

# 사학연금에서 폐교로 인한 퇴직 시 연금 지급개시연령 개선에 관한 연구\*

정인영\*\* · 김수성\*\*\*

## 요약

현행 사학연금법은 공무원연금법의 “정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급” 조항을 준용함에 따라 정원감축 및 폐교에 따른 퇴직을 할 경우 법에 명시된 연금 지급개시연령이 아닌 퇴직 후 5년 이후에 조기연금을 지급하도록 하고 있다. 본 연구의 목적은 현행 지급개시연령 규정의 타당성을 검토하고 개선방안을 모색하는데 있다. 이를 위해 이은재 의원 입법 발의안과 사학연금 지급개시연령 및 사립학교 폐교 현황을 고찰하고, 사학연금이 공무원연금법을 준용함으로써 발생하는 문제점을 분석한 후 개선방안을 제시하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 65세 정년이 되어 은퇴하지 않고 중도에 퇴직하거나 고용이 취소되어 지급개시연령 보다 훨씬 일찍 조기연금을 지급하게 될 경우 퇴직연금 자체가 노후소득보장제도이기 보다는 실업급여의 성격으로 전락하게 되는 측면이 있다. 둘째, 폐교로 인한 조기 연금지급은 근로가 가능한 연령임에도 불구하고 즉시 연금을 수급하게 됨으로써 재취업을 하지 않을 경우 연금에 대한 의존성이 높아지고 근로유인을 저해할 수 있다. 셋째, 사학연금 가입자와 공무원연금 가입자의 특성을 비교하면 국공립학교의 경우 사실상 중도 퇴직하는 사례가 거의 없는 반면, 사립학교의 경우 폐교의 가능성이 상존하며, 실제로 여러 학교가 폐교되고 있다. 또한 공무원의 경우 공무원연금의 대상이면서도 고용형태의 상대적 취약점을 감안하여 임기제 공무원의 경우 고용보험의 가입이 일부 허용되나, 사학연금 가입자의 경우 전면적으로 가입이 제한된다. 넷째, 국민연금과 비교할 때 사학연금의 공무원연금법 준용은 국민연금 가입자의 상대적인 박탈감을 증가시키는 것이며, 국민연금 가입자는 고용보험에 적용되나, 사학연금 가입자는 실업상태에 놓였을 경우 고용보험의 적용을 받지 못한다. 이에 사학연금제도 내에서 별도의 고용보험기금을 마련하는 방안, 지급개시연령에 미도달한 기간에 따른 연금지급의 차등지급 방안, 연금지급기간을 제한하는 방안, 현재 사학연금 가입자에게 적용되지 않고 있는 고용보험의 임의가입 방안 등을 제시하였다.

**주요어:** 사학연금, 연금지급개시연령, 사립학교 폐교, 조기연금, 고용보험

\* 본 연구는 사립학교교직원연금공단의 학술연구비 지원에 의한 것임.

\*\* 제1저자, 삼육대학교 사회복지학과 조교수

\*\*\* 교신저자, 사립학교교직원연금공단 연금연구팀 세무학박사

## 1. 서론

사립학교교직원연금(이하 '사학연금'이라 함)은 제도의 대부분을 공무원연금에 준용하도록 설계되어 있다. 이에 따라 현행 연금법 상 지급개시연령은 65세로 하고 있으나, 공무원연금법 제46조 제1항 제4호에 의하면 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 직위가 없 어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 정원감축 및 폐교에 따라 퇴직할 경우 퇴직 후 5년(퇴 직 시점에 따라 1~5년)이 경과한 때에 연금을 지급하도록 하고 있다. 이는 사립학교 교직원이 폐교로 조기 퇴직하여 소득활동의 중단이 발생할 경우 소득 대체 및 생활 안정을 위한 규정 이라고 할 수 있다.

2018년 2월 말 현재 폐쇄명령에 따른 11개 대학과 자진 폐쇄대학 5개 등 총 16개의 사립대학 이 폐교된 상태이며, 향후 학령인구 절벽으로 인해 대학입학정원의 미달 및 정원감축이 발생하 여 재정이 열악한 대학들은 폐교되는 사례가 증가할 것으로 예상된다. 더욱이 유치원은 대학에 비해 폐교가 훨씬 용이할 뿐만 아니라 출산율의 직접적인 영향을 받고 소규모로 운영되는 특성 상 재정이 열악하기 때문에 수지가 맞지 않으면 바로 폐교할 수밖에 없어 폐교가 더욱 많아지고 있는 추세이다. 이로 인해 사학연금의 재정적 지속가능성에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

한편, 사학연금은 공무원연금법을 준용하고 있는 현행 지급개시연령 규정으로 인해 다양한 문제점이 발생하고 있다. 정년이 되어 은퇴하지 않고 중도에 퇴직하거나 고용이 취소되어 지급 개시연령 보다 훨씬 일찍 연금을 지급하게 될 경우 퇴직연금 자체가 노후소득보장제도가기 보 다는 실업급여의 성격으로 전락하게 되는 측면이 있다. 그리고 폐교에 재직 중인 교직원 은 근 로가 가능한 연령과 건강한 상태임에도 불구하고 즉시 연금을 수급하게 됨으로써 재취업을 하 지 않을 경우 연금에 대한 의존성이 높아질 수 있으며 근로유인을 저해할 수 있다.

또한 사학연금 가입자와 공무원연금 가입자를 비교해보면 몇 가지 두드러진 차이점이 발견 된다. 사학연금 가입자의 경우 공무원연금 가입자에 비해 상대적으로 고용불안에 노출되어 있 다. 국공립학교의 경우에는 해당 학교가 폐교 또는 정원이 감소될 경우 다른 지역 학교로 해당 재직 교직원을 이동 배치하는 등의 대처 방안을 시행하기 때문에 사실상 퇴직하는 사례가 거의 없는 반면, 사립학교의 경우 학령인구 감소 등으로 인해 폐교의 가능성이 상존하며, 실제로 여 러 학교가 폐교되고 있다. 또한, 공무원 조직의 개폐 및 정원 감소는 법령으로 정하고 있지만, 사립학교 교직원의 개폐 및 정원의 감소는 사학기관의 특성에 따라 차이가 있다. 게다가 공무 원은 공무원연금의 대상이면서도 고용형태의 상대적 취약점을 감안하여 임기제 공무원의 경우 고용보험 가입이 일부 허용되나, 사학연금 가입자의 경우 전면적으로 가입이 제한되어 직역연 금 간 형평성 문제가 발생하고 있다.

그리고 국민연금과 비교할 때도 몇 가지 차이점이 발견된다. 국민연금법의 경우 사업장 가입자로 적용받고 있다 하더라도 준용법과 같은 실직이나 사업중단 시 조기연금 수급 규정이 없으며, 고용보험법의 적용으로 실직 시 실업급여 등의 대응책이 있긴 하나 연금 수급을 통한 소득보장 수준에는 못 미치는 제도적 보완책을 갖추고 있다. 또한, 국민연금가입자는 고용보험에 적용되나, 사학연금가입자는 실업상태에 놓였을 경우 고용보험의 적용을 받지 못한다는 점에서 차이가 있다.

이러한 문제점들을 개선하기 위한 방안의 일환으로 정원감축 및 폐교에 따라 퇴직할 경우 퇴직 후 5년이 경과한 때에 연금을 지급하지 않고 연금 지급을 65세부터 개시하는 방안을 이른 재 의원 입법발의로 2016년 11월 15일에 제출한 바 있다. 그러나 법안 상정 후 현재까지 2년 이상 경과했음에도 불구하고 법 개정 추진이 원활하게 진행되고 있지 못하며, 국회에서의 논의도 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 또한 동 주제와 관련된 선행연구도 찾아보기 어렵다.

이러한 배경에서 본 연구는 현재 상황에 대한 다각적인 분석과 현행 지급개시연령 규정의 타당성 검토를 토대로 개선방안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 먼저 사학연금의 지급개시연령 및 사립대학 폐교에 관해 고찰한다. 다음으로 사학연금의 공무원연금법 준용에 따른 지급개시연령에 관한 문제점을 분석하고, 사학연금의 지급개시연령 개선방안을 제시한다.

## 2. 사학연금의 지급개시연령 및 사립학교 폐교에 관한 고찰

### 1) 이은재 의원 입법발의안 내용 검토

이은재 의원 대표발의 법안은 2016년 11월 15일에 국회의원 10인이 합동으로 발의한 것으로서 사학연금법이 공무원연금법 준용 시 공무원연금법 제46조 제1항 제4호를 제외하자는 내용이다. 법안제안 이유는 다음과 같다. 현행 사립학교교직원 연금법은 급여에 관하여 공무원연금법을 준용하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 퇴직할 때부터 5년이 경과하면 퇴직연금을 지급받게 된다. 그러나 공무원은 직제의 판단기준이 명확하여 해당 조항인 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 적용이 용이한 반면, 사립학교는 판단기준이 명확하지 않아 해당 조항을 적용하는데 어려움이 있으며 이를 악용하여 연금을 수급하는 사례가 발생할 우려가 있다. 이에 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 적용을 제외하는 등 현행 제도의 운영상 나

타난 미비점의 일부를 개선·보완하려는 것이다.

공무원연금법 제46조 제1항은 공무원이 10년 이상 재직하고 퇴직한 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때부터 사망할 때까지 퇴직연금을 지급하도록 규정하고 있다. 제1호는 65세가 되었을 때이다. 제2호는 법률 또는 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령(이하 "공무원임용관계법령 등"이라 함)에서 정년 또는 근무상한연령(공무원임용관계법령 등에서 근무상한연령을 정하지 아니한 공무원의 근무상한연령은 공무원임용관계법령 등에서 정한 그 공무원과 유사한 직위의 공무원의 근무상한연령 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령을 말한다)을 60세 미만으로 정한 경우에는 그 정년 또는 근무상한 연령이 되었을 때부터 5년이 경과한 때이다. 제3호는 공무원임용관계법령 등에서 정한 계급정년이 되어 퇴직한 때부터 5년이 경과한 때이다. 제4호는 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 퇴직한 때부터 5년이 경과한 때이다. 제5호는 대통령령으로 정하는 장애 상태가 된 때이다. 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.

