

발간등록번호  
11-1351000-000269-01

정책보고서 2008-83

---

**포괄보조금 세부 운영실태 분석을 통한  
지역사회서비스혁신사업 발전방향 연구  
-미국사례를 중심으로-**

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

---

박세경·강혜규·최현수  
최은영·김은정·김은지

보건복지가족부  
한국보건사회연구원



## 제 출 문

보건복지가족부 장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역 계약한(2008. 9. 3) “포괄보조금 세부 운영실태 분석을 통한 지역사회서비스혁신사업 발전방향 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월  
한국보건사회연구원  
원장 김 용 하



## 머 리 말

지난 반세기 동안의 산업화와 경제성장의 과정에서 한국의 사회·경제적 여건은 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없이 빠른 속도로 변모해 왔다. 최근에는 출산율이 하락하고 인구가 고령화 되면서 인구의 구조적 변화가 나타나고 있으며 여성들의 경제활동 참여가 증가함에 따라 사회서비스에 대한 국민적 기대수준 또한 높아지고 있다. 이러한 과정에서 사회서비스가 공급되는 지역적 특성을 고려하고, 지역사회 주민의 다양한 서비스 욕구와 수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 지방정부의 사회서비스 공급역량을 강화해야 하는 시대적 과제에 직면하고 있다.

한편, 사회서비스를 비롯한 사회복지 부문의 분권화, 지방화의 성패는 기존 중앙정부 주도의 수직적 복지정책이 지역사회를 중심으로 하는 지역복지 활성화 정책으로 구체화될 수 있는가의 여부에 따라 좌우된다 하여도 과언이 아닐 것이다. 기존의 사회서비스 공급체계는 중앙에서 대부분의 사업을 기획·개발한 후에 각 지방자치단체로 하달하는 방식으로 진행되어왔다. 더욱이 서비스 공급에 따른 재정지원은 일률적 예산배분 방식이 적용되면서 지역사회 중심의 서비스 수요에 부합되는 유연한 예산집행이 상당히 제한된 구조로 고착되어 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 사회복지 관련 국고보조사업의 일부가 지방정부의 자체사업으로 이양되었고, 지방재정 확보를 위한 분권교부세제도를 도입하는 등의 시도들이 이루어졌다. 사회복지와 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.

사회서비스 공급과 관련하여 지방정부의 권한과 책임이 그 어느 때 보다도 강조되고 있는 시점에서, 지방분권화가 보다 탄력적이고 활발하게 진행되기 위해서는 지방정부의 사회서비스 분야에 대한 재정분담 수준이 관건이 될 것이다. 더욱이 지방

정부의 자율성과 적극적 참여가 그 성공여부를 가늠하는 「지역사회서비스혁신사업」의 경우, 포괄보조금제도의 적용을 통한 사업운영 체계의 변화를 모색해 볼 수 있을 것이다. 동 제도의 도입이 이루어질 경우 통해 중앙정부가 보조금에 대한 포괄적 기능 및 용도를 제시하여 일정 기준에 따른 보조금을 배분하고, 그 용도에 부합되는 사회서비스 제공기능을 수행하는데 필요한 다양한 사업방식의 선택을 지방정부의 자율에 부여할 수 있는 정책기제로서 활용될 수 있기 때문이다.

본 연구는 지역사회서비스혁신사업의 추진 과정에서 포괄보조금제도를 도입할 경우, 제도의 정착 및 발전적 시행을 위한 실무적 기초자료를 제시하고 있는데, 본 원의 박세경 부연구위원이 책임 수행하고, 강혜규 연구위원과 최현수 부연구위원, 김은정 연구원, 김은지 연구원, 그리고 충북대학교 최은영 교수가 공동으로 참여하였다.

연구진의 노고와 함께 연구가 진행되는 과정에서 귀중한 검토의견을 제시해 주신 원종욱 연구위원과 김태완 부연구위원에게 감사의 뜻을 전한다. 아울러 미국의 사회서비스 부문 포괄보조금제도와 관련하여 장시간의 인터뷰는 물론 상세한 자료제공을 마다하지 않은 미연방 Department of Health & Human Services, Regional IV Office의 Community Program Manager인 Ms. Kimberly Pope와 Mr. Darrel McGhee, 그리고 노스캐롤라이나 Wake County 정부의 포괄보조금 사업 담당자인 Grant Manager, Ms. Patricia S. Pritchett과 Contract Manager, Mr. Philip Goerger에게도 지면을 통해서나마 감사를 표한다.

끝으로 본 보고서에 담겨진 논의들은 어디까지나 저자들의 개인 의견이며, 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀두는 바이다.

2008년 12월  
한국보건사회연구원  
원 장 김 용 하

# 목 차

<b>ABSTRACT</b> .....	<b>11</b>
<b>요 약</b> .....	<b>13</b>
<b>제1장 서론</b> .....	<b>29</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	29
1. 연구배경 .....	29
2. 연구목적 .....	35
제2절 주요 연구내용 및 연구방법 .....	36
1. 주요 연구내용 .....	36
2. 연구방법 .....	37
<b>제2장 미국 포괄보조금제도의 이해와 사회서비스 관련 재정운영 고찰</b> .....	<b>38</b>
제1절 미국 포괄보조금제도의 이해 .....	38
1. 보조금 유형별 특성 .....	38
2. 포괄보조금제도의 도입배경과 법적근거 .....	45
제2절 미국 사회서비스 관련 재정운영의 특성 .....	54
1. 지방재정과 사회서비스 재정의 일반적 특성 .....	54
2. 사회서비스 재정으로서 포괄보조금의 영향과 성과 .....	60

