

미국 사회서비스포괄보조제도의 현황과 시사점

*Social Services Block Grant in the US and its
Implications for Korea*

김정현 한국보건사회연구원 부연구위원

1. 들어가며

포괄보조(block grant) 방식은 사회서비스, 지역개발, 고용 및 훈련 등의 영역에서 각 지역의 요구에 부응하는 제도를 수립하고 효율적으로 제도를 운영하기 위한 목적으로 지방정부에게 재량권을 이양하는 중앙정부의 재정 운영 방식이다¹⁾. 범주형 프로그램(categorical program)이 중앙정부가 수립한 항목별 예산에 맞춰 운영된다면, 포괄보조 프로그램은 광범위한 예산 범위 내에서 지방정부의 필요에 따라 세부 예산이 수립되고 집행된다. 미국에서는 1981 사회보장법 (Title XX of the Social Service Act) 개정 이후 포괄보조방식이 사회서비스, 지역사회개발, 정신보건서비스, 산모아동건강서비스, 건강서비스, 예방의학 서비스 등의 영역으로 본격화되었다²⁾. 현재 미국의 복지 관

련 프로그램 중 포괄보조금 지원방식에 따르는 것들은 빈곤가구 임시지원(Temporary Assistance in Needy Families, 이하 TANF), 아동보육·성장 포괄보조(Child Care and Development Block Grant, 이하 CCDBG), 저소득가정에너지지원(Low Income Home Energy Assistant Program, LIHEAP), 약물중독예방·치료(Substance Abuse Prevention and Treatment, SAPT), 사회서비스포괄보조(Social Service Block Grant, 이하 SSBG) 등이다³⁾.

우리나라에서는 2004년 7월 국고보조금사업 정비방안 수립과 함께 사회복지사업의 지방이양이 시작되었으며, 지역개발개정 세출 예산 편성 시 각 시도별 세출예산 편성을 위한 포괄보조금 지원 제도는 2009년 개정된 국가균형발전특별법 및 동법 시행령에 법적 근거를 둔다⁴⁾. 더불어 2015년

1) Gilbert, N., & Terrell, P. (2010). *Dimensions of Social Welfare Policy*. (7th ed). Boston, MA: Allyn & Bacon

2) Colby, I. C., Dulmus, C. N., & Sowers, K. M. (2013). *Social Work and Social Policy: Advancing the Principles of Economic and Social Justice*. NJ: John Wiley & Sons, Inc.

3) 영국의 보괄보조는 1990년대 후반 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드의 분권(devolution)과 더불어 자체적으로 확보가능한 세수가 적은 세 권역에게 영국연방이 포괄보조금의 형태로 재정을 지원하는 것으로, 광의적 차원에서 포괄보조의 목적은 같으나, 일반적으로 복지정책과 관련된 포괄보조라 함은 미국의 사례를 뜻함.

지역발전특별회계에 4개의 사회복지사업이 생활 기반계정에, 2개의 관련 사업이 경제발전계정에 신규 편입되었다⁵⁾. 6개의 지역발전특별회계에 신규 편입된 사회복지관련 사업 예산 합계(434,216 백만 원) 중 지역자율형 사회서비스 투자사업이 차지하는 비중이 47.5%(206,254 백만 원)에 달하면서 사회서비스포괄보조제도의 운영에 대한 관심과 중요성이 커지고 있다. 본고는 미국 사회서비스 포괄보조금지원제도(SSBG)의 재정운영방식, 프로그램 영역, 주정부별 지출현황 등으로 사회서비스 운영의 합리성과 다양성을 살펴보고, 이를 통해 우리나라 지역자율형 사회서비스투자사업 운영 시 중앙정부와 지방정부의 역할 배분에 관한 함의를 도출하고자 하였다.

2. 미국 사회서비스포괄보조금지원제도(SSBG)

1) 사회서비스포괄보조금지원제도(SSBG) 개요⁶⁾

SSBG는 1981년 개정된 미국 사회보장법 (Title XX of the Social Security Act)을 근거로, 주(州)정부가 자율적으로 지역 주민들, 특히 사회적 약자

로 분류되는 빈곤층, 아동, 노인 등의 욕구를 충족시키는 데에 적합한 사회서비스를 계획, 개발, 운영, 그리고 평가할 수 있도록 재원을 배분하는 방식이다⁷⁾. SSBG 하위 프로그램은 경제적 자립·자활 도모와 복지의존도 감소, 사회적 약자 지원, 재가보호, 시설보호 등 그 목적이 사회서비스포괄보조지원에 적합하다고 판단되는 사업에 대해서만 지출을 허용(capped entitlement program)하며, 개별 프로그램 개발과 운영은 주(州)에 달려있다. SSBG를 통해 각 지방정부의 필요에 따라 제공되는 29개 사회서비스 유형은 다음과 같다.

