

# 미국 사회서비스 정책의 특성과 최근 동향: 사회서비스 포괄보조금 (Social Services Block Grant)을 중심으로

US Social Services Policy and Current Trends :  
With Special Reference to Social Services Block Grant



박세경 한국보건사회연구원 부연구위원

최근 사회서비스 확충이 정책 이슈화 되면서 사회복지 분야의 지방분권화 움직임은 뜨거운 쟁점으로 부각되고 있다. 국고보조사업으로 이루어지던 사회복지서비스 사업의 상당수가 지방정부의 자체 사업으로 이양되고, 이에 따른 지방재정의 확보를 위해 분권교부세제도가 도입되어 사회서비스의 공급과정에서 지방정부의 권한과 책임이 그 어느 때 보다도 강조되고 있기 때문이다. 사회서비스 부문의 지방분권화가 보다 탄력적이고 활발하게 진행되기 위해서 지방정부의 복지서비스 분야에 대한 재정책보 노력이 관건이 된다. 그러나 분권교부세의 증가율이 급증하는 복지욕구를 충족시키기 위한 지방정부의 사회복지부문 재정증가율을 감당하지 못하고 있는 실정이다. 그 결과 분권교부세제도의 도입이 복지사각지대를 양산하고 있다는 지적들이 제도 도입의 초기단계에서부터 끊임없이 제기되고 있다. 2009년까지 한시적으로 운영된 후 폐지되어 보통교부세로 통합 운영되도록 설계된 분권교부세 제도의 한계를 지적하는 일각에서는, 일반교부세로 편입되는 현 분권교부세제도의 틀에 복지서비스를 가두어 두지 않도록 복지부문의 포괄보조금(block grant) 방식의 도입에 대한 적극적 관심을 표명하고 있다. 이러한 배경을 바탕으로 본 글에서는 미국의 사회서비스 포괄보조금제도(Social Services Block Grant, SSBG)의 관리·운영 행정체계를 살펴보고, 그 현황을 분석하였다. 아울러 우리나라 사회서비스 확충 과정에서 포괄보조금 제도를 도입할 경우 고려되어야 하는 정책적 쟁점들을 제시하였다.

## 1. 들어가는 말

참여정부의 12대 국정과제 일환으로 추진된 “지방분권과 국가 균형발전” 전략은 사회복지 부문에서도 우리 국민들이 체감할 수 있는 변화를 촉발시킨 정책적 계기를 제공하였다. 기존 중앙정부 주도의 수직적 복지정책이 지역적 특성을 고려한 지역사회 중심의 복지 활성화 정책으로 구체화됨으로써, 사회복지서비스 부문에서 중앙과 지방정부의 역할 구도상의 뚜렷한 변

화를 이끌었기 때문이다. 특히, 사회복지 분야에서 지방분권의 강화 움직임은 사회복지 확충이라는 시대적 과제 앞에서 뜨거운 쟁점으로 부각되고 있다. 국고보조사업으로 이루어지던 사회복지서비스 사업의 상당부분이 지방정부의 자체 사업으로 이양되고, 이에 따른 지방재정의 확보를 위한 분권교부세제도가 도입되어, 사회서비스 공급과정에서 지방정부의 권한과 책임이 그 어느 때 보다도 강조되고 있다.

사회서비스 부문의 지방분권화가 보다 탄력

적이고 활발하게 진행되기 위해서 지방정부의 복지서비스 분야에 대한 재정책보 노력이 관건이 된다. 사회서비스와 관련된 예산편성의 권한과 그 운영 책임이 지방정부로 이양되도록 설계된 지방분권화 전략은 사회서비스는 물론 전체 사회복지 부문에 대한 투자를 중앙정부의 국고보조금에 의존해서 수동적으로 집행해왔던 일반적 관행에 비추어보면 매우 획기적인 변화라 할 수 있다. 국고보조사업의 지방이양이 시작된 2004년도를 기준으로 볼 때, 정부 전체의 국고보조사업은 533개였고, 이 가운데 지방이양사업은 163개로 30.6%를 차지하였으며, 보조금의 규모면에서 실제 이양사업이 차지하는 비율은 8.7% 수준이었다. 한편, 전체 국고보조사업의 25.9%를 차지하는 보건복지부 소관 사업의 48.6%가 지방으로 이양되었는데, 이는 전체 이양사업의 41.1%를 차지하는 것이었다. 즉, 보건복지부 사업의 절반 가까이가 지방정부로 이양되면서 지방정부의 재정자립 수준 및 복지정책에 대한 인식수준, 그리고 기존의 복지인프라 격차 등에 따라 사회서비스 사업의 성패가 좌우될 수 있는 상황이 된 것이다.

이러한 상황적 변수 이외에도 2005년도에는 분권교부세의 재원부족으로 인해 교부세의 내국세 총당률을 0.83%에서 0.94% 상향조정되었다. 그러나 분권교부세의 증가율이 급증하는 복지욕구를 충족시키기 위한 지방정부의 사회복지부문 재정증가율을 감당하지 못해 복지사각지대를 양산하고 있다는 지적들이 제도 도입의 초기단계에서부터 끊임없이 제기되었다. 즉, 일부 지방자치단체들의 사회서비스에 관한 취약한 인식 수준이나 사회서비스를 담당하는 인력의 부족 및 이들 사업에 대한 기획능력의 미흡, 그리고 지방자치단체장의 선거를 의식한 인기위주의 사업추진 등으로 인해 사회서비스 관련 사업들이 지자체의 다른 사업에 비해 투자의 우선순위가 밀려나거나, 지역별·분야별 복지수준의 격차가 발생하면서 사회서비스 사업 자체의 위축에 대한 우려가 가시화된 것이다.

