

미국 포괄보조금제도 운영 실태의 한국적 함의

Enhancing the Community Social Services Innovation Project Based on the Analysis of US Block Grant Programs

박세경 한국보건사회연구원 부연구위원

1. 들어가는 말

사회복지에 대한 국민들의 수요는 전반적인 생활수준이 향상되고 생애주기가 연장되면서 꾸준히 변화하게 된다. 소득수준이 높아질수록 삶의 질에 대한 관심도 동시에 높아지기 마련이고, 국민의 행복과 안전을 담보해야 하는 국가 책임과 역할에 대한 기대수준도 높아지기 때문이다. 아울러, 경제사회 여건의 급변에 따라 신 사회적 위기에 대응하기 위한 수단으로서 새로운 복지수요가 창출되기도 한다. 특히, 최근의 한국사회가 경험하고 있는 저출산·고령화의 인구변화와 산업구조의 재편과정에서 드러나고 있는 여성 경제활동참가율의 증가, 근로빈곤층 및 취업취약 계층의 확대 등에 따라 사회복지에 대한 관심과 수요는 그 어느 때보다 두드러지고 있다. 더욱이 2008년도 하반기 이후에는 국제적 금융위기로 인해 소비와 고용이 크게 위축되는 등 실물경기의 침체가 가속화되고 있다. 경기 둔화세가 본격적으로 진행되면서 사회

복지 분야에서 감당해야 할 사회적 책임과 역할은 더욱 확대될 전망이다.

한편, 분권화(decentralization)의 기치아래 추진되어온 지방분권정책은 보건복지가족부를 중심으로 국고보조금에 의존하여 수행되던 대다수의 사회복지 사업을 지방정부로 이양시켰고, 이와 관련하여 적지 않은 파장이 끊임없이 제기되고 있다. 특히, 자립적 재정운영의 한계에 부딪히고 있는 지방자치단체의 고민과 우려는 복지수요의 확대와 맞물려 상당히 심각한 수준에 이르고 있다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 분권교부세의 도입에 따른 자구방안을 마련하지 못하면서 지역사회를 중심으로 추진해 오던 복지사업 자체의 존폐를 고려하거나, 이에 따르는 혼란과 복지후퇴의 가능성을 염려하는 것이다. 재정분권의 조치를 통해 예상되는 지방자치단체의 사회복지 관련 재정투입의 변화를 고려한 대비가 미흡하다는 비판도 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

이러한 배경을 바탕으로 일각에서는 (가칭)복

지포괄보조금 제도의 도입을 적극적으로 주장하고 있다. 지방자치단체 간에 재정력의 격차가 뚜렷하게 나타나고 있는 상황에서, 포괄보조금은 복지분야에서 관련 용도를 포괄적으로 지정하여 전달함으로써 지방정부의 복지관련 예산 편성의 자율권을 보장하자는 기본 취지에서 출발하고 있다. 특히, 지역사회를 중심으로 사회복지사업에 대한 재정수요를 면밀하게 산정하여 포괄적으로 재원을 지원하고, 전달된 포괄보조금의 운용 성과에 대한 체계적인 성과 평가를 통해 지방자치단체에 대한 보다 엄격한 책임을 부여하도록 하자는 것이다.

미국의 복지부문에서 시행되고 있는 포괄보조금 제도는 연방정부가 제시하는 기준에 따라 주(州)별로 일정 수준의 복지예산을 총괄적으로 지원하고, 예산운영의 책임은 전적으로 주정부(state governments)가 맡도록 한다. 즉, 포괄보조금을 통해 연방정부는 복지서비스에 대한 재정 지원을 담당하고, 주정부 혹은 카운티(county) 정부는 복지프로그램의 재정 및 운영상의 자율성을 확대하는 분권화를 실현하고 있는 것이다. 이와 함께 복지프로그램의 실행에 대한 성과평가(Performance Evaluation) 강화하여 지방정부의 책임성 및 복지예산 활용의 효과성과 효율성을 지향하고 있다. 주정부나 카운티정부는 지역사회의 복지욕구를 충족시키기 위한 각종 사업 수행에 필요한 재정지원을 안정적으로 확보하기 위해 더욱 강화된 성과관리체계를 적용하지 않을 수 없게 되었다.

이에 본 글에서는 복지서비스 부문에 대한 미

국 연방정부와 주정부의 재정분담 방식에 초점을 두고 포괄보조금제도의 운영실태를 살펴보고, 한국에서 (가칭)복지포괄보조금의 도입 검토 시에 고려되어야 할 주요 쟁점사항들을 재조명해보고자 한다. 본 글은 i) 미국에서 포괄보조금제도가 도입되기까지의 略史, ii) 노스캐롤라이나(North Carolina, NC) 주정부와 조지아주 폴턴카운티(Fulton county, Georgia, GA) 정부의 포괄보조금 운영 사례, 그리고 iii) 한국 사회서비스 정책추진의 과정에서 미국 포괄보조금제도의 운영 경험이 주는 정책적 함의를 통한 (가칭)복지포괄보조금제도 관련 쟁점과 정책과제의 제시 등 크게 3부분으로 구성하였다.

2. 미국 포괄보조금제도(Block Grants Programs) 도입의 약사(略史)

미국 공공부조 체계의 근간을 이루고 있는 각종 사회복지프로그램의 대부분은 연방의 보조금(grants-in-aid) 제도에 근거하여 만들어 졌는데, 일반적으로 연방의 보조금은 크게 범주적 보조금(categorical grants), 일반교부금(general revenue sharing), 그리고 포괄보조금(block grants)으로 구분할 수 있다.¹⁾

이러한 보조금제도를 이용한 연방의 지방정부에 대한 재정지원은 보조금 제공의 목적에 따르는 정책 집행의 세부 내용, 지방정부의 재정 매칭 여부, 지원 대상자의 수급 자격, 그리고 예산

수립, 관리·운용, 결산보고 등 행정 절차적 특성 등에 따라서 다양한 형태로 변화·발전해 왔다.

단적인 예로서 취약계층을 대상으로 표적화(targeting)된 사회복지 프로그램의 운영이 활발하게 이루어졌던 존슨 행정부에서 범주적 보조금을 이용한 프로그램들은 지속적으로 확대되고 있었다. 그러나 이로 인한 연방재정의 부담이 가중되고, 관리·운영상의 효율성 문제가 지속적으로 제기되면서 범주적 보조금 프로그램의 상당수가 포괄보조금 방식으로 통합·전환되었다. 물론, 연방정부로부터 주정부나 지방정부로 현금이 지원된 것은 1879년까지 거슬러 올라가지만, 연방정부의 보조금 제도가 갖는 사회복지프로그램의 재정 수단으로서의 중요성은 뉴딜시대(New Deal Era)에 와서 비로소 널리 인식되었다. 다음에서는 사회복지 프로그램에 대한 연방정부의 재정지원 방식의 간략한 변천을 살펴봄으로써 포괄보조금제도 도입의 역사적 배경을 살펴보면 다음과 같다.

1930년대 대공황을 거치면서 경제적 상황이 악화되자 루즈벨트 대통령은 고용기회를 늘리고, 경제와 산업에 대한 규제를 강화하며, 주(州)에 대한 지원을 통해 취약계층을 위한 사회복지서비스를 제공할 수 있도록 연방정부의 개입을 확대하는 뉴딜(New Deal)정책을 실시하였다. 이즈음 주정부나 지방정부는 경제 대공황의 여파로 극도의 재정적 곤란에 처하게 되었고, 연방정부에 대한 재정지원을 요청하기에 이르렀었다. 결과적으로 연방정부와 지방정부 간의 정책공조가 급격히 확장되는 협력적 연방주의(Cooperative Federalism)의 성격이 뚜렷하게 나타나게 된다.

