

연금충당부채 및 연금비용 회계정보 공시에 관한 연구 : 사학연기금을 중심으로

성주호*

〈 초 록 〉

저출산과 고령화 이슈는 우리사회의 경제적 문제뿐만 아니라 공적연금의 재정지속가능성 여부와도 맞물려 있다. 실제로 우리나라 모든 공적연금은 사회보험역설(social insurance paradox)이 지속되기 힘든 새로운 도전에 직면하였다. 즉, 재정지속가능성은 제도 내적 연금개혁 혹은 제도 외적 재정지원이 없다면 항시적 수지불균형 상태가 누적될 것으로 예측된다. 이에 정부는 직접 고용과 관련된 공무원연금과 군인연금에 대해서만 연금충당부채를 산출하도록 규정하고 있다. 발생주의회계를 채택한 국제회계기준(종업원급여)을 참조하여 연금충당부채 산출을 위한 연금회계준칙(2011.8.3. 제정; 2011.1.1. 시행) 그리고 ‘연금회계 평가 및 공시 지침(2011.8.3. 고시 : 이하 편의상 연금회계지침이라 함)’을 신설하였다. 사학연금에 적용성 여부 논의에 앞서, 이들의 산출방법상의 문제점을 먼저 살펴보았다. 첫째, 공적연금은 공통적으로 세대 간 합의에 의해 운영되는 사회계약에 해당하므로 제도의 연속성을 전제로 한다. 하지만 연금회계준칙 및 지침은 제도의 청산을 전제로 현재 가입자(연금 미수령자, 연금 수령자)에 대해서 연금충당부채를 산출하는 폐쇄형측정(closed group valuation)을 채택하고 있다. 즉, 폐쇄형은 제도의 연속성 속성을 반영하고 있지 못하고 있어 기본 전제와 모순된다. 둘째, 공무원연금과 군인연금은 이미 기금 소진(최소한의 유동성기금만 보유함)이 되었고 정부의 보전금에 의해 수지 균형이 유지되는 순수부과방식 체계로 전환되었다. 따라서 연금충당부채는 해당 적립기금의 과소 여부를 판정하는 재정상태 기준 값에 해당하므로 기금소진이 진행된 현 상황에서는 산출의 목적, 필요성을 찾기가 힘들다. 부연하면, 제도 외적 재정지원(보전금)에 의한 수지균형방식이라면 발생주의회계보다는 현금주의회계가 회계의 목적적합성이 높다. 마지막으로 연금충당부채 산출에 있어 가장 민감한 할인율 설정 권한을 기재부장관에게 위임한 내용은 산출의 객관성, 일관성을 확보하기 힘들다고 판단된다. 이를 해소하기 위한 방안으로 본 연구에서는 5년마다 실시하고 있는 장기재정계산에서 예측된 명목

* 경희대학교 경영학과 교수

〈 초록 (계속) 〉

기금투자수익률을 연도별로 적용할 것을 권고하고 있다.

현행 정부회계기준을 사학연금제도에 그대로 적용하기에는 상당한 무리가 있다. 그 이유와 공시방안에 대해 살펴본다. 현재 사학연금은 기금소진 이슈로부터 상당부분 벗어나기 위해 2015년 연금개혁을 단행한 바가 있고 이를 통해 상당기간 부분적립방식 체계가 유지될 것이다. 물론 제도 외적 재정지원은 사학연금법 제53조의7에서 정부지원의 가능성만을 열어 놓은 상태이므로 미래 기금소진의 가능성은 상존한다고 볼 수 있다. 먼 미래에는 순수부과방식 체계로 전환될 개연성이 높다. 이러한 재정의 양면성을 본 연구에서는 이중재정방식(dual financing system)이라고 한다.

이러한 속성을 고려하여 연금총당부채(연금채무라는 표현이 적합할 것으로 사료됨)를 산출하고 공시하여야 한다. 그 주요 연구 결과는 다음과 같이 요약된다. 먼저 현행 부분적립방식의 재정상태 검증을 위해 연금채무를 산정할 필요성이 있다. 이를 위해 본 연구에서는 기발생주의(예측단위방식 적용)에 근거한 폐쇄형 측정Ⅰ(제도 종료로 전제로 현 가입자의 잠재연금채무(IPD) 산출에 초점을 둠) 그리고 미래발생주의(가입연령방식 적용)에 근거한 폐쇄형 측정Ⅱ(추가적으로 현 가입자의 일정기간 급여 및 기여 발생 허용)을 제안하고 있다. 이를 통해 미적립채무의 규모 그리고 이를 해소하기 위한 상각부담률을 산출할 수 있다. 최종적으로 미래 가입자들까지 포함하고 기금소진 가능성까지 고려하는 개방형측정(open group valuation)을 다루고 있다. 단, 본 연구에서는 공무원연금처럼 기금부족분에 대해서 향후 정부보전금이 있다는 가정 하에 공시 방법을 제시하고 있다.

요약하면, 현행 사학연금제도는 현재와 미래의 재정 양면성을 모두 고려하여 연금채무 및 미적립채무를 공시하여야 한다. 부연하면, 현재 부분적립방식 재정상태를 반영하는 연금채무는 발생주의회계를 적용하고 미래에 도래할 순수부과방식 재정상태는 현금주의회계를 적용할 것을 최종 결론으로 도출하고 있다. 마지막으로 본 연구의 한계는 정부보전금의 가능성에 대한 법률적 해석과 병행하여 책임준비금 범위의 안정적 확대를 전제로 한 공시 논의 그리고 보전금의 책임한도 범위에 따른 공시 논의 등은 다루고 있지 않다는 점이다. 이러한 논의 사항은 향후 연구과제로 두고자 한다.

핵심용어 : 공적연금, 사회보험역설, 연금회계준칙, 폐쇄형측정, 개방형측정, 이중재정방식, 발생주의회계, 현금주의회계

제1장 서론 : 저출산, 고령화 이슈

공적연금제도의 대표자로서 자리 잡고 있는 국민연금제도에 대한 제4차 재정계산 결과가 지난 8월 17일 발표되었다. 재정계산은 국민연금법 제4조(국민연금의 재정계산 및 급여액의 조정)에 의거하여 국민연금 재정전망 및 이에 따른 제도발전방안을 마련하기 위하여 5년마다(2003, 2008, 2013, 2018, ...) 공포되며, 이는 정기적으로 보건복지부장관에게 제출되는 국민연금재정관련 주요 사문안이다. 실제로 국민연금 재정계산의 범용성 관점에서 기타 공적연금(사학연금, 공무원연금, 군인연금) 또한 이를 주요 가이드라인으로 적용하고 있다.

주지하는 바와 같이 공적연금의 재정계산의 첫 시작은 향후 70년에 걸친 재정추계(long-term cash-flow projection)에 근거하며, 이를 통해 우리는 연기금 재정의 장기 지속가능성을 예측하고 필요시 해당연금제도의 개선을 추가적으로 논의하게 된다. 이와 같이 공적연금에서 정기적 재정계산이 필요한 이유는 공통적으로 제도 도입단계에 저부담·고급여 체계로 설계되어 장기적으로 재정불균형 더 나아가 기금소진이 예측되기 때문이다¹. 물론 사적연금의 경우는 개인별 생애에 걸쳐 보험수리적 수지상등의 원칙이 적용되어 급여와 부담의 균형이 계리적 관점에서 장기적으로 유지되도록 운영되고 있다. 부연하면, 공무원연금 시행(1960년), 군인연금 시행(1963년), 사학연금 시행(1975년) 그리고 국민연금 시행(1988) 등 각 제도 시행 시점에 우리나라 사회·경제적 장기 전망은 저출산, 저성장, 고령화(population aging)와 같은 현안 이슈로부터 비교적 자유로운 시점이었다. 즉, 제도 도입이 해당 가입자의 복리 증진이라는 기본 가치를 높게 평가하였고 아울러 제도의 연착륙을 강조하는 시절로 판단된다. 한편 60년대~80년대는 Samuelson(1958)과 Aaron(1966)이 제기한 사회보험역설(social insurance paradox)이 지배하는 시절이었지만, 2007~2008년 글로벌 경제위기(financial crisis)를 거치면서 우리를 포함하여 대부분의 선진국은 저출산, 저성장, 저고용이라는 뉴노멀시대(new normal age)에 직면하고 있어 더 이상 사회보험역설에 의존할 수 없는 한계에 다 달았다. 살펴보면, “(1+공적연금 등

1. 제4차 국민연금 재정추계위원회는 인구통계 중위가정 그리고 거시경제변수 중립가정을 전제로 수지적자 시점은 2042년 그리고 기금소진 시점은 2057년으로 재정수지 전망을 발표하였다(2018.08.17)

사회보험기금 자본수익률) \times (1+사회보험 가입자증가율) \times (1+사회보험 가입자 소득증가율)” 관계가 유지되면 사회보험 재정스트레스(financial stress)가 없는, 사회보험역설이 실현되는, 사회라고 한다. 그러나 아래의 <표1>에서 알 수 있듯이, 우리 또한 대부분의 선진국처럼 이미 사회보험역설이 지속될 수 없는 사회로 전환되었다. 이는 근본적으로 저출산 및 고령화로 인한 인구연령별 구조(age structure)의 변화에 기인한 바가 크다. 특히 저출산 문제는 DJ정권에서 설립한 “저출산고령사회위원회(대통령 직속기구)”에서 현재까지 집중적으로 해결하려는 정책적 노력을 경주해 온 것도 사실이다. 하지만 2017년 공식 합계출산율은 1.05명으로 집계되었고 2018년은 1.0명 미만으로 잠정 집계되어 사회적 파장을 불러오고 있다. 이에 통계청은 5년 주기의 장래인구추계(50년 추계)를 2년마다 시행하고 내년 3월에 임시 인구추계를 수행하겠다고 발표한 바가 있다.

<표 1> 4차 재정계산 장래인구추계

(단위: 만명)

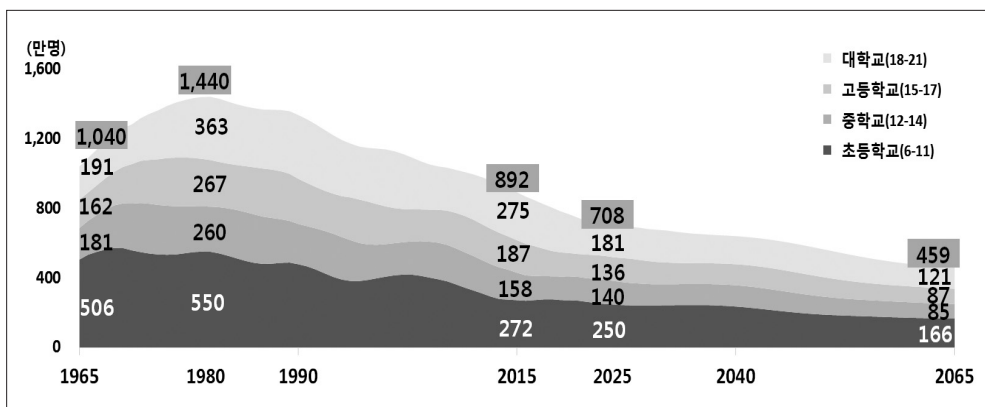
연도	국민연금 제4차 재정계산(인구 중위 가정)					
	총인구	18세 미만	18~64	65+	노인부양비*	제도부양비** (부과방식비용률)
2020	5,197	796	3,588	813	22.7%	23.5%
		15.3%	69.0%	15.6%		(5.2%)
2030	5,294	743	3,256	1,296	39.8%	41.8%
		14.0%	61.5%	24.5%		(9.0%)
2040	5,220	686	2,822	1,712	60.7%	72.3%
		13.1%	54.1%	32.8%		(14.9%)
2050	4,943	583	2,479	1,881	75.9%	102.7%
		11.8%	50.1%	38.1%		(20.8%)
2060	4,525	518	2,153	1,854	86.1%	128.5%
		11.4%	47.6%	41.0%		(26.8%)
2070	4,080	481	1,867	1,733	92.8%	133.9%
		11.8%	45.7%	42.5%		(29.7%)
2080	3,654	426	1,693	1,535	90.7%	129.4%
		11.7%	46.3%	42.0%		(29.5%)

* UN기준 노인부양비(old-age dependency ratio)는 65세 이상 인구 대비 생산가능인구(15~64세)의 비율로 정의되지만 여기서는 국민연금 임의계속가입자를 고려하여 생산가능인구를 18~64세로 대체한 비율임.

