

# 사학연금의 기준소득월액 상·하한 기준 개선방안 연구

정인영\*

## 〈 초 록 〉

본 연구의 목적은 기준소득월액 상·하한 기준을 체계적이고 심도 있게 분석하여 실효성 있는 개선방안을 제시하는데 있다. 기준소득월액 하한 관련 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 현행 사학연금 기준소득월액 하한 수준은 낮은 편이다. 둘째, 기준소득월액 하한은 학교급별, 직능별로 5개의 하한선으로 구분하여 차등화하고 있어 사학연금 가입자간 부담금 및 급여의 형평성 문제가 발생하고 있다. 셋째, 세분화된 하한선으로 인해 사학연금 가입자들의 수용성(수요자) 측면의 문제와 불필요한 행정비용이 발생한다. 넷째, 하한의 연동방식이 부재하다. 또한 기준소득월액 상한 관련 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 기준소득월액 상한 기준 중 퇴직연금 등 연금급여 산정 시의 수준은 비교적 적절한 것으로 보이나, 일시금 산정 시의 수준은 다소 높은 것으로 판단된다. 둘째, 기준소득월액 상한은 연금급여 산정 시와 일시금 산정 시 기준으로 이원화 되어 있고, 일시금 산정 시 기준은 다시 교원과 직원으로 구분되어 있어 가입자간 부담금 및 급여의 형평성 문제, 가입자의 수용성 문제 및 행정적 비효율성 문제가 존재한다. 셋째, 상한의 연동방식 변경에 대한 검토가 필요하다. 이에 본 연구에서는 현행 하한선의 일원화 및 국공립 유치원·초·중·고 교사 1호봉인 165만 6천원까지 단계적으로 상향조정하는 방안, 현행 차등화된 하한선의 일원화와 하한 수준의 인상을 별도로 추진하기 보다는 동시에 추진하는 방안의 필요성, 이원화되어 있는 상한기준을 통합하여 일원화하는 방안의 필요성, 상한 및 하한의 연동방식으로 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 변동률을 고려하는 방안 등을 제시하였다.

핵심용어 : 사학연금, 기준소득월액, 퇴직(연금)일시금, 유치원 원장, 에듀파인

\* 사립학교교직원연금공단 연금연구소 연구위원

## 제1장 서론

사회보험 방식의 공적연금은 고용주와 피용자 또는 자영자로부터 징수되는 일정금액의 기여금(contribution)으로부터 재원을 마련한다. 즉, 가입자 개인은 노동시장에서의 소득활동을 전제로 기여를 하고, 공적연금은 개인의 소득수준에 비례하여 기여금을 부과하며 급여를 제공하게 되는데, 이 때 개인이 납부해야 할 기여금을 산정하고 급여를 계산하기 위하여 도입된 개인의 소득수준이 바로 기준소득월액이다. 가입자 개인이 소득수준에 비례하여 매월 납부하는 부담금은 기준소득월액에 보험료를 곱하여 계산된다. 가입자 개인의 재직기간 중 기준소득월액은 개인의 연금급여 수준을 결정하고 연금액 최고한도와 일시금 최고한도 등을 결정하는 기준이 된다는 점에서 중요성을 갖는다.

우리나라의 사립학교 교직원을 대상으로 하는 공적연금인 사립학교교직원연금(이하 사학연금)의 기준소득월액은 가입자가 매월 납부해야하는 부담금 산정의 기준이 된다. 또한 기준소득월액은 사립학교 교직원이 10년 이상 재직하고 퇴직한 때에 지급하는 퇴직연금과 10년 미만의 단기 재직자가 퇴직하는 경우 지급하는 퇴직일시금 및 민간 기업에서 제공하는 퇴직금과 유사한 퇴직수당(그 수준은 퇴직금의 1/3 정도임) 등 급여 산정의 기초가 된다는 점에서 중요하다. 이러한 중요성을 감안할 때, 퇴직 교직원의 경제적 생활안정이라는 사학연금법의 목적을 달성하기 위해 적정 수준의 기준소득월액이 반영될 필요가 있다. 사학연금에 2010년에 도입된 기준소득월액은 급여의 과다 또는 과소 지급을 방지하기 위해 상한선과 하한선이 설정되어 있다. 기준소득월액 상한의 경우 퇴직연금 산정 시에는 단일 기준이 적용되고, 퇴직일시금(퇴직 수당 포함) 산정 시에는 교원과 직원으로 이원화된 기준이 적용되며 매년 변동된다. 반면에 기준소득월액 하한의 경우 유치원·초·중·고 교원과 대학 교원 등 학교급별, 직종별로 세분화되어 있으며, 2012년 1월에 설정된 이후 8년이 지난 현재까지 변동 없이 유지되어 왔다는 점에서 상한과 차이가 있다. 이렇듯 기준소득월액의 상한과 하한은 제도 도입 초기에 동일한 모습으로 설계되지 않았고, 지금까지도 서로 다른 형태로 운영되고 있어 이에 대한 적절성 여부를 검토할 필요가 있으며, 한국의 변화된 사회·경제적 상황과 사학교직원의 기준소득월액, 현재의 급여수준 또는 물가수준 등을 실제로 반영하고 있는지에 대한 분석과 변화된 여건에 부합하는 수준으로 개선을 검토할

필요가 있다.

기준소득월액과 관련된 최근의 이슈로 사립유치원 원장을 비롯한 일부 사학연금 가입자의 경우 기준소득월액을 과다하게 신고하는 것으로 보이는 사례가 발생하고 있어 일반 국민과 사학연금 가입자 양쪽 모두가 공감할 수 있는 기준소득월액 상한 설정방법의 모색이 필요하다는 목소리가 존재한다. 제도의 대부분을 공무원연금에 준용하도록 설계되어 있는 사학연금은 급여산식에 의해 가입자의 기준소득월액이 퇴직 전년도까지 낮게 신고 되었다더라도 퇴직 시점의 기준소득월액이 높게 신고 되면 고액의 퇴직일시금 및 퇴직수당을 지급하도록 규정되어 있으며, 가입자의 기준소득월액 변동률에 대한 법적인 제한도 없는 실정이다. 이로 인해 사립유치원 교직원, 대학병원 직원 등 일부 가입자가 평소에는 낮은 기준소득월액에 기초한 부담금을 납부하다가 퇴직 직전에 기준소득월액을 지나치게 높게 신고하여 높은 금액의 퇴직일시금 및 퇴직수당을 지급할 수 있는 가능성이 존재한다.

특히, 사립유치원 원장의 소득총액 신고는 관할 교육청에 자율적으로 신고하도록 되어 있는데, 최근 일부 사립유치원에서 국가회계시스템인 에듀파인<sup>1</sup>의 2019년 3월 시범 적용과 2020년 3월 전면 적용으로 기준소득월액을 과다하게 신고하는 것처럼 보이는 사례가 발생하고 있다. 이는 가입자간 형평성 논란을 일으키고 사립유치원의 투명성 확보를 위한 에듀파인 시스템의 취약점이 될 뿐만 아니라 사학연금 재정에도 부정적 영향을 미치는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 기준소득월액 신고 시 소득총액을 과도하게 신고하지 않도록 하기 위해 기준소득월액의 변동률에 대한 제한 또는 가입자의 사업소득으로 인한 급여 반영분을 제외할 필요가 있는지 등 현행 제도에 대한 면밀한 분석 및 개선방안 검토가 필요하다. 더불어 사학연금 전반에 걸쳐 기준소득월액의 문제점을 살펴보고, 퇴직연금 및 일시금 지급에 따른 제반사항을 점검하여 가입자간 불평등 문제를 완화하고 연금재정의 지속성 강화를 위한 대안모색이 필요하다.

이러한 배경에서 본 연구의 목적은 현행 기준소득월액 상·하한 기준을 심도 있게 분석하여 실효성 있는 개선방안을 도출하는데 있다. 이를 위해 먼저 본 연구의 이론적 배경으로서 공적연금 보험료 상·하한의 역할과 필요성 및 국내 공적연금제도의 기준소득월액 상·하한 변천과정과 선행연구를 고찰한다. 다음으로 사학연금 기준소득월액 상·하한 관련 현황을 분석하고 평가한 후 기준소득월액 상·하한 기준의 개선방안을 제시한다.

1. 에듀(education)와 파인(finance)의 합성어인 에듀파인(EduFine)은 교육기관의 예산회계 투명화를 목적으로 2008년에 처음 도입되어 초·중·고교와 국공립 유치원·대학교에 의무적으로 적용되고 있는 국가회계시스템으로, 교육부와 그 산하 기관인 한국교육학술정보원의 소관 하에 운영되고 있다. 회계 정보가 고스란히 공개되는 에듀파인은 2018년까지 사립유치원에서 업계의 반발로 도입되지 못하다가 2018년 사립유치원 비리 파문을 계기로 여당과 정부는 국공립 유치원은 물론 2020년까지 모든 사립유치원에도 에듀파인을 적용하기로 결정하였다(에듀월 시사 상식 참조).

## 제2장 기준소득월액의 이해 및 선행연구 검토

### 1. 공적연금 보험료 부과소득 상·하한의 역할과 필요성 및 수준

대부분의 해외 공적연금은 보험료 부과 기준이 되는 기준소득월액에 상·하한 제도를 도입하여 운영하고 있다. 기준소득월액 상한은 공적연금 보험료를 부과할 수 있는 기준소득월액의 최고금액을, 하한은 최저금액을 의미한다. 기준소득월액 상한은 공적연금에서 정한 수준의 최고소득액을 기준으로 그 이상의 소득에 대해서는 보험료 부담을 면제해주는 역할을 한다. 반면에 하한은 크게 두 가지 역할을 수행한다. 첫째, 공적연금에서 정한 수준의 최저소득액을 기준으로 그 이하의 소득계층에 대해서는 제도의 당연적용을 면제해주는 역할을 한다. 즉, 보험료 부담이 가능한 수준의 기준 또는 가입대상 선정기준이 된다. 둘째, 최대한 많은 저소득층에게 최소한의 연금혜택을 보장하는 역할을 한다. 즉, 최소한 보장되어야 할 연금급여 수준의 기준이 된다(국민연금연구원, 2013: 76). 우리나라의 국민연금과 공무원연금, 사학연금 등 특수지역연금 기준소득월액 하한의 역할은 후자에 속한다고 볼 수 있으나, 많은 선진국에서 하한의 역할은 전자, 즉, 보험료 부담이 가능한 수준의 기준이 되고 있다.

그렇다면 기준소득월액 상·하한은 왜 필요한가. 사회보험방식으로 운영되는 국내외 다수의 공적연금은 소득보장의 역할을 일정수준에서 제한하기 위해 기준소득월액에 상·하한선을 두고 있다. 즉, 공적연금 가입자로서 동질성(homogeneity)을 바탕으로 최고와 최소 수준을 고려함으로써 가입자들 간의 보험료 부담 및 연금급여 격차를 적정한 수준에서 제한하기 위해 기준소득월액 상·하한선을 설정하여 운영하고 있다. 상한선에 초점을 맞출 경우, 일반적으로 소득비례 방식의 공적연금에서 수급자의 급여 수준은 가입기간 중 개인의 소득수준과 일정한 비례관계를 가지며, 이때 상한선이 고소득층에게 과도한 급여가 지급되는 문제를 방지하는 기능을 하게 된다. 또한 상한은 경제적으로 여력이 있는 고소득층에게 상한선 이상의 소득이 있을 경우 공적연금이 아닌 개인연금 등 사적연금에 가입할 수 있는 유인을 제공하여 스스로의 힘으로 노후준비를 할 수 있는 자유를 보장하기 위한 목적도 존재한다(국민연금연구원, 2013: 77). 결국 상한선이 없거나 너무 높으면 저소득층과 고소득층 간 소득격차가 무한정 또는 지나치게 커질 가능성이 존재하고,

그렇게 되면 보험료 부과소득에도 수천만원, 수억원 또는 그 이상의 격차가 발생하게 된다. 반면에 상한선이 너무 낮으면 고소득층의 부담이 줄어들어 공적연금의 주요 기능 중 하나인 소득재분배 효과(income redistribution effect)가 감소하는 한계가 발생한다.

공적연금의 보험료 부과소득 상한의 수준은 국가마다 다르지만 미국, 독일, 스웨덴, 일본 등 주요국의 경우 평균소득의 1.04~2.53배 수준이며, 우리나라 국민연금의 상한은 전체 가입자 평균소득(A값) 대비 2배 정도임을 감안할 때, 대체로 평균소득의 2배 전후로 수립되는 경향이 있다(국민연금연구원, 2013: 78). 하한의 경우에는 각국의 사회적 상황과 특성, 소득비례 공적연금과 노인기초보장제도, 공공부조제도(최저생계비), 최저임금과의 관계 등을 종합적으로 고려하여 결정되는 것이 일반적이다. 그러나 최소한 국민최저선(national minimum)이자 공공부조 선정기준인 1인 가구 최저생계비 수준보다는 높고 최저임금 수준보다는 낮게 설정하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 대부분의 국가들은 보험료부과 소득 상·하한을 임금상승률에 연동하여 매년 정기적으로 조정하고 있다(국민연금연구원 내부자료).

## 2. 국내 공적연금제도의 기준소득월액 상·하한 기준 개선 논의의 변천과정

### 가. 국민연금의 기준소득월액 상·하한 기준 변천과정

우리나라의 전 국민을 대상으로 하는 공적연금인 국민연금의 보험료 부과기준이 되는 기준소득월액은 국민연금제도가 도입된 1988년 이후 현재까지 기준소득월액 상·하한 적용기준에 몇 차례 변동이 있었다(국민연금제도발전위원회, 2018). 첫째, 1988년 제도 시행과 함께 표준소득월액 등급체계가 도입되어 상한액 200만원, 하한액 7만원 등 총 53개 등급체계가 적용되었다. 그러나 상·하한이 임금상승에 연동되지 않아 상한의 경우 평균임금과 비교할 때 1988년 4.3배에서 1994년 1.8배로 상대적 수준이 갈수록 큰 폭으로 하락함에 따라 개선의 필요성이 제기되었다. 둘째, 표준소득월액 등급체계가 유지되는 가운데 1995년에 상한은 평균소득월액의 4배 수준인 360만원, 하한은 최저임금수준인 22만원으로 대폭 상향 조정되었다. 그러나 상한과 하한이 각각 360만원과 22만원에 장기간 고정되어 있어, 소득과 물가수준 등의 변동사항을 제대로 반영하지 못하고 여전히 등급 내 실제 소득격차를 반영하지 못한다는 비판이 제기되었다. 셋째, 2008년에 표준소득월액 등급체계가 폐지되고, 상·하한은 유지되는 가운데 실제소득을 기준으로 보험료를 부과하는 기준소득월액체계로 변경되었다. 그러나 이 역시 상·하한이 소득에 연동되지

않아 실제 소득수준을 반영하지 못한다는 비판이 제기되었다. 넷째, 2010년부터 현재까지 소득을 자동으로 국민연금 전체 가입자 평균소득의 3년간 평균액(A값)에 연동하는 체계가 도입되었다. A값 변동률에 연동하여 매년 3월말까지 보건복지부장관이 기준소득월액 상·하한을 조정하여 고시하며, 해당연도 7월부터 1년간 적용한다. 이에 따라 2018년 7월부터 2019년 6월까지 적용되는 하한액은 월 30만원, 상한액은 월 468만원이었고(A값은 235만원), 2019년 7월부터 2020년 6월까지 적용되는 하한액은 월 31만원, 상한액은 월 486만원(A값은 243만원)이다.

