OPINION

선임연구위원
김재칠

세제혜택계좌 가입률 제고를 위한 과제*

많은 국가들이 임의가입 세제혜택계좌를 운영하는 이유는 공적연금체계의 한계로 인해 개인들의 자발적인 퇴직자산 축적이 불가피하기 때문이다. 우리나라에서도 1994년에 도입된 이후 여러차례 변화의 과정을 거친 연금저축계좌를 필두로 IRP, ISA 등의 세제혜택계좌가 운영되고 있다. 최근 10년간 적립액이 크게 늘어나는 등 세제혜택계좌의 중요성이 커지고 있지만, 가입률은 높지 않은 편이다. 세제혜택계좌의 중요성을 감안해 볼 때 가입률 제고를 위한 적극적인 대응이 필요하다. 가입률 제고를 위해서는 부족한 세제혜택 수준의 상향조정이 요구된다. 2014년부터 연금저축계좌 및 IRP 등 연금계좌에 적용되는 세제혜택을 세액공제 방식으로 전환했는데, 이는 기대와 달리 모든 소득계층의 가입률을 떨어뜨린 요인으로 지적된다. 따라서 연금계좌의 경우 소득공제 방식으로의 재전환을 검토해 볼 수 있을 것이다. 저소득층의 가입률 제고를 위해서는 본인 기여금에 대해 정부가 일정 금액을 직접 맷칭 기여해 주는 방식이 효율적일 것으로 보인다. ISA와 달리 20대 연령층의 연금계좌 가입률은 높지 않은 편이다. 젊은 세대의 연금계좌 가입을 유도하기 위해서는 편입가능 금융자산의 범위를 넓힘과 동시에 중도인출 제약의 일부 완화가 필요할 것으로 판단된다. 이와 함께 세제혜택계좌의 장기 계획성 저축 성격에 맞도록 금융회사들이 개인 맞춤형 자산관리 서비스를 본격적으로 제공해야 한다.

세제혜택계좌는 다양한 금융상품을 편입할 수 있는 저축계좌로, 일정한 조건이 충족되면 세제혜택이 주어진다. 현재 우리나라에서 운영되고 있는 대표적인 세제혜택계좌는 연금저축계좌, 개인형퇴직연금(이하 IRP), 개인종합자산관리계좌(이하 ISA) 등이다. 이 글에서는 우리나라 세제혜택계좌의 가입률 특징을 살펴보고, 가입률 제고를 위한 과제를 논의한다.

세제혜택계좌 개요 및 적립 현황

대부분의 OECD 국가들은 직간접 인센티브가 제공되는 저축계좌를 운영하고 있다.[1] 인센티브는 간접 지원인 세제혜택과 정부의 맷칭 기여를 통한 직접 지원으로 구분된다. 많은 국가들이 세제혜택 저축계좌를 운영하는 이유는 인구고령화로 인해 공적연금만으로는 개인들이 충분한 퇴직자산을 축적하기 어렵기 때문이다. 즉, 인센티브 제공을 통해서라도 임의가입 저축을 늘리는 것이 불가피해지고 있다.

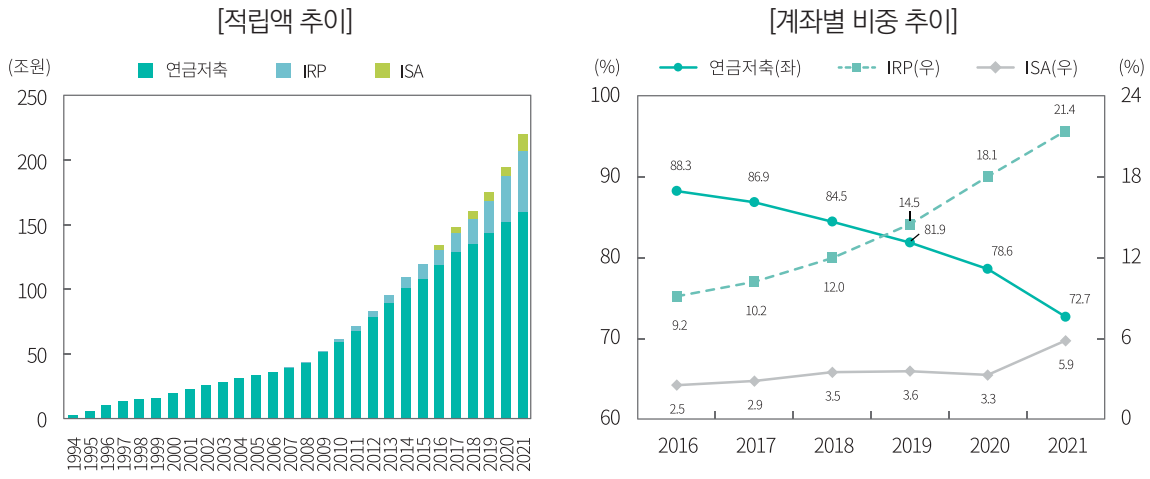
* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

