

# 05 오피니언

1

## IPSAS 42 제정에 따른 공적연금회계 개선방안 연구: 공무원연금의 IPSAS 42 적용 가능성을 중심으로



김 봉 환  
서울대학교 행정대학원 교수

본 오피니언은 연구자가 수행한 연구\*를 바탕으로 공무원연금에 대해 국제공공부문의회계기준(IPSAS) 42, '사회보장급여'를 적용할 수 있는지를 검토한 것이다. 연구의 내용은 연구자의 개인 의견이며, 국가회계재정통계센터의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

\* 김봉환·안중기, 「IPSAS 42 제정에 따른 공적연금회계 개선방안 연구: 공무원연금의 IPSAS 42 적용 가능성을 중심으로」, 『회계저널』, 제29권, 제2호, 2020, pp. 1~21.

본 뉴스레터에 수록된 내용의 원문은 아래 링크를 통해 확인할 수 있다.  
<http://kiss.kstudy.com/thesis/thesis-view.asp?key=3767990>

### 가. 서론

매년 국가결산보고서가 발표될 때마다, 약 1,000조원에 이르는 공무원·군인 연금충당부채는 항상 논란의 대상이 된다. 한편은 공무원연금을 재정건전성 악화의 주범으로 해석하고, 다른 한편은 연금충당부채가 재정상태에 대한 왜곡된 정보를 전달하고 있다고 주장한다. 이와 같은 의견 대립이 발생하는 근본 원인은 공무원연금제도에 내재하는 거래의 본질에 대한 관점의 차이에서 비롯된다고 본다.

공무원연금은 바라보는 관점에 따라 교환거래 혹은 비교환거래로 볼 수 있는데, 이에 따라 연금부채의 회계처리에 영향을 미친다. 만일 공무원연금이 근로 제공에 따른 대가라면 교환거래라고 볼 수 있다. 그렇다면 연금충당부채는 정부의 부채이고 재정건전성 판단에 유용한 정보이다. 그러나 공무원이 매달 내는 기여금이 일종의 사회보장세에 해당한다면 비교환거래로 볼 수 있다. 이런 입장에 의하면 공무원연금과 관련된 회계처리는 조세 회계처리를 준용하면 되고, 연금충당부채는 불필요한 정보에 해당한다. 결국 연금추징지급액을 충당부채로 인식하는 현행 연금회계처리방침의 타당성 여부는 공무원연금이 교환거래인지 여부에 달려 있다.

공적연금과 관련된 이러한 논란은 국내에만 한정된 것이 아니다. 정부지출 중에서 공적연금이 차지하는 비중이 증가함에 따라 발생주의 회계를 채택한 대부분의 국가에서 유사한 논란을 지속하고 있다. 이에 국제공공부문화계기준위원회(IPSASB)는 2019년 초에 사회보장급여 정보의 목적적합성과 표현의 충실성, 비교가능성을 제고하기 위해 사회보장급여 기준서(IPSAS 42)를 신규로 제정했다. 현재 우리나라는 IPSAS를 공식적으로 채택하고 있지 않지만, 국가회계기준에 관한 규칙 및 국가회계예규를 제·개정할 때 참고 기준으로 이를 활용한다. 본 연구는 IPSAS를 채택하고 있는 국가들을 중심으로 적용될 예정인 IPSAS 42가 국내 공무원연금 회계처리에 어떤 시사점을 줄 수 있는지 살펴본다.

#### 나. IPSAS 42(사회보장급여) 주요 내용

IPSAS 42는 정부가 제공하는 다양한 혜택 중에서 공적연금 등에 한정적으로 적용할 수 있는 사회보장급여 정의를 제시한다. IPSAS 42에서 정의하는 사회보장급여는 수급조건을 충족하는 특정 개인 또는 가구를 대상으로 사회적 위험의 영향을 완화하고 사회적 요구를 전반적으로 다루기 위해 제공하는 현금 이전을 의미한다.

구체적으로 사회보장급여는 첫째, 수급조건을 충족하는 특정 개인 또는 가구를 대상으로 한다. 따라서 공공부문이 공동체의 모든 구성원에게 제공하는 국방서비스, 가로등 등은 IPSAS 42에서 정의하는 사회보장급여에 포함되지 않는다. 둘째, 사회적 위험을 대상으로 한다. 사회적 위험은 연령, 건강, 빈곤, 고용 상태와 같이 개인 또는 가구의 특성과 관련되며, 그들의 복지에 부정적 영향을 미칠 수 있는 사건 또는 상황을 의미한다. 지진이나 홍수와 같은 지리적 위험은 개인 또는 가구의 특성과 무관하므로 사회적 위험에 해당하지 않는다. 셋째, 사회적 요구를 전반적으로 다루기 위해 제공된다. 퇴직연금은 고용인과 피고용인 사이의 교환거래에 따른 결과이다. 이는 근로자 개인의 요구를 충족시키기 위한

것이라고 볼 수 있으며 IPSAS 42의 적용 대상이 아니다. 넷째, 현금 이전에 국한된다. 사회보장급여에는 현금 이전만 포함되며, 현금 이외의 재화와 서비스 제공은 제외된다.

사회보장급여와 관련된 부채는 과거사건의 결과로 자원의 유출을 일으키는 현재의무를 부담하고, 이러한 의무가 질적 특성을 만족하고 측정이 가능할 때 인식한다. 사회보장급여 부채를 발생시키는 과거사건은 수혜자가 차기 사회보장급여의 수급조건을 모두 충족한 것을 의미한다. 인식 요건을 충족하면, 보고실체는 현재의무를 이행할 때 발생할 최선의 원가 추정치로 부채를 측정한다. 차기 이후의 사회보장급여 지급은 현재의무가 없는 미래사건에 해당한다. 차기 이후의 사회보장급여 지급은 현재의무가 없는 미래사건이므로 사회보장급여 부채는 차기 이후의 시점으로 확장될 수 없다(IPSAS 42, AG 17). 따라서 사회보장급여와 관련된 부채는 일반적으로 화폐의 시간가치를 고려할 필요가 없는 단기부채에 해당한다. 즉, 충당부채를 고려할 필요가 없다.

