

독일의 사회보장 평가제도: 조합주의적 특성

독일의 사회보장체계는 정부 간, 복지주체 간, 재원 간 분권형 체계를 구축함으로써 조합주의적인 특성을 지니고 있다. 이와 유사하게 독일의 사회보장제도에 대한 평가 역시 연방정부는 최소한의 개입을 하고 있으며, 주정부를 중심으로 제도에 대한 평가를 실시하고 기초자치단체를 중심으로 사회서비스 품질 평가를 실시하고 있다. 특징적인 것은 독일의 사회보장제도 평가가 예산 통제의 목적이 아니라 증거기반 지식의 축적으로 정책의 개선 사항을 도출하거나 확대 여부를 결정하는 데 활용된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 독일은 다양한 전문기관이 포함되는 평가거버넌스를 구축하고 효과성 평가를 확대하고 있다.

독일의 사회보장체계

독일은 복지국가 유형 중 조합주의 체제(regime)를 구축한 대표적인 국가이다(Esping-Andersen, 1990). 이는 역사적으로 독일이 분열과 통일을 반복하고 나치 시대를 경험하면서 강력한 국가의 일방적 개입을 우려하는 국민 인식이 있었기 때문이다. 이에 따라 독일은 “국가가 지원은 하되 간섭은 최소화(Steinforth, 2001, p.94)”하는 체제를 만들었다. 독일의 조합주의 복지국가 체제는 다음 세 가지 측면에서 두드러지게 나타난다.

첫째, 연방정부는 고용과 소득보장을, 주정부는 교육과 보건·의료보장을, 기초자치단체는 사회서비스를 주로 책임지는 있다. 이는 정부 간 역할 분담이 분권형 체제로 구성되고 있음을 뜻한다.

둘째, 고용과 소득보장, 보건과 의료보장 영역은 국가와 사용자, 노동자 간 조합주의적 협력이, 사회서비스 영역은 연방정부-지자체-비영리단체(서비스 제공 주체) 간 조합주의적 협력 체계가 구축되어 있다(정재훈, 2016, pp.11-12).

셋째, 독일은 사회보험의 토대 위에 복지국가를 형성하였다. 사회보험은 기본적으로 고용주와 근로자가 재정을 부담하고 있어 조세를 통한 재분배와는 달리 개인의 생애주기별 재분배가 강조된다. 독일의 국민부담률은 36.7%이고 조세부담률은 22.7%이다(OECD, 2015). 같은 해 한국의 국민부담률은 24.3%, 조세부담률은 17.9%이다(OECD, 2015). 한국과 독일의 조세부담률 격차(4.8% 포인트)에 비해 국민부담률 격차(12.4% 포인트)가 상당히 크다. 이는 한국에 비해 독일의 사회보험 부담이 높다는 것을 뜻한다.

이러한 조합주의적 복지 체제의 특성은 사회보장제도의 평가에도 그대로 나타난다. 즉 중앙정부는 평가와 관련해 최소한의 수준으로 관여할 뿐 중앙집권적인 수직적 평가는 지양하고 있다.

독일의 사회보장 평가사(史)

독일의 평가제도는 크게 3단계를 거쳐 발전하였다. 1960년에서 1970년대에는 국가 및 행정 현대화를 위해 국가가 중추적인 조정 기관으로서의 역할을 수행하는 것을 목적으로 하였다. 이에 따라 평가는 포괄적인 정부 및 행정의 근대화 시도에서 중요한 수단으로 활용되었으며 교육, 도시 개발, 인프라 구축 등의 영역에서 대규모 평가가 수행되었다. 이때 평가 방법으로는 주로 전문가에 의한 외부 평가에 의존하였다. 그러나 평가 결과 상충, 평가 결과의 실무적 활용 가능성 부족으로 평가에 대한 기대감이 떨어지기 시작하였다(Wollmann, 2003, p.509).

