

2022 조세특례 심층평가(11) 연금계좌세액공제

2022. 9.



2022 조세특례 심층평가(11)

연금계좌세액공제

2022. 9.

제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『연금계좌세액공제』 연구용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구책임자: 전병목 한국조세재정연구원 선임연구위원
김도형 명지대학교 경제학과 교수

2022년 9월

한국조세재정연구원
원 장 김 재 진

요 약

1. 제도의 개요

- 연금계좌세액공제 추가공제 제도(「조특법」 제86의4)는 기존 「소득세법」상 연금계좌 세액공제제도(「소득세법」 제56조의3)를 50세 이상 소득자에 대해 확대하는 제도로서 2022년 일몰예정
 - 기존 제도(「소득세법」 제56조의3)는 연금계좌 불입액에 대해 소득수준에 따른 차등 공제한도와 세액공제율을 적용 중
 - 조세지원 제도(「조특법」 제86의4)는 50세 이상 소득자에 대해 추가적인 세액 공제 한도를 적용하는 제도
 - 소득한도도 운용하여 노후소득 대비가 충분할 것으로 예상되는 고소득자에 대한 추가적 지원은 배제

<표 1> 현행 연금세액공제한도(2020. 1. 1. 이후)

종합소득금액 (총급여액)	공제율 (지방소득세율 포함)	연금저축계좌 납입한도(퇴직연금계좌 합산)	
		50세 미만 또는 금융소득 종합과세 대상자	50세 이상 금융소득 종합과세 비대상자
4천만원 이하 (5,500만원 이하)	15% (16.5%)	400만원 (700만원)	600만원 (900만원)
4천만원~1억원 (5,500만원~1억 2천만원)	12% (13.2%)	400만원 (700만원)	600만원 (900만원)
1억원 초과 (1억 2천만원 초과)	12% (13.2%)	300만원 (700만원)	300만원 (700만원)

- 세액공제 한도 상향으로 인한 조세지출액은 2021년도 기준 1,381억원
 - 「소득세법」상 연금계좌세액공제의 조세지출액은 1.2조원(2021)으로 조세특례 제한법상 조항에 따른 감면액이 본 감면의 약 12%를 차지
 - 부가적인 제도로서 역할을 수행 중인 제도

2. 외국의 제도사례

- 노후소득(퇴직소득)에 대한 과세방식은 많은 국가들에서 연금 획득시점에서 과세하는 방식을 취하고 있음
 - 기여단계에서 세부담을 면제하고 운용 또는 수령단계에서 소득세를 부과(EET, ETT)
 - 기여단계 - 운용단계 - 수령단계의 과세방식을 면세(Exempt) 또는 과세(Tax)로 표시
 - 기여단계에서 세부담을 부과하는 국가는 상대적으로 소수(TEE, TET, TTE)
 - 기여액에 대한 세액공제 방식은 세부담을 완전히 없애주지 못하므로 (부분) 과세(T)로 구분

- 우리나라는 호주, 프랑스, 포르투갈 등과 같이 기여단계와 수령단계에서 과세하는 TET 방식
 - 독일, 일본, 영국, 미국, 캐나다 등은 수령단계에서만 과세하는 EET 방식으로 운영
 - 호주, 뉴질랜드, 터키 등은 기여 및 운용단계에서 과세하고 수령단계에서 비과세(TTE)

- 사적연금의 추가기여에 대해 기여단계에서 조세지원을 허용하고 있는 국가는 호주, 미국, 캐나다 등임
 - 호주의 경우 강제가입되는 기업퇴직연금(SG)의 미사용 세액공제 한도의 이월 사용을 허용
 - 미국은 자발적으로 가입하는 직역연금(401(k) 등)에 대해 중고령자가 추가 기여시 소득공제 허용
 - 캐나다도 자발적 가입 개인연금(RRSP)의 미사용 세액공제 한도의 이월사용을 허용

- (호주) 기업퇴직연금(Superannuation guarantee; SG)은 사적연금임에도 불구하고 가입이 강제화되어 있음

- 조세지원대상 사적연금의 기여금은 일반적으로 과세되지만 개인의 한계세율보다 낮은 세율(15%)로 과세
 - 조세지원대상 기여금에는 강제가입 고용주 기여금, 근로자 Salary sacrifice 기여금, 자발적 공제가능 기여금이 있음
 - Salary sacrifice 기여금은 고용주와 근로자의 동의에 의해 미래 급여의 일부를 Superannuation fund에 납입하는 것
- (호주) 조세지원대상 기여액 한도의 이월을 통해 은퇴 가까운 시점에서의 빠른 연금자산 축적을 허용(Catch up Plan)
- 소득자가 연간 조세지원대상 연금 기여액의 한도(A\$ 27,500)를 소진하지 않았을 경우, 이월하여 5년 이내에 이용할 수 있도록 허용
 - 연간 15%로 과세되는 기여액의 한도는 A\$ 25,000(2017. 7. 1.~2021. 6. 30.)에서 2021년 7월 1일부터 A\$ 27,000로 상향조정
 - 특정연령을 기준으로 하지 않는 일반적인 지원제도로 총자산금액이 A\$ 500,000을 초과하지 않는 경우에 활용 가능
 - 일반적으로 조세지원대상 SG 기여액은 15% 소득세율로 과세되며, 기여한도 초과금액은 개인의 한계 소득세율(최대 47%)에 따라 과세
 - 조세지원대상 기여금이라도 고소득자의 경우(조정과세소득 A\$ 250,000 초과, 2018~2019) 15% 세율대신 30% 세율을 적용하며 기준소득 이하 소득자가 기여한도를 초과하여 기여할 경우에는 초과분에 대해서만 30%로 과세
- (호주) 비조세지원대상 사적연금 가입액의 경우에도 한도 초과분은 2년동안 이월 납입 가능
- 즉 65세 이하자의 경우 3년간 총 A\$ 300,000(즉 연간 A\$ 100,000)까지 비조세 지원대상 사적연금 기여 가능
- (미국) 미국의 사적연금은 기업, 연방정부, 주정부 등 직역관련 자발적 연금과 개인의 자발적 연금으로 구분가능
- 직역관련 사적연금은 401(k) 등 개인연금은 IRAs(Individual Retirement Arrangements) 등

- 일반적으로 급여 감액/소득연기 등을 통한 근로자의 임의 사적연금 기여금은 소득세 과세전 기여(pre-tax contribution)
 - 소득연기 기여금에는 기여 한도가 있으며 이를 초과할 경우에는 초과금액은 개인의 소득세 한계세율에 따라 과세되며 연금계좌로부터도 인출되어야 함

- (미국) 50세 이하자의 401(k)에 대한 본인 임의 기여한도는 \$19,000(2019), \$19,500(2021), \$20,500(2022)이며, 이는 생활비용에 따라 조정(Cost-of-living adjustments)
 - 401(k)에 대한 고용주와 근로자 기여의 통합 소득공제한도는 \$56,000(2019), \$58,000(2021), \$61,000(2022)로 설정

- (미국) 사적연금제도에 대해 50세 이상 개인에 대해 추가 기여금 납입허용
 - 2021년 기준 401(k)에 연간 \$6,500까지(총 \$26,000까지), IRA에 연간 \$1,000까지 추가적인 기여금 납입을 허용
 - 추가적인 기여 대상은 확정기여형 연금상품인 401(k) 등
 - IRA에 대해서는 기여액 상한 \$6,000 이외 별도 \$1,000의 기여 가능

<표 2> 미국 개인(사적)연금의 자발적 납입한도(2019년)

(단위: USD)

사적연금 종류	연간 납입액 한도	추가 납입액(50세 이상)
Traditional 401(k), Safe Harbor 401(k)		6,000(6,500, 2020~2022)
403(b), 457(b)	19,000 (19,500, 2021 20,500, 2022)	<ul style="list-style-type: none"> • 403(b): 15년 + 근무자 허용, Min(3,000, 15,000 - 이전추가납입액, 5,000×근무기간 - 이전 총납입액) • 457(b): 퇴직전 3년간 허용, Min(연간한도 2배, 연간한도+ 미사용한도)
SIMPLE 401(k), SIMPLE IRA	13,000 (13,500, 2021~2022; 14,000, 2022~)	3,000(2015~2022)
IRA	6,000	1,000(2015~2022)
SARSEP	Min(19,000, 25% of compensation)	6,000
통합한도(457(b) 제외)	19,000	n.a

자료: OECD(2019), Financial incentives for funded private pension plans: OECD Country Profiles, IRS Homepage, <https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-participant-employee/retirement-topics-catch-up-contributions>, 검색일자: 2022. 7. 5.

- (캐나다) 사적연금은 자발적 직역연금과 자발적 개인연금으로 구분
 - 자발적 직역연금은 RPPs(Registered pension plans), DPSPs(Deferred profit-sharing plans) 등으로 구성
 - 자발적 개인연금은 RRSPs(Registered retirement savings plan), PRPPs(Pooled registered pension plans) 등으로 구성

- (캐나다) 사적연금에 대한 기여금은 기여한도 내에서 소득공제
 - RRSP/PRPP에 대한 한도를 초과하여 기여할 경우에 소득공제를 허용하지 않으며, C\$ 2,000(2019) 이상 초과하여 기여할 경우 동 초과금에 대해 Penalty tax 1% (매월) 부과
 - 기여금 한도를 부과하는 제도는 RRSPs, PRPPs, DPSPs, 확정기여형 RPPs 등임
 - RRSP와 확정기여형 RPP에 대한 기여는 소득의 18%까지 허용되며 소득공제 기여한도는 2019년 기준 각각 C\$ 26,500, C\$ 27,230 수준
 - 한도 산정을 위한 기준소득은 RRSP의 경우 전년소득, RPP의 경우 당해 소득임
 - DPSP에 대한 연간 기여는 당해연도 소득의 18%로 하되 기여한도는 확정기여형 RPP 기여한도의 50%(즉 C\$ 13,615, 2019)임

- (캐나다) 개인연금인 RRSP(Registered retirement savings plan)에 대해 특정 연도에 소진하지 못한 기여금액 한도의 이월을 허용
 - RRSP의 미소진 한도는 이론적으로 RRSP를 유지할 수 없는 71세까지 이월하여 추가납입 가능

3. 제도운영 현황

- 국세청 샘플링자료를 통해 소득수준별 연령별 제도운영 현황을 검토
 - 근로소득자의 경우 2020년 귀속소득 기준 연금계좌 가입자 10만명(45~54세 연령별 각 1만명)을 랜덤샘플링하여 2016~2020년 기간의 패널자료를 구축하여 활용
 - 종합소득자의 경우 2020년 귀속소득 기준 연금계좌 가입자 1만명(45~54세 연령별 각 1천명)을 랜덤샘플링하여 2016~2020년 기간의 패널자료를 구축

가. 근로소득자

- 근로소득자 중 연금계좌세액공제(연금저축 또는 퇴직연금 세액공제) 가입자의 소득분포는 평균적으로 증가추세
 - 5,500만원 이하 소득자 비율은 2016년 32.1%에서 2020년 22.6%로 감소하였고 1.2억원 이상 소득자 비율은 10.5%에서 17.0%로 증가
 - 연금저축가입은 연금계좌세액공제자의 주된 세액공제 경로
 - 2020년 귀속소득 기준 연금계좌세액공제자의 연금저축가입률은 78.4%로 대부분을 차지하고 있으며 이는 2016년 67.4%에서 증가하는 추세

〈표 3〉 근로소득자 중 연금계좌세액공제자 분포

소득구간	2016	2017	2018	2019	2020
연금계좌세액공제 가입자(천명)					
5,500만원 이하	31	28	26	24	23
5,500만원 초과 1억 2천만원 이하	56	57	58	60	60
1억 2천만원 초과	10	12	14	16	17
합계	98	98	99	99	100
비중(%)					
5,500만원 이하	32.1%	28.7%	26.4%	24.3%	22.6%
5,500만원 초과 1억 2천만원 이하	57.4%	58.6%	58.9%	60.0%	60.4%
1억 2천만원 초과	10.5%	12.7%	14.7%	15.7%	17.0%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
연금저축가입률(연금저축가입자/연금계좌세액공제자)					
5,500만원 이하	37.8%	40.0%	42.3%	47.8%	64.3%
5,500만원 초과 1억 2천만원 이하	80.6%	80.6%	80.3%	80.4%	82.9%
1억 2천만원 초과	85.1%	83.7%	82.1%	80.8%	81.0%
합계	67.4%	69.4%	70.5%	72.5%	78.4%

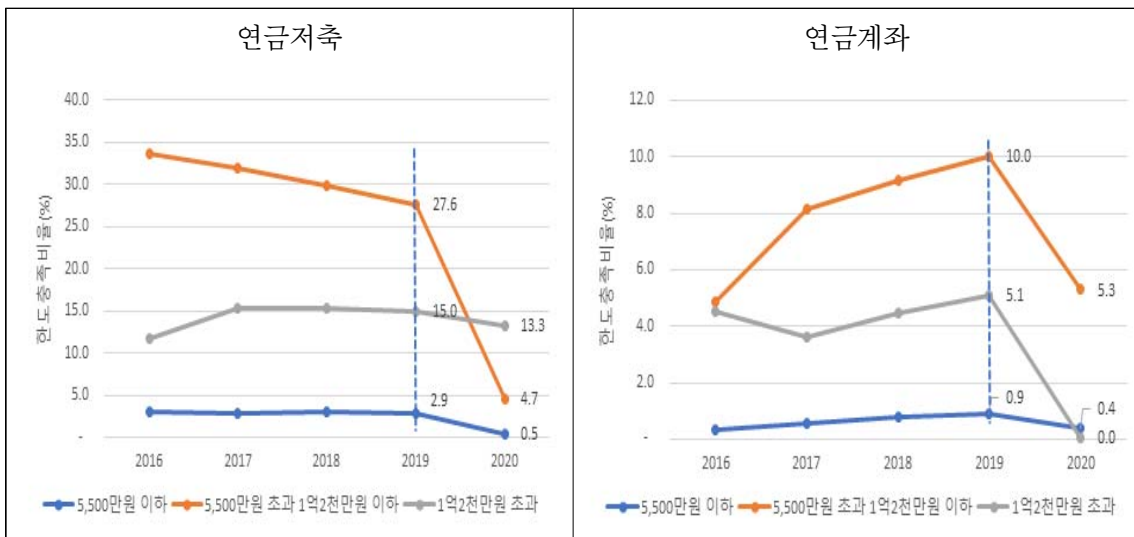
자료: 국세청 샘플링 원자료

- 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 경우, 공제한도 충족비율은 2020년 공제한도 인상에 따라 크게 하락
 - 연금저축가입자의 공제한도 충족비율은 2019년 총급여 55백만~1.2억원 가입자가

27.6%로 가장 높은 수준이었다가 공제한도 인상에 따라 2020년에는 4.7%로 하락

- 공제한도 인상 대상자이나 총급여 55백만원 이하자의 경우에도 한도충족비율이 2.9%에서 2020년 0.5%로 하락
 - 공제한도 인상의 대상이 아닌 총급여 1.2억원 초과자의 경우 연금저축 공제한도 충족비율은 큰 변화를 보이지 않음
- 퇴직연금까지 포함한 연금계좌의 한도 충족비율은 연금저축에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 2020년 전체적으로 하락 추세로 전환

[그림 1] 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자 중 한도 충족비율



주: 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 근로소득자 중 10만명 패널자료, 2016~2020)

나. 종합소득자

- 종합소득자 중 연금계좌세액공제(연금저축 또는 퇴직연금 세액공제) 가입자의 소득 분포는 평균적으로 증가추세
 - 4,000만원 이하 소득자 비율은 2016년 40.6%에서 2020년 27.7%로 감소하였고 1.0억원 이상 소득자비율은 16.7%에서 29.1%로 증가
 - 연금저축가입은 연금계좌세액공제자의 주된 세액공제 경로로 기능

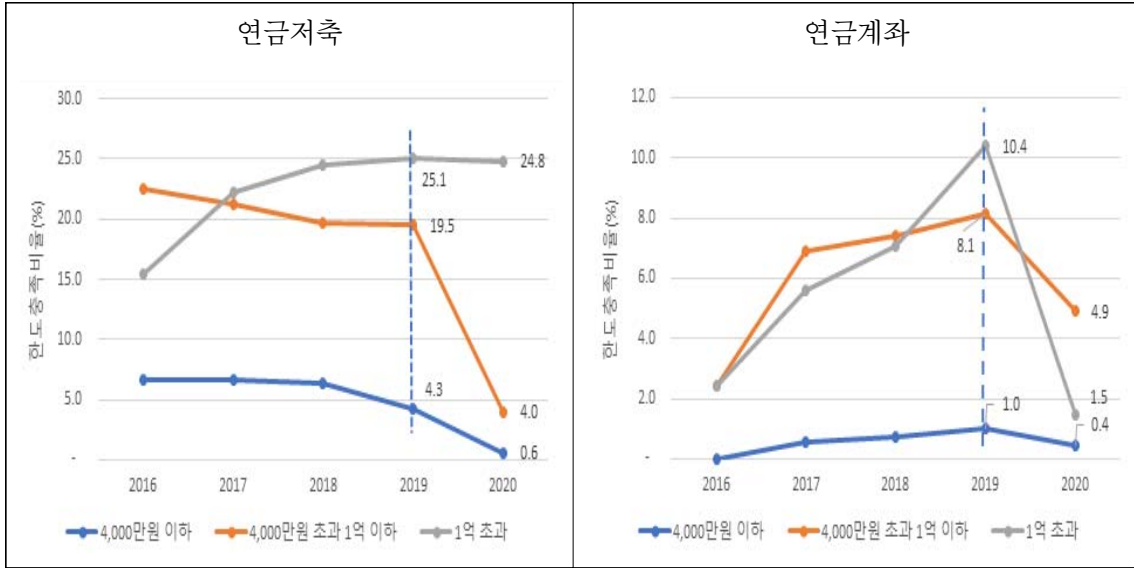
〈표 4〉 종합소득자 중 연금계좌세액공제자 분포

소득구간	2016	2017	2018	2019	2020
연금계좌세액공제 가입자(천명)					
4,000만원 이하	1.6	1.7	1.8	2.0	2.6
4,000만원 초과 1억원 이하	1.6	1.8	2.0	2.3	4.1
1억원 초과	0.6	0.9	1.1	1.5	2.8
합계	3.8	4.4	4.9	5.8	9.5
비중(%)					
4,000만원 이하	40.6%	38.2%	36.6%	34.3%	27.7%
4,000만원 초과 1억원 이하	42.7%	42.0%	41.7%	40.0%	43.2%
1억원 초과	16.7%	19.8%	21.8%	25.7%	29.1%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
연금저축가입률(연금저축가입자/연금계좌세액공제자)					
4,000만원 이하	40.1%	42.1%	44.0%	47.6%	72.1%
4,000만원 초과 1억원 이하	78.8%	79.0%	79.4%	79.2%	83.7%
1억원 초과	85.6%	86.0%	85.5%	83.6%	85.6%
합 계	64.2%	66.3%	67.8%	69.5%	81.0%

자료: 국세청 샘플링 원자료(2020년 연금계좌세액공제 신청 종합소득자 중 1만명 패널자료, 2016~2020)

- 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자의 경우, 공제한도 충족비율은 2020년 공제한도 인상에 따라 크게 하락
 - 연금저축가입자의 공제한도 충족비율은 2019년 총소득 4천만~1억원 가입자가 19.5% 수준이었다가 공제한도 인상에 따라 2020년에는 4.0%로 하락
 - 공제한도 인상 적용대상자로 총소득 4천만원 이하자의 경우에도 한도충족비율이 4.3%에서 2020년 0.6%로 하락
 - 공제한도 인상의 대상이 아닌 총소득 1억원 초과자의 경우 연금저축 공제한도 충족비율은 큰 변화를 보이지 않음
 - 퇴직연금계좌까지 포함한 연금계좌의 한도 충족비율은 연금저축에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 2020년 소득수준에 관계없이 하락 추세로 전환
 - 공제한도 상향조정이 이루어지지 않은 총소득 1억원 초과자의 경우 한도충족비율은 2019년 10.4%로 가장 높았다가 2020년 1.5%로 급감
 - 총소득 4천만~1억원 소득자의 경우 한도 충족자 비율이 2019년 8.1%에서 2020년 4.9%로 감소하였으나 총소득 1억원 초과자보다는 하락 폭이 작음

[그림 2] 50세이상 연금계좌공제 신청 종합소득자 중 한도 충족비율



주: 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 종합소득자중 1만명 패널자료, 2016~2020)

4. 타당성 분석

- (정부역할의 타당성) 상대적으로 넓은 공적연금 사각지대와 낮은 노후소득 보장 수준은 추가적 연금저축에 대한 조세지원의 근거와 타당성을 높임
 - 공적연금(국민연금, 직역연금)의 좁은 포괄범위로 수급권과 적절한 소득대체율 확보가 어려운 실정
 - 연금수급권 또는 충분한 수급기간 확보에 어려움이 있는 납부예외자, 취업자 (2,690만명) 중 무급가족종사자 등이 상당 수준 존재
 - 국민연금의 보험료율(9%) 대비 높은 소득대체율(RR) 보장수준을 감안하면, 향후 소득대체율 인상을 통한 노후소득 확보는 어려운 과제
 - 한국은 기여율 9%로 37.3%의 소득대체율을 약속하며, 일본은 기여율 18.3%로 소득대체율 32.0%, 독일은 기여율 18.6%로 소득대체율 38.7%의 제도를 운영 중
 - 공적연금을 통한 적절한 노후소득 확보가 어려우므로 사적연금 등을 통한 추가적 소득확보에 대한 정부개입 근거 제공

[그림 3] 공적연금 가입실태(2020년 12월말 기준)

18~59세 총인구 31,672천명				
비경제활동인구 8,352천명	경제활동인구 22,414천명			
	국민연금 가입자 21,580천명			특수지역연금 1,739천명
	납부예외자 3,098천명	소득신고자 18,482천명		
		장기체납자 1,035천명	보험료납부자 17,447천명	
소계 12,485천명			소계 19,187천명	

자료: 국민연금공단(2021), 『2020 국민연금 생생통계 Facts Book』, 2021, p. 21 표 4.

- (정책수단의 적절성) 넓은 정책대상을 상대로 한 정책이므로 제도운용 비용상 장점이 있는 조세지원이 적절
 - 근로시기 근로자에 대한 사전적 조세지원을 통해 개인의 추가적인 저축을 유도하는 것은 상대적으로 적은 비용으로 큰 노후소득 확보효과를 누릴 수 있는 효율적인 방안
 - 제도가입에 자율성이 있는 사적연금에 대한 직접적인 재정지원은 정부역할의 범위와 정책 시급성 측면에서 바람직하지 않음
 - 지원대상이 포괄적이라 기존 조세제도를 통해 운영함으로써 운용비용 절감효과를 누릴 수 있음
 - 소득세부담을 줄여주는 제도 특성상 세 부담이 없는 계층 지원에 한계가 있다는 점은 추가 노후소득을 위한 지원제도라는 제도목적에 감안하면 큰 단점이 되지 않음
 - 저축여력이 있는 계층의 노후소득 추가수단으로 적절한 정책수단

- (수행방법의 적절성: 정책대상) 정책대상의 설정은 근로시기에 있으면서 노후소득 추가확보 필요성이 있는 계층으로 비교적 적절하게 구성
 - 연령기준 50세와 소득기준(근로소득자 1.2억원, 종합소득자 1.0억원)은 노후소득 추가의 필요성을 구체화한 조건

- 은퇴연령에 가까워지면서 추가 노후소득 확보 필요성을 느끼는 시기의 대리 변수로 50세 연령기준 활용
 - 노후소득 추가확보를 위한 인센티브 제공 필요성이 있는 계층으로 총급여 1.2억원, 종합소득 1.0억원 이하 자로 구체화
 - 다만 구체적 연령 50세와 소득수준(1.2억원, 1.0억원) 결정의 근거는 없음
 - 유사한 사례로 미국은 401(k) 등에 대한 추가 납입을 허용하는 기준으로 50세 연령기준 활용 중
 - 다른 대안으로는 노후소득 추가확보 필요성과 시기를 소득자 스스로 결정하게 하는 과거 미사용 공제한도를 이월하는 방안이 검토될 수 있음
 - 인위적 기준설정의 의사결정 왜곡가능성을 줄이는 유연한 제도 운영방안
 - 호주 기업퇴직연금(SG)의 경우 미사용 공제한도를 5년간 이월하여 사용 가능
 - 캐나다 사적연금(RRSP)은 71세까지 미사용 공제한도를 이월 가능
 - 그러나 현 제도와는 상당히 다른 방식이므로 과거 자료 보관 등의 새로운 부담도 발생
- (수행방법의 적절성: 수행방법) 추가적인 연금저축 납입을 위해 공제한도를 200만원 상향조정(400만원 → 600만원)하는 방식은 기존제도와 일관성을 유지할 수 있는 방안
- 기존 세액공제방식을 유지하는 가운데 추가 인센티브 제공방법으로 공제한도 조정과 함께 공제율 인상도 고려 가능하나 공제한도 조정이 비용 효율적 방안
 - 공제한도 인상은 공제한도 충족 납입자를 대상으로 하나, 공제율 인상은 기존 연금저축 납입자 전체를 대상으로 운용
 - 적용대상자 측면에서 공제율 인상이 더 넓은 대상을 확보할 수 있는 방안이나, 비용효율성 측면에서는 공제한도 조정이 우위
 - 공제율 인상은 납입액을 증가시키지 않은 가입자에게도 추가지원하는 방안이나 공제한도 조정은 구 공제한도 이상으로 납입액을 증가시킨 가입자만 지원하는 방안
 - 공제한도 인상 방안은 중간소득층에서 상당한 효과 발휘 기대
 - 50세 이상 중간소득 연금계좌 세액공제 가입자의 20% 이상이 공제한도까지 기여 중

- 2019년 기준 총급여 5,500만~1.2억원인 근로소득자의 경우 27.6%, 총소득 4,000만~1.0억원인 종합소득자의 경우 19.5%가 공제한도까지 납입

- (수행방법의 적절성: 중복성) 추가적인 연금계좌세액공제와 유사한 기능의 제도로 저소득 임금근로자에 대한 국민연금보험료 지원(80%)제도인 두루누리 사업이 존재하나 그 목적이 달라 중복성 미미
 - 두루누리사업은 기본적 노후소득 확보를 위한 공적연금 신규가입 지원제도이나, 연금계좌 세액공제는 공적연금 외 추가적인 노후소득 확보정책이기 때문

5. 효과성 분석

- 2019~2020년 기간 연령대별로 무작위 추출된 국세청 근로소득세와 종합소득세 원자료 패널 및 2019~2020년 재정패널조사를 이용하여 연금계좌 세액공제제도의 효과성을 분석
 - 주된 분석 자료는 국세청 미시패널자료로서 설문조사 자료에 비해 신뢰성과 정확성이 높음
- 세액공제되는 불입액 한도가 인상된 50세 이상의 연금저축계좌 불입액의 정책 변화 전후(2019~2020년) 변동분과 한도가 불변인 50세 미만의 연금저축계좌 불입액의 변동을 비교하여 세액공제 한도 인상이 연금저축계좌 불입액에 미친 영향을 추정
 - 일종의 불연속 차분법(difference-in-discontinuities)으로 해석할 수 있음
- 국세청 미시자료를 통한 효과성 분석 결과, 한도 인상은 중간소득자들의 연금저축 납입액 증가에 통계적으로 유의하게 기여
 - 총급여 5,500만~1.2억원 이하 근로자의 연금저축 납입액은 13만~25만원 증가
 - 한도 미충족자만을 대상으로 한 하위표본 분석결과 연금저축 납입액이 13만원 증가하였으나, 한도상향과의 연관성 낮아 코로나19 영향 등의 다른 요인 통제를 위한 추가연구 필요
 - 종합소득금액 4,000만~1억원 이하 종합소득세 신고자의 연금저축 납입액은 27만~29만원 증가

- 중간소득자 중 정책 개입 이전 기준 한도 미충족자만을 대상으로 한 하위표본을 분석한 추정치와 중간소득자 전체 표본을 활용한 추정치 간에 크기의 차이가 거의 없음
 - 다만 한도 미충족자만을 대상으로 분석할 경우 통계적 유의성 낮음
- 저소득 구간(총급여 5,500만원 이하 또는 종합소득금액 4,000만원 이하) 소득자에게는 연금저축 납입액 증가 효과의 증거를 발견할 수 없었음
- 재정패널조사를 활용한 효과성 분석 결과, 종합소득금액 1억원 이하인 50세 이상 연금저축계좌 불입자 15명 가운데 1명(6.67%)만이 연금저축계좌 불입액을 유의미하게 증대시킨 것으로 나타나, 제도의 효과가 미약한 것으로 나타남
- 연금저축계좌 불입자가 희소하므로 대규모 국세청 미시자료를 활용한 분석 결과에 비해 신뢰성이 크게 떨어지는 결과임
- 결국 연금저축계좌 세액공제제도 한도 증가는 중간소득자의 연금저축 납입액을 증가시키는 효과가 있었지만, 그것이 가계저축의 순증인지 아니면 단순히 자산구성이 변동한 것(reshuffling)인지는 자료의 제약으로 확인할 수 없음
- 노후보장에 기여하는지를 평가하기 위해서는 가계저축의 증대에 기여했는지를 보는 것이 가장 바람직하지만, 자산구성 변동(연금저축의 증대 및 다른 저축의 감소)도 유동 자산의 소진을 막음으로써 부분적으로 노후소득을 확보하는 효과를 기대할 수 있음

6. 종합평가 및 정책제언

- 중고령자의 노후소득 추가확보를 위한 연금저축 세액공제 한도 인상은 타당성 높고 효과성 있는 정책으로 나타남
- 중간소득층 이상에서 세액공제한도 소진자들의 비중이 20% 수준을 초과하여 수혜대상이 상당하였고, 실증분석에서도 한도 상향조정으로 동 계층의 연금저축 납입액이 유의미하게 증가
 - 향후에도 수혜대상 규모 등을 감안하여 상향조정시 노후소득 확보효과 기대