또한, 사학연금법 법률 제13561호 부칙 제7조 제2항을 개정(삭제)하자는 내용이다. 부칙 제7조(2009년 12월 31일 이전 임용자의 퇴직연금 지급에 관한 특례) 제2항의 내용은 다음과 같다. 제1항에도 불구하고 1996년 1월 1일부터 2009년 12월 31일 사이에 임용된 교직원이 법률 제6330호 사립학교교직원연금법중개정법률 제42호 제1항에 따라 준용되는 법률 제6328호 공무원연금법중개정법률 제46조 제1항 제2호부터 제4호까지(이하 "퇴직사유"라 함)에 따라 퇴직하는 경우의 퇴직연금은 다음 각 호의 퇴직연도별로 정한 해당 연령에 도달한 때부터 지급한다. 다만, 제1항에 따른 연령에 먼저 도달한 때에는 해당 연령에 도달한 때부터 퇴직연금을 지급한다. 이은재 의원 대표발의안의 취지는 부칙 제7조 제2항 각 호 외의 부분 본문 중 제46조 제1항 제2호부터 제4호까지를 제46조 제1항 제2호 및 제3호로 개정(즉, 제4호를 삭제)하려는 것이다.

그 간의 법 개정 추진 경과를 살펴보면, 2016년 11월 15일에 이은재 의원 등 국회의원 10인이 개정 법률안을 발의한 후 같은 해 11월 21일부터 12월 1일까지 관계기관들이 개정 법률안에 대한 의견조회를 하였는데, 관계부처의 의견은 다음과 같다. 법무부와 사학연금공단의 경우 별다른 의견이 없지만, 주무부서인 교육부의 입장은 다르게 나타나고 있다. 교육부에서는 사학연금의 재정건전성 측면에서는 법 개정의 필요성을 인정하고 있는 반면, 교직원의 처우와 관련해서 법 개정에 대한 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였다.

‘해당 규정에 대한 적용 제외’에 대하여 국립대학 법인과 교육부는 반대의견을 제시하고 있다. 이에 따라 앞으로 법 개정에 대한 신중한 검토가 필요하다. 국립대학 법인과 교육부가 본 규정에 대하여 반대의견을 제시하는 주된 이유는 다음과 같다. 국립대학 법인에서 제시한 의견을 참조해보면 국립대학병원은 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받는 공공기관으로 국가에서 정하는 기준에 따라 정원을 관리하고 있기 때문에 정원에 대하여 자율적으로 관리할 수 없고 정부에서 통제를 하고 있기 때문에 본 규정의 예외를 인정하지 않고 있는 것이다. 반면에 교육부에서 제시한 의견을 참조해보면 사립학교 교직원은 고용보험가입 제외 대상으로 불가피한 구조조정이나 실업이 발생할 경우 이에 대한 별도의 사회보장제도가 마련되어 있지 않으므로 고용보험 가입을 통해 실업에 대응한 생활안정 대책 마련이 필요하다는 것에는 찬성하고 있다. 그러나 본 규정과 같이 불가피한 구조조정이 발생할 시 고용보험에도 가입이 되지 않고 연금을 즉시 지급하지도 않게 될 경우 교직원의 처우가 악화되는 것에 대한 법 개정은 신중한 검토가 필요하다고 하면서 현재 공무원연금법을 준용하고 있는 사학연금법에서 별도로 제 18조 제1항 제4호에 대하여 해당 규정을 제외하는 것은 타당하지 않다는 의견을 제시하고 있다.

## 2) 사학연금 지급개시연령의 주요 내용

사학연금법 제42조 제1항에 의하여 준용되는 공무원연금법 제46조 제1항 제1호<sup>1)</sup>에 의하면 공무원이 10년 이상 재직하고 퇴직한 경우에는 65세가 되었을 때에 퇴직연금을 지급하고, 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 [표 1]과 같이 정상적인 퇴직의 연금개시연령과 직제와 정원의 개정 및 폐지 등의 퇴직에 따른 연금의 개시연령이 다르게 나타나고 있다.

공무원연금법의 개정으로 2016년부터는 재직기간이 10년 이상이면 연금수급권이 발생한다. 예를 들면, [표 1]과 같이 1996년부터 2009년 사이에 25세에 학교기관에 임용되어 10년을 근무하고 80세에 사망한다고 가정할 경우, 정상적으로 퇴직할 경우에는 60세에 퇴직하여 20년간 연금을 수령할 수 있는 반면, 폐교 및 예산감소로 퇴직할 시 2016~2021년에 퇴직할 경우 즉

1) 제46조(퇴직연금 또는 퇴직연금일시금) ① 공무원이 10년 이상 재직하고 퇴직한 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때부터 사망할 때까지 퇴직연금을 지급한다.

1. 65세가 되었을 때.

시 연금수급이 가능하므로 35세부터 연금수령이 가능하며 45년간 연금을 수령할 수 있게 된다.<sup>2)</sup> 따라서 정상적인 연금수급개시연령은 60세임에 비하여, “직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소” 등의 경우에는 낮은 연령의 연금수급 인원의 증가로 부담금 납부기간보다 더 오랜 기간 동안 연금을 수급함으로써 사학연금 재정에 부담으로 작용할 수 있을 것으로 보인다.

**[표 1] 퇴직 유형별 연금수급개시연령 비교**

구분		정상적인 퇴직	폐교 및 예산감소에 의한 퇴직
임용연령(가정)			25세
재직기간(가정)			10년
임용시기		1996.1.1. ~ 2009.12.31.	
퇴직시기별 연금수급 개시연령	2016~2021년	60세	퇴직사유가 발생한 때: 35세
	2022~2023년	61세	퇴직사유가 발생한 날부터 1년이 경과한 때: 36세
	2024~2026년	62세	퇴직사유가 발생한 날부터 2년이 경과한 때: 37세
	2027~2029년	63세	퇴직사유가 발생한 날부터 3년이 경과한 때: 38세
	2030~2032년	64세	퇴직사유가 발생한 날부터 4년이 경과한 때: 39세
	2033년 ~	65세	퇴직사유가 발생한 날부터 5년이 경과한 때: 40세
퇴직시기별 연금수급 기간 (80세 사망 가정)	2016~2021	20년	45년
	2022~2023	19년	44년
	2024~2026	18년	43세
	2027~2029	17년	42세
	2030~2032	16년	41세
	2033 ~	15년	40년

자료: 사학연금법령을 바탕으로 저자가 직접 작성.

### 3) 해외의 공적연금 지급개시연령 사례 검토

해외의 공적연금 지급개시연령 사례를 살펴보면, 대부분의 국가에서 우리나라의 사학연금과는 반대로 구조조정이나 학교가 폐교되어도 지급개시연령에 대한 예외규정 없이 동일하게 적용하고 있다. 대부분의 OECD 국가들이 공적연금제도가 노동공급에 미치는 부정적 요소를 최소화하고 근로유인을 제고하며 연금재정의 안정화를 위하여 지급개시연령을 상향조정하였

2) 참고로 국민연금은 출생연도를 기준으로 연금지급개시연령이 결정되지만, 사학연금은 퇴직연도를 기준으로 결정된다. 이에 따라 2016년부터 2021년까지는 퇴직사유가 발생한 때로부터 즉시 연금을 지급하고, 2022년부터 2023년에 퇴직한 경우에는 퇴직사유가 발생한 날부터 1년이 경과한 때에, 2024년부터 2026년에 퇴직한 경우에는 퇴직사유가 발생한 날부터 2년이 경과한 때에, 2027년부터 2029년에 퇴직한 경우에는 퇴직사유가 발생한 날부터 3년이 경과한 때에, 2030년부터 2032년에 퇴직한 경우에는 퇴직사유가 발생한 날부터 4년이 경과한 때, 2033년 이후부터는 퇴직사유가 발생한 날부터 5년이 경과한 때에 연금을 지급하게 된다.

다(김성숙·홍성우, 2011; 이용하 외, 2012; 정인영·민기재, 2017). 그러나 우리나라의 공무원연금법 제46조 제1항 제4호와 같은 예외규정은 찾아보기 어렵다.

주요국들은 인구고령화에 따른 연금재정의 불안을 해소하기 위한 방법의 하나로 연금지급연령의 상향조정을 통해 재정건전성을 제고하고 있으며, 대대적인 연금개혁을 단행하는 사례가 증가하고 있다. 대부분의 국가에서는 고부담·저급여 체계로 전환하였으며, 지급개시연령을 더욱 늦추고 있는 추세이다. 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. 그러나 지급개시연령의 예외조항을 마련하여 구조조정 시 바로 연금을 지급하는 사례는 찾아볼 수 없다.

