

미국의 정부 간 복지 재정 분담과 보조금 제도

Intergovernmental Fiscal Relationship in the U.S.:
Focusing on Social Welfare Finance

윤태섭(한국지방행정연구원 수석연구원)

미국은 연방주의에 따른 연방형 국가로 연방헌법에 연방정부의 기능을 명시하고 있으며 그외의 기능과 관련된 권한은 주정부가 독립적으로 행사한다. 이런 이유로, 사회복지 기능의 배분에서 주정부가 주도적인 역할을 담당하는 것이 가장 큰 특징이다. 재원 배분 측면에서는 연방정부의 보조금이 가장 중요한 지방정부의 재원이다. 1930년대 이후 연방정부가 주도적인 사회복지 기능을 수행해 오면서 사회복지 기능과 관련된 정부 간 재정 관계에서는 연방정부의 보조금이 가장 중요하게 다뤄져 왔다. 사회복지 재정 개혁을 통해 주정부의 자율성이 확대되어 왔지만 연방정부 보조금은 여전히 주정부의 중요한 재정적 수단이 되고 있는 것이다. 본고에서는 보조금을 중심으로 미국의 사회복지 기능 관련 정부 간 재원 배분 내용을 살펴보고자 한다.

1. 들어가며

미국 사회복지 분야의 정부 간 관계를 논하기 위해서는 먼저 연방형 국가와 단방형 국가의 특성을 이해할 필요가 있다. 단방형 국가인 우리나라는 국가적 차원에서 사회복지 최저기준(national minimum)을 설정하고 이를 충족하기 위한 관리 수단을 활용한다. 반면에 연방형 국가인 미국은 주정부가 사회복지정책 기초를 담당하고 있어 단방형 국가의 중앙정부 역할을 한다(조기현, 2012, p. 41). 이는 연방헌법에 의거하여 연방정부에 부여되지 아니한 기능은 주정부의 권한으로 한다는 연방주의 원칙(federalism)에 의하여 사회복지 분야의 기능이 주정부에 귀속하기 때문이다. 이렇듯 각국의 사회복지정책 기초, 국가의 형성과 발달 과정, 정부 간 관계 등이 다르기 때문에 정부 간 역할 분담 원칙과 이에 대응하는 재정 관계는 국가별 여건에 따라 매우 다양하게 나타난다.

미국은 연방헌법에서 규정하는 연방정부 기능인 외교, 국방, 국제통상 등의 분야 이외에 연방주의 원칙 아래 주정부의 권한 행사의 독립성이 강하게 나타나는 특징이 있다(곽채기, 강혜규, 초의수, 2008, p. 25). 사회복지 분야의 경우도 마찬가지로 1930년대 뉴딜정책 이후 1935년 「사회보장법」이 제정되기 전까지는 연방정부가 개입하지 않는 원칙을 지켜 왔다. 이 「사회보장법」에 따라 미국의 사회복지 사업의 대표격인 아동부양가족세대보호제도(AFDC: Aid to Families with Dependent Children)가 주정부 사업에서 연방정부 사업으로 확대되어, 연방정부는 AFDC의 기본 정책을 수립하고 재원의 상당 부분을 개별보조금(categorical grants) 형태로 지원하기 시작하였다.

그 후 AFDC는 1996년 제정된 「개인책임 및 근로기회조정법(PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)」에 의해 빈곤 가구에 대한 일시적 지원 제도(TANF: Temporary Assistance for Needy Families)로 개편되었다. TANF에서는 연방정부의 보조금 지원 방식이 바뀌었다. 즉, 연방정부의 개별보조금이 포괄보조금(block grants)으로 변환되었으며 이로 인해 사회복지 수급과 관련한 절차적, 행정적, 재정적 책임이 연방정부에서 주정부로 전환되었다(박병현, 2005, p. 60).

다음에서는 미국의 사회복지 관련 정부 간 재정 관계의 특징과 변화에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 미국의 정부 구성 및 기능 배분 관계를 개략적으로 살펴보고, 사회복지 기능 배분과 자원 배분에 대해 논하도록 하겠다.

