

사립학교 폐교 시 사학연금기금을 활용한 실업급여 제공방안 연구: 현행 사학연금 규정의 문제점과 대안 검토 및 재정추계를 중심으로

정 인 영 (사립학교교직원연금공단) **권 혁 창*** (경남과학기술대학교) **김 수 성** (사립학교교직원연금공단)

2024학년도부터는 대입가능자원이 대학입학정원을 크게 밑돌아 대학의 통·폐합과 구조조정 등으로 인해 현재보다 훨씬 더 많은 대학이 폐교될 것으로 예상된다. 본 연구의 목적은 폐교로 인한 퇴직 교직원을 대상으로 사학연금에서 구직급여를 제공하는 방안을 검토하고 이에 대한 재정추계를 실시하는데 있다. 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 사학연금법 상 연금지급개시연령은 65세이나, 사학연금이 공무원연금을 준용하고 있어서 폐교로 인한 퇴직 시 0~5년이 경과한 때 연금을 지급하는 규정으로 인해 문제점들이 발생하고 있다. 둘째, 사학연금에서 폐교를 재해범위에 포함시켜 재해보상기금을 활용하여 실업급여를 제공하는 것은 타당하지 않고 고용보험에 포함시키는 것이 적절하나, 이것이 단기간 내에 실행되기 어렵다면 사학연금기금을 활용하여 실업급여를 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 재정추계결과는 다음과 같다. 첫째, 폐교로 인한 2018년 기준 연금수급자의 예상 연금급여액 추계에 의하면 2050년까지 누적해서 볼 경우, 연금기금을 활용한 실업급여 제공방안이 폐교 시 연금을 지급하는 현행안보다 유리하게 나타났다. 둘째, 현재 수급자와 미래 수급자의 예상 연금급여액 추계에 의하면 2028년까지 누적해서 볼 경우, 연금기금을 활용한 실업급여 제공방안이 현행안보다 유리하게 나타났다.

주요 용어: 사학연금, 실업급여, 사학연금기금, 사립학교 폐교, 고용보험

본 연구는 사학연금공단에서 2019년에 수행한 “사학연금 실업급여를 대비한 재해보상급여 활용방안 연구”를 수정·보완한 것이다. 본 연구의 내용은 연구자들의 개인적인 의견이며 소속 기관의 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

* 교신저자: 권혁창, 경남과학기술대학교 (khchang3@daum.net)

■ 투고일: 2020. 7. 29. ■ 수정일: 2020. 9. 1. ■ 게재확정일: 2020. 9. 2.

I. 서론

최근 전국민 고용보험이 사회적인 화두가 되고 있다. 문재인 대통령이 먼저 취임 3주년 특별연설에서 전국민 고용보험을 추진하겠다고 밝혔고, 이후 정부에서 구체적인 방안을 마련 중이다. 그리고 가장 최근에는 정부가 한국판 뉴딜 정책을 뒷받침할 고용·사회 안전망 강화를 위해 2025년까지 24조원을 투입하여 대한민국에 거주하는 모든 일하는 국민이 고용보험의 보호를 받을 수 있도록 하기 위한 계획을 발표하였다. 이를 위해 고용보험 적용을 특수고용직 종사자와 예술인에 대해 단계적으로 확대하여 향후 2022년까지 1천700만 명으로 늘리고, 이후 자영업자 등에 대해서도 고용보험을 적용하여 2025년에는 전국민 고용보험 제도를 완성할 계획이며, 이를 통해 누구나 일자리를 잃으면 실업급여를 받을 수 있게 될 것으로 전망하였다. 이와 함께 2021년부터 고용보험 사각지대를 보완할 한국형 실업부조인 국민취업지원제도를 시행할 계획이다(KTV 국민방송, 2020).

그러나 정부의 이러한 고용보험 확대 계획에 당연히 포함되어야 함에도 불구하고 국민들의 무지와 무관심으로 인해 제외되어 있는 집단들이 있는데, 그 중 하나가 바로 사립 유치원, 초·중·고교, 대학교(전문대 및 4년제 대학) 교직원 등 약 32만명이 가입되어 있는 사립학교교직원연금(이하 사학연금)의 가입자들이다. 특히, 사학연금 적용 학교 기관 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 대학교에 초점을 맞출 경우, 2018년 8월에 교육부의 대학기본역량진단 2주기 결과가 발표된 이후 학령인구의 급격한 감소로 인해 10여년 후 대학의 절반가량이 사라질 수도 있어 ‘폐교 도미노’가 현실화 될 것이라는 전망이 나오고 있다(중앙일보, 2018). 교육부에 따르면 2020년부터 대입가능자원이 대학입학 정원보다 적어 대학 정원이 남아돌기 시작하고 입학 가능 학생 수는 큰 폭으로 하락할 것으로 전망된다. 대학이 폐교될 경우 교직원과 학생은 물론 지역사회에도 위기를 불러올 수 있다는 점에서 심각성이 더욱 크며, 이미 몇몇 사립대학과 지역사회는 재앙에 직면하였다(시사IN, 2020). 재앙은 벚꽃 피는 순서로 지방부터 발생할 것이라는 말은 옛말이며, 요즘에는 한 번에 우르르 무너질 것이라는 말까지 나오고 있다. 이러한 이유로 사립학교 폐교에 대한 국민과 언론의 관심은 갈수록 고조되고 있는데 반해, 사립학교 폐교 및 폐교 시 퇴직 교직원들을 대상으로 한 실업급여 제공방안에 관한 선행연구는 찾아보기 어렵다.

한편, 다른 공적연금 가입자와 비교할 때 사학연금 가입자는 몇 가지 특성을 가지고 있다. 첫째, 국민연금과 사학연금을 비교하면 국민연금 가입자는 실업에 직면할 경우 고용보험의 실업급여에 적용되나, 사학연금 가입자는 폐교 등으로 인해 실업에 처할 경우 고용보험의 적용을 받지 못한다(정인영, 김수성, 2019, p.103). 둘째, 사학연금법은 공무원연금법과 공무원 재해보상법을 준용하고 있는데, 공무원연금 가입자와 비교하면 국공립학교는 사실상 폐교로 인해 퇴직하는 경우가 드문 반면, 사립학교는 폐교 가능성이 상존한다(정인영, 김수성, 2019, p.101). 사립학교의 경우 실제로 폐교가 발생하고 있는데, 2010-2018년까지 폐교된 학교 수는 13개에 달한다(한국사학진흥재단, 2018). 향후 학령인구의 지속적인 감소로 대입가능자원의 미달 및 정원감축이 발생하여 재정적으로 어려움을 겪는 사립학교들의 폐교가 더욱 가속화될 것으로 예상된다. 셋째, 공무원은 공무원연금의 대상이면서도 고용형태의 상대적 취약성을 감안하여 별정직·임기제 공무원은 본인이 원할 경우 고용보험의 임의가입이 가능하나, 사학연금 가입자는 고용보험의 임의가입이 일체 허용되지 않는다. 넷째, 현행 사학연금법은 소방관, 경찰관 등 위험직무군에 집중되어 있는 공무원 재해보상법을 준용하는 한계로, 실제 사학교직원의 직무에서 발생하는 재해의 특성을 반영하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.

이러한 상황에서 사학연금기금에 비하여 사학재해보상기금은 급격히 증가하는 추세에 있으므로, 재해보상기금을 활용하여 향후 급증할 것으로 예상되는 사립학교 폐교 시 퇴직 교직원을 대상으로 실업급여를 제공하는 방안에 대한 검토가 필요하다는 주장이 대두되고 있다(정인영, 김수성, 2019, p.104). 즉, 재해보상의 범위를 확대하여 폐교로 인한 실업도 재해로 간주하고 폐교로 인한 실업자의 재취업 장려를 위해 재해보상기금을 활용하여 일정기간 동안 실업급여를 제공하는 방안의 도입을 고려해볼 필요가 있다는 것이다. 이와 더불어 만일 폐교로 인한 실업을 재해로 보는 것이 타당하지 않다면, 재해보상기금 대신 사학연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안도 하나의 대안으로서 모색해 볼 수 있을 것이다.

이러한 배경에서 본 연구의 목적은 기존 이은재 의원 입법안¹⁾의 보완수단으로 폐교

1) 사학연금의 퇴직연금은 원칙적으로 연금지급개시연령인 65세가 도래했을 때 지급하도록 규정되어 있으나, 예외적으로 정원감축 및 폐교에 따른 퇴직을 할 경우에는 퇴직 후 0-5년 후에 연금을 지급하고 있는데 이를 변경하여 65세부터 지급하도록 하는 법안이 2016년 11월 이은재 의원 입법발의로 제출된 바 있다. 이와 관련된 자세한 내용은 정인영, 김수성(2019)을 참조하시오. 한편, 이은재법안에 대한 재정추계연구(김수성, 정인영, 2019)가 존재하지만, 본 연구는 기획재정부의 2018년 거시경

로 인한 퇴직 교직원을 대상으로 사학연금에서 구직급여를 제공하는 방안을 검토하고 이에 대한 재정추계를 실시하는데 있다. 이를 위해 전반부에서는 폐교 시 현행 사학연금의 규정과 문제점, 재해보상기금의 활용 가능 여부, 폐교 시 퇴직에 대한 대안으로서 구직급여 제공방안들에 관한 이론적 논의에 대해 살펴본다. 그리고 후반부에서는 사학연금기금을 활용한 구직급여 제공방안에 대해 검토한다. 여기서 후반부의 논의는 폐교로 인한 퇴직을 재해로 보기 어렵다는 전제 하에 정책적 대응의 필요성 차원에서 이루어진다. 후반부의 논의를 위해서는 사학연금기금을 활용한 구직급여 제공방안에 대한 재정추계가 필요하며, 이를 위해 본 연구에서는 동 방안과 폐교로 인한 퇴직 시 0~5년 후에 연금을 지급하는 현행 제도에 대한 재정추계를 실시하여 두 방안에 대한 비용적 측면의 비교분석을 수행한다. 고용보험 임의가입 방안도 존재하나, 동 방안에 소요되는 재정은 고용보험에서 담당하게 되므로 사학연금기금에는 별다른 영향을 미치지 않아 별도의 재정추계를 필요로 하지 않는다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 첫째, 2장에서는 사립학교 폐교 관련 현황과 전망 및 폐교 시 현행 사학연금 규정과 문제점, 폐교로 인한 실업의 재해 인정 및 재해보상기금의 활용 가능 여부, 폐교 시 퇴직에 대한 대안으로서 구직급여 제공방안들에 대해 고찰한다. 둘째, 3장과 4장에서는 연구방법론에 대해 설명하고 폐교로 인한 퇴직 교직원에 대한 현행안, 사학연금기금을 활용한 실업급여 제공방안에 대한 재정추계를 시행한다. 셋째, 결론에서는 사학연금기금을 활용한 실업급여 제공방안 검토 결과 및 추계결과와 시사점에 관해 논의한다.

