



제1회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄

공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점

: 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

2020. 11. 3.(화) 14:00~16:30

<http://gafsc.mlive.kr>(웹심포지엄 실시간 진행)

주최: 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터



KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC FINANCE

Government Accounting and Finance Statistics Center



프로그램

13:40~14:00	◆ 사전등록
14:00~14:20	◆ 환영사: 김유찬 한국조세재정연구원 원장 ◆ 축사: 이호동 기획재정부 재정관리국장 ◆ 업무협약 체결식 한국조세재정연구원 -스위스 취리히응용과학대학
14:20~15:00	◆ 기조 발표
	• OECD 국가의 공무원 연금회계처리 다양성 김완희 국가회계재정통계센터 소장
14:20~15:00	◆ 국가별 발표
	• 스위스의 공적연금 회계 (Accounting for Pensions in the Public Sector in Swiss) Andreas Bergmann 스위스 취리히응용과학대학 교수
	• 프랑스의 공적연금 회계 (Accounting for Pensions in the Public Sector in France) Fabienne Colignon 프랑스 국가회계기준위원회 시니어 프로젝트 매니저
15:00~15:05	휴식
15:05~15:35	• 일본의 공적연금 회계 (Accounting for Pensions in the Public Sector in Japan) Ryota Kaneko 일본 국학원대학 교수
	• 한국의 공적연금 회계 (공무원 · 군인연금충당부채 현황 및 개선과제) 김봉환 서울대 행정대학원 교수
15:35~15:40	휴식
15:40~16:20	◆ 좌담회
	• 유용한 연금회계정보 산출을 위한 논의 좌장: 정도진 중앙대 교수 패널: Ross Smith 국제공공부문회계기준위원회 국장, 백승무 공무원연금공단 차장, 발표자 전원
16:20~16:30	◆ Q&A 및 폐회



공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점 : 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

▶ 발표자 및 토론자

환영사



김유찬 | 한국조세재정연구원 원장

독일 Hamburg 대학교 경제학 박사

2018 - 현재 한국조세재정연구원 원장

2008 - 2018 홍익대학교 경영학과 교수 (현재 휴직 중)

2002 - 2006 계명대학교 세무학과 교수

1999 - 2001 회계법인 KPMG 컨설턴트 (독일 프랑크푸르트 오피스)

1992 - 1998 한국조세연구원 연구위원

 KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

축사




이호동 | 기획재정부 재정관리국 국장

미국 인디애나대 경제학 박사

2020 - 현재 기획재정부 재정관리국 국장

2019 - 2020 기획재정부 재산소비세정책관

1991 - 2019 기획재정부 공공정책총괄과장·공공제도기획과장·성과관리과장 등

 Ministry of Economy and Finance

기조발표



김완희 | 국가회계재정통계센터 소장

서울대 경영학 박사

2020 - 현재 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터 소장

2016 - 2019 국무조정실 정부업무평가실 평가관리관

2014 - 2016 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터·공공기관연구센터 소장

1997 - 현재 가천대학교 경영학과 교수

 KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE
Government Accounting and Finance Statistics Center



공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점 : 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

발표자 및 토론자

발표 · 토론



Andreas Bergmann | 스위스 취리히응용과학대학 교수

Universität St. Gallen 박사

2014 - 현재 IMF 정부재정통계 자문위원회 위원

2012 - 현재 OECD 예산 및 공공지출 자문위원

2010 - 2015 국제공공회계기준위원회 위원장

1999 - 현재 스위스 취리히 응용과학대학 교수



발표 · 토론



Fabienne Colignon | 프랑스 국가회계기준위원회 시니어 프로젝트 매니저

2016 - 현재 국제공공부문화계기준위원회 자문위원 (CAG)

2013 - 현재 프랑스 국가회계기준위원회 시니어 프로젝트 매니저

2011 - 2013 프랑스 금융감독원 부국장

2002 - 2011 Mazars 회계법인 시니어 매니저



발표 · 토론



Ryota Kaneko | 일본 국학원대학 교수

2019 - 현재 일본공인회계사 정부회계연구위원회 회원

2014 - 현재 일본 내각 비영리회계위원회 주심사원

2013 - 현재 일본 국학원대학 교수

2012 - 2019 일본 와세다대학 강사

2011 - 현재 미국공인회계사, 일본공인회계사

2009 - 2011 미국 조지메이슨대학 초빙교수



발표 · 토론



김봉환 | 서울대 행정대학원 교수

워싱턴대 회계학 박사

2012 - 현재 서울대학교 행정대학원 교수

2010 - 2012 미국 American University 경영학과 조교수

2006 - 2006 서울시 금융도시담당관

2002 - 2005 한국 다우케미칼 자금부장

1993 - 1998 농림수산부 행정사무관





공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점 : 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

▶ 발표자 및 토론자

좌장



정도진 | 중앙대학교 경영학과 교수

미국 켄터키대 회계학 박사

2018 - 현재 | 국제공공부문화계기준위원회 위원

2016 - 2019 | 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터 소장

2013 - 현재 | 중앙대학교 경영대학 교수

2007 - 2009 | 금융위원회 회계제도심의위원회 위원

2005 - 2007 | 금융감독원 회계제도실 팀장

2004 - 2005 | West Texas A&M University (미국) 경영대학 (회계학) 조교수



토론



Ross Smith | 국제공공부문화계기준위원회 국장

2020 - 현재 | 국제공공부문화계기준위원회 프로그램 및 실무국장

2017 - 2020 | 국제공공부문화계기준위원회 부국장

2013 - 2017 | 국제공공부문화계기준위원회 실무 총괄

2006 - 2013 | KPMG 캐나다 시니어 매니저

2006 - 현재 | 캐나다 공인회계사



토론

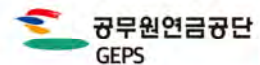


백승무 | 공무원연금공단 차장

2020 - 현재 | 공무원연금공단 연금연구소 재정추계 차장

2016 - 2018 | 공무원연금기금 회계결산 과장

2008 - 2015 | 공무원연금기금 금융자산 운용





Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

Program

13:40~14:00	◆ Registration
14:00~14:20	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Welcome Speech: Kim, Yu Chan, President of KIPF ◆ Congratulatory Speech: Lee, Ho Dong, Director General of Ministry of Economy and Finance ◆ MoU Signing Ceremony: KIPF – Zurich University of Applied Sciences
14:20~15:00	◆ Keynote Speech
	<ul style="list-style-type: none"> • Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries Kim, Wan Hee, Chief Director of GAFSC
14:20~15:00	◆ Presentation Series
	<ul style="list-style-type: none"> • Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland Prof. Andreas Bergmann, Zurich University of Applied Sciences • Accounting for Pensions in the Public Sector in France Fabienne Colignon, Senior Project Manager of CNoCP (Public Sector Accounting Standards Council)
15:00~15:05	Break
15:05~15:35	<ul style="list-style-type: none"> • Accounting for Pensions in the Public Sector in Japan Prof. Ryota Kaneko, Kokugakuin University • Current Status of Future Tasks of Public Officials Pension in Korea Prof. Kim, Bong Hwan, Graduate School of Public Administration, Seoul National University
15:35~15:40	Break
15:40~16:20	◆ Panel Discussion
	<ul style="list-style-type: none"> • Discussion on Producing Useful Pension Accounting Information Chair : Prof. Jung, Do-Jin, Chung-Ang University Panel Members : Ross Smith, Program and Technical Director of IPSASB, Paik, Seung Mu, Deputy General Manager of Government Employees Pension System, and all presenters
16:20~16:30	◆ Q&A and Closing



Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

Speakers

Speaker



Kim, Yu Chan | President, KIPF

PhD in Economics, University of Hamburg

2018 - Present President, KIPF

2008 - 2018 Professor, Business Administration (on leave), Hongik University

2002 - 2006 Professor, Taxation, Keimyung University

1999 - 2001 Consultant, KPMG (Frankfurt, Germany)

1992 - 1998 Research Fellow, KIPF



Speaker



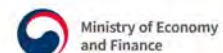
Lee, Ho Dong | Director General, Fiscal Management Bureau, MOEF

PhD in Economics, Indiana University

2020 - Present Director General, Fiscal Management Bureau, MOEF

2019 - 2020 Director General, Property and Consumption Tax, MOEF

1991 - 2019 Manager, Public Institutions Policy Coordination Division, Public Institutions System Planning Division, Performance Management, etc., MOEF



Speaker



Kim, Wan Hee | Chief Director, GAFSC, KIPF

PhD in Business Administration, Seoul National University

2020 - Present Chief Director, GAFSC, KIPF

2016 - 2019 Director General, Evaluation Management, Prime Minister's Secretariat

2014 - 2016 Chief Director, GAFSC & Research Center for SOE, KIPF

1997 - Present Professor, Business Administration, Gachon University





Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

Speakers

Presenter · Discussant



Andreas Bergmann | Prof., ZHAW

PhD, Universität St. Gallen

2014 - Present Member, IMF GFS Advisory Committee

2012 - Present Member, OECD Advisory Panel of Budgeting and Public Expenditures

2010 - 2015 Chair, IPSASB

1999 - Present Professor, School of Management and Law, ZHAW



Presenter · Discussant



Fabienne Colignon | Senior Project Manager, CNoCP

2016 - Present Member, IPSASB CAG

2013 - Present Senior Project Manager, CNoCP

2011 - 2013 Deputy Director, Corporate Accounting at French Financial Markets Authority

2002 - 2011 Senior Manager, Mazars



Presenter · Discussant



Ryota Kaneko | Prof., Kokugakuin University

2019 - Present Member, JICPA Government Accounting Research Committee

2014 - Present Chief Examiner, Not-for-Profit Accounting Committee of Cabinet Office

2013 - Present Professor, Kokugakuin University, Tokyo

2012 - 2019 Lecturer, Waseda University, Tokyo

2011 - Present CPA (USA and Japan)

2009 - 2011 Visiting Scholar, George Mason University (VA, USA)



Presenter · Discussant



Kim, Bong Hwan | Prof., Graduate School of Public Administration, SNU

PhD in Business Administration, University of Washington

2012 - Present Professor, Graduate School of Public Administration, SNU

2010 - 2012 Assistant Professor, American University, USA

2006 - 2006 Director, Seoul Metropolitan Government

2002 - 2005 Financial Controller, The Dow Chemical Korea

1993 - 2001 Deputy Director, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries





Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

Speakers

Chair



Jung, Do-Jin | Prof., Chung-Ang University

PhD in Accounting, University of Kentucky

2018 - Present Board Member, IPSASB

2016 - 2019 Chief Director, GAFSC, KIPF

2013 - Present Professor, Business Administration, Chung-Ang University

2007 - 2009 Financial Reporting Council Member, Financial Service Commission

2005 - 2007 Head, Accounting System Department, FSC Korea

2004 - 2005 Assistant Professor, Business Administration (Accounting),
West Texas A&M University



Discussant



Ross Smith | Program and Technical Director, IPSASB

2020 - Present Program and Technical Director, IPSASB

2017 - 2020 Deputy Director, IPSASB

2013 - 2017 Technical Manager/Principal, IPSASB

2010 - 2013 Senior Manager, KPMG Canada

2008 - 2010 Senior Accountant/Manager, KPMG AZSA Japan

2006 - 2008 Senior Accountant, KPMG Canada

2006 - Present Canadian Chartered Professional Accountant



Discussant

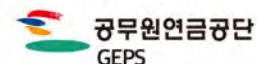


Paik, Seung Mu | Deputy General Manager, GEPS

2020 - Present Deputy General Manager, Pension Research Institute, GEPS

2016 - 2018 Manager, Accounting Settlement, GEPS

2008 - 2015 Manager, Financial Asset Investment, GEPS





목차

기조 발표

- OECD 국가의 공무원 연금회계처리 다양성 3
김완희 국가회계재정통계센터 소장

국가별 발표

- 스위스의 공적연금 회계 27
Andreas Bergmann 스위스 취리히응용과학대학 교수
- 프랑스의 공적연금 회계 39
Fabienne Colignon 프랑스 국가회계기준위원회 시니어 프로젝트 매니저
- 일본의 공적연금 회계 53
Ryota Kaneko 일본 국학원대학 교수
- 한국의 공적연금 회계 67
김봉환 서울대 행정대학원 교수

좌담회

- 유용한 연금회계정보 산출을 위한 논의 83

연구자료 요약보고서

..... 89



CONTENTS

Keynote Speech

- **Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries** 14
Kim, Wan Hee, Chief Director of GAFSC

Presentation Series

- **Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland** 32
Prof. Andreas Bergmann, Zurich University of Applied Sciences
- **Accounting for Pensions in the Public Sector in France** 45
Fabienne Colignon, Senior Project Manager of CNoCP(Public Sector Accounting Standards Council)
- **Accounting for Pensions in the Public Sector in Japan** 59
Prof. Ryota Kaneko, Kokugakuin University
- **Current Status of Future Tasks of Public Officials Pension in Korea** 75
Prof. Kim, Bong Hwan, Graduate School of Public Administration,
Seoul National University

Panel Discussion

- **Discussion on Producing Useful Pension Accounting Information** 83

- Summary of Research Papers** 89

제1회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄

공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점 : 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

1st KIPF Public Sector Accrual Accounting International Symposium

Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

기조 발표
Keynote Speech

OECD 국가의 공무원 연금회계처리 다양성

김완희 국가회계재정통계센터 소장

Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries

Kim, Wan Hee, Chief Director of GAFSC



OECD 국가의 공무원연금회계처리 다양성

2020.11.03
발표: 소장 김완희

국가회계재정통계센터

Contents

OECD 국가의 공무원연금회계처리 다양성

01. 개요
02. OECD 국가의 공무원연금 회계처리
03. 공무원연금 회계처리의 다양성

01. 개요



01. 개요

💡 연금충당부채란

국가가 근로자(공무원 등)에게 미래 장기간에 걸쳐 지급해야 할 연금액에 대한 현재의 의무에 해당하는 금액으로 재직자와 연금수급자를 대상으로 함



발생주의에 따라 부채의 원인이 되는 근로제공 시점에 부채를 미리 인식



회계적 추정 기법을 적용한 금액으로 재무적 가정과 인구통계적 가정 등을 통해 근로 제공에 따른 미래 연금액을 합리적으로 추정

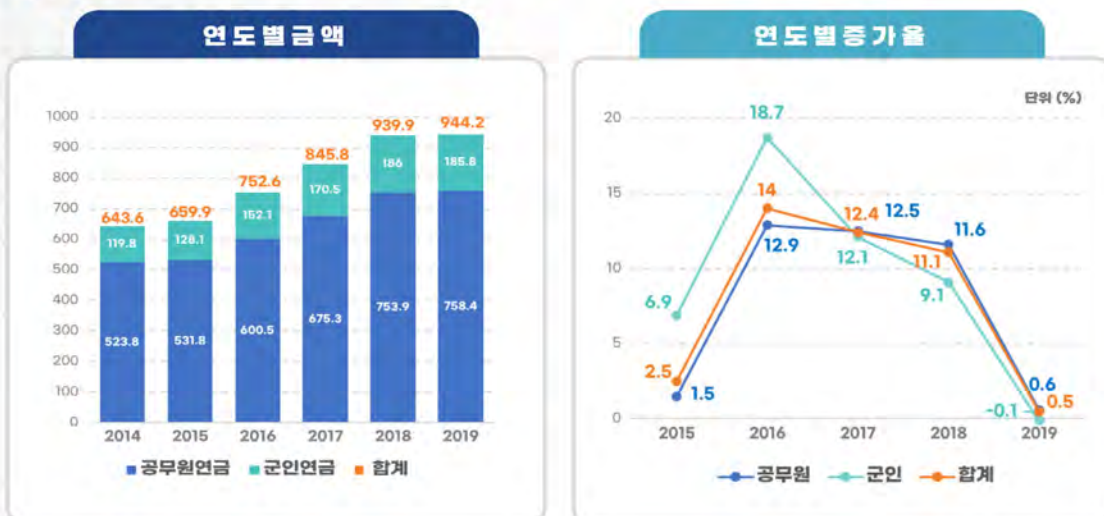
1. 개요

☀️ 우리나라 4대 연금 회계처리



1. 개요

☀️ 공무원, 군인 연금총당부채 현황



02. OECD 국가의 공무원연금 회계처리



OECD 국가의 공무원연금회계처리 다양성

02. OECD 국가의 공무원연금 회계처리

☀ 2020년 11월 현재 OECD 가입국(37개국)



02. OECD 국가의 공무원연금 회계처리

☀️ OECD 37개국 중 발생주의 도입 28개국



02. OECD 국가의 공무원연금 회계처리

☀️ 발생주의 도입 28개국 중 연금충당부채 인식 13개국



02. OECD 국가의 공무원연금 회계처리

☀ 국가별 총부채 및 GDP 대비 연금총당부채 비율



03. 공무원연금 회계처리의 다양성

03 공무원연금 회계처리의 다양성

☀ 발생주의 도입 28개국 중 연금충당부채 미인식 국가 15개국



03 공무원연금 회계처리의 다양성

☀ OECD 국가의 연금충당부채 인식 여부

번호	국가명	연금충당부채	정부회계기준	연금충당부채 기준서	번호	국가명	연금충당부채	정부회계기준	연금충당부채 기준서
1	한국	☉	자국기준	연금회계처리지침	14	프랑스	주식	자국기준	FNCE 13 부속서에 언급된 약칭
2	미국	☉	자국기준	SFFAS 33 연금, 기타퇴직급여	15	오스트리아	주식	IPSAS 준용	IPSAS 39, 종업원급여
3	영국	☉	FRS	IAS 19, 종업원급여	16	핀란드	주식	자국기준	국고예산법 및 재무부 재무원칙
4	호주	☉	FRS 준용	AASB 119, 종업원급여	17	터키	-	IPSAS 준용	
5	뉴질랜드	☉	IPSAS	PEBE IPSAS 39, 종업원급여	18	칠레	-	IPSAS 준용	
6	캐나다	☉	자국기준	CICA 3250 퇴직 급여	19	스페인	-	IPSAS 준용	
7	아이슬란드	☉	IPSAS 준용	IPSAS 39, 종업원급여	20	벨기에	-	IPSAS 준용	
8	스웨덴	☉	IPSAS 준용	IPSAS 39, 종업원급여	21	체코	-	IPSAS 준용	
9	에스토니아	☉	IPSAS	IPSAS 39, 종업원급여	22	덴마크	-	자국기준	
10	슬로바키아	☉	IPSAS	IPSAS 39, 종업원급여	23	멕시코	-	IPSAS 부분도입	
11	이스라엘	☉	IPSAS	IPSAS 39, 종업원급여	24	일본	-	자국기준	
12	스위스	☉	IPSAS	IPSAS 39, 종업원급여	25	폴란드	-	자국기준	
13	콜롬비아	☉	IPSAS 준용	IPSAS 39, 종업원급여	26	헝가리	-	자국기준	
					27	리투아니아	-	IPSAS 준용	
					28	리투아니아	-	IPSAS 준용	

공무원연금을 종업원급여로 회계처리

공무원연금은 사회보장급여 일종

03 공무원연금 회계처리의 다양성

☀️ OECD 국가의 연금충당부채 인식 여부

13개국

부채인식



15개국

주석공시or미인식



03 공무원연금 회계처리의 다양성

13개국

부채인식

15개국

주석공시
미인식

- ✓ 퇴직연금 외 고용보험 등 복지 정책 포함
- ✓ 국가 재무제표의 포괄범위가 지방을 포함
- ✓ 회계제도 성숙에 따라 일정기간 이후 인식
- ✓ 재무제표에는 인식하지 않으나 충당부채 주석 공시
- ✓ 수입, 지출 등 재정추계 결과만 주석 공시
- ✓ DB형에서 DC형으로 변경
- ✓ 사회보장제도 성격으로 보아 충당부채 미인식



03 공무원연금 회계처리의 다양성

13개국
부채인식



발생주의 도입과 동시에 연금충당부채 인식



회계제도 성숙에 따라 인식

15개국
주석공시
미인식



사회보장제도 성격이 공존하며, 주석 공시



사회보장제도와 통합되었으며, 적립금 부채 인식




03 공무원연금 회계처리의 다양성

☀ 다양성 조사를 위해 주요국 3개 국가를 선정

Switzerland	France	Japan
주석 공시 ▶ 부채 인식	주석으로만 공시	적립금 부채 인식
① 고용관계 ② 확정급여형 제도	① 고용관계 X ② 재배분 메커니즘	① 부과방식 ② 향후 보험료 자원
GDP 대비 2.7%	GDP 대비 105.5%	GDP 대비 188.1%
사회보장제도 별도 가입	사회보장 성격 공존	사회보장제도와 통합 운영

03 공무원연금 회계처리의 다양성

☀ 다양성 조사를 위해 주요국 3개 국가를 선정

 Switzerland	 France	 Japan
주석 공시 ▶ 부채 인식	주석으로만 공시	적립금 부채 인식
① 고용관계 ② 확정급여형 제도	① 고용관계 X ② 재배분 메커니즘	① 부과방식 ② 향후 보험료 재원
GDP 대비 2.7%	GDP 대비 105.5%	GDP 대비 188.1%
사회보장제도 별도 가입	사회보장 성격 공존	사회보장제도와 통합 운영
 GDP 대비 49.2%		

03 공무원연금 회계처리의 다양성



감사합니다

kipf 한국조세재정연구원

Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries

2020.11.03

Presented By: Chief Director, Kim, Wan Hee

Government Accounting and Finance Statistics Center

Contents

Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries

01. Overview
02. Accounting for Public Officials Pension
among OECD Countries
03. Diversity in Accounting for Public Officials Pension

01. Overview



01. Overview

💡 What is provision for pensions?

The present obligation of the government for pension for its employees(public officials, etc.) to be distributed over long period of time



Liability is recognized in advance **upon work supply**, which is the **cause of liability**, according to accrual accounting basis



Benefits **reasonably estimated** by applying accounting assumption, **including** financial assumption and demographic assumption

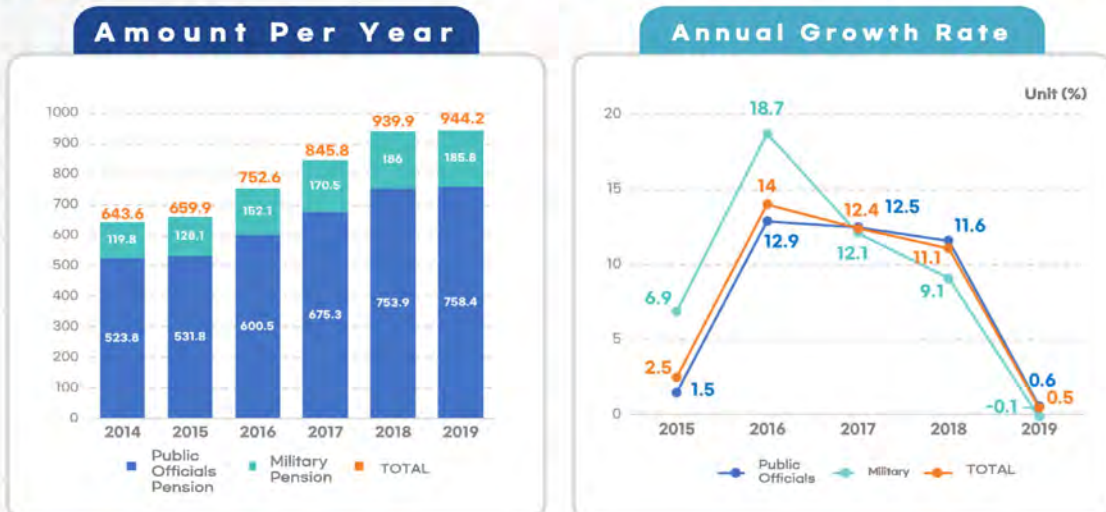
01. Overview

Accounting for the Four Pensions in Korea



01. Overview

Current Status of Provision for Public Officials Pension and Military Pension



02. Accounting for Public Officials Pension among OECD Countries



02. Accounting for Public Officials Pension among OECD Countries

 OECD Member Countries as of Nov 2020 (37 countries)



02. Accounting for Public Officials Pension among OECD Countries

 OECD Member Countries



02. Accounting for Public Officials Pension among OECD Countries

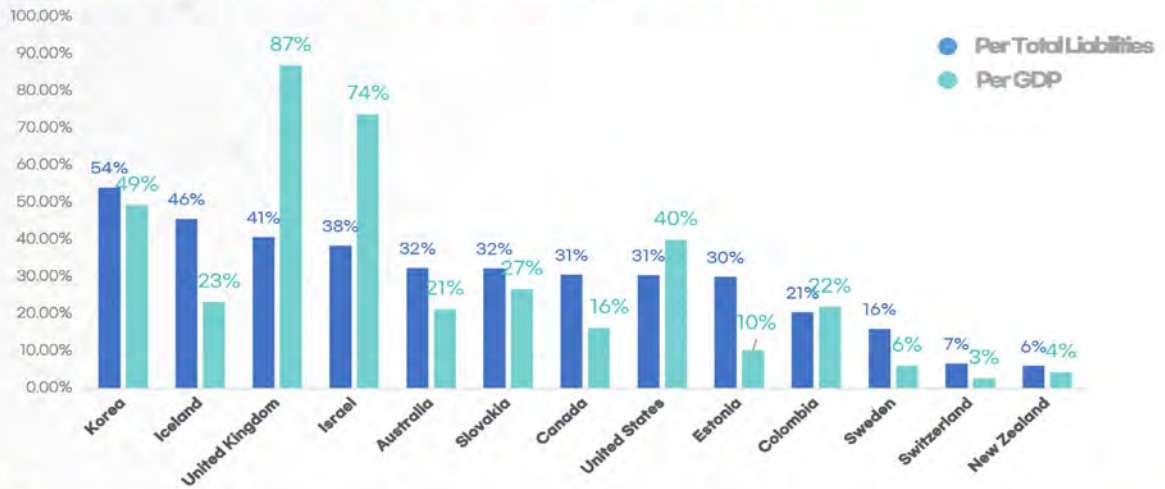
 13 countries recognize provision for pensions among 28 countries implemented accrual accounting



Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries

02. Accounting for Public Officials Pension among OECD Countries

 Percentage of provision for pensions per each country's total liability and GDP



03. Diversity in Accounting for Public Officials Pension



03 Diversity in Accounting for Public Officials Pension

 15 countries do not recognize provision for pensions among 28 countries implemented accrual accounting



03 Diversity in Accounting for Public Officials Pension

 Recognition of Provision for Pensions among OECD Countries

no.	Country	Provision for Pensions	Government Accounting Standard	Accounting Standard for Provision for Pensions	no.	Country	Provision for Pensions	Government Accounting Standard	Accounting Standard for Provision for Pensions
1	Korea	⊙	National Standard	Guidance in Accounting for Pensions	14	France	Note	National Standard	RNCE 13, Commitments in Supplementary Schedules
2	USA	⊙	National Standard	SFFAS 33, Pensions, Other Retirement Benefits	15	Austria	Note	IPSAS as a reference	IPSAS 39, Employee Benefits
3	GBR	⊙	FRS	IAS 19, Employee Benefits	16	Finland	Note	National Standard	Financial Principle of National Budget Act and Ministry of Finance
4	Australia	⊙	FRS as a reference	AASB 119, Employee Benefits	17	Turkey	-	IPSAS as a reference	
5	New Zealand	⊙	PSAS	PBE IPSAS 39, Employee Benefits	18	Chile	-	IPSAS as a reference	
6	Canada	⊙	National Standard	CICA 3260 Retirement Benefits	19	Spain	-	IPSAS as a reference	
7	Iceland	⊙	IPSAS as a reference	IPSAS 39, Employee Benefits	20	Belgium	-	IPSAS as a reference	
8	Sweden	⊙	IPSAS as a reference	IPSAS 39, Employee Benefits	21	Czech Republic	-	IPSAS as a reference	
9	Estonia	⊙	PSAS	IPSAS 39, Employee Benefits	22	Denmark	-	National Standard	
10	Slovakia	⊙	PSAS	IPSAS 39, Employee Benefits	23	Mexico	-	IPSAS partially adopted	
11	Israel	⊙	PSAS	IPSAS 39, Employee Benefits	24	Japan	-	National Standard	
12	Switzerland	⊙	PSAS	IPSAS 39, Employee Benefits	25	Poland	-	National Standard	
13	Colombia	⊙	IPSAS as a reference	IPSAS 39, Employee Benefits	26	Hungary	-	National Standard	
					27	Latvia	-	IPSAS as a reference	
					28	Lithuania	-	IPSAS as a reference	

A type of employee benefits

A type of social benefits

Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries

03 Diversity in Accounting for Public Officials Pension

 Recognition for Provision for Pensions among OECD Countries

13 Countries
Recognize Liability



15 Countries
Note Disclosure or Unrecognize



 Government Accounting and Finance Statistics Center

15

Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries

03 Diversity in Accounting for Public Officials Pension

13 Countries
Recognize Liability

15 Countries
Note Disclosure OR Unrecognize

- Case 1. In addition to retirement pension, welfare policy, such as, employee insurance included
- Case 2. The scope of central government F/S includes local government
- Case 3. Recognize after a certain period of time, depends on the maturity of accounting system
- Case 1. Provisions not recognized in the F/S but disclosed in the notes
- Case 2. Only the result of long-term financial estimates including revenues and expenses are disclosed in the note
- Case 3. For the type of retirement pension, it has been changed from DB to DC
- Case 4. Does not recognize provisions for considering pension as social security scheme



 Government Accounting and Finance Statistics Center

16

03 Diversity in Accounting for Public Officials Pension

13 Countries

Recognize Liability



Recognizes provisions for pension upon the implementation of accrual accounting



Recognizes provision as the accounting system matured

15 Countries

Note Disclosure OR Unrecognize



The characteristic of social security system co-existed and discloses provisions in the note



Combined with social security system and recognizes reserves as liability

03 Diversity in Accounting for Public Officials Pension




The three countries below selected to highlight diversification


Switzerland	France	Japan
Disclosed in the note ► Recognize liability	Disclosed in the note only	Recognize reserves as liability
① Employment relationship ② Defined benefit plan	① Not an employment relationship ② Repartition mechanism	① Pay-as-you-go ② Source of future insurance revenue
2.7% of GDP	105.5% of GDP	188.1% of GDP
Separate enrollment for social security system	The characteristic of social security co-exists	Integrated operation with social security system


Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries

03 Diversity in Accounting for Public Officials Pension

💡 The three countries below selected to highlight diversification

 Switzerland	 France	 Japan
Disclosed in the note ► Recognize liability	Disclosed in the note only	Recognize reserves as liability
① Employment relationship ② Defined benefit plan	① Not an employment relationship ② Repartition mechanism	① Pay-as-you-go ② Source of future insurance revenue
2.7% of GDP	105.5% of GDP	188.1% of GDP
Separate enrollment for social security system	The characteristic of social security co-exists	Integrated operation with social security system

 **49.2% of GDP**

 Government Accounting and Finance Statistics Center

19

Diversity of Public Officials Pension Accounting among OECD Countries

03 Diversity in Accounting for Public Officials Pension



Characteristic of Pension Scheme



Payment Obligation



Development History

↓

Diversity in Accounting Treatment

↓

What is useful pension accounting information?