1. 입양서비스	16. 독립·전환기생활서비스(independent & transitional)
2. 사례관리	17. 연계서비스(information & referral)
3. 급식	18. 법률서비스
4. 상담서비스	19. 임신·부모서비스
5. 성인주간보호	21. 성인보호서비스
6. 아동주간보호	22. 아동보호서비스
7. 교육·훈련서비스	23. 여가레저서비스
8. 교육서비스	24. 시설보호서비스
9. 가족계획서비스	25. 장애인특별서비스
11. 아동위탁보호서비스	26. 위기청소년보호
12. 의료서비스(health-related)	27. 약물중독서비스
13. 재가서비스	28. 교통·이동서비스
14. 식사배달서비스	29. 기타서비스
15. 주거지원서비스	

4) 정은희·강신욱·박세경·김정현·강지원(2014), 포괄보조금방식의 복지 분야 적용 방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원.
 5) 2015년 지역발전특별회계 생활기반계정에 사회복지사업으로 지역일자리 창출(안전행정부), 지역자율형사회서비스투자사업(보건복지부), 사회적기업육성(고용노동부), 청소년시설확충(여성가족부)이 신규 편입되었고, 경제발전계정으로 첨단의료복합난시조정(보건복지부), 가족친화환경조성(여성가족부)이 신규 편입되었음.
 6) 이 절의 주요 내용은 정은희 외(2014), 포괄보조금방식의 복지 분야 적용 방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원의 3장 중 일부를 발췌, 수정·보완하였음.
 7) US Department of Health and Human Services (2010), *Social Services Block Grant Program Annual Report 2010*. Washington, DC: Walter R. McDonald & Associates, Inc. http://www.acl.hhs.gov/sites/default/files/ocs/ssbg_annual_report_2010_finalv2.pdf 에서 2014. 9. 26 인출.

SSBG의 거시적인 운영체계 수립·관리 및 지원은 지역서비스청(office of community service, OCS), 연방 보건복지부(US Department of Health and Human Services, 이하 DHHS), DHHS 소속 아동가족본부(Administration for Children and Families, ACF) 등이 맡고 있다. 주(州)정부는 연방법(federal law)에 따라 세부 서비스 내용, 이용자 선정기준, 기금 운용 방식 등을 설계하고 집행하며, 직접 서비스를 제공하거나, 민간 위탁 또는 기존 서비스를 구매하는 방식을 병행하여 이용자에게 서비스를 전달한다. 사회서비스포괄보조(SSBG)의 배분액은 주정부 관할 구역 내 인구에 비례하며, 배분수식은 다음과 같다.

빈곤가구 임시지원(TANF)이나 아동보육·성장 포괄보조(CCDBG) 등 여타 포괄보조금지원제도 중에서도, SSBG는 프로그램 목적, 전담인력, 대상자 등 세부 사항 결정에 있어 상대적으로 자유로우며, 연방, 주(州), 지방 정부의 기금으로 운영되고 있는 기존 사회서비스 프로그램에도 SSBG 보조금을 투입할 수 있다. 주(州)정부에서는 또다시 각 카운티 단위의 지방정부로 기금운영권을 완전히 이임하거나, 지방정부가 오히려 계획하여 운영할 수도 있고, 혹은 이용자에게 바우처를 제공하여 사적 시장에서 서비스를 구매하게 하는 등 각 주(州)의 예산집행과정이나 행정절차에 따라 사회서비스의 제공 방식과 전달체계가 다양하다⁸⁾.

$$\text{배분액} = (\text{SSBG총예산} - \text{Puerto Rico, Guam, Virgin Islands, Northern Mariana Islands, America Samoa 배정분}) \times \frac{\text{주인구}}{\text{총인구}}$$