기준소득월액 상·하한 자동 A값 연동체계 도입으로 소득 상한 이상자 비중이 2005년 9.54%, 2009년 13.27%, 2017년 14.16%로 안정화되는 등 일정한 성과를 보이고 있으나, 현행 기준소득월액 상한 수준이 가입자의 실제소득 수준을 제대로 반영하지 못하고 있다는 목소리가 계속해서 나오고 있다(국민연금제도발전위원회, 2018: 40-41). 즉, 2017년 기준으로 전체 가입자의 14.16%가 상한선에 머물러 있고, 국민연금 기준소득월액 상한액이 2020년 6월 기준 월 486만에 불과한 실정이다. 그러나 공무원연금, 사학연금 등 특수지역연금의 소득상한(2020년 4월 기준 848만원)에 비해 매우 낮고, 고소득자의 연금증액 요구가 높아짐에 따라 국민연금의 기준소득월액 상·하한의 적절성에 대한 문제제기가 계속되고 있는 상황이다. 이에 2015년 공적연금강화 및 노후빈곤해소위원회에서는 제4차 재정계산에서 기준소득월액 소득상한의 인상을 추진할 것을 권고하였고, 이에 따라 2018년에 실시된 4차 재정계산에서 동 주제에 대한 논의가 있었으나 개선방안에 대한 합의까지는 이르지 못하였다.

## 나. 공무원연금의 기준소득월액 상·하한 기준 변천과정

우리나라의 공적연금제도 중 가장 먼저(1960년) 도입되었으며 채원조달방식이나 급여의 구조 등과 관련해서 사학연금의 근간이 되고 있는 공무원연금제도는 2009년까지 연금비용 및 급여산정을 위한 기초보수로서 보수월액체계를 사용하였다. 공무원의 기본급과 정근수당만을 기초로 하는 보수월액체계는 총소득의 평균 65% 수준으로 총소득을 제대로 반영하지 못한다는 비판과 함께 연봉제 등 공무원 보수제도의 변화로 더 이상 유지하기 어려운 상황에 놓이게 됨에 따라 2009년 말 연금개혁을 통해 2010년부터 과세대상 총소득에 해당하는 기준소득월액체제로 변경되었다(최재식, 2016). 또한 연금산정을 위한 보수산정의 재직기간을 종전의 퇴직 전 3년 평균에서 전체 재직기간 평균으로 변경하였다. 그리고 2010년에 기준소득월액이 도입되면서 지나친 고액연금 수급을 방지함으로써 노후소득보장의 적정성을 제고하고 연금재정의 개선 및 수급자간 형평성 향상을 위해 기여금과 연금액 산정 시 본인의 소득이 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 1.8배를 초과할

수 없도록 상한이 설정되었으며, 2015년 공무원연금법 개정을 통해 2016년에 1.6배로 하향조정되었다. 공무원연금의 기준소득월액 상한은 해당연도 5월부터 1년간 적용한다. 이에 따라 2020년 5월부터 2021년 4월까지 적용되는 공무원 전체의 기준소득월액 평균액은 539만원이며, 이 금액의 1.6배는 862.4만원이다. 반면에 하한은 법령으로 규정되어 있지 않다. 그러나 공무원의 종류 및 직급·계급별 8개 보수(성과연봉, 성과상여금, 상여금, 직무성과급, 시간외근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 연가보상비)를 평균한 금액을 반영한 직종별 공무원 봉급표상 최저호봉이 있고, 매년 공무원보수인상률을 적용하여 인상하고 있기 때문에 사실상 하한 및 연동체계를 가지고 있다고 볼 수 있다.<sup>2</sup>

### 다. 사학연금의 기준소득월액 상·하한 기준 변천과정

사학연금의 기준소득월액은 다음과 같은 변화과정을 거쳐 왔다. 첫째, 1975년부터 시행된 사학연금은 제도의 대부분을 준용하고 있는 공무원연금법과 마찬가지로 부담금 및 급여 산정을 위한 기초보수로 기본급 및 정근수당을 기초로 하는 보수월액을 사용하였으나, 보수월액이 교직원들의 실제소득을 반영하지 못하여 소득비례연금제도의 취지에 부합하지 않는다는 비판에 직면하게 되었다.

둘째, 2009년 말 공무원연금개혁과 함께 소득비례연금의 취지에 부합하는 연금산정의 기준을 마련하기 위해 사학연금법 개정을 통해 2010년부터 종전의 보수월액에서 과세소득인 기준소득월액으로 변경하고, 연금산정을 위한 기준보수 대상기간을 종전의 퇴직 전 3년 평균에서 전체 재직기간 평균으로 조정하였다. 그리고 일부 퇴직자의 연금액이 지나치게 많아 수급자간 형평성 문제가 존재한다는 지적에 따라 부담금과 연금액 산정 시 본인의 소득이 전체 공무원 평균소득의 1.8배를 초과할 수 없도록 상한이 설정되었다. 또한 퇴직일시금, 퇴직수당 등 연금 외 급여는 공무원 기준소득월액 중 최고금액, 즉, 교원의 경우 국립대 총장의 기준소득월액 중 가장 높은 금액 그리고 직원의 경우 일반직 2급 공무원의 기준소득월액 중 가장 높은 금액을 한도로 상한이 설정되었다. 이러한 소득상한 설정을 통해 급여수준을 적정수준으로 조정함으로써 연금재정의 개선 및 수급자간 형평성이 제고될 것으로 기대되었다(국가법령정보센터, 2010).

2. 통상적으로 공무원보수규정상 봉급표의 최하위계급 1호봉의 봉급을 기준소득월액 하한으로 볼 수 있다. 2020년 기준 공무원 봉급은 일반직공무원 9급 1호봉의 경우 1,642,800원, 유치원·초·중·고교 교사 1호봉의 경우 1,656,000원이다.

공무원연금의 경우 연금급여 산정 시 상한만 존재하며 연금 외 급여 산정 시 상한과 관련된 별도의 규정은 없는 반면, 사학연금에서 연금 외 급여 산정 시 상한이 연금급여 산정 시 상한보다 다소 높게 설정된 이유는 다음과 같다. 2000년까지는 연금과 연금 외 급여 모두 퇴직 당시 본인의 보수월액을 기초로 산정되다가 2001년 공무원연금법 개정으로 보수산정 재직기간이 퇴직 전 3년 평균으로 변경되었으나, 연금 외 급여 산정방식은 연금급여와는 달리 수익비가 1배가 안 되는 것으로 추정되어 그대로 유지되었다. 그리고 2010년에 공무원연금의 연금산정기준 보수가 보수월액에서 기준소득월액으로 변경되면서 보수산정 재직기간이 종전의 퇴직 전 3년 평균에서 전체 재직기간 평균으로 변경되었으나, 퇴직(연금)일시금 등 연금 외 급여는 수익비가 1배 정도로 추정되어 연금산정 재직기간과는 다르게 퇴직 당시 본인의 기준소득월액을 기준으로 산정되었다.<sup>3</sup>

공무원연금의 경우 연금산정 시 기준소득월액 상한만 설정하고 일시금 등 연금 외 급여 산정 시 상한은 설정하지 않았으나, 사실상 직종별 공무원 봉급표상 최고호봉이 상한의 기능을 하였다.<sup>4</sup> 이에 급여의 상당부분을 공무원연금에 준용하도록 설계되어 있는 사학연금 역시 연금산정 시 기준소득월액 상한은 공무원연금의 소득상한과 같은 수준으로 설정하였으나, 일시금 등 연금 외 급여 산정 시 상한을 어떻게 설정할 것인가의 문제가 해결과제로 대두되었다. 즉, 공무원연금의 경우 직종별 공무원 봉급표가 있어서 직종·직급 간 봉급 편차에 대한 불만이 크지 않았으나, 사학연금의 경우 2010년 당시 월 최고봉급이 1억원을 상회하는 가입자가 있을 만큼 학교급별, 직능별 편차가 컸기 때문에 공무원연금과는 달리 퇴직 당시 기준소득월액에 기초하여 급여가 산정되는 연금 외 급여 산정을 위한 상한의 필요성이 존재하였다. 그리고 그 수준은 상대적으로 고소득자가 더 많은 교원의 경우 공무원 기준소득월액 중 최고금액인 국립대 총장의 기준소득월액 중 가장 높은 금액, 직원의 경우 일반직 2급 공무원의 기준소득월액 중 가장 높은 금액으로 설정되었다.

셋째, 교원의 경우 국립대 총장의 기준소득월액 중 가장 높은 금액을 연금 외 급여 산정 시

3. 사학연금공단 내부자료에 의하면 가입기간 동안 납부한 부담금 총액 대비 급여 총액의 비율을 의미하는 수익비는 퇴직일시금, 퇴직연금일시금 등 일시금의 경우 2000년에 사학연금에 가입하여 20년을 재직하면 0.89배(2000년 30세에 사학연금에 가입하여 기준소득 월 200만원으로 20년간 계속 가입 후 퇴직하여 50세부터 퇴직연금일시금을 20년간 받고 사망한다고 가정), 2010년에 가입하면 1.08배인 반면, 퇴직연금의 경우 2000년에 가입하면 2.15배, 2010년에 가입하면 1.87배로 추정되었다.

4. 공무원연금의 경우 연금 외 급여 산정 시와 관련해서 법령으로 규정되어 있지 않으며 일시금과 퇴직수당 산정 시에는 기준소득월액의 제한이 없다. 그러나 실제로는 공무원의 종류 및 직급·계급별 8개 보수 평균액을 반영한 직종별 공무원 봉급표상 최고호봉이 연금 외 급여 산정 시 기준소득월액 상한의 기능을 하고 있다고 볼 수 있다.

기준소득월액 상한으로 설정함에 따라 기준소득월액 상한액이 전년도에 비해 감소하는 문제가 발생할 수 있다는 비판이 제기되었다. 이에 2012년에 시행령 개정을 통해 해당 연도의 기준소득월액 상한액이 전년도 기준소득월액보다 감소한 경우 전년도 기준소득월액 상한액을 적용하도록 개정되었다.

한편, 기준소득월액의 하한이 설정되어 있지 않은 공무원연금과는 달리 사학연금의 경우 하한 설정의 필요성이 제기되었다. 그 이유는 다음과 같다. 사립학교 교직원이 퇴직·사망하거나 직무로 인한 질병·부상·장애가 발생할 경우 지급받는 급여의 산정기준이 되는 기준소득월액을 결정할 때 국공립 교직원과 마찬가지로 필요한 소득의 범위를 조정할 수 있도록 하고, 저(低)연금 수급자가 발생하는 것을 방지하기 위하여 기준소득월액의 하한액을 설정할 필요가 있다. 즉, 국공립학교 교직원의 경우 공무원의 보수에 관한 법령 등에 따라 지급받지 않는 소득은 기준소득월액 산정에서 제외하고 있으나, 사학 교직원은 이와 같은 규정이 없어 국공립 및 사학 교직원 간 기준소득월액의 차이가 발생하므로 소득의 범위를 조정할 필요가 있다. 또한 부담금 및 급여의 산정 기준을 보수월액에서 기준소득월액으로 변경함으로써 종전 보수월액보다 기준소득월액이 낮은 경우가 발생하여 저연금 수급자가 발생할 우려가 있다(국가법령정보센터, 2012). 이러한 의견이 지속적으로 제기됨에 따라 기준소득월액과 관련하여 2012년 시행령 개정을 통해 다음과 같은 두 가지 개선이 이루어졌다. 먼저 학교에서 지급받은 근로소득 중 부담금 및 급여 산정을 위한 소득에 포함하는 것이 적절치 않다고 인정되는 수당 등을 교육과학기술부(현 교육부)장관이 정할 수 있도록 하였다. 다음으로 기준소득월액 하한액을 공무원보수규정상 직종별 최저호봉의 금액으로 설정하되, 교직원의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖의 경제 사정에 뚜렷한 변동이 있을 경우 교육과학기술부장관이 하한액을 조정할 수 있도록 하였다. 이에 따라 2012년에 사학연금의 기준소득월액 하한을 2009년 공무원보수규정 상 직종별 최저호봉을 적용하여 학교급별, 직종별로 525천원~1,208천원까지 다양하게 설정<sup>5</sup>하였고, 그 이후 현재까지 변동 없이 유지되고 있다.

넷째, 2016년에 부담금과 연금액 산정의 기초인 기준소득월액의 상한을 전체 공무원 평균소득의 1.8배에서 1.6배로 인하하였다. 이는 사학연금법이 준용하고 있는 공무원연금법 개정에 따른 것으로 기준소득월액 상한선을 하향 조정하여 연금액이 적정 수준이 되도록 하기 위한 조치라고 할 수 있다(국가법령정보센터, 2016).

5. 2009년 공무원보수규정상 직종별 봉급표의 최하위계급 1호봉의 봉급은 일반직 820,100원, 기능직 735,000원, 고용직 525,400원, 유치원·초·중·고교 교원 922,200원, 전문대·대학교원 1,208,400원이었다.

앞서 언급한 바와 같이 사학연금의 경우 퇴직연금 산정 시에는 단일 기준, 퇴직일시금 등 연금의 급여 산정 시에는 두 종류의 기준소득월액 상한선이 적용된다. 반면에 공무원연금의 경우 퇴직연급에 관한 단일 기준 상한만 존재한다는 점에서 국민연금과 공통점이 있다. 또한 사학연금의 경우 다양한 하한선이 존재하는 반면, 국민연금은 한 종류의 하한만이 존재하고, 공무원연금은 하한이 없다는 점에서 세 공적연금제도간 차이가 있다.

### 3. 공적연금의 기준소득월액에 관한 선행연구 검토

공적연금에서는 소득보장 기능 및 가입자 간 급여수준 격차를 일정 수준에서 제한하기 위해 보험료 또는 부담금 등 기여금 부과 기준이 되는 기준소득월액의 상·하한선을 설정하여 운영하고 있으나, 이에 관한 심도 있는 연구는 매우 미흡한 실정이다. 상술한 것처럼 국민연금의 경우 3차례의 기준소득월액 상·하한선 변경이 있었으며, 이와 관련하여 국민연금제도발전위원회(2018)는 제4차 재정계산 보고서에서 국민연금 보험료 부과소득 상한기준의 문제점을 살펴보고 개선방향을 검토한 바 있다.

