

취업 후 상환 학자금 대출제도(ICL)의 의미와 도입방안

김진영 | 건국대학교 경제학과 교수



취업 후 상환 학자금 대출제도의 의미와 의의

취업 후 상환 학자금 대출제도 혹은 소득연계 학자금 대출제도(Income Contingent Loans, 이하 ICL)은 고등교육의 비용을 대출해주고 이를 회수할 때는 고등교육 투자수익이라고 할 수 있는 미래 소득에 연동하는 제도이다. 이 제도가 운영될 경우 대출자들은 정해진 시점부터 원리금 상환을 시작하는 것이 아니라 일정소득 이상이 발생하는 시점부터 상환을 시작할 수 있다. 따라서 이 제도의 가장 큰 특징은 대출과 상환을 현재의 소득이나 가정형편이 아니라 대출자 본인의 미래의 소득에 연계시킨다는 데 있다.

소득조건부 대출은 2007년에 작고한 노벨 경제학상 수상자 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)의 1955년 논문 “정부와 교육(The Government and Education)”에 기원한다고 알려져 있다. 프리드먼은 위험이 높은 인적자본에 대한 투자에 있어서 대출한 금액에 대하여 정해진 이자율에 따라 원금과 이자를 회수하는 방식의 부채계약보다는 인적자본 형성에 일정한 투자 지분을 참여하고 대가로 향후 인적자원을 통해 발생하는 소득에 대한 권리를 가져 투자금을 회수하는 방식의 주식계약의 형태가 더 효율적이라고 생각하여 이 계획을 제안한 것으로 알려져 있다. 그러나 현실에 이 계획이 적용되는 데 있어서 역선택(adverse selection)의 문제가 제기되어서 실제로는 순수한 주식계약 형태보다는 대부계약의 성격이 강한 형태로 운영되고 있다. 역선택은 현실에서 심각하게 작용할 수 있다. 만약 대출금을 상환하지 못할 사람들이 주로 이 제도를 활용한다면 장기적인 안정성은 기대할 수 없기 때문이다.



취업 후 상환 학자금 대출제도(ICL)를 보다 명확히 이해하기 위해서는 고등교육의 재원을 누가 마련할 것인가로부터 출발할 필요가 있다. 사실 고등교육의 비용은 정부가 세금을 통한 수입을 통해 조달할 수도 있으며, 교육투자의 수혜자인 개인이 직접 조달할 수도 있다. ICL의 기본 입장은 개인이 직접 조달하는 것이 바람직하다고 보는 것이다. 정부의 고등교육 비용 조달 필요성을 뒷받침하는 것은 교육투자의 양의 외부성과 교육 형평성의 논리다. 즉, 교육을 통한 사회적 수익은 교육 수혜자가 받은 개인적 수익보다 크고, 교육을 받을 능력이 있다면 현재의 소득과는 상관없이 교육 기회가 주어져야 하므로 이에 대한 보조가 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 교육 수준이 올라갈수록 교육투자 수익의 많은 부분이 개인에게 돌아가는 경향이 분명히 있기 때문에 고등교육보다는 초기교육에 대한 정부 투자를 늘리는 것이 더 타당하며 현재 우리나라에서도 교육에 대한 정부의 투자는 초·중등교육을 중심으로 이루어지고 있다. 그리고 고등교육 비용의 많은 부분은 교육의 직접적인 수혜자인 학생이 조달하는 것을 원칙으로 삼고 있으며 새로운 대출제도 하에서도 이 원칙이 희석된다고는 볼 수 없다.

그러나 고등교육 비용을 교육 수혜자가 직접 조달한다고 하더라도 정부가 개입할 여지를 남아 있다. 기존의 자본시장이 교육투자에 대해서는 불완전하다고 볼 수 있기 때문이다. 교육투자는 그 수익을 거두어들이는 기간이 길고 물적인 투자와는 달리 투자의 결과물을 담보로 할 수 없기 때문에, 대출의 형태를 통한 자금조달이 어렵다. 결국 이에 대한 자본시장의 형성이 불완전할 수밖에 없어서 저소득층의 학생에게는 여전히 고등교육에 대한 접근 자체가 제한된다는 문제점이 있다. 즉, 교육투자를 통한 수익이 교육투자의 비용보다 높다

고 하더라도 당장의 교육투자 비용을 조달할 소득이 없는 경우 교육투자가 이루어지지 않을 수 있다. 따라서 정부가 교육투자에 대한 대출시장을 형성시켜줄 이유가 있으며 ICL은 정부가 적극적으로 고등교육 자금에 대한 대출시장을 형성시켜주는 한 노력으로 볼 수 있을 것이다. 다시 한 번 강조하지만 ICL 도입의 기본관점은 고등교육을 받는 개개인에게 책임을 지우되, 차입 제한을 완화하는 형태의 정부 개입이라고 보아야 할 것이다.