<b>제3장 미국 포괄보조금제도의 세부 운영실태</b> .....	<b>67</b>
제1절 연방정부의 포괄보조금제도 운영실태 .....	67
1. 연방정부의 관리운영 개요 .....	67
2. 사회서비스 관련 주요 포괄보조금 .....	73
제2절 주정부와 지방정부의 포괄보조금제도 운영실태 .....	102
1. North Carolina 주정부의 포괄보조금제도 운영사례 .....	102
2. Fulton County 지방정부의 포괄보조금제도 운영사례 .....	122
<b>제4장 한국 지역사회서비스혁신사업 개편의 과제</b> .....	<b>165</b>
제1절 한국 사회복지 재정의 현황과 쟁점 .....	165
1. 사회복지서비스 관련 재정구조 .....	166
2. 사회복지서비스 재정관련 제도 변화 .....	176
3. 사회복지서비스 재정관련 제도 개편의 쟁점과 과제 .....	180
제2절 한국 지역사회서비스혁신사업의 발전방향 .....	184
<b>참고문헌</b> .....	<b>191</b>
<b>부 록</b> .....	<b>196</b>

## 부록목차

[부록 1] DHHS의 50대 주요 보조금 프로그램 목록 _____	197
[부록 1-1] DHHS의 2007년도 주요 포괄보조금 프로그램 목록 _____	199
[부록 2] 사회서비스 포괄보조금(SSBG) 적용 서비스 유형의 사업정의 _____ <i>SSBG Uniform Definition of Services</i>	200
[부록 3] 사회서비스 포괄보조금 결과보고 작성양식(OMB Form) _____ <i>SSBG Instruction for Reporting Form</i>	209
[부록 4] NC 주정부의 사회서비스 포괄보조금 사후지출보고서 예시 _____ <i>Social Service Block Grant Post-expenditure Report (sample)</i>	214
[부록 5] NC 주정부의 사회서비스 포괄보조금 계약서 예시 _____ <i>Social Service Block Grant Contract (sample)</i>	216
[부록 6] 주정부, 지방정부 또는 비영리기관 포괄보조금 회계감사 자료수집 양식 _____ <i>Form SF-SAC: Data Collection Form for Reporting on Audits of States, Local Governments, and Non Profit Organizations</i>	217
[부록 7] NC 주정부의 포괄보조금 지원 서비스 수급자격 판별양식 _____ <i>North Carolina State Department: Eligibility Worksheet</i>	221
[부록 8] Fulton County, GA 지방정부의 보조금 신청양식 _____ <i>Fulton County Department Grant Catalogue Form</i>	222
[부록 9] Fulton County, GA 지방정부의 보조금 신청서 평가도구 _____ <i>Fulton County: Grant Proposal Scoring Tool</i>	223
[부록 10] Fulton County, GA 지방정부의 분기별 성과보고 양식 _____ <i>Fulton County Human Service Department Quarterly Performance Report Form</i>	230

## 표 목 차

<표 1- 1> 사회복지 부문 지방이양사업의 분권교부세 및 지방비 분담 현황 .....	31
<표 2- 1> 미국 연방보조금(grants-in-aid) 유형별 특성 .....	44
<표 2- 2> 주정부 자체예산의 세입구조(2006) .....	56
<표 2- 3> 주정부와 지방정부의 재정현황(2005/06) .....	58
<표 2- 4> 미국 사회복지 관련 재정지출 증가율(1985~1995) .....	60
<표 3- 1> 연방정부 보조금 전달의 기본구조 .....	68
<표 3- 2> 연방정부-주정부 간 포괄보조금 집행 관련 지침목록 .....	69
<표 3- 3> 포괄보조금 집행 관련 법률, 지침 및 양식목록과 Webpage 출처 .....	70
<표 3- 4> SSBG 및 TANF 이전 보조금 포함 전체 SSBG 사업 지출규모의 변동 추이 .....	75
<표 3- 5> 사회복지서비스 포괄보조금(SSBG) 지원 가능 사회복지서비스 유형 .....	76
<표 3- 6> 사회복지서비스 유형별 SSBG 지출 구성(2006) .....	76
<표 3- 7> 주정부의 SSBG 관련 보고의무(Reporting Duty) .....	77
<표 3- 8> 사회복지서비스 포괄보조금(SSBG)의 PART 세부 평가내용 및 평가결과 .....	79
<표 3- 9> 아동보육·발달 포괄보조금(CCDBG)의 PART 세부 평가내용 및 평가결과 .....	85
<표 3-10> 아동보육·발달 포괄보조금(CCDF) 연간 성과 보고양식(ACF-800 Form) .....	87
<표 3-11> 빈곤가족한시지원 포괄보조금(TANF)의 PART 세부 평가내용 및 평가결과 .....	93
<표 3-12> PARIS에 따라 중복 수급을 방지하였을 때의 절감비용 .....	95
<표 3-13> PSSF의 의무보조금, 임의재량보조금 및 사전 승인된 연도별 예산규모 .....	98
<표 3-14> 가족안전·안정증진 포괄보조금(PSSF)의 PART 세부 평가내용 및 평가결과 .....	100
<표 3-15> 사회복지서비스 포괄보조금 결산보고서 작성 지침 .....	111
<표 3-16> NC 주정부 및 연방정부의 보조금 종류 및 현황(2007) .....	116
<표 3-17> NC 주정부에 할당된 연방 포괄보조금 규모 및 구성(2008/09) .....	117

<표 3-18> 수급자격별 사회서비스 포괄보조금(SSBG)에 의해 제공되는 서비스 유형	118
<표 3-19> NC 주정부의 사회서비스 포괄보조금 자체 모니터링 도구	120
<표 3-20> GA 주정부 및 미국 보조금 종류 및 현황(2007)	123
<표 3-21> 연방보조금 대비 GA주정부의 SSBG, CCBG, CSBG, CCDBG 할당규모	125
<표 3-22> 사회서비스보조금 (Human Service Grant Program, HSG) 지원 사업영역	134
<표 3-23> 사회서비스보조금(HSG) 신청시 제출 서류목록	136
<표 3-24> 사회서비스보조금(HSG) 신청 디스켓 구성	137
<표 3-24-a> Fulton County, GA 지방정부의 사회서비스 보조금 신청디스켓 작성지침	139
<표 3-25> 사회서비스보조금(HSG) 집행 일정	159
<표 3-26> 사회서비스보조금(HSG) 사업의 분기별 보고서 확인사항	162
<표 3-27> 사회서비스보조금(HSG) 6개 사업영역별 성과평가 지표	163
<표 4- 1> 중앙정부와 지방예산의 변화 추이	167
<표 4- 2> 세입재원별·연도별 지방예산 규모(2008)	167
<표 4- 3> 지방교부세 내역	168
<표 4- 4> 지방세출예산의 세입구조 현황(2008)	169
<표 4- 5> 연도별 지자체 사회복지비 비중 추이(2003~2007)	169
<표 4- 6> 지방자치단체 사회복지비 비중의 지자체별 분포	170
<표 4- 7> 지방세출예산 중 사회복지분야 재원 구성(2008)	171
<표 4- 8> 보건복지예산의 증가율 및 정부예산대비 비중 추이	172
<표 4- 9> 최근 5년간 보건복지 일반회계 예산	173
<표 4-10> 사회서비스 예산 현황 (일자리 창출사업 중심)	175
<표 4-11> 사회복지 지방이양사업 예산 현황 (2004~2006)	177
<표 4-12> 분권교부세제도 도입 이후 주요 제도개편 내용	179
<표 4-13> 한국의 사회복지서비스 재정원천	181
<표 4-14> 주요 사회복지급여의 지방비 부담 현황	182

