



개인형 퇴직연금(IRP)과 개인연금의 유사성 및 사각지대 문제

이태열 선임연구위원, 강성호 연구위원

- 우리나라의 개인형 퇴직연금(IRP)은 도입 초기 퇴직급여에 대한 통산기능 및 지급계좌 역할을 하는 개인 퇴직계좌(IRA: Individual Retirement Account)로 시작되었으나 점차 개인연금과 유사성이 커짐
 - 개인형 퇴직연금은 당초 퇴직금 수령자와 기업형 퇴직연금 가입자로 가입 대상이 매우 제한적이었으나 2017년부터는 사실상 소득이 있는 모든 국민으로 대상이 확대되어 개인연금과 시장이 중첩됨
 - 제도 개편과정에서 추가된 세제혜택이 대부분 개인형 퇴직연금을 중심으로 제공되면서 개인형 퇴직연금은 개인연금에 비해 우월한 제도로 자리 잡게 됨

- 개인형 퇴직연금은 다양한 정책적 혜택을 기반으로 급성장한 반면, 개인연금시장은 위축세가 지속되고 있으며 사각지대 문제도 심화되고 있음
 - 개인형 퇴직연금의 적립금은 2016년 약 6천억 원에서 2018년 3조 원 수준으로 급증함
 - 반면, 개인연금시장은 회계 기준 변경과 저금리에 따른 수익성 악화 등으로 위축되고 있는 상황이며 개인형 퇴직연금의 성장도 이러한 부진에 영향을 미치고 있는 것으로 판단됨
 - 세제적격연금의 경우 저소득층의 가입률이 지극히 낮게 나오는 사각지대 문제를 안고 있는데, 동일한 형태의 세제혜택을 부여하는 개인형 퇴직연금이 이를 해소할 가능성을 기대하기는 어려움
 - 기업형 퇴직연금도 기존 퇴직금제도의 사각지대를 해소하여 노후소득보장을 강화하는데 큰 목적이 있었으나, 퇴직급여의 안정성을 보장할 필요가 있는 기업군의 가입률이 낮게 나타나는 등 사각지대 문제가 상존하고 있음

- 기업형, 개인형 퇴직연금 모두 사각지대 해소를 위해 노력할 필요가 있으며, 특히, 개인형 퇴직연금과 개인연금은 상호 차별화된 인센티브 제공을 통해 지속적으로 발전할 수 있도록 유도할 필요가 있음
 - 이와 관련하여 저소득층에 보조금 및 누진적 세제혜택을 주는 독일의 리스터연금이나 자영업자를 대상으로 세제지원을 특화하고 있는 미국의 Keogh Plan, Solo 401(k) 워류연금(Rürup-Rente) 등을 사각지대 해소 측면에서 심도 있게 검토해 볼 필요가 있을 것임

1. 검토배경



- 당초 퇴직금에만 의존했던 일반국민들의 노후소득보장 체제는 1988년 국민연금을 시작으로 2012년 개인형 퇴직연금(IRP: Individual Retirement Pension)까지 구축됨에 따라 외형적으로는 선진적인 3층 체제를 갖추
 - 최초의 노후소득보장 수단인 퇴직금제도는 1953년 임의제도 형태로 도입되었다가 1961년에 강제화되었으며, 국민연금이 도입될 때까지 사실상 유일한 퇴직소득원의 역할을 수행해왔음
 - 공적연금은 1988년에 국민연금이 도입되고 2008년 기초노령연금¹⁾이 도입되면서 선진국과 유사한 공적 노후보장 체제를 갖추었으나, 기초연금의 지급대상이 소득 하위 70%에 제한되면서 기초연금으로써의 역할에는 한계가 있음
 - 자발적인 노후준비를 유도하기 위한 개인연금의 경우 1994년 세제적격연금이, 2001년 세제비적격연금이 도입되어 노후소득보장 수단의 다양화에 크게 기여함
 - 퇴직연금의 경우 다른 노후소득보장 수단보다는 늦었지만 2005년에는 기업형 퇴직연금²⁾이, 2012년 개인형 퇴직연금(IRP)이 도입됨