이러한 형태의 정부 개입은 사실 우리 고등교육의 현실에서 절실히 요구되고 있다. 우선 학자금 지원액과 지원대상의 불충분하다. 현재 대출제도가 운영되고는 있지만 대학 4년간 1인당 총 학자금 대출한도(4,000만원)가 있어 학자금 실소요액을 지원받지 못하는 경우가 있다. 또한 대학학자금을 지원받는 학생의 비율은 전체 재학생 197만 명 중 20.3%인 40만 명 수준으로 더 많은 학생들이 대출 받을 여지가 남아 있다.

무엇보다도 큰 문제는 재학 중 대출이자 상환부담이다. 현재 소득 4분위 이상 가정의 대학생인 경우 거치기간(통상 5~6년) 중에도 이자납부를 지속해야 하기 때문에 학자금 대출을 받더라도 재학 중 학자금 상환부담 압박이 적지 않다. 이런 부담으로 인해 실제로 금융채무 불이행자가 증가하고 있다. 학자금 대출자 중 6개월 이상 원금 또는 이자를 연체하는 경우가 2006년 670명에서 2007에는 3,726명으로, 그리고 2009년 6월 현재 13,804명으로 크게 증가하는 추세이다.

물론 이런 상환부담은 학부모에게도 돌아간다. 대부분의 경우 학자금 대출은 결국 부모의 부채로 남게 되며, 중산층 이하 저소득층 가정의 대학자녀 학비부담은 노후생활에 대비한 저축여력 부족을 초래하거나 가계 부채 증가 등으로 생활의 어려움을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다.



다른 측면에서 보자면 무상 장학금, 무이자 대출의 문제도 지적할 수 있다. 현 대출제도는 학생이 직접적인 수익자임에도 졸업 후 미래 소득능력과 관계없이 현재 가정의 재산상황에 따라 무상보조, 이차보전, 정상대출 등으로 차등화되어 있어, 학생시절 가정형편이 어려웠다는 이유로 향후 충분한 소득을 얻게 되는 경우에도 상환하지 않는 문제가 발생한다. 졸업 후 고소득을 올리는 사람이 재학 중의 혜택을 사회에 환원하지 않는 것은 사회정의 차원에서 바람직하다고 보기 어려운 것이다.

고등교육의 학비는 원칙적으로 본인이 부담하되 국가가 적극적으로 재정제약을 완화해주는 ICL 제도는 고등교육의 부담을 부모에게만 지우던 상태에서 정부와 본인이 부담하는 형태로 전환함으로써 우리 고등교육에 적지 않은 변화를 줄 수 있으리라 기대된다.

취업 후 상환 학자금 대출제도의 도입방안

이 제도는 호주와 영국 뉴질랜드 등 영연방 국가를 중심으로 성공적으로 운영되고 있다. 이들 국가의 사례를 참조하면서 우리나라 현실에 맞는 제도를 도입하자면 몇 가지 주요 쟁점들에 대한 진지한 논의들이 선행되어야 한다. 이 제도의 구체적인 도입방안들을 주요 쟁점들과 함께 간단히 소개해 본다.

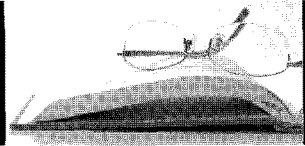
이 제도의 도입 방안은 크게 대출 부분과 상환 부분으로 나누어 살펴보는 것이 좋을 것이다. 대출과 관련해서는 우선 대출 대상의 문제가 있다. 대출 대상을 학부생으로 할 것인가 대학원생까지 포함할 것인가, 그리고 ICL에 접근할 수 있는 자격을 성적 기준으로 제한할 것인가, 어떤 연령대까지 대출을 해줄 것인가 등 결정

해야 할 문제들이 적지 않다. 기본적으로는 학부 학생들을 대상으로 일정 성적 이상이 되는 경우에 지불하는 것이 제도의 취지와 원리에 맞는 선택이라 생각된다.