제변수가정을 활용한다는 점과 실업급여를 고려한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

II. 논의의 배경

1. 사립학교 폐교 현황 및 전망과 폐교 시 현행 사학연금 규정 및 문제점

한국사학진흥재단(2018)이 발표한 폐교대학 현황 자료에 의하면, 2018년 2월 기준으로 총 16개 대학이 폐교하였다. 폐교는 크게 교육부의 폐쇄(강제 폐쇄) 명령에 의한 강제 폐교와 학교 차원의 자발적 폐교(폐지)로 구분할 수 있는데, 전자가 11개교(대학교 8곳, 전문대 2곳, 기타 학교 1곳)이고, 후자가 5개교(대학교 3곳, 전문대 1곳, 기타 학교 1곳)로 나타났다. 16개의 폐교 대학 중 13개교가 이명박 정부 때인 2011년 7월 대학구조개혁위원회가 출범하고 교육부가 재정지원제한대학 선정결과를 발표한 이후 폐교된 대학들이다. 문제는 상황이 더욱 심각해질 것이라는 점이다. 학교 폐교 현상이 여기서 끝나는 것이 아니고 향후 발생할 학령인구의 급격한 감소로 인해 더욱 빠르게 진행될 전망이다기 때문이다.

이러한 폐교 도미노 현상은 '본격적인 저출산 세대' 또는 '초저출산 세대'인 2002년생이 20대 인구에 새롭게 진입하는 2020년대 학령인구 절벽 시대를 앞두고 전국의 대학이 직면하고 있는 생존의 문제와 관련이 있다(정인영, 김수성, 2019, p.96). 교육부는 국회 교육위원회 보좌진 업무보고에서 2021년에 전국의 4년제 사립대학과 전문대학 중 38개교가 신입생 모집을 하지 못해 폐교할 수 있다고 전망하였다(중앙일보, 2018). 또한 조영태의 연구에 의하면 향후 대학입학정원과 입학 가능 학생 수를 추정한 결과 2022년에 전문대는 43개, 2024년에 4년제 대학교는 73개가 학생이 없어 폐교될 위기에 직면할 것으로 전망되며, 10여년 후에는 대학의 절반 정도가 사라질 수 있다고 예상하였다(동아일보, 2018).

입학 가능 학생 수의 지속적인 감소로 향후 대학이 존폐의 기로에 놓여있다는 위기의식이 갈수록 확대되고 있는 것이 사실이다. 실제로 대학의 모집 정원보다 부족한 지원자수로 인해 미달사태가 속출하고 폐교하는 사례가 도미노 현상처럼 이어질 것이란 전망이 계속해서 나오고 있다. 교육부에 따르면 당장 2020년부터 고등학교 3학년생과 재수생 수, 대학진학을 등을 종합해 추산한 대입가능자원과 대입 정원이 역전된다. 2020년 대입가능자원은 2019년보다 4만6천명 줄어든 48만명으로 대입정원(2018년 기준)보다

약 2만명이 적고, 5년 뒤인 2024년에는 37만명이 될 것으로 전망된다(연합뉴스, 2019). 결국 불과 5년 뒤인 2024학년도부터는 대입가능자원이 대학정원보다 훨씬 적어지는 것으로 대학의 폐교 문제는 매우 심각한 상황이라고 할 수 있다. 따라서 향후 학령인구의 급감 및 대학의 통·폐합과 구조조정 등으로 인하여 현재보다 상당히 많은 수의 대학 폐교가 예상된다.

그렇다면 사립학교 폐교와 관련해서 사립 유치원, 초·중·고등학교 및 대학교 교직원들이 가입되어 있는 사학연금에서는 어떻게 규정하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 현행 사학연금법 상 연금지급개시연령은 65세이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 사학연금법은 급여와 관련해서 공무원연금법을 준용하도록 설계되어 있어 공무원연금법 제46조 제1항 제4호에 따라 10년 이상 재직하고 직위가 없어지거나 정원감축 또는 폐교에 따라 퇴직할 경우 퇴직시점에 따라 0~5년이 경과한 때에 퇴직연금을 지급받게 된다. 사학연금의 퇴직 시기별 연금수급개시연령을 살펴보면 <표 1>과 같다. 2016년부터 2021년 사이에 퇴직을 하게 되면 지급연령은 60세인 반면, 폐교로 인해 퇴직하게 될 경우에는 즉시 연금수급이 가능하다.

표 1. 사학연금의 퇴직유형별 퇴직연금 지급시기

퇴직연도	정상적인 퇴직 시 연금지급개시연령	정원 감축 및 폐교로 인한 퇴직 시 연금 지급시기
2016~2021	60세	퇴직사유가 발생한 즉시
2022~2023	61세	퇴직사유 발생일 부터 1년이 경과했을 때
2024~2026	62세	퇴직사유 발생일 부터 2년이 경과했을 때
2027~2029	63세	퇴직사유 발생일 부터 3년이 경과했을 때
2030~2032	64세	퇴직사유 발생일 부터 4년이 경과했을 때
2033	65세	퇴직사유 발생일 부터 5년이 경과했을 때

자료: 정인영·김수성(2019), <표 1>의 내용을 재구성하였음.

이러한 규정은 사학교직원이 조기 퇴직으로 인해 소득활동이 중단될 경우 소득을 대체하고 생활을 안정시키기 위한 규정이라고 볼 수 있으나, 연금의 본래 취지와 목적에 부합하지 않는 점, 근로유인 및 재취업 의지가 약화될 수 있다는 점 등 여러 문제점들이 나타나고 있다.²⁾ 결국 학령인구의 감소로 인해 현재보다 폐교하는 학교가 빠르게 증가할 것으로 전망되며, 사학연금은 공무원연금을 준용함에 따라 문제점이 발생하고 있

므로 이에 대한 해결 방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 하나의 대안으로써 상대적으로 여유가 있는 사학연금 재해보상기금³⁾을 활용하여 향후 폐교로 인한 대량실업이 발생할 것으로 예상되는 퇴직 교직원을 대상으로 실업급여를 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

2. 폐교시 실업을 재해로 간주할 수 있으며 사학연금 재해보상기금의 활용이 가능한가?

사학연금기금은 연금지급을 위한 연금기금과 재해보상급여 지급을 위한 재해보상기금으로 구분된다. 사학연금법 제48조의2에 따라 납부된 재해보상부담금은 재해보상급여 준비금(재해보상기금)으로 적립해야 하며, 이렇게 적립된 재해보상급여 준비금을 통해 요양급여, 재활급여, 간병급여, 장애급여, 재해유족급여, 부조급여 등이 지급된다. 재해보상기금의 흑자가 장기적으로 지속될 경우 부담률의 적정성 논의가 필요하며, 사립학교 교직원의 재해 보장성 및 복리후생 강화 등 흑자재원의 활용방안 모색이 필요할 것으로 보인다. 그렇다면 사학연금의 재해보상기금을 활용하여 사립학교 폐교 시 퇴직 교직원에게 실업급여를 제공하는 것은 타당한 것인가? 이는 폐교 시 실업을 재해로 간주할 수 있는가의 문제라고 할 수 있다. 이 질문에 답하기 위해서는 사학교직원의 폐교로 인한 실업을 재해보상의 범위에 포함시켜야 하는지에 관한 이론적 또는 법적 근거가 존재하는지 살펴볼 필요가 있다. 근로자를 대상으로 하는 산재보험과 공무원연금·사학연금·군인연금 등 직역연금의 재해보상제도 공히 업무상 또는 공무·직무상 재해에 대해 보상을 시행하고 있다. 즉, 이러한 공적 재해보상제도들은 업무 또는 공무수행과 질병의 발생 혹은 악화 사이에 상당한 인과관계가 있는 경우 재해로 인정하고 있기 때문에 업무상 재해를 어떻게 규정하는지에 따라 재해의 범위가 달라질 수 있다는 점에서, 다른 제도들이 업무상 재해를 어떻게 정의하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 산재보험에서는 업무상 사고나 질병으로 근로자가 부상·질병·장해가 발생하거

-
- 2) 현재 시행되고 있는 폐교로 인한 연금지급 방안의 문제점에 대한 자세한 내용은 정인영·김수성 (2019) 및 본 연구 II장의 4절을 참조하십시오.
- 3) 재해보상기금액은 2000년 270억원에서 2018년 1,860억원으로 지속적으로 증가하는 추세이다(사립학교교직원연금공단, 2019). 또한 사학연금 내부자료(2019)에 따르면, 재해보상기금액은 2060년에 3.5조원까지 지속적으로 증가할 것으로 추계되었다.

나 사망할 경우 재해로 간주한다. 산재보험은 원인주의에 기초한 제도이기 때문에 업무와 재해 사이의 인과 관계가 있어야만 급여지급이 이루어지게 되며, 반대로 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 없는 경우에는 재해로 인정되지 않는다. 산재보험의 발전과정을 살펴보면 업무상 재해의 범위는 지속적으로 확대되어 왔다. 처음에는 업무와 직접적인 관련이 있는 경우에만 업무상 재해로 인정했으나, 점차 시간이 지나면서 휴게 시간이나 회식 또는 체육대회와 같은 사업장의 행사 중 발생한 사고와 과로사 또는 업무상 스트레스로 인한 정신질환까지도 업무상 재해로 확대되어 갔다. 또한 여전히 논란의 여지가 있으나⁴⁾ 많은 국가에서 출퇴근 중에 발생한 사고도 산재보험의 재해 범위에 포함하고 있다(정창률, 2019, pp.137-138).

