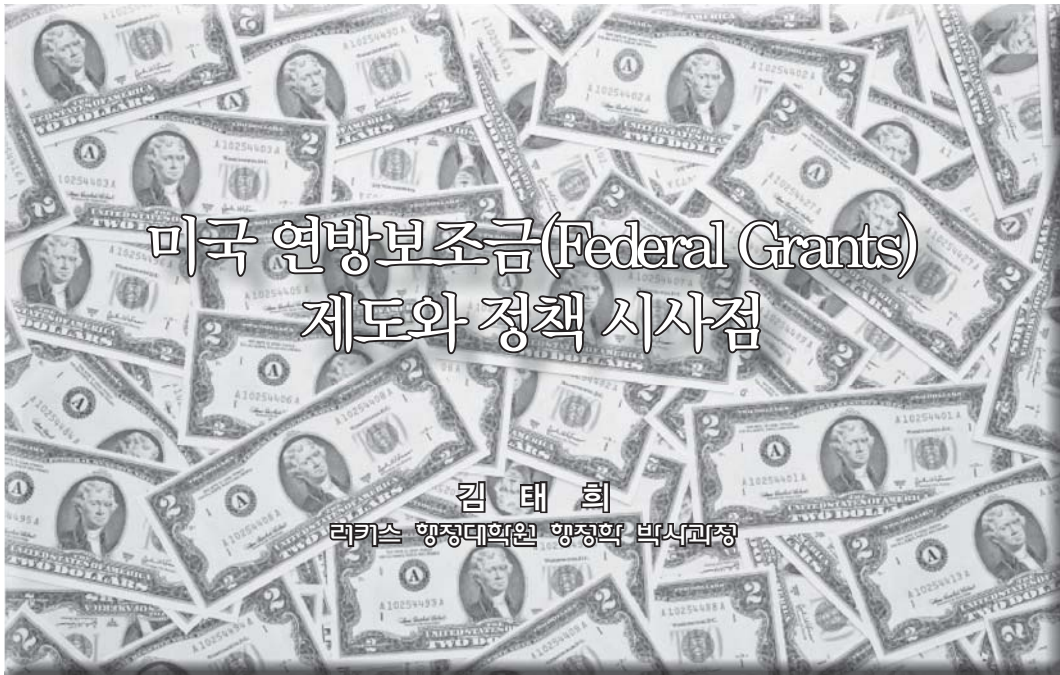




I. 문제제기

일반적으로 중앙정부의 국고보조금은 지방자치단체가 정책수행을 함에 있어서 필요한 재정적 재원의 일부 혹은 전부를 중앙정부가 특정한 용도를 지정하여 제공함으로써, 지방자치단체의 재정능력을 보완하는데 효과적인 수단으로 알려져 있다. 하지만 현행 우리나라의 국고보조금 제도는 운영방식과 관련하여 여러 가지 문제점이 노출되고 있다. 이를테면, 국가보조사업의 선정에 관한 객관적인 기준이나 평가제도가 미흡하고, 보조사업의 선정이나 기준 보조율 산정에 있어서 지방자치단체의 의사가 제대로 반영되지 못하고 있다. 그 결과 재정력이 큰 지역에서 보조금을 더 많이 받는 역효과도 발생하고 있다. 또한, 보조금 사업의 영세화, 즉 국고보조 대상사업수가 지나치게 많은 반면 보조금 규모가 영세하고, 보조금 사업에 대한 체계적인 사후관리나 통제장치가 부족하며, 나아가 국고보조사업에 대한 지방비 부담이 가중되는 점 등이 문제점으로 지적되면서 개선 방안에 대한 논의가 지속되어 왔다 (이원희, 2003).

이러한 국고보조금의 문제점에 대한 개선방안으로서, 이명박 정부에 들어와서 ‘활기찬 시장경

제'를 표방하며 지방경제 활성화를 이루기 위해서 포괄보조금 제도가 본격적으로 도입되었다. 이러한 포괄보조금제의 도입은 기초단위의 자율적인 사업기획 및 계획수립, 자금집행 및 관리를 보장하고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 중앙정부가 용도를 특정하지 않고, 포괄적인 용도로 재원을 지방 자치단체에 이전함으로써, 지방정부의 예산편성 자율권의 강화를 도모할 수 있기 때문이다. 그러나 포괄보조금 제도가 시행 된지 1년 된 현 시점에서, 포괄보조금 제도 역시 기존의 국고보조금과 마찬가지로 지방의 자율적, 창의적 사업을 유도할 수 있는 여건조성이 미흡하고, 제도에 대한 이해부족 및 대응 미흡, 회계시스템 부족 및 컨설팅업체 의존 등 운영과정에서 여러 가지 문제점들이 지적되고 있다.

하지만 포괄보조금 제도의 목표를 명확히 하고, 이를 시행하는 지방정부의 포괄보조금에 대한 이해를 높이고, 지방정부의 시행역량과 의지가 있다면, 포괄보조금 제도의 운영은 중앙정부와 지방정부간 협력증진, 의사결정의 분권화 및 행정의 창의성증진 목적을 위해서 필요조건이 될 것이다. 따라서 포괄보조금 운영과 관련하여 문제점을 발굴하고, 개선안을 수립하는 것이 필요하다. 본 글은, 미국에서 시행되고 있는 연방보조금 제도를 살펴보고, 이러한 내용을 바탕으로 한국에서의 포괄보조금 운영의 개선방향과 관련하여 고려되어야 할 주요 쟁점사항들을 살펴보고자 한다.

II. 미국 정부간보조금 제도 (Intergovernmental Grant)

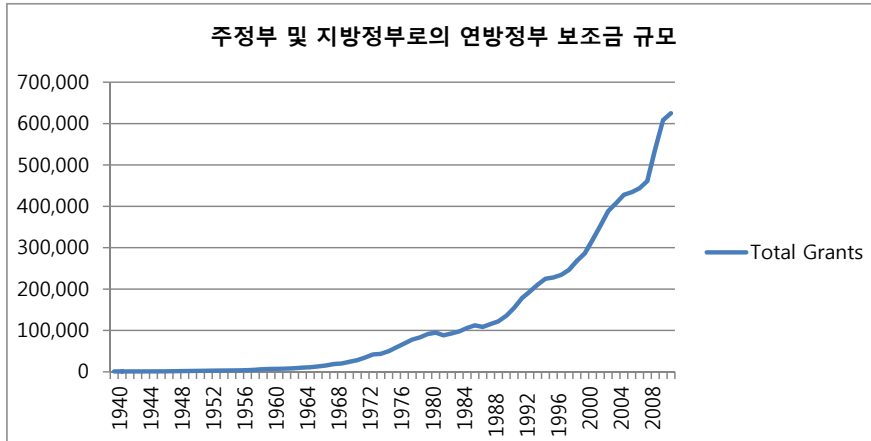
정부간보조금 (Intergovernmental Grant)은 보조금(grants-in-aid)라고도 불리는데 한 정부에서 다른 정부로의 재원이전을 의미하는 것으로, 보통 상위수준의 연방정부에서 하위수준의 정부로의 재원이전의 형태를 보인다. 이러한 정부보조금은 그 형태가 다양하며, 연방정부 재정시스템의 효율적인 운영을 목표로 한다.

10년 전 미국 연방정부는 2002년을 기준으로 3,600억 달러의 보조금을 주정부 및 지방정부에 지급하였고, 이는 주정부 및 지방정부가 자주재원(own source)으로 벌어들일 수 있는 세입의 27%에 달하는 재원이다(표1 참고). 다음 해인 2003년도의 연방정부 보조금은 거의 3,860억 달러까지 증가하였다. 2007년에는 4,420억 달러로 주정부 및 지방정부 자주재원의 28.4 %를 차지하였다. 그리고 2010년에는 6,250억 달러까지 증가하였는데, 이는 주정부 및 지방정부 자주재원(own source)으로 벌어들일 수 있



는 세입의 37.5%에 해당된다.

〈그림 1〉 연방정부 연간 총 보조금 규모 (단위: 백만달러)



출처: 미국 행정관리 예산국(Office of Management Budget) ¹⁾

〈표1〉과 〈그림 1〉에서 알 수 있듯이, 연방정부에서 주정부 및 지방정부에 지급되는 보조금의 액수는 매년 증가하였으며, 1960년대 초반부터 주정부 및 지방정부는 연방보조금을 통해 세원의 약 30%를 충당했음을 알 수 있다. 즉 연방정부의 보조금은 지난 30년간 모든 주정부 및 지방정부의 중요한 세입 원 중 하나임을 알 수 있으며, 미국 연방정부 재무시스템의 중요한 부분을 차지한 것임에 분명하다.

〈표1〉 연간 연방정부 총보조금 규모 및 주정부 및 지방정부 자주재원 대비 비율

연도	보조금 총액 (million dollars)	자주재원 대비 보조금 비율	연도	보조금 총액 (million dollars)	자주재원 대비 보조금 비율
1971	28,099	29.8	1991	154,519	26.6
1972	34,375	33.4	1992	178,065	28.7
1973	41,847	38.3	1993	193,612	29.6
1974	43,357	35	1994	210,596	30.9
1975	49,791	34.8	1995	224,991	31.5
1976	59,094	36.9	1996	227,811	30.8

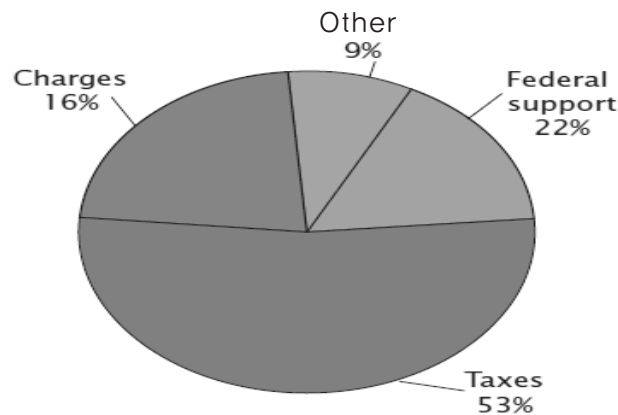
1) 보다 자세한 정보는 다음의 웹사이트에서 찾을 수 있다. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget>

연도	보조금 총액 (million dollars)	자주재원 대비 보조금 비율	연도	보조금 총액 (million dollars)	자주재원 대비 보조금 비율
1977	68,415	38.8	1997	234,160	30.2
1978	77,889	41.6	1998	246,128	30.3
1979	83,351	40.6	1999	267,886	31.2
1980	91,385	39.9	2000	285,874	27.4
1981	94,704	36.9	2001	318,542	28.4
1982	88,134	30.7	2002	352,895	29.5
1983	92,448	29.8	2003	388,542	30.5
1984	97,553	29.5	2004	407,512	30.9
1985	105,852	29.6	2005	428,018	30.8
1986	112,331	28.9	2006	434,099	29.7
1987	108,400	25.1	2007	443,797	28.4
1988	115,342	25.1	2008	461,317	27.4
1989	121,928	24.8	2009	537,991	33.1
1990	135,325	25.2	2010	608,390	37.5

출처: 미국 행정관리 예산국(Office of Management Budget)

또한 2009년 주정부 및 지방정부 세입원 구성을 살펴보면, 세금을 통합 세입이 총 세입의 53%를 차지하고, 연방정부 재정지원이 22%를 차지하는 것으로 나타났다 (그림 2참조).