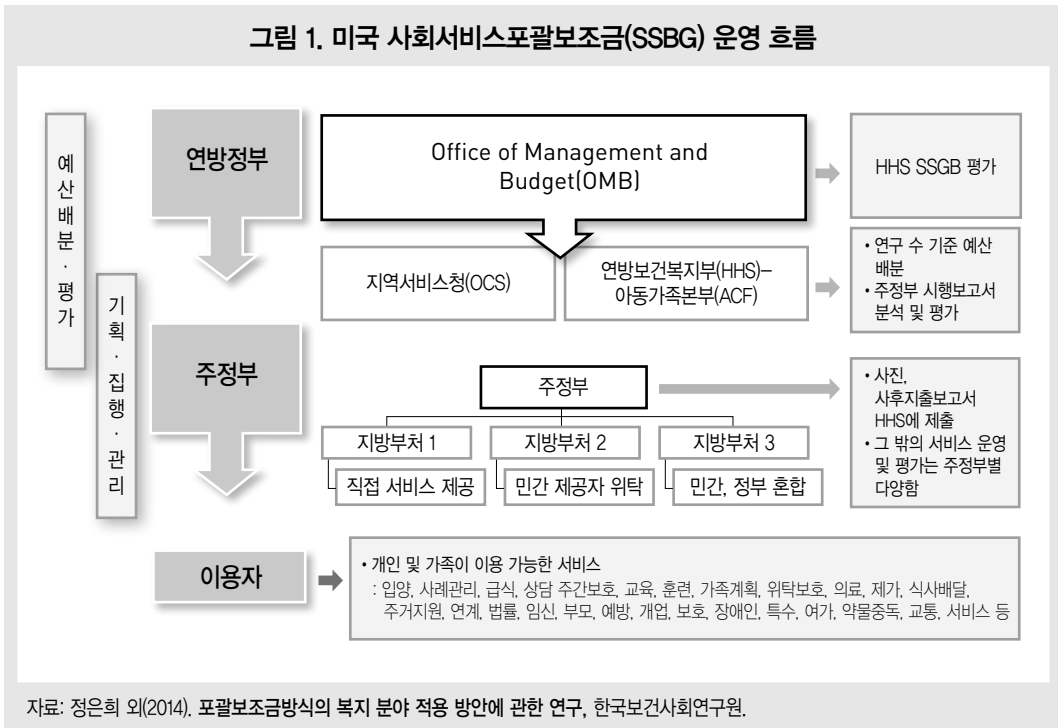
포괄보조금지원을 받는 제도 중에서도 SSBG에 대한 주(州)정부의 재량권이 크지만, 주(州)정부는 각 서비스별 지출사항, 대상자 수, 아동 및 성인 이용자의 비율 등을 반영하여 지출사항을 고려 후 사전-사후 지출보고서를 연방정부에 제출하여야 한다. 주(州)정부는 사전지출보고(pre-expenditure report)를 통해 사회서비스 제공 대상자들의 범주 및 특성을 고려하여 회계연도 시작 30일 전 이를 지역서비스청(OCS), 연방보건복지부(DHHS), 아동가족본부(ACF)에 제출한다. 아울러, 주(州)정부

는 매해 반드시 지출사항, 예산 외 재원의 출처 등을 표준화된 사후지출보고서 양식(standard post-expenditure reporting form)을 통해 보고하여야 한다. 향후 예산관리국(Office of Management and Budget, 이하 OMB)은 사전-사후지출 보고서를 통해 주(州)정부별로 SSBG 기금이 본연의 목적에 맞게 유연하고, 효율적으로 활용되고 있는 지 평가한다⁹⁾. 이를 위해 OMB가 제시한 SSBG 성과 지표는 프로그램 목적 및 설계(목적의 명확성, 육구반영도, 유사중복여부, 효과적·효율적 디자인),

8) Smith, R. & Levin, B. (2012). States' Utilization of SSBG Funds and its Impact on Services, American Public Human Services Association, www.aphasa.org/content/dam/NASTA/PDF/SSBG-Report.pdf 에서 인출.

9) US Department of Health and Human Services (2010). *Social Services Block Grant Program Annual Report 2010*. Washington, DC: Walter R. McDonald & Associates, Inc. http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/ocs/ssbg_annual_report_2010_finalv2.pdf 에서 인출.

그림 1. 미국 사회서비스포괄보조금(SSBG) 운영 흐름



자료: 정은희 외(2014), 포괄보조금방식의 복지 분야 적용 방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원.

