

OPINION

선임연구위원
황세운

국내 연금세제의 특성 및 자산적립 축진을 위한 개선방향*

우리나라에서 연금에 부과되는 세금의 특성을 살펴보면 가장 기본적인 원칙으로 납입단계에 대한 비과세(Exempt), 운용과정에서 발생하는 수익에 대한 비과세(Exempt), 연금소득 수령단계에서의 과세(Taxed)로 요약되는 EET방식이 기준이 되고 있다. 가장 대표적인 공적연금인 국민연금에 대해 EET방식으로 세제가 적용되고 있으며, 퇴직연금에 대한 과세체계도 유사하다. IRP와 연금저축에 대해서는 납입금에 대해 세액공제만 허용되고, 운용수익에 대해서는 비과세된다. 수령시 일시금으로 받으면 기타소득세가 부과되고, 연금으로 받으면 연금소득세가 부과된다.

해외의 연금세제는 공적연금보다 사적연금에 대해 다양한 방식의 세제혜택을 부여하고 있다. 중요한 특징으로 세제혜택의 한도가 상당히 높다는 점, 다양한 유형의 세제혜택이 제공되어 가입자의 선택권이 넓다는 점, 취약계층의 연금자산 축적을 적극적으로 지원하고 있다는 점 등을 들 수 있다.

해외세제를 참고하여 국민연금과 퇴직연금에 대해서는 현행 연금세제의 틀을 대체적으로 유지하되 IRP와 개인연금에 대해 납입유인을 강화하는 방식으로 세제지원을 개선할 필요가 있다. 연금 납입에 대한 세제혜택 한도를 현행보다 상향시킬 필요가 있으며, 세제혜택 한도도 인플레이션 등을 반영하여 주기적으로 상향 조정함이 타당하다. 연금가입자에게 과세이연수단을 다양하게 제공하고, 세후소득으로 연금에 가입한 후 수령단계에서 소득세를 면제받을 수 있는 수단도 여러 형식으로 제공해야 할 것이다. 취약계층의 노후안정을 위해 환급형 세액공제나 매칭방식의 보조금 지급도 검토할 필요가 있다.

현재 우리나라에서는 급속한 고령화와 심각한 저출산으로 인해 경제성장이 둔화되고 노년층의 경제불안이 심각해질 것이라는 우려가 크게 대두되고 있다. OECD가 발행한 보고서에 따르면 우리나라는 2060년경 OECD에서 가장 고령화된 사회가 될 것으로 보이며, 2023년 2분기 국내 합계출산율은 0.7명으로 역대 최저치를 경신했다. 인구절벽으로 인한 경제충격과 노년층의 경제불안은 피할 수 없는 미래가 된 것이다.

고령층의 빈곤화를 완화하기 위해서 가장 중요한 대응수단은 연금제도의 강화이다. 국내 연금제도는 공적연금, 퇴직연금, 개인연금의 중층구조로 발전해왔다. 공적연금은 강제가입방식으로 설계되어 있는데, 현재의 수급구조로는 2055년 이후 연금고갈이 불가피할 것으로 보인다. 공적연금의 기능유지를 위해 더 많이 내고 더 늦게 받는 방식으로 연금개혁에 대한 논의가 지속되고 있는 이유이다. 퇴직연

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

금과 개인연금의 기능도 확대될 필요가 있는데, 기여금 적립강화 및 운용수익률 제고방안들이 모색되어야 할 것이다.

연금기능의 강화를 위해서 고려해야 할 또 하나의 요소는 연금세제이다. 연금세제의 설계방식은 개인들의 연금자산 구성에 큰 영향을 미치게 되며, 자본시장의 발전에도 상당한 차이를 가져올 수 있다. 해외의 주요 선진국들은 국민의 노후자산 축적을 지원하기 위하여 다양한 방식의 세제를 도입하여 운영하고 있다. 연금납입에 대한 과세이연, 운용수익에 대한 과세이연, 보조금지급 등은 대표적 사례이다. 우리나라의 연금세제는 연금납입과 운용수익에 대한 과세이연 허용이 가장 중요한 특징으로 볼 수 있다. 다만 국내 연금세제는 세제혜택 제공방식이 다양하지 못하고, 취약계층의 보호기능이 상대적으로 부족하다는 지적이 이어지고 있다. 이에 본고는 현행 연금유형별 세제적 특징을 살펴보고, 해외 연금세제와의 비교를 통해 국내 연금세제의 개선방향을 모색해 보고자 한다. 연금 자산적립을 촉진함과 동시에 국민의 복리후생을 효율적으로 증가시키기 위해 어떠한 세제정책적 대안을 고민할 필요가 있는지를 점검할 것이다.

