

# 프로젝트명: 연금 회계처리 개선

---

제안자: 선임연구원 진 태 호

## 1. 프로젝트 목적

「국가회계기준에 관한 규칙」 제44조(연금충당부채 및 보험충당부채의 평가)에 따라 연금충당부채는 기획재정부장관이 따로 정하는 방법으로 평가하도록 위임되어 있다. 이에 따라 2011년 8월 「연금회계준칙」과 2012년 초 「연금회계평가 및 공시지침」이 마련되어 2011회계연도부터 연금충당부채를 국가재무제표에 처음 인식하였다.

2014년 지침 체계가 개편되면서 준칙이 사라지고 「연금회계처리지침」으로 일원화 되었으며, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(이하 ‘사학연금’) 및 국민연금 등 우리나라의 4대 연금의 회계처리를 규정하고 있다. 「연금회계처리지침」은 크게 연금충당부채를 인식하는 공무원연금·군인연금과 연금충당부채를 인식하지 않는 사학연금·국민연금으로 구분할 수 있다.

공무원연금과 군인연금은 국가에 근로를 제공하고 받는 급여 성격으로 보아 민간의 퇴직급여와 유사한 회계처리를 적용하여 충당부채를 인식하고 있으며, 사학연금과 국민연금은 국가의 근로자가 아니므로 국가가 사회보장정책의 일환으로 노후소득 보장을 위한 연금을 제공하는 제도로 비교환거래의 하나로 간주하여 해외 주요국(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등)의 회계처리를 참고하여 별도의 충당부채를 인식하지 않고 미지급금만을 부채로 인식하도록 규정하였다.

이와 더불어 4대 연금 모두 국가재정의 상당부분을 차지하고 미래 재정건전성에 많은 영향을 끼치는 점을 고려하여 필수보충정보로 연금보고서를 작성하도록 하였다. 연금보고서는 연금사업의 개요, 기금의 구성과 운용사항, 주요 통계를 공통사항으로 하고, 공무원·군인연금은 연금충당부채의 평가 방법과 결과를, 사학·국민연금은 장기재정추계의 결과를 추가적으로 공시하도록 규정하였다.

그러나 연금충당부채를 최초 인식하고 공시한 지 8회계연도가 지난 지금 많은 논란이 발생하고 있다. 2018년 기준 연금충당부채 금액이 939.9조원으로 재무제표상 부채(1,682.7조원)의 절반 이상을 차지하는 상황에서 재정건전성에 대한 이슈와 더불어 2013년 이후 5년간 343.6조원 증가한 연금충당부채 금액에 대한 적정성 또는 신뢰성, 연금충당부채 금액과 재정건전성과의 상관관계 등 금액에 대한 해석에 관한 논란이 매년 되풀이되고 있다. 2018회계연도 국가결산 발표 이후 일주일간 국가결산 관련 기사 중 연금충당부채에 대한 기사가 70% 이상을 차지할 정도로 국가재정에 대한 논란이 연금충당부채에 매몰되는 현상도 나타나고 있다.

이와 더불어 국가의 근로자에게 근로를 제공받아 지급하는 급여 성격으로 연금을 지급하므로 연금충당부채를 인식한다는 퇴직급여 성격이라는 현행논리도, 지방직 또는 교육직 공무원에 대한 국가 근로자 여부, 기여금을 납부하는 연금제도를 온전히 퇴직급여로 볼 수 있는지에 대한 논란 등 근본적인 회계처리 적정성에 대한 의견도 계속 제기되고 있다. 또한 시기적으로 국민연금에 대한 법 개정에 따른 국가의 지급의무 규정 신설에 대한 논의, IPSAS(국제공공부문회계기준)의 사회보장급여(Social Benefits) 제정이 이루어지는 등 국가의 사회보장성 지출에 대한 회계처리 기준이 제정되어야 하는 시점으로 볼 수 있다.

따라서 본 프로젝트의 목적은 현재 논란이 되고 있는 이슈들을 분석하고 회계처리를 검토하여, 연금충당부채 인식 및 산정에 대한 근본적인 기준을 세워 국가재무제표에 인식하고 정보이용자에게 공시하는 데 가장 목적적합한 기준을 마련하는 데 있다. 이를 위하여 현재 논란이 제일 많은 공무원·군인연금의 이슈들은 물론 국민연금과 사학연금, 필요시 성격이 유사한 사회보장급여(ex. 고용보험, 산재보험 등)까지 함께 검토하여 일관적인 기준으로 회계처리를 수행할 수 있도록 하는 데 의의를 둔다.

## 2. 프로젝트 개요

본 프로젝트의 범위는 「연금회계처리지침」과 더불어 사회보장성 지출로 볼 수 있는 지출을 모두 포함하며, 이에 따라 고용보험, 산재보험 등의 회계처리가 규정되어 있는 「보험회계처리지침」이 포함될 수 있으며, 필요시 지침의 분리, 통합, 신설 등을

제안할 수 있다. 크게 ① 연금충당부채 산정 ② 표시 및 공시 ③ 연금회계처리의 적정성 ④ 국민연금 회계처리로 구분하여 추진하며 이외 이슈를 ⑤ 기타 이슈로 묶어 추진한다.

## (1) 연금충당부채 산정

### ① 산정 대상 가입자

현재 국가재무제표에 인식하는 공무원연금충당부채는 국가공무원, 지방공무원 등 구분 없이 전 공무원을 대상으로 산출하여 계상하고 있다. 이는 「국가회계법」상 국가회계실체(일반회계, 특별회계, 기금)인 공무원연금기금에서 모든 공무원의 연금을 관리하고 있음에 따라 포괄범위에 들어온다고 판단하였기 때문이다.

하지만 연금충당부채는 국가에 근로를 제공한 대가에 따라 지급하는 급여를 미래에 연금으로 지급함에 따라 그 금액을 추정하여 측정된 것으로 정의하고 있어 지방공무원의 경우 논란의 여지가 존재한다. 자국 회계기준을 사용하는 미국, 캐나다뿐 아니라 IFRS 또는 IPSAS를 준용하는 영국, 호주 및 뉴질랜드의 경우 재무제표의 작성범위와 연금충당부채 대상 공무원의 범위는 일치하는 데 반해 우리나라는 재무제표의 작성범위는 국가로 한정되나, 연금충당부채만 지방공무원을 포함하고 있다.

뿐만 아니라 지방직 공무원과 국가직 중 교육직 공무원의 경우 국가에 근로를 제공하는 것으로 판단하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요하다. 우선 교육직의 경우 고용계약은 국가와 이루어지나 근로제공, 급여지급 및 연금의 부담금 지급은 모두 시도교육청에서 수행한다. 국가는 교육청에 지방교육재정부담금을 지출하고 비용으로 인식하는 상황에서 연금충당부채를 인식함에 따라 이중계상 논란에서 자유로울 수 없다. 지방직은 한 단계 더 나아가 고용계약까지 지방정부와 이루어짐으로써 국가에 근로를 제공하는 주체 여부에 대한 논란이 더욱 심화된다.

