

한국 사학연금의 현황과 문제점

호정환*

Ho, Jung-hwan. Issues and Problems on Private School Teachers' Pension in Korea: Current Status and Issues. This paper looks into the evolution of the private school teachers' pension in Korea and examines the possible changes for the future. The study divides into two sections. The first section provides an overview of current private school teachers' pension systems, and the next one examines some issues related to financial sustainability. The private school teachers' pension in Korea was introduced in 1975, which was established correspondingly to the provisions and rules of the national pension scheme. Although it has grown rapidly over the past 43 years, the 'low burden-high benefit' structure raises financial difficulties to confront such as a rapid decrease in population of new college students and mounting pension costs largely due to low birth rate and a rapidly aging society. To resolve the financial instability, there has been a number of pension reforms since its implement. The latest one was in 2016. However, its key tasks remain such as achieving a long term financial sustainability. Some desirable directions of reform are reviewed to more successfully achieve these tasks.

Keywords: Private School Teachers' Pension in Korea, Retirement Pension Fund, Low Birthrate and Aging Society, Reform of Pension System

1. 서론

한국의 사립학교¹는 학생 비율로 볼 때 중학교교육의 18.9%, 고등학교교육의 49.3%, 대학교육의 76%로서 GDP 대비 교육비의 민간부담률이

* 중국문화대학 한국어문학과 교수

¹ 사립학교란 사립학교법에 의해 학교의 설립·운영주체가 국가 또는 지방자치단체가 아닌 경우로서, 학교법인이나 공공단체 이외의 법인 또는 사인(私人)이 설립·경영하는 학교를 의미한다. 또한 학교법인은 일정한 재산을 출연하고, 사립학교법에 따라 사립학교를 설치·경영하는 것을 목적으로 설립된 법인으로서 교육과학기술부장관의 허가를 받으며, 초등학교·중학교·고등학교·대학(교) 등은 학교법인만이 설립할 수 있는 것으로 규정되어 있다.

OECD 중 국가 중 가장 높은 것으로 나와 있다.² 즉 한국의 교육제도는 사립학교 의존도가 매우 크다고 할 수 있다. 전통적으로 유교문화권에 속하는 한국은 어느 국가보다 교육을 중시하여왔다. 교육은 신분·계급 상승을 성취할 수 있는 길일 뿐만 아니라 국가 경쟁력을 높이는 원동력이며 지름길이라는 사상이 깊게 깔려 있기 때문이다. 그러나 국가 재원이 모자라는 상황에서 전전한 사학의 육성은 큰 도전이었다. 해방 이후 1950년대 이르기까지 정부는 교육의 양적 확대를 통해 교육 기회를 최대한 보장하고자 학교의 설립과 운영에 있어서 자유방임에 가까운 개방적 정책을 폈다. 특히 1949년 농지개혁법의 국회통과를 전후하여 토지 자본들이 자신의 부와 명예를 보호하기 위해 학교설립을 서둘렀던 것도 사립학교 팽창의 주요 원인으로 지적되고 있다.³ 한국 사립학교는 국가 재정이 취약할 때 국민의 교육열을 선도적으로 수용하면서 교육의 보편화, 대중화를 촉진시키고 산업발전에 필요한 인력을 양성 배출함으로써 국가발전에 기여해온 긍정적인 측면이 있지만 가족중심의 학교 경영으로 인한 분규, 갈등 야기 등 어두운 면도 함께 보여준 것은 사실이다.

한국은 1960년 1월부터 국공립학교교직원은 일반공무원과 같이 공무원연금제도의 적용을 받았으나, 사립학교교직원은 일반근로자와 같이 「근로기준법」에 의한 퇴직금 등을 지급받았다. 그러나 사립학교를 운영하는 학교법인 중에는 퇴직금 등을 제대로 지급 못하는 사례도 적지 않게 있었다. 이에 사립학교를 경영하는 학교법인 및 사립학교 교직원을 국가가 지원하기 위하여 1973년 사립학교교원 연금법이 제정·공포되었으며, 1974년 사학연금공단의 설립을 보았다. 1975년 정식으로 사학연금 업무가 시작되었다.

한국 사립학교교직원연금(이하 ‘사학연금’)은 사립학교 교직원의 노후 소득 보장을 목적으로 설립된 대표적인 공적연금제도이다. 한국의 사학연금제도는 출범시부터 저부담·고급여의 구조로 설계되어 있어 향후 수

² 국가통계연보

³ 김형근(2001). 1962년부터 1980년대에 걸친, 의무교육정책, 중학교 무시험 정책, 고교 평준화 정책, 실업교육 정책, 졸업정원제 도입 등의 정책도 사학의 비중이 급격히 늘어난 원인으로 보고 있다. 대학의 경우 5.31 교육개혁 정책의 하나로 1996년 도입된 대학설립준칙주의의 영향도 있다. 준칙주의 도입으로 정량적 설립기준만 갖추면 대학설립을 인가함에 따라 종전보다 대학수가 대폭 늘어났다. 대학의 경우 1996년 108교이던 것이 2005년에는 39교가 늘어난 147교(산업대 제외)이다.

지적자에 의한 기금의 고갈 등 제정의 안정화가 크게 위협받고 있는 형편이다. 더구나, 지출산과 급속한 노령화의 진전은 연금제정 불안정의 문제를 가속화시키고 있다. 2000년대 초반 75만 명이 넘던 고교 졸업생 수가 2023년경에는 40만 명 수준으로 절반 가까이 줄어들 것으로 전망되고 있다. 입학자원 감소는 대학 운영에 필요한 재원을 대부분 등록금에 의존할 수밖에 없는 사립대학의 재정난을 더 심화시키고 있어 구조조정이 불가피한 실정이다. 본 연구는 한국 사학연금제도의 현황 및 문제점을 살펴보고 사학연금제도의 안정화를 도모할 수 있는 개선 방향을 제시하고자 한다. 또한 최근 2016년 1월 1일부터 시행된 사학연금제도 개정안을 중심으로 앞으로의 전망을 살펴보고자 한다.

2. 한국 사학연금

2.1. 사학연금의 공적연금제도 특성

사학연금제도는 사학연금법(이하 ‘법’) 제 1조⁴에 명시된 것과 같이 사학교직원의 재직 중 사고나 재직 후 노후 안정에 대비하는 사학교직원만을 위한 사회보장적 공적연금제도

로서 법률에 의하여 가입이 의무화되어 있으며, 가입기간과 부담금 납부 및 각종 급여의 지급 요건 등이 일률적으로 정형화되어 있다. 사학연금은 [퇴직금제도+국민연금제도]로 설계되어 있는 일반 사업장과 달리 사학연금제도 하나로 되어 있다. 따라서, 사학연금 제도는 ①퇴직금 성격 + ②노후보상적 성격 + ③고용보험과 산재보험 등 사회보장적 성격을 포괄하고 있는 종합적인 공적연금제도라고 할 수 있다.

현재 한국에는 사회보장제도의 근간을 이루고 있는 공적연금제도로 사학연금, 공무원 연금, 군인연금이 있으며, 전국민을 대상으로 하는 국민연금이 있다.⁵ 공적연금제도는 사회보험의 원리에 의하여 국가가 운

⁴ 법 제 1조(목적). 이 법은 사립학교 교원 및 사무직원의 퇴직·사망 및 직무로 인한 질병·부상·장애에 대하여 적절한 급여제도를 확립함으로써 교직원 및 그 유족의 경제적 생활안정과 복리 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

⁵ 2007년부터 기초노령연금이 실시되었다. 한국이 오늘날까지 발전할 수 있도록, 그리고 자녀들이 세계를 상대로 경쟁할 수 있도록 헌신해왔으나 정작 자신의 노후를 대비하지 못하여 경제사정이 어려운 노인들의 생활에 도움을 주기 위하여 마련되었다. 2014년 7

영 주체가 되는 장기 소득프로그램이며, 가입이 강제되고 세대간 부양 원리에 의해 작동되는 정치시스템이라는 성격을 가지고 있다. 1975 년 출범한 한국 사학연금은 장기근속과 성년이 보장된 사립학교 교원을 대상으로 하여 설계되었으나 이후 교직원으로까지 확대 적용되었다. 또한 서울대학 등 국립대학의 법인화로 국립대학 교직원들과 국립대학부속병원의 임상교수와 의료직원들이 사학연금 으로 편입되었다.

사학연금은 사립학교 교직원에 대한 지속적이고도 안정적인 복지향상을 도모하기 위해 법정 국가부담금 등 관련 법령으로 지원근거와 부담률을 정하여 일정한 규모로 지원이 되게 되어있으나, 정부의 지원이 완전히 보장된 것은 아니다. 이는 사학연금이 국가가 운영 주체가 되는 공적연금이지만 정부가 사용자가 아니라 사학재단이 사용자라는 특성에서 기인한다. 사학연금은 공적연금제도의 주된 기능인 소득보장 프로그램 이외에도 부조적 성격의 급여와 재해보상도 있으며, 일반기업체의 퇴직금제도에 상응하는 퇴직금 그리고 후생복지사업 등 다양한 보장 프로그램을 가지고 있어 교직원에 대한 종합사회보장 기능을 수행하고 있다. 내용적으로 연금, 퇴직금, 산재, 고용보험 성격이 다 포함되어 있다. 사학연금제도 법령 제1조에 명시되었듯이 사립학교 교직원의 퇴직, 사망 및 직무상의 질병, 부상, 폐질에 대하여 적절한 급여제도를 확립함으로써 교직원 및 유족의 경제적 안정과 복리향상에 기여함을 목적으로 하고 있다.