- 그러나 시간이 지남에 따라 도입 당시 제도가 가진 특성을 살리지 못하고 오히려 유사해짐으로 인해 제도 간 단순한 대체 현상이 나타나면서 사각지대 해소 기능이 약화되는 문제점이 발생함
 - 한 국가 내에는 직업, 소득 등에 있어서 다양한 국민들이 존재하고 있는 만큼 이들의 은퇴 소득을 효과적으로 보장하기 위해서는 납입주체, 지급책임, 세제지원 등에 있어서 다양한 틀을 구축하여야 자발성을 극대화하고 사각지대를 최소화할 수 있음
 - 그러나 개인연금과 개인형 퇴직연금은 제도 개편 과정에서 제도 간 특성을 보장하기보다 유사한 형태로 유도되어 사각지대 해소와 가입범위 확장성도 크지 않은 한계가 존재함

- 본고는 노후소득보장 체제 중 가장 늦게 도입된 퇴직연금 특히 개인형 퇴직연금(IRP)이 가지고 있는 개인연금과의 유사성을 평가하고 이에 따라 발생하는 사각지대 문제를 논의하고자 함

1) 2014년 5월 기초노령연금은 기초연금법 제정을 통해 기초연금으로 명칭이 변경됨

2) 기업형 퇴직연금은 확정급부형(DB형: Defined Benefit), 확정기여형(DC형: Defined Contribution), 기업형 IRP(Individual Retirement Pension)으로 구성되어 있으나, 기본적으로 사업주가 부담하는 퇴직연금을 의미함

2. 개인형 퇴직연금의 발전과 특성



■ 개인형 퇴직연금은 도입 초기 기업형 퇴직연금의 통산기능³⁾ 및 지급계좌 역할을 하는 개인퇴직계좌(IRA: Individual Retirement Account)로 시작되었으나 점차 개인연금과 유사성이 증가함(표 1) 참조

- (세제적격연금과의 유사성) 개인형 퇴직연금은 퇴직연금제도 시행 당시 퇴직급여에 대해 통산하거나 지급하는 것을 목적으로 하는 개인퇴직계좌(IRA)로 도입되었으나, 이후 본인 부담분을 추가할 수 있는 개인형 퇴직연금(IRP)형태로 확대되고 세액공제까지 부여되면서 개인연금과의 유사성이 증가함(표 1) 참조
- (세제비적격연금과의 유사성) 실질적 세제혜택 측면에서 보면, 세액공제 한도액 초과분에 대해서는 적립 시 세제혜택이 부여되지는 않지만, 수령 시 이자소득에 대해서 이자소득세보다 현저히 낮은 연금소득세를 적용하기 때문에 사실상 세제비적격연금과도 일정한 유사성을 가지고 있음⁴⁾

〈표 1〉 개인형 퇴직연금의 발전

개선 분야	개선 내용
가입대상	('05년 도입) 퇴직금 수령자, 기업형 퇴직연금 가입자에게 IRA 적용 ('12년 변경) IRA를 IRP로 변경 ('17년 추가) 자영업자, 퇴직급여제도 미설정근로자, 직역연금가입자
세제혜택	('12년 IRP 도입) 연간 불입액 400만 원까지 소득공제(세제적격연금, IRP 공통) ('15년 추가) 연간 불입액 추가 300만 원 세액 공제(IRP 한정) 연간불입액 700만 원 초과 1800만 원까지 원금은 비과세, 이자소득은 연금 수령 시 연금소득세 부과 ('19년 추가) 50대에 대해 연간 추가 불입액 200만 원에 대해 세액 공제(2020년부터 시행 예정)