반면에 사학연금의 경우 3차례의 기준소득월액 상·하한선 변경이 있었으나, 현행 기준소득월액 상·하한 관련 현황 및 문제점에 대한 체계적이고 심도 있는 분석은 찾아보기 힘들다. 본 연구와 관련된 선행연구는 김동우·조찬희(2015)의 연구가 유일하다. 김동우·조찬희는 2010년 연금개혁을 통해 기존의 보수월액에서 기준소득월액으로 연금산정 기준이 변경되고, 기준소득월액이 연금급여 산정에 적절하게 반영될 수 있도록 하기 위한 보정률<sup>6</sup>이 도입됨으로써 실무 차원에서 발생하는 문제점, 예를 들면, 유치원 가입자의 소득 미신고에 따른 적정 기준소득월액 산정의 어려움, 초·중·고교의 방과 후 수업소득을 기준소득월액 산정에서 제외하는 문제, 대학 교수의 연구용역비 문제, 휴직 중 부담금 납부와 복직 후 부담금 납부에 따른 문제, 재직기간 33년을 초과한 교직원의 기준소득월액 산정 문제 등을 분석하고 개선방안을 모색하였다.

6. 보정률은 연금급여 산식을 적용하는데 있어서 재직기간별로 기준소득월액에 적용하는 비율도표를 통해 일괄적으로 적용되었다.

## 제3장 사학연금의 기준소득월액 상·하한 관련 현황 분석

본 장에서는 현행 사학연금 기준소득월액 상·하한 관련 현황을 분석한다. 이를 위해 사학연금 가입자의 소득구간별 기준소득월액 분포 현황을 살펴보고, 사학연금 기준소득월액 상·하한 수준을 국내 및 해외의 공적연금 및 다양한 소득척도와 비교분석 한다.

### 1. 사학연금의 기준소득월액 및 퇴직일시금 개요

#### 가. 기준소득월액 개요

사학연금의 기준소득월액은 부담금 및 급여 산정의 기준으로 일정기간 재직하고 얻은 소득에서 비과세소득을 제외한 금액의 연 지급합계액을 12개월로 평균한 금액으로 정의할 수 있다(사학연금법 제2조). 즉, 기준소득월액은 전년도에 소득에 종사한 기간이 1개월 이상인 교직원이 소속 학교 및 학교경영기관에서 일정기간 재직하고 지급받은 「소득세법」 제20조제1항제1호에 따른 근로소득에서 같은 법 제12조제3호에 따른 비과세소득을 제외한 금액을 전년도 소득에 종사한 기간의 총 일수로 나눈 금액의 30배에 해당하는 금액에 공무원보수인상률을 곱하여 산정한 금액을 가산한 금액으로 하고, 매년 7월 1일자 전년도 소득총액에 따라 결정되며, 아래와 같이 나타낼 수 있다.

$$[\text{소득총액} - (\text{비과세소득} + \text{초·중·고 방과후 수업소득})^7]$$

2010년 이전에 사용하던 보수월액이라는 개념은 교직원이 학교기관에서 실제로 받고 있는 보수액에도 불구하고 「공무원보수규정」 및 「공무원수당 등에 관한 규정」을 준용하여 산정한 것인

7. 방과 후 수업소득은 정규 수업 이외의 시간에 학교에서 방과 후 교과, 특기·적성, 보육 등의 다양한 프로그램을 개설하여 운영하는 방과 후 학교에서 강의 및 수업활동에 대한 대가로 지급받는 근로소득을 의미한다.

반면, 2010년부터 사용하고 있는 기준소득월액이라는 개념은 교직원이 실제로 받고 있는 보수액을 근거로 산정한다는 점에서 두 개념의 차이가 있다. 기준소득월액은 전년도에 1일이라도 휴직한 경우 전년도 소득을 신고할 필요가 없다. 반면에 신규임용, 재임용 시에는 임용 월~12월까지 받을 것으로 예상되는 과세소득총액을 신고해야 한다. 연중 임용자 중에서 근무일수가 1개월 미만(예: 2019.12.2.~12.31)인 교직원과 해당 연도에 신규로 임용된 교직원의 기준소득월액은 소속 학교기관에서 교직원에게 해당 연도에 지급할 「소득세법」 제20조제1항제1호에 따른 근로소득에서 비과세소득을 제외한 금액을 해당 연도의 소득에 종사할 총 일수로 나눈 금액의 30배에 해당하는 금액으로 한다(사학연금법 시행령 제3조의2). 휴직자와 복직자 및 시간선택제 근무기간은 최근에 적용했던 기준소득월액에 공무원보수인상률을 순차적으로 곱하여 산정한 금액으로 한다. 학교기관에서 소득관련 자료 미제출시 재직자는 교직원의 전년도 기준소득월액을 공무원보수인상률로 조정한 금액으로, 그리고 신규 임용자는 같은 급의 학교기관 교직원의 기준소득월액 중 가장 적은 금액으로 한다.

사학연금 기준소득월액에는 상한과 하한이 설정되어 있다. 먼저 고액급여자가 발생하는 것을 방지하는 기능을 하는 상한은 지급되는 급여의 종류에 따라 두 종류의 상한을 두고 있으며, 퇴직연금 산정 시에는 단일 기준, 퇴직일시금 등 연금 외 급여 산정 시에는 두 종류의 상한선이 적용된다(〈표 1〉 참조). 첫째, 퇴직연금, 조기퇴직연금, 퇴직유족연금 등 연금급여 산정 시 기준소득월액의 상한은 「사립학교교직원 연금법」 제35조제2항 및 「공무원연금법」 제30조제2항제2호에 의거하여 공무원 전체의 기준소득월액 평균액(2020년 7월 1일 기준 5,390,000원)<sup>8</sup>의 160퍼센트(2020년 7월 1일 기준 8,624,000원)로 하고 있다. 둘째, 위 급여를 제외한 퇴직일시금, 퇴직수당 등 연금 외 급여 산정 시 기준소득월액의 상한은 교원의 경우 「공무원보수규정」 별표 12를 적용받는 대학 총장의 기준소득월액 중 가장 높은 기준소득월액(2020년 7월 1일 기준 11,994,751원)으로 하고, 사무직원의 경우 「공무원보수규정」 별표 3을 적용받는 일반직 2급 공무원의 기준소득월액 중 가장 높은 기준소득월액(2020년 7월 1일 기준 11,601,455원)으로 이원화되어 있다. 단, 일시금 기준소득월액 상한액이 전년도보다 감소할 경우 전년도 상한액을 적용한다. 교육부장관은 기준소득월액의 상한액을 매년 5월 31일까지 공단에 통보하여야 한다.

8. 공무원 전체 기준소득월액의 평균액은 인사혁신처장이 고시한다.

〈표 1〉 사학연금의 기준소득월액 상한 기준

연금급여 산정 시 기준소득월액 상한	· 전년도 공무원 전체 기준소득월액 평균액(5,390,000원)의 160% (8,624,000원)
일시금(퇴직수당 포함) 산정 시 기준소득월액 상한	· 교원 : 대학 총장의 기준소득월액 중 가장 높은 기준소득월액(11,994,751원) · 직원 : 일반직 2급 공무원의 기준소득월액 중 가장 높은 기준소득월액(11,601,455원) · 일시금기준소득월액 상한액이 전년도 보다 감소 시 전년도 상한액 적용

주 : 2020년 7월 1일 기준.

자료 : 저자 작성.

다음으로 기준소득월액 하한은 저연금 수급자가 발생하는 것을 방지하는 기능을 수행한다. 상한과는 달리 하한은 사학연금법 시행령 제3조의3에 의거하여 학교급별, 직종별로 상이하다. 즉, 유치원 및 초·중등 교원의 기준소득월액 하한은 922,000원이고, 대학(전문대학 포함) 교원은 1,208,400원, 일반직 및 기술직 사무직원은 820,100원, 기능직 사무직원은 735,100원, 고용직 사무직원은 525,400원이다. 이 중에서 현재 기능직과 고용직 중 기준소득월액의 하한을 적용받고 있는 교직원은 없다. 교육부장관은 하한액 조정시 사유와 함께 하한액을 고시해야한다. 앞서 언급한 바와 같이, 기준소득월액 하한액은 2012년에 설정된 이후 변동 없이 현재까지 유지되고 있는 실정이다.

〈표 2〉 사학연금의 기준소득월액 하한 기준

교원	유치원/초/중/고 교원	922,000원	직원	일반직 및 기술직 사무직원	820,100원
				대학/전문대 교원	1,208,400원
				고용직 사무직원	525,400원

자료 : 사학연금법 시행령 제3조의 3 참조.

기준소득월액은 전년도 소득을 올해 7월 1일부터 6월 30일까지 적용한다. 전년도 1개월 미만 근로자 및 해당 연도 신규임용자의 소득은 임용일부터 다음 해 6월까지 적용한다. 기준소득월액이 결정되면 변동된 기준소득월액에 따라 부담금과 급여액이 변경된다. 먼저 부담금은 당월부담금, 재직기간소급에 따른 부담금, 병역복무기간 산입에 따른 부담금을 포함한다. 다음으로 급여액은 퇴직(연금)일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직유족(연금)일시금, 사망조위금(본인),

(비직무상)장해연금, (비직무상)장해일시금, 장해유족연금, 직무상유족연금, 퇴직수당 등을 포함한다.<sup>9</sup>

## 나. 퇴직일시금 개요

교직원이 퇴직·사망·장해로 급여의 사유가 발생한 때에 지급하는 연금급여는 퇴직급여, 퇴직유족급여, 비직무상 장해급여, 퇴직수당 등으로 분류되는데, 그 중에서 퇴직급여는 지급형태에 따라 연금과 일시금으로 구분할 수 있다. 연금에는 퇴직연금, 조기퇴직연금, 퇴직연금공제일시금, 분할연금 등이 해당되고, 일시금에는 퇴직일시금과 퇴직연금일시금이 해당된다. 퇴직연금은 교직원이 10년 이상(2015.12.31.까지는 20년 이상) 재직하고 퇴직하여 연금을 받고자 할 때 지급되고, 퇴직연금일시금은 재직기간이 10년 이상인 교직원이 퇴직하여 연금 대신 일시금을 받고자 할 때 지급된다. 반면에 퇴직일시금은 「공무원연금법」 제51조(퇴직일시금), 제43조(퇴직연금 또는 퇴직일시금)제5항 및 제7항)에 의거하여 재직기간 10년 미만(2015.12.31.까지는 20년 미만)인 교직원이 퇴직했을 때 지급된다.

퇴직급여 중 퇴직연금은 교직원 본인의 재직기간과 전 생애기간에 걸친 평균기준소득월액 등을 기준으로 산정된다. 반면에 사학연금법상 급여의 다수는 급여사유 발생당시 교직원 본인의 기준소득월액을 기준으로 산정되며, 여기에 해당되는 급여로는 퇴직(연금)일시금, 퇴직유족(연금)일시금, 장해연금(장해일시금), 퇴직수당 등이 있다. 특히 퇴직일시금, 퇴직수당, 퇴직유족일시금 등 연금수급요건인 10년 미만 재직 후 퇴직하는 교직원에게 지급되는 급여의 대부분은 급여사유 발생(주로 퇴직) 당시 교직원 본인의 기준소득월액에 기초하여 급여가 산정된다. 그 중에서 퇴직일시금은 2010년 법개정으로 급여산정방식이 변경되었으며, 재직기간이 5년 미만인자와 5~10년 미만인자의 급여산식에 차이가 있다. 법 개정 전인 2010년 전과 개정 후인 2010년 이후로 구분하면 <표 3>과 같다.

9. 퇴직연금, 조기퇴직연금, 퇴직유족연금은 평균기준소득월액을 기초로 급여액이 산정되며, 직무상유족보상금, 재난부조금, 사망조위금(가족)은 공무원 전체의 기준소득월액 평균액으로 산정된다.

〈표 3〉 사학연금의 퇴직일시금 급여산식

구분	5년 미만	5년 이상 10년 미만
2010년 이전	$(\text{보수월액} \times \text{재직월수} / 12 \times 120 / 100)$	$(\text{보수월액} \times \text{재직월수} / 12 \times 150 / 100) + \text{보수월액} \times \text{재직월수} / 12 \times (\text{재직월수} - 60) / 12 \times 1 / 100^*$
2010~2015년	$(\text{기준소득월액} \times \text{재직월수} / 12 \times 78 / 100)$	$(\text{기준소득월액} \times \text{재직월수} / 12 \times 975 / 1,000) + \text{기준소득월액} \times \text{재직월수} / 12 \times (\text{재직월수} - 60) \times 65 / 10,000^*$
2016년 이후	$(\text{기준소득월액} \times \text{재직월수} / 12 \times 975 / 1,000)$	

주 : 1. 보수월액은 교직원이 학교기관에서 실제 받고 있는 보수월액에도 불구하고 공무원보수규정 및 공무원수당 등에 관한 규정을 준용하여 산정한 것이나, 기준소득월액은 교직원이 실제 받고 있는 보수액을 근거로 산정함.

2. 뒷부분\*은 재직기간 5년 초과자인 경우만 산정함.

3. 2016.1.1. 연금법 개정에 따라 5년 미만의 산식이 5년 이상자와 동일하게 변경됨.

자료 : 사립학교교직원연금공단(2018), 2018년 연금실무 길라잡이.

## 2. 사학연금 가입자의 기준소득월액 분포 현황

〈표 4〉는 사학연금 가입자의 기준소득월액 분포 추이를 나타내고 있다. 사학연금공단에서 정기적으로 발행하는 통계연보의 기준소득월액 구간 중 가장 높은 소득구간이며 퇴직연금 등 연금급여 산정 시 상한액과 비슷한 수준인 800만원 이상자 수는 가입자들의 근로소득 증가<sup>10</sup>에 힘입어 2014년 32천명에서 2019년 45천명으로 지속적으로 증가하고 있으며, 전체 가입자 수 대비 비율도 11.6%에서 14.2%로 증가 추세이다. 반면에 가장 낮은 소득구간에 해당하며 유치원·초·중·고 교원의 기준소득월액 하한액과 비슷한 수준인 99만원 이하자 수는 2014년 1,120명에서 2019년 233명으로 지속적으로 감소하고 있으며, 전체 가입자 수 대비 비율도 0.39%에서 0.07%로 하락 추세를 보이고 있다.

10. 사학연금 전체 가입자의 평균기준소득월액은 2014년 4,613천원에서 2019년 5,141천원으로 지속적으로 증가하고 있다(사립학교교직원연금공단, 2020: 58).

〈표 4〉 사학연금 가입자 기준소득월액 상·하한 추이

(단위 : 명, %)

연도	전체 가입자 수(A)	99만원 이하자 수(B)	800만원 이상자 수(C)	B/A	C/A
2014	280,721	1,120	32,668	0.39	11.6
2015	282,467	910	36,210	0.32	12.8
2016	313,156	831	42,732	0.26	13.6
2017	317,602	659	42,221	0.20	13.3
2018	320,326	410	44,070	0.13	13.7
2019	323,697	233	45,815	0.07	14.2

자료 : 사립학교교직원연금공단 사학연금통계연보(각 년도)를 바탕으로 재작성함.