현재 공무원연금, 군인연금은 정부부처가 직접 관장하고 있고 사학연금은 별도로 사학연금 공단에서 운영하고 있지만 기여율, 지급률, 연금 지급 개시 등 거의 전부분에서 동일한 규정을 적용받고 있다. 1975 년에 시작된 사학연금은 1960 년에 도입된 공무원연금에 비해 도입 시기가 늦다 보니 상대적으로 수급자 발생이 늦어져 부양률 등이 낮은 등 공무원연금에 비해 재정적으로 덜 열악한 상태이다. 사학연금 지급과 관련된 부분은 공무원연금을 대부분 그대로 준용하게 되어 있고, 기여금(개인 부담금)은 별도의 조항으로 정하여 하고 있지만 동일한 비율로

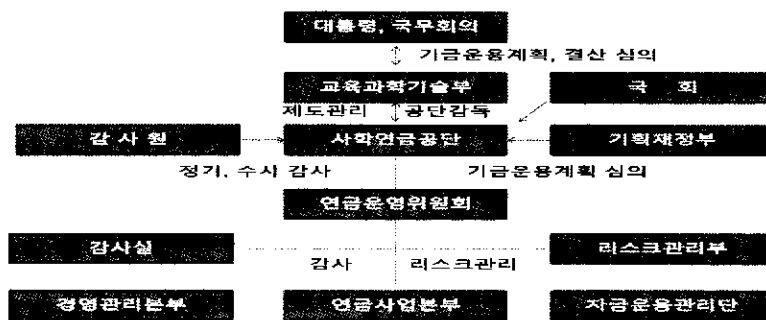
원부터 기존의 기초노령연금제도가 폐지되고 기초연금제도가 시행되고 있다. 2014 년 7 월부터 실시된 기초연금 제도에서는 소득인정액이 선정기준액 이하인 노인을 대상으로 한다. 소득인정액이란 소득 평가액과 재산의 소득 환산액을 합산한 금액을 말한다. 2015 년 기준 선정기준액은 단독가구 930,000 원, 부부가구 1,488,000 원이다.

납부하도록 하고 있다. 다만 공무원연금이 개인과 정부가 1대1로 매칭되어 있는데 반하여 사학연금은 개인이 전반을 부담하고 정부와 법인이 나머지 절반 중 일정 비율로 분할해서 납부하도록 하고 있다. 사학연금은 학교법인 등 가입자 단체에 따라 다양한 방식으로 기여금이 매칭되어 있어 일괄적으로 준용하기에는 어려움이 있다. 따라서 사학연금의 기여금 조항은 공무원연금에 준용하지 않고 별도의 조항으로 처리되어 있다.

2.2. 사학연금 관리 조직과 자산 운용

국가가 운영 주체가 되므로 사학연금 관리감독 체계는 대통령이 최고 책임자가 되며 국무회의를 거쳐 기금운용계획과 결산 심의를 한다. 경영진으로 이사장 1명, 2명 이내의 상임이사, 6명 이내의 비상임이사 및 감사 1명을 둔다. 현 경영 조직 정원은 195명 (2015년 현원 193명)이며, 이사장은 교육인적자원부장관이 임명한다.⁶ 감사와 상무이사는 이사장 제청에 의해 교육인적자원부장관이 임명한다.

<표 1> 사학연금 관리감독 체계



출처: 사학연금공단

⁶ 법 제 10 조의 2.

사학연금 자산 운용을 살펴보면, 1975 년 출발할 때 45 억원의 기금액과 가입자 40,347 명의 교원으로 시작하였다. 기금액 2011 년 12 조, 그리고 2015 년 17 조 4 천억원의 성장을 보았으며, 가입자도 교직원, 그리고 법인화된 서울대학교 교직원과 국립대학병원의 임상교수 및 직원으로 확대되어 2016 년 기준으로 282,721 이라는 급성장을 보이고 있다.⁷

<표 2>에 보면 주요사업은 연금급여를 위한 고유목적사업, 자산운용을 위한 자산운용사업 그리고 교원복지를 도모하기 위한 교원복지사업으로 나뉜다. <표 3>에서

총자산 투자 범위 및 유가증권 투자 범위는 단기보다는 장기적 차원에서 저위험성 방향으로 운영되고 있다.

<표 2> 주요사업

고유목적사업	연금사업	- 가입자관리 - 부담금징수 - 급여지급
자산운용사업	자산운용사업	- 금융기관 예입, 예탁 - 유가증권매매 - 대체투자 등
	자산대여사업	- 생활안정자금대여
	실물자산운영사업	- 부동산 임대 등
교직원복지사업	국가위탁사업	- 국고학자금사업
	복지서비스사업	- 제후복지서비스 - 무료법률상담서비스 - 자산관리상담서비스

<표 3> 총자산 투자 범위 및 유가증권 투자 범위

공공자금	유가증권	교직원대여	유형자산	유동자산 등	합 계
7%내외	68%내외	21%내외	3%내외	1%내외	100%

채권	간접		주식	기타	합계
	채권형	주식형			
40%내외	15%내외	5%내외	3%내외	5%내외	68%내외

출처: 사학연금공단

⁷ 사학연금공단

3. 사학연금제도 변천

<표 4> 한국 사학연금제도 주요 내용별 변천

연도	변천 내용
1975	-한국 사학연금제도 시작 사립학교 교원(병예교수, 시간강사, 조건부 계약직 제외)
1. 1975-1983 2. 1984 3. 1993	[적립자산 운용] 1. (1975-1983) 적립자산 80-100% 국민투자기본법 및 주택건설촉진법에 의해 강제 처리. 예탁금 561 억원 손실 2. (1984) 강제 예탁 해제 3. (1993) 공공자금 관리기법 제정. 다시 정부에 예탁
1978	사립학교 사무직원 (임시, 조건부 계약직 및 보수를 받지 않는 자 제외)
1980	유족연금(퇴직연금 x 70%)
1981	특수학교 교직원
1984	교육과학기술부장관이 지정하는 연구기관의 교수요원과 연구요원
1. 1975 2. 2010 3. 2011 4. 2012 5. 2016	[개인비용 부담률 조정] 1. (1975)5.5% 2. (2010)6.3% 3. (2011)6.7% 4. (2012)7.0% (연금급여 산정기초(기준소득)를 퇴직 당시 최종 보수월액에서 퇴직 전 3년 평균보수월액으로 변경) 5. (2016) 단계적 0.25% 인상폭으로 2020년까지 9% 인상
2005	대학원을 설치·운영하는 연구기관의 사무직원 원격대학 형태의 평생교육시설의 교직원 관리공단의 임·직원
2006	학교형태의 평생교육시설의 교직원
2009	국민연금과 사학연금(직역연금) 연계. 합계 20년 이상 재직시 연금수급
2011	국립대학법인 서울대학교 교직원
2016	이혼연금(퇴직연금 x 50%) 국립대부속병원 임상교수, 의료직원

한국 사학연금제도의 변천을 연도별로 요약하면 다음과 같다.

(1) 1970년대

1973년 12월 20일 사립학교 교원을 대상으로 하는 사학연금법이 논의되고 1974년 1월 1일 사학연금법시행령이 제정·공포되어 1975년 1월 1일부터 한국 사학연금제도가 시작되었다. 1978년부터 사학연금법 적용대상이 사무직원으로까지 확대됨으로써 교직원을 위한 연금제도로 정착되었다.

(2) 1980년대

1984년부터 강제예탁 의무가 해제됨에 따라 연금자산 운용의 자율성을 확보함으로써 기금증식을 극대화할 수 있는 계기를 마련하였다. 1981년 특수학교에 근무하는 교직원 그리고 1984년 교육과학기술부장관이 지정하는 연구기관의 교수요원과 연구요원에게 까지 연금법 적용 대상이 확대되었다. 또한 급여제도가 개선되었다. 1980년 재직기간 상한이 30년에서 33년으로 연장되고 퇴직연금공제일시금과 유족연금부가금제도가 신설되었다. 이듬해 퇴직연금월액 상한 수준을 70%에서 76%로 증액 조정하였다. 1980년 유족연금 부가금이 신설되었으며 1985년에는 유족연금특별부가금이 신설되어, 퇴직연금 수급자가 3년 이내 사망시 퇴직연금 일시금의 5분의 1을 지급받게 되었다. 1988년 유족연금 지급률을 퇴직연금액의 50%에서 70%로 인상하였다. 1983년 재직기간 산정에서 사병 복무기간의 재직기간 산입을 인정하였다. 교육공무원 근무기간뿐 아니라 공무원 및 군인 연금법 적용을 받은 전 재직기간을 합산기간으로 인정하였다. 부담금 및 급여계산의 기초가 되는 보수월액 산정에 있어서 1980년부터 1989년에 걸쳐서 기발수당, 정근수당, 장기근속수당, 직무수당을 보수월액에 산입 처리함으로써 급여 지급액이 증액되었다.

