

취업후상환학자금대출의 효과성 분석과 개선방안에 대한 고찰

박승렬

극동대학교 사회과학대학 교수

Analysis of Efficacy of Income Contingent Loan and Policy Suggestions

Seung-Ryel Park

Professor, College of Social Science, FAR EAST University

요 약 본 연구는 취업후상환대출제도가 재학 중 고등교육비용에 대한 부담경감이라는 소기의 정책목적을 달성하였는지를 상환구조에 초점을 맞추어 분석해 보고, 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다. 구체적으로는 연도별로 대출자의 상환액과 상환유형에 대한 분석을 진행하는 방법론을 활용하였다. 연구결과 취업후상환대출제도는 예상과는 달리 자발적상환액이 의무적상환액보다 훨씬 많은 것으로 나타났다. 따라서 취업후상환제도의 본래 목적인 의무적상환을 활성화 할 수 있는 다양한 정책개선방안 마련이 필요하다. 이를 위해 본고에서는 상환기준율의 다양화, 대출통합관리제도의 도입, 대출미상환가능성 분석 등과 같은 상환율제고를 위한 제도개선사항을 제시하였다. 또한 저임금공익직종에 대한 상환감면, 직업교육대출시행 등과 같이 대출제도전반에 대한 정책방안도 함께 논증하였다. 이 과정에서 본고는 단순한 이론제시에 그치지 않고 다양한 해외사례를 분석하여 제도개선방안의 실행가능성을 제고하였다는 점에서 정책적·학술적 시사점이 있다.

주제어 : 취업후상환대출, ICL(Income Contingent Loan), 학자금대출, 등록금, 인적자본

Abstract This study analyzes whether Income Contingent Loan achieves the policy goal of reducing the burden on higher education expenses with the emphasis on the repayment structure of the loan system and suggest ways to improve the incumbent policy. The study found that the voluntary repayment amount of the loan is much higher than the mandatory repayment amount. Therefore, various policy improvement measures are needed to activate the original purpose of the loan. We proposes improvements to the repayment, such as diversification of the repayment base rate, introduction of the loan integration, and analysis of loan default probability. In addition, this study has policy and academic implications in that it has suggested policy improvement measures by analyzing various overseas cases.

Key Words : Income Contingent Loan, Student Loan, Tuition, Scholarship, Human Capital

1. 서론

요즘 청년층의 취업문제와 빈곤은 우리나라에서 커다란 화두가 되고 있다. 최근 언론에 청년층이 대학 등록금

과 취업에 필요한 스펙을 쌓기 위해 많은 비용을 부담하고 있으며, 이로 인해 사회에 나가기도 전에 빈곤에 빠지는 경우가 늘어나고 있다는 기사가 자주 보도되고 있다 [1-3]. 특히, 대학등록금 부담은 갈수록 많은 청년층을 빈

*Corresponding Author : Seung-Ryel Park(sypark5000@naver.com)

Received January 21, 2019

Accepted April 20, 2019

Revised March 15, 2019

Published April 28, 2019

곤하게 만들기도 있다는 것이다.

또한, 청년실업 문제로 학자금 대출 상황에 대한 문제도 제기되고 있다. 취업 후로 상황을 유예하는 ‘취업후 상환 학자금 대출제도(이하 “ICL”이라 한다)를 이용한 졸업생 3명중 1명은 상환을 시작하지 못했다는 분석도 있다[4]. 특히, 학자금 대출을 이용한 상당수 청년층이 대출금을 갚지 않는 게 아니라 갚지 못하는 실정이며, 빚 때문에 결혼까지 포기하고 있다는 지적이 나오고 있다[5].

이러한 배경에서 정부주도로 막대한 예산이 투입되고 있는 고등교육 정책인 ICL에 대한 그간의 성과와 개선사항에 대해서 재검토가 필요하다는 요구 역시 커지고 있다.

따라서 본고에서는 ICL정책에 대한 그동안의 성과와 고찰하고 제도의 개선방향을 제시하고자 한다. 이는 통해 동 제도의 당초 목적에 대한 효과성을 분석하고, 향후 효율적인 대안을 마련하는데 활용될 수 있을 것이다.

