

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 182호 (2013-12) 발행일 : 2013. 03. 22

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

국제회계기준에 따른 공적연금부채의 산정

국제기준(2001 GFS)을 적용한 「국가재정법」부칙에 따라 2011년부터 공무원연금과 군인연금 총당부채를 매년 산출하도록 규정하고 있음. 공무원연금과 군인연금 부채는 산출은 하되 공식적인 국가부채에는 반영하지 않음. 2011년 기준 공무원연금과 군인연금 총당부채는 342조원(GDP 대비 29%)으로 국가재무제표상 부채의 44%를 차지하고 있어 국가재정에 미치는 영향이 매우 크다고 볼 수 있음

국민연금의 경우 국제기준과 선진국 사례에 따라 공식적인 국가부채에는 포함하지 않고 있으나, 국민연금부채 산출에 대해서도 지속적으로 관심이 제기됨

세대간 부양과 소득재분배 기능을 반영하고 있는 공적연금제도에 기존의 기업연금 회계기준을 그대로 적용하기에는 한계가 있음. 국가가 운영하는 공적연금 제도가 영구적으로 지속될 것으로 전제로 연금부채의 개념과 산정방식 및 산출된 연금부채를 어떻게 해석할 것인가에 대해 검토할 필요가 있음



신화연 부연구위원

1. 검토 배경

- 최근 국제기준(2001 GFS; Government Finance Statistics)을 반영한 발생주의 회계원칙에 따라 국가 재정통계를 개편하면서 공무원연금과 군인연금의 총당부채를 산출하도록 함
 - 2011 회계연도부터 매년 공무원연금과 군인연금의 총당부채를 산출하도록 규정하고 있으나, 공식적인 국가 부채에는 제외
- 국민연금과 공무원연금, 사학연금 등의 공적연금부채는 산정방식에 있어서 기업연금과 개인연금에 비해 이론적, 실무적으로 방법론이 정리되지 않은 상태
 - 국가에서 운영하는 공적연금은 보험료와 급여수준이 수리적으로 결정되는 것이 아니라 정책적으로 결정되고 영구적으로 유지되는 것으로 가정

○ 국민연금의 경우 소득재분배 및 세대간 부양에 기초하여 기여와 급여간 관계가 개인연금과 기업연금에 비해 연계성이 낮으므로 수지상등원칙을 적용하여 연금부채를 산정하는 방식을 그대로 적용하기에는 한계가 있음

- 국민연금 재정방식과 제도개선방향을 검토할 경우 기존의 잠재부채를 산정하고 평가기준을 마련할 필요가 있음

○ 인구고령화, 세계경제위기 등 제도외적 요인과 저부담 · 고급여 등 제도내 문제를 내포하고 있는 국민연금에 대한 재정평가시 자산형성 측면 뿐 아니라 연금부채를 함께 반영하여 재정상태를 점검할 필요가 있음

- 본고에서는 공적연금부채 산정에 있어서 2011 회계연도부터 공무원연금과 군인연금에 적용되고 있는 국제회계기준에 따른 부채산출과 기업연금부채 산출방식을 살펴보고 해외사례를 통해 시사점 도출

2. 최근 국제기준에 따른 공무원연금과 군인연금 부채산출

- 「국가재정법」 부칙 제2조제2항에 의해 2011 회계연도 결산부터 발생주의 회계기준에 따라 작성된 국가재무제표를 국회에 제출하도록 함

○ 2011 회계연도부터 기존 국가채무와 국가재무제표 등 활용목적에 따라 각각의 기준으로 국가채무 산출

- 국가재정운용계획 수립시 활용하는 기존 국가채무는 중앙정부와 지방정부를 포함하여 421조원
- 국가재무제표상 자산과 부채비율 등 재정상태를 파악하기 위한 국가채무는 기존 국가채무 이외에 공무원 연금과 군인연금 총당부채를 추가하여 774조원
- IMF 등 국제기구에서 국가간 재정건전성 비교시 적용하고 있는 국제기준(2001 GFS)에 따라 중앙정부와 지방정부 뿐 아니라 비영리공공기관을 포함한 국가채무는 469조원