1) 'OECD, 2023, *Annual Survey on Financial Incentives for Retirement Savings: OECD Country Profiles 2023*' 참조

우리나라에서 운영 중인 세제혜택계좌 중 연금저축계좌와 IRP는 연금계좌로 통칭되며, 세제혜택 및 저축한도 등이 통합 관리된다.[2] 세제혜택은 저축액 중 일부에 대한 세액공제와 계좌 운용수익 과세이연이 핵심이며, 연금으로 인출시 저율과세하는 구조이다. 세제혜택을 받은 금액을 중도인출하면 정상과세된다. 즉, 중도인출은 자유롭지 못하다. 연금계좌라는 특성으로 인해 위험성이 높은 자산 편입을 일부 규제한다. ISA는 연금계좌들과는 달리 세제혜택이 작은 반면 편입가능 상품의 폭이 넓고, 만기가 짧아 유동성이 좋은 편이다. 만기 시 연금계좌로 이전하면 세액공제 혜택도 주어지는 등 가입자들이 계좌를 비교적 유연하게 운영할 수 있다.

국내 3대 세제혜택계좌의 합산 적립액은 빠르게 늘어나 2021년말에 220조원을 넘어섰다. 2021년말 DB와 DC를 합산한 의무가입 퇴직연금의 적립액이 249조원인데, 세제혜택계좌 적립액이 이 수준에 근접한 것이다. 특히 최근 10년간 적립액 증가 속도가 빠른 편인데, IRP 가입 대상자의 대폭 확대, ISA 도입 등이 영향을 미쳤다. 1994년부터 시작된 연금저축계좌의 적립액이 가장 크지만, 그 비중은 점차 하락하고 있다. 대신 IRP와 ISA 적립액의 비중이 빠르게 증가하고 있다.

〈그림 1〉 세제혜택계좌별 적립액



주 : 계좌별 비중은 3대 세제혜택계좌 적립액 합산 대비 각 계좌 적립액의 비중

자료: 연금저축(금융감독원: 2015~2021, 이상엽·윤성주(2018): 2009~2014, 각 금융업권 협회 등: 1994~2008), 통계청(IRP), 금융투자협회(ISA)

2) 우리나라 세제혜택계좌의 도입 배경, 세제혜택의 내용 등 구체적인 사항들은 '김재칠·황세운, 2023,『세제혜택계좌 활용 확산과 자산운용사의 대응 과제』자본시장연구원 이슈보고서 23-29'에서 확인할 수 있다.

세제혜택계좌 가입률 추이 및 특징

세제혜택계좌의 적립액은 빠르게 늘어나고 있지만, 가입률은 낮은 편이다. 도입 역사가 30년에 근접한 연금저축계좌는 우리나라 임의가입 세제혜택계좌를 대표하는데, 그 가입률은 2021년 기준 13.3%에 불과하다.[3] 이는 미국의 IRAs 등 선진국의 유사한 임의가입 세제혜택 저축계좌 가입률에 비해 현저하게 낮은 수준이다.[4] 소득 수준 등 다양한 원인이 계좌 가입에 영향을 미치기 때문에 우리나라 세제혜택계좌의 가입률이 선진국 대비 낮은 원인을 명확하게 설명하기는 어렵지만, 부족한 세제혜택이 영향을 미쳤을 가능성을 배제할 수 없다. 예를 들어 OECD(2018) 추정에 의하면, 우리나라 연금저축계좌의 세제혜택 수준은 비교 대상국 중 가장 낮은 그룹에 속하는 것으로 평가된다.[5]

