

조세 · 재정 BRIEF

kipf 한국조세연구원

2011. 2. 9(수)

민간에 대한 국가지원제도 상한 필요성에 대한 검토

요 약

- ☐ 최근 복지지출 증가로 정부지원의 효율성에 대한 관심이 높아지므로 민간에 대한 정부지원제도의 상한 설정 필요성에 대한 검토가 중요
 - 우리나라 정부지원제도는 개별 제도별 관점에서 소득수준 등을 고려하여 급여한도, 소득별 급여차등 등을 추구하고 있어 종합적인 관점에서 정부지원 수준을 조정하는 메커니즘은 없음
 - 잠재적으로 과다 급여에 따른 효율성 저하 문제 발생 가능성 내포
- ☐ 향후 개별 복지지출 증가로, 종합적인 관점에서 정부지원 상한을 규정하는 것이 필요할 수 있으며 동시에 기존 제도의 부당지급을 방지하기 위한 행정적 노력도 중요
 - 우선 현행 주무부처인 보건복지부의 업무범위를 넘어 범 정부 차원의 각 제도간 정보공유 통합 시스템 구축이 중요(영국도 상한 도입 검토와 함께 통합시스템 구축 필요성 동시 논의)
 - 복지제도의 근간인 국민기초생활보장제도 소득인정액 범위의 포괄방식 전환이 우선되어야 하며 정부지원 상한은 동 계층에 대한 지원수준(최저생계비+소득인정액 제외 소득)으로 근로자가구 중위소득을 초과하지 않는 수준이 바람직
 - 현재 개별 생활수준 평가에서 제외되는 다양한 현물급여(보육료 지원, 유가인상분 보전 등)도 적절한 조정요인을 이용하여 전체 지원수준 평가에 포함될 필요

I

검토 배경

- ☐ 소득증가에 따라 저소득층, 취약계층 등을 대상으로 한 국가 복지정책에 대한 기대와 역할이 증대
 - 국민들의 생활 각 단계에서 발생하는 위험을 보장하기 위한 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험과 최저생계를 보장하기 위한 국민기초생활보장제도 등이 존재
 - 그 외에도 각종 개인별 특성을 반영한 제도로 노인장기요양보험제도, 기초노령연금, 장애인연금, 보육료 지원, 출산장려금 등 다양한 정부보조금 혹은 지원제도 존재
- ☐ 다양한 정부지원제도가 구축됨에 따라 그 타당성에 대한 우려도 제기되고 있음
 - 전반적인 생활수준을 기준으로 제공하는 지원제도와 달리 특정 조건만을 만족할 때 제공하는 지원제도의 경우 과도한 정부지원에 대한 우려 존재
 - 사례: 농가소득 지원을 위한 쌀소득보전 직불금, 지방자치단체에서 제공하는 출산장려금 등은 소득수준 혹은 다른 정부지원과의 연계성이 거의 없음
 - 소득 등 각종 생활수준 지표를 이용하는 지원제도의 경우에도 정부지원 전 시장소득만을 기준으로 제도를 운영하여 특정 수혜계층에 대해서는 과도한 지원이 발생할 가능성 높음
 - 정부지원제도 신설시 국민기초생활보장제도 대상자(혹은 차상위층) 중심으로 대상자가 선정되어 동 제도 수혜자는 다른 다양한 지원제도의 수혜자가 될 가능성이 높음
- ☐ 정부의 각종 지원제도에 대한 상한선 관련 검토는 직접적인 현금급여뿐만 아니라 현물급여에 대한 검토도 포함될 필요
 - 직접적인 소득보전이 아닌 특정 소비행위와 연계된 간접적인 지원은 정부지원제도 대상 선정의 생활수준 평가에 전혀 반영되지 않는 상황
 - 사례: 보육료 지원의 경우, 납부하는 보육료의 전부 혹은 일정부분을 지원하는 제도로 다른 지원제도 대상 설정에서 고려되지 않음
- ☐ 과도한 복지혜택 제공 가능성은 정부지원금(현물 급여 포함) 등 전반적인 생활수준을 반영하지 않

