

# 코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발

김동현

Korea  
Culture &  
Tourism  
Institute



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute



# 코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발

Development of Fiscal Support Policy Effectiveness Model for the Field  
of Tourism in the COVID-19 Era

김동현



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute



## 연구책임

김동현 한국문화관광연구원 부연구위원

## 공동연구

이석환 한양대학교 정책학과 교수



코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발



## 연구개요





# 1. 서론

## 1.1. 연구의 배경과 목적

- 코로나19가 전 세계적으로 확산되면서 경기침체는 글로벌하게 진행
- 경제성장을 전망치가 소폭이지만 상향조정되었고 내년도 경제성장 또한 다시 성장할 것으로 예측되고 있지만, 관광분야의 코로나19 피해 회복은 여전히 어두운 전망
  - 우리나라를 비롯한 각국의 정부는 코로나19 확산에 따른 피해를 최소화하기 위해 적극적인 재정 및 금융지원을 실시하고 있으며, 관광분야의 경우 코로나19 발생 초기인 2월부터 다양한 재정지원 정책을 실시
- 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 제언이 본 연구의 목적
  - 명시되지 않은 코로나19 재정지원 정책에 대하여 관련 선행연구의 검토,
  - 국가별 재정지원정책 사례 분석,
  - 정책대상집단 대상 면접조사 등을 토대로 정책목표를 추정하고
  - 원정책의 효과성 분석을 위한 모형을 제시

## 1.2. 연구의 내용과 방법

- 효과성 평가 구성 항목 및 모형에 관한 이론적 검토
- 효과성 분석 모형 설계관련 유사 선행연구 검토
- 해외 국가의 관광분야 재정지원 정책에 대한 동향 및 정책사례 분석
- 우리나라 지원정책을 중앙정부를 중심으로 분석
- 효과성 지표 탐색을 위한 논리모형 구축 및 활용가능한 자료 및 통계 검토
- 효과성 분석 방법론을 검토하여 분석모형 제언

## 2. 이론적 검토

### 2.1. 정책효과성 평가 검토

- 정책목표의 달성정도를 의미하는데 효과성 판단이 평가의 가장 핵심
- 정책효과성 평가의 쟁점
  - 목표의 설정
  - 평가의 범위: 의도하지 않았던 부수적 효과
  - 효과의 주관적 상대성
  - 관찰 가능성

### 2.2. 유사 선행연구 검토

- 중소기업 지원에 관한 연구

〈표 1〉 중소기업 대상 정책 효과 분석 선행연구

저자(연도)	분석(평가) 대상	모형의 구성	분석 방법론
전미선 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원 일자리사업</li> </ul>	(종속변수) • 고용의 양(취업자 수, 고용률, 실업률) • 고용의 질(국민연금, 고용보험 가입자수) (독립변수) • 일자리사업 예산 • 일자리사업 유형 (통제변수) • 사회경제적 / 인구통계학적 요인	동태적패널 회귀분석
이상주 외 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부자금지원 정책</li> </ul>	(종속변수) • 매출액 (독립변수) • 정부자금 수혜기업 × 정책실시 (통제변수) • 기업속성 변수(업력 등) • 재무속성 변수(기업자산, 부채 등)	이중차이분석법 (DID)
노민선·이희수 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>연구인력 고용지원 사업</li> </ul>	(종속변수) • R&D 투자 및 고용 증가 • 고용유지율 • R&D 효율성 (독립변수) • 고급 연구인력 활용 지원사업 • 전문연구용원제도	논리모형 이중차분법(DID) 생존분석 자료포락분석

저자(연도)	분석(평가) 대상	모형의 구성	분석 방법론
노민선·이삼열 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업 석·박사급 연구인력 고용 지원 사업</li> </ul>	(종속변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>기업 경영성과(매출액, 연구개발비, 종업원 수, 연구원 수의 변화)</li> </ul> (독립변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>사업참여/미참여</li> </ul>	사전사후측정 비교집단설계 (준실험 설계)

## ■ 고용유지 관련 연구

〈표 2〉 고용유지 관련 정책 효과 분석 선행연구

저자(연도)	분석(평가) 대상	모형의 구성	분석 방법론
Chetty 외 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 재정지원</li> </ul>	(종속변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>수익탄력성</li> <li>노동유연성</li> <li>고정비용</li> </ul> (독립변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>PPP(고용유지를 위한 정부대출)</li> <li>PUI(펜데믹 실업보험)</li> </ul>	다중회귀분석
박혜원·김원호 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로지원인 사업</li> <li>작업지도원 사업</li> </ul>	(종속변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>고용유지</li> </ul> (독립변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>근로지원인/작업지도원 사업 경험 확률</li> </ul> (매칭변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>성별, 나이, 장애유형, 장애등급, 지역, 산업, 직종, 상시근로자 수 등</li> </ul>	성향점수매칭법 (PSM)
노용환 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>신용보증</li> </ul>	(종속변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>고용창출 (1년후 고용 증가)</li> </ul> (독립변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>신용보증 참여여부</li> </ul> (매칭변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>업력, 자산, 매출액, 상시근로자수, 부채 등</li> </ul>	성향점수매칭법 (PSM) 이중차이분석법 (DID)
		(종속변수) <ul style="list-style-type: none"> <li>고용유지</li> </ul>	생존분석 (K-M 생존함수 Cox 비례위험모형 Weibull 모형)

### 3. 지원정책 분석

#### 3.1. 해외 지원정책

##### ■ 해외 관광기업 지원정책 사례

〈표 3〉 국가별 관광분야 코로나19 지원 정책 현황(관광기업 대상)

지원 유형	국가	주요 지원 내용
보조금 지원	스코틀랜드 영국	• 관광기업 조성, 중소기업 대상 보조금 지급
	미국	• 항공사, 공항 등에 보조금 지급
	오스트리아	• 관광사업 고정비용 총당 보조금 사용(COVID-19 복구 패키지)
대출(융자)	아이슬란드	• 최대 1억 2천만 달러 신용대출 제공
	스페인	• 중소기업·자영업자 대상 대출
	슬로베니아	• 관광업 전용 대출 기금 설립(SID 은행)
	미국	• 항공사, 여행사 대상 담보 대출
금융지원 (신용보증 등)	덴마크	• 여행 보증 기금 강화(15억 DKK/한화 2,700억원) • SAS Airlines에 신용 보증(약 20억 DKK/한화 3,600억원) 제공
	크로아티아	• 은행대출에 대한 보증 제공
	페루	• 비즈니스 지원 기금 신용보증 제공
	포르투갈	• 시중 은행을 통한 대출에 국가 보증 제공
	스페인	• 원금 상황 유예(이자 지급 유예)
	스위스	• 대출상환 연기
	미국	• 항공사, 여행사 대상 대출 정부 보증
세제·수수료	크로아티아	• 수수료 및 관광세 납부 연기
	아이슬란드	• 숙박세 납부·징세 연기
	뉴질랜드	• 'Department of Conservation' 수수료 지불 면제

자료: OECD(2020g) 재구성

##### ■ 해외 관광업 종사자 고용유지 지원정책 사례

〈표 4〉 국가별 관광분야 코로나19 지원 정책 현황(종사자 대상)

지원 유형	국가	주요 지원 내용
고용유지지원금 (보조금)	호주	• 'JobKeeper' 임금 보조금 프로그램(2020년 3월말 도입) • 2020년 9월 종료 예정 → 2021년 3월까지 연장(지원 강화)
	룩셈부르크	• 관광 관련 비영리단체 인건비 지원(단체직원당 최대 1,250유로)
	이탈리아	• 계절별 근로자 대상 급여보전(1,000유로) • 관광업을 포함한 계절근로자 지정
	아이슬란드	• 시간제 근로제 도입, 급여수입 보전

지원 유형	국가	주요 지원 내용
교육프로그램	콜롬비아	• 관광분야(호텔) 종사자 교육
	코스타리카	• 관광분야 종사자 교육(온라인 교육과정 개발)
	라트비아	• 관광분야 종사자 교육 • 기술장학제도 운영, 실업대신 교육훈련 대체
	그리스	• 관광분야 종사자 교육('Greece form Home')
	헝가리	• 관광분야 종사자 교육(e-learning 관광 아카데미 플랫폼)
실업수당 확대	프랑스	• 관광업 종사자 대상 실업수당 100% 보장(다른 부문 85%)

자료: OECD(2020g) 재구성

### 3.2. 우리나라 지원정책

#### ■ 국내 관광기업 지원정책 사례

〈표 5〉 관광기업 대상 지원대책 현황

	문체부 지원 사업	정부 지원 사업
재정 (금융) 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광기금 신용보증부 특별용자,</li> <li>• 관광기금 일반용자 운영자금 확대 및 조기지원,</li> <li>• 관광기금 융자원금 상환의무 유예,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주관광진흥기금 특별용자</li> <li>• 소상공인 12조원 초저금리 금융지원 패키지,</li> <li>• 미소금융 창업·운영자금 지원,</li> <li>• 긴급경영안정자금 신규용자</li> <li>• 힘내라 대한민국 특별운영자금</li> <li>• 제주관광진흥기금 융자상환유예,</li> <li>• 긴급경영안정자금 만기연장, 상환유예</li> </ul>
고용 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용유지지원금 지원 확대</li> <li>• 4대 사회보험 납부유예 및 감면지원</li> </ul>
세정 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내국세 신고 납부기한 연장 및 징수 체납처분 유예 등</li> <li>• 지방세 신고 납부기한 연장 및 징수 체납처분 유예 등</li> <li>• 관세 납기연장, 당일환급, 관세조사 유예 등</li> </ul>
보증 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나19 피해기업 특례 및 우대보증</li> <li>• 코로나19 피해기업 대출보증기한 연장</li> </ul>
경영 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 호텔등급평가 심사유예</li> <li>• 유원시설 안전점검 수수료 감면 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광기업지원센터 내 코로나19 상당창구 운영</li> <li>• 공항상업시설 임대료 감면 추가지원</li> <li>• 카드사 혜택 확대</li> </ul>
시장 수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로자 휴가지원사업</li> <li>• 숙박·여행 할인권 제공 사업'</li> </ul>	

자료: 문화체육관광부(2020.03) '코로나19 관련 관광기업 지원대책 현황'

문화체육관광부(2020.04.) '대한민국 관광기업 지원안내', 문화체육관광부

관계부처 합동(2020.05.) '케이-방역과 함께하는 관광 내수시장 활성화 대책'

국회입법조사처(2020.05), 코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서(개정증보판)

관계부처 합동(2020.09) '코로나19 극복 맞춤형 긴급재난지원 패키지, 이렇게 도와드립니다.'

■ 국내 관광업 종사자 고용유지 지원정책 사례

〈표 6〉 관광업 종사자 고용유지 지원대책 현황

	문체부 지원 사업	고용노동부 지원사업
고용지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별고용지원 업종 지정</li> <li>• 고용유지지원금 지원 확대</li> <li>• 4대 사회보험 납부유예 및 감면지원</li> </ul>
경영지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광업계 위기에 대응할 수 있는 종사자 교육 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 퇴직근로자 전직 지원</li> </ul>

자료: 문화체육관광부(2020.03) '코로나19 관련 관광기업 지원대책 현황'  
 문화체육관광부(2020.04.) '대한민국 관광기업 지원안내', 문화체육관광부  
 관계부처 합동(2020.05.) '케이-방역과 함께하는 관광 내수시장 활성화 대책'  
 국회입법조사처(2020.05), 코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서(개정증보판)  
 관계부처 합동(2020.09) '코로나19 극복 맞춤형 긴급재난지원 패키지, 이렇게 도와드립니다.'

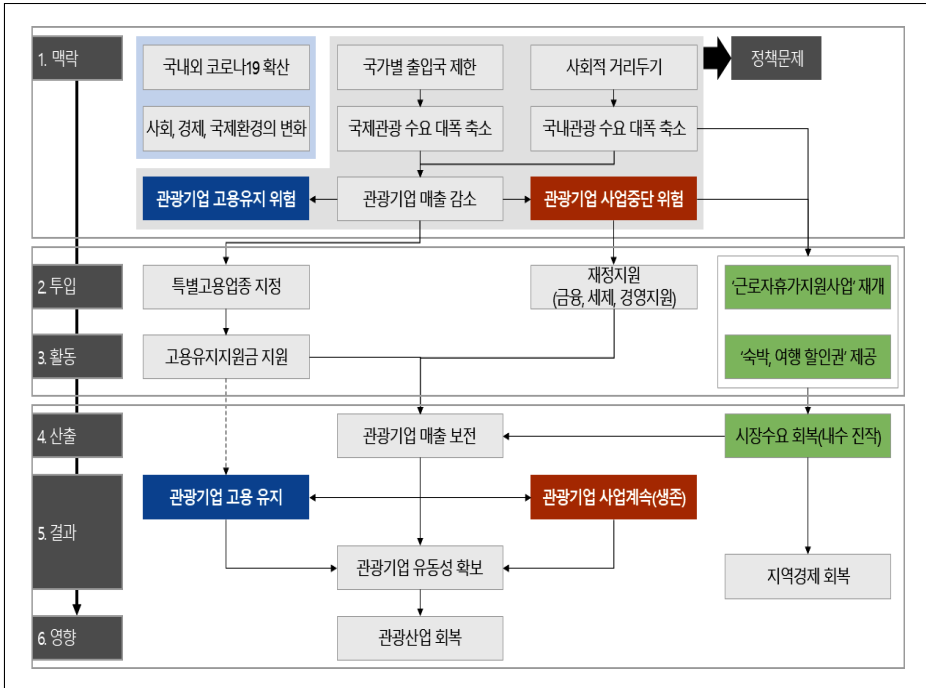
### 3.3. 주요 시사점

- 기업생존과 고용유지를 위하여 기업과 자영업자를 간접지원하는 방식과 개인과 가구에 직접 현금과 현물을 제공하는 직접지원방식으로 구분되며 비슷한 대책을 병행하는 등 코로나19 대응과 관련한 우리나라와 각국의 지원정책은 대체로 유사한 경향
- 직접 지원과 간접 지원 모두 기존의 경제활동 지위(일자리)를 유지하는데 초점을 두고, 실직과 휴·폐업의 최소화가 목표

## 4. 논리모형 및 자료 검토

- 논리모형 구축
  - 맥락, 투입, 활동, 산출(단기 성과), 결과·영향(중장기 성과)을 기준으로 논리모형을 다음과 같이 구축

[그림 1] 논리모형 구성(안)



## 5. 효과성 분석모형 제언

### 5.1. 모형 1. 기업생멸

#### 가. 효과성 지표 1-1: 기업의 생멸여부

- 이중차이(DID)의 요소를 포함하여 문체부 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 기업 생멸 측면에서 분석하기 위한 이산시간 사건사분석의 회귀모형은 아래의 방정식 (1) 및 (2)와 같이 표현

$$\text{기업 생멸}_i^* = \beta_0 + \sum_{s=1}^2 \beta_{1s} T_{1s} + \beta_2 EG_i + \beta_3 D_{it} + \sum_{k=1}^K \gamma_k X_{it,k} + e_{it} \quad (1)$$

$$\text{기업 생멸}_i = 1[\text{기업 생멸}_i^* > 0] \quad (2)$$

## 나. 효과성 지표 1-2: 기업의 생존기간

- 분석단위를 관광기업으로 설정하고, 기업생존 효과의 측정지표로 관광기업의 생존기간을 사용하는 경우에 적절한 정책평가방법은 Cox 비례위험모형
- 이중차이(DID)의 요소를 포함하여 문체부 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 기업의 생존기간 측면에서 분석하기 위한 Cox 비례위험모형은 아래의 방정식 (3)과 같다.

$$h_i(t) = h_0(t) \exp \left( \sum_{s=1}^2 \beta_{1s} T_{ts} + \beta_2 EG_i + \beta_3 D_{it} + \sum_{k=1}^K \theta_k X_{it,k} \right) \quad (3)$$

## 5.2. 모형 2. 고용유지

### 가. 효과성 지표 2-1: 관광기업 종사자 수

- 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 관광기업 직원수(또는 인건비 총액)의 측면에서 분석하기 위한 성향점수매칭(PSM) 모형은 아래 방정식 (4)와 (5)로 표현된다.

$$\text{정책수혜}_i^* = \alpha + \sum_{k=1}^K \beta_k X_{i,k} + e_i \quad (4)$$

$$\text{정책수혜}_i = 1 [TE_i^* > 0] \quad (5)$$

- 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 관광기업 직원수(또는 인건비 총액)의 측면에서 분석하기 위한 이중차이(DID)분석 회귀모형은 아래의 방정식 (6)과 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \sum_{s=1}^2 \beta_{1s} T_{ts} + \beta_2 EG_i + \beta_3 D_{it} + \sum_{k=1}^K \gamma_k X_{it,k} + e_{it} \quad (6)$$



## 나. 효과성 지표 2-2: 고용률

- 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 시계열자료인 고용률 측면에서 분석하기 위한 개입시개열분석(ITSA) 회귀모형은 아래 방정식 (7)

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 X_{1t} + \beta_3 X_{1t} T_t + \beta_4 X_{2t} + \beta_5 X_{2t} T_t + e_t \quad (7)$$

### 5.3. 모형 3. 소비자동향지수

- 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 시계열자료인 경제심리지수(ESI), 소비자동향지수(CSI), 기업경기실사지수(BSI)의 측면에서 분석하기 위한 개입시개열분석(ITSA) 회귀모형은 아래 방정식 (18)

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 X_{1t} + \beta_3 X_{1t} T_t + \beta_4 X_{2t} + \beta_5 X_{2t} T_t + e_t \quad (8)$$



---

# 목차

<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구의 배경과 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 내용과 방법	6
1. 연구의 내용	6
2. 연구의 방법	6
<b>제2장 이론적 검토 .....</b>	<b>9</b>
제1절 정책효과성 평가 검토	11
1. 정책평가와 효과성	11
2. 정책효과성 평가 모형	12
제2절 유사 선행연구 검토	17
1. 코로나19 연구 동향	17
2. 효과성 분석 모형에 관한 연구	19
<b>제3장 코로나19 재정지원정책 사례 분석 .....</b>	<b>25</b>
제1절 관광분야 코로나19 문제 현황	27
1. 국제 관광시장	27
2. 국내 관광시장	28
제2절 국내외 코로나19 대응정책 사례	32
1. 해외 국가별 재정지원정책 사례	32
2. 국내 재정지원정책 사례	34
3. 소결	38

**제4장 논리모형 및 자료 검토 ..... 39**

제1절 논리모형 구축	41
1. 프로그램 논리모형 검토	41
2. 논리모형의 구축	43
3. 효과성 지표	47
제2절 자료 및 통계 검토	49
1. 효과성 지표 1: 관광기업 생멸	49
2. 효과성 지표 2: 고용유지	52
3. 효과성 지표 3: 소비자동향조사	53

**제5장 효과성 분석모형 제언 ..... 55**

제1절 효과성 분석 방법론	57
1. 정책평가와 인과관계	57
2. 적용방법론 제언	59
제2절 효과성 분석 모형 제언	69
1. 분석을 위한 기본 전제	69
2. 효과성 지표별 분석방법	72

**제6장 결론 ..... 79**

제1절 연구의 요약	81
제2절 연구의 한계 및 후속 연구 제언	83

**참고문헌 / 85**

**ABSTRACT / 93**

---

## 표 목차

〈표 2-1〉 중소기업 대상 정책 효과 분석 선행연구	21
〈표 2-2〉 고용유지 관련 정책 효과 분석 선행연구	23
〈표 3-1〉 업종별 고용보험 가입자수 동향(전년동월 대비 증감)	29
〈표 3-2〉 소비심리 동향	30
〈표 3-3〉 국가별 관광분야 코로나19 지원 정책 현황(관광기업 대상)	33
〈표 3-4〉 국가별 관광분야 코로나19 지원 정책 현황(종사자 대상)	34
〈표 3-5〉 관광기업 대상 지원대책 현황	36
〈표 3-6〉 관광업 종사자 고용유지 지원대책 현황	37
〈표 4-1〉 효과성 지표 후보군	48
〈표 4-2〉 ‘기업생멸행정통계’의 통계항목 구성	49
〈표 4-3〉 ‘기업생멸행정통계’ 원자료 구성	50
〈표 4-4〉 ‘기업생멸행정통계’의 원자료 구성	51
〈표 4-5〉 ‘고용행정통계(고용보험통계)’의 항목 구성	53
〈표 5-1〉 사회실험의 정책결과	63
〈표 5-2〉 이중차이(DID) 회귀모형의 회귀계수의 의미	64
〈표 5-3〉 효과성 지표별 정책평가방법	69
〈표 5-4〉 기업의 생멸여부에 관한 변수의 구성	73
〈표 5-5〉 기업의 생존기간에 관한 변수의 구성	74
〈표 5-6〉 기업의 고용유지(종사자 수)에 관한 변수의 구성	75

---

## 그림 목차

[그림 3-1] 구직급여 신청자 추이	29
[그림 3-2] 소비심리지수 비교	31
[그림 4-1] 프로그램 논리모형(Program Logic Model)	42
[그림 4-2] 논리모형 구성(안)	47
[그림 4-3] 기업 생명의 개념	50
[그림 5-1] 효과성 분석 시점 모형	71

코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발

제1장

서론





# 제1절 연구의 배경과 목적

---

## 1. 연구의 배경

코로나19가 전 세계적으로 확산되면서 경기침체는 글로벌하게 진행되고 있다. 기존 사스, 신종플루, 메르스 등과 같은 감염병 사태와 달리 코로나19는 확산지역의 범위, 감염자 수와 사망자 수 모두가 통상적인 수준을 넘어서고 있으며, 초기 감염지역인 중국과 우리나라는 물론 미국과 유럽의 주요 선진국에서 경제활동의 전면적인 중단에 가까운 방역조치가 진행 중에 있다(주병기, 2020).

전 세계적인 방역조치 강화와 n차 대유행(pandemic) 우려로 인해 바닥을 모르고 하락하던 경제전망은 최근 회복세를 보이는 것으로 나타나고 있다. 국제통화기금(IMF)이 경제협력개발기구(OECD)는 일제히 경제성장률 전망치를 소폭 상향조정하여 발표한 바 있다. IMF(2020c)는 올해(2020년) 6월 발표치(-4.9%)보다 0.8%p 상향조정한 -4.4%를, OECD(2020c)는 -6.0% 성장을 예측하였던 지난 6월 결과보다 1.5%p 상향조정한 -4.5%로 발표하였다. 경제성장률 전망치가 소폭이지만 상향조정되었고 내년도 경제성장 또한 다시 성장할 것으로 예측되고 있지만, 관광분야의 코로나19 피해 회복은 여전히 어두운 전망이다. OECD는 6월(2020e)과 10월(2020g) 발표에서 12월까지 회복이 지연되면 국제관광객의 80%까지 감소할 것으로 추정한 바 있다. 보다 구체적으로 OECD(2020g)는 4월에 발표(2020d)한 국제관광객 감소율 45~70%보다 관광분야의 피해는 보다 심화될 것으로 예상하였다. 또한 10월에 발표한 UNWTO 보도자료(2020.10.06<sup>1)</sup>, 2020.10.27<sup>2)</sup>)에 따르면 국제여행객은 7월에 81%, 8월에 79% 감소하였으며, 8월까지의 누적값을 전년 동

---

1) UNWTO(2020.10.06.) "STEPPING UP SUPPORT AND COORDINATION FOR A SAFE AND SUSTAINABLE RECOVERY OF TOURISM"

2) UNWTO(2020.10.27.), "INTERNATIONAL TOURISM DOWN 70% AS TRAVEL RESTRICTIONS IMPACT ALL REGIONS"

기와 비교한 결과 7억명이 감소하였다고 한다. 이는 7,300억 달러의 손실을 의미하며, 2009년 글로벌 금융위기로 인한 손실의 8배 이상에 해당한다.

우리나라를 비롯한 각국의 정부는 코로나19 확산에 따른 피해를 최소화하기 위해 적극적인 재정 및 금융지원을 실시하고 있다. 우리나라의 경우 3월, 5월, 6월, 그리고 9월까지 4차에 걸쳐 추가경정예산을 통해 적극적 재정지원을 실시하고 있다. 관광분야의 경우 코로나19 발생 초기인 2월부터 다양한 재정지원 정책을 실시해왔다. 각 국의 출·입국 통제로 인하여 인·아웃바운드 관광객 규모가 현저하게 감소하는 상황에서 영세업자의 비율이 상대적으로 높은 관광기업의 줄도산 우려와 종사자의 대규모 실업이 우려되었기 때문이었다. 특히 문화체육관광부 또한 코로나19로 인해 극심한 타격을 입은 관광산업의 코로나 극복을 지원하기 위하여 관광기업을 대상으로 다각도의 대책을 마련하여 현재까지 시행을 계속해오고 있다. 관광기업을 대상으로 유동성 확보를 위한 재정지원과 종사자의 고용유지를 위한 고용유지 지원금 지원이 그러하다.

## 2. 연구의 목적

본 연구는 관광분야 재정지원 정책의 효과를 분석하기 위한 모형을 제안하는데 그 목적을 가지고 있다. 효과성 분석은 정책평가에 있어 총괄평가의 하나이며, 정책목표의 달성정도를 판단한다는 점에서 비용대비 편익을 판단하는 효율성 평가와는 맥락을 달리한다. 다만 본 연구의 대상이 되고 있는 코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책은 일반적인 정책 또는 사업의 과정과는 다르게 이루어졌다.

환언하건데 정책과정은 사회적 문제의 발생, 공중의제, 정책의제 등을 거쳐 정책문제에 대한 인식을 토대로 정책문제의 정의(problem definition), 정책대상집단의 식별 등을 통해 정책목표가 설정된다. 이를 토대로 재정투입의 규모 등이 설정되고, 성과지표가 설계되어 효과성 또는 효율성, 형평성 등의 정책 평가를 위한 설계가 이루어진다. 그러나 코로나19에 대한 재정지원 정책은 긴급한 문제상황에서 정책대응이 이루어지면서 정책목표의 설정과 성과지표 설계가 구체적으로 이루어지지 못하였다고 판단된다.