2. 미국의 정부 간 재정 관계

가. 재정연방주의

미국의 정부 간 재정 관계를 논의하기에 앞서 재정연방주의(Fiscal Federalism)라는 용어를 살펴볼 필요가 있다. 재정연방주의는 1789년 미연방이 성립되는 시점부터 시작되었다. 미국에서는 연방정부가 수립되기 이전부터 개별 주가 재정 운영에서 독립적인 권한을 행사하고 있었다. 미국의 경우 수정 헌법 10조에 의거하여 “헌법에 의해 미합중국 연방정부에 위임되지 않거나 주정부가 행사하는 것을 금지하지 않은 모든 권한은 주 또는 주민들에게 유보되어” 있다.¹⁾ 이에 따라 주정부는 다음과 같이 매우 높은 수준의 재정적 재량권을 행사할 수 있다.

1) “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to States, are reserved to the States, respectively, or to the people.”

첫째, 주정부는 세입 측면에서 연방헌법에 의해 정해진 제약을 제외하고는 세원과 세율을 자유롭게 정할 수 있다. 세출에서도 국방, 노년층과 장애인에 대한 연금, 건강보험 같은 몇 가지를 제외하고는 대부분 주정부가 담당한다. 이에 더하여 연방정부는 예산을 통제하면서 단순히 기능만 주정부에 위임하는 방식이 아니라 예산구조 형성을 포함한 전면적인 재정자율권을 주정부에 보장하고 있다.

둘째, 주정부는 주의 경계 내에서 지방정부를 조직할 수 있는 권한을 갖는다. 이로 인해 주별로 지방정부의 유형과 구조는 상당한 차이를 보인다. 이러한 주정부의 권한에 따라 지방정부는 주정부에 귀속된다. 연방헌법에 지방정부에 대한 언급은 없으며 지방정부는 자신이 속해 있는 주정부에 의해 만들어지고 그 권한을 위임받는다. 따라서 지방정부는 주의 관련 법률이나 주법의 위임하에 주민들에 의해 비준된 소위 ‘홈룰(home rule)’을 통해 부여된 기능만을 수행한다.

나. 정부의 기능과 자원 조달

1) 미국의 정부 구성

미국은 연방정부와 50개의 주정부, 그리고 8만 9476개의 지방정부 등 모두 8만 9527개의 정부로 구성된다. 미국의 주정부와 지방정부는 자신의 사무를 운영하는 데 상당한 자율권을 갖는다. 특히 지방정부는 상당한 재정적 독립성을 지닌다. 재정적 독립성은 각급 정부가 자신의 예산을 다른 정부나 공공 부문에 의한 검토나 수정 없이 결정할 수 있는 자율권을 갖고 있음을 의미한다(임성일, 2009, p. 158).

그러나 주정부가 지방정부 조직에 관한 재량권을 가지기 때문에 지방정부의 구조와 기능은 주법에 의해 결정되며, 이로 인해 지방정부의 구조와 기능은 주별로 매우 다양하게 나타난다. 따라서 지방정부가 담당하는 기능을 정확히 파악하는 것은 매우 힘들다. 이에 지방정부가 담당하는 기능을 전체 지방정부의 기능별 지출을 통해 개략적으로 파악하고자 한다.

미국의 지방정부(local governments)는 크게 카운티정부(county government), 시정부(municipal government), 특별자치구(special district government)로 구성된다. 이 중 카운티정부는 지방정부 차원의 사회서비스와 소득 보조 기능을 담당하며 이 밖에 교통과 치안 기능을 담당한다. 한편 시정부는 환경, 주택, 공공시설(utilities)과 함께 교통과 치안서비스를 담당한다. 공공시설 중 상하수도, 공중위

생, 공원, 교통 등은 특별자치구가 담당하기도 한다. 특별자치구는 몇몇 시의 관할구역이 통합되어 형성되기도 하며 시정부의 일정 구역을 차지하여 형성되기도 한다. 특별자치구 중 가장 대표적인 것이 교육자치구인데, 교육자치구의 기능은 공공교육기관 운영에 국한되지만 교육 기능의 중요성으로 인해 교육자치구의 지출이 총지방정부 지출의 3분의 1을 차지한다(임성일, 2009, p. 161).

2) 기능 수행을 위한 정부의 자원 조달

연방정부, 주정부, 지방정부는 정부 간 기능 배분과 재정연방주의에 의거하여 각각의 기능 수행을 위한 각각의 자원 조달 체계를 갖는다. 이를 개략적으로 살펴보면, 연방정부의 재정 수입은 대부분 조세수입을 통해 마련되며 개인 및 법인소득에 대한 소득세(income tax)와 지급급여세(payroll tax)에 주로 의존한다. 연방정부는 판매세(sales tax)와 부가가치세(value added tax) 같은 소비행위에 대해서는 과세하지 않으며 재산세 역시 과세하지 않는다.

