▌ 예산정책연구 제8권 제2호 2019. 11. pp.38-73 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.002

사립학교 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정 변화 분석*

김수성** 정인영***

국문초록

최근 학령인구의 감소로 많은 사립학교가 폐교의 위험에 노출되고 있다. 이러한 상황은 앞으로도 계속 될 것으로 예상된다. 현행 사학연금은 사립학교가 폐교되면 폐교에 재직했던 교직원에 대해서는 연금 지급개시연령이 65세 임에도 불구하고 조기에 연금을 지급하고 있다. 즉, 현행 사학연금법은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호 "정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급" 조항을 준용함에 따라 정원감축 및 폐교에 따른 퇴직을 할 경우 법에 명시된 연금지급 개시연령이 아닌 퇴직 후 5년 이후에 조기연금을 지급하고 있다. 이에 따라 향후 사학연금 지급액이 급증할 것으로 예상되며, 이는 상당한 액수의 국고 지원을 수반하게 된다. 이를 감안하여 사학연금공단은 사학연금을 65세부터 지급하는 법안을 이은재 의원 입법발의로 2016년 11월 15일에 제출하였다. 사립학교 폐교에 따른 지급개시연령의 연장은 연금재정 안정화를 위하여 추진하는 법안으로서 연금재정에 미치는 효과가 크며, 연기금의 안정화를 위한 조치에 해당된다. 본 연구는 이와 관련하여 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정소요액을 추계하고, 이를 통해 사학연금법이 독자적인 법안을 마련하기 위한 법 개정의 타당성 및 근거를 제시하였다. 추계 결과, 현행과 같이 조기에 연금을 지급하였을 때보다 지급개시연령을 적용하였을 때 기금의 소진시점을 1년 정도 연장하는 효과가 있을 뿐만 아니라 국고지원 예산 절감 효과가 있는 것으로 나타났다.

□ 주제어: 사학연금, 연금지급개시연령, 사립학교 폐교, 조기연금, 국고 예산 절감

투고일: 2019. 2. 28. 수정일: 2019. 8. 6. 게재확정일: 2019. 8. 8.

* 본 연구는 사립대학의 폐교문제에 따라 나타나는 사학연금재정 문제를 해결하기 위한 재정추계를 분석한 연구이다. 본 연구의 내용은 저자들의 개인적 의견임을 밝힌다.

** 제1저자: 사립학교교직원연금공단 연금연구팀 세무학박사(mercury@tp.or.kr)

*** 교신저자: 삼육대학교 사회복지학과 조교수(iyj100@gmail.com)

Ⅰ. 서론

최근 언론에 의하면 10여년 후 대학의 절반이 사라질 수도 있어 폐교 도미노 현상의 시작에 대하여 우려하는 목소리가 커지고 있다. 즉, 교육부의 대학기본역량진단 2주기 결과가 공개되면서 폐교 도미노 현상이 현실화 될 것이라는 전망이 나오고 있는다. 2015년 대학기본역량진단 1주기 평가 때는 최하위 등급에 해당하는 대학의 60%가 폐교를 하였다. 특히 향후 10여 년 동안 학생 숫자가 급감하면서 2030년 이후 대학의 절반이 폐교할 것이라는 불안한 예측도 제기되고 있는 상황이다.[1)]

2018년 2월 말 현재 사립대학이 폐교된 현황을 살펴보면 폐쇄명령에 따른 11개 대학과 자발적으로 폐쇄한 대학 5개 등을 합하여 총 16개의 사립대학이 폐교가 된 상황이다. 게다가 향후에는 학령인구의 절벽현상으로 인하여 대학 입학정원의 미달 및 정원감축이 발생하여 학교 재정이 열악한 대학들은 과거에 비해 폐교되는 사례가 급증할 것으로 예측되고 있다. 더욱이, 유치원은 비교적 규모가 큰 초·중·고 및 대학에 비해 출산율의 직접적인 영향을 받게 되고 학생 모집 등에 많은 문제가 예상되고 있어 학교재정은 더욱 악화될 것이다. 유치원은 비교적 소규모로 운영되는 특성으로 인하여 재정상태가 열악하기 때문에 폐원이 훨씬 용이할 것으로 보인다. 이

---

1) 교육부가 8월 23일 발표한 대학기본역량진단 결과에 따르면 평가 대상 323개 대학 중 11개 대학이 최하 등급(재정지원제한대학 Ⅱ유형)을 받았다. 4년제 대학 6곳(경주대·부산장신대·신경대·제주국제대·한국국제대·한려대), 전문대 5곳(광양보건대·동부산대·서해대·영남외국어대·웅지세무대)이다. 이 대학들은 정원을 30~35%까지 줄여야 하고 정부 재정 지원도 전면 제한되기 때문에 사실상 폐교 수순을 밟게 될 것이란 전망이 우세하다. 실제로 2015년 1주기 평가시 당시 E등급(최하위)을 받은 4년제 대학 5곳 중 3곳(대구외대·서남대·한중대)이 폐교가 되었다. 전문대는 7곳 중에서 대구미래대만이 폐교가 되었다. 이 대학들 역시 정부의 재정지원이 전면 제한되고 국가장학금과 학자금대출이 금지되어 불가피하게 폐교에 이를 수밖에 없게 된 것이다. 당시 교육부는 이 대학들에 대해 매년 재평가를 통해 교육 여건이 나아지면 압박을 풀어주려 했으나 개선책을 찾지 못하여 폐쇄 명령에 이르게 된 것이다. 금 번 최하 등급을 받은 대학들도 미래가 불투명하다. 특히 학생 수가 급격히 줄면서 폐교 가능성은 1주기 때보다 커질 전망이다. 교육부에 따르면 대학 입학을 희망하는 수험생은 51만 9,857명으로 전체 대학 입학정원(51만 2,036명)과 엇비슷하게 나타나고 있다. 그러나 학생 수의 급감으로 인하여 대학 입학 희망자는 2021년에 42만 7,566명으로 줄고 2023년엔 39만 8,157명으로 감소할 것으로 예측하고 있다. 이러한 예측치를 토대로 교육부는 3년 후엔 전국 38개 대학이 신입생을 모집하지 못해 폐교할 수 있다고 전망하기도 하였다(중앙일보, 2018).

러한 상황에서 현행 사립학교교직원연금(이하 사학연금)은 폐교가 발생하게 되면 폐교에 재직 중인 교직원에게 연금을 조기에 지급하도록 규정하고 있어, 사학연금의 재정적 지속가능성에 문제가 발생하고 연금의 재정 안전성과 지급가능성에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 학계 및 전문가들의 우려의 목소리가 존재한다(정인영·김수성, 2019).

미래의 학령인구 감소가 예상보다 더욱 빠르게 진행되고 있는 만큼 향후 사립대학폐교문제는 많은 심각한 문제를 야기할 것으로 보인다. 그 중에서 폐교에 따른 연금의 조기지급은 사학연금의 재정적 문제를 야기할 것으로 예상된다. 사학연금은 연금법 상 지급개시연령을 65세로 하고 있으나, 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 정원감축 및 폐교에 따른 퇴직을 할 경우에는 퇴직 후 5년이 경과한 때에 연금을 지급하도록 하고 있다.[2] 이러한 규정은 비단 사학연금에만 적용되지 않고 공무원연금에도 동일하게 적용된다. 그러나 공무원은 국가가 사용자로 되어 있어서 사립대학과 같은 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소로 직위가 없어지는 경우가 발생할 가능성은 그다지 크지 않다. 따라서 사립대학 폐교의 문제는 사학연금에만 나타날 수 있는 문제에 해당되므로 사학연금은 이와 같은 당면 과제를 해결할 필요가 있다.[3]

이러한 사립대학 폐교문제의 해결방안 마련을 위해 정부와 사립학교뿐만 아니라 사학연금공단도 함께 해결방안을 모색할 필요가 있다. 사학폐교의 문제는 비단 사립대학에 재직하는 교직원의 고용에 대한 문제뿐만 아니라 사학연금재정의 문제와 사립대학의 폐교에 따른 다양한 사회적 문제를 야기하고 있어 이를 해결할 수 있는 실질적인 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 문제점들을 개선하기 위한 방안의 일환으로 사학연금공단에서는 연금지급개시연령의 개선방안을 제시하였다. 2016년 11월 15일에 이은재 의원의 입법 발의안을 통해 사립대학 폐교에 따른 지급개시연

2) 현행 사학연금법은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호 "정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급" 조항을 준용함에 따라 정원감축 및 폐교에 따른 퇴직을 할 경우 법에 명시된 연금지급 개시연령이 아닌 퇴직 후 5년 이후에 조기연금을 지급하고 있다.

3) 사립학교의 경우에는 학령인구 감소 등으로 인하여 사립대학 등 폐교의 가능성이 상존하고 있다. 실제로 2018년에도 여러 학교가 폐교되었다. 그러나 공무원의 경우에는 폐교의 가능성이 매우 낮다. 국공립학교의 경우에는 폐교되거나 정원이 감소되는 경우가 크게 발생하지 않으며 만일에 이와 같은 경우가 발생할 경우에는 다른 지역 학교로 해당 재직 교직원을 이동 배치하는 등 다양한 대체 방안을 마련하고 있기 때문에 사실상 폐교 등으로 인하여 퇴직하는 사례가 거의 없다고 볼 수 있다.

령의 개선을 유도하고 연금재정안정화를 도모하고자 하는 법안을 제출한 바 있다. 이 법안의 주된 내용은 사립대학에 재직 중인 교직원이 정원감축 및 폐교에 따라 퇴직할 경우에는 현행과 같이 퇴직 후 5년이 경과한 때에 연금을 지급하지 않고 일반적으로 퇴직한 경우와 마찬가지로 연금지급을 65세 때부터 개시하는 방안을 모색하고자 하는 것이다. 현재 본 법안은 국회에서 계류 중에 있는 상황이다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 현재 사립대학의 폐교 상황에 대한 사학연금재정의 다각적인 분석과 현행 지급개시연령 규정을 적용할 경우와 65세에 지급할 경우 연금재정에 미치는 영향을 분석해 보고자 한다. 아울러 현행 지급개시연령에 따른 문제점 및 이은재 의원 입법안의 타당성을 연금재정의 측면에서 검토하고 정책적 함의를 제시하고자 한다. 따라서 본 연구의 목적은 사학연금 지급개시연령 개선에 따른 재정추계 및 연금기금에 미치는 영향을 분석하고, 이를 통하여 사립대학 등의 폐교에 따른 연금재정에 미치는 영향을 검토하는데 있다. 이를 위해 현재 폐교된 학교의 재직자를 중심으로 사학연금의 지급개시연령을 준용한 경우와 이은재 의원 입법안에 따라 65세에 지급한 경우의 사학연금 지급개시연령 개선에 따른 재정추계 결과를 분석한다. 이와 관련된 논의는 아직까지 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이며, 관련 연구도 찾아보기 어렵다.[4] 본 연구는 현행 지급개시연령 규정에 따른 사학연금재정 소요액을 추계하고 이를 통해 법 개정에 대한 시사점을 제시한다는 점에서 기존 연구들과 차별성을 가진다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 사립학교 폐교 현황과 지급개시 연령을 제한하는 이은재 의원 입법안에 대하여 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 사립대학 폐교에 따른 사학연금 재정의 문제점을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 지급개시연령 개선에 따른 연금재정 소요액을 추계한다. 마지막 제Ⅴ장에서는 결론을 제시한다.

---

4) 현재까지 공적연금의 지급개시연령에 대한 선행연구는 그다지 많지 않은 상황이며, 대부분 국민연금에 관한 연구들이다. 대표적인 연구들은 다음과 같다. 김원섭 외2(2009)는 1998년 결정된 국민연금 지급개시연령의 조정방식을 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하였으며, 이용하 외2(2012)는 국민연금 지급개시연령 상향조정계획의 타당성을 검토하고 개선방안을 모색하였다. 그리고 최요한(2017)은 1998년 국민연금법 개정에 대한 지급개시연령의 실증분석을 수행하였다. 한편, 사학연금에 관한 연구는 사학연금에서 사립학교 폐교 시 연금 지급개시연령의 개선방안을 제시한 정인영·김수성(2019)의 연구가 있다. 이밖에 본 연구에서 살펴보고자 하는 사립대학의 폐교에 관한 문제를 직접 다룬 연구는 거의 부재한 상황이다. 유하림(2018)은 사립대학의 법적 지위에 관하여 살펴보았으며, 하윤수(2009)는 현재 대학의 폐교처분에 따른 법리와 법률 또한 정비되어 있지 않음을 지적하고 이에 대한 개선안을 제시하였다.

