

# 조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

## 파레토 효율성 측면에서의 조세-이전 체계 평가

최인혁 한국조세재정연구원 부연구위원 / ichoi@kipf.re.kr

문지웅 중앙대학교 경제학부 조교수 / jiwoongmoon@cau.ac.kr

**01** 분석 배경

**02** 분석 개요

**03** 분석 결과

**04** 정책 시사점

참고문헌

2024. 12. 31.

No.184



**kipf** 한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 본 연구는 소득세제, 근로·자녀 장려세제, 생계급여에 초점을 맞추어 현 조세-이전 체계의 파레토 효율성 여부를 판별하는 한편, 비효율성의 정도를 엄밀히 수량화하고 현실적인 제도 개선방안을 검토
  - Bierbrauer et al.(2023)이 제시한 방법론을 따라 우리나라 현 조세-이전 체계의 파레토 효율성 여부 등을 평가할 수 있는 충분통계량을 도출하고 그 성질을 분석
- 분석 결과, 우리나라의 현 조세-이전 체계는 파레토 개선이 가능한 상태인 것으로 나타남
  - 구체적으로 세수 결손을 발생시키지 않으면서 각 가구에 최소 1.0만원에서 최대 11.6만원까지의 공적 이전소득 지급이 가능
- 제도 설계·개편의 단순성 및 현실성을 고려하는 가운데 파레토 개선을 달성할 수 있는 방안으로서 (맞벌이 가구의) 근로장려세제 소득상한액 인상 및 생계급여의 근로소득공제율 상향이 고려될 수 있음을 보임
  - 단, 생계급여의 근로소득공제율 상향의 경우 생계급여·근로장려금 중복수급 불허와 동반될 시 파레토 개선 가능 여부 및 비효율성 완화 정도가 고려되는 가구 유형에 따라 이질적일 수 있음을 추가로 확인함
- 파레토 효율성 관점에서의 현 조세-이전 체계에 대한 이상의 평가 결과는 각 제도의 설계 및 개편 시 효율성에 미치는 영향을 신중히 고려할 필요가 있음을 시사함
  - 특히 각 제도의 개선방안을 모색하는 과정에서 여타 제도들과의 정합성 역시 면밀히 고려될 필요가 있음을 말해줌

※ 본 조세재정브리프는 '최인혁·문지웅, 『파레토 효율성 측면에서의 조세-이전 체계 평가』, 한국조세재정연구원, 2024.' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

## 01 분석 배경

- 우리나라의 현 조세-이전 체계(tax-transfer system)를 구성하고 있는 각각의 제도들은 서로 다른 시점에 각기 도입되어 독립적으로 발전해 왔다고 할 수 있음
  - 가령 2006년 12월 30일 관련 조문이 신설된 근로장려세제의 경우 2024년 현재까지 수차례에 걸쳐 지급 대상 및 지급금액 등이 확대되어 옴
  - 이와 같은 변화 과정에서 기초생활보장제도 중 생계급여 역시 매년 공표되는 기준 중위소득에 따라 수급자 선정기준 및 급여 지급기준이 변동되어 옴
- 조세-이전 체계를 이루는 각 제도가 독립적으로 도입·발전됨에 따라 해당 제도가 경제주체들의 의사결정이나 경제 전반에 미친 영향에 대한 연구는 매우 폭넓고 다양하게 수행되어 왔음
  - 반면 다양한 제도들이 중첩되어 형성되는 조세-이전 체계 전반의 효율성 등에 대한 논의는 상대적으로 미미한 편
- 본 연구는 파레토 효율성(Pareto efficiency) 측면에서 우리나라 현 조세-이전 체계에 대한 평가를 시도하고 현실적인 개선방안을 검토
  - 최근 지속적으로 증가하고 있는 조세지출 및 이전지출 규모를 감안할 때 중장기적 관점에서 조세-이전 체계의 효율적 설계 및 운영을 위한 고민이 요구되는 시점임

