

학자금 대출제도 개선을 위한 정책 제안

Plans for the Improvement of Student Loan System in Korea

연구 책임자 : 남 수 경(강원대학교)

2011년 10월 31일



학자금 대출제도 개선을 위한 정책 제안

Plans for the Improvement of Student Loan System in Korea

2011년 10월

연구책임자 : 남 수 경(강원대학교)

공동연구원 : 유 승 호(강원대학교)

이 희 숙(경남대학교)



제 출 문

한국장학재단이사장 귀하

본 보고서를 정책연구과제인 “학자금 대출제도 개선을 위한 정책 제언” 최종보고서로 제출합니다.

2011년 10월 31일

- 연구기관명 : 강원대학교
- 연구 기간 : 2011. 6. ~ 10.
- 연구책임자 : 남 수 경
- 공동연구원 : 유 승 호
- 공동연구원 : 이 희 숙

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

연구 요약

- 이 연구는, 2010학년도 1학기부터 새롭게 ‘든든학자금’이 도입되었음에도 불구하고 정부 학자금대출의 수요가 증가하지 않고 대출인원 및 금액 등의 실적이 부진한 실태를 점검하고, ‘일반학자금’을 포함한 학자금 대출제도 전반의 개선 방안을 제시하는 데 목적이 있음.
 - 든든학자금: 대출 시행 후 정해진 기준 이상의 소득이 발생하는 시점부터 소득의 일정 비율을 상환하는 방식의 학자금대출 유형임.
 - 일반학자금: 대출 시행 후 약정한 거치기간과 상환기간에 따라 원리금을 균등분할 상환하는 방식의 학자금대출 유형임.

- 이를 위해서 첫째, 학자금대출 관련 국내외 선행연구를 고찰하고, 둘째, 김진영과 남수경(2011)의 연구에서 조사한 든든장학금을 이용한 전국 1,200명의 대학생 표본 데이터를 재분석하였으며, 셋째, 2009학년도 1학기부터 2011학년도 1학기까지 총 5개 학기를 대상으로 학자금대출 이용 학생의 특성에 대한 시계열 자료를 분석하였음.

- 주요 연구결과로서, 첫째, 학자금대출 이용자 특성 분석, 둘째, 현행 학자금 대출제도의 문제점 진단, 셋째, 학자금 대출제도의 개선방안을 요약하여 제시하면 다음과 같음.

1. 학자금대출 이용자 특성 분석 결과

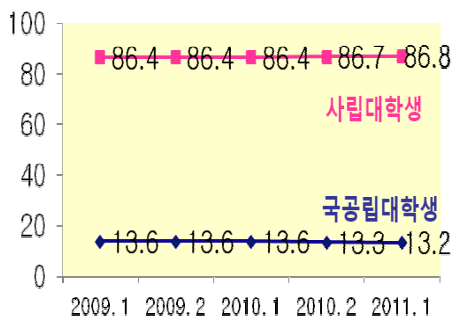
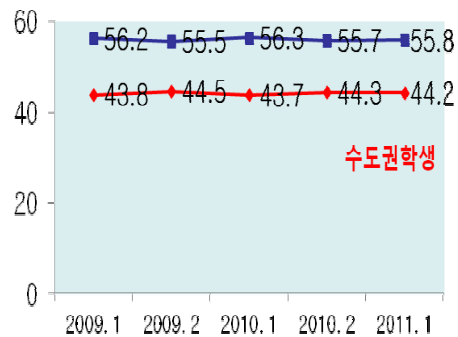
가. 학자금대출 이용자의 전체적인 특성

- 2009학년도 1학기부터 2011학년도 1학기까지 5개 학기동안 일반학자금과 든든학자금을 이용한 전체 집단의 특성을 분석한 결과, 배경변수에 따른 학자금대출 이용자 특성은 다음과 같음.
 - 성별에 따라서는 남학생 53.5%, 여학생 46.5%로 구성되는데, 실제 고등교육