Ⅱ. 사립학교 폐교 현황 및 폐교 관련 사학연금법 고찰

1. 사립대학 및 유치원 폐교 현황

한국사학진흥재단(2018)에서 발간한 폐쇄(폐지)대학 및 해산법인의 체계적 사후조치 방안 연구를 통해 대학교 폐교현황을 살펴볼 수 있다.

향후 학령인구의 대폭적인 감소 및 대학 구조조정 등으로 인하여 현재보다 많은 수의 대학교 폐교를 예상할 수 있다. 2018년 1월 현재까지 폐교 현황은 [표 1] 및 [표 2]와 같이 16개교임을 알 수 있다. 폐교의 실태를 살펴보면 주로 교육부의 강제 폐교와 학교자체의 자진폐교로 구분할 수 있다. 교육부의 폐쇄 명령(강제 폐쇄)에 의한 경우는 [표 1]과 같이 총 11개 학교로, 대학교 8개교와 전문대학 2개교 및 각종학교 1곳이 있다. 반면, 자진 폐교학교는 [표 2]와 같이 5개 학교로 대학은 3개교이고 전문대학은 1개교이며 그밖에 각종학교로 1개교가 있다.

[표 1] 폐쇄 명령 대학교 현황

구분	교명	학교법인명	폐교 연도	위치
대학 (8교)	광주예술대학교	하남학원	’00. 2	전남 나주
	아시아대학교	아시아교육재단	’08. 2	경북 경산
	명신대학교	신명학원	’12. 2	전남 순천
	선교청대학교	대정학원	’12. 8	충남 천안
	국제문화대학원대학교	국제문화대학원	’14. 2	충남 청양
	한중대학교	광희학원	’18. 2	강원 동해
	대구외국어대학교	경북교육재단	’18. 2	경북 경산
	서남대학교	서남학원	’18. 2	전북 남원
전문대학	성화대학교	세림학원	’12. 2	전남 강진
	벽성대	충렬학원	’14. 8	전북 김제
각종학교	개혁신학교	개혁신학원	’08. 2	충북 음성

자료: 한국사학진흥재단(2018).

[표 2] 자진 폐쇄 학교 현황

구분	교명	학교법인명	폐교 연도	위치
대학	건동대학교	백암교육재단	’13. 2	경북 안동
	경북외국어대학교	경북외국어대	’14. 2	경북 대구
	인제대학원대학교	인제학원	’15. 8	서울 중구
전문대학	대구미래대학교	애광학원	’18. 2	경북 경산
각종학교	한민학교	한민족학원	’13. 2	충남 논산

자료: 한국사학진흥재단(2018).

폐교 대학 16개교 중 13개교는 이명박 정부 후반기인 2011년 7월에 대학구조개혁위원회가 발족되고 정부 재정지원제한 대학 선정 정책이 시행된 이후 폐교된 학교들이다. 현재 가장 우려스러운 부분은 학교의 폐교 현상이 현재 상태에 머무르지 않고 교육부가 시행하는 ‘대학기본역량진단’에서 하위 등급을 받은 부실 대학교를 중심으로 폐교가 가속화될 전망이라는 점이다. 이는 대학의 모집정원에 비해 대학 지원자 수가 적어 정원미달사태가 속출하여 대학이 지속적으로 문을 닫게 되는 폐교 도미노 현상이 나타날 것이라는 전망에 기인한다. 실제로 2021년이 되면 대학 지원자 수가 모집정원보다 7만 명이 적을 것으로 예상되는 등 심각한 상황에 놓여있다. 또한 향후 대학 정원과 진학자 수를 추정한 조영태의 연구 결과에 의하면, 2022년 전문대학교는 43개, 2024년 4년제 대학은 73개 대학이 학생 수 부족으로 폐교 위기에 직면할 것이라는 결과가 나왔다.[5)]

한편, 유치원은 대학보다 폐교가 훨씬 더 쉬울 뿐만 아니라 출산율의 직접적인 영향을 받아 폐교가 더욱 빈번하게 발생하고 있는 실정이다. [표 3]은 유치원 폐원기관 현황을 나타낸 것이다. 표에서 볼 수 있듯이 2016년에 44개의 유치원이 폐원되었으며, 누계 기준 총 959개의 유치원이 폐원되었다. 유치원이 폐원되는 것은 유치원 재정이 열악하여 유치원 원장이 자발적으로 폐원하는 경우가 대부분이다. 해마다 많은 유치원이 생겨나고 폐원되고 있다. 대부분의 유치원은 폐원이 되면 재취업을

5) 서울대 보건대학원 조영태 교수는 대학의 모든 학년이 저출산 세대로 채워지면 전문대는 2022년, 4년제 대학은 2024년에 존폐위기로 몰릴 전망이라고 주장하였다. 2017년 말 전문대와 4년제 대학 수는 각각 138개, 189개이지만, 대학정원과 진학자 수를 바탕으로 추정한 결과 전문대는 2022년에 43개, 대학은 2024년에 73개가 폐교될 것이라고 주장하였다(동아일보, 2018).

하고 다른 유치원에서 일하게 된다. 참고로, 다음 〔표 3〕은 유치원의 폐원현황을 나타낸 것이다.

[표 3] 유치원 폐원기관 현황

(단위 : 개)

해당연도	연도별 폐교기관 수	폐교기관 수(누적)
2010.12.	19	605
2011.12.	66	671
2012.12.	95	766
2013.12.	61	827
2014.12.	34	861
2015.12.	54	915
2016.11.	44	959
합 계	373	959

주: 사학연금공단 내부자료 분석.

2. 폐교 관련 사학연금법 규정 및 연금수급자 현황

가. 폐교 관련 사학연금법 규정

사학연금법 제42조 제1항에 의하여 준용되는 공무원연금법 제46조 제1항 제1호에 의하면 공무원이 10년 이상 재직하고 퇴직한 경우에는 65세가 되었을 때에 퇴직연금을 지급한다. 그리고 공무원연금법 제46조 제1항 제4호에 따라 “직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소”등으로 퇴직하는 경우에는 퇴직한 때로부터 5년이 경과한 때 연금을 지급하도록 하고 있다. 아울러 이를 시행함에 따른 사학연금법 부칙 제7조 제1항 및 제2항에 “퇴직연금 지급에 관한 특례” 규정을 두고 있어 정상적인 퇴직의 연금개시연령과 직제와 정원의 개정 및 폐지 등의 퇴직에 따른 연금의 개시연령이 다르게 나타나고 있다.[6] 공무원연금법의 개정으로 2016년부터는 재직기간이 10년 이상이면 연금수급권이 발생한다.

6) 최재식(2016)은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 지급개시연령 예외조항의 태동배경에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 공무원의 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 본인의 의사에 반하여 반강제적으로 퇴직을 하게 되어 소득이 상실하게 되었을 경우 그 소득보장을 위하여 60세의 지급개시연령에 대한 예외를 인정한 것이다.

나. 실제 폐교로 인한 연금수급자 현황

아래 [표 4]에서와 같이 직제와 정원의 개정과 관련하여 폐원이 되어 2012년 이후에 실제로 연금을 수급하는 사례가 발생하고 있다. 아래 [표 4]는 2016년 6월말 기준으로 총 19명이 직제와 정원의 감축이라는 원인으로 재취업을 하지 않고 실제로 연금을 수급하고 있는 현황을 보여주는 것이다. 현재까지 폐교로 인하여 19명이 누적되었고 실제로 수급한 연금의 총액은 대략 13억 1,600만원이 지급된 것으로 나타났다.

[표 4] 직제와 정원의 개정과 폐지 관련 연금지급 사례

연도별	누적인원(명)	지급사유	누적금액(백만원)
2012	10	폐교	112
2013	12	폐교	362
2014	19	폐교	708
2015	19	폐교	1,117
2016.6월	19	폐교	1,316

자료: 사학연금공단 내부자료 분석.

그러나 2018년에 대학교 폐교로 인하여 실제로 연금을 수령한 자가 대폭 증가하여 기존의 19명에서 총 285명으로 대폭 증가하였다. 그에 따라 연간 지급되는 월연금 합계액은 512백만원이며 연간기준으로 추산하면 대략 6,151백만원 가량이 된다. 매년 4개 대학의 폐교와 기존의 폐교기관에 재직중인 자를 감안하면 매년 61억원 이상을 연금으로 지급하게 되므로 폐교에 따른 연금지급이 사학연금의 재정에 미치는 영향은 매우 크다고 할 수 있다. 실제로 2018년말 시점을 기준으로 폐교로 인하여 실제로 연금을 수령하고 있는 현황을 살펴보면 다음 [표 5] 와 같다. 학교급별로 보면 대학교가 206명으로 가장 많으며, 남자는 221명이며, 여자는 64명이다. 그리고 교원은 213명이며, 직원은 72명이다. 또한 현재 56세에서 60세 사이에 연금을 수령하는 인원이 101명으로 가장 많으며, 이미 폐교로 인하여 연금을 수령한 기간이 2018년 폐교대상자를 제외하고는 5~6년 수령한 자가 13명으로 가장 많음을 알 수 있다. 참고로, 연금월액별로는 2백만원에서 250만원 사이가 60명으로 가장 많다는 것을 알 수 있다.

[표 5] 2018년말 기준 폐교로 인한 연금 수령자 현황

(Panel A) : 학교급별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

학교급별	대학교	전문대학	특수학교	유치원	고등학교	계
합계	206	37	11	2	29	285

(Panel B) : 학교급별 성별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

학교급별	대학교		전문대학		특수학교		유치원		고등학교		계	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자
합계	163	43	31	6	6	5	0	2	21	8	221	64

(Panel C) : 학교급별 직종별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

학교급별	대학교		전문대학		특수학교		유치원		고등학교		계	
	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원
합계	154	52	25	12	5	6	2	0	27	2	213	72

(Panel D) : 현재 연령별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

현재 연령	30세 ~35세	36세 ~40세	41세 ~45세	46세 ~50세	51세 ~55세	56세 ~60세	61세 ~65세	65세 이상	계
합계	2	13	27	48	76	101	15	3	285

(Panel E) : 수령기간별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

수령기간	0년	1~2년	3~4년	5~6년	7~8년	9~10년	10년 이상	계
합계	239	7	10	13	7	9	0	285

(Panel F) : 연금월액별 폐교 대상 교직원의 현황 분포

(단위 : 명)

연금 월액	50만원 미만	50만원~ 100만원	100만원~ 150만원	150만원~ 2백만원	2백만원~ 250만원	250만원~ 3백만원	3백만원~ 350만원	350만원 이상	계
합계	8	63	37	49	60	52	12	4	285

주: 사학연금공단(2018) 내부자료 참조.

Ⅲ. 사립대학 폐교에 따른 문제점 및 지급개시연령 개정안 고찰

1. 잦은 폐교로 인한 연금수급자 과다 발생 및 재정적 지속가능성 문제점

최근 폐교된 사립학교의 증가로 인해 다수의 사학연금수급자가 발생하게 되었고, 이를 통해 연금을 조기에 수령하는 효과가 나타나 재정적 지속성의 문제가 제기되고 있다. 현행 공무원연금 가입자의 특성과 비교해 볼 때, 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 적용은 연금수급개시연령 단축으로 인해 연금재정에 부정적 영향을 미치고 기금소진을 촉진시키고 있어 제도적용의 불합리성이 존재한다. 현재 “직제와 정원의 개정과 폐지”에 의해 퇴직할 경우 법에서 정하고 있는 연금개시연령(65세)이 퇴직사유가 발생한 때를 기준으로 지급시기가 앞당겨질 수 있는 특성이 있다. 이에 따라 연기금 조기 소진에 따른 가입자 전체의 고통분담을 요구할 것으로 예상된다. 그리고 이에 따른 가입자들의 반발 및 국가부담의 증가 등 사회적 문제로 야기될 가능성이 존재한다.