## 02 분석 개요

- 파레토 효율성이란 어느 누구의 효용도 감소시키지 않으면서 어떤 개인(들)의 효용을 증가시키지 못하는 상태를 의미
  - 만일 주어진 조세-이전 체계가 파레토 효율성을 충족시키지 못한다는 결론이 도출될 경우 제도 개선의 필요성이 비교적 명확히 입증되었다고 할 수 있음
- 본 연구는 Bierbrauer et al.(2023)을 따라 현 조세-이전 체계의 파레토 효율성 여부 등을 평가할 수 있는 충분통계량(조세수입 함수)을 도출하고 그 성질 분석을 시도함
  - Bierbrauer et al.(2023)은 조세수입 함수가 0과 1 사이의 값을 갖고 소득에 대해 약하게 감소하는 것이 주어진 조세-이전 체계가 파레토 효율적이기 위한 필요충분조건임을 증명함
  - 본 연구는 우리나라 현 조세-이전 체계의 큰 틀을 구성하고 있는 소득세제, 근로·자녀 장려세제, 그리고 생계급여에 초점을 맞추어 조세수입 함수를 도출하고 그 성질을 엄밀히 분석함
- 한편 우리나라 조세-이전 체계의 특성 및 특정 유형 가구들이 전체 가구에서 차지하는 비중 등을 고려하여 6가지 가구 유형을 분석 대상으로 설정함(표 1) 참조

표 1 가구 유형별 가구원 구성

가구 유형	가구원 구성
1자녀 한부모	- 가구주와 18세 미만 자녀 1명으로 구성
2자녀 한부모	- 가구주와 18세 미만 자녀 2명으로 구성
1자녀 홀벌이	- 가구주, 배우자, 18세 미만 자녀 1명으로 구성 - 가구주 또는 배우자의 종사상 지위가 무직, 가사, 학생 등
2자녀 홀벌이	- 가구주, 배우자, 18세 미만 자녀 2명으로 구성 - 가구주 또는 배우자의 종사상 지위가 무직, 가사, 학생 등
1자녀 맞벌이	- 가구주, 배우자, 18세 미만 자녀 1명으로 구성 - 가구주와 배우자 모두 취업자
2자녀 맞벌이	- 가구주, 배우자, 18세 미만 자녀 2명으로 구성 - 가구주와 배우자 모두 취업자

자료: 저자 작성

# 03 분석 결과

## 1. 비효율성 측정

- Bierbrauer et al.(2023)이 제시한 방법론을 따라 우리나라 현 조세-이전 체계의 파레토 효율성 여부를 평가할 수 있는 충분통계량을 도출하고 그 성질을 분석한 결과, 현 우리나라 조세-이전 체계는 파레토 개선이 가능한 상태인 것으로 나타남
  - 구체적으로 (세수 결손 없이) 각 가구에 최소 1.0만원 (1자녀 맞벌이 가구)에서 최대 11.6만원(2자녀 한부모 가구)까지의 공적 이전소득 지급이 가능한 것으로 분석됨(〈표 2〉 참조)

위해 본 연구는 이하의 정책 변화 시나리오를 상정하고 분석을 수행

- (정책 변화 1) 「2024년 세법개정안」에 포함된 맞벌이 가구의 근로장려세제 소득상한액 인상안의 경우, 추가적인 개선의 여지는 남기되, 현 조세-이전 체계의 비효율성을 일정 수준 완화시킬 수 있는 세법 개정 방향으로 평가됨
  - 소득상한액 인상으로 인한 재정수입 변화분(증가분)이 세 부담 변화분의 최대치인 0을 초과함에 따라 해당 인상안이 모든 가구의 효용을 증가시킬 수 있음
  - 근로장려세제 소득상한액이 인상된 조세-이전 체계 하에서는 1자녀(2자녀) 맞벌이 가구 각각에 0.7만원 (1.8만원) 상당의 이전소득 지급이 가능한 것으로 나타남(그림 1) 및 [그림 2] 참조)

## 2. 제도 개선방안

- 각 제도의 설계와 관련된 현실적 제약을 감안하는 가운데 현 조세-이전 체계의 파레토 개선을 모색하기

- (정책 변화 2) 생계급여의 근로소득공제율을 30%에서 40%로 상향 조정 시 조세-이전 체계의 파레토 개선으로 이어질 수 있으며, 비효율성의 완화 정도는

