 받은 그룹과 비교그룹의 소득에 관한 종단 자료(longitudinal data)를 토대로 이중차분법(simple DID)을 사용, 1976년 CETA프로그램(직업훈련종합계획)의 효과를 추정하였다. 훈련 참가자들의 참가 이후 소득 예상치를 추정한 결과 200~2,000달러의 증가효과가 있는 것으로 나타났는데, 추정치가 매우 민감(sensitive)한 편으로, 신뢰할 만한 수치를 산출해 내기 위해서 ‘무작위 할당을 이용한 실험적 기법

(randomized clinical trials)'의 보완이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 국내연구로는 박성익 외(2010)이 있는데, 누리사업(NURI)⁵⁷⁾의 선정 여부가 취업률에 미치는 효과를 이중차분법 기본모형 및 확장모형을 통해 분석하였다. 모형은 이분산성을 감안한 pooled OLS방법을 취한 기본모형과 패널 수준 효과를 고려한 확장모형을 사용하였고, 비교집단(control group)은 누리사업 선정을 신청하였으나 선정되지 못한 미선정 사업단과 동일 단과 대학의 기타학과로 삼고, 그 효과를 각각 분석하였다. 분석 결과, 누리사업에 선정된 사업단의 취업률은 어떤 모형, 어떤 비교집단을 사용하더라도 취업률이 빠르게 증가하는 것으로 나타나 긍정적 평가를 내리고 있다.

5) 회귀단절법(Regression Discontinuity Design: RDD)⁵⁸⁾

회귀단절법은 정책 수혜 여부를 결정하는 특정 경계값(cutoff)과 경계값 주위의 일정한 범위(boundary)를 설정하여, 그 구간 안에 들어오는 대상자 간의 성과 차이를 정책효과로 파악하는 실증분석방법으로, 경계값 주위에서 매우 근소한 차이로 인해 정책 수혜 여부가 결정될 경우, 이 결정은 거의 무작위적(randomly)으로 이루어진 것으로 간주하여 선택편의를 최소화하는 방법이다. 내생성(endogeneity) 문제를 야기하는 (경계값에서 멀리 떨어진) 관측치들을 분석에서 제외시키기 때문에 정책효과 추정치의 일치성(consistency)과 불편성(unbiasedness)이 보장되는 장점이 있다. 반대로, 분석 샘플이 경계값 주변으로 한정되기 때문에 실증분석에 사용되는 관측치의 수가 작아 추정치의 표준오차가 커질 수 있다는 단점이 있고, 어느 정도의 범위(boundary)가 적절한가에 대한 이론적인 해답이 없어, 범위를 조금씩 변화시켰을 때 추정치가 변화하는 패턴을 확인하는 방법이 통상적으로 사용되고 있다.

회귀단절법의 사용을 위해서는 몇 가지 주요 가정이 필요하다.⁵⁹⁾ 첫째,

57) 지역발전을 위한 전문인력을 양성하는 것을 핵심 목표로 한 지방대학 혁신역량 강화사업(New University for Regional Innovation: NURI). 2004년~2008년까지 5년간 약 1조 2천억원의 예산을 투입함

58) 윤윤규(2012) 참조

경계값인 \bar{s} 의 주위에서 forcing variable S 의 확률밀도함수에 점프나 불연속성이 존재하지 않아야 한다. 만약 경계값 주변에서 분포의 불연속성이 나타났다면, 경계값 주위에서 정책 수혜 여부가 결정될 경우 무작위로 이루어진 것으로 간주한다는 회귀단절모형의 기본 설정에 배치하기 때문이다.⁶⁰⁾ 둘째, 정책에 따른 처리(treatment) 이외의 다른 관측변수들이 경계값 주변에서 처리집단과 비교집단 간 서로 균등화(balanced)되어 있어야 한다. 셋째, 정책의 수혜를 받을 확률($p(s)$)에 일정한 크기의 불연속성(discontinuity)이 존재해야 한다.

회귀단절법은 경계값 주위에서의 처리방식에 따라, 뚜렷한 구분이 이루어지는 Sharp회귀단절법(SRD)과, 처리 여부가 뚜렷하게 분리되지 않으나 처리를 받을 확률에 불연속성(discontinuity)이 존재하는 Fuzzy회귀단절법(FRD)이 있다. Sharp회귀단절법에서는 특정 정책의 수혜를 받기 위해서는 일정 자격점수를 획득해야 하며, pre-treatment period에서 대상자의 자격점수를 s 라 하면, 정책효과(α)는 s 가 경계값으로 수렴할 때, 대상자의 성과지표 기댓값의 우극한 값과 좌극한 값의 차이로 나타난다. 즉, 정책수혜를 받을 확률이 $p(s)$ 이고 $p(s) = 1$ (if $s > \bar{s}$), $p(s) = 0$ (if $s < \bar{s}$) 일 때,

$$\alpha = \lim_{s \downarrow \bar{s}} E[Y|S] - \lim_{s \uparrow \bar{s}} E[Y|S] \quad (\text{단, } s \text{ 는 전기의 자격점수, } \bar{s} \text{ 는 cutoff})$$

Fuzzy회귀단절법은 가정은 SDR과 동일하고, 정책효과(α)의 추정은 T 를 경계값 주위에서 발생하는 수혜확률이라고 할 때,

$$\alpha = \frac{\lim_{s \downarrow \bar{s}} E[Y|S] - \lim_{s \uparrow \bar{s}} E[Y|S]}{\lim_{s \downarrow \bar{s}} E[T|S] - \lim_{s \uparrow \bar{s}} E[T|S]}$$

59) McCrary(2008), 윤윤규 외(2012)에서 재참조

60) 대표적인 예가, 수혜자격이 특정 점수에 따라 결정되고 대상자들이 정책 수혜 자격을 획득할 수 있는 점수를 사전에 알게 되면 전략적인 행위(strategical behavior)가 발생하여 경계값 주변에서 분포의 불연속성이 나타나게 된다.

즉, SRD는 FRD에서의 효과 추정치에서 분모가 1인 특수한 형태라고 볼 수 있다.

Nivorozhkin & Wolff(2012)는 동·서독의 젊은 층의 (재)취업 확률 향상, 소득 증대 및 실업수당 의존도 감소를 목적으로 시행된 특별조치의 효과를 단기 및 장기 관점에서 조사하는 데 있어 회귀단절법을 이용하여 분석하였다. 2005년 10월~2006년 1월까지 데이터를 이용한 분석 결과 동·서독 25세 이하 남성에게 특별조치는 효과가 없거나 부정적인 효과를 나타내는 것으로 밝혀졌고, 나이의 임계값이 임의로 설정되어 청년층에 과도한 수혜를 주는 대부분의 적극적 노동시장정책은 낮은 품질로 이어지는 것을 지적하였다.

나. 미시적 방법 - 실험적 방법

비실험적 방법에서의 가장 큰 문제는 missing data problem으로 볼 수 있는 적절한 비교집단 설정의 어려움 혹은 가상적 성과관측의 어려움이었다. 이러한 문제점을 극복할 수 있는 대안으로 제시되는 것이 실험적 방법인데, 데이터에 포착되는 주체들이 실험 상황임을 인지하는지의 여부에 따라 통제실험(controlled experiment)과 자연실험(natural experiment)로 구분할 수 있다.⁶¹⁾

1) 통제실험(Controlled Experiment)

편의(bias)의 주요 원천인 자기선택(selection)을 배제하는 방법론으로, 이 실험론적 방법에서 사용되는 무작위 할당(randomization)이 할당편의가 0이 되기 위해서는 두 가지 가정이 충족되어야 한다.⁶²⁾ 첫째, 무작위 할당을 인지하는 것이 사람들의 프로그램 참여 결정에 영향을 주어서는 안된다. D^* 를 개인이 무작위 할당을 인지하고 프로그램에 참가 신청을 하는지 안하는지를 알려주는 더미변수라 하면(무작위 할당에 참가 신청할

61) List and Rasul(2010), 김세롬(2011) 재참조

62) 최강식(2000) 참조

경우 $D^* = 1$, otherwise = 0),

$$[\text{조건 ①}] \quad \Pr(D = 1|c) = \Pr(D^* = 1|c, p)$$

단, c 는 프로그램 참가/불참가에 따른 ‘보상’ 혹은 ‘벌’의 수준이며, p 는 무작위 할당하에서 프로그램에 참가하려고 할 경우 실제 참가할 확률을 의미한다. 이 가정이 위배될 경우, 무작위 할당을 하는 경우의 참가자 특성과 하지 않는 경우의 참가자 특성이 달라질 수 있다.

$$(E(\Delta|X, D = 1) \neq E(\Delta|X, D^* = 1))$$

둘째, 실험으로 프로그램의 무작위 할당이 발생했을 때와 실험이 없을 때 참가자 및 비참가자의 성과에 대한 분포는 동일해야 한다. 즉, (Y_1^*, Y_0^*) 는 무작위 할당을 할 경우 나타나는 각 그룹의 성과라 할 때, (y_1, y_0) , (y_1^*, y_0^*) 에 대해서 다음을 가정한다.

$$[\text{조건 ②}] \quad F(y_1^*, y_0^*, X, Z|D^* = 1) = F(y_1, y_0, X, Z|D = 1)$$

위의 두 가정이 모두 성립하면, 프로그램에 참가한 사람이 참가하지 않았을 경우의 성과(counterfactual) 분포 $F(y_0, X, Z|D = 1)$ 를, 무작위 할당을 인지하고 프로그램에 참가할 의사가 있었지만 무작위 할당을 받지 못한 사람의 성과 분포 $F(y_0, X, Z|D^* = 1, R = 0)$ 로 대체하여, 두 집단의 평균 성과의 차이로 정책효과를 평가할 수 있다. 즉, 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$\begin{aligned} F(y_1, X, Z|D^* = 1, R = 1) &= F(y_1, X, Z|D^* = 1) = F(y_1, X, Z|D = 1) \\ F(y_0, X, Z|D^* = 1, R = 0) &= F(y_0, X, Z|D^* = 1) = F(y_0, X, Z|D = 1) \end{aligned}$$

단, R_i 는 프로그램 참가 희망자 중 무작위 할당을 통해 실제로 처리(treatment)를 받는 그룹에 속하게 되었는지를 구별해주는 더미변수

($R=1$ 처리집단 $R=0$ 비교집단⁶³)로, 정책효과는 $E(Y_1|R=1) - E(Y_0|R=0) = E(\Delta|D=1)$ 로 표현될 수 있다.

Lalonde(1986)은 실험적 데이터를 이용하여 실험적 방법과 비실험적 방법, 서로 다른 유형의 비실험적 평가기법들이 보여주는 결과를 비교하였는데, 평가 대상 프로그램은 NSWD(National Supported Work Demonstration)로 미국 내 10개 지역의 취약계층 노동자들⁶⁴을 돕는 프로그램을 사용하였다. 대상 인원은 처리집단과 비교집단 총 6,616명으로, 소득(earning)을 성과지표로 삼아 treatment 전·후 변화를 비교하였는데, 분석 결과 1년의 pre-programme 기간과 2년의 treatment 기간 이후 연도(1978)의 두 그룹 간 연간 소득을 측정할 결과, 처리집단이 비교집단에 비해 약 900달러정도 높게 나타나 정책이 효과적이었던 것으로 결론내리고 있다. 또한, PSID와 CPS-SSA로부터 서로 다른 비실험적 추정기법을 통해 처리집단과 비교집단을 구성한 후 각각의 추정기법으로 분석한 결과, 유의한 수준으로 다른 결과가 나왔을 뿐 아니라, 평가 결과가 참가 결정 및 소득함수에 의존하는 문제가 발생하여, 비실험적 방법론에서 사용되는 통상적인 추정방법들이 실험론적 방법론에 따른 결과와 유의미하게 다른 결과를 보여주는 것을 지적하였다.

2) 자연실험(Natural Experiment)

자연실험은 연구자의 인위적인 개입 없이도 사회 내 각종 제도적 요인들에 의해 인위적인 실험 설계에서의 무작위 배정(randomization)과 유사한 상황이 형성되는 경우가 있는데, 이때 사용되는 실험적 방법론으로, 무작위 할당이 일어나는 상황 자체가 흔하지 않은 편이나, 상당히 높은 설득력을 갖는 것이 특징이다. 그러나 자연실험의 경우에도 편이 발생 가능성은 여전히 남아 있는데, 자연실험은 통제 실험과 달리 연구자가 직접 개입하는 것이 아니고 단지 관찰에 의한 '실험'상황이 발생했으리라고 판단하고 분석을 수행하기 때문에, 실제로는 처리집단과 비교집단의 무작위배정

63) Heckman et al.(1999)

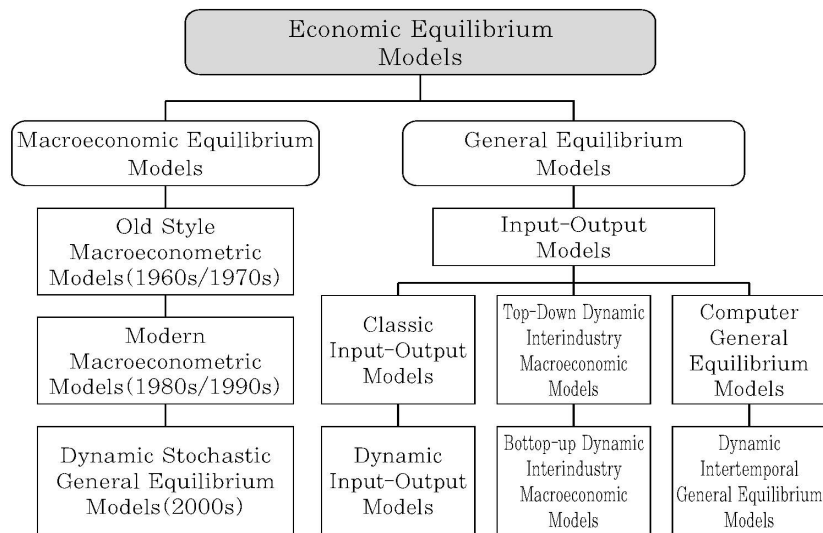
64) AFDC를 받는 여성, 고교 중퇴자, 출소자 및 ex-drug-addicts 해당

이 이루어지지 않았거나 설명변수를 제외한 외생변수의 영향이 두 집단 간 동일하지 않더라도 이를 발견하지 못할 수 있기 때문이다.⁶⁵⁾

다. 거시적 방법

거시적 방법론은 정책 대상 개개인에의 효과가 아닌 정책 시행이 실업률, 고용률 등 전체 경제변수(aggregate economic variable)에 미치는 영향에 중점을 둔 방법론으로 일반균형의 관점에서 다양한 간접효과들을 고려한 방법이다. 개별 프로그램의 직접적 효과에 중점을 둔 미시적 평가와는 달리, 전체 균형 상태에서의 효과를 살피기 때문에, 이 균형해(equilibrium solution)를 산출하는 방식과 파라미터의 추정 여부에 따라 산업연관모형(IO model), 산업·거시모형(IMM), 연산가능일반균형모형(CGE) 등으로 분류하게 된다.

