

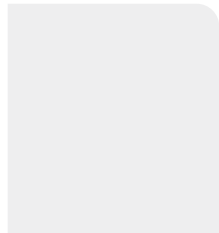
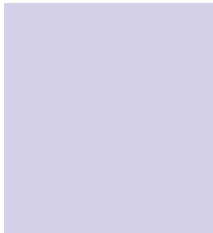
조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

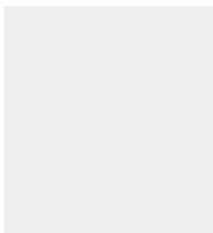
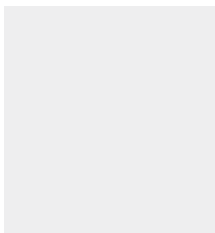
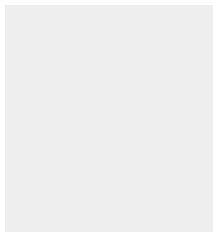
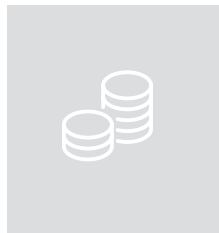
노후소득 형성을 위한 조세지원정책: 주택연금을 중심으로

전병목 한국조세재정연구원 선임연구위원 / byungj@kipf.re.kr

- 01 배경
- 02 노후소득 보장과 주택연금
- 03 해외 사례
- 04 주택연금가입 결정요인과 조세지원 수준
- 05 주택연금의 잠재적 소득 분배 개선효과
- 06 결론 및 정책시사점
참고문헌



2022.11.1.
No.129



요약

- 우리나라 고령층은 높은 빈곤율과 함께 높은 주택보유율을 보여 주택연금으로 인한 노후빈곤 완화 가능성이 상당함
- 우리나라 65세 이상 고령자 가구 빈곤율은 43.6%(2016), 부동산 보유 가구 비중은 73.2%(2019)
- 주택연금 가입 결정요인의 분석결과 공적연금 가입 여부, 주택자산 비중 등이 유의미한 요인
 - 기존의 1세대 1주택 및 공시가격 9억원 제한요건의 완화는 주택연금 가입 확률을 높일 수 있는 요인
- 유사한 목적인 주택연금과 개인연금의 조세지원액 비교 결과 큰 격차를 보임
 - 개인연금은 연금소득 100원당 11~15원의 조세지원이 이루어지는 반면, 주택연금은 1.6~2.2원 수준에 그침
- 주택연금에 대한 지원강화를 통해 형평에 맞고 비용효과적인 고령층 빈곤 완화의 달성 가능
 - 주택연금 가입요건 완화, 재산세 감면 인상 또는 양도소득세 감면 등 검토 가능
 - 공적연금 미가입자, 저소득자 등을 중심으로 한 주택연금 지원확대는 노후빈곤 완화에 크게 기여 가능

※ 본 조세재정브리프는 '전병목, 『노후소득 형성을 위한 조세지원정책: 주택연금을 중심으로』, 2021.' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 배경

- 급속한 인구고령화로 적절한 노후소득 확보가 주요 정책과제로 대두
 - 노년부양비(65세 이상 인구/15~64세 인구)는 2015년 17.5%에서 2030년 38.2%, 2060년 102.4%까지 상승 전망
 - 65세 이상 고령가구의 빈곤율은 43.6%(2016)로, 전체가구 빈곤율 17.6%의 2배 이상 높은 수준임
- 장기적인 공적연금 가입노력 확대와 함께 단기적인 정책수단으로서 주택연금의 기여 가능성 검토 필요
 - 주택연금은 주택자산의 유동화를 지원함으로써 정부의 직접적인 재정지원 없이 노후소득을 확보할 수 있는 비용효율적인 수단
- 주택연금 관련 선행연구는 보증료율 체계, 장기재정 위험성, 주택연금의 소득증가 효과 등 다양한 관점에서 존재하며, 노후소득 확보 관점의 연구는 그중 일부임
 - 전성주 외(2015)는 주택연금 전환에 따른 소득증가 효과를 단순 추정한 연구
- 주택연금의 빈곤 완화역할 가능성, 외국의 정책 사례, 정부의 지원수준 등을 바탕으로 주택연금의 빈곤 완화 가능성을 평가하고 정책시사점을 제공하는 것이 목적
 - 주택연금의 가입 결정요인 분석, 개인연금과의 정부 지원액 비교, 빈곤 완화효과 추정 등을 바탕으로 정책 시사점 제공

