



일본학생지원기구 장학금의 현황과 과제—고등교육비 무상화의 관점에서

鳥山, まどか
多胡, 太佑

(Issue Date)
2022

(Resource Type)
research report

(Version)
Accepted Manuscript

(URL)
<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100477957>



일본학생지원기구 장학금의 현황과 과제—고등교육비 무상화의 관점에서
Student loan of Japan Student Services Organization and free higher education

鳥山まどか

Madoka TORIYAMA

키워드 : 일본학생지원기구 Japan Student Services Organization, 대역장학금 student loan, 상환 유예 repayment grace, 상환 면제 repayment exempt, 연체 overdue repayment

1. 들어가며—본고의 목적

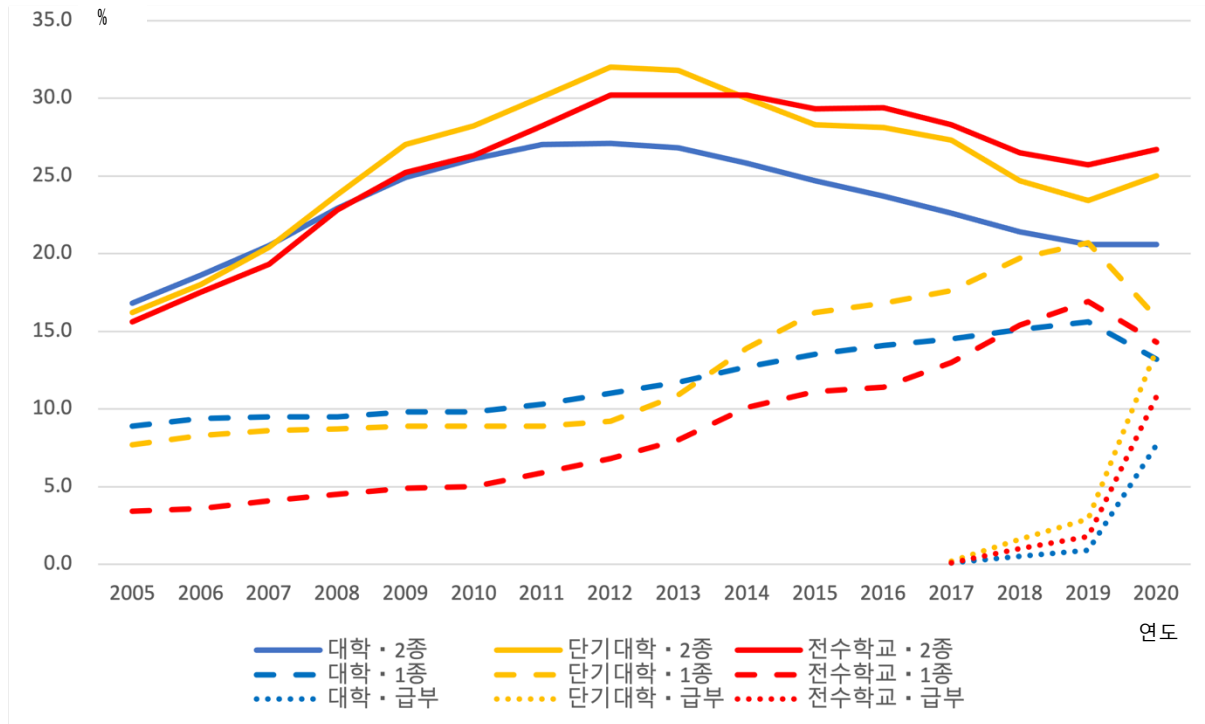
2020 년 4 월 고등교육의 수학지원신제도가 시행되었다. 이 수학지원신제도로 일본학생지원기구(이하 JASSO)가 급부장학금 지급을 개시했다. 또한 JASSO 는 이 급부장학금에 앞서 2017 년에 급부장학금을 창설했다. 전신인 일본육영회(더 나아가 그 전신인 대일본육영회) 때부터 지금에 이르기까지, 대역장학금을 중심으로 전개되어 온 70 년 이상 역사가 있는 장학금 사업에 '급부장학금'이 명확히 규정된 것으로, JASSO 장학금 사업이 '고등교육비 무상화'에 실질적인 공헌을 할 수 있게 되었다고 할 수 있겠다.