(3) 1990년대

1991년 퇴직급여가산제도가 폐지되고 퇴직수당제도가 신설되어 보수월액에 비례하는 금액을 퇴직시 지급받을 수 있게 되었다. 재직기간과 1996년 교직원 개인의 비용부담률을 55/1000에서 65/1000으로 인상한 후 1999년 다시 75/1000으로 인상하였다. 퇴직연금 지급개시연령제를 실시하기 시작하였다. 1996년 이후 임용자는 60세가 되어야 연금 지급이 개시되도록 하였으며 신규가입자부터 연금 적용이 65세로 규정하고 있다.

(4) 2000년대

2000년 법제명과 공단 명칭을 사립학교교원연금법(사립학교교원연금공단)에서 사립학교교직원연금법(사립학교교직원연금공단)으로 바뀌었

다.⁸ 2000 년 법률 또는 제도적인 사유로 연금법에 의한 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때 국가가 그 부족액을 지원할 수 있도록 근거를 마련하였다. 즉, 국가가 예산 범위 내에서 사학연금기금에 책임준비금을 적립하도록 하여 사학연금에 대한 국가의 책임을 강화하였다.⁹

2001 년 연금액 기준보수 산정기초를 퇴직 당시 최종보수월액에서 퇴직 전 3 년 평균보수월액으로 변경하고, 비용부담률에서 교직원 개인의 비용부담률을 75/1000 에서 85/1000 으로 상향 조정하였다. 연금액 슬라이드 방식을 채택하여 보수인상률을 소비자 물가상승률을 기준으로 인상할 수 있도록 하였다. 2005 년 대학원을 설치, 운영하는 연구기관의 사무직원, 원격대학 형태의 평생교육시설의 교직원, 공단의 직원에 이르기까지 연금법 적용범위 폭례를 확대하였다. 2006 년에는 사병복무기간 재직기간 산입에 따른 사용자 부담금을 국가가 부담하도록 제도를 개선하였다. 2009 년에는 국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률을 제정하여 시행하였다. 이로 인해 국민연금과 사학연금 함께 가입이 20 년 이상이면 연금 수급이 가능하게 되었다.

(5) 2010 년대

부담금 및 급여의 산정기초가 되어 왔던 보수월액이 실제 교직원이 학교에서 받고 있는 보수를 기초로 산정기준이 바뀌었다. 즉 보수월액에서 총소득 개념의 기준소득월액이 도입되었다. 2010 년부터는 학교에서 받는 실제 보수를 기준으로 하기 때문에 국공립 교직원과 차이가 발생하였다.

연금재정 안정화를 위하여, 부담률을 인상하고, 급여수준을 낮추게 되었다. 기준소득월액 대비 개인비용부담률을 2010 년 6.3%, 2011 년 6.7%, 2012 년 7.0%까지 연도별로 인상하고, 퇴직 후 연금지급률도 평균보수월액 대비 매 1 년당 2.1%에서 평균기준소득월액(재직기간별 적용비율 적용) 대비 매 1 년당 1.9%로 인하되었다. 2011 년 국립대학교 법

⁸ 사학연금제도개선을 위해 사학연금 가입자 단체연대가 구성되어 있다. 대표적인 단체는 전국교직원노동조합, 전국대학노동조합, 전국보건의료노동조합, 전국사립대학교교수협의회 연합회, 한교조, 한국교원단체총연합회가 있다.

⁹ 법 제 47 조의 2(책임준비금의 적립). 국가(국립사립학교교직원 연금 제정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 사립학교교직원 연금기금에 적립하여야 한다. 2009.12.31. 법 제 53 조의 7(국가의 지원). 법률 혹은 제도적인 사유로 인하여 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다. 2009.12.31.

인화 전환에 따라 서울대학교가 사학연금법 특례적용을 받아 사학연금법을 시행하게 되었다.

한국 사학연금법의 주요 최근 개정은 2016 년 1 월 1 일에 있었다. 개인부담률을 현재 시행하고 있는 7.0%에서 5 년간 단계적으로 연 0.25% 인상하여 2020 년까지 9%까지 상향조정되었다. 개인부담금 납부기간 상한을 33 년에서 36 년으로 연장하였으며, 연금지급률을 현재 1.9%에서 20 년간 단계적으로 인하하여 2035 년에는 1.7%로 하향 조정되었다. 연금지급개시 연령도 18년간 단계적으로 연장하여 2033년까지 전부 65세로 규정하고 있다. 연금수급요건을 현재 20 년 재직기간으로 된 것을 10년으로 완화하였다. 이혼시 조건이 충족되는 배우자에게 연금을 퇴직연금의 50%를 분할해 지급할 것을 규정하고 있다.

사학연금제도의 변천에 따라 사학연금 적용 대상 학교도 확대되어 가입자의 증가를 가져왔다.

<표 5> 사학연금 적용 대상

(전체 가입자: 총 280,721 명, 2016 년 기준)

당연적용 대상학교	특례적용 대상학교(기관)
1. 사립학교법 제 3 조에 규정된 사립학교 -초등학교, 중학교, 고등학교, 전문대학, 개방대학, 대학 -대학, 개방대학 또는 전문대학에 준하는 가중 학교 -초·중·고교육법 제 2 조 제 5 호의 특수학교 중 사립학교	1. 법률에 따라 고등학교 과정 이하의 학 교 또는 대학원을 설치, 운영하는 연구기 관의 교수요원, 연구요원 및 교직원 2. [평생교육법] 원격대학형태의 평생교육 시설의 교원 및 사무직원, 공단의 직원 3. 공단의 직원 4. 국립대학교의 교원, 직원 및 조교(방무 원연금법 적용자 제외)
임의적용 대상(기관)	
기타 교육과학기술부장관이 지정하는 사 립학교(유치원)	

<표 6> 임의, 특례적용 대상 학교(기관) 현황

(2012 년 기준)

구분		기관	교직원수
임의적용	제 3 조 3 호 (유치원 외 임의기관)	진영초등학교 외 20 개 학교	427 명
특례적용	제 60 조의 4 제 1 항 (연구기관)	한국과학기술원 외 7 개 학 교	1,722 명
	제 60 조의 4 제 2 항 (평생교육법)	수도중학교 외 58 개 학교	1,376 명
	제 60 조의 4 제 3 항 (사학연금)	사립학교교직원연금공단	191 명

	제 60 조의 4 제 5 항 (국립대)	서울대학교	2,783 명
--	--------------------------	-------	---------

<표 7> 연도별 사학연금 가입자 현황

(단위 : 기관,명)

구분		2010 년말	2011 년말	2012 년말	2013 년말	2014 년말	2015 년말
학교기관		5,795	5,990	6,160	6,283	6,390	6,498
교직원	교원	169,098	172,651	167,631	171,323	173,797	174,454
	직원	98,383	100,248	103,784	105,636	106,924	108,013
	소계	267,481	272,899	271,415	276,959	280,721	282,467
연금수급자		37,381	40,576	44,357	48,407	53,040	59,059
합계		304,862	313,475	315,772	325,366	333,761	341,526

<표 8> 사학연금 학교기관별 사학연금 가입자 현황

(2015 년 말 기준, 단위 : 기관,명)

구분	학교기관	교직원		
		교원	직원	소계
유치원	4,036	37,251	3,594	40,845
초등학교	77	1,553	451	2,004
중학교	654	15,519	2,296	17,815
고등학교	1,003	44,776	5,542	50,318
전문대학	144	13,935	5,553	19,468
대학(교)	289	58,603	88,874	147,477
특수학교	95	2,817	907	3,724
학교경영기관	200	-	816	816
계	6,498	174,454	108,013	282,467

4. 연금급여의 설계와 구성

연금급여 수준이 사전적으로 결정되느냐 혹은 사후적으로 결정되느냐에 따라 확정급부형 제도(Defined Benefit Plan)와 확정각출형 제도(Defined Contribution Plan)로 구분된다. 확정각출형 제도는 기본적으로 각출금이 사전에 결정되고 각출원금과 각출금 적립기간 동안에 발생한 투자수익에 기초하여 급여수준이 사후적으로 결정되는 방식이다. 한편 확정급부형 제도는 연금급여 수준이 법령에서 정한 급여산식에 따라 사전적으로 결정되고 급여지출을 충당하기 위한 재원조달이 사후적으로 설정되는 방식이다. 기업연금 등 사적연금은 확정각출형 세도에 속하며, 한국의 사학연금을 포함하는 공적연금은 전형적인 확정급부형 제도를 취하고 있다.

