

세무와회계저널

제17권 제4호 2016년 8월 pp.113~134

한국세무학회

연금저축 세액공제 전환에 따른 소득계층별 사적연금 가입행태 변화*

정원석** · 문성훈***

<요 약>

정부는 연금저축 세제혜택의 형평성을 제고 하고 나아가 저소득층의 연금저축 납입유인을 강화하기 위해 2014년 소득공제 방식이던 연금저축 세제혜택 방식을 세액공제로 전환하였다. 국세통계연보를 활용하여 세제혜택 변화 이후 연금저축 가입행태 변화를 소득계층별로 분석한 결과 세제혜택이 줄어든 고소득층의 연금저축은 유지되는데 반해 세제혜택이 유지된 중산층과 증가한 저소득층의 연금저축은 감소하였다. 이는 저소득층의 연금가입유인 확대라는 당초 정책의도와 반대 결과가 나타난 것이다. 이러한 결과가 나타난 이유는 저축여력이 충분한 고소득층의 경우 세액공제를 받는 것을 대체 할 만한 금융상품을 찾기 어렵기 때문으로 보인다. 반면, 연금저축 이외에도 의료비, 교육비 등 여타 공제항목 역시 세액공제로 전환되어 면세점 이하자가 증가한 중·저 소득층의 경우 연금저축 납입으로 인한 실질적인 세제혜택이 사라지게 되어 연금저축 가입 및 납입이 감소하였다. 따라서, 세금을 깎아 주는 방식인 세액공제를 통한 사적연금 가입유인 제공은 감면 받을 세금이 없는 저소득층에 별다른 연금저축 가입유인을 제공하지 못할 것으로 분석되었다. 따라서 본 논문에서는 중산층 및 저소득층에게 실질적인 연금저축 납입유인을 제공 할 수 있는 방법으로 사적연금 납입금에 대한 보조금 지급 제도 혹은 과세표준이 0원 이하가 되더라도 연금납입액에 대한 세액공제금액은 환급받게 하는 환급형 세액공제(Refundable Tax Credit) 도입을 제안하였다. 본 연구는 납세자 모집단에 대한 가장 공신력 있는 국세통계연보 통계량을 바탕으로 세액공제 도입 이전과 이후 연금저축행태 변화를 분석하여 지금까지 예측된 세액공제가 연금저축에 미치는 효과에 관한 연구결과들을 검증할 수 있는 자료를 최초로 제공하였으며 그러한 결과가 나타난 이유를 설명했다는 점에서 학술적 기여가 있다고 하겠다.

<주제어> 연금저축, 세제혜택, 세액공제, 소득계층, 연금세제

* 이 논문은 2015학년도 한림대학교 교비연구비(HRF-201507-007)에 의하여 연구되었음.

** 보험연구원 금융정책실 연구위원, originalstone@kiri.or.kr, 주저자

*** 한림대학교 경영학과 부교수, mooncta@hallym.ac.kr, 교신저자

논문접수일 2016년 3월 24일

1차수정일 2016년 6월 17일

2차수정일 2016년 7월 25일

게재확정일 2016년 8월 9일

I. 서 론

1. 연구동기

정부는 2014년부터 세제적격 개인연금저축(이하, 연금저축) 납입액에 대한 세제혜택 방식을 납입액을 과세소득에서 제외시켜주는 소득공제방식에서 납입액의 일정 비율만큼을 세금에서 줄여주는 세액공제방식으로 전환하였다. 이러한 정부 정책의 목적은 고소득층에 유리한 소득공제 방식을 세액공제로 전환시켜 세제혜택 형평성을 제고하고 나아가 저소득층에 더 많은 연금저축 유인을 제공하여 장기적으로는 우리나라의 심각한 노인빈곤률을 개선하는데 있는 것으로 보인다.

실제로 우리나라 노인빈곤률은 49.6%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다(OECD, 2015, 117). 우리나라 노인빈곤률 문제는 이제 개인의 문제를 넘어 빈곤노인을 위한 기초연금 정책 도입이 대통령선거 공약이 될 정도로 사회적인 문제가 되었다. 이러한 노후빈곤에 대응하고자 정부는 노후소득원을 제공하고자 지속적으로 노력해 왔는데, 1988년 국민연금, 2002년 개인연금¹⁾, 2005년 퇴직연금 등을 도입하여 노후 소득보장을 위한 3층 연금 체계를 구축하여 각각의 연금 가입을 통해 노후를 준비케 한 것은 그러한 노력의 결과라 하겠다.

노후 최소한의 생활을 보장하기 위해 도입한 공적연금²⁾(이하, 국민연금)의 경우 소득이 있는 사람은 누구나 가입하도록 가입이 의무화 되어 있다. 노후 기본적인 생활을 보장하기 위해 도입된 퇴직연금 역시 2022년까지 모든 근로자의 가입이 의무화되었다. 개인연금의 경우 개인이 노후에 좀 더 여유로운 생활을 하기 위해 도입되었는데, 개인연금의 경우 희망하는 사람만 은행, 증권 그리고 보험회사 등 금융회사를 통해 가입하는 임의가입의 형태를 띄고 있다.

그럼에도 불구하고 가입이 의무화 되어 있는 국민연금 그리고 퇴직연금으로부터 얻을 수 있는 은퇴 이후 소득대체율은 국민연금으로부터 25% 그리고 퇴직연금으로부터 15%, 총 40% 수준으로 OECD가 권고하는 적정 소득대체율 70%에는 턱없이 모자란 수준이다(성혜영 2016). 따라서 안정적인 노후소득 보장을 위해서 개인 스스로 노후소득원 마련을 위한 개인연금에 가입하는 것은 선택이 아닌 필수적인 준비가 되었다.

노후소득원 준비가 매우 중요한 것을 많은 사람들이 알고 있지만, 개인 입장에서 현재 필요한 소비를 불확실한 미래의 노후소비를 위해 줄인다는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 노후소득 보장을 위한 연금저축은 중도 해지가 일반적인 예·적금보다 까다롭기 때문에 어떠한 형태로든 세

1) 개인연금이란 국가로부터 세제지원을 받는 세제적격 연금저축과 정부의 세제지원 없이 개인이 생명보험사에 연금상품을 가입하는 연금보험이 있다. 본 논문에서 주요 분석 대상은 세제적격 개인연금저축을 의미 하며 편의를 위해 이하 연금저축이라 표기한다.

2) 공적연금은 일반 국민을 대상으로 한 국민연금과 공무원 등을 대상으로 한 특수직역연금으로 나눌 수 있으나 본 논문에서 논의하는 공적연금은 특별한 설명이 없는 한 국민대다수가 가입하는 국민연금을 의미한다.

세제혜택이 존재하지 않는다면 여타 금융상품에 비해 가입유인이 적은 것이 사실이다. 따라서 개인이 현재 소비를 줄이고 노후를 위한 저축을 늘이도록 유도 할 수 있는 적절한 세제상 유인을 제공하는 것이 필요하다. 정부 역시 이러한 부분을 고려하여 공·사적 연금에 세제혜택을 부여하고 있다. 공적연금의 경우 연금납입액 전액을 과세대상에서 제외해 주는 소득공제 혜택을 부여하고 있다. 그리고 근로자의 경우 가입이 의무화 되어 준공적연금이라 할 수 있는 퇴직연금의 경우 고용주 기여분에 대해 고용주에게는 손금 또는 필요경비처리 하며, 근로자에게는 당해 연도 근로소득에서 제외 후 퇴직 이후로 과세시점을 이연시켜 퇴직소득세를 과세하는 세제혜택을 부여하고 있으며, IRP(Individual Retirement Pension) 등을 통해 본인의 의사에 따라 추가적으로 납입할 경우 최대 700만원까지 12%³⁾의 세액공제 혜택을 부여하고 있다. 하지만, 앞서 언급한 국민연금과 퇴직연금의 경우 가입 및 납입액이 의무화 되어 있어 세제혜택이 개인의 행동에 미치는 영향이 거의 없지만, 정부의 세제혜택이 개인연금 특히 세제적격 개인연금저축(이하 연금저축) 가입 및 가입률에 미치는 영향은 상당하다. 이에 대한 연구로는 윤성주(2013)의 연구를 들 수 있는데, 그는 세제혜택 한도가 증가함에 연금저축액이 증가함을 거시데이터를 이용해서 보였다. 또한 정원석·강성호(2015a)는 연금저축의 가입여부 및 납입액 수준 결정에 있어 개인의 소득수준 및 자산수준과 함께 세제혜택이 중요한 부분임을 미시데이터를 계량경제학적 기법을 이용하여 보였다. 정부 역시 세제혜택의 연금저축 유인효과를 고려하여 세제혜택을 통한 연금저축 확대 노력을 지속적으로 기울이면서, 후술하는 바와 같이 연금저축의 연간한도는 지속적으로 증가하였으며, 국민의 연금저축 가입률 및 납입액 역시 지속적으로 상승하였다.

