

# I. 서론

## 1. 연구목적

세계 대부분의 국가들은 개인들의 노후생활보장을 위해 공적연금제도를 비롯한 각종 연금제도를 도입, 운용하고 있다. 우리나라는 1988년 국민연금, 1994년 개인연금, 1997년 근로기준법에 의한 퇴직보험(1997. 3. 10. 개정, 근로기준법 제34조 제4항)이 시행되면서 제도적으로는 노후소득보장의 3층 보장체계가 완성되었다. 퇴직보험은 도입초기에 세제지원이 미약하여 활성화에 어려움이 있었지만, 1997년 말 세법개정에서 퇴직보험에 각출하는 기업 각출금을 손금산입으로 인정하고 퇴직보험금 수령액에 퇴직소득세제가 적용되면서 퇴직연금제도 도입의 기틀이 마련되었다는 평가를 받았다. 그러나 여전히 진정한 의미의 퇴직연금제도라고 보기에는 무리가 있다. 왜냐하면 사회보장체계가 미흡했던 시기에 퇴직금이 후불임금과 실업급여, 그리고 노후소득을 부분적으로 보장하는 성격을 가졌음에도 근로자들의 수급권을 보장할 만큼 충분하게 사외적립이 이루어지지 않았기 때문이다. 이 같은 사실은 우리나라의 퇴직금제도가 노후소득보장체계 중 2층 체계로서 기능하는 퇴직연금으로서의 역할이 미약하다고 지적한 세계은행의 보고서에서 확인되고 있다 (전춘옥, 2002, p. 82).

한편, 인구의 고령화 속도가 세계에서 유래가 없을 정도로 급속하게 이루어지고 있어 본격적인 고령사회로 접어들 것으로 예상되는 2022년에는 55세로 정년퇴직하게 되면 평균수명까지 약 25년 이상을 취업하지 못한 채 살아야 할 것으로 예측된다.<sup>1)</sup> 더구나 공적연금인 국민

---

1) 통계청은 2000년에 65세 이상의 노인인구가 전체 인구의 7.2%를 넘어서 고령화 사회(aging society)로 진입하였고, 2019년에는 65세 이상의 인구 비율이 14.4%를 넘어 고령사회(aged society)가 될 것으로 전망하고 있다. 통계청, 『장래인구 추계 2000~2050』, 2001. 12.

## 2 퇴직연금 활성화를 위한 세제체계 연구

연금의 수령시기를 65세로 연장시켰기 때문에 퇴직 후 약 10년간량이 소득의 사각지대로 될 가능성이 높아졌다. 이에 따라 진정한 의미의 퇴직연금 도입이 조속히 이루어져야 한다는 공감대가 형성되었고, 이후 오랜 논의를 거쳐 퇴직연금제도 시행의 근거법령인 『근로자 퇴직급여 보장법(안)』이 2003년에 성안되기에 이르렀다.

동 법안은 2003년 하반기에 정기국회에 제출되었으나 여러 가지 사유로 인해 통과되지 못하였다. 현재 퇴직연금 주관부서인 노동부는 동 법안을 2004년 정기국회에 제출하였고 2006년 중에 시행할 것이라고 공표하였다.

현재까지 파악된 『근로자 퇴직급여 보장법(안)』 내용에 따르면, 현행 퇴직금제도와 확정급여형·확정기여형 퇴직연금을 동시에 허용하여 사업자는 둘 중의 하나 이상을 퇴직급여제도로 설정하게 되어 있다.<sup>2)</sup> 또한 통산장치인 개인퇴직계좌 (Individual Retirement Account)를 포함시켜 직장이동성, 단기근속자 증가, 중간정산 및 연봉제 확산 등으로 인한 퇴직관련 수령금액이 일시금으로 주로 사용되어 노후소득보장 기능을 하지 못하는 점을 보완하여 퇴직할 때까지 계속 적립할 수 있는 제도를 마련하였다. 따라서 개인퇴직계좌에 일시금을 적립할 경우 연금수급 시까지 과세를 이연시키고 수급권도 보장하는 것으로 되어 있다.