그리고 계좌 운영 및 관리의 유연성이 떨어지는 것도 연금저축계좌의 가입에 제약 요인이 되었을 것으로 보인다. 연금저축계좌는 노후자산으로 활용되어야 한다는 기본 전제로 인해 가격 변동성이 큰 주식 직접투자가 불가능하고, 적립금 중도인출에 대해서도 제약이 크다. 특히 현재 연금저축계좌의 전신으로 2000년까지 판매되었던 (구)개인연금저축의 경우 편입가능 자산이 매우 제한적이었다. 세제혜택계좌 중 가장 늦은 시점인 2016년에 도입된 ISA의 가입률은 이미 IRP 가입률을 넘어서 빠르게 상승하고 있으며, 젊은 연령대가 더 선호한다. 〈그림 2〉에 따르면, 20~29세 연령대에서는 ISA 가입률이 3대 세제혜택계좌 중 가장 높다. 연금저축계좌와 IRP의 가입률은 50대에서 가장 높지만, ISA의 가입률은 30대에서 가장 높다. ISA는 납입금에 대한 세액공제가 없고, 운용수익금에 대해서도 일부 과세되기 때문에 연금저축계좌 및 IRP에 비해 세제혜택규모가 작은 것으로 평가된다.[6] 세제혜택상의 불리함에도 불구하고 젊은층을 중심으로 ISA 가입률이 빠르게 올라가고 있는 것은 폭넓은 편입가능 금융자산, 상대적으로 낮은 유동성 제약 등이 영향을 미친 것으로 추정된다.

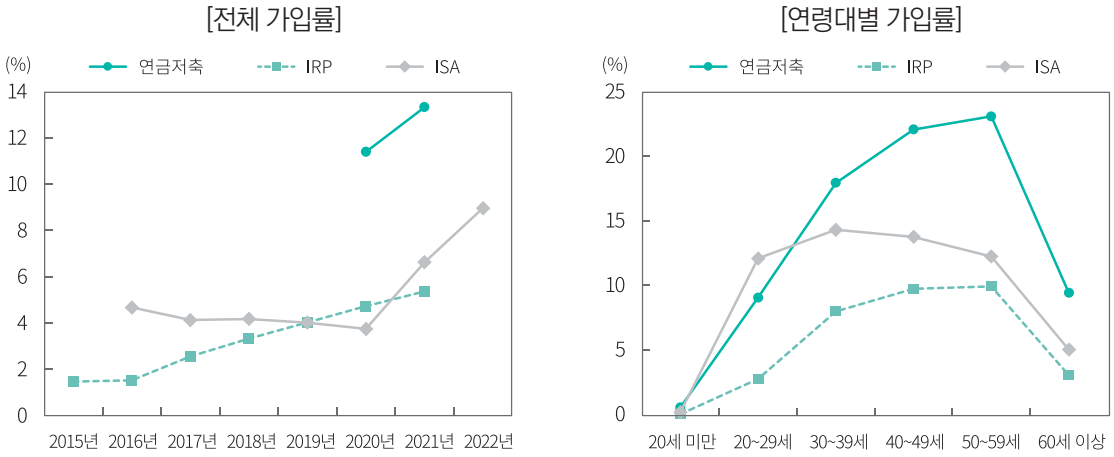
3) 여기에서 세제혜택계좌 가입률은 계좌별로 공시된 가입자 수를 인구수로 나눈 것이다. 따라서 이는 개인 기준 수치이며, 이하에서 설명할 가계 미시자료 기반의 가구 기준 가입률과는 다소 차이가 난다.

4) 김재칠·황세운(2023)에 의하면 미국 IRAs(2022년) 및 영국 ISA(2021년)의 가입률은 41.9%와 40.5%이다.

5) OECD(2018)는 OECD 국가들의 평균소득자가 세제혜택이 있는 임의가입 개인연금플랜에 근로기간 동안 지속적으로 저축했을 때 세제혜택 규모가 얼마나 되는지 추정했다. 총기여금의 현재가치 대비 총세금축소액의 현재가치 비율로 비교했을 때 우리나라 연금저축계좌는 약 18% 내외로 비교대상 OECD 36개국 중 28위 수준이었다(OECD, 2018, Financial Incentives and Retirement Savings: Highlights).

6) ISA 운용수익은 손익통산 후 200만원이 공제되고, 나머지 이익에 대해 저율(9.9%) 분리과세된다. 다만 ISA의 경우 만기인출시 추가과세가 없다. 상세한 내용은 김재칠·황세운(2023)을 참조하기 바란다.

