

공동 2014-08-04

학자금지원 사업의 대학 재정기여도 분석 및 성과평가에 관한 연구

2015. 4



공동 2014-08-04

학자금지원 사업의 대학 재정기여도 분석 및 성과평가에 관한 연구

연구책임자 : 신 정 철 (서울대학교)
공동연구원 : 이 수 정 (서울대학교)
전문위원 : 김 훈 호 (한국교육개발원)
 박 은 경 (한국교육개발원)
연구보조원 : 김 양 선 (서울대학교)
보 조 원 : 정 소 현 (서울대학교)



제 출 문

한국장학재단이사장 귀하

본 보고서를 『학자금지원 사업의 대학 재정기여도 분석 및 성과평가에 관한 연구』의 연구 결과보고서로 제출합니다.

2015. 4.

- 주관연구기관명 : 서울대학교 산학협력단
- 연 구 기 간 : 2014. 8. 7. ~ 2015. 4. 6.
- 주관연구책임자 : 신 정 철

※ 본 보고서의 내용은 정책연구과제 연구팀의 의견이며 한국장학재단의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

요 약

I. 연구의 필요성 및 목적

- 정부는 수요자 중심 인적자원 육성의 한 방편으로 고등교육을 위한 학자금 지원의 범위 확대 및 유형을 다양화함.
- 2009년 ‘한국장학재단 설립 등에 관한 법률’ 통과 이후 그간 정부 부처에서 별도로 시행되어 왔던 학자금지원 사업이 보다 체계적이고 효율적으로 관리, 운영함.
- 이에 본 연구는 정부가 한국장학재단을 통해 시행하고 있는 학자금지원 사업의 성과를 다양한 시각에서 분석하여 향후 정부장학 및 학자금융자사업의 디자인을 개선하고, 새로운 연구과제를 개발하는데 필요한 논거를 제공하는 것을 목적으로 함.

II. 정부 고등교육 재정지원 구조 및 현황

1. 정부 고등교육 재정지원의 논리

- 한국 고등교육 재정구조의 특징
 - 수익자 부담원칙에 의해 사학 의존도 및 민간 재원부담 과중
 - 1990년대부터 고등교육에 대한 정부의 재정지원과 중요도 증가
- 고등교육 재정지원 확대의 논리
 - 고등교육의 광범위한 사회적 외부효과
 - 고등교육의 투자재적·가치재적·공공재적 성격에 의한 효과
 - 공공재로서 균등한 기회보장의 필요성

2. 정부 고등교육 재정지원 구조

가. 정부 고등교육 재정지원 방향

- 현실적으로 한정된 재원을 활용하여 고등교육에 어떻게 지원하느냐는 각 정부의 사회적·역사적·경제적 맥락과 정부 정책 방향 및 내용에 따라 달라짐.
- 1995년 5.31 교육개혁 이후 신자유주의 맥락 속에서 수월성 및 효율성 추구함.

나. 정부의 고등교육 재정지원 구조

- 정부의 고등교육 재정지원은 형식에 따라 구분됨
 - 직접지원 : 정부가 대학 기관이나 구성원에게 직접 지원하는 방식
 - 간접지원 : 국세 및 지방세에 대한 비과세 및 조세감면 등 간접적 형태
- 정부의 고등교육 재정지원 구조 도식화(직접지원방식 중심)

3. 정부의 고등교육 재정지원 규모 및 현황

가. 정부부담 공교육비의 상대적 비중

- 한국은 GDP 대비 고등교육에 투자하는 교육비가 많은 편이나 학생 1인당 고등교육비 수준은 낮고 한국 고등교육 재정구조가 지나치게 민간 의존적임.
- 공공재원부담의 상대적 비중이 2000년에 비해 2010년 약 4% 증가하였는데, 이는 주요 선진국과 대비되는 경향임.
- 한국과 미국의 사립대학 재정수입구조 비교 결과, 한국 대학재정의 상당부분을 등록금에 의존하고 있음.