2015년 연금법 개정으로 연금수급요건이 종전 20년에서 10년으로 완화됨에 따라 연금수급 대상자가 증가할 것으로 예상될 뿐만 아니라 폐교 등의 사유로 조기에 연금지급 시 연금재정에 막대한 부담을 초래할 가능성 있다.

또한, 연금수급자의 과다 발생으로 인하여 재정적 지속가능성 문제가 유치원에서도 크게 발생하고 있다. 일부 사립유치원의 경우 운영방식의 문제 및 해당조항 적용 판단의 불명확성에 대한 문제점이 있다. 사립유치원의 경우 기관장이 해당 교육청에 사학연금가입을 신청하게 되면 교육청의 심사를 거쳐 사학연금 가입이 이루어지며, 상당수의 사립유치원 재직자들이 사학연금에 가입되어 있는 실정이다. 그런데 일부 사립유치원의 운영 실적이 저조함에 따라 폐원이 빈번히 일어나 조기연금수급 인원이 대폭 증가할 수 있다. 또한, 사립학교의 직제의 개정과 폐지 및 예산 감소 등으로 교직원을 강제로 퇴출시킬 경우에는 이에 대한 교직원과 학교법인 사이의 당사자 간 법적 다툼이 발생할 수도 있으며, 실제로 소송이 진행되고 있는 경우도 있다.

현재 공무원연금법을 준용하고 있는 사학연금기금의 재정적 지속성 제고를 위하

여 공무원연금법에서 분리된 별도의 제한 규정을 마련해야 할 필요성이 제기되고 있다. 사학연금의 재정안정화를 위해 지급개시연령을 60세에서 65세로 상향조정 하였으나, 공무원연금법 제46조 제1항의 제4호 항목에 의거하여 연금을 지급할 경우에는 기존에 추계한 것보다 기금소진시점을 더욱 앞당기게 되어 기금의 조기 소진을 초래 할 뿐만 아니라, 현재 사학연금 가입자인 재직자의 부담을 증가시킬 수 있기 때문이다. 이는 재정의 안정적인 측면과 재직자의 부담적인 측면에서 개선의 여지가 있으며, 폐교 즉시 연금을 지급하는 것은 연금지급개시 연령 축소에 따른 기금소진을 촉진하는 동시에 재직자의 부담을 증가시키는 요인으로 작용하기 때문에 이에 대한 법 개정을 검토할 필요하다. 2015년 공무원연금법 개정을 통해 2016년도부터 재직기간이 10년 이상이면 연금을 수급할 수 있도록 최소가입기간을 축소한 상황에서, 사립대학에 재직 중인 교직원이 대학입학정원 감소로 강제퇴직하게 된다면 이르면 퇴직 후 즉시 또는 퇴직 후 5년 내에 연금을 받게 되므로 지나치게 이른 나이부터 연금수급자가 된다.[7] 예를 들면, 어떤 교직원이 2011년 30세에 임용되고 2021년에 폐교로 40세에 강제 퇴직할 경우 곧바로 연금을 수령할 수 있게 되어 80세에 사망하게 된다고 가정할 경우 최소 40년간 연금을 수급하게 되며, 이는 연금재정에 부정적 영향을 미치게 된다.

참고로, 해외의 공적연금 지급개시연령 사례를 살펴보면, 주요국들은 인구고령화에 따른 연금재정의 불안을 해소하기 위한 방법의 하나로 연금지급개시연령을 대폭 상향조정하여 재정건전성을 제고하고 있다. 대부분의 OECD 국가들이 공적연금제도가 노동공급에 미치는 부정적 요소를 최소화하고 근로유인을 제고하며 연금재정의 안정화를 위하여 지급개시연령을 상향조정 하였다(김성숙 · 홍성우, 2011; 이용하 외, 2012; 정인영 · 민기채, 2017).[8]

---

7) 사학연금의 지급개시연령은 퇴직연도에 따라 다르다. 즉, 2016~2021년은 퇴직사유가 발생한 때로부터 즉시 연금을 지급하고, 2022~2023년은 퇴직사유가 발생한 날부터 1년이 경과한 때에, 2024~2026년은 2년이 경과한 때에, 2027~2029년은 3년, 2030~2032년은 4년, 2033년 이후부터는 5년이 경과한 때에 지급한다.

8) 주요 복지선진국은 이미 65세를 연금지급 개시연령으로 규정하고 있지만, 기대수명의 상승에 발맞춰 그 보다 더 높은 68세, 나아가 70세 등으로 높이고자 법 개정을 지속적으로 추진하고 있다.

2. 사학연금 재정악화로 국고 예산 투입 가능성의 문제점[9)]

공적연금의 가장 중요한 목적은 가능한 많은 노인들에게 적정수준의 급여를 제공하는 것이며, 이와 더불어 연금제도의 재정적 지속가능성도 함께 고려되어야 한다(정인영 · 민기채, 2017; OECD, 2013). 그러나 정년이 되어 은퇴하지 않고 중도에 퇴직하거나 고용이 취소되어 퇴직연금을 연금지급개시연령보다 훨씬 일찍 지급할 경우에는 연금제도 자체가 노후소득보장의 목적보다는 실업급여의 성격으로 전락하게 되는 문제점이 있다.

연금제도는 공익을 위한 국가사업에 해당된다. 그러므로 연금제도는 국가사업의 일환으로 공익을 목적으로 국가에서 수행해야 할 노후소득보장 사업으로서의 성격을 갖추고 있어 연금재정 부족 시 정부지원이 수반된다.[10)] 이는 사학연금제도가 공익적 목적을 갖고 있는 점과 사학연금제도의 태동과 운영을 통해 알 수 있다. 즉, 사학연금제도가 법령에 의하여 태동되었고, '공공기관의운영에관한법률'의 적용을 받고 있으며, 준정부기관으로서 기금의 예산과 집행의 통제를 받고 있다. 이렇게 국가사업의 일환으로 공익을 목적으로 국가에서 수행해야 할 노후소득보장 사업으로서의 성격을 갖추고 있어 국고 예산의 투입이 가능하다.

정부는 연금제도가 본래의 목적을 달성하고 기금의 설치목적의 합목적성을 달성하기 위하여 제도 운영에 필요한 재원의 일부를 국가가 부담하고 있는 특성이 있다. 국가는 연금재정을 안정적으로 확보하여 연금제도가 본연의 목적대로 수행되기 위

9) 현재 사학연금제도를 운영함에 있어서 정부의 지원은 제도 초기부터 이루어져 왔으며, 정부가 지원하는 국고예산은 재정악화로 인해 지원하고 있는 것이 아니라 연금제도가 공익을 위한 국가사업의 일환으로 유지토록 하기 위한 것이다. 현재 공적연금의 재정문제는 오래전부터 논란이 되어 왔다. 현재 사학연금에 국고 예산 투입은 발생하지 않고 있지만, 폐교에 따라 연금을 조기에 지급하게 되면 기금의 고갈은 예상보다 앞당겨 질수 있다. 현행법에서 연금기금이 부족할 경우에는 국가가 부족액을 보전할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 국고의 투입 가능성은 상존하고 있는 것이다.

10) 현재 사학연금법 제53조의 7에서는 국가의 지원에 대하여 언급하고 있는데, 법률 또는 제도적인 사유로 급여를 사학연금기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 보전할 수 있도록 하고 있으나, 이러한 규정은 강제조항이 아니고 임의규정으로 되어 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 사학연금에 대한 정부의 지원과 예산의 지원을 벗어나기 위해서는 기금의 안정성을 고려하여 폐교에 따른 문제에 대하여 고심하여야 할 것이며, 향후 폐교에 따른 문제는 더욱 커질 것으로 보이기 때문에 이와 같은 문제에 대하여 사전에 적극적으로 대응하는 국가의 정부정책이 필요하다고 본다.

하여 교원이 부담하는 납부액의 50%를 지원하고, 교직원에게 지급되는 퇴직수당급여를 일부 지원하는 등 교육예산의 일부를 사학연금제도의 유지를 위해 사용하고 있으며, 또한, “법률 또는 제도적인 사유로 급여를 사학연금기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 보전할 수 있음”을 법에 규정함으로써 사학연금에 대한 국가지원의 법적근거를 두고 있다.[11)]

[표 6]은 사학연금에 대한 국가지원의 법적근거를 나타낸 것이다. 표에서 보는 바와 같이 2019년 현재 국가부담금은 부담금 전체 비율인 17.5% 중에서 3.6%를 부담하게 된다. 또한 퇴직수당부담금은 대학 이상의 법인과 공단이 각각 퇴직수당 지급비용의 40%와 236억원을 납부하며, 나머지 금액은 국가가 부담한다. 그리고도 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 정부가 지원을 하게 된다.[12)]

[표 6] 사학연금에 대한 국가지원 법적 근거

구분	국가부담금	퇴직수당 국가부담금	국고보조 및 국고사업의 위탁	정부지원 규정
조문	연금법 46조, 시행령 68의2	연금법 47조, 시행령 69의3	연금법 60조, 연금법60의3	연금법 53조의7
부담률	부담금 전체 17.5%중에서 3.6% 부담	- 대학이상법인 : 40% - 공단(236억 원) 국가 : 나머지 금액	위탁사업에 드는 비용 부담	급여를 기금으로 충당할 수 없을 때

주: 상기 표의 연금법은 사립학교교직원연금법을 칭하며, 공무원연금법을 준용하고 있음.

3. 타 공적연금과 비교할 때 사학연금의 문제점

가. 공무원연금과 비교할 때 사학연금의 문제점

공무원연금 가입자와 비교할 때 사학연금 가입자는 다음과 같은 점에서 불리하다. 첫째, 학교 폐교 시 국공립학교와 사립학교 교직원 간 처우의 격차가 발생하고 있다(정인영·김수성, 2019: 100-101). 앞서 언급한 바와 같이, 그동안 사립학교는 국가

11) 사학연금법 제53조의7

12) 2017년 사학연금통계연보를 참조해보면 국가부담금은 3,511억원이며, 퇴직수당국가부담금은 3,643억원이며, 국립대학 국가부담금은 144억원이다.

인재육성이라는 백년대계 사업의 중요한 한 축을 담당하여 왔다. 그러나 최근 학령인구 감소 및 교육 수요에 비해 공급 초과로 인하여 학급 수의 감소 및 학교 법인 등 부실재단이 발생하고 있으며, 앞으로 이러한 상황이 속출할 것으로 예상된다. 교육부의 강력한 구조조정으로 인하여 학교가 폐교할 경우 국공립학교와 사립학교 간 교직원의 처우는 매우 다른 양상을 보이게 된다. 즉, 국공립학교의 경우에는 해당 학교가 폐교 또는 정원이 감소될 경우 다른 지역 학교로 해당 재직 교직원을 이동 배치하는 등의 대처 방안이 시행되고 있어 폐교에 따른 문제가 크게 발생하지 않는다. 그리고 폐교에 따라 실제 퇴직하는 사례도 찾아보기 어렵다. 그러나 사립학교의 경우에는 양상이 매우 다르다. 즉, 사립학교의 경우 폐교의 가능성이 늘 존재하며 실제로 폐교가 발생하고 있다. 이러한 상황으로 인해 사학연금에서 폐교로 인한 퇴직 시 연금의 조기지급 문제는 사학연금의 재정적 지속성에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 공무원 조직의 개폐 및 정원 감소는 법령으로 정하고 있지만, 사립학교 교직원의 개폐 및 정원의 감소는 사학기관의 특성에 따라 차이가 있다. 공무원의 직제와 정원은 정부의 통제와 법률에 의하여 철저히 관리되는 반면, 사립학교 조직은 민간 경영의 특성상 폐원과 구조조정이 보다 더 유연하게 이루어지므로, 공무원 조직의 직제와 정원은 사학기관과 근본적으로 차이가 있다. 이러한 상황에서 공무원의 직제와 정원의 개폐 등에 따른 법률효과를 그대로 사학기관에 적용하는 것은 적절하다고 할 수 없다. 따라서 사학연금법은 현행 공무원연금법의 적용을 배제하는 것을 검토할 필요가 있다.

