

지역개발연구 제45권 제1호, 2013년 6월, pp.97-124

우리나라 대학장학금 정책에 대한 고찰

- 학비감면제도를 중심으로 -[†]

이상호* · 조수미** · 강병남*** · 김승렬**** · 박철희*****

본 연구는 우리나라 대학장학금 정책의 제고를 위해 각국의 대학장학금 제도의 운영체계와 지급기준을 검토함으로써 국내 장학금 제도에의 정책적 시사점을 파악하였다. 특히, 우리나라의 학비감면제도의 특징과 준수현황을 구체적으로 분석하여 개선방안을 검토하였다. 본 연구의 주요한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 대학장학금의 기능은 고등교육을 위한 재정의 역할분담에서 출발되어야 한다. 저소득층 지원은 기본적으로 국가재원으로 지원하고 우수인재 지원은 대학별 기준에 따라 대학재원으로 지원하는 이원적 장학금제도가 정착되어야 한다. 둘째, 고등교육정책의 방향은 지속적으로 장학금을 확대하는 것이어야 하며, 이를 달성하기 위한 정책수단은 강제적 규정에 의거하기 보다는 대학자율에 근거한 재정유인책을 강구하는 것이 효과적이다. 셋째, 대학장학금 지원에 있어서 교육과 연구기능을 분리하여 학부 및 석사과정 그룹과 박사과정 그룹을 구분하는 분리적 접근방식이 필요하다. 특히, 박사인력이 안정적으로 연구에 전념할 수 있도록 일정한 생활수준을 보장할 수 있도록 수업료 감면비율을 (학부 및 석사과정에 대한) 교육지원에 비해 상향수준으로 유도할 필요가 있다.

주제어 : 고등교육, 대학장학금, 등록금, 수업료 감면제도

I. 서 론

국가의 지속적인 성장(sustainable growth)을 위해서는 고등교육에 대한 인적 재원의 투자를 통해서 성장 동력의 질적 변화와 혁신을 꾀해야 한다. 이를 위해

[†] 본 연구는 한국장학재단(2012)에서 위탁한 “학비감면규정의 실효성 강화방안연구”의 결과를 바탕으로 주요 정책적 시사점을 정리하고 있음..

* 전남대학교 경제학부 교수, TEL: 062-530-1553, E-mail: sangho@chonnam.ac.kr

** 전남대학교 지역개발연구소 학술연구교수, TEL: 010-3607-9041

*** 전남대학교 재무과 주무관, TEL: 010-5512-0963

**** 전남대학교 일반대학원 경제학과 박사수료, TEL: 010-2089-5153

***** 전남대학교 일반대학원 경제학과 박사수료, TEL: 019-626-0702

서는 고등교육의 확대와 아울러 교육의 수월성을 제고하는 것이 중요하다.

먼저 고등교육의 양적 확대는 대학진학률의 증대와 고등교육을 받을 수 있는 교육기회의 동등성에서 시발점을 찾을 수 있을 것이다. 현재 우리나라의 경우 고교졸업생의 대학 진학률이 80%를 넘어가고 있으나, 등록금 인상률이 물가상승률을 훨씬 상회하여 우리나라 등록금 부담률은 OECD 평균을 한참 넘어서는 높은 수준이다. <표 1>에서 보듯이 2012년에 발표된 OECD 자료에 따르면 2009년 기준으로 우리나라의 등록금 수준은 최상위수준으로 미국 다음이다. 미국은 평균 연간등록금이 주립대학 6,312달러, 사립대학 22,852달러이고, 우리나라는 국공립대학 5,193달러, 사립대학은 9,366달러이다.¹⁾ 가계소득이 낮다는 이유로 대학진학이 포기된다면 성장 동력의 중요한 요인으로 꼽히는 고등교육에 대한 인적재원의 투자가 지장 받을 수 있기 때문에 저소득층을 지원하는 문제는 중요한 국가적 사안이 되고 있다. 고등교육에 대한 원활한 인적재원 투자를 위해선 고등교육에 대한 국가재정을 우선적으로 저소득층 지원을 위해 활용해야 할 필요가 있다.

<표 1> 주요국 등록금 현황('09년 기준)

(단위: \$, PPP기준)

구 분	미 국	한 국	일 본	뉴질 랜드	아일 랜드	이탈 리아	포르 투갈	스페인	스위스	아이슬 랜드	멕시코
국공립 등록금	6,312	5,193	4,602	3,031	2,800 ~ 10,000	1,289	1,259	1,052	889		
사립 등록금	22,852	9,366	7,247	4,177		4,741	5,094		7,342	8,433 ~ 12,650	5,218
순 위 (국공립기준)	1	2	3	4	5	6	7	8	9		

(출처: '12 OECD 교육지표, PPP: Purchasing Power Parity, 구매력평가환율 기준)

최근 우리나라는 반값등록금에 대한 국가적 아젠다에 직면한 현실 속에서 대학 등록금 부담완화의 일환으로 국가장학금 제도를 확대실시하고 있다.²⁾ 국가장학금이 확대됨에 따라 대학의 장학금 정책이 효과적으로 보완되어 효율적으

1) GDP대비 공교육비 지출 비율 또한 2009년 기준 2.6%로 OECD국가(평균 1.6%) 중 미국 다음으로 높은 편이다.

2) 이에 대한 자세한 내용은 본문 제IV장의 제1절 참조.

로 활용되도록 국가재정과 대학재정간의 유기적인 협조관계가 구축되어야 할 필요성이 증대하고 있다.

또한, 고등교육의 양적 확대와 더불어 국가의 지속적인 성장을 위한 인적재원에의 투자를 위한 또 다른 축은 고등교육의 수월성이다. 고등교육의 수월성은 고등교육을 담당하고 있는 대학의 역할 및 사회조직으로서의 기능과 밀접한 관련성이 있다. 정부의 고등교육정책은 각 대학에서 대학별 설립목적에 맞는 목표를 효과적으로 달성하기 위한 수월성을 십분 제고할 수 있도록 조장할 필요가 있다. 이를 위해서 각 대학에서는 배출한 학생들이 대학별 인재 상에 걸맞은 인적재원으로 성장할 수 있도록 수월성을 갖춘 우수인재를 선발하여 지속적으로 지원해야 한다. 따라서, 등록금으로 확보되는 대학재정에서 장학금 제도가 어떻게 목표 지향적으로 운영되어야 하는지를 분석하는 것은 중요한 연구과제이다. 이러한 점에서 볼 때, 고등교육의 지속적인 성장을 위해 정부는 대학 장학금에 대한 재정의 역할분담 체계를 적절히 강구하는 것이 중요하다. 국가재정과 대학 재정간의 유기적인 협조관계를 설정하기 위해서는 등록금 부담완화와 저소득층 장학금 지원(need-based)을 위한 정부의 역할이 강조되어야 하고, 등록금 재원의 효율적인 확보와 장학금 제도의 효과적인 운영을 통해 탁월한 인재를 양성하고 지원(merit-based)하기 위한 대학의 역할도 중요하다. 정부와 대학 간에 장학금 제도에 대한 역할이 각각 협조적으로 분담되어야 고등교육이 지속적인 성장에 기여할 수 있기 때문이다. 즉, 국가와 대학 간 대학장학금에 대한 역할분담의 적절성에 있어서, 저소득층 지원은 기본적으로 국가재원으로 지원하고, 우수인재 지원은 대학별 기준에 따라 대학재원으로 지원하는 장학금 체계가 장기적으로 설계되어야 할 필요가 있다.

본 연구는 효과적인 대학장학금 정책을 파악하기 위해 일본과 미국, 중국, 영국의 사례를 조사함으로써 우리나라의 장학금 정책의 정당성과 적정성을 비교 분석하였다. 특히, 우리나라의 학비감면제도의 특징과 준수현황을 구체적으로 분석하여 대학장학금에 대한 정책적 개선방안을 제시하였다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제2장에서는 고등교육과 관련한 대학 재정 및 등록금 재원과 장학금 제도 등에 대한 기존연구결과를 검토하였다. 크게 국가 장학금에 관한 연구, 대여 장학금에 관한 연구, 대학 등록금 및 장학금과 관련한 연구로 구분하여 각 연구결과의 유사성과 차이점을 분석하였다. 제3장에서는 외국의 장학금 제도의 운영사례를 분석하고 대학의 장학금 지급기준을 검토함으로써 국내 장학금 제도에의 시사점을 파악하였다. 제4장에서는 우리나라 장학금 정책을 학

비감면제도를 중심으로 살펴보았다. 먼저 현행 대학등록금의 수준과 정부의 등록금 부담 완화정책에 대한 이해를 돋고자 등록금에 대한 국가정책을 개략적으로 파악하였다. 또한, 우리나라 장학금 정책의 근간이 되고 있는 학비감면제도의 변천을 알아봄으로써 법적근거와 역사성을 검토하였다. 구체적으로 [학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙]과 [대학 등록금에 관한 규칙]이 역사적으로 변천하는 과정에서 10% 규정과 30% 규정이 정착되게 된 법적 근거와 의의를 파악하였다. 아울러 학비감면 규정의 실효성을 파악하고자 439개 대학의 일반적인 규정준수 상황을 파악함으로써 장학금 정책의 타당성과 준수여부를 평가하였다. 마지막으로 제 5장에서는 우리나라 장학금 정책에 대한 정책적 제언을 제시하였다.

Ⅱ. 선 행 연 구

장학금 정책은 고등 교육의 수혜자에게 대학 등록금에 대한 부담을 완화시켜주는 국가적 정책이기 때문에 장학금 정책에 대한 연구는 등록금과의 관계를 살펴보는 것이 주요 주제로 연구되어 왔다. 장학금을 통한 대학 등록금에 대한 부담 완화 방법을 구분해서 살펴보면, 직접적으로 등록금에 대한 감면 정책으로 시행되는 국가장학금 정책과 간접적 부담 완화 형태로 시행되고 있는 대여장학금으로 대별할 수 있다. 이하에서는 국가장학금과 대여장학금에 관련한 선행 연구를 살펴본 후, 등록금 정책과 관련된 일반적인 장학금 정책을 살펴보기로 한다.

