



노후소득 형성을 위한 조세지원정책: 주택연금을 중심으로

2021. 12

전 병 목



노후소득 형성을 위한 조세지원정책: 주택연금을 중심으로

2021. 12

전병목

서 언

우리나라 고령층의 빈곤 문제는 정책당국이 직면하고 있는 중요한 정책과제 중 하나이다. 급속한 고령화 가운데 높은 고령 빈곤율(2019년 기준 65세 이상 인구의 41.4%)은 사회정책적 관점에서 시급히 해결되어야 할 과제이기 때문이다. 정부는 고령층의 노후소득 확보를 위해 국민연금을 도입·확대하고, 퇴직연금, 개인연금 등 공사적 연금 가입을 지원하고 있는 등 노후소득 보장을 위한 제도적 장치는 갖추었다. 그러나 그 효과는 아직까지 충분하게 나타나지 않고 있다. 국민연금제도의 미성숙과 광범위하게 형성된 사각지대 때문이다. 65세 이상 고령계층의 소득수준은 전체 인구 평균소득의 65.1%(2017)에 머물고 있어, OECD 회원국 평균 87.4%에 비해 낮은 수준이다. 이러한 고령층의 소득에서 노동소득의 비중이 50% 이상을 차지하고 있어, 연금제도를 통한 소득 확보에 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 근로계층의 노후소득 형성을 위한 정책적 노력과 함께 기존 고령층의 노후소득 확보 노력이 동시에 필요한 시점이다.

본 연구는 고령층의 빈곤 완화를 위해 기존의 주택자산을 활용하는 주택연금 활성화 방안을 검토한다. 주택연금은 개인 주택자산의 유동화를 지원함으로써 이를 노후소득으로 활용할 수 있도록 하는 정책수단이다. 정부의 직접적인 재정지원 없이도 노후소득을 확보할 수 있어 비용-효율적인 노후 빈곤 대응수단이 될 수 있기 때문이다. 즉 주택연금의 수혜대상을 정부지원이 필요한 빈곤계층 또는 차상위계층으로 설정한다면 이들 계층의 빈곤 완화 또는 예방 정책으로 그 타당성을 지닐 수 있기 때문이다. 이를 위해 외국의 주택 유동화 정책을 살펴보고, 정부의 지원 정도 등을 검토한다. 우리나라 고령층의 빈곤실태와 빈곤층의 주택자산 보유 현황을 분석하고 주택연금의 빈곤 완화 가능성도 평가한다. 또한 미시자료를 바탕으로 고령자들의 주택연금 가입요인들도 분석하고 정책적 시사점을 도출한다.

주택연금에 대한 정부지원의 당위성을 평가하기 위해 유사한 기능을 수행하는 개인연금과의 조세지원 비교도 실시한다. 노후소득 형성에 지원되는 정부지원 규모를 비교함으로써 주택연금에 대한 정부지원의 타당성도 검증한다. 이후에도 주택연금의 빈곤 완화 효과 추정 등을 통해 제도 도입의 영향을 계량화한다. 이러한 분석결과를 바탕으로 관련 정책 시사점을 제공하고자 한다.

본 연구는 한국조세재정연구원의 전병목 선임연구위원이 수행하였다. 저자는 보고서를 작성하는 과정에서 많은 분의 도움을 받았다. 원내의 권선정 선임연구원은 자료의 수집 및 분석을 도와줬으며, 원고의 정리 및 교정을 담당하였다. 권선정 선임연구원에 감사의 말씀을 드린다. 연구 초기 세미나를 통해 제도의 이해를 도와주시고 관련 자료도 제공해 주신 한국주택연금공사의 최경진 박사께도 감사를 드린다. 연구 자문위원으로 연구 전 단계에서 결과를 점검하고 조언해 주신 보험연구원 강성호 박사, 연세대학교 양재진 교수, 기획재정부 장영규 과장, 그리고 원내 권성준 박사, 윤성주 박사께 진심으로 감사드린다. 그 외 익명의 평가자 두 분께서는 최종보고서를 읽고 서면으로 의견을 제시해 주셨다. 좋은 의견을 제시해 주신 전문가들께도 감사의 말씀을 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 연구자들이 책임을 지고 작성한 것으로서 연구자들의 독자적인 견해를 정리한 것이며, 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있다는 점을 밝혀 둔다.

2021년 12월

한국조세재정연구원
원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

우리나라 고령층의 빈곤 문제는 정책당국이 직면하고 있는 중요한 정책과제 중 하나이다. 급속한 고령화 가운데 높은 고령 빈곤율(2019년 기준 65세 이상 인구의 41.4%)은 사회정책적 관점에서 시급히 해결되어야 할 과제이기 때문이다. 정부는 고령층의 노후소득 확보를 위해 국민연금을 도입·확대하고, 퇴직연금, 개인연금 등 공·사 연금 가입을 지원하고 있는 등 노후소득 보장을 위한 제도적 장치는 갖추었다. 그러나 그 효과는 아직까지 충분하게 나타나지 않고 있다. 국민연금제도의 미성숙과 광범위하게 형성된 사각지대 때문이다. 65세 이상 고령계층의 소득수준은 전체 인구 평균소득의 65.1%(2017)에 머물고 있어 OECD 회원국 평균 87.4%에 비해 낮은 수준이다. 이러한 고령층의 소득에서 노동소득의 비중이 50% 이상을 차지하고 있어, 연금제도를 통한 소득 확보에 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 근로계층의 노후소득 형성을 위한 정책적 노력과 함께 기존 고령층의 노후소득 확보 노력이 동시에 필요한 시점이다.

최근 주택담보노후연금(이하 주택연금)이 새로운 노후소득 확보 수단으로 부각됨에 따라 노후소득 조달수단으로서 그 역할을 조명하고, 이에 부합하는 조세정책적 역할을 모색할 필요가 있다. 기존의 공적연금과 사적연금으로 해소되지 못하는 노후소득 사각지대를 축소할 수 있기 때문이다. 국민연금의 경우 제도 시행기간이 길지 않아 미성숙의 문제를 지니고 있고, 동시에 비임금 근로자들을 포괄하지 못하는 문제가 있다. 국민연금 미성숙의 문제는 시간의 흐름에 따라 개선될 수 있는 문제지만, 비임금근로자들의 국민연금 미가입(납부예외 포함) 문제는 다른 정책적 노력이 필요하다. 국민연금 사각지대는 주로 자영업자 등을 중심으로 소득이 없거나 소득파악이 되지 않아 없는 것으로 신고된 이들에게서 이루어진다. 그러나 자영업자 등 비임금 부문 종사자의 규모가 전체 노동인력의 24.4%(2020)에 달하고 있어 소득파악

능력을 획기적으로 개선하지 않으면 시간이 충분히 흐르더라도 쉽게 해결되기 어려운 구조이다.

공적연금의 강제 적용에 어려움이 있는 사각지대에 속한 사람들의 경우, 사적연금 가입도 쉽지 않다. 사적연금 가입은 자발적이라 소득과 약 체계에서 벗어나 있는 저소득층의 가입유인이 낮기 때문이다. 이러한 노후소득 형성의 어려움을 보완하기 위해서 고려해 볼 수 있는 방안은 개인의 축적된 사적자산을 노후소득 목적으로 활용하는 것이다. 주택연금은 이러한 관점에서 기존의 사적연금의 역할을 대신할 수 있는 제도이다. 특히 우리나라 가구의 자산구성이 부동산 자산을 중심으로 형성되어 있고 이러한 자산의 유동성이 낮다는 점을 감안할 때 부동산 자산은 노후소득으로의 전환에 바람직한 자산이다. 만약 가계의 부동산 중심 자산보유 현실이 지속된다면, 노후소득 형성에 있어 개인연금과 유사한 효과를 발휘할 수 있는 주택연금의 역할이 커질 수 있다. 주택연금의 활성화는 노후 빈곤율이 높은 상황을 해소하기 위한 비용-효율적인 방안으로, 정부재정 부담도 줄일 수 있는 정책이다.

외국에서도 우리나라 주택연금과 같은 공적 역모기지를 제공하는 국가들이 있다. 미국, 싱가포르, 홍콩 등이 대표적이며, 영국, 호주 등은 민간시장을 통해 역모기지가 공급되고 있다. 이들 국가들의 경우에는 공적 역모기지 상품의 제공 노력 이외 별도의 조세지원이 없는 것으로 파악된다. 역모기지 제도 자체가 주택을 담보로 장기대출을 받는 프로그램으로 정부 개입 필요성이 크지 않기 때문이다. 또한 정부의 개입 필요성은 고령가구의 소득 상황과 깊은 관계가 있는데, 이미 성숙된 공적연금체계를 운영하고 있는 경우에는 고령층의 대부분이 공적연금체계에 포함되어 있어 노후소득 확보 목적의 추가적인 지원 필요성이 높지 않을 수 있다. 예를 들면 미국, 싱가포르, 영국, 호주 등은 공적연금제도를 각각 1935년(Social Security), 1955년(Provident Fund), 1908년(Old-age Pension), 1908년(Old-age and Disability Pensions)에 도입하여 이미 한 세대 이상의 기간 동안 제도를 운용해 오고 있다. 따라서 대다수 은퇴자들이 이러한 공적연금제도의 가입자일 가능성이 높다. 이 경우 은퇴자의 노후소득 확보가 추가적으로 필요하다더라도 공공기관 등을 통해 시장에 장기 주택담보 대출상품을 제공하는 것 정도가 공적부문의 역

할이라 판단하였을 수 있다. 이는 곧 민간시장에서 직면하는 장기 상품 운영의 리스크를 공공부문이 완화시켜 주는 역할이라 할 수 있다. 상대적으로 공적연금의 역사가 오래된 영국과 호주의 경우, 역모기지 상품을 민간시장이 공급하고 있으며 정부는 금융상품 감독의 역할만 수행하고 있다. 이에 따라 이들 국가에서는 조세정책 관점에서 주택담보 대출상품에 대해 일반적으로 적용될 수 있는 추가적 조세지원 수단을 발견하기 어렵다.

영국의 경우 주택지분을 판매하는 Home Reversion Plans에 대해 주택지분 판매금액에 대해 세금, 즉 소득세를 과세하지 않고 있다. 즉 주택양도소득에 대해 과세하지 않는다. 영국의 경우에는 이미 거주주택의 경우 양도소득세를 과세하지 않고 있어 역모기지 상품에 대한 특별한 조세정책적 고려라고 하기는 어렵다.

고령층의 빈곤상황 개선을 위한 비용 효율적 대안의 하나인 주택연금 가입의 결정요인을 분석하였다. 분석에는 한국조세재정연구원의 재정패널조사 2019년 자료를 이용하였다. 분석 결과, 주택연금 가입에 유의미한 영향을 미치는 요인은 가구주 연령, 배우자 유무, 공적연금 가입 여부, 경상소득, 사적이전소득 비중 등이다. 가구주 연령, 배우자 존재, 경상소득 수준은 주택연금 가입확률을 유의하게 높이는 요인이다. 반면 공적연금 가입, 사적이전소득 비중은 주택연금 가입 확률을 낮추는 요인이다. 분석 결과 중 정책결정에 유의미한 것은 공적연금 가입 여부, 가입자 연령, 주택자산 등이다. 즉 공적연금 미가입자의 주택연금 가입유인이 상대적으로 높은 것은 이들에 대한 정책적 지원을 통해 노후빈곤의 문제를 효과적으로 완화할 수 있는 가능성을 보여준다. 과거 불안정한 노동시장 종사의 결과로 나타난 공적연금 미가입자에게 자신의 주택자산을 활용토록 하는 정책은 필요성과 유효성 측면에서 바람직한 것으로 판단된다. 주택연금 이외의 빈곤문제 대응 정책수단이 정부재정 기반 보조금정책으로 한정된다는 점을 감안하면, 공적연금 미가입자에 대한 정책지원은 비용효과적인 방안이 될 수 있다. 동시에 가구주 연령이 높아질수록 주택연금 가입유인이 높아지므로 고령 가구주에 따른 정책 인센티브 제공도 주택연금 가입에 효과적일 수 있다. 한편 가구의 주택자산 수준이 높아질수록 주택연금 가입에 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다.

이는 현재 주택연금 가입자격 제한인 1세대 1주택, 주택 공시가격 9억원 상한 등의 요건 완화를 통해 주택연금의 활용성을 높일 수 있음을 보여준다. 다만 가입자의 노후소득 필요성을 반영하기 위해서 공적연금 미가입자, 저소득층, 담보금액 상한 등 다른 제한요건으로 대체할 필요가 있다.

주택연금에 대한 조세지원의 타당성을 평가하기 위해 개인연금과 주택연금에 대한 조세지원액을 현실적인 가정하에서 추정하였다. 노후소득의 형성 수단으로서 비슷한 역할을 수행하고 있기 때문이다. 유사한 역할을 수행하는 상품 간 비교를 위해 두 가지 기준을 설정한다. 첫 번째는 연간 연금수급액 기준으로, 유사한 연금소득을 제공하는 상품을 기준으로 조세지원을 비교하는 것이다. 비록 수급 기간의 차이는 있지만 유사한 규모의 연간소득 제공이라는 측면을 반영한 것이다. 두 번째는 연금자산의 차이를 반영하기 위해 단위 연금소득 형성에 대한 조세지원액을 비교한다. 즉 개인연금과 주택연금의 노후소득 확보금액 대비 조세지원액을 비교함으로써 연금 수급 기간의 차이, 연금자산 규모의 차이 등을 극복하기 위한 방안이다.

첫 번째 기준은 각각 공시가격 3억원, 5억원 기준 주택연금과 유사한 연금을 제공하는 개인연금 가입플랜을 비교한다. 즉 주택 공시가격 3억원 주택을 소유한 60세 주택연금 가입자가 평생 수급하게 될 월연금액은 63만 6,940원(연간 764만원)으로, 연간 300만원 20년 기여-10년 급여 시 연간 개인연금 소득 744만원과 유사하다. 마찬가지로 공시가격 5억원 주택연금가입자의 연금소득은 연 1,273.9만원이며, 개인연금 400만원 기여 시 992.1만원과 가까워 비교대상으로 설정되었다. 분석 결과 유사한 수준의 연금소득을 보장함에도 두 제도에 대한 조세지원액은 상당한 격차를 보이고 있다. 즉 주택연금에 대한 조세지원액은 대체적으로 개인연금의 조세지원액에 비해 25% 이하 수준으로 매우 낮게 설정되어 있다.

두 번째 기준에 의한 연금액 100원당 조세지원액을 비교하더라도 개인연금이 월등히 높은 수준이다. 개인연금의 경우 연금소득 100원당 11~15원의 조세지원이 이루어지고 있는 반면, 주택연금의 경우 연금소득 100원당 1.6~2.2원의 지원이 이루어지고 있다. 연금자산을 사전적으로 형성하느냐 사후적으로 형성하느냐의 차이에 따라 조세지원액에 상당한 차이가 발생하고 있

음을 보여준다. 이 경우에도 주택연금에는 정부의 시장조성비용, 즉 주택금융공사를 통한 주택연금 상품 제공 비용을 추가하지 못한 한계가 있다. 이를 포함하기에는 관련 비용을 명확하게 규정하거나 구분하기 어렵고, 주택연금 가입자 규모에 따라 비용이 달라져 실제적으로 불가능하다.

주택연금가입의 빈곤율 등 감소효과를 통계청 「가계금융복지조사」 원자료(2019)를 바탕으로 분석하였다. 주택연금가입에의 지원은 지원 필요성과 형평성 등을 감안하여 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 계층으로 한정하였다. 분석 결과 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 가구들의 주택연금가입은 65세 이상 가구주 가구의 빈곤율과 빈곤갭을 크게 감소시키는 것으로 나타났다. 구체적으로 빈곤율은 주택연금가입 시나리오에 따라 45.2%에서 28.9~34.5%까지 낮아지는 것으로 나타났다. 빈곤갭도 65세 이상 가구주 가구에서 3% 이상 개선되었다. 이러한 분석 결과는 노후빈곤 해소 관점에서 주택연금이 효과적인 정책수단이 될 수 있음을 보여준다.

현재 고령가구의 빈곤율이 높아 적절한 노후소득 확보 문제가 중요한 정책과제이다. 또한 차상위 고령계층도 소득의 상당 부분을 노동소득으로 확보하고 있어 은퇴 또는 노동시장 변화에 따라 빈곤층으로 전락할 위험성이 높다. 그러나 고령계층에 대한 빈곤문제를 정부 보조금만으로 해소하기에는 재정여건의 제한으로 매우 어렵다. 따라서 개인이 기존에 보유하고 있는 주택자산의 유동화를 통해 노후소득을 확보하는 방안은 비용효율적인 정책대안이다. 고령가구의 자산유동화를 지원함으로써 정부는 보조금 지원 시보다 비용을 줄이면서 노후빈곤 문제에 대응할 수 있기 때문이다. 주택연금 활성화는 기술발전으로 노동시장의 불안정성에 노출되어 있는 미래 세대의 추가적인 노후소득 확보 수단으로 기능할 수도 있다. 그러므로 주택연금에 대한 지원 강화를 통한 노후소득 확보 노력은 기초연금 등 보조금 확대보다 먼저 시행되어야 할 정책과제이다. 현재 주택연금은 개인연금에 비해 연금소득 보장기간이 길고 현재 조세지원비율도 크게 낮은 상황에 있다. 노후소득 형성을 지원한다는 상품의 유사성을 감안할 때 현재 주택연금에 대한 조세지원은 현행보다 상향 조정될 필요가 있다. 현재 주택연금에 대한 주요 조세지원은 재산세 25% 감면이다. 이는 주택을 보유한 기간 동안 받는 혜택으로

매우 중요하다. 정부지원 필요성이 높은 공적연금 미가입자, 중위소득 이하 가구에 대해 추가적인 재산세 감면 혜택(감면대상 주택가격 상한(5억원) 인상 또는 감면을 인상)을 제공하는 방안을 검토할 수 있다. 추가적으로 주택연금 가입 가능 가격 상한(9억원)을 폐지하거나, 1세대 1주택 요건을 폐지하는 방안도 검토할 수 있다. 가입자격은 모든 주택 소유자에게 제공하되 용자금액의 한도를 설정함으로써 과도한 혜택을 받지 않도록 주택연금액 수준을 제한할 수 있다. 유사한 기능을 수행하는 개인연금의 가입자격을 소득수준에 따라 제한하지 않는 것과 유사한 제도 운영이라 할 수 있다.

새로운 조세지원을 신설하는 방안도 고려할 수 있다. 실효성과 형평성 측면에서 문제가 있는 기존 연금소득자에 대한 이자비용 연금소득공제는 폐지하고, 주택 양도소득세 감면 등을 고려할 수 있다. 연금소득공제는 기존의 공적연금 수급자만 혜택을 누릴 수 있으므로 상대적으로 공적연금 미가입자와의 형평성 문제와 지원의 우선순위에서 부합하지 않는 방안이다. 양도소득세는 주택 매각 시 납부하게 되므로 혜택 수혜를 위해서는 주택연금을 만기까지 수령하여야 한다. 이는 주택연금의 중도 해지를 완화시킬 수 있는 긍정적 요인이다. 주택 양도소득세는 현재 양도가액(즉 시가) 9억원 이하 주택에 대해 비과세하고 있으나, 현 주택연금 가입자격은 공시가격 9억원 이하 주택 소유자에게 주어지기 때문에 세부담이 발생할 수 있다. 미래 주택양도가격이 9억원을 초과할 가능성이 높으므로 동 감면도 추가적인 인센티브로 작용할 수 있다. 다만 저가주택 소유자의 경우에는 추가적인 혜택을 받을 수 없는 한계가 있다.

특히 공적연금 미가입자에 대한 주택연금 가입 촉진정책으로 인한 정부비용은 향후 공적연금 가입자가 늘어남에 따라 점차 감소하는 장점이 있다. 즉 현재의 고령빈곤 문제를 해결하기 위한 중단기적 정책이라 할 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체가 비용을 분담하게 되지만 비용이 점차 감소하여 재정관리에 유리한 방안이다.

본 연구의 한계는 주택연금의 장점에도 불구하고, 그 가입을 유인하기가 쉽지 않다는 것이다. 앞서 살펴본 주택연금 가입의 소득분배 효과는 정책대상의 제도 가입을 가정하고 있어 실제 효과는 추정치보다 낮다. 자산유동화에

대한 인센티브의 확대와 함께 제도에 대한 이해도 제고, 중도해지 유인에 대한 파악과 개선 노력이 제도 활성화를 위해 필요하다. 또한 빈곤계층 중 상대적으로 자산이 높은, 주택자산이 있는 계층을 대상으로 한다는 점에서 지원의 형평성 측면에서 한계가 있다. 그렇지만 빈곤계층에 대한 정책수단이 직접적인 정부보조금으로 제한된 점을 감안하면, 주택을 보유한 빈곤계층에 대해서는 주택연금에 노후소득 관련 정부재정을 절감할 수 있는 방안이다. 곧 주택연금은 그 대상의 한계가 뚜렷하지만 적은 비용으로 빈곤완화 효과를 기대할 수 있는 비용 효과적 정책방안이다.

목 차

I. 서론	19
II. 노후소득 보장과 주택연금	23
1. 주택연금의 구조와 기능	23
2. 노후소득 보장과 주택연금	27
가. 노후소득 현황과 문제점	27
나. 주택연금 현황	39
다. 선행연구	45
III. 외국의 역모기지 제도	47
1. 미국 HECM(Home Equity Conversion Mortgage)	48
가. 주요 내용	48
나. 운영 현황	50
2. 홍콩 역모기지 프로그램(Reverse Mortgage Program, RMP)	53
가. 주요 내용	54
나. 운영 현황	56
3. 싱가포르 LBS(Lease Buyback Scheme)	57
가. 주요 내용	58
4. 영국	60
가. 주요 내용	60
나. 운영 현황	61
5. 호주	62
6. 소결	64

IV. 주택연금의 노후소득원 기여 가능성 분석	73
1. 고령층의 소득·자산분포와 주택연금	73
2. 주택연금 가입 결정요인 분석	85
V. 주택연금 조세지원 규모와 빈곤감소 효과	92
1. 주택연금과 개인연금의 조세지원 규모 분석	92
가. 조세지원의 개요	92
나. 조세지원 규모 분석	93
2. 주택연금의 잠재적 소득분배 개선효과	108
가. 개요	108
나. 주택연금 가입의 빈곤 감소효과	110
3. 조세지원 방향	118
VI. 결론 및 정책시사점	121
참고문헌	127
부록	132
1. 주요국의 연금 및 연금과세 제도	132
2. 주택연금 가입요인 분석(추가 모형)	164

표목차

〈표 II-1〉 주택연금의 계리산식	25
〈표 II-2〉 국민연금 사업장 가입자에서 제외되는 사람	33
〈표 II-3〉 고용형태별 공적·사적연금 가입률	38
〈표 II-4〉 국민연금 신규 가입자(2018년)의 수익비 추계	39
〈표 II-5〉 주택연금 신규 가입자의 유형별 분포	42
〈표 III-1〉 미국 HECM과 우리나라 주택연금의 비교	49
〈표 III-2〉 월지급금 산정을 위한 주택감정가격의 인정한도	55
〈표 III-3〉 홍콩 RMP와 우리나라 주택연금의 비교	56
〈표 III-4〉 RMP 가입건수 추이	56
〈표 III-5〉 싱가포르 LBS 지원자격	58
〈표 III-6〉 LBS 리스기간의 옵션	59
〈표 III-7〉 LBS를 통한 연금계좌(RA) 적립	60
〈표 III-8〉 자산유동화상품(Equity Release Market) 운영 실적	61
〈표 III-9〉 가입자 연령별 평균 최대 LTV(Loan-to-Value)	62
〈표 III-10〉 주택연금과 주요국 공적 역모기지 상품의 비교	65
〈표 III-11〉 역모기지에 대한 조세특례	68
〈표 III-12〉 각국 역모기지제도에서 정부의 역할	71
〈표 IV-1〉 가구주 연령별 가구소득 분포(2019년)	73
〈표 IV-2〉 가구주 연령별 가구소득 구성(2019년)	74
〈표 IV-3〉 가구주 연령별 가구소득 유형별 구성비(2019년)	75
〈표 IV-4〉 가구주 연령별 가구 자산구성(2019년)	77
〈표 IV-5〉 가구주 연령별 가구 자산유형별 구성비(2019년)	78
〈표 IV-6〉 가구주 종사상 지위별 구성(2019년)	79

〈표 IV-7〉 가구주 종사상 지위별 구성비(2019년)	80
〈표 IV-8〉 주택가격에 따른 주택연금액	81
〈표 IV-9〉 주택담보대출 이용률	82
〈표 IV-10〉 주택담보대출 이용 의향률	83
〈표 IV-11〉 향후 주택담보대출 사용 용도	84
〈표 IV-12〉 가구주 연령·주택보유 여부별 주택 상속 의향	84
〈표 IV-13〉 변수들의 기초통계량(주택보유 가구, 가구주 나이 60세 이상)	86
〈표 IV-14〉 주택연금 가입 여부에 영향을 미치는 변수 프로빗 모형 추정 결과 (주택보유 가구, 가구주 나이 60세 이상)	89
〈표 V-1〉 비교대상 제도들의 조세지원제도	93
〈표 V-2〉 조세지원 규모 산출을 위한 가정	94
〈표 V-3〉 개인연금저축 가입의 세후수익률	96
〈표 V-4〉 개인연금저축 가입의 한계세율	97
〈표 V-5〉 연금소득공제 구조	99
〈표 V-6〉 연금저축을 통한 연금소득 수령 시 소득세 부담 변화	100
〈표 V-7〉 개인연금저축에 대한 조세지원 규모	101
〈표 V-8〉 개인연금저축에 대한 조세지원의 상대적 규모	102
〈표 V-9〉 재산세 세율구조	103
〈표 V-10〉 주택연금 가입에 대한 조세지원액(2020년 기준)	104
〈표 V-11〉 개인연금과 주택연금에 대한 조세지원액	106
〈표 V-12〉 종사상 지위별 공적연금 가입률(2019년)	110
〈표 V-13〉 고령가구의 소득분포(2018년)	111
〈표 V-14〉 주택연금 가입의 가구소득 분포 개선효과(2018년)	113
〈표 V-15〉 주택연금 가입의 빈곤 개선효과(2018년)	115

그림목차

[그림 II-1] 주택연금의 운영방식	23
[그림 II-2] 주택가격 변화에 따른 주택연금 정부손실 분기점 변화	27
[그림 II-3] 노년부양비 전망	28
[그림 II-4] 고령층의 가처분 소득	29
[그림 II-5] OECD 회원국들의 고령층 상대빈곤율	30
[그림 II-6] 우리나라 직종별 노후소득 확보 경로	31
[그림 II-7] 평균임금 근로자의 미래 순수소득대체율(플러커리어)	32
[그림 II-8] 공적연금의 잠재적 사각지대(취업자 중 비중)	34
[그림 II-9] OECD 회원국들의 임시직근로자(Temporary employment) 비중 추이 ..	35
[그림 II-10] 주요국들의 취업자 중 자영업종사자 비중	36
[그림 II-11] 국민연금 납부예외자 규모와 지역가입자 중 납부예외자 비율	37
[그림 II-12] 고용형태별 상대 월임금 수준(2019년)	37
[그림 II-13] 주택연금 가입자 규모와 월지급금 추이	40
[그림 II-14] 주택연금 가입(해지)건수 및 해지율 추이	41
[그림 II-15] 주택연금 보증액 추이	42
[그림 II-16] 가구주 연령별 순자산 및 부동산 보유가구 비중(2019년)	44
[그림 III-1] 연도별 미국 HECM 공급량	51
[그림 III-2] 미국 Home Equity의 변화 추이	52
[그림 III-3] 미국 연방주택청(FHA)의 모기지 대출 현황	52
[그림 V-1] 주택연금의 빈곤율 개선효과	113
[그림 V-2] 주택연금의 차상위층 분포 개선효과	114
[그림 V-3] 주택연금의 빈곤갭 개선효과	116
[그림 V-4] 주택연금의 빈곤갭률 개선효과	117

I. 서론

소득수준 향상과 의학의 발전 등으로 인간의 평균 수명이 길어짐에 따라 근로기간에 비해 상대적으로 길어진 은퇴기간 동안의 소득 확보에 대한 관심이 높아지고 있다. 근로기간 동안의 저축과 세대 간 또는 세대 내 소득의 이동을 통해 은퇴기간에 필요한 소득을 확보해야 하는데, 정부는 이를 효과적으로 실행할 수 있는 수단들을 제공할 필요가 있다.

기본적으로 근로자는 근로기간 동안 자신의 은퇴 이후 필요소득을 확보하는 것이 바람직하다. 정부는 이러한 노력을 촉진하기 위해 강제적인 공적연금을 모든 근로자에게 적용하고 있다. 그렇지만 실업 등으로 인한 짧은 근로기간, 소득파악이 어려운 비공식부문 근로 등으로 인해 스스로의 노후에 대한 대비가 부족한 경우도 많다. 은퇴 이후 필요소득에 비해 근로기간 동안의 저축액이 낮은 경우도 존재한다. 이러한 한계를 보완하기 위해 세대 간 소득재분배에 기반한 제도를 운영하기도 한다. 대표적인 사례는 부과방식(pay-as-you-go)의 연금제도라 할 수 있다. 연금지출을 위한 재원을 적립하지 않고 당해 지출을 당해 부과하여 조달하는 제도이다. 우리나라의 경우 기초연금이 대표적이다. 그러나 부과방식제도는 인구구조가 안정적이거나 증가할 때 유지 가능성이 높은 방식이다. 즉 한 시점의 근로계층이 그 당시의 은퇴계층을 부양하는 구조이기 때문에, 은퇴자를 부양하는 근로계층의 숫자가 부담 수준, 나아가 지속가능성을 결정하게 된다. 만약 은퇴자에 비해 근로계층의 숫자가 줄어들게 되면 1인당 부담이 늘어나 부담 수준이 증가하고 제도개선을 요구하게 된다. 이러한 특성으로 인해 과거 인구증가 시기에 부과방식으로 도입된 많은 공적연금들이 2000년대 인구고령화 진행에 따라 제도 개혁을 추진하고 있다.

적립방식의 은퇴소득 마련은 인구고령화 등 인구구조 변화에 큰 영향을

받지 않는 방식이다. 개인들이 근로기간 동안 일정 금액을 적립하고 이를 운용하여 은퇴 이후 소득으로 활용하는 제도이기 때문이다. 자신의 은퇴소득을 스스로 준비하게 되므로 세대 간 재분배는 존재하지 않는다. 다만 강제 가입을 요구하는 공적연금 형태로 운영될 경우 그 특성을 감안하여 세대 내 재분배를 시행할 수 있다. 반면 자율적으로 가입하는 사적연금일 경우에는 개인계좌의 형태로 운영되므로 세대 내 재분배가 존재하지 않는다.

국가는 다양한 제도를 통해 국민들의 노후소득 형성을 지원하고 있다. 강제적 가입과 소득재분배 기능의 공적연금과 함께 자발적 가입의 사적연금까지 국민들의 노후소득 형성제도로 기능하고 있다. 많은 국가들은 연금소득 형성을 지원하기 위해 기여금 납입단계와 적립기금의 운용단계에서 소득세를 과세하지 않고, 최종소득 수령시점에서 과세하는 조세제도(Exempt-Exempt-Tax, EET 방식)를 운용하고 있다. 이러한 조세제도 운용은 근로기간 동안 누진적 소득세 부담을 회피할 수 있는 기회를 줌으로써, 가입 여부가 자율적인 사적연금 등의 가입유인을 높이는 기제가 된다. 동시에 소득의 시점간 이동 장애요인을 완화함으로써, 일생 관점의 소득평탄화 과정에서 야기되는 누진적 소득세제의 효율비용을 줄일 수 있다.

공적연금과 사적연금제도의 운용과 조세지원에도 불구하고 노후소득을 적절히 확보하는 은퇴계층은 많지 않다. 우리나라의 65세 이상 고령계층의 소득수준은 전체 인구 평균소득의 65.1%(2017)에 머물고 있어 OECD 회원국 평균 87.4%에 비해 낮은 수준이다. 이러한 고령층의 소득에서 노동소득의 비중이 50% 이상을 차지하고 있어, 연금제도를 통한 소득 확보에 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 기존 고령층뿐만 아니라 근로계층의 노후소득 형성을 위한 정책적 노력이 필요하다.

최근 주택담보노후연금(이하 주택연금)이 새로운 노후소득 확보 수단으로 부각됨에 따라 노후소득 조달수단으로서 그 역할을 조명하고, 이에 부합하는 조세정책적 역할을 모색할 필요가 있다. 기존의 공적연금과 사적연금으로 해소되지 못하는 노후소득 사각지대를 축소할 수 있기 때문이다.

국민연금의 경우 제도 시행시기가 길지 않아 미성숙의 문제를 지니고 있고,

동시에 비임금근로자들을 포괄하지 못하는 문제가 있다. 국민연금 미성숙의 문제는 시간의 흐름에 따라 개선될 수 있는 문제지만, 비임금근로자들의 국민연금 미가입(납부예외 포함) 문제는 다른 정책적 노력이 필요하다. 국민연금 사각지대는 주로 자영업사업자 등을 중심으로 소득이 없거나 소득과약이 되지 않아 소득이 없는 것으로 신고된 이들을 중심으로 이루어진다. 소득과약에 한계가 있는 자영업 등 비임금부문 종사자의 규모가 전체 노동인력의 24.4% (2020)에 달하고 있어 국민연금 사각지대 문제는 쉽게 해결되기 어려운 구조이다.

이처럼 공적연금의 강제 적용에 어려움이 있는 사각지대에 속한 사람의 경우, 사적연금 가입도 쉽지 않다. 이들은 국가 소득과약망에서 제외될 정도로 소득수준이 낮아 자발적 사적연금 가입유인이 약하기 때문이다. 이러한 노후소득 형성의 어려움을 보완하기 위해서 고려해 볼 수 있는 방안은 개인의 축적된 사적자산을 노후소득 목적으로 활용하는 것이다. 주택연금은 이러한 관점에서 기존의 사적연금의 역할을 대신할 수 있는 제도이다. 특히 우리나라 가구의 자산구성이 부동산 자산을 중심으로 형성되어 있고 이러한 자산의 유동성이 낮다는 점을 감안할 때 부동산 자산은 노후소득으로의 전환에 바람직한 자산이다. 만약 가계의 부동산 중심 자산보유 경향이 유지된다면, 노후소득 형성에 있어 개인연금과 유사한 효과를 발휘할 수 있는 주택연금의 역할이 커질 수 있다.

본 연구에서는 사적연금과 유사한 역할을 하는 주택연금에 대해 노후소득 원으로서의 역할 가능성을 평가하고자 한다. 동 제도는 가계의 자산구성 또는 저축 결정에 관여하지 않으면서, 형성된 비유동자산을 유동화하여 노후소득으로 활용하는 방안이다. 이는 시장에서 결정되는 자산구성 자체의 변화를 유도하는 정책보다 효과적일 수 있다. 특히 비임금근로자로서 공적연금의 강제 가입을 피하였거나, 자발적 사적연금 가입유인이 약한 유형의 근로자들에게 적절한 노후소득 형성 수단이 될 수 있다. 조세지원의 측면에서도 공적연금과 사적연금에 제공하는 다양한 세제혜택을 누리지 못하였기 때문에 추가적인 지원 타당성도 존재한다. 구체적으로 가계의 자산구성 의사결

정을 존중하면서 노후소득 형성 수단을 확대할 수 있는 주택연금의 역할을 재조명하고, 역할에 비례한 조세정책적 고려가 반영되는 방안을 검토한다.

주택연금에 대한 조세정책적 고려는 유주택자에 대한 지원이라는 형평성 관점의 한계를 지니고 있다. 그러나 빈곤문제에 대한 대응이 기초연금 등 주택소유 여부와 관계없는 재정지원 형태로 이루어지고 있는 점을 감안하면 주택연금의 활용이 이러한 정부재정지원 부담을 낮출 수 있다. 자산유동화를 통해 빈곤 또는 차상위 소득계층 유주택자를 지원함으로써, 노후빈곤 정도와 빈곤층 전략 가능성을 낮출 수 있다. 현재 재정지원 중심의 사후적인 탈빈곤정책의 재정부담을 낮출 수 있는 방안이다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장은 노후소득 보장 필요성과 주택연금의 특성을 살펴본다. 제Ⅲ장은 외국의 역모기지 제도와 과세제도를 살펴봄으로써 제Ⅳ장은 주택연금의 노후소득원으로서의 기여 가능성과 주택연금 가입 결정요인을 분석한다. 제Ⅴ장은 주택연금과 개인연금의 조세지원 규모를 추정하고 주택연금의 빈곤감소효과를 분석한다. 제Ⅵ장은 결론으로 앞서의 분석 결과를 바탕으로 주택연금 활성화 방안을 제시한다.

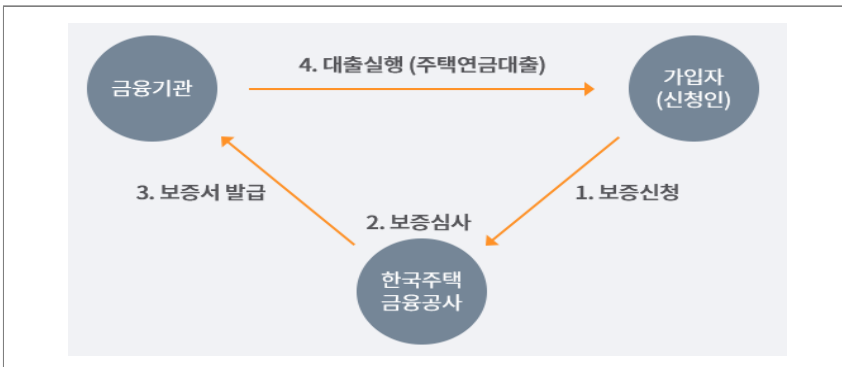
Ⅱ. 노후소득 보장과 주택연금

1. 주택연금의 구조와 기능

주택연금은 주택 소유자가 소유주택을 담보로 소유주택에 거주하면서 일정기간 또는 종신까지 월지급금을 받는 역모기지상품이다. 동 상품은 국가가 보증하는 것으로 가입대상 역시 제한하고 있다. 구체적으로 가입요건은 부부 중 1명이 만 55세 이상인 대한민국 국민으로서 부부 기준 공시가격 9억원 이하 주택소유자이다. 다주택자의 경우라도 합산한 공시가격이 9억원 이하이면 가능하며, 9억원을 초과하는 2주택자도 3년 이내 1주택을 팔면 주택연금 가입이 가능하다.

구체적으로 주택연금은 구입을 원하는 가입자가 한국주택금융공사에 보증신청을 하면 이를 심사한 후에 그 결과에 따라 금융기관에 보증서를 발급하게 된다. 즉 역모기지상품의 디폴트 위험에 대한 한국주택금융공사의 보증을 바탕으로 금융기관은 가입자에게 주택연금대출을 시행하게 된다.

[그림 II-1] 주택연금의 운영방식



자료: 한국주택금융공사, 「주택연금 소개-주택연금이란」, https://www.hf.go.kr/hf/sub03/sub01_02_01.do, 검색일자: 2021. 6. 24.

주택연금은 연금으로서의 기능을 위해 종신방식과 함께 10년 이상 기간의 확정기간 방식도 허용하고 있다. 구체적으로 확정기간 방식은 10년형, 15년형, 20년형, 25년형, 30년형 등이 있다. 주택연금 수급기간을 정한 이후에는 매월 방식의 연금뿐만 아니라 목돈방식을 혼합하여 수령할 수도 있다. 다양한 기간 및 지급방식을 허용함으로써 주택연금의 상품성을 높이고자 하고 있다.

주택연금은 종신형의 경우 소유주택에서의 종신거주와 함께 주택연금을 수급할 수 있어 주거와 소득의 안정성을 동시에 높일 수 있는 상품이다. 이러한 주택연금액은 계약 이후 기대여명, 주택가격, 금리 등의 변화에도 불구하고 고정되어 지급하게 된다. 또한 가입자의 사망 시에도 주택가격이 대출잔액을 초과하면 그 차액을 자녀들에게 상속하게 된다. 반대로 대출잔액이 주택가격을 초과하더라도 초과분에 대한 부담은 없다. 주택가격, 기대여명 등의 차이에 따른 손실은 한국주택금융공사의 보증기능을 통해 보장받게 된다. 한국주택금융공사는 공기업으로서 정부의 출연금을 활용하여 주택연금에 대한 보증사업을 시행한다.

주택연금(Reverse Mortgage)은 주택에 대한 소유권을 유지하면서 대출형태로 노후생활비를 지급받는 형태지만, 소유한 주택을 한국토지주택공사(LH)에 매각하고 매각대금을 연금형태로 지급받는 연금형 희망나눔주택도 있다. 2019년부터 시작된 한국토지주택공사의 연금형 희망나눔주택은 해당 주택을 재건축 또는 리모델링한 후 저소득 청년·노년층 등에 공공임대주택으로 공급하는 사업으로, 매입 여부에 대한 심사를 통과하여야 한다. 공공임대주택으로서의 가능성 등을 확보할 수 있어야 매입하게 되므로 일반적인 연금소득 획득 수단으로 보기는 어렵다.¹⁾

주택연금의 월지급금은 가입자 사망 시점의 주택가격과 대출잔액을 예측하여, 수입과 비용의 수지상등을 이룰 수 있도록 결정된다. 여기에서 비용은 대출잔액이 될 것이며 수입금액은 가입자 사망 시점의 주택가격이다. 그러나 이러한 수입금액의 경우 가입자 사망 시점에 대한 예측, 주택가격에 대한 전망

1) 기본적으로 매각대금과 이자금액을 확정기간(10~30년 중 선택) 동안 연금형태로 수급하는 제도로, 부부 중 1명이 60세 이상이면 신청할 수 있으며 매각 이후에는 다른 주거지로 이사해야 한다.

등에 따라 달라지게 된다. 또한 대출잔액 역시 이자율에 따라 달라지게 된다. 이러한 미래 재정상황에 영향을 미치는 변수들의 변화는 주택연금 계약 이행의 위험요인이 된다. 이러한 위험요인을 통제하기 위해 정부는 보증제도를 운용하고 있다. 즉 보증제도를 통해 주택연금 가입자 사망 시점에서 대출잔액이 주택가격을 초과하면 그 초과액에 대한 지급을 국가가 담당하게 된다. 주택가격보다 많은 대출에서 발생할 손실위험을 보상하는 보험상품을 제공하고 있는 것이다. 주택연금제도를 운영하고 있는 한국주택금융공사가 이러한 보험기능을 제공하고 있다.

구체적으로 가입자가 부담하는 보증료는 각종 변수들의 변화로 인해 발생한 예상대위변제 손실액을 모두 충당할 수 있도록 설정한다. 미래 예상대의 변제 손실액은 가입자에 대해 지급하는 월지급금의 수준과도 연계되므로 주어진 미래 경제변수 가정하에서 적절한 보험료를 결정하면 월지급금은 <표 II-1>과 같은 수지상등 원리에 의해 결정된다.

〈표 II-1〉 주택연금의 계리산식

$$\begin{aligned}
 PV(E(P)) &\equiv PV(E(L)) \\
 PV(E(P)) &= p_0 + \sum_{t=0}^{T(x)-1} \frac{mp_t \times P_x^t}{(1+i)^t} \\
 PV(E(L)) &= \sum_{t=1}^{T(x)} \frac{\max[(OLB_t - H_t), 0] \times q_x^t}{(1+i)^t}
 \end{aligned}$$

여기서 $PV(E(P))$: 기대 보증료 수입의 현재, $PV(E(L))$: 기대 손실액의 현재

p_0 : 초기보증료($p_0 = H_0 \times p$, p : 초기 보증료율, H_0 : 초기 주택가격)

$T(x)$: 가입자 연령(x)으로부터 생존 한계연령 시점까지 잔여월수

mp_t : 월 보증료($mp_t = (OLB_{t-1} + M) \times mp$, mp : 연보증료율/12,

M : 주택연금 월 지급금)

OLB_t : 주택연금 가입 후 t 번째 월말 대출잔액

$OLB_t = (OLB_{t-1} + M + mp_t) \times (1 + i/12)$, i : 장기예상금리

H_t : 주택연금 가입 후 t 번째 월말 주택가격

$H_t = H_0 \times (1 + h/12)^t$, h : 연 주택가격 상승률 가정

P_x^t : x 세 가입자가 가입 후 t 번째 월까지 계약을 지속할 확률

q_x^t : x 세 가입자가 가입 후 t 번째 월에 대출을 종료할 확률

자료: 백혜연 외, 『노후생활 안정을 위한 주택연금제도 활용방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2018, pp. 21~22.