〈그림 2〉 미국 주정부 및 지방정부의 세입원 2009



출처: U.S. Census Bureau 2009 Annual Surveys of State and Local Government Finances



또한 연방보조금은 5가지 주요 예산범주에 부여되고 있는데, 이는 각각 교육, 공공복지, 보건의료, 고속도로, 주택 및 지역개발 등이다. 이중 공공복지 영역이 50%으로 가장 높고, 교육이 약 15%으로 두번째로 높다. 주정부 보조금의 경우에는 교육이 가장 많은 비중을 차지하는데, 약 65% 이상을 차지할 정도로 높다. 이중에 학교구(School District)가 주정부 보조금에 가장 높은 의존도를 보이고 있다 (표 2 참조).

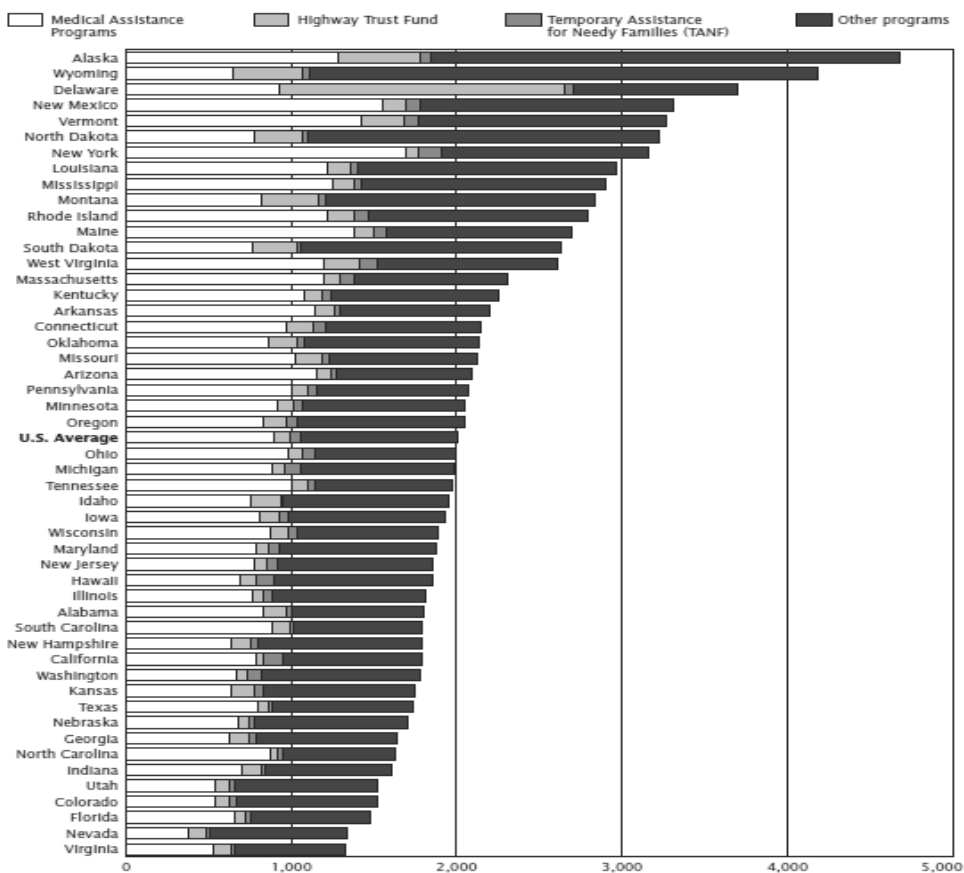
〈표 2〉미국 주·지방정부의 세입규모 2007-2008

Item	2007	2008
Revenue #1	3,072,645	2,660,475
From Federal Government	467,949	481,380
Public welfare	237,220	247,325
Highways	36,295	37,187
Education	79,514	80,647
Health and hospitals	24,555	25,976
Housing and community development	32,766	34,952
Other and unallocable	57,599	55,293
From State and local sources	2,604,695	2,179,095
General, net intergovernmental	1,867,945	1,944,398
Taxes	1,283,283	1,330,412
Property	389,573	409,686
Sales and gross receipts	439,586	448,689
Individual income	289,827	304,627
Corporation net income	60,592	57,810
Other	103,705	109,601
Charges and miscellaneous	584,662	613,987
Utility and liquor stores	141,234	146,385
Water supply system	43,652	45,418
Electric power system	70,494	72,669
Gas supply system	8,698	8,930
Transit system	11,568	12,125
Liquor stores	6,823	7,243
Insurance trust revenue #2	595,516	88,312
Employee retirement	532,154	26,273
Unemployment compensation	34,186	34,489

출처: U.S. Census Bureau Government-Compendium of Government Finances

2007년도 기준으로 26개 연방기관에서 1,000개 이상의 보조금 사업이 운영되고 있으며, 주정부별 보조금 수혜총액의 차이는 다음의 그림 3과 같다.

〈그림 3〉 회계년도 2010 주정부별, 주요 프로그램별, 인구수당 주정부 및 지방정부로의 연방정부 보조금 총액



출처: U.S. Census Bureau ²⁾

2) 참조: <http://www.census.gov/prod/2011pubs/fas-10.pdf>



〈그림3〉은 고속도로 기금(Highway Trust Fund), 의료보조(Medical Assistance), 빈곤가구한시부조(temporary assistance for needy family) 등 주요 세 가지 보조금사업을 대상으로 1인당 보조금액을 주정부별로 살펴본 것으로, 1인당 보조금액이 가장 낮은 주(state)정부는 Virginia로 나타났고, Alaska를 제외한 1인당 보조금액이 가장 높은 주는 Wyoming주로 나타났다. 고속도로 기금(Highway Trust Fund)의 경우 1인당 보조금액이 Delaware가 가장 높았으며, 의료보조(Medical Assistance)의 경우 New York이 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 전체 미국 평균 Medicaid(저소득층 의료보장제) 등록 비율이 13%인데 반해, 뉴욕의 경우 주정부의 20%가 Medicaid에 등록되어 있고 뉴욕주의 경우 Medicaid 자격요건이 비교적 포괄적이기 때문이다(Healthcare Association of New York State, 2009)³⁾.

1. 연방보조금 제도

연방보조금 제도는 연방정부가 국고보조금 수혜자에게 공공자선을 목적으로 한, 혹은 공공재 공급을 목적으로 한 사업을 수행하기 위해서 필요한 재원을 공급하는 것을 목적으로 한다. 국고보조금은 미국 국세청으로부터 501C3 세금면제 기관으로 선정이 된 주(state)정부, 카운티(county)정부 혹은 비영리 조직에게 부여된다.

가. 연방보조금 제도의 역사

연방정부보조금 제도는 1862년 ‘토지공여대학법(Monil Land Grant Act of 1862)’에서 시작되었다고 할 수 있다. 이를 통해 연방정부가 보조금을 수혜할 주 정부들에 대한 자격 기준을 제도화하였기 때문이다. 이것은 연방정부가 재정이 취약한 주정부에게 국유토지를 무상으로 공여(각 주당 9만 에이커)하여, 해당 주정부가 공여 받은 국유토지를 이용하여 노동자 및 농민자제에게까지, 농어과학 및 공학, 가정학, 군사학 등 실용적 교육을 제공하는 주립대학의 설립을 위한 기금마련을 가능하게 하였다. 이를 통해서 총 69개의 주립농공대가 설립되었다. 19세기 말, 미 의회는 주정부 및 지방정부를 위한 최초의 보조금을 승인하였는데, 이는 특정 수혜층을 대상으로 한 것이었다.

3) 참조: http://www.hanys.org/finance/reports/2009-02-25_medicaid_wp.pdf

879년 미 의회는 시각장애인의 교육을 장려하기 위한 목적으로 법안(20 Stat. 467, March 3, 1879)을 입안하여, 시각장애인 학생을 위한 교육자금 마련을 도모하였다. 이 법안은 교육기관 당 시각장애인 학생수에 근거한 공식을 사용하여 해당 교육기관에 학습자료(reading materials)를 구매 및 공급하는 것을 목적으로 하였다. 그러나 이러한 형태의 특정목적 보조금(targeting grant)은 20세기 초까지만 지속되었다(Canada, 2003).

0세기 초에 들어서면서, 미 의회는 “the Weeks Act of 1911” 법안을 통과시켰는데, 이 법안은 연방정부로 하여금 사유림(private forests)을 구매하여, 국유림을 형성하게 하고, 주경계를 가로 짓는 가항(navigable)의 분수령을 화재로부터 보호하고, 이러한 분수령의 관리와 관련해서 필요시 주정부간 협력을 도모하는 것을 내용으로 한다. 이와 관련하여 승인된 보조금은 200,000달러에 그쳤지만, 보조금 제공 목적에 따른 정책집행의 세부내용, 지방정부의 재정매칭 여부, 지원 대상자의 수급자격 등 현재 쓰이는 보조금 제도의 틀을 마련했다고 평가되고 있다. ‘Weeks Act’가 통과된 후 10년간 연방정부는 고속도로 건설, 직업교육, 공중위생 및 임신부 관리(maternity care) 사업 등에 보조금을 지급하였다.