<표 2>는 국가장학금과 관련한 선행연구를 정리하고 있다. 김수경 외(2012), 이정미 외(2012)의 연구에서는 최근 시행된 국가장학금에 대한 주요 쟁점 및 배분방식에 대한 개선방안에 대해 논의하고 있다. 남수경(2008)의 연구에서는 이 공계국가장학사업에 대하여 능력기반 장학프로그램에 대한 주요 쟁점 분석과 대학등록금과 장학금 지원의 문제점 및 향후 개선방향을 제시하고 있다. 신태진(2003)과 이영(2006)의 연구에서는 각각 우리나라 대학의 장학금 제도의 현실적 활용을 위한 행정적 방안에 대한 모색과 우리나라 학자금 지원제도에 대한 필요성과 제도개선 및 재원마련 방안에 대해 살펴보았다.

대여장학금과 관련한 선행연구는 <표 3>에 정리되어 있다. 남수경(2004a, 2004b, 2005, 2007a, 2007b)의 연구에서는 대여장학금 사업의 선발단계와 상환단계에서

〈표 2〉 국가장학금 관련 연구

김수경 한유경 고장완 (2012)	우리나라의 국가장학사업은 대학배분방식으로 제도화되어 있어 이에 대한 개선 방안 모색을 위해 미국 국가장학금 배분제도와의 비교분석을 통해 국가장학금에 대한 명확한 유형별 특성화, 대학교육의 질적 제고 관점에서 대학배분 국가장학금 지표에 대한 재검토, 그리고 대학배분 국가장학금 지표로 최소자격이 중점적으로 활용되어야 한다는 개선방안을 제시함.
이정미 이상돈 (2012)	2012년 시행되는 국가장학금 사업의 다양한 쟁점 논리들을 분석함으로써 동 사업의 근거 및 내용을 이해하고 향후 국가장학금 사업의 발전방향을 탐색하는데 목적이 있음. 주요쟁점은 사업유형별 재원 비중, 대학 경유 지원방식, 지원 대상, 학생의 소득분위 산정방법 및 지원금액, 대학의 자구노력 산정방법 등으로 국가장학금 사업을 통해 달성하려는 등록금 인하와 대학의 구조조정의 효과가 대학교육의 질 저하로 이어지지 않아야 하고, 국가장학금 사업지원 대상 선정기준과 관련하여 지속적인 개선이 필요하며, 국가장학금 사업을 계기로 고등 교육 재정투자구조와 지원방식에 대한 사회적 논의가 활발히 진행되어야 함을 지적하고 있음.
남수경 (2008)	미국의 능력기준 장학금정책의 변화동향을 고찰하고, 능력기반 장학프로그램을 둘러싼 주요쟁점을 분석함으로써 우리나라의 대학생 장학금정책의 개선방향에 시사점을 제시하고 있음. 이공계국가장학생사업은 광범위한 능력기준 장학프로그램이 되도록 재설계하는 방안이 제안됨. 또한 교육여건이 열악한 지방자치단체를 중심으로 도내 고교졸업생 가운데 일정수준이상의 학력을 가지고 도내 대학에 입학하는 학생에 대한 능력기준 장학금정책을 적용할 것을 제안함.
이영 (2006)	학자금 지원제도 확대 발전의 필요성과 제도개선 및 재원마련 방안을 제시하는데 목적이 있음. 장학금 수요를 소득계층별 학자금 수요와 장래학생수를 고려하여 추정하고, 이를 근거로 구체적인 재원확보 방안과 우리나라의 학자금 지원제도의 발전방향을 종합적으로 제시함.
신태진 (2003)	고등교육 시장개방과 대학모집 정원부족 등 급변하는 고등교육 환경의 변화시점에서 대학 복지 행정연구의 일환으로 한국대학들의 장학금제도 현황을 파악하고 대학의 장학금제도를 현실적으로 활용하기 위한 행정적 방안을 모색함. 현재의 장학금제도는 경쟁력이 없기 때문에 국가, 기관차원의 발전적 전략이나 행정적 관리의 미비점을 보완해야 함.

적용기준의 공평성을 평가하고, 해외 대여 장학금 제도의 고찰을 통해 국내에 주는 시사점 제시 및 소득연동형 대여장학금 제도의 적용가능성과 한계를 논의하였다. 채재은(2005)의 연구에서는 미국, 영국, 네덜란드, 그리고 일본의 대학 학자금 제도의 주요 요소인 지원유형, 지원범위, 지원기준 및 상환방법을 비교분석하고 있다. 김안나(2004)의 연구에서는 학자금 융자제도를 활성화하기 위한 방안을 제시하기 위해 해외 학자금 융자제도의 특징을 분석하여 시사점을 도출하고 있다.

〈표 3〉 대여장학금 관련 연구

남수경 (2007a)	미국, 영국, 일본의 대학생 학자금 지원제도에 대한 최근 동향을 분석함. 학자금 지원 유형과 관련하여 학자금 대출을 확대하되 학생책임 비용부담을 줄여줄 수 있도록 소득연동 상환형 학자금 대출의 도입방안에 대해 검토함. 교육비와 생활비를 함께 지원하는 방안으로 정기적인 대학생 사교육비 조사결과를 토대로 1회 지원 또는 신청 가능 규모를 구체적인 수치로 제공함. 재정 지원기준과 관련하여 저소득층 학생의 고등교육기회 확대라는 목적을 유지하기 위해 교육적인 성과에 대한 인센티브를 제공함으로써 책무성을 강화해야 한다고 주장함.
남수경 (2007b)	정부의 대학생 학자금지원 사업을 통합, 관리 운영할 독립기구의 설치에 대한 장·단점을 구체적으로 검토하고, 장차 장·단기적으로 실현가능한 독립기구로서 장학재단의 설치, 운영할 필요성을 제기함.
남수경 (2005)	호주의 대여장학금 제도는 구조와 운영원리를 고찰함으로써 우리나라의 정부 보증 학자금 대출제도 운영에 시사점을 얻고자 함. 호주의 대여장학금 제도는 국가와 공공기관간에 유기적 협조체제 유지, 책무성 기제의 적극적 활용, 누진 상환율 적용과 자발적 상환제도를 통한 상환율 개선 노력이 주요 성공요인임. 정부기금의 제한성을 고려할 때 소득 연동 대여장학금의 경우 경제적으로 어려운 가정의 학생에게 우선적으로 지급하고, 일반 학생의 경우 현재의 정부보증 민간금융기관 주도형 대여장학금을 이용할 수 있도록 유도하는 방안을 검토하고 있음.
채재은 (2005)	대학학자금 지원제도의 주요요소인 지원유형, 지원범위, 지원기준 및 상환방법을 준거로 삼아 선진국인 미국, 영국, 네덜란드 및 일본의 제도를 비교 분석함. 각국의 사례를 통해 고등교육재정 운영의 효율성과 형평성을 높이기 위해서 일반학생을 위한 학자금 용자 이외에도 저소득층 학생을 위한 학자금 보조제도의 도입, 학생들이 경제적 형편에 상관없이 학업에 전념할 수 있도록 학비 뿐만 아니라 생활비에 대한 지원, 학생의 경제적 필요 이외에 소득, 자택외 통학 여부 등에 따라 학자금을 지원할 필요가 있다는 점을 제시함.
남수경 (2004a)	대여장학금 사업을 대상으로 선발단계와 상환단계에서의 적용기준을 중심으로 공평성을 평가함. 선발단계에서는 수혜대상 선정기준은 학생의 재정적 필요를 정확히 평가할 수 있는 척도를 갖추고 있지 못하며, 상환단계에서는 상환액의 부담정도나 상환방법이 전문대학과 4년제 대학 졸업자가 졸업 1-2년이 지난 후부터 월소득의 32.8%-45.5% 이상을 매달 상환액으로 지출해야 한다는 점에서 볼 때 저소득층의 자녀가 이용하기에는 지나친 부담이 되는 것으로 평가하고 있음.
남수경 (2004b)	소득연동형 대여장학금 제도에 대한 이론적 이해를 토대로 우리나라의 기존 제도가 갖는 문제점을 해결하고 실효성에 대한 가능성과 한계를 논의하는데 목적을 두고 있음. 우리나라 대여장학금의 문제가 수혜대상의 한정성, 1인당 대여가능 상한액의 불충분성, 소득대비 상환에 대한 과도한 부담임을 고려하여 외부지원형 소득연동 대여장학금 제도의 문제를 해결하는데 기여할 것으로 기대함.
김안나 (2004)	고등교육을 위한 정부의 재정적 부담을 완화하고 교육투자의 효율성을 증진하면서 고등교육의 기회균등을 실현하기 위한 학자금 용자제도를 활성화하기 위한 방안을 제시하고 있음. 이를 위해 현행 학자금 용자제도의 운영체계와 특성 및 문제점을 분석하고, 선진 외국의 학자금 용자제도의 특징을 분석하여 시사점을 도출하였으며, 미취학 중 저소득가계 자녀들의 학자금 수요를 분석하여 효과적인 학자금 용자 제도 개선 방안을 제시함.

