

미국의 포괄제도금(block grant)제도 경험과 시사점

한국지방행정연구원 선임연구위원

임 성 일

I. 서론¹⁾

오전 세계의 대부분 국가들은 다양한 정책필요에 의해 서로 다른 수준의 정부간에 재정이전(intergovernmental fiscal transfers)을 실시하고 있다. 일반적으로 재정이전은 상위정부에서 하위정부(예: 연방정부→주정부→지방정부, 중앙정부→지방정부, 상위 지방정부→하위 지방정부)의 방향으로 실시되지만, 예외적으로 하위정부에서 상위정부 방향으로 실시되는 경우도 있다.²⁾ 재정이전은 목적과 기능, 용도제한의 여부에 따라서 교부금·보조금 등의 성격을 갖기도 하고 일반보조금(general grants, 또는 무조건보조금: non-conditional grants)과 특정보조금(specific grants, 또는 조건부보조금: conditional grants)으로 구분되는 등 다양한 유형으로 분류된다. 현재

1) 이 글에서 다루어지는 내용의 상당 부분은 임성일의 기 발표문(참고문헌)을 참고하고 있고, 특히 미국의 포괄보조금제도에 관한 내용들은 미국 ACIR의 보고서(참고문헌)를 전문가적 관점에서 편역한 것임을 밝혀둔다.

2) 예컨대, 중국의 경우 재정력이 막강한 4대 직할시(북경, 상해, 천진, 중경)가 자체세입의 일정 부분을 중앙정부로 대규모 이전해 주는 재정이전제도를 운영한다.

우리나라에서 운영 중인 재정이전제도는 규모면에서 일반보조금(지방교부세의 대부분)과 특정보조금(국고보조금, 국가균형발전특별회계 보조금 등)이 거의 비슷한 수준인 것으로 파악된다. 2000년대에 진입하면서 일부 전문가를 중심으로 일반보조금과 특정보조금의 중간적 성격을 지니는(엄격히 말하면 일반보조금의 성격이 더 많음) 포괄보조금(block grant)제도의 도입 필요성이 피력되었지만, 아직까지 진정한 의미에서의 포괄보조금은 도입되지 못하였다. 이러한 상황에서 정부는 조만간에 국가균형발전특별회계(동 제도는 최근 법 개정으로 광역·지역발전특별회계로 명칭이 바뀌면서 구조·내용상에도 일부 변화가 있었음)의 일부 사업영역을 대상으로 실질적 의미에서의 포괄보조금제도를 도입할 예정이다.

이러한 현실 상황을 인식하면서 이 글은 비교적 오랜 역사 속에서 포괄보조금제도가 활성화되었던 미국의 경험을 전반적으로 살펴봄으로써 새로운 포괄보조금제도를 도입하고자 하는 우리나라의 정부간 재정이전제도에 유용한 교훈과 시사점을 얻고자 하는데 목적이 있다.

II. 보조금제도의 유형별 특성 및 포괄보조금제도

1. 보조금제도의 의의와 유형

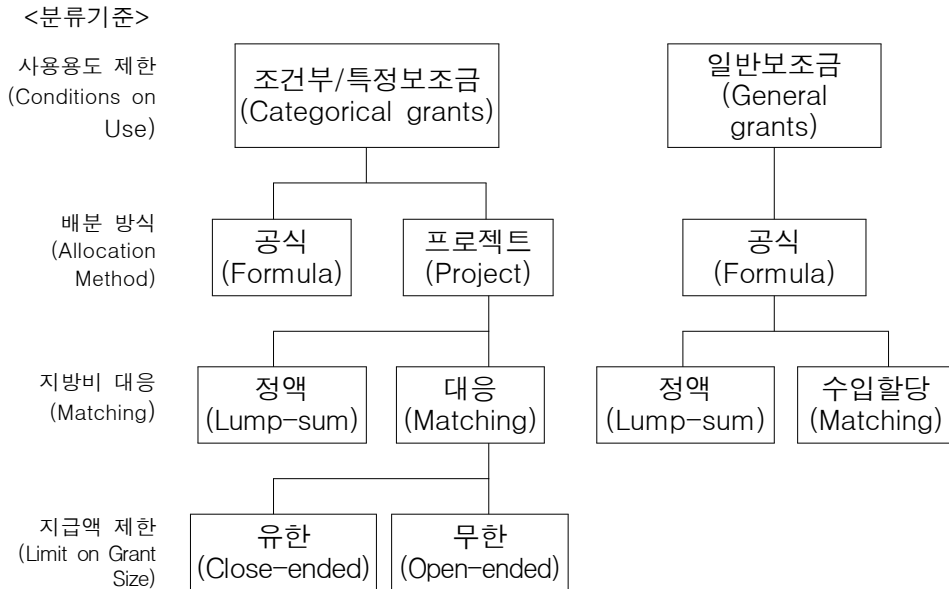
일반적으로 중앙정부가 지방정부에게 재정이전 또는 보조금을 지급하는 합리성은 다음과 같다. 그것은 (1)수직적·수평적 재정불균등의 교정, (2)특정 인구집단에 대한 소득(재)분배, (3)형평성·효율성과 결부된 국가적 이해관계(국가선호 정책기조)의 효과적 달성³⁾, (4)기타 정책권한의 분산, 가치재의 증진, 행정 효율성 차원의 지방위임사무 재정지원, 기술개발 및 각종 사회적 실험(social experiment)의 실시, 경제안정화 추구 등의 정책목적을 달성 하는데 있다.

보조금을 유형별로 구분해 주는 이론적인 판단기준은 다양한데, 피셔(R. C. Fisher)는 다음의 기준들을 중요한 요인으로 간주하고 있다(<그림 1> 참조). 그것은 (1)보조금 사용용도의 제한성 유무, (2)보조금 배분과정에서 특정 배분공식의 사용 유무, (3)보조금 지원에 따른 지방비 부담(matching fund) 유무, (4)보조금 규모의 제

3) 국가적 이해관계의 범위에 포함되는 것으로는 누출효과(spill-over effect) 및 외부효과(external effect) 존재 사업을 비롯하여 전국적 표준서비스(national standard), 국가최저수준(national minimum) 서비스를 요하는 사업, 거시경제선호 등을 들 수 있다.

한성 여부이다.

〈그림 1〉 정부간 재정이전제도(보조금제도)의 유형



자료 : R. C. Fisher

일반적으로 보조사업의 유형과 보조금 형태별로 정책의 유용성면에서 차이가 나는데, 경제이론에서 원론적으로 제시하는 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 특정사업이 유발하는 외부성(externality)을 해소하는데 가장 적절한 보조금은 무한정률보조금(open matching specific grant)이다. 동 보조금을 활용할 경우 보조비율은 외부성의 크기와 수준에 따라 결정하며, 통상 외부편익이 클수록 보조비율을 높이는 접근을 취한다. 이때 외부성의 특성과 상황 및 여건에 따라 유한정액보조 방식을 취하는 것도 합리성을 갖는다. 다만, 무한정률보조금은 상대가격의 변화 없이 소득효과(income effect)만을 발생시키므로 효율적 자원배분을 달성하는데는 기본한계가 있다.

둘째, 중앙정부가 선호하는 가치재(merit goods)를 공급하는 수단으로는 무한정률보조금이 적절하다. 이때, 만일 중앙정부가 특정 수준의 가치재 공급을 목표로 한다면 유한정률보조금(closed matching specific grant)을 적절히 사용하는 접근도 합리적이다. 그리고 만일 보조금 수혜대상인 지방정부가 가치재 서비스의 공급에 공감하

여 추가적으로 가치재를 더 공급할 의사를 표명한다면 무(유)한 정률보조금을 일반보조금으로 전환하는 것도 바람직하다.

셋째, 지역간 형평화를 제고시킬 목적으로 보조금제도를 활용할 경우에는 일반보조금(general grant)이 적합하지만, 특정 분야의 형평화를 목적으로 한다면 정책보조방식을 취하는 것이 합리적인 선택이 된다. 정책보조의 대상과 규모는 형평화 달성목표와 지역여건을 고려해서 결정하는 것이 합리적이다.

넷째, 중앙정부가 전국의 모든 지역을 대상으로 최저수준 이상의 서비스를 보장하고자 의도한다면 관련 비용을 정책으로 보조하는 접근이 합리적이다.

다섯째, 국가가 지방으로 위임한 사무의 행정 효율성을 높이기 위해 보조금을 활용한다면 관련사업비 전액을 정책으로 보조하는 운영방식이 합리적이다.

2. 포괄보조금제도(Block Grant System)의 개념과 특성

1) 포괄보조금의 개념

포괄보조금이란 일반보조금(general grant)과 특정보조금(specific grant)의 중간적 성격을 지니는 보조금으로서 사용범위와 지출재량 면에서 일정한 수준의 포괄성과 융통성이 보장되는 보조금을 뜻한다. 포괄보조금은 보조대상사업의 범위와 사용용도에 있어서 비교적 넓은 의미의 느슨한 제한 밖에 없어서 일반보조금과 비슷한 효과를 야기한다. 그러나 포괄보조금은 사용용도에 제한이 없는 일반보조금과 달리 넓은 범위에서 여전히 제한이 있는 점에서 특정보조금의 성격을 부분적으로 갖고 있다.

미국의 ACIR에 의하면 포괄보조금이란, 기능적으로 광범위하게 설정해 둔 보조대상 사업분야에 대해 중앙정부가 일반 목적 아래 지방정부에게 자금을 이전해 주는 보조금으로 자금의 배분이 법적공식(statutory formula)에 의해 이루어지는 제도로 정의된다. 미국에서 포괄보조금제도를 도입한 배경과 목적은 사용용도와 조건 등을 지나치게 구체적으로 제한하는 특정보조금의 결점을 보강하고 수혜자의 자유재량을 확대시키는데 있다.