따라서 분권교부세의 한계를 지적하는 일각에서는 일반교부세로 편입되는 현 분권교부세제도의 틀에 복지서비스를 가두어 두지 않도록 복지부문의 포괄보조금(block grant) 제도의 도입에 대한 관심을 표명하고 있다.<sup>1)</sup> 복지부문에

표 1. 국고보조사업의 지방이양 현황 (2004년 기준)

구분	정부전체		보건복지부소관	
	사업수(개)	금액(조원)	사업수(개)	금액(조원)
총 국고보조사업	533	12.7	138	4.9
• 지방이양	163	1.1	67	0.6
• 보조사업유지	233	7.9	71	4.3
• 국가균형발전특별회계사업	137	3.7	-	-

자료: 보건복지부 내부자료, 2004.

있어 포괄보조금의 도입을 적극적으로 검토하고 있는 학자 및 관계자들은 보건복지부와 지방정부가 성과협약을 체결하여 복지부문에 대한 포괄보조금을 지급할 것을 제안한다. 이들은 사회서비스 부문에 대한 지방정부의 예산편성 자율권을 보장하면서 동시에 성과평가를 통한 책임을 강조함으로써 지역사회의 정책여건에 보다 신축적으로 대응하고 자율적으로 집행하여 재정운용의 효율성은 물론 서비스의 질적 수준을 제고할 수 있다고 주장한다.

이러한 배경을 바탕으로 본 글에서는 미국의 사회서비스 관리·운영 행정체계를 살펴보고, 사회서비스 포괄보조금제도(Social Services Block Grant, SSBG)의 현황을 파악하여 미국 사회서비스 관리·운영체계의 특성을 제시하고자 한다. 이로써 향후 우리나라에서 사회서비스 부문에 대한 포괄보조금제도의 도입에 따른 정책적 쟁점 사항을 제시해보고자 한다.

## 2. 연방정부의 사회서비스 관리 운영 체계 : 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 사업을 중심으로

사회복지 체계를 사회복지서비스와 사회보험, 그리고 공공부조 등 3대 영역으로 구분할 경우, 이들 정책 영역에 대한 미국의 연방정부 관리·운영체계는 이원화 형태를 유지하고 있다.

즉, 대인 사회서비스 관련 정책을 포함하여 빈곤가족한시지원제도(Temporary Assistance for Needy Families, TANF), 의료부조(Medicaid), 일반부조(General Assistance) 등의 공공부조 관련 제도를 연방 보건복지부(DHHS)에서 주관한다. 그리고 사회보험·사회보장(Social Security)과 보충적 소득부조(Supplemental Security Income) 관련 업무는 1995년 보건복지부(Department of Health and Human Services, DHHS)로부터 독립한 사회보장청(Social Security Administration)이 담당하고 있다.

본 고에서 중점적으로 살펴보고자 하는 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 사업과 관련하여 연방단위의 동 사업에 대한 관리·운영 주체는 보건복지부(DHHS) 산하 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF) 소속 지역사회서비스실(Office of Community Services, OCS)이다. 사회서비스 관리·운영체계에 대한 심층적 검토에 앞서 아동가족청(ACF)이 포함되어 있는 연방 보건복지부(DHHS)의 일반 현황을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

연방정부의 보건복지부(DHHS)는 8개 공공보건서비스 관련 부처와 3개 사회서비스 관련 기관을 포함한 총 11개 운영부처(operating divisions)로 구성되어 있으며, 300개 이상의 프로그램을 포함하는 다양한 범위의 보건복지 정책을 총괄하고 있다. 대표 사업영역으로 저소득

층 대상의 보건·복지서비스 제공 및 재정지원, 영유아 보육서비스(Head Start) 제공, 종교단체 및 지역사회 활동 지원, 아동학대 및 가정폭력 예방, 약물중독 예방 및 치료 지원, 노인서비스 제공, 질병예방 및 면역서비스 제공, 식품 및 약물안전 관리, 의료보호(Medicare)와 의료부조(Medicaid)제도의 관리·운영, 보건의료 및 사회정책 관련 연구 추진, 의료정보 관리 등이 포함된다. <표 2>에 제시된 바와 같이 연방 보건복지부(DHHS)의 총 고용규모는 약 6만 여명 수준이고 2007년도 예산규모도 약 6970억 달러로 전체 연방정부 지출의 25% 정도를 차지한다.

아동가족청(ACF)은 아동과 가족, 개인과 지

역사회의 경제적·사회적 삶의 질을 증진하기 위한 연방정부 프로그램들을 관리·운영하는 주무부처이다. 개인과 가족의 자립자활 능력을 향상시켜 경제적 독립과 사회적 생산성 제고를 최우선의 목표로 표방하고 있으며, 강력하고 지적인 지역사회 개발을 통한 아동발달 환경의 조성에도 정책역량을 집중하고 있다. 아울러 사회서비스 대상자와 일선 서비스 공급자, 지역사회 및 지방정부, 주정부 그리고 연방정부와 의회가 지역사회의 내에서 문제해결을 위한 협력체계의 구축을 위해 노력하고 있다. 아동가족청(ACF)을 통해서 제공되는 사회서비스에 대한 사전 계획의 수립과 서비스 전달체계의 혁신 및

표 2. 연방 보건복지부(DHHS)의 소속기관별 고용규모 및 예산규모('07년 기준)

