

한국노동연구원 노동시장평가센터

독일의 노동시장정책 평가활동

- IAB의 평가활동을 중심으로 -

정 원 호

노동시장평가보고서 2000-4

독일의 노동시장정책 평가활동

- IAB의 평가활동을 중심으로 -

2000. 9.

정 원 호

(독일 Bremen대학 경제학부 박사과정)

목 차

I. 서론	1
II. IAB 평가활동의 개요	5
1. IAB 개관	5
2. 노동시장정책 평가활동	9
III. 노동시장정책 평가의 방법론	13
1. 평가의 기본 구도	14
2. 평가의 주요 논점	17
가. 대책의 수용 여부	18
나. 목표집단 포괄 여부 및 참가자 구성	19
다. 집단 특수적인 효과	19
라. 고용효과와 노동시장효과	20
마. 비용 및 비용의 비교	22
바. 정책집행상의 문제	23
IV. 평가의 사례와 최근 동향	24
1. 노동시장정책 평가의 사례	24
가. 고용창출대책에 대한 평가	25
나. 직업훈련에 대한 평가	28
2. 최근 동향: 노동시장정책의 분권화와 평가	31
가. 노동시장정책의 분권화	31
나. 임의촉진과 결과평가	32
다. 결과평가의 의미와 문제점	34

V. 결론 및 시사점	36
참고문헌	40
부록: 사회법전 III 제11조에 따른 결과평가 기준	45

요 약

이 글은 노동시장정책 평가활동에 관한 외국사례 연구의 일환으로 독일 연방고용청 산하 노동시장 및 직업연구소(IAB)의 노동시장정책 평가활동에 대해 개관한 것이다.

독일에서는 1970년대 이후 지속적으로 실업이 증대되어 왔으며, 이에 따라 노동시장정책을 위한 지출 또한 급증하고 있다. 이러한 지출 증대는 재원의 효율적 투입에 대한 요구를 증대시켰고, 이에 따라 노동시장정책의 평가활동도 활발히 이루어지고 있다. IAB에 있어 노동시장정책에 대한 평가는 설립 초기부터 진행되어 왔는데, 최근에는 그 중요성이 더욱 커져서 IAB 내 특정 분과의 과제를 넘어 IAB 전체의 과제로 확대되고 있다. 나아가 평가활동은 연구단위인 IAB 내에서 뿐만 아니라 정책집행 단위인 연방고용청과의 긴밀한 협력 속에서 진행되어 연구와 실무의 관련성을 제고하며, 연구 결과의 활용을 용이하게 하고 있다.

평가의 방법론은 개별 대책에 따라 다양할 수밖에 없는데, 초기의 개별·분산적인 연구는 기초적인 개념이나 용어상의 혼란을 초래하기도 하였다. 이에 IAB는 1980년대 초에 평가의 전체적 구도, 이념형적인 단계를 확정함으로써 개별적인 평가들을 관통하는 평가방법론의 기초를 정립하기도 하였다. 이를 계기로 IAB의 평가활동은 1980~90대에 양적·질적으로 더욱 풍부해졌다. 특히 최근에는 노동시장정책의 분권화와 관련하여 지역노동사무소 차원에서 적극적 고용촉진을 위한 재량적 급부에 관한 결과평가가 이루어지고 있는데, 이를 통해 평가를 위한 정보가 대폭 확충되어 평가활동 자체도 새로운 발전 국면을 맞고 있다.

이러한 독일의 경험에 비추어볼 때, 우리의 경우도 노동시장정책의 체계적인 발전을 위해서는 그에 대한 평가를 더욱 활성화할 필요가 있다. 이를 위해 평가활동에 대한 인식을 제고하고, 평가역량(특히 현장 수준에서)을 확충하는 한편, 평가와 관련된 이론이나 방법론을 더욱 발전시키기 위한 노력이 필요하다.

I. 서 론

한국에 고용보험법이 시행된 지 이제 거의 5년이 경과하였다. 그러나 고용보험법에 의거한 노동시장정책이 본격적으로 실시된 것은 1997년 말 시작된 IMF 경제위기 이후 실업자가 급증하면서부터라고 할 수 있다. 따라서 한국에서 노동시장정책의 본격적인 시행은 이제 갓 2년을 넘긴 상태에 불과하다.

그런데, 비록 ‘본격적 시행’이라 하더라도, 그것이 단기간에 폭발적으로 증가한 대량실업에 대한 체계적 대응이었다고 단언하기는 힘들다. 왜냐하면 그 이전의 노동시장정책의 주된 관심사는 오히려 노동력 부족의 해결과 인력개발에 두어져 왔는데, 이러한 상황에서 갑작스런 대량실업의 발생으로 정부의 각종 실업대책들도 갑작스럽게 수립될 수밖에 없었으며, 따라서 내용면에서 ‘구멍 많은 그물’처럼 많은 문제점을 가지고 있었던 것도 사실이다(윤진호, 1999).

그럼에도 불구하고 그간 노동시장정책의 성과를 한 마디로 부정할 수는 없다. 비록 급속한 경기회복에 힘입은 바 크지만, 1999년 2월 8.7%까지 치솟았던 실업률이 하반기 이후 약 5% 선까지 하락한 데에는 각종 실업대책들도 큰 몫을 했다고 할 수 있다.

어쨌든 최근 들어, 아직은 높은 수준이기는 하지만, 급등락을 보이던 지난 2년에 비해서는 실업률이 비교적 안정세를 보이고 있다. 이러한 상황에서, 그간 시기적인 긴박성으로 인해 다양한 대책들이 주로 단기적이고 비체계적으로 수립·집행되던 데에서 벗어나 이제는 더욱 장기적·근본적·종합적인 노동시장정책을 체계적으로 마련할 필요성이 크게 대두되고 있다.

이러한 체계적 노동시장정책을 위해서는 무엇보다도 정책의 효과에 대한 정확한 평가가 중요하다. 사실 “실업대책의 실효성이 떨어지는 가장 중요한

원인은 실업대책을 상시적으로 점검·평가하고 개선안을 제시하는 평가체계의 부재에 있다고 본다”(한국노동연구원, 1998, 260쪽)고 해도 과언은 아니다. 물론 그 동안에도 노동시장정책 전반에 대해서든 개별적인 실업대책에 대해서든 모니터링 내지는 평가작업들이 없었다고는 할 수 없다. 정책 주체인 정부 차원에서든, 민간단체 차원에서든, 전문연구소에 의해서든, 개별 학자들에 의해서든 나름대로의 기준과 방법론에 의거한 평가들이 꾸준히 실시되어 왔던 것이 사실이다. 그러나 노동시장정책 자체의 경험이 아직 일천하고 실업대책들도 개별적·단기적으로 실시되어 왔던 만큼, 정책의 효과에 대한 평가도 개별 현장점검 중심의 단기적·비체계적 평가에 그치는 경우가 많았다. 따라서 앞으로 정책의 효과에 대한 체계적이고 종합적인 평가, 그리고 그것을 정책에 반영시키는 피드백 과정까지를 포함한 평가체계의 구축은 노동시장정책 발전을 위한 핵심적인 과제라고 할 수 있다.

사실 노동시장정책의 경험이 오래되고, 30년 가까운 장기간의 고실업을 겪고 있는 유럽 각국에서도 최근 들어 모니터링 내지 평가의 중요성이 더욱 커지고 있다. 그것은 평가가 정책 개선의 기초가 된다는 일반적인 이유 이외에도, 다음과 같은 더욱 직접적인 이유들에 기인하고 있다.¹⁾

첫째, 재정상의 제약, 감량 경영(lean administration) 및 공공부문 개혁: 정도의 차이는 있지만 대부분의 국가에서 관찰되고 있는 이른바 정부 역할의 축소(분권화), 공공부문에 민간경영기법 도입, 그에 따른 정부지출의 감축 등은 해당 정책들의 효율성 증대를 위해 결과에 대한 평가의 필요성을 증대시킨다. 이러한 맥락에서 노동시장 프로그램들에 대한 모니터링과 평가의 필요도 커지고 있으며, 심지어는 평가를 의무화하는 경우가 증가하고 있다.

둘째, 노동시장정책의 분권화: 최근 유럽 각국의 노동시장정책에서는 정책의 권한을 지방의 행정단위로 이양하는 분권화가 많이 진전되고 있다. 이 경우 분권화 정책의 효율성을 제고하고 지방에 대한 중앙의 통제수단을 확보하

1) Auer, P. und Kruppe, T.(1996) 참조. 이들은 아래의 세 가지 이유 외에 유럽 특수적인 이유로 EU 회원국에 대한 ESF(European Social Fund) 지원의 증가와 그에 따른 follow-up 규정의 강화, 더욱 고용촉진적인 성장을 위한 EU 집행위원회의 각종 노력 등을 들고 있다.

기 위하여 노동시장정책에 대한 평가를 강화하고 있다. 또한 분권화 정책에서는 권한 이양의 반대급부로서 중앙으로의 정보제공 의무를 부과하는 경우가 많기 때문에, 이를 통해 평가작업이 촉진될 수도 있다.

셋째, 컴퓨터 기술의 확산: 이는 평가의 필요성 증대라기보다 평가체계 구축의 조건에 해당되는 문제인데, 최근 컴퓨터 기술과 기법의 급격한 발전은 하부 조직단위에서의 모니터링을 가능하게 하고, 자료 네트워크를 통한 상호간의 자료 이동을 촉진하기 때문에 평가체계 구축의 기반을 획기적으로 개선한다. 실제 많은 유럽 나라들에서는 컴퓨터를 이용한 복잡한 모니터링 및 평가체계가 이미 구축되었거나 개발 중에 있다.

이러한 유럽의 사정은 우리와도 무관하지 않다. 2000년 실업예산의 감축에서 드러나듯이, 노동시장정책과 관련한 재정이 충분한 것은 아니며, 노동시장정책의 분권화도 장기적으로 추구되어야 할 과제이다. 따라서 부족한 재원의 효율적 집행을 위해서든 하부 지방단위에서의 실효성 있는 정책 집행을 위해서든 노동시장정책에 대한 평가의 필요성은 더욱 커지고 있는 것이다.

향후 우리의 노동시장정책 평가체계를 발전시키기 위해서는, 우선은 우리의 실정에 맞는 평가기법이나 체계를 구축하는 것이 본질적인 과제라는 것은 두 말할 필요가 없다. 그러나 장기간의 대량실업 속에서 풍부한 노동시장정책의 경험을 갖고 있으며, 그 가운데 그에 대한 평가작업 또한 다양하게 수행해 온 선진국들의 경험에서 시사받을 수 있는 바도 매우 크다고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 관점에서 노동시장정책 평가활동에 관한 외국사례 연구의 일환으로 독일, 특히 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit) 산하 노동시장 및 직업연구소(Institut für Arbeitsmarkt - und Berufsforschung : 이하 IAB로 약칭)의 평가활동에 대해 살펴보고자 한다.

물론 독일의 경우 노동시장정책 자체가 상당히 풍부한 만큼 그에 대한 평가 또한 풍부하다. 본 연구의 대상인 IAB 외에도 노동시장정책 평가활동과 관련하여 주목할 만한 집단으로는 베를린사회연구학술센터(Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung : WZB)를 들 수 있다.²⁾ 그 밖에도 일일

2) 노동시장정책 평가와 관련한 WZB의 최근 주요 업적으로는 다음을 들 수 있다. Schmid, G., O'Reilly, J. und Schömann, K.(ed.), *International Handbook of*

이 파악하기도 힘들 만큼 많은 연구들이 있는 것이 사실이지만, 평가활동의 역사나 업적의 양, 특히 연방고용청과의 관계(내부조직) 등 여러 가지 측면에서 역시 IAB의 평가활동이 가장 중요하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 IAB의 활동을 중심으로 독일의 노동시장정책 평가활동을 살펴보고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

제II장에서는 IAB 평가활동을 전반적으로 개관하는데, 이를 위해 먼저 IAB 자체에 대해 간략하게 설명하고, 평가활동의 경과와 IAB와 여타 기관의 협력, 평가활동의 한계 등에 대해 살펴보고자 한다.

제III장에서는 IAB의 노동시장정책 평가의 방법론을 살펴보고자 하는데, 우선 평가의 전체적 구도를 개관한 뒤 그 과정에서 제기되는 주요 논점들에 대해 좀더 자세하게 검토할 것이다.

제IV장에서는 이러한 방법론에 입각한 평가의 구체적 사례와 평가의 최근 동향의 하나인 노동시장정책의 분권화와 관련된 평가의 새로운 모색을 살펴볼 것이다.

제V장에서는 이상의 검토를 요약하면서 우리에게 주는 정책적 시사점을 정리해 보고자 한다.

Labour Market Policy and Evaluation, 1996(30명 이상의 각국 연구자들이 쓴 30편의 논문을 수록하고 있으며, 900쪽이 넘는 방대한 저작); Schmid, G., Auer, P., Mosley, H. und Schömann, K.(ed.), *Progress in Evaluation Research*, 1997(1996년 WZB가 두 차례 개최한 노동시장정책 평가관련 국제회의를 추후에 정리한 자료집).

II. IAB 평가활동의 개요

1. IAB 개관³⁾

앞에서 언급한 바와 같이, IAB는 독일 연방고용청 산하의 연구기관(연방고용청 본부의 7개 국 가운데 제5국)이다. 그러나 IAB의 설립은 연방고용청의 설립에 앞선다. 즉 연방고용청은 1969년 독일의 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)의 발효와 함께 설립되었던 데 반해, IAB는 그보다 2년 앞선 1967년에 연방직업알선 및 실업보험청(Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung; 1952년 설립) 내에 설립되었으며 (Blaschke, D., et al., p.15),⁴⁾ 그 후 연방고용청의 설립과 더불어 그것의 한 기구로 편입되었던 것이다.

