

# 학교 및 대학 비정규직의 사학연금법 적용에 관한 연구

권혁진\*, 이다미\*\*

## 〈 초 록 〉

본 연구는 학교 및 대학 비정규직의 증가 원인과 실태를 파악하고, 이들의 사학연금법 적용에 관하여 형평성과 보장성 측면에서 분석하였다. 1990년대 노동유연화의 일환으로 교육 영역에서 비정규직이 빠른 속도로 증가해 온 가운데 최근 강사법 개정 등 학교 및 대학 비정규직의 처우나 위상에서의 변화가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 이들이 사학연금법에 적용될 경우, 퇴직급여 측면에서는 지금보다 유리해질 수 있으나, 직무상 재해, 실업, 그리고 모성보호 측면에서는 보장성이 떨어지거나 해당 제도의 부재로 인해 불리해질 수 가능성이 존재한다. 또한 장기재정추계를 실시한 결과, 단기적으로는 재정수지에 긍정적일 수 있지만 중·장기적으로는 점차 부정적으로 작용할 수 있음을 예측할 수 있었다. 이에 본 연구는 학교 및 대학 비정규직을 사학연금법에 적용하기에 앞서 사학연금 차원의 제도 개선이 반드시 선행되어야 함을 제언하였다.

핵심용어 : 사립학교, 대학 및 학교 비정규직, 사학연금법, 적용 타당성

\* 경남과학기술대학교 경제학과 교수

\*\* 한양대학교 산학협력단 미래사회연구소 연구원

## 제1장 문제제기

1980년대 이후 전 세계적으로 급속하게 진행된 노동시장 구조 변화의 가장 큰 특징은 노동유연화(flexibility)의 확산과 그에 따른 비정규직의 증가이다. 노동자들은 특정 기간 혹은 업무 단위로 고용되거나, 파견·용역과 같은 간접고용 등 이전에는 볼 수 없었던 다양한 비정규 고용형태 또는 고용관계로 일하게 되었다. 그 결과, 고용의 연속성은 단절되거나 파편화되고, 사회적 위험으로서의 실업이 일반적인 현상이 되었다. 나아가 기존의 노동법과 사회보장을 통해 보장받았던 ‘일(work)’에 대한 권리와 안정성이 점차 위협받고 있다.<sup>1</sup>

한국 역시 이 같은 흐름에서 예외는 아니었다. 1980년대 중반의 산업합리화에 따른 구조조정과 1997년 경제위기 이후 신자유주의적 구조조정 과정에서 노동유연화와 그에 따른 비정규직 노동자의 규모가 급격하게 커졌다. 2000년대 초반 비정규직 비율은 약 56% 수준으로 임금노동자의 절반 이상이 비정규직이었다.<sup>2</sup> 이러한 변화는 공공성이 강한 ‘교육’ 영역에서도 나타났다. 예를 들어, 유초중등의 기간제 교사는 1999년 5,753명에서 2018년 47,586명으로 8배 이상 증가하였고, 대학 내 비전임교원(시간강사 포함)은 1999년 77,101명에서 2018년 126,464명으로 1.6배 가까이 증가하였다. 최근 사회적 이슈인 학교회계직의 경우, 2008년 88,689명에서 2018년 140,682명으로 10년 사이 1.6배 가까이 증가하였다.

최근 대학에서 시간강사를 교원의 한 종류로 인정하고, 1년 이상 임용을 보장 (최대 3년까지

1. 자본주의 황금기를 가능하게 했던 포드주의 시스템의 안정성은 다른 무엇보다도 기업의 위계조직에 대한 법·경제적 종속성, 그리고 고용과 경제적 안정성의 상호교환방식에 근거했다. 그러나 노동유연화는 1970년대 중반까지 형성되었던 직무와 숙련의 전문화, 노동집단에 대한 위계적 관리·감독과 생산과정에서의 구상과 실행의 분리를 전제로 하는 ‘포드주의적 시스템’을 뒤흔드는 구조적 변화를 의미한다(권혁진 외, 2008: 1).
2. 물론 비정규직 비율은 2007년 8월(54.2%)부터 2018년 8월(40.9%)까지 꾸준히 감소하고 있다. 비정규직 노동자 수는 2001년 8월(737만 명)부터 2007년 8월(861만 명)까지 꾸준히 증가하다가 2008년 8월(840만 명)부터 2016년 8월(874만 명)까지는 같은 수준을 유지하거나 소폭 증가하였다. 2017년 이후 비정규직 노동자 수와 비율의 감소에 대하여 김유선(2018)은 “지난 1~2년 사이 비정규직, 임금 격차, 저임금계층은 줄고, 조합원수는 늘고 있다. 이러한 긍정적 성과는 최저임금 인상, 공공부문 비정규직 정규직 전환 등 노동정책에 힘입은 바가 크다. 앞으로 소득주도성장 정책을 좀 더 체계적으로 추진한다면 많은 개선이 가능할 것”이라고 평가한 바 있다.

채임용 가능)하는 내용으로 ‘고등교육법’이 개정되거나, 초·중·등 교육기관의 비정규직에 대한 무기계약직 전환 정책 등으로 제한적이기는 하지만 고용안정 측면에서 일부 개선이 이루어지고 있다. 낮은 보수를 비롯한 처우 측면에서는 여전히 문제들이 존재한다. 예를 들어, 지금까지 대학 시간강사, 기간제 교사, 연구교수 등의 비정규직 교원과, 공무원, 무기계약직 등 비정규 사무직원들은 동일한 교육기관에서 일하는 정규직의 경우 사학연금을 통해 노후소득보장을 비롯한 사회보장이 이루어지는 것과는 달리, 현재 민간근로자 신분으로 국민연금법 등 타 사회보험에 적용되며, 사학연금에는 가입이 허용되지 않고 있다. 동일한 교육기관에서 고용형태에 따라 연금제도가 달리 적용되고 있는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 노동시장 유연화의 결과로 사립학교(학교 및 대학) 내 비정규 교직원의 규모가 점차 증가함에 따라 이들을 그대로 국민연금에 적용시킬 것인지, 아니면 같은 학교기관에서 유사한 업무를 수행한다는 점, 최근 이들의 고용안정성이 점차 제고되고 있다는 점 등을 고려하여 사학연금 가입을 허용할 것인지를 다면적으로 검토하고자 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 교육부 통계자료 및 기존 연구들에서 활용하고 있는 실태조사 자료 등을 이용하여 교육영역 전체의 비정규직 규모를 파악하는 것을 1차적 목적으로 한다. 본 연구의 목적을 고려하여 설립유형(국공립과 사립)별 비정규직 규모를 파악하고자 한다. 지금까지 교육 영역의 비정규직 문제는 부문별, 예를 들어 학교급별로는 대학 혹은 학교, 그리고 직역별로는 시간강사와 학교회계직 혹은 기간제 교사 등을 중심으로 제기되어 왔다. 이에 부문별 현황과 문제점을 쉽게 파악할 수 있는 반면, 전체 교육 영역에서 비정규직 규모가 어느 정도인지, 시기적으로 어떻게 변화해 왔는지에 관하여는 별도로 정리·제시된 바가 없다. 이어서 사립대와 학교 비정규직 근로자들에 대한 사학연금법 적용 시 타당성을 검토하고자 한다. 3장에서는 현행 사학연금 제도의 적용대상, 재정부담, 급여, 그리고 가입 및 수급 측면의 기본적인 특성과 현황을 간략하게 살펴본다. 4장에서는 학교 및 대학 비정규직의 사학연금법 적용 시, 여러 사회적 위험에 대응하는 제도 내·제도 간 형평성 및 보장성에 관한 내용들을 살펴본다. 마지막으로 5장에서는 지금까지 논의한 내용들을 바탕으로 정책적 시사점을 도출하는 것으로 글을 마무리한다.

## 제2장 ‘교육’ 영역 비정규직 증가의 원인 및 현황

〈표 1〉과 같이, 모든 설립유형(국공립과 사립)의 교육기관(유초중등 학교와 대학)의 교직원 은 98만여 명에 이르고,<sup>3</sup> 여기서 비정규직 교직원은 약 37만여 명 내외(전체 교직원 중 약 37%)로써 상당한 비중을 차지한다. 교원과 직원 중 상대적으로 그 규모가 매우 큰 교원 중에서 비정규직 비중은 약 29% 수준이고, 직원 중에서 비정규직 비중은 약 65% 수준이다. 즉, 상대적인 비중으로 보면 직원 내 비정규직 비중이 훨씬 크지만, 절대적인 규모로 보면 교원과 직원이 2018년 기준 217,220명과 147,080명으로써 그 차이는 약 7만여 명 수준이다.

〈표 1〉교육 영역의 비정규직 규모

(단위 : 명, %)

구분	교원			직원			전체(교원+직원)		
	정규	비정규	계	정규	비정규	계	정규	비정규	계
2017	530,685 (71.2)	214,386 (28.8)	745,071 (100.0)	81,776 (34.3)	156,844 (65.7)	238,620 (100.0)	612,461 (62.3)	371,230 (37.7)	983,691 (100.0)
2018	531,745 (71.0)	217,220 (29.0)	748,965 (100.0)	79,369 (35.0)	147,080 (65.0)	226,449 (100.0)	611,114 (62.7)	364,300 (37.3)	975,414 (100.0)

주 1) 정규교원에는 전임교수(대학)와 정규교사(유초중등)를 포함

2) 비정규교원에는 비전임교수·강사·조교(대학)와 기간제교사·강사(유초중등)를 포함

3) 유초중등 비정규 규모는 ‘전체직원-정규직원’(교육통계서비스)를 제외한 수치임

출처 1) 교원 통계는 교육통계서비스

2) 유초중등 정규직원 통계는 교육통계서비스, 전체 직원 통계는 교육부(2018년 8월 보도자료)

3) 대학직원 통계는 대학교육연구소(2018)

3. 전체 직원 통계에서 한 가지 유의할 점은 교육부(2018)에서는 정규/비정규 직원을 구분하지 않고 전체 직원 통계만을 발표한 반면, 대학교육연구소(2018)에는 전체 대학을 대상으로 한 것은 아니지만 정규/비정규를 구분한 직원을 발표하고 있는데, 본 연구는 후자의 통계를 사용하였다는 점이다. 참고로 교육부(2018)에서 대학직원수는 2017년 56,038명, 2018년 57,765명이며, 대학교육연구소(2018)는 각각 40,822명과 42,593명으로 나타났다.

한편, 노동 유연화와 그에 따른 비정규직 증가는 다양한 요인들이 상호작용한 결과이다. 예를 들어, 기혼여성과 노인인구의 경제활동참여 증가 및 개인의 선호 변화가 시간제 근로나 임시직 증가에 부분적으로 작용했다. 그러나 상당수의 연구들에서 가장 핵심적인 원인으로 주목하고 있는 것은 기업 차원의 ‘유연화 전략(flexibility strategies)’이다. 1980년대 이후 기업들은 지구화(globalisation)의 확산과 그에 따른 경쟁 심화, 상품 수요의 변동에 따른 불확실성에 대응하고, 생산의 제약을 극복하고, 생산과 비용의 최적화를 통해 최대한의 이익을 실현하고자 하였다. 이에 기업들이 인적자원을 보다 효율적으로 사용하기 위해 노동력을 분할하고 재편성하는 과정에서 노동유연화 전략을 취했고, 그 결과 비정규직 노동자가 확대·증가하였다(권혁진 외, 2008). 한편 우리나라의 ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률’과 ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률’과 같이 비정규직 노동자들을 보호하기 위해 만들어진 법률들은 당초 목적과 달리, 비정규직 증가의 원인으로 작용하게 되었다.

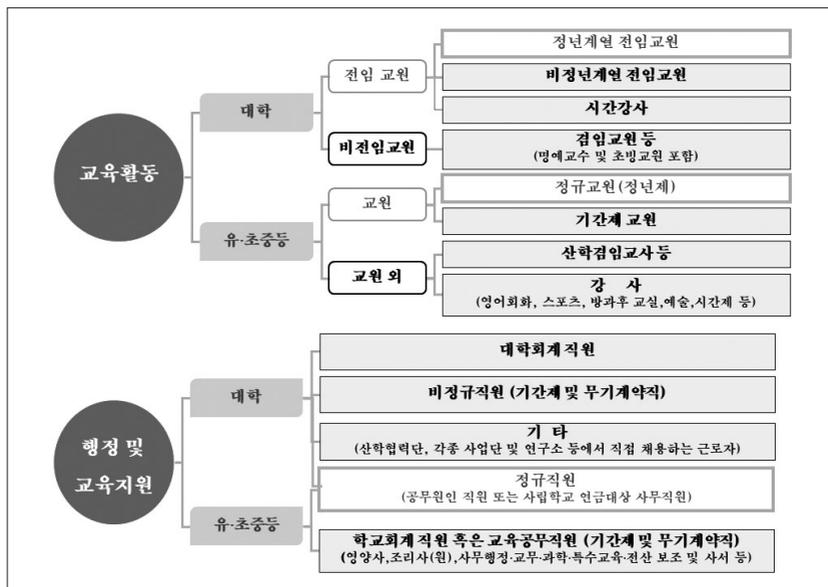
교육 영역의 노동시장 역시 노동유연화의 확대에 따라 다양한 형태의 비정규 교직원을 발생시켰다. 다만 이 경우, 교육 영역의 특수성에 따라 일반적인 노동시장과는 다른 특징을 갖고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 교육 영역에 종사하는 노동자를 업무상 성격을 바탕으로 구분하면, 교육활동을 하는 ‘교원’, 행정 및 교육지원을 전담하는 ‘직원’(이하 교직원)으로 나눌 수 있다. 여기에 유치원, 초중등 및 고등학교와 같은 교육기관들을 추가적으로 고려함으로써 현재 사회적으로 논의되고 있는 학교 및 대학 비정규직의 유형과 문제를 파악할 수 있다.

한편 본 연구의 주요 목적이 비정규 교직원에 대한 사학연금법 적용의 타당성 검토라는 점을 고려하여, 학교 및 대학에서 일하면서 별도의 특수직역연금 가입 대상인 경우 ‘정규직’, 국민연금 가입대상인 자를 ‘비정규직’으로 정의한다.<sup>4</sup> 다시 말해, 본 연구에서 정규 교직원은 소속 교육기관의 설립 유형(국공립/사립)에 따라 공무원연금 혹은 사학연금의 당연가입대상자를 의미하며, 이들 이외 교직원은 모두 비정규 교직원으로 간주한다.<sup>5,6</sup> 이러한 정의는 매우 단순해 보이지만, 현실에서 매우 다양하고 복잡하면서도, 새롭게 나타나고 있는 비정형 고용형태 및 고용관계를 포착할 수 있다는 점에서 유용하다고 볼 수 있다.<sup>7,8,9</sup>

4. 기존에 사용하는 정의들이 다양하다는 점에서 본 연구에서 별도의 용어를 활용하지 않으려고 했으나, 기존 용어들이 의미하는 바가 다소 포괄적이지 못하다는 점에서 부득이하게 ‘비정규 교직원’으로 용어를 통일하고자 한다. 예를 들어, 기존 문헌들에서는 학교회계직, 학교비정규직, 교육공무직, 혹은 대학비정규직 등을 사용한다. 이때, ‘학교’는 유치중등으로 대학(교)이 포함되지 않는 경향이 있고, 그 반대 역시 해당된다. 그리고 ‘회계직’ 혹은 ‘공무직’은 교원을 포함하지 않는 경향이 있고, 대학강사 혹은 기간제교사는 직원이 포함되지 않는다. 참고로 이상훈 외(2018)에 따르면, 학교회계직을 교육부에서 교육공무직으로 정의하고 있지만, 지자체 조례에서는 서로 다른 용어들을 사용함으로써 용어 역시 통일되지 않은 상황이다.

이상의 내용을 정리하여, 교육영역의 비정규 교직원을 유형별로 구분하면 <그림 1>과 같다. 음영으로 처리된 것이 비정규 교직원을 의미하며, 교육업무를 담당하는 비정규직은 대학의 경우 강사, 비전임교원, 그리고 유초중등의 경우 교원 중 기간제 교원, 교원 외(산학겸임교사 등, 강사)로 구성된다. 행정 및 교육지원 업무를 담당하는 비정규직은 대학의 대학회계직, 학교의 학교회계직 및 대학의 비정규직원과 기타로 구성된다.