이어 국민에 대한 사회경제적 보장 수준을 국

가적 차원에서 마련하고자 하였던 케네디 대통령의 암살 이후, 그의 임기를 이어받은 존슨 대통령은 빈곤문제의 해결을 위한 정부역할의 확대를 강조하면서 “빈곤과의 전쟁(War on Poverty)”을 선포하였다. 당시 연방정부는 종전 주정부에 귀속되어 있던 권한까지 흡수하여 지방정부에 대한 재정지원 규모를 확대하였고, 강력한 연방정부에 대한 지지가 상대적으로 높은 상태에서 1960년대 까지 연방정부의 재정지원은 범주적 보조금을 중심으로 크게 확대되고 있었다. 존슨 대통령은 사회적 역량강화 및 경제적 재분배를 위한 국가의 역할 강화를 위해 뉴딜정책을 재설계하는 “위대한 사회(Great Society)”의 건설을 추진하였고, 1964년 의회에 경제보고서를 제출하면서 사회복지서비스 프로그램을 통해 저소득층을 위한 사회적, 경제적 안전망 확보의 필요성을 주장하고, 100여 종류가 넘는 범주적 보조금을 새롭게 신설하였다. 그 결과 주정부에 대한 연방정부의 지원은 1960년대 초 70억 달러 규모에서 1960년대 말까지 240억 달러로 증가되었다.

이후 닉슨 대통령은 사회복지서비스 프로그램의 중복, 비효율성, 과도한 행정비용, 연방 재정부담의 가중 등 “위대한 사회” 프로그램이 갖는 잠재적 취약성을 지적하고 나섰다. 그는 연방정부의 지나친 역할 확대를 비난하였고, 연방의 책임을 지방정부로 이양하는 사회복지서비스 공급의 재조직화를 추진하였다. 이 과정에서 닉슨 행정부에 의해 제안된 Title XX of the Social Security Act를 통해 현대의 포괄보조금 형태가 출현하게 되었다. 포괄보조금(block grants)이라는 용어 자체가 처음 사용된 것은

1) 닐 길버트·폴 테렐 지음, 남찬섭·유태균 번역, 사회복지 정책론, 나눔의 집, 2006.

1949년으로 알려지고 있지만, 구체화된 정책도 구로 도입된 것은 1966년 Partnership for Health Act를 통해서였고, 본격적 활용의 기원은 1981년 Omnibus Budget and Reconciliation Act를 기원으로 한다.²⁾

닉슨 행정부는 일반교부금(general revenue sharing)제도의 도입과 함께 포괄보조금을 강조하면서 연방의 재정지원 체계의 전반적인 변화를 주도하였고, 레이건 대통령의 등장과 함께 신연방주의(New Federalism)는 본격적인 궤도에 오르게 된다. 레이건 행정부는 닉슨 대통령에 의해 시작된 지방이양 정책을 계승하고, 탈집중화와 분권화를 추구하였으며, 포괄보조금 제도를 적극적으로 정책수단화 함으로써 연방정부의 권한을 축소시키는 계기로 활용하였다. 이에 따라 Omnibus Budget Reconciliation Act(OBRA)의 일부분으로서 의회는 77개의 범주적 보조금을 9개의 포괄보조금으로 통합하였다. 당시의 포괄보조금제도는 주정부나 지방정부의 정책영역에 대한 연방정부의 개입을 약화시키고 복지예산을 삭감하기 위한 수단으로서 레이건 행정부의 강력한 지지를 받았다. 이는 사회복지 부문에 대한 연방정부의 재정부담이 감소하는 대신, 주정부의 부담은 급증하게 되고, 재정부담의 인계수위에 다다른 지역사회들은 사회복지 관련 지출의 감소를 통해 재정 안정화를 도모하기에 이르면서, 실질적인 사회복지서비스의 공급은 감소되었을 것이라는 비판적 시각이 제기되는 부분이기도 하다.

이러한 흐름 속에서 포괄보조금은 연방정부의 전체 보조금 사업 가운데 20% 가량을 차지하는 규모로 성장했다. 가장 최근에 제정된 포괄보조금은 복지개혁법으로 알려진 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act(PRWORA)을 통해 복지관련 연방정부의 권한이양 과정에서 제시된 빈곤가정한지지원제도(Temporary Assistance for the Needy Families, TANF) 이다. TANF를 중심으로 복지개혁안을 통과시킨 의회는 아동보육 관련 포괄보조금 규모를 증가시켰고, 지방정부에서 TANF 재정의 일부를 보육을 비롯한 사회복지 포괄보조금으로 전환시키는 것을 허용하였다. TANF 포괄보조금에서 특히 주목할 점은, 사회복지서비스 프로그램이 기존의 상한이 없는 개방식 연방정부 보조금을 받는 entitlement 프로그램에서, 법적 수급권리가 사라지고 재정 규모 따라 서비스 공급수준을 조정하는 프로그램으로 변모하게 된 점이다.

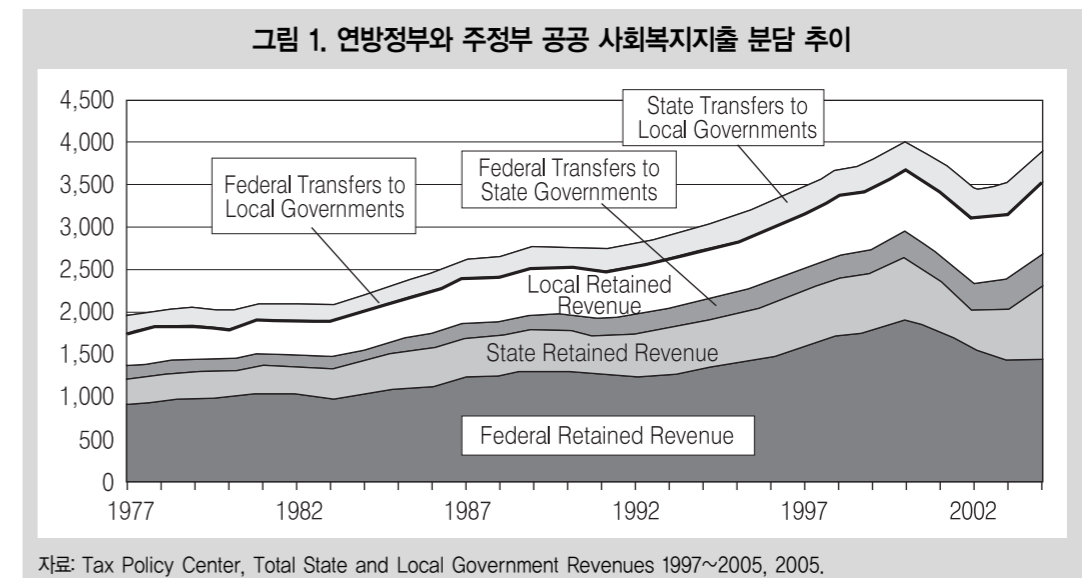
종합해보면 60~70년대를 거쳐 1980년대에 이르기까지 사회복지 부문의 포괄보조금은 주정부가 추진하는 새로운 정책에 대해 연방정부가 지원하거나, 주정부 혹은 지방정부에 전달하는 기존 범주적 보조금을 대체하는 수준으로 재정적 지원을 제공하였다. 그러나 90년대 중반 이후, TANF 포괄보조금과 Food Assistance, Medicaid, Child Welfare 포괄보조금 등은 개인의 서비스 수급권리를 삭제하고, 각 지역에 고정된 보조금을 제공하는 것으로 변화하였다. 그리고

지난 2001~2005년까지 미국에서는 포괄보조금과 관련한 12개의 새로운 법안³⁾이 제안되었는데, 이들 법안이 모두 통과되었더라면 연방정부의 전체 재정이전 중 61~63%의 비중을 갖는 매우 중요한 중앙정부-지방정부 간 재정 도구로 자리매김 하였을 것으로 분석되고 있다.⁴⁾

재정지출의 효율성을 제고하고, 복지서비스 프로그램의 운영과 관련된 의사결정을 주정부와 지방정부로 탈집중화, 분권화시킴으로써 연방정부에 부여된 과도한 행정적, 재정적 확대를 억제할 수 있을 것이라는 기대를 갖고 있었다. 한편, 사업 추진 과정에서 주정부와 지방정부의 의사결정 자율성과 책임을 부여한 반면, 연방정부가 제시하는 사업수행의 기본 충족 조건을 달성하지 못할 경우 보조금 규모를 삭감하거나 지연하는 방식으로 연방정부의 개입여지를 확보하고 있다. 또한 1990년대 중반 이후 포괄보조금 제도를 통해 각종 사회복지 프로그램에 대

3. 미국 포괄보조금 제도의 운영 실태

포괄보조금제도의 활성화는 사회복지 관련



3) Child Welfare(2004), Food Stamps(2004, 2005), Head Start(2004), Housing(2004 2005), Job Access and Reverse Commute(2004), Job Training(2004, 2005), Justice Assistance Grant(2004), Medicaid(2003), New Freedom Program (2004), Homeland Security(2001, 2002, 2003), Surface Transportation(2004), Community Development (2005) 등이다.

