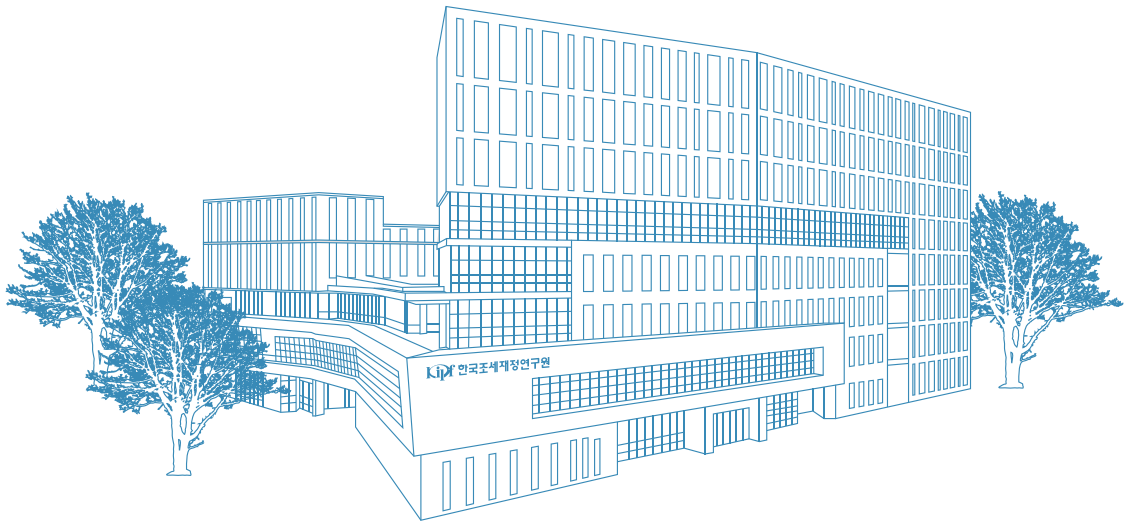


# 연금회계처리 개선 쟁점보고서 I

2022. 12.





# 서 언

우리나라의 발생주의 국가결산은 「국가회계법」 및 관련 법령에 따라 2011회계연도부터 시작되었으며 올해 12년째를 맞이하였다. 재무제표는 국가의 재정활동과 이해관계를 가지는 정보이용자가 국가의 재정활동 내용을 파악하고, 합리적으로 의사결정을 할 수 있도록 유용한 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 통계청 발표에 따르면 우리나라는 빠른 속도로 고령화가 이루어져 2021년 기준 65세 이상 고령자는 854만명에 이르러 전체 인구의 16.5%를 넘어선 고령사회(Aged society)로 진입하였으며, 노인빈곤율은 OECD 회원국 중 가장 높게 나타나고 있다. 하지만 경제성장의 둔화와 빠른 속도의 고령화로 은퇴 후 복지 중 가장 중요한 부분을 차지하는 공적연금의 재정안정성이 큰 위협을 받고 있다.

이러한 관점에서 재정건전성의 대표격으로 볼 수 있는 공적연금의 회계처리의 개선 방안을 제시한 본 연구는 의미가 있다. 특히 연금충당부채의 규모와 증가세에는 관심이 있으나 그 의의와 산정 기준에 대해서는 정보이용자에게 자세한 설명을 제시하지 못하고 있었다는 점에서 본 보고서는 이에 대한 본질적인 의문을 던지고 이에 대한 개선책을 제시함으로써 향후 정부의 연금제도와 관련 부채 등과 관련한 정보이용자에 대한 설명 책임을 향상시키는 데 기여할 것으로 기대된다. 끝으로 본 보고서는 한국조세재정연구원의 공식 의견이 아니라 저자들의 개인 의견을 밝힌다.

2022년 12월

한국조세재정연구원  
원장 김 재 진



## 요약 및 정책적 시사점

연금충당부채는 매년 국가 결산보고서가 발표될 때마다 작성자인 기획재정부는 물론 국회나 언론이 가장 주목하는 발생주의 정보로 자리매김하여 왔다. 특히, 국민연금에 대한 연금충당부채를 인식하지 않는 것이나 공무원연금 및 군인연금에 대한 연금충당부채의 산정 방식이나 표시 방법에 대한 논란이 많았는데, 이는 연금사업의 장기적 속성상 지급 시기와 금액이 확정되지 않는다는 충당부채의 특징이 두드러지며 연금충당부채가 전체 부채 금액 중에서 차지하는 비중이 매우 높기 때문인 것으로 보인다.

연금충당부채의 회계처리 방법을 정하고 있는 「연금 회계처리지침」은 그 적용범위를 4대 공적연금, 즉 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 국민연금으로 한정하면서, 연금충당부채의 인식 여부에 따라 공무원연금과 군인연금, 사립학교교직원연금과 국민연금이 2개의 그룹으로 나누어 회계처리 규정을 정하고 있다. 하지만 「연금 회계처리지침」은 연금충당부채의 인식 여부나 측정, 표시 방법에 관한 문단제정근거를 충분히 제공하지 않아 이해관계자에게 연금사업의 현행 회계처리의 제정 배경과 논거를 충분히 설명하지 못하고 있다.

그에 비해 국제공공부문의회계기준위원회(이하 'IPSASB')는 2019년 1월에 사회보장급여에 관한 회계처리를 다루는 기준서 IPSAS 42, Social Benefits를 발표하는 데 성공했다. 이 기준서는 사회보장급여의 회계적 정의를 명시함은 물론, 사회보장급여와 관련된 비용 및 부채의 인식기준과 공시사항들을 국제적인 관점에서 다루고 있다. IPSAS 42는 사회보장급여를 ① 수급 조건을 충족하는 특정 개인 또는 가계를 대상으로, ② 사회적 위험의 효과를 완화시키고, ③ 사회 전체의 요구를 다루기 위해 제공되는, ④ 현금 이전 거래로 정의한다. IPSAS 42에 따른 사회보장급여 정의의 가장 큰 특징은 공공부문실체가 수급자인 개인이나 가계에 현금을 직접 이전하는 거래만으로 한정한다는 것인데, 이는

IPSASB가 현금의 이전 거래와 서비스 제공 거래의 경제적 실질이 서로 다르다고 보았기 때문이다.

한편, 연금 회계처리지침과 보험 회계처리지침에서는 각각 국민연금 및 사학연금의 회계처리, 고용보험 및 산재보험의 회계처리에 대해 규정하며, 주로 해당 연금 또는 보험과 관련된 부채의 측정기준과 수익·비용의 인식·측정·표시기준, 공시사항을 다루고 있다. 하지만, 두 지침은 공통적으로 사회보장급여를 정의하거나 사회보장제도의 범위를 명확히 규정하지는 않는다. 다만, 두 지침의 일부 문단 및 문단제정근거를 통해 사회보장제도의 범위를 좁게는 국민연금·고용보험·산재보험, 넓게는 여기에 사학연금까지 더한 것으로 한정하고 있음을 간접적으로 유추할 수 있다.

이러한 두 지침의 적용 대상 사회보장제도의 범위는 국가결산보고서를 제외한 기획재정부의 다른 재정정보고서, 즉 정부재정통계나 2060년 장기재정전망, 중장기 사회보장 재정추계에서 밝히고 있는 사회보장제도의 범위보다 협소하다. 이러한 사회보장제도에 대한 보고 범위 차이는 결과적으로 사회보장제도와 관련된 완전성 있고 비교가능한 재무정보가 제공되지 않는다는 문제점을 야기할 우려가 있다.

또한 국가회계 예규에서 사회보장급여의 거래 특성을 반영한 사회보장급여를 정의하지 않아 국민연금과 사학연금, 고용보험과 산재보험의 회계처리 사이에 개념적 일관성이 부족하다는 것이다. 특히, 사회보장제도와 관련된 총당부채를 인식하지 않도록 한 근거가 일관되지 않고, 관련 수익의 재정운영표상 표시방법 역시 제도마다 서로 다르게 규정되어 있어 사회보장제도 회계처리와 관련된 소모적인 논쟁이 지속적으로 유발되어 왔다.

센터는 상기와 같은 문제를 해결하기 위한 개선책으로서 다음의 세 가지 방안을 제시하였다.

- [1안] IPSAS 42의 사회보장급여 정의를 바탕으로 적용 대상 사회보장제도 범위 설정
- [2안] 사회보장급여를 현행 법령 근거로 정의하되, 적용 대상 사회보장제도 범위는 사회보장 재정추계의 보고 대상으로 설정
- [3안] 별도의 사회보장급여 정의 개발 없이 현행과 같이 사회보장성기금만을 적용 대상으로 제한

1안은 IPSASB의 IPSAS 42, Social Benefits에서 정한 사회보장급여의 정의를 그대로 도입하는 것을 전제하여 그 정의에 부합하는 우리의 사회보장제도를 적용 대상으로 설정하는 방안이다.

센터는 재정보고서 중 가장 넓은 범위의 사회보장제도의 범위를 포괄하는 중장기 사회보장 재정추계의 보고 대상 중에서 소거법을 적용하여 1안에 부합하는 사회보장제도를 선별하였다. 우선, 사회적 위험 완화 혹은 사회 전체 요구 충족 목적에 해당하지 않는 제도를 제외하였고, 현금이 아닌 다른 형태로 사회보장급여를 제공하는 제도들을 제외하였으며, 지방자치단체와 같이 국가회계실체가 아닌 실체가 급여하는 사회보장제도를 제외하였다. 그 결과, IPSAS 42의 사회보장급여의 정의를 충족하는 우리의 사회보장제도는 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험, 보훈급여 중 현금 급여인 것으로 나타났다.

2안은 사회보장제도와 관련된 현행 법령인 「사회보장급여법」, 「사회보장기본법」에 따른 관련 용어들의 정의를 종합하여 사회보장급여의 정의를 신설함으로써 사회보장제도의 범위를 가장 폭넓게 설정하는 방안이다.

두 법령에서 정의하는 사회보장급여 관련 용어들의 정의를 종합하면 사회보장급여는 ‘국가와 지방자치단체가 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하기 위해 수급권자에게 제공하는 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권’으로 정의될 수 있다. 2안의 사회보장급여의 정의는 1안과 달리 사회보장급여 거래를 현금 이전으로 한정하지 않으므로 중장기 사회보장 재정추계의 보고 대상이 되는 모든 제도가 사회보장제도에 해당될 것이다.

3안은 사회보장급여의 정의를 별도로 개발하지 않고 적용 대상 사회보장제도의 범위를 현행 국가결산보고서와 동일하게 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험)으로 한정하는 방안이다. 3안은 연금 회계처리지침과 보험 회계처리지침의 현행 적용 범위를 유지하되, 미비점으로 지적되었던 부채 인식 및 수익 표시와 관련된 회계처리 규정 등을 정비함으로써 개정에 소요되는 비용과 노력을 최소화하는 방안이다.

센터는 각 대안에 따라 정해지는 사회보장급여의 정의 및 적용 대상 제도의 범위가 갖는 의미, 관련 회계처리의 개선 효과를 중심으로 대안별 특징과 장·단점을 분석하였으며, 그 결과 세 대안 중에서 1안이 가장 효과적인 대안으로 나타났다. 1안의 경우 사회보장

급여 정의가 사회보장급여의 제공 방식(현금 vs 서비스)에 따라 달라지는 경제적 실질의 차이를 잘 드러낼 수 있으며, IPSAS 42의 정의와 일치하므로 사회보장제도 관련 회계 정보의 국제적 비교가능성 제고에 도움을 줄 수 있다. 또한 당해 정의를 바탕으로 사회보장급여 관련 부채의 인식 및 측정기준의 근거를 체계적으로 마련하는 데 유리하며, 추후 논의될 종업원급여, 즉 공무원연금 및 군인연금 회계처리 개선 과제와 관련하여 사회보장급여와 종업원급여를 구분하기 위한 논리를 손쉽게 획득할 수 있다는 장점이 있다.

1안과 같이 사회보장급여의 정의를 정할 때 사회보장제도의 범위에 사립학교교직원 연금이 포함되는데, 센터는 사학연금의 경우 급여 제공 거래의 성격을 관점에 따라 다르게 볼 여지가 있다는 점에 주목하였다. 사학연금은 사회적 위험 완화 및 사회 전체 요구의 전반적인 충족을 위해 현금을 지급하는 사회보장급여로 볼 수도 있지만, 공교육 서비스와의 유사점을 고려하면 공무원연금과 같은 직역연금 거래의 성격이나 국가 대신 교육수요를 감당하도록 정부가 교부하는 보조(보전) 거래의 성격도 갖고 있다고 할 수 있기 때문이다.