퇴직금제도와 퇴직연금제도 중 하나 이상을 선택하도록 한 조항으로 인해 사업주와 근로자들의 이해관계에 따라 현재로서 어느 제도가 더 선호될 것인지는 불확실하다. 현행 퇴직금제도를 종업원 입장에서 살펴보면, 퇴직적립금의 사외적립여부가 사업자의 재량이어서 기업이 도산할 경우에는 실직과 함께 퇴직금도 수령하지 못하는 등의 문제가 있다. 물론 수급권을 보장하기 위한 제도적인 장치로서 임금채권(최)우선변제

---

2) 노동부의 최근 발표에 의하면, 『근로자 퇴직급여 보장법(안)』 시행 (2006년 1월 예정) 이후 신설되는 5인 이상 사업장 및 기존 또는 신설 5인 미만 사업장(2008년 이후 대통령령으로 정하는 시기부터) 등 신규적용 대상 사업장은 퇴직금제도 대신 퇴직연금제도를 실시해야 한다고 규정하고 있다.

제도, 임금채권보장제도가 있으나 수급권을 완벽하게 보장하기에는 미흡하다는 견해가 지배적이다. 이와 같은 한계에도 불구하고 퇴직금은 일시금으로 수령할 수 있고, 또한 세제혜택이 상당히 커서 『근로자 퇴직급여 보장법(안)』에 근거한 퇴직연금제도로 전환을 검토할 때에는 여러 가지 변수 중 퇴직금 관련 소득세액과 연금수령시의 소득세액, 그리고 적용한계세율과 같은 세제혜택의 우열 여부가 결정적인 변수로 작용할 것으로 판단된다. 이는 현행 퇴직금세제에 비해 확정급여형·확정기여형 퇴직연금제도의 세제혜택을 더 크게 하거나 아니면 퇴직금에 부여되는 세제혜택을 줄여 퇴직연금제도의 세제혜택을 상대적으로 유리하게 만들어서 퇴직연금제도로의 이행을 제도적으로 뒷받침할 필요가 있음을 시사하고 있다.

현행 퇴직금제도뿐만 아니라 『근로자 퇴직급여 보장법(안)』에 규정되어 있는 확정급여형·확정기여형 연금에 대한 각출금도 아직까지는 사업주가 부담하는 것으로 규정되어 있기 때문에 각출단계의 세제에 대해서는 논의할 필요가 없다고 사료된다.<sup>3)4)</sup> 왜냐하면 퇴직급여충당금이나 현행 퇴직보험에 대한 사외적립금은 법인세법상 손금으로 이미 인정되고 있고, 또한 조만간 도입, 시행될 퇴직연금에 대한 각출금에 대한 세제 역시 동일한 논리에 따라 처리될 것이 예상되기 때문이다. 적립금의 운용수익에 대해서는 현행 세법상 과세 이연되는 것으로 규정하고 있기 때문에 결국 퇴직금제도와 두 가지 유형의 퇴직연금과의 선택문제는 주

---

3) 『근로자 퇴직급여 보장법(안)』에 따르면, 확정기여형 연금에서는 규약에 의하여 가입자인 종업원도 각출할 수 있도록 규정하고 있다. 참고로 일본에서는 가입자 각출을 인정하고 있지 않다.

4) 『근로자 퇴직급여 보장법(안)』에는 사용자가 퇴직급여제도의 설정과 변경시에 근로자의 동의를 요한다고 규정함으로써, 퇴직급여제도의 실질적인 변경권은 사용자에게 있는 것으로 판단된다. 따라서 각출단계의 세제가 사용자에게 유리하지 않다면 종업원들이 퇴직급여제도의 변경을 희망한다 하더라도 현행 법정 퇴직금제도를 그대로 유지하려고 할 것이다. 이런 시각에서 본 연구의 논의 전개에는 퇴직연금 각출금에 대한 세제혜택이 현행제도와 동일한 수준으로 부여된다는 암묵적인 전제가 필요하다.

#### 4 퇴직연금 활성화를 위한 세제체계 연구

로 급부단계의 과세로 국한될 가능성이 클 것이다. 본 연구는 이런 시각에서 급부단계의 세제에만 초점을 맞추어 퇴직금 관련 세제와 현행 세법상 연금소득세제가 퇴직금제도가 퇴직연금제도로 이행하는데 어떤 차이를 보이고, 통산장치로 도입된 개인퇴직계좌(IRA)의 유용성을 실증적으로 제시함을 목적으로 한다.