(단위: 명, \$백만)

분야	소속기관	고용규모	FY 07년 예산규모
사회 서비스 부문	Center for Medicare and Medicaid Services	4,770	596,000
	Administration for Children and Families	1,267	47,000
	Administration on Aging	117	1,300
	소 계	6,154	644,300
보건 의료 부문	National Institutes of Health	17,655	28,600
	Food and Drug Administration	10,047	1,900
	Center for Disease Control and Prevention	8,325	8,400
	Agency for Toxic Substances and Disease Registry		
	Indian Health Service	15,848	4,000
	Health Resources and Services Administration	1,858	6,300
	Substance Abuse and Mental Health Services Administration	535	3,200
	Agency for Healthcare Research and Quality	309	319
	Public Health Service Commissioned Corps	117	-
소 계	54,694	52,719	
전 체	60,848	697,019	

자료: [http://www.policyalmanac.org/social\\_welfare/archive/ssbg.shtml](http://www.policyalmanac.org/social_welfare/archive/ssbg.shtml).

1) 분권교부세제도는 2009년까지 한시적으로 운영된 후 폐지하여 보통교부세로 통합 운영되도록 계획되어 있음.

통합을 통해 서비스 욕구에 대한 접근기회를 보장하고자 하는데, 주요 서비스 목록을 <표 3>에 제시하였다.

아동가족청(ACF)의 주요 사업영역을 살펴보면, 우선 아동의 건강한 성장·발달을 지원하고 발달위기에 노출된 아동의 보호 및 사전 예방 프로그램은 물론 미국의 대표적 보육프로그램으로서 Head Start 사업을 주관한다. 또한 빈곤 가족의 소득보장을 위한 대표적 프로그램으로

서 빈곤가족한시지원프로그램(TANF)의 연방 정부 차원에서 종합 관리하고 있으며, 또한 건강하고 안정적인 가정생활의 기반을 마련하기 위한 가정생활 지원서비스와 결혼생활 지원서비스를 포함하고 있다. 아울러 난민, 원주민 등과 같은 사회적 소수자의 복지증진을 위한 서비스 프로그램을 주요 사업 내용에 담고 있으며 지역사회 복지정책의 추진을 위한 사업도 포함하고 있다.

표 3. 연방 아동가족청(ACF)의 주요 사업 및 예산 규모

(단위: \$백만)

구분	주요 사업 내용	FY 2004	FY 2005	FY 2006
임의 재량 사업 (DISCRETIONARY PROGRAMS)	▶ 저소득층 가정에너지 지원 프로그램 (Low-Income Home Energy Assistance Program)	1,889	2,182	2,161
	▶ 아동보육 및 발달기금 (Child Care and Development Fund)	2,087	2,083	2,062
	▶ 난민지원 프로그램 (Refugee and Entrant Assistance)	448	485	570
	▶ 아동·가족서비스 프로그램 (Children and Family Services Programs)	8,833 <sup>1)</sup>	8,974 <sup>1)</sup>	8,844 <sup>1)</sup>
	- 헤드스타트 (Head Start)	6,808	6,879	6,976
	- 가출·홈리스 청소년 지원프로그램(Runaway & Homeless Youth Program)	104	104	103
	- 지역사회 금욕교육 (Community-based Abstinence Education)	125	154	163
	- 재소자 아동보호 (Mentoring Children of Prisoners)	50	50	50
	- 아동학대 예방 (Child Abuse and Neglect Prevention)	89	102	95
	- 아동복지서비스 (Child Welfare Services and Promoting Safe and Stable Families)	336	336	333
	- 독립생활교육·훈련 바우처 (Independent Living Education and Training Vouchers)	45	47	46
	- 입양장려금 (Adoption Incentives)	7	9	18
	- 아동건강프로그램 (Children's Health Act Programs)	13	13	13
	- 발달장애지원프로그램 (Developmental Disabilities)	165	169	171
	- 원주민보호 및 취업프로그램 (Native American Programs / Native Employment Works)	45	45	44

<표 3> 계속

구분	주요 사업 내용	FY 2004	FY 2005	FY 2006
임의 재량 사업 (DISCRETIONARY PROGRAMS)	- 사회서비스 사업 (Social Services Research and Demonstration)	19	32	12
	- 종교단체 기반 지역사회 위원회 지원 (Center for Faith-based Community Initiatives)	179	187	185
	- 지역사회서비스 프로그램 (Community Services Programs)	731	723	695
	- 폭력예방 프로그램 (Violent Crime Reduction Programs)	129	129	128
임의재량 사업 총예산 (Sub Total)		13,356	13,822	13,726
전체 프로그램 예산 (ACF Budget Total)	▶ 아동양육비강제 사업 (Child Support Enforcement)	4,048	4,127	4,118
	▶ 위탁가정 및 입양지원 사업 (Foster Care and Adoption Assistance)	6,814	6,806	6,708
	▶ 사회서비스 포괄보조금 사업 (Social Services Block Grant)	1,700	1,700	2,250 <sup>2)</sup>
	▶ 안정가정지원 프로그램 (Promoting Safe and Stable Families Programs)	305	305	365
	▶ 빈곤가족한시지원 프로그램 (Temporary Assistance For Needy Families)	17,209	17,277	17,059
	▶ 아동연구 및 기술지원서비스 (Children's Research & Technical Assistance)	56	55	60
필수(의무) 사업 총예산 (Sub Total)		33,263	32,984	32,178
필수사업 (MANDATORY)		46,619	46,807	45,904