최근 들어 우리나라를 포함하여 전 세계적으로 고용형태가 다양해지면서 사용자와 사용종속관계에서 임금을 목적으로 근로하지 않는 특수형태근로종사자가 늘어나고 있는 실정이다. 이들은 근로자의 속성과 자영업자의 속성을 모두 가지고 있어서 이들을 산재보험에 포함시켜야 하는지와 관련해서 논란이 있다. 산재보험은 책임보험의 형태로 도입되었고, 무과실책임주의에 의거하여 근로자의 업무상 재해에 대한 고용주책임의 원리를 강제보험화한 것으로 볼 수 있다. 따라서 산재보험의 적용은 일반적으로 근로자를 대상으로 하는 반면, 산재보험은 사회보장의 성격도 함께 가지고 있기 때문에 영국, 독일, 미국 등 많은 국가에서 시간이 지나면서 특수형태근로종사자, 자영업업인과 같은 비근로자의 업무상 재해까지 적용 대상을 확대해가고 있는 추세이다. 즉, 사회보험법에서는 원칙적으로 근로기준법상의 근로자의 개념을 수용하는 한편, 자영업자, 특수고용형태근로종사자 등도 경제적 종속성이 있을 경우에는 사회보장 차원에서 보험관계를 인정하는 것이 가능하다는 점을 시사한다(김근주, 2016, pp.62-63).

미국의 경우에는 주에 따라서 산재보험을 사회보험으로 운영하는 경우도 있고 민영보험 형태로 운영하는 경우도 있는데, 우리나라의 경우 재해보상의 범위가 법률적으로 정형화되어 있는 것에 반해, 미국은 상대적으로 다양한 해석론과 판결에 따라 재해보상의 범위에 차이가 발생하지만, 우리나라와 마찬가지로 미국의 산재보험제도에서 가장 중요한 부분은 업무상 재해를 어떻게 판단할 것인가에 있다. 그리고 대부분의 주에서 업무상 재해의 요건으로 '근로관계 중에, 근로관계로부터 발생한 사고에 의한 개인적

4) 원칙적으로 출퇴근 행위가 사업주의 지배·관리 하에 있는 것으로 볼 수 있는 경우는 매우 제한적이기 때문이다.

부상 또는 사망'으로 규정하고 있다(Hood et al., 1999; Larson & Larson, 2000). 여기에서 '근로관계로부터 발생한'이라는 요건은 '업무기인성', 즉, 재해와 고용과의 인과관계를 판단하기 위한 개념이며, '업무수행성'을 의미하는 '근로관계 중에'라는 요건은 시간, 장소, 상황 등 근로관계와의 충분한 관련성, 즉, 부상이 근로관계 중에 발생할 것을 필요로 하는 개념이다(김소영, 2004, pp.203-217). 결국 미국에서는 업무수행성과 업무기인성을 'and'로 연결하여 재해보상요건으로 규정하고 있다고 볼 수 있다.

이에 반해 우리나라의 경우 업무상 재해를 판단하는 개념인 업무수행성과 업무기인성은 두 가지 요건을 모두 충족해야 재해보상을 청구할 수 있는 것도 아니고, 둘 중에 어느 한 가지만 충족하면 업무상 사유로 인정받는 것도 아니다. 산재보험법 제5조 제1항에서는 업무상 재해를 '업무상 사유에 따른 근로자의 부상, 질병, 장애 또는 사망'으로 규정하고 있다. 이러한 업무상 사유 요건은 기존의 업무수행성과 업무기인성을 고려하던 2요건주의에서 '업무관련성'으로 다소 변경된 것으로 볼 수 있다. 그러나 현행 규정 하에서도 여전히 업무기인성, 특히 직업병 중심으로 업무상 재해 여부를 판단하고 있다(김상호 등, 2014). 이에 따라 산재보험법 제37조에서는 재해의 인정기준을 업무상 사고, 질병, 출퇴근 재해⁵⁾에 해당하는 사유로 부상·질병 또는 장애가 발생하거나 사망하면 재해로 인정하고 있으며, 요양급여, 휴업급여, 장애급여, 간병급여, 유족급여, 상병보상연금, 장의비, 직업재활급여 등 8가지 급여를 제공하고 있다.

둘째, 공무원재해보상제도에서는 공무원의 공무로 인한 질병·부상·장애·사망에 대해서는 요양급여, 간병급여, 재할급여, 장애급여, 재해유족급여 등이 제공되며, 부조급여로 재난부조금과 사망조위금이 지급된다. 공무수행과 질병의 발생 혹은 악화 사이에 상당한 인과관계가 있는 경우 공무상 질병으로 인정된다. 또한, 치료 과정에서 공무상 질병으로 인해 발생한 합병증 역시 공무상 질병에 포함된다. 공무상 질병의 인정기준은 산재보험법에 의한 업무상 재해의 인정기준을 준용하고 있다. 그러나 휴업급여가 없고 공무상요양비만 지급하는 점, 공무상 질병의 기준이 산재보험과 일부 다른 부분이 존재하는 점 등은 공무원재해보상제도와 산재보험의 차이점이라고 할 수 있다.

오진영(2016)은 공무원연금과 군인연금 등 공무상 재해보상제도는 관련 법령 간에 '순직', '재해', '보상금' 등 법률용어의 해석상 혼란으로 법체계적 측면에서 볼 때 정합성

5) 2018년 1월 1일부터 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하던 중에 발생한 사고도 산업재해로 인정받는다.

이 결여되어 있고, 군인, 경찰, 일반 공무원 등 신분상의 구분에 따라 재해의 인정 범위와 기준에 차이가 있어 형평성 문제가 제기되고 있음을 지적하였다. 또한 보상의 실제적 내용에 있어서도 산재보상에 비해 미흡한 부분이 있고, 신분 간 보상수준의 차이가 존재하는데, 특히, 의무복무 중인 병사의 보상 수준이 지나치게 낮아 사회적 기능 면에서도 역할이 미흡하다. 이외에도 국가유공자 인정 문제, 보훈보상금과의 이중보상 문제 등 보훈제도와와의 체계도 조화롭지 못한 것으로 나타났다. 이러한 문제들로 인해 2018년 공무원연금법을 개정하여 공무원재해보상제도를 공무원연금법에서 분리하여 별도의 법률로 독립시켰으며, 이로 인해 관련 용어와 해석의 통일을 기하고, 보상수준도 공무원영역 별 차등 또는 신분상 불균형을 완화하기 위한 개선방안들이 마련될 것으로 예상된다.

이상의 내용을 종합해보면, 국내외의 산재보험과 공무원연금, 군인연금 등 공적 재해보상제도들은 업무상 또는 공무상 사고나 질병으로 부상·질병·장해가 발생하거나 사망하면 재해로 정의하고 있음을 알 수 있다. 따라서 공무원연금을 준용하고 있으며 같은 공적 재해보상제도의 범주에 속하는 사학재해보상제도에서 직무상 사고나 질병으로 발생한 질병·부상·장해 또는 사망의 종류에 속하지 않는 폐교를 재해로 포함시키는 것은 타당하지 않으며, 폐교를 재해의 범주로 다루기보다는 실업에 대응하는 사회보장제도인 고용보험의 실업급여에 포함시키는 것이 적절할 것으로 보인다. 폐교 시 퇴직에 대한 대안으로 실업급여 제공방안을 크게 두 가지로 고려해 볼 수 있다. 하나는 사학교직원의 고용보험 임의가입 방안이고, 다른 하나는 사학재해보상기금 대신 사학연금기금을 활용하여 실업급여를 제공하는 방안이다. 다음 절에서는 이러한 방안들에 대한 이론적 논의에 대해 살펴보기로 한다.

3. 사학연금의 개선방안으로서 실업급여 제공방안에 대한 검토

가. 고용보험 임의가입 방안

사회복지 차원에서 실업문제에 대한 전통적인 대응은 실업보상제도를 통해 이루어지고 있다. 실업보상제도는 크게 사회보험형 실업보상제도인 실업보험과 국가와 지방자치단체의 일반예산으로 소득조사를 통해 저소득 실업자에게 급여를 지급하는 실업부조로 구분된다. 미국과 같이 실업보험만 운영하고는 국가도 있고, 뉴질랜드와 같이 실업부조

만 운영하는 국가도 있으며, 캐나다와 스웨덴 같이 두 제도를 모두 운영하는 국가도 있는데, 우리나라는 고용보험이라고 불리는 사회보험형 실업보상제도만 운영하고 있다. 고용보험은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력 개발과 향상을 도모하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업에 처할 경우 생활유지를 위해 급여를 제공하여 그들의 생활안정과 구직활동을 촉진하고 경제·사회 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다(권혁창, 2019, pp.111-117). 우리나라의 고용보험은 소극적 노동시장정책이라고 할 수 있는 실업급여(구직급여)와 적극적 노동시장정책이라고 할 수 있는 고용안정·직업능력개발사업을 제공하고 있다. 즉, 실직한 근로자에게 실업급여를 제공하는 전통적인 실업보험과 적극적인 직업능력 개발을 통해 재취업을 촉진하고 실업 예방, 고용 촉진 등을 목적으로 하는 적극적 노동시장정책을 결합한 형태라고 할 수 있다.

고용보험의 당연가입대상은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장이나, 사업규모 및 산업별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 일부 사업 또는 사업장에 대해서는 그 예외가 인정된다. 그리고 일반적인 적용대상 근로자 이외에도 사회안전망이 취약한 대상을 임의가입대상으로 포함하고 있는데 대표적인 집단이 앞서 언급한 별정직·임기제 공무원이다. 이들의 경우 본인의 의사에 따라 실업급여에 가입할 수 있다. 또한 자영업자는 원칙적으로 사용자에게 해당하기 때문에 고용보험의 대상이 아니지만 혼자 사업을 진행하는 자영업자 또는 50인 미만의 근로자를 고용하는 고용주는 본인의 희망에 따라 가입이 가능하다. 그러나 사립학교 교직원의 경우에는 고용보험의 임의가입이 금지되어 있다.