센터는 사학연금 거래를 정부(사학연금기금)가 사립학교교직원에게 연금 방식으로 현금을 제공하는 거래(거래①)와, 사립학교교직원이 국민에게 사교육서비스를 제공하는 거래(거래②)로 나누어 분석하고, 각각의 거래가 1안에 따른 사회보장급여의 정의의 요소를 충족하는지를 검토하였다.

우선 거래②를 통해 제공되는 사립학교 교육서비스는 일정 연령 이상의 모든 국민 개개인을 대상으로 하는 용역의 형태를 가지며, 사립학교교직원은 이러한 교육서비스를 제공한 대가로 국민에게서 그와 동등한 가치의 반대급부를 받지 않는다. 이러한 특징으로 볼 때 사립학교교직원이 제공하는 교육서비스는 IPSAS 관점에서 개별적 서비스(individual services)에 해당한다고 볼 수 있다.

사학연금은 사회 전체 근로자를 대상으로 하지 않고 사립학교교직원에게만 제공되므로 거래①에서 사학연금기금이 제공하는 현금은 사회보장급여 정의 요소 중 하나인 '사회 요구의 전체적인 충족 목표'를 충족시킨다고 보기 어렵다. 또한 사립학교교직원은 정부(사학연금기금)의 종업원이 아니므로 사학연금기금이 제공하는 사학연금(현금)은 종업원 급여로도 분류될 수 없다.

결과적으로, 정부(사학연금기금)가 거래①을 통해 제공하는 사학연금은 정부가 개별적

서비스(교육서비스)를 제3자인 사립학교교직원에게서 구매하기 위해 지급한 현금이라고 볼 수 있다.

이러한 분석 결과는 국립학교 교직원과 관련된 공무원연금 거래에도 적용될 수 있다. 만약, 거래②의 교육서비스의 제공 주체가 국립학교 교직원인 경우라면, 개별적 서비스의 제공 주체인 국립학교 교직원이 정부(공무원연금기금)와 고용관계에 있으므로 거래①은 종업원급여 거래에 해당하며 사회보장급여로 볼 수 없게 된다. 즉, 정부가 이들에게 공무원연금을 지급하는 거래는 개별적 서비스(교육서비스)의 제공 과정에 수반되는 종업원 급여 거래인 것이다.

센터는 2022년에 동 프로젝트와 관련하여 교육세션을 포함한 총 3회의 대면회의를 진행하였고, 국가회계 프로젝트 자문단으로부터 사회보장급여의 정의 및 사회보장제도의 범위를 설정하기 위한 대안들과 사학연금 거래의 성격의 분석 결과에 대한 의견서를 수렴하였다. 센터는 앞으로도 연금회계처리 개선 프로젝트를 통해 식별되는 쟁점들을 분석하고 관련 해결방안을 모색하기 위한 노력을 경주할 계획이다.



# 목 차

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| I. 서론 .....                         | 1  |
| II. 연금회계처리 개선 쟁점사항 .....            | 3  |
| 1. 쟁점사항 개괄 .....                    | 3  |
| 2. 사회보장급여의 정의 및 사회보장제도의 범위 .....    | 7  |
| 가. 현행 회계기준 .....                    | 7  |
| 나. 문제점 .....                        | 11 |
| 다. 개선방안 .....                       | 14 |
| 라. 개선방안 분석 및 제안 .....               | 17 |
| 3. 사립학교교직원연금의 사회보장급여 분류 .....       | 21 |
| 가. 사학연금 거래의 성격 .....                | 21 |
| 나. 사회보장성 거래의 분류 .....               | 21 |
| 다. 사회보장급여 .....                     | 22 |
| 라. 집합적 서비스 및 개별적 서비스 .....          | 23 |
| 마. 종업원급여 .....                      | 25 |
| 바. 사회보장급여와 그 밖의 사회보장성 거래의 차이점 ..... | 26 |
| 사. 사학연금의 사회보장급여 분류의 적정성 .....       | 26 |
| III. 국가회계 프로젝트 자문단 의견 .....         | 29 |
| 1. 사회보장급여의 정의 및 사회보장제도의 범위 .....    | 30 |
| 2. 사립학교교직원연금의 사회보장급여 분류 .....       | 31 |

VI. 결론 및 시사점 ..... 33

참고문헌 ..... 35

## 표 목차

|  |    |
|--|----|
| 〈표 II-1〉 2019년 탐보고서(TP)의 연금 회계처리 개선 관련 주요 쟁점 ..... | 3  |
| 〈표 II-2〉 연금 회계처리 개선 관련 주요 쟁점의 재편 결과(2022년) .....   | 5  |
| 〈표 II-3〉 연금 회계처리 개선 과제 논의 순서 및 주요 내용 .....         | 6  |
| 〈표 II-4〉 IPSAS 42 적용 제외 거래의 유형 및 제외 사유 .....       | 9  |
| 〈표 II-5〉 사회보장제도 관련 국가회계 예규 문단의 주요 내용 .....         | 10 |
| 〈표 II-6〉 재정보고서 간 보고 대상 사회보장제도의 범위 비교 .....         | 12 |
| 〈표 II-7〉 국내 사회보장제도 관련 규정 및 보고 현황 .....             | 12 |
| 〈표 II-8〉 사회보장제도별 부채 인식 근거 및 수익 표시 규정 요약 .....      | 13 |
| 〈표 II-9〉 1안 IPSAS 42 사회보장급여 정의에 부합하는 사회보장제도 .....  | 15 |
| 〈표 II-10〉 2안에 따른 사회보장급여 정의의 도출 과정 .....            | 16 |
| 〈표 II-11〉 2안의 사회보장급여 정의에 부합하는 사회보장제도 .....         | 16 |
| 〈표 II-12〉 각 대안별 특징 및 장·단점 분석 결과 .....              | 17 |
| 〈표 II-13〉 IPSAS 기준서에 따른 사회보장성 거래의 유형 및 정의 .....    | 22 |
| 〈표 II-14〉 사회보장급여와 그 밖의 사회보장성 거래의 특징 비교 .....       | 26 |
| 〈표 II-15〉 사립학교 교육서비스의 특징과 개별적 서비스 정의 충족 여부 .....   | 27 |
| 〈표 II-16〉 사학연금의 특징과 사회보장급여 정의 충족 여부 .....          | 28 |
| 〈표 III-1〉 연구자문 TF 위원 현황 .....                      | 29 |

## 그림 목차

|  |    |
|--|----|
| [그림 II-1] 사회보장급여 거래의 구조 .....            | 23 |
| [그림 II-2] 집합적 서비스 및 개별적 서비스의 거래 구조 ..... | 24 |
| [그림 II-3] 종업원급여의 거래 구조 .....             | 25 |
| [그림 II-4] 사학연금의 거래 구조 .....              | 27 |
| [그림 II-5] 교육공무원 대상 공무원연금 거래의 구조 .....    | 28 |

## I. 서론

「연금 회계처리지침」은 그 적용범위를 연금가입자의 퇴직, 노령, 장애 또는 사망 등에 대하여 연금 등을 지급하는 국가회계실체의 연금사업으로 정하고, 연금사업의 유형을 4대 공적연금, 즉 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 국민연금으로 한정하고 있다. 또한 「연금 회계처리지침」은 연금사업에 관한 회계처리 규정을 연금사업과 관련된 연금충당부채를 인식하는지 여부에 따라 공무원연금과 군인연금, 사립학교교직원연금과 국민연금 이상 2개의 그룹으로 나누어 정하고 있다.

연금충당부채는 연금가입자인 공무원과 군인의 근무용역에 대한 대가로 지급할 것으로 예상되는 연금추정지급액 중에서 재정상태표일 현재의 재직기간까지 귀속되는 금액을 현재가치로 산정한 것을 말한다. 연금충당부채는 국가가 공무원과 군인에게서 근무용역을 제공받은 대가로 미래에 연금 형태로 지급해야 할 부채 금액을 합리적인 절차에 따라 추정한 것이므로 국가의 입장에서 연금충당부채는 회피할 수 없는 부채(현재의무)임에는 틀림이 없다.

하지만, 연금사업의 경우 실제 연금급여를 지급하는 거래가 매우 먼 미래에 장기간에 걸쳐 발생하므로 재정상태표일 시점에서는 그 지급 시기와 금액이 확정되지 않는다는 충당부채의 특징이 두드러진다는 점, 그리고 전체 부채 금액 중에서 연금충당부채가 차지하는 비중이 매우 높다는 점 때문에 매년 국가 결산보고서가 발표될 때마다 연금충당부채는 작성자인 기획재정부는 물론 국회나 언론이 가장 주목하는 발생주의 정보로 자리매김하여 왔다.

특히, 국민연금에 대한 연금충당부채를 인식하지 않는 것이나 공무원연금충당부채와 군인연금충당부채를 산정하는 방법이나 표시하는 형식에 대한 논란이 많았다. 그런데 연금 회계처리지침은 연금충당부채의 인식 여부나 측정, 표시 방법에 관한 문단제정근

거를 충분히 제공하지 않아 이해관계자에게 연금사업의 현행 회계처리의 제정 배경과 논거를 충분히 설명하지 못할 뿐 아니라 이를 더 나은 방법으로 개정하는 데 필요한 논리적 발판이 불충분한 상황이다.

그에 비해 IPSASB는 2019년 1월에 16년이 넘는 논의 과정 끝에 사회보장급여에 관한 회계처리를 다루는 기준서 IPSAS 42, Social Benefits를 발표했다. 이 기준서는 사회보장급여의 회계적 정의와 관련된 비용 및 부채의 인식기준과 공시사항들을 국제적인 관점에서 다루고 있다.

이러한 배경 속에서 센터는 본 프로젝트를 통해 우리나라 연금제도의 성격을 분석하고 우리 연금 회계기준과 해외 기준의 정합성을 검토함으로써 현행 연금 회계처리지침의 문제점을 발굴하여 대안을 검토하고 개선사항을 제시하고자 한다. 센터는 프로젝트의 추진 결과로 정보이용자에게 공적연금에 대한 이해가능성을 제고하고 신뢰성 있는 정보를 제공할 수 있도록 기준을 정비하고 공시를 강화할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

## II. 연금회계처리 개선 쟁점사항

### 1. 쟁점사항 개괄

센터가 연금 회계처리의 개선 과제와 관련하여 2019년에 작성한 팀보고서(TP)는 연금 회계처리의 개선과 관련된 쟁점들을 다음 표와 같이 크게 4개의 그룹으로 분류하였다.

〈표 II-1〉 2019년 팀보고서(TP)의 연금 회계처리 개선 관련 주요 쟁점

| 그룹                  | 주요 쟁점   |
|---------------------|---|
| PART I 연금 회계처리지침 분리 | ① 종업원급여 지침 제정<br>② 사회보장급여 지침 제정<br>③ 공무원, 군인연금 중 사회보장급여<br>④ 연금지급의무의 구분                         |
| PART II 연금충당부채 산정   | ① 산정 대상 가입자<br>② 산정 대상 급여<br>③ 재정상태표일 현재 최적의 가정<br>④ 할인율  |
| PART III 표시 및 공시    | ① 연금충당부채 순액 계상<br>② 연금보고서 표준화 및 간소화<br>③ 주석 강화<br>④ 국민연금 운용자산 계정과목 분리<br>⑤ 지표 등 추가 재무정보 공시      |
| PART IV 추가 이슈       | ① 국민연금 특례 회계처리<br>② 국민·사학연금 수익 분류<br>③ 연금사업 회계실체 별도 공시<br>④ 외부 보험계리인 보고서 첨부<br>⑤ 국민연금 자산, 부채 인식 |

자료: 한국조세재정연구원, 『연금 회계처리 개선 TP』, 2019.

첫째, <연금 회계처리지침 분리> 그룹은 국제공공부문의회계기준(IPSAS)에서는 종업원 급여 회계처리(IPSAS 39)와 사회보장급여 회계처리(IPSAS 42)를 별개의 기준서에서 다루고 있는 것과 달리, 연금 회계처리지침은 서로 성격과 회계처리가 상이한 4개 공적연금 회계처리를 모두 규정하고 있음에 따라 발생하는 쟁점들을 묶은 것이다. 팀보고서는 연금 회계처리지침을 종업원급여 지침과 사회보장급여 지침으로 분리해야 할 필요성과 함께 공무원·군인연금 급여 내에 사회보장급여 성격의 급여가 포함되어 있다는 쟁점을 제시하고 있다.