포괄보조금은 중앙정부가 보조대상사업과 보조금의 사용용도 등에 대해 넓은 범위에서 승인항목과 세부내역을 열거해 주면 지방자치단체가 주어진 승인 범위 내에서 보조금을 자유롭게 활용하는 운영시스템을 갖는다. 예를 들면, ‘지역개발 포괄보조금’을 운영할 경우 중앙정부는 지역개발 분야의 여러 가지 사업 활동과 범위를 지정 또는 허용해 주고, 지방정부(해당 포괄보조금을 지급받은 지방정부)는 허용된 범위

안에서 자신이 선호하는(또는 자신의 선호에 가장 가까운) 사업을 추진하는 시스템이 작동된다. 이러한 시스템은 특정보조금(또는 조건부보조금)의 경우 지역개발 분야 중 매우 구체적인 사업 예컨대, ‘지방도로 건설’이라는 사업을 명시하고 그와 관련된 보조금의 집행 및 성과를 관리하는 운영시스템과 분명한 차이가 있다. 즉, 포괄보조금은 중앙정부가 요구하는 구체적인 공공서비스를 수행하는 특정목적의 보조금과는 질적으로 다르며, 지방정부에게 상당한 수준의 재정운영 자율성을 부여하는 특성을 지닌다.

이러한 특성으로 인해 지방정부는 상당한 유연성을 갖고서 지역이 선호하거나 우선적으로 필요로 하는 사업에 보조금을 투입하고 프로그램을 설계할 수 있는 자기결정(선택)을 할 수 있다. 다시 말해서, 포괄보조가 실시되면 수혜단체는 보조사업의 설계와 운영 전반에 걸쳐 상당한 재량성(discretion)을 가지면서 자신의 문제점과 필요에 적절히 대처할 수 있는 재정적 통로를 확보할 수 있다.

포괄보조금제도의 정책철학은 재정수요가 분명한 자치단체에게 사업의 설계와 사업수행(자금사용)의 권한을 부여한 다음 사업수행 결과를 객관적으로 평가하고 그에 따른 재정책임성(fiscal accountability)을 요구하는 체제 즉, “자율과 책임체제”에 그 기저를 두고 있다. 따라서 포괄보조금제도가 효율적으로 운영되기 위해서는 지방정부의 재정책임성을 적절히 규정하고 그것을 객관적으로 평가할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 매우 중요하다.

2) 포괄보조금제도의 장점과 단점

일반적으로 지적되고 있는 포괄보조금제도의 장점과 단점에 관해 정리하면 다음과 같다. 먼저, 포괄보조금의 장점으로는 (1)일반보조금과 유사한 소득효과(income effect) 및 자원이용의 유연성효과 유발, (2)지방재정 자율성 및 지방의 정치력 제고(사용용도나 조건 등에서 중앙정부의 재량권이 행사되지 않기 때문임), (3)다양한 경제적 효과 유발(지방의 공공부문 및 지역경제 활성화에 일조, 주민선호 방향의 자원배분, 소득분배 기능 발휘 등)을 들 수 있다. 이에 비해 포괄보조금제도가 지니는 단점으로는 (1)제도의 정체성 문제(제도의 구성·구조면에서 특정보조금이나 일반보조금에 비해 모호하고 불안정한 문제), (2)지방의 자율성 신장에 대응하는 책임성 확보의 어려움, (3)행정 관료제(bureaucracy) 폐해 발생 가능성(보조금 수혜대상 선정, 배분공식의 구조화 문제 등을 합리적으로 해결하지 못할 경우 관료제 폐해등 역기능 발생)을 들 수 있다.



3) 포괄보조금제도 도입 시 주요 고려사항

포괄보조금제도의 도입과정에서 반드시 고려되어야 할 중요사항은 크게 보아 (1)포괄보조 대상사업의 선정, (2)보조금의 목적에 부합하는 최적 배분공식의 고안, (3)보조금 사용에 대한 감시·감독·성과평가(보조사업의 효율성 및 책임성을 담보하는 제도적 안전장치) 이슈로 압축될 수 있다. 여기에서 이들에 관하여 간단히 언급하면 다음과 같다.

첫째, 포괄보조의 대상사업을 적절히 선정하는 문제는 보조금 집행의 효율성과 성과를 보장하는 측면에서 매우 중요하다. 만일 포괄보조 속에 부적절한 대상사업이 포함될 경우 지방정부가 보조금을 임의로 남용할 가능성이 높아지면서 정부가 의도하는 재정의 자율과 책임·성과가 달성되기 어렵다. 포괄보조금 대상사업을 선정하는 판단 기준은 특정보조금과 일반보조금의 장·단점과 포괄보조금의 정의와 특성 등을 종합적으로 비교분석하는 과정에서 도출될 수 있다.⁴⁾

둘째, 적정 배분공식을 고안하는 문제는 보조금의 효율성과 지방의 자율성을 균형 있게 조절해 주는 핵심사안에 해당한다. 포괄보조금의 배분공식을 적절히 구조화하는 접근방법은 일반적으로 배분공식을 보조사업의 구체적인 목적과 직결시키는 것이다. 다시 말해서, 포괄보조의 핵심목표를 충족시키는 대표지표(또는 핵심변수)를 고안한 다음 그것을 토대로 해서 각 지방정부에게 보조금을 배분하는 접근방법이다. 예를 들면, 인력개발보조사업의 경우 지방정부의 실업률과 연계시키고, 지역개발보조사업의 경우 인구과밀이나 주거 밀집지표 등과 연계시키는 접근이다.

셋째, 포괄보조금제도가 본래의 목적과 장점을 효과적으로 구현하기 위해서는 보조금 사용에 대한 감시·감독(monitoring), 부기 및 회계, 집행과정 및 성과보고 등의 절차들을 행·재정 측면에서 보다 투명하고 단순화시켜야 한다. 포괄보조는 기본적으로 지방의 재정자율성을 존중하는 것을 원칙으로 하지만 그것은 재정책임성을 전제로 한다. 재정책임성은 지방정부의 엄격한 자기규율 뿐 아니라 중앙정부의 객관적 감시·감독 수단의 작동 및 성과 측정장치 등에 의해 그 실질이 담보될 수 있다.

4) 미국 등에서 실시되고 있는 포괄보조금의 대상영역으로는 공공안전, 환경보전, 지역(사회)개발, 대중교통, 건강, 레크레이션, 사회복지, 투자사업 부문을 들 수 있다.

Ⅲ. 미국의 포괄보조금제도

포괄보조금제도는 전 세계적으로 인기가 높거나 보편적으로 활용되는 보조금제도는 아니고, 주로 미국을 중심으로 활성화되는 경향이 있다(미국의 경우도 현재는 핵심적인 재정이전수단으로서 기능을 하지 않고 있다). 미국의 포괄보조금제도는 역사적으로 다수의 특정보조금 대상사업(예: 연방 특정보조사업)을 일정한 재정목표와 기준에 의해 통합한 다음 지방에 운영의 자율성과 신축성을 부여하는 방식으로 실시되었다.⁵⁾ 미국의 포괄보조금제도는 1966년에 최초로 도입된 이후 1970년대와 1980년대를 거치면서 활성화 시기를 겪었고, 1990년대 초에 정점을 이룬 다음 2000년대에 와서는 크게 위축되는 역사적 추이를 보였다. 여기서는 미국의 포괄보조금제도에 대해 시대별로 주요 내용을 정리해 보고자 한다(여기에서 다루어지는 내용들은 전적으로 미국 ACIR의 관련 보고서에 기초하고 있다).

1. 포괄보조금의 역사적 추이와 주요 내용

1) 포괄보조금제도의 도입

미국에서 포괄보조금제도가 처음 도입된 것은 1966년이며, 그것은 종합보건보조금(Comprehensive Health Grants)이다. 동 보조금제도는 당시 보건부문의 9개 특정보조금을 종합해서 재구조화한 것으로 자금이 주 정부를 대상으로 인구기준에 의해 배분되었고, 지방비부담의 의무는 없었다. 1968년에는 범죄예방관련 포괄보조금(Omnibus Crime Control and Safe Streets)이 도입되었다(405백만 달러). 동 보조금은 주 정부를 대상으로 배분되었고, 일정한 지방비부담 의무를 부여하는 특징을 지녔다.

미국에서 포괄보조금제도가 본격적으로 실시된 것은 닉슨(R. Nixon) 대통령 시절인 1971년 이후이다. 당시 특별수입분할(Special Revenue Sharing)이라는 체제하에 129종의 특정보조금을 6개의 포괄보조금으로 통합(교육, 법집행, 인력훈련, 시골지역개발, 교통, 도시지역개발)하는 획기적인 보조금제도의 구조개편이 단행되었다. 통합의 배경 및 목적은 보조금제도의 운영과 관련된 제반 행정비용의 감소와 지방정부의 자유재량 증진과 깊은 관련이 있다.