2015년에 단행된 공무원연금법 개정의 근본적인 취지는 연금제도의 존속을 위한 불가피한 조치였다고 볼 수 있다. 그러나 공무원연금법의 준용법을 사학연금법에 그대로 적용한다면 어렵게 개혁한 공적연금 개혁에도 불구하고 연금재정에 막대한 지장을 초래할 뿐만 아니라 폐교 기관에 재직한 교직원의 경우에는 짧은 기간 동안 부담금을 부담하고 장기간 연금을 수급하게 됨에 따라 연금개혁에 역행하는 조치라고 할 수 있다.

기관유형별 특성을 살펴보면 공무원연금은 직제와 정원의 개정 및 폐지 등은 정부가 주도하지만, 사학기관은 학교법인 및 사립학교의 장이 주관하고 있어 직업의 안정성에서 차이가 있다. 현재 공무원연금 가입자의 특성과 비교할 때 현행 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 사학연금에 대한 적용은 가입기관의 특성을 고려하

지 못한 제도적용의 불합리성이 존재한다. 즉, 공무원은 정부직제에 의해 판단 기준이 명확하나, 사립유치원은 정규학교와 달리 운영자의 사정에 의해 언제든지 개·폐원이 가능하기 때문이다([표 3] 참조). 공무원연금법에서는 직제가 없어져 퇴직하는 경우 별도로 인사혁신처장의 확인[13]을 받도록 하는 등 공무원의 직제와 정원의 관리는 정부의 통제와 법령에 의하여 비교적 엄격하게 이루어지고 있는 데 반해, 사립학교 조직은 민간 경영의 특성상 폐교 및 구조조정이 보다 더 유연하게 이루어질 소지가 큰 것이 사실이다. 이에 국·공립학교에서는 사실상 발생되지 않는 상황을 다룬 공무원연금법의 조항을 사정과 환경이 다른 사학연금법에 준용하여 적용하는 것은 법 적용의 형평성에 맞지 않다는 의견이 제기될 가능성이 있다. 이와 관련해서는 사학연금 적용대상 기관의 특성과 정부의 통제 수준에 따라 구분하여 논의할 필요가 있을 것으로 보인다.

사학연금법에서는 직제와 정원의 개정 및 폐지에 따른 퇴직 여부를 이사장이 결정하도록 하고 있으나, 한려대 폐교와 서남대 의과대학 폐과에서 보듯이 정부의 대학구조조정에 따라 사학법인의 해산, 학교 폐교 및 통·폐합이 추진됨으로써 조기연금 수급자가 증가할 것으로 예상된다. 중·고등학교의 경우에는 내부 정관 및 규정에 따라 "직제와 정원의 개정과 폐지 및 예산의 감소"등을 시행하고 있다. 그러나 사실상 사립학교의 운영예산 가운데 많게는 90% 가량이 시·도교육청의 지원으로 이뤄지고 있고, 관할 교육청의 지방교육재정교부금 등으로 사학법인의 교직원 임면권 등 학교운영 전반에 대해 교육청 등에서 관리를 명확히 할 수 있어 정부통제기관과 별 차이가 없다는 의견이 제기될 수 있을 것으로 보인다. 국립대학병원의 경우에는 공공기관의 운영에 관한 법률의 적용을 받는 공공기관으로 지정되어 정부에서 정하는 기준에 따라 정원을 관리하고 있어 정부기관의 구성원과 연금법 적용에 있어 차이를 둘 실익이 크지 않을 것으로 판단된다.

그러나 사립유치원의 경우에는 경영실적 부진에 따라 폐원이 이루어지는 등 폐원

13) 공무원연금법 시행령 제39조의3 ① 연금취급기관장은 법 제46조 제1항 제4호에 따라 소속 공무원이 직제와 정원의 개정·폐지 또는 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 퇴직한 경우에는 그 사유와 정원 및 현원 등을 확인할 수 있는 자료를 인사혁신처장에게 제출하여야 한다. ② 인사혁신처장은 제1항에 따라 제출된 자료를 통하여 해당 공무원의 퇴직이 법 제46조 제1항 제4호에 따른 퇴직에 해당하는지를 확인하여 그 확인서를 연금취급기관장에게 보내야 한다.

이 용이하고 폐원 후 즉시 다른 유치원을 개원하는 등 해당 준용규정에 따라 낮은 연령의 연금수급 인원이 증가할 개연성이 높아 사학연금의 재정 건전성에 부정적 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다.

[표 7] 정원 또는 예산 통제를 받는 기관 현황(2017년 1월 기준)

구분	유치원 및 초등학교	대학교	중·고등학교	국립대학병원 및 연구기관(특례적용)[14]
정원 또는 예산통제 여부	자체 결정		관할 교육청의 지방교육재정교부금	정부의 정원 및 예산 통제[15]
기관 수	4,195개	431개	1,658개	23개
교직원 수	44,103명 (13%)	197,685명 (59%)	63,885명 (19%)	31,218명 (9%)

자료: 사학연금공단(2017) 내부 자료.

한편, 공무원연금공단은 “직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소” 등에 해당하는지의 판단과 관련하여 해당 기관에서 발행한 조문 해설서(최재식, 2016: 327)에서 언급하고 있듯이 “본인의 의사에 반해 강제 퇴직으로 소득을 상실하게 된 경우”라고 해석할 경우 비자발적 퇴직에 한정하는 것으로 엄격하게 해석하고 운영할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 사학연금 가입자의 경우에는 공무원연금 가입자에 비해 상대적으로 고용이 불안정하다. 이는 학령인구 감소 등으로 인해 사립학교의 폐교 가능성이 상존하는데서 기인한다. 따라서 사학연금 가입자의 고용 연장이 이루어지지 않을 경우 실업률이 상승하는 등 문제가 발생할 수 있다. 특히, 공무원연금 가입자와 비교할 때 광범위한 모성보호의 사각지대가 존재하는 병원이나 의료업, 유치원 등에 종사하고 있는 여성 근로자들의 경우 문제의 심각성이 매우 크다고 할 수 있다(정인영·김수성, 2019: 101).

14) 연구기관은 한국과학기술원, 한국학중앙연구원 등이며, 중·고등학교 중 자립형 사립고 46개 기관은 제외(재정결함지원금 미지원)된다.

15) 공공기관의 운영에 관한 법률 제50조(경영지침) ①기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항.

넷째, 공무원연금 가입자와 사학연금 가입자간 고용보험의 가입과 관련해서 형평성 문제가 발생하고 있다. 현행 고용보험법에 의하면 원칙적으로 공무원연금 가입자와 사학연금 가입자 모두 고용보험의 적용대상에서 제외된다. 그러나 별정직 공무원, 임기제 공무원의 경우 예외조항을 적용하여 고용보험의 가입이 허용되는 반면, 사학연금 가입자의 경우 예외조항이 적용되지 않는다는 차이가 있다.

나. 국민연금과 비교할 때 사학연금의 문제점

국민연금 가입자와 비교할 때 사학연금 가입자는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 실업을 당한 사람에게 생활유지를 위해 실업급여를 제공하는 고용보험의 가입과 관련해서 국민연금 가입자와 사학연금 가입자 간 차이가 존재한다. 현재 국민연금 가입자는 근로기간 중 실업을 당할 경우를 대비하여 고용보험법의 적용을 받고 있다. 반면 사학연금 가입자는 사립학교의 폐교 등으로 인해 실업이 발생할 경우를 대비하기 위한 고용보험의 가입이 불가능한 상황이다.

둘째, 국민연금 가입자는 사학연금 가입자의 사립학교 폐교 시와 같이 조기에 연금을 수급 할 수 없다. 즉, 국민연금 가입자는 사학연금 가입자와 같이 퇴직 시 조기에 연금을 지급받을 수 없다. 그 대신에 고용보험법에 적용되어 실직 시 실업급여 등의 혜택을 받을 수 있으나 연금 수급을 통한 소득보장 수준에는 훨씬 미치지 못한다. 따라서 사학연금의 공무원연금법 준용은 국민연금 가입자의 상대적 박탈감을 증가시키고(정인영·김수성, 2019), 직역연금 전체에 대한 국민적 불만과 특혜 논란을 불러일으킬 가능성도 존재한다.

현행과 같은 지급개시연령에도 불구하고 직제와 정원의 개정과 폐지로 인하여 실업이 발생하거나 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 실업이 발생할 경우 퇴직시점부터 연금을 지급하게 되면 연금의 성격이 본래의 취지와 목적에 부합하지 않게 되는 문제점이 발생하게 된다. 그러므로 사학연금의 재정이 불안정해질 경우 직면할 사회적 문제를 방지하기 위해서라도 현행의 공무원연금법 제46조 제1항 제4호를 준용하고 있는 사학연금법의 개정이 필요하다.

2015년 연금법 개혁은 연금재정의 지속성을 위하여 수급자의 불이익을 감내하면서까지 추진하였던 대대적인 개혁이었고, 이를 통해 기금의 소진시점을 연장하였다.

그러나 현재 적용되고 있는 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 규정은 연금법 개혁에 정면으로 대치되는 사항으로서 일부 대학이나 유치원의 폐원에 그치는 것이 아니라, 학령인구의 감소와 부실대학의 운영 등으로 대학 구조조정이 더욱 가시화될 경우 상당한 수준의 연금재정 지출이 예상되어 향후에는 손쓰기 힘든 상황에 이를 수 있다. 즉, 부실 사학의 증가는 기금소진을 막고자 주력하였던 연금개혁의 각종 노력이 수포로 돌아가거나 무력화되는 방향으로 전개될 수 있으며, [표 8]에서 예측한 기금소진시점의 연장이 다시 회귀되는 방향으로 전개될 것으로 예상된다. 따라서 현행과 같은 법적용으로 인하여 잦은 사립학교의 폐교 시 기금소진시점은 앞당겨질 요인이 크기 때문에 조기에 이에 대한 개선의 의지를 갖고 법 적용의 제한을 통해 재정안정화 방안을 마련할 필요가 있다.

[표 8] 2015년 법 개정을 통한 사학연금 재정추계 전망

구분	재정수지 역전	기금소진 시점	기금 최고액
종 전	2022년	2033년	17.8조(2021년)
연금법개혁	2028년	2046년	24.6조(2027년)
국립대병원 가입 반영	2035년	2051년	31.1조(2034년)

자료: 사학연금재정추계위원회(2016); 사학연금공단(2017) 내부자료 참조.

4. 지급개시연령 개정 발의안 고찰

이은재 의원 대표발의안의 취지는 법 제46조 제1항 제1호~제5호 중 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 발생하여 퇴직하면 퇴직 후 5년이 경과된 때부터 퇴직연금을 지급하도록 하고 있는 제4호의 사학연금 준용 규정을 배제하려는 것이다. 사학연금법이 공무원연금법을 준용한다 하더라도 조직과 구조의 성격에 차이가 발생하는 부분은 준용을 제외하는 것이 옳다고 할 수 있으므로 공무원연금법 제46조 제1항 제4호“정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급”조항을 제외하자는 내용이다.[16]

사립학교는 국공립학교와 더불어 나라를 이끌어갈 인재양성이라는 백년대계 사업

16) 이은재 의원 대표발의 법안은 2016년 11월 15일에 국회의원 10인이 합동으로 발의하였다.

의 한 축을 담당해 왔지만, 학령인구 감소 및 공급 초과로 인해 학급 수 감소 및 부실재단이 발생하고 있으며, 앞으로도 이와 같은 현상은 지속적으로 나타날 것으로 예상된다(정인영·김수성, 2019). 국공립학교의 경우에는 폐교 또는 정원이 감소될 경우 다른 지역의 학교로 이동 배치하는 등의 대처 방안을 시행하기 때문에 사립학교처럼 사실상 퇴직하는 사례가 드물다. 따라서 사실상 국공립학교에서는 발생하지 않는 조항을 사립학교에만 적용한다는 것은 법 적용의 형평에 맞지 않는 측면이 있다.