둘째, <연금충당부채 산정> 그룹은 연금충당부채 금액의 신뢰성을 제고하기 위해 연금충당부채의 산정 대상인 가입자와 급여의 범위, 보험수리적 가정 중 재무적 가정의 적용과 관련된 쟁점의 논거를 설명하고 있다. 특히, 연금충당부채의 산정 대상에 지방직 및 교육직 가입자가 포함됨에 따른 문제점과 10년 평활기간이 적용된 재무적 가정의 사용에 따른 문제점을 설명한다.

셋째, <표시 및 공시> 그룹은 재무정보 이용자의 이해가능성과 활용가능성을 높이기 위해 필요한 연금충당부채 및 관련 자산의 표시 및 공시 방법에 관한 쟁점들이다. 팀보고서는 이러한 쟁점들을 소개하면서 연금충당부채를 기여금자산을 차감하는 방식으로 연금충당부채를 표시하는 방안과 국가 재정상태표에서 국민연금의 운용자산을 별도의 자산 계정과목으로 분리하여 표시하는 방안 등을 제시하고 있다.

마지막으로, <추가 이슈> 그룹은 공적연금제도의 회계처리 및 보고와 관련된 기타 쟁점들을 모은 것으로, 국민연금의 특례회계처리의 유지 필요성, 연금사업 운영 회계실체의 통합 범위 제외 등으로 구성되어 있다.

센터는 2019년까지 진행되었던 연금 회계처리 개선 과제를 2022년에 재개하면서 팀보고서에 취합된 상기의 18개의 쟁점들을 분석하였다. 센터는 보다 효율적인 과제 논의를 위해 쟁점사항의 시의성과 개선 필요성, 쟁점사항 간 유사성 등을 고려하여 이들을 <표 II-2>와 같이 3개 그룹, 12개 쟁점사항으로 재편하였다.

〈표 II-2〉 연금 회계처리 개선 관련 주요 쟁점의 재편 결과(2022년)

| 그룹                 | 주요 쟁점   |
|--------------------|---|
| Part I 사회보장급여 회계처리 | ① 사회보장급여 정의 및 범위 설정<br>② 사회보장급여 관련 부채의 인식 원칙 개발<br>③ 사회보장급여 관련 수익의 분류   |
| Part II 종업원급여 회계처리 | ① 적용 대상 종업원의 범위 설정<br>② 종업원급여 관련 부채의 인식원칙 개발<br>③ 연금충당부채의 산정  |
| Part III 기타 이슈     | ① 사회보장제도 관련 정보의 표시 및 공시<br>② 종업원급여 관련 정보의 표시 및 공시<br>③ 연금기금의 국가재무제표 포괄 대상 제외<br>④ 국민연금 특례 회계처리<br>⑤ 사회보장 성격의 공무원, 군인연금급여<br>⑥ 외부 보험계리인 보고서 첨부 |

자료: 저자 작성

센터가 상기와 같이 연금 회계처리 쟁점사항을 재편한 것은 여러 쟁점사항들이 나타나게 된 가장 큰 원인이 관련된 국가회계기준 및 국가회계처리지침에서 사회보장급여를 정의하거나 사회보장제도의 구체적인 범위를 정하지 않는 등 사회보장급여의 회계처리를 위한 기본적인 원칙이 제공되지 않았던 것이라고 보았기 때문이다.

연금 회계처리지침과 보험 회계처리지침은 문단제정근거를 통해 각각 국민연금과 산재·고용보험을 사회보장제도로 설명하고는 있으나 사회보장제도 관련 의무를 부채로 인식하지 않는 근거에 대해서는 일관성 있는 설명을 제시하지 않고 있다. 이에 비해 IPSAS 42, Social Benefits는 사회보장급여의 정의와 속성을 분명히 하고, 이를 바탕으로 정립한 비용 및 부채 인식 등 회계처리 원칙을 규정하고 있다.

이에 따라 센터는 우선적으로 사회보장급여의 정의를 분명히 정하고 당해 정의를 기준으로 사회보장제도의 범위를 명확히 설정해야 사회보장급여와 관련된 부채의 인식 원칙을 정할 수 있을 뿐 아니라, 나아가 사회보장급여와 종업원급여의 성격 차이를 바탕으

로 공무원연금 및 군인연금의 부채 인식 원칙과 총당부채금액의 산정 과정에 관한 쟁점들을 체계적으로 해결할 수 있을 것으로 판단한 것이다.

따라서 센터는 2022년에 사회보장급여 회계처리와 관련된 쟁점사항에 대해 먼저 논의한 뒤, 2023년에 종업원급여 회계처리 관련 쟁점사항을, 2024년에 기타의 이슈들을 논의하기로 결정하였다. <표 II-3>은 연금 회계처리 개선 과제의 논의 순서와 쟁점별 주요 내용을 요약한 것이다.

<표 II-3> 연금 회계처리 개선 과제 논의 순서 및 주요 내용

| 구분                        | 주요 쟁점  |
|---------------------------|--|
| Part I 사회보장급여 회계처리(2022년) |  |
| ① 사회보장급여 정의 및 범위 설정       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· IPSAS 42의 사회보장급여(현금 이전 필수), 사회적 위험의 정의 도입</li> <li>· 적용 대상 사회보장제도의 범위 : 국민·사학·고용·산재로 한정 여부</li> </ul>   |
| ② 사회보장급여 관련 부채의 인식 원칙 개발  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회보장제도 관련 의무발생사건의 개념 : 수급자의 모든 수급조건 충족 vs 기여금 납입</li> <li>· 고용·산재 법정적립금의 부채 인식 타당성</li> </ul>   |
| ③ 사회보장급여 관련 수익의 분류        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민·사학연금수익의 교환수의 분류 적정성</li> </ul>   |
| Part II 종업원급여 회계처리(2023년) |  |
| ① 적용 대상 종업원의 범위 설정        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방직, 교육직 공무원의 종업원 해당 여부 : (지방직) 고용 및 급여지급 주체, 근로제공 대상이 지방자치단체임</li> <li>· (교육직) 고용주체는 국가이나, 급여지급 주체 및 근로제공 대상은 시도교육청임</li> </ul>  |
| ② 종업원급여 관련 부채의 인식원칙 개발    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회보장제도 관련 의무발생사건의 개념 : 근로제공과 기여금 납입으로 구분 가능 여부</li> </ul>   |
| ③ 연금총당부채의 산정              | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 산정 대상 급여 범위의 서술 방식 변경 : 법조항 중심 → 원칙 중심</li> <li>· B/S일 현재 최적가정 유형의 채택 원칙 : 장기재정전망 지속 사용 vs 최신 기준으로 변경 허용(국민연금재정계산 등)</li> <li>· 적용 대상 할인을 산정 원칙의 보완 필요성 : 과거 10년 평균 vs 5년 평균 vs B/S일 현재 : 20년 초과 기간 대상 30년·50년물 적용</li> </ul> |

〈표 II-3〉의 계속

| 구분                      | 주요 쟁점   |
|-------------------------|---|
| Part III 기타 이슈(2024년)   |   |
| ① 사회보장제도 관련 정보의 표시 및 공시 | · 사회보장제도 운용자산의 B/S상 구별 표시<br>· 사업보고서 요약정보의 주석 공시<br>· 세대별 지표 등 추가정보 제공(미국 등 참고) |
| ② 종업원급여 관련 정보의 표시 및 공시  | · 연금충당부채와 연금적립자산의 상계 표시<br>· 사업보고서 요약정보의 주석 공시                                  |
| ③ 연금기금의 국가재무제표 포괄 대상 제외 | · 연금사업 회계실체의 국가재무제표 통합 대상 제외 가능성 검토(예: 우체국예금·보험)                                |
| ④ 국민연금 특례 회계처리          | · 국민연금 특례 회계처리의 폐지 여부<br>: 연금비용 추가 인식으로 재정운영 결과를 '0'으로 산출·공시                    |
| ⑤ 사회보장 성격의 공무원, 군인연금 급여 | · 공무원·군인연금급여 중 사회보장적 요소의 포함 여부 및 회계처리 방법  |
| ⑥ 외부 보험계리인 보고서 첨부       | · 신뢰성 제고를 위한 외부 보험계리인의 검토보고서 제출 의무화   |

자료: 저자 작성

## 2. 사회보장급여의 정의 및 사회보장제도의 범위

### 가. 현행 회계기준

국제공공부문화계기준위원회(IPSASB)는 사회보장급여에 관한 기준서인 IPSAS 42, Social Benefits를 2019년에 최종 발표하였다. IPSAS 42는 사회보장급여(social benefit)를 구체적으로 정의하고 있으며 그에 따른 당해 기준서의 적용 대상 거래(즉, 사회보장제도)의 범위를 규정하고 있다. 또한 사회보장제도와 관련된 부채를 인식하고 측정하는 방법을 일반접근법과 보험접근법으로 나누어 규정하고, 각각의 방법에 따라 주석으로 공시해야 할 사항들도 제시한다.

IPSAS 42에서 사회보장급여는 ① 수급 조건을 충족하는 특정 개인 또는 가계를 대상

으로, ② 사회적 위험의 효과를 완화시키고, ③ 사회 전체의 요구를 다루기 위해 제공되는, ④ 현금 이전 거래로 정의된다(문단5).

여기서 사회적 위험은 개인 또는 가계의 특성과 관련된 것으로서 개인 또는 가계의 자원에 추가적 부담을 부과하거나 소득을 감소시켜 개인·가계의 복지에 악영향을 미칠 수 있는 사건이나 상황을 말한다(문단5). 즉, 사회적 위험은 연령, 건강, 빈곤, 고용상태와 같이 개인이나 가계의 본질적 특성에서 비롯된 부정적 사건이나 상황을 의미한다(AG9~AG10).

어떤 사회보장급여가 사회 전체의 요구를 다루고 있다고 할 수 있으려면 당해 사회보장급여와 관련된 제도가 사회의 요구를 사회 전체적 관점에서 충족시킬 것을 목표로 해야 한다. IPSAS 42는 여러 사회보장급여가 하나의 제도 내에서 서로 다른 사회 부문을 담당하도록 구성된 경우도 이러한 조건을 충족시킨다고 설명하고 있다(IPSAS 42 AG8).

IPSAS 42에서 정의하는 사회보장급여의 가장 큰 특징은 공공부문실체가 수급자인 개인이나 가계에 현금을 직접 이전하는 거래만을 뜻한다는 점이다. 여기서 말하는 현금에는 선불카드, 직불카드와 같은 현금등가물이 포함되나, 서비스이용권(voucher)이나 사후 정산금(reimbursement)은 포함되지 않는다(AG4~AG5).

IPSASB가 이와 같이 사회보장급여 거래의 정의 요소로 현금 이전을 명시한 이유는 현금의 이전 거래와 서비스 제공 거래(특히 개별적 서비스 제공 거래)는 그 경제적 실질이 서로 다르다고 보았기 때문이다. 현금을 이전하는 것과 달리 서비스를 제공하기 위해서는 본질적으로 교환거래가 수반되기 때문이다. 공공부문실체가 서비스를 직접 제공하려면 종업원 등을 고용하고 그에 대한 비용을 지불해야 하며, 간접적으로 제공하려면 제3자에게서 재화 또는 서비스를 구매하는 비용을 부담해야 한다. 이러한 비용거래들은 교환거래에 해당하므로 본질적으로 비교환거래인 사회보장급여와는 경제적 실질이 다른 거래라고 할 수 있다.

IPSAS 42의 적용범위는 발생주의 기준으로 재무제표를 작성하는 공공부문실체가 사회보장급여를 제공하는 거래이다(문단3~문단4). 다음 표는 IPSAS 42의 적용 대상에서 제외되는 거래의 유형과 그 사유를 요약한 것이다.