○ 발생주의 회계원칙에 의한 국가재무제표상 부채에는 「국가재정법」 제91조의 국가채무 이외에 공무원연금과 군인연금의 총당부채가 포함된다고 볼 수 있음

- 2012년 12월 24일 국회에 제출한 2011년 국가재무제표에서 부채는 774조원으로, 이 중 공무원연금과 군인연금의 총당부채는 342조원(GDP 대비 29%)으로 산출되었음

〈표 1〉 기존 국가채무와 국가재무제표의 부채 비교

구분	기존 국가채무(현금주의에 의한 1986 GFS 기준)	국가재무제표상 부채(「국가재정법」 부칙에 의해 2011년 결산부터 국가재무제표 제출)
법령	국가재정법 제91조	국가회계법 제14조
국채	○	○
차입금	○	○
공채	○ (단 공공기관 관리기금 공채는 제외)	○
총당부채 (공무원연금, 군인연금)	×	○
기타 부채항목 (예수금, 미지급금 등)	×	○
국민연금기금 보유국채 등 ¹⁾	○	×

주: 1) 국민연금기금 보유국채는 기존 국가채무(현금주의)에서는 연금기금 보유국채가 중복되었으나, IMF의 'GFS(Government Finance Statistics) Companion Material 2004'에 따라 기금보유국채를 통합하여 중복되지 않도록 조정함.

자료: 기획재정부 2012년 12월 24일 보도자료 '최신 국제기준에 따른 일반정부 부채산출 결과' 참조

- 국제기준에 의하면 공무원연금과 군인연금의 총당부채는 국가부채에 포함될 수 있다고 규정하고 있으나(2001 GFS 4.35), 정부에서는 해외사례를 들어 공식적인 국가부채에서는 제외하고 있음
 - 2011년 1월에 발생주의 등 국제기준과 선진국 사례를 참조하여 재정통계 개편방안 발표
 - 개편안 논의당시에도 논란이 되었던 공적연금의 총당부채는 국제기준의 규정에 부합하지는 않으나, 공식적인 국가부채에서는 제외하고 국가재무제표에 공시하기로 하였음
 - OECD 국가 중 호주, 뉴질랜드, 아이슬란드 3개국만 특수지역연금 부채를 국가부채에 포함
 - 국가재무제표 상 공적연금부채를 포함할 경우 예상하는 바와 같이 공적연금부채가 국가재정에 미치는 영향이 매우 크다고 볼 수 있음
 - 최근 재정위기를 겪고 있는 유럽의 경우 퇴직자나 고령자에 대한 공적연금부채가 국가재정에서 큰 비중을 차지하고 있음
- OECD에서는 공적연금제도에 대한 국가부채 반영여부 및 반영할 경우 평가방식 등에 대해 2001년 '발생주의 심포지엄'에서 논의한 바 있음
 - 공적연금은 미래에 연금수급권이나 급여수준을 낮추는 등 제도를 개혁할 경우 가입자가 법적으로 정부에 소송을 제기할 권한이 주어지지 않고, 인구구조 및 경제여건상 미래의 예측불가능한 변화를 현재 재정상태에 반영하기에는 한계가 있으므로 공식적인 국가부채로는 인식하지 않는다는 데 동의하였음
 - 정부가 운영하는 공적연금제도에 대해 지급보장을 할 것이라는 측면에서 국가재정에 연금부채를 포함해야 한다는 견해와 대립되었으나, 공적연금에 대한 장기적인 재정상태를 평가할 수 있는 보충정보를 제공한다는 안으로 타협이 이루어 졌음
- IMF에서도 사회보장급여에 대한 부채는 정부재정통계에 반영하지 않고 있음
 - 현재 시점까지 발생한 수급권의 현재 가치를 추정하여 이를 부수적으로 기록할 필요는 있다고 규정하고 있음
 - 노령연금과 같은 사회보장급여는 장기간에 걸쳐 제도변화 등 불확실성을 내포하고 있으므로 정부재무통계(GFS; Government Finance Statistics)에서는 부채로 인식하지 않고 미래에 실제로 급여가 지급되는 시점에서 재무통계상 비용으로 반영함
- 미국의 연방정부회계기준 SFFAS(Statement of Federal Financial Accounting Standards) No. 5의 연방정부 부채회계(Accounting for Liabilities of the Federal Government)에서는 연방정부공무원 연금과 퇴역군인연금을 부채로 반영하고 있음
 - OASDI, 실업급여 등 사회보험제도¹⁾의 회계기준을 다루고 있는 SFFAS No.17에서는 OASDI 부채는 국가 부채에는 반영하지 않고, 재무보고에서 기본 재무제표인 사회보험보고서 작성
 - 장기재정추계결과 및 연금부채산정을 위한 보험계리적 가정(할인율, 사망률, 임금상승률 등)에 대한 민감도 분석 포함