## 그림 목차

[그림 2- 1] OECD(2006)의 보조금 분류 .....	41
[그림 2- 2] Fisher(1996)의 보조금 분류 .....	41
[그림 2- 3] 연방정부와 주정부 공공 사회복지지출 분담 추이 .....	59
[그림 2- 4] 연방보조금에서 차지하는 포괄보조금의 비중변화(1966~2005) .....	63
[그림 3- 1] 연방보건복지부(DHHS)의 의무보조금과 임의재량 보조금 규모 비교 ...	72
[그림 3- 2] 노스캐롤라이나 연령대별 인구 추계(2000~2030) .....	103
[그림 3- 3] 빈곤선 이하 인구가 많은 NC 지역분포 .....	104
[그림 3- 4] NC 주정부 보건복지부 조직도 .....	107
[그림 3- 5] NC 주정부의 포괄보조금 지급계약 진행과정 .....	109
[그림 3- 6] Fulton County 정부조직도 .....	128

## ABSTRACT

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

The purpose of this study is to analyze the effectiveness of the US Block Grant Program, and examine the pros and cons when it is applied in Korea. Since the 2004 devolution and decentralization policy, there have been active discussions about the need to introduce a new administration system to accommodate local government's growing financial needs, and the US Block Grant system has long been considered in the forefront. As a result, this study would like to closely look at how the Block Grant program is operated and evaluated in the US before it is actively implemented in Korea.

The related information was collected by literature reviews and through field research. The goal of field research was to look at how block grants are operated and processed in the US from the federal government to states, and states to local counties, and local counties to service agencies. North Carolina State and Fulton County were case studied.

In conclusion, there are two contrasting views about block grant in the US. While block grant is praised for enabling local governments to develop service programs elastically; on the other hand, it is being criticized for restraining welfare transfers and expenditures, and reducing federal government's authority to inspect local services for quality service.

Taking into account such lessons from the US, it is important to note that block grants are most successful in states that had high administrative, financial managing capability and infrastructures. Thus, to maximize the program's success in Korea, it is

important to first build the necessary capacities and infrastructures as foundations. In addition, the experience in the US provides us with four important guidelines. First, operating system of grants should be simple for performance evaluation strategy. Second, there should be an institutional device that prevents Block Grant Programs from curtailing welfare budgets excessively. Third, Block Grant Programs should be law-based, and the federal governments should, to a certain degree, have the right to interfere at local discretion. Forth, database should be established and performance evaluation should be concurrently conducted.

## 요 약

### 1. 연구의 목적 및 배경

- 기존의 사회서비스 분야 공급체계는 중앙에서 대부분의 사업을 개발하고 실행방안이 각 지방자치단체로 하달되는 방식으로, 이에 따른 재정지원은 일률적 예산 배분 방식이 적용되면서 지역사회 중심의 서비스 수요에 부합되는 유연한 예산 집행이 매우 제한된 구조로 고착되어 있음
  - 급변하는 사회·경제적 여건 하에서 저출산·고령화 및 여성 경제활동참여 증가 등으로 사회서비스에 대한 국민적 기대수준이 높아지고 있는 바,
  - 지역적 특성을 고려하고 지역사회 주민의 다양한 서비스 욕구와 수요에 대응하는데 제한적일 수밖에 없으며, 이에 지방정부는 사회서비스 공급역량의 강화라는 시대적 과제에 직면하고 있음
- 보조금 방식을 이용한 중앙집권적 사회복지 공급체계를 지방정부 중심의 지역복지체제로 전환하는 과정에서 중앙-지방의 사회복지 기능과 복지관련 재원마련의 책임을 어떠한 형태로 설계해 나갈 것인가에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있으며, 이 과정에서 사회복지 부문에서 포괄보조금제도 도입에 대한 검토가 이루어지고 있음
  - 지방화와 분권화라는 시대적 요구에 부응하기 위해 사회복지 관련 국고보조사업의 상당부분이 지방정부의 자체사업으로 이양되었고, 지방재정 확보를 위한 분권교부세제도가 도입되었음
    - ※ 분권교부세제도는 지방정부로 이양된 국고보조사업을 수행하는데 필요한 재원을 지방정부로 이양하기 위하여 마련된 것으로, 2005년도 분권교부세제도의 도입당시의 재원은 내국세 수입의 0.83%로 책정되었음

