

사립학교 폐교로 인한 사학연금 수급자의 연금 지급정지 개선방안

: 연금수급자의 추가소득 발생에 따른 지급정지를 중심으로

윤성만*

〈 초 록 〉

본 연구는 폐교로 인한 연금수급자가 근로소득 또는 사업소득 등 추가적인 소득이 발생할 경우에 기존 소득심사제도와 동일하게 적용을 하고 있는 현행 제도의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선안을 제시하고자 한다. 폐교로 인한 퇴직연금수급자가 사학기관에 재취업을 하게 되면 연금은 전액 정지되지만, 일반 국민연금 가입기관에 재취업을 하게 되면 일반적인 소득심사를 적용받게 된다. 폐교에 따른 연금을 수령하는 연령층 중에는 일부 젊은 층도 포함되어 있어 근로활동이 왕성한 시기임에도 불구하고 연금을 수령하고 있어 결과적으로 사학연금 재정에 막대한 영향을 미치고 있다. 이러한 상황을 감안하여 재취업의 대상 기관에 따라 차별화되고 있는 현행 폐교 연금수급자의 지급정지에 대한 법 적용을 동일하게 적용할 여지가 있다고 판단된다.

본 연구에서는 다음과 같은 개선방안을 제시하였다. 첫째, 폐교로 인하여 퇴직할 경우에는 연금을 조기에 수령하게 되는데, 연금제도는 본래 은퇴 후의 소득을 보장받기 위한 것이나 현행 폐교로 인한 연금 지급은 근로가 가능한 젊은 층일 경우에도 지급하고 있어 추가적인 소득이 발생할 경우에는 퇴직소득심사제를 더욱 강화하여야 한다. 둘째, 연금 지급액보다 높은 추가 소득이 발생할 경우 또는 공무원 평균연금월액을 초과하는 경우에는 연금을 전액 또는 반액 정지하는 방안을 모색하여야 한다. 셋째, 연금재정의 안정화를 위하여 폐교로 인하여 연금을 수령하고 있는 수급자에 대하여는 현행보다 강화된 소득심사제를 적용하여야 한다.

본 연구는 최근 폐교로 인한 연금수급자가 증가하고 있는 상황에서 퇴직소득심사제에 대한 개선안을 모색해보았다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 폐교로 인한 연금지급액은 해마다 급증하고 있는 추세에 있으며, 이로 인해 연금재정 소요액은 더욱 증가할 것으로 예상되고 있고 연금재정의 악화요인으로 작용하고 있다. 그러므로 폐교로 인한 연금을 수령 시에는 현행보다 강화된 소득심사의 적용이 필요하다고 본다.

핵심용어 : 연금 지급정지, 퇴직소득심사제, 폐교 연금수급, 사학연금, 소득심사 강화, 형평성

* 서울과학기술대학교 경영학과 교수

제1장 문제제기

퇴직연금과 조기퇴직연금에 대한 전액 지급정지제도는 1972년부터 시행되어 오고 있다(문형표 등, 2002). 이 제도는 퇴직연금과 조기퇴직연금 및 장해연금의 수급자가 연금 이외의 추가적인 소득이 있을 때에 연금지급을 정지하는 제도이다. 공무원연금법은 국가나 지방자치단체의 예산으로 보수를 받는 경우에 연금과 보수의 이중지급 문제에 대하여 보수지급기간 동안 연금지급을 정지하도록 하고 있다. 이런 지급정지제도는 공무원으로 재임용될 경우에만 정지를 하다가 1975년부터는 정부투자기관 및 출연기관 등 정부 출자기관의 임직원으로 재직하는 경우로 확대하여 적용하였고, 1988년에는 공무원 신분에서 사립학교교직원 신분으로 이동시 연계가 되는 사립학교교직원연금법 대상자에게로 확대되었으며, 1995년 말에는 정부 출연률이 1/2 이상의 정부투자기관과 재투자기관을 전액 연금지급정지 대상기관으로 하던 것을 출연율과 관계없이 모두 정지대상기관으로 확대 적용하였다. 그리고 국공유 재산의 귀속, 무상양여 및 무상대부에 의하여 설립된 기관, 법령의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 임원을 선임하거나 승인하는 기관을 새롭게 정지대상 기관으로 지정하였다.

이렇게 시작한 지급정지의 제도는 2000년 말 법 개정으로 인하여 전액정지와 반액정지로 구분하게 되었다. 먼저, 전액정지는 퇴직연금과 조직퇴직연금 또는 장해연금 수급자가 공무원연금법, 군인연금법 또는 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 공무원, 군인 또는 사립학교 교직원으로 복무하는 경우에 그 재직기관 중 해당연금의 전액에 대한 지급을 정지하는 것이다. 연금수급자가 이러한 기관에 재직하는 경우에는 종전의 기관에 대해 재직기간합산을 받은 경우뿐만 아니라 받지 아니한 경우에도 연금이 전액 정지되는 것이다.

반면, 반액정지는 퇴직연금, 조기퇴직연금 및 장해연금의 수급자가 선거에 의하여 취임하는 공무원이나 공무원연금법 제47조 제2호 내지 제5호에 해당하는 기관의 임직원으로 재직하고 보수 또는 이에 준하는 급여를 받게 된 경우에 해당 연금액의 최대 1/2에 대한 지급을 정지하는 것이다. 2000년부터는 기관에 대한 출자율 및 재정지원율과는 상관없이 정지대상기관이 확대되어 모든 정부기관과 정부산하단체 등이 연금지급 정지대상기관에 포함되게 되었다.

현행 4대 공적연금은 퇴직소득에 대한 심사를 통해 연금지급액의 일부를 정지 또는 감액하는

퇴직소득심사제도(retirement earning test)를 도입하고 있다. 이 제도의 본래 취지는 연금의 과다지급 방지를 통해 사회적 형평성을 제고하고 연금재정의 안정을 꾀하고자 하는 의도로 시작되었다(김수성 외, 2019). 또한, 이 제도는 퇴직연금(노령연금)¹·조기퇴직연금·장해연금·유족연금 수급자가 연금 이외의 사업소득 내지 근로소득이 추가적으로 발생하고 그 금액이 일정수준 이상인 경우에는 해당 연금액의 일부가 감액 또는 정지되도록 하는 것이다. 그러나 이러한 본래의 도입 취지와는 다르게 퇴직소득심사제가 현실적으로 그 효과가 미미하다는 비판이 있으며 추가적인 제도개선이 필요한 상황에 이르고 있다. 퇴직소득심사제는 퇴직 이후 근로제공의 기회를 줄여 오히려 노후 준비를 위축시킬 수 있으며, 연금수급자에게만 적용되고 일시금 수급자에게는 적용되지 않아 수급자 간 형평성의 문제를 유발시킬 수 있다는 우려의 목소리가 증가하고 있다. 2019년말 현재 퇴직소득심사제의 적용을 받는 사학연금 수급자는 전체 연금수급자 중에서 1.35%에 거쳐 재정안정화의 효과가 그다지 크게 나타나고 있지 않은 상황이다. 이는 연금과 일시금 선택에 대한 형평성 미흡, 근로의욕 약화 등 제도의 실효성을 둘러싸고 지속적으로 문제가 제기되고 있는 실정이다. 이에 이러한 의혹들이 연금제도 전체에 대한 불신으로 전이되지 않도록 퇴직소득심사제에 대한 검토가 요구되는 시점이다.

그 동안 퇴직소득심사제와 관련한 연구는 활발히 수행되지는 않았던 것으로 보인다. 몇몇 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다. 지은정(2005)은 공무원연금의 지급정지제도가 고령자의 노동공급에 미치는 영향에 대해 살펴보았으며, 이에 따르면 동 제도는 노동공급에 부정적이고, 노후소득 보장에서도 역행적일 수 있는 일시금 수급을 선택할 가능성도 있는 것으로 보았다. 이를 통해 공무원연금 지급정지제도를 발전하기 위해서는 지급정지제도를 연령과 소득에 따라 차등하여 적용하고 지연연금제도와 병행하거나 부분연금제도의 도입을 제안한 바 있다. 또한, 김수성(2008)은 퇴직소득심사제가 사학연금의 연금재정안정화에 대한 기여가 미미하므로 동 제도를 강화할 필요가 있고 국민연금과의 제도적 비교를 통해 발전방향을 모색할 필요가 있음을 제기하였다. 김수성·윤성만(2012)은 퇴직연금심사제가 연금수급자에게 이중과세 문제를 초래할 수 있으므로 이에 상응하는 세제혜택을 연금수급자에게 부여할 필요가 있음을 강조하였다.

한편, 해외 선행연구를 살펴보면 퇴직소득심사제가 노동공급행위에 미치는 영향에 대하여 살펴본 연구가 있다. 지급정지제도를 통한 소득심사는 고령근로자의 노동행위 공급에 대한

1. 여기서 사학연금, 공무원연금, 군인연금 등 특수지역연금제도에서 언급되는 퇴직연금은 국민연금제도의 노령연금과 동일한 성격이며, 사적연금인 퇴직연금과 구분된다. 따라서 특별한 언급이 없는 한 본 고에서의 퇴직연금은 공적연금 분야의 노령연금으로 간주된다.

반대유인(disincentive)을 제공함으로써 근로시간 축소 및 임금소득 저하를 유발하는 것으로 받아들여져(OECD, 1998; Gruber and Orszang, 2000; Thompson, 1998; Blondal and Scarpetta, 1999 외) OECD 국가의 연금개혁의 주요 논의 사항이 되었다(OECD, 2001).² 고령자의 재정적 여력이 취약해 짐에 따라 공적연금에만 노후소득을 의존할 수 없게 되었고, 이로 인해 연금이 근로유인을 저해하지 않는 방안에 대해 상당한 관심을 보이게 되었다. 대부분 OECD 국가에서 연금수급자가 근로소득이 발생할 경우 연금을 감액 혹은 정지하는 것을 소득심사제도(Retirement Earnings Test, 이하 'RET'라 칭함)로 언급되고 있으나, 우리나라 공무원연금은 지급정지제도로 명명되고 있다. 이와 같은 차이는 외국의 경우 연금 이외 소득에 대한 심사에 있어 금액 혹은 시간에 비례하여 감액하는데 반해, 우리나라의 공무원연금은 소득발생 여부만을 고려하였기 때문으로 보인다. 그러나 우리나라도 지급정지제도를 근로소득 이외의 사업소득으로까지 확대함으로써 본격적으로 소득심사제도의 성격으로 바뀌었다고 할 수 있다. 한편, 미국에서도 소득심사제도가 도입된 1935년에는 우리나라 공무원연금처럼 연령과 소득 수준을 고려하지 않고 소득이 있을 경우 급여를 정지하였다는 점에서 제도 초기에는 유사하였을 것으로 추측된다. 본고에서는 우리나라 공무원연금의 지급정지제도는 해외의 소득심사제도의 유사한 유형을 보이고 있음을 알 수 있다.

또한, 해외에서는 소득심사제도의 소득범위를 근로소득에만 한정하고 저축, 투자, 보험, 연금, 임대소득, 로열티 등은 제외시킴으로써 불공평하다는 주장이 있었다(Rejda, 1999; Suh, 2001 재인용). 결국 재정적 자본(financial capital)보다 노동과 같은 인적자본(human capital)을 통해 근로를 지속하고자 하는 자에게 불이익을 주는 셈이 된다(Bartlett, 2000).

그 동안 선행연구들은 재정안정화, 세제 및 노동공급에 관한 연구를 중심으로 퇴직소득심사에 관해 살펴본 경향이 있었다. 이에 반해 동 연구는 다음과 같은 점에서 차별화된다. 첫째, 사학연금과 국민연금 간 퇴직소득심사제의 제도 내용에 대한 비교를 통해 두 제도 간 형평성 문제를 이론적 측면에서 다루고 있다. 둘째, 제도 비교에 추가하여 수리적 분석을 통해 경제적 효과를 분석하고 있다.

2. OECD 대부분 국가의 연금개혁은 다음과 같다. 첫째, 조기퇴직을 유인하는 인센티브를 감소시키고는 것이며 둘째, 연금수급 연령을 상향조정하고 기여와 급여간의 연계를 강화함으로써 재정적 중립성을 증진시키는 것이다. 셋째, 대안적 조기퇴직 경로(조기퇴직급여, 실업급여, 장애급여)에 대한 개혁을 추진하고 점진적인 퇴직으로의 이행을 지원할 수 있는 방안을 강구하는 것이다. 이를 위해 부분연금과 소득심사제도의 폐지 혹은 개선이 논의되고 있다.

3. 2020년 10월 13일자 이데일리 보도자료에 따르면, 학령인구 감소로 문을 닫는 학교가 늘면서 사학연금 지급액이 4년 새 11.7배나 증가한 것으로 나타났다. 2020년 6월 기준으로 학교 폐교로 연금수급자 269명에게 총 158억원의 연금을 지급하였다. 폐교로 인한 연금지급액은 2015년 4억 8천만원에서 2019년 56억 6천만원으로 약 11.7배 가량 증가하였다.

현행 소득심사제와 관련하여 사립대학 폐교에 따른 연금의 조기지급의 문제점이 발생하고 있다.³ 사학연금의 경우에는 사립대학 폐교로 인하여 연금을 조기에 지급받고 있음에도 불구하고 재취업을 하였을 경우에는 연금액의 일부 정지금액이 기존과 동일하게 적용되어 많은 문제점을 야기하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 사립대학 폐교로 인하여 연금을 지급받은 기간 중에 추가적인 근로소득이나 사업소득이 발생할 경우에는 연금 지급정지를 더욱 강화할 필요가 있다. 사립대학 폐교로 인하여 연금을 조기에 수령하다가 사립대학이나 사학연금 가입기관에 재취업을 하게 될 경우에는 연금액을 전액 정지하게 된다. 그러나 일반 국민연금 가입 사업장에 재취업을 하게 되면 연금액의 일부만 소득심사를 통해 지급정지를 하게 되는 것이다. 본 연구에서는 최근 발생한 두 가지의 문제점 중에서 후자의 경우에 대하여 현행 연금제도상에서 발생하고 있는 지급정지에 관한 두 가지 문제를 중심으로 문제점을 파악해보고 개선방안을 도출하고자 하였다.