## 2. 선행연구와 기존 연구와의 차이

퇴직연금의 세제문제에 관한 국내 연구는 그 동안 많은 논의가 있었음에도 불구하고 양성문 (1998), 손성동·김상의 (2001), 전영준 (2001) 등에 국한되어 그다지 많지 않은 편이다.<sup>5)</sup>

양성문(1998)은 미국, 일본, 영국을 비롯하여 독일, 프랑스, 캐나다의 퇴직연금제도를 개괄하고 각국의 연금세제에 대하여 소개하였다.

손성동·김상의(2001)는 퇴직연금세제의 기본원리를 우리나라의 관련 세제 내용을 포함하여 논의하고, 또한 미국, 일본, 영국 등 주요국 세제를 종합적으로 살펴봄으로써 우리나라 퇴직연금세제의 개선방향을 잘 제시하였다. 특히 조세지출까지도 반영함으로써 다른 연구와 차별되고 있다.

전영준(2001)은 2000년 세법개정에서 우리나라 연금과세체계가 연금각출단계에서는 과세(Taxed), 운용단계에서는 면제(Exempt), 급부수령단계에서 면제(Exempt)되는 TEE형에서 EET형으로 전환됨에 따라 퇴직연금 도입시 과세체계도 2000년 개정 체계를 그대로 따를 것을 제안하면서, 현행 연금과세체계의 미비점을 퇴직연금 도입시점에 즈음하여 개선될 수 있도록 조세제도 정비방향을 제시하였다. 그는 공적연금, 퇴직연금, 개인연금 보험료를 동시에 감안한 포괄적인 연금납입

---

5) 참고로 개인연금관련 세제체계에 관한 연구로는 김원식(1996), 배준호(1996), 정요섭 (1999, 2001, 2003), 정운오·박찬웅(2001) 등이 있다.

액의 한도를 설정할 필요가 있으며, 아울러 세계혜택이 고소득근로자에게 과도하게 귀착되는 것을 방지하기 위해 손금산입 및 소득공제의 기준소득에 상한을 두어야 하고, 퇴직금의 퇴직연금화를 유도하기 위한 방안으로써 퇴직금에 대한 조세지원수준을 줄이되, 퇴직급여충담금의 사내 적립시 손금산입 한도를 축소 조정할 필요가 있다고 주장하였다. 더 나아가 퇴직연금제도 도입 초기 기업의 노동고용비용 증가압력을 완화할 필요가 있다고 지적하여 국민연금, 고용보험, 건강보험 등과 관련된 기업부담을 퇴직연금 도입 시기에 맞추어 전반적으로 경감시켜주는 노력이 요구된다고 강조하였다. 개선방향의 검토 기준으로 현행 연금과세체계, 세부담의 적정수준 유지, 이중과세 방지, 퇴직금의 퇴직연금화 유도 등을 제시하였다.

전영준·한도숙(2000)은 연금과세 체계 개편의 경제적 효과를 분석하면서 주로 개인연금의 저축증대효과를 분석하였는데, 일반균형모형의 정책simulation을 실행하여 세가지 정책적 함의를 도출하였다. 첫째, 개인연금에 허용된 조세지원책으로 인하여 민간저축수준이 감소되어 세원감소와 함께 조세수입이 감소되었고, 둘째 현행 퇴직금 제도를 퇴직연금으로 대체할 경우 민간저축률이 증가하여 전반적인 후생수준은 향상될 것이며, 셋째 EET유형의 연금과세제도는 경제주체들의 후생수준을 전반적으로 향상시킬 것이라고 주장하였다. 또한 2000년 연금과세 개편안의 내용에 대하여 평가하고, 퇴직연금도입을 위한 세제개편방향으로서 첫째, 퇴직금제도가 퇴직연금으로 전환되는 과정에서 발생할 수 있는 기업의 노동비용 증가를 배려하는 조치가 필요할 것이므로 기존의 퇴직금에 대한 수급권을 퇴직연금수급권으로 전환하고 해당 근로자의 퇴직시 퇴직연금지급을 위한 기금적립을 점진적으로 하고, 이 적립금에 대하여 100% 비용처리를 허용할 것, 둘째 일시금형태의 퇴직금에 대한 조세지원을 점진적으로 축소하여 연금 선택이 일시금 선택보다 높은 수준의 세후급여를 줄 수 있어야 한다고 제안하였다.