5) 이와 같은 배경은 매년 500 여개의 유사 중복, 소액의 국고보조사업을 운영하는 우리나라에 상당한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

1974년에는 몇 개의 의미있는 포괄보조금이 도입되었다. 그것은 첫째, 종합고용 및 훈련법(CETA: Comprehensive Employment and Training Act, 1974년)을 토대로 도입된 종합고용·훈련 포괄보조금이다. CETA는 연방정부가 자금을 지원하고 지방이 사업을 관리하는 프로그램으로 직업훈련 및 고용창출을 기본 정책목표로 삼았다. 동 보조금은 17개 특정보조금을 통합한 것으로 실업, 전년도 배분액, 저소득 관련변수 등을 토대로 배분되었다(1,358백만 달러 규모). 배분대상은 주정부와 지방정부였고, 지방비 부담의무는 부여되지 않았다. 둘째, 주택 및 커뮤니티개발법(Housing and Community Development Act)을 토대로 기존의 6개 특정보조금을 통합해서 만든 주택·지역개발 포괄보조금을 들 수 있다(750백만 달러 규모). 동 보조금은 인구, 과밀 주택, 빈곤관련변수를 배분기준으로 해서 지방정부에게 배분되었고, 지방비부담의 의무는 없었다. 셋째, 사회보장법(Title XX of the Social Security Act)을 근거로 도입된 사회서비스(Social Services) 포괄보조금을 지적할 수 있다(2,358백만 달러 규모). 사회서비스 포괄보조금은 경제기반 취약계층에 대한 자활기반 강화, 아동 및 성인에 대한 학대·무시·착취 방지, 부적절한 제도적 관심 감소 예방 등 매우 광범위한 국가 정책목표를 달성할 목적으로 도입되었다. 동 보조금은 인구 기준으로 주 정부에 배분되었는데, 다른 포괄보조금과 달리 지방비 부담 조건이 부가되었다. 넷째, 지역개발포괄보조금(CDBG: Community Development Block Grant)이다. CDBG는 당시 존재하던 7개 사업을 통합해서 신설한 것으로 이후 연방정부 지역개발 부문의 핵심적인 정책수단(보조금)으로 활용되었다. CDBG는 지역사회와 주거개선 및 경제적 기회의 확장을 목표로 하는 프로그램으로 도시지역의 활력 제고에 중점을 두었다. CDBG는 크게 의무권한사업(entitlement program)과 재량사업(discretionary program)으로 구분되며, 후자는 인구 5만 명 이하의 지역에 적용되었다(CDBG에 대하여는 뒤에서 보다 구체적으로 기술된다).

레이건(Reagan) 대통령 집권기인 1981년에는 옴니버스 예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)이 제정되면서 기존의 50개 특정보조금과 3개 포괄보조금을 통합조정한 9개의 포괄보조금제도가 신설되었다. 도입된 포괄보조금(9개) 가운데 4개는 건강관련 프로그램이었고, 그밖에 사회서비스 3개 그리고 교육 및 지역개발 부문이 각각 1개 프로그램이었다. 이들 포괄보조금 가운데 3개는 기존의 포괄보조금을 약간 수정한 것이었다. 구체적인 예를 들면, 사회서비스 프로그램은 SSBG, CDBG 프로그램으로 확대되었고, 그 속에는 각 주 정부의 소도시 프로그램(Small Cities Program) 관리책임이 포함되었다.

당시 도입된 포괄보조금제도는 연방보조금의 통합을 통한 재정효율성 증대, 주 정

부 재정운영의 탄력성 증대에 주된 목적이 있었다.⁶⁾ 도입 당시 연방정부는 주 정부에게 보조금의 사용용도(특정 서비스)와 대상사업의 포괄보조 목표 부합 범위에 대해 상당한 유연성을 부여하였다. 포괄보조금에 따라서는 포괄의 범위면에서 상당한 차이가 있었다. 일부 포괄보조금의 경우 그 범위가 다른 것에 비해 넓고, 또 다른 보조금의 경우 그 범위가 좁은 현상들이 관측되었다. 예를 들어, LIHEAP의 경우(가정용 에너지 비용충족 대상가구 지원보조금) 거의 하나의 단위사업으로 구성된 것으로 간주될 만큼 그 범위가 협소하였다. 이에 비해 지역서비스 포괄보조금(Community Service Block Grant: CSBG)은 “빈곤원인의 개선(ameliorate the causes of poverty)”에 그 목적을 두면서 고용, 교육, 주택, 에너지 지원, 기타 사업을 포괄하는 등 포괄의 범위가 매우 광범위하였다.

1981년도 포괄보조금의 재정지원요건(funding requirement)으로는, (1)국가목표 증진, (2)전통적 지방서비스 공급역할의 보호, (3)주 정부의 재정분담(지방에 대한 분담) 유지 등이 제시되었다. 여기에서 1981년도 포괄보조금제도의 도입이 함축하는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

(1) 포괄보조금의 수행에 따르는 재정책임성(fiscal accountability)을 제고시키기 위해서는 포괄보조사업에 대한 성과측정이 반드시 필요하다.

(2) 포괄보조금의 재정형평화 기능이 제대로 작동하기 위해서는 포괄보조금의 도입 과정에서 지역의 재정수요, 재정능력, 지역간 비용격차 등의 요인들을 종합적으로 고려해야 한다.

(3) AFDC(Aid to Families with Dependent Children)와 같이 저소득층을 대상으로 현금을 직접 지원하는 포괄보조금의 경우 기존 포괄보조금제도와는 상이한 접근 - 포괄보조금의 기능·위상에 대한 기본인식, 개념 등 - 이 필요하다.

2) 1970년대, 1980년대 포괄보조금제도의 평가

미국의 포괄보조금제도는 제도의 다양성만큼이나 그 지향하는 정책목표도 다양하게 나타났다. 도입초기에는 포괄보조금의 정책목표가 소수에 집중되었으나 보조금의 유형과 특성이 다양해지면서 차츰 정책목표가 다양화되는 경향이 나타났다. 정책목표는 크게 보아 (1)행정비용의 절감, (2)의사결정의 분산화, (3)협조체제 진작 및 혁신 촉진, (4)특정재원 지원(target funding) 기회의 진작으로 구분될 수 있다.⁷⁾ 행정비용

6) 조사결과 대부분의 주에서는 포괄보조금이 특정보조금에 비해 행정의 효율성을 높여주는 것으로 파악되었다.

7) 미국의 포괄보조금제도가 일반적으로 지향하는 목적을 다른 관점에서 파악해 보면, 경제성

의 절감은 기본적으로 종전 개별 특정보조금제도 하에서 지출되었던 다양한 행정절차 비용(계획, 추진, 보고·평가 등과 관련된 인적·물적 비용)이 줄어드는 정책효과를 의미한다. 의사결정의 분권화는 포괄보조금을 받는 지방정부가 자신의 강·약점을 인지하면서 사업우선순위, 지역선호, 사업의 계획·추진 등 사업수행 전반에 걸쳐 자기결정권을 확대해 나가는 것을 말한다. 각종 혁신가능성은 보조금 수혜단체가 보조금을 자신이 의도하는 사업에 어느 정도 자유롭게 사용하는 과정에서 기대되는 파급효과라 할 수 있다. 그리고 특정재원 지원기회의 진작은 연방 및 지방정부가 포괄적 또는 구체적으로 선호하는 사업에 보조금이 실질적으로 투자될 수 있는 가능성이 높아지는 것을 뜻한다.

주정부에 대한 연방정부의 포괄보조금이 늘어나면서 연방정부는 주 정부의 관련기능과 책임성을 제고시킬 목적으로 주정부가 준수해야 하는 “최소요구사항(minimal requirements)”을 제시하였다.⁸⁾ 연방정부의 관심사를 충족하기 위해서 연방정부가 주정부에 대해 제시한 요건(즉, 주정부가 포괄보조금의 운영과정에서 준수해야 할 요건)들에 대해 간단히 언급하면 다음과 같다. 그것은 (1)주 정부의 의무분담(matching requirements) 요건, (2)노력 및 자금의 대신 이용금지(maintenance of effort or non supplant provisions), (3)지불중지·보류(set-asides), (4)통과요건(pass-through), (5)비용 상한제(cost ceiling) 등이다.

연방정부는 주 정부가 자신의 부담 몫을 연방 포괄보조금으로 대치함으로써 실제 지방정부에게 돌아갈 보조금의 규모가 줄지 않도록 자금의 대신이용금지(non-supplant provision) 조치를 취했다. 아울러 포괄보조금 중 최소금액 이상이 특정목적에 사용되도록 규정하는 조치(set-aside)도 마련했다. 예컨대, 고혈압치료, 강간방지의 목적에 반드시 일정 규모의 자금이 사용되도록 조치를 한 것이 그에 해당한다. 그리고 전통적으로 지방행정서비스의 공급자 역할을 해왔던 지방공급자를 보호할 목적으로 지방정부가 일정 자금을 할애(재정이전)하도록 하는 장치(pass-through requirements)도 마련하였다. 예를 들어, CSDG의 경우 90% 이상의 자금을 지역 활동과 관련된 조직·프로그램에 할애하도록 규정하였다. 그리고 포괄보조금의 특정 최대

(economy), 효율성(efficiency), 분권(decentralization), 프로그램 확장, 정부간·사업간 협력 증진, 특정 정책목표 달성, 혁신 촉진, 일반통제 등과 연계할 수 있다.

8) 이것은 달리 표현해서 주 정부는 포괄보조금이 지향하는 정책목표의 범위 내(연방정부의 정책 이해범위 내)에서만 공급서비스와 프로그램을 결정하게 되는 “포괄적 재량권(broad discretion)”을 행사할 수 있음을 의미한다. 그리고 차츰 연방정부의 최소요구사항이 세밀해지고 많아지면서 이것은 뒤에서 기술되는 바와 같이 포괄보조금이 다시금 특정보조금화 하는 현상을 촉진하는 원인으로 작용하였다.

액(specified maximum) 이상을 특정목적(집단)에 사용하지 못하도록 하는 장치도 마련하였다. 그 예로는 자금 중 15% 이상을 주거의 기온조정사업에 사용치 못하게 규제하는 정책을 들 수 있다.

연방정부의 최소감독사항과 관련하여 보조사업 활동의 의회보고, 사업평가자료(예: 수혜자 수), 주의 사업수행 이행상태 점검(compliance review)과 관련된 자료수집 및 보고 요건이 강화되었다. 구체적으로, 주 정부의 보조금 담당기구는 포괄보조금 수혜 지방정부에게 (1)보조사업 신청(grant application), (2)실제 자금사용 내역에 관한 사업보고(program reports), (3)일정 비용범위 내에서 세부 지출사항을 기술하는 재정지출보고(fiscal expenditure reports), (4)재무·규정준수감사(financial and compliance audits)⁹⁾ 등 한층 강화된 각종 포괄보조금 요건을 요구하기 시작하였다. 이외에도 주정부는 보조금 사업의 운영과 관련하여 각종 주민여론 수렴과 공청회 등을 통하여 지역주민의 참여를 독려하도록 요구하였다.

