



연금저축 감소 원인과 시사점

정원석 연구위원, 마지혜 연구원

- 정부는 2014년 연금저축 등 5개 연말정산 소득공제 항목의 세제혜택 방식을 세액공제로 전환함.
 - 소득공제는 공제 금액을 과세대상소득에서 제외하는 방식으로 적용받는 한계세율이 높은 고소득층에 유리한 반면, 세액공제는 공제 금액의 일정비율을 산출된 세액에서 감면해 주어 적용받는 한계세율이 낮은 저소득층에 유리함.
 - 정부는 세액공제 적용 시 고소득층의 과도한 혜택을 조정하고 저소득층에 더 많은 세제혜택을 줄 수 있다는 논리로 세액공제 전환을 추진함.

- 세액공제 도입 이후 근로소득자의 연금저축 가입 행태를 분석한 결과 중·저소득층의 연금저축 납입금액 및 가입률이 큰 폭으로 감소하였음.
 - 연소득 2,000만 원 이하 소득자의 연금저축 가입률(납입금액)은 2013년 2.8%(181만 원)에서 세액공제가 적용된 2014년 1.9%(102만 원)로, 그리고 2015년 0.9%(84만 원)로 감소하였음.
 - 이는 12%의 낮은 세액공제율과 세액공제 도입 이후 결정세액이 0원인 과세미달자 급증이 복합적으로 작용한 결과로 판단됨.

- 이후 정부는 중·저소득층 연금저축 납입유인을 제고하기 위해 2015년부터 연소득 5,500만 원 이하 소득자의 세액공제율을 12%에서 15%로 인상하였으나 해당 소득계층의 연금저축 가입률과 납입액은 지속적으로 감소하고 있음.
 - 연소득 6,000만 원 이하 소득자의 연금저축 가입률(납입금액)은 2014년 9.9%(225.3만 원)에서 2015년 8.6%(225.1만 원)로 감소하였음.
 - 중·저소득층에서 세액공제로 인한 연금저축 감소효과가 세액공제율 인상으로 인한 연금저축 유인효과보다 큰 것으로 판단됨.
 - 세액공제율 인상으로는 저축여력이 적고 과세미달자가 많은 중·저소득층의 연금저축 가입 및 납입유인을 제공할 수 없음.

- 따라서 중·저소득층에 실질적인 연금저축을 제공하기 위해 결정세액이 0원이어도 해당 세액공제 금액을 지급하는 환급형 세액공제(Returnable Tax Credit) 도입을 고려할 필요가 있음.

1. 검토배경



- 정부는 2014년 「소득세법」을 개정하여 세제적격 연금저축(이하 ‘연금저축’) 등 다섯 가지 특별공제 항목¹⁾에 대한 세제혜택 방식을 소득공제에서 세액공제로 전환하였음.
 - 2014년 세법개정으로 소득수준과 상관없이 연금저축 납입액의 12%를 산출된 세액에서 공제함.
 - 소득공제는 과세대상금액에서 해당금액을 제외하는 방식으로 적용받는 한계세율이 높은 고소득층에 유리한 반면, 일정 비율로 세금을 감면해 주는 세액공제 방식은 저소득층에 유리함.
 - 세액공제의 특징과 낮은 세액공제율로 인한 연금저축 위축가능성이 지적되었으나, 정부는 저소득층에 대한 세제혜택이 늘어난다는 논리를 앞세워 세액공제 전환을 추진함.

- 정부는 2015년 낮은 세액공제율로 인해 연금저축 납입이 감소하였다는 지적²⁾ 등을 반영하여 2015년부터 연소득 5,500만 원 이하 소득자의 세액공제율을 15%로 상향조정함.³⁾
 - 세액공제율 인상으로 연소득 5,500만 원 이하 중·저소득층의 연금저축 납입유인은 소득공제 적용 시와 같은 수준으로 유지됨.
 - 세액공제율 15%는 과세표준 1,200만 원 초과 4,600만 원 이하 소득자에게 적용되는 한계 소득세율과 같은 수준임.⁴⁾

- 본고에서는 국세통계연보를 이용하여 2014년 세액공제 전환과 2015년 중산층 이하 계층에 대한 세액공제율 인상 이후 연금저축 가입 및 납입행태를 분석하고 시사점을 도출함.
 - 근로소득자 연말정산 자료를 기반으로 연금저축 행태를 분석함.