〈표 II-4〉 IPSAS 42 적용 제외 거래의 유형 및 제외 사유

| 거래                               | 사유   | 적용 대상 IPSAS              |
|----------------------------------|--|--------------------------|
| 직역연금<br>(employee pensions)      | · 교환거래에 해당<br>· 비현금이전거래 포함<br>· 사회 전체 요구와 무관함  | IPSAS 39, 종업원급여          |
| 보험계약<br>(insurance contracts)    | · 교환거래에 해당<br>· 비현금이전거래임<br>· 사회적위험과 무관함<br>· 사회 전체 요구와 무관함                          | 적절한 IFRS 또는 자국 회계 기준 적용  |
| 개별적 서비스<br>(individual services) | · 비현금이전거래임<br>· 수급권자 외의 자에게도 제공<br>· 일부 사회적 위험 완화 목적                                 | IPSAS 19, 총당부채·우발부채·우발자산 |
| 집합적 서비스<br>(collective services) | · 비현금이전거래임<br>· 수급권자 외의 자에게도 제공<br>· 사회적 위험 완화 목적이 아님                                |                          |
| 재난지원<br>(emergency relief)       | · 비현금이전거래 포함<br>· 수급권자 외의 자에게도 제공<br>· 사회적 위험 완화 목적이 아님                              |                          |
| 할인대여금<br>(concessionary loans)   | · 교환거래 포함<br>· 비현금이전거래 포함<br>· 수급권자 외의 자에게도 제공<br>· 사회적 위험과 무관함<br>· 사회 전체 요구와 일부 관련 | IPSAS 41, 금융상품           |

자료: 저자 작성

일반접근법에 따를 경우 사회보장제도와 관련된 부채는 과거 사건의 결과로 자원의 유출을 일으키는 현재의무를 부담하며, 현재의무를 측정하는 방법이 질적 특성을 달성하면서도 정보의 제약요인을 고려할 수 있을 때 인식한다. IPSAS 42는 과거 사건(즉, 의무발생사건)을 수급자가 차기에 지급할 사회보장급여의 지급 조건을 모두 충족한 것으로 규정한다. 즉, 사회보장급여의 지급 회차마다 서로 다른 개별 과거 사건으로 간주되므로 결과적으로 사회보장제도와 관련된 부채는 일반적인 경우에 단기부채만 존재하게 된다.

최초 측정 시 사회보장제도와 관련된 부채는 현재의무를 이행할 때 발생할 원가(즉, 사회보장급여)의 최선의 추정치로 측정되며, 따라서 차기 사회보장급여로 인한 예상원가가 사회보장제도 부채의 최대 금액이 된다. 사회보장제도 부채의 최초 측정 금액은 후속적으로 보고일 현재 시점의 최선의 추정치로 조정된다.

한편, 연금 회계처리지침과 보험 회계처리지침의 경우 각각 국민연금과 사학연금, 고용보험과 산재보험의 회계처리에 대해 규정하고 있다. 주로 해당 연금 또는 보험과 관련된 부채의 측정기준과 수익·비용의 인식·측정·표시기준, 공시사항을 다루고 있는데, 그 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

〈표 II-5〉 사회보장제도 관련 국가회계 예규 문단의 주요 내용

| 주제              | 연금 회계처리지침   | 보험 회계처리지침  |
|-----------------|---|--|
| 부채의 측정          | 연금부채 인식(측정)<br>(문단35, 39)<br>- B/S일 현재 지급기일이 도래하였으나 미지급된 연금지급액을 부채로 인식  | 사회보험부채 인식(측정)<br>(문단11~13)<br>- B/S일 현재 지급기일이 도래하였으나 미지급된 보험지급액 및 보험기금 설치 근거법에 따른 준비금 적립금액을 부채로 인식   |
| 수익·비용의 인식·측정·표시 | 연금수익·비용의 구성·인식·측정·표시<br>(문단36~37)<br>- 연금수익은 고용주부담금, 국가기여금, 피고용자기여금, 보전금으로 구성<br>- 연금수익은 부과고지 시 인식<br>- 보전금 외 연금수익은 프로그램수익으로 표시<br>- 연금비용은 미지급금의 전기 대비 증감액에 당기 지급액을 가산하여 산정 | 사회보험수익·비용의 구성·인식·측정·표시<br>(문단14~15)<br>- 사회보험수익은 피고용자기여금, 고용주 부담금으로 구성<br>- 사회보험수익은 부과고지 시 인식하며, 비교환수익 표시<br>- 사회보험비용은 관련 부채의 전기 대비 증감액에 당기 지급액을 가산하여 산정 |
| 공시사항            | 주석 및 필수보충정보 공시<br>(문단41, 44)<br>- 연금제도 설명, 장기재정추계내역 등을 주석 공시<br>- 국민·사학연금 연금보고서를 필수보충정보로 제출   | 주석 및 필수보충정보 공시<br>(문단16~17)<br>- 보험제도 설명, 구상채권 내역 등을 주석 공시<br>- 사회보험사업 보고서를 필수보충정보로 제출   |

자료: 저자 작성

공통적으로 두 지침은 사회보장급여를 정의하거나 사회보장제도의 범위를 명확히 규정하지는 않는다. 보험 회계처리지침 문단3은 “사회보험사업”을 「고용보험법」 및 「산업재해보상보험법」 등의 관련 법령에 따라 국가회계실체가 사회보장정책의 일환으로 실업, 업무상 재해 등의 사회적 위험으로부터 보험 방식에 의하여 국민의 소득 등을 보장하는 사업으로

정의하고 있으나, 문단11의 사회보험부채의 인식이나 문단14~문단15의 관련 수익·비용의 인식에 대한 규정에서는 고용보험과 산재보험만을 적용 대상으로 특정하고 있다.

다만, 두 지침의 문단제정근거를 보면 사회보장제도의 범위에 국민연금, 고용보험, 산재보험이 포함된다는 것을 알 수 있다. 연금 회계처리지침은 문단제정근거17 내지 문단제정근거21에서 사회보장제도에 따른 연금지급의무를 부채로 인식하지 않는 이유를 설명하면서 국민연금이 대표적인 사회보장제도라는 점을 언급하고 있으며, 보험 회계처리 지침은 문단제정근거2를 통해 고용보험과 산재보험이 사회보험사업에 해당한다는 점을 드러내고 있다.

종합하면, 국가회계 예규는 사회보장급여의 정의나 사회보장제도의 범위를 직접적으로 규정하지 않는다. 다만 일부 문단 및 문단제정근거를 통해 사회보장제도의 범위를 좁게는 국민연금·고용보험·산재보험, 넓게는 여기에 사학연금까지 더한 것으로 한정하고 있음을 간접적으로 유추할 수 있다.

#### 나. 문제점

현행 국가회계 예규가 가진 첫 번째 문제점은 예규의 적용 대상으로 설정한 사회보장제도의 유형이 다른 재정보고서의 사회보장제도 보고 범위를 포괄하지 못한다는 점이다.

앞서 서술한 바와 같이 연금 회계처리지침과 보험 회계처리지침은 적용 대상 사회보장제도를 사회보장성기금의 사업, 즉 국민연금·사학연금, 고용보험·산재보험으로 열거하여 규정하고 있다. 그러나 이러한 사회보장제도의 범위는 국가결산보고서가 아닌 장기재정전망 등 기획재정부의 다른 재정보고서에서 밝히고 있는 사회보장제도의 범위보다 작다.

예를 들어, IMF에 제출하는 정부재정통계(GFS) 보고서는 4종의 사회보장성기금 사업 외에 건강보험도 사회보장제도에 포함되는 것으로 보고하며, 2060년 장기재정전망 보고서의 경우 여기에 더하여 공무원연금과 군인연금, 노인장기요양보험도 사회보장제도로 분류한다. 중장기 사회보장 재정추계 보고서는 그 외에도 추가로 기초연금, 생계급여, 보훈급여 등을 사회보장제도로 보고하므로 기획재정부가 작성하는 재정보고서 중에서 사회보장제도의 범위를 가장 광범위하게 설정하고 있다.

이러한 재무제표와 그 외 재정보고서 간 사회보장제도에 대한 보고 범위 차이는 결과적으로 사회보장제도와 관련된 완전성 있고 비교가능한 재무정보가 제공되지 않는다는 문제점을 야기할 수 있다.

〈표 II-6〉 재정보고서 간 보고 대상 사회보장제도의 범위 비교

| 구분                | 적용 또는 보고 대상 사회보장제도                             |
|-------------------|--|
| 연금·보험 지칭, 국가결산보고서 | (사회보장성기금) 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험               |
| 정부재정통계(GFS)       | (상기 외) 건강보험                                    |
| 2060년 장기재정전망      | (상기 외) 공무원연금, 군인연금, 노인장기요양보험                   |
| 중장기 사회보장 재정추계     | (상기 외) 기초연금, 생계급여, 근로장려금(ETTC), 보훈급여, 새터민 지원 등 |

자료: 저자 작성

〈표 II-7〉 국내 사회보장제도 관련 규정 및 보고 현황

| 구분     | 사회보장급여의 정의  | 정의상 지급수단          | 사회보장제도의 분류 및 범위  |
|--------|---|-------------------|--|
| 법령     | 「사회보장급여법」 제2조 제1호<br>: 국가·지자체가 사회보장 목적으로 제공하는 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권   | 현금,<br>현물,<br>서비스 | · 사회보험<br>· 공공부조<br>· 사회서비스  |
| 회계 기준  | 국가회계기준 및 관련 예규<br>: 별도 정의 또는 언급 없음<br><br>(참고) IPSAS 42, Social Benefits<br>: 사회적 위험 완화 및 사회 전체 요구의 충족을 위해 수급 조건을 충족한 특정 개인·가계에 제공되는 현금의 이전 (cash transfer) | -<br><br>현금으로 한정  | · 적용 대상 연금·보험 열거<br>: 국민·사학연금, 고용·산재보험<br><br>-  |
| 재정 보고서 | ① 중장기 사회보장 재정추계<br>: 별도 정의 또는 언급 없음   | -                 | · 사회보험<br>: 국민·사학연금, 고용·산재보험 + 공무원·군인연금, 건강·장기요양보험<br>· 공공부조·사회보상·사회서비스<br>: 기초연금, 생계급여, 의료급여, 장애인연금, 보훈급여 등 |
|        | ② 2060 장기재정전망<br>: 별도 정의 또는 언급 없음   | -                 | · 사회보장성기금<br>: 국민·사학연금, 고용·산재보험<br>· 재정지원을 받는 연금·보험<br>: 공무원·군인연금, 건강·장기요양보험                                 |

〈표 II-7〉의 계속

| 구분       | 사회보장급여의 정의  | 정의상 지급수단 | 사회보장제도의 분류 및 범위  |
|----------|---|----------|--|
| 재정 보고서   | ③ 국가결산보고서<br>: 별도 정의 또는 언급 없음   | -        | · 사회보장성기금<br>: 국민·사학연금, 고용·산재보험<br>· 사회보험성기금<br>: 사회보장성기금 + 공무원·군인연금 |
| 재정 통계 지침 | GFSM 2014 문단6.96<br>: 사회적 위험에서 유발되는 요구를 다루기 위해 가계에 제공되는 경상이전 (current transfer) | 현금, 서비스  | · 사회보장성기금 + 건강보험   |

자료: 저자 작성

현행 국가회계 예규의 두 번째 문제점은 국가회계 예규가 사회보장급여의 거래 특성을 반영한 사회보장급여를 정의하지 않아 국민연금과 사학연금, 고용보험과 산재보험의 회계처리가 개념적으로 일관성이 부족하다는 것이다. 특히, 사회보장제도와 관련된 총당부채를 인식하지 않도록 한 근거가 일관적이지 않고 관련 수익의 재정부표상 표시방법 역시 제도마다 서로 다르게 규정되어 있어 사회보장제도 회계처리와 관련된 소모적인 논쟁이 지속적으로 유발되어 왔다.

〈표 II-8〉 사회보장제도별 부채 인식 근거 및 수익 표시 규정 요약

| 구분        | 부채 인식과 관련된 근거   | 수익의 표시         |
|-----------|---|----------------|
| 국민연금      | 사회보장제도 연금지급의무는 개별 국민과의 계약관계에 기반하지 않으므로 총당부채를 인식하지 않음(비교환거래)     | 연금수익 (교환수익)    |
| 사학연금      | 별도의 총당부채 미인식 근거 없음  | 연금수익 (교환수익)    |
| 고용보험 산재보험 | (총당부채) 별도의 총당부채 미인식 근거 없음 (기타부채) 기금이 수행하는 사회보험사업은 광의의 보험사업에 해당함 | 사회보험수익 (비교환수익) |

자료: 저자 작성

#### 다. 개선방안

센터는 상기와 같은 문제를 해결하기 위한 개선책으로서 다음의 세 가지 방안을 제시하였다.

- [1안] IPSAS 42의 사회보장급여 정의를 바탕으로 적용 대상 사회보장제도 범위 설정
- [2안] 사회보장급여를 현행 법령 근거로 정의하되, 적용 대상 사회보장제도 범위는 사회보장 재정추계의 보고 대상으로 설정
- [3안] 별도의 사회보장급여 정의 개발 없이 현행과 같이 사회보장성기금만을 적용 대상으로 제한

1안은 IPSASB의 IPSAS 42, Social Benefits에서 정한 사회보장급여의 정의를 그대로 도입하는 것을 전제하여 그 정의에 부합하는 우리의 사회보장제도를 적용 대상으로 설정하는 방안이다.