1980년대에 도입된 포괄보조금제도들은 기존의 보조금 관리 및 공급체계를 적절히 활용하는 가운데 비교적 순탄하게 추진된 것으로 평가된다. 포괄보조금의 도입과 함께 연방정부의 보조금이 일부 삭감되는 현상이 나타났는데, 이에 대하여는 각 주 정부가 나름대로 적절한 대응조치를 취하여 큰 문제가 발생하지는 않았다. 당시 주 정부가 행한 대응조치로는 특정보조금으로부터의 자금이월, 포괄보조금간 자금이전, 주의 자체자금 지원 등이 있다. 일부 주에서는 포괄보조금의 도입을 계기로 업무·부서의 통합을 시도하였고, 일부 신규 보조사업의 경우 부서의 신설과 인력 확충이 뒤따랐다.

포괄보조금제도가 도입되면서 행정절차가 감소되는 효과가 나타났다.¹⁰⁾ 그것은 종전 특정보조금 단위마다 요구되었던 각종 자료수집·정리에 필요한 행정경비와 보조사업의 수행보고와 관련된 각종 경비가 포괄 통합되는 과정에서 발생하였다. 그 결과 일부 주에서는 특정부서와 기능을 통폐합하는 조치가 단행되었고, 자연히 여유 인력을 다른 부문에 활용하는 것이 가능해졌다. 그리고 포괄보조금제도의 신설·확장은 주 정부가 자율적이고 유연성 있게 자금을 활용할 수 있는 여지를 높여주면서 주 정부의 자금 활용 방식에 새로운 경향을 야기하였다.

하지만 시간이 경과하면서 포괄보조금제도는 다음과 같은 문제점들을 노정하였다.

- 9) 예를 들어, LIHEAP에서는 각 주정부로 하여금 자금의 사용계획, 연간 수혜자 수 및 가계소득, 연간 감사를 요구하였다.
- 10) 대체로 보아, 포괄보조금이 활성화 되면서 제도의 운영과 관련된 행정경비의 감소와 관리 효율성의 증진이 있었던 것으로 파악된다. 다만, 주 간에 통일된 행정비용에 대한 정의와 데이터가 존재하지 않아서(표준 경비산정방식, 특정보조금의 기초데이터 부재 등) 비용감소에 대한 실증분석은 이루어지지 않았다.

첫째, 포괄보조금제도를 도입하는 과정에서 보조금의 배분을 종전의 특정보조금 배분액을 토대로 산정한 나머지 형평성 문제가 발생하였다(SSBG, CDBG는 예외임). 종전 특정보조금은 해당 지방정부의 관련 프로그램 재정수요나 재정력 그리고 서비스 공급비용의 격차를 고려하지 않았던 반면 새로 도입된 포괄보조금은 이들을 반영해야 하기 때문이다. 그러나 이러한 경향은 차츰 관련 인구변수와 기타 재정수요 요인들을 반영하는 방향으로 변화되었다. 예를 들면, CDBG의 경우 빈곤, 과밀, 주택노후도, 기타 도시쇠퇴 변수 등을 활용하였고, JTPA의 경우 실업수준과 경제적 불이익 인구변수를 고려하여 배분공식을 만들었다.

둘째, 일부 포괄보조사업의 경우 사업수행관련 자료의 전국 비교성(data comparability) 내지 표준화 문제와 함께 재정책임성 점검장치가 결여되는 문제를 노정하였다. 이 문제는 특히, 의회나 프로그램 관리자의 입장에서 포괄보조금 운영 관리를 효율적으로 감독할 수 없는 장애요인으로 부상되었다.¹¹⁾

셋째, 포괄보조금의 도입초기가 지나면서 각종 재원관련 규제(제약)가 증가하기 시작하였고, 이로 인해 주 정부가 향유하였던 재정의 자율성이 줄어들었다. 소위 포괄보조금이 특정보조금으로 되돌아가는 “재 특정화(re-categorizing)현상”이 나타났다. 이와 같은 규제조치가 취해진 배경은 포괄보조금의 도입과 함께 지방정부가 국가정책수요를 충분히 실천하지 않는다는 연방의회의 판단에서이다. 포괄보조금이 부분적으로 특정보조금화 하는 변질현상을 방지하기 위해 몇 가지 정책수단이 고안되었으나 크게 유효하지 못하였다.

3) 미국의 지역사회개발 포괄보조금(CDBG) 사례¹²⁾

CDBG(Community Development Block Grant)는 1974년에 당시 존재하던 7개 사업을 통합해서 신설한 것으로 이후 연방정부 지역개발 부문의 핵심적인 정책수단(보조금)으로 활용되었다. 제도의 운영은 주택·도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)가 담당하며, 저소득층 지역을 대상으로 주택, 경제

11) 이 문제는 연방정부와 의회가 나서서 전국 표준화를 추진하는 한편 연방지원 자금의 재정책임성을 제고할 목적으로 재무감사 요건을 통일시키는 조치를 취함으로써 해결방안을 모색하였다. 1984년도 단일감사법(Single Audit Act)의 제정과 더불어 의회는 종전에 보조금 단위로 실시하던 감사방식을 지양하고 종합적 단체중심(entity-wide audit coverage)의 감사를 실시하는 방향으로 정책을 전환하였다. 이러한 단일감사법은 전반적으로 지방의 보조금 관련 재무관리 관행을 개선하는데 기여하였지만, 감사대상 단체의 선정과정에서 적지 않은 문제점을 노정하였다.

12) KDI(고영선 편), 김정훈·김현아의 보고서에 의존해서 재정리한 것임을 밝힌다.

개발, 지역사회 재할 등의 분야에 보조금을 지원하는데 주력하였다. CDBG의 예산은 매년 국회가 결정하며, 그 규모는 연도별로 변동하는 양상을 보였다(대체로 말해, CDBG 예산은 1990년대 중반에 최고조에 달한 후 2000년대에 들어와 급격히 감소하는 양상을 보임).

CDBG 예산의 대부분은 공식에 의해 배분된다. 이 가운데 70%는 법정교부지역(entitlement communities)에, 나머지 30%는 비 법정교부지역(non-entitlement communities)에 배분된다. 법정교부지역은 ①대도시권(metropolitan area)의 중심도시(principal cities), ②인구 5만명 이상의 기타 대도시, 그리고 ③인구 2만명 이상의 도시지역 카운티(urban county)이다. 2006년 현재 1,128개의 지역이 법정교부지역으로서 CDBG의 교부대상이며, 비법정 교부지역에 대한 관리책임은 주정부가 담당한다. 보조금(법정·비법정 교부지역대상)의 배분공식에는 인구, 빈곤인구, 과밀주택 수, 노후주택 수 등이 주요 변수로 반영되고 있다. 배분공식은 크게 두 유형(A공식, B공식)으로 구분되며, 각 법정교부지역은 이 가운데 유리한 것을 선택할 수 있다. 일반적으로 법정교부지역에 대한 보조금은 해당 지방정부에 직접 교부되는 반면 비법정 교부지역에 대한 보조금은 해당 주정부에 교부된다. 보조금을 교부받은 법정교부지역의 지방정부는 해당사업을 직접 수행하거나 집행기관에 위탁할 수 있다. 만일 집행기관에 위탁할 경우 계약문서에는 사업계획서 및 주요 보고의무사항 등이 포함되어야 한다.

〈표 1〉 CDBG 배분공식(2004년)

지역	법정교부지역(70%)		비법정교부지역(30%)	
공식	A공식	B공식	A공식	B공식
가중치 및 변수	20%*인구	20%*인구정체도	25%*인구	20%*인구정체도
	50%*빈곤인구	30%*빈곤인구	50%*빈곤인구	30%*빈곤율
	25%*과밀주택 수	50%*노후주택 수	25%*과밀주택 수	50%*노후주택수

- 주: 1) 법정교부지역과 비법정교부지역 각각에 대해 전체 대비 상대비율을 변수로 사용함.
 2) 노후주택이란 1940년 이전에 건설된 주택을 의미하며, 빈곤인구란 빈곤선(poverty line) 이하의 인구를 의미함.
 3) 인구정체도(growth lag)는 1960년 이래 전체의 증가율로 증가했을 경우와의 격차를 의미함(평균보다 높은 증가율을 보인 지역은 영(0)의 값을 배정받으며, 그보다 낮은 증가율을 보인 지역은 이들의 전체에서 차지하는 비중을 배정받음).

자료: HUD(2005), KDI(고영선 편)에서 재인용

CDBG 대상사업은 다음의 국가사업목표 가운데 하나를 추구해야 한다. 그것은 ① 저소득층(low-and moderate-income persons)을 중심으로 한 혜택 부여, ②빈민가 형성 또는 도시 황폐화 방지, 원상 환원(회복), ③시급한 지역개발수요 충족이다. CDBG의 대상사업 유형은 26개이지만, HUD는 이를 편의상 8개로 구분하고 있다. CDBG 대상사업 중 기획 및 행정사업과 공공서비스의 2개 분야에 한해서는 각각 보조금 및 수익 총액의 20% 한도와 15% 한도의 지출이 규정되어 있다. 2005 회계연도의 경우 지방정부 및 주정부 차원에서 보조금을 가장 많이 사용한 부분은 공공시설개선(31.9%), 주택(24.6%), 행정 및 기획(14.3%)의 순이고, 그 밖에 공공서비스(11.4%), 경제개발(8.8%), 취득(5.7%), 융자상환(2.7%), 기타(0.5%) 분야에 사용한 것으로 파악되었다(GAO, 2006).

