

〈제1-2분과〉

미국의 신재정연방주의와  
사회복지분야 포괄보조

〈 발표 문 〉

김 재 훈  
(서울과학기술대학교)



# 미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조

김재훈 (서울과학기술대 행정학과)

## I. 서 론

- 미국의 정부간 관계는 시대적 환경의 변화에 따라 상당한 변화를 경험해 왔음.
  - 인류 역사상 최초로 연방제 국가를 수립하는 과정에서 주정부의 자율성을 기반으로 하는 연방주의의 개념을 고안해 내고 이를 제헌 헌법에 반영함으로써 이를 정부간 관계의 기본적인 틀로 운용하여 왔음.
  - 1970년대를 전후해서 신연방주의 개념이 등장하였고, 1980년대에 이러한 경향이 더욱 강화되는 등 새로운 정부간 관계가 등장하였음.
  
- 미국은 정부간 관계의 변화에 따라 정부간 재정관계도 변화하였는데, 신연방주의의 등장은 정부간 재정관계에도 신재정연방주의가 출현하게 하는 계기가 되었음.
  - 신재정연방주의는 주정부에게 더 많은 재정상의 권한과 책임을 부여하는 것으로서 특히 포괄보조금제도의 도입을 특징으로 하고 있음.
  - 이는 미국의 세목형 연방보조금사업의 집행이 난맥상을 보임에 따라 국고보조금 예산의 효율성 제고를 위한 측면과 미국 연방정부의 재정형편이 어려워짐에 따라 재정부담을 주정부에게 전가하려는 측면이 혼재되어 있었음.
  - 이러한 신재정연방주의는 미국 연방보조금의 상당 부분을 차지하던 사회복지부문에서 그 중요성이 특히 두드러졌음.
  
- 우리나라도 국고보조금사업의 효율성 제고와 중앙정부의 재정상 어려움으로 인하여 국고보조금제도의 개선을 추구하고 있음.
  - 노무현정부는 과도하게 세분화된 국고보조금사업들이 지역 사정을 고려하기 어렵고 지방자치단체의 창의를 활용하지 못함으로써 비효율적으로 운용된다는 비판에 따라 67개 사회복지부문 국고보조사업을 포함한 163개 사업을 분권교부세의 형태로 지방에 이양한 바 있음.
  - 그러나, 지방자치단체의 책임으로 이양된 분권교부세 사업은 급증하는 복지사업비를 예측하지 못하여 지방재정에 큰 부담을 주고 있고, 이들 사업이 본래의 정책의도에 따라 효율적으로 그리고 효과적으로 추진하고 있는지를 최근까지도 거의 파악하지 못하고 있음.

- 현재 이명박정부는 국고보조금의 효율성 제고를 위하여 국고보조금 평가를 추진하고 있지만, 아직 법적 근거를 충분히 마련하지 못한 상태이며, 정교한 성과관리 체계를 갖추지 못한 초기 단계에 머물러 있음.
  - 이러한 문제점들은 특히 2010년 예산 기준으로 지방예산의 20%를 차지하는 사회복지 국고보조사업에 두드러지고 있음.
- 최근의 대다수 연구들은 사회복지 분야의 국고보조금을 포괄보조금 형태로 전환하고, 이의 효과성을 담보하기 위하여 성과관리를 강화하여야 한다는 방향으로 대체적인 의견을 일치시키고 있음.(이재원등, 2003; 김재훈·이재원, 2008; 박세경등, 2008)
- 우선, 분권교부세로 이양된 사회복지 관련 사업들을 다시 국고보조금사업으로 환원하되 지방재정분권화의 취지를 살리면서 분권교부세의 문제점을 해결할 수 있도록 포괄보조금의 형태로 전환하자는 것임.
  - 다음으로, 지방자치단체에게 지역의 복지재정수요에 따라 사업 간 자원조정을 허용함으로써 효율성을 제고할 수 있도록 현행의 국고보조금사업들을 재분류하여 포괄보조금화하자는 것임.
- 이 연구는 미국의 신재정연방주의가 우리나라의 국고보조금제도 개선에 도움을 줄 수 있을 것으로 판단하고, 미국의 정부간 관계 및 신재정연방주의를 소개하고 이로부터 시사점을 도출하고자 함.

## II. 미국의 정부간 관계

### 1. 헌법상의 정부간 관계<sup>1)</sup>

#### 1) 개요

- 미국은 영국과의 전쟁 수행과정에서 한계가 드러난 느슨한 형태의 기존의 연맹규약(Articles of Confederation)을 대체하는 내용의 헌법을 채택하고 1789년 건국에 성공하였음.
- 연맹정부(Confederate Government)도 일정한 권한을 부여받았으나, 1) 주의 합의에 의한 것으로 독자적이고 배타적으로 주어진 것이 아니었고, 2) 권한 행사를 위해서는 13개의 연맹규약 가입 주들 가운데 9개 주의 동의를 필요로 하였으며, 3) 연맹정부는 언제든지 스스로의

1) 이 부분은 유재원(1995)과 주미영(2004)을 참조하였음.

판단에 의해서 연맹을 탈퇴할 수 있었음.

- 미국 연방헌법은 정부의 권한을 연방정부와 주정부 간에 분할하여 각 정부가 자신에게 속한 영역에서 주권을 행사하도록 하려는 정부형태로서 당시 주권을 가지고 있던 주정부들의 일정 권한의 양도(delegation of powers)로 볼 수 있음.
- 연방정부나 주정부 모두 주권체이고, 동일한 영토와 동일한 국민을 동시에 지배할 권한을 보유하고 있으며 서로 독립적인 것으로 간주되었음.
- 그러나, 지방정부는 연방헌법에 규정되어 있지 않으며, 1860년대 Iowa주의 판사였던 Dillon의 판결에 따라 1) 지방정부는 자치권이 없으며, 2) 주정부의 전적인 권한 하에 있는 피조물에 불과하고, 3) 명시적으로 주어진 권한만을 행사할 수 있으며, 4) 의회의 뜻에 따른 소작인에 불과한 것으로 파악되었음.

## 2) 연방정부와 주정부 간의 권한 배분

- 연방정부의 권한은 표현된 권한(expressed powers), 함축된 권한(implied powers) 및 본래적 권한(inherent powers) 으로 구성됨.
- 표현된 권한(expressed powers)은 연방헌법 제 1조 8항에 구체적으로 명시된 권한으로서 연방정부에만 인정된 배타적 권한임.
  - 과세·지출권, 기채권, 조폐권, 위조지폐처벌권, 특허인정권, 관세부가권, 전쟁선포권, 조약체결권, 주정부간이나 외국과의 통상규제권 등을 포함함.
- 함축된 권한(implied powers)은 명시적으로 연방정부에 권한을 부여한다는 규정은 없지만, 표현된 권한의 수행을 위해서 필요하고 적절한 법률 제정권을 연방의회에 부여한 것임.
  - 연방대법원의 법해석에 의해서 인정되며, 통상규제권에 근거한 연방정부의 규제, 노사관계 규제, 댐·주간고속도로의 건설, 공공장소(호텔, 식당 등) 사용 시의 인종차별금지 등이 여기에 해당하는 것으로 인정되어 왔음.
- 본래적 권한(inherent powers)은 명시적인 헌법규정은 없으나, 연방정부가 미국을 대표하여 주권국가로서 활동하기 위해 필요하다고 판단하여 연방정부에 주어진 권한임.
  - 외교승인권, 입국규제권, 외국인 추방권, 영토획득권 등을 포함함.

- 헌법은 수정헌법 제10조에서 주정부는 헌법에 의해 연방정부에 위임된 권한과 주정부에 금지된 권한을 제외한 모든 권한을 보유한다고 규정하고 있으며, 이는 일반적으로 유보된 권한(reserved powers)으로 간주되고 있음.
- 이처럼 제한 당시에는 일부 권한만을 연방정부에 양도하고, 그 이외의 권한은 모두 주정부가 행사하는 것으로 규정함으로써 기득권 세력인 주의회의 동의를 얻었으나, 연방정부는 최고법원(Supreme Court)의 헌법 해석을 통해서 권한을 강화하여 왔음.
  - 과세권과 통상규제권을 신축적으로 해석함. (신축성규정)
  - 외국이나 주정부간의 통상을 규제할 권한을 광범위하게 해석함. (통상규정)
  - 국가의 일반복리를 위해 연방의회는 세금이나 관세의 지출 권한 부여함. (복리규정)
  - 연방법과 주법이 상충될 경우 연방법이 우선함을 규정함. (연방우월조항)
- 연방헌법 제 1조 8항 1목은 연방정부의 지출권한을 명시하여 연방보조금에 대한 법적 기반을 제공하였으며, 이는 주정부의 권한을 축소시키는 데 크게 공헌함.
  - 주정부가 유보된 권한(reserved powers)을 보유하고 있으나, 연방정부가 다양한 조건이 부과된 국고보조금 지원을 제시할 때 재정이 부족한 주지방정부들은 이를 거부하기 어려움.
  - 주정부의 권한에 속하는 대부분의 영역에서 연방정부는 자신의 정책의도를 대리인인 주정부를 통해서 구현할 수 있음.