현재 우리나라는 대부분의 국가들과 마찬가지로 공적연금에서 조기퇴직연금제도를 운영하고 있다. 즉, 65세가 연금지급개시연령임에도 불구하고 원래 수령할 수 있는 연금액보다 적은 금액으로 5년 전부터 조기에 연금을 수령할 수 있는 제도가 마련되어 있다. 연금의 조기수급은 지급개시연령보다 연금을 일찍 지급할 수 있다는 장점이 있음에도 불구하고, 개시연령 이전에 은퇴하고 연금을 받게 됨에 따라 고령근로자의 경제활동 참가율이 지속적으로 하락하는 등 성장잠재력 잠식과 연금재정 악화라는 악순환이 발생하는 요인이 된다. 실제로 퇴직이 대부분 지급개시연령 이전에 이루어짐에 따라 연금 지급가능기간이 더욱 늘어나 연금재정을 압박하는 요인이 되고 있다. 그러나 우리나라의 경우처럼 아직까지 일할 수 있는 나이임에도 불구하고 연금을 지급받음에 따라 조기에 노동시장에서 은퇴하게 되는 사례는 주요국에서는 찾아보기 어려운 실정이다. 선진국들은 정년연장, 지급연령의 상향조정, 조기연금의 축소 또는 폐지 등의 방법으로 가능한 한 기존 숙련노동력을 유지 및 활성화시키는 데 부심하고 있으며, 이와 같은 정책은 우리나라에도 동일하게 적용할 필요가 있다.

#### 4) 사립 대학 및 유치원 폐교 현황

먼저 한국사학진흥재단(2018)의 자료를 통해 대학교 폐교현황을 살펴보면, 2018년 2월 기준 폐교 대학은 총 16개교이다. 폐교는 크게 교육부의 강제폐교와 학교자체의 자진폐교로 구분할 수 있다.<sup>3)</sup> 교육부의 폐쇄 명령(강제 폐쇄)에 의한 경우는 11개교이며, 대학교 8개교와 전문대

3) 고등교육법은 학교법인이나 구성원의 의사와 상관없이 학교가 일정한 요건에 해당하여 정상적인 학사운영이 불가능한 경우에는 해당 학교의 학교법인에 대하여 학교의 폐쇄를 명할 수 있도록 하고 있다. 이를 자발적 폐교인 폐지와 구별하여 폐쇄라고 한다. 고등교육법에 따르면 대학의 강제폐쇄와 구별하여 학교법인 이사회에서 대학폐지를 결의한 후 교육부장관의 인가를 받아 자발적으로 학교를 폐교하는 것을 '폐지'로 규정하고 있다. 따라서 폐지는 자진 폐교를, 폐쇄는 강제 폐교를 의미하고 있다. 고등교육법에는 폐지의 사유를 특별히 명시하고 있지 않으나 대부분 신입생모집 저조나 학교법인 이사회의 비위 등으로 인하여 지속적인 학교운영이

학 2개교 및 기타 학교 1곳이 있다. 반면에 ‘학교 폐지인가 신청서’를 제출한 경우(자진 폐쇄)는 5개교로 나타났는데, 대학교는 3개교이고 전문대학은 1개교이며 이외에 기타 학교로 1개교가 있다.

폐교 대학 16개교 중 13개교는 이명박 정부 후반기인 2011년 7월 1일 대학구조개혁위원회를 발족하고 정부 재정지원제한대학 선정 정책을 추진한 이후에 폐교되었다. 현재 가장 우려되는 것은 학교의 폐교 현상이 여기서 그치지 않고 교육부가 시행하는 ‘대학기본역량진단’에서 하위 등급을 받은 부실 대학교를 중심으로 가속화될 전망이다(뉴스1, 2018). 또한 향후 대학 정원 과 진학자 수를 추정한 결과 2022년 전문대학은 43개, 2024년 4년제 대학은 73개 대학이 학생이 없어 폐교될 위기에 놓일 것으로 나타났다(동아일보, 2018).

학생 수가 지속적으로 감소하여 향후 대학이 설 자리가 위태롭다는 위기의식이 더욱 커지고 있는 상황이다. 실제로 대학의 모집 정원에 비하여 저조한 지원자 수로 인해 미달사태가 속출하고 문을 닫게 되는 사례가 이어질 것이란 전망이 나오고 있다. 2021년에는 대학 지원자 수가 모집 인원보다 7만 명이 적을 것으로 예상하고 있다. 불과 2년 뒤인 2021학년도부터는 대학입시 지원자 수가 모집 정원을 크게 밑돌게 되는 것으로 대학의 폐교 문제는 매우 심각한 상황이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 따라서 향후 학령인구의 대폭적인 감소 및 대학 구조조정 등으로 인하여 현재보다 많은 수의 대학교 폐교가 예상된다. 학령인구감소로 인한 학교기관 및 교직원 수의 감소는 물론 대학 구조개혁평가에 의한 부실대학 통·폐합 등의 추진을 통해 폐교가 증가할 것으로 예상된다.

다음으로 유치원은 대학에 비해 폐교가 월등히 용이할 뿐만 아니라 출산율의 직접적인 영향을 받아 폐교가 더욱 많아지고 있다.<sup>5)</sup> 증가하는 출산율의 감소와 소규모로 운영되는 유치원의 특성 상 재정이 열악하기 때문에 수지가 맞지 않으면 바로 폐교할 수밖에 없는 구조를 지니고

어려운 경우에 폐지를 결정하고 있다.

4) 교육통계서비스 및 통계청 자료 분석 결과, 2018학년도 기준 고교 학년별 학생 수는 3학년이 57만 여명, 2학년 52만 여명, 1학년 45만 여명인 것으로 추산된다. 3학년의 경우 지난해 대비 8천 여명 늘어나지만 2학년은 5만 여명, 1학년은 6만 여명이 줄어든다. 학생 수가 2년 연속 급감한 2021학년도 대학 입학 때는 고교 졸업생 수가 45만명 가량이 될 것으로 보인다. 대학 진학이 적은 편인 특성화고 학생을 제외하면 38만명 규모로 떨어진다. 현재 대학 모집 인원은 전문대를 포함해 총 55만 5,041명(2019학년도 기준)이다.

5) 유치원 재직현황은 다음과 같다. 유치원에 재직 중인 전체 교직원은 2016년 11월 기준 42,315명(교원 38,471명, 직원 3,844명)이며, 그 중에서 10년 이상 재직하여 현재 퇴직할 경우 연금을 받을 수 있는 요건을 갖춘 교직원은 3,565명(교원 3,258명, 직원 307명)이다(사학연금공단 내부자료).



있기 때문이다. 사학연금공단 내부자료에 의하면 2012년부터 2017년 8월말까지 유치원의 폐교기관수는 2012년 62개, 2013년 55개, 2014년 35개, 2015년 31개, 2016년 46개, 2017년 28개로 연평균 43개 기관이 폐교되고 있는 것으로 추정된다.

## 5) 선행연구 검토

현재까지 공적연금의 지급개시연령에 대한 선행연구는 그다지 많지 않다. 공적연금의 지급개시연령은 법에서 정한 바에 따라 일률적으로 적용하기 때문이다. 그렇지만 최근 들어 공적연금의 지급개시연령에 대하여 분석한 연구가 일부 존재한다. 주된 내용은 국민연금의 지급개시연령 조정방식에 대한 것들이다. 김원섭 외(2009)는 1998년 결정된 국민연금 지급개시연령의 조정방식을 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 즉, 국민연금수급자의 지급개시연령을 2013년부터 5년에 1세씩 상향하는 현 조정계획에 대한 문제점과 개선방안을 모색하였다.

이용하 외(2012)는 국민연금 지급개시연령 상향조정계획의 타당성을 검토하고 개선방안을 모색하였다. 현행 국민연금 지급연령제도의 현황과 문제점에 대하여 살펴보고, 해외의 공적연금 지급연령 상향조정에 대한 특징을 분석하고 이에 대한 시사점을 국민연금에 적용해보고자 하였다. 지급연령 상향조정계획의 개선방안으로는 조기조정과 추가조정 및 가입연령의 상향조정 등의 방안을 제시하였다. 최요한(2017)은 1998년 국민연금법 개정에 대한 지급개시연령의 실증분석을 수행하였다. 연금수급개시연령의 증가는 연금급여의 순삭감을 가져오며 따라서 순수한 소득효과를 발생시켜 고령자의 노동시장참여율을 증가시킬 것으로 기대된다. 이를 검증하기 위하여 경제활동인구조사 원자료를 활용하여 국민연금수급자의 노동시장참여율을 분석한 결과 수급개시연령의 60세에서 61세로의 증가가 남성 고령자의 노동시장참여율에 미치는 영향에 대한 일관된 증거를 발견할 수 없었다. 그러나 공적연금의 수급개시연령에 관한 선행연구들은 모두 국민연금에 관한 연구들이며, 사학연금에 관한 기존연구는 찾아보기 어렵다.

또한, 사립대학의 폐교에 관한 문제를 직접적으로 다룬 연구도 그다지 많지 않은 상황이다. 유하립(2018)은 사립대학의 법적 지위에 관하여 살펴보았다. 사립학교의 특성과 현재 우리나라에서의 사립학교의 지위를 논하고, 학교의 자주성이 학교법인에게만 있는 것인지, 학교구성원 전체에게 돌려줘야하는 것은 아닌지에 관해 살펴보았다. 사립대학을 단순히 민법상의 재단이 아닌 공무수탁사인으로 그 지위를 확고히 하여 학교 구성원 중 교수, 교직원의 지위를 안전하게 보장하고 학교 구성원으로 하여금 보다 적극적으로 학교운영에 참여할 수 있는 길을 모색해보고자 하였다.

하윤수(2009)는 현재 대학의 폐교처분에 따른 법리 및 법률이 정비되어 있지 않음을 지적하

고 이에 대한 개선안을 제시하였다. 초등학생 취학률과 18세 대학적령인구의 급감에서 기인하는 대학의 위기를 그대로 방치하는 것은 대학의 줄도산을 예견하는 일이므로 이에 대한 사전 대처가 필요하며, 이를 위해 새로운 법률제정이 필요함을 제시하였다.