연금저축에 대한 세제혜택으로 인한 총 저축의 증대효과에 대해서는 세제혜택으로 인해 총 저축이 증가한다는 주장과 그렇지 않다는 연구결과가 엇갈리고 있다. 특히, OECD(2004) 보고서 및 일부 연구(JOSÉ-IGNACIO ANTÓN et al. 2014)에서는 연금저축에 대한 세제혜택이 기존 저축을 단기적으로 이전시키는 효과만 존재할 뿐 국가의 총저축을 늘이지는 못한다고 주장하고 있다. 하지만 설혹 세제혜택이, 기존 저축을 이전시키는 효과만을 가진다고 하더라도 노후빈곤률이 매우 높은 우리나라의 현실에서 언제라도 사용할 수 있는 중·단기 저축으로부터 중도 해지를 어렵게 하여 노후소득으로 연결시키는 장치가 있는 연금자산으로 자금을 이전시킨다는 사실만으로도, 연금저축에 대한 세제혜택은 의의가 있다.

앞서 간략하게 언급한 대로 정부는 고소득층의 과도한 세제혜택을 조정하고 중산층 및 저소득층의 연금저축 유인을 강화하고자 연금저축에 대한 세제혜택방식을 소득공제에서 세액공제로 전환하였다. 하지만, 본 논문을 통해 분석한 결과 세액공제 전환 이후 저축여력이 높은 고소득층의 경우 세제혜택이 줄어들었음에도 불구하고 연금저축이 줄어들지 않은 반면, 중산층 및 저소득층의 경우 연금저축(개인연금)의 가입률과 납입액이 오히려 감소한 것을 확인 할 수 있었다. 본 논문의 분석을 통해 세액공제 이후 우리나라의 연금저축 행태를 분석하고 정책적 시사점을

3) 2015년부터 총급여액 5,500만원 이하인 경우 세액공제율을 15%로 적용한다.

도출하자 한다.

2. 기존연구

우리나라의 소득계층별 노후 소득수준 이동 및 빈곤에 관한 연구로는 정원석·김미화(2015)의 연구를 들 수 있다. 이 연구에서는 소득계층별로 노후에 빈곤층으로 전락하는 비율을 노후보장패널 자료를 이용하여 산출하였는데, 근로기 빈곤층은 거의 대부분 은퇴이후에도 빈곤층을 유지 하였고, 근로기 중산층 역시 절반이 은퇴이후 빈곤층으로 전락하여 우리나라의 높은 노후빈곤률은 근로기에 충분한 노후준비를 하지 못하였기 때문이라고 분석하고, 적절한 노후소득원 확보를 위한 저축확대와 이를 도와줄 서비스가 필요함을 주장하였다.

노후 안정적인 생활을 위해 필요한 적정소득대체율에 관한 연구들은 여러 연구자들에 의해 수행 되었다. 류건식·이봉주·김동겸(2009)은 공적·준공적 연금의 실질소득대체율이 약 51% 수준으로 보았으며 이는 적정소득대체율인 65% 수준에 현저히 부족함을 주장하였다. 강성호(2012)는 생애기간을 고려하여 공사연금을 모두 합친 연금자산으로부터 기대되는 소득대체율을 추정하였는데, 그는 국민연금으로부터 대략 25% 수준의 소득대체율을 달성 할 수 있으며, 국민연금과 퇴직연금을 모두 수령할 경우 약 40% 그리고 국민연금과 퇴직연금 그리고 개인연금을 모두 수령할 경우 기대되는 소득대체율은 약 55%로 추정하였다. 한정림·이항석(2013)의 연구에서도 공적연금으로부터 20%안팎의 소득대체율을 기대 할 수 있으며 퇴직연금으로부터 약 8% 안팎 그리고 개인연금으로부터 15%안팎의 소득대체율을 기대 할 수 있는 것으로 추산하였다. 소득대체율에 관한 연구들의 결과는 우리 국민들이 충분한 노후소득원을 가지고 있지 못하며 특히 사적연금의 역할을 확대하지 못할 경우 노후 빈곤으로 고통받을 가능성이 높음을 시사한다 하겠다.

노후소득보장을 위한 사적연금 확대와 세제와의 관련성을 살펴본 연구들은 다음과 같다. 정원석·강성호·이상우(2014)는 소득공제 방식의 세액공제 전환에 따른 경제주체의 반응은 소득계층별로 다르게 나타나 중산층의 연금저축 납입액은 세제혜택 방식변화에 민감하게 반응하나, 저소득층과 고소득층은 세제혜택변화에 민감하지 않게 반응 할 것으로 예측하였다. 정원석·강성호(2015a)는 이전 연구를 발전시킨 연구에서 현재 12% 세액공제율을 적용할 경우 세제혜택변화에 민감하게 반응하는 중산층은 물론 과세표준이 1,200만원을 미소하게 초과하는 저소득계층까지도 연금저축납입액이 줄어들 수 있음을 예측하였다. 하지만 이는 당시의 데이터를 이용하여 앞으로의 변화를 예측한 연구라는 한계를 가진다. 정원석·강성호(2015b)는 또 다른 연구에서 소득공제에서 세액공제로 바뀐 이후 보험회사 연금저축 신계약건수가 감소한 것을 보였는데, 이는 세액공제 이후 연금저축가입행태가 변화한 것을 데이터를 이용해 지지한 첫 연구라는 의미가 있다. 그러나 이는 보험업권의 신계약 건수만을 보였다는 점 그리고 여타 조건들을 통제하지

못한 상태에서 단순히 연금저축 신계약건수 변화만을 보였다는 점에서 한계를 가진다. 문성훈·김수성(2014) 역시 세액공제 전환이 고소득층보다는 중산층의 연금저축가입유인을 감소시킬 것으로 예상하였으나, 구체적인 수치를 이용한 논거는 제시하지 못하였다. 한편, 문성훈·임동원(2014)은 근로자의 노후소득을 보장하고 연금방식 선택권의 확대를 위해 개인연금과 별도로 퇴직연금에 추가적인 세액공제를 허용하고 다양한 연금세제구조를 도입할 것을 주장하였다.

세제혜택과 소득수준 그리고 연금납입액 수준에 관한연구는 해외에서도 활발하게 이루어지고 있다. Rutledge, Wu, Vitagliano(2014)는 미국 사회안전(Social Security) 자료를 이용하여 50세 이후 미국의 대표적인 퇴직연금인 401(k)에 추가적립을 허용하는 Catch up plan을 적극 활용하는 계층은 소득수준이 높고, 기존 연금납입액 수준이 높은 가구임을 계량적으로 규명하였다. Ramnath(2013) 역시 실증분석을 통해 저소득층의 경우 정부의 세제혜택에 반응한다는 증거를 찾을 수 없다고 주장하였다. Chetty(2014)는 개인 스스로 노후를 위한 장기저축을 증대시키도록 하는 것은 매우 어려운 일이며 자동저축제도 등을 이용한 노후저축제도 도입을 강조하였다.

기존연구들은 소득공제방식하에서 분석이 진행되거나 혹은 제도변화 이전 조사데이터를 분석하여 미래 저축행위 변화를 예측하였으나, 본 연구는 납세자 일부 표본에 대한 설문조사나 개별 데이터가 아닌 한국의 전체 납세자에 대한 통계를 제공하는 국세통계연보 자료를 이용하여 제도변화로 인한 저축행위의 변화를 분석했다는 데이터의 질 측면에서의 기존연구와는 차별화된 기여가 있다. 또한 연금의 납입시 세제를 세액공제로 적용하는 나라가 세계적으로 매우 드문 상황에서 공신력 있는 자료를 바탕으로 세액공제로의 전환이 연금저축에 미치는 영향에 관한 분석을 수행 하였다는 점에서 본 연구의 또 다른 학술적 기여를 찾을 수 있다.

II. 연금 세제혜택의 의의 및 연금저축 과세방식

1. 공·사적연금에 대한 세제혜택의 의의

본 연구에서 살펴보고자 하는 세액공제 전환 이후 연금저축 행태 변화의 의미를 이해하려면 공·사적 연금 납입액에 대한 세제전반을 함께 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면, 공적연금과 사적 연금은 노후소득보장이라는 공통의 목표를 가지므로 이들에 대한 세제 혜택은 서로 상호작용을 가지기 때문이다. 예를 들어 공적연금에 대한 세제혜택 수준과 한도가 매우 높다면 사적연금 수요를 대체할 것이고 다른 한편으로는, 공적연금의 역할이 크지 않은 경우 사적연금에 대한 세제 혜택을 통해 노후소득을 추가적으로 보장하는 보완적 기능을 할 수 있다. 현재 우리 공적연금이 보장하는 노후 소득대체율이 낮은 수준이고 빈곤률 역시 매우 높은 수준임을 고려하여 각 층별 연금의 역할과 연금세제의 나아갈 방향을 세제정책 측면에서 뿐만 아니라 노후 사회보장제도와

관련하여 종합적으로 분석할 필요가 있다.