<그림 1> 학교 및 대학 비정규직 현황



주) 음영으로 채워진 네모 상자의 일자리가 비정규직을 의미함.

- 이러한 구분은 적용법상의 분류와 유사하다. 예를 들어, 배동산(2018)에서는 유아교육법상의 유치원과 초·중등교육법이 적용되는 학교 또는 교육부(청) 등 교육기관에서 근무하는 정규직이 아닌 '노동자' 혹은 노동관계법령이 적용되는 자들을 의미한다. 배동산(2018)은 교직원 중 근로기준법, 노동조합 및 노동관계조정법 등 일반 노동법이 적용되는 노동자들과 교원관련법령이 적용되지만 기간제 근로계약을 체결한 기간제교원을 합하여 보통 '학교 비정규직'으로 정의하는 한편, 대학에 근무하는 경우 '대학 비정규직'으로 구분한다. 반면에 정규 교직원은 국가공무원법, 지방공무원법, 사립학교교직원연금법, 혹은 교육공무원법이 일반 노동법보다 우선 적용되거나 해당 법들이 준용된다.
- 교육기관의 비정규직을 구분하고 있는 기존 연구들을 살펴보면, 근로계약기간(기간제, 무기계약 vs 정년보장), 근무형태(전일제 vs 단시간, 방학 중 근무 vs 비근무), 혹은 근로계약상 사용자(직접고용 vs 간접고용) 등을 기준으로 활용하고 있다. 보다 자세한 내용은 배동산(2018), 김민희(2014, 2017)를 참조하시오.
- 이러한 맥락에서 Vielle & Walthery(2003)는 노동시장에서 비정규직을 '기존과는 다른 새로운 형태의 작업조직, 그리고 새로운 형태의 고용관계(employer & employee relation)로서, 현실에서 나타나는 이질적인 관행(practice)들'로 정의한다.

한편, 교육 영역의 비정규직 증가의 원인과 전개 양상은 일반적인 노동시장과는 달리 정부정책의 영향이 크게 작용한다고 볼 수 있다. 유치원과 초중등학교(이하, 학교)와 대학에서의 비정규직 증가 원인과 전개 양상 역시 서로 다른 측면을 갖고 있다. 이에 각 학제별로 비정규 교직원의 규모와 추이, 그리고 그 특성들을 구체적으로 파악·검토하고자 한다.<sup>10</sup>

## 1. 학교 : 유치원 및 초중등 학교

기존 연구들(배동산, 2018; 이상훈 외, 2018; 한국비정규센터, 2012)에 따르면, 학교 비정규직 증가의 원인은 다른 영역에 비해서 상대적으로 정부 정책의 영향이 다른 요인들보다 좀 더 중요하게 작용했다는 점에서 주목할 필요가 있다.

첫째, 교원이 교육업무에 전담할 수 있는 교육환경 조성과 효율적인 운영을 위한 일련의 ‘교원업무경감정책’이 비정규직 증가의 원인이다. 1979년 교원 업무간소화 지침 이후 ‘교원의 잡무 경감대책’(97), ‘교원 업무경감 방안’(01), ‘교원업무경감을 위한 교원지원인력증원 방안’(05) 등의 형태로 지속적으로 추진되었다(배동산, 2018). 교원업무경감은 정보화시스템 개선, 직무분석 및 인력지원과 같이 크게 세 경로를 통해서 추진되었지만, 2000년 이후에 본격적으로 추진된 인력지원을 통한 업무경감 방안이 가장 현실적인 방안으로 평가된다(주현준, 2015). 2000년대 들어 교원잡무로 분류된 학사관련 업무들이 행정실로 대거 이관되었고 교무업무지원인력으로 교무실에

8. 일반적으로 정규직을 “근로자가 ①단일의 사용자와 ②직접 근로계약을 체결하고, 근로자는 ③한 사업장 내에서 ④정해진 소정의 근로시간에 따라 전일제로 근무하며, 이때 ⑤근로계약기간의 정함이 없이 정년까지 고용이 보장되는 반면, 기업의 위계조직에 대한 ⑥법·경제적 종속을 그 대가로 하는 고용형태/고용관계”로 정의하고, 위 6가지 요소 중 하나라도 다르면 비정규직으로 정의할 수 있다.
9. 사립대학의 비정년계열 전임교원은 정년이 보장되지는 않지만 사학연금 가입대상이라는 점에서 본 연구의 정의·구분 기준에는 예외라는 점에서 유의할 필요가 있다.
10. 이때 구체적인 결과들에 대한 검토과정에서 유의할 점이 있다. 대부분의 기존 연구들이 교육부 등이 조사·발표하고 있는 2차 혹은 3차 자료를 활용하고 있는 것에서 예상할 수 있듯, 비정규 교직원의 규모와 특성을 파악하기 위한 1차 자료는 구하기가 매우 어려운 실정이다. 이에 기존의 연구를 대부분은 각각의 연구가 대상으로 하는 비정규직 규모만을 부분적으로 제시하거나, 비정기적인 실태조사 자료를 활용함으로써 단년도 혹은 2~3년 동안의 추이만을 제시한다. 더욱이 연구 목적과 대상에 따라 비정규 교직원의 정의와 범위가 상이함으로써, 교육영역 비정규직 문제와 그 심각성을 전체적으로 파악하기에는 한계가 있다. 더욱이 본 연구의 목적을 고려한 설립유형(국공립/사립)과 고용형태(정규/비정규)를 구분·제시한 자료를 확보하는 것은 더욱 어렵다. 이에 본 연구는 일차적으로 교육통계서비스에서 제공하는 통계자료들을 최대한 활용하는 한편, 부족한 내용들은 기존 문헌 및 관련 웹사이트를 통해서 최대한 수집·정리하여, 현재 한국의 교육영역 비정규직의 전체 규모를 파악하고자 한다.

교무보조원이 배치되는 등, 교원 업무지원을 위한 학교비정규직은 계속 확대되었다.

둘째, 학교의 교육 및 공공서비스의 다양화(학교급식, 돌봄교실, 학교도서관, 학생 및 학부모 상담, 방과후 학교, 교육방식 다양화, 각종 특기적성 교육 강화 등)에 따른 인력수요의 증가이다. 예를 들어, 학교급식사업에 따라 영양사 및 조리종사원, 학교도서관 사업에 따라서 사서와 사서보조, 특수교육법에 따라 특수교육보조와 통학차량보조, 유아·유치원확대(유아교육법)에 따라 유아 종일반, 보육교실보조, 유치원교육보조, 방과후 학교사업에 따라 방과후 강사 등, 학교 비정규직 범위와 규모는 확대·증가하였다(이상훈 외, 2018).

마지막으로, 실업문제를 해결하고 고용률을 높이기 위해 오히려 정부가 비정규직 일자리를 증가시키기도 하였다. 예를 들어, 1997년 경제위기로 인한 청년실업 문제를 단기적으로 해소하기 위한 ‘고학력 미취업자 실업 대책’의 일환이었던 교육정보화 사업은 이후 고학력 실업문제를 해소하기 위한 사업으로 전환됨으로써 전산보조인력의 고용이 지속되었다(한국비정규센터, 2012). 특히, 학교 정규직원은 2011년 61,277명에서 2017년 59,121명으로 오히려 2천 1백여 명이 감소했음에도 학교 비정규직은 지속적으로 증가한 것을 두고 정부는 일자리 창출 정책의 성과로 왜곡(배동산, 2018)하고 있다는 지적은 유념할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 이상훈 외(2018)의 다음과 같은 평가에 주목할 필요가 있다. “학교 비정규직의 발생과 증가는 경비절감 등의 경제적 이유나 정규직 노조에 대한 회피 등 노사관계적 전략에서 기인했다기 보다는 교원업무 경감 즉, 이미 존재하는 정규직 교원에 대한 보조적(지원적) 역할로서 규정되었다. 따라서 학교비정규직의 존재는 그자체로서 불평등을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 해당 노동자들의 노동권, 인권의 보장에 대한 요구는 교원 업무의 경감, 다변화된 교육 수요의 대응이라는 다른 측면에 비해 부차화 될 수밖에 없었기 때문이다. 특히나, 학교 비정규직 노동자들의 채용과정이 매우 임의적이었으며, 그 주체 역시 다양했다는 점은 학교 및 교육기관에서 엄연히 노무를 제공하는 노동자들에 대한 일관된 법적 제도적 규제가 부재하게 된 원인이 되기도 하였다.”(이상훈 외, 2018, pp.5~6).

## 가. 유초중등 교원

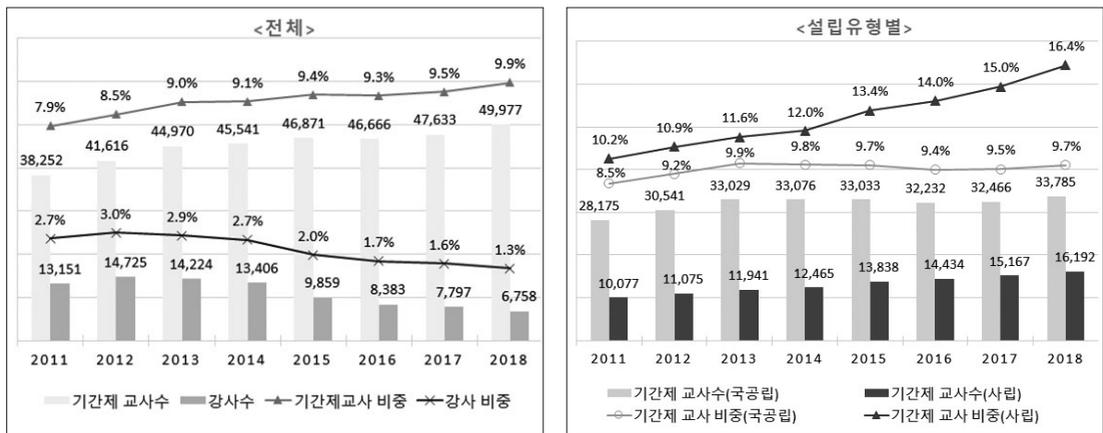
유초중등의 비정규 교원은 기간제 교사와 강사로 구성된다.<sup>11</sup> <그림 2>에서 기간제 교사는 2011년 38,252명에서 2018년 49,977명으로 증가하였으며, 유초중등의 전체 교원 중에서 차지하는

11. 기간제 교원의 정의 및 역사에 대한 보다 상세한 내용은 장환영 외(2013)를 참조할 것.

비중 역시 2011년 7.9%에서 2018년 9.9%로 2%p 증가하였다. 반면, 강사수와 비중은 같은 기간 동안 감소함으로써, 이들을 합친 비정규교원의 수와 비중은 2011년 51,403명(10.7%)에서 2018년 56,735명(11.3%)으로 증가하였다.

설립유형별로 보면,<sup>12</sup> 유초중등 기간제 교사의 약 2/3가 국공립 학교 소속이며, 사립학교에 소속한 기간제 교사는 1/3 수준이다. 사립학교 소속 전체 교원(정규교사+기간제교사) 중에서 기간제 교사가 차지하는 비중은 국공립에 비해 높고 2011년(10.2%) 이후 지속적으로 증가하고 있다(2018년 16.4%). 한편, 국공립 소속 전체 교원 중에서 기간제 교사가 차지하는 비중은 같은 기간 동안 1.2%p 증가하는 수준으로 사립에 비해 증가속도가 완만한 편이다.

〈그림 2〉 유초중등 기간제 교사와 강사



주 1) ‘전체’의 비중은 (정규교사+기간제교사+강사) 대비 각 비중이며, ‘설립유형별’의 비중은 (정규교사+기간제교사) 대비 각 비중임.

2) 방송통신중·고등학교를 제외한 모든 학교(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 특수학교, 각종학교, 고등기술학교, 고등공민학교)의 각 자료를 취합하여 재작성한 것임

자료 1) 정규 교사와 기간제 교사수 통계: [교육통계서비스 > 알림/서비스 > 주요요청자료 > (학교별) 학생/학급/입학/졸업/교원/직원/교지면적](URL: [https://kess.kedi.re.kr/post/6670302?itemCode=04&menuId=m\\_02\\_04\\_03](https://kess.kedi.re.kr/post/6670302?itemCode=04&menuId=m_02_04_03))

2) 강사 통계: [교육통계서비스 > 교육통계 > 유초중등통계 > 주제별에서 정규교원 및 기간제 교원](URL: [https://kess.kedi.re.kr/stats/school?menuCd=0101&cd=4110&survSeq=2018&itemCode=01&menuId=m\\_010104&uppCd1=010104&uppCd2=010104&flag=B](https://kess.kedi.re.kr/stats/school?menuCd=0101&cd=4110&survSeq=2018&itemCode=01&menuId=m_010104&uppCd1=010104&uppCd2=010104&flag=B))

출처 : 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)

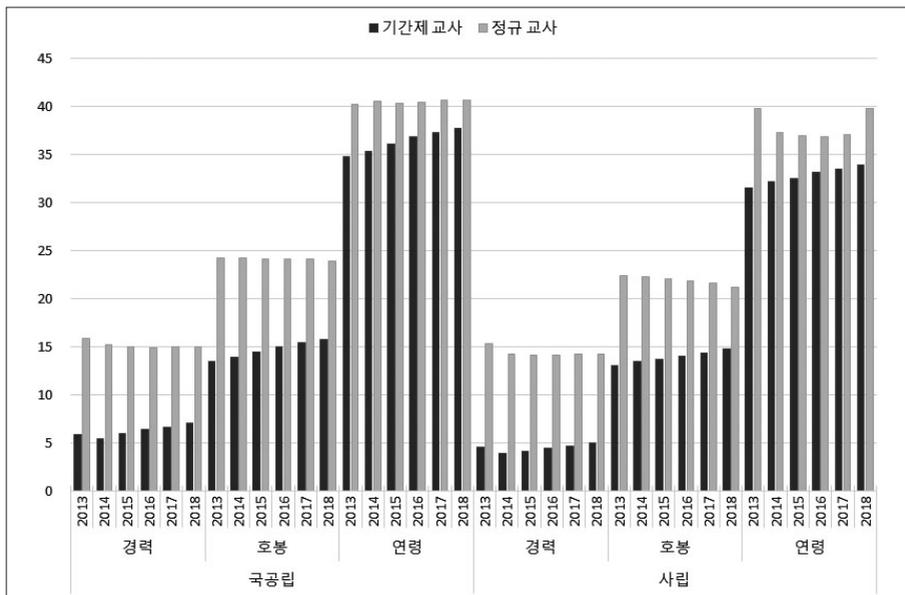
12. 유초중등의 ‘강사’에 대한 통계는 설립유형별로 제공되지 않음으로써 이를 제외한 수치를 활용한다.

〈그림 3〉은 유초중등 교사의 경력, 호봉 및 연령을 설립유형과 고용형태별로 제시·비교한다. 기간제 교사의 평균 연령을 보면, 국공립에 비해 사립 소속 교사의 평균 연령이 3~4세 정도 낮은 편이지만, 설립유형에 관계없이 최근 평균 연령의 상향 추이는 유사하게 나타난다. 한편, 정규교사의 평균 연령 역시 국공립 소속 교사가 사립에 비해 상대적으로 높은 편이다. 최근 추이를 보면, 국공립의 정규 교사의 평균 연령은 40세 초반으로 별다른 변화가 없지만, 사립의 경우 평균 연령이 낮아졌다가 다시 높아지는 추이가 나타난다.

사립 유초중등 기간제 교사의 평균 경력은 4~5년 정도인데, 다만 최근 조금씩 경력년수가 늘어나고 있다. 사립 정규 교사의 평균 경력은 14년 정도로 기간제 교사에 비해 9~10년 정도 더 길다. 한편, 국공립 기간제 교사의 평균 경력은 6~7년으로 사립에 비해 약간 높은 편이고 이들 역시 최근에 올수록 조금씩 연장되고 있다. 그리고 국공립 교사의 평균경력은 약 15년으로써 사립에 비해 1년 정도 더 긴 편이다.