 Government Accounting and Finance Statistics Center

20

Thank You !

제1회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄

공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점 : 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

1st KIPF Public Sector Accrual Accounting International Symposium

Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

국가별 발표
Presentation Series

스위스의 공적연금 회계

Andreas Bergmann 스위스 취리히응용과학대학 교수

Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland

Prof. Andreas Bergmann, Zurich University of Applied Sciences



Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

zhaw School of
Management and Law

스위스의 공적연금 회계 제1회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄



Building Competence. Crossing Borders.

Prof. Dr. Andreas Bergmann, 공공부문 학과장
andreas.bergmann@zhaw.ch

스위스의 공적연금 회계

논의 안건

- 스위스의 공적연금 제도
- 공적연금에 적용된 회계기준
- 공적연금 회계처리

스위스의 공적연금 회계

		스위스 공적연금 제도		민간연금
		1층 기초연금보험	2층 직업혜택제도	3층 개별보험제도
부문	일반 정부 부분	의무 제1조 노령 및 유족연금에 대한 연방법 (831.10) 노령 및 유족연금	의무 (필수) 제2조 퇴직, 유족 및 장애연금에 대한 연방법 (831.40) 스위스연방연금기금	자발적 제82조 퇴직, 유족 및 장애연금에 대한 연방법 (831.40) 금융부문(은행 및 보험회사) 내 다른 기관
	공공 부분	의무 제1조 노령 및 유족연금에 대한 연방법 (831.10) 노령 및 유족연금	의무 (필수) 제2조 퇴직, 유족 및 장애연금에 대한 연방법 (831.40) 공적 및 사적 보험기관	
	민간 부분	의무 제1조 노령 및 유족연금에 대한 연방법 (831.10) 노령 및 유족연금	의무 (필수) 제2조 퇴직, 유족 및 장애연금에 대한 연방법 (831.40) 보험기관	


— 본 보고서의 대상

3

스위스의 공적연금 회계

공적연금에 적용된 회계기준



- 국제공공부문의회계기준 (IPSAS)
 - 1층: IPSAS 42 사회보장급여 (2021년 부터 적용)
 - 2층: IPSAS 39 종업원급여

 주정부(Nation States)
5개 주/자치주

- Harmonized Accounting Model 2 (HAM2, "IPSAS 약식 설명")
 - 2층: 권고안 No. 9

 시·군정부(Municipalities)
21개 시·군

- 스위스 GAAP FER (회계 및 보고 권고사항)
 - 2층: 스위스 GAAP FER 16 기업의 연금의무
 - 2층: 스위스 GAAP FER 26 연금제도 회계

 기관/ PS 기업
 연금기금

- 국제회계기준 (IFRS)
 - 2층: IAS 19 종업원급여

 대형 PS 기업

4

스위스 공적연금 회계

1층: 기초연금보험 – Compenswiss

NEW

	회계기준	회계 처리	주석공시
정부 및 Compenswiss (정부가 100% 통제) *Compenswiss: 스위스연방사회보장기금	NAM (IPSAS) *NAM: New Accounting Model	현행: 연금 → 현금주의회계 Compenswiss 금융자산 → IFRS	매우 제한적
		2021~: 연금: 모든 요건을 충족한 경우 → 부채 (IPSAS 42) Compenswiss 금융자산 → IPSAS 41, 금융상품	IPSAS 42 IPSAS 30, 금융상품: 공시

5

스위스 공적연금 회계

2층: 직업적혜택제도 – 고용주 재무제표

	회계기준	연금부채 표시 (순사의외적립자산)	주석공시
정부	NAM (IPSAS)	부채 (IPSAS 39)	IPSAS 39
주정부 (26개 주 / 자치주)	IPSAS (n=5)	부채 (IPSAS 39)	IPSAS 39
	또는 HAM2 (n=21)	부채 (스위스 GAAP FER 16); 부채 (HAM2 – 권고안 No. 9)	일부: IPSAS 39를 준수하여 부채 평가
지방정부 (2,212개 시·군)	HAM2	부채 (HAM2 – 권고안 No. 9)	HAM 2
금융공기업 및 비금융공기업	IFRS	부채 (IAS 19)	IAS 19
	또는 스위스 GAAP FER	또는 부채 (스위스 GAAP FER 16)	스위스 GAAP FER 16

6

스위스의 공적연금 회계

2층: 연금제도회계

	회계기준	회계처리	주석공시
연금제도 (항상 고용주 50%, 고용인 50% Controlled)	스위스 GAAP FER	연금: - 사외적립자산 (스위스 GAAP FER 26) - 연금부채 (스위스 GAAP FER 26) - 순자산 또는 순부채 (스위스 GAAP FER 26)	스위스 GAAP FER 26 준수

7

스위스 공적연금 회계

결론

- 기초연금 (=사회보장급여) 및 직업적혜택제도 (=종업원급여)의 명확한 분리
- 분리에 따른 회계처리
 - 사회보장급여: 현금주의회계 (현행), IPSAS 42 (2021년 부터)
 - 종업원급여: 항상 순부채를 표시하지만, 상이한 회계기준 적용 (IPSAS 39, HAM2 권고안 No. 9, 스위스 GAAP FER 16, IAS 19)
- 연금제도 회계: 관련 국제기준이 없으며, 발생주의 기반 스위스 GAAP FER 26 적용

8



Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften



School of
Management and Law

Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland

1st KIPF Public Sector Accrual Accounting International Symposium



Building Competence. Crossing Borders.

Prof. Dr. Andreas Bergmann, Director Public Sector
andreas.bergmann@zhaw.ch

Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland

Agenda

- The Swiss public pension system
- Accounting standards applied for pensions in Public Sector
- Accounting treatment of pensions in Public Sector

Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland

		Swiss Public Pension System		Private Pension
		Pillar-I Basic pension insurance	Pillar-II Occupational benefit plans	Pillar-III Individual provident measures
Sectors	GGs	Compulsory Art. 1 AHVG (831.10) OASI (AHV)	Compulsory (with requirements) Art. 2 BVG (831.40) Swiss Federal Pension Fund ("PUBLICA")	
	Public Sector	Compulsory Art. 1 AHVG (831.10) OASI (AHV)	Compulsory (with requirements) Art. 2 BVG (831.40) Public and private provident institutions	Voluntary (individual contributions) Art. 82 BVG (831.40) Different providers within the financial sector (Banks and insurance companies)
	Private Sector	Compulsory Art. 1 AHVG (831.10) OASI (AHV)	Compulsory (with requirements) Art. 2 BVG (831.40) Provident institutions	

— Focus of the presentation

3

Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland

Accounting standards applied for pensions in Public Sector

- International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)
 - Pillar I: IPSAS 42 Social Benefits (starting from 2021)
 - Pillar II: IPSAS 39 Employee Benefits
- Harmonized Accounting Model 2 (HAM2, "IPSAS light")
 - Pillar II: Recommendation No. 9
- Swiss GAAP FER
 - Pillar II: Swiss GAAP FER 16 Pension Obligations of Corporates
 - Pillar II: Swiss GAAP FER 26 Pension Plan Accounting
- International Financial Reporting Standards (IFRS)
 - Pillar II: IAS 19 Employee Benefits

 Nation
5 States

 21 States
Municipalities

 Agencies/ PS
corporations

 Pension Funds

 Large PS
corporations

4

Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland

Pillar I: Basic pension insurance – Compenswiss

NEW

	Accounting Standard	Accounting treatment	Note disclosures
National Government and Compenswiss (100% controlled by national government)	NAM (IPSAS)	Currently: Pensions → cash accounting Compenswiss financial assets → IFRS	Very limited
		From 2021: Pensions: all eligibility criteria fulfilled → liability (IPSAS 42) Compenswiss financial assets → IPSAS 41	IPSAS 42 IPSAS 30

5

zhaw School of Management and Law

Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland

Pillar II: Occupational Benefit Plans – employer financial statements

	Accounting Standard	Presentation of of pension liabilities (net of plan assets)	Note disclosures
National Government	NAM (IPSAS)	As a liability (IPSAS 39)	IPSAS 39
Subnational Government (26 States / Cantons)	IPSAS (n=5)	As a liability (IPSAS 39)	IPSAS 39
	or HAM2 (n=21)	As a liability (Swiss GAAP FER 16); As a liability (HAM2 - Recommendation No. 9)	Partly: IPSAS 39 compliant valuation of liabilities
Local Government (2,212 municipalities)	HAM2	As a liability (HAM2 - Recommendation No. 9)	HAM 2
Public sector financial and non-financial corporations	IFRS	As a liability (IAS 19)	IAS 19
	or Swiss GAAP FER	or As a liability (Swiss GAAP FER 16)	Swiss GAAP FER 16

6

zhaw Management and Law

Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland

Pillar II: Pension plan accounting

	Accounting Standard	Accounting treatment	Note disclosures
Pension plans (always 50% controlled by employer and 50% by employees)	Swiss GAAP FER	Pensions: - Plan Assets (Swiss GAAP FER 26) - Pension Liabilities (Swiss GAAP FER 26) - Net assets or net liabilities (Swiss GAAP FER 26)	According to Swiss GAAP FER 26

7

Accounting for Pensions in the Public Sector in Switzerland

Conclusion

- Clear separation of Basic Pension (=Social Benefit) and Occupational Benefits Plans (=Employee Benefit)
- Accounting follows that separation
 - Social Benefits: today Cash Accounting, IPSAS 42 (from 2021)
 - Employee Benefits: Net liability is always presented, however, based on different accounting standards (IPSAS 39, HAM2 No. 9, Swiss GAAP FER 16, IAS 19)
- Pension Plan Accounting: No international standards available, but full accrual Swiss GAAP FER 26 applies

8



제1회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄

공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점 : 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

1st KIPF Public Sector Accrual Accounting International Symposium

Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

국가별 발표
Presentation Series

프랑스의 공적연금 회계

Fabienne Colignon 프랑스 국가회계기준위원회 시니어 프로젝트 매니저

Accounting for Pensions in the Public Sector in France

Fabienne Colignon, Senior Project Manager of CNoCP
(Public Sector Accounting Standards Council)



프랑스의 공적연금 현황

2020.11.3.

Fabienne Colignon

시니어 매니저, CNoCP(프랑스 국가회계기준위원회)

목 차

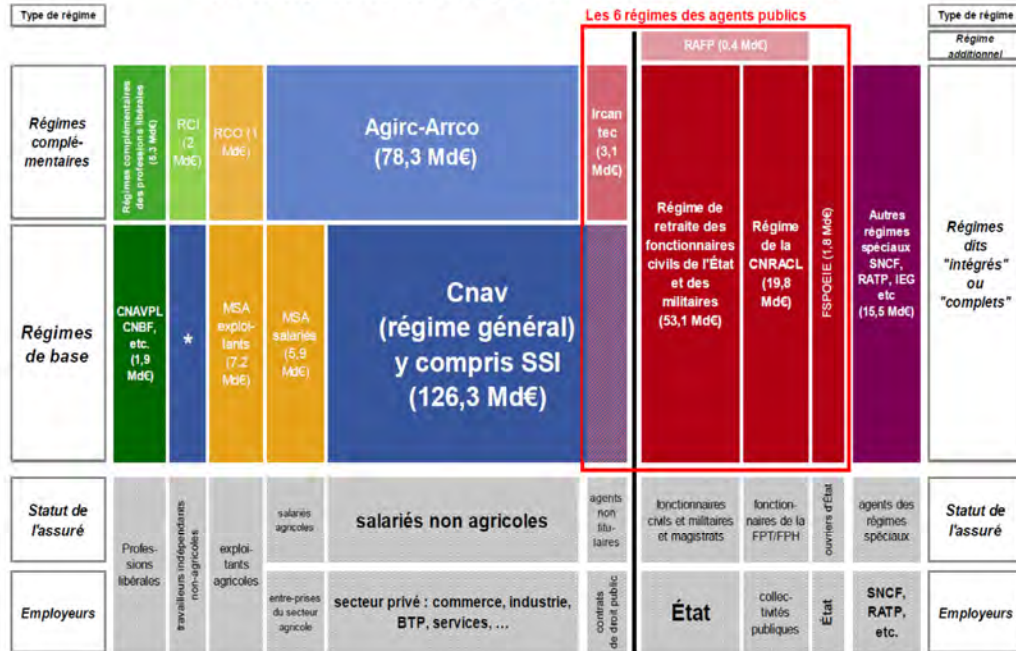
프랑스의 공적연금 회계

01. 프랑스 연금제도의 모습
02. 프랑스의 공적연금제도
03. 프랑스의 공적연금 회계처리에 대한 문헌
04. 프랑스에서 현재 논의중인 주요 쟁점
05. 미래개혁?
06. 코로나19의 잠재적 영향

프랑스 연금제도의 모습

프랑스 연금제도의 복잡성

Figure 1 : Prestations légales servies par la branche vieillesse en 2018 : 321 Md€ de dépenses, dont 232 Md€ pour les régimes de base ou complet et 90 Md€ pour les complémentaires



Source: jaune pension 2020

3

프랑스 공적연금제도

법적 배경 (1/2)

- ✓ 헌법상의 권리
 - 헌법에서는 다음과 같이 규정하고 있다
"모든 국민은[...] 사회에서 생존할 수 있도록 보호받아야 한다"
- ✓ 사회보장법 (SSC)
 - 국가 연대의 원칙, 사회보장제도의 기반
 - 기여금 납부는 의무사항임
- ✓ 2014 연금개혁법
 - 부과적(répartition) 성격의 연금제도를 선택하였음을 분명히 하며, 사회보장법에서 언급하고 있음

프랑스 공적연금제도

1st IAPF Public Sector Annual Accounting International Symposium

법적 배경 (2/2)

- ✓ 민간기업의 피고용인: 의무적 기여금 납부, 계약에 의한 관계 아님
- ✓ 공무원: 법에 명시된 관계에 의한 고용급여 및 퇴직급여
- ✓ 피고용인 및 공무원에 대한 부과적(répartition) 제도:
 - 세대 간 연대정책을 운영하는 메커니즘; 재무적 도구로 부과방식(pay as you go) 사용
 - 주요 특징:
 - 의무적 가입
 - 기여금액은 위험을 반영하여 계산되지 않음
 - 납부한 기여금과 사회급여 사이에는 직접적인 상관관계 없음
 - 받은 기여금으로 같은 기간 동안 연금급여 지급
- ✓ 개인적이고 비의무적인 제도에서 피고용인은 생명보험 성격의 계약을 체결하여 언제든지 퇴직급여를 수령할 수 있음

프랑스 공적연금 제도

1st IAPF Public Sector Annual Accounting International Symposium

사회보장부분의 조직

- ✓ 민간기업의 피고용인에 대한 연금 지급
- ✓ 중앙정부(CG)와 관련이 없음
 - 사회보장부분의 예산에 특정이며, 중앙정부와 별개로 투표
 - 기여금은 연금을 직접적으로 수급하는 수급자의 기여금과, 중앙정부의 이전으로 이루어짐
- ✓ 체재, 하부기관, 보고실체
 - 다양한 체재를 운영하는 개별 실체이며, 전체를 포괄하는 보고 실체는 없음
 - 일부 실체가 하부기관으로 통합됨
- ✓ 중앙정부(CG) 수준의 공무원 연금 회계처리
 - 미래 연금에 대한 정보는 중앙정부 재무제표에 주석으로 공시
- ✓ 제도 조달
 - 기여금, 세금, 중앙정부 또는 사회보장부분 실체의 이전

프랑스 연금 회계처리에 대한 문헌

- ✓ 공공부문의 회계 개념체계
 - 보고실체가 아닌 국가/주권의 의무와 권리
 - 공공정책을 운영하는 보고실체는 실제 책임져야 하는 권리와 의무를 보고해야 함
- ✓ 연금제도를 운영하는 실체의 재무제표에 표시된 연금 회계에 대한 의견서 2016-01
 - 대부분의 경우, 제도에 대한 권리와 의무를 공유하는 하나 이상의 실체에 의해 운영됨
 - 운영실체는 효율적인 규정에 따라 당해 연도의 연금지급에 대한 의무를 지며, 이에 따라 재무제표가 작성됨.
운영지침에는 실체의 권리와 의무가 원칙적으로 한 회계연도에 한정된다고 규정함
 - 의견서 2016-01은 중앙정부 공무원 연금제도를 다루지 않음
 - 해당 의견서는 미래에 지급될 연금에 대한 정보를 제공하기 위해 공공재무관리가 유사한 수준의 보고실체를 식별(결합 또는 연결을 통해)하는 것을 강력히 권고함

7

프랑스에서 현재 논의 중인 주요 쟁점

- ✓ 보고실체의 정의 및 예산안 의결의 중요성
 - 제도의 지속성을 보증하는 현재 의무는 보고실체로 간주되지 않는 국가 수준 같은 경우에 한해 존재 가능
 - 실체는 연금제도를 운용할 뿐 연금을 지급해야 하는 의무에 대해 어떠한 책임을 지지 않음
- ✓ 중앙정부 및 다른 실체들 간 재무제표 표시의 일관성 제고
 - 관련 정보의 특성 식별
 - 연금 제도의 미래지향적이고 재무적인 균형 반영
 - 미래 연금지급액과 그 재원조달에 할당된 자원을 바탕으로 함
 - 한계: 사전에 명시된 통제주체 없이 사회보장부문이 조직됨

8

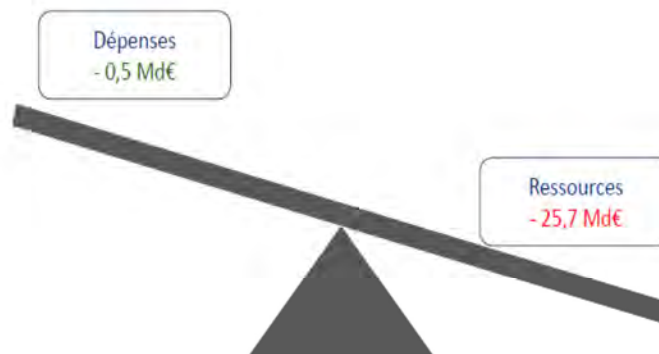
미래 개혁?

- ✓ 제도의 투명성을 높이고 전반적인 관리에 대한 필요성이 있음
 - 현행 제도는 42개의 의무적 연금제도로 구성되고, 매우 다른 규정을 따르고 있어 복잡함
 - 평균적으로 각 개인은 전혀 다른 세 가지 연금제도에 의해 보장받음
 - 제도 간의 차이점이 있음에도 불구하고, 공공부문과 민간부문의 결과가 유사함
 - 연금제도가 불평등하다는 인식이 강함
- ✓ 보편적 제도를 채택하는 것을 목적으로 함
 - 모두에게 동일한 규칙 적용
 - 공공부문 및 민간부문의 피고용인
- ✓ 포인트 제도는 프랑스의 일부 보충적 제도에 이미 존재함
 - 50년 이상 운영된 제도
 - 결과적으로 전혀 새로운 제도가 아님
- ✓ 회계 측면에서 어떤 부분이 바뀌어야 할지 결정해야 함

코로나19의 잠재적 영향

- ✓ 지출의 감소 (0,5 Bn€) 및 수익의 감소 (26 Bn€)
- ✓ 연금 지출은 GDP의 많은 부분을 차지함 (1,8 %)

자료: Presentation COR 11 June 2020



Disclaimer

이 발표에 포함된 견해와 의견은 발표자만의 의견임을
알려드립니다.

PENSIONS in FRANCE

2020.11.3.

Fabienne Colignon
Senior Project Manager of CNoCP

Contents

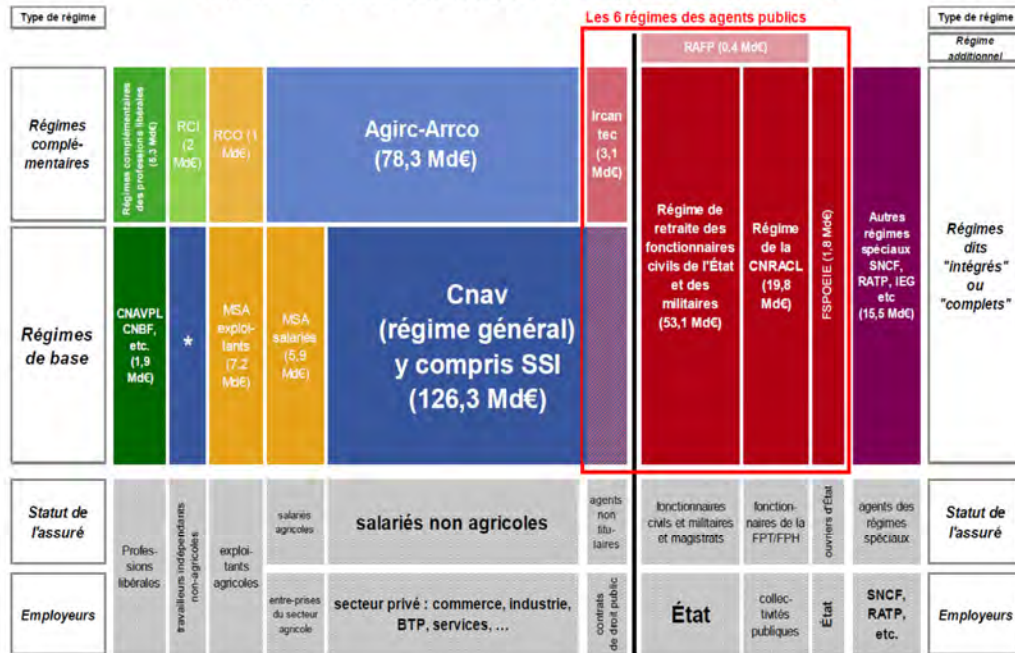
PENSIONS in FRANCE

01. Illustration
02. The French public pension system
03. Accounting literature on pensions in France
04. Key issues under discussion in France
05. A future reform?
06. Potential impact of the Covid-19 crisis

Illustration

the complexity of the French public pension system

Figure 1 : Prestations légales servies par la branche vieillesse en 2018 : 321 Md€ de dépenses, dont 232 Md€ pour les régimes de base ou complet et 90 Md€ pour les complémentaires



Source: jaune pension 2020

3

The French public pension system

Legal background (1/2)

- ✓ A constitutional right
 - The Constitution states that "All people [...] shall have the right to receive suitable means of existence from society"
- ✓ Social Security Code (SSC)
 - Principle of national solidarity, cornerstone of the social security system
 - In exchange, a compulsory contribution to the scheme
- ✓ Pension reform Act 2014
 - Choice for a "répartition" system reasserted, now clearly mentioned within the SSC

4

The French public pension system

1st IAPF Public Sector Accrual Accounting International Symposium

Legal background (2/2)

- ✓ Employees from private sector entities: compulsory contribution, no contractual relationship
- ✓ Civil servants: statutory relationship both for employment and post-employment benefits
- ✓ “Répartition” system for both employees and civil servants, mandatory:
 - Mechanism that operates the intergenerational solidarity policy; “pay as you go” as a financing tool
 - Main features:
 - Compulsory membership to the scheme;
 - Contributions amounts not computed in relation to the risk profile
 - No direct relationship between the contributions paid and the social benefits received;
 - Contributions received in a period serve benefits due in the same period;
- ✓ On a non-mandatory and individual basis, employees can always take post-employment benefits insurance through life-insurance types of contracts

...

The French public pension system

1st IAPF Public Sector Accrual Accounting International Symposium

Organisation of the social security sector

- ✓ Provides pensions for employees from private sector entities
- ✓ Independent from the Central government (CG) sector
 - Budget specific to the social security sector, voted independently from that of the CG
 - With contributions of its own from beneficiaries, as well as transfers from the CG
- ✓ Regimes, branches and reporting entities
 - Individual entities that operate the various regimes, but no overall reporting entity
 - Combinations for some entities grouped into branches though
- ✓ Pensions for civil servants are accounted for at CG level
 - Future pensions are shown in the notes to the financial statements of the CG as a reporting entity
- ✓ Funding of schemes
 - Contributions, taxes and transfers from the CG or from other entities within the social security sector

...

Accounting literature on pensions in France

- ✓ **Conceptual Framework for public accounts**
 - Rights and obligations of the Nation/Sovereign Power that is not a reporting entity
 - Reporting entities that operate public policies and report rights and obligations they can be held accountable for
- ✓ **Opinion 2016-01 on the accounting treatment for pensions in the financial statements of entities operating pension schemes**
 - In most if not all instances, schemes are operated by more than one reporting entity who therefore share the schemes' rights and obligations
 - In addition, these operating entities are tasked with serving the pension payments for the financial year in line with effective regulations; they present their financial statements accordingly. Under their operational guidelines, the rights and obligations of those entities are principally limited to a financial year
 - Opinion 2016-01 does not cover CG civil servants' pensions
 - The Opinion also strongly encouraged Public Finance Management to determine a relevant level of reporting entity (through combination or otherwise consolidation) at which to provide information on future pensions to be served

7

Key issues under discussion in France

- ✓ **The definition of the reporting entity and the importance of the vote of the budget**
 - The present obligation to ensure that the scheme will last overtime, if any, may exist at the level of the Nation that is not in itself a reporting entity
 - The entities only operate the pension policy and cannot be held accountable for the future obligation to serve pensions
- ✓ **Enhance consistency between the presentation in the CG and in social security entities**
 - Determine the nature of such information
 - reflect the forward-looking financial equilibrium of pension schemes
 - based on financial forecasts of payments for future pension benefits and of resources allocated to their financing
 - One limit: the way the social security sector is organised with no predefined controlling entity

8

A future reform?

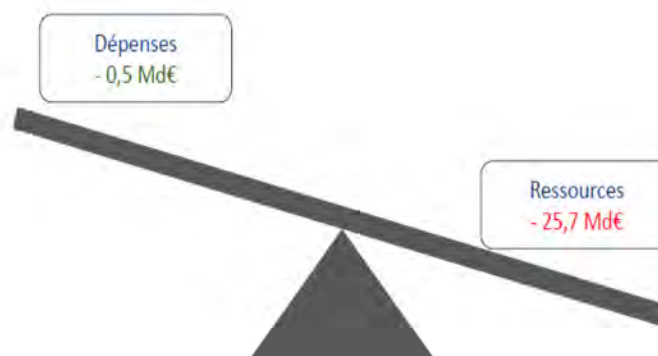
- ✓ An urging need to increase transparency and help managing the system globally
 - Complex current system with 42 mandatory pension plans that follow very different rules
 - On average, each individual is covered by 3 different plans
 - Differences between schemes, but fairly homogeneous results, especially for the public and private sectors
 - However, a strong perception that the system is unfair
- ✓ The objective is to adopt a universal system in points
 - Same rules for all
 - Employees of the private and the public sectors
- ✓ The points system already exist in France in some supplementary schemes
 - Schemes that have been operating for more than 50 years
 - Therefore not entirely new system
- ✓ We still have to decide on what would change in terms of accounting

9

Potential impact of the Covid-19 crisis

- ✓ Less expenditure by 0,5 Bn€, but also less revenue by 26 Bn€
- ✓ But pension expenditures represent a higher percentage of the GDP by 1,8%

Source: Presentation COR 11 June 2020



10

Disclaimer

The views and opinions expressed in this presentation are those of the presenter only.