02 노후소득 보장과 주택연금

- 주택연금은 주택소유자가 소유 주택을 담보로 소유 주택에 거주하면서 일정 기간 또는 종신까지 월지급금을 받는 역모기지 상품
 - 국가가 보증하는 상품으로, 가입요건은 부부 중 1명이 만 55세 이상인 대한민국 국민으로서 부부 기준 공시가격 9억원 이하의 주택소유자임
 - 주택연금은 희망자가 한국주택금융공사에 보증신청을 하면 이를 심사한 후 그 결과에 따라 보증서를 금융기관에 발급하고, 금융기관은 이를 바탕으로 가입자에게 주택연금 대출을 시행하는 구조
 - 주택연金の 월지급금은 가입자 사망시점의 주택가격과 대출잔액을 예측하여 수입과 비용의 수지상등을 이룰 수 있도록 결정됨
- 우리나라 노년 부양비(65세 이상 인구/15~64세 인구)는 향후 40년간 급속히 높아질 전망으로, 이는 사회보장 지출 부담을 높일 것임
 - 노년부양비: 17.5%(2015) → 38.2%(2030), 82.6%(2055), 102.4%(2060)
 - 현재 고령층은 소득부족으로 높은 빈곤율에 처해 있음
 - OECD(2019)에 따르면 우리나라 65세 이상 고령가구주 빈곤율은 43.8%(2016)로, 전체 가구 빈곤율 17.4%의 2.5배에 달함
 - 고령층 빈곤율은 OECD 회원국들 중에서도 가장 높은 수준
- 높은 고령빈곤율은 국민연금제도의 미성숙, 높은 납부예외자 비율 등 공적연금의 낮은 포괄성에서 기인
 - 상대적으로 짧은 국민연금 도입기간으로 인해 국민연금이 현 고령층의 노후소득원으로 기능하지 못함
 - 높은 자영업부문 종사자 비중과 소득파악의 어려움으로 인해 지역가입자 납부예외자 비율이 높아 실질적인 국민연금 수급에 어려움 존재
- 고령가구의 높은 빈곤율에도 불구하고 부동산 보유가구의 비중은 높아 주택연금의 빈곤 완화역할 가능성이 상당
 - 2019년 기준 65세 이상 가구주 가구 중 부동산 보유가구의 비율은 73.2%에 달하며, 총자산의 약 80%가 부동산의 형태
 - 부동산(특히 주택)의 유동화가 고령가구의 소득확보 수단이 될 수 있음
 - 주택을 보유하지 못한 계층에 대한 지원수단은 아님
- 2020년 기준 주택연금 가입자 수는 6.6만명 수준
 - 제도 도입 후 8.1만명이 가입하고 1.5만명이 해지
 - 주택가격 상승 시 증가된 이익을 실현하기 위해 많은 계약 해지 발생
 - 2020년 신규가입자의 월지급금은 121.2만원으로, 2021년 3월 기준 국민연금 및 노령연금 수급자의 월평균 급여액인 54.8만원보다 월등히 높은 수준

03 해외 사례

- 주택연금과 같은 공적 역모기지제도는 미국, 홍콩, 싱가포르 등 비교적 소수의 국가에서 운용 중
 - 가입자격의 제한은 우리나라와 싱가포르에서 도입하고 있으며, 미국과 홍콩은 금액한도 또는 대출한도로 유사한 기능 수행
- 공적 역모기지제도와 관련한 조세지원은 우리나라에서만 이루어지고 있음
 - 공적 제도 운영 자체가 유동화 상품의 위험성을 낮추는 정부의 역할
 - 영국, 호주 등은 민간에서 유동화 상품을 공급하는 구조

표 1 주택연금과 주요국 공적 역모기지 상품의 비교

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

자료: 고제현(2019); HKMC(2021); 싱가포르 정부 홈페이지, <https://www.hdb.gov.sg/>

- 우리나라는 국세와 지방세를 경감
 - 연 200만원 한도의 대출이자비용에 대한 연금소득공제와 함께 주택연금 가입주택에 대한 재산세 25% 감면, 주택담보등기의 등록면허세 75% 경감 등을 제공 중
- 외국 사례는 역모기지시장의 활성화를 위한 정부의 역할이 공적연금의 성숙도, 민간금융시장의 활성화 정도 등에 따라 달라짐을 보여줌
 - 공적연금제도가 성숙된 선진국가들에서는 역모기지에 대한 조세지원이 일반적이지 않고 상품공급을 위한 제한된 역할만 수행
 - 영국, 호주 등은 민간시장 역모기지상품에 대한 관리 감독 기능만 수행하고 미국, 싱가포르 등은 정부가 역모기지 상품의 적절한 공급기능 수행
 - 공적연금제도가 성숙되지 않은 우리나라에서는 보다 적극적인 조세지원을 통해 노후소득을 보장하고자 하고 있음