는 제도 설계의 문제와 함께 복지관련 제도 운영주체의 차이에 의한 정보교류의 한계 등 운영상의 문제가 주요 원인

- 만약 복지제도가 관대하게 설계되어 있다면 제도 자체의 개선이 중요
 - 과도한 복지에 대한 제한은 각 개별 제도별 혹은 전체 제도를 통합하여 설정할 수 있음
 - 다만 개별 제도별 복지수준 제한은 상대적으로 용이한 방법이나 전체 제도의 관점에서는 전반적 복지수준 제한에 한계
 - 우선적으로 국가로부터 받는 복지 관련 총급여의 상한을 설정하여 중복수혜를 받더라도 일정 수준을 넘지 않도록 하는 것이 중요한 방법이 될 수 있음
- ※ 사례: 영국에서 2013년부터 비근로가구의 복지급여 상한액(평균가구소득 수준)을 설정하려는 개혁이 추진중
- 반면 제도 자체는 적절한 지원한도를 규정하고 있으나, 운영상의 허점으로 부당 혹은 부정수급이 발생하는 것이라면 운영체계를 개선하여 불필요한 지출을 억제할 필요
 - 복지제도를 운영하는 각 부처 사이의 정보공유가 원활하지 않은 경우에는 정보공유 시스템을 구축하여 수혜대상 선정 및 급여 수준 조정에 이용할 필요

- ☐ 이 보고서에서는 우리나라 각종 정부지원제도들의 급여 적절성을 유지할 수 있는 메커니즘의 존재 여부를 평가하고, 그 실제적 유용성을 높이기 위한 제도적 개선방향을 검토
 - 주요 제도에 대해 수급자 선정원리 등을 중심으로 과도한 지원을 배제할 수 있는 메커니즘의 존재 여부를 평가하고 유사한 제도에 대한 해외사례도 검토
 - 제도 자체에 반영된 구조뿐만 아니라 제도 운영단계에서 지원의 적절성을 유지할 수 있도록 개선방안을 검토

II

주요 제도별 과다 급여 제한 메커니즘

1. 국민기초생활보장제도

가. 과다 급여 제한 규정

4 민간에 대한 국가지원제도 상한 필요성에 대한 검토

□ “국민기초생활보장제도”는 절대빈곤 가구의 기초생활을 보장하기 위한 대표적 공적부조(public assistance)제도로 국민복지의 최후 단계 제도

○ 국민기초생활보장제도는 빈곤가구의 기초적 생활을 보장하기 위해, 빈곤가구의 소득수준이 정부가 규정한 최저생계비에 미달할 경우, 그 차액을 현금 혹은 현물급여로 보충

- 2010년 최저생계비: 월 1,363,091원(4인 가구 기준)

- 최저생계비에 미달하는 부분을 보충적으로 지원한다는 보충성의 원리가 적용되어 추가 소득 획득을 위한 가구의 근로유인이 감소한다는 단점이 문제

□ 국민기초생활보장 수급자는 보육료 지원, 장애인수당 등 다른 복지제도의 지원요건에 해당할 경우 추가적으로 급여를 받을 수 있으며 이 경우 각 제도로부터 지원받는 총지원금액이 최저생계비를 초과할 수 있음

○ 기초생활보장 급여액(현물급여 포함)은 국가가 정한 최저생계비와 해당 가구의 소득인정액의 차액

기초생활보장 급여액 = 최저생계비 - 소득인정액

소득인정액* = 실제소득 - 가구특성에 따른 지출요인 - 근로소득공제

* 소득인정액에는 재산의 소득환산액이 포함되나, 논의의 편의를 위해 고려하지 않음

- 소득인정액을 결정하는 실제소득은 국민기초생활보장법 시행령 3조에서 열거방식(근로, 사업, 재산, 기타소득)으로 규정

※ 또한 서비스이용을 전제로 제공받는 보육료, 학자금 등의 금품은 실제소득에서 제외하고 있어 현물급여에 대한 제한은 없는 실정

※ 퇴직금·현상금·보상금 등 비정기적 금품도 실제소득에서 제외

- 소득인정액에서 제외되는 가구특성 지출요인에는 장애인연금(장애인연금법), 장애수당, 장애아동수당 및 보호수당(장애인복지법), 아동양육비(한부모가족지원법) 등의 지급액이 포함(국민기초생활 보장법 시행규칙 제2조)