그렇다면, 현재 JASSO 의 대역장학금 사업은 '고등교육비 무상화'의 관점에서 어떻게 평가할 수 있을까. 현시점에서는 대역장학금(무이자인 제 1 종 및 유이자인 제 2 종)을 이용하는 학생 비율은 급부장학금인 경우보다 크다(그림 1). 또, 이용률 뿐 아니라, 대역장학금의 경우에는 졸업 후 상환(변제) 기간을 포함하면 그 '이용자'로서 기간이 급부장학금보다도 상당히 길다. 따라서 JASSO 장학금 사업을 고등교육비 무상화 관점에서 평가하기 위해서는, 대역장학금을 두고도 특히 그 '변제' 현황과 과제에 대해 밝혀내는 것이 중요하다고 생각된다. 이하, JASSO 가 매년 발행하고 있는 『JASSO 연보』의 각 연도판(2004 년도판부터 2020 년도판까지)¹을 바탕으로 이

¹ 『JASSO 연보』의 호수는 JASSO 의 홈페이지에서 공개하고 있다
(https://www.jasso.go.jp/about/organization/annual_report.html).

작업을 해 나가고자 한다.

그림 1 장학금 대여·급부 인원과 전체 학생수 비율



출처: 『JASSO 연보』 (『JASSO 年報』)의 각 연도판(2004 년도판부터 2020 년도판)

2. 일본학생지원기구 장학금의 상환 현황

표 1 은 2004 년 JASSO 창설 당시부터 현재에 이르기까지 장학금 사업 제도 및 운용의 변경 사항에 대해서, 특히 대여장학금의 ‘상환’에 관한 내용을 정리한 것이다. 채권 회수 회사에 대한 위탁 및 개인 신용 정보에 대한 연체 정보 등록 등, JASSO 설립 때부터 10 년 정도 동안은 ‘대출’의 성격을 강화하는 방향성을 가지고 ‘상환 촉진’을 위한 대응이 취해져 왔다고 할 수 있다. 또한, 뒤에서 다루듯이 이 시기는 체납자에 대하여 법적 조치를 취하는 강고한 대응이 마련되어 온 시기이기도 하다². 이렇듯 JASSO 장학금이 ‘대출화’ 되어가는 과정에서, 청년 세대의 장학금 상환의

² 鳥山まどか (2017) 「子育て家族の家計一滞納・借金問題から考える」松本伊智朗編 『「子どもの貧困」を問いなおす—家族・ジェンダーの視点から』法律文化社 (토리야마 마도카(2017) 「육아 가족의 가계-체납·부채 문제에서 생각하다」 마츠모토 이치로편 『「아동의 빈곤」을 되돌아보다-가족·젠더 관점에서』 호리즈분카샤)

어려움에 대해 알려지게 되었다³. 이 변제의 어려움은 장학금 이용자의 경제적 곤란에 따른 것 뿐 아니라, 이 장학금 사업의 제도 설계 및 운용·처리에 기인하는 부분이 큰 점이 지적되게 되었다. 이러한 비판에 대하여, JASSO 에서는 독촉 강화에 따른 상환 촉진 내지는 채권 관리·회수 뿐 아니라 감액상환제도 및 소득 연계형 상환 방식의 도입 등에 의한 상환 부담의 경감을 꾀했다. 2014 년도에는 ‘실로 빈곤한 장학금 채무자’라는 표현으로 경제적 사유에 따른 변제 곤란에 대한 대응이 규정되었다.

표 1 장학금 상환에 관한 제도 변경 등

연도	장학금 상환에 관한 제도 변경 등
2004	기관 보증 제도 창설 대학원 교육 면제직 면제 제도 폐지 특히 뛰어난 업적에 따른 상환 면제 제도 창설
2005	연체금 징수 방법의 변경(체납된 할부금에 대해서 연체 일수에 따라 연 10%의 연체금을 부과. 실질적으로 연체금 증액) 채권 회수 회사에 시범 위탁
2006	채권 회수 회사에 본격 위탁 개시
2007	제 2 중 장학금 대여 이율 선택제 도입
2008	‘기관 보증 제도 검증 위원회’ 설치 ‘장학금 상환 촉진에 관한 전문가 회의’ 제언 전국 은행 개인 신용 정보 센터에 가맹 개인 신용 정보 기관에 대한 등록 동의서 제출 의뢰 개시
2009	‘상환 촉진책 등 검증 위원회’ 설치 장학생 채용시 개인 신용 정보 취급에 관한 동의 조항에 대한 동의 요건화
2010	감액 상환 제도(減額返還制度) 창설 개인 신용 정보 기관에 대한 등록 개시(유예 신청 등 없이 연체 3 개월 이상)
2012	소득 연계 상환형(所得連動返還型) 무이자 장학금 제도 창설