고용보험을 구성하는 주요 사업은 크게 소극적 노동시장정책인 실업급여와 적극적 노동시장정책인 고용안정사업과 직업능력개발사업이다. 이 중에서 실업급여는 산업구조조정, 조직 및 기구 축소 등 기업의 사정으로 불가피하게 실직하는 근로자에게 급여를 지급함으로써 생활안정 및 재취직을 촉진할 수 있도록 지원해주는 제도이다. 실업급여에는 구직급여와 취업촉진수당이 있으며, 특별한 경우 구직급여에 대한 연장급여를 신청하여 지급받을 수 있다. 구직급여는 실업급여 중 가장 중요한 급여로 피보험자가 실업 후 재취업활동기간 동안 생활안정을 도모하기 위하여 지급되는 급여이다. 구직급여는 이직 전 평균임금의 50%를 지급받을 수 있으며, 수급자격자의 피보험기간과 이직 당시 연령에 따라 최소 90일에서 최대 240일까지 지급 받을 수 있다(고용보험 홈페이지).

구직급여를 지급받기 위해서는 피보험자가 다음과 같은 요건을 모두 갖추어야 한다. 첫째, 이직 전 18개월(기준기간) 동안 고용보험이 적용되는 사업장에서 근무한 기간(피보험 단위 기간)이 180일 이상이어야 한다. 둘째, 정당한 사유 없이 개인사정(전직, 가사, 자영업 등)으로 이직하거나 자신의 중대한 귀책사유에 의해 해고된 것이 아니어야 한다. 셋째, 근로의 의사와 능력이 있으나 취업하지 못한 상태에 있어야 한다. 넷째, 재취업을 위한 노력을 적극적으로 해야 한다. 단, 직장을 스스로 그만두었거나 중대한 귀책사유로 해고된 경우에는 원칙상 구직급여를 받을 수 없지만, 정당한 사유가 있는 자기 사정에 관하여서는 고용보험법 시행규칙에 따라 구직급여를 받을 수 있다. 예를 들어 장기간 계속된 임금체불, 휴업 등과 같은 사유이다. 또한, 구직급여를 지급받기 위해서는 1~4주에 1회씩 직업안정기관에 출석하여 실업의 인정을 받아야 한다. 실업급여의 보험료는 1.3%이며, 사업주와 근로자가 각각 1/2씩 부담한다. 또한 고용안정·직업능력개발사업 보험료는 사업규모별로 0.25%~0.85%이며 사업주가 전액 부담한다(고용보험 홈페이지).

사립학교 교직원에 대한 고용보험 적용의 타당성을 논의하기 위해서는 대학교수의 법적 지위와 근로기준법 상 적용가능성에 대해 검토할 필요가 있다. 사립대학 교수가 근로기준법상 근로자인지에 대해서는 아직 대법원의 판단이 나오지 않았기 때문에 명확하지 않으며, 이와 관련해서 다양한 논의가 존재한다.⁶⁾ 그러나 대학강사에 대해서는 2007년에 대법원에서 근로기준법상 근로자성을 인정한 판례가 존재한다. 그리고 헌법재판소는 교원노조법의 적용범위에서 교수를 제외한 것은 헌법불합치라고 결정함으로써 2020년 3월 이후부터는 교수의 합법적인 노조활동이 가능하게 되었다.⁷⁾ 이러한 점들을 감안할 때, 방준식(2019)은 다음과 같은 이유로 대학교수의 근로기준법상 근로자성도 부정하기 어렵다고 보고 있다. 첫째, 대학교수를 노조법상 근로자로 본 2018년 현재의 결정문에서 교육공무원은 교육을 통해 국민에게 봉사하는 공무원의 지위를 가지고 있는 반면 수행하는 직무는 교육이라는 근로를 제공함으로써 교육받을 권리를 누리는 국민의 복리를 증진시키는 특수성을 가지고 있으며, 대학교수는 2002년부터 계약임용제가 시행됨에 따라 법적 지위가 불안정하게 되었다는 점을 밝히고 있다. 둘째, 2007년 대학강사의 근로자성을 인정한 판례를 살펴보면, 강사의 강의와 교수의 강의의

6) 사립대학 교수의 근로자성에 대한 다양한 논의에 대해서는 전운구(2017)를 참조하시오.

7) 헌법재판소 2018. 8. 30, 2015헌가38 결정을 참조하시오.

성격에는 본질적으로 차이가 없고, 교수는 대학의 제반규정의 적용을 받는 것은 물론 입시와 취업, 연구실적, 산학협력 등의 실적을 내야하고 대학의 각종 행정업무도 수행해야 한다는 점에서 오히려 강사보다 사용종속성이 강한 측면이 있다. 셋째, 2018년에 대학교수에 대한 대법원 판례의 태도에 변화가 감지된다. 즉, 기존과는 달리 '학교법인'이 대학의 유지, 존립을 위해 소속 교원에 대해 신입생 모집 등 입학홍보 업무에 참여하도록 요청하거나 교원이 이러한 요청에 부응하여 입학홍보 업무에 참여하는 것은 교원 본연의 임무와 직·간접적으로 연관이 있고, 본연의 임무를 수행하기 위해 불가피하게 수반되는 부수적 업무에 포함시킬 수 있다고 봄으로써 사립대 교수에 대한 사용종속성을 간접적으로 반영한 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 대법원이 사립대학 교수를 근로기준법상 근로자로 판단할 경우 사립대학 교직원이 고용보험에 가입할 수 있는 길이 열리게 될 것이다.

한편, 외국의 고용보험 적용대상에 대해 살펴보면, 특수직역 종사자에 대한 고용보험 가입 사례가 존재함을 알 수 있다. 역사적으로 볼 때, 사회보장제도의 적용은 처음에 공무원 등 공공부문 근로자와 군인에게 적용되었고, 이후에 보편적 제도로 발전하여 산업 및 상업분야 종사자와 민간부문 근로자에게까지 확대되었다. 그 결과 여전히 많은 국가에서 공무원, 군인 등 공공부문 근로자와 사립학교 교직원, 공공서비스 종사자 등 특수직역 종사자들을 위한 별도의 사회보장제도 및 실업보상제도를 운영하고 있다. 실제로 미국, 노르웨이, 크로아티아, 루마니아, 리투아니아, 슬로베니아 등의 국가에서는 사업주에 의해 고용되어 있는 일반 근로자뿐만 아니라 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등 특수직역 종사자들까지도 실업보상제도의 적용대상으로 포함하고 있다(SSA, 2017, 2018). 특히, 미국의 실업보험은 근로자는 물론 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등 직역 연금 가입자들도 가입대상에 포함시키고 있다. 1935년에 도입된 미국의 실업보험은 사회보험방식으로 운영되고 있으며 적용대상이 되는 모든 근로자를 포함함으로써, 보다 적극적인 노동자 보호가 가능하고, 고용정책과 연계할 수 있다는 장점을 가지고 있다(권혁창, 2019). 적용 대상은 공공부문 및 민간부문 근로자, 군인, 대부분의 농업인, 그리고 가계 노동자가 해당된다. 단, 일부 농업인, 종교단체 직원, 임시 직원, 가족노동종사자, 자영업자들은 적용에서 제외된다. 일반적으로 사회보험방식의 실업보험의 재정은 가입자와 사업주의 기여금으로 충당되는 경우가 많으나, 미국의 실업보험에서 가입자는 보험료를 납부하지 않는 대신 사업주가 전액 부담하며, 연방 프로그램은 연간 급여의

0.6%, 주정부 프로그램은 연간 급여의 5.4%를 부담한다(SSA, 2017). 실업보험 가입자가 실업급여를 수급하기 위해서는 고용 서비스에 등록해야 하며, 일할 수 있고, 취업할 수 있어야 하며, 적극적으로 구직활동을 해야 한다. 일반적으로 정당한 사유 없이 자발적으로 직장을 그만두거나, 부정행위로 인해 해고되거나, 적절한 일자리 제안을 거절할 경우 자격이 박탈될 수 있다(SSA, 2018).

그러나 한국의 경우 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등 특수지역연금 가입자들은 원칙적으로 고용보험의 임의가입이 불가능한 실정이다. 지역연금 가입자들은 국민연금 가입자와 비교할 때 직업안정성이 높은 직군에 속해있으며 상대적으로 실업에 처하게 될 가능성이 낮다는 이유로 고용보험법의 적용에서 제외되어 있다(정인영, 김수성, 2019, p.108). 기존의 대학교수는 공익적 신분과 그에 따른 처우가 보장되었기 때문에 사학연금 가입자를 상대적으로 실업의 위험이 낮고 고용안정성이 높은 직군으로 분류하는데 큰 이견이 없었다. 그러나 오늘날에는 대학의 기업화현상이 심화됨에 따라 교수의 신분과 처우를 공익의 관점이 아니라 영리적 관점에서 재구성하고 있으므로 실제로는 다른 지역연금 가입자들과는 다르게 재계약을 통해 근로기간이 연장되고 있는 실정이다. 또한 최근 대학의 구조조정과 관련하여 대학교수의 고용관계⁸⁾는 점점 불안정성이 높아지고 있고, 대학의 일방적인 고용조건 변경이나 계약해지로 인해 사회적 갈등이 갈수록 커지고 있는 상황이다. 그리고 대학의 통·폐합이나 재정 감소 등으로 인해 대학교수들은 폐교나 전과가 속출하고, 전공과 무관한 강의과목으로의 변경이나 강의시수 부족에 따른 임금삭감 등 고용조건이 불이익이 심각하게 발생하고 있는 것이 사실이다(방준식, 2019). 게다가 학령인구의 대폭적인 감소로 인해 대학의 구조조정과 폐교는 필연적으로 발생할 수밖에 없으며, 그로인해 대학교수의 고용조건은 더욱 악화될 것으로 예상된다. 이러한 점들을 감안하면, 사학연금 가입자는 공무원에 비해 고용불안에 노출되어 있고 직업안정성이 열악한 것은 물론 대량 실업사태가 발생할 가능성이 높기 때문에, 폐교로 인한 실직자들의 소득활동 중단에 따른 소득 대체 및 생활안정을 위한 대책마련이 필요할 것으로 판단된다.

한편, 고용보험 가입 허용 여부와 관련해서 지역연금 가입자 간 차이가 존재한다.

