

새로운 자본주의와 자본시장을 통한 고등교육 지원 방안

2012년 5월 2일

자본시장연구원
연구조정실장
김 필 규



목차

I

새로운 자본주의와 고등교육 정책의 관련성

II

고등교육 재원의 현황과 문제점

III

자본시장을 통한 고등교육정책 지원 방안



1. 새로운 자본주의와 고등교육 정책의 관련성

한국 고등교육 시스템 개선과 자본시장

❖ 교육기회의 확대와 교육경쟁력 제고는, “성장정책”과 “분배정책” 모두에 해당하는 중차대한 국가 정책과제의 하나

- 자원부족과 저출산 고착이라는 한국적 상황 하에서 교육의 질을 제고하여 생산성과 성장을 도모하는 정책 추진이 필요
- 저소득 가계의 교육기회 확대는 분배의 효율성을 제고하는 장기적인 방안

❖ 고등교육의 자원 확대

- 교육기회의 확대를 위해 가장 중요한 것은 자원의 확보
- 제한된 정부 재원으로 인하여 교육부문의 투자를 위한 다양한 자금조달방식의 도입 필요성 증대
- 취약한 연금 구조에 따른 불충분한 노후 자금 확보에도 불구하고, 우리나라 대부분의 학부모들이 수입의 상당부분을 자녀 교육비에 지출

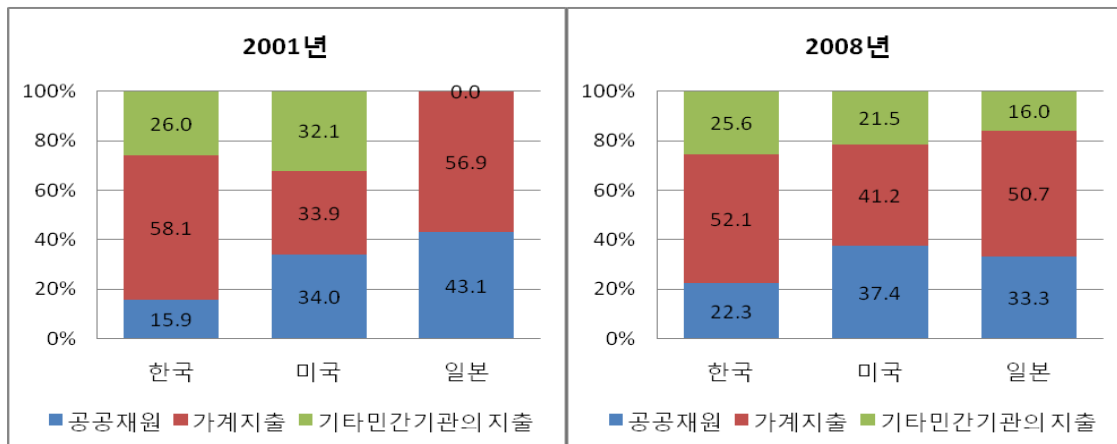
❖ 교육재정 확대의 제약 요인

- 제한된 자원하에서 정책효과를 극대화하는 차별화된 재정집행이 필요하며 추가적 재원은 “자본시장 (capital market)”을 활용하는 방안을 적극 고려할 필요

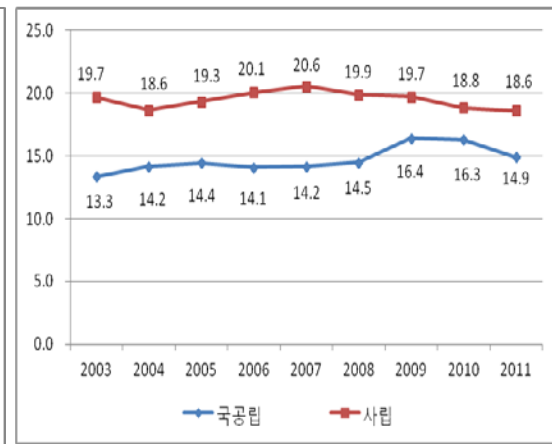
한국 고등교육 시스템의 문제

- ❖ 한국은 전세계적으로 높은 교육열과 고등교육 비율을 지니고 있으나 교육비의 상당 부분을 개인이 부담하는 구조를 지니고 있어 가계소득 대비 교육비의 비중이 높은 상황
 - 개인의 교육수준이 취업의 기회와 임금수준을 결정하는 주요한 요인 중 하나가 되고 있어 고등교육에 대한 수요가 증가
 - 대학 등록금의 지속적인 인상과 교육과 관련된 재정규모의 제약으로 인하여 가계의 고등교육 부담이 증대하고 있음
 - 가계의 높은 고등교육 부담으로 인하여 반값 등록금, 학자금대출의 금리 인하 논의와 같은 문제가 사회적 이슈로 등장