1973년 오일쇼크가 발생하면서 정부는 평가 결과를 예산에 연계하는 예산 개혁을 추진하였다. 이에 따라 예산규정(BHO)에 따른 행정지침(WV Nr.1.3.)은 다년도 사업의 경우 적어도 1년에 1회 중간 결과가 계획대로 진행되고 있는지, 계획을 조정해야

독일에서 평가는 목표 달성도 제고를 위한 외부 평가 단계, 정책 비용 절감을 위한 평가 단계를 거쳐 비용과 성과 측정 등의 평가를 통한 성과 관리 단계로 전환되었다.

대부분의 국가에서 공공지출 통제 및 정책 기획을 위해 평가를 수단으로 사용하고 있으나 독일에서는 평가가 재정 통제를 위한 수단이 아니다.

독일의 사회보장제도에 대한 평가 의무는 사회법전에 제시되어 있다. 소득보장제도, 장기요양보험제도, 사회서비스 중 아동·청소년 돌봄 서비스 법전에 평가가 명시적으로 규정돼 있다.

하는지, 조치를 중단해야 하는지 혹은 계속해야 하는지를 조사하고 조치가 종결된 후에는 당초 목표 또는 조정된 목표를 달성했는지, 그 조치를 수정할 수 있는지, 실제 성과를 측정할 수 있는지를 조사하도록 규정하였다(Grundgesetz 기본법 §114조 2항, Haushaltsgrundgesetz 예산기본법). 즉 예산 사업에 대한 성과 관리를 명시한 것이다.

1990년대 신공공관리의 영향으로 행정 개혁의 바람이 불면서 재정사업에 대한 비용 및 성과 측정, 예산 통제, 결과 보고 등 '내부 평가와 성과 관리'가 중요한 전략적 기능으로 인식되었다(Wollmann, 2003, p.509). 이에 따라 독일에서 평가는 목표 달성도 제고를 위한 외부 평가 단계, 정책 비용 절감을 위한 평가 단계를 거쳐 비용과 성과 측정 등의 평가를 통한 성과 관리 단계로 전환되었다.

평가와 재정 통제의 분리

대부분의 국가에서 공공지출 통제 및 정책 기획을 위해 평가를 수단으로 사용하고 있으나 독일에서는 평가가 재정 통제를 위한 수단이 아니다. 재정 통제 목적의 평가는 예산 편성 과정과 감사를 통해 이루어지며, 평가는 이와 별개로 정보 제공 기능을 수행한다. 즉 평가는 주로 프로그램 개발과 관련해 발전하였고, 1960년대에 프로그램이 확대되는 과정에서 주 차원에서 제도화가 이루어졌다. 이에 비해 연방정부는 프로그램의 개발과 재무 계획을 연결하는 통합예산편성 체계 수립을 시도하지 않았다. 이는 앞서 언급했듯이 독일의 조합주의적 특성에 따른 것이라고 볼 수 있다.

「연방예산규정」 제7조는 모든 부처가 재정사업의 성과 관리 결과를 환류하도록 의무화하고 있으나 이행 실적은 매우 저조한 것으로 나타났다(Bundersrechnungshof, 1989). 특히 평가 결과에 따라 정책의 실패가 특정 정치인의 업적에 영향을 미칠 가능성이 있는 등 정치적으로 민감한 사안에 대해서는 업무 담당자가 가급적 갈등을 회피하려는 경향이 있는 것으로 지적된다(Wollmann, 2014, p.13).

독일 사회보장평가제도의 법적 근거

독일은 사회법전과 관련 지침의 제·개정을 통해 사회정책을 만든다. 따라서 사회적 위험에 대한 정책적 대응은 구체적인 정책 프로그램 실시보다는 사회적 위험을 극복할 수 있는 적절한 환경 조건의 창출을 통해 이루어지는 특성이 있다. 즉 빈곤의 악순환이나 젊은 고학력 빈곤층의 증가라는 사회적 위험이 사회문제로 대두될 때 빈곤층을 위한 자립 프로그램, 자산 형성 프로그램, 구직 상담, 교육 지원, 공공형 일자리 지원 등의 다양한 프로그램을 만들기도는 하르츠개혁을 통해 실업부조제도를 도입하고 노동시장 미진입자가 실업부조를 받으며 노동시장에 진입할 수 있는 기회에 집중하도록 환경을 조성한다. 이러한 이유로 독일에서는 개별 프로그램 단위 평가는 예산 통제 목적이든 사업의 효과성 평가를 통한 확대 목적이든, 그 필요성이 두드러지지 않는다.