## 2. 정부간 관계(IGR)의 변천(Wright, 1988)

### 1) 갈등국면 (Conflictual Phase 헌법제정이후 1930년대까지)

- 정부간 관계의 초점은 정부의 권한과 관할권을 적절하게 규정하는 것에 있었으며, 각 정부단위들은 자신의 관할권을 수호하거나 또는 확대하는 노력을 기울였으며, 이 과정에서 정부 계층 간의 갈등과 알력이 심화되었음.
- 1863년에는 아이오와 주판사였던 딜런이 “지방정부는 주정부의 피조물”(creature)이라고 판결함으로써 주정부가 지방정부보다 우월하다는 Dillon's Rule이 제창되었음.
- 이 시기는 정부 간의 상호작용을 부인하고자 하는 “단층케이크 연방주의”(Layer-Cake Federalism)라고 표현될 수 있음.

## 2) 협조국면(Cooperative Phase 1930년대-1950년대)

- 이 시기는 정부 계층 간에 권한의 공유와 협조를 특징으로 하고 있음.
  - 이는 대공황과 제2차 세계대전과 같은 국내외의 위기 하에서 분리보다는 정부들의 연합과 협조가 강조되었음.
  - 특히 대공황으로 파생된 사회문제를 해결하고 경제를 재건할 필요가 있었고, 이를 위해서 국가계획에 따라 다양한 사업들이 실시되었고, 공식보조금과, 면세라는 정책 수단들이 도입되기도 하였음.
- 이 시기는 서로 굳게 연결되어 있다는 면에서 대리석케이크 연방주의(Marble-Cake Federalism)라고 표현될 수 있음.

## 3) 집중국면(Concentrated Phase 1940년대-1960년대)

- 전쟁이후 행정서비스에 대한 욕구가 많이 분출되었고 여기에는 댐이나 도로등 사회간접자본에 대한 주 및 지방정부의 수요도 포함됨.
  - 이러한 주 및 지방정부들의 요구에 따라 연방정부가 세목정보조금(categorical grants-in-aid)이 등장하였음.
- 이러한 정부간 관계는 수도꼭지 연방주의(Water Tap Federalism)로 표현될 수 있음.

## 4) 창조국면(Creative Phase)--1950년대-1960년대

- 도시·빈곤·소수문제의 해결 위해 다양하고 혁신적인 보조금·규제가 도입되었음.
  - 존슨대통령이 주창한 위대한 사회건설을 위하여 다양하고 창조적인 프로그램을 도입하였음.
- 세목형 연방보조프로그램의 수가 대폭 증가하여 1960년에는 130여개가 되었음.
  - 보조금이 기업·교회·비영리재단 등 비정부기관에 대폭적으로 제공되었음.
  - 연방프로그램이 다양화되고 많아지고 확대되었기 때문에 이 시기의 정부간 관계를 복잡한 정부간 관계 혹은 “만발하는 연방주의”(Flourishing Federalism)라고 표현할 수 있음.

## 5) 경쟁국면(Competitive Phase 1960년대-1970년대)

- 연방보조프로그램의 과도한 세목화·다기화가 계속 진행되어 1967년에는 379개로 급증하

였음.

- 이는 사업 간의 조정이 곤란해지고 중복된 프로그램으로 인한 비효율을 초래하였는데, 예를 들면, 1970년경, 교육과 고용을 위하여만 17개의 프로그램이 13개의 연방기관에 의하여 운영되었음.

o 이러한 문제를 해결하기 위하여 세목화된 연방보조금들을 통합하여 포괄보조금(block grants)으로 전환하였고, 일반세입공유제도(general revenue sharing)를 도입하였음.

o 이러한 모습의 정부간 관계를 울타리 연방주의(Picket-Fence Federalism)라고 하였음.

- 수백개의 세목정보조금에 의한 분열되고 조정되지 않은 경쟁시대의 정부간 관계를 나타냈음.

### 6) 계산국면(Calculative Phase 1970년대-1980년대)

o 연방보조금의 감축, 세입 감축, 악화된 경제로 인해서 정부간 관계 참여자의 계산적 행태를 초래하였음.

- 보조금수령에 있어 손익계산을 하게 되었고, 선별적으로 보조금을 신청하였음.

o 수평적 요건(crosscutting requirements)이 상당수 새로 도입되었음.

- 연방보조금을 수령하는 모든 정부에 부가되는 정부간 규제

o 이 시대의 연방주의는 겉으로만 주 및 지방정부의 권한을 강화하였다는 점에서 “외관적 연방주의”(Facade Federalism)로 표현될 수 있음.

### 7) 축소국면(Contractive Phase 1980년대-1990년대)

o 이 시기에는 연방보조금의 삭감이 가속화되어 ‘채질찍 연방주의’(Whiplash Federalism)라고 표현될 수 있음.

## III. 미국의 정부간 재정관계

### 1. 미국의 재정연방주의(Zimmerman, 92; ACIR, 1978)

o 미국 연방정부의 주정부에 대한 보조금 지원은 1920년대부터 이미 많은 반대에 직면했으나,

그 필요성이 인정되었음.

- 이러한 반대는 주정부의 통치권을 연방정부의 선출되지 않는 관료들이 좌지우지한다는 것, 조세권과 지출권이 일치하지 않는다는 것, 부유한 주로부터 가난한 주로의 재정이전이 이루어진다는 것 등 이념적인 거부감의 표출이었음.
- 이에 대해서 연방보조금이 갖는 장점, 즉 연방보조금이 주정부들과 지방정부들의 사업을 촉진시킨다는 점, 연방세입을 필요에 따라 배분함으로써 주 간 형평을 제고할 수 있다는 점, 정부간 협력을 촉진한다는 점 등의 주장으로 반박하였음.

○ 그러나, 주정부에 대한 연방정부의 보조금은 연방도로보조금법이 제정된 1916년 이후에야 비로소 크게 증가했음.

- 1915년에는 연방보조금 총액이 5백만불이 채 안되었지만, 1918년부터 1930년까지 평균 1억불에 달하였으며, 이는 연방정부 예산의 3% 정도를 점하게 되었음.
- 1930년대에는 대공황의 극복을 위하여 다양한 국고보조사업들이 고안되고 집행되었음.
- 1950년대까지의 연방보조금은 국가적 이해가 걸려 있거나 매우 중요한 국가적 목적에 관련된 사업들에 한정시키고자 하는 노력 때문에 제한적인 성격을 가지고 있었음.
- 1960년대 존슨대통령의 ‘위대한 사회’ 프로그램은 연방보조사업의 폭발적 증가를 가져오게 되었으며, 이 사업들이 연방의회에서 결정되는 과정에서 ‘연방의 이해’ 등의 기준은 더 이상 중요하게 고려되지 않았음.

○ 이 시대의 연방보조사업들은 구체적인 사업의 성격을 규정하는 ‘조건이 달린’ 사업들이 대부분이었기 때문에 다음과 같은 문제점들이 지적되었음.

- 하위 정부들의 재량권 축소, 연방관료들의 사업 지배, 주의회에 대한 주지사의 입지 강화, 선출직 정치인에 의한 통제로부터 주정부 관료들의 독립성 제고, 대응자금의무로 인한 하위정부의 우선순위 왜곡, 이익집단의 압력으로 인한 의회에서의 부실한 보조사업 결정, 다양한 보조사업의 상충되는 목표, 보조사업들의 중복성, 연방보조사업에 수반되는 규정과 규제의 과다, 연방보조사업에 수반되는 규정과 규제결정과정에서 하위정부의 참여기회 부족, 복잡하고 비용이 많이 드는 연방보조사업신청절차, 지역의 상황에 따라 사업내용을 조정할 수 있는 재량 부족, 단일기관 요건, 하위정부 선정 후 비용이 많이 추가되도록 조건 변경 등의 문제점들이 지적되었음.
- 이러한 문제점들 대부분이 세목형 보조금(categorical grants)로부터 파생되는 문제점들이었기 때문에 이에 대한 처방이 준비되기 시작하였음.