반대로 사학연금 가입자의 경우 현재 국민연금과 동일한 논리로 국가의 근로자가 아닌 것으로 판단하여 회계처리를 수행하고 있으나, 고용계약, 근로제공, 급여지급 모두 고용주인 사립학교에서 이루어지는 것은 국민연금과 동일하나 연금부담금의 일부(3,706/9,000)를 중앙정부에서 부담하고 있어, 이에 대한 성격을 정의할 필요가 있다.

<표 IV-9> 4대 연금 가입자별 고용계약 등 현황

구분	군인연금	공무원연금			사학연금	국민연금
		국가직	국가교육직	지방직		
고용계약	중앙정부	중앙정부	중앙정부	지방정부	사립학교	민간
근로제공			시도교육청			
급여지급						
부담금지급			사립학교· 중앙정부			

자료: 저자 작성

국가에 근로를 제공함에 따라 급여를 미래에 연금으로 지급하므로 그 의무를 추정하여 인식하는 것을 연금충당부채로 정의할 경우 국가에 근로를 제공하는 것에 대한 명확한 기준 설정이 필요하며, 그 기준에 따라 공무원, 특히 지방직, 교육직 공무원과 사립학교 교직원의 회계처리가 규정되어야 한다. 또한 국가재무제표에서 제외하는 것이 타당할 경우 각 제외되는 금액을 어떤 방식으로 정보이용자에게 전달할 수 있는지에 대한 검토도 함께 고려되어야 한다.

## ② 산정 대상 급여

現 「연금회계처리지침」에서는 문단 4를 통해 산정 대상 급여 범위에 관하여 「공무원연금법」 및 「군인연금법」상 급여의 종류별로 대상 여부를 표시하고 있어 법령의 개정에 따라 급여의 명칭 또는 분류가 변경될 때마다 해당 법을 참조하고 있는 문단을 개정해야 한다.

그런데 동 지침 문단제정근거 4를 통해 ① 지급액이 재직기간에 비례하고 ② 일반적 퇴직급여에 해당되며 ③ 퇴직연금제도 포함 대상인 경우 연금충당부채 산정 대상 급여에 포함한다는 원칙을 제시하고 있다. 산정 대상 급여에 대한 명확한 원칙이 세워져 있는 상황이라면, 관련 법령의 개정 등으로 개정소요가 발생하는 규칙 중심보다는 원칙 중심으로 기준을 변경하는 것이 기준의 신뢰성 제고에 도움이 되는 방향일 수 있다.

현재 문단제정근거에서 제시하는 원칙을 검토하고 원칙에 따라 공무원·군인연금에서 지급하는 급여를 구분하여 적용 가능한 지침을 만들 수 있는지 검토할 필요가 있으며, 지침 문단에서 나열하는 급여의 종류는 문단제정근거 또는 실무해설 등에서 제공하는 방안도 함께 검토한다.

### ③ 재정상태표일 현재 최적의 가정

연금충당부채는 예측급여채무방식(PBO)을 적용하여 그 금액을 산정하고 있으며, 재정상태표일 현재 최적의 가정을 사용하도록 규정되어 있다. 이에 따라 '14회계연도 이전까지는 물가상승률과 임금상승률을 동일하게 국민연금 재정계산의 소비자물가상승률 전망치를 적용하여 산정하였으며, '15회계연도 이후부터는 기획재정부가 장기재정전망을 공식적으로 발표함에 따라 물가상승률은 장기재정전망의 소비자물가상승률 전망치를, 임금상승률은 장기재정전망의 직역연금 보수상승률 전망치를 적용하여 산정하였다.

이후 2018년 9월 국민연금 재정계산이 발표되었으나 '18회계연도 결산 시 최근에 발표된 국민연금 재정계산을 사용하지 않고, 기존에 적용하던 장기재정전망의 가정치를 그대로 적용하여 연금충당부채를 산정하였다. 이에 따라 「연금회계처리지침」 문단 8에 따른 ‘최적의 가정’에 대한 해석과 관련된 논란이 발생되었다.

최적의 가정이란 (갑설) 「국가재정법」에 따라 공식적으로 산출·발표된 장기재정전망에서 사용한 재무적 가정, (을설) '14회계연도 이전 사용했던 국민연금 재정계산을 포함한 공식적으로 발표된 최근의 공신력 있는 재무적 가정, (병설) 발표 여부와 상관없이 가장 최근의 거시경제 추세를 반영한 재무적 가정 등 그 주장이 서로 첨예하게 대립하고 있다.

행정부의 입장은 (갑설)에 가까우며, 공식적으로 발표된 장기재정전망을 최적의 가정으로 결정하고 '18회계연도 결산에 적용하였다. 연금충당부채는 시기뿐 아니라 신뢰성도 중요하므로 객관적으로 인정받을 수 있는 자료를 사용하여야 한다는 것이 주장의 요지이다. 해당 주장에 대하여 회계적 타당성 검토와 함께 임의적 해석을 지양하기 위하여 지침상 문단 본문 또는 문단제정근거에 반영 여부에 대한 검토가 필요하다.

#### ④ 재무적 가정 중 할인율

연금충당부채를 산정하는 데 금액적으로 가장 큰 영향을 미치는 재무적 가정은 할인율이다. 연금은 그 특성상 장기간 지급이 이루어지기 때문에 추정기간이 70년 이상이며, 이에 따라 할인율 변화에 금액이 민감하게 변동한다. 할인율은 「연금회계처리지침」상 국공채 시장수익률을 참조하여 결정한다는 원칙만 제시<sup>1)</sup>하고 있으며, 실무적으로 할인율은 다음과 같이 결정되고 있다.

만기별(1년, 3년, 5년, 10년, 20년) 국채이자율을 10년 평균하여 지급시기별로 적용하되 최장만기(20년) 초과 할인율은 20년 수익률을 일괄 적용하며, 만기가 없는 부분은 보간법으로 보정하여 적용하고 있다. 이는 다음과 같은 사유에 따라 국가회계제도심의위원회에서 결정된 것이다.

할인율의 객관성과 신뢰성을 담보하기 위하여 국채이자율을 적용하며, 현재 시점의 수익률에 과도한 변동성이 존재할 경우 연금충당부채 금액의 신뢰성이 저하될 우려가 있으므로 평균 기간을 10년으로 적용한다. 공무원연금 재정재계산 시 20년 초과기간에 대해 동일한 할인율을 적용하는 사례 등을 참조하여 최장만기 국고채 수익률을 일괄 적용하도록 하였다.<sup>2)</sup>

그러나 8년이 지난 지금 할인율 산정방식 개선에 대한 주장이 제기되고 있는데, 과거의 국채 수익률을 평균하는 현행 할인율 산정방식은 현재 시점의 할인율을 희석하기 때문에 현재의 경제상황을 반영하지 못하며(2009년 2.9~5.4%, 2018년 1.8~2.5%), 연금충당부채가 할인율에 따라 매년 50조원 이상 증가하는 등 변동성이 줄어드는 효과는 있으나 금액적으로는 여전히 가장 큰 부분을 차지하여 그 효과가 미미한 상황으로 본래의 목적을 이루지 못하고 있는 것이 아니냐는 지적이다.