※ 다만 기초노령연금 수급액은 지출요인에 포함되지 않고 소득으로 간주되므로 국가가 지급할 수 있는 최대 급여액인 최저생계비에서 차감

- 근로소득공제에는 장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득의 50%, 자활공동체에 참가하여 얻은 소득, 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득, 공공근로에 참가하여 얻은 소득의 30% 등이 포함

- 법에서 포괄되는 소득을 향유하는 경우, 정부 지원급여는 최저생계비를 초과할 수 없지만, 실제 소득에서 제외되는 여타 복지제도로부터 추가 혜택을 받는다면 국가로부터 받는 복지급여의 총합은 최저생계비 초과 가능
- 근로장려금(ETC)제도의 경우 탈수급 유인제공 등의 목적을 위해 국민기초생활보장제도 수혜자를 적용대상에서 제외

국민기초생활보장 대상자의 기타 급여 수급 가능성

- 국민기초생활보장 수급자가 장애인연금법, 장애인복지법, 한부모가족지원법 등의 적용을 받을 경우, 국민기초생활보장 급여 외에 다음과 같은 금액을 추가로 받을 수 있음
 - 장애인연금(장애인연금법): 기초급여액 2만~9만원(1인), 부가급여액 6만원(65세 미만) 또는 15만원
 - 장애수당(장애인복지법): 중증, 경증 여부에 따라 각각 13만원, 3만원
 - 장애아동수당(장애인복지법): 장애아동의 부양의무자에게 중증, 경증 여부에 따라 각각 20만원, 10만원
 - 아동양육비(한부모가족지원법): 저소득 한부모 가족의 만 10세 미만 아동에게 매월 5만원

※ 한부모가족지원법에 따른 다른 급여는 국민기초생활보장법과 중복지원 불가
- 중증장애인을 보유한 4인 가구의 유일한 소득이 장애수당 13만원인 경우, 소득인정액은 0이 되어 국민기초생활보장 급여(현물급여 포함)로 최저생계비(136만원)만큼 지원받게 되는데, 복지급여액의 총합은 최저생계비에 13만원을 더한 149만원이 됨
 - 또한 국민기초생활보장제도상 자활지원 등을 추가로 받는 경우, 다른 제도로부터 중복 수혜를 받지 않더라도 총급여가 최저생계비 이상이 될 수 있음
- 국민기초생활보장 수급자가 제도가 규정한 다른 제도와 동시에 혜택을 받는 경우, 정부로부터 지급받는 총복지급여액은 최저생계비를 크게 초과하지는 않음
 - 국민기초생활보장제도를 제외한 다른 복지제도에서 지급하는 수당이 그리 높지 않기 때문
 - 예를 들어, 위에서 열거한 여타 복지수당을 모두 수급한다 하더라도 최저생계비의 140% 수준에 그침

※ 4인가족의 경우, 국민기초생활보장 급여 136만원+(할아버지 장애연금 15만원+아버지 중증 장애수당 13만원+중증 장애아동 20만원+10세미만 아동 5만원=53만원)=189만원