대출 대상 선정에서 가장 중요한 문제 모든 대학생에게 대출을 할 것인지 혹은 부모의 소득에 따라 대출 대상을 제한할 것인지의 여부이다. ICL제도의 취지상 부모의 소득과 대출여부가 연계되는 것은 바람직하지 못하다. 그러나 정부의 재정제약이라는 부분도 무시할 수 없는 요소이므로 전체 학생을 대상으로 이 제도를 도입하지 못하는 경우에는 우선은 저소득층을 중심으로 이 제도를 도입할 필요가 있을 것이다.

다음으로 ICL의 대출규모의 문제가 있다. 대출규모에 제한을 둘 것인지, 수업료에만 국한할 것인지 혹은 생활비까지 포함할 것인지의 여부도 선택해야 할 사항이다. 또한 수업료와 생활비 모두를 지원한다 하더라도, 현재의 소득을 기준으로 일정 소득 이하의 학생에게만 생활비를 지원할 것인지도 아울러 결정해야 할 것이다. 기본적으로 학자금 대출의 취지는 대학 공부를 하는 데 어려움이 없도록 돕는다는 데 있으므로 수업료와 생활비를 모두 지원하는 것이 바람직할 것이다. 다만 예산의 한계를 고려하여 생활비의 경우 부모의 소득이 일정수준에 미달하는 경우로 제한하는 것도 가능할 것이다.

대출과 관련한 또 다른 중요한 문제는 금리 수준이다. 기존의 대출금리가 적지 않은 부담이 되었던 것이 사실이므로 새로운 제도 하에서는 보다 낮은 금리가 적용되어야 할 것이다. 현실적으로 채권발행을 통해 대출 재원이 마련될 것으로 보이므로 가능한 한 채권금리와 가까운 낮은 금리를 책정하는 것이 바람직할 것이다. 정부가 개입함으로써 가능한 한 낮은 금리로 제도를 운영하는 것이 가능해진다면 이는 기존 제도와 차별되는



이 제도의 장점이 될 수 있을 것이다.

사실 대출 자격이나 대출 규모 문제는 합리적인 방안들을 비교적 어렵지 않게 얻을 수 있을 것으로 기대되며 제도 설계에 큰 어려움은 없을 것으로 보인다. 실제로 ICL 제도의 도입에서 가장 큰 고민이 되는 부분들은 상환과 관련되어 있다. 이 제도를 실행해 본 역사적 경험 없는 상태에서 장기적으로 안정적인 제도를 도입하려면 상환과 관련한 많은 쟁점들을 충분히 검토해야 할 것이다.

상환과 관련한 가장 중요한 문제는 소득 파악의 문제이다. 좋은 취지의 제도가 마련되고 운영되고 성공하려면 재정 악화에 빠지는 일을 막아야 한다. 실질적으로 ICL의 성공 여부는 채무 불이행률 최소화에 달려 있다 해도 과언이 아니다. 성공적으로 이 제도를 운영하고 있다고 평가되는 호주, 영국, 뉴질랜드 등의 국가에서는 대출회수 주체가 국세청이라는 데 주목해야 할 것이다. 조세징수시스템을 활용하여 원리금을 회수하거나 조세징수시스템을 통해 대출자의 현재 소득이 정확하게 파악되는 것이야말로 이 제도의 성공을 위한 필수적 전제 조건이라 할 수 있다. 우리나라에서도 대출 주체는 새로 출범한 장학재단일 수밖에 없겠지만 상환에 있어서는 국세청의 상당한 참여가 요구된다. 소득과 관련한 정확한 정보를 장학재단에게 전해주는 것이 국세청에 기대할 수 있는 최소한의 역할이라 할 수 있으며, 더 바란다면 대출 원리금 회수에 국세청의 징수시스템을 활용하는 가장 적극적인 역할도 기대할 수 있다.