한미일의 고등교육 교육비의 부담주체별 비중



가계소득 대비 대학등록금의 비중



자본시장을 통한 고등교육 자원 마련

❖ 일반적으로 교육비용은 정부와 가계가 분담하여 부담

- 고등교육이 보편화된 한국의 상황에서 교육비에 대한 가계 부담이 상대적으로 높은 상황이며, 이에 따른 정부의 역할에 대한 기대감이 높아지고 있음
- 고등교육 자원의 확대는 장기적이고 간접적인 효익을 가지고 있기 때문에 동 부문 재정지출 확대가 단기적인 성과를 거두기 어려우며 궁극적으로 조세부담 증대 및 국가부채 증대 요인으로 작용할 수 있음
- 자본시장을 통하여 고등교육 자원 마련을 확대하고, 교육의 질을 제고하는 방안의 검토가 필요

❖ 자본시장을 통한 고등교육 자원 확대시 고려할 사항

- 고등교육의 투자비용 회수에 있어 상당한 시간이 소요되고 부담의 주체가 명확하지 못한 문제가 발생 : 일정 부문 정부가 부담하는 구조를 지니는 한계가 존재
- 시장의 원리를 적용할 경우 비용 및 가계 부담의 이연 문제가 발생할 수 있음
- 따라서 자본시장을 통한 고등교육 자원은 정부의 부담을 완화시키는 차원에서 추진하며, 교육재원의 지출에 있어서 우선순위를 정하여 지원을 차별화하는 방안의 검토가 필요

2. 고등교육 재원의 현황과 문제점



한국의 학자금대출제도

❖ 학자금대출제도의 도입 추이

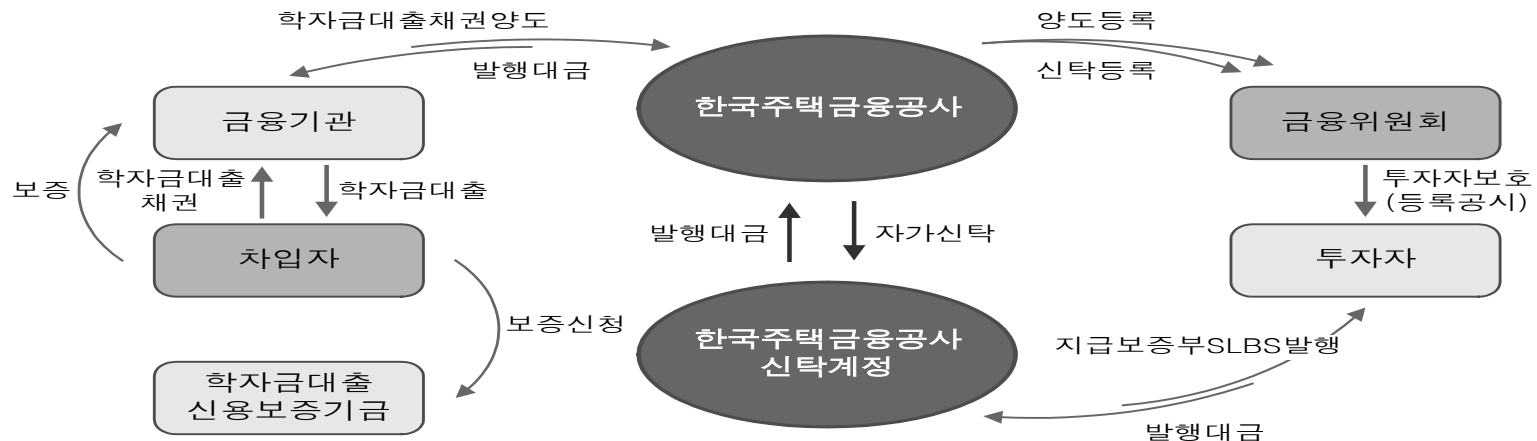
- 1981년 정부는 학자금대출이자의 일부를 지원해주는 이차보존방식의 학자금대출제도를 도입
 - 은행이 저리의 학자금대출을 실행하고 실제금리와 실행금리의 차이를 정부가 보전해주는 방식
 - 이차보전방식은 정부의 한정된 예산, 은행의 대출기피, 학부모의 연대보증 요구로 대출조건이 구비된 학생들만 정부의 학자금대출을 이용할 수 있어 학자금대출이 필요한 저소득층의 이용에 제한이 존재
- 2005년 학술진흥 및 학자금대출신용보증 등에 관한 법률 개정을 통해 정부보증 방식의 학자금대출제도를 도입
 - 학자금대출의 규모와 한도를 늘리고 대출기간을 장기화하는 새로운 대출제도를 도입
 - 주택금융공사가 정부보증학자금대출을 기초로 학자금대출 유동화증권을 발행하여 학자금대출의 재원을 마련
- 2009년 한국장학재단 설립 등에 관한 법률을 제정하고 한국장학재단이 학자금대출 및 국가장학금을 운영
 - 장학재단의 재원은 정부가 보증한 한국장학재단채권 발행을 통해 조달