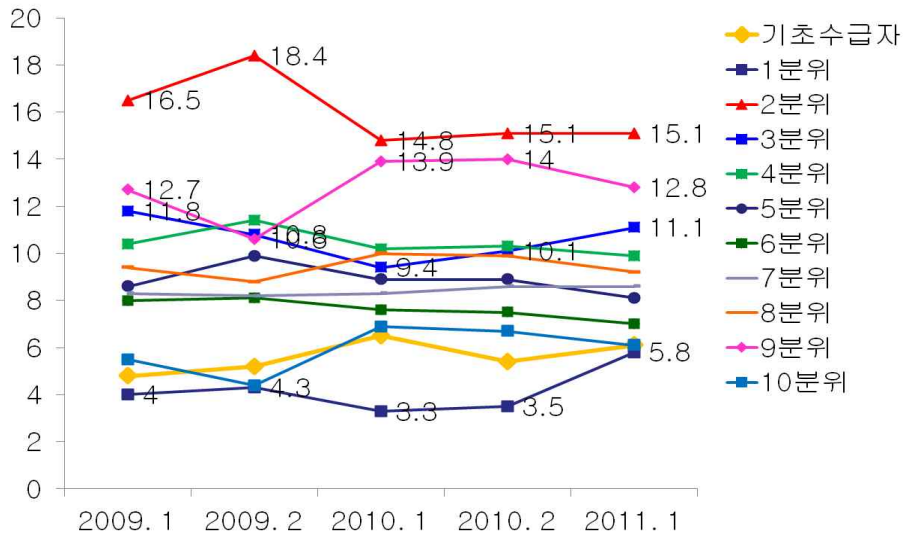
기관 여학생 구성비율이 41.8% 수준임을 감안하면 학자금대출 수요 집단의 여학생 구성비가 다소 높은 수준임.

- 대학의 설립유형에 따라 국·공립대학과 사립대학의 이용자 비율이 각각 13.5%와 86.5%로 구성되는데, 2010년 교육통계연보에 제시되어 있는 국·공립 대학 재학생 비율(16.1%)에 비추어 볼 때, 국·공립대학 재학생의 이용실적이 다소 낮은 편임.
- 가구소득 분위별로는 특히 2010학년도 1학기 이후 9분위 학생의 대출 이용비중이 크게 증가한 것으로 나타났음. 그 다음으로 3분위와 4분위 학생의 이용비중이 높았음.
- 대학형태별로는 전문대학 학생이 28%, 4년제 대학교 학생이 63%, 대학원 재학생이 9%였음. 2010년 기준 고등교육기관 총 재학생 가운데 전문대학생의 비율이 21.0%, 대학원생의 비율은 8.7%임을 고려할 때, 상대적으로 전문대학 재학생과 대학원생의 이용 비율이 높았음.

(단위: %)



(단위: %)



나. 성적과 소득간의 관계

- 고등교육 단계에서도 성적과 소득 수준 간에 약간의 정적인 관계가 있는 것으로 나타났음. 분석 결과 가구소득 7분위 이하로서 학자금 대출이 필요한 학생 중 성적 기준 때문에 든든학자금을 받지 못하는 인원이 10만 여명에 달하는 것으로 나타났음.
- 2011학년도 1학기 대출 이용자를 대상으로 소득 수준별로 성적기준에 따라 영향력을 받는 정도를 분석한 결과, 가구소득 10분위 학생의 경우 성적 기준(직전학기 80점 이상)에 미부합하는 학생의 비율이 37.4%인 반면, 가구소득 1분위 학생의 49.0%, 기초생활수급권 학생의 54.0%가 성적 기준을 충족시키지 못하는 것으로 나타났음.
- 이러한 결과는 성적과 소득 간에 정적인 상관성이 존재하여 우수 성적과 낮은 소득 간의 공통 영역 크기가 작을 수밖에 없음을 보여줌. 현행과 같이 소득기준과 성적기준이 동시에 적용될 경우, 학자금 대출제도의 실질적 필요대상인

소득기준 대상자가 성적기준 적용으로 인하여 대출 대상에서 제외될 수 있음을 확인하였음.