〈표 4〉를 통해 800만원 이상과 99만원 이하의 기준소득월액 분포 추이에 관한 정보는 확인할 수 있으나, 사학연금 가입자 중 어떤 집단이 높은 또는 낮은 기준소득월액에 속해있는지에 대해서는 확인하는데 어려움이 있으므로, 이에 대해서는 2019년 말 기준 사학연금 가입자의 기준소득월액 분포를 보여주는 〈표 5〉를 살펴볼 필요가 있다. 사학연금 전체 가입자의 소득분포를 보면, 400~499만원과 300~399만원에 가장 많은 인원이 분포하고 있으며, 그 뒤를 이어 800만원 이상과 500~599만원에 해당하는 인원이 많은 것으로 확인된다. 반면에 유치원 교직원의 경우 전체의 약 2/3에 해당하는 62.8%가 100~199만원에 분포하고, 23.2%가 200~299만원에, 5%가 300~399만원에 분포하는 등 90% 이상이 399만원 이하에 분포되어 있어, 사학연금 전체 가입자의 소득분포와 다소 차이가 있음을 알 수 있다. 한편, 가장 고소득층이라고 할 수 있는 기준소득월액 800만원 이상자 수는 45,815명으로 전체 가입자 323천명 중 14.2%인데, 그 중에서 대학교 교직원이 86.9%인 39,795명으로 절대 다수를 차지하고 있고, 그 뒤를 이어 전문대학 및 고등학교 교직원이 각각 6.6%(3,034명)와 2.9%(1,317명)로 큰 비중을 차지하고 있는 반면, 유치원(2.0%, 922명), 초등학교(0.5%, 238명), 중학교(0.8%, 360명) 교직원이 차지하는 비중은 상대적으로 미미하다. 반면에 가장 저소득층인 기준소득월액 99만원 이하인자는 233명으로 전체 가입자의 0.07%를 차지하고 있는데, 그 중에서 유치원 교직원이 절대다수인 229명으로 98.3%를 차지하고 있어 낮은 기준소득월액 구간에 속하는 비중이 가장 큰 집단이 바로 유치원 교직원임을 알 수 있다.

한편, 각 학교급에서 기준소득월액 800만원 이상자의 비중을 살펴보면, 전체 유치원 교직원 38,776명 중 800만원 이상자 수는 922명으로 2.4%를 차지하고 있는데, 이는 사학연금 전체 가입자 중 800만원 이상자 비율(14.2%)과 비교하면 상당히 낮고, 대학교(19.9%), 전문대학(16.3%), 초등학교(12.3%) 교직원 중 800만원 이상자 비율과 비교해도 낮은 편이나, 고등학교(3.0%), 중학교(2.3%) 교직원 중 800만원 이상자의 비율과는 비슷한 수준이라고 할 수 있다.

〈표 5〉 2019년 사학연금 가입자의 기준소득월액 분포

(단위 : 만원, 명)

기준 소득월액	사학연금 가입자 전체			유치원		초등학교		중학교	
	합계	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원
99 이하	233	69	164	68	161	-	-	-	-
100-199	26,145	22,709	3,436	22,235	2,134	-	2	9	21
200-299	31,330	14,522	16,808	8,348	686	35	50	212	354
300-399	52,195	13,222	38,973	1,621	282	179	87	1,071	546
400-499	54,791	14,703	40,088	803	150	296	122	2,055	626
500-599	43,070	16,423	26,647	504	87	264	70	2,600	495
600-699	34,840	19,017	15,823	357	57	267	52	3,210	138
700-799	35,278	26,228	9,050	314	47	252	14	4,191	7
800 이상	45,815	36,352	9,463	828	94	231	7	357	3
합계	323,697	163,245	160,452	35,078	3,698	1,524	404	13,705	2,190

기준 소득월액	고등학교		전문대학		대학교		특수학교		학교경영기관
	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원	직원
99 이하	1	-	-	1	-	2	-	-	-
100-199	43	45	159	215	262	984	1	9	26
200-299	745	891	1,573	812	3,572	13,789	37	154	72
300-399	2,745	1,328	2,277	1,028	5,096	35,311	233	257	134
400-499	5,998	1,465	1,469	972	3,619	36,346	463	276	131
500-599	7,126	942	1,392	963	3,856	23,814	681	141	135
600-699	8,113	454	1,712	660	4,710	14,320	648	24	118
700-799	12,941	136	1,883	416	6,059	8,353	588	5	72
800 이상	1,301	16	2,760	274	30,829	8,966	46	-	103
합계	39,013	5,277	13,225	5,341	58,003	141,885	2,697	866	791

자료 : 사립학교교직원연금공단(2020), 〈표 2-10〉을 바탕으로 재작성함.

앞서 언급한 바와 같이 에듀파인 도입과 퇴직일시금 과다 상승을 위한 목적으로 사립유치원 교직원의 소득 중 일부를 높게 신고한 것으로 보인다. 이에 〈표 6〉과 〈표 7〉을 통해 사립유치원 원장 및 일반 교직원(원장 제외)의 기준소득월액 분포 및 변화추이를 살펴보고자 한다. 본 연구에서는 유치원 기관장 및 교직원의 기준소득월액 추세를 살펴보기 위해 2020년 7월 현재 유치원 기관장(〈표 6〉)이거나 교직원(〈표 7〉)인 자들의 2017~2020년 기준소득월액을

분석한다. 먼저 <표 6>을 통해 2020년 현재 유치원 기관장인 사람들<sup>11</sup>의 기준소득월액 분포를 살펴보면, 2017~2020년의 퇴직연금 기준소득월액 상한과 비슷한 수준인 800만원 이상자의 비중은 2017년 15.1%에서 2018년 21.5%로 증가하였고, 에듀파인이 시범 적용된 2019년에는 25.3%, 에듀파인이 전면 적용된 2020년에는 33.6%로 2배 이상 증가하였다. 또한 교원과 직원의 퇴직일시금 및 퇴직수당 기준소득월액 상한인 1,100만원 이상자의 비중은 2017년 2.4%에서 2018년 5.5%로 증가하였고, 2019년에는 8.5%, 에듀파인이 전면 적용된 2020년에 14%로 5.8배 정도 상승하였다.<sup>12</sup> 그에 반해 유치원·초·중등교원의 하한인 92만2천원 이하에 해당하는 인원은 2017~2020년 동안 3~5명에 불과하고, 92만3천원~199만원에 분포하는 자의 비중은 2017년 4.1%에서 2020년 2.2%로 빠르게 감소하였다.

유치원 기관장의 기준소득월액 구간 중 가장 비중이 높은 구간은 2017년에는 300~499만원과 800~1,099만원이었는데, 이 중에서 300~499만원 구간의 비중은 점차 감소 추세이다. 반면에 에듀파인이 전면적으로 실시된 2020년에는 800~1,099만원과 1,100만원 이상 등 퇴직연금과 퇴직일시금의 상한이 포함된 고소득층 구간과 400~499만원이 가장 비중이 큰 구간으로 변화하였다. 이렇듯 사립유치원 기관장의 기준소득월액 인상에 힘입어 평균 기준소득월액은 2017년 537만원에서 2020년 699만원으로, 중위값은 2017년 486만원에서 2020년 599만원으로 증가하였는데, 특히, 에듀파인이 전면적으로 적용된 2020년의 전년 대비 증가율은 각각 11.8%p와 8.7%p로 2018년과 2019년의 증가율보다 다소 높았다.

11. <표 6>의 2020년 7월 기준 유치원 기관장인 사람들은 2017~2019년에도 계속해서 기관장이었을 수도 있고, 3개년 중 특정 연도에는 기관장이 아닌 교직원이었을 수도 있다. 사학연금공단의 연금정보시스템 분석결과에 의하면, 최근 사립유치원 운영자(동일인)가 퇴직급여 미수령 상태에서 교원에서 원장, 원장에서 사무직(행정실장) 등으로 직위를 변경하여 재임용되는 사례들이 존재한다. 예를 들면, 에듀파인이 확대실시된 2019년 전까지는 원장이었으나 2019년 또는 2020년에 원장으로 퇴직하고 바로 이어서 사무직(행정실장 등)으로 재임용된 후 기준소득월액을 그전보다 상당히 높여서 신고하거나 이와 유사한 사례들이 있다. 따라서 본 연구에서는 2017~2020년 기간 동안 해당연도에 교직원으로 등록된 사람 중에도 실제로는 기관장 또는 운영자의 역할을 하는 사람이 있을 수 있으므로, 2020년도 현재 기관장으로 등록된 사람들의 2017~2020년 기준소득월액 변화 추이를 분석하였다.

12. 퇴직연금 상한액은 2017년 816만원, 2018년 835만원, 2019년 848만원, 2020년 862만원으로 약간씩 차이가 있다. 그러나 본 연구에서는 편의상 4개년도의 상한액을 800만원으로 동일하게 설정하여 기준소득월액 분포를 살펴보았다. 같은 이유로 퇴직일시금 및 퇴직수당의 상한액도 1,100만원으로 동일하게 설정하여 분석하였다.

〈표 6〉 사립유치원 기관장(원장)의 기준소득월액 분포 변화

(단위 : 명, %, %p)

기준소득월액	2017년 7월		2018년 7월		2019년 7월		2020년 7월		
	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중	
92만2천원 이하	3	(0.2)	3	(0.1)	3	(0.1)	5	(0.2)	
92만3천원~199만원	79	(4.1)	67	(3.1)	70	(3.0)	56	(2.2)	
200~299만원	222	(11.4)	232	(10.9)	214	(9.1)	175	(6.9)	
300~399만원	358	(18.4)	325	(15.3)	372	(15.9)	327	(13.0)	
400~499만원	349	(17.9)	340	(16.0)	354	(15.1)	385	(15.3)	
500~599만원	223	(11.5)	274	(12.9)	287	(12.3)	311	(12.4)	
600~699만원	238	(12.2)	226	(10.6)	235	(10.0)	210	(8.3)	
700~799만원	179	(9.1)	206	(9.7)	214	(9.1)	203	(8.1)	
800~1,099만원	248	(12.7)	340	(16.0)	393	(16.8)	494	(19.6)	
1,100만원 이상	47	(2.4)	118	(5.5)	199	(8.5)	352	(14.0)	
합계	1,946	(100)	2,131	(100)	2,341	(100)	2,518	(100)	
기준 소득 월액	평균(만원)	537		589		625		699	
	증감률(전년 대비)	-		9.7		6.1		11.8	
	중위수(만원)	486		525		551		599	
	증감률(전년 대비)	-		8.0		5.0		8.7	

자료 : 사학연금공단 전산자료 분석.

다음으로 〈표 7〉을 통해 2020년 현재 기관장을 제외한 유치원 교직원<sup>13</sup>의 기준소득월액 분포를 살펴보면, 유치원 기관장의 기준소득월액 분포와는 확연히 다른 양상을 보이고 있음을 알 수 있다. 즉, 유치원 기관장의 경우 2020년 기준 가장 큰 비중을 차지하는 기준소득월액 구간은 800만원 이상과 400~499만원 이상인 반면, 유치원 교직원의 경우 가장 큰 비중을 차지하는 구간은 92만2천~199만원과 200~299만원, 300~399만원으로 전체의 90% 이상이 399만원 이하에 분포하였다. 2017~2020년 기간 동안의 기준소득월액 변화를 구체적으로 살펴보면, 92만2천원~199만원의 경우 2017년 74%에서 에듀파인이 전면 적용된 2020년에는 53.2%로 하락한 반면, 200~299만원의 경우 2017년 17.6%에서 2020년에는 37.7%로 상승하는 등 두 구간에서 큰 폭의 변화가 감지된다. 800만원 이상의 경우 2017년 0.4%에서 에듀파인이 전면 적용된 2020년에는 1%로 증가 추세이긴 하나 여전히 전체 유치원 교직원의 1%에 불과하다.

13. 〈표 7〉의 2020년 기준 유치원 교직원인 사람들은 4년간 계속해서 교직원이었을 수도 있고, 일부는 3개년 중 특정 연도에는 교직원이 아닌 기관장이었을 수도 있다.

〈표 7〉 사립유치원 교직원(기관장 제외)의 기준소득월액 분포 변화

(단위 : 명, %, %p)

기준소득월액	2017년 7월		2018년 7월		2019년 7월		2020년 7월		
	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중	
92만2천원 이하	131	(0.7)	106	(0.5)	90	(0.3)	76	(0.2)	
92만3천원~199만원	13,170	(74.0)	15,742	(71.8)	18,057	(66.7)	18,270	(53.2)	
200~299만원	3,122	(17.6)	4,284	(19.5)	6,634	(24.5)	12,931	(37.7)	
300~399만원	759	(4.3)	929	(4.2)	1,179	(4.4)	1,546	(4.5)	
400~499만원	270	(1.5)	369	(1.7)	436	(1.6)	594	(1.7)	
500~599만원	121	(0.7)	158	(0.7)	208	(0.8)	272	(0.8)	
600~699만원	85	(0.5)	107	(0.5)	128	(0.5)	179	(0.5)	
700~799만원	53	(0.3)	74	(0.3)	92	(9.3)	115	(0.3)	
800~1,099만원	57	(0.3)	115	(0.5)	163	(0.6)	208	(0.6)	
1,100만원 이상	19	(0.1)	32	(0.1)	65	(0.2)	126	(0.4)	
합계	17,787	(100)	21,916	(100)	27,052	(100)	34,317	(100)	
기준 소득 월액	평균(만원)	190		200		212		225	
	증감률(전년 대비)	-		5.3		6.0		6.1	
	중위수(만원)	162		170		184		197	
	증감률(전년 대비)	-		4.9		8.2		7.1	

자료 : 사학연금공단 전산자료 분석.

이렇듯 상대적으로 낮은 기준소득월액으로 인해 2017년 190만원이었던 유치원 교직원의 평균 기준소득월액은 2020년에 225만원으로, 중위값은 2017년 162만원에서 2020년 197만원으로 소폭 상승하는데 그쳤으며, 2020년의 전년 대비 증가율도 그 이전 년도에 비해 특별히 높지 않았다. 이는 유치원 원장의 기준소득월액 수준 및 변동추이와는 상당히 다른 결과임을 알 수 있다.

### 3. 사학연금과 국내 타 공적연금 및 다양한 소득척도와의 비교

본 절에서는 현행 사학연금의 기준소득월액 상·하한 수준을 비교적인 관점에서 살펴보기 위해 국내의 타 공적연금 및 다양한 소득척도와 비교분석 한다. 먼저 〈표 8〉을 통해 국민연금의 기준소득월액 상·하한 수준과 비교해 보면 다음과 같다. 앞서 〈표 4〉에서 본 것처럼 사학연금의 경우 퇴직연금의 기준소득월액 상한액과 비슷한 800만원 이상자의 비중은 점진적으로 증가하는 추세이고 유치원·초·중등교원의 하한액과 비슷한 99만원 이하자의 비중은 빠르게 감소하는 추세인데 반해, 국민연금의 경우 2010년을 기점으로 다른 양상을 보이고 있다. 즉, 2010년까지는

상한 이상자와 하한 이하자의 비중 모두 증가 추세였으나, 2010년 이후 안정 추세를 나타내고 있다. 이러한 변화는 2010년에 A값(국민연금 전체 가입자 평균소득) 연동방식으로 변경한 것에 기인한다.

2017년 기준 사학연금의 유치원·초·중등교원의 기준소득월액 하한액과 유사한 99만원 이하자의 비율은 0.2%(2019년 기준 0.07%)로 국민연금의 하한액 이하인자 비율인 0.36%에 비해 다소 낮은 편이다. 반면에 2017년 기준 사학연금의 연금급여 산정 시 기준소득월액 상한액과 유사한 800만원 이상자 비율은 13.3%(2019년 기준 14.2%)로 국민연금의 14.16%와 비슷한 수준이다.