전략적 계획(성과지표 수립, 일정, 세부지표, 예산 배분, 결집보완 전략), 프로그램 관리(정보수집, 공유, 공개, 집행, 재정관리, 유사 프로그램 연계성), 프로그램 결과/책임(장기계획, 연간계획, 계획 달성도)으로 구성되어 있다. 2005년 미국 연방정부의 평가 결과 SSBG는 프로그램 관리를 제외한 나머지 3개의 성과 영역에서 50% 이하의 달성도를 보였다. 평가 결과에 따라 즉각적인 조정이나 조치가 필요한 1~2개 핵심 영역에 대해서는 정책적인 조언을 해당 주(州)정부나 HHS에 전달할 뿐, 결과에 따른 징벌은 없으며, 연방정부의 SSBG 평가 목적은 행정 비용(administrative cost) 절감에 있다.

SSBG 운용관련 행정비용은 인력교육, 자격제도 운영, 사회서비스 관련 간접비용 등을 포함하고, 개별 주정부의 SSBG 운용관련 행정비용 지출 비중은 전체 지출액의 9%를 초과할 수 없다. 실제로 이러한 예산집행 관리 과정을 거쳐 2008~2010년 사이 전체 SSBG 관련 행정비용은 34% 감소하였으며, 2010년 SSBG 총 행정비용은 전체 SSBG 지출의 3%(약 9천 2백만 달러)에 그쳤다¹⁰⁾.

2) 사회서비스포괄보조금 지원제도(SSBG) 현황¹¹⁾

2012년 기준 미연방의 SSBG 책정액은 17억 달

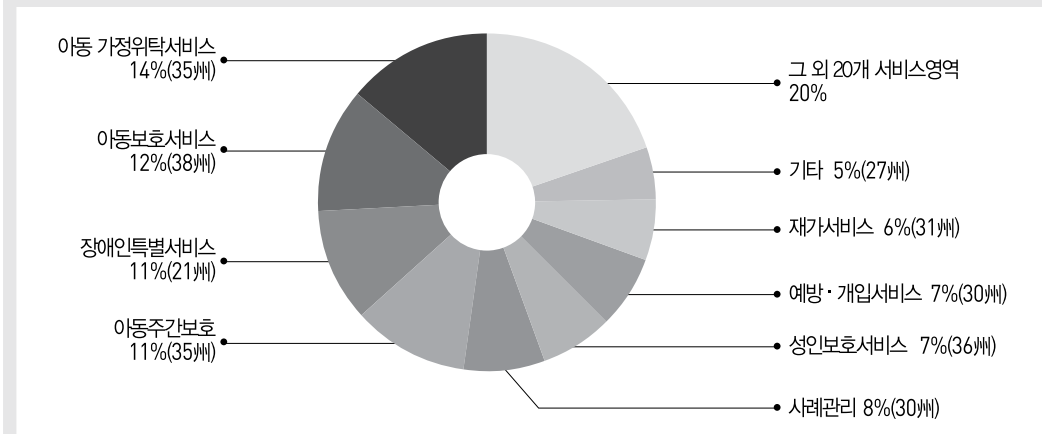
10) US Department of Health and Human Services (2009, Jan 1), SSBG Q & As General and Supplemental Information, <http://www.acf.hhs.gov/programs/ocs/resource/ssbg-questions-answers>에서 인출.

러로 2002년 이후 비슷한 수준으로 유지되고 있으며, 주정부가 보고한 SSBG 지출액은 대략 28억 달러로, 그 중 11억 달러는 TANF 포괄보조금에서 이전된 것이다. 2012년 SSBG 관련 서비스 이용자 수는 대략 3천 만 명이며, 이들 중 약 1천4백만 명(47.3%)이 아동이었다. 29개의 SSBG 서비스 유형 중 지출액 규모 기준 상위 프로그램들은 아동위탁보호(14%), 아동보호(12%), 장애인특별서비스(11%), 아동주간보호서비스(11%), 사례관리(8%) 등 이었다. 그러나 SSBG 전체 지출액 대비 상위 지출액 프로그램과 이를 시행한 주(州)정부의 수는 비례하지 않았다. 즉, 지출액 규모가 큰 프로그램이라도 해당 프로그램은 일부 주(州)에서만 시행될 수 있다. 예를 들어 장애인특별서비스 지출액

은 SSBG 총 지출액의 11% 규모였으나, 서비스를 제공한 주는 21개에 불과했다. 반면 재가서비스가 전체 SSBG 지출액에서 차지하는 비중은 장애인특별서비스 지출액 규모의 절반 수준이었으나, 31개의 주에서 제공하고 있었다. 이는 지역주민의 욕구에 따라 제공서비스나 지출규모가 유동적인 SSBG의 특성에서 비롯된 것이다(그림 2).