이와 동시에 IAB는 고용촉진법(현재는 사회법전(Sozialgesetzbuch) III⁵⁾)의 규정들에 의해 확고한 법적 기초를 부여받게 되었다. IAB의 활동과 관련된

3) Blaschke, D., et al.(1994), IAB(1998), IAB(1999), BA(1999), IAB(2000) 등에서 정리.

4) 독일의 고용보험법을 국내에 소개한 김상호는 IAB가 연방고용청에 의해 설립된 것으로 기술하고 있는데(김상호, 1993, 34쪽), 이는 사실과 다르다.

5) 독일의 사회법전은 사회보장과 관련된 모든 법들을 하나의 법전 체계 속에 편입시켜 상호 조화시킨 것이다. 고용촉진법도 1969년 발효된 이후 수 차례의 개정 끝에 1998년 1월 1일부터 「사회법전 III - 고용촉진(Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung)」의 이름으로 사회법전 체계 속에 편입되었다. 따라서 현재는 「고용촉진법」이라는 명칭의 법은 존재하지 않는다. 고용촉진법이 사회법전 III로 교체된 배경, 의미, 세부 변경사항 등에 대해서는 Blüm, N., et al.(1997), Brinkmann, C. und Kress, U.(1997) 등을 참조. 또 그에 관한 법률적 검토에 대해서는 Baum, M.(1997) 참조.

법적 근거는 우선 연방고용청의 기타 과제⁶⁾를 규정한 사회법전 III의 제280조에서부터 찾아볼 수 있다.

제280조(과제)

연방고용청은 다음의 과제들을 수행함으로써 일반적으로 또한 직업별·경제부문별·지역별로 고용 및 노동시장의 상태와 발전, 그리고 적극적 고용촉진의 효과들을 관찰, 조사, 평가해야 한다.

- ① 통계 작성
- ② 노동시장 및 직업연구 수행
- ③ 보고서 작성

이러한 과제를 수행하기 위한 연방고용청의 기구가 바로 IAB인데, 사회법전 III는 나아가서 이러한 과제의 수행이 연방정부의 노동시장정책 또는 고용정책 수립에 기여해야 한다는 점을 명확히 하고 있다. 즉 사회법전 III 제282조(노동시장 및 직업연구)는 “연방고용청은 노동시장 및 직업연구의 내용, 방식 및 범위를 확정함에 있어 그 자신 및 연방노동·사회질서부의 정보수요를 고려해야 한다. 연방고용청은 최소한 1년 간격으로 연방노동·사회질서부와 연구상의 필요를 조정해야 한다”(제1항)고 규정하고 있다. 나아가 사회법전 제283조는 다음과 같이 연방노동·사회질서부와의 관계에 대하여 더욱 자세하게 규정하고 있다.

제283조(노동시장 보고, 훈령권)

- ① 연방고용청은 노동시장 통계와 노동시장 및 직업연구의 결과들을 연방노동·사회질서부에 제출해야 하며, 적절한 형태로 출간해야 한다. …
- ② 연방노동·사회질서부는 통계 및 노동시장 보고의 종류와 범위, 사실적

6) 연방고용청의 고유과제는 ① 직업상담, ② 취업알선, ③ 직업훈련의 촉진, ④ 재활을 위한 직업촉진적 급여의 지급, ⑤ 일자리의 유지 및 창출을 위한 급여의 지급, ⑥ 실업수당 및 파산수당의 지급, ⑦ 남녀간 기회균등의 촉진 등이다(Bundesanstalt für Arbeit, 1999).

내용과 특징을 더욱 상세하게 규정할 수 있으며, 연방고용청에 적합한 전문적인 훈령을 내릴 수 있다.

요컨대 연방고용청, 더 정확하게는 IAB는 고용동향이나 노동시장의 상태, 각종 고용촉진 대책들의 효과 등에 관한 일반적인 학술적 연구를 수행할 뿐 아니라, 연방노동·사회질서부와의 긴밀한 관계를 통하여 노동시장정책 수립에 적극적으로 기여해야 한다는 과제를 법적으로 부여받고 있는 것이다.⁷⁾

IAB는 이러한 과제를 수행하기 위하여 다양한 학문분야간의 상호교류를 통하여 연구활동을 하고 있는데, IAB 내의 학문분야를 전공별로 보면, 경제학, 경영학, 사회학, 정치학, 분석통계학, 심지어는 공학까지를 포괄하고 있다.

이러한 연구활동의 결과는 다양한 형태로 출간되고 있다. 물론 간행물은 설립 이후 30년 이상 경과하는 동안 많은 변화가 있었는데, 1990년 이후 현재까지 출간되고 있는 주요 간행물들은 다음과 같다.⁸⁾

- 학술 간행물

- Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt - und Berufsforschung(MittAB) : 계간지
- Beiträge zur Arbeitsmarkt - und Berufsforschung(BeitrAB) : 부정기 연구보고서
- IAB topics : 선별된 주제에 대한 간략한 영문보고서

- 연구 초안 및 응용물

- Materialien aus der Arbeitsmarkt - und Berufsforschung(MatAB) : 지역고용사무소 전문인력들을 위해 특정 주제의 학술적 기초를 간략히 설명한 책자
- IAB kurzbericht : 시사적인 테마들을 간략하게 요약한 책자

7) 그러나 이러한 협력관계가 연구활동의 자유를 침해하거나 연구결과에의 공개를 방해하지는 않는다. 독일에서 연구 및 연구결과 공개의 자유는 기본법에 의해 보장받는다(기본법 제5조 제3항).

8) 1999년 초까지의 IAB의 전체 간행물 목록은 다음 두 권의 목록집에 수록되어 있다. IAB, *Veröffentlichungen 1968~1989*, 1993 및 IAB, *Veröffentlichungen 1990~1999*, 1999.

- IAB werkstattbericht : 프로젝트 결과(또는 중간결과)에 대한 간략한 보고서
 - Beschäftigungstrends : IAB의 기업패널조사 결과보고서
- 기타 10여 가지의 문헌정보물

한편 IAB의 조직은 연구 주제에 따라 다음의 10개 분과로 구성되어 있는데,⁹⁾ 이 조직 구성에 1967년 설립 이후 본질적인 변화는 없으며, 1999년 현재 정원은 110명이다.

- ① 장기 전망 및 국제비교
- ② 단기 노동시장 분석 및 전망; 노동시간 연구
- ③ 사회학적 노동시장 연구
- ④ 직업 및 숙련 연구
- ⑤ 기업의 노동수요 및 혁신 연구
- ⑥ 통계 방법 및 분석; 지역노동시장 연구
- ⑦ 기록정리(Dokumentation) 및 정보
- ⑧ 홍보(Publizistische Umsetzung) 및 일반적 연구조직
- ⑨ 정보 가공, 시스템 개발 및 정보통신 기술혁신관리
- ⑩ 학술적 실무동행연구(Praxisbegleitung)

그런데 IAB의 연구활동은 이상의 자체 분과 내에서뿐 아니라 연방고용청의 각급 단위¹⁰⁾와의 긴밀한 협력을 통해 이루어지고 있다. 즉 10개 주(州)고용청(Landesarbeitsamt)에는 IAB의 파트너격인 ICF(Information, Control-ling und Forschung) 부서¹¹⁾가 설치되어 IAB의 지역연구를 지원함과 동시

9) 각 부서의 세부적 과제 및 활동에 대해서는 IAB(1998), IAB(1999) 참조.

10) 연방고용청의 각급 기구에 대해서는 김상호(1993)와 Bundesanstalt für Arbeit (1999) 참조.

11) 주고용청의 연구부서에 관해서는 Spiegl, G. und Pester, K.(1988)을 참조. ICF는 최근 주고용청의 조직재편 과정에서 새롭게 편성된 연구부서인데, 이전의 '통계 및 노동시장 보고' 부서, '노동시장 및 직업연구' 부서 및 홍보 부서의 업무를 통합한 포괄적인 부서이다(IAB, 1999).

에 IAB의 연구결과들을 하급 조직에서 활용하도록 하는 역할을 하고 있으며, 13개의 선별된 지역고용사무소(Arbeitsamt)에도 연구담당관들이 IAB를 위한 조사업무를 담당하고 있다. 또한 연방고용청과 IAB의 협력은 연방고용청 이사회(Vorstand)와 행정평의회(Verwaltungsrat)의 노동시장 및 직업연구를 위한 공동위원회를 통해서도 이루어지고 있다. 이러한 협력은 IAB의 연구계획 수립에 있어 실무와의 관련성을 제고하며, 연구 결과의 활용을 용이하게 한다.

이 밖에 IAB는 연방고용청 외부의 여러 기관들과도 많은 연관을 맺고 있는데, 이는 1994~97년 동안 인원이 13% 감축되는 등 IAB 자체의 한계와도 관련이 있지만, 다양한 학술적 교류를 통하여 연구의 질을 향상시키기 위해서이기도 하다. 그리하여 자체 연구 이외에 많은 프로젝트를 외부에 위탁하기도 하며, 드물기는 하지만 여타 공공기관을 위한 수탁연구도 하고 있다. 또한 많은 대학들과도 공동세미나, 공동프로젝트, 강의교류 등을 통하여 긴밀한 협력 관계를 유지하고 있다.

2. 노동시장정책 평가활동

IAB의 노동시장정책에 대한 평가(Evaluation) 내지 효과연구(Wirkungsforschung)¹²⁾는 “연방고용청은……적극적 고용촉진의 효과들을 관찰, 조사, 평가해야 한다”(SGB III, 제280조)는 법규정에 근거하여 주로 IAB의 제10분과(학술적 실무동행연구분과; 1999년 현재 연구자 12명)에 의해 수행되고 있다.

이러한 평가 내지 효과연구는 IAB의 많은 과제들 가운데서도 갈수록 그 중요성이 커지고 있다. 이는 서론에서 언급한 바와 같이, 독일에서도 ‘정책의 효율성 제고’라는 관념이 점차 확산되어 옴에 따라 다른 정책영역에서도 마찬가지로

12) ‘평가’와 ‘효과연구’라는 두 용어를 엄밀하게 구분하는 연구자도 없지는 않지만, 대개는 양자를 같은 의미로 혼용하고 있다. 그럼에도 대부분의 경우 ‘평가’보다는 ‘효과연구’를 사용하고 있기 때문에 본 연구에서도 ‘효과연구’를 주로 사용한다. 다만, 국내에서는 ‘평가’가 주로 사용되고 있는 점을 감안하여 제목과 같은 특별한 경우에는 ‘평가’를 사용하기로 한다.

가지로 노동시장정책의 효과연구에 대한 요구가 커지고 있기 때문이다. 구체적으로는 1970년대 이후 지속적으로 실업이 증대된 데 따라 노동시장정책을 위한 지출이 급격히 증대하였으며,¹³⁾ 그 결과 재원조달이 점점 애로에 부딪치게 되었다. 이에 따라 재원의 효율적 투입에 대한 요구가 높아졌으며, 그러한 요구에 부응하여 노동시장정책적 조치들에 대한 유효성 분석의 중요성이 더욱 커지게 된 것이다(IAB, 1996).

이에 따라 IAB는 이미 1981년에 ‘효과연구’를 중점 테마로 한 *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung(MittAB 3/1981)* 특집호를 발간하여, 그간 IAB의 효과연구를 종합하고 앞으로의 발전을 위한 기초적인 개념적 구도를 모색한 바 있다. 그 이후 효과연구는 IAB의 중기 중점 프로그램(Schwerpunktprogramm)¹⁴⁾의 중요한 과제로 확고한 위치를 차지하고 있다.

1990년 통일 이후 구동독 지역의 체제전환 과정에서 막대한 노동시장정책 수단들이 투입되었고, 이에 대한 평가의 필요성에 따라 1990년대 들어 IAB의 효과연구는 더욱 중요한 의의를 갖게 되었다. 그리하여 6차 중점프로그램에서는 효과연구가 새로운 비중을 갖게 되었는데, 이제 효과연구는 제10분과의 과제일 뿐 아니라 IAB 내의 분과를 초월하는 장기과제로 통합되어 추진되고 있다. 이러한 가운데 제10분과는 다른 분과들의 개별적인 효과연구를 보완하여 미시적 수준의 분석을 수행하기도 하며, 나아가 IAB 내부의 효과연구뿐 아니라 전체 연방고용청 차원의, 부서를 초월하는 효과분석들도 조정하고, 연방고용청 내의 평가 및 모니터링 시스템의 구축을 지원하기도 한다.

이때 효과연구의 주된 대상이 사회법전 III에 의거한 노동시장정책적 대책들과 연방고용청의 활동이라는 점은 물론이지만, 반드시 그것으로 국한되는 것이 아니라 그것을 넘어서기도 한다. 왜냐하면 고용효과는 노동시장정책뿐

13) 노동시장정책을 위한 지출(연방정부의 예산에서 지급되는 실업급여를 포함한 BA의 지출)은 1970년대 초에 GNP의 약 0.5%에 불과했는데, 1980년대 말에는 약 2%로 증가했으며, 1990년 통일과 더불어 더욱 급증하여 1990년대 초에는 약 4%까지 증가했다(Bach, p.204).

14) IAB의 중기 중점프로그램이란 IAB의 5개년 사업계획을 말하는데, 현재는 6차 프로그램(1996~2000)을 추진하고 있다.