³ 예를 들어, 奨学金問題対策全国会議編、伊東達也・岩重佳治・大内裕和・藤島和也・三宅勝久著 (2013) 『日本の奨学金はこれでいいのか! —奨学金という名の貧困ビジネス』 あけび書房 (장학금문제대책전국회의편, 이토 타즈야·이와시게 요시하루·오오우치 히로카즈·후지시마 카즈야·미야케 카즈히사(2013) 『일본의 장학금 이대로 괜찮은가!—장학금이라는 이름의 빈곤 비즈니스』 아케비쇼보)

표 1 장학금 상환에 관한 제도 변경 등 (이어서)

연도	장학금 상환에 관한 제도 변경 등
2013	* 대여 대상 확대(수업 연한 2년 미만의 전수학교 등) ‘채권 관리·회수 등 검증 위원회’ 설치(상환 촉진책 등 검증 위원회는 해산)
2014	실로 빈곤한 장학금 채무자에 대한 구제 조치 충실화 ①연체금의 부과율 인하(연 10%→연 5%) ②상환 기한 유예 제도의 적용 연수 연장(통산 5년→통산 10년) ③감액 상환 제도 및 상환 기한 유예 제도의 기준 완화(경제사정 곤란이 사유인 경우 적용 연수입액을 세대 구성 인원 에 따른 기준으로 한다) ④연체자에 대한 상환 기한 유예의 적용(상환 기한 유예 제도 적용에 따른 연체금 지불 부담 경감) ⑤감액 상환 제도의 신청에 관한 제출 서류 간소화 스콜라넷·퍼스널을 통하여 조기 상환 신청 개시
2017	* 급부형 장학금 제도 창설 * 저소득 세대 학생에 대한 제 1종 장학금 성적 기준 실질적 철폐 소득연계상환 방식 도입 감액 상환 제도 확충(2분의 1에 더해 3분의 1, 적용 기간 최장 120개월에서 180개월로 변경) 기관 보증 제도의 제 1종 장학생 보증료 인하
2019	* 고등교육 수학지원신제도 급부장학금 예약 선발 개시 모든 급부형 및 대여형장학금 신청자로부터 마이넘버카드 ⁴ 제출을 요구
2020	* 수학지원신제도로 새로운 급부장학금 제도 창설 연체금 부과율 인하(연 5%→연 3%. 민법 개정 병행) 편의점에서 지불(상환금 입금) 개시

주 : 이 표에서는 코로나 19에 관한 대응에 대해서는 나타내고 있지 않다.

* 항목은 상환과 관련되지 않지만 장학금 확충에 관한 내용이기 때문에 게재하였다.

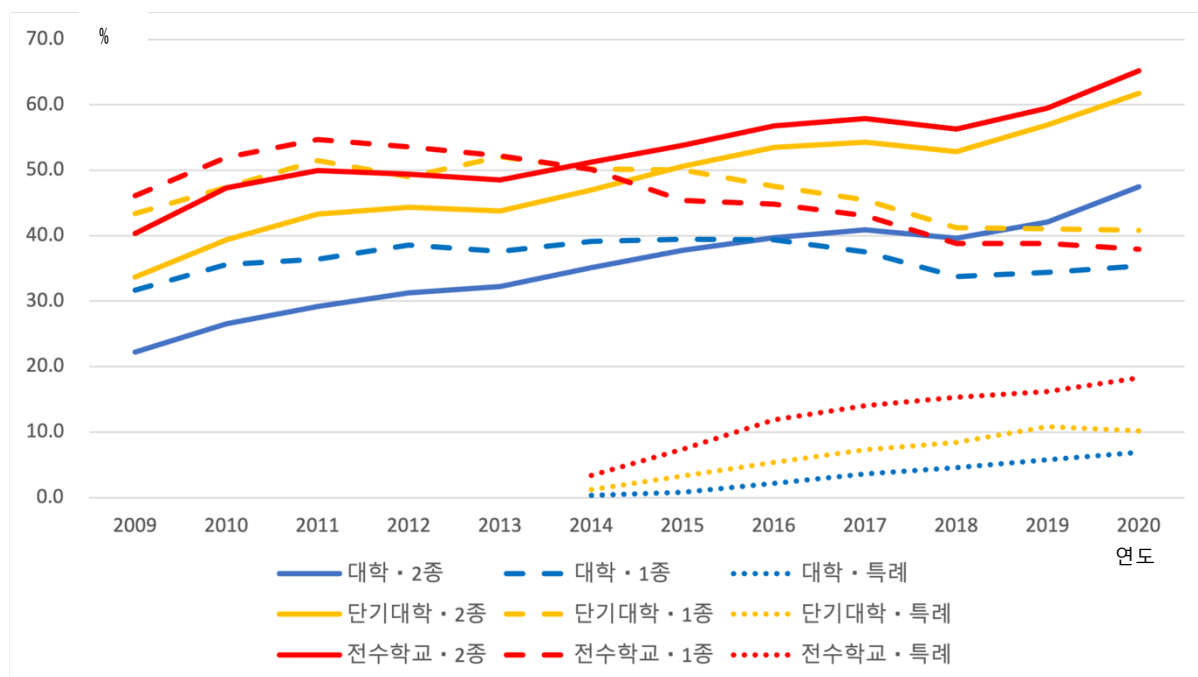
출처 : 『JASSO 연보』(JASSO 年報)의 각 연도판(2004년도판부터 2020년도판)