1) 교육비, 의료비, 연금저축, 기부금, 보장성보험료.

2) 정원석·강성호(2015), 「연말정산 논란을 통해 본 연금저축 세제 개선 방향」, 『KiRi리포트』, 제318호, 보험연구원.

3) 「소득세법」 59조의 3.

4) 우리나라 종합소득세율은 다음과 같음.

과세표준	한계세율
1,200만 원 이하	6%
1,200만 원 초과 ~ 4,600만 원 이하	15%
4,600만 원 초과 ~ 8,800만 원 이하	24%
8,800만 원 초과 ~ 15,000만 원 이하	35%
15,000만 원 초과 ~ 5억 원 이하	38%
5억 원 초과	40%

2. 세제변화와 연금저축



가. 연금저축 가입률 및 납입액 추이

■ 2014년 소득공제에서 세액공제 전환 이후 저소득층의 연금저축 가입률과 가입금액은 지속적으로 감소하고 있는데 이는 세액공제 도입 취지와는 상반된 결과임.

- 연소득 2,000만 원 이하 소득자 중 연금저축 가입자의 평균 납입금액은 2013년 181만 원에서 2014년 102만 원, 그리고 2015년에는 84만 원으로 급감하였음.
 - 연소득 2,000만 원 이하 소득자 중 연금저축 가입률은 2013년 2.8%에서 2014년 1.9%, 2015년에는 0.9%로(2013년 대비 비율로는 68%) 대폭 감소하였음.
- 반면, 연소득 6,000만 원 초과 8,000만 원 이하 소득자 중 연금저축 가입자의 평균 납입액은 2013년 303만 원에서 2014년 301만 원으로, 그리고 2015년 299만 원으로 소폭 감소하였음.
 - 동 소득계층의 연금저축 가입률은 2013년 61.1%에서 2014년 58.6%, 그리고 2015년 56.8%로(2013년 대비 비율로는 7%) 소폭 감소하였음.

■ 정부는 중·저소득층 연금저축 감소에 대응하고자 2015년부터 연소득 5,500만 원 이하자의 연금저축 세액공제율을 12%에서 15%로 상향조정하였으나 해당 계층의 연금저축 감소 추세는 지속되고 있음.⁵⁾

- 근로소득공제 등 여러 공제 항목을 고려할 때, 연소득 5,500만 원 이하 소득자가 적용받는 한계세율은 15% 수준이 되는 경우가 많으므로 세액공제율을 이와 동일한 수준으로 조정함.
- 하지만 2015년 연소득 6,000만 원 이하자의 연금저축 가입률 및 납입액은 계속 감소하였음.
 - 연소득 6,000만 원 이하 계층의 연금저축 가입률(납입금액)은 2014년 9.9%(225.5만 원)에서 2015년 8.6%(225.1만 원)로 감소함.
- 이를 바탕으로 해당 소득계층의 연금저축 신규가입자보다 해약자가 많은 것으로 판단할 수 있음.
 - 2015년 연소득 2,000만 원 이하자 중 가입자 수는 2014년 대비 61,833명, 연소득 2,000만 원 초과 4,000만 원 이하자 중 가입자 수는 2014년 대비 90,295명이 감소하였음.
 - 따라서 해당 소득계층에서 세액공제로 인한 연금저축 가입자 이탈효과가 중·저소득층 세액공제율 인상으로 인한 연금저축 유인효과에 비해 큰 것으로 해석할 수 있음.