[그림 Ⅲ-3] 거시 분석방법론



자료: 이진면 외(2007)

65) 김태일(1996)

1) 산업연관모형⁶⁶⁾

산업연관모형은 거시모형의 전통적인 추정방식으로 완전고용, 평균소비성향, 생산함수에 대한 가정 등을 통해 산업별 파급효과 분석에 주로 사용된다. 산업간 투입-산출이라는 상호의존 관계를 이용하여 국민경제를 구성하는 각 산업의 생산물에 대한 총수요를 과부족 없이 만족시키기 위해 필요한 모든 산업의 산출량을 분석하는 일반균형모형으로, 국민경제 한 부분에 대한 정책이 어떻게 상호의존 관계를 통해 국민경제 전반으로 퍼져나가는 지에 대한 분석이 가능하다.

다만, 정태적 선형모형이라는 점에서, 시간 변화에 따른 투입-산출 관계의 변화를 명시적으로 분석에 고려하지 못하는 문제점이 있고, 인과관계에 의한 behavioral equation이 사용되지 않으며, 중간수요 및 가격과 소득 간 항등식으로 설정되어 있기 때문에, 소비·가격·소득 사이에 경제적 일관성을 보장하기 어려운 단점이 있다. 이러한 단점을 보완하기 위해, 자본계수에 따라 투자를 내생화하거나 중간투입계수를 변화시키는 등의 모형 확장 등이 시도되고 있다.

대표적인 모형으로는 Leontief와 Duchin에 의해 개발된 United Nations Global Models, 미네소타대학의 IMPLAN IO System, 일본 아시아경제연구원 소속의 아시아태평양지역 10개국 국제산업연관모형 등이 있다.

2) 산업·거시모형(Inter-industry Macroeconomic Model: IMM)⁶⁷⁾

산업·거시모형은 수요충격, 정책변화 등에 의한 파급효과 분석이나, 중장기 거시 및 산업부문 전망에 활용되는 모형으로, 일반적으로 거시경제모형의 연계방식에 따라 하향식 동태 산업·거시모형(TD-DIM)과 상향식 동태 산업·거시모형(BU-DIM)으로 구분되고, 하향식 모형에서 상향식 모형으로 점차 발전되어 오고 있다.

하향식 모형은 거시경제균형모형에 정태적 산업연관모형을 결합하여,

66) 이진면 외(2007)

67) 이진면 외(2007) & 이진면 외(2008)

거시경제의 변화를 산업연관모형에 따라 각 산업부문에 축차적으로 배분하는 모형으로, 총량적 변화가 하향식으로 배분되는 방식이기 때문에, 반대로 산업부문의 충격이 전체 거시경제에 미치는 영향(상향식)이나 산업부문 간 파급효과를 분석하기 어려워, 산업 수준에서의 정책분석은 불가능하다는 단점이 있다. 또한 거시 변화를 차례로 배분하는 과정에서 내적 비정합성의 문제를 초래할 가능성도 있다.

상향식 모형은 거시경제부문 및 산업부문에 있어서의 상호인과 관계와 다양한 동태적 변화를 고려하는 모형으로, 생산과 가격·소득변수와의 정합성이 확보⁶⁸⁾되고, 거시경제부문과 산업부문 간의 상호작용 및 동태적 변화를 산업별 수준에서 모형화할 수 있어, 다른 CGE모형이나 TD-DIM을 보완해 줄 수 있는 장점이 있다. 그러나, 모형 구축을 위해서는 대량의 통계자료가 필요하고, 산업별·부문별 분류 내에서 수많은 방정식의 파라미터들을 추정해야 하는 어려움이 있다.

대표적인 모형으로 단일국가모형으로는 영국 캠브리지 대학의 MDM(Multi-sectoral Dynamic Model)모형, 독일경제연구소의 FIND(The Forecasting interindustrial Development Model)모형, 미국 메릴랜드대학의 개별국 INFORUM모형, 일본경제기획청의 다부문모형 등이 있고, 다국간 모형으로는 INFORUM의 LIFT(Long-Term Interindustry Forecasting)모형과 ILIAD(Interindustry Large-Scale Integrated and Dynamic)모형, EU의 GINFORS(Global INterindustry FORecasting System)모형이 있다. 국내에는 산업연구원의 KIET 연간산업예측모형, KIET 산업·거시계량모형(KIET-DIMM07), KDI의 다부문모형, 한국은행의 다부문예측모형, 거시계량투입산출모형 등이 있는 것으로 알려져 있다.

독일의 INFORGE(INterindustry FORecasting GErmany)모형의 예를 보면⁶⁹⁾ 상향식 동태 산업거시모형(BU-DIM)으로, 독일의 GWS mbH에

68) 모형 내 최종수요와 중간수요를 충족시키기 위한 총수요와 총생산이 같아야 하고, 생산물의 가격은 단위투입요소비용과 단위부가가치와 동일하게 됨으로써 정합성이 확보됨

의해 1996년부터 구축되었다. 59개 개별 산업에 대해 생산과 가격구조가 모형화되고 산업별 지표들의 총합으로서 거시변수들이 구축되는 상향식(bottom-up) 접근방식을 취하고 있는데, 모형은 크게 7개 블록,⁷⁰⁾ 총 106개의 방정식으로 구성되어 있다. 모형의 방정식들의 파라미터들은 OLS 방식을 사용하여 추정하는데, 추정에는 독일통계청의 산업 연관표(1991-2000), 국민계정(SNA), 인구통계, 독일은행의 금리, 노동시장 및 직업연구소(IAB)의 노동공급통계 등을 사용한다.

산업연구원 KIET 연간산업예측모형의 경우는 하향식 동태 산업거시모형(TD-DIM)으로, 특정 정책이 산업에 미치는 효과를 분석하고, 거시경제와 산업 간 연쇄반응 및 산업 간 연관관계 등을 이용해 중장기 전망을 하기 위한 모형이다.⁷¹⁾ 이 모형은 ‘거시경제모형’, ‘투입산출모형’, ‘산업별 모형’의 3개 모형이 연쇄작용을 통해 예측치를 산출하도록 하고 있는데, (i) 거시경제모형에서 산출된 최종수요 부문 예측치는 투입산출모형의 63개 산업별 부가가치 및 생산을 결정하고, (ii) 산업별 모형의 생산 예측치는 투입산출모형의 생산 예측치와 상호비교 및 조정을 통해, 7개 주요 산업에 대한 최종생산 예측치를 제공하게 된다. (iii) 그러나 투입산출모형 및 산업별 모형에서의 예측치는 거시경제모형으로 피드백 작용을 하지 않고, 산업부문의 지표들이 단순히 축차적으로 도출되는 구조이다.

69) 이진면 외(2008), Lutz et al.(2003)

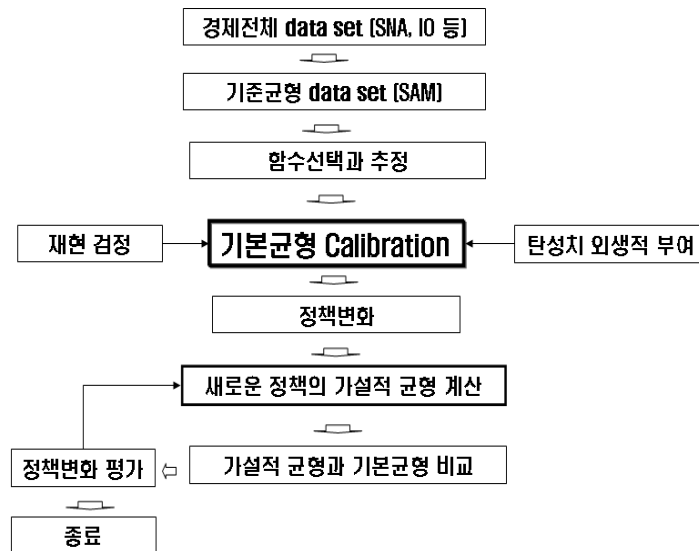
70) 7개의 블록은 최종수요(final demand), 중간수요(intermediated demand), 국내생산과 수입(domestic production and import), 생산부문 총부가가치(gross value added of production sectors), 산업별 총부가가치(gross value added of the industries and its components), 노동시장(labour market), 금리(interest rates)로, 특기할 점은 노동시장 블록을 구성하는 방정식(103번째 방정식) 중 연방고용청(Federal Employment Services)의 외생적 일자리 창출 대책의 크기(the volume of the exogenous job-creation measures)가 변수로서 고려되고 있다.

71) 이진면 외(2008)

3) CGE모형(Computable General Equilibrium Model)⁷²⁾

CGE모형은 국가 내 경제부문들(가계, 기업, 정부)과 대외부문(수출입)의 상호 연관성을 고려하여, 수요 충격, 정책 변화에 의한 파급 효과를 연산할 수 있도록 만든 모형으로, 정책 자원 마련(financing of the policy scheme)의 직접효과 및 간접효과를 노동수요시장, 노동공급시장 모두에서 측정할 수 있게 해 준다는 장점이 있다.⁷³⁾ 초기에는 산업연관표의 기술계수에 기초하여 특정 정책의 산업별 파급효과를 정태적인 측면에서 분석하는 것이 일반적이었으나, 이후 미시적 최적화 이론에 기초하여 산업간 및 거시경제를 연계하는 모형, 동태적 요소를 부분적으로 고려하는 기간 간 일반균형모형(DIGEM)으로 발전하였다.

[그림 III-4] CGE모형의 분석절차



자료: 이진면 외(2008)

72) 이진면 외(2008), Bassanini et al.(1999)

73) Bassanini et al.(1999)

CGE모형은 시장균형가정(market equilibrium assumption)을 도입하여, 경제주체들의 의사결정에 의해 도출되는 수요와 공급이 어떻게 재화와 요소가격을 결정하는지를 기술하고, 각 재화와 요소들이 초과수요가 발생하지 않도록 조정하는 방정식을 포함하는데, 일반적으로 주어진 연도의 경제주체 간 재화와 요소의 흐름을 나타내는 산업연관표가 이용되며, 재화에 대한 가계수요의 가격탄력성 및 소득탄력성, 수출재화의 해외수요 탄력성 등 다양한 탄력성 추정치가 보충적으로 사용된다.

예를 들어 Bassanini et al.(1999)는 가구부문, 기업부문, 정부부문의 3 부문으로 구성된 모형을 설정하고, 정부부문을 제외한 나머지 부문의 최적화 문제를 풀어 균형상태를 찾아내는 CGE모형을 사용하여 OECD 4개국⁷⁴⁾의 고용조건부제도(employment-conditional scheme) 도입의 영향을 분석하였다. 가구부문(소비자부문)은 동질적인 개인들로 구성된 4가지 유형의 대표적 가구⁷⁵⁾를 고려하고 있는데, 각 가구는 고용과 실업으로부터 얻는 효용(소득과 실업급여)을 극대화하는 관점에서 자신의 구성원들을 고용상태와 실업상태로 배분하게 된다. 대표적 가구(h)는 'non-separable n-stage constant-elasticity-of-substitution 효용함수(NNCES function)'를 가지는데,

$$U(h) = U^h(B^h, H^h(l^h, x^h))$$

B 는 실업급여(혜택)로부터 얻는 재화·용역의 총량, H 는 여가(l)와 생산(x)의 선택에 의해 받는 임금소득으로부터 시장에서 얻는 재화·용역의 총량을 의미하고, $U^h(B^h, H^h)$ 는 고용탄력성으로부터, $H^h(l^h, x^h)$ 는 노동공급시간탄력성으로부터 calibrate해서 얻은 대체탄력성이 일정(CES)한 함수라고 가정한다.

74) 독일, 스웨덴, 영국, 미국

75) 고용탄력성 문제를 다루기 위해 의사결정단위를 대표적 개인이 아닌 대표적 가구로 설정하였고, 4가지 유형은 소득수준에 따라 Middle-High(MH), Low-Middle(LM), Low(L), Very Low(VL)로 유형화하였다.

기업부문(생산자부문)은 단일 재화-완전경쟁생산시장으로 구성되어 있다고 가정하고, 대표적 기업은 대표적 가구들의 소득계층을 의미하는 네 개의 변수로 구성된 'nested CES 생산함수'를 가지는 것으로 설정하고 있다.

$$x = F(MH, G(LM, L, VL))$$

MH는 화이트칼라 계층이며, 나머지 3개 계층은 블루칼라 계층을 지칭하고, $F(MH, G(\cdot))$ 와 $G(\cdot)$ 함수는 각기 다른 대체탄력성을 가지는데, 이는 고숙련 노동자와 저숙련 노동자의 대체탄력성보다 저숙련 노동자 간 대체탄력성이 더 높음을 의미한다.

가계와 기업은 노동시장에서 모두 가격 수용자(price taker)이며, 노동시장은 완전경쟁적인 부분시장들로 분할된 시장을 상정하고 있다.