따라서 본 연구에서는 명시되지 않은(또는 구체적으로 공표되지 못한) 코로나19 재정지원 정책에 대하여 관련 선행연구의 검토, 국가별 재정지원정책 사례 분석, 정책대상집단 대상 면접조사 등을 토대로 정책목표를 추정하고 이에 대한 지원정책의 효과성 분석을 위한 모형을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구의 내용과 방법

---

### 1. 연구의 내용

보다 구체적으로 연구의 흐름에 따른 주요 내용과 방법은 다음과 같다. 첫째, 효과성 평가를 구성하고 있는 항목들이 무엇인지를 파악하고자 이론적 검토를 하였다. 둘째, 효과성 분석 모형을 설계하기 위해 유사 선행연구를 검토하였다. 셋째, 해외 국가의 관광분야 재정지원 정책에 대한 동향을 분석하여 재정지원 정책의 정책목표 설정을 확인하고자 하였다. 넷째, 우리나라 지원정책을 분석하고자 재정지원과 관련된 문화체육관광부를 비롯한 중앙정부를 중심으로 재정지원 정책의 내용을 분석하였다. 다섯째, 재정지원 정책의 효과성 분석을 위하여 효과성 지표를 탐색하기 위한 논리모형을 구축하였다. 여섯째, 논리모형에 따라 활용가능한 자료 및 통계를 검토하였으며, 마지막으로 효과성 분석 방법론을 검토하여 분석모형을 제안하였다.

### 2. 연구의 방법

본 연구에서 주로 활용한 연구방법론은 문헌연구와 사례조사, 전문가 대상 면접조사를 실시하였다. 보다 구체적으로 첫째, 정책효과성 평가의 이론적 검토와 효과성 분석 모형 설계에 관한 이론적 검토와 선행연구를 서지목록을 작성하여 분석하였다. 또한 효과성 지표를 측정할 수 있는 각종 통계 등 자료를 검토하기 위하여 통계청을 비롯한 정부부처 등 신뢰할 수 있는 자료원(source)의 자료를 검토하였다.

둘째, 지원정책 분석을 위하여 국외 사례를 소개하였으며, 국내 사례의 경우 문화체육관광부와 고용노동부의 보도자료를 시간의 흐름에 따라 분석하여 지원정책의 주요 내용과 변화를 분석하고자 하였다.

셋째, 효과성 지표의 도출과 모형설계를 위한 기초를 다지기 위하여 관광유관협회 전문가들을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 집단면접조사(Group Interview)를 통해 코로나19 재정지원정책에 대한 효과성 분석을 위한 기본 방향을 설정하였으며, 가설정한 효과성 지표인 관광기업의 생멸과 관광업 종사자의 고용유지의 적절성을 확인할 수 있었다. 집단면접조사를 통해 관광업의 시장수요 개선에 대한 요구를 확인할 수 있었으며, 이를 프로그램 논리모형에 반영하였다. 전문가 조사는 통계 등 자료 검토에서도 이루어졌다. 통계 등 자료를 생산하고 있는 고용복지공단, 한국고용정보원, 국세청 등의 통계 담당자와 면접조사를 실시하였으며, 이를 통해 통계 등 자료의 구성을 확인하고 변수 구성에 참조하였다. 마지막으로 설계된 효과성 분석모형을 검증하기 위하여 논리모형과 각 세부 효과성 지표모형 3개에 대하여 5명씩 분야별 전문가를 섭외하여 서면을 통하여 조사를 실시하였다. 검증결과를 토대로 분석모형을 수정·보완하였다. 예를 들어 효과성 지표3의 소비자 동향조사에서 연구진이 제시한 관광객과 관광소비매출액의 효과성 지표가 시장상황이 복잡하다는 점과 자료의 확보 등이 쉽지 않다는 점 등의 의견을 반영하여 모형에서 제외하였다.



코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발

## 제2장

# 이론적 검토





## 제1절 정책효과성 평가 검토

---

### 1. 정책평가와 효과성

#### 1.1. 정책평가의 개념

정책의 효과에 대하여 논의하기 위해서 정책평가에 대한 개념을 먼저 검토하고자 한다. 정책평가란 정책이 추구하는 이념(목표)을 달성하기 위한 수단으로서의 정책의 당위성, 정책집행의 영향과 효과, 설정하였던 목표의 성취 정도, 정책대안의 효율성 등을 검토하는 일련의 활동이다(권기현, 2014). 무엇을 평가할 것인지에 따라 정의가 달라질 수 있는데, Nachmias(1979)는 진행 중인 정책이 달성하고자 하는 목표와 관련하여 정책 대상집단에 미친 효과를 검토하는 것으로 정의하였다. Epstein & Tripool(1977)은 평가기준을 강조하면서 사업평가란 사업의 효과성과 능률성을 측정하는 과정이라고 정의하였다.

평가의 활용에 초점을 맞추어 정보제공과 환류의 중요성을 설명하는 경우도 있다. Patton(2008)은 평가는 판단하고, 효과성을 개선하며, 앞으로의 계획을 위한 결정에 정보를 제공하기 위해 프로그램의 활동, 특성, 결과에 대해 정보를 수집하는 것으로 정의하고 있다. Vedung(2008)은 정부개입의 과정과 산출물 및 그 경과와 장점, 유용성, 가치 등을 사후적으로 정밀하게 사정해 미래의 실제적인 행동에 반영하는 회고적 사정활동으로 정의하면서 모두 환류의 중요성을 제시하고 있다. 선행연구와 노화준(2008)의 정책평가의 정의를 빌려 정책평가를 ① 정책이 목적을 달성하는 데 효과적이지를 따져보는 것으로서, ② 정책 상황에 작용하는 다른 요인들의 영향에서 분리·구분을 위하여 연구설계의 원리에 의존하며, ③ 현재 프로그램을 수정하여 프로그램을 개선하고자 하는 것을 목적으로 하는 의도적인 노력으로 정책평가를 정의하고자 한다.

## 1.2. 정책평가에 있어 효과성의 개념

전술한 정책평가의 개념을 토대로 ‘정책의 목적을 달성하는 것’에 정책평가의 초점이 맞추어져 있다는 것을 확인하였다. 이러한 관점에서 정책 효과성은 정책을 평가하는 다양한 평가기준 중의 중요한 평가기준이 될 수 있다. 보다 구체적으로 정책평가에서 ‘효과성’ 개념이 중요한 것은 정책이 특정 목표를 달성하기 위한 수단으로 만들어진 것이라는 전제에 기초하고 있다.

선행연구를 살펴보면 김명수(2003)는 효과성 평가에 대하여 정책이나 사업이 종료된 후나 그것이 실시된 후 효과를 측정할 수 있는 시간이 지난 후 수행하여 정책 종결이나 계속을 결정하기 위해 실시된다고 설명한다. 박홍운(2012)은 효과성 평가를 정책의 목표 달성 정도로서 목표 대비 달성한 실적의 비율을 평가하는 것으로 규정한다. 아울러, 정책평가에서 효과성 평가는 설정한 목표의 달성 정도를 평가하여, 변화하는 환경에 맞춰 목표 또는 전략의 조정(또는 수정)의 필요성, 의도하지 않은 부정적 결과의 완화를 위한 보완조치 등의 필요성 등에 대한 정보를 얻기 위해 필요하다고 하였다. 정정길 외(2004)는 정책목표의 달성이라는 정책 효과성 개념을 근거로 효과성 평가의 목적을 현재 평가되는 정책의 중단·축소·현상유지·확대 등 결정하기 위해 필요한 정보를 제공하는 것이 중요하다고 설명하고 있다.

결과적으로 정책 효과성은 정책목표의 달성정도를 의미하는데 효과성을 판단하는 것이 평가의 가장 핵심이라고 볼 수 있으며, 따라서 효과성은 정책목표와 밀접한 관계를 가질 수밖에 없다(김명수, 2003).

## 2. 정책효과성 평가 모형

### 2.1. 정책효과성 평가의 쟁점

#### □ 목표의 설정

효과성 평가에서 쟁점은 목표에 대한 부분이다. 효과성을 ‘의도했던 직접적 목표의 달성정도’라고 할 때, ‘목표’의 의미가 무엇인가 하는 점이다. 여기에서 목표란 정책 및 사업의 목표이다. 즉, 정책 및 사업을 통하여 달성하기를 원하는 것을 말한다. 다

만 효과 목표는 절차(단계, 과정)의 목표와는 구분된다. 절차 목표란 정책 및 사업의 내부적 운영과 관련된 목표로서, 여기에서는 정책 및 사업의 집행에 책임을 지고 있는 행정부서의 직원이 수행하는 행정기능의 실적에 역점을 둔다(김명수, 2003).

#### □ 평가의 범위: 의도하지 않았던 부수적 효과

정책 효과성에 대한 평가에 관하여 다양한 쟁점이 존재한다. 첫째로 검토할 것은 평가의 범위에 다형 평가를 목적 달성으로 볼 것인지, 아니면 부수효과 등 범위를 확대하여 볼 것인지에 대한 논쟁이다(류영수, 2014). 정정길 외(2004)는 정책문제를 해결하는 것이 정책목표의 달성이라는 점에서 정책문제의 완화와 악화 등 발생한 효과의 방향과 문제의 해결 정도의 수준이 같이 이루어져야 한다는 점에서 정책문제를 분석하는 것이 전제되어야 한다고 주장한다.

#### □ 효과의 주관적 상대성

효과성을 평가하는데 목표의 존재를 확인하는 것은 측정의 기준을 설정하는데 중요하다. 다만 효과성 평가의 범위를 해결하기 위하여 김명수(2003)는 정책효과성에 대하여 다차원적 구성이 필요하다고 주장한다. 보다 구체적으로 발생시점에 따라 단기효과와 장기효과로 구분할 수 있다. 환언하건데 어떤 정책이나 사업은 단기적으로는 기대했던 효과를 나타내지만, 장기적으로는 아무런 효과도 나타내지 않는 경우가 있기 때문이다. 반대로 단기적으로는 효과를 나타내지 않더라도 장기적으로는 훌륭한 효과를 나타내는 경우도 있을 수 있다. 또한 직접효과와 간접효과로 구분할 수 있다. 정책이 유발한 영향의 범위에 따라 직접효과란 정책대상상황이나 집단에 미친 영향을 말하며, 간접효과란 정책대상상황이나 집단 이외의 상황이나 집단에 미친 영향을 의미한다.

#### □ 관찰 가능성

효과성 평가에 있어 관찰가능성을 기준으로 객관적 효과와 주관적 효과로 분류할 수 있다. 객관적 효과란 정책의 집행결과로 얻어진 산출이 관찰 가능한 영향을 의미

하며, 주관적 정책효과란 정책의 집행결과로 얻어진 산출과 정책효과가 일반국민의 개인적 감정 등 체감에 미치는 영향을 일컫는다. 객관적 효과와 주관적 효과 구분은 양자가 항상 일치하는 것은 아니라는 점에서 쟁점이 된다. 즉, 객관적으로 큰 효과라고 할지라도 국민들 입장에서 낮게 평가되는 이유가 발생하는 것은 주관적 효과 창출에 문제가 존재하기 때문이다(류영수 외, 2013).

## 2.2. 정책효과성 평가 모형

정책의 효과성을 평가하기 위한 방법과 관련하여 평가모형을 선택하는 것은 중요하다. 전술한 정책효과성에 대한 쟁점을 고려할 때 적합한 평가모형은 평가에 대한 관점의 선택에 따라 방법과 절차상 차이가 발생하기 때문이다. 다음에 제시하고 있는 정책효과성 평가 모형은 정책의 최종결과에 대한 관점에 따라 목표달성, 부수효과, 목표배제, 그리고 포괄적 모형으로 구분된다.

### 가. 목표달성 평가모형

목표달성모형은 목표달성에 초점을 두고 목표달성의 영향 검토와 목표달성의 측정이라는 두가지 요소로 구성된다. 목표달성의 영향을 검토하는 것은 정책에 따라 결과가 도출되었는가를 파악하는 것을 의미하고, 목표달성의 측정은 정책의 목표와 성취된 결과가 얼마나 일치하는가를 의미한다. 불명확한 정책목표는 본 모형의 가장 큰 단점으로, 특히 목표가 모호하여 경계를 명확하게 확정하기 어려운 경우는 더욱 문제가 된다. 또한 의도하지 않았던 효과나 정책형성 과정에서 숨겨진 쟁점사항이나 집행 과정을 고려하지 않았다는 점도 단점이라고 할 수 있다.

목표달성 평가모형은 명확성과 단순성을 주요 특징으로 한다. 목표달성 평가모형의 장점은 정책의 평가기준을 목표라는 정책의 근원적인 출발점에서부터 찾는다는 점에서 객관적 해결책을 제시한다는 것이다. 따라서 정책의 목표가 명확한 경우 평가과정을 이해하고 적용하기 쉽다는 것이 장점이다.

그러나 목표달성 평가모형에서는 정책결정자의 숨겨진 정책의제를 고려하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 정책결정자들은 때때로 진정한 의도를 숨긴 채

어떤 프로그램을 정책화하는 경우도 있다. 이러한 경우 정책결정자가 프로그램을 통하여 달성하고자 하는 전략적 목표와 정책추진과정에서 명목적으로 내세운 목표 간에 괴리가 있을 수 있다는 점을 유의가 필요하다.

## 나. 부수효과 평가모형

부수효과 평가모형은 정부정책의 실제 의도된 결과와 의도하지 않고 예측되지 않았던 긍정적 또는 부정적 부수효과와 역효과 또한 평가의 대상에 포함시킨다. 즉 현실적으로 정책의 결과가 정책이 실제로 적용되었을 때 발생된다는 점에서 의사결정 과정에서 가정에 따라 설정되는 정책목표는 실질성이 낮다는 현실적 문제에서 출발한다. 그러나 해당 모형의 적용은 부수효과를 파악할 수 있는 장단점을 파악하는 것이 어렵다는 어려움 또한 현실적으로 존재한다.

## 다. 목표배제 평가모형

목표배제 평가모형은 평가의 출발점을 정책목표가 아닌 해당 정책이 유발한 결과로부터 시작되어야 한다는 점에서 앞서의 모형과 차별화 된다. 따라서 해당 모형에서 평가자는 정부정책의 전반적인 모습을 파악하고, 파생된 모든 효과를 찾아내는 것이 중요하다고 전제한다. 해당 모형은 정책목표를 설정하지 않기 때문에 정책의 집행을 방해하지 않고, 정책 집행과정에 목표가 변경될 경우 이를 반영하는 것이 상대적으로 용이하며, 마지막으로 정책결정자와 집행자간 상호관계가 감소하여 집행의 효율성을 제고할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 반면 근본적으로 정책의 근원적 출발점인 정책 목표를 경시한다는 점에서 현실성에 비해 상대적으로 당위성에 문제가 제기될 수 있다는 점에서 단점이 존재한다.

## 라. 포괄적 평가모형

포괄적 평가모형은 광범위한 정책과정에 걸쳐서 평가가 이루어져야 한다는 전제에서 출발한다. 따라서 해당 모형은 정책에 대한 평가에 성취된 결과뿐만 아니라 정책의 기획과 집행과정까지도 포함하고 있다. 해당 모형은 정책집행 과정에서의

공정성, 합리성, 개방성, 의사결정과정에서의 대중의 참여 등 절차상의 목표를 평가할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 해당 모형은 공식적으로 제시된 실제적인 목표만을 집중적으로 평가의 대상으로 삼기 때문에 부수효과를 발견하지 못할 수 있다는 단점과 더불어 평가가 너무 복잡하고 이에 따른 비용을 무시하고 있다는 점도 단점으로 지적된다.

## 제2절 유사 선행연구 검토

---

### 1. 코로나19 연구 동향

코로나19에 대한 연구는 다양한 분야에서 최근 집중적으로 진행되고 있다. 국제 통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD), 세계관광기구(UNWTO) 등에서 다양한 주제에 대한 연구와 논의가 이루어지고 있다. 학계에서도 국가별·부문별 (피해)현황 분석, 경제·사회에 미치는 영향 추정 등에 초점이 맞추어져 있거나, 또는 방역정책의 효과를 분석한 연구가 계속 발표되고 있다. 예를 들어 피해집단 파악(Maher 외, 2020), 경제적 영향 수준 추정(König & Winkler, 2020), 방역정책의 효과 분석(Alemán 외, 2020), 방역정책의 효과에 대한 국가별 비교 분석(Castex 외, 2020), 정부의 재정지원의 필요성(Kiseleva & Sanginova, 2020) 등이 그러하다.

관광분야에서는 앞서 언급한 국제기구를 포함하여 다수의 연구자들이 연구결과를 발표하면서 코로나19 대응에 힘을 모으고 있다. 예를 들어 코로나19 초기 여행자의 반응을 텍스트마이닝(text mining) 기법으로 분석한 연구(Uğur & Akbıyık, 2020)를 비롯해, 관광업계에 미치는 피해에 대한 분석(MacDonald 외, 2020), 코로나19가 관광관련 주식에 미치는 영향을 조사한 연구(Nhamo 외, 2020/ch13) 등이 그러하다. 개별 국가의 관광산업의 문제를 중심으로 공공부문의 개입의 필요성에 대한 연구(Polyanskova & Belyaeva, 2020)와 코로나19 시대의 관광산업을 구하기 위한 국가별 지원정책 사례 분석과 방안을 연구한 경우(Nhamo 외, 2020/ch15) 등 다양한 주제에서 연구가 진행되고 있다.

국내에서도 코로나19와 관련한 연구가 쏟아지고 있는 실정이다. 다만 본 연구와 같이 정부의 재정지원에 대한 효과를 분석하는 연구보다는 현재의 현황, 문제인식, 개선방안에 대하여 거시적 접근이 주로 이루어졌으나, 최근 정책효과에 대한 거시적·미시적 차원에서 접근하려는 시도가 이루어지고 있다. 예를 들어 한국은행이 매

월 발표하는 기업경기실사지수(BSI) 조사결과를 토대로 기업심리가 개선되었는지에 대하여 분석을 하거나(조세일보, 2020.06.30.)<sup>3)</sup>, 재난지원금에 따른 소비진작 효과에 대하여 신용카드매출액 변동을 통해 분석을 시도하는 경우(서울경제, 2020. 06.23.)<sup>4)</sup>가 그러하다. 특정한 효과에 대한 분석은 소득주도성장특별위원회가 지난 8월 발표한 정부의 정책효과가 소득격차를 완화했는지를 1998년 IMF 외환위기와 2009년 글로벌 금융위기와 비교한 연구(정책기획위원회 소득주도성장특별위원회, 2020)가 있다.

다만 특정분야의 정책효과에 대한 분석은 발표 수준에 머무르고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 이창형(2020)은 ‘코로나19 확산 수리 모델을 이용한 대응 정책 효과 분석’을 발표하면서 수리 모델을 구축하여 사회적 거리 두기 정책에 대한 시뮬레이션 분석을 통해 정책의 효과를 연령대와 지역별로 분석을 진행하였다. 임태경(2020)은 코로나19 사태로 인한 정책대응으로 소상공인·자영업자를 위한 직접지원금을 설정하고, 집행 이전·이후와 소상공인·자영업자를 위한 직접지원금이 지원된 지역(처리집단)과 그렇지 않은 지역(비교집단)간의 집단 간 비교분석 위해 이중차분법(Difference in Difference, DID)을 적용하여 효과를 분석하기도 하였다.

다만 범세계적으로 코로나19 재정지원 정책이 이루어졌음에도 불구하고 현재까지의 연구들 가운데 효과성을 분석한 연구를 찾아보기 어렵다. 추정하건데 본 연구를 추진하는 과정에서 경험하고 있는 바와 같이 효과성 분석을 위해 필요한 자료가 코로나19가 아직도 현재 진행형이라는 점에서 수집이 어렵기 때문으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 정책 효과분석 모형을 설계하기 위하여 중소기업 지원과 고용유지를 정책목표로 하는 주요 선행연구를 참조하고자 한다. 주제와 관련하여 다수의 선행연구에 대한 서지목록(bibliography)을 작성하고, 연구모형 등에 있어 시사점이 있는 연구를 중심으로 정리를 시도하였다. 참고로 중소기업 지원과 고용유지를 설정한 것은 3장의 코로나19 대응 재정지원 정책에 대한 효과분석의 결과임을 미리 밝혀둔다.

3) 조세일보(2020.06.30.) 코로나에도 6월 기업심리 개선... “정책효과·경제활동 재개 영향”

4) 서울경제(2020.06.23.) 재난지원금 약발 벌써 시들... 카드소비 한달도 안돼 ‘주춤’



## 2. 효과성 분석 모형에 관한 연구

### 2.1. 중소기업 지원에 관한 연구

중소기업 지원에 따른 효과에 대한 선행연구는 기존에 많이 진행되었다. 선행연구 검토 결과를 살펴보면 다음과 같다. 전미선(2020)은 재정지원일자리 사업이 지역의 고용성과에 미치는 효과를 분석하기 위하여 분석모형을 제시한바 있다. 독립변수로 일자리 사업 예산과 일자리 사업 유형을 제시하였다. 세부적으로 일자리 사업 예산은 재정지원일자리 총 예산 비중, 재정지원일자리 예산 중 지방비 비중을 설정하였고, 일자리사업 유형은 직접일자리예산 사업 비중을 설정하였다. 종속변수는 고용의 양과 질을 설정하였다. 고용의 양<sup>5)</sup>에 대해서는 취업자 수, 고용률, 실업률을 설정하였다. 고용의 질<sup>6)</sup>은 국민연금 가입자수, 고용보험 가입자수로 대리측정하였다. 통제변수<sup>7)</sup>로는 지역의 고용성과에 영향을 주는 주요한 변수인 지역의 산업적 특성과 인구 및 경제학적 특성을 나타내는 하위지표들을 포함하였다. 해당 연구는 효과성 분석을 위하여 동태적패널회귀분석을 실시하였다. 보다 구체적으로 정책시차(Time lag)와 변수들 간의 내생성(Endogeneity) 문제를 고려하였다. 고정효과(Fixed effects) 모형을 통해 시간에 따라 변하지 않는 고유한 특성을 제거해도 시차(Time lag) 변수를 온전히 통제하는데 한계가 있다. 예를 들어, 시간의 흐름에 따라 누적적으로 고용성과가 변화할 수 있어, (t)시점의 고용성과는 (t-1) 시기의 고용성과와 상관성이 존재하기 때문이다. 해당 연구에서는 이러한 한계를 해소하기 위해 종속변수의 시차변수를 설명변수로 포함하여 관측 불가능한 영향요인을 통제

5) 취업자수는 취업자의 범위는 조사대상주간에 수입을 목적으로 1시간 일하거나, 가구원이 일하는 농장이나 사업체에 주당 18시간 일한 무급가족 종사자를 포함하였다. 고용률은 15세 이상 인구 중에 취업자가 차지하는 비율이며 실업률은 경제활동인구 중에 실업자 수를 나타낸다. 실망실업자와 같은 비경제활동인구로 인한 성과지표 측정의 오류를 보완하고자 고용률과 실업률을 함께 포함

6) 고용의 질적 차원은 지역별 고용보험과 국민연금 가입자수와 같은 대리변수(proxy variable)를 통하여 측정하였다. 1999년 국제노동기구(ILO)에서 '괜찮은 일자리(Decent work)'의 개념을 제시하고 이후 2001년에는 유럽집행위원회(European Commission)에서 '일자리 질(Quality in work)'을 10개의 차원으로 체계화

7) 특히 지역의 대표 제조업을 통해 높은 고용성과를 지속하는 경우가 많으므로 전체 산업중 제조업 집중도를 통해 산업구조의 특성을 통제하였다. 그리고 지역 총예산과 지방세와 같은 금액변수는 소비자물가지수(CPI)를 반영하여 변환하였다. 인구특성으로 총인구와 함께 고령인구 비율을 고려하였으며, 년도 및 행정구역 종류(시·군)를 더미변수(dummy variable)로 함께 포함

하고 변수들 간의 내생성을 고려하는 동태적 패널모형(dynamic panel mode)을 활용하였다.

이상주 외(2018)는 정부자금지원의 정책효과를 분석하고자 하였다. 종속변수로 기업의 성장 효과를 측정하기 위하여 매출액을 설정하였으며, 독립변수는 정책효과 분석을 위하여 수혜기업과 정책실시를 각각 더미변수로 처리하여 분석하였다.<sup>8)</sup> 통제변수로 기업의 속성을 통제하기 위하여 기업의 업력, 일반현황, 업종 특성 등을 고려하였다. 분석에서는 ATT의 통계량 및 부호, DID 분석에서는 수혜기업×정책 실시 교차항 더미변수의 통계량 및 부호를 토대로 정책효과를 해석하였다.

노민선·이희수(2012)의 경우에도 중소기업 연구인력 고용지원사업의 효과성을 분석하기 위해 논리모형을 활용하여 분석방법을 구체화하였다. 해당 연구는 단기성과와 중기, 장기 성과를 각각 구분하고 시기별 성과를 분석하기 위한 연구의 분석결과와 방법론을 별도로 제시하였다. 세부적으로 고급연구인력 활용지원사업과 전문연구요원제도 지원을 받은 기업을 대상으로 단기적으로는 R&D 투자 및 고용증가에 대한 더미회귀분석을, 고용유지율은 중기 성과로 설정하고 생존분석을 실시하였으며, R&D 효율성은 장기성과로 설정하고 자료포락분석(DEA)을 실시하였다.

다음으로 최근 코로나19 사태에서의 중소기업에 대상으로 효과성 분석을 실시한 연구를 살펴보았다. 예를 들어 Brühlhart 외(2020)는 스위스의 자영업자와 중소기업인을 대상으로 설문조사를 실시하여 정부의 재정지원정책(대출, 소득 대체, 단기로 등)에 대한 의존도를 분석하였다. 스위스 여론 조사기관인 LINK Institute에서 자영업자와 중소기업인을 대상으로 진행된 설문조사를 통해 1,011개의 답변을 얻었고, 인과관계 분석을 실시하였다. 분석결과 초기 정책목표는 영향을 받는 부문의 근로자의 과도한 소득 손실 방지와 대규모 실업 방지, 기업의 파산으로 인한 경제의 생산 구조의 피해 방지 등이며, 해당 재정지원정책은 단기적으로 효과가 있었다고 판단하고 있다. 다만 단기적으로 기업의 도덕적 해이보다 코로나19 피해를 극복하는 것이 중요하지만, 장기적으로 정부의 지속적인 지원보다 폐업 등 구조조정이 사회적 비용을 줄일 수 있음을 지적하였다. 해당 연구에서 제안된 것은 소득 대체 비율은 분기마다 낮추거나, 대출 등에 대하여 대출규모의 축소와 부과되는 이자율의

8) PSM 분석에서는 수혜기업 더미변수(수혜기업 1, 비수혜기업 0)를, DID 분석에서는 수혜기업 더미변수와 정책실시 더미변수('14년 지원이후 1, 지원이전 0)를 곱한 수혜기업×정책실시 교차항 더미변수를 생성

인상을 검토할 필요가 있으며, 단기 일자리를 단계적으로 중단하여 ‘좀비 일자리’에 자금을 지원할 위험을 줄여야 함을 지적하였다. 검토한 선행연구를 분석(평가) 대상 과 모형의 구성, 분석방법론 등을 중심으로 정리하면 <표 2-1>과 같다.