- 다만 정책대상의 설정에 있어 연령기준(50세), 소득기준 운용은 이론적 타당성에도 불구하고 수치의 근거가 명확하지 않은 한계도 존재
 - 연령 및 소득 기준점에서 노후소득 확보노력이 크게 변화한다는 증거 없음
 - 이러한 한계를 극복하기 위해 연령 및 소득기준의 제약성을 완화하는 방안 검토 가능
 - 근본적으로는 과거 미사용 공제액을 이월하는 방안으로의 전환도 고려해볼 필요

목 차

I. 서론	15
1. 심층평가 개요	23
2. 제도 개요	25
3. 선행연구 현황	28
4. 외국의 제도사례	31
가. 외국의 사적연금 과세제도	31
나. 호주	35
다. 미국	38
라. 캐나다	40
마. 시사점	41
II. 제도 운영 현황과 연구의 쟁점	43
1. 제도 운영현황	45
가. 국세통계연보 자료	45
나. 개인 샘플링 자료	53
2. 연구의 주요쟁점과 분석방법	65
III. 타당성 분석	69
1. 정부역할의 적절성	71
2. 정책수단의 적절성	77
3. 수행방법의 적절성	79
IV. 효과성 분석	83
1. 조세특례의 기대 효과	85
2. 연금계좌세액공제 제도 변화	86

3. 분석방법 및 자료	87
가. 자료	87
나. 분석방법	88
4. 근로소득세 자료 분석	89
가. 분석표본	89
나. 분석전략	92
다. 분석결과	93
라. 반증 검정(falsification test)	97
5. 종합소득세 자료 분석	98
가. 분석표본	98
나. 추정전략	101
다. 분석결과	102
6. 재정패널자료 분석	106
가. 분석표본	106
나. 분석방법	107
다. 결과	107
7. 소결	109
V. 종합평가 및 정책제언	111
참고문헌	117

표 목 차

<표 I-1> 현행 연금세액공제한도(2020. 1. 1. 이후)	26
<표 I-2> 「소득세법」 및 「조특법」상 연금계좌세액공제제도 연혁	26
<표 I-3> 「소득세법」 및 「조특법」상 연금계좌세액공제제도의 조세감면액	28
<표 I-4> OECD 국가들의 사적연금 단계별 과세형태(2019년)	33
<표 I-5> OECD 국가들의 사적연금에 대한 비조세 인센티브(2019년)	35
<표 I-6> 호주 퇴직연금의 연도별 보험료율	36
<표 I-7> 미국 개인(사적)연금의 자발적 납입한도(2019년)	40
<표 II-1> 연금저축 세액공제 현황	46
<표 II-2> 근로소득자의 연령대별 소득수준(연말정산자 기준)	48
<표 II-3> 연금저축 가입자 유형별 평균 공제대상 금액	49
<표 II-4> 연금저축 가입자 소득수준별 평균 공제대상 금액	51
<표 II-5> 근로소득자 중 연금계좌세액공제자 분포	54
<표 II-6> 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자 중 한도 충족비율	56
<표 II-7> 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 공제액	57
<표 II-8> 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 유형별 이용률	59
<표 II-9> 종합소득자 중 연금계좌세액공제자 분포	60
<표 II-10> 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자 중 한도 충족비율	62
<표 II-11> 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자의 공제액	63
<표 II-12> 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 유형별 이용률	65
<표 III-1> 주요 선진국과의 상대빈곤율 비교(2018년)	72
<표 III-2> 각국의 공적연금 보험료율과 소득대체율	73
<표 III-3> 종사상지위별 취업자 규모	75
<표 III-4> 고용형태/규모별 국민연금, 퇴직연금 가입률	75
<표 III-5> 연령별 국민연금 가입자 비율(2021년)	76

<표 III-6> 두루누리사업 지원자 추이(월평균)	82
<표 IV-1> 근로소득세 납세자 요약통계량, 2016~2020년	90
<표 IV-2> 한도액 인상이 연금저축계좌 세액공제대상금액에 미친 영향: 근소세 신고자	94
<표 IV-3> 한도액 인상이 퇴직연금 세액공제대상금액에 미친 영향: 근소세 신고자 ...	94
<표 IV-4> 한도액 인상의 효과: 총급여 5,500만원 이하 근소세 신고자	95
<표 IV-5> 한도액 인상의 효과: 총급여 5,500만원 초과 1억 2천만원 이하 근소세 신고자	96
<표 IV-6> 한도액 인상의 효과: 총급여 5,500만원 초과 1억 2천만원 이하 2019년 한도 미충족 근소세 신고자	97
<표 IV-7> 한도액 인상의 효과: 총급여 1억 2천만원 초과	98
<표 IV-8> 종합소득세 납세자 요약통계량, 2016~2020년	99
<표 IV-9> 연금저축 세액공제한도 인상이 연금저축 공제대상금액에 미친 효과: 중소세 신고자	102
<표 IV-10> 세액공제한도 인상이 퇴직연금 공제대상금액에 미친 효과: 중소세 신고자	103
<표 IV-11> 한도액 인상의 효과: 종합소득금액 4천만원 이하 중소세 신고자	104
<표 IV-12> 한도액 인상의 효과: 총급여 4천만원 초과 1억원 이하 중소세 신고자	104
<표 IV-13> 한도액 인상의 효과: 종합소득금액 4천만원 초과 1억원 이하, 2019년 한도 미충족	105
<표 IV-14> 요약 통계량, 2019~2020년 연금저축계좌 가입자	107
<표 IV-15> 연금저축계좌 불입액 세액공제 한도 인상이 연금저축계좌 불입액에 미친 영향	108

그림 목 차

[그림 I-1] OECD 국가들의 사적연금 과세 방식(2019년)	32
[그림 II-1] 연령대별 연금저축 세액공제 이용률 변화(연말정산자 기준)	47
[그림 II-2] 제도 대상자들의 평균 공제대상 금액 변화	50
[그림 II-3] 소득수준별 평균 공제대상 금액 변화	52
[그림 II-4] 소득수준별 공제대상 금액 격차 변화	53
[그림 II-5] 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자 중 한도 충족비율	55
[그림 II-6] 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 공제액	57
[그림 II-7] 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 유형별 이용률	58
[그림 II-8] 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자 중 한도 충족비율	61
[그림 II-9] 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자의 공제액	63
[그림 II-10] 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자의 유형별 이용률	64
[그림 III-1] 공적연금 가입실태(2020년 12월말 기준)	74
[그림 IV-1] 연금저축공제대상금액, 2019년과 2020년 비교: 근로소득세 신고자	90
[그림 IV-2] 퇴직연금공제대상금액, 2019년과 2020년 비교: 근로소득세 신고자	91
[그림 IV-3] 연금저축계좌 공제대상금액의 변화: 근로소득세 신고자	91
[그림 IV-4] 연령에 따른 연금저축공제대상금액의 변화: 근로소득세 신고자	92
[그림 IV-5] 연금저축계좌 불입액, 2019년과 2020년 비교: 종소세 신고자	99
[그림 IV-6] 퇴직연금계좌 불입액, 2019년과 2020년 비교: 종소세 신고자	100
[그림 IV-7] 2019~2020년 연금저축계좌 공제대상금액의 변화: 종소세 신고자	100
[그림 IV-8] 연령에 따른 연금저축공제대상금액의 변화: 종소세 신고자	101
[그림 IV-9] 정책변화 전후 연금저축계좌 불입액 변화	108

I. 서론



I. 서론

1. 심층평가 개요

- 조세특례제도에 대한 심층평가는 「조세특례제한법」 제142조(조세특례의 사전·사후관리)에 의거 시행
 - 제4항 단서에 따르면 기획재정부 장관은 해당연도에 적용기한이 종료되는 사항으로서 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 조세특례에 대해 효과성, 타당성, 성과 저해원인과 개선방안 등에 대한 평가를 실시하고 이 결과를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출해야 함

조세특례제한법 심층평가 규정

「조세특례제한법」

제142조(조세특례의 사전·사후관리)

④ 기획재정부장관은 주요 조세특례에 대한 평가를 실시할 수 있다. 다만, 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항(지원대상의 소멸로 조세특례의 폐지가 명백한 사항 등 대통령령으로 정하는 사항은 제외한다)으로서 연간 조세특례금액이 대통령령으로 정하는 일정 금액 이상인 조세특례에 대해서는 예산의 범위 내에서 전문적인 조사·연구기관이 목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가한 결과를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

「조세특례제한법 시행령」

제135조(조세특례의 사전·사후관리)

- ④ 법 제142조제4항 단서에서 “대통령령으로 정하는 일정금액”이란 300억원을 말한다.
- ⑤ 법 제142조제4항 단서에서 “목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등 대통령령으로 정하는 내용”이란 다음 각 호의 내용을 말한다.
 1. 목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과 및 재정에 미치는 영향 등 조세특례의 효과성에 대한 분석
 2. 정책 목적과 대상 및 수단의 적절성 등 조세특례의 타당성에 대한 분석
 3. 조세특례의 성과를 저해하는 원인과 그 개선방안에 대한 분석

자료: 법제처 국가법령정보센터 「조세특례제한법」, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>, 검색일자: 2022. 3. 30.

- 기획재정부는 「조세특례제한법」 제142조 제4항과 같은 법 시행령 제135조 제5항에 따른 조세특례제도에 대한 심층평가 대상 선정과 평가내용 등 세부 사항을 훈령을 통해 규정(기획재정부 훈령 제483호)
 - 조세특례금액 기준 300억원 이상인 의무심층평가와 그 외 다른 사유(훈령 제5조 제2항)에 따른 임의심층평가로 구분
 - 임의심층평가 실시대상은 ① 유사목적 조세특례들에 대한 분야별 일괄평가가 필요할 때 ② 지속적 감면액 증가가 예상되어 객관적 검증을 통해 조세지출 효율화가 필요한 사항 ③ 조세특례에 대한 의견서의 확인·점검결과 심층평가가 필요하다고 판단되는 사항 ④ 지속적 조세특례시행에도 불구하고 객과적인 성과평가가 미흡했다고 판단되는 사항 ⑤ 그 외 기획재정부 장관이 심층적인 분석·평가가 필요하다고 인정하는 사항임

- 연금계좌세액공제제도는 「조세특례제한법」 제86의4에 의해 일몰이 2022년 12월 31일로 예정된 조세지원제도로써 조세특례 심층평가 운용지침에 따른 의무심층평가 대상
 - 조세특례금액이 2021년 1,381억원(전망)으로 의무심층평가 기준인 300억원을 초과할 것으로 예상되었기 때문
 - 2022년에는 그 규모가 더욱 증가하여 1,506억원 전망

- 구체적으로 심층평가의 내용은 조세특례제한법 규정에 따라 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과, 재정에 미치는 영향 등에 대한 평가로 이루어져야 하며 이를 바탕으로 제도일몰 이후 정책방향을 제시하여야 함
 - 「조세특례제한법 시행령」 제135조 제5항을 통해 심층평가에서 요구하는 사항은 조세특례의 효과성 분석, 타당성 분석, 성과 저해원인과 그 개선방안에 대한 분석의 3부분으로 구성

- 우선 조세특례의 효과성 분석은 제도의 도입목적 달성도를 점검하고 그 경제적 변화를 정성적 또는 정량적으로 분석하는 것임
 - 제도의 목표 달성도는 계량화된 목표가 있을 경우에는 이에 대한 분석을 실시하며 그렇지 않을 경우에는 정책목표 및 정책대상, 조세특례의 특성 및 분석 방법 등을 고려하여 정성적 방법으로 분석

- 분석대상 경제적 변화에는 해당 조세특례 도입목적 달성 여부, 조세특례 수혜자들의 행태변화, 그로 인한 생산, 투자, 고용, 소득 등의 관련 경제적 파급효과와 소득재분배 효과, 재정영향 등을 포괄
 - 정책대상자 또는 수혜자에게 의도한 효과를 유발하였는지 분석함으로써 제도 도입 목적을 달성할 수 있도록 하는 수정방안 또는 궁극적으로 제도의 폐지, 연장까지 제시 가능

- 타당성 분석은 해당 조세특례에 대한 정부역할의 적절성, 수행방법의 적절성 등을 정량적 또는 정성적으로 분석하는 것임
 - 정부역할의 적절성은 정부가 조세특례제도를 통해 민간 경제활동에 개입하고자 하는 근거와 타당성을 포함
 - 수행방법의 적절성은 해당 조세특례제도의 대상 설정, 감면 방법, 제도간 중복 여부 등에 관한 타당성을 포함

- 제도개선방안은 효과성과 타당성 분석을 바탕으로 조세특례의 성과저해 원인과 개선방안을 분석함

- 평가항목별 분석결과를 토대로 조세특례의 일몰연장 또는 폐지 여부, 제도개선 방안 등에 대한 종합적인 평가의견을 제시

2. 제도 개요

- 연금계좌세액공제(「조특법」 제86의4)는 기존의 「소득세법」상 연금계좌세액공제를 바탕으로 특정계층에 대해 지원을 확대하는 제도
 - 「소득세법」 제56조의3에 따른 연금계좌세액공제는 소득수준에 따른 세액공제율과 함께 세액공제한도를 차등설정하여 운영 중
 - 소득수준에 따라 세액공제율을 차등(15%, 12%)하고, 세액공제한도 역시 차등(300만원, 400만원) 운용
 - 「조세특례제한법」 제86의4에 따른 연금계좌세액공제는 연령기준 50세 이상 연금계좌 가입자의 세액공제한도를 연 600만원으로 상향

- 총급여 1.2억원(종합소득자는 연 1.0억원) 초과자 또는 금융소득종합과세자는 제외

〈표 I -1〉 현행 연금세액공제제도(2020. 1. 1. 이후)

종합소득금액 (총급여액)	공제율 (지방소득세율 포함)	연금저축계좌 납입한도(퇴직연금계좌 합산)	
		50세 미만 또는 금융소득 종합과세 대상자	50세 이상 금융소득 종합과세 비대상자
4천만원 이하 (5,500만원 이하)	15% (16.5%)	400만원 (700만원)	600만원 (900만원)
4천만원~1억원 (5,500만원~1억 2천만원)	12% (13.2%)	400만원 (700만원)	600만원 (900만원)
1억원 초과 (1억 2천만원 초과)	12% (13.2%)	300만원 (700만원)	300만원 (700만원)

- 동 제도는 은퇴시기가 가까운 50대 이상 소득자의 연금자산 확보를 추가적으로 지원하기 위해 운영하는 제도
 - 퇴직연금계좌를 포함한 연금저축계좌 납입한도를 200만원 인상함으로써, 은퇴시기가 다가온 50대 이상 소득자의 빠른 연금자산 축적을 유도하는 목적
 - 스스로의 노후소득을 준비하도록 함으로써 노후 빈곤으로부터 탈출하게 하며, 동시에 발생가능한 노후빈곤에 따른 국가의 재정부담도 줄일 수 있는 제도
 - 또한 상대적으로 은퇴소득 확보에 어려움이 있었을 중산층 이하를 대상으로 하기 위해 제도 적용대상을 총급여 1.2억원(종합소득 1억원) 이하자로 한정
 - 연금저축계좌 납입액에 대한 공제율은 총급여액 5,500만원(종합소득 4,000만원) 이하의 경우 15% 적용

〈표 I -2〉 「소득세법」 및 「조특법」상 연금계좌세액공제제도 연혁

시행연도	주요 변경사항
「소득세법」	
2014. 1. 1.~	<ul style="list-style-type: none"> • 지원방식 변경(연금보험료 소득공제 → 연금계좌세액공제) - 2014. 1. 1. 이전에는 연금계좌납입액 400만원을 한도로 소득공제하였으나, 이후에는 납입한도 400만원에 12%의 공제율을 적용하는 세액공제제도로 개정됨

〈표 I -2〉의 계속

시행연도	주요 변경사항															
2015. 1. 1.~	<ul style="list-style-type: none"> • 지원 확대(세액공제대상한도 연 400만원 → 연 700만원으로 확대) - 세액공제대상 연금계좌(연금저축+퇴직연금) 납입한도 연 400만원 외에 별도로 퇴직연금에 납입하는 금액 연 300만원이 추가됨 <p>(공제한도 예시)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>연금저축</th> <th>퇴직연금</th> <th>공제금액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>700</td> <td>700</td> </tr> <tr> <td>200</td> <td>500</td> <td>700</td> </tr> <tr> <td>500</td> <td>200</td> <td>600</td> </tr> <tr> <td>700</td> <td>0</td> <td>400</td> </tr> </tbody> </table>	연금저축	퇴직연금	공제금액	0	700	700	200	500	700	500	200	600	700	0	400
연금저축	퇴직연금	공제금액														
0	700	700														
200	500	700														
500	200	600														
700	0	400														
2015. 5. 13. ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 지원내용 확대 - 중·저소득층 연금계좌세액공제율 12% → 15%로 인상 <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">종합소득금액[총급여액]</th> <th colspan="2">개정</th> </tr> <tr> <th>전</th> <th>후</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>4천만원[5.5천만원] 이하</td> <td rowspan="2">12%</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>4천만원[5.5천만원] 이상</td> <td>12%</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> • 소급 적용: 2014. 1. 1. 이후 납입한 금액부터 적용 	종합소득금액[총급여액]	개정		전	후	4천만원[5.5천만원] 이하	12%	15%	4천만원[5.5천만원] 이상	12%					
종합소득금액[총급여액]	개정															
	전	후														
4천만원[5.5천만원] 이하	12%	15%														
4천만원[5.5천만원] 이상		12%														
2017. 1. 1.~	<ul style="list-style-type: none"> • 지원 축소 - 고소득자(종합소득 1억원 또는 총급여 1.2억원 초과자)의 연금저축계좌 세액공제 한도를 연 400만원 → 연 300만원으로 축소 															
2020. 1. 1. ²⁾ ~	<ul style="list-style-type: none"> • 지원 확대 - ISA(개인종합자산관리) 만기계좌의 연금계좌 전환 시 연금계좌 납입한도 및 세액공제 한도 확대 • 연금계좌 총 납입한도 확대 : [연 1,800만원 + ISA계좌 만기 시 연금계좌 전환금액] • 세액공제 한도 확대 : [연금저축 300만~400만원(퇴직연금 합산시 700만원) ISA계좌 만기 시 연금계좌 추가납입액의 10%(300만원 한도)] 															
「조세특례제한법」																
2020. 1. 1. ³⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 지원 확대 - 50세 이상 연금계좌 가입자에 대해 세액공제대상 납입한도 확대 • 세액공제대상 연금저축계좌 납입한도를 연 400만원 → 연 600만원으로 상향 조정(단 고소득 가입자는 제외) 															

주: 1) 개정연도임

2) 2020. 1. 1. 이전은 제59조의3 제1항의 변천 내용을 토대로 한 반면, 2020. 1. 1.은 제59조의3 제3항과 제4항으로 신설된 내용임

3) 2019. 12. 31. 「조세특법」 제86조의4로 신설

자료: 법제처, 국가법령정보센터, 「삼일인포마인 개정세법 해설」

- 유사한 노후소득 확보 목적의 퇴직연금납입액과의 통합한도로 운영 중임을 감안하여 연금계좌와 퇴직연금의 합산 세액공제한도도 상향조정
 - 연금계좌와 퇴직연금의 합산 세액공제한도 역시 기존의 700만원에서 50세 이상 금융소득종합과세 비대상자에게 900만원으로 상향조정
 - 이는 연금계좌 세액공제 한도 상향이 합산 세액공제 상한으로 인해 실질적 유효효과가 낮아지는 것을 방지하기 위한 것임
 - 단순한 퇴직연금에서 연금계좌로의 저축형식 전환을 방지

- 조세특례 심층평가 운용지침에 따라 동 제도의 효과성, 타당성 등을 평가하고 이를 바탕으로 제도개선방안을 제시하기 위한 연구
 - 동 제도는 2020년 1월 1일부터 3년 기한으로 운용되고 있으며 2022년 12월 31일 일몰예정
 - 2021년 예상 조세감면액은 1,381억원으로, 조세특례의무심층평가 대상 기준인 연간 300억원을 초과하여 의무심층평가 대상
 - 2020년도 귀속소득에 대한 소득세 신고가 2021년에 이루어지므로 2021년도 감면액으로 표시
 - 「소득세법」상 연금계좌세액공제제도의 감면액의 약 12% 수준을 차지

<표 I -3> 「소득세법」 및 「조특법」상 연금계좌세액공제제도의 조세감면액

	2020(실적)	2021(전망)	2022(전망)
「조특법」상 감면(억원)	0	1,381	1,506
「소득세법」상 감면(억원)	12,117	11,860	12,725

자료: 대한민국정부, 「2022년도 조세지출예산서」, 2021. 9.

3. 선행연구 현황

- 사적연금의 공제기준액 상향 조정의 영향에 대한 선행연구는 많이 존재하며, 그 중에서 2020년 공제확대에 대한 연구도 소수 존재
 - 강성호·류건식(2019)은 50세 이상 소득자에 대한 납입금액 한도 상향의 효과를 한도대비 납입액 비율 관계가 유지된다는 가정하에서 도출

- 이에 따라 50세 이상 중고령자의 추가적인 사적연금 납입으로 인해 세액공제액은 평균 13만원(현행대비 29.5%, 세액공제율 13.2% 기준) 증가할 것으로 추정
 - 그러나 이러한 추정치에는 50세 이상 가입자 중 제도확대대상에서 제외되는 총급여 1.2억원(종합소득 1억원) 초과자와 금융소득종합과세자도 포함되어 있음
 - 이전의 연구결과(정원석·강성호, 2017 등)들은 상대적으로 고소득층이 제도확대에 민감하게 반응하는 것으로 제시되어 있어 평균적 관점의 결과는 그 효과성을 과대추정할 수 있음
 - 또한 납입금액 상한액과 납액액간의 비율이 제도변화에도 일정하게 유지된다고 가정하였는데, 추가 저축여력의 관점에서 소득수준에 따른 차이가 존재하므로 이를 반영하지 못하는 한계가 있음
- 성주호·이동화·최은미(2020)는 고연령소득자에 대한 사적연금 납입액 한도 증가효과를 수익비 관점에서 분석하기 위해 연령별 소득분위별 소득, 소비 행태를 바탕으로 한 시뮬레이션 실시
- 분석결과 납입액한도 증가는 저소득층의 수익비를 높이는 효과가 있는 것으로 분석되지만 소득 35분위 이하 소득자의 40세 이후 여유자금은 0인 것으로 나타나 납입액 한도 증가효과를 보이기 어려움을 보여줌
 - 동 연구는 개인의 일생을 따라 연령별 소득분위별 소득, 소비행태를 분석하여 제도 확장효과를 분석한 의의가 있음
 - 그러나 소득 중 소비되지 않은 부분은 사적연금 형태로 저축된다는 가정을 바탕으로 이루어져 다양한 금융상품간 저축배분 효과는 고려하지 못한 한계가 있음. 또한 연령-소득-소비 경로 가정에서 비교적 짧은 기간(2017~2019) 자료를 활용하여 입직에서 은퇴까지의 장기경제활동 변화를 반영하기에는 한계가 있음

□ 그 외 연금저축 등 사적연금제도에 대한 국내 연구들은 다음과 같음

연구자	연구 제목	주요 내용
성주호·이동화· 최은미(2020)	고연령 연금계좌 가입자 세액공제 확대에 따른 수익비 효과 분석	- 2020년 시행되는 세액공제 확대의 효과를 시나리오하에 소득수준별 수익비로 분석 - 제도 변화는 저소득층의 연금 수익비를 높이는 효과가 높으나, 저축여력의 부족으로 실제 효과는 축소됨 - 보조금 매칭 등을 통해 실제적 추가 가입 유도 제시
김대환(2018)	사적연금 세액공제 확대에 따른 소득계층별 및 사적연금별 영향과 정책적 시사점	- 2015년 퇴직연금을 포함한 세액공제 한도액 인상의 영향을 재정패널자료를 이용하여 분석 - 공제 한도액 인상으로 사적연금 납입액이 증가하였으나 퇴직연금 납입액은 저축 한도 달성자에서만 증가 - 사적연금 납입액 증가도 상대적으로 높은 소득계층에서 나타남
정원석(2018)	연금저축 세제혜택 세액공제 전환에 따른 연금저축 납입행태 변화 분석	- 세액공제 전환의 효과를 재정패널자료를 이용하여 분석한 결과, 저소득층의 연금저축 가입 및 납입액 감소를 발견 - 소득계층별로 차별화된 제도 설계 필요성 제시
정원석·강성호 (2017)	사적연금 세제혜택 한도 상향에 따른 사적연금 추가가입 유인분석	- 패널자료를 바탕으로 2011년 사적연금 세제혜택 한도 상향의 효과 분석 결과 중산층과 저소득층의 연금 납입액 증가에의 영향은 작고 고소득층에의 영향은 상대적으로 크게 나타남. - 추정치를 바탕으로 2015년 한도 조정의 납입액 영향을 중산층 1%, 고소득층 3%로 추정
강성호·류건식 (2019)	2019년 연금세제개편의 내용 및 평가	- 2019년 연금세제개편 중 고령자 세액공제 한도 인상의 효과를 한도소진율 가정을 통해 추정

- 해외 연구 중에서 고려할 만한 노후소득 마련 저축행태변화는 Ramnath(2013) 등임
○ 저소득층에 대한 공제율 차등은 공제율 변화구간에서 군집현상(bunching)을 유발하며, 실질적인 퇴직저축의 증가를 유발하지는 않음

연구자	연구 제목	주요 내용
Ramnath(2013)	Taxpayer's responses to tax-based incentives for retirement savings: evidence from the saver's credit notch	- 미국의 saver's credit이 납세자행태에 미치는 영향 분석 - 공제율이 변하는 구간에서 납세자들의 군집현상(Bunching)을 발견 - 동 제도는 퇴직저축의 유의미한 증가 없이 중하위 소득층에 대한 소득지원 효과만 존재

- 본 연구는 국세청 샘플링자료를 활용하여 제도 확대효과를 분석할 예정
 - 연금계좌 가입자 중 50세 이상 중고령근로자들의 자료를 바탕으로 정책대상자들의 행태변화를 정확히 분석
 - 이를 바탕으로 보다 현실적인 정책시사점 도출 가능

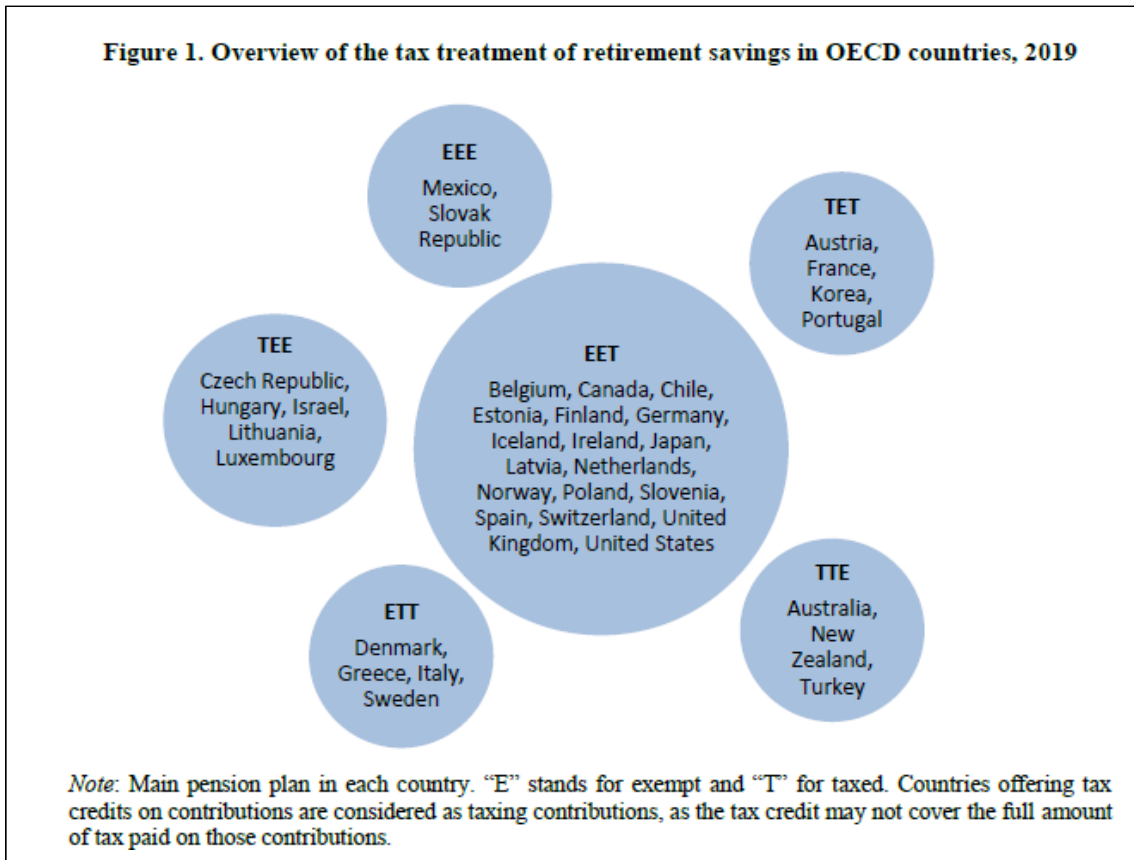
4. 외국의 제도사례

가. 외국의 사적연금 과세제도

- 노후소득(퇴직소득)에 대한 과세방식은 많은 국가들에서 연금 획득시점에서 과세하는 방식을 취하고 있음
 - 기여단계에서 세부담을 면제하고 운용 또는 수령단계에서 소득세를 부과(EET, ETT)
 - 기여단계-운용단계-수령단계의 과세방식을 면세(Exempt) 또는 과세(Tax)로 표시
 - 기여단계에서 세부담을 여전히 부여하는 국가는 상대적으로 소수(TEE, TET, TTE)
 - 기여액에 대한 세액공제 방식은 기여액에 대한 세부담을 완전히 없애주지 못하므로 과세로 구분

- 우리나라는 호주, 프랑스, 포르투갈 등과 같이 기여단계와 수령단계에서 과세하는 TET 방식
 - 독일, 일본, 영국, 미국, 캐나다 등은 수령단계에서만 과세하는 EET 방식으로 운영
 - 호주, 뉴질랜드, 터키 등은 기여 및 운용단계에서 과세하고 수령단계에서 비과세(TTE)

[그림 1 -1] OECD 국가들의 사적연금 과세 방식(2019년)



주: 주된 사적연금을 기준으로 하였으며, 기여단계 세액공제는 완전한 세부담 면제가 이루어지지 않으므로 과세(T)로 구분

자료: OECD(2019), Financial incentives for funded private pension plans: OECD Country Profiles.