공·사적연금에 대한 세제는 2001년까지 연금기여금 납입시 세제혜택이 주어지지 않는 대신 연금 수령시에는 원금과 이자에 대해 과세하지 않은 TEE 형태, 즉 기여금 납입시 과세(Tax ; T), 운용단계 운용수익 비과세(Exempt ; E), 연금수령시 비과세(E)하는 구조였다. 하지만 공적연금의 경우 2001년부터 납입액의 50%, 2002년부터는 납입액 전액에 대해 비과세 하고 수령시 종합소득세로 과세하는 EET 형태, 즉, 기여금 납입시 비과세(E), 운용 시 운용수익 비과세(E), 연금수령시 과세(T)하는 구조로 전환하여 현재까지 시행되고 있다. 앞서 언급한 대로 공적연금(국민연금)은 모든 국민이 의무적으로 가입해야 하기 때문에 세제혜택의 제공이 공적연금 가입에 추가적인 가입유인을 제공하지는 못하는 것이 사실이다. 그러나, 공적연금 납입액은 의무가입으로 인한 필수적 또는 강제적 비용으로서 성격이 강하므로 응능과세원칙 실현을 위해서는 과세소득에서 공적연금 납입액을 차감하여 과세하는 소득공제 방식이 헌법상 객관적 순소득원칙에 부합된다(문성훈·김수성 2015, 19-21).

사적연금이지만 의무가입으로 인해 공적연금의 성격을 가지게 되어 준공적연금이라 할 수 있는 퇴직연금은 근로자퇴직급여법에 기반하여 2005년 도입되었으며 고용주가 확정급여형(DB : Defined Benefit) 혹은 확정기여형(DC : Defined Contribution)으로 제공하게 된다. 정부는 퇴직연금에 대해 고용주가 적립하는 부분에 대해서는 고용주에게는 해당 금액만큼 손금(비용)으로 인정하고 근로자에게는 적립 시 비과세 하여 과세시점을 미루었다가 근로자 퇴직 시점에 종합소득과는 별도의 퇴직소득세로 분류과세 한다. 퇴직연금의 연속성을 제고하기 위해 개인형 퇴직연금(IRP : Individual Retirement Pension)이 퇴직연금과 함께 도입되었는데, 2014년까지는 연금저축 납입액과 합쳐 최대 400만원을 한도로 12%의 세액공제 혜택이 주어졌으며, 2015년부터는 재직중에도 IRP계좌를 개설 할 수 있으며 가입자가 원할 경우 IRP 혹은 DC형 퇴직연금에 추가 납입시 연금저축과 합쳐 최대 700만원까지 12%(2015년부터 총급여액 5,500만원 이하인 경우 15%)의 세액공제혜택을 부여하고 있는데, 이는 세제혜택 측면에서 연금저축과 유사한 특징을 가진다.

2. 연금저축 과세방식

퇴직연금 이외에 개인의 의사에 따라 가입이 결정되는 사적연금을 개인연금이라고 칭한다. 통상 개인연금은 기여금 납입시 세제혜택이 주어지는 세제적격 개인연금저축(연금저축)과 납입시 세제혜택이 주어지지 않는 연금보험으로 나눌 수 있다. 본 논문은 연금 기여금 납입시 세제혜택이 개인의 연금저축 행태에 미치는 영향을 살펴보는 연구이므로 연금저축의 과세방식에 초점을 맞추어 설명하기로 한다.

앞서 서론에서 언급한 대로 연금저축은 개인의 의사에 따라 가입하는 만큼 세제혜택이 연금

저축가입액에 미치는 영향이 크며, 사적연금에 대한 필요와 중요성이 강조됨에 따라 세제혜택이 지속적으로 확대 되어 왔다. 2000년 이전까지는 연금저축 납입액에 대해 연간 180만원을 한도로 납입액의 40% 까지 소득공제를 적용하였으나 2001년부터 연간한도가 240만원으로 확대되었고 납입액 전체에 대해 과세대상 소득에서 공제 하였다. 2006년에는 그 한도가 300만원으로 그리고 2011년에는 다시 400만원으로 한도가 상향되었으며 2014년에는 소득공제로 적용되던 세제혜택이 세액공제로 전환되었다. 특히 사적연금 세제에 있어 세액공제로의 전환은 지금까지 세제혜택의 변화중 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 그 이유는 앞선 사적연금 납입액에 대한 세제혜택 변화는 주로 세제혜택 방식의 변화가 아닌 연간 상한액의 변화로 가입자 혜택이 크게 변화하지 않았으나, 소득공제에서 세액공제로의 세제혜택방식 변화는 연금저축 가입자의 세제혜택 기본구조와 유인을 변경시키기 때문이다. 예를 들면, 소득세율 최고세율구간을 적용받는 가입자의 경우 변경 전 연금저축에 400만원 납입시 400만원의 38%인 152만원의 절세효과가 있었으나, 세액공제로 전환 이후에는 400만원 납입시 세액공제율 12%를 적용받아 48만원의 세금감면효과를 얻는데 그치게 된다. 반면 최저세율을 적용받는 저소득층의 경우 과거 납입액의 6%를 돌려받았지만, 세액공제 하에서는 납입액의 15%(2014년 12%)를 세금에서 감면받게 된다.

〈표 1〉 공·사적 연금의 보험료 공제의 주요 변천 내용

	세제혜택 내용 (연간 기준)				
	소득공제 적용기			세액공제 적용기	
	2001년 이후	2006~2010년	2011~2013년	2014년	2015년
퇴직연금	—	300만원 (퇴직+개인)까지 소득공제	400만원 (퇴직+개인)까지 소득공제	400만원 (퇴직+개인)까지 12% 세액공제	700만원 (퇴직+개인)까지 12%(15%) 세액공제
연금저축	100% 소득공제 (한도 240만원)	* 퇴직연금은 2005년 12월 납입분부터 적용			* 개인연금은 400만원 까지

주 : 1) 2001년 이전의 사적연금은 적격개인연금에 대해서만 본인부담금의 40% 소득공제(연 72만원 한도)
2) 퇴직연금은 본인부담분만 소득공제 혹은 세액공제 대상임.
3) 공적연금에 대해서는 2000.12.31 이전에는 지역가입자에게만 연간 본인부담 납부보험료의 40%(한도 72만원)를 소득공제 하다가 2001년에 50%(한도 없음), 2002년 이후에는 100%(한도 없음)를 소득공제하고 있음.

자료 : 정원석·강성호 (2016) 수정

한편, 연금저축 납입액에 대한 세제혜택이 소득공제에서 세액공제로 전환한 것 이외에도, 2013년 세법개정으로 퇴직연금을 포함한 연금저축은 연금계좌로 통합되어 관리되는 한편, 연금보험료 납입요건이 변경되고 연금수령요건이 신설되는 등 과세구조도 전면적으로 개편되는 등

연금과세체계는 큰 변화를 겪고 있다. 연금저축 운용단계에는 운용수익이 과세되지 않고 연금수령시까지 과세가 이연된다. 과세가 이연된 금액(과세이연금액)을 연금형태로 수령(‘연금수령’)하는 경우에는 연금소득으로 과세(소득세법 20조의3 1항 2호)되고, 연금 이외의 형태로 수령하는 경우에는 기타소득(소득세법 21조 1항 21호)으로 과세된다. 다만, 소득세법상 ‘연금수령’으로 과세되기 위해서는 단순히 연금형태로 수령하는 것 이외에도 인출연령, 인출시점, 연금수령한도의 일정요건을 충족(소득세법 시행령 40조의2 3항)해야 한다. 연금저축은 원칙적으로는 종합과세된다. 그러나, 의료목적 등으로 부득이하게 인출하는 경우에는 무조건 분리과세되고, 무조건 분리과세되는 연금소득 이외의 사적연금소득의 합계액이 연 1,200만원 이하인 경우에는 분리과세를 선택(소득세법 14조 3항 9호)할 수 있다. 한편, 연금저축 소득이 종합과세되는지 여부와는 무관하게 연금저축을 지급하는 자는 연금소득자의 연령, 종신연금 여부, 인출액 구성 등에 따라 3~4%의 원천징수세율로 원천징수(소득세법 129조 1항 5의2호)하여야 한다.

III. 세제혜택 방식 변화에 따른 연금저축 납입유인분석

정부가 연금저축 납입액에 대해 소득공제방식이 아닌 세액공제방식을 도입한 이유는 적용받는 한계세율이 높은 고소득층의 과도한 세제혜택을 조정하고 노후소득보장을 위해 더 많은 저축을 할 필요가 있는 저소득층에 더 많은 연금가입 유인을 제공하기 위한 것으로 보인다.

정부가 세제혜택의 형평성을 통한 저소득층의 연금저축 납입유인 확대라는 정책목적을 앞세워 연금저축 납입액에 대한 세액공제제도를 도입했으나 연금저축의 기본적인 틀이라 할 수 있는 EET 과세의 정합성이 훼손되고 경제적 능력에 따른 응능과세원칙 저해될 수 있다는 등의 논의(문성훈·김수성 2014, 19-26)가 있었다. 본 논문에서는 이러한 강학(講學)상의 논의보다는 과연 세액공제 도입으로 인해 정부가 세액공제 도입의 목적으로 제시한 저소득층의 연금가입증가가 실제로 이루어졌는지를 국세통계연보 자료를 이용하여 살펴보고자 한다.