개별 사업이 많이 운영되는 영역에서도 정책의 소관이 주정부에 있어 주정부가 자치적으로 운영하며, 헌법재판소에서 정한 아주 제한적인 영역에서만 연방정부의 개입이 이루어진다. 따라서 평가의 주체로 연방정부가 나설 수 있는 여지는 매우 적다.

그런데도 최근 평가 및 보고 의무를 법제화하는 경향이 점차 커지고 있다. 이는 복지 프로그램이 성과 및 품질 등에 기초하여 계약을 기반으로 전환되고 있기 때문이다. 즉 과거에는 사회서비스의 제공을 비영리 민간단체에서 독점적으로 수행하였다면 최근에는 사회서비스의 품질 등에 따른 성과를 기반으로 계약 여부가 결정되는 것이다. 이에 따라 사회서비스 분야의 평가가 활발해지고 있는 실정이다(Konzendof, 2009, p.29).

사회보장제도에 대한 평가 의무는 현재 소득보장제도, 장기요양보험제도, 사회서비스 중 아동·청소년 돌봄서비스와 관련해 법에 명시적으로 규정되어 있다. 예를 들어 「사회법전 11」은 장기요양보험의 보고 및 평가 의무를 명시하고 있다. 이 법에 근거해 연방정부는 2016년부터 4년 간격으로 장기요양보험의 추이와 독일 내 요양서비스 제공 현황을 보고해야 하는 의무가 있다. 또한 「사회법전 2」는 구직자 대상 기초보장의 효과성 평가를 명시하고 있다. 마지막으로 「사회법전 8」은 아동·청소년 정책의 효율성 및 효과성에 대한 연구를 강조하고 있다(요울섭 외, 2016, p.68).

기초보장제도는 효과성 평가를 실시해야 하는데, 총 13개의 연구기관 및 컨설팅 회사가 참여해 양적·질적 방법론을 통해 제도의 효과성 및 효율성을 분석하고 있다.

기초보장제도의 효과성 평가

구직자 대상 기초보장제도를 규정한 「사회법전 2권」 제55조(SGB II §55)는 제도의 효과성 연구(Wirkungsforschung)에 대해 명시하고 있다. 이에 따라 연방노동사회부의 주도하에 법 제정, 집행, 성과 간 인과관계에 관한 검증된 지식 축적을 위해 정부 부처와 연구기관이 공동으로 평가를 하였다. 평가에는 총 13개의 연구기관 및 컨설팅 회사가 참여해 질적 연구와 양적 연구를 병행하였다. 인터뷰, 참여 관찰, 집단 토론, 설문조사 등의 질적 연구 방법론과 효과성 분석 및 효율성 분석 등의 양적 연구 방법론이 적용되었다.

노동시장직업연구원(IAB)은 노동사회부(MAS)와 함께 효과성 평가 업무를 주관하였으며, 실제 평가도 담당하였다. 한편 연방노동사회부와 각 주의 관련 부처 및 기초자치단체, 독일 노동조합연맹(DGB), 독일 사용자단체연맹(BDA), 연방노동청 및 노동시장직업연구원이 참여하는 평가실무그룹에서 연구의 방향과 활용에 대한 결정이 이루어졌다.

노동사회부와 노동시장직업연구원 간 협정을 통해 평가의 구체적인 사항을 정하고, 연구원은 위탁 연구업무 진행 사항을 정기적으로 보고하는 수행 체계를 구축하였다. 정부 차원에는 연구회 내의 다양한 기관이 협력 관계를 맺었으며 기초자치체 차원의 사업 수행자가 각각 별개의 업무를 하였다.