〈표 4〉 등록금 관련 연구

고장완 (2011)	2005년 미국 대학의 적정등록금인상지수는 2.0이상으로 대학들은 등록금을 물가 상승률의 2배이상으로 인상한 것으로 나타났으며, 등록금 인상에 대한 국가의 통제노력이 일정정도 효과를 발휘하고 있기 때문에 등록금 인상에 대한 정부의 적극적인 관심이 필요하며, 정부의 관심과 등록금 인상 논의가 정치적, 수사적 측면에서가 아니라 실질적으로 효과를 발휘할 수 있는 증거기반 정책으로 이루어져야 할 필요가 있음을 강조함.
이수정 김승미 박소희 조윤서 (2011)	대학특성에 따라 대학등록금 수준 차이 및 세출구조의 차이를 분석하고 대학등록금에 영향을 미치는 요인을 4년제 사립대학 118개교의 자료로 2009-2010년 2개년의 패널데이터 분석함. 분석결과 학교미션, 학교소재지, 학문의 범위 및 최종 학위 수준에 따라 등록금 수준에 통계적으로 유의미한 차이가 있음. 수도권에 위치한 대학과 종합대학의 경우 등록금 수준이 더 높게 나타남. 또한 학교인지도가 높을수록 전임교원 1인당 학생수가 적을수록 전입 및 기부수입이 적을수록 등록금 수준이 높게 나타남.
송기창 윤홍주 (2011)	대학등록금의 성격과 대학등록금 결정요인에 관한 선행연구 고찰을 통해 대학등록금 결정요인을 분석하고, 대학등록금 정책방향을 탐색하는데 목적이 있음. 104개대학의 6년간 자료를 바탕으로 한 분석결과, 등록금인상 억제방안으로 물가인상률에 근거한 등록금상한제 유지논리의 재검토와 대학등록금 책정과정의 합리화, 민주화 그리고 교육여건 확충 경쟁억제를, 등록금 요인의 국가 흡수 방안으로 국립대학 재정구조 일원화를 통한 등록금 인상억제와 고등교육재정 교부금 신설 등 국고지원 확대를 제시하고 있음.
한국보 (2011)	중국사회는 사회주의 계획경제체제에서 시장경제체제로 벼화하는 과정에서 교육의 사회적 기능과 역할이 점차 강조되고 있으며, 대학개혁을 통한 대학등록금 제도의 시행은 대학예산이 부족한 문제를 해결하는데 중요한 역할을 담당함. 따라서 중국의 대학등록금제도의 변천과정에서 나타난 문제점을 발견하고 이러한 문제점들에 대한 분석을 통하여 향후 대학등록금제도에 존재하는 문제점을 해결 할 수 있는 대안을 모색하고자 함.
이은비 한유경 (2009)	우리나라 4년제 대학의 등록금 자료를 기초로 대학의 특성 및 전공계열에 따른 등록금 수준을 분석하였고, 각 변인이 대학 등록금 수준을 얼마나 설명해 주고 있는지를 분석하고 있음. 분석결과 우리나라 대학 등록금 수준이 일부 변인에 의해 영향을 받고 있으며 대학교육이 가져오는 혜택에 근거할 때 대학등록금이 더욱 차등화되어야 함을 시사하고 있음. 특히 사립대학보다는 국립대학에서 이러한 노력이 시급함을 제시하고 있음.
반상진 (2009)	대학등록금 정책과 관계가 있는 대학재정 구조와 현황 그리고 구조적 문제점을 분석하였고, 우리나라 대학등록금 규모 와 인상요인을 분석한 후, 이를 토대로 대학등록금 정책의 문제점과 대안을 제시함.

마지막으로 <표 4>는 등록금 정책과 관련한 장학금 정책에 대한 선행연구를 정리하고 있다. 이수정 외(2011)과 송기창(2011), 반상진(2009), 그리고 이은비 외(2009)의 연구에서는 대학등록금에 영향을 미치는 요인 및 등록금 수준을 파악하기 위해 실증자료를 토대로 분석하였다. 고장완(2011)와 한국보(2011)의 연구에서는 등록금에 대한 해외사례를 살펴보았는데, 미국의 경우 대학등록금 인상에 대한 정부의 관심을 제시하였고, 중국의 경우 대학개혁을 통한 등록금제도의 시행에 대한 문제점 및 향후 해결방안에 대해 제시하고 있다. 또한 남수경(2009, 2012)의 연구에서는 공평성, 책무성, 효율성, 충분성 등 4가지 기준에 기반한 대학 등록금과 학자금 지원 정책에 대한 평가 및 국가장학금을 포함한 대학등록금과 장학금의 지원정책의 향후 과제를 제시하고 있다.

한편, 대학 등록금수입에 기반한 면제 및 감액제도에 대한 연구는 송기창·남수경(2011)의 연구에서 유일하게 찾아볼 수 있다. 이들은 교육과학기술부령에 의한 『대학등록금에 관한 규칙』에 의해 대학 등록금 수입의 일부를 면제 및 감액하도록 지정한 법적제도의 문제점을 지적하고 있다. 이들은 입학금과 수업료 면제 비율(현원의 10% 이상)을 학교실정과 예산사정에 따라 신축적으로 정할 수 있도록 『대학수업료 및 입학금에 관한 규칙』 제3조 제2항에 대한 개정의 필요성을 제기하고 있다. 즉, 사립의 학교는 경제적 사정이 곤란한 학생의 최저 면제 비율인 현원의 3%를 유지하고 그 이상의 등록금 면제는 학교 사정에 따라 할 수 있도록 규정하도록 개정안을 제시하고 있다. 본 연구는 이들의 연구를 중심으로 법적토대와 준수현황, 그리고 각국의 사례비교를 통한 개선방안에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

III. 외국의 대학장학금 정책

1. 일본

일본의 장학금 정책은 주로 문부과학성³⁾의 고등교육국 학생지원과에서 담당하고 있으며, 2004년 4월 1일부터 독립행정법인인 “일본학생지원기구(Japan Student Services Organization: Jasso)가 국가장학사업 업무를 담당하고 있다. 일본학생지원기구에의 장학금 신청은 학교를 통해 실시하고 있다. 문부과학성의 전

3) 일본 문부과학성: http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shougakukin/main.htm

체 예산에서 장학사업이 차지하는 비중은 2012년 회계연도 1,267억엔으로 전체 예산 5조 6,377억엔에서 2.2%를 차지하고 있고, 일본학생지원기구의 장학사업을 위해서는 국채발행을 통한 재정융자자금으로 2012년 예산액으로 1,018,300백만 엔이 할당되고 있다.

문부과학성은 장학금 수혜희망자가 해마다 증가함에 따라 지급기준에 합치되는 희망자 전원이 장학금을 수혜할 수 있도록 하는 정책을 수행함을 목표로 하고 있다. 정부장학금은 그 대부분이 원금상환을 원칙으로 하는 대출형식을 채택하고 있으며, 무이자 장학금과 유이자 장학금으로 구성된다. 1998~2012년간 문부과학성 장학사업의 예산추이는 1998년 이래 장학사업 예산은 꾸준히 증가하고 있으며 전체 장학금에서 유이자 장학금의 예산 비중이 점차 확대되고 있다. 일본정부의 장학사업 수혜학생 추이는 1998년 이래 수혜학생이 꾸준히 증가하고 있으며, 2012년 현재 장학금 수혜학생은 134만명으로 127만명이었던 2011년에 비해 3만8천명 증가하였다. 주목할 만한 현상은 무이자 장학금 수혜학생의 수치변화의 폭은 적은 반면, 유이자 장학금 수혜학생은 해마다 지속적으로 증가하고 있다.

일본정부의 장학금을 지원받기 위한 조건은, 대학 및 대학원에 재학중인 학생이거나 입학 예정학생으로서 소속 학교장의 추천을 받아야 하고, 추천받은 학생 중에서 일본학생지원기구에 의해 장학생으로 최종 선발된 학생만이 장학금 지원을 받을 수 있다. 장학생은 학력, 가계소득 수준 등을 고려하여 선발하고 있으며, 유이자 장학금보다 무이자 장학금의 수혜학생 선발 기준이 더 높은 것으로 나타났다.

한편, 수업료 감면을 통한 장학금 정책은 크게 2004년 국립대학 법인화 이전과 이후로 나뉘고 있다. 일본 국립대학의 수업료 면제 및 감액제도는 2004년 법인화 이전에는 교육비 요구수준, 대학 유형 및 학생의 가계소득수준을 고려하여 지급하였으나, 법인화 이후에는 각 대학이 독자적인 기준을 설정하여 운영할 수 있게 되어 있다. 현재, 문부과학성의 각 대학의 수업료 면제에 대한 강제성은 없으나, 신성장 전략의 일환으로 우수인재양성에 기여할 수 있도록 하기 위해 수업료 감면 비율을 2019년에는 15.0%까지 올릴 예정이며, 학비감면 증대를 위한 유인책으로 각 대학에 운영비 교부금이나 경상비 보조금예산을 확대하여 실시하고 있다. 이는, 법인화이후 2009년까지 수업료 감면비율을 5.8%로 유지하였지만, 의욕과 능력이 있는 학생이 경제적 상황에 관계없이 수학할 수 있도록 하기 위한 학비감면 대책과 관련이 있다.⁴⁾

국립대학은 문부과학성이 국립대학 법인대학(86개)에 제시한 수업료 감면 비율 지침(학부 8.3%, 대학원 12.5%)을 대부분 준수하고 있으며, 수업료 면제액, 감면의 범위, 가계수준, 소득수준과 관련해서 자율적인 기준으로 운영하고 있다.⁵⁾ 각 국립대학은 수업료 수입예정액의 일정 비율에 대해 면제하도록 자체 규정을 두고 있으며, 규정에 따라 학생위원회 또는 임원회에서 장학금, 입학료 및 수업료 면제에 대한 기준 및 금액을 결정하고 있으며, 많은 국립대학들이 수업료 면제와 관련하여 문부과학성이 제시한 학부 8.3%와 대학원 12.5%를 ‘입학료 및 수업료 면제에 관한 심사기준’ 조항에 명시하고 있으며, 면제자에 대한 선발기준도 함께 명시하고 있다.⁶⁾

국립대학의 경우 2004년도 국립대학의 법인화 이후 2009년도까지의 수업료 면제율은 5.8%로 동결되어 있었지만, 2010년도 예산에서는 의욕과 능력이 있는 학생들이 경제상황에 관계없이 수학의 기회를 얻을 수 있도록 하기 위해 2019년도까지 학부·대학원생의 15%(전액 면제 5%, 반액 면제 10%)에 수업료 감면을 실시하는 것을 목표로 2010년도에 수업료 면제율을 6.3%로 확대하였다.(면제인원수는 전액 면제:반액 면제=1:2로 추계 한 것)⁷⁾ 또한, 2009년도 수업료 면제 실시상을 조사한 결과, 면제 실적은 283억엔으로 각 대학에 배분된 예산을 초과하여 수업료 감면을 실시하고 있었다. 2012년부터는 학부·대학원 석사과정과 관련되는 수업료 면제율을 7.3%로부터 8.3%, 2013년에는 10.0%로 올리는 수업료 감면 확대하려고 한다.(박사과정과 관련되는 수업료 면제율은 2012년도와 같게 12.5%로 설정)⁸⁾ 이와 같이 일본의 국립대학이 수업료 면제를 확대하는 이유는 “신성장 전략”으로 자리매김을 한 우수한 인재층의 형성에 국립대학이 기여하기 위해서로 나타났다.⁹⁾ 아울러, 2011년 동일본 대지진에 의해 재해를 입은 학생에 대한 수업료 면제 실시에 필요한 경비를 지원하고 있다.