- OECD 국가들의 기여금 과세방식은 기여금의 부담주체(개인, 고용주), 사적연금의 강제가입 여부, 개인 또는 직역연금 여부 등에 따라 과세방식 변화
 - 소득세부담이 없는 계층은 대부분 기여에 따른 조세혜택을 받지 못함
 - 소득공제 방식이나 세액공제 방식을 취하고 있기 때문
 - 우리나라는 고용주 기여분은 과세하지 않고 개인기여분은 부분과세
 - 이탈리아, 일본, 영국, 미국 등은 모든 기여금 비과세

- 연금기여금 자산의 운용수익에 대해서는 대부분의 국가가 비과세
 - 미국, 영국, 한국, 일본, 독일 등은 비과세

<표 I -4> OECD 국가들의 사적연금 단계별 과세형태(2019년)

Country	Type of plan / contribution	Source of contribution	Tax treatment		
			Contributions	Returns	Withdrawals
Australia	Concessional contributions	All	0%/15%/30%	0%/15%	E
	Non-concessional contributions	Individual	T	0%/15%	E
Austria	Occupational plans	Individual	T	E	T/PE
	Occupational plans	Employer	E	E	T
	Personal plans	Individual	T	E	T/PE
	State-sponsored retirement provision plans	Individual	T	E	E
Belgium	Occupational plans	Employer	E	E/9.25%	10%/16.5%
	"VAPZ" (self-employed)	Individual	E	E/9.25%	T
	"VAPW" (employees)	Individual	30% credit	E/9.25%	10%/33%
	IPT (self-employed with a company)	Individual	E	E/9.25%	10%/16.5%
	POZ (self-employed without a company)	Individual	30% credit	E/9.25%	10%
	Pension savings accounts	Individual	30%/25% credit	E/9.25%	8% of assets
Canada	All	All	E	E	15% credit
Chile	Mandatory contributions	Individual	E	E	T
	Voluntary contributions, regime A	Individual	T	E	E
	Other voluntary contributions	Individual	E	E	T
Czech Republic	Supplementary plans	Individual	T/PE	E	E
	Supplementary plans	Employer	E	E	E
Denmark	Age savings plans	All	T	15.3%	E
	Other plans	All	E	15.3%	T
Estonia	Mandatory contributions	All	E	E	T
	Voluntary contributions	Individual	20% credit	E	E
Finland	Voluntary personal plans set up by individual	Individual	30% credit	E	30% - 34%
	Other plans	All	E	E	T
France	Article 82	All	T	T/PE	T/PE
	Other occupational plans	Employer	T/PE	E	T/PE
	PERCO plans	Individual	T	T/PE	T/PE
	Other plans	Individual	T/PE	E	T/PE
Germany	Private pension insurance	Individual	T	E	T/PE
	Other plans	All	E	E	T
Greece	Occupational insurance funds and group pension insurance contracts	All	E	10%	T
	Personal pension plans	All	T	10%	E
Hungary	All	All	T	E	E
Iceland	All	All	E	E	T
Ireland	All	All	E	E	T/PE
Israel	All	Individual	35% credit	E	E
	All	Employer	E	E	E
Italy	All	All	E	12.5%/20%	T/PE
Japan	All	All	E	E	T/PE
Korea	Occupational plans	Employer	E	E	T/PE
	All	Individual	13.2%/16.5% credit	E	T/PE

<표 I -4>의 계속

Country	Type of plan / contribution	Source of contribution	Tax treatment		
			Contributions	Returns	Withdrawals
Latvia	Mandatory contributions	Individual	E	E	T
	Voluntary contributions	Individual	E	20%	E
	Voluntary contributions	Employer	E	20%	T
Lithuania	"Pillar 2" plans	All	T	E	E
	"Pillar 3" plans	Individual	E	E	E
Luxembourg	Occupational plans	Employer	20%	E	E
	All	Individual	E	E	T/PE
Mexico	Mandatory contributions	All	E	E	E
	Long-term voluntary contributions	Individual	E	E	E
	Short-term voluntary contributions	Individual	T	T	E
Netherlands	All	All	E	E	T
New Zealand	All	All	T	10.5% - 28%	E
Norway	Occupational DC plans	Individual	T/PE	E	T
	Occupational DC plans	Employer	E	E	T
	Individual pension saving	Individual	T/PE	E	T/PE
	Occupational plans for the self-employed	Individual	E	E	T
Poland	OFE plans	Individual	E	E	T
	IKZE plans	Individual	E	E	10%
	PPK, PPE and IKE plans	All	T	E	E
Portugal	Occupational plans	Employer	E	E	T
	All	Individual	T/PE	E	T/PE
Slovak Republic	"Pillar 2" plans	Employer	E	E	E
	"Pillar 2" plans	Individual	T	E	E
	"Pillar 3" plans	All	T/PE	19%	E
Slovenia	All	All	E	E	T/PE
Spain	All	All	E	E	T
Sweden	Premium Pension	Individual	E	E	T
	Other plans	All	E	15%	T
Switzerland	All	All	E	E	T
Turkey	Personal plans	All	T	5%/10%/15%	E
United Kingdom	All	All	E	E	T/PE
United States	Roth contributions	Individual	T + credit (0% - 50%)	E	E
	Other contributions	All	E + credit (0% - 50%)	E	T

Note: T = Taxed; E = Exempt (usually up to a limit); T/PE = Taxed but partially exempt; credit = Tax credit.

자료: OECD(2019), Financial incentives for funded private pension plans: OECD Country Profiles.

- 일부 국가에서는 주로 저소득층의 사적연금 가입을 위해 직접적인 재정지원(고용주 또는 정부)을 시행하기도 함
 - 비조세 인센티브는 정부 또는 고용주의 기여금 매칭, 정부의 고정 보조금 등의 형태

<표 1 -5> OECD 국가들의 사적연금에 대한 비조세 인센티브(2019년)

Table 2. Non-tax financial incentives in OECD countries, 2019

Financial incentives	Countries
Employer matching contributions	Germany, Iceland, Italy, New Zealand, Poland, United States
Government matching contributions (match rate)	Australia (50%), Austria (4.25%), Chile (50% or 15%) ¹ , Czech Republic (20%), Hungary (20%), Mexico (325%) ² , New Zealand (50%), Turkey (25%), United States (50% to 100%) ³
Government fixed nominal subsidies	Chile, Germany, Lithuania, Mexico, Poland, Turkey

Notes: 1. Chile has two different matching programmes, one for young low earners (50% match rate) and one for voluntary contributors (15% match rate). 2. The matching programme for Mexico only applies to public sector workers. 3. The matching programme for the United States refers to the Thrift Savings Plan for federal employees. The first 3% of employee contribution is matched dollar-for-dollar, while the next 2% is matched at 50 cents on the dollar.

자료: OECD(2019), Financial incentives for funded private pension plans: OECD Country Profiles.

나. 호주

- 호주의 노후소득보장체계는 국고조달의 기초노령연금(AP) 이외에, 임금근로자(일부 자영자 포함)를 위한 당연적용(강제가입)의 기업퇴직연금(Superannuation Guarantee: SG) 그리고 개인연금으로 구성된 3층 체제를 구축¹⁾
 - 2층제도에 해당하는 퇴직연금(SG)은 고용주가 근로자 임금의 일정 비율(2020년 7월 1일 기준 9.5%, 2025년 7월까지 12%로 상향조정 예정)을 적립하여 현재 58세 이상(2024년 7월까지까지 60세로 점진적으로 상향조정 예정) 퇴직자에게 주로 확정기여형(DC) 급여를 지급²⁾
 - 동 제도는 지속적으로 진전되는 고령화에 대비하여 기초노령연금의 역할을 축소하고자 하는 의도에서 호주정부가 이전에 기업에서 임의로 운영하던 제도를 1992년 강제 조치한 것임
 - 초기 보험료율은 3%였으나, 1992년 이후 점진적으로 조정되어 2021년 기준 보험료율은 9.5%임

1) 국민연금연구원 홈페이지(외국의 연금제도, https://institute.nps.or.kr/jsppage/research/overseas/overseas_11.jsp) 중 “호주의 공적연금제도” 내용을 요약, 검색일자: 2022. 4. 4.

2) 기존에 2020년까지 12%로 상향조정하려고 하였으나, 정부에서 상향조정을 지연하여 2025년에 12%에 도달하도록 결정함. 또한 연금수령 연령은 원칙적으로 65세부터이나, 수입이 없는 경우 60세부터 수령가능하며, 1960년 7월 1일생 이전은 55세, 1960. 7. 1.~1961. 6. 30.은 56세, 1961. 7. 1.~1962. 6. 30.은 57세, 1962. 7. 1.~1963. 6. 30.은 58세, 1963. 7. 1.~1964. 6. 30.은 59세, 1961년 7월 1일생 이후부터 60세 적용(<https://www.superguide.com.au> 참조)

□ 호주 SG는 당연적용(강제가입)의 기업퇴직연금

- 호주는 사적 연금임에도 불구하고 보증형 퇴직연금제도(SG)의 가입이 강제화 되어 있음
 - 공적 연금의 소득비례 부분이 별도로 존재하지 않는다는 점에서 퇴직연금제도가 공적 연금의 소득비례 부분을 대체하는 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있음
- 당연적용 대상은 정규직 및 비정규직 종사자, 시간제 근로자(part-timer) 및 일부 자영자 등이며 자영자는 임의가입 가능
 - 기여금은 근로소득의 9.5%를 사용자가 납입하며 동 요율은 12.0%까지 상향 조정될 예정³⁾

<표 I -6> 호주 퇴직연금의 연도별 보험료율

(단위: %)

연 도	보험료율
2002. 7. 1.~2013. 6. 30.	9.00
2013. 7. 1.~2014. 6. 30.	9.25
2014. 7. 1.~2021. 6. 30.	9.50
2021. 7. 1.~2022. 6. 30.	10.00
2022. 7. 1.~2023. 6. 30.	10.50
2023. 7. 1.~2024. 6. 30.	11.00
2025. 7. 1.~2026. 6. 30.	12.00

자료: 호주 국세청 홈페이지, <https://www.ato.gov.au>

- SG는 상한소득 기준을 적용하고 있으며 상한액은 평균임금의 약 2.5배 수준으로 평균임금에 연동되어 결정

□ 그 외 강제개인연금, 자발적 개인연금제도 등이 존재

- 강제개인연금에는 Retail funds, Small APRA funds, Self-managed superannuation funds, Approved deposit funds 등 존재

3) 2013년부터 연간 0.25-1%씩 인상되어 2020년에 12%까지 상향조정될 예정이었으나, 호주정부는 2014~2021년까지 기여율을 9.5%로 동결하는 것으로 결정하고 이후 0.5%씩 상향조정하여 2026년부터 12%로 조정하기로 변경함

- 자발적 개인연금에는 Retirement savings accounts, Superannuation funds에 대한 자발적 기여 등이 있음
- 사적연금 기여금은 일반적으로 과세되지만 개인의 한계세율보다 낮은 세율로 과세됨
 - 조세지원대상(concessional, 과세이전 기여) 기여금과 비대상(non-concessional, 과세이후 기여) 기여금으로 구분
 - 조세지원대상 기여금에는 강제가입 고용주 기여금(Superannuation Guarantee), 근로자 Salary sacrifice 기여금, 자발적 공제가능 기여금⁴⁾ 등 포함
 - Salary sacrifice 기여금은 고용주와 근로자의 동의에 의해 미래 급여의 일부를 superannuation fund에 기여하는 것
 - 조세지원 비대상 기여금은 개인의 자발적 기여금, 배우자 기여금, 고용관계에 있지 않은 사람을 위한 납부 기여금 등임
 - 조세지원대상 기여금 중 기여한도를 초과하여 납입한 기여금은 비대상 기여금 처리
 - 조세지원 비대상제도에 대한 기여금 역시 연간 기여한도(AUD 100,000, 2018~2019)와 가입대상 조건(Super 총 금액이 AUD 1.6 mil. 이하)을 설정하여 운용
- 조세지원대상 기여액 한도의 이월을 통해 은퇴 가까운 시점에서의 빠른 연금자산 축적을 허용(Catch up Plan)⁵⁾
 - 소득자가 연간 조세지원대상 연금 기여액의 한도(A\$ 27,500)를 소진하지 않았을 경우, 이월하여 5년 이내에 이용할 수 있도록 허용⁶⁾
 - 연간 15% 과세되는 기여액의 한도는 A\$ 25,000(2017. 7. 1.~2021. 6. 30.)에서 2021년 7월 1일부터 A\$ 27,000로 상향조정
 - 특정연령을 기준으로 하지 않는 일반적인 지원제도로 총자산금액이 A\$ 500,000을 초과하지 않는 경우에 활용 가능
 - 일반적으로 조세지원대상 SG 기여액은 15% 소득세율로 과세되며, 기여한도

4) 자영자, 근로자가 superannuation fund에 기여하고 신청하는 공제

5) <https://www.mlc.com.au/personal/retirement/super-and-retirement-rules/catch-up-concessional-contributions>, 검색일자: 2022. 4. 1.

6) 호주국세청(Australian Taxation Office), [https://www.ato.gov.au/Home/Individuals/Super/In detail/Growing your super/Concessional contributions and contribution caps](https://www.ato.gov.au/Home/Individuals/Super/In%20detail/Growing%20your%20super/Concessional%20contributions%20and%20contribution%20caps) 참조, 검색일자: 2022. 4. 4.)

초과금액은 개인의 한계 소득세율(최대 47%)에 따라 과세

- 조세지원대상 기여금이라도 고소득자의 경우(조정과세소득 A\$ 250,000 초과, 2018~2019) 15% 세율대신 30% 세율을 적용하며 기준소득 이하 소득자가 기여한도를 초과하여 기여할 경우에는 초과분에 대해서만 30%로 과세

□ 비조세지원대상 사적연금 가입액의 경우에도 한도 초과분은 2년 동안 이월납입 가능

- 즉 65세 이하자의 경우 3년간 총 A\$ 300,000(즉 연간 A\$ 100,000)까지 비조세 지원대상 사적연금 기여 가능

□ 연금자산이 일정수준에 미달하는 근로자들의 빠른 연금자산 성장을 위해 소진하지 못한 기여한도를 미래에 활용할 수 있도록 지원

다. 미국

□ 미국의 사적연금은 기업, 연방정부, 주정부 등 직역관련 자발적 연금과 개인의 자발적 연금으로 구분가능

- 직역관련 사적연금은 401(k) 등이며 개인연금은 IRAs(Individual Retirement Arrangements) 등

- 401(k)는 근로자의 기여와 함께 기업의 이익공유를 위해 고용주의 기여가 허용되는 노후소득 확보용 퇴직저축제도

- Safe harbor는 고용주의 즉각적인 기여금 납입을 요구하는 플랜

- 403(b)는 공공기관(공립학교, 병원, Health and welfare service agency 등) 혹은 비영리단체(교회, 교회연합체 등)에 적용되는 유사 플랜

- 457(b)는 연방, 주, 지방정부 근로자와 특정 비영리기관 종사자들을 위한 퇴직저축제도

- SIMPLE(Saving Incentive Match Plan for Employees) IRA: 사업장 규모가 작아 퇴직연금 가입이 어려운 100명 이하 영세사업장 근로자들을 위한 제도

- SARSEP(Salary Reduction Simplified Employee Pension Plan): 주로 근로자 25명 이하 소규모 회사에 적용되는 연금플랜으로 401(k) 도입 이전에 많았다가 현재는 중단되고 SIMPLE 플랜으로 전환

- IRA: 대부분의 근로자가 개설할 수 있는 세액공제 은퇴소득계좌
- 일반적으로 급여 감액/소득연기 등을 통한 근로자의 임의 사적연금 기여금은 소득세 과세전 기여(pre-tax contribution)
 - 소득연기 기여금에는 기여 한도가 있으며 이를 초과할 경우에는 초과금액은 개인의 소득세 한계세율에 따라 과세되며 연금계좌로부터도 인출되어야 함
 - 연금계좌로부터 인출이 지연될 경우, 기여 연도와 인출 연도 모두 소득세로 과세
- 50세 이하자의 401(k)에 대한 본인 임의 기여한도는 \$19,000(2019), \$19,500(2021), \$20,500(2022)이며, 이는 생활비용에 따라 조정(Cost-of-living adjustments)
 - 401(k)에 대한 고용주와 근로자 기여의 통합 소득공제한도는 \$56,000(2019), \$58,000(2021), \$61,000(2022)로 설정
 - SIMPLE(Saving Incentive Match Plan for Employees) 401(k), SIMPLE IRA 플랜의 경우 임의 기여한도는 \$13,000(2019)
- 미국의 경우에도 사적연금제도에 대해 50세 이상 개인에게 추가 기여금 납입허용
 - 2021년 기준 401(k)에 연간 \$6,500까지(총 \$26,000까지), IRA에 연간 \$1,000까지 추가적인 기여금 납입을 허용
 - 추가적인 기여 대상은 확정기여형 연금상품인 401(k) 등임⁷⁾
 - 개인계좌에 대한 기여금은 근로자의 소득연기(Elective deferrals), 고용주의 매칭기여 등을 통해 이루어지며 근로자와 고용주의 과세소득에서 공제
 - 선택적 급여연기(Elective deferrals)는 \$20,500(2022)를 초과하기 전까지 추가적 연금납부로 인정하지 않음
 - 1년 동안 추가기여 가능액은 추가기여 한도(Catch-up contribution dollar limit) 또는 급여 중 선택적 급여연기(Elective deferrals) 초과분⁸⁾ 중 적은 금액
 - IRA에 대해서는 기여액 상한 \$6,000 이외 별도 \$1,000의 기여 가능⁹⁾

7) 403(b), SARSEP, governmental 457(b) 등도 허용(미국 IRS 홈페이지, Home/Retirement Plans/Topic Index/Retirement Topics - Catch-Up Contributions, 검색일자: 2022. 4. 4.)

8) The excess of the participant's compensation over the elective deferral contributions that are not catch-up contributions.

9) <https://www.investopedia.com/terms/c/catchupcontribution.asp>, 검색일자: 2022. 4. 4.

<표 1 -7> 미국 개인(사적)연금의 자발적 납입한도(2019년)

(단위: USD)

사적연금 종류	연간 납입액 한도	추가 납입액(50세 이상)
Traditional 401(k), Safe Harbor 401(k)		6,000(6,500, 2020~2022)
403(b), 457(b)	19,000 (19,500, 2021 20,500, 2022)	<ul style="list-style-type: none"> • 403(b): 15년 + 근무자 허용, Min(3,000, 15,000 - 이전추가납입액, 5,000×근무기간 - 이전 총납입액) • 457(b): 퇴직전 3년간 허용, Min(연간한도 2배, 연간한도+ 미사용한도)
SIMPLE 401(k), SIMPLE IRA	13,000 (13,500, 2021~2022; 14,000, 2022~)	3,000(2015~2022)
IRA	6,000	1,000(2015~2022)
SARSEP	Min(19,000, 25% of compensation)	6,000
통합한도(457(b) 제외)	19,000	n.a

자료: OECD(2019), Financial incentives for funded private pension plans: OECD Country Profiles, IRS Homepage, <https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-participant-employee/retirement-topics-catch-up-contributions>, 검색 일자: 2022. 7. 5.

라. 캐나다¹⁰⁾

- 캐나다 사적연금은 자발적 직역연금과 자발적 개인연금으로 구분
 - 자발적 직역연금은 RPPs(Registered pension plans), DPSPs(Deferred profit-sharing plans) 등으로 구성
 - 자발적 개인연금은 RRSPs(Registered retirement savings plan), PRPPs(Pooled registered pension plans) 등으로 구성

- 사적연금에 대한 기여금은 기여한도 내에서 소득공제
 - RRSP/PRPP에 대한 한도를 초과하여 기여할 경우에 소득공제를 허용하지 않으며, 동시에 C\$ 2,000(2019) 이상 초과하여 기여할 경우 동 초과금에 대해 Penalty tax 1%(매월) 부과

10) <https://www.savvynewcanadians.com/rrsp-deduction-limit-carry-forward-and-over-contribution-rules/>, 검색일자: 2022. 4. 4.

- 기여금 한도를 부과하는 제도는 RRSPs, PRPPs, DPSPs, 확정기여형 RPPs 등임
 - 확정급여형 RPPs의 경우, 연금급여에 세제혜택 한도 적용
 - 확정급여형 RPP의 경우 서비스 기간당 2%의 연금급여를 허용
 - 급여한도는 서비스 기간당 DC RPP 한도의 1/9(즉 C\$ 3,026, 2019)임
 - RRSP와 확정기여형 RPP의 기여는 소득의 18%까지 허용되며 소득공제 기여한도는 2019년 기준 각각 C\$ 26,500, C\$ 27,230 수준
 - 한도 산정을 위한 기준소득은 RRSP의 경우 전년도 소득, RPP의 경우 당해 소득임
 - DPSP에 대한 연간 기여는 당해연도 소득의 18%로 하되 기여한도는 확정기여형 RPP 기여한도의 50%(즉 C\$ 13,615, 2019)임
 - 이러한 기여한도는 평균임금증가율에 따라 조정

- 개별제도별 기여금 한도는 통합하여 조정(Pension Adjustment)
 - 즉 직역연금인 RPP 또는 DPSP 가입자의 연간 RRSP 가입한도는 RPP 또는 DPSP 저축액을 차감하여 산출됨

- 캐나다도 개인연금인 RRSP(Registered retirement savings plan)에 대해 특정 연도에 이용하지 못한 기여금액의 이월을 허용
 - RRSP의 미이용 기여금액은 이론적으로 RRSP를 유지할 수 없는 71세까지 이월 가능
 - RRSP 공제한도를 C\$ 2,000를 초과하여 기여할 경우에는 초과금액에 대해 Penalty tax 1%(매월) 부과

마. 시사점

- 고령근로자에 대한 추가적인 연금자산 확보 지원은 궁극적으로 정부의 노인소득 지원 재정의 절감효과를 기대할 수 있는 정책
 - 근로기간 동안 연금자산을 많이 축적할수록 저소득자 등을 대상으로 한 정부 재정지원 부담이 줄어들 것이기 때문
 - 중산층 이하 근로자들 역시 보다 높은 수준의 연금소득을 확보하게 되는 긍정적 영향

- 공적연금이 보장하는 소득대체율이 높지 않은 상태에서 사적연금 자산을 추가적으로 축적함으로써 적절한 노후소득 확보에 기여

□ 고령근로자의 사적연금 자산 추가확보를 위한 정책지원은 미국, 캐나다, 호주 등에서도 적극적으로 운용하고 있는 정책

- 호주, 캐나다의 경우에는 과거 소진하지 못한 세제지원 기여금액의 이월을 통해 추가적으로 연금자산 축적을 허용하는 구조

Ⅱ. 제도 운영 현황과 연구의 쟁점



Ⅱ. 제도 운영 현황과 연구의 쟁점

1. 제도 운영현황

가. 국세통계연보 자료

- 연금계좌세액공제(「조특법」 제86의4)는 50세 이상 중산층 이하 소득자에게 세액공제 되는 개인연금 기여한도를 인상함으로써 연금자산 축적을 유도하는 제도
 - 기존의 연금계좌 기여액에 대한 세액공제제도의 운용범위를 50세 이상 근로자로 확대
 - 세액공제대상 연금저축계좌 납입한도를 연 400만원 → 연 600만원으로 상향조정
 - 지원의 효과성을 높이기 위해 고소득 가입자는 제외
 - 총급여 1.2억원(종합소득 1억원) 초과자와 금융소득종합과세자는 제외
 - 금융소득종합과세자는 이미 상당한 금융자산이 축적되어 있기 때문에 추가적인 연금자산 확보에 대한 지원 필요성 낮기 때문

- 세액공제 대상 연금저축 가입자는 2019년 크게 증가하였다가 50세 이상 소득자에 대해 공제상한 인상이 이루어진 2020년에는 오히려 크게 감소
 - 연금저축 공제대상 소득자 수는 2017년 227만명에서 2019년에는 280만명으로 증가하였다가 2020년에는 216만명으로 감소
 - 추세상 2019년 가입자 수 규모 증가는 일시적 요인으로 판단되며 50세 미만 근로자들의 증가가 두드러짐
 - 2018년 기준 157만명에서 2019년에는 195만명으로 크게 증가하였으며 50세 이상 근로자 수 역시 65만명에서 85만명으로 증가
 - 2020년의 가입자 규모는 2017~2018년의 감소추세가 유지되는 가운데 연령에 따라 다른 변화 양상을 보임
 - 50세 미만 가입자 규모는 기존의 감소추세가 유지되고 있지만, 제도변화가 있었던 50세 이상 근로자의 경우 가입자 규모가 증가추세 유지

- 공제대상 상한금액의 인상 효과를 보여주는 공제대상 금액은 2017~2018년의 정체에서 벗어나 크게 증가
- 2017년, 2018년 모두 약 1.8조원 수준에서 2020년에는 2.0조원으로 증가

<표 II -1> 연금저축 세액공제 현황

(단위: 천명, 십억원)

소득귀속연도	연령	연금저축 공제대상		연금저축 세액공제	
		인원	금액	인원	금액
2017	50세 미만	1,636	3,892	1,636	497
	50세 이상	631	1,781	631	220
	합계	2,267	5,673	2,267	718
2018	50세 미만	1,565	3,718	1,565	473
	50세 이상	654	1,815	654	225
	합계	2,219	5,533	2,219	698
2019	50세 미만	1,947	4,818	1,947	606
	50세 이상	849	2,143	849	274
	합계	2,795	6,961	2,795	881
2020	50세 미만	1,478	3,534	1,478	448
	50세 이상	687	1,959	687	243
	합계	2,164	5,493	2,164	691

자료: 국세청, TISIS국세통계포털(tasis.nts.go.kr)

- 가입자 연령별 연금저축 세액공제 이용률은 2020년 50세 이상 구간에서 별다른 변화를 보여주지 않음
 - 2017년 이후 이어지는 연금저축 세액공제 이용률의 하락추세가 2020년에도 유효
 - 이용률의 하락추세는 연금계좌 세액공제 한도 금액 인상이 이루어진 50대 이상에서도 나타나고 있으며 한도인상이 허용되지 않은 40대 이하의 하락추세와 비슷
 - 연령계층별로는 은퇴를 앞두고 있는 50대(50~59세)의 이용률이 높은 편임. 2017년 16.1%에서 점차 감소하여 2019년 15.1%에 이르렀고 2020년에는 14.7%로 하락
 - 성별 영향 역시 제도 변경시점이 2020년에서 추세 변화를 보이지 않음
 - 50대 이상 남성의 연금저축 세액공제 이용률 하락추세는 제도 변경의 효과와

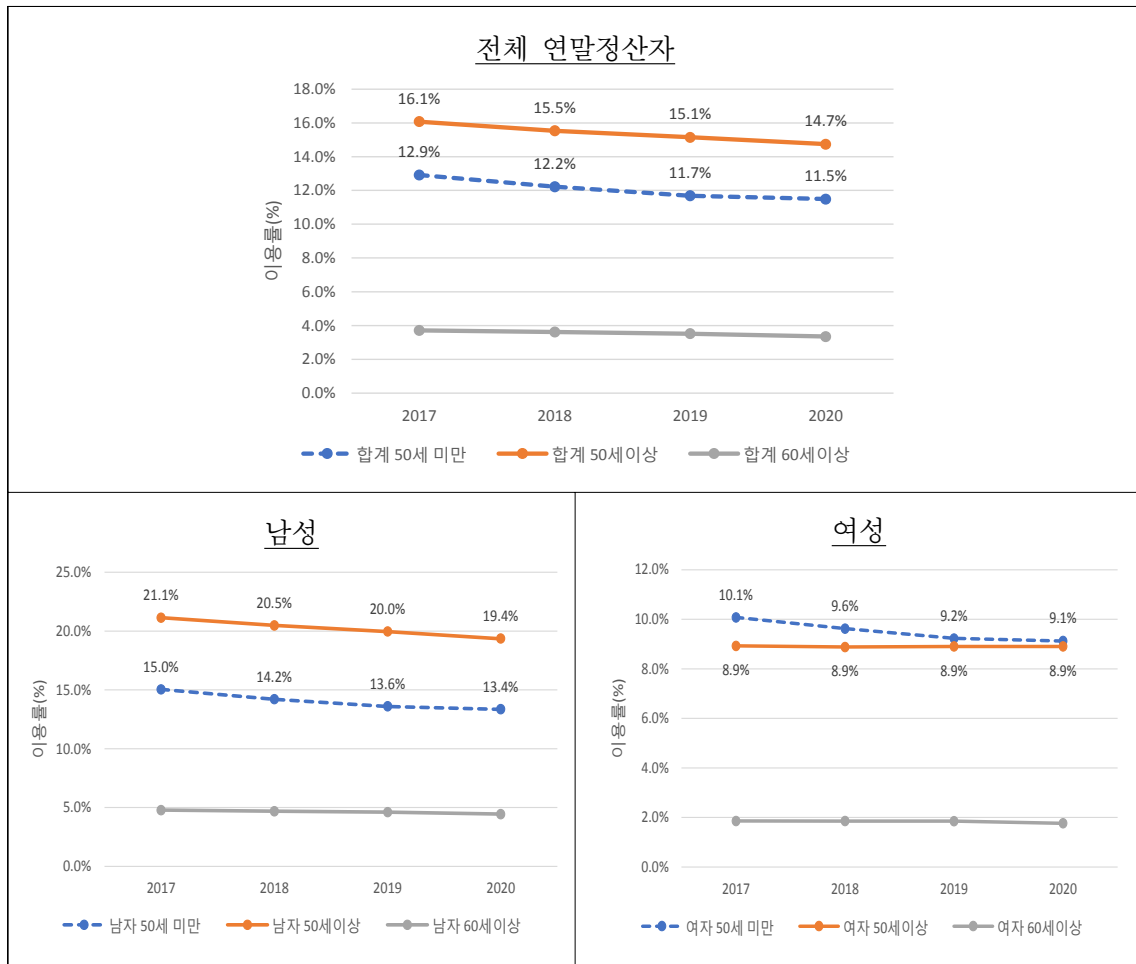
없는 40대 이하와 유사하게 나타남

- 50대 이상 여성 역시 기존의 이용률 8.9% 수준이 제도변화가 있었던 2020년에도 유지되고 있어 제도변화의 효과를 발견하기 어려움

□ 60세 이상 근로자들의 연금저축 세액공제 이용률은 4% 이하로 매우 낮은 수준을 유지

- 남자 근로자의 경우 5% 수준, 여자 근로자는 2% 수준을 유지
- 낮은 이용률은 이미 은퇴시기에 접어들어 연금저축활용도가 낮아지기 때문이기도 하고 상대적으로 낮은 소득수준으로 인해 저축여력이 줄어들었기 때문