표 2 가구 유형별 조세-이전 체계의 비효율성 측정 결과

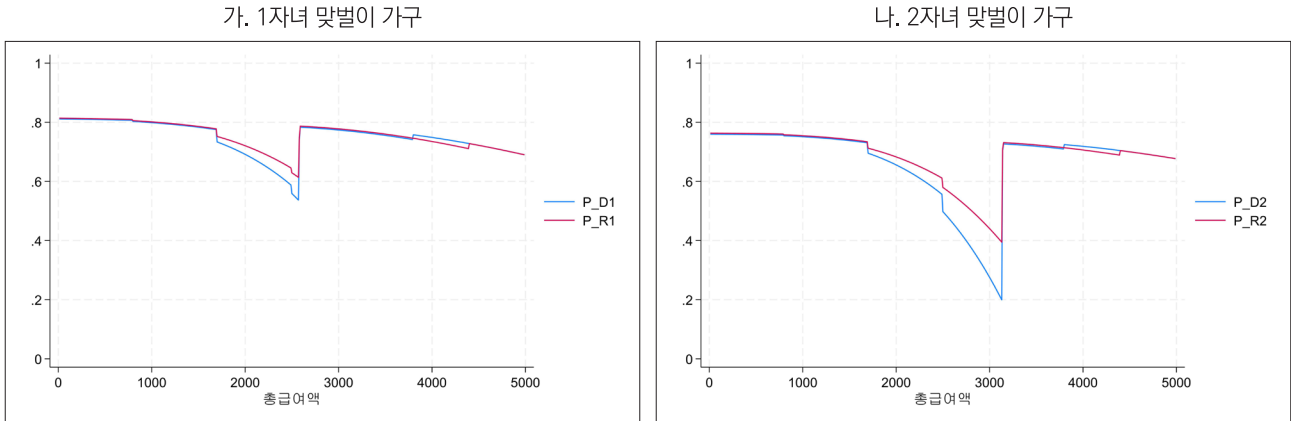
(단위: 만원, %)

가구 유형	비효율성	
	전체 구간	저소득 구간
1자녀 한부모	5.3	5.2 (97.3)
2자녀 한부모	11.6	11.2 (97.2)
1자녀 홑벌이	2.9	2.0 (69.1)
2자녀 홑벌이	4.9	4.2 (85.8)
1자녀 맞벌이	1.0	1.0 (97.0)
2자녀 맞벌이	2.9	2.9 (99.1)

주: 1. 한부모·홑벌이 가구는 법령 기반 소득세 함수, 맞벌이 가구는 자료 기반 소득세 함수 활용  
 2. 저소득 구간은 5,000만원 이하 구간을 의미하며, () 안은 전체 비효율성 대비 비중(%)  
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」를 활용하여 저자 추정

**그림 1** 맞벌이 가구의 근로장려세제 소득상한액 인상 시 조세수입 함수의 변화

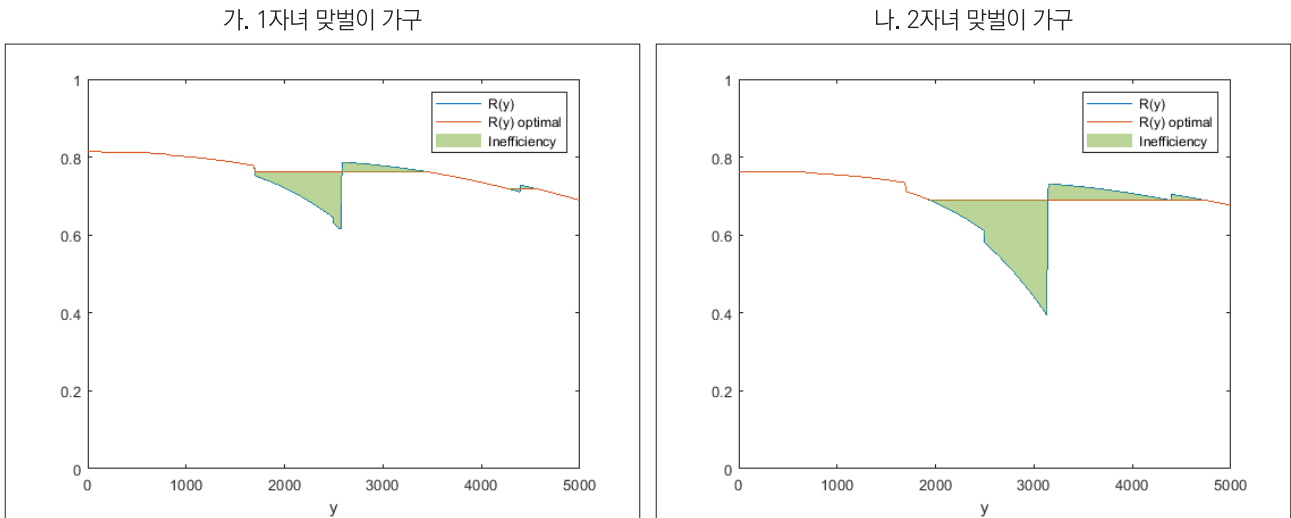
(단위: 만원)



주: 자료에 기반하여 추정된 소득세 함수를 활용  
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」를 활용하여 저자 추정

**그림 2** 맞벌이 가구의 근로장려세제 소득상한액 인상 시 비효율성 측정 결과

(단위: 만원)