** 제도부양비(institutional dependency ratio)는 가입자수 대비 (노령, 유족, 장애)연금수령자 비율임. 여기서 비용방식비용률은 적립기금이 없이 가입자의 부담금 수입만으로 급여지출을 부담하는 경우에 해당연도 부과대상 소득 대비 해당연도 연금급여 지출액 비율로 산출된다. 이는 노동시장정책, 출산정책, 연금제도의 개선/개혁 등을 통하여 상당부분 조절이 가능하다.

또한 사학연금의 관점에서 살펴보면, 저출산 문제는 학령인구의 감소로 예견되고 아울러 신규 교원가입자의 감소로 연계됨을 알 수 있다(아래 <그림 1> 참조). 교육부가 시행하고 있는 대학평가 또한 대학교 수요의 감소에 대응하는 선제적 구조조정조치의 일환으로 이해할 수 있다.

<그림 1> 학령인구 예측치(1965~2065)



자료 : 통계청, 2016년 장래인구추계 방법 및 결과(2017).

이러한 학령인구 축소는 대학입학자원 규모를 급격히 감소시켜 향후 대규모 미충원 사태가 발생할 것으로 예상된다. 교육부의 고등학교 종합발전 방안(2013)에 따르면, 2013년 대학입학정원을 기준으로 했을 경우 2018년부터 초과정원이 발생하며 2023년에는 16만명 이상의 정원 미달이 발생할 것으로 추정된다(아래 <표 2> 참조).

<표 2> 대학진학자 예측 시계열 분석(2013년 대학입학정원 559,036명 기준)

(단위 : 명)

연도	2013	2018	2023	2025	2030	2035	2040
고교 졸업생	631,835	549,890	397,998	409,701	405,172	403,871	397,409
초과 정원	72,799	(9,146)	(161,038)	(149,335)	(153,864)	(155,165)	(161,627)

자료 : 교육부, 고등학교 종합발전 방안(2013).

최근 동아일보(2018.1.25.) 기사에 실린 조영태 연구결과에 의하면 향후 대학 진학자의 수의 급격한 감소로 2022년에 전문대학 43개교 그리고 2024년 4년제 대학교 73개교가 향후 폐교할

가능성이 높다고 전망하고 있다. 실제로 재정의 어려움 혹은 운영상의 비리로 폐교한 전문대학 및 대학교가 2000년대 이후로 이미 15개로 집계되었다(한국사학진흥재단, 2018). 향후는 교육의 공급과 수요의 불균형으로 인한 자발적 폐교가 늘어날 것이다. 이는 사학연금재정의 또 다른 재정위기로 나타날 개연성이 높다. 부연하면, 사학연금재정의 지속가능성은 신·구 교원의 수급 불균형, 사학연금수령자의 장수화(longevity trend) 등 인구 통계적 관점에서 향후 한층 더 심각한 어려움에 직면할 것으로 예상된다.

한편 사적보험 분야는 보험재정 지속가능성을 평가하기 위해 99.5% 신뢰수준 하에서 재정스트레스테스트(financial stress test)를 반기별로 수행하여 이를 금융감독원에 보고하고 있다. 이러한 과정은 가입자의 신뢰를 제고하는 아울러 국가적 재정부담을 조기에 차단하기 위한 사적 감독정책으로 이해할 수 있다. 이와 같이 사적보험은 제도내적 수지균형을 유지하고 관리하는 기능이 상당수준 효율적으로 작동하고 있지만, 공적연금은 이미 이러한 제도내적 수지균형관리가 불가능한 상황에 처해있다. 왜냐하면 앞에서 언급한 바대로 공적연금은 공통적으로 기금소진은 빨라지고 재정수지 불균형(기여액 총량과 급여지출액 총량의 역전현상)은 확대될 것으로 예상되기 때문이다. 그러므로 재정안정성을 제고하기 위한 제도 내적 재정평가², 즉 현 제도 가입자를 중심으로 수행하는 폐쇄형 측정(closed group valuation)이든지 미래 가입자까지 포함하는 개방형 측정(open group valuation)이든지 간에 시간이 경과함에 따라 재정의 안정성이 개선될 여지는 없을 것이다. 아래의 <표 3>에서 설명한 것처럼 연금재정방식의 각각의 특성 관점에서 부과방식체계 혹은 제도 도입 단계에 상당기간 조성되는 수정부과방식(부분적립방식)체계는 현세대 가입자, 당면할 세대 가입자 그리고 먼 미래 세대 가입자 간에 합의(generational contracts)에 의해 운영된다(Auerbach et al., 1994). 하지만 인구절벽, 고용절벽, 성장절벽 등이 지속되는 상황이라면 향후 세대 간 재정불균형의 검증은 불가피할 것이다. 이는 신뢰의 문제로서 해당 공적연금제도의 지속가능성 문제를 끊임없이 야기할 것이다.

따라서 이러한 논의는 공적연금의 재정 지속가능성 문제로 자연스럽게 연결된다. 이는 연금충당부채의 산정 그리고 공시 방안의 논의에 앞서 추가적 논의가 필요한 사항이다.

2. 제도외적 재정 지원 없이 첫째, 부과방식 관점에서 현재 설정한 부담금수입+기금운용수익으로 약정한 연금급여를 항시적으로 충당할 수 있는지 여부를 평가하는 것을 말하며, 다음으로 적립방식 관점에서 약정한 연금급여의 현기(즉, 연금충당부채)를 적립금(즉, 연기금 자산)으로 충당할 수 있는지 여부를 평가하는 것을 말함.

〈표 3〉 확정급여형(DB) 연금제도의 재정방식 특성

DB연금 재정방식	특성
완전적립방식	<ul style="list-style-type: none"> · 재정목표 : 평가시점마다 적립비율 100% · 재정원칙 : 가입 대상별 (계리적 관점) 수지상등원칙 적용 · 적용대상 : 제도/재정의 지속가능성을 항시적으로 보장할 수 없는 사적제도 · 제도의 청산을 전제로 정기적 재정검증 (폐쇄형측정법 적합)
수정적립방식 (사적연금에서 부분적립방식)	<ul style="list-style-type: none"> · 재정목표 : 완전적립방식으로 전환을 가능한 조기 달성 · 적용대상 : 제도/재정의 지속가능성을 항시적으로보장할 수 없는 사적제도 · 제도의 청산을 전제로 정기적 재정검증 (폐쇄형측정법 적합) · 예 : 근퇴법에서 기준책임준비금 대신에 일정기간 최소적립율을 적립목표로 설정한 DB제도
완전부과방식	<ul style="list-style-type: none"> · 재정목표 : 세대 간의 지속적 연대성 & 형평성(social contracts) · 재정원칙 : 항시적 수지균형(당기 급여지급액 = 당기 부담금) (단, 일부 유동성기금=적립배율 1배 내외 보유 필요) · 적용대상 : 제도의 지속가능성을 보장할 수 있는 공적제도 즉, 사회보험역설(social insurance paradox) 실현되는 공적제도 · 제도의 영속성을 전제로 정기적 재정검증 (개방형측정법 적합)
수정부과방식 (공적연금에서 부분적립방식)	<ul style="list-style-type: none"> · 재정목표 : 완전부과방식으로 전환을 가능한 지연함 · 재정원칙 : 상당기간 수지흑자 유지(즉, 예비기금 조성됨) 즉, 완전부과방식 전환이 예상되는 상황이지만 중장기적으로 수지균형 유지문제(급격한 부과방식비용률 상승 리스크)에 대처하여 3~5배 내외 이상의 적립배율을 유지하는 재정방식. · 제도의 영속성을 전제로 정기적 재정검증 (개방형측정법 적합) · 예 : 저부담, 고급여 체계로 도입된 공적연금제도에서 상당기간 수지흑자가 발생하여 연기금이 증가하지만 궁극적으로 정부 보전금, 연금개혁 등의 제도외적 재정적 조치가 취해지지 않으면 기금소진으로 진행됨. (단, 저출산 · 고령화 · 저성장 등 뉴노멀 경제구조에서는 기금소진 속도가 가속화 될 개연성이 높음).
충족부과방식	<ul style="list-style-type: none"> · 단기성급여(일시금 등)는 완전부과방식 적용 그리고 장기성급여(연금 등)는 완전적립방식 적용하는 이중(dual) 재정방식 · 예 : 일본 산재보험에서 현재 적용됨.

제2장 재정의 지속가능성 이슈: 보전금 등 제도 외적 여력

1. 장기재정추계의 필요성

순수부과방식 또는 부분적립방식의 공적연금은 세대간 그리고 세내간 사회계약(social contracts)의 정치철학에 기초하여 운영된다. 즉, 사회계약은 가입자들의 부담금이 당시 연금수급자의 급여로 사용되는 것을 허용하고, 반대급부로 그 가입자들에게 미래 가입자들의 부담금 기여에 대한 권리를 상호 교환하는 일종의 (의무와 권리) 교환옵션거래로 이해할 수 있다. 앞에서 살펴본 사회·사회적 경제 현안처럼, 저출산, 고령화, 저성장의 기조가 장기적으로 예견되는 상황에서는 세대간 권리와 의무의 현격한 차이가 발생할 개연성이 높아 합리적 교환옵션 거래가 될 수 없다. 이는 재정의 장기적 지속가능성(long-term financial sustainability)문제로 귀결된다. 실제로 이러한 공적연금 재정의 불안정성(불균형) 문제는 5년마다 60년 이상의 추계기간에 걸쳐 시행하고 있는 장기재정추계 전망자료에서 명확하게 나타나고 있다(예를 들어 국민연금의 경우 <표 1> 참조). 우리나라의 공적연금제도는 부분적립상태에 있으며(공무원 및 군인연금은 완전 고갈)³ 가까운 미래에 기금이 소진될 것으로 예견되고 있다. 이러한 추계의 궁극적 목표는 현행 제도 하에서(즉, 제도 외적 요인을 배제하고 현재의 제도 내적 상황 하에서) 추계연도별로 수입과 지출의 규모를 추정하여 중장기적 재정안정성을 확보하려는 선제적 조치이다.

현행 부분적립방식(혹은 순수부과방식) 체계로 운영되는 공적연금은 모두 노령층과 재원조달을 담당하는 젊은 층 간의 신·구 갈등 요소(즉, 잠재연금채무(IPD: implicit pension debt or obligation)를 세대 간 이전하는 결과임)가 항시적으로 내재되어 있음을 확인할 수 있다⁴. 공적연금의 장기적 재정상태는 필연적으로 재정추계로 확인가능하며, 현재 연금수급자, 연금미수급자뿐만 아니라 미래 예상되는 가입자 모두를 포함하여 연금재정을 진단하는

3. 군인연금 그리고 공무원연금은 이미 정부의 보전금에 의해 연금급여의 상당수준이 지출되고 있는 상황임(단, 군인연금은 현재 완전히 기금소진이 이루어진 공적연금으로 운영하는 특정기관을 두지 않고 국방부 예산에서 직접 관리하는 구조임),

4. IPD 용어는 Holzmann et al.(2001)에 의해 처음 사용됨.

개방형접근법(open group approach)⁵을 적용한다. 이는 대부분의 선진국에서 채택하고 있으며 국제계리사회(IAA)에서 이를 권고하고 있다. 예를 들어, 미국(장기추계기간 75년, 단기추계기간 10년으로 매년 실행), 캐나다(추계기간 75년으로 3년마다 시행), 영국(추계기간 60년으로 5년마다 시행), 일본(추계기간 60년으로 5년마다 시행) 등도 우리처럼 개방형측정법에 근거하여 장기재정추계를 실시하고 있다. 결국 재정의 안정성 그리고 재정의 지속가능성은 재정의 지불능력(solvency)을 평가하는 것으로 검증할 수 있다. 여기서 장기재정추계는, 기업의 관리회계(managerial accounting)⁶ 정보처럼, 연기금의 이해당사자가 재정과 관련하여 필요한 의사결정을 수립, 시행하기 위한 일종의 관리정보라고 할 수 있다.