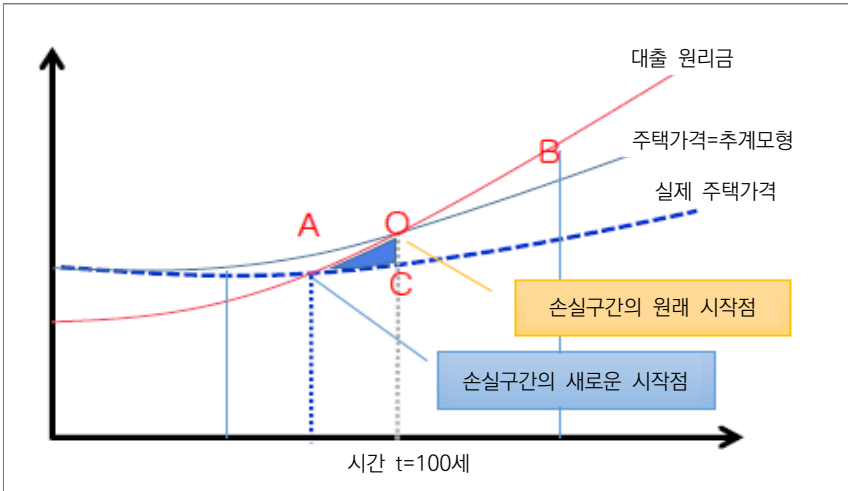
여기서 좌변은 보증신청인의 사망 시까지의 예상보증료 수입의 현가이며, 우변은 예상 사망 시점에서 이행해야 할 기대보증채무의 현가이다. 비록 미래 주택가격과 대출잔액의 균형조건에서 도출된 월지급금이라 하더라도 예상과 다르게 나타난 경제변수들의 변화에 따라 비용이 수입을 초과하는, 즉 우발적채무를 발생시키게 된다. 이러한 손실에 대한 기댓값은 보증료를 통해 조달하게 된다.

이러한 주택연금의 계리구조에서 주요 위험요인은 주택가격 상승률, 이자율, 가입자 사망확률 등에 대한 장기전망치에서 존재한다. 즉 주택가격상승률(h) 가정보다 시장가격이 낮게 상승한다면 대출잔액이 주택가격을 초과하는, 즉 기대손실액이 증가하게 된다. 장기예상금리(i) 가정 역시 실제 금리와의 차이에 의해 미래 기대손실액의 현가를 변화시키게 된다. 가입자 사망확률 역시 기대손실을 변화시키는데, 사망확률이 낮아져 기대여명이 높아지면 기대손실이 더 커지게 된다

구체적으로 주택연금 가입 시 산정한 계리적 균형상태에서 대출원리금과 주택가격의 교차시점(Cross-over)은 [그림 II-2]의 O 지점이다. 교차시점 이후에는 손실이 발생하고 그 규모는 이익 발생한 이전시점의 규모와 일치하도록 주택연금을 산정하게 된다. 만약 주택가격 상승률이 가정보다 낮아지게 되면 이러한 손실로 전환되는 교차시점이 앞당겨지게 되어 순손실이 발생한다.

이러한 초장기 대출상품의 손실보증을 위해 일차적으로 가입자는 보증료를 납부하게 되는데, 그럼에도 발생할 수 있는 사후적인 우발적 채무는 정부가 담당하게 된다. 이러한 안전장치를 통해 초장기 대출상품에 대한 민간의 자금공급이 이루어질 수 있도록 하고 있다.

[그림 11-2] 주택가격 변화에 따른 주택연금 정부손실 분기점 변화



자료: 송인호, 『주택연금의 지속가능성을 위한 개선방안: 주택가격을 중심으로』, 한국개발연구원, 2017, p. 22.

2. 노후소득 보장과 주택연금

가. 노후소득 현황과 문제점

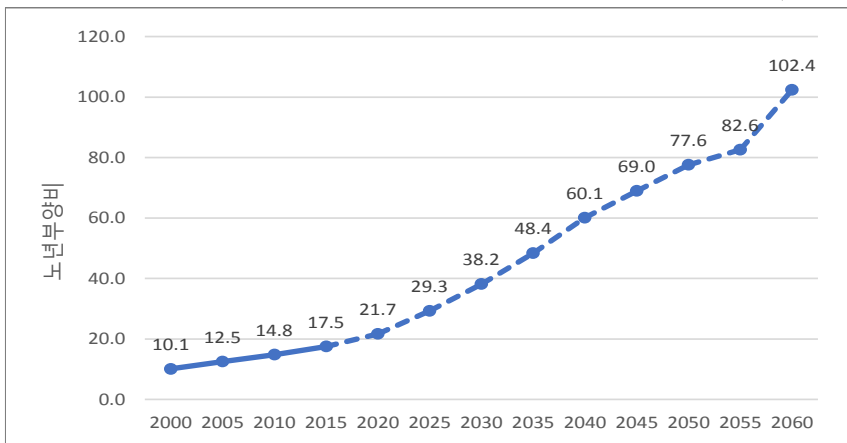
우리나라는 급속한 경제성장과 인구고령화의 진행으로 고령층의 노후소득 확보에 어려움을 겪고 있다. 즉 급속한 경제성장은 노후소득에 대한 기대치를 빠르게 높인 가운데 고령자 부양에 대한 제도적 대비에 필요한 충분한 시간을 제공하지 않았다. 급속한 경제성장으로 아직 가족 내 고령자 부양의 전통을 가진 고령층이 있는 반면, 청년층은 급속한 개인주의화로 인해 가족 내 부양에 대한 의식이 약화되었다. 동시에 가족 내 부양의 전통에서 자란 고령층은 근로기간 동안 자신의 노후소득 마련에는 상대적으로 소홀하였다. 공적연금제도 역시 주요 선진국들과 유사한 수준으로 제도를 구축하였으나, 제도 성숙에 필요한 충분한 시간이 지나지 않아 충분한 노후소득원으로서 기능하는 데 한계가 있다. 1988년 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 도입된 국민연금의 경우, 점진적으로 적용대상이 확대되었고 도시지역

자영업자까지 포괄하게 된 것은 1999년이다. 사회구성원들이 노동시장에 진입하여 근로활동에 종사하면서 국민연금을 통해 노후소득을 보장받기 위해서는 적어도 근로활동 기간인 40년 정도의 시간이 필요하다. 이러한 제도 성숙의 시간적 조건을 감안할 때, 공적연금제도의 구축에도 불구하고 은퇴계층의 실질적인 노후소득 확보로 이어지기에는 어려움이 있다.

또한 급속한 인구고령화의 진전은 근로계층의 사회보장재원 조달 부담을 높이는 요인으로 작용하게 될 것이다. 자신의 노후소득을 마련하지 못한 고령계층의 급속한 증가는 이들에 대한 사회보장지출 부담을 늘리기 때문이다. 이러한 재원조달은 일반회계 등을 통한 부과방식(pay-as-you-go)으로 이루어질 수밖에 없으므로 근로계층의 부담은 크게 증가하게 된다. 우리나라 노년부양비(65세 이상 인구/15~64세 인구의 비율)는 향후 40여 년간 급속하게 높아질 전망이다. 2015년 17.5%에서 2030년에는 38.2%로 두 배 이상으로 높아지며, 다시 2055년에는 82.6%, 2060년에는 102.4%까지 높아지게 된다. 이러한 급속한 고령화는 노인 관련 사회보장지출 부담을 급속히 높이게 될 것이다.

[그림 II-3] 노년부양비 전망

(단위: %)



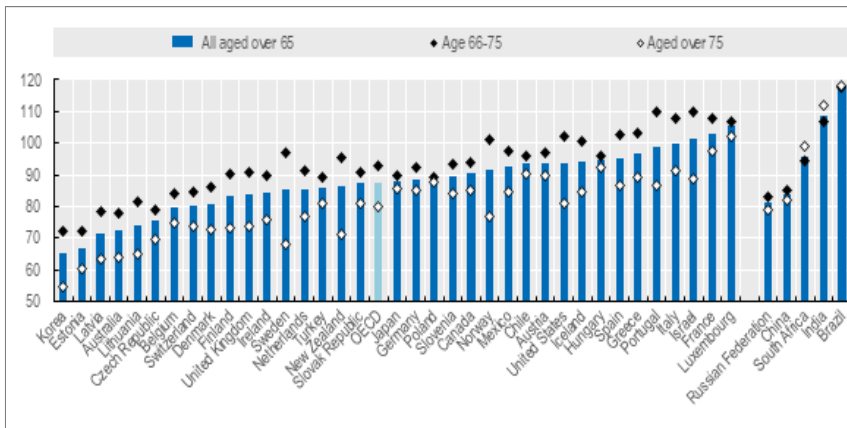
주: 노년부양비=65세 이상 인구/(15~64세 인구)×100

자료: 통계청 국가통계포털, 「장래인구추계」, <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2021. 7. 9.

노인계층의 상대적으로 낮은 소득수준은 국제비교를 통해서도 확인할 수 있다. 우리나라의 전체 가구소득 대비 65세 이상 노인계층 가구의 소득비중은 60% 중반으로, OECD 회원국들 중에서 가장 낮은 수준이다. 이러한 경향은 66~75세, 76세 이상으로 그 대상을 구분하더라도 큰 변화가 없다. 상대적으로 더 높은 연령층의 상대소득 수준이 낮게 나타난다. 이는 과거 가족부양의 전통 속에서 살아온 현 고령층이 자신의 노후소득 마련에 소홀하였음을 보여주고, 이를 보완하기 위한 연금 등 사회보장제도 역시 부족함을 보여준다.

[그림 II-4] 고령층의 가처분 소득

(단위: %)



주: 전체 가구소득 대비 고령가구의 소득 비중으로 2016년(또는 활용 가능한 최근 연도) 기준
 자료: OECD, "Pensions at a glance 2019: OECD and G20 Indicators," 2019, p. 22.

이러한 고령층의 소득부족은 높은 상대빈곤율 수치로 나타난다. OECD (2019)²⁾에 따르면 우리나라 65세 이상 고령자 가구의 상대빈곤율은 43.8%로 전체 가구의 상대빈곤율 17.4%의 2.5배 달하는 높은 수준이다.³⁾ 절대적

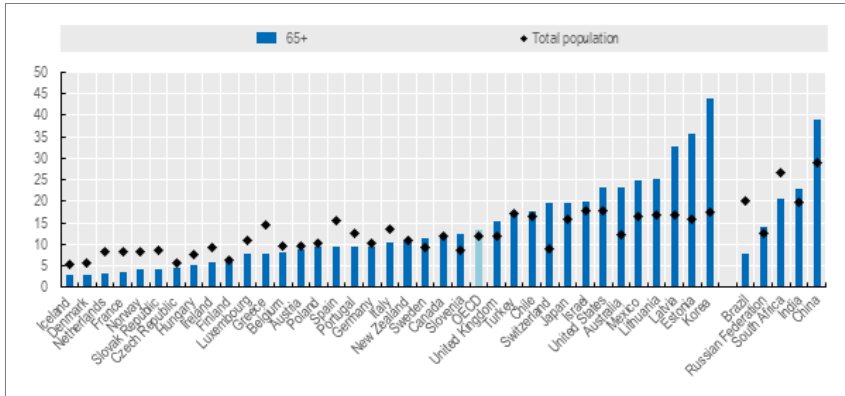
2) OECD, "Pensions at a glance 2019: OECD and G20 Indicators," 2019.

3) 통계청 국가통계포털, 「가계금융복지조사 - 소득분배지표」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I2, 검색일자: 2021. 7. 21.); 「가계금융복지조사 - 소득분배지표(연령별)」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=I2, 검색일자: 2021. 7. 21.)에 따르면 2016년 가처분소득 기준 상대빈곤율은 전체 17.6%, 65세 이상 43.6%임

수치 역시 OECD 회원국들 중에서 최고 수준을 보여주고 있다. 따라서 고령층의 소득확보가 중요한 정책과제임을 알 수 있다.

[그림 11-5] OECD 회원국들의 고령층 상대빈곤율

(단위: %)



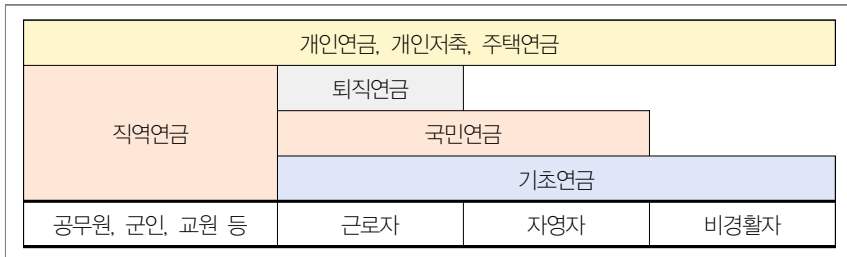
주: 상대빈곤율은 중위소득 50% 이하 가구의 비중이며, 2016년(또는 활용 가능한 최근 연도) 기준
 자료: OECD, "Pensions at a glance 2019: OECD and G20 Indicators," 2019, p. 23.

은퇴소득의 확보는 사회적 차원과 개인적 차원에서 다양하게 이루어질 수 있다. 사회적 차원의 은퇴소득 확보 통로는 공적연금 또는 강제가입형의 사적연금제도이다. 우리나라의 경우 강제가입형의 제도는 없으나 일정 부분 강제가입의 성격을 띠는 제도로 퇴직연금 등을 들 수 있다. 이러한 강제가입제도를 통해 근로기간 동안 노후소득 확보를 강화하는 방안은 다양하게 존재한다. 먼저 은퇴연령을 높여 근로기간을 늘림으로써 전체 일생 중 은퇴기간의 비중을 낮추는 방법이 있다. 기존 노후소득 획득 장치, 즉 공적연금, 퇴직연금, 개인연금 등으로의 기여율을 높이는 방법도 있을 수 있다. 기여율의 인상은 공적연금의 급여수준을 높이는 방법이라 할 수 있다. 또한 기존 노후소득 획득장치들의 사각지대를 해소하는 방법도 있을 수 있다. 이는 공적연금 수혜자 비중을 높이는 방법이다.

개인적 차원의 노후소득 형성을 위한 제도는 개인저축, 개인연금 등이 있다. 개인저축은 그 목적이 사전적으로 정해져 있지 않은 단점이 있으나, 은퇴

시점에 보유하고 있는 개인자산은 이러한 저축의 결과물로 이해할 수 있다. 개인연금은 근로기간 동안 저축한다는 측면에서는 개인저축과 동일하나 그 인출 시기를 은퇴 시점 이후로 설정한다는 점에서 차이가 있다. 이러한 제약을 조건으로 정부는 개인연금 가입에 대해 기여금과 운용수익은 비과세하고, 소득 인출 시점에 과세하는 조세정책을 시행하고 있다. 이러한 조세정책을 통해 근로기간 소득의 일부를 은퇴 시점 이후로 이동할 수 있도록 하고 있다. 주택연금은 개인저축 중 주택자산을 기반으로 한 유동화 상품으로 가능하고 있다.

[그림 11-6] 우리나라 직종별 노후소득 확보 경로



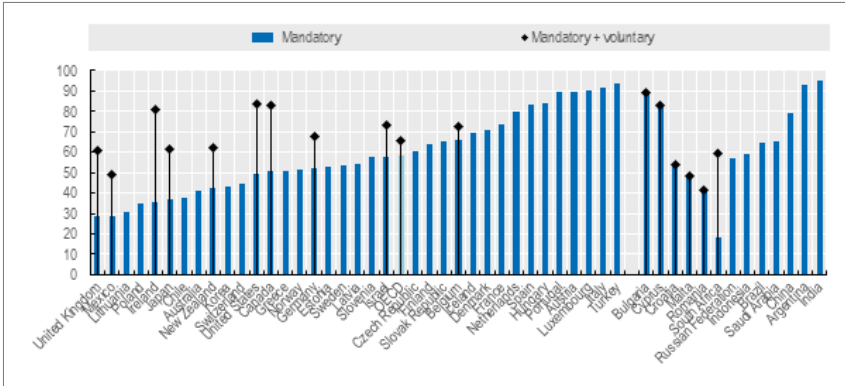
자료: 저자 작성

먼저 공적연금의 경우 국가가 제도를 설계하고 조건을 만족하는 모든 대상자의 가입을 강제하여 가능한 한 많은 구성원들이 기본적인 노후소득을 준비할 수 있도록 하는 제도이다. 우리나라의 경우 국민연금이 대표적인 공적연금제도이다.

공적연금의 설계 측면에서 우리나라 국민연금이 제공하는 급여대체율은 43.4%로, OECD 평균 58.6%(자발적 가입 포함 시 65.4%)에 비해 조금 낮은 수준이다. 이러한 제도설계는 공적연금이 보장하는 소득대체율이 상대적으로 낮은 것에 기인하지만, 이는 또한 사회가 동의하는 기여율 수준과 연계되어 있다. 즉 공적연금 자체의 확대만을 통한 노후소득 확보에는 어려움이 있다.

[그림 11-7] 평균임금 근로자의 미래 순소득대체율(풀커리어)

(단위: %)



주: 22세에 노동시장에 진입하여 은퇴시기까지 풀커리어(Full career) 근로하는 것으로 가정하였으며, 공적 연금제도는 개인 2018년 기준
 자료: OECD, "Pensions at a glance 2019: OECD and G20 Indicators," 2019, p. 31.

특히 우리나라의 경우에는 상대적으로 국민연금 가입을 회피할 수 있는 자영업자, 비정규직 등 단기근로자들의 비중이 높다. 현행 「국민연금법 시행령」 제2조는 근로자에서 제외되는 사람을 다음과 같이 규정하고 있다. 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용하는 근로자, 1개월 동안 소정 근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자 등은 당연적용대상 사업장 가입자에서 제외된다. 즉 상당수 단기근로자들이 국민연금가입에서 제외된다. 이들은 지역가입자로서 국민연금에 가입해야 하는데, 임금 지급 시 공제하는 형태에서 벗어나 스스로 소득을 신고하고 사후에 보험료를 납부해야 하는 지역가입자로서의 가입유인은 매우 약하다. 단기근로자들의 경우, 상대적으로 임금수준이 낮아 자발적인 저축유인이 매우 낮기 때문이다. 「국민연금법 시행령」 제2조 제1호의 일용근로자 및 단기간 근로자의 예외 조항(가. 나.)도 2018년 7월 31일 개정을 통해 추가되었다. 실질적으로 근로일수 등의 추가 요건 부과를 통한 국민연금 가입효과는 중단기적으로 기대하기 어렵다.

〈표 II-2〉 국민연금 사업장 가입자에서 제외되는 사람

(「국민연금법 시행령」 2021. 6. 30. 시행)

제2조(근로자에서 제외되는 사람) 「국민연금법」(이하 "법"이라 한다) 제3조 제1항 제1호 단서에 따라 근로자에서 제외되는 사람은 다음과 같다.

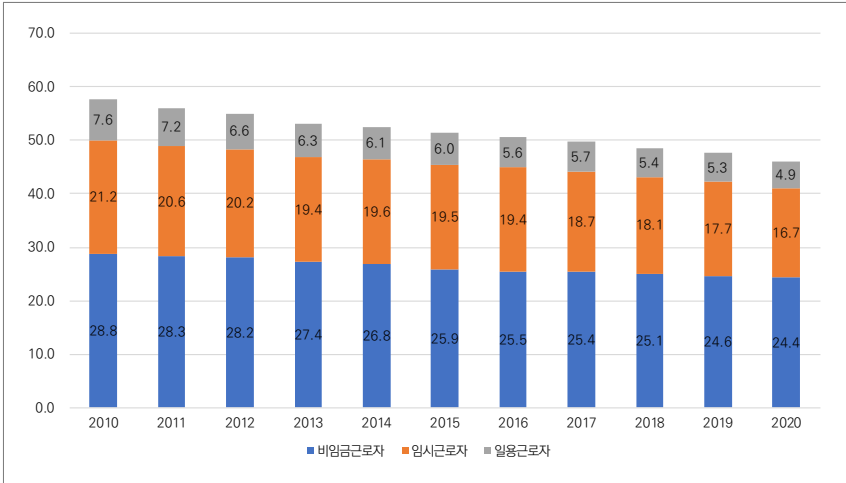
1. 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자. 다만, 1개월 이상 계속 사용되면서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 근로자에 포함된다.
 - 가. 「건설산업기본법」 제2조 제4호 각 목 외의 부분 본문에 따른 건설공사의 사업장 등 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사업장에서 사용되는 경우: 1개월 동안의 근로일수가 8일 이상인 사람
 - 나. 가목 외의 사업장에서 사용되는 경우: 1개월 동안의 근로일수가 8일 이상이거나 1개월 동안의 근로시간이 60시간 이상인 사람
2. 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자
3. 법인의 이사 중 제3조 제1항 제2호에 따른 소득이 없는 사람
4. 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자. 다만, 해당 단시간근로자 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 근로자에 포함된다.
 - 가. 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서 「고등교육법」 제14조 제2항에 따른 강사
 - 나. 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람
 - 다. 둘 이상 사업장에 근로를 제공하면서 각 사업장의 1개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 사람으로서 1개월 소정근로시간이 60시간 미만인 사업장에서 근로자로 적용되기를 희망하는 사람

자료: 국가법령정보센터, 「국민연금법 시행령」, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>, 검색일자: 2021. 9. 15.

잠재적 사각지대에 속한 자영업자, 임시근로자, 일용근로자들의 취업자 중 비중은 꾸준히 감소 추세이지만 여전히 전체 취업자의 46.0%(2020) 수준을 차지한다. 그 중 가장 비중이 큰 분야는 자영업자와 무급가족종사자를 포함하는 비임금근로자로, 전체 취업자의 24.4%(2020)에 달하고 있다. 이들의 경우 국민연금 가입 시 고용주 부담분이 없어 전체 요율 9%를 본인이 부담하여야 해서 더욱 가입유인이 낮을 수 있다. 임시근로자와 일용근로자의 비중도 전체 취업자의 21.6%에 달하고 있다.

[그림 11-8] 공적연금의 잠재적 사각지대(취업자 중 비중)

(단위: %)



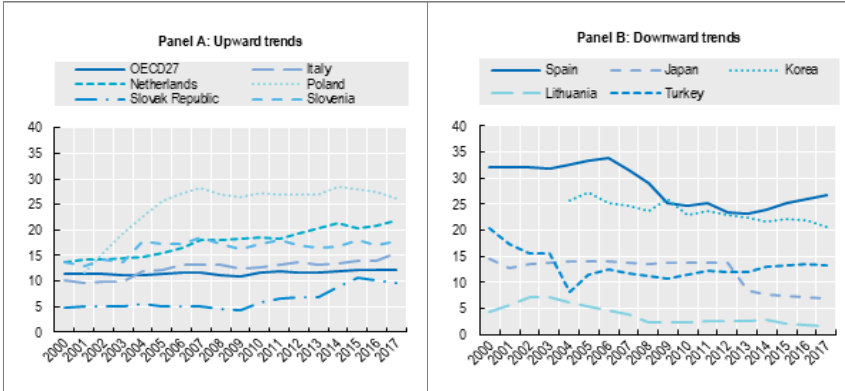
자료: 통계청 국가통계포털 「경제활동인구조사 - 종사상 지위별 취업자」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7010S&conn_path=2, 검색일자: 2021. 3. 10.

주요 선진국들과 비교한 임금근로자 중 임시직근로자의 비중은 하락 추세에 있지만 여전히 높은 수준이다. 2017년 기준 우리나라의 임시근로자 비중은 전체 피용자의 21% 수준으로 폴란드, 스페인 등에 비해서는 낮지만 OECD 평균 12.2%, 일본 7%, 이탈리아 15% 등에 비해서는 상당히 높은 수준이다. 이러한 노동시장 구조는 근로자들의 근로활동 기간이 공적연금 가입 기간으로 전환되는 데 어려움이 있을 수 있음을 보여준다.

높은 자영업자의 비중도 공적연금의 역할을 제한하고 있다. 자영업자는 수입의 변동성이 근로자에 비해 높은 직종으로서, 국민연금 강제가입제도에 불구하고 제도 순응성이 높지 않다. 또한 간이과세제도 등 소규모 자영업자 지원제도로 인해 소득과약에도 상당한 어려움이 있다. 이들에 대한 과세당국의 소득과약 능력이 근로소득자에 비해 상대적으로 떨어짐으로써 이들의 국민연금 가입 유도에 어려움이 크다. 자영업종사자들의 경우, 수입의 변동성이 높으므로 은퇴 시점 이후로 급여 수급 시점이 제한된 국민연금보다 시점에 관계없이 이용 가능한 개인저축을 선호하게 된다. 이런 상황에서 소득과약을 통한 강제가입 유도가 없을 경우, 자발적으로 국민연금에 가입할

유인이 낮기 때문이다. 이에 따라 자영업종사자들의 노후소득형성비율은 상대적으로 낮을 수 있다.

[그림 II-9] OECD 회원국들의 임시직근로자(Temporary employment) 비중¹⁾ 추이

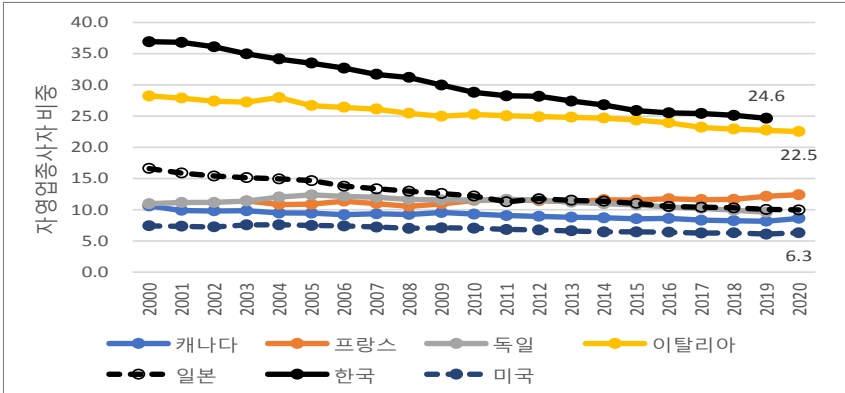


주: 1) 임금근로자 중 임시직근로자의 비중
 자료: OECD, "Pensions at a glance 2019: OECD and G20 Indicators," 2019, p. 38.

우리나라 자영업종사자 비중은 주요 선진국들에 비해 높은 수준이다. 2019년 기준 전체 취업자의 24.6%가 자영업에 종사하고 있어 주요 선진국들이 15% 이하 수준인 데 비해 상당히 높은 편이다. G7 회원국 중 가장 높은 자영업종사자 비중을 보이는 국가는 이탈리아인데, 2020년 기준 22.5%로 우리나라와 거의 유사한 수준이다. 상대적으로 낮은 비중을 보이는 국가는 미국으로 6.3%(2020)에 불과하다. 우리나라와 유사한 경제사회적 환경을 갖고 있는 일본의 경우에도 자영업종사자 비중은 10%(2020)로 상당히 낮은 수준이다. 이처럼 상대적으로 높은 자영업종사자 비중은 자영업부문의 낮은 소득과 약 능력으로 인해 국민연금 가입자 비중을 낮추는 요인으로 작용할 것이다.

[그림 II-10] 주요국들의 취업자 중 자영업종사자 비중

(단위: %)



자료: OECD.stat, "Labor Force statistics," <https://stats.oecd.org/#>, 검색일자: 2021. 7. 12.

실제 비근로자 유형의 국민연금 지역가입자 중에서 납부예외자는 상당히 높은 비중을 보이고 있다. 국민연금 납부예외자는 사업중단, 실업, 휴직, 폐업 등으로 소득이 없거나 지역가입자 중 소득과약이 되지 않아 소득이 없는 것으로 신고된 가입자이다.⁴⁾ 단시간 또는 간헐적 노동을 제공할 경우에도 소득과약에 어려움이 있을 경우에는 납부예외자로 분류될 수 있다.

지역가입자 중 납부예외자 비율은 2010년 58.8%에서 지속적으로 하락하여 2019년에는 45.3%까지 낮아졌다. 이는 정부의 지속적인 소득과약 노력과 함께 자영업종사자 비중의 하락에 기인하고 있다. 그렇지만 여전히 지역가입자 중 납부예외자의 규모는 2019년 기준 330만명에 달하고 있다. 이러한 국민연금 납부예외자의 존재는 이들의 국민연금 수급권 획득과 연금급여 수준에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 납부예외자로 오랜 기간 분류될 경우에는 국민연금 수급권의 획득⁵⁾에 어려움을 야기할 것이다. 연금수급권을 획득한다 할지라도 짧은 기여 기간으로 인해 실제 연금급여 수준은 낮은 수준⁶⁾에 머물 가능성이 높다.

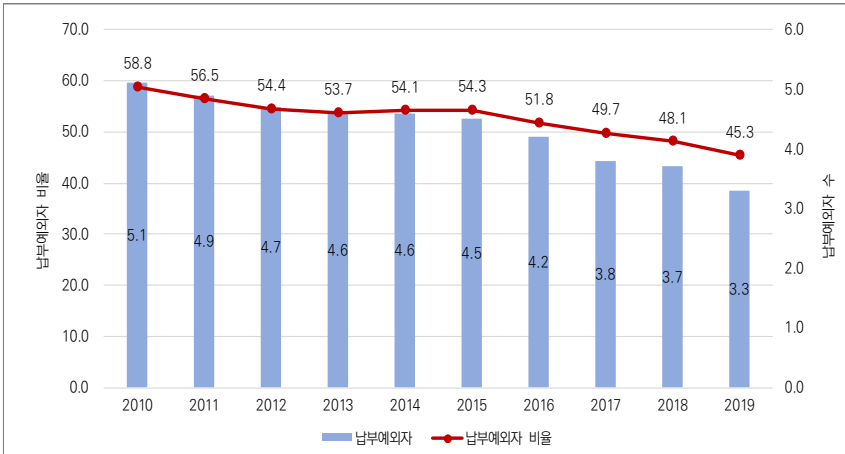
4) 과거 소득이력이 있는 경우에도 적용 제외자로 인정받지 못할 경우 지역가입자 납부예외자가 될 수 있어 실업자와 함께 일부 비경제활동인구도 포함된다.

5) 국민연금은 10년 이상 가입자에게 연금 수급권을 부여하고 있다.

6) 국민연금제도는 1년 기여에 대해 1% 소득대체율을 보장하고 있다.

[그림 II-11] 국민연금 납부예외자 규모와 지역가입자 중 납부예외자 비율

(단위: %, 백만명)

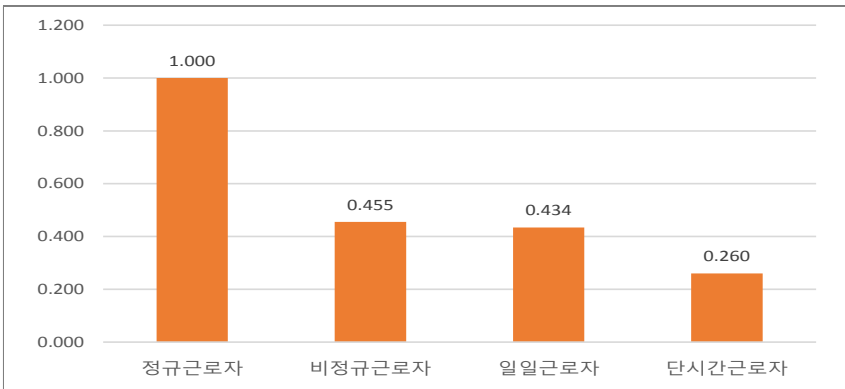


자료: 국민연금공단, 『2019년 국민연금통계연보』, 2020.

또한 국민연금 가입대상에서 제외되는 일용근로자의 소득수준은 정규직 근로자의 43.4%에 불과하며, 제외 가능성이 높은 단시간근로자는 26.0%에 불과하다.

[그림 II-12] 고용형태별 상대 월임금 수준(2019년)

(단위: 배)



주: 정규근로자 월임금 대비 상대 비중임

자료: 통계청 국가통계포털, 「고용형태별 근로실태조사 - 고용형태별 임금 및 근로시간」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0001&conn_path=2, 검색일자: 2021. 3. 10.

실제 비정규직 근로자의 국민연금 가입률은 61.0%(2019)에 이른 가운데, 일일근로자 및 단시간근로자의 가입률은 각각 17.5%, 73.7% 수준이다. 퇴직연금가입률은 국민연금보다 더욱 낮는데 비정규근로자의 경우 23.2%(2019), 그중 일일근로자는 1.5%, 단시간근로자는 18.3%에 불과하다.

〈표 II-3〉 고용형태별 공적·사적연금 가입률

(단위: %)

구분	국민연금		퇴직연금	
	2015	2019	2015	2019
정규근로자	97.8	98.0	54.6	57.2
비정규근로자	52.7	61.0	19.9	23.2
일일근로자	9.0	17.5	0.7	1.5
단시간근로자	56.4	73.7	15.7	18.3

자료: 통계청 국가통계포털, 「고용형태별 근로실태조사 - 고용형태별 사회보험가입률, 상여금·퇴직(연금) 적용(가입)률, 노조가입률」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0008&com_path=02, 검색일자: 2021. 3. 10.

자영업종사자, 비정규직근로자 등을 중심으로 한 넓은 국민연금 사각지대는 이들에 대한 추가적인 정책적 접근이 필요함을 의미한다. 이들은 상당한 소득재분배가 이루어지는 국민연금제도에 가입하지 않았기 때문이다. 국민연금제도의 소득재분배 기능은 세대 간 재분배와 함께 세대 내 재분배 요소를 통해 이루어지고 있다. 먼저 세대 간 재분배기능은 부분적립식 방식을 취함으로써 이루어지고 있다. 부분적립식이라 함은 미래 연금급여의 일부분을 적립방식, 즉 자신의 저축으로 조달하고 나머지 부분은 미래 가입자 계층에게서 조달하는 방식이다. 현재 국민연금제도는 상당한 부분을 미래 가입자 계층에게서 조달하는 방식을 취하고 있다. 전병목(2019)⁷⁾에 따르면 국민연금 가입자의 수익비(급여현가액/기여금현가액)는 가입 기간과 수급 기간에 따라 1.8~2.9배에 이르는 것으로 나타났다. 이는 1.0배 이상의 급여에 대해 미래 가입자가 부담하는 세대 간 재분배가 일어남을 보여주고 있다. 이러한 근로세대에서 은퇴세대로의 재분배 규모는 매우 상당하여 지속가능하지 않

7) 전병목, 『공적연금간 수익비 비교 연구』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2019.

지만, 구조적인 제도개혁이 이루어지기 전까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다.

또한 국민연금 급여산식을 통해 세대 내 재분배도 내재하고 있다. 즉 가입자 개인의 일생 평균소득뿐만 아니라 전체 가입자의 과거 3년간 평균소득을 급여산식에 포함함으로써 상하위 소득자 간 재분배를 유도하고 있다. 동규모는 세대 간 재분배의 규모에 비해 크지 않다.

〈표 II-4〉 국민연금 신규 가입자(2018년)의 수익비 추계

(단위: 배)

가입 기간	평균소득자(236만원/월)			
	20년 수급	25년 수급	30년 수급	35년 수급
20년	1.8	2.2	2.5	
25년	1.8	2.2	2.5	2.8
30년	1.8	2.2	2.5	2.9
35년	1.8	2.2	2.6	2.9
	평균소득의 1.5배 소득자(354만원/월)			
20년	1.5	1.8	2.1	
25년	1.5	1.8	2.1	2.4
30년	1.5	1.8	2.1	2.4
35년	1.5	1.8	2.1	2.4

자료: 전병목, 『공적연금간 수익비 비교 연구』, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2019, p. 71.

국민연금 사각지대에 속한 사회 구성원들에 대한 추가적 지원방법은 축적된 개인자산을 은퇴 시점에 연금형태로 전환하는 방안이다. 이러한 방안은 개인의 저축유인은 유지하면서 노후소득을 확보할 수 있는 수단이다. 특히 각종 국민연금, 퇴직연금 등의 국가 지원혜택을 받지 못하는 자영업종사자, 단시간근로자들에 대한 지원형태를 취한다면 다른 공적연금 수급자와의 형평성 관점에서도 바람직하다.

나. 주택연금 현황

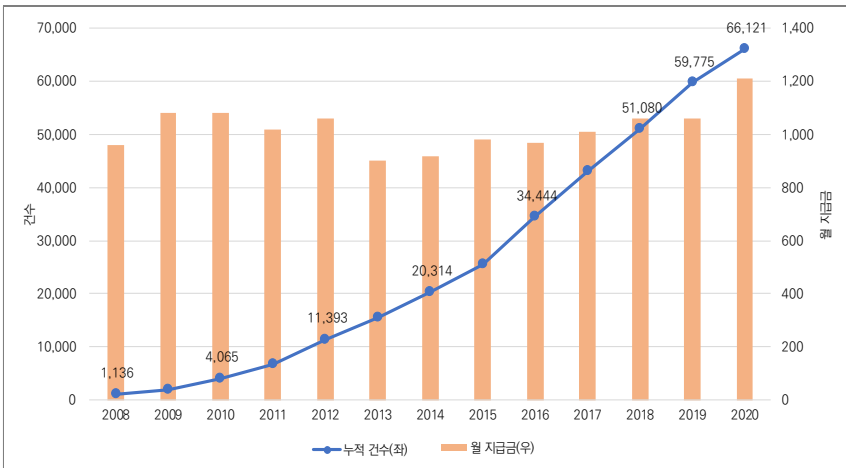
우리나라 주택연금제도는 2007년부터 한국주택금융공사를 통해 제공되고

있다. 구체적으로 민간금융기관을 통해 주택담보대출을 시행하고 대출채권에 대한 회수를 한국주택금융공사가 보증하는 것이다. 한국주택금융공사는 주택저당채권을 바탕으로 주택저당증권(MBS)을 발행·유동화하여 은행에 지급하는 구조이다.

우리나라 주택연금 가입자(유지 기준)는 2020년 말 기준 6.6만명 수준에 불과하다. 제도 도입 이후 총 8.1만명이 가입하였다가 1.5만건이 해지되었다. 월지급금 수준은 가입 주택의 유형에 따라 달라지나 2010년대 중반 이후 꾸준한 증가세를 보이며, 2020년 가입자는 121.2만원 수준이다. 이러한 주택연금 월지급금 수준은 국민연금 수급액에 비해서는 상당히 높은 수준이다. 2021년 3월 기준 국민연금 노령연금 수급자의 월평균 급여액은 54.8만원이며, 20년 이상 가입한 노령연금 수급자의 경우 94.1만원 수준⁸⁾이기 때문이다. 물론 국민연금 급여액은 매년 물가상승률을 감안하여 조정되지만 주택연금이 기존 공적연금 미가입자의 노후소득 확보에 크게 기여할 수 있는 수단임은 분명하다.

[그림 II-13] 주택연금 가입자 규모와 월지급금 추이

(단위: 건, 천원)



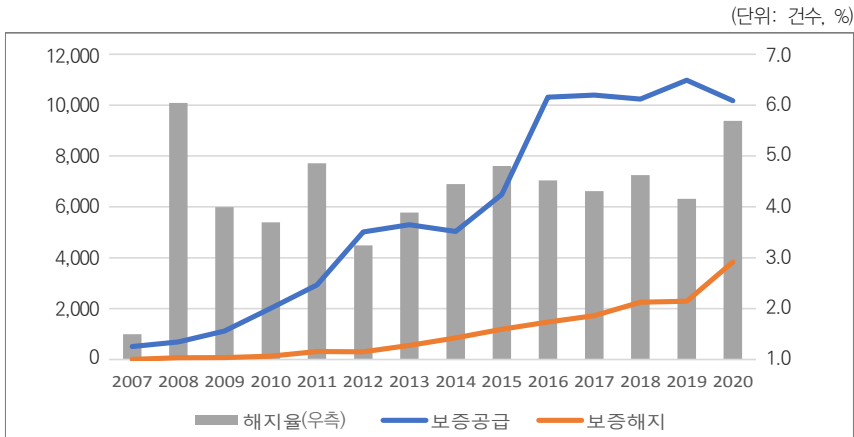
주: 가입자 규모는 계약 유지(누적) 기준이며, 월지급금은 해당 연도 신규 가입자 기준
 자료: 한국주택금융공사 주택연금부, 「주택연금 공급 현황 및 분석(2020. 12월)」, 2021.

8) 국민연금공단, 「국민연금 공표통계: 2021년 3월 말 기준」, 2021.

주택연금 가입 추이를 살펴보면 2007년 공급 시작 이래 꾸준히 증가하다가 2016년 이후에는 매년 1만~1.1만건 수준을 유지하고 있다. 반면 해지건수도 증가하고 있는데, 이는 제도 운영기간이 길어져 감에 따라 유지건수도 증가하기 때문이다. 주택연금 해지건수는 2020년 3,826건까지 증가하였다. 보증잔액 건수(즉 유지계약 건수) 대비 해지건수의 비율로 산정한 주택연금 해지율은 시행 초기를 제외하고는 약 4% 내외를 유지하고 있다. 다만 주택 가격이 크게 증가한 2020년에는 해지율이 5.5%로, 이전의 추세에 비해 크게 증가하였다. 이러한 주택연금의 해지 증가는 자산가치 증가에 따른 자산활용 의사 상승에 기인한다고 볼 수 있다. 즉 다양한 용도로 주택연금 수입 이외 추가적인 기대수입을 실현하기 위한 현상으로 이해된다.

매년 일정한 주택연금이 공급됨에 따라 한국주택금융공사가 부담하게 될 보증잔액도 크게 증가하고 있다. 매년 주택연금 보증공급액은 2016년 이후 연간 10조~11조원을 유지하고 있다. 이에 따라 누적 보증잔액은 2020년 말 기준 73.5조원까지 증가하였다. 이는 장기적으로 주택가격 상승률 변화, 이자율 변화, 수명 변화 등에 따라 한국주택금융공사의 우발적 채무로 나타날 가능성을 갖고 있다.

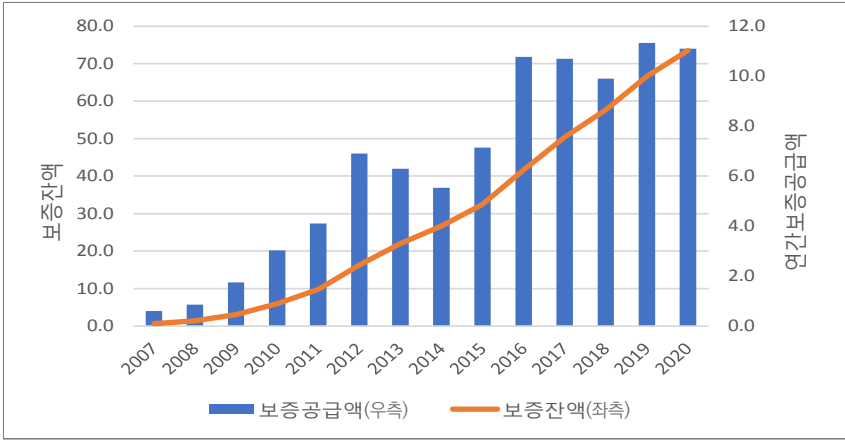
[그림 II-14] 주택연금 가입(해지)건수 및 해지율¹⁾ 추이



주: 1) 해지율은 당년도 해지건수/(전년도 보증잔액 건수+당년도 보증공급 건수)
 자료: 한국주택금융공사 주택금융연구원, 「주택금융통계시스템」, <https://www.ht.go.kr/research/portal/main/indexPage.do>, 검색일자: 2021. 7. 19.

[그림 II-15] 주택연금 보증액 추이

(단위: 조원)



주: 보증공급액은 연간금액이며, 보증잔액은 누적금액임

자료: 한국주택금융공사, 「주택금융통계시스템」, <https://www.hf.go.kr/research/portal/main/indexPage.do>, 검색일자: 2021. 7. 19.

주택연금 가입자의 유형을 살펴보면 전반적으로 부부가입자가 다수를 차지하고 있다. 주택연금 도입 초기에는 가입자의 60% 내외가 부부였으나, 동 비중은 2018년부터 하락하고 있다. 2020년 기준 주택연금 신규 수급자 중 부부가입자의 비중은 54.7% 수준으로 낮아졌다. 대신 독신가입자의 비중은 늘어났는데 독신여성의 비중이 전체의 30% 초반에서 30% 중후반 수준으로 증가하였다. 2020년 신규 수급자 기준 독신여성의 비중은 전체의 37.0% 수준으로 높아졌다.