■ 개인형 퇴직연금은 가입대상 확대, 세제혜택 강화 등 제도 개편 과정에서 개인연금에 비해 경쟁 우위에 있는 제도로 자리잡아가고 있음

- (가입대상) 개인형 퇴직연금은 당초(IRA 제도) 퇴직금 수령자와 기업형 퇴직연금 가입자로 한정되었으나, 2017년부터 사실상 소득이 있는 모든 국민으로 확대됨
- (세제혜택) 제도 개편과정에서 추가적 세제혜택은 개인형 퇴직계좌를 중심으로 지원됨에 따라 개인연금에 비해 개인형 퇴직연금이 경쟁 우위에 있게 됨
 - 2015년 소득세법 개정으로 부여된 추가 세제혜택(추가 납부액 300만 원 허용)도 개인형 퇴직연금에

3) 본인 이름으로 된 계좌를 만들어 뒀으로써 여러 차례 이직이 발생하더라도 퇴직연금을 한 계좌에 모아둘 수 있도록 하는 기능임

4) 이자소득에 대해 세율이 낮은 연금소득세를 적용함에 따라 사실상 비과세에 가까울 수 있기 때문에 유사성이 있다고 판단함

만 적용되어 개인연금의 가입유인이 감소함

- 한편, 2019년 정부의 세법개정안⁵⁾에 의하면 50세 이상 사적연금 가입자에 대한 추가 세제혜택을 제공하면서 형식상 개인연금과 개인형 퇴직연금 모두에 동일하게 적용되나, 이미 개인연금에 비해 개인형 퇴직연금의 적용 한도가 높으므로 이 또한 개인형 퇴직연금을 지원하는 형태가 됨

■ 개인형 퇴직연금의 도입으로 우리나라는 1층부터 3층까지 여러 가지 노후소득보장 수단을 확보하게 되었으나 상호 유사성을 고려할 경우 실질적으로 다양하다고 판단하기는 어려움(표 2) 참조

- 노후소득보장 수단은 은퇴 이후 장기간 안정적인 소득을 보장하기 위한 것인 만큼 누가 재원을 납입하는지, 누가 지급을 책임지는지, 납입과 지급 과정에서 어떠한 세제혜택을 부여하는지에 따라 3층 구조에 7가지 유형이 있으며, 사적연금(2, 3층)만으로 국한할 경우 5가지 유형으로 나누어 볼 수 있음
- 1층 공적연금의 경우, 기초연금 수급액 산정 시 국민연금 수급액을 고려한다는 측면에서 상호차별성에 한계가 있으나 사실상 별개의 연금이라고 볼 수 있음
- 2층 퇴직연금의 경우, 기업형 퇴직연금이 기본적으로 기존 퇴직금제도를 대체하기 위해서 도입된 만큼 사실상 동일한 제도라고 할 수 있음
- 전술한 바와 같이 개인형 퇴직연금의 경우 3층 개인연금의 세제적격연금과 중첩되고, 세제비적격연금과도 한도초과 적립분에 대해서 유사성을 가지고 있음
- 따라서 우리나라의 노후소득보장 수단은 상호 유사성을 고려할 경우 5가지의 유형을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 사적연금만을 대상으로 할 때는 3가지 유형이라고 할 수 있음

〈표 2〉 우리나라 노후소득보장 수단의 특징 비교

구분		세제혜택	납입주체	지급책임	유사성
1층	국민연금	소득공제	기업+개인	국가	기초연금액 산정 시 국민연금 수급액 고려
	기초연금	-	조세	국가	
2층	퇴직금	소득세 감면	기업	기업	사실상 동일 (DC형은 자산운용방법에서 차이)
	기업형 퇴직연금	소득세 감면	기업	DB: 기업 DC: 금융회사	
3층	개인형 퇴직연금	세액공제	개인	금융회사	동일한 방식의 세액공제 적용
	세제적격연금	세액공제	개인	금융회사	
	세제비적격연금	이자소득세 면제	개인	금융회사 (보험회사)	연금계좌 한도 이상 적립분에 의해 발생한 이자소득에 연금 수령 시 연금소득세 부과