- 그러나 사회복지사업의 지방이양을 추진하는 과정에서 특히 사회복지 재정부담의 책임이 지방정부에 전가되고 있다는 논란과 함께, 사회복지 부문에서 서비스 공급의 지역간 격차가 확대되는 등 다양한 문제가 제기되고 있는 실정임
- 아울러 지방정부로 이양되는 재원의 규모를 2005년도 국고보조금 규모를 기준으로 책정하였기 때문에 해당 사업의 추진과정에서 증가하는 지역주민의 서비스 수요를 바탕으로 하는 실질적 재정지출 수요를 충분히 고려하지 못하였다는 비판이 있음
- 사회복지 부문 지방정부 이양재원의 규모와 재정지출 수요 증가에 따른 격차가 확대될 수밖에 없는 구조적 한계를 노정하고 있으며, 이에 따른 지방정부의 추가적 재정 부담으로 귀결될 수밖에 없는 상황임
  - 이에 사회복지 부문 지방이양 사업을 중심으로 이양재원의 규모, 이양사업의 유형분류 및 수요산정 방식 및 재원교부 체계의 개편 등의 노력이 이루어졌음
  - 사회복지시설에 대한 특별교부세를 추가적으로 지원하고, 분권교부세율을 0.83%에서 0.11%p 증가시켜 0.94%로 상향조정 하였음에도 불구하고
- 지방이양 사업의 예산규모 증가는 이양 전과 비교하여 훨씬 가파르게 증가하고 있어 지방의 급증하는 복지재정지출의 수요를 충당하는데 한계를 갖고 있으며, 이는 고스란히 지방정부의 부담으로 전가되고 있음
- 지방정부의 자율성과 적극적 참여가 그 성공여부를 가늠하는 「지역사회서비스혁신사업」의 경우, 지역사회를 중심으로 지역적 특성을 반영한 사회복지서비스의 확충과 원활한 공급을 위해서는 지방정부의 역할이 주요하게 부각되며, 이를 추진하기 위한 지방정부의 복지재정 체계 전반에 대한 개편이 요구됨
- 지방정부의 재정자립 수준, 기존 서비스 제공 인프라의 격차 및 복지서비스 정책에 대한 인식도 등에 따라 지역별 서비스 제공수준의 현격한 편차가 발생하고 있어 결과적으로 사회복지서비스의 사각지대를 양산하고 있다는 지적이 끊임없이 제기되고 있음

- 현재 시행되고 있는 분권교부세의 한계를 수용하고, '09년도에 일반교부세로 편입되는 현 분권교부세제도의 범위 안에서 사회서비스 공급역량을 제한하지 않도록 동 분야의 포괄보조금(Block Grant)제도의 도입이 적극적 검토되고 있음
    - 사회서비스 부문 포괄보조금제도를 도입할 경우, 지역특성과 지역주민의 수요와 욕구가 높은 사업을 보다 합리적으로 수행할 수 있으며, 동시에 지방재정 운영의 자율성과 선택가능성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨
  - 재정분권의 과제로 지방 사회복지사업의 재정분담 부담 해소에 대한 요구가 지속적으로 제기되고 있는 가운데, 중앙-지방간 기능 및 자원배분의 기본 틀을 지방분권화에 부응할 수 있도록 재정립해야 할 것임
    - 따라서 중앙정부가 포괄적 기능 및 용도를 제시하여 법정 기준에 따른 보조금을 배분하고, 그 용도에 부합되는 기능을 수행하기 위한 다양한 사업방식의 선택을 지방정부의 자율에 맡기는 포괄보조금제도를 살펴보고자 함
- 본 연구의 목적은 사회복지 부문에서 포괄보조금제도를 운영하고 있는 미국의 사례를 검토하여, 지역사회서비스혁신사업 영역에서 포괄보조금 제도의 도입을 전제로 제도의 안정적 정착을 위한 기초자료를 수집, 분석하는 것임
- 주요 연구목적을 구체적으로 제시하면 다음과 같음
    - 첫째, 미국 포괄보조금제도 도입 및 운영의 역사적 배경과 운영과정의 변화를 심층적으로 고찰하고, 최근의 정책여건을 감안한 동향을 파악하도록 함
    - 둘째, 사회서비스 관련 포괄보조금제도의 구체적 내용에 관한 행정자료 및 문헌자료의 심층적 고찰을 통해, 한국에서 포괄보조금제도를 도입할 경우의 세부 사업 지침마련의 근거자료로 활용하도록 함
    - 셋째, 미국 포괄보조금제도적용 사례에 대한 입체적 분석결과를 바탕으로 지역 사회서비스혁신사업의 발전방향을 견지한 정책적 시사점을 도출함

## 2. 연구방법

- 본 연구는 문헌연구를 중심으로 미국 현지조사 결과에 근거한 사례조사 방식을 병행하였으며, 연구진행 과정에서 연구진의 판단에 따라 자문회의를 실시하였음
  - 문헌연구 : 미국 포괄보조금제도의 발전경로 고찰
    - 포괄보조금제도 발전경로의 탐색 및 법적근거 고찰
    - 제도운영의 기반이 되는 정책여건 진단 및 최근 동향 파악
  - 미국 포괄보조금 유형별 제도전반에 대한 이해와 성격규명
    - 사용용도의 제한여부 및 보조금 지급방식에 따른 제도분석
  - 한국 복지재정 분권화를 위한 보조금제도 개편논의의 진행과정 검토
  - 현행 국고보조금제도 및 지방교부세제도와 복지재정의 쟁점파악
  - 미국 사회서비스 포괄보조금제도 적용사례 검토를 위한 현지조사 : 사회서비스 관련 포괄보조금 운영사례에 대한 연방정부 및 주정부와 지방정부의 역할 범위 등에 관한 사례조사(Case Study)
    - North Carolina 주정부의 제도운영 사례
    - Georgia주, Fulton County 지방정부의 제도운영 사례
  - 전문가 자문회의 개최
    - 학계전문가 및 지방재정 담당 공무원, 지방정부 사회서비스 정책 담당자 등이 참여하여 포괄보조금제도 도입 관련 의견 수렴

## 3. 주요 연구결과 및 정책제언

가. 미국 포괄보조금제도 운영경험에서 나타난 제도도입에 따른 우려와 대응

- 미국 내에서 이루어지고 있는 포괄보조금의 성과를 둘러싼 평가는 매우 상반되

게 나타나고 있는데, 비판적인 검토에 의하면 대체로 포괄보조금제도 자체에 내재된 문제라기보다는 동 제도의 도입과정에서 다른 정책과의 조합하면서 파생된 문제임