〈그림 3〉유초중등 기간제 교사의 경력, 호봉, 연령

(단위 : 년, 세, 호봉)



- 주 1) 정규교사는 교(원)장과 교(원)감을 제외
- 2) 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교(일반고, 자율고, 특수목적고, 특성화고) 포함
- 3) 경력과 연령의 평균치는 각 구간별 중간값을 기준으로 각 구간별 인원을 가중치로 산출한 것이며, 호봉에 대한 평균치는 2년 미만, 3~40호봉(각호봉)(근가 제외)을 기준으로 인원을 가중치로 산출한 것임
- 4) 정규교사에는 교(원)장과 교(원)감 제외함.

자료 : 교육통계연감(각년도)의 학제별 자료를 취합·정리하여 작성함.

교사의 임금 산정의 기초가 되는 호봉을 전반적으로 보면, 사립의 경우 국공립에 비해 다소 낮은 편이다. 기간제 교사의 경우 설립유형에 관계없이 최근 호봉이 높아지는 추세이며, 사립은 2013년 13.1호봉에서 2018년 14.7호봉으로 높아졌으며, 국공립은 2013년 13.4호봉에서 2018년 15.8호봉으로써 사립에 비해 좀 더 빠르게 높아지고 있다. 한편, 정규교사의 호봉은 국공립의 경우 약 24호봉으로 큰 변화가 없는 반면, 사립의 경우 2013년 22.4호봉에서 2018년 21.2호봉으로 다소 낮아지는 추이가 나타난다.

다만, 유초중등 교사들의 경력 등은 학제별로 차이가 존재함으로써 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 가장 두드러진 특징은 유치원에서 절대 다수를 차지하는 사립 유치원 소속 정규교사의 경력연수가 상대적으로 짧고, 연령과 호봉 역시 상대적으로 낮은 편이라는 점이다. 평균 경력연수는 4.4년, 호봉은 11.3호봉으로 나타남으로써 이들의 경력연수와 호봉은 기간제 교사에 비해서도 짧고 낮은 편이고, 연령 또한 가장 낮은 것으로 나타난다. 사립 기간제 교사 전체의 평균 경력은 4.9년이지만, 초등학교 소속 기간제 교사의 경력은 약 9.9년으로 사학연금의 최소가입기간인 10년에 가까운 것은 물론, 국공립 소속의 어느 기간제 교사보다도 경력연수가 긴 편이다.<sup>13</sup>

## 나. 학교회계직

유·초중등 학교의 비정규직은 학교장과 근로계약을 체결하여 학교에 필요한 근로를 제공하고, 학교회계에서 보수를 받음으로써 통상 학교회계직<sup>14</sup>으로 지칭된다.<sup>15</sup> 학교회계직에는 약 50여 개 직종이 포함되어 있는데, <표 2>와 같이 강의 이외 업무를 담당하는 일반·전문 직종과 강의 업무를 담당하는 강사직종으로 크게 분류할 수 있다.

13. 2018년 기준, 유초중등 기간제 교사의 경력, 호봉, 연령에 관한 사항은 <부록 1>을 참조할 것

14. 학교회계직이라는 명칭은 과거 육성회직원 및 학부모회직원 등으로 불리다가 2004년 정부의 '회계직원 계약 관리지침'에 따라 '회계직원'이라고 불리게 되었다.

15. 이상호 외(2018)에 따르면, 교육부는 교육공무직이라는 용어를 사용하고 있으며, 이에 울산, 광주, 제주등의 교육청에서는 조례제정을 통해 교육공무직의 명칭을 사용 중이기도 하지만, 다른 지역의 교육청에서는 학교회계직, 관련 노조에서는 학교비정규직 등 다른 용어를 사용하는 등, 일관된 명칭이 아직까지 존재하지 않는다.

〈표 2〉 학교회계직원 분류(예시)

구분	강의 이외 업무(Non-Teaching)		강의업무(Teaching)
	일반직종	전문직종	강사직종
통합직종			
세부직종	교무보조, 과학보조, 전산보조, 행정보조, 돌봄강사, 조리사 등	영양사, 전문상담사, 교육복지사, 사회복지사 등	영어회화전담강사, 교과교실제강사, 스포츠강사, 방과후강사 등

자료 : 오세희 외(2013). 전계서. 13에서 재인용, 김민희(2014) 〈표 2〉 재인용.

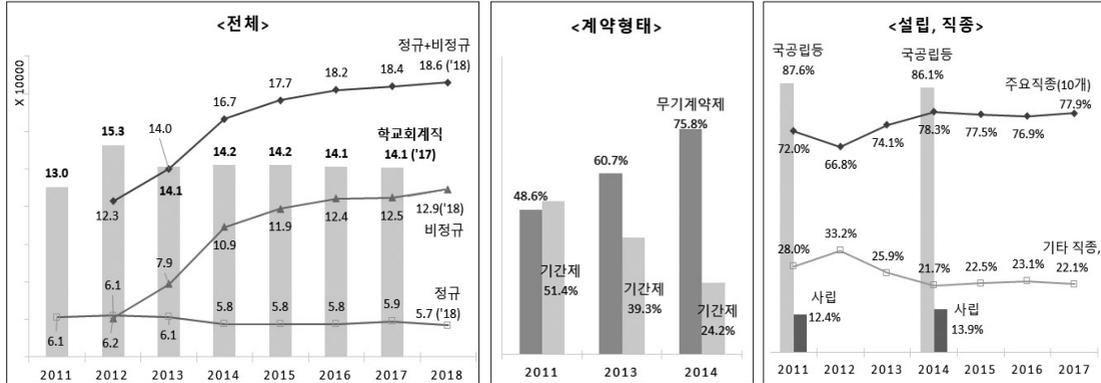
유초중등 학제에서 비정규 직원의 규모는 두 가지 경로를 통해 접근·파악할 수 있다. 하나는 교육부가 매년 조사·발표하는 교육통계 중에서 전체 직원수에 대한 통계치에서 정규직원 통계를 제외하여 비정규 직원 규모를 파악할 수 있다. 예를 들어, 〈그림 4〉의 ‘전체’에서 유초중등의 2017년 전체 직원 183,856명 중에서 정규직원수(59,121명)를 제외한 124,735명을 비정규 직원으로 파악할 수 있다. 이때, 비정규 직원 규모는 2012년 약 6.1만 명에서 2018년 약 12.9만 명으로 2배 가까이 증가했음을 알 수 있다.

다른 하나는 기존의 관련 연구들에서 교육부의 실태조사 결과로 제시·인용되는 학교회계직 규모로써, 〈그림 4〉에서 그 규모(‘학교회계직’)를 보면 2013년 이후 약 14만 명 정도로 연도별 전체 규모의 변화는 크지 않다. 이러한 학교회계직원 중 무기계약제인 경우는 2011년 48.6%에서 2014년 75.8%로 크게 증가했고, 이후 공공부문의 무기계약직 전환 정책에 따라 그 비중은 더욱 크게 증가했을 것으로 예상할 수 있다.<sup>16</sup> 설립유형별로 살펴보면, 학교회계직 중 국공립 소속 직원의 비중이 87% 내외로 절대적으로 많다. 그리고 직종별로는 주요 10개 직종이 70%를 훨씬 초과하는 비중을 차지한다.

16. 공공부문의 무기계약직 전환 정책에서 교육기관의 무기계약직 전환비율은 상당히 높은 수준이다. 하지만, 동 정책에 따라 발표하는 비율은 국공립에 한정되는 등 학교회계직에 대한 그 동안의 발표내용과는 그 기준이 일관되지 않은 문제점이 있다. 그럼에도 불구하고, 동 정책이 시행된 이후 기존에 조사·발표하는 것과 같은 학교회계직에 대한 세부 사항에 대한 자료는 구하기 힘든 실정이다.

〈그림 4〉 학교회계직원의 추이

(단위: 만 명, %)



- 주 1) 주요 10개 직종: 영양사, 조리사, 조리원, 구육성회, 사무행정보조, 교무보조, 과학보조, 사서, 특수교육보조, 전산보조
- 2) 〈전체〉의 정규+비정규, 정규 및 비정규 직원수는 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 특수학교, 공민학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 각종학교가 포함(방송통신중·고 제외)된 것이며, 〈전체〉의 학교회계직, 〈계약형태〉 및 〈설립, 직종〉의 수치는 포함된 학제가 나타나 있지 않음.
- 3) 2013년 학교회계직의 감소는 자원봉사자, 스포츠강사, 운동부코치 등을 해당 연도부터 통계에서 제외한 결과임.
- 자료 1) 〈전체〉의 정규직원수: [교육통계서비스 > 교육통계 > 연도별 추이](URL: http://cesi.kedi.re.kr/stats/school?menuCd=0101&cd=4122&survSeq=2018&itemCode=01&menuId=m\_010105&uppCd1=010105&uppCd2=010105&flag=A)
- 2) 〈전체〉의 (정규+비정규) 직원수: 교육부(2018), “2018년 교육기본통계 결과 발표”(2018.8.)
- 3) 〈전체〉의 비정규 직원수: 2)의 전체 직원에서 1)의 정규직원을 제외한 수치임
- 4) 〈전체〉의 학교회계직, 〈계약형태〉와 〈설립, 직종〉의 통계치들은 교육부의 실태조사 등을 통해 발표된 수치들을 인용하고 있는 기존 연구들의 내용을 취합·재작성한 것임(배동산, 2018; 김민희, 2014; 한국비정규센터, 2012; 박지순 외, 2014)

학교회계직원들의 근속연수별 현황을 살펴보면 2014년 기준 전체 141,644명 중 3년 미만으로 근속하는 자가 약 36.9%(1년 미만 14.3%+1년 이상 10.7%+2년 이상 11.9%)에 이른다. 주요 직종에 속한 104,688명 중에서는 2년 이상 3년 미만인 경우가 약 19.6% 정도되며, 평균 근속기간은 약 7.12년으로 나타난다. 반면에 기타 직종에 속한 학교회계직의 근속연수는 약 2.59년으로 3년에도 미치지 못함으로써, 학교회계직 전체의 평균 근속연수는 약 6년에 지나지 않는다. 다만, 2017년 이후 정부의 공공부문 무기계약직 전환이 지속적으로 이루어졌다는 점에서 최근 이들의 평균 근속연수는 점차 증가되었을 것으로 예상된다.<sup>17)</sup>

학교회계직에 대한 임금은 2014년부터 기존의 다양한 연봉일수로 운영되던 보수체계가

17. 학교회계직원의 근속연수별 현황은 〈부록 2〉를 참조할 것.

월급제로 전환되었다.<sup>18</sup> 여기서 가장 큰 특징은 근무연차가 길어질수록 정규직과의 임금격차가 확대된다는 점이다. 예를 들어, 교무의 경우 근무 1년차에는 정규직의 92.7% 수준이지만, 20년차에는 66.4%로 격차가 확대된다. 이는 공무원의 경우 1년차 임금 대비 20년차의 임금은 약 180% 증가하는데 반해, 학교회계직은 130% 증가에 그치기 때문이다. ‘영양사 등’과 ‘조리원’ 직종의 경우 정규직의 1년차 대비 20년차 임금 역시 약 180% 증가하는데 반해, 학교회계직의 임금은 약 125% 수준으로 유사하다.<sup>19</sup>

## 2. 대학의 비정규직

대학의 비정규직 문제는 몇 분의 희생(2004년, 2008년, 2010년)을 통해 사회적 이슈가 되어 2011년 제정되었지만 몇 차례의 유예를 거쳐 올해부터 시행하게 된 소위 ‘시간강사법’(고등교육법일부개정법률안)과 맥락을 같이 한다.

임순광(2011, 2012)에 따르면, 우리나라에서 ‘대학 기업화’는 1990년대 중반부터 본격화되었다.<sup>20</sup> 대학기업이라는 용어에서도 유추할 수 있듯이, 교육이라는 공공성이 강한, 그래서 이전에는 거리가 있다고 간주되었던 기업의 논리가 1990년대 중반부터 교육영역에 도입·확대되었음을 의미한다. 예를 들어, 2011년 초반 여러 대학에서 이슈가 된 청소 노동자 문제는 대학에서 환경미화·시설관리·음식조리·어학교육원 강의 등에서 간접고용을 통해 인건비를 축소하기 위한 것으로써, 교육 이외 영역에서 나타난 일반적인 비정규직 문제와 다르지 않다. 즉, 기업화된 대학이 비용 축소를 통해 수익을 높이기 위한 전략의 산물로 이해할 수 있다.

기업화된 대학의 전략은 여기서 멈추지 않는다. 일반 기업과 마찬가지로, 대학기업 역시 교육노동자(법률상 용어는 ‘교원’)에 대한 ‘분할 지배’를 통해 비용을 축소한다. 정규직과 비정규직, 교원과 비교원으로 노동시장을 분단한다.<sup>21</sup> 비정규교수는 모두 기간제교수인데 시급을 받는

18. 학교회계직의 임금은 일당제에서 1년 단위 계약에 따른 연봉제로 전환(2008)된 바 있으며, 이후 교육부의 “2014년 학교회계직 고용안정 및 처우개선안” 발표에 따라 월급제로 전환됨. 이외 학교회계직의 고용·근로조건에 대한 보다 상세한 내용은 박지순 외(2014)를 참조할 것.

19. 정규직과 비정규직의 월평균 임금을 비교한 보다 구체적인 수치는 <부록 3>을 참조할 것.

20. 김누리(2010)에 따르면, ‘대학기업화’의 양상은 대학의 상업화, 기업식 대학경영, 기업의 대학지배 및 기업문화의 창궐이라는 네 가지 국면으로 나타난다. 좀 더 상세한 내용은 김누리(2010) 참고. 한편, 이하 대학의 비정규 문제에 대해선 임순광(2011, 2012, 2016)을 정리한 것임을 밝힌다.

시간강사와 월급을 받는 기간제 교수로 구분된다.

먼저, 시간강사는 전업강사와 비전업강사로 나뉜다. 비전업강사는 시간강사 이외의 직업이 있어 일정 정도의 소득이 있는 강사이다.<sup>22</sup> 그리고 월급을 받는 기간제 교수도 중장기 계약 기간제 교수(예: 비정년트랙교수, HK연구교수, 의과대학의 기금교수 등)와 단기 계약 기간제 교수(예: 강의전담교수, 초빙교수, 겸임교수 등)로 나뉘는데, 이렇게 비정규교수들이 위계적으로 배열되면 전임교원도 아니고 정규직도 아니라는 본질이 같음에도 미묘한 우열의식에 사로잡혀 서로 경쟁하고 견제하도록 한다.

특히, 최근까지는 법적으로 교원인 사람(고등교육법 14조2항의 교원 범주에 포함된 사람)만이 ‘진짜’ 교원인 동시에 ‘정규’ 교수로 단순하게 구분할 수 있었다. 하지만 올해부터 시행하게 된 소위 강사법에 따르면, 강사는 법적으로는 교원이지만 이들에 대한 처우와 권리는 비정규직 혹은 비교원에 가깝다는 점에서 상황은 훨씬 더 복잡하게 되었다.<sup>23</sup>

결국, 임순광(2012)에서 예견한 바와 같은 강사법의 제정·시행에 따른 부작용은 그대로 현실화되었다고 평가할 수 있다. 강사법이 유예되는 동안 많은 대학들은 재정부담을 이유로 대학강사를 대량해고 하였으며, 비전업강사와 동일한 초빙·겸임교원 등 비전임교원 수를 증가시켰다. 대교연(2019)에 따르면, 시간강사는 2011년 60,226명에서 2018년 37,829명으로 37.2% 감소한 반면, 강사 이외 비전임교원은 176.8%(12,445명→21,998명)나 증가했다(대학교육연구소, 2019).

또한 전임교원 확보율이 지표로 있는 1주기 대학평가기간(2012~15)에는 전임교원 채용을 증가시킨 반면, 해당 지표가 삭제된 2주기 평가기간(2016~18)에는 전임교원수에는 변화가 크지 않았다는 점에서도 알 수 있듯이, 기업화된 대학은 정부 정책에 따라 수익을 창출하기 위한 전략을 변경·실행했다.