1) 사회보험제도는 OASDI, Medicare, 실업급여, 철도직원퇴직급여, 탄광광부급여 5개 제도를 뜻함

3. 기업연금회계에 의한 퇴직연금 부채산출

■ 기업연금 회계기준을 적용한 퇴직연금부채 평가방식

○ 평가시점을 기준으로 향후 발생할 급여수급권 반영여부, 향후 발생할 급여산정시 미래의 임금상승 반영여부, 급여수급후 물가상승률 등 급여연동 반영여부에 따라 평가방식 구분

○ 퇴직연금부채 산출방식

- VBO(Vested Projected Benefit): 평가시점에서 연금제도가 폐지된다는 가정 하에서 최소가입기간 조건을 만족하는 현재 발생한 수급권만 반영
- ABO(Accumulated Projected Benefit): 평가시점에 이미 발생한 수급권 뿐 아니라 평가시점에서는 최소 가입기간 등을 충족하지 못하여 수급권이 발생하지 않았으나 향후 연금수급시점에서 수급권 발생시 기존 가입기간만 반영하여 부채 산정(단, 향후 연금수급시점까지 임금인상은 반영하지 않음)
- PBO(Projected Benefit Obligation): ABO와 마찬가지로 미래 발생할 수급권에 대해 기존 가입기간에 대한 부담분만 반영하여 부채를 산출하는데, 향후 임금상승분을 반영하여 미래급여 산정
- IBO(Indexed Benefit Obligation): PBO와 마찬가지로 미래 발생할 수급권에 대해 급여산정시 임금상승분을 반영하여 부채를 산출하고, 제도상으로 계속 급여에 대해 물가상승 등 경제성장과 연동되도록 되어 있다면 이를 반영하여 부채 산정

<표 2> 기업연금회계에 의한 퇴직연금부채 산정방식

평가시점 기준	수급자	기존 가입자		
		향후 발생할 급여수급권 반영여부	향후 급여액 산정시 미래의 임금상승률 반영여부	향후 급여개시 후 계속연금액 연동(물가상승률 등) 여부
VBO				
ABO				
PBO				
IBO				

○ 퇴직연금부채는 VBO, ABO, PBO 방식을 일반적으로 적용

- IBO 방식은 제도상으로 급여수급 이후 연금액을 물가 또는 임금상승분에 연동되는 경우 이를 반영하여 부채산출

○ 2011 회계연도에 적용된 공무원연금과 군인연금의 총당부채는 ABO 방식으로 산출되었고, IBO 방식의 계속 급여액에 대한 물가연동부분만 반영하여 산출