4) Conlan, Timothy & Paul Posner (eds.), Intergovernmental Management for the 21st Century, Brookings Institution Press, 2008.
Finegold, K., Wherry L., and Schardin S., "Block Grants: Historical Overview and Lessons Learned", Urban Institute, No. A-63 in Series New Federalism: Issues and Options for States, 2004.

2) 미국 최초의 포괄보조금은 1966년 의회에서 승인된 Partnership for Health Program 이외에도 1968년의 Omnibus Crime Control and Safe Streets Act에서 만들어진 Safe Streets Program이지만, 이들 프로그램에 대한 연방정부의 주정부와 지방정부에 대한 지원은 연방 사회복지 전체 예산의 1%에 미치지 못하였다.

한 주정부와 지방정부의 자율성 및 유연성을 크게 확대하는 동시에, 연방정부가 프로그램 운영 성과에 대해 정확한 모니터링이 강조되면서 성과관리 체계를 공고화하고 있다.

이하에서는 사회서비스 관련 포괄보조금 제도의 세부 운영 실태를 주정부와 지방정부(county government) 차원에서 살펴보기 위해, 사례 중심으로 논의하고자 한다. 사회서비스 관련 다양한 형태의 포괄보조금제도 중에서 사회서비스 포괄보조금(Social Services Block Grant, SSBG) 운영 사례를 중심으로 살펴보았다. 주정부에서 이루어지는 포괄보조금제도의 운영 실태는 노스캐롤라이나(North Carolina, 이하 NC) 주정부를 사례를 제시할 것이며, 지방정부의 경우에는 조지아주(Georgia, 이하 GA)에 위치한 Fulton County 정부의 운영 사례를 제시하고 있다.

현재 포괄보조금의 집행은 연방 보건복지부 규제 지침의 96항 45조(US Department of Health and Human Services Block Grant Regulations—Title 45, Part 96 of the Code of

Federal Regulations, CFR)에 근거한다. CFR의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 포괄보조금 집행과정은 크게 사전과정(Pre-award Process)→사후과정(Post-award Process)→집행 완료 후 단계(After the Grant Process)로 구성되며, 회계감사는 별도의 순서 없이 필요에 따라 진행될 수 있다. 이때 사전과정(Pre-award Process)에서는 보조금 신청과 이에 대한 적정성 검토가 핵심 업무가 되며, 사후과정(Post-award Process)에서는 포괄보조금 지출의 원인행위에 대한 검토와 사업성과에 대한 보고가 이루어진다. 둘째, 포괄보조금의 집행과 사업결과의 보고 이후에도 공공재정 투입에 따른 지속적인 책무성(accountability) 검토와 분석 작업이 이루어질 수 있으며, 회계감사는 필요에 따라 언제나 진행될 수 있다. 동 회계감사는 예산관리실(Office of Management and Budget, OMB)의 Circular A-133 Audits of States, Local Governments, and Non-Profit Organizations 지침과 개정된 Single Audit Act of 1984에 의해 근거한다.

표 1. 연방정부의 보조금 전달의 기본구조

단 계	주요 진행내용
사전관리 (Pre-award)	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 지급 공고 • Awarding Agency Review – Programmatic, Cost, Organizational • Award : Funding, Time for Performance, Requirements • 보조금 신청 SF 424 Series
사후관리 (Post-award)	<ul style="list-style-type: none"> • Incurrence of Cost • Disbursement of Cash • Reporting : Financial Reports, Performance • Payment • Documentation of Transactions
집행 완료 후 (After-the Grant)	<ul style="list-style-type: none"> • Close-out • Continuing Accountability
수시	<ul style="list-style-type: none"> • Audit and Audit Resolution • Non-federal Audit

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

셋째, 포괄보조금 사업뿐만 아니라 모든 연방정부의 사업들은 The Program Assessment Rating Tool (PART)에 의해 성과평가가 실시된다. PART는 정부지원 정책프로그램의 성과와 효과성을 검증하기 위한 주요 요소들을 체계적으로 관리하기 위한 일종의 사정도구(assessment tool)로서 다음의 4대 영역에 대한 평가를 실시한다. 그리고 평가 대상 프로그램은 “효과적(Effective)”, “대체로 효과적(Moderately Effective)”, “적절(Adequate)”, 또는 “효과없음(Ineffective)”의 평가판정을 받는데, 평가를 위한 근거자료가 불충분하거나 성과지표가 적절하게 제시되지 못한 경우, “결과 미제시(Results Not Demonstrated)”로 판정결과가 통보된다.⁵⁾

- 프로그램 목적의 명확성 및 사업설계의 타당성
- 프로그램의 장단기 목표에 따른 전략적 실천계획의 수립 여부
- 재정운용, 행정비용, 프로그램 개선 노력 등 관리운영 방안
- 프로그램 효과성 및 책무성 분석(impacts and accountability)

1) 노스캐롤라이나 주정부(North Carolina State Department)의 포괄보조금제도 운영 사례

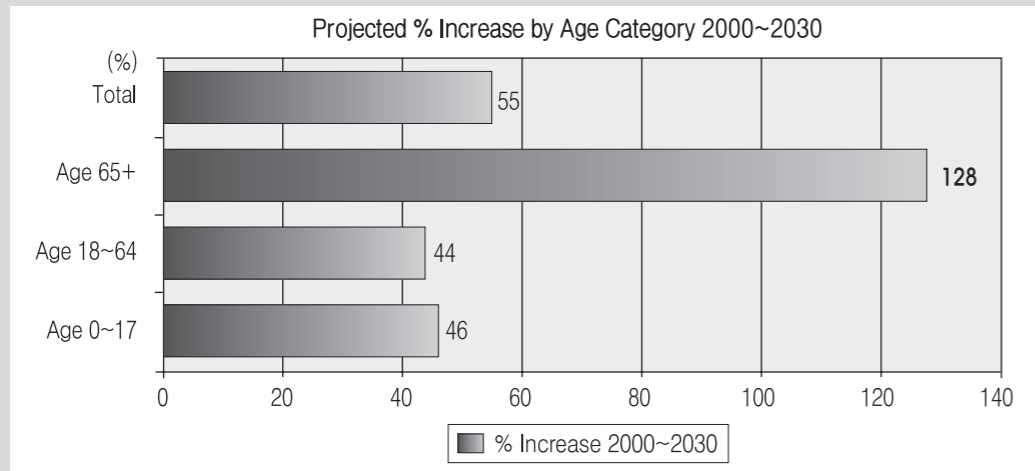
미국 센서스 자료의 2006년도 인구추계 결과에 의하면 NC주의 총 인구는 9,061,032명이며 5세 이하 아동의 비율은 전체 주 인구의 6.9%, 65세 이상 노인의 비율은 6.9%를 차지하고 있다. 노스캐롤라이나 주정부의 보건복지서비스부(NC Department of Health and Human Services, 이하 NC-DHHS)는 NC 주정부의 사회복지 정책에 영향을 미치는 주요 인구사회학적 배경으로 인구고령화 및 영어 소통이 어려운 히스패닉 중심의 이민인구 급증, 노인, 아동, 장애인, 저소득층 등 복지수급 인구의 증가, 주정부 예산의 삭감, 그리고 지역경제의 주축을 이끌었던 산업의 침체에 따른 실업 및 해고노동자 증가, 공장 폐업 등을 지적하고 있다.