본 연구의 구성 체계는 제1장 문제제기에서 연구목적, 선행연구, 차별성을 제기하고, 제2장에서는 공적연금제도에서 지급정지제도의 개요 및 특징에 대해 살펴본다. 제3장에서는 현행 사학연금제도 내의 연금지급정지의 문제점을 제기하고, 제4장에서는 사학연금 지급정지의 개선방안을 제시하며 제5장에서는 결론을 제시한다.

제2장 선행연구 검토 및 현행 공적연금의 지급정지제도

1. 선행연구의 고찰

퇴직연금 지급정지제도 또는 소득심사제에 대한 다양한 선행연구가 존재한다. 이러한 선행연구들을 찬반논쟁과 노동공급에의 영향으로 구분해 보면 다음과 같다. 첫째, 소득심사제 도입에 대한 찬반논쟁으로서 먼저, 동 제도의 도입에 찬성하는 대표적인 연구로 Suh(2001), Gruber and Orszang(2000) 및 Bartlett(2000) 등이 있다. Suh(2001)는 사회보장제도로서 연금이 퇴직 후 퇴직자의 근로소득상실을 보장한다는 근본 취지와 목적에 부합하도록 소득 상실이 되지 범위 내에서 연금을 감액하는 것은 당연하다는 주장을 하였다. 또한 Gruber and Orszang(2000)는 만약 조기퇴직연금수급자에 대한 소득심사제도를 폐지하게 된다면 고령자들의 빈곤율이 급증할 것이라는 주장을 하였다. 이러한 근거는 미국에서 62세부터 연금을 수급받는 퇴직자들이 감액된 금액을 여생 동안 지급받게 되고, 만약 완전노령연금수급연령 62세 이전에 적용되던 소득심사제도를 폐지한다면 조기연금수급권자인 감액연금수급자가 증가할 것으로 예상하였다. 특히 65세 이전에 연금을 조기 수급한 남편의 배우자 평균급여는 빈곤선에도 미치지 못한 반면 완전연금수급연령에 수급을 시작한 남편 배우자의 평균급여는 빈곤선보다 약 \$2,000가량이 더 높았다는 실증적 증거를 제시하였다. 그리고 Bartlett(2000)는 미국이 지연연금제도(delayed retirement credit)를 통해 수급시기를 연기한 경우 급여율을 증액하여 장기적인 측면에서 수리적으로 공정한 급여를 지급하기 때문에 지연연금제도가 존재하는 한 소득심사제의 폐지를 반대하는 주장을 하고 있다.

또한 소득심사제 도입에 반대하는 연구로서 Rejda(1999)와 Suh(2000)을 들 수 있다. Rejda(1999)는 연금가입자가 연금수급연령에 급여를 수급하기 위해 기여를 하였기 때문에 이를 수급할 권리를 가지고 있는데, 많은 고령자들은 그들이 수급연령 이후에 근로를 선택했다는 이유만으로 연금을 감액 당한다는 것은 연금가입자의 권리를 침해하는 것이라는 주장을 하였다. 또한 퇴직소득심사제도는 근로하는 연금수급자의 임금이 소득심사제도 면제금액보다 높을 경우 급여의 33%, 혹은 50%를 감액하기 때문에 그 만큼 고세율을 적용받는 격이 되어 결국 고령자들의 근로유인이 저해된다는 주장이다.

또한 Suh(2000)도 퇴직소득심사가 적용되는 기준소득에 근접한 고령자 중에는 급여의 감액을 회피하기 위해 의도적으로 근로를 감소하거나 소득을 감소시킬 수 있다는 주장을 하였다. 이와 더불어 소득심사제도에 내재된 연령에 따른 차별요인이 존재한다는 주장이다.

둘째, 소득심사제의 노동공급에의 영향을 연구한 대표적인 문헌으로 Ratcliffe et al.(2003)은 RET 적용을 통해 급여가 감액되는 것을 회피하고자 소득을 감소시킨다는 분석결과를 제시하였다. 또한 Friedberg(2000)은 소득기준을 4개로 구분하여 분석한 결과, 근로소득이 면제소득보다 낮은 고령자그룹의 소득수준의 변화가 없는 반면, 면제소득의 10% 범위 내에 있는 고령자그룹은 소득이 약 50% 증가하였고, 면제소득보다는 높지만 소득상한선보다 낮은 고령자그룹은 소득이 18% 증가하였으며, 소득상한선 이상의 그룹은 오히려 소득이 4%가 감소하였다는 결과를 제시하였다. Hoing and Reimers(1989)도 소득이 면제소득보다 낮은 고령자들은 20% 소득이 증가하였고, 면제소득보다는 높지만 소득상한선보다 낮은 그룹은 13%, 소득상한선 이상인 고령자들은 1% 소득이 감소하였다. 또한 Burtless and Moffitt(1984)도 RET가 면제소득과 유사한 수준의 소득이 있는 고령근로자의 근로시간을 감소시킨다는 분석결과를 제시하였고, Ratcliffe et al.(2003)은 만약 RET를 폐지하게 된다면 각 소득분위별로 총소득이 증가한다는 분석결과를 제시하였다.

Zabalza et al.(1980)는 영국의 소득심사제도를 폐지함으로써 남성의 파트타임 근로에서 정규직 근로로 이동이 증가하였고, Gustman and Steinmeier(2004)도 RET가 폐지될 경우 기혼남성의 급여신청률은 10% 증가하면서 62~64세의 기혼남성의 상용근로비율이 10% 감소될 것이라는 분석결과를 제시한 바 있다.

이처럼 퇴직소득심사제가 노동공급에 영향을 미친다는 연구들이 있는 반면 퇴직소득심사제도가 노동공급에 영향을 미치지 않는다는 연구결과도 존재한다. Reimers and Honig(1993)는 퇴직소득심사가 노동공급에 미치는 영향을 분석한 결과, 소득기준선을 상향조정하는 것은 고령자들의 노동공급에 영향을 주지만 노동참여에의 영향을 미치는 것은 아니라는 주장을 하였다. 한편 Gruber and Orszang(1999)도 RET가 남성고령자의 근로결정여부, 근로시간, 근로소득이라는 측면의 노동공급에는 영향을 미치지 않는다는 분석결과를 보고하고 있다. 또한 Burtless and Moffitt(1985)는 사회보장급여는 연령이 증가할수록 퇴직확률에 영향을 미치지만 소득심사제도의 폐지는 근로시간에 큰 영향을 미치지 않는다고 하였으며, Toder et al.(1999)는 RET 면제소득기준을 변경하더라도 개인의 근로확률에는 영향을 미치지 않았으며, Song(2000)도 RET의 폐지가 고령자의 근로결정에 영향을 미치지 않는다는 분석결과를 제시하고 있다.

또한, 국내 연구로서 지은정(2005)은 재취업한 공무원은 전체의 4.5%였고, 지급정지된 공무원의 중위생존기간은 3.3년이었으며, 전액정지자의 중위재취업기간은 반액 정지자에 비해

짧다는 분석결과를 제시하면서 현행 제도에서 유급소득활동만으로도 지급정지하기 때문에 이를 회피하기 위해 재취업노력조차하지 않거나, 일시금수급을 선택할 가능성이 존재한다는 주장을 하고 있다. 또한 지급정지제도를 연령과 소득에 따라 차등 적용하면서 지연연금제도와 병행하거나 부분연금제도의 도입을 제안하였다. 그리고 김수성(2019)은 국민연금과 특수직역연금의 비교를 중심으로 공적연금 퇴직소득심사제도의 형평성에 관하여 연구하였다.

이처럼 퇴직소득심사제 또는 연금지급정지제도에 대한 연구는 활발하게 수행되어 왔으나, 폐교로 인한 연금수급자 지급정지제도에 대한 연구는 그다지 많지는 않은 편이다. 왜냐하면 폐교로 인한 조기퇴직에 대한 연금제도가 주요국에 없는 제도이기 때문에 이에 대한 연구가 활발하지 않은 것으로 판단된다. 이밖에, 김수성·정인영(2019)이 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정소요액을 추계하였다. 분석 결과, 조기에 연금을 지급하였을 때보다 지급개시연령을 적용할 경우 기금의 소진시점을 1년 정도 연장하는 효과가 있을 뿐만 아니라 국고지원 예산을 절감시키는 효과가 있다는 결과를 제시하고 있다. 이밖에 문형표 외5(2002)의 연구에서는 공무원연금제도의 개선방안에 관한 연구로 소득심사제도 간 연계를 중심으로 살펴보았다.

2. 공적연금의 지급정지제도 검토

가. 연금일부 지급정지제도의 개관

현재 공적연금제도에는 모두 연금지급정지에 대한 규정을 두고 있다. 현재 사학연금 가입자는 사학연금법 제42조에서 지급정지를 하고 있는데, 사학연금은 별도로 법체계를 유지하고 있는 것이 아니라 공무원연금법 제47조 제2항의 규정을 준용하도록 하고 있다. 반면, 국민연금 가입자는 국민연금법 제66조를 통해 지급정지를 하고 있다. 연금 일부지급 정지제도는 연금 수령 중에 다른 소득(직장에 취업해서 벌어들인 소득, 사업을 영위하여 얻은 소득)이 있는 경우 그 소득(연금소득 제외)이 일정 소득수준 이상이면 연금액의 일부를 감액하여 지급한다. 현재 지급정지액은 수령하고 있는 연금액의 50%를 초과할 수 없다. 지급정지제도의 본 취지가 퇴직 후 근로능력 상실에 따른 소득보전에 있다는 점에서 퇴직 후 추가적인 소득이 발생할 경우 연금액을 조정할 유인이 발생한다고 하겠다. 특수직역연금과 국민연금에 적용되는 퇴직소득심사의 대상소득은 사업소득과 근로소득으로 국한된다. 따라서 금융소득(이자·배당소득), 연금소득, 기타소득 및 퇴직소득과 양도소득은 제외된다.

나. 지급정지액 산정방식

연금지급 정지액은 공무원연금법 제47조에 의거 당해 연도 소득을 기준으로 다음과 같이 산출된다. 첫째, 소득금액을 산정하는 단계로서 소득금액은 근로소득과 사업소득으로 구분되는데, 근로소득은 총급여액에서 근로소득공제금액을 제하여 산출되고, 사업소득은 총수입금액에서 필요경비를 차감하여 산출된다. 소득월액 산정에 적용되는 소득금액은 근로소득과 사업소득의 합산한 금액이다. 둘째, 소득월액을 산정하는 단계로서 전단계에서 산출된 소득금액에 종사월수를 나누어 산출되는데, 이는 월평균으로 표준화하는 과정이라고 할 수 있다. 셋째, 초과소득월액을 산출하는 단계로서 초과소득월액은 산출된 소득월액에서 전년도 공무원 평균연금월액을 차감하여 산출된다. 근로소득금액이 있고 각 소득금액 또는 이를 합산한 소득금액의 월평균금액이 전년도 공무원 평균연금월액을 초과한 경우에는 퇴직연금으로 지급하는 연금의 일정 금액을 지급정지하고 있다.⁴ 이때 소득세법 제19조 제2항의 사업소득금액은 총수입금액에서 필요경비를 차감한 사업소득금액을 의미하며, 소득세법 제20조 제2항의 근로소득금액은 총급여액에서 근로소득공제를 차감한 근로소득금액을 의미한다.

초과소득월액이 발생하고 동 금액이 일정수준이상일 경우에 연금일부정지액이 산출되므로 초과소득월액 산출은 중요한 기준이 된다. 마지막으로 연금일부정지액을 산출하는 단계인데 전단계에서 산출된 초과소득월액에 소득구간별 정지비율을 곱하여 산출되는 방식이다. 이때, 초과소득월액 구간별 지급정지액 산출기준을 나타낸 <표 1>에서 2020년도에 받는 소득월액이 2019년도 공무원 평균연금월액인 237만원을 초과하게 되면, 그 초과소득월액에 대해 연금의 일부가 지급정지 된다. 또한, 이 지급정지액은 퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 50%를 초과할 수 없게 규정하고 있다.

4. 지급정지는 퇴직(퇴역)연금 또는 조기퇴직연금 수급자가 사업소득(부동산임대소득 포함한다. 이하 동일)과 근로소득이 발생하고 그 합산 금액(월평균 기준, 2020년 237만원)이 일정 수준(전년도 공무원 평균연금월액)을 초과할 경우 연금액의 일부를 감액하여 지급한다.

〈표 1〉 초과소득월액 구간별 연금지급정지액 산출 기준

| 초과소득월액 | 지급정지액 |
|-------------------|--------------------------|
| 50만원 미만 | 50만원 미만 초과소득월액의 30% |
| 50만원 이상 100만원 미만 | 15만원 + 50만원 초과소득월액의 40% |
| 100만원 이상 150만원 미만 | 35만원 + 100만원 초과소득월액의 50% |
| 150만원 이상 200만원 미만 | 60만원 + 150만원 초과소득월액의 60% |
| 200만원 이상 | 90만원 + 200만원 초과소득월액의 70% |

자료 : 공무원연금법 제47조(퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 지급정지) 제3항을 참고하여 재구성

〈표 2〉에서와 같이, 어떤 연금수급자가 월 연금수령액이 300만원이라고 가정할 경우, 재취업한 기관에서 근로소득으로 월 급여가 500만원일 때, 감액되는 연금액은 640,500원이 되어 월 연금수령액이 2,359,500원이 된다.