〈표 2〉 적격 CDBG 사업

범주	사업
취득	부동산의 취득, 제거 및 철거, 이전
행정 및 기획	기획, 일반행정, 간접비용
경제개발	영리기업 금융지원, 공공 및 민간소유의 상업 또는 산업자산의 개량
주택	주거자산의 개량, 직접적 주택소유 지원, 규칙집행
공공시설 개선	공공시설(예: 노숙자보호시설, 마을공동시설), 상하수도 및 도로개선
공공서비스	보건서비스, 노인서비스, 보육서비스, 고용훈련
융자상환	현재 및 미래의 CDBG예산을 담보로 대출받은 융자의 상환
기타	비영리단체의 역량강화, 고등교육기관 지원

자료: GAO(2006); KDI(고영선 편)에서 재인용

CDBG의 운영과 관련하여 지방정부 및 주정부는 최소한 5년에 한 번씩 전략계획서(strategic plan)를 작성해서 HUD에 제출해야 한다. 전략계획서는 해당지역의 주택·무숙자·지역개발과 관련된 전략을 제시하는데 중점을 두어야 한다. 지방정부와 주정부는 매년 연간사업계획(action plan)을 작성해야 하는데, 여기에는 전략계획서상의 목표를 구체화하는 계획이 수록된다. 연도 말에는 전략계획과 사업계획의 목표 달성 정도를 상세히 설명하는 연간성과보고서(annual performance report)를 작성해야 한다. 이때 HUD는 자세한 검토목록(checklist)을 바탕으로 전략계획서·사업계획서·성과보고서를 종합적으로 검토한다.

4) 1990년대의 포괄보조금

1970년대, 1980년대와 마찬가지로 1990년대에도 미국의 연방 포괄보조금제도는 한편으로 신규 포괄보조금을 도입하면서 또 다른 한편으로 기존 포괄보조금을 흡수통합·폐지하는 정책을 병행하였다. 예를 들어, 1991년에는 포괄보조금 중에서 규모가 가장 큰 지상교통프로그램(Surface Transportation Program) 포괄보조금제도가 도입되었다. 이러한 과정을 거치면서 1995년에는 연방정부의 포괄보조금이 총 15개로 확대되었고, 포괄보조금의 총 규모는 90년대 초·중반에 가장 큰 수준에 도달하였다.¹³⁾ 연방정부 포괄보조금은 90년대 후반부터 감소추이를 보이다가 2000년대에 와서는 급격히 축소되는 현상을 보였다.

3. 종합

미국의 연방정부 포괄보조는 연방정부가 주정부와 지방정부에게 지원하는 총 보조금액의 10% 내외에 불과하였다. 그럼에도 불구하고 포괄보조금제도는 다양한 거시적 정책효과를 나타내었고, 특히 그 확장시기에는 연방정부의 기능을 주정부 기능으로 이양하고 주의 재정 자율성과 유연성을 제고시키는데 크게 기여하였다. 포괄보조금제도의 도입초기라 할 수 있는 1970년대, 1980년대 초반에는 포괄보조의 장점(행정비용 절감, 의사결정 분권, 재정자율 증진 등)이 상당 수준 구현되었으나, 포괄보조금제도의 전성기라 할 수 있는 80년대와 90년대 초반에 이르러서는 포괄보조의 단점과 문제점(형평성, 성과관리, 재 특정보조금화 현상, 도덕적 해이 등)이 상당 수준 부각되었다. 이와 같은 거시적 인식을 하면서 지금까지 살펴본 미국 포괄보조금의 특성을 요약 정리하면 다음과 같다.

(1) 포괄보조금이란 포괄적으로 정의된 행정서비스 기능영역(functional area)에 속한 다양한 활동들을 지원해 주는 연방정부의 재정지원수단으로서 법정 배분공식(statutory formula)을 사용해서 수혜단체의 자율성을 최대한 보장해 주는 보조금제도이다.

(2) 보조금의 수혜지방이 보조금 관련 자원배분(문제파악, 프로그램 디자인, 자금집행)에 대한 종합적 판단과 결정 등에 있어서 상당한 재량권을 갖는다.

(3) 재정의 자율성을 보장하되, 보조금 관련 행정, 재정계획 및 보고, 기타 연방정

13) 1993년의 경우 320억 달러의 15개 포괄보조금이 운영되었으며, 이는 전체 연방보조금의 15.5%(총 593개 연방보조 프로그램, 206십억 달러)에 해당하는 것이다.

부가 요구하는 각종 요구사항들은 국가목표의 구현 차원에서 기본적으로 준수한다.

(4) 보조금 수혜자격이 법에 명시되며 통상 일반목적의 지방정부를 대상으로 지급된다.

(5) 보조금의 배분과정에서 지방비부담 의무(matching requirement)는 기본적으로 부여되지 않고 다만 예외적으로 부여된다.

(6) 포괄보조금을 결정하는 주요 요인은 크게 보아 구조, 기능, 관리적 측면에서 파악되며, 보조금 배분의 관건은 포괄보조의 정책목적과 결부된 인문·사회·경제적 변수를 객관적으로 선정하여 정교한 배분공식(또는 지표·지수)을 고안하는데 있다.

(7) 포괄보조금제도가 성공하기 위해서는 보조사업의 운영성과를 체계적이고 객관적으로 평가하는 장치를 반드시 구축해야 한다(지방의 자율성, 유연성 증대에 상응하는 지방의 책임성제고 장치).

(8) 투입요소(input) 중심의 평가방식에서 투입결과 즉, 산출물(output) 뿐 아니라 성과 및 결과(outcomes & results)를 중시하는 평가방식으로의 전환을 시도해야 한다.

(9) 지방의 이해관계와 중앙정부의 정책목표 및 이해관계를 동시에 충족하는 운영방식을 지속적으로 개발해야 한다.

Ⅲ. 우리나라에서의 포괄보조금 도입방향과 과제

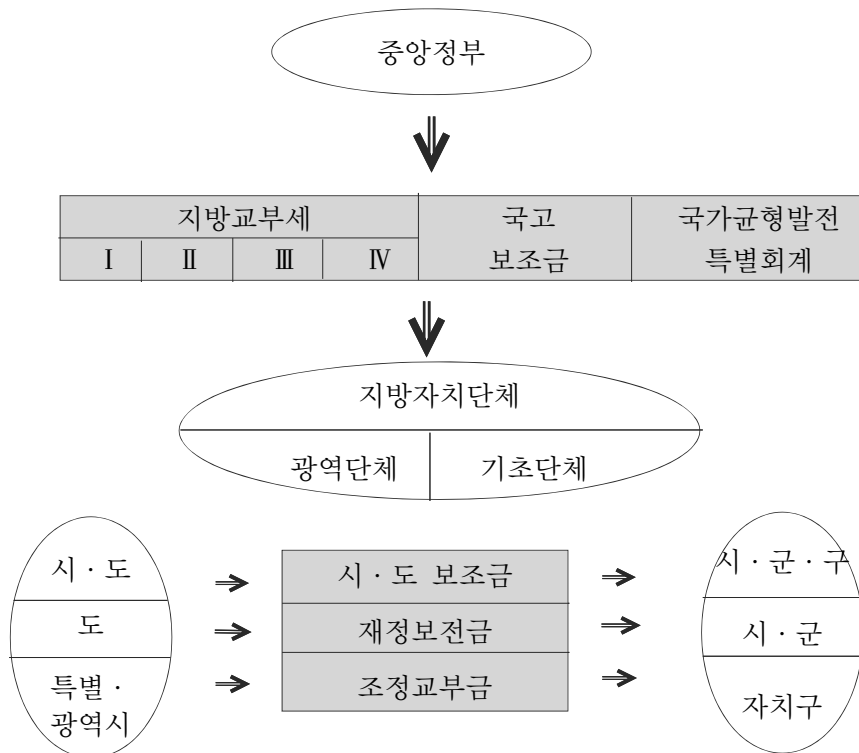
1. 정부간 재정이전제도의 개요¹⁴⁾

2009년 현재 우리나라의 중앙·지방간 보조금제도(재정이전제도)는 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구성), 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 3대 제도로 구성된다. 대체로 말해서, 지방교부세(보통교부세, 부동산교부세)는 일반보조금 그리고 국고보조금, 국가균형발전특별회계, 일부 지방교부세는 특정보조금으로 구분된다. 지방교부세제도는 전통적으로 보통교부세제도와 특별교부세제도로 운영되다가 2005년을 기점으로 분권교부세제도, 부동산교부세제도, 양여금도로사업보전분이 추가된 형태로 변화되었다. 분권교부세제도는 국고보조금제도의 개편과정에서 지방으로 이양되는 국고보조사업(사회복지·문화관광·농림수산부문 등의 149개 사업)의 소요재원을 보조해줄 목적으로 신설되었다. 부동산교부세제도는 정부

14) 이 부분은 임성일의 글(2008)을 발췌, 요약한 것임을 밝혀 둔다.

가 부동산시장의 안정화 정책수단으로서 도입한 국세인 종합부동산세수입을 지방에 배분하는 재정이전제도이다. 동 제도는 정부의 부동산 세제개편으로 인해 재정적 손실을 입게 되는 지방자치단체의 손실(재산세와 거래세의 세수 감소분)을 보전해 주고 재정상태를 고려한 자원배분을 통해 지역균형발전을 도모할 목적으로 도입되었다. 지방양여금도로보전분교부세는 도로사업이라는 특정 사업자금을 보통교부세 속에 편입시킨 독특한 형태의 한시적 교부금(당초 2009년도 한시)인데, 최근 그 한시 기간이 연장되었다. 종합적으로, 분권교부세와 부동산교부세 그리고 지방양여금도로보전분교부세는 도입목적, 기능, 존재의의 면에서 전통적으로 운영되어 온 지방교부세와 본질적으로 다르다.

〈그림 2〉 정부간 재정이전제도의 체계



주: I, II, III, IV는 각각 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세를 의미한다.

