

학자금대출제한 제도 도입

강병삼 | 교육과학기술부 대학장학과 과장

우리나라에서는 한말 및 일제강점기에 세브란스, 보성, 이화, 연희, 불교중앙학림, 숙명 등의 고등교육기관이 전문학교라는 이름으로 설립되었고, 대학이라는 명칭으로 설립된 것은 일본 정부가 설립한 경성제국대학뿐이었으나, 광복 후 전문학교가 모두 대학으로 승격하였다. 그 후 많은 국립대학과 사립대학이 각지에 설립되어 2010년 현재, 371개 대학이 존재하고 있다. 이중 국공립이 51개, 사립이 320개 이다. 대학 진학률은 82%(09년 기준)로 세계에서 수위를 차지하고 있다. 짧은 기간에 폭발적인 대학 숫자 및 대학 진학률의 증가는 우리나라 경제, 사회, 문화의 전 영역의 변화와 발전의 모습과 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 우리나라 대학발전과 현재의 모습에서 중요한 점은 사립대학의 비중이 86%로 높다는 것이다. 유럽에서 사립대학 비중이 90% 이상인 것과는 매우 상황이 다르며, 미국 67%, 일본 75%로 대학의 역사가 상대적으로 짧은 나라에서는 사립대학의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 지금까지 정부는 한정된 재원하에서 대학교육

보다는 초·중등교육에 대한 지원에 치중하였던 것이 사실이며, 그 결과로 사립대학의 비중이 높아졌다고 할 수 있다.

유럽과 같은 충분한 정부재정이 투입되지 못한 상태에서, 상대적으로 대학재정이 등록금에 대한 의존 비율이 높을 수 밖에 없고, 2009년 현재 사립대학 등록금 의존비율이 63%(4년제 기준)으로 일본과는 비슷하나, 유럽 및 미국(10~20%) 보다는 높은 실정이다. 또한, OECD 통계에 의하면 우리나라 대학의 구매력 기준으로 한 사립대학 등록금 수준이 \$8,519(07학년도 기준)로 세계 2위 수준임을 알 수 있다.

이러한 상황을 반영하여, 정부는 고등교육재정 지원 10개년 계획을 세우기로 한 바 있고, 현재 그 계획을 수립중에 있다. 또한, 고등교육에 대한 기회 공정성을 확보하고자 학자금 대출제도를 마련하여 시행하고 있다.

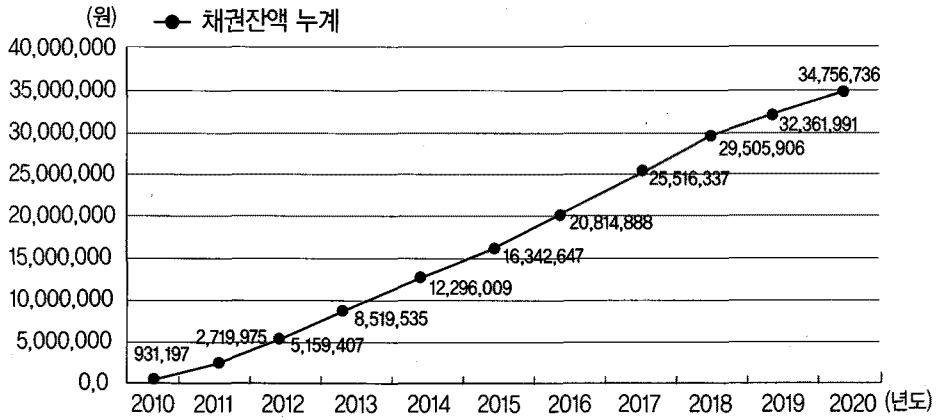
정부지원 학자금대출 제도는 2005년부터 시행되었으며, 당시 학생이 직접 은행에 가서 대출 받았고, 정부는 이에 대한 지급보증을 하였다. 2005년 첫째 18.2만명, 5,223억원이 대출되었으며, 이러한 방식은 2009년 1학기까지 지속되어 왔다. 정부보증학자금 대출은 2005년 2학기 도입시부터 저소득층에 대한 이차(利差)보전이 이루어져 왔는데, 2009년 2학기 때는 소득하위 1~3분위 가정의 대학생에게는 이차전액, 4~5분위 4%p, 6~7분위 1.5%p의 이차보전을 실시하여 왔다. 2009년 5월 한국장학재단(준정부기관)이 설립되면서, 2009년 2학기 때부터는 은행에서 학생이 직접 대출받고 정부가 지급보증하는 방식이어서, 한국장학재단이 직접 채권을 발행하고 채권 매각 대금을 대출재원으로 삼아서 대출을 실시하게 되었다. 이에 따라 은행 수수료 및 유통화증권발행 비용 등을 절감할 수 있게 되어 2008년 2학기 7.8%이던 학자금대출 이자율이 2009년 2학기에는 5.8%, 2010년 1학기 5.7%, 2010년 2학기는 5.2%로 인하할 수 있게 되었다.