2. 제도 내적 재정안정화 조치

우선, 사적제도의 지불능력은 원칙적으로 폐쇄형 접근법에 근거하며 정부의 재정지원 등과 같은 제도 외적 요인을 고려할 수 없다(아래의 <표 4> 참조). 이는 보험계약자 간의 공동체적 의무를 규정한 것으로 가입자 간의 수지형평성 문제가 예견 혹은 노출되는 시점에 취하는 조치이다. 즉, 일괄적으로 향후 납입할 보험료 수준 조정, 향후 수령할 약정보험금액의 조정 또는 기존 보험계약 내용의 조정 등을 통하여 가입자 간의 수지 불규형 문제를 즉시 그리고 일괄적으로 차단하고자 하는 정책적 의지를 담고 있다. 이로써 미래 계약자에게 이러한 재정적 부담을 전가하지 않는 조치로서, 당기 보험가입자 단체(current risk-pooling group)의 공동체적 성격을 강조한 것이다.

<표 4> 보험업법 상의 제도 내적 지불능력 제고 조치

- 제131조의2(보험금 지급불능 등에 대한 조치) 금융위원회는 보험회사의 파산 또는 보험금 지급불능 우려 등 보험계약자의 이익을 크게 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우에는 보험계약 체결 제한, 보험금 전부 또는 일부의 지급정지 또는 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.
- 제143조(계약조건의 변경) 보험회사는 보험계약의 전부를 이전하는 경우에 이전할 보험계약에 관하여 이전계약의 내용으로 다음 각 호의 사항을 정할 수 있다.
 1. 계산의 기초의 변경 2. 보험금액의 삭감과 장래 보험료의 감액 3. 계약조항의 변경

5. 향후 미래 가입자의 유입을 허용하지 않고 특정 평가시점의 현 가입자(급여수급자+급여미수급자)에 대해서만 평가하는 폐쇄형측정법(closed group approach)에 대체되는 개념임. 이는 미래 가입자의 유입을 허용하고 필요시에 이미 확정된 제도 외적 재정요인까지 포함하여 재정능력을 평가하는 방법임(이들의 특성 및 차별성은 명확하게 후술할 것임).

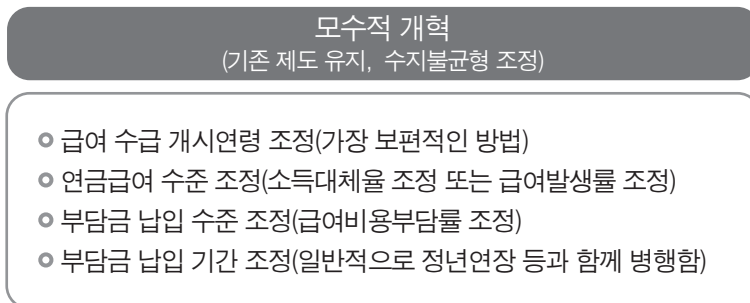
6. 조직의 의사결정자가 경영상 의사결정을 내리는데 필요한 회계정보를 제공하는 내부보고를 위한 회계를 말하며, 경영상 반복되는 경영상의 업무계획 및 집행, 통제를 위한 관리정보를 제공함에 목적이 있음.

한편, 공적연금은 원칙적으로 개방형 접근법에 근거하며 제도 외적 요인을 추가적으로 고려하여 재정 감증을 수행할 수 있다(아래 <표 5참조>). 요약하면,

- 제도 내적 지불능력 제고 방안
- 제도 외적 지불능력 제고 방안

먼저 제도 내적 조치를 살펴보고 다음 절에서 제도 외적 조치를 순차적으로 살펴보고자 한다. 일반적으로 공적연금의 장기 재정안정성(지불능력)은 일차적으로 제도 내적 조치를 취하게 된다. 아래 <그림 2, 3>처럼, 모수적 조치(parametric reform)와 구조적 조치(fundamental reform)으로 대별할 수 있다. OECD 주요국의 공적연금제도와 개혁동향 또한 아래와 같은 모수적 연금개혁이 주류를 이루고 있다(국민연금연구원, 2010).

<그림 2> 모수적 개혁과 조치



실제로 2015년 공무원연금 개혁과 맞물려 사학연금 또한 모수적 개혁을 단행한 바 있다. 주요 내용은 아래와 같다. 즉,

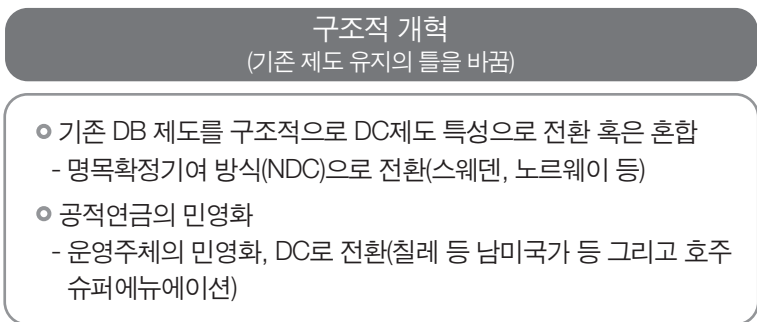
- 연금수급연령의 상향 조정(60세 → 65세)
- 연금지급율(pension accrual rate)의 단계적 하향 조정(1.9% → 1.7%)
- 부담금의 단계적 상향 조정(14% → 18%)
- 기준소득월액 상한의 하향조정(평균기준소득월액의 1.8배 → 1.6배)
- 2016년부터 5년간 연금급여 지급액 한시적 동결
- 공공 또는 관련기관의 재취업 시 연금지급 정지제도의 강화
- 유족연금 지급률 하향 조정(70% → 60%)

- 연금급여 산정을 위한 재직기간 상한 조정(33년 → 36년)
- 기타 연금수급권 강화 조치로 연금급여 수급요건 완화(20년 → 10년), 이혼으로 인한 배우자 연금수급권(분할연금) 신규 도입

상기의 조치는 상당기간 수지 불균형 문제를 해소할 수 있을 것으로 예측하지만, 근본적 조치로 평가하기에는 미흡한 측면도 강하다. 왜냐하면 현존 가입자에 기인한 수지 불균형 문제를 미래 가입자에게는 상당수준 해소하는 방안으로 이해할 수 있지만, 여전히 부분적립방식의 한계를 벗어날 수 없기 때문이다. 또한 한층 더 먼 미래 가입자에게도 반복적으로 이러한 재정안정화 조치는 필연적 과제로 또 다시 도래할 가능성이 있다. 물론 국가의 재정 및 경제여건이 지속적으로 향상된다면 이러한 세대 간 형평성 문제는 상당수준 해소될 개연성이 높다.

만약 국가의 재정 부담 여력, 인구구조의 경제적 여력 등이 중장기적으로 여의치 못한 상황이라면, 다음으로 아래 <그림 3>과 같이 기존 제도 자체의 근간을 개혁하는 구조적 개혁을 단행하기도 한다.

<그림 3> 구조적 개혁과 조치



대표적 사례로서 스웨덴의 NDC(notional defined contribution plan) 그리고 호주의 슈퍼에뉴에이션을 언급할 수 있다. 현재 우리나라 공적연금은 구조적 개혁에 대해서는 논의한 바가 없지만, 공적연금의 노후소득 보장이라는 사회적 순기능을 상당수준 유지하고 있는 NDC의 특성을 살펴보는 것 또한 의미가 있다 하겠다.

명목확정기여형제도(NDC)의 특성은 가입자 각 개인에 대해 명목개인계좌(notional individual retirement account)를 설정하고 개인별 실제 자산가치가 아닌 ‘크레딧(credit)’이라는 가상의 청구권이 적립되며 연금수령연령이 되면 가입자의 잔존여명을 반영하여 종신연금으로 전환하게 된다. 정부가 매년 공시하는 연령별, 성별, 임금 등을 고려한 최소 수준의 확정크레딧(defined

credit)이상을 기업은 적립하여야 할 의무를 가진다. 종신연금급여 수준은 ‘크레딧’의 크기에 비례하며 또한 연금 운용수익률에 따라 연동된다. 정부가 최저보장수익률을 보장하는 반면에 가입자에게는 일반적 DC 기금운용과는 달리 자산운용 지시권을 부여하지 않는다. 이를 통해 공적연금의 세대 간 불균형 문제를 명시적으로 해소한 측면이 강하며 종신연금 수령을 전제로 하므로 DC와는 달리 연금 본연의 기능을 유지하고 있다. 물론 최소수익률 보장은 제도 외적 재정조치로 이해할 수 있지만, 다음에서 다룰 정부의 보전금 수준에 못 미치는 최소한의 외적 조치로 이해할 수 있다.

3. 제도 외적 재정안정화 조치

공적연금의 민영화 혹은 NDC 등으로 전환하지 않은 대부분의 공적연금은 확정급여형(DB)으로 제도가 설계되고 운영된다. 현행 우리나라 공적연금처럼 제도 도입단계에서 사적연금제도에 보편적으로 적용되는 완전적립방식보다는 부분적립방식으로 시행됨이 일반적이다. 이는 제도가 성숙되어 감에 따라 필연적으로 수지불균형 문제가 예견되는 재정방식이다. 그러므로 제도 외적 재정안정화 조치가 취해지지 않으면 현 가입자와 미래 가입자간의 재정부담 불균형 문제가 사회적 이슈로 부각될 개연성이 높다. 물론 이러한 외적 조치는 또 다른 형태의 정부부담, 더 나아가 국민의 조세 부담으로 전이될 수 있다. 따라서 공적연금제도는 세대 간 합의에 의해 제도 외적 재정안정화 조치가 바람직하다. 최근 일부에서 제기되고 있는 국민연금법 개정 논의(정부가 연금급여(즉, 연금수급권)를 보장하는 법 개정)처럼 사회적 합의 과정은 양날의 칼과 같아 본 연구에서는 이러한 사회적 이슈는 논의에서 제외하기로 한다. 현행 정부적 차원에서 재정안정화 조치를 취하고 있는 사학연금 그리고 공무원연금제도에 대해 살펴보기로 한다.

일반적으로 공적연금제도의 제도 외적 재정안정화 조치는 크게 3가지로 분류할 수 있다. 이 들은 현행 제도의 신뢰성 그리고 지급능력 향상이라는 궁극적 결과를 가져온다. 첫째, 인구통계적 역량(demographic capacity)을 제고하는 것이다. 이는 합계출산율 제고, 연령별 인구구조의 피라미드화를 통한 노인부양비 개선 조치 등을 언급할 수 있다. 다음으로 경제적 역량(economic capacity)을 제고하는 조치이다. 실제로 고용의 증대와 근로기간의 연장을 도모할 있는 경제성장률 제고를 언급할 수 있다. 주지하는 바와 같이 인구통계적 역량과 경제적 역량이 지배하는 공적연금제도는 사회보험역설이 적용될 여지가 충분하여, 다음에서 언급할 정부의 재정적 역량(fiscal capacity) 의존성이 매우 낮게 된다. 마지막으로 재정적 역량을 강화하는 것이다. 이는 조세 역량, 정부 예산 역량을 증대하여 연금재정의 안정화를 위한 재정적 지원을 보장하게 된다.

약정한 급여지급을 보장하는 인위적 조치이며 일면 가장 효율적 방안으로 이해할 수 있다.