04 주택연금가입 결정요인과 조세지원 수준

- 한국조세재정연구원의 재정패널(2019년 조사)을 활용한 주택연금가입 결정요인 프로빗 분석결과 가구주 연령, 배우자 유무, 공적연금 가입 여부, 경상소득, 사적이전소득 비중, 주택자산 비중 등이 유의미한 요인
 - 연령, 배우자 존재, 소득수준, 주택자산 비중은 가입 확률을 높이는 요인

- 공적연금 가입 여부와 사적이전소득 비중은 가입확률을 낮추는 요인
 - 다른 소득원이 있거나 소득지원을 받는 가구일수록 주택연금 가입확률이 낮아짐
- 1세대 1주택, 주택 공시가격 9억원 등 가입자격 제한을 제거하는 것은 주택연금 가입확률을 높이는 정책 방향일 수 있음
- 유사한 정책목적을 수행하고 있는 개인연금과 주택연금에 대한 조세지원액을 비교하면 개인연금이 크게 높은 수준
 - 연금액 100원당 조세지원액은 개인연금의 경우 11~16원에 이르나, 주택연금은 1.6~2.2원에 불과한 수준

표 2 주택연금 가입 여부에 영향을 미치는 변수 프로빗 모형 추정결과 (주택보유 가구, 가구주 나이 60세 이상)

변수	종속변수: 주택연금 가입 여부				
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5
가구주 나이 더미 (60~70세=1, 그 외=0)	-0.8272*** (0.0000)	-0.5535*** (0.0090)	-0.8518*** (0.0000)	-0.8698*** (0.0000)	-0.8705*** (0.0000)
배우자 유무 (유=1, 무=0)	0.6329** (0.0200)	0.5837** (0.0360)	0.6322** (0.0250)	0.6907** (0.0120)	0.8199** (0.0140)
공적연금 가입 여부 (여=1, 부=0)	-0.4335** (0.0470)	-0.7917*** (0.0010)	-0.4731** (0.0300)	-0.4301** (0.0500)	-0.5347** (0.0250)
가구원 수	-0.1924 (0.2070)	-0.1182 (0.4410)	-0.2215 (0.1640)	-0.2515 (0.1340)	-0.3241 (0.1290)
ln(총자산)	0.0225 (0.7610)	0.0075 (0.9250)	0.0684 (0.3690)	0.0257 (0.7350)	0.0300 (0.7280)
주택자산/총자산	1.3712* (0.0800)	1.4535* (0.0670)	1.2613 (0.1030)	1.3650* (0.0800)	1.1857 (0.1840)
ln(경상소득)	0.2499** (0.0130)	0.4748*** (0.0000)	0.1684 (0.1150)	0.2995*** (0.0050)	0.2431** (0.0480)
연금소득/경상소득	- (-)	1.3423*** (0.0000)	- (-)	- (-)	- (-)
공적이전소득/경상소득	- (-)	- (-)	0.9291 (0.2660)	- (-)	- (-)
사적이전소득/경상소득	- (-)	- (-)	-1.0088** (0.0750)	- (-)	- (-)
이전지출/총지출	- (-)	- (-)		-5.1339 (0.2370)	- (-)
주택가격 상승률	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	-0.2718 (0.1330)
Constant	-4.9514*** (0.0000)	-7.1503*** (0.0000)	-4.5190*** (0.0000)	-5.2424*** (0.0000)	-4.5369*** (0.0000)
표본 수	1,516	1,516	1,516	1,358	1,157

주: () 안은 P>Z, ***, **, *는 유의수준 1%, 5%, 10%하에서 유의함을 의미
자료: 저자 작성

표 3 개인연금과 주택연금에 대한 조세지원액

(단위: 만원, %)

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

주: 1. 상대비중은 연간기여액이 유사한 연 300만~3억원, 연 400만~5억원 조합을 활용
2. 개인연금은 20년 가입 10년 수급 가정이며, 주택연금은 평생 수급