국내 연금세제의 특성

국내 연금제도는 크게 공적연금과 사적연금으로 구분된다. 공적연금으로는 국민연금이 가장 대표적인데 이외에도 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 별정우체국연금 등이 포함된다. 사적연금으로는 퇴직연금과 개인연금이 있다. 우리나라에서 연금에 부과되는 세금의 특성을 살펴보면 가장 기본적인 원칙으로 납입단계에 대한 비과세(Exempt), 운용과정에서 발생하는 수익에 대한 비과세(Exempt), 연금소득 수령단계에서의 과세(Taxed)로 요약되는 EET방식이 기준이 되고 있다. 먼저 가장 대표적인 공적연금인 국민연금에 대한 세제를 살펴보면 납입단계에 대해서는 비과세된다. 국민연금에 불입하는 사용자 연금부담금은 근로자의 과세소득이 아니며, 사용자는 이를 손금으로 처리할 수 있다. 근로자 연금부담금은 근로자의 종합소득 계산시 전액 소득공제되기 때문에 완전한 비과세라고 평가할 수 있다. 적립금을 운용하는 과정에서 발생하는 투자수익에 대해서도 발생시점에서는 전혀 과세되지 않으며, 연금소득을 수령하는 시점에서 과세된다. 국민연금으로부터 수령하는 연금급여에 대해서는 원칙적으로는 종합과세가 적용된다. 국민연금으로부터 수령하는 금액에 대해 연령에 따라 3~5%로 분리과세가 허용되는 연금소득세와 소득에 따라 누진세율이 적용되는 종합과세 중에서 수령자에게 더 유리한 방식을 선택하여 납부할 수 있다. 다만 사적연금으로부터의 연금소득이 연간 1,200만원을 초과할 경우 국민연금과 사적연금으로부터의 수령액에 여타 소득을 합산하여 종합과세한다.

퇴직연금에 대한 과세체계는 국민연금에 대한 과세체계와 유사하다. 고용주는 근로자 1년 총소득의 1/12을 퇴직연금계좌에 적립해야 한다. 고용주는 해당 적립금을 손금으로 처리할 수 있고, 근로자

에 대해서는 전액 비과세한다. 운용과정에서 발생하는 수익에 대해 비과세한다는 점은 국민연금과 동일하다. 퇴직연금으로부터 수령하는 금액에 대해서는 퇴직소득세가 부과되는데, 종합과세가 아니라 분류과세가 인정된다. 퇴직연금의 수령은 일시금으로 받거나 연금으로 받거나 동일하게 퇴직소득세가 부과된다. 다만 연금의 형태로 퇴직연금을 수령할 경우 결정된 퇴직소득세액의 30%를 감면한다.

임의가입 형태인 개인형 퇴직연금(IRP) 기여분에 대해서는 국민연금이나 퇴직연금과는 달리 납입액에 대해 비과세가 인정되지 않으며, 세제혜택이 상대적으로 적게 주어지는 세액공제만 허용된다. 소득수준에 따라 가입자가 납입하는 금액의 12% 또는 15%를 산출된 세액에서 공제하는 방식이다. 운용기간동안 발생한 수익에 대해서는 비과세된다. 연금수령단계에서 일시금으로 수령할 경우 기타소득세가 부과되는 반면 연금으로 수령할 경우¹⁾ 연령에 따라 3~5%의 연금소득세가 부과된다.