전춘옥 외(1999)는 1998년에 도입된 퇴직보험 및 퇴직일시금신탁제

## 6 퇴직연금 활성화를 위한 세제체계 연구

도를 퇴직연금제도의 본격적인 실시로 간주하고, 이와 관련된 퇴직연금 세제의 문제점과 개선방향에 대하여 논의하였다.

전춘옥(2002) 역시 근로기준법 1997년 개정 (법 제34조 제4항)이 퇴직일시금제도와 퇴직연금제도의 병행을 정책방향으로 제시하였다고 지적하면서, 현행 퇴직금제도와 외국의 노사간 자발적인 자율계약관계로 행해지는 퇴직연금과는 다소 차이가 있다고 지적하였다. 또한 퇴직연금세제 우대조치에 대한 비판적 고찰을 통하여 지지이론과 반대이론을 요약, 정리하면서 과세원리상 퇴직연금세제 우대조치는 형평성과 중립성을 해치지만, 퇴직연금제도의 사회적 기능과 정책목표를 달성하기 위해서 과세중립성 저해는 불가피하다고 지적하였다. 아울러 조세우대제도의 비판적 시각에 대한 최선의 대응은 다양한 퇴직연금제도의 정책목표를 달성할 수 있는 엄격한 세제기준을 마련하는 것이 최선이라고 하면서 우리 실정에 맞는 세제적격기준 마련이 절대적으로 요구된다고 하였다. 이를 위하여 미국, 영국, 일본 등 주요국의 세제적격기준에 대하여 논의한 뒤, 우리나라의 세제적격요건을 기본적 요건과 일반적 요건으로 나누어 제시하였다.

방하남(2001)은 퇴직연금제도 도입방안 연구에서 퇴직금제도의 과세체계, 개인연금의 과세체계를 상세히 설명하면서 개정연금과세제도의 경제적 효과를 분석하였다. 그는 정운오·박찬웅(2001) 모형의 문제점을 해결하기 위해 연금과세제도의 유형을 정운오·박찬웅(2001)과 다르게 수정하였다. 정확한 추정을 위해서 소득공제한도 및 비과세 적용 여부를 세분하여 분석하기 어려운 점을 감안하여 소득공제 절세액 만큼을 다른 일반 금융상품에 가입하여 세후이자율로 부리하는 것으로 가정하였다. 추정결과는 수정모형을 이용했음에도 정운오·박찬웅(2001)의 결과와 크게 다르지 않았다. 공적연금의 과세제도 개편은 세율이 변하지 않으면 연금수령액이 매우 많지 않은 한, 개정제도가 연금가입자에게 유리하나 세율이 상승할 경우 연금수령액이 매우 적은 경우를 제외하고는 전반적으로 개정제도가 연금가입자에게 불리함을 실증하였다. 개인

연금의 과세제도 개편은 연금불입액이 상대적으로 적다는 전제 하에서 공적연금과 마찬가지로 연금수령액이 상대적으로 적으면 개정제도가 가입자들에게 유리한 반면, 연금수령액이 상대적으로 많은 경우 개정제도가 연금가입자에게 불리할 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다. 세율이 변동하는 경우, 불입액의 크기에 관계없이 세율이 하락하면 개정제도가 유리할 가능성이 높으나, 세율이 상승하면 연금수령액이 상대적으로 적은 경우를 제외하고는 개정제도가 연금가입자에게 불리하였다. 즉, 연금수령액이 적을수록 그리고 한계세율의 하락폭이 클수록 개정연금제도의 과세이연효과가 극대화됨을 밝혔다. 또한 우리나라 퇴직금관련제도의 문제점 중 급부단계의 세제상의 문제점을 논의하면서 퇴직일시금과 10년, 20년, 30년 분할 연금수령시의 부담세액을 비교하였는데, 2005년도부터 적용할 소득세법상 일시금 수령시보다 10년, 20년을 분할하여 연금을 수령할 경우의 세액부담이 더 큰 것으로 추정되었다 (30년 연금 제외).