이에 반해 주정부는 판매세와 개인소득세에 주로 의존하는 조세구조를 가지며 재산세도 과세하는 경우가 있다. 주정부가 과세하는 조세의 종류로는 재산세, 판매세, 개인소득세, 법인세, 자동차 등록세, 상속 및 증여세 등이 있다. 세외수입으로는 주로 대학교육, 의료기관, 기타 고속도로와 공항 등의 시설 사용료 수입이 있다. 주정부 수입에서 조세수입이 차지하는 비중은 50% 정도이며 사용료 등 세외수입이 약 19%를 차지한다. 조세 및 세외수입 이외에 연방정부의 보조금이 일반수입에서 차지하는 비중이 32% 정도이다(US Census Bureau, 2015).

지방정부는 조세수입 비중이 40% 정도이고 재산세가 전체 조세수입의 약 80% 비중을 차지하며, 그 밖에 판매세(약 10.8%), 개인소득세(약 3.0%), 법인소득세(약 1.0%) 등의 순이다. 지방정부의 경우 주로 주정부로부터 이전되는 재원이 약 34%를 차지한다(US Census Bureau, 2015).

이상을 정리해 보면, 주정부에는 판매세, 지방정부에는 재산세가 가장 중요한 조세원임을 알 수 있다. 또한 주정부와 지방정부의 재정수입에서 조세수입과 세외수입 등 자체 재원이 차지하는 비중이 70%에 약간 못 미친다. 이처럼 미국의 경우에도 하위 정부의 재정 운영에서 상위 정부로부터 이전되는 이전재원이 중요한 역할을 하고 있다.

3. 미국 사회복지 분야의 정부 간 관계

가. 미국의 정부 간 사회복지 기능 배분

미국의 사회복지 기능은 크게 사회보험과 사회복지서비스로 구분되며, 각각의 기능을 연방정부가 직접 운영하는 경우도 있지만 일반적으로 재정 및 기능 측면에서 주정부와 연계하여 운영한다(곽채기, 강혜규, 초의수, 2008, p. 28). 연방정부가 주정부와 연계하여 사회보험과 퇴역군인을 위한 프로그램의 재정에 관한 권한을 행사하는 것이 대표적 사례이다.

반면 사회복지서비스와 교육 관련 프로그램의 경우 대부분 주정부와 지방정부가 권한을 행사하며, 그 외 프로그램에 대해서는 두 가지 수준 이상의 정부가 복합적으로 기능을 수행한다. 또한 정부 부문에서 주로 담당하고 있는 사회보험과 달리 사회복지서비스 기능의 경우 정부 부문이 주체인 공공복지와 민간 부문에서 제공하는 민간복지로 구분되어 있다(곽채기, 강혜규, 초의수 2008, p. 26).

앞서 언급한 바와 같이 미국은 연방주의 원칙하에 주정부의 독립성을 중시한다. 따라서 오랫동안 사회복지 기능 역시 주정부의 문제로 인식되어 왔다. 그러나 1930년대 경제대공황 이후 「사회보장법」이 제정되면서 사회복지 기능은 연방정부의 영역으로 전환되었다. 대표적으로 연방정부는 AFDC를 전국적인 프로그램으로 전환하였다. 연방정부는 사회복지 기능의 기본 방향을 제시하고 재원의 절반 혹은 절반 이상을 주정부의 사회복지 기능을 지원하는 데 사용했다.

그러다가 1996년 제정된 개인책임 및 근로기회조정법(PRWORA)을 계기로 연방정부 주도의 사회복지 기능에서 절차적, 행정적, 재정적 부담이 주정부로 이전되었으며 관련 자원 배분 방식도 변화하였다.