재정보고서 중 가장 넓은 범위의 사회보장제도의 범위를 포괄하는 중장기 사회보장 재정추계의 보고 대상 중에서 IPSAS 42에 따른 사회보장급여의 정의를 충족하는 사회보장제도가 무엇인지 선별하기 위해 센터는 ① 제공 목적과, ② 현금 이전 여부, ③ 국가회계실체의 거래 여부를 판단기준으로 적용하였다.

먼저 제공 목적 기준을 통해 사회적 위험 완화 혹은 사회 전체 요구 충족 목적에 해당하지 않는 사회보장제도를 제외할 수 있다. 예를 들어, 사할린한인과 새터민, 일본군위안부 피해자 지원 제도는 연령, 건강 등 개인이나 가계의 본질적 특성에서 비롯된 부정적 사건이나 상황을 완화하기 위한 것이 아니므로 IPSAS 42의 사회보장급여 정의에 따른 사회보장제도로 보기 어렵다.

다음으로 IPSAS 42의 사회보장급여 정의의 가장 두드러진 특징인 현금 이전 여부 기준을 적용하면 현금이 아닌 다른 형태로 사회보장급여를 제공하는 제도들을 제외시킬 수 있다. 생계급여 또는 주거급여 이외의 기초생활보장급여나 의료지원 방식의 보훈급여는 서비스 형태로 제공되며 근로장려금(EITC)은 조세지출 방식으로 제공되므로 IPSAS 42의 사회보장급여 정의를 충족하지 못한다.

마지막으로 지방자치단체와 같이 국가회계실체가 아닌 실체가 급여하는 사회보장제도를 제외하였다. 국가회계실체가 급여하는 거래만이 국가회계 예규의 적용 대상이 되기 때문이다. 이러한 기준에 따라 건강보험, 노인장기요양보험, 기초연금 등의 사회보장제도가 제외된다.

결과적으로 상기의 판단기준을 모두 충족하여 1안에 따른 사회보장제도의 범위에 포함되는 사회보장제도는 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험, 보훈급여 중 현금 급여로 나타났다.

〈표 II-9〉 1안 IPSAS 42 사회보장급여 정의에 부합하는 사회보장제도

| 판단기준        | 적용 대상 선정 과정   | 적용 대상                             |
|-------------|---|-----------------------------------|
| 제공 목적       | <ul style="list-style-type: none"> <li>공무원·군인연금은 직역연금으로 사회 전체 요구와 무관</li> <li>사할린한인·새터민·일본군위안부피해자 지원은 사회적 위험 완화 목적으로 보기 어려움</li> </ul>                                  | 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험, 보훈급여 (현금) |
| 현금 이전 여부    | <ul style="list-style-type: none"> <li>서비스 형태로 제공되는 건강보험, 노인장기요양보험(특별현금급여 이외), 기초생활보장급여(생계·주거급여 이외), 보훈급여(의료지원) 제외</li> <li>근로장려금(EITC)은 조세지출로 제공되므로 수익차감 처리</li> </ul> |                                   |
| 국가회계 실체의 거래 | <ul style="list-style-type: none"> <li>지자체나 공공기관이 급여하는 건강보험, 노인장기요양보험, 기초연금, 기초생활보장급여, 장애인연금, 사할린 한인지원(임대주택 지원), 새터민지원(적용교육) 제외</li> </ul>                              |                                   |

자료: 저자 작성

2안은 사회보장제도와 관련된 현행 법령인 「사회보장급여법」, 「사회보장기본법」에 따른 관련 용어들의 정의를 종합하여 사회보장급여의 정의를 신설하되, 적용 대상 사회보장제도의 범위는 현행 재정보고서상 보고 대상이 되는 사회보장제도를 모두 포괄할 수 있도록 설정하는 방안이다.

「사회보장급여법」 및 「사회보장기본법」의 법적 개념을 이용하여 사회보장급여의 정의를 개발할 경우 사회보장급여는 ‘국가와 지방자치단체가 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하기 위해 수급권자에게 제공하는 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권’으로 정의될 수 있다.

〈표 II-10〉 2안에 따른 사회보장급여 정의의 도출 과정

| 사회보장급여 정의(2안)   | 출처                              |
|---|---------------------------------|
| “사회보장급여”란 국가와 지방자치단체가                                       | 「사회보장급여법」의 ‘사회보장급여’ 및 ‘보장기관’ 정의 |
| 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하기 위해 | 「사회보장기본법」의 ‘사회보장’ 정의            |
| 수급권자에게 제공하는   | 「사회보장급여법」의 ‘수급권자’ 정의            |
| 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권을 말한다.                                   | 「사회보장급여법」의 ‘사회보장급여’ 정의          |

자료: 저자 작성

1안과 달리 2안의 사회보장급여의 정의는 사회보장급여 거래를 현금 이전으로 한정하지 않고 현물과 서비스, 그 이용권도 포함하므로 이 정의를 기준으로 적용 대상 사회보장제도의 범위를 판단할 경우 다음 표와 같이 장기재정전망은 물론 중장기 사회보장 재정추계의 보고 대상 사회보장제도도 모두 포괄할 수 있다.

〈표 II-11〉 2안의 사회보장급여 정의에 부합하는 사회보장제도

| 유형             |                   | 적용 대상  |
|----------------|-------------------|--|
| 사회<br>보험<br>부문 | 사회보장성기금           | 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험                                     |
|                | 재정지원을 받는<br>연금·보험 | 공무원연금, 군인연금, 건강보험, 노인장기요양보험                                |
| 일반<br>재정<br>부문 | 공공부조              | 기초연금, 기초생활보장급여(생계·교육·해산·장제·자활·주거·의료급여), 장애인연금, 근로장려금(EITC) |
|                | 사회보상              | 보훈급여, 새터민 지원, 사할린 한인지원, 일본군위안부피해자생활안정지원 등                  |
|                | 사회서비스             | 노인·아동·장애인 및 여성 등에 대한 사회복지서비스 등                             |

자료: 저자 작성

마지막 3안의 경우 사회보장급여의 정의를 별도로 개발·적용하지 않고 현행 국가결산 보고서와 동일하게 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험)만을 적용 대상 사회보장제도의 범위로 설정하는 방안이다. 즉, 연금 회계처리지침과 보험 회계처리 지침의 현행 적용범위를 유지하되, 미비점으로 지적되었던 부채 인식 및 수익 표시와 관련된 회계처리 규정 등을 정비함으로써 개정에 소요되는 비용과 노력을 최소화하는 방안이다.

라. 개선방안 분석 및 제안

센터는 사회보장급여의 정의 및 적용 대상 사회보장제도의 범위를 제안하는 3가지 대안을 비교하기 위해 각 대안의 특징과 장·단점을 파악하였으며, 그중 최적의 대안을 찾기 위해 개선된 용어의 정의와 적용 대상 제도의 범위가 갖는 의미와 함께 회계처리의 개선 효과가 어느 정도로 나타날지에 대해 분석하였다.

〈표 II-12〉 각 대안별 특징 및 장·단점 분석 결과

| 구분       | 1안  | 2안  | 3안   |
|----------|---|---|--|
| 정의       | 수급 조건을 충족하는 특정 개인 또는 가계를 대상으로 / 사회적 위험의 효과를 완화시키고 / 사회 전체의 요구를 다루기 위해 제공되는 / 현금 이전 거래를 말한다.   | 국가와 지방자치단체가 / 사회적 위험으로부터 / 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하기 위해 / 수급권자에게 제공하는 / 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권을 말한다.   | 별도 정의 없음   |
| 예상 적용 범위 | 사회보장성기금 + 현금지원 보훈급여   | 사회보장 재정추계 보고 대상   | 사회보장성기금  |
| 특징       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 현물, 서비스 방식 사회보장급여 제외</li> <li>· 국가가 제공하는 사회보장급여로 한정함</li> <li>· 사회적 위험의 정의는 큰 틀에서 2안과 유사</li> <li>· 사회 전체의 요구 충족이 필요함을 직접 명시</li> <li>· 지침 이용자에게 적용 대상 판단 요구(원칙 중심)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회보장급여 제공 방식 불문</li> <li>· 지자체가 제공하는 사회보장급여까지 포괄함</li> <li>· 사회 전체 요구 충족이 필요함을 간접 서술 (“모든 국민”)</li> <li>· 지침 이용자에게 적용 대상 판단 요구(원칙 중심)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 결산보고서 보고 대상과 일치</li> <li>· 적용 대상 제도와 회계실체가 직접 대응되므로 지침 이용자의 적용 대상 판단이 불필요(규정 중심)</li> </ul> |

〈표 II-12〉의 계속

| 구분 | 1안  | 2안  | 3안   |
|----|---|---|--|
| 장점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회보장제도 관련 부채 인식·측정 회계처리의 체계적 근거 제공 용이</li> <li>· 서비스 제공 방식의 사회 보장급여에 대한 인식·측정기준 별도 개발 불필요</li> <li>· 사회보장제도 회계정보의 국제 비교가능성 제고 가능</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회보장급여가 관련 법에 근거하여 정의되므로 적용 범위를 재정(추계)보고서 보고 범위에 가장 가깝게 설정 가능</li> <li>· 제도의 운영방식 변화(현금 ↔서비스)에 따른 적용범위의 추후 변경 가능성이 크지 않음</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 실질적으로 적용 대상 판단 과정이 불필요하므로 적용 범위에 대한 자의적 판단 여지가 적음</li> <li>· 제도의 운영방식 변화(현금 ↔서비스)에 따른 적용범위의 추후 변경 가능성이 없음</li> <li>· 재무제표 재작성 등 추가 결산 요구 범위가 가장 좁음</li> </ul> |
| 단점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회보장급여의 개념적 정의에 대한 해석 결과에 따라 적용 대상 제도의 범위가 달라질 수 있음</li> <li>· 제도의 운영방식 변화(현금 ↔서비스)에 따라 적용범위 추후 변경 가능</li> <li>· 재무제표 재작성 등 추가 결산에 대한 부담 발생</li> <li>· 재정(추계)보고서와의 결산 보고서 보고 범위 불일치 문제 지속</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회서비스 유형 사회보장 제도와 일반적인 보조사업 거래를 구별하기 어려울 수 있음</li> <li>· 서비스 제공 방식의 사회 보장급여에 대한 부채 인식·측정기준 개발에 어려움 예상됨</li> <li>· 결산보고서 보고 범위를 재정(추계)보고서와 일치 시킬 당위성에 대한 검토 선행 필요</li> <li>· 재무제표 재작성 등 추가 결산에 대한 부담이 가장 크게 발생함</li> <li>· 적용 대상에 직역연금까지 포함되므로 종업원급여 회계 처리와의 분리가 어려움</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회보장제도 회계처리의 체계적 원칙 개발 또는 보완이 어려움</li> <li>· 재정(추계)보고서와의 결산 보고서 보고 범위 불일치 문제 지속</li> <li>· 사회보장제도 회계정보의 국제적 비교가능성 결여</li> </ul>                               |

자료: 저자 작성

우선 용어의 정의 측면에서는 그 정의가 사회보장급여 제공 거래의 경제적 실질을 적절하게 나타내면서도 사회보장제도 관련 회계정보의 국제적 비교가능성 제고에 도움을 줄 수 있는 1안이 가장 우수한 것으로 분석되었다.

1안의 사회보장급여 정의는 IPSAS 42의 사회보장급여의 정의를 그대로 도입한 것으로, 2안과 다르게 사회보장급여를 현금으로 이전되는 것만으로 제한한다. 이러한 정의는 사회보장급여의 제공 방식에 따라 달라지는 경제적 실질의 차이를 잘 드러낼 수 있다. IPSASB는 사회보장급여 정의를 개발하면서 정부재정통계지침(GFSM 2014)을 참고하여 개발<sup>1)</sup>하였지만, 결과적으로는 다음과 같은 이유로 GFSM과 달리 사회보장급여를 현금으로 이전되는 것으로 제한하여 정의하였다.

첫째, 서비스의 제공은 교환거래를 통해 이루어지므로, 사회보장급여의 제공 방식(현금 vs 서비스)에 따라 거래의 경제적 실질이 달라진다. 예를 들어, 국가가 국민에게 교육 서비스를 제공하기 위해서는 적절한 비용을 지불하고 교원을 고용하거나 서비스를 구매하는 과정이 선행되어야 하나 현금 이전의 경우 이러한 과정이 불필요하다.

둘째, 사회 전체 요구의 충족을 위해 보편적으로 제공되는 서비스(예: 의료서비스)와 사회보장급여를 명확히 구별할 수 있게 된다.

또한 1안의 사회보장급여는 국제적으로 이미 적용되거나 또는 준거 기준으로 활용되고 있는 공공부문 회계기준인 IPSAS와 일치되는 정의를 가지므로 이를 적용하여 회계처리할 경우 사회보장제도 관련 회계정보의 국제적 비교가능성을 높이는 데 도움을 줄 것으로 기대할 수 있다.