- 포괄보조금제도 도입과 함께 진행되고 있는 분권화의 가장 명백한 장점은 지방 정부가 해당 지역의 문제를 더 잘 알고 있고, 주민의 특수한 욕구에 민감하게 반응할 수 있다는 점, 작은 규모의 정부단위에서 실험적인 사업을 시도하는 것이 용이하다는 점, 그리고 추진사업의 실패에 따른 여파가 상대적으로 적을 수 있다는 점 등임
- 그러나 포괄보조금 비중 증가와 더불어 진행된 미국의 분권화와 정부 간 재정 이전의 감소는 공공부조나 사회서비스에 의존하여 생활하는 사람들에게 불리하게 작용한 것으로 평가되기도 함
  - 이러한 부정적 평가의 기저에는 포괄보조금제도의 확산과정에서 사회복지 부문에 대한 전반적인 공공지출의 삭감이 동시에 추진되는 양상을 보였다는 점과 대상자의 수급권이 약화되었다는 점을 지적할 수 있음
  - 포괄보조금의 전체적인 비중 증가는 의료와 노령연금 분야에 기인한 것이고, 이 분야를 제외한 전 영역은 감소추세에 있으며, 사회서비스(고용훈련 포함)는 1981년을 기점으로 현격한 감소를 보이고 있음
  - 조건부(항목별) 보조금(categorical grants)이 일괄 포괄보조금으로 탈바꿈하면서 보조금은 절대 액수가 감소하거나 물가상승률이 적용되지 않아 실질가치가 축소되어 왔으며, 소비자의 욕구에 더 민감하게 반응한다는 장점을 살리지 못했음
- 또한 프로그램 우선순위 설정과 관리감독에서 연방정부의 책임이 약화되면서 프로그램의 기준과 질이 저하되는 부작용이 우려되기도 함
  - 사회서비스 부문에서 포괄보조금은 다음 3가지 비판을 받고 있음. 하나, 욕구에 근거하고 있지 않음. 둘, 서비스 비용에 맞게 배정되고 있지 않음, 셋, 주정부의 재정력 차이를 고려하지 않는 경직된 운영 특성을 보이고 있음

- 이러한 부작용은 포괄보조금에 의해 운영되는 프로그램에 대한 감독(oversight)과 지원에 따른 조건부여(requirements)가 현저히 미약해 진 것과 관련되어 있으며, 재정난에 직면한 주 정부가 자율성 혹은 유연성을 오용하면서 생길 수 있는 문제임
  - 아울러, 프로그램 수행정보가 관리·축적되지 않아서 모니터링은 물론 프로그램의 성과평가가 체계적으로 진행되는 데 구조적인 한계를 내포하는 제도로 정착될 수 있음
- 미국의 연방제도 하의 연방정부와 주 정부 관계는, 한국의 단일정부 체계하의 중앙정부와 광역 및 기초지방자치체 관계와는 근본적으로 다르고, 한국의 지역사회서비스혁신사업은 서비스 수혜(이용)권리가 법적으로 인정되는(entitlement) 프로그램으로서의 성격이 미약하기 때문에, 미국에서 포괄보조금이 시행되면서 동시에 권리 프로그램이 축소되어서 나타난 부작용이 크게 부각될 가능성은 낮음
- 그러나 향후 분권교부세가 보통교부세로 통합 운영되고 사회서비스의 운영관리가 광역 지방자치단체의 관할 하에 놓이게 될 것으로 예상되는 상황에서 포괄보조금의 독자적인 긍정적 효과가 극대화하기 위해서는
    - 지역사회서비스혁신사업 예산이 포괄보조금 방식으로 변경될 경우, 기존 서비스 이용자에 대한 서비스 접근권 보장과 서비스 중단에 따른 피해 최소화 방안이 구체화되어야 할 것임
    - 또한 주요 핵심서비스에 대한 특별지정(set-aside) 지출 기준을 좀 더 명확히 하여 핵심적인 사회서비스가 지역사회에서 반드시 제공될 수 있도록 추진력을 높일 수 있도록 해야 할 것 임
  - 미국에서 포괄보조금의 긍정적 효과가 가장 큰 주들은 제도시행 이전에 이미 사회서비스 제공에 필요한 행정적·재정적 관리운영 구조를 갖추었던 주들이었던 점을 참고할 필요가 있음. 따라서 한국에서 포괄보조금 도입에 앞서,
    - 사회서비스 재정원천으로서 포괄보조금을 운용할 수 있는 적절한 지방행정 단

위를 선택할 때, 프로그램을 관리하는 데 필요한 자원과 전문지식을 어느 정도는 갖추는 등의 기본 역량이 축적되어 있어야 함

- 포괄보조금의 도입과 더불어 동시에 추진되어야 할 현실적 과제는 제도운영에 필요한 기본 역량이 축적할 수 있도록, 지자체의 행정·재정·분석·기획 측면의 관리역량 강화를 위한 선결과제가 무엇인지를 면밀히 분석·검토해야할 것임

#### 나. 미국 포괄보조금제도 운영실태

##### (1) 연방정부의 관리운영 개요

- '07년도를 기준으로 연방 보건복지부(DHHS)의 보조금 규모는 전체 연방정부 보조금의 약 60%를 차지하는데, 연방 보건복지부(DHHS) 보조금은 의무보조금(mandatory grants)과 자유재량 보조금(discretionary grants)으로 구분할 수 있음
  - 의무보조금(mandatory grants)의 경우 주정부가 제출하는 보조금 사용계획서의 법적 지급기준에 부합되거나 보조금 프로그램의 운영이 법에 근거할 경우 지급하며, 전체 DHHS 보조금의 83.1%를 차지함
  - 의무보조금은 다시 포괄보조금(block grants)과 일반보조금(general purpose grants)으로 구분되며, 포괄보조금은 수급권(entitlement)의 규모가 한정된 유한보조금(closed-ended grants)와 무한보조금(open ended grants)로 구분됨
  - '07년도 전체 연방 DHHS의 보조금 2,331억 달러 가운데 포괄보조금의 규모는 293억 달러(12.6%) 정도였음
  - 보조금의 규모 측면에서 볼 때, 연방 DHHS의 보조금 중에 주요 포괄보조금은 TANF보조금, Child Care and Development Block Grant(CCDBG), 그리고 저소득층 가정에너지 지원 보조금(Low-Income Home Energy Assistance, LIHEAP) 등임
- 포괄보조금의 집행은 연방 규제 법안(Code of Federal Regulation, CFR)의 96항 45조(US Department of Health and Human Services Block Grant Regulations-Title 45, Part 96 of the Code of Federal Regulations) 중 다음 지침들을 따름