사학연금은 퇴직 및 사망에 대한 퇴직급여 및 유족급여를 지급함은 물론 업무상 질병·부상으로 인한 폐직에 대한 급여를 제공하고 있다. 이외에도 민간부문의 퇴직금에 해당하는 퇴직수당과 기업 및 노동조합 차원에서 이루어지는 상조회 급여 등이 있다. 따라서 사학연금은 연금보장, 퇴직금, 재해보상, 상조회 기능이 통합된, 교직원들을 위한 종합 사회보장제도의 역할을 수행하고 있다. 다만, 4대 사회보험제도 중 고용보험과 건강보험의 역할만은 제외되어 있다.

연금보장기능은 퇴직연금(퇴직일시금)과 유족연금(유족일시금) 급여를 통해 이루어지고 있다. 이 연금은 사학교직원의 퇴직이나 사망 시 본인 및 그 가족의 생활보장을 위한 목적으로 지급되며, 국민연금에서의 노령급여와 유족급여와 유사한 성격을 지니고 있다.

퇴직수당은 민간기업의 퇴직금에 해당한다. 이 급여는 사학교직원의 퇴직이나 사망 시 지급되며, 1층의 연금보장 급여를 보완하는 이층보장제도의 역할을 수행한다. 퇴직수당은 퇴직금으로 규정한다면 원래 사용자인 학교법인이 부담해야 하지만, 현재 학교법인의 재정여력이 없다는 이유로 한시적으로, 즉 사학법인의 재정여력이 생길 때까지 사학연금공단과 정부가 공동으로 부담하는 것으로 되어 있다. 그러나, 퇴직수당은 공단과 정부가 대담하는 체제로 운영되고 있는 바 사용자로서 학교법인은 퇴직금에 대해 실제로 별로 기여를 하지 않는다는 문제점

이 있다.

재해보상기능은 사학교직원이 공무상의 질병·부상 및 사망 시 지급된다. 동 급여는 공무상요양비, 간병비 등 치료와 요양과 관련된 실비변상적 급여(현물급여)와 장해연금(장해보상금), 유족연금, 유족보상금 등의 소득보전성 급여로 구성되어 있다. 이때 장해연금(장해보상금)은 재직 중 공무상 장해 시에 지급되며, 유족연금은 장애연금수급자가 사망 시에만 지급된다. 재해보상관련 급여 지출은 사용자인 학교법인이 전액 부담(보수월액의 약 0.34%)하고 있으며, 재해보상적 급여는 연금보장성 급여와 재원이 다르다는 근거에서 완전 중복 수급이 가능하다.

퇴직수당제도는 1991년 10월 1일부터 시행하였으며, 그 금액은 재직기간 1년에 대하여 보수월액에 특정한 비율을 곱한 금액으로 하고, 이 경우 그 재직연수는 33년을 초과하지 못하도록 하고 있다.¹⁰ 퇴직수당 지급에 소요되는 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담하되, 정부재정사정을 감안하여 공무원연금기금에서 공동 부담할 수 있도록 하였으며, 공무원연금기금에서 부담하는 금액은 1990년도 퇴직급여가산금 및 유족급여가산금의 지급에 소요된 금액으로 하였다. 그러나, 공무원연금기금의 재정 악화를 고려하여 1996년도부터 기금의 부담을 없애고, 전액 국가에서 부담토록 개정하였다. 각종 급여 요약은 다음과 같다.¹¹

<표 9> 사학연금 급여의 종류

장기급여	퇴직급여 (퇴직)	연금	퇴직연금
			조기퇴직연금
			퇴직연금공제일시금
		일시금	퇴직연금일시금
			퇴직일시금
	유족급여 (사망)	연금	유족연금
			[유족연금부가금]
			[유족연금특별부가금]
		일시금	유족연금일시금
			유족일시금

¹⁰ 그 비율은 다음과 같다.

재직기간 1년 이상 5년 미만: 100/10

재직기간 5년 이상 10년 미만: 100/35

재직기간 10년 이상 15년 미만: 100/45

재직기간 15년 이상 29년 미만: 100/50

¹¹ 유일호(2008), 「사학연금의 개혁을 위한 정책과제」, 『제정학연구』 제1권 제2호, 187-189.

	장해급여	연금	유족보상금[재해보상급여]
	(폐실)	일시금	장해연금[재해보상급여]
	퇴직수당급여(퇴직)		장해보상금[재해보상급여]
			퇴직수당

출처: 사학연금공단

4.1. 비용부담

연금제도의 비용부담 방식에는 각출형제도(Contributory Pension Scheme)와 비각출형제도(Non-Contributory Pension Scheme)가 있다. 전자는 급여에 소요되는 비용을 수익자 부담원칙에 입각하여 가입자가 필요재원의 일정 부분을 담당할 목적으로 각출금의 일정액을 납입하는 방식이며, 후자는 재정부담 전액을 고용주가 부담하는 방식이다. 위에서 언급된 대로 한국 사학연금의 연금급여 설계방식은 각출형제도를 채택하여 가입자인 사학교직원과 사용자인 학교법인 및 국가가 공동으로 비용을 부담하고 있다. 다만 사용자 책임 급여라고 할 수 있는 재해보상급여와 퇴직수당에 소요되는 비용은 법인, 국가 및 사학연금이 분담하는 비각출형제도 방식을 취하고 있다. 연금급여를 위한 비용부담은 교원의 경우 개인이 7%, 사용자인 학교법인이 4.117% 그리고 국가가 2.883%를 공동으로 부담하고 있다. 그리고 사무직원인 경우 본인이 7.0% 그리고 학교법인이 7.0%를 부담한다.

국가의 부담은 규정에 따르면, 정부는 예산의 범위 안에서 사학연금 급여지급에 필요한 책임준비금으로 연금기금을 두고, 기금은 연금적립금, 잉여금, 기금운용수익금, 국가 부담의 적립금 등으로 조성토록 함으로써 적립방식에 의하여 재정을 운영토록 한다. 법률 또는 제도적인 사유로 연금급여를 기금으로 충당할 수 없을 때는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다고 규정하여 국가의 책임을 강화하고 있다. 즉 학교 경영기관이 당해 학교에 소요되는 학교법인부담금의 전액을 부담할 수 없는 때 학교에서 등록금으로 그 부족액을 부담할 수 있다고 명시하고 있다. 그러나 학교법인부담금의 부족액을 학교 등록금으로 부담시 교육과학기술부장관의 승인을 얻어야 한다.¹²

¹² 법 제 47 조(법인부담금). 1. 법인부담금은 학교경영기관이 부담한다. 다만, 학교경영기관

<표 10> 사학연금의 각 부담률

부담금의 종류	부담자	부담률		비고
	(납부자)	교원	사무직원	
개인부담금(7%)	교직원	70/1000	70/1000	월납
법인부담금(4.117%)	학교(법인)	4117/7000	개인부담금과 동액	월납
국가부담금(2.883%)	국가	2883/7000	-	분기납

출처: 사학연금공단

4.2 기준소득월액 산정

기준소득월액은 부담금 및 급여 산정의 기준이 되는 것으로서 일정 기간 재직하고 얻은 소득에서 비과세소득을 제외한 금액의 12개월 합계액을 12개월로 평균한 금액을 말한다.

<표 11> 기준소득월액 산정

$$\text{기준소득월액} = \frac{\text{전년도 총 소득액(비과세 제외)}}{\text{전년도 소득 종사 기간의 총일수}} \times 30\text{배} \times (1 + \text{당해 연도 공무원보수인상률})$$

4.3. 공적연금 연계제도

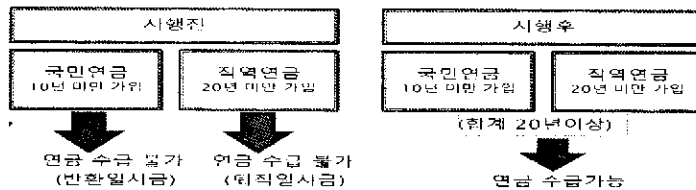
지금까지 국민연금은 가입기간 10년 이상, 사학연금 등 직역연금(공

이 그 학교에 필요한 법인부담금의 전부 또는 일부를 부담할 수 없을 때에는 그 부족액은 학교에서 부담하게 할 수 있다. 2012.1.26.

2. 법 제 4 조의 3. 학교의 학교경영기관이 법인부담금의 부족액을 학교가 부담하게 하는 경우에는 교육부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 교육부장관은 학교경영기관의 재정여건 개선계획을 제출받아 재정상태를 고려하여 기간을 정하여 승인할 수 있다. 2013.3.23.

무원연금, 사학연금, 군인연금, 병정우체국연금)은 20년 이상 재직해야만 연금으로 받을 수 있었고, 그 기간을 채우지 못하면 일시금으로 받아야 했다. 그러나 2009년 8월 7일부터 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」이 시행됨에 따라 국민연금 가입기간과 직역연금 재직기간을 합하여 20년 이상이면 연금으로 받을 수 있게 되었다.

<표 12> 공적연금 연계제도



연계 신청을 희망하는 경우 가입되었던 연금기관 중 편리한 곳을 선택하여 신청할 수 있다. 다만, 연계신청을 하면 취소할 수 없다. 연계하여도 20년 이상을 채울 수 없거나, 연금을 받을 목적이 아니라면 신청시 충분한 검토가 필요하다.