정부부문은 단지 예산제약으로서만 고려하는데, 외생적으로 결정되는 정부 지출과 내생적으로 결정되는 실업급여 두 부문에 소비행위를 하며, 소비에 필요한 수입을 얻고 예산의 균형을 달성하기 위한 수단으로 부가가치세와 누진소득세 두 개의 징세수단을 보유하는 것으로 설정하고 있다.

분석 결과, 정책목표가구들에 미치는 고용 영향은 유의하게 나타났으며, 반면에 고용총량에 미치는 영향은 그리 크지 않은 것(modest)으로 나타났다. 한편, 정책 패키지의 비용 효율성은 해당국의 소득 분포, 노동에 부과되는 세금(근로소득세)의 수준, 극심한 실업 함정(unemployment trap)의 존재 여부에 의존하는 것으로 결론짓고 있다.

라. 비용편익분석(Cost Benefit Analysis)⁷⁶⁾

비용편익분석은 비실험적 혹은 실험적 방법을 통해 평가된 정책효과에, 정책의 집행에 필요한 비용을 함께 고려함으로써 정책의 전체적인 효율성

76) 김안국(2005)

을 평가하는 분석방법이다. 앞에서 살펴본 정책평가의 방법론들이 기본적으로 정책효과에 대한 평가(impact evaluation) 측면이었다면, 비용편익 분석은 비용적 측면을 동시에 고려한 효율성 평가(efficiency evaluation)로서의 의미가 크다. 이 비용편익분석에서는 정책으로 인해 발생하는 모든 편익들과 비용들을 모두 금전적 가치(현재가치)로 환산한 다음 편익들의 현재가치와 비용들의 현재가치를 비교하여, 분석 대상 프로그램의 금전적 순효과를 측정하는데, 사전적(ex-ante) 분석에서는 여러 가지 정책 대안들 중 가장 비용 효율적(cost effective)인 대안을 선택하는 방법으로, 사후적(ex post) 분석에서는 프로그램의 효과 및 효율성을 측정하는 방법으로 사용된다.

상대적으로 계산이 쉽고, 정책효과 추정에 있어 선택편익의 문제에서 자유로운 편이어서 널리 사용되지만, 정책의 편익과 비용을 명확하게 파악하기 어려우며, 비용 대비 효과 측면을 제외하고 정책의 다른 측면들(예를 들어 분배적 측면 등)을 파악할 수 없다는 단점이 있다.

가장 고전적인 형태는 프로그램의 순현재가치(Net Present Value: NPV)를 이용하는 것으로, 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$NPV = PV_b - PV_c = \left(B_0 + \frac{B_1}{(1+r)} + \dots \right) - \left(C_0 + \frac{C_1}{(1+r)} + \dots \right)$$

편익과 비용을 어떻게 어느 정도의 범위로 계산하는지, 할인율(r)로 어떤 것을 사용하느냐에 따라 다양한 비용-편익분석 결과가 가능해진다.

Heckman(2000)은 청년 취업계층 훈련 프로그램⁷⁷⁾(Job Corps)의 효과를 평가하기 위해 비용-편익분석을 사용하였는데, 훈련에 들어간 총비용은 11,000달러로 프로그램 참가자의 직접적인 편익은 10,000달러, 범죄율 감소 등에 기인한 사회적 편익이 약 4,500달러로 추산되어 '순편익 > 0'인 것을 보였다. Zubovic & Simeunovic(2012)은 세르비아의 자료를 이용하여 적극적 노동시장정책의 사회적 수익률을 한계 사회적 편익으로부터 한계

77) 16~21세 사이 청소년들(대부분 남성)에게 7개월 간 교육 및 직업훈련

사회적 비용을 차감하는 방식으로 측정된 Fields(2007)의 방식을 따라 평가하였다. 늘어난 납세신고액을 한계 사회적 편익으로, 사회적 기회비용의 증가를 가져오는 적극적 노동시장정책에 대한 지출을 한계 사회적 비용으로 추정하였는데, 분석 결과 세르비아의 경우 경기 침체기에 행해지는 적극적인 조치는 노동시장 여건을 크게 개선시키고 높은 수준의 투자 수익을 창출하는 것으로 나타났다.

마. 메타분석(Meta-Analysis)

마지막 방법은 기존의 연구들에서 밝혀낸 사실들을 기초로 정책효과들을 비교 분석하는 메타분석이다. Card et al.(2010)은 독일의 연구기관인 IZA(Forschungsinstitut zur Sukunft der Arbeit, Institute for the Study of Labor)와 미국의 연구기관인 NBER의 소속 연구자들로부터 받은 독립적인 연구 결과들로 구성된 포괄샘플(comprehensive sample)을 확보하고, 이를 이용하여 다양한 적극적 노동시장정책들의 효과성에 대한 기술적 분석(sign & significance)과 계량분석(ordered probit & OLS)을 수행하였다. 우선 기술적 분석을 위해 프로그램의 유형, 프로그램 참여자의 특성(연령, 성별), 프로그램의 비용(혹은 대리변수로서 프로그램의 평균지속기간) 등의 정보를 추출하고, 개별 연구에서 다루고 있는 정책들을 유형에 따라 직업훈련(classroom or OJT), 구직알선(JSA), 공공부문 고용보조금, 민간부문 고용보조금으로 분류하였다. 그리고, 사용된 방법론, 기간(단기/중기/장기), 지역에 따라 정책들의 방향성과 유의성(sign and significance)을 체크하는 방법으로 분석을 수행하였다. 계량분석을 위해서는 각 연구의 추정치 b 가 실제 정책효과 모수인 β 근방에 정규분포되어 있다는 가정하에 모델링한 Meta-Analytic Model을 토대로 프로빗 분석과 선형회귀분석을 수행하였는데, 개별 연구들을 평가지표, 프로그램 유형, 참여자 특성(연령/성별), 프로그램 지속기간(duration)의 4가지 차원으로 분류하고, 각 차원마다 기준 그룹(omitted group)을 상정하여 더미변수를 이용하여 그 기준 그룹과의 차이를 비교하는 방식으로 효과의 차

III. 적극적 노동시장정책의 평가방법론 109

이를 분석하였다.

이 외에도, Kluge(2010), Koning & Peers(2007), Greenberg et al.(2003) 등의 적극적 노동시장정책과 관련된 메타분석들이 있다.

IV. 효과적인 정책평가의 설계

정책들 간의 우선순위를 결정해야 하는 정책 결정자들에게는 정책의 효율성을 평가하여 적절한 정책을 선택하는 것이 중요하듯이, 실제 정책을 설계하고 집행하는 정책담당자들에게는 사전·사후적인 정책평가를 통해 정책 효율성을 제고하는 것이 중요한 문제이다. 정책평가 결과를 정책 설계 및 재설계에 반영함으로써, 재정정책의 효과성을 높이는 동시에 비효율적인 정책의 축소 및 폐지 등의 의사결정에 적절한 정보를 제공함으로써 전체 재정운용의 효율성을 제고한다는 측면에서, 정책에 관한 의사결정에 도움을 줄 수 있는 정확하고 적시성(timely) 있는 정보의 필요성이 높다.

특정 정책의 평가는, 그 평가 목적이나 주어진 상황 등을 정확히 파악하여 이에 맞는 적절한 방법을 선택하는 것이 가장 우선되어야 하고, 적절한 정책평가 정보의 효과적 생산을 위해서는 정책의 설계과정에서부터 향후 평가를 위한 고려를 반영할 필요가 있다. ADB(2006)은 정책평가의 설계를 다음 10단계로 구분하여 제시하고 있는데, 연구자에 따라 차이는 있겠지만, 크게 개념적 부분이 크게 작용하는 '적절한 방법론의 선택 단계(평가 이전 단계)'와 운영적 측면이 중요한 '평가단계', 그리고 외부와의 관계가 중요한 '평가 이후 단계'로 구분할 수 있다.

평가 이전 단계는 적절한 방법론을 선택하기 위해 대상 사업과 평가 목적을 파악하고, 현실적인 제약-평가예산, 가용 자료, 시간 등-하에서 가장 효과적인 방법을 설계하는 것이다. 대상사업의 파악을 통해 프로그램 이론모형을 개발하고, 평가 목적을 명확히 함-평가를 통해 밝혀내야 하는 효과, 구체성의 정도 등-으로써 프로그램 이론 모형에 따른 적절한 평가 지표의 개발이 가능하게 된다. 평가의 목적과 지표가 구체화된 이후에는, 현실적인 제약을 고려할 때 '어떤 방법론을 사용할 수 있는가?' 혹은 '특정

방법론을 사용하기 위한 자료를 확보할 수 있는가?’라는 질문에 대한 해답이 필요하다. 기존 가용 자료의 파악과 더불어, 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이, 실험적 방법론과 준실험적 방법론을 사용할 수 있는지의 여부, 선택 편의를 관리할 수 있는 방법 등이 적절한 방법론 선택에 큰 영향을 미치게 된다.

〈표 IV-1〉 정책평가 설계의 단계

| | | |
|-----------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 정책의 파악과 평가 준비단계 | 1. 평가의 수행 여부 결정 | 평가 이전 단계 (방법론의 선택) |
| | 2. 평가의 목적 명확화 | |
| | 3. 가용 자료의 파악 | |
| | 4. 평가방법론 결정 | |
| | 5. 평가단의 구성 | |
| 정책 집행과 이후 단계 | 6. (필요한 경우) 자료수집 | 평가 단계 |
| | 7. 기준조사와 서베이 반복 | |
| | 8. 자료 분석 | 평가 이후 단계 |
| | 9. 보고서 작성 및 관련 이해당사자들과의 논의 | |
| | 10. 향후 정책 설계에 반영 | |

자료: ADB(2006), 저자

두 번째 단계인 평가단계는 앞서 결정된 방법론을 적용하기 위해, 자료의 수집과 분석이 이루어지는 실제 운영적 측면이다. 이 과정에 자료의 수집이나 평가단의 운영은 전체 시간과 자원(예산) 소요의 가장 큰 부분을 차지하는 것이 일반적이기 때문에, 현실적인 제약하에서 어떻게 효과적으로 평가를 진행할 것인가에 대한 고민이 크게 필요한 부분이다. 마지막 단계인 평가 이후의 단계는 평가의 결과를 수요자에게 전달하고 명확한 결과를 제시함으로써, 수요자들의 의사결정에 도움을 주고, 향후 정책 설계에 어떻게 평가 결과가 사용될 수 있는지를 프로그램 이론모형을 통해 분석함으로써 평가의 유용성을 높이는 단계이다.

비록 평가 단계를 구분하는 방식은 다양할 수 있지만, 기본적으로 반드시

시 포함되어야 할 사항들이 존재한다. 이러한 요소들은 정책평가 설계의 각 단계에 어떤 형태로든 반영이 되어야, 향후 평가의 타당성(validity) 검증에 문제가 발생할 가능성이 적어진다. Bamberger et al.(2012)는 정책평가의 설계에 있어 중요한 구성요소로 다음 6가지를 제시하고 있다.

〈표 IV-2〉 정책평가 설계의 주요 요소

| 주요 요소 | 내용 |
|-----------------------------------|---|
| 1. 프로그램모형에 기반한 평가 | <ul style="list-style-type: none"> - 평가는 단지 '얼마나' 효과가 있었는지의 문제뿐 아니라 '왜' 그리고 '어떻게' 효과가 있었는지에 대한 답이 필요 - 비슷한 효과가 어느 정도 다른 정책상황에 적용이 가능한지에 대한 판단할 필요 - 이를 위해서는 주요 가정들과 기본이론을 명확히 하여 평가에서 어떻게 확인할 수 있는지에 대한 설명이 필요 |
| 2. 과정 분석 (process analysis) | <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램의 성과는 집행이 잘 되었는지에 영향 - 과정 분석을 통해 정책 결과가 정책 설계에 의한 부분과 집행 부분에 의한 부분으로 분리 |
| 3. 다양한 자료수집 방법 | <ul style="list-style-type: none"> - 대부분의 정량적 연구가 한 가지 방식에 따라 수집된 자료를 이용 - 민감한 주제이거나 다면적 지표인 경우 등 때에 따라서는 이러한 방식이 한계 |
| 4. 맥락 분석 (contextual analysis) | <ul style="list-style-type: none"> - 정책효과는 정책 집행의 지역적, 정치적, 조직적 상황 등에 따른 영향 - 이러한 고려 없이 분석을 수행하는 경우 효과분석이 불명확해 질 가능성 |
| 5. 이차 자료의 파악과 사용 | <ul style="list-style-type: none"> - 대부분의 평가가 가용한 이차자료를 충분히 사용하지 못하는 경향 - 이차자료의 사용은 자료수집의 비용을 낮출 뿐 아니라, 주요 변수들에 대한 독립적인 자료를 제공 |
| 6. 다른 결과와 비교 | <ul style="list-style-type: none"> - 다른 독립적인 연구의 결과와 비교를 통해 자료의 신뢰성이나 평가결과의 해석에 있어 질적 측면을 제고 |

자료: Bamberger et al.(2012)

이러한 평가 설계의 주요 요소들을 계획에 반영함에 있어, 평가의 결과로서 필요한 정보(결과)의 구체적 내용과 엄밀성의 정도⁷⁸⁾를 파악하고,

현실적 제약조건들⁷⁹⁾을 고려하여, 이에 대응한 비용효율적인 자료수집 정도(기간, 샘플 수, 문항 수 등)와 평가방법들을 결정해야 한다.

