2021.5.10

리 포 트
포커스

세제적격 개인연금 세제의 실효성과 개선 과제

이태열 선임연구위원, 정원석 연구위원

요 약

○ 우리나라 세제적격 개인연금은 전통적으로 연금저축이 유일했으나, 2012년 개인형 퇴직연금(IRP: Individual Retirement Pension)이 추가되면서 두 가지 유형이 존재하게 됨

○ 우리나라 세제적격 개인연금의 세제(稅制)상 특징은 납입단계에서 세액공제를 적용하는 것과 수령단계에서 일정 한도까지 분리과세를 적용하는 것임

- 세제적격 개인연금에 대한 세제는 세계적으로 적립금액과 적립금의 운용수익 전체에 대해 비과세하고, 수령단계에서 과세하는 EET(Exempt, Exempt, Taxed) 방식이 기본이라 우리나라와 차이가 있음
- 납입단계에서의 세액공제는 연소득 5,500만 원 이하 소득층에게는 납입금액의 15%, 초과 소득계층에는 12%를 산출한 세액에서 공제해주는 방식으로 운영되고 있음
- 연금 수령단계에서는 연금 수령액 전제가 과세대상으로 연간 1,200만 원까지는 연금소득세로 분리과세를 하지만, 초과할 경우에는 종합소득세를 과세함
- 다만, 2013년 의료비연금계좌를 도입하여 연금저축 계좌 중 하나를 의료비연금계좌로 지정하면 의료비 명목의 인출에 대해서는 추가로 분리과세를 적용받을 수 있음

○ 소득세율이 세액공제율보다 높은 계층의 경우, 납입 원금의 상당부분에 대해서 사실상 납입단계와 수령단계 모두에서 소득세가 과세되는 문제가 있음

- 반면, 세액공제율이 소득세율보다 높은 저소득계층의 경우, 결정 세액이 없는 경우가 많아 세액공제가 자발적인 노후소득 준비를 위한 동기를 부여하는 데 한계가 있는 것으로 판단됨
- 의료비연금계좌를 활용한 의료비 세제혜택은 계좌 지정이나 의료비 소명 등이 필요해 절차가 번거롭고 시장의 인지도도 매우 낮아 사실상 활용되지 못하고 있음

○ 세액공제라는 틀을 유지할 경우, 수령단계의 ‘분리과세’와 ‘사회보험료 미부과’를 지속적으로 유지해야 할 것이며, 의료비 등 불가피한 지출에 대해서는 추가적인 분리과세 한도 적용이 필요할 것임

- 세제적격 개인연금의 경우, 저율의 분리과세와 사회보험 미부과 등을 통해 수령단계에서의 부담을 덜어주어야 자발적 노후소득 준비를 유인하는 기능을 수행할 여지가 있을 것으로 판단됨
- 또한, 의료비연금계좌의 기능을 일반화하여 계좌 지정이나 의료비 관련 서류 증빙 없이 전산으로 의료비와 같은 불가피하게 발생하는 지출에 대해서 추가적인 분리과세 한도를 적용할 필요가 있음

1. 세제적격 개인연금 관련 세제 논의 필요성

○ 세제적격 개인연금은 의무적으로 가입하는 공적연금과 달리 스스로 노후소득을 준비하도록 유인할 목적을 가지고 있으며, 이를 위해 세제혜택을 제공하고 있음

- 노후 보장 체계는 국가가 책임지고 지급하는 1층 공적연금과 고용주가 책임지는 2층 퇴직연금, 그리고 개인이 자발적으로 적립하는 3층 개인연금으로 구성되는 경우가 일반적임
  - 공적연금과 퇴직연금만으로 충분한 노후소득을 보장하기 힘들기 때문에 자발적인 개인연금 적립을 유도해서 노후소득을 보완하도록 하는 것은 국가 복지체제의 안정에 매우 중요한 수단임
- 개인연금 중 대표적인 것이 세제적격 개인연금인데, 자발적인 적립을 유도하기 위해 적립금액과 적립금의 운용수익에 대해 비과세하고 수령단계에서 과세하는 EET(Exempt, Exempt, Taxed) 방식을 기본으로 하고 있음
  - EET 방식은 납입 원금 전체와 적립금의 운용수익에 세금을 부과하지 않기 때문에, 연금 수령 시 원금을 포함한 연금소득 전체에 대해 과세할 수 있는 정당성을 확보하는 것임