이와 더불어 2012년, 2016년에 각각 30년물과 50년물 국고채가 발행되었음에도 불구하고 20년물을 최장만기로 하여 동일한 국고채수익률을 일괄적용하고 있는 현재의 방식에 대한 지적도 함께 제기되었다.

---

1) ① 충분히 객관적이고 합리적이어야 함 ② 국공채 시장수익률을 참조하여 결정 ③ 보험수리적 위험, 투자위험 및 국가회계실체 고유의 신용위험은 반영하지 않음  
2) 연금회계준칙이 마련되던 2010년 기준 국고채는 20년 만기 국고채가 최장기 국고채였으며, 이후 30년물('12년 9월), 50년물('16년 10월)이 발행되었다.

이에 따라 ① 현재 10년 평균을 사용하고 있는 할인율 산정방식의 평활기간을 5년으로 축소 또는 재정상태표일 현재를 적용할 경우 금액적 효과와 장단점 ② 30년물과 50년물 만기 국채이자율 추가 ③ 국채의 최장만기를 초과하는 할인율 추정방안으로 구분하여 개선방향에 대한 검토를 수행한다. 선행연구를 참고하여 주요국(미국, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드)의 사례와 그 사유를 검토하고 우리나라의 실정에 맞는 할인율 산정방식을 제시함을 목표로 한다. 필요시 원칙을 제시하고 있는 「연금회계처리지침」상 문단에 문단제정근거 또는 실무해설 등을 추가하는 방안도 함께 검토한다.

## (2) 표시 및 공시

### ① 연금충당부채 순액 계상

現 연금충당부채는 재무제표상 연금지급과 관련된 자산을 차감한 순액이 아닌 총액으로 인식하고 있으며, 자산은 별도로 금융자산 등으로 연금충당부채와 무관하게 표시하고 있다. 이는 연금충당부채를 미래에 들어올 돈을 고려하지 않고 나갈 돈만 고려했다는 기본적인 회계적 오해에 대해, 연금충당부채는 미래에 지급되는 연금 중 근로 제공에 따른 급여 부분만을 인식하는 것이며, 이는 미래가 아닌 과거 사건에 대한 회계처리라는 합리적 설명을 불가능하게 함으로써 정보이용자를 혼란스럽게 만들 여지가 존재한다.

적립된 자산이 연금충당부채에 비하여 적기 때문에(약 15조원) 부채에서 차감할 유인이 없다는 의견도 존재하나, 금액의 상대적 크기보다는 회계적 정합성에 따라 민간의 퇴직급여와 동일한 회계처리를 적용하였다면, 그 표시방식도 동일하게 적용하는 것이 정보이용자에게 불필요한 혼란을 주지 않는 방식일 것이다.

다만 민간의 경우 충당부채에서 차감하는 적립자산은 통상 외부에 적립되며, 회계실체가 사용할 수 없는 자산인 데 반해 공무원연금과 군인연금기금에 적립된 자산은 중앙정부가 민간이 퇴직급여 목적으로 적립한 자산과 동일한 수준으로 사용할 수 없는 자산이라는 의견도 존재하므로 이에 대한 검토도 함께 수행하여야 한다.

## ② 연금보고서 표준화 및 간소화

재무결산보고서상 연금보고서는 각 회계실체의 연금보고서를 단순 취합함에 따라 200페이지 이상으로 산출되고 있어 비중이 과다하며, 정보의 일관성이 없어 정보이용자의 이해가능성 및 접근성이 저하되고 있다. 또한 각 연금실체별로 연금보고서상 제공하는 정보의 양과 양식 등이 상이하여 일관된 연금 분석이 불가능한데, 특히 공무원연금과 군인연금의 경우 연금충당부채 증감 분석 양식이 상이하여 국가 전체의 연금충당부채 증감 분석에 일관성이 저하되는 문제점이 있다.

부채의 60%, 자산의 30%를 차지하는 4대 연금에 대한 정보를 간결하고 일관성 있게 제공하기 위해서는 국가재무제표 이용자 관점에서 연금 관련 정보를 보여줄 수 있도록 연금보고서를 표준화하는 노력이 필요하며, 이는 재무정보의 활용 측면에서도 많은 도움을 줄 수 있을 것이다. 회계실체, 중앙관서 단위에서는 기존 연금보고서를 공시하되 국가에서는 요약본을 공시하는 방안 또는 주요 정보를 주석으로 10페이지 내외로 공시하고 현행 연금보고서는 별책으로 분리하는 방안 등 다양한 방안을 검토할 수 있다.

## ③ 주석 강화

現 국가재무제표상 연금사업 관련 주석 공시 내용은 간략히 1페이지 내외로 직역연금(공무원, 군인)의 연금충당부채의 변동 내역을 보여주고 있는 것이 전부이며 국민연금과 사학연금의 정보는 포함되어 있지 않다. 또한 단순히 표로만 구성되어 있어 증감원인 분석 등 상세한 기술정보 역시 누락되어 있다.

이는 필수보충정보인 연금보고서에 상세한 내용이 담겨져 있기 때문으로 추정되는데 재무제표에 포함되는 주석에 연금사업 관련 자산과 부채가 그 비중이 적지 않음에도 내용을 불충분하게 제공하는 것은 문제가 있다고 볼 수 있다. 또한 「연금회계처리지침」 문단 40과 41에서 규정된 것과 달리 연금제도의 기본적인 정보도 주석에 포함되고 있지 않는 것은 규정에도 위배되는 것으로 개선이 필요하다.

해외 주요국을 살펴보면 부채로 인식하는 직역연금과 부채로 인식하지 않는 사회보장제도를 구분하여 공시하고 있는데 대부분 직역연금은 주석으로 관련 정보를 제공하고, 사회보장제도는 필수보충정보나 별도 보고서로 제공하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 IV-10〉 주요 국가별 연금 정보 공시 현황

구분	항목	미국	영국	호주	뉴질랜드	캐나다	일본	한국
직역 연금	충당부채	○	○	○	○	○	-	○
	제도개요	주석	주석	주석	주석	주석	-	필보충
	급여별현황							
	변동내역							주석
	보험수리적가정							
	장기전망	X	X	X	X	X		X
사회 보장	재무제표	○(별도)	X	X	X	X	○	○(자산)
	제도개요	주석					주석	필보충
	상세내역	RSI					X	
	장기전망						주석	

출처: 정도진, 『공적연금의 재정안정성 평가지표 개발 및 연금결산보고서 개선방안』, 2018, p. 206.