정리하면, 지난 2~30여 년 동안 학교 및 대학이라는 교육영역의 노동시장에서는 노동유연화가

21. 조정재(2007)에 따르면, 정규/비정규교수와 교원/비교원을 비교하는 주요 항목으로는 법률적 지위, 채용 및 퇴직(혹은 계약종료) 절차, 근속기간(혹은 계약기간), 임금·부가급여·사회보험의 내용 및 수준과 그 결정 방식, 수행할 직무의 결정 방식, 승진 및 경력 경로, 퇴직(혹은 계약종료) 후 관계, 사회적 평판과 이와 관련된 권력과 부가 수입 등이며, 구체적인 내용은 정규교수와 비정규교수의 ‘교원성’에 따라 상이하다.

22. 임순광(2012)에 따르면, 아이러니하게도 강사를 전업/비전업으로 구분하고 비전업인 경우 전업에 비해 절반도 되지 않는 강사료를 지급하게 된 것은 당시 교과부가 2001년 고안하여 2002년부터 국공립에 도입한 것이다. 이후 많은 사립대학들도 비전업강사 제도를 도입했으며, 최근에는 비전업강사수가 전업강사수와 비슷할 정도로 증가했다. 한편, 교과부는 2011년에는 비전업강사에 대한 기준 역시 4대 보험 가입에서 강의료 이외의 일정 소득 수준으로 완화시키기도 하였다.

23. 강사법의 특징과 의미, 한계 등에 대한 보다 자세한 내용은 임순광(2012)을 참조할 것.

지속적으로 이루어졌다. 이때, 교육영역에서의 비정규직 증가는 다른 다양한 원인들 중에서도 정부 정책적 요인이 직·간접적으로 상당한 영향을 미쳤다는 점은 주목할 필요가 있다.<sup>24</sup>

## 가. 대학 교원

〈그림 5〉와 같이, 대학 교원수(전임+비전임+강사)는 1980년대 후반(1987년 기준 국공립 11,375명, 사립 37,048명)부터 지속적으로 증가하여 2012년 225,308명(국공립 43,288명, 사립 182,020명)으로 정점에 이른 후, 최근에는 사립을 중심으로 완만하게 감소하고 있다(2018년 기준, 국공립 43,632명, 사립 168,291명).

이때, 전체 교원 중에서 비정규 교원(비전임+강사)의 비중을 보면, 전체 노동시장에서 나타난 비정규직의 규모와 비중의 변화와 유사하다. 즉, '80~'90년대에는 50% 이하 수준에서 완만하게 높아지다가, 90년대 중·후반부터 50~60%대를 넘어서는 등 빠르게 증가하였다. 예를 들어 전체 교원 중 비정규 교원의 비중은 1994년 50.2%(사립 52.7%), 2000년 60.7%(사립 62.3%), 2010년 65.3%(사립 66.9%)로 최고치를 기록하였다. 다르게 말하면, 대학의 교원 중 비정규 교원(비전임+강사)의 규모는 2018년 기준 총 124,464명으로써 정규교원(전임, 87,022명)에 비해 약 1.5배에 이른다.

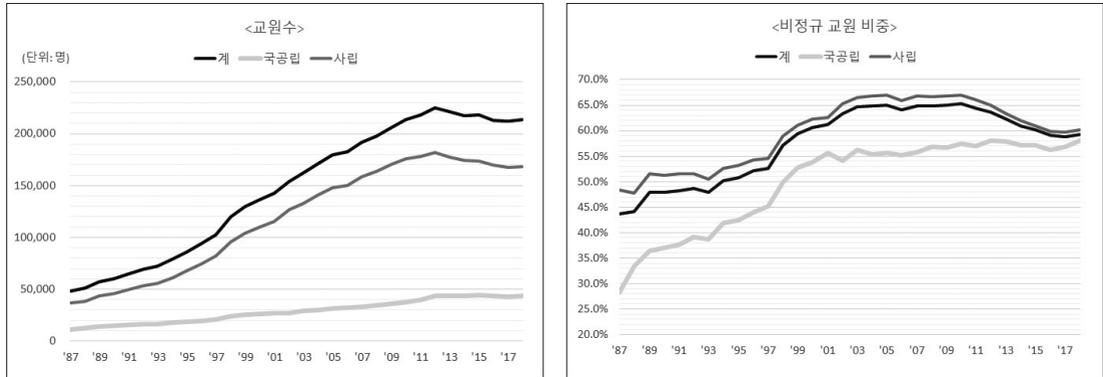
한편, 2012년 이후부터 전체 교원수는 줄어들고 있는데, 이는 2011년 제정되었지만 그동안 4차례의 유예기간을 거쳐 올해 9월부터 시행되는 강사법의 영향이 크게 작용한 것으로 판단된다. 〈그림 6〉에서 보는 바와 같이 2010년 이후 대학의 시간강사수는 급격하게 감소하고 있다.<sup>25</sup> 비정규 교원의 비중은 2010년 이후 조금씩 감소하다가(2017년 58.8%), 최근 다시 상승할 조짐을 보이고 있다(2018년 59.2%). 이것은 2010년 이후 시간강사의 감소 및 비전임교원의 증가, 그리고 2010년대 초·중반 전임교원의 증가<sup>26</sup>의 영향이 서로 상쇄되어 나타난 것으로 평가된다.

24. 한편, 아이러니하게도 노동시장의 비정규직 문제를 해소하는데 있어서, 민간 부문을 선도하기 위해 정부는 2003년부터 최근까지 교육기관을 포함한 「공공부문 비정규직 대책」을 지속적으로 추진·시행하고 있다. 이들 정책의 핵심은 무기계약을 통해 비정규직의 고용안정성을 제고하는 한편, 고용·근로조건을 점차적인 개선으로 평가할 수 있을 것이다. 하지만, 이들 정책에 대한 평가는 다양한 것이 사실이다. 이에 대한 평가들은 김중진·조상균(2018), 노광평·이장원(2018)을 참조할 것

25. 2010년 5월 조선대 시간강사 자살 이후 시간강사의 지위 보장과 처우 개선을 위한 소위 강사법이 2011년 제정되었지만, 이후 최근까지 4차례 유예되는 과정에서 시간강사는 해고로 인해 그 수가 빠르게 감소한 반면, 비전임교원은 지속적으로 증가하고 있다.

26. 2010년대 초반에는 1주기 대학구조평가에서 전임교원 관련 지표로 인해 각 대학들이 전임교원을 증가시켰지만, 2주기 대학평가(2018년 시행)에서는 관련 비율 지표가 삭제됨으로써 2016년 이후 전임교원수는 크게 변동이 없다.

〈그림 5〉대학교원수 추이 : 1987~2018년



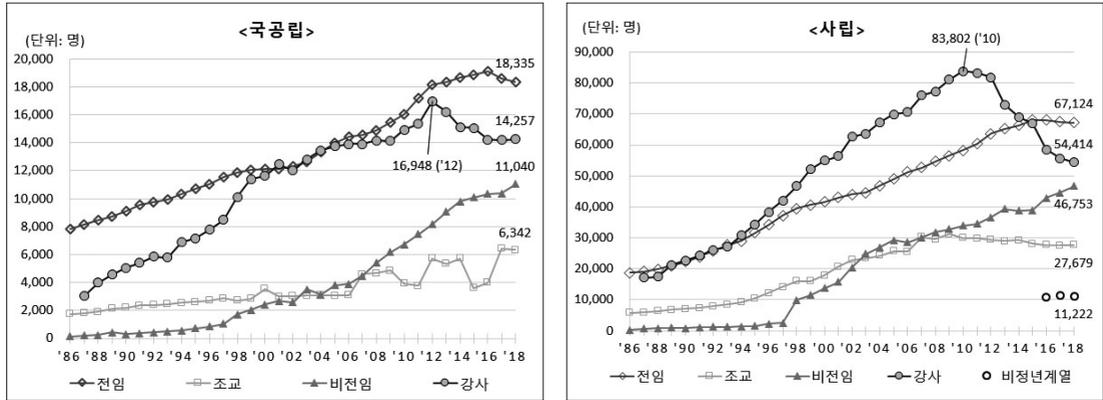
주) '교원' = 전임교원 + 비전임교원 + 시간강사 (단, 조교는 제외)

〈그림 6〉을 통해 좀 더 구체적으로 살펴보면, 비정규 교원 중 비전임 교원수는 2000년대 들어 최근까지도 지속적으로 증가한 반면,<sup>27</sup> 대학강사는 2010년을 지나면서 더 큰 규모로 감소하였다. 예를 들어, 2012~2018년 기간 동안 비정규 교원은 17,084명 감소(143,548명→126,464명)하였는데, 비전임교원은 13,005명 증가했지만 대학강사가 30,089명 감소한 결과이다. 한편, 단순히 생각하면 줄어든 강사 일부가 비전임교원으로 전환되었지만 남은 강사들 대부분은 일자리를 잃은 것으로 추정할 수 있다. 왜냐하면 같은 기간 동안 전임교원의 증가는 5,262명(2012년 81,760명 → 2018년 87,022명)에 지나지 않기 때문이다. 결국, 비정규 교원 비중의 최근 감소(2012년 63.7% → 2018년 59.2%)는 양질의 일자리로의 전환이 아닌, 일자리 자체의 축소로 인해서 나타난 결과로 해석할 수 있을 것이다.<sup>28</sup>

27. 2010년 비전임교원수는 16,170명(국공립 2,425명, 사립 13,745명)에서 2018년 57,793명(국공립 11,040명, 사립 46,753명)으로 크게 증가하였으며, 대학 비정규 교원(비전임+강사)에서 차지하는 비중 역시 2010년 19.5%(국공립 17.2%, 사립 20%)에서 2018년 45.7%(국공립 43.6%, 사립 46.2%)로 증가했다.

28. 한편, 전임교원('18년 81,760명) 중에서도 사립대학의 비정년계열 전임교원('18년 11,222명)을 비정규교원으로 간주한다면, 비정규교원의 비중은 64.5%에 이른다. 참고로 '18년 조교를 제외한 비정규교원(비전임+강사)은 126,464명으로 나타났다.

〈그림 6〉대학교원 및 조교의 변화 추이



주 1) 비전임교원에는 겸임교수, 명예교수, 객원교수 및 대우교수 등을 포함

2) 전임교원에는 전임교원에는 총(학)장, 교수, 부교수, 조교수, 전임강사 및 비정년계열 전임교원이 포함되며, 2013년 이후부터 전임강사는 제외됨.

3) 2016-2018년 비정년 전임교원수는 일반대학과 전문대학의 합계치임

자료 1) 교육통계서비스(kess.kedi.re.kr)의 테마통계-웹진의 대학·전문대학·대학원의 직위별 교원통계를 활용하여 재작성함

2) IP2018-01\_비정년계열 전임교원 운영 현황, 교육개발원 보고서 <표 2>와 <표 14>

대학의 비정규 교원의 연간 임금수준은 2017년 기준 초빙교원은 2,775만 원(사립 2,627만 원, 국공립 3,385만 원), 기타교원 2,261만 원(사립 2,208만 원, 국공립 2,452만 원), 시간강사는 756만 원(사립 684만 원, 국공립 1,037만 원) 수준이며, 이들 비정규 교원은 국공립에 비해 사립의 경우가 평균적으로 낮은 수준이다. 한편, 겸임교원은 평균적으로 850만 원 수준이며, 국공립(501만 원)에 비해 사립(924만 원)의 경우가 상대적으로 높은 수준이다. 한편, 이들 비정규 교원 중 가장 임금수준이 높은 초빙교원의 임금수준이 정규교원 중 상대적으로 가장 낮은 조교수의 임금과 비교하더라도 50% 내외 정도에 지나지 않음을 알 수 있다.

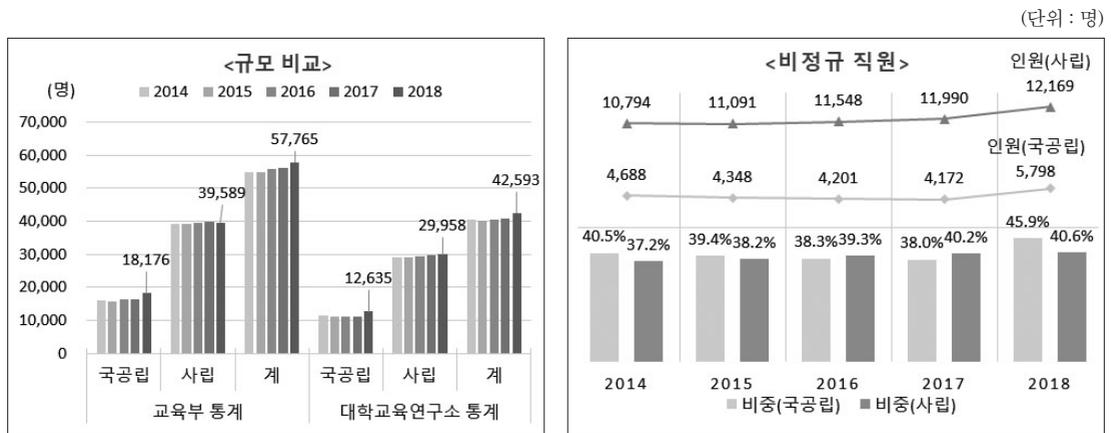
한편, 2019년 9월부터 시행되는 강사법에 따라 대학의 시간강사는 최소 1년에서 재계약을 통해 최대 3년까지는 임용이 보장되는 등, 과거에 비해 고용이 연속성이 일정정도 확보될 것으로 예상된다. 이에 이들이 얻을 수 있는 연간 소득을 활용하여 추정해 볼 수 있다. 한 학기당 6시간을 1년 동안 강의(15주×2)하고 방학 중 4주(겨울과 여름 방학 각각 2주)간의 임금을 받는다고 할 때, 국공립의 평균 강사료(시간당 73,872원)를 적용하면 연간 약 1,507만 원, 사립대학의 평균 강사료(시간당 54,143만 원)를 적용하면 연간 약 1,105만 원 수준이다. 2017년과 비교할 때 국공립은 약 500만 원, 사립은 약 300만 원 정도 소득이 증가할 것으로 예상된다.<sup>29)</sup>

## 나. 대학직원의 규모

다음으로 교육부 통계에 따르면, 대학 직원 총 규모(정규+비정규)는 2018년 기준 57,765명이며, 국공립이 18,176명이고 사립이 39,589명으로 사립대학의 직원이 전체에서 68.5%를 차지하고 있다. 하지만 교육부 통계로는 직원 중 정규직과 비정규직을 구분할 수 없기 때문에 본 연구에서는 교육부 통계에 비해 포함하는 학교수가 상대적으로 적은 대학교육연구소(2018)의 통계<sup>30</sup>를 사용한다.

대학교육연구소(2018)에 따르면, 2018년 대학 직원수는 총 42,593명이고 이 중 사립대학의 직원 비중은 70.3%로써 국공립 대 사립의 구성은 교육부 통계와 유사하다. 그리고 직원 중 비정규직 비중은 2018년 42.2%로써 17,967명(사립 12,169명, 국공립 5,798명)이다. 한편, 연도별로 차이가 존재하지만, 국공립이나 사립 모두 대체로 비정규직 비중은 40% 내외 수준인데, 2018년의 경우 국공립에서 비정규직 비중이 45.9%로 상대적으로 크게 나타나고 있다.

〈그림 7〉대학직원 규모와 설립유형별 비정규 직원



- 주 1) 국공립 정규직에는 교육전문직, 일반직, 기술직, 별정직, 기능직, 고용직 포함, 비정규직에는 대학회계직, 계약직, 기타 포함  
 2) 사립 정규직에는 일반직, 기술직, 별정직, 기능직, 고용직 포함, 비정규직에는 계약직, 기타 포함.