〈표 2〉 연금지급 정지액 사례

| 구분 | 산식 | 금액 |
|------------------|---------------------|-------------|
| ㉔ 연간 총소득(연간) | 5,000,000원×12달 | 60,000,000원 |
| ㉕ 근로소득공제액 | 세법에 따라 계산 | 12,750,000원 |
| ㉖ 근로소득금액 | ㉔-㉕ | 47,250,000원 |
| ㉗ 월 평균소득 | ㉖÷12달 | 3,937,500원 |
| ㉘ 전년도 공무원 평균연금월액 | 고용노동부 고시 | 2,370,000원 |
| ㉙ 초과소득월액 | ㉗-㉘ | 1,567,500원 |
| 지급정지액 | 연금법에 따라 계산 | 640,500원 |
| 연금 지급액 | 3,000,000원-640,500원 | 2,359,500원 |

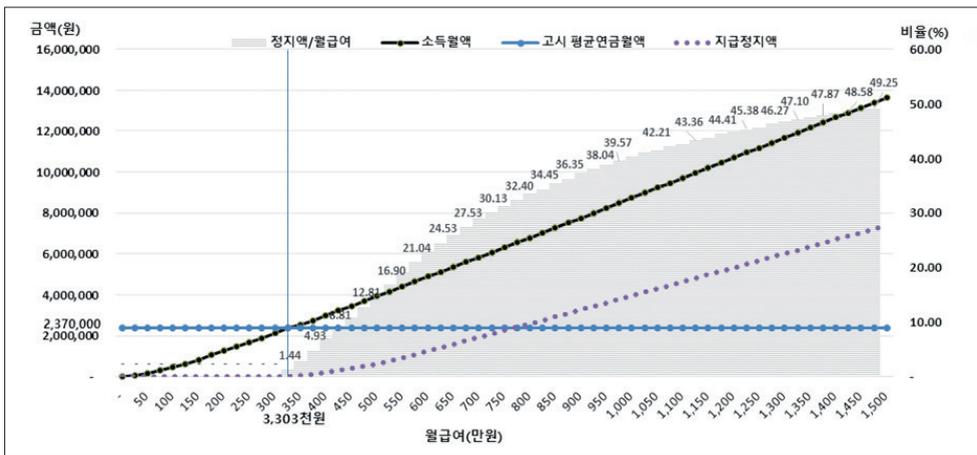
주) 저자가 산출한 것임.

〈그림 1〉은 월급여액에 따른 소득월액, 지급정지액 및 월 급여 대비 지급정지액 비율의 추세를 나타내고 있다. 2020년 기준으로 공무원연금 수급자의 월급여액이 3,303천원 이하인 경우에는 연금지급 정지액이 발생하지 않는다. 사업소득자의 경우 업종별 필요경비를 제외한 사업소득에 대해 근로소득과 동일하게 적용된다. 연금수급자의 소득활동으로 퇴직연금 이외에 별도로 근로소득 또는 사업소득이 월 연금 급여기준 3,303천원(소득월액 환산 시 2,370천원)을 초과하게 될 경우 연금의 지급정지가 발생한다.

또한 소득월액과 지급정지액의 추세선이 월급여액이 많아질수록 차이가 증가하고 있으며,

월급여액 대비 지급정지액 비율은 월급여 350만원 수급자는 1.44%인데 반해 월급여액 700만원 수급자 27.53%, 월급여액 900만원 수급자 36.35% 그리고 1,200만원 수급자가 44.41%를 증가하는 추세를 나타내고 있다. 특히 월급여액 600만원까지의 동 비율의 증가율은 평균 25%로 체증하는 추세를 보이지만, 600만원 초과부터는 점진적으로 체감하는 추세를 나타내고 있어 지급정지액의 누진구조 성격이 퇴색되는 점이 존재하는 것으로 관찰할 수 있다.

〈그림 1〉 월 급여별 소득월액, 지급정지액 및 월급여 대비 지급정지액 비율의 추세



- 1) 월급여 = 총급여 ÷ 12월
- 2) 소득월액 = 근로소득금액 ÷ 12월
- 3) 고시 평균연금월액 = 고용노동부 고시 2020년 평균연금월액
- 4) 지급정지액 = 초과소득월액 × 초과소득월액에 대한 정지 비율
- 5) 비율 = 지급정지액 ÷ 월급여 × 100

자료 : 사학연금공단(2020) 내부자료를 활용하여 저자가 작성한 것임.

다. 폐교로 인한 연금수급자 지급정지제도

(1) 연금수급기간중 지급정지

폐교로 인하여 연금을 수령 중에 있는 사학연금 수급자는 사학연금기관에 재취업을 하게 되면 연금을 전액 정지하고 국민연금 가입기관에 재취업을 하는 경우 추가소득이 발생하는 경우 최대 1/2을 감액하여 지급하고 있다. 연금을 조기에 수령하면서 재취업을 할 경우에는 연금액 이상의 소득이 발생하는 경우 전액 지급 정지하는 방안을 고려할 필요가 있다. 현재 폐교로 인한 연금

수급자 308명 중에서 39명이 지급정지되고 있으며, 금액기준으로는 전체 연금 지급액 중에서 약 20%인 2천만원 정도가 지급정지 되고 있다. 구체적인 현황은 아래와 같다.

(2) 폐교로 인한 연금수급자 현황

2019년 말 현재 폐교로 인한 연금수급자는 총 308명으로 연금액이 약 5억 3천 2백만원이며 이중 2천만원이 지급정지되어 실질 지급 연금월액은 약 51만원 수준이다. 폐교로 인한 즉시 연금수급자에 대한 현황은 다음과 같다.

2019년말 현재 폐교 등으로 인한 학교급별 연금수급자를 나타낸 <표 3>의 패널 A에서 대학교가 71.43%인 220명으로 가장 많으며 전문대학이 12.66%로 39명 그리고 고등학교가 11.69%로 36명 순으로 많다. 이어 특수학교가 3.57% 그리고 유치원이 0.65% 수준을 나타낸다. 이러한 결과는 대학교와 전문대학의 폐교가 타 학교급에 비해 폐교현상이 심화되고 있다는 것을 의미한다. 그리고 연령별 연금수급자를 나타낸 패널 B에서 56세~60세가 40.26%인 124명으로 가장 많으며, 이어 51세~55세가 21.1%인 65명 그리고 46세~50세가 13.31%인 41명 순으로 많은 것으로 나타났다. 특히 36세~40세가 폐교로 인한 연금수급자 중 3.57%인 11명으로 차지하고 있는데 이는 타 공적연금과는 달리 법령에 따른 정원조정 등 폐교로 인한 조기 연금수급자가 30대도 존재한다는 것을 보여준다.

패널 C는 실제 연금수급 개시연령별 대상 연금수급자 현황을 나타내고 있는데, 51세~55세와 56세~60세 구간이 각각 31.49%(97명), 28.25%(87명)로 가장 많으며 46세~50세 구간도 19.81%인 61명 수준으로 나타낸다. 특히 36세~40세 구간에서도 5.52%인 17명 수준으로 보이고 있어 조기 연금수급자의 연령대가 낮다는 것으로 나타낸다. 그리고 퇴직연도별 폐교 등으로 인한 연금수급자 현황을 나타낸 패널 D에서 2018년~2019년에 84.74%인 261명으로 최근에 폐교로 인한 조기 퇴직연금수급자가 급증하고 있음을 나타낸다. 또한 연금수급기간별 현황을 나타낸 패널 E에서도 수급기간이 1년~2년 구간에 84.74%인 261명으로 가장 높게 나타난 것도 최근 폐교로 인한 수급자 발생이 많아졌다는 것으로 보여준다.

그리고 재직기간별 폐교 대상 연금수급자 현황을 나타낸 패널 F에서 21년~25년과 16년~20년 구간이 각각 29.55%인 91명과 24.35%인 75명으로 가장 많으며, 10년~15년도 20.45%인 63명 수준으로 나타내고 있어 폐교로 인한 조기 퇴직연금 수급조건인 10년 이상 재직기간에 근접한 재직자가 많다는 것으로 의미한다.

또한 폐교로 인한 조기 퇴직연금 수급자 중 일정수준의 근로소득이나 사업소득을 초과함으로써

지급정지액이 발생하기 되는데, 패널 G에서와 같이 정지대상 수급자는 총 39명으로 나타났다. 그리고 최종 연금월액 현황을 나타낸 패널 H에서 51만원~100만원 구간이 20.78%로 가장 많으며 이어 201만원~250만원이 19.16%, 251만원~300만원 구간이 16.88% 순으로 나타내고 있다.

〈표 3〉 폐교로 인한 연금수급자 현황

패널 A : 학교급별 폐교 등으로 인한 연금수급자 현황

(단위 : 명)

| 구분 | 계 | 대학교 | 특수학교 | 전문대학 | 고등학교 | 유치원 |
|----|------|--------|-------|--------|--------|-------|
| 계 | 308 | 220 | 11 | 39 | 36 | 2 |
| 남자 | 233 | 171 | 6 | 33 | 23 | 0 |
| 여자 | 75 | 49 | 5 | 6 | 13 | 2 |
| 비중 | 100% | 71.43% | 3.57% | 12.66% | 11.69% | 0.65% |

패널 B : 연령별 폐교 등으로 인한 연금수급자 현황

(단위 : 명)

| 현재 연령 | 계 | 36세 ~ 40세 | 41세 ~ 45세 | 46세 ~ 50세 | 51세 ~ 55세 | 56세 ~ 60세 | 61세 ~ 65세 | 66세 이상 |
|-------|------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------|
| 계 | 308 | 11 | 25 | 41 | 65 | 124 | 34 | 8 |
| 비중 | 100% | 3.57% | 8.12% | 13.31% | 21.10% | 40.26% | 11.04% | 2.60% |

패널 C : 실제 연금수급 개시연령별 대상 연금수급자 현황

(단위 : 명)

| 수급개시 연령 | 계 | 30세 ~ 35세 | 36세 ~ 40세 | 41세 ~ 45세 | 46세 ~ 50세 | 51세 ~ 55세 | 56세 ~ 60세 | 61세 ~ 65세 | 66세 이상 |
|------------|------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------|
| 계 | 308 | 2 | 17 | 34 | 61 | 97 | 87 | 8 | 2 |
| 비중 | 100% | 0.65% | 5.52% | 11.04% | 19.81% | 31.49% | 28.25% | 2.60% | 0.65% |

패널 D : 퇴직연도별 폐교 등으로 인한 연금수급자 현황

(단위 : 명)

| 퇴직연도 | 계 | 2008년 ~ 2009년 | 2010년 ~ 2011년 | 2012년 ~ 2013년 | 2014년 ~ 2015년 | 2016년 ~ 2017년 | 2018년 ~ 2019년 |
|------|------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 계 | 308 | 14 | 4 | 11 | 11 | 7 | 261 |
| 비중 | 100% | 4.55% | 1.30% | 3.57% | 3.57% | 2.27% | 84.74% |

패널 E : 수급기간별 폐교 대상 연금수급자 현황

(단위 : 명)

| 수급기간 | 계 | 1년~2년 | 3년~4년 | 5년~6년 | 7년~8년 | 9년~10년 | 11년~12년 |
|------|------|--------|-------|-------|-------|--------|---------|
| 계 | 308 | 261 | 7 | 11 | 13 | 7 | 9 |
| 비중 | 100% | 84.74% | 2.27% | 3.57% | 4.22% | 2.27% | 2.92% |

패널 F : 재직기간별 폐교 대상 연금수급자 현황

(단위 : 명)

| 재직연수 | 계 | 10년~15년 | 16년~20년 | 21년~25년 | 26년~30년 | 31년 이상 |
|------|------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 계 | 308 | 63 | 75 | 91 | 61 | 18 |
| 비중 | 100% | 20.45% | 24.35% | 29.55% | 19.81% | 5.84% |

패널 G : 월별 지급정지액별 폐교로 인한 연금수급자 현황

(단위 : 명)

| 월별 연금 지급정지액 | 계 | 0만원 ~ 20만원 | 21만원 ~ 40만원 | 41만원 ~ 60만원 | 61만원 ~ 80만원 | 81만원 ~ 100만원 | 101만원 ~ 120만원 |
|----------------|----|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|---------------------|
| 계 | 39 | 10 | 5 | 5 | 9 | 8 | 2 |

패널 H : 폐교 대상 지급정지금액 반영 후 최종 연금월액별 연금수급자 현황

(단위 : 명)

| 수령액 | 계 | 0 | 1 ~ 50만원 | 51 ~ 100만원 | 101 ~ 150만원 | 151 ~ 200만원 | 201 ~ 250만원 | 251 ~ 300만원 | 301 ~ 350만원 | 350만원 초과 |
|-----|------|-------|----------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| 계 | 308 | 21 | 8 | 64 | 42 | 46 | 59 | 52 | 12 | 4 |
| 비중 | 100% | 6.82% | 2.60% | 20.78% | 13.64% | 14.94% | 19.16% | 16.88% | 3.90% | 1.30% |

자료 : 사학연금공단(2020) 내부자료.

3. 폐교로 인한 연금수급자 지급정지제도의 이해

가. 폐교로 인한 연금수급기간 중 지급정지 여부

폐교로 인하여 연금을 수령 중에 있는 사학연금 수급자는 사학연금기관에 재취업을 하게 되면 연금을 전액 정지하고 국민연금 가입기관에 재취업을 하는 경우 추가소득이 발생하는 경우 최대 1/2을 감액하여 지급하고 있다. 연금을 조기에 수령하면서 재취업을 할 경우에는 연금액

이상의 소득이 발생하는 경우 전액 지급 정지하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히 사학연금의 경우에는 예산의 폐지, 구조조정 등으로 인하여 연금을 조기에 지급이 가능하다. 최근 사립대학의 폐교로 인하여 연금을 조기에 지급받은 자는 308명이 되고 있다. 그러나 국민연금에는 이러한 규정이 부재하다. 대부분의 폐교로 인하여 연금을 수령하고 있는 연금수령자 대부분은 재취업을 통해 추가적인 소득을 얻고 있다. 이때 사학연금 등 재취업을 할 경우에는 연금이 전액 지급정지되나 국민연금 기관에 가입하게 되면 현행 규정에 따라 최대 1/2만 감액하게 된다. 아래 <표 4>는 공적연금 간 퇴직소득심사 적용 여부에 대하여 살펴본 것이다.