2. ICL의 도입배경 및 개요

2.1 ICL의 도입배경

우리나라의 본격적인 학자금 대출 제도(미국식 학자금 대출 제도)의 도입시기인 2005년을 전후로 큰 변화를 보이고 있다[6]. 1975년부터 2005년 8월까지의 은행을 통해 등록금을 낮은 금리로 대출해주고 그 이자액의 일부를 정부에서 보전하는 ‘이자보전방식’ 형태로 대출제도를 운영해 왔다.

그러나 2005년 하반기에 도입된 SLBS(Student Loan Backed Securities)방식은 신용보증 방식을 채택하여 기 금융운용상의 수익가능성을 보장하여 이자보전방식의 재정경직성 문제를 해결하고자 하였다. 기존의 이자보전방식은 금융기관의 이익을 보장하는 구조라는 비판이 있었기 때문이다.

이후 정부는 2009년 5월 한국장학재단을 설립하여 대학생 장학금 및 대출업무를 통합하여 재원을 효율적으로 운영하는 방안을 추가로 마련하였다. 그 결과 학자금 대출 금리는 2009년 2학기 5.8%에서 2016년 말 현재 2.5%까지 대폭 인하되었다. SLBS방식과는 달리대출재원을

시장에 금융시장에서 직접 대출에 필요한 재원을 조달하는 방식으로 변경하였기 때문이다.

대출제도와는 별개로 2012년부터는 소득연계 반값 등록금 실현을 위한 국가장학금 제도가 도입되며, 2012년 1.75조원에서부터 시작하여 2013년 2.78조원, 2014년 3.46조원, 2015년 3.6조원, 2016년 3.65조원, 2018년 3.68조원으로 매년 집행이 증가 되었다. 국가장학금이 대학생들의 학자금 마련 부담 경감에 중요한 역할을 수행하면서 학자금 대출제도는 국가장학금을 보완하는 교육금융 제도로 발전하고 있다[7]. 즉 학업에 필요한 자금은 국가장학금으로 먼저 충당하고 부족분이 있는 경우 대출을 활용하는 이중지원구조가 완성되었다는데 의미가 있다.

Table 1. Development of Student loans

Year	Product
2005	Government Backed Student Loan
2009	Government Direct Loan
2010	Income Contingent Loan

2.2 ICL 개요

ICL은 소득에 연계한 학자금대출(Income Contingent Loan)을 의미한다. 즉, 재학 중에는 대학교육에 필요한 학자금을 대출받고 그 원리금의 상환은 소득이 발생한 후에 소득수준에 따라 상환하는 제도로서, 상환은 고등교육 투자수익인 미래소득에 연동하고 미리 고시된 소득기준에 도달할 때까지 본인 부담 교육비 지급을 연기하는 개념의 대출제도이다[8].

ICL은 통상의 대출과 동일한 방식으로 운영되는 일반 상환 학자금대출과는 달리 소득이 발생하기 전까지는 이자 납부가 유예된다. 따라서 이자 납부의 부담 없이 재학 기간동안 학업에 집중할 수 있어 저소득층에게 효과적이며, 연체로 인한 신용유기자(금융채무불이행자)가 발생하지 않는 장점이 있다. 또한 부모의 경제력에 의존하는 것이 아니라 대학생 본인의 능력과 책임에 기반한 고등교육 문화로 전환을 추구하는 제도라고 할 수 있다.

ICL 대출제도의 핵심인 상환방식에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면 크게 자발적 상환과 의무적 상환 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저, 자발적 상환은 다른 표현으로 중도상환이라고 할 수 있다. ICL의 정의에서 언급했던 소득발생여부와 상관없이 대출자가 횡수나 금액 등에 아무런 제한 없이 원하는 방법으로 상환할 수 있고, 매월 정기적 상환도 가능한 방식이다. 시중은행의 경우와 같

1) 대출재원 조달을 위해 은행으로부터 매입한 학자금대출채권을 한국주택금융공사가 유동화하는 방법을 사용하였는데, 미국의 학자금대출지원제도(Salle Mae)를 참조하였다. 우리나라의 학자금제도의 발전과정에 대한 자세한 내용은 ‘인적자본에 대한 금융지원의 역사(2013)’을 참고하기 바란다.