1. 세액공제 전환이 연금저축에 미치는 영향

세액공제로의 전환이 연금저축에 미치는 영향을 신뢰성 있게 분석하기 위해 국세청이 매년 발표하는 국세통계연보 자료중 소득과 납세정보가 자영업자에 비해 상대적으로 투명한 근로소득자의 납세정보를 활용하여 분석하였다. 국세통계연보는 매해 국세징수실적을 400여 항목으로 나누어 한국의 종합적인 국세통계를 제공한다. 특히 소득세의 경우 근로소득자 및 종합소득자의 연령, 소득수준, 과세표준별 과세정보를 제공하기 때문에 전체 납세자와 관련된 자세한 정보를 알 수 있다. 특히 국세통계연보에서는 근로소득만 있다고 가정할 때의 근로소득 결정세액을 계산하여 회사가 이미 원천징수한 세액과 비교하여 원천징수한 세액을 환급하거나 추가로 납부하

는 연말정산 통계를 제공하기 때문에 연도별, 소득계층별 연금저축 납입액 등도 알 수 있다.

아래 <표 2>에서 근로소득세를 납부한 근로자의 숫자를 살펴보면 꾸준히 상승하고 있음을 알 수 있다. 또한 후술 하겠지만 해당 기간 동안의 경제성장률 및 소득증가율 역시 증가한 것으로 조사 되었다. 이를 통해 분석대상 기간 동안 연금저축가입을 위한 시장의 거시경제상 여건도 성장하였다는 것을 알 수 있다. 또한 거시경제 여건 및 가처분소득의 증가는 연금저축 가입여건 및 여력이 증대되는 요소로 판단할 수 있다. 따라서, 거시경제 여건 및 가처분소득이 증가함에도 연금저축이 위축된다면 이는 세제혜택 등 여건이 영향을 미친 것으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 2> 근로소득자와 연금저축 가입 및 평균 납입액 추이

(단위 : 명, 백만 원)

	근로소득자			근로소득자중 연금저축 가입자			근로소득자 연금저축액		
	인원수	증감	증감률	인원수	증감	증감률	납입액	증감	증감률
2009	14,294,993	—	—	1,698,839	—	—	3,655,487	—	—
2010	15,176,782	881,789	6.2%	1,891,086	192,247	11.3%	4,177,145	521,658	14.3%
2011	15,540,057	363,275	2.4%	2,176,857	285,771	15.1%	5,422,422	1,245,276	29.8%
2012	15,768,083	228,026	1.5%	2,373,093	196,236	9.0%	6,105,900	683,479	12.6%
2013	16,359,770	591,687	3.8%	2,405,030	31,937	1.3%	6,388,080	282,180	4.6%
2014	16,687,079	327,309	2.0%	2,345,955	-59,075	-2.5%	6,039,805	-348,274	-5.5%

자료 : 국세통계연보 각 연도 재구성

동 기간 동안 연금세제 상의 변화가 두 차례 있었는데, 첫 번째는 2011년 최대 300만원 이었던 연금저축에 대한 소득공제 연간 한도가 400만원으로 상승한 것이었다. 연금저축 소득공제 한도가 상승한 2011년 근로소득자의 연금저축 가입자 수는 한 해 동안 약 28만6천명이 증가(증가율 15.1%) 하였고, 전체 연금저축 납입액은 약 1조2천억 원이 증가(증가율 29.8%)하였다. 이는 세제혜택이 연금저축에 미치는 영향이 유의미함을 나타내는 하나의 증거라 할 수 있을 것이다. 또한 패널조사 데이터를 계량경제학적인 기법에 따라 여러 조건들을 통제하여 분석한 정원석·강성호(2016)의 연구결과에서도 2011년 세제혜택 상향은 연금저축 납입액과 가입률 증대에 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다.

두 번째 변화는 우리가 본 논문을 통해 살펴보고자 하는 2014년 연금저축 납입액에 대한 세액공제 적용이다. 세액공제 적용 이후 <표 2>에서와 같이 꾸준히 증가하던 근로소득자의 연금저축 가입률과 가입액은 전체 근로소득자의 숫자는 2% 증가하고, 2013년 2.9% 이던 GDP 성장률은 2014년 3.3% 성장했으며⁴⁾, 개인 가처분 소득 역시 2013년 1,495만원에서 2014년 1,524만

4) 통계청 e나라지표 (http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736)

원으로 증가하였음에도 불구하고 연금저축 가입률은 2.5% 감소하고 가입액은 5.5% 감소하였다. 이러한 연금저축의 변화는 연금저축 소득공제의 세액공제 전환이 연금저축가입자의 가입 및 납입유인을 감소시켜 연금저축을 위축시킨 결과로 해석할 수 있다.

세액공제 도입으로 인해 연금저축이 전체적으로 위축되었다는 수치상의 사실 만으로 정부의 정책 목적 달성 여부를 평가 하기는 다소 이른 감이 있다. 만약 세액공제의 도입이 정부의 의도대로 고소득층 연금저축을 감소시키는 대신 중산층 및 저소득층 연금저축을 증가시켰다면 이는 정부 정책이 질적으로는 성공적으로 시행되었다고 할 수 있기 때문이다. 만약 그렇지 않다면 정부는 정책 목적 달성을 위해 연금과세제도 개선 또는 추가적 보완을 고려해야 할 것이다.

따라서, 이하에서는 연금저축 세제혜택 변화로 인한 저축행위의 질적 변화를 확인하기 위해 소득계층별 연금저축 변화를 분석하였다. 분석의 편의상 국세통계연보에서 제공하는 소득구간 중 연소득 2,000만원 이하는 저소득층, 2,000만원 이상 6,000만원 이하는 중산층 그리고 6,000만원 이상은 고소득층으로 분류한다. 이는 통계청의 2015년 가계금융 복지조사가 제시한 소득계층 분류와 대략 일치한다(2015년 가계금융 복지조사, 38).

<표 3> 소득수준별 근로소득자의 연금저축 가입률 및 평균 납입액 추이

(단위 : %, 이상-이하 만 원)

	전체근로자		~2,000		2,000~4,000		4,000~6,000		6,000~8,000		8,000~10,000		10,000 이상	
	가입률	납입액	가입률	납입액	가입률	납입액	가입률	납입액	가입률	납입액	가입률	납입액	가입률	납입액
2009	11.9	2.15	2.4	144	24.8	201	45.3	237	57.0	251	60.3	268	54.1	276
2010	12.5	2.21	2.5	154	24.2	206	46.2	238	59.0	249	63.6	264	56.9	276
2011	14.0	2.49	2.8	158	25.0	221	47.4	270	60.8	291	68.8	315	66.4	334
2012	15.0	2.57	3.1	164	24.5	226	47.6	278	61.9	299	70.6	321	68.0	343
2013	14.7	2.66	2.8	181	22.0	229	45.9	279	61.1	303	70.4	324	64.4	347
2014	14.1	2.57	1.9	102	17.5	208	43.3	275	58.6	301	69.0	320	64.4	344

자료 : 국세통계연보 각연도 재구성

<표 3>은 소득계층별 연금저축 가입률과 평균납입액을 연도별로 정리한 표이다. 가입률과 납입액을 전체 근로자를 기준으로 살펴보면 연금저축 가입률은 2012년까지, 평균 납입액은 2013년까지 꾸준히 상승하는 추세를 보이고 있다. 이를 소득수준별로 살펴보면, 연소득 2,000만원에서 6,000만원 사이 소득을 올리는 중산층의 경우 연금저축 가입률은 2011년과 2012년을 정점으로 하여 2013년 소폭 하락 하고 있으나, 연금저축납입액은 2013년까지 꾸준히 증가하였다. 특히

5) 통계청 e나라지표 (www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=2904&board_cd=INDX_001)

연금저축 세제혜택 한도가 상향된 2011년의 경우 가입률의 변화보다는 납입액의 증가가 두드러졌으며, 2012년 이후 2013년까지 가입률은 소폭하락 하거나 비슷한 수준을 유지한데 반해 연금저축 납입액은 꾸준히 증가하는 것은 같은 소득계층 내에서도 여러 가지 경제적, 비경제적 이유로 인해 연금저축을 해지하는 그룹과 연금저축을 유지, 증대시키는 그룹으로 나누어 질 수 있음을 시사한다.

고소득층의 경우 세제혜택 한도가 상향조정된 2011년 연금저축이 큰 폭으로 증가하였다. 고소득층에서도 연소득 6,000만원 이상 계층에서는 연금저축이 비교적 소폭 증가 한데 반해 연소득 8,000만원 이상 계층의 경우 가입률은 5%포인트(비율로는 8%) 가입액은 약 50만원(비율로는 19%)이 증가 하였다. 또한 1억 원 이상 계층의 경우 가입률은 10%포인트(비율로는 17%), 가입액은 60만원(비율로는 21%) 증가 한 이후 줄곧 비슷한 수준을 유지한 것으로 나타났다. 이를 종합하면, 2011년의 연금저축 납입액에 대한 세제혜택 한도 상향은 모든 소득계층의 연금저축 유인을 증가 시켰지만 이를 소득계층별로 살펴보면 중·저소득층 보다는 저축여력은 충분하나 세제혜택 한도 까지만 연금저축을 납입하던 고소득층에 더 많은 가입 및 납입유인을 제공한 것으로 판단할 수 있다.