나. 정부 고등교육 재정지원 규모 및 현황

- 정부는 점차 목적형 사업인 일반지원사업과 학자금지원 사업에 대한 직접지원의 비중을 늘리고 있음.
- 사업목적별로는 연도별로 그 지원 비중의 변화가 다르게 나타나고 있으나, 2012년도에는 국가장학금 사업으로 HRD 부분의 사업 예산 비중이 크게 증가함.
- 지원 대상 유형별로는 개인단위의 지원 예산 비중이 매우 큼.
- 지원 금액 결정방식은 대체적으로 제반경비기준에 의한 차등지원 방식을 택하고 있음.

다. 국가장학금사업 현황

- 2012년 ‘국가장학금 사업 기본계획(안)’에 의하여 국가장학금 I 유형과 II 유형의 기본체제가 정비되었으며 2013년에는 그 규모와 범위를 확대하였음.
- 2014년 다자녀 가구의 등록금 부담을 경감하기 위하여 셋째 아이 이상 대학 신입생에 대한 장학금 지원을 신설하고 지원규모도 증액함.

III. 선행연구 분석

1. 대학생 학자금 수요 집단의 특성 분석

가. 외부 환경 혹은 문화적 요인에 의한 특성

- 자녀 교육에 대한 재정적 지원에 대한 한국의 가치관이나 경제사

정의 악화, 낮은 취업률 등은 학자금 지원에 대한 사회적 수요를 급속히 증가시킴.

나. 가정 배경에 따른 특성

- 가처분 소득을 포함하는 가정의 소득수준은 학자금 지원 여부나 액수에 매우 큰 영향을 미치며, 이는 대출 상환 방식의 선호도 및 부담과도 밀접한 관련이 있음.

다. 수요 학생 개인적 특성

- 학생 개인의 성별이나 학년, 연령 등과 같은 요인 이외에도 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나는 학생 개인의 교육 의지와 기대 교육 수준으로 나타남.

라. 대학에 따른 특성

- 대학의 사립/국공립 여부나 대학교육의 총 비용, 전공계열을 비롯하여 시간효과와 학기효과 등 다양한 요소들이 영향을 미침.

마. 학자금지원 제도 간의 상호작용에 따른 특성

- 학자보조금과 대출 사이에는 상호작용 효과가 나타난다는 연구결과들이 있는데, 이 연구들은 학자보조금의 규모에 따른 학자금 대출 확률과 금액의 차이를 잘 설명하고 있음.

2. 학자금 지원이 대학에 미치는 영향 분석

가. 대학 및 전공 수요에 미치는 영향

- 학자금 지원 제도의 활용 및 인식 여부에 따른 전공 변동 가능성 및 소득수준과 대학 진학 포부 제한에 대한 연구 결과들이 다수 있음.

나. 재학생의 학업지속(충원율, 중도탈락률)에 미치는 영향

- 중도탈락률, 혹은 재학기간에 대한 장학금과 학자금 대출의 조절 효과를 살펴본 연구는 많으나, 실제 대학의 수준에서 각 대학에 미치는 영향에 대한 실증적 연구는 부족한 실정임.

다. 대학교육의 성과에 미치는 영향

- 학자금 지원여부에 따른 학업성취도 및 학습활동의 차이를 분석한 많은 연구들은 학자금이 학업성취도에 대체로 긍정적인 효과가 있다는 결과들이 많음.

3. 학자금 지원이 대졸자 취업 및 진학에 미치는 영향

- 졸업 후 학자금 대출로 인한 채무상태가 직장 선택에 미치는 영향에 대한 연구 결과는 매우 다양하며, 한 가지 결론을 내리기 어려움.
- 이외에 임금과 취업여부에 영향을 주는 요인으로는 성별이나 부모 학력 또는 직업, 자격증 소지, 영어 성적, 대학교의 특성과 위치, 서열, 4년제 대학 여부 등 다양하게 나타남.