예로, 일본의 국립대학인 큐슈대학의 수업료 수입액에 대한 장학금 비율의 가

4) 私立大學等經常費補助金配分基準別記 7 特別補助) http://www.shigaku.go.jp/files/s_tokuho23y-2.pdf

5) 국립대학 등의 수업료 그 외의 비용에 관한 성령(2004년 문부과학성령 제16호): <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H16/H16F20001000016.html>

6) 일본 재무성: http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2011/sy2401/2401b_10.pdf

7) 文部科學省事業評価書－平成23年度新規・擴充事業等, 學習者の視点に立った総合的な學び支援及び「新しい公共」の担い手育成プログラム(http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/1297367.htm)

8) 文部科學省, 平成24年度 予算(案)主要事項, 2012(http://www.mext.go.jp/a_menu/yosan/h24/1314901.htm) (http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/02/07/1314894_18.pdf)

9) 文部科學省, 家庭の教育費負担や公財政による教育分野への支出等
(http://www.mext.go.jp/a_menu/kyoikuhi/detail/1310881.htm)

이드라인은 별도로 없지만, 박사과정 학생에 대한 장학금은 대학내에서 관리하고 운영하고, 대부분 학부학생에 대한 장학금은 일본학생지원기구(JASSO)에서 관리하고 있는 것으로 조사되었다. 장학금에 대한 수혜자를 선택할 때, 소득수준과 학업성적이 고려되고 있으며, 큐슈대학 관계자와 인터뷰한 결과 수업료 면제와 학생 비율이 관련은 되어 있지만 외부에는 공개하지 않고 있었다.

2. 중국

중국의 국가장학금은 중화인민공화국 재정부와 교육부에서 담당하고 있으며 2007년 6월 26일 4년제 대학, 전문대학교 학생들의 다방면 발전을 격려하기 위하여, 빈곤학생의 의견 참조에 의하여 국무원에서는 ‘4년제 대학, 전문대 국가장학금관리 제도’를 도입하였다. 중국 장학금 제도의 특징은 중앙정부에서는 우수한 학생들에게 지원하는 국가장학금과 가계곤란 학생을 지원하는 국가 격려장학금 및 국가 조학금제도가 존재한다는 것이었다. 각 대학에서는 선발제도를 통해 우수한 학생에게 장학금을 지원하고 있고 크게 국가장학금, 국가격려장학금, 국가조학금 등이 있다.

먼저, 국가 장학금은 4년제 대학 및 전문대 재학생 중의 특별 우수학생을 경력하기 위하여 도입하였고 중앙정부가 재원을 마련하여 매년 5만명에게 1인당 8,000위안을 지급하고 있다. 또한, 국가 격려장학금은 4년제 대학 및 전문대 재학생 중의 가계가 곤란한 우수한 학생을 격려하고 지원하기 위해 도입하였고 전국 총대학생수의 3%에게 1인당 5,000위안을 지원하였는데 국가 격려 장학금은 주로 가계곤란 학생과 농업, 물관리, 석유 등을 전공하는 학생을 대상으로 교재, 기숙생활비 등을 무료로 제공하고 있다. 국가격려장학금의 재원은 대학의 위치에 따라 달리 확보되는데, 중앙소속 대학은 중앙정부가 전액부담하며 지방소속 대학은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 부담하고 있다. 지방소속 대학의 경우 학생의 출신지역에 따라 중앙정부와 지방정부의 지원율이 다르다. 마지막으로, 국가 조학금제도는 중앙과 지방정부가 공동으로 부담하며 4년제 대학, 전문대 및 중등직업학교의 재학생 중 농촌학생 및 가계곤란 학생들을 후원하기 위해 마련한 제도이다. 특히, 조학금 대출제도는 중앙정부가 시행하는 국가 조학 대출 제도와 지방정부에서 운영하는 지역신용조학대출가 있는데 가장 큰 특징은 조학금 대출제도를 통해 학자금을 대출받은 학생이 졸업 후 일정기간 빈곤지역에서 근무하는 경우 국가에서 대출금을 감면해주는 제도라는 점이다.

한편, 중국의 경우 수업료 감면을 통한 국가 장학금 정책은 실시하지 않는 것으로 파악되었다. 예로, 중국 복단대학의 장학금 제도는 학교의 발전을 위해 우수학생을 지원하고 있다. 복단대학의 장학 장학금 지원 선발 기준은 2학년이상 우수한 학생 지원을 목적으로 학습성적과 창조 및 실전 능력을 종합 평가하여 전체 지원자수의 40%를 선발하여 장학금을 지원하고 있으며 장학금 지급액은 3등급으로 구분하여 선발하고 있다.¹⁰⁾ 또한, 복단대학 각 대학은 매학년 지원한 장학금 3등 상금중에 10~20%의 금액을 보유하여 우수한 학생을 격려하기 위한 상을 마련하여 상금 1,000위안을 지원하고 있다.

3. 미국

미국의 대학생 학자금 지원 제도는 1965년에 제정된 「고등교육법(Higher Education Act of 1965)」을 기초로 발달해 왔다. 정부의 재정지원은 연방정부와 주정부 지원으로 구분되며 연방정부는 대학에 대한 연구비 지원과 학생에 대한 학자금 지원인 크게 무상장학금(grants), 학자금 대출(loans) 및 연방 근로장학금(federal work study)으로 구성된다. 또한, 주정부는 학생에 대한 재정지원으로 해당 주마다 서로 다른 재정지원 프로그램을 운영하고 있다. 2007년 기준 연방 정부 학자금 지원의 수혜자수는 총 1,080만명, 2008년에는 1,110만명으로 확대되어, 전체 대학생수 기준으로 수혜율은 약 74% 정도이다.¹¹⁾

연방정부의 학생에 대한 재정지원은 기본적으로 필요중심(Need-based)으로 이루어지며 종류는 장학금, 근로장학금, 학자금 융자 등 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 먼저, 장학금(Grant)은 상환할 필요가 없는 학자금 지원액으로 학생의 경제적 필요를 최우선 요건으로 하여 학부생에게 지급되고 있으며, 지급은 일차적으로 대학교육비에 따라 차등지급하고 있다. 장학금의 종류에는 연방펠장학금(Federal Pell Grant)과 교육기회보충장학금(Federal Supplemental Educational Opportunity Grant)가 있다. 연방펠장학금은 가정 형편이 어려운 학부생을 대상으로 대학에 재학하고 있는 동안 한 해에 연속으로 2회 지원을 받을 수 있으며, 2011-12년의 경우 학생에 대해 571달러~5,710달러까지 지원하고 있다. 특히, 연방펠장학금은 부모가 부양하는 학생과 피부양 학생을 소득수준에 따라 장학금 지급액을 결정하고 있으며 2008~2009학년도 기준으로 총 장학금 수혜자(부

10) 복단대학 분과 성적우수 장학금 선정 세칙(復旦大學本科优秀學生獎學金評定細則)

11) 미국 고등교육에서 대학을 일차적으로 재정적으로 지원하는 것은 주정부로 605개의 프로그램으로 학생을 재정지원하고 있다. 남수경(2007) 참조..

양+피부양) 6,155,196명에게 평균 2,971달러를 지원하였다. 교육기회보충장학금 또한 가정 형편이 어려운 학생을 대상으로 하는데 연방펠장학금을 받는 학생이 우선대상이 되며, 2011-12년의 경우 학생당 100달러~4,000달러까지 지원하고 있다. 근로장학금(Work-study)은 재정지원이 필요한 학부생과 대학원생이 재학하고 있는 동안 대학 내에서 일정시간 일을 하고 이에 대한 재정지원을 받는 프로그램이며, 학생은 최저임금을 보장받으며 최대 한도액은 없다. 마지막으로, 학자금 응자의 경우 2007~2008년 학생당 계층별 평균 장학금 지원 규모와 학자금 대출 금액 현황을 학생의 지위 및 소득에 따라 살펴보면, 저소득층의 경우 고소득층보다 장학금 및 대출금 금액이 더 큰 것으로 나타나고 있다.¹²⁾

한편, 미국의 경우 주마다 서로 다른 학생에 대한 재정지원 프로그램을 운영하고 있다. 예로, 미국 동부 버지니아 주의 재정지원 프로그램을 살펴보면, 필요(Need-based), 능력(Merit-based), 필요-능력혼합(Need and Merit-based), 그리고 특별지원(Non-Need-Non-Merit-based)으로 구분된다. 먼저, 필요장학금은 가정 형편이 어려운 저소득층 학생에게 지원되고 있는 장학금으로 일차적으로 개인별 대학교육비를 기준으로 그 대상과 성격에 따라 버지니아 주민에게만 지원되고 있다. 현재 지원되고 있는 장학금으로는 College Scholarship Assistance Program, Foster Children, Senior Citizens Tuition Waiver, Virginia Commonwealth Award, Virginia Dept. of Disability Services, Virginia Part-Time Assistance Program 등이 있다. 능력장학금은 그 종류와 목적에 따라 다양하나 일반적으로 주정부가 필요하다고 인식하고 있는 특정영역(특정 학문이나 전공 분야)의 인력을 양성하기 위해 지원되는 경우이다. 예를 들면, Nursing Scholarship Programs(버지니아 주에서 부족한 간호 인력을 양성하기 위해 간호인력양성 프로그램), Shipyard Workers(선박관련 근로자), Soil Scientist Program(토양학자), Virginia Teacher Scholarship Loan Program(교사가 부족한 지역을 대상으로 참여 대학의 학생에게 지원), STEM(우주공학에 관심있는 학생을 대상으로 지원), Virginia Space Grant Consortium(토목공학 프로그램에 재학하고 있는 학생 지원) 등이 있다. 반면, 필요-능력혼합에 의한 재정지원은 극히 제한적이며, 버지니아의 경우 현재 2개의 프로그램을 운영하고 있는데 모두 버지니아 주 학생을 대상으로 지원하고 있다. 또한, 특별지원에 의한 학자금 지원은 대부분 특정 영역이나 특수한 경우에 있는 학생들을 대상으로 학자금을 지원하는 Academic Common Market Program이 있으며 버지니아 주내의 대학에 재학하

12) 김수경, 한유경, 고장완(2012) 및 이정미(2011) 참조.