이 중도상환수수료 등의 페널티가 없으므로 여유자금 발생시 수시로 대출원리금을 상환할 수 있는 장점이 있다.

다음으로 의무적 상환은 ICL 개념에 충실한 상환방식으로 연간 소득이 일정소득기준을 초과하거나 퇴직소득, 상속·증여재산이 발생한 경우 의무상환대상 소득금액의 일정비율을 의무적으로 상환하는 방식이다. 의무상환자 대부분을 차지하는 근로소득자의 경우 상환기준소득(총급여 환산기준 1,856만 원)을 초과하는 소득금액이 발생하면 그 초과금액의 20%를 일시선납하거나 국세청에서 원천징수한다.

이상의 논의를 통해 ICL제도의 성공적 운영을 위해서는 의무적 상환에 필요한 상환금액의 결정이 핵심이 된다는 것을 알 수 있다. 개인별 상환금액이 작을수록 전체 상환액이 작아지는 문제가 발생하기 때문이다.

따라서 의무적 상환금액을 산출할 때 적용되는 중요한 기준 두 개는 상환기준소득과 상환율이다. 상환기준소득은 용어 그대로 상환개시의무를 부담하는 기준이 되는 소득금액을 말한다. 상환기준소득은 국민기초생활보장법에 따른 기준 중위소득 및 물가상승률 등을 감안하여 교육부 장관이 매년 고시한다.

상환율은 의무상환액을 부과하기 위해 상환기준소득을 초과하는 금액에 적용하는 비율로서 현행 취업 후 학자금 상환특별법은 상환율을 20%로 규정하고 있다. 상환율은 ICL제도의 건전한 운영을 위해 재정부담·재정전방·상환실적·평균상환기간 등을 감안하여 현재기준의 50% 범위 내에서 탄력적으로 조정할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 상환이 저조할 경우 30%까지 올릴 수 있고, 반대의 경우 10%까지 낮춰 운영할 수도 있다.

구체적으로 예를 들면 근로소득자의 경우 의무상환액 계산식은 [연간소득금액(총급여-근로소득공제)-상환기준소득] * 20% 이다. 예를 들어 연간 총급여가 2,500만 원인 경우, 소득세법 제47조에 따른 근로소득공제 900만 원을 공제한 연간소득 금액은 1,600만 원이고 상환기준소득은 1,053만 원이므로, 의무상환액은[(1,600만원-1,053만 원) * 20%] 109.4만 원이 되어 매월 약 9만 원가량 상환하게 된다.

Table 2. Repayment Threshold Income(KRW)

Year	YR 2013	YR 2014
Gross Income	17,950K	18,560K
Net Income	8,500K	10,530K

Source : National Tax Service (2018)

ICL의 제도와 관련하여 한가지 주목해야 할 점은 통상의 대출과달리 ICL은 사전에 정해진 만기가 없다는 것이다. 대출원리금이 전액 상환될 때까지 상환의무가 부과되고, 상환기준소득을 초과하는 소득 등이 발생하면 변제기가 도래하는 구조로 설계되어 있기 때문이다. 다만 만 65세 이상으로서 일정기준 이하의 소득 및 재산만 보유한 경우는 대출원리금 상환의무를 면제하므로(사망자 및 심신장애자는 상환의무 전부 또는 일부 면제 가능), 제도상 최장 만기는 대출자가 만 65세에 도달하는 시점이라고 할 수 있다.

3. ICL의 효과성 분석

앞서 ICL제도의 특징은 상환제도에 있다는 점을 논증하였다. 따라서 ICL제도가 본래의 목적에 맞게 운영되고 있는지는 결국 상환현황을 살펴보는 것이 가장 중요한 분석기준이 될 것이다. 이를 위해 본 절에서는 실질적으로 ICL이 얼마나 상환되었는지를 통해 재학 중 학비부담 경감을 통한 미래소득의 확보라는 ICL의 도입목적을 충실히 달성하고 있는지를 분석해 보고자 한다.

이러한 방식은 거시적으로는 더 많은 사람들이 상환할수록 ICL제도운영을 위한 정부재정의 부담을 최소화할 수 있고, 미시적으로는 개인의 미래소득을 극대화할 수 있는 직업선택이라는 고등교육의 목적달성 여부를 판단해 볼 수 있기 때문이다.