〈그림 2〉 세제혜택계좌별 가입률



주 : 연령대별 가입률은 연금저축계좌·IRP 2021년, ISA 2022년 기준. 가입률은 연령대별 가입자수를 연령대별 인구수로 나눈 값. 연금저축은 2020, 2021년 공시

자료: 연금저축(금융감독원), IRP/연령대별 인구수(통계청), ISA(금융투자협회)

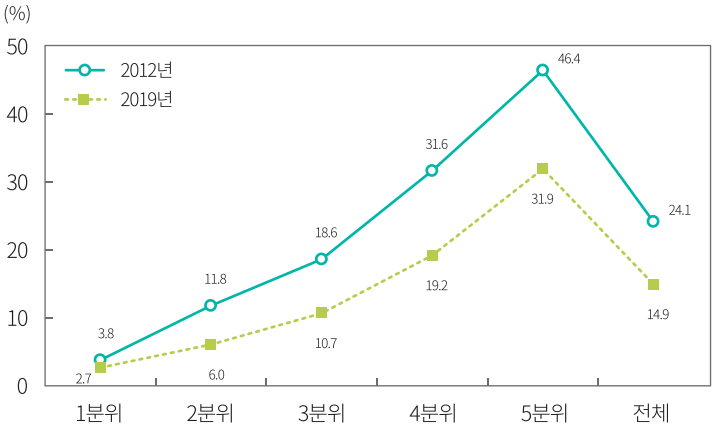
더불어 2013년까지 제공되던 연금계좌(연금저축계좌 및 IRP)에 대한 소득공제 혜택이 2014년부터 세액공제로 전환된 것도 미흡한 가입률에 영향을 미친 것으로 판단된다. 가계 미시자료를 활용해 2012년과 2019년의 연금저축계좌 가입률을 소득분위별로 측정한 결과, 모든 소득분위에서 가입률이 큰 폭으로 떨어졌음이 확인된다(〈그림 3〉 참조).[7] 전체 가구 기준 연금저축계좌 가입률은 2012년 24.1%에서 2019년 14.9%로 하락했다. 2012년 가입률 대비 2019년 가입률 비율은 소득이 낮은 그룹일수록 더 떨어지는 경향을 보였다. 즉, 전반적으로 소득이 낮은 그룹에서도 가입률 하락이 명확하게 나타났다.[8] 이는 정부가 세액공제 방식으로 전환할 당시 기대했던 저소득층의 상대적 혜택 증가와 가입률 제고와는 다른 양상이며, 전체적으로 세액공제로의 전환이 연금저축계좌 가입에 부정적 영향을 미쳤음을 시사한다.[9]

7) 2020~2021년의 경우 Covid-19 팬데믹으로 인해 개인에 대한 정부 지원금이 급증했는데, 그 결과 저축구조에 다소 왜곡이 발생했을 가능성이 있다. 따라서 2012년과의 비교 시점을 2019년으로 선택했다.

8) 이 기간 중 가계 총저축률이 상승했던 점을 고려하면 세제혜택계좌 가입률 하락을 소득이나 저축률 하락의 영향 때문으로 보기는 어렵다(한국은행 국민소득통계 참조).

9) '이상엽·윤성주, 2020, 연금저축 과세특례제도 공제방식 전환에 따른 행태변화 분석,『조세연구』20(2), 187-210', '정원석, 2018, 연금저축 세제혜택 세액공제 전환에 따른 연금저축 납입행태 변화 분석,『보험금융연구』29(3), 77-102' 등도 세액공제 방식으로 전환 이후 연금저축에 대한 납입 유인이 저하되었음을 보였다.

〈그림 3〉 세액공제 전환 전후의 소득분위별 연금저축계좌 가입률 비교



주 : 2012년/2019년은 각각 재정패널 2013년/2020년 조사 기준. 가입률은 샘플 가구 수 대비 연금저축계좌(세제적격 개인연금) 보유 가구 비중

자료: 조세재정연구원, 재정패널 6차(2013년), 13차(2020년). 저자계산

세제혜택계좌 가입률 제고를 위한 과제

각국이 임의가입 세제혜택계좌를 운영하는 이유는 명확하다. 의무가입이 기본인 공적연금과 퇴직연금만으로는 개인들의 충분한 퇴직자산 축적이 어렵기 때문이다. 따라서 이미 도입한 제도의 효용성을 제고하려는 노력이 요구된다. 우리나라에서 기도입된 세제혜택계좌의 가입률을 제고하기 위해서는 다양한 노력이 필요하다.