나. 미국의 정부 간 사회복지 기능 관련 자원 배분

1) 사회복지 기능 관련 자원 배분의 변천

미국의 정부 간 사회복지 기능 관련 자원 배분 방식은 정부 간 사회복지 기능 배분에 따라 변화하여 왔다. 1930년대 이전까지 사회복지 기능이 주정부의 영역으로 간주되던 시절에는 사회복지 기능 관련 자원 역시 주정부의 자체 재원으로 충당되었다. 그러나 이후 「사회보장법」 제정으로 사회복지 기능이 연방정부의 영역으로 전환되면서 사회복지 기능 관련 자원 마련에 대한 책임 역시 주정부에서 연방정부로 전환되었다. 연방정부는 사회복지 기능에서 재

원의 절반 이상을 보조금 방식을 이용하여 주정부에 지원함과 동시에 사회복지 프로그램과 관련된 기획 기능을 포함한 기본 방향 설정을 담당하였다. 이에 주정부는 연방정부로부터 보조금을 지원받아 사회복지 프로그램을 운영하고 집행하는 주체로 변화하였다.

그러다가 1996년 PRWORA를 계기로 연방정부 주도의 사회복지 기능 가운데 상당 부분이 주정부로 이전되었으며 이에 따라 재원 배분 방식도 변화하였다. 미국에서 사회복지 재정을 둘러싼 재원 배분 방식의 변화 및 개혁은 신보수주의 정권이었던 로널드 레이건 행정부 시절에 진행되었다. 신보수주의에서는 주정부의 사회복지 기능 관련 정책 수행 역할을 강조하였다. 이러한 신보수주의를 바탕으로 레이건 행정부에서는 사회복지 관련 프로그램의 운영 주체를 주정부로 대거 이양하였으며 관련 재원에 대해서도 주정부의 자율성을 보장하는 방식으로 전환하였다(박병현, 2005, p. 65).

레이건 행정부에서는 1930년대 이전에 주정부의 영역으로 여겨졌던 사회복지 기능 분야에 대해 연방정부의 간섭을 최소화한다는 원칙 아래 연방정부가 지원하는 사회복지 프로그램을 줄이고자 노력하였다.

이런 영향으로 현재 미국 사회복지 기능 배분의 가장 큰 특징은 주정부가 주도적인 역할을 담당하고 있다는 것이다. 이는 앞서 언급한 것처럼 레이건 행정부 시절 신보수주의 및 신연방주의(New Federalism)를 표방하며 당시 연방정부가 관할하던 사회복지 프로그램을 주정부에 이양하고 이에 대한 보조금을 포괄보조금으로 전환하였기 때문이다(박병현, 2005, p.70). 그 결과 1981년 개별보조금으로 운영되었던 57개의 사회복지 관련 프로그램이 9개의 포괄보조 프로그램으로 통합되었다.

2) 사회복지 기능 관련 재원 배분의 종류

1930년대 이후 연방정부가 사회복지와 관련하여 주도적인 기능을 수행함에 따라 사회복지 기능 관련 정부 간 재정 관계에서 보조금(grants-in-aid)이 가장 중요한 수단이 되었다. 레이건 행정부의 사회복지 재정 개혁을 통해 사회복지 관련 기능에서 주정부의 자율성이 확대되었지만 보조금은 여전히 중요한 재정적 수단으로 남아 있다.

연방정부는 사회복지 기능 관련 정부 간 재정 관계에서 주도적인 역할을 담당하며 특정 프로그램의 수행을 전제로 주정부에 재정을 지원한다(곽채기, 강혜규, 초의수, 2008, p. 27).

연방정부의 재정 지원은 일반적으로 보조금 방식으로 이루어진다. 보조금 방식 이외에 재원의 사용 목적을 규정하지 아니하고 아무런 조건 없이 주정부에 보조금을 제공하는 방식인 일반교부세(GRS: General Revenue Sharing)가 운영되었던 적이 있었으나, 현재 연방정부의 일반교부세 방식 지원은 폐지되었다(임성일, 2009, p. 160). 보조금은 특정보조금(earmarked grants), 범주적 보조금(categorical grants)이라고도 불리는 개별보조금과 포괄보조금(block grants)으로 구분된다.

가) 개별보조금

개별보조금은 재원의 사용 목적이 상세히 규정되며 제약 조건이 따르는 보조금이다. 개별 보조금은 공식에 의거하여 분배되거나 해당 수혜 기관의 재량에 의해 분배될 수 있다. 개별 보조금은 행정 절차, 보고서 작성 등에 관한 조건을 부여함으로써 재정 및 프로그램 운영의 책임성을 높이고 있다(임성일, 2009, p. 165). 개별보조금은 분배방식에 따라 사업보조금(project grants), 공식보조금(formula grants)로 나누어 볼 수 있다.