5) 기획재정부 보도자료(2019. 7. 25), “2019년 세법개정안 상세본”

3. 제도 간 유사성과 사각지대



- 개인연금시장은 이미 불황기 접어든 상태에 있으며 개인형 퇴직연금과의 대체성까지 커지면서 위축세가 더욱 가속화되고 있는 것으로 판단됨(〈표 3〉 참조)
 - 개인연금시장은 이미 회계기준 변경과 저금리에 따른 수익성 악화 등의 원인으로 전반적으로 수입보험료가 감소하거나 정체되는 현상이 나타나고 있음
 - 반면, 개인형 퇴직연금(IRP)에 대해 개인이 기여한 금액은 세제혜택의 강화와 가입대상의 확대 영향으로 2016년 약 6천억 원에서 2017년 약 2조 원, 2018년에는 약 3조 원 수준으로 급증함
 - 개인형 퇴직연금(IRP)으로의 자금유입은 크게 퇴직연금 또는 퇴직금 등 퇴직급여 부분과 개인이 자발적으로 기여하는 부분으로 나눌 수 있으며, 이 중 개인의 기여부분은 사실상 개인연금의 보험료와 유사한 성격을 가지고 있음⁶⁾

〈표 3〉 연금보험 수입보험료 및 IRP 개인 기여액

(단위: 조 원)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
개인형 퇴직연금(개인 기여분)		-	-	0.6	2.0	2.9
생명보험	세제적격	4.7 (0.03)	4.7 (0.04)	4.6 (0.05)	4.4 (0.04)	4.3 (0.03)
	세제비적격(일반)	19.2 (6.6)	19.9 (6.2)	16.7 (3.4)	15.1 (2.2)	13.3 (1.6)
	세제비적격(변액)	8.6 (0.4)	8.0 (0.3)	7.4 (0.4)	7.4 (0.7)	6.8 (0.5)
손해보험	세제적격	4.1 (0.02)	4.1 (0.02)	4.1 (0.01)	4.1 (0.01)	4.1 (0.01)

주: 1) IRP 개인 기여분의 2014년, 2015년 자료는 확보하지 못한 관계로 공란으로 처리함

2) ()는 초회보험료

자료: 금감원 보도자료, “퇴직연금 적립 및 운용 현황 각년도 및 보험회사 업무보고서” 각 년도를 활용하여 정리함

- 개인연금시장의 위축은 다양한 이유가 작용했을 것으로 보이지만 개인형 퇴직연금에 의해 시장이 대체되었거나, 가계의 개인연금 가입 수요가 이전되는 등의 영향도 있었을 것으로 판단됨
 - 세제혜택을 목적으로 가입하는 경우가 많아 수입보험료 하락 요인이 거의 없는 세제적격연금의 경우

6) 개인형 퇴직연금(IRP)은 기본적으로 기업형 퇴직연금과 퇴직금의 지급계좌 역할을 하기 때문에 자금 유입은 주로 퇴직급여 지급을 통해 이루어짐. 2018년의 경우 개인의 기여는 약 2조 9억원인데 반해 퇴직급여의 유입은 약 14조 4천억원에 달함

도 동일한 세제혜택을 제공하는 개인형 퇴직연금의 영향으로 수입보험료 또는 초회보험료가 감소하는 현상이 나타나고 있는 것으로 판단됨

- 세제비적격연금의 경우 개인형 퇴직연금과 직접적으로 대체되었다기보다는 가계의 전체적인 연금 가입 여력 중 상당 부분이 개인형 퇴직연금의 성장에 따라 흡수되었을 가능성이 높아 보임

■ 개인형 퇴직연금이 가지고 있는 개인연금과의 유사성은 개인연금의 사각지대 해소에 기여하기 어려운 상황이며, 이와 유사한 현상은 기존 퇴직금제도를 대체하는 기업형 퇴직연금에서도 나타나고 있음(표 4) 참조