학자금대출제도

❖ 학자금대출유동화(SLBS)

- 학자금대출 상품은 일반대출, 무이자대출, 저리대출의 3가지로 구분되며 학자금대출신용보증기금에서 90% 보증을 제공
- 학자금대출은 금리변동위험을 학생이 부담하지 않도록 하기 위해 고정금리로 운용
- 실행한 학자금대출을 기초자산으로 주택금융공사C에서 학자금대출 유동화 증권을 발행하여 자금을 조달

학자금대출 유동화(SLBS) 구조



❖ SLBS에 대한 평가

- 자본시장을 활용한 학자금대출재원 마련을 통해 재정부담을 일시적으로 확대하지 않으면서 순차적으로 보다 많은 학생들에게 학자금대출의 기회를 제공하여 균등한 고등교육 기회를 부여한다는 효과를 거두었음
- 그러나 학자금대출의 한도가 적고 대출기간도 비교적 단기여서 당초의 정책 취지에는 부합하지 못하였음
- 기존 학자금대출은 자본시장에서 자금을 조달하여 실행되기 때문에 대출금리가 시장 실세금리에 영향을 받을 가능성이 높으며 이에 따라 금리 상승기에는 학자금대출을 받는 차입자의 대출이자 부담이 증가
- 학자금대출에 정부가 보증하기 때문에 이에 따른 정부 부담의 증가 문제가 발생
- 학자금대출의 심사 및 연체발생시 적극적인 관리가 어렵다는 측면에서 잠재적인 대손의 가능성이 높으며, 이러한 대손은 궁극적으로 정부의 장기적인 부담으로 작용

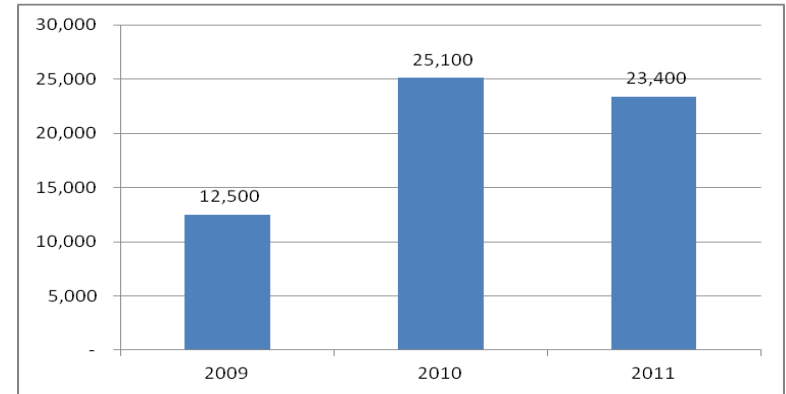
학자금대출제도

❖ 한국장학재단 학자금대출

- 국가 장학 기금을 효율적으로 운영하여 맞춤형 학자금 지원 체제를 구축함으로써 경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 고등교육 기회를 가질 수 있도록 지원함으로써, 국가와 사회가 필요로 하는 인재 육성에 기여함을 목적으로 설립되었음
- 학자금대출 상품
 - 취업후상환(든든) 학자금대출
 - 일반상환 학자금대출
 - 농어촌출신대학생학자금융자
- 장학재단의 자금조달
 - 정부가 보증한 한국장학재단 채권을 통해 자금을 조달