주: 자료에 기반하여 추정된 소득세 함수를 활용  
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」를 활용하여 저자 추정

가구 유형에 따라 이질적인 것으로 나타남

- 보충급여의 원칙을 따르는 현 생계급여의 지급 방식이 조세-이전 체계의 비효율을 유발하고 있음이 확인되나, 기초생활보장제도의 도입 및 운영 취지 등을 고려할 때 보충급여의 원칙을 포기하는 것은 바람직하지 않을 수 있음
- 해당 원칙을 준수하는 가운데 현 조세-이전 체계의 비효율성을 완화시킬 수 있는 방안으로 생계급여의 근로소득공제율 상향 조정을 고려해 볼 수 있음

- 근로소득공제율 상향을 통하여 비효율성이 두드러지는 소득 구간에서의 한계세율 변화를 유도할 수 있는 바, 공제율을 40%로 상향 조정 시 조세-이전 체계의 비효율성이 일정 수준 해소될 수 있음을 확인함
- 단, 공제율 상향이 생계급여·근로장려금 중복수급 불허와 동반될 경우 파레토 개선 가능 여부 및 비효율성 완화 정도는 고려되는 가구 유형에 따라 이질적일 수 있음을 추가로 확인함(〈표 3〉 참조)

표 3 생계급여 근로소득공제율 상향 시 비효율성 측정 결과

(단위: 만원)

가구 유형	현행	공제율 상향(40%)		공제율 상향(50%) 및 근로장려금과의 중복수급 불허	
		파레토 개선	비효율성	파레토 개선	비효율성
1자녀 한부모	5.3	○	3.6	○	0.9
2자녀 한부모	11.6	○	6.9	○	1.6
1자녀 홑벌이	2.9	○	2.1	×	1.3
2자녀 홑벌이	4.9	○	2.3	○	1.7
1자녀 맞벌이	1.0	○	0.7	×	0.3
2자녀 맞벌이	2.9	○	1.9	×	0.6

주: 한부모·홑벌이 가구는 법령 기반 소득세 함수, 맞벌이 가구는 자료 기반 소득세 함수 활용  
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」를 활용하여 저자 추정

## 04 정책 시사점

- 파레토 효율성 관점에서의 현 조세-이전 체계에 대한 본 연구의 분석 결과는 각 제도 설계 및 개편에 있어 효율성에 미치는 영향을 신중히 고려할 필요가 있음을 시사함
  - 가령 실증분석을 통해 현 생계급여 지급 방식의 비효율 유발 가능성을 확인하였던바, 해당 제도의 도입 및 운영 취지 등을 충분히 고려하는 가운데 비효율성 완화를 위한 제도 개선방안을 적극적으로 고민해야 함
- 한편 특정 제도의 개선방안을 모색하는 과정에서 여타 제도들과의 정합성 역시 함께 고려될 필요가 있음
  - 조세-이전 체계 전반의 효율성은 궁극적으로 각 제도들이 중첩됨으로써 결정되는 각 소득수준별 한계세율의 영향을 받음
  - 특정 제도의 개선으로부터 기대되는 효과가 다른 제도의 설계적 특징에 의해 상쇄될 수 있는 여지를 염두에 두는 등 종합적이고 통합적인 관점에서 개별 제도의 도입 및 개편 등을 추진해야 함
- 보다 근본적이고 장기적인 관점에서는 각종 공제 제도들과 소득지원 정책들을 과감히 통폐합함으로써 조세-이전 체계 전반의 단순화를 도모할 필요가 있음
  - 조세-이전 체계가 파레토 효율적이기 위해서는 조세 수입 함수의 단조 감소성이 만족되어야 하는바, 제도 통폐합을 통한 단순화는 한계세율의 급격한 변화 등을 방지함으로써 해당 조건이 충족될 가능성을 높일 수 있음
  - 향후 「소득세법」과 「조세특례제한법」 등의 정비를 통해 소득세제의 단순화를 추진하는 한편, 각 부처에 산재해 있는 다수의 소득지원 사업들을 간소화하여 보다 효율적인 조세-이전 체계 구축을 위한 발판을 마련해야 함

## 참고문헌

- 최인혁·문지웅, 『파레토 효율성 측면에서의 조세-이전 체계 평가』, 한국조세재정연구원, 2024.
- Bierbrauer, F., P. Boyer, and E. Hansen, “Pareto-Improving Tax Reforms and the Earned Income Tax Credit,” *Econometrica*, 91(3), 2023, pp. 1077~1103.

# kipf