따라서 정보이용자의 재무제표의 이해를 위하여 연금사업의 현황 및 주요내용 등 現 연금보고서 중 주요정보(연금사업의 개요, 가입자 등 현황정보, 기금의 조성 및 운용, 기금추이 및 규모 등)를 주석으로 공시하는 방안을 검토하고, 추가적으로 필수 보충정보와 중복으로 제공할 경우 단순히 제공하는 양만 많아지는 문제가 발생할 수 있으므로 연금보고서 표준화·간소화 과제와 연계하여 추진할 필요가 있다.

#### ④ 연금 관련 추가 재무정보 공시

연금에 대한 재정을 평가할 수 있는 정보로 기금고갈시점(국민연금, 사학연금), 보 전금의 규모(공무원연금), 연금충당부채(공무원연금, 군인연금) 등이 공시되고 있다. 하지만 이러한 정보는 공적연금제도의 지속가능 여부 또는 지급의 안정성 등을 충분히 설명하지 못한다는 한계점을 지니고 있다.

선행연구 등에서 실시한 수요조사에서 확인할 수 있듯이 연금지급 가능 여부에 대한 수요가 가장 높게 나타남에도 불구하고 이에 대한 정보가 공시되고 있지 않는 상황이므로 이에 대한 정보 개발이 필요하다. 타 국가의 연금 관련 지표를 검토하였을 때 수지추계, 적립배율 및 고갈시점 등 1차 지표는 산출하고 있으나, 이를 토대로 산 출하는 2차 지표는 부족한 것을 확인할 수 있다.

예를 들어 미래 가입자를 모두 고려하여 일정 시점(70년 또는 무한)까지 총수입과 총지출을 고려하여 추정하는 방식으로 연금제도의 재정안정성을 평가하는 미국, 캐나다, 일본이 사용하는 모델이나, 각 세대별로 급여부담, 수익비 등을 산출하여 제도 개선 전과 개선 후의 변동내역 등을 제공하여 제도의 변천과 역사, 개선효과 등을 보여주는 캐나다와 일본의 모델 등이 2차 지표의 사례가 될 수 있다.

<표 IV-11> 국가별 연금 평가지표 현황

추계정보		미국 OASDI	캐나다 CPP	일본 후생연금	대한민국
1차 지표	수지추계	○	○	○	○
	적립배율	○	○	○	○
	고갈시점	○	-3)	○	○
2차 지표	자산부채 추계	Unfunded Obligation	Balance Sheet	재원과 급여의 내역	-
		75년간의 수지적자액의 현재가치	75년간 자산, 부채의 현재가치	95년간 자산과 부채의 현재가치	
	세대별 정보	-	Internal Rate of Return by Cohort	세대별 급여부담	-
			세대별 내부수익률	세대별 수익비	

출처: 정도진, 『공적연금의 재정안정성 평가지표 개발 및 연금결산보고서 개선방안』, 2018, p. 113.

### (3) 연금 회계처리의 적정성

앞서 서술한 바와 같이 現 국가회계기준상 공무원연금과 군인연금의 회계처리는 국가가 지급하는 연금을 국가에 근로를 제공함에 따른 대가로 급여를 이연하여 지급 받는 것으로(퇴직급여 성격), 의무가 근로를 제공할 때 발생하였으므로 재정상태표일 현재 발생한 의무에 대하여 측정된 금액을 연금충당부채로 인식하는 방식을 적용하고 있다.

3) 고갈되지 않을 것으로 전망됨에 따라 정보 없음

하지만 공무원연금과 군인연금의 성격이 민간의 퇴직급여의 성격과 모두 일치하지 않으므로 現 회계처리에 대한 논란이 제기되는 상황이다. 따라서 본 챕터에서는 국가회계기준상 공무원연금과 군인연금 회계처리의 근간이 되는 부분에 대한 전반적인 검토를 수행한다.

① 공무원, 군인연금 중 사회보장급여 성격

공무원연금과 군인연금제도는 민간의 퇴직연금제도와는 다르게 국민연금제도와 같은 ‘사회보장급여’의 성격이 포함되어 있다. 우선 공무원·군인연금 가입자는 국민연금 가입이 불가하며, 기초연금 대상자에서도 제외되므로 공무원·군인연금제도는 기초연금과 국민연금이 수행하는 복지 부분을 포함하고 있다고 해석할 수 있다.

두 번째로 민간의 종업원 급여 성격이라면 기여금 없이 지급하는 것이 적절하나 국민연금과 동일하게 가입자는 기여금을 내고 향후 연금을 수급받는다라는 점에서 국민연금제도와 유사하다. 세 번째로 공무원과 군인이 퇴직 시 지급받는 ‘퇴직수당’이 이미 존재한다. 퇴직수당은 퇴직 시 「공무원연금법」에 따라 지급받는 것으로 민간의 퇴직금과 그 성격이 유사하다. 관련 법령에 따라 20년 이상 재직 후 퇴직 시 재직연수에 기준소득월액의 39%를 곱하여 계산하므로 민간 대비 절반 이하 수준인 점은 상이하다.

<표 IV-12> 연금제도의 층별 구분

4층	개인연금		
	3층	공무원연금 ( + 퇴직수당)	군인연금 ( + 퇴직수당)
2층	국민연금		
1층			기초연금
구분	공무원	군인	민간

출처: 저자 작성

따라서 공무원·군인연금제도는 (1층)기초연금과 (2층)국민연금 및 (3층)퇴직연금제도를 모두 포괄한 제도이며, 이에 대한 회계처리를 단순히 퇴직연금과 동일하게 규정하고 있는 現 「국가회계기준」에 대한 재검토가 필요하다. 국가가 지급하는 공무원

연금과 군인연금의 지급금은 모두 근로 제공의 대가가 아니라 기여금에 대한 반대급부가 포함되어 있다는 주장도 함께 고려되어야 한다.

## ② 연금지급의무의 구분

재무제표에서 인식하는 연금지급의무의 성격은 크게 ① 기여금을 납부받음에 따른 자원 제공 의무와 ② 종업원에 대한 급여를 연금으로 미래에 제공함에 따른 의무로 구분할 수 있다. 현재 공무원연금과 군인연금은 ②에 따른 의무로 해석하여 연금충당부채를 인식하고 있으며, ①로 해석하고 있는 연금제도는 없다.

하지만 기여금 납부에 따른 자원 제공의무는 4대 연금 공통적으로 적용 가능한 것으로 현재 국민연금 적립금에 대한 부채 인식 이슈와 맞닿아 있으며, 만일 지방직 공무원 등에 대하여 종업원으로 볼 수 없어 현재의 연금충당부채를 인식하지 않는다고 결론이 내려질 경우 ①에 따른 의무는 남아있으므로 이에 대한 명확한 해석이 필요하므로 검토가 필요하다.