SSBG 운영의 주(州)정부별 다양성은 SSBG 지출액을 통해서도 확인할 수 있다. 2006년「2005 Deficit Reduction Act (DPR)」의 통과 이후, 연방 정부가 TANF 기금의 일부를 SSBG에 이전하는 것을 허용하면서, SSBG로 이전된 TANF 기금의 규모에 따라 주(州)정부의 실질적인 SSBG의 총지출액이 결정된다. 인구수를 기준으로 한 2012년

그림 2. 미국 사회서비스포괄보조금(SSBG) 지원 프로그램별 지출액 비율과 운영 주정부 수(2012년)



자료: US Department of Health and Human Services (2010). *Social Services Block Grant Program 2012 Annual Report*. Washington, DC: Walter R. McDonald & Associates, Inc. <http://archive.acf.hhs.gov/programs/ocs/ssbg/reports/reports.html>에서 인출·활용함.

11) 이 절의 주요 내용은 US Department of Health and Human Services (2010). *Social Services Block Grant Program 2012 Annual Report*. Washington, DC: Walter R. McDonald & Associates, Inc. <http://archive.acf.hhs.gov/programs/ocs/ssbg/reports/reports.html>에서 인출·활용함.

SSBG 할당액 규모는 캘리포니아(약 3억 달러), 텍사스(약 1억 4천만 달러), 플로리다(약 1억 달러), 뉴욕(약 9천 6백만 달러), 일리노이(약 7천만 달러), 펜실베이니아(약 6천 7백만 달러), 오하이오(약 6천 7백만 달러), 아리조나(약 6천 3백만 달러), 조지아(약 5천 4백만 달러) 등의 순이었다. TANF 이전액을 합산한 SSBG 총지출액을 근거로 산출된 각 주별 1인 당 SSBG 지출액은 최저 4.28달러부터 최고 14.77달러까지 평균 8.82달러였으며, 상위 10개 주는 뉴욕(14.77달러), 로드아일랜드(14.22달러), 버몬트(13.88달러), 미시건(13.32달러), 캘리포니아(13.18달러), 코네티컷(12.88달러), 루이지애나(12.85달러), 매사추세츠(12.32달러), 아리조나(11.63달러)로, SSBG 할당액 규모와는 다소 차이가 있다(그림 3). 15개의 주(州)정부들—알칸사스, 콜로라도, 델라웨어, 조지아, 인디애나, 켄터키, 메인, 네브래스카, 네바다, 뉴햄프셔, 뉴멕시코, 놀스다코타, 오레곤, 사우스캘리포니아, 테네시—이 TANF 이전 없이 SSBG 할당액만을 관련 사회서비스 제공에 지출한 반면, 11개 주(州)들—웨스트버지니아, 알래스카, 매사추세츠, 코네티컷, 버몬트, 로드아일랜드, 미시간, 캘리포니아, 컬럼비아특별구, 뉴욕, 하와이—에서는 SSBG 총 지출액 중 SSBG 할당액보다 TANF에서 이전한 금액의 비중이 더 컸다.