다. 배경변수별 학자금대출 유형에 대한 선택 경향

- 배경변수에 따라 학자금대출 유형 선택 경향에 차이가 있는지를 분석한 결과, 대학 소재지별로는 비수도권 학생이, 대학 유형별로는 전문대학 학생이 든든학자금을 선택한 비율이 상대적으로 높았음.
- 든든학자금을 이용할 수 있는 자격이 됨에도 불구하고 든든학자금을 선택하지 않고 일반학자금을 유지하는 학생들의 특성을 분석하였음. 분석 결과 남학생보다는 여학생이, 국·공립대학보다는 사립대학 학생이, 4년제 대학보다는 전문대학 학생이, 그리고 학년이 높을수록 든든학자금보다 일반학자금을 선호하는 것으로 나타났음.
- 소득수준에 따른 대출 유형의 선택 차이를 분석한 결과, 가구소득 7분위 집단을 기준으로 소득이 낮아질수록 일반학자금에 대한 선택확률이 높아졌음. 특히 가구소득 5분위부터 기초생활수급권까지는 소득이 낮아질수록 일반학자금을 선택하는 경향이 지속적으로 증가하는 것으로 나타났음.

라. 든든학자금에 대한 이해도와 이용효과, 만족도의 관계

- 든든학자금에 대한 이해도와 이용 효과(학업효과/심리효과), 그리고 만족도(대출만족/기타만족)간의 관계를 분석한 결과, 이들 간에는 유의미한 상관관계가 있었으며, 회귀분석에서는 이용 효과가 이해도 수준이 만족도에 미치는 영향력을 매개하는 것으로 나타났음. 제도에 대한 이해도가 이용 효과와 만족도 모두에서 강력한 상관관계를 보인다는 점에서 학자금 대출에 대한 이해도를 향상시키는 정책이 정책의 효과성을 높이는 데 기여할 것으로 보임.

- 든든학자금의 실질적인 이용 효과와 관련하여 성별과 연령 변수의 영향이 유의미한 것으로 나타났음. 특히 군필 남성이 여성에 비해 이용 효과와 대출 만족도가 높은 것으로 나타났음. 학자금 대출의 실질적인 효과는 소득 수준보다는 연령이 높거나 자립심이 강한 대학생들에게 강하게 나타날 가능성을 보여줌.
- 대출 용도 변수의 경우, 생활비와 등록금을 모두 대출받는 대학생이 이용 효과와 만족도가 높은 것으로 나타났음. 장차 정부의 학자금 지원 규모를 늘리고 자격 조건을 완화함으로써 실질적인 혜택을 늘리는 방안을 적극 강구할 필요가 있음.

마. 시사점

- 이상의 분석 결과를 토대로 시사점을 살펴보면, 무엇보다 정부에서 지원하는 학자금 대출제도를 운영하면서 대상자 선발에 소득 기준과 성적 기준을 동시에 적용하는 것은 개선될 필요가 있음. 소득이 낮은 학생 집단이 성적 기준의 영향을 더 받고 있음을 고려할 때, 저소득층 학생 집단에 성적 기준을 부가적으로 적용하는 것은 고등교육의 공평성 확대라는 제도의 취지를 퇴색시키는 결과를 초래할 수 있음. 따라서 성적 기준을 대폭 완화할 필요가 있음.
- 소득이 낮을수록 일반학자금을 선호하는 현상은 이자지원의 효과가 상환부담 경감방안으로 매우 효과적인 것을 보여줌. 소득 분위가 낮은 집단은 학자금 대출이 선택채라기보다는 일종의 필수재에 가까운 것으로 볼 때, 가구소득 3분위까지 무이자 대출, 가구소득 4-5분위까지 4% 지원 등의 조건은 소득 분위가 낮은 대출집단에게 특히 중요한 정책임을 확인할 수 있었음. 따라서 저소득층 학생의 대출에 대한 접근도 개선과 상환부담 경감을 위해서는 무엇보다 이자 보조정책이 든든학자금을 병행되어야 할 것임.

