

정책연구
2013-01-05

한국장학재단 농어촌 학자금 용자사업 추진 방향에 관한 연구

Redesigning of the KOSAF Loan Scheme
for Rural Students

연구책임자: 박삼철(단국대학교 교수)

2013년 10월 25일



정책연구
2013-01-05

한국장학재단 농어촌 학자금 용자사업 추진 방향에 관한 연구

Redesigning of the KOSAF Loan Scheme
for Rural Students

연구책임자: 박삼철(단국대학교)

공동연구원: 최준열(공주대학교)

김민희(대구대학교)

김왕준(경인교육대학교)

연구협력관: 김공국(한국장학재단)

이주형(한국장학재단)

연구보조원: 오창원(단국대학교)



제 출 문

한국장학재단이사장 귀하

본 보고서를 『한국장학재단 농어촌 학자금 용자사업 추진방향에 관한 연구』의 결과보고서로 제출합니다.

2013.10.25.

- 주관연구기관명: 단국대학교
- 연구기간: 2013.7.25.~2013. 10.25
- 주관연구책임자: 박삼철 (단국대학교)

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

연구요약

이 연구의 목적은 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 하나는 국가수준에서 농어촌 지역 지원 정책의 하나로 추진되고 있는 농어촌 학자금 융자사업이 본래의 정책 의도와 목적에 맞게 운영되고 있는지를 검토한 후, 필요한 경우 동 사업의 목표를 효과적으로 구현할 수 있는 개선 방안을 탐색하는 것이다. 두 번째는 다른 지원 사업과는 달리 농어촌 학자금 융자사업은 대출 업무, 상환업무와 부실채권에 대한 채권추심 사업 등 다양한 금융업무를 동시에 수행해야 하는 업무 특성을 가지고 있다. 이처럼 크게 3개의 서로 다른 업무 영역을 가지고 있는 동 사업이 소비자 만족도 제고를 위한 효율적 운영체제로 거듭나기 위해서는 반드시 적정 인력규모를 갖추어야 할 것이다. 이런 맥락에서 본 연구의 두 번째 목적은 동 사업의 효율적 관리와 운영을 위해 사업관리 인력의 적정성 여부를 진단하는 것이다. 마지막으로 본 연구의 세 번째 목적은 동 사업의 효율적 운영과 관리를 위한 사업비 및 사업 운영비의 적정성 여부를 진단하는 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해서 본 연구에서는 농어촌 학자금 융자사업 운영 현황 및 문제점을 분석하였으며, 직무분석을 통한 담당 인력규모 및 사업운영비 적정화 방안을 탐색하였다. 또한 외국의 사례분석을 통해 사업의 다각화 방안을 탐색하였으며, 사업 용자 수혜 대학생을 대상으로 설문조사하여 동 사업의 개선방안을 탐색하였다.

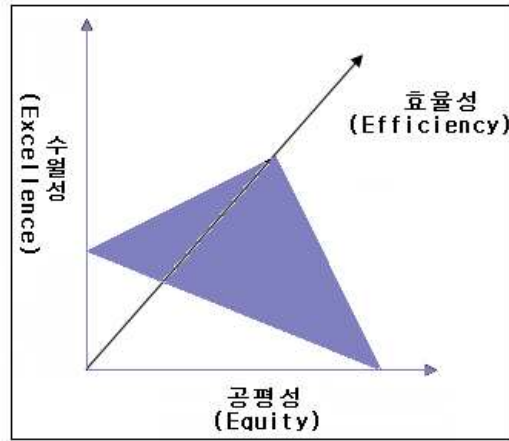
본 연구의 제 2장은 크게 3절로 구성되었다. 제 1절에서는 농어촌의 인구 및 경제 현황을 검토하였다. 농어촌의 인구는 지속적으로 감소하여 읍면의 농어촌에 거주하는 인구는 2010년에 8,627천명이다. 농어촌의 인구 감소와는 반대로 노령인구가 차지하는 비율은 크게 증가하고 있다. 노령화 지수는 1980년에 5.6%였던 것이 2010년에 20.9%가 되었다.

농어촌의 인구감소와는 대조적으로 2006~2010년 사이에 농어촌으로 이

주하는 순 유입인구가 늘어나고 있다. 특히 30대, 40대, 50대의 경제활동 인구가 농어촌으로 유입되면서 농어촌의 생산력을 활성화하는 데 긍정적인 역할을 할 수 있게 되었다. 30대, 40대, 50대의 순 유입에도 불구하고 10대, 20대는 순 유출이 증가하였다.