## 2. 미국의 신재정연방주의

### 1) 존슨대통령의 신연방주의를 위한 준비

- 이러한 문제점을 인지한 존슨대통령은 하위정부 공무원들과의 소통을 촉진하기 위하여 부통령실로 하여금 지방정부들의연락점의 역할을 담당하도록 하였고, 대통령실에 주지사들을 위한 비슷한 기능을 하도록 비상준비처(Office of Emergency Preparedness)를 설치하였음.
- 1964년에 경기호황으로 인한 연방정부의 세입 일부를 주정부에 이양하는 방안이 경제보좌관 W. Heller에 의해서 추진되었으나, 너무 일찍 공개되는 바람에 빛을 보지 못하고 나중에 닉슨대통령에 의해서 도입되었음.
- 1967년에 존슨대통령은 예산실로 하여금 세목형 보조금을 통합할 수 있는지, 신철절차와 회계를 단순화시킬 수 있는지, 연방 지역사무소들의 위치와 구조를 변경할 수 있는지 여부에 대해서 연구하도록 지시하였으나 결실을 보지 못하였음.
- 존슨행정부는 Health for Partnership Program과 Sage Streets Program 등의 두 개의 포괄보조금을 도입하였는데, 이들은 연방정부 보조금의 1% 미만에 해당하는 작은 액수였음.

### 2) Nixon 행정부의 신재정연방주의(New Fiscal Federalism)

- 1969년 집권한 닉슨대통령은 행·재정상의 혼란이 '위대한 사회' 수행과정에서 폭발적으로 늘어난 세목형 보조사업들로 인한 것이라는 것을 인식하고, 집권 후 1년 안에 주 및 지방정부 공무원들을 위해서 부통령실 내에 정부간관계처(Office of Intergovernmental Relations)를 설치하고 신연방주의(New Federalism)을 제창하였음.
- 닉슨행정부의 신연방주의는 아이젠하워행정부처럼 상당한 정도의 정부 규모 축소나 기능상의 분리를 예상하지 않았고, 대신 정부 책임의 막대함 및 정부간 상호의존성을 강조하였음.
- 이는 기능에 있어서 뿐만 아니라 재정상에 있어서도 책임의 공유를 내용으로 하는 복잡한 정부간 재정구조의 출현을 의미하였으며, 닉슨행정부는 보다 구체적으로는 주정부들을 중요한 중간적 지위로 복귀시키고 세입공유(revenue sharing)의 도입을 위하여 세목형 보조사업들의 통합 및 조정을 요구하였음.
- 연방보조금의 통합을 위한 닉슨의 시도는 특정사업에 자기 이름을 붙여서 선거구로 보내고 싶어하던 의회 의원들의 완강한 거부로, 제안한 4개 가운데 17개 사업을 통합한 Comprehensive Employment and Training Act(CETA)만 통과되었으며, 다음 해에 Community Development Block Grant(CDBG)와 Social Services Block Grants(SSBG)의 입법화에 성공하였음.

- 1966에 역사상 최초로 포괄보조금제도가 도입된 이후부터 1974년까지 약 2/3의 세목형 보조금들이 포괄보조금 혹은 특별 세입공유로 통합되었고, 새로운 포괄보조금들이 계속 도입되었음.
- 이러한 포괄보조금들은 대응자금 요구나 조건이 거의 붙지 않은 재정적 권리(entitlements)에 해당하는 것으로서 우선순위와 사업 설계에 있어서 하위정부의 공무원들에게 상당한 정도의 재량권을 부여함으로써 혁신, 창의 및 행정적 탄력성을 촉진하기 위한 것이었음.
- 닉슨행정부와 포드행 정부는 적극적으로 포괄보조금의 확대를 꾀했는데, 그 결과 Community Development Block Grant(CDBG), Social Services Block Grant(SSBG) 및 Comprehensive Employment and Training Act(CETA) 사업등이 새롭게 도입되었음. 이 가운데 CDBG와 SSBG는 아직도 존속하고 있고, CETA는 1982년에 종료되었지만, 다른 직업훈련포괄보조사업이 이를 대체하고 있음.
- 그러나, 1962년에 약 160개였던 세목형보조금의 수가 1980년에는 549개나 될 정도로 ‘연방정부의 영향력은 보다 광범위하고, 보다 침해적이고, 보다 관리불가능하고, 보다 비효율적이고, 보다 무책임하게 되어 갔다’는 평가가 나올 정도로 실제로는 이러한 효과를 그다지 보지 못하였음(ACIR, 1980).

### 3) 레이건 행정부의 신재정연방주의(New Fiscal Federalism)

#### ○ 내용

- 레이건은 취임연설에서 연방정부의 규모와 영향력을 축소시키고 연방정부와 주정부사이에 권한을 분리할 것을 선언하고 일련의 파격적인 분권화 정책조치를 취했음.
- 1982년 1월 레이건대통령은 정부서비스 비용 조달 수단들의 급진적인 재구조화를 예산에 반영하고자 하였음. 이는 ‘창조적 파트너십’이라고도 불리운 것으로 신재정연방주의(New Fiscal Federalism)이라고도 불리었음.
- 레이건행 정부는 1) 주정부가 조달하던 의료보호 비용은 연방정부가 조달하되, 연방정부가 조달하던 AFDC와 Food Stamp는 주정부가 비용을 조달하고, 2) 모든 주요 세목형 보조금들은 연방정부가 정한 대응자금 의무와 노력유지조항을 적용하지 않는 포괄보조금으로 통합시키며, 3) 연방정부의 보조금 수준을 감축하는 것을 내용으로 하는 예산을 제출했음 (Inman and Craig, 1982).
- 이러한 방침에 따라 레이건행 정부는 Omnibus Budget Reconciliation Act(OBRA)의 입법을 통해서 당시 총 537개의 세목형 보조금들 가운데 57개를 통합하여 9개의 새로운 혹은 수정된 포괄보조금을 도입하였음.
- 포괄보조금 액수는 당시 연방보조금의 무려 17%를 차지하게 될 정도로 규모가 커졌으며,

레이건행정부의 신재정연방주의에서는 포괄보조금을 도입하면서 무려 25%에 해당하는 금액을 삭감하여 주정부의 재정사정을 더욱 어렵게 만들었음.

- 포괄보조금에 부가된 조건과 규제는 세목형 보조금일 때에 비해서 대폭적으로 완화되었음. 예를 들면, 보건 및 주민서비스국의 7개의 블럭보조금에 부가된 규제가 통합되어서, 이전에는 규제 설명 부분이 318페이지에 이르렀으나, 통합이후 6페이지로 감소하였음.

#### ○ 닉슨행정부 신재정연방주의와의 차이점

- 주정부 중심적인 연방주의의 추구하였으며, 연방정부가 포괄보조금을 주정부에게 부여하면, 주정부가 다시 지방정부에 분배하였음.
- 닉슨행정부는 지방의 자율성·정책능력제고를 목적으로 포괄보조금을 도입했으나, 레이건행정부의 포괄보조금 도입은 연방정부 예산감축 및 주정부에 대한 재정지원 감축수단으로 파악하였음. 따라서, 포괄보조금의 총액수가 통합이전의 세목형보조금의 합계액보다 적었음.
- 주정부나 지방정부에 대한 정부간 규제를 완화하였음. 그러나, 규제완화와 동시에 기존의 규제강화 또는 새로운 규제를 신설하였고, 주정부의 권한 강화를 내용으로 하는 신연방주의보다는 작은정부·시장자유를 중시하였기 때문에, 하위정부가 자유시장의 원칙을 저해할 경우 하위정부를 적극 규제하였음.
- 연방정부와 주정부가 함께 재정부담을 하던 프로그램을 각각 단독으로 부담하는 방향으로 정부간 역할을 재분류하고자 하였는데, 예를 들면, 연방정부는 극빈자 의료보험인 Medicaid에 대한 재정적 책임을 전담하고, 주정부는 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)와 Food Stamps에 대해서 전적으로 책임을 질 것을 요구하였음. 또한, 연방의 전적 지원대상이던 교육·교통·지역개발에 관련된 43개의 보조금사업에 대한 집행권을 연방세원의 일부와 함께 주정부에 이양할 것을 제안하였음. 이에 대해서 연방정부가 재정책임을 주정부에 넘기는 책략으로 판단, 격렬하게 반대하였고, 이 제안들은 1982년에 철회하였음.