2. 현행 학자금 대출제도의 문제점 진단

가. 수요집단의 학자금 대출에 대한 충분한 인지 및 이해 부족

- 든든학자금에 대한 부정적 이미지 프레임의 고착: 든든학자금의 도입 이후 지속적으로 제기되어 온 고금리와 복리의 문제, 자격조건의 문제 등은 제도적 보완을 통해 개선되고 있음에도 불구하고 종전의 부정적 프레임에서 벗어나지 못하는 요인이 되고 있음.
- 학자금대출 의사결정자와 이용자의 불일치에 대한 대응력 미흡: 대학교육을 받고 그 미래혜택을 누릴 대상은 '학생'이지만, 주요한 의사결정의 주도권은 '학부모'가 가지고 있음. 신입생을 대상으로 학자금 대출 승인을 받았음에도 대출을 실행하지 않은 학생을 대상으로 한 설문조사에서 가장 큰 미실행 사유로 '부모의 결정(33%)'을 응답하여 가장 중요한 요인으로 나타났음.

나. 든든학자금 이용자의 제도에 대한 이해도 및 만족도 저하

- 대출 이용자 대상 교육의 실효성 미흡: 든든학자금 이용자들은 현재 대출 신청 시 진행되고 있는 든든학자금 교육을 개선할 필요가 있음을 지적하고 있음. 온라인으로 진행되고 있는 교육의 내용이나 방법이 제도를 이해하는 데 기여하지 못하고 있다는 평가가 주류를 이루고 있음.
- 든든학자금의 강점에 대한 인식 부족: 든든학자금의 경우 일반학자금과 달리 졸업 후 취업하여 기준소득 이상에 도달한 시점 이후로 상환이 자동연기된다는 것이 가장 큰 특징임. 그러나 일반학자금과 든든학자금 둘 중의 하나를 선택할 수 있는 학생의 입장에서는 상환 부담 경감이라는 든든학자금의 장점을 인식할 수 있으나, 든든학자금만을 우선 선택하여야 하는 학부 1, 2학년(2011년 기준)의 입장에서는 이러한 장점을 인식하기 어려운 것으로 나타났음.

다. 대학의 역할 미흡

- 대출의 수혜자로서 대학의 지원 부족: 현행 대학의 수입구조, 즉 높은 등록금 의존도를 고려할 때, 든든학자금은 학생뿐만 아니라 대학의 기관유지에도 상당한 기여를 하고 있음. 따라서 필요한 학생이 적정 시기에 든든학자금을 이용할 수 있도록 대학의 적극적 협조와 지원이 필요함.

라. 수요 집단의 학자금대출에 대한 접근성 제한

- 미래의 불확실성으로 인한 대출 수요자의 심리적 부담 가중: 든든학자금을 꺼리는 이유는 무엇보다 미래에 대한 불확실성임. 미래의 청년실업에 대한 불안감을 해소하기 위해서 무엇보다 기업을 중심으로 든든학자금 이용에 대한 홍보방안을 마련할 필요가 있음.
- 든든학자금 지원 자격기준의 타당성 미흡: 든든학자금 이용자 대상 설문조사 결과 응답자의 63.4%만이 자격제한이 적절하다고 응답하였음. 학자금 대출 이용자 특성분석 결과 성적과 소득수준간에 정적인 상관관계가 있으며, 학자금 대출제도의 실질적 필요대상인 소득기준 대상자가 성적기준 적용으로 인하여 대출 대상에서 제외될 수 있음을 확인하였음.
- 든든학자금 상환율의 채무부담 가중: 현재 우리나라의 상환율(기준소득 초과분의 20%)을 실제 소득대비 상환율로 환산해 보면, 가구소득 3분위는 소득의 7.4%, 4분위는 9.9%, 5분위는 11.3%를 학자금대출 상환금으로 지출해야 함. 이는 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서 운영 중인 소득대비 상환율 최대 8%와 비교할 때 매우 높은 수준임.