또 한가지 중요한 변화는 2010년 1학기부터 든든학자금 제도가 새로이 도입된 점이다. 든든학자금 대출의 공식명칭은 '취업 후 학자금상환대출' 제도이다. 든든학자금은 기존 학자금 대출제도의 문제점을 개선하기 위해 도입되었다. 기존 학자금 대출제도가 등록금 마련에 고심하는 학생들에게 부담이 되는 것은 대학교 재학 중(일반적으로 거치기간)에도 이자를 납부해야 한다는 점으로, 재학기간 중 이자납부를 위해 학업과 아르바이트를 병행해야 하기 때문에 학업에 전념하기 어렵고, 이자(상환기간 도래시 원리금) 납부가 6개월 이상 연체될 경우에는 신용불량자로 전락하게 된다는 점이다.

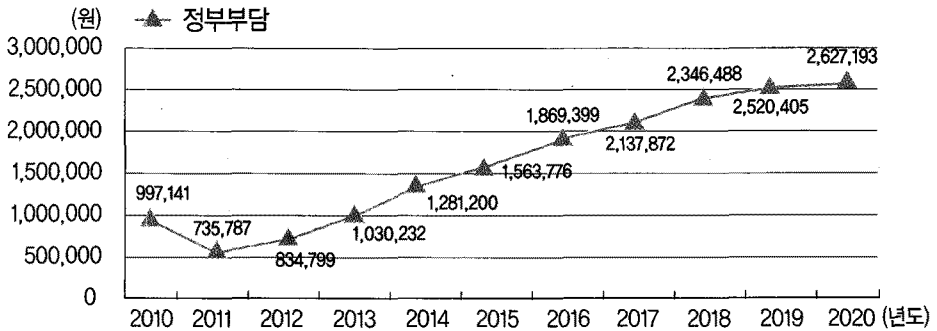
2010년 6월 현재 학자금대출로 인한 신용불량자수는 2만5천명에 달하고 있다. 이러한 문제점을 보완하고, 취업 후 능력이 될 때까지(연간 인정소득 1,592만원)는 학자금 상환이 유예되는 제도가 든든학자금 제도이다.

취업 후 학자금상환대출제도가 지속되기 위해서는 크게 2가지 조건이 달성되어야 한다. 첫째, 졸업후의 학자금대출자에 대한 정확한 소득파악이 문제이다. 일정 소득(연간 1,592만원)이 발생하기 이전까지는 상환이 유예되기 때문에 대출자가 고의로 소득신고를 누락, 축소 신고할 유혹이 크기 때문에 정확한 소득파악이 보장되어야 대출제도의 건전성을 유지할 수 있다. 둘째, 강력한 상환강제제도이다. 상환을 시작해야 하는 일정 소득이 확인되었다 할지라도, 상환을 강제할 방법이 없으면 이 또한 문제이기 때문이다. 이러한 이유로 취업 후 상환학자금대출제도를 시행하고 있는 여러나라들은 모두 국세청이 세금징수의 형식으로 대출금에 대한 상환을 받고 있다. 이 두 가지 문제점을 해결하기 위해 우리나라도 개인소득에 대한 세원포착률을 높여 나가야 할 것이며, 국세청에 의한 상환시스템을 제도화하고 있다. 대출보증 포함하여, 2010년 현재 대출 누적액이 11.9조원이며, 특히, 든든학자금으로 인한 장학재단의 추가 누적채무액(채권발행액)이 2021년 35.7조원에 달할 것으로 예상되기 때문에 상환율 제고는 정부재정의 건전한 관리 및 대출제도의 유지를 반드시 달성되어야 할 과제이다. 따라서, 청년실업 문제, 선진국 대비 여성의 낮은 취업률, 낮은 세원 포착률을 감안할 때 정부로써는 초기부터 철저히 준비하지 않으면, 후대에 재정상 큰 부담을 안기게 될 것을 심각하게 우려하지 않을 수 밖에 없다.