[그림 II -1] 연령대별 연금저축 세액공제 이용률 변화(연말정산자 기준)



주: 1. 이용률은 전체 근로소득자(총급여 기준) 대비 연금계좌세액공제 이용자 비율임
 2. 연도는 소득의 귀속연도임
 3. 50세 이상은 50~59세 소득자임

자료: 국세청, TASIS국세통계포털(tasis.nts.go.kr)자료를 바탕으로 저자 가공

□ 근로소득자들의 소득수준은 연령대별로 큰 차이를 보임

- 50대 근로자들의 평균 소득수준¹¹⁾이 가장 높은 가운데, 50세 미만 근로자, 60세 이상 근로자순으로 나타남
 - 2020년 기준 전체 평균소득은 38.5백만원인 반면 60세 이상 근로자의 평균소득은 28.7백만원으로 전체 평균의 74.7%
 - 고령 근로자의 상대임금 수준은 2017년 이후 일정하게 유지
- 낮은 소득수준은 은퇴시기의 근접성과 함께 60대 근로자들의 낮은 연금계좌세액공제 이용률의 원인으로 작용

<표 II -2> 근로소득자의 연령대별 소득수준(연말정산자 기준)

연도	연령	총급여		평균급여	
		인원(천명, A)	금액(백만원, B)	백만원(B/A)	상대급여(%)
2017	50세 미만	12,669	433,597	34.2	96.8
	50세 이상	3,527	154,812	43.9	124.2
	60세 이상	1,721	45,056	26.2	74.1
	합계	17,916	633,466	35.4	100.0
2018	50세 미만	12,805	454,822	35.5	97.0
	50세 이상	3,759	169,838	45.2	123.4
	60세 이상	1,931	52,716	27.3	74.6
	합계	18,494	677,376	36.6	100.0
2019	50세 미만	12,930	471,516	36.5	96.9
	50세 이상	3,959	184,158	46.5	123.6
	60세 이상	2,180	61,784	28.3	75.3
	합계	19,069	717,458	37.6	100.0
2020	50세 미만	12,859	480,528	37.4	97.2
	50세 이상	4,104	195,483	47.6	123.9
	60세 이상	2,445	70,242	28.7	74.7
	합계	19,407	746,253	38.5	100.0

자료: 국세청, TASIS국세통계포털(tasis.nts.go.kr)자료를 바탕으로 저자 가공

□ 연금저축공제제도를 통한 가입자들의 평균 공제대상 금액은 2017~2019년 기간 동안 감소추세에서 2020년 증가세로 반전

11) 국세통계상 평균소득은 근로기간, 복수 근로 등이 통제되지 않은 한계가 있음

- 이러한 추세는 결정세액이 있는 근로자들에게서 두드러지게 나타남
 - 결정세액이 없는 근로자들의 경우 이러한 추세를 발견하기 어려운 것은 이미 세 부담이 없어 허용된 공제금액을 다 활용하지 않기 때문
- 실제 결정세액이 있는 근로자들의 경우, 성과 연령에 관계없이 평균 공제대상 금액이 2020년 증가하는 현상 발견
 - 공제대상 금액의 증가는 연금저축의 불입액이 증가하였음을 의미

〈표 II -3〉 연금저축 가입자 유형별 평균 공제대상 금액

(단위: 백만원)

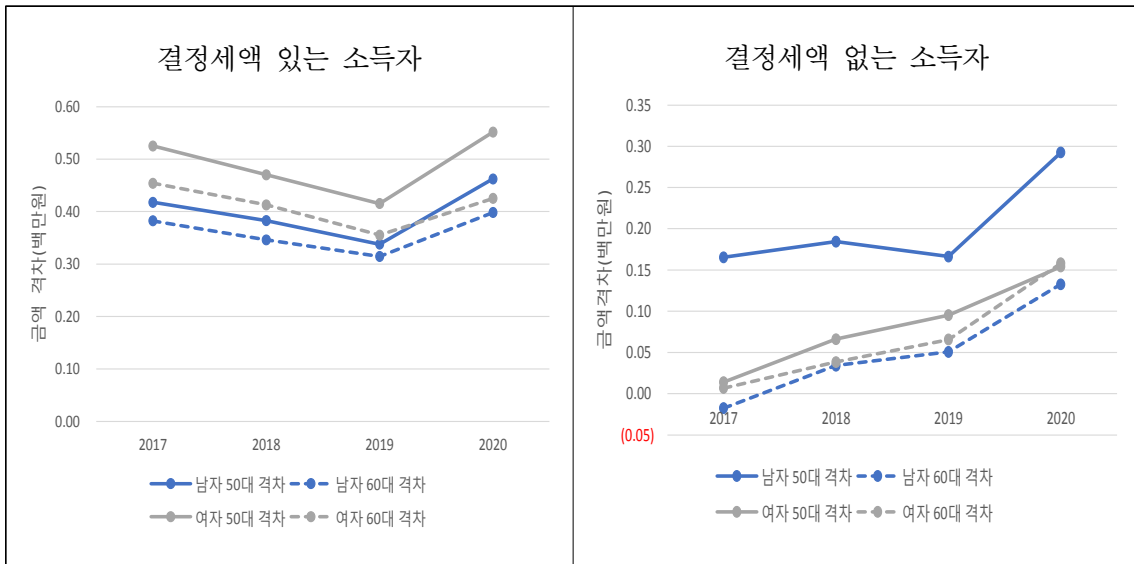
성별	연령	2017	2018	2019	2020
결정세액 있는 소득자					
남자	50세 미만	2.50	2.49	2.48	2.50
	50~59세	2.92	2.87	2.82	2.96
	60세 이상	2.88	2.84	2.80	2.89
여자	50세 미만	2.44	2.43	2.42	2.45
	50~59세	2.96	2.90	2.83	3.00
	60세 이상	2.89	2.84	2.77	2.88
결정세액 없는 소득자					
남자	50세 미만	1.33	1.30	1.29	1.30
	50~59세	1.50	1.48	1.46	1.59
	60세 이상	1.32	1.33	1.34	1.43
여자	50세 미만	1.08	1.07	1.08	1.08
	50~59세	1.09	1.14	1.18	1.24
	60세 이상	1.08	1.11	1.15	1.24

자료: 국세청, Tasis국세통계포털(tasis.nts.go.kr) 자료를 바탕으로 저자 가공

- 조세특례 적용대상인 50세 이상 근로자들의 연금저축 불입액 증가여부를 제도 비 적용대상과의 비교를 통해 확인 가능
 - 즉 50세 미만 근로자들의 평균 공제대상 금액과의 차이가 어떻게 변화하였는지를 통해 50세 이상 근로자들에게만 적용되는 조세특례의 효과를 확인 가능
 - 결정세액이 있는 근로자, 즉 추가적인 연금저축 불입을 통해 세액감면 혜택을 누릴 수 있는 근로자들의 경우 조세특례 비적용자들에 비해 연금저축 불입액 증가 확인 가능

- 결정세액이 있는 근로자의 경우, 50대 이상 근로자들과 조세특례 비적용대상인 50세 미만 근로자들의 연금저축 공제대상 금액의 격차가 조세특례시행(2020년)에 따라 이전의 감소추세에서 벗어나 증가로 반전됨
 - 이러한 경향은 성별에 관계없이 나타나는 현상으로 50세 미만 근로자와의 격차는 여성에서 더 크게 나타남
 - 결정세액이 없는 근로자의 경우에는 조세특례 비적용대상인 50세 미만 근로자와의 격차가 증가하기는 하지만 제도 도입이전의 추세와 뚜렷한 차이를 보이지는 않음
 - 남자 50대의 경우는 그 격차가 추가적인 세액공제 도입 이후 이전 추세와 달리 더 확대되는 모습을 보임
- 이러한 격차 변화는 조세특례에서 제외되는 고소득자, 즉 근로소득 1.2억원 이상자, 금융소득종합과세자들을 구별하고 있지 않아 그 정확성은 한계
- 미시자료를 바탕으로 추가분석 필요

[그림 II -2] 제도 대상자들의 평균 공제대상 금액 변화



주: 50세 미만 가입자의 평균 공제대상 금액과의 격차를 기준으로 작성
 자료: 국세청, TESIS국세통계포털(tasis.nts.go.kr) 자료를 바탕으로 저자 가공

- 연금저축불입액에 대한 조세특례는 소득수준이 일정수준 이하인 소득자에게만 허용하고 있어 그 대상자들의 불입액(공제대상 연금저축) 변화를 통해 효과 확인 가능
 - 조세특례제도를 통해 세액공제되는 연금저축 상한액이 높아진 계층은 근로소득(총급여) 1.2억원(종합소득 1억원) 이하 소득자
 - 연령 50세 이상으로 제한되나 집계자료에서는 이를 구분하기 어려움
 - 총급여 수준별 근로자들의 1인당 공제대상 연금저축액의 변화를 살펴보면 제도 확대가 이루어진 2020년에는 이전의 감소추세에서 증가로 전환을 확인 가능
 - 연금저축액 증가율은 소득이 높아짐에 따라 증가하는 경향을 보이는데 이는 저축여력이 소득증가에 따라 함께 증가하기 때문
 - 반면 1억원 초과계층의 증가율은 상대적으로 낮는데, 제도변경의 대상이 아닌 것의 효과일 수도 있음

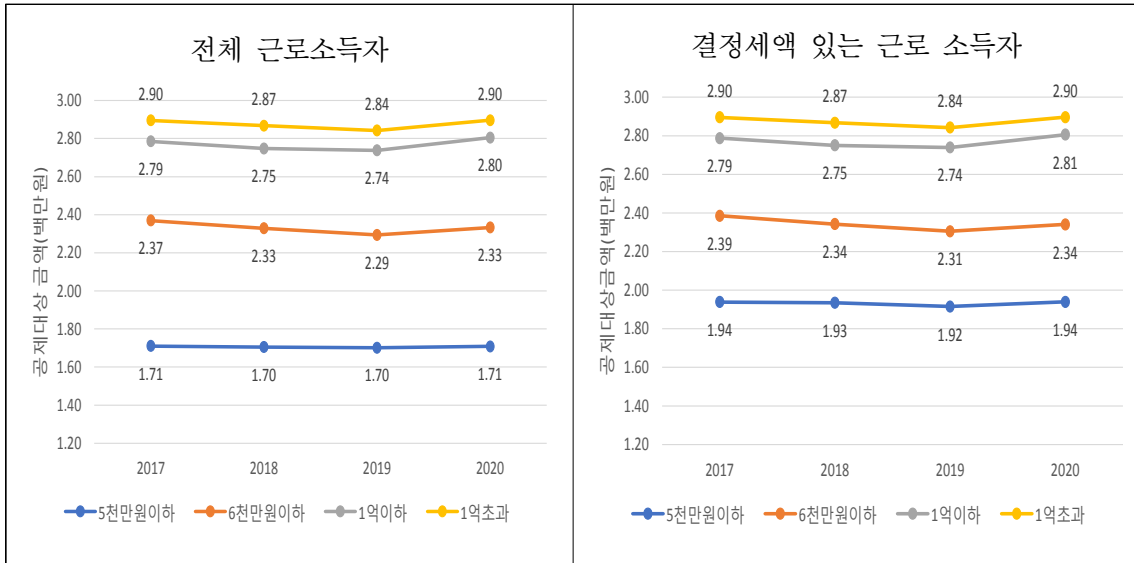
〈표 II -4〉 연금저축 가입자 소득수준별 평균 공제대상 금액

(단위: 백만원)

	2017	2018	2019	2020	2020증가율(%)
전체 근로소득자					
~ 5천만원	1.71	1.70	1.70	1.71	0.4
~ 6천만원	2.37	2.33	2.29	2.33	1.7
~ 1억	2.79	2.75	2.74	2.80	2.5
1억 초과	2.90	2.87	2.84	2.90	1.9
합계	2.50	2.49	2.48	2.54	2.2
결정세액 있는 근로 소득자					
~ 5천만원	1.94	1.93	1.92	1.94	1.2
~ 6천만원	2.39	2.34	2.31	2.34	1.5
~ 1억	2.79	2.75	2.74	2.81	2.4
1억초과	2.90	2.87	2.84	2.90	1.9
합계	2.60	2.59	2.57	2.63	2.4

자료: 국세청, TASIC국세통계포털(tasis.nts.go.kr) 자료를 바탕으로 저자 가공

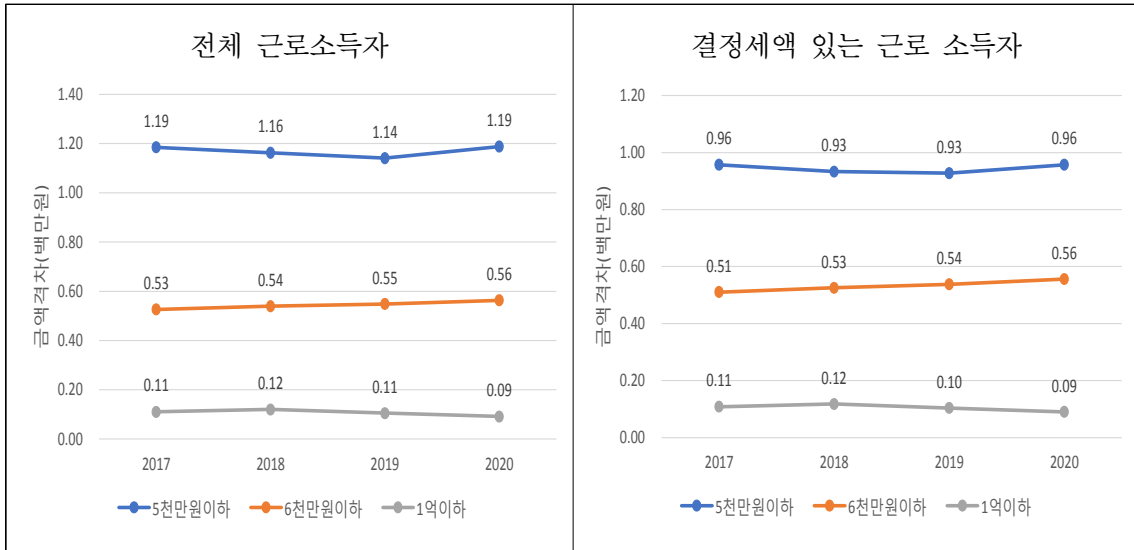
[그림 II -3] 소득수준별 평균 공제대상 금액 변화



자료: 국세청, TASIC국세통계포털(tasis.nts.go.kr) 자료를 바탕으로 저자 가공

- 제도변화의 효과를 보다 직접적으로 살펴보기 위해 제도변화의 대상이 아닌 총 급여액 1.2억원 초과자들을 포함하고 있는 계층과의 연금저축액 격차 변화를 분석
 - 제도변화 이전의 변화추세와 다른 변화를 보여주는 소득계층은 총급여 5천만원 이하 소득자로 나타남
 - 동 소득계층의 연금저축액은 제도변화 이후인 2020년 이전의 감소추세에서 증가추세로 반전됨
 - 반면 5천만~6천만원, 6천만~1억원 소득계층은 이전의 변화추세에서 크게 변화하지는 않은 것으로 판단됨
 - 이러한 결과는 조세특례의 대상이 50세 이상자로 제한되는 효과를 고려하지 못하는 것에 기인한 것일 수 있음
 - 보다 세분화된 미시자료를 바탕으로 분석 필요

[그림 II -4] 소득수준별 공제대상 금액 격차 변화



주: 1억원 초과 소득자의 평균 공제대상 금액과의 격차를 기준으로 작성
 자료: 국세청, TISIS국세통계포털(tasis.nts.go.kr) 자료를 바탕으로 저자 가공

- 한편 종합소득자의 경우, 국세통계연보에서 연금저축 세액공제 자료를 별도로 구분하여 제공하지 않음
 - 종합소득자들에 대한 다양한 비과세·감면제도 중 그 중요성이 높지 않다고 판단하였을 가능성
 - 개인단위 자료를 샘플링하여 분석할 필요

나. 개인 샘플링 자료

- 국세청 샘플링자료를 통해 소득수준별 연령별 제도운영 현황 검토
 - 근로소득자의 경우 2020년 귀속소득 기준 연금저축 가입자 10만명(45~54세 연령별 각 1만명)을 랜덤샘플링하여 2016~2020년 기간의 패널자료를 구축하여 활용
 - 종합소득자의 경우 2020년 귀속소득 기준 연금저축 가입자 1만명(45~54세 연령별 각 1천명)을 랜덤샘플링하여 2016~2020년 기간의 패널자료를 구축

1) 근로소득자

- 근로소득자 중 연금계좌세액공제(연금저축 또는 퇴직연금 세액공제) 가입자의 소득분포는 평균적으로 증가추세
 - 5,500만원 이하 소득자 비율은 2016년 32.1%에서 2020년 22.6%로 감소하였고 1.2억원 이상 소득자 비율은 10.5%에서 17.0%로 증가
 - 연금저축가입은 연금계좌세액공제자의 주된 세액공제 경로
 - 2020년 귀속소득 기준 연금계좌세액공제자의 연금저축가입률은 78.4%로 대부분을 차지하고 있으며 이는 2016년 67.4%에서 증가하는 추세
 - 2020년 기준 나머지 22.6%는 퇴직연금가입으로 세액공제 받은 소득자

〈표 II -5〉 근로소득자 중 연금계좌세액공제자 분포

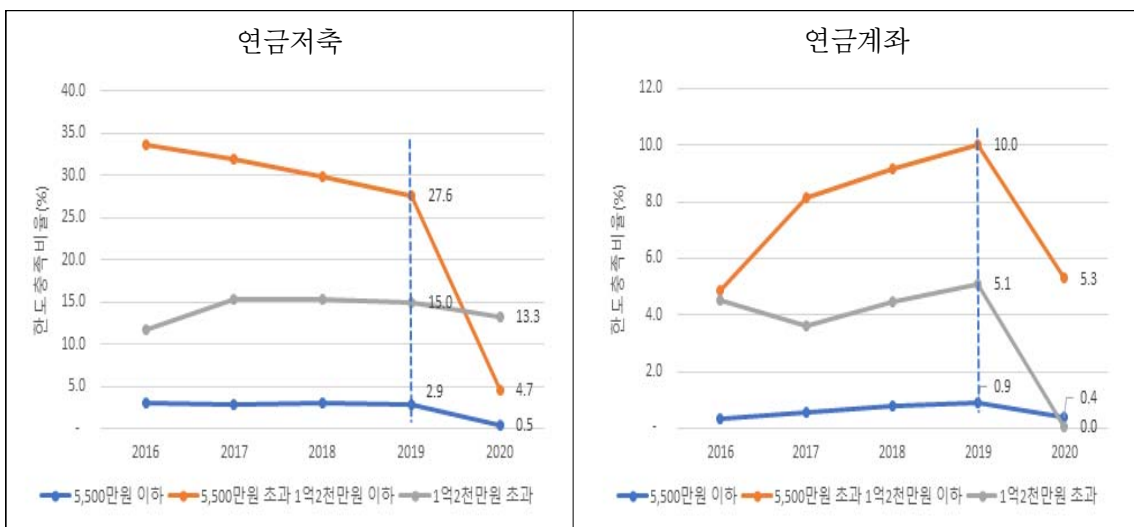
소득구간	2016	2017	2018	2019	2020
연금계좌세액공제 가입자(천명)					
5,500만원 이하	31	28	26	24	23
5,500만원 초과 1억 2천만원 이하	56	57	58	60	60
1억 2천만원 초과	10	12	14	16	17
합계	98	98	99	99	100
비중(%)					
5,500만원 이하	32.1%	28.7%	26.4%	24.3%	22.6%
5,500만원 초과 1억 2천만원 이하	57.4%	58.6%	58.9%	60.0%	60.4%
1억 2천만원 초과	10.5%	12.7%	14.7%	15.7%	17.0%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
연금저축가입률(연금저축가입자/연금계좌세액공제자)					
5,500만원 이하	37.8%	40.0%	42.3%	47.8%	64.3%
5,500만원 초과 1억 2천만원 이하	80.6%	80.6%	80.3%	80.4%	82.9%
1억 2천만원 초과	85.1%	83.7%	82.1%	80.8%	81.0%
합계	67.4%	69.4%	70.5%	72.5%	78.4%

자료: 국세청 샘플링 원자료

- 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 경우, 공제한도 충족비율은 2020년 공제한도 인상에 따라 크게 하락

- 연금저축가입자의 공제한도 충족비율은 2019년 총급여 55백만~1.2억원 가입자가 27.6%로 가장 높은 수준이었다가 공제한도 인상에 따라 2020년에는 4.7%로 하락
 - 공제한도 인상 대상자이나 총급여 55백만원 이하자의 경우에도 한도충족 비율이 2.9%에서 2020년 0.5%로 하락
 - 공제한도 인상의 대상이 아닌 총급여 1.2억원 초과자의 경우 연금저축 공제한도충족 비율은 큰 변화를 보이지 않음
 - 2019년 15.0%에서 2020년에는 13.3%로 소폭 하락하였는데 이는 2020년 코로나로 인한 경제 충격의 영향 또는 추세적 변화로 볼 수 있음
 - 이에 따라 이증차분법의 비교그룹으로서의 역할을 할 수 있음
 - 한도 확대에도 불구하고 한도를 충족한 가입자의 경우에는 한도확대에 따른 긍정적 영향을 받은 그룹으로 2019년 한도 충족자의 10~15%가 해당
- 퇴직연금까지 포함한 연금계좌의 한도충족 비율은 연금저축에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 2020년 전체적으로 하락 추세로 전환
 - 공제한도 상향조정이 이루어지지 않은 총급여 1.2억원 초과자의 경우에도 한도충족 비율은 2019년 5.1%에서 2020년 0.0%로 급감
 - 한도확대에도 연금계좌의 한도를 충족한 사람들은 한도상향의 효과라 할 수 있으며 이는 2019년 한도 충족자들의 약 50% 수준에 가까움

[그림 II -5] 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자 중 한도 충족비율



주: 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 근로소득자 중 10만명 패널자료, 2016~2020)

<표 II -6> 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자 중 한도 충족비율

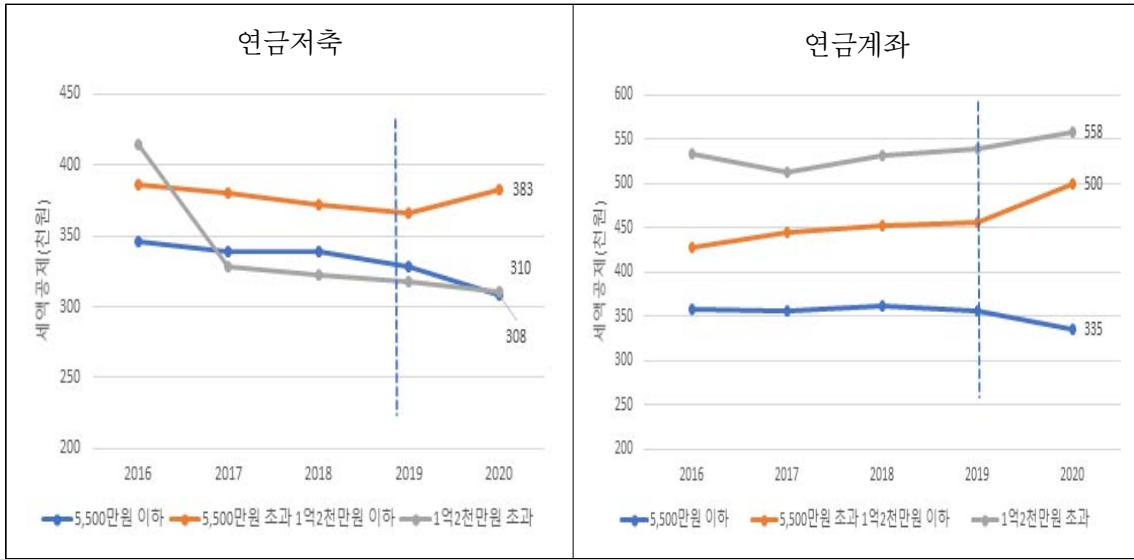
(단위: %)

소득구간	2016	2017	2018	2019	2020
연금저축					
5,500만원 이하	3.0	2.9	3.0	2.9	0.5
~ 1억 2천만원 이하	33.7	31.9	29.8	27.6	4.7
1억 2천만원 초과	11.8	15.3	15.3	15.0	13.3
합계	48.5	50.1	48.1	45.5	18.4
연금계좌					
5,500만원 이하	0.3	0.5	0.8	0.9	0.4
~ 1억 2천만원 이하	4.9	8.2	9.2	10.0	5.3
1억 2천만원 초과	4.5	3.6	4.5	5.1	0.0
합계	9.7	12.3	14.4	16.0	5.7

주: 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 근로소득자 중 10만명 패널자료, 2016~2020)

- 50세 이상 근로소득자들의 연금저축공제액은 2020년 기준 총급여 5,500만~1.2억원 근로자들만 이전의 감소추세에서 벗어나 소폭 증가
 - 5,500만원 이하 및 1.2억원 초과자의 경우 연금저축 공제액이 지속적으로 감소
 - 이는 연금저축공제 상한액의 인상으로 인한 효과가 중간소득계층에서 나타났을 가능성을 높이는 결과
 - 반면 연금저축과 퇴직연금을 포함한 연금계좌공제액의 경우 총급여 5,500만원 이상자의 경우 모두 증가
 - 공제상한액이 변하지 않은 총급여 1.2억원 초과자의 공제액과 함께 공제상한액이 증가한 총급여 5,500만~1.2억원 근로자의 공제액이 2020년 함께 증가하여 보다 세밀한 분석 필요
 - 두 소득계층 모두 이전의 공제액 증가추세를 유지하고 있으며 총급여 5,500만~1.2억원 근로자의 경우 2020년 그 증가세가 높아짐

[그림 II -6] 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 공제액



주: 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 근로소득자 중 10만명 패널자료, 2016~2020)

<표 II -7> 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 공제액

(단위: 천원)

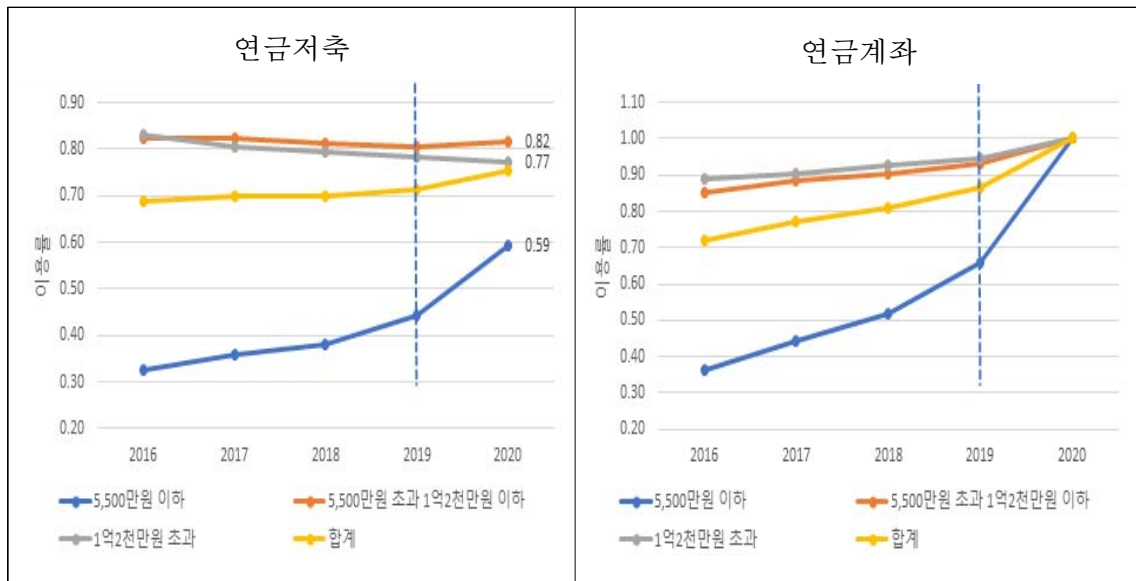
	2016	2017	2018	2019	2020
연금저축					
5,500만원 이하	346	339	339	329	308
~ 1억 2천만원 이하	386	381	372	366	383
1억 2천만원 초과	414	329	323	318	310
합계	386	365	358	350	355
연금계좌					
5,500만원 이하	359	356	361	356	335
~ 1억 2천만원 이하	428	445	452	456	500
1억 2천만원 초과	533	514	531	540	558
합계	439	445	454	455	473

주: 연금계좌 = 연금저축 + 퇴직연금
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 근로소득자 중 10만명 패널자료, 2016~2020)

- 2020년 연금계좌공제 신청 근로소득자들의 유형별 이용률은 증가추세임
 - 연금저축과 퇴직연금 가입을 포괄하는 연금계좌공제 이용률은 2016년 이후 전반적인 증가추세임