자료 1) 대학교육연구소(2018)의 <표 3>과 <표 4>를 재정리한 것임

- 2) 교육부 통계: 교육통계서비스 > 알림/서비스-주요요청자료 > (학교·학과별) 입학정원/입학/지원/재적/재학/휴학/외국인유학생/졸업/교직원(URL: [https://kess.kedi.re.kr/post/6670301?itemCode=04&menuId=m\\_02\\_04\\_03](https://kess.kedi.re.kr/post/6670301?itemCode=04&menuId=m_02_04_03)) (대학 및 대학원, 부설기관, 연구소 등에 근무하는 총 직원 수. 휴직자 포함, 퇴직자 제외. (부설·병설학교 및 병원 소속 사무직원 제외)

29. 직위별 대학교원의 임금수준 비교, 2019년 강사 강의로 현황은 각각 <부록 4>, <부록 5>의 내용을 참조할 것.

30. 본 통계는 「고등교육법」 제2조의 고등교육기관 중 대학 및 산업대학 (타법률근거설치대학제외)을 대상으로 하며, 2014년 187(국·공립교 31, 사립교 156), 2015~2017년 186(국·공립교 30, 사립교 156), 2018년 183(국·공립교 30, 사립교 153)를 대상으로 한다. 그리고 국립대법인은 국립에 포함되며, 동 통계에서 계약직은 근무기간·급여·근무조건·업적 및 성과약정 등 계약조건을 정하여 채용한직원으로 4대보험에 가입한 직원을 의미하며, 4대 보험 납부 대상자가 아니라면 기타(일용직등의 직원)로 분류된다.

## 제3장 사학연금의 제도 특성

### 1. 적용대상

사학연금의 적용대상은 초등학교부터 대학교에 이르는 모든 사립학교 및 사립특수학교, 이를 설치·운영하는 학교경영기관에서 근무하는 정규 교원 및 교직원을 포함한다(‘당연적용’). 이때 교원은 사립학교법 제54조(임용에 관한 보고 및 해임 등의 요구) 규정에 의하여 그 임명에 관하여 관할청에 보고된 자를, 교직원(사무직원)은 사립학교법 제70조의2(사무기구 및 직원)의 규정에 의하여 정관상 범위 내에서 임명된 자를 말한다. 사립학교 중 유치원, 각종학교, 기술학교, 공민학교 등의 정규 교직원과 법률에 의하여 대학원을 설치·운영하는 연구기관의 교직원 등도 사학연금에 적용이 가능하다(‘임의적용 및 특례적용’). 단, 교직원 업무 수행자 중 임시직 혹은 조건부로 임명되거나 보수를 받지 않는 교직원은 포함되지 않는다.

지난 2011년에는 국립대학법인 서울대학교 교직원들이, 2016년에는 전국 13개 국립대병원 교직원까지 사학연금의 적용대상이 확대되었다(〈표 3〉 참조). 법 개정 이전까지 국립대병원에서 근무하는 일반 교직원(임상교수요원, 기금교수, 간호사, 행정직원 등)은 민간근로자로 분류되어 국민연금에 적용되었다. 국립대학부속병원들이 국립대학법인이라는 ‘특수법인’으로 전환되면서 병원 근로자들이 자동적으로 공무원 신분을 상실하였고, 이에 따라 특수법인체에 고용된 근로자 신분을 갖게 되어 국민연금에 편입된 것이다(차성환·문혜영, 2016). 법 개정 이후 사학연금에 새로 편입된 국립대병원 교직원 규모는 2만 7천 여명 수준이다.

〈표 3〉 사학연금법의 적용대상 확대 과정

시기	주요 내용
1975년 1월	교원 연금법 적용(제도 시행)
1978년 1월	사무직원 연금법 적용
1981년 1월	특수학교 연금법 적용
1984년 1월	법률에 의하여 대학원을 설치·운영하는 연구기관으로서 문교부장관이 지정하는 연구기관의 교수요원 및 연구요원

시기	주요 내용
2005년 5월	대학원을 설치·운영하는 연구기관의 사무직원, 원격대학 형태의 평생교육시설의 교직원, 관리공단 임·직원
2006년 6월	학교 형태의 평생교육시설 교직원
2011년 12월	국립대 법인화 전환에 따른 사학연금법 특례적용 시행(서울대학교 등)
2016년 3월	연금법 적용범위의 특례기관 추가(13개 국립대학병원 및 국립대학치과병원의 임상교수요원 및 직원 등)

## 2. 재정부담 및 급여체계

사학연금부담금은 크게 개인부담금(교직원), 법인부담금(학교경영기관), 국가부담금이라는 ‘3자 부담’ 형태로 구성되어 있고, 재해보상부담금은 전액 학교경영기관이, 퇴직수당부담금은 국가와 학교경영기관, 공단이 부담하는 구조이다(〈표 4〉 참조). 이때 재해보상부담금을 법인이 전액 부담하는 가장 큰 이유는 ‘사용자배상책임’에 근거하여 사용자가 전액 보험료를 납부하는 산재보험의 원리가 사학연금에서도 똑같이 적용되기 때문이다. 전체 보험료율은 18%로 공무원연금과 동일하다.

먼저 ‘개인부담금’은 기준소득월액의 9%이며, 이때 기준소득월액은 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 160%를 초과할 수 없다.<sup>31</sup> 교원의 경우, 법인부담금은 기준소득월액의 5.264%, 국가부담금은 3.706%이며, 사무직원은 개인과 법인이 각각 9%씩을 부담하게 되어 있다. ‘법인부담금’은 원칙상 학교경영기관이 부담하되, 전액 부담이 어려운 경우 그 부족액을 학교에서 부담하게 할 수 있다(법 제47조 제1항). ‘국가부담금’은 교원에 대하여 국가가 일정 부분을 부담하는 형태로, 개인부담금의 약 41%이다. 교원과 사무직원에 대하여 국가부담금의 차이가 발생하는 이유는 교원에 대한 지원은 공립학교 교직원과의 형평성을 위한 것이고, 교육서비스를 제공하는 자와 그렇지 않은 자를 구분했기 때문이다(김태성·김진수, 2015).

31. 사학연금법이 준용하고 있는 공무원연금법 제67조 제2항 후단에 따라 산정된 금액을 초과할 수 없게 되어있다.

〈표 4〉사학연금의 재정부담 형태

종류	부담 주체	부담비율
개인부담금	가입자 (사립학교교직원)	교원 및 사무직원 : 기준소득월액의 9%
법인부담금	사용자 (학교경영기관)	교원 : 기준소득월액의 5.264% 사무직원 : 기준소득월액의 9%
국가부담금	국가	교원 : 기준소득월액의 3.706% 사무직원 : 없음
재해보상부담금	사용자 (학교경영기관)	학교경영기관에서 전액 부담
퇴직수당부담금	국가, 학교경영기관, 사학연금공단	퇴직수당 지급에 소요되는 비용에 대하여는 공단이 그 일부, 국가는 관리공단에서 부담하는 비용을 제외한 나머지 비용에 대하여 그 일부 또는 전부를 부담

사학연금의 급여체계는 그 근간을 공무원연금제도에 두고 있으며, 연금제도 그 본연의 목적인 노후소득보장 외에도 재해보상, 퇴직금 등 여러 사회보장 기능이 종합적으로 내재되어 있는 것이 특징이다. 즉 노령, 장애, 사망과 같은 사회적 위험에 대응하는 사회보험적 성격과 함께 고용 제공에 따른 이연임금(deferred wage), 그리고 직업복지(occupational welfare)의 성격을 모두 갖는다는 점이 국민연금과의 가장 큰 차이이다(조정은, 2016). 재직기간이 길수록 급여액이 높아지며,<sup>32</sup> 10년 이상 재직 시 퇴직연금 수급이 가능하다.

### 3. 가입 및 수급 현황

사학연금에 가입한 학교기관 수와 교원 및 사무직원의 수는 2018년 기준, 각각 6,468개소, 약 32만 명으로 매년 소폭 증가세를 보여왔다(〈표 5〉, 〈표 6〉 참조). 초·중·고 교직원 수는 2000년을 기점으로 점차 감소하는 추이를 나타내는 반면, 유치원의 경우에는 그 상승 폭이 대단히 가파르게 나타난다. 보다 구체적으로, 사학연금에 가입한 유치원 교직원은 41,894명으로 지난 10년 사이 두 배 가까이 증가하였다. 전체 학교 기준, 당연적용대상이 2,362개소, 임의적용대상이 4,106개소로 임의적용대상이 두 배 가까이 많으며, 임의적용대상의 대부분은 유치원(4,009개소)으로 사학연금에

32. 재직기간은 최대 33년까지 인정하고 있으나, 향후 최대 36년까지 단계적으로 연장될 예정이다.

가입한 전체 학교기관 가운데 약 62%를 차지하고 있다. 2009년 이후 사학연금 가입자들의 연도별 기준소득월액 평균액을 살펴보면, 교원의 기준소득월액이 사무직원에 비하여 더 높게 나타난다. 2018년 기준, 교원의 기준소득월액은 약 539만 원, 사무직원은 464만 원으로 전체 평균 기준소득월액은 504만 원 수준이다(〈표 7〉 참조). 참고로, 2018년 기준 교원의 사학연금 기준소득월액은 국민연금 기준소득월액(B값)의 상한선인 468만 원보다도 높게 나타난다.

〈표 5〉 학교급별 사학연금 가입 기관 수(1998~2018년)

(단위: 개소)

구분	전체	유치원	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학교	특수학교	학교 경영기관
1998	3,059	646	76	694	945	166	200	79	253
2003	4,170	1,733	76	678	945	169	242	87	239
2008	5,483	2,994	75	659	990	155	278	91	241
2013	6,283	3,809	77	654	1,001	147	287	94	214
2018	6,468	4,009 (62.0)	75 (1.2)	650 (10.0)	997 (15.4)	143 (2.2)	307 (4.7)	95 (1.5)	192 (3.0)

주) 2018년 괄호 안의 수치는 구성비(%)

자료: 사학연금공단(2018)

〈표 6〉 연도별 사학연금 가입자 수(1998~2018년)

(단위: 명)

구분	전체	유치원	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학교	특수학교	학교 경영기관
1998	206,278	4,497	2,196	23,881	59,890	18,846	92,958	3,108	902
2003	225,354	12,634	2,154	21,352	55,642	20,875	108,553	3,322	822
2008	256,840	22,632	2,078	20,386	55,343	21,592	130,288	3,604	917
2013	276,959	36,507	2,064	18,669	52,600	19,902	142,457	3,740	820
2018	320,326	41,894	1,942	16,417	46,225	18,866	190,523	3,658	801

자료: 사학연금공단(2018)

〈표 7〉 연도별 평균 기준소득월액(2009~2018년)

(단위: 천 원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
교원	2,636	4,264	4,514	4,740	4,862	4,936	5,104	5,090	5,260	5,395
사무직원	1,884	3,512	3,791	3,893	4,005	4,091	4,247	4,344	4,544	4,649
평균	2,348	3,988	4,29	4,416	4,535	4,614	4,777	4,760	4,935	5,043

자료: 사학연금공단(2018)

사학연금공단(2018)에 따르면 2009년 이후 사학연금의 연금 수급자 수는 매년 5천 명씩 증가하고 있으며, 2018년 기준, 67,607명이 사학연금을 수급하고 있는 것으로 나타났다. 2018년 기준 수급자 1인당 평균 275만 원을 수급하는 것으로 나타났다. 학교급별 월 평균 연금액을 살펴보면, 사학연금에 가입한 전체 학교기관 가운데 유치원이 가장 낮았고(149만원), 전문대와 대학교에 재직했던 퇴직 교직원들의 연금액은 이보다 두 배 가까이 높은 275만원으로 나타났다 (<표 8> 참조). 이는 2018년 기준, 국민연금 월 평균 연금액(36만원)보다 현저히 높은 수준이다.

재직기간별 퇴직 교직원 수를 살펴보면(2018년 기준), 전체 퇴직 교직원 33,974명 가운데 74%인 25,333명이 10년 미만 재직 후 퇴직하였으며, 2년 미만 퇴직자가 5,568명으로 10년 미만 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이들은 사학연금 가입기간이 10년이 되지 않기 때문에 연금이 아닌 일시금을 수급받고 있다. 완전연금(full pension)의 수급요건인 33년 이상을 채우고 퇴직한 교직원은 3,292명으로 전체 퇴직 교직원의 10%에 그쳤다.

〈표 8〉 학교급별 월 평균 연금액

(단위: 원)

구분	유치원	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학교	특수학교	학교 경영기관
평균액	1,490,764	2,560,302	2,666,470	2,729,795	2,759,328	2,757,796	2,342,890	2,216,067

주) 퇴직연금, 조기퇴직연금, 퇴직유족연금, 연계퇴직연금, 분할연금의 합산 평균액

자료 : 사학연금공단(2018)

## 제4장 사학연금법 적용 시 타당성 검토

본 장에서는 학교 및 대학 비정규직이 사학연금법에 적용될 경우, 노후소득보장, 직무상 재해, 실업, 모성보호에 대하여 직종 간·제도 간 형평성 및 보장성, 그리고 연금재정 측면에서 어떠한 변화가 발생하는지를 살펴보게 된다.

기본적으로 노후소득보장과 관련하여 사립학교 정규직은 사학연금법이, 비정규직은 국민연금법이 적용된다. 직무상 재해의 경우, 정규직은 법 제33조에 따라 공무원재해보상법 제8조에 따른 급여를 받을 수 있고,<sup>33</sup> 비정규직은 근로자 신분으로 산재보험법에 적용된다. 정규직의 경우, 사학연금의 제도 특성상 실업보호에 관한 규정들이 존재하지 않으나, 사학연금법에서 제외되는 비정규직은 고용보험법이 적용되기 때문에 실업 발생 시 소정의 요건을 충족하면 구직급여를 통한 소득보장이 가능하다. 최근 정책적으로 장려되고 있는 육아휴직의 경우, 사립학교 정규직은 법적 장치가 부재한 상태로 법인 정관에서 재량에 따라 규정하고 있다. 이와 달리 고용보험이 적용되는 사립학교 비정규직은 자녀 1명당 최대 1년의 육아휴직을 법적으로 보장받고 있다. 현재 학교 및 대학 정규직과 비정규직의 사회보험 적용을 비교하면 아래 <표 9>와 같다.

<표 9> 사립학교 정규직과 비정규직의 사회보험 적용

구분	정규직	비정규직
노후소득보장	사학연금법	국민연금법
직무상 재해 보상 <sup>34</sup>		산재보험법
실업보호	×	고용보험법(구직급여)
모성보호	사립학교법(정관에 따름)	고용보험법(육아휴직)

주) 교원과 사무직원 여부와는 무관하게 적용

33. 사학연금법 제33조(급여) 교직원의 퇴직·사망·장해(직무로 인한 경우는 제외)에 대해서는 공무원연금법 제28조에 따른 급여를 지급하고, 교직원의 직무로 인한 부상·질병·장해·사망에 대해서는 공무원재해보상법 제8조에 따른 급여를 지급한다.

34. 공무원의 경우 '공무상' 재해로, 사립학교 교직원의 경우 '직무상' 재해로 그 명칭을 다르게 사용하고 있다.

## 1. 노후소득보장 측면

사학연금은 개인의 기여부담이 큰 대신 국민연금과 비교할 때 상대적으로 높은 수준의 급여를 기대할 수 있다는 점에서 가입이 유리한 것으로 인식되는 것이 일반적이다(조정은, 2016). 2015년 공무원연금법이 개정되면서 일정 부분 급여가 삭감되었으나, 동일한 재직기간과 생애 소득수준을 갖고 있다고 가정하면, 퇴직급여 측면에서는 국민연금보다 특수직역연금이 훨씬 유리한 것이 사실이다. 사학연금과 국민연금에서 각각의 임의 대표가입자를 설정하여 생애 근로소득과 퇴직급여 수준을 비교 분석한 KDI(2011)의 연구에서는 30년을 근속한 사립학교 초·중·고 남교사와 민간기업 사무직 남성근로자의 경우, 교사의 생애 근로소득이 근로자보다 더 적음에도 불구하고 퇴직급여 측면에서 연금급여와 수익비가 더 높게 나타났다. 그 예로, 2010년 사립학교에 임용된 교사의 경우, 연금수익률이 2.67인 것에 반해 국민연금은 1.78로 더 낮은 수준이었다.