- 포괄보조금 집행과정은 크게 사전과정(Pre-award Process)→사후과정(Post-award Process)→집행 완료후(After the Grant Process)의 단계로 구성되며, 회계감사는 별도의 순서 없이 필요에 따라 진행될 수 있음
  - 사전과정에서는 보조금 신청과 이에 대한 적정성 검토가 핵심 과업이 되며, 사후과정에서 보조금 지출의 원인행위에 대한 검토와 사업성과에 대한 보고가 이루어짐
  - 자유재량사업(discretionary programs)의 경우 SF 424라는 이름의 신청 양식을 가장 기본적인 서류로 제출하며, 이 외의 신청 서류는 개별 보조금에 따라 달라질 수 있음(예: 사회서비스포괄보조금, SSBG의 경우 사전예산지출보고서 추가)
- 보조금 집행과 사업결과의 보고 이후에도 공공재정 투입에 따른 지속적인 책무성(accountability)의 검토 및 분석 작업이 이루어지고 있으며, 회계감사는 필요에 따라 언제나 진행될 수 있음
  - 미국 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)의 “주정부, 지방정부, 및 비영리 기관 회계감사(Circular A-133 Audits of States, Local Governments, and Non-Profit Organizations) 지침”과 개정된 단일 회계감사법(Single Audit Act of 1984)에 의해 회계감사를 실시함
- 포괄보조금사업 뿐만 아니라 모든 연방정부의 사업들은 The Program Assessment Rating Tool (PART)에 의해 성과평가가 이루어지고 있음
- 보조금 지원 프로그램의 부정수급 방지를 위한 시도들도 이루어지고 있는데, 예를 들어 TANF 프로그램의 경우, 공공부조 정보 보고 체계(Public Assistance Reporting Information System, PARIS)에 의한 재정누수를 관리하고 있으며 부처간 경계자 목록(Department Alert List)을 활용하고 있음
- 포괄보조금은 정부의 개입을 최소화하는 본질적인 특징을 갖기 때문에 보조금 관리(Grant Management)는 미국 보건복지부의 주요 도전 사항 가운데 중요한 항목으로 간주되고 있음

- 공공부조 정보 보고 체계(PARIS)는 1개 주(州) 이상에 걸쳐 포괄보조금 프로그램의 이중 수급을 방지하기 위해, 수급자 개인정보와 주정부 수급자 명단을 대조·확인하는 프로그램임
- 포괄보조금이 의도한 목적과 다른 용도로 쓰이는 것을 방지하기 위하여 감사국(Office of Inspector General, OIG)은 다양한 부정수급 방지 도구 중에 부처경계 명단(Department Alert List)의 활용을 적극 추천하고 있음
- 이는 고위험군 부정수급자의 명단을 보조금 수여 기관간 공유하도록 하여 보조금의 부적절한 사용을 보호하기 위한 조치로서, 감사국(OIG)은 TANF 프로그램에 대한 부정수급을 관리하기 위하여 8개 주정부에 걸친 시범감사를 실시할 계획에 있음

(2) 주정부의 관리운영 개요

- 사회서비스 제공에 필요한 각종 포괄보조금 재원은 연방정부가 50개 주별 인구 규모에 비례하여 할당하고 있으며, 연 4회에 걸쳐 분기별로 연방에서 주정부로 지급함
  - 특히, 주정부는 연방보조금에 대한 매칭(matching)의 의무는 없고, 연방정부로부터 할당받은 TANF기금의 총 30%까지 Child Care and Development Block Grant(CCDBG) 또는 Social Service Block Grant(SSBG)에 이전할 수 있으며, SSBG에 대한 이전은 10% 한도 내에서 이루어져야 함
  - North Carolina NC) 주정부는 연방정부에 각 회계연도별로 사회서비스 제공과 관련된 사전예산보고서(Pre-Expenditure Report)를 제출하며 이것이 곧 포괄보조금 신청서를 대신함
  - NC 주정부와 지방정부들은 포괄보조금의 집행을 통해 비교적 자율적으로 서비스 공급과정을 관리·운영하고, 포괄보조금 운영에 대한 평가는 사업수행 결과 및 결산보고서(Post- Expenditure Report, 또는 Annual Report)를 제출해야 함
  - NC 주정부는 SSBG에 의해 제공 가능한 29개 서비스 유형 중에서 13개 서비스

에 대해 지원대상자 선정기준을 만족하는 모든 대상자에게 지방정부(county government)를 통해 의무적으로 서비스를 제공하도록 하고 있음

- 13개 의무제공 서비스 유형 중에서 5개 서비스는 주정부 법에 의해 지방정부의 제공의무를 규정하고 있음
- 성인 위탁보호서비스(Forster Care-Adult), 아동 위탁보호서비스(Forster Care-Children), 성인보호서비스(Adult Protective Services), 아동보호서비스(Child Protective Services), 입양서비스(Adoption Services) 및 기타 서비스 유형에 대해서는 주정부 또는 지방정부의 재량에 의해 제공될 수 있음

(3) 지방정부의 관리운영 개요

□ Georgia주의 Fulton County의 지방정부는 총 7인으로 구성된 지역위원회(Board of Commissioner)에서 지역의 정책, 예산, 발전계획 등 모든 운영을 총괄하는데, 지역위원회 (Board of Commissioner)에서 선출한 지역위원장(County Manager)이 Fulton County 내의 모든 부서(departments) 운영을 관장하고 있음

– GA주정부에서 지방정부(County Department)로 전달되는 보조금은 관할 지방정부가 주정부의 해당 부처(departments)에 사업수행을 위한 보조금 신청→심사→지급결정→상환(reimbursement)을 통해서 이루어짐

- 지역위원장실(County Manager Office)에는 9개의 하부 관할국(division)이 존재하는데, 정부간협력행정국(Intergovernmental Affairs Division, IAD)이 County 내 모든 보조금(grants)관련 업무를 총괄 담당함