주: 1) 각 년도 아동가족서비스 프로그램 예산의 총합임.  
 2) 허리케인 카트리나 펀드(\$50백만불) 포함한 예산임.  
 자료: <http://www.acf.dhhs.gov/programs/olab/budget/2006/fy2006apt.pdf>

이어서 사회서비스포괄보조금(SSBG) 사업을 직접적으로 관리·운영하고 있는 연방 지역사회서비스실(Office of Community Services)의 운영현황을 살펴보도록 한다. 지역사회서비스실(OCS)은 주정부 지원국(Division of State Assistance), 지역사회 임의재량 프로그램국(Division of Discretionary Programs), 지역사회 시범사업국(Division of Demonstration Programs), 그리고 에너지지원국(Division of Energy Assistance) 등 4개 부서로 구성되어 있

다. 이들은 주정부와 지역사회 및 관련 기관들과의 유기적인 파트너십에 기초하여 빈곤발생을 사전에 예방하고, 서비스 욕구를 충족시켜 인간발달 및 경제적 생활수준의 향상을 위한 사회서비스 제공을 목표로 설치·운영되고 있다. 따라서 개인과 가족의 자활을 촉진하고 지역사회 경제를 활성화하며 아동, 청소년, 그리고 이들의 가족에게 주어진 생애기회를 충분히 활용할 수 있도록 하는 지역사회의 건설을 정책비전으로 삼고 있다.

이에 따른 세부 사업 목표는 a) 지역사회에 거주하는 저소득층 및 취약계층, 복지수급자의 경제적·사회적 욕구의 충족; b) 지역경제 활성화 등을 통한 고용기회 및 기업 활동의 촉진; c) 안정적인 고용창출을 통한 자립·자활 촉진; d) 지역사회 내에 산재되어 있는 연방정부, 주정부 그리고 지역자원의 효율적 활용을 통한 지역사회 기관 및 기업발전 지원; e) 지역경기 활성화 및 사회서비스 공급 주체인 주정부 및 지방정부의 공공·민간기관에 대한 재정적, 기술적 지원 제공; f) 저소득층 가구에 대한 에너지 지원; g)

가정폭력 피해자 보호와 가정폭력 예방을 위한 지역사회 활동 지원 등으로 정리할 수 있다.

주요 사업 영역은 가족서비스, 지역사회서비스, 지역사회개발, 고용지원 및 종교 관련 업무 등으로 구분되며 각 영역별 주요 서비스 내용 및 예산 규모는 <표 4>에 제시하였다. 예산 규모별로 볼 때, 지역사회서비스실(OCS)의 최대 사업은 저소득층에 대한 에너지 지원사업으로 냉방 또는 난방비 부족으로 건강과 안전을 위협 받는 저소득층 가구에 대한 냉난방비 지원사업이며, 다음으로 사회서비스 포괄보조금(SSBG)

의 관리·운영 예산이 전체 예산의 약 36%를 차지한다. 이어서 동 사업의 주요 내용 및 포괄보조금의 관리·운영과 관련하여 좀더 자세히 살펴보고자 한다.

### 3. 사회서비스 포괄보조금(Social Services Block Grant, SSBG)과 사회서비스

1982년 미국 연방의회는 Title XX 개정 과정에서 Omnibus Budget Reconciliation Act를 통해 사회서비스 포괄보조금(SSBG)의 설치·운영에 관한 법적 근거를 마련하였다. 기존 Title XX의 Social Security Act가 명시하였던 바와 같이, 사회서비스 관련 예산 배정의 기본 목표는 거의 동일하지만 포괄보조금(SSBG)을 이용하여 주정부 및 지방정부가 서비스 예산 운용의 유용성 및 관련 프로그램에 대한 관리·감독의 책임성을 제고하고자 하였다. 이러한 과정에서 지역사회의 특성을 고려한 대인 사회서비스 전달체계의 혁신 및 지역주민의 서비스 욕구를 충족시키기 위한 서비스의 다변화가 진행되고 있다.

앞서 언급된 바와 같이 연방 보건복지부(DHHS) 산하 아동가족청(ACF) 소속 지역사회서비스실(OCS)에서 주관하고, OCS의 州정부 지원국(Division of State Assistance)에서 실질적인 관리·운영에 필요한 행정적·기술적 지원이 이루어지는 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 사업의 구체적 목표는 다음과 같이 크게 4가지

로 명시되어 있다. 첫째, 복지의존성의 예방·축소·제거를 위한 전문적 사회서비스의 제공을 통해 개인과 가족의 경제적 자립·자활을 성취·유지할 수 있도록 지원한다. 둘째, 자기보호가 불가능한 성인 및 아동의 유기, 학대, 착취를 예방 및 치료하고 가족단위의 안정적 생활을 유지하고, 자립·자활의 기초를 마련한다. 셋째, 지역사회 중심의 보호서비스 및 재가보호서비스의 강화를 통해 부적절한 시설보호를 예방하고 감소시킨다. 마지막으로, 기존 시설보호를 대체하거나 다른 적절한 보호 방안이 마련되지 않은 요보호 계층에 대한 사회서비스의 연계를 보장한다.