### 3. 사학연금 지급개시연령 개선의 타당성 검토

본 장에서는 앞서 살펴본 사학연금의 지급개시연령 관련 현황 및 사립학교 폐교 현황과 사학연금법에서 공무원연금법을 준용함으로써 발생하는 문제점들에 대한 분석을 통해 법 개정의 타당성을 검토한다. 현재 동일한 법을 준용하고 있지만 공무원연금 가입자의 특성과 사학연금 가입자의 특성이 다름에도 불구하고 현행 사학연금법에서 공무원연금법 제46조 제1항 제4호 “정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급” 조항을 준용함에 따라 다양한 문제점들이 발생하고 있는 상황이다. 최근 공무원연금법의 재해보상법을 개정함으로써 공무원연금법 체계에서 분리하여 별도의 분법(分法)을 통해 독자적인 법 개정을 완료하였다. 이와 같은 점은 기존의 공무원연금법의 한계에서 벗어나기 위한 시도라고 할 수 있다. 이처럼 향후 사학연금법이 공무원연금법에서 벗어나 별도의 법체계로 분리하든지, 아니면 사학연금의 특성에 맞는 법을 고려하여 별도의 조항을 마련하여 해당규정을 변경하는 것의 필요성 및 논리적 타당성을 검토하는 것은 사학연금의 입장에서 볼 때 의미 있는 일이라고 할 수 있다.

#### 1) 연금제도의 취지와 목적에 부합하는지 여부 및 근로유인 저해

현행 사학연금법은 급여에 관하여 공무원연금법을 준용하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 10년 이상 재직하고 퇴직한 경우에는 65세가 되었을 때에 퇴직연금을 지급하고, 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 퇴직한 때부터 5년이 경과하면 퇴직연금을 지급받게 된다. 그리고 심지어 어떤 경우에는 퇴직 시 바로 연금 수령이 가능하다.<sup>6)</sup> 그러나 현행과 같은 지급개시연령에도 불구하고 직제와 정원의 개정과 폐지로 인하여 실업이 발생하거나 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨나 실업이 발생할 경우 퇴직시점부터 연금을 지급하게 되면 연금의 성격이 본래의 취지와 목적에 부합하지 않게 되는 문제점이 발생하게 된다.

6) [표 1]에서 볼 수 있듯이 2016년도부터 2021년까지 폐교 등에 의하여 퇴직한 경우에는 퇴직시점부터 바로 연금 수령이 가능하다.

연금수급권의 성격은 노후소득보장에 최고의 가치를 두고 있다. 특히, 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 경우 퇴직연금 자체가 노후소득보장의 목적보다는 실업급여의 성격으로 전락하게 되는 측면이 있다. 한편, 사학연금의 재원은 교직원이 납부하는 개인부담금과 사용자가 부담하는 법인부담금 및 일정부분 국고에서 지원되는 국가부담금으로 구성되어 있어 연금수급권은 사회보장수급권과 재산권(후불임금)의 두 요소가 불가분적으로 혼재되어 있는 것으로 이해되고 있다.<sup>7)</sup> 따라서 재산권의 측면에서는 공무원연금과 달리 준용규정을 배제할 경우 수급권자의 연금수급권에 대한 침해로 비취질 소지가 있다는 점은 유의할 필요가 있을 것이다.

따라서 연금제도의 목적에 부합하는 법규정 적용 및 제도운영이 필요할 것으로 판단된다. 일부 사립학교기관의 폐교에 따른 실업인원이 양산될 경우 이러한 실업인원에 대한 지원은 연금기금을 통해서가 아니라 별도의 추가적인 재원을 통해 제도적 대응방안을 마련하는 것이 적절할 것이다. 즉, 전체 연금가입자를 위한 재원으로 운영되는 사학연금기금은 연금제도 본연의 취지에 부합하게 노후소득보장을 위한 기금으로 활용하고, 실업급여 성격의 별도의 기금을 마련하여 폐교에 따른 실업에 대한 대응방안을 모색할 필요가 있다. 결국, 현재와 같이 폐교에 따라 즉시 연금을 지급하는 것은 노후소득보장의 목적보다는 실업급여의 성격이 강하며, 연금의 목적을 확대 해석하는 것은 무리가 있어 보인다. 이는 국민연금과 고용보험이 서로 다른 제도적 취지를 가지고 서로의 취지에 부합하는 제도의 운영을 하는 것과 마찬가지로 할 수 있다.

또한 근로가 가능한 시기임에도 불구하고 연금을 지급하게 되면 근로동기가 제한되고 재취업의 의지가 감소할 수 있어 조기퇴직의 경로로 활용될 수 있다는 문제점이 있다(정인영·민기채, 2017). 조기퇴직 시 지급개시연령(65세)보다 5년 일찍 지급되는 조기연금은 소득활동이 중단될 경우 소득을 대체하고 노후생활을 안정시키는 기능을 수행한다. 그러나 폐교로 인해 지급개시연령보다 훨씬 일찍 지급되는 연금은 근로가 가능한 연령과 건강한 상태임에도 불구하고 즉시 연금을 수급하게 됨으로써 구직활동을 소홀히 하고 재취업을 하지 않을 경우 연금에 대한 의존성이 높아질 수 있고 근로동기를 약화시킬 수 있으며, 노후소득보장을 위한 연금제도 본연의 취지에도 부합하지 않는다. 또한, 조기에 연금을 지급하게 됨으로써 젊은 나이에 구직의지

7) 사학연금수급권은 사회적 기본권의 하나인 사회보장수급권의 성격과 헌법 제23조에 의하여 보장되는 재산권의 성격을 아울러 지니고 있다 할 것이다(헌재 2000. 6. 29. 98헌바10).

를 잃어버리게 되는 실업대책으로 전락할 개연성이 높아진다.

## 2) 공무원연금과의 비교에 따른 문제점

### (1) 지급개시연령 예외조항이 태동하게 된 배경과 입법 취지

최재식(2016)은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 지급개시연령 예외조항의 태동배경에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 본 조항의 당초 취지는 공무원의 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 본인의 의사에 반하여 반강제적으로 퇴직을 하게 되어 소득이 상실하게 되었을 경우에 그 소득보장을 위하여 60세의 지급개시연령에 대한 예외를 인정한 것이다. 정부 기관이 공사로 전환되는 등의 경우에는 직제와 정원의 개폐에는 해당되지만 공사 직원으로 신분이 전환되어 계속 고용이 유지되기 때문에 이 규정에 의한 지급개시연령의 예외에 해당되지 않아야만 한다. 그러나 본 조항은 직제와 정원의 개폐에 의한 퇴직으로만 규정하고 있고 공사화 등의 경우에 제외한다는 규정이 없기 때문에 퇴직 즉시 연금을 지급할 수밖에 없는 것이다. 실제로 본 조항은 한국철도공사와 한국통신 등의 민영화에 따라 불가피하게 태동된 규정으로 볼 수 있다. 철도청이 2004년 한국철도시설공단, 2005년 한국철도공사로 전환되는 것과 관련하여 철도청 공무원의 퇴직 즉시 퇴직연금이 지급되어야 한다는 유권해석이 있었다.<sup>8)</sup>

지급개시연령과 관련된 연금법은 크게 1996년과 2000년에 개정되었다. 1차 연금법 개혁으로 1996년에 지급개시연령제가 처음으로 도입되었으며, 2차 연금법 개혁으로 2000년 12월에 지급개시연령에 대한 예외조항을 마련하였다. 이와 같이 공무원에게 지급개시연령에 대한 예외규정을 둔 것은 연금기금의 고갈에 대비하기 위한 연금개혁의 일환인 것도 있지만, 위에서 언급한 공사의 민영화에 대한 장애요인을 방지하기 위하여 본 조항을 공무원에게 적용한 것으로도 볼 수 있다. 현재 사학연금법은 공무원연금법을 그대로 준용하고 있기 때문에 해당 조항을 준용하고 있다. 공무원은 본 조항을 적용함에 있어서 실제로 직제의 개편이나 예산의 부족으로 인하여 퇴직하는 사례가 발생하지 않고 있다. 그렇지만 사학연금의 경우에는 최근 사립대학의 폐교 등으로 인하여 지급개시연령에 대한 예외규정이 실제로 적용된 사례가 발생하고 있는 것이 사실이다.

### (2) 공무원연금에 비해 사학연금이 불리한 점

현행 사학연금 가입자의 특성을 공무원연금 가입자와 비교할 경우 중요한 차이점 및 문제점이 발견된다. 첫째, 학교 폐교 시 국공립학교와 사립학교 교직원간 처우의 차이가 존재한다. 사

8) 행정자치부 복지과-1230, 2003.10.9

립학교는 국가의 인재육성이라는 백년대계 사업의 하나로써 그 한 축을 담당해 왔으나, 학령인구 감소 및 공급 초과로 인하여 학급 수 감소 및 부실재단이 발생하고 있고, 앞으로도 대학 구조 개혁의 강력한 추진이 예상되어 이와 같은 현상은 계속 나타날 것으로 보인다. 이렇게 구조 조정으로 인하여 학교가 폐교할 경우 국공립학교와 사립학교 교직원의 처우는 매우 다른 양상을 보이고 있다. 국공립학교의 경우에는 해당 학교가 폐교 또는 정원이 감소될 경우 다른 지역 학교로 해당 재직 교직원을 이동 배치하는 등의 대처 방안을 시행하기 때문에 사립학교처럼 사실상 퇴직하는 사례가 거의 없으며, 국공립학교 재직자인 공무원에게는 사실상 발생할 가능성이 희박한 법 조항이다. 그러나 사립학교의 경우 사실상 폐교의 가능성이 상존하며, 실제로 여러 학교가 폐교된 것을 감안하면 사학연금법은 공무원연금법을 준용하지 않고 별도의 법조항을 마련하여 사립학교에만 발생하는 폐교에 따른 연금지급의 문제점을 해결할 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 사학연금 가입자의 고용보험 가입의 필요성이 대두되고 있다. 사학연금 가입자의 경우 공무원연금 가입자에 비해 상대적으로 고용불안에 노출되어 있으며, 학령인구 감소 등으로 인해 사립학교 폐교의 가능성이 상존하고 있는 것이 사실이다. 따라서 사립학교 폐교 시 실업 교직원의 생계유지를 위해 사학 교직원의 고용보험 가입이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 이에 최근 들어 지역연금 가입자의 고용보험 가입의 필요성에 대하여 논의되고 있으나, 이와 관련된 법 개정은 추진되고 있지 않은 상황이다. 2016년 8월에는 상대적으로 고용이 불안한 병원의 보건의료노조연맹이나 유치원 등에서 고용보험 가입의 주장을 요구하고 있으나 정부는 전국의료산업노동조합연맹의 병원업종 근로자의 고용보험 가입을 위한 법 개정을 제대로 추진하고 있지 못한 실정이다. 또한 2016년 11월에 고용노동부에서 열린 사회관계장관회의에서는 사학연금 가입자에 대하여 고용보험을 임의로 가입하는 것의 필요성을 언급한 바가 있다.