아니라 기타의 정책들(예를 들면 노사간의 임금정책과 노동시간정책 등)에 의해서도 영향을 받으며, 연방고용청의 활동에 의해서 뿐 아니라 여타의 정책주체(연방·주·자치단체)에 의해서도 좌우되기 때문이다(IAB, 1996; IAB, 1999).¹⁵⁾

한편 IAB의 효과연구가 IAB 자체에 의해서만 수행되는 것은 아니다. IAB의 여타 연구활동에서와 마찬가지로, 효과연구에 있어서도 연방고용청의 각급 단위와의 긴밀한 협력이 이루어지고 있다(Mermtens, D., Reyher, L., Kühl, J., 1981). 우선은 효과연구의 대상 및 목표 설정, 수행과정, 결과 등에 관해 연방고용청 본부의 해당 부서와 협의한다. 물론 이 협의는 해당 부서의 이해관계에 맞도록 ‘조정’한다는 것을 의미하는 것은 아니며, 효과연구의 전체나 절차, 표현 등이 올바른가 하는 것에 대해 전문적인 조언을 받는다는 의미에서 조직적인 지원과 협력을 의미한다.

나아가 효과연구는 대개의 경우 우선 연방고용청 이사회와 행정평의회와 노동시장 및 직업연구를 위한 공동위원회에서 논의된다. 이 위원회는 경우에 따라서 자치운영기구의 해당 위원회에 과제를 회부하기도 하며, 그 경우에 세 부적으로 고려되어야 할 측면들을 결정하기도 한다.

마지막으로 IAB의 효과연구는 주고용청과 지역고용사무소 및 연방고용청의 특별사무소(예컨대 중앙직업소개소(Zentralstelle für Arbeitsvermittlung))들과의 협력 속에서도 이루어진다. 전술한 바와 같이 주고용청의 경우 ICF 부서가, 지역고용사무소의 경우 연구담당관들이 효과연구에 있어서도 IAB의 파트너로서 상호 협력하고 있다. 물론 지역적 특성이 매우 강한 소규모의 특수연구는 주고용청이 독자적으로 수행하는 경우도 있다.

한편 이러한 IAB의 효과연구 결과는 연방노동·사회질서부와 연방고용청

15) Kühl(1987)은 독일의 노동시장정책을 6가지로 구분한다. ① 고용촉진법에 의거한 연방고용청의 정책(협회의 노동시장정책), ② 고용촉진법 이외의 법적인 노동시장정책, ③ 지역적·공동체적 노동시장정책, ④ 노동시장과 관련한 대안적·자조적·비제도적 시민운동, ⑤ 기업과 국가기구의 협력적 노동시장정책, ⑥ 단체협약상의 조치. Kühl은 IAB의 효과연구가 이 가운데 ①, ②에 중점을 두고 있고, 나머지는 아직 그 비중이 약하기 때문에 앞으로 더욱 발전되어야 할 분야라고 지적하고 있다.

의 정책 결정 및 집행의 개선을 위해 각급 단위에 의해 활용된다(피드백).¹⁶⁾ 물론 효과연구의 결과가 대상이 되는 대책의 평가를 둘러싼 관련 집단들의 이해의 상충을 완전히 해소하지는 못하는 경우도 있겠지만, 이러한 피드백을 통하여 그 대책의 유효성을 높일 수 있는 가능성은 매우 크다.

마지막으로, 지금까지 IAB의 노동시장정책 효과연구는 점차 확대되어 왔고, 또 앞으로도 확대되어야 할 것이지만, 다음의 활동들에 대한 평가에는 제약이 있다는 점에 주의해야 한다(Merntens, D., Reyher, L., Kühl, J., 1981).

- 법률 준수의 통제, 특히 연방노동·사회질서부의 법 집행감독 활동, 목표 및 대책의 적법성 및 법률적 실행가능성 여부, 법률 개정
- 법률 위반을 포함하여 개별 사안에서의 급여 오남용의 통제
- 연방고용청의 지출회계 감사
- 개별 연방고용청 사무소들의 업무능력 점검
- 정규 및 특별 대책들에 대한 경험보고, 업무보고, 연례보고 등
- 연방고용청의 업무통계에 대한 평가 및 논평
- 이상의 법적·행정적 및 통계적 제약 이외에 자료보호법에 의한 제약

이상의 제약들이 효과연구의 객관적 제약, 즉 법률상 IAB의 관할이 아닌 사항들이라고 한다면, IAB 자체의 주체적 한계도 분명히 존재한다. 즉 효과연구를 위한 실태조사를 위해서는 인적·물적으로 막대한 자원이 필요하기 때문에 수준 높은 인과분석적 연구는 미흡한 측면이 없지 않으며, 많은 학술적 연구들이 외부 연구기관들에 위탁되기도 하는 실정이다(IAB, 1996).

16) 이사회 지침(Vorstandsrichtlinien) 제2조 제2항은 연방고용청 각급 사무소들이 연구결과를 활용해야 한다고 규정하고 있는데, 효과연구의 피드백도 굳이 법적 근거를 찾자면 이 조항에 근거하고 있다; “모든 사무소들은 자신의 과제를 수행함에 있어 노동시장 및 직업연구의 결과로부터 획득된 지식을 활용해야 한다. 동시에 노동시장 및 직업연구는 특히 주고용청들의 과제 해결에도 기여해야 하며, 주고용청들이 그것을 적절히 이용할 수 있도록 해야 한다”.

Ⅲ. 노동시장정책 평가의 방법론

IAB의 노동시장정책 효과연구는 그 설립 초기부터 이루어지고 있다. 즉 이미 1968년에 최초의 효과연구가 수행된 바 있는데,¹⁷⁾ 이것은 고용촉진법이 발효되기도 전의 일이다. 고용촉진법의 발효와 더불어 고용촉진법에 의거한 각종 대책들에 관한 효과연구가 더욱 활발하게 이루어졌다는 것은 두말할 나위가 없다.

그러나 수많은 대책들에 관한 효과연구의 방법을 일률적으로 규정할 수는 없다. 왜냐하면 효과연구에 있어서 어떤 방법들이 사용되어야 하는가는 연구의 대상과 질문들이 확정되어야 정해질 수 있기 때문이다. 그것을 미리 규정하는 것은 의미도 없고 가능하지도 않은 것이다.

따라서 IAB의 효과연구도 개별대책에 관해 다양한 방법으로 수행되어 왔는데, 그 과정에서 기초적인 개념이나 용어상의 혼란과 효과연구의 전체적 구도가 확립되지 못하는 문제점도 발생하였다. 그리하여 이러한 문제점을 해결하려는, 즉 효과연구의 전체적 구도를 확립함으로써 방법론적 기초를 다지려는 몇 가지 시도가 이루어지기도 하였다. 전술한 1981년의 MittAB 특집호가 대표적인데, 이 가운데 당시 IAB의 소장이었던 Dieter Mertens가 주도한 한 논문(Merntens, D., Reyher, L., Kühl, J., 1981)이 특히 이 목적으로 집필된 것이었다. 여기서 정립된 개념이나 효과연구의 전체적 구도(과정), 효과연구에 있어서의 주요 논점 등은 이후 IAB 효과연구의 초석이 되고 있다.¹⁸⁾ 따라서

17) Reyher, L., "Über die Auswirkungen der beiden Konjunkturprogramme von 1967 auf das Arbeitsvolumen"(1967년의 두 개의 경기프로그램이 노동량에 미친 효과에 관하여), in Mitt(IAB) 3/1968.

18) 이 논문은 1981년 7월 15일 연방고용청의 이사회와 행정평의회에 '노동시장 및 직

본고에서는 이 논문을 위주로 하여¹⁹⁾ IAB 효과연구의 방법론적 기초²⁰⁾를 살펴보고자 한다.

1. 평가의 기본 구도

효과연구의 방법론과 관련하여 우선적으로 해야 할 일은 효과연구란 어떤 것인가에 대한 기본적인(‘이념형적인’(Kühl, 1987)) 상(像)을 잡는 것이다. 이를 위해 효과연구가 어떠한 과정을 통해 이루어지며, 그 과정에서 어떤 개념들이 사용되는가를 살펴볼 필요가 있다.

업연구 위원회’ 4차 회의에서 이루어진 “노동시장정책 도구들의 효과분석을 위한 IAB의 과제와 활동”이라는 토론회에 초안으로 제출된 것이다. 동 위원회는 IAB의 차기(1983~87년) 중기 중점프로그램 내에서 효과연구를 집중적으로 계속해야 한다는 입장을 가지고 있었으며, 이 토론회에서는 1980년대 노동시장의 불확실한 전망에 비추어 효과연구를 더욱 세분화하고 확대해야 할 것이라는 점이 명확히 되었다. 한편 이 논문은 Mertens, D.(Hrsg.), *Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*(3. Aufl.), BeitrAB 70, 1988에 약간의 통계자료만 수정한 채 다시 수록되어 1980년대 후반, 나아가 1990년대까지도 그 유효성을 확인받고 있다.

- 19) 이외에도 효과연구의 방법론에 관한 저작들이 있기는 하지만(대표적인 것으로는 Blaschke(1992)), 다른 저작들은 분량이나 체계화의 정도에서 이 논문에 미치지 못하며, 특히 대부분 ‘저자의 개인 책임’하에 집필된 것들로서 이 논문처럼 연방고용청 공식 기구의 논의를 거친 것은 찾아보기 힘들다. 따라서 IAB의 활동을 소개하는 공식문서(예컨대 IAB(1996))에서도 이 논문을 IAB 효과연구 체계화의 분기점으로 평가하고 있다. 이 논문이 비교적 오래된 것임에도 불구하고 이것을 위주로 효과연구의 방법론을 살펴보고자 하는 이유는 바로 여기에 있다. 한편 이 논문의 공동집필자였던 Kühl은 1987년에 다른 논문(Kühl, 1987)에서 이 논문의 방법론을 계승하고 약간 발전시켜 실제로 몇 가지 대책과 논점에 대해 효과분석을 하고 있다. 본 연구에서는 Kühl의 논문도 같이 참고하였다.
- 20) 효과연구의 방법, 특히 개별적인 대상에 관한 조사 및 결과분석의 방법과 관련해서는 매우 복잡한 수학적·계량경제학적 모델들도 매우 많이 이용되고 있다. 개별적인 대책들의 작용방식, 효과의 크기 내지는 효과의 지연 등을 평가할 수 있도록 하기 위해 전체 경제적 연관들을 시뮬레이션하는 IAB/Westphal - Modell(Westphal은 모델 개발에 참가한 교수의 이름)이나 지역간 고용촉진상황을 비교하기 위한 REGARIS(Regionales Arbeitsmarkt-Informationssystem) 등은 한두 예에 불과한데, 이러한 모델에 대한 검토는 더욱 전문적인 별도의 과제이다.

효과연구의 첫 번째 단계는 특정 목표를 가진 대책들로부터 발생하는 변화들을 경험적으로 확인하고 조사하는 것이다(그림 1의 ①). 이때 기대되었던 변화가 발생하지 않은 것을 확인하는 것도 포함된다.

두 번째 단계의 과제는 인과분석인데, 이것은 확인된 변화들이 해당 대책의 실시여 기인하는 것인가(대책의 효과) 아니면 그에 기인하지 않는 것인가(독자적인 또는 다른 원인으로 인한 변화)를 구분하는 작업이다(그림 1의 ②). 이 때 어떤 변화들이 해당 대책이 실시되지 않았더라도 발생했을 것인가(Mitnahmeeffekte: 동참효과)²¹⁾ 하는 핵심적인 질문에 대한 답은 기껏해야 근사적으로밖에 얻을 수 없는데, 그것은 복잡한 사회현실 속에서 ‘동일한 조건하의’ 실험을 반복할 수 없기 때문이다.

다음 단계는 의도된 효과와 의도되지 않은 효과(부수효과)를 구분하는 것이다(그림 1의 ③). 이 부수효과는 다시 긍정적·중립적·부정적 효과로, 즉 목표에 부합되는, 목표와 무관한, 목표에 부합되지 않는 효과로 구분될 수 있는데, 마지막 효과에는 법률 남용으로 인한 효과도 포함된다(법률 위반은 효과연구의 대상이 아니다). 이 단계에서는 직접적인 효과와 간접적인 효과(간접효과의 예: 산업부문간 연관으로 인한 간접적 고용효과)가 구분되어야 하며, 단기·중기·장기 효과도 구분되어야 한다. 또한 모든 의도되지 않은 효과들이 양적으로 측정될 수는 없다는 점에도 주의해야 하며, 따라서 대책의 질적인 효과도 파악되어야 한다.