농어촌의 소득은 2003년에 25,397천원이었던 것이 2012년에 34,206천원으로 900만원 가량 증가하였다. 농가소득이 증가함과 유사하게 농가의 가계 지출도 증가하였다. 2003년의 가계지출은 22,041천원이었는데 2012년의 가계지출은 28,330천원으로 600만원 가량 증가하였다. 부채 역시 가계지출과 유사하게 증가하였다. 2003년의 부채는 28,228천원이었는데 2012년 부채는 33,390천원으로 10년 동안 약 500만원 정도 증가하였다.

제 2절에서는 농어촌 발전 사업의 성격과 주요 내용을 탐색하였다. 본 연구에서 확인한 농어촌 발전 사업은 공평성과 수월성, 효율성 등의 가치를 추구하는 성격을 가지고 있다. 특히 본연구의 주제인 농어촌 학자금 융자사업은 공평성의 가치가 강조되는 사업이면서도 수월성의 가치를 반영하고 있는 사업이었다. 또한 사업운영의 효율성을 확보해야 하는 사업이었다. 이러한 사업의 특징을 그림으로 묘사한 것이 다음 그림과 같다.



[그림 1] 상대적 가치량을 반영한 농어촌 학자금 용자사업의 특성

제 3장에서는 농어촌 학자금 용자사업의 조직 현황 및 소요 인력을 분석하였다. 분석의 결과 2013년 현재 한국장학재단의 농어촌 용자업무는 총 20.2명이 담당하고 있다. 그러나 이러한 인력규모는 농어촌 학자금 용자업무의 적절한 수행에 필요한 최소인원에 미치지 못하고 있는 실정이었다. 적정 인원이 충원되지 않아, 농어촌 학자금 용자업무, 상환 및 부실채권 관리의 어려움으로 인한 사업건전성이 악화될 수 있는 상황이다.

한국장학재단의 각 부서의 업무를 체계적으로 정의하고, 업무별 발생주기, 업무별 월 소요시간을 산정하고, 이에 근거하여 적정 소요 인력을 산출한 결과, 적정 소요인원은 여신관리부 8.49명, 상환운영부 10.71명, 신용지원부 4.72명, 고객지원부 10.00명, IT전략부 3.30명 등 총 37.22명이었다. 2013년의 부서별 배치 인원과 비교할 때, 여신관리부는 4.19명 증가, 상환운영부 4.41명 증가, 신용지원부 1.42명 증가, 고객지원부 7.00명 증가하여 총 17.02명의 증원이 필요함을 알 수 있다.

제 4장에서는 농어촌 학자금 용자사업비 운영 현황 및 문제점을 분석하였다. 분석의 결과는 다음과 같다. 2010년~2013년까지 농어촌 학자금 용자사

업 예산의 연도별 추이를 보면, 총 용자사업비 예산 총액은 2010년 약 959 억원에서 2013년도에는 약 103,575억원으로 지속적으로 증가하고 있다. 총 예산 중에서 사업비 예산은 2010년 약 951억원, 2011년 1,040억원으로 증가하였다가 2012년 약 995억원으로 다소 감소하였고 2013년도에는 102,294억원으로 다시 증가하는 경향을 보여주고 있다.

2012년 현재 총 용자금액은 약 925억원 정도이며, 2012년도까지의 용자누계 금액은 약 9,545억원 정도이다. 총 용자금액 중 상환금액은 2012년도에 750억원 정도로 대출잔액이 약 4,534억원 정도 남아있고, 연체자는 8,851명에 달하는 것으로 나타났다. 연체율은 2012년 약 4.47% 정도이며, 2013년 7월말에는 4.2%로 나타났다. 신용관리자수는 2009년과 2010년 대비 2011년도에는 다소 줄어들었으나 2012년도에는 4,347명으로 늘어나는 추세이다.

농어촌 학자금 상환 현황을 보면, 최근 4년간(2007~2011년) 평균 상환 증가액 및 증가율을 보면, 평균 상환액은 4,353백만원이며 평균 상환증가율은 11.7% 정도로 나타났다. 2009~2010년의 상환증가율이 32.2%로 가장 높았으나, 상환액은 전체 대출잔액에 못미치고 있음을 알 수 있다. 농어촌 학자금의 대출잔액 증가율을 보면, 2011년 현재 대출잔액은 436,144백만원으로 매년 10% 이상 증가하고 있으며, 최근 5년간(2007~2012) 대출잔액 평균 증가율은 11.02%로 나타났다.