는 다른 주의 학생을 위한 프로그램(Attending Virginia Institution)과 버지니아 주의 학생이 다른 주에 있는 대학에 재학할 경우(Attending Non-Virginia Institution)로 구분된다. 즉, 버지니아 주와 협약을 맺은 남부지역대학연합(SREB)에 속한 대학에 버지니아 주의 학생이 재학할 경우 버지니아 주의 학생이 주내 등록금(in-state tuition)만을 지불하도록 하며 나머지는 주 정부에서 제공하고 있다.

따라서, 미국의 경우 기본적으로 장학금 지원 수준을 대학교육비에 근거하여 결정함으로써 실질적이고 합리적인 장학금 지원이 이루어지고 있다. 필요 장학금 지원은 개별 학생 지원 방식으로 배분되는 반면, 능력장학금 지원은 대학 및 학과를 중심으로 배분되고 있다. 이러한 과정에서 각 대학의 수업료 감면에 대한 국가 장학금 규정은 없으며, 해당 대학이 자율적으로 장학금을 설계하고 있다.

4. 영국

영국의 대학생 학자금 지원제도는 「2004년 개정 고등교육법(Higher Education Act 2004)」을 토대로 운영되고 있다. 영국을 포함한 유럽의 국가들은 오랫동안 대학교육에 대한 무상원칙을 유지해 왔기 때문에, 학자금 지원 제도는 주로 등록금보다는 생활비를 중심으로 논의되어 왔으며 특징은 다음과 같다.¹³⁾

첫째, 수업료에 대해서 전액 후불제 소득연동 상환방식을 도입함으로써 사실상 대학 등록금에 대해서는 무상 교육원칙으로 하고 있다. 둘째, 저소득층과 장애학생 등을 위한 학업보조금제도를 운영함으로써 저소득층 자녀의 생활비 지원을 무상화함으로써 실질적인 대학교육 기회의 보장을 추구하고 있다. 셋째, 일반 학생은 수업료 후불제와 더불어 생활비에 대해서는 대출제도를 이용하고 있다. 따라서, 자신의 배경요인에 관계없이 일반 대학생은 수업료 후불제와 생활비에 대한 대출제도를 통하여 학자금을 지원받게 되며, 저소득층 학생이나 장애학생 등 경제적·신체적 어려움을 겪는 학생은 수업료 후불제와 학업보조금 제도를 통하여 학자금을 지원받는 형태이다.

영국의 학자금 지원 사업의 실질적인 운영은 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등 4개 지역의 고등교육 부처와 ‘학자금 관리공사(Student Loans Company)’가 대학생에 대한 모든 재정 지원, 즉 무상장학금이든 학자금 대출이

13) 남수경(2007)을 참조하여 재정리함.

든 금전적 출납 업무를 담당하고 있으며. 영국의 대학생 학자금 지원제도는 크게 수업료 후불제도(Deferment-Fee System), 학업 보조금 제도(Grants), 학자금 대출 제도(Loan)로 구분할 수 있다.

먼저, 수업료 후불제도는 큰 틀에서 보면 학자금 대출제도로 2006/2007학년도 대학 입학생부터 수업료에 대하여 ‘졸업생 교육분담금 제도(Graduate Contribution Scheme)’가 적용되어 대학에 다니는 동안 모든 학생들은 각 대학에서 부과한 수업료(2011년까지 정부에서 정한 수업료 상한선은 연간 £3,000)를 직접 대학에 내지 않고, 학자금 관리공사에서 대학에 대출 형태로 선납해 준 후, 기준 소득(2007년 현재는 연봉 £15,000)이상에 도달한 후부터 소득의 일정 비율(2007년 9%)로 자동 상환하게 하는 제도이다.

학업 보조금 제도는 특히 저소득층 학생이나 장애학생의 교육기회를 보장하기 위한 목적으로 상환할 필요가 없는 무상장학금의 형태로 운영되며, 학업 보조금 제도의 유형으로는 최하위 소득계층 자녀의 전일제 교육을 지원하기 위해서 신 생활비보조금제도(new Maintenance Grant), 편부모 슬하에 있거나 장애 학생으로 저소득층 가정의 학생을 위한 특별지원 보조금제도(Special Support Grant), £2,700이상의 수업료 초과분을 대학으로부터 지원받는 대학의 수업료 무상장학금제도(Bursaries), 자녀나 성인부양가족 수당, 장애학생 수당, 추가교통비 지원 등이 있다.

학자금 대출 제도는 숙박, 식사, 의류, 교통 등과 같은 생활비를 지원하며, 1998년부터 소득연동형 상환방법이 사용되어 상환방식은 대출자의 소득이 일정 기준(2005/06년 기준 연봉 £15,000)에 도달된 후 그 초과분에 대해서 매달 혹은 매년 9%를 상환하게 하고 있다.

영국 4개 지역 학자금 지원 사업 프로그램 전체 수혜자 수를 살펴보면 2008/09년도에는 1,092명, 2009/10년에는 1,152명으로 학자금 지원 사업 수혜자의 대다수가 잉글랜드 지역 학생이며, 다음으로는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역 학생 순으로 나타나고 있다. 한편, 2008/09년과 2009/10년 영국 3개 지역의 학자금 지원 사업 프로그램 지출 현황을 살펴보면 학자금 대출이 두 해 모두 3개 지역 학자금 지원 사업 총지출 대비 78%를 차지하는 것으로 나타났고, 그 다음으로는 학자금 보조금 19%, 기타 특별 대상지원 2%, 장애학생공제 1% 순으로 나타났다.¹⁴⁾

영국의 학자금 지원 사업 중 대부분을 차지하는 잉글랜드의 2008/09년도부터

14) 남수경(2007) 및 이정미(2011) 참조.

2009/10년도 학자금 지원 사업 프로그램별 수혜자 현황을 살펴보면 수업료 보조금 수혜자 수는 4만 1천명에서 8천명으로 감소한 반면, 수업료 대출 수혜자 수는 67만 6천명에서 76만 1천명으로 증가하였고 생활비 대출 수혜자 역시 77만 2천명에서 82만 명으로 증가하고 있다. 한편, 같은 기간 잉글랜드 학자금 지원 프로그램에 대한 지출 현황을 살펴보면, 수업료 보조금에 대한 지출은 2008/09년도에 4천 5백만 파운드에서 2009/10년도 9백만 파운드로 감소한 반면, 수업료 대출에 대한 지출은 2008/09년도에 19억 1천 8백만 파운드에서 2009/10년도 22억 6천 8백만 파운드로 증가하였으며 생활비에 대한 보조금과 대출 역시 약간의 차이는 있지만 증가하는 추세인 것으로 나타났다.

5. 정리 및 시사점

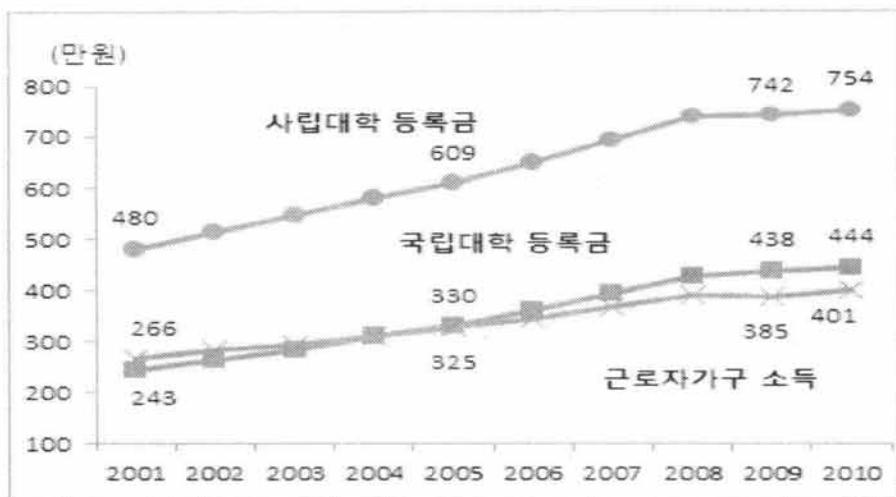
일본, 중국, 미국 그리고 영국과 같은 해외 주요국의 경우 공통적으로 대학장 학금은 대학의 자율적 선택에 맡기고 있으며, 국가장학사업으로 저소득층에 대한 생활비 보조를 확대하고 있다. 먼저, 일본의 경우 문부과학성이 각 대학에 수업료 감면제도에 대한 유인책으로 운영비 교부금이나 경상비 보조금에 대한 예산을 확대 하고 있으며, 학비감면에 대한 기준은 대학 독자적으로 설정할 수 있도록 하고 있다. 또한, 학자금 용자제도는 원금상환을 원칙으로 무이자 장학금과 유이자 장학금으로 나누어 운영하고 있다. 또한, 중국의 장학금 제도의 특징은 중앙정부에서는 우수한 학생들과 가계곤란 학생을 지원하며 각 대학에서는 능력중심의 장학금선발제도를 통해 우수한 학생에게 장학금을 지원하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 미국의 경우 기본적으로 장학금 지원 수준을 대학교육 비에 근거하여 결정함으로써 실질적이고 합리적인 장학금 지원이 이루어지고 있으며, 필요장학금 지원은 개별 학생 지원 방식으로 배분되는 반면, 능력장학금 지원은 대학 및 학과를 중심으로 배분되고 있다. 마지막으로, 영국의 대학교육의 학자금 지원제도는 주로 등록금보다는 생활비를 중심으로 논의되어 왔으며 수업료에 대해서 전액 후불제 소득연동 상환방식을 도입함으로써 사실상 대학 등록금에 대해서는 무상 교육을 원칙으로 하며, 저소득층과 장애학생 등을 위한 학업보조금제도를 운영함으로써 저소득층 자녀의 생활비 지원을 무상화함으로써 실질적인 대학교육 기회의 보장을 추구하고 있다.