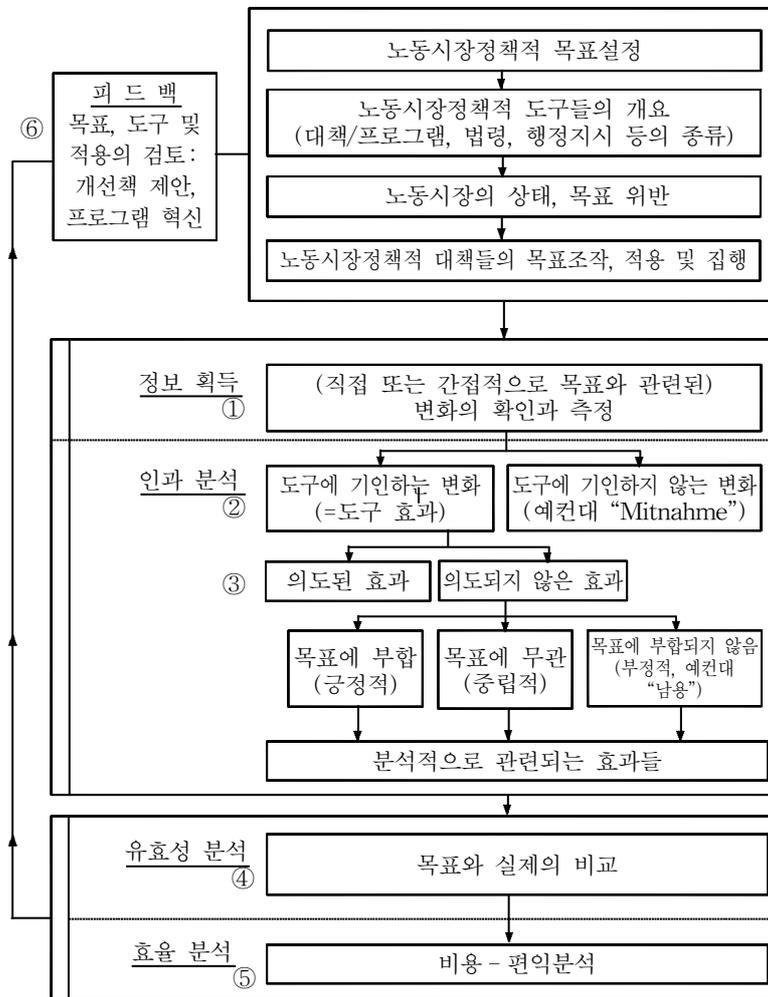
네 번째 단계는 목표와 실제의 비교(Soll-Ist-Vergleich)를 통한 유효성 분석(Wirksamkeitsanalyse) 또는 목표달성 분석(Zielerreichungsanalyse)의 단계이다(그림 1의 ④). 이 단계에서는 대책과 관련된 모든 효과들(의도된 효과와 긍정적·부정적 부수효과)이 애초 설정된 대책의 목표와 대비된다. 이 때 대책의 부수효과에도 주목해야 하는 이유는 그로 인하여 해당 대책이 겨냥한 목표 이외의 가치나 목표에 긍정적이거나 부정적인 효과들이 야기될 수도 있기 때문이다.

이러한 효과와 목표의 대비를 위해 이 단계에서는 설정된 목표의 해석 문

21) 예컨대, 임금보조가 없더라도 어차피 고용을 늘렸을 기업이 임금보조금을 받고 고용을 늘리는 경우.

제가 추가로 발생한다. 왜냐하면 종종 대책의 목표들이 목표집단, 세부목표들의 서열, 기대되는 효과의 시한 등의 측면에서 충분히 상세하게 규정되지 않기 때문이다. 이럴 경우 효과연구의 결과가 어느 정도는 임의로 해석될 수 있기 때문에 정책적 목표에 관한 명확한 규정이 없는 효과연구는 큰 성과 없이 끝날 수도 있다.

[그림 1] 노동시장정책 도구들의 효과분석 - 개념과 순환도-



자료 : Mertens, D., Reyher, L., Kühl, J., 1981.

다섯 번째 단계는 효율분석(Effizienzanalyse)의 단계인데, 이 단계는 ‘분석’ 으로서는 마지막 단계이다(그림 1의 ⑤). 효율분석이란 대책의 결과(대책으로 인해 얻는 바의 소득 또는 편익)를 투입된 인원 및 자원(비용측면)과 연관시켜 파악하는 것이다(비용-편익분석(Kosten-Nutzen-Vergleich)). 편익이란 반드시 수량화될 수 있는 것은 아니기 때문에 여기서는 무엇보다도 ‘편익’의 측정 문제가 발생한다.²²⁾

마지막 여섯 번째 단계는 피드백 과정이다(그림 1의 ⑥). 정책지향적인 효과연구의 핵심적인 관심사가 입법이나 행정에 대한 조언이라고 할 때, 효과와 유효성 이외에도 특히 정책수행방식이 고려되어야 한다. 대책의 목표가 적합한가에 대한 최종적인 결론은 그 결과로부터뿐 아니라 전체적인 순환과정(준비, 집행, 응용, 복습)으로부터도 근거를 찾을 수 있다. 따라서 효과연구는 결과분석일 뿐 아니라 과정분석이기도 한 것이다. 이 양자에 대한 분석의 결과가 피드백 과정에서 목표설정, 대책의 내용, 도구의 사용 등에 대한 지속적이고 문제지향적인 검토의 기초로 이용되는 것이다.

2. 평가의 주요 논점

이상에서 살펴본 것이 효과연구의 전체적인 구도인데, 이 과정에서 발생하는 몇 가지 주요한 논점들에 관해 좀더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 현실적인 정책수행 과정에서는 (아래와 같은) 특정한 논점들이 다른 것에 비해 특별한 중요성을 가질 수도 있기 때문이다. 때문에 실제로는 특정한 개별적인 논점들에 초점을 맞춘 효과연구들이 많이 이루어지고 있다.

이때 IAB가 중점을 두고 있는 주요 논점들은 다음의 여섯 가지이다.

- 대책의 수용 여부: 해당 대책이 바람직한 규모로 수용되고 있는가?
- 목표집단 포괄 여부 및 참가자 구성: 목표집단(개인 및 기업)이 해당 대

22) 이상에서 사용된 몇 가지 개념, 즉 효과(Wirkung), 유효성(Wirksamkeit), 효율(Effizienz) 등의 개념은 다음의 질문들로 명확히 될 수 있다. 효과: 대책의 결과 어떤 변화들이 발생하였는가?, 유효성: 목표는 (어느 정도) 달성되었는가?, 효율: 얼마의 자원투입으로, 얼마 동안의 기간에, 어느 정도의 크기로 순효과가 발생하였는가?(Blaschke, D., et al., 1992)

책에 의해 포괄되고 있는가?

- 집단 특수적인 효과: 해당 대책은 그것을 이용하는 개인, 집단 및 기업에 대해 목표설정에 부합되는 효과를 갖는가?
- 고용효과와 노동시장효과: 해당 대책은 고용 및 실업의 수준 및 구조와 관련하여 바람직한 크기의 효과를 가져오는가? '대체효과'와 부정적인 부수효과의 크기는 어느 정도인가?
- 비용 및 비용의 비교: 해당 대책의 총비용은 다른 방식의 해결책에 비교하여 어떠한가?
- 정책집행상의 문제

물론 이 논점들은 개별적인 대책의 내용에 따라 서로 다른 조합으로 결합되어 다루어지기도 하며, 경우마다 각 논점들의 비중이 달라지기도 한다. 이 점을 염두에 두면서 각각의 논점들을 좀더 자세히 살펴보기로 하자.

가. 대책의 수용 여부

어떤 대책이 그 정책적 목표설정에 부합되는가 하는 것은 우선 그 대책이 수용되는가, 된다면 어느 정도로 수용되는가 하는 것으로써 판단할 수 있다. 특정 목표가 주로 재정상황에 의해 결정되는 경우 대책의 집행자나 참가자가 기대보다 적거나 또는 많은 경우가 발생한다. 이럴 경우 그 원인이 해명되어야 하는데, 그것은 잠재적인 참가자 및 집행자에 대한 설문조사나 횡단분석 및 시계열분석을 통해 확인될 수 있다.

그 일환으로 IAB가 (꾸준히) 실시하는 설문조사로는 생산, 고용 및 발전전망 등이 어떤 경우에 기업들이 임금보조를 활용할 의향이 있는가 하는 '대책 이용에 관한 기업측의 전제조건'에 관한 조사나 개인적으로 어떤 조건에서 향상훈련 및 전직훈련에 참가할 것인가를 조사하기 위한 개별 참가자들에 관한 조사 등이 있다. 물론 이것들은 한두 예에 불과하며, 기타 거의 모든 대책에 관해서도 관련 조사들을 수행하고 있다. 상황이 매우 복잡할 경우에는 심화된 사례연구도 이루어지고 있다.

나. 목표집단 포괄 여부 및 참가자 구성

특정 대책이 목표에 적합한가를 가름하는 두 번째 지표는 각각의 목표집단(Zielgruppen)들이 그 대책에 얼마나 포괄되는가 하는 것이다. 이러한 목표집단 지향성은 실업의 '구조화(Strukturalisierung)'가 진행될수록, 즉 노동시장 편입의 기회가 평균 이하인 집단의 비중이 증가할수록 의미가 더욱 커지고 있다.

물론 목표집단 포괄 여부를 경험적으로 확인하고 측정하는 데에는 특별한 어려움이 없다. 그러나 평균적으로 얼마 정도가 지속적으로 포괄되고 있는가 하는 점만 고려할 경우, 개인적으로 해당 대책을 얼마나 오래 이용하고 있는가 하는 점을 간과하게 된다. 따라서 목표집단 포괄 여부를 파악하는 데에는 대책 이용의 기간에 관한 정보, 특히 대책 이용을 조기에 중단하는가 아니면 끝까지 참가하는가에 관한 정보도 필요하다.

한편 특정 대책에의 참가자 구성이 적절한 것인가를 평가하는 것은 매우 어려운 문제인데, 그것은 그 대책이 지향하는 많은 목표들 가운데 이 목표집단 지향성이 다른 목표들과 어떤 관계에 있는가가 일반적으로 불명확하기 때문이다. 따라서 동일 대책 내에서 상호 경합하는 개별 목표들의 상대적 비중에 관한 명확한 합의가 필요하다. 그렇게 함으로써 경험적으로 관찰된 결과들에 대한 객관적인 평가를 가능하게 하는 지표가 개발될 수 있는 것이다.

다. 집단 특수적인 효과

어떤 대책이 특정 집단에 특유하게 미치는 효과를 확인하고 측정하기 위해서는 먼저 그 효과 자체가 어떤 것인가를 명확하게 정의할 필요가 있다. 그리고 더 근본적으로는 대책의 목표들을 경험적으로 쉽게 이해할 수 있도록 해석할 필요가 있다. 왜냐하면 프로그램의 특성이 복잡해질수록 목표 해석의 여지가 커지며, 목표들간의 중요도에 따른 서열이 중요해지기 때문이다. 법률 자체는 종종 목표를 다소 불명확하게 규정할 뿐 명확하게 해석해 놓지는 않

는다.

이러한 목표설정의 불명확성 문제는 목표설정의 시간적 차원과 관련해서도 발생한다. 즉 대책의 효과는 대책 종료 직후에 확인될 수 있는 단기적인 것도 있지만, 효과의 평가에 있어 더 중요한 것은 중장기적인 효과들이다. 종종 단기효과와 장기효과가 배치될 경우가 있기 때문에(예컨대, 고용창출대책(한국의 공공근로사업에 해당)에 반복해서 참가하는 것이 단기효과를 높일 수는 있지만, 장기적으로는 참가자의 경력에 해(害)가 될 수도 있다) 시간상의 목표를 정확히 하는 것은 매우 중요하다.

마지막으로, 청년실업자의 범죄방지와 같이 양적으로 정확하게 측정할 수 없는 효과가 있다는 점도 유의해야 한다.

이렇게 목표설정 자체를 명확히 규정한 후에도 집단 특수적인 효과를 규명하는 데 있어 이론적·방법론적으로 핵심적인 문제는 대책 참가로 인해 발생한 변화가 어디에 기인하는가 하는 소위 ‘귀속의 문제(Zurechnungsproblem)’이다. 효과의 발생에 동시에 영향을 미치는 다양한 요인들은 현실적으로 서로 구분될 수가 없고, 또 엄격하게 ‘동일한 조건’하에서의 반복적 실험이 불가능하기 때문에 효과의 원인에 관한 해명은 ‘대충’ 이루어질 수밖에 없다. 이 경우에 통상 이용되는 방법으로는 지역간 횡단비교를 들 수 있는데, 그러한 방법들을 계속 발전시키는 것은 효과연구에 있어 중요한 과제의 하나이다.

라. 고용효과와 노동시장효과

연방고용청이 실시하는 모든 대책들이 고용 및 실업의 ‘수준’에 관한 효과를 목표로 하고 있는 것은 아니지만, 이 양적인 효과는 특히 지속적인 고실업 시기에는 다른 어떤 목표보다도 중요한 것임에 틀림없다. 따라서 IAB는 이러한 주요 대책들의 양적인 노동시장효과, 즉 고용에 미치는 효과(고용효과)와 등록 실업자수에 미치는 효과(노동시장 완화효과)의 조사에 각별한 노력을 기울이고 있다.²³⁾ 이 때 일련의 문제점들이 발생하기 때문에 다양한 차원의 고

23) 대책참가자, 고용효과, 노동시장 완화효과 등의 관계에 관한 구체적인 사례는 제IV 장 참조.

려가 있어야 한다.

고용효과와 노동시장 완화효과는 통상적으로 경제활동통계와 실업통계에서 직접적으로 식별될 수 없다. 특히 수많은 요인들이 계속해서 동시에 경제활동인구와 실업자의 전체 변화에 영향을 미치기 때문에, 다양한 대책들로 인한 전체 효과의 크기가 시간 경과에 따라 어떻게 변화하는가 하는 것도 직접적으로 조사할 수가 없다. 따라서 경제활동인구에 미치는 효과는 우선 각각의 대책에 관한 통계로부터 직접 파악하거나 적절한 환산을 통해서 파악할 수 있다.