또한 1914년에는 ‘Smith-Lever Act’가 승인되면서, 수백만 달러가 주정부의 농업 및 가정학 분야의 구제활동(outreach) 프로그램 운영을 위한 재정 지원으로 지급되었다. 그리고 월슨 행정부에 들어서면서 의회는 두 가지 법안을 통과시켰는데, 이는 각각 ‘The Federal Aid Highway Act of 1916’과 ‘the Smith-Hughes Act of 1917’이다. ‘The Federal Aid Highway Act of 1916’은 주정부가 농촌지역에 도로를 건설할 수 있도록 연방보조금을 지급하는 것이고, ‘the Smith-Hughes Act of 1917’은 농업관련기술, 산업기술 및 가정학(home economics) 등 직업훈련을 위한 보조금을 지급하는 것을 목적으로 하였다. 농업기술을 위한 보조금의 경우 주정부의 농민 인구수에 의거하여 지급되었고, 산업기술 및 가정학을 위한 보조금은 주정부 내 도시인구 수에 의거하여 지급되었다.

1928년 미국에 대공황(Great Depression)이 엄습하면서, 경기회복을 위해, 루즈벨트 행정부는 국고금 확대를 목적으로 뉴딜정책을 시행하였고, 이를 통해 연방정부 보조금 액수는 대거 확대되었다. 연방보조금 수혜대상 프로그램이 공영 주택 및 고용안정 문제로까지 확장되었다. 이는 현재까지 지속되고 있는데, 그 예가 전력을 공급하는 테네시강유역개발공사(the Tennessee Valley Authority)와 미국근로자의 소득안정 보장을 목표로 하는 사회보장연금(Social Security) 등이다(Canada, 2003).



1933년 지정된 연방긴급구제법(The Federal Emergency Relief Act of 1933, FERA)은 공공구제사업(public relief)을 보조하기 위해서 주정부에 공급하는 최초의 보조금이었다. 이 법안을 통해 30억 달러의 보조금이 3년간 주정부에 지급되었고 주정부로 하여금 이렇게 지급된 보조금과 관련하여 주정부 매칭기금안을 제시하도록 규정하였으며, 필요시에 나머지 여분의 기금은 자유재량 하에 사용할 수 있도록 하였다. 이렇게 뉴딜정책 하에서 사용된 연방정부 보조금은 범주적 보조금(categorical grants)의 형태였다. 이로 인해 주정부 및 지방정부 혹은 개별단체에 연방보조금을 지급함으로써, 상당한 통제권한과 책임권한이 연방정부 하에 놓이게 되었다.

트루먼 행정부(1954-1953)와 아이젠하워 행정부(1953-1961)를 거치면서 동안 연방정부 보조금은 지속적으로 확장되어, 농업연구, 보건 및 주거영역으로까지 확장되었고, 아이젠하워 행정부 말기에는 총 보조금 지급액이 24억 달러에서 68억 달러로 3배나 증가하였다. 아이젠하워 행정부 당시 가장 중요하다고 여겨지는 보조금 사업은 바로 주정부 간 고속도로사업(interstate highway program)이었다.

존슨 행정부가 들어서면서, 위대한 사회(Great Society)라는 모토 아래 보조금 규모는 더욱 확장되었고 더욱 많은 보조금사업이 집행되었다. 총 보조금 지급액은 1964년과 1968년 사이 100억 달러에서 180억 달러까지 증가하였다. 이 당시 형성된 모든 새로운 보조금 사업들은 범주적 보조금형태를 보였고, 보건 및 법률 집행사업의 경우에만 포괄적 보조금형태를 띠었다. 또한 수질관리, 공기오염등과 같은 환경문제와 관련한 새로운 범주적 보조금이 형성되었고, 모델시티프로그램(Model Cities) 및 시범도시사업(Demonstration Cities program)등 도시지역개발을 위한 보조금 및 소수인종(minority)을 위한 보조금 사업 등이 집행되었다.

닉슨행정부(1969-1974)는 범주적 보조금이 갖고 있는 여러 가지 문제점, 이를 테면, 사회복지서비스 프로그램의 중복성, 비효율성, 과도한 행정절차, 연방재정부담의 증대, 연방정부의 지나친 역할 확대 가증 등을 비판하며, 보조금운영의 효율성을 도모하고, 주정부 및 지방정부로의 권한이양을 목표로 ‘일반세입공유제’(general revenue sharing)와 ‘특별세입공유제’(special revenue sharing)의 도입을 추진하였다. 일반세입공유제는 프로그램과 관련하여 어떠한 조건 없이 주정부 및 지방정부에 재원을 공급하는 것이며, 이러한 일반세입공유제는 국가세입징수 및 세출과 관련하여 지방정부의 자유재량권 강화를 목표로 한다. 이러한 일반세입공유제를 통해 주정부에는 1972년부터 1981년까지 재원이 공급되었고, 지방정

부에는 1972년부터 1986년까지 재원이 공급되었으나, 1986년에는 일반세입공유제로 인한 정부의 재정적자가 급증되면서 재승인 되지 않았다.

닉슨 행정부는 또한 ‘특별세입공유제’를 도입하였는데, 이는 범주적 보조금을 주정부로의 큰 규모의 예산할당에 포함시키는 것으로, 기능영역과 관련하여 주정부에게 보다 많은 재량권을 부여하기 위함이었다. 이러한 특별세입공유제는 포괄적 보조금과 비슷하지만, 지원 혹은 운영과 관련하여 조건이 없다는 점에 포괄적 보조금과 차이가 있다. 그러나 당시 미 의회는 특별세입공유제보다는 포괄적 보조금을 선호하였고, 닉슨 행정부가 제시한 대부분의 특별세입공유제를 포괄적보조금으로 수정하였다. 이때 제시되어 발전한 것이 바로 지역공동체개발 포괄보조금 (the Community Development Block Grant program, CDBG))이다.

닉슨행정부는 주정부 및 지방정부의 자유재량권 확대를 목표로 하였지만, 궁극적으로는 주정부 및 지방정부 활동에 대한 연방정부의 개입을 확대시키는 결과를 가져왔다. 새롭게 도입된 포괄적 보조금과 세입공유제의 경우, 연방정부가 보조금사용과 관련하여 조건을 제시했기 때문에, 연방정부가 주정부 및 지방정부의 정책형성에 더욱 많은 영향을 미치는 결과를 초래하였다. 다시 말해서, 만약 보조금을 수혜 받는 해당정부가 연방정부에 의해 부가된 보조금 사용 관련 특정 조건을 충족시키지 못할 경우, 보조금 총액이 감소되거나 보조금 승인이 보류되었다.

1981년에 레이건 행정부 (The Administration of President Ronald Reagan)가 시작되면서, 또 다른 연방보조금의 개혁이 진행되었다. 레이건 행정부는 주정부 및 지방정부의 정책형성과정에 있어서, 연방정부의 개입을 줄이고 보조금 관련 지출을 줄이고자 하였다. 이에 따라 1981년에 옴니버스 예산조정법(The Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA))을 통과시키고, 이 법안에 따라 77개의 범주적 보조금이 9개의 포괄적 보조금사업으로 통합되었다. OBRA를 통해 주정부 및 지방정부로 지급된 총 보조금관련 지출액이 60억 달러까지 줄어들었다. 보조금 총액이 가장 많이 줄어든 사업은 교육, 직업훈련 및 복지분야였다. 또한 레이건 행정부는 연방체제 하에서 주정부의 역할을 강화하기 위해서 1982년에 행정법 Executive Order 12372를 발표함으로써, 주정부로 하여금 ‘지역별 어음교환소’를 설치하여, 해당 지역에 공급되는 연방보조금을 분류하고 조정하는 역할을 담당할 것을 규정했던 ‘OMB circular A-95’를 대체하였다.



부시 행정부와 클린턴 행정부 하에서는 보조금시스템과 관련하여 변화가 많지 않았다. 다만 부시 행정부(1989-1993)가 몇 개의 범주적 보조금과, 범위는 크지만 보조금 규모는 작은 포괄적 보조금으로 통합하려 하였으나 의회가 이를 승인하지 않았다. 1995년도와 1996년 사이에는 73개의 작은 규모의 보조금사업이 제거되었고, 이렇게 제거된 보조금사업의 총액은 정부자금삭감 총액에서 23억 달러를 차지하였다.

당시 가장 큰 개혁사항은 개방형 보조금(open-ended entitlement grant)인 ‘부양가족보조제도’(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)를 재정규모가 제한되는 포괄적 보조금(capped block grant)인 ‘

빈곤가정 임시지원제’(Temporary Assistance to Needy Families, TANF)로 바꾼 것이었다. 뿐만 아니라, 2001년 9월 테러공격 이후 부시 행정부는 주정부 및 지방정부에 재난대비(emergency preparedness)를 위한 보조금 사업을 제시하였고⁴⁾, 2001년에서 2005년에 이르기까지 다양한 보조금 사업들이 제시되었다. 그 예로는, 아동복지(Child Welfare, 2004), 식품교환권(Food Stamps, 2004)⁵⁾, 의료부조(Medicaid, 2003)⁶⁾, 헤드스타트(Head Start, 2004)⁷⁾, 그리고 국가보안(Homeland Security)(2001, 2002, 2003) 등이 있다.

이렇듯, 다양한 보조금 사업 시행을 통하여, 연방정부보조금은 정부간 재정이전에 있어서 가장 중요한 도구로서 자리매김하고 있다.

나. 연방보조금의 종류

미국의 연방보조금은 크게 4가지 요인에 따라 구분될 수 있는데, 첫째, 보조금의 사용이 특정서비스를 위함인지 아니면 일반적인 용도를 위함인지, 둘째, 보조금이 공식(formula)에 의거하여 자동으로 할당되는지 아니면 특정 프로젝트와 관련하여 지원절차가 필요한지, 셋째, 보조금이 해당수혜정부의 기금과 매칭되어야 하는지, 그리고 마지막으로 보조금의 잠재적 규모가 제한되어 있는지 여부이다.

4) 참고: <http://www.ait.org.tw/infousa/enus/government/statelocal/docs/fedgrants.pdf>

5) 저소득층에게 비연급급여로써 생필품 한도 내에서 필요한 물품을 사도록 교환권을 제공하는 것이다.

6) 빈곤자, 노인, 장애인, 신체장애인, 모자가정등을 대상으로 주정부가 연방정부의 재정원조를 받아 의료에 관한 공공부조를 공급하는 제도를 의미한다.