따라서 퇴직급여만을 고려할 때, 사립학교 비정규직의 사학연금법 적용은 국민연금법에 적용되는 지금보다 급여 측면에서 적정성이 향상될 수 있는 장점으로 작용할 수 있다. 다만 이 경우, 제도 적용에 있어서 사립학교가 아닌 타 사업장에 소속된 근로자, 그리고 현재 공무원연금법에서 제외되고 있는 국공립학교 비정규직과의 제도 적용의 형평성 문제로부터 자유로울 수 없다. 아울러 사립학교 정규직보다 임금수준이 낮은 비정규직들을 편입시킬 경우, 타 특수직역연금과 달리 아직 적자에 도달하지 않은 사학연금 재정(기금 측면)에서 어떠한 변화가 발생할 것인지도 함께 전망하는 것이 필수적이다.<sup>35</sup>

## 2. 직무상 재해보상 측면

직무상 재해에 있어서 사립학교 정규 교직원과 비정규 교직원은 각기 다른 제도가 적용되고 있다(표 10 참조). 사립학교 정규 교직원의 경우, 직무로 인한 부상·질병·장해·사망에 대하여 공무원재해보상법에 따른 급여를 받을 수 있다.<sup>36</sup> 한편, 정규 교원과 유사한 업무를 수행하고 있으나 사립학교법상 교원으로 분류되지 않는 비정규 교원, 예를 들어 기간제 교사, 시간강사 등의 경우 정규 교원과 달리 근로자 신분으로 산재보험의 적용대상이 된다.

35. 장기재정추계의 결과는 4절에서 자세하게 설명하였다.

36. 산재보험법 시행령 제2조에서는 사학연금 가입자를 적용 제외대상으로 명시하고 있다.

지난 2018년 3월, 이전까지 공무원연금법에 포함되어 있던 공무원재해보상에 관한 규정이 ‘공무원재해보상법’으로 분법(分法)되었다. 공무원법상 공무원으로 인정되지 않는 경우, 예를 들어 국공립학교 기간제 교사나 강사들도 공무원재해보상법 제3조 제2항에서 명시하는 ‘공무수행사망자’의 요건을 충족하면<sup>37</sup> 공무상 재해로 인한 순직으로 인정받아 산재보험 외에도 공무원재해보상에서 별도의 급여를 받을 수 있게 되었다. 해당 규정에서 이 같은 공무수행사망자 기준을 ‘산재보험법에 따른 재해보상 적용자’까지 명시함으로써 분법 이전보다 더 포괄적으로 순직을 인정하게 된 것이다. 그러나 사립학교 비정규 교원은 이에 해당되지 않아 직무상 재해 발생으로 인한 사망 시에 순직을 인정받지 못하고, 산재보험에서의 사망 관련 급여만을 받을 수 있다(정창률, 2018). 이처럼 사립학교 비정규직의 경우, 학교 설립 형태(국공립 여부)에 따라 직무상 재해로 인한 사망 시, 형평성 문제가 발생한다.

〈표 10〉 학교 설립 유형별 · 고용형태별 직무상(업무상) 재해보상의 비교

구분	국공립학교		사립학교	
	정규	비정규	정규	비정규
직무상(업무상) 부상 · 질병 · 장애	공무원 재해보상법	산재보험법	사학재해 보상제도	산재보험법
직무상(업무상) 사망		산재보험법, 공무원재해보상법		

주 1) 국공립학교 비정규직의 공무원재해보상법 적용은 공무수행사망자에 한하여 적용됨.

2) 사학재해보상제도는 공무원재해보상법에 준용함.

이처럼 사학연금법에 포함된 사학재해보상제도가 준용하는 공무원재해보상법은 산재보험과 비교할 때, 급여체계의 합리성과 보장성이 크게 결여되는 문제를 나타내고 있다. 일반적으로 특수직역연금, 특히 사학연금이 준용하는 공무원연금은 국민연금과 비교할 때 관대하다고 알려져 있으나, 이는 사실과 다르다. 특수직역연금에서 나타나는 높은 관대성은 연금(퇴직급여)에 국한된 것으로 재해보상의 경우에는 훨씬 열악하다(정창률 · 김진수, 2015). 그중에서도 장애급여와 휴업급여가 대표적이다.<sup>38</sup>

공무원재해보상법상 장애급여의 경우, 그 수준이 산재보험과 비교할 때 현저히 낮은 수준이다.

37. 제1호(공무원) 외의 사람으로서 사망 당시(부상 또는 질병으로 사망한 경우에는 그 부상 또는 질병 발생 당시를 말한다) 다음 각 목의 요건 모두에 해당하는 것으로 제6조에 따른 공무원재해보상심의회 심의를 거쳐 인사혁신처장이 인정하는 사람을 말한다.

38. 공무원재해보상과 산재보험에 관한 보다 구체적인 비교는 김진수 외(2017), 정창률(2018)을 참조할 것.

공무원재해보상과 산재보험 모두 장애등급을 14개로 구분하는 것은 동일하나, 장애 1~7급의 경우, 공무원재해보상에서의 급여수준이 기준소득월액의 32.5~52%인 것에 반해, 산재보험의 경우, 근로자 평균임금의 37.8~90.1%로 훨씬 높게 나타난다(〈표 11〉 참조). 따라서 현재 산재보험법에 적용되고 있는 사립학교 비정규직들이 사학연금법상 사학재해보상제도에 적용되는 가운데 직무상 재해로 인해 장애를 얻게 될 경우, 산재보험에서보다 훨씬 낮은 수준의 장애급여를 받게 된다. 또한 사학재해보상에서는 직무상 재해로 장애를 입을 시 퇴직을 하지 않으면 장애연금의 수급 자체가 불가능한데, 산재보험에서는 산재로 인해 장애(1~7급)가 발생하면 재직 여부와는 무관하게 장애연금을 지급하고 있다. 이 때문에 재직 중 발생한 장애가 초래한 비용의 보상이 불가능한 문제를 나타낸다.

〈표 11〉 공무원재해보상과 산재보험의 장애연금 급여수준 비교

(단위 : %)

구분	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급
산재보험	90.1	79.7	70.4	61.4	52.9	44.9	37.8
	329일분	291일분	257일분	224일분	193일분	164일분	138일분
공무원 재해보상	52.0	48.75	45.5	42.52	39.0	35.75	32.5

주) 8~14급은 전액 일시금으로 지급

공무원재해보상법의 경우, 요양으로 인한 소득중단 시 별도의 휴업급여를 제공하지 않고 있다. 산재보험은 업무상 재해로 인한 요양 시 기간 제한 없이 근로자 평균임금의 70%를 휴업급여로 지급한다. 반면, 공무원재해보상에서는 공무원복무규정에 따라 최대 3년 6개월 동안 보수월액을 지급하는 것에 그친다. 즉 직무상 재해로 발생한 소득중단에 대하여 산재보험에서보다 실제 보상수준이 훨씬 열악하다는 점을 지적할 수 있다. 따라서 사립학교 비정규직이 산재보험에 적용되던 것에서 사학연금법에 적용되어 공무원재해보상법에 따를 경우, 직무상 재해 발생 시 재해를 입은 교직원과 그 가족의 생계유지를 위한 소득보전이 산재보험에 적용되는 것과 비교할 때 크게 취약해지는 문제를 발생시킨다.

특히 직무상 재해로 인한 사망 시에는 공무원재해보상법이 순직과 위험순직(12가지 항목)으로 구분하여 유족에 대한 보상을 차등화하고 있는 것과 달리, 현재 사학재해보상은 공무원재해보상법의 순직유족연금 수준에 준용하도록 되어 있다. 국공립학교와 사립학교의 교직원 간에도 소속기관의 국공립 여부에 따라 순직 시 사망 급여에 있어서 명백한 차이가 발생하고 있는 것이다. 공무원의 경우에는 공무상 재해 발생 시 공무원재해보상제도 외에도 국가보훈제도의

영역에서 추가적으로 보상받는 경우가 존재하기 때문에<sup>39</sup> 사립학교 교직원은 근로자나 공무원보다 직무상 재해에 관한 보호가 취약하다고 볼 수 있다(정창률, 2018). 이 같은 사학연금법에서의 열악한 재해보상은 사학재해보상이 준용하고 있는 공무원재해보상이 산재보험과 유사한 시기에 도입되었음에도 불구하고 방치되거나 일시적으로 조정된 결과, 제도의 비합리성이 남아있는 것에서 기인한다.<sup>40</sup>

### 3. 실업 및 모성보호 측면<sup>41</sup>

현재 사학연금법의 적용대상은 근로자와 달리, 실업에 대한 별도의 급여체계가 존재하지 않고 있는데, 이는 제도 도입 당시 고용이 비교적 안정적인 집단을 대상으로 하였기 때문이다. 과거에는 학교 내 기간제 교사의 비율이 크지 않았으나, 2장에서 살펴본 바와 같이 노동시장 변화로 인해 사립학교 내 기간제 교사의 비중이 꾸준히 증가하고 있고, 증가 폭은 국공립학교보다 사립학교에서 더 크게 나타나고 있다.

현재는 기간제 교사, 대학 시간강사 등 사립학교 비정규직의 경우, 근로자로서 고용보험의 적용대상이 되어 월 0.65%의 보험료를 납부하고 있다. 따라서 실업 발생 시 구직급여의 수급요건을 충족하면<sup>42</sup> 구직급여로 1일 최대 66,000원까지 수급이 가능하다. 따라서 현재 고용보험 적용대상에 포함되는 사립학교 비정규직들은 해고, 계약만료 등으로 (비자발적) 실업에 처할 경우, 이로 인한 소득손실을 구직급여를 통해 최대 240일(50세 이상 및 장애인 기준)까지 보장받을 수 있다. 문제는 이들이 사학연금법에 편입될 경우, 고용보험의 적용대상에서 제외되어 실업 발생 시 소득손실을 보장받는 것이 불가능해진다는 점이다. 비정규직이라는 고용 특성상 실업을 경험할 확률이 정규직보다 높으나, 고용상태가 안정적인 집단을 대상으로 설계되어 지금까지 실업보호에 관한 별도의 관련 규정을 두고 있지 않은 사학연금법에서 이들을 포괄하기에는 한계가 크다. 실제로 기간제 교사들의 근속기간을 살펴보면 대체로 정규 교사에 비해 9~10년 정도 짧은 편이며, 사립학교

39. '국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률', '보훈보상대상자 지원에 관한 법률'

40. 본 연구에서 다루지 않았으나 사학재해보상의 경우, 재해보상의 중요한 제도 목표 중 하나라고 볼 수 있는 '직업복귀'를 위한 재활서비스가 미발달한 점 역시 지적할 수 있다.

41. 여기서 모성보호는 육아휴직을 중심으로 설명하였다.

42. 고용보험 적용사업장에서 아직 전 18개월 간 피보험단위기간이 180일 이상, 비자발적 실업의 경우 구직급여의 수급이 가능하다.

기간제 교사의 경우 평균 4~5년으로 나타난다.

모성보호와 관련하여 육아휴직의 경우, 국공립학교와 사립학교 간의 차이가 발생하고 있다. 사립학교 정규직의 경우, 사립학교법 제59조(휴직의 사유)에 따라 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위해 필요하거나, 여성 교원이 임신이나 출산을 하게 될 때 휴직을 허용하고 있다. 사립학교법상 휴직의 사유 가운데 육아휴직에 관한 부분은 교육공무원법 제44조(휴직)와 동일하게 명시되어 있으나, 교육공무원법과 달리 휴직기간이 부재한 상황이다. 이로 인해 사립학교 정규직의 육아휴직 사용 비율 역시 1.35%로 국공립(6.84%)와 비교할 때 훨씬 낮은 수준이다(〈표 12〉 참조). 국공립학교의 경우, 휴직기간은 자녀 1명 기준 3년 이내로 고용보험에서보다 더욱 관대하게 제공되고 있으며, 육아휴직수당은 월 급여액의 40%를 받을 수 있다. 이와 달리 사립학교는 육아휴직 기간과 급여수준이 정관이 규정하고 있는 바에 따라 달라진다.<sup>43</sup> 다만 사립 초중고와 대학 교직원 간의 육아휴직 적용에 있어서도 차이가 발생하고 있다. 상당수의 사립 초중고는 재량에 따라 교육공무원법(제44조, 제45조)과 동일한 조건으로 교직원들에게 육아휴직을 제공하고 있는 반면, 특히 사립대학 교직원들은 대학의 자율적인 규정에 따라 육아휴직이 제한적으로 허용되며, 휴직이 가능하더라도 무급인 경우가 많다.<sup>44</sup> 고용노동부(2016)에 따르면 사학연금에 가입한 병원 및 의료업 종사자들의 경우, 여성 비중이 80%에 달하고, 이 중 70%가 가임여성이라는 점에서 모성보호의 필요성을 강조한 바 있다.

〈표 12〉 학교 설립 유형별 육아휴직 사용 비율

(단위 : 명, %)

구분	국공립	사립
교원수	339,311	102,836
육아휴직 교원수	23,215	1,385
사용 비율	6.84	1.35

주) 2016년 기준

자료: 교육부(2017), 이찬열 의원실 자료 재인용.

43. 서울 소재 사립 법인 122곳을 대상으로 육아휴직 관련 정관을 분석한 기사에 따르면, A법인은 '휴직 신청 당시 1세 미만인 자녀에 한한다'고 규정하고 있었다. '만 6세 이하 자녀' 혹은 '6세 미만 자녀'로 축소한 곳이 17곳이었으며, '여교원이 임신 또는 출산하게 될 때'라고만 규정해 육아휴직을 쓸 수 없도록 한 곳이 3곳으로 나타났다(동아일보, 2016년 10월 3일). 이에 2019년 4월, 바른미래당 이찬열 의원(국회 교육위원회 위원장)은 사립학교 교원에 대해서도 국공립교원처럼 육아휴직을 보장하게 하는 '사립학교법 일부개정법률안'을 대표발의하였다. 개정안은 사립학교 교원에 대해서도 국공립교원과 같이 육아휴직 등의 기간을 명시하고, 육아휴직 등의 처우에 대해서는 대통령령으로 위임하도록 하였다. 육아휴직 기간은 자녀 1명당 3년 이내로 하되 분할하여 휴직할 수 있고, 입양자녀 1명에 대해서는 6개월 이내로 휴직할 수 있도록 하였다.

44. <http://www.fnnews.com/news/201708301717340884> 기사 참조

이런 가운데 현재 사립학교 비정규직은 근로자 신분으로 고용보험에 가입되어 있어 고용보험 기금을 통해 육아휴직 급여의 지급이 가능하다. 육아휴직은 고용보험에 180일 이상 가입하고, 30일 이상 휴가를 사용한 경우 쓸 수 있으며, 휴직기간 중 매월 통상임금의 40%(상한 100만원, 하한 50만원)을 지급한다. 이처럼 사립학교 비정규직의 경우, 사립학교 정규직보다 육아휴직에 관한 법적 보호가 더 두텁게 나타난다. 물론 민간근로자의 경우에도 육아휴직의 실제 사용 비율은 고용형태에 따라 차이가 발생한다. 여성가족패널자료를 통해 고용형태에 따른 육아휴직 사용 비율을 분석한 박선영 외(2011)에 따르면, 육아휴직 사용 비율이 상용직은 39.5%, 임시일용직은 19.8%로 나타나 고용이 안정적인수록 육아휴직 사용이 원활한 것을 알 수 있다. 이런 상황에서 여전히 육아휴직 사용에 관한 법적 보호장치가 미흡한 사립학교의 경우, 비정규직은 육아휴직의 사용이 사실상 불가능할 것이고, 따라서 사학연금법에 적용되기보다는 지금과 같이 고용보험의 적용대상으로 남는 것이 육아휴직 사용에 더 유리할 것으로 보인다.

사립학교 비정규직의 실업 및 육아휴직에 관한 급여들이 모두 고용보험 가입 시 보장된다는 점, 현재 사립학교 정규 교직원에 대한 이 같은 보장이 미흡하다는 점을 미루어 본다면 사립학교 비정규직이 사학연금법에 적용될 경우, 해당 법에 적용되는 교직원들의 고용보험 임의가입을 허용하는 것도 고려해 볼 수 있다. 정인영·김수성(2019)의 연구에서도 특히 공무원연금 가입자보다 사학연금 가입자의 고용불안정성이 더 크다는 점을 근거로 고용보험의 가입 필요성을 주장한 바 있다.