- 가장 빠른 증가추세를 보이는 소득계층은 총급여액 5,500만원 이하자임
 - 2020년 연금계좌공제 신청자중의 36%만 2016년 공제신청을 하였음
- 2020년 기준 연금계좌공제 신청자들의 패널자료를 구축하였으므로 2020년 기준 연금계좌공제 이용률은 100%임
- 연금저축 이용률 역시 전체적으로 증가추세를 나타내지만 소득수준별로는 추세가 다름
 - 총급여 5,500만원 이하 소득자들의 연금저축 이용률은 2016년 32%에서 2020년 59%로 빠르게 증가
 - 총급여 5,500만~1.2억원 소득자들의 연금저축 이용률은 동 기간 동안 80~82% 수준을 유지
 - 반면 총급여 1.2억원 초과자들의 연금저축 이용률은 점차 감소하는 추세. 2016년 기준 83%에서 2020년 기준 77%로 하락

[그림 II -7] 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 유형별 이용률



주: 1. 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념

2. 연금계좌 이용률은 2020년 연금계좌 세액공제 신청자 샘플의 과거 패널자료이므로 2020년 1.0의 값을 보임

자료: 국세청 샘플링 자료(2020년 연금계좌세액공제 신청 근로소득자 중 10만명 패널자료, 2016~2020)

〈표 II -8〉 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 유형별 이용률

	2016	2017	2018	2019	2020
연금저축					
5,500만원 이하	0.32	0.36	0.38	0.44	0.59
~ 1억 2천만원 이하	0.82	0.82	0.81	0.80	0.82
1억 2천만원 초과	0.83	0.80	0.79	0.78	0.77
합계	0.69	0.70	0.70	0.71	0.76
연금계좌					
5,500만원 이하	0.36	0.44	0.52	0.66	1.00
~ 1억 2천만원 이하	0.85	0.89	0.90	0.93	1.00
1억 2천만원 초과	0.89	0.90	0.93	0.95	1.00
합계	0.72	0.77	0.81	0.87	1.00

주: 연금계좌 = 연금저축 + 퇴직연금

자료: 국세청 샘플링 자료(2020년 연금계좌세액공제 신청 근로소득자중 10만명 패널자료, 2016~2020)

2) 종합소득자

- 종합소득자 중 연금계좌세액공제(연금저축 또는 퇴직연금 세액공제) 가입자의 소득 분포는 평균적으로 증가추세
 - 4,000만원 이하 소득자 비율은 2016년 40.6%에서 2020년 27.7%로 감소하였고 1.0억원 이상 소득자비율은 16.7%에서 29.1%로 증가
 - 연금저축가입은 연금계좌세액공제자의 주된 세액공제 경로로 기능
 - 2020년 귀속소득 기준 연금계좌세액공제자의 연금저축가입률은 81.0%로 대부분을 차지하고 있으며 이는 2016년 64.2%에서 증가하는 추세
 - 2020년 기준 나머지 19.0%는 퇴직연금계좌를 통해 세액공제를 받은 소득자

〈표 II -9〉 종합소득자 중 연금계좌세액공제자 분포

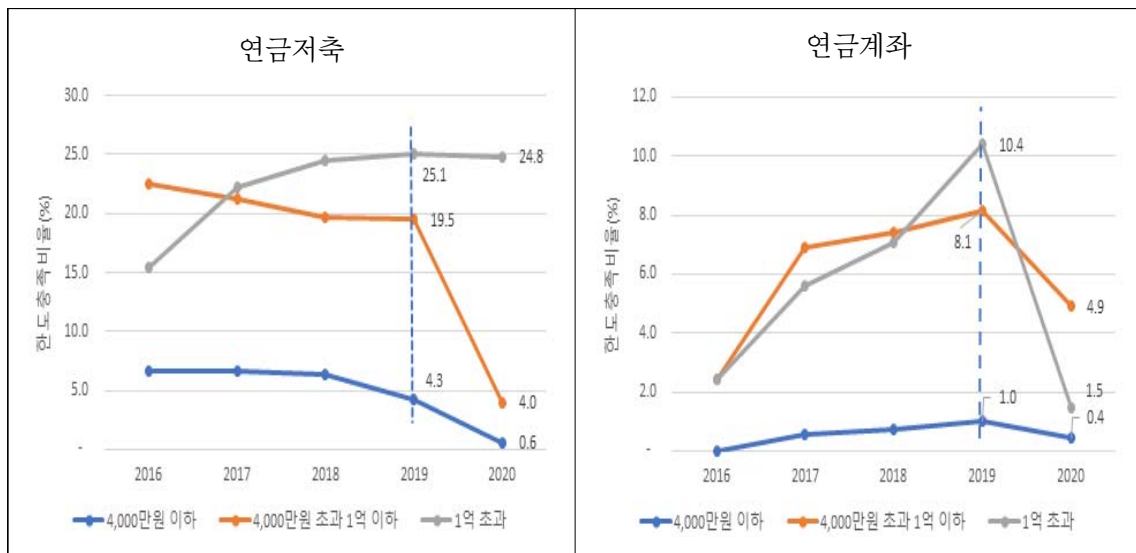
소득구간	2016	2017	2018	2019	2020
연금계좌세액공제 가입자(천명)					
4,000만원 이하	1.6	1.7	1.8	2.0	2.6
4,000만원 초과 1억원 이하	1.6	1.8	2.0	2.3	4.1
1억원 초과	0.6	0.9	1.1	1.5	2.8
합계	3.8	4.4	4.9	5.8	9.5
비중(%)					
4,000만원 이하	40.6%	38.2%	36.6%	34.3%	27.7%
4,000만원 초과 1억원 이하	42.7%	42.0%	41.7%	40.0%	43.2%
1억원 초과	16.7%	19.8%	21.8%	25.7%	29.1%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
연금저축가입률(연금저축가입자/연금계좌세액공제자)					
4,000만원 이하	40.1%	42.1%	44.0%	47.6%	72.1%
4,000만원 초과 1억원 이하	78.8%	79.0%	79.4%	79.2%	83.7%
1억원 초과	85.6%	86.0%	85.5%	83.6%	85.6%
합계	64.2%	66.3%	67.8%	69.5%	81.0%

자료: 국세청 샘플링 원자료(2020년 연금계좌세액공제 신청 종합소득자 중 1만명 패널자료, 2016~2020)

- 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자의 공제한도 충족비율은 2020년 공제한도 인상에 따라 크게 하락
 - 연금저축가입자의 공제한도 충족비율은 2019년 총소득 4,000만~1억원 가입자가 19.5% 수준이었으나 공제한도 인상에 따라 2020년에는 4.0%로 하락
 - 공제한도 인상 적용대상자로 총소득 4,000만원 이하자의 경우에도 한도충족 비율이 4.3%에서 2020년 0.6%로 하락
 - 공제한도 인상의 대상이 아닌 총소득 1억원 초과자의 경우 연금저축 공제한도 충족비율은 큰 변화를 보이지 않음
 - 2019년 25.1%에서 2020년에는 24.8%로 소폭 하락하였는데 이는 2016년 이래 지속된 완만한 증가추세의 반전임. 2020년 코로나로 인한 경제 충격의 영향 또는 추세적 변화로 볼 수 있음
 - 이러한 제도 비적용그룹은 제도적용 대상의 효과를 이중차분법으로 추정하기 위한 적절한 비교그룹이 될 수 있음

- 한도 확대에도 불구하고 추가된 한도까지 충족한 가입자의 경우에는 한도확대에 따른 긍정적 영향을 받은 그룹으로 2019년 한도 충족자의 약 15%p가 해당
- 퇴직연금계좌까지 포함한 연금계좌의 한도충족 비율은 연금저축에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 2020년 소득수준에 관계없이 하락 추세로 전환
 - 공제한도 상향조정이 이루어지지 않은 총소득 1억원 초과자의 경우 한도충족 비율은 2019년 10.4%로 가장 높았다가 2020년 1.5%로 급감
 - 이는 2016~2019년간 한도충족 비율의 상승추세에서 벗어난 것으로 코로나19로 인한 경제충격의 영향으로 판단됨
 - 공제한도 상향에도 연금계좌의 한도를 모두 충족한 사람들은 한도상향의 효과라 할 수 있으며 이는 총소득 1억원 이하자 모두에게 나타나고 있음
 - 총소득 4,000만~1억원 소득자의 경우 한도충족자 비율이 2019년 8.1%에서 2020년 4.9%로 감소하였으나 총소득 1억원 초과자보다는 하락 수준이 낮음
 - 총소득 4,000만원 이하자의 경우 공제한도 충족자 비율이 상대적으로 낮은 가운데 한도가 확대된 2020년 한도충족자 비율은 감소함(1.0% → 0.4%)

[그림 II -8] 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자 중 한도 충족비율



주: 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 종합소득자 중 1만명 패널자료, 2016~2020)

<표 II -10> 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자 중 한도 충족비율

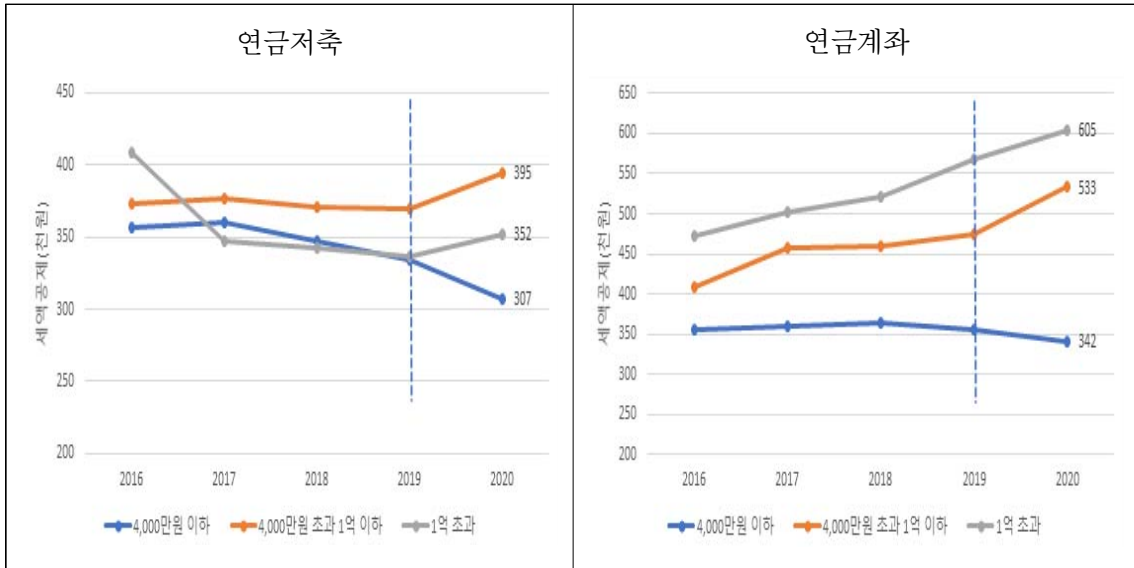
(단위: %)

소득구간	2016	2017	2018	2019	2020
연금저축					
4,000만원 이하	6.7	6.7	6.4	4.3	0.6
~ 1억원 이하	22.5	21.2	19.6	19.5	4.0
1억원 초과	15.5	22.3	24.5	25.1	24.8
합계	44.7	50.2	50.5	48.8	29.4
연금계좌					
4,000만원 이하	-	0.6	0.7	1.0	0.4
~ 1억원 이하	2.4	6.9	7.4	8.1	4.9
1억원 초과	2.4	5.6	7.1	10.4	1.5
합계	4.9	13.1	15.2	19.5	6.8

주: 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 종합소득자 중 1만명 패널자료, 2016~2020)

- 50세 이상 종합소득자들의 연금저축공제액은 2020년 기준 총소득 4,000만원 초과자들이 이전의 감소추세에서 벗어나 소폭 증가
 - 4,000만원 이하 종합소득자들의 연금저축 공제액은 2017년 이후 감소 추세
 - 연금저축공제 상한액의 인상으로 인한 혜택을 받는 중간소득계층과 혜택증가가 없는 고소득층 모두에서 공제액 증가가 나타나 제도효과와의 분리가 중요
 - 즉 두 소득계층에 공통적으로 미친 증가효과를 공제 상한액 인상으로 인한 효과와 구분하는 것이 연구의 중요한 과제
 - 연금저축과 퇴직연금을 포함한 연금계좌공제액도 유사하게 총소득 4,000만원 이하자의 경우를 제외하고 증가
 - 공제상한액이 변하지 않은 총소득 1억원 초과자의 공제액과 함께 공제상한액이 증가한 4,000만~1억원 소득자의 공제액이 2020년 함께 증가한 가운데 증가 폭은 후자가 더 크게 나타남
 - 두 소득계층 모두 이전의 공제액 증가추세를 유지하고 있음

[그림 II -9] 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자의 공제액



주: 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 종합소득자 중 1만명 패널자료, 2016~2020)

<표 II -11> 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자의 공제액

(단위: 천원)

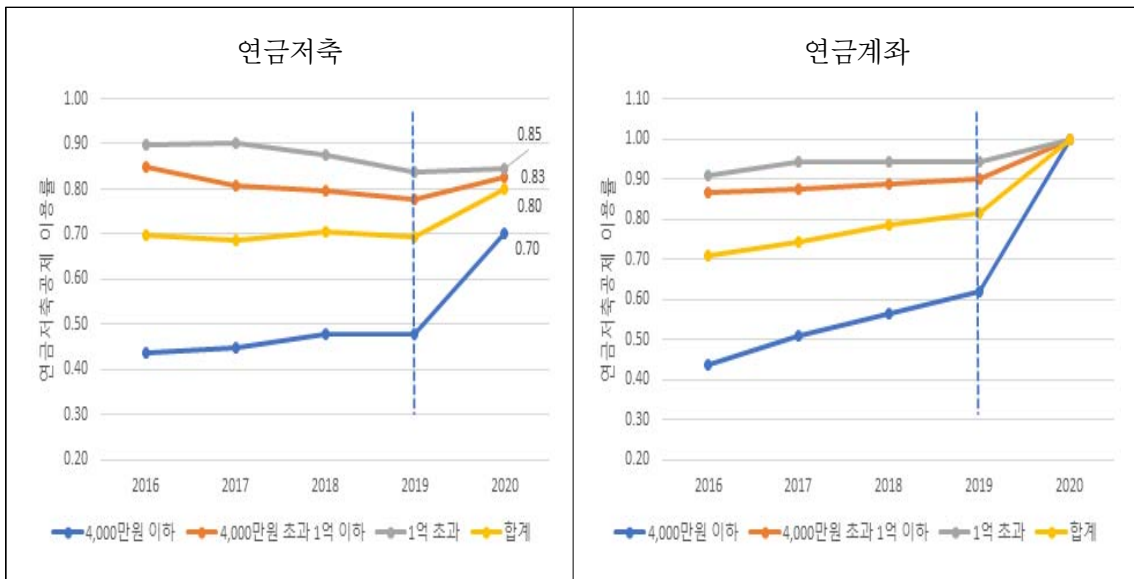
	2016	2017	2018	2019	2020
연금저축					
4,000만원 이하	357	360	347	334	307
~ 1억원 이하	374	377	371	370	395
1억원 초과	409	347	343	337	352
합계	378	364	356	350	359
연금계좌					
4,000만원 이하	357	359	364	356	342
~ 1억원 이하	409	458	460	475	533
1억원 초과	472	503	521	567	605
합계	412	444	455	475	505

주: 연금계좌 = 연금저축 + 퇴직연금
 자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 종합소득자 중 1만명 패널자료, 2016~2020)

- 2020년 연금계좌공제 신청 종합소득자들의 제도 이용률은 증가추세임
 - 연금저축과 퇴직연금 가입을 포괄하는 연금계좌공제 이용률은 2016년 이후 전반적인 증가추세임

- 가장 빠른 증가추세를 보이는 소득계층은 총소득 4,000만원 이하자임
 - 2020년 연금계좌공제 신청자 중의 44%만 2016년 공제신청을 하였음
- 2020년 기준 연금계좌공제 신청자들의 패널자료를 구축하였으므로 2020년 기준 연금계좌공제 이용률은 100%임
- 연금저축 이용률 역시 전체적으로 증가추세를 나타내지만 소득수준별로는 추세가 다름
 - 총소득 4,000만원 이하 소득자들의 연금저축 이용률은 2016년 44%에서 2020년 70%로 빠르게 증가
 - 총소득 4천만~1억원 소득자들의 연금저축 이용률은 동 기간 하락추세에서 2020년 한도확대와 함께 83%로 증가
 - 총소득 1억원 초과자들의 연금저축 이용률 역시 완만히 하락하는 추세에서 2020년에는 전년 84%에서 85%로 소폭 증가

[그림 II -10] 50세 이상 연금계좌공제 신청 종합소득자의 유형별 이용률



주: 1. 연금계좌는 연금저축과 퇴직연금을 포함한 개념

2. 연금계좌 이용률은 2020년 연금계좌 세액공제 신청자 샘플의 과거 패널자료이므로 2020년 1.0의 값을 보임

자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 종합소득자 중 1만명 패널자료, 2016~2020)

<표 II -12> 50세 이상 연금계좌공제 신청 근로소득자의 유형별 이용률

	2016	2017	2018	2019	2020
연금저축					
4,000만원 이하	0.44	0.45	0.48	0.48	0.70
~ 1억원 이하	0.85	0.81	0.79	0.78	0.83
1억원 초과	0.90	0.90	0.88	0.84	0.85
합계	0.70	0.69	0.70	0.69	0.80
연금계좌					
4,000만원 이하	0.44	0.51	0.56	0.62	1.00
~ 1억원 이하	0.87	0.88	0.89	0.90	1.00
1억원 초과	0.91	0.94	0.94	0.94	1.00
합계	0.71	0.75	0.79	0.82	1.00

주: 연금계좌 = 연금저축 + 퇴직연금

자료: 국세청 샘플링 자료(2020 연금계좌세액공제 신청 종합소득자 중 1만명 패널자료, 2016~2020)

2. 연구의 주요쟁점과 분석방법

- 연구의 주요 쟁점은 50세 이상 소득자에 대한 추가적인 노후소득 확보 지원정책이 필요한 것인지에 대한 평가임
 - 즉 일반적으로 노후소득 형성을 위한 정부의 개입 필요성은 전 세계적으로 인정되고 있음
 - 이를 위해 공적연금을 도입하였고 추가적인 노후소득 확보를 위해서는 사적 연금에 대한 조세지원도 실시하고 있음
 - 다만 50세 이상으로 대상자를 특정하여 추가적인 조세지원이 이루어지는 것은 일반적인 노후소득 형성 이외의 특별한 상황이 존재하여야 함
 - 50세 이상이 다른 연령계층에 비해 추가적인 지원이 필요한 상황에 있는지 평가할 필요
 - 이러한 상황에 대한 평가가 추가적인 조세지원의 타당성을 설명할 것임
- 구체적으로 제도 운영방식에 있어서도 연령 이외 소득기준의 적용에 대한 타당성 검증 필요
 - 50세 이상 소득자들의 노후소득 확보 정도와 소득수준의 연계가 이루어져 있

는지에 대한 검토 필요

- 정부개입의 근거와 타당성은 추가적인 지원 필요성을 검증할 수 있는 50세 이상 1.2억원 이하 소득자들의 노후소득 준비 상황이 중요
 - 동 연령대 근로자들의 공적연금 가입률 등이 중요한 변수임
 - 공적연금 가입률이 낮다면 기본적인 노후소득 확보에 어려움이 있음을 의미하므로 사적연금의 역할 확대가 필요함
 - 외국의 제도 운영사례도 중요한 고려요인임
 - 노후소득 확보의 실패는 기초적 생활보장을 위한 정부의 미래 재정부담 증가를 의미하므로, 스스로 필요 소득을 확보하도록 유도함으로써 재정부담을 줄일 수 있기 때문
 - 외국의 사적연금 지원사례를 검토

- 또한 연금계좌저축 납입액 증대를 위한 정책수행방식 및 수단으로서의 타당성과 적절성 등을 제도설계 관점을 중심으로 검토
 - 지원수단의 적절성으로 공제율과 납입액 한도 등에 대한 평가
 - 연령 또는 소득수준별 연금계좌저축 납입한도 소진율
 - 저소득층의 연금계좌저축 가입률, 소득수준별 연금계좌 가입률과 납입한도 소진율간의 관계 등
 - 수행방식의 적절성은 고령 중하위소득 근로자들의 연금계좌가입 및 납입액증가를 위해 적절한 방식으로 제도를 설계하였는지를 분석
 - 공제율의 영향을 많이 받는 연금계좌저축 가입률과 납입액 한도에 영향을 많이 받는 납입액 한도 소진율을 분석하여 납입한도 증가 제도의 적절성 평가
 - 예: 총급여 1.2억원(종합소득 1.0억원) 이하 소득자들의 연금계좌 가입률 변화 추이와 납입액 한도 소진율 추이 등

- 조세특례의 효과성 분석은 가입률과 연금계좌 납입액을 바탕으로 시행
 - 연금계좌저축에 대한 납입한도 인상은 기존 가입자에게 추가 납입의 유인 제공
 - 주로 납입한도를 소진한 가입자에게 발생할 수 있으며 납입한도를 소진하지 않은 가입자에게도 간접적으로 영향을 미칠 가능성 존재

- 세무신고자료에 기반하여 가입자들의 납입액 증가효과를 분석
- 또한 연금계좌저축 가입률(또는 가입인원) 변화를 통해 제도변화의 간접적 효과 분석
 - 높아진 납입한도로 인해 새로운 가입자를 유인하는 효과로 이는 상대적으로 근시안적인 가입자가 존재할 때 주로 발생하는 효과
- 분석방법은 제도변화(2020) 전후의 기간에서 나타나는 연금계좌저축 가입자, 납입액 변화를 이중차분법 등으로 분석
 - 기본 분석모형은 제도변화 이전(2019)과 이후(2020)의 계좌납입액 변화를 제도 적용여부 등을 바탕으로 회귀분석함으로써, 공제상한이 증가한 소득계층의 제도 도입 전후 변화 효과를 추정하는 것임
 - 이러한 추정은 공제상한의 변화가 없는 고소득층(총급여 1.2억원(종합소득 1.0억원) 초과자) 등과의 상대적 반응 정도 차이에서 도출
 - 동 분석모형에서 처치그룹은 납입 한도가 증가한 총급여 1.2억원(종합소득 1.0억원) 이하자로서 50세 이상의 연금계좌 가입자
 - 통제그룹은 2가지로 설정할 수 있는데 ① 50세 이상자 중 총급여가 대상요건을 초과하는 자 ② 40대로서 총급여가 1.2억원(종합소득 1.0억원) 이하자로 설정 가능
 - 연금계좌 납입액이 은퇴 이후 소득액을 결정하므로 추가저축 결정에 중요한 소득효과를 반영하기 위해서 소득 통제그룹(②)을 중심으로 활용하되 연령효과는 별도 반영
 - 소득신고 자료의 한계를 충분히 고려하여 분석
 - 국세청 신고 자료의 경우, 납세자의 소득 이외 정보를 포함하고 있지 않아 연금계좌 납입액 결정에 영향을 미치는 다른 변수들을 포함하지 못하는 한계
 - 서베이 자료를 활용할 경우에는 정확한 세무관련 연금계좌 납입액의 정확성을 확보하기 어렵거나 그 자료수가 제한적인 한계가 존재
 - 즉 서베이 자료를 활용할 경우, 통제그룹인 총급여 1.2억원 초과자가 매우 제한적이라는 신뢰성 있는 분석에 어려움 존재
 - 두 가지 자료를 바탕으로 분석하되 그 한계를 감안하여 해석

Ⅲ. 타당성 분석



Ⅲ. 타당성 분석

1. 정부역할의 적절성

- 50세 이상 중고령자의 노후소득 확보를 위한 정부개입의 근거와 타당성은 동 연령대 근로자들의 노후소득 확보 정도가 중요한 판단기준임
 - 즉 중고령자들의 노후소득 확보 정도가 충분하다면 사적연금을 통한 추가적인 노후소득 확보 필요성이 낮아질 것임. 만약 그렇지 않다면 노후소득 형성을 위한 정부개입의 근거를 가질 수 있음
 - 먼저 우리나라 고령자들의 빈곤상태를 바탕으로 노후소득 확보 필요성을 전반적으로 점검하고
 - 두 번째로 종사상지위별 근로 형태와 공적연금 가입자 규모를 통해 노후소득 형성에서 공적연금의 역할을 살펴보고 사적연금 지원의 필요성 검토

- 먼저 우리나라 고령자들의 빈곤율은 상당히 높은 수준으로 직접적인 지원노력과 함께, 현 근로계층의 노후소득 형성을 위한 노력도 높일 필요가 있음
 - 현재 66세 이상 고령계층의 상대빈곤율은 G7 주요 선진국들과 OECD 평균에 비해서도 높은 수준
 - 2018년 기준 43.4%로서 OECD 회원국 중 가장 높은 수준
 - 이러한 고령층 상대빈곤율은 전체가구 상대빈곤율에 비해서도 높은 수준
 - 전체가구 상대빈곤율은 16.7%로 미국(17.8%), 일본(15.7%)로 유사한 수준이나 고령가구의 상대빈곤율 43.4%는 미국, 일본의 23.1%, 20.0%와 큰 격차를 보임
 - 그 원인은 근로기간 동안의 노후소득 준비의 부족 또는 공적연금의 미성숙, 소득보장제도의 미비 등 다양하게 존재 가능
 - 상대적으로 저연령자인 66~75세 고령자의 상대빈곤율은 34.6%로 76세 이상자의 55.1%에 비해 크게 낮음
 - 이는 급속한 사회변화로 노후소득 확보를 위한 준비가 연령에 따라 큰 차이를 보이기 때문이나 주요 선진국들에 비해서는 여전히 높은 수준

- 현재 근로시기에 있으나 곧 은퇴시기로 진입하는 중고령층의 경우, 노후소득 확보 노력 강화가 미래 고령층의 빈곤을 하락에 직접적으로 기여할 수 있음
 - 고령층에 대한 직접적 재정지원은 전체 고령계층의 빈곤을 하락에 기여할 수 있으나 재정부담이 매우 큼
 - 소득부족분을 정부지원으로 모두 조달하여야 하기 때문
 - 반면 근로시기 은퇴소득 확보 지원책은 상대적으로 적은 비용으로 노후빈곤에서 탈출할 수 있도록 유도하는 비용효과적인 방안임
 - 자발적 저축을 늘릴 수 있도록 인센티브를 제공하는 정책이므로 전체 노후 소득 중 정부지원분의 비중은 직접지원에 비해 매우 낮음

<표 III-1> 주요 선진국과의 상대빈곤율 비교(2018년)

(단위: %)

국가	전체	고령자		성별		전체 인구
		66세~75세	76세이상	남성	여성	
캐나다(2019)	12.3	10.2	15.7	9.3	15.0	11.6
프랑스(2019)	4.4	4.0	4.9	3.3	5.2	8.4
독일	9.1	9.6	8.8	7.6	10.4	9.8
이탈리아	11.3	10.4	12.2	8.1	13.7	14.2
일본	20.0	16.4	23.9	16.4	22.8	15.7
한국	43.4	34.6	55.1	37.1	48.3	16.7
스웨덴(2019)	11.4	8.5	15.4	7.5	14.8	9.3
영국(2019)	15.5	12.8	19.2	12.6	18.0	12.4
미국(2017)	23.1	19.7	28.3	19.6	25.9	17.8
OECD 평균	13.1	11.4	15.3	10.1	15.1	11.3

자료: OECD(2021), Pensions at a glance 2021, p. 187 Table 7. 2를 요약

- 우리나라의 공적연금(국민연금)은 낮은 보험료율하에서 높은 소득대체율을 약속하고 있어 소득대체율 상향을 통한 노후빈곤율 완화는 큰 재정부담으로 쉽지 않은 상황
 - 공적연금, 즉 국민연금의 효율에 비해 상대적으로 높은 소득대체율은 미래 재정적자로 나타나는바 추가적인 소득대체율 인상은 어려운 실정
 - 국민연금의 경우 9% 기여율로 37.3%의 소득대체율을 약속하면서 상당한 미적립 부채를 축적하고 있음

- 미적립 부채의 규모는 일본이 18.3% 기여율로 32.0%의 소득대체율을 약속하는 것을 감안하면 상당히 큼을 알 수 있음
- 기여요율의 인상을 추진하더라도 이는 미래 재정수지 적자 해소에 활용될 것이며 이러한 과정 역시 국민적 수용성을 감안하여 매우 천천히 진행될 가능성이 높음

<표 III-2> 각국의 공적연금 보험료율과 소득대체율

(단위: %)

국가	보험료율(2018)			소득대체율
	사용자	근로자	합계	
벨기에	8.9	7.5	16.4	46.8
캐나다	5.0	5.0	9.9	39.0
프랑스	16.3	11.2	27.5	60.1
독일	9.3	9.3	18.6	38.7
이탈리아	23.8	9.2	33.0	79.5
일본	9.15	9.15	18.3	32.0
한국	4.5	4.5	9.0	37.3
스웨덴	10.2	7.0	17.2	41.6
스위스	4.2	4.2	8.4	21.4

자료: 국민연금공단(2021), 2020 국민연금 생생통계 Facts Book, 2021, p. 52 표 15.