6 민간에 대한 국가지원제도 상한 필요성에 대한 검토

- 그러나 국민기초생활보장제도의 급여상한 제한 기능은 국민기초생활보장법 시행령 3조에서 규정된 소득유형에 대해서만 적용되므로 새로운 유형의 소득을 포괄하지 않고 현물급여도 제외하는 한계
 - 기타소득의 각종 연금, 급여 등의 경우 열거식으로 정의하고 있어 새로운 (정부지원)제도가 시행될 경우 즉시 반영할 수 있는 구조 필요
 - 보육료 지원 등과 같이 서비스 사용을 매개로 지원되는 현물급여에 대한 고려도 없는 실정
- 또한 현 제도하에서 운영단계의 미비점으로 과다 복지혜택이 발생하는 문제를 해결하기 위해 정보공유 시스템 구축 및 운영체계 개선도 필요
 - 소득과약을 정확하게 할 수 있는 시스템을 구축하고 가구의 소득정보를 복지급여를 지급하는 정부부처끼리 공유할 수 있도록 개선할 필요
 - 정보의 비대칭성을 이용한 부정·부당 수급의 가능성이 존재: 국민기초생활보장제도의 경우, 소득을 낮춰 신고하여 실제 급여액보다 많이 받거나, 급여대상자가 아닌데 급여를 받는 경우가 발생할 수 있음
 - ※ 현금으로 발생한 소득 등을 축소 신고할 수 있는 가능성이 존재하고, 부정수급에 따른 벌금액은 500만원 이하여서 부정수급을 통한 이익에 비해 적음
 - 구체적으로 정부부처간 정보공유를 촉진하기 위해 사회복지 시스템의 통합이 중요
 - 2010년 1월, 사회복지통합전산망 도입으로 보건복지부 산하 복지제도 관련 부서간 정보공유는 획기적으로 개선
 - 그러나 복지급여를 지급하는 다른 부처(고용노동부, 교육부 등)와의 정보공유 문제는 여전히 남아 있음
 - 행안부는 범정부 복지정보 연계사업을 추진하여, 2012년까지 단계적으로 각 부처 복지전산망 연계를 통한 복지정보의 공동 활용, 부처별 복지사업 자격정보 및 지급실적 통합관리체계 구축 등을 추진중

나. 주요 선진국 유사제도와 비교

1) 일본

- ☐ 일본은 우리나라의 국민기초생활보장제도와 매우 유사한 “생활보호제도”를 통해 저소득층에게 최저생활비와 가구소득의 차액을 지원
 - 최저생활비는 거주지역과 세대원의 나이 및 수에 따라 결정되는 제1류비와 제2류비, 장애인과 모자세대에게 주는 가산액, 그리고 필요에 따라 지급되는 교육, 의료부조의 합으로 구성됨
 - 제1류비와 제2류비가 우리나라의 최저생계비에 대응되는 개념
 - 장애인 혹은 모자세대로 구성된 빈곤가구의 경우, 최저생활비는 일반가구의 최저생활비에 가산액을 더한 금액으로, 그룹별로 최저생활비 자체를 다르게 설정
- ☐ 우리나라와 마찬가지로, 일본에서도 절대빈곤 가구가 받을 수 있는 복지급여의 총합이 최저생활비를 크게 초과하기 어려운 구조
 - 연금이나 아동부양수당 등은 가구소득에 포함되어 생활보호 급여는 그만큼 차감된 액수를 지급
 - 장애인, 모자세대 등 취약계층을 포함한 빈곤가구의 경우, 최저생활비가 이미 가산액만큼 높으므로, 일반 저소득층에 비해 가산액만큼 더 많은 생활보호비를 지급받는 셈
 - 따라서 일본에도 취약계층은 다른 복지급여액을 추가적으로 지급받을 수 있는데, 그 추가지원액 자체를 최저생계비에 포함시킨 형태

2) 영국

- ☐ 영국은 저소득층 지원을 위해 우리나라의 국민기초생활보장제도와 유사한 “소득보조(Income Support)”제도를 운영
 - 소득보조제도는 소득보조 기준액과 소득의 차액을 급여로 지급
 - 예: 20세 미만의 자녀 2명을 둔 4인 가족의 경우, 주당 232.29파운드(2010년 기준)