사학연금 가입자의 직업 안정성은 공무원에 비하여 상대적으로 열악한 것이 사실이다. 그러므로 사학연금 가입자의 고용이 연장되지 않을 경우 문제가 될 수 있다. 특히 병원이나 의료업 및 유치원에 종사하고 있는 여성의 경우에는 더욱 문제가 될 수 있으며, 공무원과 비교할 때 상대적으로 모성보호의 사각지대가 존재한다. 사학연금 가입 대상인 병원·의료업 종사자의 경우 여성근로자가 80%에 육박하며, 이 중 70%는 가입기 여성 근로자에 해당되므로 모성보호가 절대적으로 필요한 직종에 해당된다고 할 수 있다(고용노동부, 2016).

또한, 공무원에 비하여 상대적으로 재정이 취약한 사학기관에서 근무하고 있는 사학교직원의 경우 실업이 증가할 수 있는 특성도 고려할 필요가 있다. 재정 취약기관 및 부실대학의 통폐합 등으로 인해 사학연금 가입자의 실업률이 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 유치원 기관의 경우 재정 및 경영환경의 취약 구조에 따라 폐원이 빈번하여 소속 교직원에 대한 실업

대책이 필요한 상황이다. 또한 최근 한려대학교의 폐교와 서남대학교 의과대학 폐과에서 보듯이 정부의 대학구조조정에 따라 사학법인의 해산, 학교 폐교 및 통폐합이 추진됨에 따라 대량 실업사태가 발생할 우려가 있으므로 비자발적인 폐교에 의한 실업 교직원에 대한 생활안정대책이 필요한 상황이다.

셋째, 공무원연금 가입자와의 형평성 문제를 들 수 있다. 현행 고용보험법 제10조에서는 별도의 가입자에 대한 예외조항을 허용하고 있다. 국가공무원법과 지방공무원법에 따른 공무원은 원칙적으로 고용보험법을 적용할 수 없다. 그렇지만 예외조항을 허용하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 별정직공무원, 국가공무원법 제26조의5 및 지방공무원법 제25조의5에 따른 임기제공무원의 경우는 본인의 의사에 따라 고용보험에 가입할 수 있는 조항을 마련하고 있다. 그러나 사학연금법에 따른 교직원은 고용보험법에서 정하고 있는 별도 가입 대상자가 되지 못하고 있다. 현재 공무원에 대하여는 별도로 법조항의 예외를 허용하고 있으나, 사학연금 가입자는 별도의 예외조항을 허용하지 않고 있기 때문에 본인이 원하는 경우에도 가입이 불가능한 문제점이 있다. 공무원의 경우 공무원연금의 대상이면서도 고용형태의 상대적 취약점을 감안하여 임기제공무원의 경우 고용보험의 가입이 일부 허용되나, 사학연금 가입자의 경우에는 전면적으로 가입이 제한되어 지역연금 간 형평성 문제가 발생하고 있다.

### 3) 국민연금 사업장가입자와의 비교에 따른 문제점

국민연금과 비교할 때 사학연금은 다음과 같은 차이점 및 문제점을 가지고 있다. 첫째, 현행 사학연금의 공무원연금법 준용은 국민연금 가입자의 상대적인 박탈감을 증가시키는 것이라고 할 수 있다. 국민연금법의 경우 사업장가입자로 적용받고 있다 하더라도 준용법과 같은 사립학교 폐교 시 조기연금 수급 규정이 없으며, 고용보험법의 적용으로 실직 시 실업급여 등의 대응책이 있긴 하나 연금 수급을 통한 소득보장 수준에는 못 미치는 제도적 보완책을 갖추고 있다.<sup>9)</sup> 더불어 국민연금 가입자의 시각에서 지역연금 가입자는 상대적으로 고액연금을 수령한다는 점에서 형평성의 문제를 거듭 제기하고 있는 상황에서, 30~40대 연령층 등 조기연금수급 가능인원의 증가가 가속화될 경우 타 공적연금 가입자의 상대적 박탈감을 야기함과 동시에 지역연금 체계에 대한 회의적 시각이 만연될 수 있음을 고려할 필요가 있다.

둘째, 고용보험 적용과 관련해서 국민연금 가입자와 사학연금 가입자 간 차이가 존재한다. 국민연금 가입자는 현재 근로기에 노후소득보장을 위해 국민연금법에 가입되어 있고, 이밖에

9) 실업급여 중 구직급여의 소정급여일수는 연령과 고용보험 가입기간(근무기간)이 길수록 많아지는데, 가입기간이 10년 이상이면서 30세 미만은 180일, 30~49세는 210일, 50세 이상 및 장애인인 240일이다. 이에 반해 국민연금의 노령연금은 연금개시 이후 사망 시까지 연금급여가 지급된다는 점에서 다소 차이가 있다.

질병발생 등에 대비하기 위하여 건강보험법의 적용을 받고 있으며, 재해를 입었을 때 이를 해결하기 위한 산업재해보상보험법, 그리고 근로를 하다가 실업상태에 놓일 경우를 대비하여 고용보험법의 적용을 받고 있다. 반면에 사학연금 가입자는 사학연금의 퇴직연금과 건강보험 및 재해보상 관련 제도에 적용된다는 점에서 국민연금 가입자와 유사한 점이 있으나, 실업상태에 놓였을 경우에 지급받는 고용보험의 적용을 받지 못한다는 점에서 차이가 있다. 따라서 이에 대한 개선의 여지가 있다.

이를 위해 향후 사학연금기금 내에 고용보험기금과 유사한 별도의 기금을 마련하여 법적용을 하는 방안을 모색해볼 수 있다. 현재 사학연금제도에는 사학교직원에게 연금을 지급하기 위한 연금기금과 재해를 입었을 경우를 대비한 재해보상기금이 별도로 존재하고 있다. 그러나 공무원연금제도 내에는 공무원에게 연금을 지급하기 위한 공무원기금이 있는 반면, 재해보상기금은 별도로 두지 않고, 매년 재해 발생에 필요한 소요재원은 정부예산을 편성하여 그 예산 범위 내에서 매년 예산을 집행하고 있어 사학연금과는 다소 차이가 있다.

현재 공무원연금 가입자의 특성상 공무원의 사용자인 국가는 공무원의 고용에 대하여 매우 안정적이기 때문에 실업에 대비하여 별도로 고용보험을 가입하는 것을 고려하지 않아도 별다른 문제점이 없을 것으로 판단된다. 반면에 사학연금 가입자의 경우에는 국가가 고용주로 있는 공무원연금과는 달리 사학기관은 학교법인 및 사립학교의 장이 사용자이기 때문에 상대적으로 직업 안정성이 낮은 것이 사실이다. 따라서 일부 직군(대학부설 병원, 유치원, 사립대학 등)에 대해서는 고용보험의 가입을 허용하는 것을 고려해볼 필요가 있으며, 이에 대한 개선방안으로 사학연금제도 내에 별도의 고용보험의 기능을 담당하는 기금을 새롭게 마련하여 운영하거나, 기존에 사학연금이 보유하고 있는 기금 중에서 일부를 떼어 내어 고용보험의 기능을 유지하는 고용보험기금의 형태로 구분하여 운영하는 것을 고려해 볼 수 있다.

#### 4. 사학연금의 지급개시연령 개선방안

사학연금은 현행 공무원연금법을 준용함에 따라 많은 문제점에 노출되고 있으므로, 이를 해결하기 위해서는 다양한 방안을 모색할 필요가 있다. 사학연금은 공무원연금법을 준용하고 있으므로 자체적으로 법 개정이 용이하지 않은 상황이다. 따라서 공무원연금법을 개정하지 않고 사학연금 자체적으로 개선할 수 있는 단기적 실행방안과 공무원연금법과 고용보험법과의 연계를 통하여 법 개정이 필요한 중·장기적 실행방안으로 구분하여 살펴보고자 한다.

우선, 단기적 실행방안으로는 국민연금의 급여 특성을 사학연금에도 고려하여 사학연금제

도 내에 별도의 고용보험기금을 마련하는 방안을 모색해볼 수 있다. 그리고 중·장기적 실행방안으로는 공무원연금법의 개정을 통해 법 개정이 이루어지는 사항과 고용보험법의 개정을 통해 법 개정이 이루어지는 사항으로 구분할 수 있다. 즉, 기금소진시기의 지연을 위하여 연금을 전액 지급하기 보다는 지급개시연령에 미도달한 기간에 따라 차등하여 연금을 지급하는 방안과 연금지급기간을 일정 부분 제한하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이 두 가지 방안은 사학연금법의 자체적인 제도개선으로는 불가능하며 공무원연금의 개정을 통해 이루어질 수 있는 부분이다. 그렇지만 공무원연금법의 예외조항을 마련한다면 법 개정이 가능한 부분으로 보여지며, 자체법으로 해결이 가능할 것으로 보인다. 다음으로 현재 사학연금 가입자에게 적용되고 있지 않는 고용보험 가입을 검토해 볼 필요가 있으며, 조기퇴직 실업수당제도의 도입도 고려해 볼 수 있다. 이 두 가지 방안은 자체법으로는 해결이 어려우며 고용노동부의 승인이 필요하다. 구체적인 방안은 다음과 같다.