1993년에 발표된 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 시행규칙에 따르면 포괄보조금을 재원으로 하는 기본 사회서비스 유형은 ‘기타서비스’를 포함한 총 29가지 유형으로 구분할 수 있지만, 동 규정이 주정부에서 제공하는 서비스 내용 및 대상선정 등에 대한 제한적 규제적 권한을 갖지는 않는다. 기본 사회서비스 유형으로 구분할 수 없는 경우 주정부는 이들 서비스 관련 프로그램을 ‘기타서비스’로 구분하여 포괄보조금(SSBG)을 지원하기 때문이다. <표 5>는 포괄보조금 지원 대상 사업으로 포함되는 29가지의 기본 사회서비스 유형의 목록을 제시하였으며, <표 6>은 미시시피주의 사례를 통해 개별 주에서 기본 서비스 목록의 자율적 운영 사례를 볼 수 있다. 미시시피주는 전체 사회서비스를 자활서비스, 보호서비스, 관리서비스 및 기타서비스 등 4대 영역으로 구분하고, 각 영역별로 서

표 4. 연방 지역사회서비스실(OCS)의 주요 사업 및 예산 규모

(단위: \$백만)

사업 영역	주요 사업 내용	예산		
		FY2004	FY2005	FY2006
가족 서비스	사회서비스 포괄보조금 (Social Services Block Grant)	1,700	1,700	1,700
	자산형성 (Asset Building)	24.7	24.7	24.5
Family Services	저소득층 에너지 지원 (Low-Income Families Energy Assistance)	1,889	2,182	2,161
지역사회 서비스	지역사회서비스 포괄보조금 (Community Services Block Grant)	631.8	626.7	620.4
	역량강화 지역사회 시범지역 (Empowerment Zone & Enterprise Community)	-	-	-
Community Services	농촌 지역사회 자원 기능보강 사업 (Rural Community Facilities Development Program)	0.7	0.7	0.7
지역개발	지역경제발전 (Community Economic Development)	26.9	27.3	27.0
고용지원	저소득층 고용지원 (Job Opportunities for Low-income Individuals Programs)	5.4	5.4	5.4
종교관련	Compassion Capital Fund 및 종교기반 지역사회 활동 위원회 지원	227.0	241.1	249.0
Faith Based				
지역사회서비스실 주요 사업 예산		4,505.5	4,807.9	4,788

자료: <http://www.acf.hhs.gov/programs/ocs/>

비스 우선순위를 제시함으로써 서비스 공급에 참여하고자 하는 기관 및 단체들의 사업계획 수립에 참고가 되도록 하고 있다.

서비스 제공에 필요한 기본 재원은 연방정부가 각 주별 인구규모에 비례하여 할당하고 있지만 각 주정부와 지방정부는 비교적 자율적으로 서비스 공급과정을 관리·운영하고 있다. 다만, 연방정부로부터 사회서비스 포괄보조금(SSBG)을 할당받기 위하여 주정부는 각 회계연도별로 사전예산보고서의 제출 및 사업수행 결과와 결산보고서를 연방정부에 제출해야 할 의무를 갖는다. 또한 각 주정부의 특성에 따라 지역사회내의 개별 사업에 대한 포괄보조금 지급 방식은 표준화된 방침이 마련되어 있지 않고, 경우에 따라 포뮬러 펀딩(formula funding) 방식과 사업계획서

(Request For Proposal, RFP) 방식으로 구분된다.

포뮬러 펀딩 방식을 적용하는 애리조나주의 경우, 지역별 인구비율 및 빈곤선(poverty line) 이하 인구비율을 고려하여 자체 수립한 함수를 적용하여 각 지방정부에 보조금 지급비율을 조정한다. 뉴저지주의 경우에는 대표적 의료부조인 Medicaid의 수급 인구비율을 고려한 함수를 이용하고 있으며, 뉴욕주 전체를 총 58개 서비스 권역으로 구분하여 각 권역별 인구규모에 비례한 보조금 지급 수준을 결정한다. 반면, 사업계획서(RFP)의 사전 심의를 거쳐 최종 선정된 사회서비스 프로그램 또는 서비스 공급기관에 대해 보조금을 지급하는 대표적인 주정부로 미시시피주와 델라웨어주 등이 있다.

실제로 지역사회에서 이용되고 있는 사회적

표 5. 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 지원 가능 사회서비스 유형

사회서비스 유형	사회서비스 유형	사회서비스 유형
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입양서비스 (Adoption Services)</li> <li>• 사례관리 (Case Management)</li> <li>• 급식 (Congregate Meal)</li> <li>• 상담서비스 (Counseling Services)</li> <li>• 성인 주간보호 (Day Care - Adults)</li> <li>• 아동 주간보호 (Day Care - Child)</li> <li>• 교육·훈련서비스 (Education &amp; Training Services)</li> <li>• 고용서비스 (Employment Services)</li> <li>• 가족계획서비스 (Family Planning Services)</li> <li>• 성인 위탁보호서비스 (Foster Care - Adults)</li> <li>• 아동 위탁보호서비스 (Foster Care - Child)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료서비스 (Health-related Services)</li> <li>• 재가서비스 (Home-based Services)</li> <li>• 식사배달서비스 (Home-delivered Meals)</li> <li>• 주거지원서비스 (Housing Services)</li> <li>• 독립생활/전환기서비스 (Transitional Living)</li> <li>• 연계서비스 (Information &amp; Referral)</li> <li>• 법률서비스 (Legal Services)</li> <li>• 임신·부모서비스 (Pregnancy &amp; Parenting)</li> <li>• 예방·개입서비스 (Prevention &amp; Intervention)</li> <li>• 성인 보호서비스 (Protective Services - Adults)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동 보호서비스 (Protective Services - Child)</li> <li>• 여가레저서비스 (Recreation Services)</li> <li>• 시설보호서비스 (Residential Treatment)</li> <li>• 장애인 특수서비스 (Special Services - Disabled)</li> <li>• 위기청소년 보호 (Special Services - Youth at Risk)</li> <li>• 약물중독 서비스 (Substance Abuse Services)</li> <li>• 교통·이동서비스 (Transportation)</li> <li>• 기타 서비스 (Other Services)</li> </ul> <p>총 29 유형</p>