① GA 주정부에서 Fulton County 정부로의 포괄보조금 집행

□ 연방정부로부터 받은 포괄보조금은 보조금의 성격 및 지원가능 사업 및 서비스 유형에 따라 각 주(state)정부의 사업담당 부처(department)에서 관리·운영함

– GA주정부의 보건복지부에서는 개별 프로그램을 운영·관리하고 있는 지방정부의 사업신청에 근거하여 보조금을 지방정부에 전달함

- 이 과정에서 주정부가 집행하는 다양한 종류의 보조금(포괄보조금을 비롯하여 각종 연방보조금)은 합산되어 지방정부로 전달되기 때문에 더 이상의 보조금의 성격을 구분하는 것이 무의미해짐
  - 즉, 주정부 부처에서는 사업특성별 보조금을 통합해서 운영하게 되면서, 포괄보조금의 구분이 생략되고 "보조금(Grant)"라는 이름하에 지방정부에 집행·전달됨
- ② Fulton County 중앙정부에서 해당 사업부(departments)로 보조금 집행
- 사회서비스 제공을 일례로, 특정 사업과 관련된 County의 해당부처(department)는 지방정부(county government)로부터 보조금을 지원받기 위해서는 지방중앙정부에 보조금 지원신청을 해야 함
  - 동일한 사업부처(department)에서는 보조금 신청·지급·관리운영의 일관성 및 필요한 경우 언제든지 조화가 용이하도록 보조금을 신청 시 부여받은 Dun and Bradstreet Data Universal Numbering System(DUNS) 번호를 사용해야 함
    - 2003년 1월부터 예산관리실(Office of Management of Budget, OMB)의 방침에 따라 모든 보조금 신청 부처(department)는 DUNS 번호를 부여받음
  - 보조금 신청은 지역위원장(County Manager)이 관장하는 Recess Agenda Meeting 마감 10일전에 Institute of Government Affairs(IGA)에 제출해야 함
  - IGA에서 보조금 신청서에 대한 1차 심사가 완료된 후에는 지방 중앙정부(county government)의 재정위원회(Finance Board)에서 보조금 신청에 대한 2차 심사를 실시함
  - 보조금 신청이 승인되고 필요한 서류가 제출되면 지역위원장(County Manager)내의 보조금 관리국(Grant Division)에서는 세부 예산서와 보조금 사용계약서를 비교 심사하여 그 결과를 10일 내에 신청부처(department)에 통보함
  - 보조금 관리국(Grant Division)의 승인이 있는 후 사업부문별 예산 분석가(budget analyst)는 3일 이내에 사업신청서에 근거한 예산을 편성해야 함
  - 보조금을 신청한 사업부서(department)는 사업수행에 필요한 경비를 선 사용한 이후 보조금관리국(Grant Division)에 사업경비 상환을 요구함

- 보조금 사업을 수행하는 해당 부처(department)는 진행실적보고서(Programmatic Reports)를 보조금관리국(Grant Division)에 제출해야 함

③ Fulton County 사업부처(department)에서 서비스 공급자에게로의 보조금 집행

- Fulton County 사회서비스부(HSD)에서는 "사회서비스보조금사업(Human Service Grants Program)"에 근거하여 사회서비스 공급자에 대해 보조금을 전달하고 있음

- 사회서비스보조금사업(Human Service Grants Program, HSGP)는 Fulton County에서 사회서비스를 제공하는 주요 사업운영 방안으로 활용되고 있으며, 4대 운영 원칙은 다음과 같음

- 서비스 제공기관 간의 경쟁을 통한 보조금 지원기관 선정
- 보조금 지원을 위한 다층평가 실시(Multi-level Evaluation)
- 지역사회의 서비스 필요욕구의 우선순위에 근거한 보조금 지급
- 수립된(Established) 예산에 근거한 보조금 지급

- 본 연구에서는 사회서비스보조금사업(HSGP)의 보조금 신청→집행→평가의 과정을 보다 구체적으로 제시하였음

다. 한국 지역사회서비스혁신사업 개편의 과제

- 지역사회서비스혁신사업은 중앙정부와 지방자치단체간의 새로운 역할관계를 모색해 하는 사업방식으로서, 중앙정부의 책임 유지와 지자체의 기획·사업운영 역량, 자율성·재량권의 확대라는 다차원적인 고려를 배경으로 하고 있음

- 따라서, 지역사회서비스혁신사업의 발전은 사회복지서비스 영역에서 새로운 재정방식, 중앙과 지방정부간 관계, 사업관리방식 뿐만 아니라, 사회복지서비스제도간 관계를 고민해야 하는 복합적인 쟁점이 고려되어야 함

- 무엇보다 정부간 재정 분담과 운영방식에 관한 심층적인 검토가 요구되며, 이를 위해서는 우선 최근 몇 년간 매우 복잡다기하게 전개된 사회복지부문의 서비스

예산 현황과 함께 지방예산의 구조가 검토될 필요가 있음

- 또한 사회서비스제도의 변화와 분권화, 지방화를 통한 재정분권제도의 변화라는 두 축에 대한 이해도 병행되어야 할 것임
- 앞서 미국 사례에 대한 심층적인 검토결과 얻을 수 있는 시사점을 한국적 상황에 적용해 보아야 할 것이며, 이때 다음과 같은 질문들에 대한 탐색이 병행되어야 할 것으로 판단됨
  - 어떤 범위의 사업을 포괄범위로 할 것이며, 어떻게 범주를 구분할 것인가
  - 기존 사회복지서비스 사업들과의 관계를 어떻게 설정할 것인가
  - 사회서비스 포괄보조금제도의 도입과 성과관리 체계 연동하는 방안은 무엇인가
  - 포괄보조금제도의 단계적 도입이 가능하다면 어떠한 일정을 가져야 할 것인가
- 미국의 포괄보조금제도 세부적 운영실태에 대한 분석결과를 바탕으로 포괄보조금을 한국 지역사회서비스혁신사업의 재원확보의 한 수단으로 검토할 때 고려되어야 할 정책적 함의를 제시하면 다음과 같음
  - 미국 포괄보조금제도의 행정관리 체계는 의외로 매우 간단하게 이루어지고 있었는데, 이는 성과중심의 전략적인 재정운영을 위해 매우 중요한 의미를 가짐
  - 연방정부와 주정부, 그리고 지방정부로 연계되는 포괄보조금 재원배분 구조에서 개별적 사업에 대한 계획 및 집행결과를 검토하는데 필요이상의 장시간이 소요될 수 있음
    - 포괄보조금의 재원배분 관련 행정관리가 복잡하게 이루어질 경우, 과도한 행정 부담과 비용이 유발될 수 있으며,
    - 이는 포괄보조금제도를 통해 달성하고자 하는 재원전달의 효율성을 기대할 수 없게 만들 것임
  - 최근 사회서비스에 대해 급증하는 지역사회의 욕구에 시의적절하게 대응하기 위해 보조금의 신청이후 배분이 결정되어 실제 재원이 배정되는 기간을 최대한 단축해야 할 것임