예상되는 적용 대상 사회보장제도의 범위 측면에서 볼 경우 2안, 1안, 3안 순으로 넓게 나타날 것으로 예상되는데, 특히 2안의 적용범위는 중장기 사회보장 재정추계 등 재정(추계)보고서의 보고 대상을 모두 포괄하므로, 재정보고서와 결산보고서의 보고 대상 차이로 인한 현재의 문제점을 해소시킬 가능성이 가장 높다.

다만, 적용 대상 사회보장제도의 범위를 가장 안정적으로 유지시킬 수 있는 대안은 3안이다. 1안과 2안의 경우 사회적 위험 등 개념적 정의 요소를 사용하여 사회보장급여를 정의하므로, 지침 이용자마다 적용범위에 대한 해석 또는 판단의 결과가 달라질 우려가 높다.

1) GFSM 2014는 사회보장급여를 '사회적 위험에서 유발되는 요구를 다루기 위해 가계에 제공되는 경상이전'으로 정의하면서 경상이전은 현금과 서비스(in kind)를 모두 포함한 개념임을 분명히 하고 있다(GFSM 2014, 문단6.96).

특히, 1안의 경우 현금 이전 방식의 사회보장제도만을 적용범위에 포함시키므로 추후에 급여의 제공 방식이 변경(현금↔서비스)될 경우 적용 대상에서 제외되거나 포함될 가능성이 높다.

현행의 회계처리가 가진 문제점을 개선할 수 있는지를 중심으로 살펴보면, 부채의 인식 및 측정기준의 근거를 체계적으로 마련하는 데 유리한 1안이 가장 우수한 대안으로 판단된다.

우선 3안의 경우 사회보장급여의 정의 등 사회보장제도 회계처리의 제·개정을 위한 논리적인 배경을 여전히 제공하지 않으므로 관련된 현행 문제점이 반복될 우려가 있다. 2안의 경우 서비스 제공 방식의 사회보장급여(특히, 사회서비스)가 적용범위에 포함되므로 1안과 비교할 때 다음과 같은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

첫째, 기간에 걸쳐 제공되는 사회보장급여의 경우 관련 부채의 인식 시점(차기 급여의 수급조건 충족)을 서비스의 제공 시기와 결부하여 효과적으로 특정하기 어렵다.

둘째, 제공해야 할 사회보장급여 서비스의 가치를 사회보장급여의 유형별 혹은 수급자별로 측정하기 까다롭다.

센터는 상기의 분석 결과를 종합하였을 때 IPSAS 42의 사회보장급여의 정의를 사용하는 1안이 가장 효과적인 대안이라고 판단하였으며, 그 구체적인 판단 논거는 다음과 같다.

우선 3안의 경우 프로젝트 진행의 배경이 되었던 사회보장제도 보고 범위 차이 문제는 물론, 체계적인 사회보장제도의 회계처리 부채 문제를 모두 해소하기 어렵다.

이에 비해 2안의 경우 전자의 보고 범위 차이 문제는 해결하기 용이하지만 서비스 제공과 관련된 부채의 인식 및 측정기준을 개발하기 어렵다는 점이 걸림돌이 될 수 있다. 또한, 재정(추계)보고서와 (회계)결산보고서의 작성 목적이 다름에도 불구하고 그 보고 대상을 일치시킬 필요성에 대한 공감대를 확보해야 한다는 전제조건이 충족될 필요가 있다.

1안은 3안과 비교할 경우 보고 범위 차이 문제를 해소하기 어렵다는 동일한 문제를 갖고 있다. 또 2안과 비교하더라도 여전히 적용 대상 사회보장제도의 판단 과정에서 어려움이 예상된다.

다만, 1안을 적용할 경우 IPSAS 42의 사회보장급여 정의를 바탕으로 적용범위와 회계처리 규정을 체계적으로 개발할 수 있고, 부수적으로는 사회보장급여 관련 회계정보의 국제적 비교가능성을 높일 수 있다. 또한, 추후 논의될 종업원급여, 즉 공무원연금 및 군인연금 회계처리 개선 과제와 관련하여 사회보장급여와 종업원급여를 구분하기 위한 논리를 손쉽게 획득할 수 있다는 장점이 있다.

### 3. 사립학교교직원연금의 사회보장급여 분류

#### 가. 사학연금 거래의 성격

IPSAS 42, Social Benefits의 사회보장급여 정의에 근거하여 적용 대상이 되는 사회보장제도를 판단한다면 예상되는 사회보장제도의 범위를 사회보장성기금(국민, 사학, 고용, 산재) 및 보훈급여(현금이전)로 한정될 것으로 보인다.

그러나 이 중에서 사학연금의 경우 그 급여 제공 거래의 성격을 관점에 따라 다르게 볼 여지가 있다. 사학연금을 사회적 위험 완화 및 사회 전체 요구의 전반적인 충족을 위해 현금을 지급하는 사회보장급여로 볼 수도 있지만, 공교육 서비스와의 유사점을 고려하면 사학연금은 공무원연금과 같은 직역연금 거래의 성격이나 국가 대신 교육수요를 감당하도록 정부가 교부하는 보조(보전) 거래의 성격도 갖고 있다.

#### 나. 사회보장성 거래의 분류

센터는 이러한 사학연금의 복합적인 성격을 고려하여 사학연금의 사회보장급여 해당 여부를 판단하기에 앞서 IPSAS의 관점에서 사회보장급여와 성격이 유사한 거래(이하 사회보장성 거래로 통칭)를 어떠한 기준으로 분류하고 있는지를 우선 검토하기로 하였다.

사회보장성 거래는 복수의 IPSAS 기준서에서 다루어지고 있는데, 이들 기준서는 사회보장성 거래의 유형을 사회보장급여, 집합적 서비스, 개별적 서비스, 종업원급여로 분류하고 있다(IPSAS 42 IG2).

〈표 II-13〉 IPSAS 기준서에 따른 사회보장성 거래의 유형 및 정의

| 사회보장성 거래                         | 정의  | 적용 IPSAS 및 사례                                |
|----------------------------------|---|--|
| 사회보장급여<br>(Social Benefits)      | 공공부문실체가<br>(a) 사회적 위험의 영향을 완화시키고<br>(b) 사회의 요구를 전체적으로 다루기 위해<br>(c) 수급 조건을 충족하는 특정 개인 또는 가계에 제공하는<br>(d) 현금 이전 거래 | IPSAS 42 사회보장급여<br>(예) 기초연금, 실업급여            |
| 집합적 서비스<br>(Collective Services) | 공공부문실체가<br>(a) 사회의 요구를 전체적으로 다루기 위해<br>(b) 사회 구성원 모두에게 동시에 제공하는<br>(c) 서비스  | IPSAS 19 총당부채·우발부채·우발자산<br>(예) 국방서비스, 가로등서비스 |
| 개별적 서비스<br>(Individual Services) | 공공부문실체가<br>(a) 사회의 요구를 전체적으로 다루기 위해<br>(b) 개인 또는 가계에 제공하는<br>(c) 재화 또는 서비스  | IPSAS 19 총당부채·우발부채·우발자산<br>(예) 교육서비스, 보건서비스  |
| 종업원급여<br>(Employee Benefits)     | 공공부문실체가<br>(a) 종업원이 제공한 근무용역의 대가로 또는 종업원을 해고하는 대가로 제공하는<br>(b) 모든 종류의 보수  | IPSAS 39 종업원급여<br>(예) 퇴직연금                   |

자료: 저자 작성

#### 다. 사회보장급여

사회보장급여(Social Benefits)는 공공부문실체가 (a) 사회적 위험의 영향을 완화시키고, (b) 사회의 요구를 전체적으로 다루기 위해, (c) 수급 조건을 충족하는 특정 개인 또는 가계에 제공하는, (d) 현금 이전 거래를 의미한다(IPSAS 42 문단5).

이러한 현금에는 현금등가물(선불·직불카드)이 포함되나, 이용에 재량이 없는 서비스 이용권(voucher)이나 사후 정산금(reimbursement)은 제외된다(IPSAS 42 AG4~AG5).

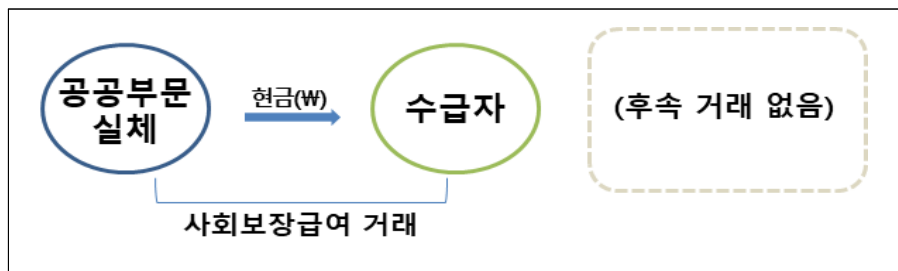
사회적 위험은 연령, 건강, 빈곤, 고용상태와 같은 개인 또는 가계의 본질적 특성에서 비롯된 부정적 사건이나 상황을 의미한다(IPSAS 42 문단5, AG9~10).

사회보장급여는 사회의 요구가 사회 전체적 관점에서 충족되도록 설계되어야 하는데, 하나의 제도 안에서 여러 사회보장급여가 서로 다른 사회 부문을 담당하도록 구성된 경

우도 이러한 조건을 충족하는 것으로 본다(IPSAS 42 AG8). 즉, 개별 사회보장급여마다 사회 구성원 전체를 대상으로 설계되어야 함을 의미하지는 않는다.

사회보장급여의 가장 큰 특징은 공공부문실체가 수급자인 개인이나 가계에 현금 또는 현금등가물을 직접 이전한다는 것이다. 사회보장급여 거래의 개괄적 구조는 다음 그림과 같다.

[그림 II-1] 사회보장급여 거래의 구조



자료: 저자 작성

#### 라. 집합적 서비스 및 개별적 서비스

집합적 서비스(Collective Services)는 공공부문실체가 (a) 사회의 요구를 전체적으로 다루기 위해, (b) 사회 구성원 모두에게 동시에 제공하는, (c) 서비스로 정의된다(IPSAS 19 문단18).

이에 비해 개별적 서비스(Individual Services)는 공공부문실체가 (a) 사회의 요구를 전체적으로 다루기 위해, (b) 개인 또는 가계에 제공하는, (c) 재화 또는 서비스로 정의된다(IPSAS 19 문단18).

집합적 서비스는 개인이 아닌 사회 전체를 대상으로 제공된다는 점, 재화의 경우 그 성격상 동시에 소비될 수 없으므로 서비스만 포함한다는 점에서 개별적 서비스와 구별된다(IPSAS 19 AG8).

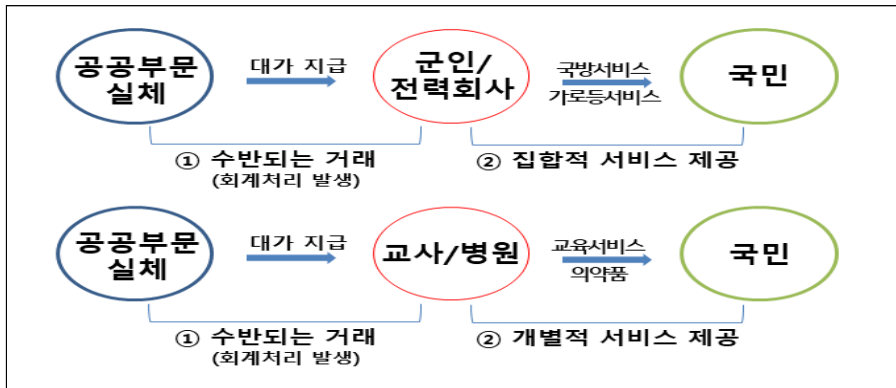
그러나 두 서비스 모두 제공 과정에서 실체가 보유하고 있는 자원을 사용하거나 비용을 지출하는 별도의 거래를 수반한다는 공통점이 있다. 이러한 별도의 거래에는 집합적

서비스 또는 개별적 서비스를 제3자에게서 구매하여 수혜자에게 제공하는 거래도 포함된다(IPSAS 19 AG8, AG13~17).