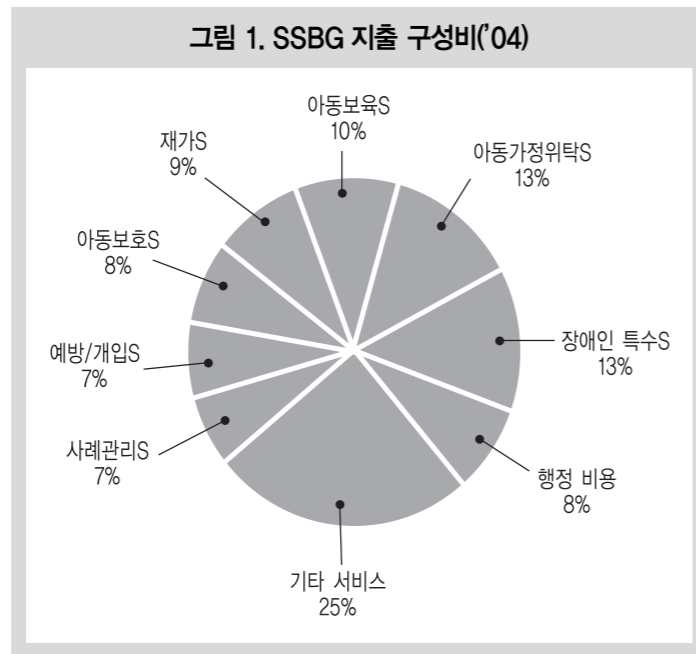
표 6. 미시시피주의 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 지원 서비스 유형(우선순위별 제시)

자활(Self-Sufficiency)	보호(Protection)	관리(Maintenance)	기타 서비스
1. 가족계획 (Family Planning)	1. 아동보호서비스 (Child Protection Services)	1. 간병서비스 (Homemaker-home Health Services)	1. 정신건강 사례관리 (Mental Health Case Management)
2. 아동 주간보호 (Child Day Care)	2. 학대예방 (Abuse Prevention)	2. 식사배달 (Home Delivered meals)	2. 노인 사례관리 (Elderly Case Management)
3. 발달장애 주간보호 (Day Care for Developmental Disabled)	3. 아동 긴급쉼터 (emergency shelter)	3. 노인 주간보호 (Day Care Aged)	3. 사회복지 사례관리 (Welfare Case Management)
4. 입양 (Adoption Services)	4. 성인 보호서비스 (Adult Day Care)	4. 급식지원 (Congregate Meal)	4. 교통지원 (Transportation Services)
5. 고용지원 (Work Activity)	5. 위탁가정 배치 (Foster Care Placement)	5. 수발자 지원 (Respite Services)	5. 집중 위기개입 (Intensive Crisis Intervention)
6. 정신질환자 단기보호 (Halfway House Seriously Mentally Ill)	6. 청소년 위탁가정 (Adolescent Foster Care)	6. 호스피스 (Hospice)	6. 가정관리 (Home Management)
7. 약물중독자 시설보호 (Residential Treatment Chemical Dependent)	7. 성인 긴급쉼터 (Adult Emergency Shelter)		7. 주간치료 (Day Treatment)
8. 가족발달 (Family Development)	8. 가사지원 (Homemaker)		8. 의복지원 (Initial Clothing)
9. 알콜중독 단기보호 (Halfway House for Alcoholic)	9. 아동보호 연계 (Interstate Child Services)		9. 산모지원 (Maternity Home Care)
10. 특수교육 (Special Development)	10. 시설보호 (Residential Treatment)		10. 시설 기능보강 사업 (Repairs or Reconstruction)
	11. 가정위탁 (Foster Care)		
	12. 의료지원 (Unmet Medical Needs)		
	13. 포괄적 시설보호 (Comprehensive Residential Care)		

비스 포괄보조금(SSBG)은 연방정부로부터 인 구비례에 따라 할당받은 포괄보조금(SSBG)과 빈곤가족한시지원(Temporary Assistance for Needy Families, TANF) 포괄보조금에서 이전된 보조금을 포함한 것이다. 더불어 주정부 규정의

규정에 따라 기타 포괄보조금 형태로부터 사회 서비스 지출을 위한 보조금 이전이 가능한데, 2004년도의 경우, 모든 이전 보조금은 빈곤가족한시지원(TANF) 포괄보조금에서 이전되었 다. 즉, 전체 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 지

출의 65%가 연방정부로부터 할당받은 SSBG 보조금이었고, 나머지 35%는 TANF 이전 보조금이였다.<sup>2)</sup> 2004년 기준으로 연방정부가 개별 주정부에 할당한 전체 SSBG 보조금 규모는 약 1,625만 달러(\$) 규모로 2000년도와 비교할 때, 약 8% 가량 감소한 수준이었다.<sup>3)</sup> 앞서 언급된 바와 같이 SSBG 보조금의 할당 기준이 주별 인구수에 비례하기 때문에, SSBG 지출이 가장 많은 주는 캘리포니아주(\$305백만)



100만 달러 이상의 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 지출을 보고하였다.