- 우리나라 공적연금은 특히 그 포괄범위가 넓지 않은 문제점 내포
 - 2020년 기준 18~59세 경제활동인구 22.4백만명 중 공적연금 가입자(특수직연금 + 국민연금 보험료납부자)는 19.1백만명에 불과하여 연금수급을 위해서는 10년 이상의 기여가 필요한 공적연금 수급에 어려움 겪는 계층이 상당할 가능성 존재
 - 구체적으로 국민연금 납부예외자 3.1백만명, 장기체납자 1.0백만명, 비경제활동인구 8.4백만명은 공적연금 수급권 확보의 사각지대로 남아 노후 빈곤에 처할 가능성이 높음

[그림 III-1] 공적연금 가입실태(2020년 12월말 기준)^{1), 2), 3)}

18~59세 총인구 ⁴⁾ 31,672천명				
비경제활동인구 ⁶⁾ 8,352천명	경제활동인구 ⁵⁾ 22,414천명			
	국민연금 가입자 ⁷⁾ 21,580천명			특수지역연금 ⁹⁾ 1,739천명
	납부예외자 3,098천명	소득신고자 18,482천명		
		장기체납자 ⁸⁾ 1,035천명	보험료납부자 17,447천명	
소계 12,485천명			소계 19,187천명	

- 주: 1) 한 시점기준 가입자료로 10년 이상 가입을 요건으로 하는 공적연금 수급권자를 의미하지 않음
 2) 통계청자료와 국민연금자료의 기준차이로 비경제활동인구와 국민연금 적용 제외자가 일치하지 않음
 3) 공적연금가입자(국민연금가입자+특수지역연금 가입자) 규모가 경제활동인구를 초과하는 것은 비경제활동인구의 일부가 임의가입자, 납부예외자(18~27세 미만 학생 등)로 국민연금 가입자로 포함되기 때문
 4) 행정안전부 주민등록 인구통계 기준
 5) 18~59세 기준
 6) 비경제활동인구 = 18~59세 총인구 - 경제활동인구 - 공적연금적용자
 7) 국민연금가입자 = 사업장+지역+임의가입자
 8) 지역가입자 중 13개월 이상 체납자
 9) 공무원연금, 군인연금, 사학연금

자료: 국민연금공단(2021), 「2020 국민연금 생생통계 Facts Book」, 2021, p. 21 표 4.

- 통계청 경제활동인구조사에 따르면, 2020년 기준 총 26.9백만명의 취업자 중 상대적으로 공적연금가입에 어려움을 겪는 비임금근로자의 비중이 높은 편임
 - 고용주와 국민연금보험료를 분담하는 임금근로자와 달리 비임금근로자는 전체 보험료를 개인이 모두 부담해야 하고 소득활동 여부에 대한 관리도 촘촘하지 않아 국민연금 가입률이 낮은 편임
 - 2020년 기준 지역가입자 689.8만명 중에서 소득과약의 어려움 등으로 보험료 납부가 중단된 납부예외자는 309.8만명으로 44.9%에 달함
 - 2020년 기준 비임금근로자는 전체 취업자의 24.4%를 점하고 있는데, 노동시장 구조의 큰 변화가 없는 한 공적연금 가입이 어려운 사각지대에 포함될 전망
 - 임금근로자 중에서 사회보험가입률이 낮은 비정규근로자(일용근로자, 임시근로자 일부 등)의 규모도 상당한 수준

- 비정규근로자의 국민연금 가입률은 2020년 기준 61.7%에 달하나 5인 미만 사업체의 경우 43.1%에 불과한 실정

<표 III-3> 종사상지위별 취업자 규모

	2019		2020	
	취업자(천명)	구성비(%)	취업자(천명)	구성비(%)
합계	27,123	100.0	26,904	100.0
비임금근로자	6,683	24.6	6,573	24.4
임금근로자	20,440	75.4	20,332	75.6
- 상용근로자	14,216	52.4	14,521	54.0
- 임시근로자	4,795	17.7	4,483	16.7
- 일용근로자	1,429	5.3	1,328	4.9

자료: 통계청, 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>), 「경제활동인구」

<표 III-4> 고용형태/규모별 국민연금, 퇴직연금 가입률

고용형태	규모	2019		2020	
		국민연금 (%)	퇴직연금 (%)	국민연금 (%)	퇴직연금 (%)
전체근로자 (특수형태 제외)	전체	91.1	49.0	91.3	50.2
	5인 미만	77.9	16.2	78.8	17.5
	5~29인	92.1	47.1	92.6	50.2
	30~299인	96.9	69.3	96.6	69.0
	300인 미만	89.7	45.0	90.1	46.4
	300인 이상	98.9	74.0	98.4	74.3
정규근로자	전체	98.0	57.2	98.3	58.9
	5인 미만	92.9	22.0	94.5	24.0
	5~29인	99.3	54.2	99.2	57.4
	30~299인	99.6	76.0	99.6	75.2
	300인 미만	97.8	53.4	98.2	55.2
	300인 이상	99.1	77.5	98.7	78.8
비정규근로자 (특수형태 제외)	전체	61.0	23.2	61.7	23.8
	5인 미만	39.6	5.5	43.1	6.6
	5~29인	62.9	25.7	64.3	27.3
	30~299인	79.9	39.4	79.0	42.8
	300인 미만	57.7	20.6	59.1	22.1
	300인 이상	97.6	52.7	96.1	44.8

자료: 통계청, 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>), 「고용형태별근로실태조사」

- 연령대별 국민연금 가입률은 50대의 경우 경제활동인구의 99.9%가 가입자로 포괄되고 있어 공적연금 가입을 통한 노후소득 확보 가능성은 상당
 - 비경제활동인구, 영세자영업자와 무급가족종사자 등에 대한 공적연금 가입과 기여기간 확대를 위한 노력 필요
 - 동시에 충분한 노후소득 확보를 위해서는 소득대체율이 높지 않은 국민연금 가입 이외 추가적인 사적연금을 통한 노력도 중요

〈표 III-5〉 연령별 국민연금 가입자 비율(2021년)

(단위: 천명)

연령	인구(A)	경제활동인구(B)	국민연금 가입자(C)	가입률(C/A)	가입률(C/B)
15세~30세 미만	8,770	4,204	4,016	45.8%	95.5%
30세~40세 미만	6,984	5,434	5,121	73.3%	94.2%
40세~50세 미만	8,164	6,463	6,084	74.5%	94.1%
50세~60세 미만	8,550	6,592	6,584	77.0%	99.9%
60세~	12,613	5,618	543	4.3%	9.7%

주: 국민연금가입자에는 비경제활동인구도 일부 포함되며, 지역가입자 납부예외자도 포함됨
 자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>), 「경제활동인구조사」; 국민연금공단(2022), 「국민연금 공표통계(2021년 12월말 기준)」

- 높은 노인빈곤율과 제한적 공적연금 포괄범위의 낮은 소득대체율 문제는 전반적으로 적절한 노후소득 확보를 위한 정부개입 근거가 될 수 있음
 - 공적연금의 포괄범위 확대 또는 기여기간 확대 필요성이 높은 자영업 종사자 비중, 상당수준의 임시 및 일용 근로자 비중 등으로 인해 어려움에 직면한 바 다른 방식의 정부개입이 필요할 수 있음
 - 국민연금의 소득대체율 인상을 통한 노후소득 확보에 어려움이 있으므로, 다른 제도 즉 사적연금 등을 통한 소득확보 노력이 중요
 - 근로기간 동안 노후소득을 확보토록 유도하는 방식의 정부개입은 노후빈곤 완화와 정부재정의 효율적 집행이라는 관점에서 정부개입의 타당성도 확보
 - 빈곤완화를 위한 사후적 개입은 정부재원의 부담이 상대적으로 크므로 정부재정의 효율적 집행이라는 관점에서 그 타당성이 상대적으로 낮음
 - 개인저축의 형태로 자산을 축적할 수도 있지만, 연금과 같이 장기안정성이 확보된 형태의 자산축적이 미래 정부재정 지출위험을 더 줄일 수 있음

2. 정책수단의 적절성

- 정책수단의 적절성은 노후소득 확보를 유도하는 수단으로서 조세지원의 적절성을 검토하는 것임
 - 국민들의 노후소득 확보를 위한 정책수단은 조세지원과 함께 재정지원이 고려될 수 있음
 - 조세지원은 조세납부과정에서 세부담을 경감함으로써 특정행위를 유도하는 방법
 - 재정지원은 직접적인 자금지원을 통해 수급자의 상태를 변화시키는 방법
 - 조세지원이 직접적인 비용 경감의 목적으로, 재정지원이 특정행위 유도 목적으로 이용될 수 있으나 상대적으로 제한적임

- 노후소득 확보를 위한 조세지원과 재정지원의 적절성은 사전적-사후적 관점에서 검토 가능
 - 사전적 정책은 은퇴이전 시기, 즉 근로기간동안 노후소득 확보를 지원하는 정책으로, 개인의 저축행위 변화를 유도하는 방식
 - 상당한 준비기간이 존재함으로써 소폭의 저축 의사결정 변화로 상당한 노후소득을 확보할 수 있는 장점이 있는 반면 저축 의사결정을 변화시키고 이를 유지하기 위한 노력이 필요한 것은 단점
 - 조세지원 또는 재정지원은 저축행위 또는 불입수준과 연계하여 이루어질 수 있음
 - 조세지원은 기존 소득세제 등을 통해 비교적 적은 비용으로 시행할 수 있지만 재정지원의 경우, 그 대상 설정과 지원제도 운용에 활용할 수 있는 기존 집행체계가 없다면 제도 집행을 위한 추가적인 비용을 유발함
 - 사후적 정책은 은퇴이후에 노후소득을 지원하는 방안으로 조세정책의 활용가능성은 거의 없고 재정지원 정책의 역할이 크게 나타남
 - 은퇴이후 소득이 거의 없는 상태에서의 지원이므로 재정지원의 부담이 매우 크며 이는 지원 대상 및 노후소득 수준 확대에 어려움을 야기할 수 있음. 대부분의 경우 최저소득 보장 형태의 지원이 주류를 이룸
 - 조세지원의 경우, 재정지원과 유사한 환급 가능한 소득세제의 운용이 있을 수 있으나 이는 재정지원과 동일한 제도

- 그 외에는 이미 확보된 자산의 유동화 등을 지원하는 방안이 있을 수 있으나, 자산을 확보한 은퇴자가 대상이므로 일반적인 노후빈곤층에 대한 지원방안에는 한계가 있음

□ 사전적 정책은 사후적 정책에 정책비용대비 효과성이 우위에 있는 정책

- 사전적 정책은 개인의 저축결정을 조정함으로써 노후소득을 확보하는데, 노후소득의 주된 부분은 개인의 저축량에 의해 결정되며 정부지원은 인센티브의 역할 수행
 - 저소득근로자에 대한 보험료 지원 정책은 상대적으로 정부지원액 비중이 크게 나타나나 조세지원은 상대적으로 정부지원액 비중이 크지 않음
- 반면 사후적 정책은 실질적으로 부족한 소득을 직접 지원하는 정책이므로 재정부담이 큼

□ 조세지원과 재정지원은 지원수단으로서의 장단점이 뚜렷함

- 조세지원은 조세제도를 통해 운영될 수 있으므로 제도 운영비용이 낮은 장점이 있는 반면 세부담이 없는 계층에 대한 지원의 어려움 등 지원대상의 세분화에 한계가 있음
 - 조세지원은 세법에 기반하여 운영되므로 안정적(또는 경직적) 제도운영이 특징
- 재정지원은 지원대상을 세밀하게 설정하고 유연하게 운영할 수 있는 장점이 있는 반면 제도운영 비용이 상대적으로 많이 소요되는 단점 존재
- 일반적인 지원제도로서는 조세지원이 바람직하며 세밀한 설계가 필요한 지원 제도로서는 재정지원이 우위에 있음

□ 사적연금을 통해 고령근로자들의 노후소득 확보를 지원하는 정책은 그 대상이 포괄적이고, 세밀한 지원대상 설정의 필요성이 낮으므로 조세지원이 적절한 정책 수단으로 기능 가능

- 근로시기 근로자에 대한 사전적 조세지원을 통해 개인의 추가적인 저축을 유도하는 것은 상대적으로 적은 비용으로 큰 노후소득 확보효과를 누릴 수 있는 효율적인 방안
 - 제도가입에 자율성이 있는 사적연금에 대한 직접적인 재정지원은 정부역할의 범위와 정책 시급성 측면에서 바람직하지 않음

- 사적영역의 행태변화를 유도하기 위해 인센티브로서 조세지원의 선택은 적절한 것으로 판단됨
 - 세부담이 없는 계층지원의 어려움은 동 제도가 자발적인 추가노후소득 확보를 위한 정책이므로 큰 단점이 되기 어려움
 - 저축여력이 있는 계층의 노후소득 추가수단으로 적절한 정책수단

3. 수행방법의 적절성

- 수행방법의 적절성은 정책대상의 설정, 감면방법, 제도간 중복성 등을 평가
 - 정책대상의 설정은 정책목적에 맞게 정책대상을 설정하였는가를 평가
 - 감면방법은 정책목적 달성을 위해 적절한 감면방법을 선택하였는지를 평가
 - 제도간 중복성은 다른 제도와 중복성을 평가

- 연금계좌세액공제제도의 정책목적은 근로시기 동안 은퇴 이후의 노후소득 확보를 지원하는 것임
 - 이러한 정책목적 달성을 위해서는 근로시기 소득을 바탕으로 저축할 수 있는 대상을 정책대상으로 설정할 필요

- 50세 이상 소득자를 정책대상으로 설정한 것은 근로시기에 있으면서 노후소득 확보의 필요성을 강하게 느끼는 계층을 대상으로 하였다는 점에서 적절한 대상설정임
 - 소득수준도 근로소득자 1.2억원 이하, 종합소득자 1억원 이하로 제한하고 있어 상대적으로 노후소득 확보에 소홀할 수 있는 계층을 대상으로 하고 있어 적절함
 - 종합소득 1억원(총급여 1.2억원) 초과자들을 제외한 것은 일생기간의 소득경로를 감안할 때 이미 충분한 자산을 확보하였거나 확보할 것이 예상되기 때문
 - 과도한 혜택수혜를 방지하기 위해 소득수준 제한까지 부과
 - 다만, 상대적으로 고령 근로자들이 노후소득 확보 필요성을 강하게 느끼며, 정책효과를 높일 수 있는 장점은 있으나 지원대상의 구체적인 소득수준, 연령기준(50세)의 설정을 뒷받침할 수 있는 근거는 없음
 - 유사 해외사례로 미국의 401(k) 등에서 허용하고 있는 추가납입제도 역시 50세 이상 가입자들을 대상으로 하고 있으나 별도의 소득수준 제한은 두고 있지 않음

- 보다 일반적으로는 목적인 연금자산 수준을 쌓을 수 있도록 허용하는 것이 바람직하며 이는 연간한도의 인상을 통해서 이루어질 수도 있지만 연간한도대비 미사용 공제액을 이월하여 사용하는 방법도 있음
 - 노후소득 자산 축적 수준과 시기를 소득자 스스로 결정하도록 하는 효율적 방식
 - 이러한 방법은 추가 한도의 수준 또는 제한연령의 설정으로 인한 효과 저해가능성을 완화시킬 수 있는 방안
 - 호주의 퇴직연금(Superannuation guarantee)은 미사용 공제한도 금액을 5년까지 이월하여 활용할 수 있으며
 - 캐나다 개인연금(RRSP)의 경우 미사용 공제한도 금액을 이론적으로 개인연금을 유지할 수 없는 71세까지 이월하여 활용 가능
 - 기존의 방식과는 달리 과거 미사용공제액 자료를 관리해 나가야 하는 부담은 존재

- 감면방법의 선택에서는 기존의 세액공제를 활용하되, 세액공제한도를 200만원 상향조정하는 방식(400만원 → 600만원)을 취함
 - 기존의 연금저축 납입액에 대해 세액공제제도가 존재하는 상황에서 고령근로자에게 추가적인 인센티브를 제공하는 방법으로 공제 한도를 높이는 방식은 제도의 일관성 측면에서 바람직함
 - 단순성 측면에서는 제도 복잡성이 높아지는 문제도 존재
 - 추가적인 인센티브를 제공하는 방식으로 공제한도를 인상하는 것에 대한 평가는 동 공제한도가 연금저축 증가에 제약요인으로 작용하고 있는지의 여부에 따라 달라짐
 - 매년 공제한도인 400만원(총급여 1.2억원 또는 종합소득 1억원 이하자)을 소진하는 가입자의 비중이 중요
 - 국세청 샘플링자료에 따르면 2020년 연금계좌 소득공제를 신청한 근로소득자 중 2019년 연금저축 공제한도를 소진한 소득자의 비율이 상당
 - 총급여 5,500만~1.2억원 근로자의 경우 27.6%, 총소득 4,000만~1억원 종합소득자의 경우 19.5%가 세액공제 한도를 소진하였음
 - 중간소득계층에게는 연금저축 공제한도가 상당히 제약적으로 작용하고 있으므로 이의 완화가 상당한 추가저축으로 이어질 수 있음

- 공제상한의 인상은 기존 가입자의 추가저축을 유도하기도 하지만 미가입자의 가입 유발효과도 있음

□ 50세 이상 가입자들의 평균적인 가입액을 높일 수 있는 감면방안으로 공제한도 인상은 비용효과적인 제도설계임

- 공제한도 인상과 함께 공제율 인상도 추가 납입액을 증가시킬 수 있는 방안
 - 공제한도의 이월도 고려할 수 있으나 현 제도와 크게 달라지는 제도 설계이므로 제도개혁과 연계하여 살펴보아야 할 감면방법이므로 논의에서 제외함
 - 노후자금의 부족액을 스스로 판단하여 추가적인 적립을 유도하는 것으로 효율적 지원방안이며 가입자간 적립시기에 따른 형평성 저해요인도 없음
- 공제한도 소진자를 대상으로 하는 공제한도 인상보다 전체를 대상으로 하는 공제율 인상의 적용대상이 더 넓은 장점
 - 그러나 효과성 측면에서 공제한도 인상은 납입액이 구 한도를 초과하여 증가한 소득자에게만 지원되는 반면 공제율 인상은 연금저축 납입액 증가여부에 관계없이 모두에게 지원되어 비용효과적이지 않음
 - 더구나 공제율 인상으로 인한 소득자의 반응정도도 중요
- 일정한 수준의 적용대상을 확보한 공제한도 인상은 납입액을 증가시킨 소득자에게만 지원이 이루어져 비용효과적인 감면방법임

□ 제도 중복성 관점에서는 저소득자 근로자에 대한 국민연금 보험료 지원제도인 두루누리 사회보험료 지원사업이 존재

- 두루누리사업¹²⁾은 소규모사업을 운영하는 사업주와 소속 근로자의 사회보험료(고용보험 및 국민연금 보험료)의 일부(80%)를 지원함으로써 사회보험 사각지대를 해소하기 위한 사업
 - 지원대상은 근로자 수가 10명 미만인 사업장에 고용된 근로자 중 월평균 보수가 230만원 미만인 신규가입 근로자와 사업자(여기서 신규가입 근로자라 함은 신청일 직전 1년간(일용근로자는 6개월간) 고용보험과 국민연금 자격취득 이력이 없는 근로자)
 - 2021년부터 신규가입자에 대해서만 지원

12) 두루누리 사회보험료 지원 홈페이지, <http://www.insurancesupport.or.kr/durunuri/intro.php>

- 지원제외대상은 전년도 재산의 과세표준액 합계가 6억원 이상인 자, 전년도 (자료 입수시기에 따라 전전년도도 허용) 종합소득이 3,800만원 이상인 자임
- 지원수준은 근로자와 사업주가 부담하는 고용보험/국민연금 보험료의 80%
- 지원기간은 2018년 1월 1일부터 지원기간을 합산하여 36개월까지 지원
- 두루누리사업 운영실적은 국민연금의 경우 2019년 기준으로 월평균 68.1만 개소, 141.3만명의 근로자가 혜택을 받고 있음
- 매월 141.3만명의 근로자가 국민연금 보험료 지원을 받고 있어 상당한 제도적 포괄성 확대에 기여하고 있는 정책

<표 III-6> 두루누리사업 지원자 추이(월평균)

(단위: 개소, 명)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019
사업장	계	720,036	783,676	821,881	788,393	1,036,502	1,209,383
	고용	302,125	323,163	335,963	323,739	439,928	527,803
	연금	417,911	460,513	485,918	464,654	596,574	681,580
근로자	계	1,438,423	1,554,388	1,608,105	1,494,582	2,210,567	2,654,106
	고용	630,230	678,628	702,644	661,628	1,009,474	1,240,790
	연금	808,193	875,760	905,461	832,954	1,201,093	1,413,316

자료: 고용노동부(2020), 「2020년판 고용보험백서」, 2020, p. 86 <표 2-6-2>

- 그러나 국민연금제도가 기본적인 노후소득 보장제도로서의 역할을 하고 있고, 사적 연금은 추가적인 노후소득 확보정책임을 감안하면 동 지원제도와 중복성은 없는 것으로 판단할 수 있음
- 다만 수혜자 관점에서는 국민연금과 연금저축 지원대상이 중복되는 문제점 있음. 그러나 이는 저소득층의 노후소득형성을 위한 지원한도와 연계하여 논의될 필요
- 실질적으로 국민연금 보험료 지원을 받는 저소득층의 사적연금 등 추가적인 저축여력은 크지 않을 것으로 예상되는바, 가능성에 비해 실질적 중복은 제한적일 것으로 판단됨

IV. 효과성 분석



IV. 효과성 분석

1. 조세특례의 기대 효과

- 연금계좌 세액공제제도는 기본적으로 개인자산 형성을 돕는 노후보장 강화 정책
 - 개인자산 형성을 돕는 보조금 정책의 기대효과는 저축의 순증

- 연금계좌 세액공제제도가 저축의 증대에 기여할 수 있는지 여부는 이론적으로 불분명하므로 실증 분석이 요구되는 문제(empirical issue)임
 - 세액공제 한도 확대는 연금 저축에 대한 세후 수익률을 높임으로써 저축 유인을 강화하지만, 세후수익률 증가에 따른 소득효과(현재 소비의 증대)가 대체효과(현재 소비의 감소)를 압도할 경우 저축이 감소할 수 있음

- 일반적으로 저축 변동에 대한 분석은 엄청나게 많은 정보량이 요구되므로, 저축에 미친 영향에 대한 분석은 현실적으로 가능하지 않음
 - 이상적으로는 개인 수준의 모든 금융자산 및 실물자산에 대한 자료가 필요

- 조세특례로 인해 연금저축 납입액이 증가하더라도 그것이 반드시 저축의 순증을 의미하는 것은 아님
 - 보조금에 따른 연금저축 납입액의 증가는 저축 증대를 의미할 수도 있고, 자산구성의 변화를 의미할 수도 있기 때문
 - 보조금이나 강제저축과 같은 자산형성 지원정책이 다른 형태의 저축을 구축(crowd-out)할 가능성 존재(Chetty et al. 2014, Goodman 2020 등)
 - 이 경우 순저축의 증가 없이 자산구성의 단순 변화(reshuffling)에 그침

- 정책개입 효과가 자산구성의 변화에 그치더라도, 연금저축 납입액이 노후소득보장에 기여할 가능성 존재
 - 연금저축 납입액이 자산에서 차지하는 비중의 증가는 궁극적으로 연금자산 비

중의 증가를 의미하므로, 은퇴전 자산소진 위험을 낮추어 노후소득을 강화할 수 있음

- 이 절에서는 2020년 1월 1일부터 시행된 조세특례제한법 개정법(제86조의4)에 따른 연금계좌불입액 세액공제 대상금액의 한도(이하 연금계좌 세액공제 한도) 인상이 연금저축 납입액에 미친 효과를 실증적으로 분석
 - 조세특례가 연금저축 납입액에 미친 효과에 대한 분석은 주어진 자료의 제약 하에서 가능한 유일한 분석

2. 연금계좌세액공제 제도 변화

- 관련 용어 및 정의
 - 연금계좌란 연금저축계좌 또는 퇴직연금계좌를 의미
 - 연금저축계좌란 일정기간 불입 후 연금형태로 인출할 경우 연금소득으로 과세되는 세제혜택 금융상품으로 연금저축이라는 명칭으로 설정하는 계좌를 의미
 - 연금저축보험(보험회사)
 - 연금저축펀드/계좌(증권사)
 - 연금저축 신탁(은행)
 - 퇴직연금계좌란 퇴직연금을 지급받기 위하여 가입하여 설정하는 계좌
 - 확정기여(DC)형 퇴직연금제도 계좌
 - 개인형 퇴직연금제도(IRP) 계좌
 - 중소기업퇴직연금기금제도 계좌
 - 과학기술인공제회법에 따른 계좌
- 2017~2019년 연금계좌 세액공제 한도
 - 연금저축계좌불입액 세액공제 한도는 연 400만원, 퇴직연금계좌불입액 세액공제 합산 한도는 연 700만원
 - 2017년부터 종합소득금액 1억원 초과 또는 총급여액 1.2억원 초과(이하 고소득자)인 경우 세액공제 한도는 연 300만원, 퇴직연금계좌 합산 한도는 700만원
 - 세액공제율은 12%(종합소득금액 4,000만원 이하 15%)

□ 2020년 이후 연금계좌 세액공제 한도

- 2020년부터 금융소득 종합과세 대상자를 제외한 50세 이상 연금계좌 가입자에 대해 연금저축계좌 세액공제 한도를 연 400만원에서 연 600만원으로 인상
 - 해당 연금계좌 가입자에 대해서는 연금계좌 및 퇴직연금 기여금 합산 세액공제한도(700만원) 역시 900만원으로 인상
 - 다만 고소득자(종합소득금액 1억원 초과 또는 총급여액 1.2억원 초과) 및 금융소득 종합과세 대상자(연간 금융소득 2,000만원 초과)는 한도 인상 대상에서 제외

□ 2020년 전후 관련 제도의 변화

- 개인종합자산관리(ISA) 만기계좌의 연금계좌 전환 시 연금계좌 불입한도 및 세액공제 한도 확대
 - 연금계좌 총 납입한도의 확대: 연 1,800만원 + ISA계좌 만기 시 연금계좌 전환 금액
 - 세액공제 가능한 납입액 한도의 확대: 연금저축불입액 + ISA계좌 만기 시 연금계좌 추가불입액의 10%(최대 300만원)

3. 분석방법 및 자료

가. 자료

□ 본 연구에서는 국세청 세액공제 자료 및 재정패널자료를 활용

- 국세청 자료는 근로소득세 자료와 종합소득세 자료를 분석
- 재정패널 조사자료는 저축 전반에 대한 정보를 포함
 - 국세청 자료는 연금계좌 납입액에 대한 정보만을 포함
 - 가계금융복지조사에서는 사적연금 불입액을 별도로 조사하지 않음

□ 국세청 세액공제 자료는 행정자료로서 그 정확도와 신뢰성이 매우 높지만, 몇 가지 한계가 있음

- 국세청 자료는 연금계좌 납입액에 대한 정보만을 포함하며, 저축 전반에 대한

정보는 없음

- 근로소득자 자료의 경우 불입액이 연금저축 및 퇴직연금 한도에 따라 절사되어 있음(소위 top-coding)
 - top-coding이 적용된 자료를 분석할 경우 제도 변화 이후 공제대상금액이 증가했다 하더라도 이것이 실제 불입액의 증가를 의미하는지, 아니면 단순히 공제대상 한도가 증가한 결과인지 구분할 수 없음
 - 제도변화 이전에 한도를 초과하여 불입한 경우 제도 변화로 인해 불입액이 감소하거나 불변했음에도 공제대상금액이 늘어날 수 있음

- 재정패널조사 자료는 행정자료에 비해 정확도와 신뢰성이 떨어지고 표본이 작다는 한계를 가진 반면, 국세청 자료가 갖는 한계로부터는 자유로움
 - 연금계좌 납입액에 top-coding이 적용되지 않음
 - 저축에 대한 더 많은 정보를 갖고 있음
 - 다만 연금저축 증대효과에 대한 증거가 발견되지 않을 경우 저축에 미친 효과에 대한 추가적인 분석은 불필요해짐

나. 분석방법

- 2020년 50세 이상 연금저축계좌 가입자를 처치군(treatment group), 50세 미만을 대조군(control group)으로 하여 이중차분법을 통해 분석
 - 이중차분법을 적용함으로써 연금저축계좌 세액공제 한도 인상 이외의 여타 요인으로 인한 연금계좌 납입액의 변화(공통 추세)를 통제
 - 이를테면 2020년 연금계좌 총 납입한도 확대(ISA 만기계좌의 연금계좌 전환 시) 또는 세액공제 한도 확대(ISA계좌 만기 시 연금계좌 추가불입액)에 따른 연금 납입액 변화 등
- 연금저축 세액공제제도의 변화가 연금저축 불입액에 미친 영향을 추정할 때 연령이 혼동요인으로 작용할 가능성
 - 50세 근방에서 연령이 증가함에 따라 연금저축 불입액이 증가하는 경향이 존재한다면, 이중차분법은 정책효과를 과대추정할 가능성

- 50세 근방에서 연령이 증가함에 따라 연금저축 불입액이 감소하는 경향이 존재한다면, 이중차분법은 정책효과를 과소추정할 가능성
- 연령효과를 제거하기 위해 2019년 이전 자료를 활용하여 연령과 연금저축 불입액 간의 관계를 모델링
 - 일종의 불연속 차분 추정법(difference in discontinuities)
- 가능한 경우 소득구간별로 분석
 - 소득구간별로 공제율에 차이가 있음
 - 선행연구들은 소득구간에 따른 효과의 차이를 보고(예컨대, 김대환, 2018)
 - 표본 크기가 지나치게 작은 경우에는 소득구간별 분석을 하지 않음

4. 근로소득세 자료 분석

가. 분석표본

- 근로소득세 납세자 원자료는 2020년 기준으로 50세 전후(46-54세) 납세자 중 연금저축계좌불입액 세액공제 이력이 있는 근로자에 대한 2019-2020년 패널 자료
- 표본 제약 및 분석 표본
 - 2019년 또는 2020년에 총급여가 1억 2천만원 이상인 근로소득자는 분석에서 제외
- 분석 표본 (<표 IV-1> 참조)
 - 근로소득세 납세자 표본은 1966~1974년생으로 구성
 - 이 가운데 여성 비중은 35.1%