ICL 상환 현황을 분석하기 위해 한국장학재단과 국세청이 발표하는 연도별 상환자료를 활용하였으며, 구체적으로는 연도별로 대출현황과 상환현황 그리고 잔액과 인원을 조사하였다. 특히 분석의 중점이 되는 상환현황은 의무상환과 자발적 상환으로 나누어 비교하는 방식을 활용하였다. 분석결과는 아래의 Table 3에서 확인할 수 있다.

먼저 상환의 총규모로 볼 때 제도 도입이후 매년 증가해 왔으며, 대출상환대상자가 향후에도 지속적으로 증가한다는 점을 고려할 때 상환액 역시 증가할 것으로 예상된다²⁾. 상환유형별로 분석해 보면, 상환금액 중 의무적 상환이 전체 상환에서 차지하는 비중은 제도 초기 매우 낮았다. 그러나 졸업생이 배출되고 취업자 수 및 취업자의 소득이 증가함에 따라 2017년 기준 약 23%까지 늘어

2) 대출상환대상자가 제도도입 이후 시간이 경과할수록 누적적으로 증가한다는 점도 고려되어야 하나, 본고에서는 연구목적달성을 위해 이 부분은 추후 분석에서 다루고자 한다.

Table 3. Loan Repayment by Year(KRW)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Loan(A)	Amount	8,456	10,873	15,150	17,812	16,386	13,706	11,983	9,046	95,830
Repayment(B)	Voluntary	450	793	2,144	3,836	5,586	6,735	6,825	4,538	30,917
	Compulsory	0	10	43	139	287	620	953	1,374	3,426
	Subtotal	450	803	2,187	3,975	5,873	7,355	7,778	5,912	34,333
Balance(A-B)	Amount	8,006	18,075	31,037	44,874	56,354	63,193	67,227	68,756	357,524
	# of Borrower	169,087	308,563	529,197	709,815	849,280	934,385	980,324	993,643	5,484,294

났으며, 그 비중은 매년 증가 추세에 있다.

흥미로운 점은 자발적 상환 또한 의무적 상환과 마찬가지로 증가하고 있는 상황이다. 이는 소득수준이 상환 기준소득에 미치지 않았으나, 취업으로 소득이 발생할 경우 상환유예대상임에도 불구하고 자발적으로 상환하려는 채무자가 많기 때문이라는 주장도 있다[9]3).

또한 상환과 관련하여 주목하여야 할 점은 대출제도가 상환금액이 다시 새로운 대출의 재원으로 사용되도록 설계되어 있다는 점이다. 즉 이는 제도도입 초기의 대출 재원은 한국장학재단이 채권을 발행하여 신규 대출수요에 대응하지만 일정기간이 지나면 신규대출은 기존 대출의 상환액으로 대출이 진행되는 것이 국가적 차원의 부담이 줄어들게 된다는 것이다.

특히 한국장학재단이 발행하는 채권이 통상의 공공기관이 발행하는 채권과 달리 낮은 대출금리를 유지하기 위해 정부의 지급보증조항이 있다는 점에서 대출구조의 선순환을 유지하는 것은 매우 중요한 이슈가 된다. 따라서 상환현황을 분석하는 것도 중요하지만 대출의 선순환 구조를 어떻게 만들고, 그 시기를 예측할 것인가 하는 것도 중요한 과제가 된다. 동 과제는 후속연구에서 자세히 다루고자 한다.

4. ICL제도의 개선방안

앞장에서 살펴본 ICL의 효과성 분석은 제도의 핵심인

상환관점에서의 분석에 해당하는 것이다. 따라서 본 절에서도 먼저 상환율의 제고를 위한 방식을 제시하고, 다음으로 제도운영 전반에 대한 제언을 하고자 한다4). 이를 통해 ICL제도의 상품설계에서부터 상환 등 대출 전과정에 대한 개선사항 검토를 통해 ICL의 선순환구조 정착에 기여할 수 있을 것이다.