2013년도 농어촌 학자금 용자사업의 운영비 세세목을 항목별로 종합해 보면, 인건비 비중이 가장 높게 나타나고 있는데, 기타직 보수(인건비) 및 복리비가 총517백만원(40.4%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 수수료 및 사용료 409백만원(32.0%), 공공요금 213백만원(16.6%) 등으로 나타났다.

농어촌 학자금 용자사업 운영비는 총9개 실·부서에서 관리·운영하고 있는데, 이 중에서 신용지원부가 총운영비의 32.5%인 약416백만원을 사용하며, 그 다음으로 인력개발부(29.4%), 상환운영부(19.6%) 순으로 나타났다. 농

어촌 학자금 용자사업 업무의 대부분을 관리하는 여신관리부의 운영비 예산은 대출지원팀에서 관리하며 총197백만원인데, 이 중에서 사무보조인력 등 기타직 보수가 60.9%인 120백만원을 차지하고 있다. 농어촌 학자금 용자사업의 대부분을 관리, 운영하는 여신관리부 예산이 총 사업운영비 예산의 15.4%에 불과하여 효율적인 상환업무 및 관리를 수행하기가 어려운 실정이다.

농어촌 학자금 용자사업의 문제점으로는, 총 운영규모가 구조적으로 축소된다는 점, 사업운영 담당부서 및 운영규모에 비해 용자사업비 규모가 적다는 점, 사업운영비 편성방식이 제한적이라는 점, 그리고 효율적 업무수행을 위한 최소한의 인건비가 반영되지 않고 있다는 점 등을 들 수 있다.

제 5장에서는 주요국의 농어촌 학자금 사례를 분석하였다. 이들 사례분석이 주는 시사점은 다음과 같았다. 본 연구에서 탐색한 주요 선진국에서는 다양한 방안을 마련하여 학생들을 지원하고 있다. 이들 나라가 보이고 있는 주요 특징들 중의 하나는 자국민에게 고등교육의 기회를 보다 확대해야 한다는 것이며, 이를 실현하는 것은 학생들에게 직접적인 재정적 도움을 줌으로서 달성될 수 있다는 것이다.

우선 호주에서는 연방정부교부금제(Commonwealth Grant Scheme: CGS)를 통해 국가가 우선적으로 필요로 하는 인적자원을 보다 효율적으로 양성할 수 있는 제도를 운영하고 있다. 즉, 모든 학생을 대상으로 동일한 지원을 하는 것이 아니라 국가수준에서 양성해야 할 학과 종류와 학생 수를 정하고 이 범위 내에 있는 학생들을 대상으로 하는 대여금 제도(HECS-HELP)와 그 외의 학생들을 대상으로 하는 대여금 제도(FEE-HELP)를 이원화하여 운영하고 있음을 확인할 수 있었다. 이처럼 학생의 학업역량에 따라 서로 다른 지원 조건을 제시하고 있는 이유는 여러 가지 있을 것이다. 그 중에는 대여금의 상환 비율을 높이기 위함일 수 있으며, 국가수준에서 전략적으로 고등인력의 양성을 조절하고자 하기 때문일 수도 있을 것이다. 어떤 경우이든지 재정 운영의 효율성 측면을 고려하고

있는 정책이라 생각된다.

둘째, 본 연구에서 검토한 나라들은 지역 간 경제적 차이가 크게 나타나지 않는 나라들이다. 따라서 일부 국가를 제외하고 농어촌 학생만을 대상으로 한 지원 사업이 명확하게 나타나고 있지는 않았다. 모든 나라들이 지역에 관계없이 각 개인의 경제적 조건에 따라 지원이 이루어지는 체제를 갖추고 있었다. 예를 들어 미국 연방정부의 Work-Study 프로그램은 근로를 통해 실질적으로 학생들이 학자금을 마련할 수 있도록 하는 제도이다. 사는 곳을 떠나 학업을 위해 타지로 이주하여 공부하면서 아르바이트 등 일자리를 구하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 농어촌 학생들에게 실질적인 도움을 주기 위해서 이들을 대상으로 하는 근로장학생 제도의 확대 가능성을 검토할 필요가 있을 것이다.