8) 현재 대학의 교원은 정년트랙 또는 비정년트랙 전임교수와 비전임교수, 시간강사, 연구원 등 다양한 형태의 고용관계가 형성되어 있다. 그리고 일반적으로 근로자로서 근로계약을 체결하는 근로관계의 당사자가 아니라 민법상 고용계약(임용계약)을 체결하는 고용관계의 당사자로 보고 있다.

즉, 사학연금 가입자와는 달리 공무원연금 가입자의 경우 고용보험의 가입이 일부 허용된다. 일반 공무원(국가공무원법과 지방공무원법에 따른 공무원)은 원칙적으로 고용보험의 가입이 허용되지 않으나, 별정직공무원과 임기제공무원 등은 예외적으로 본인이 원할 경우 고용보험의 임의가입이 가능한 조항이 마련되어 있는 실정이다. 이는 같은 공무원연금 가입자라 하더라도 별정직 및 임기제공무원의 경우 고용형태의 상대적 취약성을 고려한 조치라고 할 수 있다(정인영, 김수성, 2019, p.102). 그러나 사학연금 가입자에게는 고용보험 가입이 일체 허용되지 않고 있어 직역연금 가입자 간 형평성 문제가 존재한다.

나. 사학연금기금을 활용한 실업급여 제공 방안

후술할 4절에서 확인할 수 있듯이, 공무원연금법을 준용하고 있는 사학연금에서 폐교로 퇴직하는 경우 퇴직 때부터 0~5년이 경과한 후 연금을 지급하는 조항으로 인해 다양한 문제점들이 발생하고 있다. 따라서 사학연금의 지급개시연령 개선방안으로 이른재의원 입법안과 같이 연금지급개시연령(65세)에 맞춰 퇴직연금을 지급하는 방안이 바람직할 것으로 보인다. 그러나 이러한 방안에 대해 주무부서인 교육부는 사립학교 교직원 은 고용보험가입 제외 대상이어서 폐교 등 불가피한 구조조정이 발생할 경우 실업에 무방비 상태이므로 교직원의 처우가 악화되지 않도록 신중한 접근이 필요하다는 입장을 나타내고 있다(정인영, 김수성, 2019, p.93). 따라서 교육부의 입장을 고려할 경우 이른재의원 입법안이 추진되기 위해서는 먼저 사학교직원의 고용보험 임의가입 허용이 선행되어야 하며, 이를 위해서는 부담금 추가 납부에 대한 교직원과 학교기관의 동의가 필요하다. 그러나 사립 학교기관의 경우 재정지출이 확대되는 것에 대해 우려하고 있는 실정이다. 또한, 고용노동부에서는 사학교직원을 여전히 안정된 고용상태에 있는 직업군으로 분류하여 고용보험 가입을 허용하고 있지 않은 상황이다(정인영, 김수성, 2019, p.93). 따라서 이러한 교착상태에서 사학연금 가입자들을 위한 고용보험 도입이 단기간 내에 실행되기 어렵다면, 고려할 수 있는 하나의 대안으로 사학연금에서 재해보상기금 대신 연금기금을 활용하여 실업급여를 제공하는 방안을 보완적으로 검토해 볼 수 있다. 동 방안을 시행하기 위해서는 폐교 시 퇴직에 대비한 단기실업급여를 제도화할 필요가 있으며, 제도의 내용과 지급기준은 고용보험과 동일하게 적용할 필요가 있다.

4. 선행연구 검토

사립학교 폐교에 대한 국민과 언론의 높은 관심에 비해 사립학교 폐교에 관한 선행연구는 소수에 불과하다. 먼저 폐교 시 교직원에 대한 사학연금 지급방안에 대한 연구가 있다. 사학연금은 공무원연금법의 “정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급” 조항을 준용함에 따라 폐교로 인해 퇴직할 경우 5년(퇴직 시점에 따라 0~5년)이 경과한 때부터 조기에 연금을 지급하도록 규정하고 있다. 이에 정인영·김수성(2019)은 사립학교 폐교 현황에 대해 살펴보고, 사학연금 지급개시연령 규정의 문제점 분석을 통해 법 개정의 타당성을 검토하고 개선방안을 제시하였다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 사학연금의 지급개시연령은 법에 의해 65세로 규정되어 있음에도 불구하고 폐교로 인해 실업이 발생하여 즉시 연금을 지급하게 되면 연금제도 본래의 목적과 취지에 부합하지 않게 되는 문제가 발생한다. 공적연금의 주요 목적은 최대한 많은 노인들에게 적절한 수준의 노후소득을 보장함과 동시에 재정적 지속가능성을 유지하는 것이다(정인영, 민기채, 2017, p.53). 그러나 정년연령 때 은퇴하지 않고 조기에 퇴직하거나 고용이 취소되어 지급개시연령보다 훨씬 일찍 급여를 제공하게 되면 퇴직연금이 노후보장제도에서 실업보상제도로 변질되는 측면이 있다. 둘째, 폐교로 인해 실업이 발생하여 정년연령보다 훨씬 일찍 연금을 지급할 경우 연령적으로나 신체적으로나 소득활동이 충분히 가능한 상태임에도 불구하고 즉시 연금을 수급하고 재취업을 안 하게 될 경우 연금에 대한 의존성이 증가하고 근로의욕이 감소하는 결과로 이어질 수 있다. 셋째, 폐교 즉시 연금을 지급하는 규정은 향후 빈번한 폐교 발생으로 인한 조기연금 수급자의 과다 발생 및 사학연금의 재정적 지속가능성 문제를 야기할 것이다.

한편, 학령인구 감소에 따른 대학의 위기 상황에서 사립대학 교수의 근로자성에 대한 연구도 존재한다. 대학교수는 강사와는 달리 근로기준법상 근로자인지에 대한 대법원 판결이 아직 나오지 않은 상황이어서, 대학 측이 일방적으로 고용조건을 변경할 경우 노동법 차원의 해결방안을 모색하는데 어려움이 있다. 이에 방준식(2019)은 학령인구의 급감으로 인해 향후 대학 구조조정이 급격하게 발생할 것으로 예상되는 상황에서 대학교수를 근로기준법 상 근로자로서의 지위가 인정되는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여 대학과 대학교수간의 법적 분쟁 해결방안을 모색하였다. 그러나 기존 연구들은 사학연금 가입자를 위한 실업급여 도입의 필요성에 대한 구체적인 분석을 토대로 사학

재해보상기금 또는 사학연금기금을 활용하여 폐교 교직원에게 실업급여를 제공하는 방안에 대해서는 직접적으로 논의하지 않았다.

Ⅲ. 연구방법론

1. 연구방법

본 연구는 현재 시행되고 있는 폐교로 인한 연금제공 방안의 문제점을 분석하였고, 그 대안으로 실업급여 제공방안들을 제안하였다. 실업급여 제공방안은 크게 두 가지 방안이 모색되었는데, 사학연금기금을 활용하거나 고용보험 임의가입 방안이 그것이다. 본 연구는 현행안과 제시된 실업급여 제공방안을 평가하기 위해 재정추계를 시행한다. 본 연구의 분석방법은 첫째, 현재 폐교로 인해 연금을 수령하고 있는 수급자의 특성에 대한 기술 분석, 둘째, 폐교로 인한 연금수급자들에 대한 정책으로 제시된 (1) 현행안, (2) 사학연금기금을 활용한 구직급여 제공 방안, (3) 고용보험 임의가입 방안 중 현행안과 사학연금기금을 활용한 구직급여방안에 대한 재정추계를 시행한다. 고용보험 임의가입방안에 소요되는 재정은 고용보험에서 담당하게 되기 때문에 사학연금기금의 재정추계에는 별다른 영향을 미치지 않는다. 한편 본 연구에서는 예상연금액을 산출할 때 퇴직연금과 유족연금을⁹⁾ 모두 고려한다.

가. 분석표본

본 연구는 사학연금공단 내부자료(2019)를 활용한다. 2019년 현재 폐교로 인해 연금을 수령하고 있는 수급자 수는 285명이다. 본 연구는 폐교로 인한 수급자들(285명)을 대상으로 기술분석을 수행하고, 이들을 대상으로 현행안과 사학연금기금을 활용한 구직급여 제공방안에 대한 재정추계를 시행하고 더불어 매년 폐교로 인해 신규수급자가 발생한다는 가정 하에서의 재정추계를 추가하고자 한다.

9) 사망률에 기초하여 유족연금 수급자 수를 고려한다.

나. 주요 가정

사학연금재정재계산위원회(2016)에서는 거시경제변수, 제도변수, 인구변수를 고려하여 재정추계를 한다. 사학연금재정재계산에서는 거시경제변수로는 임금상승률, 물가상승률, 이자율을 고려하는데¹⁰⁾, 2015년에서 2080년 사이 임금상승률은 3%~3.5%, 물가상승률은 2%~2.66%, 이자율은 3,673%~4.1%의 변동을 보이는 것으로 가정한다. 임금상승률은 부담금과 기준소득월액에 연관되기 때문에 재정수입과 지출에 모두 중요하며, 연금급여의 지급액은 물가상승률과 연동하여 결정되므로 재정지출에 중요하다. 그리고 이자율은 연금기금의 수익률과 연관되어 있다. 본 연구에서는 2015년 재정재계산위원회가 거시경제변수 가정으로 사용한 기획재정부의 [장기재정전망공통지침]에 따른 거시경제전제(2014년)보다 업데이트된 기획재정부의 거시경제변수(2018년)를 사용한다.¹¹⁾ <부표 1>에 수록된 기획재정부 제공 임금상승률과 물가상승률을 살펴보면, 임금상승률은 매년 1.03~1.04정도이며, 물가상승률은 1.02이다. 본 연구에서는 제도변수로 연금지급개시연령을 주로 고려한다. 인구변수에서는 사망률이 주된 변수이며 가입자수는 학령인구변화로부터 사립학교 교직원에 대한 수요를 추정하여 산출한다.

2. 폐교에 대한 정책방안들

가. 현행안

공무원연금법을 준용하여 현 사학연금에서는 10년 이상 재직하고 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 정원감축 및 폐교에 따라 퇴직할 경우 0~5년이 경과한 때에 퇴직연금을 지급받게 된다. 예를 들어 출생연도가 1961년 이전일 경우 2016년부터 2021년 사이에 폐교로 인한 퇴직을 하게 될 경우 즉시 연금수급이 가능하다.