〈그림1〉 든든학자금 채권 잔액(누계, 백만원)



〈그림2〉 연간 정부재정부담(백만원)



2가지 조건 외에도 우려스러운 것은 든든학자금 제도는 학생들에게 학자금 대출규모나 상환의 부담에 대해서 무감각하게 할 가능성이 크다. 당장의 이자납부가 없고, 취업 후 일정소득이 발생할 때까지 상환이 유예되기 때문이다. 학생들이 등록금 납부에 무감각하게 되면 대학이 등록금 책정시 학생들의 부담을 덜 인식하면서 인상하는 방향으로 결정하게끔 영향을 끼칠 가능성이 매우 높다는 것

이 일반적인 연구 결과이다. 이에 따라, 정부는 2009년 중반기 든든학자금 제도 도입을 검토했던 시점부터, 동시에 등록금 안정화 대책과 함께 학자금 대출제도의 발전(든든학자금 제도 도입)에 따라 대학의 책무성을 제고하는 방안에 대해서 고민을 하기 시작하였다. 학생들이 학자금 대출에 대해서 덜 부담을 가지고 원활히 대출받을 수 있는 것은, 대학 진학률과 휴학을 개선 등에 긍정적으로 영향

을 끼칠 것이며, 이로 인해 대학 또한 학자금 대출 제도 발전의 수혜자가 되기 때문이다.

고민의 결과, 2010년 1월 취업 후 상환 학자금 대출제도 도입이 확정되는 시점과 동시에 고등교육법이 개정되면서, 각 대학에 등록금심의위원회 구성·운영을 의무화하고 등록금 상한제를 도입하였으며 정부는 고등교육재정지원 10개년 계획을 수립해야 한다는 조항이 신설되었다. 또한, 학자금대출제도심의위원회 구성에 관해서 한국장학재단설립 등에 관한 법률에 새로운 조항이 신설되기에 이르렀다. 학자금대출제도심의위원회에서는 학자금대출에 관한 여러 가지 사항을 심의할 수 있으며, 특히 학자금대출제한의 기준에 관해서 심의를 할 수 있도록 규정하고 있다.

학자금대출에 대한 제한이 가해진다는 것은 든

든학자금 도입이 논의되던 시점에 이미 정부의 의지가 알려지기 시작되었고, 2009년 11월에 공식으로 공표되었다. 이후, 2010년 3월부터 대출제한의 방법에 관한 연구가 시작되었고, 그 결과에 대한 공청회가 2010년 7월에 열렸다. 최종적으로, 학자금대출제도 심의위원회를 통해 대출제한설정을 위한 평가기준이 확정되고, 9월 7일 대출제한 대학이 발표되기에 이르렀다.

대출제한설정을 위한 평가기준은 다음과 같다. 주로 교육의 여건과 교육성적을 측정하기 위한 지표로 구성되어 최대한 정량적으로 평가하는 방식을 취하였다. 대출제한 대학으로 선정되면, 해당 대학에 입학하는 신입생부터 학자금 대출에 제한을 하는 방식으로 실질적인 대출제한이 이뤄지게 되었다.

※ 대출한도 설정을 위한 기준

• 4년제 대학 지표의 구성과 배점

구 분	성과지표(70%)	여건지표(30%)
대학교육의 질 제고(65%)	- 취업률(20%) - 재학생 충원율(35%)	- 전임교원 확보율(5%) - 학사관리(5%)
저소득층 학생지원(15%)	- 장학생 지급률(5%)	- 1인당 교육비(10%)
재정건전성 유지(20%)	- 상환율(10%)	- 등록금 인상수준(10%)