먼저 상환기준소득의 다양화가 검토되어야 한다. 현재 우리나라는 소득구간별 차등없이 동일한 기준소득이 적용되고 있다. 그러나 후주의 사례와 같이 소득구간별로 상환율을 달리 정한다면 저소득자에게는 부담경감을 고소득자에게는 더 많은 상환을 유도하여 ICL 제도의 선순환 구조 조기정착에 도움이 될 것이다[10].

또한 대출통합관리제도의 도입도 검토가 필요하다. 미국의 경우 각 학기별 대출을 하나의 대출로 통합관리하는 제도를 운영하고 있는데 이를 통해 대출자로 하여금 대출관리를 보다 쉽게 만들어 상환율을 제고하는데 도움이 될 수 있기 때문이다[11].

한편 현행과 같이 국제청을 통한 상환방식에서 대출 시행자인 한국장학재단의 역할을 강화할 필요가 있다. 학자금대출의 특성이 소액다수라는 점을 고려해 볼 때 국제청의 조직 특성상 적극적으로 상환율 증대에 관심을 가질 유인이 적기 때문이다. 따라서 대출과정의 일관성을 유지하고 상환기관의 확대라는 장점을 활용하기 위한 제도적 보완이 요구된다.

다음으로 대출미상환자에 대한 체계적인 분석이 필요하다. 일반적으로 은행의 경우 대출에 앞서 대출신청자의 신용평가를 통해 상환능력을 조사하고 있다. 이러한 방식을 학자금대출에도 도입하여 대출자의 상환가능성

3) '2016년 학자금대출계정 수지분석을 통한 장기균형에 관한 연구'에 따르면 현행 ICL 제도의 이자 발생 및 상환기준 관련 파라미터는 외국 제도보다 상대적으로 엄격하게 설계되어 있음을 알 수 있다. 즉, 대출자들의 상당수가 자발적 상환을 하는 이유도 이와 무관하지 않다는 평가이다.

4) ICL제도의 역사적 전개과정과 각국별 운영현황 및 본 절에서 제시한 참고사항 등은 '과생계약부 소득연계대출의 역사(2015)'를 참고하기 바란다.

에 대한 분석데이터를 축적해 둔다면 학자금대출제도의 선순환 구조 정착에 큰 도움이 될 것이다[12]⁵⁾

그리고 제도운영전반에 대한 사항으로 대출대상을 확대하는 것이다. 호주의 경우 지원대상에 직업교육을 포함하고 있는데, 이는 평생교육이라는 고등교육의 기본적인 목적달성을 지원하고 이를 통해 사회적 자본의 육성이라는 부가적인 목적도 달성할 수 있기 때문이다[13].

또한 사회복지 등 특정전공자에 대한 상환감면이 필요하다. 미국의 사례에서와 같이 공익적으로 요구되는 직종에 일정기간 이상 근무하는 경우 학자금대출의 상환을 일부 감면해 주는 제도를 시행한다면 학자금대출의 상환부담에 따른 직업선택의 기회축소라는 문제를 완화할 수 있기 때문이다[14].

마지막으로 생활비대출의 한도를 보다 다양화 하는 것이다. 영국의 경우 부모와의 동거여부, 수도권 거주여부 등에 따라 대출한도를 달리 정하고 있기 때문이다. 이를 통해 실제 고등교육에 수반되는 경비를 지원할 수 있다는 장점을 거둘 수 있을 것이다[15].

5. 결론

지난 2010년 취업후상환대출제도가 도입되면서 우리나라에서도 대학생들이 부모의 도움없이도 고등교육의 혜택을 받을 수 있는 기회가 확대되었다. 그러나 ICL의 제도 역시 여타의 대출제도가 가지고 있는 기본적인 한계를 여전히 내포하고 있다.

따라서 본고에서는 ICL제도가 당초 도입취지를 충실히 달성하고 있는지를 대출상환의 관점에서 분석하고 이에 대한 대안을 제시하고자 하였다.

구체적으로는 ICL제도의 핵심인 상환율 제고를 위해 상환기준율의 다양화, 대출통합관리제도 도입 등과 같은 다양한 정책개선방안을 검토하였다. 또한 생활비대출의 한도확대 및 특정전공에 대한 상환 감면 등 제도운영의 효율성을 극대화할 수 있는 방안도 함께 제시하였다.