사업보조금(project grants)은 특정 사업이나 정해진 기간의 특정 서비스 공급과 관련한 재원을 제공하는 보조금이다. 사업보조금의 가장 큰 특징은 이 보조금이 그 지급에 관해 연방정부에 자유재량권을 주는 보조금이라는 점이다. 사업보조금은 모든 보조금 유형 중에서 지원 대상 및 활동 범위가 가장 좁다는 특징을 지닌다. 사업보조금을 신청하는 것은 매우 복잡하고 시간이 많이 소요되며, 사업이 완료된 후 사업 운영 및 결과에 대한 감사가 진행된다.

(사례) 연방학비보조금(Federal Pell Grants)

연방학비보조금은 사업보조금의 가장 대표적인 사례이다. 연방학비보조금은 저소득층 대학생을 대상으로 중등과정 후 교육과정으로의 입문을 장려하기 위해 연방정부가 부여하는 필요에 근거한 보조금이다. 대부금과 달리 갚지 않아도 되는 순수한 연방보조금으로, 보조금을 받는 학생들은 연방정부학비보조 프로그램에 참여하고 있는 교육기관에서 이를 사용할 수 있다.

총보조금액은 예상가정분담금, 대학등록비용, 학생 등록 상태, 출석 일수 등에 따라 결정된다. 학비보조액은 교육부와 의회가 정한 일반화된 공식으로 결정된다. 공식에 사용되는 변수는 학생의 수입, 부모의 수입 및 자산, 식구 규모, 중등과정 후 교육기관에 입학한 부모를 제외한 가족 구성원 수 등이다.

공식보조금(formula grants)은 연방법령(federal statute)에 의해 정해진 산정 공식에 의거하여 주정부에 재원을 제공하는 것으로, 공식보조금이 사용되는 정책영역의 범위는 매우 넓으나 보조금

의 사용목적의 범위는 매우 좁은 특징이 있다. 일반적으로 공식보조금은 특정 사업을 위한 보조금이 아니라 지속성을 띄는 활동에 대해 기금을 지급하는 것이다(김태희, 2011, p. 112). 재원 배분을 위한 공식에는 지역, 소득 수준, 인구 등과 같은 다양한 변수가 사용된다. 공식 보조금은 일반적으로 주정부를 거쳐 수혜자에게 배분된다. 미국은 공식보조금의 규모가 매우 큰 편인데, 공식보조금은 법에 의거하여 배분이 이루어지기 때문에 자금의 계획적인 운영과 투명한 자금 배분이 가능하다(임성일, 2009, p. 163).

(사례) 전미학교급식프로그램(The National School Lunch Program)

전미학교급식프로그램은 연방정부가 보조하는 학교급식프로그램으로서 공립 및 비영리 사립학교와 지역 내 유아보육기관을 대상으로 한다.

전미학교급식프로그램은 연방정부 농무부 식품영양담당관이 관장하며 연방정부-주정부 교육부-지역교육구 (school district)의 연결체계를 갖고 있다. 일반적으로 공립 혹은 비영리 사립학교와 유아보육기관이 대상이며, 개별 사립학교가 이 프로그램에 참여하고자 할 경우에는 현금 보조나 농산물을 제공받을 수 있다. 이에 대한 대가로 개별 사립학교는 연방정부의 요구 조건을 충족하는 점심 식사를 정해진 기준에 따라 대상 학생들에게 무료 혹은 감액된 조건으로 제공해야 한다.

전미학교급식프로그램을 통해 지원되는 보조금은 1946년 제정된 「학교중식급식법안 (National School Lunch Act)」 및 1954년 제정된 「아동영양법」에서 정한 바에 따라 주정부 내 학생 수, 가계소득 및 가족 수가 고려된 연방빈곤지표(Federal Poverty Guideline)에 의해 결정된다.

사회복지 관련 개별보조금은 레이건 행정부의 대대적인 재정 개혁의 결과에 따라 대거 포괄보조금으로 전환되었다. 1981년 개별보조금으로 운영되었던 57개의 연방정부 사회복지 프로그램이 9개의 포괄보조금 프로그램으로 통합되었다.