앞의 제Ⅲ장에서 살펴본 다양한 평가방법론들은 기본적으로 정량적 정책평가의 설계에 있어 가장 큰 세 가지 어려움⁸⁰⁾을 어떻게 극복할 것인가 하는 질문과 관련되어 있다. 대부분의 방법론들이 '주어진 상황' 즉, 주어진 자료의 특성에서 발생하는 문제점들을 어떻게 해결해 나갈 것인지를 측면에 초점을 둔 반면, 정책평가의 설계(policy evaluation design) 측면에서 본다면, 어떤 자료적 한계 속에서 평가를 할 것인지를 선택하는 문제라고 할 수 있다. 즉, 정책의 설계자 입장에서 향후 정책의 평가를 고려하여 정책을 입안한다면, 이러한 자료의 한계를 상당 부분 해결할 수 있는 장점이 있다. 예를 들어, 향후 평가에 선택편의의 문제점이 예상된다면, 정책 대상 선정에 무작위 추출의 가능성을 고려해 보거나 아니면 '선택'에 영향을 미칠 것으로 예상되는 개인 특성들에 대한 자료를 효과적으로 수집할 수 있는 시스템을 정책 설계에 반영할 수 있다.

이상적인 정책평가 상황에서는 효과적인 정책평가를 수행하기 위해 정책의 집행 전·후에 대상 집단을 두 그룹으로 나누어 자료를 수집해야 한다. 이때 무작위 추출이 가능한 경우는 처리집단(treatment group)과 비교집단(control group)⁸¹⁾간 근본적인 차이를 제거함으로써 정책평가를 위한 비교가 상대적으로 용이하지만, 대부분의 현실적인 경우에는 무작위 추출이 불가능하기 때문에, 통계적 방법론을 사용하여 두 집단 간의 차이를 고려할 수 있는, 즉 선택편의를 제거할 수 있는 방식의 자료조사가

78) 정책효과의 세세한 측면까지 분석이 필요한 정도부터 간단한 선택을 위한 자료 분석의 필요성까지 다양 수준에서 분석의 엄밀성이 정의될 수 있다. 대부분의 경우에 있어, 엄밀성의 정도에 비례하여 필요한 자료의 양과 방법론적 정치성도 높아진다.

79) 제Ⅲ장에서 설명한 예산·시간·자료·정치적 측면에서의 제한으로, 상황에 따라 일부 제한은 평가 설계의 선택변수가 될 수 있다.

80) 가상적 결과(counterfactual)의 설정, 선택편의(selection bias)문제 대응, 관측 불가능한(unobservable) 특성에 의한 내생성(endogeneity) 해결

81) 엄밀히 말하면, 무작위 추출에서는 'control group'이라는 용어를 쓰고, 무작위 추출이 아닌 경우는 'non-equivalent control group' 혹은 'comparison group'이라는 용어를 사용한다.

필요하다.

다만, 자료수집이 실제 정책평가에 있어 재원을 가장 많이 필요로 하는 부분으로, 양질의 대규모 자료는 정책평가의 정확성과 질적 수준을 향상 시키지만, 반대로 자료수집에 많은 인적·물적 자원의 사용과 시간이 필요한 단점이 있다. 현실적 상황에서는 자료수집에 필요한 재원을 최소화 하는 동시에 최대한 효과적이고 정확한 정책평가를 어떻게 설계할 것인지를 고민해야 하는 문제로, 정책평가를 통해 제공해야 하는 정보(결론)에 따라, 적절한 방법론의 결정과 함께 어느 정도의 자료가 필요한 것인가의 문제가 결정되어야 한다.

이런 측면에서 정책평가를 설계하는 입장에서는 효과적인 정책평가에 필요한 자료의 수집에 있어서도, 어떻게 비용효율적으로 자료를 수집할 수 있는지에 대한 관심이 필요하다. Bamberger(2006)은 다음 표에서 5가지 측면에서 자료수집과 관련하여 비용을 절감할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

실제 정책의 설계 단계부터 평가를 고려한다면, 정책 집행 당사자의 입장에서는 자료수집과 관련된 비용을 상당 부분 절감할 수 있다. 대부분의 적극적 노동시장정책의 시행에 수혜자(대상자)의 기본적 정보가 행정적으로 수집된다는 것을 가정할 때, 평가를 위한 정보의 수집은 이 기본적 사항에 몇 가지를 추가하는 방식으로 진행될 수 있다면, 큰 추가적 비용 없이 진행될 수 있을 것으로 예상된다. 또한, 공공기관의 다양한 자료를 통합해서 이차적 자료로 사용할 수 있고, 때에 따라서는 통계청 등의 기관에서 주기적으로 수행하는 조사에 몇 가지 사항을 추가함으로써 관련 자료수집에 따른 비용은 더욱 줄어들 수 있을 것이다.

〈표 IV-3〉 자료수집 비용 절감을 위한 평가 설계

| 평가 설계 | Base-line | 집행 | 중간 | 집행후 | 기준대비 비용절감 | 비고 |
|----------------------------------|-----------|----|----------|----------|-----------|---|
| 기준설계 | | | | | | |
| 1. 처리집단과 비교 집단에 대한 사전 사후조사 | P1 C1 | X | | P2 C2 | 0 | 정책평가 시 실제적으로 가장 강력한 형태의 자료수집 설계 |
| Progressively Less Robust Design | | | | | | |
| 2. 처리집단과 비교 집단에 대한 중간 사후조사 | | X | P1 C1 | P2 C2 | 0 | 평가결정이 정책집행이 시작한 이후에 결정되는 경우, 자료수집 시기 간격차가 작아 자료수입이 용이 |
| 3. 처리집단 사전·사후조사, 비교 집단 사후조사 | P1 | X | | P2 C2 | 25% | 처리집단의 시점간 비교와, 처리집단과 비교집단 간의 횡단면 분석 |
| 4. 처리집단과 비교 집단 사후조사 | | | | P1 C1 | 50% | 일반적인 상황으로 정책집행 이후 평가가 결정. 초기의 선택편의를 제어하는 것이 중요 |
| 비교집단 설정이 어려운 경우 | | | | | | |
| 5. 처리집단의 사전 사후조사 | P1 | | | P2 | 50% | 평가를 위해서는 주요 변수들에 대한 시간 불변성 등의 가정이 필요 |
| 6. 처리집단의 사후 조사 | | | | P1 | 75~90% | 엄밀한 평가가 가장 어려운 상황으로, 정성적 평가나 이차적 자료를 이용할 필요 |

주: P1, P2, C1, C2는 처리집단(P)과 비교집단(C)의 1차와 2차 조사
 자료: Bamberger(2006)

〈표 IV-4〉 자료수집과 분석 비용 감축 방안

| | 정량적 측면 | 정성적 측면 |
|-----------------------|--|---|
| 1. 평가 설계 간소화 | - 관측 횟수의 감축을 통한 평가 설계의 간소화 | - 주요 이슈의 우선순위 확정 - 자료수집을 위한 비용 감축(기간, 방문횟수, 인원 등) |
| 2. 필요 정보 명확화 | - 평가 질문과 필요자료의 우선순위를 확정하여, 실제 평가 목적에 필수적인 자료를 파악 | |
| 3. 기존 자료 사용 | - 센서스나 서베이 자료 - 정책 프로그램으로부터의 자료 - 학교 등 공공서비스 기관의 자료 | - 미디어 자료 - 지역 기관들의 자료 - 학문적 연구 자료 |
| 4. 관측수 축소 | - 최소 필요 규모 산정 - 정확도(precision)의 기준 하향 조정 - 세부 조사항목의 조정 - Stratified sample design - Cluster sampling | - Critical sampling ¹⁾ 혹은 quota sampling ²⁾ - 연구 대상 감축 |
| 5. 자료수집, 입력, 분석 비용 감축 | - 자율형 설문조사 - 서베이 대신 직접 관측 - 전자기기를 이용한 자료 입력 비용 감축 | - 관측 수나 기간 감축 - 자료 출처의 우선순위 설정 - 전자기기를 이용한 자료 입력 |

주: 1) 연구자의 판단에 따라, 결과를 도출하는 데 중요한 자료를 위주로 샘플을 추출하는 것으로, 왜 이 자료들이 중요한 자료인지에 대한 정당화가 필요

2) Quota sampling은 대상은 subgroup들로 나누고, 목적 샘플 수에 맞게 각 subgroup에서 일정 비율로 샘플을 추출하는 방법

자료: Bamberger(2006)

이러한 비용 효율적 측면을 고려한 자료수집은 결국 정책평가에 있어 적절한 비교집단(control group/comparison group) 설계가 최종적 목표이다. 일반적으로 정책 대상(처리집단)의 선정은 대상 그룹 중 무작위 선정(random selection), 행정적 혹은 정치적 기준(빈곤층 등), 자발적 참여의 세 가지 방식 중 하나로 이루어진다. 효과적 정책평가의 목적 측면에서는 무작위 선정이 가장 이상적이거나, 현실에서는 이러한 무작위 선정은 정치적·행정적 이유 등으로 불가능한 경우가 대부분이고, 드물게 가능한 경

우⁸²⁾라 하더라도 시점 간 비교에 있어 편이 발생 가능성이 여전히 존재한다.

따라서, 대부분의 정책 대상 선정에 있어서는 준실험적 방식(quasi-experimental design)을 사용하는데, 이러한 경우 정책평가에서는 선정방식에 따른 영향을 제거한 정책효과를 판단할 수 있는 적절한 방법을 사용하는 것이 중요하다. 이를 해결하기 위해 준실험적 정책 대상 선정 방식에서 비교그룹을 선정하는 것은 다양한 방식들-(지역·그룹특성을 이용한) 매칭, pipeline sampling⁸³⁾, regression discontinuity design, 성향 점수매칭 등-이 개발되어 사용되고 있고, 이 방법론들에 대해서는 제II장에서 자세히 설명하였다. 물론, 현실적으로 일부 특수한 상황에 있어서는 비교그룹의 설정이 어렵거나 설정을 하더라도 심각한 편이가 발생할 가능성이 있다. 예를 들어 특정 조건을 갖추면 혜택이 '모두'에게 적용되는 경우나, 자발적 선택에 의해 정책에 참여하였으나 선택에 영향을 미치는 요인을 파악·관측하기 어려운 경우, 비교집단과 처리집단의 초기 차이를 적절히 통제하기 어려운 문제점이 있다.

때로는 비교집단이 없는 비실험적(non-experimental) 상황에서 정책평가를 설계해야 하는 경우들이 있다. 비교집단의 설정이 불가능한 경우, 대부분의 결과가 정성적(qualitative)인 경우, 정책 실행에 있어 지역적 상황을 고려한 특성화의 정도가 심한 경우, 정책효과가 굉장히 오랜 시간이 걸려서 나타나는 경우 등에서 이런 경우가 발생한다. 결국 기존의 통계적 방법을 이용한 가상적 성과(counterfactual) 없이 정책효과를 분석해야 하는데, 방법론적인 강건성(robustness)은 다른 통계분석 방법론에 비해 미약하지만 케이스 스터디나, 프로그램 이론모형을 이용한 인과성 분석

82) 파일럿 프로그램 등의 이유로 정책 적용 대상 지역 등을 무작위로 선정하는 경우는 가능할 수 있다(Bamberger, 2006).

83) 경제학에서는 생소한 방식이지만, pipeline sampling은 실제 정책집행에 있어, 대상그룹에 선정이 된 이후 실제 혜택의 적용이 순차적으로 적용될 때, 일정 시점에서 정책 미적용 그룹을 비교그룹으로 사용하는 방식으로, 여전히 선정된 그룹 내에서 혜택의 적용은 무작위(random)로 일어난다는 가정이 필요하다. 만일 혜택의 적용이 선정기준 지표의 정도에 따라 결정된다면 이에 따른 추가적인 고려가 필요하다.

(causality analysis) 혹은 기여도분석(contribution analysis)⁸⁴⁾ 등을 시도해 볼 수 있다.

정책평가의 설계는 결국 어떤 관점에서 평가의 질(quality)적 수준을 담보하는 자료수집과 현실적 제약 사이에 타협(compromise)을 통한 결과라고 할 수 있다. 제약조건의 강도와 정책평가의 질적 측면은 일정 부분 trade-off관계가 있고 이러한 상호관계에서 완전히 벗어나는 것은 불가능한 상태에서, 평가 대상 정책이나 평가목적에 따라 평가의 질적 수준과 현실 제약 사이에 적절한 조정을 통해, 정책적 판단에 가장 효과적인 정보를 생산해 낼 수 있는 방향으로 평가 설계가 추진되어야 한다.

정책평가 설계와 관련된 또 다른 중요한 이슈는 타당성(validity)에 대한 검증이다. 타당성이란 평가 결과가 정책의 개념적 체계나 통계적 방법론, 결과의 일반화 정도 등에 있어 얼마나 정합성이 있는가의 문제인데, 평가 결과를 정책적 판단에 사용하기 위해서는 타당성의 평가가 필수적이다. 타당성 검증은 다양한 측면에서 이루어질 수 있는데 Bamberger et al.(2012)는 객관성(objectivity), 신뢰성(reliability), 확실성(credibility, internal validity), 범용성(transferability, external validity), 활용성(utilization)을 제시하고, 추가적으로 통계적 측면(statistical conclusion validity) 등에 있어서의 타당성도 검증할 필요성을 언급하고 있다.

이러한 평가 설계의 타당성의 문제는 정책평가 설계에 있어 앞서 설명한 다양한 제약조건을 고려해야만 하는 개별 정책의 상황적 한계의 영향이 크다. 따라서, 정책평가의 타당성에 영향을 미치는 다양한 요인들을 파악하고, 개별 영향 요인들과 관련된 제약조건들을 살펴봄으로써, 정책평가 설계에 있어 어떤 측면에서의 제약을 고려하면서 타협점을 찾아야 하는지에 대한 결정이 필요하다. Bamberger(2006)는 정책평가의 타당성에 영향을 미치는 다양한 요인들을 크게 4가지 측면으로 구분하여 다음 표와 같이 정리하였다.

84) 인과성 분석이나 기여도 분석 모두, 정책의 기본구조를 설명하는 프로그램 이론모형에 기초하여 원인(cause)과 효과(effect) 사이에 논리적 인과관계를 다양한 관련 자료를 이용하여 분석하는 방법론이다(Mayne, 1999).