<표 4> 공적연금 간 퇴직소득심사 적용 여부

| 구분 | 사학연금 등 | 국민연금 |
|--------------------------------------|---|---|
| 퇴직소득심사제 여부 | - 공무원연금법 준용 법 제47조 | - 국민연금법 제63조의2 |
| 감액되는 소득 종류 | - 근로소득, 사업소득 | - 근로소득, 사업소득 |
| 감액되는 연금 종류 | - 퇴직연금/조기퇴직연금(법 제47조) - 장해연금(법 제55조) | - 소득활동에 따른 노령연금(소득활동노령연금) ⁵ - 유족연금 |
| 퇴직 후 소득과약 근원 | - 국세청, 건강보험공단 | 좌동 |
| 적용기준 | - 소득기준 적용(연령제한 없음) - 적용기준 제한 없음 | - 소득기준 적용(최장 5년 제한) * 구 재직자노령연금에서는 65세로 연령제한 |
| 적용 연령 | - 초과소득이 있는 한 계속 적용 | - 연금수급 개시연령(현 62세) + 5세(62세 이상 67세 미만) |
| 적용 방식 | - 사학기관 재 취업시 전액 지급정지 - 민간기업 취업 시 최대 연금액의 1/2 감액 | - 조기노령·유족연금 : 정지 - 소득활동노령 : 감액(한도는 노령연금의 1/2) |
| 연금조기지급 (폐교·예산 삭감) | - 있음(예산의 폐지, 구조조정 등으로 인하여 연금을 조기에 지급 가능) | - 없음 |
| 특수지역연금기관에서 국민연금기관 재취업시 감액여부 | - 사학연금 등 재취업을 할 경우 전액 지급정지 됨 | - 지급정지 기준에 준하여 감액됨 |
| 국민연금 기관에서 특수지역연금 기관 재취업시 감액 여부 | - 지급정지 기준에 의거 5년간만 감액 | - 조기 지급 없음 |

주) 국민연금법과 공무원연금법등을 참조하여 저자가 작성한 것임.

5. 국민연금법 제63조의2(소득활동에 따른 노령연금액) 참조 (구 재직자노령연금)

나. 폐교로 인한 연금수급기간중 지급정지 현황

2020년 기준으로 살펴볼 때 2019년도 기준소득은 종합소득신고가 2020년 5월에 종료되어 국제청으로부터 자료 입수가 되지 아니한 상황으로 2018년도까지 지급정지 금액과 건수만을 확인할 수 있다. 2018년도 기준으로 총 2,481명이 연금의 일부가 정지되고 있으며, 월별 지급정지액 평균금액은 912,922원으로 대상자를 고려한 월별 지급정지액 합계 금액은 2,264백만원이다.

사학연금 수급자의 연금지급정지 비율은 2018년도 기준으로 살펴보면 4.66%(전체 사학연금 수급자 63,782명 대비)에 해당되며,⁶ 전체 연금지급액은 2016년도에 2조 7,016억원으로 이 중에서 지급정지금액은 276억원으로 나타나고 있다. 매년 300억원 가량이 지급정지 되고 있어 최근 지급정지 되는 금액은 기하급수적으로 증가하고 있다.

현재 사학연금 수급자의 연금을 전액 정지하는 경우는 사립학교에 재취업하거나 공무원으로 채용용하는 경우로서 연금을 전액 지급정지하고 있다. 사학연금 수급자의 연도별 퇴직소득심사 현황을 살펴보면 아래 <표 5>와 같다. 이 표에서의 수치는 근로소득이나 사업소득이 발생하여 최대 1/2을 지급정지하는 현황을 나타낸 것으로 전액 정지하는 경우는 제외된 수치이다.

<표 5> 사학연금수급자 연도별 퇴직소득심사 현황

(단위 : 건수, 백만원)

| 소득종류 | 구분 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 합계 |
|-------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 근로소득 | 정지건수 | 772 | 862 | 939 | 1,323 | 2,447 | 6,343 |
| | 정지금액 | 7,611 | 8,701 | 10,142 | 11,056 | 12,127 | 49,637 |
| 사업소득 | 정지건수 | 117 | 127 | 138 | 804 | 886 | 2,072 |
| | 정지금액 | 1,182 | 1,433 | 1585 | 7,273 | 8,336 | 19,809 |
| 근로+사업 | 정지건수 | 130 | 166 | 176 | 845 | 876 | 2,193 |
| | 정지금액 | 1,462 | 1,872 | 2,207 | 9,284 | 9,410 | 24,235 |
| 합계 | 정지건수 | 1,019 | 1,155 | 1,253 | 2,972 | 3,211 | 9,610 |
| | 정지금액 | 10,255 | 12,006 | 13,934 | 27,613 | 29,873 | 73,099 |

자료 : 사립학교교직원연금공단 내부자료(2014~2018년도 귀속자료를 활용함).

6. 전체 연금수급자 63,782명중에서 유족연금수급자 6,066명을 제외한 감액대상자는 퇴직연금수급자인 57,084명과 장해연금수급자 123명 및 연계연금수급자 511명을 합한 57,716명이다.

제3장 현행 사학연금제도 상 폐교 및 지급정지의 문제점

1. 학령인구의 감소로 인한 사립대학 폐교에 따른 연금수급자 급증의 문제

현행 국내 사립학교는 학령인구 감소로 입학 정원 감축정책에 직면에 있다. 2020년 청소년 통계에 따르면, 2000년도에 총학령인구가 1,138만 3천명이었던 것이 2010년에는 2000년 대비 12.59%가 감소한 995만명 그리고 2019년에는 2000년 대비 29.31%가 감소한 804만 7천명으로 가파른 감소추세를 나타냈다. 특히 대학교의 학령인구는 2000년도에 327만 5천명 수준이었던 것이 2010년에는 2000년 대비 20.58%가 감소한 260만 1천명으로 감소하였고, 2019년에는 2000년 대비 23.33%가 감소한 251만 1천명 수준으로 나타났다. 이러한 결과는 2000년 이후 14개의 대학교가 폐교로 이어진 것으로도 볼 수 있다.⁷

2020년 학령인구는 782만 1천명으로 총인구의 15.1%를 차지하고 있는데, 총인구 중 학령인구 비중은 계속 감소하여 2060년에는 10% 아래로 낮아질 것으로 전망하고 있다. 또한 학령인구가 총인구에서 차지하는 비중을 학교급별로 보면 초등학교(6~11세) 5.2%, 중학교(12~14세) 2.6%, 고등학교(15~17세) 2.7%, 대학교(18~21세) 4.6%로 나타났다.

〈그림 2〉에서와 같이 2030년의 총학령인구가 2020년 대비 22.31%가 감소한 607만 6천명이 되며, 2040년에는 2020년 대비 33.46%, 2050년에는 2020년 대비 35.14% 그리고 2060년은 2020년 대비 46.45%로 급격히 감소할 것으로 전망된다. 특히 대학의 경우, 2030년의 학령인구가 2020년 대비 23.22%가 감소한 181만 5천명 수준이며, 2040년에는 2020년 대비 49.83%, 2050년에는 40.95% 그리고 2060년에는 50.76%로 총학령인구 감소폭보다 더욱 가파른 감소 추세로 예상된다.

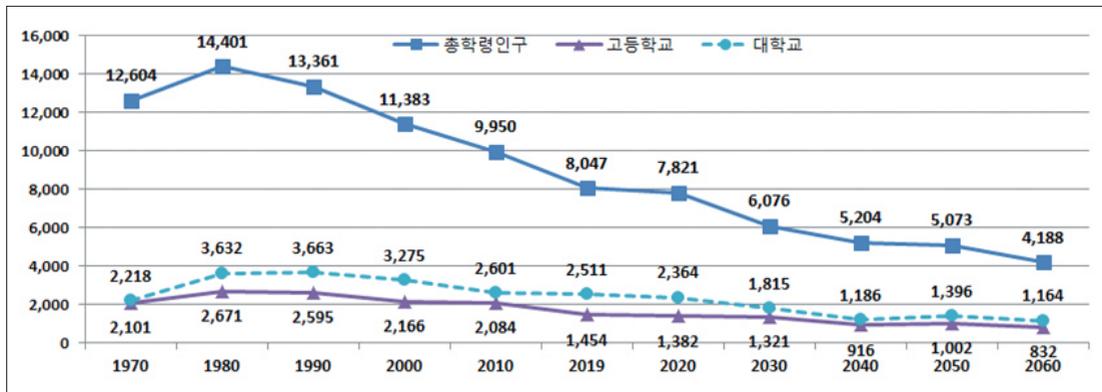
이러한 학령인구 감소추세에 따라 입학정원을 충족하지 못하는 사립학교의 폐교현상이

7. 광주예술대학교(2000년), 아시아대학교(2008년), 명신대학교(2012년), 선교청대학교(2012년), 성화대학교(2012년), 건동대학교(2013년), 경북외국어대학교(2014년), 국제문화대학원대학교(2014년), 벽성대학교(2014년), 인제대학원대학교(2015), 한중대학교(2018년), 대구외국어대학교(2018년), 서남대학교(2018년), 대구미래대학교(2018) 등 14개 대학이다.

예상되며, 이에 따라 폐교로 인한 조기퇴직자가 급증할 것으로 예상된다. 특히 교육부가 발표한 2019년 재정지원제한 대학은 총 21개 대학으로 지정되었으며, 이중 4년제 대학은 52.38%로 11개교 전문대학은 47.62%인 10개교가 되었다. 이러한 대학들은 일반상환 50% 제한 대학과 일반상환 취업후 상환 100% 제한인 경우로 구분된다. 이러한 학령인구 감소에 따른 폐교현상이 심각한 사회문제로 대두되고 있는 상황에서 폐교 대상 학교에 재직 중 교직원이 조기 퇴직함에 따라 연금수급자가 향후 급증할 것으로 예상된다.

〈그림 2〉 학령인구 추이 : 6~21세 기준

(단위 : 천명)



자료 : 통계청, 「장래인구추계」 2019.

2. 폐교로 인한 연금재정 악화의 문제점

향후에 폐교현상이 지속적으로 발생할 것으로 예상된다. 이에 따라 본 연구의 과제는 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 이하에서는 향후 폐교로 인한 재정추계를 살펴보고 어느 정도 연금재정에 미치는 효과가 있는지를 분석하고자 한다. 우선, 폐교로 인한 재정추계는 두 가지 방법으로 추계할 수 있다. 최근 부실대학 21개교가 폐교될 경우의 사학연금 급여에 소요되는 비용을 분석해보고자 한다. 두 번째로는 재학생 충원률이 70% 이하로 학교기관이 폐교되었을 경우에 소요되는 비용을 산출하여 연금재정 효과를 분석해보고자 한다.⁸

8. 사학연금공단 내부자료(2020)를 참조하였다.

가. 부실대학 21개교 폐교 시 사학연금 급여소요 비용

사립학교 폐교 이슈와 관련하여 학자금 대출제한 21개교 학교기관이 폐교되었을 경우, 연금 즉시 개시에 따른 급여 소요비용을 예측하면 약 1,206억원으로 산출된다. 대략적으로 학자금 대출제한기관은 총 21개(대학 11개, 전문대학 10개) 대학으로 추정되며, 대상 교직원은 788명(대학 454명, 전문대학 334명)으로 예측된다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 대상 기관 추계

2020학년도 학자금 대출제한대학(부실대학)을 대상으로 조사한 결과, 총 21개 기관으로 추정된다.⁹ 또한, 학자금 대출제한 21개 기관 중 4년제 대학은 11개교(52.38%)이며, 전문대학은 10개교(47.62%) 기관으로 나타났다. 지역별로는 서울이 6개, 경기 11개, 인천 1개, 세종 1개, 대전 2개, 충청도 2개, 경상도 4개, 전라도 6개, 울산 1개 및 제주 1개 기관이다.

〈표 6〉 학자금 대출 제한 기관수

(단위 : 개, %, 2019년 12월말 기준)

| 구분 | 대출제한 여부 | 기관수 | 비율 |
|------|----------------------|-----|--------|
| 대학교 | 일반상환 | 4 | 19.05% |
| | 일반상환 취업 후 상환 100% 제한 | 7 | 33.33% |
| 전문대학 | 일반상환 | 5 | 23.81% |
| | 일반상환 취업 후 상환 100% 제한 | 5 | 23.81% |
| 합계 | | 21 | 100% |

자료 : 사립학교교직원연금공단 내부자료.

(2) 대상 교직원 및 연령별 분포

21개 학교가 폐교된다고 가정하면 조기연금 수급권자는 총 788명이다.¹⁰ 연령별 분포로는 50대가 486명으로 절반(61.9%) 이상을 차지하며, 40대 29.6%, 30대 4.7%로 40대 이하 교직원이

9. 일반상환 50% 제한 대학과 일반상환 취업후 상환 100% 제한인 경우로 구분하여 산출하였다.

10. '19년 말 기준, 10년 이상 재직한 자를 대상으로 추계하였다.

전체 34.3%에 해당된다. 기관별로는 대학교가 454명으로 57.6%를 차지하며, 전문대학은 334명으로 42.4%에 해당된다.

(3) 소요 비용 추계

21개 기관 폐교 시, 교직원 총 788명의 조기연금 수급에 따른 연금지급액은 1,206억원으로 추정된다.¹¹ 21개 기관 폐교 시 교원 514명과 직원 274명으로 총 788명의 조기연금 수급에 따른 연금지급액은 약 1,206억원으로 예상된다.¹² 세부적으로 전문대학 이상 법적용 학교 총 376개 중 학자금 대출제한대학은 총 21개(5.59%) 기관이며, 대학은 11개 기관이며, 전문대학은 10개 기관을 차지한다. 21개 대상 기관 폐교시 즉시연금 수급대상 교직원은 총 788명으로 연령별로 50대가 61.9%, 40대 29.6%, 30대 4.7%로 나타났다.¹³ 기관별로 대학교의 비율은 57.61%에 해당하며, 전문대학교의 비율은 42.39%를 차지한다.