2014년부터 세액공제가 적용된 이후의 변화는 중산층·저소득층으로 소득이 낮아질수록 연금저축이 더 많이 감소하며 고소득층으로 소득이 높아질수록 연금저축을 유지하는 것으로 요약할 수 있다. 세액공제 도입 이후 연금저축 변화를 소득계층별로 살펴보면, 2013년 보다 2014년에 연금저축 가입률 및 가입액이 증가한 소득계층은 한 계층도 없는 것으로 나타났다. 고소득층의 경우 2013년과 2014년이 가입률은 비교적 동일하고 납입액만 3~4만원(비율로는 1% 미만) 감소한 것으로 나타나 세액공제로 전환 이후에도 연금저축 행태가 크게 변화하지 않았다. 중산층의 경우 연금저축 납입액은 일정부분 하락하는데, 특히 연소득 2,000만원~4,000만원 계층의 경우 가입률이 4.5%포인트(비율로는 20%) 감소하였고, 가입액 역시 21만원(비율로는 9%)감소하여 고소득층에 비해 큰 감소폭을 보였다. 그리고 저소득층이라 할 수 있는 연소득 2,000만원 이하 계층의 경우 가입률은 0.9%포인트(비율로는 30%) 납입액은 79만원(비율로는 44%) 감소하였다.

본 논문에서는 세제혜택 방식이 연금저축 납입액 변화에 미치는 영향을 모집단(Population)의 통계량인 국세통계연보 자료를 이용하여 설명하였다. 하지만, 본 분석은 제도의 변화가 전체 그룹에 미치는 영향의 결과를 제시하였으나, 개개인의 경제적 행동변화를 여타의 변수들을 통제한 분석결과는 아니라는 한계를 가진다. 이러한 문제를 보완하기 위해 본 연구에서는 여러 변수를 통제한 계량경제학적 기법을 사용해 연금저축 납입 요인을 분석한 정원석·강성호(2015a)의 연구 결과를 바탕으로 본 논문의 분석 결과를 비교하고 해석한다.

이들의 연구는 조세재정연구원의 재정패널 데이터를 이용하여 개인의 연금저축 납입액에 미치는 영향을 인구통계학 및 사회경제적 변수를 계량경제학적 기법을 이용하여 분석하였다. 따라

서 계량경제학적 방법론을 통해 분석된 해당 논문에서 연금저축 행위를 설명할 수 있는 유의미한 것으로 검증된 변수들이 동 논문에서 주로 이용된 경제적 변수와 유사하다면, 데이터의 한계로 인해 정치한 계량모형을 통한 분석을 실행하지 못한 본 논문의 한계를 다소나마 보완할 수 있을 것이다.

정원석·강성호(2015a)의 연구는 재정패널 5차년도(2012년) 데이터를 바탕으로 연금저축 납입액 수준과 소득이 강한 양의 상관관계를 가짐을 보였다. 그 다음 연금저축 가입자중 납입액이 적은 그룹은 소득이 적은 계층으로, 납입액이 많은 그룹은 고소득층으로 치환하여 소득수준별로 세제혜택이 가처분소득을 변화시켜 연금저축 납입액 변화에 영향을 미치는 계량경제학적 방법론을 통해 개개인의 인구통계학적 변수 및 사회경제적 변수를 통제하여 설명하였다.

이들의 연구에서 따르면 소득계층별로 연금저축 납입액 수준에 미치는 요인과 영향의 크기는 조금씩 다른데, 저소득층의 연금저축납입액 수준영향을 미치는 요인은 해당가구의 금융자산 보유 정도로 나타났다. 소득이 연금저축납입액에 미치는 영향은 해당 논문에 제시된 모든 추정식에서 양의 값을 가졌으나 대부분 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 특히 저소득층의 경우 소득수준이 낮아질수록 소득이 연금저축 납입액에 미치는 영향(탄력성의 추정값)의 표준오차(Standard Error)가 큰 것으로 나타나 저소득계층 내에서도 소득이 연금저축에 미치는 영향은 이질적인 것으로 분석되었다.

중산층의 경우 소득이 증가할수록 연금저축 납입액도 매우 탄력적으로 증가하는 것으로 분석되었는데, 이는 중산층의 연금저축은 세제혜택으로 인한 가처분소득증가에 민감하게 반응하는 것으로 해석할 수 있다. 또한 동 계층에서는 금융자산의 보유 정도 역시 연금저축납입액에 영향을 미친 것으로 분석되었다.

고소득층은 금융자산 보유 정도는 연금저축 납입액에 영향을 미치지 않은 것으로 분석되었다. 동 계층에서 소득에 대한 연금저축 납입액 탄력성은 양의 값을 가지나 그 절대값은 작은 것으로 분석 되었으며 소득이 증가 할수록 소득이 연금저축 납입액에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 수준으로 줄어드는 것으로 나타났다. 따라서 고소득층은 소득계층 세제혜택으로 인해 가처분소득이 증가 혹은 감소하더라도 이로 인한 연금저축 납입액은 크게 변화하지 않는 것으로 나타났다.

이들의 계량 분석 모델은 금융자산, 소득수준 등 경제적 변수 이외에도 연령, 성별, 결혼, 거주지 등 다양한 인구통계학적 변수들을 고려하였지만, 연금저축 납입액에 통계적으로 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타난 변수는 소득과 금융자산으로 나타났으며 그 이외의 경제적, 인구통계학적 변수들은 연금저축납입액에는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

따라서 중산층은 세제혜택으로 인한 가처분소득 증가가 연금저축 납입액에 매우 민감하게 영향을 줄 것으로 해석할 수 있으며, 고소득층과 저소득층은 세제혜택으로 인한 가처분 소득 증가에 민감하게 반응하지 않는 것으로 예상하였다.

이는 모집단(Population)의 통계량을 이용해 세제혜택이 연금저축 납입액에 미치는 영향을 소득수준별로 분석하여, 중산층은 줄어든 세제혜택에 민감하게 반응하여 연금저축 납입액이 줄어 들고, 고소득층은 세제혜택 변화에 민감하게 반응하지 않아 연금저축 가입률 및 납입액이 세제혜택 변화 전과 큰 차이를 보이지 않음을 보인 본 논문의 결과와 일치한다.

반면, 저소득층의 경우 세제혜택 변화에 대해 민감하게 반응하지 않을 것이라는 해당연구의 예측과 달리 모집단의 저소득층의 연금저축 납입액은 큰 폭으로 감소하였다. 해당연구와 본 논문의 차이가 발생한 이유는 두 가지 이유 때문으로 생각할 수 있다.

첫째, 표본추출 편의(Sample Selection Bias)로 인한 예측결과의 상이성을 들 수 있다. 해당연구는 연금저축 가입자만을 대상으로 분석을 하였기 때문에 해당 표본에서의 저소득층으로 지칭된 연금저축 납입액 1분위의 가구소득은 4,800만원 안팎이다. 이는 본 논문에서 저소득층으로 분류하는 2,000만원 이하 혹은 4,000만원 이하 소득계층의 경제적 행위는 정확하게 예측하는 데는 한계가 있다.

둘째, 본 논문에서 지적하였듯이 해당연구에서는 저소득층의 가처분 소득에 대한 연금저축납입액 탄력성이 양의 값을 가지는 것으로 추정되었지만, 표준오차가 크기 때문에 통계적으로는 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 이는 저소득층 연금저축 납입자들은 같은 소득계층 내에서도 이질적인 특징을 가지는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 저소득층 내에서의 이질적인 특징은 본 논문에서도 일부 언급되었는데, 이러한 그룹 내 이질성으로 해당연구는 본 논문과 동일한 결과를 도출하지 못한 것으로 판단된다. 단, 앞서 강조한 바와 같이 본 논문은 모집단(Population)의 통계량을 사용하여 세제혜택이 개인의 연금저축에 미치는 영향을 분석한 것으로 기존연구 대비 정확한 결과를 제시한다.

정원석·강성호(2015a)의 연구 이외에도 미국의 401k 납입액에 미치는 영향을 미치는 요인들을 패널데이터 분석을 통해 검증한 Rutledge·Wu·Vitagliano(2014)의 연구 역시 소득과 자산 그리고 제도가 연금저축에 영향을 미치는 중요한 요인으로 분석하였다. 또한 김병권 등(2013)이 한국노동패널자료를 이용한 연구에서도 가구소득, 자산 그리고 세제혜택에 의해 연금저축 납입액이 영향을 받음을 보여 본 논문에서 연금저축에 영향을 줄 것으로 고려한 소득계층과 제도변화 변수가 기존연구들에서 규명해낸 설명변수들과 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

계량경제학적 기법을 이용하여 세제혜택에 따른 연금저축납입액의 특징을 분석한 정원석·강성호(2015a)의 연구결과와 본 논문이 논의하고 있는 바를 종합하면 소득공제에서 세액공제로의 전환으로 고소득층의 세제혜택을 줄이고 저소득층의 세제혜택을 증가시켜 세제의 형평성을 제고하려는 정부의 정책 목적은, 저소득층의 연금저축 감소로 인해 달성되지 못한 것으로 판단되며, 노후소득보장 확대라는 지금까지의 연금세제기조와도 반대의 결과를 가져 온 것으로 평가할 수 있다.