#### ○ 평가

- GAO(1995a)의 평가에 따르면, 9개 가운데 7개의 포괄보조금이 기존의 세목형 보조금 사업과 관련이 있었기 때문에 기존 사업의 경험에 따라 이러한 포괄보조금의 도입은 원만하게 이루어졌음.
- GAO(1995a)는 포괄보조금들은 연방정부에 제출하는 서류를 대폭 감소시켰지만, 주정부가 연방정부의 정책필요를 충족시키지 못하고 있다는 의회의 우려 때문에 시간이 감에 따라 재정지원 조건이 추가됨으로써 주정부의 재량을 증대시키고자 한 본래의 의도와는 달리 다시 용도 제한 보조사업으로 되돌아가기도 했다고 평가함.
- GAO(1995a)는 1981년의 세목형 보조금의 통합으로부터 1) 투입이나 절차 준수 여부의

통제보다 결과에 대한 책임성에 초점을 맞추어야 하며, Government Performance Results Act가 적절한 책임성 확보의 수단이 될 수 있음, 2) 포괄보조금의 재정지원공식은 필요와 지불능력을 반영하여야 함, 3) Aid to Families with Dependent Children과 같은 보조사업은 현금지원사업이고 규모도 훨씬 크다는 점에서 1981년의 경우와 다르다는 교훈을 얻어야 한다고 지적하고 있음. 특히, 결과에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않는 경우에는 포괄보조금에 조건이 추가되는 경우가 발생하기 때문에 주정부 재량권의 축소를 초래할 수 있다는 점을 지적하고 있음.

#### 4) 클린턴행정부의 포괄보조금 증가

- 포괄보조금의 가장 큰 증가는 1996년 공화당이 지배하던 의회가 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act(PRWORA)을 제정하여 그동안의 AFDC와 관련 복지프로그램들을 Temporary Assistance to Needy Families(TANF)로 대체하면서 이루어졌음.
- TANF와 같은 1990년대와 2000년대의 포괄보조정책은 재정정책의 전환을 가져왔으며, 이는 종래의 AFDC, Food Stamp program 등과는 달리 복지혜택에 대한 개인적인 권리를 인정하지 않았음. 특히 TANF는 명시적으로 이 사업이 개인적 권리를 창출하지 않음을 선언하고 있음.
- 따라서, 주 및 지방정부들은 이 사업의 예산을 사용하는 데 있어서 보다 많은 재량을 누리게 되었지만, 일부에서는 차별 및 재량적 대우를 금지하는 헌법 조항이 여전히 적용되기 때문에 얼마나 재량이 확대되었는지는 불명확하다는 지적도 있음(Cimini, 2002).
- 또한, 일반적으로 연방보조사업들은 예산규모가 고정되어 있지만, entitlement 사업들은 이러한 예산 한도 없이 수요에 따라 모두 지급해야 하기 때문에, 전자의 특성을 갖는 TANF를 통해서 의회는 장래의 지출에 대한 보다 강한 통제권을 확보할 수 있게 되었음.

### 3. 신재정연방주의의 주요 특징

#### 1) 하위정부의 재량권 확대: 포괄보조(block grants)

- o 포괄보조금은 연방정부가 보조금에 부가하는 용도나 조건을 최소화함으로써 주정부 및 지방정부의 재량권을 대폭 제고하며, 주 및 지방정부들은 연방정부가 교부하는 보조금의 액수 등을 미리 예측할 수 있음.
- 이러한 특성 때문에 주 및 지방정부들의 창의적인 보조금 사용을 가능하게 하며, 주 및 지방정부들은 이러한 특성을 이용하여 보다 높은 효율성을 달성할 수 있을 것으로 기대된 보

조금임.

- 포괄보조금은 주로 인구 등 몇 개 안되는 요소에 의해서 결정되기 때문에 Formula 보조금이라고 부르기도 하며, 세목형 보조금과는 달리 주 및 지방정부들의 대응자금 요구가 없기 때문에 주 및 지방정부의 재정을 연방정부의 정책목적을 위하여 징발하는 폐해를 방지할 수 있음.
- 대부분 정액으로 지급하기 때문에 수요의 증가에 따른 연방정부 지원을 받기 어렵다는 점에서 연방정부가 사업예산을 삭감하고자 할 때 유효한 수단으로 활용될 수 있음.
- 많은 경우에 있어서 연방의회는 이에 대해서 부정적인 시각을 가지고 있었으며, 주 및 지방정부들의 재량권 때문에 포괄보조금이 낭비적인 방법으로 사용될 수 있다는 의구심을 가지고 있었기 때문에, 의회는 목적을 명시하고 보조금에 점차 많은 조건을 부가하였음.
- 그 결과, 이는 중앙집권적 성향과 분권적 도구의 결합의 특성을 보였음(주미영, 2004: 64).
- 모든 포괄보조금이 공통적으로 나타내는 현상은 첫째, 그 현재가치가 시간이 지남에 따라 감소되었다는 점임. 1986년부터 1995년까지 레이건대통령의 5개 포괄보조금을 분석한 결과, 4개의 포괄보조금의 실질가치가 감소한 반면, 같은 기간 동안 총 연방보조금은 66%가 증가하였음(Peterson and Nightingale, 1995). 또한, 11개의 포괄보조금을 2003년에 분석한 결과, 평균적으로 11%의 실질가치가 하락하였음(Finegold etc, 2004).
- 둘째, 포괄보조금은 당초의 취지와는 달리 시간이 감에 따라 의회가 다양한 조건을 붙이거나, 대응자금을 요구하거나, 유사한 목적의 새로운 세목형 보조금을 신설하는 방법 등을 통하여 주 및 지방정부들의 탄력적 운영을 저해하는 경향을 가짐. 이는 정치적 이익을 위한 측면과 주 및 지방정부들의 보조금 유용 등에 대한 우려에 기인함.

## 2) 성과관리

### (1) 보조금에 대한 성과관리

- o 미국에서는 주 및 지방정부에 대한 연방보조금이 2005년 연방정부 전체 예산의 20%에 달하는 만큼 연방보조금의 성과를 극대화하는 것이 매우 중요해졌고, 이로 인하여 최근에는 연방보조금의 성과책임성에 대한 관심이 높아 졌으며, GPRA로 상징되는 성과관리기제의 도입이 연방보조금에 대해서도 일반적인 현상이 되고 있음. (GAO, 2006)
- o 이러한 성과평가기제들은 직업교육협력법(the Job Training Partnership Act)과 그 후속 프로그램, 1988년 인력투자법(the Workforce Investment Act of 1988), 학교교육강화법(No Child Left Behind Act) 등에 의해서 설치된 보조사업들에서 발견됨.
- o 그러나, 미국의 OMB는 2005년 10월 현재 공식적 평가수단인 PART(Program Assessment

Rating Tool)를 이용하여 모든 연방사업의 60%에 대한 평가를 마쳤는데, 일반사업들에 대한 평가결과보다 연방보조사업에 대한 평가결과가 좋지 않은 것으로 나타났음(Domestic Working Group, 2005).

- 모든 연방보조사업들의 평가결과 29%에 해당하는 사업들이 “사업결과가 증명되지 않았음”이라는 평가를 받은 것으로 나타났음.
- 연방보조사업들의 경우, “사업결과가 증명되지 않았음”이라는 평가를 받은 사업들은 평가 대상사업 159개 가운데 72개로 45%에 달하는 것으로 나타났음.

○ 많은 연방정부 부처들이 보조사업들과 부처의 목적 및 활동 등과의 논리적 연계를 중요시하고 있으며 보조사업의 수혜자가 되기 위해서는 이러한 논리 모형(logic model)을 제시할 것을 요구하고 있음.

- 주택 및 도시개발부(Housing and Urban Development)가 보조사업 지원기관(grant applicants)에게 확인하고 있는 논리 모형에는 1) 제안된 보조사업이 부처의 6개 목적(goals) 가운데 어떤 것을 촉진하는가, 2) 그 프로그램의 성공에 중요한 특정 활동들, 3) 그 활동의 결과 생산된 특정 산출물(products and outputs)과 각 산출물에 대한 시간적 틀(timeframe), 4) 기대되는 결과(outcome), 5) 자료 수집 방법, 6) 목적 달성을 평가하기 위한 방법론 등이 포함됨.
- 환경처(Environmental Protection Agency) 음용수주회전기금대부사업(Drinking Water State Revolving Fund Loan Program)의 경우, 환경처는 대부횟수, 사업당 평균대부액 등과 같은 산출물지표(output measures) 뿐만 아니라, 해당 사업에 의한 지역수도체계 공급지역 인구 비율과 해당 사업에 의한 지역수도체계의 비율 등 영향지표(outcome measures)를 사용함.
- 국내부 노천광(Office of Surface Mining)의 폐노천광부지프로그램(Abandoned Land Mine Program)은 제거된 위험물 숫자, 실제 단위 숫자, 위험물 영향에서 벗어난 사람들의 숫자 등 과거 광산업과 관련된 건강 및 안전 위험의 제거에 초점을 맞춘 GPRA에 연계된 상세하고 영향지향적(result-oriented) 성과지표를 수립하였음.