나) 포괄보조금

포괄보조금(Block grants)은 지원 대상 범위가 개별보조금에 비해 상대적으로 더 넓다. 즉, 예 방접종지원사업과 같은 구체적인 영역이 아니라 공중보건과 같이 일반적이고 광범위한 영역을 지원 대상으로 한다. 일반적으로 포괄보조금은 기존의 범주적보조금을 하나의 포괄적 사업으로 통합한 경우가 대부분이다. 포괄보조금은 문제 영역을 규명하고 규명된 문제를 해결하기 위해 추진될 사업을 설계할 때 수혜자에게 더 많은 재량권을 부여한다는 특징이 있으며, 이에 따라 행정 절차가 간단해진다는 장점이 있다(김태희, 2011, p. 110). 반면 이러한

장점으로 인해 지출의 투명성, 사업 목적의 달성 여부 확인이 어렵다는 단점 역시 제기된다.

또한 포괄보조금은 사업 진행에서 주정부의 많은 재량이 인정되어 지역 현실에 맞는 다양한 세부 사업 운영이 가능하다는 장점이 있다. 특히 사업의 수혜자가 되는 주민을 참여시킴으로써 주정부가 해당 지역의 문제점과 수요를 더욱 잘 파악할 수 있고 지역 주민의 특수한 요구에 잘 대처할 수 있다는 장점이 있다.

(사례) 사회서비스포괄보조금(SSBG: Social Service Block Grant)

SSBG는 사회복지서비스 제공을 위해 연방정부가 주정부를 지원하는 프로그램으로, 재원의 상한선이 설정되어 있다. 연방정부는 「사회보장법」에 의거하여 예산 범위 내에서 주정부별 배분 방식에 따라 결정된 재원을 배분한다(곽채기, 강혜규, 초의수, 2008). 주정부는 배분받은 재원을 자율권을 가지고 다양한 사회복지서비스에 사용할 수 있다. 다시 말하면, 주정부는 재원을 사용할 때 누구에게 어떤 서비스를 얼마나 제공할 것인지 자율적으로 정할 수 있으며 이에 대한 책임 역시 져야 한다. SSBG 재원 배분은 주정부의 인구 규모에 따라 결정되며, 주정부는 지원받는 재원에 대한 어떠한 재정적 부담(예: 매칭펀드)도 갖지 않는다.

SSBG의 목적은 각각의 주정부가 특성에 맞는 사회복지서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 것이며 이러한 목적 달성을 위해 포괄보조금 방식의 재원 배분을 통해 주정부의 자율성과 유연성을 증진시키고 있다.

SSBG는 연방정부의 보건복지부(DHHS: Department of Health and Human Service) 산하 지역서비스사무소(OCS: Office of Community Services)에서 담당하며, 주정부 인구 규모에 따라 포괄보조금의 재원 규모가 달라진다. OCS 산하의 주정부지원사무국(Division of State Assistance)은 프로그램 전반을 관리하고 주정부에 대해 사회복지서비스 제공과 관련된 기술 등을 지원한다(곽채기, 강혜규, 초의수, 2008). 주정부는 SSBG의 포괄보조금을 배분받기 위해 사회복지서비스 운영과 관련한 사전 예산보고서를 연방정부에 제출해야 하며 사업 집행 이후에는 표준 양식에 따른 결산보고서를 제출해야 한다.

(사례) 지역개발포괄보조금(Community Development Block Grant)

지역개발보조금은 대도시 지역개발 보조금과 소도시 지역개발 보조금으로 나뉘어 운영되고 있다.

(대도시 지역개발 보조금): 대도시 지역개발 보조금은 1974년 시작되어 오랫동안 지속되어 온 프로그램으로 대표적 포괄보조금이다. 대도시와 도시 근교 카운티의 중저소득 계층에게 안락하고 쾌적한 주거환경과 경제적 기회를 확대해 주기 위해 마련되었다. 슬럼가나 퇴폐지역을 일소하는 한편 특별한 재원대책이 없어 복지 및 보건에 심각한 위협에 놓일 수 있는 지역주민들을 위한 프로그램에 사용된다. 프로그램은 지방정부가 자체적으로 기획하며 이를 토대로 사업의 우선순위에 따라 일년 단위로 지원된다.

- 대상지역: 메트로폴리탄 지역의 주요도시, 인구 5만 명 이상의 기타도시, 도시지역의 카운티로서 해당된 도시 이외에 인구 20만 명 이상 도시.
- 보조금 배정방식: 빈곤도, 인구, 주택과밀도, 주택수령, 인구성장률 등 지역사회의 복지 수요를 측정할 수 있는 몇 가지 지표로 구성된 공식에 의거해 결정한다.
- 지원대상사업: 부동산 취득, 주택 이전과 철거, 주거 지역과 비주거 지역 재정비 등.