⁵⁾ 세액공제율 인상은 2015년 초에 시행되었고 분석자료는 2015년 말 기준으로 집계되어 2015년 연금저축 가입금액과 가입률은 세액공제율 인상의 영향을 받은 것으로 보임.

〈표 1〉 근로자 소득수준별 연금저축 가입 현황

(단위: 만 명, %, 만 원)

구분	2,000만 원 이하			2,000만 원 초과 ~ 4,000만 원 이하			4,000만 원 초과 ~ 6,000만 원 이하			6,000만 원 초과 ~ 8,000만 원 이하		
	가입자 수	가입률	평균 금액	가입자 수	가입률	평균 금액	가입자 수	가입률	평균 금액	가입자 수	가입률	평균 금액
2012	32.0	3.1	164	71.1	24.5	226	66.1	47.6	278	34.4	61.9	299
2013	29.6	2.8	181	67.2	22.0	229	68.4	45.9	279	37.6	61.1	303
2014	19.8	1.9	102	61.9	17.5	208	70.4	43.3	275	40.2	58.6	301
2015	13.6	0.9	84	52.8	16.0	214	69.1	41.4	268	45.3	56.8	299

주: 근로소득자의 연금저축 가입 및 납입현황임.
 자료: 국세통계연보, 각 연도.

나. 연금저축 감소원인

■ 세액공제 도입 이후 저소득층 연금저축이 감소한 원인은 동 제도 도입 이후 결정세액이 0원인 과세미달자가 증가했기 때문인 것으로 보임.

- 과세미달자일 경우 세액공제로 감면받을 수 있는 세액이 없기 때문에 세액공제혜택으로 인한 연금저축 납입유인이 존재하지 않음.
- 세액공제 전환 이전 32.4%(2013년) 수준이던 근로소득자 중 과세미달자 비율은 2014년 48.1%로 급증하였고, 2015년에도 46.8%로 높은 수준을 유지함.
- 특히, 2014년 세액공제 도입 이후 저소득층 과세미달자 비율은 큰 폭으로 증가하였음.
 - 연소득 2,000만 원 이하 소득자 가운데 과세미달자 비율은 2013년 47.4%에서 2014년 69.2%로 21.8%p 증가하였음.
 - 연소득 2,000만 원 이상 4,000만 원 미만 소득 계층 가운데 과세미달자 비율 역시 2013년 2.6%에서 2014년 25.7%로 23.1%p 증가하였음.

■ 연소득 4,000만 원 이상 6,000만 원 이하 소득자의 경우 과세미달자 증가가 소폭에 그쳤으나 12%의 세액공제율은 이들 계층이 적용받는 한계세율에 비해 낮은 수준임.

- 과세표준 1,200만 원 이상자의 한계세율은 15%이므로 연소득 4,000만 원 이상 6,000만 원 이하자의 상당수는 15%의 한계세율을 적용 받을 것으로 예상됨.

- 따라서 해당 소득계층의 연금저축 가입자에 적용되는 12% 세액공제 혜택은 과거 소득공제로 받던 15%의 절세효과에 비해 감소하였음.
 - 중산층은 세제혜택에 가장 민감하게 반응하는 계층으로 세액공제로 줄어든 세제혜택이 연금저축 감소유인으로 작용한 것으로 보임.⁶⁾

■ 연소득 5,500만 원 이하 계층에 대한 세액공제율 15% 인상은 과거 소득공제 수준의 세제혜택을 제공하는 것으로 연금저축 감소 추세를 전환시킬 만큼의 효과는 없었던 것으로 보임.

- 이전 세제혜택과 동일한 수준으로의 환원은 많은 가입자에게 형성된 세액공제에 대한 부정적인 인식을 바꾸고 해당계층의 연금저축 확대를 유도하기에는 한계가 있음.