제1회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄

공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점 : 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

1st KIPF Public Sector Accrual Accounting International Symposium

Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

국가별 발표
Presentation Series

일본의 공적연금 회계

Ryota Kaneko 일본 국학원대학 교수

Accounting for Pensions in the Public Sector in Japan

Prof. Ryota Kaneko, Kokugakuin University



일본의 공적연금 회계



Ryota Kaneko, 공인회계사
일본 국학원대학 교수
ryotakan326@gmail.com

1

목차

- 1 일본의 연금회계제도의 현황과 쟁점은 무엇인가?
- 2 발생주의 회계제도가 도입된 이유와 그 방법은 무엇인가?
- 3 연금회계의 과제는 무엇인가?

2

일본의 연금회계제도의 현황

일본의 연금제도

연금제도의 두 개의 층 : 국민연금 및 복지연금

- ✓ 국민연금(National Pension (기본 연금)), 1961년 이후 매월 \$150 (\$150/mo since 1961)
- ✓ 후생연금(Welfare Pension (종업원의 연금), 1944년 이후 급여의 18%
(공무원을 포함한 모든 근로자를 포괄)

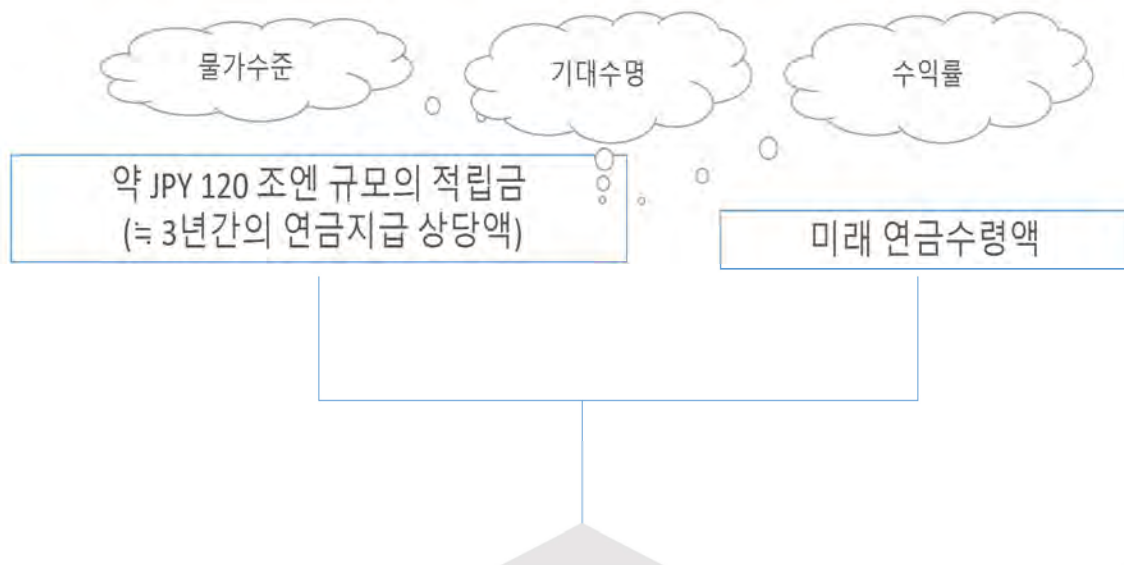
지급계획(Assessment Plan (부과방식(Pay-as-you-go Plan)))

- ✓ 현 세대가 납부한 보험료는 그 당시의 수급자에 대한 급여로 충당.
다만, 적립금을 보유중임
(다음 슬라이드 참조).

⋮

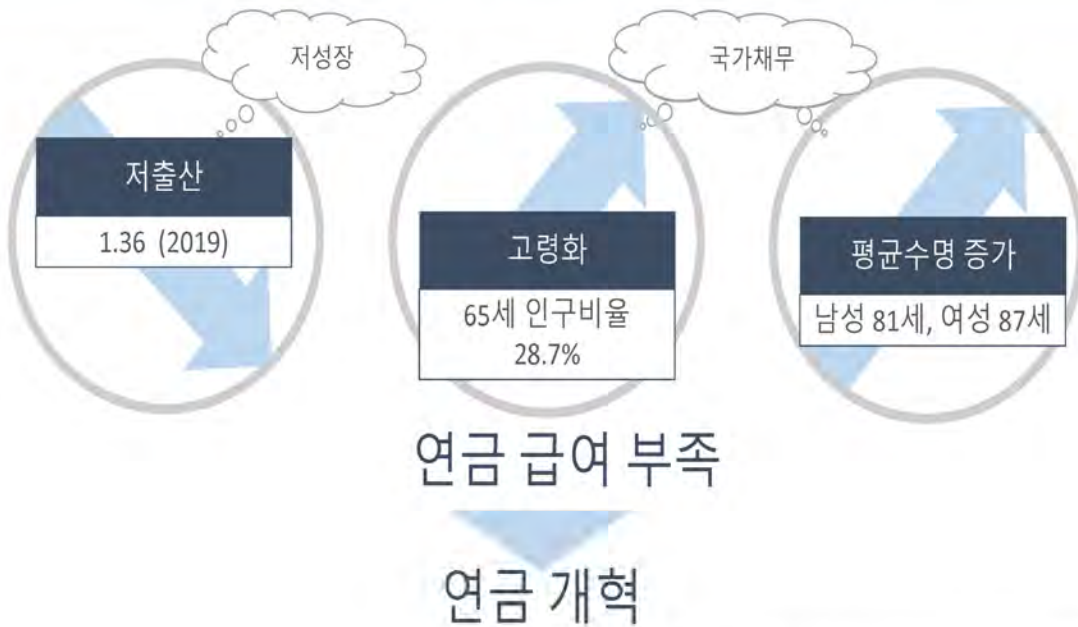
일본의 연금회계제도의 현황

적립금



4

미래의 연금 수령 가능성에 대한 우려



<https://www.nenkin.go.jp/yougo/kagyo/kounen-kaishi.files/kaishi.pdf>

긍정적 요인과 미래 연금 개혁



일본 정부 재무제표의 개괄



일본 재무제표와 관련 법령

재무제표

- 대차대조표
- 업무비용계산서(비용만의 집계표이며, 수익은 계상되지 않음)
- 자산·부채차액명세서(자산·부채차액의 증감 원인을 나타냄)
- 구분별수지계산서(세입세출결산을 기반으로 기업회계의 현금흐름표에 준하여 수지를 구분하여 표시)
- 부속명세서 (주석)

법령

예산은 현금을 기준으로 한다(재정법).

현금주의 정보와 발생주의 정보 모두를 확보.

발생주의 정보는 현금주의 정보를 조정하여 작성한다.

현금주의

발생주의

감사

연금부채(공적연금예치금)는 어떻게 기록되는가?

E 공적연금예치금 =

A 적립금 + B 미수금 + C 출자금 일부 - D 미지급금

< 대차대조표 > FY 2018

		(Trillion JPY)								
		총계	국민연금	후생연금						
<자산>	현금/예금	7.3	0.4	6.9	<연금 외 부채>	미지급금	4.0	0.1	3.9	
	연금신탁기금	112.7	7.1	105.6		타회계전입미결제금	3.8	0.5	3.2	
A	미수금	0.1	0.0	0.1	B	미수보험료	3.7	1.1	2.6	
	미수보험료	3.7	1.1	2.6		타회계전입미수금	5.3	0.8	4.5	
	타회계전입미수금	5.3	0.8	4.5		대손충당금	▲1.1	▲0.9	▲0.2	
총계		7.7	0.6	7.1	C		출자금	0.5	0.0	0.5
총자산		128.5	8.5	120.0	E 공적연금예치금		120.8	7.9	112.9	
총부채		128.5	8.5	120.0	총부채		128.5	8.5	120.0	

주석에 표시되는 정보

1 회계정책

2 추가정보

- (1) 출납정리기한
- (2) 재정법 제44조
- (3) 공적연금예치금의 회계처리
 - a. 부채계상 방식
 - b. 공적연금예치금에 대응하는 자산 등의 내역
- (4) 표시과목의 설명
- (5) 기타 특별회계 재무서류를 이해하기 위해 필요하다고 생각되는 정보
- (6) 후생연금의 재정
 - a. 후생연금의 재정방식
 - b. 후생연금의 재정전망
 - 미래추계인구, 노동력율, 경제전체, 기타가정의 전제 및 재정전망
 - c. 재정전망의 적립금과 실제 적립금의 차이(2014년 재정검증 이후 부분)
 - d. 후생연금의 급여 현재가치와 재원구성
 - 연금급여현재가치와 재원구성의 고려, 급여 현가 변환
 - e. 2004년의 제도개정
 - f. 2019년의 재정검증

결론: 연금회계를 위한 과제

일본의 발생주의 회계

대차대조표

- ✓ 자산 ; 연금 기금 (적립금)
- ✓ 부채 ; 연금 부채 (=적립금)

미래 지급액

- ✓ 대차대조표에 완전히 반영되지는 않지만, 주석에 공시됨

정책 개발

- ✓ 주로 재정평가에 근거
- ✓ 회계정보에 근거한 것이 아님

향후 개선 사항

- ✓ 효과적인 연금 개혁을 위한 회계
- ✓ IPSAS 채택
- ✓ 경제학자와 회계전문가 사이의 협업

11



KOKUGAKUIN Univ.

감사합니다!

12

Accounting for Pensions in the Public Sector in Japan



Ryota Kaneko, CPA
Kokugakuin Univ, Tokyo, Japan.
ryotakan326@gmail.com

1

Today's topic

- 1 How is the pension system in Japan?
What are the concerns?
- 2 Why accrual accounting is introduced and
how is it?
- 3 What are challenges of pension accounting ?

2

How is the pension system in Japan?

Japanese pension system

Two-tier system

- ✓ National Pension (Basic Pension) \$150/mo Since 1961
- ✓ Welfare Pension (Employees' pension) 18% of salary since 1944
cover all employee (including government officer)

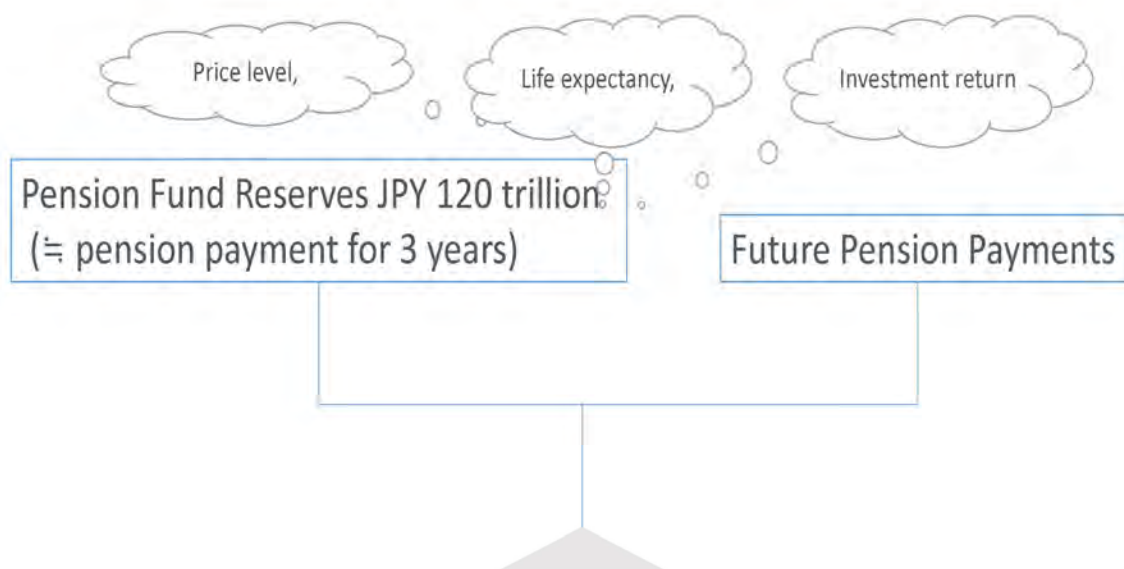
Assessment Plan (Pay-as-you-go Plan)

- ✓ Active generation supporting pensioners with current social insurance premiums
But, we have pension reserves
(see next slide).

3

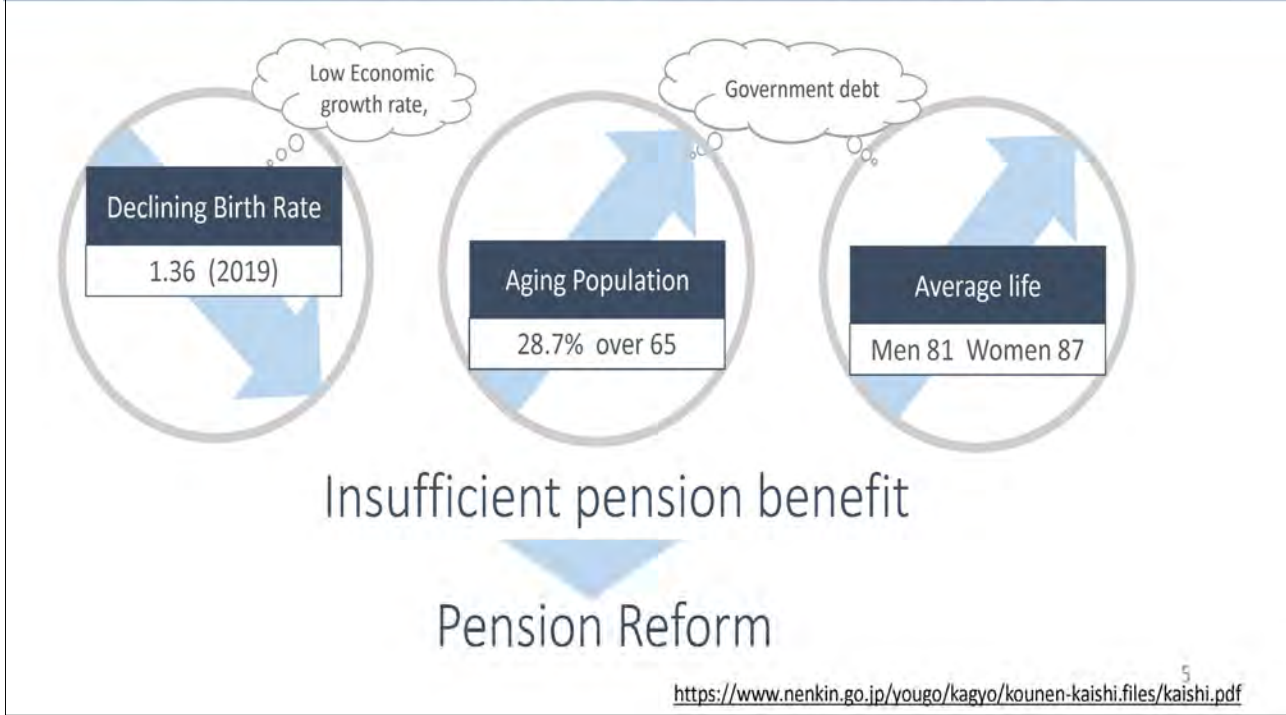
How is the pension system in Japan?

Pension Fund Reserves

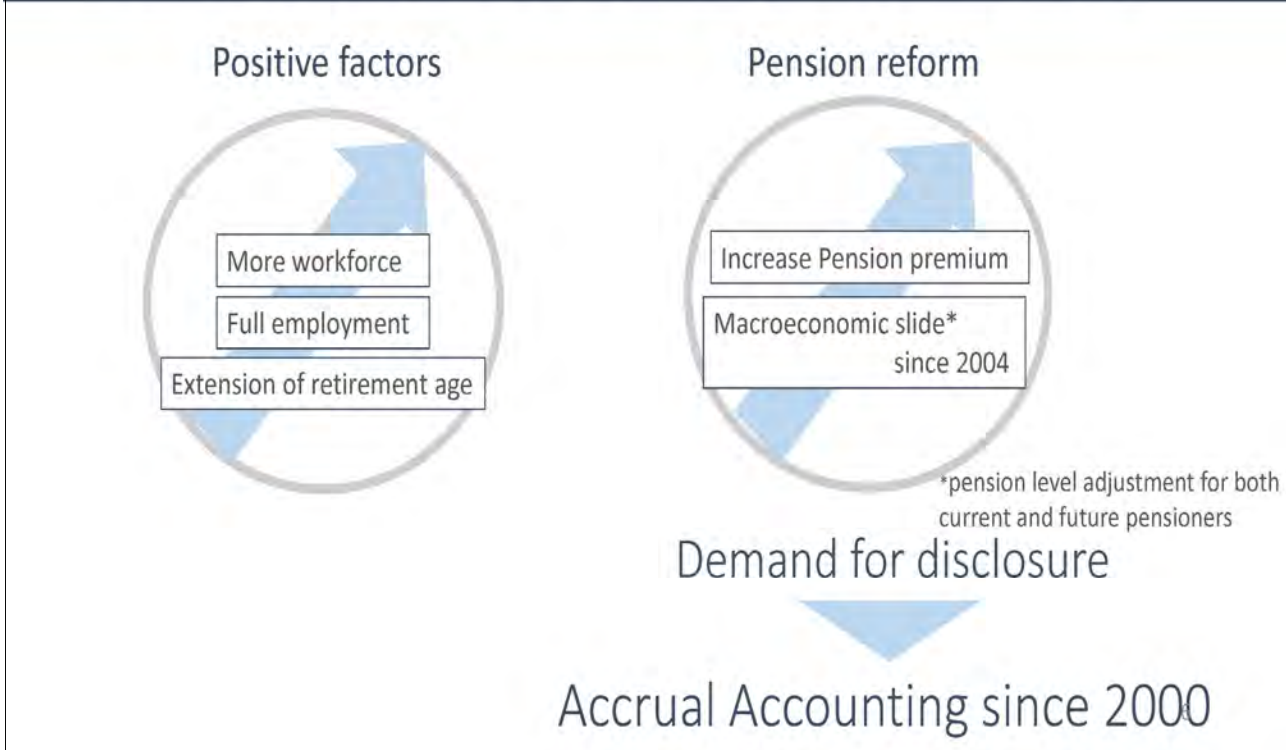


4

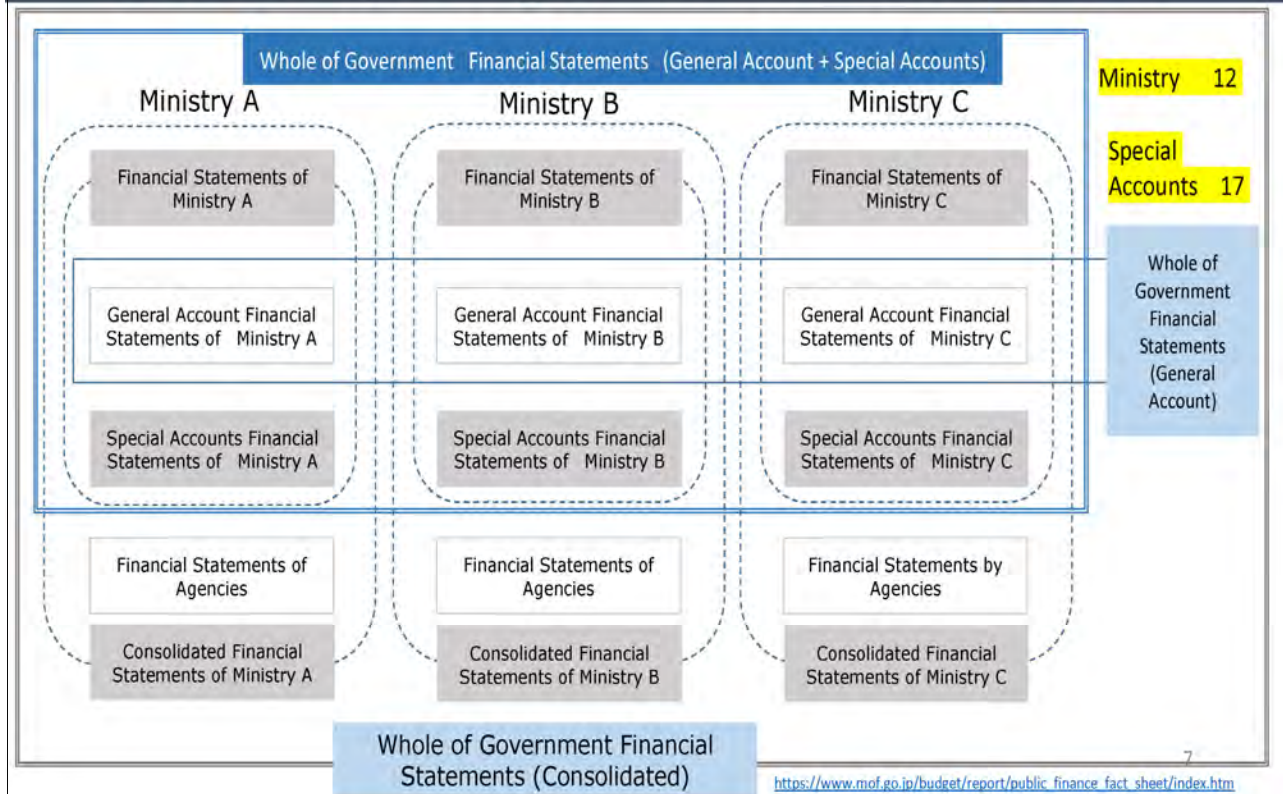
What are the concerns? Will we receive enough pension in the future?



Positive factors and pension reform for the future



Overview of Japanese government financial statements



Financial statements and related laws

Financial statements

- Balance sheet
- Operating expense statement (only expenses, no revenue is recorded)
- Statement of changes in net assets (cause of changes in asset-liability difference)
- Cash flow statement
(based on revenue and expenditure, operating and financial cash flow are shown separately)
- Schedules (Notes)

Laws

Budget is based on cash (Finance Law).

We have both cash- and accrual-based information.

Accrual information is prepared by adjusting cash-based information.

Cash-based

Accrual-based

Audit

How are pension liabilities recorded?

E Public pension liability =

A Reserve fund + B Accounts receivable + C Part of investment - D Accounts payable

<Balance Sheet > FY 2018 (Trillion JPY)

		Total	National Pension	Employee Pension			Total	National Pension	Employee Pension
(Assets)				(Liabilities other than Pension)					
A	Cash/Bank	7.3	0.4	6.9	D	Accounts Payable	4.0	0.1	3.9
	Pension Trust Fund	112.7	7.1	105.6		Accounts payable to other accounts	3.8	0.5	3.2
B	Accounts Receivable	0.1	0.0	0.1					
	Accrued Insurance Premium	3.7	1.1	2.6					
	Accounts Receivable from other accounts	5.3	0.8	4.5					
C	Allowance	▲1.1	▲0.9	▲0.2					
	Investments in Capital	0.5	0.0	0.5					
Total Assets		128.5	8.5	120.0	E Public Pension Liability		120.8	7.9	112.9
					Total Liabilities		128.5	8.5	120.0

9

What information are included in the notes?

1 Accounting policy

2 Additional information

(1) Treasurer deadline

(2) Article 44 of the Finance Act

(3) Accounting treatment of public pension deposits

a. Approach to recording debt

b. Breakdown of assets, etc. corresponding to public pension deposits

(4) Explanation of displayed subjects

(5) Information that is considered to be particularly necessary to understand the contents

(6) Employee pension finance

a. Employee pension financial system

b. Employee pension financial outlook

Estimated future population, labor force participation rate, overall economy, other assumptions, and fiscal outlook

c. Difference between financial reserve and actual reserve (after the 2014 fiscal verification)

d. Present value of employee pension and financial structure

Regarding the present value of benefits and the way of thinking of financial structure and conversion of present value of benefits

e. System revision in 2004

f. Fiscal assessment in 2019 (made by economists)

10

Conclusion: What are challenges of pension accounting?

Accrual accounting in Japan

- | | |
|-----------------------|--|
| <i>Balance Sheet</i> | ✓ Assets ; Pension fund (reserves)
✓ Liability; pension liability (≠reserves) |
| <i>Future payment</i> | ✓ Not fully reflected in B/S, but shown in the note |
| <i>Policy making</i> | ✓ Mainly based on fiscal assessment
✓ Not by accounting information |

Future challenge

- ✓ Accounting for effective pension reform
- ✓ Adoption of IPSAS
- ✓ Cooperation between economists and accountants

11



KOKUGAKUIN Univ.

Thank You!

12

제1회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄

공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점 : 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

1st KIPF Public Sector Accrual Accounting International Symposium

Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

국가별 발표
Presentation Series

한국의 공적연금 회계

김봉환 서울대 행정대학원 교수

Current Status of Future Tasks of Public Officials Pension in Korea

Prof. Kim, Bong Hwan, Graduate School of Public Administration, Seoul National University



공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

2020.11

서울대학교 김봉환 교수

목차

- I. 우리나라의 연금체계
- II. 공무원·군인연금제도 개괄
- III. 연금충당부채 인식 및 측정방법
- IV. 연금충당부채 현황 및 추이 분석
- V. 연금충당부채 관련 쟁점
- VI. 연금충당부채 제도 개선 방향

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

1. 우리나라의 연금체계

우리나라 연금체계는 다층구조를 갖고 있으며, 공무원연금은 직장근로자 및 자영업자의 국민연금(1층)과 퇴직연금(2층)의 합에 대응

- 우리나라 공무원은 국민연금 가입이 금지되어, 공무원연금이 국민연금의 역할을 일부 담당
- 또한 공무원은 종업원으로 일정기간 근무하고 퇴직한 이후에 연금을 받을 수 있기 때문에, 공무원연금은 직장근로자의 퇴직연금 성격도 보유

<우리나라연금체계>

가입대상	직장근로자	자영업자	공무원, 사립학교교직원, 군인, 별정우체국직원
3층	개인연금		
2층	퇴직연금(퇴직금)	특수직역연금	
1층	국민연금		
0층	기초연금	해당없음	

※ 자료: 국민연금공단

주: 기초연금법 제3조 제3항에 따라 공무원연금, 군인연금, 사학연금 수급자 등 특수직역연금 수급자는 기초연금 수급권자에서 제외

03

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

2. 공무원·군인연금제도 개괄(1/3)

공무원연금제도는 우리나라 최초의 공적연금제도이며, 1960년부터 시행되어 현재까지 지속되고 있음

- 군인연금제도는 1960년 공무원연금제도에 포함되어 시작되었으나, 군복무의 특수성을 반영하여 1963년 공무원연금제도에서 분리
- 공무원연금은 직업공무원을 대상으로 하는 특수직역연금제도이며, 적용대상에는 국가공무원뿐만 아니라 지방공무원도 포함
- 2019년 기준 공무원·군인연금 가입자(재직자+연금수급자)는 약 201만 명에 이르고 있음

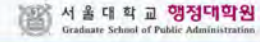
<공무원·군인연금 가입자 현황(2019년 기준)>

구분	공무원연금(A)	군인연금(B)	총인원(A+B)
재직자(C)	1,195,051명	185,860명	1,380,911명
연금수급자(D)	531,828명	100,969명	632,797명
가입자(C+D)	1,726,879명	286,829명	2,013,708명

※ 자료: 2019 회계연도 국가결산보고서

04

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제



2. 공무원·군인연금제도 개괄(2/3)

매년 공무원연금의 지출이 수입을 초과하기 때문에 정부는 2011년 이후 연평균 약 2조 원의 정부보전금을 추가적으로 부담하고 있음

- 공무원은 매월 기준소득의 9%에 상당하는 기여금을 납부, 국가 혹은 지방자치단체는 보수예산의 9%를 연금부담금으로 부담
- 기여금과 연금부담금이 연금 지출액에 미치지 못하는 경우, 연금재원 부족분에 대해 국가가 보전무역을 지고 있음 (공무원연금법 제71조 제1항)
- 공무원연금의 경우, 정부는 2018년 2조 2,806억 원, 2019년 2조 563억 원을 추가적으로 부담

<공무원연금 재정수지 현황>

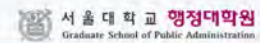
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
수입(Ⅰ)	65,813	71,990	74,854	77,148	83,562	97,712	105,559	113,845	125,187
지출(Ⅱ)	79,390	88,949	94,836	102,696	114,290	120,901	128,379	136,651	145,750
보전금 [[Ⅱ)-(Ⅰ)]	13,577	16,959	19,982	25,548	30,728	23,189	22,820	22,806	20,563

※ 자료: 2019 회계연도 국가결산보고서
주: 군인연금은 정부보전금에 대한 정보를 별도로 공시하고 있지 않음

단위: 억원

05

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제



2. 공무원·군인연금제도 개괄(3/3)

정부는 지속적인 공무원연금제도 개선을 추진해왔으며, 특히 2015년 연금개혁을 통해 국민연금과의 형평성 제고

- 정부는 공무원연금과 관련해 기여율 인상, 지급률 인하 등 지속적인 개혁을 추진
- 특히 2015년 연금개혁을 통해 재정건전성을 강화하고 국민연금과의 형평성을 제고
- 구체적으로, 지급률이 인하(1.9% → 1.7%)되고, 기여율이 인상(7% → 9%)되어 정부보전금이 절감되고 연금재정의 지속가능성이 개선

