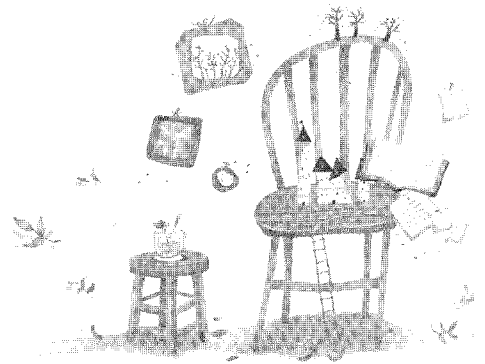


취업 후 상환 학자금 대출제도(ICL)의 교훈과 향후 과제

오대영 | 중앙일보 국제부장



교육과학기술부가 내년부터 '취업 후 학자금 상환제도'를 도입하기로 결정하고 장학금 예산을 올해 8,459억 원에서 내년에는 25.6% 많은 1조 627억 원으로 늘리기로 했다. 교과부는 2014년까지 연 평균 1조 9,000억 원의 예산을 투입하고, 별도로 향후 5년간 연 평균 11조원의 한국장학재단 채권을 발행해 장학금 재원을 대폭 늘린다는 계획이다. 내년부터 입학하는 기초 수급자와 연간 가구소득이 4,839억 원 이하인 가정의 모든 대학생은 이 제도의 혜택을 받을 수 있게 된다. 이 제도에 대해선 "장학금 재원은 크게 늘리지 않은 채 도입해 오히려 저소득층에 대한 무상 장학금 등의 혜택이 줄었다"는 등의 비판도 있지만, 자녀의 대학 등록금 부담에서 벗어나는 가정이 늘어나고, 돈이 없어 대학을 포기해야 하는 학생이 줄어들 것으로 예상된다. 교과부는 장학금과 학자금 대출 수혜 인원이 올해 전체 대학생의 20%(40만 명)에서 내년에는 50%(107만 명) 이상으로 대폭 늘어날 것으로 추산하고 있다.



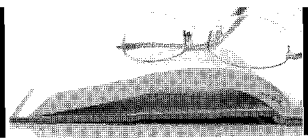
사실 대학생 자녀의 등록금 고민은 한국의 일반은 아니다. 미국이나 일본 등 선진국의 대학들도 등록금이 비싸 많은 가정과 학생들이 등록금과의 전쟁을 벌이고 있다. 이에 따라 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 인도네시아, 말레이시아, 에디오피아, 필리핀, 멕시코 등 많은 나라들이 대학생 학자금을 지원하기 위해 다양한 대책을 세워 놓고 있다. 일본을 제외하고 가장 일반적인 것은 '취업 후 상환 학자금 대출 제도'와 유사한 '취업 후 상환 학자금 대출제도(ICL·Income Contingent Loan)'다. 미국의 연방학생지원청(FSA), 영국의 학자금 관리공사(SLC), 일본의 일본학생지원재단(JASSO) 등과 같이 별도의 독립적인 전담기구가 정부 주도의 대규모 학자금 지원 사업을 총괄하고 있는 나라도 적지 않다. 그만큼 학자금 지원이 중요하다고 인식하고 있기 때문이다.

'취업 후 상환 학자금 대출제도' 이외에도 장학금 등 다양한 학자금 지원제도를 운영하는 나라도 많다. 영국은 학자금 관리 공사가 학생들에게 대출해 주는 형태로 대학에 수업료를 대신 내주는 '수업료 후불제'도 시행하고 있다. 학생들은 졸업한 후에 연봉이 1만 5,000파운드를 넘어서면 연소득의 9% 내에서 갚게 된다. 또 학생 생활비 지원 방식도 저소득층에 대한 무상지원과 일반계층에 대한 유상대출이 있다. 미국의 경우 연방정부는 물론 주정부까지 고등교육 학자금 지원에 온 힘을 쏟고 있다. 미국에선 가정 형편이 어렵거나, 특정 분야에서 뛰어나면 무상으로 장학금을 받을 기회가 많다. 1972년 저소득층을 위해 만들어진 연방 펠 장학금(Federal Pell Grants)에선 연소득 4만 달러 이하 가정의 자녀들을 주로 지원하는 데, 4년제 공립대 평균 등록금의 75%까지 무상으로 준다. 빌 클린턴 행정부가 1995년 도입한 '미국 희망 프로그램(America's Hope Program)'은 고교 졸업 이후에 받은 고등교육 비용 가운데 2년 치에 대해

선 연간 1,000달러까지 세금을 공제해 주기도 한다.