2. 세액공제 전환이 중산층·저소득층 연금저축을 감소시킨 이유

가. 중산층의 경우

중산층은 저축여력은 고소득층만큼 충분하지 않으나 정부의 세제혜택이 여타 금융상품이 가져다주는 혜택보다는 크며, 노후소득보장을 위한 연금저축의 필요성을 느끼는 계층으로 볼 수 있다. 따라서 이들 계층은 세제혜택의 수준에 민감하게 반응한다. 2014년 세법개정으로 세액공제 적용 시 과거 과세표준이 1,200만원을 초과하는 계층의 경우 과거 소득공제 방식 보다 3%포인트 줄어든 세제혜택을 제공하며, 과세표준이 4,600만원을 초과하는 계층의 경우 과거보다 무려 12%포인트 줄어든 세제혜택을 받게 되었다. 따라서 이들 과세표준을 적용받는 중산층 계층의 경우 충분치 않은 저축여력과 줄어든 세제혜택으로 인해 연금저축 납입유인이 줄어들게 되고 이는 연금저축의 해지 혹은 납입금액 축소로 연결될 수 있다. OECD(2004)등의 보고서에 따르면 세제혜택의 효과는 고소득층 보다 중산층 및 저소득층(Middle and Lower Earners)에서 발생하는 경우가 많음을 지적하고 있는데, 이는 중산층 및 저소득층이 세제혜택으로 인한 소득효과에 민감하게 반응함을 지적한 것으로 볼 수 있다. 소득공제에서 세액공제로 전환됨으로 인해 세제혜택이 줄어드는 경우 이에 민감하게 반응하여 중산층은 연금저축 납입액을 감소시킬 유인을 가지게 된다.

나. 저소득층의 경우

연금저축 세액공제 전환으로 인해 저소득층의 연금저축이 감소한 이유는 연금저축과 더불어 보장성보험료, 기부금, 의료비, 교육비 등 여타 소득공제 항목들이 함께 세액공제로 전환되면서 저소득층이 결정세액(=산출세액-세액감면·공제)이 0이 되는 면세점 이하 자가 되는 경우가 많아 실질적인 세제혜택을 누릴 수 없는 저소득층이 많아 졌기 때문으로 판단된다. 과거 연금저축 납입액, 보장성 보험료, 기부금, 의료비, 교육비 등에 소득공제 방식이 적용될 때에는 절세효과가 소득공제 항목 액수에 본인의 한계세율을 곱한 수준이었는데, 이 경우 최저 세율을 적용받는 저소득층의 경우 본인의 한계세율인 6% 수준의 절세효과를 누리게 된다. 반면 2014년부터 적용되는 세액공제는 기부금, 의료비, 교육비 등의 공제율은 15%, 그리고 연금저축과 보장성보험료에 대한 세액공제율은 납입액의 12%이다. 따라서 저소득층 납세자는 세액공제로 인해 더 많은 절세 혜택을 받게 되었다. 하지만, 애초부터 산출세액⁶⁾이 적은 저소득층의 경우 세액공제 적용 이후 결정세액이 0원 이하로 내려가는 경우가 발생하여 면세자의 숫자가 증가할 수 있다.

이를 예를 들어 설명하면, 연소득 4,500만원이고 미취학아동이 2명 있는 외벌이 근로자가 교육비 200만원, 기부금 100만원, 의료비 100만원, 보장성보험료 100만원 그리고 연금저축으로 300만원에 대해 2013년 방식대로 소득공제를 받을 경우 인적공제와 근로소득공제를 적용한 과

6) 전체 소득액에서 소득공제 항목을 공제한 후 세율을 곱한 세액

세표준액은 1,158만원이 된다. 이로부터의 산출세액은 70만원이 되고 여기에 근로소득 세액공제 21만원을 공제하면 결정세액은 49만원이 된다. 이 경우 연금저축 소득공제를 가장 나중에 적용한다고 할 경우 연금저축 가입유인은 납입액 300만원에 한계세율 1,200만원 이하에 해당하는 42만원의 6%와 258만원의 12%를 더한 값인 33.5만원이 된다. 하지만 동일한 조건에서 2014년부터 적용되는 6세 이하 및 다자녀 항목과 보장성보험료, 의료비, 기부금, 교육비 그리고 연금저축항목에 대해 세액공제를 적용할 경우 인적공제 등 기본적인 소득공제를 적용한 이후 과세표준액은 2,258만원이 되고 이로부터의 산출세액은 182만원이 된다. 여기에서 앞서 고려한 다섯 가지 세액공제 항목과 근로소득 세액공제를 적용하면 -37만원이 되고, 이 금액은 이월 또는 소급하여 다른 연도의 산출세액에서 공제가 허용되지 않기 때문에 결정세액은 0원이 된다. 또한 산출세액에 연금저축을 제외한 세액공제 적용 시에도 결정세액은 0(-1만원)원 이하가 되어 결정세액은 변화하지 않는다. 따라서 납세자는 연금저축 납입으로 인한 세액공제 효과를 누리지 못하므로 세제혜택 때문에 연금저축에 가입했던 개인들은 장기간 인출이 불가능하여 자금 이용의 편의성이 적은 연금저축을 줄이거나 해지하여 소비하거나 혹은 여타 금융상품에 추가적으로 저축할 유인을 가질 수 있다.

<표 4> 세액공제 전환 이후 납세액의 변화의 예

(단위 : 만 원)

	2013	2014		2013	2014		2013	2014
항목	소득공제	소득공제	항목	소득공제	세액공제	항목		
근로소득	1,275	1,200	6세이하	200	15	과세표준	1,158.25	2,258
국민연금	202.5	202.5	다자녀	100	30	산출세액	70	182
건강보험	135	135	보장성 보험료	100	12	근로소득세액공제	21	66
고용보험	29.25	29.25	의료비	100	15	세액공제계		153
본인	150	150	기부금	100	15	결정세액	49	0(-37)
배우자	150	150	교육비	200	30			
부양가족	300	300	연금저축	300	36			

주 : 1. 연소득 4,500만원 이며 배우자와 2명의 미취학 아동이 있는 외벌이 근로소득자 기준

2. 각 연도별 과세방식을 적용.

국세통계연보에 따르면 전체 근로자중 면세자의 비율은 2013년까지 30% 초중반을 유지하였으나, 앞서 언급한 다섯 가지 항목에 대해 세액공제가 도입된 이후인 2014년에는 면세자 비율이 전체 근로자의 절반에 이를 정도로 증가하였다. 특히 전체 근로자를 소득계층 별로 살펴볼 경우 연소득 1,000만원과 2,000만원 이하 저소득층의 경우 면세자 비율은 각각 61.4%에서

86.3%로 약 25%포인트(증가율로는 40%) 그리고 10.7%에서 36.7%로 약 26%포인트(증가율로는 243%)증가하였고, 4,000만원 이하 소득자의 경우 역시 2.6%에서 25.7%로 23.1%포인트(증가율로는 888%) 증가 하였다. 그리고 국회예산정책처(2016)는 2014년 이후 저소득층의 면세자가 증가한 원인은 세액공제 도입 때문인 것으로 분석하였다.⁷⁾ 이는 앞서 예를 들어 설명한 바와 같이 저소득층을 중심으로 연금저축 납입유인이 사라진 것을 의미한다. 반면 연소득 4,000만원 이상 소득자의 경우 면세자 비율증가가 미미한 것으로 나타났다. 따라서 이들 중산층 및 고소득층의 경우 세액공제율이 한계세율보다 작을 수 있으나, 그럼에도 불구하고 연금저축에 대해 최소 12%이상의 세제혜택은 존재하는 계층이라고 볼 수 있다. 또한 저축여력이 충분한 고소득층의 경우 최근 저금리를 고려 할 때 무위험으로 12% 이상의 수익률을 보장하는 금융상품은 매우 적기 때문에 이들 계층의 연금저축 납입유인은 여전히 존재한다.

〈표 5〉 근로소득 계층별 면세자 통계

(단위 : 이상-이하, 만 원)

	전체근로자		0~1000		1000~2000		2000~4000		4000~6000		6000~8000	
년도	전체	가입자	전체	가입자	전체	가입자	전체	가입자	전체	가입자	전체	가입자
2011	36.1%	4.0%	64.9%	51.3%	12.7%	11.9%	3.6%	2.7%	0.3%	0.2%	0.0%	0.0%
2012	32.7%	4.0%	59.6%	55.1%	11.6%	12.2%	3.0%	2.4%	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%
2013	31.3%	4.7%	61.4%	66.3%	10.7%	16.5%	2.6%	2.7%	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%
2014	48.1%	14.3%	86.3%	99.1%	36.7%	81.1%	25.7%	23.4%	3.1%	2.8%	0.3%	0.2%

자료 : 국세통계연보 각 연도 재구성

이를 <표 3>의 소득계층별 연금저축과 연관 지어 설명하면 가입자중 면세자 비율이 80~99% 수준으로 대폭 상승한 2,000만원 이하 계층의 경우 평균 연금저축 납입액은 전년대비 79만원이 감소하여 비율로는 43% 감소하였다. 6,000만원 이하 계층의 경우 면세자의 비율은 0.2%에서 2.8%로 소폭 증가 하였고, 평균납입액은 4만원 감소하여 비율로는 9% 정도 감소하였다. 또한 면세자의 증가가 무시할 만큼 적었던 8,000만원 이하 계층의 경우 연금납입액이 4만원, 비율로는 1% 수준밖에 감소하지 않았다. 이러한 논의를 종합해 볼 때 주요 공제항목에 대한 세액공제 적용으로 인해 저소득층을 중심으로 면세자가 증가 했으며 이는 연금저축 유인의 감소로 이어진 것으로 분석된다. 또한 2014년도 연금저축 가입자중 결정세액이 0원인 가입자들의 경우 역시 향후 연금저축을 해지하거나 가입액을 감소시킬 유인이 존재 하는 것으로 판단된다.