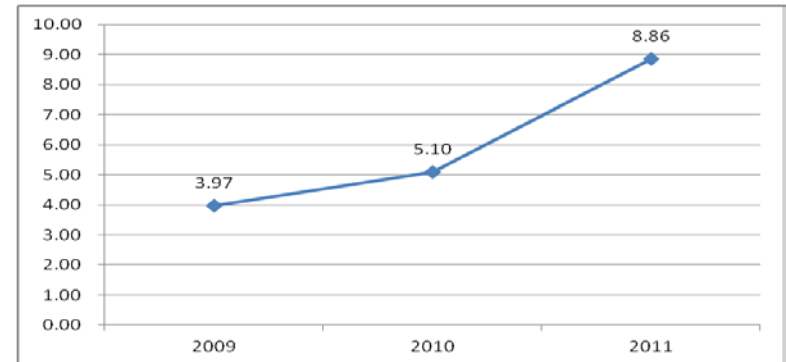
장학재단채권 발행 추이

(단위 : 억원)



장학재단채권 평균 만기

(단위 : 년)



학자금대출제도

❖ 한국장학재단의 2011년말까지 정부보증 장학재단채권의 누적 발행금액은 6조 1천만원을 기록

- 2010년과 2011년 각 500억원의 변동금리채 발행
- 만기구조를 보면 장기채 발행이 증대하고 있음
- 시중 실세금리의 하향 안정세에 따라 조달비용률이 낮아지고 있음

연도별 만기별 장학재단채 발행 추이

(단위 : 억원)

	2	3	5	7	10	15	20	총합계
2009	1,600	5,400	4,200	1,300				12,500
2010	2,900	6,600	9,200	2,600	3,800			25,100
2011	3,000	2,000	4,000	2,800	5,200	4,900	1,500	23,400
총합계	7,500	14,000	17,400	6,700	9,000	4,900	1,500	61,000

연도별 만기별 장학재단채 조달비용률

(단위 : %)

	2	3	5	7	10	15	20	만기별 평균
2009	4.77	4.95	5.35	5.59				5.10
2010	3.85	4.44	4.96	4.55	5.08			4.68
2011	3.88	3.94	4.11	4.28	4.85	4.31	4.48	4.37
연도별평균	4.09	4.54	4.77	4.63	4.95	4.31	4.48	4.61

❖ 장학재단 자금조달의 문제점

- 장학재단의 자금조달은 대부분 정부보증 채권발행에 의존하고 있어, 시중 실세금리에 따라 이자율에 영향을 받는 구조임
 - 금리가 상승할 경우 이자율이 상승할 가능성이 있음
- 향후 일정기간은 채권발행에 의존할 가능성이 높으며, 장기적으로 재정의 부담요인이 될 수 있음
 - 지원자금 규모가 증가할수록 한국장학재단의 부채비율이 상승
- 대학생의 취업률에 따라 학자금대출 회수시기의 변동성이 존재하며, 이에 따라 자금조달의 변동성에 노출되어 있음

미국의 학자금대출제도

❖ 미국 학자금대출제도의 연혁

- 연방정부 학자금지원은 무상지원, 근로장학금, 학자금대출의 구조로 이루어져 있음
- 1965년 제정된 고등교육법에 의해 연방학자금대출프로그램(Federal Family Education Loan Program : FFELP)이 추진됨
- 1993년 클린턴 행정부가 연방직접학자금대출 프로그램(Federal Direct Student Loan Program : FDSLPL)을 도입
- 오바마정부는 학자금대출제도 개혁 추진
 - 정부의 보증과 보조금을 받으면서 민간은행 및 학자금 대출기관들이 운영하는 FFELP를 폐지하고 연방정부가 학자금대출을 단독으로 관할하도록 제도를 도입
 - Pell Grant Scholarship의 확대로 대학생 장학금 대폭 확대
 - 정부가 지원하는 저리 융자의 단일화
 - 연방정부가 학자금대출을 단독으로 관할함에 따라 학자금대출을 전문적으로 실행하였던 Sallie Mae의 기능이 크게 위축