#### 4. 재정 측면

본 절에서는 사립학교 비정규직에 대해 사학연금을 적용하는 경우 재정에 미치는 영향을 살펴본다. 이때 유의할 것은 대학 이외의 학교에서 비정규직원수에 대한 2018년 통계가 부재하여 전체(‘국공립+사립’) 정규직원과 비정규직원의 사립 소속 비율이 동일하다는 가정하에 산출한 것임을 밝힌다. 즉, 교육부 통계에는 전체 직원수(‘정규+비정규’)와 설립 유형별 정규직원의 수만 제공되고 있어 전체 비정규 직원 중 사립학교 소속 직원수를 정확하게 파악하는 것에 한계가 있다. 이에 학교급별 전체 비정규직원 중 사립 소속 비율이 정규직원의 경우와 같다고 가정하고 있으며, 이는 실제와는 다를 수 있다. 재정추계는 2015년 실시된 ‘제4차 사학연금 재정재계산’ 당시 활용한 기획재정부 장기재정전망협의회의 ‘장기재정전망공통지침’에 따른 거시경제변수 중위가정을 원용하여 실시하였다(〈표 13〉 참조).

〈표 13〉재정추계 시 거시경제변수 전망 : 중위가정

(단위 : %)

연도	임금상승률	이자율 (자산운용수익률)	물가상승률
2020	3.000	4.649	2,583
2025	3.200	4.620	2,660
2030	3.300	4,231	2,374
2035	3.400	3.888	2,118
2040	3.500	3.714	2,000
2045	3.450	3,678	2,000
2050	3.269	3,673	2,000
2055	3.253	3,678	2,000
2060	3.159	3,692	2,000
2065	3.184	3,723	2,000
2070	3.215	3,755	2,000
2075	3.199	3,777	2,000
2080	3.272	3,790	2,000
2084	3.341	3,787	2,000

자료 : 사학연금공단(2016)

〈표 14〉에서 보듯이, 비정규 교원의 경우 현재 사학연금 가입 교원 대비 70% 수준에 육박하며, 비정규 직원의 경우 약 30%, 그리고 전체적으로는 약 50%로써 그 규모가 결코 적지 않다. 따라서 현재 비정규 교직원을 사학연금에 모두 편입시킬 경우, 재정에 미치는 영향이 상당할 것임을 어느 정도 예상할 수 있다. 이에 〈그림 8〉을 통해서 총수입(보험료+기금운용수입), 총지출(급여+운영비), 재정수지 및 기금적립에 미치는 영향을 더 구체적으로 살펴본다. 이때, 현재 비정규 교직원을 모두 사학연금에 적용하는 경우(‘현행+교직원’)와 비정규 교원만을 적용하는 경우(‘현행+교원’)로 구분하였지만, 두 시나리오의 차이는 크지 않다.

하지만 현행과 비교했을 때의 차이는 대단히 크게 나타난다. 먼저, 단기적으로는 가입자 규모가 급증하여 총수입이 큰 폭으로 증가하고, 이에 운용기금 증가와 그에 따른 수입증가가 예상된다. 반면, 중장기적으로는 연금 수급자의 급증으로 인해 2040년대 중반 이후부터 현행 제도와 총지출의 차이가 급격하게 확대될 것으로 예상할 수 있다(〈그림 8〉, 〈표 15〉 참조).

〈표 14〉사립 학교 및 대학의 비정규 교직원 규모 및 사학연금 가입자 대비 비중 : 2018년(추정)

(단위 : 명, %)

구분	유치원	초등학교	중학교	고등학교	기타	대학	계 (A)	사학연금 가입자(B)	비율 (A/B)
교원	128	253	3,628	11,069	1,114	101,167	117,359	169,894	69.1
직원	13,758	1,028	5,097	9,578	2,229	12,169	43,859	150,432	29.2
소계	13,886	1,281	8,725	20,647	3,343	113,336	161,218	320,326	50.3

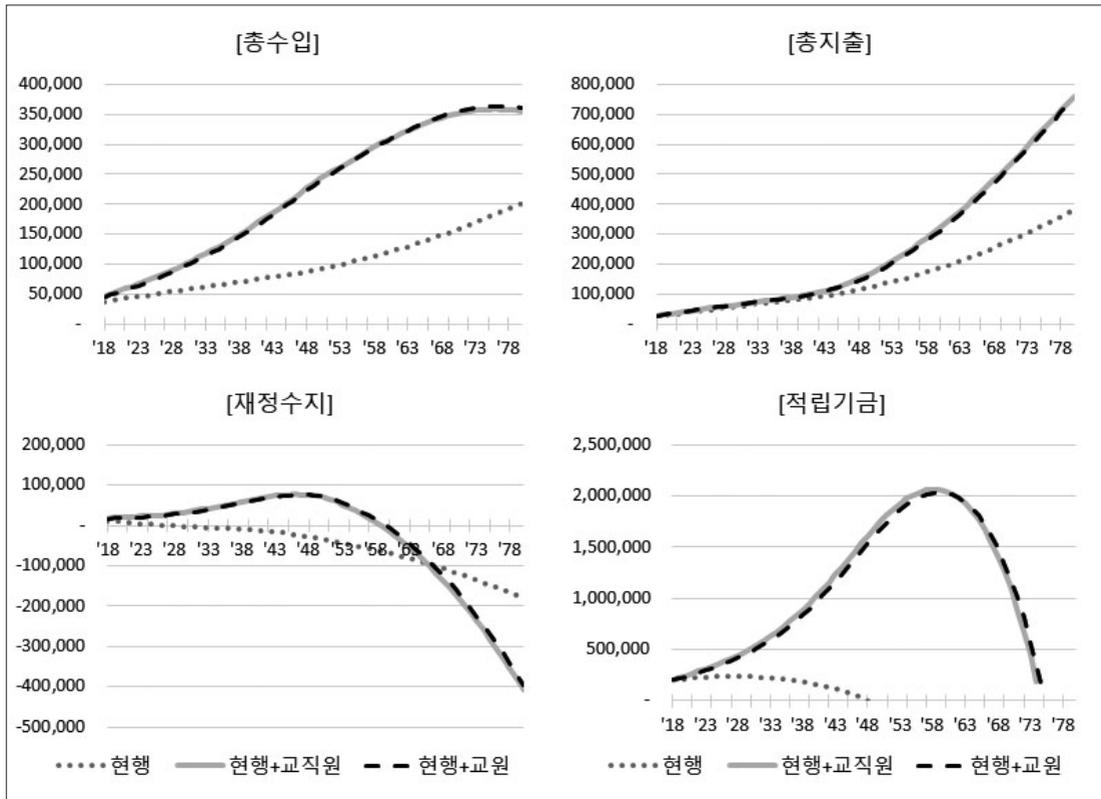
주 1) 교원 통계는 본문 자료 출처 : 유치원-기타의 경우 기간제 교사, 대학 시간강사, 비전임 포함(조교 제외)

2) 대학 이외의 직원 통계는 (전체직원-전체 정규직원)×(정규직원의 사립 비율)로 산출

3) 대학의 직원 통계는 대학교육연구소(2018) 통계치

〈그림 8〉시나리오별 장기재정추계

(단위 : 억 원, 경상가격)



자료 : 사학연금공단 제공

〈표 15〉사학연금 장기재정추계 결과 : 재정수지 및 기금 규모

(단위 : 억 원, 경상가격)

구분	재정수지			기금 규모		
	현행	현행 +교직원	현행+교원	현행	현행 +교직원	현행+교원
2018	9,025	17,924	15,851	191,117	200,015	197,942
2023	5,144	22,386	20,429	229,681	307,074	295,231
2028	-514	30,244	27,637	236,346	437,472	414,151
2033	-5,144	42,527	39,540	218,721	623,220	585,610
2038	-9,191	59,543	56,342	180,766	883,919	830,885
2043	-16,122	73,673	71,275	115,584	1,227,512	1,160,359
2048	-28,576	75,612	75,497	364	1,608,454	1,535,499
2053	-42,960	51,836	55,796		1,930,166	1,867,734
2058	-60,184	8,281	15,741		2,064,299	2,032,729
2063	-81,053	-54,095	-44,320		1,926,359	1,939,429
2068	-106,420	-135,136	-123,551		1,420,426	1,487,936
2073	-135,461	-237,029	-224,295		446,791	576,102
2078	-166,672	-355,541	-342,851			

자료 : 사학연금공단 제공

정리하면, 현재 비정규 교(직)원을 사학연금에 적용하는 경우 단기적으로는 보험료와 기금운용 수입의 증가로 재정수지에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 다만, 이러한 단기적 성과는 기금운용성과에 대한 예측이 그대로 실현될 것이라는 가정이 전제된 것이다. 기금 규모의 증가는 그에 따른 운용 인원과 방법이 요구된다는 점에서 더욱 신중하게 접근할 필요가 있다. 중장기적으로는 연금 수급자 증가에 따른 지출 규모의 급증으로 인해 재정수지는 현행에 비해 더 악화될 수 있다는 점 역시 고려해야 한다. 예를 들어, 2080년 재정수지는 현행의 적자 수준의 2배 이상으로 추계됨으로써 미래 세대의 부담은 훨씬 더 커지게 된다. 이상의 내용을 요약하면 아래 〈표 16〉과 같다.

〈표 16〉사학연금 장기재정추계 결과 : 요약

(단위 : 억 원, 경상가격)

구분	적립기금 최고시점	적립기금 최고액	재정수지 역전시점	기금고갈 시점	2080년 재정수지
현행	2027년	236,860	2028년	2049년	-179,718
현행+교직원	2058년	2,064,299	2059년	2075년	-407,457
현행+교원	2059년	2,038,318	2060년	2076년	-395,140

자료 : 사학연금공단 제공

## 제5장 결론 및 시사점

본 연구는 대학 및 학교 비정규직의 증가 배경과 실태를 파악하고, 이들이 사학연금법에 적용될 경우, 사회보장에서의 형평성과 보장성 측면에서 어떠한 변화가 발생할 것인지를 살펴보았다.

90년대 이후 노동유연화의 일환으로 교육 영역에서도 비정규직의 규모가 크게 증가하였다. 이들은 주로 실업률 관리 차원에서 고용률을 높이거나, 정규 직원들의 잡무를 줄이기 위한 ‘업무 보조’ 역할 차원에 머물러 왔다. 그러나 최근으로 오면서 강사법 개정 등 비정규직의 임용기간이 늘어나고, 초·중·고 내 기간제 교사들의 비율과 임용기간 또한 점차 증가하는 추이를 나타내면서 학교 및 대학 비정규직의 처우나 위상에서의 변화가 동반되고 있다. 물론 여전히 근속년수나 임금수준에 있어서 차이가 발생하지만 이는 교육 영역에만 국한되는 것이 아닌, 노동시장 전반에 걸쳐 비정규직들이 경험하고 있는 문제이기도 하다.

본 연구의 주요 결과들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 교육 영역에서 비정규직 비중이 2018년 기준 37.3%(약 37만여 명)로 전체 노동시장 비정규직 비중(2018년 8월 40.9%)과 큰 차이가 없다는 점(통계청, 2018)은 향후 신중하게 검토될 필요가 있다. 한편, 그동안 교육 영역의 비정규직 문제가 학교회계직 혹은 시간강사 등과 같이 특정 영역을 중심으로 논의되어 왔지만 향후에는 교육 영역 전체에 대한 논의도 병행되어야 한다. 예를 들어, 시간강사의 문제가 심화되면서 대학은 시간강사를 줄이는 대신, 비정규직의 또 다른 형태인 비정년계열 전임교수를 확대하는 등 새로운 방침들을 적용하고 있다. 따라서 비정규직에 관한 세부적인 개선이 필요하지만 보다 전체적인 시각을 유지할 필요가 있다.

둘째, 비정규직에 대한 사학연금 적용이 재정에 미치는 효과는 단기적으로 긍정적일 수 있지만, 중·장기적으로는 부정적일 수 있다는 점에서 상당히 신중하게 접근해야 한다. 특히, 비정규직의 사학연금 가입으로 기금규모가 크게 증가하는 경우 현재의 기금운용 방식의 개선과 같은 현실여건 등을 충분히 고려할 필요가 있음을 반드시 유의해야 할 것이다.

셋째, 대학 및 학교 비정규직들의 고용 지위가 점차 안정됨에 따라 정규직 교원 및 교직원과 동일하게 사학연금법에 적용하는 경우, 발생할 수 있는 결과들을 구체적으로 살펴보았다. 현재 이들이 사학연금에서 배제되어 있다고 하여 전적으로 불리한 것은 아니다. 연금(퇴직급여)을

제외한 직무상(업무상) 재해, 실업 및 모성보호에 있어서는 사학연금보다 급여 종류나 그 수준에 있어서 더 높은 수준에서 보장받게 된다. 재차 강조하지만, 특수직역연금의 특성상 사학연금은 사회보장기능이 종합적으로 내재되어 있으나, 제도 설계 당시 고용이 매우 안정적인 집단을 대상으로 하였기 때문에 노령을 제외한 타 사회적 위험에 대한 보장수준이 민간근로자를 대상으로 하는 타 사회보험보다 떨어지는 것이 사실이다.

따라서 현재 근로자 신분으로 사회보험에 가입하고 있는 이들이 일괄적으로 사학연금법에 포함될 경우, 퇴직급여 측면에서는 전보다 유리해질 수 있지만 그 외 사회적 위험에 대한 보장은 지금보다 더 취약해질 가능성이 농후하다. 특히 실업보호의 경우, 문제가 될 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 비정규직의 평균 경력기간이 정규직과 비교할 때 더 낮다는 점에서 생애 노동이력에 있어서 실업을 경험할 가능성이 더 크고, 이런 가운데 실업에 대한 소득보장은 필수적이다.

물론 같은 직장에서 사실상 동일한 업무를 수행하고 있음에도 서로 다른 사회보장제도에 적용되고 있는 것을 합리적이라고 보기는 어렵다. 학교 및 대학 비정규직을 사학연금법에 일괄적으로 적용하기 위해서는 현재 사학연금이 갖고 있는 제도 차원의 개선이 반드시 선행되어야 한다. 공무원연금법의 경우, 공무원재해보상법을 별도의 제도로 분리시켜 과거보다 공무상 재해에 대한 보장수준 높이고 여기서 배제되는 이들에 대한 별도의 조항을 추가하여 업무상 사망 시 보장에 있어서 차별이 발생할 소지를 줄인 것이 사실이다. 따라서 직무상 재해의 경우, 장해급여나 휴업급여에 있어서는 적어도 산재보험의 수준으로 보장수준을 높이는 방안이 제고되어야 한다.

실업 및 모성보호의 경우, 사학연금법 내 해당 제도가 부재한 상황에서 비정규직들을 포괄하는 것은 문제의 소지가 크다. 현재 노동시장의 취약계층 보호, 일·가정양립 차원에서 실업과 모성보호가 고용보험이라는 법적 장치를 통해 보장되고 있는 것과 대조적으로, 해당 사회적 위험에 대하여 보장받을 수 방법이 현재 사학연금법에는 존재하지 않기 때문이다. 예를 들어, 최근 대학교수의 근로자성 인정과 관련하여 학교 및 대학 비정규직이 사학연금법에 편입되는 경우, 별도로 고용보험에 가입하는 방안 역시 고려해야 할 것이다.

이러한 사실들은 과거 ‘평생직장’이라는 비교적 안정적인 고용 이력을 가진 이들을 중심으로 설계되었던 사회보험과 노동시장 간의 부정합성이 이제는 사회 내 공공성이 가장 강하다고 할 수 있는 교육 영역에서도 나타나고 있는 것이라 평가할 수 있다. 따라서 본 연구는 최근 강사법 개정과 같이 비정규 교원의 신분상 변화가 크게 발생하는 시점에서 이들에 대한 정확한 규모를 파악하고, 학교 및 대학 비정규직이 사학연금법에 적용될 경우 발생할 수 있는 문제들을 유사 제도와 유사 직종 간 형평성과 보장성 측면에서 보다 다면적으로 고찰하였다는 것에 의미가 있다. 보다 구체적인 논의는 후속 과제로 남긴다.