학자금 지원책이 발달한 선진국의 경우 지원 방식이 학생과 대학의 상황에 따라 매우 다양하고 회수하는 방식도 개인 소득과 연계하는 것이 특징이다. 이들 국가들은 학자금 지원제도에 대해 자라나는 세대가 원한다면 가정 경제력에 관계없이 고등교육을 받을 수 있는 기회를 제공하는 것이 '사회적 평등'이라고 판단하고 있다.

다른 국가들의 사례를 보면 학자금 대출 제도가 성공하기 위해선 무엇보다 국가의 재원이 풍부하거나 고등교육 투자에 대한 정부의 의지가 강해야 한다. 일본 정부의 장학금 업무를 총괄 대행하는 일본학생지원기구(JASSO)는 대학 재학생과 입학 예정자는 물론 유학생까지 지원하고 있다. 고3때 고교 교장의 추천을 받아 일본학생지원기구에 등록하면 가정 형편에 따라 무이자나 저리로 대출을 받을 수 있고 30만 엔의 입학 준비금도 빌릴 수 있다. 명문사립인 와세다대 대학원생인 스키모토(杉本)는 매달 8만 8,000엔의 대여 장학금을 받고 있다. 그는 고3 때 이 기구에 장학금을 신청해 대학에 입학했고, 이후에도 이 장학금을 받아 대학을 졸업했다. 그는 성적이 우수한데다 부모님의 연간 소득이 951만엔 이하여서 일본학생지원기구의 규정에 따라 현재는 장학금을 무이자로 받고 있다. 대여 장학금을 받으려면 고교 3학년 때 신청하는 것이 일반적이며, 큰 결격 사유가 없으면 대부분 받게 된다. 그러나 대학에 입학 후에도 경제적으로 어려워져 장학금을 받아야 할 상황이 되면 언제든지 신청할 수 있기 때문에 사실상 신청 시기에는 제한이 없다. 장학금은 일반적으로 학기가 시작되는 4월부터 1년간 받는다. 학생들은 매년 소속 대학에서 장학생으로 적합한지를 심사 받아야 한다. 성적이 매우 나쁘거나 그 밖의 결격 사유가 있으면 심사에서 탈락할 수도 있다. 장학금은 매달 본인 명의의 은행 통장으로 자동 이체된다.



대여 장학금 이용자는 해마다 늘어나고 있다. 1998년 50만 명에서 2000년에는 69만 명으로 늘더니 올해는 세계적인 금융위기에 따른 경제난으로 인해 115만 명으로 급증했다. 이용자 비율도 해마다 늘고 있는 추세다. 일본 학생지원기구측은 “대여 장학금을 받고 있는 대학생과 대학원생은 2004년의 4.3명 중 1명에서 2007년에는 3.3명 당 1명으로 많아졌다”고 밝혔다. 일본학생지원기구에 따르면 올해 대여 장학금 규모는 9,475억 엔으로 지난해보다 462억 엔이 늘어났다. 2000년의 두 배 이상이다. 일본 정부는 만성 적자인 재정 상태가 올해는 금융위기의 여파로 더 나빠졌지만, 고등교육투자 규모는 계속 늘리고 있는 것이다. 일본의 국내총생산(GDP)은 2000년 4조 6680억 달러를 기록한 뒤 경기 침체의 여파로 제자리 걸음을 하고 있지만 학자금 지원 규모는 그 동안 두 배로 늘었다. GDP 대비 대여 장학금 비율은 2000년 0.099%에서 2007년에는 0.2%를 넘어섰고, 올해는 사상 최고 수준(0.211%)을 기록했다. 일본학생지원기구측은 “공부할 의욕과 능력이 있는 대학생과 대학원생은 누구나 대여 장학금을 이용할 수 있다”고 밝혔다. 학생들이 학자금 걱정 없이 안심하고 공부하도록 일본 정부도 장학금 이용 조건을 최소화하고 있다. 또한 2006년부터는 일본 대학에 등록한 학생이 3개월~1년 동안 해외 대학에 유학 가는 경우 학비 외에 초기 정착 비용으로 30만 엔을 추가로 빌려준다.