주정부 보건복지부(NC-DHHS)는 사회서비스 포괄보조금을 집행하는 단일 지정기관인데, 1984년 이후 NC-DHHS의 하위 조직인 사회서비스국(Division of Social Services, DSS)에 사

5) Program Assessment Rating Tools(PART)의 판정결과 등급구분

- ① Effective. This is the highest rating a program can achieve. Programs rated Effective set ambitious goals, achieve results, are well-managed and improve efficiency.
- ② Moderately Effective: In general, a program rated Moderately Effective has set ambitious goals and is well-managed. Moderately Effective programs likely need to improve their efficiency or address other problems in the programs' design or management in order to achieve better results.
- ③ Adequate: This rating describes a program that needs to set more ambitious goals, achieve better results, improve accountability or strengthen its management practices.
- ④ Ineffective: Programs receiving this rating are not using your tax dollars effectively. Ineffective programs have been unable to achieve results due to a lack of clarity regarding the program's purpose or goals, poor management, or some other significant weakness.
- ⑤ Results Not Demonstrated: A rating of Results Not Demonstrated (RND) indicates that a program has not been able to develop acceptable performance goals or collect data to determine whether it is performing.

그림 2. 노스캐롤라이나 연령대별 인구 추계 2000~2030



자료: DHHS Division of Aging, NC Data Center, 2007.

회서비스포괄보조금(SSBG)과 관련된 행정 책임의 대부분을 위임하고 있다. 사회서비스국(DSS)에 위임된 사회서비스 포괄보조금(SSBG)의 운영은 사회서비스국(DSS)이 제공하고 있는 다른 서비스프로그램에 적용되는 일반적 정책 기준들과 동일한 원칙으로 실행되고 있으며, 주로 SSBG를 이용한 서비스의 지원대상자 선정 기준의 마련, 사업예산의 설정 및 관리 등이 이루어진다. 또한 일부의 예외적 상황을 제외하고, NC의 사회서비스 공급체계는 주정부의 감독과 지방(county) 정부의 집행의 체계로 이루어지는데, 이때 연방정부가 주정부의 프로그램 예산 및 관련 정책의 집행, 그리고 각종 기술지원(technical assistance) 등을 제공하고, 주정부는 보조금 지원 대상 사회서비스 프로그램들을 인가하거나 관련 사업규정 및 지침을 제공하고, 재원을 확보하는 역할을 담당한다. 이렇게 마련된 세부 사업수행 지침에 따라 지역사회에 대한

서비스의 실제적인 전달은 NC주 정부의 관찰 대상에 포함되는 100개의 지방 정부(county governments)의 사회서비스 관련 부서나 다양한 비영리 기관들에 의해 공급된다.

사회서비스 포괄보조금(SSBG)은 연방정부가 각 주별 인구규모에 비례하여 보조금 규모를 할당하고 있으며, 1년에 4번에 걸쳐 분기별로 연방에서 주정부로 지급된다. 특히, 연방정부로부터 할당받은 TANF기금의 총 30%까지 CCDBG 또는 SSBG에 이전할 수 있지만, SSBG에 대한 이전은 10% 한도 내에서 이루어져야 한다. NC 주정부는 연방정부에 각 회계연도별로 사회서비스 제공과 관련된 사전 예산보고서(Pre-Expenditure Report)를 제출하며, 이것이 곧 포괄보조금 신청서를 대신한다. 사전예산보고서는 포괄보조금을 이용하여 제공될 사회서비스 프로그램의 유형과 서비스 대상의 특성에 관한 정보를 적시하고 있어야 한다. 마찬가지로

NC 주정부와 지방정부들은 포괄보조금의 집행을 통해 비교적 자율적으로 서비스 공급과정을 관리·운영하고 있는데, 포괄보조금 운영결과는 사업수행 결과 및 결산보고서(Post-Expenditure Report, 또는 Annual Report)를 통해 제출한다.

NC-DHHS는 연방 회계연도 2008/09년도에 사회서비스포괄보조금(SSBG)으로 50,007천 달러를 연방정부로부터 할당받았으며, 추가적으로 약 15,910천 달러가 TANF로부터 이전되었다. 전 회계연도의 이월금 431천 달러를 포함하여, NC의 SSBG 총 규모는 66,347천 달러에 이를 것으로 추정되며, 이는 전년 대비 약 6%p가 증가한 수준이다. NC 주정부가 연방정부로부터 할당받은 전체 포괄보조금의 총 규모는 875,837천 달러인데, 이 가운데 SSBG(TANF 이전 보조금 포함)은 약 7.5%를 차지하는 수준이다.

NC-DHHS는 연방의 SSBG 사업지침에 의

해 제공 가능한 29개 서비스 유형 중에서, 13개 서비스에 대해 지원대상자 선정기준을 만족하는 모든 대상자에게 지방정부(county government)를 통해 의무적으로 서비스를 제공하도록 하고 있다. SSBG를 통한 13개 의무제공 서비스 유형 중에서 5개 서비스는 주정부 법에 의해 지방정부의 제공의무를 규정하고 있는데, 성인 위탁보호 서비스(Forster Care-Adult), 아동 위탁보호 서비스(Forster Care-Children), 성인 보호서비스(Adult Protective Service), 아동 보호서비스(Child Protective Service), 입양 서비스(Adoption Service) 등이다. 아울러 기타 서비스 유형에 대해서는 주정부 또는 지방정부의 재량에 의해 제공될 수 있다.

NC 주정부는 최근 SSBG 가운데 많은 부분을 급속하게 증가하는 아동 보육서비스와 노인을 위한 재가서비스 욕구를 충족시키는 데에 사용하고 있다. 자녀를 양육하고 있는 여성의 취

표 2. 노스캐롤라이나 주정부에 할당된 연방 포괄보조금 규모 및 구성(2008/09)

(단위: \$, %)

포괄보조금 분류	금액	비율
Temporary Assistance To Needy Families (TANF)	378,018,805	43.2
Child Care And Development Fund Block Grant (CCDBG)	283,722,265	32.4
Social Services Block Grant (SSBG)	66,347,353	7.6
Substance Abuse Prevention And Treatment Block Grant	48,702,674	5.6
Low energy Block Grant	46,882,504	5.4
Mental Health Services Block Grant	12,676,923	2.0
Maternal And Child Health Block Grant	17,945,300	2.0
Community Services Block Grant	17,847,392	2.0
Preventive Health Services Block Grant	3,694,073	0.4
총계	875,837,289	100.0

자료: North Carolina General Assembly, 2008.

업률이 상대적으로 높은 NC에서는 보육서비스에 대한 욕구가 지속적으로 증가하고 있기 때문이며, 보육서비스의 확충은 1996년 PRWORA를 통한 복지개혁의 주요 목표인 수급자에서 근로자로의 탈출과 고용 유지라는 목표를 성취하는데 반드시 필요한 서비스이기 때문에 그 수요가 증가하는 추세이다. 또한 인구고령화에 따르는 65세 이상의 노인인구가 증가함으로 인해 재가 서비스에 대한 욕구도 늘어나고 있는데, SSBG를 통해 지원하고 있는 재가서비스에 In-Home Aide Services(재가서비스 도우미), Adult Day Care(성인 주간보호), Preparation and Delivery of Meals(식사배달), 및 Housing and Home Improvement(주거환경개선 서비스) 등이 포함된다.

2) 조지아주 풀톤카운티(Fulton County, GA) 정부의 포괄보조금제도 운영 사례

Fulton County 지방정부의 보조금 운영현황을 살펴보기에 앞서 Fulton County가 속하는 조지아주의 보조금 현황을 간략히 살펴보자. 2007년 연방정부로부터 GA주정부에 지급된 전체 포괄보조금은 100,827천 달러로 당해 연도 미국 전체 포괄보조금 4,451,444천 달러의 2.27%를 차지하는 규모였다. 주요 포괄보조금에는 사회서비스 포괄보조금(SSBG), 지역발전 포괄보조금(Community Service Block Grant, CDBG), 아동보육 및 발달지원서비스 포괄보조금(Child Care and Development Block Grant, CCDBG) 등이 포함된다. GA주의 159개 지역(county) 중 하나로, 총 면적은 528.7mile²인

Fulton County는 북부지역에 위치한 애틀랜타시가 County의 행정도시 기능을 수행하고 있다. 2006년도 센서스 자료에 의하면 GA주의 총 인구는 9,544,750명으로 이 중 10.4%인 992,137명이 Fulton County에 거주하고 있다. 빈곤가구는 전체 가구의 10.7%를 차지하고 있으며, 개인 빈곤율은 14.7%로 파악되는데, 미국의 평균 가구빈곤율이 9.8%, 개인빈곤율 13.3%와 비교하여 Fulton County의 빈곤율이 전국 평균보다 다소 높은 실정이다.