임의가입 형태인 개인연금은 적립금 납입시에 세제혜택이 주어지는 세제적격 개인연금저축(이하 연금저축)과 적립금 납입시에는 세제혜택이 없지만 연금수령시에 과세하지 않는 세제비적격 연금보험(이하 연금보험)으로 구분된다. 연금저축의 경우 납입금에 대해 세액공제방식으로 세제혜택이 주어지기 때문에 EET방식으로 볼 수 있다. 반면 연금보험의 경우 납입금에 대해 세제혜택이 전혀 없으나 일정 조건을 만족할 경우 연금수령액에 대해 과세하지 않기 때문에 TEE방식으로 간주할 수 있다. 연금저축에 대한 세제는 사실상 IRP에 대한 세제와 동일하다고 볼 수 있다. 납입액에 대해서는 세액공제만 허용되고, 운용과정에서 발생하는 수익에 대해서는 비과세된다. 수령단계에서 일시금으로 받을 경우 기타소득세가 부과되는 반면 연금으로 수령할 경우 연금소득세가 IRP와 동일한 방식으로 부과된다. 연금보험의 경우 납입금에 대한 세제혜택은 없기 때문에 소득세를 납부한 이후의 세후소득으로 납입하게 된다. 일정 조건²⁾을 만족시킬 경우 운용과정에서 발생한 수익에 대한 과세도 면제된다. 비과세요건을 충족하였을 경우 연금보험으로부터의 수령액에 대해서는 세금이 부과되지 않는다.

해외 연금세제와의 비교

해외의 연금세제를 살펴보면 다양한 유형의 연금세제가 존재한다. 해외의 경우 모든 연금세제가 납입단계, 운용단계, 수령단계를 구분하여 과세여부를 결정하는 것은 아니다. 이는 공적연금의 경우 연금납입금을 징수하여 적립하는 방식으로 운영하는 것이 아니라 당해연도에 연금수급권자에게 지급되는 연금을 전체 가입자가 낸 당해연도의 연금수입금으로 충당하는 부과방식(Pay-as-you-go system)으로 운영하는 경우가 많아 우리나라의 국민연금처럼 납입단계, 운용단계, 수령단계를 구분하는 것이 가능하지 않기 때문이다. 이러한 방식으로 공적연금을 운영하는 가장 대표적인 국가로 미국을 들 수 있다. 미국은 중요한 공적연금으로 Social Security제도를 시행하고 있는데 부과방식으로 운영하고

1) 최소 5년 이상 연금을 납입해야 하고 55세 이상의 나이에 10년 이상 연금으로 수령해야 인정된다.

2) 보험료를 월 150만원 이내로 5년 이상 납부하고 계약을 10년 이상 유지해야 한다.

있다. 일본은 우리나라의 국민연금과 유사한 후생연금을 운영하고 있는데, 후생연금의 재정방식도 미국의 Social Security와 유사한 부과방식이다. 부과방식으로 연금이 지급될 때의 과세문제는 연금을 수령하는 수급권자에 대해 연금소득에 대해 소득세를 부과할 것인가로 귀결된다. 미국의 경우 연금 외 기타과세소득의 합계액이 일정금액을 넘어설 경우 연금액의 50~85%에 대해 소득세를 부과하고 있다. 연금과 기타과세소득이 2만5천달러에서 3만4천달러 사이일 경우 연금수령액의 50%에 대해 소득세가 부과되고, 3만4천달러를 초과할 경우 연금수령액의 85%까지 소득세가 부과된다.³⁾ 미국의 공적 연금의 수령자에 대해 일정한 요건을 정하여 소득세를 부과하고 있다는 점은 우리나라 국민연금 수령 단계에서의 과세방식과 유사하다고 평가할 수 있다.

해외의 연금세제는 공적연금보다 사적연금에 대해 다양한 방식의 세제혜택을 부여하고 있다. 이는 사적연금에서는 근로자의 의사에 따라 연금납입금이 달라질 가능성 크기 때문이다. 사적연금에 대한 세제는 EET, TEE, TTE, TET, ETT, EEE 등 다양한 형태로 부과되고 있는데, 이중에서 가장 빈도가 높은 유형은 EET이며, 그 다음으로 빈도가 높은 것이 TEE 유형이다. 미국, 영국, 독일, 일본 등의 주요 국가들은 기본적으로 사적연금에 대해 EET방식의 세제를 유지하고 있다. 다만 EET방식을 기본으로 설정하고 있다고 하더라도 TEE방식 등의 연금세제상품도 다양하게 도입하여 연금가입자들이 자신의 상황에 최적화된 방식으로 연금자산 구성을 설계할 수 있도록 선택권을 부여하고 있다.