7) 경제적·문화적으로 불우한 아동들을 위하여 만든 육아교육프로그램으로, 지역사회와 부모의 참여를 중심으로 하며 의료 혜택·사회복지·영양적 혜택 등을 제공하는 저소득층을 위한 포괄적 보조프로그램

가장 많이 논의되는 두 가지 유형의 연방 보조금은 범주적 보조금(Categorical Grants)과 포괄적 보조금(Block Grants)이지만, 이외에도 사업보조금(Project Grants), 공식보조금(Formula Grants), 매칭보조금(Matching Grants), 수급권보조금(Entitlement Grants)등이 있다. 이러한 유형분류는 각 보조금의 특징에 의거하여 분류한 것이지만, 상호배타성을 보이는 분류가 아니기 때문에, 두 가지 이상의 보조금 특성을 보이는 사업이 있을 수 있다. 예를 들어 연방정부는 지역공동체개발 포괄보조금(Community Development Block Grant)을 공식을 사용하여 주정부에게 분배하지만, 주정부는 이 기금을 다시 지방정부에 ‘사업보조금(Project Grants)’ 으로서 분배한다.

또한CDFS(Catalog of Federal Domestic Assistance)에 따르면, 미국연방보조금은 크게 두 종류로 묶어, 각 공식보조금(Formula Grants)과 사업보조금(Projects Grants)으로 분류될 수 있고, 공식 보조금은 다시 포괄적 보조금(Block Grants)과 공식보조금(Formula Grants)으로 구분되며, 사업보조금은 다시 사업보조금(Project Grants)과 정부간 협력적 계약(Cooperative Agreement)⁸⁾ 으로 나눌 수 있다.

본 글에서는 범주적 보조금, 사업보조금, 포괄적보조금, 공식보조금으로 나누어 살펴보고자 한다. 종류별 규모를 살펴보면 공식보조금의 규모가 가장 크고, 사업보조금, 협력적 계약 그리고 포괄적보조금의 순서이다 (표 3 참조).

〈표 3〉 종류별 보조금(Grant)의 규모

보조금 유형	총 보조금액	연방정부 보조금	비연방정부 보조금
포괄적 보조금	1,214,023	1,211,649	2,374
공식 보조금	186,267,835	151,286,634	34,981,201
사업보조금	81,691,102	74,313,878	7,377,224
협력적 계약	18,334,018	16,324,400	2,009,618

출처: U.S. Census Bureau, Governments Division

다음 장에서는 포괄보조금, 공식보조금, 사업보조금(협력적 계약 포함)의 의미, 특징 및 사례들에 대하여 좀 더 자세히 살펴보고자 한다

8) 지원부처와 수혜기관의 합의에 의해 결정되는 보조금으로 CFDA는 이를 사업보조금에 포함시키고 있음



2. 보조금의 특징 및 사례

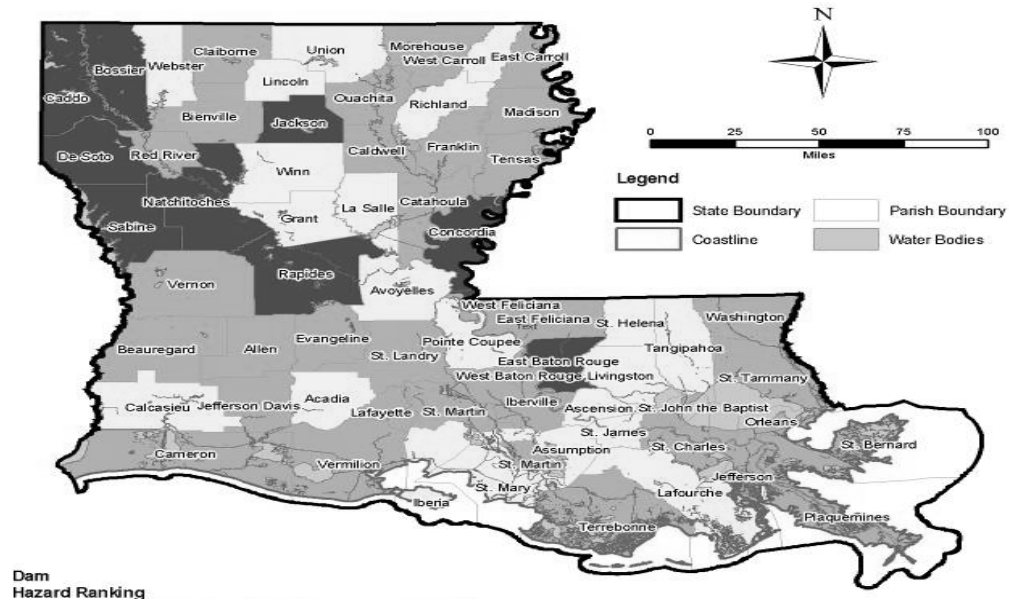
가. 범주적 보조금(Categorical Grants)

범주적 보조금(Categorical Grants)은 재원의 사용목적이 상세히 규정되며 제약조건이 부여되는 연방 보조금으로, 기금은 공식에 의거해서 분배되거나 해당 수혜기관의 자유재량의 의거하여 분배될 수 있다. 프로그램의 숫자나 기금액수에 있어서 범주적 보조금은 포괄적 보조금을 앞서고 있다. 범주적 보조금(Categorical Grants)은 행정절차 및 보고서 작성과 관련하여 필요조건을 부여함으로써, 재정 및 프로그램 운영상의 책무성을 높이하고자 하였다. 범주적 보조금의 예로는 미국전쟁지보호 보조금(American Battlefield Protection Grants)과 홍수완화지원 보조금(Flood Mitigation Assistance Grants) 등이 있다.

홍수완화지원 보조금(Flood Mitigation Assistance Grants)

홍수완화 보조사업은 1994년에 지정된 국가홍수보험개혁법(the National Flood Insurance Reform Act (NFIRA)) 조항의 일부로서 생겨난 사업으로 주정부 및 지역자치단체로 하여금 홍수로 인한 건물, 제조업 및 기타 건축물에 대한 장기적인 피해위험을 줄이거나 최소화하기 위한 활동에 대한 재원을 제공하는 것을 목적으로 한다. 로버트 T. 스탠포드 재해 구조 및 긴급사태 법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)의 408 조, 42 U.S.C. § 5174 및 관례 연방 규정(Code of Federal Regulations·CFR)의 44 장의 인가 하의 연방 긴급사태 관리청(Federal Emergency Management Agency·FEMA)은 재해발생 위험이 높은 지역정부로 하여금 홍수가 발생하기 전에 미리 홍수피해경감계획(Flood Mitigations Plan)을 수립하는데 필요한 경비를 지원함으로써, 홍수로 인해 발생할 수 있는 피해위험을 줄이고자 하였다. 지역 정부는 홍수피해경감계획을 FMA State Point of Contact (POC) 과 연방긴급사태관리청(FEMA)에 제출하여 승인을 요청하고, 승인된 계획에 의거하여 보조금을 신청할 수 있다. 이러한 계획에는 반드시 예측된 홍수피해정도 및 홍수피해 경감안이 포함되어야 하는데, 이를 데면 홍수발생 횟수 등을 다룬 기존의 데이터를 이용하거나, 홍수예방에 있어서 필수적인 댐(Dam)시설의 붕괴위험에 대한 예측, 발생빈도가 높은 행정지역 등의 정보를 이용하여 홍수피해 정도를 예측해야 하는데, <그림 4> ‘댐붕괴위험 예측도’ 및 <표 4> ‘홍수발생빈도가 높은 행정지역’ 등이 그 예시이다.

〈그림 4〉 홍수피해위험 예측 예시 (댐붕괴위험 예측도)



Dam
Hazard Ranking

출처: 루지애나 주정부 홍수피해경감안 업데이트 정보 (State of Louisiana Hazard Mitigation Plan Update)⁹⁾

〈표 4〉 홍수발생빈도가 높은 행정지역

Rank	Parish	Score	Vulnerability
1	Jefferson	145	High
2	Orleans	142	High
3	Calcasieu	128	High
4	St. Bernard	128	High
5	Terrebonne	126	High
6	Lafourche	124	High
7	St. John the Baptist	124	High
8	St. Charles	123	High
9	Tammany	119	High
10	Plaquemines	118	High
11	Iberia	115	High

출처: 루지애나 주정부 홍수피해경감안 업데이트 정보 (State of Louisiana Hazard Mitigation Plan Update)

9) 보다 자세한 정보는 다음의 웹사이트에서 찾을 수 있다. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget>



또한 연방긴급사태관리청(FEMA)은 프로젝트 보조금(Project Grants)의 형태로서 홍수완화지원 보조금을 지급하는데, 이는 홍수피해완화를 위해서 계획을 실행에 옮길 때 필요한 재원을 지원하는 것을 목적으로 한다. 2010년 기준 홍수피해경감을 위한 계획 수립 및, 홍수피해경감안 실행을 위해 지급된 연방정부 보조금액수는 <표5>와 같다. 2005년 카트리나 홍수로 인한 피해가 극심했던 New Orleans 가 위치한 루이지애나 주정부가 홍수피해경감계획 마련과 관련해서 승인된 보조금 액수가 \$ 281,100으로 가장 높고, Texas \$ 250,300, Florid주 \$ 300,000, 그리고 New Jersey주정부 \$ 112,000 등의 순서이다.

〈표 5〉 FY 2010 FMA Allocations (Congressional Appropriation of \$35.7 Million)

Region	State	Planning Allocation (\$)	Project Allocation (\$)	Total FY 09 FMA Allocation (\$)
Region 1				
	Connecticut	\$26,800	\$300,900	\$327,700
	Maine	\$14,100	\$136,000	\$150,100
	Massachusetts	\$38,000	\$446,900	\$484,900
	New Hampshire	\$15,000	\$147,900	\$162,900
	Rhode Island	\$15,400	\$153,100	\$168,500
	Vermont	\$12,300	\$112,600	\$124,900
			Region 1 Total	\$1,419,000
Region 2				
	New Jersey	\$112,000	\$1,410,400	\$1,522,400
	New York	\$96,500	\$1,208,100	\$1,304,600
	Puerto Rico	\$36,400	\$425,800	\$462,200
	Virgin Islands	\$13,500	\$128,600	\$142,100
			Region 2 Total	\$3,431,300
Region 3				
	Delaware	\$16,300	\$166,000	\$182,300
	District of Columbia	\$11,600	\$103,100	\$114,700
	Maryland	\$24,500	\$273,800	\$298,300
	Pennsylvania	\$54,500	\$668,700	\$723,200
	Virginia	\$41,100	\$492,200	\$533,300
	West Virginia	\$29,300	\$337,200	\$366,500
			Region 3 Total	2,218,300
Region 4				
	Alabama	\$48,900	\$589,400	\$638,300
	Florida ^{1, 3}	\$300,000	\$6,069,100	\$6,369,100