10) 사학연금 재정추계에서 활용한 거시경제 가정은 기획재정부가 주요 분야 재정전망의 통일성을 위해 제시한 장기재정전망협의회의 거시경제전제를 적용한다.

11) 기획재정부 제공 거시경제변수(2014년)를 활용한 재정추계방식을 이용한 선행연구도 존재한다(사학연금재정재계산위원회, 2016; 김수성, 정인영, 2019).

나. 사학연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안

두 번째 방안은 폐교 시 연금수령 대신 고용보험법에서 정한 구직급여의 성격을 그대로 사학연금법에도 준용하고 지급기간도 고용보험의 구직급여와 동일하게 적용하는 것이다. 이를 위한 재원은 사학연금기금을 활용한다. 구직급여 지급액 한도는 퇴직 전 평균임금의 50%에 해당하는 금액에 소정급여 일수를 곱하여 적용한다.¹²⁾ 폐교로 인한 연금수급자의 경우 재직연수가 10년이 넘기 때문에 6개월~8개월 동안의 구직급여 수령이 가능하다.

다. 고용보험 임의가입 방안

세 번째 방안은 폐교 시 연금 수령 대신 사학연금 가입자에게 고용보험 임의가입을 허용하는 방안이다. 이 경우 교직원 및 학교기관의 고용보험의 부담금 추가 지출이 발생하게 된다. 전체 고용보험료의 부담은 보수총액에 0.65%를 곱한 금액으로 산정되며, 고용보험의 가입을 원하는 교직원과 학교기관이 각각 1/2씩 부담한다. 동 방안이 시행될 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, 교직원과 학교기관이 원하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관이 승인한 학교기관에 재직하고 있는 자는 고용보험에 가입할 수 있다.”

12) 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.

IV. 재정추계

1. 폐교로 인해 연금을 수령하는 수급자의 특성과 연금액

<표 2>는 폐교로 인한 연금수급자들의 일반적 특성을 보여주고 있다. 먼저 연금수급자들의 성별을 보면 남자가 221명으로 77.5%를 차지하고 있으며 여자는 64명으로 22.5%를 차지하고 있다. 이 중 213명인 74.7%는 교원이며, 72명인 25.3%는 직원으로 나타났다. 학교급별로 고등학교는 29명으로 10.2%, 대학교는 206명으로 72.3%, 유치원은 2명으로 0.7%, 전문대학은 37명으로 13.0%, 특수학교는 11명으로 3.9%로 나타나 대학교 교직원이 압도적으로 많은 것으로 나타났다. 다음으로 연금월액 평균은 1,798,699원이고, 근무 년 수는 평균 22년이며 수급 기간은 평균 0.92년으로 나타났다. 이들의 평균연령은 52.8세이며 60세를 연금수급연령으로 가정한다면 7.2년분의 연금을 미래에 추가로 수령할 것으로 예상된다. 추가로 지출될 현재 285명 전체의 예상 연금수령액은 물가상승률을 고려하지 않은 현재가치 기준으로 약 443억원(285명×1,798,699원×12개월×7.2년)에 이를 것으로 예상된다.

표 2. 폐교로 인한 연금수급자의 일반적 특성

(단위: 명)

변수	빈도 및 평균	
성별	남	221(77.5%)
	여	64(22.5%)
평균 연령(세)	52.8	
평균 연금월액(원)	1,798,699	
평균 근무 년 수(년)	22.0	
평균 수급기간(년)	0.92	
교직원 여부	교원	213(74.7%)
	직원	72(25.3%)
학교급별	고등학교	29(10.2%)
	대학교	206(72.3%)
	유치원	2(0.7%)
	전문대학	37(13.0%)
	특수학교	11(3.9%)

한편 폐교로 인한 연금수급자 집단의 연금수급액 평균을 비교하면 <표 3>과 같다. 연령이 높을수록 근속연수와 근로소득이 높아질 수 있으므로 연령과 근속년수가 높을수록 연금수령액이 높으며, 남성의 연금수급액이 여성에 비해 높고 교원의 연금수급액이 직원에 비해 다소 높은 것으로 나타났다.

표 3. 폐교로 인한 연금수급자 집단의 연금수급액 비교

변수		연금수급액 평균(원)	F 값(평균비교)
성별	남	1,931,311	26.716***
	여	1,340,772	
연령	30대	668,963	84.85***
	40대	963,036	
	50대	2,076,752	
	60대	2,569,710	
근무 년 수	10~19년	896,714	235.679***
	20~29년	2,106,125	
	30년 이상	2,969,197	
교직원	교원	1,934,722	23.859***
	직원	1,396,295	

주: *** p. < 0.01.

수급자의 나이를 세분화하여 폐교 이후 30대의 경우 25년분의 연금을 수령하고, 40대의 경우 15년분의 연금을, 50대의 경우 5년분의 연금을 수령한다고 가정하면, 현재가치 기준으로 30대는 60세 이전에 1인당 200,688,900원(668,963원 × 12개월 × 25년)의 예상 연금액을 수령하고, 40대는 60세 이전에 1인당 173,346,480원(963,036원 × 12개월 × 15년)의 예상 연금액을 수령하며, 50대는 60세 이전에 1인당 124,605,120원(2,076,752원 × 12개월 × 5년)의 예상 연금액을 수령한다.

구직급여를 2017년 기준으로 산정하면 1인당 최대 1,200만원(5만원 × 30일 × 8개월)으로 산출된다. 따라서 60세 이전 가입자의 경우, 현재 폐교 즉시 제공되는 연금 대신에 사학연금기금으로 구직급여를 제공한다면 사학연금기금에 재정적으로 상당히 긍정적 효과가 있을 것으로 예상된다.

2. 재정추계

가. 폐교로 인한 2018년 현재 연금수급자(285명)의 예상 연금급여액 추계

2018년 현재 폐교로 인한 연금수급자 285명을 대상으로 2050년까지 폐교 즉시 연금을 지급했을 경우의 재정추계 결과와 연금지급개시연령 적용을 통해 연금 및 구직급여를 지급했을 경우의 재정추계 결과를 비교해 보자. 여기에서 연금지급개시연령 적용이라 함은 60세 이상이 연금을 수급할 수 있다는 의미가 아니라 경과규정에 의해 60세 이전이라도 퇴직연도에 따라 연금을 수급할 수 있다는 것을 의미한다.¹³⁾

<표 4>는 2018년 현재 폐교로 인한 연금수급자 285명을 대상으로 한 현행안과 지급개시연령 적용 및 구직급여 지급안의 재정추계를 비교한 것이다. 첫째, 현행안의 경우 2019년에도 285명이 전원 연금을 수령하고 이후에는 매년 물가상승률을 감안하여 연금액을 지출한다고 가정하였다. 또한 사망률을 고려하여 점차 수급자 수가 줄어들어 2050년에는 235명이 퇴직연금 혹은 유족연금을 수급하는 것을 가정하였다. 둘째, 사학연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안은 285명 중에서 2019년 현재 60세 이상 수급자에게는 연금을 지급하고 나머지 대기자에게는 최장 8개월의 구직급여를 제공하는 것이다. 구직급여의 상한선은 2017년 기준으로 일당 5만원이고 연령에 따라 구직급여 제공기간이 6개월에서 8개월로 구분된다. 또한 이 방안에서 연금급여지출액은 285명이 각각의 지급개시연령에 도달할 때까지 대기기간 동안 공무원보수인상률을 적용하여 지출한다고 가정하였다.

13) 1995년 12월 31일 이전 임용자의 경과조치에 따른 퇴직연도별 지급개시연령은 2001~2002년은 50세, 2003~2004년은 51세이며, 이후 2년마다 1세씩 상승하여 2019~2020년은 59세이다. 반면에 1996년 1월 1일 이후 임용자의 지급개시연령은 <표 1>과 같다.

표 4. 폐교 즉시 연금지급 대비 지급개시연령 적용 및 구직급여 제공에 따른 급여액 비교
 (단위: 명, 억원)

연 도	폐교 시 연금지급 (현행안)		지급개시연령 적용 및 구직급여 지급		급여 차액 (C=A-B)	할인율 (D=1+r)	급여지출액의 현재가치 ¹⁴⁾ (E=C/D)
	연금 수급자	연금급여액 (A)	연금 수급자	연금급여액+ 구직급여(B)			
2019	285	61	74	30	31	1.02	30
2020	285	61	98	26	35	1.02	34
2021	285	62	113	32	30	1.02	28
2022	284	63	141	39	24	1.02	22
2023	284	64	159	46	18	1.02	16
2024	284	65	173	51	14	1.02	12
2025	283	66	184	55	11	1.02	10
2026	284	67	191	58	9	1.02	8
2027	283	70	203	61	9	1.02	8
2028	282	71	208	65	6	1.02	5
2029	282	72	219	67	5	1.02	4
2030	283	73	231	70	3	1.02	2
2031	281	74	236	73	1	1.02	1
2032	281	75	240	75	0	1.02	0
2033	280	76	245	77	-1	1.02	-1
2034	280	78	250	79	-1	1.02	-1
2035	279	79	255	82	-3	1.02	-2
2036	279	80	262	84	-4	1.02	-3
2037	278	81	263	86	-5	1.02	-3
2038	277	83	264	87	-4	1.02	-3
2039	275	84	266	89	-5	1.02	-3
2040	274	84	267	90	-6	1.02	-4
2041	272	86	268	91	-5	1.02	-3
2042	271	86	269	93	-7	1.02	-4
2043	268	87	267	93	-6	1.02	-4
2044	266	87	266	94	-7	1.02	-4
2045	262	88	262	94	-6	1.02	-4
2046	258	87	258	94	-7	1.02	-4
2047	254	87	254	93	-6	1.02	-3
2048	248	85	248	93	-8	1.02	-4
2049	243	84	243	91	-7	1.02	-4
2050	235	83	235	89	-6	1.02	-3

자료: 사학연금공단(2019) 내부자료

14) 급여지출액의 현재가치는 급여차액/(1+r1) (1+r2) ... (1+m)으로 산출한다.