IV. 분석 결과

1. 개인 특성에 따른 국가장학금 수혜 및 학자금 대출규모의 차이

- 분석대상 : 4년제 일반대학 재학생 중 분석기간 내 각 연도별 1학기에 국가장학금/학자금 대출을 받은 학생
- 분석방법 : 기술통계

- 분석자료 : 장학재단 데이터
- 분석기간
 - 국가장학금 : 2012년 1학기 ~ 2014년 1학기
 - 학자금대출 : 2010년 1학기 ~ 2014년 1학기

가. 국가장학금

- 국가장학금 수혜자 수 및 지원규모는 점차 커지고 있으며 국가장학금 I 유형의 수혜자 비율은 증가하는 데 비해 국가장학금 II 유형은 점차 감소함.
- 국가장학금의 수혜자 수 및 지원규모 비율은 2012년의 경우 기초생활수급자 및 1~3분위 학생 대상이 대부분이었으나 2014년도로 갈수록 4분위 이상 수혜 규모가 증가하는 경향을 보임.
- 수혜학생 1인당 국가장학금의 수혜 규모에서는 대학소재지에 따른 특별한 차이가 없는 것으로 보임.

나. 학자금 대출

- 현재 전체 학자금 대출 학생 중 대부분이 든든학자금을 이용하고 있으며, 그 중 과반수가 등록금 대출을 이용하고 있으나, 해가 거듭될수록 생활비 대출자 수가 증가하는 추세이며, 이는 일반상환학자금 대출의 경우와 비슷함.
- 대출자 1인당 학자금 대출 규모는 감소하는 추세이며, 그 정도는 일반상환학자금이 큼. 명목별로는 등록금 대출 규모가 생활비 대출 규모보다 높으며, 든든학자금의 경우 점차 생활비 대출 규모가 증가하는 추세임.
- 소득분위에 따라서는 든든학자금의 경우, 대부분이 소득 1~3분위와 4~8분위 학생인데 반해, 일반상환학자금의 경우 소득 4~8분위 및 9분위 이상의 학생 비율이 높음.

- 학생 1인당 학자금 대출 규모는 유형에 관계없이 소득분위가 높을수록 대출규모가 크며, 든든학자금의 규모가 2012년을 기점으로 일반상환학자금에 비해 높아짐.
- 대학소재지에 따라 두 유형 모두 비수도권 소재 대학에 재학 중인 학생의 대출자 수가 많으나 든든학자금의 경우 대학 소재지에 따른 집단 간 차이가 더 큰 것으로 나타나며, 점차 그 격차가 줄어들고 있음.
- 수도권 소재 대학에 재학 중인 학생의 1인당 대출 규모가 비수도권에 비해 더 높으며, 소재지에 관계없이 시간의 흐름에 따라 그 격차가 감소함.

2. 학자금지원이 대학의 재정확보에 미치는 영향

가. 중도탈락률

- 중도탈락률은 전체 재적학생 수(재학생 + 휴학생) 대비 중도탈락 학생 수(제적생 + 자퇴생)의 비율을 의미함.
- 학생 1인당 장학금 총액을 처치변수로 한 분석모형 1과 학생 1인당 국가장학금과 교내장학금 규모를 활용한 분석모형 2를 통한 결과임.
- 학생 1인당 장학금 총액을 처치변수로 한 분석모형 1과 학생 1인당 국가장학금과 교내장학금 규모를 활용한 분석모형 2의 결과, 학생 1인당 교내장학금 수혜 규모가 클수록, 취업률이 높을수록 중도탈락률이 낮았으며 경영부실 및 재정지원제한대학에 선정된 경우 중도탈락률이 높은 것으로 나타남.