	Georgia	\$34,300	\$399,800	\$434,100
	Kentucky	\$25,100	\$279,700	\$304,800
	Mississippi	\$58,500	\$714,300	\$772,800
	North Carolina	\$81,700	\$1,015,600	\$1,097,300
	South Carolina	\$20,600	\$659,800	\$714,100
	Tennessee	\$100,000	\$220,200	\$240,800
			Region 4 Total	\$10,571,300
Region 5				
	Illinois	\$37,300	\$437,500	\$474,800
	Indiana	\$25,400	\$282,600	\$308,000
	Michigan	\$18,900	\$199,100	\$218,000
	Minnesota	\$16,100	\$162,700	\$178,800
	Ohio	\$31,500	\$362,400	\$393,900
	Wisconsin	\$17,700	\$183,200	\$200,900
			Region 5 Total	\$1,774,400
Region 6				
	Arkansas	\$17,400	\$179,200	\$196,600
	Louisiana	\$281,100	\$3,612,200	\$3,893,300
	New Mexico	\$14,300	\$138,700	\$153,000
	Oklahoma	\$19,000	\$199,900	\$218,900
	Texas 1	\$250,300	\$3,211,200	\$3,461,500
			Region 6 Total	\$7,923,300
Region 7				
	Iowa	\$18,900	\$198,000	\$216,900
	Kansas	\$15,900	\$159,000	\$174,900
	Missouri	\$37,500	\$440,300	\$477,800
	Nebraska	\$15,600	\$156,000	\$171,600
			Region 7 Total	\$1,041,200
Region 8				
	Colorado	\$14,900	\$146,000	\$160,900
	Montana	\$12,300	\$112,400	\$124,700
	North Dakota	\$14,700	\$143,500	\$158,200
	South Dakota	\$12,500	\$115,900	\$128,400
	Utah	\$12,100	\$109,400	\$121,500
	Wyoming	\$11,800	\$106,300	\$118,100
			Region 8 Total	\$811,800
Region 9				



	Arizona	\$18,400	\$192,500	\$210,900
	California	\$78,600	\$975,600	\$1,054,200
	Guam	\$11,500	\$101,900	\$113,400
	Hawaii	\$22,400	\$244,200	\$266,600
	Nevada	\$14,500	\$141,600	\$156,100
	Territory of Pacific (CNMI)	\$11,300	\$100,000	\$111,300
			Region 9 Total	\$1,912,500
Region 10				
	Alaska	\$12,000	\$108,600	\$120,600
	Idaho	\$12,600	\$117,200	\$129,800
	Oregon	\$19,000	\$200,000	\$219,000
	Washington	\$26,700	\$300,200	\$326,900
			Region 10 Total	\$796,300

출처: FEMA website ¹⁰⁾

나. 사업보조금 (Project Grants)

사업보조금은 특정 사업 및 정해진 기간 내에 특정 서비스의 공급과 관련한 재원을 공급한다는 점에서 범주적 보조금과 비슷하다. 사업보조금은 자유재량권이 보장된 보조금으로 지칭되는데, 이는 보조금을 수여함에 있어서 연방정부에게 자유재량권을 부여하기 때문이다. 사업보조금은 모든 보조금 유형 중에서 지원대상 활동범위가 가장 좁은 특징을 지닌다. 사업보조금을 위한 신청 프로세스는 상당히 복잡할 뿐만 아니라, 시간이 많이 소요되며, 사업이 완료된 이후 사업운영 및 결과에 대한 감사프로세스가 진행된다. 이러한 사업보조금에는 펠로우쉽, 장학금, 연구보조금, 훈련보조금, 실험연구보조금(experimental grant), 평가보조금(evaluation grants) 등이 포함되며, 그 예로는 소수인정 사업증진 보조금(Minority Business Development Grants)과 습지보호보조금(Wetlands Protection Development Grants) 등이 있다.

연방 학비보조금 (Federal Pell Grants)

가장 대표적인 예가 ‘연방 학비보조금’ (Federal Pell Grants)인데, 저소득층 대학생들을 대상으로 중등

10) http://www.fema.gov/government/grant/fma/fma_fy_2010_allocations.shtm

과정 후 교육과정(post-secondary education)으로의 입문을 장려하기 위해서 연방정부가 부여하는 필요에 근거한(need-based) 보조금이다. 대부금(Loan)과 달리 갚지 않아도 되는 순수한 연방 보조금으로, 보조금을 받는 학생들은 5,400개의 연방정부학비보조 프로그램에 참여하고 있는 교육기관에서 사용할 수 있다. 총 보조금액은 ‘예상 가정분담금’ (the student’s expected family contribution, EFC), 대학등록비용, 학생 등록 상태(full-time/part-time) 및 학생의 출석 일수에 의해 결정된다. 학비보조액(Financial Need)은 미국의 교육부(the U.S. Department of Education)와 미 의회가 정한 일반화된 공식을 사용하여 결정한다.

공식에서 사용되는 변수로는 학생의 수입, 부모의 수입 및 자산, 식구규모, 중등과정 후 교육기관에 입학한, 부모를 제외한, 가족구성원 수 등이다. 학비보조액은 학비 총비용에서 가정분담금을 차감한 금액이다. 즉, 학비 총비용은 COA(Cost of Attendance)으로 불리며 여기에는 수업료(tuition), 각종 비용(fees), 기숙사 및 식대(room and board), 서적 및 재료비(books and supplies), 여행비(travel), 기타 개인비용(personal) 등이 포함되고, 총비용에서 가정 분담금(EFC)을 뺀 나머지 액수가 학비 보조액(Financial Need)이 된다. 따라서 <그림5>에서 알 수 있듯이, 가정분담금(Expected Family Contribution)이 증가하면 할수록 학비보조 금액수는 감소한다. 이러한 연방학비보조금 신청자의 숫자는 매해 증가하고 있으며, 수혜자도 2005-6년 5,167,979명에서 2009-10년에는 8,094,024명까지 증가하였다(표 6 참조).

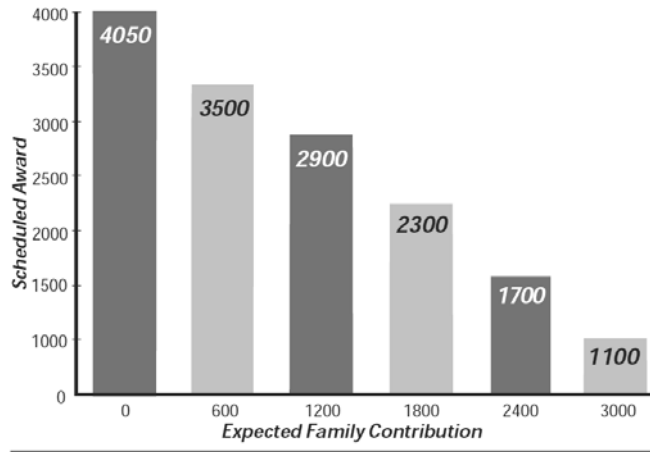
〈표 6〉연방학비보조금 (Federal Pell Grants)

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
보조금 수혜자수	5,167,979	5,164,959	5,542,893	6,156,750	8,094,024
총 지출액	\$12,693,127,982	\$12,817,316,257	\$14,676,345,099	\$18,291,082,121	\$29,992,440,234
평균 연방 학비 보조금	\$2,456	\$2,48	\$2,65	\$2,97	\$3,706
최소 연방학비 보조금	\$400	\$400	\$400	\$523	\$976
최대 연방학비 보조금	\$4,05	\$4,05	\$4,31	\$4,73	\$5,350
학비 보조 수준	Full Funding	Full Funding	Full Funding	Full Funding	Full Funding
학비보조 승인 총액	\$12,364,997,000	\$13,045,230,000	\$13,660,700,000	\$16,256,000,000	\$19,378,000,000

출처:미국 교육부(Department of Education)¹¹⁾

11) <http://www2.ed.gov/finaid/prof/resources/data/pell-2009-10/pell-eoy-2009-10.html>

〈그림5〉 가정분담금 대비 연방학비보조금 예시

출처: FSA Handbook Federal Pell Grant Program)¹²⁾

다. 공식보조금(Formula Grants)

공식보조금은 연방 법령(Federal Statute)에 의해 정해진 공식에 의거하여 주정부 및 지방정부에 재원을 공급하는 것으로, 이에 해당되는 활동범주는 넓으나 활동목적의 범주는 좁다. 일반적으로 공식보조금은 특정 사업을 위한 보조금이 아니라 지속성을 띄는 활동에 대해 기금을 지급하는 것이다. 기금분배를 위한 공식에는 다양한 변수들이 사용되는데, 그 예로는 특정 주정부, 지역, 저소득층수, 장애아동수, 그리고 청소년 수 등이 그것이다. 이러한 공식보조금은 수혜자에게 재원이 분배되기 전에 일반적으로 주정부 혹은 지방정부와 같은 중개인을 거치는데, 중개인은 지급받은 재원을 수혜자에게 사업보조금 혹은 공식보조금의 형태로 분배한다. 이러한 공식보조금의 예로는 생화학무기 테러 대비 프로그램(Bioterrorism Hospital Preparedness Program) 및 약물중독예방및치료포괄보조금(Block Grants for Treatment and Prevention of Substance Abuse) 등이 있다. 미국의 경우 공식보조금의 규모가 사업보조금의 규모보다 훨씬 큰 것으로 나타나고 있는데, 이러한 공식보조금의 경우 보조금의 배분이 법에 따라 이루어지므로, 자금의 계획적인 운영이 가능해지고, 투명한 자금배분이 이루어질 수 있다는 장점이 있다 (송상훈, 2008).

12) <http://ifap.ed.gov/sfahandbooks/attachments/0304Vol3MasterFile.pdf>

전미학교급식프로그램 (The National School Lunch Program)

전미학교급식프로그램(The National School Lunch Program)은 연방정부가 보조하는 학교급식프로그램으로서 약 101,000개의 공립 및 비영리의 사립학교와 지역내 유아보육기관에서 운영되고 있다. 이 보조금 사업을 통해 1일 약 3,100만 이상의 아이들에게 균형 잡힌 식사를 무료 혹은 감면하여 제공하였다 (2010년 기준).