현행안과 사학연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안의 재정을 비교해보자. 2019년의 경우 현행안에 따른 재정지출은 61억원이 소요되는데, 연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안에 따른 재정지출은 30억원이다. 양자 간의 금액차이는 31억원인데, 2018년 현재가치 기준으로 환산하면 30억원이 된다. 두 가지 방안의 급여차액은 2019년부터 2031년까지는 연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안이 현행안보다 재정적으로 유리하지만 그 이후에는 두 방안의 급여차액이 부적(-)으로 전환되는 것을 확인할 수 있다. 연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안은 폐교로 인한 60세 미만 퇴직자에게 연금급여를 제공하지 않고 구직급여를 제공하지만, 연금 대기자가 지급개시연령을 지나 수급자로 전환되면 현행안처럼 연금을 지급하게 된다. 급여차액의 역전 현상이 발생하는 이유는 현행안의 경우 연금급여액이 물가상승률을 반영하여 매년 증가하지만, 구직급여제공안의 경우 임금상승률(공무원보수인상률)이 물가상승률보다 높도록 가정되었으므로 시간이 지나 60세가 되어 연금급여를 받는 경우 물가상승률보다 높은 임금상승률을 누적적으로 반영한 최초 연금급여액이 책정되기 때문이다.

하지만 2050년까지 누적해서 보면 현 수급자 285명을 대상으로 연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안이 현행안보다 2018년 현재가치로 123억원 정도 유리하다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 재정추계는 2019년부터는 폐교로 인한 신규수급자가 발생하지 않는다는 강한 가정 하에서의 재정추계라고 할 수 있다.

나. 폐교로 인한 2018년 현재 수급자(285명)와 미래 수급자의 예상 연금급여액 추계

현 수급자뿐만 아니라 폐교로 인한 미래 신규수급자를 가정하면 재정추계의 결과가 어떻게 나타날까? 사립학교의 미래 폐교 가능성을 산출하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 하지만 사학연금 가입자는 2028년까지 증가하는 것으로 추계되었기 때문에(사학연금재정재계산위원회, 2016), 본 연구에서도 폐교로 인한 신규수급자가 2028년까지 증가하는 것으로 가정한다.

여기에서 핵심문제는 폐교로 인한 신규 수급자의 증가폭을 어떻게 설정할 것인가? 하는 것이다. 본 연구에서는 기술적인 이유로 매년 폐교로 인한 신규 수급자가 285명씩 증가하여 2028년에는 수급자 수가 3,102명으로 증가한다고 가정한다.¹⁵⁾ 즉 현행안의

경우 2019년의 경우 2018년에 비해 폐교로 인한 신규수급자가 285명이 증가해서 전체 예상 수급자 수가 570명으로 증가한다고 가정한다. 그리고 2028년까지는 매년 285명의 신규수급자가 발생하는 것으로 가정하며, 예상 수급자 신출에서 사망률은 고려하지 않는다. 한편 재정추계 기간은 2019년~2028년의 10년으로 한정한다.

<표 5>에서 볼 수 있듯이 분석결과와 기본적인 패턴은 <표 4>와 같다. 2028년까지 누적해서 보면 연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안이 현행안보다 747억 (2018년 현재가치)정도 재정적으로 유리하다는 것을 확인할 수 있다.

표 5. 미래 수급자 발생 가정 하에서 폐교 즉시 연금지급 대비 지급개시연령 적용 및 구직급여 제공에 따른 급여액 비교

(단위: 명, 억원)

연 도	폐교 시 연금지급 (현행안)		지급개시연령 적용 및 구직급여 지급		급여 차액 (C=A-B)	할인율 (D=1+r)	급여지출액 의 현재가치 (E=C/D)
	연금 수급자	연금급여 액(A)	연금 수급자	연금급여액+ 구직급여(B)			
2019	570	122	148	49	73	1.02	72
2020	855	183	291	91	92	1.02	89
2021	1140	248	448	141	107	1.02	101
2022	1420	315	700	208	107	1.02	99
2023	1704	384	948	290	94	1.02	85
2024	1988	455	1197	371	84	1.02	75
2025	2264	528	1456	454	74	1.02	64
2026	2556	603	1692	536	67	1.02	57
2027	2830	700	2000	625	75	1.02	63
2028	3102	781	2255	730	51	1.02	42

자료: 사학연금공단(2019) 내부자료

15) 이는 사학연금 가입자의 1% 수준이다.

다. 대안 비교

지금까지 살펴본 두 가지 대안들에 대한 비교결과는 다음과 같다. 먼저 현행안은 교직원 원이 10년 이상 재직하고 폐교에 따라 퇴직할 경우 퇴직 시점에 따라 0~5년이 경과한 때에 퇴직연금을 제공하는 방안이다. 현행안의 가장 큰 장점은 사학교직원이 폐교로 연금지급연령보다 일찍 퇴직하여 소득이 중단될 경우 국민연금 가입자들과는 달리 고용보험에 적용되지 않아 실업문제에 대응하기 위한 대책이 없는 상황에서 경제적 생활안정에 기여할 수 있다는 점이다. 그러나 현행안은 연금의 원래 취지와 목적에 부합하지 않는 점, 근로동기 및 재취업 의지가 약화될 수 있는 점, 국공립학교 교직원 및 공무원과 비교할 때 처우의 격차가 존재하는 점, 국민연금 가입자와 비교할 때 처우의 격차 및 국민연금 가입자의 상대적 박탈감이 존재한다는 점(정인영, 김수성, 2019, pp.98-103), 그리고 구직급여 제공방안에 비해 사학연금기금에 재정적으로 불리하다는 점 등의 문제점을 가지고 있다.

다음으로 사학연금기금을 활용한 구직급여 제공방안은 다음과 같은 장점을 가지고 있다. 첫째, 연금의 본래 취지 및 목적과 일치하고 근로의욕 및 재취업 의지가 증가할 수 있다. 둘째, 국공립학교 교직원 및 공무원과 비교할 때 발생하는 처우문제가 해소된다. 셋째, 국민연금 가입자와 마찬가지로 실업문제가 발생할 경우 이에 대한 대응이 가능하며, 국민연금 가입자가 느낄 수 있는 상대적 박탈감이 축소될 수 있다. 넷째, 현행안보다 재정적인 측면에서 유리하다. 반면에 원칙적으로 연금기금은 퇴직연금 등 연금지급을 위한 용도로 사용되어야 한다는 점에서 동 방안은 최선책이라고 보기 어려우며, 사학교직원을 위한 구직급여는 가능하면 사학연금기금이 아닌 다른 재원을 통해 지급하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 본 연구에서 재정추계를 시행하지는 않았으나, 고용보험 임의가입방안의 경우 연금기금을 활용한 구직급여 제공방안과 마찬가지로 위의 첫째부터 셋째까지의 장점을 가진다. 반면에 재원을 사학연금기금이 아닌 고용보험기금을 통해 마련한다는 점에서 차이가 있다. 그리고 사학교직원이 고용보험에 임의 가입할 경우 학교기관의 입장에서 볼 때 기존에 부담하지 않았던 고용보험료의 추가 부담이 발생하기 때문에 학교기관의 반발이 발생할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

V. 결론

사학연금 가입자들을 위한 실업급여제도는 폐교로 인한 실직자의 재취업을 장려하기 위해 일정기간 실업급여를 제공하는 것으로서, 마치 일반 국민들의 실업문제에 대응하기 위해 고용보험이 필수적으로 요구되는 것과 마찬가지로 학령인구의 급감이 예상됨에 따라 갈수록 폐교의 위험이 증가하고 있으므로 사학교직원들에게도 반드시 필요하다고 판단된다. 따라서 폐교로 인한 실직자가 속출하기 전에 예방적 차원에서 실업급여 도입 방안을 선제적으로 모색해보는 것은 의미 있는 일이라고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 폐교로 인해 퇴직한 사립학교 교직원을 대상으로 사학연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안의 재정추계를 실시하였다. 이를 위해 사립학교 폐교 관련 현황과 전망 및 폐교 시 현행 사학연금의 규정과 문제점, 재해보상기금의 활용 가능 여부, 폐교 시 퇴직에 대한 대안으로서 실업급여 제공방안들에 관해 고찰하고, 폐교로 인한 퇴직 교직원들에 대한 현행안과 사학연금기금을 활용한 구직급여 제공 방안을 중심으로 재정추계를 실시하였다.

주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 불과 5년 뒤인 2024학년도부터는 대입가능자원이 대학입학정원을 크게 밀돌 것으로 전망되고 이로 인해 대학의 통·폐합과 구조조정 등이 발생하여 현재보다 훨씬 더 많은 대학이 폐교될 것으로 예상된다. 둘째, 현행 사학연금법 상 연금지급개시연령은 65세이지만, 공무원연금법을 준용하고 있는 사학연금에서 폐교로 인해 퇴직하는 경우 퇴직 때부터 0~5년이 경과한 때 연금을 지급하는 현행 규정으로 인해 여러 문제점들이 발생하고 있다. 셋째, 사학연금 가입자는 공무원연금 가입자에 비해 고용불안에 노출되어 있고 직업안정성이 열악한 것은 물론 대량 실업사태가 발생할 가능성이 높기 때문에, 폐교로 인한 퇴직 교직원의 소득활동 중단에 따른 소득 대체 및 생활안정을 위한 방안마련이 필요하다. 넷째, 산재보험과 공무원연금·군인연금 등 공적 재해보상제도들은 모두 업무상 또는 공무상 사고나 질병으로 부상·질병·장해·사망이 발생하면 재해로 정의하고 있어 사학연금에서 폐교를 재해로 포함시키는 것은 적합하지 않으며, 실업에 대응하는 사회보장제도인 고용보험에 포함시키는 것이 보다 타당할 것으로 보인다. 다섯째, 사립학교 교직원에 대한 고용보험 적용 여부를 논의하기 위해서는 대학교수의 법적 지위와 근로기준법의 적용가능성이 중요한데, 향후 대법원이 대학교수를 근로법상 근로자로 판단한다면 사학교직원의 고용보험 가입도 가

능하게 될 것이다. 이와 관련해서 미국 등 외국에서는 근로자는 물론 공무원, 군인, 사립 학교 교직원과 같은 직역연금 가입자들도 고용보험의 가입대상에 포함시키는 사례가 존재한다. 여섯째, 사학연금가입자들을 위한 고용보험 도입이 바람직하나, 이것이 단기간 내에 실행되기 어렵다면 고려할 수 있는 하나의 대안으로 사학연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안을 보완적으로 검토해 볼 수 있다.