〈표 2-1〉 중소기업 대상 정책 효과 분석 선행연구

저자(연도)	분석(평가) 대상	모형의 구성	분석 방법론
전미선 (2020)	• 재정지원 일자리사업	(종속변수) • 고용의 양(취업자 수, 고용률, 실업률) • 고용의 질(국민연금, 고용보험 가입자수) (독립변수) • 일자리사업 예산 • 일자리사업 유형 (통제변수) • 사회경제적 / 인구통계학적 요인	동태적패널 회귀분석
이상주 외 (2018)	• 정부자금지원 정책	(종속변수) • 매출액 (독립변수) • 정부자금 수혜기업 × 정책실시 (통제변수) • 기업속성 변수(업력 등) • 재무속성 변수(기업자산, 부채 등)	이중차이분석법 (DID)
노민선·이희수 (2012)	• 연구인력 고용 지원 사업	(종속변수) • R&D 투자 및 고용 증가	논리모형
		• 고용유지율	이중차분법(DID)
		• R&D 효율성	생존분석
		(독립변수) • 고급 연구인력 활용 지원사업 • 전문연구용원제도	자료포락분석
노민선·이삼열 (2009)	• 중소기업 석·박사급 연구인력 고용 지원 사업	(종속변수) • 기업 경영성과(매출액, 연구개발비, 종업원 수, 연구원 수의 변화) (독립변수) • 사업참여/미참여	사전사후측정 비교집단설계 (준실험 설계)

## 2.2. 고용유지 관련 연구

다음으로 고용유지에 관한 연구를 살펴보고자 한다. 중소기업 생존과 더불어 고용유지는 코로나19 상황에서 중요한 이슈이다. 본 연구의 목적인 효과성 분석 모형 설계를 위하여 주요 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 노용환(2017)은 ‘신규고용

창출'과 함께 보증이 없었더라면 실직 상태에 처했을 인력들의 '고용유지 효과'를 추정하였다. 주요 연구내용을 살펴보면 첫째, 성향점수매칭(PSM, propensity score matching) 추정을 통해 보증의 신규 고용창출 효과를 보였으며, '생존분석'을 통해 보증의 고용유지 효과는 상대적으로 업력이 낮고 규모가 작은 사업체일수록 크다는 사실을 보였다. 둘째, 평균적으로 보증업체가 비보증업체에 비해 지원 초기의 생존율이 높은 것으로 나타났지만, 효과는 중장기적으로 계속되지 않는 것으로 분석되었다. 셋째, 건설업은 장·단기 모두 보증지원의 생존효과 및 고용유지효과가 나타나지 않았다. 현행 고용영향평가는 신규 고용창출이 없는 경우 고용성과가 없는 것으로 간주한다. 정책시행으로 수혜자 개인의 고용이 지속적으로 유지되거나, 고용 주체인 사업체의 생존확률이 높아져 고용유지 가능성이 높아진다면 추가 고용이 발생하지 않았더라도 잠재적 고용감소 국면으로부터의 탈피라는 측면에서 고용성으로 평가되어야 한다고 주장하였다.

박혜원·김원호(2016)의 연구는 중증 장애인의 '고용 유지' 증진이라는 차원에서 근로지원인 서비스와 작업지도원 서비스 제도의 효과성을 알아보는 것을 목적으로 하였다. 중증 장애인 고용유지를 위한 지원 실태 및 그 효과를 파악하고 이를 토대로 향후 개선 방향을 제시하였다. 근로지원인 서비스지원 사업과 고용관리비용 지원 사업 등의 관련 자료를 분석하여 다음의 연구결과를 제시하였다. 첫째, 근로지원인 서비스의 경우 장애인 중에서도 상대적으로 고용에 취약 계층인 여성 장애인일수록 정신적 장애인일수록 그리고 장애등급이 높을수록 서비스를 경험할 확률이 높은 것으로 나타났다. 근로지원인 서비스에 참여한 사람이 고용상태를 유지할 확률도 그렇지 않은 경우보다 높고 통계적으로도 유의하였다. 결과적으로 근로지원인 서비스가 본 목적에 부합하는 정책결과를 도출하였다고 주장하였다. 둘째, 작업지도원 서비스를 경험할 확률은 여성일수록, 정신적 장애인일수록 높은 것으로 제시하였다. 또한 근로지원인 서비스와는 달리 장애등급이 낮을수록 서비스를 경험할 확률이 높은 것으로 나타났다. 작업지도원 서비스에 참여한 사람이 그렇지 않은 사람보다 고용을 유지할 확률이 높은 것으로 분석되었고 이는 통계적으로도 유의하다고 밝혔다.

가장 최근에는 Chetty 외(2020)는 소비자 지출, 사업수익, 고용률 등에 관한 기업 데이터를 활용하여 코로나19가 지역과 소득 집단에 미치는 영향의 이질성을 분석한 결과 소득층에 따라 소비규모에 차이가 있음을 확인하였다. 정부의 이전지출

에 따라 저소득 가구의 경우 소비자 지출이 급격하게 증가되었지만, 해당 소비지출이 코로나19의 영향을 크게 받은 기업에 유입되지 않아 단기적으로 고용에 미치는 영향은 적었다고 밝혔다. 또한 PPP(Paycheck Protection Program, 급여지급을 위한 대출 프로그램) 또한 중소기업의 고용에 영향을 미치지 못하고 있다고 밝혔다. 해당연구에서는 총수요 촉진 또는 기업에 유동성을 제공하는 전통적 경제정책이 감염병 등으로 인해 소비자 지출이 제하되었을 때 고용을 회복하는 능력을 감소시킬 수 있다고 해석하였다. 따라서 코로나19 대유행중에는 사회보험을 통해 경제적 어려움을 완화하는 것이 더 유익할 수 있다고 주장하였다. 선행연구 검토결과를 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 고용유지 관련 정책 효과 분석 선행연구

저자(연도)	분석(평가) 대상	모형의 구성	분석 방법론
Chetty 외 (2020)	• 정부 재정지원	(종속변수) • 수익탄력성 • 노동유연성 • 고정비용 (독립변수) • PPP(고용유지를 위한 정부대출) • PUI(펜데믹 실업보험)	다중회귀분석
박혜원·김원호 (2016)	• 근로지원인 사업 • 작업지도원 사업	(종속변수) • 고용유지 (독립변수) • 근로지원인/작업지도원 사업 경험 확률 (매칭변수) • 성별, 나이, 장애유형, 장애등급, 지역, 산업, 직종, 상시근로자 수 등	성향점수매칭법 (PSM)
노용환 (2017)	• 신용보증	(종속변수) • 고용창출 (1년후 고용 증가) (독립변수) • 신용보증 참여여부 (매칭변수) • 업력, 자산, 매출액, 상시근로자수, 부채 등	성향점수매칭법 (PSM) 이중차이분석법 (DID)
		(종속변수) • 고용유지	생존분석 (K-M 생존함수 Cox 비례위험모형 Weibull 모형)



코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발

제3장

코로나19 재정지원정책  
사례 분석





## 제1절 관광분야 코로나19 문제 현황

---

### 1. 국제 관광시장

최근 경제성장률에 대한 전망치가 소폭이지만 개선의 여지를 보이고 있지만 관광 시장은 여전히 어둠의 터널속에 있는 것으로 보인다. OECD가 올해 6월(2020e)과 10월(2020g) 발표한 국제관광객 감소는 전 세계적으로 약 80% 수준에 육박할 것으로 예측하였으며, UNWTO의 10월 발표(2020.10.06., 2020.10.27.)에 따르면 국제 여행객은 7월과 8월 80% 내외로 감소하였으며, 8월까지 누적값을 비교한 결과 전년 동기 대비 7억명이 감소한 것으로 조사되었다고 한다. 7,300억 달러의 손실이 발생하면서 2009년 글로벌 금융위기와 비교하면 8배 이상의 손실이 발생하였다고 한다.

코로나19 방역정책이 기본적으로 폐쇄를 전제하고 있다는 점에서 관광의 재개와 방역정책이 대척점에 있기 때문에 국제관광의 재개가 언제 이루어질지 불확실한 상황이다. 이러한 상황에서 관광의 중단은 관광산업에 미치는 영향뿐만 아니라 경제 전반에 상당히 부정적인 파급효과를 미칠 것으로 예측되고 있다. 관광은 그동안 외환 창출과 지역발전을 주도하며 OECD 국가에서 평균 GDP의 4.4%, 서비스 수출의 21.5%에 기여해 왔지만(OECD, 2020g), 국제연합무역개발협의회(UNCTAD)가 지적한 것과 같이 현재의 흐름이 계속될 경우 세계 GDP 손실은 4.2% 하락으로 이어질 수 있다고 우려하였다(UNCTAD, 2020).

또한 관광은 노동집약적이며 숙련도가 낮은 노동자에게 높은 숙련된 일자리를 다수 제공해왔다. 국제노동기구(ILO)에 따르면 전 세계적으로 숙박 및 식품 서비스 부문에 1억 4,400만명의 근로자가 고용되어 있으며, 그중 약 30%는 10명 이내의 소규모 관광사업에 고용되어 있었으나, 관광의 중단은 이들의 고용을 위협하고 있다(ILO, 2020). 마지막으로 OECD(2020g)는 관광생태계 전반에 걸친 기업에 영향을 미치며, 특히 중소기업의 생존 위협을 우려하고 있다. 특히 방역정책으로 인해 호텔, 레스토랑

랑, MICE 등의 활동이 위축되어 운영되고 있으며, 특히 중소기업은 탄력성이 떨어져 충격에 대응하는 능력과 자원이 매우 부족함이 지적되고 있다(OECD, 2020f).

## 2. 국내 관광시장

우리나라의 경우 코로나19 발생 초기부터 대면 접촉으로 감염이 우려되는 관광업을 중심으로 매출 감소, 고용 감소 등의 부정적 효과가 발생하여 자영업자·소상공인·중소기업을 중심으로 피해가 발생하였다(윤성주, 2020). 정부에서 발표한 ‘케이(K)-방역과 함께하는 관광 내수시장 활성화 대책(2020.05.26.)’에 따르면 2020년 1월부터 4월까지 관광레저 소비지출액은 전년 동기 대비 21.2%(약 11조원) 감소하였으며<sup>9)</sup>, 특히 여행업, 면세점, 항공사, 관광숙박업 등 관광주력·유관업종의 소비지출 감소가 매우 심각하여, 업종피해는 약 4조원에 이르는 것으로 추정하였다. 문화체육관광부가 국회 문화체육관광위원회에 제출한 업무보고자료(2020.07.27.)에 따르면 관광분야의 피해규모는 5조 9천억원 규모이며, 특히 여행업의 손실액은 3조 463억원으로 추정된다고 한다(KBS, 2020.07.27.).<sup>10)</sup> 호텔업의 경우 객실과 연회 취소에 따른 누적 피해액이 약 1조 2천억원 규모(2월 3일 ~ 7월 12일)로 파악되었다. 유원시설업은 지난 6월 말까지 매출 감소액이 5천254억원으로 추정됐고, 국제회의업은 2~6월 국제회의의 취소와 연기에 따라 4천982억원의 매출이 감소했다(연합뉴스, 2020.07.27.).<sup>11)</sup>

노동분야에서의 피해현황을 살펴보면 다음과 같다. 고용노동부(2020.10.12.)<sup>12)</sup>가 10월 발표한 ‘9월 노동시장 동향’에 따르면 9월 기준 전체 취업자는 전년동월대비 39.2만명이 감소하였으며, 취업자 감소 영향으로 고용률은 15세 이상에서 1.2%p 하락(61.5% → 60.3%)하였으며, 15~64세에서도 1.4%p 하락(67.1% → 65.7%)하였다. 경제활동참가율 또한 1.0%p 하락(63.5% → 62.5%)하였다.(전년동월 대비). 특히 서비스업은 코로나19 재확산에 따른 경제활동 위축으로 숙박, 음식

9) 관광 및 연관분야 카드 사용액과 현금(추정액)을 통해 산출

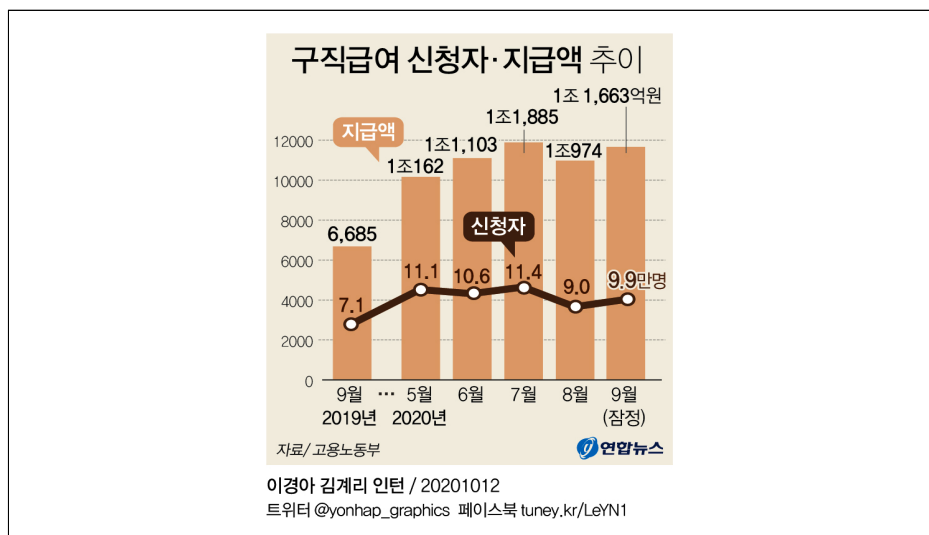
10) KBS(2020.07.27.) 문화체육관광 분야 코로나 피해 7조원 넘겨...관광업만 5.9조원

11) 연합뉴스(2020.07.27.) 문화체육관광 분야 코로나 피해 7조원 넘겨...관광업만 5.9조원

12) 고용노동부(2020.10.12.) 고용행정 통계로 본 ‘20.9월 노동시장 동향

등 대면서비스업을 중심으로 감소폭이 확대되고 있는 추세이다. 실업자는 전년 동월 대비 11.6만명(100.0만명)이 증가하였으며, 실업률 또한 0.5%p 상승(3.6%)하였다. 종사자 지위에 따라 분석한 결과 자영업자는 고용원 있는 자영업자의 감소세가 지속되고 있으며, 반면 고용원 없는 자영업자는 증가하고 있어 고용유지에 어려움이 가중되고 있는 것으로 볼 수 있다. 구직급여 지급액은 올해 5월 처음으로 1조원을 넘어선 것을 시작으로 5개월째 1조원을 웃돌고 있다. 9월 기준으로 1조 1,663억원으로, 작년 동월 대비 4,978억원(74.5%) 증가하였다(2019년 9월 6,685억원).

[그림 3-1] 구직급여 신청자 추이



자료: 연합뉴스(2020.10.12.) '실업급여 지급액 지난달 1조2천억원...5개월째 1조원 웃돌아'

관광업계의 피해는 노동시장에서도 극명하게 드러나고 있다. 보다 구체적으로 관광과 관련된 업종별 고용보험 가입자수 동향을 살펴보면 육상운송업은 감소폭이 확대되고 있으며, 숙박업과 음식·음료업 또한 감소가 지속되고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-1〉 업종별 고용보험 가입자수 동향(전년동월 대비 증감)

(업종)	2020.05	2020.06	2020.07	2020.08	2020.09
육상 여객운송업(전세버스·택시)	-13.7	-14.1	-15.4	-15.7	-18.3
숙박업	-4.5	-4.8	-5.9	-6.2	-5.6
숙박시설운영업	-3.9	-4.2	-5.2	-5.4	-5.5
여행사 및 기타여행보조서비스업	-3.8	-4.1	-4.3	-5.0	-5.2

자료: 고용노동부(2020.10.12.) "고용행정 통계로 본 '20.9월 노동시장 동향' 재구성

다음으로 민간소비에 있어 체감에 대하여 대리하여 살펴볼 수 있는 소비자심리지수 수 또한 문제의 심각성을 더한다. 국내경제의 회복속도를 판가름낼 중요한 요인은 민간소비이다. 정부에서 긴급재난지원금을 지급하면서 기대했던 것은 민간소비의 회복 이었다. 이러한 측면에서 중요하게 살펴볼 것이 소비자심리지수(CCSI: Consumer Composite Sentiment Index)<sup>13)</sup>이다.

그러나 코로나19 재확산 영향으로 4개월 연속 상승세를 보였던 소비자심리지수는 최근 다시 급락한 것으로 확인되었다. 한국은행이 공개한 소비자동향조사에 따르면 9월 소비자심리지수(CCSI)는 79.4로 전월 대비 8.8p 하락했다. 지난 4월 70.8까지 떨어졌던 소비자심리지수는 5월 77.6, 6월 81.8, 7월 84.2, 8월 88.2 등으로 서서히 회복하는 모습을 보였는데 다시 추락한 것이다. 그럼에도 불구하고 지난 4월 급락하였던 소비지출전망(CSI)과 소비자심리지수는 완만하게 개선되는 경향을 보이고 있어 전반적으로 소비시장 상황이 개선되고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 소비심리 동향

월	여행비 지출전망		소비지출전망CSI		소비자심리지수1)	
	2020년	전년동월 대비	2020년	전년동월 대비	2020년	전년동월 대비
1월	92	3	110	1	104.2	6.7
2월	83	-6	106	-3	96.9	-2.7
3월	67	-24	93	-17	78.4	-21.4
4월	59	-34	87	-23	70.8	-30.9
5월	64	-29	91	-18	77.6	-20.3
6월	64	-28	93	-15	81.8	-15.8
7월	68	-24	95	-12	84.2	-11.7
8월	71	-16	99	-6	88.2	-4.2
9월	60	-26	92	-14	79.4	-17.6
10월	72	-18	100	-8	91.6	-7.0

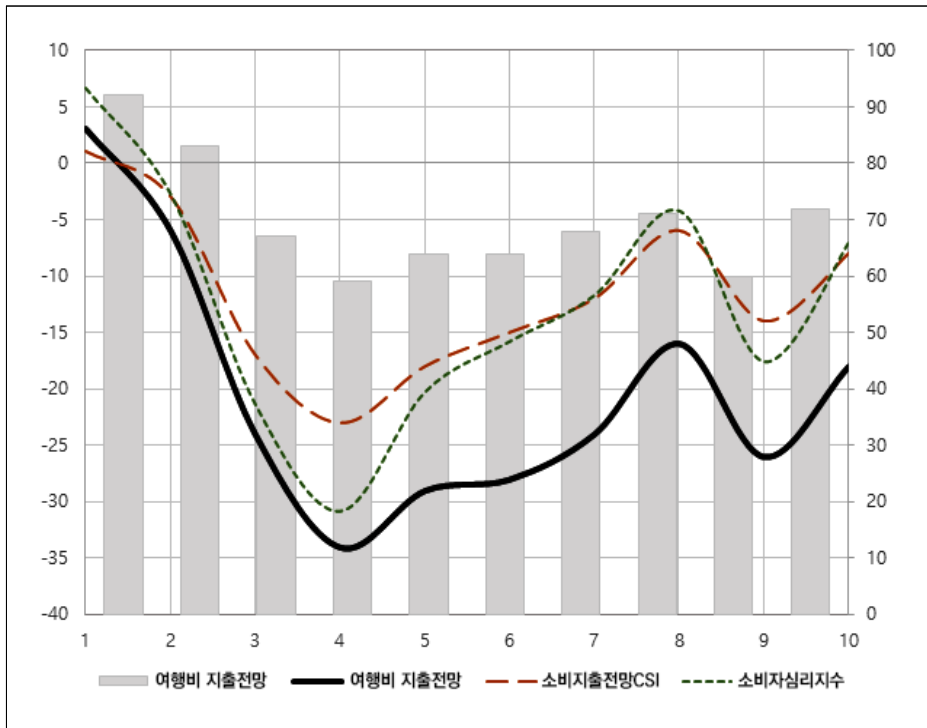
자료: 한국은행 통계시스템(ECOS) '9. 기업경기/소비자동향/경제심리' 자료 재구성

주: 1) 소비자심리지수: 경제 지표와의 상관성 및 선행성이 우수한 6개 주요구성지수(현재생활형편, 생활형편전망, 가계수입전망, 소비지출전망, 현재경기판단, 향후경기전망)를 합성한 지수

13) CCSI(Composite Consumer Sentiment Index)는 소비자동향지수(CSI)중 6개 주요지수를 이용해 산출한 심리지표로 장기평균치(2003년 1월 ~ 2019년 12월)를 기준값 100으로 해 100보다 크면 장기평균보다 낙관적임을, 100보다 작으면 비관적임을 의미한다.

다만 그림에도 불구하고 여행비 지출전망은 4월의 급락이후 상승세가 소비지출 전망(CSI)은 소비자심리지수보다 낮은 수준으로 형성되고 있어, 여행분야에 대한 소비시장은 어려운 상황을 보여준다.

[그림 3-2] 소비심리지수 비교



자료: 한국은행 통계시스템(ECOS) '9. 기업경기/소비자동향/경제심리' 자료 재구성

주: 1) 소비자심리지수: 경제 지표와의 상관성 및 선행성이 우수한 6개 주요구성지수(현재생활형편, 생활형편전망, 가계수입전망, 소비지출전망, 현재경기판단, 향후경기전망)를 합성한 지수

## 제2절 국내외 코로나19 대응정책 사례

---

### 1. 해외 국가별 재정지원정책 사례

많은 나라에서 코로나19 대응을 위하여 수차례에 걸쳐 종합패키지 형식의 대책을 마련하고 있다. OECD(2020g)는 코로나19의 영향을 완화하는데 근로자에게 소득의 연속성을 제공하고, 관광사업체(중소기업 중심)에 유동성 지원이 이루어지고 있으며 다수의 국가에서 이러한 조치가 효과를 보고 있다고 하였다. 정책 대응에 관하여 국가별 사례를 조사한 OECD(2020g)의 자료를 참고로 국가별 지원정책 동향을 살펴보고자 한다.

#### 1.1. 관광기업 지원 정책

다수 국가에서 관광기업을 대상으로 단기 유동성 확보와 중소기업을 대상으로 하는 조치에 초점을 맞추고 지원정책을 집행하고 있다. 유형별로 살펴보면 첫째, 전염병으로 인해 수요가 크게 감소한 기업을 대상으로 운영상 고정비용에 따른 유동성 부족을 지원하기 위하여 보조금을 통해 지원하는 경우이다. 스코틀랜드와 영국은 관광기금을 조성하여 중소기업을 대상으로 보조금을 지급하고 있으며, 미국은 항공사와 공항 등에 보조금을 지급하고 있다. 오스트리아의 경우 관광기업의 고정비용을 충당할 수 있도록 보조금을 사용하고 있다. 둘째, 관광기업이 유동성 위기를 극복할 수 있도록 대출을 제공하는 것이다. 아이슬란드의 경우 최대 1억 2천만 달러(약 한화 4,000억원) 규모의 신용대출을 제공하고, 슬로베니아는 관광기업을 대상으로 하는 전용 대출 기금을 설립하였다. 셋째, 시중 은행을 통해 대출을 받도록 보증을 지원하거나, 또는 원금 상환과 이자 지급을 유예하는 등의 금융지원은 재정예 대한 접근을 용이하게 하는 것을 목적으로 한다. 덴마크, 크로아티아, 미국, 포르투

갈 등의 국가에서 신용보증을 제공하고 있다. 여기에는 대출 조건에 대한 완화 또는 면제를 포함하고 있으며, 적시 지원을 위한 승인 프로세스의 가속화, 무담보 대출 등이 포함되어 있다. 스페인, 스위스 등의 국가에서는 대출원금과 이자의 상환은 유예 또는 면제하고 있다. 마지막으로 세제 또는 수수료의 면제 또는 경감, 납부 연기 등의 지원유형이다.

〈표 3-3〉 국가별 관광분야 코로나19 지원 정책 현황(관광기업 대상)

지원 유형	국가	주요 지원 내용
보조금 지원	스코틀랜드 영국	• 관광기금 조성, 중소기업 대상 보조금 지급
	미국	• 항공사, 공항 등에 보조금 지급
	오스트리아	• 관광사업 고정비용 총당 보조금 사용(COVID-19 복구 패키지)
대출(융자)	아이슬란드	• 최대 1억 2천만 달러 신용대출 제공
	스페인	• 중소기업·자영업자 대상 대출
	슬로베니아	• 관광업 전용 대출 기금 설립(SID 은행)
	미국	• 항공사, 여행사 대상 담보 대출
금융지원 (신용보증 등)	덴마크	• 여행 보증 기금 강화(15억 DKK/한화 2,700억원) • SAS Airlines에 신용 보증(약 20억 DKK/한화 3,600억원) 제공
	크로아티아	• 은행대출에 대한 보증 제공
	페루	• 비즈니스 지원 기금 신용보증 제공
	포르투갈	• 시중 은행을 통한 대출에 국가 보증 제공
	스페인	• 원금 상황 유예(이자 지급 유예)
	스위스	• 대출상환 연기
	미국	• 항공사, 여행사 대상 대출 정부 보증
세제·수수료	크로아티아	• 수수료 및 관광세 납부 연기
	아이슬란드	• 숙박세 납부·징세 연기
	뉴질랜드	• 'Department of Conservation' 수수료 지불 면제

자료: OECD(2020g) 재구성

## 1.2. 관광업 종사자 지원 정책

OECD(2020g) 조사결과 중점적인 정책지원 대상을 관광업 종사자와 관광기업(특히 중소기업)에 초점을 맞추고 있음을 밝혔다. 먼저 살펴볼 것은 관광업 종사자를 대상으로 하는 지원정책이다. 소득보전, 임금 보조금 지급, 직업 유지 및 고용지원 계획 등을 통해 관광업 종사자의 일자리를 보호하거나 또는 실업급여 지원을 통해

실업 이후 기초생활을 보장해주는 형태로 지원이 이루어지고 있다. 우리나라의 고용 유지지원금과 같은 재정지원 사례와 교육프로그램의 제공, 그리고 프랑스와 같이 기존의 근로안전제도(실업수당)를 확대하여 적용하는 경우로 나누어 살펴볼 수 있다.