‘취업 후 상환 학자금 대출제도’가 성공하기 위해선 대출 이자 부담이 적고 정부가 보조하는 형태가 되는 점도 중요하다. 호주는 1974년 대학 등록금을 폐지했다가 12년 만에 등록금 납부를 부활했다. 이에 부담을 느낀 국민을 위해 1989년부터 소득 조건부 대출 형태의 고등교육 기여금(Higher Education Contribution Scheme, HECS) 제도를 도입했다. 학생이 대학에 학자금을 직접 내면 일부

를 할인해주고, 대출받을 경우 할인 없이 졸업 후에 상환하는 방식이다. 처음에는 할인율이 15%였으나 나중에 25%로 늘어났다. 이것은 경제적으로 여유 있는 사람들이 이 제도를 남용하는 것을 막아 재정 압박을 줄이면서 빈민층이나 서민층에 대한 지원을 늘리려는 의도였다. 대출을 받는 사람은 졸업 후 소득이 생기면 이자 없이 대출금 원금만 갚으면 되는 것이다. 물론 학자금을 직접 낸 사람보다는 25%를 더 부담해야 하지만, 상환기간이 10년 이상인 점을 감안하면 그다지 큰 부담은 아니다. 오히려 정부가 간접 지원한다는 평가를 받고 있다. 다만 원금을 불가 상승률에 연동시키고, 상환 비율을 소득 수준에 따라 누진적으로 높인 것은 고소득자가 불가 상승률이나 시장 이자율을 고려해 빨리 갚도록 유도함으로써 재원을 안정적으로 확보하려는 취지였다. 호주의 제도는 성공적인 것으로 평가되고 있다. 이 제도가 도입된 후 대학 등 고등교육기관에 입학한 학생이 50% 가까이 늘었고, 이후 상환에도 큰 문제가 없었다.

뉴질랜드는 1991년 저소득층을 위해 소득 조건부 대출 제도를 도입했다. 상환 방식은 호주와 같이 소득 수준에 따라 누진적이지만, 대출 이자는 시장 이자율을 적용하고 있다. 그러나 정부가 대출자의 취업 또는 재정 상태에 따라 이자를 일부 보조하고 있다.

영국 정부는 1995년 호주의 HCES 제도에 근거해 소득 조건부 대출제도를 도입했다. 학생들이 학자금을 대출받고는 졸업 후 연간 소득이 일정수준 이상 발생했을 때부터 국세청을 통해 원리금을 상환하는 제도였다. 미국은 대출 받은 학자금을 상환 기일 내에 갚기 어려운 대출자에 대해선 최대 25년 동안 소득액의 일정액만 분할 상환하는 것을 허용하고 있다.

일본의 대여 장학금은 무이자과 유이자 등 크게 두 가지 조건으로 운영되고 있다. 2007년부터는 정부의 재정



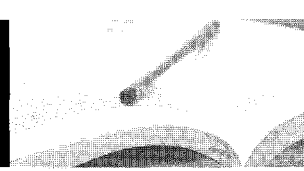
부담을 감안해 무이자 지급 대상 인원을 연간 34만 명으로 동결하고 유이자 대여 장학금 지급을 확대하고 있다. 유이자 장학금 이용자는 2000년 28만 명에서 올해는 80만 명으로 3배 이상 늘어났다. 무이자 장학금에 대해선 원금만 상환하면 된다. 유이자 장학금을 받으면 재학 중에는 무이자를 적용 받지만, 졸업 후 원금과 함께 연 3%의 이자를 내야 한다. 그래서 무이자 대여 장학금 지급 조건을 부모가 급여소득자이면 연간 소득 951만엔 이하, 자영업자이면 연간 소득 465만엔 이하로 제한하고 있다. 상환은 대여 장학금 지급이 종료된 뒤 6개월이 경과한 시점부터 시작된다. 일반적으로 대학 재학 중 45개월 간 지급받은 대여 장학금을 14년 동안 168회에 나눠서 상환하게 된다. 무이자 조건으로 매달 4만 5,000엔씩 총 202만 5,000엔을 받은 경우에는 매달 1만 2,053엔씩이 자동이체로 상환되고 있다. 그래서 대부분 “장기분할 상황이기 때문에 경제적으로 부담이 크지 않다”고 말한다. 또한 이 기구는 ‘올해의 JASSO 학생’을 선발해 추가로 지원하거나 전공분야에서 탁월한 대학원생에게는 대출금 상환을 면제해주고 있다.