❖ 미국 학자금대출제도의 당면 문제

- 대학생 취업률이 감소함에 따라 학자금대출의 연체율이 상승하는 문제가 발생하고 있음

A decorative collage of four hexagonal images. The top-left hexagon shows a close-up of a fountain pen writing on a document. The top-right hexagon shows a close-up of a pen nib. The bottom-left hexagon shows a close-up of a pen nib. The bottom-right hexagon shows a classroom with rows of desks and chairs.

3. 자본시장을 통한 고등교육정책 지원 방안

학자금대출제도의 개선 방안

❖ 시장원리를 도입한 학자금대출제도의 도입

- 학부모의 경제력에 기초한 대출의 차등적 적용
 - 저소득층 및 차상위계층에 대해서는 일부 무상지원과 일부 무이자대출방식으로의 지원
 - 중산층에게는 저리대출을 지원하며 중산층 이상의 학생들에게는 일반 학자금대출을 지원
 - 차별화된 대출을 기초로 다양한 대출상품을 도입하여 정책목표와 일정수준의 자산성과를 동시에 거둘 수 있음
- 다양한 상품에 부합하는 유동화구조의 개발을 통해 자본시장을 통한 학자금대출시장 규모 확대 도모

❖ 정부의 보증 없이 실행하는 민간학자금대출(Private Education Loan: PEL) 제도 도입

- 특수대학원 등에 대해서는 민간학자금대출을 실행하고 이를 유동화하는 제도를 도입

학자금대출제도의 개선 방안

❖ 대출심사를 강화하여 손실을 일정률로 통제하는 방안 마련

- 대학별 연체실적 관리를 통한 한도조정
- 학자금대출을 받는 학생에 대한 금융교육 강화
- 대출에 대한 사후관리 강화
 - 현재까지 집행된 학자금대출의 경우, 이자만 지급하고 있는 거치기간이므로 향후 발생가능한 연체율 예측이 불확실한 상황
 - 실제 학생들이 대출금을 상환하는 시점에 경제상황 악화 또는 취업대란 등이 발생할 경우 대출금의 연체율이 증가할 것으로 전망
 - 중장기적으로 학자금대출의 회수실적에 대한 자료를 구축하고 이를 활용하여 정부의 손실부담을 최소화하는 방안 마련
 - 고객의 차등화를 위해서는 고객의 특성 및 경제적인 요소 등을 포함한 학자금대출 부도요인 및 신용평가시스템 도입

학자금대출제도의 개선 방안

❖ 한국장학재단의 조달구조 다양화

- 채권발행과 더불어 학자금대출 유동화를 통한 자금조달 방식을 병행할 경우 학자금대출 확대 효과를 거둘 수 있음
 - 기초자산의 특성에 따라 다양한 조달구조를 도입하는 방안 검토
- 장학재단채권의 수요기반 확대
 - 한국장학재단 발행 채권에 대한 수요기반을 확대하기 위해 공적기금, 대학기금 등이 장학재단채에 적극 투자할 수 있도록 정책적으로 지원

❖ 상환방식을 다양화한 상품의 도입 검토

- 취업상황에 근거하여 대환제도 및 상환유예제도를 도입
- 부모의 재력에 따른 차별화 상품을 도입하고 상환방식을 다양화하는 상품의 도입

대학 구조조정의 촉진

❖ 대학 재정지원에 대한 차별화 도모

- 재정지원에 대한 사전적 타당성과 사후적인 성과에 대한 종합적인 기준을 설정
- 합리적인 기준 하에 대학 기부금제도의 활성화 도모

❖ 대학의 연구개발 기술의 사업화를 지원하여 대학의 자체 자원조달 확대를 도모

- 사업화실적이 우량한 대학에 대해서는 공공펀드 등을 통한 사업화 관련 자금 지원 확대