그런데 이러한 직접적인 고용효과에 추가하여 다양한 분야에서 간접적인 효과들이 발생한다. 예를 들어, 고용창출대책의 경우 다른 경제부문과의 연관-주로 건설사업의 경우-을 통해 하청부문에서 긍정적인 고용효과가 추가로 발생한다. 이러한 효과들은 투입-산출분석(Input-Output-Analyse)을 통해 산출할 수 있다. 또 다른 추가적인 효과는 이른바 소득승수(Einkommensmultiplikator)로부터 발생하는데, 대책 참가자들이 실업자보다 높은 소득을 갖고 따라서 더 많이 지출하기 때문에 경제 전반에 걸쳐 추가적인 고용증대를 가져오는 것이다.

이러한 모든 효과들은 동시에 발생하는 것이 아니라 시차를 두고 발생하기 때문에, 대책의 총고용효과가 발생하는 데 걸리는 기간은 대책마다 차이가 나며, 그 기간 구조는 상응하는 모델 시뮬레이션을 통해 밝혀질 수 있다.

한편 어떤 대책이 등록실업자 수에 미치는 효과는 총고용효과와 차이가 나는데, 그 효과들을 계산하기 위해서는 일련의 가정들이 필요하다(예컨대, 산업부문간 연관에 의한 간접적인 고용효과는 추가적인 '재고(在庫) 소진'으로 인해 상쇄되지 않는다는 가정). 그러나 이러한 가정들은 끊임없이 그 현실적 합성이 비판적으로 검토되어야 한다.

마지막으로 노동시장정책적 대책들의 효과 계산과 관련하여 매우 중요한, 때로는 비판의 초점이 되는 문제는 앞서 언급된 '동참효과(Mitnahmeeffekt)', 즉 해당 대책이 실시되지 않았더라도 발생했을 효과를 양적으로 측정하는 문제이다. 이 문제가 효과연구에 있어서 중요성이 더욱 커지고 있음에도 불구하고 IAB는 명확한 방법론을 갖고 있지 못한데, 외국의 사례에 비추어 대책 집

행자에 대한 설문조사나 참가자들에 대한 설문 등이 유효한 방법으로 상정될 수 있다. 그러나 이 방법들도 완전한 방법은 아니며, 계속해서 더욱 유효한 방법들이 개발되어야 한다.²⁴⁾

마. 비용 및 비용의 비교

앞에서 언급한 바와 같이, 비용-편익 비교를 통하여 대책 투입의 경제성을 검토하는 효율분석이 효과연구의 마지막 단계인데, 이 효율분석에는 몇 가지 한계가 존재한다.

우선 동일한 목표를 가진 대책들 중에 어느 것이 가장 경제적인가(효율적인가)를 확인하는 것이 효율분석의 과제인데, 현실적으로 정확하게 동일한 목표를 가진 대책은 거의 없다는 것이 문제이다. 더욱 중요한 한계는 이론적이고 방법론적인 차원에서 발생한다. 즉 인적·물적 비용의 측정은 어느 정도 가능한 데 반해, 편익의 경우 그것을 어떻게 정의하는가 하는 문제와 편익을 수량화할 수 없다는 문제가 발생한다. 따라서 일반적으로 비용-편익분석의 유용성은 크지 않은 편이다.

그럼에도 불구하고 대책의 비용문제는 어떤 대책을 대안으로 선택할 것인가 하는 정책적 논의에서 (특히 재정이 부족할 경우에는) 매우 중요한 역할을 한다. 이 때 핵심적인 문제는 상호 대안이 될 수 있는 대책의 실질적인 총비용을 비교하는 것이다(예컨대, 실업자를 고용창출대책에 참가시킬 경우와 실업상태에서 실업수당 등을 지원할 경우 어느 쪽의 비용이 많은가를 비교하는 문제). 이를 위해 실업의 비용과 각종 대책에 소요되는 비용을 포괄적으로 조사할 필요가 있는데, 여기서도 약간의 질적인 문제가 발생한다. 예컨대, 실업비용의 경우 금전적인 비용 이외에 실업으로 인한 탈숙련, 범죄, 질병 등의 간접적인 '비용'을 어떻게 측정할 것인가 하는 문제 등이 그것이다.²⁵⁾

24) 이 논문에서 언급하고 있지는 않지만, 동참효과 이외에도 노동시장효과를 파악하는데 있어 고려되어야 할 효과들로는 대체효과(Substitutionseffekt; 대책 참가자가 동일한 일자리를 두고 비참가자와 경쟁하여 그를 대체하는 효과), 구축효과(Verdrängungseffekt; 대책을 이용한 기업의 경쟁력이 높아져서 그것을 이용하지 않은 기업의 고용을 억제 내지 구축하는 효과) 등이 있다.

바. 정책집행상의 문제

대책의 효과나 유효성에 중대한 영향을 미치는 정책집행상의 문제로는 대책의 구상 과정, 대책 홍보, 시범 실시, 참가신청, 프로그램 진행, 재정집행 등 매우 많다. 이러한 문제들은 주로 행정학이나 사회학, 정치학 등의 과제인데, IAB는 전문인력의 부족 등으로 이 문제를 크게 취급하지 못하고 있다.

25) 비용-편익분석에 관한 최근 연구로는 Trube(1995) 참조.

IV. 평가의 사례와 최근 동향

1. 노동시장정책 평가의 사례

이상에서 노동시장정책의 평가 내지 효과연구의 방법론적 기초를 살펴보았는데, 한 가지 분명히 할 것은 모든 평가들이 이 구도를 그대로 적용하고 있는 것은 아니라는 점이다. 앞에서 언급한 바와 같이, 구체적인 방법은 대상이 되는 대책과 주된 관심사에 따라 달라질 수도 있기 때문이다. 예컨대, 특정 대책의 효과에 관해 위의 전단계를 연구대상으로 하는 것이 아니라 그 중 특정한 한 단계를 연구대상으로 할 수도 있으며, 실제로 많은 연구들이 그렇게 이루어지고 있다. 여기서 소개하고자 하는 평가의 사례도 정확히 위의 구도대로 이루어진 것은 아니지만, 비교적 그에 맞게 구성된 사례이다.

이 사례는 IAB의 연구활동 전반을 내용적으로 소개하는 한 책²⁶⁾ 속에 수록된 것인데, 그 가운데 5명의 연구자가 공동으로 그동안 IAB가 수행한 많은 효과연구의 결과들을 간략하게 개괄한 것이다(Bach, H., et al., 1994). 집필자들은 분석대상으로 조업단축과 조기은퇴수당에 대해서도 언급하고 있지만, 주로 대책의 효과가 큰 고용창출대책(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; ABM)과 향상훈련 및 전직훈련(Fortbildung und Umschulung; FuU; 통칭 ‘직업훈련’이라고도 함)에 초점을 두고 있다. 따라서 여기서도 이 두 가지 대책에 대한 평가를 소개하고자 한다.²⁷⁾

26) Buttler, F.(Hrsg.), *Arbeitsmarkt - und Berufsforschung*, 1994.

27) 참고로 1990년대 이후 각종 대책에 관해 IAB가 수행한 효과연구들을 몇 가지 소개하면 다음과 같다; Huebner, et al.(1990): 고용창출대책, Kasperek und Koop(1991): 직업훈련(IAB 연구에 대한 비판적 고찰), Schmid, A.(1993): 고용촉

가. 고용창출대책에 대한 평가

1) 고용창출대책의 노동시장 완화효과

- 고용창출대책에의 참가자 수는 이 대책을 통한 전체 노동시장 완화효과(등록 실업자수의 감소효과)의 일부밖에 설명하지 못함. 즉 대책 실시를 위한 기간노동력(대책 집행자)의 추가적인 고용과 소득효과 등 여타 부문으로의 파급효과 때문에 전체 고용효과는 대책 참가자수보다 큼(고용창출대책의 전체 고용효과는 투입-산출분석을 통해 계산될 수 있음).
 - 1991년의 경우 대책 참가자수, 즉 직접 고용효과는 83,000명이었는데, 약 33,000명의 노동자가 2차 효과로 추가적인 고용기회를 가져서 총고용효과는 116,000명임(표 IV-1의 A, B).
- 고용창출대책 참가자는 이전에 실업자였던 노동자들로서 이 숫자는 그대로 실업완화효과에 반영됨. 그런데 경험적으로 볼 때 추가적인 고용효과 가운데 2/3만 등록 실업자이고, 나머지 1/3은 비경제활동인구에 의해 보충됨.
 - 따라서 1991년의 경우 고용창출대책을 통한 전체 노동시장 완화효과, 즉 등록 실업자수의 감축효과는 대략 105,000명임($83,000 + 22,000 (= 34,000 \times 2/3)$).

2) 고용창출대책의 유효성

- 고용창출대책의 목표는 일시적인 고용을 통한 실업자 감축뿐 아니라 나아가 참가자들의 숙련을 유지시켜 재취업을 촉진하는 데 있음. 따라서 IAB는 다음과 같은 질문들(목표)도 검토하고 있음.
 - 고용창출대책은 노동시장의 목표집단, 무엇보다 특별히 알선이 힘든 사람들을 얼마나 포괄하고 있는가?

진법 이외의 특별대책들, Blaschke und Nagel(1995): 직업훈련, Walwei(1995): 직업알선, Niehaus(1997): 여성의 직업재활, Mavromaras und Rudolph(1998): 실업보험, Blien(1998): 지역간 자원배분 등등.

[표 IV-1] 연방고용청의 노동시장정책적 대책들을 통한 노동시장효과(구 서독지역)

A. 대책 참가자

(단위: 천명)

대책의 종류	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
조업단축	137	347	606	675	384	235	197	278	208	108	56	145
ABM	41	38	29	45	71	87	102	115	115	97	83	83
풀타임-FuU	91	111	120	117	128	134	154	187	199	190	215	23
조기은퇴수당	-	-	-	-	-	12	30	40	47	50	36	23
전체	269	496	755	837	583	468	483	620	569	445	390	488

B. 고용효과

(단위: 천명)

대책의 종류	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
조업단축	46	108	195	209	129	88	72	93	66	35	20	43
ABM	66	61	46	68	107	131	143	161	161	136	116	116
풀타임-FuU	91	111	120	117	128	134	154	187	199	190	215	237
조기은퇴수당	-	-	-	-	-	12	30	40	47	50	36	23
전체	203	280	361	394	364	365	399	481	473	411	387	419

C. 실업자수 감소효과

(단위: 천명)

대책의 종류	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
조업단축	31	72	130	140	86	58	48	62	44	24	13	29
ABM	57	53	41	60	95	116	129	146	146	123	105	105
풀타임-FuU	74	92	103	105	118	124	143	172	181	168	191	210
조기은퇴수당	-	-	-	-	-	12	30	40	47	50	36	23
전체	162	217	274	305	299	310	350	420	418	365	345	367

자료: 연방고용청, IAB의 산출

- 참가자 중 얼마가 참가 후 정규 노동시장에 편입되는가?
- 이 재편입은 숙련의 정도에 적합하게 이루어지는가?
- 이 재편입은 장기간 지속되는가?
- 고용창출대책은 노동시장의 구조개선에 기여하는가?

- 1985년부터 1989년까지를 대상으로 한 표본조사에 의하면, 대책 참가 직후의 결과는 다음과 같음.
 - 취업: 22%
 - 기업내 훈련 참가: 1%
 - 고용촉진법에 의거한 여타 훈련대책 참가: 3%
 - 재실업: 60%
 - 미상: 14%

(이 기간 중 대책 참가 후 약 32개월의 기간에 대한 조사에서는 취업률이 약 40%에 달했음.)
- 실업 기간과 관련해서는, 전체 참가자의 절반이 참가 전에 1년 이상 실업상태에 있었음. 그런데 고용창출대책을 거쳐 이들 장기실업자들이 곧바로 정규직업으로 취업한 정도는 상대적으로 미미함. 이는 장기실업자들이 가지고 있던 개인적인 앞선장애요인에도 기인함.
- 중장애 노동자와 관련해서는 고용창출대책에 참가한 수가 실업상태에 있는 수보다 약 7% 정도 많았음. 고용창출대책은 다른 참가자들보다도 이 집단에 대해 실업에서 정규 직업으로의 교량 역할을 더 많이 함.

3) 고용창출대책의 효율

- 1991년의 경우 고용창출대책에 한 노동자를 참가시킴으로써 초래되는 직접적인 재정감축은 평균 31,500DM에 달함. 83,000명의 실업자가 고용창출대책에 참가함으로써 총 약 26억DM의 재정감축이 이루어졌음. 이는 다음과 같은 지출감소와 수입증대에 기인함.
 - 지출감소: 실업수당과 실업부조, 기타 주택수당, 사회부조 등 사회보장 지출의 중단
 - 수입증대: 대책 참가자들(피고용자) 및 고용주들의 의료보험, 연금보험, 실업보험 각출료 증대, 소득세 및 소비세(실업시보다 소비를 많이 하기 때문)의 증대

- 고용창출대책의 간접적인 고용효과로 인한 추가적인 재정감축은 약 10억DM에 달해 고용창출대책으로 인한 전체 재정감축은 약 36억 DM에 달했음.
- 이에 비해 고용창출대책에 지출된 비용은 총 38억DM에 달했음.
- 따라서 고용창출대책으로 인한 재정감축이 그로 인한 비용지출에 거의 육박함.
 - 또한 그 밖의 비금전적인 긍정적인 효과들도 발생하는데, 사회적·심리적·건강상의 위축의 방지, 숙련의 유지와 향상, 재취업 기회의 제고, 고용창출대책의 각종 사업들이 갖는 사회적 편익 등이 그것임.
- 이렇게 볼 때 실업에 더욱 적극적으로 대처하기 위해서는 고용창출대책을 더욱 확대해야 한다는 결론을 내릴 수 있음.
 - 다만, 무분별한 고용창출대책의 확대는 다른 경제부문의 활동을 구축(Verdrängung)하여 부정적인 고용효과를 초래할 위험도 있다는 점에 유의해야 함.