○ 우리나라의 세제적격 개인연금에는 연금저축과 개인형 퇴직연금(IRP: Individual Retirement Pension)이 있으며, 2013년까지는 전형적인 EET 방식으로 세제혜택을 부여하였으나, 이후 세액공제 방식으로 전환됨

- 우리나라 세제적격 개인연금은 전통적으로 연금저축이 유일했으나, 2012년 IRP가 개인형 퇴직계좌(IRA: Individual Retirement Account)를 개선하는 형태[1)]로 도입되면서 두 가지 유형이 존재하게 됨
  - 특히, IRP의 가입자격은 기본적으로 정규직 근로자를 대상으로 하였으나, 2017년에는 자영업자까지 가입대상에 포함하면서 사실상 소득이 있는 모든 사람을 가입대상으로 포함하게 됨
- 세제적격 개인연금에 대한 세제는 2013년까지 납입금액 전체에 대해 비과세하는 전형적인 EET 방식이었으나, 이후 세액공제로 전환되면서 납입금액의 일정 비율을 세금으로 돌려주는 형태로 수정됨
  - 특히, 연금저축과 IRP는 적립한도만 다를 뿐 동일한 세제를 적용하기 때문에 세제상의 특징에서 나타나는 문제는 사실상 동일하다고 할 수 있음

○ 본 보고서는 세제적격 개인연금에 부과하고 있는 세액공제의 특징과 이에 따른 문제점을 논의하고 개선 과제를 제시하고자 함

- 세액공제를 적용하고 있는 우리나라의 세제적격 개인연금이 스스로 노후를 준비하기 위한 유인을 제공해야 한다는 측면에서 어떠한 특징을 가지고 있는지를 중심으로 논의하고자 함

---

1) IRA는 사실상 기업형 퇴직연금의 인출 계좌의 개념으로 도입되었으나, 이후 연금저축의 기능이 합해지면서 현재의 IRP로 변화함

2. 세제적격 개인연금 관련 세제의 특징

○ 우리나라 세제적격 개인연금에 대한 세제와 관련해서 본고가 주목하고자 하는 특징은 ① 납입단계에서 세액공제를 적용하는 것과 ② 수령단계에서 일정 한도까지 분리과세를 적용하는 것임

○ 세제적격 개인연금의 납입단계에서 납입 원금에 대해 일정 비율의 세제혜택을 부여하고 있어, 공적연금 및 퇴직연금과는 상이한 공제 방식이 적용되고 있음(〈표 1〉 참조)

- 대상자가 의무적으로 가입해야 하는 공적연금(국민연금, 공무원연금 등)의 개인기여분과 퇴직연금의 회사납입액에 대해서는 기본적으로 과세대상에서 제외(소득공제)하는 세제혜택을 부여하고 있음
- 반면, 가입자가 임의로 가입하는 세제적격 개인연금(연금저축, 적립 IRP)의 경우 납입하는 적립금에 대해서는 일정 비율로 세금을 감면(세액공제)함[2]
  - 현재 세제적격 사적연금 납입액에 대한 세액공제는 연소득 5,500만 원 이하 소득층에게는 납입금액의 15%, 초과 소득계층에는 12%를 세금에서 공제해주는 방식으로 운영되고 있음

〈표 1〉 연금세제 개요

종류	세부구분	가입방법	적립금원천	납입세제	수령세제	비고	사회보험료
공적연금	국민연금	의무가입	고용주+가입자	비과세	종합소득세	분리과세와 종합소득세 중 유리한 방법 선택	30%에 대해서 부과
퇴직연금	퇴직연금	의무가입	고용주 부담금	비과세	일시금: 퇴직소득세 연금: 퇴직소득세	연금 수령 시 퇴직소득세 30~40% 감면	미부과
	적립 IRP	임의가입	가입자 부담금	세액공제	일시금: 기타소득세 연금: 연금소득세	연금 수령 시 3~5% 분리과세 연간 1,200만 원 초과 시 종합과세	미부과 종합과세 시 부과
개인연금	연금저축	임의가입	가입자 부담금	세액공제	일시금: 기타소득세 연금: 연금소득세		미부과 종합과세 시 부과

○ 연금 수령단계에서는 납입 원금과 누적된 운용수익을 포함한 적립금으로부터 인출되는 연금 수령액 전체가 과세대상으로 연간 1,200만원까지는 연금소득세로 분리과세를 하지만, 초과할 경우에는 종합소득세로 과세함(〈표 1〉 참조)