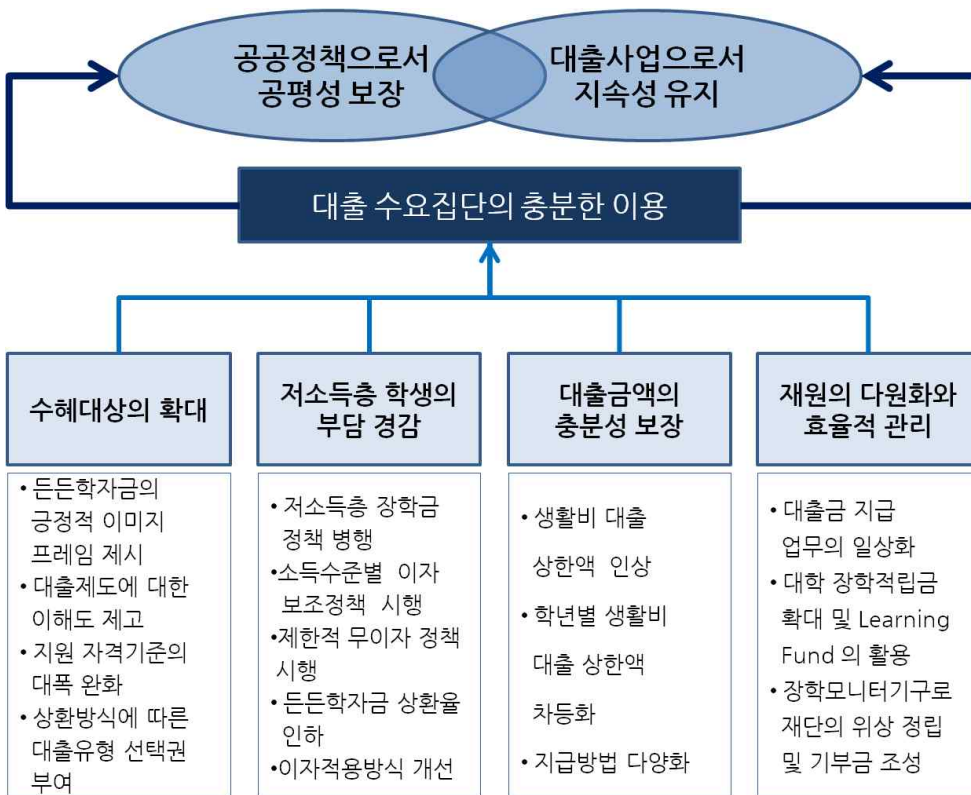
마. 생활비 대출 상한액의 절대 부족과 지급방법의 타당성 미흡

- 생활비 대출 상한액의 절대 부족: 현행 생활비 대출 상한액인 학기당 100만원

은 든든학자금 이용자 대상 설문조사 결과에서 나타난 학기당 약 201만원과 비교할 때 실질 경비를 충족하는 데 절대적으로 부족한 수준임.

- 생활비 지급방법의 타당성 미흡: 현행 생활비 대출제도가 ‘생활비’의 목적에 초점을 두기 위해서는 대출금의 규모(100만원)와 지급방법(일시불) 등의 측면에서 개선이 필요함.

3. 학자금대출제도의 개선방안



가. 수혜대상의 확대 방안

- 든든학자금에 대한 긍정적 이미지 프레임 제시

- 기존의 부정적 프레임 내에서 부분적 제도개선을 홍보하는 것보다는 새로운 프레임으로 프로모션 캠페인을 전개함.
- 공공기관이나 기업체와의 협력관계를 통해 든든학자금 이용 대학생에 대한 특별채용이나 고용에 대한 정책적 보완방안을 병행함.