우리나라 사학연금법에서 규정하고 있는 정부 재정지원 관련 주요 규정을 발췌하면 아래 <표 5>와 같이 요약할 수 있다. 사학연금제도는 일차적으로 책임준비금의 적립을 통해 부분적립방식이 적용된다. 책임준비금의 수준은 명시적으로 언급되고 있지 않지만, 최소한의 재정안정성을 강조한 것으로 이해된다. 예를 들어, 급여 지출의 유동성위험에 대비하는 유동성기금을 강조하는 수준, 즉 장기 적립배율 1.0 수준 내외를 유지하는 것으로 해설할 수 있다. 왜냐하면 법 제43조(비용 부담의 원칙)에서 부담금은 수지상등의 원칙에 의해 산정되고 5년 마다 이를 검증하는 재계산 규정을 두고 있기 때문이다. 제도 내적 요인으로만 운영된다면 책임준비금은 수지상등에 의해 적립됨이 원칙이다. 그러나 법 제47조의2(책임준비금의 적립)에서 제도 외적 재정지원을 규정하고 있어 원칙적으로 재정균형부담금이 적용되지 못하고 있는 현실을 반영하고 있다. 더 나아가 법 제53조의7(국가의 지원)에서 "... 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다" 표현은 당기에 지급하여야 할 급여를 충당하지 못할 경우에 그 부족금을 충당할 수 있다고 이해된다. 궁극적으로 기금소진과 같은 연기금의 불충성이 도래되면 정부의 재정적 지원(공무원연금법 <표 6>의 보전금처럼) 가능성 여지를 담고 있다. 이를 확대 해석하면 기금의 소진이 도래하는 경우라도 당기의 부담금 수입(개인, 국가, 법인, 재해보상)과 정부 지원금으로 당기 급여지급의 의무를 수행하는 것으로 이해된다. 따라서 기금소진과 같은 최악의 상황에 대하여 급여 지급의 최종적 보완장치로서 정부 지원에 의한 순수부과방식이 적용됨을 의미한다(위 <표 3> 참조). 태생적으로 사학연금은 이중재정방식(dual financing system)을 채택하고 있음을 알 수 있다. 따라서 책임준비금의 적립 규정과 국가의 지원 규정에 의해 사학연금제도의 재정은 완전적립방식에 부과되는 재정부담을 해소할 수 있다. 순수부과방식 체계는 궁극적으로 연금채무 논의에서 자유로우며, 단지 부분적립방식에 해당하는 수리적 책임준비금 논의에 집중할 필요성이 있다. 요약하면,

○ 제도 외적 재정안정화 조치(국가 지원)

- (명시적 적립 수준은 없지만) 정부 예산 범위에서 책임준비금 적립 규정
: 부분적립방식(수정부과방식)을 원칙으로 하고 있으며 제43조(비용부담의 원칙)을 보완하는 재정안정화 조치로 해석된다.
- (기금이 소진된 이후의 재정지원으로 해석됨) 급여지급에 대한 정부지원 가능성 규정
: 기금소진 가능성에 대한 재정안정화 조치로서 부담금 수입과 정부 지원으로 급여 지출을 충당하는 순수부과방식의 재원조달 특성으로 해석된다.

〈표 5〉 사학연금법 상의 제도 외적 지불능력 제고 조치

- 제43조(비용 부담의 원칙) 급여나 그 밖에 이 법을 운용하기 위하여 필요한 비용은 그 비용의 예상액과 개인부담금, 국가부담금, 법인부담금, 재해보상부담금 및 그 예정운용수익금의 합계액이 장래에 균형이 유지되도록 하여야 한다. 이 경우 급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여야 한다.
- 제47조의2(책임준비금의 적립) 국가는 사립학교교직원 연금 재정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 사립학교교직원 연금기금에 적립하여야 한다.
- 제53조의7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.

상기 규정과 같이 정부보전금의 가능성만 명시할 뿐 공무원연금처럼 법률적 강제성을 담보한 것으로 보기에는 다소 어려움이 있다. 이에 대한 법률적 검토 그리고 정부보전금의 범위 및 책임준비금의 범위 등에 대한 구체적 검토가 기금고갈 이전에 진행되어야 할 것이다.

다음으로 현행 공무원연금법에서 규정하고 있는 정부 재정지원 관련 조항을 살펴보면 아래 〈표 6〉과 같다. 사학연금과의 대표적 차별성은 정부의 재정지원을 명시적으로 공무원연금법 제69조에서 규정하고 있다는 점이다. 이를 반영하여 재정방식 관점에서 해석하면 공무원연금제도는 책임준비금에 의해 부분적립방식이 적용된다(책임준비금의 수준은 명시적 규정이 없지만 유동성기금의 성격을 강조한 것으로 이해되며 통상적으로 적립배율 1.0 수준 내외로 해석됨). 그리고 급여수급자에 대한 급여지급은 가입자 기여금, 정부에 의한 연금부담금 그리고 보전금에 의해 급여가 지급되는 순수부과방식이 보완적으로 적용됨을 알 수 있다. 종합적으로 이중재정방식을 채택하고 있음을 알 수 있다. 궁극적으로 기금이 소진된다고 하더라도 공무원연금법 제69조에 의해 퇴직급여와 유족급여는 항시적 지불능력(continued solvency) 상태에 있다고 해석할 수 있다. 부언하면, 책임준비금의 적립 규정(제69조의 2) 그리고 연금부담금 및 보전금 규정(제69조)에서 각각 정부와 지방자치단체의 재정적 지원을 명시적으로 의무화하고 있다. 요약하면,

○ 제도 외적 재정안정화 조치

- (명시적 적립 규모정의는 없지만) 정부 예산 범위에서 책임준비금 적립 규정 : 부분적립방식(수정부과방식)을 원칙으로 재정안정성을 도모하다는 취지로 해석된다.
- (기금이 소진된 이후의 재정지원으로 해석됨) 퇴직급여 및 유족급여 지급액에 대한 보전금 지급 의무 규정

: 기금소진 가능성에 대한 재정안정화 조치로서 순수부과방식을 채택하고 있는 것으로 해석된다.

〈표 6〉 공무원연금법 상의 제도 외적 지불능력 제고 조치

- 제69조의2(책임준비금의 적립) 국가와 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 연금기금에 적립하여야 한다.
 - 제69조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제65조제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 “연금부담금”이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 1만분의 900에 상당하는 금액으로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제42조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 유족급여(제56조제1항제2호·제3호에 따른 유족연금, 같은 조 제4항에 따른 위험직무순직유족연금, 제61조제1항에 따른 순직유족보상금 및 제61조제3항에 따른 위험직무순직유족보상금은 제외한다)에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 “보전금”이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.
 - 제73조(공무원연금기금의 설치 및 조성) ① 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로 공무원연금기금(이하 “기금”이라 한다)을 둔다.
- ② 기금은 회계연도마다 공단의 예산에 계상(計上)된 적립금 및 결산상 잉여금과 기금운용수익금으로 조성한다.

마지막으로 국가재정법(2006.10.4 제정)에 의해 향후 정부에 의해 기금의 전출 등 기금 오용/남용 위험은 명시적으로 해소하고 공적 연기금 간의 상호 전입 및 전출은 근본적으로 금지되어 있다(아래 <표 7> 참조). 각 기금은 독립적 재정안정성을 도모함에 궁극적 목적이 있다. 참고로, 2009년부터 시행하고 있는 공적연금연계제도 또한 연금수급권(국민연금 가입기간과 기타 공적연금 가입기간이 합산 20년 이상이면 각각의 기금에서 연금수령 가능)을 강화하는 조치이며, 기금의 연계성을 허용한 것은 아니다.

〈표 7〉 공적연기금의 재정적 독립성을 규정한 국가재정법

제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출)

① 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만 다음 각 호의 특별회계 및 기금을 제외한다.

1. 우체국보험특별회계
2. 국민연금기금
3. 공무원연금기금
4. 사립학교교직원연금기금
5. 군인연금기금
6. ...

이상에서 살펴 본 것처럼, 사적연금과는 달리 공적연금은 근본적으로 사회계약 혹은 세대간 계약에 의해 운영된다. 따라서 사적연금은 제도 내적 재정안정성을 도모하지만, 공적연금(현행 국민연금은 제외)은 제도 내적 부담금 수입, 기금 운용수익 혹은 모수적·구조적 개혁뿐만 아니라 보완적으로 재정 안정성 제고가 필요한 경우에 제도 외적 재정지원(예: 보전금)에 의존하는 특성을 가진다. 이를 우리는 위에서 이중재정방식이라고 언급하였다. 이러한 외적 조치의 적합성 논의 혹은 사회적 합의는 인구통계적, 경제적 그리고 재정적 역량이 상호 성숙되어 발전한다면 수월하게 도달할 것이다. 왜냐하면, 세대 간의 부담의 불평등 요소는 상당수준 해소될 것이기 때문이다. 결론적으로 사학연금의 연금충당부채 논의 또한 이러한 관점에서 검토되어야 할 것이다(제IV장에서 다루기로 함).

제3장 K-IFRS vs. 국가회계기준 연금회계준칙

사학연금 및 공무원연금은 앞장에서 논의한 바와 같이 이중재정방식을 취하고 있는 것으로 해석된다. 즉, 순수부과방식 요소와 부분적립방식 요소의 결합으로 재정안정화를 도모할 수 있다. 여기서 우리는 연금재정의 안정화 정도를 재무상태표(Statement of financial position, Balance sheet)에 어떻게 표현하고 그 의미는 무엇인지에 대해 살펴보기로 한다. 먼저 사적연금제도, 특히 퇴직연금제도에 적용되고 있는 한국채택국제회계기준(K-IFRS)의 종업원급여 회계기준을 살펴보고 다음으로 현행 공무원연금 및 군인연금에 적용되고 있는 연금회계준칙을 중심으로 살펴본다.

1. K-IFRS 종업원급여 재무상태표 보고 내용 및 특성

유럽연합 소속 기업들을 중심으로 2005년부터 적용되어 온 국제회계기준(IFRS)에 대하여 한국회계기준원 회계기준위원회(KASB)은 2007년 3월 K-IFRS 도입 로드맵을 발표 그리고 11월 23일 제정하였다. 국제회계기준(IFRS)은 지금도 일부 수정 보완되고 있는 관계로 K-IFRS 또한 연동되어 수정보완작업이 병행된다. 정부는 2009년 시범운영 거쳐 2011년부터 모든 상장기업에 의무적으로 적용하고 있다. IFRS는 모든 나라의 경제·경영 특수 환경을 모두 반영한 회계기준(즉, 규칙중심(rule-based) 회계기준)에서 벗어나 기업회계정보 이용자의 편의성, 정보비용의 최소화, 정보의 표준화/객관성에 필요한 원칙중심의 회계기준(principle-based accounting standards)을 기술하고 있다. 우리는 연금재정 회계원칙으로 권고하고 있는 자산과 부채의 공정가치평가(시장가격에 근거한 평가)에 대해 알아보기로 한다.

IFRS 도입 이전 연금채무(보험사의 경우 책임준비금)의 평가는 관행적으로 역사적 원가(book value)에 기초한 측정이었다. 물론 자산은 시가평가를 원칙으로 정착되어 왔지만 이후에는 연금채무 또한 공정가치로 평가하도록 전환되었다. 자산과 부채의 공정가치 평가는 평가의 일관성 관점에서 논의되어 정착된 원칙이다. 여기서 공정가치란 합리적인 판단력과 거래의사가 있는 독립된 당사자 사이의 거래에서 자산이 교환되거나 부채가 결제될 수 있는 금액으로

정의하고 있다. 신뢰가 있는 시장의 가격은 가장 객관적인 공정가치가 된다(fair value based on the market price). 실제로 K-IFRS(종업원급여)에서는 확정급여채무(DBO) 및 사외적립자산 모두 공정가치로 평가할 것을 권고하고 있어, 자산과 부채 평가의 일관성을 제고하였다(이를 실무에서는 자산과 부채의 시가평가라고 함). 실제로 부채의 거래가 왕성한 시장이 존재할 수 없기에, 확정급여채무의 공정가치는 회계연도 말의 보험수리적 가정에 근거하여 보험계리사(actuary)가 매년 정기적으로 산출하는 계리적 현가(actuarial present value)로 대체하고 있다. 또한 확정급여채무의 공정가치는 확정급여채무의 현재가치 개념과 동일하며 (계리적) 현재가치는 반드시 예측단위적립방식(Projected Unit Credit Cost Method: PUC)에 의해 산출하여야 한다. 즉, IFRS는 발생주의(accrual base) 회계원칙을 준용하여 PUC에 의한 연금채무 및 당기근무원가(current service cost) 산정만을 인정하고 있다. 또한 현가에 사용할 할인율은 회계연도 말 시점 우량회사채 수익률 그리고 퇴직급여 예상지급시기를 반영한 가중평균할인율을 권고하고 있다. 부언하면, 우량회사채(AA 등급 이상)의 만기는 가입근로자의 예상평균잔여근무기간(expected service life of existing employees)과 일치함을 원칙으로 한다⁷. 실제로 할인율 설정에 대한 학자 간 견해는 다양성 그 자체이며 논란의 여지가 상존하다(이는 뒷부분에서 추가적으로 다루기로 함).