## (2) 포괄보조금에 대한 성과관리

○ 포괄보조금에 대한 성과관리의 어려움

- 포괄보조금은 한편으로는 그 본래의 취지에 따라 주정부와 지방정부의 재량을 유지시킬 수 있어야 하며, 다른 한편으로는 연방 자금을 사용하기 때문에 연방정부가 지정한 목적에 따라 자금이 사용되도록 통제가 이루어져야 하지만, 이 상반된 목표들의 균형점을 찾는 것은 매우 어려운 일임(GAO, 1995a).
- 이처럼 포괄보조금은 주정부와 지방정부의 재량을 확보함으로써 창의성의 발휘와 지역 사

정에 적합한 사업 전개에 유리하지만, 그만큼 해당 사업이 본래 연방정부가 의도한 효과를 내고 있는가에 대한 평가의 필요성도 높아지게 되었음.

- 전통적으로 연방보조금의 책임성 확보는 주정부 및 지방정부의 주민들의 참여에 의해서 이루어져야 한다는 주장과 보조금을 수령하는 주정부 및 지방정부들에게 부과된 사업상 및 절차상의 조건들 및 준수 여부에 대한 연방 기관들에 감시에 의해서 이루어져야 한다는 상반된 주장이 있어 왔음.
- 그러나, 최근의 각종 보고서, 개정 법률 및 개정법률안에 따르면, 연방정부는 많은 절차상의 조건으로부터 주정부와 지방정부들을 자유롭게 놓아 주는 대신, 이들에게 결과에 의한 책임을 묻도록 하는 것이 바람직하다는 합의에 이른 것으로 평가되고 있음(Committee on Inspection and Evaluation, 1996).
- 기본적으로는 책임성의 주된 책임이 연방정부의 부처들로부터 주정부 및 지방정부들의 선출직 공무원들에게 넘어 갔기 때문에 이들이 보조사업의 기획, 관리 및 집행에 대한 감시 및 감독의 책임을 지는 것으로 이해되고 있음. 그러나, 여전히 연방목적 달성을 위한 연방정부의 자금이 개입되어 있는 한, 연방정부의 감독책임이 완전히 면제되는 것은 아니기 때문에 연방정부는 지속적으로 성과관리에 대한 관심을 보이고 있음.

o 포괄보조금의 책임성 확보 기제에 대한 평가(Committee on Inspection and Evaluation, 1996)

- 이처럼 두가지 상반된 목적들을 동시에 충족시키는 것은 쉽지 않으며, 이러한 문제점은 1995년 12월 미국 관리예산처(OMB)의 부처장에 의해서도 제기되었음.
- 이에 따라 정직과 효율(Integrity and Efficiency)에 관한 대통령 위원회가 연방정부의 13개 포괄보조금에 책임성 확보를 위한 충분한 규정들이 포함되어 있는지 여부를 검토하고, 다음과 같은 조사결과를 발표하였음.
- 첫째, 포괄보조금사업의 법적 근거가 되는 법률들은 연방정부가 보조금사업의 재무관리의 통제 및 감시의 적정성 여부를 판단하기 위한 근거를 거의 규정하고 있지 않고 있으며, 대부분 주정부의 법률 및 절차, 주정부의 보조금 관리체계 및 기록체계에 의지하고 있음.
- 둘째, 절반 가량의 포괄보조금 법규정들이 성과를 이해시키는데 도움을 주는 측정가능한 사업 결과에 거의 주의를 기울이지 않고 있으며, 주정부 혹은 연방기관에게 사업평가를 수행하도록 요구하고 있고, 성과의 적정성이나 평가에 사용된 자료의 검증을 요구하는 규정을 두고 있는 법률은 하나도 없었음. (GPRA가 요구하는 수준의 성과목표, 성과지표가 측정가능한 용어로 정의된 것은 7개의 불과하였음)
- 셋째, 대부분의 포괄보조금 법률들은 수혜 대상자와 제공되는 서비스에 대한 규정을 포함하고 있으나, 그 구체성의 정도는 매우 넓게 규정되고 있음.

#### 4. 미국의 정부간 재정 관계 현황

##### 1) 미국 연방정부, 주정부 및 지방정부의 지출 구성

- 2002-03 회계연도에 연방정부는 사회편익(social benefits)에 가장 많은 42.2%를 사용하고, 다음으로 국방에 21.0%를 사용했으며, 다음으로 연방보조금에 14.4%, 이자에 9.9%를 사용하였음.
- 주정부는 지방정부 등에 교부하는 주보조금에 가장 많은 28.1%를 사용하고, 다음으로 사회서비스에 25.0%를 사용했으며, 다음으로 교육, 보험기금(insurance trust)에 각각 12.5%와 12.3%를 사용하였고, 교통 및 공공안전에 4-5%를 사용하였음.
- 지방정부는 교육에 가장 많은 37.7%를 사용하고, 다음으로 사회서비스에 10.7%를 사용하였으며, 전기·수도지출에 10.2%를, 공공안전에 9.0%를 사용하였고, 교통과 보조금에 각각 5.6%와 1.0%를 사용하였음.

〈표 1〉 미국 연방·주·지방정부의 지출 구분 (FY 2002-03)

연방정부		주정부		지방정부	
항목	%	항목	%	항목	%
사회편익	42.2	보조금	28.1	교육	37.7
국방	21.0	사회서비스	25.0	기타 비용	25.7
보조금	14.4	교육	12.6	사회서비스	10.7
비국방	11.2	보험기금	12.4	전기·수도지출	10.2
이자	9.9	기타 비용	12.3	공공안전	9.0
기타 지출	1.3	교통	5.5	교통	5.6
		공공안전	4.0	보조금	1.0

자료: Bureau of Economic Analysis and Bureau of the Census, OECD(2005:8) 재인용

##### 2) 미국 연방정부, 주정부 및 지방정부의 수입 구성

- 연방정부의 주 수입원은 개인소득세로 43.0%에 달하고 있어 거의 절반을 차지하고 있으며, 사회보장세가 39.2%에 이르고 있어 양 세목을 합하면 82.2%에 해당하고 있고, 그밖에 법인소득세, 판매세등이 각각 4%대를 차지하고 있음.
- 주정부의 주 수입원은 연방보조금으로 32.5%를 차지하고 있고, 여기에 자체수입 가운데 가장 높은 비중을 차지하는 판매세의 24.6%를 합하면 57.1%로 절반을 상회하게 됨. 개인소득세도 16.4%로 적지 않으나, 법인소득세와 재산세는 각각 2.6%와 0.9%로 미미한 수준임.
- 지방정부의 주 수입원은 연방 및 주 보조금으로 40.1%를 차지하고 있고, 자체 수입 가운데

가장 높은 비중을 차지하는 것은 재산세로 전체 수입의 27.5%에 달하고 있으며, 전기·수도세와 판매세가 각각 8.7%와 6.2%를 차지하고 있고, 개인소득세와 법인소득세도 미미하기는 하지만 각각 1.75와 0.3%를 차지하고 있음.

〈표 2〉 미국 연방·주·지방정부의 수입 구분 (FY 2002-03)

연방정부		주정부		지방정부	
항목	%	항목	%	항목	%
개인소득세	43.0	보조금	32.5	보조금	40.1
사회보장세	39.2	판매세	24.6	재산세	27.5
법인소득세	8.9	기타 수입	23.0	기타 수입	15.6
판매세 및 관세	4.7	개인소득세	16.4	전기·수도세 등	8.7
기타 수입	4.1	법인소득세	2.6	판매세	6.2
		재산세	0.9	개인소득세	1.7
				법인소득세	0.3

자료: Bureau of Economic Analysis and Bureau of the Census, OECD(2005:10) 재인용

〈표 3〉 주요 연방 사회복지보조금 추이

기관/사업	1990	1995	2000	2005	2010
연방보조금 총액	135,325	224,991	285,874	428,018	653,665
교육·훈련·고용·사회서비스 총액	21,780	30,881	36,672	57,247	111,715
장애인교육	4,437	6,785	8,511	14,539	22,157
학교개선사업	1,080	1,288	2,394	6,569	5,442
특수교육	1,485	2,938	4,696	10,661	16,553
사회서비스 포괄보조금	2,749	2,797	1,827	1,822	2,118
아동·가족서비스	2,618	4,463	5,843	8,490	12,118
훈련·고용사업	3,042	3,620	2,957	3,372	5,357
보건서비스 총액	43,890	93,587	124,843	197,848	294,613
의료보호	41,103	89,070	117,921	181,720	275,383
아동건강보험기금			1,220	5,129	8,903
소득보장	36,768	58,366	68,653	90,885	121,818
..SNAP(Food Stamp Program)	2,130	2,740	3,508	4,385	6,627
아동영양사업	4,871	7,387	9,060	11,726	17,136
빈곤가정임시보조(TANF)	(NA)	(NA)	15,464	17,357	17,754