- 공적연금은 분리과세와 종합소득세 중 유리한 방법을 선택할 수 있으며, 퇴직연금의 경우 별도의 퇴직소득세로 분류과세[3]됨

---

2) 납입 시 세제혜택이 없으나, 10년 이상 납입하고 수령할 경우 비과세되는 세제비적격 연금은 본 보고서의 논의에서 제외함
3) 종류를 달리하여 과세되는 방식으로 금액과 관계 없이 다른 소득과 합산되어 종합과세 되지 않음

- 공적연금의 경우 수령액에 30%가 건강보험료 등 사회보험료 부과대상이 되는 반면, 퇴직연금 수령액은 사회보험료의 부과대상이 아님

- 세제적격 개인연금의 경우 연간 수령액이 1,200만 원 이하인 경우 3%~5%의 세율로 분리과세를 하지만, 1,200만 원을 초과할 경우 연금 수령액 전액에 대해 종합과세를 적용함
  - 세제적격 개인연금은 분리과세가 적용되는 경우 사회보험료가 부과되지 않는데, 이는 퇴직연금과 개인연금 등 사적연금이 아직 충분히 정착되지 못한 현실을 반영하는 것으로 판단됨
- 다만, 2013년 의료비연금계좌를 도입하여 연금저축 계좌 중 하나를 의료비연금계좌로 지정하면 의료비 명목의 인출에 대해서는 추가로 분리과세를 적용받을 수 있음

○ 국제적으로 보아도 세제적격 연금에 대해서는 납입 원금 전체에 대해서 비과세하는 것이 일반적이며, 따라서 세액공제를 적용하는 우리나라 사례는 특이한 경우라 할 수 있음

- 영국의 경우 납입액과 운용수익에 대해서는 비과세하며 연금소득에 대해서는 연금소득세를 부과함
- 미국의 경우 역시 401k 및 IRA 납입자는 $19,500(50세 이상자는 $26,000)까지 비과세되며, 운용수익에 대해 비과세 하나 연금소득에 대해서는 여타 소득과 합산하여 종합과세함
  - 개인이 임의로 가입하여 납입할 수 있는 Roth IRA의 경우 납입액에 대해 과세하나 운용수익과 연금소득에 대해서는 과세하지 않음
- 독일의 리스터연금의 경우 납입단계에서 소득 및 가구원 수에 따라 보조금을 지급하며, 운용단계에서 비과세할 뿐만 아니라 연금 수령 시에도 일부에 대해서 비과세함

3. 세제적격 개인연금 세제의 한계

○ 세제적격 개인연금에 적용되는 세액공제는 중산층 이상에는 소득공제를 부분적으로 적용하는 효과를 주어 가입 유인을 약화시키고, 조세 부담이 적은 저소득층에는 실질적인 세제혜택이 부족하다는 한계가 있음

- 또한, 수령단계에서도 분리과세 한도를 엄격하게 설정함으로써 다양한 유형의 노후 지출 필요성에 유연하게 대응하는데 한계가 있을 것으로 판단됨

○ 소득세율이 세액공제율보다 높은 계층의 경우, 납입 원금의 상당부분에 대해서 사실상 납입단계와 수령단계 모두에서 과세되는 문제가 있음(<표 2> 참조)

- 소득세율이 세액공제율을 초과(과세 표준 4,600만 원 초과)하는 경우, 납입 원금의 일부만 비과세(소득공제)되는 것과 같기 때문에 나머지 납입 원금에 대해서는 납입단계와 수령단계 모두에서 과세되는 이중과세의 문제가 있음
  - 또한, 연소득 8,800만 원 초과인 경우 납입 금액의 절반도 비과세가 되지 않으며, 소득 구간에 따라 62~71%의 납입 원금은 납입단계에서 소득세가 징수되고, 수령단계에서도 과세대상에 포함됨

• 따라서, 과세 표준 5,500만 원 초과인 계층의 경우 납입 원금 전체에 대해서 과세를 하지 않았기 때문에 수령단계에서 연금소득 전체에 대해 과세를 하는 것에 대한 명분이 충분하지 않음

- 공적연금의 경우 2002년 이후 본인기여분에 대해서 소득공제가 적용되었으며, 따라서 이전 납부 원금에 대해서는 수령단계에서 과세하지 않고 있음
- 예를 들어 과세 표준이 8,800만 원 초과 15,000만 원 이하인 경우, 한계 소득세율 35.0%, 세액공제율은 12.0%가 적용되는데 이는 납입 금액의 34%를 소득공제한 것과 동일함

〈표 2〉 소득구간별 실질 비과세율 산출

(단위: 비중 %)