또한 재정추계결과는 다음과 같다. 첫째, 현재 폐교로 인한 퇴직 시 제공되는 연금 대신에 사학연금기금으로 구직급여를 제공할 경우 연금기금에 재정적으로 상당히 긍정적인 효과가 있을 것으로 예상된다. 둘째, 폐교로 인한 2018년 현재 연금수급자(285명)의 예상 연금급여액 추계에 의하면 2050년까지 누적해서 볼 경우, 사학연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안이 폐교로 인한 퇴직 시 연금을 지급하는 현행안보다 2018년 현재가치로 123억원 정도 유리한 것으로 나타났다. 셋째, 현재 수급자와 미래 수급자의 예상 연금급여액 추계에 의하면 2028년까지 누적해서 볼 경우, 사학연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안이 현행안보다 2018년 현재가치로 747억원 정도 재정적으로 유리한 것으로 나타났다.

한편, 본 연구에서 살펴본 방안들과 관련해서 다음과 같은 정책적 고려가 필요하다. 첫째, 고용보험 임의가입 방안을 실행하기 위해서는 현행 고용보험 법안을 개정할 필요가 있다. 그리고 사학연금 가입자의 자발적 선택에 근거하기 때문에 사학연금 가입자가 고용보험에 가입하지 않을 경우 폐교가 되면 구직급여를 수령할 수 없다. 둘째, 사학연금기금을 활용하여 구직급여를 제공하는 방안은 10년 이상의 재직기간이 있는 사람이 폐교로 인해 실업 상태에 놓일 경우 연금수령 대신에 최장 8개월의 구직급여를 받는 것이다. 따라서 10년 미만 가입자가 폐교로 인해 실직한 경우에는 일시금 수령이 가능하지만 구직급여는 제공되지 않는다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 폐교로 인한 신규 연금수급자에 대한 가정 시 기술적인 이유로 신규 수급자의 증가폭을 2028년까지 매년 285명씩 증가한다고 가정하였으나, 실제 발생할 신규 수급자는 그 보다 많거나 적을 수 있다. 둘째, 폐교로 인한 구직급여를 신규 연금수급자로 한정하지 않고 가입자였던 자(재직기간 10년 미만)에게 까지 확대하는 경우는 고려하지 않았다. 향후 이와 같은 한계를 고려하여 추가적인 연구 수행이 필요할 것으로 보이며, 이를 통해 폐교 시 재정추계와 관련해서 보다 합리적이고 정확한 결과가 도출될 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

- 권혁창. (2019). 실업에 대응한 사회보장: 이상은 외, 사회보장론: 제도의 원리와 형태 (pp.105-126). 서울: 학지사.
- 김근주. (2016). 영국 산업재해보상제도의 보호범위. *한양법학*, 27(2), pp.41-66.
- 김상호, 배준호, 윤조덕, 박종희, 원종욱, 이정우. (2014). *산재보험의 진화와 미래*. 파주: 21세기 북스.
- 김소영. (2004). 미국의 근로자재해보상제도의 보상책임구조와 업무상 재해의 요건. *노동법학*, 18, pp.185-228.
- 김수성, 정인영. (2019). 사립학교 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정 변화 분석. *예산정책연구*, 8(2), pp.38-74.
- 동아일보. (2018. 1. 25). 4년뒤 대학 폐교 도미노 온다.
- 방준식. (2019). 대학구조조정에 따른 대학교수의 고용조건변경. *노동법학*, 70, pp.231-264.
- 사립학교교직원연금공단. (2019). *2018 사학연금 통계연보*. 나주: 사학연금공단.
- 사학연금재정재계산위원회. (2016). *사학연금 장기재정추계*. 나주: 사학연금공단.
- 시사N. (2020. 1. 15). 대학들이 문 닫으면 지옥문이 열린다.
- 연합뉴스. (2019. 8. 11). 내년 대학정원>대입자원...5년 뒤면 대학 갈 학생 40만명 밀어
로.
- 오진영. (2016). 공무원 재해보상 제도의 문제점과 개선방안. *사회보장법학*, 5(2), pp.177-218.
- 전윤구. (2017). *대학구조조정의 영향과 교원의 법적 지위, 계약과 책임(하경효교수정년기념논문집)*. 서울: 박영사.
- 정인영, 김수성. (2019). 사학연금에서 폐교로 인한 퇴직 시 연금 지급개시연령 개선에 관한 연구. *한국사회정책*, 26(1), pp.89-113.
- 정인영, 민기채. (2017). 국민연금의 고령근로 유인기제 개선방안 연구. *사회복지정책*, 44(3), pp.39-68.
- 정창률. (2019). *산업재해보상: 이상은 외, 사회보장론: 제도의 원리와 형태(pp.127~156)*. 서울: 학지사.

- 중앙일보 (2018. 8. 25). 10여년 후 대학 절반 사라질 수도. 폐교 도미노 시작되나.
- 한국사학진흥재단. (2018). 폐쇄(폐지)대학 및 해산법인의 체계적 사후조치 방안 연구. 대구: 한국사학진흥재단.
- KTV 국민방송. (2020. 7. 20). 고용사회 안전망 강화. 2025년 전 국민 고용보험 완성.
- Hood, J., Hardy, B. & Lewis, H. (1999). *Workers' Compensation and Employee Protection Laws*. West Group.
- Larson, L. & Larson, A. (2000). *Workers' Compensation Law: Cases, Materials and Text*. Lexis Publishing.
- Social Security Administration. (SSA) (2018). *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018*. Washington DC: SSA.
- Social Security Administration. (SSA) (2017). *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2017*. Washington DC: SSA.

정인영은 영국 University of York에서 사회정책학 석·박사학위를 받았으며, 현재 사학연금공단 연금연구소에서 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 연금, 사회보험, 사회보장, 재해보상제도 등이며, 현재 공사적 연금제도, 재해보상제도 등을 연구하고 있다.

(E-mail: iyj100@tp.or.kr)

권혁창은 서울대에서 사회복지학 학·석사학위를 받았으며, University of Wisconsin-Madison에서 사회복지학 박사학위를 받았다. 현재 경남과학기술대학교에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회보장, 행복 등이며, 현재 노후소득보장제도와 행복, 재해보상제도 등을 연구하고 있다.

(E-mail: khchang3@daum.net)

김수성은 서울시립대에서 석·박사학위를 받았으며, 현재 사학연금공단 연금운영실에서 차장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 연금소득세제, 사회보장세이며, 현재 개인연금 활성화 방안, 사회보장협약 등을 연구하고 있다.

(E-mail: mercury@tp.or.kr)

부표 1. 임금상승률과 물가상승률 가정

연도	임금상승률	연금상승률(cpi)	연금상승률(cpi)누적	임금상승률 누적
2019	1.0300	1.00	1.000	1.030
2020	1.0300	1.00	1.000	1.061
2021	1.0300	1.02	1.020	1.093
2022	1.0317	1.02	1.040	1.127
2023	1.0317	1.02	1.061	1.163
2024	1.0317	1.02	1.082	1.200
2025	1.0317	1.02	1.104	1.238
2026	1.0317	1.02	1.126	1.277
2027	1.0334	1.02	1.149	1.320
2028	1.0334	1.02	1.172	1.364
2029	1.0334	1.02	1.195	1.410
2030	1.0334	1.02	1.219	1.457
2031	1.0334	1.02	1.243	1.505
2032	1.0351	1.02	1.268	1.558
2033	1.0351	1.02	1.294	1.613
2034	1.0351	1.02	1.319	1.669
2035	1.0351	1.02	1.346	1.728
2036	1.0351	1.02	1.373	1.789
2037	1.0368	1.02	1.400	1.855
2038	1.0368	1.02	1.428	1.923
2039	1.0368	1.02	1.457	1.994
2040	1.0368	1.02	1.486	2.067
2041	1.0368	1.02	1.516	2.143
2042	1.0385	1.02	1.546	2.225
2043	1.0385	1.02	1.577	2.311
2044	1.0385	1.02	1.608	2.400
2045	1.0400	1.02	1.641	2.496
2046	1.0401	1.02	1.673	2.596
2047	1.0399	1.02	1.707	2.700
2048	1.0399	1.02	1.741	2.807
2049	1.0398	1.02	1.776	2.919
2050	1.0396	1.02	1.811	3.035

주: 임금상승률과 CPI는 기획재정부제공 거시경제변수(2018) 기준임.

A Study of the Provision of Unemployment Benefits using Teachers' Pension Fund in the Closing of Private Schools:

Focusing on the Problems and Alternatives of the Current Teachers' Pension Regulations and Financial Estimation

Jung, In-Young

(Teachers' Pension)

Kwon, Hyeokchang

(Gyeongnam National Univ.
of Science and Technology)

Kim, Su Sung

(Teachers' Pension)

This study aims to review and estimate the provision of unemployment benefits from Teachers' Pension for retired faculty members who have been forced out of schools. The main findings are as follows. First, under the current Teachers' Pension Act, the age of the commencement of pension payment is 65 years old, but problems arise due to the regulation of providing retirement pension after 0 to 5 years of retirement due to abolition of a school. Second, it is not appropriate to include closed schools as disasters in Teachers' Pension, and it is suitable to include them in Employment Insurance, but if it is difficult to implement it in a short period of time, it may then be considered to use Teachers' Pension Fund to provide unemployment benefits. In addition, the results of financial estimate are as follows: First, estimates of the expected pension benefits of the current pensioners from the closing of schools as of 2018 accumulating by 2050 show a plan to provide unemployment benefits using Teachers' Pension Fund has been found to have an advantage over the current plan to pay pension upon retirement. Second, estimates of the expected pension benefits of current and future recipients accumulating by 2028 show a plan to provide unemployment benefits using Teachers' Pension Fund will have an advantage over the current plan.

Keywords: Teachers' Pension, Unemployment Benefit, Teachers' Pension Fund, Closing a School, Employment Insurance