## 참고문헌

- 고부웅(2012), 「시간강사법의 문제점과 대안들」, 「비정규교수 문제, 어떻게 올바르게 풀 것인가? - 일부 개정된 고등교육법(강사법)의 문제점과 대안 모색」 세미나 자료(2012년 6월 28일),
- \_\_\_\_\_(2016), 「대학 자본주의와 대학 공공성의 소멸」, 「비평가 이론」, pp.5-64
- \_\_\_\_\_(2010), 「한국 대학의 기업화. 「역사비평」, 92호 , pp.6-42.
- 고용노동부(2016), 「병원업종 모성보호 강화방안」.
- 교육부(2018), 「2018년 교육기본통계 주요 내용」, 교육부 보도자료(2018.8.)
- 국가인권위원회(2017), 「공공부문 무기계약직 근로자 인권상황 실태조사」
- 권혁진 · 김성희 · 최은아(2008), 「비정규직 근로자의 국민연금 가입제고를 위한 정책방향 검토」 국민연금연구원, 2008-12.
- 김누리(2009), 「서평 : 주식회사 유니버시티-대학의 기업화와 학문공동체의 위기(1)- 안과박」 27권 , pp.163-187
- 김민정(2016), 「한국 대학과 시간강사, 강사법」, 「진보평론」 68권 , pp.139-162.
- 김민희(2014), 「학교회계직원 운영실태와 개선방안」, 한국교육개발원, CP2014-08-10
- \_\_\_\_\_(2017), 「학교회계직 증가에 따른 교육청 관리 방안 연구」, 「예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지」, 36집 , pp.277-286.
- 김유선(2018), 「비정규직 규모와 실태 - 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2018.8)결과」, KLSI Issue Paper, 제101호(2018-16호), 2018.
- 김지하 · 문보은 · 서영인 · 이선영 · 장덕호 · 김지은 · 채세영(2018a), 「비정년계열 전임교원 운영 실태 분석」, 한국교육개발원, 현안보고 OR 2018-11.
- \_\_\_\_\_ · 문보은 · 서영인 · 이선영 · 장덕호 · 김지은 · 채세영(2018b), 「비정년계열 전임교원 운영 현황」, 한국교육개발원, 이슈페이퍼 IP 2018-01.
- 김태성 · 김진수(2015). 「사회보장론」 제4판, 서울: 청목출판사.
- 김진수 · 정창률 · 이다미(2017). “공무원재해보상의 개선에 관한 연구」, 「사회보장연구」, 제33권 제4호 , pp.57-82.

## 참고문헌

- 대학강사제도개선협의회(2018). 「대학 강사제도 개선안 공청회」자료집, 2018.7.13. (다운로드: <https://www.moe.go.kr/boardCnts/fileDown.do?m=0503&s=moe&fileSeq=8f71a2946ec0479116222f3a5328f8c5>)
- 대학교육연구소(2019), “‘강사법’ 대비해 7년간 시간강사 해고한 사립대학”, 「대학교육연구소 보도자료」(2019.5.29.)
- 박인석(2014), 「학교내 비정규직에 대한 문제점 및 개선방안 연구」, 서울상록과학학술재단 연구비지원보고서.
- 박지순 · 김용진 · 이주복 · 남민우(2014), 「학교업무종사자의 노무관리 실태 및 개선방안」 고용노동부 용역과제.
- 배동산(2018), 「학교 비정규직 실태와 개선과제 - 노동존중이 교육이다」, 「교육비평」, 41권, pp.50-76.
- 사학연금공단(2016), 「2015년 사학연금재정계산 보고서: 사학연금 장기재정추계」.
- \_\_\_\_\_(2019), 「2018년 사학연금 통계연보」, 사학연금공단.
- 성병창(2016), 「교육공무직의 역할과 효율적 운영 방안」, 한국교육개발원
- 신승환(2012). 「자본주의 체제에서 대학의 현재와 미래」, 「사회와 철학」 제24권, pp.103-126.
- 이상훈 · 박용원 · 조현주(2018), 「교육공무직 지사체 조례안 연구」, 연구보고서(2018-05), 사회공공연구원 · 전국교육공무직본부.
- 이장원(2018), 「공공부문 비정규직의 정규직 전환 추진 현황과 과제」, 「월간 노동리뷰」, 2018년 7월호.
- 임순광(2011). 「시간강사와 비정규 교원의 양산」. 「교육비평」, 29집 , pp.56-79.
- \_\_\_\_\_(2012). 「대학의 기업화와 시간강사법」. 「진보평론」, 52권, pp.147-171.
- 장인성(2017), 「기간제교사 차별 해소 및 채용 제한의 고용효과」, 고용노동부 · 한국노동연구원.
- 장환영 · 박인심 · 정성수 · 신인수 · 박성민 · 김혜정 · 박재영(2013), 「기간제 교원의 역할 및 제도개선에 관한 연구」, 교육부, 정책연구 2013-위탁-9.

## 참고문헌

- 전국기간제교사노동조합(2018), 「기간제 교사 노동기본권 보장을 위한 국회토론회」, 자료집, 2018.9.6.
- 전국학교비정규직노동조합(2014), 「학교비정규직 노동운동의 현안: “비정규직도 인간답게 살자”」, 2014. (다운로드: [http://parents.jinbo.net/zbxe/?module=file&act=procFileDownload&file\\_srl=511362&sid=2ca44cd6b5957723be7e8860d1c512f7](http://parents.jinbo.net/zbxe/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=511362&sid=2ca44cd6b5957723be7e8860d1c512f7))
- 정인영·김수성(2019), 「사학연금에서 폐교로 인한 퇴직 시 연금 지급개시연령 개선에 관한 연구」, 「한국사회정책」, 제26권 제1호, pp.89-113.
- 정창률(2018), 「사학재해보장제도의 개선방안에 관한 연구」, 「사회복지법제연구」, 제9권 제2호, pp.57-80.
- \_\_\_\_\_·김진수(2015), 「한국 공무원연금 개혁 평가 및 발전방안」, 「사회보장연구」, 제31권 제4호, pp.227-252.
- 정환규(2015), 「시간강사의 고용안정과 처우개선을 위한 입법 과제」, 「이슈와 논점」, 제109호, 국회입법조사처.
- 조상균(2018), 「공공부문 비정규직 정책:논의 현황과 과제」, 김근주·강성태·박귀천·박은정·조상균·조임영·정영훈, 「비정규직 대책의 현황과 과제」 2장, 한국노동연구원.
- 조정은(2016), 「사학연금의 성별격차에 대한 연구」, 「여성학연구」, 제26권 제1호, pp.25-146.
- 주현준(2015), 「교원업무 정상화를 위한 방안: 단위학교 인력구조와 업무 체계를 중심으로」, 교육정책네트워크 이슈페이퍼, 현안보고 CP 2015-01-6, 한국교육개발원.
- 진숙경·이원희·김미영(2014), 「학교 비정규직의 무기계약직 전환 이후 실태와 개선방안: 경기도교육청을 중심으로」, 경기도교육연구원.
- 차성환·문혜영(2016), 「국립대병원 직원들의 사학연금체계 전환이 갖는 사회 정책적 의미」, 「신학과 사회」, 제30권 제4호, pp.333-368.
- <인터넷자료> : 교육통계서비스: <https://kess.kedi.re.kr/index>

### <부록 1> 유초중등 기간제 교사의 경력, 호봉, 연령 : 2018년

(단위 : 년, 호봉, 세)

구분	유초중등			유치원			초등학교			중학교			고등학교		
	계	국공립	사립	소계	국공립	사립									
경력(년)															
기간제	6.4	7.0	4.9	7.8	7.9	5.5	8.3	8.3	9.9	6.3	6.7	4.8	5.5	6.2	4.9
정규	14.8	15.0	14.3	6.7	13.3	4.4	13.9	13.9	15.6	17.0	16.4	20.6	17.8	16.2	20.6
호봉															
기간제	15.4	15.8	14.7	15.6	15.8	9.8	14.7	14.7	14.4	16.0	16.4	14.7	15.2	15.7	14.8
정규	23.3	23.9	21.2	14.0	22.0	11.3	23.3	23.3	24.7	25.5	24.9	29.0	26.2	24.7	29.0
연령(세)															
기간제	36.5	37.7	33.9	39.2	39.4	32.6	38.5	38.5	38.3	36.9	37.8	33.8	35.0	36.3	33.8
정규	40.4	40.6	39.8	30.7	38.5	28.0	39.2	39.2	41.5	43.2	42.5	47.2	44.2	42.5	47.4

주 1) 고등학교는 일반고, 자율고, 특수목적고, 특성화고의 합계치임.

2) 경력과 연령의 평균치는 각 구간별 중간값을 기준으로 각 구간별 인원을 가중치로 산출한 것이며, 호봉에 대한 평균치는 2년 미만, 3~40호봉(각호봉)(근가 제외)을 기준으로 인원을 가중치로 산출한 것임.

3) 정규교사(A)는 교(원)장과 교(원)감을 제외, 정규교사(B)는 포함.

자료 : 교육통계연감(각년도)의 학제별 자료를 취합·정리하여 산출함.

### <부록 2> 학교 회계직원 근속연수별 현황

(단위 : 명, %, 년)

직종	1년 미만	1년 이상	2년 이상	3년 이상	4년 이상	5년 이상	6년 이상	7년 이상	8년 이상	9년 이상	10년 이상
주요 직종	7,884 (7.5)	7,815 (7.5)	10,894 (10.4)	9,610 (9.2)	8,399 (8.0)	5,669 (5.4)	5,485 (5.2)	5,504 (5.3)	5,640 (5.4)	5,937 (5.7)	7,342 (7.0)
기타	12,393 (33.5)	7,408 (20.0)	5,949 (16.1)	3,845 (10.4)	2,315 (6.3)	1,456 (3.9)	996 (2.7)	801 (2.2)	508 (1.4)	401 (1.1)	262 (0.7)
합계	20,277 (14.3)	15,223 (10.7)	16,843 (11.9)	13,455 (9.5)	10,714 (7.6)	7,125 (5.0)	6,481 (4.6)	6,305 (4.5)	6,148 (4.3)	6,338 (4.5)	7,604 (5.4)
직종	11년 이상	12년 이상	13년 이상	14년 이상	15년 이상	16년 이상	17년 이상	18년 이상	19년 이상	20년 이상	합계 (평균)
주요 직종	7,027 (6.7)	5,319 (5.1)	3,381 (3.2)	2,260 (2.2)	1,320 (1.3)	1,508 (1.4)	1,171 (1.1)	839 (0.8)	558 (0.5)	1,126 (1.1)	104,688 (7.12)
기타	205 (0.6)	147 (0.4)	89 (0.2)	56 (0.2)	28 (0.1)	42 (0.1)	19 (0.1)	5 (0.0)	10 (0.0)	21 (0.1)	36,956 (2.59)
합계	7,232 (5.1)	5,466 (3.9)	3,470 (2.4)	2,316 (1.6)	1,348 (1.0)	1,550 (1.1)	1,190 (0.8)	844 (0.6)	568 (0.4)	1,147 (0.8)	141,644 (5.94)

주 1) 2014년 기준

2) 합계의 <->는 평균 근속연수(년)이며, (-)는 각각의 합계 인원 대비 비중임

3) 평균 근속연수는 각 구간별 중위값, 즉 1년 미만은 6개월, 1년 이상은 1년 6개월 등으로 가정하고 해당 구간의 인원을 가중치로 하여 산출한 것임.

출처 : 김민희(2014)

### <부록 3> 정규직과 비정규직의 월평균 임금 비교

(단위 : 명, %)

구분	영양사 등			교무(상시근무자)			조리원(방학중비근무자)		
	교사	비정규직	비율	공무원	비정규직	비율	공무원	비정규직	비율
1년	2,933,399	2,240,973	76.4	2,120,757	1,966,043	92.7	2,190,757	1,732,334	79.1
6년	3,408,789	2,390,973	70.1	2,647,147	2,153,123	81.3	2,717,147	1,773,812	65.3
11년	4,086,444	2,540,973	62.2	3,173,134	2,266,043	71.4	3,243,134	1,923,812	59.3
16년	4,732,989	2,690,973	56.9	3,565,410	2,416,043	67.8	3,635,410	2,073,812	57.0
20년	5,259,927	2,810,973	53.4	3,816,514	2,536,043	66.4	3,886,514	2,193,812	56.4
평균	4,019,460	2,525,973	64.2	3,043,758	2,285,021	76.9	3,113,758	1,877,386	61.4
전체	정규직 3,392,326원, 비정규직 2,166,073원, 비율 67.8%								

주 1) 기본급 및 각종수당(교통,급식,명절) 등 포함하여 연평균 월급여로 계산

2) '영양사 등'에는 영양사, 사서, 전문상담사(서울), 유치원방과후과정강사(서울, 인천, 광주), 돌봄(서울, 인천)이 포함됨

3) 2018년 3월 기준, 전국교육공무직본부 분석

출처 : 배동산(2018)

### <부록 4> 직위별 대학교원의 임금수준 비교

(단위: 개소, 만 원)

연도	사립 여부	교수	부교수	조교수	겸임 교원	초빙 교원	기타 교원	시간 강사
2015	국공립 (49)	9,537	7,798	6,630	497	3,523	2,204	931
	사립 (186)	9,604	7,577	5,012	921	2,789	2,195	690
	소계 (235)	9,590	7,623	5,349	847	2,944	2,197	740
2017	국공립 (48)	9,801	7,967	6,640	501	3,385	2,452	1,037
	사립 (179)	9,631	7,466	4,918	924	2,627	2,208	684
	소계 (227)	9,667	7,572	5,282	850	2,775	2,261	756

주 1) 조사기준일 : 해당 연도별 4월 1일

- 2) 총장을 제외한 직급별 교원(교수, 부교수, 조교수, 겸임교원, 초빙교원, 기타교원, 시간강사) 현황
- 3) 급여액은 각종 수당과 급여성격의 연구비 등을 포함한 일체의 급여액(세전)을 의미
- 4) 위의 평균액은 직급별로 교원별 연간급여액 합산, 교원 수(연간급여액 '0'인 교원 제외)로 나누어 산출·공개된 학교별 평균액을 단순 평균한 수치임.
- 5) 미입력한 학교가 있을 수 있음
- 6) 국·공립(국립대법인 포함), 사립대학(일반·산업대학) 교원 포함. 단, 대학원 소속 교원 제외.

자료 : 유은혜 의원 국정감사 자료(2017), 대학교육연구소에서 다운로드(<https://khei-khei.tistory.com/2167>)하여 재작성.

### <부록 5> 2019년 강사 강의료

(단위 : 원, %)

구분	2019년			2018년			평균 증감률	
	최소	최대	평균	최소	최대	평균		
전체(196개교)	26,652.7	84,810.7	61,266.6	26,423.8	83,550.6	59,744.4	2.5	
설립	국·공립 (40개교)	61,565.6	84,810.7	73,872.0	61,623.8	83,550.6	72,252.7	2.2
	사립 (156개교)	26,652.7	77,216.7	54,143.1	26,423.8	75,319.9	54,293.6	△0.3
소재지	수도권 (73개교)	33,074.6	84,810.7	56,391.0	33,358.5	79,706.0	55,973.4	0.7
	비수도권 (123개교)	26,652.7	84,337.8	64,579.9	26,423.8	83,550.6	62,482.3	3.4
대학 유형	일반대학 (186개교)	26,652.7	84,810.7	60,931.3	26,423.8	83,550.6	59,425.4	2.5
	교육대학 (10개교)	63,200.0	79,543.9	73,424.4	66,169.7	79,706.0	73,746.7	△0.4

주 1) 시간당 강사 강의료 =  $\frac{\sum(\text{시간당 지급기준단가} \times \text{강의시간수})}{\sum \text{총강의시간수}}$

2) 2019년 1학기 기준

자료 : 대학알리미