- 2012년부터는 PBO방식을 적용하여 연금부채를 산출하고 계속급여액에 대해서는 물가연동분 반영

- 연금부채 산정시 미래의 급여 또는 보험료 기여에 대한 현금흐름을 할인율을 통해 평가시점으로 현금화할 필요가 있음
 - 사망시까지 지급하는 연금의 특성상 장기간에 걸쳐서 지급되는 급여를 평가시점으로 현금화하기 때문에 할인율 가정에 따라 부채 규모가 크게 달라질 수 있음
 - 할인율 가정은 주로 투자기대수익률과 무위험이자율 반영
 - 공적연금부채를 산출하고 있는 해외사례(제4절)를 살펴보면 주로 자산형성에 반영되는 기대수익률과 동일한 할인율 적용
 - 우리나라 국민연금의 경우 연금부채를 자산규모와 비교하여 향후 적립수준을 통해 재정상태를 점검하는 하나의 평가기준으로 활용한다면 자산평가와 동일한 기금투자수익률을 할인율로 적용하는 방안을 검토해볼 수 있을 것임
- 수지상등원칙에 의한 개인연금의 책임준비금이나 기업연금회계의 부채산출 방식을 공무원연금과 군인연금 및 국민연금에 그대로 적용하기에는 한계가 있음
 - 기업연금회계에 의한 퇴직연금부채는 국제적으로 통일된 기준이 정립되어 있으나, 국민연금 등 공적연금 회계기준과 부채산출에 대해서는 논의가 계속되고 있음
 - 공적연금부채 산정방식에 대해 OECD, 세계은행, IMF 등 국제기구나 해외사례를 살펴봄으로서 공적연금의 특수성을 반영할 수 있는 연금부채 산정방식을 검토할 필요가 있음

4. 공적연금부채 산정방식에 대한 해외사례; 미국 OASDI, 캐나다 CPP, 일본 후생연금

- 공적연금이 있어서 부채산출방식과 필요성에 대한 논의는 1980년대 이후 공적연금 재정위기로 인한 각국의 연금개혁과 맞물려 본격적으로 이루어지고 있음
 - 공적연금 제도개혁시 제도전환비용으로서 연금부채를 활용하는 것 뿐 아니라 정부의 재정건전성을 관리한다는 측면에서 연금부채를 산출할 필요성이 있다는 인식이 확산되고 있음
 - 공적연금부채의 산출방식에 대해서는 OECD, 세계은행, IMF 등 세계기구에서 주도적으로 이루어졌는데, 대표적으로 1993년 OECD에서 발표한 7개국의 공적연금부채 산출방식²⁾ 비교분석에서 적용한 방법론을 들 수 있음
 - 기발생주의 부채(Accrued-to-date liability): 평가시점까지 발생한 수급권을 반영한 부채로, 이후 계속 가입이나, 신규가입자 등을 고려하지 않음

2) Van der Noord and Herd(1993). "Pension Liabilities in the Seven Major Economies" OECD working paper No 142

- 미래발생주의 부채(Projected liability): 평가시점까지 발생한 수급권 뿐 아니라 평가시점의 가입자가 미래에 추가 가입할 경우를 반영하여 부채를 산출하고 신규가입자는 고려하지 않음. 즉 평가시점 가입자가 급여를 수급하여 사망할 때까지 제도가 지속된다고 가정함
 - 개방체계 부채(Open-system liability): 평가시점까지 발생한 수급권 뿐 아니라 이후 계속가입이나, 신규 가입자를 고려하여 부채산출
- 공적연금부채는 산출방식에 따라 부채규모가 매우 달라지므로 공적연금 재정방식 및 부채산출목표와 개념에 맞는 산출방식을 적용할 필요가 있음
- 공적연금부채 산출시 가장 보편적으로 적용되고 있는 방식은 기발생주의 방식으로, 기업연금회계 또한 기발생주의 방식으로 분류할 수 있음