SSBG의 지출현황을 좀더 자세히 살펴보면, 우선 전국적으로 인구 1인당 평균 사회서비스

포괄보조금(SSBG) 지출 규모는 5.76달러(\$)였고, TANF 포괄보조금으로부터 이전 기금을 포함할 경우 평균 8.51달러(\$)였다. 한편, SSBG를 재원으로 하는 사회서비스 가운데 가장 많은 지출이 이루어지는 서비스 유형은 27개 주에서 제공되고 있는 장애인 서비스로(\$336백만) 전체 SSBG 지출의 13%를 차지하였다. 이어서 37개 주에서 제공된 아동 가정위탁서비스 관련 지출 332백만 달러(\$), 41개 주에서 제공된 아동보육 서비스 관련 지출 189백만 달러(\$), 38개 주에서 제공되고 있는 재가서비스 관련 지출 221백만 달러(\$)와 아동보호서비스 관련 지출 194백만 달러(\$) 등의 순이었다. 이들 사회서비스 공급관련 행정비용도 189백만 달러(\$)로 전체 SSBG 지출의 8%를 차지하였다.

마지막으로 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 사업의 이용자 규모를 살펴보고자 한다. 다음 <표 8>은 2004년도를 기준으로 18세 미만의 아동과 60세 미만의 성인, 그리고 60세 이상의 노인 등 연령별 사회서비스 이용자 현황을 제시하고 있다. 이용자 수가 가장 많은 사회서비스 프로그램은 아동보육서비스로 41개 주에서 3백만 명 이상의 아동에게 동 서비스를 제공하였다. 미국 내 전체 보육관련 서비스 예산 중 일부가 SSBG 보조금에서 지원되고 있는데, 보육대상 아동을 제외한 전체 SSBG 서비스 이용자 가운데 18세 미만 아동인구와 성인인구의 비율이 약 48%, 52% 순으로 나타났다. 특히, 앨라배마주, 오리곤주, 워싱턴주, 그리고 와이오밍주 등 4개 주정부는 SSBG 서비스 이용자를 18세 미만의 아동인

구로 제한하고 있으며, 콜로라도주, 델라웨어주, 하와이주, 루이지애나주, 테네시주의 경우에도 전체 서비스 이용자의 90%가 아동인구로 나타나, 아동에 대한 사회서비스 부문 투자가 활발하게 이루어지고 있는 것으로 예측할 수 있다.

#### 4. 맺는말

저출산·고령화를 비롯하여 급격한 외부환경의 변화와 개인의 생활에 직·간접적 영향을 미치는 경제적·사회적 여건의 변화에 따라 국민의 복지서비스 욕구는 날로 증가하고 있으며, 기대하는 서비스 내용이나 수준면에서 과거와 비교할 수 없이 다면화·전문화되고 있다. 더욱이 우리나라와 같이 기존의 사회서비스 공급 현황이 다른 어떤 복지 분야보다도 열악한 현실을 고려할 때, 사회서비스 확충의 기본 전제는 이와 관련된 재원을 마련하기 위한 최선의 방안을 마련하는 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 미국의 경우, 복지지출 증대에 따른 대응 방안의 일환으로 재정분권화 및 서비스 관리·운영에 있어 주정부와 지방정부의 권한과 책임을 강화함으로써 재정 운용의 효율성을 제고하고자 하였다. 사회서비스에 있어서도 연방정부는 사회서비스 포괄보조금(SSBG)을 지급하여 재정적 기틀을 제공하고 각 주정부는 지역적 특성을 고려하여 자율적으로 서비스 공급 대상자의 선정과 서비스 내용 등을 결정할 수 있도록 하였다. 강력한 분권화 방침은 사회적

표 7. SSBG 및 TANF 이전 기금 포함 전체 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 사업 지출규모의 변동 추이

(단위: \$백만)

연도	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	
SSBG 총지출 (백만\$)	SSBG 예산 <sup>1)</sup>	2,721	2,412	2,403	2,289	1,890	1,774	1,714	1,692	1,686	1,625
	TANF 이전기금 <sup>2)</sup>	-	-	172	639	1,167	1,021	948	955	806	880
총액	2,721	2,412	2,575	2,928	3,057	2,795	2,662	2,647	2,492	2,505	

주: 1) 연방정부에서 주정부에 SSBG로 할당·지급되는 예산 규모임.

2) TANF이전지금은 '97년부터 공식보고 하도록 규정됨.

자료: Social Services Block Grant Annual Report, 각년도.

2) 미국 보건복지부(DHHS)에서 공개하고 있는 가장 최근의 사회서비스 포괄보조금 프로그램 연간보고서(Social Service Block Grant Program Annual Report)가 2004년도 자료이므로, 이하 논의는 2004년도 기준의 동 보고서 내용을 중심으로 소개하고 있음을 미리 밝혀두는 바임.

3) 앞서 <표 4>에 제시된 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 예산 1,700백만 달러(\$)는 연방 및 주정부의 사업 관리·운영비를 포함한 것으로 추정되며, 실제 서비스 제공에 지출된 규모는 1,625백만 달러(\$)로 이해할 수 있음.