나. 직업훈련에 대한 평가

1) 직업훈련의 노동시장 완화효과(표 IV-1 참조)

- 1991년의 경우 직업훈련 참가자 237,000명 가운데 약 66%가 등록 실업자였음. 이들은 그대로 실업자수 감축에 기여함.
- 나머지 참가자들 가운데에서는 2/3 정도만 실업자수 감축에 기여하는데, 1/3 정도는 비경제활동인구 중에서 충당되기 때문임.
- 따라서 1991년 직업훈련을 통한 실업완화효과는 총 210,000명에 달함 ($237,000 \times 66/100 + 237,000 \times 34/100 \times 2/3$).

2) 직업훈련의 유효성

- 우선 직업훈련의 목표는 다음과 같이 요약될 수 있음.
 - 실업의 감축과 예방
 - 직업상의 강등(능력 이하의 고용)의 방지
 - 직업상의 승진의 촉진
 - 직업중단자의 재취업

- 직업훈련의 확대와 더불어 예정보다 일찍 훈련을 마치는 참가자의 비율도 증가했는데, 훈련의 종류에 따라 5%(Meister로의 승진 향상훈련)에서 25%(재활자의 전직훈련)에 달했음.
 - 전혀 직업훈련 경험이 없는 참가자들과 이전에 보조원이나 연수 노동자로 일했던 참가자들은 평균 이상의 비율을 보였음.
 - 훈련 참가 이전에 실업상태에 있던 기간이 길수록 훈련을 조기에 마치는 비율도 높았음.

- 직업훈련 종료 후의 취업 기회는 고실업 시기에도 상대적으로 양호했음.
 - 그러나 직업훈련 경험이 없는 참가자들과 훈련 참가 전에 장기실업 상태에 있던 참가자들은 종료 후 길지 않은 기간(2년) 내에 취업할 기회가 적었음.

- 1986년에 종료된 훈련 이후 2년의 '시점'에서 관찰된 결과는 다음과 같음.
 - 이전에 실업자였던 남성의 57%, 여성의 58%가 사회보장의무가 있는 직장에 고용되었음.
 - 훈련을 조기에 마친 사람들의 경우 그 비율은 각각 52%, 56%였음.
 - 남성의 20%와 여성의 12%는 훈련 종료 후 다시 실업수당이나 실업부조를 받고 있었음.

- 1986년 훈련 종료 후 2년의 '기간 내'에 관찰된 결과들은 다음과 같음.
 - 이전에 실업자였던 모든 참가자들의 74%가 최소한 한 번은 — 평균 15

개월 정도 — 사회보장의무가 있는 직장에 고용된 적이 있음.

- 남성의 65%, 여성의 60%가 최소한 한 번은 — 각각 평균 7개월, 5개월 동안 — 실업수당이나 실업급여를 받은 적이 있음.
- 남성의 16%, 여성의 14%가 최소한 한 번은 — 각각 평균 8개월, 7개월 동안 — 다른 직업훈련에 참가한 적이 있음.

3) 직업훈련의 효율

- 다른 대책과 마찬가지로 직업훈련에 대한 재정상의 판단 기준은 그에 대한 순비용(Netto-Kosten), 즉 직업훈련에 지출되는 비용과 실업자들이 훈련에 참가함으로써 인해 감축되는 비용의 차이가 되어야 함.
 - 1991년의 경우 직업훈련 참가자 1인당 생계보조금은 평균 31,400DM에 달했음(수강비, 교재 등 부대비용 포함; 구서독 지역).
 - 이에 반해 해당 참가자가 실업상태에 있을 경우 지출될 비용(실업수당, 실업급여 등)은 20,100DM에 이룸.
 - 따라서 직업훈련의 순비용은 1인당 11,300DM에 불과하며, 이렇게 볼 때 직업훈련이 재원을 자체조달하는 비율은 60%에 달함.
- 그러나 직업훈련에 대한 평가는 이 순비용의 측면에서만 그쳐서는 안됨. 즉 그것은 '교육투자'이기 때문에 개인적 및 경제 전체적 이득은 중장기적으로 발생한다는 측면도 고려되어야 함.
- 또 다른 긍정적인 효과로는 직업훈련 지출이 훈련기관들의 인건비 및 물건비로 충당한다는 것인데, 이 점은 특히 불경기에는 공공재정의 부담을 크게 완화시켜 줌.
- 이처럼 당장 계산될 수 없는 효과들도 장기적으로는 공공예산을 절감시키고, 단기적으로 부족한 직업훈련 재원을 보충하고도 남을 것이 분명함.

2. 최근의 동향: 노동시장정책의 분권화와 평가

가. 노동시장정책의 분권화

어느 나라나 마찬가지로이지만, 독일의 노동시장정책도 실업문제가 계속 악화되면서 많은 변화를 겪고 있다. 그 가운데 최근 노동시장정책의 혁신이라고도 할 수 있는 변화 중의 하나는 소위 노동시장정책의 분권화(Dezentralisierung)이다.

일반적으로 분권화는 주어진 프로그램의 집행을 공간적으로 더욱 낮은 수준으로 이전하는 것을 의미하는데, 최근의 노동시장정책의 분권화는 사회법전 III에 새로 도입된 ‘임의촉진(freie Förderung)’ 규정에 근거하고 있다. 사회법전 III 제10조는 다음과 같이 규정하고 있다.

제10조(임의촉진)

(1) 지역노동사무소들은 적극적 고용촉진의 임의적 급부를 통해 법률적으로 규정된 적극적 고용촉진 급부의 기회를 확대하기 위하여, 예산항목에 포함된 재원의 10%까지를 적극적 고용촉진의 재량적 급부에 투입할 수 있다. 임의적 급부는 법률적 목표와 원칙에 부합되어야 하며, 법률적 급부를 증액시켜서는 안 된다. 고용주에 대한 급부에 있어서는 경쟁의 위조를 주의해야 한다.

(2) 연방노동·사회질서부는 법규 제정을 통하여 임의 촉진, 특히 그 전제, 한계 및 절차에 관한 세부사항을 규정할 권한이 있다.

이러한 규정의 도입으로 지역노동사무소들이 현장에서 해당 지역 노동시장의 요구를 반영하여 실정에 맞게 적극적 고용촉진수단을 투입할 수 있는 여지가 확대된 것이다. 이러한 노동시장정책의 분권화 목적이 지역 실정에 맞는 정책 수립 및 집행으로 고용행정의 유효성과 효율을 높이는 것이라는 점에는 이론의 여지가 없는데, 그것은 그동안 연방고용청의 과도한 중앙집중성으로 인한 관료화의 문제를 해결하고, 지역노동사무소들의 자기 책임을 제고하기

위한 것이기도 하다(Brinkmann, 1999a).²⁸⁾

나. 임의촉진과 결과평가(Eingliederungsbilanz)²⁹⁾

이러한 임의촉진이 고용행정의 효율 증대를 목표로 하고 있기는 하지만, 그 과정에서 목표설정이나 촉진수단들의 집행에 대한 투명성이 확보되지 않으면, 오히려 비효율을 초래할 수도 있다. 따라서 이러한 투명성 확보의 방안으로서 임의촉진에 대한 평가는 이전보다 더욱 중요한 의미를 갖게 되었다.

그리하여 사회법전 III은 지역노동사무소들의 결과평가 의무를 규정하고 있는데, 즉 “모든 지역노동사무소는 한 회계연도가 끝난 뒤에 적극적 고용촉진에 관한 자신의 재량적 급부에 관해 결과평가를 작성해야 한다. 결과평가는 비교가 가능해야 하며, 투입된 수단, 대상집단 및 촉진의 유효성에 관해 설명해야 한다”(사회법전 III, 제11조 제1항).

이처럼 지역노동사무소들의 결과평가 의무를 법적으로 규정한 의도는 연방 의회의 다음 입법제안서에 잘 나타나 있다(Deutscher Bundestag, 1996).

“이 규정은 포괄적인 분권적 예산권한과 관련하여 추가적인 통제도구를 포함한다. 분권화는 유효하고 효율적인 고용촉진을 위한 기회임과 동시에 잘못된 관리와 일면적 결정을 야기할 위험도 증가시킨다. 따라서 분권화의 장점을 상쇄시키지 않는 통제도구가 필요하다.……개별 노동사무소 구역간의 상이한 상황에도 불구하고 결과평가를 통하여 업적비교가 어느 정도 가능하게 될 것이다. 이것은 다시 지역노동사무소들간의 업적경쟁을 유도할 것이다.……”

요컨대, 임의촉진에 대한 결과평가는 분권화의 위험을 방지하며 장점을 극대화하기 위한 통제도구이며, 동시에 지역노동사무소들간의 경쟁을 통해 고용

28) 임의촉진에 대한 현장의 목소리에 대해서는 Uffen(1998)을 참조. 이 글은 1998년 연방고용청 본부, 주고용청, 지역노동사무소가 지역간 의견교환을 위해 헤센 주고용청에서 개최된 회의에서 논의된 것이다

29) Eingliederungsbilanz를 직역하면 ‘편입 결산’, 즉 적극적 고용촉진의 결과 다시 노동시장에 편입된 대상자들에 관한 결산이라는 뜻이지만, 그것은 결국 고용촉진의 결과에 대한 평가를 의미한다. 영문으로 된 한 논문에도 그것을 output evaluation으로 나타내고 있다(Brinkmann, 1999b).

촉진을 더욱 활성화하는 장치이기도 하다.

이러한 결과평가의 구체적 측면에 대해 살펴보면, 먼저 평가에 포함되어야 할 사항들은 다음과 같다(사회법전 III, 제11조 제2항; Bundesanstalt für Arbeit, 1997).

- 채용의 규모와 배분(해당 대책 및 지출)
- 각 참가자당 평균지출
- 개별적인 재량적 급부의 규모와 배분, 특별촉진이 필요한 대상집단의 참가
- 여성 참가
- 알선율
- 재취업률
- 지역노동시장의 조건
- 시간 경과에 따른 대책의 변화

이들 사항 가운데, 여느 노동시장대책에 대한 평가와 마찬가지로, 대책 참가 후 적절한 시기의 참가노동자의 재취업률, 즉 6번째 사항이 핵심적인 사항이라고 할 수 있다. 이때 ‘적절한 시기’는, 연방고용청이 마련한 재취업률 산정기준(부록의 (1) 참조)에 의하면 6개월이다. 또한 같은 기준에 의하면 평가 사항 속에서 특별한 주목을 요하는 ‘특별촉진이 필요한 대상집단’에는 장기실업자, 중장애자/그에 준하는 자, 고령자(50세 이상) 및 노동시장 재참가자 등이다.

연방고용청은 결과평가의 비교 가능성을 확보하기 위하여 지역노동사무소들에 위의 개별 사항들에 관한 통일적인 산정기준을 부여하는데(Bundesanstalt für Arbeit, 1997), 위의 8개 평가사항 가운데 예를 들어 재취업률, 지역노동시장의 조건, 시간 경과에 따른 대책의 변화 등에 관한 산정기준은 [부록]과 같다(부록의 수치들은 Bremen 지역의 구체적인 사례임).

이러한 기준에 맞춘 결과평가는 다음 연도의 중반까지 발간되어야 한다(사회법전 III, 제11조 제4항).³⁰⁾

30) 사회법전 III이 1998년부터 발효되었기 때문에 최초의 결과평가는 1998년 7월부터 1999년 6월까지의 기간을 대상으로 1999년 하반기에 작성, 제출되었다.

다. 결과평가의 의미와 문제점³¹⁾

이상이 최근 노동시장정책의 분권화와 그 평가에 관한 법적인 규정인데, 이러한 결과평가는 다음과 같은 측면에서 진일보한 조치라고 할 수 있다. 지금까지는 노동시장 대책의 결과에 관한 기초정보들을 개별 항목별로, 비교적 긴 시간 간격으로, 비용이 많이 드는 특별 연구를 통해서 얻을 수 있었다. 그런데 이제 처음으로 노동시장정책의 모든 본질적인 영역에 대하여 대책 참가자들에 관한 정보를 ‘총결과(Brutto-Ergebnisse)³²⁾의 수준에서 정규적으로, 그것도 표준화된 방식으로 얻을 수 있게 된 것이다.

이것은 향후 IAB의 효과연구의 발전에도 매우 중요한 의미를 갖는데, 이는 결과평가를 통한 정보이용 가능성이 대폭 확대됨에 따라 지금까지의 정보상의 공백을 메울 수 있게 되었기 때문이다.³³⁾

그럼에도 불구하고 이상과 같은 구체적인 법규정에 의한 결과평가는 몇 가지 문제점을 초래할 수도 있다. 사실 이에 관한 입법과정에서부터 IAB는 개별적인 지표들에 관한 상세한 규정을 범조문에 포함시키는 데 대해 반대했었는데, 그것은 바로 다음과 같은 문제점들에 대한 우려에서 비롯된 것이다.

먼저, 그러한 결과평가는 불가피하게 ‘단기적’, 즉 대책 참가 후 6개월간의

31) Brinkmann(1998), Brinkmann(1999a), Brinkmann(1999b), Brinkmann und Schmitt(1999) 등에서 정리. Brinkmann은 현재 IAB 내 효과연구의 주담당부과인 제10분과의 책임자로서 최근 노동시장정책의 분산화와 그에 따른 평가를 주도하고 있다.