상환과 관련된 쟁점들은 몇 가지 더 있다. 우선 상환이 시작되는 상환 기준소득을 결정해야 한다. 소득이 있을 때 대출상환이 시작되지만 너무 낮은 소득에 대해서까지 상환을 요구할 수는 없다. 따라서 최소한의 생활은 보장해 준다는 전제 하에서 대출이 시작되도록 상

환방식이 결정되어야 할 것이다. 가장 합리적인 선은 최저생계비 혹은 최저생계비의 일정비율을 넘는 소득을 상환이 시작되는 최소소득으로 하고 그 이상의 소득에 대해 일정비율을 상환하는 방식이 될 것이다. 실제로 이러한 상환 방식이 대부분의 국가에서 채택되고 있다. 상환이 시작되는 최소 소득과 상환율이라는 두 요소의 결정은 상환과 관련된 정책의 핵심이라 할 수 있다. 이들 변수를 결정하는 절대적인 기준을 제시하기는 어렵지만 이 제도를 먼저 실행했던 외국 사례들을 참조할 수 있을 것이다. 예를 들어, 호주에서는 남성의 평균 상환 기간이 10년을 넘지 않는 것으로 알려져 있다. 우리나라의 경우도 평균적인 대출자의 상환기간을 10년 전후로 잡는 최소소득과 상환율의 조합이 결정되는 것이 큰 무리 없는 선택이 되리라 생각된다. 대략 1,500만원의 상환시작 소득과 20%의 상환율이 이런 선택이 될 수 있을 것이다. 2009년 현재 1,500만 원은 4인 가족 최저 생계비와 상당히 가까운 수치이다.

좁은 지면에 일일이 다 열거하지 못하지만 이 제도의 안정성을 위해서 고려할 사항들은 이 외에도 상당히 많이 있다. 몇 가지 예를 들면, 졸업 후 소득을 올리지 못하는 전업주부나 해외 이주자의 대출금은 어떤 방식으로 회수할 것인가 하는 문제도 제도의 안정성을 높이고 역선택을 방지하는 데 있어 중요한 의미를 갖는다. 우리나라의 여성의 경제활동 참여율은 이 제도를 실시하는 다른 나라에 비해 낮은 편이기 때문에 전업주부에 대한 대출처리 부분에 대해서는 상당한 고민이 요구된다. 현실적으로 전업주부의 경우 ICL 계약을 일반 대출 계약으로 전환하는 조치가 필요할 것으로 생각된다. 한편 뉴질랜드의 경우 채무 불이행자의 상당수가 해외 이민자로 알려져 있는데 우리나라는 현재 이주자 비중이 높지는 않지만 국제화 시대에 잠재적 문제로 대두될 가



능성은 염두에 두어야 할 것이다.

이 외에도 상환의무가 면제되는 연령을 두어야 하는 지, 최소 상환의무 이상의 상환을 하는 경우 조기상환에 대한 혜택을 주어야 하는지 여부 등, 제도 도입과 관련하여 고민해야 할 부분들은 적지 않다. 이렇게 제도와 관련된 수많은 쟁점들이 제도 설계과정에서 충실히 논의되기를 기대한다.

ICL 제도를 도입에 대해 논의하면서 이 제도를 가능한 한 결점이 없는 훌륭한 제도로 정착시키는 것 이상으로 중요한 사실은 고등교육의 질 향상이라는 사실을 다시 한 번 확인하게 된다. ICL을 활용한 학생이 교육을 받은 이후에 성공적으로 취업하고 소득을 창출할 수 있도록 대학 교육의 질이 향상된다면 제도 도입 초기에 걱정하는 재정 부담의 문제는 크게 발생하지 않을 것이다. 그런 면에서 이 제도의 미래는 곧 우리나라의 미래라고도 볼 수 있다. ■

필 / 자 / 소 / 개

김진영

서울대학교 경제학과를 졸업하고 동 대학원 경제학과에서 석사를 취득했으며 미국 로체스터대 대학원에서 경제학박사 학위를 취득하였다. 한국조세연구원 연구위원을 거쳐 현재 건국대학교 경제학과 교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “수학능력시험 실시 10년간 대학의 서열 변화”, “대학서열과 노동시장”, “국제 비교를 통해 본 사교육의 원인과 결과”, “고3 수험생들의 시간 활용과 사교육의 효과”, “우리나라 노동시장에서 영어 실력의 프리미엄”, “한국형 ICL 도입방안과 예산추계” 외 다수가 있다. 주요 관심분야는 사교육, 대학교육 시장과 대학 졸업생들의 노동시장 성과 등이다.

ICL 제도를 도입에 대해 논의하면서 이 제도를 가능한 한 결점이 없는 훌륭한 제도로 정착시키는 것 이상으로 중요한 사실은 고등교육의 질 향상이라는 사실을 다시 한 번 확인하게 된다.