마지막으로 재무상태표에 기술될 내용은 비유동부채 계정에서 순확정급여부채(net defined benefit liability) 항목으로 그리고 자본 계정에서 기타포괄손익누계액 항목으로 각각 보고된다. 논의의 편의상 실무에서 잘 발생하지 않는 자산인식상한(asset ceiling)은 없는 것으로 가정하여 보고사항을 정리하면 아래와 같다. 즉,

• 재무상태표 보고사항

비유동부채

순확정급여부채(자산)

확정급여채무의 현재가치	xxx	
<u>사외적립자산의 공정가치</u>	<u>(yyy)</u>	<u>zzz⁸</u>

:

자본

기타포괄손익누계액

:	
재측정요소	aaa ⁹

:

	<u>mmm</u>
--	------------

다음으로 현행 공무원연금과 군인연금에 의무 적용되고 있는 연금회계준칙에 대해 알아보기로 한다.

2. 연금회계준칙 재정상태표¹⁰ 보고 내용 및 차별성

연금회계준칙이 작성된 법적 절차를 우선 살펴보기로 한다. 정부는 관련 근간 법으로써 발생주의회계(accrual accounting)에 근거한 국가회계법(2007.10.17. 제정, 2009.1.1. 시행)을 먼저 구비하고, 다음으로 재무제표의 작성을 위한 회계기준으로 국가회계기준에 관한 규칙(2009. 3. 19. 제정 공포; 2009.1.1. 시행)을 마련하였다(이하 편의상 국가회계기준이라 함). 이 기준에서 장기충당부채의 성격을 갖는 연금충당부채 산출에 관한 기준을 아래와 같이 규정함에 연금회계준칙이 탄생하게 된다. 즉,

- 국가회계기준 제44조(연금충당부채 및 보험충당부채의 평가) 연금충당부채 및 보험충당부채는 기획재정부장관이 따로 정하는 방법으로 평가한다.

이에 기획재정부는 연금충당부채 적용대상, 평가방법 등에 대한 세부적인 회계처리기준을 적시한 연금회계준칙(2011.8.3. 제정 고시; 2011.1.1. 시행)을 발표하였다. 또한 연금회계준칙을 구체적으로 적용하기 위한 보충설명자료(용어 해설, 적용 사례 등)에 해당하는 ‘연금회계 평가 및 공시 지침(2011.8.3. 고시)’을 제공하였다(이하 편의상 ‘연금회계지침’이라 함). 이는 국제회계기준 종업원급여(IAS 19 Employee Benefits)에서 권고하고 있는 보험수리적 연금채무평가 규정에 근거한 세부적 실무지침에 해당한다. 다음으로 연금충당부채 산출과 관련된 연금회계준칙 주요 조항을 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

8. 비유동부채(non-current liabilities)인 순확정급여부채(자산)는 순액 zzz으로만 표기되며 관련된 채무와 자산 가치는 상기와 같이 주석으로 보고된다.

9. 종업원급여 중에서 확정급여제도에서만 발생하는 기타포괄손익 항목으로 당기말까지 누적된 기타포괄손익 합계액을 말한다. 재측정요소(remeasurements) 항목은 보험수리적 손익, 사외적립자산의 (실제수익-이자수익), 자산인식상한효과로 구분됨(최신 보험수리학(성주호, 2016) 제5장 참조)

10. K-IFRS에서의 '재무상태표'에 해당하는 재무제표로서 국가회계법에서 '재정상태표'라고 표현하고 있음.

〈표 8〉 연금충당부채 산출 주요 회계규정

제2장 공무원연금 및 군인연금	
연금 회계 준칙	제4조 (연금충당부채의 측정원칙) 제4조(연금충당부채의 측정원칙) ① 연금충당부채는 적절하고 일반적으로 인정되는 보험수리적 가정을 적용하여 측정한다. ② 제1항에 따른 보험수리적 가정이란, 할인율, 급여상승률, 물가상승률 등 연금충당부채를 측정하는 데 필요한 재무적·인구통계적 가정을 말하며, 다음 각 호를 고려하여 적용되어야 한다.
	제5조 (연금충당부채의 인식) ① 재정상태표일 현재 인식하여야 할 연금충당부채는 다음 각 호의 합계액으로 한다. 1. 연금수급자에게 재정상태표일 이후 장래 연금수급기간 동안 지급할 것으로 추정되는 연금을 재정상태표일의 현재가치로 평가한 금액 2. 연금미수급자에게 장래에 지급하여야 할 연금추정지급액 중 재정상태표일 현재 귀속되는 금액을 재정상태표일의 현재가치로 평가한 금액
연금 회계 지침	9. 연금회계준칙 제2장의 연금사업인 공무원연금 및 군인연금의 연금충당부채와 연금비용은 급여/근무연수방식인 예측단위적립방식(Projected Unit Cost Method)으로 산정하도록 한다.

주1 : 연금미수급자는 재직자(current worker), 연금수급자는 연금수급대기자 포함하는 개념으로 해석된다.

주2 : 제5조에서 "...재정상태표일 현재 귀속되는 금액..."이란 표현에 충실한 재정방식은 발생주의 회계에 근거한 단위적립방식(Unit Credit Cost Methods)이 적합함을 쉽게 추론할 수 있다. 실제로 2011년, 2012년은 시범단계로서 예측단위적립방식 대신에 현재 임금을 기준으로 산출하는 단위적립방식(Current Unit Cost Method)이 한시적으로 적용되었다.

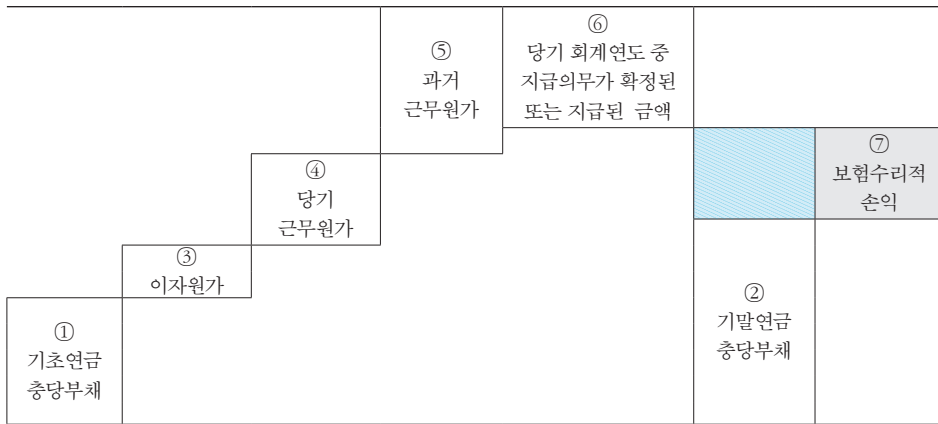
주3 : 예측단위적립방식에 의해 평가된 연금채무를 PBO(projected benefit obligation)이라 하며 발생주의회계(엄밀하게 말하면 기발생주의)에 근거한다.

따라서 상기 연금회계준칙을 적용하면 연금충당부채를 간단히 표현할 수 있다. 즉, 재정상태표일 현재 기재될 주요 보고내용은 아래와 같다(〈별첨 2〉 국가재정상태표 참조).

- $PBO(\text{가입자}) = PBO(\text{연금수급자}) + PBO(\text{연금미수급자})$
 : 국가재정상태표에서 장기충당부채 계정의 연금충당부채 요소로 계상되는 금액을 의미한다.
- 미적립채무(Unfunded Liability) $UL = PBO(\text{가입자}) - \text{연기금 자산 평가액}$
 : 국가재정상태표에서 순자산(자산-부채) 계정의 적립금 및 잉여금 요소로 계상되며 적립부족(asset shortfall) 혹은 적립잉여(asset excess)을 의미한다.

한편, 연금회계준칙을 근거로 연금회계지침이 작성되므로 상호 양립하고 보완적 관계에 있다. 그러나 보험수리적 손익에 대한 회계적 인식은 차이가 있다. 먼저 보험수리적 손익을 산출하는 절차를 도식하면 아래 <그림 4>와 같다(연금회계지침 참조).

<그림 4> 보험수리적 손익 산출 프로세스



주 : 상기 그림의 번호는 산출 순서를 나타낸다. 여기서 연금충당부채는 예측급여채무PBO(Projected Benefits Obligation)로 산출된다. 보험수리적 손익은 회계 결산 결과이며, 전체의 결산 값들의 수치균형값(balancing figure)으로 최종적으로 결정된다. 따라서 보험수리적 손익의 원천(resources of actuarial gains or losses)을 알 수 없는 한계가 있다.

연금회계준칙에서 보험수리적 손익을 연금비용(pension expenses)의 하나로 인식하도록 규정하고 있지만¹¹, 연금회계지침은 IFRS 기준을 상당수준 반영하고 있다. 후자의 논리를 정리하면, 보험수리적 손익은 연금충당부채의 산정에 필요한 가정과 실제치의 차이 또는 보험수리적 가정변화(예: 할인율, 사망률, 임금상승률 등 의 수정)에 따른 연금충당부채의 변동액이다. 이는 근로제공에 대한 대가 성격(즉, 당기근무원가, 이자원가, 과거근무원가와 같은 연금비용)보다는 연금충당부채 인식의 기술적 요인에 따라 발생하는 것으로 보는 것이 더 타당하므로 순자산변동표에 조정항목으로 인식한다는 입장이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 이는 당기 기타포괄손익으로 인식하고 재무상태표에서 기타포괄손익누계액 계정의 재측정요소로 기재하는 IFRS 회계처리 원칙과 부합한다.

11. 연금회계준칙 제7조(연금비용의 분류 및 인식)에 의하면 연금비용은 당기근무원가, 이자원가, 과거근무원가 및 보험수리적 손익으로 구성됨.

결론적으로 연금충당부채 인식 대상은 공무원연금과 군인연금으로 한정하고 있으며 산출방법은 IFRS의 보험수리적 평가(actuarial valuation)을 준용하고 있음을 알 수 있다(사학연금 및 국민연금은 재무제표에 연금충당부채로 인식하지 않고 당해 연도 지급사유가 발생한 연금지급액을 연금비용으로만 계상하도록 하고 있음). 이와 같이 공적연금의 재정평가에 사적연금의 원칙이 적용되고 있음은 재론의 여지가 충분하다. 왜냐하면, 이미 설명한 바와 같이 공적연금, 특히 공무원연금과 군인연금은 연금재원 부족에 대하여 국가가 보전할 의무를 법률로 명시하고 있음을 간과한 산정원칙이기 때문이다. 국민연금과는 달리 사학연금은 정부지원의 가능성을 법률로 열어 놓은 상황이므로 우리는 이러한 가능성을 고려하여 연금제정을 평가하는 방안을 다음 장에서 제시하고자 한다.

3. 평가할인을 선정

연금충당부채는 미래의 예상 연금급여 현금흐름을 평가시점의 화폐가치로 평가하므로 반드시 할인율이 필요하다. 장기간에 걸친 현금흐름의 현가이므로 할인율 수준에 따라 변동성이 매우 크며 보험수리적 가정 중에서 가장 민감한 기초율이다. 실제로 연금회계지침에서도 이러한 민감한 주요 보험수리적 가정에 대한 민감도 분석 결과를 연금보고서(재무제표의 필수보충정보자료집)에 제시할 것을 요구하고 있다.