〈표 II-5〉 주택연금 신규 가입자의 유형별 분포

(단위: 건수, %)

연도	합계		부부		독신남		독신녀	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2007	515	100	319	61.9	46	8.9	150	29.1
2008	695	100	393	56.5	70	10.1	232	33.4
2009	1,124	100	683	60.8	93	8.3	348	30.9
2010	2,016	100	1,197	59.4	165	8.2	654	32.4
2011	2,936	100	1,716	58.5	221	7.5	999	34.0
2012	5,013	100	3,075	61.3	322	6.4	1,616	32.2

〈표 11-5〉의 계속

(단위: 건수, %)

연도	합계		부부		독신남		독신녀	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2013	5,296	100	3,240	61.2	332	6.3	1,724	32.5
2014	5,039	100	2,980	59.1	327	6.5	1,732	34.4
2015	6,486	100	4,063	62.6	423	6.5	2,000	30.8
2016	10,309	100	6,342	61.5	653	6.3	3,314	32.1
2017	10,386	100	6,247	60.1	653	6.3	3,486	33.6
2018	10,237	100	5,828	56.9	776	7.6	3,633	35.5
2019	10,982	100	6,165	56.1	796	7.2	4,021	36.6
2020	10,172	100	5,559	54.7	847	8.3	3,766	37.0

자료: 한국주택금융공사, 「주택금융통계시스템」, <https://www.hfg.co.kr/research/portal/main/indexPage.do>, 검색 일자: 2021. 7. 19.

현재 정부는 주택연금가입자에 대한 조세지원제도를 운영하고 있다. 즉 주택연금 가입주택에 대한 재산세 25% 감면과 연 200만원 한도의 대출이자 비용 (연금)소득공제제도⁹⁾이다. 대출이자비용 소득공제제도는 다른 연금소득이 있는 경우에 적용되는 혜택으로, 그렇지 않은 계층에게는 실효성이 없다. 즉 국민연금의 미성숙, 종사상 지위의 차이 등으로 인해 국민연금에 가입하지 못했던 은퇴자로서는 주택연금의 혜택도 활용할 수 없다. 오히려 기존 공적연금가입자와 그렇지 않았던 가입자 간의 지원 격차만 높일 위험이 있다. 한편 주택연금 가입주택에 대한 재산세 25% 감면은 상당한 비용지원에 해당하는 정책이라 할 수 있다.

주택연금은 기존 노후소득 사각지대 완화를 위해 기여할 수 있는 정책수단이다. 국민연금의 늦은 제도 도입, 소득과약의 한계 등 여러 가지 이유로 공적연금에 가입하지 못했던 경제주체들이라 할지라도 미래 위험에 대비하기 위해 자산을 보유하고 있다. 즉 각 가계들은 경제활동 기간 동안 다양한 자산들을 축적하는데, 은퇴 시기 이후를 위한 공적연금 외에도 중장기적 소득위험에 대비하기 위함이다. 가계가 축적하는 자산들 중 대표적 자산은 주택이지만 환금성의 문제가 존재한다. 동시에 주택자산을 처분한다 하더라도 새로운 거주지를 확보하여야 하는 문제가 있다. 이러한 한계로 인해 주택자

9) 「지방세특례제한법」 제35조; 「소득세법」 제51조의4

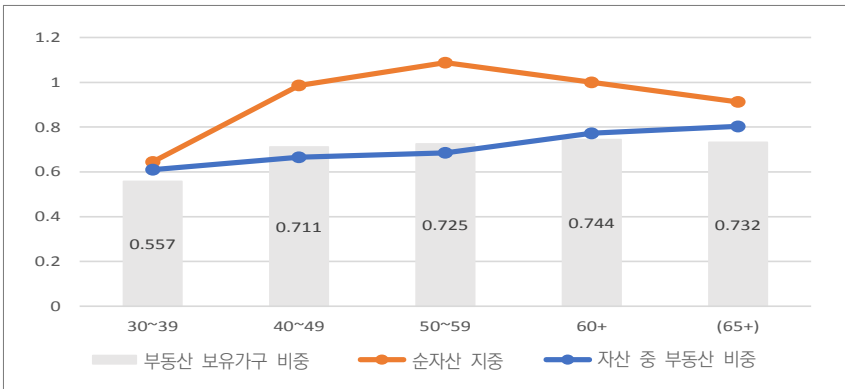
산을 소유하면서도 빈곤상태에 있는 은퇴계층이 상당하다.

주택연금은 주요 가계자산 항목으로 기능 중인 주택의 유동화를 통해 노후 소득을 확보하고자 하는 방안이다. 이는 노후소득을 위해 새롭게 자산을 축적하는 방법이 아니라, 기존 자산의 유동화를 통해 노후소득 빈곤을 완화하고자 하는 수단이다. 그러므로 주택자산을 갖지 못한 계층의 노후소득 형성에는 기여하지 못하는 태생적 한계도 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 강제적 공적연금체계에서 제외된 계층들의 노후빈곤 해소에 상당한 역할을 할 수 있기 때문에 매우 중요하다. 특히 이러한 계층들은 임금근로자에 비해 소득과약이 어려운 자영업종사자, 단시간근로자 등으로 구성되는데, 이러한 근로자들의 비중은 향후에도 상당한 비중을 차지할 것이다.

통계청 「가계금융복지조사」(2019)에 따르면 우리나라 고령가구주의 경우 은퇴 이후 순자산이 감소함에 따라 부동산 자산의 비중이 높아지는 추세이다. 자산 중 부동산 자산의 비중은 65세 이상 가구주에게서 제일 높았으며, 동 연령대 가구주의 부동산 보유 비율은 73.2%에 달하고 있다. 이러한 높은 부동산 자산 비중은 부동산 유동화를 통한 노후소득 확보에 유리한 환경을 조성하고 있다.

[그림 II-16] 가구주 연령별 순자산 및 부동산 보유가구 비중(2019년)

(단위: 배)



주: 연령 내 비중 기준이며 순자산은 60세 이상 가구주 가구에 대한 상대 비중임

자료: 통계청 국가통계포털, 「가계금융복지조사-가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDA06&conn_path=2, 검색일자: 2021. 2. 3.

특히 부동산 자산 보유에도 불구하고 현금흐름으로 측정되는 소득은 낮아 빈곤계층으로 분류되는 경우에는 이를 유동화하여 소득으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 공적연금 가입 등을 통해 정부지원 혜택을 받지 못한 자영업자, 단시간근로자들에 대해서는 지원 형평성의 문제도 개선할 수 있는 방안이다. 본 연구에서는 이러한 주택자산의 노후소득원으로서의 기여 가능성을 평가하고, 그 활용성을 높이기 위한 정책방안을 모색한다.

다. 선행연구

자가주택을 활용한 노후소득 마련에 대한 선행연구는 상당수 존재한다. 우리나라 고령층들에서 정기적인 소득은 없는 대신 보유 자산 중 실물자산의 보유 비중이 높은 특성을 발견할 수 있기 때문이다.

최경진·임병권(2019)은 자가주택을 활용한 노후소득 마련 방식별 가치를 비교분석하였다. 분석대상은 주택연금·즉시연금·연금형 희망나눔주택으로, 주거옵션으로는 전·월세, 소형주택 등을 고려하였다. 분석 결과 주거옵션별 월손익과 잔존가치가 반비례관계에 있어, 월지급금, 주거비용, 거주안정가치, 잔존가치 등을 종합적으로 고려하여 선택할 필요가 있음을 보여주었다. 동 연구는 보유한 주택자산의 가치 범위 안에서 월지급금, 주거서비스의 변화, 잔존가치 간의 비중 선택이 제도에 따라 변화할 수 있음을 보였다. 은퇴 이후의 삶(즉 월지급금, 주거서비스)과 상속유인(잔존가치)은 개인에 따라 매우 다양하므로 일률적인 제도 판단에는 한계가 있다.

백혜연 외(2018)는 주택연금 가입 요인을 분석하고 가입률 시나리오에 따른 미래 가입자 수 전망을 실시하였다. 그리고 초기보증료율과 연보증료율 변화에 따른 소득대체율 변화를 소득분위별로 분석하고, 소득대체율을 가장 높일 수 있는 최적보증료율을 제시하였다. 그러나 보증료율이 미래 위험에 대한 보험료임을 감안할 때, 초기보증료율과 연보증료율 조합 변화는 보증료 현가에는 영향을 미치지 않아야 한다는 점에 대한 고려는 미흡한 것으로 판단된다. 결국 소득분위별로 다른 보증료율이 최적이 되기 위해서는 주택 가격 상승률, 이자율 등의 차이가 있어야 하는데, 이에 대한 검토가 없어 보증

료율의 차이를 유발하는 요인들이 불분명하다.

전성주 외(2015)는 「한국재정패널」 자료를 바탕으로 60대 이상 가구주의 주택을 주택연금으로 전환할 시의 총소득 증대효과를 살펴보았다. 이를 통해 주택연금의 빈곤완화 효과를 분석하였다.

송인호(2017)는 주택연금 수요조사를 바탕으로 주택연금의 재정위험요인을 도출하였다. 위험요인으로 주택가격 상승률 가정의 불확실성, 지역별로 차별화된 주택가격 상승률, 보증채무 이행과 비용, 담보주택 일괄 처리방식 등을 제시하였다. 특히 고령화와 저출산으로 장기 실질주택가격 추이가 하락할 경우 나타날 수 있는 재정부담을 추산하여 지속가능성 제고를 위한 방안을 제시하였다.

이러한 선행연구들을 바탕으로 본 연구에서는 정부지원의 형평성 관점에서 주택연금 활성화 방안을 검토한다. 즉 자발적 가입상품이라는 측면에서 개인연금과 비교한 정부지원 규모를 산정하고, 정부지원의 형평성을 분석한다. 주택연금과 유사한 제도를 운영하고 있는 외국의 제도 운영사례도 살펴본다. 최종적으로 주택연금 가입으로 인한 소득분배 개선효과를 추정한다. 특히 종사상 지위 등의 영향으로 공적연금 가입이력이 없어 형평성 제고효과가 높은 계층에 대한 지원효과 등을 분석한다. 정부지원의 형평성 관점에서 이전 연구와는 차별화되는 부분이다. 이를 바탕으로 주택연금 활성화 방안을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 외국의 역모기지 제도

우리나라의 주택연금과 같은 역모기지 시장은 정부의 직접적 개입 여부에 따라 공적 역모기지 시장과 민간 역모기지 시장으로 구분할 수 있다. 역모기지 시장에서 정부의 직접적 개입방법은 민간 금융기관이 공급하는 역모기지에 공적 지급보증을 하는 방식이다. 공적 지급보증은 역모기지 수요자의 예상 외 손실에 대한 보험기능을 제공함으로써 수요자 및 공급자의 위험을 줄여준다.

이러한 공적 역모기지제도의 존재는 민간 역모기지 시장에도 영향을 미친다. 저렴한 비용으로 정부의 공적 지급보증이 존재하는 상품이 있을 경우, 민간 역모기지 시장은 활성화되기 어렵기 때문이다. 즉 공적 지급보증을 통해 민간상품보다 가입자에게 유리한 상품을 제공하게 되므로, 공적상품이 민간상품을 구축하게 된다.

이에 따라 해외사례는 공적 지급보증을 통한 공적 역모기지제도를 운영하고 있는 국가를 중심으로 살펴보았다. 우리나라를 비롯하여 미국, 홍콩, 싱가포르 등이 그 대상이다. 공적 역모기지제도를 운영하고 있지는 않지만 민간시장을 통해 주택의 유동화를 지원하는 국가의 사례도 포함하였다. 이 경우는 국가가 직접적인 재정지원을 바탕으로 한 공적 역모기지제도를 운영하지는 않지만, 민간의 주택유동화 상품에 대한 규제를 통해 가입자들을 보호하는 경우이다. 구체적인 사례로 영국, 호주 등은 민간시장을 통해 주택유동화 기능을 제공하면서, 정부는 이러한 상품의 감독, 주로 상품 판매 이후 주택가격 하락 등으로 인한 부채초과 시 소비자 책임면제, 즉 비소구대출 형태로 운용하도록 관리하고 있다. 부채초과 시 소비자 책임면제 조항은 주택유동화에 있어 주택가격 하락 위험성을 완화시키는 조항이다. 즉 정부가 규제를 통해 간접적으로 민간 역모기지 시장의 활성화를 지원하는 국가의 사례도 추가적으로 검토한다.

1. 미국 HECM(Home Equity Conversion Mortgage)¹⁰⁾

미국은 오랜 역사와 함께 역모기지 시장이 활성화되어 있는 국가 중 하나로 우리나라와 홍콩 등의 벤치마크 대상이 되어 왔다. 1989년에 역모기지에 대한 시범사업이 시행되었으며, 1998년부터 HUD(Department of Housing and Urban Development)가 상시 프로그램으로 운영 중이다. 정부 보증이 시작된 것은 시범사업 초기 민간 금융기관들의 역모기지 시장 진입을 촉진하기 위해 필요하다고 판단되었기 때문이다. 오랜 역사를 바탕으로 HECM은 역모기지에 대한 접근성 제고와 함께 금융소비자 보호, 재정건전성 강화 등 다양한 관점에서 제도개선이 이루어져 왔다.

구체적으로 HECM은 HUD 산하 연방주택청(Federal Housing Administration, FHA)에 의해 보증되는 역모기지 프로그램으로, 주택 지분의 일부분을 인출할 수 있도록 한다. 인출방법은 월지급금(monthly payments), 개별인출(line of credit) 또는 두 가지 방식의 혼합, 일시금(lump sum) 등을 선택할 수 있다. 또한 새로운 주거주 주택을 구입하는 용도로도 HECM을 이용할 수 있다.¹¹⁾

가. 주요 내용

HECM의 가입대상은 62세 이상자로서 주택을 소유한 자이다. 동 주택을 주거주지로 이용하고 있어야 하며, 연방부채에 대한 체납이 없어야 한다. 또한 승인된 HECM 카운슬러가 제공하는 금융소비자세션에 참여하여야 한다.

HECM의 대상 주택은 FHA의 모든 주택 기본조건(Property Standards)과 홍수대비 조건(Flood Requirement)을 만족하는 다음의 주택이다. 먼저 단독주택(Single Family Home) 또는 1~4세대(unit) 공동주택 중 한 주택에 신청자(Borrower)가 거주하고 있는 경우, HUD가 승인한 콘도미니엄, FHA의 조건을 만족하는 조립식 주택(Manufactured Home) 등이 대상이다. 기존 거주

10) 고제현, 「미국 HECM 제도 변천과 개혁 방향」, 『주택금융리서치』, 제7호, 한국주택금융공사, 2019.; 미국 정부 홈페이지 자료를 바탕으로 재작성

11) 미국 정부 홈페이지, “Home Equity Conversion Mortgages(HECM),” <https://www.benefits.gov/benefit/709>, 검색일자: 2021. 7. 2.

주택뿐만 아니라 새로운 주택을 구입할 경우에도 HECM을 이용할 수 있는데, HECM 대출금액이 신규 주택가격보다 낮을 경우 HUD에서 인정하는 수단(현금, 다른 자산 매각 소득 등)으로 차액을 부담하여야 한다.

HECM을 이용할 경우, 이용자는 거주기간 동안 대출 원리금 상환의무가 없다. 비용부담으로는 이자 이외에 가입 시 1회 부과되는 초기 보증료와 매년 부과되는 연간 보증료가 있다. 보증료 역시 대출 이자와 마찬가지로 거주기간 동안 현금으로 납부하지 않고 인출금 합계에 가산된다.

우리나라 주택연금과는 달리 HECM은 주택보유 수, 주택가격 등의 제한이 없는 반면 보증대출의 한도가 존재한다. 우리나라 주택연금이 고령층의 노후소득 보장 기능을 중심으로 설계되었다면, 미국은 고령층을 위한 금융상품으로서 자산유동화 등 운용을 지원하는 제도라 할 수 있다. 미국의 경우 수시 개별인출방식(line of Credit)이 많은 비중을 차지하고 있다.

역모기지 취급기관은 담보주택가치 평가뿐 아니라 채무자의 재무상황을 평가하여, 차입 이후 세금과 주택보험료 납부 능력이 있는 사람들에게만 HECM을 허용하고 있다. 연방주택청은 종신까지 지급되는 HECM의 대출잔액이 최대청구금액(대출한도)의 98%에 이르면 공급기관으로부터 대출을 양수한다.

〈표 III-1〉 미국 HECM과 우리나라 주택연금의 비교

구분	HECM(2019)	주택연금
도입 취지	주택소유자의 자산유동화(목돈 사용)	노후소득 지원
가입연령	만 62세 이상	부부 중 1인 55세 이상
주택보유	보유 수, 주택 가격 제한 없음	공시가격 9억원 이하 (다주택자는 합산 9억원 이하)
대출한도	72만 6,625달러(76만 5,600달러, 2020)	5억원
지급방식	종신지급/혼합방식 확정기간/혼합방식 한도설정방식	종신지급/혼합방식 확정기간/혼합방식 대출상환방식 우대지급/혼합방식
보증료율	초기 보증료: 2.0% 연보증료: 1.25%	초기 보증료: 1.5% 연보증료: 0.75%
금리	Libor(1개월)+2.25~2.75%	CD+1.1%/COFIX+0.85%

자료: 고재현, 「미국 HECM 제도 변천과 개혁 방향」, 『주택금융리서치』, 제7호, 한국주택금융공사, 2019, p. 18.

HECM의 지급보증은 금융기관과 이용자들에게 연방주택청이 제공하는데, 우리나라의 경우 한국주택금융공사가 제공하고 있다. HECM의 자금조달은 공적 기관을 통해 이루어졌다. 금융위기 발생 이전에는 패니매(Fannie Mae, FNMA)의 채권매입에 전적으로 의존하다가 공급 규모가 커짐에 따라 HECM 채권을 담보로 HMBS(HECM Mortgage Backed Securities)를 발행하여 조달하는 구조로 바뀌었다. HMBS는 민간 발행기관이 금융기관으로부터 HECM 채권을 양수하여 발행하고 있다. HMBS에 대한 투자를 유도하기 위하여 지니매(Government National Mortgage Association, GNMA)가 지급보증을 하고 있다. HMBS 발행기관은 HECM 대출잔액이 최대청구금액의 98%에 도달하게 되면 원리금을 투자자에게 지급하여 청산한다.

나. 운영 현황

미국의 HECM 공급량은 2000년대 중반 저금리 및 주택경기 호황으로 크게 증가하였다가 서브프라임 모기지 사건 이후 급격히 하락하였다. HECM 공급량은 2009년 11만 4,692건을 최고 수준으로 증가하였다가 이후 크게 하락하여 5만건 내외로 유지되고 있다. 2020년(정부 회계연도)¹²⁾ 기준 HECM 공급량은 4만 1,859건에 그치고 있다.

금융위기 이후 HECM 이용연령은 낮아지고 있는데, 이는 60대 초반의 젊은 고령층의 실업률 증가와 소득감소 때문이다. HECM의 경우 차입자가 재산세 및 주택보험료 미납으로 파산하여 압류절차에 들어가면 계약이 종료된다. 금융위기 여파로 파산과 압류절차에 들어간 HECM 차입자가 증가한 2012년에는 대형 민간금융기관이 역모기지 공급을 중단하였다. 고령층을 대상으로 대형기관들이 압류절차를 시행하는 것에 대한 부정적 인식 등으로 인해 압류 실행에 어려움을 겪었고, 이에 따른 비용도 증가하였기 때문이다.

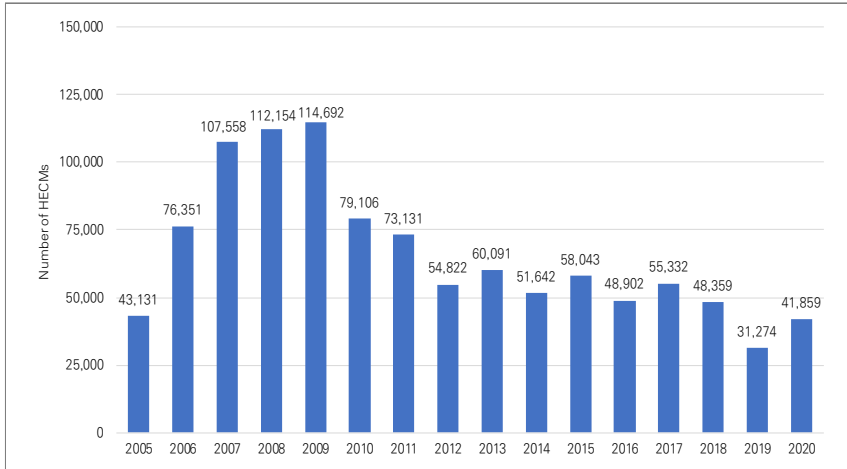
HECM 가입자 유형은 제도 시행 초기부터 2002년까지 독신여성의 비중이 50%를 초과하였다. 이후 부부 가입자의 비중이 점차 증가하여 독신여성의

12) 정부 회계연도는 전년 10월 1일~당해 9월 30일로 구성된다. 즉 FY2021은 2020년 10월~2021년 9월까지를 의미한다.

비중을 초과하고 있다.

[그림 III-1] 연도별 미국 HECM 공급량

(단위: 건)



자료: NRMLA, "Annual HECM Endorsement Chart," <https://www.nrmlaonline.org/annual-hecm-endorsement-chart>, 검색일자: 2021. 7. 5.

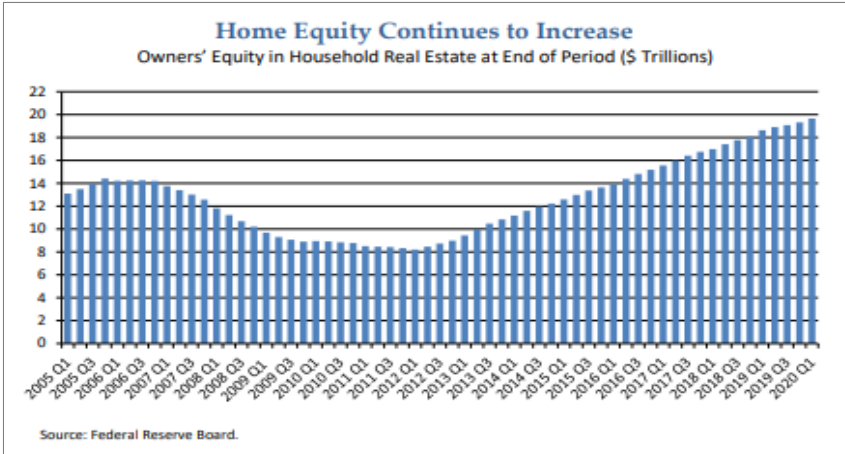
미국의 HECM제도는 서브프라임 모기지 사태 이후 재정건전성 관점에 집중되었다. 지속가능한 공적 역모기지제도로 운영하기 위해 리스크 관리를 강화하고 있다. 주택금융 부실로 인한 재정부담을 최소화하기 위해 저소득층 및 서민층을 대상으로 한 지원을 지향하고 있다.

한편 서브프라임 모기지 사태에도 불구하고 미국 내 주택소유자의 Home Equity는 감소하였다가 2010년대 중반 이후 지속적으로 증가 추세에 있다. 2020년 1분기에는 주택소유자의 Home Equity는 약 20조달러에 달하고 있다.

연방주택청이 제공하는 모기지 대출은 전체 시장의 약 15% 내외를 차지하고 있으며, 이는 서브프라임 모기지 사태 이전의 25% 이상 수준에 비해 낮아진 상태이다. 연방주택청의 모기지 대출 중 신규 주택구입 대출 비중이 주택에 대한 대환대출(Refinancing) 비중보다 높다. HECM으로 대표되는 공적 역모기지가 전체 모기지시장에서 차지하는 비중은 크지 않은 것으로 판단된다.

[그림 III-2] 미국 Home Equity의 변화 추이

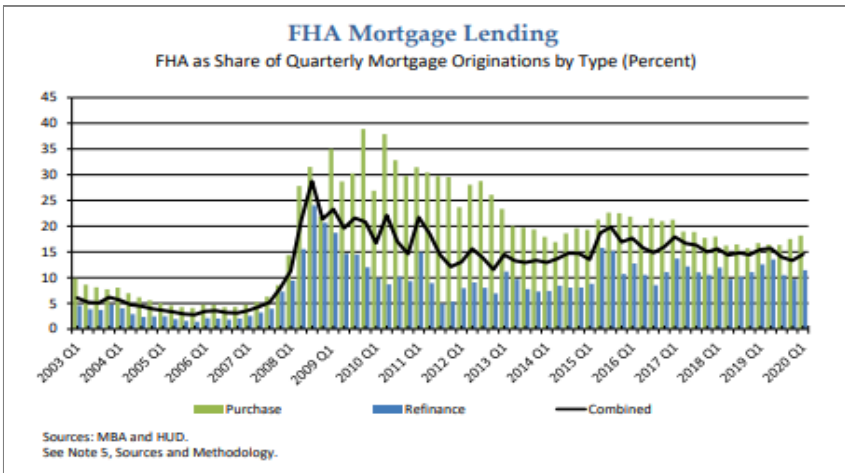
(단위: 조달러)



자료: US HUD, "Housing Market Indicators Monthly Update," July, 2020, p. 4.

[그림 III-3] 미국 연방주택청(FHA)의 모기지 대출 현황

(단위: %)



자료: US HUD, "Housing Market Indicators Monthly Update," July 2020, p. 4.

2. 홍콩 역모기지 프로그램(Reverse Mortgage Program, RMP)¹³⁾

홍콩은 2000년 의무가입 퇴직연금제도(Mandatory Provident Fund)를 도입하는 등 공적연금제도를 확대하고, 자영업자를 포함한 60일 이상의 근로 계약을 한 모든 취업자의 가입을 의무화하였다. 그러나 고령화의 진행과 함께 공적연금만으로 노후소득 보장에 어려움이 있음을 인식하고 2011년 7월 역모기지 프로그램을 도입하였다.

홍콩의 인구구조는 급속한 고령화가 진행되고 있다. 「UN 인구전망」¹⁴⁾에 따르면 노년부양비(즉 15~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비중)가 2010년 17.2%에서 26.3%(2020), 43.2%(2030), 64.7%(2050)로 급격히 높아질 것으로 예상된다. 이러한 급속한 인구고령화 전망하에서 강제가입 기반의 공적연금 하나만으로 적절한 노후소득을 보장하기는 어렵다. 충분한 은퇴소득, 적절한 재분배기능, 재정건전성 등 다양한 정책적 목적을 한 번에 달성하기 어렵기 때문이다. 이런 이유로 대부분의 선진국가들은 공적연금, 기업연금, 개인연금 등의 3단계 구조를 통해 국민들의 노후소득 형성을 지원하고 있다.

홍콩의 경우에는 역모기지 도입 이전 2009년 60세 이상 인구의 약 27%가 소유주택에서 거주하고 있는 것으로 나타났다(백인걸·고제현, 2019). 이는 역모기지를 통한 자산유동화에 대한 수요가 풍부하고, 기존 고령층의 노후소득 확보에 상당히 기여할 수 있다고 판단했기 때문이다. 「2016년 인구센서스」 결과¹⁵⁾에 따르면 국내 거주 65세 이상 고령층의 42.8%는 개인주택(private permanent housing)에 거주하며 그중 77.9%는 자가 거주자(Owner occupiers)인 것으로 나타났다. 고령층의 노후소득 확보 수준으로서 역모기지

13) 백인걸·고제현, 『해외 역모기지 사례연구 - 공적 역모기지를 중심으로 -』, 주택금융연구원, 2019.; HKMC, "Reverse Mortgage Programme Information Pack," March 2021, 등을 바탕으로 재정리

14) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, "Population Division(2019)," World Population Prospects 2019, <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>, 검색일자: 2021. 7. 6.

15) Hong Kong C & SD, "2016 Population By-census Thematic Report: Older Persons," published Press releases, 2018. 3.

가 여전히 역할을 할 수 있음을 보여준다.

가. 주요 내용¹⁶⁾

홍콩은 미국의 HECM, 한국의 주택연금 등 공적 역모기지 모델을 벤치마크하여 제도를 설계하였다. 구체적으로 홍콩모기지유한공사(HKMC)의 100% 자회사인 HMMC Insurance Limited(HKMCI)가 보증을 통해 역모기지를 공급하고 있다. 가입자는 주어진 기간 동안 또는 사망 시까지 월지급금을 수령할 수 있으며, 특별한 사유가 발생할 경우에는 일시금(Lump-sum)을 수령할 수도 있다.

역모기지 기간이 종료될 경우에는 소유자(또는 적법한 대리자)는 대출금을 갚음으로써 주택에 대한 우선 구매권을 행사할 수 있다. 종료 시점에 주택 처분가격이 대출금에 미치지 못할 경우에는 HKMCI가 보증을 통해 차액을 부담하며, 대출금을 초과할 경우에는 소유자에게 지급하게 된다.

역모기지 가입대상은 적법한 홍콩주민(a holder of a valid Hong Kong identification card)으로서 55세 이상 주택소유자로 부부가 아닌 경우도 동반 가입이 가능하다. 또한 파산상태 또는 파산신청(또는 자발적 채무조정, individual voluntary arrangement) 중에 있어서도 아니된다.

대상주택의 경우 주택가격 또는 주택보유 수 등에 대한 제한이 없다. 단 최대 인정 한도를 HK\$ 15M.로 설정하여 지원을 통한 자산유동화 규모를 통제하고 있다. 동시에 대상주택은 건축연한 50년 이하여야 하며 이를 초과할 경우에는 개별적 검사를 통해 가입 여부를 결정하게 된다. 대상주택에 대한 재판매 약정이 없어야 하며 임대되어서도 아니된다.¹⁷⁾

역모기지를 위한 정부 보증 대상 여부에는 제한이 없지만 주택가격의 인정방식에서 주택가격에 따른 차등을 두고 있다. 즉 주택감정가격이 증가함에 따라 월지급금 산정에 적용되는 인정한도 증가율을 낮추어 고가주택에 대한 인정한도를 낮추고 있다.

16) HKMC, "Reverse Mortgage Programme Information Pack," March 2021,을 요약

17) 치료를 위한 경우 등 예외적인 상황에는 인정

〈표 III-2〉 월지급금 산정을 위한 주택감정가격의 인정한도

주택감정가격	주택가격 인정한도
≤ HK\$ 8mil.	주택감정가격의 100%
HK\$ 8mil.~HK\$ 12mil.	Max(HK\$ 8mil., 감정가격의 80%)
HK\$ 12mil.~HK\$ 16mil.	Max(HK\$ 9.6mil., 감정가격의 70%)
HK\$16 mil. <	Max(HK\$ 11.2mil., 감정가격의 60%) (최대한도 HK\$ 15mil.)

자료: HKMC, "Reverse Mortgage Programme Information Pack," 2021, p. 9.

역모기지의 지급방식은 다양한 기간으로 구성되어 있다. 고정기간 방식으로는 10년, 15년, 20년이 가능하며, 종신방식도 가능하다. 또한 역모기지로 인한 대출이 일어난 이후에도 다른 지급기간으로의 변경이 가능하다. 월지급금은 최초 가입 시 결정된 이후 지급기간 동안 고정되어 있다. 즉 월 지급금액이 결정되고 나면 그 이후 기간에는 주택가격, 이자율 등 다른 경제 변수들의 변화에도 불구하고 지급금액이 고정된다. 그러나 일시금을 수령하게 되면, 이를 반영하여 그 이후 월지급금을 조정하게 된다.

일시금 지급은 역모기지 신청 당시나 그 이후 기간 동안 언제든지 신청 가능하다. 다만 그 사유는 제한된다. 신청 당시에는 기존 역모기지에 대한 Refinancing 또는 다른 모기지에 대한 완전 변제 목적으로 신청 가능하다. 주택개량, 수리, 유지 보수 목적, 그리고 의료비, 모지구입과 장례비용 등의 목적으로 신청 가능하다. 이자방식은 변동금리와 고정금리 중 선택할 수 있다. 일반적으로 고정금리 방식이 변동금리 방식보다 높은 월지급금 또는 일시금을 제공한다.

모기지 보험료는 초기보험료와 월보험료로 구분된다. 각 보험료는 실제 가입자가 지불하는 것이 아니라 총대출액에 추가되는 형태로 계산된다. 초기 보험료는 주택감정가격의 1.96%이며 가입 4년차부터 10년차까지 일곱 차례로 나누어 지불하게 되는데, 각각 주택감정가격의 0.28%에 달하는 보험료를 지불한다. 월보험료는 총대출금액의 1.25%(연간 기준)에 해당하는 금액을 나누어 지불한다.

〈표 III-3〉 홍콩 RMP와 우리나라 주택연금의 비교

구분	RMP(2021년)	주택연금
도입 취지	주택소유자의 노후소득 지원	노후소득 지원
가입연령	만 55세 이상	부부 중 1인 55세 이상
주택보유	보유 수, 주택가격 제한 없음 (금액한도: HK\$ 15mil.)	공시가격 9억원 이하 (다주택자는 합산 9억원 이하)
대출한도	n.a	5억원
지급방식	중신지급/혼합방식 확정기간/혼합방식	중신지급/혼합방식 확정기간/혼합방식 대출상환방식 우대지급/혼합방식
보증료율	초기보증료: 1.96% 연보증료: 1.25%	초기보증료: 1.5% 연보증료: 0.75%

자료: HKMC, "Reverse Mortgage Programme Information Pack," 2021; 본문 〈표 III-1〉을 바탕으로 저자 재구성

나. 운영 현황

홍콩 RMP의 이용실적을 살펴보면 2021년 5월 말 기준 누적 총가입건수는 4,706건에 불과하다. 연간 신규 이용건수는 2018년 788건으로 최고 수준에 달하였다가 이후 600건대 수준으로 하락하였다. 가입유형을 살펴보면 2021년 5월 말 기준 1인 가입자가 64.7%로 대부분을 차지하고 있으며, 2인 가입자 (Joint borrowers) 35.1% 등으로 구성되어 있다. 지급기간의 경우 중신 비중이 49.2%로 가장 높으며, 다음으로 10년 23.4%, 15년 15.0%, 20년 12.4%로 구성되어 있다.

역모기지 가입자 연령은 55~103세에 이르고 평균연령은 68세이다. 평균 주택 감정가격은 HK\$ 5.6mil.이며, 최고 감정가격은 HK\$ 65mil.이다. 월지급금은 평균 HK\$ 16,400이며, 최고액은 HK\$ 198,000이다.

〈표 III-4〉 RMP 가입건수 추이

(단위: 건)

연도	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 5월
신규건수	204	368	446	761	788	679	634	288
누적건수	742	1,110	1,556	2,317	3,105	3,784	4,418	4,706

자료: HKMC, "Reverse Mortgage Programme Statistics," https://www.hkmc.com.hk/eng/information_centre/statistics/reverse_mortgage_programme_statistics.html, 검색일자: 2021. 7. 7.

3. 싱가포르 LBS(Lease Buyback Scheme)¹⁸⁾

싱가포르의 경우 주택공급이 주로 주택개발청(Housing & Development Board, HDB)을 통해 공공의 형태로 공급되고 있다. 이러한 공공주택은 99년 장기임대 형태로 제공된다. 2018년 기준 132.5만 거주 가구 중 HDB에서 공급한 주택에 거주하고 있는 가구는 104.3만가구로 전체의 78.7%에 달하고 있다. 주택소유자의 비중은 HDB 주택의 경우 92.2% 수준이며 전체 가구는 91.0%에 달한다.¹⁹⁾

노후소득 형성을 위한 LBS제도는 HDB 공급주택의 남아 있는 계약기간을 HDB에 판매하고 그 대가를 중앙적립기금제도(Central Provident Fund, CPF)의 은퇴계좌(Retirement Account)에 적립하여, 이를 CPF Life를 통해 연금소득으로 지급받게 된다. 싱가포르에서는 CPF Life를 통해 종신연금을 지급하는데, 이를 위해서는 CPF RA에 최소금액이 예치되어 있어야 한다.

싱가포르의 중앙적립기금제도(CPF)는 적립식 사회보장제도 운영을 위한 제도로서 연금, 주택 구입, 의료비용 등을 조달하는 데 이용되고 있다. 가입자에게 4개 유형의 개인계정(Account)을 제공하는데, 일반계정(Ordinary Account, OA), 특별계정(Special Account, SA), 의료저축계정(Medisave Account, MA), 은퇴계정(Retirement Account, RA)으로 구성된다. OA는 주택, 허가된 투자, 생명보험, 모기지보험, 교육 등의 목적에 이용된다. SA는 주로 은퇴소득(은퇴 관련 금융상품 투자 포함)에 활용된다. MA는 의료비용을 충당하며 RA는 은퇴소득을 위해 55세에 생성한다.

CPF의 각 계정금액은 특정 조건하에서 55세 이후에 인출할 수 있어 은퇴소득으로 기능할 수 있다. 연금제도로서는 Retirement Sum Scheme 등이 있다. 그러나 장수위험에 대비하여 종신연금형태로 수급하기 위해서는 2009년 도입된 CPF Life scheme에 가입해야 하는데, 이를 위해서는 은퇴계좌(Retirement Account)에 연금수급 6개월 전에 최소 6만달러를 적립하여야 한다.²⁰⁾ LBS는

18) 백인걸·고제현, 『해외 역모기지 사례연구 - 공적 역모기지를 중심으로 -』, 주택금융연구원, 2019.; 싱가포르 정부(<https://www.hdb.gov.sg/>) 등을 바탕으로 재정리

19) Dept, of Statistics Singapore, "Yearbook of Statistics Singapore," 2019.

이러한 요건을 충족시키기 위한 용도로 활용된다.

가. 주요 내용

싱가포르 LBS는 자신 주택의 임차권 일부를 HDB에 판매하고 이를 CPF RA에 추가 적립함으로써 종신연금수급을 확보하는 데 사용할 수 있다. RA 적립금이 일정 수준에 도달하게 되면 현금 등의 형태로 지급하게 된다.

LBS의 가입조건은 먼저 모든 소유자가 연금수급 연령인 65세 이상이어야 한다. 동시에 최소 한 소유자는 싱가포르 국적을 소유하고 있어야 한다. 소득기준도 적용하고 있는데, 가구 총소득이 월 1만 4천달러 이하일 것을 요구하고 있다. 이러한 가구 소득기준은 저소득층의 은퇴소득 확보에 LBS를 활용하기 위함이다.

〈표 III-5〉 싱가포르 LBS 지원자격

기준	지원자격
연령	• 모든 소유자가 65세 이상
국적	• 최소 한 명의 소유자가 싱가포르 국적
소득	• 가계총소득(Gross income)이 S\$14,000/월 이하
대상주택	• 모든 HDB 공급주택 (단기임대, HUDC, Executive Condominium은 제외)
주택소유권	• 1주택자
거주기간	• 모든 소유자가 최소 5년 거주
임대기간	• 판매 가능한 임대기간이 최소 20년 이상

자료: 싱가포르 정부, "Lease Buyback Scheme," <https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-an-hdb-flat/for-our-seniors/monetising-your-flat-for-retirement/lease-buyback-scheme>, 검색일자: 2021. 9. 6.

LBS는 자기 소유의 주택에 거주하면서 연금소득을 확보하는 것이므로, 다른 사람에게 이전할 수 없다. 동시에 담보주택 역시 임대주거나 판매할 수 없다. 리스계약을 중도 해지할 경우에는 계약 대상 주택을 반환하고 남은

20) 싱가포르 정부, "Retirement Sum Scheme," <https://www.cpf.gov.sg/Members/Schemes/schemes/retirement/retirement-sum-scheme>, 검색일자: 2021. 9. 6.

리스계약 기간에 해당하는 산정금액을 수령하게 된다. 한편 리스계약 기간 보다 오래 생존하게 될 경우에는 그 당시 자금여력, 가족 지원, 건강상태 등을 감안하여 적절한 주거지를 마련해 주게 된다. 리스계약 만료 이전에 사망하게 될 경우에는 남은 가족은 계약기간 동안 동일 주택에서 거주하거나 주택을 반환하거나 선택할 수 있다. 만약 조기에 리스계약을 종료하게 되면 남은 기간에 비례한 리스금액을 상속인에게 지급한다.

LBS를 통한 리스기간은 가입자 연령에 따라 다양하게 구성되어 있다. 가입자 연령에 따라 최소 리스기간을 설정하여 상당 기간 주거안정성과 소득 안정성을 동시에 달성할 수 있도록 하였다. 가입자의 연령이 어릴수록 최소 리스기간을 길게 설정하여 남은 생애 동안의 소득안정성을 보장하고 있다. 예를 들어 소유자 중 가장 어린 1인의 나이가 65~69세일 때 최소 리스기간은 30년이며, 다른 선택옵션으로는 35년을 제공한다. 그리고 가장 어린 소유자의 나이가 80세 이상일 경우 최소 리스기간 15년, 다른 선택기간으로는 20년, 25년, 30년, 35년을 제공하고 있다.

〈표 III-6〉 LBS 리스기간의 옵션

(단위: 년)

가장 어린 소유자 연령	리스기간	
	최소기간	다른 옵션
65~69세	30	35
70~74세	25	30, 35
75~79세	20	25, 30, 35
80세 이상	15	20, 25, 30, 35

자료: 싱가포르 정부, “How it Works,” <https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-an-hdb-flat/for-our-seniors/monetising-your-flat-for-retirement/lease-buyback-scheme/how-it-works>, 검색일자: 2021. 9. 6.

LBS에 가입하면 그 금액을 먼저 연금계좌인 RA에 불입하여야 한다. RA에 불입해야 하는 금액은 주택소유자의 연령과 소유자 수에 따라 달라진다. 65~69세의 가입자는 소유자가 1명일 경우 18만 6천달러를 적립해야 하며, 소유자가 2명 이상일 경우에는 9만 3천달러를 각 개인계정에 적립해야 한다.

〈표 III-7〉 LBS를 통한 연금계좌(RA) 적립

(단위: 달러)

소유자 연령	소유자가 1명일 경우 적립액	소유자가 2명 이상일 경우 적립액
65~69세	186,000	93,000
70~79세	176,000	88,000
80세 이상	166,000	83,000

자료: 싱가포르 정부, "How it Works," <https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-an-hdb-flat/for-our-seniors/monetising-your-flat-for-retirement/lease-buyback-scheme/how-it-works>, 검색일자: 2021. 9. 6.

이러한 RA 적립을 통해 종신연금인 CPF life을 구매하게 된다.

4. 영국

가. 주요 내용²¹⁾

영국의 민간 자산유동화(Equity release) 제도는 크게 두 가지 형태가 있다. 평생주택담보대출(Lifetime Mortgages)과 Home Reversion Plans이다. 두 제도 모두 정부, 즉 Financial Conduct Authority(FCA)의 규제하에서 운영되고 있다. 민간 자산유동화제도는 주택소유자가 자기주택에 거주하면서 주택의 가치 범위 안에서 특정금액 또는 정기적인 소액 인출을 할 수 있도록 하는 제도이다. 또한 자산유동화 제도는 주택소유자가 대출상환에 대한 부담 없이 자신의 주택자산으로부터 필요로 하는 소득을 안전하게 인출할 수 있도록 하는 제도이다.

구체적으로 평생주택담보대출은 대출이자에 대한 매월 상환부담 없이 주택소유권을 유지하면서 소유자가 사망하거나 장기요양시설로 이동할 때까지 소득을 얻는 상품이다. 즉 주택소유자 또는 그 배우자가 사망 또는 장기요양시설로 이동할 때까지 상환부담 없이 소득을 얻으면서 소유주택에서 살 수 있는 제도이다. 담보대출에는 다양한 옵션이 존재하는데 일시금 인출 또는 정기적 금액인출 등이 있으며, 전체 주택가치에서 일정 부분을 상속분으로 남기고 인출하는 방식을 선택할 수도 있다.

21) Equity Release Council, <https://www.equityreleasecouncil.com/>, 검색일자: 2021. 9. 8.
내용을 요약

Home Reversion Plans은 주택지분의 일부 또는 전부를 판매하고 그 대가로 동 주택에 대한 평생 무비용 거주와 일시금(또는 정기적 금액인출)을 지급하는 제도이다. 상품 구매 기간 동안 주택가격의 변화에도 판매지분 비율의 변화는 없다. 이때 주택지분 판매금액에 대해서는 세금을 면제한다. 매각하는 주택지분 비율은 소유자의 선택에 따라 중도에 증가시킬 수도 있다. 동 상품의 기간 만료 시에는 주택을 판매하여 지분 비율에 따라 잔액을 배분하게 된다. 이는 계약 이후 주택가격 변화에 따른 위험을 지분 비율에 따라 공유하게 됨을 의미한다. 또한 매각하는 지분 비율을 사전에 확정하게 됨으로써 상속 등 다른 목적의 지출을 위한 자산배분을 명확히 할 수 있다는 장점이 있다.