IV. 한국의 대학장학금 정책

한국의 대학장학금 정책은 등록금의 수준을 물가수준에 연계하여 가격제한을 하는 동시에 수업료의 감면비율을 일정부분 제한하여 장학금으로 활용하도록 법제화하고 있다. 이하에서는 등록금 부담완화 정책과 학비감면제도를 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 등록금 부담완화 정책: 등록금 인상을 상한제 및 학자금 대출

우리나라의 대학등록금 수준은 2000년대 들어 빠른 속도로 증가하면서 가계의 교육비 부담이 가중되었다. 최근 3년 동안의 대학등록금 상승률은 물가상승률 이내로 안정되는 추세를 보이고 있지만, 2001년부터 2010년까지 연평균 대학등록금 상승률은 사립대가 5%, 국립대가 7%를 기록하면서 동기간 물가상승률(연평균 3.2%)을 크게 상회하였다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 2005년부터는 상대적으로 낮은 수준을 보였던 국립대 평균등록금(330만원)이 도시근로자 2인 가구의 월평균 소득(325만원)보다 높아지면서 가계의 교육비 부담은 더 커진 것으로 나타났다¹⁵⁾.



주: 근로자 가구 소득은 도시근로자 2인 가구 기준.

자료: 교육과학기술부; 통계청

<그림 1> 대학등록금 및 가구 소득 추이

15) 이찬영(2012) 참조.

〈표 5〉 든든학자금(ICL)과 일반상환학자금 대출 비교

	일반상환학자금	든든학자금(ICL)
대출 한도	4천만 원(대학) (생활비 연 2백만 원 한도)	등록금 전액 (생활비 연 2백만 원 한도)
지원 기준	학점 기본조건(C학점) 신용관리정보 규제중인 경우 대출 제한	학점 기본조건(C학점) 경제적 요건(1~7분위)
상환	최대 10년 거치, 10년 상환	일정 기준소득* 이상 발생시 * 4인 가구 최저생계비(연 1,636만 원)
상환액	일정액 분할상환 방식	기준소득 초과소득의 일정률(20%)
이자 부담	대출 즉시 이자납부 (의무불이행시 연체이자율 16%)	일정 기준소득 이상 발생 시까지 이자납부 유예

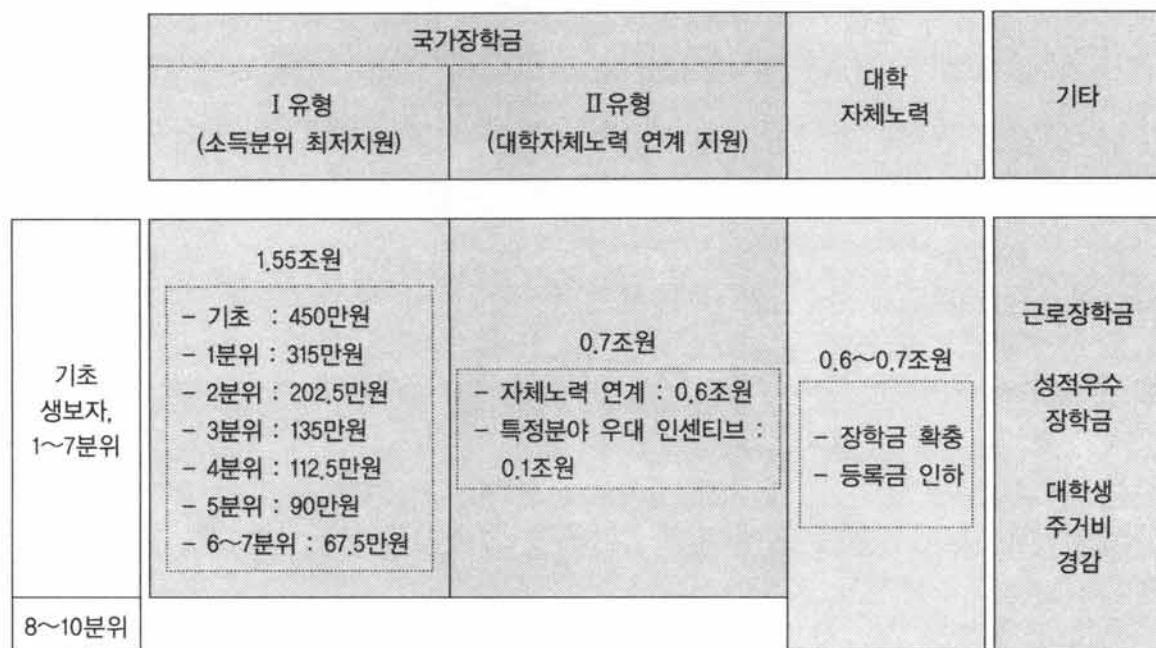
자료: 송기동(2012)

우리나라 장학금 정책은 총량적인 관점에서 다양한 재원을 활용하여 가계 전체의 평균적인 등록금 부담을 줄이기 위한 대책을 지속적으로 추진되고 있다. 한국장학재단 설립('09.5.)등 국가장학제도의 틀을 마련하고, 학생의 경제·생활 여건을 고려한 다양한 국가장학사업을 신설하였으며, 기초생활수급자 장학금 신설('08년), 4년제 대학생을 대상을 하는 근로장학금('09년)과, 신설저소득층 성적우수장학금('11년)이 각각 운영되고 있다.

또한 대여 장학금 정책의 일환으로 기존의 일반상환학자금제도를 보완한, 취업 후 학자금 상환제도(든든장학금 제도)를 도입('10년)하였다. 두 제도의 가장 큰 차이점은 점은 2010년 이전에 시행된 학자금 대출제도에서는 학자금대출 즉시 이자납부 부담이 발생한 반면에 든든학자금 제도는 졸업 후 취업 등을 통해 일정수준 이상의 소득이 발생한 시점부터 원리금을 분할하여 상환할 수 있도록 했다는 점이다(<표 5> 참조).

한편, 최근 4년간('09년~'12년) 등록금 인상률은 물가상승률을 이내에서 안정되었으며, 이에 따라 등록금 인상률이 물가상승률을 이내로 유지되면서 등록금 수준이 안정 되었음에도 불구하고, 여전히 대학 등록금은 학생·학부모의 부담이 큰 상태이다. 이에 정부는 등록금인상률상한제(직전 3개년도 물가상승률의 1.5 배 이내) 및 등록금심의위원회 도입 등을 통해 등록금 인상률이 물가상승률 보다 낮은 수준에서 안정 되도록 제도적 장치를 마련하고 있다.

또한, 정부는 대학 등록금 부담 완화를 위해 1.75조원의 재정투입과 대학 스스로의 자체 노력을 통해 소득 7분위 이하 대학생에게 25% 이상의 등록금 부담 완화 추진하고 있으며, 각 대학은 “국가장학금 제Ⅱ 유형 지급”과 연계하여 명목등록금 인하 또는 교내 장학금 추가확충 등 자체노력 추진 중이다. (그림 2 참조)



〈그림 2〉 대학장학금 체계의 기본구조

〈표 6〉 I 유형 지급률·지급범위 개선

(단위 : 만원)

구분	기초생보자	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위
'12	450*	225	135	90	미지원			
	(100%)	(50%)	(30%)	(20%)				
'13	450	315	202.5	135	112.5	90	67.5	67.5
	(100%)	(70%)	(45%)	(30%)	(25%)	(20%)	(15%)	(15%)

* 기준 지원액은 450만원

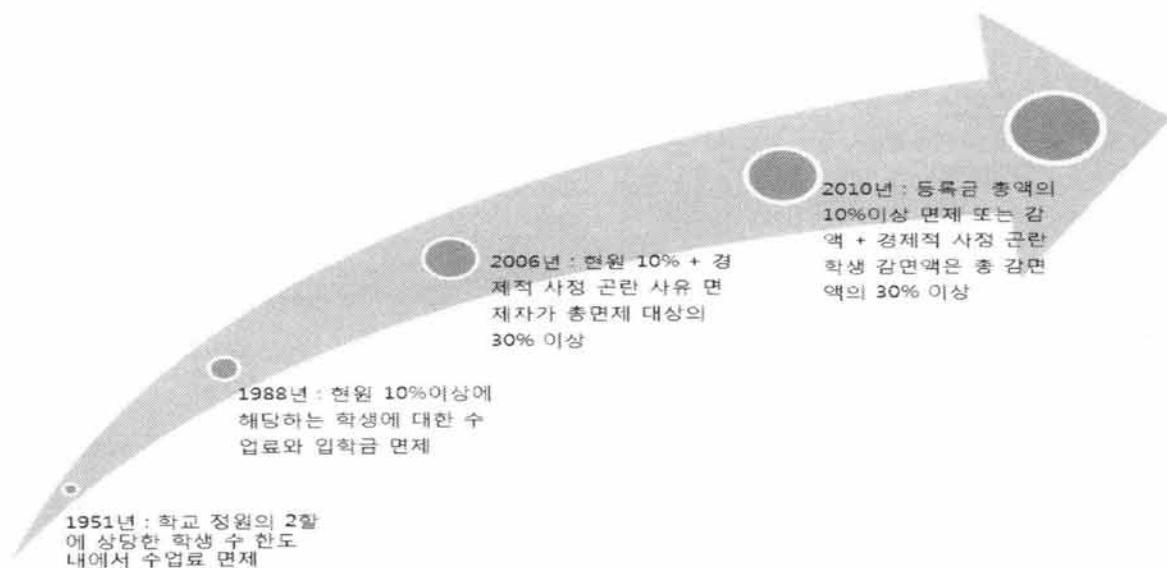
출처 : 학비감면규정의 실효성 강화 방안 연구(2012), 이상호 외

<표 6>에서 보는 바와 같이 2013년부터는 국가장학금 I 유형의 경우, '12년에 비해 1인당 지원액을 높이고, 수혜 대상도 기초생활수급자(기초수급자)와 소