셋째, 대부분의 국가에서는 대학생들을 대상으로 하는 외국 단기 유학 프로그램 용자 제도 및 장학금 제도가 시행되고 있었다. 예를 들어, 프랑스의 경우에는 최대 9개월까지 외국의 대학에서 유학하는 경우 장학금을 지원해주며, 호주의 경우에는 최대 2학기까지 외국의 대학에서 교환학생 프로그램에 참여하여 경험을 확대할 수 있도록 지원해 주고 있다. 따라서 이러한 기회를 갖기 어려운 농어촌 거주 대학생들을 위해 일정 부분의 경비를 용자해주는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

넷째, 농어촌 지역의 발전을 위해 농어촌 지역 대학과 관련 산업 학과에 대한 지원을 확대하고 있다. 호주와 프랑스 등의 경우 농어촌 관련 학과에 대한 정부의 지원금 규모를 대폭 늘려 인재 양성에 기여하고 있다. 따라서 학생 수준에서의 지원정책에 더하여 농어촌 관련학과에 대한 기관 수준의 전략적이고 전폭적인 지원이 있다면 장래의 농어촌 지역 발전에 기여하는 방안이 될 수 있을 것이다.

제 6장에서는 농어촌 학자금 수혜를 받은 전체 학생을 대상으로 현재 농어촌 학자금 용자사업 전반에 걸친 인식 정도를 조사한 결과를 제시하고 있다. 본 설문조사를 위하여 2013년 2학기 동 사업 용자 수혜 학생들을 대상

으로 설문조사를 실시하였으며, 총 4,748명이 설문조사에 참여하였다. 설문조사 결과를 요약하면 다음과 같다.

- 농어촌 학자금 용자사업을 인지한 시기는 대학입학 이후인 경우가 절반이 넘는 58.7%였으며, 고등학교 시절에 인지한 경우는 13.9%에 불과하였음.
- 농어촌 학자금 용자제도를 인지한 방법은 부모 혹은 친지를 통해 알게 된 경우가 42.7%로 가장 많았으며, 장학재단의 홍보 유인물 등을 통해서 알게 된 경우가 25%, 언론매체 16.3% 등의 순이었음. 대학 관계자(3.4%)와 고등학교 선생님(2.4%)의 영향력은 매우 미미하였음.
- 농어촌 학자금 용자제도의 대학 수학 도움 정도는 응답자의 절대 다수인 약 96.4%가 매우 혹은 약간 도움이 된다고 생각하고 있음.
- 농어촌 학자금 용자제도를 이용하고 있는 이유는 절대 다수의 응답자들인 96.5%가 무이자 상환제도 때문이라고 반응하고 있음.
- 절대 다수에 해당하는 약 80% 정도가 대출절차가 편리한 편이라 인식하고 있음.
- 현행 농어촌 학자금 용자제도의 지원 자격이 적절하다고 반응한 응답자가 전체의 약 61.4%였음. 그러나 현행 6개월 이상인 농어촌 거주기간을 늘려야 한다고 응답한 경우도 29.6%에 이르고 있음.
- 현 상환방식을 유지하자는 의견이 전체의 약 42.6%였으며, 취업 후 소득과 연계해서 상환하는 방식으로 바뀌야 한다는 응답은 약 53.9%였음.
- 상환 연체 시에 연체이자를 부과해서는 안된다고 응답한 경우가 60.2%로 가장 많았으며, 소정의 연체이자를 부과해야 한다고 응답한 경우도 약 38.6%였음.
- 반응자의 절대 다수인 90.3% 정도는 분할상환 약정제도를 도입해야 한다고 반응하고 있음.

- 농어촌 대학생 지원하기 위한 다양한 지원 방안에 대한 대학생들의 반응 정도를 요약하면 다음과 같다.

표 1 농어촌 대학생 지원 프로그램

순서	프로그램 명	응답 비율(%)		
		매우필요	필요	합
1	농어촌 초·중·고등학교 학생들을 위한 지식 봉사 참여 기회 제공	49.9	30.7	80.6
2	취업을 위한 인턴십 프로그램 지원	49.4	29.7	79.1
3	외국대학 교환학생 프로그램 지원	53.9	24.3	78.2
4	농어촌산업관련학과 및 재학생지원	47.0	29.3	76.3
5	농어촌 학생을 위한 기숙사 건축	52.0	21.6	73.6

본 연구의 결론 부분인 제 7장에서는 농어촌 학자금 융자사업 운영의 측면, 농어촌 학자금 융자사업 조직 및 인력 구조 적정화의 측면, 농어촌 학자금 융자사업비 적정화의 측면 및 사업 다각화의 측면에서 개선 방안을 제시하였다. 본 연구에서 제안한 개선 방안을 요약하여 제시하면 다음과 같다.

첫째 농어촌 학자금 융자사업 운영의 측면에서 제시한 개선 방안은 다음과 같다.