- 세제적격연금의 소득계층별 가입자 수 추이를 보면 고소득층은 지속적으로 증가하고 있는 반면, 오히려 중간 및 하위 계층에서 가입자 수의 감소가 뚜렷하게 나타나고 있어 사각지대가 더욱 커지고 있음
 - 특히, 2천만 원(연간 총급여 기준) 이하 소득 가입률이 2013년 1.17%에서 2017년 0.3%로 낮아져 다른 소득계층에 비해 심각한 하락을 보이고 있음
 - 이러한 상황에서 동일한 유형의 세제혜택을 부여하는 개인형 퇴직연금이 개인연금의 사각지대에 새로운 가입유인을 제공하기는 불가능할 것으로 보임

〈표 4〉 연도별 소득구간별 연금저축 가입률 변화(2013~2017년)

(단위: 천 명, %)

구분		2천만 원 이하	2~3천만 원	3~5천만 원	5~8천만 원	8천만 원 초과	전체
2013년	가입자 수	91	174.8	589.1	931.4	618.7	2,405
	가입률	1.17	6.75	19.53	45.66	65.73	14.7
2014년	가입자 수	62 (-31.9)	143 (-18.2)	531 (-9.9)	949 (1.9)	662 (7.0)	2,346 (-2.5)
	가입률	0.8	5.1	16.6	43.7	64.5	14.1
2015년	가입자 수	29 (-53.2)	113 (-21.0)	450 (-15.3)	950 (0.1)	738 (11.5)	2,281 (-2.8)
	가입률	0.4	3.9	13.7	41.5	63.3	13.2
2016년	가입자 수	25 (-13.8)	114 (0.9)	439 (-2.4)	924 (-2.7)	789 (6.9)	2,292 (0.5)
	가입률	0.3	3.6	12.6	38.7	61	12.9
2017년	가입자 수	19 (-24.0)	104 (-8.8)	408 (-7.1)	886 (-4.1)	850 (7.7)	2,267 (-1.1)
	가입률	0.3	3.1	11	35.4	58.5	12.6

주: 1) 원천징수 실적 기준이며, 소득은 급여총계임(과세대상근로소득자 기준)

2) 가입률은 과세대상근로소득자 중에서 납부액이 있는 자(과세 및 비과세대상 모두 포함)의 비율임

3) ()안은 전년대비 가입자 수 변화율임

자료: 국세청, 「국세통계연보」 각 년도를 활용하여 재정리함

- 기업형 퇴직연금의 경우도 기업의 도산 가능성이 낮은(퇴직금의 안정성이 높은) 기업의 가입률은 높고, 퇴직급여의 안정성을 보호할 필요가 높은 기업군의 가입률은 현저히 낮아 기존 퇴직금제도의 사각지대가 별다르게 개선되지 못한 것으로 나타남(〈표 5〉 참조)

〈표 5〉 종사자 규모별 기업 소멸률 및 퇴직연금 가입률(2016년)

(단위: 천 개, %)

종사자 규모	구분	기업 수			퇴직연금 가입		
		활동	소멸	소멸률	근로자수	가입자 수	가입률
5인 미만		5,254	611	11.6%	968	116	11.9%
5~100인 미만		508	15	3.0%	4,856	2,067	42.6%
100~300인 미만		11	0	1.5%	1,406	834	59.3%
300인 이상		4	0	0.4%	3,338	2,204	65.6%

자료: 통계청 KOSIS, “2017년 기준 기업생멸행정통계”, 퇴직연금 통계, p. 48을 참고하여 재정리함

- 퇴직연금(기업형, 개인형)이 뒤늦게 도입되는 과정에서 기존 제도의 사각지대를 보완하는 차별성을 부여 하는데 많은 노력을 했다면 우리나라 노후소득보장체제가 보다 포괄적으로 적용될 것으로 판단됨