이와 같이 집합적 서비스나 개별적 서비스를 제공하는 과정에 수반되는 거래는 그 성격에 맞는 IPSAS 기준서를 적용하여 회계처리하여야 한다(IPSAS 19 BC11). 예를 들어, 서비스 제공을 위해 고용한 직원에게 급여를 지급하였다면 이 거래에는 IPSAS 39, Employee Benefits를 적용하며, 실체가 개인 또는 가계에 재화를 제공하여 발생한 비용이라면 IPSAS 12, Inventories가 적용될 것이다. 만약 제3자에게서 제공할 재화나 서비스를 구매하는 과정에서 미지급금과 같은 금융부채가 발생하였다면 IPSAS 41, Financial Instruments를 적용하여 회계처리한다.

집합적 서비스 또는 개별적 서비스의 거래 구조를 개괄적으로 살펴보면 다음 그림과 같은데, 눈여겨볼 것은 공공부문실체는 수혜자에게 집합적 서비스나 개별적 서비스를 그 성격상 실제 자신이 직접 제공할 수 없으며, 따라서 군인이나 교사, 의사와 같은 중간 제공자를 이용할 수밖에 없다는 점이다. 결과적으로 공공부문실체의 회계처리 대상은 서비스 제공 과정에 수반되는 거래이며, 중간 전달자가 수혜자에게 집합적 서비스 또는 개별적 서비스를 제공하는 거래는 여기에 포함되지 않는다.

[그림 II-2] 집합적 서비스 및 개별적 서비스의 거래 구조



자료: 저자 작성

마. 종업원급여

종업원급여(Employee Benefits)는 종업원이 제공한 근무용역의 대가로 또는 종업원을 해고하는 대가로 실체가 제공하는 모든 종류의 보수를 말한다(IPSAS 39 문단8).

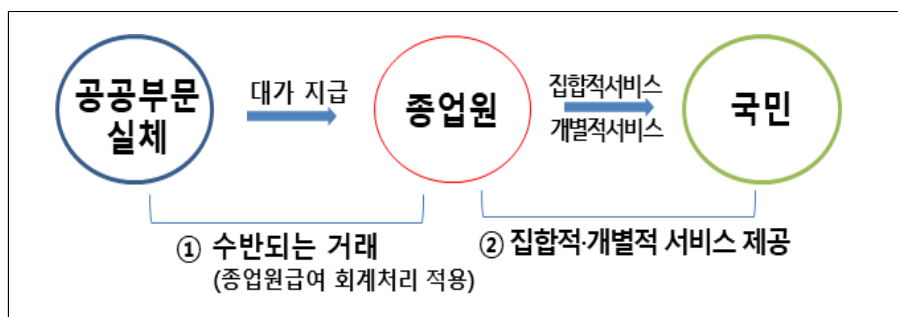
종업원의 정의를 IPSAS 39에서 별도로 정하지는 않고 있으나, 문단7에서 종업원은 전일제, 시간제, 정규직, 임시직으로 실체에 근무용역을 제공할 수 있으며, IPSAS 20, Related Party Disclosures에 따른 주요 경영진도 포함된다고 언급된 것으로 보아 종업원은 ‘고용관계를 전제로 실체에게 근무용역을 제공하는 자’로 유추할 수 있다.

종업원급여에는 의료, 주택과 같은 비화폐성급여가 포함되며, 종업원의 피부양자 등 종업원 이외의 자에게 제공되는 급여도 종업원급여에 해당한다.

퇴직급여제도가 공공제도(State Plan) 형태로 운영될 경우 근무용역을 제공받은 실체와 퇴직급여를 제공하는 실체(공공제도)가 일치하지 않을 수 있다. 여기서 공공제도는 법령에 따라 특정 범주에 속하는 모든 실체가 참여하도록 수립된 것으로, 국가·지방정부 또는 특정기관이 복수사용자제도와 같은 방식으로 운영하는 제도를 의미한다.

종업원급여는 공공부문실체가 국민에게 행정, 국방, 교육 등 집합적 서비스 또는 개별적 서비스를 제공하기 위해 공무원 등 종업원을 고용하는 경우에도 발생할 수 있다 (IPSAS 19 BC11). 종업원급여의 거래 구조를 개괄하면 다음 그림과 같다.

[그림 II-3] 종업원급여의 거래 구조



자료: 저자 작성

## 바. 사회보장급여와 그 밖의 사회보장성 거래의 차이점

사회보장급여가 그 밖의 사회보장성 거래와 차별화되는 현저한 특징을 종합하면 다음과 같다.

〈표 II-14〉 사회보장급여와 그 밖의 사회보장성 거래의 특징 비교

| 구분              | 사회보장급여 | 집합적서비스 | 개별적서비스 | 종업원급여 |
|-----------------|--------|--------|--------|-------|
| ① 사회적 위험 완화     | ○      | ×      | △      | ○     |
| ② 사회 요구의 전체적 충족 | ○      | ○      | ○      | ×     |
| ③ 수급자인 개인·가계 대상 | ○      | ×      | △      | ○     |
| ④ 현금 이전         | ○      | ×      | ×      | △     |
| ⑤ 교환거래 / 비교환거래  | 비교환    | 비교환    | 비교환    | 교환    |

자료: 저자 작성

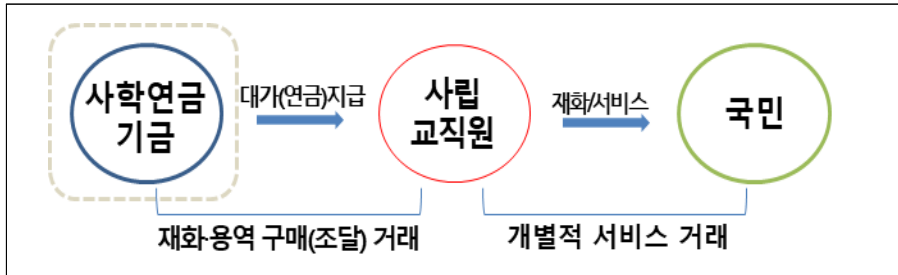
사회보장급여와 집합적 서비스 또는 개별적 서비스를 구분할 수 있는 가장 명확한 기준은 공공부문실체의 직접적인 현금 이전 거래인지 여부이다(IPSAS 42 문단5, AG4~AG5). 사회보장급여는 공공부문실체가 직접 현금으로 제공하지만, 집합적 서비스와 개별적 서비스는 별도의 중간 제공자(종업원 또는 제3자)를 거쳐 재화 또는 서비스의 형태로 제공된다. 집합적 서비스와 개별적 서비스 제공에 수반되는 거래의 경우 현금 비용 형태로 지출될 수 있으나, 이는 서비스의 제공 대가를 지급하는 것이므로 거래 목적에서 사회보장급여와 구별된다.

사회보장급여와 종업원급여를 비교하면, 사회보장급여는 동등한 가치의 반대급부 없이 제공하는 비교환거래인 반면 종업원급여는 제공받은 근무용역의 반대급부로 제공하는 교환거래이다. 또한 종업원급여의 경우 고용관계를 전제로 하므로 사회보장급여와 달리 사회 전체적 관점에서 사회의 요구가 충족되는 것을 목표로 하지 않는다. 그러한 예로 직역연금이 사회 전체 근로자 대상으로 설계되지 않는다는 것을 들 수 있다.

## 사. 사학연금의 사회보장급여 분류의 적정성

사학연금 거래의 구조를 살펴보면, 다음 그림과 같이 사학연금 거래는 정부(사학연금 기금)가 사립학교교직원에게 연금 방식으로 현금을 제공하는 거래(거래①)와, 사립학교 교직원이 국민에게 사교육서비스를 제공하는 거래(거래②)로 구성된다고 할 수 있다.

[그림 II-4] 사학연금의 거래 구조



자료: 저자 작성

사립학교 교육서비스는 일정 연령 이상의 모든 국민 개개인을 대상으로 제공되며, 이러한 교육서비스는 학용품 등 재화나 수업과 같은 용역 형태를 가진다. 사립학교교직원은 이러한 교육서비스를 제공한 대가로 국민에게서 동등한 가치의 반대급부를 받지 않는다. 이러한 교육서비스의 특징을 고려하면, 사립학교교직원이 거래②를 통해 제공하는 교육서비스는 IPSAS 관점에서 개별적 서비스의 정의를 충족한다고 할 수 있다.

〈표 II-15〉 사립학교 교육서비스의 특징과 개별적 서비스 정의 충족 여부

| 개별적 서비스 정의 요소   | 충족 여부 및 근거 |   |
|-----------------|------------|---|
| ① 사회 요구의 전체적 충족 | ○          | 일정 연령 이상의 모든 국민을 대상으로 제공                      |
| ② 개인이나 가계 대상    | ○          | 교육서비스는 국민 개개인을 대상으로 제공                        |
| ③ 재화 또는 서비스     | ○          | 사립학교교직원은 국민에게 재화(학용품) 또는 서비스(수업)를 제공          |
| ④ 비교환거래         | 비교환        | 사립학교교직원은 국민으로부터 동등한 가치의 반대급부를 받지 않고 교육서비스를 제공 |

자료: 저자 작성

정부(사학연금기금)가 거래①을 통해 제공하는 사학연금은 사학연금이 가진 다음과 같은 특징을 고려했을 때, 사회보장급여의 정의를 충족한다고 보기 어렵다.

〈표 11-16〉 사학연금의 특징과 사회보장급여 정의 충족 여부

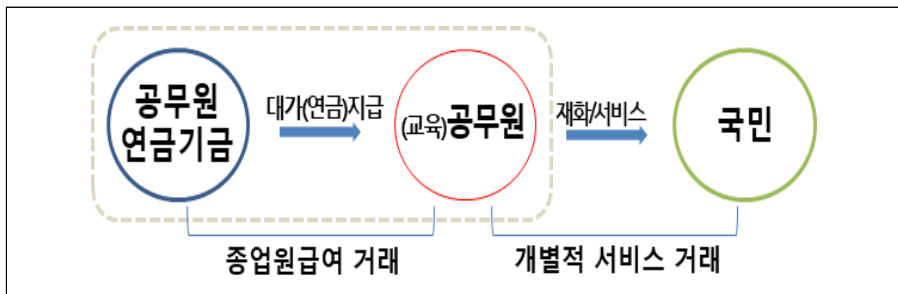
| 사회보장급여 정의 요소    | 충족 여부 및 근거 |  |
|-----------------|------------|--|
| ① 사회적 위험 완화     | ○          | 개인(사립학교교직원)의 본질적 특성(고용상태 등)에서 비롯된 부정적 상황을 방지하기 위해 제공                   |
| ② 사회 요구의 전체적 충족 | ×          | 사립학교교직원에게만 제공되므로 사회 전체 근로자를 대상으로 하지 않음                                 |
| ③ 수급자인 개인·가계 대상 | ○          | 수급조건을 충족한 특정 개인(사립학교교직원)에게만 제공   |
| ④ 현금 이전         | ○          | 사학연금기금이 사립학교교직원에게 직접 현금으로 이전   |
| ⑤ 비교환거래         | 교환         | 사학연금은 사립학교교직원이 국민에게 제공한 용역(사교육)의 반대급부로서 사학연금기금이 계약에 따라 연금 방식으로 지급되는 것임 |

자료: 저자 작성

또한, 사립학교교직원은 정부(사학연금기금)의 종업원이 아니므로 거래①은 종업원급여 거래로 보기 어렵다. 결과적으로 거래①은 사회보장급여 거래가 아니며, 개별적 서비스 제공 시 수반되는 거래에 해당한다고 보는 것이 타당하다. 즉, 정부(사학연금기금)가 거래①을 통해 제공하는 사학연금은 정부가 개별적 서비스(교육서비스)를 제3자인 사립학교 교직원에게서 구매하기 위해 지급한 현금이라고 볼 수 있다.

만약, 거래②의 교육서비스의 제공 주체가 국립학교 교직원인 경우라면, 개별적 서비스의 제공 주체인 국립학교 교직원이 정부(공무원연금기금)와 고용관계에 있으므로 거래①은 종업원 급여 거래에 해당하며 사회보장급여로 볼 수 없다. 즉, 정부가 이들에게 공무원연금을 지급하는 거래는 개별적 서비스(교육서비스)의 제공 과정에 수반되는 종업원급여 거래에 해당한다.

[그림 11-5] 교육공무원 대상 공무원연금 거래의 구조



자료: 저자 작성

### Ⅲ. 국가회계 프로젝트 자문단 의견

연금 회계처리 개선 과제에 대한 외부 전문가의 의견을 수렴하고자 센터는 국가회계 프로젝트 자문단을 구성하고 9개월간 운영하였다. 국가회계 프로젝트 자문단은 국가회계제도심의위원회 및 국가회계자문위원회 위원 중 전문가 5명을 위촉하여 구성하였다. 센터는 연금 회계처리 개선 과제에 대해 교육세션을 포함하여 총 3회의 대면회의를 진행하였으며, 각 회의마다 자문단의 서면 의견을 수렴하였다.