4.4. 유족연금

유족연금은 재직기간이 20년 이상인 교직원이 재직 중 사망하고 법령에서 정한 연금지급개시연령 등의 요건에 해당되어 유족이 연금을 원할 때 또는 퇴직연금, 조기퇴직연금, 장해연금 수급자가 사망하였을 때 지급된다.

<표 13> 유족연금

(2011.11.5)

유족의 범위		급여액
배우자	재직당시 혼인관계	-유족연금: 퇴직연금일시금으로 산정된 금액의 4/1.
	사실상 혼인관계	
자녀	퇴직 이후 출생, 입양한 자녀 제외	(20 년 미만 재직기간 기준 소득월액의 26%) - 유족연금: 20 년 이상 재직기간: 기준 소득월액의 32.5%
	퇴직 당시의 태아를 포함 자녀는 장애등급이 7 등급 이상이거나 18 세 미만인자.	
부모	퇴직 이후에 입양한 경우의 부모는 제 외	

출처: 사학연금공단

이혼연금은 2016 년 1 월부터 실시되는 공무원연금법 개정으로 이혼한 배우자에게도 공무원연금과 사학연금의 이혼 분할 지급이 가능해졌다. 사학연금공단은 사학연금법의 양도금지 규정을 내세워 2016 년 1 월 1 일 이후 이혼한 부부부터 적용하도록 하고 있다.

<표 14> 이혼연금

이혼연금		급여액
이혼 배우자	혼인관계 5 년 이상 연금수급권자 65 세	당사자 간 협의 및 재판 이혼 소청 결과를 통해 분 할 지급 범위 결정 (퇴직연 금의 25%-50%)
이혼 분할 지급 개시	2016 년 1 월 1 일 이후 이혼 한 부부	

5. 사학연금 재정 현황과 전망

한국 사학연금 통계자료에 의하면 현행 제도가 지속될 경우 사학연금제도는 2022 년에 기금 규모가 최고점에 도달할 것으로 예상되고, 2023 년부터는 재정수지가 적자로 전환되어 기금이 감소하기 시작하여 2033 년에는 완전히 고갈될 것으로 전망하고 있다.

<표 15> 기금 고갈 시점

기금 최고 시점 (최고기금액)	재정 수지 역전 시점 (총수입<총지출)	기금 고갈 시점
2022 년(23.8 조원)	2023 년	2033 년

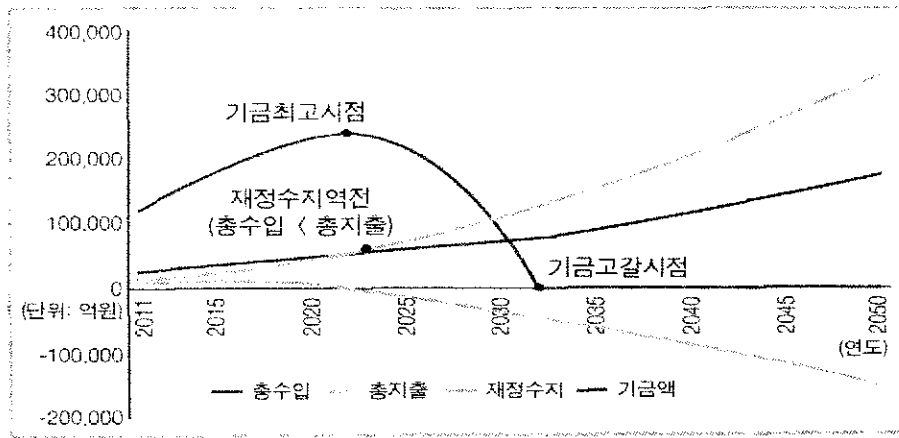
출처: 사학연금공단

<표 16> 사학연금 재정수지 추계¹³⁾

(단위: 억원)

연도	총수입	총지출	재정수지	기금액
2011	26,122	14,928	11,204	120,455
2012	29,455	16,880	12,576	133,031
2013	32,105	18,889	13,217	146,248
2014	34,916	21,185	13,731	159,979
2015	37,887	23,986	13,901	173,880
2020	52,323	43,240	9,083	232,853
2025	62,835	73,870	-11,036	217,389
2030	74,969	110,737	-35,768	90,246
2035	90,751	154,441	-63,690	-
2040	116,487	205,639	-89,152	-
2045	144,443	264,243	-119,800	-
2050	176,968	331,116	-154,148	-

출처: 사학연금공단

¹³⁾ 김용하(2003), 「사학연금제도의 재정현황과 과제」, 15.

사학연금공단 재정추계결과는 학자마다 조금씩 다르다. 김용하(2003)에서는 2020년 이후 누적 적립금을 지속적으로 까먹어 1029년에는 기금이 완전히 고갈될 것으로 예상하고 있다. 정순영(2003)에서는 기금 고갈 시점을 2018년으로 보고 있다.

1975년 사학연금제도가 생긴 이후 사학연금의 재정 구조는 기본적으로 저부담·고급여 구조가 지속되어 왔다. 1975년 이후 연금 부담률은 20년 동안 1.36배 증가한 반면에 연금지급수준이 되는 보수월액은 무려 18.2배나 증가하였다.¹⁴ 이에 따라 연금지급액은 1975년부터 2000년 사학연금법 개정이 있기 전까지 연평균 49.7%의 증가율을 기록해 부담금 징수액 증가율 22.8%의 2배를 넘고 있다.¹⁵ 따라서 기금 고갈 없이 이런 연금지급 수준을 그대로 유지하려면 부담률이 75%에서 242%로, 연금지급운용수익률이 연 15%에서 60%로 높아져야 한다는 것이 사학연금공단의 계산이지만, 이는 사실상 불가능한 수준이다. 결국 현 상태로 재정이 유지될 경우 2012년에는 총 지출액이 총 수입액을 초과하게 되고 2018년에는 기금이 완전히 고갈될 것으로 예측되었다.¹⁶ 이에 따라 정부는 2000년 말 사학연금의 재정구조를 개선하기 위한 법 개정을 실시하였다. 간략하면, 고급여 구조를 개선하기 위해 퇴직연금, 조기 퇴직연금 및 유족연금의 산정기준을 퇴직직전 최종 3년간의 평균보수월액으로 변경하였으며 연금액의 조정방법을 공무원보수 변동률에서 전국 소비자 물가지수 변동률 기준으로 변경하였다. 또 저부담 구조를 개선하기 위하여 보험료율을 개인부담금을 보수월액의 85/1000로, 국가부담금을 개인부담금 합계액의 35/85로 변경하였다. 이와 함께 국가는 예산의 범위 내에서 책임준비금을 적립하기로 하였다.

5.1. 2016년 사학연금 개정

2015년 5월 29일 공무원연금법이 개정되었다. 따라서 사학연금법도 개정하게 되었다. 사학연금법은 공무원연금법에 준용되도록 설계되어 있어서 당장 사학연금법 개정을 안 할 경우에는 공무원연금법과 법 체계상 모순이 발생해서 국공립학교 교직원과 사립학교 교직원 간의 형평

¹⁴ 보수월액 증가폭이 이렇게 큰 것은 교원들의 봉급 인상 외에 정근수당, 장기근속수당 등도 연금수혜대상에 포함시키고 사병 복무기간을 재직기간에 넣는 등 가입자 위주로 제도가 손질됐기 때문이다. 또 연금 지급기준을 퇴직 당시의 원급을 근거로 하고 퇴직 후 나이에 관계없이 곧바로 지급하도록 규정되어 있는 점, 사망조의금, 재해보조금 등 갖가지 특별급여 지급 등도 액수를 늘리는 요인이 됐다. 사학연금공단 통계자료 참조.

¹⁵ 1999년 현재 시점에서 20년 근무하고 퇴직한 사립대학 교원은 납부액의 7.9배의 연금 총액을 수령하며, 초·중등 교원도 6.98배를 받는다. 『한겨레 신문』 1999. 8.4.

¹⁶ 정순영(2003).

성을 두고 심각한 혼란이 발생할 수 있다는 것에 근거하여 개정되었다.¹⁷ 사립학교 교직원연금법이 2016년 1월 1일부터 시행되었다.¹⁸

<표 17> 2016.1.1. 사학연금 주요 개정 사항

항목	사학 연금법 개정(2016.1.1.)		
	취행	개정 사항	*부칙(경과규정) ¹⁹
기여율 (부담률)	7%	9%	[부칙]5년간 단계적 인상 2016(8.0%)→(연 0.25%) →2020(9%)
부담금 납부기간	33년	36년	[부칙]제직기간별 단계적 연장 21년 이상자(33년)→ 17년이상-21년미만(34년)→ 15년이상-17년미만(35년)→ 15년미만(36년)
연금산정 기준소득	소득비례 (개인보수)	소득재분배 (개인보수+ 수공무원· 사학교직원 보수)	[부칙]소득재분배는 제직기간 30년까지만 적용
급여제직 기간	33년	36년	부담금 납부기간 상환(36년)과 연동.
연금지급 률	1.9%	1.7%	[부칙]20년간 단계적 인하 2016(1.878%)→2020(1.79%)→2025(1.74%)→ 2035(1.7%)
소득상환	1.8배 (804만원)	1.6배(715만원)	(예) 715만원 = 수공무원 평균보수(447만원) x1.6배
연금지급 개시연령	60세(2010 년전) 65세(2010 년후)	모두 65세	[부칙]18년간 단계적 연장 ²⁰ 2022(61세)→2024(62세)→2027(63 세)→2030(64세)→2033(65세)
연금수급 요건	20년	10년	연금수급요건 완화
연금액조	물가인상률	물가인상률	[부칙]5년간(2016-2020) 동결

¹⁷ 복무와 관련해서, 사립학교법 55 조에 의거 공립의 교원에 관한 규정을 준용하도록 되어 있지만 개별 법인의 성격이나 특성에 따라 다양한 편차가 있음.