〈표 3-4〉 국가별 관광분야 코로나19 지원 정책 현황(종사자 대상)

지원 유형	국가	주요 지원 내용
고용유지지원금 (보조금)	호주	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘JobKeeper’ 임금 보조금 프로그램(2020년 3월말 도입)</li> <li>• 2020년 9월 종료 예정 → 2021년 3월까지 연장(지원 강화)</li> </ul>
	룩셈부르크	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광 관련 비영리단체 인건비 지원(단체직원당 최대 1,250유로)</li> </ul>
	이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계절별 근로자 대상 급여보전(1,000유로)</li> <li>• 관광업을 포함한 계절근로자 지정</li> </ul>
	아이슬란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시간제 근로제 도입, 급여수입 보전</li> </ul>
교육프로그램	콜롬비아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광분야(호텔) 종사자 교육</li> </ul>
	코스타리카	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광분야 종사자 교육(온라인 교육과정 개발)</li> </ul>
	라트비아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광분야 종사자 교육</li> <li>• 기술장학제도 운영, 실업대신 교육훈련 대체</li> </ul>
	그리스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광분야 종사자 교육(‘Greece from Home’)</li> </ul>
	헝가리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광분야 종사자 교육 (e-learning 관광 아카데미 플랫폼)</li> </ul>
실업수당 확대	프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광업 종사자 대상 실업수당 100% 보장 (다른 부문 85%)</li> </ul>

자료: OECD(2020g) 재구성

## 2. 국내 재정지원정책 사례

### 2.1. 관광기업 지원 정책

관광분야에 대한 코로나19 대응 지원정책을 정부의 발표 자료를 시간의 흐름에 따라 중심으로 살펴보려고 하였다. 코로나19 대응 정부의 대응은 국무총리가 주재한 회의에서부터 시작되었다(2020.02.02.). 관광에 대한 지원정책 보다는 방역정책에 초점이 맞추어져 있었으며, 코로나19가 시작된 중국에서의 한국 입국을 위한 비자 발급 제한(관광목적 단기 비자 발급 중단) 등 중국 관광객으로 인한 확산방지에 초점이 맞추어져 있었다.<sup>14)</sup>

14) 문화체육관광부(2020.02.03.) 신종 코로나바이러스감염증 대응 총리 주재 회의



이후 ‘코로나19 확산 피해 관광업계 긴급 금융지원(2020.02.17.)’ 계획이 발표되었다<sup>15)</sup>. 해당 계획에는 중소관광업체를 대상으로 무담보 특별융자를 도입하고, 관광기금 융자금 상환 유예, 서울·경기·인천 지역 호텔업 시설자금에 대한 우대금리 부활 등이 포함되었다.

3월에는 유망한 관광벤처의 발굴과 육성을 위하여 지원금의 증액 계획을 발표하였으며(2020.03.02.)<sup>16)</sup>, 코로나19 피해 관광업계 긴급 금융지원을 2배 확대하겠다는 계획을 밝혔다(2020.03.19.)<sup>17)</sup> 구체적인 지원계획을 살펴보면 신용보증을 통해 최대 2억 원까지 지원하는 신용보증부 특별융자를 당초 500억 원 규모에서 1,000억 원으로 확대하고, 기존 관광진흥개발기금 융자의 1년간 상환 유예 규모도 1,000억 원에서 2,000억 원으로 늘려, 총 3,000억 원 규모의 금융을 관광업계에 지원하는 내용이다. 또한 특별융자가 신속히 처리될 수 있도록 절차를 개선하는 내용이 포함되어 있었다.

5월에는 코로나19로 인해 위축된 내수를 진작하기 위하여 국민관광상품권을 발행하여 공공부문에 판매하였다(2020.05.11.).<sup>18)</sup> 같은 달 국무총리 주재로 개최된 제5차 국가관광전략회의를 통해 ‘케이(K) 방역과 함께하는 내수시장 활성화 대책’이 발표되었다(2020.05.26)<sup>19)</sup>. 세부적으로는 관광내수시장 위축을 개선하기 위하여 방역을 기초로 한 안전여행을 확산시키기 위해 여행지 분산 정책과 국내여행 수요 촉진을 위한 여행주간 기간의 확대, 숙박할인 쿠폰 및 국민관광상품권 제공 등이 포함되었다. 다만 ‘사회적 거리두기’ 단계가 상향조정되면서 여행주간 확대와 숙박쿠폰 제공 등은 연기되었다. 가장 최근인 10월(2020.10.28.)<sup>20)</sup> 중단되었던 ‘근로자 휴가지원사업’과 ‘숙박·여행 할인권 제공 사업’이 재개되었다. 문체부 보도자료와 더불어 지원대책에 대한 자료를 토대로 관광기업 지원정책을 유형별로 정리하면 <표 3-5>와 같다.

15) 문화체육관광부(2020.02.17.) 코로나19 확산 피해 관광업계 긴급 금융 지원

16) 문화체육관광부(2020.03.02.) 코로나19 피해 지원 위해 일정은 앞당기고, 지원금은 증액해서 관광벤처 육성한다.

17) 문화체육관광부(2020.03.19.) 코로나19 피해 관광업계 긴급 금융 지원 2배 확대

18) 문화체육관광부(2020.05.11.) 공공부문 코로나19 극복 국민관광상품권 발행

19) 문화체육관광부(2020.05.26.) 케이-방역과 함께하는 안전한 국내 여행으로 관광내수 살린다.

20) 문화체육관광부(2020.10.28.) 방역을 지키며, 관광 분야 소비할인권 이용하세요.

〈표 3-5〉 관광기업 대상 지원대책 현황

	문체부 지원 사업	정부 지원 사업
재정 (금융) 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광기금 신용보증부 특별용자,</li> <li>관광기금 일반용자 운영자금 확대 및 조기지원,</li> <li>관광기금 용자원금 상환의무 유예,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제주관광진흥기금 특별용자</li> <li>소상공인 12조원 초저금리 금융지원 패키지,</li> <li>미소금융 창업·운영자금 지원,</li> <li>긴급경영안정자금 신규용자</li> <li>힘내라 대한민국 특별운영자금</li> <li>제주관광진흥기금 용자상환유예,</li> <li>긴급경영안정자금 만기연장, 상환유예</li> </ul>
고용 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>고용유지지원금 지원 확대</li> <li>4대 사회보험 납부유예 및 감면지원</li> </ul>
세정 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>내국세 신고 납부기한 연장 및 징수 체납처분 유예 등</li> <li>지방세 신고 납부기한 연장 및 징수 체납처분 유예 등</li> <li>관세 납기연장, 당일환급, 관세조사 유예 등</li> </ul>
보증 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>코로나19 피해기업 특례 및 우대보증</li> <li>코로나19 피해기업 대출보증기한 연장</li> </ul>
경영 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>호텔등급평가 심사유예</li> <li>유원시설 안전점검 수수료 감면 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광기업지원센터 내 코로나19 상당창구 운영</li> <li>공항상업시설 임대료 감면 추가지원</li> <li>카드사 혜택 확대</li> </ul>
시장 수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로자 휴가지원사업</li> <li>숙박·여행 할인권 제공 사업</li> </ul>	

자료: 문화체육관광부(2020.03) '코로나19 관련 관광기업 지원대책 현황'  
 문화체육관광부(2020.04.) '대한민국 관광기업 지원안내', 문화체육관광부  
 관계부처 합동(2020.05.) '케이-방역과 함께하는 관광 내수시장 활성화 대책'  
 국회입법조사처(2020.05), 코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서(개정증보판),  
 관계부처 합동(2020.09) '코로나19 극복 맞춤형 긴급재난지원 패키지, 이렇게 도와드립니다.'

## 2.2. 관광업 종사자 지원 정책

코로나19 대응과 관련하여 관광업 종사자를 대상으로 하는 지원정책은 관광 주무부처인 문화체육관광부보다 고용 주무부처인 고용노동부를 중심으로 협력을 통하여 이루어져 왔다. 보다 구체적으로 보도자료 등을 토대로 시간의 흐름에 따라 종사자 지원 정책을 살펴보면 다음과 같다. 2월에는 서울고용노동청(스마트워크 1 회의실)에서 코로나19 확산으로 어려움을 겪고 있는 관광업계의 애로사항과 정부에 대한 건의사항 등을 듣기 위해 간담회가 개최되었으며<sup>21)</sup>, 이후 고용노동부는 관계부처 합동으로 마련한 “코로나19 파급영향 최소화과 조기 극복을 위한 민생·경제 종합대책”에 관광업 등 충격이 큰 업종 중심 특별고용지원업종 지정 검토를 포함하

21) 고용노동부(2020.02.25.) 이재갑 장관, 코로나19로 인한 관광업계의 애로사항을 청취하고 지원대책 논의

는 ‘코로나19 대응 고용안정 지원대책’을 발표하였다(2020.02.28.).<sup>22)</sup>

3월 고용노동부는 고용정책심의회를 통해 여행업, 관광숙박업 등 특별고용지원 업종 지정을 의결하고(2020.03.09.)<sup>23)</sup>, 같은 달 "관광·공연업 등 특별고용지원 업종 지정 고시"를 제정하였다. 고시 제정에 따라 6개월 간 여행업, 관광숙박업, 관광운송업, 공연업 등 4개 업종에 종사하는 사업주와 근로자(퇴직자 포함)에 대한 고용유지지원금, 직업훈련 등 지원이 강화되었다(2020.03.16.).<sup>24)</sup>

8월에는 고용정책심의회를 통해 코로나19의 전 세계적 확산이 장기화되면서 여행 등 인적 교류가 사실상 중단된 상황이 지속됨에 따라 특별고용지원 업종으로 지정된 여행업, 관광숙박업, 관광운송업 등 관련 업계의 어려움이 계속되고 있다고 판단하고, 9월 종료 예정이었던 여행업, 항공업 등 특별고용지원 업종 지정기간을 약 6개월 연장기로 하였다(2020.08.20.).<sup>25)</sup>

최근 9월에는 관광업종 종사자의 전직지원서비스 제공을 위해 노사발전재단과 관광레저인적자원개발위원회가 업무협약을 체결하고, 관광업종 퇴직근로자의 전직 지원을 위한 프로그램을 공동으로 개발하고, 전국 12개 노사발전재단 중장년일자리 희망센터를 통해 재취업을 지원할 계획을 밝혔다(2020.09.17.).<sup>26)</sup> 관광업종 종사자 대상의 고용유지를 위한 지원대책 현황을 정리하면 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 관광업 종사자 고용유지 지원대책 현황

	문체부 지원 사업	고용노동부 지원사업
고용 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별고용지원 업종 지정</li> <li>• 고용유지지원금 지원 확대</li> <li>• 4대 사회보험 납부유예 및 감면지원</li> </ul>
경영 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광업계 위기에 대응할 수 있는 종사자 교육 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 퇴직근로자 전직 지원</li> </ul>

자료: 문화체육관광부(2020.03.) ‘코로나19 관련 관광기업 지원대책 현황’  
 문화체육관광부(2020.04.) ‘대한민국 관광기업 지원안내’, 문화체육관광부  
 관계부처 합동(2020.05.) ‘케이-방역과 함께하는 관광 내수시장 활성화 대책’  
 국회입법조사처(2020.05.) ‘코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서(개정증보판),  
 관계부처 합동(2020.09.) ‘코로나19 극복 맞춤형 긴급재난지원 패키지, 이렇게 도와드립니다’

22) 고용노동부(2020.02.28.) 코로나19 대응, 적극적 고용안정 지원대책 추진

23) 고용노동부(2020.03.09.) 올해 첫 고용정책심의회에서 코로나19 대응 고용안정 대책 관련 안건 의결

24) 고용노동부(2020.03.16.) “관광·공연업 등 특별고용지원 업종 지정 고시” 제정

25) 고용노동부(2020.08.20.) 특별고용지원 업종의 고용안정 지속 지원

26) 고용노동부(2020.09.17.) 노사발전재단, 코로나19로 어려움을 겪고 있는 관광업종 퇴직근로자 위해 앞장서

### 3. 소결

코로나19 대응과 관련한 우리나라와 각 국의 지원정책은 대체로 유사한 경향을 보인다. 기업생존과 고용유지를 위하여 기업과 자영업자를 간접지원하는 방식과 개인과 가구에 직접 현금과 현물을 제공하는 직접지원방식으로 구분된다. 대체로 우리나라를 비롯해 전 세계가 비슷한 대책을 병행하고 있는 것으로 보인다. 직접 지원과 간접 지원 모두 기존의 경제활동 지위(일자리)를 유지하는데 초점을 두고, 실직과 휴·폐업을 최소화하는 목표를 두고 있다. 피고용자에게는 상병급여, 자녀돌봄 휴직급여 등을 최대한 활용하도록 하고, 고용주에 대해서는 근로시간 단축 등을 통해 피고용자의 해고를 막는 대신 고용보조금을 지원하거나 사회보험료를 감면하는 등의 방법이다. 특히 코로나19 발생 이후 극심한 피해를 받고 있는 관광분야의 경우 다른 중소기업·소상공인 지원정책에 별도의 지원(예: 관광기금 등)을 통해 재정지원을 실시하고 있는 것을 확인할 수 있다. 여기에서 확인할 수 있는 것은 관광분야 재정지원 정책의 대상이 관광기업과 관광업 종사자이며, 정책의 목적은 기업생존과 고용유지에 초점이 맞추어져 있음을 확인할 수 있다.

다만 대응정책 사례에서 2가지 시사점을 검토하고자 한다. 첫째, 기존 복지제도가 갖추어진 국가들과 우리의 차이점을 살펴볼 수 있다. 여유진·김성아(2020)에 따르면 기존 복지제도가 갖추어진 유럽의 경우 기존의 1, 2차 사회안전망(예: 상병급여, 실업급여, 사회부조급여, 적극적노동시장정책 등)을 활용하여 기존 제도의 자격조건, 수급기간, 급여액 등을 한시적으로 완화하는 전략을 활용하고 있다는 것이다. 대표적으로 스웨덴, 프랑스 등은 상병급여와 실업급여 완화 전략, 영국은 유니버설 크레딧, 독일은 사회적 지원(사회부조)의 대상을 확대하는 전략에 중점을 두고 있다. 미국은 기존에 실업보험 대상이 아닌 자영업자나 깃(gig) 노동자를 대상으로 한시적으로 실업부조를 실시하고 있다. 이는 상대적으로 복지제도와 고용의 유연성이 확보된 국가라는 점에서 우리와의 차이점을 발견할 수 있다. 같은 맥락에서 둘째, 고용노동부가 9월 ‘퇴직근로자 전직 지원’ 프로그램을 지원하고 있으며, 다수의 국가에서 종사자 교육 등을 통해 전직을 유도하고 있는 것을 눈여겨 볼 필요가 있다. 특히 Brühlhart 외(2020)가 스위스 자영업자와 중소기업인을 대상으로 정부의 재정지원정책에 대한 의존도를 분석한 결과 단기적으로 코로나19 피해 극복이 중요하지만, 장기적으로 폐업 등 구조조정이 사회적 비용을 줄일 수 있음을 지적한 연구를 상기시킬 필요가 있다.

코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발

## 제4장

# 논리모형 및 자료 검토



# 제1절 논리모형 구축

---

## 1. 프로그램 논리모형 검토

### 1.1. 프로그램 논리모형의 개요

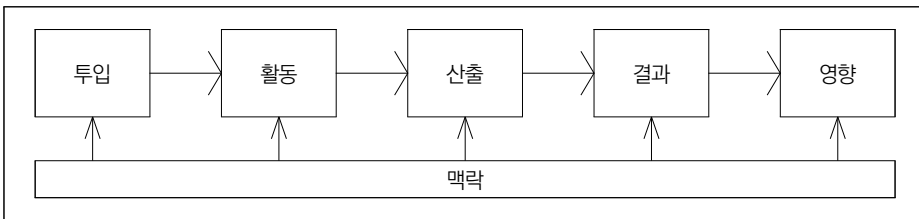
최근 들어 국내의 프로그램 평가 실무에서 프로그램 논리모형(이하 ‘논리모형’)에 대한 관심도가 크게 높아지고 있다. 재정사업 심층평가지침에 따르면 프로그램의 개입논리를 파악하기 위한 수단으로 논리모형 활용을 권장하고 있다(고영선·김정호, 2007). 성과관리의 한 부분을 수행되는 정책과제 평가에 있어서 정부 업무평가 위원회는 자체평가방법 또는 평가모형으로 논리모형을 제시하고 있다(국무총리실, 2009). 논리모형은 정책 또는 프로그램의 성과를 기술하고 설명하기 위해 활용되는 기법으로, 정책문제 해결을 위해 프로그램을 어떻게 운영할 것인지를 표현하는 일련의 논리적으로 연결된 요소로 구성된 모형이다(Bickman, 1987). 논리모형은 여러 부분으로 복잡하게 얹혀 있는 프로그램을 몇 가지 지표로 축약하여 평가하는 것과 평가가 가질 수 있는 한계를 보완하여, 투입·과정·산출 간의 연결고리를 분명히 하는 데 유용한 것으로 제안되고 있다(Hatry, 1999; Perrin, 1998; Schalock & Bonham, 2003). 논리모형을 통해 프로그램의 운영에 필요한 자원, 계획된 활동, 성취하고자 하는 변화 또는 결과 사이의 관계를 시각적으로 표현함으로써 프로그램 관리자와 이해관계자들이 프로그램의 목적과 구체적 사항을 공유할 수 있고, 평가자들은 평가를 위한 측정수단을 도출할 수 있다. 프로그램 논리모형은 프로그램 논리를 시각적으로 표현하는 방법으로 정의된다(Kaplan & Garrett, 2005; McLaughlin & Jordan, 1999). 프로그램 논리모형은 프로그램 이론에 입각하여 프로그램의 요소들과 프로그램이 해결하려는 문제들 간의 논리적 관계들을 기술하는 다이어그램이면서 텍스트이다(노화준, 2006). 즉 프로그램의 구성요소들이 어떻게 상호

작용하고 있는지, 이들이 생산한 제품이나 서비스는 무엇인지, 구성요소들이 어떻게 의도한 최종 결과들(outcomes)을 산출해내는지 등을 보여준다(Poister, 2003).

## 1.2. 논리모형의 구성요소

프로그램 논리모형의 구성요소는 연구자에 따라 다양하게 제시되고 있지만, 아래 [그림 4-1]과 같이 맥락(Context), 투입(Input), 활동(Activity), 산출(Output), 결과(Outcome), 영향(impact) 등으로 구성되는 경우가 일반적이다(국무총리실, 2009; 문종열, 2007a, 2007b; McLaughlin & Jordan, 2004; Poister, 2003; Savaya & Waysman, 2005). 논리모형 구성요소들의 정의를 살펴보면 다음과 같다.

[그림 4-1] 프로그램 논리모형(Program Logic Model)



먼저, 첫째, 맥락은 프로그램의 성공과 실패에 영향을 미치는 요인을 의미한다. 둘째, 투입은 프로그램의 설계와 시행에 소요되는 모든 종류의 자원을 지칭한다. 투입요소는 인적 및 물적 자원들과 아울러 파트너십이나 계약에 의한 서비스 등과 같은 프로그램을 지원하기 위하여 요구되는 다른 여러 가지 투입물이다. 예를 들어 예산을 통한 정부재정, 민간자본, 인력, 장비 등은 모두 투입요소에 해당된다.

셋째, 활동은 과정(process)요소라고도 하며, 목표한 성과를 달성하기 위해 프로그램을 실행하는데 필요한 활동을 의미한다. 이러한 활동들은 서비스 제공, 법률의 집행, 교육, 훈련, 서비스 전달, 미디어 홍보 등을 포함한다.

넷째, 산출은 프로그램의 활동으로 얻어진 가시적이고 직접적인 결과물이다. 산출(output)은 프로그램의 직접적인 고객이나 프로그램 참여자들에게 제공되는 생산물, 재화, 서비스들로서 계량화가 가능하며, 산출은 프로그램이 의도한 대상에게 적절한 서비스를 제공하였는지 나타내며, 프로그램 참가 및 이수자 수, 개발된 생산



물, 서비스 제공시간 등을 예로 들 수 있다.

넷째, 결과(outcome)는 활동과 산출로부터 나오는 편익이다. 프로그램은 대부분의 경우 복수적이고 순차적인 산출결과들을 가져오는데 이것들을 프로그램의 산출 결과구조(outcome structure)라고 부르기도 한다. 단기 산출결과는 프로그램의 산출물이 원인이 되어 일어난 변화나 이것과 밀접하게 관련되어 일어난 변화 또는 편익을 말하며, 프로그램의 단기적인 효과라고 볼 수 있다. 중기 산출결과는 최초 산출결과로부터 파생되는 결과를 의미한다. 장기 산출결과는 중간 산출결과로부터 발생하며, 프로그램의 장기적 편익이나 효과라고 볼 수 있다.

마지막으로 영향은 프로그램 활동의 결과로 나타나는 조직, 지역사회, 체제 차원의 변화로써 상황개선, 역량강화, 정책의 변화 등을 포함한다.

## 2. 논리모형의 구축

### 2.1. 논리모형 구축을 위한 의견 조사

전술한 논리모형의 이론적 틀을 토대로 논리모형을 구축하고자 하였다. 보다 적실성 있는 논리모형을 구축하기 위하여 관광유관협회(한국관광협회중앙회, 한국호텔업협회, 한국여행업협회, 한국MICE협회)의 전문가를 대상으로 자문회의(2020. 10.27.)를 개최하였으며, 논의결과를 토대로 논리모형을 구축하고자 하였다. 자문회의의 주요 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 재정지원은 관광기업의 생존과 고용유지에 단기적으로 효과성이 있는 것으로 인지하고 있었다. 다만 코로나19로 인해 관광에 대한 제한이 장기화되면서 체감하는 효과성은 저하되고 있는 시점이라고 하였다.

둘째, 단기적으로는 정부의 재정지원이 관광기업의 생존과 고용유지에 효과가 있겠으나, 장기적으로 관광활동이 재개되어 영업활동이 이루어져야 한다고 설명하였다. 고용유지지원금은 단기적으로는 효과가 있었으나, 중장기적으로 사업주에게 부담이 가중되고 있다는 지적이다. 고용유지지원금을 받고 있지만, 고용에 따른 4대보험 등으로 인해 사업주의 부담이 한계에 봉착하고 있다는 것이다. 따라서 정부가 선택할 수 있는 정책수단이 코로나19 방역상황에 맞물려 한정적이겠지만, 최근의 '근로자 휴

가지원 사업'의 재개와 '숙박·여행 할인권 제공' 사업 등에 대한 높은 기대를 드러냈다. 즉, 단기적으로 관광시장 수요가 회복될 것으로 기대하면서 버티기 위한 정부의 직접적 재정지원이 유효하겠지만, 장기적으로 관광시장 수요가 개선될 필요가 있기 때문에 관광활동 장려를 위한 정부의 정책과 국제관광을 비롯한 관광활동의 제한을 단계적으로 완화시켜 관광시장 수요가 개선될 수 있도록 할 필요가 있다고 하였다.

셋째, 관광기업의 생존에 대하여 논의할 때 폐업을 기준으로 하는 것은 한계가 있다는 지적이다. 현재 '지방행정인허가데이터개방' 시스템을 통해 관광업계의 폐업에 대한 통계가 발표되고 있지만, 폐업은 관광진흥개발기금 등을 통한 융자를 모두 상환해야 가능하다는 점에서 폐업이 기업의 생존을 판단하는 기준이 될 수 없다는 입장이다.

넷째, 중앙정부 지원 이외에 지방정부의 직접지원 또한 효과가 있음을 지적하였다. 다수의 지방자치단체에서 피해가 극심한 관광기업을 대상으로 소규모의 직접지원(현금지급)을 하는 것이 최소한 심리적 안정효과를 지원하고 있다는 지적이다. 예를 들어 서울특별시의 사업지원금은 사업장 기준으로 지급이 이루어지면서 체인형태의 호텔의 경우 중복해서 지원이 이루어져 재정지원을 받은 호텔업계의 호응이 높았다고 한다.

다섯째, 관광기업에 대한 지원에 있어 융자 등 간접지원과 사업체 지원금 등 직접지원 이외에 정부사업을 통한 지원 또한 긍정적인 효과가 있음을 지적하였다. 예를 들어 MICE의 경우 디지털 컨설팅 지원사업을 통해 대상업체에 금전적 지원을 이루어지고 있는 효과에 더해 MICE가 디지털 온라인으로 전환하는 시점에 업체의 적응을 지원한다는 측면에서 유의미한 효과가 있음을 지적하였다.

마지막으로, 정부의 코로나19 지원에 대하여 개선이 필요하다는 입장이다. 고요 유지지원과 정부의 관광기업 재정지원이 서로 엇박자를 내고 있는 것은 정책에 대한 각 부처와 일선기관의 해석에 따른 차이가 존재하고 있음을 지적하였다. 예를 들어 호텔업의 경우 고용유지지원금을 받을 때 신규채용이 불가한데, 주말에 웨딩 등의 일용직을 고용하는 것에 대하여 신규채용에 해당하는지 여부에 대하여 노동부와 각 지역 노동센터의 해석에 차이가 존재하여 같은 체인호텔의 경우에도 사업장별로 다르게 운영되고 있다는 것이다. 또한 소상공인의 판단의 기준에 대하여 5인 이하 사업체를 대상으로 하고 있는 것은 관광기업이 적용받는데 사각지대가 되고 있음을 지적하였다.

## 2.2. 논리모형 구축

논리모형의 이론적 틀과 의견 조사 결과를 토대로 시간의 흐름에 따라 정책문제와 정책수단, 그리고 발생하는 산출결과를 중심으로 정리하였다. 먼저 논리모형을 구성하기 위해 ‘맥락’을 살펴보고자 한다. 코로나19 확진자가 발생한 2020년 1월을 시점으로 정부는 단계적으로 코로나19 대응 조치를 시행하였다. 2월에는 여행제한 조치와 더불어 출입국 제한조치를 점차 강화하였다. 여행제한 등 출입국 제한조치는 코로나19 확산을 막기 위한 전 세계적 방역조치로 전개되었으나, 국가별 국경 폐쇄조치는 국제관광을 사실상 금지하는 조치가 되었다. 이로 인해 국제관광수요를 통해 산업을 영위하는 관광업계는 시장수요가 대폭 축소되면서 영업활동을 하지 못해 매출액이 감소하고, 고용과 경영을 유지하지 못하는 상황이 발생하게 되었다. 이는 국제관광(in/outbound tourism)뿐만 아니라 코로나 방역단계(거리두기)가 상향조정되어 내려지는 국내여행(domestic tourism) 제한조치 등으로 국내영업 또한 여의치 않은 상황이다. 이에 따라 문화체육관광부는 2월 코로나19 확산 피해 관광업계를 대상으로 긴급 금융 지원계획을 발표하였으며(2020.02.17.), 3월 지원금 증액(2020.03.02., 2020.03.19.)과 지원대책 확대(2020.04.14.) 등을 계속적으로 추진해왔다. 또한 고용노동부는 고용유지지원금 지원을 발표(2020.02.10.)하였고, 특히 관광업에 대한 특별고용지원 업종에 대한 지정 고시를 제정(2020.03.16.)하고, 모든 업종을 대상으로 고용유지지원금을 지원(2020.03.25.)하기 시작하였다. 정리하건데 정부가 재정지원을 정책수단으로 선택한 이유는 코로나19로 인해 중소기업·소상공인의 매출이 감소하여 기업의 생존과 고용유지에 어려움을 겪을 것이 자명하기 때문이다. 특히 관광기업의 경우 방역조치를 위하여 국제·국내 관광을 제한해야하는 상황에서 매출을 위한 영업활동이 자연스럽게 통제되는 상황이기 때문에 관광기업의 생존과 대규모 실업을 방지하기 위한 고용유지가 1차적인 정책목표가 되는 것이 당연할 것이다.