Fulton County의 지방정부는 총 7인으로 구성된 지역위원회(Board of Commissioner)에서 지역의 정책, 사업예산, 발전계획 등 모든 운영을 총괄하는데, 지역위원회(Board of Commissioner)는 지역위원장(County Manager)을 선출하여 지방정부 내의 모든 부서(departments) 운영을 관장하고 있다. 그리고 지역위원장(County Manager) 실에는 9개의 분야별 관할국(division)이 존재하며, 그 중 정부간협력행정국(Intergovernmental Affairs Division, IAD)에서 카운티 내의 보조금(grants)관련 모든 업무를 담당한다. Fulton County 지방정부의 각 부처(department)에서 Fulton County 중앙정부에 사업수행을 위한 보조금을 신청할 경우 지역위원장실의 정부간협력행정국(IAD)의 승인을 최종적으로 받아야 한다.

GA주정부에서 지방정부로 전달되는 보조금은 지방정부(county government)가 관련 부처(departments) 별로 주정부의 해당 부처(departments)에 사업수행에 따르는 보조금의 신청·심사·지급결정·상환(reimbursement)의 과정을 통해서 이루어진다. 그리고 주정부로

표 3. 2007년 Georgia 주 및 미국 보조금 종류 및 현황

(단위: 천 달러)

보조금 종류	총 보조금		연방보조금 (Federal funding)		기타 정부 보조금 (Non-Federal Funding)	
	GA주	미국	GA주	미국	GA주	미국
포괄 보조금 (Block Grant)	100,827	4,451,444	100,287	4,451,444	-	-
표준화 보조금 (Formula Grant)	11,022,848	443,292,961	9,914,067	404,125,708	1,108,780	39,167,252
사업보조금 (Project Grant)	2,178,115	97,900,633	1,990,198	86,859,252	187,918	11,041,382
CO-OP Agreements ¹⁾	353,869	41,044,853	335,856	19,653,130	18,013	21,391,723
직접지원_특정보조금 (Direct Assistance_Specified Use)	2,234,708	131,203,648	2,230,502	130,973,169	4,206	230,477
직접지원_일반보조금 (Direct Assistance_Unspecified Use)	17,986,950	678,935,310	17,984,964	678,801,412	1,985	133,898
직접 대출 (Direct Loan)	522,687	15,143,510	512,687	9,320,504	10,000	127,006
보증/비보험 대출 (Guaranteed/Uninsured Loans)	5,285,310	91,192,938	5,143,527	87,023,817	146,782	4,169,121
보험 (Insurance)	15,917,664	856,703,006	15,913,555	856,607,153	4,109	95,854
기타	488	75,201	406	71,437	82	3,814
총 계	55,602,924	2,359,943,554	54,121,050	2,283,583,027	1,481,874	76,360,527

주: 1) CO-OP Agreement란 수혜자에게 정부지원을 전달하는 업무를 담당하는 연방 기관(federal agency)과 정부와의 계약을 의미함. CO-OP Agreement를 맺은 기관은 정부의 지원이 구체적이지 않은 경우 보조금(grant)을 통해, 구체적(contemplated)인 경우 CO-OP Agreement를 통해 지원함.
자료: Federal Assistance Award Data System, 2007.

표 4. 연방보조금 대비 조지아 주정부의 SSBG, CCBG, CSBG, CCDBG 할당규모

(단위: \$, %)

(2006/07 회계연도 기준)	조지아주	전체 연방보조금
사회서비스 포괄보조금 ¹⁾ (Social Service Block Grant)	55,155,000 (2.82%)	1,956,006,000 (100.0%)
아동 보육서비스 관련 포괄보조금 ²⁾ (Child Care and Development Block Grant)	75,706,524 (3.67%)	2,062,081,000 (100.0%)
지역사회서비스 포괄보조금 ³⁾ (Community Service Block Grant)	16,874,960 (2.71%)	620,453,900(100.0%)
지역발전 포괄보조금 ¹⁾ (Community Development Block Grant)	116,990,000 (1.07%)	10,898,801,000 (100.0%)

자료: 1) US Department of Commerce (2008), Federal Aid to States for Fiscal Year 2007
2) US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families (2007), Child Care and Development Block Grant
3) US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families 홈페이지, <http://www.acf.hhs.gov/programs/ocs/csbg/allotmentsribes.html>.

부터 보조금을 받아 Fulton County 해당 부처(department)로 전달하며, 담당 사업별 하위조직을 통해 서비스 공급 시설 또는 비영리 민간단체에 전달되는 기존 구조를 갖추고 있다.

(1) GA 주정부에서 Fulton County 정부로의 포괄보조금 집행
Georgia State Government ⇒ Fulton County Government

연방정부로부터 받은 포괄보조금은 보조금의 성격 및 지원 가능한 사업 또는 서비스 유형에 따라 각 주정부의 사업담당 부처(department)에서 관리·운영하고 있음을 전술하였다. GA주정부의 보건복지부에서는 개별 프로그램을 운영·관리하고 있는 지방정부의 사업신청에 근거하여 보조금을 지방정부에 전달하는데, 이 과정에서 주정부가 집행하는 다양한 종류의 보조금(포괄보조금을 비롯하여 각종 연방보조금)은 합산되어 지방정부로 전달되기 때문에 더 이상의 보조금 성격을 구분하는 것이 무의미해진다. 즉, 주정부는 사업특성별 보조금을 통합해서 운영하게 되면서, 포괄보조금의 구분이 생략되고 “보조금(Grant)”으로 통합되어 집행·전달되는 것이다. 2007년 회계연도를 기준으로, Fulton County가 주정부를 통해 지급받은 보조금 총액은 3,578백만 달러였다(US Census Bureau, Consolidated Federal Funds Report for Fiscal Year 2007).

(2) Fulton County 중앙정부에서 해당 사업부(departments)로 보조금 집행
Fulton County Government ⇒ Fulton County Departments

사회서비스 제공을 일례로 보았을 때, 특정 사업과 관련된 지방정부(county government)의 담당부처(department)는 지역의 중앙정부(county government)로부터 보조금을 지원받기 위해 보조금 지원신청을 한다. 지방정부의 해당 사업부처(department, 사회서비스의 경우 HSD)에서 Fulton County 중앙정부에 보조금 신청과정 및 지급과정은 다음과 같다.