〈표 IV-5〉 정책평가의 타당성에 영향을 미치는 요인들과 관련 제약

| | 관련 제약 조건 | | |
|---|----------|----|----|
| | 예산 | 시간 | 자료 |
| A. 정책평가 전반의 타당성에의 문제(내부적 타당성) | | | |
| 평가계획이나 외부전문가와의 협의 등에 대한 노력 부족 | ○ | ○ | |
| 평가수단 개발이나 테스트에 대한 노력부족 | ○ | ○ | |
| 조사가 쉬운 그룹과 내용에만 집중 | ○ | ○ | ○ |
| 다양한 방식을 통한 일관성 검증의 부족 | ○ | ○ | |
| 정량적 분석에만 과도한 의존 | ○ | ○ | |
| 이차적 자료의 적절성 검증 부족 | ○ | ○ | ○ |
| B. 통계분석의 타당성에의 문제 | | | |
| 대상선정 체계를 개선할 수 있는 재원의 부족 | ○ | ○ | |
| 선택편의와 매칭을 개선하는 데 어려움 | ○ | ○ | ○ |
| 표본 추출의 부실 | ○ | ○ | ○ |
| 과도하게 적은 양의 자료 | ○ | | |
| 자료의 구체성 부족 | ○ | ○ | ○ |
| C. 이론적 정합성이나 비교그룹의 타당성에의 문제 | | | |
| 프로그램 이론모형 설정의 구체성 부족 | ○ | ○ | ○ |
| 여러 자료를 이용한 다각적인 분석의 부족 | ○ | ○ | ○ |
| 처리그룹과 비교그룹의 설정의 적절성 부족 | ○ | | ○ |
| 기준자료(baseline data)의 미비 | ○ | ○ | ○ |
| D. 외부적 타당성(결과의 확대 해석 가능성 등)에의 문제 | | | |
| 표본추출 편의에 대한 처리 미흡 | ○ | | ○ |
| 상황적 특수성에 대한 분석 미흡 | ○ | ○ | ○ |

자료: Bamberger(2006)

평가 설계자는 현실적인 제약과 정책평가의 질적 수준 사이에서 적절한 타협점을 찾아 평가 설계를 해야 한다는 원칙적인 개념에서 시작하여, 실제 평가상황에 따라 다양한 추가적 사항들-반드시 지켜야 할 사항이나 제약조건 중 상대적으로 유연한 것 등-을 고려하여 최종 정책 설계에 반영할 필요가 있다. 〈표 IV-5〉에 제시된 타당성에 문제를 일으킬 수 있는

요인들과 이들과 관련된 제약들은 결국, 평가 설계자가 개별 환경의 제약 강도를 고려하여 최대한 개선이 필요한 방향으로 해석할 수 있다. Bamberger(2006)도 타당성을 제고하는 측면에서 평가 설계를 개선하기 위해 고려·노력해야 할 사항들을 위의 4가지 측면에서 제시하고 있다.

첫째, 평가의 전반적 실적 수준을 제고하는 데 있어, 정확한 수요 정보의 확인, 평가 환경(시간, 예산 제약 등)의 파악, 가용 자료 및 자료수집 가능성⁸⁵⁾, 프로그램 이론모형⁸⁶⁾의 생성 등에 노력할 필요가 있다. 이러한 노력을 통해, 평가의 범위와 수준을 보다 구체화할 수 있다.

둘째, 표본추출 설계와 통계분석 강화의 측면에서, 적절한 수준의 자료를 확보하는 것은 통계적으로 의미 있는 인과관계를 발견해 내는 데 필수적이다. 다만, 평가 과정에서 가장 비용이 많이 드는 자료수집은 최대한 적절한 수준으로 유지할 필요성이 있다. 극단적인 재원의 제약으로 충분한 수준의 자료를 확보할 수 없는 경우, 다양한 대안적 방법들-secondary data, triangulation⁸⁷⁾ 등-을 사용할 수 있지만, 통계분석을 통한 인과관계 확인에는 한계가 있다.

셋째, 이론적 체계의 강화와 비교집단의 타당성 측면에서는, 적절한 프로그램 이론모형의 개발과 기준자료의 확보를 고민할 필요가 있다. 프로그램 이론모형의 개발을 위해 충분한 시간과 재원을 사용하도록 하고, 간단한 평가연구(rapid assessment study) 등을 통해 적은 비용으로 시작이 가능하다. 기준자료의 확보는 가상성과(counterfactual)의 설정에 중요한 역할을 하는 것으로, 물리적 한계⁸⁸⁾가 크게 작용하는 부분이다. 그러나

85) 정책집행 관계자의 정보를 이용하여 정책 대상 선정에 따른 선택편의를 최소화할 수 있는 비용효율적인 방안을 구체화할 필요성이 있다.

86) 해당 정책에 대한 프로그램 이론모형의 개발을 통해 평가과정에서 집중해야 할 측면을 확인함으로써, 적절한 평가지표의 개발과 효과적인 자료수집에 기여할 수 있다.

87) 'Triangulation'은 두 가지 이상의 관련 연구 결과와의 논리적인 비교를 통해 결론을 제시하는 방법론으로, 사회과학 분야에서 분석 결과의 강건성을 높이는 방법으로 주로 사용된다.

88) 때늦은 평가결정 시점이나, 예산상의 제약이나 제도설계로 인한 비교집단 선정 불가 등

대안적인 방법이 없는 경우는 기준자료(baseline data)의 재구성(reconstruction)을 시도해 볼 수 있다. 기준자료의 재구성에는 보통 이차적 자료나, 대상자들의 회상(recall), 정책 기록, 선택적인 참여에 의한 방법들이 사용되지만, 대부분 구체적인 정량적 분석에 사용하기에는 문제점들이 많아, 다른 방법과 혼용(mixed approach)하는 방법이나 다른 관련 연구 결과와의 비교(triangulation)를 통해 사용한다.

넷째, 평가 결과의 범용성(generalizability)을 강화하는 측면에 대한 고려가 필요하다. 일반기능평가법(rapid assessment method)을 이용하여 정책들 간의 유사점과 차이점을 파악하여 유사한 정책들의 평가에 적용 가능한 정도에 대해 분석하거나, 맥락분석(contextual analysis)⁸⁹⁾을 이용하여 정책효과의 지역적·상황적 특성을 벗어난 범용성 정도를 파악해 볼 수 있다.

마지막으로, 이 모든 평가 설계의 문제점에 대한 고민 이전에, 주어진 상황에서 과연 효과적인 평가가 이루어질 수 있는지에 대한 판단이 필요하다. 이는 비유를 사용해 보면, 제약조건하의 최적화 문제를 푸는 데 있어 해(solution)를 구하기 이전에 해의 존재를 확인하는 절차와 유사하여, 평가 설계자는 다면적인(multi-dimensional) 현실 제약조건 속에서, 필요한 정보를 제공해 줄 수 있는 가장 효과적인 방법론을 선택하는 문제이다. 평가 설계의 상황에서는 대부분의 경우에 있어 이 다면적인 현실 제약들이 상황과 시간에 따라 타협이 가능한 형태일 수 있기에, 평가 설계자는 꾸준한 재설계를 통해 평가의 타당성을 제고하는 방향으로 평가 설계를 완성해 나가야 한다. 극단적인 경우, 너무도 강한 현실적인 제약으로 인해 효과적인 평가가 전혀 불가능한 경우도 있을 수 있겠지만, ‘제한된 자원의 사용’이라는 제정운동과 관련하여 정책적 판단-프로그램의 확대, 축소, 폐지 등-에 필요한 정보를 제공하는 측면에서, 정책평가의 필요성에 대한 고려가 정책 설계에 항상 함께함으로써 정책 효율성을 제고하려는 노력이 꾸준히 계속될 필요가 있다.

89) 정책이 집행되는 지역의 경제·사회적 환경이나 정치·제도적 상황 등에 대한 파악과 정량적·정성적 분석

이러한 측면에서, 본고에서는 정책평가의 설계자가 비용 효율적이고 효과적인 정책평가의 설계를 위해 고려해야 할 사항들을 단계적으로 제시하고, 다양한 현실적인 제약조건들과 최근까지 개발되어 사용되고 있는 방법론들을 살펴봄으로써, 정책평가의 전체적 모습을 제시하였다. 이를 통해, 향후 정책 설계의 단계부터 '평가'의 가능성이 고려된, 그래서 정책 관련 의사결정에 효과적으로 필요한 정보를 제공해 줄 수 있는 정책 설계 환경이 조성되고, 효율적 재정운용의 수단으로 정책평가가 널리 사용될 수 있는 정책 환경이 조성되기를 바란다.

참고문헌

- 김상호, 『적극적 노동시장정책과 실업률과의 상관관계 분석』, 한국직업능력개발원, 2004.
- 김세움, 『현장실습을 활용한 노동시장에서의 선물교환 분석』, 한국노동연구원, 2011.
- 김안국·김미숙·김미란, 『직업훈련 정책평가 계량 모형 연구』, 한국직업능력개발원, 2005.
- 박노옥·원종학, 『재정사업 성과분석과 정책적 시사점』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2012.
- 박노옥·원종학·김진·박명호, 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2008.
- 방문규, 「재정사업자율평가 결과가 예산결정에 미치는 영향 분석」, 성균관대학교 박사학위 논문, 2008.
- 박성익·류장수·조장식·김중환, 「이중차감법 모형을 활용한 누리사업 취업률 성과 분석」, 『응용경제』, 제12권 제2호, 2010, pp. 137~168.
- 원종학·김종면·김형준, 『실업의 원인과 재정에 미치는 장기효과』, 한국조세연구원, 2005.
- 원종학·김지영, 『일자리창출을 위한 재정정책방향』, 한국조세연구원, 2008.
- 유경준·강창희, 「직업훈련의 임금효과 분석: 경제활동인구조사를 중심으로」, 『한국개발연구』, 제32권 제2호, 한국개발연구원, 2010, pp. 29~53.
- 윤윤규·지해명·이창수·류덕현, 『고용영향 분석·평가방법론 연구』, 2009.
- 윤윤규·홍민기·강창희·이진면·이혜정·고영우, 『노동시장정책평가방

- 법론 및 다부문 거시산업모형 DB 구축』, 한국노동연구원, 2012.
- 이석원, 「Propensity Score Matching 방법에 의한 실업자 직업훈련사업의 효과성 평가」, 『한국행정학보』, 제37권 제3호, 2003, pp. 181~199.
- 장신철, 『OECD 국가의 노동시장정책』, 한국고용정보원, 2011.
- 장지연·황덕순·은수미·이병희·박제성·전병유, 『노동시장구조와 사회보장체계의 정합성』, 한국노동연구원, 2011.
- 전병유·어수봉·이재갑·김동현·김우영·성지미, 『고용없는 성장에 대한 대응전략 연구』, 한국노동연구원, 2005.
- 전재식·김형만·정재호·정란·한애리, 『직업훈련정책 평가체계 연구』, 한국직업능력개발원, 2011.
- 전주용·강순희·김미란·남기곤·민주홍, 『청년층 노동시장정책 연구』, 한국고용정보원·고용노동부, 2011.
- 정재호, 「실업자 직업훈련의 노동시장 성과 연구」, 서울대학교 박사학위 논문, 2012.
- 채구묵, 「적극적노동시장정책이 실업에 미치는 영향」, 『한국사회복지학』, 제63권 제3호, 2011, pp. 187~211.
- 최강식, 「노동시장정책의 평가방법에 대한 고찰」, 『노동시장평가보고서 (2000-3)』, 한국노동연구원, 2000.
- 황덕순, 「활성화정책의 의미와 시사점」, 『국제노동브리프』, 10·11·12월 호, 한국노동연구원, 2009.
- Anderson, K. H., R. V. Burkhauser and J. E. Raymond, "The Effect of Creaming on Placement Rates under the Job Training Partnership Act," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.46,No.4, 1993, pp. 613~624.
- Ashenfelter, O., "Estimating the Effect of Training Programs on Earnings," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 60, No. 1: 1978, pp. 47~57.
- Bassi, L. J., "The Effect of CETA on the Postprogram Earnings of Participants," *Journal of Human Resources*, Vol.18,No.4, 1983, pp.

539~556.

- Bamberger, M., *Conducting Quality Impact Evaluations under Budget, Time and Data Constraints*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2006.
- Bamberger, M., J. Rugh, and L. Mabry, *Real World Evaluation: Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints*, 2nd ed., Sage Publications Inc, 2012.
- Bloom, H. S., J. L. Orr, S. H. Bell, G. Cave, F. Doolittle, W. Lin and J. M. Bos, "The Benefits and Costs of JTPA Title II-A Programs: Key Findings from the National Job Training Partnership Act Study," *Journal of Human Resources*, Vol.32, No.3, 1997, pp. 549~576.
- Blundell, R., Monica C. Dias, C. Meghir, and John V. Reenen, "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program," IFS Working Papers, WP01/20, The Institute for Fiscal Studies, 2001.
- Blundell, R. and M. Costa Dias, "Evaluation Methods for Non-Experimental Data," *Fiscal Studies*, vol.21, no.4, 2000, pp. 427~468.
- Borland, J., Y.P. Tseng, and R. Wilkins, "Experimental and Quasi-experimental Methods of Microeconomic Program and Policy Evaluation," Melbourne Institute Working Paper, No.08/2005, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, 2005.
- Brown, A.J.G., and J. Koettl, "Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain?," IZA Discussion Paper No. 6880, 2012.
- Brown, A.J.G., C. Merkl, and D.J. Snower, "Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies," *Labour Economics* 18, 2011, pp. 168~179.
- Caliendo, M. and R. Hujer, "The Microeconometric Estimation of Treatment Effects-An Overview," *Allgemeines Statistisches Archiv* 90, 2005, pp. 199~215.