- 초중고의 경우 급별, 실립자별 차이 없이 단일 호봉제를 적용하고 있으며, 사립에서 공립으로 특채되어 가는 경우도 있고, 초등의 경우에는 공사립간 1대 1 맞교환으로 전출입이 가능하기도 함.

- 공무원과 비공무원의 신분상의 차이가 있지만, 초중고 진학이나 학력 인정, 공사립간 이동 등 교육 공공성 확보 측면에서 실질적인 차이는 거의 없음.

¹⁸ [사립학교교직원 연금법 시행령] 국무회의자료 참조.

¹⁹ 급여부분이 공무원연금법을 준용하고 있어 연금개혁 때마다 동일하게 번을 개정, 운영하고 있다. 사학연금에 별도 반영되는 항목은 부칙(경과규정)으로 되어 있다.

²⁰ 현 사학연금법 상으로는 연금지급 개시 연령이 2009년 이전 임용자는 60세, 2010 이후 임용자는 65세이다. 퇴직 후 5년 동안의 소득 공백기가 발생하지만 대안이 제시되고 있지는 않고 있다.

정			
유족연금 지급률	60%(10년 후) 70%(10년 전)	모두 60%	[부직] 모두 60%
비공무상 장애연금	추가	장애연금의 50%	비공무상 장애 상태(1-7급) 퇴직시 지급
이혼시 분할연금	신설	퇴직연금의 50%	이혼시 배우자에게 연금을 분할해 지급. 요건: 혼인기간 5년 이상자로서 1. 이혼 2. 연금수급권자 3. 65세 *당사자 간 협의 및 재판 결과 우선 적용

출처: 교육부

2016년 시행되는 사학연금법 개정은 '더 내고 덜 받는' 적정부담구조와 적정급여구조 방향으로 조정되었다고 할 수 있다. '더 내고 덜 받는' 핵심내용을 보면 개인비용부담률의 5년간 단계적인 인상이다. 2015년 7.0%에서 단계적으로 2020년 9.0%로 늘어나고 퇴직급여 산정 재직기간 및 부담금 납부기간 상한도 33년에서 36년으로 연장된다. 퇴직연금 지급률이 20년간 단계적으로 인하되고(2015년 1.9%⇒2035년 1.7%), 퇴직연금 지급 개시연령이 단계적으로 연장된다(60세 ⇒ 65세). 연금수급자 연금인상률도 5년간 동결되며, 유족연금 지급률이 인하된다(70% ⇒ 60%). 이외에도 연금수급요건을 20년에서 10년으로 완화하고, 소득재분배 기능을 신설하는 한편, 분할연금제를 도입하여 이혼시 분할연금을 지급하게 된다.

즉 개인부담률이 2016년 현행 7.0%에서 2020년 9%로 인상하는 더 내는 구조로 또한 연금지급률은 현행 1.9%에서 2035년까지 1.70%로 낮추는 덜 받는 구조로 바뀌는 내용이다.²¹ 또한 연금수급 자격 요건을 20년에서 10년으로 낮춤으로써 단기퇴직자에게 큰 도움을 줄 수 있다. 또한 중요한 것은 개인부담률에서 현행 7%에서 9%로 단계적으로 인상함에 상응하여 교원에 대한 국가 및 법인의 연금부담률을 현행 비율(국가 41.2%: 법인 58.8%)대로 동일하게 인상하여 사학연금 재정의 안정화를 도모한 것이다.

²¹ 2016년 개정 이후 연금수입액을 산정할 경우 1996년 임용된 교직경력 20년인 중증교원이 향후 10년 더 재직할 경우 평균적으로 납부하는 부담금액은 30만2천원에서 33만6천원으로 약 1.1% 증가하고 첫 달 연금액은 251만원에서 241만원으로 약 0.9% 감소할 것으로 예상된다. 『에듀프레스』 2016.4.27.

<표 18> 사학연금 국가 및 법인의 연금부담률

구분	연금부담률(%)		
	국가(41.2%)	법인(58.8)	계
2016	3.295	4.705	8.00
2017	3.398	4.852	8.25
2018	3.500	5.000	8.50
2019	3.603	5.147	8.75
2020	3.706	5.294	9.00

출처: 국무회의자료

<표 19> 사학연금 미수 국가부담금 현황(누적액)

2012 년	2013 년	2014 년
731 억원	3 천 36 억원	3 천 310 억원

출처: 국무회의자료

따라서 사학연금 재정 추계결과를 보면 2016 년 연금법 개정 이후 석 자 전환시점이 2022 년에서 2028 년으로 연장되고, 기금고갈시점 또한 2033 년에서 2046 년으로 13 년 정도 연장되는 결과를 나타내고 있다. 여기에 국립대병원 임상교수와 의료직원들이 2016 년부터 사학연금법을 적용받게 됨에 따라 이를 반영할 경우 기금고갈시점은 최대 2050 년대 초반까지 늘어날 전망이다. 연금기금도 25 조원까지 증가할 것으로 보인다.

6. 사학연금 문제점의 원인과 개선방향

사학연금 문제는 결국은 기금고갈의 가능성과 깊은 관련이 있다. 몇 번의 개정도 이 문제를 직시하여 실시되었다. 2001년 연금액 산정기초를 퇴직 당시 최종보수월액에서 퇴직 전 3 년 평균보수월액으로 합리화를 시도했으며, 개인 비용부담률을 1975 년 5.5%에서 단계적으로 상향 조정하여 2012 년 7.0% 그리고 2016 년 개정에서는 2020 년까지 단계적으로 9%로 인상하였다. 또한 연금지급개시연령을 65 세로 연장하였다. 그러나 사학연금제도는 출발부터 적정 노후소득보장을 위해 연금지급률이 높게 설정되는 저부담·고급여 구조로 되어 있기 때문에 연금재정

불안정이라는 근본적인 문제에서 벗어나기 힘들다.

첫째, 저출산과 인구의 노령화가 심화되고 있다. 세계적인 추세인 저출산과 인구의 노령화는 대학입학생수의 극적인 감소화를 가져오고 인구의 노령화 추세는 수급자 및 급여의 증가로 이어져 사학연금의 재정 악화는 불가피한 추세이다. 개인부담률의 인상과 연금지급률의 하향조정을 어느 정도까지 할 것이냐 하는 것은 재정수지의 안정을 위한 수준에서 결정될 것인데 이는 수지의 정확한 예측에 의해서만 가능하므로 저출산과 노령화 속도와 관련된 변수인 인원수 추계, 수입 추계, 지출 추계, 재정 수지에 대한 장기재정 추계 연구가 신중하게 접근되어야 할 것이다.

<표 20> 연도별 예상 고교 졸업생수 현황 (단위: 만명)

2013 년	2018 년	2023 년	2025 년
63.1 만	54.9 만	39.7 만	40.9 만

출처: 교육통계연보

<표 21> 연도별 급여지급 현황

구분		2010 년말	2011 년말	2012 년말	2013 년말	2014 년말	2015 년말
연금급여	퇴직급여	1,200,390	1,316,064	1,463,439	1,598,261	1,757,185	2,003,078
	유족급여	69,061	78,773	87,581	93,506	108,910	126,202
	수 계	1,269,451	1,394,837	1,551,020	1,696,767	1,866,095	2,129,280
재해보상 급여	년기급여	31,658	31,911	28,489	29,101	29,762	32,271
	장기급여	2,131	2,641	3,339	3,297	4,275	3,257
	수 계	33,789	34,555	31,828	32,398	34,037	35,528
퇴직수당급여		274,914	287,783	333,772	364,168	419,113	540,937
합 계		1,577,136	1,717,205	1,916,620	2,093,333	2,319,245	2,705,745

출처: 사학연금공단

<표 22> 연도별 수급자 현황

(단위: 명)

구분	2010 년말	2011 년말	2012 년말	2013 년말	2014 년말	2015 년말
퇴직연금	34,047	36,849	40,116	43,697	47,782	53,170

유족연금	3,228	3,585	3,992	4,435	4,884	5,374
장해연금	78	88	92	93	97	102
연계퇴직연금	18	42	137	154	240	371
직무상유족연금	-	-	7	11	19	23
장해유족연금	10	12	13	17	18	19
합 계	37,381	40,576	44,357	48,407	53,040	59,059

출처: 사학연금공단

둘째, 학교법인의 등록금 전가 문제에 대한 대책이 시급하다. 사학연금의 사용자 부담금은 학교법인이 내야 하지만 납부하지 못하는 경우가 적지 않게 발생하며 학교법인부담금을 교비로 납부하게 된다. 현 실정에서는 초중고의 경우 시도교육청이 사학에 지원하는 재정결함보조금에서, 대학의 경우에는 등록금으로 조성되는 교비로 채우고 있는 실정이다. <표 23>을 보면 학교에 전가한 법인부담금보다 법인 이월금이 많은 법인은 모두 50 곳에 달했다. 즉, 이것은 법인이 내야 할 부담금을 교비로 납부할 수 있도록 하는 것은 결국 등록금을 내는 학부모와 학생들에게 부담을 전가시키는 것으로, 이후 등록금 인상 등의 압박요인으로 작용하게 된다. 사학연금에 대한 1 차 재정적 책임은 사용자인 학교법인에 있기 때문에 현재의 학생 등록금 혹은 정부 의존도를 줄이고 학교법인의 책임을 강화하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 퇴직수당도 사학연금으로 지급되는데, 국가나 학교법인의 부담이 증가해야 할 것이다.