먼저, 세제혜택의 수준을 가입유인이 될 수 있을 정도로 올려야 한다. 연금저축계좌와 IRP 등 연금계좌에 대해서는 세액공제에서 소득공제 방식으로의 재전환을 검토해 볼 필요가 있다. 다만 저소득층에 대해서는 다른 방식의 접근이 요구된다. 정부가 연금계좌의 세제혜택 방식을 세액공제로 바꾼 것은 저소득층에 상대적으로 더 많은 세제혜택을 부여하기 위해서였다. 그러나 저소득층의 상당수가 과세대상에 포함되지 않기 때문에 세액공제 또는 소득공제 방식의 세제혜택은 이들의 계좌가입을 유인하기 어렵다.[10] 따라서 저소득층이 세제혜택계좌에 가입하도록 유도하기 위해서는 직접적인 지원이 불가피하다. 이와 관련해서는 본인 기여금에 대해 정부가 직접 맷칭 기여해 주는 방식을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이러한 방식의 효율성에 대해서는 OECD(2018)도 인정하고 있다.

다음으로, 세제혜택계좌 중 연금계좌의 운용 및 관리에 있어서 유연성을 보강할 필요가 있다. 세제혜택계좌는 근로소득이 발생하기 시작하는 시점부터 가입하면 그 효과가 극대화된다. 그러나 앞서 〈그림 2〉에 나타난 바와 같이 30대 미만에서는 세제혜택계좌 가입률이 매우 낮다. 젊은 세대의 세제혜택계좌 가입을 유도하기 위해서는 자산운용 규제를 최소화해야 한다. 연금저축계좌 및 IRP에서는 주식

10) 정원석(2018) 참조

직접투자가 불가능하다. 그리고 IRP의 경우 예금 등 안전자산을 적립액의 30% 이상 유지해야 한다. 이와 같은 자산운용상의 규제가 주식 직접투자를 선호하는 젊은 세대의 연금계좌 가입을 제약하는 요인이 될 수 있다. 국내 상장주식에 대한 직접투자가 가능한 ISA의 경우 20대 가입률이 3대 세제혜택계좌 중 가장 높은 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 주식 직접투자를 연금계좌 적립액의 일정 수준까지 허용하는 것을 검토하고, IRP의 경우 안전자산 의무 보유 규정의 삭제를 검토해 볼 시점이다. 이와 함께 인출 제약도 다소 완화할 필요가 있다. 연금계좌라는 특성으로 인해 가입자들의 퇴직시점까지 인출되지 않도록 유도하는 것이 바람직하지만, 이러한 정책적 규제로 인해 개인들이 계좌 가입을 꺼린다면 인출을 제약하는 정책 목적의 의미가 사라진다. 유동성 제약의 완화와 관련해서는 세액공제 받은 자기부담금 및 운용수익 중도인출 시 저율(3.3~5.5%) 연금소득세가 적용되는 법적 사유에 무주택자의 주택구입과 전세보증금 항목을 포함시키는 것을 고려해 볼 수 있겠다.[11] 젊은 세대에서 세제혜택계좌 가입을 꺼리는 가장 큰 원인 중 하나가 거주비용과 관련한 유동성 걱정 때문일 가능성이 크기 때문이다.

마지막으로 자산운용업을 포함한 금융회사들의 자산관리 및 자산운용 역할이 제대로 기능해야 한다. 특히 자산관리 기능의 제고는 세제혜택계좌의 특성을 고려할 때 매우 중요하다. 세제혜택계좌 중 연금저축계좌 및 IRP 등 연금계좌는 미래의 연금소득 창출을 위해 적립하는 계좌이다. 따라서 일반적인 금융상품에 비해 장기적인 시각하에 자산을 배분하고 운용해야 한다. 물론 시장 상황에 따라 자산군간 배분 비중 조절과 상품 종목 변경이 필요하지만, 일관된 원칙하에 투자해야 한다. 이를 위해서는 세제혜택계좌의 개설 및 관리를 담당하는 금융회사의 역할이 중요한데, 자산배분, 상품 선택 및 리밸런싱 등 개인 맞춤형 자산관리 서비스의 제공이 시급하다. AI 기반 맞춤형 자산관리 서비스는 비용 절감을 통해 소액 투자자들에게도 제공될 수 있을 것으로 평가된다. 우리나라 금융회사들도 이에 대한 과감한 초기투자가 필요하다. 자산운용사들 역시 자산배분형 펀드, 타깃데이트 펀드 등 장기투자에 적합한 펀드를 설계해 공급하고, 맞춤형 자산관리 서비스를 제공할 준비를 해야 할 것이다.

11) 현재 무주택자의 주택구입과 전세보증금 목적의 중도인출에 대해서는 기타소득세(16.5%)가 적용된다.