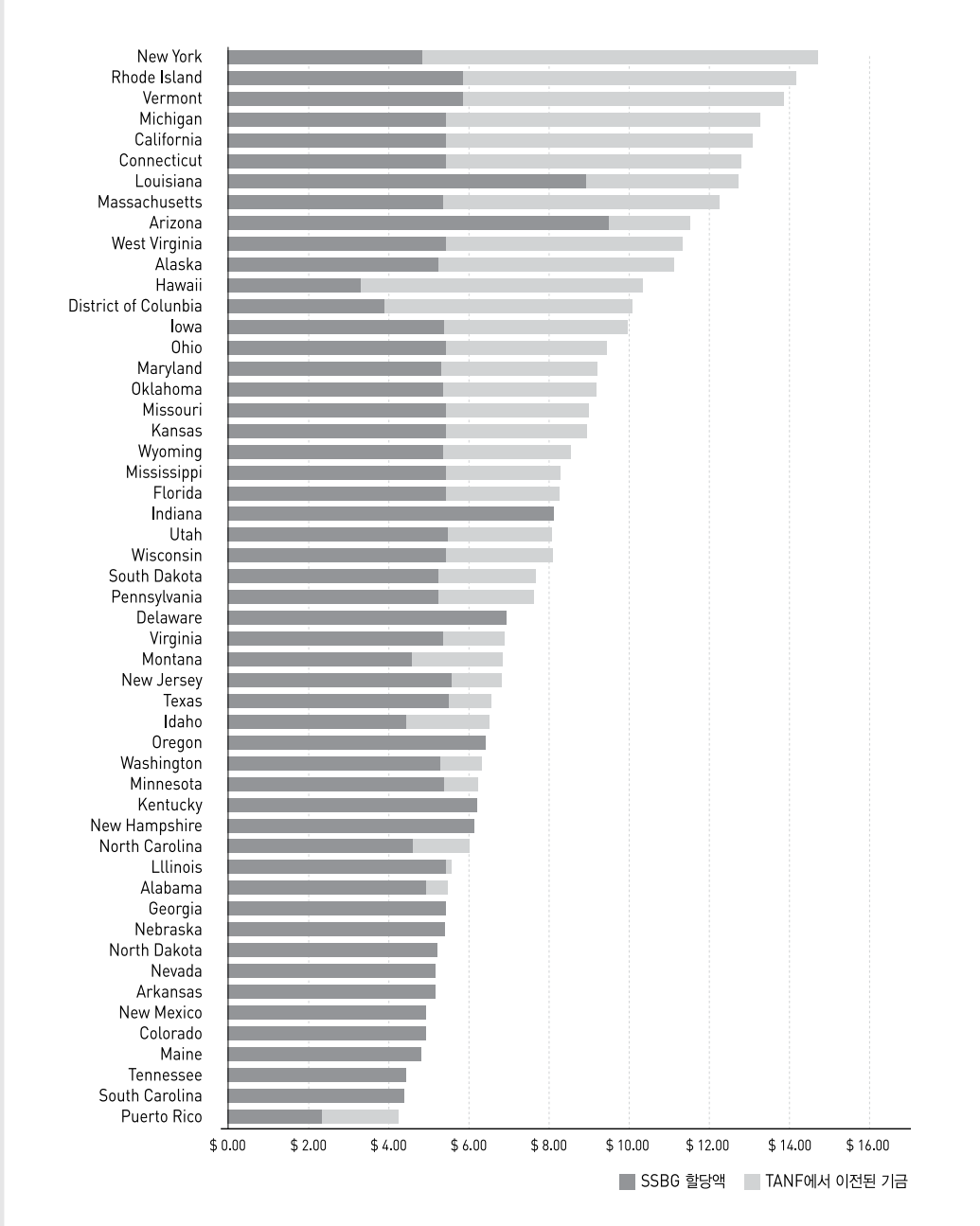
[그림 4]에서와 같이 SSBG 할당액 혹은 TANF 이전액과 SSBG와 관련된 모든 사회서비스에 투입되는 연방정부, 주(州)정부, 지방정부 기금의 총계를 SSBG 최종지출액이라 가정할 경우, 알칸사스, 미시건, 미시시피, 뉴멕시코, 오하이오, 로드아일랜드, 버몬트에서는 SSBG 최종지출액 중

SSBG 할당액과 TANF 이전액의 비중이 컸으나, 그 밖의 주에서는 여타 연방, 주(州), 지방정부의 기금액이 차지하는 비중이 컸다. 이처럼 SSBG는 주(州)정부의 의지와 지역주민의 욕구에 부합한다면 얼마든지 프로그램을 개발 할 수 있고, 이미 연방, 주(州), 지방정부의 기금으로 운영되고 있는 프로그램에도 SSBG 및 TANF 기금을 유동적으로 지원할 수 있다. 실제 SSBG가 투입되는 사회서비스의 상당수가 여타 정부 기금의 지원을 동시에 받고 있어 SSBG의 역할에 대한 의문이 제기 될 수 있으나, SSBG 기금이 삭감되거나 폐지될 경우 전적으로 SSBG를 바탕으로 둔 사회서비스 프로그램은 물론, 대부분 취약계층에게 전달되던 사회서비스 프로그램이 받는 타격이 클 것이다. 인구 규모 외는 별개로 취약계층이 많은 지역은 재정이 열악한 가운데 SSBG 기금마저 삭감된다면 취약계층의 기본적 욕구 충족에 어려움이 커질 것이며, 결국 또다시 정부 재정에도 부정적 영향을 미치는 악순환으로 이어질 것이다.