<표 23> 2013 년 사학연금 학교부담액 보다 법인 이월금이 많은 법인 현황

(단위: 백만원)

법인 수	사학연금 기준액	법인 부담액	학교부담액 (a)	법인일반회계 미사용 차기 이월 자금				학교부담액과 이월금 차액 (c=b-a)
				합계(b)	기타	사고	명시	
50	39,727	21,775	17,951	100,039	95,488	4,101	450	82,087

출처: 국정감사자료

셋째, 사립학교와 공적연금에 대한 국가 책임이 강화되어야 한다. 사회구성원에 대한 교육은 기본적으로 국가의 책임이지만, 한국의 경우 국가가 책임을 지기보다는 사학재단과 학생, 학부모에게 그 책임과 재정 부담을 전가하는 경향이 있다. 사학연금 재정 안정화를 위해 국가가 예산 범위 안에서 책임준비금을 사학연금 기금으로 적립하도록 하고 있지만, 잘 지켜지지 않고 있다.²² 공무원연금은 기금으로 급여를 충당할 수 없을 경우 국가가 이를 의무적으로 지원해야 하는 강행규정이 적용되고 있다. 그러나 사학연금은 법률에 규정하고 있으나²³ 국가 부담금 이외에 책임준비금 적립을 위한 예산 지원을 받지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 사학연금에 대한 국가책임을 명문화하고, 사학연금 충당부채를 국가채무로 명확히 하도록 법·제도·인식을 바꾸어내는 작업이 필요하다.

넷째, 사학연금에는 고용보험 및 산재보험이 포함되어 있지 않다. 그리고 위험한 환경으로부터의 산재보험. 우선, 고용불안을 보면, 한국 대학은 세계적인 추세인 입학자원 감소라는 구조적인 문제로 인해 현재 사립대학의 구조조정이 적극적으로 진행 중이다. 2000년대 초반 75만 명이 넘던 고교 졸업생 수가 2023년경에는 40만 명 수준으로 절반 가까이 줄어 들 것으로 전망되고 있다. 학생 수의 급격한 감소는 대학 운영에 필요한 재원을 등록금에 의존할 수밖에 없는 사립대학의 재정난을 심화시키고 있다. 결국 입학정원 감축-대학재정 악화-교직원 감원/폐교 등의 과정은 교직원의 대규모 해고를 양산할 수 있다. 실제로 폐교와 정리해고, 폐교 등으로 인해 대학을 그만두게 되는 교직원들이 늘어나고 있는 추세지만 고용보험과 같은 최소한의 사회 안전망에서도 배제되어 있다. 최근 3년 동안 7개 대학이 폐교되었지만, 교직원들에 대한 대책은 전무했다. 이러한 고용, 근로조건의 변화는 사학연금제도의 한계점 역시 노출시키고 있다. 과거에는 교직원이 준공무원으로 불릴 만큼 정년이 보장되고 신분이 안정적인 직종으로 해고에 대한 불안이 크지 않았다.

²² 법 제 47 조의 2(책임준비금의 적립). 국가는 사립학교교직원 연금 제정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 사립학교교직원 연금기금에 적립하여야 한다.

²³ 법 제 53 조의 7(국가의 지원). 법률 또한 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.

<표 24> 대학 폐교 현황

년도	폐교 대학 현황
2012 년	명신대(일반), 성화대학(전문)
2013 년	선교청대(일반), 건동대(일반)
2014 년	경북외국어대(일반), 한민학교(각종 ²⁴), 여성대학(전문)

출처: 국정감사자료

또한 사학연금 중 산재보험의 부재는 대학병원 가입자의 경우 산재 발생위험이 높고, 여성중심 사업장이라는 점 등 특수성이 감안되지 않고 있어 문제점으로 제시되고 있다. 사학연금제도가 만들어질 당시 장기근속과 정년이 보장된 사립학교 교원을 대상으로 하여 출발했고, 이들에게 적합한 제도로 설계되었는데 이후 교직원으로 그리고 교육기관인 대학병원 의료교직원에게까지 확대 적용되었다. 2015 년 조사에 의하면 대학병원 평균 근속연수는 9.7 년이며, 높은 이직률을 가지고 있고 80%가 여성으로 구성되어 있다고 한다. 의료 인력의 부족과 3 교대 야간근무 그리고 진염병 노출 등 열악한 근로조건을 가지고 있는 병원노동자의 특성이 반영되지 않고 있다.²⁵ 사학연금제도에 산재보험 기능이 일부 포함되어 있지만, 사학연금은 산재보험 영역에서는 전문성이 결여되어 있고, 산재처리 범위의 협소성과, 처리과정의 복잡성 그리고 산재보상의 미흡성 등이 문제가 되고 있다. 사학연금 가입자들이 산재보험에 가입하고 산재보상법을 적용받을 수 있는 방안의 필요성이 강조되고 있다.

다섯째, 사학연금 가입을 무기계약직 등 비정규직군에게 개방할 필요가 있을 것이다. 대학의 재정위기는 대학 당국의 인건비 절감을 위한 노력과 함께 인원 축소 등 인적 구조조정으로 귀결되고 있다. 이 과정에서 전체 직원의 숫자를 줄이고 정규직원을 최소화하는 반면, 정규직이 퇴사한 자리에는 저임금의 소위 무기계약직이나 기간제 계약직 등 비정규직으로 채우고 있는 실정이다. 교원의 경우 저임금의 비정년 트

²⁴ 각종학교(各種學校)는 정규학교는 아니지만 대학 수준의 교육으로 학사학위를 수여할 수 있다.

²⁵ 병원은 사학연금 대상 사업장 중에서 산재 위험이 가장 높은 곳으로서, 산재인정기준이 별도로 마련되어야 함을 강조하고 있다. 예를 들면, 감염성, 유산, 근골격계, 유해물질에 따른 직업병, 감정노동, 폭력 등 높은 안전위험도를 들 수 있다. 병원에 맞는 작업환경측정기준과 지침 마련도 요구되며, 병원 노동자에게 맞는 복수건강검진(별도 항목과 기준 필요) 등도 요구되고 있다.

택 교원의 확대를 가져오고 있다. 이러한 고용의 질적 변화는 장기적으로 사학연금 재정의 어려움을 가중시킬 수 있다. 그나마 고용이 보장된 무기계약직군에 대한 사학연금 가입이 대학에서 원천적으로 차단되고 있다. 이유는 무기계약직군이 정관상 교직원 범위에 해당이 안된다는 것이다.²⁶ 사학연금 가입에 대한 결성권을 오로지 사립대학에만 부여하는 제도적 개선이 요구되고 있다. 실질적으로는 국민연금에 대한 법인 부담금이 사학연금에 비해 적으므로 학교법인의 부담액을 낮추기 위해 사학연금보다는 국민연금 가입을 선호하는 것으로 추측되고 있다. 기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률 제 4 조 2 항에 따라 최소한 근로 기간이 2 년 이상인 노동자들에 대해서는 정년보장 직군이므로 고용이 보장된 무기계약직군의 사학연금 가입을 각 대학에 의무화할 수 있는 제도가 필요하다. 가입대상자 확대가 연금재정 수입을 늘리는데 기여하기도 하지만, 역으로 연금제정 지출을 늘리는 요인이 되기 때문에 신중한 접근이 필요한 사항이지만, 정부가 정책적으로 추진하고 있는 무기계약직을 비롯하여 서울대학 이외 기타 국립대학 교직원, 산학협력단 직원 등으로 사학연금 가입대상자를 확대하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.²⁷

여섯째, 사학연금 기금관리와 자산운용에 대한 개혁이 필요하다. 사학연금 재징운영에서 사학연금 부신화를 조래하는 자산운용에 대해 엄격한 규제가 필요하다. 기금 투자비율을 입법청원해서 구체화해야 한다. 채권, 주식, 부동산 투자 비율을 구체적으로 명시해야 한다. 예를 들면, 일본의 경우 전체 공적연금기금의 75% 이상을 국가에 위탁하고 있으며, 주식투자 비율은 10% 이하로 그것도 직접투자가 아닌 투신사 등에 위탁운영하는 간접투자를 하고 있다. 사학연금기금 투자에서 사모펀드 투자, 부동산 투자, 주식투자, 채권투자, 위탁운용 등에서 위험투자를 배제하고, 누수가 생기지 않도록 엄격한 자산운영 시스템을 마련해야 한

²⁶ 법 제 2 조(정의). ①「교직원」이란 「사립학교법」 제 54 조에 따라 그 임명에 관한 사항이 관할청에 보고된 교원과, 「사립학교법」 제 70 조의 2 에 따라 임명된 사무직원을 말한다. 다만, 임시로 임명된 사람, 조건부로 임명된 사람 및 보수를 받지 아니하는 사람은 제외한다.