여기에서 관광기업을 대상으로 재정지원에 필요한 ‘투입’은 정부의 재정이 될 것이다. 앞서 살펴본바와 같이 관광산업을 담당하는 문화체육관광부를 비롯해, 고용을 담당하는 고용노동부, 중소기업·소상공인을 담당하는 중소벤처기업부를 비롯한 유관 정부부처를 비롯하여, 지역내 관광사업체의 생존을 위하여 직접 현금지원을

결정한 지방정부의 사례들에서 중앙과 지방정부의 재정이 모두 투입되는 상황을 확인할 수 있다.

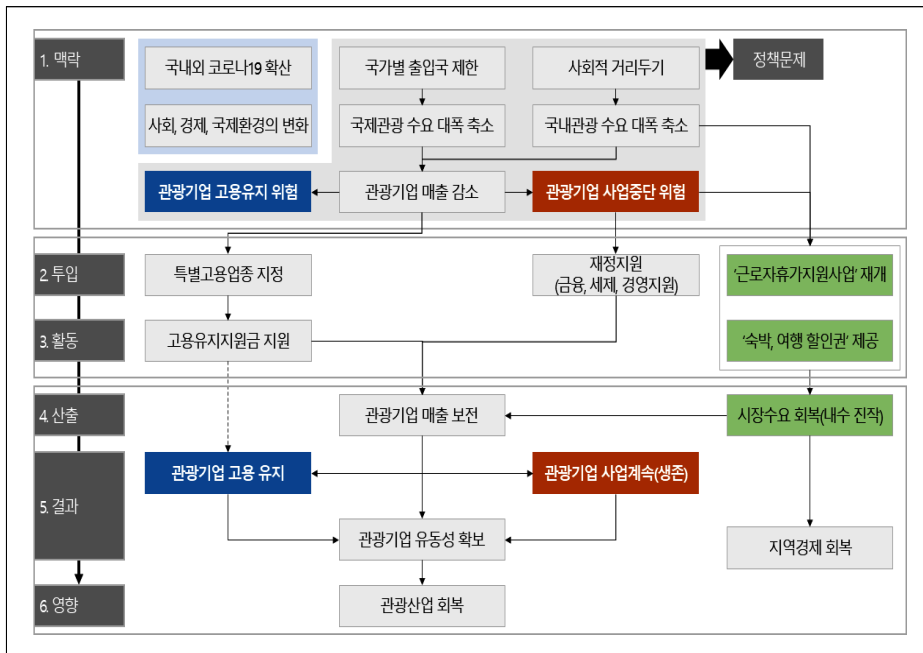
다음으로 ‘활동’은 정부의 재정이 투입되는 것이다. 다만 정부의 재정지원 등 ‘활동’은 크게 2가지 영역으로 구분된다. 첫째는 경영지원 등 관광기업과 종사자를 대상으로 하는 재정지원이다. 특별용자 등 금융지원, 세금 납부기한 연장 등 세제지원, 고용유지지원금 지원 등 고용지원, 호텔등급평가 심사유예 등 경영지원이 그러하다. 또한 지방정부의 경우 직접 대전광역시와 같이 경영안전을 위한 제작비, 사무실 임대료, 시설비 등을 지원하는 경우와 서울특별시와 같이 임대료 감면을 위한 캠페인 등 간접 지원이다. 이로 인해 발생하는 가시적 ‘산출’은 관광기업체에는 매출액 감소에 대한 보전효과가 발생한다. 또한 특별용자 등을 통해 확보한 자금으로 유동성을 확보하여 기업의 경영활동 유지나, 사업구조 전환 등을 모색할 수 있게 된다. 또한 고용유지지원금과 더불어 4대보험 등과 같이 정부의 지원이 미치지 못하는 부분을 메우면서 기업의 생존과 고용유지의 효과를 가져오게 된다. 단기적 ‘결과’와 중장기적 ‘영향’은 관광기업의 생존과 고용유지에 따라 관광산업의 회복을 기대하는 것이다. 물론 여기에는 국제·국내 관광시장의 수요가 회복되어야 하는 조건이 전제되어야 한다는 점에서 단기적 처방에 해당하는 재정지원 정책과는 인과성이 낮아보일 수 있다. 하지만 관광산업의 특성상 시장수요가 회복된다고 하더라도 다시 산업을 복구하는데 장기간 시간이 소요될 수 있다는 점에서 재정지원 정책의 필요성을 인정할 수 있다.

두 번째 ‘활동’은 시장수요를 확대하기 위한 ‘숙박·여행 할인권 제공’ 사업과 중단된 ‘근로자 휴가지원사업’의 재개이다.<sup>27)</sup> 지난 8월 내수시장의 진작을 위하여 추진이 이루어졌으나, 코로나19 재확산 우려에 따른 방역단계 상향조정으로 인하여 취소된 ‘숙박·여행 할인권 제공’ 사업은 관광업계의 강력한 요구와 다른 분야 소비 할인권 재개에 대한 형평성 논란에 따라 재개되었다. 할인권 제공과 휴가지원사업의 재개에 따라 ‘산출’은 여행분야 소비심리에 대한 개선이 이루어질 것으로 예상된다. 즉, 여행에 대한 수요가 증대되어 여행상품의 판매, 숙박, 유원시설의 이용 등이 증가하는 등 국내 관광소비가 이루어질 것으로 예상되며, 관광사업체의 영업활동

27) 다만 관광유관협회의 지적과 같이 코로나버블 정책을 통한 국제관광의 재개가 시급하지만, 이는 코로나19 방역정책과 공존 가능성 등을 먼저 검토해야 하는 문제이며, 또한 재정지원이 이루어지지 않는 정책이라는 점에서 제외하였다.

재개와 매출증대로 이어질 것으로 예상된다. 장기적으로는 관광산업 전반의 회복을 기대할 수 있다. 또한 한국관광공사가 선정한 비대면 관광지 100선을 활용한 관광 상품을 선보여 근로자들의 휴가지역이 분산될 수 있도록 하고 있어, 지역관광 활성화에 따른 지역경제 회복도 기대할 수 있다. 결과적으로 효과성 분석을 위한 논리모형을 구성한 결과는 [그림 4-2]와 같다.

[그림 4-2] 논리모형 구성(안)



### 3. 효과성 지표

효과성의 판단기준으로 정책목표의 달성정도가 주로 사용된다. 일반적으로 재정이 투입되는 정책(사업)은 정책목표를 수립하고 성과지표를 설정하는 성과관리가 이루어진다. 대체로 성과지표는 정책목표의 달성정도에 따른 효과성과 투입대비 산출을 통한 효율성을 측정한다. 본 연구에서 설정하고자 하는 코로나19 관광분야 재정지원 정책은 명시적으로 제시된 정책목표와 성과지표는 찾기 어려우나, 앞서 논리모형을 통해 정부가 개입하게 된 맥락과 정부의 정책수단의 선택을 분석함으로써

효과성 지표를 추정할 수 있다. 보다 구체적으로 정부의 정책수단의 선택은 고용유지지원금, 융자 등 재정지원, 그리고 국내관광 수요 개선을 위한 ‘근로자휴가지원사업’ 재개와 ‘숙박·여행 할인권’ 제공이다. 이를 통해 기대할 수 있는 효과는 관광기업의 매출보전과 유동성 확보를 통해 관광기업 종사자의 고용유지와 관광기업의 생존, 그리고 시장수요의 확대 등이라고 보는 것이 타당할 것이다.

〈표 4-1〉과 같이 제시한 효과성 지표 후보군에 대하여 자료의 이용가능성을 핵심 기준으로 사용하여 탐색하고자 한다. 이용가능한 자료의 탐색은 2차 자료를 중심으로 활용하고자 한다. 1차 자료는 자료의 수집에 상당한 비용과 시간이 소요된다는 단점이 있다. 따라서 정부가 사회의 상태를 진단하기 위해 자료를 수집하여 발표해 온 공식적인 사회지표들 중에 문화체육관광부 관광기업 지원정책이 추구하는 목표를 대리할 수 있는 지표를 이용하는 것이 현실적인 방법이다.

〈표 4-1〉 효과성 지표 후보군

구분	지표		분석단위	시간단위
기업 생존	생멸		기업	월, 분기, 반기
	생존기간		기업	월, 분기, 반기
고용 유지	직원수		기업	월, 분기, 반기
	고용률		국가	월
시장 수요	소비자동향	경제심리지수(ESI)	국가	월
		소비자동향지수(CSI)	국가	월
		기업경기실사지수(BSI)	국가	월

## 제2절 자료 및 통계 검토

### 1. 효과성 지표 1: 관광기업 생멸

구성된 논리모형을 토대로 설계한 효과성 지표와 관련하여 기업(사업체), 근로자, (관광)시장수요를 측정할 수 있는 자료를 검토하고자 하였다. 2차 자료를 중심으로 자료의 적합성과 활용성, 그리고 시의성을 중심으로 검토를 실시하였다.

우선 기업(사업체) 관련 자료를 확인한 결과 기업의 생멸을 측정할 수 있는 ‘기업생멸행정통계’를 검토하였다. ‘기업생멸행정통계’는 정부기관이 보유하고 있는 행정자료를 활용하여 시간 흐름에 따른 기업의 신생, 소멸, 생존율, (고)성장 등 기업의 생애주기뿐만 아니라 고용창출효과 등을 파악·분석하기 위한 목적에서 생산 및 제공되고 있는 승인통계(승인번호 제101078호)이다.

통계를 구성하고 있는 항목은 기업수, 종사자수, 신생기업 생존율, 고성장/가젤기업 등으로 구성되어 있으며 세부항목은 <표 4-2>와 같다. 본 연구에서 활용하고자 하는 관광기업의 생멸을 확인할 수 있으며, 세부적인 분석을 위한 기업규모, 종사자 규모, 조직형태 등의 세부항목으로 구성되어 있기 때문에 효과성 분석을 위하여 적합한 통계라고 볼 수 있다.

<표 4-2> ‘기업생멸행정통계’의 통계항목 구성

항목	세부항목
기업수	산업분류, 매출액 규모, 조사자 규모, 기업규모, 대표자 성·연령, 지역, 조직형태
종사자수	산업분류, 매출액 규모, 종사자 규모, 기업규모, 지역, 조직형태
신생기업 생존율	산업분류, 조직형태, 종사자 규모, 지역
고성장/가젤기업	산업별(10%, 20%), 지역별(10%, 20%)

자료: 통계청(2019) ‘기업생멸행정통계’ 통계정보보고서

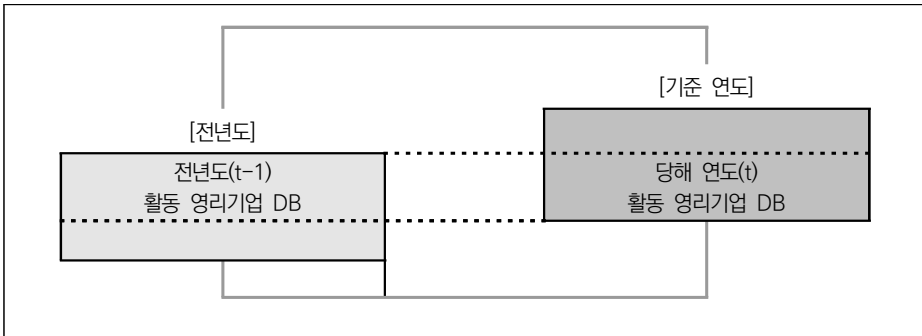
해당 통계는 국세청 사업자등록자료, 부가가치세, 법인세, 근로소득지급명세서 및 법인합병신고서 등의 행정자료를 이용하여 연도별로 구축한 활동 영리기업 DB 간 비교를 통하여 통계생산이 이루어지고 있다. 또한 국세청 자료와 함께 법원의 합병·분할, 법인 등기자료를 추가로 입수하여 생멸검증용으로 활용하고 있다.

〈표 4-3〉 ‘기업생멸행정통계’ 원자료 구성

자료원	활용 내용	입수 시기
사업자등록자료(개인+법인+폐업)	기업모집단 기본 프레임	매월 말
부가세자료(개인·법인·간이+사업장 현황신고서(면세))	매출액 파악	매년 4월
법인세	매출액 보완	매년 7월
근로소득지급명세서	상용 종업원 수	매년 5월

보다 구체적으로 소멸과 생존의 판단은 전년도( $t-1$ ) 활동기업이 기준 연도( $t$ )에 경제활동을 중지하였을 경우 전년( $t-1$ )도 소멸기업으로 판정하기 때문에 소멸률 및 생존율은 전년도( $t-1$ )까지 작성하고 있다. 보다 구체적으로 연도별 활동영리기업 DB(매출액 또는 상용근로자가 있는 기업) 구축 후 신생, 소멸기업은 전년도( $t-1$ ) 자료와 당해 연도( $t$ ) 자료와 비교하여 분류한다.<sup>28)</sup>

[그림 4-3] 기업 생멸의 개념



자료: 통계청(2019) ‘기업생멸행정통계’ 통계정보보고서

28) ‘기업생멸행정통계’의 작성주기는 당해 연고(1월 1일~12월 31일)에 활동한 영리기업을 대상으로 하고 있다는 점에서 특정시점(12월 31일 기준)의 기업수와는 차이가 있다. 기업의 생멸이 아닌 기업지배구조의 변화(합병, 분할, 분사 등)로 발생한 차이가 반영되기 때문이다.



효과성 분석을 위한 적합성과 활용성 측면에서 해당 통계는 유용하다고 판단할 수 있다. 해당 통계는 활동 영리기업을 대상으로 하고 있으며, 본 연구에서 주된 관심을 가지고 있는 기업의 생멸을 확인할 수 있다는 점에서 유용한 통계이다. 그러나 시의성 측면에서 문제가 있다. 작성주기가 1년인데 공표시기가 기준년도 익년 12월에 발표되며, 코로나19 시기에 해당하는 통계는 2021년 12월에 발표될 예정이라는 점에서 그러하다. 또한 해당 통계를 활용하여 분석을 하는 것은 분석시점이 늦어진다는 시의성의 문제와 더불어 분석단위를 사업체단위로 설정할 수 없다는 문제가 있다. 통계청의 마이크로데이터통합서비스(MDIS)를 통해 제공받을 수 있는 데이터에서 사업체를 구별할 수 있는 사업체등록번호(또는 사업장등록번호)를 확인할 수 없다는 점에서 재정지원을 여부를 특정할 수 없다는 문제가 있다.

그럼에도 불구하고 해당 통계를 구성하고 있는 행정자료를 이용하는 방안을 고려할 수 있다. <표 4-4>와 같이 해당 통계는 매출액을 파악하기 위하여 부가세자료(개인, 법인, 간이, 사업장현황신고서 등)의 자료와 법인세, 근로소득지급명세서 및 합병신고서 등의 행정자료를 이용하여 구축하고 있으며, 기업모집단의 기본 프레임이 되고 있는 사업자 등록자료(개인, 법인, 폐업자료)를 활용할 경우 기업의 생멸을 확인할 수 있다는 점에서 자료의 활용을 검토할 수 있다.

〈표 4-4〉 ‘기업생멸행정통계’의 원자료 구성

자료명	활용가능성 평가
법인세 <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내의 모든 영리법인 기업체 포괄</li> <li>• 기업에서 작성하는 재무항목 전체를 포함</li> <li>• 법인세 자료는 기업에서 작성하는 재무항목 전체를 포함하고 있으므로 우리나라 전체 영리법인 기업의 규모 및 재무현황을 파악하는데 적합</li> <li>• 미신고, 과소신고 시에는 가산세를 부과하므로 비교적 정확하고 신뢰할 수 있음</li> </ul>
부가가치세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부가가치세에는 사업장 단위별로 영위하는 모든 업종 및 매출액이 있음</li> <li>• 부가가치세는 사업장단위별로 영위하는 모든 업종 및 매출액이 있으므로 사업장별 주산업 및 법인 기업체별 주산업을 결정하는데 적합</li> </ul>
사업자등록자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업자는 사업자등록을 해야 사업을 시작할 수 있으므로 사업자등록자료는 모든 사업자포함</li> <li>• 본점사업자등록번호, 사업자등록번호가 있어서 본·지사를 연결하는데 적합</li> </ul>
근로소득지급명세서, 건강보험·국민연금·고용보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업장별 근로자 또는 가입자 포함</li> <li>• 사업장단위로 가입된 가입자들을 토대로 사업장별 종사자수 파악에 적합</li> </ul>

주 1) 법인세법에 의해 모든 법인은 표준대차대조표, 표준손익계산서 등 관련 양식에 따라 재무항목을 신고해야하는 의무가 있음

## 2. 효과성 지표 2: 고용유지

고용보험통계는 고용행정통계(EIS)<sup>29)</sup>의 하나이며, 전산망 운영을 통해 축적된 행정 데이터의 분석과 신속한 정보제공을 통하여 고용정책 수립, 평가 및 노동시장 동향 분석 등에 활용을 목적으로 하고 있다. 해당 통계는 3가지 승인통계로 구성되어 있으며, 고용보험통계(승인번호 제327002호), '구직급여신청동향(승인번호 제118044호)', '워크넷 구인·구직 및 취업동향(승인번호 제327003호)'이다.

해당 통계에 수록되어 있는 내용은 고용보험 가입자수, 고용보험 자격 취득 및 상실자수, 구직급여 신청자수 및 수혜금액, 구인·구직등록자수 등이다. 전수 행정자료라는 점과 전산망을 통해 일단위(daily) 자료가 생성·축적된다는 점과 발표시기 또한 월단위(monthly)로 잠정치와 확정치가 발표되고 있어 여타 통계와 다르게 시의성이 매우 높은 점이 장점이다.

특히 본 연구에서 활용하고자 하는 고용보험통계는 고용노동부 고용보험 사업으로 생성되는 행정통계 자료를 집계한 것이다. 1인 이상의 근로자를 고용하는 모든 사업 또는 사업장을 대상으로 한다는 점<sup>30)</sup>에서 고용유지를 고용보험의 취득과 상실을 통해 대리 측정할 수 있다는 점에서 매우 유의하게 활용할 수 있다. 왜냐하면 고용보험은 근로자가 실직한 경우에 생활안정을 위하여 일정기간 동안 급여를 지급하는 실업급여사업과 함께 구직자에 대한 직업능력개발·향상 및 적극적인 취업알선을 통한 재취업의 촉진과 실업예방을 위하여 고용안정사업 및 직업능력개발사업 등의 실시를 목적으로 하는 사회보험의 하나이다. 다만 자영업자, 미가입자, 구직급여를 받지 않는 실업자, 비경제활동인구 등에 대해서는 포괄하지 않는다는 점에서 해석상의 주의가 필요하다.

그럼에도 불구하고 「고용보험법<sup>31)</sup>」과 동법 시행규칙<sup>32)</sup>에 따르면 [별지]에 따라 다음의 항목을 축적하도록 구성되어 있다는 점에서 본 연구에서 확인하고자 하는 고용유지 효과를 측정할 수 있을 것으로 보인다.

29) 한눈에 보는 고용행정통계 'https://eis.work.go.kr/index.do'

30) 원칙적으로 근로자를 사용하는 모든 사업장은 고용보험 적용대상이나 농업, 임업, 어업 및 수렵업 중 4인 이하 근로자를 고용하는 비법인사업, 공사금액이 고시금액이하인 건설공사 등은 적용 제외됨

31) 고용보험법 [시행 2020. 8. 28.] [법률 제17326호, 2020. 5. 26., 타법개정]

32) 고용보험법 시행규칙 [시행 2020. 8. 28.] [고용노동부령 제292호, 2020. 8. 28., 일부개정]

〈표 4-5〉 ‘고용행정통계(고용보험통계)’의 항목 구성

별지 서식	주요 항목 구성	
[별지 제10호 서식] 근로자 고용보험 피보험자격 신고서	근로자	성명, 주민등록번호, 주소
	사업체(장)	사업장관리번호, 명칭, 소재지, 대표자
	주요 항목	신고사항(자격취득, 자격상실 등)
[별지 제11호 서식] 고용보험 피보험자격(취득, 상실) 신고 명세 통지서(사업주용)	근로자(피보험자)	성명, 생년월일, 자격취득(상실)여부, 자격취득(상실일)
	사업체(장)	사업장관리번호, 명칭, 신고일자
[별지 제13호 서식] 고용보험 피보험자격 취득(상실) 신고 사실 통지서(피보험자용)	근로자(피보험자)	성명, 주민등록번호, 주소
	사업체(장)	사업장관리번호, 명칭, 소재지, 전화번호
	주요 항목	자격취득(고용): 취득일, 신고일 자격상실(퇴직): 상실일, 신고일, 상실사유
[별지 제17호 서식] 고용보험 피보험자 전근신고서	근로자(피보험자)	성명, 주민등록번호, 전근일
	사업체(장)	사업장관리번호, 명칭, 소재지, 전화번호
	주요 항목	전근(전보) 이전 사업장, 전근(전보) 사업장

### 3. 효과성 지표 3: 소비자동향조사<sup>33)</sup>

한국은행에서는 1995년부터 소비자동향조사를 실시하고 있다. 소비자의 경제상황에 대한 판단과 향후 소비지출계획 등을 설문조사하여 그 결과를 지수화한 통계자료로 경제현상 진단 및 전망에 활용하는 것을 목적으로 한다.

조사(작성)주기는 월별(monthly)이며, 전국 도시가구를 대상으로 전국 도시지역을 단위로 조사가 이루어지고 있다. 지수분류는 전국지수와 지역지수로 구분된다. 조사표는 현재생활형편, 현재경기판단, 생활형편전망, 향후경기전망, 취업기회전망, 금리수준전망, 가계수입전망, 소비지출전망, 목적별 소비지출전망, 현재가계저축, 가계저축전망, 현재가계부채, 가계부채전망, 물가수준전망, 물가인식, 기대인플레이션, 물가상승영향품목, 주택가격전망, 임금수준전망 등으로 구성된다. 본 연구에서 관심을 보이는 것은 소비지출전망 CSI 가운데 ‘여행비 지출전망CSI’에 집중하고자 한다.

33) 한국은행 경제통계시스템, ‘<http://ecos.bok.or.kr/jsp/use/metadata/MetaData.jsp>’



코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발

제5장

## 효과성 분석모형 제언



## 제1절 효과성 분석 방법론

---

### 1. 정책평가와 인과관계

정책평가는 원인인 정책수단과 결과인 정책목표 사이의 인과관계를 검증하는 것이다. 원인은 어떤 현상을 발생시키거나 변화시키는 요인 또는 현상이 발생하기 위해서는 반드시 존재해야 하는 선행요건을 의미한다. 반면, 결과는 원인이 되는 조건의 작용에 의한 현상의 발생이나 변화를 의미한다. 그런데 현상 또는 변수 사이에 존재하는 인과관계를 주장하기 위해서는 인과관계 추론의 세 가지 조건을 충족해야 한다. J. S. Mill이 제시한 세 가지 인과관계 추론의 조건은 시간적 선행성 또는 시간적 선후관계(Temporal Precedence), 공동변화(Covariation) 또는 연관성(Association), 그리고 비허위적 관계(non-spurious relation)이다.

먼저 시간적 선행성 조건은 원인이 되는 현상(독립변수)이 결과적 현상(종속변수)보다 먼저 발생하거나 먼저 변해야 한다는 것을 의미한다. 현상 또는 변수 사이의 시간적 선행성은 자연적으로 인과의 방향이 설정되어 파악하기 쉬운 경우도 있고, 인과의 방향을 결정하기 매우 어려운 경우도 있다. 예로 성별과 임금수준 사이의 시간적 선후관계는 임금수준의 변화가 성별의 변화를 유도할 수 없으므로 성별이 원인이고 임금수준이 결과라는 것을 논리적으로 쉽게 파악할 수 있다. 반면, 시민참여 수준과 정부신뢰 수준, 인구증가와 경제활성화, 수요와 공급 등의 관계는 시간적 선후관계를 결정하기가 매우 어렵다. 왜냐하면 이들의 관계는 서로 영향을 주고받는 상호인과적 관계이기 때문이다. 그런데 정책수단과 정책결과 사이의 시간적 선후관계는 논리적으로 명확하며, 정책의 효과를 평가하기 위한 평가모형에 시간적 선후관계를 쉽게 반영할 수 있다. 즉, 평가모형에서 독립변수인 정책수단의 집행과 종속변수인 정책목표 사이에 시차(Time Lag)를 부여하면 쉽게 해결되는 문제이다.

다음으로 공동변화는 원인이 되는 현상(독립변수)이 변하면 결과적 현상(종속변

수)도 같이 변해야 한다는 조건을 의미한다. 즉, 두 현상(변수) 사이에 상호 연관성이 없다면 한 현상(변수)이 다른 현상(변수)의 원인이 될 수 없다는 것을 의미한다. 그런데 인과관계를 주장하기 위해 공동변화 측면에서 중요하게 고려해야 할 사항은 공동변화의 강도와 일관성이다. 공동변화의 강도는 두 현상(변수)이 연결된 정도의 크기를 의미한다. 공동변화의 강도는 인과관계를 주장하기 위한 충분조건은 되지 못하지만 강도가 커지면 두 현상(변수) 사이의 공동변화가 인과관계일 가능성은 높아진다. 한편, 공동변화의 일관성은 다른 상황이나 조건에서도 두 현상(변수) 사이에 공동변화가 일관되게 나타나는 것을 의미한다. 공동변화의 일관성 역시 인과관계의 충분조건은 되지 못하지만, 일관성이 크면 두 현상(변수)사이에 존재하는 공동변화가 인과관계일 가능성도 증가한다. 정책평가에서 정책수단과 정책결과 사이의 공동변화는 정책수단의 집행 전후에 정책목표 상태의 변화를 파악하거나, 상관관계 분석이나 회귀분석 등의 계량분석방법을 통해 쉽게 검증이 가능하다.