8 민간에 대한 국가지원제도 상한 필요성에 대한 검토

- 영국도 절대빈곤 가구가 받을 수 있는 복지급여의 총합이 소득보조 기준액을 크게 초과하지 않을 것으로 보여, 한국 및 일본과 비슷한 상황
 - 일본과 마찬가지로, 장애인, 노인(연금수령자)이 있는 가구는 소득보조 기준액의 상승을 통해 일반 저소득 가구에 비해 추가적인 지원금을 받음
 - 그러나 근로세액공제나 자녀세액공제(Child Tax Credit) 등은 소득으로 간주되어 소득보조 급여를 상쇄시킴
- 한편 보수당 정부는 2013년부터 일부 저소득층 가구에 복지급여의 상한액을 설정하고, 복잡한 사회보장급여를 통합급여(Universal Credit)로 전환해 전달체계를 단일화하려는 개혁을 추진중
 - 비근로가구의 복지급여가 평균가구소득을 상회하지 않도록 근로가구의 세후(사회보장기여금 포함) 중위소득을 기준으로 상한액 설정 (부부 혹은 한부모 가구는 주당 506파운드, 독신가구는 주당 350파운드로 예상)
 - 상한 설정 대상에 포함되는 복지급여는 소득보조, 구직자수당(Jobseeker's Allowance), 고용지원수당(Employment Support Allowance), 주거급여(Housing Benefit), 지방세급여(Council Tax Benefit), 자녀급여(Child Benefit) 및 자녀세액공제(Child Tax Credit) 등

3) 미국

- 미국의 대표적 저소득층 지원제도는 TANF, SNAP, EITC 등이 있고, 노인과 장애인을 대상으로 한 공적부조제도인 SSI도 존재
 - TANF(Temporary Assistance to Needy Families)는 기준 소득수준을 보장해 주기 위한 공적부조제도임
 - TANF는 연방정부의 규제 아래 각 주가 독자적으로 운영하므로 주마다 제도의 차이가 매우 큼
 - 한국의 국민기초생활보장제도와는 달리, TANF는 한시적 지원이며, 대상자에게 근로의무를 지우는 경우가 많음
 - ※ 지원의 기간 한도는 주마다 다르지만 최장 60개월
 - 푸드 스탬프(Food Stamp) 제도로 알려진 SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program)은 저소득층에게 최소한의 식품 및 영양섭취를 지원하려는 목적
 - SSI(Supplemental Security Income)는 65세 이상 노인, 시각 장애인 또는 다른 장애인이면서 저소득

충인 사람들에게 급여를 지급하는 사회보장제도

- TANF와 SNAP, 그리고 EITC는 중복수혜가 가능하고 공적부조제도의 총급여에 대한 지급액 상한은 없으나, 중복수혜를 받는다고 해도 그 결과 얻게 되는 총소득은 기준 소득수준을 크게 상회하지는 않을 것으로 추정
 - 이들 제도의 대상자 또는 지급액 선정의 기준이 되는 산출소득 (countable income)에 나머지 제도로부터 받은 지급액이 포함되지 않음
 - 미국 연방정부 수준의 지급액 상한은 없으나 대부분의 주에서 TANF와 SNAP를 통해 받은 급여의 합의 상한을 정해 놓았음
 - 2005년 미 의회에 보고된 자료에 의하면, 주당 40시간 최저임금으로 일한 가구가 EITC와 푸드 스탬프, TANF 혜택을 모두 받는다고 해도 총소득은 연방정부에서 정한 빈곤선을 조금 넘는 수준으로 추정
- 미국은 복지프로그램의 과다 급여 문제보다는 효율성 제고를 중요하게 고려하고 있어 부당지급 (improper payments)을 방지하려는 노력에 초점을 맞춤
 - 이는 주로 우리나라의 주민등록제도 등과 같은 체계적인 가족 관련 관리제도가 존재하지 않기 때문
 - 부당지급 축소를 위해 오바마 대통령 집권 이후 2010, 2011회계연도 예산안에서는 복지프로그램의 부당수급을 줄이기 위해 예산지원을 요청
 - 또한 미국 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)는 정부 부처의 지급 오류나 비대상자의 부당수급 때문에 과다 지출한 예산에 대해 공개적으로 책임을 지게 하는 웹사이트 ‘paymentaccuracy.gov’를 신설
 - 각 프로그램별 지출총액과 지출오류총액 및 비율, 낭비되는 정부예산을 줄이기 위해 목표를 설정하고 수치 제시
 - OMB는 2010회계연도의 79개 위험 소지가 있는 프로그램 중 14개 프로그램을 “심각한 오류 (high-error)”로 구분하여 공개
 - ※ 발표된 2010년 추정치에 따르면, SSI와 SNAP는 각각 총지급액의 10%(48억달러)와 4.4%(22억달러)에 달하는 부당지급이 있었음