32) 총결과란 대책 참가자들 가운데 그 대책의 직접적인 효과와 상관없이 재취업한 사람도 포함한 결과를 말하며, 이에 반해 순결과(Netto-Ergebnisse)란 그러한 사람들을 제외한 결과, 즉 그 대책의 직접적인 효과에 의해 재취업할 수 있었던 사람들만을 포함한 결과를 말한다. 일반적인 효과연구에 있어서 중요한 것은 바로 이 순효과인데, 양자간의 본질적인 차이가 종종 간과되고 있다. 분권화에 따른 결과평가가 총결과 수준에서 이루어지고 있다는 점도 앞으로 보완되어야 할 과제의 하나로 지적되고 있다.

33) 결과평가를 통계적으로 활용하는 문제에 대해서는 Blaschke und Nagel(1999)을 참조.

‘편입 성과’만 포함한다는 것이다. 따라서 더욱 장기적인 편입 성과와 대책들과 관련된 직업상황의 질적 변화들은 고려되지 않게 되며, 대책들을 통하여 부분적으로는 추가적인 목표들(예컨대, 직업 안정성, 알선능력의 개선, 노동시장의 구조개선 등)이 추구될 수도 있다는 점, 의도되지는 않았지만 추가적으로 발생하는 이점들이 중요한 역할을 할 수도 있다는 점 등도 고려될 수가 없는 것이다.

다음으로, 지역의 노동시장 조건에 관한 사항이 너무 제한적이라는 점이다(부록의 (2) 참조). 사실 지역간의 상이한 노동시장 구조가 개별 노동사무소가 실시하는 촉진대책들보다 편입에 훨씬 큰 영향을 미칠 수도 있다. 이에 반해 결과평가 사항 가운데 후미에 포함된 지역의 노동시장 조건은 이 문제에 대한 축약된 형태의 상징적 항목에 불과할 수도 있다. 마찬가지로 맨 마지막에 포함된 시간 경과에 따른 대책의 변화에 관한 기술도 횡단비교보다 더욱 설명력이 큰 종단비교(시간 경과에 따른 비교)를 위해서는 초보적인 시사점을 주는 데 그치고 있다(부록의 (3) 참조).

한편, 일반적으로 노동시장정책에 있어 목표집단에 대한 지향을 강화할수록 — 다른 조건이 같다면 — 재취업률은 낮아지는 측면이 있다. 그런데 법적으로 규제된 단기적인 결과평가는 높은 재취업률을 위한 경쟁 속에서 재취업에 장애가 많은 문제집단을 희생시킬 가능성이 매우 크다. 물론 관행적으로 ‘특별 촉진이 필요한 대상집단’이라는 문제에 주목하기는 하지만, 그러한 통계 범주 뒤에는 매우 상이한 사정과 편입상의 난점들이 놓여 있기 때문에, 이 문제가 해결되기는 매우 어렵다.

이상의 문제점들에 비추어볼 때, 아직 분산화에 따른 결과평가의 방법은 매우 불완전하다고 볼 수 있으며, 따라서 앞으로도 지속적인 보완이 필요한 상태에 있다. 순결과를 측정할 수 있는 지표들이 개발되어야 하고, ‘양적인 정책’이 아닌 ‘질적인 정책’을 위해 정규적인 목표 합의, 상호간의 지속적인 대화도 필요하다. 또한 무엇보다도 결과평가를 올바르게 해석하기 위한 인과분석적인 효과연구가 더욱 필요하다.

V. 결론 및 시사점

역설적인 이야기이지만, 독일에서 노동시장 상황이 계속 악화되면서 각종 노동시장정책에 대한 평가 ‘산업’은 지속적으로 발전해 왔다. 그 과정에서 평가가 정책개선에 기여한 바가 크다는 것은 이론의 여지가 없지만, 여전히 발전의 소지가 많은 것도 사실이다.

독일 내에서 노동시장정책의 평가를 둘러싼 여러 입장들 가운데 사실 IAB는 노동시장정책의 유효성이나 효율 등을 비교적 긍정적으로 평가하는 집단에 속한다.³⁴⁾ 그것은 IAB가, 아무리 독립적인 연구를 수행한다고 하더라도, 정책 수립 및 집행기관인 연방고용청의 내부 기관이라는 사실과도 무관하지 않은 것으로 보인다. 이와 무관하지 않은 또 하나의 사실은 IAB의 효과연구 가운데 단기 평가의 비중이 크다는 것이다. 왜냐하면 정책입안자(또는 정치가)들의 경우 장기적인 효과보다는 단기적인 당면효과에 더 큰 관심을 갖기 때문이다. 이러한 점을 반영하여 Kühl(1987)은 효과연구의 향후 발전방향을 다음과 같이 요약하고 있다.

- 개별 대책의 고립적인 효과연구보다는 장기간에 걸친, 특정 목표집단에 대한 복합적인 효과분석에 중점을 둘 것.
- 단기적인 노동시장 완화효과에 근거하면서도 양적·질적 측면에서 중장기적인 수준효과 및 구조효과에 중점을 둘 것.
- 일차원적으로 몇 가지 효과에만 분석을 집중하는 것을 지양하고 효과가

34) 부정적인 평가를 하는 입장은 크게 두 가지로 대별될 수 있다. 소위 신자유주의자들은 노동시장에 대한 국가 내지 공공부문의 개입을 배제해야 한다는 입장(규제완화론, 유연화론 등)에서 노동시장정책의 유효성을 원천적으로 부정하고 있으며, 노동조합 등에서는 반대로 개입의 불충분성을 비판하면서 노동시장정책의 확대, 개선을 주장하고 있다.

순환되는 전과정에 대한 포괄적인 분석을 할 것.

- 일상 정책적인 성과 경쟁을 위한 연구가 아니라 완전고용 달성을 위한 계획수립에 기여하는 연구를 할 것.

효과연구의 이러한 발전방향은 우리에게도 중요한 지침이 될 수 있다는 것은 두말할 필요가 없다. 이 밖에도 지금까지 살펴본 독일 IAB의 노동시장정책 평가활동으로부터 시사받을 수 있는 바는 많다고 생각한다.

우선, 평가의 중요성에 대한 인식을 제고하는 것이다. IAB의 경우 효과연구는 담당분과의 고유업무가 아니라 모든 분과가 공유하는 업무로 정착되어 있는데, 이것은 그만큼 효과연구의 중요성을 깊이 인식하고 있다는 것을 말한다. 우리의 경우 본격적인 노동시장정책이 아직 초기에 있는 만큼 그에 대한 평가의 중요성에 대한 인식은 그리 높지 않은 것이 현실이다. 이제 실업의 안정화라는 새로운 국면에서 노동시장정책을 더 한층 체계화해야 하는 마당에 그를 위한 평가의 중요성도 새롭게 인식할 필요가 있다.

이러한 인식 제고가 전제될 경우 먼저 갖추어야 할 것은 평가역량을 확충하는 것이다. 이것은 굳이 한국노동연구원 산하 「고용보험연구센터」나 「노동시장평가센터」와 같은 전문적인 평가연구기관의 확충만을 의미하는 것은 아니다. 독일의 경험에서 주목하고 싶은 것은 10개 주 고용청의 연구부서(ICF)와 일부 지역노동사무소의 연구담당관들이 정책집행의 일선에서 IAB와의 상호협력하에 대책의 평가를 위한 연구활동을 하고 있다는 점이다. 물론 그들의 평가활동이 전문 연구기관의 활동만큼 체계적이거나 방법론적으로 깊이가 있지는 않겠지만, 정책 현장의 성과나 문제점을 생생하게 파악함으로써 전문적인 평가활동을 심화시키는 토대가 되고 있다는 점은 매우 중요하다고 할 수 있다. 그런 만큼 우리의 경우에도 지방노동청이나 지방노동사무소에 연구부서나 연구담당관을 설치하는 것을 적극 고려할 필요가 있다(물론 이 연구부서가 평가활동에만 전념해야 하는 것은 아니며, 전반적인 현장 연구를 담당해야 할 것임).

이러한 일선 정책집행기구의 자체 연구활동은 최근 노동시장정책의 새로운 조류가 되고 있는 분권화와 관련하여 더욱 의미가 커지고 있다. 비록 제한된

범위이긴 하지만, 하위 집행기구가 자신의 책임하에 정책을 결정하여 집행할 경우 그 각각을 중앙 차원에서 일일이 평가할 수는 없기 때문이다. 이와 관련하여 독일의 경우, 아직 미흡하긴 하지만, 각 지역노동사무소가 임의추진과 관련된 결과평가를 스스로 작성하고 있다는 것은 유념할 필요가 있는 사항이다.

한편 전문 평가연구기관의 경우 우선적인 과제는 평가와 관련된 이론이나 방법론을 더욱 발전시키는 것이 급선무라 할 수 있다. 우리의 경우 그동안의 평가들은 본격적인 실업대책의 경험이 짧았던 만큼 단기적인 효과를 파악하는 데 그친 측면이 강하며, 중장기적인 효과연구나 특히 인과분석적인 연구, 여러 대책들의 복합효과 등에 관한 심층적인 연구는 부족한 것이 사실이다. 따라서 ‘유효하고 효율적인’ 평가를 위해서는 단기적·표면적 평가 이외에 평가 자체의 발전을 위한 방법론을 발전시키는 일을 미룰 수 없으며, 그 자체가 중요한 연구과제로 설정되어야 할 것이다. 이와 관련하여 최근 독일뿐 아니라 국제적으로도 평가의 방법론에 관한 연구가 노동시장정책 연구의 아주 중요한 분야로 대두되고 있다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 우리의 경우 평가의 대상이 되는 정책의 경험이 일천하다는 점이 방법론 발전의 한계로 작용하는 만큼, 우선은 평가연구가 많이 축적된 선진국의 이론이나 방법론을 우리 실정에 맞게 재수용하는 것이 필요한데, 이를 위해 국제적인 연구동향을 관찰하는 일도 게을리해서는 안 될 것이다.³⁵⁾

끝으로 평가의 구체적인 진행 과정에서 정책 입안 및 집행기관과의 협력을 강화할 필요가 있다. IAB의 경우 효과연구의 초기단계에서부터 연방고용청의 관련부서와 협의하고, 또 연방고용청 공식 기구(이사회와 행정평의회)의 공동 위원회)의 논의를 거치기도 한다. 이렇게 함으로써 효과연구의 구상과 진행이 더욱 내실 있게 이루어지고, 따라서 평가결과 또한 충실해질 수 있음은 두말할 필요가 없다.

우리의 경우 노동부가 노동시장정책의 담당자(관리운영주체)인 만큼 평가

35) 평가방법론에 관한 국제적인 연구동향은 주 2)의 Schmid, G., et al(ed.)(1996) 및 Schmid, G., et al(ed.)(1997) 등을 참조. 다소 오래된 것이기는 하지만, H. Schellhaaß und A. Schubert(1992)도 국제동향을 간략하게 정리하고 있다.

과정에서 노동부와의 협력이 필요한데, 여기서 각별히 주의해야 할 것은 정책 주체와 평가주체의 위상과 관련된 평가의 독립성 문제이다. IAB의 경우 비록 연방고용청의 내부 기구(제5국)이기는 하지만 정책부서인 여타 국들과 동일한 위상에 있으며, 또 연방고용청이 연방노동·사회질서부의 감독을 받기는 하지만 연방고용청 자체가 노사정 공동의 자치운영기구인 만큼 독립성이 크게 훼손되지는 않는다. 따라서 평가의 독립성도 보장된다. 이에 반해 우리의 경우 (비정부기관이나 개인의 경우는 다른 문제이지만) 주요 평가기관인 한국노동연구원 산하 ‘센터’들의 경우 실질적으로 노동부의 산하기관이기 때문에 정책 평가를 위한 협의 과정에서 잠재적으로나마 연구의 독립성이 훼손될 개연성이 존재한다. 따라서 유효한 평가를 위해서는 정책 담당자들의 이해관계를 최대한 배제하고 독립적인 연구를 수행할 수 있도록 각별히 유의해야 할 것이다.

참고문헌

- 김상호, 『독일의 고용보험제도』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1993.
- 윤진호, 「실업정책의 문제점과 개선방향」, 『경제와 사회』, 1999 여름.
- 한국노동연구원, 『고실업시대의 실업대책』, 1998.
- Auer, P., Kruppe, T., “Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States”, in Schmid, G., O’Reilly J., Schömann, K. ed., *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, 1996.
- Bach, H., et al., “Wirkungsforschung zur Arbeitsmarktpolitik”, in Buttler, F.(Redaktion), *Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1994.
- Baum, M., “Stand und Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts im Übergang vom AFG zum SGB III”, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, Heft 7/1997.
- Blaschke, D., et al., “Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung”, *MittAB* 3/1992.
- Blaschke, D., et al., “Die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesanstalt für Arbeit im Überblick”, in Buttler, F.(Redaktion), *Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1994.
- Blaschke, D., Nagel, E., “Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher Weiterbildung”, *MittAB* 2/1995.
- _____, “Statistische Explorationen im Vorfeld der Eingliederungs-bilanz-Monitoring der Verbleibsquote”, *MittAB* 2/1999.