<역대 연금개혁비교>

구분	1995년 개혁	2000년 개혁	2009년 개혁	2015년 개혁
기여율	3.5%→4.2%(18% ↑)	4.2%→5.5%(15% ↑)	5.5%→7%(27% ↑)	7%→9%(29% ↑)
지급률	없음		2.1%→1.9%(9.5% ↓) 당시 10년 이상자 현행유지	1.9%→1.7%(10.5% ↓)
개시연령	60세			65세(전체 공무원)

※ 자료: 인사혁신처

06

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

3. 연금충당부채 인식 및 측정방법(1/2)

연금회계처리지침은 공무원연금을 교환거래로 간주하며, 금액이 사전적으로 확정되므로 정부는 지급의무에 따른 충당부채를 인식

인식

- 공무원과 고용주인 정부의 관계는 민간부문에서의 고용관계와 동일하다고 간주하여, 공무원연금 회계처리시 퇴직연금과 관련된 기업회계기준을 준용
- 공무원이 퇴직을 한 이후에 받을 연금액은 사전적으로 확정되므로 발생주의 회계원칙에 따라 연금지급의무에 따른 충당부채를 인식



<참고> 국민연금의 부채 인식 및 측정

- ☑ 국민연금은 사회보장제도의 일종인 사회보험에 해당하며, 국민 개인과의 계약관계에 따른 의무가 아니므로 (즉 비교환 거래에 해당) 연금충당부채를 인식하지 않음
→ 미국 연방정부회계기준인 SFAS 17에서는 우리나라의 국민연금과 유사한 성격의 제도를 사회보험으로 정의하고 있으며, 이와 관련된 정부의 의무는 비교환거래이므로 장래 추정지급액과 관련된 부채를 인식하지 않도록 규정
- ☑ 재정상태표일 현재 지급기일이 도래했으나 지급하지 않은 연금지급액 및 환급금을 연금미지급금(연금부채)으로 인식

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

3. 연금충당부채 인식 및 측정방법(2/2)

한국은 연금충당부채 측정방법 중 예측급여채무(PBO) 기반 연금충당부채를 측정

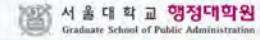
측정

연금충당부채는 수급권자에게 장래에 지급할 것으로 예상되는 연금추정지급액의 현재가치와, 미수급권자에게 장래에 지급할 것으로 예상되는 연금추정지급액 중 현재 귀속되는 금액의 현재가치를 합산하여 계산

<연금충당부채 측정방법>

방법	내용
보장급여채무 (VBO)	연금수급권자(미수급권자 제외)에 대해 장래의 임금상승분을 고려하지 않고 기준일 현재의 기 발생 연금급여액만을 측정
누적급여채무 (ABO)	연금가입자(연금수급권자+미수급권자)에 대해 장래의 임금상승분을 감안하지 않고, 기준일 현재의 기 발생 연금급여액과 미래의 재직기간을 고려하여 측정
예측급여채무 (PBO)	연금가입자(연금수급권자+미수급권자)에 대해 장래의 임금상승분을 감안하며, 기준일 현재의 기 발생 연금급여액과 미래의 재직기간을 고려하여 측정

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제



4. 연금충당부채 현황 및 추이 분석(1/2)

2019년 연금충당부채는 944.2조 원으로 재무제표상 부채의 절반 이상을 차지하며, 금년도 연금충당부채는 1,000조 원을 넘어설 것으로 예상

- 연금충당부채는 2013년 596.3조 원에서 2019년 944.2조 원으로 연평균 약 8%씩 빠르게 증가
- 저금리 기조의 지속 등으로 인해 2020년 연금충당부채는 1,000조 원을 상회할 것으로 예상
- 2019년 기준 연금충당부채가 재무제표상 부채에서 차지하는 비중은 54.1%에 이르고 있음

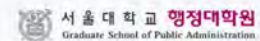
<공무원·군인연금충당부채 현황 및 추이>

회계연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
재무제표상 부채(A)	1,117.9	1,212.7	1,293.2	1,433.1	1,555.8	1,683.4	1,743.7
연금충당 부채(B)	596.3	643.6	659.9	752.6	845.8	939.9	944.2
비중(B/A)	53.3%	53.1%	51.0%	52.5%	54.4%	55.9%	54.1%

※자료: 각 연도 국가결산보고서

09

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제



4. 연금충당부채 현황 및 추이 분석(2/2)

2019년 연금충당부채는 전년 대비 4.3조원 증가에 머물렀는데, 이는 2020년 장기재정전망이 새롭게 적용되면서, 보험수리적 이익이 일시적으로 크게 발생했기 때문임

<2019회계연도의 연금충당부채 증감내역>

구분	내용	공무원연금	군인연금	연금충당부채
		증감	증감	증감계
당기근무원가	재직자가 1년간 근무함으로써 발생하는 총당부채 증가분의 현재가치	25.7 ↑	7.7 ↑	33.4 ↑
이자원가	2018년도 총당부채(PBO)의 이자 발생분	18.1 ↑	4.5 ↑	22.6 ↑
보험수리적 손익	(할인율) 국고채 이자율 하락에 따른 할인율 감소 반영 (2018년 2.40%~3.42%→2019년 2.26%~3.05%)	60.9 ↑	16.1 ↑	77.0 ↑
	(물가상승률) 2020년 장기재정전망 공통지침 적용(0.0%~2.0%)	22.0 ↓	8.6 ↓	30.6 ↓
	(보수인상률) 2020년 장기재정전망 공통지침 적용(3.6%~4.7%)	56.0 ↓	9.7 ↓	59.7 ↓
	(기타) 2019년 재직자, 연금수급자 등 가정과 실제 차이	7.8 ↓	7.1 ↓	14.9 ↓
연금지급액	2019년도 총당부채 선정대상 급여 지급액 반영	14.5 ↑	3.0 ↑	17.5 ↑
증감계	(당기근무원가+이자원가+과거근무원가+보험수리적 손익)-연금지급액	4.5 ↑	0.2 ↓	4.3 ↑

※자료: 2019 회계연도 국가결산보고서

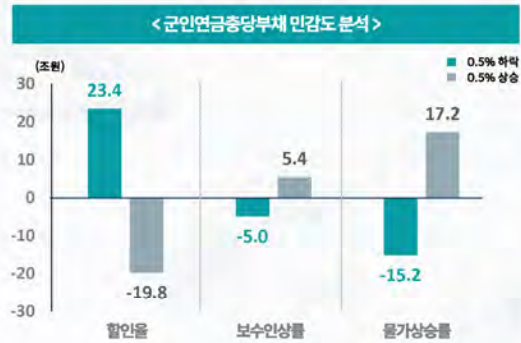
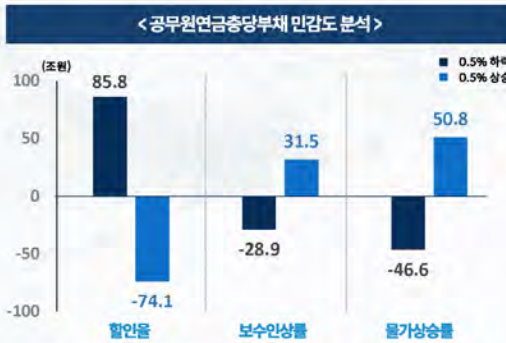
10

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

5. 연금충당부채 관련 쟁점(1/3)

연금충당부채는 재정상태를 평가하는 주요 지표로 활용되고 있는데, 보험수리적 가정의 변화에 민감하게 반응하기 때문에 재정건전성을 과대 혹은 과소평가할 수 있음

- 연금충당부채는 보험수리적 가정의 변화에 따라 변동성이 크기 때문에 이를 바탕으로 재정건전성을 평가하는 것은 적절하지 않음
- 예컨대, 할인율이 0.5%p 하락하면, 공무원연금충당부채는 85.8조 원, 군인연금충당부채는 23.4 조 원 증가



※ 자료: 2019 회계연도 국가결산보고서

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

5. 연금충당부채 관련 쟁점(2/3)

공무원·군인연금제도는 교환거래의 성격뿐만 아니라 비교환거래의 성격도 포함하고 있지만, 현행 회계기준은 교환거래의 성격만을 반영하고 있기 때문에 개선이 필요

- 직장근로자와 자영업자의 연금체계는 국민연금(1층), 퇴직연금(2층), 개인연금(3층)으로 구성되는 반면, 공무원과 군인의 연금체계는 특수직역연금과 개인연금으로 구분
- 공무원과 군인은 국민연금 가입이 금지되기 때문에 공무원·군인연금은 국민연금, 즉 사회보험의 역할을 일부 담당. 따라서 공무원·군인연금은 비교환거래의 특성을 일부 갖고 있다고 볼 수 있음
- 또한 공무원연금은 2015년 연금개혁을 통해 소득재분배 기능을 도입했으며, 이는 공무원연금이 사회보험과 퇴직연금의 성격을 동시에 갖고 있음을 의미함
- 기존에는 연금지급액을 산출할 때 공무원 개인소득만 고려했으나, 연금개혁 이후에는 공무원 개인소득과 공무원 전체 평균소득을 각각 50%씩 반영하고 있음

< 공무원연금제도의 소득재분배 기능 >

기존(2015 연금개혁 이전)	현행(2015년 연금개혁 이후)
공무원 개인 소득(B값)만으로 계산	공무원 개인 소득(B값) + 공무원 전체 평균소득(A값) 각 50%씩 반영

※ 자료: 인사혁신처

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

서울대학교 행정대학원
Graduate School of Public Administration

5. 연금충당부채 관련 쟁점(3/3)

지방공무원의 연금충당부채를 중앙정부에서 인식하기 때문에, 국가재무제표 작성범위(중앙정부)와 연금충당부채 포괄범위(중앙정부+지방정부)가 불일치하는 문제 발생

- 지방정부는 별도로 공무원연금사업을 운영하지 않으며, 중앙정부가 운영하는 공무원연금기금에 지방공무원에 대한 고용주부담금을 납부함으로써 그 의무를 다함
- 중앙정부는 고용계약, 근로제공, 급여지급 등과 관련해 지방공무원과 아무런 관련이 없음에도 불구하고, 그들의 연금충당부채를 대신 인식하고 있음

<국가직과 지방직 공무원비교>

구분	군인	공무원	
		국가직	지방직
고용계약	중앙정부	중앙정부	지방정부
근로제공	중앙정부	중앙정부	지방정부
급여지급	중앙정부	중앙정부	지방정부
부담금지급	중앙정부	중앙정부	지방정부
국가책임의 대상	○	○	X

13

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

서울대학교 행정대학원
Graduate School of Public Administration

6. 연금충당부채 제도개선 방향

재정부담 및 재정건전성 정보로서의 적절성 검토

- 연금지급액의 대부분은 기여금과 사용자 부담금으로 충당, 부족액이 발생한 경우에 보전금이 투입
- 현행 방식보다 실질적인 정부보전금 현재가치를 추정, 제공하면, 재정부담 및 건전성 파악에 유용



공무원·군인연금 중 교환거래 부분과 비교환거래 부분을 구분하는 방안 검토

- 공무원·군인연금 중 비교환거래 상당부분은 국민연금과 동일하게 회계처리 하는 방안 고려
- 최근 제정된 IPSAS 42(사회보장급여)는 비교환거래에 적용이 가능하므로 이의 도입가능성을 검토
- IPSAS 42는 현재 의무(다음달 지급액) 이행을 위한 원가 추정치로 부채를 측정(차기 이후는 제외)
- 다만 교환거래와 비교환거래를 구분할 수 있는 명확한 기준의 정립 등 충분한 준비과정이 필요

재무제표 작성범위와 연금충당부채 포괄범위를 일치시킬 수 있는 방안 적극 모색

- 원칙적으로 어떤 회계실체가 자산을 인식한다면, 관련된 부채도 함께 인식해야 함
- 지방공무원 연금충당부채를 국가재무제표에서 제외하는 것이 지방자치제도 근본정신에 부합
- 국가재무제표 작성범위에 지방정부를 포함하는 것도 하나의 대안이 될 수 있음

14

공무원·군인연금충당부채 현황 및 개선과제

감사합니다

Current Status and Future Tasks of Public Officials Pension in Korea

2020.11

Seoul National University Prof. Kim, Bong Hwan

Contents

- I. Pension System in Korea
- II. Overview of Public Officials · Military Pension
- III. Recognition and Measurement of Provision for Pensions
- IV. Analysis of Current Status and Trends of Provision for Pensions
- V. Issues Related to Provision for Pensions
- VI. Future Tasks

1. Pension System in Korea

The pension system in Korea has a multi-layered structure, the public officials pension corresponds to the sum of national pension (layer 1) and retirement pension (layer 2) for workers and self-employed

- Public officials pension is partly taking the role of national pension since public officials cannot subscribe the national pension
- Public officials pension shares the characteristics of retirement pension that public officials receive pension after their retirement by working for a certain period of time

< Pension System in Korea >

Target	Workers	Self-employed	Public Officials, Private School Personnel, Military Employees, Special Post Office Employees
Layer 3	Individual Pension		
Layer 2	Retirement Pension (Retirement Benefits)	Special Occupational Pension	
Layer 1	National Pension		
Layer 0	Basic Pension	N/A	

Source: National Pension Service

* According to Paragraph 3 of Article 3 of the Basic Pension Act, the recipients of public officials pension, military pension, teachers' pension, and other special occupational pension cannot subscribe the basic pension

03

2. Overview of Public Officials · Military Pension (1/3)

In 1960, public officials pension plan was established as the first public pension plan in Korea

- In 1960, military pension plan was part of the public officials pension plan, but due to its distinct characteristics it was separated from the public officials pension plan in 1963
- As a special occupational pension plan, public officials pension targets the professional public officials, including both central and local public officials
- As of 2019, there are around 2,010,000 subscribers of the public officials pension and the military pension (in office + pension recipients)

< Number of Subscribers for Public Officials Pension & Military Pension (2019) >

(Unit: Number of Subscribers)

Classification	Public Officials Pension (A)	Military Pension (B)	Total (A+B)
In Office (C)	1,195,051	185,860	1,380,911
Pension Recipients (D)	531,828	100,969	632,797
Subscribers (C+D)	1,726,879	286,829	2,013,708

※ Source: Government Financial Report FY 2019

04

2. Overview of Public Officials · Military Pension (2/3)

Government spends an annual average of approximately ₩2 trillion as the reimbursement for pension deficits due to the exceeding expense of public officials pension over its revenue every year

- Public officials pay contributions equivalent to 9% of the monthly standard income, and the central government or local government pays pension contributions equivalent to 9% of the remuneration budget
- When contributions and pension levies cannot cover the expenses incurred in providing benefits, the government is obliged to make up for the deficit (Paragraph 1 of Article 71 of the Public Officials Pension Act)
- For public officials pension, the government additionally contributed ₩22,806 hundred million (\$201 hundred million) in 2018, and ₩2,563 hundred million (\$226 hundred million) in 2019

< Fiscal Balance of Revenues for Public Officials Pension >

Classification	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Revenues (I)	65,813	71,990	74,854	77,148	83,562	97,712	105,559	113,845	125,187
Expenditure (II)	79,390	88,949	94,836	102,696	114,290	120,901	128,379	136,651	145,750
Reimbursement for Pension Deficits [(II)-(I)]	13,577	16,959	19,982	25,548	30,728	23,189	22,820	22,806	20,563

※ Source: Government Financial Report FY2019 *Military pension doesn't separately disclose the information for government's reimbursement for pension deficits

05

2. Overview of Public Officials · Military Pension (3/3)

Government continuously improved the public officials pension plan, and especially the pension reform in 2015 further enhanced its equity with the national pension

- Reform continued through, but are not limited to, increasing the contribution rate while decreasing the payment rate
- Pension reform in 2015 enhanced fiscal sustainability and equity with national pension
- Specifically, the government's reimbursement for pension deficit was decreased, and the sustainability of pension budget was improved as a result of the decrease in payment rate (1.9% → 1.7%) and the increase in contribution rate (7% → 9%)

< Comparing Past Pension Reforms >

Classification	Reform in 1995	Reform in 2000	Reform in 2009	Reform in 2015
Contribution Rate	3.5% → 4.2% (18% ↑)	4.2% → 5.5% (15% ↑)	5.5% → 7% (27% ↑)	7% → 9% (29% ↑)
Payment Rate	None		2.1% → 1.9% (9.5% ↓) Current practice still applied to those worked for more than 10 years	1.9% → 1.7% (10.5% ↓)
Pension Age	60			65 (all public officials)

※ Source: Ministry of Personnel Management

06

3. Recognition and Measurement of Provision for Pensions (1/2)

Guidelines for pension accounting consider the public officials pension as **exchange transaction**, and since the amount is determined in advance, government recognizes **provisions for payment obligations**

Recognition

- For the relationship between public officials and government is deemed as the employment relationship similar to private sector, accounting for public officials pension applies the corporate accounting standards for retirement pension
- Since the amount of pension is determined before the retirement of a public official, provisions are recognized due to the pension payment obligation according to the principles of accrual accounting

<Additional Note> Recognition and Measurement of Liabilities for National Pension

- ✓ For national pension, provision is not recognized since it is considered as social insurance, a type of social security scheme, and there is no obligation arise from contractual relationship with individuals (non-exchange transaction)
of financial position should be recognized as a pension liability(accounts payable) → SFFAS 17, US Federal Financial Accounting Standards, defines a scheme similar to the national pension of Korea as social insurance that the related government obligation is non-exchange transaction, and liabilities attributable from future estimated amount should not be recognized
- ✓ Unpaid amounts of pension benefits(including refund) as of the date of statement



07

3. Recognition and Measurement of Provision for Pensions (2/2)

In Korea, provision for pensions is measured based on **Projected Benefit Obligation (PBO)**

Measurement

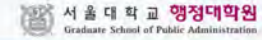
The provision for pensions is determined by summing up the present value of the estimated pension benefits expected to be paid to the current recipients in the future and the present value of the current amount of the estimated pension benefits expected to be paid to the pension subscribers who are current employees

< Measurement Method of Provision for Pensions >

Method	Content
Vested Benefit Obligation (VBO)	Pension benefits measured by considering the earned benefits at that date without taking the period of future employment into consideration
Accumulated Benefit Obligation (ABO)	Pension benefits measured by considering the earned benefits at that date and the period of future employment, without adjustment for expected future salary increases for pension subscribers (current recipients + current employees)
Projected Benefit Obligation (PBO)	Pension benefits measured by considering the earned benefits at that date and the period of future employment, with adjustment for expected future salary increases for pension subscribers (current recipients + current employees)

08

Current Status and Future Tasks of Public Officials Pension in Korea



4. Analysis of Current Status and Trends for Pensions(1/2)

In 2019, the amount of provision for pension was ₩944.2 trillion that is equivalent to the half of the total liabilities in the F/S, and for this year, the provision for pensions is estimated to be over ₩1,000 trillion

- Provision for pensions has increased from ₩596.3 trillion in 2013 to ₩944.2 trillion in 2019 that it rapidly increased by the annual average of 8%
- Provision for pensions is estimated to exceed ₩1,000 trillion in 2020 due to the persisted condition of low interest rate
- Provision for pensions accounted for 54.1% of the liabilities in the F/S as of 2019

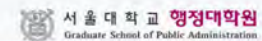
< Current Status and Trends of Provision for Public Officials Pensions & Military Pensions >

FY	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liabilities in F/S (A)	1,117.9	1,212.7	1,293.2	1,433.1	1,555.8	1,683.4	1,743.7
Provision for Pensions (B)	596.3	643.6	659.9	752.6	845.8	939.9	944.2
% (B/A)	53.3%	53.1%	51.0%	52.5%	54.4%	55.9%	54.1%

※ Source: Government Financial Report of the respective years

09

Current Status and Future Tasks of Public Officials Pension in Korea



4. Analysis of Current Status and Trends for Pensions(2/2)

Compare to the previous year, the increase in provision for pensions was limited to ₩4.3 trillion in 2019 and it is attributable to the application of the '2020 Long-Term Fiscal Outlook', which resulting in a temporal surge in actuarial gains

< Increase(decrease) in Provision for Pensions: 2019 >

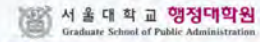
Classification	Content	Public Official	Military Pension	Total
		Increase (decrease)	Increase (decrease)	Increase(decrease) in Provision for Pensions
Current Service Cost	Present value of the increase in provisions incurred from working for a year	25.7 ↑	7.7 ↑	33.4 ↑
Interest Cost	Interest attributable to PBO of 2018	18.1 ↑	4.5 ↑	22.6 ↑
Actuarial Gain(loss)	(Discount Rate) Reflecting lowered discount rate due to the decrease in interest rate of the central government bonds (2018: 2.40%~3.42%→2019: 2.26%~3.05%)	60.9 ↑	16.1 ↑	77.0 ↑
	(Inflation Rate) Apply the common guideline from the 2020 Long-Term Fiscal Outlook (0.0%~2.0%)	22.0 ↓	8.6 ↓	30.6 ↓
	(Salary Increase Rate) Apply the common guideline from the 2020 Long-Term Fiscal Outlook (3.6%~4.7%)	56.0 ↓	9.7 ↓	59.7 ↓
	(Others) Actual difference from assumptions, including current employees and pension recipients in 2019	7.8 ↓	7.1 ↓	14.9 ↓
Pension Paid	Reflect the benefit payment for the targets of provisions of 2019	14.5 ↑	3.0 ↑	17.5 ↑
Balance	(Current service cost + interest cost + past service cost + actuarial gains(losses)) - amount of the benefit	4.5 ↑	0.2 ↓	4.3 ↑

10

※ Source: Government Financial Report FY 2019

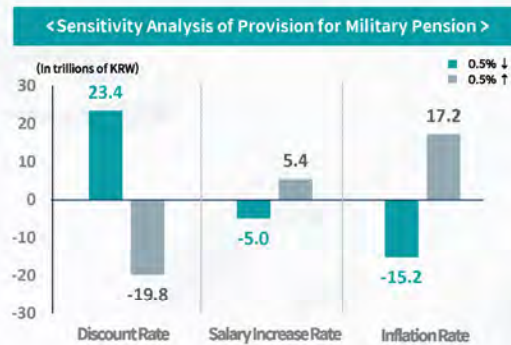
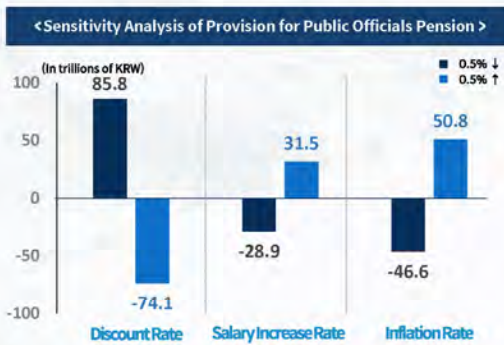
Current Status and Future Tasks of Public Officials Pension in Korea

5. Issues Related to Provision for Pensions (1/3)



Currently, provision for pensions serve as an important indicator for evaluating financial position, but its sensitive reaction to the changes of actuarial assumption might lead to over or under evaluation of fiscal soundness

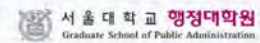
- It is not appropriate to evaluate fiscal soundness based on provision for pensions for it is greatly affected by the changes of actuarial assumption
- For instance, a decrease in discount rate by 0.5%p results in increase of public officials pension by ₩85.8 trillion, and military pension by ₩23.4 trillion



※ Source: Government Financial Report FY2019

Current Status and Future Tasks of Public Officials Pension in Korea

5. Issues Related to Provision for Pensions (2/3)



There is a need for improvement that the current accounting standard does not reflect the characteristics of non-exchange transaction of the public officials pension and the military pension, in fact, both pensions share the characteristics of exchange transactions, and non-exchange transactions

- Difference between the pension plans of employees and self-employed, and public officials and military employees is that the former is comprised of three layers, including national pension(layer 1), retirement pension(layer 2), and individual pension(layer 3), and the latter is comprised of 2 layers, including special occupational pension, and private pension
- For public officials and military employees are not allowed to enroll in the national pension, it can be assumed that both public officials pension and military pension partly have the characteristics of social insurance
- Through the reform in 2015, income redistribution was introduced to the public officials pension, and it signifies the fact that the public officials pension have both characteristics of social insurance and retirement pension
- Previously, calculation for pension payment only considered the individual income of a public official, but after the reform, it has been changed that 50% of a public official's individual income, and 50% of the average income of total public officials are reflected in the calculation

< Income Reallocation Function of Public Officials Pension >

Previous Practice (prior to 2015 reform)	Current Practice (after the 2015 reform)
Only the individual income of public official(B) reflected in the calculation	Reflect 50% of each : individual income of public official(B) + average income of total public officials(A)

※ Source: Ministry of Personnel Management

5. Issues Related to Provision for Pensions (3/3)

Current practice of central government recognizing the provision for the entire public officials (central + local) pension causes problems of mismatch between the scope of the financial statement of central government (local government not included) and the coverage of provision for pensions (central + local)

- Instead of operating the local public officials pension on its own, local government fulfills its duty by paying employer contribution to the public officials pension fund, which is managed by central government
- Though the central government is not responsible for the employment contract, work supply, benefit payment, etc., for the local public officials, it still recognizes the provision for local public officials pension

< Comparison between Public Officials and Local Public Officials >

Classification	Military Employee	Public Officials	
		Central Government	Local
Employee Contract	Central Government	Central Government	Local Government
Work Supply	Central Government	Central Government	Local Government
Benefit Payment	Central Government	Central Government	Local Government
Contribution Payment	Central Government	Central Government	Local Government
Subject for Government Responsibility	○	○	X

6. Future Tasks (1/2)

Review the Appropriateness as Information for Fiscal Burden and Fiscal Soundness

- Most of the pension payment is covered by contributions of employees and employers, and government's reimbursement is provided for deficit, if needed
- Rather than the current practice, providing government's reimbursement for pension deficits at present value will be more helpful in understanding fiscal burden and fiscal soundness



Review the Ways to Distinguish Exchange and Non-exchange Transaction of Public Officials Pension and Military Pension

- Consider accounting for most of the non-exchange transactions of public officials pension and military pension same as the accounting treatment for national pension
- Since recently enacted IPSAS 42(Social Benefits) can be applied to non-exchange transactions
- According to IPSAS 42, liability(excluding the payment after the following month) is measured at the best estimate of the cost that the entity will incur in fulfilling its present obligation(payment for the following month)
- In order to implement, sufficient preparation including setting the clear standard in distinguishing between exchange transaction and non-exchange transaction is needed

Current Status and Future Tasks of Public Officials Pension in Korea

서울대학교 행정대학원
Graduate School of Public Administration

6. Future Tasks (2/2)

Find Ways to Make the Scope(F/S) and the Coverage(Provision for Pensions) Identical

- In principle, if an entity recognizes assets, it shall recognize liabilities at the same time
- It is in line with the principle of government decentralization that the provision for local public officials pension should be excluded from the central government's F/S
- Create a new F/S that includes local government in its scope



Current Status and Future Tasks of Public Officials Pension in Korea

Thank You

좌담회
Panel Discussion

유용한 연금회계정보 산출을 위한 논의

좌장: 정도진 중앙대 교수

패널: Ross Smith 국제공공부문회계기준위원회 국장,

백승무 공무원연금공단 차장,

발표자 전원

Discussion on Producing Useful Pension Accounting Information

Chair : Prof. Jung, Do-Jin, Chung-Ang University

Panel Members : Ross Smith, Program and Technical Director of IPSASB,
Paik, Seung Mu, Deputy General Manager of Government
Employees Pension System, and
all presenters



제1회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄

공적연금 회계의 국가별 현황 및 쟁점 : 한국, 스위스, 프랑스, 일본을 중심으로

1st KIPF Public Sector Accrual Accounting International Symposium

Accounting for Public Pension

: Current Status and Issues in Korea, Switzerland, France and Japan

연구자료 요약보고서

Summary of Research Papers

2020. 09.

KIPF KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC FINANCE
Government Accounting and Finance Statistics Center



- Contents -

◆ 연구배경 및 목적.....	92
◆ 연구자료 요약보고서.....	93
① OECD 국가의 공무원연금회계처리 다양성.....	93
② 스위스 공적연금 회계제도.....	103
③ 프랑스 공적연금 회계제도.....	112
④ 일본 공적연금 회계제도.....	122
⑤ 한국: IPSAS 42 제정에 따른 공적연금회계 개선방안 연구.....	135

본 자료는 제1차 발생주의 국제심포지엄의 토대가 된 연구 자료의 주요내용을 요약한 것이다.

국가회계재정통계센터는 2018년도 전체 OECD 국가를 대상으로 연금충당부채의 처리현황에 대해 포괄적인 조사를 수행하여 ‘OECD 국가의 공무원연금회계처리 다양성’을 파악한 바 있다. 연구의 후속으로 2019년도 기획재정부 수시과제를 통해 OECD 국가 중 우리나라와 다른 회계처리 방식을 채택하거나, 채택했던 스위스, 프랑스, 일본의 사례를 심층조사 하였으며, 기획재정부 위탁과제로 한국 공적연금의 개선방안 검토를 위한 연구가 진행되었다.