2. 농업 관련 보조금제도

가. 우리나라 농업보조금제도

- ☐ 현재 우리나라는 농가 소득보전을 위해 품목별 직불제와 농가단위 직불제를 실시
 - 품목별 직불금제도는 특정 품목 재배 농가의 소득 및 가격보전을 위한 것으로 “쌀소득 등의 보전에 관한 법률”에 따른 쌀소득보전직불제가 대표적
 - 자유무역협정에 따라 피해를 입은 품목의 재배 농가의 경영안정을 위한 직불제도 운영중(자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법)
 - 또한 품목과 상관없이 농가단위 전체의 소득안정을 위해서도 “농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률”에 따라 직불금을 지급함
 - 현재는 시범 시행중
- ☐ 쌀소득보전직불제의 경우 농작물의 생산량 및 가격의 변동과 상관없는 “고정직불금”과 해당 연도에 생산한 쌀의 수확기 평균가격이 목표가격에 미달하는 경우에 지급하는 “변동직불금”이 있음
 - 고정직불금은 단위면적당 금액에 농지면적을 곱하여 산출되나, 30만 m^2 이하(농업회사법인의 경우 50만 m^2 이하) 농지면적을 가진 농지에 대해서만 지급
 - 단위면적당 금액이 평균 70만원/ha(=1만 m^2)이므로 최대 2,100만원까지 고정직불금 지급 가능
 - 변동직불금은 쌀의 목표가격과 해당연도 수확기 평균가격의 차액에 0.85를 곱하여 산정한 금액에서 고정직불금을 빼고 남은 금액을 지급
 - 이러한 제도적 특성을 통해서 볼 때 직불보조금 자체의 상한 혹은 수급자에 대한 소득제한 규정은 존재하지 않음
 - 30ha 미만의 농지 소유자에게만 지급하고 있어 수급자를 일부 제한하고 있으나 우리나라 평균 경작규모 등을 감안할 때 그 적용대상은 매우 제한적일 것임
- ☐ 농가단위 소득안정을 위한 직불금의 경우 그 해의 기준소득과 농업소득의 차액에 보전비율을 곱하여 지급하고, 이 때 농업소득이 기준소득에 비해 정해진 비율 이상으로 감소한 경우에만 지급

- 기준소득은 개별농가가 직불금을 신청하는 연도의 직전 5년 동안의 농업소득 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균소득으로 정의됨
 - 기준소득이 농가단위 소득안정을 위한 직불금의 상한으로 작용하고 이는 농가마다 다름
- 따라서 직불보조금의 총액에 관한 상한은 존재하지 않음
- ☐ 농업관련 지원제도인 두 종류의 지원제도에서 모두 보조금의 총액에 관한 상한은 존재하지 않고, 과거의 평균소득, 품목의 가격, 농지면적 등이 개별 직불보조금의 상한 역할을 담당하는 구조
 - 그러나 쌀소득보전 혹은 개별 직불보조금의 지원에는 상대적으로 농가소득이 낮다는 전제가 있으나 실제 지원구조에서는 이에 대한 고려가 미흡

나. 농가보조금 상한제도에 대한 해외사례

1) 미국(농가보조금 상한제)