4. 시사점



- 개인형 퇴직연금제도가 기존의 개인연금과 높은 유사성을 보이면서 시장을 대체하고 있음을 고려할 때, 향후 우리나라의 노후소득보장 체제는 1층 공적연금과 2층 퇴직연금 중심으로 단순화될 가능성도 있음
 - 보험산업이 개인연금 판매를 기피하고 있는 상황에서 개인형 퇴직연금에 의한 개인연금 대체현상까지 나타나고 있어 3층의 역할을 하는 개인연금이 소멸되어 갈 가능성도 배제할 수 없는 것으로 판단됨
 - 노후소득보장 수단이 1, 2층을 중심으로 단순화될 경우 다양한 여건의 국민들에게 차별화된 노후대비 유인을 제공하여 사각지대를 축소해가는 데 한계가 있을 수밖에 없음
- 우리나라가 아직 1층 공적연금과 2층 퇴직연금만으로는 노후준비가 충분하지 않다는 점을 고려한다면, 개인 연금의 역할이 활성화될 필요가 있다고 판단됨
 - 1층 공적연금과 2층 퇴직연금만을 가지고 충분한 노후준비가 가능하다면 3층 개인연금의 역할이 축소되어도 큰 문제가 되지 않을 수 있음

- 많은 선진국들이 연금이 성숙기에 진입했음에도 1, 2층 연금만을 가지고도 50%를 상회하는 소득대체율을 보이고 있음⁷⁾

- 우리나라의 경우 아직 1층 공적연금과 2층 퇴직연금만을 가지고 충분한 노후소득을 준비할 수 있는 여건이 확보되었다고 평가하기 어려운 측면이 있어, 개인연금시장의 위축이 우려되는 바임

■ 기업형, 개인형 퇴직연금 모두 기존 노후소득보장 제도를 대체하기보다는 사각지대 해소에 노력할 필요가 있으며, 특히 개인형 퇴직연금과 개인연금은 상호차별화된 인센티브를 제공을 통해 지속적으로 발전할 수 있도록 유도할 필요가 있음

- 이와 관련하여 저소득층에 보조금 및 누진적 세제혜택을 주는 독일의 리스터연금은 준공적 기능을 하는 개인연금이라는 점에서, 우리나라의 세제적격 개인연금이 이러한 제도로 발전할 필요가 있음
- 또한 자영업자를 대상으로 세제지원을 특화하고 있는 미국의 Keogh Plan, Solo 401(k)⁸⁾ 뤼룹연금(Rürup-Rente)⁹⁾을 들 수 있는데, 영세자영업자의 노후소득보장 강화 및 사각지대 해소 측면에서 심도있게 검토해 볼 필요가 있는 퇴직연금제도임 **kiri**

7) OECD(2019), "Pension at a glance 2019"에 따르면 연금이 성숙단계에 있는 주요국의 평균소득자 기준 1층, 2층 연금 소득대체율 합계는 미국 70.3%, 일본 55.8%, 독일 52.2%, 영국 50.9%, 캐나다 64.1%로 나타나고 있음. 우리나라도 가입자를 중심으로 본다면 50.3%의 높은 소득대체율을 나타내고 있으나, 연금수급자의 비율이 너무 낮아 평균 소득자의 소득대체율 산출이 사실상 불가능하며 사각지대가 커 실제 소득대체율이 매우 낮은 것으로 판단되고 있음

8) Keogh Plan은 1962년 Self Employed Individual Tax Retirement Act에 의해 도입되었으며, Solo 401(k)는 2001년 근로자를 고용하고 있지 않은 자영업자를 가입대상으로 하는 퇴직연금제도임; <http://www.bcmadvisors.com/>; 류건식·강성호·김동겸(2016), 「자영업자를 위한 사적소득보장체계 개선방안」, 보험연구원

9) 가입대상은 원칙적으로 모든 납세의무자이지만, 주된 대상은 법정연금의 의무가입자가 아닌 프리랜서나 자영업자로 2005년 독일에서 도입됨