이러한 평가 체계를 통해 노동시장으로의 진입, 근로 능력의 유지 및 향상, 사회적 안정성 등의 세 가지 성과 목표에 대한 제도의 효과성 평가가 이뤄졌다. 평가 결과는 재정 통제 및 조정 목적에 활용되지 않고 인과관계에 대한 종합적인 지식 축적을 목적으로 하며, 평가 이전에 평가 대상을 명확하게 제시한다는 점이 특징적이다.

아동·청소년·가족 분야 사회 서비스에 대한 평가는 기초자치체가 저렴하게 복지서비스를 구매할 수 있도록 객관적인 정보를 제공하는 데 목적이 있다. 특이한 것은 사회 서비스 품질 관리에 이용자의 참여가 법전에 명시되어 있다는 것이다.

아동·청소년·가족 분야 서비스 품질 평가

독일의 사회서비스는 연방정부-지자체-비영리단체 간 종합주의적 협력 체계를 구축했다. 즉 연방정부의 권한은 관련 법률의 제정과 전국적 차원의 복지 지원 업무에 국한된다. 평가도 시범 사업 지원을 통해 적용 가능한 관리·운영에 필요한 지식 획득이 주 목적이다(Wollmann, 2016, pp.6-7). 주정부는 공급자의 활동 및 균등한 지역적 분포 등을 지원하고 관련 시행령을 제정한다. 기초자치체의 아동복지국은 아동·청소년 복지업무 기획 및 지원 업무를 담당하며 공급자가 참여한 위원회를 운영하고 있다. 특히 사회서비스 분야에서 기초자치체 위원회의 역할은 매우 중요하다.

이러한 일련의 과정에서 중대 의사결정을 하는 데 대한 아동·청소년 등 서비스 수요자의 참여가 사회법전에 규정되어 있다는 점이 매우 특징적이다(Haubrich, 2009, pp.442-443).

1990년 초까지 평가는 주로 개혁안을 대상으로 한 시범 사업에 대한 연구 형태로 이루어졌으나 1994년 아동·청소년 복지 분야에 산출 중심의 관리 모형(outputorientierte Steuerungsmodell)이 도입되면서 서비스 품질 평가가 주목을 받기 시작했다. 이 모형에 근거하여 기초자치체가 저렴하게 복지서비스를 구매할 수 있도록 복지서비스는 표준화된 형태로 표시되었고 원가 계산도 가능해졌다. 동시에 아동·청소년 분야에서 평가는 서비스 품질 개선과 연관되어 논의되기 시작하였다. 서비스 품질 개선은 경영 과정의 일환이므로 평가는 서비스 공급 업체의 서비스 전문 인력에 의한 자체 평가 형태로 정착되었다. 최근에는 정책성과에 대한 관심이 높아지면서 효과성 평가가 강조되는 추세이다.

현재 아동·청소년 복지 분야에서 평가가 활성화되어 있지만 세부 분야별로 평가의 단계와 방법은 상이하다. 보육 분야에서는 주로 연방정부 차원의 평가가 이루어지고, 시범 사업을 대상으로 준실험적 조건에서 서비스-수가-품질 개선 협약 체결의 효과성이 평가되고 있다. 아동 돌봄 분야에서는 서비스 시설의 품질 개선에 초점을 둔 평가와 사회법전 Ⅷ편 §78조의 적용 확대1)에 대한 점검이 이루어지고 있다. 청소년서비스 분야에서는 주정부가 재정 지원의 전제 조건으로 성과 협의를 의무화하면서 평가가 이제 막 시작되는 단계이다.