²⁷ 법 제 70 조의 2 에 따른 정관상 직원이 아니면 사학연금 가입이 되지 않음으로 인해 가입에 제한을 받고 있는 무기계약직 혹은 단기계약직 등에 대한 가입 문제 해결이 필요하다.

다.²⁸

7. 결론

한국 사학연금제도는 1975 년에 도입되었다. 사학연금 기금은 시행당시 45 억원의 기금액과 40,347 명의 교원으로 시작하였으나 2015 년 12 월 말 기준으로 17 조 4 천억원의 기금액과 282,721 명의 교직원으로 성장을 이루었다. 현재 전세계적으로 장기적인 경기 침체와 불황으로 인해 교직원이 상대적으로 정년이 보장 되는 등 안정적인 직업으로 부상했지만, 여전히 100 인 이상 사업장 대비 80%대의 임금 구조를 가지고 있으며, 헌신적인 희생과 노고를 요구 받고 있는 교육자적 사명감을 감안한다면 교직원의 노후 삶에 대해 국가가 책임 있는 자세로 연금의 안정화를 모색하는 것이 필요할 것이다. 사학연금은 일정 특혜의 사회적 수용성을 감안해야 한다는 인식 하에 국가가 운영 주체가 되는 공적연금제도의 특수직역연금으로 출발하여 기본적으로 저부담·고급여 재정구조를 가지고 있다.

한국에서 사학연금은 2016 년 현재 43 년째로 들어서고 있다. 연금제도로서는 성숙기를 맞은 것인데 어느 연금이든 이즈음부터 연금기금 고갈 위기를 맞게 된다. 그리고 전세계적인 추세인 저출산과 급속한 고령화의 진전으로 사학연금 가입자는 감소되고 있는 반면, 수명 연장에 따른 연금 수급기간의 대폭적인 증가 등에 따라 필연적으로 연금기금 고갈 문제가 심화되고 있다. 연금기금의 재정 안정화를 위해 ‘더 내고 덜 받는’ 구조조정을 통한 제도 개혁의 지속적 추진이 필요해진 것이 사실이다. 본 연구에서는 한국 사학연금의 현황과 사학연금제도의 문제점을 종합적으로 살펴보았다.

불가연동제인 사학연금은 불가가 오를수록 연금 지급액도 오를 수밖에 없으며 또 평균수명은 사학연금을 처음 시행했을 때 보다 점진적으로 증가하여 현재 20 여년 가까이 늘어났다. 여기에 배우자에게 주는 유족연금과 이혼연금까지 계산하면 연금 지급 기간은 훨씬 더 길어진다.

²⁸ 사학연금 운용은 안정성이 우선이어야 할텐데 주식투자 비중이 32%로 높게 책정된 것에 대하여 김화진 사학연금 이사장은 국내 저성장·저금리 현상에서 연금기금 수익률을 세고하기 위한 해외투자와 대체투자의 방편으로 설명하고 있다. 수익률이 2% 오를 때 마다 연금 고갈시기가 3 년씩 늘어난다고 설명한다. 「에듀프레스」 2016.4.27.

‘더 내고 덜 받는’ 개편을 위해 2010 년, 2012 년, 2016 년 등 몇 번의 중요한 개혁 조치가 있었다. 최신 개정된 2016 년 사학연금법 ‘더 내고’의 핵심은 비용부담률의 5 년간 단계적인 인상이다. 2015 년 7.0%에서 2020 년 9.0%로 늘어나고 퇴직급여 산정 재직기간 및 부담금 납부기간 상한도 33 년에서 36 년으로 연장된다. ‘덜 받고’는 퇴직연금 지급률이 2015 년부터 2035 년까지 20 년간 단계적으로 인하된다. 퇴직연금 지급 개시연령도 단계적으로 60 세에서 65 세로 연장되며, 연금수급자 연금인상률도 5 년간 동결된다. 유족연금지급률이 70%에서 60%로 인하된다. 이외에도 연금수급요건을 20 년에서 10 년으로 완화하고, 소득재분배 기능을 신설하는 한편, 분할연금제를 도입, 이혼시 분할연금을 지급하게 된다.

사학연금의 개혁 방안의 궁극적인 목표는 한마디로 저부담·고급여 구조에 의해 초래된 재정위험을 해소하기 위한 적정부담·적정급여구조로의 전환에 그 목적이 있다. 그러나 연구 결과를 보면 몇 번만의 개혁 조치로 연금 재정구조가 완전히 개선되는 것이 아니고 단지 총지출이 총수입인 부담금을 초과하는 시점과 기금이 고갈되는 시점이 연장될 뿐이라고 보고하고 있다. 재정수지가 마이너스가 되는 시점이 2012 년에서 2020 년으로, 기금이 고갈되는 시점이 2018 년에서 2029 년으로 연장되는 효과를 얻는 데 그칠 것으로 예상되고 있다. 특히 2016 년 사학연금법 개정으로 인하여 사학연금기금은 종전 대비 적립기금 최고시점 13 년(2021-2034 년) 및 기금고갈시점 18 년(2033 년-2051 년)이 연장되고, 적립기금 최고액도 증가된 것으로 전망된다.²⁹ 또 2020 년 이후 누적 적립금을 지속적으로 까먹어 2029 에는 기금이 완전히 고갈될 것으로 예상된다. 따라서 연금재정 문제를 해결하기 위한 근본적인 개선안이 마련되어야 할 것으로 판단된다. 결국 현행 구조로 버티는 데는 한계가 있다고 보겠다. 지금보다 강도가 더 센 ‘더내고 덜받는’ 개편이 불가피할 것으로 예상된다. 따라서 정기적으로 5 년마다 과학적인 재정추계작업이 있어야 할 것이다. 이를 위해 자료를 투명하게 공개하고, 객관적 데이터 분석을 통하여 공정한 연금시스템이 지속적으로 재설계되어야 할 것이다.

²⁹ 2015.12.31 국무회의 자료.

참고문헌

- 김보엽(2006), 「사학재정정책의 쟁점과 과제」, 『교육행정학연구』, 1권 2호, 165-192.
- 김성우(2004), 「한국사학연금의 재정현황과 시사점에 관한 연구」, 『한국전통상학연구』 18집, 2호, 1-19.
- 김용하(2007), 「사학연금제도의 재정 재계산」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원.
- 김형구(2001), 「한국 중등사학의 성격 연구」, 영남대학교 박사학위논문.
- 박완규(2007), 「사학진흥기금의 적정규모에 관한 연구」, 『교육재정경제연구』 16권, 1호, 1-30.
- 사단법인 한국사립중·고등학교법인협의회(2006), 「정부·여당의 사학연금 개편 논의 무엇이 문제인가?」
- 사학연금(2011), 『사학연금법 조문별해설』, 사립학교교직원연금공단.
- 사학연금(2014), 『연금실무 길라잡이』, 사립학교교직원연금공단.
- 사학연금(2015), 『사학연금 개정사항 알려드립니다』, 사립학교교직원연금공단.
- 유인호(2008), 「사학연금의 개혁을 위한 정책과제」, 『재정학연구』 제1권 제2호, 185-217.
- 정순영(2003), 「2003 회계연도 기금운용계획안 검토보고」, 국회 교육위원회, 2002.
- 한국개발연구원(2009), 『사학연금 재정분석 연구』, 사립학교교직원연금공단.
- 한국개발연구원(2011), 『사학연금 재정악화요인분석 및 제도개선방안 연구』, 사립학교교직원연금공단.
- 한국사회보험연구소(2008), 『사학연금의 종합적 발전방안 연구』, 사립학교교직원연금관리공단.
- 공적연금 연계제도 <http://www.ppsl.or.kr/index.do>
- 교육부 www.moe.go.kr/ 「사립학교교직원 연금법 시행령」
- 교육통계연보 kess.kcdi.re.kr/
- 국정감사자료 www.sacnuriparty.kr/web/policy/
- 사학연금공단 <http://www.tp.or.kr/>

投稿截止日:2016年 9月15日
 審査刊登日:2016年11月15日