○ 대출 자격 기준의 획기적 완화

- 학교마다 학점 분포가 다를 뿐만 아니라 학교별 성적 차이가 존재하며, 성적이 좋지 않을 경우 학자금 대출을 받지 못한다면 다음 학기도 좋은 성적을 기대하기 어려워 악순환의 고리를 끊기 어려움. 따라서 대부분의 대학에서 정한 학사경고 기준 또는 C 학점 수준으로 성적 자격제한을 낮춤.
- 가구소득 8분위 이상 학생에 대해서도 형제자매 수에 관계없이 대출자격을 부여할 필요가 있음. 다만, 8분위 이상 학생에 대한 대출의 경우 이자율을 차등 적용하는 방안을 적용함.

○ 든든학자금 이해도 제고를 위한 교육 및 홍보 강화

- 장학재단 온라인 교육프로그램을 대학생 눈높이에 맞추어 보다 쉽고 간단하게 개선함.
- 장학재단 차원에서 방학 중 등록금 납부 직전 시기에 권역별 ‘든든학자금 설명회’ 개최를 통해 오프라인 홍보를 강화함.
- 교육과학기술부와 든든학자금 이용 계약을 맺는 대학에 대해서는 오프라인으로 주요 내용 및 상환방법에 대한 교육을 실시할 것을 의무화함.

○ 학자금대출 유형에 대한 선택권 부여

- 든든학자금의 경우 일반학자금과 달리 졸업 후 취업하여 기준소득 이상에 도달한 시점 이후로 상환이 자동연기된다는 것이 가장 큰 특징임. 그러나 일반학자금과 든든학자금 둘 중의 하나를 선택할 수 있는 학생의 입장에서는 상환 부담 경감이라는 든든학자금의 장점을 인식할 수 있으나, 든든학자금만을 우선 선택하여야 하는 1,2학년(2011년 기준) 학생의 입장에서는 이러한 장점을 인식하기 어려움. 따라서 이러한 내용에 대해 충분히 인지하고 개인적 특성에 적절한 유형을 선택할 수 있도록 하는 방안을 적용함.

나. 저소득층에 대한 혜택 확대 방안

- 저소득층 학생에 대한 장학금정책 병행
 - 저소득층 학생에 대해서는 등록금의 일정 비율을 보조금 형태로 지원하는 방안을 병행 운영함으로써 대출에 대한 심리적 부담을 줄여주기 위한 보완 정책을 실시함.
 - 기초생활수급자나 차상위계층뿐만 아니라 월소득 300만원 미만(연소득 3,600만원 미만) 학생에 대한 일정 비율의 무상장학금 정책을 병행함.

- 소득계층별 차등적 이자보조정책 시행
 - 소득수준을 가구소득 5분위 이하, 6-7분위, 8분위 이상으로 구분하고 각 범주별로 차등적 이자율 부과 방안을 적용함.

- 제한적 무이자정책 시행
 - 든든학자금의 정책적 의의와 '반값등록금' 화두를 통해 표출된 여러 부정적 인식의 개선을 위해서 7분위 이하 학생에 대해서 유예기간동안 무이자 정책의 시행 방안을 적용함.

- 든든학자금의 상환율 인하
 - 현행 기준소득 초과분의 20%의 상환율을 단계적으로 기준소득 초과분의 16%까지 인하함. 이를 통해 가구소득 7분위 이하 가정에서 소득대비 학자금대출 상환율이 11% 미만이 되도록 제도를 개선함.
 - 상환율 인하에 따른 상환기간 연장으로 발생하는 정부의 재정부담이나 대출자의 원리금 규모 증가 문제를 개선하기 위해서 조기상환에 대한 교육 및 홍보를 강화함.

- 복리에서 단리로 이자적용방식의 개선
 - 든든학자금의 현행 복리이자를 단리이자로 전환하되, 재원의 원활한 순환구조를 유지하기 위한 자발적 조기상환 유인책을 적극 마련함.