한편 자산유동화상품 판매 이후 발생할 수 있는 주택가격 하락과 이에 따른 부채초과 현상에 대해 소비자책임이 면제되는 비소구대출(No negative equity guarantee) 조항을 지키고 있다. 이는 SHIP(Safe Home Income Plans) 프로그램으로 일컬어지며, 대부분의 자산유동화 상품이 가입되어 있다.

나. 운영 현황²²⁾

영국의 자산유동화 상품 운영 실적은 2020년 기준 7만 2,988명 수준이다. 2020년 신규 계약자는 4만 337명으로, 코로나19로 인한 경제위기로 전년에 비해 약 10% 감소한 수준이다. 기존 수시인출담보대출(Drawdown lifetime Mortgage) 유지자의 숫자 역시 2019년 3만 6,426명에서 2020년 2만 8,902명으로 크게 줄어들었다.

〈표 III-8〉 자산유동화상품(Equity Release Market) 운영 실적

(단위: 건)

구분	2017	2018	2019	2020
신규계약	37,037	46,397	44,870	40,337
기존 수시인출자	25,794	32,750	36,426	28,902
계약변경자	3,867	3,644	4,201	3,749
합계	66,698	82,791	85,497	72,988

자료: Equity Release Council, "Market Report," Spring 2021, p. 7.

22) Equity Release Council, "Market Report," Spring 2021. 내용을 요약

민간시장을 통해 자산유동화 상품이 공급되고 있어 상품의 숫자는 지속적으로 증가하고 있다. Equity Release Council의 “Market Report(Spring 2021)”에 따르면 총 상품 수는 2019년 1월 202개에서 2021년 1월에는 488개 수준으로 증가하였다. 이러한 상품 수의 증가는 민간시장의 경쟁을 통해 소비자들에게 다양한 옵션을 제공하고 있음을 보여준다.

자산유동화 상품에 적용되는 이자율은 2010년 후반 전반적인 이자율 하락과 함께 크게 하락하였다. 평균 평생주택담보대출 이자율은 2016년 1월 6.20%에서 지속적으로 하락하여 2021년 1월에는 3.95% 수준으로 낮아졌다. 역모기지상품의 이자율별 분포를 살펴보면 2021년 1월 기준 3% 이하 상품이 26%, 3.01~4.0% 상품이 32%를 차지하고 있으며 6.01% 이상인 상품도 전체의 7.6%를 점유하고 있다.

자산유동화 상품에 적용되는 LTV(Loan-to-Value)는 가입자의 연령에 따라 다양하게 나타난다. 즉 미래 기대수명이 긴 젊은 가입자에게는 상대적으로 낮은 LTV가, 고령가입자에게는 높은 LTV가 적용되고 있다. 2021년 1월 기준 평균적으로 적용되는 최대 LTV 수준은 연령에 따라 19.5(55세)~50.1%(90세) 수준이다.

〈표 III-9〉 가입자 연령별 평균 최대 LTV(Loan-to-Value)

(단위: %)

Period	55	60	65	70	75	80	85	90
Jan 2021	19.5	25.9	31.3	36.7	42.0	46.6	49.8	50.1
Jul 2020	20.2	26.3	31.5	36.9	42.2	46.9	49.5	50.7
Jan 2020	18.8	25.3	30.4	35.7	40.9	45.9	46.9	49.0
Jul 2019	17.1	23.5	28.6	31.3	38.9	44.1	46.1	48.0

자료: Equity Release Council, “Market Report,” Spring 2021, p. 12.

5. 호주²³⁾

호주의 자산유동화제도(Home Equity Release)는 60세 이상자로서 자신의

23) 호주 정부, “Reverse mortgage and home equity release,” <https://moneysmart.gov.au/retirement-income/reverse-mortgage-and-home-equity-release>, 검색일자: 2021. 9. 8.을 요약

주택을 소유한 사람이 자금을 조달하는 방법이다. 자산유동화를 위한 방법은 네 가지로 제시되는데, 각각 역모기지(Reverse Mortgage), Home reversion, 자산유동화협약(Equity Release Agreement), 정부의 연금대출(the Government's Pension Loans Scheme)이다. 이러한 자산유동화제도를 통해 조달할 수 있는 금액은 가입자의 나이, 주택자산의 가치, 자산유동화 유형 등에 따라 달라지게 된다.

먼저 역모기지(Reverse Mortgage)제도는 자신의 주택에 거주하면서 거주 기간 동안 대출이자에 대한 지급도 하지 않는 제도이다. 이자는 대출원금과 함께 합산되어 대출총액으로 인식된다. 역모기지상품의 대출이자율은 일반적인 주택담보대출(Standard home loan)에 비해 높게 형성된다. 대출금, 이자, 수수료 등은 대출자가 사망했을 때 주택을 매각하여 지불하게 된다. 계약자가 원할 경우 중도에 대출을 상환할 수 있으며, 대출과정에서 주택자산의 일정 부분을 남겨 놓을 수도 있다. 2012년 9월 18일 이후 대출된 역모기지제도의 경우, Negative Equity Protection이 적용된다. 즉 역모기지 만료 시점에 주택가액 이상의 대출금이 발생하지 않도록 하고 있다.

Home Reversion은 자신의 주택에 거주하면서 미래 주택가액의 일부를 판매하는 것이다. 이를 통해 일시금을 획득하게 되고 동시에 주택의 나머지 지분도 보유하게 된다. Home Reversion은 판매되는 지분가치를 할인하여 가입자에게 지불하게 된다. 지불금액은 가입자의 연령에 따라 달라지는데, 판매지분의 25% 또는 그 이상의 금액에 해당한다. 판매자는 기대 시점보다 이른 시기에 사망하거나 계약종료될 경우 리베이트(rebate)를 제공하기도 한다. 또한 원할 경우 판매된 지분을 되살 수 있는 옵션을 선택할 수도 있다. Home Reversion은 대출상품이 아니라 이자를 지불하지는 않지만 가격평가 등 거래를 위한 수수료를 지불하여야 한다. Home Reversion의 비용은 주택 지분 비율에 따른 주택의 현재가치와 미래가치의 차이라 할 수 있다. 즉 미래 주택가격이 상승할수록 비용은 커지게 된다.

Equity Release Agreement는 주택소유자가 주택가치의 일정 비율을 판매하고 그 대가로 일시금 또는 분할금으로 수령할 수 있다. 주택소유자가 주택

에 거주하는 비용은 수수료(fee)의 형태로 주기적으로 남은 소유자 지분율에서 차감하게 된다. 이에 따라 가입자의 주택지분율은 시간의 흐름에 따라 낮아진다. 부과되는 수수료는 판매자의 주택지분율의 일정 비율로 설정되는데, 판매자의 지분율이 높아질수록 수수료도 높아진다. 주거비용의 개념이 적용되기 때문이다. 동 계약이 종료되면 주택은 매각되고 각자 지분율에 따라 매각대금을 배분받으며, 계약자 사망 시에는 상속자가 남은 지분에 해당하는 금액을 수령하게 된다. Equity Release Agreement도 대출상품이 아니므로 이자를 지급하지는 않는다. 대신 다양한 수수료를 부담하는데, application fee, 주기적인 서비스 수수료, 계약종료 수수료 등으로 구성된다.

Pension Loans Scheme은 Services Australia 또는 Department of veterans' Affairs에서 제공하는 프로그램이다. 몇 가지 조건을 만족하는 동 프로그램 대상자들은 은퇴소득으로 활용하기 위해 정부로부터 자발적인 매 2주 단위 비과세 대출을 받게 된다. 2주 단위 대출금의 금액은 스스로 정할 수 있지만 연금과 대출금의 합계액이 2주 단위 대출금 최대치의 1.5배를 초과할 수는 없다. 대출금과 이자 상당액은 호주 내에 보유한 주택자산을 통해 환수된다.

6. 소결

공적 역모기지제도를 운영하고 있는 국가는 우리나라를 포함하여 미국, 홍콩, 싱가포르 등이다. 공적 역모기지제도의 도입 목적은 노후소득 지원 목적으로 요약될 수 있다. 미국의 경우에는 주택소유자의 자산유동화를 통한 목돈 마련을 도입 취지로 하고 있지만, 가입연령을 만 62세 이상으로 제한하고 있어 사실상 노후소득 확보를 위한 제도라 할 수 있다.

주택 관련 가입자격의 제한은 우리나라와 싱가포르에 존재하며, 미국과 홍콩은 금액한도 또는 대출한도로 그 역할을 수행하고 있다. 우리나라의 경우에는 주택보유 수와 금액의 제한과 함께 대출한도 제한을 이중으로 부여하여 주택자산 규모에 대한 제약을 부여하고 있다. 반면 싱가포르는 주택보유 유형을 정부기관인 주택개발청(HDB) 공급 1주택자로 제한하면서 동시에 소득 제한 역시 부여하여 저소득자를 중심으로 운영하고 있다.

역모기지상품의 대가 지급은 대부분 종신 또는 장기간의 지급기간을 취하고 있어 노후소득 목적에 충실하고 있다. 특히 싱가포르의 경우에는 대출금의 연금계좌 불입을 통해 종신연금 혜택을 받도록 강제하고 있다.

보증료율에 있어서는 우리나라, 미국, 홍콩이 초기보증료와 연보증료의 형태를 취하고 있다. 보증료 수준은 시점의 차이가 있지만 우리나라의 수준이 상대적으로 낮은 편으로 나타난다. 이러한 상대적으로 낮은 보증료율의 설정은 이를 결정하는 미래 주택가격상승률, 기대수명, 이자율 등의 차이에 의한 것일 수도 있지만 정부의 역할에 의해서도 나타날 수 있다. 따라서 우리나라의 상대적으로 낮은 보증료율이 미래 위험을 충분히 반영하고 있지 않은지 향후 점검해 볼 필요가 있다. 이는 미래 주택연금 관련 우발적 채무의 발생가능성을 높여 주기 때문이다.

〈표 III-10〉 주택연금과 주요국 공적 역모기지 상품의 비교

구분	한국(주택연금, 2021)	미국(HECM, 2019)	홍콩(RMP, 2021)	싱가포르(LBS, 2021)
도입 취지	노후소득 지원	주택소유자의 자산 유동화(목돈 사용)	노후소득 지원	종신연금 수급
가입연령	부부 중 1인 55세 이상	만 62세 이상	만 55세 이상	모든 소유자 65세 이상
주택보유	공시가격 9억원 이하 (다주택자는 합산 9억원 이하)	보유 수, 주택가격 제한 없음	보유 수, 주택가격 제한 없음(금액한도 HK\$ 15mil.)	HDB 공급 1 주택자, 소득 1만 4천싱가포르달러 이하 자
대출한도	5억원	\$726,625 (\$765,600, 2020)	n.a	계약기간에 따름
지급방식	종신지급/혼합방식 확정기간/혼합방식 대출상환방식 우대지급/혼합방식	종신지급/혼합방식 확정기간/혼합방식 한도설정방식	종신지급/혼합방식 확정기간/혼합방식	연금계좌(RA) 선적립 후연금지급
보증료율	초기보증료: 1.5% 연보증료: 0.75%	초기보증료: 2.0% 연보증료: 1.25%	초기보증료: 1.96% 연보증료: 1.25%	n.a
금리	CD+1.1%/COFIX+ 0.85%	Libor(1개월)+ 2.25~2.75%	n.a	n.a

자료: 고제현(2019); HKMC(2021), 싱가포르 정부(<https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-an-hdb-flat/for-our-seniors/monetising-your-flat-for-retirement/lease-buyback-scheme>, 검색일자: 2021. 9. 6.) 바탕으로 저자 재정리

한편 역모기지제도 운영과 관련한 조세정책적 고려는 다양하지 않다. 역모기지제도 운영 자체가 주택자산 유동화 상품의 위험성을 낮추는 정부 역할로 여겨지기 때문이다. 정부의 구체적 역할은 주로 역모기지상품의 위험 중 대출금이 자산가액을 초과하는 위험을 보장하는 것이다. 정부는 이러한 기능을 수행하기 위해 적절한 보험료를 부과하고 주택가격의 하락 위험, 이자율 위험 등을 보장하는 기능을 수행한다. 물론 이러한 기능을 정부가 직접 수행하지 않고 규제 등을 통해 민간시장이 담당하도록 하는 방안도 존재한다. 영국, 호주 등이 이러한 유형의 국가들이다.

반면 우리나라, 미국, 싱가포르, 홍콩 등은 공공부문이 직접적으로 상품을 공급하고 있다. 민간시장의 참여가 저조할 수 있거나 정부부문의 역할 수행으로 정책목적을 달성할 수 있다고 판단하기 때문이다. 정부부문이 직접적으로 역모기지상품의 공급을 시행하는 경우에는 재정지원이 암묵적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 즉 이러한 역할을 수행하는 정부기관의 운영비가 재정비용이 될 수 있다.

역모기지 상품 운영과 관련한 조세정책적 지원은 지방세를 중심으로 구성되어 있다. 빈곤노후층에 대한 소득지원은 국가적 정책 방향이지만 수도권에 비해 고령층의 비중이 높은 지방자치단체의 정책과제이기도 하다. 특히 비수도권의 경우, 수도권에 비해 주택가격이 낮기 때문에 주택보유율이 높은 것도 특징이다. 국토교통부 「주거실태조사」에 따르면 2019년 기준 수도권의 자가주택 거주자 비율은 50.0%로, 도 지역의 68.8%에 비해 상당히 낮은 수준이다.²⁴⁾ 이에 따라 담보로 제공할 수 있는 주택이 있는 고령계층에 대해 지방세 감면을 제공할 수 있다면, 주택연금의 활성화를 통해 보다 나은 은퇴생활을 유지할 수 있을 것이다. 지역 내 빈곤문제에 대한 정책적 대응이 필요한 지방자치단체로서 지방세 감면을 통해 고령계층의 빈곤 위험을 추가적으로 낮출 수 있는 방안이다. 상대적으로 수도권에 비해 고령화율이 높아 노후빈곤 대응에 대한 정책수요가 높은 지방자치단체의 조세지원이 먼저 시

24) 통계청 국가통계포털, 「주택실태조사」, <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2021. 9. 30.

행된 경우라 할 수 있다.

우리나라의 경우 공공기관인 한국주택금융공사를 통해 각종 미래 위험을 줄인 주택연금을 공급할 뿐만 아니라, 조세지원 정책도 시행하고 있다. 곧 국세와 지방세 모두에 대해 조세감면을 시행 중이다. 먼저 국세에 대한 감면은 연 200만원 한도의 대출이자비용에 대한 (연금)소득공제제도가 있다. 이는 주택연금 대출 이자비용에 대해 당해 연도 연금소득에서 공제해 주는 제도로, 주택연금 가입자에게 연금소득이 있을 때 활용 가능한 제도이다. 그 외 2021년 정부 세법개정안에서는 주택연금 담보신탁주택의 처분 시 부가가치세를 면제하는 방안이 포함되어 있다.²⁵⁾ 이는 주택연금 담보주택을 주택금융공사에 신탁, 즉 소유권이전을 하였기 때문에 이후 주택 처분 시 발생하는 부가가치세 부담을 완화하기 위한 것이다. 신탁방식은 주택에 대한 소유권을 한국주택금융공사로 이전하는 것이므로 그 과정에서 나타나는 비용을 줄여주기 위한 방안이다.

지방세에 대한 감면제도는 주택연금 가입 주택에 대한 재산세 25% 감면, 주택 담보등기의 등록면허세 75% 경감 등이 있다. 가입 주택에 대한 재산세 25% 감면은 실질적인 비용부담을 줄여주는 지원정책이다. 주택공시가격 5억원까지를 한도로 재산세 25%를 감면하고, 5억원 초과 시에는 5억원 상당 재산세만큼 감면해 준다. 공시가격이 5억원인 주택의 경우, 재산세와 재산세 도시지역분에 대한 재산세 감면액은 24.8만원에 달한다. 이러한 재산세 감면혜택은 매년 발생하는 항목으로, 주택연금 가입 기간 동안 혜택을 받을 수 있다. 주택의 등록면허세에 대한 감면혜택도 존재한다. 등록면허세는 주택의 담보등기 또는 소유권이전 등기과정에서 발생하는 일회성 비용이다. 담보등기의 경우 등록면허세의 75%를 감면한다. 소유권이전 등기의 경우 등록면허세가 400만원 이하일 경우에는 75%를 감면하고, 400만원을 초과할 경우에는 300만원을 감면한다. 이러한 등록면허세 감면대상은 1세대 1주택 가구로 공시가격 5억원 이하 주택으로 한정된다.

25) 기획재정부, 「2021년 세법개정안 상세본」, 보도자료, 2021. 7. 26.

〈표 III-11〉 역모기지에 대한 조세특례

(담보등기 등록면허세, 담보주택 재산세 특례)

(「지방세특례제한법」)

제35조(주택담보노후연금보증 대상 주택에 대한 감면) ① 「한국주택금융공사법」에 따른 연금보증을 하기 위하여 같은 법에 따라 설립된 한국주택금융공사와 같은 법에 따라 연금을 지급하는 금융회사가 같은 법 제9조제1항에 따라 설치한 주택금융운영위원회가 같은 조 제2항 제5호에 따라 심의·의결한 연금보증의 보증기준에 해당되는 주택을 담보로 하는 등기에 대하여 그 담보의 대상이 되는 주택을 제공하는 자가 등록면허세를 부담하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 등록면허세를 2021년 12월 31일까지 감면한다.

1. 「지방세법」 제4조 제1항에 따라 공시된 가액 또는 시장·군수가 산정한 가액(이하 이 조에서 “주택공시가격등”이라 한다)이 5억원 이하인 주택으로서 대통령령으로 정하는 1가구 1주택(이하 이 조에서 “1가구 1주택”이라 한다) 소유자의 주택을 담보로 하는 등기에 대해서는 등록면허세의 100분의 75를 경감한다.
 2. 제1호 외의 등기: 다음 각 목의 구분에 따라 감면
 - 가. 등록면허세액이 400만원 이하인 경우에는 등록면허세의 100분의 75를 경감한다.
 - 나. 등록면허세액이 400만원을 초과하는 경우에는 300만원을 공제한다.
- ② 제1항에 따른 주택담보노후연금보증을 위하여 담보로 제공된 주택(1가구 1주택인 경우로 한정한다)에 대해서는 다음 각 호의 구분에 따라 재산세를 2021년 12월 31일까지 감면한다.
1. 주택공시가격등이 5억원 이하인 주택의 경우에는 재산세의 100분의 25를 경감한다.
 2. 주택공시가격등이 5억원을 초과하는 경우에는 해당 연도 주택공시가격등이 5억원에 해당하는 재산세액의 100분의 25를 공제한다.
- ③ 「한국주택금융공사법」 제2조 제11호에 따른 금융기관으로부터 연금 방식으로 생활자금 등을 지급받기 위하여 장기주택저당대출에 가입한 사람이 담보로 제공하는 주택(1가구 1주택인 경우로 한정한다)에 대해서는 다음 각 호의 구분에 따라 재산세를 2021년 12월 31일까지 감면한다.
1. 주택공시가격등이 5억원 이하인 주택의 경우에는 재산세의 100분의 25를 경감한다.
 2. 주택공시가격등이 5억원을 초과하는 경우에는 해당 연도 주택공시가격등이 5억원에 해당하는 재산세액의 100분의 25를 공제한다.

(소득세 감면)

(「소득세법」)

제51조의4(주택담보노후연금 이자비용공제) ① 연금소득이 있는 거주자가 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 주택담보노후연금을 받은 경우에는 그 받은 연금에 대해서 해당 과세기간에 발생한 이자비용 상당액을 해당 과세기간 연금소득금액에서 공제(이하 “주택담보노후연금 이자비용공제”라 한다)한다. 이 경우 공제할 이자 상당액이 200만원을 초과하는 경우에는 200만원을 공제하고, 연금소득금액을 초과하는 경우 그 초과금액은 없는 것으로 한다.

- ② 주택담보노후연금 이자비용공제는 해당 거주자가 신청한 경우에 적용한다.

〈표 III-11〉의 계속

③ 주택담보노후연금 이자비용공제의 신청, 이자 상당액의 확인방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(재산세)

□ 재산세=공시가격×공정가격비율(0.6)×누진세율 구조

과표구간	세율(%)
~6천만원	0.1
6천만원~1.5억원	0.15
1.5억원~3.0억원	0.25
3.0억원 초과	0.4

○ 재산세 도시지역분 = 재산세액 × 0.14%

(등록면허세)

□ 등록: 저당권 설정 등기 시 채권금액의 0.2%

자료: 국가법령정보센터, 「지방세특례제한법」(<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menul=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%B5%9C%EC%A0%80%EC%9E%84%EA%B8%88%EB%B2%95#undefined>, 검색일자: 2021. 9. 30.); 「소득세법」(<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menul=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%B5%9C%EC%A0%80%EC%9E%84%EA%B8%88%EB%B2%95#undefined>, 검색일자: 2021. 9. 30.) 바탕으로 저자 정리

다른 나라의 경우에는 공적 역모기지에 대한 별도의 조세지원이 이루어지지 않고 있다. 역모기지제도 자체가 주택을 담보로 장기대출을 받는 프로그램으로 정부 개입 필요성이 크지 않을 수 있기 때문이다. 정부의 개입 필요성은 고령가구의 빈곤율과 상당한 관계가 있는데, 이미 성숙된 공적연금체계를 운용하고 있는 경우에는 추가적인 노후소득 확보를 위한 목적의 지원 필요성이 높지 않다. 예를 들면 미국, 싱가포르, 영국, 호주 등은 공적연금제도를 각각 1935년(Social Security), 1955년(Provident Fund), 1908년(Old-age Pension), 1908년(Old-age and Disability Pensions)에 도입하여 이미 한 세대 이상의 기간 동안 제도를 운용하고 있다.²⁶⁾ 따라서 대다수 은퇴자들이

26) Social Security Administration, “Social Security Programs Throughout the World: Europe,” 2018, SSA Pub. No. 13-11801, 2018.; Social Security Administration, “Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific,” 2018, SSA Pub. No. 13-11802, 2019.; Social Security Administration, “Social Security Programs Throughout

이러한 공적연금제도의 가입자일 가능성이 높다. 이 경우 은퇴자의 노후소득 확보가 추가적으로 필요하다라도 공공기관 등을 통해 시장에 장기 주택담보 대출상품을 제공하는 것 정도가 공적부문의 역할이라 판단하였을 수 있다. 이는 민간시장에서 직면하는 장기 상품 운영의 리스크를 공공부문이 완화시켜 주는 역할이라 할 수 있다. 상대적으로 공적연금의 역사가 오래된 영국과 호주의 경우, 역모기지 상품을 민간시장이 공급하고 있으며 정부는 금융상품 감독의 역할만 수행하고 있다. 이에 따라 이들 국가에서는 조세정책 관점에서 주택담보 대출상품에 대해 일반적으로 적용될 수 있는 추가적 조세지원 수단을 발견하기 어렵다.

한편 영국의 경우 주택지분을 판매하는 Home Reversion Plans에 대해 주택지분 판매금액에 대해 세금, 즉 소득세를 과세하지 않고 있다. 즉 주택양도소득에 대해 과세하지 않게 된다. 영국의 경우에는 이미 거주주택의 경우 양도소득세를 과세하지 않고 있어²⁷⁾ 역모기지 상품에 대한 특별한 조세정책적 고려라고 하기는 어렵다.

전반적으로 역모기지 상품에 대한 정부의 역할은 이러한 상품들이 공급될 수 있도록 재정 또는 규제를 통해 지원하는 정도에 머무르고 있다. 이러한 정부 개입의 미미는 이미 충분한 노후소득보장체계가 갖추어져 있기 때문일 수 있다. 즉 대부분의 은퇴자에게 공적연금, 기초연금 등 강제연금을 통해 어느 정도 노후소득을 제공하고 있기 때문이다. 일반화된 공적연금제도를 통해 노후소득의 상당 부분을 조달하고 있으므로 거주주택을 통한 추가적인 조달 필요성은 그렇게 높지 않을 가능성이 높다. 이러한 점이 다른 국가들에서는 반영되었을 것으로 판단된다.

the World: The Americas,” 2019, SSA Pub. No. 13-11804, 2020.

27) OECD, “Taxation of Household Savings,” *OECD Tax Policy Studies*, No. 25, 2018.

〈표 III-12〉 각국 역모기지제도에서 정부의 역할

국가	정부 역할 및 지원
미국	- 연방주택청(FHA), 지니매 지급보증의 공적 역모기지 상품 - 거주주택에 대한 최근 5년 내 2년 이상 거주 시 양도소득세 비과세
홍콩	- HKMCI 보증을 바탕으로 한 공적 역모기지 상품 - 거주주택 가격의 제한 없음(담보가격 한도 존재)
싱가포르	- 주택개발청(HDB) 공급 주택을 되팔아 연금계좌에 적용하는 상품 - 저소득가구(\$14,000/월) 대상 공적상품으로, 개인 연금계좌에 적용하여 종신 연금수급권 획득
한국	- 한국주택금융공사(HF)가 대출금 지급을 보장하고 민간이 대출 - 공시가격 9억원 이하 주택소유자 대상 - 가입자 주택 재산세 감면(25%), 담보 등기 등록면허세 75% 감면, 이자비용(연 200만원 한도) 연금소득 공제
영국	- 민간공급을 바탕으로 정부는 상품 운영 규제 - 거주주택 지분판매 시 양도소득세 비과세
호주	- 민간공급을 바탕으로 정부는 상품 운영 규제 • 특정한 경우에는 국가(Services Australia)가 대출금 제공 - 거주주택 지분판매 시 양도소득세 비과세

자료: 제III장 '1.~5.'의 국가별 사례를 바탕으로 저자 재정리

역모기지제도에 대한 과세제도는 노후소득 확보와 밀접한 관련이 있다. 노후소득 확보를 위한 관점에서 주요 선진 국가들은 연금제도를 통한 소득의 시점 간 이동을 원활화하기 위해 소비시점에 기준한 조세부과제도를 적용하고 있다. 즉 노후소득 확보를 위한 재원조성, 즉 기여단계에서는 소득세 과세를 줄이고 축적된 소득을 수령하는 시점에서 소득세를 과세하고 있다. 공적연금 및 사적연금에 대한 과세제도는 대부분 기여단계 소득에서 공제하여 소득세 부담을 면제해 주고, 연금수급단계에서 소득세로 과세하는 형태로 운영한다. 공적연금의 경우 재원조달의 형태, 즉 기여금 또는 사회보장세에 따라 소득공제 여부가 결정된다. 조세의 형태로 사회보장세를 운영하는 미국의 경우 소득공제가 없는 반면, 기여금형태로 운영하는 다른 국가들은 소득공제를 허용하고 있다. 사회보장기여금의 경우, 소득의 시점 간 이동을 위한 강제저축으로 소비 시점인 연금수급 시점에서 과세하고 기여 시점에서 공제하고 있다.

사적연금의 경우에는 일정 한도 내에서 기여금에 대해 공제하며 연금수급

시점에는 다른 소득과 동일하게 과세하고 있다. 사적연금에 대한 공제한도를 부여하는 것은 공적연금으로 일부 노후소득이 형성된 점을 감안하여 세제혜택을 받는 추가적인 소득이동 규모를 제한하기 위한 것이다.

추가적으로 은퇴자들의 세부담을 완화하기 위해 고연령 납세자에 대해 추가적인 소득공제를 허용하는 국가도 존재한다. 미국, 일본, 캐나다 등이 이런 유형의 국가들이다. 우리나라의 경우에도 70세 이상 납세자(부양가족 포함)에게는 추가공제(연 100만원)를 허용하고 있다. 또한 연금소득에 대해 추가적인 연금소득공제를 허용하고 있어 연금소득에 대한 과세수준은 상대적으로 높지 않다. 연금소득공제는 연간 900만원을 한도로 연금액 구간에 따라 100~10%에 달하는 연금소득공제²⁸⁾를 허용하고 있다. 반면 영국, 독일, 프랑스 등은 일반소득자와 동일하게 취급한다.

한편 은퇴자의 연금소득에 대해서는 대체적으로 사회보장기여금을 부과하지 않는다. 이미 은퇴소득 획득단계에 있으므로 같은 목적의 제도에 대한 기여 필요성이 낮기 때문이다.

이러한 소득세제 운용은 고령자들의 소득수준(또는 빈곤율) 등에 따라 달라질 수 있다. 적절한 노후소득 형성을 위해 특정 수준의 소득형성 가능까지 세제지원 등을 통해 소득이동을 유도할 필요가 있다. 적절한 노후소득을 확보하지 못할 경우 정부의 재정부담으로 이어지므로, 근로시기 등에 존재하는 자신의 소득을 은퇴 이후 시기로 이동시키는 정책의 정부지원 필요성은 상당히 높다.

28) 350만원 이하 100%, 350만~700만원 이하 40%, 700만~1,400만원 이하 20%, 1,400만원 초과금액의 10%를 누진적으로 공제

IV. 주택연금의 노후소득원 기여 가능성 분석

1. 고령층의 소득·자산분포와 주택연금

「가계금융복지조사」에서 나타난 우리나라 중고령가구의 소득분포는 고령층으로 갈수록 빈곤가구의 비중이 높아지는 것으로 나타난다. 2019년 기준 가구주 연령 50~54세 가구의 중위소득 50% 이하의 상대빈곤가구 비중은 11.8%로 그리 높지 않다. 이러한 빈곤율은 가구주 연령이 증가함에 따라 높아진다. 55~59세 가구주 가구의 빈곤율이 12.2%로 소폭 증가하면, 본격 은퇴시기인 60~64세 가구주의 경우 16.0%로 높아진다. 65세 이상 가구주 가구의 빈곤율은 45.2%로 매우 높은 수준이다.

이는 현 고령층 세대일수록 노후소득에 대한 준비가 부족하였음을 보여준다. 과거 경제활동기에는 가족부양사회에서 살았지만 급속한 경제발전으로 인해 노년기에는 그러한 전통이 사라졌기 때문이다. 이는 고령가구의 급격한 증가와도 관련이 있다. 빈곤위험에 노출되어 있는 중위소득 50~100% 구간 가구의 비중도 가구주 연령에 따라 증가하고 있다. 만약 빈곤위험 노출 가구의 소득이 노동소득에 기반하고 있다면 이들 가구는 은퇴에 따른 노동능력 상실로 빈곤상태에 빠질 수 있다.

〈표 IV-1〉 가구주 연령별 가구소득 분포¹⁾(2019년)

(단위: 가구, %)

가구주 연령	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상	소계
50~54세	242	561	497	743	2,043
	11.8%	27.5%	24.3%	36.4%	100.0%
55~59세	258	581	512	769	2,120
	12.2%	27.4%	24.2%	36.3%	100.0%
60~64세	350	658	541	640	2,189
	16.0%	30.1%	24.7%	29.2%	100.0%

〈표 IV-1〉의 계속

(단위: 가구, %)

가구주 연령	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상	소계
65세~	2,709	1,905	815	562	5,991
	45.2%	31.8%	13.6%	9.4%	100.0%
소계	3,559	3,705	2,365	2,714	12,343
	28.8%	30.0%	19.2%	22.0%	100.0%

주: 1) 가구소득 분포는 가구구성원 규모로 조정(Y/\sqrt{n})된 소득과 전체 샘플의 중위소득 기준임
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료

〈표 IV-2〉 가구주 연령별 가구소득 구성(2019년)

(단위: 만원)

가구주 연령	소득유형	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상
50~54세	근로소득	688	2,388	4,711	9,629
	사업소득	328	1,005	1,461	2,341
	재산소득	50	114	226	777
	사적이전소득	65	78	46	40
	공적이전소득	347	206	168	90
	합계	1,478	3,791	6,612	12,877
55~59세	근로소득	705	2,123	4,309	9,110
	사업소득	219	938	1,318	2,382
	재산소득	58	137	266	1,104
	사적이전소득	84	65	62	27
	공적이전소득	326	218	195	190
	합계	1,392	3,481	6,150	12,813
60~64세	근로소득	507	1,660	3,073	6,587
	사업소득	187	680	1,352	2,484
	재산소득	111	227	437	1,112
	사적이전소득	157	137	81	81
	공적이전소득	382	496	668	954
	합계	1,344	3,200	5,611	11,218
65세 이상	근로소득	112	815	2,037	3,880
	사업소득	73	403	832	1,983
	재산소득	126	367	630	2,518
	사적이전소득	198	267	204	182
	공적이전소득	605	933	1,370	1,875
	합계	1,114	2,785	5,073	10,438

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료

가구주 연령에 따른 소득 구성을 살펴보면 65세 이상 가구주의 경우에도 여전히 노동소득 수입이 존재한다. 빈곤계층의 경우, 근로소득의 비중이 10.1%로 근로활동을 통해 빈곤 정도를 완화하고 있다. 차상위층을 포함하는 중위소득 50~100%에 속하는 가계의 경우에도 근로소득이 총소득의 29.3%를 점유하고 있다. 이들 가구는 근로시장에서 은퇴하게 되면 빈곤계층으로 하락할 가능성이 높다. 중위소득 50~100%에 속하는 60~64세 가구주의 경우에도 노동소득의 비중이 51.9%로 매우 높은 수준이다. 이는 고령계층의 노동시장 접근성이 제한될 경우 상당수의 차상위층이 빈곤층으로 전락할 수 있음을 시사한다.

사적이전소득의 소득비중도 상당하다. 사적이전소득은 가족, 친지 등으로 부터 받는 소득으로 65세 이상 빈곤가구의 경우 사적이전소득의 비중이 17.8%에 달한다. 이러한 사적이전소득은 소득을 지원하던 가족 등의 사정 변화에 따라 이전소득 규모가 조정될 수 있기 때문에 소득으로서의 안정성은 상대적으로 낮다.

〈표 IV-3〉 가구주 연령별 가구소득 유형별 구성비(2019년)

(단위: %)

가구주 연령	소득유형	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상
50~54세	근로소득	46.5	63.0	71.2	74.8%
	사업소득	22.2	26.5	22.1	18.2
	재산소득	3.4	3.0	3.4	6.0
	사적이전소득	4.4	2.1	0.7	0.3
	공적이전소득	23.5	5.4	2.5	0.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
55~59세	근로소득	50.6	61.0	70.1	71.1
	사업소득	15.7	26.9	21.4	18.6
	재산소득	4.2	3.9	4.3	8.6
	사적이전소득	6.0	1.9	1.0	0.2
	공적이전소득	23.4	6.3	3.2	1.5
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 IV-3〉의 계속

(단위: %)

가구주 연령	소득유형	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상
60~64세	근로소득	37.7	51.9	54.8	58.7
	사업소득	13.9	21.3	24.1	22.1
	재산소득	8.3	7.1	7.8	9.9
	사적이전소득	11.7	4.3	1.4	0.7
	공적이전소득	28.4	15.5	11.9	8.5
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
65세 이상	근로소득	10.1	29.3	40.2	37.2
	사업소득	6.6	14.5	16.4	19.0
	재산소득	11.3	13.2	12.4	24.1
	사적이전소득	17.8	9.6	4.0	1.7
	공적이전소득	54.3	33.5	27.0	18.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료

가구주 연령-소득수준별 자산수준을 살펴보면 상대적 빈곤계층도 상당한 순자산을 보유하고 있음을 알 수 있다. 가구주 연령 65세 이상인 빈곤가구의 경우 1.4억원의 순자산을 보유하고 있으며 그중의 61.7%인 8,690만원이 거주주택이다. 가구주 연령 60~64세 빈곤가구의 경우에도 순자산은 1.5억원 수준이며 그중에서 62.2%인 9,383만원이 거주주택이다. 즉 빈곤층의 경우 거주주택이 순자산에서 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 거주주택을 담보로 한 주택연금 제도의 확산을 통해 빈곤층의 빈곤탈출 또는 빈곤갭 축소에 기여할 여지가 많음을 보여준다.

차상위계층을 포함한 중위소득 50~100% 가구의 경우에도 거주주택의 자산 비중이 매우 높은 수준이다. 65세 이상 가구주 가구의 경우 총자산 대비 거주주택의 비중이 50.5%에 이르며, 부채를 제외한 순자산 대비 비중은 56.2%에 달한다. 차상위계층을 포함한 계층의 경우에도 총소득 중 근로소득의 29.3%에 이르고 있어, 노동시장 은퇴를 통한 소득하락에 대한 대안 역시 필요하다. 이에 상당한 수준으로 축적된 거주주택을 기반으로 한 주택연금

이 고령층 노동시장 은퇴에 대한 대안이 될 수 있다.

이러한 자산구성에서 주택자산에 대한 높은 의존도는 상대적으로 젊은 50대, 60대 초반에서는 낮아진다. 이는 노동시장 참여도가 높은 동 연령대에 축적한 금융자산을 은퇴 이후 또는 노동소득이 줄어드는 시기에 소비하기 때문으로 보인다. 상대빈곤층의 금융자산은 60~64세 가구주 가구의 경우 평균 4,304만원 수준이나, 65세 이상 가구주 가구의 경우 2,499만원에 불과하다.

〈표 IV-4〉 가구주 연령별 가구 자산구성(2019년)

(단위: 만원)

가구주 연령	자산유형	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상
50~54세	금융자산	4,088	7,170	9,803	20,983
	거주주택	4,771	12,415	16,931	31,403
	기타부동산	1,769	8,523	10,357	24,264
	기타실물자산	604	1,406	2,212	3,543
	부채	2,866	6,720	8,971	15,143
	순자산	8,366	22,794	30,332	65,050
55~59세	금융자산	4,133	6,191	9,830	21,666
	거주주택	6,766	10,910	18,490	30,582
	기타부동산	5,688	7,282	9,958	33,415
	기타실물자산	649	1,464	2,418	4,445
	부채	4,246	4,900	6,950	16,733
	순자산	12,990	20,947	33,746	73,375
60~64세	금융자산	4,304	5,507	10,448	18,994
	거주주택	9,383	16,424	21,569	34,713
	기타부동산	4,806	7,335	13,864	29,713
	기타실물자산	725	1,300	2,633	4,420
	부채	4,136	4,433	6,560	12,111
	순자산	15,082	26,133	41,954	75,729
65세 이상	금융자산	2,499	5,263	8,582	25,993
	거주주택	8,690	17,806	25,347	47,859
	기타부동산	4,197	11,229	16,862	55,503
	기타실물자산	176	966	1,738	4,556
	부채	1,469	3,615	5,910	17,689
	순자산	14,093	31,649	46,619	116,222

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료

〈표 IV-5〉 가구주 연령별 가구 자산유형별 구성비(2019년)

(단위: %)

가구주 연령	자산유형	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상
50~54세	금융자산	36.4	24.3	24.9	26.2
	거주주택	42.5	42.1	43.1	39.2
	기타부동산	15.7	28.9	26.4	30.3
	기타실물자산	5.4	4.8	5.6	4.4
	부채	25.5	22.8	22.8	18.9
	순자산	74.5	77.2	77.2	81.1
55~59세	금융자산	24.0	24.0	24.2	24.0
	거주주택	39.3	42.2	45.4	33.9
	기타부동산	33.0	28.2	24.5	37.1
	기타실물자산	3.8	5.7	5.9	4.9
	부채	24.6	19.0	17.1	18.6
	순자산	75.4	81.0	82.9	81.4
60~64세	금융자산	22.4	18.0	21.5	21.6
	거주주택	48.8	53.7	44.5	39.5
	기타부동산	25.0	24.0	28.6	33.8
	기타실물자산	3.8	4.3	5.4	5.0
	부채	21.5	14.5	13.5	13.8
	순자산	78.5	85.5	86.5	86.2
65세 이상	금융자산	16.1	14.9	16.3	19.4
	거주주택	55.8	50.5	48.3	35.7
	기타부동산	27.0	31.8	32.1	41.4
	기타실물자산	1.1	2.7	3.3	3.4
	부채	9.4	10.3	11.3	13.2
	순자산	90.6	89.7	88.7	86.8

주: 총자산(순자산+부채) 대비 비중임
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료

종사상 지위는 근로자들의 소득수준 및 영속성에 큰 영향을 미치는 요인이다. 동시에 종사상 지위에 따라 각종 사회보험에의 접근성도 달라진다. 정규직임금근로자들의 경우 국민연금 등 각종 사회보험에 가입되었을 가능성이 높은 반면, 비정규직임금근로자 또는 자영업자 등은 그렇지 않을 가능성이 높다. 특히 국민연금의 사업장 가입자로 분류되지 않는 일용 및 단시간

근로자들은 스스로 가입해야 하므로 국민연금 가입 가능성이 낮다. 무직자의 경우에도 국민연금 가입 가능성이 낮다. 경제활동 기간 상대적으로 고용 기간이 짧은 비정규직, 단시간근로자로 근로하였을 가능성이 높기 때문이다.

실제 근로활동 시기인 50대 빈곤층의 종사상 지위를 살펴보면, 비정규직 임금근로자와 무직자의 비율이 매우 높다. 50~54세 가구주 가구의 경우, 빈곤가구의 비정규직임금근로자와 무직자의 비율이 각각 27.7%, 33.9%로 60% 이상을 차지하고 있다. 이러한 비율은 차상위층을 포함하는 중위소득 50~100% 구간의 가구주 종사상 지위 비중 23.0%, 10.7%에 비해 월등히 높은 수준이다. 불안정한 종사상 지위는 근로기간 저소득과 함께 실업의 기간 및 위험을 함께 높여 노후소득 확보에 장애요인으로 작용함을 보여준다. 가구주 연령 55~59세 가구에서도 빈곤가구와 중위소득 50~100% 구간 가구에서 유사한 종사상 지위 차이를 확인할 수 있다. 즉 소득이 낮은 가구에서 비정규직임금근로자와 무직자 비중이 높게 나타난다.

이와 같이 노동시장 종사상 지위는 근로 당시 소득의 격차뿐만 아니라 사회보험 가입에도 영향을 미쳐 노후소득 형성에 큰 영향을 미친다. 이러한 종사상 지위 또는 사회보험 가입 여부를 감안할 수 있는 주택연금 정책은 보다 그 대상을 특정할 수 있고 정부지원의 당위성도 높일 수 있다.

〈표 IV-6〉 가구주 종사상 지위별 구성(2019년)

(단위: 가구)

가구주 연령	종사상 지위	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상
50~54세	정규임금근로자	53	230	272	521
	비정규임금근로자	67	129	63	55
	자영업자	40	142	135	153
	무직	82	60	27	14
	합계	242	561	497	743
55~59세	정규임금근로자	38	195	242	461
	비정규임금근로자	77	130	79	50
	자영업자	38	174	140	210
	무직	105	82	51	48
	합계	258	581	512	769

〈표 IV-6〉의 계속

(단위: 가구)

가구주 연령	종사상 지위	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상
60~64세	정규임금근로자	36	169	155	267
	비정규임금근로자	74	159	95	84
	자영업자	58	173	185	188
	무직	182	157	106	101
	합계	350	658	541	640
65세 이상	정규임금근로자	16	145	127	102
	비정규임금근로자	308	320	120	56
	자영업자	368	534	231	166
	무직	2,017	906	337	238
	합계	2,709	1,905	815	562

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료

〈표 IV-7〉 가구주 종사상 지위별 구성비(2019년)

(단위: %)

가구주 연령	종사상 지위	~중위소득 50% 이하	중위소득 50~100% 이하	중위소득 100~150% 이하	중위소득 150% 이상
50~54세	정규임금근로자	21.9	41.0	54.7	70.1
	비정규임금근로자	27.7	23.0	12.7	7.4
	자영업자	16.5	25.3	27.2	20.6
	무직	33.9	10.7	5.4	1.9
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
55~59세	정규임금근로자	14.7	33.6	47.3	59.9
	비정규임금근로자	29.8	22.4	15.4	6.5
	자영업자	14.7	29.9	27.3	27.3
	무직	40.7	14.1	10.0	6.2
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
60~64세	정규임금근로자	10.3	25.7	28.7	41.7
	비정규임금근로자	21.1	24.2	17.6	13.1
	자영업자	16.6	26.3	34.2	29.4
	무직	52.0	23.9	19.6	15.8
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
65세 이상	정규임금근로자	0.6	7.6	15.6	18.1
	비정규임금근로자	11.4	16.8	14.7	10.0
	자영업자	13.6	28.0	28.3	29.5
	무직	74.5	47.6	41.3	42.3
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료

주택연금은 주택자산 유동화를 통해 저소득층의 소득 상황을 크게 개선할 수 있다. 한국주택금융공사 내부자료(2021)²⁹⁾에 따르면 주택연금액은 주택 가격과 가입연령에 따라 다양하게 나타난다. 공시가격 3억원 주택을 소유한 자가 60세에 가입할 경우 월 63.7만원을 지급할 수 있으며, 70세에 가입할 시에는 월 92.2만원을 지급하게 된다. 주택가격이 높아질수록 주택연금액도 증가하는데 9억원 주택의 경우 각각 월 191.1만원(60세 가입), 267.6만원(70세 가입)을 지급하게 된다.