전미학교급식프로그램은 연방정부 수준에서는 농무부(U.S. Department of Agriculture) 식품영양담당(Food and Nutrition Service)에서 관장하고 있으며, 주(state)정부 차원에서 주교육부를 거쳐 지역사회 단위의 해당 지역교육구(school districts)로 행정체계가 연결되어 있다. 일반적으로 공립 혹은 비영리의 사립고등학교 및 지역내 (기숙)유아보육기관이 이러한 사업에 참여하고, 만약 학교구(school district)와 개별사립학교(independent school)¹³⁾가 이 프로그램에 참여하고자 할 경우, 현금보조(cash subsidies)를 제공받거나 미농무부가 잉여농산물 재고로부터 조달한 보너스 농산물을 제공받을 수 있다. 그에 대한 대가로서, 학교구(school district)와 개별사립학교(independent school)는 연방정부의 요구조건에 충족되는 점심식사를, 정해진 기준에 따라 대상 학생들에게 무료 혹은 감액으로 제공해야 하는 의무를 갖게 된다. 주정부 의회와 지방정부 의회는 지방의 학교구(school district)로 하여금 다양한 방법을 사용하여 무상 혹은 감액의 급식공급을 실행할 것을 의무화 하였지만, 지방정부와 학교구가 그 수요를 충족시키기엔 재원이 부족하였고, 자선기관과 개별적 기부금으로도 불충분하여 연방정부로부터의 재정지원이 불가피해졌고, 이러한 수요에 대응하기 위해 전미학교급식프로그램(The National School Lunch Program)이 창설되었다. 최초의 연방재원지원은 1932년 부흥 금융 회사(Reconstruction Finance Corporation)를 통해서 제공 되었다. 남서부 Missouri주에서는 타운쉽(township) 정부를 대상으로 학교급식제공관련 기금마련을 위한 용자금을 제공 하였다.

그리고 1934년에는 토목사업국(Civil Works Administration)과 연방긴급구호청(Federal Emergency Relief Administration)의 운영 하에, 학교급식프로그램은 39개 주정부로 확대되었고, 7,442명의 여성고용자를 대상으로 지급되었다. 이러한 미국학교급식프로그램의 경우 교육부가 아닌 연방농무성이 관할하고 있는

13) 정부보조가 없는 사립학교



데, 이는 잉여농산물 소비 촉진차원에서 도입되었기 때문이다. 1938년 8월 24일 미국공법(Public Law) 320을 통과시켜, 관세법에 의거하여 납입되는 총 관세수익의 30%에 해당하는 금액을 매 회계 연도마다 제공하여, 잉여농산물의 소비촉진을 도모하고자 하였고, 특히 저소득가정과 학교급식프로그램이 그 대상이었다. 정부는 시장에서 가격저하를 초래할 수 있는 잉여농산물을 구입하고, 이렇게 구입한 잉여농산물을 저소득가정과 학교급식프로그램을 위하여 제공하였다. 추가적인 보조재원을 제공하기 위해서 미국연방잉여상품법인(Federal Surplus Commodities Corporation)은 각 주마다 1939년에서 1949년까지 특별 대표를 임용하여 주정부 및 지방정부 학구, 학부모 교사 연합(Parent teacher Association)과 협력하여 학교급식프로그램의 확장을 도모하였다. 1939년부터 1942년까지의 학교급식프로그램의 성장이 이러한 노력의 성공을 보여주는데, 이 기간 동안 급식프로그램에 참여한 학교수는 78,841이고 학생수는 5,272,540까지 증가하였다.

또한, 2차 세계대전을 겪으면서, 많은 청소년들의 영양결핍이 밝혀졌고, 이에 모든 어린이가 적어도 하루에 한 끼는 충분한 식사를 할 수 있도록 하자는 공감대가 형성되었다. 그에 따라, 1946년 학교중식급식법안(National School Lunch Act)을 제정되어, 현행 학교급식제도의 기반을 마련하였다. 1954년에는 상품신용공사에 의해 조성된 기금으로 학생들에게 우유를 공급할 것을 법제화하는, 아동영양법을 제정하여, 아침급식제도를 도입하였다. 이 법안은 연방정부의 보조금이 해당 주정부에 어떻게 배분될 것인지를 구체적으로 명시하였는데, 수급액수는 주정부 내 5~17세의 학생 수와 가계소득 및 가족수가 고려된 연방빈곤지표(Federal Poverty Guideline)에 의해 결정되었다. 이 프로그램의 재원은 연방정부와 주정부의 배합재원(matching fund)으로 구성되는데 회계년도 1947년부터 1950년까지는 연방정부 기금 1달러에 대해 주정부는 1달러를 부담하도록 되어 있었고, 1951년부터 55년까지는 연방정부 기금 1달러에 대해 주정부는 1.50 달러를 부담하도록 되어 있었고, 1956년부터 현재까지 연방정부 기금 1달러에 대해 주정부는 3달러를 부담하도록 되어 있었다. 다만, 소득수준이 전국 평균에 미치지 못하는 주정부에 대해서는 부담비율을 낮춰주었다. 현금지원 이외에 각 학교는 법에 정해진 필수식품을 지원 받는데 이를 화폐로 환산하면 각 식사당 약 14.75센트 정도가 된다. 농작물 재고량이 많을 때는 보너스 식품을 추가로 받을 수도 있다. 각 주정부는 농무부에서 구매한 60가지 이상의 다양한 리스트에서 자기 지역학교에게 필요한 식품을 선택하고, 이를 학교중식 프로그램을 통해 제공한다.

학교중식에 대한 현물지원은 1930년대 과잉공급에 따른 농작물의 가격폭락과 경제공황으로 공공부

조에 의존하는 가정이 늘어나면서 농업과 학교급식 두 분야를 동시에 지원할 수 있는 대안으로 시작되었다. 현금 및 현물지원 이외에 미 농무부에서는 모든 학교의 영양수준 향상을 위해 주정부 및 각 지역 학교 영양 담당기관과 함께 영양교육 및 훈련 프로그램을 통해 아이들이 영양가 있는 음식을 선택하도록 교육하고, 또한 학교급식 담당자들을 대상으로 훈련 및 기술지원도 하고 있다. 학교중식 프로그램의 실시여부는 해당 지역교육구의 동의를 얻어 각 학교단위로 프로그램 참여여부를 결정한다. 하계급식 프로그램도 연방정부 차원에서는 농무부 식품영양국이 관리하고 있으나, 주정부 차원에서는 다소 차이가 있다. 대부분 지역에서 학교중식 프로그램과 마찬가지로 교육담당부서에서 담당하고 있지만 일부 주에서는 보건 복지부서 또는 농무부 식품영양국 지방사무소에서 담당하기도 한다. 역단위에서는 지역학교구역(school district), 지방정부, 캠프, 또는 민간비영리단체 등 주정부로부터 승인받은 기관에서 프로그램을 운영한다. 사업주체로 승인된 기관에서는 학교 또는 지역센터와 같은 지역거점을 중심으로 아동들에게 무료 식사를 제공한다.

라. 포괄적 보조금(Block Grants)

포괄적 보조금은 지원대상이 되는 활동의 범주가 가장 넓으며, 특정 문제영역보다는 일반적인 영역을 대상으로 한다. 예를 들어, 예방접종사업과 같이 구체적인 영역보다는 공중보건과 같이 일반적이고 광범위한 영역을 대상으로 한다. 미의회에서 이러한 포괄적 보조금을 승인한 경우는 보통 기존의 범주적 사업을 하나의 큰 포괄적 사업으로 통합한 것이다.

포괄적 보조금은 문제영역을 규명하고, 규명된 문제를 해결하기 위해 추진될 사업을 설계함에 있어서 수혜자에게 많은 자유재량권을 부여한다는 특징을 지니며, 행정절차를 간소화한다는 특징을 지닌다. 그러한 이러한 특징 때문에, 기금사용의 투명성, 사업목적 달성여부 감독 미비라는 한계가 제기되어 왔지만, 주정부 및 지방정부에게 보다 많은 융통성을 부여할 수 있다는 점에서 옹호되어 왔다. 60년대 중반에서 70년 중반의 기간에 미국 최초의 5가지 포괄적보조금이 고안되었는데, 이는 각각 커뮤니티 개발 보조금 (Community Development Block Grant), 보건의료 파트너십 법 (the Partnership for Health Act), 유니버스 범죄규제와 안전거리법 (the Omnibus Crime Control and Safe Streets Act), 종합 고용훈련법(the Comprehensive Employment and Training Act), 사회보장법Title XX (Title XX of the Social Security Act)이다.

‘의료 파트너십법(the Partnership for Health Act)’은 종합의료계획법(Comprehensive Health Planning



Act)으로도 알려져 있는데 독립적으로 운영되는 의료 및 보건당국을 통합하여 주정부로 하여금 지방정부와 지역사회 내의 비영리단체에게 직접적으로 2,300만 달러를 보조금으로 지급할 수 있도록 하였다.

둘째로, ‘옴니버스 범죄규제와 안전거리법 (the Omnibus Crime Control and Safe Streets Act)’ 은 1968년에 제정된 법으로, 이를 통해 법집행보조기관(Law Enforcement Assistance Administration, LEAA)이 형성되었고, 지방정부의 법집행 및 커뮤니티 범죄통제 현황을 개선하기 위해서 해당 주정부에 1억 달러를 보조금으로 지급하였다. 세 번째는 ‘종합고용훈련법(The Comprehensive Employment and Training Act, CETA)’ 으로 1973년에 제정되어 청소년을 위한 직업훈련 및 여름방학동안의 일자리 공급과 관련하여 미국 주택 및 도시개발국(Department of Housing and Urban Development)에 포괄보조금을 공급하였다.

네 번째는 ‘커뮤니티 개발 보조금 (Community Development Block Grant)’ 으로서, 지역사회의 독특한 개발수요에 대응하기 위하여 지방정부에 포괄적으로 재원을 제공하고자 하였다. 다섯 번째는 ‘사회보장법Title XX (Title XX of the Social Security Act)’ 로, 이는 국민들의 사회복지에 대한 책임을 연방정부가 맡게 된 계기가 된 법안인데, 1975년에 제정되어, 주정부로 하여금 빈곤한 노인을 위한 시설, 장애인을 위한 재활센터운영 및 맞벌이 부모를 위한 보육시설을 위한 재원을 공급하고자 하였다. 이러한 포괄적 보조금의 예로는 지역공동체개발 포괄보조금(the Community Development Block Grant), 사회서비스 포괄보조금(Social Services Block Grant), 그리고 한시적 빈곤가족부조(Temporary Assistance to Needy Families (TANF))등이 있다.