〈표 8〉 국민연금 가입자 기준소득월액 상·하한 추이

(단위 : 명, %, %p)

연도	하한액	상한액	당연 가입자(A)*	하한액 이하자 수(B)	상한액 이상자 수(C)	구성비(%)	
						B/A	C/A
2005	220,000	3,600,000	12,439,709	6,216	1,187,204	0.05	9.54
2007	220,000	3,600,000	13,105,549	8,554	1,663,667	0.07	12.69
2009	220,000	3,600,000	13,494,278	33,715	1,871,840	0.25	13.87
2010	230,000	3,680,000	13,989,489	44,430	1,856,789	0.32	13.27
2011	230,000	3,750,000	14,752,374	36,627	2,077,281	0.25	14.08
2013	250,000	3,980,000	15,874,752	44,654	2,259,939	0.28	14.24
2014	260,000	4,080,000	16,183,552	48,161	2,327,207	0.30	14.38
2015	270,000	4,210,000	16,597,096	48,367	2,371,040	0.29	14.29
2016	280,000	4,340,000	17,079,366	56,755	2,437,966	0.33	14.27
2017	290,000	4,490,000	17,325,040	62,546	2,452,929	0.36	14.16

주 : 당연가입자는 사업장가입자와 지역가입자 중 소득신고자(납부예외자 제외)를 의미함.

자료 : 국민연금공단 국민연금통계연보(각 년도)를 바탕으로 재작성함.

사학연금의 기준소득월액 하한을 다양한 소득척도와 비교한 결과는 〈표 9〉에서 확인할 수 있다. 사학연금제도에 기준소득월액 하한이 도입된 2012년부터 2019년까지 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액은 16.4%, 공무원 전체 기준소득월액 평균은 25.3%, 최저임금은 82.3% 증가한 반면, 사학연금 기준소득월액 하한은 변동 없이 유지되고 있다. 그 결과 2012년과 비교했을 때 2019년 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 사학연금 기준소득월액 하한 비율은 1.7~3.9%p 감소하였고, 공무원 전체 기준소득월액 평균 대비 사학연금 기준소득월액 하한 비율은 2.5~5.8%p 하락하였으며, 특히 최저임금 대비 사학연금 기준소득월액 하한 비율은 24.8~57%p로 큰 폭으로 감소하였다. 현행 기준소득월액 하한은 2019년 기준 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 10.2~23.5%, 공무원 전체 기준소득월액 평균 대비 9.9~22.8%, 최저임금 대비 30.1~69.2% 수준으로 비교척도에 비해 낮은 수준이라고 할 수 있다.

〈표 9〉 사학연금 기준소득월액 하한 비교척도

(단위 : 원, %, %p)

비교척도	2012년	2019년	인상률
사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액	4,416,079	5,141,607	16.4
공무원 전체 기준소득월액 평균	4,230,000	5,300,000	25.3
최저임금(월)	957,220	1,745,150	82.3

비교척도	유초중고교원		대학교원		일반직(기술직)		기능직		고용직	
사학연금 기준소득월액 하한 (2012-2019년)	922,000		1,208,400		820,100		735,100		525,400	
사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 비율	2012년	20.9	2012년	27.4	2012년	18.6	2012년	16.6	2012년	11.9
	2019년	17.9	2019년	23.5	2019년	15.9	2019년	14.3	2019년	10.2
	증감률	-3.0	증감률	-3.9	증감률	-2.7	증감률	-2.3	증감률	-1.7
공무원 전체 기준소득월액 평균 대비 비율	2012년	21.8	2012년	28.6	2012년	19.4	2012년	17.4	2012년	12.4
	2019년	17.4	2019년	22.8	2019년	15.5	2019년	13.9	2019년	9.9
	증감률	-4.4	증감률	-5.8	증감률	-3.9	증감률	-3.5	증감률	-2.5
최저임금(월) 대비 비율	2012년	96.3	2012년	126.2	2012년	85.7	2012년	76.8	2012년	54.9
	2019년	52.8	2019년	69.2	2019년	47.0	2019년	42.1	2019년	30.1
	증감률	-43.5	증감률	-57	증감률	-38.7	증감률	-34.7	증감률	-24.8

주 : 2019년 월 최저임금은 주40시간, 월 209시간 기준이며, 시급은 8,350원임.

자료 : 사립학교교직원연금공단(2020), 고용노동부(최저임금), 교육부(공무원 전체 기준소득월액 평균)의 자료를 바탕으로 저자 작성.

사학연금의 기준소득월액 하한 수준의 비교대상으로서 국민연금의 기준소득월액 하한 수준을 살펴보면 〈표 10〉과 같다. 2010~2017년 기간동안 기준소득월액 하한은 26%p 상승하였는데, 최저생계비 대비 소폭 감소한 것을 제외하고는 대부분의 비교척도 대비 소폭 증가하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 2019년 기준 사학연금의 기준소득월액 하한 수준은 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 10.2~23.5%인데, 2017년 기준 국민연금 전체 가입자 평균소득(A값) 대비 국민연금 기준소득월액 하한 비율인 13.3%와 비교하면 비슷한 수준이다. 또한 최저임금 대비 사학연금 기준소득월액 하한 수준은 30.1~69.2%인데, 이는 최저생계비 대비 국민연금 기준소득월액 하한 비율이 43.9%인 것과 비교하면 큰 차이는 없다고 볼 수 있다.

〈표 10〉 국민연금 기준소득월액 하한 비교척도(2017년)

비교척도	비율	증감률
국민연금 기준소득월액 하한(2017년 기준 29만원)		2010년 23만원 대비 26%p 증가
국민연금 전체 가입자 평균소득(A값) 대비 (2017년 기준 2,176,483원)	13.3%	2010년 12.8% 대비 0.5%p 증가
5인 이상 사업체 근로자 평균임금 대비 (2017년 기준 347만 4천원)	8.3%	2010년 8.2% 대비 0.1%p 증가
최저생계비(1인 가구) 대비 (2017년 기준 월 66만 1,172원)	43.9%	2010년 45.6% 대비 1.7%p 감소

자료 : 국민연금공단(A값), 고용노동부 사업체 노동력 조사, 보건복지부(최저생계비)의 자료를 바탕으로 저자 작성.

다음으로 사학연금의 기준소득월액 상한을 다른 소득척도와 비교한 결과는 〈표 11〉과 같다. 2012~2019년 기간 동안 기준소득월액 하한은 변화가 없었던 것에 반해, 상한은 시간이 흐름에 따라 변화되어 왔다. 즉, 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이, 연금급여 산정 시에는 공무원 전체 기준소득월액 평균의 160%, 일시금 산정 시에는 교원은 대학 총장의 기준소득월액 중 가장 높은 금액, 직원은 일반직 2급 공무원의 기준소득월액 중 가장 높은 금액을 상한으로 설정하도록 규정되어 있다. 단, 일시금의 경우 기준소득월액 상한액이 전년도보다 적으면 전년도 상한액을 적용한다. 이에 따라 2012~2019년 동안 연금급여 산정 시 기준소득월액 상한은 13.5%, 일시금 산정 시 상한은 교원의 경우 25.1%, 직원의 경우 26.2% 증가하였고, 같은 기간 동안 비교척도인 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액은 16.4%, 공무원 전체 기준소득월액 평균은 25.3% 증가하였다.

2012~2019년 사이 사학연금 기준소득월액 상한을 다른 소득척도와 비교한 결과는 다음과 같다. 먼저 연금급여 산정 시 사학연금 기준소득월액 상한은 2012년과 비교했을 때 2019년 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 4.3%p, 공무원 전체 기준소득월액 평균 대비 16.6%p 감소하였다. 반면에 일시금 산정 시 사학연금 기준소득월액 상한은 교원의 경우 2012년과 비교했을 때 2019년 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 15.8%p 상승한 반면, 공무원 전체 기준소득월액 평균 대비 0.4%p 하락하였고, 직원의 경우 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 16.7%p, 공무원 전체 기준소득월액 평균 대비 1.4%p 증가하였다. 즉, 비교척도에 비해 일시금 산정 시 기준소득월액 상한이 연금급여 산정 시 기준소득월액 상한보다 상한액의 수준이 매우 높고, 증가폭도 더 컸음을 알 수 있다.

〈표 11〉 사학연금 기준소득월액 상한 비교척도(2019년)

(단위 : 원, %, %p)

비교척도		2012년	2019년	인상률	
사학연금 기준소득월액 상한	연금급여 산정 시	7,470,000	8,480,000	13.5	
	일시금 산정 시	교원	9,419,324	11,780,082	25.1
		직원	8,853,689	11,168,966	26.2
사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액		4,416,079	5,141,607	16.4	
공무원 전체 기준소득월액 평균		4,230,000	5,300,000	25.3	

비교척도	연금급여 산정 시		일시금 산정 시			
			교원		직원	
사학연금 기준소득월액 상한(2012년)	7,470,000		9,419,324		8,853,689	
사학연금 기준소득월액 상한(2019년)	8,480,000		11,780,082		11,168,966	
사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 비율	2012년	169.2	2012년	213.3	2012년	200.5
	2019년	164.9	2019년	229.1	2019년	217.2
	증감률	-4.3	증감률	15.8	증감률	16.7
공무원 전체 기준소득월액 평균 대비 비율	2012년	176.6	2012년	222.7	2012년	209.3
	2019년	160.0	2019년	222.3	2019년	210.7
	증감률	-16.6	증감률	-0.4	증감률	1.4

자료 : 사립학교교직원연금공단(2020), 교육부 교원정책과의 자료를 바탕으로 저자 작성.

사학연금의 기준소득월액 상한 수준의 비교대상으로서 국민연금의 기준소득월액 상한에 대해 살펴보면 〈표 12〉와 같다. 2010~2017년 사이 기준소득월액 상한은 22%p 증가하였는데, 비교척도 대비 안정 추세이나, 근로자 평균소득 대비로는 소폭 감소하였다. 국민연금 기준소득월액 상한의 증가율을 2012~2019년 사이 사학연금의 기준소득월액 상한 인상률인 13.5~26.2%p와 비교하면 큰 차이가 없다.

2017년 기준 국민연금 A급 대비 국민연금 기준소득월액 상한 비율인 206.3%와 2019년 기준 사학연금 기준소득월액 상한 수준을 비교해보면, 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 연금급여 산정 시 기준소득월액 상한 비율인 164.9%보다 높고, 일시금 산정 시 기준소득월액 상한 비율인 217.2~229.1%보다 약간 낮은 수준이다.

〈표 12〉 국민연금 기준소득월액 상한 비교척도(2017년)

비교 척도	비율	증감률
국민연금 기준소득월액 상한(2017년 기준 449만원)		2010년 368만원 대비 22%p 증가
국민연금 전체 가입자 평균소득(A값) 대비 (2017년 기준 2,176,483원)	206.3%	2010년 205.4% 대비 0.9%p 증가
5인 이상 사업체 근로자 평균임금 대비 (2017년 기준 347만 4천원)	129.2%	2010년 130.7% 대비 1.5%p 감소

자료 : 국민연금공단(A값), 고용노동부 사업체 노동력 조사의 자료를 바탕으로 저자 작성.

#### 4. 주요국 공적연금의 기준소득월액 상·하한 수준 비교 및 시사점

우리나라보다 훨씬 먼저 공적연금을 도입한 해외에서는 기준소득월액 상·하한을 어떻게 설정하고 있을까. 앞서 언급한 바와 같이, 대부분의 국가에서 공적연금은 보험료 부과소득에 상·하한액을 두어 적절한 보험료 부담수준과 연금 급여수준을 유지하고 있다. 그리고 연금보험료 부과소득의 상한액과 하한액은 해당 사회의 소득 및 임금분포, 복지 철학과 이념 등에 따라 결정된다. 〈표 13〉은 2016년 기준 주요국과 우리나라의 국민연금(미국, 영국, 독일, 캐나다, 일본, 프랑스, 한국) 및 교직원 대상 공적연금(미국<sup>14</sup>, 한국)의 보험료 부과소득 상·하한 수준을 각국의 평균임금(또는 가입자 평균소득, 기준소득월액 평균) 및 1인당 GNI와 비교한 결과를 보여주고 있다. 첫째, 소득 상·하한 수준을 주요국의 평균임금 등과 비교한 결과, 소득상한의 경우 한국의 국민연금(154.2%)과 사학연금의 연금급여 산정 시 기준(165.1%)은 미국(OASDI 196.9%, CalSTRS 188.1%), 독일(구서독 기준 194.2%), 일본(175.2%) 보다는 낮고, 영국(125.9%), 프랑스(103.3%), 캐나다(79.7%) 보다는 높은 것으로 나타난 반면<sup>15</sup>, 한국 사학연금의 일시금 산정 시 기준(231.9%)은

14. 미국 캘리포니아주 공립학교 교직원들을 대상으로 1913년에 도입된 캘리포니아주 교직원연금제도(CalSTRS: California State Teachers' Retirement System)는 2018년 기준 가입자가 약 65만명, 수급자가 약 30만명으로 미국 내 교직원 연금기금 중 가장 규모가 크고, 미국 전체 연금기금 중 2번째로 큰 규모이다. CalSTRS는 전 국민 대상 공적연금인 OASDI에 가입하지 않고 독자적으로 운영된다. 보다 자세한 내용은 사립학교교직원연금공단(2019: 14-37)을 참조하시오.

15. 우리나라보다 소득상한 수준이 낮은 캐나다와 영국은 노후방비에 초점을 둔 기초연금 중심의 공적연금제도를 운영하는 국가들이다. 이들 국가의 경우 소득비례연금이 제한적인 역할을 수행한다는 점에서 상한선 자체를 높게 설정하지 않는 경향이 있다.

비교 대상국 중 가장 높은 것으로 확인된다. 소득하한의 경우에는 한국의 국민연금은 9.9%로 일본(27.7%), 영국(PT기준 23.6%), 독일(14.1%) 보다는 낮고, 미국(OASDI 2.8~3.3%, CalSTRS는 하한 없음), 캐나다(5.4%) 보다는 높은 반면, 한국의 사학연금은 19.4%(유초중고 교원)와 25.4%(대학 교원)로 일본, 영국과 비슷한 수준인 것으로 나타난다.

둘째, 소득 상·하한 수준을 1인당 GNI와 비교한 결과를 살펴보면, 소득상한의 경우 한국의 국민연금은 176.8%로 미국(224.3%), 독일(구서독 기준 211.8%) 등 보다 낮고, 영국(160.3%), 프랑스(118.0%), 캐나다(100.7%) 등 보다는 높으며, 일본(173.5%)과는 비슷한 수준으로 나타났다. 소득하한의 경우 한국의 국민연금은 11.4%로 영국(PT기준 30.1%), 일본(27.4%), 독일(15.4%) 등 보다 낮고, 미국(3.2~3.8%), 캐나다(6.9%) 등 보다는 높은 것으로 나타났다. 그리고 한국 국민연금의 소득 상·하한을 A값과 비교해보면, 해당 비율은 각각 206.1%, 13.3% 수준으로 나타났다.<sup>16</sup>

이상의 분석결과를 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 국민연금의 기준소득월액 상·하한은 A값과의 자동 연동체계 도입 이후 전반적으로 안정화 추세를 나타내고 있으나, 상·하한 수준의 적절성 문제는 여전히 존재하며, 이에 대한 명확한 판단을 내리는 것은 쉽지 않다. 특히, GNI 대비 상·하한 수준을 기준으로 했을 때, 상한의 경우 미국과 독일, 하한의 경우 영국과 독일 등을 제외하면 그 수준이 낮다고 보기 어려운 측면이 있다.