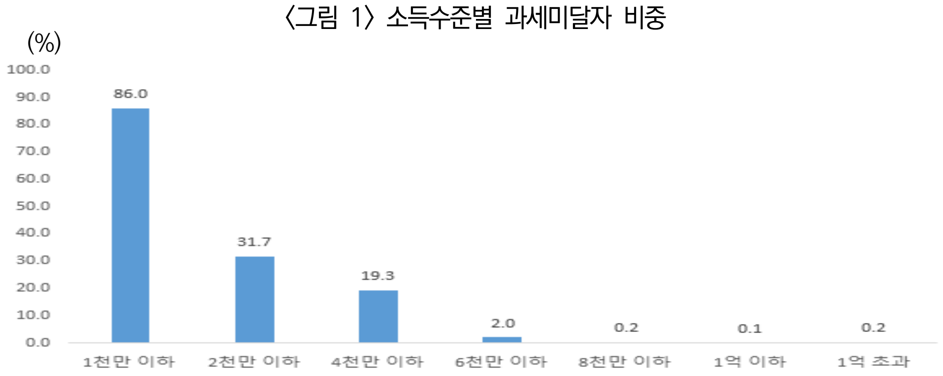
과세 표준	소득세율(a)	적격연금 세액공제율[1](b)	세액공제를 소득공제 기준으로 환산할 경우 소득공제율(b/a)
1,200만 원 이하	6.0	15.0	250%
1,200만 원 초과 4,600만 원 이하	15.0	15.0	100%
4,600만 원 초과 8,800만 원 이하[2]	24.0	15.0	63%
	24.0	12.0	50%
8,800만 원 초과 15,000만 원 이하	35.0	12.0	34%
15,000만 원 초과 30,000만 원 이하	38.0	12.0	32%
30,000만 원 초과 50,000만 원 이하	40.0	12.0	30%
50,000만 원 초과 100,000만 원 이하	42.0	12.0	29%
100,000만 원 초과	45.0	12.0	27%

주: 1) 소득세율과 세액공제율은 국세 기준임
2) 해당구간에서는 세액공제율이 바뀌는 기준인 5,500만 원이 포함되어 있어 두 개의 행으로 표기하였음
자료: 국세청 자료를 기초로 산출함

○ 세액공제율이 소득세율보다 높은 저소득계층의 경우, 결정 세액이 없는 경우가 많아 세액공제가 자발적인 노후소득 준비를 위한 동기 부여에는 한계가 있는 것으로 판단됨(〈그림 1〉 참조)

• 근로자의 연소득 1천만 원 이하 계층의 경우 86.0%, 2천만 원 이하의 경우 31.7%, 4천만 원 이하의 경우 19.3%가 과세표준이 0원으로 과세 미달자이기 때문에 세액공제의 효과가 제한적일 수밖에 없음

〈그림 1〉 소득수준별 과세미달자 비중



자료: 통계청

○ 세액공제가 적용된 2014년부터 사실상 모든 소득계층에서 연금저축 가입률이 하락하고 있어, 세액공제가 자발적인 노후소득 준비를 유도하는데 한계가 있는 것으로 판단됨(<표 3> 참조)

- 모든 소득계층에서 연금저축 가입률이 하락할 뿐만 아니라, 연 소득 2,000만 원 이하의 경우 사실상 가입률이 0%에 가까우며, 2,000~4,000만 원이 경우에도 2019년 가입률은 10% 이하임
- 물론 <표 3>의 결과는 2013년에 도입한 IRP의 가입률을 포함하고 있지 않기 때문에 전체 세제적격 개인연금에 대한 결과로 해석하는 데는 한계가 있음
  - 단, 미시데이터를 활용해 연금세제 효과를 분석한 학술 연구에서는 세액공제가 연금저축 납입 유인을 감소시킨 것으로 분석됨[4]

<표 3> 세액공제 전후 근로소득자 연금저축 가입률 및 납입액 추이

(단위: %, 초과~이하, 만 원)

구분	전체		2,000 이하		2,000~4,000		4,000~6,000		6,000~8,000		8,000 초과	
연도	가입률	평균납입액	가입률	평균납입액	가입률	평균납입액	가입률	평균납입액	가입률	평균납입액	가입률	평균납입액
2012	15.0	257	3.07	164	24.5	225	47.6	278	61.9	299	68.0	330
2013	14.7	265	2.78	180	22.0	229	45.9	279	61.1	303	67.5	334
2014	14.1	257	1.94	102	17.5	208	43.3	275	58.6	301	66.7	332
2015	13.2	261	1.30	83	14.6	207	40.9	267	56.7	298	65.9	329
2016	12.9	258	1.28	82	13.3	203	38.0	261	54.2	293	63.9	322
2017	12.6	250	1.15	82	11.7	200	34.8	254	51.2	288	61.6	291
2018	11.9	249	1.04	83	10.0	199	31.3	249	47.7	285	58.6	288
2019	11.4	248	0.98	85	9.0	197	28.6	247	45.1	283	55.3	286