- 아울러 포괄보조금제도를 통한 자원배분의 의사결정 단계 및 관련행정을 최소화하여 지역사회 욕구에 즉각적으로 대응하고, 지방자치단체의 자율성을 증대할 수 있어야 함

**2** 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 필요함

- 지방자치단체들 사이에서 나타날 수 있는 복지수준, 사회서비스 제공수준의 격차 및 불평등 심화 가능성을 최소화 할 수 있도록 재원확보의 차원에서 포괄보조금의 제도적 기능을 착안해야 할 것임
- 중앙정부와 지방정부 간의 사회서비스 공급관련 명확한 책임소재가 제시되어야 하며, 중앙-지방정부의 협력체계 구축 및 정책연계를 위한 정책조정 기능을 강화하기 위한 방안들이 가시화 되어야 함
- 분권화 및 지방화와 더불어 강화되고 있는 정부 간 관계와 하위 정부의 역할 제고가 지역사회의 복지욕구에 대한 반응성, 유연성 등의 장점을 살리지 못하고 수혜자의 급여권과 수급 형평성을 해치는 방향으로 고착되지 않도록 하는 각별한 노력이 필요함

**3** 포괄보조금은 미국의 사례에서 나타난 바와 같이 명백한 행정적·정책적 목적의 달성을 위해 원칙적으로 법령에 근거하여 교부되어야 하며, 예산의 범위 내에서 행정기관의 재량이 일정정도 개입될 수 있어야 할 것임

- 미국 포괄보조금제도 도입단계에서 확인된 바와 같이, 미국에서도 유사한 사회서비스를 범주형 보조금을 통합하여 포괄보조금을 운영하고 있음
- 또한 지방정부(county government)의 포괄보조금 운영실태에서 나타난 바와 같이, 사회서비스를 사업유형별로 묶고 동일한 대상 또는 프로그램에 주정부를 거쳐 전달된 다양한 보조금이 전달되고 있음

- 단, 보조금의 최종집행이 이루어지는 지방자치단체에서 사업간 재원이동의 재량범위를 포괄적인 전용재량을 부여할 경우, 서비스 부문별 투자편중의 문제가 제기될 수 있음
  - 따라서 사회서비스 부문의 특수성을 고려하여 재원전용을 허용할 수 있는 분야를 구분해야 할 것임
- 4** 포괄보조금제도의 합리적 운용을 위해서는 보조금 집행정보 및 사업추진 정보가 체계적으로 축적되어야 하며, 성과관리·성과평가제도와의 연계가 핵심이 되어야 함
- 지역사회서비스혁신사업을 통한 사회서비스 공급과정에서 포괄보조금 관리·운영의 비효율성과 불건정성의 문제를 사전에 예방할 수 있도록 지방정부에 조직화되고 제도화된 재정운영 계획 및 결과보고 시스템을 제공해야 함
    - 보조금 지원, 전달, 운영의 투명성 제고를 위한 정보공개와 관련 정보의 관리가 담당자에 대한 과도한 행정부담으로 작용하지 않도록 전산정보관리시스템이 적극적으로 활용되어야 할 것임
  - 지역사회서비스혁신사업에 대한 포괄보조금 지원을 바탕으로 이루어진 정책성과에 대한 객관적·지속적 평가 및 성과관리를 추진해야 함
  - 포괄보조금제도를 이용한 사회서비스 제공이 중앙정부와 지방자치단체의 공동책임에 근거한 협력적 역할수행이 강조되는 바, 중앙-지방간 포괄보조금을 이용한 성과관리체계가 공고하게 뒷받침되어야 할 것임
  - 사회서비스 포괄보조금의 효율적 성과관리를 위해 사회서비스 제공의 국가최저기준(national minimum) 및 지역사회 단위의 최저기준이 제시되는 것이 바람직함
- 5** 미국의 경험을 통해 얻을 수 있는 가장 핵심적인 내용은 포괄보조금제도의 시행 이후 예상되는 긍정적 효과가 가장 크게 확인된 주 정부의 경우, 시행 이전에 이미 행정적·재정적 관리운영 구조를 갖추고 있었다는 점을 명심해야 할 것임
- 또한 중앙에서 사회서비스 제공과 관련된 재정을 지원할 경우, 지방자치단체는 개별 사업/프로그램을 관리하는 데 드는 인적·물적 자원과 전문지식, 사업수행

역량을 어느 정도는 갖고 있어야함

- 한국의 사회서비스 공급은 중앙정부 차원에서 개별사업이 개발·결정되고 지방자치단체에 하달되어 지역주민에게 제공되는 하향식 체제에 고착되어 있어, 지방자치단체의 기획기능을 강화하고 사업추진 역량을 제공하기 위한 강력한 유인책이 필요함
- 포괄보조금제도는 중앙정부와 지방정부의 재정지원·전달의 수단적 요소일 뿐, 동제도의 시행만으로 사회복지 부문에 있어 지방자치단체의 자율성을 높이고 자동적으로 프로그램의 효율적 운영을 보장하는 것은 절대 아님
- 따라서 포괄보조금제도를 도입할 경우, 지방자치단체의 행정적, 재정적 복지정책 추진역량에 대한 세밀한 분석과 기획이 필요하며,
- 지속적으로 지방자치단체의 사회서비스 부문 포괄보조금 관리역량 강화를 위한 방안이 마련되어야 할 것임