자료: 임성일(2008)에서 재인용

국고보조금제도는 중앙정부와 지방자치단체가 이해관계를 지니는 사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에게 특정한 용도와 조건을 정해서 지원하는 특정보조금(specific grant)이다. 그리고 국가균형발전특별회계 보조금은 지역간 균형발전을 도모하는 보조금으로 지방양여금의 재원과 사업의 일부를 인수하는 한편 신규재원과 신규사업(균형발전 및 혁신사업)을 끌어들여 새로운 재정이전제도로써 자리매김을 하였다. 국가균형발전특별회계는 2009년 초에 법 개정을 거치면서 명칭, 기능, 사업내역, 운영방식 등에 있어서 일부 변화를 모색하였다.

〈표 3〉 정부간 재정이전제도(2008년 현재)

정부간 재정이전			유형	지방비 부담	용도 지정	재 원	2008년 예산 (억원)
중앙·지방간 재정이전	지방교부세 (I)	보통교부세	G	×	×	내국세수입 일정분(18.30% 중 96/100)	235,734
		특별교부세	S	×	○	내국세수입 일정분(18.30% 중 4/100)	9,468
	지방교부세 (II)	분권교부세	S	○	○	내국세수입의 0.94%	12,595
		부동산교부세	G	×	×	종합부동산세 수입 전액	31,770
	국고보조금		S	○	○	국고지출(국가예산 연계)	177,730
	국가균형발전특별회계		S	○	○	주세, 각종부담금, 특별회계 전입금 등	59,134
지방자치단체간 재정이전 (광역→ 기초)	조정교부금		G	×	×	취득세, 등록세 수입 일정분	58,505*
	시·도보조금		S	○	○	광역자치단체(특별·광역시, 도) 예산	63,076
	재정보전금		G	×	×	광역자치단체(특별·광역시, 도) 지방세수입	*

주 1: G, S는 각각 일반보조금, 특정보조금을 의미한다.; 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 속에는 일부 자금의 용도가 지정된 것이 있기 때문에 이들을 완전한 의미의 일반보조금으로 간주하기는 어려움.

주 2: 지방교부세(I) 속에는 한시적으로 운영되는 도로사업양여금(8,500억원)이 포함되어 있음; 국고보조금과 국가균형발전특별회계에는 기금회계 재원 1조 2,713억원이 빠져 있다.; * 표시는 조정교부금과 재정보전금을 합친 수치임.

주 3: 〈표〉에는 지방교육재정과 관련된 교부금과 보조금은 포함되어 있지 않음.

자료: 임성일(2008)에서 인용함.

지방자치단체간의 재정이전제도는 크게 시·도비보조금제도, 조정교부금제도, 재정보전금제도의 세 유형으로 구분된다. 시·도비보조금은 국고보조금과 연계된 특정보조금이며 통상 국고보조사업을 중심으로 광역자치단체가 기초자치단체에게 일정률의 자금을 보조해 주는 역할을 수행한다. 조정교부금은 특별·광역시에서 자치구로 재정이전을 해주는 일반보조금으로서 지방교부세와 유사한 기능을 담당한다. 재정보전금은 기초자치단체가 광역자치단체의 지방세를 대신 징수해 주는데 대한 반대급부적 자금(징세교부금)을 확대 강화한 것으로 현재 도와 시·군 간의 재정조정기능을 담당하는 일반보조금으로서 역할을 수행한다.

현재의 정부간 재정이전제도를 도입목적과 취지, 기능, 특성, 운영방식 등의 측면에서 종합적으로 검토해 볼 때, 앞서 기술한 미국의 포괄보조금에 해당하는 제도적 정체성을 갖는 보조금제도는 존재하지 않는다.¹⁵⁾ 그 동안 진행되어온 지방분권과 재정분권의 상황과 최근의 지방재정 환경변화를 전반적으로 감안할 때, 지금은 정부간 재정이전제도 속에 포괄보조금을 부분적으로 도입해 볼 시점이라 하겠다. 때 마침 정부가 국가균형발전특별회계의 일부 사업영역에 대해 포괄보조금을 도입하는 정책을 천명하고 관련 작업을 진행 중인 점은 시의적절하고 고무적이다. 다만, 포괄보조금제도가 지나치게 미화(美化) 되거나 이해관계자에게 과도한 기대감을 야기하는 정책적 접근은 지양되어야 한다. 사실, “지방의 자율과 책임의 조화·균형”을 만족시키는 보조금제도를 고안할 수만 있다면 매우 바람직하지만, 미국의 사례에서 알 수 있듯이 포괄보조금제도의 도입에 필요한 재정·통계·성과관리의 인프라가 체계적으로 정비되지 못할 경우 포괄보조금의 장점보다 오히려 단점과 문제점이 분출하는 부작용에 직면할 가능성이 크다. 재정·통계·성과관리의 인프라가 제대로 구축되지 못한 우리의 상황을 인식할 때 이 시점에서 현실을 무시하고 의욕적으로 과도하게 포괄보조금제도를 실시하려는 정책적 과욕은 철저히 차단되어야 한다.

이와 같은 인식을 하면서 지금부터는 우리나라의 재정이전제도에 포괄보조금을 도입하는 방향과 과제에 대하여 개괄적으로 기술하고자 한다.

15) 국가균형발전특별회계는 지역의 선호사업을 배려하고 일부 배분공식에 의해 자금을 배분하는 등 그 나름의 제도적 특성을 보였으나, 도입과정에서 표방한 포괄보조금제도로서의 정책 목표와 국가균형발전을 충실히 구현하는 데는 성공하지 못하였다(임성일 외, 2005). 대상사업, 운영방식(예산편성, 배분기준, 보조율) 면에서 국고보조사업과 본질적으로 차이를 보이지 못하는 정체성 문제를 비롯하여 재원조달, 중앙·지방정부간의 공감대 구축 부족, 정책목적 달성방식, 보편적·평준적 재원배분, 과다한 단위사업과 다원화된 관리주체, 핵심계정간 정책목표의 상이와 연계부족, 배분결과 미공개, 파급효과 부진 등의 측면에서 많은 문제와 한계를 노정하고 있다.

2. 포괄보조금제도의 도입방향

1) 포괄보조대상 선정 - 선정기준의 모색

포괄보조금을 도입하기 위해서는 무엇보다도 보조대상사업들 가운데 특정보조금 대상사업과 포괄보조금 대상을 구분하는 판단기준을 갖는 것이 필요하다. 이와 관련하여 이 글에서는 다음의 사항을 제시하고자 한다(〈표 4〉 참조).

- (1) 사업의 특성 및 중요성(국가·지방간 이해관계 정도)
- (2) 국가 최소·표준(national minimum/standard)사업
- (3) 사업규모(금액)
- (4) 경제적 파급효과(누출효과 등)
- (5) 배분공식 및 지방비 부담제도(matching system)의 활용(도) 여부
- (6) 보조금 수혜단체의 재정자율성(fiscal autonomy) 부여 범위(수준)
- (7) 사용용도 지정 여부와 용도 지정의 범위·융통성
- (8) 대상지역 및 지역여건 고려
- (9) 성과평가의 중요성·규칙성(구체적 단기 평가, 포괄적 중장기 평가)
- (10) 신청주의

특정보조금과 포괄보조금을 구분 짓는 가장 큰 차이는 사용용도의 지정(범위) 여부와 자금 배분방식의 차이에서 발견되며, 이것은 대상사업의 선정문제와 결부된다. 따라서 포괄보조의 대상영역(넓은 의미)과 그 속에서 허용되는 세부대상사업(좁은 범위)을 정교하고 합리적으로 설정하는 문제는 포괄보조금의 성공 여부에 중요한 요인으로 작용한다. 이와 더불어 사업특성의 외부효과 교정 및 누출효과(spill-over effect) 진작 여부, 국가최소(표준)서비스 공급, 사업의 파급효과 범위, 자치단체의 재정자율성 및 유연성, 자치단체와 주민 관계 등의 이슈들이 특정보조금과 포괄보조금의 대상사업을 구분하는 중요한 판단준거로 작용한다. 구체적으로 말해서, 특정보조금은 외부효과 및 누출효과 존재 사업(파급효과가 상대적으로 큰 사업), 국가최소(표준)서비스 공급사업, 자치단체의 재정자율성 및 유연성 보장 필요성이 낮은 사업을 대상으로 활용하고, 포괄보조금은 이상의 조건이 상대적으로 약하거나 없는 대상사업(단, 자치단체의 재정자율성 및 유연성 보장 필요성이 높은 사업)을 중심으로 활용하는 것이 합리적이다.

〈표 4〉 특정보조금과 포괄보조금의 구분 준거

특정보조금 · 포괄보조금 구분 준거	구분 준거의 중요도	비고
· 사업의 특성 및 중요성 - 국가·지방간 이해관계 정도 - 국가 최소·표준사업 - 사업규모(금액) - 경제적 파급효과(누출효과 등)	◎ ◎ ◎ △ ○	· 국가적 이해관계가 크고 외부효과와 누출 효과가 큰 사업은 특정보조금이 적합함
· 지방비 부담	◎	· 포괄보조는 원칙적으로 지방비 부담이 없어야 하나, 사업 특성에 따라 예외적 운영도 가능함
· 자치단체 재정자율성 - 사용용도 지정	◎ ◎	· 포괄보조금도 대상사업과 사용용도를 규정하지만 그 범위와 수준이 특정보조금에 비해 상대적으로 신축적이고 넓음
· 대상지역 및 지역여건 고려	○	· 포괄보조는 기본적으로 지역의 여건과 특성·선호를 인정, 반영함
· 성과평가의 중요성·규칙성 - 구체적 단기 평가 - 포괄적 중장기 평가	○ △ ○	· 특정·포괄보조금 모두 성과평가가 중요하나, 포괄보조의 경우 단기평가보다는 중장기 평가가 상대적으로 더 중요함
· 기타 - 신청주의	△	· 신청주의보다 요건충족주의가 더 적합함

주: ◎, ○, △ 표시는 각각 특정·포괄보조금의 구분 기준으로서 매우 중요함, 중요함, 보통을 의미한다.