자료: 국세청 자료를 기초로 산출함

○ 의료비연금계좌를 활용하여 의료비 명목의 인출에 대해 분리과세의 적용이 가능하나, 절차도 번거롭고 시장의 인지도도 매우 낮아 사실상 활용되지 못하고 있음

- 의료비연금계좌는 기존 연금저축에 의료비 인출기능을 부여한 것이지만, 하나의 계좌만 의료비연금계좌로 지정하여야 하고, 지출한 의료비에 대해서는 계약자가 보험자에게 의료비 관련 서류를 증빙하여야 하는 번거로움이 있음
- 실제 의료비저축계좌는 시장에서 홍보가 거의 이루어지지 않았고, 관련 정보를 알 수 있는 소비자도 거의 없기 때문에 사실상 사장된 제도라고 할 수 있음

4) 정원석(2018), 「연금저축 세제혜택 세액공제 전환에 따른 연금저축 납입행태 변화 분석」, 『보험금융연구』, 제29권, 제3호

4. 개선 과제

○ 은퇴 이후 빈곤층으로 전락할 우려가 있는 중산층 및 저소득계층에게 실질적인 사적연금 납입 유인을 제공할 수 있는 방안 마련을 고민할 필요가 있음

- 공적연금과 퇴직연금으로부터 기대할 수 있는 소득대체율이 충분하지 않으므로 국민 스스로 사적연금을 적립할 수 있는 유인을 제공할 필요가 있음
- 따라서 세액공제가 이중과세의 문제에도 불구하고 유지할 만큼 자발적인 노후준비를 유도하는 효과가 나타나고 있는지에 대해서도 검토할 필요가 있을 것임

○ 세제적격 개인연금의 세제는 납입금액 전체에 비과세하는 것이 바람직하지만, 현재의 세액공제를 유지해야 한다면 연금의 수령단계에 적용되는 ‘분리과세’와 ‘사회보험료 미부과’를 지속적으로 유지해야 할 것임

- 소득세율이 세액공제율보다 높은 세제적격 개인연금 가입자의 경우, 사실상 납입 원금의 상당부분이 납입단계와 수령단계에서 모두 과세대상이 되는 불합리한 상황에 처하게 됨
- 따라서 저율의 분리과세와 사회보험 미부과 등을 통해 수령단계에서의 부담을 덜어 주어야 세제적격 개인연금을 활용하여 자발적으로 노후소득을 준비할 여지가 있을 것임

○ 의료비연금계좌의 기능을 일반화하여 계좌 지정 및 의료비 관련 서류 증빙 없이 전산처리만으로 의료비와 같은 불가피한 지출에 대해서 추가적인 분리과세 한도를 적용할 필요가 있음

- 우리나라는 이미 기존 연금저축을 활용하여 의료비연금계좌를 설정할 수 있게 하였기 때문에 의료비에 대해서 추가적인 분리과세 한도를 설정하는 것은 크게 어렵지 않을 것임
- 분리과세 한도도 이미 다수의 연금계좌를 전산망을 통해 통합관리하는 것이 가능하고, 의료비도 국세청에 통합관리되고 있는 만큼, 계좌의 지정이나 의료비 청구 서류 제출 등의 절차를 생략할 수 있을 것임
- 또한, 세제적격 개인연금은 다양한 직업군이 가입하고 있는 만큼 이들 계층의 특성을 고려하여 의료비 외에도 추가적으로 분리과세 적용이 필요한 지출이 있는지 검토할 필요가 있을 것임
  - IRP의 경우 2017년 가입 대상이 퇴직연금 적용 근로자에서 대폭 확대되면서 자영업자의 경우에도 2019년 40만 명 이상이 가입하고 있음(〈표 4〉 참조)

〈표 4〉 2017년 가입대상 확대 관련 직군 가입자 수 변화

(단위: 만 명)

구분	자영업자	단기간 근로자 등	퇴직금제도 적용 근로자	지역연금 적용 근로자	계
2017	19.9	2.6	10.5	7.5	40.4
2018	32.2	3.7	20.7	12.0	68.6
2019	42.1	4.6	30.1	15.1	91.8

자료: 통계청