기여금을 납부받음에 따른 자원 제공의무의 측정방식은 (1안)재정추계 등을 통한 부족 예상분으로 측정, (2안) 기여금을 납부받은 것은 과거 사건으로 보아 종업원급여와 동일한 방법으로 측정, (3안) 종업원을 대상으로 한 연금제도 이외에는 모두 사회보장제도를 운영하고 있는 것으로 보아 국민연금과 동일한 회계처리를 적용하는 방안 등을 검토할 수 있다.

## (4) 국민연금 회계처리

### ① 국민연금 자산, 부채 인식

현재 국가재무제표상 국민연금기금의 적립금 자산은 재정상태표에 표시되나(약 640조원), 관련 부채는 미지급금(약 0.1조원) 외에는 인식하지 않고 있다. 이는 연금보험료 수납 시 수익(연금보험료수입)을 인식하고, 급여 지급 시 비용(연금급여전출금)을 인식하되, 결산 시 수익이 비용을 초과하는 부분은 비용처리하고, 동 금액을 자본금(연금급여적립금)으로 계상하는 특례 회계처리에 의한 것이다. 연금사업 특성상 성숙기에 접어들기 전까지 수익이 비용을 초과하므로 회계정보 활용도 저하(수익

과다) 및 국가신인도 하락(부채 과다) 우려에 따라 제8차 국가회계제도심의위원회에서 2010년 1월 승인하였다.

특례 회계처리는, 연금사업이 성숙기에 접어들 때까지 수익이 비용을 초과하는 부분이 발생하는 것은 향후 연금 지급을 위하여 적립금을 쌓아놓기 위한 것으로, 연금 지급 이외의 수단으로 사용할 수 없는 자금의 수입을 국가의 수익으로 공시하는 것은 정보이용자에게 왜곡된 정보를 전달할 수 있음을 문제로 보아 마련되었다. 따라서 수익 과대계상을 막기 위해 매년 잉여분을 적립금 개념으로 처리하기 위해 비용으로 인식하되, 상대계정을 부채로 인식할 경우 과다하게 부채를 인식하게 되어<sup>4)</sup> 국가신인도 하락 등 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 연금급여적립금을 부채가 아닌 순자산으로 회계처리하도록 규정하였다.

<표 IV-13> 2018회계연도 국민연금기금 회계처리

(단위: 조원)

구분	차변	대변
연금보험료 수납	자산 44.4	수익 44.4
연금급여 지급	비용 20.8	자산 20.8
연금급여적립금전입액	비용 23.6	순자산 23.6

출처: 저자 작성

하지만 국민연금 성숙기 이전까지 운용자산은 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로 다른 방향의 국가 재정상태 왜곡이 우려된다는 주장이 제기되고 있다. 국가 총자산인 2,127조원의 1/4을 차지하고 있는 국민연금자산 640조원은 지금도 그 비중이 상당한 상황인데, 향후 적립금은 2041년까지 증가하여 최대적립금 1,778조원을 기록하고, 이후 적자가 발생하여 2057년에 고갈되는 것으로 예측되었다.<sup>5)</sup> 이에 따른 미래의 재정상태표의 모습은 2041년은 국가자산의 절반가량이 국민연금기금의 적립금이며, 2057년까지 16년 동안 1,800조원, 매년 약 100조원 이상이 감소되는 모습으로 정

4) 2010년말 국민연금기금의 적립금은 약 324조원으로 잉여분을 부채로 인식하였을 경우 기존 적립된 부분을 소급하여 적용하지 않았다고 가정하더라도 2018년 기준 국가부채 약 316조원 증가

5) 국민연금 재정추계위원회(2018), 제4차 국민연금 재정추계

보이용자가 국민연금자산의 증가 혹은 감소 이외의 시그널을 받기 어려운 형태로 남겨질 우려가 있다.

물론 인구구조의 변화, 연금제도의 개혁 등에 따라 극단적인 변화폭은 줄어들 수 있으나<sup>6)</sup>, 사회보장에 대한 중요성이 대두되면서 국민연금, 나아가 4대 연금의 중요성과 그 지출이 증대되고 있는 상황에서 국민연금 회계처리에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 또한 국민연금의 회계처리에 국한하지 않고 국민연금과 유사하게 사회보장사업을 수행하는 회계실체인 고용보험과 산재보험의 회계처리의 일관성도 함께 검토하여 필요시 국민연금과 동일한 회계처리 적용을 위해 지침의 통합 또는 분리도 제시할 수 있다.

국민연금의 회계처리 대안은 다음을 포함하여 제시하며, 검토 과정에서 본 보고서에서 제시한 대안 외 추가적인 대안을 제시하는 것도 무방하며, 대안 검토 시 현행 특례회계처리의 적절성과 이론적 배경에 대한 검토도 함께 진행한다.

(1안) 국민연금은 사회보장 성격을 갖고 있는 비교환거래로 미래급여 지급의무는 부채의 인식기준을 충족하지 않으므로 부채를 인식하지 않는다. 이는 IPSAS의 사회보장급여(Social Benefits)와 해외 주요국의 사회보장급여 회계처리와 유사한 방식으로 IPSAS, 다른 국가 등과 비교가능성이 제고되는 장점이 있다. 현재의 특례회계처리와 결과는 유사하나 의무가 발생하지 않았다는 점에서 회계적 이론은 상이하다.

(2안) 국민연금의 미래지급의무는 「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」상 충당부채의 요건을 충족하므로 재정상태표상 충당부채로 인식하여야 한다. 기여금의 납입이라는 과거 사건의 결과로 미래 연금 지급이라는 현재 의무가 존재하고, 해당 의무를 이행하기 위하여 국가채무제표상 자산으로 인식하고 있는 경제적 효익이 있는 자원을 유출한 가능성이 매우 높으며, 의무를 이행하기 위하여 필요한 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있기 때문이다.

(3안) 국민연금 사업은 노후보장을 목적으로 연금 지급의 안정성을 담보로 한 위탁관리 사업으로 기금의 자산은 국가에 실질적인 소유권이 있다고 볼 수 없으므로 자산, 부채 모두 재정상태표에 인식하지 않아야 한다. 국민연금 사업은 가입자 등에

---

6) 제3차 국민연금 재정추계(2013년)에서는 최대적립기금이 2,561조원으로 예상되었음

계 기여금을 걷어 미래 연금 지급을 담보하기 위하여 보관, 운용 등을 지원하고 향후 지급을 국가가 보장해주는 사업으로 볼 수 있으며, 이는 국가가 기금 자체에 소유권이 있다고 보긴 어렵다. 따라서 재정상태표에 국민연금기금의 적립금 자산 혹은 관련 부채를 인식하는 것은 적절하지 않으며 위탁과 관련된 자산, 부채만을 인식하고, 별개의 재무정보를 주식 등에서 제공하여야 한다.