■ 미국 OASDI는 ‘Board of Trustees’에서 매년 재정평가결과를 발표하고 있는데³⁾ 연금부채는 2001년부터 매년 산출

- 전국민을 대상으로 하는 공적연금제도인 OASDI는 확정급여방식으로, 사회보장세(Social Security Tax)를 납부하고 급여산식에 따라 급여 지급
- 부과방식으로 운영되는 OASDI는 적립기금에 의존하지 않고 해당연도 지출규모에 맞추어 보험료율을 산정하고 있는데, 적립기금이 있으나 규모는 크지 않음
- 연금제도가 영구적으로 지속가능하다는 가정하에서 부과방식으로 운영되는 OASDI 제도의 특성상 ‘특정 세대’가 아닌 ‘기간’을 중심으로 현금흐름 위주로 평가
- 매년 재정평가에 반영하는 인구 및 경제변수 가정에 따라 부채규모가 달라지고 있는데, 최근 연금부채 규모가 증가하는 것으로 나타남
- 연금부채 평가기간동안(75년 또는 무한대) 부채를 산정하는데 연금부채는 장기적으로 평가기간동안 수지상등을 위한 필요(부과방식) 보험료율 제시에 목적이 있음
- 향후 현금흐름을 반영하여 평가시점으로 현가화한 연금부채규모를 발표하기는 하나, 재정평가에서 보험료율 산정시 부채규모를 직접적으로 반영하기 보다는 하나의 부수적인 평가지표(장기간 또는 영구적으로 제도를 유지한다는 가정하에서 수지상등 보험료율) 제시를 위해 연금부채를 활용하고 있음
 - 연금부채 산출시 할인율은 기금투자수익률 적용

■ 캐나다 CPP의 경우 3년마다 시행하는 재정계산결과⁴⁾ 발표시 연금부채 산출

- 전국민⁵⁾을 대상으로 하는 공적연금제도인 CPP는 확정급여방식으로, 본인 소득수준에 비례하여 보험료를 납부하고 급여산식에 따라 급여를 수급함

3) the Board of Trustees of the Federal OASDI Trust Funds(2012). “2012 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal OASDI Trust Funds”
<http://www.ssa.gov/OACT/TR/2012/index.html>

4) Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada(2010). “Actuarial Report (25th) on the Canada Pension Plan”
http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/oca/reports/PPP/cpp25_e.pdf

5) Quebec 지역을 제외한 전국민을 대상으로 하는 연금제도로, Quebec에는 별도의 공적연금제도가 운영되고 있음

- 재정방식은 제도도입시에는 부과방식이었으나 부분적립방식으로 전환하였고, 향후 적립배율 5~6배 수준을 유지하는 형태로 운영되고 있음
- 2006년 23차 재정계산⁶⁾까지는 기발생주의 평가방식에 따라 현재 가입자와 수급자만을 대상으로 연금부채(2005년말 기준)를 산출하여 재정수지상태를 점검하였음
- 2010년 발표된 25차 재정계산에서는 현재 가입자 뿐 아니라 미래 가입자에 대한 급여를 반영한 연금부채 평가가 추가되어 기발생주의와 미래발생주의 2가지 방식으로 (미적립)부채 산출
 - 캐나다 CPP는 1998년 법개정을 통해 부과방식에서 적립방식으로 전환하는 과정 중에 있음
 - 현재 완전적립방식이 아닌 부분적립방식으로 운영됨에 따라 평가시점별 연금부채 규모와 현재 보험료율을 유지할 경우 적립률 변화추이를 살펴볼 목적으로 연금부채를 산출하고 있음
 - 2010년 발표된 25차 재정계산보고서에서는 2009년말 기준과 2019년말 2가지 평가시점별로 기발생주의와 미래발생주의 연금부채 산정
 - 2006년 23차 재정계산에서는 2007년부터 2050년까지 매년 연도말 기준으로 연금부채 산출
 - 연금부채 산출시 할인율은 기금투자수익률 적용⁷⁾
- 일본의 후생연금은 5년마다 시행하는 재정계산 보고서⁸⁾에서 ‘부채’ 대신 ‘이중부담액’ 이라는 표현으로 연금부채를 산출하고 있음
 - 5인 이상 사업장 근로자를 대상으로 하는 후생연금은 소득비례연금제도로, 일정규모 적립금을 가지고 있는 수정부과방식으로 운영
 - 1999년 재정계산 보고서에서 처음 연금부채를 산출하였고 2004년 재정계산에도 이중부담액으로 제시
 - ‘이중부담액’의 의미는 후생연금제도가 적립방식으로 전환될 경우 현재까지의 미적립부채 뿐 아니라 미래의 보험료 부담분도 함께 고려한다는 측면에서 사용하고 있음
 - 현재의 후생연금제도는 적립방식이 아니므로 미적립 부채로 표현하기에는 한계가 있음
 - 연금부채 산출시 할인율은 기금투자수익률 적용

6) Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada(2007). 「Actuarial Report (23th) on the Canada Pension Plan」

7) 23차 재정계산까지 할인율에 대해 3가지 가정별로 연금부채를 산정하였으나, 25차 재정계산에서는 할인율에 대한 민감도분석은 시행하지 않았음

8) 후생노동성 연금국(2005). “후생연금·국민연금 평년 16년 재정재계산 결과”

후생노동성 연금국(2010). “후생연금·국민연금 평년 21년 재정검증 결과”

<http://www.mhlw.go.jp/>

5. 정책 제언

- 최근 국제기준을 적용하여 공무원연금과 군인연금에 대한 총당부채를 매년 산출하도록 규정함에 따라 국민연금 연금부채 산출에 대해서도 관심이 높아지고 있는 상황임
 - 2011년 기준으로 공무원연금과 군인연금 총당부채를 산출하였으나, 공식적인 국가부채에는 포함하지 않고 있음
 - 국민연금의 경우 국가재정상태를 나타내는 회계결산에 반영하기 보다는 연금제도의 특성에 맞는 연금부채의 범위 및 평가방식, 산출기간 등을 정하여 재정건전성 차원에서 별도의 부속 보고서(또는 부록)에 수록하는 방식을 검토할 필요가 있음
- 발생주의에 의한 국가회계기준이 도입되면서 국민연금 등 공적연금부채에 대한 국가회계 처리방법, 산정방식 등이 이슈화되면서 논의가 진행되고는 있으나 연금부채에 대한 논란이 많은 만큼 답보상태에 머물고 있음
 - 공적연금부채를 산출하고 있는 해외사례를 살펴본 바에 의하면 하나의 공통된 국제기준을 적용하기 보다는 국가별로 재정방식, 수급부담구조, 세대간 · 세대내 분배 등 연금제도의 특수성을 고려하여 부채평가목적을 정하고 이에 알맞은 산출방식을 적용하고 있음을 알 수 있음
 - 우리나라의 국민연금에 대해서도 제도의 특성을 반영하여 연금부채에 대한 개념을 정립하고 이를 제대로 평가할 수 있는 부채산출방식과 평가기준을 검토해야 할 것임
 - 국가에서 운영하는 국민연금제도는 영구적으로 지속될 것을 전제로 하므로 산출된 연금부채의 규모를 어떠한 평가기준으로 해석해야 할지에 대해 보다 면밀하게 접근할 필요가 있음
 - 국민연금은 일정부분 세대간 부양을 전제로 하는 재정방식으로 운영되고 개인연금과 같이 기여와 급여의 관계가 밀접하게 연계되어 있는 것으로 볼 수 없으므로, 기업연금회계 등 기존의 부채산출방식이 아닌 공적연금의 특수성을 반영할 수 있는 방법에 대한 논의가 필요함
 - 공적연금부채의 개념정립과 별도로 할인율, 평가시점, 평가대상 등을 반영할 수 있는 산출방식과 모형 개발에 대해서도 다양한 논란이 존재하므로 이에 대한 향후 연구가 필요함

집필자 | 신화연(미래사회연구센터 부연구위원) 문의 | 02-380-8139

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

서울특별시 은평구 진흥로 235(122-705) | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>