### 3) 포괄보조금 현황

#### ○ 최근 미국의 포괄보조금 전체

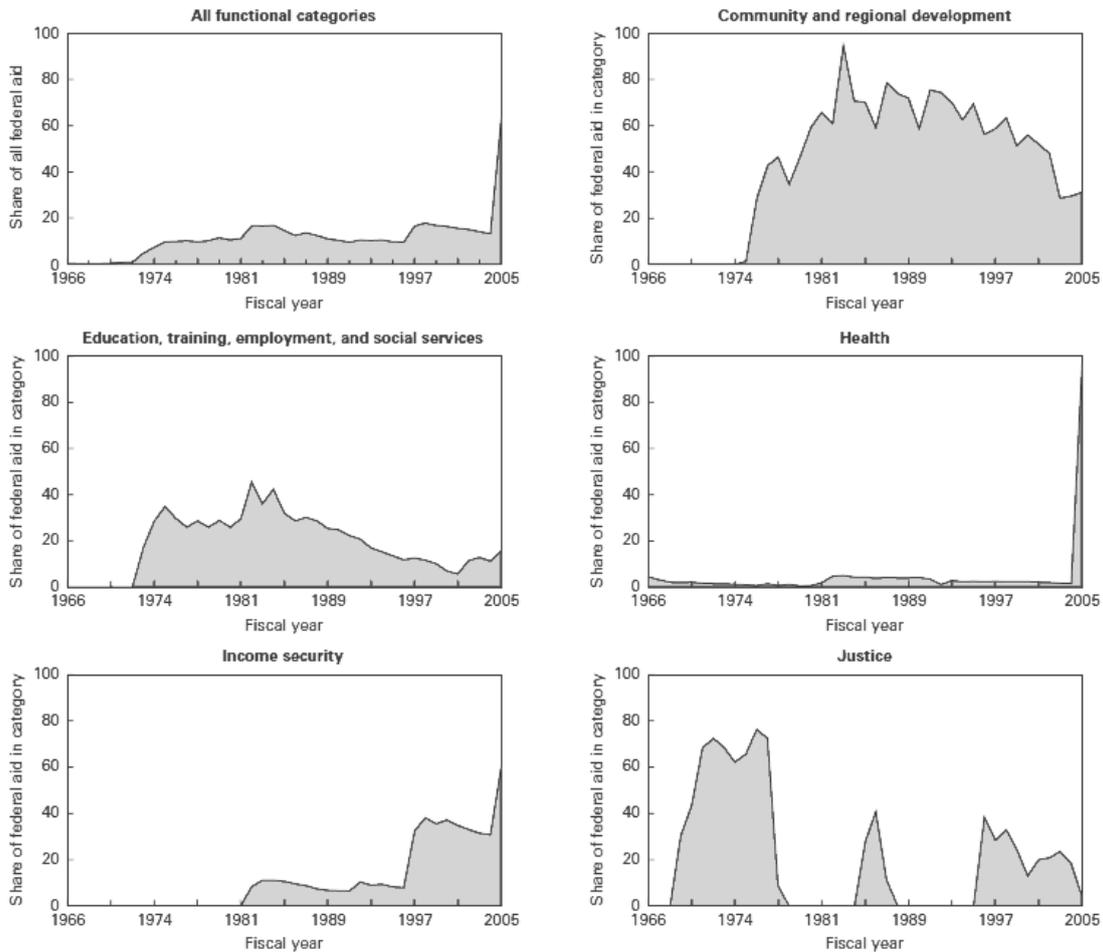
- 포괄보조금 총액이 전체 연방보조금에서 차지하는 비중은 1972년에 증가하기 시작해서 지속적으로 증가하다가 1980년년대 중반 이후에 높아졌고, 2005년에 크게 높아졌음.
- 2000년 이후 급격히 증가하여 2006년에는 전체 연방보조금 총액에서 포괄보조금이 차지

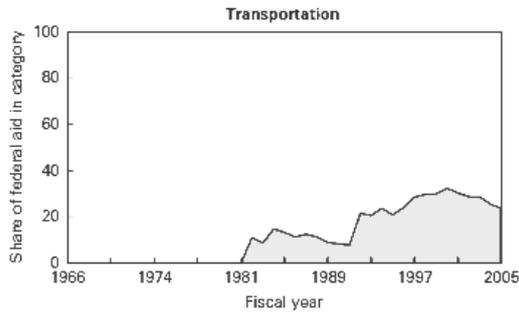
하는 비중이 60%에 가깝게 되었음.

○ 개별 포괄보조금

- 공동체 및 지역개발 분야에서 포괄보조금은 1970년대 중반에 시작되어 이 분야 보조금 가운데 포괄보조금이 차지하는 비중은 1980년대 초반에 가장 높았으나, 그 이후 증감을 거듭하다가 2000년대 초반에 대폭 감소하였고, 2005년 현재 30% 정도의 비중을 보이고 있음.
- 교육훈련고용 및 사회서비스 포괄보조금은 1972년에 시작되어 해당 분야의 연방보조금에서 차지하는 비중이 급격히 높아졌다가 1980년대 중반 이후 지속적으로 감소하였으며, 2001년부터 교육 기술, 교사의 질, 영어습등 등 관련 포괄보조금 덕분에 다시 약간의 증가세를 보이고 있음.
- 소득보장 포괄보조금은 1981년에 시작되었고, 1997년에는 TANF의 도입으로 이 분야의 연방보조금에서 포괄보조금이 차지하는 비중이 크게 높아졌음.

〈그림 1〉 기능별 포괄보조금의 비중 (1966-2005)





Sources: Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government* and General Services Administration, *Catalog of Domestic Federal Assistance*, multiple years.  
 Notes: FY 2004 data is estimated; FY 2005 data is proposed. 1976 Transition Quarter shown separately. Calculations for FY 2005 assume participation by maximum number of states under the proposed block grants.

자료: Finegold et al., 2004, p3.

## IV. 사회복지분야 포괄보조 사례

### 1. 사회서비스 포괄보조금(Social Service Block Grants, SSBG)

#### 1) 개요

- 사회보장법에 근거한 사회서비스 포괄보조금은 상한선이 주어진 사업으로서, 공식에 따라 주 정부에 배분함.
  - 주정부들로 하여금 해당 주 거주자들의 필요에 가장 잘 대응하는 사회서비스들을 제공하도록 하기 위하여 연방정부가 제공하는 자금임.
  - 여기에 해당하는 사회서비스에는 아동 혹은 성인에 대한 주간 보호(day care), 아동 혹은 성인에 대한 보호 서비스, 장애인에 대한 특별 서비스, 입양, 사례관리, 보건 관련 서비스, 수송, 아동 혹은 성인에 대한 위탁 보호, 약물 남용, 주거, 가정배달 식사, 독립적/임시적 생활, 고용 서비스, 그리고 주정부가 필요하다고 생각되는 서비스가 있음.

#### 2) 목적

- 의존성(dependency)을 예방하고, 감소시키며 제거하기 위하여 경제적 자립을 달성하거나 유지함.
- 의존성의 감소 혹은 예방을 포함한 자립을 달성하거나 유지함.
- 자신들의 이익을 보고할 수 없는 아동과 성인들에 대한 유기, 학대, 착취를 예방하고 치료하며, 가정을 유지하거나(preserving), 재건하거나(rehabilitating), 재결합하게(reuniting) 함.
- 공동체에 기반하거나 가정에 기반하는 등 비시설 돌봄 서비스를 제공함으로써 시설에 의한 부적절한 돌봄을 방지하거나 감소시킴.

- 다른 형태의 돌봄이 적절하지 않을 때 다른 곳을 소개하거나 여타 시설에 입소시키거나, 시설에 있는 개인들에게 서비스를 제공함.

### 3) 배분액

- TANF 포괄보조금의 일부를 사회서비스 보조금으로 이전해서 사용할 수 있는데, 이를 포함한 사회서비스의 예산 추이를 보면, 대체로 27억 달러 전후에서 움직이는 것으로 나타남.