## ② 국민연금 운용자산 계정과목 분리

2018회계연도 현재 국가 재정상태표에서는 국민연금에서 운용하고 있는 국민연금 기금 적립금 약 639조원에 대하여 자산 성격에 따라 유동자산 143조원, 투자자산 495조원으로 분류하여 공시하고 있다. 국민연금의 적립금의 규모가 매년 늘고 국가 자산에서 차지하는 비중이 늘어남에 따라 국민연금 운용자산과 관련하여 계정과목을 분리하자는 의견이 제기되고 있다.

<표 IV-14> 2018회계연도 유동자산 및 투자자산 현황

(단위: 조원, %)

구분	국가통합	국민연금 <sup>1)</sup>	국민연금 비중
유동자산	401.2	138.0	34.4
현금 및 현금성자산	51.7	1.4	2.7
단기금융상품	54.6	7.5	13.7
단기투자증권	207.2	126.7	61.1
미수채권	31.5	2.0	6.3
단기대여금	24.7	0.3	1.2
기타유동자산	31.4	0.0	-
투자자산	827.9	378.8	45.8
장기금융상품	2.4	-	-
장기투자증권	569.8	373.7	65.6
장기대여금	147.6	5.1	3.5
기타투자자산	108.1	-	-

주: 1) 내부거래 금액 반영

자료: 기획재정부, 『2018회계연도 국가결산보고서』, 2019

우선 전체 유동자산과 투자자산에서 차지하는 비중이 각각 34%, 46%로 그 비중이 적지 않으며, 두 번째로 유동자산은 1년 이내 현금화되거나 사용될 것으로 예상되는 자산으로 정의되는 데 반해 국민연금의 적립금은 민간의 사용제한자산과 그 성격이 유사하며, 사용제한기간이 1년을 초과하는 부분이 대다수인 국민연금 적립금을 유동자산으로 분류하는 것이 정보이용자에게 적합한 정보를 주는 것이 맞는지 의문이 든다는 것이 주장의 근거이다.

다른 자산과 그 성격이 확연히 구분되고 금액적 비중도 상당한 ‘국민연금운용자산(가칭)’을 별도 계정과목으로 신설하고 재무제표에 표시하는 것이 법령에 따라 다른 목적으로 사용할 수 없는 국민연금 적립금을 더 적합하게 공시하는 방안이 될 수 있다.

분리방안 검토 시 국민연금 외 사학연금, 고용보험 등 적립자산이 존재하는 타 국가회계실체도 동일한 기준을 적용하여야 하는지, 동일한 기준을 적용한다면 ‘적립금운용자산(가칭)’ 등 계정과목명과 함께 하위 계정과목(회계실체별 계정과목 신설 여부)에 대한 고려도 필요하며, 혹은 금액적 중요성에 따라 국민연금만 적용할 경우 그 중요성 기준의 이론적 근거 마련은 가능한지에 대한 조사가 포함되어야 한다.

이와 더불어 재정상태표에 표시할 경우 국민연금기금이 보유하고 있는 국공채에 따라 내부거래로 상계되는 100조원가량에 대한 표시 방법, 계정과목 신설 시 유동자산, 투자자산과 같은 수준(Level II) 혹은 금융상품, 투자증권(Level III) 중 적합성 여부, 국민연금운용자산의 하위레벨 계정과목(대여금, 금융상품, 채권, 주식 등) 신설 여부 등도 함께 고려한다.

### ③ 국민연금·사학연금 수익 분류

「연금회계처리지침」 문단 38에서는 국민연금과 사학연금의 연금수익 중 고용주부담금, 국가기여금 및 피고용자기여금은 프로그램수익으로 인식하도록 규정하고 있다. 하지만 동 지침 문단제정근거 18에서 국민연금을 사회보험으로 정의하고 이에 대한 정부의 의무는 비교환거래임을 명시하고 있어 문단과 문단제정근거 간의 상충이 발생한다.

### 「연금회계처리지침」

38. (연금수익의 인식) <중 략> (2) 고용주부담금, 국가기여금, 피고용자기여금은 재정운영표에 프로그램수익으로 인식하며, 보전금은 순자산변동표 또는 재정운영표에 “비교환수익 등”으로 인식한다.

문단제정근거18. (☞ 관련문단 35, 39) 미국 연방정부회계기준인 SFAS 17에서는 우리나라의 국민연금과 유사한 성격의 제도를 사회보험으로 정의하고 있으며, 이와 관련된 정부의 의무는 비교환거래이므로 장래 추정지급액과 관련된 부채를 인식하지 않도록 규정하고 있다.

또한 국민연금과 유사한 사회보장사업을 수행하는 고용보험, 사회보험 등 회계실체의 회계처리를 규정한 「보험회계처리지침」 문단 14에서는 피고용자기여금과 고용주부담금을 비교환수익으로 인식하도록 규정하고 있어 지침 간 상충 역시 발생하고 있다.

### 「보험회계처리지침」

14. (사회보험수익의 인식) “사회보험수익”은 다음 항목으로 구성되며, 부과고지 시점에 재정운영표의 비교환수익으로 인식한다.

- (1) 피고용자기여금: 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따라 근로자가 납부하여야 할 금액
- (2) 고용주부담금: 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따라 사업주가 납부하여야 할 금액

대다수의 국가의 사례를 참고하여 국민연금을 사회보험으로 정의하고, 이와 관련된 정부의 의무가 비교환거래에 대한 것이므로 장래 추정지급액과 관련된 부채를 인식하지 않는다는 現 문단제정근거의 논리와 임의로 가입 여부를 선택할 수 없고, 소득재분배 요소가 도입되어 있는 등 세금 성격이 짙은 사회보험제도의 성격을 근거로

비교환거래로 보아 국민연금과 관련된 수익을 모두 비교환수익으로 인식하는 것을 주장할 수 있다.

상기 주장과는 반대로 국민연금은 기초연금과 달리 연금가입자 한정으로 운영되고 가입자 개인이 기여금을 납부함에 따라 각 개인별로 연금급여가 지급되고, 소득재분배 요소가 일부 포함되어 있으나 납부한 금액에 비례하여 급여가 산정되며, 사후 상속이 이루어지는 등 개인재산으로 인정된다는 측면에서 교환거래 요소가 더 크다는 논거도 존재한다.

따라서 본 주제에서는 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험 등 사회보장사업을 수행하는 회계실체의 부담금, 기여금 등의 성격을 명확히 규정하고, 각 실체별 성격의 유사성 여부에 따라 회계처리의 일관성을 확보하여 지킴 내, 지킴 간 상충을 해소하는 것이 필요하다. 추가로 법인세, 지방세 등 세금수입은 비교환수익으로 인식하나, 국가가 운영하는 사업에 지출하는 비용은 프로그램원가로 계상되는 것과 같이 국민연금의 기여금 등을 비교환수익으로 인식할 경우 연금급여 지급과 관련된 지출을 현재와 같이 프로그램원가로 유지할지, 혹은 비교환수익의 차감으로 함께 조정할지 여부도 함께 검토한다.