나. 재학생 충원률이 70% 이하 폐교 시 사학연금 급여소요 비용

재학생 충원률이 70% 이하로 학교기관이 폐교되었을 경우 연금 즉시 개시에 따른 급여소요 비용을 산출하여 보면 다음과 같다. 대상 기관으로는 전문대학 이상 법적용 학교 총 376개 중 재학생 충원률 70% 이하 기관은 총 35개(9.3%) 기관으로 이 중에서 심각한 수준인 30% 이하 기관은 2개 기관이며, 부실대학은 7개 기관으로 전체 폐교대상 35개 기관 중 20%를 차지하였다. 반면, 교직원은

11. 2019년말 퇴직 기준, 개시연령 이후 발생 연금 제외, 매년 연금인상률 2%를 적용하였다.

| 구분 | 기관수(개) | 교직원수(명) | 연금액(천원) |
|------|--------|---------|-------------|
| 대학교 | 11 | 454 | 67,299,405 |
| 전문대학 | 10 | 334 | 53,266,293 |
| 합계 | 21 | 788 | 120,565,698 |

12. 2019년말 퇴직 기준, 개시연령 이후 발생 연금 제외, 매년 연금인상률 2%를 적용하였다. (단위 : 명, 천원)

| 구분 | 교원 | | 직원 | | 계 | |
|------|-----|------------|-----|------------|-----|-------------|
| | 인원 | 지급금액 | 인원 | 지급금액 | 인원 | 지급금액 |
| 대학교 | 282 | 35,976,395 | 172 | 31,323,010 | 454 | 67,299,405 |
| 전문대학 | 232 | 33,852,697 | 102 | 19,413,596 | 334 | 53,266,293 |
| 합계 | 282 | 69,829,092 | 172 | 50,736,606 | 454 | 120,565,698 |

13. 폐교 대상 인원수와 연령대별 비교현황을 살펴보면 다음과 같다. 30대는 38명으로 4.7%를 차지하고, 40대는 233명으로 29.6%이며, 50대는 486명으로 61.9%를 차지하며, 60대는 31명으로 3.8%를 차지할 것으로 예측된다.

35개 대상 기관 폐교 시 즉시연금 수급대상 교직원은 438명으로 연령별로 50대가 53.1%, 40대 37.7%, 30대 8.2%로 나타났다. 기관별로 대학교 및 대학원대학교 비율이 85.4%에 해당하며, 충원률 별로 50% 초과 70% 이하인 기관이 66.4%에 해당하며, 7개 부실대학 교직원은 211명으로 전체의 48.1%를 차지하였다.

(1) 대상기관 추계

최근 3개년(2017년~2019년) 간 재학생 충원률이 70%에 미달된 기관을 대상으로 조사한 결과, 총 35개 기관이다.¹⁴ 이러한 35개 기관 중 재학생 충원률이 50%초과 70% 이하의 기관이 대부분(69%, 24개)이며, 30% 이하는 6%(2개) 기관에 해당된다.

〈표 7〉 재학생 충원률 70% 미달 기관수

(단위 : 개, %, 2019년 12월말 기준)

| 구분 | 대학교 | 전문대학 | 대학원대학 | 합계 |
|-------------|-----|------|-------|------------|
| 50%초과~70%이하 | 8 | 3 | 13 | 24 (68.6%) |
| 30%초과~50%이하 | 5 | - | 4 | 9 (25.7%) |
| 30%이하 | 1 | - | 1 | 2 (5.7%) |
| 합계 | 14 | 3 | 18 | 35 (100%) |

자료 : 사립학교교직원연금공단 내부자료.

학교급별로 보면 대학교가 14개, 전문대학 3개 및 대학원대학 18개로 총 35개이며, 위 3개 학교급 전체 가입기관 대비 9.3%를 차지하고 있다. 지역별로 서울 6개, 경기 11개, 인천 1개, 세종 1개, 대전 2개, 충청도 2개, 경상도 4개, 전라도 6개, 울산 1개, 제주 1개 기관이다. 부실대학으로는 35개 기관 중 대학역량진단 결과 부실대학은 7개로 이들 부실대학 중 재학생 충원률 50%초과 70% 이하인 기관은 5개, 30%초과 50% 이하인 기관이 2개, 30% 이하는 없다. 구체적으로 학교급별 추출 대상기관은 〈표 8〉과 같다.

14. 대학알리미서비스 공시 기준, 기 폐교된 기관 및 학생정원 0인 경우 제외

〈표 8〉 학교급별 추출 대상기관

(단위 : 개, 2019.12. 현재 기준)

| 구분 | 대학교 | 전문대학 | 대학원대학 | 합계 |
|-------------------------|-------|------|-------|--------|
| 전체 가입 기관(A) | 189 | 143 | 44 | 376 |
| 추출 대상기관(B) | 14 | 3 | 18 | 35 |
| 전체 기관 대 추출 대상기관 비율(B/A) | 7.4% | 2.1% | 40.9% | 9.3% |
| 총 추출 기관(35개) 중 학교급별 비율 | 40.0% | 8.6% | 51.4% | 100.0% |

자료 : 사립학교교직원연금공단 내부자료.

(2) 대상교직원 및 충원률 분포

35개 기관이 폐교된다는 가정하에 조기연금 수급권자는 총 438명이다.¹⁵ 연령별로는 50대가 237명으로 절반(54%)을 차지하며, 40대 37.7%, 30대 8.2%로 40대 이하 교직원이 전체 45.9%에 해당된다. 기관별로는 대학교가 295명으로 67.4%를 차지하며, 대학원대학교를 포함한 두 기관이 전체 85.4%에 해당된다. 충원률이 50%초과 70% 이하인 기관 교직원이 대부분(66%, 291명)이며, 30% 이하인 기관의 교직원은 1%(5명)이다. 부실대학 35개 기관(총 438명) 중 7개 부실대학 교직원은 211명(대학 147명, 전문대학 64명)으로 전체의 48.1%를 차지한다. 7개 부실대학 중 재학생 충원률 50%초과 70% 이하인 기관의 교직원은 127명, 30%초과 50% 이하인 기관의 교직원은 84명이다.

(3) 소요 비용

교직원 총 438명의 조기연금 수급에 따른 연금지급액은 606억원으로 추정된다.¹⁶ 충원률별로 살펴보면, 50%초과70%이하 구간은 414억(68.2%), 30%초과50%이하 구간은 189억원(31.2%),

15. 2019년 말 기준으로 10년 이상 재직하는 60대는 제외하였다.

16. 2019년말 퇴직 기준, 개시연령 이후 발생 연금 제외, 매년 연금인상률 2%를 적용하였다.

| 구분 | 기관수(개) | 교직원수(명) | 연금액(천원) |
|--------|--------|---------|------------|
| 대학교 | 14 | 295 | 38,554,751 |
| 전문대학 | 3 | 64 | 11,182,249 |
| 대학원대학교 | 18 | 79 | 10,890,140 |
| 합계 | 35 | 438 | 60,627,140 |

30%이하 구간은 3억원(0.6%)이다. 부실대학 35개 기관(438명) 중 7개 부실대학 교직원(211명)에 대한 소요비용은 325억원으로 전체 소요비용(606억원)의 53.7%를 차지하고 있다. 결국, 재학생 충원률 70% 이하 기관이 폐교되었을 경우 연금 즉시 개시에 따른 급여 소요비용은 총 35개(대학 14개, 전문대학 3개, 대학원대학 18개), 438명(대학 295명, 전문대학 64명, 대학원대학 79명) 교직원에 대하여 606억원의 급여 소요비용이 추정되었다. 또한 충원률 50%초과 70%이하에 해당되는 기관(24개, 68.6%) 및 교직원(291명, 66.4%)이 대부분이며, 충원률 50% 이하로 설정 시 소요비용은 192억, 30%이하 로 설정 시 소요비용은 3억원으로 추정된다. 다만, 부실대학은 7개 기관으로 대상 교직원은 211명으로 전체 교직원(438명)의 48.1%를 차지하며, 소요비용은 325억원으로 전체 소요비용(606억원)의 53.7%를 차지하였다.

3. 폐교로 인한 연금 수령 시 재취업의 지급정지와 동일하게 적용하는 문제점

가. 형평성의 문제

현행 연금지급정지제도는 폐교로 인한 연금수급자의 지급정지제도와는 상당히 다른 특징이 있다. 일반적인 연금지급정지제도는 연금수급 연령에 도달하여 연금을 수급하는 정상적인 상황에서 추가 소득이 발생하는 경우, 그 소득이 일정금액 이상일 때 연금액의 일부를 정지하는 것이다. 그러나 폐교로 인한 연금지급정지는 한참 근로를 할 수 있는 근로기에 불가피하게 퇴직하여 연금을 지급하고 있는 것이다. 그렇지만 일부 연금수급자는 재취업의 의지를 포기하고 조기에 연금을 수령하면서 장기간 연금을 수령하기 때문에 문제가 된다. 그렇기 때문에 이 제도가 특수직역연금 수급자의 지급정지제도와의 형평성의 문제를 유발하게 된다.

폐교 등으로 인한 연금수급자 중 타 소득 보유자 현황을 나타낸 <표 9>에서 연금수급자 308명 중 12.34%인 38명이 근로소득 또는 사업소득을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 특히 30대는 13.33% 그리고 40대 19.77% 수준을 보이고 있어 경제활동의 기회가 상대적으로 높은 30대와 40대의 취업 또는 사업활동 수준이 낮다는 것을 알 수 있다. 더구나 60대의 경우, 9.52%가 경제활동을 하고 있는 만큼, 폐교 등으로 인한 조기연금 수급으로 인해 젊은 연령층의 수급자의 경제활동 의욕을 저하시킨다는 것을 간접적으로 알 수 있다.

〈표 9〉 폐교 등으로 인한 연금수급자 중 타 소득 보유자 현황

(단위: 명)

| 연령대 | 총 소득금액 | 근로소득금액 | 사업소득금액 | 계 |
|-----|------------|------------|----------|-----------|
| 30대 | 2(13.33%) | 2(13.33%) | - | 15(100%) |
| 40대 | 17(19.77%) | 17(19.77%) | - | 86(100%) |
| 50대 | 17(9.14%) | 15(8.06%) | 2(1.08%) | 186(100%) |
| 60대 | 2(9.52%) | 2(9.52%) | - | 21(100%) |
| 합계 | 38(12.34%) | 36(11.69%) | 2(0.65%) | 308(100%) |

자료: 사학연금공단 내부자료

연금제도가 공적 노후소득 보장이라는 동일한 목적을 지향하고 있다는 점에서 지급정지제도가 타당하다고 할 수 있지만, 현행과 같은 폐교로 인한 연금지급의 상황은 일반적인 지급정지제도를 적용하지 않고 특수한 지급정지제도를 적용함에 있어서 적용 대상자간에 본질적인 차이가 있는 점이 있음에도 불구하고 지급정지를 동일하게 적용하는 것은 형평성 문제를 초래할 여지가 있다고 할 수 있다. 국민연금 수령자가 연금을 받으면서 재취업을 하게 될 경우에는 5년간만 동 제도를 적용하기 때문에 크게 문제가 되지 않는다는 것이다. 그러나 사학연금 수급자가 연금을 받으면서 재취업을 하게 될 경우에는 소득이 있는 한 계속 적용하게 된다.

특수직역연금과 국민연금 제도 간에 지급정지제도를 달리 적용하는 것도 형평성 문제를 야기하고 있지만, 크게는 제도 운영의 차이로 인해 은퇴 후의 근로유인이 상호간에 달라 질 수 있다는 점에서 형평성 문제를 초래할 수 있다. 사학연금 수급자는 가급적이면 사학기관에 재취업을 하게 되면 연금액이 전액 정지되게 되므로 일반 국민연금 가입기관에 재취업을 하며 최대 연금액의 1/2를 감액하려 할 것이다. 그러나 국민연금 가입자는 일반 국민연금 가입기관에 재취업하였다도 연금액의 전액을 정지하지 않기 때문에 국민연금 수급자에게 있어서 더욱 유리한 지급정지제도로 할 수 있다.

또한 국립학교의 경우, 폐교 등으로 인한 조기연금수급이 가능하지만 예산의 폐지 및 구조조정 등으로 인하여 연금을 조기에 수령하는 경우가 존재하지 않는다. 즉 법령에 따라 구조조정 등으로 폐교가 발생하지 않고 타 국립학교와의 정원조정 등으로 퇴직하는 경우가 발생하지 않는다. 결국, 폐교 등으로 조기연금수급자는 존재하지 않는데, 유일하게 사립학교에만 발생할 수 있는 특수상황이라 할 수 있다. 따라서 폐교 등으로 인한 조기연금을 수급하는 사립학교 교직원원은 국립학교 교직원과의 형평성 문제가 지적될 수 있다.

나. 폐교 연금수급자와 일반 연금수급자간 동일 제도 적용의 문제

현재 사립대학 폐교로 인하여 연금을 조기에 지급받고 있음에도 불구하고 재취업을 하였음에도 연금액의 일부 정지금액이 기존과 동일하게 적용되어 많은 문제점을 야기하고 있다. 이는 국민연금 가입기간의 재취업과 사학연금 기관의 재취업에 따른 형평성이 위배되고 있어 폐교로 인한 연금 수령시에는 연금지급개시 연령이 도래할 때 까지는 국민연금 가입기간에 재취업을 하든지 사학연금 적용 기관에 재취업을 하게 될 경우에는 동일한 연금 지급 정지가 되도록 하여 각 연금 간의 형평성을 제고시킬 필요가 있다.