2016년도부터 연금수급에 필요한 재직기간을 10년 이상으로 단축한 이상 정원 감소로 퇴직하게 된다면 지나치게 이른 나이부터 연금수급자가 발생할 것으로 예상된다. 이러한 양상은 노후소득의 보장이라는 연금제도의 취지에 정면으로 배치될 뿐만 아니라, 젊은 연령임에도 불구하고 연금을 받기 때문에 구직의지를 버리게 되고 실업구제수단으로 전락할 개연성이 높아진다. 더불어 연기금 안정성의 측면에서도 부담금을 납부한 기간보다도 더 오랜 기간 동안 연금을 수급하게 됨으로써 사학연금의 기금소진을 촉진시키게 되고, 재직자의 부담금 인상이 불가피하게 되며, 결국에는 국가의 기금 지원 투입이 빨라질 수 있는 폐단이 있게 된다.

앞으로도 지속적으로 정부의 대학 구조개혁의 추진과 더불어 부실대학의 정비와 퇴출이 증가될 것으로 예상되고 있으므로 기금소진을 염려하지 않을 수 없으며, 이는 일부 사학경영기관의 문제를 전 가입자의 부담으로 전가시키는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 이은재 의원의 입법안은 전체 가입자 측면에서 사학연금재정의 지속 성장을 위한 기금관리의 안정적 측면으로 접근할 필요가 있다.

현재 적용되고 있는 「공무원연금법」제46조 제1항 제4호의 규정은 지난 십 수년 동안 고부담 저급여를 추진해온 연금법 개혁에 정면으로 배치되는 사항으로 일부 대학이나 유치원의 폐원에 그치는 것이 아니라, 학령인구의 감소와 부실대학의 운영 등으로 대학의 구조조정이 더욱 가시화될 경우 걷잡을 수 없는 연기금 재정의 지출이 예상되어 향후에는 손쓸 수 없을 지경에 이를 수 있다. 이와 같은 부실 사학의 증가는 그동안 연기금의 소진을 막기 기울였던 연금개혁 및 각종 노력들이 수포로 돌아가거나 무력화되는 방향으로 전개될 것으로 보인다. 또한 사학연금이 재정 파탄에 직면할 경우 사학재단 스스로의 자력이나 국민 세금으로 연기금을 보전하여야 하므로, 이러한 연기금 소진 위험이 현실화될 경우 사회적인 문제가 될 수 있다.[17]

17) 실제로 공무원연금과 군인연금은 기금고갈로 인하여 정부보조를 받고 있는 중이다.

Ⅳ. 사학연금 지급개시연령 조정에 따른 재정 변화 분석

1. 현행 규정에 따른 연금지급 시 사학연금재정에 미치는 영향

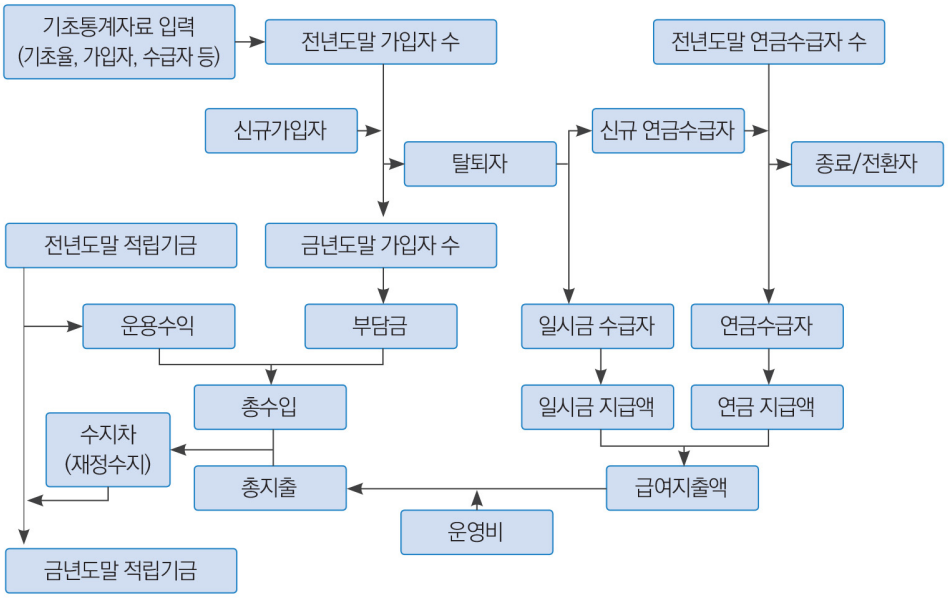
가. 재정추계 모형과 분석 방법

본 절에서는 현행 규정에 따른 연금 지급시 사학연금재정에 미치는 영향에 대해 분석하고자 한다. 이를 위해 Ⅱ장에서 살펴본 [표 1]과 [표 2]의 대학 폐교 시 즉시 연금을 지급해야하는 경우를 통해 사학연금재정에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 16개 폐교대학 중 가장 최근인 2018년 2월에 교육부의 폐교명령에 의하여 폐교된 한중대학교와 대구외국어대학교, 서남대학교 등 3개 대학과 자진 폐쇄한 대구미래대학교를 대상으로 사학연금재정에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

재정추계를 하고 폐교에 따른 연금재정에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 실제로 폐교된 대학에 재직 중이였던 자가 부담금을 납부하던 재직자였다가 갑가지 연금을 수령하는 연금수급자로 변화되기 때문에 양자 간의 변화가 바로 재정추계에 미치는 영향이라고 할 수 있다. 사립대학 폐교에 따른 연금재정의 변화는 통상적으로 추계하는 가정치의 추계금액과 폐교로 인해 지급되는 연금액을 반영한 추계금액과의 차이로 나타날 수 있다. 이러한 가정의 변화를 실제 수치인 4개의 폐교대학에 재직 중인 자를 대상으로 종전 제도를 유지할 경우의 장기 재정추계를 실시하고 이은재 의원의 입법안에서 제시한 제도개혁 하의 재정추계 결과를 이와 비교함으로써 제도개혁에 따른 재정효과를 파악할 수 있을 것으로 보인다.

추계방법은 다음과 같다. 폐교에 따른 즉시 지급의 재정추계 수치와 연금지급 개시연령을 도입하여 향후에 연금을 지급하게 되는 제도가 유지될 경우의 인구 관련(재직자수, 퇴직자수 등) 추계 그리고 재정수지 및 재정지표에 대한 추계를 실시한다. 본 연구에서는 실제적인 가정치에 대한 폐교 대학의 인구관련 변수가 필요하며, 향후 어느 대학이 폐교가 될지에 대한 가정을 최소화하기 위하여 실제로 폐교된 대학의 실제 통계자료를 기준으로 전체 폐교될 학교의 비율을 추정하여 재정추계 효과를 살펴보고자 한다. 즉, 2018년 2월에 폐교한 대학의 가입자를 대상으로 실제로 연금이 지출되는 금액을 기준으로 폐교에 따른 재정효과를 분석해보고자 한다.[18)]

[그림 1] 폐교 관련 재정추계 모형의 흐름도



위의 [그림 1]은 폐교와 관련된 재정추계모형의 흐름도를 나타낸 것이다. 본 연구에서 추계, 부담금 수입 등의 추계, 지출 추계 및 재정수지 추계로 구분할 수 있다. 인원수 추계는 크게 가입자 부문과 연금수급자 부문으로 구성되는데, 가입자 및 신규 재직자, 사망자와 퇴직자 및 연금수급자를 산출하는 과정이다. 가입자 추계는 매년 말을 기준으로 추정하며 학령인구의 전망치를 기초로 사립학교교직원에 대한 수요로서 산출된다. 이때 신규가입자 수는 연말 가입자 수 추계치와 퇴직자 수[퇴직력] 및 사망자 수[사망률]에 기반하여 산정된다. 반면, 연금수급자 수는 가입자 수 추계 과정에서 산출된 퇴직자를 대상으로 연금선택률을 적용하여 신규 퇴직연금, 유족연금, 연계연금 수급자로 구분된다.

수입에 대한 추계는 부담금수입과 기금운용수익의 합으로 계산된다. 부담금수입은 가입자를 대상으로 부담금 수입을 계산하고 전년도 적립기금과 금년에 발생한 재정수지를 재원으로 운용수익률을 적용하여 운용수입을 추계한다. 재정지출 추계

18) 유치원의 폐원에 따른 추계는 본 연구에서는 제외하였다. 유치원의 경우 재직기간이 대체로 10년 미만이며, 유치원이 폐원되는 경우는 설립연도가 오래되지 아니한 기관이 폐원되는 경우가 대부분이므로 폐원에 따른 재정추계 분석에서 제외하여도 그다지 큰 효과가 발생하지 않을 것으로 보아 생략하였다.

는 급여지출액과 운영비로 이루어진다. 급여지출액은 퇴직자 및 연금수급자를 대상으로 급여산식에 의해 산출하며, 운영비는 개인부담금 납부액에 일정 비율을 곱하여 산정한다. 그리고 재정수지는 기금적립액에 직접적으로 영향을 미치는 것으로서 금년도 총수입과 총지출의 차이인 재정수지를 연초 기금 적립액에 합산함으로써 연말 기금적립액이 산출된다.

나. 보험수리적 가정

재정추계를 하기 위해서는 각종 변수가 사전에 정의되어야 한다. 연금재정은 부담금을 통한 재정수입과 기금운용수익을 통한 기금운용수입이 대표적인 수입에 해당된다. 반면에 비용에는 연금급여를 지급하는 지출항목과 운영비 등이 소요되는데 사전에 각종 변수에 대한 가정과 예측치 등을 정의하고 재정추계를 하게 된다. 재정추계는 특정시점의 각종 수입의 미래가치와 각종 비용의 현재가치의 차이로 추계할 수 있다.[19] 대학 폐교에 따른 재정효과를 추계하기 위해서는 거시경제변수와 제도변수 및 인구변수에 대한 세 가지의 주요가정이 필요하다. 본 연구에서는 재정추계를 위한 거시경제변수로 임금상승률, 이자율, 물가상승률에 대하여 가정을 하였다. 거시경제변수로는 기존에 사립학교에 재직 중이거나 퇴직한 수급자에 대한 임금상승률과 이자율 및 물가상승에 대한 가정을 하였다.[20]

---

19) 가령, 2030년의 재정추계 결과치는 2030년까지의 보험료 수입의 미래가치와 2030년 이후에 지출되는 비용의 현재가치의 차이로 구할 수 있다. 현재부터 2030년까지 보험료 수입의 미래가치를 100억원이라고 가정하고, 2030년 이후에 지출된 각종 비용의 현재가치를 50억원이라고 가정하면, 재정추계 결과는 50억원의 재정흑자가 발생하게 된다. 역으로 각종 비용의 현재가치가 150억원이라면 50억원의 재정적자가 발생한다.

20) 재정추계에는 기획재정부의 장기재정전망협의회가 주요 분야 재정전망의 통일성을 위해 제시한 「장기재정전망공통지침」(2014년 12월)의 거시경제변수가 적용되었다. 본 연구에서 활용된 거시경제변수인 연도별 임금상승률과 이자율 및 물가상승률은 다음과 같다.