〈표 4〉 SSBG 및 TANF 이전 보조금 포함 전체 SSBG 사업 지출규모의 변동 추이

(단위 : 백만달러)

연도		'95	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
SSBG 총지출	SSBG 예산	2,721	1,774	1,714	1,692	1,686	1,625	1,826	1,817
	TANF이전	-	1,021	948	955	806	880	944	933
총액		2,721	2,795	2,662	2,647	2,492	2,505	2,770	2,750

주: 1) 연방정부에서 주정부에 SSBG로 할당·지급되는 예산 규모임.

2) TANF이전자금은 '97년부터 공식보고 하도록 규정됨

자료: Social Services Block Grant Annual Report, 각년도., 박세경등(2008) 재인용.

- SSBG는 총액이 결정되어 있고, 공식에 따라 주에 배분되기 때문에 50개 주에 대한 배분액이 2008, 2009년, 2010년 모두 17억달러 정도로 동일함.
- 가장 많이 배분된 주는 캘리포니아로 2억 5백만불 내외이고, 다음으로 Texas가 약 1억 3천 3백만불 내외의 금액을 배분받고 있음.

〈표 5〉 일부 주정부 배분액과 주정부 총 배분액

	2010	2008
California	\$204,871,919	\$205,852,681
Florida	\$102,293,798	\$102,142,136
New York	\$108,159,098	\$109,009,784
Texas	\$133,978,262	\$132,733,557
50개 주 total	\$1,690,513,552	\$1,700,000,000

- 1997년의 경우, 가장 많은 비중을 차지한 것은 아동주간보호서비스였으나, 2006년에는 아동 위탁보호서비스가 15%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 장애인 특수서비스가 높은 비중으로 나타남.

〈표 6〉 사회서비스 유형별 SSBG 지출 구성(2006)

서비스유형	SSBG 구성비율
예방·개입서비스(Prevention & Intervention)	5%
관리행정 비용(Administrative Costs)	5%
재가서비스(Home-based Services)	7%
사례관리(Case Management)	7%
성인 보호서비스(Protective Services - Adults)	7%
아동 주간보호서비스(Day Care - Children)	8%
아동 보호서비스(Protective Services -Children)	11%
장애인 특수서비스(Special Services - Disabled)	14%
아동 위탁보호서비스(Foster Care Services - Children)	15%
그 외 서비스	21%

자료: SSBG Annual Report, 2006, 박세경등(2008)에서 재인용.

## 2. TANF(Temporary Assistance for Needy Families 포괄보조금)

### 1) 개요

#### ○ TANF 포괄보조금의 성격 및 대상

- TANF는 1996년 복지개혁의 일환으로 Aid to Families with Dependent Children (AFDC), Job Opportunities and Basic Skills Training (JOBS), 그리고 Emergency Assistance (EA) 사업들을 대체하여 설치한 포괄보조금임.
- TANF는 가난한 가정들을 대상으로 이들 가정의 부모들이 직장을 갖는 촉진하고 복지를 권리로부터 임시 지원 사업으로 전환하기 위한 포괄보조금사업임.

#### ○ 목적

- 가난한 가정을 도와서 아이들이 자기들의 집에서 돌봄을 받을 수 있도록 함.
- 취직 준비, 일, 결혼 등을 촉진함으로써 가난한 부모들의 의존성을 축소함.
- 혼외 임신을 예방함
- 양부모 가정의 형성 및 유지를 촉진함.

#### ○ TANF 수혜 제한

- 수혜자들은 직장을 잡을 준비가 되거나 수혜 후 2년 안에 일을 하여야 함.
- 외부모 가정의 부모는 일 주일에 30시간을 일해야 하며, 만일 아이가 6세 미만인 경우에는 20시간 이상 일해야 하고, 양부모 가정의 부모는 35시간 이상 일해야 하고, 만일 연방 아

- 동돌봄지원을 받으면 55시간 이상 일해야 함.
- 이러한 요건을 충족시키지 못하면 수혜대상에서 제외됨.
- 또한, 5년 간 연방의 재정지원을 받은 가정은 TANF 수혜대상에서 제외됨.

## 2) TANF의 특성

- TANF는 종래의 복지보조금에 비해서 주정부에게 더 많은 재량을 부여하고, 주정부의 책임성 확보를 위하여 행·재정적 요건들을 강화했음.
- 주정부 재량권 확대의 내용은 다음과 같음.(GAO, 2003b)
  - 주정부들은 저소득층 가정을 위한 사업을 설계하고 조달하기 위해서 연방정부의 자금을 이용할 수 있으며, 누구에게 서비스를 제공할 것인가, 어떤 서비스를 제공할 것인가에 관해서 결정할 수 있음.
  - 주정부들은 회계연도 제한 없이 TANF 자금을 쓸 수 있으며, 긴급자금이나 미래의 비용증가를 위해서 일부를 유보해 놓을 수 있음.
  - 매년 TANF 자금의 30%까지는 아동보호 및 발달 포괄보조금(Child Care and Development Block Grant)와 사회서비스 포괄보조금(Social Service Block Grant)에 전출하여 사용할 수 있으며, 1997년 이래로 SSBG에 전출될 수 있는 최대 이전액수는 TANF 자금의 10%에 한정하도록 규정되어 있음.
- 주정부에 대한 행·재정적 요건은 다음과 같음.
  - 주정부는 복지수혜자를 위한 TANF 지원의 잠정적 성격과 취업의 중요성을 강조하는 사업을 설계하여야 함. (예컨대, 주정부들은 성인 TANF 수혜자들의 더 많은 사람들을 취업하도록 하지 않으면 재정적 제재의 대상이 됨)
  - 과거에 저소득층 가구들에게 지원되었던 주정부 지출 가운데 상당한 비중을 계속 유지하여야 하며, 이를 ‘노력의 유지(Maintenance of Efforts)’라고 지칭함.
  - 특정한 지출을 위해서 필요할 때까지는 재무성에 유보된 자금을 인출하지 말아야 함.
  - 주정부가 CCDBG와 SSBG에 전출한 자금을 보조금의 규정과 시간적 제한에 따라 지출하거나 사업지침과 규정된 시간 한도 내에 TANF로 자금을 전입하여야 함.
  - 한도액을 설정함으로써 재정적 위험(fiscal risks)을 주정부에 떠 넘길 수 있었음.

## 3) 배분액

- TANF 보조금은 여타 분야의 지출에 비해 상대적으로 증가속도가 낮음.

- TANF 포괄보조금은 명목가치로는 1998년에는 13,286백만달러였고, 2003년에 19,352백만달러로 크게 높아졌다가, 2007년의 정부 제출 예산액은 17,577백만달러로 약간 하락하였으나, 여전히 1998년보다는 증가하였음.
- 같은 기간 동안에 실질가치로도 15,371백만달러에서 16,777백만달러로 약간 증가하였음.
- 그러나, 연방정부 전체 지출에서 차지하는 비중은 0.80%에서 0.63%로 오히려 크게 하락하였음.

〈표 7〉 연방정부의 TANF 보조금 지출 추이 (1998-2007)

Fiscal year	Millions of current dollars	Millions of constant FY2005 dollars	Percentage of total federal outlays
1998	\$13,286	\$15,371	0.80%
1999	14,161	16,171	0.83
2000	15,464	17,309	0.86
2001	18,583	20,320	1.00
2002	18,749	20,117	0.93
2003	19,352	20,362	0.90
2004	17,725	18,213	0.77
2005	17,400	17,400	0.70
2006	17,537	17,106	0.65
2007 (proposed)	17,577	16,777	0.63

Source : Table prepared by the Congressional Research Service(CRS) based on data from the Budget of the United States for Fiscal Year 2007. Constant dollars computed using the implicit price deflator for the Gross Domestic Product. (Falk, 2006: 4) 재인용.

#### 4) 성과평가

- o TANF 사업은 연도마다 약간씩 성과 목표 달성 여부가 다름.
  - 이 사업은 담당 사례수, 복지수급자의 직업유지와 소득의 증가 등에 의해서 평가될 수 있음.
  - 이 가운데 가장 중요한 성과지표인 직업유지비율은 ‘3개월 동안 고용된 TANF 성인 수혜자가 그 다음 6개월 동안 계속 고용상태를 유지하는 비율’임.
  - 2005 회계연도의 직업유지비율은 64.4%로 나타났는데, 이는 본래의 목표치인 68%에 3.6% 포인트 못 미치는 성적이었음.
  - 그러나, 2006년도 재정사업 평가에서 취업상태 유지율은 65%에 이르렀는데, 이는 목표치인 61%에 비해서 4% 포인트 초과달성한 것임.