해외의 사적연금 관련세제에서 관찰되는 중요한 특징중의 하나는 세제혜택의 한도가 상당히 높다는 점이다. 그 단적인 예로 미국의 사적연금세제가 설정하고 있는 세제혜택한도를 살펴볼 필요가 있다. 미국의 사적연금은 주로 퇴직연금의 형태로 운영되고 있는데, 가장 대표적인 퇴직연금으로 적격연금(401(K) 등), IRA, 적격연금 유사연금 등이 있다. 적격연금과 IRA에 대해서 기여분에 대해 과세유예를 받거나(기본유형), 기여분에 대해 과세한 후 연금 수급시 면세(Roth 유형)되는 방식을 모두 허용하고 있다. 401(K)의 경우 연간 납입한도는 2022년 기준 고용주 기여금과 본인납입금을 합쳐 61,000달러이며 근로자가 50세 이상일 경우 한도가 67,500달러로 증가한다. IRA의 경우 연간 납입한도는 2022년 기준 연간 6,000달러이며, 근로자가 50세 이상일 경우에는 7,000달러이다. 401(K)와 IRA의 납입한도를 우리나라의 퇴직연금, IRP 등과 비교해 볼 때 세제혜택 한도의 차이가 상당함을 알 수 있다. 미국의 평균적인 소득수준이 우리나라보다 2배 정도 높다는 점을 감안하더라도 미국의 세제혜택 한도가 상대적으로 높다고 평가할 수 있다. 미국의 납입한도는 정기적으로 상향조정된다는 점도 중요한 차이로 볼 것이다.

해외에서는 취약계층의 연금자산 축적을 지원하기 위한 세제지원책도 점차 확대되고 있는 것으로 보인다. 미국의 경우 저소득층의 연금납입을 촉진하기 위하여 소득수준에 따라 세액공제율을 다르게 적용하는데, 소득수준에 따라 납입금의 10%, 20%, 50%를 세액공제로 돌려받을 수 있도록 허용하고

3) www.ssa.gov 참조

있다. 정부가 납입금에 대해 매칭기여금이나 정액보조금을 지급하는 국가도 늘어나고 있다. 일정 자격 요건을 갖춘 가입자에 대해 가입자 기여분의 일정 비율만큼을 정부가 추가적으로 납입해주거나 일정 금액을 납입해주는 방식이다. 예를 들어 호주와 뉴질랜드는 자격을 갖춘 가입자에 대해 정부가 50% 매칭기여금을 지원하고 있고, 독일은 정부가 정액보조금을 지원하고 있다.

자산적립 축진을 위한 연금세제 개선방향

우리나라와 해외의 연금세제를 비교하면서 발견할 수 있는 중요한 시사점은 연금세제의 설계는 공적연금보다 사적연금의 역할에 훨씬 중대한 영향을 미친다는 사실이다. 우리나라의 경우 공적연금과 퇴직연금은 의무가입이 강제되고 있다. 의무가입인 경우 세제혜택을 어떻게 설계하느냐는 연금가입 여부의 결정 및 연금자산의 축적에 크게 영향을 미치지 않는다. 물론 의무가입인 경우에도 세제혜택의 부여는 필요하다. 공적연금과 퇴직연금을 강제하는 이유는 가입자들의 노후생활을 안정화시키는 것이며, 소득대체율이 충분히 높지 않은 상황에서는 세제혜택을 부여하여 연금수령가능액을 높이는 것이 합리적이기 때문이다.