이러한 주택연금액은 앞서 살펴본 2019년 기준 60세 이상 가구주 중 빈곤 가구(중위소득 50% 이하)의 연소득 1,114만원, 차상위층(중위소득 50~100%)의 연소득 2,785만원에 비해 매우 높은 수준이다. 주택 공시가격 3억원 주택의 주택연금액은 가입연령에 따라 764만원(60세)~1,106만원(70세)으로 나타나 빈곤층의 연소득 1,114만원의 68.6(60세 가입 시)~99.3%(70세 가입 시)에 달한다. 따라서 주택연금의 활성화는 빈곤·차상위 고령가구의 소득증가에 크게 기여할 것으로 예상된다.

〈표 IV-8〉 주택가격에 따른 주택연금액

(단위: 원/월)

연령/주택 공시가격	3억원	5억원	7억원	9억원
60세	636,940	1,061,570	1,486,200	1,910,830
65세	760,870	1,268,120	1,775,360	2,282,610
70세	921,570	1,535,940	2,150,320	2,675,860

자료: 한국주택금융공사, 「일반주택 종신방식 정액형 월지급금 Table」, 2021. 2. 1.

한국주택금융공사에서 주택금융에 대한 소비자 정보 획득을 목적으로 매년 시행하고 있는 「주택금융 및 보금자리론 실태조사」는 주택연금에 대한 잠재적인 수요를 살펴볼 수 있는 중요한 자료이다. 동 자료는 2017년 통계청 「인구주택 총조사」 가구명부를 활용하여 2단 층화집락추출에 기반한 5천여 가구에 대한 가구방문 면접조사(일반가구) 결과이다.

29) 한국주택금융공사, 「일반주택 종신방식 정액형 월지급금 Table」, 2021. 2. 1.

한국주택금융공사(2019)³⁰⁾에 따르면 조사가구 중 주택보유율은 2019년 기준 62.1%에 이르며 보유주택 구입 시기는 2015년 이후 27.9%, 2010~2014년 25.3%로 절반 이상이 10년 내에 구입한 것으로 나타났다. 보유주택의 구입 시 시세는 평균 2.1억원이었으며, 현 시세는 평균 3.0억원으로 나타났다.

주택금융 이용실태로 주택금융상품을 이용하고 있는 가구는 36.2%이다. 구체적으로 주택담보대출³¹⁾ 이용가구 25.1%, 전세자금대출 이용가구 9.7% 등으로 구성된다. 주택담보대출 이용가구의 평균 대출금액은 8,957만원이며 동 담보대출의 만기는 20년, 10년이 각각 29.0%로 가장 높았다. 10년 이상 장기대출이 전체 담보대출의 60%에 달할 정도로 상당한 비중을 차지하고 있다. 주된 상품은 은행의 주택담보대출로 전체의 70.1% 비중을 차지하고 있다. 구체적으로 가구주 연령별로는 40대 35.2%, 50대 35.4%가 활용 증으로, 동 연령대 가구주 가구의 주택담보대출 이용률이 높다. 이러한 주택담보대출 이용 실태는 주택구입 과정에서 비용부담 완화를 위한 것으로 판단된다. 특히 60대 이상 가구주 가구에서도 15.7%가 주택담보대출을 이용하고 있어, 노동시장에서의 은퇴가 이루어짐에 따라 담보대출 상황에 어려움이 있을 가능성이 존재한다. 주택담보대출의 월상환금액은 평균 59만원 수준이다.

〈표 IV-9〉 주택담보대출 이용률

(단위: %)

구분	2017	2018	2019
주택담보대출 이용률	25.1	26.4	25.1
가구주 연령별 이용률(2019)			
30대 이하	40대	50대	60대 이상
16.9	35.2	35.4	15.7

주: 기준은 일반가구 전체
 자료: 한국주택금융공사, 「2019년도 주택금융 및 보금자리론 실태조사」(2019. 12.), 2019, p. 62.

가구들의 향후 주택구입 의향률은 32.3%로 가구주 연령이 낮을수록, 서울·경기지역에 거주할수록 높은 구입 의향률을 보여주고 있다. 30대 이하 가구

30) 한국주택금융공사, 「2019년도 주택금융 및 보금자리론 실태조사」(2019. 12.), 2019, p. 29.

31) 일반주택담보대출과 주택연금 등이 포함된다.

주의 경우 주택구입 의향률이 58.6%에 달하나 50대에서는 27.2%로 낮아진다. 거주지역별로는 서울이 가장 높은 43.0%, 경기지역 거주자가 34.5%로 나타나, 평균 32.3%에 비해 높은 수준이다. 이들은 무주택자가 상대적으로 많고 주거비용이 높은 지역에 거주하여 미래 주택구입 의향이 높은 것이 자연스럽다.

주택금융상품 이용 의향률은 23.9%인데, 그중 주택담보대출 16.6%, 전세 자금대출 6.0% 등으로 구성된다. 주택담보대출 이용 의향률은 주택구입 의향이 있는 젊은 가구주 가구에서 높게 나타나고, 고령 가구주 가구에서는 상대적으로 낮게 나타난다.

〈표 IV-10〉 주택담보대출 이용 의향률

(단위: %)

구분	2017	2018	2019
주택담보대출 이용 의향률	16.7	15.7	16.6
가구주 연령별 이용률(2019)			
30대 이하	40대	50대	60대 이상
27.6	26.5	13.6	3.4

주: 기준은 일반가구 전체
 자료: 한국주택금융공사, 「2019년도 주택금융 및 보금자리론 실태조사」(2019. 12), 2019, p. 93.

향후 주택담보대출 사용 용도(주택담보대출 이용 의향 가구 기준)에 관한 질문 결과는 ‘주택마련 목적으로만 사용’이 82.9%로 절대적 비중을 차지하고 있다. 즉 각 가구들은 미래 주택구입 시 비용부담을 완화할 목적으로 주택담보대출을 주된 주택금융상품으로 고려하고 있다. 생활자금 목적(주택마련 + 생활자금 목적)의 주택담보대출도 14.2% 수준으로 어느 정도 존재한다. 생활자금 마련 목적의 주택담보대출 의향은 가구주의 연령 50대에서 15.2%로 가장 높은 수준이며, 60대 이상에서도 14.9% 수준으로 높은 수준이다. 이런 사용 용도 분포는 주택마련과 함께 은퇴 근처 시점에서 생활자금 마련을 위한 수요가 존재함을 보여준다.

〈표 IV-11〉 향후 주택담보대출 사용 용도

(단위: %)

목적	2017	2018	2019
주택마련	80.6	78.1	82.9
주택마련+생활자금	15.2	19.1	14.2
주택마련+사업자금	4.0	3.7	4.5
주택마련+기타	0.7	0.0	0.0

주: 복수응답 허용. 기준은 주택담보대출 이용 의향 가구
 자료: 한국주택금융공사, 「2019년도 주택금융 및 보금자리론 실태조사」(2019. 12), 2019, p. 95.

한편 주택의 상속 의향도 상당히 존재한다. 주택 상속의 의향이 있다고 응답한 비중은 26.5%에 달하며, 상속 시점의 상황에 따라 달라질 것 같다는 응답도 40.1%에 달하였다. 반면 상속할 의향이 없다는 응답은 17.9% 수준이다. 응답대상자를 유주택자로 한정할 경우 상속 의향이 있는 가구 비중은 33.6%로 높아지고, 상속할 의향이 없는 가구 비중은 15.3%로 낮아진다. 이러한 상속 의향은 가구주 연령이 높아질수록 증가하는데, 60대 이상 가구주의 경우 37.5%에 달한다.

고령가구의 상대적으로 높은 상속 의향은 주택담보대출, 즉 주택연금을 통한 노후소득 확보에 장애요인으로 작용할 것이다. 다만 상속 시점의 상황에 따라 상속 의향이 달라지는 계층은 주택연금의 잠재적인 수요계층이 될 수 있다. 노후준비가 본인의 기대에 미치지 못할 때에는 생활자금 마련을 위해 상속을 포기할 수 있기 때문이다.

〈표 IV-12〉 가구주 연령·주택보유 여부별 주택 상속 의향

(단위: 가구, %)

구분	전체	가구주 연령				주택보유 여부	
		30대 이하	40대	50대	60대 이상	유주택	무주택
사례 수	5,000	1,170	1,103	1,215	1,512	3,104	1,896
상속 의향 있다	26.5	16.5	21.7	26.8	37.5	33.6	15.0
상속 의향 없다	17.9	16.5	17.9	19.8	17.5	15.3	22.2
상속 시점 상황에 따라 달라질 것 같다	40.1	42.4	44.0	43.2	33.1	40.5	39.5
모르겠다	15.4	24.6	16.4	10.2	11.8	10.6	23.3

주: 단수응답. 기준은 일반가구 전체
 자료: 한국주택금융공사, 「2019년도 주택금융 및 보금자리론 실태조사」(2019. 12), 2019, p. 119.

송인호(2017)는 「KDI 주택연금 수요조사」(만 60세 이상 1천명 대상)를 통해 주택연금의 미가입 사유를 질문하였다. 주택연금 미가입 사유 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 연금액이 충분하지 않아서(23.7%)였으며, 다음은 자녀의 반대(19.0%), 집값에 관계없이 계속 동일한 연금을 받을 수 있을지 몰라서(16.9%)로 나타났다. 반면 주택연금 가입의 가장 큰 이유는 자녀들에게 도움을 받고 싶지 않아서(62.6%), 노후생활 필요자금 마련의 다른 방법이 없어서(24.1%)로 나타났다.

이러한 미가입 사유들은 향후 주택연금이 은퇴소득을 확보하지 못한 계층의 은퇴소득원으로 역할하는 데 장애요인으로 작용할 것이다. 주택연금액의 충분성에 대한 보완은 어렵겠지만 자녀 상속유인, 연금의 지속가능성 등에 대한 요인들은 정책적으로 대응할 수 있다. 자녀 상속분을 주택연금에서 반영하는 방안이나 주택연금의 지속수급 가능성을 높일 수 있는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

2. 주택연금 가입 결정요인 분석

주택연금 가입 결정요인에 대한 체계적인 선행 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 최근의 연구는 백혜연 외(2018), 송인호(2017) 등으로 일관성 있는 결정요인을 도출하는 데는 어려움이 있다. 백혜연 외(2018)의 분석에서는 자료연도에 따라 달라지나 대체로 높은 주택가격, 높은 가구 총소득이 가입확률을 높이는 것으로 나타났다. 송인호(2017)의 연구에서는 주택연금 가입 의향에는 연령과 기대주택가격 하락 등의 변수가 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과들은 정책적으로 의미 있는 결과를 제시하지 못한다. 주택연금 가입 결정에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 미래 은퇴소득(즉 연금소득) 확보 여부, 상속유인을 결정하는 자녀의 경제상황 등에 대한 통제가 불가능했기 때문이다.

주택연금의 가입을 결정하는 주요인인 연금소득 확보 여부 및 수준, 미래 생활비 예상, 자녀들에 대한 상속의사, 자녀들의 경제상황 등에 대한 정보를 활용하지 않았기 때문이다.

본 절에서는 한국조세재정연구원에서 제공하는 재정패널자료(2019년 조사)를 활용하여 주택연금 가입 결정요인을 분석한다. 주택연금 가입 여부에 영향을 미칠 것으로 예상되는 연금소득 확보 여부 및 수준을 포함하기 위해 공적연금 가입 여부와 연금소득의 경상소득 내 비중을 포함하였다. 동시에 자녀들로부터 소득지원 또는 자녀들에 대한 소득지원 의사 등을 반영하기 위해 사적이전소득 및 이전지출의 비중 등을 설명변수로 포함하였다.

먼저 변수들의 기초통계량을 살펴보면 주택연금 가입대상이 되는 주택을 소유하고 있는 60세 이상 가구주 가구(1,525가구)를 대상으로 하고 있다. 전체 가구의 72.5%가 배우자가 존재하며, 75.6%는 공적연금에 가입(또는 연금소득을 수급)하는 것으로 나타났다. 상대적으로 공적연금 가입(또는 수급) 가구의 비중이 높은 것은 기초연금의 지급에 따른 것으로 판단된다. 이를 감안하면 공적연금 가입자 비중은 그리 높지 않을 것으로 보인다. 가구원 수는 평균 2.2명 수준으로, 부부 이외 다른 가구원과 동거하는 가구도 일정 정도 존재하고 있다.

경상소득 대비 연금소득의 비중은 평균 32.2%로 나타나 높지 않은 비중을 차지하고 있었다. 공적이전소득의 비중은 평균 0.8%, 사적이전소득의 비중은 평균 11.1%로 사적이전소득이 소득에서 큰 비중을 차지하고 있다. 반면 지출 측면에서 타 가구를 위한 지출의 비중(이전지출/총지출)은 0.8%로 매우 낮았다. 미래 주택시장에 대한 가격 전망에 대한 대리변수로 전년도 주택가격 상승률을 포함하였다. 주택가격 상승률은 19.5%로 상당히 높은 수준이다.

〈표 IV-13〉 변수들의 기초통계량(주택보유 가구, 가구주 나이 60세 이상)

변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
주택연금 가입 여부	1,525	0.022	0.1477	0	1
가구주 나이 더미 (60~70세=1, 그 외=0)	1,525	0.458	0.4984	0	1
가구주 나이 더미 (70세 이상=1, 그 외=0)	1,525	0.542	0.4984	0	1
배우자 유무 (유=1, 무=0)	1,525	0.725	0.4469	0	1

〈표 IV-13〉의 계속

변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
공적연금 가입 여부 (여=1, 부=0)	1,525	0,756	0,4296	0	1
가구원수	1,525	2,188	0,9547	1	8
총자산	1,525	48,052	67,098	300	876,200
주택자산	1,525	40,790	60,610	300	760,000
주택자산/총자산	1,525	0,831	0,1659	0,11	1
경상소득	1,525	3,732	3,647	0	52,440
연금소득	1,525	759	1,024	0	9,468
사적이전소득	1,525	177	395	0	5,000
연금소득/경상소득	1,516	0,322	0,3116	0	1
공적이전소득/경상소득	1,516	0,008	0,0687	0	1
사적이전소득/경상소득	1,516	0,111	0,2180	0	1
이전지출	1,525	42	386	0	10,000
이전지출/총지출	1,367	0,008	0,0482	0	0,83
주택가격 상승률 ¹⁾	1,165	0,195	0,8342	-0,93	10,58

주: 1. 2018년 기준

1) 주택가격 상승률=(2018년 말 자가 거주주택 시가-2018년 초 자가 거주주택 시가)/2018년 초 자가 거주주택 시가

자료: 한국조세재정연구원, 「재정패널」 원자료, 2019.를 바탕으로 저자 재가공

주택연금 가입 결정요인 분석을 위한 모형은 다음과 같은 프로빗 모형을 적용하였다.

$$Y = \begin{cases} 1, & Y^* > 0 \\ 0, & otherwise \end{cases} = \begin{cases} 1, & X^T\beta + \epsilon > 0 \\ 0, & otherwise \end{cases}$$

분석 결과 주택연금가입에 유의미한 영향을 미치는 요인은 가구주 연령, 배우자 유무, 공적연금 가입 여부, 경상소득, 사적이전소득 비중 등이다. 가구주 연령이 높아질수록 노후소득 확보에 어려움이 존재하므로 주택연금 가입 확률을 높이는 요인으로 작용한다. 추정 결과에서는 70대 이상 가구주에 비해 60대 가구주의 가입확률이 유의하게 낮음을 보여준다. 또한 배우자의 존재는 노후소득 확보에 대한 필요성을 더 높이므로 주택연금 가입확률을

높이는 요인으로 나타났다. 총자산 중 주택자산의 비중은 주택연금 가입확률을 높이는 요인이지만 통계적 유의성은 높지 않다.

한편 주택연금 가입에 중요하게 영향을 미칠 것으로 예상되었던 공적연금 가입은 주택연금 가입확률을 유의하게 낮추는 요인이다. 즉 공적연금을 통해 일정 소득을 확보하게 되면 추가적인 노후소득 확보 필요성이 낮아지므로 주택연금 가입확률 또한 낮아지게 된다. 가구의 자산 수준은 주택연금 가입과 큰 연관이 없는 것으로 나타났으며, 주택자산의 비중은 긍정적 영향을 미치나 그 유의성은 낮다.

가구 경상소득 수준은 주택연금 가입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 연금소득 비중이 높은 가구일수록 크게 나타난다. 소득 중 연금소득 비중이 높은 사람에게서 추가적인 소득원으로서 주택연금 활용확률이 높음을 시사한다. 반면 자녀들의 경제적 상황에 대한 대리변수는 부모의 주택연금을 통한 노후소득 확보 결정에 부정적 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 현 경상소득 중 사적이전소득의 비율은 가구 외부로부터의 도움 수준을 의미하는데, 그 수준이 높을수록 주택연금 가입확률을 낮추는 것으로 나타났다. 즉 자녀 등 친지로부터의 이전소득의 비중이 높아지면 추가적인 노후소득 확보를 위한 주택연금 가입확률은 낮아지게 된다. 공적이전소득의 비중은 주택연금 가입확률에 유의미한 영향을 미치지 않는다.

자녀에 대한 상속(또는 자산이전)유인을 반영하기 위해 총지출 중 이인지출 비중을 설명변수로 포함하였다. 자녀에 대한 자산 상속을 중요하게 여길 경우, 은퇴 시점부터 이인지출의 형태로 외부 가구를 지원하고 있을 가능성이 높을 것이다. 동시에 상속재산을 줄이는 주택연금 가입 가능성은 낮아진다. 총지출 중 이인지출의 비중이 높아질수록 주택연금 가입확률이 낮아지는 것으로 나타났으나 통계적 유의성은 낮았다.

추가적으로 미래 주택시장 전망이 주택연금 가입결정에 미치는 영향을 분석하였다. 주택가격의 빠른 상승이 기대되면 이를 조기에 활용하기 위해 현재 주택가격에 기준하여 결정되는 주택연금 가입유인이 낮아지게 된다. 주택연금의 경우 청산 시 매각가격과 대출원리금의 차이를 정산해 주나, 특정 시

점에서 상승한 가격을 활용할 수는 없기 때문이다. 이에 따라 기존 가입자의 경우에도 해지 확률이 높아질 수 있다. 추정 결과, 과거 주택가격 상승률³²⁾ 변수의 영향은 경제적 직관에 따라 주택연금 가입확률을 낮추는 것으로 나타났으나, 통계적 유의성은 낮았다.

본 분석 자료에는 현재 주택연금 가입자격이 없는 공시가격 9억원(시가 약 11억원) 초과 주택보유자³³⁾도 포함되어 있다. 이는 가입 가능자만 포함했을 때에 비해 추정계수들의 영향력을 낮추는 요인으로 작용할 가능성이 있으므로 이를 감안하여 추정계수들을 해석할 필요가 있다. 실제 주택연금 가입자격이 있는 가구주의 의사결정에 미치는 변수들의 영향력은 하한에 가깝다 할 수 있다.

한편 분석모형은 총자산과 함께 주택자산의 비중, 총소득과 함께 연금소득 비중을 설명변수로 포함하고 있다. 변수 간 다중공선성문제로 인해 추정계수가 불안정하거나 유의성이 낮아질 수 있다. 이러한 가능성을 감안하여 주택자산, 연금소득만을 포함한 모형을 추정한 결과도 기존 결과와 차이가 없다(부록 2. 참조).

〈표 IV-14〉 주택연금 가입 여부에 영향을 미치는 변수 프로빗 모형 추정 결과
(주택보유 가구, 가구주 나이 60세 이상)

변수	종속변수: 주택연금 가입 여부				
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5
가구주 나이 더미 (60~70세=1, 그 외=0)	-0.8272*** (0.0000)	-0.5535*** (0.0090)	-0.8518*** (0.0000)	-0.8698*** (0.0000)	-0.8705*** (0.0000)
배우자 유무 (유=1, 무=0)	0.6329** (0.0200)	0.5837** (0.0360)	0.6322** (0.0250)	0.6907** (0.0120)	0.8199** (0.0140)
공적연금 가입 여부 (여=1, 부=0)	-0.4335** (0.0470)	-0.7917*** (0.0010)	-0.4731** (0.0300)	-0.4301** (0.0500)	-0.5347** (0.0250)
가구원 수	-0.1924 (0.2070)	-0.1182 (0.4410)	-0.2215 (0.1640)	-0.2515 (0.1340)	-0.3241 (0.1290)
ln(총자산)	0.0225 (0.7610)	0.0075 (0.9250)	0.0684 (0.3690)	0.0257 (0.7350)	0.0300 (0.7280)

32) 미래 주택가격 상승률에 대한 변수로 과거 가격 상승률을 활용하였는데, 이는 미래 기대가 과거 실적에 의해 결정된다는 적응적 전망(Adaptive expectations)이론에 따른 것이다.

33) 전체 1,500여 가구 중 105가구

〈표 IV-14〉의 계속

변수	종속변수: 주택연금 가입 여부				
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5
주택자산/총자산	1.3712* (0.0800)	1.4535* (0.0670)	1.2613 (0.1030)	1.3650* (0.0800)	1.1857 (0.1840)
ln(경상소득)	0.2499** (0.0130)	0.4748*** (0.0000)	0.1684 (0.1150)	0.2995*** (0.0050)	0.2431** (0.0480)
연금소득/경상소득	- (-)	1.3423*** (0.0000)	- (-)	- (-)	- (-)
공적이전소득/경상소득	- (-)	- (-)	0.9291 (0.2660)	- (-)	- (-)
사적이전소득/경상소득	- (-)	- (-)	-1.0088** (0.0750)	- (-)	- (-)
이전지출/총지출	- (-)	- (-)	-	-5.1339 (0.2370)	- (-)
주택가격 상승률	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	-0.2718 (0.1330)
Constant	-4.9514*** (0.0000)	-7.1503*** (0.0000)	-4.5190*** (0.0000)	-5.2424*** (0.0000)	-4.5369*** (0.0000)
표본 수	1,516	1,516	1,516	1,358	1,157

주: 1. () 안은 P>Z

2. ***, **, *는 유의수준 1%, 5%, 10%하에서 유의함을 의미

자료: 저자 작성

이러한 분석 결과 중 정책 결정에 유의미한 것은 공적연금 가입 여부, 가입자 연령, 주택자산 수준 등이다. 즉 공적연금 미가입자의 주택연금 가입유인이 상대적으로 높은 것은 이들에 대한 정책적 지원을 통해 노후빈곤의 문제를 완화할 수 있는 가능성을 보여준다. 과거 불안정한 노동시장 종사의 결과로 나타난 공적연금 미가입자에 대해 자신의 주택자산을 활용토록 하는 정책은 필요성과 유효성 측면에서 바람직한 것으로 판단된다. 주택연금 이외의 빈곤문제 대응 정책수단이 정부재정 기반 보조금정책으로 한정된다는 점을 감안하면 공적연금 미가입자에 대한 정책지원은 비용효과적인 방안이 될 수 있다. 동시에 가구주 연령이 높아질수록 주택연금 가입유인이 높아지므로 고령 가구주에 따른 정책 인센티브 제공이 주택연금 가입에 효과적일 수 있음을 알 수 있다.

한편 가구의 주택자산 수준이 높아질수록 주택연금 가입에 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다. 이는 현재 주택연금 가입자격 제한인 1세대 1주택자, 주택 공시가격 9억원 상한 등의 요건 완화를 통해 주택연금의 활용성을 높일 수 있음을 보여준다. 다만 가입자의 노후소득 필요성을 반영하기 위해서 공적연금 미가입자, 저소득층, 담보금액 상한 등 다른 제한요건으로 대체할 필요가 있다. 이러한 제도방안들은 주택연금의 노후소득 형성 기능을 유지하면서 필요 계층에 지원할 수 있는 방안이다.

V. 주택연금 조세지원 규모와 빈곤감소 효과

1. 주택연금과 개인연금의 조세지원 규모 분석

가. 조세지원의 개요

노후소득 형성을 위한 정책수단으로 주택연금과 개인연금은 유사한 위치에 있는 제도라 할 수 있다. 정부의 강제적 가입에 기반한 연금소득 형태와 달리 자발적 선택에 의해 가입할 수 있는 연금소득 수단이기 때문이다.

노후소득 형성이라는 목적에서 유사한 위치에 있는 정책이지만 차이점도 분명히 존재한다. 개인연금은 근로기간 동안 노후소득 목적의 저축을 사전적으로 규정하고 장기간 준비하는 제도이다. 매년 일정 한도 내 금액을 저축하고 이를 축적하여 은퇴연령 이후에 이를 연금의 형태로 수급하게 된다. 이러한 연금저축을 유도하기 위하여 정부는 연금저축액에 대한 세액공제를 허용하고 있다. 개인연금 저축에 대한 세액공제는 연간 저축액(400만원 한도)의 12%에 대해 소득세액에서 공제하고 있다. 소득자의 소득수준에 따라 연금계좌 세액공제 한도액과 공제율의 차등을 허용하고 있다. 세액공제되는 개인연금계좌 저축액 한도는 연 400만원이지만, 종합소득금액이 1억원(근로소득만 있는 경우 총급여액 1.2억원)을 초과하는 경우에는 한도액 300만원이 적용된다. 세액공제율도 소득자의 소득수준에 따라 차등하고 있는데 종합소득금액 4천만원(근로소득만 있는 경우 총급여액 5.5천만원) 이하자의 경우 15%의 공제율을 적용하고 있다.

정액 세액공제율을 적용함으로써 소득자의 한계소득세율이 12%(15%)보다 낮은 경우에는 소득공제보다 큰 공제를 제공하게 된다. 동시에 소득자의 한계세율이 세액공제율보다 높은 경우에는 소득공제보다 낮은 공제를 제공하게 된다. 소득공제 방식과 달리 세액공제 방식에서는 소득수준에 따른 공제

액의 차이가 사라진다.

한편 주택연금은 개인의 자유로운 저축 및 자산 보유 결정을 존중하면서 은퇴 시점에 축적된 주택자산을 활용하여 노후소득을 확보하는 것이다. 비록 담보대출의 형태를 취하고 있지만 축적된 자산의 소비라는 측면에서는 동일하다. 주택연금의 경우 공적기관을 통한 보증서비스를 통해 시장에 역모기 지상품이 제공되도록 하는 효과가 크다. 이러한 상품 제공 서비스 외에 조세 지원 정책으로 재산세 25% 감면, 담보 등기 시 등록면허세 75% 감면, 이자 비용에 대한 연금소득공제 등이 있다. 그중에서 가장 규모가 큰 제도는 재산세 감면이다. 재산세 감면은 담보대상 주택에 대해 공시가격 5억원에 대한 재산세를 상한금액으로 두고 25%를 감면하고 있다. 그 외 조세지원의 경우 그 규모가 작거나, 일반적으로 적용되지 않으므로 비교대상에서 제외한다.

〈표 V-1〉 비교대상 제도들의 조세지원제도

개인연금저축	주택연금
<ul style="list-style-type: none"> ○ 연금계좌세액공제 - 연금계좌납입액의 12%(15%) 세액공제 <ul style="list-style-type: none"> • 4천만원(총급여 5.5천만원) 이하 자: 15% - 계좌납입액 한도: 400만원(300만원) • 1억원(총급여 1.2억원) 초과자: 300만원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재산세 감면 - 재산세 25% 감면 <ul style="list-style-type: none"> • 공시가격 5억원 초과 시 5억원에 해당하는 재산세액의 25% 감면 - 1세대 1주택자 적용

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」, 「지방세법」, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>, 검색일자: 2021. 9. 30.

나. 조세지원 규모 분석

두 가지 상품에 대한 조세지원 규모 분석을 위해 상품 운영의 제반사항에 대한 가정을 도입하였다. 먼저 두 상품의 조세지원 규모 비교 시점은 개인연금 최초 수급 시점(또는 주택연금 가입 시점)으로 하였다. 조세지원의 가치를 동 시점으로 현가화하여 비교하는 방식을 취한다. 두 번째는 조세지원 규모를 측정하기 위한 정상상태, 즉 비조세지원 과세체계의 설정이다. 정상상태에 대한 가정이 있어야 이와외 비교를 통해 조세지원의 규모를 측정할 수 있기 때문이다. 연금계좌 세액공제제도의 경우 세액공제가 이루어지지 않는 경우와 저축액에 대해 정상소득 과세가 적용되는 경우이다. 연금계좌

납입액에 대한 세액공제는 명확한 조세지원액이며, 축적된 저축액에 대한 인출단계에서 연금소득 과세제도가 적용되는 것도 조세지원이다. 즉 정상적인 소득과세가 아닌 관대한 소득공제가 허용되는 것도 조세지원이다. 주택 연금의 경우 재산세 감면 미적용이 비교대상이다.

세 번째는 각종 경제변수들에 대한 가정이다. 연금저축과 주택연금 모두 장기간 운용되는 상품이므로 기간에 대해서는 20년을 가정하였다. 이는 연금 소득을 형성하기에 필요한 긴 시간 요건과 가입 이후 사망 시까지의 제도 운영이라는 주택연금 운용 요건을 모두 만족시키기 위한 기간이다. 제도 운영 기간 동안의 경제변수는 실질수익률 3%, 물가상승률 1%를 가정하였다. 물가 상승률은 2015~2020년 평균 소비자물가상승률 1.1%를 바탕으로 하고 있다. 연금저축의 경우, 연금소득 수급 기간을 불입 기간의 절반인 10년으로 가정 하였다. 노후소득으로 기능하기 위해 적절한 소득이 필요한 점을 반영하였다.

네 번째는 개별상품의 특성을 반영하기 위해 별도의 시나리오도 포함하였다. 연금저축의 경우 다른 수준의 저축액, 공제율을 함께 고려하였다. 연금 계좌 가입 기간도 15년, 25년을 별도로 고려하였으며, 연금소득 수급 기간도 가입 기간 변동에 따라 7년, 12년을 별도로 고려하였다. 주택연금의 경우 주택 공시가격의 각 지역별 사정을 고려하기 위해 3억원, 5억원, 7억원 등 다양한 시나리오를 고려하였다.

〈표 V-2〉 조세지원 규모 산출을 위한 가정

구분	개인연금저축	주택연금
기준 연도	연금수급 시작 연도(가입 연도)	
경제변수 가정	실질수익률: 3%, 물가상승률: 1%	
상품 운용 기간	20년(10년 연금수급)	20년
비교대상 정상상태	납입: 세액공제(×) 수급: 연금소득과세(×)	재산세 감면(×)
시나리오	가입 기간: 15년(7년 수급), 25년(12년 수급) 연납입금액: 100만원, 200만원, 300만원, 400만원 세액공제율: 12%, 15%	주택 공시가격: 3억원, 5억원, 7억원

자료: 저자 작성

1) 개인연금저축

개인연금저축에 대한 조세지원액을 추정하기 앞서 개인연금 가입에 적용되는 한계세율을 도출하였다. 최초 연금저축 납입에 대한 조세지원의 정도를 평가할 수 있기 때문이다. 연금저축 납입에 대한 조세지원의 정도는 연금소득에 적용되는 소득자의 소득세 한계세율, 즉 수급 당시 소득수준에 따라 달라지게 된다. 다른 소득이 있는 소득자의 경우 합산하여 과세되므로 한계세율이 높아진다.

개인연금저축 최초 1년 납입금에 대한 한계세율은 다음과 같이 도출된다.

$$AftaxR = ((CF - Tax + TCF) / C)^{(1/T)} - 1$$

$$MgTR = (R + CPI - AftaxR) / (R + CPI)$$

$$CF = C \times (1 + R + CPI)^T$$

$$TCF = TC \times (1 + CPI)^T$$

$$Tax = CF \times MTaxR$$

여기서 C : 첫 해 연금저축 납입액, CF : 납입액의 만기 시 금액, T : 연금저축 가입 기간, TC : 연금저축 세액공제액, TCF : 세액공제액의 만기 시 가치, $MTaxR$: 연금소득 수령 시 소득세 한계세율, Tax : 연금소득 수급 시 소득세액(지방세 포함), $AftaxR$: 세후 수익률, $MgTR$: 연금저축 가입의 한계세율, R : 실질 수익률, CPI : 물가상승률이다.

먼저 개인연금저축 가입(최초납입분)에 대한 세후수익률을 추정하였다. 조세가 없는 경계를 가정한 연금저축의 정상수익률은 4%, 즉 실질수익률(3%)과 물가상승률(1%)의 합이다. 조세부과를 가정한 세후수익률은 연금수급자의 연금수급 시 종합소득 한계세율, 저축납입액에 대한 세액공제율, 가입 기간 등에 따라 달라진다. 세후수익률이 정상수익률 4%를 초과하게 되면 실제 납부할 조세보다 지원액이 더 크게 나타남을 의미한다. 연금소득 획득 시 소득세율이 낮은 가입자의 세후수익률이 정상수익률보다 높아지는 현상을 보이고 있다. 대체적으로 한계세율 6%(즉 과세표준 1,200만원 이하 자)에 해당하는 연금수급자는 조세지원을 통해 시장수익률보다 높은 수익을 얻게

된다.³⁴⁾

세후수익률은 가입 기간이 길어짐에 따라 낮아지게 된다. 이는 개인연금 저축에 주어지는 조세혜택의 상당 부분을 차지하는 세액공제액의 전체 지급액에 대한 비중이 가입 기간이 증가함에 따라 낮아지기 때문이다. 가입 기간이 길어짐에 따라 최초 납입액은 자금운용에 따른 정상수익률(4%)로 증가하지만 세액공제액은 그렇지 않다. 또한 세후수익률은 세액공제율이 높아질수록 증가하게 된다. 당연히 조세지원액이 높을수록 세후수익률이 높아지고 이는 저소득층에 대한 지원으로 작용하고 있다.

한편 연금저축 납입액의 변화에 따른 세후수익률 변화는 없다. 세액공제액의 결정이 납입액의 정률로 결정되기 때문이다. 납입액의 증가는 미래 연금수급 시점에 수급자의 소득세 한계세율을 높일 가능성은 있지만, 연금소득에 허용되는 추가적인 연금소득공제를 감안하면 그 가능성은 높지 않다.

〈표 V-3〉 개인연금저축 가입의 세후수익률¹⁾

(단위: %)

가입 기간	연금수급 시 소득세 한계세율								
	0	6	15	24	35	38	40	42	45
세액공제율: 12%									
15년	4.6	4.1	3.4	2.6	1.6	1.2	1.0	0.8	0.4
20년	4.4	4.0	3.5	2.9	2.1	1.8	1.7	1.5	1.2
25년	4.3	4.0	3.6	3.1	2.4	2.2	2.1	1.9	1.7
세액공제율: 15%									
15년	4.7	4.3	3.6	2.8	1.8	1.4	1.2	1.0	0.6
20년	4.5	4.1	3.6	3.0	2.2	2.0	1.8	1.6	1.4
25년	4.3	4.1	3.6	3.2	2.5	2.3	2.2	2.0	1.8

주: 1) 개인연금저축 가입(최초 납입액)에 따른 세후수익률임
 자료: 저자 작성

세후수익률을 바탕으로 개인연금저축 가입의 한계세율을 도출할 수 있다. 한계세율은 정상수익률 대비 세후수익률 변동 폭으로 정의된다. 앞서 살펴

34) 사적연금소득 1,200만원 이하 자의 경우 선택적 분리과세(3~5%)가 허용되므로, 면세자를 제외한 납세자의 한계세율이 추정치보다 낮아지게 된다.

본 바와 같이 세후수익률이 낮은 소득세 한계세율 구간에서 정상수익률을 초과하므로, 한계세율은 음(-)의 값을 보이게 된다. 즉 저소득계층의 연금저축에 시장수익률보다 높은 수익률을 제공함으로써 가입유인을 높이고 있다. 이는 현실의 어려움으로 상대적으로 미래 시점인 은퇴소득 확보에 소홀한 저소득층을 배려하기 위한 것이다.

음(-)의 한계세율 구간은 당연히 개인연금 납입금에 대한 세액공제율이 높아질수록 크게 나타난다. 조세감면액이 더 커지기 때문이다. 개인연금저축 가입의 한계세율은 세후수익률 구조와 같이 연금저축 가입 기간이 길어질수록 줄어들고 있음을 알 수 있다. 동일하게 가입 기간이 길어져 투자수익이 늘어날수록 전체 연금소득에 대한 세액공제액의 비중이 줄어들기 때문이다.

한편 연금수급자의 소득세 한계세율에 따른 연금저축 가입의 한계세율 변화는 가입 기간이 늘어날수록 그 폭이 줄어든다. 세액공제율 12%, 가입기간 15년인 경우 면세자는 -14.2%의 한계세율을 보이나, 45% 한계세율 소득자는 89.8%로 큰 변화 폭을 보인다. 반면 세액공제율 12%, 가입기간 25년 가입자의 경우 각각 -6.4%, 58.1%로 그 변화 폭이 작다. 이 역시 조세지원액의 비중이 가입 기간 증가에 따라 감소하기 때문이다.

〈표 V-4〉 개인연금저축 가입의 한계세율

(단위: %)

가입 기간	연금수급 시 소득세 한계세율								
	0	6	15	24	35	38	40	42	45
세액공제율: 12%									
15년	-0.142	-0.033	0.144	0.339	0.611	0.692	0.749	0.807	0.898
20년	-0.092	-0.010	0.124	0.273	0.481	0.543	0.587	0.632	0.702
25년	-0.064	0.003	0.111	0.232	0.400	0.451	0.487	0.523	0.581
세액공제율: 15%									
15년	-0.176	-0.069	0.105	0.296	0.560	0.639	0.694	0.751	0.839
20년	-0.115	-0.033	0.099	0.244	0.447	0.508	0.550	0.594	0.662
25년	-0.080	-0.014	0.093	0.211	0.377	0.426	0.461	0.497	0.553

주: 개인연금저축 가입(최초 납입액)의 한계세율로, (정상수익률-세후수익률)/정상수익률로 산정
자료: 저자 작성

개인연금 저축가입에 대한 조세지원액은 연금저축의 가입 기간, 연금저축 납입액 등에 따라 달라진다. 개인연금저축에 대한 조세지원은 저축액에 대한 세액공제와 연금수급 시 연금소득공제 적용에 따른 소득세 부담 감소분이 된다. 개인연금저축에 기반한 연금소득을 산출함에 있어 연금수급 기간은 개인연금 불입 기간의 절반으로 가정하였다. 연금소득에 대한 소득세 부담을 산정함에 있어서는 다른 소득이 없는 것으로 가정하였다. 합산과세할 다른 소득이 있는 경우에는 보다 높은 한계세율이 적용되므로 연금소득공제에 의한 조세지원액은 추정치보다 높아지게 된다. 즉 본 연구의 개인연금저축에 대한 조세지원액 추정치는 하한의 의미를 지닌다고 할 수 있다.

개인연금저축에 대한 조세지원액은 다음과 같이 추정될 수 있다. 앞서의 추정과 다른 점은 가입 기간 동안 지속적인 연금저축 불입이 발생한다는 점이다.

$$T_{sub} = Ftaxc + Ppentax$$

$$Ftaxc = \sum_{i=1}^T (1 + CPI)^{T-i+1} TC(i)$$

$$Ppentax = \sum_{i=1}^{T/2} \frac{1}{(1 + CPI)^{i-1}} (T(y_i) - T(pen_i))$$

여기서 T_{sub} : 연금저축 조세지원액, $Ftaxc$: 가입 기간 저축불입액 세액공제액의 연금수급 시점 가치, $Ppentax$: 연금수급에 대한 조세지원액, $T(y_i)$: i 시점 비연금소득(y_i)의 소득세 부담, $T(pen_i)$: i 시점 동일 소득이 연금소득(pen_i)일 때의 소득세 부담을 나타낸다. 즉 두 변수의 차이($T(y_i) - T(pen_i)$)는 연금소득공제로 인한 세부담 축소분을 의미한다. 조세지원액의 현가화(즉 실질가치화)는 물가상승률(CPI)을 활용하여 산정한다.

여기서 미래 연금소득의 소득세 부담은 1인 가구로 인적공제와 연금소득 공제를 적용하여 산출한다. 일반소득의 소득세 부담은 연금소득공제를 적용하지 않고 도출한다. 현재 연금소득공제 구조는 <표 V-5>와 같다.

〈표 V-5〉 연금소득공제 구조

소득금액	공제율
~350만원	100%
~700만원	40%
~1,400만원	20%
1,400만원 초과	10%

자료: 국가법령정보센터, 「소득세법」, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>, 검색일자: 2021. 9. 30.

개인연금저축을 통한 조세지원의 한 경로인 연금소득 과세의 효과는 가입 기간, 연금 수급 기간에 따라 다르게 나타난다. 먼저 세액공제되는 개인연금 저축 불입액의 한도가 연간 400만원에 불과하여, 이를 바탕으로 한 연간 연금소득 수준은 명목 수익률 4% 가정하에서도 높지 않다. 20년 가입~10년 연금수령 가정에 따르면, 연간 400만원을 불입하더라도 연간 연금지급액은 992.1만원에 불과하다. 물론 연금 수급 기간을 길게 설정하면 연간 연금액은 더 하락할 것이다. 이에 따라 연금소득공제를 적용한 후의 과세표준을 바탕으로 산정된 연금소득세 부담은 매우 낮은 수준이다. 연금소득세 부담은 실제 연간 400만원 정도 불입한 경우에 발생하는 것으로 나타난다.

정상소득과세 대비 연금소득과세에 따른 세부담 경감액은 연간 6.5만~40.3만원 수준이다. 이를 연금 수급 기간 전체에 적용하면 세부담 경감액은 46.4만~452.9만원에 이른다. 세액공제가 허용되는 최대 연간 400만원 기여를 기준으로 가입 기간 및 연금 수급 기간에 따라 254.4만~411.3만원에 이른다. 연금소득세 감면 효과가 가장 크게 나타나는 경우는 연간 300만원 기여의 경우로서, 그 규모가 273.8만~452.9만원 수준이다. 연간 연금저축 불입액에 비례하여 일률적인 증가관계를 보이지 않는 것은 소득세 과세표준의 세율구간 변화 때문이다.

〈표 V-6〉 연금저축을 통한 연금소득 수령 시 소득세 부담 변화

연금저축 가입 기간(년)		15	20	25
연금 수급 기간(년)		7	10	12
연간연금액(만원)				
개인연금 연간 불입액	100만원	253.5	248.0	277.2
	200만원	507.0	496.0	554.3
	300만원	760.6	744.1	831.5
	400만원	1014.1	992.1	1108.7
연금소득세(A, 만원)				
개인연금 연간 불입액	100만원	0.0	0.0	0.0
	200만원	0.0	0.0	0.0
	300만원	0.0	0.0	5.1
	400만원	19.6	17.9	27.1
정상소득세(B, 만원)				
개인연금 연간 불입액	100만원	6.8	6.5	8.4
	200만원	23.6	22.8	26.7
	300만원	40.3	39.2	45.0
	400만원	57.0	55.6	63.3
연 소득세 감소(B-A, 만원)				
개인연금 연간 불입액	100만원	6.8	6.5	8.4
	200만원	23.6	22.8	26.7
	300만원	40.3	39.2	39.8
	400만원	37.4	37.7	36.2
연금 수급 기간 소득세 감소(만원)				
개인연금 연간 불입액	100만원	46.4	61.9	95.4
	200만원	160.1	218.5	303.4
	300만원	273.8	375.1	452.9
	400만원	254.4	360.9	411.3

주: 소득세는 지방소득세(국세분의 10%)를 포함한 수치이며, 개인연금 수급 첫해의 가치로 평가
자료: 저자 작성

개인연금저축제도에 대한 총 조세지원 규모는 연금계좌 불입금 세액공제와 연금소득세 감면의 합계로 도출될 수 있다. 총 조세지원 규모는 연금계좌 불입금 규모에 따라 증가하는데, 연간 400만원 불입 시 1,316.8만~2,275.4만원에 달한다.