- ① 2003년 1월부터 연방 DHHS의 예산관리실(Office of Management of Budget, OMB)의 방침에 따라 모든 보조금 신청 부처(department)는 Dun and Bradstreet Data Universal Numbering System(DUNS) 번호를 부여받음⁶⁾
- ② 신청서에 보조금 사업의 필요성, 개입효과(통계), 목적, 사업방법, 사업평가, 예산 등의 내용을상세히 기술
- ③ 보조금 신청서를 지역위원장(County Manager)이 관장하는 Recess Agenda Meeting 마감 10일전에 Institute of Government Affaires(IGA)에 제출
- ④ IGA에서 보조금 신청서에 대한 1차 심사가 완료된 후, 지방 중앙정부(county government)의 재정위원회(Finance

Board)에서 보조금 신청에 대한 2차 심사를 실시

- ⑤ 지역위원장(County Manager)의 승인을 받은 보조금 신청서는 지역위원회(Board of Commissioner)로 전달하여 최종승인을 요청
- ⑥ 보조금 신청이 승인되고 필요한 서류가 제출되면 지역위원장(County Manager) 산하 보조금 관리국(Grant Division)에서는 세부 예산서와 보조금 사용계약서를 비교 심사·승인이 있은 후 사업부문별 예산 분석가(budget analyst)는 3일 이내에 사업신청서에 근거한 예산 편성·집행
- ⑦ 보조금을 신청한 사업부서(department)는 사업수행에 필요한 경비를 선 사용한 이후 보조금관리국(Grant Division)에 사업경비 상환⁷⁾

(3) Fulton County 사업부처(department)에서 서비스 공급자에게로의 보조금 집행
Fulton County department ⇒ service providers(agencies)

보조금이 해당 사업부처(department)로 전달되면 각 사업부처(department)에서는 서비스 공급자들의 보조금 신청을 받아 심사를 거쳐 지급한다. Fulton County 사회서비스부(HSD)에서는 “사회서비스보조금사업(Human Service Grant Program)” 운영지침에 근거하여 사회서비스 공

급자에 대해 보조금을 전달하는데, 사회서비스 보조금사업(Human Service Grant Program, HSGP)은 Fulton County에서 사회서비스를 제공하는 주요 사업운영 수단으로 활용되고 있다. 동 사업의 4대 운영원칙은 다음과 같다.

- 서비스 제공기관 간의 경쟁을 통한 보조금 지원기관 선정
- 보조금 지원을 위한 다층평가의 실시(Multi-level Evaluation)
- 지역사회의 서비스 필요요구의 우선순위에 근거 보조금 지급
- 수립된(Established) 예산에 근거기반의 보조금 지급

지역사회에서 사회서비스를 제공하고 있는 공급기관(주로 비영리단체)에서 보조금을 신청하는 경우, 사회서비스보조금사업(HSGP) 신청 전자디스켓(Diskette)에 저장해서 제출해야 한다(표 6 참조). 일반적으로 서비스 제공을 위한 공급기관에서 제출한 보조금 지급 송장(invoice) 서류가 사회서비스부(HSD)에서 전달되면 약 8주~10주 사이에 보조금이 지급되고 있다.

보조금을 지급 받는 서비스 제공기관은 분기별로 분기성과 보고서를 Fulton County 사회서비스부(HSD)에 이메일로 제출해야 하며, 분기별 성과보고서를 제출하지 않을 경우, 2차 보조금 지급이 지연되거나 중단될 수 있다. 또한 사회서비스부(HSD)의 기관 담당자는 서비스 제공현장의 방문 및 해당 프로그램 홈페이지를 수시로 방문·접속하여 제공시설은 물론 서비스 제

6) 동일한 사업부처(department)에서는 보조금 신청·지급·관리운영의 일관성 및 필요한 경우 언제든지 조치가 용이하도록 보조금을 신청 시 부여받은 DUNS 번호를 사용해야 한다. 즉, DUNS는 개별 사업단위에서 보조금을 관리하게 하는 식별코드로 활용된다.

7) county government에서 전달되는 보조금은 해당 사업부서의 사업경비 상환(reimbursement)방식으로 지급되고, 상환요구는 보조금 지원계약에 따라 월별 또는 분기별로 가능하며, 사업경비의 변경이 있을 경우 해당 부서(department)에서는 이를 보조금 관리국(Grant Division)에 통보해야 한다.

표 5. 사회서비스보조금사업(Human Service Grant Program)의 지원 사업영역

사업영역	사업목적	지원 서비스 및 프로그램
노인	55세 이상 지역 노인의 최적의 건강상태 및 독립적 생활 영위	<ul style="list-style-type: none"> • 재가복지 지원 서비스 • 집안 보수 및 정원 손질 • 대체 교통시설 (Transportation Alternative) • 성인 주간보호 서비스 • 돌봄가족 지원 서비스
청소년 및 가족	출생부터 청년기까지 지역 청년들이 건강하고 바람직하게 성장·발달, 그들의 잠재적 능력 달성	<ul style="list-style-type: none"> • 취업 준비 훈련 • 일자리 알선 • 직업 훈련 • GED & 평생교육 • 컴퓨터 교육
장애인	지역 장애인들이 최적의 삶의 질을 누리고 비장애인인 동일한 기회의 접근성 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 거주환경 개선 • 주거 기회 접근성 • 사회통합 • 고용지원 • 법률지원 • 장애인의 특수요구지원 프로그램
노숙 및 주거	지역주민이 영구 거주지를 소유·유지 할 수 있는 자원과 기술 습득	<ul style="list-style-type: none"> • 영구, 임시 거주지(permanent/transitional housing) 지원 • 긴급 피난처(emergency shelter) • 지원 서비스 • 강제퇴거 방지
HIV/AIDS	HIV 감염 및 점염의 위험성을 예방하고 이미 AIDS에 감염된 사람의 경우 그들의 안전을 책임지고, 감정적 및 의료적 지원	<ul style="list-style-type: none"> • HIV 예방 프로그램 • 재가복지 지원 서비스 • 주거 기회 (housing opportunity) • 사례관리 • 약물치료 • 대중인식 / 교육
고용	자립을 위한 고용 기술 및 교육 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 취업 준비 훈련 • 일자리 알선 • 직업 훈련 • 컴퓨터 교육 • GED & 평생교육

자료: 2008~2009 Human Services Grant Application Instruction Manual, Fulton County, GA.

<표 6> 계속

구분	상세 내용	
보조금 신청 서비스 프로그램 관련	☞ 프로그램 소개	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 이름 • 서비스 클라이언트 특성(성별, 연령, 인종 등) • 프로그램의 필요성을 입증할 수 있는 연구 및 증거기반 실천(Evidence-based practice)
	☞ 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 제공 지역 • 서비스 클라이언트 신청자격조건
	☞ 서비스 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 제공 영역 • 서비스 제공 기간 • 장애를 가진 대상자를 위한 교통편의, 제도 지원 등 서비스 접근성 노력
	☞ 투입 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 서비스 홍보 • 기대되는 효과를 달성하기 위해 투입할 자원 종류 및 수준(예: 자금, 직원, 자원봉사, 시간) • 파트너 기관
보조금 신청 서비스 프로그램 관련	☞ 기대효과	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스의 혜택을 받을 것으로 기대되는 클라이언트 수 • 기대 혜택 • 예상되는 비용 • 기대 혜택 수준
	☞ 예산	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 세입 세출안 • 해당 프로그램을 위해 향후 추가적 보조금 계획
	☞ 성과평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> • 결과지표: 서비스로 인해 클라이언트의 행동, 기술, 지식, 기능 등의 변화 측정 • 지역변화 지표: 서비스가 지역의 환경, 제도, 정책 등에 가져온 변화 측정 • 지례효과 지표: Human Service Grant에서 비롯된 추가 보조금, 현물 지원, 자원봉사 시간 등 ※ 현물 지원 및 자원봉사 시간은 \$로 환산(예: Fulton County에서 3명의 자원봉사가 토요일 각각 3시간 보조교사로 자원봉사 했을 경우= \$ 81로 환산해서 계산. 보조교사 공식 시급 \$9/hour)
	☞ 성과평가의 설계	<ul style="list-style-type: none"> • 성과평가 방법(성과 자료수집, 성과 관리, 성과 보고, 실태조사 등) ※예: 프로그램 개입 사전 사후 검사 등
	☞ 기타	<ul style="list-style-type: none"> • Human Service Grant로 인해 혜택을 받는 클라이언트 수 • 보조금 신청 금액을 삭감했을 경우 해당 프로그램에 미치는 영향

주: Fulton County Human Service Grant Application Diskette를 재구분해서 정리
 자료: 2008~2009 Human Services Grant Application Instruction Manual, Fulton County, GA.