### 1) 사학연금제도 내에 별도의 고용보험기금 마련 방안

현행 고용보험이 하는 기능을 사학연금제도 내에서 별도로 수행하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 현행 국민연금법 적용대상자는 4대 사회보험에 동시에 가입되어 있다. 반면에 현행 사학연금법 적용대상자는 노후소득보장을 위한 사학연금의 적용과 산업재해보상을 위한 재해보상급여 및 건강보험의 적용은 국민연금 가입자와 유사하다. 그러나 국민연금법 적용대상자에 비하여 상대적으로 실업상태에 놓일 가능성이 적기 때문에 고용보험법에서 사학연금 가입자는 적용을 제외하고 있다는 점에서 국민연금 가입자와 차이가 존재한다. 반면에 사학연금 가입자보다 상대적으로 고용이 안정되어 있는 일반 공무원의 경우에는 고용보험의 적용에서 제외되어 있으나, 별정직공무원 및 임기제공무원 등에게는 예외적으로 고용보험의 임의가입이 가능하도록 규정하고 있다. 그러나 사학연금 가입자에게는 이러한 예외조항이 마련되어 있지 않은 상황이다. 그러므로 사학연금법에서 별도로 실업급여의 기능을 담당하는 기금을 마련하여 이에 대한 재원의 마련과 급여의 지급을 담당하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

기능상으로는 고용보험법에서 정한 급여의 성격을 그대로 사학연금법에도 준용하고 지급기간도 동일하게 적용할 필요가 있다. 다만, 임의가입을 적용하기 때문에 상대적으로 고용이 불안정한 상태에 있는 유치원 교사, 대학부설 병원의 간호사, 사립대학 교직원 등만이 고용보험의 가입을 위하여 가입하게 될 경우 역선택의 문제(adverse selection)가 발생할 수 있으며, 쉽게 기금이 소진되는 상황에 놓일 가능성이 있다. 이에 대한 대안으로 본인이 불입한 금액 내에



서만 실업급여를 지급하는 방안을 검토해볼 수 있다.

현재 고용보험 가입 근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 대하여 소정의 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 생계불안을 극복하고 생활안정에 도움을 주며 재취업의 기회를 지원해주는 제도로써 크게 구직급여와 취업촉진수당이 있다. 이처럼 사학연금 급여 내에서도 이와 같이 두 가지 실업급여를 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 구체적인 지급기준은 고용 보험과 동일하게 적용할 필요가 있다.

현재 고용보험의 구직급여 지급요건은 다음과 같이 네 가지로 구성되어 있다. 즉, 이직일 이전 18개월간(기준기간) 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상일 것, 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있을 것, 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것, 이직 사유가 비자발적 사유일 것을 요구하고 있다. 그리고 구직급여 지급액도 별도로 정하고 있다. 구직급여 지급액 한도는 퇴직 전 평균임금의 50%에 해당하는 금액에 소정급여 일수를 곱하여 적용하고 있다.<sup>10)</sup>

## 2) 지급개시연령에 미도달한 기간에 따른 연금급여 차등지급 방안

현재는 학교기관 폐교시 퇴직 후 5년이 경과한 때 교직원에게 연금을 지급하게 되는데 이는 일반적인 지급개시연령에 따른 수급자에 비하여 과도한 혜택을 받고 있다고 할 수 있다. 따라서 이에 대한 개선방안으로 지급개시연령에 따라 연금을 차등하여 지급하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

최근 연금법 개정에 따라 기존 연금수급 재직기간이 20년에서 10년으로 단축되었으며, 더불어 준용법에 의하여 퇴직한 교직원의 경우 일반적인 지급개시연령인 65세보다 확연히 낮은 연령부터 수급이 가능하므로, 연금액 전액을 지급하는 것은 일반적인 개시연령의 수급자에 비해 과도한 측면이 있다. 따라서 65세에 도달할 때까지 20년 이상의 기간을 일정 구간별로 차등 지급할 경우 일반 연금수급자와의 형평성 문제가 상당부분 완화될 수 있을 것이다.

구체적으로 지급개시연령에 따라 연금지급률을 조정하는 것으로서 법에서 정하는 연금개시 연령에 미도달하는 기간을 기준으로 개시연령 도달 시까지 일정액의 연금액을 감액하여 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 퇴직일부터 개시연령<sup>11)</sup>이 5년 미만인 경우 지급액<sup>12)</sup>은 연금월액의 80%를 지급하고, 퇴직일부터 개시연령이 5년 이상 10년 미만일 경우 연금

10) 구직급여의 상한과 하한은 다음과 같다. 상한액은 이직일이 2017년 4월 이후는 1일 50,000원이며, 2017년 1월~3월은 46,584원이고, 2016년은 43,416원이며, 2015년은 43,000원에 해당한다. 반면에, 하한액은 퇴직 당시 최저임금법상 시간급 최저임금의 90%에 상당하는 금액에 1일 소정근로시간인 8시간을 곱하여 산출한다.

11) 폐교로 인한 퇴직일부터 정상적인 연금지급개시연령(65세)까지의 기간을 의미한다.

월액의 60%, 퇴직일부터 개시연령이 10년 이상 15년 미만의 경우 연금월액의 40%, 퇴직일부터 개시연령이 15년 이상 20년 미만일 경우 연금월액의 20%, 그리고 퇴직일부터 개시연령이 20년 이상일 경우에는 연금월액의 10%로 제한하여 지급하는 것을 검토해볼 수 있다.

이 경우 자발적인 퇴직자의 경우에는 적용하지 않고, 비자발적 퇴직에 한하여 적용할 필요가 있다. 이 방안은 준용법인 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 퇴직 및 비자발적 퇴직에 대하여 교육부장관의 승인이 필요하며, 구체적인 승인 절차는 대통령령으로 위임할 수 있다.

### 3) 연금지급기간을 제한하는 방안

앞서 언급한 바와 같이, 현행 사학연금법 적용 대상자는 고용보험을 적용받지 못하므로 실업에 처할 경우 대응방안이 없기 때문에 이에 대한 대안마련이 필요하다. 그리고 고용보험법상의 실업급여 제도를 원용하고 소정의 지급기간을 설정하여 연금을 지급함으로써 고용보험법 미적용으로 인한 사각지대를 보완할 수 있다. 이는 연금의 지급기간을 제한하여 고용보험에서 지급하고 있는 기간만큼을 사학연금에서 지급하는 방안이라 할 수 있다.

지급기간의 설정에 관하여는 대통령령으로 위임할 수 있으며, 이 경우에도 자발적인 퇴직은 적용하지 않고, 비자발적 퇴직에 한하여 적용할 필요가 있다. 준용법 제46조 제1항 제4호의 퇴직 및 비자발적 퇴직에 대하여 교육부장관의 승인이 필요하다. 승인절차는 대통령령으로 위임하는 별도의 절차가 마련되어야 한다. 고용보험법 상 구직급여 지급기간은 [표 2]와 같다. 고용보험에서는 소정의 급여일수를 제한하고 있는데 이를 사학연금법에서도 고려해볼 필요가 있다.

[표 2] 고용보험 구직급여 지급기간

연령 및 가입기간	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
30세 이상 50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일
50세 이상 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

자료: 고용보험 홈페이지.

구체적인 방안에 대해서는 다음과 같이 사학연금법에 별도로 언급할 필요가 있다. 해당조항(공무원연금법 제46조 제1항 제4호)은 제외하되, 고용보험 가입 제외 대상자의 구직급여 성격의 급여를 별도로 지급하는 기준을 마련하는 것이다. 즉, 사학연금법 제33조의2 '제42조 제6항

12) 퇴직 당시 감액된 연금액을 지급률 변동 없이 개시연령까지 지급(개시연령 이후에는 정상 지급)한다.

에 따른 퇴직에 의하여 지급되는 퇴직급여<sup>13)</sup>는 대통령령이 정하는 바에 따른 소정급여기간 동안에 한시적으로 연금을 지급한다'라고 명시한다. 그리고 법 제50조의3(공무원연금법 제46조 제1항 제4호에 의한 퇴직급여 수급 시의 소정급여기간)과 법 제42조 제1항에 따라 준용되는 공무원연금법 제46조 제1항 제4호에 의하여 퇴직급여를 지급받을 수 있는 기간은 [표 3]과 같이 별도로 정하는 기간으로 한다.<sup>14)</sup>

**[표 3] 직제와 정원의 개폐 등으로 인한 퇴직급여의 소정급여기간**

구 분		재직기간				
		10년 이상 12년 미만	12년 이상 14년 미만	14년 이상 16년 미만	16년 이상 18년 미만	18년 이상 20년 미만
퇴직급여 지급일 현재 연령	40세 미만	3개월	4개월	5개월	6개월	7개월
	40세 이상 50세 미만	4개월	5개월	6개월	7개월	8개월
	50세 이상 및 장애인	5개월	6개월	7개월	8개월	9개월

자료: 저자 작성.