보조금 대상사업에만 중점을 둘 것인지 아니면 대상사업과 대상지역을 동시에 고려할 것인지를 문제도 특정보조금 대상과 포괄보조금 대상을 구분하는 판단준거가 될 수 있다. 일반적으로 특정보조금 대상사업은 대상지역보다 대상사업의 성격(예: 국가표준사업(보편사업))에 상대적으로 중점을 두는 반면 포괄보조금 대상사업은 대상사업과 대상지역을 동시에 고려하는 특성을 지닌다. 포괄보조라고 해서 반드시 모든 자치단체를 수혜대상에 포함시켜야 할 필요는 없고, 특정 조건을 충족하는 지역이 포괄보조의 대상이 될 수 있다.¹⁶⁾

보조금을 받는 지방자치단체가 갖게 되는 재정자율성의 범위와 수준도 특정보조금

16) 그 예로는 ①미국 CDBG의 entitlements, ②균형발전 포괄보조금(가칭) : 발전이 미흡한 지역을 선정하고 이들 지역에 국한하여 보조, ③도서 및 오지개발 포괄보조금(가칭) : 법령에 의해 규정된 도서 및 오지 지역에 국한하여 보조하는 경우를 들 수 있다. 단, 이 경우 선정 지역에 적용되는 프로그램과 사업이 동일해야 한다.

과 포괄보조금제도를 구분하는 중요한 판단준거가 된다. 여기에는 사업운영의 주도권(지방정부 주도), 자금배분 시 중앙정부의 재량권 배재(배분공식 등) 내용이 포함된다. 통상 특정보조금은 사업을 매우 구체적으로 지정하고, 관련지출에 대한 감시·감독·정산을 엄격하게 실시하는 특성을 지닌다.

지방비부담 여부도 특정보조금제도와 포괄보조금제도를 구분하는 중요한 판단준거로 작용한다. 현재 운영 중인 특정보조금제도(국고보조금제도)는 지방비부담을 기본으로 활용하면서 필요 시 정액 및 10~100% 보조사업을 운영하는 방식을 취한다. 그러나 앞으로 도입될 포괄보조금제도는 지방비부담이 없는 배분공식 방식을 기본으로 하면서 예외적으로 최저 비율의 지방비부담을 적용하는 방식을 취하는 것이 합리적이다. 편익이 지역 내에 국한된 사업일 경우 지방비부담을 지양하고, 편익의 외부성이 있는 사업들로 구성된 포괄보조금일 경우 지방비부담을 설정할 필요가 있다.¹⁷⁾ 이때 보조율과 지방비 부담비율은 외부성을 고려하여 결정하는 것이 바람직하다.

사업의 성과평가 여부(강도), 중요성·기간도 특정보조금과 포괄보조금제도를 구분하는 중요한 판단준거가 된다. 일반적으로 특정보조금제도는 사업의 성과평가를 단년도의 구체평가에 중점을 두는 반면 포괄보조금 대상사업의 성과평가는 중장기에 걸치는 질적, 종합적 평가에 중점을 두는 것이 합리적이다. 단위사업 중심의 단기·세부 성과평가는 특정보조금에 적합하고, 중장기(최소 2~3년)의 포괄적·질적 평가는 포괄보조금에 적합하다. 사업의 파급효과 범위와 다른 사업과 연계한 시너지효과 발생 가능성도 특정보조금과 포괄보조금제도를 구분하는 중요한 판단준거가 된다. 그 밖에 신청주의 원칙, 지역숙원사업, 사업효과 단일성(다른 사업과의 연계효과 미미) 등의 기준도 특정보조금과 포괄보조금을 구분하는 기준이 될 수 있다.

2) 적정 배분공식의 개발

향후 도입될 포괄보조금은 원칙적으로 배분공식을 활용하는 방식으로 제도를 운영해야 한다. 배분공식은 객관적인 대표 변수와 통계를 토대로 고안하되, 미국의 경험에 시사하는 바와 같이 포괄보조의 정책목적과 기대효과를 가장 적절히 반영할 수 있는 변수와 통계를 사용한다. 이와 관련하여 정책목적과 결부된 배분방법의 개발 사례를 예시하면, ①노인복지 포괄보조금의 경우 노인인구 중심의 배분지표 개발, ②노후

17) 포괄보조금은 가능한 사업의 파급효과가 지역 내에 국한되는 사업들로 구성하고, 지방비 부담 방식을 적용치 않는 것이 바람직하다. 예컨대, 동일한 도로사업의 경우에도 다른 지역과의 연계도로는 지방비를 부담하는 특정보조사업으로 하고 지역 내 연결이 주된 목적인 도로사업은 포괄보조사업으로 시행한다.

도로 개량사업의 경우 노후도로비율 중심의 배분지표 내지 공식을 개발하는 것이다. 배분공식을 구조화 하는 과정에서는 자치단체의 재정력(fiscal capacity)과 경제력을 필수적으로 고려해야 한다. 이를 위해서는 반드시 소득 자료가 필요한데, 우리의 경우 현실적으로 체계적이고 종합적인 소득 자료를 입수하는데 근본적인 한계가 있다(우리나라의 경우 불합리하고 불완전한 소득 대리지표(주민세 소득할 등)를 사용하는 경향이 있는데, 이러한 접근은 지양하고 하루속히 실질적인 소득통계 기반을 구축, 활용해야 한다).

배분공식에는 가능하다면 미래 수요를 반영하는 방안이 강구되어야 한다. 일반적으로 공식에 의한 배분은 과거자료를 사용하는 경향이 있어서 미래지향적 수요에 대응하기 어려운 문제를 노정한다. 이에 대한 대응방안으로서 배분공식의 주기적 검토와 조정, 사회적으로 인정된 인구·사회·경제분야의 미래예측치 부분 반영, 배분공식에 추세 반영(예: 인구뿐 아니라 인구증가율을 포함)을 적극적으로 고려해 볼 수 있다.

포괄보조금의 배분대상을 이원화하는 구조화 방안도 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 균형발전 포괄보조금의 경우 재정력과 경제력이 일정 수준 이하인 기초자치단체에 대하여 중앙정부가 직접 배분하는 한편 일정액을 광역자치단체에 배분한 다음 이들로 하여금 직접 배분에서 제외된 기초자치단체들을 선별적으로 배분토록 하는 방안이다. 사업의 편익이 지역내부에 국한되는 사업의 경우 지방비부담이 없는 포괄보조금을 실시하는 것이 합리적이며, 외부성이 유사한 사업들을 묶는 경우에는 지방비 부담의무가 있는 포괄보조 방식을 실시하는 것이 합리적이다. 지역별 배분공식을 설정하는 것이 상대적으로 쉬운 사업이나 거시적 목표의 범위에서 지역별로 다양한 특성을 반영한 필요가 있는 사업 그리고 포괄에 따른 행정적 혼란이 최소화될 수 있는 사업(사업담당부서의 유사성에 의한 통합)들은 우선적으로 포괄보조의 대상사업에 포함시킬 수 있다.

3) 포괄보조금의 성과평가

포괄보조금제도가 성공하기 위해서는 보조사업에 대한 사후평가체계와 평가결과의 반영체제가 철저히 구축되어야 한다(이는 포괄보조금제도가 지방교부세와 같은 일반보조금제도와 가장 큰 차이를 보이는 점이다). 이를 위해서는 치밀한 사전준비, 풍부한 미시자료(micro-data) 축적, 정교한 평가장치의 구축 작업등이 반드시 필요하다. 만일 이러한 조치가 구비되지 못할 경우 성과평가의 강도가 특정보조금보다 취약해지는 등 포괄보조의 장점이 제대로 구현될 수 없다.¹⁸⁾ 일반적으로 포괄보조사업의 성과평가는 단년도 평가보다는 3~5년의 중기평가를 실시하고(단년도는 진척사항의 관리

에 치중), 사후평가는 포괄보조금의 종류에 따라 다양한 방식으로 실시하는 것이 합리적이다. 포괄보조금의 성격에 따라서는 사업성과를 중시하는 유형과 사용용도를 중시하는 유형으로 구분이 가능하다. 예를 들어, 최저기준 설정이 가능한 복지사업 포괄보조금(노인 일인당 최저생계비 지원 등 법령에 의한 최저기준 달성 여부 판단)이나 포괄보조금 내에 사업영역을 구분하고 각 사업영역별로 최소 혹은 최대 사용 등 일정 기준의 준수여부를 평가(미국 CDBG의 최대지출 비중 설정 사례 참조)하는 유형을 상정해 볼 수 있다.

사업성과평가에 대한 종합평가는 예컨대, 단체장 선거 등 중장기 거시 제도를 통해 지역 내에서 자발적으로 이루어지도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 관련해서 자치단체 내의 행정구역별로 사업예산의 집행실적을 공개하도록 유도해서 포괄보조금에 대한 종합적 점검과 성과관리를 도모하는 방안을 강구할 수 있다(자치단체장의 사용용도에 대한 권한을 지역주민이 투표 등을 통해 스스로 제어할 수 있도록 한다).