3. 나가며

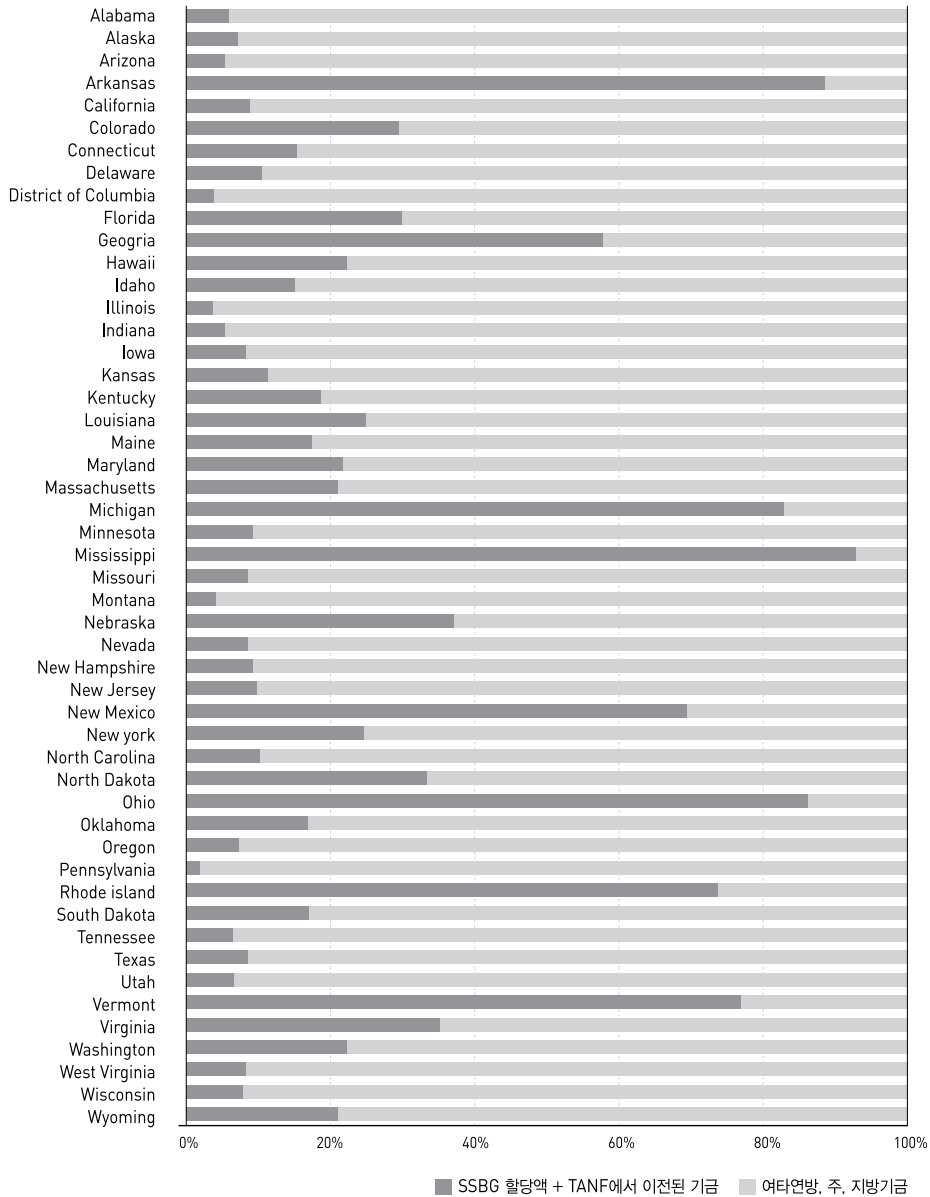
지금까지 살펴보았듯, SSBG는 주(州)정부의 자율성을 광범위하게 보장하고 있으며, 포괄보조금 지원제도 본연의 목적에 충실하다. 동시에 사전지출계획과 사후지출보고의 형식에 있어서 강제성은 없지만, 표준화된 양식을 제공하여 운영관리 상의 합리성과 최소한의 통일성을 도모하고 있다. 연방정부는 TANF 기금 중 10% 이하를 SSBG로 이전하는 것을 권장하고 있으나, 이마저도 주(州)정

그림 3. 주정부별 인구 1인당 SSBG 지출액(2012년)



자료: US Department of Health and Human Services (2010), *Social Services Block Grant Program 2012 Annual Report*. Washington, DC: Walter R. McDonald & Associates, Inc. <http://archive.acf.hhs.gov/programs/ocs/ssbg/reports/reports.html>에서 인출 · 활용함.