⁴ 한국의 주민등록증과 같은 일본의 신분증(번역자 주).

여기까지 정리한 JASSO의 대역장학금 상환에 관한 제도상 및 운용·처리상 변화는 실제 ‘수치’상 어떻게 나타나고 있는지, 『JASSO 연보』(이하, 연보)에 게재되어 있는 장학금에 관한 데이터를 통해 확인하고자 한다. 이하에서 살펴보는 내용은 상환 유예자, 감액 상환자, 연체 채권 수, 개인신용정보 기관에 대한 등록과 법적 처리에 관한 데이터다.

(1) 상환 유예자

그림 2 상환 유예자(경제사정 곤란·실업 중 등, 특례)



출처 : 『JASSO 연보』(JASSO 年報)의 각 연도판(2009 년판부터 2020 년판)

JASSO 대역장학금의 상환유예는, 크게 재학 유예와 그 이외의 사유에 따른 일반 유예로 나뉜다. 일반 유예의 상세 내용에 대해 ‘질환’, ‘재해’ 등 항목별로 연보에 기재되어 있지만, 세부 항목은 연도에 따라 다르기도 하다. 본고의 권말에 게재한 별첨 표 1 은, 일반 유예의 세부 항목으로 ‘경제사정 곤란·실업 중 등’이 기재된 2009 년도 이후 상환 유예자 수(건수)와, 상환 유예자 수 중 재학 유예 및 일반 유예가 차지하는 비율을, 학종별(대학, 단기대학, 전수학교)로 정리한 것이다. 그림 2 는 별첨 표 1 의 내용 중에서도, 상환 유예자 수 중 ‘경제사정 곤란·실업 중 등’ 및 ‘유예 연한 특례’(2016 년도까지는 ‘소득 연계’ 항목)에 따른 상환 유예자 수가 차지하는 비율을 나타낸 것이다. 대학보다도 단기대학이나 전수학교에서 경제적인 사유에 따른

상환 유예자 비율이 높고, 특히 유이자인 제 2 종 장학금에서 상환유예를 이용하는 경우가 증가하는 경향이다. 무이자인 제 1 종 장학금의 경우는 ‘경제사정 곤란·실업중’에 따른 상환 유예자 비율은 최근 5, 6 년 동안 점진적으로 감소해왔지만, 같은 시기인 2014 년 이후, 유예 연한 특례(소득 연계)에 의한 상환 유예자 비율은 점점 늘어나고 있다.

(2) 감액 상환자

2010 년도에 창설된 감액상환제도에 대해서, 각 연도의 감액 상환자 수를 대학, 단기대학, 전수학교 별로 정리한 것이 표 2 다. 건수에 맞추어서 2011 년도의 감액 상환자 수를 100 으로 한 경우의 값도 나타내었다. 표 1 에서 정리한 것처럼, 2014 년도(연수입에 관한 기준 완화와 제출 서류 간소화) 및 2017 년도(감액 선택지 증가와 적용 기간의 연장)에 감액상환제도가 확충되었다. 표 2 수치는 건수와 그 증감을 나타내고 있을 뿐이기 때문에 표 2 만으로 감액상환제도가 충분히 활용되고 있는지 평가하기는 어렵지만, 이 제도의 이용자 수는 매년 증가하고 있다.