표 6. 사회서비스보조금사업(Human Service Grant Program) 전자 신청 디스켓의 구성 내용

구분	상세 내용	
시설 일반 정보	☞ 시설 소개	<ul style="list-style-type: none"> • 기관명 • 기관주소 • 기관 연락처 • 하청기관(Subcontractor agency) 유무 및 하청기관 서비스 위탁율 %
	☞ 시설 이용자 수	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 설립목적 • 서비스 분류 • 조직도 및 직원 규모
	☞ 시설 주요 수입	<ul style="list-style-type: none"> • 기관의 클라이언트 수 • 기관의 클라이언트 중 Fulton County 지역주민 수
	☞ 시설 운영비	<ul style="list-style-type: none"> • 기관의 주요 수입원 • 운영비
	☞ 시설 보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 종류 및 금액 • 보조금 원(Fund source) • 보조금 삭감/중지 사유 및 금액 • 보조금 삭감/중지를 충당하기 위해 취한 조치
☞ 역량 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 직원 교육, 모금활동 등 	

공 프로그램을 모니터링한다. 아울러, 매년 사회서비스보조금(HSG)에 대한 감사를 실시하는데, Fulton County 재정부(Finance Department)가 주관하여 사회서비스보조금(HSG) 지원 대상자(서비스 제공기관/단체) 중 일부를 무작위로 선정하여 감사를 실시하고 있다. 마지막으로 보조금이 지급된 서비스 프로그램에 대한 평가는 크게 ① 분기별 성과보고서와 ② Human Service Grant Program 성취평가 지표를 통해서 이루어진다. 분기별 보고서의 주요 내용 및 6개

사업영역에 대한 성과평가 지표를 각각 <표 7> 과 <표 8>에 제시하였다.

4. 한국의 (가칭)복지포괄보조금 제도 도입 관련 쟁점과 과제

「지역사회서비스혁신사업」은 주지하다시피 2006년 후반부터 구상된 사회서비스 확충정책의 일환으로 추진되고 있는 4대 핵심사업 중 하

표 7. 사회서비스보조금(HSG) 사업의 분기별 보고서 확인사항

구 분	문 항
성가평가지표	<ul style="list-style-type: none"> • 결과지표(Impart measure): 서비스로 인해 클라이언트의 행동, 기술, 지식, 기능 등의 변화 측정 • 지역변화 지표(influence measure): 서비스가 지역의 환경, 제도, 정책 등에 가져온 변화 측정 • 지레효과 지표(leverage measure): Human Service Grant로 인해서 유발된 추가적 보조금, 현물 지원, 자원봉사 시간 등
프로그램 클라이언트	• 해당 기간 동안 프로그램이 서비스를 제공한 클라이언트 수
보조금 삭감	• 해당 기간 동안 보조금 삭감 유무 여부, 삭감 금액, 삭감 이유
달성되지 않은 욕구	• 해당 기간 동안 충족하지 못한 욕구들(예: 서비스 대기 인원 수, 거절당한 사람수, 재신청 사람 수 등)
행정상의 변동	• 행정상의 중요 변동 사항 (예: 시설 주소, 직원, 클라이언트 수, 사건 등)
경비지출	• 해당 기간 동안 경비지출 내역 • Human Service Grant 보조금 경비지출 경과
주목할 만한 성취	• 해당 기간 동안의 주목할 만한 성취 (예: 포상, 새로운 파트너 체결, 새로운 협력기간 체결 등)
피드백(feedback)	<ul style="list-style-type: none"> • Human Service Department의 Research and Program Information Depot(RAPID) 지원여부 ※ RAPID는 Fulton County Human Service Department에서 운영하는 지식관리 사업으로 Human Service 관련 사업들에 대한 연구자료 및 현황 자료 등을 제공하고 있음 • Human Service Grant Program에 대한 피드백(feedback)

자료: 2008~2009 Human Services Department Quarterly Performance Report, Fulton County, GA 재정리.

나로 시도되고 있다. 돌봄서비스의 확대와 비용 지불 방식의 변화로 추진된 다른 3개의 돌봄서비스 사업(노인돌봄, 장애인활동보조서비스, 산모·신생아도우미 등)과 달리, 지역사회서비스혁신사업은 중앙정부와 지방자치단체간의 관계 변화, 사업개발 및 추진 방식의 변화, 이용자 지원 등 사회서비스 제도의 기존 운영방식의 전면적 조정이 필요한 새로운 형식의 정책실험으로도 평가되고 있다.

지방자치단체를 중심으로 지역사회가 지역별 특성과 주민 욕구를 반영하여 지역 실정에 맞는 사회서비스를 주도적으로 개발하고 중앙정부가 이를 심사하여 예산을 지원하는 형태로 “중앙주도의 사업 방식에서 벗어나, 지자체 등이 복지서비스를 발굴·선택하고, 중앙이 이

를 선정·지원하여, ‘시장 형성’과 ‘수요자 중심’의 복지서비스 지원으로 종래 공급자 지원 방식의 한계를 극복”하고자 한다(보건복지가족부, 주요업무안내, 2008). 이는 특정 유형의 사업을 중앙정부가 기획하여 지침을 제시하지 않고, 지역에서 일정규모의 예산 범위 내에서 사업 기획이 가능하여 예산 운용이 비교적 자유롭다는 점에서, 범주적 보조금을 벗어난 “포괄보조금”의 맹아적 형태를 갖고 있다고 할 수 있으며, 따라서 지역사회서비스혁신사업의 발전방안을 모색하는 과정에서는 포괄보조금 도입의 타당성과 실효성 검토가 필요하게 된다.

특히, 분권화·지방화가 추진되면서 여러 가지 현실적 제약 여건에도 불구하고 이러한 추세에 대한 조응은 불가피한 현실로 받아들여지고

표 8. 사회서비스보조금(HSG) 6개 사업영역별 성과평가 지표

서비스 영역	프로그램 성취 평가 지표
노인	<ul style="list-style-type: none"> • 55세 이상 Fulton County 지역 노인 중 자신의 집에서 거주하는 비율, 부양자(caregiver)와 거주하는 비율, 요양원(nursing home)에 거주하는 비율 • 55세 이상 Fulton County 지역 노인 중 교통 이동에 어려움을 경험하는 비율 • 55세 이상 Fulton County 지역 노인 중 ADL을 경험하는 비율
청소년 및 가족	<ul style="list-style-type: none"> • 아동 학대를 경험하고 있는 아동의 수 • 0~17세 사이 아동 중 성장발달 저해 또는 장애를 경험하고 있는 비율 • 5~12세 아동 중 방과 후 보호자 및 돌보이에 의해 돌봄을 받지 않고 방임되고 있는 아동의 비율 • 고등학교 졸업 비율 • 고등학교 자퇴 비율
장애인	<ul style="list-style-type: none"> • SSI 수급자 수 • 특수교육을 받고 있거나 욕구가 있는 장애아동 수 • 일반 교육을 받고 있는 장애 아동 비율 • 성인 장애인의 취업률 • 성인 장애인 중 생계유지 가능 소득(living wage)을 얻는 장애인의 비율 • 빈곤선 아래에 있는 장애인 수
노숙 및 주거	<ul style="list-style-type: none"> - 일반 지표 • Fulton County 노숙자 수 • 지난 12개월 동안 노숙 경험이 있는 사람 및 가구원 수 • 지난 12개월 동안 “집 없음(homelessness)”으로 인해 부모와 헤어져야 했던 아동의 수 - 의료지원 주택(supportive housing)과 관련 지표 • 한 가지 이상의 심각한 정신질환을 앓고 있는 사람 중 의료지원 주택(supportive housing) 대기자 수 • 한 가지 이상의 심각한 정신질환을 앓고 있는 사람 중 치료 대기자 수 • 지난 12개월 동안 정신병원(psychiatric institution)에 입원한 수 및 퇴원한 사람 수 - 노숙 관련 지표 • 빈곤인구 • 건강보험이 없는 성인 인구 • 지난 12개월 동안 저당채무자(foreclosure) 수 • 지난 12개월 강제퇴출 개인 및 가구원 수
HIV/AIDS	<ul style="list-style-type: none"> • HIV 신규 발견자 비율 • HIV 보유자 수 • AIDS 감염자 수 • AIDS 감염자 중 안전하고 안정된 거주지를 갖고 있는 비율
고용	<ul style="list-style-type: none"> • Fulton County 실업률 • 실업급여 수급률 • 학교에 재학 중인 상태도 아니고 취업 상태도 아닌 청년(청소년) 비율

자료: 2008~2009 Human Services Grant Application Instruction Manual, Fulton County, GA.