다. 대출금액의 충분성 보장 방안

- 생활비 대출 상한액 인상
 - 재학 중 대출이자 상환 부담이나 생활비 마련을 위한 아르바이트로 인하여 학업에 매진하지 못하고 그 결과 취업 경쟁에서 어려움을 겪는 문제점을 해결하기 위해서, 생활비 대출 상한액을 학기당 200만원으로 인상함.
- 생활비 대출 상한액의 학년별 차등화 방안 도입
 - 생활비 대출 이용률의 학년별 증가 실태를 고려하여, 복수전공이나 부전공이 시작되는 3학년과 4학년 학생에 대해서 현행 학기당 100만원에서 단계적으로 학기당 200만원, 나아가 250만원 수준으로 대출 상한액을 인상함.
- 생활비 대출 지급방법의 다양화
 - 현행 생활비 대출제도가 '생활비'의 목적에 초점을 두기 위해서는 대출금의 규모(100만원)와 지급방법(일시불) 등의 측면에서 개선이 필요함. 방학 중 일시불 지급과 학기 중 매달 지급 가운데 선택하도록 하는 방안을 적용함.

라. 장학재원의 다원화 및 효율적 관리 방안

- 장학재단 대출금 사업의 일상화 및 학부모 참여 확대
 - 장학재단 홈페이지에서 학부모와 학생이 대학입학전형 이전부터 부담 없이 관심대학의 교육비용 및 생활비용을 추정해보고, 수혜 가능한 장학금과 대출금을 연계해서 준비할 수 있도록 시스템을 구축함.
 - EBS 대학 모의지원 사이트나 대학교육협의회와의 협력을 통해 배너링크 제휴함으로써 다양한 홍보활동과 더불어 자체 수익재원 창출 기회를 마련함.
- 대학의 장학적립금의 확대 및 학습지원기금(Learning Fund)으로 적극 활용
 - 최근 '반값 등록금' 화두와 관련하여 사립대학의 적립금이 중요한 이슈로 등장하고 있음. 부실운영과 투자손실로 이어지고 있는 적립금을 (가칭)학습지원기금(Learning Fund)으로 전환하여 학생들의 다양한 학자금 대출 수요

에 적극적으로 대응할 수 있는 제도적 장치를 마련함.

- 수시 입학이나 추가 합격 등 시급을 다투는 대출이나 소액 학자금 대출은 대학에서 학습지원기금(Learning Fund)을 활용하여 우선 보증·운용 후, 장학재단을 통해 보정·지원받는 방안을 마련함.

○ 장학모니터 기구로서 위상정립 및 기부문화 활성화 모색

- 캠페인과 제도개선을 통한 개인의 기부활성화 못지않게 국가적 차원의 '장학 아젠더 모니터 기구'로서 장학재단의 위상을 정립함.
- '한국장학재단'에 대한 학부모와 학생의 부정적 인식(배움의 의지와 기회를 축소하고 조력하는 곳이라기보다는 대출금융기관으로 인식)을 극복하고, 정책부서로서의 위상을 강화함.
- '한국연구재단'과의 협력을 통해 모든 국가발주 R&D 재원에서 일정 수준의 간접경비를 지정하고, 장학재단 기부금으로 활용함.

마. 학자금대출 제도 개선에 따른 재정소요 산출

- 교육과학기술부의 등록금 부담 완화 조치에 따라서 1인당 평균 대출금액을 313만 원으로 반영하고, 대출 이자 지원 및 생활비 대출 추가 재원 규모 반영하여 단기 및 중기적으로 재정소요를 산출함.

(단위: 명, 억 원)

구분	2012년	2013년	2014년
예측 대출자 수(A)	947,013	977,170	1,007,327
인하등록금에 따른 대출규모(B)	28,070	29,881	31,529
생활비대출 추가 재원 규모(C)	947	977	1,007
학자금 대출 규모 추정 (D)	29,017	30,858	32,536
소득분위별 차등 이자지원 규모 추정(E)	320	359	380
7분위 이하 무이자 지원 규모 추정(F)	389	435	460

주: B = A×313만원

D = B+C

E = 5분위 이하 무이자 지원, 6~7분위 3% 지원

F = 7분위 이하 전체 무이자 지원