〈표 2〉 근로자 소득수준별 과세미달자 비율

(단위: %)

연도	전체	2,000만 원 이하	2,000만 원 ~ 4,000만 원	4,000만 원 ~ 6,000만 원	6,000만 원 ~ 8,000만 원	8,000만 원 ~ 1억 원
2012	32.7	48.6	3.0	0.2	0.0	0.0
2013	31.3	47.4	2.6	0.2	0.0	0.0
2014	48.1	69.2	25.7	3.1	0.3	0.2
2015	46.8	68.6	23.7	2.6	0.2	0.2

자료: 국세통계연보, 각 연도.

3. 결론 및 시사점



■ OECD에서 가장 높은 수준인 우리나라 노인빈곤율을 고려할 때 은퇴 이후를 대비한 노후자산 축적은 고령화에 대응한 매우 중요한 준비임.

- 특히, 2060년 고갈이 예상되는 국민연금의 재정안정성을 고려할 때 공적연금으로는 노후소득보장 문제를 해결할 수 없음.

6) 정원석·강성호(2015), 「연금과세 체계변화에 따른 소득계층별 연금저축 가입효과 분석」, 『재정학연구』, 제8권 제2호, 한국재정학회.

7) 한국납세자연맹 보도자료(2015. 3. 6), “10명 중 6명이 세액공제율 인상보다 소득공제로 환원 원해”.

- 가입이 의무화되어 있는 국민연금과 퇴직연금으로 충당할 수 있는 노후소득 대체율은 40% 수준으로 예상된다.⁸⁾
 - 따라서 개인이 자발적으로 연금자산을 적립하는 연금저축 등 사적연금은 국민 노후소득 보장을 위해 매우 중요한 부분임.
 - 연금저축 이외에도 사적연금 상품은 다양하게 존재하나, 연금저축은 정부가 세제지원을 통해 장려하고 있는 대표적인 노후소득 보장 상품이라는 측면에서 중요성이 큼.
 - 하지만 개인이 자발적으로 현재 소비를 포기하고 불확실한 먼 미래를 위해 저축을 하는 것은 매우 어려운 일이기 때문에 우리나라뿐만 아니라 많은 나라에서 사적연금 자산 축적을 장려하는 세제혜택을 부여하고 있음.
- 우리나라 연금저축 세제혜택은 지속적으로 확대되어 왔으나 세액공제도입은 지금까지 연금저축 가입 유인을 증가시켜 온 정책방향과는 상이한 방향이라 할 수 있음.
- 세제혜택 강화와 국민의 노후소득 대비에 관한 인식 제고가 복합적으로 작용하여 우리 국민의 연금저축 가입률과 납입액은 꾸준히 증가해 왔음.
 - 우리나라 연금저축 세제혜택 한도는 2006년 240만 원에서 300만 원으로, 그리고 2011년에는 300만 원에서 400만 원으로 상향조정됨.
 - 그러나 2015년 연금저축 납입액에 대한 소득공제가 세액공제로 전환된 이후 연금저축 가입률과 납입금액은 감소하였음.
 - 연소득 5,500만 원 이하 중·저소득층 연금저축 감소가 두드러지고 특히 세액공제 한도가 15%로 상향조정되었으나 해당 계층의 연금저축 감소 추이는 지속되고 있음.
- 은퇴 이후 빈곤층으로 전락하는 경우가 많은 중·저소득 계층에게 실질적인 연금저축 납입유인을 제공하는 방안을 고려해야 함.
- 세금을 감면해 주는 현재 방식으로는 저축여력이 적고 과세미달자가 많은 중산층 이하 계층에게 연금저축 납입유인을 제공할 수 없음.
 - 따라서 연금저축 납입액에 대한 세액공제는 결정세액이 0원 이하이더라도 세액공제금액을 지급하는 환급형 세액공제(Refundable Tax Credit) 도입을 검토할 필요가 있음. [kiri](#)

8) 이태열·강성호·김유미(2014), 『공·사 사회안전망의 효율적인 역할 제고 방안』, 정책보고서, 보험연구원.