◆ 연구배경 및 목적

국가회계재정통계센터는 「OECD 국가별 연금충당부채 해외사례 조사 (2018.10)」에 이어 우리나라와 다른 연금회계제도를 구축한 프랑스와 스위스, 일본의 사례를 심층조사하기 위해 해당 국가의 전문가들에게 연구조사를 위탁하였다.

2018년도 전체 OECD 국가를 대상으로 재무제표 상 연금충당부채의 처리현황에 대해 포괄적인 조사를 수행한 결과, OECD 발생주의 도입국가 중 15개 국가가 연금충당부채를 산정하고 있었다. 이 중 우리나라를 포함한 12개국(이)이 재무제표 본문에 표시하고 있고, 프랑스, 오스트리아, 핀란드 3개국(은)은 연금충당부채를 본문에 인식하지 아니하고 주석에만 표시하고 있다. 다만, 12개국에 포함된 스위스는 과거에 주석에만 표시하다 2017회계연도부터 재무제표 본문에 인식하고 있다.

우리나라와 다른 회계처리 방식을 채택하거나, 채택하였던 국가들에 대한 심층조사를 위하여, 각 국의 회계기준 제정 전문가 또는 연금회계 전문가에게 연구조사를 위탁하였으며, 스위스는 취리히응용과학대학(ZHAW), 프랑스는 공공부문화계기준위원회(CNoCP), 일본은 국학원 대학에서 각각 수행하였다. 공적 연금제도 개요 및 회계처리 현황, 그 배경과 근거, 기타 현행 이슈에 대한 연구결과가 수록되어 있다.

1 OECD 국가의 공무원연금회계처리 다양성

국가회계재정통계센터에서 수행한 ‘OECD 국가별 연금충당부채 사례조사’에 대해 요약하여 수록함

가. 연구 배경 및 목적

2019회계연도 국가결산 결과 국가부채 총액이 1,743.7조원에 달하면서 매년 증가(2018회계연도 대비 60.3조원)하는 국가부채 규모에 대해 국가 재정건전성에 대한 논란 반복되고 있으며, 특히, 국가부채의 54% 이상을 차지하는 공무원·군인연금충당부채는 2019회계연도 현재 944.2조원으로 매년 증가 추세에 있어 공무원 증원 정책이 국가의 재정건전성을 크게 악화시키는 것에 대한 우려가 제기되고 있다.

또한, 공무원·군인연금충당부채는 장기간(70여년) 추계정보임에 따라 할인율 등 가정 변경에 따른 민감도가 커 국가재정건전성 판단에 왜곡된 정보를 제공한다는 우려가 존재한다. 실제로 2013회계연도 이후 연금충당부채 증가분 347.9조원 중 199.7조원이 할인율 변동에 의해 발생한 금액으로 직접적인 재정건전성 악화의 원인으로 보기는 어렵다.

기획재정부는 재정건전성에 대한 국민의 오해와 불필요한 불안감을 해소하기 위하여 매년 보도자료 발표 등 상당한 시간과 노력을 투입하고 있다. 이에 지속적인 논란이 되고 있는 우리나라 연금충당부채의 인식 및 표시와 관련하여 근본적인 재검토를 위하여 OECD 발생주의 도입국가의 연금충당부채 인식, 측정 및 표시에 관한 해외사례를 조사·분석하고자 하였다.

나. 조사대상 및 조사내용

발생주의를 도입한 OECD 25개국의 외부 공시된 국가 결산서(재무제표 및 주석) 및 회계기준을 기준으로 연금충당부채 산출여부에 따라 조사 내용을 달리 선정하였다. OECD 37개국 중 28개국이 발생주의를 도입하였고, 이중 13개국이 연금충당부채를 산출하고 있다. 재무제표 본문과 주석에 표시하는 국가는 한국, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 아이슬란드, 스웨덴, 에스토니아, 슬로바키아, 이스라엘, 콜롬비아 등 12개국으로 조사되었으나 스위스가 2017년부터 재무제표 인식하여 13개국으로 증가하였다. 주석에만 표시하는 국가는 프랑스, 오스트리아, 핀란드 3개국이며, 연금충당부채를 산출하지 않는 국가는 터키, 칠레, 스페인, 벨기에, 체코, 덴마크, 멕시코, 일본, 폴란드, 헝가리, 라트비아, 리투아니아 등 12개국이다.

〈표 1〉 OECD 국가별 연금충당부채 인식현황

연금충당부채		국 가	비고
산출	재무제표 본문과 주석표시	한국, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 아이슬란드, 스웨덴, 에스토니아, 슬로바키아, 이스라엘, 콜롬비아, 스위스	13개국
	주석표시	프랑스, 오스트리아, 핀란드	3개국
미산출		터키, 칠레, 스페인, 벨기에, 체코, 덴마크, 멕시코, 일본, 폴란드, 헝가리, 라트비아, 리투아니아	12개국

출처: 각국 결산보고서

OECD 37개국 중 발생주의 도입 28개국을 대상으로 외부 공시된 결산보고서를 중심으로 연금충당부채 인식 및 표시 여부, 할인율 적용 방식, 포함범위(지방공무원 포함 여부) 및 재정운영 방식을 조사하였다.

다. 한국의 연금충당부채 인식 현황

1) 국가회계의 연금 회계처리기준

공무원·군인연금은 근로를 제공한 공무원·군인에 대해 퇴직시 지급해야 할 급여액이 확정되어 있는 ‘확정급여형(DB: Defined Benefit)’ 퇴직 제도이며, 「연금 회계처리지침」(기획재정부령, 이하 ‘지침’)에 따라 ‘연금충당부채’로 재무제표 본문 및 주석에 인식하고 있다. 보험수리적 기법을 이용하여 연금추정지급액(PVFB, Present Value of Future Benefits)을 산출하고 과거 재직기간에 상응하는 기간귀속률을 적용하는 예측단위적립방식(PUCM)으로 연금충당부채를 산출한다.

〈그림 1〉 연금충당부채 산출개요



재정상태표일 현재 최적의 가정 적용을 원칙으로 하는 보험수리적 가정은 인구통계적 가정과 재무적 가정으로 구성되며, 인구통계적 가정 : 퇴직률, 연금가입자·연금수급자와 그 유족의 사망률, 각종 연금선택률유족연금승계율, 승급률 등이 있고 재무적 가정은 기획재정부정관이 전문가의 의견을 들어 제시하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 할인율, 보수인상률, 물가상승률로 등이 있다.

2) 연금충당부채 재무제표 및 주석 공시 현황

우리나라는 연금충당부채를 재무제표 본문에 부채로 표시하며 동시에 주석으로 공시하고 있으며, '09년 발생주의·복식부기 회계제도 도입(국가회계법 제11조)에 따라 2011년부터 연금충당부채를 매년 산정하여 장기충당부채로 재정상태표 본문에 부채로 표시하며 2019회계연도는 944.2조원이다. 연금충당부채는 국가총부채의 50% 이상의 비중을 보여주고 있다. 연금충당부채는 공무원과 군인연금으로 구분되며 공무원연금의 비중이 80%를 초과하고 있다.

〈표2〉 공무원·군인연금충당부채 재무제표 인식현황

(단위: 조원)

구 분	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	FY2018	FY2019
총 부채(A)	1,117.9	1,212.8	1,285.2	1,433.1	1,555.8	1,683.4	1,743.7
연금충당부채(B)	596.3	643.6	659.9	752.6	845.8	939.9	944.2
비중(B/A)	53.3%	53.1%	51.3%	52.5%	54.4%	55.8%	54.1%
연금충당부채증가율	19.1%	7.9%	2.5%	14.0%	12.4%	11.6%	0.6%
공무원	484.4	523.8	531.8	600.5	675.3	753.9	758.4
군 인	111.9	119.8	128.1	152.1	170.5	186.0	185.8

출처: 2017회계연도 국가결산보고서 Ⅲ. 장기충당부채- 2. 연금충당부채 참고

2013회계연도 이후 연금충당부채의 증감을 분석해 보면 연금비용(당기근무원가, 이자원가, 과거근무원가)과 보험수리적 손익으로 구분되며, 보험수리적 손익은 보험수리적 가정의 변경으로 인한 연금충당부채의 증감을 말하며 이로 인한 비중은 6개년간 총 증가액 중 57.4%를 차지하고 있다.

〈표3〉 연금충당부채 증감액 중 가정 변경 비중

(단위: 조원)

구 분	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	FY2018	FY2019
연금충당부채	596.3	643.6	659.9	752.6	845.8	939.9	944.2
증감액	-	47.3	16.3	92.7	93.2	94.1	4.3
연금비용	-	29.6	△21.4	30.4	33.9	37.2	38.5
보험수리적 손익	-	17.7	37.7	62.3	59.3	56.8	△34.2
가정변경 비중	-	37.4%	63.8%	67.2%	63.6%	60.4%	47.0%
할인율	3.79~4.76%	3.65~4.61%	3.42~4.40%	3.09~4.04%	2.73~3.73%	2.40~3.42%	2.26~3.05%
할인율 변동	-	약 △0.14%	약 △0.22%	약 △0.34%	약 △0.32%	약 △0.32%	약 △0.25%

3) 연금충당부채 할인율 현황

연금충당부채는 할인율에 따라 그 값이 크게 달라질 수 있으므로 할인율(기획재정부장관 제시)은 매우 중요한 보험수리적 가정 중 하나이며, 지침 적용대상이 되는 연금사업 간에 서로 일치하여야 하고, 충분히 객관적·합리적이여야 한다.(문단 12.(1)) 할인율은 보고기간 말 현재 국공채의 수익률을 참조하여 결정하되, 할인율은 화폐의 시간가치를 제외한 보험수리적 위험, 투자위험 및 국가회계실체 고유의 신용위험은 반영하지 않는다. 예상지급시기에 상응하는 적절한 만기의 현행 국공채수익률을 적용하는 것을 원칙으로 한다.(문단 12.(3)) 예상지급 시기와 상응하는 국공채 만기가 있는 경우 이에 상응하는 적절한 만기의 국공채수익률을 적용하고, 없는 경우 보간법¹⁾을 통해 합리적으로 추정해야 한다. 연금충당부채 산출에 적용되는 할인율은 과거 10년 평균(2010~2019)을 적용한다. 연금 급여의 예상 지급시기가 20년을 초과할 경우 20년 만기 국공채수익률을 적용한다.

1) 보간법: 주어진 값 사이에 측정되지 않는 임의의 값을 구해야 할 경우 주어진 값을 함수로 활용하여 값을 구하는 방법

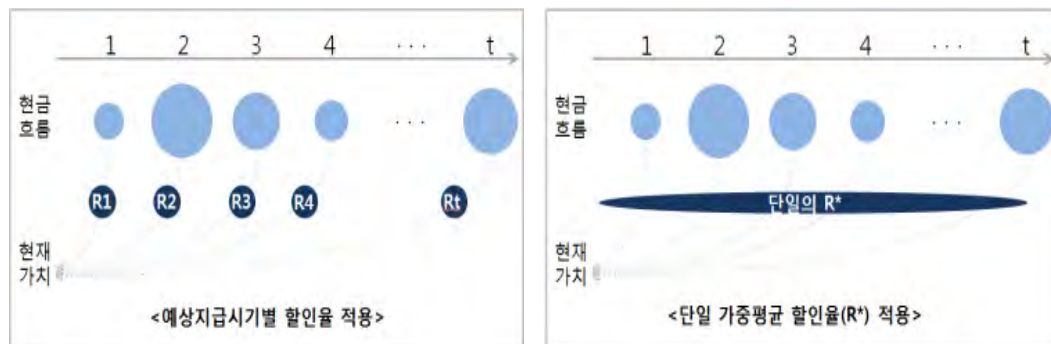
〈표4〉 연금충당부채 할인율 관련 주요사항

구분	일반적으로 인정되는 회계기준 (IPSAS 등)	현행 국가회계
할인율 종류	우량 회사채 또는 국공채	국공채
예상지급 시기 고려	예상지급시기 고려하여 택일	지급시기별 할인율 (복수할인율)
	① 원칙: 지급시기별 복수할인율(multiple rates) ② 허용: 가중평균 단일할인율(single rate)	
할인율 시점	보고기간 말 할인율	과거 10년 평균
최장만기 이후	추정 수익률 곡선	국고채 20년 만기 사용

(가) 개별할인율과 단일 가중평균 할인율의 비교

단일 가중평균할인율은 미래 예상 퇴직현금흐름(현재까지 근속으로 배분된)을 개별할인율로 할인한 현재가치와 차이가 없도록 하는 단일의 할인율을 말한다. 개별할인율과 단일 가중평균 할인율은 모두, 지급시기 및 금액을 고려하는 방식으로 어느 방식의 할인율을 적용하더라도 이로 인한 금액차이가 없다. 이는 할인율이 표시되는 방식의 차이일 뿐이며, 개별할인율은 예상지급시기별로 복수의 할인율이 표시되어 활용이 불편하므로, 단일 가중평균할인율을 산출하여 이자원가, 보험수리적 손익 중 할인율로 인한 변동금액 등을 연단위로 용이하게 산출하고, 외부공시를 편리하게 하고자 하는 것이다.

〈그림 1〉 예상지급시기별 할인율과 단일 가중평균 할인율



(나) 과거 10년 평균 할인율

연금충당부채 산출에 적용되는 할인율은 국공채 수익률의 과거 10년 평균(2010~2019)을 적용하는데, 할인율이 연금충당부채 산정에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 과거의 경험을 참조하여 그 변동성을 최소화하기 위한 것으로 ‘할인율 자문회의(2011)’에서 결정하였다.

〈표5〉 10년 평균, 보간법 적용하여 추정된 예상 지급시기별 할인율

(단위: %)

'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	10년 평균	국공채만기		2019 할인율*	
2.95	3.42	3.12	2.66	2.44	1.70	1.43	1.54	1.84	1.52	2.26	1년	2020	2.26	
											2년	2021	2.36	
3.72	3.62	3.13	2.79	2.59	1.80	1.44	1.80	2.10	1.53	2.45	3년	2022	2.45	
											4년	2023	2.56	
4.31	3.90	3.24	3.00	2.84	1.98	1.53	2.00	2.31	1.59	2.67	5년	2024	2.67	
											6년	2025	2.72	
		보간법 적용										7년	2026	2.78
											8년	2027	2.83	
											9년	2028	2.89	
4.77	4.20	3.45	3.28	3.19	2.31	1.75	2.28	2.50	1.70	2.94	10년	2029	2.94	
											11년	2030	2.95	
											12년	2031	2.96	
											13년	2032	2.98	
											14년	2033	2.99	
		보간법 적용										15년	2034	3.00
											16년	2035	3.01	
											17년	2036	3.02	
											18년	2037	3.03	
											19년	2038	3.04	
4.98	4.34	3.53	3.46	3.38	2.48	1.82	2.33	2.48	1.71	3.05	20년	2039	3.05	
											21년	2040	3.05	
											31년	2050	3.05	
		20년만기 적용 유지										41년	2060	3.05
											51년	2070	3.05	
											61년	2080	3.05	
											71년	2090	3.05	
											81년	2100	3.05	

4) 포괄범위(지방직 공무원 포함여부)

현재 중앙정부 국가재무제표에 표시되는 ‘연금충당부채’에는 국가직 뿐만 아니라 지방직 공무원도 포함되며, 현재 공무원연금제도(Government Employees Pension System, GEPS)는 공무원연금법에 따라 국가공무원법·지방공무원법 및 관련 법규에 의한 정규공무원과 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 기타 직원(위원회 전임직원 등) 등이 포함된다. 공무원연금 기금은 국가회계법에서 정한 ‘국가회계실체’로서 국가재무제표 통합대상이며, 공무원연금 기금은 국가직 및 지방직 공무원을 모두 포함한 연금충당부채를 산정하고 국가재무제표 본문에 계상된다.

이로 인하여 국가재무제표 상 지자체 공무원의 연금충당부채가 포함되어 재무제표 작성범위인 중앙정부와 불일치하는 문제가 발생하며 중앙정부의 부채의 과대평가가 우려된다. 해외 국가들(미국, 캐나다, 뉴질랜드)도 지자체의 공무원 연금충당부채를 분리·공시하고 있으므로 개선이 필요한 실정이다.

라. OECD 발생주의 도입 28개국의 연금충당부채 인식 및 표시 현황

OECD 28개의 외부 공시된 결산 보고서를 중심으로 연금충당부채 인식 및 표시 여부, 할인율 적용 방식, 포함범위(지방공무원 포함 여부) 및 재정운영 방식을 조사한 결과는 다음과 같다.

〈표 2〉 발생주의 도입 25개국의 연금충당부채 인식현황

구분	공무원군인 연금충당부채								
	1. 인식 및 표시	2. 측정(할인율)			3. 재정범위		4. 연금제도		
		국공채	예상 지급시기*1	과거 평균	재무제표	연금범위	DB	재정방식	
1	한국	B/S	○	○ (개별)	10년	중앙	중앙+지방	○	부과
2	미국	B/S	○	○ (단일가중)	10년	중앙	중앙	○	부과/직립
3	캐나다	B/S	○	○ (단일가중)	보고기간말	중앙	중앙	○	부과/직립
4	영국	B/S	회사채	○ (단일가중)	보고기간말	중앙+지방	중앙+지방	○	부과/직립
5	호주	B/S	○	○ (단일가중)	보고기간말	중앙	중앙	○	부과/직립
6	뉴질랜드	B/S	○	○ (개별)	보고기간말	중앙	중앙	○	직립
7	스위스	B/S	○	○ (단일가중)	보고기간말	중앙	중앙	○	직립
8	오스트리아	B/S	-	-	-	-	-	○	-
9	스웨덴	B/S	-	-	-	-	-	○	-
10	에스토니아	B/S	-	-	-	-	-	○	-
11	슬로바키아	B/S	-	-	-	-	-	○	-
12	이스라엘	B/S	-	-	-	-	-	○	-
13	콜롬비아	B/S	-	-	-	-	-	○	-
14	프랑스	주석	○	○ (단일가중)	보고기간말	중앙	중앙	○	부과
15	오스트리아	주석	-	-	-	중앙	중앙	○	-
16	핀란드	주석	-	-	-	중앙	중앙	○	-
17	터키	X	-	-	-	-	-		
18	칠레	X	-	-	-	-	-		
19	스페인	X	-	-	-	-	-		
20	덴마크	X	-	-	-	-	-		
21	체코	X	-	-	-	-	-		
22	벨기에	X	-	-	-	-	-		
23	멕시코	X	-	-	-	-	-		
24	일본	X	-	-	-	-	-		
25	폴란드	X	-	-	-	-	-		
26	헝가리	X	-	-	-	-	-		
27	라트비아	X	-	-	-	-	-		
28	리투아니아	X	-	-	-	-	-		

*1 예상지급시기 고려하여 할인율 적용시 '개별할인율'이 원칙, '단일가중평균할인율'도 허용, 형식상의 차이만 존재

*2 오스트리아: 2013년 개시재무제표만 외부 공시됨

*3 체코: 재무정보가 통계형식으로 재무적 수치에 한하여 외부 공시(주석정보 공시되지 않음)

13개국이 연금충당부채를 산정하고 있으며, 프랑스, 오스트리아, 핀란드에서는 주석으로만 기재하고 있다. 할인율은 대다수 국가가 국공채 할인율을 적용하고 있었으며, 영국의 경우 우량 회사채를 적용하고 있다. 예상지급시기를 고려한 할인율을 적용하며, 할인율의 형태는 개별할인율 형태와 단일가중평균할인율 형태를 적용한다. 개별할인율을 사용하는 국가는 한국과 뉴질랜드이며, 단일가중평균할인율 형태를 사용하는 국가는 미국, 캐나다, 영국, 호주, 스위스 등이 있다.

재정범위는 재무제표를 작성하는 범위와 연금충당부채를 산정하는 범위가 일치하는지 살펴본 것으로 한국을 제외한 국가 대부분이 재무제표 작성범위와 연금충당부채 인식범위가 동일하였다. 연금충당부채를 인식하는 연금제도는 확정급여제도(DB: Defined Benefit)이며 재정 방식은 부과방식과 적립방식이 혼용되어 다양하게 나타났다.

1) 재무제표 본문과 주석에 인식하는 국가의 연금충당부채 현황

연금충당부채를 재무제표 본문 및 주석에 인식하는 국가는 한국, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 아이슬란드, 스웨덴, 에스토니아, 슬로바키아, 이스라엘, 콜롬비아, 스위스 등 총 13개국으로 이 중 스위스는 2017년부터 연금충당부채를 재무제표에 인식하였다. 재무제표 및 주석에 인식하는 13개국의 연금충당부채 산출금액, GDP 대비 비중, 총부채 대비 비중, 할인율 범위, 연금충당부채 금액 중 보험수리적 손익이 차지하는 비중은 <표3>과 같다.

<표3> 재무제표 및 주석에 인식하는 13개국의 연금충당부채 관련 현황

구분	총자산	총부채	연금 충당부채	GDP 대비*1	총부채 대비	할인율	보험수리적손익 비중(13~19)
1 대한민국(조원) 2019.12.31.	2,299.4	1,743.7	944.2	49.3%	54.1%	2.3~3.1%	57.4%
2 미 국(biUSD) 2019.9.30.	3,992.0	26,944.8	8,228.4	40.0%	30.5%	2.9~3.6%	62.2%
3 영 국(biGBP) 2018.3.31.	2,013.8	4,579.2	1,865.3	87.0%	40.7%	2.6%	57.3%
4 호 주(biAUD) 2019.6.30.	737.3	1,281.9	415.3	21.3%	32.4%	1.4~1.9%	72.5%
5 뉴질랜드(biNZD) 2019.6.30.	365.8	219.4	13.2	4.4%	6.0%	1.0~4.8%	208.4%
6 캐나다(biCAD) 2019.3.31.	413.0	1,185.2	363.2	16.3%	30.6%	1.9%	71.1%
7 아이슬란드(biISK) 2018.12.31.	2,224.0	1,419.8	647.9	23.2%	45.6%	0.3~0.7%	확인필요
8 스웨덴(biSEK) 2018.12.31.	1,983.8	1,809.5	290.1	6.0%	16.0%	-	-
9 에스토니아(biEUR) 2018.12.31.	16.1	8.8	2.6	10.2%	30.0%	-	-
10 슬로바키아(biEUR) 2017.12.31.	44.7	74.0	23.9	26.7%	32.3%	-	-
11 이스라엘(biILS) 2018.12.31.	597.7	2,558.9	981.7	73.8%	38.4%	-	-
12 스위스(biCHF) 2018.12.31.	349.6	284.6	18.9	2.7%	6.7%	-	-
13 콜롬비아(biCOP) 2018.12.31.	623,017.8	1,060,576.3	215,631.6	21.9%	20.5%	-	-

*1: 2018년 GDP 기준(OECD)

2) 연금충당부채를 주식으로만 표시하는 국가(3개국)

연금충당부채를 재무제표 본문에 기재하지 않고, 주식에만 공시하는 국가는 프랑스, 오스트리아, 핀란드 3개국이며 주식으로 공시되는 연금충당부채 정보는 다음과 같다.

〈표4〉 연금충당부채 주식표시 국가의 변동 내역

구분	총자산	총부채	연금충당부채	GDP*1 대비	총부채 대비	할인율
1 프랑스(biEUR) 2018.12.31.	1,052	2,348	2,287	99.8%	49.3%	-0.30%
2 오스트리아(biEUR) 2013.1.1.	89,509	223,382	507	0.14%	0.23%	확인불가
3 핀란드(biEUR) 2018.12.31.	55.8	117.0	92.1	42.3%	45.9%	2.70%



국가명	본문에 인식하지 않고 주식에만 표시한 이유
프랑스	① 부과방식의 부채인식 문제 ② 유럽 내 비교가능성 문제 ③ 사회정책 의무에 대한 기준부채 : IPSAS 등에 명시적 기준이 부재함* (공무원연금 역시 국가의 특수한 사회정책의 일종)
오스트리아 핀란드	○ 주식기재 사유를 분명하게 제시하지 않음

3) 주요국의 할인율 관련 현황 비교 분석

연금충당부채를 재무제표 및 주식에 인식하고 있는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드를 대상으로 주식정보를 바탕으로 ①할인율 종류(국공채 수익률 적용여부), ②예상지급시기와 상응하는 유사만기 고려 여부, ③평균할인율 적용 여부, ④최장만기 초과시 적용 할인율 등을 조사한 결과는 다음과 같다.

〈표5〉 주요국의 연금충당부채 할인율 관련 현황 비교

구분	자국 회계기준			IFRS or IPSAS			
	한국	미국	캐나다	영국	호주	뉴질랜드	
① 할인율 종류	국공채	국공채	국공채	우량회사채	국공채	국공채 우량회사채	
② 예상지급시기	고려	고려	고려	고려	고려	고려	
	표시 형태	지급시기별 할인율	단일가중평균 할인율	단일가중평균 할인율	단일가중평균 할인율	단일가중평균 할인율	지급시기별 할인율
	특정시점 단일물장기물	× (지급시기고려)	× (지급시기고려)	× (지급시기고려)	× (지급시기고려)	× (지급시기고려)	× (지급시기고려)
③ 평균할인율	10년평균	10년평균	× ² (보고기간말)	× (보고기간말)	× (보고기간말)	× (보고기간말)	
④ 최장만기초과	20년 국공채	100년까지 할인율추정 ¹	할인율추정	할인율추정	할인율추정	할인율추정	
적용할인율 (주식정보)	2.3% ~ 3.1%	2.9% ~ 3.6%	1.9%	2.6%	1.4 ~ 1.9%	1.0% ~ 4.8%	

*1 미국의 경우 2014년 이후 할인율 적용방식 개선

*2 2017회계연도까지 20년 평균 적용

미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드의 경우에는 국공채 수익률을 적용하고, 영국은 우량 회사채 수익률을 적용하며, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 주요국 모두 예상지급시기와 상응하는 국공채 또는 회사채 만기의 할인율을 적용하고 있었으며, 예상지급시기와 무관한 특정 시점의 단일할인율을 사용하는 국가는 없었다. 예상지급시기를 고려하는 경우 선택가능한 방식은 두 가지가 있으며, 지급시기별로 할인율을 직접 현금흐름에 적용하는 방식과 이와 동일한 현재가치를 산출할 수 있는 ‘단일의 가중평균할인율’을 산출하는 방식으로 구분된다. 보고기간말 현재 수익률을 적용하는 국가와 과거 평균수익률을 적용하는 국가 모두 존재하였으며, 보고기간말 할인율을 적용하는 국가는 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다였으며, 평균할인율은 한국(10년), 미국(10년)이다. 캐나다의 경우 20년 평균할인율을 사용하였으나, 2017회계연도부터 보고기간말 할인율을 적용하고 있다. 최장만기 초과하는 경우 주요국 대부분이 수익률곡선상의 현행 수익률을 예상지급시기까지 확장하여 합리적으로 추정하였다.

4) OECD 주요국의 재무제표의 포괄범위 및 연금충당부채 포괄범위 비교

연금충당부채를 재무제표 및 주식에 인식하고 있는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드의 주식정보를 바탕으로 ①국가결산서의 포괄범위, ②연금충당부채의 포괄범위, ③연금충당부채 계상 급여 종류 등을 조사한 결과는 <표6>과 같다. 한국, 미국, 캐나다 및 뉴질랜드는 지방정보를 제외한 국가결산서를 공시하며, 영국과 호주는 지방정부를 통합하여 국가결산서 공시하며, 미국, 캐나다 및 뉴질랜드는 연금충당부채 포괄범위를 중앙정부로 한정하고 있으며, 한국, 영국 및 호주는 지방정부를 포함하여 연금충당부채를 공시하고 있다. 주요국 모두 국가결산서의 포괄범위와 연금충당부채의 포괄범위가 일치하는 반면, 한국은 국가결산서의 포괄범위는 중앙정부에 한정되어 있으나, 연금충당부채는 지방직을 포함하고 있어 불일치 상태이다.

<표6> 주요국의 포괄범위 관련 현황 비교

구분	자국 회계기준			IFRS or IPSAS		
	한국	미국	캐나다	영국	호주	뉴질랜드
① 국가결산서 포괄범위	중앙	중앙 (연방정부)	중앙	중앙/지방	중앙	중앙
② 연금충당부채 포괄범위(금액)	중앙+지방 (944.2조원)	중앙 (8,228biUSD)	중앙 (415biCAD)	중앙/지방 (1,589biGBP /276biGBP)	중앙 (363biAUD)	중앙 (13biNZD)
- ①, ② 일치여부	불일치	일치	일치	일치	일치	일치

마. 결론

OECD 28개의 외부 공시된 결산 보고서를 중심으로 연금충당부채 인식 및 표시 여부, 할인율 적용 방식, 포함범위(지방공무원 포함 여부)를 조사한 결과, 13개국에서 재무제표 본문에 연금충당부채를 표시하고 있고, 프랑스, 오스트리아, 핀란드에서는 주석으로만 기재하고 있다. 할인율은 대다수 국가가 국공채 할인율을 적용하고 있었으며, 영국의 경우 우량 회사채를 적용하고 있다. 조사된 모든 국가가 예상지급시기를 고려한 할인율을 적용하며, 개별할인율 형태와 단일가중평균할인율 형태가 모두 확인되었다. 재정범위는 재무제표를 작성하는 범위와 연금충당부채를 산정하는 범위가 일치하는지 살펴본 것으로 한국을 제외한 국가 대부분이 재무제표 작성범위와 연금충당부채 인식범위가 동일하였다. 한국 연금충당부채 산출기준 및 산출현황은 국제적 비교결과, 국제적 정합성이 확보된 것으로 판단된다. 다만, 과거평균 할인율 적용과 지방직 공무원을 포함하여 연금충당부채를 표시하는 부분에 대한 개선이 고려될 필요가 있다.