나. 재학생 충원율

- 재학생 충원율은 학부 편제정원 대비 재학생 수(정원 내 + 정원 외 재학생 포함)의 비율임.
- 정부의 재정지원(학생 1인당 장학금 및 학자금 대출)이 재학생 충원율에 미치는 영향을 분석한 결과임.
- 학생 1인당 장학금 수혜규모가 높을수록 재학생 충원율이 높으며, 학생 1인당 국가장학금과 교내장학금 모두 재학생 충원율에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.
- 취업률이 높은 대학, 전임교원 1인당 재학생수가 많은 대학이 재학생 충원율이 높음.
- 즉, 학생 1인당 장학금 규모로 측정한 정부의 재정지원이 재학생 충원율에 정적인 영향을 미침으로써, 대학의 재정 확보에 기여하는 것으로 나타남.

다. 등록금 의존율

- 학생 1인당 장학금 규모 및 학자금 대출 규모로 측정한 정부의 재정지원이 대학의 등록금 의존율에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타남. 학생 1인당 장학금 규모가 높을수록 대학의 등록금 의존율이 낮았으며, 학생 1인당 학자금 대출 규모가 높을수록 대학의 등록금 의존율이 높아지는 것으로 나타남.

3. 국가장학금과 학자금 대출 간 관계

가. 재학생 1인당 등록금, 장학금, 학자금 규모

- 국가장학금 제도의 도입 이후, 학자금 대출 규모가 감소할 것을 예상하였으나, 본 연구에 따르면 학자금 대출 규모가 감소하지

않고 오히려 소폭 증가하고 있음.

- 이에 대해 다음의 두 원인을 생각해 볼 수 있음
 - 학자금 대출에 대한 부정적 인식이 감소하고, 학자금 대출이 보편화되어 가고 있음.
 - 국가장학금 제도의 수혜 대상은 저소득층 학생이라는 점을 고려할 때, 국가장학금의 수요자층과 학자금 대출의 수요자층이 상이할 수 있음.

나. 재학생 1인당 교육비 대비 장학금 수혜 및 학자금 대출 규모

- 학생 1인당 교육비가 높은 대학의 경우, 등록금 의존율이 낮아지는 추세임.
- 학생 1인당 국가장학금 규모는 학생 1인당 교육비가 낮은 대학에 비해 높지 않으나, 학생 1인당 교내장학금의 규모가 높은 것으로 나타남.
- 학생 1인당 교육비가 높은 대학에 재학 중인 학생들의 경우, 학자금 대출 규모가 작은 편이었으나, 최근 국가장학금 제도의 도입 이후, 학자금 대출 규모가 증가하였음.

다. 장학금 규모와 학자금 규모 간 관계

- 국가장학금 및 장학금 지원이 확대되면 학자금 대출이 감소할 것으로 생각되지만, 최근 5년간 국가장학금을 비롯한 장학금 총액이 증가했음에도 학자금 대출 또한 완만하기는 하나 증가하고 있음.
- 즉, 양자가 어느 하나를 늘리면 다른 하나가 늘어나거나 혹은 줄어드는 관계가 아니라는 것을 알 수 있음.

V. 결론 및 제언

1. 국가장학금 수혜자 및 학자금 대출자 관련 논의

- 가. 국가장학금 수혜자에 대한 지속적인 모니터링
- 나. 학자금 대출의 일반화에 따른 학자금 대출 및 상환 관련 정보 제공 및 상담 교육프로그램 제공
- 다. 저소득층 학생의 대출 수요 파악을 통한 든든학자금 제도의 지속적인 개선
- 라. 학자금 대출자에 관한 지속적인 연구

2. 국가장학금 및 학자금 대출의 대학재정 기여 관련 논의

- 가. 대학재정 확보에 기여하기 위해 국가장학금을 활용할 필요
- 나. 국가장학금과 학자금 대출 수요자 간 관계에 관한 지속적 연구 필요

3. 국가장학금 및 학자금 대출 이용자 DB 활용

- 가. 학자금 대출 및 국가장학금 이용자 DB 공개
- 나. 한국장학재단 패널자료와 기존 대학생 대상 패널자료의 연계방안 모색