3. 국가균형발전특별회계 대상사업의 포괄보조화 - 예시

국가균형발전특별회계(“균특”)사업이 지역경제의 파급효과를 높이고 지방재정을 실질적으로 뒷받침 하는 재정제도로 정립되기 위해서는 동 제도의 특성과 운영기조를 포괄보조금 방식으로 전환하는 정책의 전환이 필요하다(임성일 외, 2005). 단기적으로는 다수의 중·소규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 초보적 포괄보조금 방식을 채택하고, 중장기적으로는 소수의 (중)대규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 완성형 포괄보조금제도를 구축하는 접근이 합리적이다. 균특이 실질적인 포괄보조금제도로 발전하기 위해서는 대상사업을 부처 중심이 아닌 사업의 특성과 기능 중심으로 블록화하고 블록 단위의 배분공식을 개발하는 작업이 추진되어야 한다. 이 과정에서는 중장기적 시각에서 지방교부세, 국고보조사업, 균특사업의 특징과 정책효과를 면밀히 분석한 다음 각 제도의 특성과 목적에 적합하도록 대상사업, 재원, 운영방식을 재조정하는 구조 조정이 요구된다.

18) 우리나라의 경우 현재 관련 인프라의 구축 미비 등으로 인해 포괄보조사업의 효과를 체계적으로 파악하고 평가하는데 애로가 있다. 따라서 현 단계에서는 포괄보조금을 과도하게 활용하는 것은 적절하지 못하다.

〈그림 3〉 국가균형발전특별회계의 단계적 포괄보조금화 접근

〈현 행〉		〈단기 대안〉		〈중·장기 대안〉
자율 편성 사업	1. 배수개선 · · · 100. 100여 개 사업	Block A		Block A
		Block B		Block B
		※C ~ M의 중소블럭사업 ·		· · · 총 5~10개 Block
		Block N		
균형 발전 기반 지원 사업	1. 소도읍육성 · · · N. 산촌종합개발	개별 사업	1. 2. · · ·	
기타 사업	1. 국가관리방조제 9. 재해위험지구정비		20개 내외 개별사업	

자료: 임성일 외, 2005.

균특사업의 정체성을 명확히 하고 세분화된 대상사업을 보다 포괄적으로 운영할 수 있기 위해서는 포괄보조 대상사업의 선정원리를 개발하고 그에 기초해서 대상사업을 재조정하는 시도가 필요하다. 이 과정에서는 앞에서 제시한 기본원리, 접근 틀을 참조하면서 균특사업의 포괄적 유형화 모색(중분류 기준), 포괄보조의 목적과 취지에 맞지 않는 사업의 국고보조사업 이관 등의 접근을 시도해야 한다. 특히, 향후 예상되는 균특사업의 특성과 효과를 사전적으로 검증한 다음 균특의 설립목적과 취지, 국고보조사업과의 비교 검토 등 종합적 관점에서 대상사업을 조정하는 자세가 요구된다. 포괄보조 대상사업의 선정기준으로는 앞서 제시한 바와 같이 사업특성의 외부효과 교정 및 누출효과(spill-over effect) 진작 여부, 국가최소(표준) 서비스 공급, 사업파급효과 범위, 자치단체의 재정자율성 및 유연성, 자치단체와 주민관계 등의 이슈들을 중요한 판단준거로 삼을 필요가 있다. 즉, 외부효과누출효과국가최소(표준)서비스 특성이 상대적으로 약하거나 없는 사업을 중심으로 자치단체의 재정자율성 및 유연성은 보장될 필요가 높은 사업에 대하여는 우선적으로 포괄보조의 대상으로 검토하는 것이 합리적이다.

(1) 포괄보조금은 이론상 일반보조금과 특정보조금의 중간적 특성을 지니지만 실제 운영과정에서는 그 독자적 위상을 갖고서 제 기능을 발휘하기가 쉽지 않다. 특히, 배분공식을 활용하는 특정보조금과의 차별성을 유지하기가 쉽지 않아 운영과정에서 포괄보조금의 목적, 구조, 운영, 한계와 관련하여 혼란이 야기될 수 있다. 그러므로 포괄보조금을 도입하기에 앞서 그 특성과 기능, 운영방식, 그리고 다른 재정이전제도와 의 관계 등을 매우 정교하게 디자인 하는 기초 작업이 매우 중요하다.

(2) 포괄보조금의 도입목적이 보조사업 프로그램 별로 다양하기 때문에 일관성 있는 포괄보조사업 평가가 어렵다. 일반적으로 포괄보조금이 지향하는 목표는 분권화, 경제성, 효율성, 일반통제, 공급 주체간의 조화·연계 등과 연계되는 경향이 있는데, 이와 같이 다양한 목표들을 표준성과 체제를 토대로 성과를 측정하는 데는 기본적인 한계가 있다. 현재 추진 중인 국가균형발전특별회계의 포괄보조금 도입(일부 지역개발부문)에 있어서도 일관성 있고 상호비교가 가능한 정책목표를 제시하기가 쉽지 않기 때문에 정부는 이 점에 대해 세심한 배려를 해야만 한다.¹⁹⁾

(3) 포괄보조금의 도입을 통해 지방자치단체의 재량이 실제로 증가하고, 그것이 자원이용의 유연성을 유도할 수 있도록 포괄보조 프로그램(사업)을 체계적으로 구조화하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 광역 및 기초자치단체 수준에서 “자율과 책임”을 보장하고 점검할 수 있는 관련기구와 제도적 장치가 적절히 구축되어야 한다.

(4) 이해관계가 복잡하고 정치적으로 민감한 사항들(예컨대, 수혜대상단체의 선정, 배분공식과 관련된 재정수요·재정력 정의, 배분액 산정 등)에 대하여는 중앙·지방간에 객관성과 공정성을 담보하는 제도적 기반을 사전에 갖추는 것이 중요하다.

(5) 포괄보조금제도가 전체 재정이전제도와 지방재정 상에서 갖는 상대적 위치를 중장기적 시각에서 설정해야 한다.

(6) 포괄보조금이 지방의 재량을 증가시키는 과정에서 당초의 정책목표와는 다른 방향으로 남용될 가능성이 크므로 이를 사전에 방지하는 방안과 사업관리체계를 체계적으로 구축해야 한다. 특히 포괄보조와 관련된 전략계획, 재무관리, 성과관리에 있어서 지방자치단체의 역량이 미흡할 경우 포괄보조의 유효성이 크게 떨어지는데, 정부는 이에 대한 판단을 분명히 해야 한다.²⁰⁾

19) 정부는 지역발전정책 중 균특의 기초생활권사업에 포괄보조금제도를 도입할 예정이며, 금년 상반기 중에 포괄보조금 운영방식, 기초생활권계획 수립 매뉴얼 마련, 지방도시 재생, 농산어촌 거점개발계획 등을 발표하였다.

20) 우리나라의 경우에도 중앙부처는 이러한 부작용을 막기 위해 CDBG의 사례를 참조하여 사업관리체계를 처음부터 공고히 해야 한다.

(7) 국가균형발전특별회계의 일부 사업영역을 포괄보조화 할 경우 사업영역·중앙부처·자치단체간의 역할 및 체제 조정이 필요하다. 아울러 포괄보조의 주 대상을 광역자치단체로 할 것인지 아니면 기초자치단체로 할 것인지를 결정하는 문제도 중요한 정책판단 대상이다. 그리고 지방자치단체의 역량 격차와 성과평가 인프라의 부족문제는 조속히 그 해결방안이 강구되어야 한다.

종합적으로, 포괄보조금제도가 본래의 장점을 최대한 발휘하기 위해서는 적정재원의 조달, 합리적 배분공식의 고안, 대상단체의 객관적 선정, 적정 수준의 재정자율성 부여와 재정책임성 견제, 행정업무(비용) 최소화 시스템 등 제도 운영에 필수불가결한 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 현재의 상황을 다각도에서 검토할 때 우리의 경우²¹⁾ 일부조건이 불비되거나 미흡한 상태이므로 포괄보조금제도는 당분간 제한된 규모와 범위에서 도입·실시하고, 앞으로 관련 제도적 인프라와 여건이 충족되는 상태에서 본격적으로 포괄보조금제도를 활성화시키는 접근이 바람직하다.

〈참고문헌〉

고영선 편, 지역개발정책의 방향과 전략, KDI, 2008.

김정훈·김현아, 균형발전특별회계의 평가와 발전방향, 한국조세연구원, 2006.

임성일·서정섭, 국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1991.

임성일·이창균·서정섭, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2005.

임성일, “한국의 정부간 재정이전제도의 개선방안”, 일본지방재정학회 발표논문, 2008.

21) 정부는 현재(2009년 초) 자율적 지역개발을 도모하기 위해 기초생활권 개발 프로그램을 수립하고 포괄보조금 방식을 주된 운영시스템으로 사용하고자 계획하고 있다. 지역발전위원회의 보고서에 따르면 정부는 지방자치단체가 기초생활권 계획에 따라 자율적으로 직접 개발 사업을 설계할 수 있도록 포괄적으로 재정을 지원하는 방안을 고안 중이다. 예컨대, 현행 200여개 기초생활권 개발 관련 사업을 7개 정책군 21개 포괄보조금 사업으로 통합·단순화(‘08기준 약 3.2조원 규모) 하고, 중앙과 지방의 역할을 명확히 구분하는 분권적 지역개발을 유도하는 정책을 입안 중이다. 이와 관련해서 중앙정부는 자치단체별 재원한도와 문화관광체육, 농림수산 등 7개 정책군, 21개 사업별 전략적 재원배분을 위한 최소한의 가이드라인을 제시하고자 한다.

- ACIR, Block Grants: A Comparative Analysis, 1977.
- _____, The State of State-Local Revenue Sharing, 1980.
- _____, Devolving Federal Responsibilities and Revenue Sources to State and Local Governments, 1986.
- _____, Federal Grant Programs in 1992: Their Numbers, Sizes, and Fragmentation Indexes in Historical Perspective(SR-14), 1993.
- _____, Tax and Expenditure Limits on Local Governments, 1995.
- Fisher, R.C., State and Local Public Finance, Scott, Foresman and Co., 2006.
- GAO, "Community Development Block Grants: Program Offers Recipients Flexibility but Oversight Can Be Improved," GAO-06-732, 2006.
- HUD, "CDBG Formula Targeting to Community Development Need," 2005. 