둘째, 사학연금 기준소득월액 상한선 중 일시금 산정 시의 수준은 상대적으로 높은 편에 속한다. 앞에서 설명한 바와 같이 2016년 기준 주요국의 평균임금, 가입자 평균소득, 기준소득월액 평균 대비 공적연금 소득상한은 우리나라의 국민연금(154.2%)과 사학연금의 연금급여 산정 시 기준(165.1%)을 중심에 놓고 볼 때, 우리보다 높은 국가들은 175.2~196.9%이고, 우리보다 낮은 국가들은 79.7~125.9% 수준이다. 그리고 우리나라 국민연금의 상한은 A값 대비 206.1% 수준이다. 반면에 사학연금의 일시금 산정 시 기준은 기준소득월액 평균 대비 231.9%로 본 연구에서 살펴본 국가 중 가장 높은 수준이다. 따라서 사학연금의 일시금 산정 시 상한의 준거가 되는 대학 총장의 기준소득월액 중 최고금액과 공무원 기준소득월액 중 최고금액의 수준은 국내외의 공적연금 기준소득월액 상한과 비교할 때 다소 높다고 볼 수 있다.

셋째, 해외 주요국의 공적연금제도들은 대부분 단일한 상한선 및 하한선을 운영하고 있다. 공적연금에서 기준소득월액의 하한은 과소보장의 문제를, 상한은 과잉보장의 문제를 완화하는 것을 목표로 하며, 이를 위해 가입자간 동질성을 바탕으로 상·하한을 단일 기준으로 설정하여 사회보험의 취지에 부합하고자 하는 것이 일반적인 경향이다. 이러한 경향은 <표 13>에서 미국

16. 다른 국가의 경우 'A값' 개념이 없거나 명확하지 않아 비교하는데 어려움이 있다.

OASDI와 한국 사학연금의 하한을 제외한 모든 국가의 공적연금에서 확인할 수 있다. 이는 직군과 직종 등을 구분하여 상한 또는 하한을 설정할 경우 사회보험적 성격이 축소될 수 있기 때문이다. 이러한 점들을 감안할 때 사학연금도 기준소득월액의 상한과 하한을 세분화하여 차등화하지 않고 하나로 통합하는 것에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다.

〈표 13〉 주요국 공적연금의 보험료 부과소득 상·하한 수준 현황(2016년 기준)

공적연금	하한선 (per year) (A)	상한선 (per year) (B)	연평균 임금 (2016)* (C)	1인당 GNI** (D)	평균임금 대비		GNI 대비		
					A/C (%)	B/C (%)	A/D (%)	B/D (%)	
미국(US\$)	OASDI	가사노동자 2,000***	118,500	60,154	52,822	3.3	196.9	3.8	224.3
		선거관련종사자 1,700				2.8		3.2	
	CalSTRS****	-	146,230	가입자 평균소득 77,736	-	-	-	-	
영국(£)*****	NSP	LEL 5,832	42,996	34,142	26,826	17.1	125.9	21.7	160.3
		PT 8,064	42,996			23.6	125.9	30.1	160.3
독일(C)	Gesetzliche Rentenversicherung	5,400	구서독 74,400	38,302	35,130	14.1	194.2	15.4	211.8
			구동독 64,800				169.2	15.4	184.5
캐나다(C\$)	CPP	3,500	51,400	64,493	51,047	5.4	79.7	6.9	100.7
일본(¥)	후생연금	1,176,000	7,440,000	4,245,380	4,288,741(15)	27.7	175.2	27.4	173.5
프랑스(€)	CNAV	-	38,040	36,809	32,233	-	103.3	-	118.0
한국(원)	국민연금	3,360,000	52,080,000	33,781,368	29,462,355	9.9	154.2	11.4	176.8
				참고 : A값 25,265,784원, A값 대비 상한 206.1%, A값 대비 하한 13.3%*				-	-
	사학연금	유초중고교원 11,064,000	연금급여 94,272,000	기준소득월액 평균 57,115,020	-	19.4	165.1	-	-
대학교원 14,500,800		일시금(교원) 132,452,292	25.4			231.9	-	-	

주 : 1. \* OECD Average annual wages.

2. \*\* World Bank GNI per capita.

3. \*\*\* 미국의 경우 모든 임금소득이 전 국민 대상 공적연금인 OASDI의 적용 및 과세대상으로 대부분의 임금소득자는 소득하한의 적용을 받지 않음. 단, 자영업자, 농업종사자, 가사노동자, 선거관련 종사자 등 특정 직군은 하한선의 적용을 받게 됨(2016년 기준 가사노동자 US\$2,000, 선거관련종사자 US\$1,700).

4. \*\*\*\* 미국 캘리포니아주 교직원연금제도(CalSTRS: California State Teachers' Retirement System) 관련 자료는 2019년 기준임. CalSTRS는 OASDI에 가입하지 않고 독자적으로 운영되며, 소득 상한만 존재하고 하한은 존재하지 않음. 연평균 임금은 CalSTRS 전체 가입자 평균소득(Average Earnable Compensation, 즉, 가입자가 전일제로 일할 경우 지급될 연금어의 평균)임.

5. \*\*\*\*\* 영국은 제1종 가입자(Class 1) 기준, LEL(Lower Earnings Limit) 이하의 소득에 대해서는 보험료 부담 없이 PT에 해당하는 보험료를 납부한 것으로 간주함, PT(Primary Threshold) 이상의 소득을 지닌 피용자부터 국민보험료를 납부함.

자료 : 국민연금연구원 내부자료, 사학연금공단(2020), CalSTRS(2019), OECD(2020), World Bank(2020)를 바탕으로 저자 작성.

## 제4장 사학연금의 기준소득월액 상·하한 기준에 대한 평가 및 개선방안

본 장에서는 지금까지 살펴본 사학연금의 기준소득월액 상·하한 관련 현황에 대해 평가하고 개선방안을 모색한다. 이를 위해 기준소득월액의 하한과 상한의 적절성, 유치원 에듀파인 적용확대에 따른 기준소득월액 과다 상승의 문제, 퇴직일시금 산정방식 등과 관련해서 평가하고 개선방안을 제시한다.

### 1. 기준소득월액 하한의 적절성 및 개선방안

첫째, 현행 사학연금 기준소득월액 하한 수준은 낮은 편이다. 기준소득월액 하한의 설정은 가능한 한 많은 저소득층에게 실질적인 연금급여 혜택을 제공하는 역할을 하며, 적절한 수준의 소득 하한이 설정되지 못할 경우 급여수준이 너무 낮아져서 사학연금의 노후소득보장 기능이 약화되는 문제가 발생할 수 있다. 2012년 당시 설정되었던 하한액 52만원~120만원은 당시 공무원보수규정 상 직종별 최저호봉의 금액이었으며, 그 이후 8년 동안 조정 없이 동일액을 유지하고 있다. 그러나 2012년에 설정된 하한은 2020년 기준 공무원 봉급(일반직공무원 9급 1호봉의 경우 164만 2천원, 유치원·초·중·고 교사 1호봉의 경우 165만 6천원) 수준에 크게 미치지 못하고 있는 실정이다.

본 연구에서 확인한 것처럼, 사립 유치원·초·중·고 교직원의 기준소득월액 하한액과 비슷한 수준인 99만원 이하자 수는 2014년 1,120명에서 2019년 233명으로 지속적으로 하락하고 있으며, 사학연금 전체 가입자 수 대비 비율도 0.39%에서 0.07%로 급감하는 추세이다. 이는 국민연금의 기준소득월액 하한 이하자 비율인 0.36%과 비교하면 1/5 수준으로 상당히 낮은 편이라고 할 수 있다.

또한 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액, 사학연금 가입자의 비교대상이라고 할 수 있는 공무원의 전체 기준소득월액 평균액, 최저임금 등 본 연구에서 살펴본 사학연금 기준소득월액 하한의 3가지 비교척도는 2012년 이후 모두 증가하였으며, 국민연금의 기준소득월액 하한 역시 국민연금 A값 변동률에 연동하여 매년 변동되고 있는 반면, 사학연금의 기준소득월액 하한은

하한선이 도입된 2012년 이후 변동 없이 같은 수준으로 유지되고 있다. 그 결과 2012년과 비교했을 때 2019년에 3가지 비교척도 대비 사학연금 기준소득월액 하한 비율은 모두 감소하였는데, 그 중에서도 특히, 최저임금 대비 사학연금 기준소득월액 하한 비율은 큰 폭으로 하락하였다. 이는 사학연금 기준소득월액 하한의 상대적 수준이 갈수록 하락하고 있을 뿐만 아니라 하한의 실질적 수준도 매년 낮아지고 있음을 의미한다.

이러한 이유로 현행 기준소득월액 하한은 사학연금 가입자의 기준소득월액, 연금 및 일시금의 급여수준, 물가수준 등 2012년 이후 변화된 경제적, 사회적 상황을 제대로 반영하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 사학연금법에 교직원의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖의 경제 사정에 뚜렷한 변동이 있을 경우 교육부장관이 하한액을 조정할 수 있도록 명시되어 있으므로, 하한 수준의 상향조정이 이루어지도록 개선할 필요가 있다.

둘째, 기준소득월액 하한은 학교급별, 직능별로 5개의 하한선으로 구분하여 차등화하고 있어 사학연금 가입자간 부담금 및 급여의 형평성 문제가 발생하고 있다. 이는 사립학교 교직원이라는 동일 직군에 속해 있음에도 불구하고 다원화된 하한선으로 인해 소득액이 같더라도 서로 다른 기준소득월액이 적용되는데 기인한다. 예를 들면, 동일하게 80만원의 소득이 있더라도 기준소득월액은 일반직·기술직의 경우 820천원, 유치원·초·중등교원의 경우 922천원, 대학교원은 1,208천원이 되는 반면, 기능직과 고용직은 80만원이 된다. 이렇듯, 차등화된 하한선은 가입자간 부담금 및 급여의 형평성 문제를 야기할 뿐만 아니라 직종별 차별을 초래할 가능성이 있으며, 이는 연금 취약계층을 보호하는 측면에서 부적절한 면이 있다.

현행 하한선은 교원과 직원을 구분할 뿐만 아니라 직능별로도 세분화하여 구분하고 있다. 사회보험은 가입자간 동질성(homogeneity)과 연대의식을 바탕으로 부담금 및 급여 산정의 최소 수준을 설정함으로써 가능한 한 다수의 저소득층에게 실질적인 급여혜택을 부여하기 위해 하한을 운영하고 있다. 그러나 직군과 직종을 구분하여 하한을 설정할 경우 사회보험적 성격이 약해질 수 있으므로 중·장기적으로 하한을 통합하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

셋째, 세분화된 하한선으로 인해 사학연금 가입자들의 수용성(수요자) 측면의 문제 및 행정적 비효율성이 발생한다. 가입자인 사립학교 교직원의 입장에서는 같은 직군에 속해있면서도 여러 종류의 하한선이 존재하여 납부해야 하는 부담금 및 나중에 받게 되는 급여액이 달라지는 것에 대해 쉽게 이해하기 어렵고 부당하며 복잡하게 느낄 수 있는 측면이 있으며, 이로 인해 2012년 하한선 도입 초기에 민원이 빈번하게 발생했었던 것이 사실이다. 그리고 대상이 누구냐에 따라 하한을 달리 적용해야 하는 사학연금공단에서는 대상을 정확하게 구분하고 학교급별, 직종별로 서로 다른 기준소득월액을 적용하는데 어려움이 있으며 불필요한 행정비용 및 비효율성이 발생하고 있다.

넷째, 하한의 연동방식이 부재하다. 사학연금의 기준소득월액은 국민연금과 달리 연동방식이 존재하지 않는다. 그 결과 2012년에 하한이 도입된 이후 현재까지 변동 없이 그대로 유지되고 있으며, 이로 인해 사학연금 가입자의 실제 소득수준을 제대로 반영하지 못하고 있다. 따라서 연동방식의 도입을 통해 매년 가입자의 실제 소득수준을 반영하고 급여액의 변동이 이루어지도록 개선이 필요하다.

이러한 점들을 고려할 때 중·장기적 차원에서 현행 하한 수준의 제고방안 및 하한선의 일원화에 대해 검토할 필요가 있다. 이때 차등화된 하한선의 일원화와 하한 수준의 인상을 구분하여 따로 추진하기 보다는 동시에 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 공적연금의 하한 수준과 관련해서는 앞서 언급한 바와 같이, 하한은 최소한 국민최저선이자 공공부조 선정기준인 1인 가구 최저생계비 수준보다는 높고 최저임금 수준보다는 낮게 설정하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 하한의 수준은 국민연금의 경우 최저생계비를 비교척도로 삼고 있으며, 사학연금의 경우 최저임금을 비교척도로 언급하는 경향이 있다. 그러나 사학연금의 경우 단시간 내에 최저임금 수준(1,745천원)까지 상향될 경우 지나치게 급격한 인상이 될 수 있으며, 이렇게 될 경우 상대적으로 소득 하위계층에 해당하는 유치원 교직원 및 유치원을 운영하는 법인의 부담이 크게 증가할 것으로 예상된다. 따라서 목표선을 최저임금보다 약간 낮은 국공립 유치원·초·중·고 교사 1호봉인 165만 6천원으로 두되, 단기간에 인상하기 보다는 시일을 두고 단계적으로 상향조정하는 방식이 사학연금 가입자들의 반발과 저항을 줄이고, 가입자들에게 하한의 변화과정에 대해 준비하며 적응할 수 있는 기회와 시간을 제공할 수 있을 것으로 보인다.

만약 위와 같이 개선될 경우 하한보다 낮은 소득을 가진 가입자의 부담분이 어느 정도인지 추정해볼 수 있다. <표 5>를 보면, 하한 기준이 높아질 경우 대부분 유치원 교원 및 직원이 대상이 될 것임을 의미한다. 현재 100만원 가량의 기준소득월액을 가진 가입자는 하한선이 150만원이 될 경우, 2020년에 사학연금에 가입하여 20년을 재직하면 실제 추가되는 개인부담금은 기준소득월액의 9%인 월 4만원 5천원(나머지 9%는 교원의 경우 법인과 국가, 직원의 경우 법인이 부담) 정도가 될 수 있으며, 이 경우 65세 이후 받게 되는 퇴직연금 급여액은 월 17만 6천원(개인부담금을 제외한 실수령액은 13만 1천원) 정도가 증액될 수 있다.<sup>17</sup>

17. 2020년에 가입하여 20년을 재직하면 기준소득월액 100만원인 경우 연금수령액은 352,868원, 150만원 경우 529,302원이 될 것으로 추정된다.