마지막으로 비허위적 관계는 다른 변수의 영향이 모두 제거되어도 추정된 원인과 결과 사이의 관계가 유지되어야 한다는 조건을 의미한다. 두 현상(변수) 사이의 관계가 허위관계인지 진정한 관계인지를 판단하기 위해서는 두 현상(변수) 사이의 관계를 설명하는 제3의 변수가 존재하는 지를 검증하는 것이 필요하다. 두 현상(변수) 사이의 허위적 관계를 유발하는 대표적인 변수는 허위변수(Spurious Variable)와 혼란변수(Confounding Variable)이다. 허위변수는 두 현상(변수) 사이에 관계가 없음에도 불구하고 관계가 존재하는 것처럼 보이게 만드는 변수, 즉, 두 변수 사이의 관계를 모두 설명하는 제3의 변수를 의미한다. 한편, 혼란변수는 두 현상(변수) 사이의 관계를 과대 또는 과소 추정하게 하거나, 관계의 방향을 변화시키거나, 존재하는 관계를 없는 것처럼 보이게 만드는 제3의 변수를 지칭한다. 비허위적 관계의 조건을 만족시키는 가장 확실한 방법은 고전적 또는 진실험 설계(Classical or True Experimental Design)를 활용하는 것이다. 고전적 실험설계는 실험집단(Experimental Group)과 통제집단(Control Group)에 실험대상을 무작위로 배정(Random Assignment)함으로써 비허위적 관계의 조건을 충족한다. 즉, 실험집단과 통제집단에 대한 실험대상의 무작위 배정은 실험집단에만 처리되는 실험처치(Experimental Stimulus) 이외에 두 집단 사이의 모든 조건을 동일하게 만들어서 제3의 변수의 영향력을 제거한다. 그런데 사회과학의 연구대상이 되는 사회현상은



인간이 만들어내기 때문에 인간을 대상으로 고전적 실험설계를 활용하여 연구를 수행하는 것은 매우 어렵고 또한 비현실적이다.

현실에서 집행되는 정책은 일정한 기준을 적용하여 정책대상집단을 선정하거나 전체 국민을 대상으로 정책을 집행하는 경우가 대부분이다. 따라서 자연적인 상황에서 이루어지는 대부분의 정책은 실험집단과 통제집단에 실험대상을 무작위로 배정하지 못하여 비허위적 관계의 조건을 충족하지 못한다. 고전적 실험설계의 요건을 충족하지 못하는 비실험설계에서 비허위적 관계의 조건을 충족시키기 위한 방법은 통계적 통제(Statistical Control)와 짝짓기(Matching) 방법이 있다. 짝짓기를 통해 비허위적 관계의 조건을 충족하는 방법으로는 성향점수매칭(Propensity Score Matching-PSM) 방법이 활발하게 적용되고 있고, 통계적 통제를 활용하는 방법은 인과관계를 검증하기 위한 회귀모형을 설정하고 제3의 변수를 독립변수로 모형에 포함시키는 것이다. 정책평가에 많이 활용되는 통계적 통제방법은 분석대상 자료의 구조에 따라 이중차이분석(Difference-in-Difference\_DID)과 개입시계열분석(Interpreted Time Series Analysis-ITSA)이 있다. 이하에서는 최근 정책평가에서 활발하게 적용되고 있는 성향점수매칭(PSM), 이중차이분석(DID), 개입시계열분석(ITSA), 생존분석(Survival Analysis) 등을 소개하고자 한다.

## 2. 적용방법론 제안

### 2.1. 성향점수매칭(Propensity Score Matching) 방법

Rosenbaum & Rubin(1983)이 제시한 성향점수매칭(PSM)은 실험집단과 가장 유사한 비교집단을 인위적으로 구성하고 실험처치의 효과(Treatment Effect)를 추정하는 비실험적(Non-experimental) 방법이다. 정책평가의 관점에서는 정책수혜자의 특성을 측정하는 변수가 정책효과에 미치는 영향을 통제함으로써 선택편의(Selection Bias)가 없는 타당한 정책의 효과 추정할 수 있는 방법이다. 이론적으로는 정책수혜자의 특성에 영향을 미치는 변수들이 가질 수 있는 값의 가능한 모든 조합별로 실험집단과 비교집단의 구성원을 짝지을 수 있다. 그러나 변수의 수가 많을 경우 매칭은 현실적으로 불가능하다. 이 문제가 바로 차원의 문제(dimensionality

problem)인데, 성향점수매칭 방법은 Logit 또는 Probit 분석을 이용하여 차원의 문제를 해결하고 매칭을 적용하여 타당한 정책의 효과를 추정할 수 있다.

성향점수매칭(PSM) 방법을 이용하여 정책의 효과를 추정하기 위해서는 먼저 성향점수(Propensity Score)를 추정하여야 한다. 성향점수는 정책수혜 전의 특성에 기초하여 추정된 정책수혜를 받게 될 조건부 예측확률을 의미한다. 성향점수의 추정치는 정책의 수혜여부를 나타내는 이분변수(Binary Variable)를 종속변수로 하고, 이에 영향을 미치는 요인을 독립변수로 하는 아래 함수식(1)의 모형을 Logit 또는 Probit으로 추정하는 것이 일반적이다.

$$TE_i^* = \alpha + \sum_{k=1}^K \beta_k X_{i,k} + e_i \quad (1)$$

$$TE_i = 1[TE_i^* > 0] \quad (2)$$

여기서  $i$ 는 분석대상 사례,  $TE^*$ 는 정책수혜 여부를 나타내는 잠재변수,  $\alpha$ 는 상수항,  $X_k$ 는 정책수혜 여부에 영향을 미치는  $k$ 개의 통제변수,  $\beta$ 는 통제변수의 회귀계수,  $e$ 는 오차항을 각각 의미한다.

그런데, 성향점수매칭(PSM) 방법을 통해 타당한 정책효과를 추정하기 위해서는 성향점수모형의 설정(specification)이 매우 중요하다. 일반적으로 성향점수 추정 모형에는 독립변수들( $X_{i,k}$ )과 함께 독립변수들의 고차항(higher order terms)과 상호작용항(interaction term)이 포함된다. 특히 성향점수 추정모형의 설정은 실험집단과 통제집단 사이의 균형(balance)이 달성됐는지의 여부를 반복적으로 검증한 후 균형 여부에 따라 지속적으로 수정되는데, 고차항과 상호작용항은 주로 균형화가 달성되지 않은 독립변수들에 한해서 식에 포함되는 것이 일반적이다.

성향점수매칭은 성향점수를 기반으로 실험집단과 비교집단을 대응시키는데, 최대유사 매칭(Nearest neighbor matching), 반경일치 매칭(Radius matching), 커널 매칭(Kernel matching) 등 다양한 방법이 활용될 수 있다. 가장 일반적인 매칭방법은 성향점수가 가장 유사한 비교집단의 사례를 실험집단의 사례에 매칭하는 최대유사 방법이고, 반경일치 매칭은 점수 차이가 지정된 범위 내에 있는 비교집단의 사례를 배정하는 방법이며, 커널 매칭은 실험집단 사례와 비교집단의 사례 사이의 거리에 반비례하는 가중치를 적용하여 비교집단의 여러 사례를 실험집단의 사례

에 배정하는 방법이다.

성향점수매칭(PSM) 방법에서 정책효과는 평균 처치효과(Average Treatment Effect-ATT)를 계산하여 추정한다. 정책평가에서 실험대상인 개별 사례  $i$ 의 실험 처리효과는 실험에 참여 시 나타날 결과( $y_{1i}$ )와 실험 불참 시 나타날 결과( $y_{0i}$ )의 차이( $y_{1i} - y_{0i}$ )를 계산하여 추정한다. 그런데 개별 사례  $i$ 의 실험처리 효과는 사례마다 효과의 크기가 다르다는 문제점이 있다. 평균 처치 효과(ATE)는 개별 사례별로 이 질적인 처리효과의 평균값을 의미하며, 아래의 수식 (3)에 의해 계산할 수 있다.

$$ATE = E[y_{1i} - y_{0i}] = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (y_{1i} - y_{0i}) \quad (3)$$

여기서  $N$ 은 표본크기를 나타내며, 평균 처치 효과는 아직 실험처리를 받지 않은 임의의 개별 사례가 실험처리를 받을 때 기대되는 시험처리의 효과를 의미한다.

실험처리에 노출된 참여자에게만 국한된 실험처리에 대한 평균 처치 효과(Average Treatment Effect on the Treated-ATT)는 아래의 수식 (4)를 이용하여 추정할 수 있다.

$$ATT = \frac{1}{N} \sum_{i=1|t=1}^N (y_{1i} - y_{0i}) \quad (4)$$

최대유사 매칭(nearest neighbor matching)을 적용하여 성향점수를 계산하고, 평균 처치 효과(ATE)를 추정하는 방법은 아래와 같은 단계로 구성된다.

1단계: 회귀모형 (1)을 Logit 또는 Probit 모형을 이용하여 추정하고 모든 사례에 대해 성향점수의 추정치를 계산한다.

2단계: 정책수혜자 각각에 대해 실현된 결과에 대한 가상적 대응치를 아래의 순서에 따라 찾는다.

2-1. 정책수혜 표본에서 한 사례 A를 추출하고 표본에서 제외한다.

2-2. 2-1단계에서 추출된 사례 A와 가장 유사한 성향점수를 지닌 사례 a를 정책 비수혜 표본에서 추출하여 A에 대응시킨다. 사례 a는 정책 비수혜 표본에서 제외하지 않고 남겨둔다.

2-3. A와 a의 실현된 성과를 이용하여 정책효과를 계산한다.

2-4. 정책수혜 표본에 한 사례도 남지 않을 때까지 2-1에서 2-3의 과정을 반복한다.

3단계: 2단계에서 계산된 모든 정책효과와 평균값을 계산하여 평균 처리 효과의 추정치를 산출한다.

4단계: 일정한 사례수의 표본을 구성하고 1단계에서 3단계를 반복하여 평균 처리 효과에 대한 표준오차를 추정한다.

## 2.2. 이중차이(Difference-in-Difference) 방법

이중차이(DID)방법은 주로 실험집단과 통제집단이 존재하는 사회실험(Social Experiments)에서 실험처리의 효과를 추정하는데 적용되어 왔다. 실험집단과 통제집단에 실험대상을 무작위로 배정하는 고전적 또는 진실실험 설계와는 달리, 사회실험에서는 실험집단과 통제집단의 배정이 특정 정책의 도입이나 변화에 의해 이루어진다. 따라서 무작위 배정이 이루어지지 않아 발생하는 실험집단과 통제집단의 체계적인 차이(Systematic Difference)를 통제하고 타당한 정책효과를 추정하기 위해 사회실험 자료를 이용한 정책평가에서는 정책집행 전후에 적어도 2개 이상 시점의 자료가 필요하다.

아래의 <표 5-1>는 이중차이(DID)방법의 의미를 이해하기 위한 실험집단과 통제집단을 포함하는 사회실험에서 나타날 수 있는 정책의 결과를 보여준다. 정책효과는 횡단면자료(Cross Sectional Data)를 이용하여 정책집행 이후의 실험집단과 통제집단의 정책결과의 차이( $E2 - C2$ )로 추정하여 평가할 수 있다. 그런데 정책집행 이후의 실험집단과 통제집단의 정책결과의 차이에는 정책효과뿐 아니라 집단별 특성에 의한 차이도 포함되어 있어 타당한 정책효과라고 볼 수 없다. 또한 정책효과는 시계열자료(Time Series Data)를 이용하여 실험집단의 정책집행 이전과 이후의 정책결과의 차이( $E2 - E1$ )로 추정할 수도 있다. 그런데 실험집단의 정책집행 전후의 정책결과의 차이도 정책효과뿐만 아니라 시기별 특성에 의한 차이를 포함할 수 있어 역시 타당한 정책효과라고 볼 수 없다.

〈표 5-1〉 사회실험의 정책결과

구분	실험집단	통제집단
정책집행 이전	정책결과 E1	정책결과 C1
정책집행 이후	정책결과 E2	정책결과 C2

집단별 및 시기별 특성은 분석대상 자료에서는 관찰되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity)으로서 횡단면 또는 시계열 자료를 이용한 단순차이를 통해서도 통제할 수가 없다. 이중차이(DID)방법은 이러한 관찰되지 않은 이질성을 통제하여 타당한 평균 처리효과(ATE)를 추정하는 방법이다. 평균 처리효과(ATE)는 아래에 제시된 수식 (5)와 (6)의 두 가지 방식으로 추정할 수 있다. 첫 번째 방법은 집단별 특성이 존재한다면 정책집행 이전에도 있었을 것이라는 가정에 기반하고 있고, 두 번째 방법은 시기별 특성이 있다면 실험집단과 통제집단 모두에 존재한다는 가정에 기반하고 있다. 실험집단과 통제집단을 구분하고 정책집행 이전과 이후의 차이를 비교하는 이중차이(DID)방법은 관찰되지 않은 이질성의 영향을 제거한 후 순수한 정책효과만을 추정할 수 있는 장점이 있다.

$$(E2-C2)-(E1-C1) = (\text{정책효과}+\text{집단 특성})-(\text{집단 특성}) \quad (5)$$

$$(E2-E1)-(C2-C1) = (\text{정책효과}+\text{시기별 특성})-(\text{시기별 특성}) \quad (6)$$

이중차이(DID)분석을 이용하여 정책효과를 평가하기 위한 사회실험의 분석표본은 정책집행 이전 통제집단, 정책집행 이후 통제집단, 정책집행 이전 실험집단, 정책집행 이후 실험집단의 4개 집단으로 구분된다. 이러한 4개 집단의 구분을 반영한 일반적인 이중차이(DID) 회귀모형은 아래의 방정식 (7)과 같이 표현된다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 EG_i + \beta_3 T_t EG_i + \sum_{k=1}^K \gamma_k X_{it,k} + e_{it} \quad (7)$$

여기서  $i$ 는 사례,  $t$ 는 시점,  $Y_{it}$ 는 정책결과,  $T$ 는 정책집행 이전은 0을 이후는 1의 값을 갖는 가변수,  $EG$ 는 실험집단은 1을 통제집단은 0의 값을 갖는 가변수,  $T_t EG_i$ 는 두 변수의 상호작용항,  $X_{it,k}$ 는 정책결과에 영향을 미치는 요인,  $e_{it}$ 는 오차항을 각각 의미한다.

일반적인 이중차이(DID) 회귀모형의 회귀계수가 지닌 의미는 아래의 <표 5-2>와 같다. 상수항  $\beta_0$ 는 정책집행 이전의 통제집단의 정책결과 수준을 나타내고, 실험집단의 정책집행 이전의 정책결과와 수준은 상수항( $\beta_0$ )과 실험집단 가변수의 회귀계수( $\beta_2$ )의 합으로 계산된다. 통제집단의 정책집행 이후의 정책결과와 수준은 상수항과 정책집행 가변수의 회귀계수의 합으로 그리고 실험집단은 통제변수( $X_{it,k}$ )의 회귀계수를 제외한 나머지 회귀계수와 상수항의 합으로 산출된다. 결국 이중차이(DID)방법에 의한 평균 정책효과는 정책집행 가변수( $T$ )와 실험집단 가변수( $EG$ )의 상호작용항의 회귀계수인  $\beta_3$ 로 추정한다.

<표 5-2> 이중차이(DID) 회귀모형의 회귀계수의 의미

구분	집행이전	집행이후	집행이후-집행이전
통제집단	$\beta_0$	$\beta_0 + \beta_1$	$\beta_1$
실험집단	$\beta_0 + \beta_2$	$\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	$\beta_1 + \beta_3$
실험집단-통제집단	$\beta_2$	$\beta_2 + \beta_3$	$\beta_3$

방정식 (7)의 이중차이(DID) 회귀모형은 분석대상 집단이 3개 이상이고 분석시점도 3개 이상인 경우로 일반화 될 수 있는데, 아래의 방정식 (8)은 분석대상 집단과 분석시점이 각각 3개인 이중차이(DID) 회귀모형을 나타낸다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \sum_{s=1}^2 \beta_{1s} T_{ts} + \sum_{r=1}^2 \beta_{2r} EG_{ir} + \beta_3 D_{it} + \sum_{k=1}^K \gamma_k X_{it,k} + e_{it} \quad (8)$$

여기서 집단 가변수와 분석시점 가변수는 각각 2개이고,  $D_{it}$ 는 정책의 수혜여부를 나타내는 가변수이다. 그리고  $D_{it}$ 의 회귀계수의 추정치가 바로 확장모형의 평균 정책효과를 나타내는 이중차이 추정치이다.

### 2.3. 개입시계열분석(Interpreted Time Series Analysis)

개입시계열분석(Interpreted Time Series Analysis-ITSA)은 개인, 도시, 주(State), 국가 등의 개별 단위를 대상으로 정책개입 전후의 시계열자료를 이용하여 정책의 효과를 검증하는 경우에 적합한 정책평가방법이다. 이 연구설계는 개입

(Intervention) 후 시계열의 수준 또는 추세가 “중단” 될 것으로 예상되기 때문에 개입시계열이라고 불린다(Campbell & Stanley, 1966; Shadish, Cook, & Campbell, 2002).

개입시계열분석(ITSA)은 주로 평균으로의 회귀효과(regression to the mean)를 통제하기 때문에 비교집단이 없는 경우에도 비교적 내적 타당성이 높은 연구설계라고 한다(Campbell & Stanley 1966). 실험집단의 결과가 하나 이상의 비교집단의 결과와 비교 될 수 있는 경우에는 누락된 혼란변수(Confounding Variable)를 통제할 수 있도록 함으로써 내적 타당성을 더욱 향상시킬 수 있다고 한다(Linden 2015). 또한 개입시계열분석(ITSA)은 측정 단위가 모집단 수준이거나 추정결과를 다른 단위, 처리, 환경으로 일반화 할 수 있는 경우에는 강력한 외적 타당성을 갖는다고 주장된다(Shadish, Cook & Campbell, 2002; Linden, Adams, & Roberts, 2004).

개입시계열분석(ITSA)은 복잡한 자기회귀이동평균(Autoregressive Integrated Moving Average-ARIMA) 모형이 아닌 통상최소자승(Ordinary Least Squares-OLS)에 기반을 둔 추정방법이다. 왜냐하면 통상최소자승(OLS)이 적용 측면에서 자기회귀이동평균(ARIMA)모형 보다 유연하고 개입시계열자료에 광범위하게 적용 가능하기 때문입니다(Box et al., 2016; Velicer & Harrop, 1983). 또한 일반적으로 통계교육을 받은 연구자는 복잡한 자기회귀이동평균(ARIMA) 모형보다는 통상최소자승(OLS)에 익숙하기 때문이다. 아래에서는 정책평가연구에 가장 많이 활용되는 단일집단 개입시계열분석(ITSA)을 다루고자 한다.

비교집단 없이 연구대상 집단이 하나뿐인 경우의 표준적인 개입시계열분석(ITSA) 회귀모형은 아래의 방정식 (9)와 같은 형식을 가정한다:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 X_t + \beta_3 X_t T_t + e_t \quad (9)$$

여기서  $Y_t$ 는 동일한 간격의 시점  $t$ 에서 측정된 정책의 결과를,  $T_t$ 는 추세를 나타내는 시간 변수를,  $X_t$ 는 정책개입 이후는 1을 그리고 이전은 0의 값을 갖는 가변수를,  $X_t T_t$ 는 추세와 정책개입 가변수의 상호작용항을,  $e_t$ 는 오차항을 각각 나타낸다.

단일집단 개입시계열분석에서 상수항인  $\beta_0$ 는 정책결과의 시작 수준을 나타내고,

시간변수의 회귀계수인  $\beta_1$ 은 정책개입이 이루어지기 전까지의 정책결과의 기울기를 의미하며, 정책개입 가변수의 회귀계수인  $\beta_2$ 는 가상적 사실(Counterfactual)과 비교되는 정책개입 직후에 발생하는 정책결과의 수준 변화를 지칭한다. 마지막으로 추세와 정책개입 가변수의 상호작용항의 회귀계수인  $\beta_3$ 는 정책개입 전과 후의 정책결과의 기울기 차이를 나타낸다. 따라서 정책개입의 즉각적인 수준변화 효과는 정책개입 가변수의 회귀계수인  $\beta_2$ 를 통해 그리고 시간의 흐름에 따른 정책개입의 추세 변화 효과는  $\beta_3$ 를 통해 검증한다.

단일집단 개입시개열분석(ITSA) 회귀모형은 개입시점이 다수이고 비교집단이 존재하는 경우로 쉽게 확장될 수 있다. 여기서는 정책평가에서 연구자들이 자주 마주하는 개입시점이 2개인 단일집단 개입시개열분석(ITSA) 회귀모형을 살펴보고자 한다. 두 번째 정책개입을 모형에 반영하면 방정식 (9)는 다음과 같이 변경된다:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 X_{1t} + \beta_3 X_{1t} T_{2t} + \beta_4 X_{2t} + \beta_5 X_{2t} T_{2t} + e_t \quad (10)$$

여기서  $X_{2t}$ 는 두 번째 정책개입 기간을 나타내고,  $X_{2t} T_{2t}$ 는 두 번째 정책개입 가변수와 추세변수의 상호작용항이다. 따라서  $\beta_4$ 는 두 번째 정책개입 직후간에 발생하는 정책결과의 수준 변화를 나타내고,  $\beta_5$ 는 첫 번째 정책개입과 두 번째 정책개입의 정책결과 기울기 간의 차이를 의미한다. 각각의 추가적인 정책개입에 대해 해당  $X_n$ 과  $X_n T_n$  변수를 모형에 추가하면 다수의 정책개입의 효과를 검증할 수 있다.

두 번의 순차적인 정책개입에 노출된 단일 실험집단에 대한 개입시계열분석 회귀모형에서 연구자는 6가지의 효과에 관심을 가질 수 있다. 세 기간(개입 이전 기간과 두 가지 정책개입 기간)의 추세와 세 가지 기간 추세의 차이(정책개입 이전 대 첫 번째 정책개입, 첫 번째 정책개입 대 두 번째 정책개입, 첫 번째 정책개입 대 두 번째 정책개입)이다. 이 중 정책개입 이전의 추세( $\beta_1$ ), 정책개입 이전의 추세와 첫 번째 개입기간의 추세의 차이( $\beta_3$ ), 첫 번째와 두 번째 정책개입의 추세 차이( $\beta_5$ )는 회귀분석결과에 제시된다. 따라서 연구자가 계산할 필요가 있는 나머지 세 가지는 첫 번째 개입기간의 추세인  $\beta_1 + \beta_3$ , 두 번째 정책개입 기간의 추세인  $\beta_1 + \beta_3 + \beta_5$ , 그리고 두 번째 정책개입 기간의 추세와 정책개입 이전 추세 간의 차이인  $\beta_3 + \beta_5$ 이다.



## 2.4. 생존분석(Survival Analysis)

정책의 효과를 특정 현상의 발생이나 현상의 지속시간으로 측정할 수 있는 경우에는 생존분석(Survival Analysis)을 활용하여 정책평가를 수행할 수 있다. 즉, 생존자료에 이중차이(DID)의 논리를 적용하면, 기업의 생멸, 실업급여 수급자의 탈실업, 기초생활보장제도 수급자의 탈수급 등에 미치는 정부정책의 효과를 검증할 수 있다. 생존분석(Survival Analysis)은 어떠한 현상이 발생하기까지에 걸리는 시간에 대해 분석하는 방법이다. 생존분석(Survival Analysis)은 다양한 학문분야에서 활용되고 있으며 명칭도 다양한데, 예로 경제학에서는 지속기간분석(Duration Analysis)으로 그리고 사회학에서는 사건사분석(Event History Analysis\_EHA)이라고 부른다.

생존분석(Survival Analysis)의 방법은 단변량분석과 다변량분석으로 분류되는데, 생존확률을 계산하기 위해 주로 사용되는 단변량분석인 캐플란-마이어 곡선(Kaplan-Meier curves)은 정책평가에는 적절하지 않다. 따라서 생존함수(Survival function) 또는 위험함수(Hazard function)를 설정하고 추정하여 독립변수가 생존이나 사멸의 확률에 미치는 영향을 검증할 수 있는 다변량 생존분석만을 살펴보고자 한다. 다변량 생존분석 중 가장 많이 활용되는 분석방법은 이산시간사건사분석(Discrete Time Event History Analysis)과 Cox 비례위험모형(Proportional Hazard Model)이다.

이산시간 사건사분석(EHA)은 종속변수를 사건의 발생여부를 나타내는 가변수로 측정하고 표준적인 이분선택모형인 Logit, Probit, 나머지 사건(또는 여사건) 로그-로그(Complementary Log-log) 등을 이용하여 추정한다. 이중차이(DID)의 요소를 포함한 이산시간 사건사분석의 표준적인 회귀모형은 아래의 방정식 (11)과 같이 표현할 수 있다:

$$EXT_i^* = \alpha + \beta_1 T_t + \beta_2 EG_i + \beta_3 T_t EG_i + \sum_{k=1}^K \theta_k X_{it,k} + e_i \quad (11)$$

$$EXT_i = 1[EXT_i^* > 0] \quad (12)$$

여기서  $EXT_i^*$ 는 사건의 발생여부를 나타내는 잠재변수,  $T$ 는 정책집행 이전은 0을 그리고 이후는 1의 값을 갖는 가변수,  $EG$ 는 실험집단은 1을 그리고 통제집단은 0의 값을 갖는 가변수,  $T_iEG_i$ 는 두 변수의 상호작용항,  $X_{i,t,k}$ 는 정책결과에 영향을 미치는  $k$ 개의 통제변수,  $e_i$ 는 오차항을 각각 의미한다.

이산시간 사건사분석(EHA)은 사건이 발생할 확률인 기본 재해율(Baseline Hazard Rate)이 시간의 흐름에 따라 변하지 않는다는 비현실적 가정으로 비판을 받아왔다(Mooney, 2001: 107; Buckley & Westerland, 2004: 96). 이산시간 사건사분석(EHA)에서 시간에 따라 변하는 기본 재해율 문제는 시간 가변수, 선형추세 변수, 비선형추세변수, Lowess(Locally Weighted Scatter-plot Smoothing), 3차 스플라인(Cubic Spline) 등을 설명변수로 모형에 포함하여 해결한다(Buckley & Westerland, 2004: 96-100).

이산시간 사건사분석(EHA)과 달리 Cox 비례위험모형은 종속변수를 사건이 발생할 때까지의 지속(생존)기간으로 측정하여 준모수적(Semi-parametric) 방법으로 추정한다(Blossfeld et al., 2007: 223-224). Cox 비례위험모형은 지속(생존)기간의 분포형태를 가정하지 않는다는 측면에서는 비모수적이지만, 모형에 근거하여 회귀계수를 추정한다는 점에서는 모수적 방법과 유사하여 준모수적 방법이라고 한다(Cleves, et al., 2008: 3-5). 또한 Cox 비례위험모형은 시간에 따라 변하는 기본 재해율 문제를 시간에 따른 기본위험함수(Baseline Hazard Function)의 형태를 가정하지 않음으로써 해결한다(Cleves et al., 2008: 129). 정책의 효과를 평가하기 위해 이중차이(DID)를 반영한 Cox 비례위험모형은 다음의 방정식 (13)으로 표현된다.

$$h_i(t) = h_0(t) \exp(\beta_1 T_t + \beta_2 EG_i + \beta_3 T_t EG_i + \sum_{k=1}^K \theta_k X_{i,t,k}) \quad (13)$$

여기서  $h_i(t)$ 는 위험함수로  $t$ 시점까지 생존한 사례  $i$ 가  $t$ 시점 직후 사멸 또는 이탈할 순간위험률이고,  $t$ 는 지속(생존)기간을 의미하며, 나머지는 방정식 (11)과 같다.  $h_0(t)$ 는 기본위험함수로 독립·통제변수들의 영향이 0일 때 위험함수의 값을 의미한다.