한편 본고에서는 제도개선사항을 제시하는 과정에서 저임금 공익직종에 대한 진출제한 등과 같은 여타의 대출제도가 가지는 단점을 최소화할 수 있는 방안을 제시

하였다는 점에서도 학술적 의의가 있다.

또한 본 연구에서 검토한 제도개선사항은 단순히 개념적인 이론제시에 그치지 않고 다양한 해외사례를 실제 사례로 제시하였다는 점에서도 정책적 시사점이 있다. 정책제도의 성공적인 시행은 복잡한 이론에 기반하기 보다는 실제 실천가능한 구체적인 방법론을 담고 있느냐에 달려 있기 때문이다. 따라서 본고에서 제시한 실무지향형 정책제언은 국민들의 수용성을 적극적으로 제고할 수 있다는 점에도 학술적 의의가 있다.

그러나 본고는 상환현황에 대한 분석을 연구대상으로 하여 미래상환에 대한 규모와 시기예측에 대한 검토는 추후과제로 남겼다는 한계가 있다. 모쪼록 본고를 시작으로 취업후상환대출제도는 물론 국가의 미래성장 핵심동력인 인적자본육성을 위한 고등교육지원정책에 대한 다양한 논의가 확대되기를 기대한다.

REFERENCES

- [1] College Tuition and Debt Burden. (2018.10.23.). *The Seoul Shinmun*. www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20181024009006
- [2] Youngsters with 59bn debts. (2018.11.3.). *JoongAng Ilbo*. news.joins.com/article/23091118
- [3] No house for me. (2018.9.7.). *The Chosun Ilbo*. biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/09/07/2018090700290.html
- [4] Korea Higher Education Research Institute. (2015). *Student loans tripled in 4 years*.
- [5] More debts to buy a house. (2018.3.23.). *The Hankyoreh* www.hani.co.kr/arti/society/society_general/837368.html
- [6] B. S. Han, & H. G. Kang. (2013). Analysis of Efficacy of The National Scholarship System and Policy Suggestions. *Journal of The Korea Convergence Society*, 9(12), 259-264.
- [7] S. R. Park, & B. S. Han. (2018). History of Financial Support for Human Capital with Emphasis on Student Aid Policy. *The Review of Business History*, 28(3), 45-79.
- [8] B. S. Han, & H. G. Kang. (2015). History of Derivatives Contracting on Student Loan. *The Review of Business History*, 30(2), 163-183.
- [9] Korea Institute of Finance(2016). *Analysis of Long-term Equilibrium for Student Loans*
- [10] Australian Taxation Office. (2013). *Taxation Statistics*

5) 물론 학자금대출은 신용여부와 상관없이 대출하는 특징이 있지만, 미상환 가능성이 높은 대상에 대한 데이터가 축적된다면, 이들에 대한 상환교육, 상환조건변경 등의 다양한 방법들을 통해 상환율 제고라는 목적달성에 활용할 수 있을 것이다.

2010-2011

- [11] Ionescu, F. A. (2008). Consolidation of student loan repayments and default incentives. *The BE Journal of Macroeconomics*, 8(1).
- [12] Han, B. S., Kang, H. G., & Jun, S. G. (2015). Student loan and credit risk in Korea. *Economics Letters*, 135, 121-125.
- [13] Chapman, B., Rodrigues, M., and Ryan, C., 2004, HECS for TAFE: The case for extending income contingent loans to the vocational education and training sector, Treasury Working Paper
- [14] Schrag, P. G. (2007). Federal student loan repayment assistance for public interest lawyers and other employees of governments and nonprofit organizations. *Hofstra L. Rev.*, 36, 27.
- [15] Johnston, A., & Barr, N. (2013). Student loan reform, interest subsidies and costly technicalities: lessons from the UK experience. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 35(2), 167-178.

박 승 렬(Park, Seung-Ryel)

[정회원]



- 2018년 2월 : 경일대학교 행정학과
(행정학박사 과정수료)
- 2017년 7월 ~ 현재 : 극동대학교
중등특수교육과 교수
- 관심분야 : 고등교육, 행정
- E-Mail : sypark5000@naver.com