〈표 V-7〉 개인연금저축에 대한 조세지원 규모

(단위: 만원)

연금저축 가입 기간(년)	15	20	25	
연금 수급 기간(년)	7	10	12	
연금계좌 불입금 세액공제액(A, 공제율 12%)				
개인연금 연간 불입액	100	212.5	290.7	372.8
	200	425.0	581.3	745.6
	300	637.4	872.0	1118.4
	400	849.9	1162.6	1491.2
(A, 공제율 15%)				
개인연금 연간 불입액	100	265.6	363.3	466.0
	200	531.2	726.6	932.0
	300	796.8	1089.9	1398.0
	400	1062.4	1453.3	1864.1
연금 소득세 감면액(B)				
개인연금 연간 불입액	100	46.4	61.9	95.4
	200	160.1	218.5	303.4
	300	273.8	375.1	452.9
	400	254.4	360.9	411.3
조세지원 합계(A+B, 공제율 12%)				
개인연금 연간 불입액	100	258.9	352.5	468.2
	200	585.1	799.8	1049.0
	300	911.3	1247.0	1571.4
	400	1104.3	1523.5	1902.6
(A+B, 공제율 15%)				
개인연금 연간 불입액	100	312.0	425.2	561.4
	200	691.3	945.1	1235.4
	300	1070.6	1465.0	1851.0
	400	1316.8	1814.1	2275.4

주: 소득세는 지방소득세(국세분의 10%)를 포함한 수치이며, 개인연금 수급 첫해의 가치로 평가
자료: 저자 작성

개인연금저축에 대한 조세지원은 총 연금계좌 불입액(즉 총연금액)의 11~18%에 달하는 수준이다. 총불입액 대비 조세지원액 비중은 연간 불입금액이 낮을수록 높아지는 경향이 있고, 가입 기간이 길수록 낮아지는 경향을 보인다. 연간 400만원 불입 시 조세지원액 비중이 낮아지는 것은 이때부터

연금소득에 대한 소득세 과세가 이루어져 연금소득세 감면액이 증가하지 않기 때문이다.

〈표 V-8〉 개인연금저축에 대한 조세지원의 상대적 규모

(단위: %)

연금저축 가입 기간(년)	15	20	25	
연금 수급 기간(년)	7	10	12	
총연금액 대비 조세지원액 비중(공제율 12%)				
개인연금 연간 불입액	100	12.9	11.8	11.2
	200	14.6	13.4	12.6
	300	15.2	14.0	12.6
	400	13.8	12.8	11.4
총연금액 대비 조세지원액 비중(공제율 15%)				
개인연금 연간 불입액	100	15.6	14.3	13.5
	200	17.3	15.9	14.8
	300	17.8	16.4	14.8
	400	16.4	15.2	13.7

주: 개인연금 총연금액은 복리이율을 바탕으로 산정되었으며, 금전의 가치는 개인연금 수급 첫째 기준으로 평가

자료: 저자 작성

2) 주택연금

주택연금에 대한 조세지원은 주로 지방세인 재산세 감면을 통해 이루어진다. 공시가격 5억원까지 재산세 25%를 감면하기 때문이다. 재산세 감면 이외에도 이자비용에 대한 연금소득 공제제도가 존재하지만, 공적연금 수급자의 주택연금 가입 가능성은 그렇지 않은 은퇴자들보다 낮을 가능성이 높다. 은퇴 이후 소득마련 필요성이 상대적으로 떨어지기 때문이다. 이에 따라 주택연금에 대한 조세지원액은 공통적으로 이용되는 재산세 감면을 중심으로 분석한다.

감면대상인 지방세 재산세에 재산세와 함께 도시지역에 부과되는 도시지역분재산세를 포함하였다. 재산세의 경우 시가표준액(공시가격)에 공정가액 비중 0.6을 적용하여 과세표준을 도출하고, 이에 〈표 V-9〉의 세율을 적용

한다. 주택연금 가입자에 대한 재산세 감면은 1세대 1주택자에 대해 허용되므로, 동 경우에 해당하는 재산세율을 적용한다.

〈표 V-9〉 재산세 세율구조

(단위: %)

과세표준	세율
재산세	
~6천만원	0.1(0.05)
6천만~1억 5천만원	0.15(0.1)
1억 5천만~3억원	0.25(0.2)
3억원 초과	0.4(0.35)
재산세 도시지역분	
단일세율	0.14

주: () 안은 1세대 1주택 적용세율
 자료: 국가법령정보센터, 「지방세법」, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>, 검색일자: 2021. 9. 30.

이에 따라 주택연금에 대한 조세지원액은 주택에 대한 재산세 감면액(재산세의 25%)의 현가이다. 현가의 기준 시점은 20년 만기 주택연금 가입 시점이 된다. 재산세는 재산세와 함께 재산세 도시지역분의 합으로 구성된다. 재산세 감면의 한도는 공시가격 5억원까지의 재산세이다. 이는 재산세 산정 시 적용되는 공정가액비율 0.6을 감안하면 과세표준 3억원 이하에만 적용되는 감면제도이다. 즉 재산세 최고세율에 해당하는 과세분은 제외하고 있다.

$$T_{sub} = \sum_{i=0}^{T-1} \frac{0.25 \times Tholding(i)}{(1 + CPI)^i}$$

$$Tholding(i) = \text{Min}(Tholding(i), Thold(\text{max}))$$

여기서 T_{sub} 은 주택연금 가입에 대한 조세지원액, $Tholding(i)$ 는 i 시점 주택에 대한 재산세이며, $Thold(\text{max})$ 는 공시가격 5억원 주택에 대한 재산세액으로 세액공제 대상의 상한이다.

20년 만기 주택연금에 대한 조세지원액은 주택의 가격에 따라 309만~382.7만원에 달하는 것으로 나타났다. 이는 주택 공시가격의 0.5~1.0%에 이르는

수준이다. 주택 공시가격이 낮을수록 조세지원액의 비중이 크게 나타난다. 이는 누진적 재산세 부과 구조와 함께 감면상한액의 설정에 따른 것이다.

주택연금 가입으로 인해 확보하는 연금액은 공사가격 5억원 주택의 경우, 월 106.2만원(20년간 2.3억원)에 이른다. 이러한 연금액을 확보하기 위해 지원한 조세지원액은 382.7만원으로, 연금 100원당 조세지원액은 1.6원에 이른다. 이러한 조세지원액은 그리 크지 않은 것으로 판단된다. 한편 개인연금 20년 가입과 비교 편의를 위해 20년 수급(60세 가입)을 가정하였지만, 가입자 평균 수명과의 격차³⁵⁾는 그리 크지 않다. 다만 조세지원액의 산정에 있어 정부가 공공기관을 통해 시장에서 공급하기 어려운 역모기지 상품을 제공하는 비용은 포함되어 있지 않다는 한계가 있다.

〈표 V-10〉 주택연금 가입에 대한 조세지원액(2020년 기준)

(단위: 만원, %)

주택공시가격	3억원	5억원	7억원
총연금액(A) (월연금액)	13,930.6 (63.7)	23,217.8 (106.2)	32,505.0 (148.6)
조세지원액(B)	309.0	382.7	382.7
연금액 대비 조세지원(B/A)	2.2	1.6	1.2
공시가격 대비 비중(%)	1.0	0.8	0.5

주: 재산세 감면액은 20년간의 현가이며, 주택연금액은 60세가입 종신수급 가정 시의 금액
자료: 저자 작성

3) 노후소득 형성관점의 비교 평가

개인연금과 주택연금에 대한 조세지원액을 현실적인 가정하에서 추정하였다. 노후소득의 형성수단으로서 비슷한 역할을 수행하고 있기 때문이다. 공적연금제도도 달리 연금상품 가입에 대한 자율성이 존재하면서 정부의 조세지원이 이루어진다는 점에서 유사한 역할을 하고 있다.

유사한 연간 노후소득 수준을 보장하는 상품 간 비교를 위해 비교방법을

35) 통계청 국가통계포털, 「장래기대수명」(<https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2021. 11. 3.)에 따르면 2020년 기준 83.2세(남성 80.3세, 여성 86.1세)로 가정을 소폭 상회하나 남성의 경우 그 격차는 작다.

두 가지로 설정한다. 먼저 연간 연금수급액 기준으로 유사한 연금소득을 제공하는 상품 기준으로 조세지원을 비교한다. 노후소득 형성이라는 측면에서 유사한 역할을 하기 때문이다. 예를 들어 주택 공시가격 3억원 주택을 소유한 60세 주택연금 가입자가 평생 수급하게 될 월연금액은 63만 6,940원(연간 764만원)으로, 연간 300만원 20년 기여-10년 급여 시 연간 개인연금 소득 744만원과 유사하다. 마찬가지로 공시가격 5억원 주택연금 가입자의 연금소득은 연 1,273.9만원이며, 개인연금 400만원 기여 시 992.1만원을 소폭 상회한다. 이렇게 유사한 연간 연금소득 수준 획득에 기여한 조세지원액을 비교하였다.

다만 개인연금의 경우, 조세지원이 이루어지는 기여금 수준이 높지 않기 때문에 상대적으로 연금자산액이 높지 않다. 이는 연간 기준 연금액은 유사하지만 수급 기간 측면에서 주택연금보다 짧다는 한계가 있다.

두 번째는 연금자산의 차이를 반영하기 위해 단위 연금소득 형성에 대한 조세지원액을 비교한다. 즉 개인연금과 주택연금의 노후소득 확보금액 대비 조세지원액을 비교함으로써 연금 수급 기간의 차이, 연금자산 규모의 차이 등을 극복하기 위한 방안이다.

먼저 첫 번째 기준에 의한 비교에서 유사한 수준의 연간 연금소득을 보장하는 두 제도 조세지원액은 상당한 격차를 보이고 있다. 주택연금에 대한 조세지원액은 대체적으로 개인연금의 조세지원액에 비해 25% 이하 수준으로 매우 낮게 설정되어 있다. 주택연금의 경우 개인연금에 비해 연금소득 보장기간이 길게 설정되어 있으므로 조세지원액이 낮아져야 할 이유가 없다. 이러한 노후소득 형성을 지원한다는 상품의 유사성을 감안할 때 현재 주택연금에 대한 조세지원은 현행보다 높일 필요가 있다. 주택연금과 개인연금저축의 차이가 사전적으로 노후소득 목적의 저축을 형성한다는 점 외에 결과적으로는 상품 목적에 차이가 없기 때문이다.

두 번째 기준에 의한 연금소득 100원당 조세지원액을 비교하더라도 개인 연금이 월등히 높은 수준이다. 개인연금의 경우 연금소득 100원당 11~15원의 조세지원이 이루어지고 있는 반면, 주택연금의 경우 연금소득 100원당 1.6~2.2원의 지원이 이루어지고 있다. 연금자산을 사전적으로 형성하느냐 사후

적으로 형성하느냐에 따라 상당한 조세지원액의 차이가 발생하고 있음을 보여준다. 이 경우에도 주택연금에는 정부의 시장조성비용, 즉 한국주택금융공사를 통한 주택연금 상품제공 비용을 추가하지 못한 한계가 있다. 이를 포함하기에는 관련 비용을 명확하게 규정 및 구분하기 어렵고, 주택연금 가입자 규모에 따라 달라져 실제적으로 불가능하다.

현재 고령가구의 빈곤율이 높아 적절한 노후소득 확보 문제가 중요한 정책과제이다. 고령계층에 대한 빈곤문제를 정부보조금만으로 해소하기는 재정여건의 제한으로 인해 매우 어렵다. 이에 개인이 기존에 보유하고 있는 주택자산 유동화를 통해 노후소득을 확보하는 방안은 의미 있는 정책대안이다. 고령가구의 자산유동화를 지원함으로써 정부는 비용효과적으로 노후빈곤 문제에 대응할 수 있기 때문이다. 그러므로 주택연금에 대한 지원 강화를 통한 노후소득 확보 노력은 기초연금 등 보조금 확대보다 먼저 시행되어야 할 정책과제이다.

〈표 V-11〉 개인연금과 주택연금에 대한 조세지원액

(단위: 만원, %)

개인연금 조세지원액(기여 기간 20년, 수급 기간 10년)				
연간 기여액	100만원	200만원	300만원	400만원
총연금액(A)	2,977.8	5,955.6	8,933.4	11,911.2
조세지원액(A1, 기여율 12%)	352.5	799.8	1,247.0	1,523.5
조세지원액(A2, 기여율 15%)	425.2	945.1	1,465.0	1,814.1
연금액당 조세지원(A1/A)	11.8%	13.4%	14.0%	12.8%
연금액당 조세지원(A2/A)	14.3%	15.9%	16.4%	15.2%
주택연금 조세지원액(20년 수급 기준)				
주택 공시가격			3억원	5억원
총연금액(B) (월 연금액)			13,930.6 (63.7)	23,217.8 (106.2)
조세지원액(B1)			309.0	382.7
연금액당 조세지원(B1/B)			2.2%	1.6%
주택연금 조세지원액 상대 비중				
B1/A1			24.8%	25.1%
B1/A2			21.1%	21.1%

주: 1. 상대비중은 연간급여액이 유사한 연 300만~3억원, 연 400만~5억원 조합을 활용

2. 개인연금은 20년 가입 10년 수급 가정이며, 주택연금은 평생 수급

자료: 저자 작성

주택연금에 대한 추가적인 조세지원 방법은 다양하게 검토될 수 있다. 기존의 재산세 감면 확대도 고려할 수 있다. 세액감면의 대상이 되는 공시가격 상한 기준을 인상하거나 현행 25%인 감면율을 높이는 방안을 검토할 수 있다. 재산세 감면대상 주택의 공시가격 상한 기준(5억원)을 높이는 방안은 5억원 초과 주택보유자들의 세제혜택을 높이는 방안이다. 반면 감면율을 높이는 방안은 상대적으로 낮은 주택가격 가입자들의 혜택을 증가시킬 것이다. 이러한 정책방안들의 선택은 지원대상 고령가구의 자산보유 형태를 감안하여 결정해야 한다. 다만 재산세 추가 감면은 지방자치단체의 세수감소를 유발한다는 측면에서 지방자치단체의 재정운영에 부담이 될 수 있다.

한편 노후소득 형성을 위한 추가 부담을 중앙정부가 담당할 수도 있다. 이를 위해서는 국세항목의 감면이 필요한데, 주택연금 대상 주택의 양도소득에 대한 감면을 고려해 볼 수 있다. 다만 이 경우에는 양도가액 9억원 이하 주택에 대해서는 양도소득세 비과세가 적용되므로 상대적으로 고가주택에 대한 혜택이 될 수 있다. 이를 완화하는 방법은 공적연금 등에 가입하지 않은 소유주에게 추가 혜택을 제공하는 것이다. 이는 다양한 이유로 공적연금을 가입하지 않아 노후소득 확보에 어려움을 겪는 은퇴가구에 대한 추가적인 조세지원으로 검토할 수 있다.

현재 공시가격 9억원 이하로 한정되어 있는 주택연금 가입대상도 공적연금 미가입자에 대해 상향 조정하는 방안을 검토할 수 있다. 오랜 기간 주택을 소유한 가구의 경우에는 주택연금 가입 시점의 주택가격이 그 가구의 소득 상황과 연계성이 낮아질 수 있기 때문이다. 주택연금 가입 제한을 줄여주되 연금지급액(또는 담보액)의 한도를 설정함으로써, 고소득 또는 고자산가에 대한 지원 증가를 완화하는 목적도 어느 정도 달성할 수 있다.

다만 이러한 정부의 적극적 조세지원제도가 민간 대출기관에 의해 악용되는 것을 방지하기 위한 노력이 필요할 수 있다. 개인연금제도에서 기여금을 장기간 운용하는 금융사가 수익률에 비해 상당히 높은 수준의 수수료를 부과하는 문제가 발생하고 있다. 주택연금은 대출상품으로 자금운용 수수료를 부과할 여지는 적으나, 민간 대출기관의 수수료 부과가 발생하지 않도록 금융상품 감독을 강화할 필요가 있다.

2. 주택연금의 잠재적 소득분배 개선효과

가. 개요

주택연금의 잠재적 소득분배 개선효과는 고령가구의 소득수준에 따라 달라질 수 있다. 고령가구의 대부분이 실질적인 소득 활동에서 은퇴한다고 가정하면, 근로기간 동안 준비한 연금소득이 이러한 소득수준을 결정하게 된다. 즉 주택연금의 잠재적 소득분배 개선효과는 연금소득 등 은퇴 후 소득수준에 따라 결정된다.

연금소득은 근로기간 동안 축적한 연금자산을 유동화하는 것이라 할 수 있다. 연금자산은 유동화가 쉽고 은퇴 이후 시기로 유동화 시기를 확정된 자산의 형태라 할 수 있다. 반면 다른 자산 형태들은 유동화 시기와 유동화 용이성에서 차이가 있을 수 있다. 현금자산은 유동화 용이성에서 연금자산과 유사하지만 유동화 시기에서는 보다 자유로운 선택이 가능하다. 부동산 자산은 유동화 용이성에서 어려움이 있지만 유동화 시기는 자유로이 선택할 수 있다.

본 절에서 분석하는 주택연금의 소득분배 개선효과는 주택자산의 유동화만을 전제로 하고 있다. 연금자산을 제외한 다른 자산의 유동화는 고려하지 않는다. 즉 기존의 소득수준에서 주택자산의 유동화를 통해 소득분배가 얼마나 개선되는지 분석하는 것이 목적이다.

주택자산의 유동화를 위한 정부지원의 근거는 다양하게 검토해 볼 수 있다. 개인연금과 같이 노후소득으로 확정된 저축에 대한 조세지원과 마찬가지로 노후소득으로 확정된 유동화 계약에 대해서도 조세지원을 검토할 수 있다. 곧 노후소득 형성을 지원하기 위한 것이다. 또 다른 근거는 상대적으로 공적연금 등의 가입에서 제외되었던 계층에 대한 추가 배려의 필요성이다. 강제가입제도인 국민연금제도의 운영에도 불구하고 제도의 미성숙, 자영업자 또는 비정규직근로자들의 낮은 가입률 등으로 인해 이들 계층에 대한 배려가 필요할 수 있다. 특히 강제가입제도인 국민연금제도 급여의 상당 부분이 세대 간 재분배를 통해 조달된다는 점은 미가입자들이 그러한 혜택

에서 제외되어 있음을 의미한다. 상대적으로 안정적인 직장을 갖거나 소득이 높아 국민연금제도에 당연 가입된 사람들이 이러한 혜택을 받는다고 하면 형평성 차원에서 미가입자들에 대한 지원을 고려할 수 있다. 이러한 형평성 논거는 주택연금에 대한 차등지원의 근거가 될 수 있다.

실제 노동시장에서의 종사상 지위에 따른 공적연금 가입률을 살펴보면 강제가입제도의 적용이 용이한 정규직임금근로자에게서 매우 높게 나타나고 있다. 2019년 기준 공적연금 강제가입 기간인 59세까지 가입률은 95%를 초과하고 있다. 가입률은 젊은 계층에서 더 높게 나타나고 있어 시간이 흐름에 따라 공적연금에 의해 노후소득을 얻게 되는 정규직임금근로자의 비중이 높아짐을 의미한다. 반면 비정규직임금근로자와 자영업자의 경우 정규직임금근로자와 달리 가구주 연령 증가에 따라 가입률이 높아지는 경향을 보인다. 이는 동 유형에 대한 공적연금 강제가입이 시장진입과 함께 빠르게 이루어진다고 보는 시간의 흐름에 따라 점진적으로 가입이 이루어질 수 있음을 보여준다. 즉 여전히 비정규직임금근로자, 자영업자 등의 공적연금 가입의 강제성은 상대적으로 높지 않음을 보여준다.

비정규직임금근로자와 자영업자 간 공적연금 가입률도 상당한 차이를 보인다. 가구주 전 연령층에 걸쳐 자영업자의 공적연금 가입률이 비정규직임금근로자 가입률보다 높게 나타난다. 이는 전반적으로 비정규직임금근로자들의 소득수준이 상대적으로 낮고 적용 제외대상 근로자의 비중이 높기 때문이다. 자영업자의 경우 상대적으로 소득이 낮은 영세업자도 있지만 높은 소득을 향유하는 고소득자도 함께 존재한다. 이에 따라 평균적인 가입률은 비정규직임금근로자가 낮을 수 있다.

이러한 공적연금 가입률 상황은 노후소득 형성을 위한 주택연금의 확대가 비정규직임금근로자 등을 대상으로 할 때 효과가 높을 수 있음을 보여준다.

〈표 V-12〉 종사상 지위별 공적연금¹⁾ 가입률(2019년)

(단위: 가입자 비율)

연령	정규직임금근로자	비정규직임금근로자	자영업자	무직
30~34세	0.99	0.51	0.65	0.56
35~39세	0.97	0.55	0.72	0.40
40~44세	0.97	0.53	0.71	0.51
45~49세	0.96	0.53	0.75	0.45
50~54세	0.96	0.57	0.76	0.41
55~59세	0.95	0.64	0.81	0.50
60~64세	0.42	0.34	0.37	0.16

주: 1) 공적연금은 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금 포함
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료

나. 주택연금 가입의 빈곤 감소효과

주택연금 가입을 통한 노후빈곤 감소효과를 추정하였다. 가구주 연령 50세 이상에 대해 주택연금 가입효과를 분석한다. 가구주 연령 50세 이상에 대한 고려는 은퇴 시점이 다가옴에 따른 빈곤율 변화를 살펴보기 위한 것이다. 빈곤율이 높아지는 시점에서 주택연금 가입의 노후소득 개선효과가 크게 나타날 것이다.

50세 이상 중고령가구의 빈곤율, 즉 중위소득 50% 이하 가구의 비율은 28.8% 수준이었으나, 60세 이상 가구주 가구의 빈곤율은 37.4%로 크게 증가하였다. 65세 이상 가구주 가구의 빈곤율은 45.2%로 증가한다. 현재 빈곤층에 속하지는 않지만 빈곤선을 소폭 상회하는 중위소득 50~100% 가구의 비중도 가구주 연령에 따라 증가하고 있다. 동 구간 가구의 비중은 50대 연령 가구주 가구의 27% 수준에서 60~64세 가구주 가구는 30.1%로 증가하고, 65세 이상 가구주 가구의 경우 31.8%로 증가한다. 이는 경제상황 등의 변화로 빈곤층으로 전락할 수 있는 차상위 소득계층이 고령가구에 상대적으로 많이 분포함을 보여준다. 이러한 고령 빈곤가구와 차상위 소득가구에 주택연금은 장기 안정적 소득원으로서 긍정적 역할을 수행할 수 있다.

〈표 V-13〉 고령가구의 소득분포(2018년)

(단위: %, 가구)

가구주 연령	중위소득 50% 이하	중위소득 50~100%	중위소득 100~150%	중위소득 150% 초과	합계	총가구 수
50~54세	11.8	27.5	24.3	36.4	100.0	2,043
55~59세	12.2	27.4	24.2	36.3	100.0	2,120
60~64세	16.0	30.1	24.7	29.2	100.0	2,189
65세 이상	45.2	31.8	13.6	9.4	100.0	5,991
전체 가구						
50세 이상	28.8	30.0	19.2	22.0	100.0	12,343
60세 이상	37.4	31.3	16.6	14.7	100.0	8,180

주: 2018년 소득기준(2019년 조사)이며, 전체 가구 균등화 가처분소득의 중위값 2,635만원 기준으로 소득 계층을 구분

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료

주택연금의 가입 시나리오는 정부의 조세지원 필요성을 감안하여 세 가지로 구성하였다. 첫 번째(S1)는 공적연금 미가입자에 대한 주택연금 가입 시나리오이다. 공적연금 미가입자는 공적연금에 포함된 사회적 연대에 따른 미래 세대의 지원을 받지 못하므로, 형평성 제고 차원에서 지원 필요성이 높은 방안이다. 이에 따라 공적연금 미가입자에 대한 주택연금 가입지원은 다른 가입자에 비해 높은 수준으로 이루어질 수 있다.

두 번째(S2)는 공적연금 미가입자뿐만 아니라 소득이 상대적으로 낮은 계층으로 그 대상을 확대하는 방안이다. 소득이 낮은 고령계층은 궁극적으로 정부의 재정부담으로 이어질 수 있어, 이들의 자산유동화 지원은 빈곤 완화뿐만 아니라 효율적 재정운용이라는 관점에서 타당하다. 구체적으로 저소득계층은 중위소득 100% 이하 계층을 대상으로 한다. 중위소득 50% 이하인 빈곤계층뿐만 아니라 잠재적 빈곤계층이라 할 수 있는 중위소득 50~100%인 계층까지 포함한다. 이는 고령가구의 경우, 대부분 미래 소득의 증가 가능성은 거의 없고 감소가 예정되어 있기 때문이다. 특히 상대적 빈곤계층을 정의하는 전체 가구의 중위소득은 경제활동에 따른 노동소득 증가율과 일정한 관계를 갖고 증가한다. 그러나 고령가구의 경우 이러한 노동소득이 미미하여 시간의 흐름에 따른 소득증가 가능성이 상대적으로 낮다. 이러한 점을

반영하여 두 가지 시나리오를 분석하였다.

주택연금 가입지원에 따른 정책적 효과는 빈곤율과 빈곤갭을 중심으로 살펴본다. 우리나라 고령계층에서 가장 심각한 문제는 빈곤문제이기 때문이다. 당연히 고령계층의 빈곤율 하락은 전체 소득분포를 개선하는 효과도 있으나 이는 별도로 추계하지 않는다. 빈곤갭도 중요한 지표이다. 빈곤갭은 빈곤선과 실제소득의 격차를 말한다. 빈곤율이 빈곤의 (수평적) 범위를 보여주는 것이라면, 빈곤갭은 빈곤의 (수직적) 정도를 보여주는 지표이다. 빈곤가구들의 소득이 빈곤선과 큰 차이가 나지 않는다면, 빈곤갭은 상대적으로 낮은 수치를 보일 것이다.

주택연금 가입에 따라 고령 가구주 계층의 빈곤율은 크게 하락하는 것으로 나타났다. 특히 가구주 연령 65세 이상의 고령가구에서 빈곤율 하락이 두드러진다. 이는 65세 이상 고령가구의 소득은 낮되 주택자산의 보유 비중이 높기 때문이다. 공적연금 미가입자에 대한 주택연금 가입은 65세 이상 가구주 가구의 빈곤율을 10.7%p 개선하는 것으로 나타났다. 추가적으로 중위소득 50% 이하의 빈곤가구에 대한 주택연금 가입을 가정할 경우 빈곤율은 16.3%p까지 개선될 수 있다. 이는 45.2%에 이르는 65세 이상 고령가구의 빈곤율을 획기적으로 낮출 수 있는 방안이다. 더구나 주택연금 가입은 기존 가구의 자산을 유동화하는 방안으로 상대적으로 정부의 재정부담은 크지 않은 방안이다.

주택연금 가입을 통한 빈곤율 개선효과는 가구주 연령이 낮아짐에 따라 감소된다. 60~64세 가구주 가구의 경우 공적연금 미가입자의 주택연금 가입에 따른 빈곤율 감소효과는 1.7%p에 불과하다. 공적연금 가입 지원대상을 중위소득 100%까지 확대하더라도 빈곤율 감소효과는 3.4%p에 불과하다. 이는 동 연령대의 상대빈곤율이 크게 낮기 때문이기도 하고 공적연금 미가입자 비율이 낮기 때문이기도 하다. 60~64세 가구주 가구의 빈곤율은 16.0%로 65세 이상 가구주 가구의 빈곤율 45.2%에 비해 크게 낮은 수준이다.

〈표 V-14〉 주택연금 가입의 가구소득 분포 개선효과(2018년)

(단위: %, 가구)

가구주 연령	현행 분포		S1		S2	
	중위소득 50% 이하	중위소득 50~100%	중위소득 50% 이하	중위소득 50~100%	중위소득 50% 이하	중위소득 50~100%
	50~54세	11.8	27.5	11.8	27.5	11.8
55~59세	12.2	27.4	12.0	27.1	11.1	25.8
60~64세	16.0	30.1	14.3	28.7	12.6	26.6
65세 이상	45.2	31.8	34.5	35.4	28.9	34.1
전체 가구						
50세 이상	28.8	30.0	23.3	31.5	20.1	30.2
60세 이상	37.4	31.3	29.1	33.6	24.6	32.1

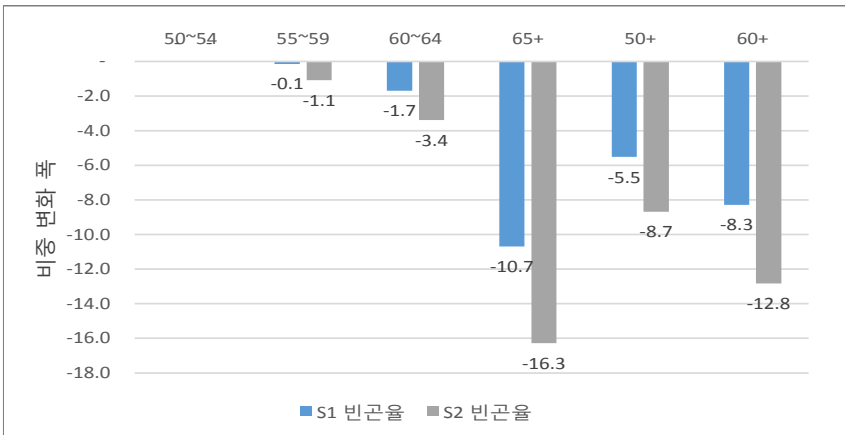
주: 1. S1은 공적연금 미가입자가 주택연금을 가입하는 시나리오이며, S2는 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 계층이 주택연금을 가입하는 시나리오임

2: 2018년 소득기준, 전체 가구의 균등화 가처분소득의 중위값 2,635만원을 기준으로 소득계층을 구분

자료: 저자 작성

[그림 V-1] 주택연금의 빈곤율 개선효과

(단위: %p)



자료: 저자 작성

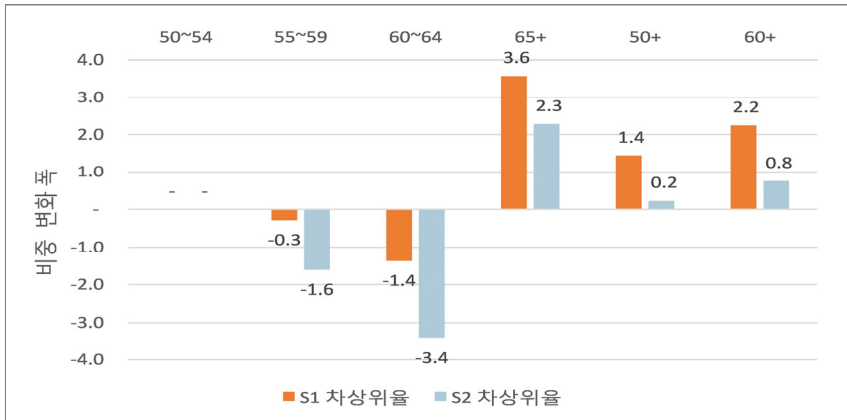
주택연금 가입은 고령가구의 소득수준을 전반적으로 높여주는 효과가 있다. 즉 빈곤층의 경우 차상위층으로, 차상위층은 그 이상 소득계층으로 이동하게 된다. 차상위층의 소득향상은 노후소득의 적절성 관점에서 상당한 기여라 할 수 있다. 빈곤율이 매우 높은 65세 이상 가구주 가구의 경우 빈곤

층의 차상위층으로의 이동이 크게 나타나 차상위층의 분포 비율이 높아진다. 즉 빈곤층에서 차상위층으로 이동하는 비율이 차상위층에서 중위소득 100% 이상 수준으로 이동하는 비율보다 크게 나타난다. 이에 따라 중위소득 50~100% 구간의 차상위층 비율은 시나리오에 따라 3.6~2.3%p 증가하는 것으로 나타났다.

반면 64세 이하 가구주 가구의 소득분포는 다르게 나타난다. 빈곤율이 상대적으로 낮기 때문에 빈곤계층의 차상위층으로의 이동보다 차상위층의 그 이상 소득계층으로의 이동이 크게 나타났다. 이에 따라 중위소득 50~100% 구간의 차상위층 비율은 하락하고 있다. 주택연금 가입은 가구주 연령 60~64세 가구의 차상위층 비율을 1.4%p 낮추고 중위소득 100% 이하 계층까지 주택연금 가입을 가정할 경우 차상위층 비율을 3.4%p 낮추게 된다.

[그림 V-2] 주택연금의 차상위층 분포 개선효과

(단위: %p)



자료: 저자 작성

주택연금 가입은 빈곤의 정도를 측정하는 빈곤갭에도 큰 개선을 기대할 수 있다. 빈곤갭은 빈곤가구의 소득과 빈곤선(즉 중위소득 50%)의 차이의 합으로 정의된다. 빈곤갭은 금액단위이지만 자료가 포함하는 가구 수에 따라 변화하게 된다. 따라서 상대적인 개념인 빈곤갭률을 주로 활용한다. 빈곤갭률은 빈곤갭과 빈곤선과의 격차를 빈곤선 대비 비율로 표현한 것이다. 즉

빈곤갭률에 해당하는 금액을 빈곤가구에 지원할 경우, 상대빈곤가구는 0이 됨을 의미한다.

주택연금 가입 이전 빈곤갭률은 빈곤율과 다른 분포를 보여준다. 빈곤율이 가장 높았던 65세 이상 가구의 경우, 빈곤갭률은 34.3%로 50~54세 가구주 가구의 34.7%, 55~59세 가구주 가구의 35.1%에 비해 높지 않다. 즉 상대적으로 빈곤한 가구의 비중이 높지만 그 빈곤의 정도, 즉 빈곤선과의 격차는 상대적으로 작음을 보여준다. 그러나 50대 가구주 가구의 경우, 상대빈곤율은 11.8~12.2%로 높지 않지만 빈곤갭률은 35% 내외로 크게 나타난다. 빈곤가구의 숫자는 적지만 빈곤가구의 빈곤 정도는 상대적으로 큼을 알 수 있다.

주택연금 가입 시나리오에 따른 빈곤갭 변화를 살펴보면 공적연금 미가입 계층에 대한 지원 시나리오(S1)에 비해 추가적으로 차상위계층까지 가입을 가정한 시나리오(S2)에서 크게 감소한다. 빈곤갭의 감소 정도는 가구주 연령이 높아질수록 증가한다. 빈곤갭률의 경우 전반적으로 감소하는 경향을 보이지만, 주택연금 가입으로 빈곤갭이 낮은 가구가 빈곤상태에서 탈출할 경우에는 빈곤갭이 오히려 높아지기도 한다. 빈곤율이 크게 감소하는 S2시나리오에서 빈곤갭이 상승하는 현상을 발견할 수 있다.

〈표 V-15〉 주택연금 가입의 빈곤 개선효과(2018년)

(단위: 십억원, 비율)

가구주 연령	현행 분포		S1		S2	
	빈곤갭	빈곤갭률	빈곤갭	빈곤갭률	빈곤갭	빈곤갭률
50~54세	1.1	0.347	1.1	0.347	1.1	0.347
55~59세	1.2	0.351	1.2	0.345	1.0	0.336
60~64세	1.4	0.314	1.3	0.307	1.1	0.299
65세 이상	12.2	0.343	8.6	0.316	7.4	0.324
전체 가구						
50세 이상	16.0	0.341	12.1	0.320	10.6	0.324
60세 이상	13.7	0.339	9.9	0.315	8.5	0.320

주: 1. S1은 공적연금 미가입자가 주택연금을 가입하는 시나리오이며, S2는 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 계층이 주택연금을 가입하는 시나리오임

2. 2018년 소득기준, 전체 가구의 균등화 가처분소득의 중위값 2,635만원을 기준으로 소득계층을 구분

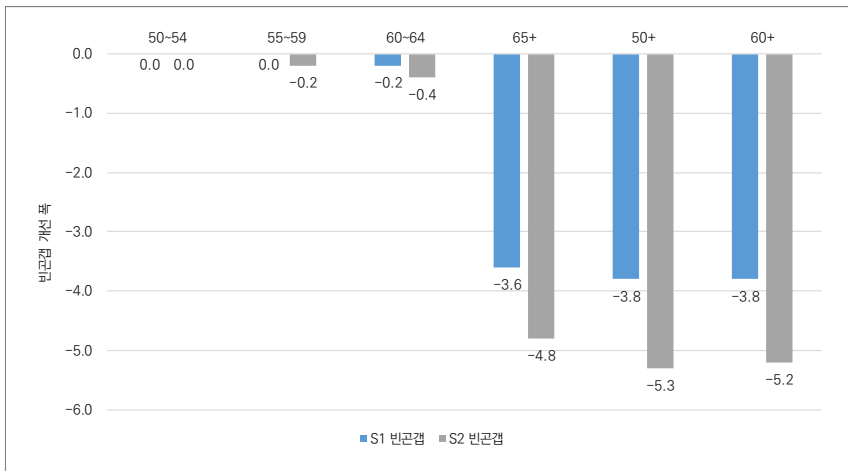
3. 빈곤갭은 $\frac{\text{빈곤선}-\text{소득}}{\text{빈곤선}}$, 빈곤갭률은 $\frac{\text{빈곤선}-\text{소득}}{\text{소득}} \times \text{빈곤갭}$, n은 가구 수임

자료: 저자 작성

주택연금 가입의 빈곤갭 개선효과는 절대금액 기준으로 65세 이상 가구주 가구의 경우 시나리오에 따라 36억~48억원에 달한다. 이를 가구당 수치로 환산하면 빈곤가구당 133만~178만원의 빈곤갭 축소에 해당한다.³⁶⁾ 상대적으로 50대와 60~64세 가구주 가구의 빈곤갭 개선효과는 크지 않다. 상대적으로 빈곤율도 낮고 주택연금으로 인한 빈곤율 개선효과 폭도 크지 않기 때문이다.

[그림 V-3] 주택연금의 빈곤갭 개선효과

(단위: 십억원)



- 주: 1. S1은 공적연금 미가입자가 주택연금을 가입하는 시나리오이며, S2는 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 계층이 주택연금을 가입하는 시나리오임
 2. 2018년 소득기준, 전체 가구의 균등화 가처분소득의 중위값 2,635만원을 기준으로 소득계층을 구분
 3. 빈곤갭은 $\Delta(\text{빈곤선}-\text{소득})$

자료: 저자 작성

빈곤갭률, 즉 빈곤선 대비 상대빈곤선과 실제 소득의 차이는 주택연금 가입으로 인한 소득증가 효과로 크게 줄어드는 것으로 나타났다. 공적연금 미가입자를 대상으로 한 S1 시나리오는 65세 이상 가구주의 빈곤갭률이 가장 크게 감소하는 것으로 나타났다. 즉 주택연금 가입으로 빈곤갭률이 2.64%p

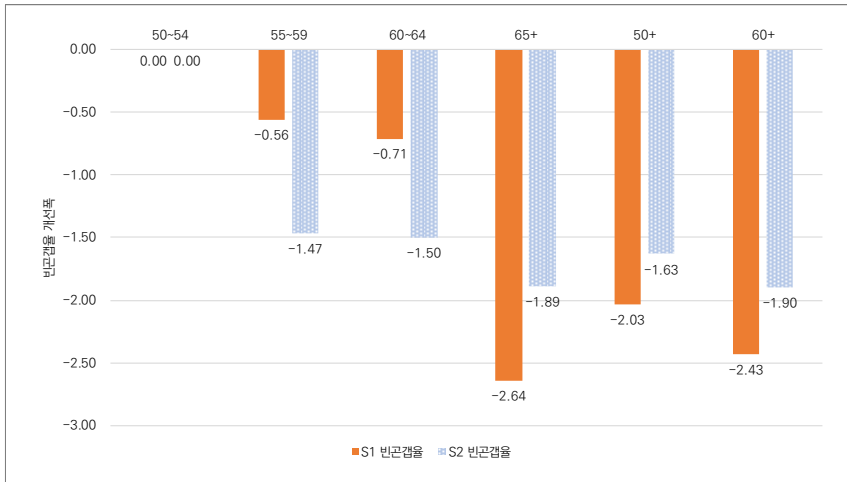
36) 65세 이상 가구주 가구 중 빈곤가구는 2,709가구

감소하였는데, 이는 55~59세 가구주 가구의 빈곤갭률 감소폭 0.56%p에 비해 매우 높은 수준이다.

추가적으로 중위소득 100% 이하 계층에게 주택연금 가입을 유도하는 S2 시나리오에 따르면 상대적으로 빈곤갭률 개선폭은 작다. 65세 이상 가구주 가구의 빈곤갭률 개선폭이 1.89%p로 하락하였다. 이는 주택연금으로 인해 빈곤층이 차상위층으로 많이 이동하였기 때문이다. 반면 55~59세, 60~64세 가구주 가구의 빈곤갭률 개선 폭은 S1 시나리오에 비해 크게 증가하였다. 이는 동 연령층 가구의 빈곤갭이 상대적으로 크게 감소하였기 때문이다.

[그림 V-4] 주택연금의 빈곤갭률 개선효과

(단위: %p)



- 주: 1. S1은 공적연금 미가입자가 주택연금을 가입하는 시나리오이며, S2는 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 계층이 주택연금을 가입하는 시나리오임
 2. 2018년 소득기준, 전체 가구의 균등화 가처분소득의 중위값 2,635만원을 기준으로 소득계층을 구분
 3. 빈곤갭률은 $\frac{\sigma(\text{빈곤선}-\text{소득})}{(n \times \text{빈곤선})}$, 여기서 n은 가구 수임

자료: 저자 작성

이러한 분석 결과들은 잠재적 주택연금 가입대상자들의 가입을 가정하고 있다. 실제적으로는 분석상 가정보다 가입률이 낮을 것이므로, 빈곤율 개선 효과도 추정치보다 작을 것이다. 또한 자녀들로부터의 이전소득이 주택연금 가입으로 인해 줄어들 가능성도 존재한다. 주택연금 가입에 따른 가입자 또는

자녀들의 행태변화 효과는 향후 추가적인 연구를 통해 규명해 나갈 필요가 있다.

3. 조세지원 방향

주택연금에 대한 정책적 지원은 그 타당성이 높은 방안이다. 먼저 상대적으로 높은 빈곤율을 보이는 고령층의 노후소득 형성 지원방안으로 비용-효율적이기 때문이다. 고령층의 높은 빈곤율 문제를 완화하기 위해서는 자신의 축적된 자산을 이용하거나 정부지원을 늘려야 한다. 자신의 축적된 자산을 활용하는 방법은 정부의 재정부담을 줄이면서 빈곤문제를 완화할 수 있는 비용-효율적 방안이다. 다양한 노후소득 형성 경로를 제공함으로써 심각한 고령 빈곤문제를 완화할 수 있다.

또한 유사한 목적으로 운용되는 개인연금제도에 비해 조세지원액이 상당히 낮은 수준으로, 형평성 차원에서 지원 타당성이 존재한다. 두 상품 간의 차이는 사전적으로 노후소득임을 규정하느냐 그렇지 않느냐에만 있다. 노후소득을 확보한다는 측면에서 동일한 목적을 달성하기 때문에 조세지원액의 차이를 크게 두는 정책은 그 타당성은 높지 않다.

노후소득 보장체계에서 가장 기초적인 역할을 수행하고 있는 국민연금 등 공적연금의 역할과의 연계성 측면에서 제도를 운용할 수도 있다. 국민연금 제도는 강제가입제도임에도 불구하고 여전히 사각지대가 상당히 넓게 존재한다. 주당 근로시간 기준으로 인해 임시직, 단시간근로자들은 사업장 가입자 대상에서 제외되었고, 소규모 자영업자들의 경우 소득파악의 어려움으로 인해 가입을 강제하기 어려웠기 때문이다. 무엇보다 제도 도입이 1999년에야 이루어져 전 국민을 가입대상으로 한 제도 확대가 충분한 제도 성숙기를 거치지 못한 것도 사각지대가 넓게 형성된 한 원인이다. 이러한 사각지대의 존재는 노후소득을 준비하지 못한 계층을 위한 노후소득 형성지원 정책이 중요함을 의미한다. 공적연금의 사각지대는 주로 실업자, 단기 근로자, 영세 자영업자 등 저소득층으로 구성되어 있어 추가적인 정책 도입이 중요하다. 공적연금 사각지대를 해소한다는 측면에서 공적연금 미가입자에 대한 주택

연금지원은 더 큰 타당성을 지닐 수 있다.