자료: 저자 계산

05 주택연금의 잠재적 소득분배 개선효과

- 통계청 「가계금융복지조사」 원자료(2018)를 바탕으로 주택연금의 잠재적 소득분배 개선효과를 분석
 - 주택연금 가입 대상자를 공적연금 미가입자(S1)와 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 계층(S2)으로 설정하여 분석
 - S1은 공적연금 가입자에게 허용되는 세대 간 재분배 기능에 대한 대응적 관점의 시나리오이며, S2는 잠재적 빈곤계층까지 지원 대상을 확대한 시나리오임
- 주택연금 가입은 시나리오에 따라 65세 이상 고령가구의 빈곤율과 빈곤갭률을 크게 개선시켜 현 고령층의 빈곤대응 정책으로 유효
 - 빈곤율은 시나리오에 따라 각각 10.7%p(45.2%→34.5%), 16.3%p(45.2%→28.9%) 하락시킴(〈표 4〉 참조)
 - 빈곤갭률 역시 시나리오에 따라 각각 2.64%p(34.3%→31.6%), 1.89%p(34.3%→32.4%) 개선시킴(〈표 5〉 참조)

표 4 주택연금 가입의 가구소득 분포 개선효과(2018년)

(단위: %, 가구)

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

주: 1. S1은 공적연금 미가입자가 주택연금을 가입하는 시나리오이며, S2는 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 계층이 주택연금을 가입하는 시나리오임
 2. 2018년 소득 기준 전체 가구 균등화 가처분소득의 중위값 2,635만원을 기준으로 소득계층을 구분
 3. 빈곤율은 중위소득 50% 이하인 자 비중이며 차상위율은 중위소득 50~100% 내 분포비율임

자료: 저자 작성

표 5 주택연금 가입의 빈곤 개선효과(2018년)

(단위: 십억원, 비율)

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

주: 1. S1은 공적연금 미가입자가 주택연금을 가입하는 시나리오이며, S2는 공적연금 미가입자와 중위소득 100% 이하 계층이 주택연금을 가입하는 시나리오임
 2. 2018년 소득 기준 전체 가구 균등화 가처분소득의 중위값 2,635만원을 기준으로 소득계층을 구분
 3. 빈곤갭은 $\Sigma(\text{빈곤선}-\text{소득})$, 빈곤갭률은 $\Sigma(\text{빈곤선}-\text{소득})/(n*\text{빈곤선})$, n은 빈곤가구수임

자료: 저자 작성

06 결론 및 정책시사점

- 우리나라 고령층의 높은 빈곤율과 주택 보유율은 주택연금의 노후빈곤 완화 가능성을 높이는 환경
 - 주택연금 가입에 유의미한 영향을 미치는 1세대 1주택, 공시가격 9억원 제한의 완화는 주택연금 가입확률을 높일 수 있는 요인
 - 공적연금 미가입자 등 다른 요건으로 지원계층을 효과적으로 설정함으로써 주택보유자 지원에 따른 형평성문제 완화 가능
 - 공적연금 성숙시기까지 노후소득 부족계층에 대한 효

과적 지원수단으로 기능 가능

- 개인연금에 비해 주택연금에 대한 정부지원 수준은 매우 낮으므로 주택연금에 대한 조세지원 강화를 통해 가입지원 필요
 - 재산세 감면 인상, 양도소득세 감면 등 지원확대 방안 검토 가능
 - 주택소유 계층에 대한 지원이므로 지원규모 제한은 여전히 필요

참고문헌

- 백인걸·고제현, 『해외 역모기지 사례연구 - 공적 역모기지를 중심으로』, 주택금융연구원, 2019.
- 백혜연·김정주·장인수, 『노후생활 안정을 위한 주택연금 제도 활용방안 연구』, 한국보건사회연구원 연구보고서, 2018.
- 전성주·박선영·김유미, 『노후소득보장을 위한 주택연금 활성화 방안』, 보험연구원, 2015.
- 최경진·임병권, 『자가주택을 활용한 노후소득마련 방식 비교분석』, 한국주택금융공사 주택금융연구원, 2019.
- 한국주택금융공사 주택연금부, 「주택연금 공급 현황 및 분석(2020. 12월)」, 2021.

- HKMC, "Reverse Mortgage Programme Information Pack," March 2021.
- OECD, "Pensions at a glance 2019: OECD and G20 Indicators," 2019.
- US HUD, "Housing Market Indicators Monthly Update," July 2020.

<웹 사이트>

- 통계청 국가통계포털, 「가계금융복지조사」, <http://kosis.kr>
- Australia Government, <https://moneysmart.gov.au>
- Singapore Government, <https://www.cpf.gov.sg/>, <https://www.hdb.gov.sg/>
- US Government, <https://www.benefits.gov/benefit/709>