물론 연금저축 가입자 및 가입예정자 들이 세제혜택의 변화에 따라 본인이 받게될 세제혜택을 미리 예측하고 연금저축 납입액을 조정한다고 주장 할 수 있는가에 대한 의문이 있을 수 있

7) 국회예산정책처(2016)

다. 하지만, 학계에서 일반적으로 받아들이는 합리적인 개인(Rational Individual)을 가정할 경우 예상되는 세제혜택의 유·불리에 따라 저축 행위가 변하는 것은 무리한 주장이 아닐 것이다. 또한 연금저축 세제혜택의 변화 및 동 변화가 개인에게 미치는 영향은 언론에서도 자세하고 중요하게 다루는 이슈이다.⁸⁾ 따라서 대중매체 등을 통해 세제변화에 관한 정보를 얻은 개인들이 본인의 소득 및 한계세율에 따라 세제 변화를 반영하여 연금저축 납입액을 조절 했을 것이라고 미루어 짐작 할 수 있다. 실제로 연금저축 납입액에 대한 세제혜택이 세액공제로 전환될 것을 골자로 한 세법개정 방향이 언론에 노출되기 시작한 2013년도 6월 이후 보험사회사의 연금저축 신규가입자 수는 전년도 동기 대비 급감하였다.⁹⁾ 이러한 여러 근거들을 종합해 볼 때 연금저축 가입자들이 세제혜택 변화에 의한 유·불리를 감안하여 연금저축가입 여부 및 납입액을 조정한다는 주장은 설득력을 가진다고 하겠다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

연금저축 세액공제 전환으로 인해 중산층과 저소득층의 연금저축이 감소하였다. 중산층의 경우 저축여력이 크지 않은 계층으로 세제혜택 크기에 민감하게 반응하는데, 12%에 불과한 낮은 세액공제율을 적용함으로 과거 소득공제 적용 시 보다 혜택이 줄어들었으며 이로 인해 연금저축 납입 유인이 감소한 것으로 판단된다. 저소득층의 경우 여타의 공제항목이 동시에 세액공제로 전환됨에 따라 결정세액이 0원인 면세점 이하 자가 증가하였으며 이는 저소득층이 세제혜택을 받기 위해 연금저축을 납입할 유인을 사라지게 하였다. 반면, 저축여력이 충분한 고소득층의 경우 세액공제로 인해 세제혜택이 줄어들었음에도 불구하고 세액공제율 만큼의 안정된 고수익을 보장하는 금융투자를 찾기 어려우므로 고소득층의 연금저축은 감소하지 않은 것을 국세통계연보자료를 활용하여 확인하였다.

이러한 분석결과는 다음과 같은 몇 가지 정책적 시사점을 제공한다. 첫째 세액공제 전환으로 저소득층에 대한 세부담이 줄어들었으나 의도치 않게 과세표준 미달자를 증가시키는 부작용을 낳았다는 점. 둘째, 이에 따라 추가적인 노후소득 보장수단이 절실한 중산층 및 저소득층의 연금저축을 위축시키는 지금까지의 사적연금 활성화 정책과는 모순되는 결과가 나왔다는 점. 셋째로는 전체 근로소득자의 48%에 달하는 과세표준 이하 근로자에 대한 세제지원은 아무런 연금저축 유인을 제공하지 못한다는 점 등을 들 수 있다.

8) 세액공제 전환에 관한 내용은 2013년도 세법개정안이 발표된 8월부터 해당해 말까지 중앙지 및 경제지에만 77건 이상 다루어 저(언론진흥재단 News Big Data Analysis제공) 대다수 국민이 2014년부터 연금저축 세제변화를 인지 할 수 있었던 것으로 예상할 수 있음.

9) 정원석·강성호(2015b)

따라서 정부는 저소득층과 중산층의 연금가입을 확대하는 한편, 현행 연금세제를 이에 맞춰 더욱 보완하고 개선함으로써 국민의 두터운 노후보장에 힘써야 한다. 특히 은퇴이후 노후빈곤을 겪을 가능성이 높은 과세표준 이하 저소득층에게 실질적인 연금저축 납입 유인을 제공할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있다. 의료비, 교육비 등은 저소득층이라 하더라도 당장 줄이기 어려운 경직성 비용의 측면이 있는 반면, 연금은 현재가 아닌 미래 자산축적과 관련되어 있어 다른 비용에 비해 줄이기 쉽다. 소득공제에서 세액공제로 전환한 의료비, 교육비 등만 적용해도 면세자가 되는 경우에는 연금저축 세액공제혜택을 받지 못할 경우 연금가입유인이 감소할 수 밖에 없다. 현행 연금저축 세액공제는 여타 다른 소득세법상 세액공제와 같이 세액공제로 인해 결정세액이 0보다 작게 되는 경우에는 그 0보다 작은 금액만큼을 환급받지 못하고 소멸(비환급형 세액공제 ; non-refundable tax credit)되거나 이월공제되지 않는다. 따라서 특히 저소득층 등에 한정하여 연금저축에 대해서는 세액공제로 인해 결정세액이 0보다 작은 금액을 환급받게하거나(환급형 세액공제 ; refundable tax credit) 기부금과 같이 이월하여 공제할 경우 저소득층이라고 하더라도 연금저축 가입유인이 증가할 수 있을 것이다.¹⁰⁾ 미국의 경우 2001년 경제성장 및 세금감면조정법안(the Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act ; EGTRRA)의 일부로써 저소득층과 중산층의 연금가입을 확대하기 위해 납세자의 소득수준에 따라 납세자의 401(k), IRA 등 사적연금 납입액의 일정비율(50%, 20%, 10%)¹¹⁾에 대해 정부가 대응하여 지원하는 은퇴저축 불입액공제(Retirement Savings Contributions Credit), 일명 저축공제(Saver's Credit)를 한시적으로 도입하였으나 그 후 연장되어 2016년 현재까지 시행되고 있다.¹²⁾ 그러나, 미국의 이러한 저축공제(Saver's Credit)는 비환급형 세액공제이기 때문에 납부할 세금이 없는 대부분의 저소득층은 세제혜택을 받을 수 없다는 비판이 확대되면서 저소득층 연금자산 확대를 위해 환급형 세액공제를 도입해야 한다는 주장이 제기¹³⁾되기도 하였다. 이러한 해외사례를 참고하여 저소득층의 노후연금자산 확대가 연금정책의 목표중의 하나라고 한다면, 이를 지원하기 위해 현행 연금세제

10) 연금저축에 대해 환급형 세액공제가 도입될 경우 세액환급에 따른 세수감소 가능성과 다른 세액공제 항목간 과세형평성의 문제가 발생할 수 있지만, 일정금액, 예를 들어 2,000만원 이하의 저소득층에 대해서만 제한적으로 (-)의 결정세액에 대해 환급하고 그 이상 소득계층에 대해서는 기존의 비환급형 세액공제를 유지할 경우 세수손실 및 다른 세액공제항목간 형평성 문제는 크지 않을 것으로 예상된다. 또한 저소득층에 대한 연금저축 환급형 세액공제를 도입할 경우 중산층과 고소득층이 연금저축에 대해 받고 있는 세제혜택과의 형평성을 제고할 수 있는 장점이 있다.

11) 2016년 현재 독신 기준으로 연간 2,000달러를 한도로 납세자의 조정소득금액(Adjusted Gross Income)이 18,250달러 이하는 50%, 18,251~19,750달러는 20%, 19,751~30,500달러인 경우는 10%의 저축공제가 가능하며, 해당 조정소득금액구간은 2006년 이후 물가상승률에 따라 조정(inflation adjustment)되고 있다. IRC §25B Elective deferrals and IRA contributions by certain individuals, 미국 국세청 홈페이지(www.irs.gov).

12) William G. Gale, Mark Iwry, and Peter Orszag, 2005. "Improving Tax Incentives for Low-Income Savers : The Savings Credit", Urban Institute Discussion Paper No 22, pp.3-4.

13) William G. Gale, Mark Iwry, and Peter Orszag, 위의 논문, pp.12-13.

를 개선하고 보완하는 데 있어서 연금저축 불입액에 대한 환급형 세액공제의 도입을 적극적으로 검토해야 할 것이다. 또한 이와 관련 하여, 정부가 공적연금가입을 전제로 저소득층의 경우 사적연금 납입액의 90% 수준까지 보조금을 지급 하여 저소득층의 사적연금 가입률을 5%에서 25%까지 증가시킨 독일의 사례도 참고 할 필요가 있다(Alex et al. 2012). 물론, 정부의 추가적인 재정지출부담 그리고 세금을 내지 않는 계층에 대한 지원금을 제공하는 것에 대한 납세자들의 거부감 등을 고려하여 동 정책의 도입은 신중하게 검토 되어야 할 것이며, 검토과정에서 면세점 이하 저소득층에 대한 보조금의 지급이 미래에 기초노령연금 등으로 인한 재정지출을 감소시키는 정도가 어느 정도인지에 대한 연구 역시 수행되어야 할 것이다.