특히 국민연금을 포함한 공적연금의 기여-급여 구조가 저부담-고급여 구조로 구축되어 있고, 이를 조달하기 위한 재원의 상당 부분이 미래 세대로부터 조달된다는 것을 감안할 필요가 있다. 즉 공적연금 사각지대에 속한 저소득계층은 이러한 미래 세대로부터의 지원을 받을 수 없는 상황에 처해 있는 것이다. 미래 세대 부담 수혜의 형평성 관점에서 공적연금 미가입자에 대한 주택연금 가입 지원은 타당한 정책이다.

고령계층의 주택연금 가입은 고령가구의 빈곤율 개선, 빈곤갭 개선 등에 큰 효과가 있는 것으로 나타났다. 특히 제도적 미성숙 또는 노동시장의 여건상 공적연금에 가입하지 못했던 계층과 중위소득 이하 계층으로 가입지원 계층을 한정하더라도 상당한 빈곤 완화 효과를 기대할 수 있다.

주택연금에 대한 조세지원 강화는 다양한 측면에서 고려해 볼 수 있다. 우선 주택연금 가입자에 대한 현행 조세지원 수준을 높이는 방안을 고려할 수 있다. 이는 개인연금에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 이루어지는 조세 지원 규모를 반영하여 상품 간 균형에도 기여할 수 있다. 개인연금이 근로 기간 동안 상대적으로 여력이 있는 중상위 소득계층에서 주로 활용하는 정책이라면, 주택연금은 노후소득 필요 시점에서 그 적용대상을 조절할 수 있다는 장점이 있다. 그렇지만 주택연금에 대한 조세지원 사항은 개인연금보다 낮은 수준에서 이루어질 필요가 있다. 개인연금이 장기간 형성된 소득이라는 점, 주택연금 상품 제공을 위한 추가적인 정부비용이 포함되지 않은 점을 감안하여야 하기 때문이다.

현재 주택연금에 대한 주요 조세지원은 재산세 25% 감면이다. 이는 주택을 보유한 기간 동안 받는 혜택으로 매우 중요하다. 정부지원 필요성이 높은 공적연금 미가입자, 중위소득 이하 가구에 대해 추가적인 재산세 감면 혜택을 제공하는 방안도 검토할 수 있다. 추가적으로 주택연금 가입 가능 가격 상한을 폐지하거나, 1세대 1주택 요건을 폐지하는 방안도 검토할 수 있다. 가입자격은 모든 주택 소유자에게 제공하되 용자금액의 한도를 설정함으로써 주택연금의 수준을 제한할 수 있다. 또는 공적연금 미가입자에 한

정하여 이러한 가격 상한 또는 1세대 1주택 요건을 해제할 수도 있다. 유사한 기능을 수행하는 개인연금에 대한 가입자격을 소득수준에 따라 제한하지 않는 것과 유사한 제도 운영이라 할 수 있다.

새로운 조세지원을 신설하는 방안도 고려할 수 있다. 실효성과 형평성 측면에서 문제가 있는 기존 연금소득자에 대한 이자비용 연금소득공제는 폐지하고, 주택 양도소득세 감면 등을 고려할 수 있다. 연금소득공제는 기존 공적연금 수급자만 혜택을 누릴 수 있으므로 상대적으로 공적연금 미가입자와의 형평성 문제와 지원의 우선순위에서 부합하지 않는 방안이다. 양도소득세는 주택 매각 시 납부하게 되므로 혜택 수혜를 위해서는 주택연금을 만기까지 수령하여야 한다. 이는 주택연금의 중도 해지를 방지할 수 있는 긍정적인 요인이다. 주택 양도소득세는 현재 양도가액(즉 시가) 9억원 이하 주택에 대해 비과세하고 있으나, 현 주택연금 가입자격을 공시가격 9억원 이하 주택 소유자에게 주어지기 때문에 세부담이 발생할 수 있다. 미래 주택 양도가격이 9억원을 초과할 가능성이 높으므로 동 감면도 추가적인 인센티브로 작용할 수 있다. 다만 저가주택 소유자의 경우에는 추가적인 혜택을 받을 수 없다는 한계가 있다.

VI. 결론 및 정책시사점

고령빈곤 문제는 현재 우리나라 정책당국이 당면해 있는 중요한 정책과제 중 하나이다. 국민연금을 도입·확대하고 개인연금 등 사적연금 가입을 지원하는 등 노후소득 보장을 위한 제도적 장치는 갖추었으나, 그 효과는 아직까지 나타나지 않고 있다. 국민연금제도의 미성숙과 광범위하게 형성된 사각지대 때문이다. 우리나라 65세 이상 고령계층의 소득수준은 전체 인구 평균 소득의 65.1%(2017)에 머물고 있어, OECD 회원국 평균 87.4%에 비해 낮은 수준이다. 이러한 고령층의 소득에서 노동소득의 비중이 50% 이상을 차지하고 있어, 연금제도를 통한 소득확보에 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 기존 고령층뿐만 아니라 근로계층의 노후소득 형성을 위한 정책적 노력이 필요하다.

최근 주택연금이 새로운 노후소득 확보 수단으로 부각됨에 따라 노후소득 조달수단으로서 그 역할을 조명하고, 이에 부합하는 조세정책적 역할을 모색할 필요가 있다. 비록 자신이 축적한 주택자산을 유동화하는 것으로 새로운 소득이 발생하는 것은 아니지만, 가입자의 현금흐름을 개선시킨다는 측면에서 그 역할이 기대되고 있다. 주택연금을 통해 기존의 공적연금, 사적연금 등으로 해소하지 못하는 노후소득 사각지대를 축소할 수 있기 때문이다. 국민연금의 경우 제도 시행 시기가 길지 않아 제도적 미성숙의 문제를 지니고 있고, 동시에 비임금근로자들을 포괄하지 못하는 문제가 있다. 국민연금 미성숙의 문제는 시간의 흐름에 따라 개선될 수 있는 문제이지만, 비임금근로자들의 국민연금 미가입(납부 제외 포함) 문제는 새로운 정책적 노력이 필요하다. 국민연금 사각지대는 주로 자영업자 등을 중심으로 소득이 없거나 소득과약이 되지 않아 없는 것으로 신고된 이들을 중심으로 이루어진다. 그러나 자영업 등 비임금부문 종사자의 규모가 전체 노동인력의 24.4%(2020)

에 달하고 있어 소득과약 능력이 획기적으로 개선되지 않으면 쉽게 해결하기 어려운 구조이다.

공적연금의 강제 적용에 어려움이 있는 사각지대에 속한 사람들의 경우, 사적연금 가입도 쉽지 않다. 사적연금 가입은 자발적이라 저소득층의 가입 유인이 낮기 때문이다. 이러한 노후소득 형성의 어려움을 보완하기 위해서 고려해 볼 수 있는 방안은 개인의 축적된 사적자산을 노후소득 목적으로 활용하는 것이다. 주택연금은 이러한 관점에서 기존의 사적연금의 역할을 대신할 수 있는 제도이다. 특히 우리나라 가구의 자산 구성이 부동산 자산을 중심으로 형성되어 있고 이러한 자산의 유동성이 낮다는 점을 감안할 때, 부동산 자산은 노후소득으로의 전환에 바람직한 자산이다. 만약 가계의 부동산 중심 자산보유 현실을 개선하기 어렵다면, 노후소득 형성에 있어 개인 연금과 유사한 효과를 발휘할 수 있는 주택연금의 역할이 커질 수 있다.

우리나라 주택연금과 같은 공적 역모기지를 제공하는 다른 나라의 경우에는 공적 역모기지에 대한 별도의 조세지원이 없는 것으로 파악된다. 역모기 제도 자체가 주택을 담보로 장기대출을 받는 프로그램이므로, 정부의 개입 필요성이 크지 않을 수 있기 때문이다. 또한 정부의 개입 필요성은 고령 가구의 빈곤율과 상당한 관계가 있는데, 이미 성숙된 공적연금체계를 운영하고 있는 경우에는 노후소득 확보를 위한 추가적인 목적의 지원 필요성이 높지 않다. 만약 노후소득 확보가 필요하다더라도 공공기관 등을 통해 시장에 장기 주택담보 대출상품을 제공하는 것 정도가 공적부문의 역할이라 판단하였을 수 있다. 곧 민간시장에서 직면하는 장기 상품 운영의 리스크를 공공 부문을 완화시켜 주는 역할이다. 이에 따라 조세정책 관점에서 주택담보대출 상품에 일반적으로 적용될 수 있는 추가적 조세지원 수단을 발견하기는 어렵다. 반면 영국의 경우 주택지분을 판매하는 Home Reversion Plans에 대해 주택지분 판매금액에 대해 세금, 즉 소득세를 과세하지 않고 있다. 즉 주택양도소득에 대해 과세하지 않는다. 이 경우 영국의 경우에는 이미 거주 주택의 경우 양도소득세를 과세하지 않고 있어, 역모기지 상품에 대한 특별한 조세정책적 고려라고 하기는 어렵다.

본 연구는 주택연금 가입 결정요인을 재정패널 자료를 이용하여 분석하였다. 또한 고령층의 빈곤상황 개선을 위한 비용효율적 대안의 하나인 주택연금 가입의 결정요인을 분석하였다. 분석 결과, 주택연금 가입에 유의미한 영향을 미치는 요인은 가구주 연령, 배우자 유무, 공적연금 가입 여부, 경상소득, 사적이전소득 비중 등이다. 가구주 연령, 배우자 존재, 경상소득 수준은 주택연금 가입확률을 유의하게 높이는 요인이다. 반면 공적연금 가입, 사적이전소득 비중은 주택연금 가입 확률을 낮추는 요인이다. 분석 결과 중 정책결정에 유의미한 것은 공적연금 가입 여부, 가입자 연령, 총자산수준 등이다. 즉 공적연금 미가입자의 주택연금 가입유인이 상대적으로 높은 것은 이들에 대한 정책적 지원을 통해 효과적으로 노후빈곤의 문제를 완화할 수 있는 가능성을 보여준다. 과거 불안정한 노동시장 종사의 결과로 나타난 공적연금 미가입자에 대해 자신의 주택자산을 활용토록 하는 정책은 필요성과 유효성 측면에서 바람직한 것으로 판단된다. 주택연금 이외의 빈곤문제 대응 정책수단이 정부재정 기반 보조금정책으로 한정된다는 점을 감안하면, 공적연금 미가입자에 대한 정책지원은 비용효과적인 방안이 될 수 있다. 동시에 가구주 연령이 높아질수록 주택연금 가입유인이 높아지므로 고령 가구에 따른 정책 인센티브 제공도 주택연금 가입에 효과적일 수 있다. 한편 가구의 주택자산 수준이 높아질수록 주택연금 가입에 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다. 이는 현재 주택연금 가입자격 제한인 1세대 1주택자, 주택 공시가격 9억원 상한 등의 요건 완화를 통해 주택연금의 활용성을 높일 수 있음을 보여준다. 다만 가입자의 노후소득 필요성을 반영하기 위해서 공적연금 미가입자, 저소득층, 담보금액 상한 등 다른 제한요건으로 대체할 필요가 있다.

주택연금에 대한 조세지원의 타당성을 평가하기 위해 개인연금과 주택연금에 대한 조세지원액을 현실적인 가정하에서 추정하였다. 노후소득의 형성 수단으로서 비슷한 역할을 수행하고 있기 때문이다. 예를 들어 공시가격 3억원 주택을 소유한 60세 주택연금 가입자가 평생 수급하게 될 월연금액은 63만 6,940원(연간 764만원)으로, 연간 300만원 20년 기여-10년 급여 시 수급

하게 될 연간 개인연금 소득 744만원과 유사하다. 마찬가지로 공시가격 5억원 주택을 소유한 주택연금 가입자의 연금소득은 연 1,273.9만원으로, 개인연금 400만원 기여 시 수급하게 될 연금소득 992.1만원을 소폭 상회한다. 따라서 이러한 유사한 연간 연금소득 획득을 위한 조세지원액을 비교하였다. 분석 결과 유사한 수준의 연금소득을 보장하는 두 제도에 대한 조세지원액은 상당한 격차를 보이고 있음을 알 수 있다. 주택연금에 대한 조세지원액은 대체적으로 개인연금의 조세지원액에 비해 25% 이하 수준으로 매우 낮게 설정되어 있다. 연금소득 100원당 조세지원액을 기준으로 비교하더라도 개인 연금이 월등히 높은 수준이다. 개인연금의 경우 연금소득 100원당 11~15원의 조세지원이 이루어지고 있는 반면, 주택연금의 경우 연금소득 100원당 1.6~2.2원의 지원이 이루어지고 있다. 다만 주택연금의 경우 정부의 시장조성비용, 즉 한국주택금융공사를 통한 주택연금 상품제공 비용을 추가하지 못한 한계가 있다.

주택연금 가입의 빈곤율 등 감소효과를 통계청 「가계금융복지조사」 원자료를 바탕으로 분석하였다. 주택연금 가입에의 지원은 지원 필요성과 형평성 등을 감안하여 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 계층으로 한정하였다. 분석 결과 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 가구들의 주택연금 가입은 65세 이상 가구주 가구의 빈곤율과 빈곤갭을 크게 감소시키는 것으로 나타났다. 구체적으로 빈곤율은 주택연금 가입 시나리오에 따라 45.2%에서 28.9~34.5%까지 낮아지는 것으로 나타났다. 빈곤갭도 65세 이상 가구주 가구에서 3% 이상 개선되었다. 이러한 분석 결과는 노후빈곤 해소 관점에서 주택연금이 효과적인 정책수단이 될 수 있음을 보여준다.

현재 고령가구의 빈곤율이 높아 적절한 노후소득 확보 문제가 중요한 정책과제로 떠오르고 있다. 고령계층에 대한 빈곤문제를 정부보조금만으로 해소하기에는 재정여건의 제한으로 인해 매우 어렵다. 이에 개인이 기존에 소유하고 있던 주택자산 유동화를 통해 노후소득을 확보하는 방안은 의미 있는 정책대안이 될 수 있다. 고령가구의 자산유동화를 지원함으로써 정부는 비용효과적으로 노후빈곤 문제에 대응할 수 있기 때문이다. 주택연금 활성화

화는 기술발전으로 노동시장의 불안정성에 노출되어 있는 미래 세대의 추가적인 노후소득 확보수단으로도 기능할 수 있다. 그러므로 주택연금에 대한 지원 강화를 통한 노후소득 확보노력은 기초연금 등 보조금 확대보다 먼저 시행되어야 할 정책과제이다. 특히 주택연금의 경우, 개인연금에 비해 연금 소득 보장 기간이 길게 설정되어 있다는 장점이 있다. 이처럼 노후소득 형성을 지원한다는 상품의 유사성을 감안할 때, 현재 주택연금에 대한 조세지원도 현행보다 강화할 필요가 있다. 그렇지만 주택연금에 대한 조세지원 정도는 개인연금보다 낮은 수준에서 이루어질 필요가 있다. 개인연금이 장기간 형성된 소득이라는 점, 주택연금 상품 제공을 위한 추가적인 정부비용이 포함되지 않은 점을 감안하여야 하기 때문이다.

현재 주택연금에 대한 주요 조세지원은 재산세 25% 감면이다. 이는 주택을 보유한 기간 동안 받는 혜택으로 매우 중요하다. 정부지원 필요성이 높은 공적연금 미가입자, 중위소득 이하 가구에 대해 추가적인 재산세 감면 혜택(감면대상 주택가격 상한(5억원) 인상 또는 감면율 인상)을 제공하는 방안을 검토할 수 있다. 추가적으로 주택연금 가입 가능 가격 상한(9억원)을 폐지하거나, 1세대 1주택 요건을 폐지하는 방안도 검토할 수 있다. 가입자격은 모든 주택 소유자에게 제공하되 용자금액의 한도를 설정함으로써 과도한 혜택을 받지 않도록 주택연금액 수준을 제한할 수 있다. 유사한 기능을 수행하는 개인연금에 대한 가입자격을 소득수준에 따라 제한하지 않는 것과 형평성을 고려한 제도 운영이라 할 수 있다.

새로운 조세지원을 신설하는 방안도 고려할 수 있다. 실효성과 형평성 측면에서 문제가 있는 기존 연금소득자에 대한 이자비용 연금소득공제는 폐지하고, 주택 양도소득세 감면 등을 고려할 수 있다. 연금소득공제는 기존 공적연금 수급자만 혜택을 누릴 수 있으므로 상대적으로 공적연금 미가입자와의 형평성 문제와 지원의 우선순위에서 부합하지 않는 방안이다. 양도소득세는 주택 매각 시 납부하게 되므로 혜택 수혜를 위해서는 주택연금을 만기까지 수령하여야 한다. 이는 주택연금의 중도 해지를 방지할 수 있는 긍정적 요인이다. 주택 양도소득세는 현재 양도가액(즉 시가) 9억원 이하 주택에 대해

비과세하고 있으나, 현 주택연금 가입자격을 공시가격 9억원 이하 주택에 주어지기 때문에 세부담이 발생할 수 있다. 미래 주택양도가격이 9억원을 초과할 가능성이 높으므로 동 감면도 추가적인 인센티브로 작용할 수 있다. 다만 저가주택 소유자의 경우에는 추가적인 혜택을 받을 수 없다는 한계가 있다.

특히 공적연금 미가입자에 대한 주택연금 가입 촉진정책으로 인한 정부 비용은 향후 공적연금 가입자가 늘어남에 따라 점차 감소하는 장점이 있다. 즉 현재의 고령빈곤 문제를 해결하기 위한 중단기적 정책이라 할 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체가 비용을 분담하게 되지만 비용이 점차 감소하여 재정관리에 유리한 방안이다.

본 연구의 한계는 주택연금의 다양한 장점에도 불구하고, 그 가입을 유인하기가 쉽지 않다는 것이다. 앞서 살펴본 주택연금 가입의 소득분배 효과는 정책대상의 제도 가입을 가정하고 있어 실제 효과는 추정치보다 낮다. 자산 유동화에 대한 인센티브의 확대와 함께 제도에 대한 이해도 제고, 중도 해지 유인에 대한 파악과 개선 노력이 제도 활성화를 위해 필요하다. 또한 빈곤계층 중 상대적으로 자산이 높은, 주택자산이 있는 계층을 대상으로 한다는 점에서 지원의 형평성 측면에서 한계가 있다. 그렇지만 빈곤계층에 대한 정책수단이 직접적인 정부보조금으로 제한된 점을 감안하면, 주택을 보유한 빈곤계층에 대해서는 주택연금이 노후소득 관련 정부재정을 절감할 수 있는 방안이다. 주택연금은 그 대상의 한계가 뚜렷하지만 적은 비용으로 빈곤 완화 효과를 기대할 수 있는 비용효과적 정책방안이다. 주택연금의 제공은 한국주택금융공사의 보증을 통해 이루어지고 있는데, 주택가격, 이자율, 수명 등 가정변수들의 비우호적인 변동 시 우발채무 발생 가능성이 있다. 이러한 우발채무 발생 가능성은 주택연금 보증료 산출과정에서 충분히 반영되어야 하겠지만, 추후 그 가능성에 대응할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요하다.

참고문헌

- 고제현, 「미국 HECM 제도 변천과 개혁 방향」, 『주택금융리서치』, 제7호, 한국 주택금융공사, 2019.
- 국민연금공단, 『2019년 국민연금통계연보』, 2020.
- _____, 「국민연금 공표통계: 2021년 3월 말 기준」, 2021.
- 기획재정부, 「2021년 세법개정안 상세본」, 보도자료 2021. 7. 26.
- 백인걸·고제현, 『해외 역모기지 사례연구-공적 역모기지를 중심으로-』, 주택 금융연구원, 2019.
- 백혜연·김정주·장인수, 『노후생활 안정을 위한 주택연금제도 활용방안 연구』, 한국보건의사회연구원, 2018.
- 송인호, 『주택연금의 지속가능성을 위한 개선방안: 주택가격을 중심으로』, 한국개발연구원, 2017.
- 전병목, 『공적연금간 수익비 비교 연구』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2019.
- 전성주·박선영·김유미, 『노후소득보장을 위한 주택연금 활성화 방안』, 보협연구원, 2015.
- 최경진·임병권, 『자가주택을 활용한 노후소득마련 방식 비교분석』, 한국주택금융공사 주택금융연구원, 2019.
- 통계청 국가통계포털, 「가계금융복지조사」 원자료, 2019.
- 한국조세재정연구원, 「재정패널」 원자료, 2019.
- 한국조세재정연구원 세법연구센터, 『해외 주요국의 연금소득 과세체계』, 2021.
- 한국주택금융공사, 「2019년도 주택금융 및 보금자리론 실태조사」(2019. 12.), 2019.
- _____, 「일반주택 종신방식 정액형 월지급금 Table」, 2021. 2. 1.

한국주택금융공사 주택연금부, 「주택연금 공급 현황 및 분석(2020. 12월)」, 2021.

Dept.of Statistics Singapore, “Yearbook of Statistics Singapore,” 2019.

Equity Release Council, “Market report,” 2021.

HKMC, “Reverse Mortgage Programme Information Pack,” March 2021.

Hong Kong C & SD, “2016 Population By-census Thematic Report: Older Persons,” published Press releases, 2018. 3.

OECD, “Taxation of Household Savings,” *OECD Tax Policy Studies*, No. 25, OECD, 2018.

_____, “Pensions at a glance 2019: OECD and G20 Indicators,” 2019.

_____, “Pensions at a glance 2019: country profiles,” 2019.

_____, “Pensions at a glance 2019: OECD and Country Profiles-United States,” 2019.

_____, “Pensions at a glance 2019: OECD and Country Profiles-France,” 2019.

Social Security Administration, “Social Security Programs Throughout the World: Europe,” 2018, SSA Pub. No. 13-11801, 2018.

_____, “Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific,” 2018, SSA Pub. No. 13-11802, 2019.

_____, “Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019,” SSA Pub. No. 13-11804, 2020.

US HUD, “Housing Market Indicators Monthly Update,” July 2020.

[웹사이트]

국가법령정보센터, 「국민연금법 시행령」, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>, 검색일자: 2021. 9. 15.

_____, 「지방세특례제한법」, <https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId>

- =1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%84%B8%ED%8A%B9%EB%A1%80%EC%A0%9C%ED%95%9C%EB%B2%95#undefined, 검색일자: 2021. 9. 30.
- _____, 「소득세법」, <https://www.law.go.kr/lsSc.do#undefined>, 검색일자: 2021. 9. 30.
- _____, 「지방세법」, <https://www.law.go.kr/lsSc.do#undefined>, 검색일자: 2021. 9. 30.
- 통계청 국가통계포털, 「장래기대수명」, <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2021. 11. 3.
- _____, 「장래인구추계」, <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2021. 7. 9.
- _____, 「가계금융복지조사 - 소득분배지표」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I2, 검색일자: 2021. 7. 21.
- _____, 「가계금융복지조사 - 소득분배지표(연령계층별)」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=I2, 검색일자: 2021. 7. 21.
- _____, 「경제활동인구조사 - 종사상 지위별 취업자」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7010S&conn_path=I2, 검색일자: 2021. 3. 10.
- _____, 「고용형태별 근로실태조사 - 고용형태별 임금 및 근로시간」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0001&conn_path=I2, 검색일자: 2021. 3. 10.
- _____, 「고용형태별 근로실태조사 - 고용형태별 사회보험가입률, 상여금·퇴직(연금) 적용(가입)률, 노조가입률」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0008&conn_path=I2, 검색일자: 2021. 3. 10.
- _____, 「가계금융복지조사 - 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황」,

- https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDAA06&conn_path=I2, 검색일자: 2021. 2. 3.
- _____, 「주택실거래조사」, <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2021. 9. 30.
- 한국주택금융공사, 「주택연금 소개 - 주택연금이란」, https://www.hf.go.kr/hf/sub03/sub01_02_01.do, 검색일자: 2021. 6. 24.
- 한국주택금융공사 주택금융연구원, 「주택금융통계시스템」, <https://www.hf.go.kr/research/portal/main/indexPage.do>, 검색일자: 2021. 7. 19.
- 미국 정부, “Home Equity Conversion Mortgages(HECM),” <https://www.benefits.gov/benefit/709>, 검색일자: 2021. 7. 2.
- 싱가포르 정부, “How it Works,” <https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-an-hdb-flat/for-our-seniors/monetising-your-flat-for-retirement/lease-buyback-scheme/how-it-works>, 검색일자: 2021. 9. 6.
- _____, <https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-anhdb-flat/for-our-seniors/monetising-your-flat-for-retirement/lease-buyback-scheme>, 검색일자: 2021. 9. 6.
- _____, “Lease Buyback Scheme,” <https://www.hdb.gov.sg/residential/living-inan-hdb-flat/for-our-seniors/monetising-your-flat-for-retirement/lease-buyback-scheme>, 검색일자: 2021. 9. 6.
- _____, “Retirement Sum Scheme,” <https://www.cpf.gov.sg/Members/Schemes/schemes/retirement/retirement-sum-scheme>, 검색일자: 2021. 9. 6.
- 호주 정부, “Reverse mortgage and home equity release,” <https://moneysmart.gov.au/retirement-income/reverse-mortgage-and-home-equity-release>, 검색일자: 2021. 9. 8.
- Equity Release Council, <https://www.equityreleasecouncil.com/>, 검색일자: 2021. 9. 8.
- HKMC, “Reverse Mortgage Programme Statistics,” <https://www.hkmc.com.hk>

/eng/information_centre/statistics/reverse_mortgage_programme_statistics.html, 검색일자: 2021. 7. 7.

NRMLA, “Annual HECM Endorsement Chart,” <https://www.nrmlaonline.org/annual-hecm-endorsement-chart>, 검색일자: 2021. 7. 5.

OECD.stat, “Labor Force statistics,” <https://stats.oecd.org/>, 검색일자: 2021. 7. 12.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “Population Division(2019),” World Population Prospects 2019, <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>, 검색일자: 2021. 7. 6.

부록

1. 주요국의 연금 및 연금과세 제도¹⁾

가. 미국

1) 개요 및 수급요건

- 미국 연금제도 구성은 1층의 공적연금, 2층의 기업연금, 3층의 개인연금으로 구성
 - 공적연금은 「사회보장법」에 따른 노령, 유족, 장애보험제도(Old Age, Survivors and Disability Insurance, OASDI)가 대표적이며 보충적 연금(Supplemental Security Income, SSI) 등도 운영
 - 기업연금(Occupational pension)은 퇴직연금제도로서 근로자와 고용주의 기여금으로 형성되며 401(k)가 대표적
 - 개인연금은 개인단위에서 노후소득 획득을 목적으로 가입하는 상품으로서 개인퇴직계좌(Individual Retirement Account, IRA)가 대표적
 - 사용자 지원을 받는 퇴직연금제도 가입이 어려운 개인을 위해 시행
- 공적연금(OASDI)은 Social Security라는 이름으로 누진적인 급여 지급
 - 저소득 연금자를 위한 자산조사 기반(Means-tested) 추가 연금(Supplemental Security Income, SSI) 지급
- (수급요건) 수급연령(Normal Retirement Age, NRA)은 2018년 기준 62세는 66세 4개월, 2022년 기준 62세는 67세로 조정 중

1) OECD, "Pensions at a glance 2019: country profiles," 2019.를 바탕으로 한국조세재정연구원 세법연구센터, 『해외 주요국의 연금소득 과세체계』, 2021. 1.로 보완

- 연금수급권은 최소 10년 기여금 납부로 확보

2) 연금급여

□ (Social security) Social security(소득연계 연금) 급여는 누진적으로 설계

- 생애 중 소득이 높은 35년 동안의 평균소득을 바탕으로 급여 산출
 - 60세 이전 소득은 과거 평균임금 증가율을 적용하여 조정하며, 60세 이후 소득은 조정하지 않음
 - 소득기간이 35년에 미달할 경우에는 0으로 잔여기간 반영
 - 기본급여(Basic benefit)는 62세 시점에서 계산되는데, 이후 물가상승률로 조정
 - 기여와 급여 산정을 위한 소득상한은 12만 8,400달러(2018)이며, 이는 평균임금의 234% 수준
- 급여수준은 기준 평균소득의 90%, 32%, 18%의 지급률 적용
 - 지급률 변화의 기준점은 평균임금의 20%, 118%임

〈부표 1〉 미국 Social Security의 급여 산식

(단위: %)

생애소득	평균소득대비 비중	지급률	비고
~\$895/M	20	90	
~\$5,397/M	118	32	
~\$10,700/M	234	15	소득상한

주: 부부의 경우 배우자가 낮은 금액 수급권을 갖고 적격자녀 1명을 두었을 경우 50% 가급
 자료: OECD, "Pensions at a glance 2019: OECD and Country Profiles—United States," 2019.

- (저소득대상) SSI는 저소득 고령자를 대상으로 한 자산조사 기반 급여
 - 2018년 기준 65세 이상 개인의 경우 자산과 다른 소득수준에 따라 최대 9천달러 급여 수급 가능
 - 부부의 경우 50% 높은 최대 1만 3,500달러 급여 가능
 - 동 급여수준은 전국 평균임금(2018)의 16%, 25% 수준
 - 최대급여는 물가상승률에 연동

- 소득수준이 기준을 초과하면 초과분만큼 급여에서 100% 공제
- 자산조사는 엄격하게 운용
 - 개인 자산 요건은 2천달러(부부는 3천달러) 이하
 - 단 개인소유의 특정자산(집 1채, 차 1대, 장래보험, 생명보험)은 자산 가액 산정에서 제외, 보험의 경우 가액 1,500달러 이하로 한정
 - 대부분 소득유형의 경우 매월 20달러를 공제하며, 추가적으로 매월 75달러 공제와 그 나머지 소득의 50%를 공제
- 각 주별 정부는 연방정부의 최저수준에 추가하여 SSI를 지급 가능
 - 2018년 기준 6개 주는 연방 최저수준을 지급하며, 33개 주는 별도 주 시스템, 6개 주는 주 정부와 SSA가 공동으로 6개 주는 SSA가 운용
 - SSA가 관리하는 12개 주 SSI 평균급여는 각각 최고급여의 20%(개인), 34%(부부) 수준
- (개인연금) 자발적 개인연금은 확정기여(Defined Contribution, DC) 방식으로 운용되며 기여율은 9%

3) 다양한 커리어에 대한 고려

- (조기퇴직) 62세부터 조기퇴직 가능하나 급여의 계리적 감액 적용
 - 퇴직을 정상 퇴직연령(NRA)에서 1년 당길 때마다 급여는 $6\frac{2}{3}\%$ 감액하나, 3년 초과 시에는 매년 5% 감액
 - 이러한 조항은 NRA가 65세 이상인 은퇴자에 적용
- (퇴직연기) NRA 이후로 퇴직을 연기할 경우 크레딧을 제공하며, 이는 70세 시점까지 적용
 - 퇴직 1년 연기에 대한 크레딧은 8%이며, 2005년 또는 그 이후 62세 도달자에게 적용
 - 재직자는 소득테스트(Earnings test)를 거쳐 연금 수급 가능
 - NRA 도달 전 급여 수급자는 1만 7,040달러 초과소득의 50%를 연금에서 감액

- NRA 도달 급여 수급자는 소득기반 급여감액 없음

□ (Childcare) 자녀양육 기간에 대한 크레딧은 없음

○ 예외는 젊은 시절 장애를 얻었거나 급여계산 시 자녀양육 기간을 제외한 경우

□ (실업) 실업기간에 대한 크레딧 없음

○ 단 소득이 높은 35년간 평균소득을 급여산식에 활용함에 따라 실업기간, 장애기간 등이 제외될 수 있음

4) 과세방법

□ (기여단계) Social security tax로 조달되는 공적연금 기여금에 대해 소득세 소득공제를 허용치 않음

○ 고용주의 연금부담금은 손금산입

○ 401(k) 등에 대해서는 특정상한²⁾ 내에서 소득공제를 허용

- 50세 이상 근로자에 대해서는 6,500달러 추가 연금부담금을 허용

- 고용주는 매칭연금부담금을 출연하는데 총급여액의 1%까지는 100%, 1~6%까지는 50%까지 매칭 가능

○ IRA의 경우 기여단계 소득공제 또는 수령단계 비과세 혜택 부여

- 전통적 IRA는 연금부담금을 소득공제하나, Roth IRA는 소득공제 대신 연금수령 시 비과세

• 전통적 IRA의 소득공제 한도는 Min(6천달러(50세 이상은 7천달러), 과세대상보상(Taxable compensation))

• 소득자(또는 배우자)의 퇴직연금제도 가입 여부, 수정총소득(AGI), 신고지위(Filing status)에 따라 소득공제 한도 차등

- IRA의 연간 적립한도는 6천달러이며 50세 이상은 1천달러 추가 불입 가능

2) 2020년 기준 급여에서 공제되는 전체 연금부담금의 한도: Min(1만 9,500달러, 총급여(최대 28만 5천달러) 중 25%)

- (수령단계) 공적연금 수령 시 소득세 과세는 공적연금소득의 일부에 대해 시행
 - 과세소득에 포함되는 부분은 연금급여의 50% 또는 기준소득 2만 5천 달러(부부는 3만 2천달러)를 초과하는 소득(연금급여의 50%를 포함)의 50% 중 작은 금액
 - 즉 2만 5천달러 이하 소득자는 소득세 부담 없음
 - 단 상한소득 3만 4천달러(부부는 4만 4천달러)를 초과할 때에는 연금급여의 최대 85%까지만 과세대상 소득에 포함
 - 즉 상한소득을 초과하는 연금소득자의 과세대상 연금소득은 다음과 같음
 $\text{Min}(\text{연금급여의 } 85\%, \text{sum}(\text{상한소득 초과분의 } 85\% + \text{min}(4,500\text{달러}(\text{부부 } 6\text{천달러}), 85\% \text{ 규정 없을 때 적용소득}))$
 - 연금소득에 대한 주 소득세도 존재
 - Detroit(Michigan)의 경우, 주 소득세에서 65세 이상자에게 추가 공제(2,100달러, 4,200달러)를 제공하며 공적연금은 주 소득세 면제이며 사적연금은 첫 4만 920달러에 대해 면제
 - 공적연금과 사적연금을 동시에 수령하면 4만 920달러는 공제 상한
 - Detroit 시정부는 연금에 대해 소득세 면제
- (수령단계) 사적연금급여는 소득세 신고 시 별도로 구분치 않고 다른 소득과 합산하여 과세
 - Roth IRA는 가입 기간 5년 이상, 59.5세 이후 수령 시 비과세
- 연금소득자에 대한 소득과세
 - 연방소득세 산정과정에서 연금소득자에 대해서는 추가적인 표준공제(Additional standard deduction) 적용
 - 표준공제액: 1만 3,600달러(개인 65세 이상자), 1만 2천달러(개인 65세 미만)
 - 2만 6,600달러(부부 모두 65세 이상자), 2만 4천달러(부부 65세 미만)

- 연금소득에 대해서는 사회보장기여금 미부과

나. 영국

1) 개요 및 수급요건

- 영국의 연금체계는 0층의 연금크레딧, 1층의 신국가연금(기초연금과 소득비례연금이 통합), 2층의 기업연금, 3층의 임의적 사적연금으로 구성
 - 연금크레딧은 공적부조이며, 공적연금은 신국가연금
- 영국은 2016년 4월 이후 은퇴연령 도달자에게 신국가연금제도(New state pension) 적용
 - 단일요율급여(Flat rate scheme)로 전이단계 조정도 포함
 - 2016년 4월 이전 은퇴자들에게는 2층(2-tier) 연금 지급
 - 단일요율 기초연금(Flat rate basic pension)과 소득비례 부가연금(Earnings-related additional pension)
- 추가적으로 빈곤연금소득자를 대상으로 한 Pension Credit 존재
 - 자발적 사적연금제도 역시 광범위하게 운용되며 공적연금 보완
- (수급요건) 신국가연금 수급연령은 2018년 65세 3개월에서 2020년 10월 66세, 그리고 2026~2028년 기간 67세에 도달 예정
 - 신국가연금 수급연령은 기대수명, 그 외 다른 관계변수들의 변화를 감안하여 정기적으로 검토
 - (2016년 이전 제도) 완전기초연금(Full basic state pension) 수령을 위해서는 30년 기여(기여 인정, 크레딧 포함) 필요
 - 1년 이상 30년 미만 기여자는 비례하여 연금급여 지급
 - 구 제도 가입이력이 없는 연금수급자의 경우 완전연금(Full new state pension) 수령을 위해서는 35년 기여가 필요하며, 연금수급 최소 기여기간은 10년
 - 구 제도 기여기간은 별도 전이과정 적용

2) 연금급여

- (구 기초연금 및 신국가연금) 구완전기초연금 급여는 2018/19 개인기준 GBP 125.95/wk이었으며 신국가연금의 완전급여는 GBP 164.35/wk
- (직장 개인연금) 2012년 10월~2018년 2월 기간 동안 직장 개인연금에 대한 자동가입 시행한 확정기여형 제도
 - 22세~연금수급 연령(65 → 67세 조정 중)에 있는 적격근로자로서 소득이 2018/19 과세기간에 GDP 1만 이상 획득자
 - 기여율은 2018/19연도 GBP 6,032~GBP 46,350 구간 소득자는 최저기여율 5%이며, 2019년 4월부터는 동 소득구간에 대한 최저기여율은 8%로 인상
 - 동 제도를 지원하기 위해 정부는 the National Employment Savings Trust(NEST)를 설립
 - 저비용 좋은 품질의 연금제도 접근성을 높이기 위한 조치
 - NEST는 개인연금제도에 가입하려는 모든 고용주들에 소득수준에 관계없이 서비스를 제공할 의무를 가짐
- (저소득대상) 비과세 주당 급여(tax-free weekly benefit)인 Pension Credit을 통해 저소득 연금자들의 소득을 일정 수준으로 보장
 - Pension credit은 소득수준에 따라 지급하는 보충적 급여로, 국가에서 전체 국민을 대상으로 시행하는 National insurance contributions과는 관계가 없음
 - Pension Credit은 다시 Guarantee Credit과 Saving Credit으로 나뉨
 - Guarantee Credit은 연금수령연령자에게 표준 최저소득(Standard minimum guarantee)을 보장해 주는 제도
 - 표준최저소득은 2018/2019 기간 GBP 163.00/wk(개인), GBP 248.8/wk
 - 중증 장애자에게는 돌봄의무 또는 특정주거비용을 추가 제공
 - 수급연령은 여성 연금수급 연령 인상에 따라 2018년 11월 65세로 조정되었으며, 이후 남성·여성 연금수급 연령 인상에 따라 조정 예정

- Saving Credit은 은퇴소득을 준비한 65세 이상자에게 지급하는 추가 급여로서, 새로운 공적연금제도하에서 폐지된 제도
 - Saving Credit은 기준소득(GBP 140.67/wk(개인), GBP 223.82/wk(부부)) 초과 GBP 1당 GBP 0.6을 지불하는 제도로, credit의 상한은 GBP 13.40/wk(개인), GBP 14.99/wk(부부)임
 - credit 상한을 초과하는 소득에 대해서는 초과소득 GBP 1당 GBP 0.4를 감액하여 줄어드는 구조

3) 다양한 커리어에 대한 고려

- (조기퇴직) 신국가연금(State pension) 조기 수령은 불가능하며, 자발적 개인연금의 경우 제도가 허용하는 경우 가능
- (퇴직연기) 공적연금 수급액을 늘리기 위한 수급시기 연기는 언제나 가능
 - 추가연금은 수급연기 기간에 따라 결정되며 추가연금의 방식은 기존 연금액을 높이거나 일시금을 지급하는 방식
 - 2016년 4월 6일 이전 연금수급 연령 도달자에게는 추가연금과 일시금 중 하나를 선택 가능
 - 그 이후 연금수급 가능 연령 도달자는 추가연금으로만 지급
 - 2016년 4월 6일 이전 연금수급 연령 도달자는 다음 중에서 선택
 - 최소 5주 연금수급을 연기하면 높아진 연금액을 수급. 2005년 4월 6일 부터 1년 수급연기는 수급액 10.4% 증액(5주당 1%)
 - 1년 이상 연금수급을 연기하면 포기한 연금액에 영란은행 기준율에 2%p를 더한 이자율을 적용하여 일시금(과세대상) 지급
 - 2016년 4월 6일 이후 연금수급 연령 도달자에게는 수급연기 기간에 비례한 추가연금만 지급
 - 추가연금은 최소 9주간 수급연기를 신청할 때 가능하며, 1년 연기에 따라 지급연기된 금액의 5.8%를 지급(9주당 1%)

- (Childcare) 자녀양육 기간에 대한 보호를 위해 공적연금에 대한 National insurance credit을 제공
 - 대상자는 유급근로를 제공하지 않는 자 또는 저소득기준(Lower earnings limit) 이하 소득자로서 사회보장시스템에 기여금을 납부하지 않는 자
- (실업) 실업보험 또는 보조금을 통해 보장받는 실업기간은 공적연금 가입 기간으로 credit 제공

4) 과세방법

- 공적 및 사적연금에 대한 과세는 기본적으로 납입·운용단계에서 소득 공제를 허용하고 수령단계에서 과세하는 방식(EET)을 취함
- (기여단계) 공적연금은 국가보험기여금(National Insurance Contribution, NIC)에 포함되어 운영되며 동 기여금은 소득공제
 - 운용단계의 투자수익도 비과세
 - 사적연금도 퇴직연금의 근로자 기여분, 개인연금 보험료도 소득공제
 - 개인연금 납부단계에서 근로소득 9만 7,200파운드 이하 근로자 부담금은 공제 가능한데, 17.5%(35세 이하), 40%(60세 이상) 공제
 - 사적연금 기여에는 연간 납입한도와 평생 납입한도 존재
 - 연간 납입한도(Annual Allowance, AA)는 min(연간소득, 4만파운드)이며, 연소득이 24만파운드를 초과하면 소득 2파운드당 1파운드씩 축소하며 최소 수준 4천파운드(2020/2021)
 - 평생 납입한도(Lifetime Allowance, LTA)는 연금자산가치 기준 107만 3,100파운드(2020/2021)이며, 동 한도 초과 자산은 수령시점에 과세
 - 연간한도와 평생한도는 매년 조정
- (수령단계) 공적연금 수령 시 근로소득으로 취급하여 과표를 산정하고 종합소득세율로 과세
 - 사적연금의 연금수령액도 종합소득에 포함하여 누진과세

- 평생납입한도(LTA)를 초과하는 부분을 연금으로 수령할 시 25% 세율로 과세되며, 일시금으로 수령할 시 55%로 과세
- 일시금 수령 시 저축액의 최대 25%까지 비과세되며 초과액은 종합과세
- 즉 연금소득에 대해서 특별한 세부담 경감 조치 없음

□ 연금소득자에 대한 과세

- 특별한 소득세적 고려 없이 일반소득자와 동일하게 취급

□ 공적연금 수급연령 이상자의 소득에는 National insurance contribution을 부과하지 않음

다. 독일

1) 개요 및 수급요건

□ 독일의 연금체계는 공적연금과 사적연금으로 구성

- 사적연금은 직장에서 자발적으로 가입하는 퇴직연금과 개인이 자발적으로 가입하는 개인연금으로 구분
- 개인연금에는 Riester연금 등 존재

□ 공적연금 시스템은 단일체계(Single tier)로서 소득비례적인 부과방식 (pay-as-you-go, PAYG) 시스템

- 연금급여는 연금점수(Pension points)에 의거하여 산정

□ 공적연금 급여가 충분하지 않을 경우에는 자산검증(Means-tested) 기반 사회부조(Social assistance) 급여 신청 가능

□ (수급요건) 2018년 기준 정규 노령연금은 최소 5년 이상 가입자로서 수급연령 65세 6/7개월(출생연도에 따라)에 도달한 사람

- 5년 미만 기여자는 연금급여 수급 불가
- 법정 은퇴연령은 1964년생과 그 이후 출생자들에 대해 67세까지 점진적으로 증가할 예정

- 1964년과 그 이후 출생자가 65세에 45년 기여하였을 경우에는 특별 근속연금 지급

2) 연금급여

□ (소득비례연금) 평균소득 근로자가 1년간 기여로 1점의 연금점수(pension point) 획득

- 평균소득은 국민계정 평균소득(National account average earnings)으로 2018년 EUR 3만 7,873
- 평균소득과의 비례적 관계를 바탕으로 다른소득에 대한 연금점수 산정
 - 연금기여에 대한 상한소득은 EUR 7만 8,000(2018)

□ 연금급여는 은퇴 시점에서 누적합산한 연금점수에 연금점수당 가치(pension-point value, 2019년 EUR 378.36)를 곱하여 산정