## 2. 기준소득월액 상한에 대한 평가 및 개선방안

### 가. 기준소득월액 상한의 적절성 및 개선방안

첫째, 사학연금 기준소득월액 상한 중 퇴직연금 등 연금급여 산정 시의 수준은 비교적 적절하나 일시금 산정 시의 수준은 다소 높은 것으로 판단된다. 기준소득월액 상한의 설정은 고소득층에게 부담의 경감과 일정수준 이상의 소득보장에 대한 스스로의 선택권을 존중하려는 목적을 가지고 있으며, 적절한 수준의 소득 상한이 설정되지 못할 경우 급여적절성이 훼손되는 문제가 발생할 수 있다. 2010년 당시 설정된 연금급여 산정 시 기준소득월액 상한액 666만원은 부담금과 연금액 산정 시 본인의 소득이 전체 공무원 평균소득의 1.8배를 초과할 수 없도록 설정된 금액이었으며, 법개정을 통해 2016년에 전체 공무원 평균소득의 1.6배로 변경된 이후 매년 동 규정에 따라 조정되어 2019년 기준 상한액은 848만원이다. 반면에 2010년 당시 설정된 일시금 산정 시 기준소득월액은 교원은 824만원, 직원은 764만원이었는데 이는 공무원 기준소득월액 중 최고금액으로 설정된 금액이었으며, 이후 매년 동 규정에 따라 조정되어 2019년 기준 상한액은 교원 1,178만원, 직원은 1,116만원이다.

본 연구에서 확인한 바와 같이, 유치원·초·중·고 교직원의 기준소득월액 하한액과 유사한 수준인 99만원 이하자의 비율이 지속적으로 감소한 것과는 달리, 2017년 기준 기준소득월액 상한 중 연금급여 산정 시와 유사한 800만원 이상자 비율은 13.3%로 국민연금의 14.16%와 비슷한 수준이다. 또한 2012년 이후 변동이 없었던 하한액과는 달리 상한액은 시간이 흐름에 따라 변화하였는데, 2012~2019년 기간 동안 연금급여 산정 시 상한은 13.5%p, 일시금 산정 시 상한은 25.1(교원)~26.2%p(직원) 증가하였으며, 연금급여 산정 시 증가율은 비교적도인 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 16.4%p와 비슷한 수준이다. 이는 공무원 전체 기준소득월액 평균액보다 대학 총장의 기준소득월액과 일반직 2급 공무원의 기준소득월액 증가폭이 다소 컸음을 의미한다. 그 결과 연금급여 산정 시 사학연금 기준소득월액 상한은 2012년과 비교했을 때 2019년 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 소폭 감소한 반면, 일시금 산정 시 사학연금 기준소득월액 상한은 2012년과 비교했을 때 2019년 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 15.8(교원)~16.7%p(직원) 증가하였다. 즉, 비교적도에 비해 일시금 산정 시 기준소득월액 상한이 연금급여 산정 시 기준소득월액 상한보다 상한액의 수준이 상당히 높고 증가폭도 더 컸음을 알 수 있다.

사학연금의 기준소득월액 상한 수준의 비교대상으로서 국민연금의 기준소득월액 상한은

2010~2017년 사이 22%p 증가하였는데, 2012~2019년 사이 사학연금의 기준소득월액 상한 증가율(13.5~26.2%p)과 비교하면 큰 차이가 없다. 2017년 기준 국민연금 A값 대비 국민연금 기준소득월액 상한 비율은 2019년 기준 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 대비 연금급여 산정 시 기준소득월액 상한 비율보다 높고, 일시금 산정 시 기준소득월액 상한 비율보다 다소 낮은 수준이다.

둘째, 기준소득월액 상한은 퇴직연금 등 연금급여 산정 시와 퇴직일시금 등 일시금 산정 시 기준으로 이원화 되어 있고, 일시금 산정 시 기준은 또다시 교원과 직원으로 구분되어 있어 가입자간 부담금 및 급여의 형평성 문제, 가입자의 수용성 문제 및 행정적 비효율성 문제가 존재한다. 연금급여 산정 시의 기준소득월액 상한은 가입자간 동질성(homogeneity)에 기초하여 단일 기준으로 설정되어 있어서 사회보험의 취지에 부합한다. 반면에 일시금 산정 시의 상한은 이질성(heterogeneity)에 기초하여 교원과 직원으로 구분하여 차등화하고 있다는 점에서 사회보험의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다. 예를 들면, 동일하게 1,170만원의 소득이 있더라도 기준소득월액은 교원의 경우 1,170만원, 직원은 1,116만원이 된다. 따라서 하한과 마찬가지로 직종에 따라 구분하여 차등화된 상한으로 인해 가입자간 부담금 및 급여의 형평성 문제와 가입자들의 수용성 문제 및 행정적 비효율성 문제가 발생한다.

그리고 상한선이 연금급여 산정 시와 일시금 산정 시로 구분되어 있으며, 이 중에서 일시금 산정 시의 상한이 연금급여 산정 시의 상한보다 다소 높게 설정되어 있는 것도 문제점으로 볼 수 있다. 이는 기준소득월액이 사학연금에 도입된 2010년 당시 가입자 중 대학교수 등 일부 고소득자들을 감안하여 결정된 것으로 볼 수 있다. 그러나 공적연금에서 기준소득월액 상한 및 하한이 존재하는 이유가 공적연금 가입자들 간, 즉, 고소득층과 저소득층 간 소득격차 및 연금급여 격차를 일정 수준에서 제한하기 위한 것임을 고려할 때, 여러 종류의 상한을 운영하기보다는 단일한 상한을 운영하는 것이 제도의 기본 취지에 부합한다고 할 수 있다. 이러한 이유로 우리나라의 국민연금과 대부분의 해외 공적연금제도 역시 단일한 상한선을 운영하고 있다. 따라서 사학연금의 경우에도 하한과 마찬가지로 중·장기적으로 상한을 통합하는 방안을 고려할 필요가 있다.

셋째, 상한의 연동방식 변경에 대한 검토가 필요하다. 연동방식이 없는 하한과는 달리 상한의 경우 연금급여 산정 시는 전체 공무원 평균소득의 1.6배로, 일시금 산정 시는 교원의 경우 대학 총장의 기준소득월액 중 최고금액으로, 직원의 경우 공무원 기준소득월액 중 최고금액으로 조정된다. 그러나 연동방식이 사학연금 가입자를 기준으로 하지 않고 타 특수직역인 공무원을 기준으로 하고 있는 것은 다른 공적연금에서는 볼 수 없는 특이한 점이라고 할 수 있다.

사립 유치원·초·중·고교 및 대학교 교직원으로 구성되어 있는 사학연금 가입자와

국립학교 교직원뿐만 경찰·소방공무원, 군인, 우정직군 공무원 등 다양한 직군이 포함되어 있는 공무원연금 가입자는 동질성도 일부 있으나, 이질성이 상당히 큰 것이 사실이다. 따라서 사학연금이 공무원연금을 준용하고 있다는 이유만으로 상한의 조정방식을 공무원을 기준으로 하기 보다는 국민연금이 국민연금 가입자를 기준으로 상·하한을 조정하듯이, 사학연금도 사학연금 가입자를 기준으로 상·하한을 조정하는 연동방식을 고려해 볼 필요가 있다. 이때 국민연금의 상·하한 연동방식인 A값 변동률을 참고하여, 사학연금의 상한 및 하한의 연동방식으로 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 변동률을 고려해볼 수 있다.

반면에, 사학연금은 가입자간 재분배 요소가 국민연금에 비해 명확하지 않은 측면이 있으며 이로 인해 사학연금 기준소득월액 상·하한 조정을 사학연금 전체 가입자 평균소득으로 할 경우 기준소득월액이 높은 가입자가 더 유리할 가능성이 존재한다. 이러한 경우에는 부담금 납부 수준과 연금급여 수준과의 불일치 가능성이 증가할 수 있으므로(재정적 균형이 달성되지 않은 상태임을 전제로), 재정불안의 요소가 확대될 수 있다는 점도 감안할 필요가 있다.

#### 나. 유치원 에듀파인 적용확대에 따른 기준소득월액 과다 상승의 문제점 및 개선방안

사립유치원 원장의 소득총액 신고는 관할 교육청에 자율적으로 신고하도록 되어 있는데, 최근 유치원 3법(사립유치원의 회계부정 근절과 환경개선을 위한 유아교육법, 사립학교법, 학교급식법 개정안) 개정으로 사립유치원 교직원의 소득내역을 국가회계시스템인 에듀파인에 반영하는 제도가 2019년 3월 시범 적용에 이어 2020년 3월 전면 적용으로 확대되고 있으나, 현행 에듀파인 시스템은 근로소득과 기타소득(예: 사업소득, 운영소득)을 구분하지 않고 있어 해당 교직원의 소득(기준소득월액)을 정확하게 파악하는데 어려움이 있다. 이러한 상황에서 최근 일부 유치원에서 에듀파인에 소득을 등록하는 과정에서 유치원의 사업 및 운영소득을 모두 원장의 근로소득에 반영하는 것으로 추정되고 있다.

전 생애에 걸친 평균 기준소득월액을 근거로 급여가 산정되는 퇴직연금 등 연금급여와는 달리 퇴직일시금 및 퇴직수당 등 일시금은 퇴직 당시 기준소득월액을 근거로 해서 산정됨에 따라 퇴직에 임박하여 기준소득월액을 높게 반영할 경우 부담금 납부 대비 급격한 퇴직급여가 지급되는 상황이 발생하게 되어 부담금 및 급여 산정에 왜곡을 초래하게 된다. 그리고 이는 사학연금 가입자간 형평성 논란과 사학연금 재정에 부정적 영향으로 작용할 뿐만 아니라 사립유치원의 투명성 확보를 위한 에듀파인 시스템의 미비점으로 지적될 소지가 있으므로 이에 대한 검토가 필요한 상황이다.

본 연구에서 확인한 바와 같이 2017~2020년 기간 동안 한번이라도 유치원 원장이었던

사람들의 경우 유치원 원장들의 전년 대비 평균 기준소득월액 증가율은 2018년 9.7%p, 2019년 6.1%p, 2020년 11.8%p로 나타났다. 그리고 연금급여 산정 시 상한 수준인 기준소득월액 800만원 이상자의 비중은 2017년 15.1%에서 2018년 21.5%, 2019년 25.3%, 2020년 33.6%로 인상되었으며, 전년 대비 증가율은 2018년 6.4%p, 2019년 3.8%p, 2020년 8.3%p였다. 또한 일시금 산정 시 상한 수준인 기준소득월액 1,100만원 이상자의 비중은 2017년 2.4%에서 2018년 5.5%, 2019년 8.5%, 2020년 14%로 상승했으며, 전년 대비 증가율은 2018년 8.0%p, 2019년 5.0%p, 2020년 8.7%p였다. 이를 통해 에듀파인이 전면 적용된 이후 사립유치원 원장들의 기준소득월액 증가율은 그 이전의 기준소득월액 증가율보다 다소 높은 것을 알 수 있으며, 이는 에듀파인 확대적용에 따른 유치원의 소득신고 강화에 따른 결과로 볼 수 있다.

최근 3년간 사립유치원 원장들의 평균기준소득월액이 상당한 정도로 증가하였으나, 퇴직일시금을 과다 수령하기 위한 목적과 의도를 가지고 고의로 소득을 지나치게 높게 신고한 것으로 보기에는 다음과 같은 이유로 어려움이 있어 보인다. 첫째, 에듀파인 시스템의 전면 적용으로 인해 기존에 유치원의 소득신고 과정에서 누락된 금액을 정상적으로 반영한 것으로 볼 여지가 있다. 둘째, 소득세법 제20조에 의하면 사립유치원이 해당 유치원의 원장에게 지급하는 급여는 근로소득에 해당한다. 현행 에듀파인 시스템은 근로소득과 기타소득의 구분이 없기 때문에 설사 일부 유치원에서 사업소득이나 운영소득 같은 기타소득을 모두 원장의 근로소득에 포함시킨다 하더라도 불법이 아니며 합법적인 것으로 볼 수밖에 없다. 이러한 이유로 최근 일부 유치원 원장들이 소득을 과거보다 다소 높게 신고한 것을 퇴직일시금을 과다수령하기 위한 목적으로 간주하는 것은 근거가 부족해 보인다.

그럼에도 불구하고 현행 에듀파인 시스템은 근로소득과 기타소득을 구분하지 않고 있어 공단의 입장에서는 해당 교직원의 소득(기준소득월액)을 정확하게 파악하는데 어려움이 있는 것이 사실이며, 이러한 상황이 지속될 경우 기준소득월액 과다 산정에 따른 추가 급여지급으로 인하여 유치원의 도덕적 해이를 질타하는 부정적 여론이 조성될 가능성이 있다. 그리고 이러한 부정적 여론은 공단의 기준소득월액 산정 절차에 대한 문제제기로 이어질 가능성이 존재하므로 이를 해소하기 위한 대책마련이 필요한 실정이다. 이에 대한 대안으로 유치원 교직원(특히 원장)의 기준소득월액 산정의 정확성을 제고하기 위해 에듀파인에 근로소득과 기타소득을 구분하여 등록하도록 하는 시스템의 보완이 신속하게 이루어질 필요가 있으며, 이를 위해서 교육부와의 긴밀한 논의 및 협력관계 구축이 필요할 것으로 보인다.

한편, 유치원 원장들의 기준소득월액 과다 신고 사례를 해결하기 위해 다음과 같이 두 가지 방안을 검토해 볼 수 있다. 첫째, 사학연금가입자의 기준소득월액 변동률에 대한 법적인 제한을

두는 방안이다. 그러나 본 연구에서 살펴본 주요국과 국내의 타 공적연금 중 기준소득월액의 변동률에 제한을 두고 있는 사례는 찾아보기 어렵다. 기준소득월액 과다 신고 문제는 변동률 제한규정을 마련하기 보다는 현재 연금급여 산정 시 상한과 일시금 산정 시 상한으로 구분하여 차별화하고 있는 상한선을 통합하여 상한을 일원화하는 것이 사회보험의 기본취지에도 부합하고 보다 합리적인 방안이 될 것으로 판단된다. 이때 단일 상한선의 수준은 본 연구에서 살펴본 국내외 공적연금 상한선 수준의 결과를 참고하여, 현재의 일시금 산정 시 상한은 폐지하고 연금급여 산정 시 상한과 통합하여 현재의 연금급여 산정 시 상한(2020년 기준 전년도 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 160%인 8,624,000원)을 중심으로 단일 기준을 만드는 것이 적절할 것으로 보인다.

둘째, 유치원 교직원에 대한 별도의 기준소득월액 상한을 설정하는 방안이다. 그러나 모든 사립학교 교직원을 대상으로 사학연금법에 기준소득월액의 상한 규정을 명시하고 있는 현행 법체계와 달리 유치원 교직원만을 대상으로 별도의 상한 규정을 만들어 새롭게 적용하는 것은 학교급별로 세분화하여 차등화된 기준을 두고 학교급별로 차별적인 연금제도를 운영하며, 새로운 규제의 하나로 인식될 가능성이 크다. 그리고 이것은 결국 가입자로서 동질성을 바탕으로 최고수준을 고려하여 노후소득보장의 합리성을 추구하고자 하는 공적연금의 사회보험적 성격을 약화시키는 것이 되므로 적절하지 않다.