- Calmfors, L., "Active Labour Market Policy and Unemployment: a Framework for the Analysis of Crucial Design Features," *OECD Journal: Economic Studies*, 1994, pp. 7~47.
- Calmfors, L. and H. Lang, "Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-Setting Model," *The Economic Journal* 105, 1995, pp. 601~619.
- Calmfors, L., A. Forslund, and M. Hemström, "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experience" *Swedish Economic Policy Review* 8, 2001, pp. 61~131.
- Cooley, T. F., T. W. McGuire and E. C. Prescott, "Earnings and Employment Dynamics of Manpower Trainees: An Exploratory Econometric Analysis," *Research in Labor Economics, Supplement 1: Evaluating Manpower Training Programs*, edited by Bloch, Farrel, JAI Press Inc., 1979, pp. 119~147.
- Dehejia, H. and S. Wahba, "Causal Effects in Non-Experimental Studies: Re-Evaluating the Evaluation of Training Programs," NBER Working Paper No.6586, 1998.
- _____, "Propensity Score-Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies," *Review of Economics and Statistics*, No.84(1), 2002, pp. 151~161.
- Dickinson, K. P., T. R. Johnson and R. W. West, "An Analysis of the Impact of CETA Program on Participants' Earnings," *Journal of Human Resources*, Vol.21, No.1, 1986, pp. 64~91.
- Dolton, P. J., G. H. Makepeace and J. G. Treble, "The Youth Training Scheme and the School-to-Work Transition," *Oxford Economic Papers*, Vol.46, 1994, pp. 629~657.
- Fay, R., "Enhancing the Effectiveness of Active Labor Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries," *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, OECD, 1996.

- Flölich, M., and M. Lechner, "Exploiting Regional Treatment Intensity for the Evaluation of labour Market Policies," IZA Discussion Paper, No. 2144, 2006.
- Gay, R. S. and M. E. Borus, "Validating Performance Indicators for Employment and Training Program," *Journal of Human Resources*, Vol.15, No.1, 1980, pp. 29~48.
- Green, F., M. Hoskins and S. Montgomery, "The Effects of Company Training, Further Education and the Youth Training Scheme on the Earnings of Young Employees," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol.58, No.3, 1996, pp. 469~488.
- Heckman, J.J., "Policies to Foster Human Capital," *Research in Economics*, Vol.109, No.41, 2000, pp. 673~748.
- Heckman, J.J., R.J. Lalonde, and J.A. Smith, "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs," in O. Ashenfelter and D. Card(eds.) *Handbook of Labor Economics Vol.III*, 1999, pp. 1865~2097.
- Heinrich, C.J., P.R. Mueser, K.R. Troske, K.S. Jeon, and D.C. Kahvecioglu, "New Estimates of Public Employment and Training Program Net Impacts: A Non-experimental Evaluation of the Workforce Investment Act Program," IZA Discussion Paper, No. 4569, 2009.
- Hujer, R. and M. Caliendo, "Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates," IZA Discussion Paper No.236, 2000.
- Jirjahn U., C. Pfeifer, and G. Tsertsvadze, "Mikroökonomische Beschäftigungseffekte des Hamburger Kombilohnmodells," *Journal of Applied Social Science Studies* 129, 2009, pp. 1~46.
- ILO, "Active Labour Market Policies," Committee on Employment and Social Policy, 2003, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb288/pdf/esp-2.pdf>

- Imbens G.W., "The Role of the Propensity Score in Estimating dose-response Functions," *Biometrika* Vol.87, No.3, 2000, pp. 706~710.
- Imbens, G. and J. Wooldridge, "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation," *Journal of Economic Literature* 47, no.1, 2009, pp. 5~86.
- Keane, M.P. and K.I. Wolpin, "The Career Decisions of Young Men" *Journal of Political Economy* 105, 1997, pp. 473~522.
- Kluve, J., *Activation Strategies and Active Labor Market Policies*, The World Bank-Labor Market Policy Core Course, 2013. 5. 7.
- Kuddo, A., "Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries," The World Bank Social Protection Discussion Paper #0918, 2009.
- LaLonde, R., "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data," *American Economic Review* Vol.76, 1986, pp. 604~620.
- Lehmann, H. and J. Kluve, "Assessing Active Labour market Policies in Transition Economies," in *The Labor Market Impact of the EU Enlargement*, Physica: Heidelberg, 2010, pp. 275~307.
- List, J.A. and I. Rasul, "Field Experiments in Labor Economics," NBER Working Paper, No. 16062, 2010.
- Main, B. G. M., "School-Leaver Unemployment and the Youth Opportunities Programme in Scotland," *Oxford Economic Papers*, Vol.37, 1985, pp. 426~447.
- _____, "The Effect of the Youth Training Scheme on Employment Probability," *Applied Economics*, Vol.23, 1991, pp. 367~372.
- Main, B. G. M. and M. A. Shelly, "The Effectiveness of the Youth Training Scheme as a Manpower Policy," *Economica*, Vol.57, 1991, pp. 495~514.

- Martin, J.P., "ALMPs in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on Their Impacts on the Labour Market," presentation at International Conference on Active Labor market Policies, 2013.
- Martin, J.P. and D. Grubb, "What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies" *Swedish Economic Policy Review* 8, 2001, pp. 9~60.
- Mayne, J., "Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly," *Discussion Paper*, Office of the Auditor General of Canada, 1999.
- Miguel, E. and M. Kremer, "Worms: Identifying Impacts on Education and health in the Presence of Treatment Externalities," *Econometrica* 72, 2004, pp. 159~217.
- Nivorozhkin, A. and J. Wolff, "Give them a break! Did activation of young welfare recipients overshoot in Germany?," ZBW conference paper, 2012.
- OECD, "Outline of Principles of Impact Evaluation", 2006, <http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/37671602.pdf>
- _____, *Employment Outlook - Moving Beyond the Jobs Crisis*, OECD: Paris, 2010.
- Oskamp, P. and D.J. Snower, "The Effect of Low-Wage Subsidies on Skills and Employment," Kiel Working Papers #1292, 2006.
- Rodriguez-Planas, N. and B. Jacob, "Evaluating Active Labor Market Programs in Romania," *Empirical Economics* 38, 2010, pp. 65~84.
- Van Reenen, J., "Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployment in Context," NBER Working Paper Series, No. 9576, 2003.
- Zubović, J. and I. Simeunović, "On the New Methodology of Cost Benefit Analysis of ALMP - The Case of Serbia," *New Challenges in Changing Labour markets*, 2012, pp. 95~111.

부 록

〈부표 1〉 한국의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.01 | 0.01 | 0.02 | 0.02 |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.02 | 0.02 |
| 12: 급여관리 행정 (Benefit administration) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | .. | .. | .. | 0 |
| 20: 훈련 | 0.04 | 0.04 | 0.05 | 0.05 | 0.06 | 0.09 | 0.07 | 0.06 |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.05 | 0.08 | 0.07 | 0.06 |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 23: 교대 훈련(Alternate training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24: 견습 특별지원 (Special support for apprenticeship) | 0 | 0 | 0 | 0.01 | 0 | 0.01 | 0 | 0 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0 | 0 | 0.01 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0.01 | 0.02 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.06 | 0.02 | 0.02 |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0.01 | 0.02 | 0.02 | 0.03 | 0.03 | 0.02 | 0.02 | 0.01 |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.03 | 0.01 | 0.02 |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0.03 | 0.02 | 0 | 0 | 0.02 | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0.02 | 0.02 | 0 | 0 | 0.02 | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0.01 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0 | 0 | 0.01 | 0.01 | 0.2 | 0.42 | 0.29 | 0.19 |

〈부표 1〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 70: 창업 인센티브 | 0.01 | 0.01 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.01 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 0.18 | 0.2 | 0.23 | 0.25 | 0.3 | 0.42 | 0.34 | 0.31 |
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 0.18 | 0.2 | 0.23 | 0.25 | 0.28 | 0.39 | 0.31 | 0.29 |
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | 0.18 | 0.2 | 0.23 | 0.25 | 0.28 | 0.39 | 0.31 | 0.29 |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 82: 부분적 실업급여 (Partial unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 83: 파트타임 실업급여 (Part-time unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 84: 정리해고 보상 (Redundancy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 85: 파산 보상 (Bankruptcy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.02 | 0.03 | 0.02 | 0.02 |
| 90: 조기 퇴직 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 100: 총계 (Total) | 0.29 | 0.32 | 0.35 | 0.38 | 0.62 | 1.02 | 0.77 | 0.64 |
| 110: 적극적 수단(10-70) (Active measures (10-70)) | 0.11 | 0.12 | 0.12 | 0.13 | 0.32 | 0.61 | 0.43 | 0.33 |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.09 | 0.09 | 0.09 | 0.1 | 0.31 | 0.59 | 0.41 | 0.31 |
| 120: 소극적 수단 (80-90) (Passive measures (80-90)) | 0.18 | 0.2 | 0.23 | 0.25 | 0.3 | 0.42 | 0.34 | 0.31 |

〈부표 2〉 미국의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.04 | 0.05 | 0.04 | 0.04 |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 12: 급여관리 행정 (Benefit administration) | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.03 | 0.04 | 0.03 | 0.03 |
| 20: 훈련 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.04 | 0.07 | 0.05 | 0.04 | 0.04 |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.03 | 0.02 | 0.02 | 0.02 |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 23: 교대 훈련 (Alternate training) | 0.03 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.04 | 0.03 | 0.02 | 0.02 |
| 24: 견습 특별지원 (Special support for apprenticeship) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.04 | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.04 | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 70: 창업 인센티브 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 0.27 | 0.24 | 0.24 | 0.3 | 0.87 | 1.1 | 0.77 | 0.57 |
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 0.27 | 0.24 | 0.24 | 0.3 | 0.87 | 1.1 | 0.77 | 0.57 |

〈부표 2〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | 0.26 | 0.24 | 0.24 | 0.3 | 0.87 | 1.1 | 0.76 | 0.57 |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | 0.01 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 82: 부분적 실업급여 (Partial unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 83: 파트타임 실업급여 (Part-time unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 84: 정리해고 보상 (Redundancy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 85: 파산 보상 (Bankruptcy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 90: 조기 퇴직 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 100: 총계 (Total) | 0.4 | 0.37 | 0.37 | 0.43 | 1.05 | 1.26 | 0.91 | 0.71 |
| 110: 적극적 수단(10-70) (Active measures (10-70)) | 0.14 | 0.13 | 0.13 | 0.13 | 0.18 | 0.17 | 0.14 | 0.14 |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.11 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.14 | 0.12 | 0.1 | 0.1 |
| 120: 소극적 수단 (80-90) (Passive measures (80-90)) | 0.27 | 0.24 | 0.24 | 0.3 | 0.87 | 1.1 | 0.77 | 0.57 |

〈부표 3〉 영국의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.4 | 0.38 | 0.28 | 0.27 | 0.28 | 0.34 | - | - |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.22 | 0.22 | 0.15 | 0.14 | 0.14 | 0.19 | - | - |
| 12: 급여관리 행정 Benefit administration) | 0.09 | 0.07 | 0.06 | 0.06 | 0.06 | 0.07 | 0.05 | - |
| 20: 훈련 | 0.04 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | - | - |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.02 | 0.01 | 0.02 | 0.01 | 0.02 | 0.02 | - | - |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 23: 교대 훈련(Alternate training) | 0.02 | 0.01 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24: 견습 특별지원(Special support for apprenticeship) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | - | - |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | - | - |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | - | - |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0 | - | - |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0 | 0 | 0 | 0.01 | 0.01 | 0 | - | - |
| 70: 창업 인센티브 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 0.18 | 0.18 | 0.18 | 0.16 | 0.2 | 0.32 | 0.3 | - |
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 0.18 | 0.18 | 0.18 | 0.16 | 0.2 | 0.32 | 0.3 | - |

〈부표 3〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 82: 부분적 실업급여(Partial unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 83: 파트타임 실업급여(Part-time unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 84: 정리해고 보상(Redundancy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 85: 파산 보상 (Bankruptcy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 90: 조기 퇴직 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 100: 총계 (Total) | 0.64 | 0.61 | 0.5 | 0.47 | 0.52 | 0.7 | - | - |
| 110: 적극적 수단(10-70) (Active measures (10-70)) | 0.46 | 0.43 | 0.32 | 0.31 | 0.32 | 0.38 | - | - |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.06 | 0.05 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | - | - |
| 120: 소극적 수단 (80-90) Passive measures (80-90)) | 0.18 | 0.18 | 0.18 | 0.16 | 0.2 | 0.32 | 0.3 | - |

〈부표 4〉 프랑스의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.23 | 0.23 | 0.24 | 0.22 | 0.21 | 0.26 | 0.3 | 0.25 |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.15 | 0.16 | 0.17 | 0.15 | 0.15 | 0.09 | 0.11 | 0.04 |
| 12: 급여관리 행정 (Benefit administration) | 0.08 | 0.08 | 0.08 | 0.07 | 0.05 | - | - | - |
| 20: 훈련 | 0.31 | 0.29 | 0.29 | 0.3 | 0.28 | 0.36 | 0.38 | 0.36 |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.09 | 0.13 | 0.12 | 0.12 | 0.11 | 0.11 | 0.11 | 0.11 |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.01 | 0.01 |
| 23: 교대 훈련(Alternate training) | 0.04 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24: 견습 특별지원(Special support for apprenticeship) | 0.08 | 0.08 | 0.08 | 0.08 | 0.08 | 0.11 | 0.1 | 0.09 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0.12 | 0.12 | 0.12 | 0.11 | 0.1 | 0.1 | 0.11 | 0.06 |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0.12 | 0.12 | 0.12 | 0.11 | 0.1 | 0.1 | 0.11 | 0.06 |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0.06 | 0.07 | 0.07 | 0.07 | 0.07 | 0.08 | 0.07 | 0.07 |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0.06 | 0.07 | 0.07 | 0.07 | 0.07 | 0.08 | 0.07 | 0.07 |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0.24 | 0.18 | 0.2 | 0.21 | 0.15 | 0.16 | 0.22 | 0.14 |
| 70: 창업 인센티브 | 0 | 0 | 0.01 | 0.03 | 0.03 | 0.04 | 0.05 | 0.05 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 1.63 | 1.53 | 1.34 | 1.2 | 1.16 | 1.42 | 1.44 | 1.4 |
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 1.63 | 1.53 | 1.34 | 1.2 | 1.15 | 1.4 | 1.43 | 1.39 |