② 스위스 공적연금 회계제도

스위스 취리히응용과학대학(ZHAW)의 Andreas Bergmann²⁾ 교수가 수행한 “Research note on the Swiss public system and its treatment in public sector accounting”의 주요 내용을 요약하여 수록함

본 연구는 기획재정부 수시과제인 OECD 특정 국가의 연금제도에 관한 심층조사를 위해 국가회계 재정통계센터가 스위스의 회계기준 전문가에게 연구를 위탁한 결과임

가. 스위스 공적연금제도 개요

1) 개요

스위스 연금제도는 다음과 같이 세 개 층으로 구분되고, 공적연금제도는 사법적 기반, 기여할 의무 및 조직에 따라 사회복지제도 성격의 1층 노령 및 유족보험(OASI)과 연금제도 성격의 2층 직업적 혜택제도로 구분된다.

- 1층: 고용주체 없이 부과식으로 운영되는 노령 및 유족보험(OASI)
- 2층: 일정소득(연간 2,500만원) 이상의 노동인구에게 제공되는 직업적 혜택제도
- 3층: 개별보험제도

〈스위스 연금제도의 개요〉

		스위스 공공연금제도		민간연금
		1층 기초연금보험	2층 직업적혜택제도	3층 개별보험제도
부 문	일반정부부분	의무 제1조 노령 및 유족연금에 대한 연방법 (831.10) 노령 및 유족연금	의무 (필수) 제2조 퇴직, 유족 및 장애연금에 대한 연방법 (831.40) 스위스연방연금기금	자발적 제82조 퇴직, 유족 및 장애연금에 대한 연방법 (831.10) 금융부문(은행 및 보험회사) 내 다른 기관
	공공부분	의무 제1조 노령 및 유족연금에 대한 연방법 (831.10) 노령 및 유족연금	의무 (필수) 제2조 퇴직, 유족 및 장애연금에 대한 연방법 (831.40) 공적 및 사적 보험기관	
	민간부분	의무 제1조 노령 및 유족연금에 대한 연방법 (831.10) 노령 및 유족연금	의무 (필수) 제2조 퇴직, 유족 및 장애연금에 대한 연방법 (831.40) 보험기관	

본 보고서의 대상

출처: ZHAW, "Research note on the Swiss public pension system and its treatment in public sector accounting,"

2) 연구 책임자인 Andreas Bergmann은 현 취리히응용과학대학 교수로 전 IPSASB 의장('10~'15), European Commission Accounting Advisory Group 위원('10~현재), OECD 예산 및 공공지출 자문단 위원('12~현재), IMF 정부 재정통계 자문위원회 위원('14~현재)를 역임하고 있음

2) 스위스 공적연금제도의 현황

□ (1층) 노령 및 유족보험(OASI)

연방사회보장기금의 구성요소 중 하나로 모든 주민의 기본적인 욕구를 충족하는 것이 목적이다. 즉, 쉰 민간부문 직원, 쉰 공무원, 심지어 고용되지 않는 사람들이 최저 생활수준(예: 어린이를 돌보는 것 등)을 유지할 수 있도록 하는 것이다. 여기에는 노령연금, 유족연금, 최저생계수당, 재정지원, 보조장비 지원 등을 포함한다.

「노령 및 유족연금에 대한 연방법」(AHVG)에서 명시된 바와 같이, 20세에서 65세 사이의 모든 스위스 거주자는 고용주체가 일반정부부문(GGS), 공공부문 또는 민간부문 여부에 관계없이 노령 및 유족보험(OASI)에 기여금을 의무적으로 납부하여야 한다.

특히 1층은 노동시장에 진입할 기회를 가진 미취업인구 외에도 피고용인과 고용인이 공동으로 자금을 조달한다. 피고용인과 고용인의 기여금은 총 임금의 비율에 따라 결정된다. 현실적으로 고소득 근로자가 저소득 근로자보다 재분배 메커니즘에 따라 절대적으로 많이 기여하며 미취업인구의 기여금은 그들의 경제상황에 따라 결정된다. 노령 및 유족연금(OASI)은 부과적 시스템을 적용하여, 현재 기여금이 현재 연금 수급자에게 지급된다. 이 외에도 노령 및 유족연금(OASI)은 노동가능인구의 기여 외에도 부가가치세(VAT)의 수입을 통해서도 자금이 조달된다.

□ (2층) 직업적 혜택제도

직업적 혜택제도는 **확정급여와 확정기여 연금제도의 성격과 보험의 특징**을 가진다. 특히 연간 **총임금이 CHF 21,330(한화 약 2,500만원)이상인 노동가능인구만을 대상으로** 하며, **피고용인과 고용인 모두 연금기금에 기여금을 납부**하여야 한다. 대부분의 공공부문제도는 고용인은 60%, 피고용인은 40%를 기여하고, 퇴직 후엔 확정기여제도의 특성에 따라, 지급한 기여금에 보험 수리적 이익을 더한 금액만큼 수령하게 된다.

하지만 고용인과 피고용인 간에 발생 할 수 있는 **보험 수리적 투자위험은 연금기금의 자본부족으로 이어져, 수급자의 퇴직급여 감소를 야기**할 수도 있다. '퇴직, 유족 및 장애연금에 대한 연방법'(BVG, 제 65c)에 따르면, 자본재조정이 가능할 경우 일시적으로 연금기금의 자본감소가 허용된다. 이러한 방식은 추가 납입될 고용인과 피고용인의 기여금을 고려하며, 이때 고용인은 최소한 피고용인의 기여금 이상으로 기여금을 납부하여야 한다. 따라서 연금급여를 감소시킬 수 있는 **보험 수리적 투자위험은 사실상 고용인과 피고용인에게 배분**된다. 따라서 **2층은 확정금**

여제도 성격의 일부를 가지고 있고, 스위스 법에 따른 분류와 관계없이 **IFRS와 IPSAS에 의해 확정급여제도로 분류된다.**

직업적 혜택제도는 고용인의 소속에 따라 공적 또는 사적 보험기관 형태로 만들어진다. 스위스의 연금기금은 사법 또는 공법에 근거하여 설립될 수 있고, 이에 따라 2017년 기준 1,643건의 직업적 혜택제도는, 1,568건은 사법, 75건은 공법의 적용을 받았다. 대부분의 공무원의 직업적 혜택제도는 독립된 공적 보험기관에서 관리된다. 중앙정부 차원에서는 「연방인사법」(BPG)에 따라 단일의 독립된 보험기관이 존재한다.

다른 피고용인들과 같이, **공무원은 1층(노령 및 유족보험) 및 2층(직업적 혜택제)에 중복하여 가입할 수 있다.** 특히 **2층은 IPSAS 39에서 다루는 퇴직급여라** 할 수 있다. 두 개 층은 고용주체에 관계없이 모든 피고용인들에게 동일하게 적용된다. 사회보장시스템의 일환으로 인구 대부분이 1층(노령 및 유족보험)에 따른 급여를 받는 반면에, 2층(직업적 혜택제도)은 고용되었거나 고용된 사람들에게만 급여를 제공한다.

나. 스위스 공적연금제도 관련 회계기준

1) 1층 공적연금제도 회계기준

노령 및 유족보험(OASI)과 같은 사회보장기금은 연방 회계모델의 규정에 따라 보고된다. 노령 및 유족보험(OASI)은 본질적으로 사회보장기금이며 주 예산의 일부이기 때문에, 스위스 연방/연방정부의 회계모델인 '**New Accounting Model'(NAM)의 적용을 받는다.**

스위스 연방의 **새로운 회계모델(NAM)은 IPSAS에 기반을 두고 있다.** 연방예산법(FHG)에 따르면, 스위스 연방의 회계 및 보고는 연방예산조례에 지정된 일반적으로 받아들여지는 회계원칙을 따르도록 하고 있는데, 이때 적용할 주요 회계기준으로 IPSAS를 선택했다. 따라서 노령 및 유족보험(OASI)과 같은 사회보장기금은 IPSAS의 규정에 따라 보고된다.

스위스 정부는 **2022년부터 IPSAS 42 「사회급여」를 채택할 예정이다.** 새로 제정된 IPSAS 42는 사회보장급여 회계처리 지침을 제공하며, 정부가 관련 부채를 인식하도록 요구한다. 기준채택과정은 연방재정국(FFA)에서 내부프로젝트로 수행되며, 시행에 중대한 영향을 끼치는 주요 이슈가 있을 경우 교수, 학계 그리고 전문가 및 이해관계자가 협의하여 업무를 수행한다.

사회보장기금의 재무정보는 연방사회보험사무소(FSIO)에 의해 연방사회보장기금의 재무제표 집합에 개별적으로 표시된다. **사회보장기금은 연결대상에 포함되고, 연결재무제표의 Annual report에 별도부분으로 표시된다.**

스위스 1층 '노령 및 유족보험'(OASI) 회계처리 요약	
■	IPSAS를 기반으로 한 New Accounting Model(NAM)적용하며 2022년부터 IPSAS 42 「사회급여」를 채택할 예정임
■	1층(OASI)의 연방사회보험은 연방 연결재무제표에 포함됨 기여금 및 연금지급은 당기 수익 및 비용인식하고 관련 부채를 인식하지 않음 '노령 및 유족보험'관련 재무정보는 주식 공시하지 아니함
■	국가회계와 비교: (공통점) 국민연금기금 국가 재무제표에 포함, 관련 부채 미인식 (차이점) 공무원 은 국민연금에 중복가입 불가

2) 2층 공적연금제도 회계기준

2층 직업적 혜택제도는 고용주체에 따라 서로 다른 회계기준이 적용된다. 공적 또는 사적 보험기관은 고용인 역할을 하는 공공부문과 달리 민간부문의 회계기준을 통일성 있게 따른다. 공공부문은 공공부문의 회계(PSA)기준을 적용받지만 주에 따라 다르다. 아래 표는 공공부문의 회계(PSA) 및 연금기금회계에서 적용하는 회계기준을 정리한 표이다.

〈2층 고용주체 별 적용 회계기준〉

구 분	공공부문(고용인) 회계		연금기금회계	
	고용인 역할 실체	적용회계기준	운용실체	적용회계기준
일반정부부문	연방정부	New Accounting Model(NAM) IPSAS 39	스위스 연방연금기금 (PUBLICA)	스위스 GAAP IPSAS 42(예정)
	주정부 (26개 주/자치주)	IPSAS(5개주) 또는 HAM2(21개주)	자체적·독립적 보험기관	스위스 GAAP
비 일반정부부문	시·군정부 (2,212개 시·군)	대부분 HAM2	자체적·독립적 보험기관 또는 사적연금기금협회	스위스 GAAP
	공공부문 및 정부사업체	IFRS, 스위스 GAAP 등	공공 또는 민간 연금기금	스위스 GAAP

주: 주황색으로 표시된 부분이 우리나라 공무원 연금제도에 해당됨

출처: ZHAW, 「Research note on the Swiss public pension system and its treatment in public sector accounting」

주 수준 및 국가에 따라, **각각의 연금기금은 고용인 측면에서 서로 다른 공공부문의 회계기준(PSA)에 따라 회계처리** 된다. IPSAS가 연방정부 차원에 적용되는 반면에, 자치주와 연방정부는 공공부문의 회계기준(PSA)을 규제할 권한이 없으므로 **각각의 주에서는 자체적인 회계기준을 만들어서 적용**하고 있다. 특히 자치주와 연방정

부의 회계기준 정합성을 추구해야하는 연방예산법에 따라 IPSAS와 새로운 회계모델(NAM)에 기반을 둔 조화회계모형2 같은 보편적 회계모델을 개발하였다.

연방정부는 미지급 연금기여금을 비용으로 보고하고, IPSAS 39에 따라 연금부채로 평가한다. 2층이 확정기여제도와 확정급여제도의 성격이 혼재되어 있음을 감안할 때, 스위스연방은 주기적으로 IPSAS 39에 나온 방법에 따라 공정가치로 평가한 자산을 제외한 확정급여채무의 순연금채무를 현재가치로 평가한다.

모든 주는 일반적으로 다른 평가/측정기준에 따른 미적립 연금기여금에 대한 미지급 연금기여금을 비용과 부채로 대차대조표에 표시한다. 아래 표는 각 주의 재무정보 표시 사례를 요약한 것이다.

〈공공부문회계의 연금제도(2층) 관련 재무정보 표시〉

공공부문실체의 유형	국가/실체 별 회계기준	연금부채 중 미적립된 부분의 표시	주석공시
중앙정부	NAM (IPSAS)	IPSAS 39에 따른 부채	
주정부 (26개 주/자치주)	IPSAS (5개 주) 또는 HAM2 (21개 주)	IPSAS 39에 따른 부채 스위스 GAAP FER 16에 따른 조항 HAM2에 따른 조항- 제9항 권고사항	가끔, 보조적으로 IPSAS 25를 준수하여 연금기금부채 평가
시·군정부 (2,212개 시·군)	주로 HAM2	HAM2에 따른 조항- 제9항 권고사항	-
비일방정부부문의 공공부문실체와 공기업(GBE's)	스위스 GAAP FER 또는 스위스 의무 규정('스위스 재무보고 법')	구조조정약정이 존재하는 경우 스위스 GAAP FER 16에 따른 조항	-

주: 주황색으로 표시된 부분이 우리나라 공무원 연금제도에 해당됨

출처: ZHAW, 「Research note on the Swiss public pension system and its treatment in public sector accounting」

직업적 혜택제도를 운영하는 공적/사적 보험기관은 IPSAS 35 「연결재무제표」의 통제범위에 해당되지 않는 별도의 기관이기 때문에 연방 연결재무제표에 포함되지 않는다. 스위스 연금제도는 고용인과 피고용인이 동일한 대표성을 가지는(정확히 50%와 50%) 위원회가 관리하는 별도의 독립된 법인에 의해 운영되기 때문에, 연방에 의해 통제되지 아니한다. 따라서 스위스 연방연금기금(PUBLICA)이나 통합 국유기업(SOE)의 보험기관도 연방 연결재무제표에 포함되지 않는다.

직업적 혜택제도에서 발생하는 미적립 피고용인 퇴직급여는 IPSAS 39에 규정된 보험 수리적 계산방식을 이용하여 연방 정부의 연결재무제표(CFS)에 부채로 인식한다. IPSAS 35의 지분통합법에 따라 모든 퇴직급여는 IPSAS 39(예: 예측단위적립방식)의 보험 수리적 계산에 근거하여 연방 연결재무제표에 부채로 인식되어야 한다.

스위스 2층 '직업적 혜택제도'(OASI) 회계처리 요약

- 고용주체가 중앙정부인 경우 IPSAS 39 「종업원 급여」에 따라 회계처리
- 중앙정부 재무제표는 **연방 연결재무제표에 포함됨**(공적/사적보험기관은 제외)
중앙정부는 **연금충당부채를 인식**하고 관련 재무정보는 **주석에 기재함**
- 국가회계와 비교:
(공통점) 공무원연금기금이 국가 재무제표 포함, 공무원 연금충당부채 인식
(차이점) 공무원 연금제도에 사회보장제도 성격 포함, 연금충당부채에 지방직 포함 산정

다. 결론 및 시사점

스위스 연금제도를 민간, 공공 및 중앙정부부문으로 분류했을 때 다음과 같이 우리나라 국민연금제도와 공무원 연금제도에 매칭 할 수 있다.

〈스위스 연금제도를 한국 연금제도 따라 분류〉

구분	계층	민간부문	공공부문	중앙정부부문
공적연금	1층	노령보충수당(ASPA), 장애보충수당(ASI) 등		
	2층	보험기관	공적 및 사적 보험기관	스위스연방기금
사적연금	3층	은행, 보험회사 등		

주: 1층 및 2층의 주황색은 국민연금, 2층의 하늘색은 공무원 연금에 해당

1) 한국과 스위스 사회보장제도 비교

우리나라는 공무원 연금제도 등 독립적인 연금제도에 가입된 공무원, 군인 및 사립학교 교직원을 제외한 국민을 대상으로 대표적인 사회보장제도인 국민연금을 운영하고 있다. 이와 달리 스위스는 연금제도를 1층과 2층으로 구분하고 있으며, 1층 및 고용주체가 민간과 공공부문에 해당하는 2층이 우리나라의 국민연금에 해당된다.

우리나라는 국민연금의 운영주체인 국민연금기금을 국가 통합재무제표에 포함시키고, 기여금과 연금지급 시 각각 수익과 비용 처리한다. 하지만 연금지급의무가 계약에 따른 의무가 아니라는 점과 국제적 비교 가능성을 높이기 위해 국민연금 관련 충당부채를 인식하지 아니하고 충당부채를 주석에도 기재하지 아니한다.

스위스는 1층의 경우 연방사회보험의 연결재무제표 범위에 포함되나 IPSAS에 따라 충당부채를 인식하지 아니하고 주석에도 기재하지 아니한다. 2층의 민간 및 공공부문의 경우 운영주체인 공적/사적 보험기관을 통제범위에 해당되지 않는 별도의 기관으로 보아 연결재무제표의 범위에서 제외한다. 따라서 층별로 회계처리 내용은 상이하나 결론적으로 우리나라와 동일하게 회계처리 하고 있다.

2) 한국과 스위스 공무원 연금제도 비교

우리나라의 공무원 연금제도는 공무원 및 그 유족의 복리향상을 위한 제도로 국민연금에 중복가입을 금지하고 있다. 반면에 스위스는 사회보장연금제도와 공무원 연금제도를 층별로 구분하여 공무원 등의 경우 1층과 2층에 중복으로 가입할 수 있도록 하고 있어 스위스와 비교할 때 우리나라 공무원연금에는 사회보장제도의 성격이 일부 포함되어 있다고 볼 수 있다.

우리나라 공무원연금은 「연금회계처리지침」에 따라 확정급여제도인 경우 연금충당부채를 인식하고, 관련 내용을 주석에 기재하도록 하고 있다. 스위스도 우리나라와 동일하게 고용주체가 중앙정부인 공무원연금제도는 IPSAS에 의해 확정급여제도로 분류하여 연금충당부채를 인식하고 관련 내용을 주석에 기재하도록 한다. 하지만 국가직 및 지방직 공무원까지 포함된 우리나라와 달리 스위스는 중앙정부 공무원 관련 연금충당부채만 연방 연결재무제표에 표시된다는 차이점이 존재한다.

〈한국과 스위스의 공적연금제도 비교〉

구분	한국	스위스		
〈사회보장연금제도〉				
대상범위	국민연금	1층 및 2층의 민간/공공부문		
가입대상	공무원, 군인 및 사립학교 교직원을 제외한 18세~60세 거주자	스위스 거주자, 민간, 공공부문 근로소득자(연 2,500백만원)		
		1층	2층(민간)	2층(공공)
회계처리 범위	국민연금기금을 국가통합 재무제표 범위에 포함	연방사회보험 연결F/S범위 포함	운영주체인 공적/사적 보험기관은 연결 F/S범위에서 제외	
충당부채 인식	X	X	연결실체에서 제외되므로 해당사항 없음	
충당부채 주석기재	X	X (Annual Report에 별도 부문 보고)		
회계처리 근거	① 연금지급의무가 계약에 따른 의무 X ② 국제적 비교 가능성 ↑	IPSAS 기반 NAM으로 처리	IPSAS 35에 포함되지 않는 독립된 법적실체가 관리	
〈공무원 연금제도〉				
가입대상	「공무원연금법」에 따른 공무원	중앙정부부문 공무원		
사회보장제도 중복가입	중복가입 불가 (공무원 연금제도 독립적으로 존재)	1층에 중복가입 가능		
충당부채 인식	O (보험수리적 가정에 따라 충당부채 산정)	O		
충당부채 주석기재	O	O		
회계처리 근거	① 고용관계 ② 확정급여형제도(연금지급액 확정)	IPSAS 39 「종업원급여」		

3) 시사점

스위스의 연금제도에 대한 연구결과가 국가회계에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 공무원연금제도는 사회보장제도 성격이 포함되어 있다. 이를 구분하여 표시하는 것이 정보의 유용성을 높일 수 있을까?

스위스는 한국과 달리 사회보장제도와 공무원연금제도를 구분하여 공무원도 각각의 제도에 중복가입이 가능하도록 하였다. 따라서 순수한 퇴직연금 성격의 스위스 공무원연금제도와 퇴직연금 외에 사회보장제도 성격이 포함된 우리나라 공무원연금제도는 확연한 차이가 존재한다. 이러한 차이로 인해 공무원 사회보장제도 관련 연금충당부채를 인식하지 않는 스위스와 비교하여 한국은 공무원 사회보장급여만큼 연금충당부채가 추가로 인식된다. 아래 표는 한국의 공무원 연금제도를 기준으로 스위스 제도를 매칭한 표이다.

〈한국의 공무원연금 기준에 따른 스위스제도 구분〉

한국			스위스			비고
구분	연금충당부채	구분	연금충당부채	구분	연금충당부채	
공무원 연금	공무원 퇴직연금	인식	공무원 퇴직연금	2층(직업적 혜택제도) 중 중앙정부 공무원	인식	한국은 공무원연금에 사회보장제도 성격 포함 (공무원 중복가입 불가) 스위스는 사회보장제도(1층)와 공무원연금제도(2층) 구분 (공무원 중복가입 가능)
	공무원 사회보장 급여	인식	공무원 사회보장 급여	1층(노령 및 유족연금제도) 공무원 사회보장제도	미인식	

이번 스위스 연금제도 조사를 통해 한국의 공무원연금제도는 퇴직연금제도와 사회보장제도를 모두 포함하는 제도이며, 이를 퇴직연금제도와 동일하게 회계처리하고 있는 현행 기준에 대한 재검토를 고려할 필요가 있다.

둘째, 한국의 국가재무제표에 지방공무원의 연금충당부채를 인식하는 것이 적절한가?

스위스의 2층 직업적 혜택제도는 중앙정부에 직접 근로를 제공하는 중앙정부 공무원만을 대상으로 연금충당부채를 인식한다. 반면에 한국은 국가재무제표에 인식하는 공무원연금충당부채를 국가공무원, 지방공무원의 구분 없이 전 공무원을 대상으로 인식하고 있다.

이는 국가회계실체인 공무원연금기금이 국가직, 지방직을 포함한 모든 공무원의 연금을 관리하고 있어 연금충당부채 인식 대상이라고 판단하였기 때문이다. 하지만 연금충당부채가 국가에 근로를 제공한 대가에 따른 급여를 미래 연금으로 지

급하다는 개념이여서 지방정부와 고용계약이 이루어지는 지방공무원을 포함하여 산정하는 것이 과연 적절한지에 대한 논란이 제기되어 왔다. 따라서 스위스의 사례를 통해 연금충당부채 인식 대상 범위에 대한 연구를 지속할 필요가 있다.

두 차례에 걸쳐 공적연금제도에 대해 살펴보고 각각의 차이에 따른 시사점을 도출하였다. 우리는 이러한 사례연구를 통해 공적연금제도가 국민의 생활안정 및 복지 증진이라는 공통된 목적을 가지고 있지만, 국가 별 제도 및 관점의 차이로 연금충당부채 산정에 큰 영향을 미치고 있다는 것을 알 수 있었다. 따라서 이러한 연구를 바탕으로 연금충당부채 인식에 대한 근본적 기준을 마련하고 목적 적합한 정보를 제공할 방안을 마련할 필요가 있다. 현재까지 진행된 프랑스와 스위스 공적연금제도 사례가 향후 연금 회계처리 및 공시 개선에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

③ 프랑스 공적연금 회계제도

프랑스 공공부문화계기준위원회(CNoCP)³⁾의 Fabienne Colignon이 수행한 “Accounting for Pensions in the Public Sector in France”의 주요 내용을 요약하여 수록함

본 연구는 기획재정부 수시과제인 OECD 특정 국가의 연금제도에 관한 심층조사를 위해 국가회계재정통계센터가 프랑스의 회계기준 전문가에게 연구를 위탁한 결과임

가. 프랑스 공적연금제도 개요

1) 개요

대부분의 연금제도는 아래와 같이 네 개의 층으로 분류하여 설명할 수 있으며, 각 층은 각각의 목적을 반영한 모델에 대응된다.

- 1층: 고령층의 빈곤을 경감시키는 비기여금성격의 공공부문제도
- 2층: 공공부문이 과거에 근무했던 직원에게 제공하는 의무적, 재분배적인 연금제도
- 3층: 의무적 보험형 연금제도 또는 프랑스와 같은 의무적 재분배적 제도
- 4층: 개인적, 비의무적인 보험형 연금제도

〈프랑스 연금제도의 분류〉

층	목적	모델
1층	재분배-빈곤퇴치	“재배분(Répartition)” 메커니즘
2층	사회에서 자립할 수 있는 수단이 될 수 있는 재분배적제도와 보험형 제도	재분배적 제도: “재배분(répartition)” 메커니즘
3층		보험형 제도: 확정급여/확정기여/ 포인트제도 ⁴⁾ /명목계정 ⁵⁾
4층	개개인의 기본적인 생활수준의 달성	보험 모델 (예: IFRS 17 범위에 포함)

출처: 「Accounting for Pensions in the Public Sector in France」보고서

특히 프랑스 연금제도에서 가장 중요하게 사용되는 개념은 ‘재배분’ 메커니즘 (répartition mechanism)으로, 이는 부과방식(pay as you go)과 같은 재무적 도구를 이용하여 세대 간 연대정책을 운영하는 메커니즘을 의미한다. 프랑스에서 사용하

3) 공공부문화계기준위원회는 프랑스의 공공부문 회계기준 제정관련 전문 자문기구로서, 2008년 12월 30일 연례예산법(영문명)에 의해 설립되었다. 공공부문화계기준위원회는 비영리 또는 공공자금으로 운영되는 모든 기업의 회계기준을 설정하며, 중앙정부와 정부기관, 지방 공공기관, 사회보장기관 모두 관할한다. 프랑스 중앙정부 회계기준만을 제정하던 이전의 공공회계기준위원회(the Public Accounting Standards Committee)의 범위를 확대함으로써 공공부문에 대해 프랑스 정부 전체의 일관된 회계정책을 수립하는 역할을 하고 있다.

<https://www2.economie.gouv.fr/cnocp-en>

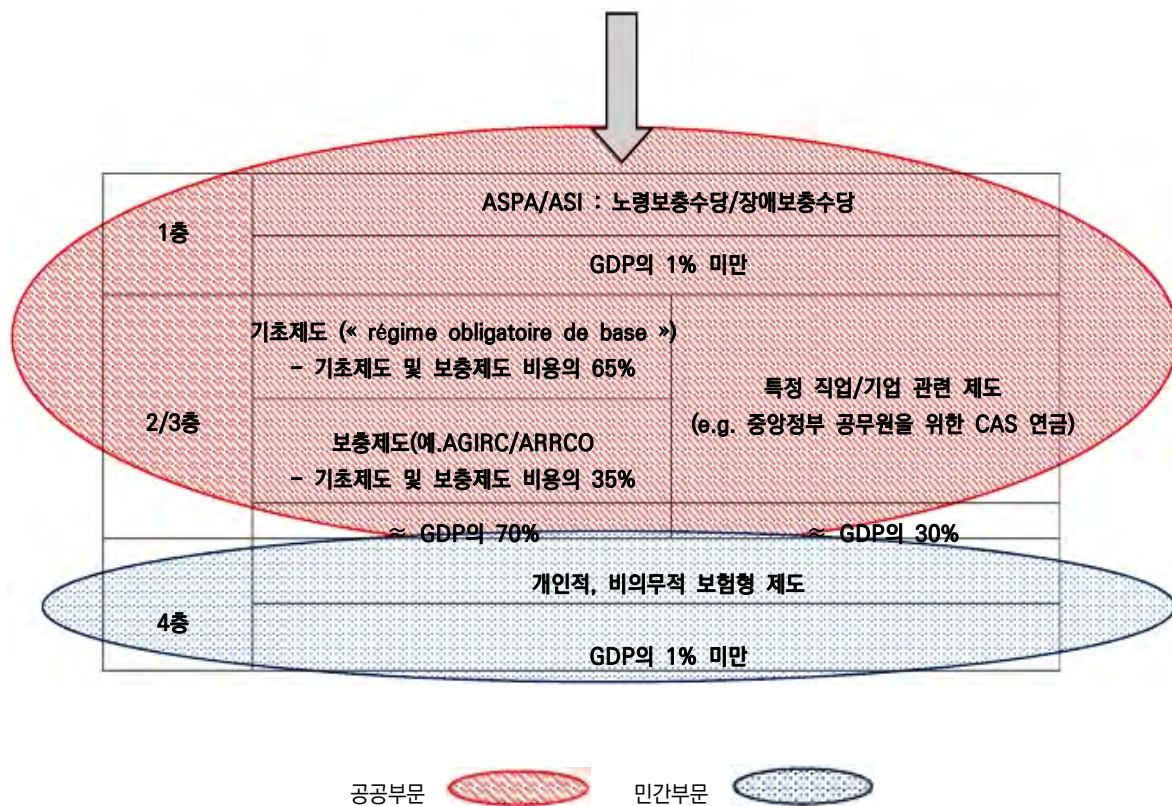
4) 근로기간 동안 소득에 근거하여 받은 연금 포인트를, 퇴직 시점에 연금 포인트 합계에 해당 가치를 곱한 금액만큼 연금을 정기적으로 수령하는 제도
5) 계좌에 들어올 기여금과 받을 이자에 대해서만 장부에 기록하고, 퇴직 시점에 명목 자본금을 기대수명에 기초한 공식으로 계산하여 연금을 수령하는 제도

는 ‘재배분’ 매커니즘의 특징은 다음과 같다.