지역공동체개발 포괄보조금(the Community Development Block Grant)

지역공동체개발포괄보조금(Community Development Block Grant Program; CDBG)은 연방정부가 다양한 지역공동체의 발전수요에 효과적으로 대응하기 위한 재원을 지역공동체에 지원하는 유연성이 높은 프로그램이다. 이러한 지역공동체개발포괄보조금은 1974년 제정된 ‘주택및지역공동체개발법(Housing and Community Development Act of 1974)’ 및 ‘공공법(Public Law 93-383)’ 에 근거하여, 해당 지역사회 내의 품격있는 주거생활(Decent Housing), 적합한 생활환경(A Suitable Living Environment), 그리고 경제적 기회의 확대(Expanding Economic Opportunities)등을 목표로 하여, 미연방정부의 주택 및 도시개발부(U.S. Department of Housing and Urban Development)가 운영해 왔다.

매년 1,209개의 지방정부 기관 및 단체에, 공식에 의거하여 포괄보조금을 지급하고 있다. 주정부 및 지방정부를 재정지원혜택지역(Entitlement Community)과 재정지원비혜택지역(Non-Entitlement Community)으로 나눠서 지급되는데, 재정지원혜택지역(Entitlement Community)은 인구규모가 50,000명 이상은 대도시통계지역(Metropolitan Statistical Areas (MSAs)) 중심도시와 인구규모가 200,000명 이상인 자격요건을 갖춘 도시정부를 의미하며, 재정지원비혜택지역으로 분류되지 않는 기타 지역을 재정지원비혜택지역이라 일컫는다. 주택 및 도시개발부(U.S. Department of Housing and Urban Development)는 지역사회의 수요를 반영할 수 있는 몇 가지 요인들을 반영한 공식을 사용하여 보조금 액수를 결정하는데, 타 도심지역과 비교했을 때 빈곤정도, 총인구, 주택과밀정도, 노후주택수, 인구성장정책 정도이다.

이러한 지역공동체 포괄보조금을 교부받기 위해서는 반드시 시민참여에 대한 방안도 함께 마련해야 한다. 특히 저소득층, 빈민가 거주민 등의 참여를 적극 권장하고 있다. 즉, 포괄보조금 신청을 위한 계획서에는 지역공동체 포괄보조금 사용 및 사업운영과 관련하여 지역 미팅에 해당 지역주민들이 참여할 수 있도록 하는 방안, 계획된 방안을 검토하고 프로그램 성과를 검토할 수 있는 기회 부여 방안, 불평사항이 발생했을 경우 적시에 서면응답을 제공하는 방안, 또한 공청회가 있을 때 해당 지역주민의 대부분이 제 1언어가 영어가 아닐 경우 그러한 거주민들의 의사를 반영할 수 있는 방안 마련 등을 포함한다. 지역공동체 포괄보조금은 반드시 최저 및 저소득층 가구를 대상으로 한 활동에 사용되어야 하며, 빈민가 제거 및 황폐화 방지사업에 대한 재원 공급을 목적으로 하여야 하며, 포괄보조금총액의 최소한 70퍼센트를 최저 및 저소득층을 위한 사업에 사용해야만 한다. 포괄보조금 하에 운영될 수 있는 사업의 예로는 재개발사업, 주거조성사업, 공공시설 건축 및 서비스 제공, 경제개발사업 등이 있다.

뿐만 아니라, 지역공동체포괄보조금 사업운영의 책무성을 높이기 위해서 성과평가를 실시한 후, 주택 및 도시개발부에 제출하여 공시할 의무를 지닌다. 성과보고서에는 프로그램 재원, 사업별 지출내역, 프로그램 목표치(지출 중 중·저소득 수급자 비중, 빈민가 또는 지역재활에 쓰여진 비중, 소수인종 및 저소득층 수급자 수), 프로그램의 성과 등의 내용이 포함되어야 하는데, 〈그림 7〉 지역공동체포괄보조금 사업성과의 예시(Commonwealth of Virginia)가 그 예이다.



〈그림6〉 지역공동체 포괄보조금 사업계획 예시 (City of Oshoksh, Wisconsin)

PY 2010 CONDEMNATION & REMOVAL OF BLIGHT				
Address	Location Identifier	Previous Use	Reasoning	Proposed Action
669 Jefferson Street	Near East Neighborhood Redevelopment Area	House	Slum & Blight	Redevelopment - Assemblage

출처: 2010 Consolidated Annual Performance and Evaluation Report: Community Development Block Grant Oshoksh, WI 14)

〈그림 7〉 지역공동체포괄보조금 사업성과의 예시(Commonwealth of Virginia)

Summary of Community Development Accomplishments
Public Facilities and Improvements
Commonwealth of Virginia 2008 - 2010 Three-Year Certification Period

Priority Need Category	Priority	Actual Number of Projects Assisted in			Actual Number of Projects Completed in		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
Public Improvements							
Solid Waste Improvements	M	0	0	0	0	0	0
Flood/Drainage Improvements	M	2	4	5	5	2	1
Street Improvements	H	12	15	20	32	20	10
Sidewalk Improvements		3	3	4	19	10	2
Water and Sewer Improvements	H	27	36	62	69	38	20
Asbestos Removal		0	0	0	0	0	0
Other Infrastructure		0	0	0	0	0	0

출처: Commonwealth of Virginia Consolidated Plan Annual Performance Evaluation Report

이러한 포괄적 보조금은 사업집행에 있어서 지방정부의 많은 재량이 인정되어 지역현실에 맞는 다양한 세부사업운영이 가능해진다는 장점을 지닌다. 특히, 시민참여라는 방법을 포함시킴으로써, 지방정부가 해당지역의 문제점 및 수요를 더욱 잘 파악할 수 있게 하고, 지역주민의 특수한 요구에 잘 대처할 수 있도록 한다는 장점이 있다. 예를 들어, City of Fort Myers의 경우, 지역공동체포괄보조금 프로젝트 운영, 전략 형성 및 예산운영 프로세스에 시민참여를 권장하기 위해서, 두 번의 공청회를 열고, 포괄보조금사용과 관련하여 작성한 가안에 대하여 30일 내에 시민들이 피드백을 줄 수 있는 기회를 부여하고, 시정부 웹사이트에 최종안을 올려서, 공청회에 참여하지 못했던 시민들도 운영계획을 열람할 수 있게 하였다.

14) http://www.dhcd.virginia.gov/ConPlan/CAPER_2010_11%20FINAL.pdf

〈그림 8〉 CDBG Public Hearing Notice Summary

CDBG Public Hearing Notice Summary				
Type of document	Public Community Meetings	Legal Notices	Others notices and information resources for public	Location of Plans for public review
Combined Five Year Consolidated Plan/Annual Action Plan	2 community meetings and 1 Public Hearing	Clerk's Office run one legal notice in newspaper at least 30 days prior to Public Hearing advertising Public Hearing and 30 day Public Comment period	Notify residents of community meetings at least 10-14 days prior to the meeting. Post flyers throughout community, mail postcards, water bill if available, advertisement in community newspaper if available, and post to City website	Copies of the plan will be provided on the City website, Downtown Library, Dunbar-Jupiter Library, and in the Community Development Department
Consolidated Plan Amendments	1 Public Hearing	Clerk's Office run one legal notice in newspaper at least 30 days prior to Public Hearing advertising Public Hearing and 15 day Public Comment period	Public Hearing will be advertised on City website	Copies of the plan will be provided on the City website, Downtown Library, Dunbar-Jupiter Library, and in the Community Development Department
Annual Action Plan	2 community meetings and 1 Public Hearing	Clerk's Office run one legal notice in newspaper at least 30 days prior to Public Hearing advertising Public Hearing and 30 day Public Comment period	Notify residents of community meetings at least 10-14 days prior to the meeting. Post flyers throughout community, mail postcards, water bill if available, advertisement in community newspaper advertisement, and post to City website	Copies of the plan will be provided on the City website, Downtown Library, Dunbar-Jupiter Library, and in the Community Development Department
Annual Action Plan Amendments	1 Public Hearing	Clerk's Office run one legal notice in newspaper at least 30 days prior to Public Hearing advertising Public Hearing and 15 day Public Comment period	Public Hearing will be advertised on City website	Copies of the plan will be provided on the City website, Downtown Library, Dunbar-Jupiter Library, and in the Community Development Department
Consolidated Annual Performance and Evaluation Report	2 community meetings and 1 Public Hearing	Clerk's Office run one legal notice in newspaper at least 30 days prior to Public Hearing advertising Public Hearing and 30 day Public Comment period	Notify residents of community meetings at least 10-14 days prior to the meeting. Post flyers throughout community, mail postcards, water bill if available, advertisement in community newspaper if available, and post to City website	Copies of the plan will be provided on the City website, Downtown Library, Dunbar-Jupiter Library, and in the Community Development Department
*All Legal Notices are run in the NewsPress, which is a local daily newspaper. *All Legal Notices contain information on the locations to review plans.				

출처: City of Fort Myers Community Development Block Grant Program Citizen Participation Plan 2010-2014 ¹⁵⁾

〈그림8〉 CDBG Public hearing Notice Summary는 City of Palms가 이용한 시민공청회 프로세스에 대한 정보인데, 5년간 포괄보조금 사용관련 운영계획을 마련하였고(combined five year consolidated plan), 또한 이에 대한 수정안(amendments)을 마련하였다. 이에 대한 성과평가 리포트 작성 등 모든 프로세스에 있어서, 시민들의 의견을 반영할 수 있게 하기 위해서 적어도 2번의 지역사회 미팅과 1번의 공청회를 개최하고, 모든 일정은 적어도 30일 전에 지역신문에 일정을 공시하고, 모든 문서는 시정부 웹사이트에 올려서, 시민들이 열람할 수 있게 하였다.

Handley와 Howell-Moroney (2011)은 지방정부의 포괄보조금을 집행하는 공무원들을 대상으로 지역공동체포괄보조금의 사용 및 운영에 있어서 시민참여와 시민참여 효과에 대한 인식을 알아보기 위하여 설

15) http://www.cityofmyers.com/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?TabId=1265&DMXModule=2583&Command=Core_Download&EntryId=4453&PortalId=0 ¹⁵⁾



문조사를 실시하였고, <그림 9>의 설문결과를 통해서 알 수 있듯이, 공청회에 시민출석율에 관련해서는 약 80%의 응답자가 약 0명에서 20명의 시민이 공청회에 참석한다고 응답하여, 시민참여의 공간이 마련되어 있음에도 불구하고, 참석율은 저조함을 보여주고 있다. 그러나, 대부분의 보조금 집행 공무원들은 CDBG운영 및 예산결정과정에 있어서 시민참여가 어느정도 영향을 미치고 있음을 인식하고 있으며, 예산결정과정에 관련해서는 약 70%의 응답자가 시민들의 의견이 영향을 미친다고 응답하였다. 작은 규모의 지역사회라 하더라도 개개인별 업무 스케줄을 고려할 때, 공청회로의 다수의 참석율을 기대하는 데는 한계가 있을 수 있다. 따라서 인터넷 및 다른 매체를 이용한 시민참여의 공간이 마련된다면, 이러한 시스템의 효과성은 더욱 높아질 것이라 예상할 수 있다.