연 도	임금상승률	이자율	물가상승률	연 도	임금상승률	이자율	물가상승률
2018	3.000	4.600	2.500	2050	3.269	3.673	2.000
2020	3.100	4.649	2.583	2055	3.253	3.678	2.000
2025	3.200	4.620	2.660	2060	3.159	3.692	2.000
2030	3.300	4.231	2.374	2065	3.184	3.723	2.000
2035	3.400	3.888	2.118	2070	3.215	3.755	2.000
2040	3.500	3.714	2.000	2075	3.199	3.777	2.000
2045	3.450	3.678	2.000	2080	3.272	3.790	2.000

반면에 기존에 재직 중이던 사립대학교 교직원이 폐교로 인하여 갑자기 수급자로 변화되기 때문에 이에 대한 제도변수 및 인구변수에 대한 가정도 필요하여 다음과 같이 변수를 선정하였다. 본 연구에서 제도변수로는 퇴직율, 승급지수, 연금선택률, 연금실권율, 유유족률, 부부연령차 등이 있으며, 과거 경험 실적치를 기초로 산정하였다. 퇴직력은 과거의 퇴직을 기초로 하여 남녀 성별과 교직원별로 구분하여 산출하였다.[21] 또한, 승급지수는 최근 2개년도 기준소득월액 실적자료를 기초로 입직연령과 재직기간별로 산출하되, 성별 및 교직원별 구분에 따라 각각 산출하였다. 연금선택률은 연령별 기초 연금선택률 산정 후 이동평균법을 적용하여 보정한 결과를 최근 경험치 수준으로 재조정하였다. 연계연금선택률은 연계연금 선택이 증가하고 있는 추세를 반영하기 위해 20년 미만 가입자에 대해 지수분포의 누적분포함수를 이용하여 추정하였다. 그리고 유족연금소멸률도 산출하였다.[22] 유유족율로는 2010년 통계청 인구 총조사 결과의 성별·연령별 유배우자율을 보정하여 적용하였으며, 부부연령차는 평균 3세의 차이를 가정하였다.

마지막으로, 본 연구에서는 인구변수로 신규가입자 수와 사망률에 대한 변수의 가정을 하였다. 신규가입자는 사학연금 전체 가입자 규모를 결정짓는 핵심요소로 연도 말 가입자 수 추계를 바탕으로 일정 산식을 이용해 산출하였다.[23] 반면, 사망률은 최근의 감소 추세를 반영하기 위해 통계청 국민생명표 추계사망률의 연평균 개선율을 적용하였다.[24]

---

21) 퇴직율은 2013년~2014년 경험 실적자료를 기초로 재직기간 및 입직연령별로 기초 퇴직력을 산출한 후 Greville 3차 7항식으로 보정하여 추정하며 성별과 교직원별 구분에 따라 각각 산출하였다.

22) 유족연금소멸율은 관련 통계자료의 부족으로 산출이 어려워 일본 후생연금의 추정방법을 참조하여 우리나라 통계청 국민생명표 사망률의 85% 수준을 적용하였다.

23) 신규가입자 수 = 전년도말 가입자 - 당년도말 가입자 + 사망자 + 퇴직자로 구하였다.

24) 본 연구에서는 폐교에 따라 연금제도 내·외적 여건의 보다 합리적인 반영을 위하여 과거 변수 이외에 새로운 가정치를 연구자가 직접 입수하여 재정추계를 실시하였다. 주요 가정치로는 퇴직연금선택률, 유족연금선택률, 공제일시금 선택률, 유족연금승계율에 대한 가정치 뿐만 아니라, 폐교 대학에 재직 중이었던 교직원이 수급자로 변화되기 때문에 탈퇴력과 승급지수 및 각종 연금선택률에 대한 가정도 입수하여 재정추계를 실시하였다.

다. 분석대상 자료의 기술적 통계

2018년 2월말 기준 폐교대학 4개 학교에 재직 중인 교직원은 한중대학교 75명, 서남대학교 251명, 대구외국어대학교 24명, 대구미래대학교 50명 등 총 400명이다. 이 중에서 10년 이상 재직하여 연금을 선택할 수 있는 교직원은 202명이며, 이들은 폐교로 인하여 즉시 연금 지급이 가능하다. 반면에 그 해에 정년이 도래하였거나 개인적인 사유로 퇴직을 한 교직원은 120명이며, 10년 미만의 재직기간으로 인하여 연금을 수령할 수 없어 불가피하게 일시금을 선택한 자는 78명이다.[25] 참고로 2018년에 78명에 대하여 일시금으로 지급된 금액은 18억원에 달한다.

폐교 대학에 재직 중인 교직원과 폐교로 인하여 즉시 연금수급이 가능한 수급자의 기초통계량을 살펴보면 다음과 같다. 폐교당시인 2018년 2월 28일 기준 폐교대학에 재직한 교직원은 전체 400명으로 이들의 평균연령은 48.56세이며, 남자는 평균연령이 50.32세, 여자는 45.00세이다. 이를 직종별로 살펴보면 남자 교원은 51.06세이며, 남자직원은 45.79세이다. 반면에 여자 교원은 46.92세인 반면, 여자 직원은 37.56세로 나타나고 있다.

폐교 당시의 가입기간에 대한 기초통계량을 살펴보면 최소 1년부터 최대 38년에 이르고 있다. 전체 평균 가입기간은 12.95년이며, 남자는 평균 재직기간이 14.35년이며, 여자는 평균 재직기간이 10.11년이다. 이를 직종별로 살펴보면 남자 교원은 14.58년이며, 남자직원은 12.94년이다. 반면에 여자 교원은 9.14년이며, 여자 직원은 13.88년으로 나타나고 있다.

소득금액기준으로 살펴보면 최종기준소득월액과 평균기준소득월액은 다음과 같다. 먼저 전체 교직원의 최종기준소득월액은 4,793,407원이고, 남자의 개인별 최종기준소득월액은 5,683,625원이며, 여자는 4,501,026원이다. 이를 직종별로 살펴보면 남자 교원은 5,683,625원이며, 남자 직원은 3,602,555원이다. 반면에 여자 교원은 4,976,608원이며, 여자 직원은 3,409,984원으로 나타나고 있다. 그리고 전체 교직원의 평균기준소득월액은 4,936,503원이고, 남자의 개인별 평균기준소득월액은 5,425,142원이며, 여자는 4,201,296원이다. 이를 직종별로 살펴보면 남자 교

25) 연금 신청자인 202명과 일시금 선택자 78명 및 급여를 신청하지 아니한 대기자는 120명이다. 남자와 여자는 각각 268명과 132명이고, 교원과 직원은 각각 335명과 65명이다.

원은 5,425,142원이며, 남자 직원은 3,451,148원이다. 반면에 여자 교원은 4,755,822원이며, 여자 직원은 2,929,147원으로 나타나고 있다.

전체 인원 400명 중에서 일시금 선택자와 급여 미신청자를 제외한 202명만이 직제와 정원의 폐지로 인하여 연금을 즉시 지급하는 경우에 해당되어 본 연구의 분석 대상에 포함되었다. 본 연구에서는 대학이 폐교되어 202명에게 즉시 연금을 지급하는 경우와 이은재 의원 입법안처럼 폐교가 되었지만 연금지급개시연령에 도달할 때에 연금을 지급하는 경우로 나누어 재정효과를 분석하였다. 그밖에 사학연금 전체 가입자 수와 퇴직자 수, 그리고 신규 가입자 수에는 변화가 없다고 가정하고 추계를 위한 기본 입력수치는 정상적인 경우와 동일하게 가정하였다.

본 연구를 위한 202명에 대한 기초 통계량은 다음과 같다. 2018년 2월 28년 기준 평균연령은 52.67세이며, 남자는 156명으로 평균연령이 53.32세, 여자는 46명으로 50.47세이다. 이를 연금종류별로 살펴보면, 퇴직연금과 퇴직연금공제일시금의 두 종류를 신청하였다.[26] 퇴직연금공제일시금은 총 6명이며, 대부분이 퇴직연금을 신청하였다. 평균 연금월액을 남녀로 구분하면 남자는 156명으로 평균 연금월액이 1,932,260원이며, 여자는 46명으로 1,203,225원이다. 그리고 연금종별로 보면 퇴직연금 선택자는 196명으로 평균연금월액이 1,767,672원이며, 퇴직연금공제일시금 선택자는 6명으로 평균연금월액이 1,667,752원으로 나타났다. 참고로, 실제로 4개의 폐교 대학에 재직중인 자는 전체 400명이다. 400명을 대상으로 각각 유형별 구성, 기준소득월액과 재직기간 등을 구체적으로 살펴보면 다음 [표 9]와 같다.

26) 퇴직연금공제일시금은 10년 이상 재직하고 지급개시연령 등에 도달한 교직원이 퇴직하여 10년을 초과하는 재직기간 중 일부기간을 일시금으로 받고자 할 때 퇴직연금공제일시금을 지급한다. 통상적으로 연금월액 중에서 일부 기간은 일시금으로 받는 것이므로 퇴직연금보다는 수령금액이 작다.

[표 9] 4개 폐교대학에 재직중인 교직원의 현황

(Panel A) : 연령별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

연령	평균연령	교원	직원
전체	48.56	49.77	42.37
남자	50.32	51.06	45.79
여자	45.00	46.92	37.51

(Panel B) : 직종별 성별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

직종별 성별	교원		사무직원		계	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자
합계	230	105	38	27	268	132

(Panel C) : 재직기간별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

수령기간	1년 ~5년	6년 ~10년	11년 ~15년	16년 ~20년	21년 ~25년	26년 ~30년	30년 이상	계
합계	79	115	33	66	89	16	2	400

(Panel D) : 현재연령별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

현재 연령	30세 ~35세	36세 ~40세	41세 ~45세	46세 ~50세	51세 ~55세	56세 ~60세	61세 ~65세	65세 이상	계
합계	23	56	63	81	76	86	12	3	400

(Panel E) : 최종기준소득월액별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

최종기준소득월액	150만원 ~ 2백만원	2백만원 ~ 250만원	250만원 ~ 3백만원	3백만원 ~ 4백만원	4백만원 ~ 5백만원	5백만원 ~ 6백만원	6백만원 ~ 7백만원	7백만원 이상	계
합계	10	35	14	88	86	46	91	30	400

주: 사학연금공단(2018) 내부자료 참조.

2. 폐교 즉시 연금지급과 지급개시연령 조정에 따른 연금액의 재정수지 변화 분석

기존 재정수지 및 신규 재정수지의 변화 비교 분석방법은 크게 두 가지로 나누어서 살펴보고자 한다. 즉, 폐교에 따라 즉시 연금을 지급하는 경우와 연금지급개시연령에 도달할 때 연금을 지급하는 경우의 연금지급 효과를 분석하여 폐교에 따른 연금재정의 효과를 살펴본다. 재정효과를 분석하기 위해서는 실제로 사학연금에 가입한 가입자의 연령, 재직기간, 기준소득월액, 기대여명, 퇴직률, 기금운용수익률, 승급지수, 물가상승률 등 보험수리적인 가정이 필요하며, 실제 데이터를 기준으로 산출하여야 한다. 그러나 본 연구에서는 재정추계의 효과를 단순히 비교하기 위하여 202명을 대표 가입자로 설정하여 202명에 대한 보험수리적 가정을 기본으로 재정효과를 분석하였으며, 전체 재정효과는 전체 교직원수에서 차지하는 비율만큼을 곱하는 방식으로 재정효과를 분석하였다.

[표 10]은 폐교 즉시 202명 전체에 대하여 연금을 지급하는 현행법에 의한 연금지출액과 이은재 의원 입법안에 따라 각 교직원의 지급개시연령 도래에 따른 예상 연금지출액을 비교한 것이다. 지급개시연령 조정에 따른 급여지출액은 202명의 교직원이 각각의 지급개시연령에 도달할 때까지 대기기간 동안 공무원보수인상률을 적용하여 지출한다고 가정하였으며, 폐교 즉시 연금지급은 매년 물가상승률을 감안하여 연금액을 지출한다고 가정하였다.

아래의 [표 10]은 연도별 폐교로 인한 연금급여 예상액과 지급개시연령에 따른 예상 연금급여액을 비교한 것이다. 표에서 대기자는 현재 폐교를 하였으나 이은재 의원의 입법안처럼 연금지급개시연령에 도달할 때 연금을 지급하는 것으로 지급개시연령이 도래하지 않고 대기하는 수급자를 의미하며, 2018년의 경우 실제로 연금지급개시연령에 도달하여 지급된 연금액은 6억원이다. 반면에 실제로 폐교가 되어 202명에게 즉시 지급된 연금액은 42억원으로 추계하였다. 그리고 양자 간의 금액 차이는 36억원이다. 수급자 202명이 그 다음 연도에는 소비자물가상승률만큼 연금액이 인상된다고 가정하였다. 단, 2018년부터 2020년까지는 연금이 동결되므로 42억원의 동일금액으로 추계하였다. 표에서 보는 바와 같이 2048년에 61억원을 지급한 이후 수급자의 사망 등으로 인하여 점차 지급액이 낮아지는 것을 볼 수 있다.