평가할인을 선정에 대한 회계적 관점은 IFRS(종업원급여)와 연금회계준칙 간에 별다른 차별성을 두고 있지 않다. 대표적 차별성을 언급하자면, 연금회계준칙은 보고기간 말 현재 국공채의 수익률을 참조하는 반면에 IFRS는 우량회사채 수익률에 근거하여 선정한다는 점이다. 그리고 연금회계준칙 제4조 ④항목에서 기획재정부장관은 연금기금 등 전문가의 자문을 거쳐 연금기금에 공통으로 적용할 할인율 등 재무적 가정을 제시할 수 있다는 예외 규정에 의해 할인율의 변동성을 일정 수준 관리할 수 있는 여지를 둔 점이 대표적 차별성이라 할 수 있다. 그러나 채권 할인율을 결정하는 만기에 대한 논의(예상연금지급시기와 조건을 반영한 만기) 그리고 대안으로 단일 가중평균 할인율을 허용한 점 등은 모두 연금회계준칙이 IFRS를 참조하여 작성되었음을 반증하고 있다. 이러한 점들은 앞서 다룬 바와 같이 공적연금과 사적연금의 평가목적이 상이함을 간과한 대표적 예로 언급할 수 있다.

위와 같이 회계학자는 보고연도 말 시점에 연금급여지급 시기에 상응하는 만기를 가진 채권의 수익률을 할인율로 적용하는 입장이다. 이에 대한 반론으로 재무경제학 관점은 무위험할인율(risk-

free discount rate)을 적용하여 연금채무를 평가해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 대표적으로 Petersen(1996)을 언급할 수 있으며 그의 주장을 원문으로 옮기면 "... by using a discount rate that incorporates an equity-risk premium, the expected value of the pension liabilities is reduced (as if by magic, pension liabilities can be reduced by investing in riskier assets), but the promised value of the pension liabilities has not been and cannot be changed by changing the discount rate. The present value of future promise should be calculated using the riskless rate."¹² 이러한 경제학자의 논지를 성주호(2016)는 재정평가역설(valuation paradox)라고 언급하였다. 한편, 보험계리사들은 전통적으로 해당 연금자산의 일정기간 경험 투자수익률을 고려하여 할인율을 설정하여야 한다는 입장이었다. 그러나 최근 부채의 평가원칙이 원가중심에서 시가중심으로 전환됨에 따라, IFRS17(보험회계) 그리고 Solvency II(보험 재정건전성 감독규정)에서처럼, '무위험이자율+유동성프리미움'에 근거한 할인율 적용을 권고하고 있다. 이러한 사적연금제도와 달리, 공적연금은 캐나다, 미국, 일본에서처럼 장기재정추계에서 추정된 예상기금투자수익률 전망치를 그대로 적용하는 입장을 견지하고 있다. 여기서 수익률 혹은 할인율에 대한 언급은 모두 명목수익률을 의미한다.

결론적으로 할인율 설정에 관한 저자의 견해는 다음과 같다. 연금충당부채는 연금급여 현금흐름의 계리현가로 평가되는 점, 우리나라 공적연금은 5년마다 장기재정추계(최소 40년 이상)¹³를 위해 예상 기금투자수익률 전망치를 정기적으로 산출하고 있는 점 그리고 자산 부채 현금흐름의 매칭(ALM)을 통한 재정안정화를 목적으로 연금금이 운영되어야 하는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 본 연구에서는 재정추계에서 사용된 명목 기금투자수익률을 연도별로 적용하는 방안을 권고하고자 한다. 실제로 공무원연금의 연금충당부채 산출 시에 연도별 추정 할인율을 적용하고 있는 점도 이를 반영한 조치로 볼 수 있다. 또 다른 대안으로 기금의 지속가능성을 전제로 한다면 기금투자수익률 전망치의 수렴안정수익률(convergent steady-state rate)을 고려할 수 있을 것이다.

12. 위험수익률을 반영한 연금채무는 과소평가 가능성이 높고 실제 연금채무는 시간이 경과하면 발생하는 지출액의 현가이므로 할인율에 의해 평가시점마다 변동될 수 없다. 이리하므로 무위험할인율이 타당하다는 주장으로 파악됨.

13. (국가재정법) 제7조 제2항 제2호 및 동법 시행령 제2조제3항에 의해 국가재정운용계획에 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 하는 장기재정전망을 포함하고, 적어도 5년마다 전망을 실시하도록 규정하고 있음.

제4장 연금충당부채 공시 방법에 대한 논의

현행 공무원연금과 군인연금제도에서 의무적으로 산출하여야 하는 연금충당부채의 회계적 의미에 대해서 논의하고자 한다. 먼저 논의의 편의상 발생주의회계와 현금주의회계 관점의 차이를 알아보고, 다음으로 충당부채의 성격을 살펴본다. 참고로 부채(liability)는 이해당사자간의 동의 없이는 변경이 불가능한 계약의무를 강조한 표현이다. 그러므로 공적연금에서의 연금수급권 평가액을 연금충당부채라고 표현함을 다소 무리가 있어 보인다. 정부는 개인 당자자의 개별 동의 없이 최근 2차례에 걸쳐 기 발생한 연금수급권을 일부 축소하는 연금개혁을 진행한 바가 있다. 이러한 측면을 강조하여, Goss(1999)는 공적연금에서 부채보다는 채무/의무(obligation)라는 표현이 적합하다고 피력한 바 있다.

1. 발생주의, 현금주의 그리고 재정방식

통상적으로 회계학에서 재무성과는 경제적·재무적 거래나 사건을 언제 인식(recognition)하고, 얼마의 금액으로 측정(measurement)하며 그리고 어떻게 재무제표에 공시(presentation)할 것인가 하는 문제로 귀결된다. 여기서 인식과 측정에 대한 회계처리기준은 발생주의(accrual basis)와 현금주의(cash basis)로 대별된다. 무엇이 한층 더 합리적인지에 대한 명시적 답은 없지만, 일반적으로 발생주의회계가 기업의 재무성과를 적정하게 나타내어 회계정보의 유용성이 높은 것으로 평가되고 있다. 연금재정과 관련하여 이 들의 개념을 순차적으로 알아본다. 즉,

첫째, 현금주의는 연금제도(기금)로 부담금, 기금투자수익 혹은 기타 보전금 등이 현금이나 현금성자산(이하 현금이라 함) 형태로 유입되는 시점에 인식하고 또는 연금급여액이 지급되거나 관련 유지관리비용 등이 유출되는 시점에서 인식하는 회계기준이다. 당기에 발생한 현금의 유입과 유출을 장부에 기록하고 재무제표에 공시하는 회계개념으로 이해할 수 있다(적용 예: 현행 정부세입세출 결산방식). 이를 적용할 수 있는 재정방식은 순수부과방식(pure PAYG)이다. 왜냐하면, 기금이 소진된 상태이기에 기금이 창출할 미래의 경제적 효익(future economic

benefits)을 현재 시점에서 반영할 여지가 없기 때문이다. 또한 기금소진의 가능성이 가까운 장래에 예견되는(즉, 순수부과방식으로 전환이 예상되는) 부분적립방식의 경우도 기금소진 예상 시점 이후 현금주의회계를 적용하여야 할 것이다. 즉, 기금소진이 진행되면 당연히 이를 반영하여 연금충당부채 또한 소진 이후에는 순수부과방식이므로 연금충당부채 산정이 불필요하게 됨을 강조한 것이다. 물론 기금소진 예상 시점 이전은 아래에서 다룰 발생주의회계를 적용함도 무리가 없을 것으로 사료된다.

다음으로, 현금주의에 대비되는 개념으로서 발생주의가 있다. 이는 현금 유입과 유출 시점과 상관없이 경제적·재무적 자원 변동이 발생하는 시점에서 거래로 인식하여 회계 처리하는 대표적 기업회계방식이다. 일반적으로 발생주의는 많은 추정치(예: 보험수리적 가정)를 필요로 하며 이에 기초하여 회계처리하게 된다. 실제로 퇴직급여에 관한 추정 또한 근로서비스를 제공에 대해 약정한 미래 연금급여 지급권이 발생하는 시점과 금액을 추정하여 현재 시점에 인식하고 측정하는 개념이다. 현재 IFRS(종업원급여) 그리고 (공무원연금 및 군인연금에 적용되는) 연금회계준칙 모두 발생주의회계에 의해 과거근로사건에 의한 연금지급권을 평가하여 PBO로 계상하고 있다. 하지만, 공무원연금은 연금지출액을 부담금과 투자수익금으로 충당할 수 없어 정부 보전금에 의해 재원을 충당하고 있어 이미 순수부과방식체제로 진입한 것으로 판단된다(실제로 군인연금처럼 기금소진 상태에 있으며 최소한의 유동기금만 보유한 상태임). 이를 받아들인다면, 앞에서 언급한 바와 같이 현금주의회계에 의해 연금충당부채 산정은 의미를 갖기가 힘들다. 사학연금 또한 기금소진이 가까운 미래에 예견되는 부분적립방식 체계에 있다. 따라서 현금주의회계와 발생주의회계를 모두 반영하는 이중체제로 다루어져야 할 것이다(아래 3절에서 구체적으로 다루기로 함).

2. 충당부채 그리고 공적연금 적용성에 대한 논의

충당부채는 영어로 ‘provisions’이라 표현하고 있으며, 기본 개념은 지출의 시기 또는 금액이 불확실한 미확정부채로 발생주의 회계에 의해 산출된다. 충당부채로 인식되면 재무상태표 본문에 부채로 게재되지만, 아래 요건을 모두 충족하지 못하면 우발채무(contingent liabilities)로 설정하고 본문에서 부채로 인식하지 않고 주석으로 공시한다. 즉,

- ① 과거사건의 결과로 경제적 효익이 내재된 자원의 유출 가능성이 높음(more likely than not, 50% 초과) 현재 의무(법제 의무 또는 의제 의무)가 존재할 것.
- ② 당해 의무의 이행에 소요되는 금액을 신뢰성(credibility)있게 추정할 수 있을 것.

여기서 과거사건이란 법제의무(명시적, 묵시적 계약 또는 법률 등에 의해 발생하는 의무) 또는 의제의무(과거의 실무관행, 명시적 경영방침 등으로 정당한 기대를 상대방이 가지게 된 의무)를 발생시킨 의무발생사건을 말한다¹⁴.

위 충당부채에 해당하는 대표적 적용 예로서 ‘퇴직급여충당금(실무에서는 퇴직급여충당부채라고도 함)’을 언급할 수 있다. 이는 1961년 12월 근로기준법(1953. 8. 9. 청 제정) 개정에 의해 퇴직금제도가 도입되면서 현재는 근로자퇴직급여보장법에서 규정하고 있는 보장급여채무(VBO: Vested Benefits Obligation)이다. 물론, 퇴직금제도를 확정급여형퇴직연금제도로 전환한 경우에는 예상지급시점까지 계리적으로 추정한 예측급여채무(PBO)로 인식하게 된다. 이들은 분명 기업회계 관점에서 반드시 정기적으로 보고연도 말에 인식하여야 할 비유동성 부채(non-current liability)이며 아울러 합리적으로 추정된 법제의무이다. 실제로 VBO, PBO는 임직원의 과거근로서비스 제공이라는 과거사건에 의해 합당하게 발생한 권리를 발생주의회계에 의해 추정된 부채이다. 기업의 재무상황, 미래의 기업 활동, 경제 전망 등과 무관하게 현재 시점에서 인식하여야 할 현재의무이며, 법에 의해 강행적으로 산출하여야 할 법적 의무이다. 해당 기업의 미래 재무상태 그리고 미래 근로자의 유입 등을 고려하여 현재의 연금계약 내용(연금채무)을 변경 혹은 이전할 수 없으며 또한 이를 재정적으로 부담하는 주체는 기업이므로 하나의 사내 근로복지 의무계약에 해당한다. 정부적 관점에서 해당 기업이 파산할 경우 최소한의 약정 퇴직금을 보장하는 근로자임금채권보장법 또한 기업의 보험료 납입을 강제하고 있어 현재의무를 보충하는 제도이다. 따라서 기업이 지원하는 퇴직연금제도는 기업의 청산(winding-up)을 전제로 현재까지의 의무를 추정한 기발생계리부채(accrued actuarial liability)라고 결론지을 수 있다.