결과적으로 기준소득월액 상한을 일원화할 경우 에듀과인 전면 적용 후 나타나는 부담금 납부 대비 급격한 퇴직일시금 지급으로 인해 연금재정에 부정적 영향을 미치는 것에 대한 우려가 상당부분 완화될 수 있을 것이다. 또한 기준소득월액 변동률에 대한 법적 제한이나 특정 학교급 또는 직군에 대한 별도의 규정도 필요 없게 된다.

## 다. 퇴직(연금)일시금 급여산정방식의 문제점 및 개선방안

앞서 언급한 바와 같이 사학연금 등 특수직역연금에서는 퇴직급여 중 재직기간이 10년 이상인 교직원이 퇴직했을 때 지급하는 퇴직연금은 재직기간과 교직원 본인의 전 생애기간에 걸친 평균기준소득월액 등을 기준으로 급여를 산정한다. 반면에 상술한바와 같이 재직기간이 10년 미만인 교직원이 퇴직했을 때 지급하는 퇴직일시금과 재직기간이 10년 이상인 교직원이 퇴직하여 일시금을 지급받고자 할 때 지급하는 퇴직연금일시금 등은 퇴직 당시 교직원 본인의 기준소득월액을 기준으로 급여를 산정하고 있다. 현재 퇴직일시금 산정의 기준이 되는 것은 민간의 퇴직금 성격과 유사하다고 할 수 있다. 즉, 퇴직일시금제도는 퇴직 전 일정기간에 대한 보상적 성격이며, 따라서 최대한 퇴직 전의 실제 급여에 가깝게 설계되는 것이 적절하다. 급여율 값을

별도로 적용하여 100%의 기준소득월액을 적용하는 민간의 퇴직금(연금)과는 차이가 있으나, 민간의 퇴직연금도 가입기간 전체 소득을 인용하는 방식으로 설계하는 경우가 많다.

한편, 퇴직(연금)일시금과는 지급요건에 차이가 있으나, 최소가입기간을 채우지 못하고 연금수급개시연령에 도달했을 때 지급하는 반환일시금제도를 운영하고 있는 우리나라의 국민연금과 대부분의 해외 공적연금<sup>18</sup>의 경우 가입자가 최소가입기간을 충족했을 때 지급하는 노령연금과 마찬가지로 일시금 역시 가입자 본인의 전 생애기간에 걸친 평균기준소득월액을 기준으로 급여를 산정하여 지급하고 있다. 실제로 국민연금의 경우 전 기간 평균기준소득월액을 기준으로 본인이 납부한 보험료에 이자<sup>19</sup>를 더한 금액을 반환일시금으로 지급한다. 국민연금과 유사한 반환일시금제도를 운영하는 국가들의 경우 가입자의 전 기간 평균기준소득월액에 기초하여 납부한 보험료 총액에 이자를 가산하여 지급(예를 들면, 나이지리아, 카메룬 등 아프리카 국가들과 필리핀, 인도네시아 등 동남아시아 국가들)하거나, 보험료 총액만을 지급(예를 들면, 스위스)하고 있다(최옥금, 2011: 96-133). 그리고 일시금의 수준을 보아도 일본 후생연금의 경우 납부한 보험료를 전부 지급하지 않고 납부기간에 따라 차등지급하는데, 지급액이 납부한 보험료의 49%를 초과하지 않도록 하고 있다. 즉, 사학연금의 퇴직일시금과 같이 전 기간 평균기준소득월액이 아닌 퇴직 직전 기준소득월액을 기준으로 일시금을 산정하여 높은 수준의 급여를 지급하는 사례는 찾아보기 어렵다.

이렇듯 사회보험에서 일시금을 활성화하지 않고 최소화하는 이유는 다음과 같다. 사회보험은 기본적으로 연금 형태로 급여를 지급하는 것을 원칙하고 있는데, 이는 수급권자의 노후소득보장을 중요시하기 때문이다. 즉, 연금은 전체 생존기간에 걸쳐 지급되기 때문에 수급권자의 다른 경제적 상황에 변화가 발생할 경우에도 안정적인 소득원을 종신까지 보장한다는 장점을 가지고 있다. 반면에 일시금은 수급권자가 거액의 자금수요가 있는 경우 이에 대응하기 쉽다는 장점이 있는 반면, 일시금으로 받은 금액을 제대로 관리하지 못하면 수급권자의 노후소득보장에 갑작스러운 어려움이 발생할 수 있다는 단점이 있다(정홍주·송용, 2008). 이러한 이유로 사회보험에서는 수급권자들이

18. 반환일시금은 납부한 보험료를 가입자에게 반환하는 제도로 은퇴 이후 노후소득보장의 역할을 담당하는 공적연금의 목적과 강제가입을 원칙으로 하는 사회보험의 성격에 부합하지 않음으로 인해 유럽이나 미국 등 대부분의 연금선진국에서는 이 제도를 운영하고 있지 않다. 따라서 국민연금과의 상호주의를 인정하여 반환일시금을 지급하는 국가들은 대부분 연금제도의 역사가 길지 않고 적용의 포괄성이 낮으며 연금제도가 발전하지 않은 아프리카, 중남미, 동남아시아 등의 국가들이다(최옥금, 2011: 96).

19. 반환일시금 산정시 적용하는 이자율은 연금보험료를 낸 날이 속하는 달의 다음 달부터 지급사유발생일이 속하는 달까지의 기간에 대하여 해당 기간의 3년 만기 정기예금 이자율을 적용한다.

일시금보다 연금 형태로 급여를 지급하는 것을 권고하고 있으며, 대부분의 국가에서 퇴직 직전 기준소득월액이 아닌 전 기간 평균기준소득월액을 기준으로 일시금을 산정하여 급여를 지급하고 있다. 이러한 높은 수준의 급여 유지는 수급권자의 소득보장을 중요시하는 연금의 기본취지 및 사회보험의 원칙과는 다르게 수급권자들의 연금 수급이 아닌 일시금 수급을 유도할 가능성이 존재하기 때문이다(최옥금, 2011: 142).

따라서 장기적인 차원에서 현행과 같은 산정방식이 아닌 전 기간 평균기준소득월액을 기준으로 전 기간 납부한 부담금을 토대로 일시금을 산정하여 지급하는 방식에서의 전환을 검토해볼 필요가 있다. 이렇게 될 경우 사학연금의 재정에도 현재의 퇴직일시금 지급방식보다 유리할 것이며, 에듀파인의 전면 적용 이후 나타나는 부담금 납부 대비 급격한 퇴직일시금 지급으로 인해 연금재정에 부정적 영향을 미치는 문제도 상당부분 해소될 수 있을 것으로 판단된다.

## 제5장 결론

1975년에 사학연금제도가 도입된 이후 3차례의 기준소득월액 상·하한 변경이 있었으나 이와 관련된 선행연구는 찾아보기 힘든 상황에서, 본 연구는 현행 사학연금 기준소득월액의 상·하한 관련 현황과 문제점 및 국내외 공적연금의 소득 상·하한에 대한 체계적이고 심도 있는 분석을 바탕으로 개선방안을 제시하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 먼저 기준소득월액 하한 관련 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 현행 사학연금 기준소득월액 하한 수준은 낮은 편이다. 2012년에 하한액이 설정된 이후 8년간 조정 없이 동일액을 유지하고 있어, 하한의 상대적 수준이 갈수록 하락하고 있을 뿐만 아니라 하한의 실질적 수준도 매년 낮아지고 있다. 둘째, 기준소득월액 하한은 학교급별, 직능별로 5개의 하한선으로 구분하여 차등화하고 있어 사학연금 가입자간 부담금 및 급여의 형평성 문제가 발생하고 있다. 다원화된 하한선은 사회보험적 성격을 약화시키고 가입자간 부담금 및 급여의 형평성 문제를 야기할 뿐만 아니라 직종별 차별을 초래할 수 있으며, 이는 연금 취약계층을 보호하는 측면에서 적절하지 못하다. 셋째, 세분화된 하한선으로 인해 사학연금 가입자들의 수용성(수요자) 측면의 문제와 불필요한 행정비용이 발생한다. 넷째, 하한의 연동방식이 부재하다. 연동방식의 도입을 통해 매년 가입자의 실제 소득수준을 반영하고 급여액의 변동이 이루어지도록 개선이 필요하다.

다음으로 기준소득월액 상한 관련 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 사학연금 기준소득월액 상한 중 퇴직연금 등 연금급여 산정 시의 수준은 비교적 적절한 것으로 보이나, 일시금 산정 시의 수준은 다소 높은 것으로 판단된다. 둘째, 기준소득월액 상한은 연금급여 산정 시와 일시금 산정 시 기준으로 이원화 되어 있고, 일시금 산정 시 기준은 다시 교원과 직원으로 구분되어 있어 가입자간 부담금 및 급여의 형평성 문제, 가입자의 수용성 문제 및 행정적 비효율성 문제가 존재한다. 셋째, 상한의 연동방식 변경에 대한 검토가 필요하다.

이에 다음과 같은 개선방안을 제시하였다. 첫째, 현행 세분화되어 있는 하한의 일원화 및 상향조정이 필요하다. 이에 대한 개선방안으로 하한선을 최저임금보다 약간 낮은 국공립 유치원·초·중·고 교사 1호봉인 165만 6천원까지 단계적으로 상향조정하는 방안을 고려해볼 수 있다. 둘째, 현행 차등화된 하한선의 일원화와 하한 수준의 인상을 별도로 추진하기 보다는 동시에

추진하는 것이 바람직하다. 셋째, 연금산정시 상한과 일시금 산정시 상한으로 이원화되어 있는 상한기준을 통합하여 일원화하는 것에 대한 고려가 필요하다. 넷째, 사학연금의 상한 및 하한의 연동방식으로 사학연금 전체 가입자 평균기준소득월액 변동률을 고려해볼 수 있다. 다섯째, 모든 사립학교 교직원을 대상으로 사학연금법에 기준소득월액의 상한 규정을 명시하고 있는 현행 법체계와 달리 유치원 교직원만을 대상으로 별도의 상한 규정을 만들어 새롭게 적용하는 것은 학교급별로 세분화하여 차등화된 기준을 두고 차별적인 연금제도를 운영하는 것이 되며, 새로운 규제의 하나로 인식될 가능성이 크므로 바람직하지 않다.

한편, 최근 유치원 에듀파인 적용확대 이후 사립유치원 원장들의 평균기준소득월액은 상당 수준 증가한 것으로 보이나, 퇴직일시금을 과다 수령하기 위한 목적과 의도를 가지고 고의로 소득을 지나치게 높게 신고한 것으로 보기에에는 다음과 같은 이유로 근거가 부족해 보인다. 첫째, 에듀파인 시스템의 전면 적용으로 인해 기존에 유치원의 소득신고 과정에서 누락된 금액을 정상적으로 반영한 것으로 볼 여지가 있다. 둘째, 소득세법에 따르면 사립유치원이 해당 유치원의 원장에게 지급하는 급여는 근로소득에 해당하며, 현행 에듀파인 시스템은 근로소득과 기타소득의 구분이 없기 때문에 설사 일부 유치원에서 사업소득이나 운영소득 같은 기타소득을 모두 원장의 근로소득에 포함시킨다 하더라도 불법적인 것으로 보긴 어렵다. 그러나 현행 에듀파인 시스템은 근로소득과 기타소득을 구분하지 않고 있어 공단의 입장에서는 해당 교직원의 기준소득월액을 정확하게 파악하는데 한계가 있으며, 이러한 상황이 지속될 경우 기준소득월액 과다 산정에 따른 추가 급여지급으로 인해 유치원의 도덕적 해이를 질타하는 부정적 여론 조성 및 기준소득월액 산정 절차에 대한 신뢰도 하락으로 이어질 수 있으므로 이에 대한 대응책 마련이 필요하다. 이를 위해 에듀파인에 근로소득과 기타소득을 구분하여 등록하도록 하는 시스템의 보완이 이루어질 수 있도록 교육부와의 긴밀한 논의 및 협력관계 구축이 필요하다.

끝으로, 재직기간이 10년 미만인 교직원이 퇴직한 경우 퇴직 당시 교직원 본인의 기준소득월액을 기준으로 급여를 산정하는 현행 퇴직(연금)일시금 산정방식을 전 기간 평균기준소득월액을 기준으로 산정하는 방식으로 전환하는 것에 대한 고려가 필요하다. 일시금 산정방식이 변경되고 기준소득월액 상한이 일원화되면 사학연금 재정에도 유리할 것이며, 에듀파인의 전면 적용 이후 나타나는 부담금 납부 대비 급격한 퇴직일시금 지급으로 인해 연금재정에 부정적 영향을 미치는 문제도 상당부분 해소될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 국가법령정보센터(2010), 「사립학교교직원 연금법」, 2009.12.31.(일부개정), 2010.1.1.(시행), 제정·개정이유.
- 국가법령정보센터(2012), 「사립학교교직원 연금법 시행령」, 2012.1.26.(일부개정 및 시행), 제정·개정이유.
- 국가법령정보센터(2016), 「사립학교교직원 연금법」, 2015.12.15.(일부개정), 2016.1.1.(시행), 제정·개정이유.
- 국민연금공단, 각 년도, 「국민연금통계연보」, 국민연금공단.
- 국민연금연구원(2013), 「국민연금 바로알기 : 공적연금 보험료 징수를 위한 소득에는 왜 상·하한이 있어야 할까요?」. 국민연금연구원.
- 국민연금제도발전위원회(2018), 「2018 국민연금재정계산 : 국민연금 제도 개선 방향」, 국민연금재정계산 보고서2.
- 김동우·조찬희(2015), 「기준소득월액 결정수준의 적정성과 사학연금 보정률 적용 방안에 관한 연구」, 사학연금공단.
- 사립학교교직원연금공단(2018), 「2018년 연금실무 길라잡이」, 사학연금공단.
- 사립학교교직원연금공단 연금연구소(2019), 「주요국의 교직원연금제도」, 사학연금공단 연금연구소.
- 사립학교교직원연금공단(2020), 「2019 사학연금통계연보」, 사학연금공단.
- 정홍주·송용(2008), 「산재보험 장해·유족급여의 일시금과 형평성」, 제19권 제2호, 리스크관리연구, pp. 1-33.
- 최옥금(2011), 「국민연금의 일시금제도 개선방안 및 운영방향 검토」, 국민연금연구원.
- 최재식(2016), 「공무원연금제도 해설」, 공무원연금공단.
- California State Teachers' Retirement System(CalSTRS)(2019), Comprehensive Annual Financial Report: A Component Unit of the State of California for the Fiscal Year Ended June 30, 2019, CalSTRS.
- OECD.Stat.(2020), OECD Average annual wages, <https://stats.oecd.org/>.
- World Bank(2020), Data: GNI per capita, <https://data.worldbank.org/>.