표 2 감액 상환자 수(단위 : 건)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
대학·1종	185 (16.0)	1,153 (100.0)	2,009 (174.2)	2,586 (224.3)	2,898 (251.3)	3,252 (282.0)	3,713 (322.0)	4,928 (427.4)	5,422 (470.3)	5,769 (500.3)	6,363 (551.9)
단기·1종	21 (20.8)	101 (100.0)	159 (157.4)	220 (217.8)	231 (228.7)	258 (255.4)	302 (299.0)	412 (407.9)	434 (429.7)	489 (484.2)	506 (501.0)
전수·1종	13 (10.3)	126 (100.0)	211 (167.5)	277 (219.8)	328 (260.3)	442 (350.8)	564 (447.6)	893 (708.7)	986 (782.5)	1,083 (859.5)	1,229 (975.4)
대학·2종	337 (15.7)	2,145 (100.0)	3,911 (182.3)	5,263 (245.4)	6,233 (290.6)	7,412 (345.5)	8,633 (402.5)	1,153 (53.8)	12,374 (576.9)	12,675 (590.9)	14,013 (653.3)
단기·2종	35 (11.7)	300 (100.0)	471 (157.0)	658 (219.3)	776 (258.7)	938 (312.7)	1,047 (349.0)	1,392 (464.0)	1,392 (464.0)	1,425 (475.0)	1,578 (526.0)
전수·2종	76 (12.2)	622 (100.0)	1,114 (179.1)	1,527 (245.5)	1,874 (301.3)	2,341 (376.4)	2,849 (458.0)	4,082 (656.3)	4,304 (692.0)	4,639 (745.8)	5,287 (850.0)

주 : 괄호 안은 2011 년도 건수를 100 으로 했을 때의 값.

출처 : 『JASSO 연보』(JASSO 年報)의 각 연도 판(2010 년도판부터 2020 년도판)

(3) 연체 채권 수

표 3 은 각 연도 말(3 월 말) 시점의 연체 채권자 비율을 나타내고 있다. 연체 채권 비율은 ‘연체 채권 수’를 ‘연체 채권 수와 무연체 채권 수의 합’으로 나눈 값이다. 학종별로 연체 채권 비율이 나타나 있는 것은 2016 년도의 연보부터다. 어느 연도를 보아도 제 1 종보다 제 2 종 연체 채권 비율이 높다. 또한, 제 1 종과 제 2 종에서 모두 대학보다는 단기대학 및 전문학교일수록 연체 채권 비율이 높다. 그렇지만 모든 항목에서 연체 채권 비율이 점차 감소하는 경향을 보인다.

표 3 연체 채권 수 비율(단위 : %)

연 월	2016.3	2017.3	2018.3	2019.3	2020.3	2021.3
대학·1종	6.9	6.7	6.3	6.1	5.6	4.8
단기·1종	8.8	8.2	7.8	7.6	7.0	6.0
전수·1종	8.4	8.1	7.8	7.7	7.3	6.3
대학·2종	7.5	7.5	7.3	7.2	6.8	5.8
단기·2종	9.3	9.2	8.9	8.8	8.3	7.2
전수·2종	10.4	10.4	10.2	10.2	9.6	8.5

주 : 연체 채권 비율 = 연체 채권 수 / (연체 채권 수 + 무연체 채권 수).

각 연도 3 월말 현재.

출처 : 『JASSO 연보』(JASSO 年報) 각 연도판(2017 년도판부터 2020 년도판)

(4) 개인 신용 정보 기관에 대한 등록과 법적 처리

개인 신용 정보 기관에 대한 연체 정보 등록은 2010 년도에 시작되었지만, 이 등록 건수가 연보에 기재되게 된 것은 2017 년도판 연보(2018 년 발행) 이후다. 등록 건수는 2017 년도 25,288 건, 2018 년도 26,687 건, 2019 년 29,781 건, 2020 년도 24,327 건이다. 상환유예 및 감액상환 이용 상황을 반드시 반영한 동향이라고 보기는 어려운 듯 보인다.