- 제도의 기여적, 비계약적 성격, 의무적으로 가입
- 기여금액은 전적으로 위험을 반영하여 계산되지 않음. 민간 보험제도와 큰 차이점임
- 납부한 기여금과 사회급여 사이에는 직접적인 상관관계가 없음
- 받은 기여금으로 같은 기간 동안 연금급여를 지급
- 제도의 전체 잔액을 위해 주기적으로 개정
- 일반적으로 매년 법에 의해 확정되는 잔액을 유지하기 위해 조정

프랑스의 연금제도의 층별 분류는 다음과 같으며, 각 층별 GDP 비율에 대한 전체적 개요를 보여준다. 시스템의 복잡성과 구조의 다양성 때문에 일부 제도는 두 개 층의 성격을 가지므로 2층 및 3층에 분류될 수 있다.

고용인/피고용인 기여금 (연간지출의 77%)	정부보조금 (연간지출의 23%)
-----------------------------	----------------------



출처: 「Accounting for Pensions in the Public Sector in France」보고서

2) 프랑스 공적연금제도의 현황

□ 공적연금제도 법적 설립배경

사회보장법 L.111-1조에 따르면 국가 연대의 원칙을 사회보장제도의 기반이라 언급하며, 국민들은 이러한 제도에 의무적으로 가입해야 한다고 명시한다. 또한 연금개혁법 2003-775호 1조에서 국가가 사회적 계약 중심인 재배분 성격의 연금제도(repartition pension system)를 선택하였음을 분명히 하고 있다.

이렇게 국민들이 적절한 생존수단을 갖도록 국가가 공적연금제도를 법으로 보장함으로써, 재배분(repartition) 개념과 세대 간 연대의 목표를 확립하였고, 일정 시점에 퇴직을 신청하는 모든 수급자에게 연금을 지급을 보장하고 있다. 하지만 사회보장제도는 프랑스 헌법에 종속되어 있는 한 언제든지 법에 의해 개정될 수 있는 제도이다.

프랑스의 공적연금제도는 제도의 유형, 수혜자 및 고용주의 다양성과 서로 다른 레벨, 운영주체의 다양성 및 수많은 입법절차에 따라 복잡한 구조를 가진다. 아래 표는 이러한 프랑스 공적연금제도의 특성을 아주 잘 나타내고 있다.

〈프랑스 연금제도의 파노라마〉

제도의 유형		6유형의 공무원연금 운영 관리자										제도의 유형	
		공무원부기연금 (3억 €)										보충 제도	
보충적 제도	독립적 보충적 제도	관리직보충연금제도총연합(250억 €)				국가 및 지방계약직 공무원연금 기금 (30억 €)	국가공무원과 군인을 위한 연금기금 (520억 €)				국가산업시설노동자연금기금 (20억 €)	그 외 특수한 제도 철도청 퇴직 예비금고, 파리 교통공사 직원 연금고, 등 (150억 €)	완성된 제도
	보조적 연금 제도 (7억 €)	비관리직보충연금제도연합회(510억 €)					지방공무원 연금기금 (180억 €)						
기초제도	자영업자 노령보험, 전국공단, 자유직업 노령보험, 국가기금, 프랑스 변호사 기금 등 (90억 €)	농업 사회공제 경영인 (80억 €)	농업 사회공제 노동자 (60억 €)	국가노후보험기금 (일반제도) (1,130억 €)									
	피보험자	비농업 노동자 및 자영업종 종사자	농업 경영인	농업 임금 노동자	임금 노동자	비정규직	행정 및 군 공무원	지방공무원 관계자	국가 노동자	특수한 제도의 직원	피보험자		
고용주		민간 농업 기업	민간 부분: 상업, 산업, BTP, 용역	민간 부분: 상업, 산업, BTP, 용역	공법상 계약	중앙정부	공공기관	중앙정부	프랑스 철도노조, 파리 교통공사 등	고용주			

출처: 「Accounting for Pensions in the Public Sector in France」보고서

* 제도를 운영하는 실체의 2016년 재무제표 수치를 반영한 표임

□ 사회보장부문 체계(Organization of the social security sector)

사회보장제도는 특정 그룹에 속한 수급자들에게 급여를 지급하는 제도로, 사회적 안전망을 만드는 것이 주된 목적이다. 이 제도에 따라 노령연금, 질병·출산·

장애·사망급여, 산재사고 보상금 등 다양한 종류의 사회보장제도를 관리할 수 있다. 국가노후보험기금 등 기초제도와 임금, 농업, 비농업 등 다양한 직업군을 위한 기초제도 및 보충제도로 구성된다.

사회보장부문은 사회보장예산법 또는 통상적인 법에 따라 운영되며, 대부분의 실체는 하나 이상의 제도와 연결된다. 사회보장연금제도는 고용인 또는 피고용인이 납부하는 **사회보장 기여금, 세금 및 관세, 재정지출 등의 재원을 조달하여 운영된다**. 특히 누적적자를 보전하기 위해 사회보장부채상환기금으로 상환하는 것 외에도 일반 제도의 재무적 통합, 중앙정부의 적자 보전, 일반제도 가입 등의 방안을 고려할 수 있다.

□ 중앙정부 공무원 연금제도

중앙정부 공무원 연금제도는 중앙정부에 고용된 공무원에게 퇴직급여를 지급하는 제도로, 공무원 및 유족 복지증진이 주된 목적으로 공무원은 사회보장연금제도 중복가입이 불가하다. 별도의 기금이나 재원을 보유하는 형태가 아니며, 예산법에 의해 퇴직대상 공무원을 위한 연금지급에 소요되는 예산을 매년 책정하는 방식으로 운영된다.

프랑스 중앙정부 공무원 연금은 ‘재배분’ 메커니즘(repartition mechanism)으로 운영되는 사회보장제도와 동일하게 간주된다. 다른 나라와 달리 공무원과 국가회계 실체가 고용계약이 아닌 법에 명시된 관계에 기반하며, 민간부문과 달리 ‘재배분’ 메커니즘(repartition mechanism) 성격의 제도에 기여금을 납부하여 운영되기 때문이다.

3) 프랑스 공적연금제도 개선 노력

프랑스의 퇴직자는 공적연금제도에 의해 보호받고 있고, OECD working paper 제1553호「프랑스의 보편적 연금제도 시행의 목표와 과제(2019.5)」에서 공적연금 제도로 프랑스 고령층의 평균 소득수준이 높아졌다고 언급하고 있다.

하지만 42개의 의무적 제도로 구성된 연금제도의 복잡성과, 공공부문과 민간부분 제도의 차이가 존재함에도 불구하고 유사한 결과를 가져온다는 점 때문에 **연금 제도가 불평등하다는 인식이 강하다. 연금제도의 목적은 그들이 민간부문이든 공공부문이든 어디에서 일하는지에 관계없이 모두 같은 규정을 적용하는 보편적 제도를 채택하는 것이다.** 현재 프랑스는 연금제도 개선을 위한 법 제정 중에 있다.

나. 공적연금 회계제도

1) 사회보장부문의 재무제표 작성범위 및 회계처리

사회보장 하위부문과 정부의 하위부문은 독립적이며, **사회보장 하위부문의 예산이 중앙정부 예산에 사용되면 안된다는 정치적인 관점에 따라 사회보장 하위부문을 중앙정부 재무제표 작성범위에서 제외⁶⁾하였다.** 사회보장 하위부문은 개별재무제표를 작성하며, 대부분의 사회보장 하위부문 재무제표를 포함한 통합재무제표(combined statements)를 작성한다. 고용주 및 피고용인의 기여금은 ‘수익’으로 처리되고, 연금급여 지급시 ‘비용’ 처리되며, 차기 급여에 해당하는 부분만큼 부채로 인식한다. 미래 연금지급추정금액 등은 주석으로 작성하거나 공시하지 아니한다.

프랑스는 회계 개념체계 제정과정에서 사회보험실체가 운영하는 연금제도의 미래 지급액에 대한 회계처리 논의를 시작하였으며, 주된 논의는 사회보장급여와 관련된 미래 지급의무에 대하여 중앙정부 공무원과 동일하게 재무제표의 주석에 공시해야 하는지 여부였다.

공공부문의 회계 개념체계의 보편적인 원칙에 근거한 논의 끝에 2016년 4월 연금제도를 운영하는 실체의 연금회계처리에 대한 의견서(Opinion 2016-01)를 승인하였다. 당 의견서에서는 대부분의 제도는 권리와 의무를 공유하는 둘 이상의 보고주체에 의해 운영되며, 해당 운영실체의 권리와 의무가 원칙적으로 하나의 회계연도에 한정된다고 규정하였다. 이 의견서는 민간부문 종업원과 중앙정부 공무원을 제외한 공공부문 종업원의 기초 및 보충연금제도에만 적용된다.

이 의견서에 따르면 **연금제도는 법적인 성격을 가지지 아니하고, 권리와 의무를 공유하는 법적 실체에 의해 운영된다고 언급한다.** 또한 ‘재배분’ 메커니즘(répartition mechanism)에 따라 당해 회계연도 이후의 연금지급은 **현재의무라고 보지 아니하므로 부채로 인식하지 않고 주석에도 기재하지 않는다.** “재배분” 메커니즘은 수혜자간의 미래 보고기간까지 사용가능한 모든 자원을 공유하기 위해 노력하지만, 보고기간 내에서 사용할 수 있는 자원을 공유하기로 한 약속만이 제도를 운영하는 실체의 현재 의무이다. 따라서 발생주의 회계제도의 관점에 따라 기초제도(2층), 보충제도(3층)의 구분 없이 당해 회계연도 이후의 연금급여 지급과 관련해서 현재 의무가 없음을 의미한다.

6) 제19차 OECD 연례회의에서 발표된 “Session 7-공공계정 통합: 도전과 성공요인”(프랑스, CNoCP)

하지만 프랑스 회계감사원은 중앙정부 재무제표에 표시된 주식과 사회보장부문 주식사이에 일관성이 있어야 한다고 본다. 따라서 의견서에서는 일관성 문제를 고려하여 추가정보 제공을 위한 추가 작업 수행을 권고한다.

프랑스 사회보장부문 체계 회계처리 요약

- 중앙정부가 통제하지 않는 실체로서, 중앙정부 재무제표 작성범위에서 제외
기여금 및 연금지급 : 당기 수익 및 비용인식,
관련 부채를 인식하지 아니하며, 추정 총예상지급액 등도 주식으로 공시하지 않음
- 근거 : 재배분 메커니즘(répartition mechanism)에 따라 당해 회계연도 이후의 연금지급은 현 재의무라고 보지 아니하므로 부채로 인식하지 않고 주식에도 기재하지 않음
- 국가회계 비교 : 국가회계에서는 국민연금이 중앙정부 재무제표의 포함,
실제 국민연금 회계처리와 매우 유사함

2) 중앙정부 공무원 연금제도의 회계처리

중앙정부 공무원 연금은 '재배분' 메커니즘의 성격 때문에 재무제표가 완성되는 시점에 **미래 연금을 지급할 현재의무가 존재하지 않는다**. 따라서 당해 보고기간 재무제표에는 **지급이 확정된 연금부채를 제외한 어떠한 부채도 인식하지 않는다**. 이는 “현재”에 의무가 존재하고, 관련 비용이 연도별 의결된 예산 내에 포함된 경우에만 현금으로 지출되기 때문이다. 보고실체가 아닌 국가만이 세대 간 연대정책을 적절히 이행할 책임을 질 수 있다.

따라서 해당 보고기간 재무제표에는 지급이 확정된 연금부채를 제외한 어떠한 부채도 인식하지 않는다. 이러한 분석은 최근 발표된 IPSAS 42 ‘사회보장급여’에서 적용하는 회계처리와 일맥상통한다. 또한 중앙정부공무원의 고용인/피고용인의 관계는 계약적이 아닌 **법적인 관계로 확정급여제도의 정의를 완전히 충족하지 못한다. 따라서 IPSAS 39 「종업원 급여」를 적용할 수 없다.**

다만, 2006년도 회계기준을 마련할 당시, 확정급여제도와 ‘재배분’ 메커니즘의 특징을 일부 공유하고 있는 공무원 연금제도의 **이중적 성격**을 고려하여, 연금 측정방식에 따라 **보험수리적 가정을 사용한 추정치를 측정하여** 중앙정부 재무제표 주식에만 공시하기로 결정하였다. 현재 CNoCP는 공무원 연금제도는 퇴직급여 성격보다는 사회보장제도로 간주하고 있으며, 주석을 제공하는 이유는 ‘지속가능한 재정관리’의 일환으로 추가적인 정보를 제공하는 것으로 설명하고 있다.

프랑스 공무원연금 회계처리 요약

- 중앙정부 재무제표 작성범위 포함, 기여금 및 연금지급 : 당기 수익 및 비용인식, **관련 부채를 인식하지 않고**, 보험수리적 가정에 따른 추정지급액을 **주석 공시함**
- 근거 : 재배분' 메커니즘(répartition mechanism)에 따라 당해 회계연도 이후의 연금지급은 현재 의무라고 보지 아니하므로 부채로 인식하지 않음. 다만 퇴직급여 성격 및 지속가능한 재정관리를 위하여 주석정보 제공
- 국가회계 비교 : 공무원연금충당부채 재무제표 본문 인식, 회계처리와 매우 상이함

3) 연금회계기준 제정시 ‘예산의 고려’ 및 향후 과제

퇴직자는 퇴직을 하는 순간 사망시점까지 연금을 받을 권리가 있다고 주장할 수 있으나, **실체는 연금제도를 운용만 할 뿐 연금지급을 책임지지 않기 때문에 이를 부채로 인식하지 않는다.** 이러한 관점에서 연금지급을 위한 **예산안 의결은 매우 중요한 부분이다.**

현재 프랑스는 연금충당부채에 대해 중앙정부 재무제표 주석과 사회보장부문 재무제표 **주석 사이에 일관성이 결여되어 있다.** 따라서 이를 고려하여 **주석에 추가 정보를 제공할 필요성 및 추가정보 내용에 대한 고민이 필요하다.**

다. 결론 및 시사점

프랑스 연금제도를 민간, 공공, 중앙정부 부문으로 분류했을 때, 제도 별 성격을 고려하여 다음과 같이 우리나라 국민연금제도와 공무원 연금제도에 매칭 할 수 있다.

〈프랑스 연금제도와 분류〉

구분	계층	민간부문	공공부문	중앙정부
공공영역	1층	노령보충수당(ASPA), 장애보충수당(ASI) 등		
	2층	기초제도: CNAV ⁷⁾ 등	기초/보충제도: SNCF ⁸⁾ , RATP ⁹⁾ 등	국가공무원 (CAS) 등
	3층	보충제도: ARRCO ¹⁰⁾ , AGIRC ¹¹⁾ 등		
개인영역	4층	임의 가입의 보험형 연금제도		

* 1층과 2,3층의 주황색은 국민연금, 2,3층의 하늘색은 공무원 연금에 해당

7) 국가노후보험기금
 8) 철도청퇴직예비금고
 9) 파리교통공사직원연금금고
 10) 비관리직보충연금제도연합회
 11) 관리직보충연금제도연합회

1) 한국과 프랑스 공무원 연금제도 회계처리 비교

우리나라 대표적인 사회보장제도인 국민연금은 국민 대부분의 노후소득 및 생활안정의 보장을 제공한다. 국민연금의 충당부채 인식 여부는 해외 주요국의 사례를 참조하여, **연금지급의무가 국가 개개인과 계약관계에 따른 의무가 아니라는 점, 국제적 비교 관점에 따라 국민연금의 충당부채를 인식하지 아니하고, 주석에도 기재하지 아니하였다.**

프랑스의 경우 직업별·직능별로 구분되어 있어 복잡해 보이지만, 큰 틀에서는 1층 및 2, 3층의 일부가 사회보장제도에 해당된다. 프랑스는 사회보장제도를 민간부문과 공공부문으로 구분하여 회계처리 하는데, **민간부문의 경우 사회보장 하위부문과 정부의 하위부문은 독립적이라는 관점에 따라 중앙정부 재무제표에서 배제하고, 공공부문은 「의견서 2016-01」에 따라 우리나라와 마찬가지로 충당부채를 인식하지 아니하고 주석에도 기재하지 아니한다.**

하지만 공무원 연금제도 주석과의 일관성 측면에서 **추가정보 제공을 권고**하고 있다. 프랑스는 **중앙정부 재무제표에 포함되지 않는 별도의 사회보장부문 재무정보**가 산출된다는 차이점은 있으나 **결과적으로 국민연금에 대해 우리나라와 동일하게 충당부채를 인식하지 아니한다.**

2) 한국과 프랑스 사회보장제도 회계처리 비교

우리나라의 공무원 연금제도는 공무원의 퇴직 시 적절한 급여를 지급하여 공무원 및 그 유족의 복리향상에 기여하는 제도로, 비슷한 목적을 가진 **국민연금에 중복 가입이 불가능하다.** 그리고 「연금 회계처리지침」에 따라 확정급여형제도¹²⁾인 경우 **연금충당부채를 인식하도록** 하고 있다. 이는 **연금지급액이 확정**되어 있고, 연금지급충당목적 자산의 **투자운용 손실에 영향을 받지 않으므로 부채의 정의를 충족하기** 때문이다.

프랑스는 우리나라와 비슷하게 공무원 연금제도를 독립적으로 운영하고 있고, 사회보장제도에 중복 가입이 불가능하다. 2,3층에서 민간 및 공공부문을 제외한 부분이 공무원 연금제도에 해당된다. 하지만 우리나라와 달리 프랑스는 **공무원과 고용주체인 중앙정부가 법적인 관계**라는 점과, **‘재분배’ 메커니즘(répartition mechanism) 성격을 가진다는 점** 때문에 **연금충당부채를 인식하지 아니하고 주석에만 기재**하고 있다.

12) 근로를 제공한 근로자가 퇴직 시 지급해야할 급여액이 확정된 경우

〈한국과 프랑스 연금제도 회계처리 비교〉

구분	한국	프랑스	
〈사회보장제도〉			
가입대상	공무원, 군인 및 사립학교 교직원을 제외한 18세~60세 거주자	근로자 및 기여금 지급할 수 없던 퇴직자	
회계처리 범위	국민연금기금을 국가통합 재무제표 범위에 포함	민간부문 사회보장부문을 중앙정부 재무제표 범위에서 제외	공공부문 공공부문실체를 중앙정부 재무제표 범위에 포함
총당부채 인식	X		X
총당부채 주석기재	X	해당사항 없음	X (표시의 일관성 측면에서 의견서2016-01에서 추가정보 제공 권고)
회계처리 근거	① 연금지급의무가 계약에 따른 의무 X ② 국제적 비교 가능성 ↑	사회보장부문은 중앙정부부문과 별개	재분배 메커니즘 → 연금지급 현재의무 X
〈공무원 연금제도〉			
가입대상	「국가공무원법」, 「지방공무원법」 에 따른 공무원	중앙정부 공무원(CAS)	
사회보장제도 중복가입	중복가입 불가 (공무원 연금제도 독립적으로 존재)	중복가입 불가 (공무원 연금제도 독립적으로 존재)	
총당부채 인식	O (보험수리적 가정에 따라 총당부채 산정)	X	
총당부채 주석기재	O	O	
회계처리 근거	① 고용관계 ② 확정급여형제도(연금지급액 확정)	① 고용관계가 아닌 법적관계 (확정급여제도 X, IPSAS 「종업원 급여」 적용 X) ② 재분배 메커니즘 → 연금지급할 현재의무 X	

3) 시사점

프랑스의 연금제도에 대한 심층조사 결과 국가회계에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 국민연금(사회보장제도)의 재무정보를 국가재무제표를 통해 제공하는 것이 목적적합한가?

프랑스는 사회보장제도에 **사회보장 하위부문의 예산이 중앙정부 예산에 사용되면 안된다는 정치적인 관점에 따라 사회보장 하위부문을 중앙정부 재무제표 작성 범위에서 제외**¹³⁾하였다. 이에 따라 국가재무제표와 별개로 사회보장부문의 결합 재무제표를 별도로 작성하고 있다. 한국은 국민연금이 별도의 실체로서 국가회계 실체에 포함되나, 프랑스와 동일하게 국민연금의 자산에 대해서 다른 용도 또는 목적으로 사용될 수 없으며 예산에 사용되면 안된다는 부분은 일맥상통한다. 프랑

13) 제19차 OECD 연례회의에서 발표된 “Session 7-공공계정 통합: 도전과 성공요인”(프랑스, CNoCP)

스 사례를 토대로 예산의 관리재정수지와 같이 사회보장제도의 영향을 제외한 일반적인 재정요소만 포함된 재무제표의 필요성도 고려해 볼 필요가 있다. 이번 연금제도 조사가 연금회계제도 개편방안 마련에 기틀을 마련하기를 기대한다.

둘째, 한국의 공무원연금제도 역시 ‘사회보장성격’의 제도로 볼 수 있는가?

프랑스는 공무원을 국민의 한 사람으로 보고, 공무원 연금제도 역시 사회보장제도와 같이 국가의 특수한 사회정책의 일종이라고 간주하며, 이에 따라 사회보장제도와 동일하게 미래 지급 의무를 측정할 부채를 재무제표에 인식하지 아니한다. 다만, 확정급여제도의 성격도 일부 존재하고, 미래 예측 정보 제공 의무가 없는 것은 아니라고 판단하여 주석으로 해당 금액을 공시하고 있다. 우리나라의 경우 종업원 관계에 따른 급여를 연금으로 이연시킨 것으로 간주하며, 이에 따라 미래 지급의무를 측정하여 재무제표에 연금충당부채로 인식한다. 또한 **공무원연금 가입자는 국민연금 가입이 제한되는 등 공무원연금이 사회보장 성격이 일부 포함되어 있다고 볼 수도 있으므로** 프랑스 회계처리의 근거, 제도적 차이 등에 대한 보다 세부적인 고찰을 통해 우리나라 공무원연금 회계처리에 적용하는 방안 등도 검토해 볼 수 있을 것으로 생각된다.

이렇게 공무원 연금제도가 공무원의 생활안정 및 복지증진을 높이기 위해 도입된 제도라는 점은 두 나라 모두 동일하나 어떠한 관점에서 접근하느냐에 따라 회계처리방식에서 큰 차이점을 가져오므로, 프랑스 사례를 가지고 판단하기 어렵지만 지속적인 타 국가의 사례 연구를 거쳐 연금 회계처리 개선에 고려될 필요가 있다.

4] 일본 공적연금 회계제도

일본 코쿠가쿠인 대학(國學院大學)의 Ryota Kaneko(金子 良太) 교수가 수행한 “Overview of Public Pension Accounting in Japan”의 주요 내용을 요약하여 수록함

본 연구는 기획재정부 수시과제로 추진한 프랑스와 스위스의 연금제도 심층조사에 이은 추가조사로 국가회계재정통계센터가 일본의 회계기준 전문가에게 연구를 위탁한 결과임

가. 일본 공적연금제도 개요

1) 개요

일본의 공적연금제도는 일본에 사는 20세 이상 60세 미만의 모든 사람이 가입할 의무가 있는 범국민적 연금제도로 기초연금¹⁴⁾과 후생연금 2계층으로 구성되어 있다. 2020년 현재 기초연금과 후생연금의 가입자 수(2019년 3월 기준) 및 보험료, 급여의 수준은 다음과 같다.

〈일본 연금제도의 개요〉

구분	대상	보험료 납부	연금 급여		피보험자 수
제1호 피보험자 (국민연금)	학생, 자영업자 등	20세~60세 (월 16,540엔)	65세~사망 시 (약 65,000엔)	기초연금	1,471만명
제2호 피보험자 (후생연금)	회사원, 공무원	취업~퇴직 (월급의 18.3%) ¹⁵⁾	65세~사망 시 (평균 149,000엔)	기초연금 + 후생연금	4,428만명
제3호 피보험자 (국민연금)	전업주부 등	보험료 없음 (제2호 피보험자 부담)	65세~사망 시 (약 65,000엔)	기초연금	847만명

출처: Ryota Kaneko, 「Overview of Public Pension Accounting in Japan」

기초연금의 보험료는 2020년 4월 현재 월 1만 6천 5백 4십엔이고, 제도 창설 이래 거의 지속적으로 증가하고 있다. 2005년부터 매년 인상되어 왔으며, 2017년 상한에 도달한 이후 그 수준이 고정된 상태이다. 기초연금은 40년 전액 납부 시 65세부터 연 78만 1천 7백엔이 지급되며, 2017년 후생노동성 조사에 따르면 기초연금의 평균수급액은 월 약 5만 5천엔으로 확인되었다. 모든 국민이 일정한 연령에 도달한 시점에서 받는 것을 전제로 하고 있기 때문에 기초연금으로 불린다.

후생연금은 기초연금에 가산되어 지급되는 연금이다. 기업과 정부에 고용되는 자는 후생연금보험료를 납부하여야 한다. 후생연금보험료는 매월 급여의 약 18.3%로 이를 고용주와 근로자가 절반씩 부담한다.¹⁶⁾ 보험료는 2004년 13.93%에서 2017

14) 일본의 「국민연금법」에 따라 규정된 것으로 국민연금으로 불리기도 하며, 일부 혼용되어 보고서에 언급되고 있음. 본지에서는 독자의 이해를 위해 기초연금으로 통칭하도록 함

15) 고용주, 피보험자 절반씩 부담

16) 보험료 9%를 고용인 4.5%, 피고용인 4.5%를 부담하는 우리나라의 국민연금, 보험료 18%를 국가 9%, 공무원 9%를 부담하는 공무원연금과 보험료율을 제외하고 동일함

년까지 매년 인상된 것으로, 이후에는 현재 수준으로 고정되었다. 2015년 이전까지는 공무원, 사립학교교직원 등은 별도의 공제조합 등에 가입하였고, 조건 등도 상이하였으나 제도적 차이를 후생연금에 맞춰서 해소하는 개정을 통해 이를 일치시켰다.¹⁷⁾ 후생연금의 연금급여는 납입한 보험료에 따라 달라진다.

2) 공적연금의 재원과 적립금의 운용

일본의 공적연금은 (적립방식이 아닌) 부과방식으로 현 세대가 납부하는 보험료는 현재의 수급자에 대한 연금급여로 충당하는 방식을 취한다. 그러나 저출산·고령화가 진행되는 상황에서 점점 수입이 부족해질 가능성이 있기 때문에 현재의 공적연금제도는 일정한 적립금을 보유하여, 이를 운용함으로써 저출산·고령화의 영향을 경감시키는 방향으로 설계되어 있다. 따라서 수정적립방식이라 칭하기도 한다.

연금급여의 재원은 크게 ① 국민이 납부하는 보험료, ② 국고부담(기초연금에 대해 1/2 부담, 후생연금은 국고부담 없음), ③ 적립금으로 구성되어 있으며, 저출산·고령화의 영향으로 적립금이 서서히 고갈될 것으로 예상된다. 2004년의 제도개정은 향후 100년간의 재정균형을 목표로 설계되었으며, 적립금의 운용 목표는 장기적으로 임금 상승률보다 1.7% 높은 수익을 거둘 수 있도록 책정되었다.

연금적립금의 관리와 운용은 「연금적립금관리운용독립행정법인」, (GPIF: Government Pension Investment Fund)이라는 독립행정법인¹⁸⁾과 연금특별회계가 수행하고 있다. 연금자산의 시장 운용이 시작된 것은 2001년이며, GPIF에 의한 운용은 2006년부터 시작되었다. GPIF에 의한 운용은 다른 나라와 마찬가지로 연금의 관리와 운영 책임을 구분하는데 주안점을 두고 있다.