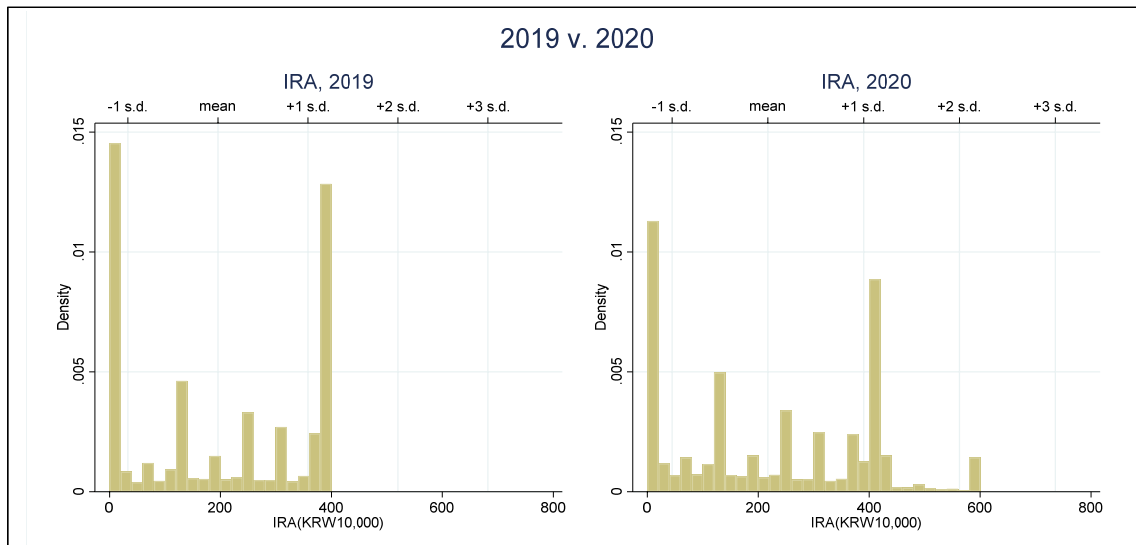
<표 IV-1> 근로소득세 납세자 요약통계량, 2016~2020년

변수명	평균	표준편차
여성	0.35	0.48
연령	49.36	2.57
총급여액(만원)	7,136.33	2,463.55
과세표준	4,360.35	1,990.50
연금저축계좌불입액(만원)	206.33	167.92
퇴직연금계좌불입액(만원)	92.32	179.17
1966년생	0.09	0.29
1967년생	0.10	0.30
1968년생	0.11	0.31
1969년생	0.12	0.32
1970년생	0.12	0.32
1971년생	0.12	0.33
1972년생	0.12	0.32
1973년생	0.11	0.32
1974년생	0.11	0.32
관측치수	73,444	

자료: 국세청

- [그림 IV-1]에 제시된 근로소득세 납세자의 연금저축계좌불입액 공제대상금액의 분포를 보면, 2020년에 공제대상금액 600만원을 채운 사람의 비중이 증가
- 2020년에는 2019년에 비해 공제대상금액이 0원인 사람의 비중 감소
 - 2020년에는 2019년에 비해 공제대상금액이 400만원인 사람의 비중 감소

[그림 IV-1] 연금저축공제대상금액, 2019년과 2020년 비교: 근로소득세 신고자

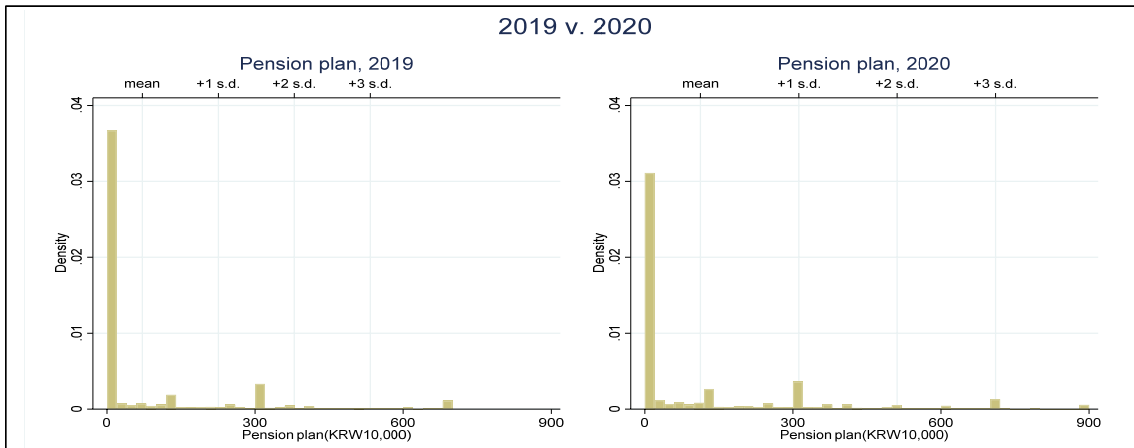


자료: 국세청

□ [그림 IV-2]에 제시된 근로소득세 납세자의 퇴직연금불입액 공제대상금액의 분포를 보면, 2019년에 비해 2020년에 증가

- 대다수 근로자들은 퇴직연금을 불입하지 않음
- 퇴직연금을 불입한 경우 300만원이 가장 빈도가 높음

[그림 IV-2] 퇴직연금공제대상금액, 2019년과 2020년 비교: 근로소득세 신고자

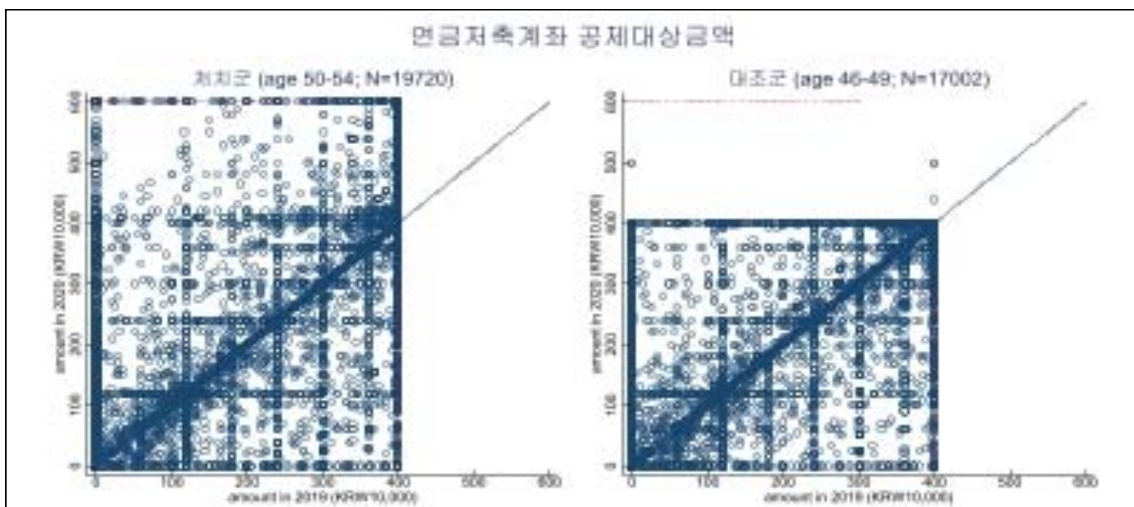


자료: 국세청

□ [그림 IV-3]에 제시된 바와 같이, 2020년에 50세 이상인 총급여 1억 2천만원 이하 근로소득세 납세자들의 경우 상당수가 2020년 연금저축계좌 불입액 공제대상금액이 그 이전 해에 비해 늘어난 것을 확인할 수 있음

- 2020년에 50세 미만인 근로자들의 경우 그러한 변화가 나타나지 않음

[그림 IV-3] 연금저축계좌 공제대상금액의 변화: 근로소득세 신고자



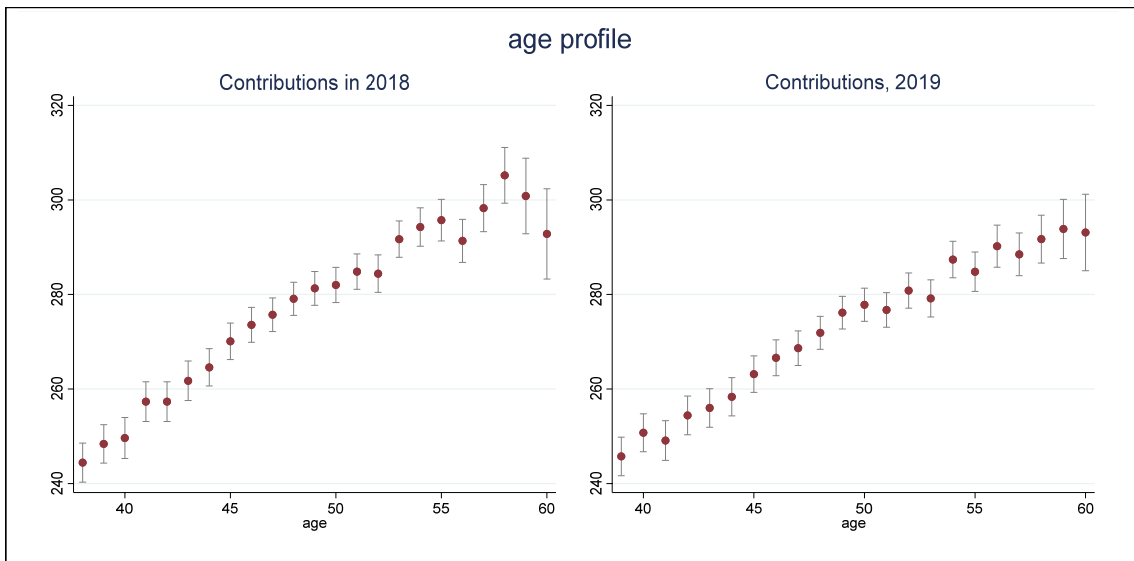
주: 실선은 45도선. 점선은 60만원 한도액을 나타냄

자료: 국세청

□ 제도 변화 전에 해당하는 2018년과 2019년 자료에서 연령에 따른 연금저축공제대상금액의 변화를 보면, 50세 주변에서 평균액이 증가하는 것을 확인할 수 있음 ([그림 IV-4]).

- 이는 추정 모형에 연령효과를 반영할 필요가 있음을 시사
- 연령에 따른 연금저축공제대상금액이 거의 선형으로 증가하므로 함수 형태는 2차항을 포함시키는 것으로 충분할 것으로 판단됨

[그림 IV-4] 연령에 따른 연금저축공제대상금액의 변화: 근로소득세 신고자



주: 연금저축공제대상금액이 0원인 납세자는 제외. 점은 평균, 캡은 95% 신뢰구간
자료: 국세청

나. 분석전략

□ 추정모형은 아래와 같음

$$y_{i,t} = \alpha + \delta D_{i,t} + f(a_{i,t}) + m_{i,t} + post_{i,t} + u_{i,t}$$

- i 는 근로소득자, t 는 연도(2019 또는 2020)
- $y_{i,t}$ = 연금계좌납입액
- α = 상수항
- $D_{i,t}$ = 정책개입을 나타내는 이항변수로서 고소득자가 아니면서 2020년 이후이면 1, 아니면 0

- $a_{i,t}$ = 연령
- $f(a_{i,t})$ = 연령 효과를 통제하는 2차 함수
- $m_{i,t}$ = 총급여
- $post_{i,t}$ = 2020년을 나타내는 이항변수로서 2020년이면 1, 아니면 0
- $u_{i,t}$ = 오차항

- 2020년 말까지 만 50세가 되는 1970년 전후 출생코호트를 중심으로 출생연도에 따른 다양한 크기의 표본을 구성하여 추정치의 강건성을 확인
 - 기준선 코호트 출생연도는 1970~1971년
 - 가장 큰 표본 내 코호트의 출생연도는 1966~1975년
 - 추정치가 크게 변하지 않는다면 연령 효과가 잘 모델링된 결과로 평가할 수 있음
- 근로소득세 자료의 경우 top-coding이 있기 때문에 한도 충족자 및 미충족자에 대한 분석을 별도로 수행
 - 2019년 한도 미충족자의 경우 top-coding 문제가 없기 때문에 정책 효과가 존재한다면 한도 미충족자에서도 통계적으로 유의한 결과를 기대
- 총급여 1.2억원 초과자를 대상으로 반증 검정을 실시
 - 총급여 1.2억원 초과자를 대상으로 한 분석에서는 통계적으로 유의한 추정치가 나오지 않을 것을 기대

다. 분석결과

- 연금저축불입액 세액공제 한도를 400만원에서 600만원으로 확대한 정책은 연금저축 세액공제대상금액을 평균 18만원 증가시킨 것으로 나타남
 - 효과의 크기가 표본에 따라 15만~18만원 범위에서 달라짐

<표 IV-2> 한도액 인상이 연금저축계좌 세액공제대상금액에 미친 영향:
근소세 신고자

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 세액공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	15.48*** (2.281)	14.61*** (3.618)	18.38*** (2.767)	16.33*** (2.360)	17.94*** (2.239)
연령	9.261*** (1.522)	-32.85 (78.90)	76.79** (38.76)	33.95 (24.44)	59.84*** (20.84)
연령제곱	- (-)	44.09 (82.16)	-70.23* (40.76)	-25.62 (25.97)	-53.16** (22.14)
총급여액	0.0188*** (0.0019)	0.0197*** (0.0013)	0.0196*** (0.0010)	0.0195*** (0.0009)	0.0195*** (0.0009)
상수항	-385.6*** (72.16)	613.7 (1,893)	-2,012** (920.4)	-983.9* (573.7)	-1,593*** (488.9)
관측치수	17,580	34,606	50,906	66,706	73,444
납세자수	8,790	17,303	25,453	33,353	36,722
조정결정계수	0.066	0.070	0.068	0.068	0.067

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

자료: 저자 작성

- 연금저축불입액 세액공제 한도를 400만원에서 600만원으로 확대한 정책은 퇴직연금 세액공제대상금액에 통계적으로 유의한 영향을 주지 못함
 - 제(1)열의 추정치를 제외한 모든 추정치는 통계적으로 유의하지 않음
 - 추정치의 크기도 4만~7만원으로 작은 수준

<표 IV-3> 한도액 인상이 퇴직연금 세액공제대상금액에 미친 영향: 근소세 신고자

종속변수 출생코호트	퇴직연금계좌 기여액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	7.467*** (2.884)	7.444 (4.577)	3.798 (3.505)	4.858 (2.995)	4.478 (2.843)
연령	32.03*** (2.010)	31.08 (99.98)	-75.00 (49.20)	-52.84* (31.13)	-59.28** (26.74)
연령제곱	- (-)	1.226 (104.1)	111.8** (51.80)	88.85*** (33.13)	95.56*** (28.44)
종합소득금액	0.0117*** (0.00220)	0.0130*** (0.00162)	0.0133*** (0.00131)	0.0136*** (0.00114)	0.0141*** (0.00110)

<표 IV-3>의 계속

종속변수 출생코호트	퇴직연금계좌 기여액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
상수항	-1,564*** (96.09)	-1,556 (2,399)	983.6 (1,167)	445.3 (729.3)	581.7 (626.0)
관측치수	17,580	34,606	50,906	66,706	73,444
납세자수	8,790	17,303	25,453	33,353	36,722
조정결정계수	0.081	0.083	0.086	0.088	0.091

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

- 연금저축불입액 세액공제 한도를 400만원에서 600만원으로 확대한 정책은 총급여 5,500만원 이하인 근로소득자의 연금저축 세액공제대상금액에 영향을 주지 못함
 - 2018~2019년 모두 총급여 5,500만원 이하인 납세자를 대상으로 분석
 - 추정치의 부호가 모두 음(-)으로 나타났으나 크기가 작고 통계적으로 유의하지 않음

<표 IV-4> 한도액 인상의 효과: 총급여 5,500만원 이하 근로소득자

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 세액공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	-3.871 (4.699)	-8.080 (7.444)	-1.622 (5.680)	-1.709 (4.858)	-0.728 (4.531)
연령	17.29*** (3.298)	-195.5 (162.0)	-5.303 (78.92)	-6.874 (50.30)	7.987 (41.64)
연령제곱	- (-)	221.0 (168.7)	23.80 (82.93)	25.57 (53.43)	9.558 (44.20)
총급여액	0.0449*** (0.0047)	0.0482*** (0.0035)	0.0452*** (0.0029)	0.0451*** (0.0025)	0.0459*** (0.0024)
상수항	-908.8*** (156.6)	4,199 (3,888)	-376.3 (1,875)	-342.2 (1,181)	-695.3 (977.8)
관측치수	3,930	7,722	11,688	15,442	17,108
납세자수	1,965	3,861	5,844	7,721	8,554
조정결정계수	0.127	0.150	0.137	0.134	0.133

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

- 연금저축불입액 세액공제 한도를 400만원에서 600만원으로 확대한 정책은 총급여 5,500만~1.2억원 근로소득자의 연금저축 세액공제대상금액을 25만원 증가시킴
 - 2018~19년 모두 총급여 5,500만~1.2억원 이하인 납세자를 대상으로 분석
 - 효과의 크기가 표본에 따라 22만~25만원 범위에서 달라짐

<표 IV-5> 한도액 인상의 효과: 총급여 5,500만원 초과 1억 2천만원 이하
근소세 신고자

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 세액공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	21.74*** (2.593)	21.85*** (4.113)	24.64*** (3.151)	23.15*** (2.686)	24.65*** (2.564)
연령	7.002*** (1.689)	12.92 (89.85)	94.28** (44.36)	62.79** (27.89)	87.13*** (24.02)
연령제곱	- (-)	-6.400 (93.57)	-91.28* (46.65)	-58.72** (29.63)	-84.62*** (25.52)
총급여액	0.0050*** (0.0019)	0.0055*** (0.0013)	0.0045*** (0.0011)	0.0045*** (0.0010)	0.0046*** (0.0010)
상수항	-149.9* (80.70)	-288.7 (2,156)	-2,228** (1,053)	-1,466** (654.4)	-2,036*** (563.4)
관측치수	12,872	25,254	36,722	47,926	52,696
납세자수	6,436	12,627	18,361	23,963	26,348
조정결정계수	0.043	0.042	0.038	0.037	0.036

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

- 효과 추정치 25만원은 효과의 상한으로 이해될 필요
 - 상한에 따른 절삭을 고려하면 2019년 불입액이 상한보다 컸을 가능성이 있음
 - 이 경우 절삭으로 인해 효과가 과대추정됨
- 절삭으로 인한 과대추정 우려를 완화하기 위해 2019년에 연금저축불입액 세액공제 한도액을 채우지 못한 총급여 5,500만~1.2억원 근로소득자에 대하여 동일한 분석을 수행

□ 연금저축 세액공제 한도 인상은 연금저축 세액공제대상금액을 최소 평균 11만원 증가시킴

- 2018~2019년 모두 총급여 5,500만~1.2억원 이하인 납세자를 대상으로 분석
- 효과의 크기가 표본에 따라 11만~13만원 범위에서 달라짐

<표 IV-6> 한도액 인상의 효과: 총급여 5,500만원 초과 1억 2천만원 이하
2019년 한도 미충족 근로소득 신고자

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 세액공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	10.69*** (3.276)	11.89** (5.191)	13.01*** (3.970)	11.88*** (3.382)	13.20*** (3.219)
연령	16.37*** (2.178)	74.39 (113.2)	107.9* (55.45)	84.10** (34.84)	105.7*** (29.84)
연령제곱	- (-)	-60.01 (117.9)	-95.42 (58.34)	-71.26* (37.05)	-94.19*** (31.73)
총급여액	0.0065*** (0.0025)	0.0054*** (0.0017)	0.0043*** (0.0014)	0.0047*** (0.0013)	0.0046*** (0.0012)
상수항	-683.3*** (103.9)	-2,075 (2,715)	-2,858** (1,316)	-2,272*** (817.0)	-2,782*** (699.3)
관측치수	9,178	17,890	26,122	34,148	37,286
납세자수	4,589	8,945	13,061	17,074	18,643
조정결정계수	0.045	0.042	0.040	0.038	0.037

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

□ 효과 추정치 11만원은 효과의 하한으로 이해될 필요

- 상한에 따른 절삭을 고려하면 2020년 불입액이 상한보다 컸을 가능성이 있음
- 이 경우 절삭으로 인해 효과가 과소추정됨

라. 반증 검정(falsification test)

□ 연금저축불입액 세액공제 한도를 400만원에서 600만원으로 확대한 정책은 총급여 1.2억원 초과 근로소득자에 대해서는 적용되지 않기 때문에 이들 집단에 대해서는 정책효과가 나타나지 않아야 함

- 정책효과가 통계적으로 유의하다면 이는 여타 혼동요인이 적절히 통제되지 않았음을 시사
- 연금저축 세액공제 한도 인상은 총급여 1.2억원 초과 근로소득자에 대해서는 통계적으로 유의한 효과가 없었음
 - 추정치의 부호가 음수이고 크기도 매우 작음

<표 IV-7> 한도액 인상의 효과: 총급여 1억 2천만원 초과

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 세액공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
한도인상여부	-2.673 (3.430)	-2.448 (5.494)	-5.607 (4.257)	-1.383 (3.643)	-1.200 (3.391)
연령	-2.684 (2.253)	1.497 (121.9)	-90.98 (62.57)	-, -0.198 (39.74)	2.739 (32.49)
연령제곱	- (-)	-5.805 (126.7)	90.50 (65.66)	-4.242 (42.06)	-7.351 (34.38)
총급여액	0.0002*** (1.66e-05)	0.0002*** (1.46e-05)	0.0002*** (2.07e-05)	0.0002*** (3.61e-05)	0.0001*** (4.20e-05)
상수항	350.3*** (109.9)	283.4 (2,932)	2,499* (1,489)	329.2 (937.0)	261.6 (765.9)
관측치수	3,854	7,334	10,488	13,426	15,012
납세자수	1,927	3,667	5,244	6,713	7,506
조정결정계수	0.010	0.009	0.007	0.006	0.006

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

5. 종합소득세 자료 분석

가. 분석표본

- 종합소득세 납세자 분석표본은 국세청 모집단으로부터 각세별 소득수준별 무작위 추출된 1,000명에 대하여 2016년까지 역으로 추적한 불균형 패널 자료를 구축
 - 1966~1974년생 각 1,000명
 - 여성 비중은 31%

<표 IV-8> 종합소득세 납세자 요약통계량, 2016~2020년

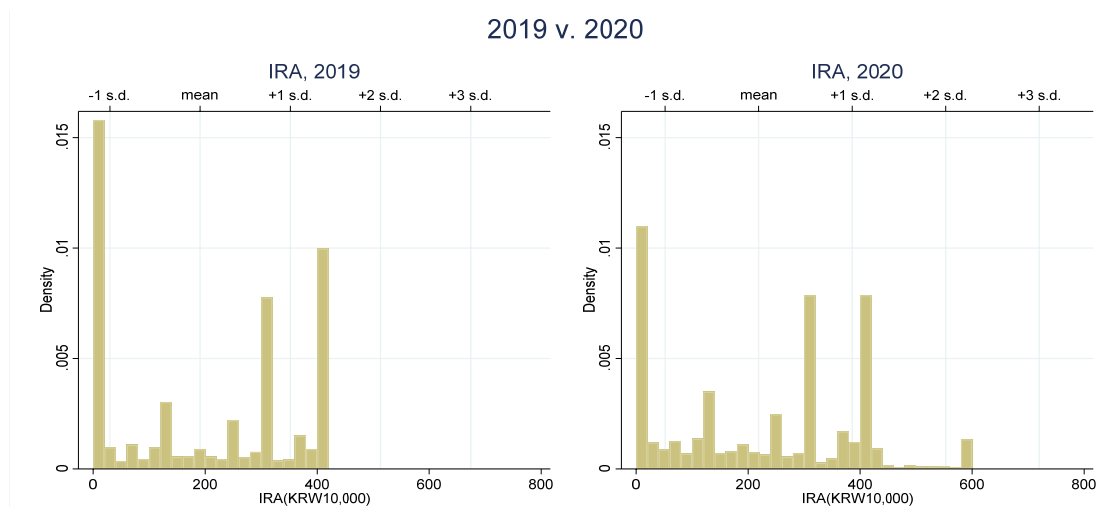
변수명	평균	표준편차	최솟값	최댓값
여성	0.31	0.46	0	1
연령	48	3	40	54
총수입금액	11,987	21,231	0	1,889,820
종합소득금액	7,654	10,200	0	427,183
과세표준	6,283	9,798	0	424,268
연금저축계좌불입액	201	168	0	960
퇴직연금계좌불입액	91	181	0	1,800
관측치수	31,921			

자료: 국세청

- 종합소득세 신고자의 연금저축계좌불입액 공제대상금액의 분포를 보면, 2020년에 공제대상금액 600만원을 채운 사람의 비중이 증가
 - 2020년에는 2019년에 비해 공제대상금액이 0원인 사람의 비중 감소
 - 2020년에는 2019년에 비해 공제대상금액이 400만원인 사람의 비중 감소

- 종합소득세 신고자의 퇴직연금불입액 공제대상금액의 분포를 보면, 2019년에 비해 2020년에 증가
 - 대다수 근로자들은 퇴직연금을 불입하지 않음
 - 퇴직연금을 불입한 경우 300만원이 가장 빈도가 높음

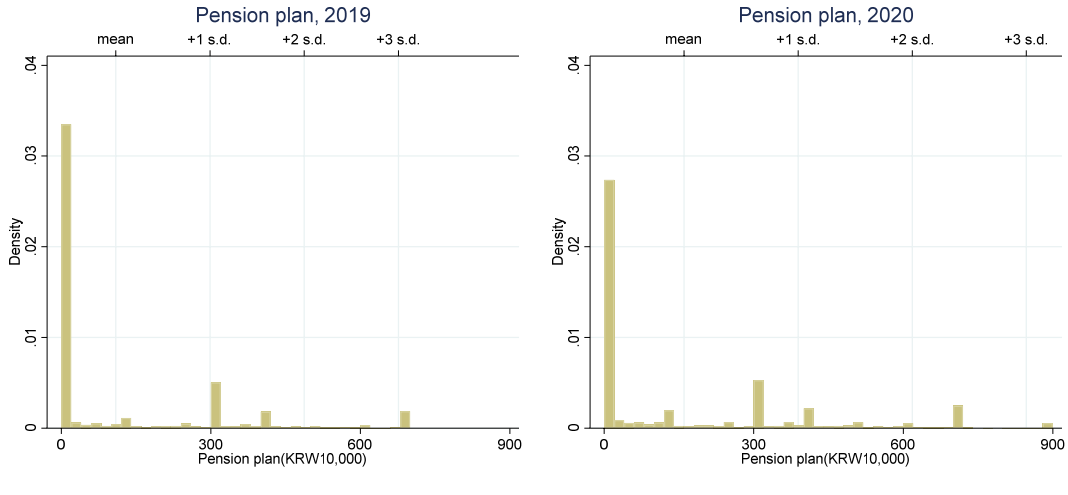
[그림 IV-5] 연금저축계좌 불입액, 2019년과 2020년 비교: 종소세 신고자



자료: 국세청

[그림 IV-6] 퇴직연금계좌 불입액, 2019년과 2020년 비교: 종소세 신고자

2019 v. 2020

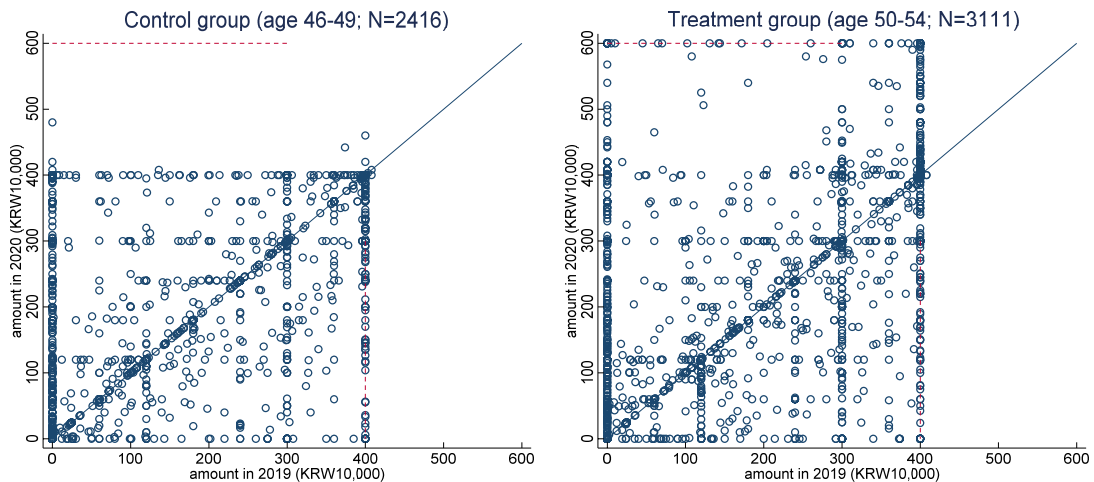


자료: 국세청

- 2020년에 50세 이상인 종합소득금액 1억원 이하 종합소득세 신고자들의 경우 상당수가 2020년 연금저축계좌불입액 공제대상금액이 그 이전 해에 비해 늘어난 것을 확인할 수 있음
- 2020년에 50세 미만인 집단의 경우 그러한 변화가 나타나지 않음

[그림 IV-7] 2019~2020년 연금저축계좌 공제대상금액의 변화: 종소세 신고자

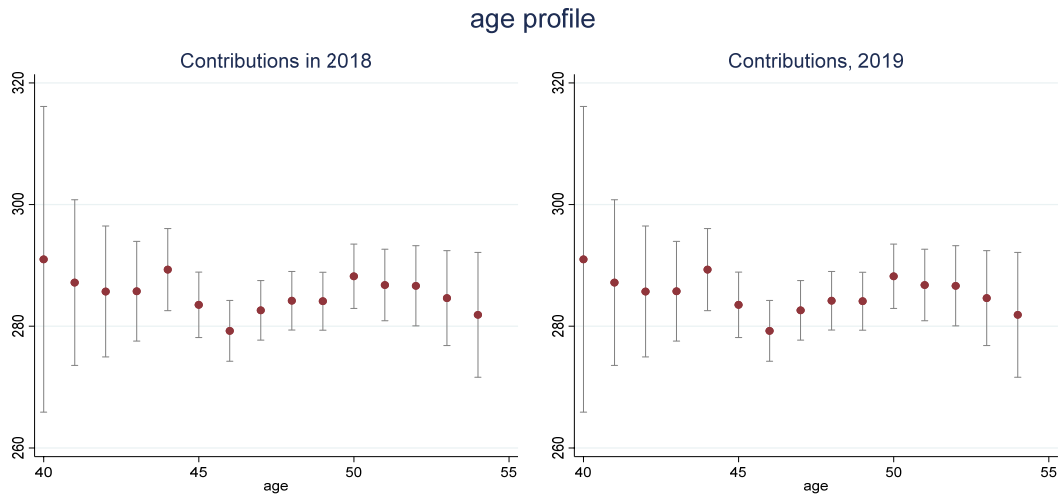
연금저축 공제대상금액



자료: 국세청

- 제도변화 이전인 2018년과 2019년 연령에 따른 연금저축공제대상금액을 보면, 50세 주변에서 정점에 이름을 볼 수 있음
- 모형에 연령효과를 반영할 필요가 있음을 시사
- 근소세 신고자와 패턴은 상이함