〈표 Ⅲ-1〉 연구자문 TF 위원 현황

| 연번 | 성명  | 소속          | 자격          |
|----|-----|-------------|-------------|
| 1  | 김봉환 | 서울대학교 행정대학원 | 국가회계제도심의위원회 |
| 2  | 유승원 | 경찰대학교       | 국가회계제도심의위원회 |
| 3  | 박경진 | 명지대학교       | 국가회계제도심의위원회 |
| 4  | 최연식 | 경희대학교       | 국가회계자문위원회   |
| 5  | 김동수 | 삼일회계법인      | 국가회계자문위원회   |

다음은 연금 회계처리 개선에 대한 국가회계 프로젝트 자문단 위원의 주요 의견을 간추린 내용이다.

## 1. 사회보장급여의 정의 및 사회보장제도의 범위

[2-1] 사회보장급여를 현금을 이전하는 거래로 한정: 대체로 동의

○ 추가 고려사항

- 현금이전의 정의가 명확하다면 한정해도 되나, 일부 활동에 대한 예외 적용의 일관성이 필요
  - \* 예: 건강보험에서 병원에 지급되는 부분은 현금지급으로 볼 수 없는지 산재보험에서 병원비 지급은 서비스형태가 아닌지
- 지급 방식의 다양화(바우처, 지역화폐 등) 등 현실을 잘 반영할 수 있도록 '현금'의 개념, 범위 등을 정의할 필요

[2-2] 3개의 대안 중 1안(IPSAS 기반) 선택: 대체로 동의

○ 추가 고려사항

- 국제비교가능성을 높일 수 있으며, 체계적인 접근임
- (1안)은 IPSAS와의 정합성 제고 목적으로도 향후 유용할 것으로 보이며 또 다른 쟁점인 부채 산정에도 유리할 것으로 보임
- (2안)은 장점에도 불구하고 지자체가 포함된다든 점, 정부의 정책변화에 영향을 받을 수 있다는 점, 재정추계와의 일치가 국가회계의 목표가 아니라는 점 등을 고려할 때 한계점이 존재
- 정의 요소에 대한 해석이 다양할 수 있어 구분에 따른 논리적인 근거가 필요

[2-3] 사립학교교직원연금의 사회보장급여로의 분류

○ 찬성

- 국립학교와 사립학교는 설립 및 운영 방식에 차이가 있을 뿐 공교육 기관으로서의 목적이나 취지에 차별화가 크지 않고 정부의 통제(규제)를 받고 있음
- 가입자들이 제도에 대한 인식 및 재정위기 발생 시 정부의 지원·보증에 대한 기대에 큰 차이가 없을 것으로 생각함
- 법적 형식보다는 실질(이해관계자들의 인식 포함)을 반영하는 것이 필요

○ 반대

- 국민연금의 기초연금, 고용보험, 산재보험 등은 가입자와 수급자가 다르나, 사학연금은 가입자와 수급자가 동일하여 성격이 다름
- 현금이전거래가 발생하나 국가출연금, 국가보전금 등의 성격의 차이가 있다면 사회보장급여로 구분하는 데 다소 판단근거가 부족

[2-4] 이외 사회보장급여 관련 추가 의견

○ 보험이 이전거래에 포함되는지에 대한 설명이 필요

- 보험은 연금과 성격이 달라 사회보장급여로 묶는 경우 용어의 정리나 추가적인 설명이 필요

## 2. 사립학교교직원연금의 사회보장급여 분류

[2-1] 사립학교 교육서비스의 개별적 서비스 해당 여부: 대체로 동의

○ 추가 고려사항

- 의무교육 기간(초·중·고 과정)과 그 이후 고등교육 기간으로 구분하고, 의무교육서비스를 해당 학령기의 불특정한 사회 구성원에게 제공되는 집합적 서비스로 볼 여지가 있는지 비용-효익 관점에서 검토 필요
- 사학연금이 사회보장급여에 해당되지 않는다는 분석이 사립학교교직원 및 일반 상식의 관점에서 납득되기 어려울 수 있으므로, 사학연금이 사회 요구의 전체적 충족에 해당하지 않는다는 점에 대해 추가 분석이 필요함
- 사립학교의 교육서비스가 개별적 서비스에 해당하는지 판단하기 위해서는 Logic Tree 및 「사립학교법」 등에 따른 국내 사립학교의 교육서비스의 제공구조(정부의 지원구조 포함)가 필요함

[2-2] ① 개별적 서비스 구조상 ‘별도 거래’가 필연적으로 수반되는지 여부

: 대체로 동의

② 개별적 서비스 회계처리는 당해 ‘별도 거래’에서 발생하는지 여부

: 대체로 동의

○ 추가 고려사항

- 교육서비스 제공 거래에서 사립학교교직원의 고용계약 대상인 사립학교의 기능(역할)을 공급자(vendor) 또는 대리인(agent) 중 무엇으로 보는지에 따라 서비스 전달구조나 고용계약의 특성 판단에 영향을 미치는지 검토 필요
- 집합적·개별적 서비스의 제공 주체가 공무원 또는 군인일 때 이들은 국가와 고용관계에 있으므로 이 경우 별도로 수반되는 거래 없이 국가가 집합적·개별적 서비스를 직접 제공하는 것으로 해석 가능함
- 개별적 서비스의 전달에 수반되는 거래의 유형으로서 자산취득 사용, 비용지출, 제3자 구매 외에 서비스 수행기관에 대한 보조활동도 추가되어야 함

[2-3] 사학연금의 분류 결과(사회보장급여가 아닌 개별적 서비스의 제3자 구매 거래)에 대한 의견  
: 대체로 동의

○ 추가 고려사항

- 공무원연금이나 사학연금의 성격을 판단함에 있어 퇴직급여(연금)적 속성에 해당하는 부분과 사회보장급여적 속성에 해당하는 부분의 구분 필요성에 대한 검토 권고
- 기관에 대한 보조가 아닌, 교육서비스의 구매로 표현하기 위해서는 해당 서비스 제공자의 대체 가능성, 그리고 서비스 제공자도 판매처의 다양성 등이 전제되어야 하므로, 교육서비스의 구매 거래로 판단하기에 앞서 사립학교 및 정부지원과 관련된 제반 법규에 대한 이해 및 검토가 필요함

**[2-4] 이외 추가 의견**

- 동 국가회계 프로젝트의 방향이 일부 IPSAS 제·개정 사항의 국가회계기준 반영인지 아니면 IPSAS와의 정합성을 목표로 국가회계기준을 전면 개편하는 것인지 명확히 전제될 필요가 있음
- 회계처리기준의 재량적 적용을 막기 위해서는 각종 사회보장제도의 특징을 보다 근본적 관점에서 검토하여 체계적인 적용기준을 마련해야 하며, 이를 위해서는 회계적 관점뿐만 아니라 사회보험(보장)제도나 교육(행정) 분야 등의 전문성 활용이 필요함
- 사회보장급여에 대한 논의는 국민연금 개혁 등 사회보장급여 관련 제반 이해관계자의 논의 등과 보조를 맞추는 것을 권고함

## IV. 결론 및 시사점

IPSASB가 2019년에 발표한 IPSAS 42, Social Benefits는 사회보장급여의 정의와 관련 부채 및 비용의 인식기준을 정한 기준서이다. IPSAS 42는 정부의 거래 중 가장 큰 규모와 중요성을 갖고 있음에도 적용할 회계처리 원칙이 불명확했던 사회보장급여 거래를 일관성 있게 회계처리할 수 있는 논리적 체계를 제공한다는 데 의의가 있다. 또한, 사회보장급여의 정의를 분명히 함으로써 사회보장급여 거래를 종업원급여 거래와 명확히 구별할 수 있게 되었을 뿐 아니라, 사회보장급여와 유사한 형태를 가진 사회보장서비스, 즉 집합적 서비스와 개별적 서비스와의 차이점도 이해할 수 있게 되었다.

그에 비해 연금 회계처리지침을 비롯한 기금의 사업과 관련된 국가회계 예규들은 연금, 보험, 보증과 같이 기금 사업의 유형에 기초하여 회계처리 방법을 규정하고 있다. 이러한 방식은 당해 지침들의 이용자 편의 측면에서는 효율적일 수 있다. 그러나 거래의 경제적 실질에 기초하여 회계처리 원칙을 정하고 이를 일관성 있게 적용하기에는 불리할 수 있다.

특히, 연금충당부채가 국가 부채에서 차지하는 비중이 50%가 넘음에 따라 연금충당부채 정보는 늘 가장 관심을 많이 받는 정보가 된 상황에서 연금 회계처리지침은 국민연금과 사학연금에 대해 충당부채를 인식하지 않는 근거를 일관성 있게 제공하지 않아 연금충당부채를 둘러싼 논란을 불식시키는 데 한계를 보이고 있다.

센터는 이러한 문제를 해결하기 위한 단초를 사회보장급여의 명확한 정의 개발과 그에 기반한 사회보장제도 범위의 설정에서 찾고자 하였다. 그 과정에서 IPSAS 42에서 제시한 사회보장급여의 정의를 도입하여 그게 맞는 우리나라의 사회보장제도를 식별하는 방안, 「사회보장급여법」 및 「사회보장기본법」을 바탕으로 개발한 사회보장급여의 정의를 적용하는 방안 등을 제안하였다. 결과적으로 센터는 IPSAS 42의 사회보장급여 정의에 맞게 사회보장제도의 범위를 설정하는 방안이 현행 연금 회계처리지침의 문제를 해결하기에 가장 효과적일 것이라고 판단하였다.

센터는 또한 사립학교교직원연금이 가진 이중적인 제도적 특성에 주목하고, IPSAS 42에 따른 사회보장급여의 정의를 적용할 경우 사학연금이 사회보장급여에 해당하는지 여부를 검토하였다. 이를 위해 사학연금 거래를 사학연금(현금)의 제공거래와 교육서비스의 제공거래로 분리하고 각각의 특징을 분석하였다. 그 결과, 교육서비스 제공거래는 제3자인 사립학교교직원에게서 IPSAS 19에 따른 개별적 서비스를 구매하여 제공하는 것이고 사학연금의 제공거래는 개별적 서비스의 구매 대가를 사립학교교직원에게 지불한 것으로도 해석할 수 있다는 결론을 얻을 수 있었다.

본 프로젝트의 목적은 우리나라 연금제도의 성격에 부합하는 연금 회계처리지침을 개선하는 과정에서 현행 연금 회계처리지침이 가지는 쟁점들을 식별하고 관련 해결방안을 모색하는 것이다. 센터는 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위해 2019년 탐보고서 작성 당시 4개 그룹, 18개였던 쟁점사항을 3개 그룹, 12개 쟁점사항으로 재편하였으며, 2022년 중 사회보장급여 회계처리와 관련된 쟁점부터 우선적으로 논의하기 시작하였다. 센터는 국민연금제도 및 사학연금제도에 관한 교육세션을 포함하여 총 세 차례에 걸쳐 국가회계 프로젝트 자문위원회를 개최하였다. 그러나 자문회의의 목적은 최종의 결론을 도출하는 것이 아니라 관련 쟁점들의 실질과 우선순위를 파악하는 데 있었으므로 가시적인 논의의 결과는 아직 나타나지 않은 상태라는 점을 주지할 필요가 있다.

## 참고문헌

기획재정부, 「2060년 장기재정전망」, 2015.

대한민국 정부, 『2021회계연도 국가결산보고서』, 2022.

보건복지부, 「제3차 중장기 사회보장 재정추계」, 2019. 7.

한국보건사회연구원, 『사회보장 유형 및 범위 명확화에 관한 연구』, 2019.

한국조세재정연구원, 『연금 회계처리 개선 TP』, 2019.

\_\_\_\_\_, 『알기쉬운 재정통계』, 2022.

국가법령정보센터, 「연금 회계처리지침」

\_\_\_\_\_, 「보험 회계처리지침」

\_\_\_\_\_, 「사회보장급여법」

\_\_\_\_\_, 「사회보장기본법」

IFAC, *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*  
*2021 Edition Vol.1*, 2022.

\_\_\_\_\_, *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*  
*2021 Edition Vol.3*, 2022.



## 연금회계처리 개선 쟁점보고서 I

---

발 행 2022년 12월 30일  
저 자 임정혁 · 한소영 · 진태호  
발행인 김재진  
발행처 한국조세재정연구원  
세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: 044-414-2114(대) www.kipf.re.kr  
등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호  
조 관 및  
인 쇄 에코디자인  
ISBN 979-11-6655-222-9

---

© 한국조세재정연구원 2022 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.