득 1~7분위 대학생으로 확대하고 있다. 특히 기초생활수급자와 비교해 경제적 여건이 크게 낫지 않은 소득 1분위와 2분위의 지급률을 크게 확대하여 해당 학생이 학업에 몰입할 수 있는 환경을 조성하고자 하며, 이와 함께 '12년에는 국가장학금 II 유형과 교내장학금으로만 지원받던 소득 4~7분위 대학생에 대해서도 국가장학금 I 유형을 지원하여 등록금 부담을 완화하였다. 이를 위해 정부재정(2.25조원)과 대학 자체노력(6,000억원 가정)을 통해 '11년 대비 7분위 이하 대학생의 등록금 부담이 최대 34.7% 완화하고자 하며, 특히, 3분위 이하를 기준으로 하는 경우 최대 40.3% 정도의 부담이 낮아져 저소득층 학생이 학비 부담을 줄여줄 것으로 기대되고 있다. 이는 전체 학생 기준으로 환산시 최대 약 27.0%의 부담 경감 효과가 있다고 보고되고 있다.¹⁶⁾

2. 학비감면제도와 준수현황

대학 등록금에 대한 면제 및 감액제도는 『대학등록금에 관한 규칙』(교육과학기술부령 제153호, '11.11.28. 일부개정)을 법적 토대로 운영되고 있다. 『대학등록금에 관한 규칙』은 1951년에 제정되어 현재까지 다음과 같이 1988년, 2006년, 2010년 총 3차례의 주요 변경사항이 있다. (그림 3 참조)



〈그림 3〉 학비감면규정의 변천사

16) 이상호 외(2012).

<표 7>에서 정리된 바와 같이, 1988년 개정의 주요 내용은 장학금 정책 수혜 대상을 ‘현원 10%이상’으로 규정함으로써 이후 우리나라의 장학금 정책의 근간이 되는 10%규정이 시작되었다. 이후 2006년 3월 개정의 주요 내용은 수혜 대상을 현원 10%와 더불어 경제적 사정 곤란 사유 면제자를 총 수혜 대상 중 30% 이상으로 할 것을 주요 골간으로 하고 있다. 2010년 개정에서는 수혜 대상 규정을 인원 규정에서 총액 규정으로 변경한 점이 주요 내용이다.

〈표 7〉 학비감면제도 주요 개정 사항

<p>〈 문교부령 제18호(1951. 4.13.) 〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학력과 인물이 우수한 자 또는 경제적 이유로 납입이 불능한 자에 대하여는 그 학교 학생정원의 2할에 상당한 학생수의 한도내에서 수업료를 면제할 수 있다.
<p>〈 문교부령 제569호(1988. 1.29.) 〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사립의 대학, 사범대학, 개방대학, 전문대학 및 이에 준하는 각종학교는 학과별 현원의 10% 이상에 해당하는 학생에 대한 수업료와 입학금을 면제하여야 한다. - 제1항 제2호 및 제2항의 규정에 의하여 수업료 및 입학금이 면제되는자(교육법시행령, 국립학교설치령, 서울대학교설치령 및 군인자녀교육보호법에 의하여 수업료와 입학금이 면제되는 자를 제외한다.)의 총수는 국립학교의 경우에는 현원의 20%(대학 및 전문대학의 경우에는 현원의 30%)를, 공립학교의 경우에는 현원의 15%(대학 및 전문대학의 경우에는 현원의 30%)를 초과할 수 없다.
<p>〈 교육인적자원부령 제884호(2006. 7. 10.) 〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사립의 대학은 현원의 10% 이상에 해당하는 학생에 대한 수업료와 입학금을 면제하되, 경제적 사정이 곤란한 사유로 면제되는 자가 면제대상의 30% 이상이 되도록 하여야 한다. - 제1항제2호 및 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 그 밖의 법령에 의하여 수업료 및 입학금이 면제되는 국립학교 설치령 및 서울대학교 설치령에 이하여 수업료와 입학금이 면제되는 자를 제외한다의 총수는 국립학교의 경우에 현원의 20%(대학의 경우에는 현원의 30%)를 공립학교의 경우에는 현원의 15%(대학·실업계고등학교와 읍면지역 및 도서벽지 교육진흥법 시행규칙 별표에 규정된 지역에 소재하는 학교의 경우에는 현원의 30%)를 각각 초과할 수 없다.
<p>〈 대학등록금에 관한 규칙(2010. 5.) 〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학교는 해당 학년도에 전체 학생이 납부해야할 등록금 총액의 10% 이상에 해당하는 등록금을 학생에게 면제하거나 감액하여야 한다. 이 경우 경제적 사정이 곤란한 학생에게 감면하는 액수가 총감면액의 30% 이상이 되도록 하여야 한다. - 국공립학교는 제2항에 따라 등록금을 감면할 때에는 수업료와 입학금 감면액이 해당 학년도에 전체 학생이 납부해야할 수업료와 입학금 총액의 30%를 초과하여서는 안된다.

교육과학기술부의 학비감면 준수 현황 자료에 따르면 최근 3년간 학비감면 규정 준수율은 꾸준히 증가하고 있으나, '11년 기준 10%규정 준수율은 88%이고 30%규정 준수율은 56%로 특히 30% 규정 준수율이 저조한 것으로 나타났다. 구체적으로, 학비감면규정 모두(10%, 30%)에 대하여 208개 대학이 미준수(47%)하고, 231개 대학이 준수(53%), 상대적으로 10%규정 준수율이 높은 반면, 30% 규정 준수율은 낮은 것으로 나타났다.

다만, 각 대학에서 경제적 사정 곤란자 선발을 용이하게 할 수 있도록 한국장학재단에서 학생의 소득분위 정보를 제공('12년 1월)하고, 규정 준수 여부를 “정부재정지원 제한 대학 및 학자금 대출제한 대학” 평가지표에 반영하고 있어 각 대학의 학비감면규정 준수율은 증가할 것으로 예측된다. 또한, 각 대학에서는 '12년 국가장학금 2유형에 대한 자구노력으로 등록금 인하 및 장학금을 대폭 확충하고, 다른 한편으로는 준수율이 비교적 낮은 30% 규정 준수를 위하여 장학 지침을 개정하여 학비감면규정 준수율이 증가할 것으로 예측된다.

교육과학기술부 및 한국장학재단에서 현장 점검(439개 대학중 약 10%인 42개 대학)한 대학의 학비감면규정 준수 현황 및 의견을 기초로 다음과 같이 학비감면 규정에 대한 적정성과 문제점을 지적할 수 있다.

먼저, 정부는 등록금 인상에 따른 학생·학부모의 학비감면 부담 완화와 경제적 사정 곤란자의 학업몰입을 위해 학비감면 10% 규정을 유지하고 있으며, 최근 3년간 10% 규정 준수율, 국가장학금 II 유형 확보를 위한 대학의 장학금 추가 확충, 외국사례(일본) 및 국내 대학의 의견을 고려하였을 때 10% 규정은 적정하다고 판단된다. 그러나, 등록금 인상률이 10%에 육박하던 시기에는 장학금 10%가 대학에 재정적인 부담이 되지 않았으나, 등록금 동결 및 인하하는 시점에서의 학비감면규정 10%는 대학의 경쟁력을 저하하는 원인이 될 수 있다.

또한 30% 규정에 대해서는 2011년도 기준 많은 대학이 준수하지 못하고 있으며, 대학 의견 및 준수현황을 고려하였을 때 규정개정이 필요한 것으로 나타났다. 10% 규정 준수 확대에 따른 30% 학비감면액이 비례적으로 증가하는 문제가 있어 대학 재정운용에 부담이 되고 있으며, 장학행정(성적장학, 경제적 사정 곤란자 장학 비율)의 자율성을 저해한다는 의견이 있다. 또한, 각 대학에서는 대학설립 목적에 맞게 장학금을 설계하였으나, 30% 규정에 “대학원 대학”, “기타(전문, 대학) 대학” 까지 포함하여 대학경쟁력 제고에 걸림돌이 되고 있으며, 개별 대학의 특수성을 인정할 필요가 있다는 의견이 많이 나왔다. 이외에 학부에 대해서만 30% 규정을 적용하자는 의견이 많으며, 일부 대학에서는 경

제적 사정 곤란자 위주의 장학정책은 성적장학 감소로 학생간 위화감 조성, 대학 경쟁력 저하, 대학 장학행정 자율권 침해 등 30% 규정을 완화하자는 의견도 있었다. 마지막으로 대학원의 교육과정 특성상 학부에 적용하고 있는 경제적 기준에 따른 가계 분류가 실효적이지 못하고, 통상적으로 교육대학원, 의학전문대학원 등 가계곤란자의 진학률이 낮은 이유로 폐지 또는 비율을 완화하자는 의견이 있었다.