본 연구의 한계로는 비록 모집단 자료에 기반한 국세통계연보자료를 사용하여 개인의 저축행위를 분석했으나 세액공제가 도입된 후 통계자료는 단지 2014년 한해의 자료뿐으로 우리나라의 저축행위가 앞으로 어떻게 변화 할 것인지에 대한 충분한 논의가 어렵다는 점을 들 수 있다. 또한 2015년 세법개정으로 총급여 5,500만원 이하 납세자에 대한 세액공제율이 12%에서 15%로 인상한 것이 본 연구의 결과를 어떻게 변화시킬 지에 대해서는 국세통계연보 자료의 미비로 검토되지 않았다. 한편, 미시데이터 수준에서 개개인의 연금저축행위에 대한 경제적, 인구통계학적 자료를 통제하지 못하고 모집단(Population) 그리고 소득수준별 모집단으로 산출된 통계량만으로 경제주체의 저축행위를 설명하려 했다는 점 역시 한계라고 할 수 있다. 본 연구는 이러한 한계를 다소나마 보완하기 위해 계량경제학적 기법을 사용하여 유사한 연구를 수행한 선행연구의 방법론 및 결과를 본 연구의 결과와 비교 분석 한 결과를 제시하였다. 또한 데이터 축적이 부족한 점, 저소득층에 대한 15% 세액공제율이 적용된 점 등은 시간이 지남에 따라 패널조사데이터 등의 자료가 충분히 축적된 후 계량경제학적 기법들을 활용하여 추가적인 연구를 진행할 수 있을 것이다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 현재 사용 가능한 모집단의 통계량을 사용하여 가장 공신력 있는 통계량을 바탕으로 연금저축에 대한 세제혜택방식 변화 이후 경제주체의 저축행위의 변화를 보이고 그 이유를 설명했다는 점에서 의의가 있다.

우리나라는 고령화가 급속히 진행되고 있지만 공적연금이 목표하고 있는 소득대체율은 최대 40%, 실제로는 25% 수준이다. 따라서 충분한 노후소득원 확보를 위해서는 사적영역의 역할이 필수적이다. 다행히 노후소득보장 체계의 한 축인 연금저축은 현재 적립금이 100조원이 넘고 근로소득자중 가입자만 234만 명, 연소득 4,000만원 이하자의 가입률은 54%에 이를 만큼 성장하였다(정원석 2016). 하지만 그럼에도 연금저축이 노후소득 보장을 위해 감당해야 할 역할을 고려 할 때 이는 아직 충분하지 않은 수준이다. 따라서 사적연금 납입에 결정적인 역할을 하는 연금세제에 관한 관심과 연구는 지속적으로 수행되어야 할 것이며, 특히 노후 빈곤에 빠질 가능성이 높은 중산층과 저소득층이 스스로 노후를 준비 할 수 있도록 하기 위한 정책 연구 및 도입에도 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

- 강성호. 2012. “적정 노후소득수준에 대응한 공·사적 연금소득원 추정”, 응용경제 제14권 제2호.
- 강성호·정원석. 2013. “우리나라 연금과세 체계와 연금세제 개편방향”, 보험연구원 주간이슈.
- 국회예산정책처. 2016. “2016 조세의 이해와 쟁점”
- 김병권·우석진·안종길·빈기범. 2013. “세제혜택이 가계의 연금저축 행태에 미치는 인과적 효과”, 사회보장연구 제29권 제3호 : 54-79.
- 류건식·이봉주·김동겸. 2009. “사적연금 소득대체율 추정에 의한 노후소득보장수준 평가” 보험학회지 : 93-121.
- 문성훈·김수성. 2014. “연금소득공제의 세액공제 전환이 연금세제에 미치는 영향”. 세무학연구 제31권 제4호 : 9-34.
- 문성훈·임동원. 2014. “퇴직연금제도의 세제상 혜택에 관한 연구”, 세무학연구 제31권 제4호 : 105-131.
- 미래에셋퇴직연금연구소. 2015. 「은퇴와 투자」. IRP 특별판. No. 43.
- 성혜영. 2016. 「노후생활을 위해 필요한 소득은 얼마이며, 어떻게 준비해야 할까?」 국민연금 연구원.
- 윤성주. 2013. “개인연금 세제혜택에 대한 소고”, 재정포럼 : 6-22.
- 정원석. 2016. “연금저축 해약 시 과세는 과도한가?”. 보험연구원 주간포커스.
- 정원석·강성호. 2015a. “연금과세 체계변화에 따른 소득계층별 연금저축 가입효과 분석”. 재정학연구 제8권 제2호 : 113-142.
- 정원석·강성호. 2015b. “연말정산 논란을 통해 본 연금저축세제 개선방향”. 보험연구원 주간포커스.
- 정원석·강성호. 2016. “세제혜택 한도 상향에 따른 사적연금 추가납입 유인추정”. 보험학회 동계학술대회 발표자료.
- 정원석·강성호·이상우. 2014. “연금저축 세제 효율화방안”. 보험연구원 조사보고서.
- 정원석·김미화. 2015. “생애자산관리서비스 활성화 방안”. 보험연구원 조사자료집.
- 통계청. 2015. 「가계금융 복지조사」.
- 통계청. 2015. 고용동향(보도자료). 각 월별 자료 참조.
- 한정림·이항석. 2013. “국민·퇴직·개인연금의 소득대체율 산출을 위한 연금수리모형”. 한국데이터정보과학회지 24(6) : 1385-1400.
- 황규영. 2007. “퇴직연금의 조세효과 및 연금세제의 개선방안에 관한 연구”, 세무와회계저널 제8권 제2호 : 57-87.
- Chetty, Raj, John N. Friedman, Soren Leth-Petersen, Torben Nielsen, and Tore Olsen. 2014. “Active vs. Passive Decisions and Crowdout in Retirement Savings Accounts : Evidence

- from Denmark.” Working Paper 18565. Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.
- Emmanuel Saez, Joel B. Slemrod, Seth H. Giertz. 2012. “The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates : A Critical Review”. *Journal of Economic Literature* 50(1) : 3–50.
- JOSÉ–IGNACIO ANTÓN, RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO and ENRIQUE FERNÁNDEZ–MACÍAS. 2014. Supplementary private pensions and saving : evidence from Spain. *Journal of Pension Economics and Finance* 13 : 367–388 doi : 10.1017/S1474747214000158
- Kwang–Yeol Yoo and Alain de Serres. 2004. “Tax Treatment of Private Pension Savings In OECD Countries”, OECD Economic Studies No. 39.
- Matthew S. Rutledge, April Yanyuan Wu, Francis M. Vitagliano. 2014. Do tax incentive increase 401(k) retirement saving? Evidence from the adoption of catch–up contributions, Center for Retirement Research at Boston College.
- OECD. 2015. pension at a glance 2015.
- Pablo Antolín¹, Alain de Serres¹, Christine de la Maisonnette¹. 2004. Long–term budgetary implication of tax–favored retirement plans, Economics Department Working papers, No. 393.
- Ramnath, Shanthi. 2013. “Taxpayers’ Responses to Tax–Based Incentives for Retirement Savings : Evidence from the Saver’s Credit Notch.” *Journal of Public Economics* 101 : 77–93.
- William G. Gale, Mark Iwry, and Peter Orszag. 2005. “Improving Tax Incentives for Low–Income Savers : The Savings Credit”, Urban Institute Discussion Paper No 22.

Changing Tax Treatment Method and Pension Saving Behavior

Chung Wonsuk* · Moon Seonghoon**

—〈Abstract〉—

To improve taxation equity and enhance private pension saving to the middle and low income class, Korean government changed the tax treatment method for the private pension contribution from giving tax redemption to tax credit in 2014. Using statistical yearbook of national tax, we analyze people's pension saving behavior by income level. Ironically, after changing the tax treatment method, we find that low and middle income groups decreased pension saving and the rich maintain the same pension saving level which is an opposite result from the government's intention. We explain that for the rich, who have enough money to save, since even though the government reduces the tax favor pension saving is still attractive than other financial products changing tax treatment method does not change their saving behavior. However, after adopting tax credit method for pension contributions, medical expenses, education cost etc, the tax credit cut down on the tax base and many mid and low income people's standard of assessment become under tax exemption limit that reduces the pension saving incentives. Therefore, we claim that since tax favor reducing pension subscribers' tax is not enough to enhance pension saving for mid and low income groups we need to consider new pension saving incentive schemes such as matching fund or refundable tax credits. To our knowledge, this is the first research of verifying the relationship between pension saving and changing tax treatment method using population statistics. Additionally this paper also provide a benchmark to access previous research which predicted subscribers' reaction for the changing tax treatment methods. These are academic contributions of this paper.

〈Key words〉 tax treatment effect, tax credit, private pension, income level, pension tax system

* Research Fellow, Department of Financial Policy, Korea Insurance Research Institute, originalstone@kiri.or.kr, First Author

** Associate Professor, Department of Business Administration, Hallym University, mooncta@hallym.ac.kr, Corresponding Author