대기자의 경우에는 2047년에 68억원의 정점을 보이다가 그 이후부터는 점차 감소하는 것을 알 수 있다.

202명의 연금수급자는 모두 사망하여 유족연금으로 전환된다고 가정하였으며, 동 금액은 본인이 사망하고 그 유족까지 모두 사망한 경우를 고려하였다. 이에 따라 202명의 연금수급자가 후반부로 갈수록 지급개시연령 도래에 의하여 연금을 지급하는 경우가 더 크게 나타나고 있다. 그러나 각 연도의 급여지출액의 현재가치를 계산해보면, 202명에 대하여 즉시 연금을 지급하는 경우가 지급개시연령에 의해 지급하는 경우보다 159억원이 큰 것으로 나타난다. 동 금액은〔표 10〕에서 볼 수 있듯이 급여지출액의 현재가치(E)의 금액 중에서 양수로 나타나고 있는 2018년부터 2031년까지의 금액을 합한 금액이다. 반면에 역으로 즉시 연금을 지급하는 경우가 지급개시연령에 의해 지급하는 경우보다 41억원이 작게 나타나고 있다.〔표 10〕에서 (E)의 금액 중에서 음수로 나타나고 있는 2032년부터 2051년까지의 금액을 합한 금액이다. 전체적으로 볼 때 폐교에 따른 재정추계는 117억원의 재정적자의 효과가 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 수치는 사학연금의 기금소진 시점인 2051년까지의 기간을 가정한 경우에 해당하는 금액이다. 여기에서 가정을 확장하여 202명의 재직자가 전부 유족연금으로 전환하거나 사망한다고 가정할 경우에는 폐교에 따라 즉시 연금을 지급하는 경우가 지급개시연령에 의해 지급하는 경우보다 159억원이 크게 나타난다. 동 금액은 위에서 본 바와 같이 동일금액으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 반면에 역으로 즉시 연금을 지급하는 경우가 개시연령에 의해 지급하는 경우보다 60억원이 작게 나타나고 있어 전체적으로 98억원의 재정적자 효과가 발생하고 있다.

[표 10]은 2018년에 폐교된 4개의 대학을 가정한 것으로 이 대학들은 전체 대학으로 볼 때 교직원의 규모가 크지 않은 학교에 해당한다. 즉, 폐교대학의 재직자수가 전체 대학 재직자에서 차지하는 비중이 1% 미만에 그치고 있다. 그러나 향후 폐교대학수가 지속적으로 증가한다면 사학연금재정 전체에 미치는 효과는 매우 크다고 할 수 있다.

지급개시연령에 의한 정상적인 연금지급과 폐교에 따른 즉시 지급 연금액의 비교시 부담률에는 양자 간에 차이가 없다. 이미 학교폐교로 인하여 더 이상의 부담금이 납입되지 않기 때문이다. 다만, 연금지급액에 차이가 발생하게 된다. 연금수급자수

가 초창기 202명으로 확정되어 연금을 지급하는 경우에는 폐교 시점부터 연금을 지급하기 때문에 초창기에는 급여 지출액이 크게 나타나지만 2032년부터 총지출은 폐교 즉시 지급하는 것보다 지급개시연령에 따라 지급하는 것이 더 크게 나타나고 있다. 이와 같은 현상은 [표 10]에서 보는 바와 같다.

[표 10] 폐교 즉시 연금지급 대비 지급개시연령 도래에 따른 연금액 비교

(단위 : 명, 천원)

연도	개시연령 도래에 따른 급여		폐교 즉시지급에 따른 급여		급여 차액 (C=B-A)	할인율 (D=1+r)	급여지출액의 현재가치[27] (E=C/D)
	수급자 예상수	예 상 급여액(A)	수급자 예상수	예 상 급여액(B)			
2018	49	607,431	202	4,235,687	3,628,256	1	3,628,256
2019	67	1,371,178	202	4,231,627	2,860,449	1.0320	2,771,753
2020	77	1,771,791	202	4,227,295	2,455,504	1.0307	2,308,494
2021	95	2,226,413	202	4,307,121	2,080,708	1.0329	1,893,830
2022	109	2,714,416	202	4,388,113	1,673,697	1.0331	1,474,566
2023	120	3,207,164	201	4,470,254	1,263,090	1.0329	1,077,366
2024	130	3,598,180	201	4,553,511	955,331	1.0331	788,752
2025	135	3,897,388	201	4,637,847	740,459	1.0333	591,645
2026	143	4,102,445	201	4,723,184	620,739	1.0337	479,816
2027	146	4,331,814	200	4,809,421	477,607	1.0340	357,039
2028	154	4,528,259	200	4,896,407	368,148	1.0346	266,008
2029	162	4,715,604	200	4,984,012	268,408	1.0347	187,436
2030	167	4,947,734	200	5,072,041	124,307	1.0347	83,896
2031	172	5,152,597	200	5,160,298	7,701	1.0350	5,022
2032	175	5,312,143	199	5,248,512	△63,631	1.0354	△40,074
2033	179	5,461,238	198	5,336,386	△124,852	1.0354	△75,942
2034	182	5,623,527	199	5,423,592	△199,935	1.0349	△117,511
2035	186	5,780,140	199	5,509,792	△270,348	1.0349	△153,537
2036	187	5,946,727	197	5,594,579	△352,148	1.0349	△193,249
2037	186	6,093,284	197	5,677,452	△415,832	1.0348	△220,523
2038	189	6,191,352	196	5,757,648	△433,704	1.0346	△222,309
2039	190	6,309,584	195	5,834,236	△475,348	1.0349	△235,438
2040	191	6,433,572	195	5,905,941	△527,631	1.0348	△252,545
2041	190	6,530,489	194	5,971,211	△559,278	1.0348	△258,690
2042	190	6,618,720	192	6,028,325	△590,395	1.0345	△263,976

연도	개시연령 도래에 따른 급여		폐교 즉시지급에 따른 급여		급여 차액 (C=B-A)	할인율 (D=1+r)	급여지출액의 현재가치[27] (E=C/D)
	수급자 예상수	예 상 급여액(A)	수급자 예상수	예 상 급여액(B)			
2043	189	6,687,405	191	6,075,153	△612,252	1.0343	△264,670
2044	187	6,742,943	189	6,109,555	△633,388	1.0341	△264,778
2045	185	6,773,416	187	6,128,816	△644,600	1.0342	△260,554
2046	182	6,774,690	185	6,129,292	△645,398	1.0342	△252,250
2047	178	6,750,736	182	6,106,043	△644,693	1.0343	△243,618
2048	174	6,694,555	178	6,052,604	△641,951	1.0343	△234,537
2049	168	6,597,478	174	5,961,004	△636,474	1.0343	△224,825
2050	162	6,451,764	168	5,824,319	△627,445	1.0342	△214,306
2051	156	6,253,170	162	5,639,036	△614,134	1.0340	△202,863

자료: 사학연금공단(2018)의 내부자료를 활용하여 연구자가 수정한 것임.

향후 폐교가 지속적으로 발생한다고 가정할 경우에 사학연금 재정에 미치는 영향은 당초 재정수지 역전시점과 기금소진시점은 공단에서 당초 예상한 것보다는 1년 정도 앞당겨질 것으로 전망된다. 본 연구에서는 가입자 수가 지속적으로 증가하다가 2028년이 되어서는 감소하는 것을 가정하여 가입자 추계를 하였으며, 폐교 대상자 수는 전체 가입자 중에서 2018년도 말 현재 폐교로 인하여 연금을 수령하고 있는 285명을 대상으로 폐교에 따른 재정추계를 하였다.

2018년 말 전체 사학연금 가입자 317,602명 중에서 폐교로 인하여 400명 가량이 폐교대상자가 되었으며, 과거로부터 폐교로 인하여 현재 연금을 수령하고 있는 자는 285명이다. 현재 4개 대학의 202명이 전체 가입자에서 차지하는 비중이 0.0629%에 그치고 있지만, 전체 가입자 중에서 400명이 지속적으로 폐교한다고 가정한다면 0.125%를 차지하고 있다. 이러한 비율만큼의 수가 매년 폐교 대상자가 된다고 가정할 경우 2019년도부터 2070년까지의 폐교로 인한 급여지급 총액을 살펴보면 1조 3,681억원의 금액이 추정된다. 매년 폐교로 인하여 연금을 수령하는 자가 285명이 지속적으로 발생한다고 가정할 경우 첫해부터 지속적으로 증가하다가

27) 급여차액/ {(1+r1) (1+r2) … (1+rn)} 으로 산출하였다. 즉, 2019년의 경우 2,455,504/ (1+0.0320)(1+0.0307)=2,308,494로 산출하며, 2020년의 경우 2,080,708/ (1+0.0320)(1+0.0307)(1+0.0329)} =1,893,830으로 산출하였다.

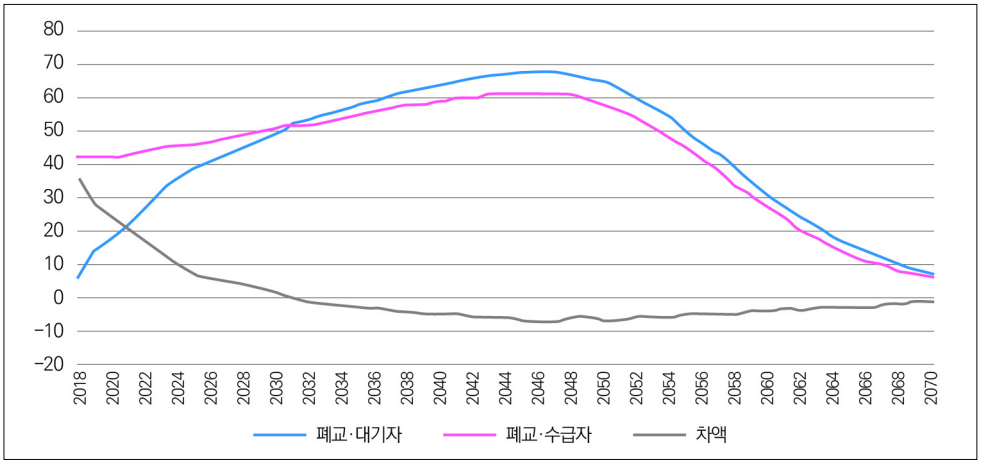
2028년에는 전체 가입자 수가 338,777명으로 폐교로 인하여 연금을 수령하는 자를 3,102명으로 추정하였다. 그 이후연도부터는 지속적으로 가입자가 감소하여 2077년에는 가입자 수 237,337명으로 추계하였으며 누적적으로 연금을 수령하는 수급자수는 62명으로 감소하는 것으로 가정을 하였다.

전체적으로 누적인원은 69,343명이 2019년도부터 2070년까지 폐교로 인하여 연금을 수령하며, 해마다 평균적으로 연금을 수령하는 자는 1,334명으로 추정하여 평균 수령금액은 263억원으로 추정하였다. 52년 동안 폐교로 인하여 실제적으로 연금이 지급되는 금액은 1조 3,681억원이 된다. 이는 전체 가입자 중에서 폐교로 인하여 총 재정적인 지출 효과를 파악한 것으로서 폐교가 해마다 발생할 경우를 가정한다면 사학연금기금의 소진은 그만큼 앞당겨 지게 될 것이다.

또한, 아래 [그림 2]에서 볼 수 있듯이 폐교 즉시 연금을 지급하는 경우가 지급개시연령 도래에 따른 연금지급액보다 초반부에는 크게 나타나고 있다. 이는 지급개시연령이 도래하지 않았음에도 불구하고 즉시 연금을 지급하여야만 하기 때문이다. 사학연금의 기금소진시점은 2051년으로 전망되나, 폐교에 재직 중이던 교직원이 완전히 사망할 때까지의 재정추계 효과를 살펴보면 [그림 2]와 같이 나타난다. 그림에서 폐교 대기자는 정상적인 경우로서 연금개시연령 도래에 따른 급여 지급금액을 나타낸 것이며, 폐교 수급자는 폐교 즉시 연금이 지급되는 경우의 연금액을 나타낸 것이다.