[그림 IV-8] 연령에 따른 연금저축공제대상금액의 변화: 종소세 신고자



자료: 국세청 패널자료

나. 추정전략

- 추정모형은 아래와 같음

$$y_{i,t} = \alpha + \delta D_{i,t} + f(a_{i,t}) + m_{i,t} + post_{i,t} + u_{i,t}$$

- i 는 종합소득세 신고자, t 는 연도(2019 또는 2020)
- $y_{i,t}$ = 연금계좌납입액
- α = 상수항
- $D_{i,t}$ = 정책개입을 나타내는 이항변수로서 고소득자가 아니면서 2020년 이후이면 1, 아니면 0
- $a_{i,t}$ = 연령
- $f(a_{i,t})$ = 연령 효과를 통제하는 2차 함수
- $m_{i,t}$ = 종합소득금액

- $post_{i,t}$ = 2020년을 나타내는 이항변수로서 2020년이면 1, 아니면 0
- $u_{i,t}$ = 오차항

□ 분석 전략은 근로소득세 분석에서와 동일

다. 분석결과

- 연금저축불입액 세액공제 한도를 400만원에서 600만원으로 확대한 정책은 중소기업 신고자의 연금저축 세액공제대상금액에 최대 17만원 증가시킴
 - 2019년 또는 2020년에 종합소득금액 1억원 이상인 중소기업 신고자는 분석에서 제외
 - 종합소득금액 효과 및 연령 효과를 조정
 - 효과의 크기가 표본에 따라 12만~17만원 범위에서 달라짐
 - 추정치는 근로세 신고자 분석에서와 유사하지만 통계적 유의성이 없음

<표 IV-9> 연금저축 세액공제한도 인상이 연금저축 공제대상금액에 미친 효과:
중소기업 신고자

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 불입액 공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	14.52 (9.176)	14.46 (14.46)	12.53 (11.00)	11.94 (9.294)	16.60* (8.650)
연령	19.17*** (6.151)	14.56 (305.9)	-40.40 (151.2)	-53.68 (94.33)	18.94 (76.86)
연령제곱	- (-)	3.568 (318.8)	63.51 (159.3)	77.76 (100.5)	0.0980 (81.83)
종합소득금액	0.0286*** (0.00379)	0.0285*** (0.00284)	0.0276*** (0.00223)	0.0243*** (0.00190)	0.0255*** (0.00182)
상수항	-889.1*** (299.4)	-744.3 (7,336)	514.0 (3,584)	836.9 (2,209)	-868.8 (1,799)
관측치수	1,656	3,362	5,096	6,824	7,628
신고자수	828	1,681	2,548	3,412	3,814
조정결정계수	0.136	0.134	0.144	0.131	0.137

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

- 연금저축불입액 세액공제 한도를 400만원에서 600만원으로 확대한 정책은 퇴직연금 세액공제대상금액에 통계적으로 유의한 영향을 주지 못함
 - 추정치의 크기는 16만원 안팎으로 연금저축공제대상금액 분석과 유사
 - 모든 추정치는 통계적으로 유의하지 않음

<표 IV-10> 세액공제한도 인상이 퇴직연금 공제대상금액에 미친 효과:
종소세 신고자

종속변수 출생코호트	퇴직연금계좌 불입액 공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	16.83 (10.84)	16.60 (17.32)	16.18 (13.07)	15.58 (11.18)	14.38 (10.65)
연령	32.21*** (7.059)	20.30 (385.3)	12.01 (175.1)	-0.677 (108.9)	-19.30 (92.77)
연령제곱	- (-)	16.01 (401.3)	20.14 (184.8)	33.65 (116.3)	53.79 (99.00)
종합소득금액	0.0201*** (0.00482)	0.0186*** (0.00348)	0.0241*** (0.00301)	0.0225*** (0.00272)	0.0214*** (0.00262)
상수항	-1,574*** (343.5)	-1,367 (9,243)	-1,086 (4,143)	-781.9 (2,544)	-365.4 (2,165)
관측치수	1,656	3,362	5,096	6,824	7,628
신고자수	828	1,681	2,548	3,412	3,814
조정결정계수	0.106	0.103	0.118	0.119	0.120

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

- 연금저축불입액 세액공제 한도를 400만원에서 600만원으로 확대한 정책은 종합소득금액 4,000만원 이하인 근로소득자의 연금저축 세액공제대상금액에 영향을 주지 못함
 - 2019~2020년 모두 종합소득금액 4,000만원 이하인 납세자를 대상으로 분석
 - 추정치의 부호가 모두 음으로 나타났으나 크기가 작고 통계적으로 유의하지 않음

<표 IV-11> 한도액 인상의 효과: 종합소득금액 4천만원 이하 종소세 신고자

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 세액공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	-10.03 (14.15)	-14.33 (22.23)	-17.44 (16.94)	-5.748 (14.15)	-2.474 (13.08)
연령	30.22*** (10.44)	-181.0 (464.8)	-262.4 (232.4)	-29.53 (141.8)	20.29 (115.4)
연령제곱	- (-)	216.9 (484.6)	303.9 (245.0)	58.72 (151.0)	5.485 (122.9)
종합소득금액	0.0423*** (0.0107)	0.0545*** (0.00807)	0.0581*** (0.00630)	0.0531*** (0.00563)	0.0540*** (0.00537)
상수항	-1,437*** (505.6)	3,687 (11,143)	5,573 (5,504)	63.70 (3,322)	-1,112 (2,702)
관측치수	674	1,352	2,084	2,810	3,174
납세자수	337	676	1,042	1,405	1,587
조정결정계수	0.116	0.155	0.170	0.149	0.149

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

- 연금저축불입액 세액공제 한도를 400만원에서 600만원으로 확대한 정책은 종합소득 4,000만~1억원 종합소득자의 연금저축 세액공제대상금액을 25만원 증가시킴
 - 2018~2019년 모두 종합소득 4,000만~1억원 납세자를 대상으로 분석
 - 효과의 크기가 표본에 따라 29만~36만원 범위에서 달라짐
 - 근소세 납세자 분석에 비해 추정치의 크기가 큼

<표 IV-12> 한도액 인상의 효과: 총급여 4천만원 초과 1억원 이하 종소세 신고자

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 세액공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	31.26** (12.53)	33.88* (19.55)	29.41** (14.83)	30.82** (12.62)	35.92*** (11.72)
연령	3.267 (7.413)	126.5 (416.6)	-9.233 (202.6)	17.07 (130.3)	97.60 (103.3)
연령제곱	- (-)	-126.1 (433.6)	18.90 (213.2)	-6.599 (138.6)	-92.23 (109.8)
종합소득금액	0.0076 (0.0076)	0.0048 (0.0054)	0.0033 (0.0043)	0.0052 (0.0037)	0.0048 (0.0034)
상수항	23.08 (372.6)	-2,966 (9,996)	213.7 (4,803)	-472.8 (3,052)	-2,359 (2,418)

<표 IV-12>의 계속

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 세액공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
관측치수	798	1,636	2,486	3,288	3,632
납세자수	399	818	1,243	1,644	1,816
조정결정계수	0.039	0.039	0.052	0.057	0.058

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

- 2019년에 연금저축 세액공제 한도액을 채우지 못한 종합소득금액 4,000만~1억원 중 소세 신고자에 대하여 동일한 분석을 수행
- 연금저축 세액공제 한도 인상은 연금저축 세액공제대상금액을 최소 평균 11만원 증가시킴
 - 2019~2020년 모두 총급여 4,000만~1억원 이하인 납세자를 대상으로 분석
 - 표본에 따라 효과의 크기가 26만~36만원 범위에서 달라짐

<표 IV-13> 한도액 인상의 효과: 종합소득금액 4천만원 초과 1억원 이하, 2019년 한도 미충족

종속변수 출생코호트	연금저축계좌 세액공제대상금액				
	1970~71 (1)	1969~72 (2)	1968~73 (3)	1967~74 (4)	1966~75 (5)
정책	28.02* (16.37)	34.49 (25.55)	26.57 (19.66)	26.36 (16.64)	35.94** (15.32)
연령	18.52* (10.19)	342.1 (539.1)	102.2 (273.1)	94.91 (174.9)	248.1* (134.7)
연령제곱	- (-)	-332.1 (561.5)	-77.98 (287.4)	-70.83 (185.8)	-233.6 (143.1)
종합소득금액	0.0092 (0.0102)	0.0037 (0.0067)	-0.0006 (0.0055)	0.003 (0.0046)	0.0016 (0.0042)
상수항	-812.7 (517.8)	-8,651 (12,921)	-2,972 (6,478)	-2,802 (4,099)	-6,391** (3,157)
관측치수	522	1,068	1,612	2,166	2,386
납세자수	261	534	806	1,083	1,193
조정결정계수	0.067	0.069	0.085	0.082	0.078

주: () 안은 강건 표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

- 효과 추정치 27만원은 2019년에 한도를 채운 사람을 포함한 분석에서의 추정치와 유사
 - 2019년 한도 충족 여부가 정책 효과에 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 이해될 수 있음

6. 재정패널자료 분석

가. 분석표본

- 분석표본은 2019~2020년 기간 모두 관측된 개인들 가운데 두 해 모두 소득요건을 만족하고 동시에 연금저축계좌 불입액이 존재하는 개인으로 국한
 - 2019~2020년 기간 종합소득 1억원 미만이며 총급여 1.2억원 미만
 - 2019~2020년 기간 한 해라도 연금계좌 불입액이 0원이면 처치군에서 제외
 - 즉시연금(annuity) 불입자 제외

- 분석표본의 처치군은 2020년 기준 50~54세인 자, 대조군은 45~49세인 자
 - 연금계좌 수급연령이 일반적으로 55세이므로 54세까지 고려
 - 종합소득 1억원 이상이거나 총급여 1.2억원 이상인 연금저축계좌 가입자도 대조군으로 고려할 수 있으나, 관측치수가 적고 처치군과의 동질성이 부족할 수 있기 때문에 이 소득계층은 분석에서 제외

- 2019~2020년 기간 모두 관측된 1,445명 가운데 분석표본 기준을 만족하는 사람은 총 36명
 - 처치군 여성 33%, 기혼자 100%, 연불입액 278만원, 연소득 7,564만원
 - 대조군 여성 29%, 기혼자 76%, 연불입액 259만원, 연소득 6,904만원
 - 처치군 연소득이 조금 높은 편

<표 IV-14> 요약 통계량, 2019~2020년 연금저축계좌 가입자

구분	전체		처치군		대조군	
	m	sd	m	sd	m	sd
연령	48.3	2.8	51.1	1.5	46.3	1.6
여성	0.31	0.46	0.33	0.48	0.29	0.46
기혼	0.86	0.35	1.00	0.00	0.76	0.43
연불입액(만원)	267	148	278	168	259	134
연소득(만원)	7,179	2,403	7,564	2,656	6,904	2,196

자료: 제13~14차 재정패널조사 자료를 바탕으로 저자 작성

나. 분석방법

- 연금저축계좌 불입액 세액공제 한도 인상이 근로자의 연금저축계좌 불입액에 미치는 영향을 분석하기 위해 한도 인상이 적용되는 근로자와 그렇지 않은 근로자를 비교

- 이를 위해 패널자료를 바탕으로 다음과 같은 고정효과 회귀분석모형을 설정

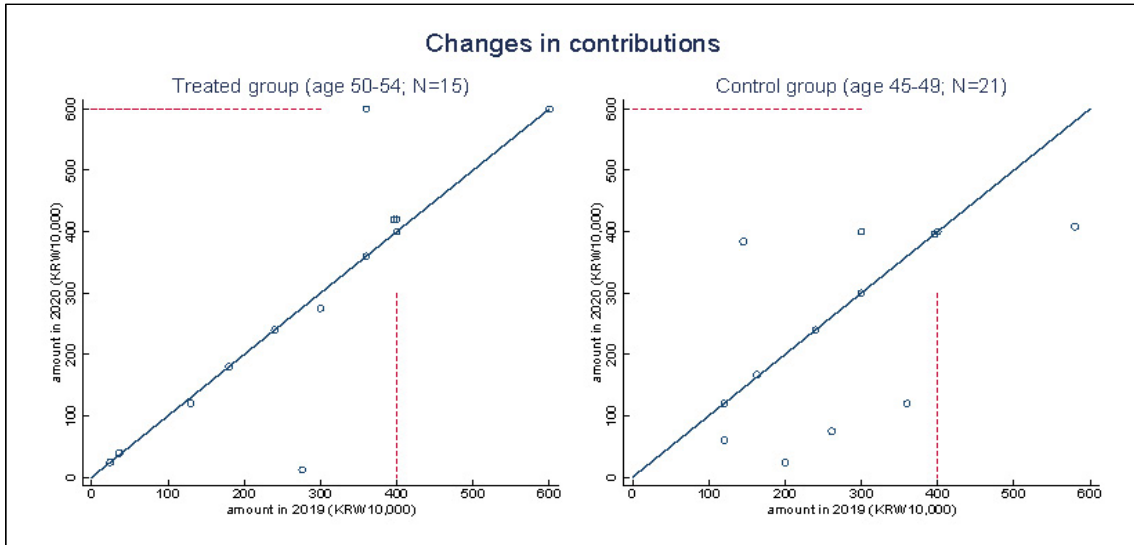
$$y_{i,t} = a_i + \tau_t + \delta D_{i,t} + x_{i,t}'\gamma + e_{i,t}$$

- $y_{i,t}$ 는 연금저축계좌 가입자 i 의 t 년도 불입액, $D_{i,t}$ 는 한도인상 적용 여부, $x_{i,t}$ 는 연령, 혼인상태 등 연금저축계좌 가입자의 특성, a_i 는 가입자 고정효과, τ_t 는 연도 효과임
- 모형의 계수 중 정책 효과를 나타내는 계수는 δ 이며 처치군과 대조군 간 인구학적 특성 차이가 존재하므로 연금저축계좌 가입자의 관측가능한 인구학적 특성을 통제

다. 결과

- 처치군 15명 가운데 연금저축 세액공제한도 인상을 활용한 사람은 1명 관찰됨
 - 처치군 15명 가운데 대다수는 연금저축 불입액을 유지
 - 대조군 21명 가운데 연금저축 불입액을 줄인 사람이 늘린 사람보다 많음

[그림 IV-9] 정책변화 전후 연금저축계좌 불입액 변화



- 회귀분석 결과 연금저축 세액공제한도를 200만원으로 인상한 정책은 연금저축보협료를 평균 22만원 높인 것으로 나타나지만 통계적으로 유의하지 않음
 - 회귀분석 결과를 그림 분석 결과와 종합해보면, 2020년 연금저축 세액공제한도 인상은 연금저축계좌 불입액 하락을 막는 역할을 한 것으로 보임
 - 분석표본의 관측치수가 지나치게 적어 연금저축계좌 불입액을 늘리는 효과가 전혀 없었을 가능성을 배제할 수 없음
 - 이중차분추정치와 고정효과 패널추정치 간 차이가 보이지 않음

<표 IV-15> 연금저축계좌 불입액 세액공제 한도 인상이 연금저축계좌 불입액에 미친 영향

종속변수	연금저축계좌 불입액		
	(1)	(2)	(3)
한도인상적용여부	22.58 (74.90)	22.58 (74.76)	22.58 (33.40)
50세이상(2020년)	8.086 (48.12)	-63.19 (72.72)	- (-)
2020년	-23.38 (41.80)	-34.97 (44.50)	-23.38 (22.56)
여성	- (-)	5.957 (37.10)	- (-)
기혼	- (-)	64.90 (50.78)	- (-)
연령	- (-)	11.59 (12.69)	- (-)

<표 IV-15>의 계속

종속변수	연금저축계좌 불입액		
	(1)	(2)	(3)
관측치수	72	72	72
조정결정계수	0.008	0.048	0.033
고정효과	N	N	Y

주: () 안은 강건표준오차. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성

7. 소결

- 국세청 자료를 분석한 결과 2020년 도입된 50세 이상에 대한 연금저축 세액공제 한도 인상은 연금저축 불입액을 통계적으로 유의하게 늘리는 효과가 있었음
 - 한도 인상 대상이 아닌 고소득자들을 활용한 반증 검정(falsification test)은 추정된 정책효과가 다른 혼동요인에 의한 것이 아님을 시사
- 공제율이 비교적 높은 저소득자들에게서는 효과가 포착되지 않았음
 - 이는 총급여 5,500만원 이하 또는 종합소득금액 4,000만원 이하인 경우 기존 세액공제 한도가 전혀 제약으로 작용하지 않았음을 시사
- 한도 인상의 효과는 중간소득자들에게서 뚜렷이 나타남
 - 총급여 5,500만~1.2억원 근소세 신고자의 경우 한도 인상은 연평균 연금저축 불입액을 최소 13만원에서 최대 25만원까지 증가시킴
 - 종합소득금액 4,000만~1억원 중소세 신고자의 경우 한도 인상은 연평균 연금저축 불입액을 최소 27만원에서 최대 29만원까지 증가시킴
- 한도 인상에 따른 연금저축 불입액 증대 효과가 가계 저축총액의 증대로 이어졌는지는 알 수 없음
 - 가계저축 총액에 미친 효과는 가용한 국세청 자료를 통해 분석하기 어려움
 - 재정패널조사 자료에는 대상자 수가 지나치게 적어 분석이 불가능함

V. 종합평가 및 정책제언



V. 종합평가 및 정책제언

- 본 연구의 분석대상인 연금계좌세액공제제도(「조특법」 제86조의4)는 기존 「소득세법」상 연금계좌세액공제(「소득세법」 제56조의3)를 50세 이상 소득자에게 확대 지원하는 조세특례제도
 - 기존제도(「소득세법」 제56조의3)의 불입액 한도를 상향조정하되 그 대상을 50세 이상 일정소득 이하자로 한정하여 운영
 - 연령기준과 함께 소득상한도 설정하고 있는데 근로소득자 총급여 1.2억원, 종합소득자 총소득 1.0억원임
 - 금융소득종합과세자는 소득수준에 관계없이 대상에서 제외
 - 연령기준과 소득기준을 만족하는 소득자들에게 세액공제되는 연금저축 납입한도를 200만원 상향조정
 - 퇴직연금계좌까지 합산한 연금계좌 납입한도도 200만원 상향조정
 - 동 제도로 인한 조세지출액은 2021년 기준 1,381억원
 - 「소득세법」상 연금계좌세액공제의 조세지출액은 1.2조원(2021)으로 「조특법」상 확대지원 조항에 따른 감면액이 본 감면액의 약 12% 수준으로 운용

- 상대적으로 넓은 공적연금 사각지대와 낮은 노후소득 보장수준으로 인해 노후소득 형성 및 추가의 필요성이 높은 상황은 이를 개선하기 위한 정부정책(즉 추가적인 노후소득 형성을 위한 조세감면)의 타당성을 높임
 - 공적연금(국민연금, 직역연금)의 좁은 포괄범위로 인해 국민들의 연금 수급권과 적절한 소득대체율 달성이 어려운 실정
 - 연금수급권 또는 충분한 기여기간 확보에 어려움이 있는 납부예외자, 취업자 중 무급가족종사자 등이 상당 규모로 존재
 - 국민연금의 보험료율 9% 대비 소득대체율 37.3%는 막대한 세대 간 소득재분배에 기인하고 있으므로 보험료율 인상을 통한 소득대체율 상향조정은 어려움
 - 일본은 기여율 18.3%로 소득대체율 32.0%를 제공하며 독일도 기여율 18.6%로 소득대체율 38.7%의 제도를 운용

- 우리나라는 국민연금 요율을 상향하더라도 먼저 세대 간 재분배(즉 재정수지 적자) 축소에 활용될 것이기 때문
 - 이러한 공적연금 현실은 사적연금 등을 통한 추가적 소득확보에 대한 정부개입의 근거를 제공
- 넓은 정책대상을 상대로 한 정책이므로 제도운용 비용상 장점이 있는 조세지원이 정책수단으로 적절성을 확보
- 연금저축 납입액을 한도 이상 증가시킨 소득자로 지원대상이 포괄적이므로 기존 조세제도(소득세)를 통해 행정비용 절감효과를 누릴 수 있음
 - 소득세부담이 없는 계층에 대한 지원수단으로는 한계가 있다는 것은 단점이나 큰 문제는 아님
 - 추가 노후소득 확보를 위한 조세지원으로 세부담이 없는 저소득계층은 추가 저축여력 역시 높지 않기 때문
 - 즉 저축여력이 있는 계층의 노후소득 증가수단으로 타당
- 정책대상의 설정은 근로시기에 있으면서 노후소득 추가확보 필요성이 있는 계층으로 비교적 적절하게 구성
- 연령기준 50세와 소득기준(근로소득자 1.2억원, 종합소득자 1.0억원)은 노후소득 추가의 필요성을 구체화한 조건
 - 은퇴연령에 가까워지면서 추가 노후소득 확보 필요성을 느끼는 시기의 대리 변수로 50세 연령기준 활용
 - 노후소득 추가확보를 위한 인센티브 제공 필요성이 있는 계층으로 총급여 1.2억원, 종합소득 1.0억원 이하인 자로 구체화
 - 다만 구체적 연령 50세와 소득수준(1.2억원, 1.0억원) 결정의 근거는 없음
 - 미국은 401(k) 등에 대한 추가 납입을 허용하는 기준으로 50세 연령기준 활용 중
 - 다른 대안으로는 노후소득 추가확보 필요성과 시기를 소득자 스스로 결정하게 하는 과거 미사용 공제한도를 이월하는 방안이 검토될 수 있음
 - 인위적 기준설정의 의사결정 왜곡가능성을 줄이는 유연한 제도 운영방안
 - 호주 기업퇴직연금(SG)의 경우 미사용 공제한도를 5년간 이월하여 사용 가능
 - 캐나다 사적연금(RRSP)는 71세까지 미사용 공제한도를 이월 가능

- 그러나 현 제도와는 상당히 다른 방식이므로 과거 자료 보관 등의 새로운 부담도 발생

□ 추가적인 연금저축 납입을 위해 공제한도를 200만원 상향조정(400만원 → 600만원) 하는 방식은 기존제도와 일관성을 유지할 수 있는 방안

○ 기존 세액공제방식을 유지하는 가운데 추가 인센티브 제공방법으로 공제한도 조정과 함께 공제율 인상도 고려 가능하나 공제한도 조정이 비용효율적 방안

- 공제한도 인상은 공제한도 충족 납입자를 대상으로 하나 공제율 인상은 연금저축 납입자 전체를 대상으로 하는 방안

- 적용대상자 측면에서 공제율 인상이 더 넓은 대상을 확보할 수 있는 방안이나, 비용효율성 측면에서는 공제한도 조정이 우위

- 공제율 인상은 납입액을 증가시키지 않은 가입자에게도 추가지원하는 방안이나 공제한도 조정은 구 공제한도 이상으로 납입액을 증가시킨 가입자만 지원하는 방안

○ 공제한도 인상 방안은 중간소득층에서 상당한 효과 발휘

- 50세 이상 중간소득 연금계좌 세액공제 가입자의 20% 이상이 공제한도까지 기여 중

- 2019년 기준 총급여 5,500만~1.2억원인 근로소득자의 경우 27.6%, 총소득 4,000만~1.0억원인 종합소득자의 경우 19.5%가 공제한도까지 납입

□ 추가적인 연금계좌세액공제와 유사한 기능의 제도로 저소득 임금근로자에 대한 국민연금보험료 지원(80%)제도인 두루누리 사업이 존재하나 그 목적이 달라 중복성 미미

○ 두루누리사업은 기본적 노후소득 확보를 위한 공적연금 신규가입 지원제도이나, 연금계좌 세액공제는 공적연금 외 추가적인 노후소득 확보정책이기 때문

□ 국세청 샘플자료 분석결과 세액공제 한도 인상은 중간소득자들의 연금저축 납입액 증가에 유의미하게 기여한 것으로 나타남

○ 총급여 5,500만~1.2억원 근로자의 연금저축 납입액은 제도변화로 13만~25만원 까지 증가한 것으로 추정

- 한도 미충족자의 납입액 증가도 유의미하게 나타났으나, 제도설계상 연관성이 낮으므로 코로나19의 영향, 과거 추세의 통제 등 향후 보다 추가적인 연구가 필요
 - 총소득 4,000만~1.0억원 종합소득자의 연금저축 납입액은 제도변화로 27만~29만원 증가한 것으로 추정
 - 한도 미충족자의 경우 유의성 없음
 - 총급여 5,500만원 이하 근로자, 총소득 4,000만원 이하 중소자에게는 납입액 증가효과 없었음
 - 연금저축을 포함한 전체 연금계좌 한도 증가에 따른 퇴직연금 납입액 증가효과도 없었음
- 결론적으로 중고령자의 노후소득 추가확보를 위한 연금저축 세액공제 한도 인상은 타당성 높고 효과성 있는 정책임
- 중간소득층 이상에서 세액공제한도 소진자들의 비중이 20% 수준을 초과하였기 때문에 한도 상향조정으로 이들의 연금저축 납입액이 유의미하게 증가
 - 향후에도 한도 충족비율 등을 감안하여 상한 조정시 노후소득 확보효과 기대
 - 다만 정책대상의 설정에 있어 연령기준(50세), 소득기준 운용은 그 근거가 명확하지 않은 한계 역시 존재
 - 연령 및 소득 기준점에서 노후소득 확보노력이 크게 변화한다는 증거 없음
 - 이러한 한계를 극복하기 위해 연령 및 소득기준의 제약성을 완화하는 방안 검토 가능
 - 근본적으로는 과거 미사용 공제액을 이월하는 방안으로의 전환도 고려해볼 필요

참고문헌

<국내 문헌>

- 강성호·류건식, 「2019년 연금세제개편의 내용 및 평가」, 『KIRI 리포트 포커스』, 2019. 10. 29., 2019.
- 고용노동부, 「2020년판 고용보험백서」, 2020.
- 국민연금공단, 「2020 국민연금 생생통계 Facts Book」, 2021.
- _____, 「국민연금 공표통계(2021년 12월말 기준)」, 2022.
- 국세청, 국세통계연보, 각 연도.
- 김대환, 「사적연금 세액공제 확대에 따른 소득계층별 및 사적연금별 영향과 정책적 시사점」, 『보험학회지』 제115집, 2018, pp. 63~83.
- 대한민국정부, 「2022년도 조세지출예산서」, 2021. 9.
- 성주호·이동화·최은미, 「고연령 연금계좌 가입자 세액공제확대에 따른 수익비 효과 분석」, 『경영교육연구』 제35권 제5호, 2020, pp. 257~279.
- 정원석, 「연금저축 세제혜택 세액공제 전환에 따른 연금저축 납입행태 변화 분석」, 『보험금융연구』 제29권 제3호, 2018, pp. 77~102.
- 정원석·강성호, 「사적연금 세제혜택 한도 상향에 따른 사적연금 추가가입 유인분석」, 『재정학연구』 제10권 제1호, 2017, pp. 215~240.

<외국 문헌>

- Chetty, Raj, John N. Friedman, Soren Leth-Petersen, Torben Heien Nielsen, Tore Olsen, “Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from denmark,” *Quarterly Journal of Economics* 129(3), 2014, pp. 1141~1219.
- Goodman, Lucas, “Catching up or crowding out? The crowd-out effects of catch-up retirement contributions on non-retirement saving,” *Journal of Public Economics* 188, 2020, 106221.
- OECD, Financial incentives for funded private pension plans: OECD Country Profiles, 2019.

_____, Pensions at a glance 2021, 2021.

Ramnath, “Taxpayer’s responses to tax-based incentives for retirement savings: evidence from the saver’s credit notch,” *Journal of Public Economics* vol. 2013, 101, pp. 77~93.

<웹사이트>

국세청, 샘플링자료

국세청, TESIS국세통계포털, tasis.nts.go.kr, 검색일자: 2022. 5. 20.

국민연금연구원 홈페이지, 외국의 연금제도, https://institute.nps.or.kr/jsppage/research/overseas/overseas_11.jsp, 검색일자: 2022. 4. 4.

두루누리 사회보험료 지원 홈페이지, <http://www.insurancesupport.or.kr/durunuri/intro.php>, 검색일자: 2022. 5. 20.

삼일회계법인 삼일인포마인, 개정세법 해설

법제처 국가법령정보센터 조세특례제한법, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>, 검색일자: 2022. 3. 30.

통계청, 국가통계포털 경제활동인구조사, 고용형태별근로실태조사, <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2022. 5. 20.

한국조세재정연구원, 재정패널 원자료.

미국 IRS Homepage, <https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-participant-employee/retirement-topics-catch-up-contributions>, 검색일자: 2022. 7. 5.

Investopia, <https://www.investopedia.com/terms/c/catchupcontribution.asp>, 검색일자: 2022. 4. 4.

호주 정부 홈페이지, <https://www.superguide.com.au>, 검색일자: 2022. 4. 4.

호주국세청 홈페이지, <https://www.ato.gov.au>, 검색일자: 2022. 4. 4.

캐나다 정부 홈페이지, <https://www.savvynewcanadians.com/rrsp-deduction-limit-carry-forward-and-over-contribution-rules/>, 검색일자: 2022. 4. 4.