## (5) 기타 연금 이슈

### ① 연금사업 회계실체 분리 공시

2018회계연도 기준 연금충당부채는 939.9조원으로 전체 부채 1,682.7조원 중 55.9%를 차지함에 따라 국가결산보고서 발표 시 공무원연금 등 연금의 재정건전성에 대한 논란이 매년 반복되고 관심이 집중되고 있다. 2018회계연도 국가결산 발표(2019. 4. 2) 이후 일주일 간 국가결산 관련 기사 83개 중 연금충당부채에 대한 기사가 59개로 71%를 차지하는 것이 이를 반증한다.

<표 IV-15> 2019년 국가결산 관련 기사 리스트(일부)

제목	날짜	매체
국가부채 1,680兆 돌파...절반 이상이 공무원·군인 연금	04.02.	SBS
공무원·군인 연금에 국가부채 1,700조 육박..국민 1인당 1,800만원 부담?		브레이크뉴스
文, 공무원 17만명 증원 공약에 국가채무 '눈덩이'... 재앙 우려		세계일보
국가부채 1,700조 육박...`공무원·군인연금`이 주요 원인		매일경제
공무원·군인연금 총당 '밑 빠진 독'...국가부채 1700조 육박		경북일보
[사설]국가채무 55%가 연금충당금...다음 세대에 짐 떠넘길건가	04.03.	동아일보
'1,700조원 육박' 국가부채...연금 3년 연속 두자릿수 증가폭	04.05.	프레시안
공무원·군인·사학 '연금혜택' 이대로 되야하나?		프레시안
"연금충당부채"로 온 국민이 빚쟁이?...과도한 부채 공포		파이낸셜뉴스
...	...	...

자료: 저자 작성

하지만 연금충당부채의 단순 증가세로 연금기금 또는 국가의 재정건전성을 판단하는 것은 적절하지 않다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 연금충당부채는 70년 이상 장기간의 추정이 적용된 정보임에 따라 할인율 등 가정 변경에 따른 민감도가 크기 때문이며, 실제로 2018회계연도 증가액 94.1조원 중 재정운영표에 반영되는 연금비용은 37.3조원으로 39.6% 정도이며, 나머지는 보험수리적 가정에 따른 변동분으로 순자산변동표에 반영되었다. 이 비율은 2013회계연도 이후 기준으로 확대해 봐도 유사하게 나타난다.<sup>7)</sup> 이는 연금충당부채 인식 시점인 2011회계연도 이후 꾸준히 우리나라 경제에 나타난 저금리 기조에 따른 연금충당부채 산정에 반영된 할인율 인하에 의한 것으로 연금의 재정건전성과는 관련성이 높지 않다.

7) 2013회계연도 이후 증가액 343.6조원 중 233.8조원(68.0%)이 순자산변동표에 반영

<표 IV-16> 총부채, 연금충당부채 및 국가채무(2013~2018회계연도)

(단위: 조원, %)

구분	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	FY2018
총부채	1,117.9	1,212.8	1,285.2	1,433.1	1,555.8	1,682.7
증가액	-	94.9	72.4	147.9	122.7	126.9
증가율	-	8.5	6.0	11.5	8.6	8.2
연금충당부채	596.3	643.6	659.9	752.6	845.8	939.9
증가액	-	47.3	16.3	92.7	93.2	94.1
증가율	-	7.9	2.5	14.0	12.4	11.1
국가채무	463.3	501.7	556.9	595.0	626.8	650.5
증가액	-	38.4	55.2	38.1	31.8	23.7
증가율	-	8.3	11.0	6.8	5.3	3.8

자료: 기획재정부, 『2013~2018회계연도 국가결산보고서』를 바탕으로 저자 작성

<표 IV-16>은 2013회계연도 이후 국가채무제표상 총부채와 연금충당부채 및 국가채무의 총금액과 증가액 및 증가율을 나열한 것이다. 2015회계연도는 공무원연금에 대한 개혁이 이루어지면서 연금충당부채 증가액이 사상 최저인 2.5%로 나타난 회계연도로 공무원연금충당부채가 개혁 효과로 52.5조원이 감소함에 따른 것이다.<sup>8)</sup> 하지만 동 회계연도에 국가채무의 증가액과 증가율은 55.2조원과 11.0%로 가장 높게 나타났다. 연금충당부채의 증가세 하락에 묻혀 큰 이슈가 되지 않았다. 또한 2018회계연도는 국가채무의 증가세가 2013회계연도 이후 가장 낮게 나타났다. 연금충당부채의 증가금액에 비하면 그 증가세의 하락금액이 미미(약 8조원)하여 역시 이슈는 연금충당부채에 모두 쏠리게 되었다.

연금의 재정건전성, 지급안정성 또는 설계의 적정성 등은 물론 중요한 문제이지만 현재와 같이 모든 이슈와 논란이 연금충당부채에만 매몰되어 있는 상황은 역

8) 연금충당부채는 과거 근로 제공분에 대한 비용을 인식하는 개념으로 연금개혁에 따른 감소효과가 나타나지 않는 것이 일반적이나 일부 개정사항(연금지급 개시연령 연장, 연금액 5년 동결, 유족연금 지급률 인하)에 따라 감소하였다. 연금 지급률 인하, 소득상한 강화 등 개정사항은 향후 연금충당부채 금액의 증가세 하락에 영향을 미치게 되며, 기여율 인상 등의 개정사항은 향후 연금충당부채 금액의 증가세 상승에 영향을 미치게 된다.

설적으로 국가의 다른 재정활동에 대한 관심이 멀어지는 부작용이 발생할 수 있다. 더욱이 연금충당부채 금액 자체는 재정건전성과 관련성이 그리 밀접하지 않다는 주장이 제기되고 있는 상황에서는 이에 대한 해소 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

이를 위해 정보이용자가 국가의 재정활동 내용을 파악하고 합리적으로 의사결정을 할 수 있도록 정보를 분리 제공하는 방안을 제시한다. 우체국예금특별회계, 우체국보험특별회계와 유사하게 개별 회계실체 재무제표는 작성하나 통합범위에서는 제외하는 방안을 생각할 수 있다. 이는 국민연금, 사학연금에 대하여 별도의 부채 인식 없이 적립금을 자산으로 인식하고 있는 현행 회계처리에 대한 회계적 정당성을 공고히 할 수 있다는 이점도 존재한다.

다만 국가회계실체를 통합범위에서 제외하는 합리적 근거 마련,<sup>9)</sup> 국민연금 이외 회계처리가 동일한 사학연금, 성격이 유사한 고용보험, 산재보험에 대하여 동일한 기준 적용 여부 등을 함께 고려하여야 하며, 현재의 국가재무제표를 유지하면서 연금을 분리한 재무정보를 주식에서 공시하는 것이 더 유용하다는 반론에 대한 대응 방안도 함께 검토한다.