〈부표 4〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | 1.48 | 1.38 | 1.19 | 1.05 | 1.02 | 1.26 | 1.29 | 1.26 |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | 0.15 | 0.15 | 0.15 | 0.15 | 0.14 | 0.14 | 0.14 | 0.14 |
| 82: 부분적 실업급여(Partial unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.02 | 0.01 | 0 |
| 83: 파트타임 실업급여(Part-time unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 84: 정리해고 보상(Redundancy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 85: 파산 보상 (Bankruptcy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 90: 조기 퇴직 | 0.08 | 0.06 | 0.05 | 0.04 | 0.02 | 0.02 | 0.01 | 0.01 |
| 100: 총계 (Total) | 2.68 | 2.49 | 2.32 | 2.18 | 2.03 | 2.43 | 2.59 | 2.34 |
| 110: 적극적 수단(10-70) (Active measures (10-70)) | 0.96 | 0.9 | 0.93 | 0.93 | 0.85 | 0.99 | 1.14 | 0.93 |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.73 | 0.66 | 0.69 | 0.71 | 0.64 | 0.73 | 0.83 | 0.68 |
| 120: 소극적 수단 (80-90) (Passive measures (80-90)) | 1.71 | 1.59 | 1.39 | 1.24 | 1.18 | 1.43 | 1.45 | 1.4 |

〈부표 5〉 독일의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.09 | 0.09 | 0.08 | 0.08 | 0.1 | 0.11 | 0.11 | 0.11 |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.01 | 0.01 | 0 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0 | 0.01 |
| 12: 급여관리 행정 (Benefit administration) | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.08 | 0.08 | 0.07 |
| 20: 훈련 | 0.23 | 0.2 | 0.18 | 0.18 | 0.19 | 0.18 | 0.14 | 0.14 |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.05 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0.03 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0 | 0 |
| 23: 교대 훈련(Alternate training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24: 견습 특별지원(Special support for apprenticeship) | 0.14 | 0.15 | 0.13 | 0.13 | 0.14 | 0.14 | 0.11 | 0.1 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0.25 | 0.21 | 0.18 | 0.15 | 0.15 | 0.16 | 0.15 | 0.15 |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0.25 | 0.21 | 0.18 | 0.15 | 0.15 | 0.16 | 0.15 | 0.14 |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 70: 창업 인센티브 | 0.05 | 0.05 | 0.04 | 0.03 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.01 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 0.61 | 0.68 | 0.66 | 0.6 | 0.71 | 1.28 | 1.35 | 1.28 |
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 0.5 | 0.57 | 0.55 | 0.52 | 0.62 | 0.95 | 0.98 | 0.97 |

〈부표 5〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | 0.46 | 0.53 | 0.51 | 0.48 | 0.58 | 0.89 | 0.91 | 0.9 |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 82: 부분적 실업급여 (Partial unemployment benefits) | 0.1 | 0.1 | 0.11 | 0.09 | 0.09 | 0.33 | 0.37 | 0.31 |
| 83: 파트타임 실업급여(Part-time unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 84: 정리해고 보상(Redundancy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 85: 파산 보상 Bankruptcy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 90: 조기 퇴직 | 0.1 | 0.1 | 0.11 | 0.09 | 0.09 | 0.1 | 0.1 | 0.08 |
| 100: 총계 (Total) | 1.33 | 1.34 | 1.26 | 1.15 | 1.28 | 1.86 | 1.88 | 1.78 |
| 110: 적극적 수단(10-70) Active measures (10-70)) | 0.63 | 0.56 | 0.5 | 0.46 | 0.47 | 0.48 | 0.43 | 0.41 |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.54 | 0.47 | 0.42 | 0.37 | 0.38 | 0.36 | 0.32 | 0.31 |
| 120: 소극적 수단 (80-90) (Passive measures (80-90)) | 0.7 | 0.77 | 0.76 | 0.69 | 0.81 | 1.38 | 1.45 | 1.36 |

〈부표 6〉 일본의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.11 | 0.11 | 0.06 | 0.08 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | - | - | - | - |
| 12: 급여관리 행정 (Benefit administration) | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - |
| 20: 훈련 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.03 | 0.03 | 0.11 | 0.07 | 0.03 |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.03 | 0.04 | 0.03 | 0.03 | - | - | - | - |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - |
| 23: 교대 훈련 (Alternate training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24: 견습 특별지원 (Special support for apprenticeship) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0.08 | 0.07 | 0.06 | 0.06 | 0.08 | 0.17 | 0.1 | 0.09 |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0.02 | 0.02 | 0.01 | 0.01 | - | - | - | - |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0.06 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | - | - | - | - |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.03 | 0.1 | 0.05 | 0.09 |
| 70: 창업 인센티브 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 0.39 | 0.38 | 0.35 | 0.28 | 0.28 | 0.42 | 0.35 | 0.35 |

〈부표 6〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 0.38 | 0.38 | 0.35 | 0.28 | - | - | - | - |
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | 0.38 | 0.38 | 0.35 | 0.28 | - | - | - | - |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 82: 부분적 실업급여(Partial unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 83: 파트타임 실업급여(Part-time unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 84: 정리해고 보상(Redundancy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 85: 파산 보상 (Bankruptcy compensation) | 0.01 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - |
| 90: 조기 퇴직 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 100: 총계 (Total) | 0.61 | 0.6 | 0.52 | 0.46 | 0.47 | 0.85 | 0.63 | 0.62 |
| 110: 적극적 수단(10-70) (Active measures (10-70)) | 0.23 | 0.22 | 0.17 | 0.18 | 0.19 | 0.43 | 0.28 | 0.27 |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.12 | 0.11 | 0.1 | 0.1 | 0.14 | 0.37 | 0.22 | 0.21 |
| 120: 소극적 수단 (80-90) (Passive measures (80-90)) | 0.39 | 0.38 | 0.35 | 0.28 | 0.28 | 0.42 | 0.35 | 0.35 |

〈부표 7〉 캐나다의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.18 | 0.16 | 0.15 | 0.14 | 0.13 | 0.13 | 0.14 | 0.11 |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.03 | 0.04 | 0.05 | 0.03 |
| 12: 급여관리 행정 (Benefit administration) | 0.04 | 0.04 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| 20: 훈련 | 0.08 | 0.08 | 0.08 | 0.08 | 0.09 | 0.14 | 0.13 | 0.1 |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.07 | 0.07 | 0.07 | 0.06 | 0.06 | 0.09 | 0.08 | 0.06 |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 23: 교대 훈련(Alternate training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24: 견습 특별지원(Special support for apprenticeship) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0 | 0 |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0 | 0 |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.01 | 0.01 |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0.02 | 0.02 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.01 |
| 70: 창업 인센티브 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 0.67 | 0.61 | 0.58 | 0.55 | 0.64 | 0.95 | 0.79 | 0.65 |
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 0.67 | 0.61 | 0.58 | 0.55 | 0.64 | 0.95 | 0.79 | 0.65 |

〈부표 7〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | 0.67 | 0.61 | 0.58 | 0.55 | 0.64 | 0.95 | 0.79 | 0.65 |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 82: 부분적 실업급여(Partial unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 83: 파트타임 실업급여(Part-time unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 84: 정리해고 보상(Redundancy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 85: 파산 보상 (Bankruptcy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 90: 조기 퇴직 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 100: 총계 (Total) | 1.02 | 0.92 | 0.88 | 0.83 | 0.92 | 1.3 | 1.12 | 0.91 |
| 110: 적극적 수단(10-70) (Active measures (10-70)) | 0.35 | 0.31 | 0.3 | 0.28 | 0.28 | 0.34 | 0.33 | 0.26 |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.17 | 0.16 | 0.15 | 0.15 | 0.15 | 0.21 | 0.19 | 0.15 |
| 120: 소극적 수단 (80-90) (Passive measures (80-90)) | 0.67 | 0.61 | 0.58 | 0.55 | 0.64 | 0.95 | 0.79 | 0.65 |

〈부표 8〉 이탈리아의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.23 | 0.3 | 0.28 | 0.27 | 0.29 | 0.38 | 0.38 | 0.34 |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.12 | 0.13 | 0.13 | 0.16 | 0.17 | 0.19 | 0.19 | 0.17 |
| 12: 급여관리 행정 (Benefit administration) | 0.06 | 0.06 | 0.05 | 0.04 | 0.04 | 0.1 | 0.1 | 0.09 |
| 20: 훈련 | 0.38 | 0.27 | 0.32 | 0.25 | 0.27 | 0.36 | 0.31 | 0.26 |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.34 | 0.24 | 0.29 | 0.22 | 0.19 | 0.27 | 0.22 | 0.17 |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 23: 교대 훈련(Alternate training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24: 견습 특별지원(Special support for apprenticeship) | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0.08 | 0.05 | 0.06 | 0.06 | 0.08 | 0.11 | 0.09 | 0.06 |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0.08 | 0.05 | 0.06 | 0.06 | 0.08 | 0.11 | 0.09 | 0.06 |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0.15 | 0.12 | 0.01 | 0.01 | 0.03 | 0.04 | 0.03 | 0.03 |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0.13 | 0.11 | 0 | 0 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0.11 | 0.08 | 0.09 | 0.07 | 0.07 | 0.06 | 0.05 | 0.03 |
| 70: 창업 인센티브 | 0.13 | 0.15 | 0.12 | 0.08 | 0.07 | 0.07 | 0.08 | 0.07 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 2.29 | 1.98 | 1.68 | 1.23 | 1.05 | 1.48 | 1.27 | 0.98 |
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 2.18 | 1.89 | 1.62 | 1.19 | 1 | 1.19 | 1.09 | 0.9 |

〈부표 8〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | 1.32 | 1.21 | 0.99 | 0.7 | 0.56 | 0.73 | 0.66 | 0.53 |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | 0.86 | 0.68 | 0.64 | 0.49 | 0.44 | 0.46 | 0.43 | 0.37 |
| 82: 부분적 실업급여(Partial unemployment benefits) | 0.04 | 0.03 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.22 | 0.15 | 0.05 |
| 83: 파트타임 실업급여(Part-time unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 84: 정리해고 보상 (Redundancy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 85: 파산 보상 (Bankruptcy compensation) | 0.06 | 0.05 | 0.04 | 0.03 | 0.03 | 0.07 | 0.03 | 0.03 |
| 90: 조기 퇴직 | 0.04 | 0.05 | 0.05 | 0.06 | 0.06 | 0.06 | 0.05 | 0.05 |
| 100: 총계 (Total) | 3.42 | 3 | 2.61 | 2.03 | 1.91 | 2.55 | 2.27 | 1.82 |
| 110: 적극적 수단(10-70) (Active measures (10-70)) | 1.08 | 0.97 | 0.88 | 0.74 | 0.8 | 1.01 | 0.94 | 0.79 |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.85 | 0.67 | 0.6 | 0.47 | 0.51 | 0.63 | 0.56 | 0.45 |
| 120: 소극적 수단 (80-90) (Passive measures (80-90)) | 2.33 | 2.03 | 1.73 | 1.29 | 1.11 | 1.53 | 1.33 | 1.03 |

〈부표 9〉 스웨덴의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.23 | 0.22 | 0.22 | 0.21 | 0.2 | 0.26 | 0.3 | 0.29 |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.11 | 0.1 | 0.11 | 0.09 | 0.11 | 0.15 | 0.2 | 0.18 |
| 12: 급여관리 행정 (Benefit administration) | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | 0.05 | 0.04 | 0.04 |
| 20: 훈련 | 0.2 | 0.2 | 0.21 | 0.11 | 0.07 | 0.06 | 0.09 | 0.08 |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.19 | 0.2 | 0.2 | 0.11 | 0.07 | 0.06 | 0.09 | 0.08 |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 23: 교대 훈련(Alternate training) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24: 견습 특별지원(Special support for apprenticeship) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0.01 | 0.05 | 0.07 | 0.03 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0.41 | 0.45 | 0.51 | 0.48 | 0.37 | 0.37 | 0.45 | 0.45 |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0.41 | 0.45 | 0.51 | 0.48 | 0.37 | 0.37 | 0.45 | 0.45 |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0.21 | 0.2 | 0.19 | 0.18 | 0.19 | 0.22 | 0.24 | 0.25 |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0.19 | 0.18 | 0.17 | 0.17 | 0.19 | 0.21 | 0.22 | 0.22 |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.02 | 0.03 |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 70: 창업 인센티브 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.02 | 0.01 | 0.01 | 0.02 | 0.02 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 1.39 | 1.28 | 1.06 | 0.74 | 0.58 | 0.91 | 0.8 | 0.63 |
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 0.97 | 0.91 | 0.76 | 0.46 | 0.51 | 0.76 | 0.7 | 0.54 |

〈부표 9〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | 0.85 | 0.79 | 0.64 | 0.38 | 0.38 | 0.56 | 0.48 | 0.34 |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 82: 부분적 실업급여(Partial unemployment benefits) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 83: 파트타임 실업급여(Part-time unemployment benefits) | 0.37 | 0.34 | 0.28 | 0.25 | 0.04 | 0.06 | 0.05 | 0.04 |
| 84: 정리해고 보상 (Redundancy compensation) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 85: 파산 보상 (Bankruptcy compensation) | 0.05 | 0.03 | 0.02 | 0.02 | 0.03 | 0.1 | 0.04 | 0.05 |
| 90: 조기 퇴직 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 100: 총계 (Total) | 2.48 | 2.44 | 2.29 | 1.75 | 1.43 | 1.84 | 1.9 | 1.72 |
| 110: 적극적 수단(10-70) (Active measures (10-70)) | 1.09 | 1.16 | 1.23 | 1.02 | 0.85 | 0.92 | 1.11 | 1.09 |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.86 | 0.94 | 1 | 0.81 | 0.65 | 0.67 | 0.8 | 0.8 |
| 120: 소극적 수단 (80-90) (Passive measures (80-90)) | 1.39 | 1.28 | 1.06 | 0.74 | 0.58 | 0.91 | 0.8 | 0.63 |