그림 4. 주정부별 SSBG 관련 최종 지출액 구성(2012년)



주: '여타 연방, 주, 지방기금'은 SSBG 활동액과 TANF 이전액을 제외한, 29개 SSBG 관련 사회서비스 프로그램에 투입된 연방, 주, 지방정부의 기금을 의미하며, 이를 보고하지 않은 'Puerto Rico'와 'South Carolina'는 제외함.

자료: US Department of Health and Human Services (2010), *Social Services Block Grant Program 2012 Annual Report*. Washington, DC: Walter R. McDonald & Associates, Inc. <http://archive.acf.hhs.gov/programs/ocs/ssbg/reports/reports.html>에서 인출 · 활용함.

부의 필요에 따라 결정된다. 연방정부의 입장에서 SSBG 평가의 주된 목표는 행정비용 감축과 예산 절약으로, 사전-사후 지출 보고서 혹은 일부 프로그램만을 대상으로 일시적이고 단편적인 평가가 실시된다. 이러한 SSBG 프로그램 평가체계는 프로그램의 효과성을 평가하기에 역부족이다. 또한 2002년 이후 비슷한 수준으로 유지되고 있는 연방정부의 SSBG 할당액과 TANF 기금 전용 허용은 결국 사회보장·복지라는 한정된 자원 내에서 사회서비스만을 위한 예산 증액이 아닌 예산 변경으로, 특히 사회복지의 주 대상자인 사회적 약자를 위한 프로그램 확대 및 질적 개선에는 한계가 있다.

SSBG의 특성 및 한계가 국내 사회서비스포괄보조제도에 주는 함의는 다음과 같다. 우리나라의 경우 국가균형발전특별법 이하 국가균형발전위원회 및 국가균형발전기획단의 출범 이후 10여년이 흘렀으나, 지자체의 재정 자립도와 의지 등에 따라 지역발전 간 불균형이 존재하며, 사회서비스 또한 서비스 운영 및 개발에 있어 지역 간 편차가 있다. 특히 지자체의 자율성과 사업효율성을 높이기 위해 도입된 지역자율형 사회서비스 투자사업의 성과평가 결과 지자체 간 사회서비스 공급과 수요, 관리 등의 측면에서 격차가 확인되고 있다. 최근 지역자율형 사회서비스 투자사업의 지역발전특별회계로의 전환은 자칫 사업재원총량 통제 또는 축소로 이어져 지방자치단체의 재정 부담이 커지거나, 이로 인해 지역 내에서도 사업 간 자원배분 갈등이 발생하고, 연도별 사회서비스사업의 불안정

한 자원배분 등의 상황이 우려되기도 한다. 하지만 이러한 우려는 미국 SSBG의 경우와도 유사하여 포괄보조제도 자체의 한계라 볼 수 있다. 또한, 사회 전반에서 오랜 기간 동안 주(州)정부의 독립성을 유지해 온 'United States'에 견준다면 한국형 사회서비스포괄보조제도를 둘러싼 불안정한 상황들은 자연스러운 것이며, 오히려 지역자율형 사회서비스 투자사업이 도입된 후 전반적인 지역단위의 사회서비스 운영 역량은 불과 5년 전에 비해 증대되었다는 평가가 지배적이다. 그러나 관점에 따라 포괄보조제도인 지역자율형 사회서비스 투자사업은 지방자치단체의 자율성 보장과 중앙정부의 사회서비스에 관한 책임 회피라는 동전의 양면과도 같은 특성을 가지고 있어, 제도의 목적과 효과성에 관한 논란이 제기될 수 있다. 분명한 것은 한국형 사회서비스포괄보조지원제도 시행 초기인 현재 중앙정부와 지방정부의 역할관계를 규명하고, 포괄보조제도 정착을 위한 중앙과 지방의 적절한 역할분담이 논의되어야 하는 시점이라는 것이다. 현 시점에서 미국의 SSBG처럼 지방정부의 광범위한 운영 자율성을 전적으로 보장하는 것 보다는, 지방자치단체의 사업담당자, 예산운용자, 조직관리자들의 사회서비스 및 포괄보조제도에 관한 이해도를 높이는 것이 우선되어야 하며, 이를 위해 중앙정부가 지향하는 지역자율형 사회서비스투자사업의 이상적 모델개발, 우수사례 공유, 사회서비스 질의 최소 기준 마련 등의 가이드라인을 제시하여 제도 정착을 위해 노력하고, 사회서비스포괄보조제도의 방향성을 제시해야 할 필요가 있다. ■