〈그림 9〉CDBG 공청회 참석율 및 예산과정에서의 시민의 영향력

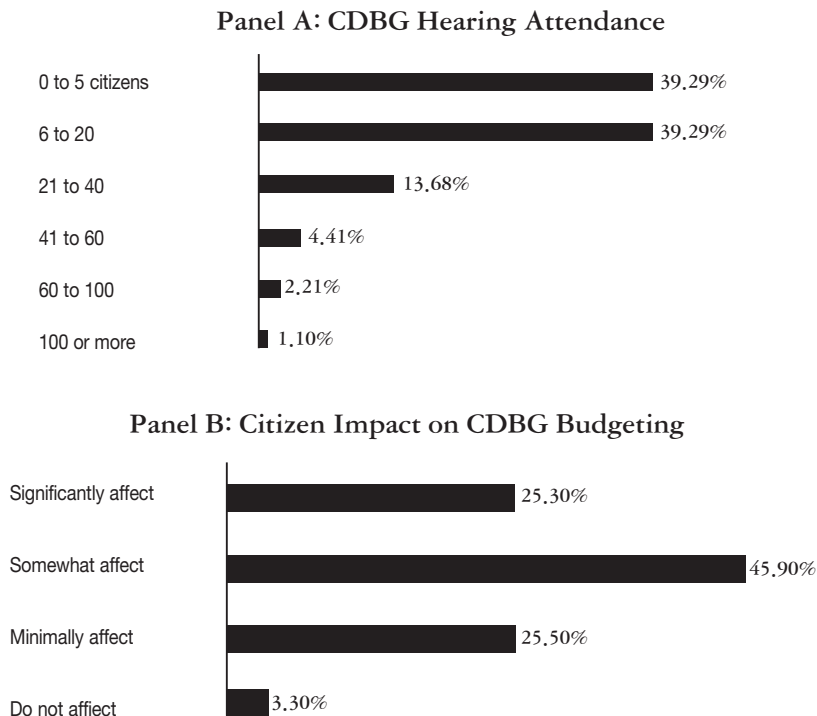


Figure 1 Hearing Attendance and Citizen Impact on Budgeting

출처: Handley D, Howell-Moroney M (2011), Ordering Stakeholder Relationships and Citizen Participation: Evidence from the Community Development Block Grant Program, Public Administration Review, 70(4), p.604

III. 결어

앞에서 살펴본 것처럼 이명박정부 하에서 마련된 지역특화산업 관련 포괄보조금 지급은 지방정부의 재량권을 확대하여 지역특성에 맞는 지역 스스로 특화산업을 개발 및 육성할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 하지만 사업운영에 필요한 지방정부의 역량 및 전문성이 확보되지 않고, 포괄보조금제도의 운영과 관련한 예산관리 및 감독시스템이 갖추어지지 않은 상태에서 무리하게 추진되는 경우 지방정부의 자율성 확대라는 포괄보조금의 본래 목표가 달성되기 어렵다.

미국의 경우 재정분권의 추진을 위한 시스템이 상대적으로 잘 갖추어져 있다. 그러나 한국의 경우에는 아직까지 중앙정부에 대한 지방정부의 재정의존도가 높은 실정이며, 이로 인해 지방정부의 사업계획 및 재정배분계획이 중앙정부의 영향을 많이 받고 있다. 포괄보조금제도의 운영에 있어서도 국비와 지방비가 함께 투입되도록 되어 있으며, 이로 인해 지방비 부담능력이 높은 지방정부가 상대적으로 많은 혜택을 받을 가능성이 있다. 즉, 재정자립도가 높은 지방정부가 상대적으로 포괄보조금을 많이 받게 되는 결과를 초래할 수 있으며, 이에 대한 비판이 제시되고 있다(신두섭, 2011).

그리고 지방정부에 사업 및 프로그램 선정과 관련된 재량권이 부여되기 때문에 포괄보조금에 대한 예산관리 및 감독시스템이 갖추어져 있지 못한 경우, 지방정부에 제공된 보조금이 당초 목표했던 사업을 위해 사용되었는지의 여부를 판단하기 어렵다. 이런 경우 지방정부들은 포괄보조금의 일부를 자치단체의 자체재원으로 전환하려는 행태를 나타낼 수도 있다. 따라서 보조금 제도의 운영에 있어서 일률적인 포괄보조금으로의 전환보다는, 기타 다른 나라에서 사용되는 여러가지 보조금 종류의 장단점에 대한 연구를 통해서 사업별 효과성을 극대화 할수 있는 유형의 보조금을 도입하는 것이 필요할 것이다. 그리고 포괄보조금 운영의 효과성을 높이기 위해서, 포괄보조금 운영 및 사업과 관련하여 지방공무원들의 이해를 높이고, 역량강화에 기여할 수 있는 교육프로그램의 개설이 우선되어야 한다.

또한 보조금 수혜자의 실질적이고 구체적인 수요를 파악할 수 있도록, 지역 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 기회가 제공되어야 한다. 예를 들어 포괄보조금의 운영과 관련한 지역 주민들의 의견을 수렴하기 위해 공청회, 지역미팅, 지방정부 웹사이트를 통한 정보교류 등을 활성화 해야 한다. 뿐만 아니라 City of Fort Myers의 예에서 나타난 것처럼 지역 주민들이 포괄보조금의 운영 방안에 대해 의견을



제시할 수 있는 기회를 제공하고, 지역 주민들의 의견이 반영된 정책 방안을 정부 웹사이트에 공시함으로써 포괄보조금의 운영과 관련한 지역 주민들의 만족도를 제고할 수 있을 것이다.

아울러, 포괄보조금 운영의 책무성 및 투명성을 높이기 위해서 보조금 운영과 관련한 성과평가를 실시하여 예산이 계획된 사업에 사용되고 있는지, 운영과정에서 나타난 문제점은 무엇인지, 이에 대한 개선안은 무엇인지를 적시에 파악할 수 있어야 할 것이다. 뿐만 아니라 중앙정부에서는 보조금이용 및 사업집행과 관련한 가이드라인을 마련함에 있어서 개별 지역의 특성을 반영할 수 있는 다양한 기준들을 고려해야 한다. 이러한 경우 수혜자의 실질적인 수요에 적절하게 대응할 수 있는 보조금 사업운영이 이루어질 수 있으며, 보조금사업을 집행하는 지방공무원들의 이해를 높일 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부간 관계개선에도 기여할 수 있을 것이다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- Ben Canada (2002). “CRS Report for Congress: Federal Grants to State and Local Governments: Overview and Characteristics” ,
<http://usinfo.org/enus/government/statelocal/docs/fedgrants.pdf>
- City of Oshkosh Department of Community Development (2011). “2010 Consolidated Annual Performance and Evaluation Report: Community Development Block Grant Oshoksh, WI” ,
http://www.ci.oshkosh.wi.us/Community_Development/Planning_Services/assets/pdf/2010_CAPER-Draft_7-14-11_with_cover.pdf
- City of Fort Myers (2010). “Community Development Block Grant Program Citizen Participation Plan 2010-2014” , http://www.cityftmyers.com/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?TabId=1265&DMXModule=2583&Command=Core_Download&EntryId=4453&PortalId=0
- Commonwealth of Virginia, Department of Housing and Community Development (2011). “Consolidated Plan Annual Performance and Evaluation Report (CAPER)” ,
http://www.dhcd.virginia.gov/ConPlan/CAPER_2010_11%20FINAL.pdf
- Department of Education (2010). “2009-2010 Federal Pell Grant End-of-Year Report” , <http://www2>

- ed.gov/finaid/prof/resources/data/pell-2009-10/pell-eoy-2009-10.html
- Department of Education (2011). “FEDERAL PELL GRANTS Fiscal Year 2011 Budget Request” , <http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget11/justifications/p-pell.pdf>
- Governor’ s Office of Homeland Security & Emergency Preparedness (2008). “State of Louisiana Hazard Mitigation Plan Update 2008” , http://gohsep.la.gov/mitigation/statehazmitplan_08/hazmitigatpln_08.htm
- Handley D, Howell-Moroney M (2011). Ordering Stakeholder Relationships and Citizen Participation: Evidence from the Community Development Block Grant Program, Public Administration Review, 70(4)
- Healthcare Association of New York State (2009). “A Closer Look at New York State’ s Medicaid Program: Patients, Providers, and Policy Choices” , http://www.hanys.org/finance/reports/2009-02-25_medicaid_wp.pdf
- John Mikesell, (2007). Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector, 7th edition, Wadsworth Publishing.
- Robert D. Lee Jr., Ronald W. Johnson, and Philip G. Joyce. (2007). Public Budgeting Systems, 8th edition, Jones and Bartlett.
- State Hazard Mitigation Planning Committee (2008). “State of Louisiana Hazard Mitigation Plan Update 2008” , http://gohsep.la.gov/mitigation/statehazmitplan_08/hazmitigatpln_08.htm
- United States Census Bureau (2011). “Federal Aid to States for Fiscal Year 2010” , <http://www.census.gov/prod/2011pubs/fas-10.pdf>
- 신두섭 (2011). 포괄보조금 제도의 의의와 발전과제, 공감코리아, http://korea.kr/newsWeb/pages/brief/categoryNews2/view.do?newsDataId=148719857&category_id=gigo_news§ion_id=gigo_sec_01&call_from=extlink
- 송미령 & 권인혜 (2011). “포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향” , 한국농촌경제연구원, 정책연구보고, P146
- 이원희 (2003). 국고보조금 어떻게 정비할 것인가: 포괄보조금제도 도입을 중심으로, 제45회 『정책&지식』 포럼



Website

Federal Emergency Management Agency

http://www.fema.gov/government/grant/fima/fima_fy_2010_allocations.shtm

Federal Grants.com

<http://www.federalgrants.com/>

Grants.Gov

<http://www.grants.gov/>

Governor's Office of Homeland Security & Emergency Preparedness

<http://www.gohsep.la.gov/mitigationgrants.aspx>