## IV. 시사점

### 1. 포괄보조금의 도입

#### 1) 기존 국고보조사업의 재분류 및 일부 포괄보조금화

##### ○ 포괄보조금 도입을 통한 국고보조사업의 효율화

- 현재 일부 국고보조사업들에 대한 국고보조율이 최고 80%에 이르는 등 매우 높기 때문에 무자격자를 걸러 내는 충분한 노력을 기울일 유인이 부족하고 이로 인하여 도덕적 해이가 발생하여 예산낭비의 경향이 있음.
- 유사한 사업군을 묶어서 포괄보조금으로 운용하면, 지방자치단체가 국고보조예산을 사업 우선순위에 따라 필요한 사업에 적절하게 사용할 수 있을 것이므로 예산의 효율적 사용을 달성할 수 있을 것임.
- 이러한 방식은 교부세와 같이 용도 제한을 완전히 없애는 방식에 비하여 해당 분야로 재원이 배분되는 것을 보장할 수 있다는 점에서 바람직한 측면이 있음.

##### ○ 사회복지 국고보조사업의 포괄보조금화

- 첫째, 현재 127개 사회복지 관련 국고보조사업을 프로그램 별로 묶고 동일 프로그램 내의 보조사업들의 예산 간 전용을 허용하는 방식으로 포괄보조금 도입의 효과를 낼 수 있음.
- 둘째, 아예 포괄보조금제도를 도입하여 유사한 성격의 사업들을 묶어서 포괄보조사업으로 설치함.

#### 2) 포괄보조사업의 재원보조방식

##### ○ 중앙정부 재정이 충분하지 않은 경우에 포괄보조금의 도입은 국고보조금의 축소를 가져올 수 있음.

- 미국의 신연방주의(New Federalism)을 제창한 닉슨대통령과 레이건대통령은 모두 포괄보조금의 강화를 시도했지만, 재정이 풍부했던 닉슨대통령과는 달리 재정이 부족했던 레이건대통령은 포괄보조금의 도입과정에서 보조금을 대폭 삭감하였음.
- 이와 유사한 현상이 노무현정부 당시 분권교부세의 도입과정에서 우리나라에서도 나타났음. 즉, 67개 사회복지부문 국고보조사업을 포함한 163개 사업을 분권교부세의 형태로 지방에 이양하였으나, 사회복지재정수요의 급증으로 인하여 지방재정에 큰 부담으로 작용하였음.

○ 포괄보조사업의 규모 결정방식

- 우리나라의 지방재정의 취약성을 고려할 때, 재량을 부여하는 대신 한도액을 설정하는 미국의 포괄보조방식의 포괄보조금제도를 우리나라에 도입하는 것은 지방재정의 위기를 초래할 수 있다는 점에서 적절하지 않음.
- 최근 우리나라의 복지부문이 점차 강화되고 있고 이러한 추세가 앞으로 계속될 것으로 예측되는 만큼, 한도액 설정 대신 회계연도마다 계산된 사회복지 기준재정수요에 입각하여 포괄보조금을 지방자치단체에 지원하는 것이 필요할 것이고, 지방자치단체는 포괄보조금에 대한 지방자치단체 부담 비율에 따라 부담하는 형식을 띠는 것이 바람직할 것임.
- 복지재정수요가 집중된 지방자치단체는 대체로 재정력이 약한 경우가 많기 때문에, 부담비율을 일률적으로 적용하는 것은 자치단체 간 재정력 격차를 더욱 확대할 가능성이 높으므로, 재정수요와 재정력을 함께 고려하는 방안이나 차등보조율을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

## 2. 성과관리의 강화

### 1) 포괄보조사업의 성과관리체계 확보

○ 성과관리체계

- 효과적인 성과관리를 위해서는 해당 사업의 중장기적인 전략계획 하에서 매년 달성하고자 하는 목표를 설정하고, 연간 목표의 달성을 위한 성과계획을 수립하며, 그 달성 여부를 평가하는 등의 일련의 성과관리체계가 갖추어져야 하며, 이를 위해서는 현재 정부가 추진 중인 보조금평가제도가 출발점이 될 수 있을 것임.
- 중앙정부는 포괄보조사업들에 대해서 각각 국가가 제공하여야 하는 최소 수준의 성과지표를 설정하고, 광역자치단체들은 이러한 성과를 달성하기 위하여 필요한 포괄보조금 계획을 수립·운영함.
  - 사업운영의 구체적 내용을 결정하는 데 있어서 상당한 정도의 재량권을 광역자치단체에게 부여함으로써 포괄보조사업의 주 사업자로서의 역할을 담당하게 하고 책임도 지게 함.
  - 포괄보조사업은 세목형 보조사업에 비해서 서로 다른 목적을 갖는 다양한 사업들을 포함하고 있기 때문에 성과목표가 비교적 추상적인 수준에서 설정되는 경향이 있고 성과지표의 경우도 다양한 사업을 포괄하는 지표를 설정하는 것은 쉽지 않으나, 복수의 성과지표를 활용하는 방법을 찾을 수 있을 것임.
  - 평가결과에 따른 인센티브로 사용할 수 있도록 일정한 재원을 마련하여 성과평가의 효과성을 높여야 할 것임.

## 2) 지방자치단체의 역량이 포괄보조사업의 성패에 영향을 미침.

- 포괄보조사업의 경우, 지방자치단체에 상당한 재량을 부여하기 때문에 사업내용 및 그 수행방식의 결정에 있어서 지방자치단체의 역할이 상당히 큰 편임.
  - 그 결과, 지방자치단체가 사업의 구체적 설계능력을 갖추고 있는가 여부가 포괄보조사업의 성공과 실패를 결정하는 중요한 요인으로 작용할 수 있음.
  - 이러한 점은 사회복지 포괄보조사업이 사업 시행 이전에 이미 개별 사업/프로그램을 관리하는 데 필요한 인적·물적 자원과 전문지식 및 사업수행 역량을 가지고 있는 주에서 성공적으로 이루어졌다는 미국의 경험을 고려할 때 명백하게 나타남.
  - 우리나라는 전통적인 중앙집권적 행정체제의 역사를 가지고 있고, 특히 사회복지사업의 경우 중앙정부가 설계한 사업내용을 지방자치단체가 그대로 집행하는 방식으로 중앙과 지방간의 역할분담이 이루어져 왔기 때문에 특히 지방자치단체의 기획 역량을 강화할 필요가 있음.

### <참고문헌>

- 주미영. 2004. 미국연방주의 운영체제와 분권화. *세계지역연구논총* 22:2 53.-74.
- 박세경 · 강혜규 · 최현수 · 최은영 · 김은정. 2008. 포괄보조금 세부 운영실태 분석을 통한 지역 사회서비스혁신사업 발전방향 연구. 보건복지부 용역보고서.
- 유재원. 1995. 미국의 연방제와 정부간 관계.
- 이재원·초의수·이석원. 2003. 복지분야 보조금제도의 개선방안. 기획예산처 용역보고서.
- Break, G. 1980. Fiscal Federalism in the United States: The First 200 Years, Evolution and Outlook. In *The Future of Federalism in the 1980s*, edited by ACIR.
- Cimini, C.N. 2002. Welfare Entitlements in the Era of Devolution. *Georgetown Journal on Poverty Law and Policy* 9 89-134.
- Committee on Inspection and Evaluation. 1996. *Accountability for Block Grants*. President's Council on Integrity and Efficiency. July 1996.
- Falk, G. 2006. *Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Block Grant: FY2007 Budget Proposals*. CRS Report for Congress.
- Finegold, K., Wherry, L. and Schardin, S. 2004. Block Grants: Historical Overview and Lessons Learned. *New Federalism: Issues and Options for States*. The

- Urban Institute Series A, No. A-63, April 2004.
- Inman, R. & Craig, S.G. 1982. Federal Aid and Public Education: An Empirical Look at the New Fiscal Federalism. *Review of Economics and Statistics* LXIV: 4.
- Peterson, G.E. & Nightingale, D.S. 1995. *What Do We Know about Block Grants?* Washington, DC: The Urban Institute
- Wright, D.S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. Houghton Mifflin Harcourt P, 3 Sub Edition.
- US GAO. 1995a. *Block Grants: Issues in Designing Accountability Provisions*. GAO/AIMD-95-226.
- US GAO. 1995b. *Block Grantsb: Lessons Learned. Testimony*.
- US GAO. 2003a. *Grant System Continues to Be Highly Fragmented*. GAO-03-718T.
- US GAO. 2003b. *Welfare Reform: Information on TANF Balances*. GAO-03-1094.