결론적으로 이러한 특성을 상당수준 반영하고 있는 연금회계준칙 및 지침은 학문적·실무적 논란을 야기하기에 충분하다. 근본적으로 사학연금을 비롯한 공적연금은 정부의 계속성 특성과 공적연금의 사회계약성 그리고 현재와 미래 세대 모두를 아우르는 세대 간 계약에 의해 연속적으로 재정이 운영된다는 점이 강조되어야 하며 회계처리 개념체계 또한 이와 일치성이 요구된다. 또한 사적연금에서 없는 공적연금제도에서만 미래세대로의 채무유산(debt legacy or obligation legacy)이라는 개념이 존재한다. 따라서 충당부채 개념에서 연유된 연금충당부채는 이러한 기본전제 그리고 개념체계가 충분히 반영되고 있지 못한 것으로 판단된다.

14. 중급회계 IFRS(2015) 정운오 외3, p658~661 참조하여 재구성하였다.

3. 연금총당부채 산출 체계에 대한 논의

공적연금제도와 사적연금제도의 가장 큰 차별성은 정부의 역량의 반영 여부라고 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 현행 공적연금(국민연금 제외)은 모두 정부의 재정적 지원 즉, 책임준비금(유동성기금 수준으로 이해됨) 그리고 보전금(단, 사학연금은 가능성을 규정함)을 전제로 제도의 연속성을 보장하게 된다. 태생적으로 저부담·고급여(수지불균형) 체계로 설립되어 사적연금에 비해 매우 낮은 수준의 재정안정성을 나타낸다. 이는 세대 간 계약속성과 사회계약속성에 의해 일정부분 정부의 사후적 재정조치가 필요하며, 상당부분은 후 세대에게 잠재연금채무(IPD)를 이전하는 결과를 가져온다. 이를 다소 해소하려는 정부의 의지가 반영되어 최근 공무원연금과 사학연금에서 2차례의 연금개혁이 실현되었다. 물론 세대 간 계약 속성보다는 세대 간 계약 속성을 강조하였다면 이러한 논의는 사적연금논의와 별다른 차별성이 없을 것이다. 예를 들어, 수지균형 부담금에 의해 운영되고 있는 캘리포니아 주 교원연금(적립비율 70%수준), 온타리오 주 교원연금(적립비율 90%수준) 등은 사적연금제도와 같은 상당수준의 재정안정성을 유지하고 있다(최경진, 2013).

이상과 같이 청산기준을 전제로 한 폐쇄형 접근법만을 공적연금제도에 적용하기에는 논리적 모순이 있다. 이에 대한 대안으로 Franco(1995)의 제안은 시사하는 바가 매우 크다. 살펴보면 기발생채무와 미래발생채무를 분리하여 연금채무를 산정하는 방안을 제시하고 있다. 실제로 캐나다(CPP), 미국(OASDI), 일본(후생연금보험)은 그의 논지를 상당수준 반영한 재정상태표를 산출하고 있다¹⁵. 특히 사학연금은 일정수준의 부분적립방식이 유지되고 현 상황이라면 기금소진 또한 가까운 장래에 예견되는 상황이므로 이들의 논지를 적용함에 무리가 없을 것으로 판단된다.

공적연금제도의 연금채무 산정 요소에 대한 그의 논지 그리고 이미 앞에서 설명한 저자의 견해 등을 종합적으로 재구성한 결과는 아래 <표 9>와 <그림 5>로 요약할 수 있다. 즉,

15. 각 나라에 대한 연금채무 산출 선진 사례는 국민연금재정계산자료집(2013.10) 참조.

〈표 9〉 공적연금 재정평가 개념체계

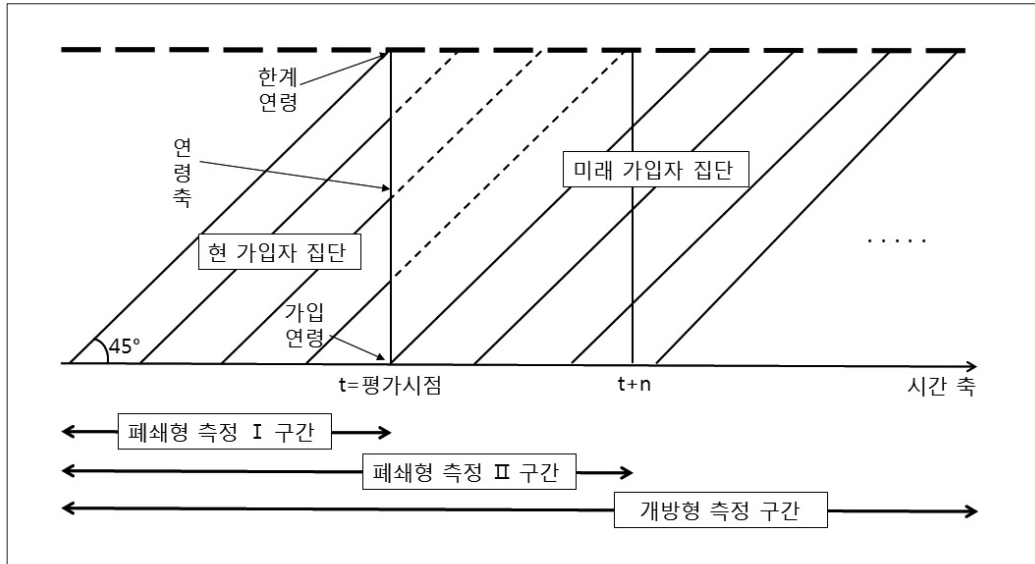
평가기준 (Valuation Base)		계속기준 (Going-concern)	청산기준 (Winding-up)	준청산기준 (Run-off)
제도 존속 전제		영구 존속	평가시점까지 존속	일정 유한기간 존속
재정검증방법		개방형 측정	폐쇄형 측정 I	폐쇄형 측정 II
연금채무 평가 대상자		현 가입자 미래 가입자	현 가입자 (급여 및 부담금 납입 없음)	현 가입자 (유한기간 부담금 및 급여 추가 발생)
제도 외적 재정지원 반영 여부		반영 (예 : 약정된 미래 보전금 지속적 반영)	미 반영	반영 (예 : 유한기간 약정된 미래 보전금 반영)
연금 채무 산출	기금적립	· 예측급여평가방식 (예 : 가입연령방식) · 발생주의회계	· 발생급여평가방식 (예 : 예측단위적립방식) · 현 가입자 세대의 잠재연금채무(IPD)산출 · 발생주의회계 · IFRS, 연금회계준칙에서 채택	· 발생급여평가방식 + (유한기간) 예측급여평가방식
	기금소진 (유동성기금 有)	· 순수부과방식 · 현금주의회계 (연금채무 불필요)		· 발생주의회계

주1 : 현 가입자는 평가일 현재 연금수급자 그리고 연금미수급자 모두를 말한다.

주2 : 표에 언급된 재정관련 전문용어는 '최신 연금수리학(성주호, 2016)'참조하기를 바란다.

『폐쇄형 측정 I』과 『폐쇄형 측정 II』의 근본적 차이는 현 재직가입자에 대해 추가적 부담금과 이에 대한 추가적 급여의 발생을 인정하는지 여부에 있다. 전자는 현 재직가입자의 미래 기여를 인정하지 않는(closed group without future accruals) 반면에 후자는 현 부담금의 미래 기여를 인정하고 급여발생 규정에 의해 일정 기여기간에 상응하는 추가적으로 급여가 발생한다(closed group with future accruals). 한편, 상기의 표에 대한 이해의 편의성을 위해 아래 〈그림 5〉에서 이를 도식화하였다. 이는 저자의 견해를 도식화한 것으로 기본적 아이디어는 독일의 경제학자 W. Lexis가 제안한 세대 간 급여발생 구조도(Lexis diagram)를 참조하여 재수정 보완한 것이다.

〈그림 5〉 공적연금 세대 간 재정평가 도해



주 : 점선은 현 가입근로자에 의해 일정기간 연금수급권이 발생하고 또한 약정한 부담금이 수입되는 구간을 표현한 것이다.

여기서 폐쇄형 측정 I 구간이 가지는 계리적 의미는 이미 현 가입자 집단에 대한 수급권 평가액(PBO)¹⁶ 그리고 이들이 납입한 실제 부담금(기관 부담금 포함)의 현가를 비교하면 그 차액이 현 세대에 의해 발생한 잠재연금채무액(IPS)라는 세대간 부담의 주체를 명시적으로 제시함에 있다. 또한 연금개혁의 방향이 일정기간에 걸쳐 이를 해소하는 재정안정화 전략을 실행한다면 아래와 같이 권장부담률(recommended cost rate)을 제시할 수 있다. 사학연금의 경우 법에 의해 최소 5년 마다 재정재계산을 수행해야 하므로 5년마다 현 부담률의 적정성에 대한 재정적 판단을 위한 유용한 정보를 제공할 수 있다. 즉,

- 현 부담률(current cost rate) + 상각부담률(amortization rate: $IPS \div$ 상각기간 n)

한편 상각기간에 대한 논의는 명시적 답은 없으며 현 세대가 가입해서 연금을 수령하는 총 가입기간을 적용하는 방안을 고려할 수 있다.

16. 주효찬·김병률·이영민(2017)은 폐쇄형 측정 I 구간에 대하여 사학연금의 연금채무 규모를 추정하였다.

4. 연금충당부채 공시 방안

공립학교 교직원과 동일한 교육목적으로 사립학교 교직원이 존재한다고 볼 수 있다. 그러므로 공무원연금제도와 사학연금제도는 실제로 제도 설계단계부터 연동성이 매우 높았다(사학연금법 제42조 공무원연금법 및 공무원재해보상법의 준용). 또한 사학연금법 『제53조의7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.』의 규정에 따라 국가는 적립부족액에 대해 상당수준의 국가채무부담(보전금 등)을 안고 있는 것으로 해석된다. 여기서 우리는 공무원연금처럼 국가의 재정적 지원을 전제로 공시 내용을 기술하고자 한다.

상기 <표 9>와 <그림 5>에 근거한 첫 번째 공시 방안은 아래 <표 10>으로 요약할 수 있다. 『폐쇄형 측정 I』이 가지는 재정적 의미는 앞 절에서 설명한 바와 같다.

<표 10> 폐쇄형 측정 I: 현 가입자 청산기준 재정상태표

자산	부채
연말 적립기금 평가액	PBO(연금수급자)
미적립채무(적립부족액: asset shortfall)	+ PBO(연금미수급자)

주: PBO는 예측단위적립방식(PUC)에 의해 산출되며 현 가입자의 근로서비스 제공 사건에 의해 약정된 연금수급권의 계리적 평가액을 의미한다.

다음으로 일정기간에 걸쳐 현 재직가입자의 현 부담률의 미래기여 그리고 규정에 의한 추가 급여발생 모두를 인정하는 『폐쇄형 측정 II』공시 방안은 아래의 <표 11>로 요약할 수 있다. 여기서 가입연령방식은 『폐쇄형 측정 I(예측단위적립방식에 의한 평가)』와는 달리 제도의 일정기간 연속성을 전제로 하므로 이를 반영한 채택이다.¹⁷ 실제로 미국, 캐나다 등 교원연금은 가입연령방식을 대부분 채택하여 재정상태를 검증하고 있다. 참고로, 가입연령방식과 예측단위적립방식은 모두 발생주의 회계에 근거하고 있다. 그러나 이 둘의 차이를 발생주의 관점에서 추가로 설명하면 전자는 미래발생주의(prospective accrual basis) 관점이 강조되고 후자는 기발생주의(retrospective accrual basis) 관점이 강조된다고 할 수 있다.