## 제2절 효과성 분석 모형 제언

### 1. 분석을 위한 기본 전제

#### 1.1. 지표별 분석방법 제언

문체부 관광기업 지원정책의 효과를 분석하는데 적합한 정책평가모형은 지원정책의 효과를 측정한 변수의 특성과 수집된 자료의 유형에 따라 다르다. 효과성 지표의 측정변수별로 적절한 정책평가모형이 아래 <표 5-3>과 같이 정리할 수 있다.

<표 5-3> 효과성 지표별 정책평가방법

구분	지표		분석 단위	자료 유형	분석방법
기업 생존	생멸		기업	패널	이산시간 사건사분석
	생존기간		기업	패널	Cox 비례위험모형
고용 유지	직원수		기업	패널	성향점수매칭, 이중차이분석
	고용률		국가	시계열	개입시계열분석
시장 수요	소비자 동향	경제심리지수(ESI)	국가	시계열	개입시계열분석
		소비자동향지수(CSI)	국가	시계열	개입시계열분석
		기업경기실사지수(BSI)	국가	시계열	개입시계열분석

먼저 문체부 관광기업 지원정책의 효과를 관광기업의 생멸과 생존기간으로 측정한 경우에는 생존분석이 적절한 정책평가모형이다. 보다 구체적으로 정책효과를 관광기업의 생멸로 측정한 경우에는 이산시간 사건사분석방법이 적절한 정책평가 방법이며, 관광기업의 생존기간으로 측정한 경우에는 Cox 비례위험모형이 적합한 정책평가모형이다.

다음으로 국가를 분석단위로 설정하고 분석자료가 시계열자료인 경우에는 개입시계열분석(ITSA)방법이 적절한 정책평가방법이다. 즉, 문체부 지원정책의 효과를

시계열자료인 고용률, 경제심리지수(ESI), 소비자동향지수(CSI), 기업경기실사지수(BSI) 등으로 측정한 경우에 적절한 정책평가방법은 개입시계열분석(ITSA)방법이다.

마지막으로 관광기업을 분석단위로 설정하고 분석자료가 패널자료(Panel Data)인 경우에는 성향점수매칭(PSM)방법과 이중차이(DID)분석방법이 적절한 정책평가방법이다. 즉, 문체부 지원정책의 효과를 패널자료인 관광기업 직원수로 측정한 경우에 적절한 정책평가방법은 성향점수매칭(PSM)방법과 이중차이(DID)분석방법이다.

## 1.2. 모집단 구성: 관광기업 선별

분석단위(unit of analysis)를 관광기업으로 설정하는 경우 관광기업을 특정하는 것이 필요하다. 국세청에서 보유하고 있는 사업자등록자료, 법인세, 부가가치세, 근로소득지급명세서 등의 자료와 고용행정통계를 통해 확인할 수 있는 고용보험 자료에서 관광기업을 특정할 수 없다는 점에서 문제가 있다. 다만 가용가능한 모든 자료가 사업자등록번호(사업장등록번호)를 가지고 있다는 점에서 관광기업을 특정하기 위하여 한국문화관광연구원에서 조사를 수행하고 있는 ‘관광사업체조사’의 목표 모집단 설정방식을 차용할 수 있다. 즉 등록·허가·신고·지정·권한을 가진 문화체육관광부, 지방자치단체, 지역별 관광협회 등의 자료를 이용하는 것이다. 보다 구체적으로 해당 조사는 모집단 구축을 위해 기본적으로 행정자치부의 지방행정개방데이터와 문화체육관광부(카지노업), 한국관광공사(일반야영장업), 지역관광협회(관광식당업, 관광사진업, 여객자동차 터미널시설업), 지방자치단체(관광면세업)등에서 관리하고 있는 관광사업체 명부를 모두 취합한다. 다음으로 관광사업체 특성상 진출입이 잦은 특성과 등록·허가·신고·지정된 사업체임에도 명부에 누락된 경우가 발생할 수 있기 때문에 최종 모집단 확정전 모든 사업체들의 연도별 기준 변동사항을 확인하고, 특히 소재지가 불명확하거나 종사자 장기부재로 정확한 확인이 어려웠던 일부 사업체의 경우 관할 지방자치단체, 국세청 자료 확인 등을 통해 최종 모집단 포함 여부를 결정하고 있다(문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2019).<sup>34)</sup>

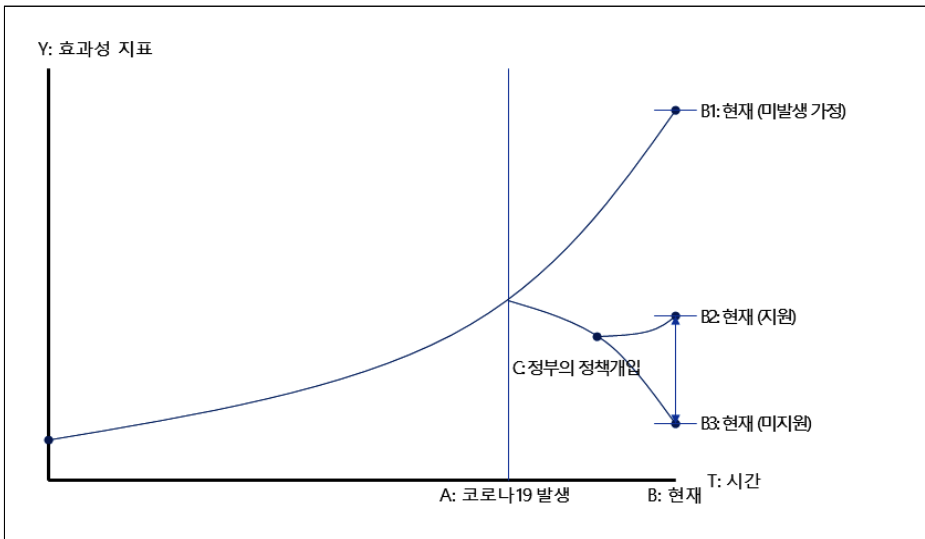
34) 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 2018년 기준 관광사업체조사.

### 1.3. 시점의 선정

효과성 분석을 위해 검토가 필요한 것은 시점에 대한 결정이다. 효과성에 대한 시점의 기본적 전제는 지원정책을 기점으로 전과 후로 구분할 필요가 있다. 또한 시계열 분석방법의 적용에 있어서는 코로나 상황이 발생하지 않았을 경우를 상정할 필요가 있다. 즉 관광기업에 대한 재정지원의 효과를 [그림 5-1]과 같이 B3에서 B2만큼의 개선을 효과로 가정하는 경우이다. 시점을 세분화하여 다음과 같다.

- A: 코로나 19가 발생한 시점(2020년 1월 기준)<sup>35)</sup>
- B: 현재 시점, 현재시점을 다시 세분화하여 살펴보면
  - B1: 코로나19가 발생하지 않았을 것이라고 가정
  - B2: 정부의 재정지원을 받은 경우
  - B3: 정부의 재정지원을 받지 못한 경우
- C: 정부의 정책개입(재정지원 정책) 시점

[그림 5-1] 효과성 분석 시점 모형



35) 데이터 수집이 월단위로 이루어진다고 가정할 경우 코로나19가 발생한 시점은 1월 1일을 기준으로 설정하고자 한다. 중국 우한에서 원인불명의 폐렴 발생에 대한 보도는 2019년 12월 말부터 시작되었으며, 당시 언론보도를 살펴본 결과 당시 중국내 코로나19의 발생에 따라 관광시장에 영향은 이미 1월부터 시작되었다고 보는 것이 적절할 것으로 판단된다.

다음으로 고려가 필요한 것은 정부의 정책개입(C) 시점 이후 현재시점(B)까지의 시간 단위를 설정하는 문제이다. 효과성 지표의 검토를 통해 데이터의 수집이 월단위로 가능한지를 확인한 것은 코로나19가 현재 진행형인 상황에서 피해의 누적에 따른 영향을 고려해야 하기 때문이다. 즉 재정지원이 이루어진 1개월 이후와 3개월 이후의 상황은 차이가 발생할 수 있다는 점이다. 따라서 이중차이분석에 있어서도 지원 후 시점을 분석하는 것은 공통적인 기준이 필요하다고 판단된다. 이에 대하여 본 연구에서는 자료의 수집의 현실성을 고려하여 월 단위(monthly) 시점을 구분하여 분석이 필요하다고 판단된다.

## 2. 효과성 지표별 분석방법

### 2.1. 효과성 지표 1-1: 기업의 생멸여부

분석단위를 관광기업으로 설정하고, 기업생존 효과의 측정지표로 관광기업의 생멸을 사용하는 경우에 적절한 정책평가방법은 이산시간 사건사분석방법이다. 분석을 위해 사용가능한 자료는 통계청에서 ‘기업생멸행정통계’를 구성하는 방법과 같이 사업자등록자료, 법인세, 부가가치세, 근로소득지급명세서, 건강보험·국민연금·고용보험 자료를 통해 확인할 수 있을 것이다. 관광기업이 폐업 또는 휴업을 하기 위해서는 「부가가치세법<sup>36)</sup>」 제8조와 동법 시행령<sup>37)</sup> 제13조에 따라 신고가 의무화되어 있기 때문에 사업자등록자료를 통해 확인할 수 있다. 다만 그럼에도 불구하고 관광기업의 경우 폐업신고를 하기 위해서는 관광진흥개발기금의 융자의 상황이 모두 이루어져야 한다는 점에서 최근 공식적인 폐업(또는 휴업)이 아닌 상태에서 영업을 정지되어 있는 경우가 존재한다. 한국여행업협회 여행정보센터가 행정안전부 데이터(‘지방행정인허가 데이터개발<sup>38)</sup>’)를 바탕으로 제공하는 ‘여행사 인허가 정보’에 따르면 코로나19 확진자가 발생한 1월부터 8월까지 약 7개월간 휴·폐업건수가 726개로 전년 동기 655개사에 비해 10.8%(71개사) 증가했음을 밝혔다.<sup>39)</sup> 그러나 최근 여행산업에 대한 체계

36) 부가가치세법 [시행 2020. 1. 1.] [법률 제16845호, 2019. 12. 31., 일부개정]

37) 부가가치세법 시행령 [시행 2020. 10. 7.] [대통령령 제31087호, 2020. 10. 7., 일부개정]

38) <http://www.localdata.kr/>

적인 지원책을 마련하기 위해 한국여행업협회(KATA)가 진행한 ‘전국 여행업체 실태 전수조사’를 시행하는 과정에서 폐업(또는 휴업)을 하지 않는 경우가 훨씬 많을 것으로 추정하고 있다.<sup>40)</sup> 따라서 사업자등록자료를 통해 확인할 수 있는 공식적인 폐업(또는 휴업) 이외 매출액 감소와 고용인원 감소 등을 확인할 필요가 있다. 매출액 감소는 법인세와 부가가치세 자료를 토대로 확인이 가능할 것이며, 고용인원 감소는 근로소득지급명세서, 건강보험·국민연금·고용보험 자료를 토대로 확인이 가능하며, 특히 고용보험에 대한 고용행정통계 자료를 활용하는 것이 가능하다.

관광기업 재정지원 유형과 여부에 대해서는 한국관광협회중앙회와 문화체육관광부를 통해 지원기업 목록을 비교하여 확인할 수 있을 것이다. 효과성 분석을 위한 자료의 연계(matching)는 관광기업을 분석단위로 하므로 사업자등록번호와 사업장등록번호를 기준으로 하되, 기업과 사업체를 구분할 필요가 있다. 변수의 구성은 <표 4-4>와 같다. 다만 실제 데이터 분석의 과정에서 폐업 또는 휴업의 기준을 어떻게 설정할 것인지 검토가 필요하다. 즉, 법적으로 폐업(또는 휴업)을 하지 않았으나, 일정수준 이하의 매출액과 고용규모가 감소하여 실제 영업이 이루어지지 못한 경우를 어떻게 해석할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 현재 코로나19 상황에서 매출액과 고용이 감소하지 않은 관광기업은 존재하기 어렵다는 상황을 고려할 때 생존의 정의를 어떻게 할 것인지를 기준을 정하는 것은 중요한 것으로 판단된다. 더구나 정책의 목표가 단기적으로 기업의 폐업(휴업)을 막아 대규모 해고사태를 방지하는 것에 초점이 맞추어져 있다는 점에서 폐업(휴업)을 하지 않는 것을 성과라고 볼 수도 있기 때문이다. 본 연구에서는 데이터를 통해 기초통계량 분석을 통한 현황분석이 이루어지지 못한 상태이기 때문에 데이터를 활용하여 실제 분석을 시행할 후속연구에서 보다 깊은 고찰이 필요할 것으로 판단된다.

<표 5-4> 기업의 생멸여부에 관한 변수의 구성

변수	측정	자료 출처
관광기업 생존 여부	1: 생존	(국세청) 사업자등록자료, 법인세, 부가가치세, 근로소득지급명세서 (고용노동부) 고용행정통계(고용보험)
	0: 폐업(휴업)	
관광기업 재정지원 여부	0: 미지원	문화체육관광부·관광협회중앙회 재정지원 기업 목록(명단)
	1: 지원	

39) 여행신문(2020.08.31.) 코로나19 7개월 동안 여행사 730개사 휴·폐업

40) 세계여행신문(2020.10.15.) 여행사가 초토화 되고 있다. 등록여행사 절반, 연락두절&재택근무

이중차이(DID)의 요소를 포함하여 문체부 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 기업 생멸 측면에서 분석하기 위한 이산시간 사건사분석의 회귀모형은 아래의 방정식 (1) 및 (2)와 같이 표현할 수 있다.

$$\text{기업 생멸}_i^* = \beta_0 + \sum_{s=1}^2 \beta_{1s} T_{ts} + \beta_2 EG_i + \beta_3 D_{it} + \sum_{k=1}^K \gamma_k X_{it,k} + e_{it} \quad (1)$$

$$\text{기업 생멸}_i = 1[\text{기업 생멸}_i^* > 0] \quad (2)$$

여기서  $i$ 는 관광기업,  $t$ 는 시점, 기업생멸 $_i^*$ 은 관광기업의 퇴출여부를 나타내는 잠재변수,  $T$ 는 코로나19 발생 이후와 지원정책 이후를 각각 나타내는 2개 가변수,  $EG$ 는 지원정책의 수혜기업을 나타내는 가변수,  $D_{it}$ 는 지원정책의 수혜여부를 나타내는 가변수,  $X_{it,k}$ 는 관광기업의 생멸에 영향을 미치는 요인,  $e_{it}$ 는 오차항을 각각 의미한다. 문체부 관광기업 지원정책이 관광기업의 생멸에 미치는 효과는  $D_{it}$ 의 회귀계수의 부호, 크기, 통계적 유의성에 기초하여 검증한다.

다만 지원정책 이후를 나타내는  $T_{t2}$ 와 지원정책의 수혜여부를 나타내는  $D_{it}$ 를 모두 산식에 추가할 경우 두 변수사이의 상관관계가 발생할 수 있어  $T_{t2}$ 의 계수값이 지원정책의 효과를 가져가 버리면서,  $D_{it}$ 의 계수값을 축소시킬 가능성이 존재한다. 따라서 후속 연구에서 실제 분석을 진행할 경우에는 모형의 적합성을 고려하여 산식을 수정·보완하는 것이 필요하다.

## 2.2. 효과성 지표 1-2: 기업의 생존기간

분석단위를 관광기업으로 설정하고, 기업생존 효과의 측정지표로 관광기업의 생존기간을 사용하는 경우에 적절한 정책평가방법은 Cox 비례위험모형이다. 변수의 구성은 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> 기업의 생존기간에 관한 변수의 구성

변수	측정	자료 출처
관광기업 생존기간	t: 생존기간 (코로나19 이후 생존확인 시점)	(국세청) 사업자등록자료, 법인세, 부가가치세, 근로소득지급명세서 (고용노동부) 고용행정통계(고용보험)
관광기업 재정지원 여부	0: 미지원 1: 지원	문화체육관광부·관광협회중앙회 재정지원 기업 목록(명단)



이중차이(DID)의 요소를 포함하여 문체부 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 기업의 생존기간 측면에서 분석하기 위한 Cox 비례위험모형은 아래의 방정식 (3)과 같다.

$$h_i(t) = h_0(t) \exp \left( \sum_{s=1}^2 \beta_{1s} T_{ts} + \beta_2 EG_i + \beta_3 D_{it} + \sum_{k=1}^K \theta_k X_{it,k} \right) \quad (3)$$

여기서  $i$ 는 관광기업을,  $t$ 는 지속(생존)기간을,  $h_0(t)$ 는 기본위험함수로 독립·통제변수들의 영향이 0일 때 위험함수의 값을,  $h_i(t)$ 는 위험함수로  $t$ 시점까지 생존한 관광기업  $i$ 가  $t$ 시점 직후 사멸 또는 이탈할 순간위험률을 각각 의미하고, 나머지는 방정식 (18)과 같다. 문체부 관광기업 지원정책이 관광기업의 생존기간에 미치는 효과는  $D_{it}$ 의 회귀계수의 부호, 크기, 통계적 유의성에 기초하여 검증한다.

### 2.3. 효과성 지표 2-1: 관광기업 종사자 수

분석단위를 관광기업으로 설정하고, 고용유지 효과의 측정지표로 관광기업 종사자 수의 증감을 사용하는 경우에 적절한 정책평가방법은 성향점수매칭(PSM)방법과 이중차이(DID)분석이다. 분석을 위해 사용가능한 자료와 변수의 구성은 다음 <표 5-6>과 같다.

<표 5-6> 기업의 고용유지(종사자 수)에 관한 변수의 구성

변수	측정	자료 출처
관광기업 종사자 수의 증감	당월(t) 종사자수	(국세청) 근로소득지급명세서 (고용노동부) 고용행정통계(고용보험)
관광기업 인건비 지급 총액	당월(t) 인건비지급 총액	(국세청) 근로소득지급명세서
관광기업 재정지원 여부	0: 미지원	문화체육관광부·관광협회중앙회 재정지원 기업 목록(명단)
	1: 지원	

문체부 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 관광기업 직원수(또는 인건비 총액)의 측면에서 분석하기 위한 성향점수매칭(PSM) 모형은 아래 방정식 (4)와 (5)로 표현된다.

$$\text{정책수혜}_i^* = \alpha + \sum_{k=1}^K \beta_k X_{i,k} + e_i \quad (4)$$

$$\text{정책수혜}_i = 1[TE_i^* > 0] \quad (5)$$

여기서  $i$ 는 분석대상 관광기업, 정책수혜\*는 지원정책의 수혜여부를 나타내는 잠재변수,  $\alpha$ 는 상수항,  $X_k$ 는 지원정책의 수혜여부에 영향을 미치는  $k$ 개의 통제변수,  $\beta$ 는 통제변수의 회귀계수,  $e$ 는 오차항을 각각 의미한다.

문체부 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 관광기업 직원수(또는 인건비 총액)의 측면에서 분석하기 위한 이중차이(DID)분석 회귀모형은 아래의 방정식 (6)과 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \sum_{s=1}^2 \beta_{1s} T_{ts} + \beta_2 EG_i + \beta_3 D_{it} + \sum_{k=1}^K \gamma_k X_{it,k} + e_{it} \quad (6)$$

여기서  $i$ 는 관광기업,  $t$ 는 시점,  $Y_{it}$ 는 관광기업의 직원수(인건비 총액),  $T$ 는 코로나19 발생 이후와 지원정책 이후를 각각 나타내는 2개 가변수,  $EG$ 는 지원정책의 수혜기업을 나타내는 가변수,  $D_{it}$ 는 지원정책의 수혜여부를 나타내는 가변수,  $X_{it,k}$ 는 관광기업의 직원수(인건비 총액)에 영향을 미치는 요인,  $e_{it}$ 는 오차항을 각각 의미한다. 문체부 관광기업 지원정책이 관광기업 직원수(인건비 총액)에 미치는 효과는  $D_{it}$ 의 회귀계수의 부호, 크기, 통계적 유의성에 기초하여 검증한다.

## 2.4. 효과성 지표 2-2: 고용률

분석단위를 국가로 설정하고, 문체부 관광기업 지원정책의 효과성 지표를 고용률로 측정한 경우에 적절한 정책평가방법은 개입시계열분석(ITSA)방법이다. 문체부 관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 시계열자료인 고용률 측면에서 분석하기 위한 개입시계열분석(ITSA) 회귀모형은 아래 방정식 (7)과 같다.

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 X_{1t} + \beta_3 X_{1t} T_t + \beta_4 X_{2t} + \beta_5 X_{2t} T_t + e_t \quad (7)$$

여기서  $t$ 월을 단위로 하는 시간을,  $Y_t$ 는 고용률의 효과성지표를,  $T_t$ 는 추세를 나타내는 시간 변수를,  $X_{1t}$ 는 코로나19 발생에서 문체부 지원정책 집행이전의 기간을 나타내는 가변수,  $X_{2t}$ 는 문체부 지원정책 집행이후를 나타내는 가변수,  $X_{1t} T_t$ 는 추세와 코로나19 발생에서 문체부 지원정책 집행이전의 기간을 나타내는 가변수의 상

호작용항을,  $X_{2t}T_{2t}$ 는 추세와 문체부 지원정책 집행이후를 나타내는 가변수의 상호작용항을,  $e_t$ 는 오차항을 각각 나타낸다.

문체부 관광기업 지원정책이 고용률 등에 미치는 효과는  $\beta_5$ 의 부호, 크기, 통계적 유의성에 기초하여 검증한다.

## 2.5. 효과성 지표 3: 경제심리지수(ESI), 소비자동향지수(CSI), 기업경기실사지수(BSI)

분석단위를 국가로 설정하고, 관광기업 지원정책의 효과성 지표를 경제심리지수(ESI), 소비자동향지수(CSI), 기업경기실사지수(BSI) 등으로 측정한 경우에 적절한 정책평가방법은 개입시계열분석(ITSA)방법이다.

관광기업 지원정책의 고용유지 효과를 시계열자료인 경제심리지수(ESI), 소비자동향지수(CSI), 기업경기실사지수(BSI)의 측면에서 분석하기 위한 개입시계열분석(ITSA) 회귀모형은 아래 방정식 (18)과 같다.

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 X_{1t} + \beta_3 X_{1t} T_t + \beta_4 X_{2t} + \beta_5 X_{2t} T_t + e_t \quad (8)$$

여기서  $t$ 월을 단위로 하는 시간을,  $Y_t$ 는 경제심리지수(ESI), 소비자동향지수(CSI), 기업경기실사지수(BSI)의 효과성지표를,  $T_t$ 는 추세를 나타내는 시간 변수를,  $X_{1t}$ 는 코로나19 발생에서 지원정책 (재정지원정책과 시장수요확대 정책 구분)집행 이전의 기간을 나타내는 가변수,  $X_{2t}$ 는 지원정책 집행이후를 나타내는 가변수,  $X_{1t}T_t$ 는 추세와 코로나19 발생에서 지원정책 집행이전의 기간을 나타내는 가변수의 상호작용항을,  $X_{2t}T_{2t}$ 는 추세와 지원정책 집행이후를 나타내는 가변수의 상호작용항을,  $e_t$ 는 오차항을 각각 나타낸다. 관광기업 지원정책이 경제심리지수(ESI), 소비자동향지수(CSI), 기업경기실사지수(BSI) 등에 미치는 효과는  $\beta_5$ 의 부호, 크기, 통계적 유의성에 기초하여 검증한다. 다만 소비자동향조사에 따른 지수값들은 심리적 요인에 따라 변동될 여지가 높다. 즉 재난지원금이나 타 지원정책의 영향을 받을 수 있으며, 코로나19 확진자 수, 언론보도 등에 따라 심리적 지수가 위축될 수 있다는 점에서 이를 반영할 수 있는 통제변수에 대한 고려가 필요하다.



코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발

제6장

결론



## 제1절 연구의 요약

---

정책의 효과성을 분석하기 위하여 정책평가에 대한 개념을 이론과 모형을 중심으로 검토하였다. 정리하건데 정책의 목표 달성을 의미하는 효과성을 측정하기 위해 정책의 목표가 어떻게 설정되었는지가 중요한 쟁점이었으며, 세부적으로 목표달성 모형, 부수효과 모형, 목표배제 모형, 포괄적 평가 모형 등을 살펴본 결과 목표달성 모형을 기본으로 설정하였다. 유사선행연구는 코로나19 정책대응에 관한 효과 분석에 관한 연구와 효과분석방법론에 관한 주요 선행연구를 검토하였다. 선행연구 검토결과 효과성 분석에 있어 정책목표를 종속변수로 하여 정책수단을 독립변수로 하는 모형이 대부분이었으며, 변수의 특성을 고려하여 수집가능성과 측정가능성 등을 고려하여 분석방법론이 선택되는 것을 확인할 수 있었다.

효과성 분석 모형을 설계하기에 앞서 정책목표에 대한 설정이 필요하였다. 다만 코로나19 대응 재정지원 정책의 경우 기존의 정책(사업)과 다르게 예상하지 못한 비정형의 긴급한 정책문제를 해결한다는 점에서 정책목표의 설정이 상대적으로 불투명하다는 문제가 있었다. 이에 따라 본 연구에서는 국내·외 코로나19 대응 현황을 살펴보고, 지원정책 사례를 중심으로 정책목표를 설정하고자 하였다. 결과적으로 대부분의 사례에서 정책대상과 정책수단 설정에 있어 유사한 형태를 보였다. 보다 구체적으로 정책대상은 중소기업과 소상공인에 초점이 맞추어져 있었다. 정책수단은 특별용자 등 재정지원 정책과 용자상환 유예 및 만기연장, 특례 보증 등 금융지원, 고용유지지원금 지원 등과 같은 고용지원, 세금 면제와 신고·납부기한 연장 등 세정 지원 그리고 교육훈련 프로그램 운영 등과 같은 경영지원 등으로 구분된다. 우리나라의 재정지원 정책과 비교하기 위하여 시기별로 정리하였다. 비교결과 지원정책은 유사한 형태를 보이고 있었으며, 정책목표는 관광기업의 생존과 관광업 종사자의 고용유지에 초점이 맞추어져 있음을 확인할 수 있었다. 또 다른 측면의 정책목표를 추

정할 수 있는데, 이는 위축된 관광내수시장을 안전을 중심으로 활성화하는 것이다. 5월 ‘제5차 국가관광전략회의’를 통해 ‘숙박·여행 할인권’ 제공 등을 주요 내용으로 하였으나, 방역단계의 상향 조정 등으로 인해 중지되었고, 최근 10월부터 사업이 재개되기 시작하였다. 해당 정책의 수혜대상은 직접적으로 관광 소비자이지만, 관광 소비가 활성화되면 관광기업의 영업재개가 이루어지고, 종사자 고용 등이 이루어질 수 있다는 점에서 관광기업과 종사자에 대한 간접지원정책의 하나라고 볼 수 있다.