- ☐ 현행 농가법(Farm Bill)에 따르면 농가소득이 \$750,000 이상인 부유 농가는 직접보조금(direct payment)을 받을 수 없음
 - 그러나 가격보조(price support)와 경기조정 보조금(counter-cyclical payment)은 받을 수 있음
 - 비농가소득이 \$500,000 이상인 경우, 모든 보조금 수혜 불가
- ☐ 개인당 직접보조금 상한은 \$40,000이고, 경기조정 보조금의 개인당 상한은 \$65,000임
- ☐ 농업부(Department of Agriculture)는 2011년 예산안에서 부유 농가에 대한 보조금을 줄이기 위해 보조금 상한을 25% 삭감하고, 향후 3년 동안 보조금 수혜자격 소득 상한을 \$250,000 감소하는 방안을 제안
 - 따라서 현재는 농가소득 \$750,000 이하, 비농가소득 \$500,000 이하인 경우에 보조금 혜택을 받을 수 있는데, 본 예산안이 통과되면 농가소득 \$500,000 이하, 비농가소득 \$250,000 이하인 경우에만 보조금 혜택을 받을 수 있음
 - 보조금 상한이 25% 삭감된다면, 직접보조금 상한은 \$30,000, 경기조정 보조금 상한은 \$48,750으로 감소할 예정

12 민간에 대한 국가지원제도 상한 필요성에 대한 검토

2) 유럽(농가보조금 제도 개혁(CAP reform))

- ☐ EU의 농가보조금 제도(Common Agricultural Policy subsidy, CAP subsidy)는 제2차 세계대전 이후 식량부족 사태 해결을 위해 정부가 농가에 보조금을 지급함으로써 식량 생산의 인센티브를 고취하려고 탄생
 - 현재는 농가의 소득지원 및 경쟁력 향상을 위한 수단으로 사용
 - 기후 등 시장 변동성 위험에 대한 보상, 안정된 자원 확보, 투자증진, 가계소득 확보 등의 차원에서 보조금을 지급하고 있으나, 농가의 평균소득은 EU 평균임금의 절반에도 미치지 못함
 - EU의 식량 공급 및 환경친화적 농작물 생산을 독려
 - EU는 2010년 예산의 31%(438억유로)를 CAP하의 농업보조금 지급에 사용
- ☐ European agricultural commissioner(Dacian Cioloș)는 농가보조금에 대한 상한제를 설정해야 한다고 제의(2011.1.17)
 - 현재 EU의 농가보조금 제도에는 상한(ceiling)이 없는 것으로 보임
 - 보조금 상한은 20만~30만유로 혹은 그 이상이 될 수 있음(아직 구체적으로 논의된 바 없음)
 - 보조금 상한제도가 도입되었을 때 대규모 농가(large scale farmers)가 보조금을 받기 위해 소규모 농가로 분가할 인센티브는 적다고 봄(농가의 생산량은 국가보조금 액수에 의해 결정되는 것이 아니므로)
 - 실제로 농업활동을 하는 가구(농가를 소유한 tenant farmer)에만 보조금 지급
 - 음식(food) 및 공공재를 생산하는 농가에만 보조금을 지급하고, 비농작물(non-agriculture)에 대한 보조금은 철폐
 - 따라서 단지 경지를 소유하고 있다는 사실만으로 보조금을 요청할 수 없음

III

정책개선 방향

- ☐ 우리나라 정부지원제도는 개별 제도별 관점에서 소득수준 등을 고려하여 급여한도, 소득별 급여 차등 등을 추구하고 있어 종합적인 관점에서 정부지원 수준을 조정하는 메커니즘은 없음

- 각 제도별 관점이 강하게 반영되어 전반적으로 대상자가 넓게 분포하고 대상자별 정부지원 수혜에 대한 정보교류도 미흡
 - 각 제도별로 수혜자에 대한 시장소득 수준별 형평성을 고려하는 경우가 많으나 정부지원 이후의 소득을 종합적인 관점에서 판단하는 기능은 미흡
- 다만 국민기초생활보장제도는 최저생계비 수준의 소득을 보장하기 위해 다른 유형의 정부지원을 고려한 보충적 지원체계를 고려한
 - 그러나 다른 급여에 대한 고려도 열거방식의 소득규정으로 새로운 형태의 (정부지원) 소득발생에 대해 대응능력이 낮은 단점도 존재
 - 또한 보육료 지원과 같은 현물급여에 대한 고려도 없음