GPIF는 이사장을 비롯한 자금의 운용에 직접적으로 관련된 직위에 고도의 금융 지식과 경험을 가진 전문가를 등용하고, 이사장이 승인한 운용방침에 따라 자금을 운용한다. 해당 운용방침과 운용상황을 운용위원회가 심의하고 감독한다. 현재는 「국민연금법」 제76조 및 「후생연금보험법」 제79조의 3에 근거하여 운용의 대부분을 GPIF가 수행한다. 현재 GPIF가 159조엔, 연금특별회계가 7조엔을 운용하고 있다.

17) 단, 사립학교교직원의 연금보험료가 18.3%가 되는 것은 2027년으로 2020년 현재는 아직 17% 정도임

18) 독립행정법인(獨立行政法人): 일본의 독립행정법인통칙법 제2조 제1항에 규정된 법인으로 국민 생활 및 사회경제의 안정 등 공공의 견지에서 확실히 실시될 필요가 있는 사무 및 사업 가운데, 국가가 주체가 되어 직접 실시할 필요는 없으나 민간 주체에 맡길 때에는 반드시 실시되지 않을 우려가 있거나 하나의 주체에 독점하여 행하게 할 필요가 있는 것을 효율적이고 효과적으로 행하게 할 목적으로 설립된 법인을 말함

〈일본 연금적립금 운용 현황〉



출처: GPIF website https://www.gpif.go.jp/gpif/faq/faq_01.html

3) 재정검증

2004년 국민연금법 개정에 따라 정부는 적어도 5년에 한 번 보험료와 국고부담액 및 법률에 의한 연금급여에 필요한 비용 등에 대한 현황과 재정균형 기간 등에 대한 전망을 작성하도록 규정하였으며, 이에 따라 가장 최근에는 2019년 재정검증을 수행하고 그 결과를 공표하였다. 2019년 8월에 공표된 재정검증 결과는 2019년부터 약 100년간의 수지, 소득대체율 및 연금재정의 건전성을 인구전제와 경제상황 등을 낙관적인 상황과 비관적인 상황 등으로 구분하여 케이스별로 전망하였다.

2019년 재정검증결과 현재 실수령 월액 35.7만엔 세대¹⁹⁾의 연금급여 수준은 기초연금과 후생연금을 포함하여 월 22.0만엔²⁰⁾으로 소득대체율은 61.7%인 것으로 나타나, 2014년 62.7%보다 감소하였다. 재정검증 결과에 따르면 소득대체율은 점점 하락하며, 관련 법령에 따라 50%까지는 내려갈 수 있다.

나. 공적연금 회계제도

1) 특별회계 재무서류 작성기준

기초연금과 후생연금의 재정상태는 회계상 연금특별회계에 공시된다. 일본에는 일반회계 외에 특별한 목적을 위해 설정된 특별회계가 있으며, 현재 특별회계는 17개가 존재한다. 기존에는 국민연금특별회계와 후생보험특별회계가 각각 존재하

19) 남편 40년 근속, 부인 전업주부인 세대를 가정함

20) 기초연금이 각각 6.5만엔, 후생연금이 9만엔임

고 있었지만, 2007년 연금특별회계로 통합되었다. 참고로 국민연금특별회계는 1961년에, 후생보험특별회계는 1944년에 설치되었다. 연금특별회계는 국민연금과 후생연금 이외의 것도 포함되어 있으며, 계정 단위로 설정되어 있다. 연금과 관련된 부분은 기초연금계정, 국민연금계정 및 후생연금계정이 있으며 각각 구분하여 보고하고 있다. 또한 징수 업무 등에 관한 사무비용 등은 업무계정으로 계리되고 있다.

연금특별회계의 정보공개는 2000년대 초반까지는 다른 특별회계와 동일하게 현금주의 예산·결산정보였다. 2000년대 이후 국가에서도 발생주의에 따른 회계정보 작성과 공시의 움직임이 나타났고, 회계기준 설정의 필요성도 인식되었다. 재무서류 작성기준²¹⁾은 작성 대상에 따라 ① 부처별, ② 일반회계부처별, ③ 특별회계로 구분된다. 1998년도 결산부터 시작된 국가대차대조표(시안)의 작성, 1999년도 결산부터 시작된 특별회계재무제표의 작성을 거쳐, 부처별 재무서류의 작성에 이르렀다. 2002년도 결산에서 소관 일반회계와 특별회계를 합산한 대차대조표, 업무비용계산서 등의 부처별 재무서류를 작성하였으며, 이를 연결한 국가재무서류도 2003년도 결산부터 작성하였다.

특별회계 재무서류 작성기준은 “기업회계의 관행”을 참고로 작성하였다. 자산계상과 충당금, 감가상각 등 발생주의 회계의 기본 항목에 대한 국가의 목적과 사업 내용을 고려하여 정리하였다. PDF파일 35페이지 정도로 상세한 회계처리를 규정한 것은 아니다. 그런 의미에서 IPSAS나 기업회계기준과 비교하면 상당히 간소한 것이라고 할 수 있다. 특별회계 재무제표로 시작한 국가의 발생주의 회계정보는, 세입세출결산을 기본으로 충당금과 감가상각 등 발생주의 특유의 항목을 조정하여 작성된 것으로 복식부기 방식으로 작성된 것이 아니다. 또한 출납정리기간 등 국가 특유의 규정에 따른 회계처리에 대해서도 수정하지 않고 재무서류에 반영되기 때문에 기업회계와 같은 상세한 규정을 설정할 필요가 없다고 할 수 있다. 연금특별회계에서 작성기준에 따라 작성해야 하는 재무서류는 다음과 같다.

- 대차대조표
- 업무비용계산서(비용만의 집계표이며, 수익은 계상되지 않음)
- 자산·부채차액명세서(자산·부채차액의 증감 원인을 나타냄)
- 구분별수지계산서(세입세출결산을 기반으로 기업회계의 현금흐름표에 준하여 수지를 구분하여 표시)
- 부속명세서

21) 재무서류 작성기준(財務書類の作成基準): 발생주의 기준 결산보고서의 의미를 가짐

2) 발생주의 회계의 법정화

일본의 예산과 결산은 2020년 현재에도 현금주의에 기초하고 있으며, 예산·결산 제도를 발생주의로 전환할 예정은 없다. (이는 발생주의 회계도입 전후에도 변화하지 않는다) 연금특별회계도 세입세출예산·결산은 성립 이래 매년 공표되고 있다. 발생주의에 따른 회계정보는 후술하는 대로 국회에 보고되는데 ‘승인’을 거칠 필요는 없고, 그런 의미에서 일반 국민에게 공개할 목적으로 예산·결산에서 보이지 않는 정보를 보충하는 정도의 위상을 갖는다. 상기 웹사이트에서도 예산·결산 정보가 먼저 표시되고 그다음에 발생주의 회계에 따른 정보가 공시되어 있다. 그리고 예산편성 등과 발생주의 회계의 관계는 한정적이다.

2007년 「특별회계 관련 법률」이 정비되어 연금특별회계를 포함한 모든 특별회계를 대상으로 발생주의에 따른 회계정보의 작성 및 공시가 법률에 명시되었다(「특별회계 관련 법률」 제19조). 참고로 법 시행 이전에는 특별회계마다 법률이나 규칙이 별개로 정해져 있었다. 또한, 전술한 바와 같이 법적으로 요구되는 것은 아니었지만 작성·공시되고 있었다. 법정화에 따라 회계감사원의 검사를 거친 재무서류를 국회에 제출하도록 규정하였다(「특별회계 관련 법률」 제19조). 그러나 예산과는 달리 어디까지나 국회에 ‘제출’될 뿐이지 특별히 ‘승인’을 요구하는 규정은 존재하지 않는다. 또한, 발생주의에 근거한 특별회계 재무서류의 ‘검사’는 (기업회계와 같은) 공인회계사가 수행하는 보증형 감사가 아님에 주의가 필요하다. 회계감사원에 의한 검사는 검사 과정에서 발견된 오류 등을 정리해 국회에 보고되는데, 그때 재무서류 전체가 “적정하다”라는 의견은 내고 있지 않다.

또한, 법정화 이후 연금특별회계에 대해 특별회계 재무서류의 수치 오류 등은 회계감사원에서 지적하지 않는다. 연금제도에 대해 특히 국민의 관심이 높음에 따라 회계감사원은 최근 ‘연금특별회계 및 연금적립금운용독립행정법인이 관리·운영하는 연금적립금의 상황 등에 대하여’라는 형태로 국회의 조사보고를 수행하고 있다. (특별회계 재무서류 이외의) 부처별 재무서류 또는 국가 재무서류는 재무부가 취합하는 것으로 법률에 근거하여 작성되는 것은 아니지만, 현재에 이르기까지 계속해서 작성하고 있다. 이에 대한 작성과 공시에 관한 법률이 제정될 예정은 없으며, 회계감사원 등의 검사도 일부를 제외하면 이루어지지 않고 있다.

특별회계 재무서류는 각 부처에서 작성하도록 되어 있다. 연금특별회계는 후생노동성이 작성 주체가 된다. 실제로 각 부처의 인원이 제한된다거나, 기업회계에 기초한 재무서류의 작성 관련 지식을 가진 인원이 한정적이라는 이유로, 재무서류의 작성을 회계사무소 등에 위탁하는 사례도 많다.

증권 159.2조엔이 계상되어 있으며, 후생연금계정의 연결 총자산의 9할 이상을 차지하고 있다. 이는 연금특별회계에서 GPIF에 기탁한 운용기탁금의 대부분을 GPIF에서 유가증권으로 운용하고 있기 때문이다. 또한, 부채의 공적연금예치금은 국민을 대상으로 하는 예치금이므로 개별과 연결이 동일하게 변함없이 계상된다.

개별대차대조표상 운용기탁금과 연결대차대조표상 유가증권에 50조엔의 차이가 발생하는 이유는 GPIF 운용액 159조엔에는 약 9조엔의 국민연금 기탁분 자산이 포함되어 있다. 즉 후생연금의 기탁분은 약 150조엔이다. 기초연금의 운용기탁금 약 7조엔에 대응하는 유가증권 약 9조엔이 계상되어 있다. 연결재무제표상 GPIF는 후생연금계정에 모두 연결되므로 약 9조엔의 차이가 발생한다. 또한 GPIF의 유가증권은 운용수익이 포함되어 있다. 유가증권 중 후생연금 기탁분은 약 150조엔이므로 차액 45조엔은 당초 GPIF에 출연한 운용기탁금과 운용재산 평가액과의 차액이며, 기탁 시점부터 2019년 3월 말까지의 운용수익에 해당한다.

〈후생연금 계정 연결대차대조표〉

(단위: 백만엔)

	전회계연도 (2018.3.31.)	본회계연도 (2019.3.31.)		전회계연도 (2018.3.31.)	본회계연도 (2019.3.31.)
<자산 부분>			<부채 부분>		
현금·예금	7,541,874	6,930,960	미지급금	3,929,373	3,916,445
유가증권	156,409,859	159,239,460	미지급비용	302	256
미수금	70,696	108,238	상여충당금	172	207
미수수익	696	587	운용기탁금	7,032,880	7,063,706
미수보험료	2,595,182	2,639,046	공적연금예치금	112,324,386	112,861,192
선급비용	0	0	퇴직급여충당금	1,199	1,244
대여금	508,067	428,748	타회계전입미결제	3,137,855	3,238,092
타회계전입미수금	4,456,260	4,505,923	기타 채권 등	643	533
기타 채권 등	1	2			
대손충당금	△243,631	△248,357			
유형고정자산	737	574			
고정자산(공공용재산 제외)	498	442			
토지	135	110			
입목축	0	0			
건물	361	331			
공작물	0	0			
물품등	239	131			
무형고정자산	398	343			
출자금	190,708	196,371			
자산 합계	171,530,855	173,801,901	부채 합계	126,426,813	127,081,678
			<자산·부채 합계 차액 부분>		
			자산·부채 합계 차액	45,104,042	46,720,222
			(중 타 회계 등으로부터의 출자)	(30,202)	(25,090)
			부채 및 자산·부채 합계 차액	171,530,855	173,801,901
			합계		

출처: Ryota Kaneko, 「Overview of Public Pension Accounting in Japan」

후생연금계정의 연결업무비용계산서에서 ‘후생연금급부비’는 실제 국민에 대한 후생연금의 지급을 나타낸다. 또한, 국가공무원 등의 연금급부업무는 공제조합을 통해 이루어지는데 ‘국가공무원공제조합연합회등교부금’이 계상되어 있는데 이것도 실질적으로는 연금지급이다. 업무비용계산서는 비용만을 나타내는 서류이며, 보험료수입이나 공적연금예치금의 변동은 자산·차액증감계산서에 표시된다.

〈후생연금 계정 연결업무비용계산서〉

(단위: 백만원)

	전회계연도 (2017.4.1~ 2018.3.31.)	본회계연도 (2018.4.1~ 2019.3.31.)
인건비	1,436	1,667
상여충당금전입액	172	207
퇴직급여충당금전입액	105	154
후생연금급부비	23,578,037	23,682,636
국가공무원공제조합연합회등교부금	4,752,414	4,696,281
보조금등	123,128	121,405
기초연금계정으로의 전입	17,977,882	18,797,044
업무계정으로의 전입	124,428	168,445
지급조정급 전입	1,687	2,001
기타 경비	73,919	52,161
감가상각비	304	263
대손충당금전입액	32,685	34,758
이자비용	0	0
자산처분손익	19	27
본년도 업무비용 합계	46,666,222	47,557,045

출처: Ryota Kaneko, 「Overview of Public Pension Accounting in Japan」

4) 공적연금예치금²²⁾

후생연금계정 부채의 대부분을 차지하는 ‘공적연금예치금’은 특별회계 재무서류 작성기준 제2장에서 다음과 같이 명시되어 있다.

· 후생연금과 국민연금은 과거 기간에 대응하는 연금급여의 현재가치 중 적립금으로 충당될 부분, 즉 재정재계산의 각 연도 말의 소요적립금에 상당하는 금액을 ‘공적연금예치금’으로 계상한다. 또한, 공적연금의 적립방법, 재정재계산의 각 연도의 소요적립금에 상당하는 금액과 실제 적립금의 차액의 발생 원인, 회계처리 및 과거 기간에 대응되는 미래연금급여의 현재가치 금액과 이에 대한 재원의 예상액, 산출 근거 등에 대해서 주석으로 공시한다.

22) 公的年金預り金

또한, 같은 기준 제6장에서 다음의 내용을 주석에 공시하는 것을 요구하고 있다.

· 후생연금 및 국민연금에 대해 그 재정방식, 공적연금예치금에 대응하는 자산의 내역, 재정검증(최초의 재정검증이 이루어질 때까지는 재정재계산)의 재정전망에서의 각 연도 말 적립금액 및 실적과의 차액의 발생원인, 회계처리, 과거기간에 대응하는 미래급여 현재가치액과 이에 대응하는 재원의 예상액, 산출근거 및 기타 참고가 될 사항

결국 공적연금예치금은 재정검증의 재정전망상 적립금액은 적어도 5년에 한 번씩 실적을 근거로 검토가 이루어지는 것을 고려하여, 미래 연금급여 재원에 충당하기 위해 보유하고 있는 것이 명확한 자산에서 미지급금 상당액을 제외한 금액을 부채로 계상한 방법이다. 아울러 공적연금예치금의 매년 변동액은 자산·부채차액증감계산서에서 ‘공적연금예치금의변동에따른증감’으로 계상한다. 또한 공적연금 관련 미수보험료, 타 회계 전입 미수금 및 타 회계 전입 미결제 등은 대차대조표에서 독립적으로 계상하고 있다.

다시 말해 일부 미지급금, 미수금 등을 제외하면 공무원을 포함한 국민이 적립하여 운용하고 있는 연금적립금을 ‘공적연금예치금’으로 부채로 계상하고 있으며, 이에 따라 연금특별회계의 자산 합계와 부채 합계의 차액은 거의 제로에 수렴하게 된다.

이와 같은 회계처리방식이 결정되기까지 많은 논의가 있었다. 공공회계에서 공적연금부채의 취급은 어려운 문제로, 외국에서도 공적연금급여부채에 대해서 이것을 계상하지 않으면 완전한 대차대조표가 되지 않는다는 주장과 미래 예측에 따라 변동 폭이 큰 거액의 부채를 계상하는 것이 회계의 유용성과 신뢰성을 손상한다는 주장이 있어 큰 논쟁이 계속됐다.

일본에서도 회계기준을 제정할 때부터 현재에 이르기까지 계속 논란이 되고 있다. 일본의 특별회계 재무서류 작성 논의에서도 다음의 두 가지 개념이 검토되었다.

(1) 일본의 공적연금은 적립금을 가지고 있으면서도 부과적 요소가 강한 재정방식으로 운영될 것이며, 그해의 연금급여는 그해의 수입(보험료)으로 충당된다는 점에서 다른 복지프로그램과 차이가 없으므로 부채로 인식하지 않는 것이 적당하다는 개념

(2) 공적연금은 보험료 납부에 따라 연금급여를 지급한다는 사회보험방식을 채택하고 있어, 보험료 납부 때문에 제도의 운영자인 국가에 연금지급의무가 발생하므로 과거기간에 대응하는 연금급여의 현재가치를 부채로 인식해야 한다는 개념이다. 이때 향후 급여 전액을 부채로 계상하는 방식과 미래 연금급여의 재원이 구분되므로 적립금 부분을 제외하고 국고부담분만을 부채로 인식하는 방식

결과적으로 2002년의 재정제도등심의회 회의록을 통해 (1)의 개념이 채용되어, 현재에 이르고 있다. 그 논의는 기준 본문이 아닌 보론에 기재되어 있으나, 제한적으로밖에 기재되어 있지 않다.

전체 부과방식을 전제로 하는 것이라면, 매기 가입자의 보험료가 연금급여에 충당되는 것이고 공적연금에 관한 채무가 발생할 여지가 없다. 한편 현재 보험료를 납부하고 있는 국민은 장래의 연금급여를 기대하고 있는 것도 사실이다. 그러나 이 ‘기대’는 현행 부과방식하에서는 불확실한 것이다. 또한 법적으로 국가의 연금지급의무 발생은 보험료의 납입 시가 아니라 국민의 수급자격 확정 시이며, 수급자격이 확정된 국민에게 문제없이 연금이 지급되기만 한다면 국가의 장기적인 부채는 존재하지 않는 것이다.

<p>일본 연금제도 회계처리 요약</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 1층 기초연금과 2층 후생연금(직역연금)의 회계처리 동일 ■ 2층 후생연금에는 공무원을 비롯한 민간 근로자 모두가 포함되며, 동일한 사회보장제도로 인식 ■ (공무원을 포함한) 국민이 납부한 기초연금·후생연금 보험료 중 적립하여 운용하고 있는 연금적립금을 미래 재원에 충당하기 위한 예치금으로 보아 부채(공적연금예치금)로 인식 ■ 국가회계와 차이점: (국민연금) 국민연금은 사회보장제도로 간주하여 미지급금 외 부채 인식 없음 (공무원연금) 고용에 따른 대가로 보아 미래 연금급여지급의무를 총당부채로 인식
--

다. 결론 및 시사점

1) 우리나라와 일본의 연금제도

일본의 연금제도와 우리나라의 연금제도는 그 시작은 유사하였으나, 여러 차례 개정을 거치며 단순비교를 하기에는 무리가 있을 정도로 상이해지고 있다. 민간 영역인 3층을 제외하고 공적 영역인 1, 2층을 비교하였을 때 1층을 보편적인 기초연금으로, 2층을 직역연금인 후생연금(우리나라는 국민연금과 공무원연금)으로 구성된 것은 유사하나 세세한 부분에서 차이가 존재한다.

1층 기초연금은 일본은 보험료를 납부하고(후생연금 납부자는 면제), 1/2을 국고에서 부담하는 방식으로 운용하지만, 우리나라는 전액 국고에서 지원한다. 일본은 기초연금을 국민 전원이 수급받지만 우리나라는 소득 하위 70%에게만 지급한다. 2층 직역연금은 일본은 2015년 연금개혁에 따라 국민과 공무원 등 모든 가입자가 직종과 관계없이 일원화되어 있으나, 우리나라는 국민, 공무원, 군인, 사립학교교직원으로 구분되어 있다.

더불어 기초연금법 제3조에 따라 공무원, 군인, 사립학교교직원연금을 수급 받는 자는 기초연금 수급에 제한을 받는 규정도 존재한다. 또한 1985년 개정에 따라 기초연금의 범위를 넓힌 일본과 달리 우리나라는 국민연금과 독립적으로 기초연금을 신설하였는데, 기초연금 수급액은 월 20만원으로 월 5.5만엔 수준의 일본과 비교하였을 때 비중이 적은 편이다.

〈우리나라와 일본의 연금제도 비교〉

구분	계층	일본		우리나라	
		민간 근로자	공무원 등	민간 근로자	공무원 등
공적연금	1층	기초연금(전 국민)		기초연금(하위 70%)	공무원연금 등
	2층	후생연금		국민연금	
사적연금	3층	보험회사, 은행 등			

2) 우리나라와 일본의 발생주의 회계제도

일본과 우리나라의 발생주의 회계제도가 국가에 도입되는 부분에는 공통점이 많이 발견된다. 1990년대 말, 2000년대 초에 특별회계(우리나라는 기업특별회계와 기금)를 중심으로 발생주의 도입에 대한 논의가 시작된 것과 세입세출결산을 기본으로 발생주의 항목을 조정하여 작성하는 방식을 채택한 것 등이 그 특징이다. 하지만 우리나라는 여러 시행착오를 거쳐 2009년 「국가회계법」 제정 등을 통해 2011회계연도부터 국가재무제표 작성 등이 법제화된 것에 비해 일본의 특별회계를 제외한 발생주의 재무정보는 국가의 공식 서류가 아닌 참고 정보의 위상을 벗어나지 못하고 있는 것으로 확인되었다.

연금특별회계의 재무정보도 특별회계임에 따라 국회에 제출되기는 하지만 발생주의 정보가 국회 또는 국민의 관심을 받는 예는 없으며, 연금과 관련된 장기 재정건전성에 대한 정보에 국민의 관심이 크고, 이러한 정보는 발생주의 재무 정보로 표현하기 힘들기 때문이라고 서술하고 있다. 우리나라에서도 공무원·군인연금에 대한 연금충당부채 계상에 따라 연금에 대한 관심이 2015년 공무원 연금개혁을 촉발하는 한 축이 된 것은 사실이나, 연금충당부채 자체가 연금재정의 건전성이나 장기재정의 전망을 표현하는 것은 아니라는 점에서 유사한 고민이 있다고 할 수 있다.

3) 시사점

일본이 공무원에 대한 연금충당부채를 인식하지 않는 것은 연금제도가 공무원뿐 아니라 모두에게 동일하게 적용된다는 이유도 있겠지만, 더욱 근본적인 이유는 연금제도를 사회보장제도로 인식한다는 데 있다.²³⁾ 이는 기존 연구에서 살펴본 프랑스와 유사한 시각으로 연금제도가 다른 복지프로그램과 차이가 없다는 주장이며 국가의 연금지급 의무가 발생하는 시점은 공무원을 포함한 국민의 수급자격이 확정 시점이고, 국민에게 문제없이 연금이 지급되기만 한다면 국가의 장기적 관점에서 부채는 존재하지 않는다고 서술하고 있다.

그럼에도 불구하고 지금의 수급자, 가입자 비율보다 미래의 수급자, 가입자 비율이 저출산·고령화의 영향으로 수급자의 수가 많아질 것이 예상되므로, 이를 대비하기 위해 일정 적립금을 운용하고 있으며, 이 중 미래 연금급여에 충당하는 것이 확실한 적립금을 ‘공적연금예치금’ (부채)으로 인식하고 있다. 이러한 일본의 공적연금 회계처리는 우리나라에 다음과 같은 시사점을 제공한다.

(1) 우리나라의 국민연금 회계처리는 적정한가?

우리나라의 국민연금은 일본의 후생연금과 동일하게 사회보장제도로 미래의 연금급여에 충당하기 위해 적립금을 운용하고 있다. 2019회계연도 말 기준 736.8조원을 보유하고 있으며, 내부거래 등을 제거하고 약 600조원 정도가 국가재무제표에 자산으로 반영되어 있으나, 관련 예치금을 부채로 인식하는 회계처리는 수행하지 않는다.

이는 현 국가회계기준에 따른 회계처리이며, IPSAS 42 Social Benefits 등 국제표준에 부합하는 회계처리이기는 하나, 국민연금과 관련된 적립금은 국민연금급여 지급 목적 이외에는 사용할 수 없다는 점에서 현재의 재정상태표 표시방식 등 회계처리가 적정한지에 대한 검토가 필요하다. 특히 공적 영역에서 운용하는 자산 규모가 큰 상태에서 일본 외에는 비교 대상이 없는 상황이기 때문에²⁴⁾ 국제표준도 중요하지만, 특수한 상황에 맞는 회계처리방식을 고민할 필요가 있다.

23) 2015년 공무원연금이 후생연금과 통합되기 이전에도 공무원연금에 대한 충당부채를 인식하지 않았다는 점이 이를 방증함

24) 적립금 737조원은 일본의 공적연금펀드 166조엔(약 1,850조원), 노르웨이 국부펀드 약 1,447조원에 이은 전 세계 세 번째로 큰 연기금 규모임

(2) 제도의 변경은 회계처리에 영향을 미치는가?

우리나라는 공무원연금과 국민연금의 형평성에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있다. 2015년 공무원연금 개혁에도 불구하고, 여전히 국민연금보다 공무원연금의 수급액이 높고, 불평등하다는 인식이 남아 있기 때문이다. 법령을 살펴보면 2020년 가입자를 기준으로 하면 30년 가입을 기준으로 공무원연금은 18%를 납입하면 소득대체율이 51%, 국민연금은 9%를 납입하면 소득대체율이 30% 정도로 유사하게 설계되어 있다. 물론 소급 적용되지 않는 문제에 따른 기 수급 중인 공무원연금 수급자들에게는 유리한 조건이라는 점, 그리고 상대적으로 연금제도가 오래된 공무원연금의 수급자가 더 많고, 기금이 고갈됨에 따라 국가보전금이 투입되고 있다는 점 등을 이유로 논란은 계속 이어질 것으로 예상된다.

결국 이러한 논란이 종식되기 위해서는 일본의 사례와 유사하게 모든 직역연금에 대해서 동일한 조건으로 제도를 개편하거나, 통합하는 방안이 논의될 가능성이 크다. 이때 이러한 제도의 변경이 회계처리를 변경하는 기준이 될 것인지에 대한 검토가 필요하다. 현 연금 회계처리지침은 단순히 연금을 공무원·군인과 국민·사학으로 구분하고 ‘공무원·군인은 연금충당부채를 인식하고(문단4), 국민·사학은 연금미지급금을 연금부채로 인식한다(문단35)’ 라고 서술할 뿐 그 근거에 대해서는 지침 문단에서는 설명하고 있지 않다. 이때 제도가 통합되거나 변경될 때에는 혼란의 여지가 존재한다.

공무원과 군인은 근로의 대가로 확정급여형 연금을 제공하여 그 부분을 연금충당부채로 인식하는 것이라면 명확하게 지침을 정비하고, 국민연금은 근로와 같은 교환거래가 아닌 사회보장제도로 연금충당부채 산정 대상이 아니라고 지침에 명시하는 등 현재의 연금 회계처리지침을 보다 정교화하여 연금제도가 변경되는 상황에서도 일관성 있는 회계처리가 가능하도록 준비하는 것이 필요하다.

5 한국: IPSAS 42 제정에 따른 공적연금회계 개선방안 연구

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

김봉환 서울대 교수가 수행한 “IPSAS 42 제정에 따른 공적연금회계 개선방안 연구: 공무원연금의 IPSAS 42 적용 가능성을 중심으로”의 주요 내용을 간략하게 요약하여 수록함

본 연구는 기획재정부 위탁과제의 결과임

가. 서론

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

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

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

나. IPSAS 42(사회보장급여) 주요 내용

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

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

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

다. IPSAS 42의 국내 적용 가능성

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

업회계기준을 준용하고 있다.

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

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

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

그러나 IPSAS 42를 우리나라에 적용하더라도 공무원연금 중 비교환거래 부분에 한정되는 것이 바람직하다. 국민연금 상당액을 초과하는 교환거래 부분은 민간의 퇴직연금과 성격이 동일하다. 교환거래에 대응하는 부분은 민간의 퇴직연금 회계처리를 적용하는 것이 논리적으로 타당하다. 현재 공무원연금은 불확실성을 내재하고 있는 확정급여형이고 실질적으로 부과형으로 운영된다. 부과형은 비교환거래에, 적립형은 교환거래에 더욱 적합하다. 그러므로 공무원연금 중 교환거래 부분

은 원칙적으로 적립방식을 채택하는 것이 바람직하다. 물론, 정부는 민간기업과 달리 파산위험이 없으므로 교환거래에 부과형을 적용할 수 있다. 다만 이러한 때에는 연금충당부채를 보완하는 추가 정보 제공이 필요하다. 예컨대 정부보전금의 현재가치 정보는 연금충당부채의 한계를 보완해 유용하게 활용될 수 있다.

IV. 결론

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