[그림 2] 폐교 재직자의 예상연금 급여액 변화 추이

(단위 : 억원)



자료: 사학연금공단(2018)의 내부자료를 활용하여 연구자가 수정한 것임.

V. 결론

현행 사학연금법은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호 “정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급”조항을 준용함에 따라 다양한 문제점들이 발생하고 있다. 그러나 이에 관한 개선 논의는 아직까지도 미흡한 실정이며 학계의 관심도 부족하여 관련 연구는 찾아보기 어려운 상황이다. 이에 본 연구는 사학연금 지급개시연령 현황 및 사립학교 폐교에 따른 사학연금재정의 문제점을 분석하고 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정소요액을 추계함으로서 미래의 사학연금재정에 미치는 효과를 분석하였다. 그리고 이를 통해 사학연금법이 독자적인 법안을 마련하기 위한 법 개정의 타당성을 제시하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

사학연금은 최근 잦은 폐교로 인한 조기 연금수급자의 과다 발생 및 재정적 지속가능성의 문제가 있으며 이에 대한 개선이 필요하다. 또한 학교 폐교 시 나타나는 국공립학교와 사립학교 교직원 간 처우의 차이가 존재함에 따라 발생하는 문제점 등을 개선할 필요가 있다. 이를 위해 향후 사학연금법이 공무원연금법에서 벗어나 별도의 법체계로 분리하거나 사학연금의 특성에 맞는 별도의 법안을 마련하여 폐교에 따른 퇴직 시 연금 수급개시연령에 관한 개선방안을 모색할 필요가 있다. 그 대안으로서 우선, 기금소진시기의 지연을 위해 연금을 지급개시연령에 도달했을 때 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다. 향후 사립대학 등의 폐교에 따른 사학연금의 재정적 지속가능성을 고려할 때, 사학연금의 특수성을 고려하여 재정 건전성에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있는 이은재 의원 입법안대로 해당 준용규정인 제46조 제1항 제4호의 규정은 배제되고 단서규정이 긍정적인 방향으로 개정될 필요가 있다. 이는 공무원연금법의 예외규정을 둠으로써 기존 공무원연금법의 한계에서 벗어나 독자적인 사학연금법을 구축하고자 하는 시도라고 할 수 있다.

또 다른 대안으로 현재 사학연금 가입자에게 적용되지 않고 있는 고용보험의 임의가입 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 현행 국민연금 적용대상자는 5대 사회보험에 동시에 가입되어 있다. 반면에 특수직역연금 가입자는 고용보험에 가입하지 못함에 따라 갑작스런 실업상태에 직면했을 경우 이에 대한 대응방안이 마련되어 있지 못한 실정이다. 그러나 사학연금 가입자보다 상대적으로 고용이 안정되어 있는 일반

공무원의 경우에는 고용보험의 적용에서 제외되어 있으나, 별정직공무원 및 임기제 공무원 등에게는 예외적으로 고용보험의 임의가입이 가능하도록 규정하고 있는 반면. 사학연금가입자에게는 이러한 예외조항이 마련되어 있지 않은 상황이다. 공무원 조직의 개폐 및 정원 감소는 법령으로 정하고 있으나, 사학기관은 사립학교의 장이 사용자이기 때문에 사학연금 가입자는 상대적으로 직업 안정성이 낮은 것이 사실이다. 따라서 고용보험의 가입대상이 될 수 없는 사학연금 가입자는 실업에 처할 경우 대응방안이 없다는 비판에 대한 보완책 마련이 필요하다. 이에 대한 대안으로 국민연금 가입자와 같이 특수직역연금 적용대상에게도 본인이 원하는 경우 고용보험에 임의가입 할 수 있도록 하여 실업급여를 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다.

결국 고용보험이나 실업급여를 지급하는 대신에 폐교 시 연금을 즉시 지급하는 현행 법령은 이은재 의원이 제시한 바와 같이 연금 지급개시연령인 65세에 지급하도록 법안이 개정될 필요가 있다. 이는 공적연금의 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 방안으로 바람직하다고 보이며, 연금의 재정안정화와 기금소진시점의 연장 측면에서도 타당하다고 판단된다. 그러므로 사학연금의 지급개시연령 개선방안을 제시한 이은재 의원의 입법안은 사학연금 가입자의 경제적 생활을 안정시키고 연금재정을 안정화하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

또한, 재정안정성의 측면에서 볼 때, 부담금 납부기간보다 훨씬 더 오랜 기간 동안 연금을 수급하게 됨으로써 기금소진을 촉진시키고, 이로 인해 재직자의 부담금 인상이 불가피하게 되며 국가의 기금지원 투입이 빨라질 수 있는 부정적인 효과가 발생하게 된다. 그러므로 향후에도 정부의 대학 구조개혁의 추진과 더불어 부실대학의 정비와 퇴출이 증가할 것으로 예상되므로 기금소진 시점이 앞당겨지는 것을 염려하지 않을 수 없으며, 이는 일부 사학경영기관의 문제를 전 가입자의 부담으로 전가하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 사학연금의 지속 성장을 위한 기금관리의 측면에서 볼 때, 해당 규정의 개선을 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

한국의 특수직역연금 중에서 흑자운영을 하는 유일한 연금제도인 사학연금이 재정 파탄에 직면할 경우 사학재단 스스로의 자력이나 국민 세금으로 연기금을 보전하여야 하므로, 이러한 연기금 소진 위험이 현실화될 경우 사회적인 문제가 될 수 있다. 사학연금법은 제1조의 목적에서 “교직원과 유족의 경제적 생활안정과 복리향상의 이바지함”을 천명하고 있으며, 이러한 목적을 달성하기 위해 연기금의 재정안

정화가 동시에 추진될 필요가 있다. 따라서 연기금의 지속가능성을 위하여 위험요소를 보완해 가며 미래를 대비해야 하며, 사학연금은 재정안정화뿐만 아니라 교직원의 생활안정에 기여하는 것도 함께 고려하여 합리적인 법 개정이 이루어질 수 있도록 대안을 모색할 필요가 있다.

본 연구에서 이은재 의원의 입법안에 따라 사학연금 재정소요액을 시뮬레이션을 통해 추계한 결과 약 1년 정도 기금소진시점이 연장될 것으로 전망된다. 본 연구의 분석결과는 전체적인 측면을 고려한 것은 아니며 2018년 2월 폐교한 대학에 재직한 교직원을 대상으로 추계한 것이다. 향후 대학의 폐교 문제가 더욱 심각해질 것으로 예상되며, 폐교에 재직했던 일부 교직원은 재취업을 할 수 있음에도 불구하고 연금을 지속적으로 수령가능하기 때문에 재취업의 의지가 약해질 수 있는 문제점이 있을 수 있으며 이는 사학연금의 재정을 더욱 악화시킬 수 있는 제도적 한계점이 있음을 정부와 사학연금을 비롯한 정책 당국에서는 사전에 인지하여야 한다. 이에 따라 사립대학의 폐교 등에 따라 발생하는 사학연금재정의 문제점을 보다 면밀하고 정교하게 분석할 필요가 있다. 즉, 각종 보험수리적 가정에서 사용하는 거시경제 변수뿐만 아니라 인구추계 변수 등에 보다 합리적인 가정을 사용하여 추계를 더욱 정교하게 분석할 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 유치원에 대한 폐원의 영향을 고려하지 않았다. 이러한 점은 본 연구의 한계로 남겨두고자 한다. 향후 이와 같은 점을 감안하여 보다 정교하고 과학적인 보험수리적 가정에 의하여 유치원의 폐원에 따른 재정추계 효과가 함께 분석될 수 있기를 기대해 본다.

최근 사립대학 폐교 관련 문제점에 대하여 정부에서도 크게 인지하고 있는 상황이며, 사립대학뿐만 아니라 정부와 국회 등에서도 이에 대한 개선의지를 갖고 있다. 향후에도 정부와 사립대학 및 사학연금공단 등이 연합하여 사립대학 폐교 제반 문제에 대하여 지속적으로 논의할 필요가 있으며, 폐교로 인한 퇴직에 따른 사학연금 지급개시연령 문제도 함께 논의될 수 있길 기대한다. 그리고 폐교로 인한 조기연금 지급규정의 개선이 이루어지지 않는다면 사학연금재정에 막대한 국고 예산이 투입될 것으로 예상되므로, 국회에서도 이와 같은 문제에 대하여 더욱 심도 있게 고민하고 현실에 부합하는 대안을 도출할 필요가 있으며, 사학연금의 재정안정화에 관한 후속연구도 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

김성숙·홍성우, 「국민연금 가입연령의 타당성 검토」, 국민연금연구원, 2011.

김원섭·정해식·한정림, “국민연금 지급개시연령 조정방식의 개선방안에 관한 연구,” 「사회보장연구」 제25권 제1호, 2009, 145~172쪽.

동아일보, “4년 뒤 대학 폐교 도미노 온다,” 2018. 1. 25.

사학연금공단, 「2017년 사학연금 통계연보」, 사학연금공단, 2017.

사학연금재정계산위원회, 「2015 사학연금 장기재정추계」, 2016.

이용하·김원섭·한정림, 「국민연금 지급개시연령 상향조정방안 연구」, 국민연금연구원, 2012.

정인영·김수성, “사학연금에서 폐교로 인한 퇴직 시 연금 지급개시연령 개선에 관한 연구,” 「한국사회정책」 제26권 제1호, 2019, 89~113쪽.

정인영·민기채, “국민연금의 고령근로 유인기제 개선방안 연구,” 「사회복지정책」 제44권 제3호, 2017, 39~68쪽.

중앙일보, “10여년 후 대학 절반 사라질 수도,” 2018. 8. 28.

최요한, “국민연금의 수급개시연령의 증가가 남성 고령자(58-60세)의 노동시장참여에 미치는 영향,” 「보건사회연구」 제37권 제1호, 2017, 253~286쪽.

최재식, 「공무원연금제도 해설」, 공무원연금공단, 2016.

하윤수, “대학폐교를 둘러싼 법률적 과제,” 「교육법학연구」 제21권 제1호, 2009, 255~274쪽.

한국사학진흥재단, 「폐쇄(폐지)대학 및 해산법인의 체계적 사후조치 방안 연구」, 한국사학진흥재단 연구보고서, 2018.

OECD, “Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators,” Paris: OECD, 2013.

An Analysis of the Financial Change of Teachers' Pension by Adjusting the Pensionable Age due to the Closure of Private Schools

Kim, Susung* Jung, Inyoung**

Abstract

The recent decline in the number of school-age students has exposed many private schools and universities to the dangers of closing them. This situation is expected to continue in the future. When private schools are closed, teachers who had previously worked in the schools closed receive pension benefits early, even though the pensionable age of Teachers' Pension (TP) is 65. Under the current pension law, the age for the commencement of payments is 65, but Article 46 paragraph 1 of the Government Employees Pension Act, which TP applies mutatis mutandis, stipulates that the pension should be paid five years after retirement, if he/she is fired due to reducing a quota and closing a school. As a result, the amount of TP payments will increase sharply, accompanied by a huge amount of state funding. In view of this, the TP submitted a bill providing the TP benefit from the age of 65 on November 15, 2016 to the National Assembly by the bill of Rep. Lee Eun-Jae. The extension of the age of the commencement of payments following the closure of private schools is a bill to stabilize pension finance, which has a great effect on pension finance and is a measure to stabilize pension funds. In line with this, this study analyzes the financial estimate for adjusting the age of the commencement of TP payments and presents the effect, validity and basis of legal modification of the legislation of Rep. Lee Eun-Jae. As a result of the financial estimate of the payment amount of TP subscribers based on the legislation of Rep. Lee Eun-Jae, the application of the start of payment age is more effective than when the pension was paid early as it is currently, not only to extend the expiration date of the fund by one year, but also to reduce the budget of the national treasury support.

□ Keywords: Teachers' Pension, pensionable age, closure of private schools, early retirement pension, reduction of national treasury budget

---

* Deputy General Manager, Pension Research Team, Teacher's Pension

** Assistant Professor, Department of Social Welfare, Sahmyook University