☐ 향후 복지제도가 지속적으로 확대될 경우, 정부지원의 상한을 규정하는 것이 제도적으로 필요할 수 있으며 동시에 기존 제도의 부당지급을 방지하기 위한 행정적 노력도 중요

- 정부지원의 상한을 규정할 경우에는 현금지원뿐만 아니라 서비스의 직접적 소비를 지원하는 현물급여에 대한 규정도 필요
- 영국과 미국의 경우 정부 급여상한 정책을 시행(추진중)
 - 영국도 2013년부터 비근로가구의 복지급여 상한액(평균가구소득 수준)을 설정하려는 개혁을 추진중
 - 미국은 주요 제도인 TANF와 SNAP 급여 상한을 운영중이므로 각 제도의 부당지급 방지에 노력중

☐ 우선적으로 추진할 것은 각종 정부지원제도를 운영하는 부처간 정보공유가 원활히 이루어지도록 하는 행정적 노력

- 현재 보건복지부에서 운영하는 사회복지통합전산망은 복지부 산하 사업들 간 정보공유에 그치고 있으므로 이를 확대할 필요
 - 행안부가 진행하고 있는 범정부 복지정보 연계사업은 복지사업을 시행하는 정부부처간 통합된 전산망을 구축하여 소득, 지급된 복지급여 등 관련 정보를 공유하려는 시도로 매우 바람직
 - 즉 2010년 출범한 “사회복지통합전산망”과 행정안전부가 2012년까지 추진하고 있는 “범정부 복지정보 연계사업”이 성공적으로 운영된다면 정보의 공유 및 효율적 사용을 촉진해 중복 및 부당급여를 줄이는 데 큰 도움이 될 전망

14 민간에 대한 국가지원제도 상한 필요성에 대한 검토

- 다른 국가들에서도 통합전산망(Integrated IT System) 구축을 통한 행정효율화를 추진중
 - 영국: 2013년부터 복지급여액 상한제도 및 통합급여(Universal Credit) 도입을 고려하면서, 이를 수행하기 위해 통합된 정보망 구축의 필요성 논의(노동연금부, 2010년 7월)
 - 미국의 Oregon 주는 Shared Information System(SIS)을 통해 교육, 노동, 복지 관련 정부기관간 정보공유 시스템 운영
 - 호주는 재정부(Department of Finance and Deregulation)에서 정부부처간 정보공유 전략(National Government Information Sharing Strategy)을 추진 중
 - 캐나다 및 뉴질랜드에서도 부처간 정보공유 시스템, 정부간 사회통합전산망 구축을 위한 논의 제기

□ 통합정보망 구축을 통해 정부지원 현황에 대한 파악이 가능할 경우, 정부지원의 상한규정 등 제도 개선의 실질적 효과 발휘 가능

- 우선 국민기초생활보장제도의 소득인정액 산정과정에 포함되는 소득유형을 현재의 열거방식에서 포괄방식으로 전환하는 것이 바람직
 - 소득인정액에 포함되지 않는 소득을 별도로 규정함으로써 새로운 유형의 정부지원제도에 의한 소득이 생기더라도 국민기초생활보장제도 수혜자의 과다 급여 문제는 해소 가능
- 정부지원의 상한은 극빈계층인 국민기초생활보장제도 대상자의 지원수준을 초과하지 않을 필요
 - 동 수준은 (최저생계비 + 소득인정액에서 제외되는 소득)이며 이는 근로자가구의 중위소득보다 낮게 유지되어야 할 것임
 - 이때 제외되는 다양한 현물급여(보육료 지원, 유가인상분 보전 등)도 적절한 조정요인을 이용하여 전체 지원수준 평가에 포함될 필요

작성자 : **전병목** 한국조세연구원 기획조정실장(02-2186-2217)

이경우 한국조세연구원 부연구위원(02-2186-2220)

이은경 한국조세연구원 부연구위원(02-2186-2231)