본 연구에서는 사립대학 폐교로 인하여 연금을 지급받은 기간 중에 추가적인 근로소득이나 사업소득이 발생할 경우에는 연금 지급정지를 더욱 강화할 필요가 있음을 주장하고자 한다. 사립대학 폐교로 인하여 연금을 조기에 수령하다가 사립대학이나 사학연금 가입기관에 재취업을 하게 될 경우에는 연금액을 전액 정지하게 된다. 이에 반해, 일반 국민연금 가입 사업장에 재취업을 하게 되면 연금액의 일부만 소득심사를 통해 지급정지를 하게 되는 것이다.

다. 폐교로 인한 연금수령과 재취업에 따른 세부담의 차이 문제

현행 연금법상에서 추가적인 소득이 발생함에 따라 연금급여의 일부가 감액된다. 이것은 폐교로 인한 연금 수령하는 경우에도 동일하게 적용한다. 그러나 폐교 등으로 인한 연금수급자가 일반 국민연금 적용 민간기관에 근무하는 경우와 사학기관에 근무하는 경우의 연금정지제도로 인하여 차별적인 과세 취급을 받는 경우가 있다. 이에 대한 사례를 통해 이해하기 위해 아래의 가정을 하고자 한다.

〈사례〉

A와 B가 동일한 연금제도 내에서 동일한 부담금을 납부하고, 동일한 급여를 받고 있다고 가정할 경우, 이중 A는 폐교로 인하여 연금을 매월 2백만원을 수령하고 있으며, 추가적인 소득이 매월 6백만원을 수령한다고 가정하자. 또한 B는 계속하여 사학기관에 근무하고 있으며 매월 6백만원의 급여를 받는다고 가정을 하자.

결국, A는 월 2백만원을 수령하는 연금수급자인데, A는 연금소득 이외에 추가근로소득이 발생하고 있지만 B는 근로소득 월 600만원을 얻는다고 가정해보자.

이 경우 A는 추가적인 근로소득이 과다하게 발생하여 연금액의 반액을 지급정지하게 된다. 즉, 총급여액이 7천 2백만원이며, 근로소득공제는 13,350,000원이고, 근로소득금액은

58,685,000원이다. 이 경우 소득월액은 4,887,500원으로 기준소득월액 2,370,000원의 초과금액은 2,517,500원으로 지급정지액은 1,262,250원이나 수령하는 연금월액의 1/2를 초과할 수 없으므로 실제 수령하는 연금정지후의 금액은 1백만원이 된다.

결국, 두 근로자의 평균세율의 변화는 아래 <표 10>과 같이 추가적인 소득이 발생하는 A수급자가 근로소득만 발생하는 B수급자보다 세 부담이 커짐을 알 수 있다. 이는 연금소득은 추가적인 소득이 발생 시 종합소득으로 과세되기 때문이다. 현재 공적연금을 수령하게 되면 공적연금 이외에 추가적인 소득이 발생할 경우 수령하는 금액이 있으면 종합소득 대상이 된다. 그렇기 때문에 추가적인 소득으로 인한 세율이 높게 나타나게 된다. 이것은 둘의 상황이 동일한 상황임에도 불구하고 폐교로 인하여 연금액을 받는 것만 차이가 있으므로 둘의 소득이나 세 부담은 동일하게 유지할 필요가 있는 것이다.

<표 10> 연금소득과 추가 근로소득 발생시 세부담 효과

| 구분 | A(추가소득 발생) | B(연금소득만 있음) |
|------------------------|--|---|
| ㉓ 연금 수령액 | 월 2백만원(24,000,000원 예정) | - |
| ㉔ 총급여액 | 월 6백만원(72,000,000원) | 월 6백만원(72,000,000원) |
| ㉕ 근로소득금액 | 58,650,000원 (72,000,000-13,350,000원) | 58,650,000원 (72,000,000-13,350,000원) |
| ㉖ 연금 수령액 ¹⁷ | 12,000,000원(=1,000,000×12개월) | - |
| ㉗ 연금소득금액 | 6,100,000원 (490만원+7백만원을 초과하는 금액의 20% 지급정지) ¹⁸ | - |
| ㉘ 종합소득금액 | 64,750,000원 | 58,650,000원 |
| ㉙ 종합소득 산출세액 | 10,320,000원 (582만원+4600만원 초과 24%) | 8,856,000원 (582만원+4600만원 초과 24%) |
| 평균세율 | 15.938% | 15.100% |

주) 저자가 산출한 것임.

17. 총 연금액 2,000,000×12개월은 24,000,000원에 해당된다. 이때 추가적인 소득액이 기준소득월액을 초과하여 매월 1백만원을 지급정지하게 되어 실제적으로 매월 1백만원만 연금으로 수령하게 된다.

18. 연금소득공제액은 6,100,000원이다.

제4장 현행 사학연금 지급정지의 개선방안 모색

1. 폐교 관련 연금수급자의 지급정지 강화에 대한 필요성

앞서 살펴본 바와 같이, 지급정지제도는 소득이 높고 낮음에 상관없이 제도를 적용하고 있으며 폐교로 인한 연금수급자의 재취업에 따른 지급정지제도의 문제점을 지적하고 재취업이 불가능할 경우에 지급하는 연금이지만 대부분의 폐교로 인하여 조기연금을 수령하고 있는 수급자는 아직 근로를 할 수 있는 연령에 있으므로 추가적인 근로나 사업을 하려는 의욕이 넘친다고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 근로가 가능한 젊은 연령층의 지급정지의 문제를 살펴보고자 한다.

폐교로 인하여 연금을 수령하는 금액은 일반적인 연금수급자보다는 크지 않을 것으로 볼 수 있다. 그 이유로는 재직기간이 짧기 때문에 법에서 요구하는 최소 10년의 기간만을 충족하고 연금을 수령하기 때문에 연금액은 일반적인 정년에 이르는 연금수급자보다는 연금액이 적을 것으로 예상된다. 그러므로 동 금액을 수령하면서 노후를 보내기에는 주관적인 소득이 부족하다고 인식하여 추가적인 근로를 하고자 할 것이다. 단지, 폐교로 인하여 연금액을 수령하였다는 상황 이외에 학교기관에서 근무하다가 근무 장소가 일반 국민연금 가입자 장소로만 이동하였을 뿐, 폐교 이전과 동일하게 추가 근로를 제공하려고 할 것이다. 이 경우에 수령하는 연금액을 제외하고 추가적인 근로를 통해 받는 소득은 단지 폐교 이전의 소득행위와 별반 다를 바가 없다. 그러나 소득이 발생함에도 불구하고 연금액을 지급하고 있어 제도적인 모순점이 발생한다고 할 수 있다. 특히 연금액을 받으면서 고소득이 발생하는 경우에는 연금액의 최대 1/2만 감액하고 있어 어떤 의미로 보면 불로소득에 가까운 연금소득이 발생한다고 볼 수 있다. 그러므로 이 경우에는 지급정지제도를 강화할 필요가 있다고 본다.

사학연금공단은 최근 급증하고 있는 사립대학 폐교문제에 있어서 연금의 일부 지급정지제도에 대한 문제를 보다 심각하게 인식하고 과거보다 소득심사 강화 방안을 수립하여 연금재정 안정화에 기여함은 물론 연금 제도 본연의 목적에 부합하는 제도로서의 위상을 정립할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구 자료는 연금수급자의 생활안정 및 복지증진을 위한 제도개선의 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 본다. 만일, 연금수급자가 연금소득 이외의 다른 근로소득 또는 사업소득이 있고

이를 합산한 소득금액이 ‘전년도 공무원 평균연금월액’을 초과하는 경우에는 연금월액의 1/2범위 내에서 일정비율에 의한 연금을 일부 지급정지하고 있다. 폐교로 인하여 연금을 수령하는 경우에도 동일하게 지급정지를 하고 있다. 그런데 기존과는 다른 소득심사를 적용하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

본 제도는 추가소득이 발생할 경우에 지급받는 연금액의 일부를 정지하는 것으로 적정 소득보장의 원칙에 부합하다고 평가된다. 그러나 폐교로 인하여 연금을 수령 시에는 지급정지에 대한 부분을 보다 강화하는 방향으로 소득심사 제도를 더욱 강화할 필요가 있다. 최근 언론에 의하면 폐교로 인한 40세의 젊은 연금수급자가 재취업이 가능함에도 불구하고 40년 이상을 연금으로 수령함에 따른 사회적인 문제점과 사학연금제도의 재정악화에 대하여 비판하는 기사가 있었다.¹⁹ 이에 따라 폐교로 인하여 연금을 수령하는 문제에 대하여 사회적인 비판의 목소리가 있었고, 폐교로 인한 연금수령의 문제에 대하여 개선의 여지가 있음을 표명하였다. 사학연금공단에서는 이러한 폐단을 막기 위하여 지급개시연령을 늦추는 법 개정을 추진하였음에도 불구하고 현재까지도 법 개정이 이루어지지 않고 있는 실정이다.²⁰

현재 사학연금 수급자가 연금수령 기간 중에 사학연금 적용 기관에 재취업을 하게 되면 연금의 전액이 정지되고 있다. 그러나 민간 기관에 재취업을 하게 되면 소득에 따라 연금의 일부만 지급정지되고 있다. 폐교로 인하여 연금을 수령하는 것은 젊은 나이에 연금을 수령하면서 추가적인 소득이 발생하게 되는데 연금의 일부만을 정지하고 있는 문제점이 있어 사학연금 공단 차원에서 이러한 문제에 대하여 사회적 형평성에 문제를 검토하고 종합적인 분석 및 대안마련이 필요한 상황이다.

현행 연금지급정지(소득심사) 제도는 개선의 여지가 있다. 향후 사립대학은 학령인구의 감소로 폐교하는 대학이 급증할 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 폐교로 인한 연금수급자 또한 기하급수적으로 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 현행과 같은 연금지급정지(소득심사)의 문제는 개선의 여지가 있다고 평가되고 있다. 사학연금공단은 교직원의 생활안정과 복리증진이라는 목적으로 설립되었음에도 불구하고 연금재정 안정화를 최우선적인 목적에 두고 현행과 같은 지급정지제도에 대한 전반적인 개선이 필요하다고 보여진다.

19. 중앙일보 2019.9.18.일자 보도 ‘34세부터 월63만원 · · · 폐교 즉시 받는 이상한 사학연금’ 자료를 참조하였다.

20. 2016년 이은재 의원 입법안을 통해 폐교로 인한 사학연금 수급자의 지급개시연령을 도입하는 법안을 제출하였으나, 더 이상 논의가 되지 아니하고 국회 임기 만료로 법안이 폐기가 되었다. 보다 구체적인 사항은 사학연금연구(2018)를 참조하기 바란다.

연금제도의 본연의 역할을 수행할 수 있도록 재정에 대한 지속적인 관리가 필요하며, 궁극적으로 행복한 노후소득 보장이 될 수 있도록 하는 것이 공단의 중요한 과제이다. 이에 따라 현행 연금일부 지급정지에 대한 전반적인 고찰을 통해 제도적 개선점을 모색해볼 필요가 있다. 지금과 같이 젊은 연령에 연금을 수령하면서도 추가적인 소득이 발생함에도 불구하고 연금 지급정지의 수준은 미약한 제재조치라고 할 수 있다. 이에 대하여 폐교로 인한 사학연금 수급자의 연금 지급정지(소득심사)를 더욱 강화하여야 하며, 폐교 연금수급자의 추가소득 발생에 따른 지급정지의 강화가 필요하다.

2. 폐교로 인한 연금수급자 재취업 시 지급정지 강화

가. 추가소득이 연금수령액 초과 시 연금월액의 전액 정지 방안

폐교로 인하여 연금을 수령 중에 있는 연금수급자는 사학연금기관에 재취업을 하게 되면 연금을 전액 정지하고 국민연금 가입기관에 재취업을 하는 경우 추가소득이 발생하는 경우에는 최대 연금액의 1/2까지만 감액하여 지급하고 있다. 연금을 조기에 수령하면서 재취업을 할 경우에는 연금액 이상의 소득이 발생하는 경우 전액 지급 정지하는 방안을 고려할 필요가 있다. 현재 폐교로 인한 연금 수급자 중 20%가 2천만원정도 지급정지되고 있다.

2016년 연금법 개정 시에 공무원연금 등 특수직역연금 관련 법 개정을 통해 연금 전액 정지가 되는 대상이 확대되었으며, 퇴직소득심사에 의해 연금급여 지급이 정지되는 형태는 전액정지의 범위가 확대가 있었다. 2015년 12월 31일까지는 특수직역연금 수급자가 공무원연금법 등을 적용받는 특수직역연금 가입기관에 재임용이 될 경우에만 연금이 전액 정지되었었다. 그러나 2016년 1월 1일부터는 그 대상이 추가되었는데, 특수직역연금 수급자가 선거직의 공무원이나 정부출연 기관에 재취업 할 경우에도 연금액이 전액 정지되게 된 것이다. 또한, 정부가 전액 출자·출연한 기관에 재취업하여 추가적인 소득이 전체공무원의 평균 기준소득월액의 일정 배수 이상에 해당하는 소득을 가득할 경우²¹에도 연금액이 전액 정지되게 되었다. 이처럼 폐교에 따른 연금수급자가 재임용이나 사업소득이 발생할 경우에는 연금액의 전액을 정지할 필요가 있다. 특히 본인이 수령하고 있는 연금액보다 더욱 큰 추가적인 소득이 발생할 경우에는 이를 전액 정지하는

21. 1.6배 이하인 경우에는 연금의 일부가 정지된다.

방안을 모색해볼 필요가 있다.

이 방안을 적용할 경우의 연금 지급정지 규모를 나타낸 <표 11>에서 8.46%가 지급정지되는 효과를 나타낼 것으로 추정된다. 연령대별로 보면, 2019년 현재 30대는 18.66%가 정지되고 40대는 24.93% 그리고 50대가 10.46%가 정지되는 것으로 나타났다. 또한 퇴직 시 연령별로는 30대가 15.56%, 40대 22.47% 그리고 50대가 5.99%가 정지되는 효과를 보인다.