반면 미국 예일대학은 1971년 대출금 상환을 학생들이 공동으로 부담지게 하는 소득 조건부 대출을 시작했다. 그러나 대출금 상환제도가 독특해 특정 연령 집단의 졸업생들이 빌린 총 대출금이 없어질 때까지 공동 책임을 지는 위험공동관리 시스템이었다. 이에 따라 대출자는 자기가 빌린 원금의 150%를 갚거나, 졸업생 집단이 빌린 총 대출금과 자신의 대출금이 모두 상환됐을 때야 비로서 상환 의무에서 벗어날 수 있었다. 고소득자가 저소득자를 보조하도록 한 것이다. 이 제도는 실패했다. 대출금 미상환이 예상보다 높은 15%에 이르렀고, 고소득자들이 불공정하게 생각하고 불만을 갖기 시작했다. 게다가 이자율이 시장이자율에 따라 가변적이어서 대출자

들은 이자에 대한 부담을 크게 느꼈다.

이같이 대출금 상환이 잘 이뤄져야 소득 조건부 대출 제도는 장기적으로 성공할 수 있다. 그러지 못할 경우 재정 압박이 심해져 뿌리가 흔들리기 때문이다. 호주와 영국에서 이 제도가 성공했다는 평가를 받는 또 다른 이유는 대출금 상환과 징수 업무를 맡은 국세청이 공정하게 효율적으로 일을 처리했기 때문이다. 뉴질랜드에서도 대출금 징수를 위한 행정 비용이 적은 것으로 나타났다. 그러나 예일 대학은 징수 능력이 떨어져 대출금 미상환율이 높아졌다. 칠레도 1994년 대학신용연대기금에 기초한 소득 조건부 대출제도를 도입했다. 이자율은 2%이며, 졸업생은 12~15년 사이에 매년 소득의 5%와 고정 금액 가운데 적은 금액을 상환하도록 하고 있다. 그러나 대학이 대출금의 60%를 징수하도록 해 대출금 환수가 원활하지 못한 실정이다. 대학의 환수 능력이 부족하기 때문이다. 또한 인도네시아, 말레이시아, 르완다, 에디오피아, 나미비아 등 소득 조건부 대출 제도를 도입한 개발도상국들도 영국, 호주, 뉴질랜드와 같은 안정적인 징수 시스템을 갖추지 못하고 상환 제도의 신뢰성 부족 등으로 제도 정착에 어려움을 겪고 있다.

이같은 외국 사례는 내년부터 ‘취업 후 상환 학자금 대출제도’를 시행하려는 우리에게 시사하는 점이 많다. 당장 대출금을 갚지 않는 경우가 많아 국가 재정에 적지 않은 부담을 줄 것이라는 우려가 나온다. 실제로 대학 때 학자금을 대출받은 사람이 졸업 후 취업하지 않은 채 해외 이민을 떠나면 대출금을 받아낼 방법이 현실적으로 없다고 해도 과언이 아니다. 정부는 해외이민자 수가 향후 5년 안에 전국민의 10%에 이를 것으로 예상하고 있다. 이에 따라 대출자가 대출금을 받지 않고 해외 이민을 떠나려고 할 때는 출국 1달 전에 의무적으로 신고토록 하고, 대출금을 갚지 않으면 출국 금지를 시키는 방안도



검토되고 있지만 문제가 많아 실현 가능성은 낮아 보인다. 법적으로는 헌법상 '주거이전의 자유' 조항에 어긋나는 것이라는 견해도 있고, 이민 간다는 이유만으로 대출금을 갚지 않을 것이라고 단정할 수도 없기 때문이다. 대출받은 학생이 졸업 이전이나 직후에 해외 유학을 갈 경우에도 당장은 대출금을 받을 방법이 없다. 이 학생이 유학을 끝낸 후 현지에서 취업할 경우에도 대출금을 받지 못할 가능성이 높아진다. 이런 상황에서 대출금 징수 시스템이 부실하면 소득 조건부 제도의 근간을 흔들 수도 있다.