#### 4) 사립학교 교직원의 고용보험 임의가입 방안

특수지역연금 가입자는 고용보험에 가입하지 못하나, 공무원연금의 경우 공무원의 사용자인 국가는 공무원의 고용에 대하여 매우 안정적이기 때문에 실업에 대비하여 별도로 고용보험을 가입하는 것을 고려하지 않아도 큰 문제점이 없을 것으로 보인다. 그러나 사학연금의 경우 사학기관은 사립학교의 장이 사용자이기 때문에 상대적으로 직업 안정성이 낮은 것이 사실이며, 실업에 처할 경우 대응방안이 없으므로 보완책 마련이 필요하다. 이에 대한 방안으로 국민연금 가입자와 같이 사학연금 적용대상에게도 본인이 원하는 경우 고용보험에 임의가입 할 수 있도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

현재 공무원연금 적용대상자의 경우 고용보험법 제10조에서 별도의 규정을 마련하여 공무원연금법 적용 대상자 중 일부는 고용보험 임의가입이 가능한 상황이다.<sup>15)</sup> 따라서 사학연금공

13) 직제와 정원의 개정·폐지 등으로 인한 퇴직급여의 지급.

14) 구직급여 지급 예시는 다음과 같다. 교직원이 현재 만 35세로서 고용보험 가입기간은 5년이며 평균임금은 2백만원이라고 가정하면, 구직급여 지급액=실직 전 평균임금의 50%×소정급여일수로 계산되는데, 구직급여의 상한액은 이직일이 2017년 4월 이후는 1일 50,000원이며, 2017년 1월부터 3월까지의 46,584원, 2016년은 43,416원이었다. 이때 1일 구직급여 수급액은 2017년 4월 이후 50,000원으로, 예상 지급일수는 법에서 정한 바에 따라 소정급여 일수는 180일이 적용된다. 그러므로 예상 총급여액은 1일 구직급여 수급액에 예상 지급일수를 곱한 금액으로 9백만원이 된다.

15) 공무원연금 대상자의 고용보험 임의가입 규정은 다음과 같다. 고용보험법 제10조(적용제외) 3. 국가공무원

단에서는 기존에 발의한 이은재 의원 입법발의 안을 기본으로 하고, 추가로 사학연금 가입자의 고용보험 임의가입에 대한 별도의 발의 안을 고려해볼 필요가 있다. 그리고 이와 관련하여 고용노동부 등 관계부처와의 협의도 필요할 것으로 보인다.

이 경우 교직원 및 학교기관의 고용보험 부담금 추가 지출이 발생하게 된다. 전체 고용보험료의 부담은 보수총액에 0.65%를 곱한 금액으로 산정되며, 고용보험의 가입을 원하는 교직원과 학교기관이 각각 1/2씩 부담한다. 이밖에 고용 안정이나 직업능력개발을 위한 사업에도 가입하게 되면 사업주가 전액 부담하게 된다.<sup>16)</sup> 이렇게 될 경우 현재 고용보험법 제10조에서 규정하고 있는 적용제외의 제4항 사립학교교직원 연금법의 적용을 받는 자에 관한 항목을 다음과 같이 개정할 필요가 있다. “제4항 사립학교교직원 연금법의 적용을 받는 자. 다만, 학교기관이 원하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관이 승인한 학교기관에 재직하고 있는 자는 고용보험에 가입할 수 있다.”

현재 고용노동부는 사학연금 가입자를 고용이 안정된 대상으로 분류하여 고용보험 가입을 허용하지 않고 있다. 그러나 실제로는 다른 직역연금 가입자들과 달리 재계약을 통해 근로기간이 연장되고, 향후 학령인구 급감으로 인해 폐교의 위험이 상존하는 등 고용이 불안정한 상태이므로, 사학연금 가입자들이 고용보험에 임의가입이 가능하도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이때 가장 고려해할 점은 고용보험에 임의가입 하였을 경우 [표 4]와 같이 추가부담이 늘어나기 때문에 사학의 학교기관이 재정부담 증가를 우려하여 고용보험 가입에 대해 반발할 수 있다는 점이다. 이러한 재정부담은 근로자와 사업주가 공동으로 부담하는 것이기 때문에 추가 재원의 마련이 필요한 상황이다.

**[표 4] 현행 고용보험요율 현황**

구 분		근로자	사업주
실업급여		0.65%	0.65%
고용안정, 직업능력 개발사업	150인 미만 기업	-	0.25%
	150인 이상 기업(우선 지원대상)	-	0.45%
	150인 이상 ~1,000인 미만기업	-	0.65%
	1,000인 이상 기업 및 국가(지방자치단체)가 사업	-	0.85%

자료: 고용보험 홈페이지.

법과 지방공무원법에 따른 공무원. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 별정직공무원, 국가공무원법 제26조의5 및 지방공무원법 제25조의5에 따른 임기제공무원의 경우는 본인의 의사에 따라 고용보험(제4장에 한한다)에 가입할 수 있다.

16) 고용보험료 계산 예시는 다음과 같다. 월급여가 2백만원이라고 가정하며, 전체 교직원의 규모가 150인 이상 1,000인 미만 사업장이라고 가정할 경우, 근로자의 부담액은 13,000원이며, 학교기관의 부담액은 실업급여와 고용안정·직업능력개발사업의 합으로 26,000원을 부담하게 되어 총 39,000원의 부담이 추가로 발생하게 된다.

## 5) 조기퇴직 실업수당제도 도입 검토

또 다른 대안의 하나로 사립학교 폐교 시 지급개시연령을 제한하는 방안에 대한 보완책으로서 조기퇴직 실업수당제도 도입을 검토할 필요가 있다. 사학연금의 지급조건은 가입 재직기간 10년 이상으로 단축되어 시행하고 있지만, 앞에서 제안한 방안과 같이 폐교 시 지급개시연령을 조정할 경우 퇴직 이후의 생계유지에 어려움을 초래할 수도 있기 때문에 중장기적 대책을 마련할 필요가 있다.

중장기 입법대책으로는 사학연금법 또는 (가칭)대학구조개혁 지원 및 학문생태계 보호를 위한 특별법 등에 단기 실업급여 역할을 할 수 있는 (가칭) '조기퇴직 실업수당'과 같은 지원금제도 도입을 검토해 볼 수 있다. 그러나 이러한 법안의 마련은 사학연금법의 태동배경과 설립목적과는 다소 상이한 측면이 있다. 즉, 사학연금법은 제1조의 목적에서 "교직원과 유족의 경제적 생활안정과 복리향상에 이바지함"을 천명하고 있으므로, 노후소득의 보장이라는 연금제도의 취지에 정면으로 배치되는 사항임을 알 수 있다. 또한, 연금 재정적 측면에서 볼 때에도 다소 부정적인 측면이 있다. 즉, 이러한 연금법의 목적을 달성하기 위해서는 연기금의 재정안정화가 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 재원마련이 없는 지출은 기금소진을 촉진시켜 재직자의 부담금 인상이 불가피하게 되고, 결국에는 국가의 기금 지원 투입이 빨라질 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 그리고 이러한 결과는 결국 일부 사학경영기관의 문제를 전 가입자의 부담으로 전가하는 결과를 초래하게 된다.

따라서 실업자에 대한 지원은 또 다른 재원을 통해 제도적 개선방안을 마련하는 것이 적절할 것으로 보이며, 전체 연금가입자를 위한 재원으로 운영되는 사학연금을 실업급여 성격으로 확대하는 것은 무리가 있어 보인다. 이는 국민연금과 고용보험이 서로 다른 제도적 취지를 가지고 서로의 취지에 부합하는 제도 운영을 하는 것과 마찬가지로 볼 수 있다.

## 5. 결론

현행 사학연금법은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호 "정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급" 조항을 준용함에 따라 정원감축 및 폐교에 따른 퇴직을 할 경우 법에 명시된 연금지급개시연령이 아닌 퇴직 후 5년 이후에 조기연금을 지급하도록 하고 있으며, 이로 인해 다양한 문제점들이 발생하고 있다. 그러나 이에 관한 개선 논의는 미흡한 실정이며 학계의 관심도 부족하여 관련된 연구는 찾아보기 어렵다. 본 연구는 사학연금 지급개시연령 현황 및 사립학교 폐교

현황과 사학연금이 공무원연금법을 준용함으로써 발생하는 문제점 분석을 통해 법 개정의 타당성을 검토하였으며, 이를 바탕으로 개선방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 연금지급개시연령이 65세임에도 불구하고 폐교로 인해 실업이 발생할 경우 퇴직시점부터 연금을 지급하게 되면 연금의 성격이 본래의 취지와 목적에 부합하지 않게 되는 문제점이 있다. 공적연금의 중요한 목적은 가능한 많은 노인들에게 적정수준의 노후소득을 보장하고 재정적 지속성을 제고하는 것이다. 그러나 정년이 되어 은퇴하지 않고 중도에 퇴직하거나 고용이 취소되어 지급개시연령 이전에 훨씬 일찍 연금을 지급하게 될 경우 퇴직연금 자체가 노후소득보장제도이기 보다는 실업급여의 성격으로 전락하게 되는 측면이 있다. 둘째, 폐교로 인한 조기연금 지급은 근로가 가능한 연령과 건강상태임에도 불구하고 즉시 연금을 수급하게 됨으로써 재취업을 하지 않을 경우 연금에 대한 의존성이 높아질 수 있고 근로동기를 약화시킬 수 있다.