V. 결 론

본 연구는 대학장학금에 대한 고등교육재정의 역할분담체계를 강구하는 관점에서 대학장학금체계에 있어서 국가재정과 대학재정간의 유기적인 협조관계를 파악하고자 각국의 대학장학금 제도의 운영체계와 지급기준을 검토하여 국내 장학금 제도에의 시사점을 제시하였다. 이를 통해 영국과 미국뿐만 아니라 일본과 중국 등 주요한 외국의 사례를 통해 대학 장학금의 재원에 대한 역할분담론은 21세기의 주요한 고등교육의 주요한 정책방향이 되고 있다는 것을 확인하였다. 따라서, 저소득층 지원은 기본적으로 국가재원으로 지원하고 우수인재 지원은 대학별 기준에 따라 대학재원으로 지원하는 이원적 장학금제도가 정착되어야 한다.

또한, 본 연구는 우리나라의 학비감면제도의 특징과 준수현황을 구체적으로 분석하여 개선방안을 검토하였다. 고등교육정책의 방향은 지속적으로 장학금을 확대하는 것이어야 하기 때문에 이를 달성하기 위한 정책수단은 강제적 규정에 의거하기 보다는 대학자율에 근거한 재정유인책을 강구하는 것이 효과적일 수 있다. 예를 들어, 일본의 문부성은 2011년 현재 7.3%인 대학장학금의 비율을 2013년까지 10%까지 확대하는 것을 목표로 경상보조금 등을 통한 평가와 유인 제도를 병행하는 제도는 유의할 만하다.

한편, 장학금 지원에 있어서 교육과 연구기능을 분리하여 학부 및 석사과정 그룹과 박사과정 그룹을 구분하는 분리적 접근방식이 필요하다. 학부 및 석사과정은 교육기능이 중심이므로 고등교육의 인적자원을 통합적으로 관리할 필요가 있고, 반면, 박사인력은 국가연구의 고등인력으로서 장기적인 국가발전을 위한 인적자원에 대한 투자의 관점에서 접근해야 할 것이다. 따라서, 이들이 안정적으로 연구에 전념할 수 있도록 일정한 생활수준을 보장해야 하며, 이들에 대한

수업료 감면비율을 (학부 및 석사과정에 대한) 교육지원에 비해 상향수준으로 유도할 필요가 있다. 일본의 문부성은 2011년 현재 학부의 등록금재원 장학금 비율을 7.3%로 목표를 잡은 것에 비해 박사과정은 12.5%를 제시하고 있다는 점은 유의할 만하다.

본 연구의 주요한 결론 및 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 장학금의 기능은 고등교육을 위한 재정의 역할분담에서 출발되어야 한다. 저소득층 지원은 기본적으로 국가재원으로 지원하고 우수인재 지원은 대학별 기준에 따라 대학 재원으로 지원하는 이원적 장학금제도가 정착되어야 한다. 둘째, 고등교육정책의 방향은 지속적으로 장학금을 확대하는 것이어야 하며, 이를 달성하기 위한 정책수단은 강제적 규정에 의거하기 보다는 대학자율에 근거한 재정유인책을 강구하는 것이 효과적이다. 셋째, 장학금 지원에 있어서 교육과 연구기능을 분리하여 학부 및 석사과정 그룹과 박사과정 그룹을 구분하는 분리적 접근방식이 필요하다. 특히, 박사인력이 안정적으로 연구에 전념할 수 있도록 일정한 생활 수준을 보장할 수 있도록 수업료 감면비율을 (학부 및 석사과정에 대한) 교육지원에 비해 상향수준으로 유도할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 고장완, “미국 연방정부의 등록금 통제 효과 분석”, *교육재정경제연구*, 제20권 3호, 2011.
- 김수경, 한유경, 고장완, “국가장학금 대학배분제도 분석: 미국 국가장학금 배분제도와의 비교를 중심으로”, *교육행정학연구*, 제30권 1호, 2012.
- 김안나, “인적자원투자 촉진을 위한 대학(원)생 학자금 융자제도 활성화 연구”, 정책과제, 교육인적자원부 2004.
- 남수경, “정부지원 대여장학금 제도의 공평성 평가”, *교육행정학연구*, 제22권 3호, 2004a.
- 남수경, “소득 연동형 대여장학금 제도의 적용가능성과 한계”, *교육재정경제연구*, 제13권 2호, 2004b.
- 남수경, “호주의 소득연동 대여장학금 제도의 구조와 운영원리에 대한 연구”, *교육재정경제연구*, 제14권 2호, 2005.
- 남수경, “대학생 학자금 지원정책의 쟁점과 주요국의 최근 동향 분석”, *교육재정경제연구*, 제16권 2호, 2007a.
- 남수경, “대학생 학자금 및 장학금 통합방안에 관한 연구”, 정책과제, 교육인적자원부,

- 2007b.
- 남수경, “능력기준 장학금 정책의 변화동향의 쟁점분석-미국 주정부의 광범위한 능력기준 장학프로그램을 중심으로”, 비교교육연구, 제18권 2호, 2008.
- 남수경, “대학 등록금 및 학자금 지원정책의 점검과 과제”, 한국교육재정경제학회 52차 학술대회자료집, 2009.
- 남수경, “대학 등록금 및 장학금 지원의 방향과 과제”, 교육재정경제연구, 제21권 1호, 2012.
- 반상진, “대학재정과 대학등록금, 무엇이 문제인가?”, 동향과 전망 77집, 2009.
- 송기동, “대학등록금 부담 줄이기」 추진 현황과 방향”, THE HRD REVIEW 제15권 3호, 2012.
- 송기창, 남수경, “대학등록금 면제 및 감액제도 개선방안 연구”, 정책연구, 한국대학교육협의회, 2011.
- 송기창, 윤홍주, “대학등록금 결정요인 분석 및 정책방향 탐색”, 교육행정학연구, 제29권 4호, 2011.
- 신태진, “한국 대학들의 장학금제도 활성화를 위한 고등교육행정의 발전 방안”, 고등교육연구, 제14권 1호, 2003.
- 이상호, 조수미, 강병남, 김승렬, 박철희, “학비감면규정의 실효성 강화 방안 연구”, 한국장학재단, 2011.
- 이수정, 김승미, 박소희, 조윤서, “대학특성별 등록금 수준차이 및 영향요인 분석-4년제 사립대학을 중심으로”, 교육재정경제연구, 제20권 3호, 2011.
- 이영, “국가의 학자금 지원 확대 및 제도 개선”, 미래사회연구포럼, 제6권 3호, 2006.
- 이은비, 한유경, “대학의 특성 및 전공계열에 따른 등록금 수준 분석”, 교육재정경제연구, 제18권 1호, 2009.
- 이정미, “국가장학생 인식조사 및 사회공헌 방안연구”, 한국장학재단, 2011.
- 이정미, 이상돈, “신규 국가장학금사업 추진의 쟁점 및 논리 분석”, 교육행정학연구, 제30권 1호, 2012.
- 이찬영, “4년제 대학생의 재학중 근로와 교육성과”, 직업능력개발연구, 제15권 3호, 2012.
- 채재은, “OECD 주요국의 대학 학자금 지원제도 비교 분석 연구”, 비교교육연구, 제15권 1호, 2005.
- 한국보, “중국 대학등록금제도연구:대학등록금제도의 문제점을 중심으로”, 사회과학연구, 제22권 4호, 2011.
- 영국 교육기술부 (www.dfes.gov.uk)
- 일본 재무성
[\(http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2011/sy2401/2401b_10.pdf\)](http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2011/sy2401/2401b_10.pdf)

文部科学省領, 2004 第16号

(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H16/H16F20001000016.html>)

文部科学省, 平成24年度 予算(案)主要事項, 2012

(http://www.mext.go.jp/a_menu/yosan/h24/1314901.htm)

(http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/02/07/1314894_18.pdf)

文部科学省事業評価書 - 平成23年度新規・拡充事業等, 学習者の視点に立った総合的な学び支援及び「新しい公共」の担い手育成プログラム

(http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/1297367.htm)

文部科学省, 家庭の教育費負担や公財政による教育分野への支出等

(http://www.mext.go.jp/a_menu/kyoikuhi/detail/1310881.htm)

중국 복단대학교

国务院关于建立健全普通本科高校高等 国发, 13号, 2007.

复旦大学本科优秀学生奖学金评定细则

U.S. Department of Education/Federal Student Aid

<Abstract>

Examination on the University Scholarship Policy of Korea

- Focusing on Tuition Fee Discounts Program -

Sang-Ho Lee

Professor, Department of Economics, Chonnam National University

Sumi Cho

Research Professor, Department of Economics, Chonnam National University

Byoungnam Kang

Officer in charge, The finance Department, Chonnam National University

Seung-Leul Kim

Ph.D. Candidate, Department of Economics, Chonnam National University

Chul-Hi Park

Ph.D. Candidate, Department of Economics, Chonnam National University

This paper examines various university scholarship programs and loan payment guidelines of other countries for university scholarship policy. In particular, focusing on tuition fee discounts program of Korea, we investigate the characteristics and current statement of the program. Some policy-oriented implications are as follows:

First, university scholarship policy should be based on the separating roles between government and university finances. Government finance should basically focus on the need-based scholarship for the poor and university scholarship should emphasize the merit-based scholarship for the proficient. Second, the policy direction for the improvement of higher education system should be to enlarge the size of university scholarship continuously. In order

to achieve this goal, implementing government's support on university finance under the principle of university autonomy will be effective rather than compliance guideline.

Finally, separating approach between teaching and research in the university scholarship program is important. University scholarship on teaching should not only cover the undergraduate program but master program, and university scholarship on research should focus on doctoral program. In particular, tuition fee discounts on doctoral program should be enlarger than those on teaching program in order to support financial stability of researchers.

Key Words: Higher education, University scholarship, Registration fee, Tuition fee, Discounts program

논문접수일 : 2013.05.31

심사완료일 : 2013.06.17

게재확정일 : 2013.06.27