• 2년제 대학 지표의 구성과 배점

구 분	성과지표(85%)	여건지표(15%)
대학교육의 질 제고(65%)	- 취업률(20%) - 재학생 충원율(50%)	- 전임교원 확보율(5%) - 학사관리(5%)
저소득층 학생지원(5%)	- 장학생 지급률(2.5%)	- 교육비 환원율(2.5%)
재정건전성 유지(15%)	- 상환율(10%) - 산학협력수익률(2.5%)	- 등록금 인상수준(2.5%)

위 대출한도 설정을 위한 기준에 의해 총점으로 하위 10%에 대학에 대해서 대출제한이 가해지게 되었는데, 대출제한 대학 재학생들에게는 대출제한을 가하지 않고, 2011년도 신입생부터 적용하기 하였고, 가구소득이 하위 70%이하에 속하는 신입생 또한, 입학하고자 하는 대학의 평가결과와 무관하게 등록금 전액을 대출 받을 수 있도록 하였다. 이는 학생의 피해를 최대한 줄이고자 하는 조치였다.

9월 7일 '제한대출' 대학 24개(4년제 13개, 전문대 9), '최소대출' 대학 6개(4년제 2개, 전문대 4개) 등 총 30개 대학이 대출에 제한을 받는 대상으로 발표되었다. 대학의 내년도 수시원서 접수가 시작되기 전에 발표하여, 예비 신입생들의 대학 선택에 도움을 주고, 학자금 마련을 대출에 전적으로 의존할 수 밖에 없는 학생들에게 2011년 입학 후 학자금 조달에 차질이 빚어지지 않도록 하기 위한 조치였다.

사전연구와 의견수렴, 학생에 대한 배려 조치 등에도 불구하고, 대출제한을 받는 여러 대학들은 불만과 함께 대출제한설정에 관한 문제점을 지적하고 있는데, 그 내용은 주로 다음과 같다. '결과적으로 지방 중소 사립대가 대상이 되었다', '예고에 의한 미리 준비할 시간이 없었다', '1개년도 자료로 평가하여 대학의 노력도가 반영되지 않았다', '예체능/종교대학 등 특수목적과 취업에 불리한 대학에 대한 배려가 없다', '지표의 가중치에 대한 불만, '올해 9월에 평가하면서 지표값들은 전년도 자료를 사용하였다' 등이다.

이에 대해서 정부는 10월~11월 중에 9월 평가에 대한 재평가를 실시하기로 하였다. 올해 9월 말로 새롭게 공시되는 '10년 지표값을 적용하여 재평가하고, 대출제한 대학 기준에서 벗어난 대학은 대

출제한 대학에서 제외하기로 한 것이다. 현재, 재평가를 위한 지표값 확인 작업이 진행 중이다. 더불어 여타 대학의 다양한 불만과 의견을 경청하고, 이를 내년도 대출한도 설정을 위한 기준설정시에 합리적으로 반영하기 위한 연구를 진행 중에 있다. 올 12월 중으로 개선된 기준을 마련하고, 이에 맞추어 각 대학이 준비를 할 수 있도록 할 계획이다. 중장기적으로, 대출제한 대학선정은 대학의 평가인증 체계에서 논의될 가능성이 크다. 여러 평가체제를 단일화하고, 대학에 대한 종합적인 평가내용을 담게 될 평가인증체계가 자리잡기 전까지는 현재 방식의 대출제한설정에 관한 평가기준이 적용되게 될 것이다.

영국의 경우, 모든 대학졸업자에 대해서 평생동안 세금을 내는 학위세 도입이 논의되고 있고, 호주에서도 대학평가에 따라 대출제한을 가하고자 하는 법제화 움직임이 있다는 것을 참조하고, 우리나라가 비교국 대비 상대적으로 국민소득과 재정상황이 열위에 있다는 상황을 고려할 때 학자금대출에 대한 적절한 조치를 취하는 것은 꼭 필요한 것이라고 할 수 있다. 이러한 필요성에 더하여, 학생의 교육 환경, 교육의 질에 대한 요구에 대한 대학의 노력에 대해서 방향성을 제시하는 방안으로써, 학자금대출 제한 제도가 발전하게 될 것이다. ■

필·자·소·개

강병삼

서울대학교 우주항공공학과를 졸업하였고, 영국 버밍엄 대학 석사과정을 수료하였다. 경력사항으로는 UN ESCAP(경제사회이사회)에서 파견근무하였고, 과학기술부 우주기술협력 팀장을 역임하였다.