- 연금점수당 가치는 기존 은퇴자 및 신규 은퇴자에게 적용되며, 시작점으로 총임금 인상을 고려하여 매년 조정
- “Contribution factor(기여 지수)”는 법정 연금제도와 보조받는 자발적 사적연금으로의 기여율 변화를 결정
 - 기여율 인상은 연금점수당 가치 조정을 낮추게 됨
- “Sustainability factor(지속가능성 지수)”는 표준화된 연금기여자 대비 연금수급자의 관계 변화를 측정
 - 즉 연금점수당 가치 조정을 법정연금제도의 부양률(dependency rate), 즉 기여자 대비 연금수급자 비율과 연계하는 장치
- 연금급여의 지수화 공식에서 반영한 두 지수들을 바탕으로 연금급여의 조정 규모를 결정
 - 장기적으로 1인당 총임금 대비 연금점수당 가치 값의 점진적 증가를 유도하는 장치

□ 연금점수 및 점수당 가치 산정은 동독지역에 대해 다르게 적용

- 2017년 상대적으로 낮은 동독지역의 연금가치를 서독지역 수준으로

맞추는 법률 제정

- 이 법에 따라 동독지역의 연금가치는 2024년까지 서독지역 수준에 도달할 예정
- (사회부조) 개인적 은퇴소득이 충분치 않을 경우 자산조사(means-tested)에 기반한 사회부조 신청 가능
 - 동 급여는 개인의 기본적 수요(primary needs)를 반영
 - 사회부조액은 개인의 수요와 가구의 연금을 포함한 소득과의 차이
 - 2017년 기준 자산조사 기반 사회부조 수급자의 평균적 수요는 EUR 9,768 수준
- (자발적 사적연금) Riester 연금이라는 자발적 사적연금 운영
 - Riester 연금은 조세지원이 있으며 정부로부터 보조를 받는 형태

3) 다양한 커리어에 대한 고려

- (조기퇴직) 35년 이상 보험 기여한 사람은 63세에 조기은퇴 가능
 - 연금급여는 감액된 형태로 지급되어 법정퇴직연령 상승에 따라 감액 폭이 더 커지게 됨
 - 현재 1964년 및 그 이후 출생자의 법정퇴직연령 67세 이전에 퇴직하게 될 경우, 법정퇴직연령과의 차이 1년당 급여 3.6%를 감액 지급
 - 조기퇴직의 경우, 근로기간의 축소로 인해 연금수급률이 낮아질 수 있고 수급자의 경우에도 연금급여가 낮아짐
 - 단 45년 기여한 경우에는 연금급여의 감액 없이 63세 은퇴 가능
 - 기여기간에는 근로, 10세 이하 자녀의 양육기간, 짧은 실업기간 등을 모두 포함하되, 61~62세 기간의 실업기간은 포함되지 않음
 - 2016년부터 1964년 또는 그 이후 출생자에 대한 조기은퇴연령이 65세로 조정되고 있으며, 2018년 기준 63세 4/6개월임
- (퇴직연기) 법정퇴직연령 이후로 퇴직을 연기할 경우, 매 1개월당 0.5%의

급여를 추가 지급

- (Childcare) 1992년 및 그 이후 출생자녀를 양육하는 부모 중 1명에게
는 총 3년 기간 동안 1년당 1점의 연금점수를 제공
 - 1992년 이전 출생자녀 양육 부모에게는 1년당 2점의 연금점수 부여
 - Childcare 연금점수는 고용 여부에 관계없이 부모에게 주어지며, 부
부간 나누어 주어질 수도 있음
 - Childcare 관련 공적연금 급여는 조세방식을 통해 조달

- 또한 10세 이하 자녀들에 대한 양육 기간에 대한 크레딧도 제공
 - 양육 기간은 공적연금의 적격 기여기간에 포함되며, 연금수급자격에도
영향을 미침
 - 10세 이하 자녀 1명을 둔 부모가 일하거나, 10세 이하 자녀 2명 이상을
돌보는 (일을 하지 않는) 부모에게 동 기간 연금기여 점수는 50% 증가
- 이러한 크레딧 보너스는 연간 0.33점을 초과할 수 없으며, 동시에
총 점수 역시 연간 1점을 초과할 수 없음

- (실업) 실업보험은 실업자를 대신하여 연금제도에 기여금을 납부
 - 제1차 실업급여 기간(UB 1)에는 직전 소득의 80%를 기준으로 기여
금을 납부한 자
 - 제1차 실업급여 기간은 연령과 기여기간에 따라 6~24개월로 설정
 - 제2차 실업급여 기간(UB 2)에는 자산검증 후(means-tested) 낮은 요
율의 급여를 지급
 - 동 기간에는 실업보험에서 연금제도에 기여금을 납부하지 않음

4) 과세방법

- 공적 및 사적연금에 대한 과세는 기본적으로 납입·운용단계에서 소득
공제를 허용하고 수령단계에서 과세하는 방식(EET) 취함

- (기여단계) 공적연금에 대한 가입자 부담금, 사적연금의 가입자 부담

금에 대해 소득세 공제 허용

- 사적연금인 Riester연금의 경우 보험료 공제한도 EUR 2,100 적용
- (수령단계) 연금소득 과세체제는 기존 TTE에서 EET로 바뀌는 중
 - 소득 중 과세분 비중은 연금수급을 시작한 은퇴 시점에 따라 변동
 - 2018년 기준 연금급여의 76%가 과세대상
 - 2020년까지 매년 2%p 인상될 것이며 2020~2040년 동안에는 매년 1%p씩 인상될 예정
 - 추가적으로 연금급여 EUR 138까지 소득세 면제(exemptions)
 - 법정 건강보험과 법정 장기요양보험에 해당하는 서비스를 제공하는 건강보험과 장기요양보험 기여금은 과세소득에서 제외
 - 연금수급자의 기여금은 일반적으로 면세
 - 일시금 수령 시에는 투자소득으로 과세되며 지급자가 25%(5.5% 부가세 및 교회세 별도) 단일세율로 원천징수하여 납세의무 종결
 - 연 EUR 801(2020년 기준)의 투자소득공제 적용
- (연금소득자) 고령자에 대한 특별한 공제는 없음
 - 법정기준 소득(개인 EUR 9,000, 2018) 이하의 경우 소득세 면제
 - 이는 개인 소득세율 구조로 모든 소득자에게 동일하게 적용
- (연금수급자의 사회보장기여금) 연금수급자는 연금급여 중 건강보험료 8.3%(2018), 장기요양보험 2.55%(2018)를 납부
 - 그러나 공적연금과 실업보험 기여금 부담 납부 의무는 없음

라. 프랑스

1) 개요 및 수급요건

- 2층(tiers)의 강제공공연금제도가 있는데, 확정급여형 공적연금과 직역 연금으로 구성
 - 각 연금은 기여점수제로 운영(points system)

- 확정급여형 연금제도에는 추가적으로 자산조사 기반 최소기여 연금 (means-tested minimum contributory pension)도 포함됨
- 또한 고령층을 위한 특정 최저소득제도(ASPA)도 존재
- (수급요건) 완전공적연금 수급을 위해서는 1957년 출생자 기준으로
 - ① 최저 가입 기간 41.5년과 최저 법정은퇴연령 62세 요건을 모두 충족하거나 ② 67세 은퇴연령을 충족하여야 함
 - 이는 2019년 적용 기준
 - 2010년 연금개혁으로 인해 개인의 출생연도에 따라 최소연금수급 연령은 60세에서 62세로, 완전연금수급연령은 65세에서 67세로 조정 계획
 - 2014년 연금개혁으로 최저 가입 기간은 165분기(1954년생 기준)에서 172분기(1973년 및 그 이후 출생)로 조정 중
- 최소기여연금(minimum contributory pension)은 은퇴자가 완전연금 수급의 법적요건을 만족할 때 연금급여를 보상

2) 연금급여

- (소득비례연금) 일반 공적연금은 Full career(가입 기간 요건은 개혁으로 점차 증가 중) 시 50% 지급율로 지급하고, 부족한 분기에 따라 두 가지 방법으로 감액
 - 완전연금수급을 위한 기여기간 요건에서 미달하는 기여분기 수에 비례하여 감액하는데, 미달 분기당 0.58% 감액
 - 0.58%는 $1/(\text{full career 분기 수})$ 로 산출
 - 추가적으로 완전연금수급 연령 이전에 퇴직할 경우 매 분기당 1.25% (연간 5%) 감액
 - 동 요율은 1953년 이후 출생자에 적용되며 감액 상한은 25%
 - 소득기준은 상위 25년 기간의 평균으로 과거 소득은 물가상승에 따라 조정
 - 소득기준에 포함되는 기간의 제한과 과거소득의 물가조정으로 공적

연금의 대체율은 근로자 소득의 기간 분포(time profile of earnings)에 따라 민감하게 변화

- 소득상한은 EUR 40,524(2019)이며, 연금급여는 물가에 연동하여 조정

□ (최소기여연금) 일반 공적연금(Regime general)에는 대상을 특정화하지 않은 최소연금 존재

○ 완전연금(Full benefits)을 수급하기 위해서는 41.5년의 기여(1957년 출생자) 또는 1957년 출생자는 67세가 되어야 함

- 최소연금은 더 짧은 기간 동안 비례배분

○ 2019년 기준 연간급여는 EUR 7,638.78이며 연금수급자가 120분기 이상 일했을 경우에는 EUR 8,347.09로 인상

○ 최소기여연금과 다른 기본연금(other basic schemes)의 합은 연간 상한인 EUR 14,129.88 내에서 운영

- 최소연금액은 물가상승에 연동

□ (강제적역연금) Agirc-Arrco 제도는 민간과 농업분야 근로자에게 적용

○ 2019년 이전에는 두 제도가 통합되지 않았는데, 민간 및 농업분야 피용자는 Arrco에 급여 약 EUR 12만까지 기여

- Agirc에는 경영자(Executive)만이 급여 약 EUR 32만 5천까지 기여

○ 기여는 regime general의 상한소득까지 6.2%, 상한소득의 1배에서 8배 상한소득(EUR 324,192, 2019)까지는 17%

○ 매년 획득한 점수(points)는 기여금액을 연금점수당 비용으로 나눈 값

- 퇴직시점에서 그때까지 획득한 연금점수 합계에 연금점수당 금액을 곱하여 연금급여를 산출

- 연금점수당 금액은 EUR 1,2588(2019)이며, 연금점수당 비용은 EUR 16,7220(2019)임

○ 연금점수당 금액과 비용의 조정은 사회적 파트너들 간의 합의를 바탕으로 이루어짐

□ (특정최저연금, Targeted minimum benefit, ASPA) 65세 도달자에 대해

자산조사 기반 최저소득 보장제도 운영

- 개인기준 연간 EUR 1만 418.40(부부 EUR 1만 6,174.59)를 지급
- 동 급여 역시 물가변화에 따라 조정
- 일반적으로 Full-career 근로자는 강제직역연금이 공적연금을 보완하
므로 동 제도 수급자가 되는 경우 거의 없음
- 노령층은 주거급여(Housing benefits) 수급 가능
 - 수급자격은 소득수준, 주거비용, 주거지, 부양가족 수 등에 따름

3) 다양한 커리어에 대한 고려

- (조기퇴직) 주된 공적연금에서 최소 법정퇴직연령 이전의 은퇴는 60세
부터 당 허용
 - 조기퇴직 가능자는 20세 이전 근로를 시작한 근로자로서, 전 기간 기여
(Full contributory periods)한 경우
- 직역연금에서도 조기퇴직은 가능하나, 은퇴연령 또는 기여기간 또는
두 가지 모두에 따라 급여 감액
 - 전 기간 기여가 이루어지지 않은 경우에는 완전연금 수급 은퇴연령
과의 차이 또는 비기여 기간에 따라 달라지는 감액률 중 유리한 조항을
선택 가능
 - 예를 들어 완전연금 수급 은퇴연령 5년 전에 은퇴할 경우 연금은 완
전연금의 78% 수준으로 낮아지는데, 만약 비기여기간이 1년에 불과
하다면 연금은 96% 수준으로 높아짐

〈부표 2〉 조기퇴직에 따른 연금지급률 결정

구분	기준과의 격차(년)									
완전연금 은퇴연령과의 차이(년) (65 → 67세 변경 중)	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
비기여기간(년)						5	4	3	2	1
연금 지급률	0.43	0.50	0.57	0.64	0.71	0.78	0.83	0.88	0.92	0.96

자료: OECD, "Pensions at a glance 2019: OECD and Country Profiles-France," 2019.

- (퇴직연기) 최소 법정퇴직연령 이후와 완전연금을 위한 기여기간 조건
 - 총족 이후의 기여 시에는 연금급여를 매분기당 1.25%(매년 5%) 증액
 - 퇴직을 연기한 기간 동안 직역연금인 Agirc-Arrco 점수는 계속 축적
 - 완전연금 수급 기여기간 조건은 41.5년(1957년 출생자)
 - 근로시 연금수급은 완전연금 수급자에게는 제한이 없고, 그렇지 않을 경우에는 제한이 있음

- (Childcare) 2010년 이후 태어나거나 입양된 아동 1인당 1년의 크레딧이
 - 모의 확정급여형 공적연금에 부여
 - 자녀양육 기간 모의 취업상태와 무관하게 부여
 - 추가적으로 자녀의 교육에 대해 1년의 크레딧이 부모에게 나뉘어서 또는 1인에게 부여
 - 만약 16세 이하 자녀 3인 이상을 적어도 9년간 양육할 경우에는 부모 모두 확정급여형 공적연금 급여의 10%를 추가하여 수급
 - 자녀양육 기간 동안 일하지 않았거나 파트타임으로 근무했을 경우에도 공적연금과 직역연금에 크레딧 제공(AVPF)
 - 크레딧은 부 또는 모가 최저임금으로 일했을 경우로 가정하고 제공
 - 첫 두 명의 자녀에게는 최대 3년, 그 이후 자녀에게는 일정 요건(즉 가족급여 요건과 소득조건)을 만족할 경우 더 긴 기간 크레딧 제공
 - 공적연금에 대한 자녀당 2년의 크레딧과 함께 누적될 수 있음

- (실업) 실업급여를 수급할 경우 매 50일간의 비자발적 실업에 대해 1분기의 공적연금 기여(연 최대 4분기)를 인정
 - 동 기간은 상위 임금 25년 기간에 기반한 평균 기준임금 결정에 포함되지 않음. 즉 연금급여 산정에 포함되지 않음
 - 실업급여를 수급하지 못한 실업기간에도 다음 경우에는 크레딧 제공
 - 실업급여를 받지 못하는 첫 번째 실업기간에 대해서는 1.5년까지 크레딧 제공
 - 실업급여 수급 이후 이어진 비수급기간에 대해서는 최대 1년(55세 이상자는 5년)까지 크레딧 제공

- 직역연금의 경우, 가입자가 실업 이전에 강제직역연금에 가입해 있었던 경우 실업기간에도 연금 포인트를 적립할 수 있음
 - 동 연금 점수는 마지막 연봉을 365로 나눈 기준일당(daily reference wage)에 따라 계산

4) 과세방법

- (기여단계) 공적연금과 사적연금 불입액에 대해 소득공제 혜택 제공
 - 공적연금 납입액 중 사회보장부담금은 공제하되, CSG는 일부분만 CRDS 부담액은 공제하지 않음
 - 사회보장부담금 중 공적연금 기여금(총소득의 0.4%+월 3,428유로 이하 소득의 6.9%)는 공제
 - CSG(소득의 9.2%)는 6.8%만 공제 가능하며 CRDS(소득의 0.5%)는 공제 불가
 - 개인의 자발적 및 의무적 퇴직, 사적연금 납입액은 납입금액의 일정 한도 내에서 소득공제
- (수량단계) 과세대상 공적 연금소득에 대해 10%의 공제 허용(2016)
 - 다른 과세소득에도 허용하는 10% 비용 공제와 동일한 과세상 대우
 - 장애연금 등은 비과세
 - 동 공제는 연금수급자당 최저 EUR 376이며, 가구당 최고 EUR 3,715의 한도를 적용
 - 자산조사에 기반하여 지급하는 특정최저연금(ASPА)은 개인소득세 비과세 대상
 - 사적연금(고용주 기여분 포함) 역시 일반급여와 동일하게 종합과세
 - 필요경비 10% 공제 후 종합과세
 - 일시금 수령 시에는 필요경비 공제 없이 종합소득으로 과세하며, 자본이득은 30% 세율로 완납적 원천징수
 - 기업 의무납입분은 연금형태로만 수령 가능

- (연금소득자) 고령층을 대상으로 한 특별한 공제제도는 없음
- (연금수급자의 사회보장기여금) 고령자들은 표준적인 사회보장기여금의 납부의무 없으나 다음의 기여금은 납부
 - 일반사회기여금(General Social Contribution, CSG), social debt 상황을 위한 기여금(CRDS), CASA(자치연대를 위한 추가기여), 강제직역 연금의 질병 관련 사회보장기여금
 - 단 종합소득(Global income)이 일정 금액 이하인 경우에는 동 기여금 부담 면제
- 연금소득에 대한 CSG는 4단계 누진적 세율(0%/3.8%/6.6%/8.3%, 2019)
 - 총소득이 첫 번째 기준소득 이하일 경우, 연금에 대한 CSG, CASA, CRDS 면제
 - 첫 번째 기준소득은 EUR 1,030(1인 가구), EUR 1,580(2인 가구)
 - 총소득이 두 번째 기준소득 이하일 경우, CSG 요율은 3.8%
 - 두 번째 기준소득은 EUR 1,350(1인 가구), EUR 2,070(2인 가구)
 - 총소득이 세 번째 기준소득 이하일 경우, CSG 요율은 6.6%
 - 세 번째 기준소득은 EUR 2,090(1인 가구), EUR 3,210(2인 가구)
 - 총소득이 세 번째 기준소득을 초과할 경우, CSG 요율은 8.3%
- CSG를 납부하는 연금소득자는 0.5% 요율의 CRDS를 납부
- CSG 세율이 6.6% 또는 8.3%인 연금소득자는 0.3% 요율의 CASA를 부담해야 함(2013년 4월 1일부터)
- 강제직역연금에는 질병 관련 사회보장기여금 요율 1% 적용

마. 일본

1) 개요 및 수급요건

- 일본의 연금시스템은 공적연금 2층(기초연금, 피용자 연금)을 바탕으로

사적연금 2층(기업연금, 개인연금)의 체제로 구축

- 그중 공적연금시스템은 단일율의 기초연금(Basic, Flat-rate scheme)과 피용자에 대한 연금인 소득비례 연금(후생연금, 공제연금)으로 구성
- (수급요건 1) 기초노령연금 수급연령은 65세로 최소 10년간의 기여 필요
 - 완전기초연금은 40년의 기여를 요구하며 급여는 기여기간에 따라 비례적으로 조정
- (수급요건 2) 피용자 연금은 65세부터 지급
 - 기초연금에 추가적으로 지급되는데, 기초연금 수급자에게는 최소 기여기간 1개월 필요
 - 특수 피용자 연금(specially provided employees' pension benefit)은 현재 단계적 축소(Phase-out) 중
 - 동 연금 수령 연령은 점진적 상향 조정
 - Flat-rate 부문의 수령 연령은 65세이며, 소득비례 부문의 수령 연령은 현재 62세(남자), 61세(여자)
 - 소득비례 부문 수령 연령은 남자 2025년(여자는 2030년)까지 65세로 인상 예정

2) 연금급여

- (기초연금) 2018년 기준 완전기초연금 급여는 JPY 77만 9,300
 - 기초연금 급여는 수급자 연령 67세까지 순임금 증가에 연동되며, 그 이후에는 물가에 연동
- (소득비례연금) 동 연금은 급여수준과 기여기간에 따라 결정
 - 구체적으로 월평균임금 $\times 0.7125\%$ \times (2003년 3월 이전 기여기간) $+$ 월평균임금(보너스 포함) $\times 0.5481\%$ \times (2003년 3월 이후 기여기간)
 - 기여금의 상한은 JPY 620,000/월
 - 특수피용자 연금은 남성은 2025년(여성은 2030년)까지 60~64세 기간

동안 부분적으로 수급 가능

- 동 연금은 flat-rate과 소득비례 부문을 함께 포함하며 flat-rate 급여는 출생연도에 따라 결정
 - Flat rate=JPY 1,625×출생연도에 따른 요율×기여기간
- 동 연금은 2013년(여성은 2018년)부터 축소 조정(Phase-out) 중
- 피용자 연금, 즉 소득비례연금은 수급자 연령 67세까지는 순임금에, 그 이후에는 물가변화에 연동

- (사회부조, Social assistance) 노령층을 포함한 전 국민이 차별 없이 동등하게 수혜할 수 있는 사회부조제도 운영
- 사회부조제도는 연금 등 개인소득과 다른 자산에도 불구하고 도움이 필요한 개인에게 최저표준생활(Minimum standard of living)을 보장해주는 제도
- 도쿄 거주 65~69세 고령자의 최저표준은 1인당 JPY 954,600/연(2018년 10월부터)
- 주거지원, 의료지원, 기타 급여 등을 제외한 생활비용

- (적용 제외, Contracting out) 1천명 이상 고용하고 있는 고용주들은 피용자들을 위한 대체제도를 도입함으로써 소득비례연금 적용에서 제외 가능
- 전체 피용자들의 6% 정도가 대체제도를 통해 적용 제외
- 소득비례연금 적용 제외를 위해서는 대체제도가 기존 소득비례연금의 150% 이상 급여를 제공할 수 있어야 함
 - 적용 제외를 위한 연금급여 계산은 명목소득 기준 일생 평균 값
 - 연금급여의 연간 조정(indexation)과 과거 소득의 현가화에 따른 재원은 국가 부담
- 대체제도 기여율은 보장대상 근로자들의 연령구조와 계리적 가정에 따라 정부가 결정하는 구조
 - 2005년 이후 총급여의 2.4~5% 범위에서 운용

- 2001년 이후 정부는 소득비례연금을 대체하기 위해 확정기여연금 또는 확정급여형 직역연금제도 활성화에 노력 중
 - 2014년 4월부터 새로운 소득비례연금 설정은 허용되지 않음
- (자발적 사적연금) 확정급여형 자발적 사적연금제도 존재
 - 기여율은 5.06%로, 서베이자료에 따르면 연기여당 0.5144% 급여율

3) 다양한 커리어에 대한 고려

- (조기퇴직) 기초연금과 소득비례연금에서 급여감액을 조건으로 한 조기 퇴직 가능
 - 감액률은 매 1개월당 0.5%로 연간 6%
 - 개인들은 60~65세 사이에 소득비례연금의 flat-rate 요소 청구 가능
 - 연금급여는 수급자가 67세 도달 시점까지 순임금에, 그 이후에는 물가에 연동하여 조정
- (퇴직연기) 은퇴연기는 가능하며 연기 1개월당 0.7% 급여를 추가(연 8.4%)
 - 연금수급권은 기여연수에 따라 지속적으로 발생
 - 2004년부터 65세 이후에는 근로와 동시에 연금수급 가능
 - 동시수급 조건은 총소득(연금, 노동소득)이 JPY 46만 이하일 경우
 - 기준소득 초과 시에는 초과분의 50%를 완전소득비례연금에서 차감하며, 기초연금은 전부 지급
 - 70세 이상인 근로자는 기여금을 부담하지 않음
- (Childcare) 자녀양육을 위해 일하지 못한 기간은 소득 비례 부문에 자녀당 3년까지 크레딧 제공
 - 단 제일 어린 자녀가 3세가 될 때까지만 적용
 - 자녀양육 기간 동안 기여는 자녀양육 전 마지막 소득 기준으로 이루어진 것으로 간주
 - 파트타임근로의 경우 기여금은 현재소득을 기준으로 하지만 연금

급여는 이전소득을 기준으로 산정

- 출산휴가는 사회보험료 면제
- (실업) 실업자 또는 일정 기준 이하 소득자는 소득 비례 부문 기여금 면제
 - 그러나 기초연금부문에 기여해야 함
 - 구체적으로 실업자는 가구소득 수준에 따라 기여금 부담을 25%, 50%, 75%, 100% 감면
 - 전년소득이 JPY 570,000 이하인 개인의 경우 모든 기여금 부담 면제
 - JPY 780,000 이하인 개인은 기여금 75% 감면
 - JPY 1,180,000 이하인 개인은 기여금 50% 감면
 - JPY 1,580,000 이하인 개인은 기여금 25% 감면
 - 기여금 완전 면제기간 동안 개인은 50%의 기초연금 수급권을 확보하며 25% 기여기간에는 5/8 기초연금 수급권을 확보
 - 50% 기여기간에는 75%, 75% 기여기간에는 7/8 기초연금 수급권 확보
 - 기여금 면제기간은 수급요건을 결정하는 가입 기간에 포함
 - 높은 연금을 수급하기 위해 10년 후까지 기여금 납부 가능

4) 과세방법

- (기여단계) 공적연금 및 후생연금 부담금은 전액 소득공제되며, 기업연금, 개인연금 등은 한도 내에서 소득공제
 - DB형 기업연금의 근로자부담금 공제는 생명보험료 공제로 분류되어 4만엔 한도(2012년 이전계약분 5만엔)이며, DC형 기업연금의 경우 월 5.5만엔 한도
 - 개인연금의 경우에도 월 2.3만엔(자영자 6.8만엔, 다른 기업연금 없는 경우) 한도 내 공제
- (수량단계) 연금소득은 잡소득으로 분류하여 타 소득과 합산 후 종합과세

- 유족연금은 비과세
- 연금소득의 경우 소득자의 연령, 연금소득 수준에 따라 공제 적용
 - 최소공제액으로 65세 미만 65만엔, 65세 이상 110만엔 제공
 - 연금소득에 따라 4.1백만엔까지는 25% 공제, 7.7백만엔까지는 15% 공제, 10백만엔까지만 5% 적용되며, 그 이후는 고정액 공제
 - 타 소득이 1천만엔을 초과할 경우에는 연금공제금액 점진적 축소
- 공적연금과 퇴직연금의 일시금은 퇴직소득으로 분류과세하며 개인 연금 일시금은 일시소득으로 다른소득과 합산하여 종합과세
- (연금소득자의 사회보장기여금) 연금소득에 대해 건강보험과 장기요양 보험 보험료가 부과
 - 장기요양보험은 시정촌(municipalities) 단위에서 관리되며, 보험료율은 서비스비용, 수혜자 규모, 소득분포에 따라 결정
 - 2018년 평균 보험료는 JPY 70,428

바. 캐나다

1) 개요 및 수급요건

- 캐나다의 연금시스템은 3층 구조인데, 먼저 정액기초연금(Universal flat-rate benefit), 소득비례 공적연금, 자발적 사적연금으로 구성
 - 정액기초연금에는 소득검증(income-tested)에 기반하여 추가 제공될 수 있는 급여도 포함
- (수급요건) 노후보장(Old Age Security, OAS) 프로그램은 거주 기준 기초연금을 제공
 - 18세 이후 40년 이상 거주자는 완전기초연금을 수급
 - 18세 이후 10년 이상 거주자는 부분 기초연금을 수급
 - 연금급여는 거주기간 1년당 1/40을 완전기초연금에서 감액
- 소득비례 공적연금(Canadian Pension Plan, CPP)은 수급가능 연령이 65세

- 이나, 60세부터 계리적으로 감액된 연금 수급 가능
- 연금 수급 연기 시 70세까지 계리적으로 증액된 연금 수급
- 피용자와 자영자 모두를 포괄하며 Quebec의 경우 CPP와 유사한 별도 공적제도(Quebec Pension Plan)를 주정부가 운영

2) 연금급여

- (기초연금) 2018년 기준 완전기초연금 급여는 CAD 7,121.31이며, 동 기초연금 급여는 물가에 연동
 - 동 연금은 조세제도에 기반한 급여감액(Claw-back)을 시행 중
 - OAS 급여는 개인의 순소득이 CAD 75,910(2018) 초과분의 15%를 감액
 - 동 기준 소득은 물가에 연동하여 조정
- (특정계층 추가급여) OAS 연금수급자가 다른 소득이 없거나 적을 경우에는 소득보장급여(Guaranteed Income Supplement, GIS)를 추가 수급 가능
 - OAS 연금과 추가급여를 포함하여 개인 연금소득자에게 최대 CAD 17,757.63(2018) 지급 가능
 - GIS는 필요은퇴자에게 지원하기 위해 소득검증(income-tested)을 거침
 - 연금 외 다른소득이 없을 때 최대급여를 받으며 소득이 증가함에 따라 GIS 급여를 감액하는데, 최초 CAD 3,500 소득은 공제
 - GIS 급여는 물가 연동
- (소득비례연금) 소득비례연금은 CPP/QPP를 통해 제공되는데 대체적으로 두 제도의 급여는 비슷하게 구성
 - 동 제도는 평균일생급여(Average lifetime salary)를 바탕으로 연간 최대연금기준소득(Yearly Maximum Pensionable Earnings, YMPE)의 33% 대체율을 목표로 운영
 - 과거 임금소득은 경제 전반의 소득증가에 따라 조정
 - 완전급여 수급을 위해서는 39년간 기여가 필요하며, 짧은 기간 기여에

- 대해서는 이에 비례하여 연금급여를 감액
 - 최대 소득비례연금은 CAD 13,610(2018)
 - 연소득 CAD 3,500 이하자는 기여금 부담이 없으며, 기여 상한소득 YMPE는 CAD 55,900(2018)
 - 소득상한은 평균임금 상승에 연동되어 있는 반면, 기여 하한소득은 명목금액으로 고정
 - 2018년 기준 근로자의 평균임금은 CAD 53,550
 - 소득비례연금 급여는 물가에 연동되어 지급
- (소득비례연금) 2016년 연방 및 주정부는 CPP를 강화하기 위해 추가 기여율을 2019년부터 7년간 점진적으로 도입하기로 합의
- 강화된 CPP는 대체율을 25%에서 33.33%로 높일 예정
 - 새로운 CPP하에서 YMPE는 14% 인상될 것임. 이는 새로운 기여체계와 그 기준이 적용된 2025년 기준 약 CAD 82,700 수준
 - 2065년 완전히 성숙될 경우, 강화된 CPP는 이전에 비해 50% 높은 최대연금급여를 제공
 - 2065년 이전에는 부분적인 급여가 기여연수에 따라 지급
 - 2017년에는 Quebec주가 QPP를 강화하여 두 연금제도는 대부분의 측면에서 비슷하게 되었으며 연금 간 이동성(portability)도 확보 가능
- (자발적저축연금) 직역연금과 등록된 퇴직저축플랜(Registered Retirement Saving Plans, RRSPs) 등은 OAS, GIS, CPP/QPP 등의 연금소득 이외의 퇴직 후 소득마련 저축을 지원
- (사적직역연금) 직역연금은 확정급여형, 확정기여형, 두 형태의 혼합형 등으로 운영
- 2014년 기준 6.3백만명이 직역연금에 가입하였으며, 이는 전체 근로자의 32% 수준(1977년에는 46.1%)
 - 직역연금 가입자의 감소는 주로 민간근로자에 집중되었는데, 확정급여형에서 확정기여형으로의 전환과 함께 나타남

- (퇴직저축플랜) RRSP는 정부가 지원하는 퇴직저축제도로 은행, 보험회사 등을 통해 운영되며 동 제도 내 기여금, 자본이득, 이자 등은 인출 시점 까지 비과세
 - 근로자는 RRSP에 소득의 18%를 기여할 수 있는데, 기여 상한금액은 CAD 26,230(2018)
 - 가입자 간 형평성을 위해 직역연금가입자의 경우 RRSP 기여에 더 많은 제약을 부여
 - OECD(2019)는 연금급여 산정을 위해 8.5% 기여율 가정
 - 근로자는 71세까지 RRSP에 기여 가능
 - 동 시점부터 조성 금액은 연금(Annuity) 또는 최저인출계획에 따라 매년 인출하여야 함
 - RRSP 기여여력이 있는 24.6백만명의 근로자 중 22.5%만이 실제 기여 (2016)
 - RRSP에 속한 펀드들은 은퇴 목적만으로 인출을 제한하지 않음
 - 교육목적으로 CAD 20,000까지 페널티 없이 활용 가능하며, 생애 첫 번째 주택구입 목적으로 CAD 25,000까지 활용 가능
 - 동 목적의 인출은 10년 또는 15년 기간 내에 RRSP로 갚아야 하며, 그렇지 않을 경우 과세대상 소득으로 처리
 - 사업장 연금플랜, 금융기관이 제공하는 혼합연금플랜(Pooled pension plans), 개인저축상품 등의 조세지원 저축상품들은 개인들의 은퇴소득 목표를 달성하기 위해 공적연금을 보조하는 역할 담당

3) 다양한 커리어에 대한 고려

- (조기퇴직) CPP는 60세부터 조기수령을 허용하며 계리적 기준에 따른 급여 감액을 시행
 - 연금 조기수령에 따른 연금감액률은 65세에 미달하는 1개월당 0.6%이며 60세 수급 시 최대 36% 감액
 - QPP 역시 연금 조기수령 시 연금감액률은 1개월당 0.5~0.6%이며, 60세

수급 시 최대 30~36% 감액

- 감액조정률은 수급자의 연금수준에 비례

○ 기초연금인 OAS와 자산조사 기반 GIS는 조기퇴직 후 수급 불가

□ (퇴직연기) 기초연금 OAS 수급은 65세 이후 최대 5년까지 수급 연기 가능

○ 연금은 연기기간 1개월당 0.6%씩 증액되며, 70세 수급 시 최대치인 36% 증액

- GIS 급여는 연기 수급 불가

○ 소득비례연금인 CPP/QPP도 연기 수급 가능

- 연금액은 65세 이후 연기 1개월당 0.7% 증액되며, 70세 수급 시 최대 42%까지 증가

□ (Childcare) 소득비례연금인 CPP/QPP에서는 7세 이하 어린이 양육기간 동안 소득이 일정 소득 미만인 경우, 연금액 산정에 유리하도록 동기간을 평균소득 산정기간에서 제외 가능

□ (실업) 소득이 가장 낮은 기여기간 17%까지는 CPP 소득비례연금의 평균소득 산정에서 제외 가능(QPP는 15%)

○ 이러한 저소득 기간 제외는 실업, 질병, 학교교육, 간병 등의 기간을 보상하기 위한 것임

○ 실업기간에 대한 추가적인 크레딧 제공은 없음

4) 과세방법

□ (기여단계) 공적연금(CPP, QPP) 기여금은 일정 한도 내에서 세액공제

○ 기존 4.95% 기여율의 CPP(QPP는 5.40%) 기여금의 15%에 대해 세액 공제 허용

- 기여금 한도액은 CAD 2,732.40(QPP는 CAD 2,980.80)

- 기여금 납부대상 소득은 CAD 3,500 초과분

- 공적연금 기여율 인상분(5년간 1%p 예정: 2019 0.15%p, 2020 0.30%p)에 대해 최대 CAD 165.60 공제
 - 기여금 한도는 CAD 2,898.00(QPP는 CAD 3,146.40)
- (기여단계) 사적연금(등록연금, Registered Pension Plan), 등록퇴직저축(Registered Retirement Savings Plan, RRSP) 기여금의 경우에도 한도내에서 소득공제
 - 등록연금제도의 경우 기여한도(DC)는 소득의 18%, 최대 CAD 27,830로 한정, DB제도의 경우 연금혜택이 연 2%, 최대 CAD 3,092까지 허용
 - RRSP 기여금은 전년도소득의 18%, 최대 CAD 27,230
- (수령단계) 모든 연금소득(공적연금, 사적연금, 퇴직저축의 연간지급액 등)은 다른 소득과 합산하여 정상 과세
 - 사적연금의 첫 CAD 2,000에 대해 15% 세액공제(tax credit)가 허용되는데, 그 대상은 고용주지원 연금플랜, 65세 이상자의 퇴직저축 인출액 등
 - 개인단위 소득세제이지만, 연금소득자 부부는 적격 사적연금소득에 대해 소득세 신고 시점에서 부부간 소득분리 가능
 - 개인은 배우자 또는 재산공유 파트너(Common-law partner)에게 적격 연금소득의 50%를 배분 가능
- (연금소득자) 2018년 기준 총소득 CAD 35,927 이하인 65세 이상 소득자의 소득세액에서 CAD 7,333의 15% 추가 세액공제를 허용
 - 동 고령자 공제는 총소득이 CAD 36,976를 초과하면 초과액의 15%를 감액하여 지급
 - 세액공제금액 한도와 적용 소득 기준은 물가연동하여 조정
- (연금소득자의 사회보장기여금) 2012년 이후 65세 미만 일하는 CPP 연금소득자는 사회보장기여금을 의무적으로 납부해야 함
 - 일하는 65~70세 연금소득자는 사회보장기여금 납부 중지를 선택 가능

- 일하는 연금수급자의 경우 기여 증가에 따라 퇴직소득을 증가시키는데, 기여 차년도부터 사망 시까지 퇴직 후 급여(Post-Retirement Benefit, PRB)를 수급
 - 동 급여 수준은 물가상승률에 연동
 - QPP의 경우에도 일하는 연금수급자의 기여를 요구하고 그에 대한 추가급여를 차년도에 지급하지만, 일하는 연금수급자는 나이에 관계 없이 모두 기여금을 납부해야 함
- 연금소득에 대해서는 사회보장기여금을 부과하지 않음

사. 소결

- 각 국가들은 공적연금과 사적연금의 조합을 통해 노후소득을 보장하고 있고, 이러한 연금제도를 통한 소득의 시점 간 이동을 원활화하기 위해 소비 시점에 기준한 조세부과제도를 적용
- 공적연금 및 사적연금에 대한 과세제도는 대부분 기여단계 소득에서는 공제하고, 연금수급단계에서 과세하는 형태로 운영
 - 공적연금의 경우 자원조달의 형태, 즉 기여금 또는 사회보장세에 따라 소득공제 여부가 결정
 - 사회보장세를 운용하는 미국의 경우, 소득공제가 없는 반면 기여금 형태로 운용하는 다른 국가들은 소득공제 허용
 - 사회보장기여금의 경우, 소득의 시점 간 이동을 위한 강제저축으로 소비 시점인 연금수급 시점에서 과세하고 기여 시점에서는 공제
 - 사적연금의 경우에는 일정 한도 내에서 기여금에 대해 공제하며, 연금수급 시점에서는 다른 소득과 동일하게 과세
 - 공제한도를 부여하는 것은 공적연금으로 일부 노후소득이 형성된 점을 감안하여 세제혜택을 받는 추가적인 소득이동 규모를 제한하기 위한 것임
- 추가적으로 은퇴자들의 세부담을 완화하기 위해 고연령 납세자에 대해

추가적인 소득공제를 허용하는 국가도 존재

- 미국, 일본, 캐나다 등이 이런 유형의 국가
 - 우리나라의 경우에도 70세 이상 납세자(부양가족 포함)에게는 추가 공제(연 100만원)를 허용
 - 우리나라는 연금소득에 대해 추가적인 연금소득공제를 허용하고 있어 연금소득에 대한 과세수준은 상대적으로 높지 않음
 - 즉 연간 900만원을 한도로 연금액 구간에 따라 100~10%에 달하는 연금소득공제³⁾를 허용
- 영국, 독일, 프랑스 등과 같이 일반소득자와 동일하게 취급하기도 함
- 은퇴자의 연금소득에 대해서는 사회보장기여금도 부과하지 않음
 - 이미 은퇴소득 획득단계에 있어 동 소득 획득 목적의 기여 필요성이 낮음
 - 기여와 급여가 동시에 일어나기 때문
 - 즉 소득의 시점 간 이동 필요성이 없기 때문
- 이러한 세제운용은 고령자들의 소득수준(또는 빈곤율) 등에 따라 달라질 수 있음
 - 적절한 노후소득 형성을 위해 특정 수준의 소득형성 가능까지 세제 지원 등을 통해 소득이동을 유도할 필요
 - 적절한 노후소득을 확보하지 못할 경우, 정부의 재정부담으로 이어지므로 근로시기 등에 존재하는 자신의 소득을 은퇴 이후 시기로 이동시키는 정책의 정부지원 필요성 존재

3) 350만원 이하 100%, 350만~700만원 이하 40%, 700만~1,400만원 이하 20%, 1,400만원 초과 금액의 10%를 누진적으로 공제

2. 주택연금 가입요인 분석(추가 모형)

〈부표 3〉 주택연금 가입 여부에 영향을 미치는 변수 프로빗 모형 추정 결과
(주택보유 가구, 가구주 나이 60세 이상)

변수	종속변수: 주택연금 가입 여부			
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
가구주 나이 더미 (60~70세=1, 그 외=0)	-0.6529*** (0.0030)	-0.7500*** (0.0010)	-0.6365*** (0.0030)	-0.7434*** (0.0010)
배우자 유무 (유=1, 무=0)	0.7614** (0.0280)	0.8420** (0.0170)	0.7711** (0.0250)	0.8436** (0.0160)
공적연금 가입 여부 (여=1, 부=0)	-0.6395*** (0.0080)	-0.7109*** (0.0030)	-0.6356*** (0.0090)	-0.7090*** (0.0040)
가구원 수	-0.2067 (0.2690)	-0.3102 (0.1300)	-0.2163 (0.2520)	-0.3121 (0.1280)
ln(주택자산)	0.1589* (0.0580)	0.1491* (0.0670)	0.1621* (0.0550)	0.1505* (0.0670)
ln(연금소득)	0.0881** (0.0410)	0.0889** (0.0290)	0.0900** (0.0380)	0.0894** (0.0290)
주택가격 상승률	-0.3167* (0.0960)	-0.2973 (0.1230)	-0.3070 (0.1030)	-0.2948 (0.1240)
ln(사적이전소득)	- (-)	-0.0859** (0.0350)	- (-)	-0.0848** (0.0400)
ln(이전지출)	- (-)	- (-)	-0.0529 (0.4160)	-0.0161 (0.8040)
Constant	-3.6011*** (0.0000)	-3.1202*** (0.0000)	-3.6253*** (0.0000)	-3.1359*** (0.0000)
표본수	1,165	1,165	1,165	1,165

주: 1. () 안은 P>Z

2. ***, **, *는 유의수준 1%, 5%, 10% 하에서 유의함을 의미

자료: 저자 작성

노후소득 형성을 위한 조세지원정책: 주택연금을 중심으로

전병목

본 연구는 노후빈곤 완화를 위한 주택연금 개선방향을 제시한다. 먼저 우리나라 고령층의 높은 빈곤율과 주택보유율로 인해 주택연금의 노후빈곤 완화 포텐셜은 상당한 것으로 분석된다. 주택연금 가입 결정요인 분석 결과 역시 기존의 1세대 1주택 및 공시가격 9억원 제한 요건 등의 완화가 주택연금 가입 확률을 높일 수 있음을 보여준다. 개인연금과의 정부지원액 비교 결과는 동일한 노후소득 형성 기능에 비해 정부지원 규모의 차이가 큰 것으로 나타났다. 개인연금의 경우 연금소득 100원당 11~15원의 조세지원이 이루어지고 있는 반면, 주택연금의 경우 연금소득 100원당 1.6~2.2원의 지원이 이루어지고 있다. 이러한 격차는 주택연금에 대한 지원 강화를 통해 비용효과적으로 고령층의 노후빈곤을 완화할 수 있음을 보여준다. 이를 위해 주택연금 가입요건 완화, 재산세 감면 인상 또는 양도소득세 감면 등의 추가적 조세지원을 제안한다.

Tax incentives for Retirement Income: Reverse Mortgage Scheme

Byung Mok Jeon

This study analyzes potential role of reverse mortgage for poverty reduction of the elderly and proposes policy recommendations. According to the asset distribution of the elderly, reverse mortgage can contribute reducing the elderly poverty rate since the elderly under poverty shows high house owning ratio. The analysis also shows lessening eligibility conditions could improve subscription rate. As for the tax incentives for retirement income, that of reverse mortgage is much smaller than that of private pension, 1.6~2.2 KW per 100 KW pension income is allowed for tax incentive of reverse mortgage. But 11~15 KW per 100 KW pension income is allowed for that of private pension. We propose lessening of eligibility conditions, such as number of house, price cap conditions, and increase of tax incentives.

■ 저자약력

전병목

서울대학교 자원공학과 졸업
미국 Rice University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

자료 수집 및 정리

권선정 한국조세재정연구원 선임연구위원

연구보고서 21-09

노후소득 형성을 위한 조세지원정책: 주택연금을 중심으로

발행	행	2021년 12월 31일
저자	전병목	
발행인	김재진	
발행처	한국조세재정연구원	
주소	30147 세종특별자치시 시청대로 336	
전화	(044)414-2114(대)	
홈페이지	www.kipf.re.kr	
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호	
정가	12,000원	
조판 및 인쇄	일지사	
I S B N	979-11-6655-101-7	

© 한국조세재정연구원 2021 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.