〈부표 10〉 OECD의 노동시장정책 관련 재정지출(GDP 대비)

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10: 공공고용서비스 및 행정 | 0.15 | 0.15 | 0.14 | 0.13 | 0.13 | 0.15 | 0.16 | 0.14 |
| 11: 직업소개 및 관련 서비스 (Placement and related services) | 0.07 | 0.06 | 0.06 | 0.06 | 0.06 | 0.07 | 0.08 | 0.07 |
| 12: 급여관리 행정 Benefit administration) | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.06 | 0.05 | 0.04 |
| 20: 훈련 | 0.16 | 0.15 | 0.15 | 0.13 | 0.13 | 0.16 | 0.17 | 0.15 |
| 21: 공공 훈련 (Institutional training) | 0.13 | 0.11 | 0.11 | 0.09 | 0.08 | 0.11 | 0.12 | 0.1 |
| 22: 작업장 훈련 (Workplace training) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 23: 교대 훈련(Alternate training) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 24: 견습 특별지원(Special support for apprenticeship) | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 |
| 30: 일자리 순환 및 일자리 나누기 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40: 고용 인센티브 | 0.09 | 0.09 | 0.09 | 0.09 | 0.08 | 0.1 | 0.12 | 0.12 |
| 41: 채용 인센티브 (Recruitment incentives) | 0.09 | 0.08 | 0.08 | 0.07 | 0.07 | 0.08 | 0.1 | 0.1 |
| 42: 고용유지 인센티브 (Employment maintenance incentives) | 0 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 50: 지원 고용 및 재활 | 0.09 | 0.08 | 0.08 | 0.08 | 0.08 | 0.09 | 0.09 | 0.1 |
| 51: 지원 고용 (Supported employment) | 0.05 | 0.05 | 0.06 | 0.06 | 0.06 | 0.07 | 0.07 | 0.07 |
| 52: 재활(Rehabilitation) | 0.03 | 0.03 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 |
| 60: 직접적 일자리 창출 | 0.07 | 0.06 | 0.06 | 0.05 | 0.06 | 0.08 | 0.08 | 0.06 |
| 70: 창업 인센티브 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.01 | 0.01 | 0.02 | 0.02 | 0.02 |
| 80: 실직자 소득보장 및 지원 | 0.84 | 0.77 | 0.68 | 0.59 | 0.6 | 0.96 | 0.95 | 0.79 |
| 81: 완전 실업급여 (Full unemployment benefits) | 0.78 | 0.72 | 0.64 | 0.55 | 0.57 | 0.86 | 0.86 | 0.73 |

〈부표 10〉의 계속

(단위: %)

| 프로그램 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 811: 실업보험 (Unemployment insurance) | 0.58 | 0.53 | 0.47 | 0.4 | 0.42 | 0.66 | 0.62 | 0.55 |
| 812: 실업원조 (Unemployment assistance) | 0.19 | 0.18 | 0.17 | 0.14 | 0.14 | 0.2 | 0.23 | 0.18 |
| 82: 부분적 실업급여(Partial unemployment benefits) | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.05 | 0.04 | 0.03 |
| 83: 파트타임 실업급여(Part-time unemployment benefits) | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 |
| 84: 정리해고 보상(Redundancy compensation) | 0.01 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.01 | 0.01 | 0 |
| 85: 파산 보상 (Bankruptcy compensation) | 0.02 | 0.02 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.03 | 0.02 | 0.02 |
| 90: 조기 퇴직 | 0.11 | 0.11 | 0.11 | 0.1 | 0.09 | 0.09 | 0.08 | 0.07 |
| 100: 총계 (Total) | 1.56 | 1.47 | 1.35 | 1.21 | 1.22 | 1.69 | 1.72 | 1.46 |
| 110: 적극적 수단(10-70) (Active measures (10-70)) | 0.6 | 0.57 | 0.55 | 0.51 | 0.51 | 0.61 | 0.65 | 0.58 |
| 112: 범주 20-70 (Categories 20-70 only) | 0.43 | 0.41 | 0.4 | 0.37 | 0.37 | 0.45 | 0.49 | 0.44 |
| 120: 소극적 수단 (80-90) (Passive measures (80-90)) | 0.94 | 0.89 | 0.79 | 0.68 | 0.69 | 1.05 | 1.03 | 0.86 |

<국문요약>

적극적 노동정책의 재정 효율성 평가방법에 관한 연구

홍승현 · 원종학

실업은 노동시장에서 일자리를 찾고자 하는 사람이 일자리를 찾지 못해 일을 못하고 있는 상태를 말한다. 실업은 개인에게는 생활을 유지하기 위한 소득을 얻는 수단이 없어졌다는 것을 의미하므로 실업률의 증가는 사회적 문제가 된다. 노동시장에서 실업이 발생하여 사회적 문제가 되는 경우 정부는 재정을 투입하는 다양한 노동시장정책을 통하여 노동시장이 원활하게 작동하고 이를 통해 여러 개인들이 적극적으로 경제활동을 영위할 수 있도록 하고 있다.

노동시장정책은 그 특성에 따라 적극적 노동정책과 소극적 노동정책으로 나뉘는데 소극적 노동정책은 실업급여 등과 같이 소득보조를 위주로 하는 정책이며, 적극적 노동정책은 직업교육, 공공근로 등과 같이 노동시장의 참여를 증시하는 정책을 말한다. 정부는 일반국민의 세금을 이용하여 국민경제의 여러 측면에서 재정활동을 수행한다. 이 재정활동의 구체적인 형태인 재정정책이 그 목적인 바를 달성하는 데 효과적인가를 평가하는 것은, 한정된 재원으로 다양한 정책적 목표를 추구해야 하는 정부로서는 중요한 문제가 아닐 수 없다. 다만, 정책 효율성의 엄밀한 평가에는 상당한 자원과 시간이 필요하기 때문에, 정책 판단에 필요한 적시성 있는 평가 결과의 제공을 위해서는 정책평가의 엄밀성과 어느 정도 균형을 이룰 필요가 있다.

본 연구는 전 세계 여러 국가들에서 다양한 형태로 광범위하게 이루어지고 있는 사업평가에 대해, 적극적 노동시장정책을 대상으로 '평가'라는

측면에서 다양한 방법론을 구체적으로 살펴보고, 적절하며 효과적인 평가를 위한 사업 설계와 분석방법을 모색하였다. 적극적 노동시장정책을 대상으로 한 이유는, 노동시장에 관해서는 많은 나라가 기본 데이터를 구축하고 있어 노동시장정책에 대해서는 일찍부터 많은 분석이 행해졌기 때문에 사업평가를 위한 다양한 방법론이 시도되었던 분야이기 때문이다.

분석을 통해 얻어진 효율적인 정책평가를 위한 방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정책평가를 실시하기 전에 평가 목적이나 주어진 상황 등을 정확하게 파악하여 이에 맞는 적절한 방법을 선택하는 것이 가장 우선되어야 하고, 적절한 정책평가 정보의 효과적 생산을 위해서는 정책의 설계과정에서부터 향후 평가를 위한 고려를 반영할 필요가 있다. 평가의 결과로서 필요한 정보(결과)의 구체적 내용과 엄밀성의 정도를 파악하고, 현실적 제약조건들을 고려하여, 이에 대응한 비용효율적인 자료수집 정도(기간, 샘플 수, 문항 수 등)와 평가방법들을 결정해야 한다.

둘째, 정책평가를 위해서는 정책 집행 전·후로 한 정책의 대상이 되는 집단(처리집단)과 그렇지 않은 집단(통제집단)의 결과에 대한 자료가 필요하다. 이상적으로는 무작위 추출을 통해 통제집단을 만드는 것이나, 현실적으로 무작위 추출이 불가능한 경우가 많기 때문에 통계적 방법론을 사용하여 두 집단 간의 차이를 고려할 수 있는, 즉 선택편의를 제거할 수 있는 방식의 자료조사가 필요하다.

셋째, 무작위로 추출된 통제집단을 설정하는 것이 어려우므로, 대부분의 정책평가에서는 준실험적 방식(quasi-experimental design)을 사용하는데, 이러한 경우 정책평가에서는 선정방식에 따른 영향을 제거한 정책효과를 판단할 수 있는 적절한 방법을 사용하는 것이 중요하다.

때로는 통제집단이 없는 비실험적(non-experimental) 상황에서 정책평가를 설계해야 하는 경우들이 있다. 통제집단의 설정이 불가능한 경우, 대부분의 결과가 정성적인 경우, 정책 실행에 있어 지역적 상황을 고려한 특성화의 정도가 심한 경우, 정책효과가 굉장히 오랜 시간에 걸쳐서 나타나는 경우 등에서 이런 경우가 발생한다. 결국 기존의 통계적 방법을 이용한

가상적 성과(counterfactual) 없이 정책효과를 분석해야 하는데, 방법론적인 강건성(robustness)은 다른 통계분석 방법론에 비해 미약하지만 사례 연구나 프로그램 이론모형을 이용한 인과성 분석(causality analysis) 혹은 기여도 분석(contribution analysis) 등을 시도해 볼 수 있다.

정책평가의 설계는 결국 어떤 관점에서 평가의 질적 수준을 담보하는 자료수집과 현실적 제약 사이에 타협을 통한 결과라고 할 수 있다. 제약조건인 강도와 정책평가의 질적 측면은 일정 부분 상충관계가 있고 이러한 상호관계에서 완전히 벗어나는 것은 불가능한 상태에서, 평가 대상 정책이나 평가목적에 따라 평가의 질적 수준과 현실 제약 사이에 적절한 조정을 통해, 정책적 판단에 가장 효과적인 정보를 생산해 낼 수 있는 방향으로 평가 설계가 추진되어야 한다.

적절한 정책평가가 효율적인 정책의 수행으로 이어져 재정의 효율성을 높인다는 것을 감안할 때 적절한 정책평가는 재정의 효율적 집행에 직접적인 영향을 미치는 중요한 요소이며, 이를 위해서는 정책(사업)을 집행하기 전에 정책평가의 구성요소에 대한 고려를 통해 자료를 미리 준비하는 것이 무엇보다도 중요하다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

<Abstract>

A Study on ALMP Efficiency Evaluation

Seung Hyun Hong · Jong-Hak Weon

Unemployment occurs when a person, actively searching for employment, cannot find work in the labour market. Unemployment implies an absence (or a significant reduction) of wage income to a person (or a family) so that an increase in the unemployment rate may result in serious social problems in many aspect. Therefore, the government uses a significant level of public resources to make the labour market function smoothly.

Labour market policies, according to their characteristics, are categorized as active or passive labour market policies. Passive policies are mainly income subsidy type policies such as unemployment insurance, while active policies emphasize labour market participation such as vocational training, public employment, etc. In general, government activities are financed by tax revenue. With its limited resources and a large number of activities to finance, an efficient and effective use of general tax revenue becomes an important issue for the government. However, a full scale evaluation of government programs also requires a significant level of resources, meaning a timely evaluation report on a program to be used for decision making shall need a good balance between the level of rigor in its evaluation and the level of resources (time, man power, money, etc.) made available.

This study focuses on designing an efficient evaluation framework for

public policies, especially active labour market policies. With most public policies decided without systematic review on their evaluation methods, this study examines various issues in designing an effective and efficient policy evaluation system in conjunction with policy implementation.

Some of the main results from this study are:

First, policy evaluation must be a part of policy design. Depending on the kind of information (evaluation results) needed for decision making, an efficient evaluation system has to be designed ex-ante to produce appropriate (in terms of quantity as well as quality) data in a cost effective way. The evaluation result must be sufficient for policy makers' decision making and depending on the type of decision they are facing, the required data may vary. Therefore, evaluation design must reflect the purpose of evaluation, surrounding environment, level of rigor required, etc. in finding a cost-effective way of producing sufficient data.

Second, in a general setting, an evaluation requires both a treatment group and a control group for comparison. Ideally, these groups are constructed from a random sampling but a random sampling is seldom feasible in practice. An alternative is something called quasi-experimental data where statistical techniques can be used to remove the selection bias which is common among non-random samples. However, using these techniques also requires additional information to be collected to construct a so-called 'counterfactual' and this consideration has to be reflected in the evaluation design ex-ante.

Third, it is critically important to choose the right statistical technique in removing the selection bias contained in the dataset, especially when a true random sampling is not feasible. Sometimes, an evaluation system has to be designed where quasi-experimental data cannot afford a control group. Without an appropriate counterfactual, most of the

existing statistical techniques are not applicable, but less robust evaluation methods are still available such as case studies, causality analysis based on program theory, or contribution analysis.

Designing an evaluation system is ensuring a sufficient quality of evaluation results under various constraints in reality. There exists a trade-off between the strength of practical constraints and the attainable quality of evaluation, and it is almost impossible to totally escape from this trade-off relationship. Therefore, a good evaluation system has to be designed within the policy planning such that it can produce information most useful to decision making by balancing the rigor of evaluation and the strength of binding constraints.

Appropriate evaluation of a policy plays a crucial role in enhancing the fiscal efficiency for policy implementation. Therefore, careful ex-ante consideration of an appropriate evaluation system must be taken seriously in developing effective fiscal policies so that sufficient data can be collected efficiently, guaranteeing a rigorous evaluation afterward.

〈저자약력〉

홍승현

서울대학교 국제경제학과 졸업
미국 Yale University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

원종학

연세대학교 경제학과 졸업
일본 히토츠바시대학 경제학 석·박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

자료 수집 및 정리

김정현 한국조세재정연구원 전문연구원
장광남 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 13-13

적극적 노동정책의 재정 효율성 평가방법에 관한 연구

2013년 12월 23일 인쇄
2013년 12월 30일 발행

저 자 홍승현·원종학

발행인 옥동석

발행처 한국조세재정연구원

138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-685-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원