또한 현행 사학연금 가입자의 특성을 공무원연금 가입자와 비교할 경우 중요한 차이점 및 문제점이 발견된다. 첫째, 학교 폐교시 국공립학교와 사립학교 교직원간 처우의 차이가 존재한다. 즉, 국공립학교의 경우에는 해당 학교가 폐교 또는 정원이 감소될 경우 다른 지역 학교로 해당 재직 교직원을 이동 배치하는 등의 대처 방안을 시행하기 때문에 사실상 퇴직하는 사례가 거의 없는 반면, 사립학교의 경우 폐교의 가능성이 상존하며, 실제로 여러 학교가 폐교되고 있다. 둘째, 사학연금 가입자의 고용보험 가입의 필요성이 제기되고 있다. 사학연금 가입자의 경우 공무원연금 가입자에 비해 상대적으로 고용불안에 노출되어 있으며, 학령인구 감소 등으로 인해 사립학교 폐교의 가능성이 상존한다. 따라서 사립학교 폐교 시 실업 교직원의 생활안정을 위해 사학 교직원의 고용보험 가입이 필요하다. 셋째, 공무원의 경우 공무원연금의 대상이면서도 고용형태의 상대적 취약점을 감안하여 임기제 공무원의 경우 고용보험의 가입이 일부 허용되나, 사학연금 가입자의 경우에는 전면적으로 가입이 제한되어 직역연금 간 형평성 문제가 발생하고 있다.

그리고 국민연금 사업장가입자와 비교할 때 사학연금은 다음과 같은 차이점 및 문제점을 가지고 있다. 첫째, 사학연금의 공무원연금법 준용은 국민연금 가입자의 상대적인 박탈감을 증가시키는 것이라고 할 수 있다. 국민연금법의 경우 사업장가입자로 적용받고 있다 하더라도 준용법과 같은 사립학교 폐교 시 조기연금 수급 규정이 없으며, 고용보험법의 적용으로 실직 시 실업급여 등의 대응책이 있긴 하나 연금 수급을 통한 소득보장 수준에는 못 미치는 제도적 보완책을 갖추고 있다. 둘째, 국민연금 가입자는 고용보험에 적용되나, 사학연금 가입자는 실업상태에 놓였을 경우 고용보험의 적용을 받지 못한다는 점에서 차이가 존재하며, 이에 대한 개선이 필요하다.

공적연금의 기본방향은 가능한 많은 노인들에게 적정수준의 노후소득을 보장하고 노인빈곤을 완화하며, 동시에 연금재정의 지속가능성을 제고하는 방향으로 나갈 필요가 있다. 따라서 사학연금 지급개시연령의 개선방향은 사학연금 가입자의 경제적 생활을 안정시키고 연금재정을 안정화하는 방향으로 추진될 필요가 있다. 이에 공무원연금법을 준용하고 있는 현행 지급개시연령 규정을 개선하기 위한 방안으로 무엇보다 현재 사학연금 가입자에게 적용되지 않고 있는 고용보험 가입을 검토할 필요가 있다. 다음으로 기금소진시기의 지연을 위해 연금을 전액지급하기 보다는 퇴직일부터 지급개시연령까지의 잔여기간에 따라 차등지급하는 방안을 모색해볼 수 있다. 또한 고용보험법상의 실업급여 제도를 원용하고 소정의 연금지급기간을 설정하여 연금을 지급함으로써 고용보험법 미적용으로 인한 사각지대를 보완할 수 있을 것으로 보인다. 이에 더하여 국민연금의 급여 특성을 사학연금에도 고려하여 사학연금제도 내에서 별도의 고용보험기금을 마련하는 방안도 모색해볼 필요가 있다.

끝으로 본 연구에서 살펴본 바와 같이 사학연금제도의 운영 실태와 사학연금 적용대상기관의 특수성을 고려할 때 조기연금수급자의 증가에 대응할 필요성과 대학구조조정에 따라 학교법인의 해산, 학교 폐교 및 통·폐합이 추진될 수 있는 상황, 그리고 사립유치원의 경우 폐원이 용이하고 폐원 후 즉시 다른 유치원으로 개원하는 등 해당 준용규정에 따라 사학연금의 재정 건전성에 영향을 끼칠 수 있는 제반 사정들을 고려할 경우 해당 준용규정인 제46조 제1항 제4호의 배제에 대한 단서규정 적용이 긍정적인 방향으로 논의될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 또 다른 한편으로 재산권의 측면에서는 공무원연금과 달리 준용규정을 배제할 경우 수급권자의 연금수급권에 대한 침해로 비춰질 가능성이 있고, 사학연금 적용 대상 기관에 대하여 공무원연금 대상 기관에 준하는 정부의 통제 수단을 유효적절하게 활용하며, 비자발적 퇴직에 엄격히 한정하여 해석하고 운영을 할 경우에는 준용규정을 배제하는 방안보다는 사학연금의 특성에 맞는 별도의 조항을 마련하여 해당규정을 변경하는 방향으로 논의가 진행될 수도 있을 것이다.

최근 정부에서도 벼랑 끝에 선 폐교대학의 제반 문제점 등을 인지하고 이에 대한 해법 마련을 위해 정부와 국회 등에서 논의를 시작하려는 움직임이 있다. 한국사학진흥재단에서는 폐교대학의 종합관리를 위한 해법을 마련하기 위해 정책토론회를 통해 폐교대학 문제를 해결하고자 하였다(한국대학신문, 2018). 향후에도 지속적으로 폐교대학의 제반 문제에 대하여 논의할 필요가 있으며, 폐교에 따른 연금의 지급개시연령에 대한 문제도 함께 논의될 수 있길 기대한다. 사립학교 폐교에 대한 문제는 하루아침에 해결될 간단한 문제가 아니며, 교직원의 처우 개선은 물론 사립학교의 연금재정 안정화를 위한 제도적 개선방안도 함께 논의될 필요가 있을 것이다.

## ■ 참고문헌 ■

- 고용노동부(2016). 병원업종 모성보호 강화방안.
- 금재호(2012). 노동시장 환경변화와 정년연장의 필요성, 정년연장 어떻게 할 것인가? 2012.05.03. 정책토론회. 한국노동연구원.
- 김성숙, 홍성우(2011). 국민연금 가입연령의 타당성 검토. 국민연금연구원.
- 김원섭, 정해식, 한정립(2009). 국민연금 지급개시연령 조정방식의 개선방안에 관한 연구. 사회보장연구. 25(1). 145-172.
- 뉴스1(2018). 교육부, 오는 2021학년도 사립대 38곳 폐교 예상. 2018.8.14.
- 동아일보(2018). 4년뒤 대학 폐교 도미노 온다. 2018.1.25.
- 사학연금재정계산위원회(2016). 2015 사학연금 장기재정추계.
- 유하림(2018). 사립대학의 법적 지위에 관한 연구. 숭실대학교 석사학위 논문
- 이용하(2011). 인구고령화·소득양극화 시대의 노후보장정책 방향에 관한 연구. 국민연금연구원.
- 이용하, 김원섭, 한정립(2012). 국민연금 지급개시연령 상향조정방안 연구. 국민연금연구원.
- 이정우(2006). 고령자의 점진적 은퇴 지원을 위한 보충소득지원제도 연구(인제대학교 산학협력단 연구수행). 노동부 용역보고서.
- 정인영, 민기채(2017). 국민연금의 고령근로 유인기제 개선방안 연구. 사회복지정책. 44(3). 39-68.
- 최요한(2017). 국민연금의 수급개시연령의 증가가 남성 고령자(58-60세)의 노동시장참여에 미치는 영향. 보건사회연구. 37(1). 253-286.
- 최재식(2016). 공무원연금제도 해설. 공무원연금공단.
- 통계청(2011). 장래인구추계: 2010년~2060년. 2011.12.7일 보도자료.
- 하윤수(2009). 대학폐교를 둘러싼 법률적 과제. 교육법학연구. 21(1). 255-274.
- 한국대학신문(2018). 한국사학진흥재단, '한순간에 벼랑 끝, 폐교대학 종합관리: 진단과 해법 토론회 개최. 2018.11.15.
- 한국사학진흥재단(2018). 폐쇄(폐지)대학 및 해산법인의 체계적 사후조치 방안 연구. 한국사학진흥재단 연구보고서
- OECD(2013). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.



◀ Abstract ▶

## Examining the issues and development plans with regard to the pensionable age of Teachers' Pension for retirement by abolition of a school

In-Young Jung\* & Su Sung Kim\*\*

This study addresses the issues of the pensionable age of Teachers' Pension focusing on the Bill suggested by Lee Eun-Jae, evaluating the legitimacy of the early retirement pensionable age for those retired by reducing a quota and closing a school. The main findings are as follows. First, retirement pension plays a role not as an old-age income security scheme but as an unemployment benefit in the case of providing retirement pension far too early after 5 years of retirement due to abolition of a school, rather than pensionable age of 65. Second, early retirement pension by closing a school could increase dependency on pension and weaken work incentive if those retired are not keen on seeking a job and do not commence work because of receiving benefit at once, even though they are still of working age and good health. Third, those working for national/public schools have little possibility of early retirement but those working for private schools always have risk of abolition of schools. Furthermore insured fixed-term civil servants of Government Employees Pension are partially able to be covered by Employment Insurance, but insured private school personnels of Teachers' Pension are unable to be covered by Employment Insurance. Fourth, early retirement payment by closing a school could increase relative deprivation of insured persons of National Pension. Moreover insured persons of National Pension are covered by Employment Insurance but insured personnels of Teachers' Pension are not. The study proposes reforms of including insured personnels of Teacher's Pension in Employment Insurance, providing different amounts of early retirement payments according to the periods of being left for the pensionable age of 65, limiting the periods of giving the early payments, making a separate employment insurance fund within the Teachers' Pension fund.

**Key words:** Teachers' Pension, pensionable age, closing a private school, early retirement pension, Employment Insurance

◆ 2019. 1. 31. 접수 / 2019. 3. 29. 1차수정 / 2019. 4. 2. 게재확정

\* Assistant Professor, Department of Social Welfare, Sahmyook University(iyj100@gmail.com)

\*\* Ph.D. in Taxation, Pension Research Team, Teacher's Pension(mercury@tp.or.kr)