#### 다. IPSAS 42의 국내 적용 가능성

IPSAS 42의 적용 가능성을 검토하려면, 우선 공무원연금에 비교환거래의 성격이 포함되어 있는지를 파악해야 한다. 연금 회계처리지침은 공무원연금을 교환거래로 간주한다. 공무원연금은 국가가 고용주로서 근로자인 공무원에게 후불임금 성격의 퇴직연금을 지급하는 제도이다. 공무원과 고용주인 정부의 관계는 민간부문에서의 고용관계와 동일하다고 간주하여 공무원연금 회계처리 시 퇴직연금과 관련된 기업회계기준을 준용하고 있다.

하지만 공무원연금제도는 사회보험과 유사한 비교환거래의 성격을 포함하고 있다. 우리나라 연금 체계는 다층구조를 이루고 있다. 직장근로자와 자영업자의 연금체계는 국민연금(1층), 퇴직연금(2층), 개인연금(3층)으로 구성된다. 한편, 공무원과 군인의 연금체계는 특수직역연금(공무원 혹은 군인연금)과 개인연금으로 구분된다. 우리나라 공무원은 국민연금 가입이 금지되기 때문에 공무원연금은 직장근로자 및 자영업자의 국민연금과 퇴직연금의 합에 대응한다. 따라서 공무원연금이 국민연금의 역할을 일부 담당한다고 볼 수 있다.

게다가 공무원연금은 2015년 연금개혁을 통해 소득재분배 기능을 도입했다. 이는 공무원연금이 사회보험과 퇴직연금의 성격을 동시에 갖고 있음을 보여준다. 과거에는 공무원 개인소득만을 기준으로 연금지급액을 결정했다. 그러나 현행 제도는 공무원연금 지급률 1.7% 중에 국민연금 상당 부분인 1.0%에 소득재분배 요소를 도입했다. 이 부분에 대한 연금지급액을 산출할 때 공무원 개인소득과 공무원 전체 평균소득을 각각 50%씩 반영한다. 다만 나머지 부분인 0.7%는 민간의 퇴직연금과 동일하게

소득재분배 기능을 배제한다. 이처럼 공무원연금에는 교환거래 성격만 포함된 것이 아니고, 비교환거래 성격까지 함께 내재하고 있다.

공무원연금 중에서 비교환거래에 해당하는 부분, 다시 말해 국민연금에 대응하는 부분은 IPSAS 42의 사회보장급여 정의를 충족한다. 첫째, 공무원연금은 10년 이상 재직하고 퇴직한 공무원이 연금 지급조건에 도달한 때부터 사망할 때까지 지급하므로, 수급조건을 충족하는 개인 또는 가구를 대상으로 해야 한다는 조건을 만족한다. 둘째, 퇴직은 연령, 고용 상태와 같이 개인 또는 가구의 특성과 관련되며 그들의 소득을 줄임으로써 복지에 악영향을 미칠 수 있는 사회적 위험에 해당한다. 셋째, 공무원이 퇴직한 후 기본적인 경제생활을 유지할 수 있도록 매월 현금을 지급하므로 사회적 요구를 다루기 위한 현금 이전에 속한다. 이처럼 공무원연금 중 국민연금에 상응하는 부분은 IPSAS 42에서 제시하는 사회보장급여의 모든 조건을 충족한다. 따라서 IPSAS 42는 공무원연금 관련 회계처리에 적용할 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 IPSAS 42를 우리나라에 적용하더라도 공무원연금 중 비교환거래 부분에 한정되는 것이 바람직하다. 국민연금 상당액을 초과하는 교환거래 부분은 민간의 퇴직연금과 성격이 동일하다. 교환거래에 대응하는 부분은 민간의 퇴직연금 회계처리를 적용하는 것이 논리적으로 타당하다. 현재 공무원연금은 불확실성을 내재하고 있는 확정급여형이고 실질적으로 부과형으로 운영된다. 부과형은 비교환거래에, 적립형은 교환거래에 더욱 적합하다. 그러므로 공무원연금 중 교환거래 부분은 원칙적으로 적립 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 물론, 정부는 민간기업과 달리 파산위험이 없으므로 교환거래에 부과형을 적용할 수 있다. 다만 이러한 때에는 연금충당부채를 보완하는 추가 정보 제공이 필요하다. 예컨대 정부보조금의 현재가치 정보는 연금충당부채의 한계를 보완해 유용하게 활용될 수 있다.

## 라. 결론

IPSAS 42를 국내에 도입한다면 먼저 해결해야 할 과제가 많다. 우선 공무원연금 중 교환거래와 비교환거래를 구분할 수 있는 명확한 기준이 마련되어야 한다. 공무원연금 중에서 국민연금의 수익비 혹은 지급률을 초과하는 부분을 교환거래라고 보는 방법도 고려할 수 있으나, 구분 기준에 대한 보다 심층적이고 실무적인 연구가 필요하다. 그리고 국민연금에도 함께 적용할 것인지를 검토해야 한다. 공무원연금 중 국민연금 대응 부분에 IPSAS 42를 적용한다면, 국민연금 회계기준 변경에 대한 논의도 병행되어야 한다. 결국, 현 시점에서 IPSAS 42를 당장 도입하기보다는 공적연금 회계기준 전반에 대한 재정비 등 충분한 준비과정을 거친 이후에 도입 논의를 해야 할 것이다.