결과적으로 이는 폐교 등으로 조기 퇴직함으로써 받는 연금액을 지급 정지함으로써 근로 제공 등 경제활동 의욕을 고취시키는 동시에 사학연금 제정을 건실하게 하는 효과로 이어지게 된다. 특히 일반적인 연금수급자 내지 타 공적연금 등과의 형평성을 제고시킬 수 있다는 효과가 있다고 할 수 있다.

그러나 이 방안의 경우, 연금액이 적은 수급자의 경우 타 추가소득이 이 연금액 수준을 초과하는 경우에도 전액 지급정지가 되기 때문에 연금 정지액의 역진적일 수 있다는 문제점을 내포하고 있다. 또한 이 방안은 폐교로 인한 연금지급의 본질적인 측면에도 부합하지 않으며 소득심사제도의 적용에도 그 타당성은 높다고 할 수 없다.

<표 11> 추가소득이 연금수령액 초과 시 연금액의 전액 정지효과

(단위: 천원)

| 2019년말 현재 연령대 | | | | 퇴직 시 연령대 | | | |
|---------------|---------|----------|--------|----------|---------|----------|--------|
| 연령대 | 연금월액 | 개정시 연금월액 | 감소비율 | 연령대 | 연금월액 | 개정시 연금월액 | 감소비율 |
| 30대 | 4,508 | 3,667 | 18.66% | 30대 | 9,682 | 8,175 | 15.56% |
| 40대 | 44,718 | 33,568 | 24.93% | 40대 | 91,496 | 70,936 | 22.47% |
| 50대 | 315,353 | 282,381 | 10.46% | 50대 | 381,985 | 359,089 | 5.99% |
| 60대 | 165,563 | 165,563 | - | 60대 | 48,373 | 48,373 | - |
| 70대 | 1,395 | 1,395 | - | | | | |
| 총합계 | 531,537 | 486,574 | 8.46% | 총합계 | 531,537 | 486,574 | 8.46% |

주 1) 위의 개정시 연금월액은 근로소득 또는 사업소득이 연금액을 초과하는 경우 전액 연금정지하는 경우의 연금월액을 의미함

주 2) 위의 개선방안은 2019년말 현재 60세 미만의 연금수급자를 대상으로 추정된 것임

나. 추가소득이 연금수령액 초과시 연금월액의 반액 정지 방안

폐교 등으로 인하여 연금을 수령 중에 있는 연금수령자가 사학연금기관에 재취업을 하지 않고 국민연금 가입기관에 재취업을 하여 현재 받고 있는 연금액보다 높은 추가소득이 발생할

경우에는 무조건 연금액의 1/2을 감액하여 지급하는 방안을 모색해보고자 한다. 이는 연금액의 전액을 정지하는 개선방안보다는 연금액 정지 수준은 낮지만 젊은 연령대의 연금수급자로 하여금 근로의욕을 고취시키고 사학연금 재정의 확보를 제고시킬 수 있다는 효과를 기대해 볼 수 있다.

〈표 12〉는 폐교 등으로 인한 연금수급자의 연금액보다 근로소득이나 사업소득 등 추가소득이 연금액을 초과하는 경우에 연금액의 반액을 정지하는 방안의 효과를 나타내고 있다. 전체적인 연금 정지효과는 연금월액의 4.23%로서 2019년말 현재 30대는 9.33%가 정지되며 40대는 12.47% 그리고 50대는 5.23%가 정지되는 효과를 나타낸다. 또한 퇴직 시 연령대별로는 30대 7.78%, 40대 11.24% 그리고 50대 3%가 정지되는 효과를 보인다.

이러한 결과는 수급자로 하여금 경제활동 의욕 고취, 사학연금 재정의 확보 및 연금수급자 내지 타 공적연금 등과의 형평성 제고의 효과는 있지만, 여전히 연금액 수준이 낮은 수급자에게 역진성이라는 부작용이 있을 수 있다.

그러나 연금을 조기에 수령하면서 재취업을 할 경우에는 연금액 이상의 소득이 발생하는 경우 반액 지급 정지하는 이러한 방안은 전액 지급 정지하는 방안과 최대 1/2를 지급하는 방안을 상호 절충한 방안으로 볼 수 있다.

〈표 12〉 추가소득이 연금수령액 초과 시 연금액의 반액 정지효과

(단위: 천원)

| 2019년말 현재 연령대 | | | | 퇴직시 연령대 | | | |
|---------------|---------|----------|--------|---------|---------|----------|--------|
| 연령대 | 연금월액 | 개정시 연금월액 | 감소비율 | 연령대 | 연금월액 | 개정시 연금월액 | 감소비율 |
| 30대 | 4,508 | 4,088 | 9.33% | 30대 | 9,682 | 8,929 | 7.78% |
| 40대 | 44,718 | 39,143 | 12.47% | 40대 | 91,496 | 81,216 | 11.24% |
| 50대 | 315,353 | 298,867 | 5.23% | 50대 | 381,985 | 370,537 | 3.00% |
| 60대 | 165,563 | 165,563 | - | 60대 | 48,373 | 48,373 | - |
| 70대 | 1,395 | 1,395 | - | | | | |
| 총합계 | 531,537 | 509,056 | 4.23% | 총합계 | 531,537 | 509,056 | 4.23% |

주 1) 위의 개정시 연금월액은 근로소득 또는 사업소득이 연금액을 초과하는 경우 연금액의 반액을 정지하는 경우의 연금월액을 의미함

주 2) 위의 개선방안은 2019년말 현재 60세 미만의 연금수급자를 대상으로 추정된 것임

다. 추가소득이 공무원 평균연금월액 초과 시 연금월액의 전액 정지 방안

선행연구에 의하면 연금의 지급정지는 근로의욕을 감소시킨다고 하였으나, 폐교의 상황은 예외적인 상황으로 오히려 근로할 수 있는 기간이 많이 남아있기 때문에 추가적인 근로의욕을 고취할 수 있다. 그러므로 대부분의 연금 수령자는 추가 근로를 하고자 할 것이며, 연금지급 정지의 대상자가 될 것이다. 그렇기 때문에 특히 폐교로 인하여 사학연금 수급기간 동안 고소득이 발생한 경우에는 지급정지를 강화할 필요가 있다. 아니면 폐교로 인한 사학연금 수급기간 동안 고소득 발생자에 대하여 지급정지를 강화하는 방안을 모색해보고자 한다. 가령, 전체 폐교로 인한 연금수급자를 대상으로 고액의 추가소득이 발생한 경우에는 연금 지급액 전액을 정지하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이 방법은 추가적인 소득 여부에 따라 지급하는 금액이 달라질 수 있으므로 고액의 소득자의 구분이 명확히 하여야 한다.

여기서 고소득의 기준은 전년도 공무원 평균연금월액으로 설정할 경우의 정지효과는 <표 13>과 같다. 전체적인 연금액의 정지효과는 9.17%로 나타나 추가소득이 연금수령액 초과 시 연금액의 전액 정지하는 방안 8.46%보다 크게 나타났다. 2019년 말 현재 30대는 18.66%, 40대 24.93% 및 50대 11.66%가 정지되는 효과를 나타내며, 퇴직 시 연령대별로는 30대 15.56%, 40대 24.87% 그리고 50대 6.41%가 정지되는 효과를 나타낸다.

<표 13> 추가소득이 공무원 평균연금월액 초과 시 연금액의 전액 정지효과

(단위 : 천원)

| 2019년말 현재 연령대 | | | | 퇴직시 연령대 | | | |
|---------------|---------|----------|--------|---------|---------|----------|--------|
| 연령대 | 연금월액 | 개정시 연금월액 | 감소비율 | 연령대 | 연금월액 | 개정시 연금월액 | 감소비율 |
| 30대 | 4,508 | 3,667 | 18.66% | 30대 | 9,682 | 8,175 | 15.56% |
| 40대 | 44,718 | 33,568 | 24.93% | 40대 | 91,496 | 68,737 | 24.87% |
| 50대 | 315,353 | 278,582 | 11.66% | 50대 | 381,985 | 357,490 | 6.41% |
| 60대 | 165,563 | 165,563 | - | 60대 | 48,373 | 48,373 | - |
| 70대 | 1,395 | 1,395 | - | | | | |
| 총합계 | 531,537 | 482,775 | 9.17% | 총합계 | 531,537 | 482,775 | 9.17% |

주 1) 위의 개정 시 연금월액은 근로소득 또는 사업소득이 공무원 평균연금월액(237만원)을 초과하는 경우 연금의 반액을 정지하는 경우의 연금월액을 의미함

주 2) 위의 개선방안은 2019년말 현재 60세 미만의 연금수급자를 대상으로 추정된 것임

라. 폐교로 인한 연금 수령 시 최초 5년간 전액 지급정지제도 적용 방안

현재 국민연금은 지급정지를 최대 5년간을 적용하고 있다. 이와 같은 상황을 사학연금에 적용하여 폐교로 인하여 퇴직 시 연금을 지급하되, 5년 이후에는 어느 정도 폐교로 인한 연금소득이 아니라 재취업을 통한 근로소득이 발생할 것으로 보아 지급정지를 강화하는 방안을 고찰해보고자 한다. 폐교로 인한 연금수령 기간 중에 지속적으로 고소득이 발생할 경우에는 사학연금 기관에 재취업하지 않았더라도 재취업한 것으로 간주하여 지급정지를 강화하는 방안을 모색하여 보고자 한다.

이 방안에 대한 연금지급 정지효과는 <표 14>와 같이, 전체적으로 76.93%가 정지되는 것으로 나타났다. 연령대별 정지효과를 보면, 2019년말 현재 30대는 100%가 정지되고 40대는 96.11%, 50대는 92.14% 그리고 60대는 42.81%가 정지되는 효과를 나타냈다. 또한 퇴직 시 연령대로서 30대는 100%, 40대 73.79% 그리고 50대 86.85%를 보였다.

이러한 효과는 폐교 등으로 인한 조기연금 지급시기를 5년을 늦추는 효과로서 사학연금 재정을 확보하는데 기여할 것으로 예상된다. 그러나 폐교 등으로 인한 비자발적 퇴직에 대하여 조기 연금을 지급함으로써 생활안정 등을 기한다는 도입취지에는 부합되지 않는다는 단점이 있다.

그럼에도 불구하고 이 방안은 타 연금수급자 및 타 공적연금 수급자와의 형평성차원 그리고 젊은 연령의 퇴직자로 하여금 경제활동 의욕을 고취시키는 취지에는 충분히 고려할 만한 방안으로 판단된다.

<표 14> 폐교로 인한 연금 수령 시 최초 5년간의 일반적 지급정지제도 적용시 정지효과

(단위 : 천원)

| 2019년말 현재 연령대 | | | | 퇴직시 연령대 | | | |
|---------------|---------|----------|--------|---------|---------|----------|--------|
| 연령대 | 연금월액 | 개정시 연금월액 | 감소비율 | 연령대 | 연금월액 | 개정시 연금월액 | 감소비율 |
| 30대 | 4,508 | - | 100% | 30대 | 9,682 | - | 100% |
| 40대 | 44,718 | 1,739 | 96.11% | 40대 | 91,496 | 23,986 | 73.79% |
| 50대 | 315,353 | 24,783 | 92.14% | 50대 | 381,985 | 50,242 | 86.85% |
| 60대 | 165,563 | 94,683 | 42.81% | 60대 | 48,373 | 48,373 | - |
| 70대 | 1,395 | 1,395 | - | | | | |
| 총합계 | 531,537 | 122,600 | 76.93% | 총합계 | 531,537 | 122,600 | 76.93% |

주 1) 위의 개정 시 연금월액은 폐교 등으로 인한 퇴직 이후 5년간 전액 지급정지하고 이후부터는 정상적인 지급정지제도를 적용하는 경우의 연금월액을 의미함

주 2) 위의 개선방안은 2019년 말 현재 60세 미만의 연금수급자를 대상으로 추정된 것임

마. 폐교 연금 수급자의 소득 유형을 파악하여 추가적인 지급정지 강화

현재 특수지역연금의 퇴직소득심사의 소득 대상소득은 근로와 사업소득 및 부동산 임대소득만 해당하고 있다. 그러나 이자소득·배당소득 등 금융소득은 제외하고 있으며, 기타소득도 제외되고 있다. 폐교로 인한 연금수급자가 정규적인 소득이 발생하는 것과 달리 기타소득이 과다 발생할 경우에도 지급정지를 강화할 필요가 있다. 폐교로 인하여 연금을 수령하는 자는 추가적인 소득유형이 근로소득이나 사업소득이 아닌 비정상적이고 비 반복적인 기타소득의 금액이 많을 것으로 예견된다. 이는 지급정지 대상 소득에 포함되지 않기 때문에 추가적인 소득을 얻되 지급정지 대상이 아닌 기타소득과 금융소득의 추가소득이 발생할 것으로 예상된다. 이러한 소득유형을 파악하여 현행의 지급정지제도를 보다 강화하고자 하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 그러므로 사학연금 폐교 연금 수급자의 지급정지를 위해서는 종합소득신고서에 기재되는 모든 금액에 대하여 퇴직소득 심사제를 적용하여 추가적인 소득에 따른 연금의 일부를 감액하여 실질적으로 연금재정 안정화에 기여하도록 할 필요가 있다. 이를 통해 지급정지 강화를 통한 사학연금재정 안정화에 기여하는 방안을 적극적으로 모색하여야 할 것이다.