해외 연구로써 Disney와 Whitehouse(2001)가 있는데, 그들은 연금소득에 대한 조세 감면이 정부가 퇴직자들을 지원하는 주요한 방법 중 하나임을 강조하면서, 평균소득 근로자에 비해 평균소득 수준의 연금을 받는 연금생활자의 조세부담률이 OECD 9개국 평균으로 10% 정도 차이를 보이고 있다. 이 연구는 평균소득을 가진 정년퇴직자의 연금소득 대체율 중 1/5정도가 연금제도 자체보다는 조세차별로 인한 것임을 밝혔고, 또한 퇴직소득세에 관한 국가간 비교를 시도하였다.

본 연구와 기존 연구들과의 차이점은 다음과 같다. 첫째, 급부단계에 초점을 맞추어 퇴직금과 퇴직연금을 소득계층과 가입연령·기업규모·재직기간별로 산출하여 고급여근로자와 저급여근로자 그리고 회사규모 및 재직기간, 그리고 연령별로 세액과 세율에 어떤 차이가 있는지를 비교하였다. 둘째, Simulation 기법에 의한 추정결과와 외국의 관련 세계체계에서 도출한 시사점을 종합적으로 비교, 검토하여 퇴직금제도를 퇴직연금으로 조기전환하기 위해서 어떤 정책방안이 필요한지를 제시한

## 8 퇴직연금 활성화를 위한 세제체계 연구

다. 셋째, 퇴직연금관련 법안에 제시된 통산장치인 개인퇴직계좌(IRA)의 유용성도 실증적으로 보였다.

### 3. 연구방법 및 구성

본 연구는 급부단계에 초점을 맞추어 퇴직금제도와 퇴직연금제도의 세액 및 적용한계세율 등을 비교하기 위해 Simulation 기법을 채택하였다. 퇴직소득과 퇴직연금은 소득계층별, 그리고 가입연령·기업규모·재직기간별 임금액으로 계산하였다.

소득계층별 세제혜택 차이를 보기 위해서 2003년 통계청 발표 『도시가계조사』상 도시근로자가구의 가구주 근로소득을 최저소득층인 1분위에서 최고소득층인 10분위까지 총 10개 계층으로 구분하여 적용하였다. 또한 가입연령·기업규모·재직기간별 세제혜택의 차이를 살펴보기 위해 직장취업연령을 27세, 35세, 그리고 40세 등 3개 연령층으로, 그리고 대기업과 중소기업으로 각각 구분하여 퇴직금과 퇴직연금을 계산, 비교하였다.

본 보고서는 총 5장으로 구성되어 있다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 현행 우리나라의 퇴직금 및 퇴직연금 관련 세제체계를 급부단계 체계를 중심으로 현황을 살펴본다. 제3장에서는 미국, 영국, 일본 등 3개국의 퇴직연금 세제체계를 각출 및 급부단계를 중심으로 상세히 논의하고 국가별 세제체계의 차이점을 요약, 정리하여 외국 세제들이 우리나라의 퇴직연금세제체계에 주는 시사점을 제시한다. 제4장에서는 퇴직금과 확정급여형·확정기여형 퇴직연금, 그리고 개인퇴직계좌에 의한 퇴직연금을 Simulation 방법으로 소득계층별, 취업연령별로 퇴직금과 퇴직연금을 각각 산출하고 적용한계세율과 납부세액을 비교한다. 또한 통산장치인 개인퇴직계좌(IRA)가 세제측면에서 유용성을 가지고 있는지도 실증해본다. 마지막으로 제5장에서는 제4장의 분석결과를 종합하여



퇴직금제도가 퇴직연금제도로 전환되기 위해서는 세제상 어떤 혜택을 연금소득세제에 도입해야 하는지를 제3장에서 살펴본 외국의 세제체계와 관련지어 퇴직연금 세제체계의 기본방향과 세부방안, 그리고 향후 과제를 제시한다. 마지막으로 제6장에서는 분석결과들을 종합하여 제안한 구체적인 방안들을 요약, 정리하고 결론을 맺는다.