임의가입으로 운영되는 IRP와 개인연금(연금저축, 연금보험)의 경우 세제혜택이 어떠한 방식으로 주어지느냐에 따라 가입과 연금자산의 축적정도가 상당히 달라질 수 있다. 공적연금만으로는 은퇴이후의 경제적 안정성을 충분히 확보할 수 없기에 IRP와 개인연금에 대한 세제혜택은 적극적인 형태로 부여되는 것이 바람직하다. 그러므로 향후 연금세제는 국민연금과 퇴직연금에 대해서는 현행 연금세제의 틀을 대체적으로 유지하되 IRP와 개인연금에 대해 납입유인을 강화하는 방식으로 세제지원을 개선할 필요가 있다.

사적연금의 기능강화를 위해서는 세제혜택의 한도를 높일 필요가 있다. 미국을 비롯한 해외국가들의 경우 연금납입에 대한 세제혜택 한도가 우리나라에 비해 높은 국가가 다수 관찰된다. 은퇴이후의 경제적 안정성 강화를 위해 가장 중요한 부분은 근로소득이 발생하는 시기에 더 많은 소득을 연금납입금으로 적립하는 것이라 볼 수 있다. 공적연금에 의한 소득대체율이 높지 않은 상황에서 사적연금이 역할을 확대하도록 만들기 위해서는 세제혜택의 부여가 가장 중요하다는 사실을 부인하기 어렵다. 다수의 국가가 국민들의 자발적인 참여를 통한 연금기능의 강화를 달성하기 위하여 우리나라에 비해 상대적으로 높은 수준의 세제혜택을 부여하고 있다는 점을 감안하여 연금납입에 대한 세제혜택 한도를 상향시켜 갈 필요가 있다. 이와 더불어 연금납입에 대한 세제혜택 한도를 주기적으로 상향 조정하는 것도 필요하다. 우리나라의 연금세제는 세제혜택의 한도조정에 지나치게 경직적이라는 지적이 꾸준히 이어지고 있다. 경제성장률이나 인플레이션 등의 지표를 활용하여 세제혜택의 한도를 주기적으로 조정할 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 할 것이다.

세제혜택의 제공방식도 다양화할 필요가 있다. 우리나라 연금세제의 기본방식은 EET방식이라 볼 수 있다. 연금보험에 대해서는 예외적으로 TEE방식의 세제가 적용되고 있지만, 지금보다 다양한 형태의 세제혜택 제공을 긍정적으로 검토해야 할 것이다. 연금가입자에게는 과세이연수단과 세후소득으로 연금에 가입하고 수령단계에서 소득세를 면제받을 수 있는 수단이 모두 제공되어야 한다. 연금가입자가 본인의 현재 소득과 은퇴이후의 소득을 감안하여 선택할 수 있도록 허용해야 최적의 연금자산 적립을 달성할 가능성이 높아진다. 선택의 폭이 줄어들 경우 연금가입자는 최적보다 낮은 수준의 연금자산을 적립하게 될 것이다. 해외 국가들이 다양한 유형으로 EET 및 TEE 방식의 세제혜택을 허용하고 있음을 감안하여 국내에서도 연금가입자의 선택의 폭을 확대할 필요가 있다.

사적연금의 가입 및 연금납입을 촉진하기 위하여 세제혜택을 부여할 때 흔히 관찰되는 현상은 세제혜택이 상대적으로 소득수준이 높은 계층에 더욱 뚜렷하게 나타난다는 점이다. 세제혜택이 있음에도 저소득층은 저축여력이 매우 제한적이라서 세제혜택을 충분히 누릴 수 있을만큼의 연금납입을 유지하기 어렵다. 취약계층이 연금관련 세제혜택으로부터 소외받는 현상을 완화하기 위해서는 지금보다 더 적극적인 형태의 세제지원이 필요하다. 가입자들의 연금납부와 운용수익에 대해 세제혜택을 부과하는 방식에서 한 걸음 더 나아가 취약계층의 연금납부에 대해 환급형 세액공제방식이나 매칭방식의 보조금을 지급하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 2023년 6월 높은 우대금리와 지원금을 제공하는 청년도약계좌가 출시되었다는 점을 감안할 때 환급형 세액공제나 매칭방식의 연금세제 지원방안은 연금취약계층의 노후생활 안정화에 유의적인 개선을 가져올 수 있을 것이다.