표 8. 2004년도 SSBG 사회서비스 이용자 현황

(단위: 명)

SSBG 서비스	아동 (18세 미만)	성인 (60세 미만)	성인 (60세 이상)	연령 미상	전 체
입양서비스	170,681	9,638	629	1,811	182,759
사례관리	475,636	211,381	87,658	443,889	1,218,564
단체급식서비스	667	2,709	91,504	4,826	99,706
상담서비스	96,212	52,158	16,569	13,933	178,872
성인주간보호서비스	103	31,959	17,268	1,738	51,068
이동보육서비스	3,018,975	-	-	453	3,029,208
교육·훈련서비스	18,459	84,783	47,701	16,364	167,307
고용지원서비스	2,179	9,253	6,985	15,649	34,066
가족계획서비스	166,524	351,896	2,070	180,769	701,259
성인 위탁보호서비스	-	6,482	12,503	1,133	20,118
아동 위탁보호서비스	542,038	-	-	164	543,596
건강관련 서비스	614,413	48,516	36,198	130,424	829,551
재가서비스	111,263	51,923	101,561	138,571	403,318
식사배달서비스	345	5,366	69,890	6,868	82,469
주거지원서비스	39,677	76,955	4,444	16,287	137,363
자립생활지원서비스	18,457	22,456	2,334	17,674	60,921
정보제공·연계서비스	564,344	298,665	217,498	377,479	1,457,986
법률서비스	40,889	11,020	10,328	31,092	93,329
임신·출산·양육서비스	134,379	4,087	-	763	139,255
예방·위기개입서비스	453,267	174,708	15,854	66,648	710,477
성인보호서비스	-	147,177	142,247	172,518	461,953
아동보호서비스	1,361,491	6,506	-	291,825	1,659,873
여가서비스	6,432	2,882	24,583	1,826	35,723
시설보호서비스	31,647	17,042	670	1,838	51,197
장애인 특수서비스	367,155	782,719	37,511	120,613	1,307,998
위기청소년지원서비스	162,239	847	-	2,643	165,741
약물중독·남용 관련 서비스	13,349	178,601	3,950	2,312	198,212
교통·이동지원서비스	34,453	34,365	105,517	25,823	200,158
기타서비스	165,509	104,429	113,611	67,719	451,268
합 계	8,610,794	2,739,582	1,169,287	2,153,652	14,673,315

자료: Helping states serve the needs of America's families, adults, and children. Social Service Block Grant Program Annual Report, 2004. US Department of Health and Human Services.

비스 공급에 있어 주정부는 물론 지방정부 재정 운용의 자율성을 확대하고 관리·운영 과정에서 발생하는 행정비용을 절감할 것으로 기대한다.

그러나 미국의 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 제도가 긍정적으로만 평가되는 것은 아니다. 포괄보조금 방식에 대한 연방정부의 선호가 주정부의 자율성을 보장한다는 명분으로 복지지출 삭감의 방편으로 이용된다는 비판이 지속적으로 제기되고 있기 때문이다. 또한 주정부의 사회서비스 부문 투자에 대한 동기부여를 결여시킨다는 의견도 간과할 수 없으며, 주정부 및 지방정부의 사회서비스에 대한 인식 수준 등에 따라 서비스 수준의 불평등을 유발할 수 있다고 보기도 한다.<sup>4)</sup> 따라서 향후 우리나라에서 사회서비스 부문에 대한 포괄보조금 제도의 도입을 고려할 때 다음의 정책적 쟁점들이 충분히 검토되어야 할 것이다.

첫째, 열악한 지방재정 여건과 재정자립도 및 사회서비스 인프라 격차를 감안하여 사회서비스의 확충 과정에서 지방자치단체의 자율성과 책임성을 제고하되, 포괄보조금제도가 복지 분야에 대한 재정 감축의 명분으로 오용되지 않도록 적절한 규제 장치의 마련이 필요하다. 이와 함께 중앙정부와 지방정부 간의 사회서비스 공급관련 명확한 책임소재가 제시되어야 하며, 중앙-지방정부의 협력체계 구축 및 정책연계를 위한 정책조정 기능을 강화하기 위한 방안들이 가시화 되어야 한다.

둘째, 사회서비스 공급은 물론 포괄보조금 관리·운영의 비효율성과 불건정성의 문제를 사전에 예방할 수 있도록 지방정부로 하여금 조직화되고 제도화된 재정운영 계획 및 결과보고 시스템을 제공해야 한다(eg., 미국 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 사전지출보고서(Pre-Expenditure Report) 및 사후결산보고서 제출(Annual Report) 규정). 특히, 이와 같은 정보공개와 관련 정보의 관리가 담당자에 대한 과도한 행정부담으로 작용하지 않도록 전산정보관리 시스템이 적극적으로 활용되어야 한다.

셋째, 사회서비스 포괄보조금 지원을 바탕으로 이루어진 정책성과에 대한 객관적·지속적 평가 및 성과관리를 추진해야 한다. 포괄보조금 지원 사업에 대한 성과관리를 통해 복지환경의 변화에 따른 지방정부의 책무성을 강화하고, 사회서비스의 질적 수준을 담보하며, 포괄보조금 사업의 효율성 및 비용 효과성을 제고하여 기존 정책집행의 한계를 탈피할 수 있을 것이다.

사회서비스의 확충이 더 이상 지체할 수 없는 시대적 과제라는 점에 대해 반론의 여지가 없다. 중요한 것은 포괄보조금제도의 장단점을 명백하게 파악하고, 보다 효율적이고 효과적인 방법으로 동 제도 도입의 정책성과를 가시화할 수 있어야 한다. 또한 궁극적으로 국민 모두가 체감할 수 있는 사회서비스 수준의 질적 담보를 위한 재원확보는 중앙과 지방정부, 공공과 민간, 그리고 민간이 함께 해결해야 할 숙제이다. 본문

4) 김정아(2005). 「미국의 재정분권화: 포괄보조금과 관련한 문제점을 중심으로」, 『사회복지』, 여름호.