한국의 사회보장제도 평가에 주는 함의

독일에서 평가는 지식의 축적과 제도의 개선을 목적으로 한다. 따라서 평가의 결과는 예산 편성에 반영되지 않고 부처 및 공무원에 대한 성과관리에 활용되지 않는다. 이에 반해 한국에서

한국에서 사회보장제도의 평가는 행정감독과 시설평가 등이 혼합적으로 나타나고 있으며, 예산통제의 목적이 강하게 나타나고 있다.

평가는 예산 통제의 목적과 감사, 서비스 품질 관리 등의 목적이 혼합돼 나타나고 있다. 특히 법에 근거한 기본계획 및 시행계획의 수립과 추진실적 평가는 성과를 측정하는 지표가 추상적이거나 소극적인 목표치를 제시함으로써 정책 효과를 왜곡시킬 가능성이 있다. 또한 기존의 재정사업 평가의 결과가 예산 편성에 반영되고 있어 사회보장제도의 평가 결과는 이와 독립적으로 운영될 필요가 있다. 따라서 사회보장제도에서 평가는 지식의 축적과 정보의 제공, 정책의 개선 방안 마련에 목적을 두어야 한다.

한편 「사회복지사업법」 제43조의 2에 명시된 평가는 사회복지시설에 대한 기관평가이며, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제39조에 따라 평가 결과는 지원금에 영향을 준다. 이 때문에 어떤 지표를 가지고 어떻게 측정하여 평가할 것인가는 매우 중요하다. 그러나 현재 개별 법령(예: 아동복지법, 노인복지법 등)에 근거하여 이루어지는 기관(시설)평가는 회계 관리와 지도·감독, 서비스 품질 관리가 혼합적으로 나타난다.

특히 평가의 주체가 이해관계자로 구성된 연합회이거나 특정 재단에 소속된 기관이 될 경우 평가가 형식적으로 이루어지거나 결과가 왜곡될 수 있어 피평가자 및 이용자의 신뢰를 담보하기 어렵다. 따라서 다양한 형태의 사회서비스별로 최저한의 품질표준을 설정하고 이를 적극적으로 관리하는 총체적인 관리 체계가 필요하다(김은정, 2011, p.90). 이와 함께 이용자의 품질평가가 적극적으로 반영될 필요가 있다.

출처

- Bundersrechnungshof,Präsidentdes.(1989).ErfolgsskontrollefinanzwirksamerMaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. *Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.*
- Esping-Andersen (1990). *Three worlds of Welfare Capitalism.* Polity.
- Steinforth, Thomas (2001). *Selbstachtung im Wohlfahrtsstaat.* Herbert Uiz Verlag.
- Konzendorf, Gotz (2009). Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland, in : Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Carlo, Fabian (Hrsg.) 2009: *Evauation.* Wiesbaden: VS Verlag, S. 27-33.
- Wollmann, H. (2003) (ed). *Evaluation in Public Sector Reform.* Edward Elgar.
- _____. (2014) Zur (Nicht-) Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung, Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung, in : Kropp, S., Kuhlmann, S. (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung,* der modern staat, Sonderheft 1/2013, Verlag B. Budrich, pp. 87-102.
- _____. (2016). *Utilization of evaluation results in policy-making and administration—a challenge to political science research.* Croatian Comparative Public Administration, no.2.(forthcoming).
- 김은정(2011). 사회서비스 품질관리 in 윤영진, 양기용, 이인재, 이재원 외(2011), *사회서비스 정책론.* 나눔의 집.
- 정재훈(2016). 독일 복지국가론. 커뮤니티.
- 오윤섭, 강지원, 이세미(2016). 사회보장제도 평가체계 내실화 방안 연구. 한국보건사회연구원. 발행 예정.

1) 한 시설에서 전부 또는 부분적으로 서비스가 제공된다면 청소년 복지정책 담당자가 청소년 수급권자의 비용을 정산하기 위해서는 공급자와 (i) 서비스의 내용·범위·품질, (ii) 서비스 공급과 투자 비용의 별도 정산, (iii) 서비스 공급의 품질 평가 원칙과 기준, 그리고 품질 보장 조치에 대해 협약을 체결해야 한다.