그러나 가장 큰 문제는 재원 확보다. 정부도 예산 확충과 채권 발행 등으로 대출금 재원을 늘려간다는 계획을 세웠지만 근본적으로는 국가적 차원에서 고등교육 예산을 대폭 늘려야 한다. 교육예산 규모는 2001년 21.6조원에서 2009년 35.9조원까지 연평균 9.2%씩 증가했지만, 국내총생산(GDP) 대비 비율은 0.5%로 경제개발협력기구(OECD) 국가들의 평균 비율 1%의 절반에 불과하다. 정부가 초·중등 교육은 국가 차원의 기초 교육이란 측면에서 매우 중시하면서도 고등교육에 대해선 기본적으로 '수익자 부담 원칙'의 차원에서 접근하고 있기 때문인 듯하다. 이 때문에 초·중등 교육 재원 규모는 내국세의 20%로 법제화돼 있어 매년 자동적으로 증가해 2,000년 학생당 19만 2,000원에서 2007년에는 32만 4,000원으로 68.8%나 늘었지만, 같은 기간 중 고등교육 분야 교육 예산은 학생당 8만 7,200원에서 10만 4,000원으로 19.3% 늘어나는 데 그쳤다.

그러나 세계의 주요 국가들은 어려운 재정 여건 속에서도 고등교육에 대한 재정 지원을 더욱 늘리고 있다. 미국 정부나 의회는 지난해 세계적인 금융위기 이후 재정 여건이 매우 나빠졌음에도 교육 투자를 오히려 확대했다. 지난해 하반기에 터진 금융위기로 70여 개 금융기관

이 학자금 대출을 거의 중단해 대학생들이 학자금 용자를 받기 어려워지자, 미국 의회는 즉시 학자금 지원을 확대하는 법안을 통과시키는 특별 조치를 취했다. 금융기관들이 학생들에게 빌려준 학자금을 돌려 받지 못할 경우 미국 교육부가 대신 갚은 것을 허용해 금융기관이 계속 대학생들에게 학자금 대출을 해줄 수 있도록 한 것이다. 또 미국 하원은 연방 펄 장학금 예산을 늘려 학생들의 장학금이 이전보다 500달러가 많은 연간 5,350달러로 증가했다. 프랑스는 지난해 고등교육 예산을 7% 늘린 데 이어 올해도 3% 많은 241억 유로로 확대했다. 국내 총생산(GDP)의 2%를 넘는 수준이다. 프랑스 정부는 또 2012년까지 50억 유로를 고등 교육 분야에 추가 투입하겠다는 계획도 세웠다. 일본 정부도 매년 30조 엔의 국채를 발행해 재정 적자를 메울 정도로 형편이 어렵지만, 교육 투자에는 돈을 아끼지 않는다. 매년 복지 예산과 공공건설 예산은 줄이더라도, 고등교육 예산은 삭감 대상에서 제외하고 있다. 호주, 뉴질랜드, 영국은 국채가 아니라 정부 예산으로 학자금 대출 재원을 조달했다.

그러나 우리는 정부의 고등교육 투자 규모가 적은 데다 우리 대학들도 자체적인 수익금이나 외부에서 받는 기부금, 사립대의 재단 전입금도 매우 열악해 우리 대학 재정의 등록금 의존도는 외국과 비교하면 심각한 수준이다. 우리 국립대는 23.3%, 사립대는 57.3%인 반면 미국 대학(2006년)은 공립 18.1%, 사립 34.1%였다. 영국 대학(2005년)의 등록금 의존도는 24.1%였다. 이 때문에 대학의 등록금이 매년 물가 상승률을 한층 웃도는 10% 가까이 인상되면서 사회적 문제가 될 정도다. 결국 우리 고등교육 예산이 선진국 수준이 될 때까지는 정부가 장기간 집중 투자하고, 대학들도 끊임없는 노력으로 대학 재정을 확충해 학생들의 등록금 부담을 줄여주는 것이 취업 후 학자금 상환제도의 성공적인 정착에 큰 도움이 될 것이



다. 그래야 이 제도가 빠르게 정착되고, 한층 절박한 저소득층 학생들에게 더 많은 도움이 될 수 있기 때문이다. 

필 / 자 / 소 / 개

오대영

서울대학교 외교학과를 졸업하고, 중앙일보 교육담당 기자와 도쿄 특파원, 교육담당 논설위원을 역임하였으며, 현재 중앙일보 국제부장으로 재직 중이다.

“

우리 고등교육 예산이 선진국 수준이 될 때까지는 정부가 장기간 집중 투자하고, 대학들도 끊임없는 노력으로 대학 재정을 확충해 학생들의 등록금 부담을 줄여주는 것이 취업 후 학자금 상환제도의 성공적인 정착에 큰 도움이 될 것이다.

”