있다. 따라서 이러한 추세에 적극적으로 조응하되, 중앙정부의 사회복지 책임을 유지할 수 있는 재정방식의 탐색과정에서 ‘포괄보조금’ 방식에 관심이 모아지고 있는 것이다. 그러나 동 제도가 갖는 제도적 특성과 현재 한국의 정책여

건을 감안해 볼 때, 미국 포괄보조금 제도의 운영 사례에서 얻을 수 있는 정책적 함의에 대한 고민이 여전히 충분하지 못한 것 같다. 제도 도입의 가능성 여부를 타진하기에 앞서 적어도 다음과 같은 질문들에 대한 명쾌한 해답이 마련되

있는지 반문해 보지 않을 수 없다.

- ☞ 어떤 범위의 사회서비스 사업을 포괄범위로 할 것이며, 어떻게 범주를 구분할 것인가?
- ☞ 기존 사회복지서비스 사업들과의 관계를 어떻게 설정할 것인가?
- ☞ 사회서비스 부문에 성과관리 체계의 도입 준비는 어느 단계에 와 있는가?
- ☞ (가칭)복지포괄보조금 제도의 단계적 추진이 가능하다면 그 추진일정은 무엇인가?

전술된 4가지 질문들에 대한 논의 과정에서 미국 사례를 통해 도출할 수 있는 정책적 함의를 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 미국 포괄보조금제도의 행정관리 체계는 의외로 매우 간단한데, 이는 성과중심의 전략적인 재정운영을 위해 매우 중요한 의미를 갖는다. 우선, 포괄보조금 제도의 운용과 관련 하여 지나치게 세분화된 행정체계는 필요 이상의 장시간이 소요될 수 있다. 행정관리가 복잡하게 이루어질 경우, 과도한 행정부담과 비용을 유발할 수 있으며, 이는 포괄보조금제도를 통해 달성하고자 하는 자원 전달의 효율성을 기대할 수 없게 만들 것이다. 또한 자원배분의 의사결정 단계 및 관련행정을 최소화하여 지역사회 욕구에 즉각적으로 대응하고, 지방자치단체의 자율성을 증대할 수 있어야 한다.

둘째, 한국의 열악한 지방재정 여건과 재정자립도 수준, 그리고 사회서비스 제공 인프라의 편포를 감안하여 지방자치단체의 자율성과 책임성을 제고하되, 포괄보조금제도가 복지 분야에 대한 지자체 재정 감축의 명분으로 오용되지 않도록 적절한 규제 장치가 마련되어야 한다. 즉,

지방자치단체들 사이에서 나타날 수 있는 복지수준, 사회서비스 제공수준의 격차 및 불평등 심화 가능성을 최소화하는 재원확보의 차원에서 포괄보조금의 제도적 기능을 착안해야 할 것이다. 따라서 중앙정부와 지방정부 간의 사회서비스 공급 관련 명확한 책임소재가 제시되어야 하며, 중앙-지방정부의 협력체계 구축 및 정책연계를 위한 정책조정 기능을 강화하는 방안들이 가시화 되어야 한다. 또한 포괄보조금 제도가 지역사회 복지욕구에 대한 반응성, 유연성 등의 장점을 살리지 못하고 수혜자의 급여권과 수급형평성을 해치는 방향으로 고착되지 않도록 하는 안전장치와 함께 고민되어야 할 것이다.

셋째, 포괄보조금은 미국의 사례에서 나타난 바와 같이 명백한 행정적·정책적 목적의 달성을 위해 원칙적으로 법령에 근거하여 교부되어야 하며, 예산의 범위 내에서 행정기관의 재량이 일정정도 개입할 수 있도록 마련되어야 한다. 미국에서도 지방정부(county government)의 포괄보조금 운영 실태에서 나타난 바와 같이, 사회서비스를 사업 유형별로 묶고 동일한 대상 또는 프로그램의 사업예산에 대해 주정부를 거쳐 전달된 다양한 보조금이 통합되어 사용되고 있다. 그러나 보조금의 최종집행이 이루어지는 지방자치단체에서 사업간 재원이동의 재량범위를 지나치게 포괄적으로 규정하거나, 완전 전용 재량을 부여할 경우, 서비스 부문별 투자 편중의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 사회서비스 부문의 특수성을 고려하여 재원전용을 허용할 수 있는 분야 또는 사업을 명시적으로 구분해 내야 할 것이다.

넷째, 포괄보조금제도의 합리적 운용을 위해

서는 보조금 집행 정보 및 사업추진 정보가 체계적으로 축적되어야 하며, 성과관리·성과평가 제도와의 연계가 관건이 되어야 한다. 이 과정에서 보조금 지원, 전달, 운영의 투명성 제고를 위한 정보공개와 관련 정보의 관리가 담당자에 대한 과도한 행정 부담으로 작용하지 않도록 전산정보관리시스템이 적극적으로 활용되어야 할 것이다. 더욱이 포괄보조금 사업에 대한 철저한 성과관리를 통해 복지환경의 변화에 따른 지방자치단체의 책무성을 강화하고, 사회서비스의 질적 수준을 담보하며, 포괄보조금 사업의 효율성 및 비용 효과성을 제고하여 기존 정책집행의 한계를 탈피할 수 있어야 할 것이다.

마지막으로 미국의 포괄보조금제도 운영 성과에 대한 논의는 긍정적 평가와 부정적 평가가 엇갈리고 있다. 그러나 동 제도에 대한 입장이 상이하다 하더라도, 포괄보조금제도의 효과성을 기대할 수 있는 기본 전제에 대해서는 대체로 동의하는 것 같다. 그것은 제도시행에 앞서 지방정부가 지역사회서비스의 제공과 관련된 행정적·재정적 관리운영 구조를 갖추고 있어야 한다는 점이다. 즉, 자율적 서비스 공급역량을 갖춘 지방정부를 중심으로 포괄보조금 제도가 갖는 제도적 장점이 명확하게 구현될 수 있다. 사업수행에 소요되는 재원의 마련에 필요한 중앙정부의 역할을 전제로 하고, 지방정부가 개별 사회서비스 사업을 관리·운영하는데 필요한 인적·물적 자원을 확보할 수 있어야 한다. 또한 지역사회 내에서 사회서비스 수급실태에 대한 정확한 분석을 바탕으로, 사업과 관련된 전문적 지식과 기술을 갖추는 등 사업수행에 요구되는 기본 역량을 일정 정도 갖고 있을 때, 비

로소 포괄보조금제도 본연의 특성을 가시화시킬 수 있을 것이다.

최근까지 한국의 사회서비스 공급은 중앙정부 차원에서 개별사업이 개발·결정되고, 지방자치단체에 하달되어 지역주민에게 제공되는 하향식 체제에 고착되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 (가칭)복지포괄보조금제도를 도입하고자 할 경우, 지방자치단체의 서비스 공급과 관련된 기획기능을 강화하고, 사업추진 역량을 제고하도록 하는 강력한 유인책이 마련되어야 한다. 현재로서는 지역주민의 사회서비스 욕구를 정확하게 판단하여 수요에 기반을 두는 공급정책을 개발하고, 지역사회에서 활용 가능한 자원을 동원하여 서비스를 제공하는 체계를 구축하는 일련의 과정에서 지역 간, 지방자치단체 간 편차가 발생할 수밖에 없는 실정이다. 포괄보조금제도의 도입 검토와 맞물려 사회서비스 부문에서 성과중심의 공급계획을 수립·추진하는데 지방자치단체의 주도적 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없다.

포괄보조금제도는 중앙정부와 지방정부의 재정지원·전달의 수단적 방안이지, 동 제도의 시행만으로 사회서비스 부문에 있어 지방자치단체의 자율성을 높이고 자동적으로 프로그램의 효율적 운영을 보장하는 것은 아니다. 그러므로 (가칭)복지포괄보조금제도를 도입 논란에 즈음하여 지방자치단체의 행정적, 재정적 사회서비스 추진역량에 대한 세밀한 분석과 기획이 필요할 것으로 사료된다. 본문