(사례) 지역개발포괄보조금(Community Development Block Grant)

(소도시 지역개발 보조금): 소도시 지역개발 보조금은 1981년부터 시작되었으며, 대상은 지역개발보조금 수혜기관이 아닌 메트로폴리탄 지역 인구 5만 명 미만 도시, 인구 20만 명 이상의 카운티 지역 등 소도시이다. 소도시 지역개발 보조금은 연방정부의 위임에 의해 주정부가 운영하며, 현재 하와이주를 제외한 49개 주와 푸에르토리코 지역에서 운영되고 있다. 하와이주는 연방정부에서 직접 운영한다.

이 보조금은 대상지역의 주거환경 개선과 빈민지역 퇴치 등을 위해 운영되는 만큼 주정부는 자금의 70% 이상을 중저소득층을 대상으로 지출해야 한다. 주정부는 매년 사업우선순위와 사업자선정을 위한 기준을 만들어야 하며, 지방정보는 지역별 수요를 정확히 파악하고 보조금 신청서류를 작성하여 제출하고 규정에 맞춰 사업을 집행하여야 한다.

- 지원대상사업: 공공목적의 위한 자산취득, 도시 상하수도, 주민센터 등 건설과 정비, 비영리기관 지원 등
- 이행부대조건: 주정부는 주민참여계획을 수립하여야 하며, 지방정부는 그에 따른 세부 주민참여 계획을 수립해야 한다. 각 사업에서는 광범위한 국가목적에 적합하도록 개별보조금을 사용하도록 하여야 하며 그 70% 이상이 중저소득 계층을 위해 지출될 수 있도록 관리하여야 한다.

4. 나가며

미국은 사회복지 기능 배분에서 주정부가 주도적인 역할을 담당하지만 재원 배분 측면에서는 여전히 연방정부의 보조금이 주정부의 가장 중요한 재원임을 알 수 있다. 레이건 행정부 이후 개별보조금으로 운영되던 사회복지 프로그램이 포괄보조금으로 통합되었지만 여전히 주정부의 사회복지 관련 재정에서 보조금은 가장 중요한 부분을 차지하고 있다.

사회복지 분야는 국민의 삶의 질과 밀접하게 연계되어 있으며, 최소 기준의 서비스 제공이 필요한 분야이다. 따라서 미국에서도 1930년대 이후 사회복지 기능에서 프로그램 수행 기능의 주도권에 대한 정부 간 관계에 변화가 있었음에도 불구하고 재정 측면에서는 연방정부의 보조금이 차지하는 비중이 여전히 절대적이다. 그간 지속적인 개혁을 통해 사회복지 관련 보조금 운영에서 주정부의 자율성이 확대되어 왔지만 여전히 연방정부의 보조금은 중요한 재정적 수단으로 활용되고 있다.

참고문헌

- 곽채기, 강혜규, 초의수. (2008). 사회복지분야 지방이양사업 평가 및 개선방안. 서울: 한국지방재정학회.
- 김태희. (2011). 미국 연방보조금(Federal Grants) 제도와 정책 시사점. 지방재정과 지방세, 48(단일호), 109-139.
- 김성주, 윤태섭. (2017). 지방자치단체 사회복지예산분류체계의 개선방안. 원주: 한국지방행정연구원.
- 박병현. (2005). 복지국가의 비교. 서울: 공동체.
- 박세경. (2009). 미국 포괄보조금제도 운영 실태의 한국적 함의. 보건복지포럼, 115-133.
- 윤영진. (2005). 지방자치단체 프로그램 예산제도 도입방안: 대구광역시를 중심으로. 대구: 대구경북연구원.
- 이병훈. (2004). 지방분권의 이념과 현실: 중앙과 지방의 권한과 기능 및 책임의 배분을 중심으로. 공법연구, 33(1), 103-122.
- 임성일. (2009). 외국의 지방재정제도: 미국의 포괄제도금 (block grant) 제도 경험과 시사점. 지방재정과 지방세, 18(단일호), 150-178.
- 조기현. (2012). 포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향. 한국지방재정논집, 17(1), 41-73.
- US Census Bureau, 2015