-
- Blien, U., "Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik : Politikberatung des IAB für Zweck der Maßnahmefeinstellung", *MittAB* 4/1998.
- Blüm, N., et al., "Reform der Arbeitsförderung", *Bundesarbeitsblatt* 7-8/1997.
- Brinkmann, C., *Wissenschaftliche Begleitung innovativer Ansätze der Arbeitsmarktpolitik, die mit Mitteln der „freien Förderung“ nach §10 des Sozialgesetzbuches III gefördert werden*, IAB Werkstattbericht, Nr. 3/1998.
- _____, *Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung*, IAB Werkstattbericht, Nr. 2/1999a.
- _____, *Controlling and Evaluation of Employment Promotion and the Employment Service in Germany*, IAB topics, No. 36, 1999b.
- Brinkmann, C. und Kress, U., "Reformierung der Arbeitsförderung – Sozialabbau oder Finanzierung des Strukturwandels", *ibv*, 1997.
- Brinkmann, C. und Schmitt, W., "Evaluation und Potentiale zur Weiterentwicklung der „Freien Förderung“ nach §10 SGB III", *ibv*, 1999.
- Bundesanstalt für Arbeit, *Dienstblatt-Runderlaß* 54/97, Nov.1997.
- _____, *Richtlinien des Vorstandes für die Führung der Geschäfte durch den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit(Vorstandsrichtlinien)* vom 20. Oktober 1998.
- _____, *Der kompetente Partner für Arbeit und Beruf-Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor*, 1999.
- Bundesanstalt für Arbeit(Arbeitsamt Bremen), *Eingliederungsbilanz für 1998(nach §11 SGB III – Arbeitsförderung)*, 1999.
- Deutscher Bundestag, *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung(Arbeitsförderung-Reformgesetz-AFRG)*, BT-Drucksache 13/4941, 1996.
- Gagel, A., *Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung : Kommentar*, 1999.

-
- Huebner, et al., "Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung - Ein Geschäft auf Gegenseitigkeit? Zur Theorie und Empirie arbeitsmarktpolitischer Feinsteuerung", *MittAB* 4/1990.
- IAB, *6. Schwerpunktprogramm: Ziele und Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1996~2000*, 1996.
- _____, *IAB-Prospekt(deutsch)*, August 1998.
- _____, *IAB-Arbeitsbericht 1997~1999*, 1999.
- _____, *Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesanstalt für Arbeit*, <http://www.iab.de/arb01.htm>, 16. 02. 2000.
- Kasperek, P., Koop, W., "Zur Wirksamkeit von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Untersuchungen des IAB", *MittAB* 2/1991.
- Kühl, J., "Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik", in Bombach, G., *Arbeitsmärkte und Beschäftigung: Fakten, Analysen, Perspekt*, 1987.
- Mavromaras, K., Rudolph, H., "Verteilungseffekte der Arbeitslosenversicherung in Deutschland in den 80er Jahren", *MittAB* 1/1998.
- Mertens, D., Reyher, L., Kühl, J., "Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen", *MittAB* 3/1981.
- Niehaus, M., "Probleme der Evaluationsforschung von Modellprojekten in der beruflichen Rehabilitation am Beispiel der Implementation betrieblicher Umschulungen von Frauen", *MittAB* 2/1997.
- Schellhaaß, A. und Schubert, A., "Internationale Entwicklung der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme", *MittAB* 3/1992.
- Schmid, A., et al., "Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik: Implementation und Wirksamkeit des Sonderprogramms. Ausgewählte Ergebniss der Begleitforschung", *MittAB* 2/1993.
- Schmid, G., et al.(ed.), *Progress in Evaluation Research*, 1997.

- Spiegel, G., Pester, K., “Die Forschungsreferate in den Landesarbeit-
sämtern”, in Reyher, L., Kühl, J., *Resonanzen: Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung und Politik*, BeitrAB 111, 1988.
- Trube, A., *Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher
Beschäftigungsförderung - Eine exemplarische Untersuchung*,
BeitrAB 189, 1995.
- Uffen, E., “Freie Förderung nach §10 SGB III”, *ibv*, 1998.
- Walwei, U., “Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung, Möglich-
keiten und Grenzen der Messung ihres Nutzens für Arbeitsuch-
ende, Betriebe und die Volkswirtschaft”, *MittAB* 4/1995.

부록: 사회법전 III 제11조에 따른 결과평가 기준

(1) 재취업률

I. 대책 수료자 전체 (1998. 1~12)	전 체	그 중에서 특별촉진이 필요한 대상집단					
		총계①	장 기 실업자	중장애자/ 준하는자	고 령 층 (50세이상)	직 업 재참가자	
		1	2	3	4	5	6
단기훈련대책	01	.	.	.	.	.	.
자영업 창업시 보조금	02	159	46	31	1	17	0
직업훈련	03	1940	.	.	45	135	27
장애자의 재취업: 직업훈련	04	.	.	.	.	.	.
취업보조금	05	77	17	7	1	7	x
신규창업시 채용보조금	06	9	1	1	0	0	0
취업계약	07	0	0	0	0	0	0
미숙련자의 직업교육 촉진	08	446	0	x	0	x	x
그 중: 교육에 수반되는 보조	09	326	0	x	0	x	x
기업 외부의 교육	10	120	0	x	0	x	x
고용창출대책	11	344	264	258	17	47	1
구조적응대책	12	31	30	29	2	7	0
그 중: 동독 구조적응대책	13	0	0	0	0	0	0
사회법전III 10조에 의거한 임의촉진	14	.	.	.	.	.	.

II. 대책 수료 후 적절한 기간 (6개월) 내에 고용되었거나 더 이상 실 업상태에 있지 않는 자		1	2	3	4	5	6
단기훈련대책	01	.	.	.	.	.	.
자영업 창업시 보조금	02	139	38	25	1	15	0
직업훈련	03	1322	.	.	31	61	21
장애자의 재취업: 직업훈련	04	.	.	.	.	.	.
취업보조금	05	64	15	5	1	7	x
신규창업시 채용보조금	06	7	1	1	0	0	0
취업계약	07	0	0	0	0	0	0
미숙련자의 직업교육 촉진	08	376	0	x	0	x	x
그 중: 교육에 수반되는 보조	09	285	0	x	0	x	x
기업 외부의 교육	10	91	0	x	0	x	x
고용창출대책	11	165	118	114	9	24	1
구조적응대책	12	20	20	20	1	4	1
그 중: 동독 구조적응대책	13	0	0	0	0	0	0
사회법전III 10조에 의거한 임의촉진	14	.	.	.	.	.	.

III. 재취업률(II/I) (재취업기간: 1998.7~1999.6)		1	2	3	4	5	6
단기훈련대책	01	87.4	82.6	80.6	100.0	88.2	x
자영업 창업시 보조금	02	68.1	.	.	68.9	45.2	77.8
직업훈련	03	.	.	.	.	.	.
장애자의 재취업: 직업훈련	04	83.1	88.2	71.4	100.0	100.0	x
취업보조금	05	77.8	100.0	100.0	x	x	x
신규창업시 채용보조금	06	x	x	x	x	x	x
취업계약	07	84.3	x	x	x	x	x
미숙련자의 직업교육 촉진	08	87.4	x	x	x	x	x
그 중: 교육에 수반되는 보조	09	75.8	x	x	x	x	x
기업 외부의 교육	10	48.0	44.7	44.2	52.9	51.1	100.0
고용창출대책	11	64.5	66.7	69.0	50.0	57.1	x
구조적응대책	12	x	x	x	x	x	x
그 중: 동등 구조적응대책	13	.	.	.	.	.	.
사회법전 III 10조에 의거한 임의촉진	14	.	.	.	.	.	.

주: 1) 대상집단의 특징을 하나라도 갖고 있는 사람의 수

자료: Bundesanstalt für Arbeit(Arbeitsamt Bremen)(1999); (2), (3)도 동일.

(2) 지역노동시장의 조건

특성	1998	1997	전년대비 변화		
			절대치	%	
생산가능인구(연평균)					
민간 생산가능인구 전체	01	298.903	298.246	657	0.2
피고용 민간 생산가능인구	02	271.632	271.632	0	0.0
피고용 민간 경제활동인구	03	271.464	231.066	398	0.2
사회보장의무가 있는 피고용인					
6월 30일 현재 피고용인	04	254.325	257.214	-2.889	-1.1
고용관계 개시(전년 4/4분기-보고년 4/4분기)	05	...	82.800	...	...
고용관계 종료(전년 4/4분기-보고년 4/4분기)	06	...	84.524	...	...
실업자					
연평균 실업자수	07	40.168	40.566	-398	-1.0
실업률(연평균%, 민간 생산가능인구 전체 대비)	08	13.4	13.6	-0.2	x
실업률(연평균%, 피고용민간생산가능인구 대비)	09	14.8	14.9	-0.1	x
유입(연간 합계)	10	59.417	57.251	2.166	3.8
탈출(연간 합계)	11	60.789	55.889	4.900	8.8
구직자					
연평균 구직자	12	47.378	49.082	-1.703	-3.5
유입(연간 합계)	13	75.813	72.510	3.303	4.6
탈출(연간 합계)	14	77.540	72.786	4.754	6.5
조업단축 참가자(연평균)	15	1.535	3.134	-1.599	-51.0
신고된 공석(空席)					
연평균 공석수	16	3.180	2.284	896	39.2
유입(연간 합계)	17	27.736	25.642	2.094	8.2
탈출(연간 합계)	18	27.248	25.199	2.049	8.1
피훈련자					
보고년 9월말(사회보장의무가 있는 피고용자)	19	0	15.044	-15.044	-100.0
피훈련계약 종료(전년 10월 - 보고년 9월말)	20	5.014	5.009	5	0.1
직업교육 신청자					
전년 10월 - 보고년 9월말에 신고된 신청자	21	5.817	5.769	48	0.8
보고년 9월말까지 알선되지 않은 신청자	22	460	641	-181	-28.2
직업교육 자리					
전년 10월 - 보고년 9월말에 신고된 자리	23	5.303	4.952	351	7.1
보고년 9월말에 채워지지 않은 자리	24	109	152	-43	-28.3
일반학교 및 직업학교 졸업자	25	7.786	7.823	-37	-0.5

(3) 시간경과에 따른 대책의 변화

근로자 대책		1995	1996	1997	1998
상담 및 알선 지원	01 절대치	x	x	x	4.458
	02 전년대비 증감(%)	-	-	-	-
	03 지수	-	-	-	100
단기 훈련대책	04 절대치	x	x	x	211
	05 전년대비 증감(%)	-	-	-	-
	06 지수	-	-	-	100
지역이동 보조	07 절대치	790	560	573	413
	08 전년대비 증감(%)	-	-29.1	2.3	-27.9
	09 지수	191	136	139	100
생계비 보조	10 절대치	576	707	460	389
	11 전년대비 증감(%)	-	22.7	-34.9	-15.4
	12 지수	148	182	118	100
직업훈련	13 절대치	3.439	3.464	2.795	1.918
	14 전년대비 증감(%)	-	0.7	-19.3	-
	15 지수	-	-	-	100
장애자의 채용업: 직업훈련	16 절대치	x	x	x	180
	17 전년대비 증감(%)	-	-	-	-
	18 지수	-	-	-	100
장애자 채용을 위한 기타 일반적 급부	19 절대치	x	x	x	19
	20 전년대비 증감(%)	-	-	-	-
	21 지수	-	-	-	100
고용주 대책					
취업보조금	22 절대치	x	x	x	222
	23 전년대비 증감(%)	-	-	-	-
	24 지수	-	-	-	100
신규창업시 채용보조금	25 절대치	x	x	x	80
	26 전년대비 증감(%)	-	-	-	-
	27 지수	-	-	-	100
취업계약	28 절대치	x	x	x	1
	29 전년대비 증감(%)	-	-	-	-
	30 지수	-	-	-	100
담당자 대책					
고용창출대책	31 절대치	2,057	1,509	1,517	1,692
	32 전년대비 증감(%)	-	-26.6	0.5	11.6
	33 지수	122	89	90	100
구조적응대책	34 절대치	11	59	198	255
	35 전년대비 증감(%)	-	446.2	234.4	29.0
	36 지수	4	23	77	100
미숙련자의 직업교육 촉진	37 절대치	944	1,023	954	567
	38 전년대비 증감(%)	-	8.4	-6.7	-40.6
	39 지수	167	181	168	100

A Review on the Evaluation Activities of the German Institute for Employment Research(IAB)

This study reviews the evaluations of the labor market policies of the Institute for Employment Research(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; IAB) under the German Federal Employment Agency(Bundesanstalt für Arbeit; BA).

As in Germany the unemployment has been increased continually since the seventies, the expenditure for the labor market policy has also increased rapidly. This increase of the expenditure requires the raising of its efficiency, so the labor market policy is actively evaluated. The IAB has carried out the evaluations of the labor market policies since its beginning, but in recent years the importance has been greater. So the evaluation is now the task of not only a certain department in the IAB but also all departments. Furthermore the evaluation is carried out not only by the IAB that is a research unit but also through the cooperation between the IAB and the BA that is a policy implementation unit. This cooperation raises the relevance between research and practice and makes it easy to put research results to practical use.

The methodologies of evaluation were diverse according to the individual measures, but there were much conceptual or terminological confusions in the early evaluations. So the IAB has consolidated the methodological foundation in the early eighties by settling the general composition and the ideal step of evaluation. With this the evaluation research of the IAB were activated quantitatively and qualitatively in the eighties and nineties. In recent years the employment offices(Arbeitsämter) make by itself the "output

evaluations” of discretionary payments for active employment promotion according to the decentralization of labor market policy. Through the “output evaluations” the informations for evaluation are expanded largely, so evaluation research itself meet now with a new development phase.

In view of the German experience we must also activate the evaluation of the labor market policy for the further development of the labor market policy. For it we must make efforts to understand the importance of evaluation better, to expand the subjective capabilities(especially at regional level) for evaluation and to develop theory and methodology of evaluation.