17. 성주호(2016, p390)에서 "공적연금제도는 사적연금제도와 달리 제도가 연속성을 전제로 설립되었다. ... 발생급여적립방식(예: 예측단위적립방식)이 아닌 예측급여적립방식(예: 가입연령방식) 적용을 원칙으로 한다."라고 적시하고 있다.

〈표 11〉 폐쇄형 측정 II: 현 가입자 준청산기준 재정상태표

자산	부채
연말 적립기금 평가액 + 현 연금미수급자에 대한 유한기간 : (부담금+투자수익+보전금 등)수입 예상액 현가	PBO(현 가입자) + 현 연금미수급자에 대한 유한기간 가입연령방식 연금채무 추가 발생액
미적립채무(asset shortfall)	

주1 : 부담금은 개인 및 해당 기관의 부담금을 모두 합친 금액을 의미한다

주2 : PBO는 예측단위적립방식(PUC)에 의해 산출되며 연도 말 현 가입자의 근로서비스 제공 과거사건에 의해 발생한 연금수급권의 계리적 평가액이다. 단, PBO(현 가입자) = PBO(연금수급자) + PBO(연금미수급자).

현행 사학연금에서 미래 가입자에 대한 개방형 측정은 장기재정추계에 근거하며 이미 기금소진이 발생 혹은 예상되는 세대이므로 현금 유입·유출간의 수지불균형은 정부의 재정적 지원에 의해 보충됨을 반영한 아래 〈표 12〉와 같은 재정상태표가 합리적이라 판단된다. 즉,

〈표 12〉 개방형 측정: 미래 가입자 계속기준 재정상태표

자산	부채
장기재정추계의 (부담금+투자수익+보전금 등)수입 예상액 현가 + 연말 적립기금 평가액	장기재정추계의 (급여+운용관리비 등)지출 예상액 현가
미적립채무(asset shortfall)	

주1 : 연말 적립기금은 최소한의 유동성기금에 해당하며 투자수익은 미미할 것이다. 그리고 정부의 재정지원(보전금 등)은 원칙적으로 현금 유입과 유출의 균형 지원금으로 한정될 것으로 판단된다. 즉, 순순부과방식체제로 운영되어 현금주의회계가 적용되는 세대를 의미한다. 따라서 적립부족 혹은 적립잉여는 유동성기금 수준에서 과소인지 혹은 과대인지에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다.

주2 : 장기재정추계(long-term cash-flow projection)는 경제적가정과 인구통계적 가정에 근거하여 재정의 현금 유입과 유출을 장기 추정하는 것이므로 적용하는 가정은 최선추정치(best-estimate assumptions)에 기초하여야 한다.

상기 〈표 11〉과 〈표 12〉에서 연말 적립기금 평가액을 하나로 통합하고 기타 항목들을 합치면 개방형 재정상태표(open group balance sheet)로 전환된다. 이 때 재정상태는 개방형 미적립채무(open group unfunded obligation)로 표시된다.

결론적으로 사적연금에 대한 논의는 제도의 불연속성을 전제로 하므로 『폐쇄형 측정 I』에 의해 논란의 여지없이 재정상태를 검증할 수 있다. 그러나 사학연금과 같은 공적연금은 제도의

연속성을 기본 전제로 현 세대와 미래 세대 간의 재정의 부담 그리고 연금개혁 가능성 등을 고려하여야 한다. 물론 공무원연금처럼 현금 유입 유출의 불균형에 의한 유동성 위험을 정부가 재정적으로 지원한다는 명시적 규정으로 개정된다면, 현시점 재정상태를 평가하기 보다는 재정 지속가능성 평가에 초점을 두어야 한다. 이는 발생주의회계에서 현금주의회계로 전환됨을 의미하고 장기재정추계 결과는 정부의 보전금 항목을 명시적으로 포함하여야 한다.

제5장 마치며

현행 연금회계준칙을 기금이 소진된 공무원연금과 군인연금에 적용하여 연금충당부채를 산정하는 것은 제도의 연속성 그리고 국가 보전금의 의미 등을 간과한 조치로 이해된다. 더욱이 사적연금제도에 적용되는 예측단위적립방식(PUC)을 재정평가방법으로 채택한 점은 향후 재검토 여지가 충분하다. 또한 가입자 동의 없이 정부의 장기재정전망에 의해 수급권을 일부 축소하고 또는 부담을 확대하는 일련의 연금개혁 과정은 사적연금제도에서는 불가한 조치이다. 또한 사적연금제도의 수급권은 확정무이기(기)에 부채(liability)라는 표현이 타당하지만 공적연금은 상기와 같은 (근원적, 모수적) 연금개혁 변수가 상존하므로 채무(obligation)라는 개념이 논리적 타당성이 있다 하겠다. 이를 통해 세대 간 계약의 특성이 반영되고 재정의 항시적 지속가능성이 담보된다고 보아진다.

특히 이미 소진된 경우(예: 현행 공무원연금과 군인연금) 그리고 정부에 의한 보전금 지원 등이 명시적으로 규정된 경우에 발생주의 회계의 적용은 무리가 있어 보이며 현금주의회계에 의해 수입과 지출의 변동만을 계상하여야 할 것이다. 이는 정부의 재정지원에 의해 지속성이 담보되는 순수부과방식 체계임을 상기할 필요성이 있다. 즉, 정부의 장기 재정관리차원에서 (폐쇄형 혹은 개방형) 연금채무를 산출하는 것은 일종의 기업 관리회계차원으로 이해할 수 있지만 재무회계차원에서 반드시 필요한 공시사항은 아니라는 입장이다. 실제로 순수부과방식으로 운영되는 영국의 국민연금 재정추계에서도 연금채무를 산출하지 않는 점은 이러한 점이 고려되었다고 사료된다. 사학연금은 실제로 재정지원이 불명확하고 또한 현재 부분적립방식을 일정수준 유지되므로 폐쇄형 접근과 개방형 접근의 혼합형태로 재정 평가가 수행되어야 한다. 또한 공무원연금처럼 향후 정부보전금을 전제로 한다면 미래 세대에 대한 순수부과방식과 현 세대에 대한 부분적립방식이 공존하는 이중재정방식 개념체계로 이해할 수 있다. 우리는 이러한 이중적 구조를 본문 제IV장에서 심층적으로 다루었다.

한편, 국제계리사회(IAA)가 제시한 ISAP-2는 국민연금과 같은 사회보장연금(social security pension)의 재정평가는 개방형 측정이 폐쇄형 측정보다 한층 더 합리적인 방법이라고 적시하고 있다. 기발생주의에 근거한 폐쇄형 측정의 대변자라고 할 수 있는 IAA가 사회보장연금 재정방식의

특수성을 인정하여 개방형 측정을 권고하고 있는 점을 높게 평가하지 않을 수 없다.

마지막으로 법적 강행성에 의해 연금충당부채를 폐쇄형 측정법에 의해 산정하고 그 결과를 상당수준 적립부족 상태라고 공시할 수밖에 없는 현행 연금회계준칙은 IAA의 권고 관점에서 재검토가 필요할 것으로 생각된다. 이와 병행하여 사학연금법 제53조의 7에서 규정한 정부보전금의 가능성에 대한 법률적 해석, 이에 따른 보전금의 책임한도 그리고 책임준비금의 명시적, 안정적 확대 논의 등에 대해 구체화하는 과정이 필요할 것이다. 이는 사학연금이 조만간 직면하게 될 재정이슈가 아닐 수 없다.

궁극적으로 현재와 같은 인구구조 및 경제전망에 기초한다면 우리나라 모든 공적연금은 장기재정추계모형에 의한 재정수지표가 개방형 재정상태표로 전환될 것으로 판단된다. 따라서 향후 공적연금의 연금부채에 대한 사회적 이슈는 사라지겠지만 추계모형 그리고 (인구통계, 거식경제변수 등) 모형가정에 대한 정합성 논의는 지속될 것으로 예상된다. 왜냐하면 순수부과방식의 공적연금은 재정추계에 의해 재정수지표, 재정상태표 등 주요 지표가 도출되는 관계에 있으므로 추계의 전문성, 신뢰성이 한층 더 요구되기 때문이다. 따라서 현행 공적연금에서 5년마다 수행하고 있는 장기재정추계는 전문 인적자산의 확충 및 육성 그리고 이해당사자와의 소통을 제고하기 위한 용어 순화노력 또한 경주되어야 할 것이다.

〈별첨 1〉 연금총당부채 산정 대상 급여 항목

공무원연금법 제42조(장기급여)	연금총당부채 산정대상	군인연금법 제6조(급여의 종류)	연금총당부채 산정대상
1. 퇴직급여		1. 퇴직급여	
(1)퇴직연금	○	(1) 퇴역연금	○
(2)퇴직연금일시금	○	(2) 퇴역연금일시금	○
(3)퇴직연금공제일시금	○	(3) 퇴역연금공제일시금	○
(4)퇴직일시금	○	(4) 퇴직일시금	○
2. 장해급여		2. 재해보상적·부조적 급여	
(1)장해연금	X	(1) 상이연금	○
(2)장해보상금	X	(2) 공무상요양비	X
		(3) 사망조위금	X
		(4) 재해부조금	X
		(5) 사망보상금	X
		(6) 장애보상금	X
3. 유족급여		3. 유족급여	
(1)유족연금	○	(1) 유족연금	○
(2)유족연금부가금	○	(2) 유족연금부가금	○
(3)유족연금특별부가금	○	(3)유족연금특별부가금	○
(4)유족연금일시금	○	(4) 유족연금일시금	○
(5)유족일시금	○	(5) 유족일시금	○
(6)유족보상금	X		
(7)순직유족연금	X		
(8)순직유족보상금	X		
4. 퇴직수당	X	4. 퇴직수당	X

〈별첨 2〉 국가재정상태표 예시

	20XY	20XX
자 산		
I. 유동자산	XXX	XXX
II. 투자자산	XXX	XXX
사회기반시설	XXX	XXX
자 산 계	<u>XXX</u>	<u>XXX</u>
부 채		
I. 유동부채	XXX	XXX
II. 장기차입부채	XXX	XXX
1. 국채	XXX	XXX
2. 장기충당부채	XXX	XXX
1. 연금충당부채	XXX	XXX
2. 퇴직급여충당부채	XXX	XXX
부 채 계	<u>XXX</u>	<u>XXX</u>
순 자산		
I. 기본순자산	XXX	XXX
II. 적립금및잉여금	XXX	XXX
순자산조정	XXX	XXX
순자산 계	<u>XXX</u>	<u>XXX</u>
부채와 순자산 계	<u>XXX</u>	<u>XXX</u>

참고문헌

- 국민연금재정추계·제도발전·기금운용발전위원회 (2013), 「국민연금재정계산 자료집」, 국민연금 연구원
- 연금제도연구실 (2010), 「OECD 주요국의 공적연금제도와 개혁동향」, 국민연금연구원.
- 성주호 (2016), 「최신연금수리학」, 법문사.
- 주효찬·김병률·이영민 (2017), 「사학연금의 연금부채평가: 예측단위적립방식과 가입연령 방식의 비교」, 「사학연금연구」, 제2호 Vol.2, pp. 243~274
- 정운오, 나인철, 이명곤, 조성표 (2015), 「IFRS 중급회계」, 경문사.
- 최경진 (2013), 「주요국의 교직원 연금제도」, 비엔엠북스.
- Auerbach, Gokhale, and Kotlikoff (1994), “Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy”, Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, No. 1, pp. 73~94.
- Franco, D. (1995), 「Pension Liabilities - Their Use and Misuse in the Assessment of Fiscal Policies」, 「Economic Papers」, European Commission Directorate General in Economic and Financial Affairs, pp. 126~160
- Goss, S. (1999), 「Measuring Solvency in the Social Security System」, 「Prospects for Social Security Reform(ed.)」, University of Pennsylvania Press, pp. 16~36.
- Holzmann, R., Palacios, R., and Asta Zviniene (2001), 「Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Prospective」, World Bank
- Petersen (1996), 「Allocating assets and discounting cash flows」, Pensions and Welfare Administration, US Department of Labor, pp 1~26
- World Bank (2002), 「Notional accounts」, Pension Reform Premier.