상황적 변수들을 고려하여 효과성 분석을 위한 논리모형을 ‘맥락-투입-활동-산출-결과-활동’의 측면으로 구성하였다. 논리모형 구성 결과 효과성을 판단할 수 있는 지표는 기업의 생존, 고용의 유지, 그리고 시장의 수요 등 3가지로 설정하였다.

도출된 효과성 지표에 대하여 활용할 수 있는 자료 등 통계를 검토하였다. 첫째, 관광기업의 생멸을 확인할 수 있는 자료는 검토한 결과 통계청에서 생산·제공하고 있는 ‘기업생멸행정통계’를 확인할 수 있었다. 해당 통계는 기업의 정보, 종사자 정보, 기업의 생존율 등 효과성 분석에 필요한 자료를 포함하고 있는 것으로 확인되었으나, 작성된 통계의 발표 시점이 늦고 사업체 단위로 분석단위를 설정할 때 자료간 통합(merge)을 위한 메타데이터 정보를 제공받기 어렵다는 점에서 문제가 있는 것으로 확인되었다. 다만 ‘기업생멸행정통계’를 구성하고 있는 원자료를 확인한 결과 국세청에서 제공하고 있는 사업자등록자료, 부가세자료, 법인세, 근로소득지급명세서 등의 자료를 활용할 수 있다는 것을 확인할 수 있었다. 둘째, 관광기업 종사자의 고용유지를 확인하기 위해 고용보험통계를 검토하였다. 전수 행정자료라는 점과 전산망을 통해 일단위(daily) 자료가 생성·축적된다는 점과 발표시기 또한 월단위(monthly)로 잠정치와 확정치가 발표되고 있어 시차에 따른 분석이 가능하다는 점 등을 고려할 때 분석에 가장 적합한 자료라고 할 수 있다. 셋째, 관광시장 수요에 대한 분석이다. 관광시장의 수요는 관광객, 관광소비매출액, 소비자동향조사를 통해 확인할 수 있을 것으로 보인다.

효과성 분석 방법론은 효과성 지표에 적절한 성향점수매칭, 이중차이분석, 개입 시계열분석, 그리고 생존분석의 4가지를 제시하였다. 이를 토대로 효과성 분석 모형은 지표에 따라 분석방법을 제안하였다. 구체적으로 기업의 생멸여부와 기업의 생존기간, 관광기업 종사자수의 증감과 고용률, 그리고 소비자동향조사에 따른 심리지수 등을 제시하였고, 이를 분석할 수 있는 적용식을 제안하였다.



## 제2절 연구의 한계 및 후속 연구 제언

---

코로나19 상황에서 정부의 관광분야 재정지원 정책의 효과성 분석에 관하여 모형설계에 대한 이론 검토, 정책목표의 탐색, 논리모형의 구축, 효과성 지표의 도출, 사용가능한 통계의 탐색과 검토, 효과성 평가 방법론의 탐색, 그리고 효과성 분석 모형까지 제언하였다. 다만 해당 연구는 분석모형을 제언하는데 연구의 초점을 두고 있으며, 실제 분석을 실시하지 못하는 한계를 보이고 있다.

보다 구체적으로 다음과 같이 연구의 한계를 정리하면서 후속 연구를 기대해보고자 한다. 첫째, Chetty 외(2020)가 지적한 것과 같이 긴급한 상황에서의 정부정책의 효과성 분석과 효과적인 재정운용을 도모하기 위해서는 실시간 정책상황을 추적할 수 있는 자료(data)의 활용이 요구된다. 그러나 승인통계 대부분이 조사시점과 공표시점의 차이가 있어 시의성에 문제가 있었으며, 세부적인 통계분석이 가능한 조사통계는 태생적 한계가 있다는 점에서 문제가 있다. 따라서 행정자료 등을 활용할 수 있도록 가공통계에 대한 활용성 제고 방안의 모색과 더불어, 가용가능한 통계에 대한 메타데이터 구성이 요구된다. 예를 들어 본 연구에서 관광기업에 대한 분석에서 매칭을 통한 패널구성에서 '사업자(장) 등록번호'가 중요하게 활용될 것과 같은 맥락으로 살펴볼 수 있다. 또한 공공과 민간에서 생산하고 있는 다수의 자료들 가운데 대리변수(proxy variable)로 활용할 수 있는지에 대한 보다 폭 넓은 접근이 요구된다.

둘째, 재정지원 정책의 중복을 분석에서 적용하는 문제이다. 코로나19 지원정책과 같이 각 부처에서 중복적으로 지원하고 있는 경우 정책의 효과성을 분해하여 모형에 적용하는 것은 쉽지 않다. 분석 과정에서 지원정책 유형에 따라 분리하여 분석하는 방법이 제시될 수 있으나, 실제 지원정책간 내생성의 발생은 회피하기 쉽지 않기 때문이다. 물론 지원정책의 유형에 따라 성향점수매칭을 실시하거나, 각 지원정책 유형을 가변수(dummy variable)로 취급하는 방법을 고려해 볼 수 있으나,

이는 실제 분석을 통해 실현가능성을 검토할 필요가 있다.

셋째, 매출액, 매출원가 등 기업의 생멸과 고용에 직접적으로 영향을 받는 자료를 변수로 활용하지 못했다는 것이다. 매출액은 기업의 주요 영업활동 또는 정상적 활동으로부터 얻어진 수익으로서 상품 등의 판매 또는 용역의 제공으로 실현된 금액이기 때문에 정부의 재정지원이 매출액에 영향을 주지 않지만, 매출액이 아닌 영업 외 수익 또는 선수수익(부채)으로 인식된다. 다만 비용(매출원가, 판관비 등)을 줄이는 효과가 있다. 예를 들어 상품을 판매하는 것이 주요 영업활동인 기업의 경우 정부지원금으로 상품의 원재료를 구입한다면 매출원가가 줄어든 것이고, 정부지원금으로 수도광열비, 보험료 등을 지불한다면 판관비를 줄이는 효과가 있을 수 있다. 즉, 매출액은 판매행위에서 비롯되는 것이기 때문에 정부지원금이 직접적인 영향을 주지 못하지만, 비용의 경우 정부지원금이 직접적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 정부의 재정지원이 관광기업의 매출액에는 영향을 미치지 못하겠지만, 비용에 영향을 미쳐 생멸과 고용유지에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 하지만 해당 자료를 국세청 등으로부터 확인이 가능할 것으로 판단되나, 현재까지 자료 확보를 하지 못해 실제 분석을 진행하지 못한 것은 연구의 한계이다.

넷째, 세밀한 분석을 위하여 관광기업의 업종별 분리와 관광업 종사자의 지위상 분리를 어떻게 할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 관광기업의 업종별 분리는 모집단 설정에 있어 일부 검토를 하였으나, 「관광진흥법」에 규정되지 않은 항공업 등을 포함하는 문제에 대한 검토 등이 추가적으로 필요하다. 또한 관광업 종사자 구분에 있어 정규직, 비정규직, 일용직 등의 구분이 필요할 것으로 판단된다. 다만 고용보험통계에서 지위상 구분이 쉽지 않다는 점을 확인한 바 있어 추후 분석단계에서 이를 반영할 여지가 있는지 확인이 필요하다.

다섯째, 재정지원정책에 있어 중앙정부의 정책에 초점을 맞추었다. 지방정부에서도 직접지원을 통한 관광기업 및 종사자 대상의 재정지원 정책이 발견되었으나, 모형 설계에 반영하지 못하였다. 분석단위 설정에 있어 지역단위로 세분화가 가능한 것인지에 대한 문제와 지방정부의 재정지원 정책이 관광기업 생멸과 고용유지에 영향을 미칠 수준의 규모인지에 대한 검토가 선행될 필요가 있다.

---

## 참고문헌

### 1. 국내자료

#### [단행본/연구보고서]

- 강창희·이정민·이석배·김세웅(2013), 「관광정책 및 관광사업 프로그램 평가방법 개발」, 문화체육관광부 연구용역보고서.
- 고영선·김정호(2007), 「재정사업 심층평가지침(제2판)」, 한국개발연구원.
- 국회입법조사처(2020), 「코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서(개정증보판)」, 국회입법조사처.
- 권기현(2014), 「정책학 강의」, 서울: 박영사.
- 김명수(2003), 「공공정책평가론」, 서울: 박영사.
- 노화준(2006), 「정책평가론」, 서울: 법문사.
- 노화준(2008), 「정책평가론(4판): 프로그램 성과와 정책혁신의 효과 평가」, 서울: 법문사.
- 류영수 외(2013), 「연구개발 정책의 효과성 분석에 관한 연구」, 한국과학기술기획평가원 보고서.
- 박흥운(2012), 「정책평가론」, 서울: 대영문화사.
- 정정길·성규탁·이운식·이장, (2004), 「정책평가: 이론과 적용」, 서울: 법영사.

#### [논문]

- 노민선·이희수(2012), 프로그램 논리모형을 활용한 중소기업 연구인력 고용지원사업의 효과성 분석, 「정책분석평가학회보」 22(3): 199-229.
- 노용환(2017), 공적보증의 고용창출 및 고용유지 효과 추정, 「한국경제의 분석」, 23(2): 137-183.
- 류영수·이일환·김수연·김미(2017), 연구개발정책의 효과성 평가를 위한 탐색: 기초연구개발정책에의 적용, 「정책분석평가학회보」 27(3): 1-26.
- 문종열(2007a), “프로그램 논리모형과 성과관리의 연계가능성 연구 - 개성공단사업을 중심으로”, 〈정책분석평가학회보〉, 17(4), 87-116.

- 문종열(2007b), “금강산관광사업 논리모형과 특성 그리고 정책적 함의”, 〈한국행정 논집〉, 19(2), 405-427
- 박혜원·김원호(2016), 장애인 고용유지를 위한 근로지원인 및 작업지도원 정책의 효과성 검증: 공단서비스를 중심으로, 「장애와 교통」, 26(4): 153-172.
- 윤윤규·고영우, 정부 R&D지원이 기업의 성과에 미치는 효과분석, 「기술혁신연구」, 19(1): 28-53.
- 이상주·정운호·김동준(2018), 정부자금지원의 정책효과: 충남 지역산업지원계획에 따른 기술개발 및 기업지원사업을 대상으로, 「재정정책논집」 20(3): 111-131.
- 전미선(2020), 재정지원일자리 사업은 지역의 고용성장에 어떠한 영향을 미치는가? - 동태적 패널모형을 활용한 일자리사업 예산과 유형별 성과 분석, 「한국정책학회보」 29(2): 1-27.

#### [발표자료/간행물/발간물]

- 김혜진·이은영·윤경수·정대형·이유나(2020), 코로나19 관련 주요국의 경제정책 대응 및 시사점, 「산은조사월보」 KDB 산업은행 미래전략연구소.
- 윤성주(2020), 전염병 관련 예산 추이 및 시사점, [KIPF 조세재정 브리프 통권 제96호].
- 이창형(2020), 코로나19 확산 수리 모델을 이용한 대응 정책 효과 분석, COVID-19 선제적 대응을 위한 수리모델 역할 워크숍(2020.07.02.) 발표자료.
- 임태경(2020), 준실험설계에 의한 코로나19 지원정책의 경제적 효과 분석-소상공인·자영업자를 위한 직접지원금을 중심으로, 발표자료.
- 정책기획위원회 소득주도성장특별위원회(2020), 한국경제의 위기 국면에서의 정책 대응과 소득분배 비교, 소득주도성장특별위원회 「이슈브리프」 10 (2020. 8. 25.).
- 주병기(2020), 코로나19발 경제위기 속 기회와 국가재정의 역할, 조세재정연구원 「재정포럼」 (2020.05).
- 여유진·김성아(2020), 코로나19에 대응한 긴급지원 대책의 주요 내용과 과제, 「보건복지 ISSUE & FOCUS」 (382호), 한국보건사회연구원.

#### [정부자료]

- 국무총리실(2009), 2009년도 정부업무평가 세부시행계획 - 자체평가 매뉴얼.
- 관계부처 합동(2020.09), 코로나19 극복 맞춤형 긴급재난지원 패키지, 이렇게 도와드립니다.
- 관계부처합동(2020.05.), 케이(K)-방역과 함께하는 관광 내수시장 활성화 대책.

- 문화체육관광부(2020.03.), 코로나19 관련 관광기업 지원대책 현황.
- 문화체육관광부(2020.04.), 대한민국 관광기업 지원안내.

#### [보도자료/신문기사]

- 조세일보(2020.06.30.), 코로나에도 6월 기업심리 개선...“정책효과·경제활동 재개 영향”.
- 서울경제(2020.06.23.), 재난지원금 악발 벌써 시들... 카드소비 한달도 안돼 ‘주춤’.
- KBS(2020.07.27.), 문화체육관광 분야 코로나 피해 7조원 넘겨...관광업만 5.9조원.
- 연합뉴스(2020.07.27.), 문화체육관광 분야 코로나 피해 7조원 넘겨...관광업만 5.9조원.
- 여행신문(2020.08.31.), 코로나19 7개월 동안 여행사 730개사 휴·폐업.
- 연합뉴스(2020.10.12.), ‘실업급여 지급액 지난달 1조2천억원...5개월째 1조원 웃돌아’.
- 문화체육관광부(2020.02.03.), 신종 코로나바이러스감염증 대응 총리 주재 회의.
- 문화체육관광부(2020.02.17.), 코로나19 확산 피해 관광업계 긴급 금융 지원.
- 문화체육관광부(2020.03.02.), 코로나19 피해 지원 위해 일정은 앞당기고, 지원금은 증액해서 관광벤처 육성한다.
- 문화체육관광부(2020.03.19.), 코로나19 피해 관광업계 긴급 금융 지원 2배 확대.
- 문화체육관광부(2020.04.14.), 코로나19 대응 관광업계 지원 대책 차질 없는 추진에 최선.
- 문화체육관광부(2020.04.29.), 코로나19 대응 국제회의 산업 안정화와 경쟁력 강화 지원.
- 문화체육관광부(2020.05.11.), 공공부문 코로나19 극복 국민관광상품권 발행.
- 문화체육관광부(2020.05.26.), 케이-방역과 함께하는 안전한 국내 여행으로 관광내수 살린다.
- 문화체육관광부(2020.10.28.), 방역을 지키며, 관광 분야 소비할인권 이용하세요.
- 고용노동부(2020.03.16.), "관광·공연업 등 특별고용지원 업종 지정 고시" 제정.
- 고용노동부(2020.08.20.), 특별고용지원 업종의 고용안정 지속 지원.
- 고용노동부(2020.09.17.), 노사발전재단, 코로나19로 어려움을 겪고 있는 관광업종 퇴직근로자 위해 앞장서.
- 고용노동부(2020.10.12.), 고용행정 통계로 본 ‘20.9월 노동시장 동향’.

## 2. 해외자료

### [단행본/연구보고서]

- Blossfeld, H-P., Golsch, K., & Rohwer, G.(2007), Event History Analysis with Stata. NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Box, G. E. P., G. M. Jenkins, G. C. Reinsel, and G. M. Ljung.(2016), Time Series Analysis: Forecasting and Control. 5th ed. Hoboken, NJ: Wiley.
- Campbell, D. T., and J. C. Stanley.(1966), Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research. Chicago, IL: Rand McNally.
- Cleves, M., Gould, W. W., Gutierrez, R. G., Marchenko, Y. U.(2008), An Introduction to Survival Analysis Using Stata. TA: Stata Press.
- Epstein, I., & Tripool, T.,(1977), Research Techniques for Program Planning, Monitoring, and Evaluation. New York: Columbia University Press.
- Guba, G. & Lincoln, S.,(1981), Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hatry, H., (1999), Performance measurement: Getting Results, Washington D. C.: The Urban institute Press.
- McLaughlin, J. A. & G. B. Jordan, (2004), "Using logic models," In Wholey, J. S., Hatry, H. P., & Newcomer, K. E.(eds.), Handbook of practical program evaluation, San Francisco: Jossey-Bass.
- Nachmias, D.,(1979), Public Policy Evaluation: Approaches and Methods. New York: St. Martin's Press.
- Patton, M. Q.,(2008), Utilization-focused evaluation(4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Poister, T. H., (2003), Measuring performance in public and nonprofit organizations, San Francisco: Jossey-Bass.
- Poister, T. H., (2004), "Performance Monitoring," In Wholey, J. S., Hatry, H. P., & . Newcomer, K. E.(eds), Handbook of practical program evaluation, San Francisco: John Wiley & Sons.
- Shadish, W. R., T. D. Cook, & D. T. Campbell.(2002), Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin.

- Stufflebeam, D.L., Shinkfield, A.J.,(2007), Evaluation Theory, Models, and Applications (1st ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Vedung, E.(2008), Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

## [논문]

- Alemán, C., Busch, C., Ludwig, A., & Santaella-Llopis, R.(2020), Evaluating the Effectiveness of Policies Against a Pandemic (No. 2020-078).
- Bickman, L. (1987), The functions of program theory. New directions for program evaluation, 1987(33), 5-18.
- Brühlhart, M., Lalive, R., Lehmann, T., & Siegenthaler, M. (2020), COVID-19 financial support to small businesses in Switzerland: evaluation and outlook. Swiss journal of economics and statistics, 156(1), 1-13.
- Buckley, J. & Westerland, C.(2004), Duration Dependence, Functional Form, and Correct Standard Errors: Improving EHA Models of State Policy Diffusion. State Politics & Policy Quarterly, 4(1): 94-113.
- Castex, G., Dechter, E., & Lorca, M. (2020), COVID-19: The impact of social distancing policies, cross-country analysis. Economics of disasters and climate change, 1-25.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Hendren, N., & Stepner, M.(2020), How did covid-19 and stabilization policies affect spending and employment? a new real-time economic tracker based on private sector data (No. w27431). National Bureau of Economic Research.
- Kaplan, S. & E. Garrett, (2005), The use of logic models by community-based initiatives, Evaluations and Program Planning, 28, 167-172.
- Kiseleva, T. Y., & Sanginova, L. D.(2020), State Financial Support During the Crisis and Its Impact on Business Development. In Innovative Economic Symposium (pp. 603-612), Springer, Cham.
- König, M., & Winkler, A.(2020), COVID-19 and Economic Growth: Does Good Government Performance Pay Off?. Intereconomics, 55(4), 224-231.
- Linden, A., J. Adams, and N. Roberts.(2004), The Generalizability of Disease Management Program Results: Getting from Here to There. Managed Care Interface 17: 38-45.

- Maher, C. S., Hoang, T., & Hindery, A. (2020), Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from Local Governments and Nonprofits. *Public Administration Review*.
- Margaux MacDonald, Roberto Piazza, & Galen Sher.(2020), A Simple Guide to Estimating the Impact of COVID-19 on Travel and Hospitality Activity, *IMF Research*(2020. Sep. 2)
- McLaughlin, J. A. & G. B. Jordan,(1999), Logic models: A tool for telling your program's performance story, *Evaluation and Program Planning*, 22, 65-72.
- Mooney, C. Z.(2001), Modeling Regional Effects on States Policy Diffusion, *Political Research Quarterly*, 54(1): 103-124.
- Nhamo, G., Dube, K., & Chikodzi, D.(2020), COVID-19 and the Stock Market: Impacts on Tourism-Related Companies. In *Counting the Cost of COVID-19 on the Global Tourism Industry* (pp. 297-318), Springer, Cham.
- Nhamo, G., Dube, K., & Chikodzi, D.(2020), Tourism Economic Stimulus Packages as a Response to COVID-19. In *Counting the Cost of COVID-19 on the Global Tourism Industry* (pp. 353-374). Springer, Cham.
- Perrin, B.,(1998), Effective use and misuse of performance measurement, *American Journal of Evaluation*, 19(3), 367-379.
- Polyanskova, N. V., & Belyaeva, G. I.(2020), Tourism After the Pandemic COVID-19: Potential Government Support Effectiveness. In *Innovative Economic Symposium* (pp. 275-281), Springer, Cham.
- Rosenbaum, P. & Rubin. D.(1983), The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects, *Biometrika*, 70(1): 41-55.
- Savaya, R. & M. Waysman, (2005), "The logic model: A tool for incorporating theory in development and evaluation of program", *Administration in Social Work*, 29(2), 85-103.
- Schalock, R. L. & G. S. Bonham,(2003), "Measuring outcomes and managing for result", *Evaluation and Program Planning*, 26, 229-235.
- Uğur, N. G., & Akbıyık, A. (2020), Impacts of COVID-19 on global tourism industry: A cross-regional comparison. *Tourism Management Perspectives*, 36, 100744.



- Velicer, W. F., & J. Harrop.(1983), The Reliability and Accuracy of Ttime Series Model Identification. Evaluation Review 7: 551-560.

#### [국제기구]

- ILO(2020a), COVID-19 and employment in the tourism sector: Impact and response in Asia and the Pacific, (2020.04)
- ILO(2020b), The impact of COVID-19 on the tourism sector, ILO Sectoral Brief (2020.05)
- IMF(2020a), World Economic Outlook: The Great Lockdown, (2020.04)
- IMF(2020b), World Economic Outlook: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. (2020.06).
- IMF(2020c), 「World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent」. (2020.10)
- OECD(2020a), Tourism Policy Responses to the COVID-19 Pandemic.
- OECD(2020b), Re-thinking policies for the tourism sharing economy.
- OECD(2020c), OECD Economic Outlook, Interim Report(2020.09)
- OECD(2020d), OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), (2020.04)
- OECD(2020e), OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): Tourism Policy Responses to the coronavirus (COVID-19), (updated 2, 2020.06)
- OECD(2020f), OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): Coronavirus (COVID-19): SME policy responses, (Updated 15, 2020.07)
- OECD(2020g), OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery, (2020.10)
- UNCTAD(2020), COVID-19 AND TOURISM: Assessing the Economic Consequences.
- UNWTO(2020). World Tourism Barometer. 18(5).

#### [보도자료]

- UNWTO(2020.10.06.), “STEPPING UP SUPPORT AND COORDINATION FOR A SAFE AND SUSTAINABLE RECOVERY OF TOURISM”
- UNWTO(2020.10.27.), “INTERNATIONAL TOURISM DOWN 70% AS TRAVEL RESTRICTIONS IMPACT ALL REGIONS”



---

# ABSTRACT

## **Development of Fiscal Support Policy Effectiveness Model for the Field of Tourism in the COVID-19 Era**

With the worldwide spread of COVID-19, the economic slump is under progress globally. Although the forecast of economic growth has been slightly raised and the economy for the next year is expected to grow again, the recovery of damage by COVID-19 in the field of tourism is still gloomy.

Governments of many countries, including Korea are providing active fiscal and financial support to minimize damage by the spread of COVID-19. For tourism, a variety of fiscal support policies have been implemented since February that COVID-19 began to spread, due to the worry about a chain of bankruptcies of tourism companies with a relatively higher ratio of small business owners and about large-scale unemployment, when there was a remarkable decrease in the number of in-outbound tourists affected by entry and departure controls of many countries.

This study aims to estimate policy targets, based on the examination of previous studies on COVID-19-related fiscal support policies, analysis of fiscal support policy cases of individual countries and interview with a group of fiscal support policy-related subjects, and suggest a model for analysis of support policy effectiveness.

The specific contents and methods of the study are as follows.

First, a theoretical review was conducted to identify the items of effective evaluation.

Second, previous similar studies were examined to design an effectiveness analysis model.

Third, the fiscal support policy trends of overseas countries for tourism were analyzed to identify goal setting of fiscal support policies.

Fourth, the contents of fiscal support policies were analyzed focusing on the central government, including the Ministry of Culture, Sports and Tourism that is related to fiscal support in order to analyze support policies of Korea.

Fifth a logic model for exploring effectiveness indicators was constructed to analyze effectiveness of fiscal support policies.

Sixth, available data and statistics were examined, based on the logic model, and lastly, an analysis model was devised after effectiveness analysis methodologies were investigated.

For analyzing effectiveness of policies, the concept of policy evaluation was reviewed focusing on a theory and a model. To sum up, when it comes to measuring effectiveness, which means goal attainment of policies, the way of setting a policy target was a crucial issue, and after examining a goal attainment model, a secondary effect model, a goal exclusion model and a comprehensive evaluation model in detail, a goal attainment model was set as a basis.

Also, previous similar studies on effectiveness analysis of COVID-19 policy response and on effectiveness analysis methodologies were examined. As a result, in most models, for effectiveness analysis, policy target was a dependent variable and policy instrument was an independent variable, and it was found that an analysis methodology was selected in view of characteristics of variables, and the possibility of collecting and the possibility of measuring.

With consideration for these situational variables, a logic model for effectiveness analysis, which consists of ‘context-input-activity-output-result-activity’ was developed. For this logic model, three indicators(survival of enterprise, employment retention and market demand) for measuring effectiveness were set.

The four effectiveness analysis methodologies are Propensity Score Matching (PSM), Difference-in-Difference Analysis, Interrupted Time Series Analysis and Survival Analysis, which are appropriate for effectiveness indicators. Based on

this result, indicator-related analysis methods of the effectiveness analysis model were devised.

To put it concretely, sentiment indices depending on birth and death of companies, the survival period of companies, increase and decrease in the number of employees in tourism enterprises and the employment rate and consumer trends research, and an application formula for analyzing these were proposed.

**Keywords**

COVID19, Tourism Policy, Policy Evaluation, Policy Effectiveness, Fiscal Support, Program Logic Model



## 집필내역

---

### 연구책임

김동현 한국문화관광연구원 부연구위원: 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장

### 공동연구

이석환 한양대학교 정책학과 교수: 제4장

## 코로나19 대응 관광분야 재정지원 정책 효과 분석 모형 개발

---

발행인 김 대 관

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2020년 12월 18일

발행일 2020년 12월 18일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

ISBN 978-89-6035-847-8 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e41>

# Development of Fiscal Support Policy Effectiveness Model for the Field of Tourism in the COVID-19 Era



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해  
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.  
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e41>

Donghyun Kim