3. 연금 일부 지급정지 관련 법령 개정(안)

연금 수령시 추가적인 소득액이 발생하였을 경우에는 연금 일부 지급정지인 퇴직소득심사제와 관련하여 현행 규정을 보완할 필요가 있다. 특히 폐교로 인하여 연금을 조기에 수령 시에는 이를 더욱 강화할 필요가 있다. 연금수령액보다 추가로 발생하는 소득금액이 더욱 클 경우에는 이를 전액 정지하거나 일정기간 동안 정지하는 방안을 비롯하여 기존 퇴직소득 심사제와는 다른 강화된 지급정지 방안을 입법화하는 것이 마련되어야 한다.

구체적으로 살펴보면 사학연금 수급자가 연금을 조기에 수령하면서 재취업을 할 경우에는 연금액 이상의 소득이 발생하는 경우에는 관련법인 공무원연금법 제50조인 퇴직연금 또는 조기퇴직연금의 지급정지에 관한 규정의 일부와 공무원연금법시행령 제47조인 퇴직연금·조기퇴직연금 및 비공무상 장해연금의 지급정지 규정을 추가 및 보완하여야 할 것이다. 이하에서는 다음과 같이 기존 법령인 공무원연금법시행령 제47조에 제⑧항을 추가하는 방안을 고려해보고자 한다.

〈표 15〉 개선방안 반영 개정안

| |
|--|
| <p>공무원연금법 시행령 제47조(퇴직연금·조기퇴직연금 및 비공무상 장해연금의 지급정지)</p> <p>① 퇴직연금·조기퇴직연금 또는 비공무상 장해연금의 수급자는 법, 「군인연금법」 또는 「사립학교교직원연금법」…… 〈중략〉……</p> <p>⑦ 법 제50조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따른 전년도 공무원 전체의 기준소득월액 평균액은 전년도 5월에 산정된 금액을 기준으로 해당 연도 1월부터 12월까지 적용한다.</p> <p>(다음과 같이 5가지 방안에 따라 법령 추가)</p> <p>(제1안) ⑧ 법 제43조 제①항 제4호에 의하여 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 인하여 연금을 조기에 지급 시에는 추가적인 소득금액이 연금수령액보다 클 경우 이를 전액 정지한다.</p> <p>(제2안) ⑧ 법 제43조 제①항 제4호에 의하여 연금을 지급하는 경우에는 근로와 사업으로 인한 추가적인 소득금액이 연금 수령액을 초과시에는 연금월액의 반액을 정지한다.</p> <p>(제3안) ⑧ 법 제43조 제①항 제4호에 의하여 연금을 지급하는 경우에는 추가소득금액이 공무원 평균연금월액을 초과시에는 이를 전액 정지한다.</p> <p>(제4안) ⑧ 법 제43조 제①항 제4호에 의하여 연금을 조기에 지급시에는 최초 5년간 전액 지급정지를 한다.</p> <p>(제5안) ⑧ 법 제43조 제①항 제4호에 의하여 연금수령액이 국세청에 신고하는 종합소득금액에 따라 지급정지를 한다.</p> |
|--|

제5장 결 론

본 연구는 현재 사립학교교직원연금에서 폐교로 인해 연금을 지급받는 연금 수급자의 추가적인 소득발생유형을 점검하고 사학연금 적용 재취업기관과 국민연금 재취기업 기관과의 형평성을 비교 분석하고 폐교 연금 수급자의 장기적 발전방안을 모색하는 데 연구의 기본 방향을 두고 있다.

사립학교교직원연금은 사립교직원의 노후소득 보장뿐만 아니라 노후소득 보장을 포함하고 있는 종합적인 사회보장제도로서 운영되어 왔으나, 최근 폐교가 급격히 증가하고 있다. 폐교에 따른 연금수급자는 근로가 가능한 젊은 나이임에도 불구하고 사립학교교직원연금은 조기에 지급하고 있다. 이는 근로의욕을 감소시킬 뿐만 아니라 연금의 본질적 목적에 부합하지 아니한 상황이다. 이에 상응하는 사립학교직원 폐교 수급자의 소득심사에 대하여 대안을 마련할 과제를 안고 있는 것이다.

공무원연금법을 준용하고 있는 사학연금제도이지만 공무원연금의 경우에는 실제로 폐교가 발생한 사례가 없으나 사학연금은 최근 다량의 폐교가 예상되고 있으며 실제로 폐교가 발생하여 일부 수급자가 연금을 받고 있다. 이에 따라 폐교 관련 연금 수급과 지급정지제도의 내용과 상당한 동일성을 추구하면서 사립학교교직원의 특성과 환경을 고려한 사립학교 지급정지제도를 설계하여야 할 타당성 검토와 다양한 지급정지 방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이 있다.

소득상실에 따른 충분하지는 않지만 적절한 노후생활 유지를 위해 기본적인 소득을 제공한다는 점에서 제도의 본질적인 목적이 있다. 그렇기 때문에 폐교로 더 이상 재취업이 곤란하거나 예산삭감이나 조직의 폐쇄로 인하여 생각지도 못한 퇴직을 하게 되어 불가피한 소득을 보장한다는 차원에서 폐교에 따른 연금을 조기에 지급하고 있다고 할 수 있다. 그러나 퇴직 후에 재취업을 통해 상당한 소득이 발생할 경우에는 기존에 지급하고 있는 연금액의 일부를 감액하도록 하는 연금소득정지제도는 타당성을 인정받고 있다.

그러나 재취업을 사학기관에 하게 된다면 연금을 전액 정지하게 되지만, 국민연금 가입기관에 재취업하게 된다면 일반적인 퇴직소득심사제를 적용하게 된다. 그러나 이것은 폐교에 따른 연금지급의 목적에도 위배될 뿐만 아니라 지급정지의 본질적인 측면에도 부합하지 않는다. 일단 재취업을 하게 되면 조기에 연금을 받는 행위는 중단되어야 하며, 아직 연금을 수령할 나이가 되지

않았음에도 불구하고 법에서 특별히 정한 사항으로 조기에 연금을 지급하고 있지만, 재취업을 하게 되면 기존 연금수령과는 다소 상황이 달라질 수 있는 것이다. 즉, 젊은 연령층임에도 불구하고 사학연금을 수령하면서 재취업으로 인하여 국민연금 가입기관에 재취업을 하게 되면 연금의 본질적인 목적에 부합하지 않게 되는 측면이 있는 것이다. 그러므로 이와 같은 경우에는 지급정지를 더욱 강화할 필요가 있다. 특히 본인이 수령하고 있는 연금액보다 더 높은 금액의 추가적인 소득이 발생하게 될 경우에는 이를 더욱 강화할 필요가 있다. 이러한 배경 하에 본 연구에서는 폐교에 따른 연금수급자의 퇴직소득심사제가 갖는 문제를 살펴보고, 일반적인 소득심사제도와 비교하여 제도적 형평성 측면에서 문제점을 제기하고자 하였으며 개선방안을 제시하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 퇴직소득심사제가 노후소득 및 노동공급에 미치는 효과를 살펴본 결과, 퇴직 후 연금소득을 감소시킬 수 있고, 노동공급 또한 줄일 수 있는 우려는 있는 것으로 나타났다. 그러나 노후소득을 감소한다는 것은 추가적인 소득으로 예상된 연금소득이 감소한다는 의미이나 전체 노후소득은 줄어드는 것이 아니라는 점에서 심각한 문제가 아니고, 또한 그 대상자 규모가 작다는 점에서 현 단계에서 제도의 존재를 논하기에는 다소 이르다고 판단되었다. 다만, 제도를 일괄적으로 적용함에 따라 저소득층에게 까지 영향을 미칠 수 있으므로 취약계층에 대해서는 별도의 개선논의는 필요한 것으로 보인다.

둘째, 퇴직소득심사제는 특수직역연금과 국민연금 간에 적용에 있어서 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 두 제도 간 지급정지 연수 적용에 차이가 있으며 또한 지급금액 및 지급금액 등에 있어서도 서로 다른 것으로 분석되었다. 전체적으로 제도의 특수성을 고려할 필요는 있지만, 제도 특수성이 아닌 일반적인 사항에 대해서는 제도 간 형평성을 고려하여 두 제도의 동질화가 필요한 것으로 판단된다.

셋째, 기타 추가적인 조세부담의 문제와 대상소득 확대 등의 문제와 관련하여서도 개선의 여지가 있는 것으로 파악되었다. 즉, 퇴직소득심사제가 연금의 과다지급을 방지하기 위한 목적이 있음에도 불구하고 제도 적용에 있어 추가적 조세로 이해되어 이중과세의 논란에 휩싸일 수 있다는 점에서 심도있는 제도 평가가 요구된다고 하겠다. 또한 경제적 능력에 대한 평가를 정확하게 하기 위해서는 근로소득과 사업소득 중심이라기보다 금융소득까지 포괄하여 종합적으로 경제적 능력을 평가할 수 있도록 제도개선이 요구된다고 하겠다.

현재 폐교로 인한 연금수급자가 소수에 해당한다 하더라도 향후에는 학령인구의 감소와 폐교대상 학교의 증가로 인하여 폐교로 인한 연금 수급자가 과다 발생할 것으로 판단된다. 이에 대한 준비를 사학연금공단 차원에서 준비할 필요가 있으며, 사학연금의 재정안정화를 위해서는

필수불가결하게 다루어져야 할 사항이다. 이에 대한 실제 사례를 발굴하여 문제의 심각성을 고찰해보고 실제 사례를 통하여 지급정지 강화 방안을 모색해보고자 하였다.

아울러 각 선행연구에서 살펴본 사학연금 수급자의 폐교의 특성을 파악하고 각종 문헌을 통하여 자료조사 및 선행연구를 통해 연구의 질적 향상을 기하고자 하였다. 후속연구에서도 이와 같은 연구가 추진되어 지급정지제도에 대한 제도 개선이 시급히 이루어지길 기대해 본다.

참고문헌

- 강성호 · 김수성, 2018, 소득에 따른 사학연금 일부지급정지(소득심사) 개선에 관한 연구. 사학연금연구, 제3권, pp. 109~158.
- 김수성, 2008, 퇴직소득심사제가 공적연금 재정안정화에 미치는 영향 및 발전방향에 관한 연구, 『한국재정학회 학술대회 논문집』, pp. 1~45.
- _____ · 윤성만, 2012, 퇴직소득심사제가 연금수급자의 과세 부담에 미치는 영향, 세무회계연구, 제34권, 한국세무회계학회, pp. 21~43.
- _____, 2019, 공적연금 퇴직소득심사제도의 형평성에 관한 연구: 국민연금과 특수지역연금의 비교를 중심으로. 연금연구, 제9권 제1호, 한국연금학회, pp. 35~71.
- _____ · 정인영, 2019, 사립학교 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정 변화 분석. 예산정책연구, 제8권 제2호, 국회예산정책처, pp. 38~73.
- 문형표 · 오영주 · 김용하 · 김진수 · 김재경 · 김정록. 2002. 공무원연금제도의 개선방안 연구-소득심사 · 제도간 연계 · 재해보상. 한국개발연구원 연구보고서.
- 지은정, 2005, 공무원연금의 지급정지제도가 가입자의 노동공급에 미치는 영향 및 지급정지제도의 발전방향 모색. 한국사회복지학 제57권 제2호, 한국사회복지학회, pp.375~403.
- 통계청 · 여성가족부 보도자료. 2020.4.27. 2020 청소년 통계.
- 국민연금공단 Homepage <http://www@nps.or.kr/>.
- 공무원연금공단 Homepage <http://www@geps.or.kr/>.
- 사립학교교직원연금공단 Homepage <http://www@tp.or.kr/>.
- 군인연금공단 Homepage <http://www@mps.go.kr/>.
- Bartlett, Bruce R. 2000. Statement on the Social Security Earnings Test. National Center for Policy Analysis. Idea House. <http://www.ncpa.org>.
- Blöndal, S. and S. Scarpetta. 1999. The Retirement Decision in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers, No. 202, OECD Publishing, Paris.
- Burtless, Gary and Moffitt, Robert A. 1985. The Effect of Social Security Benefits on the Labor Supply of the Aged. in Henry J Aaron and Gary Burtless, eds., Retirement and Economic Behavior, Washington D.C.: The Brookings Institution.

참고문헌

- Friedberg, Leora. 2000. The Labor Supply Effects of the Social Security Earnings Test. *The Review of Economics and Statistics* 82(1) : 48-63.
- Gruber, Jonathan and Peter Orszang. 2000. Does the Social Security Earnings Test Affect Labor Supply and Benefits Receipt?. NBER Working Paper 7923.
- Gustman, Alan L. and Thomas L Steinmeier. 2004, "THE EARNINGS SECURITY RETIREMENT EARNINGS TEST, RETIREMENT AND BENEFIT CLAIMING", National Bureau of Economic Research(NBER) Working Paper 10905.
- Honig, Marjorie and Reimers, Cordelia. 1989. Is It Worth Eliminating the Retirement Test?. *AEA Papers and Proceedings* : 103-107.
- Ratcliffe, C., Jillian Berk, Kevin Perese, and Eric Toder. 2003. Impact of the Social Security Retirement Earnings Test on 62-64 Year-Olds. Working paper.
- Rejda, George E. 1999. *Social Insurance and Economic Security*, 6th ed. Upper
- Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc., Chapter 1.
- Reimers, C. and M. Honig. 1993. The Perceived Budget Constraint under Social Security: Evidence from Reentry Behavior. *Journal of Labor Economics* 11(1) : 184-204.
- Song, Jae G. 2000. The Effect of the Removal of the Retirement Earnings Test in 2000, Washington DC: Division of Economic Research, Social Security Administration.
- Toder, Eric, Uccello, Cori, O'Hare, John, Favreault, Melissa Ratcliffe, Caroline, Smith, Karen, Burtless, Gary, and Bosworth, Barry. 1999. Modeling Income in the Near Term - Projections of Retirement Income Through 2020 for the 1931-60 Birth Cohorts, Washington, DC: The Urban Institute, Project Report for the Social Security Administration.
- Zabalza, A, C. Pissarides, and M. Barton. 1980. Social security and the choice between full-time work, part-time work and retirement. *Journal of Public Economics* 14(2) : 245-276.