## ② 외부 보험계리인 보고서 첨부

「연금회계처리지침」 문단 43에 따르면 공무원 및 군인연금의 연금보고서상 연금충당부채의 평가방법과 결과에 대하여 보험계리기관의 감사보고서를 첨부하는 것을 가능하게 하고 있으나 임의규정으로 현재까지 감사보고서가 첨부된 적은 없다.

### 「연금회계처리지침」

#### 38. (공무원연금 및 군인연금의 연금보고서) <중략>

- (4) 연금충당부채의 평가 방법과 결과: **보험계리기관의 감사보고서(선택)**, 연금충당부채 평가방식, 보험수리적 가정의 적용내역과 산출근거, 연금충당부채의 산정결과와 그에 대한 설명, 회계연도별 연금충당부채의 변동원인과 그에 대한 설명, 주요 보험수리적 가정에 대한 민감도 분석, 연금충당부채 평가 관련 기타 주요사항 등

9) 우체국예금과 우체국보험은 예산에 반영되지 않았으며, 국가의 자산, 부채가 아니라는 근거로 통합범위에서 제외

연금충당부채의 산정대상 급여가 퇴직연금, 유족연금 등 다양하게 설정되어 있고 비선형적 기간귀속률이 적용되는 등 계산과정의 복잡성으로 인해 전문성이 요구되는 특성이 있어 연금충당부채 및 연금비용 등이 적정하게 추정되었는지 외부에서 판단하기 어려우며, 이에 따라 보고실체에게 전적으로 의존하고 있어 회계처리의 객관성 확보가 어려운 현실이다.

국가재무제표에 공시되는 연금충당부채 금액의 신뢰성 제고를 위하여 현재 임의규정으로 되어 있는 보험계리기관의 감사보고서를 필수로 개정하여 독립된 제3자의 계리보고서를 첨부하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 독립된 보험계리법인 등의 인증을 받을 경우 추가적인 비용 부담이 발생할 수 있고, 민간기준인 'K-IFRS 제1019호 종업원급여'에서도 유사한 규정이 있으나 의무화하고 있지 않다는 점에서 민간 등의 사례를 검토하여 대안을 제시할 필요가 있다.

### ③ 연금회계처리지침 분리 방안

「연금회계처리지침」은 국가회계실체 중 '연금사업'에 대한 회계처리를 규정하고 있으며, 이에 따라 국민연금, 사학연금, 공무원연금 및 군인연금을 대상으로 충당부채 산정 등 회계처리와 연금보고서 등 공시사항을 규정하고 있다. 이는 2011년 제정된 「연금회계준칙」 및 「연금회계평가 및 공시지침」을 2014년 12월 「연금회계처리지침」으로 통합함에 따른 것이다.

하지만 공무원·군인연금과 국민·사학연금은 연금사업이라는 공통점 외에는 성격과 회계처리가 서로 상이함에도 하나의 지침에 규정되는 것이 적절하지 않다는 주장이 제기된다. 민간의 종업원급여와 유사한 회계처리를 규정하고 있는 공무원·군인연금과 국가의 특징적인 사회보장급여 성격의 회계처리를 따르는 국민·사학연금이 하나의 지침에 규정되어 있는 것은 불필요한 논란이 발생할 여지가 존재한다.

우선 동일한 연금사업 내 연금충당부채를 인식하는 공무원·군인연금과 비교하여 국민·사학연금의 연금충당부채 미인식에 대한 논란이 계속된다. 특히 국민연금의 경우 미래 지급보장에 대한 국민의 관심이 높고, 공무원연금에 비하여 미래 연금급여가 적다(손해라는) 인식이 존재하는 상황에서 동일한 연금제도인데 공무원연금과 달리 연금충당부채를 인식하지 않고 있다는 점에서 자주 이슈로 등장하게 된다. 「연

금회계처리지침」의 문단제정근거에 부채를 인식하지 않는 사유가 명시되어 있음에도 매년 소모적인 논란을 불러오고 있다.

두 번째로 현재의 「연금회계처리지침」은 4대 연금의 회계처리를 규정하고 있다고 하지만 실질적으로 연금충당부채의 인식과 평가가 대부분을 차지하고 있다. 국민연금 등 사회보장급여 회계처리는 민간에 존재하지 않는 국가 특유의 거래로 이와 관련하여 더 상세하게 규정되어 있어야 하지만 오히려 공무원·군인연금(문단 4~34)에 비하여 간략히 규정되어 있다(문단 35~39). 이는 초기 「연금회계준칙」 및 「연금회계 평가 및 공시지침」 제정 시 연금충당부채 위주의 논의가 주를 이루었고 상대적으로 연금충당부채를 인식하지 않는 연금실체의 회계처리는 심도 있게 논의되지 않았기 때문이다.

하지만 국민연금의 경우 앞서 설명한 바와 같이 사회보장급여라는 민간에 존재하지 않는 국가 특유의 거래이며, 국가회계기준의 경우 국민연금 회계처리는 일부 특례를 적용하는 부분도 있어 이에 대한 상세한 정보를 제공하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 현재와 같이 4대 연금이 연금 사업이라는 카테고리에 묶여 단일 지침으로 규정되어 있는 것보다는 별개의 지침으로 분리되는 것이 더 유용할 수 있다는 주장도 설득력이 있다.

또한 민간의 ‘종업원급여’와 유사한 회계처리를 수행하는 공무원·군인연금의 회계처리지침을 민간과 유사하게 구성하고, 국가 특유의 회계처리인 사회보장급여 지침을 제정하는 것이 타 기준서와의 정합성 제고에도 도움이 될 수 있다. 실제 IPSAS의 경우 종업원급여와 사회보장급여를 구분하여 제정하고 있다.

다만 사회보장급여를 국가회계기준에서 정의하고 있지 않기 때문에 단순히 국민연금과 사학연금을 분리하는 방식으로 진행할 수는 없으며, 우선 사회보장제도 및 사회보장급여를 정의하고, 그 정의에 따른 급여를 지급하는 국가회계실체를 확인하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

따라서 본 챕터에서는 분리된 지침을 제시하는 것은 후순위로 보류하고 ① 현재 국민연금에 적용하는 특례 회계처리 등 국민연금 및 사학연금 관련 회계처리의 본문 보완 방안 및 그에 따른 「연금회계처리지침」 개선안 ② 사회보장급여 지침을 별도로 제정하고 있는 해외 공공부문 기준 검토 및 국가회계기준 적용 검토 ③ 사회보장제도 및 사회보장급여 정의(안) 및 그 정의에 포함되는 국가회계실체 및 급여 제시를 제안하는 것을 목적으로 한다.