- 농어촌 학자금 융자사업은 공평성과 수월성의 가치가 반영되어 있는 사업으로 사회통합의 측면에서 지속적으로 유지·발전되어야 한다.
- 농어촌 학자금 융자사업의 소비자 만족도 제고를 위해 자격 요건의 적정성 여부를 검토할 필요가 있다.
- 농어촌 학자금 융자사업의 정책 효과를 높이기 위해서 적극적으로 홍보 전략을 강화할 필요가 있다.
- 절차적 측면에서 농어촌 학자금 융자 신청 기간을 조정할 필요가 있다.

- 분할상환약정제도를 도입하여 학자금 연체 학생의 신용불량률을 낮추도록 하는 방안을 검토해야 한다.

둘째, 농어촌 학자금 용자사업 조직 및 인력 구조 적정화의 측면에서 제안한 개선방안은 다음과 같다.

- 사업의 대응성과 효율성 확보를 위해 적정 인력이 배치되어야 한다.
- 전문성을 필요로 하는 업무에 정규직을 배치하여 업무의 연속성과 전문성을 확보해야 할 것이다.

셋째, 농어촌 학자금 용자사업비 적정화의 측면에서 제안한 개선 방안은 다음과 같다.

- 농어촌 학자금 용자사업의 대출총액 기준으로 사업운영비를 산정하는 방안을 고려해야 할 것이다.
- 효과적인 사후관리 업무를 수행하기 위한 비용이 계상되어야 한다.
- 농어촌 학자금 용자사업 담당 인력의 인건비 예산이 안정적으로 확보되어야 한다.

넷째, 농어촌 대학 및 대학생 지원 사업 다각화 방안에서의 제언은 다음과 같다.

- 농어촌 초중등학생들을 위한 지식봉사 참여기회 제공, 농어촌 출신 대학생 기숙사 건립과 외국대학 교환학생 프로그램 지원 등 농어촌 대학생들을 지원할 수 있는 다양한 사업의 필요성과 가능성 여부를 검토할 필요가 있다.
- 농어촌 지역의 경제적 자생력 확보를 위해 전략적인 관점에서 유관기관과 협력하여 농어촌 대학 및 학과에 대한 지원 방안을 검토할 필요가 있다.

지금까지 논의한 것처럼 현재 운영되고 있는 한국장학재단의 농어촌 학자금 융자사업의 전반적인 프로세스는 양호한 편이며, 소비자인 학생들의 만족도도 비교적 높은 것으로 조사되었다. 그렇더라도 보다 나은 서비스의 제공과 새로운 사업 발굴을 통해 도시 지역에 비해 상대적으로 낙후되어 있는 농어촌 지역의 재활력화에 기여할 수 있는 프로그램으로 발전될 필요가 있다. 또한 이 사업의 구안 목적을 구현하고 소비자의 만족도를 제고시키기 위해 사업 운영 절차의 문제점을 확인하고 개선해야 할 필요도 있을 것이다.

농어촌 지역 거주 대학생들에게 학자금을 무이자로 지원하는 등 사업은 우리 사회가 추구하는 기본 가치인 공평성이 반영되어 있는 사업이라는 점에서 매우 의미 있는 사업이며, 사회적 소외계층이라 할 수 있는 농어촌 학생들에게 고등교육의 기회를 확대하여 사회계층 이동의 역동성을 확보할 수 있도록 하는 사회적, 정책적 기제로 작동하고 있다.

우수한 인재들이 농어촌 지역에 머물면서 애乡심을 가지고 그 지역의 리더로 지역 발전에 기여할 수 있는 상황을 그려보는 것은 농어촌 교육복지 정책이 추구해야 할 의미 있는 큰 그림이 될 것이다. 이를 위해서 교육부와 농림부 등 유관기관과 협력하여 농어촌 산업 관련 학과 및 지방 대학에 대한 지원방안을 구안할 필요가 있을 것이다.

농어촌 학자금 융자사업의 미래 방향으로 사업 다각화를 추구해야 하며 이를 위한 방향은 학생수준의 지원을 넘어 기관수준의 지원까지로 확대할 필요가 있다는 것이다. 이러한 지원을 통해서 농어촌의 우수한 인재들이 농어촌 산업 관련 학과에 진학할 수 있도록 유도하며, 그 지역의 대학에 진학하여 지역의 리더로 성장할 수 있도록 하는 것이 장기적인 관점에서 농어촌의 경쟁력을 확보할 수 있는 전략적 접근 방안일 것이다.