표 4 는 법적 처리 건수를 나타낸 것이다. 여기에서 법적 처리는 ‘지불 독촉 제기 예고서’(支払督促申立予告書) 발송(인적 보증 채권 중 상환 독촉을 수차례 하여도 이에

응하지 않은 채 9 개월 이상 연체 중이기 때문에 특히 필요하다고 인정되는 채권에 대하여, 법적 조치를 취할 것을 예고하는 것), 이 예고를 행하여도 상환에 응하지 않는 채권에 대해서 ‘지불 독촉 제기’(支払督促申立), ‘가집행 선언부 지불 독촉 제기’(仮執行宣言付支払督促申立), 채무 명의를 취득한 채권 중 채무 이행이 이뤄지지 않은 것에 대해 이뤄지는 ‘강제 집행 예고’(強制執行予告), ‘강제 집행 제기’(強制執行申立), ‘강제 집행’(強制執行)을 포함한다. JASSO 설립 때부터 10 년 정도 되는 ‘대출화’ 시기에 법적 처리를 통한 대응 방법이 정비되어 왔다고 할 수 있지만, 그 추이는 개인 신용 정보 기관에 대한 등록 상황처럼, 최근 수 년 간의 상황에 관한 지원책 확충과 독립된 형태로 나타나는 듯 하다.

표 4 법적 처리(단위 : 채권)

연도	지불독촉 제기예고	지불독촉 제기	가집행선언부 지불독촉제기	강제집행 예고	강제집행 제기	강제집행
2004	기재 없음					
2005	4,167	454	157	9	6	기재 없음
2006	10,498	1,181	418	23	기재 없음	기재 없음
2007	3,516	2,857	785	23	1	기재 없음
2008	29,075	2,173	867	853	19	기재 없음
2009	28,175	7,713	2,061	1,436	123	기재 없음
2010	5,827	7,390	2,686	2,133	269	85
2011	12,426	10,005	2,754	3,683	355	135
2012	13,965	9,583	2,459	3,147	457	326
2013	15,575	9,043	2,553	4,069	546	291
2014	16,707	8,495	1,960	4,436	646	320
2015	16,737	8,713	2,268	3,622	778	498
2016	17,862	9,106	2,383	3,466	590	387
2017	17,621	8,659	2,042	3,998	489	344
2018	17,604	8,068	2,064	3,720	582	340
2019	16,686	7,793	1,723	3,587	510	346
2020	14,583	6,652	1,263	3,199	438	279

출처 : 『JASSO 연보』(JASSO 年報) 각 연도판(2017 년도판부터 2020 년도판)

3. 상환 면제에 관한 문제

독립행정법인 일본학생지원기구법(2003 년 법률 제 94 호)은 대역장학금의 상환 면제에 대하여, “기구는 학자대역금의 대역을 받은 자가 사망 또는 정신이나 신체의 장애에 의하여 학자대역금을 상환하는 것이 불가능하게 된 경우에는, 정령이 규정하는 바에 따라, 그 학자대역금의 전부 또는 일부의 상환을 면제할 수 있다”(제 15 조 제 3 항), “기구는 대학원에서 제 1 종 학자대역금 대역을 받은 학생 등 중, 재학 중 특히 뛰어난 업적을 이뤘다고 인정되는 자에 대해서는 정령이 정하는 바에 따라, 그 학자대역금의 전부 또는 일부의 상환을 면제하는 것이 가능하다”(제 16 조)고 규정하고 있다. 경제적인 사유에 따른 상환 면제에 대한 규정은 없다. 이용자 본인이 사망하거나 “정신이나 신체 장애”에 의해 상환이 어렵지 않은 한 면제 요건에 해당하지 않는 것으로 되어 있는 것은, 예를 들어 JASSO 대역장학금을 보완하는 교육비 대여로 규정되는 생활복지자금(교육지원자금)의 상환 면제 규정과 비교하여도 그 범위가 매우 한정적이라고 할 수 있다⁵.

JASSO 의 대역장학금은 경제적인 사유로 인한 상환 불능(상환 곤란)에 대해서는 채권 관리·채권 회수 맥락에서 ‘채권의 상각’으로 처리한다. ‘대역장학규정’(2004 년 규정 제 16 호, 최근 개정 2021 년 규정 제 14 호)에서는 채권 회수의 ‘위험성의 정도’에

⁵ 생활복지자금 대부금 상환 면제 규정(1999 년 사원국(社援局) 제 1729 호, 제 3 차 개정 2010 년 사원발(社援発) 0331 제 58 호)의 제 1 조 제 1 항은, ①채무자가 사망하고, 상속인 및 연대보증인이 해당 상환 미수액을 상환하도록 하는 것이 어렵다고 인정되는 경우(연대채무자가 있는 경우는 이것에 한정되지 않는다), ②연대채무자가 사망하고, 채무자, 상속인 또는 연대 보증인이 해당 상환 미수액을 상환하도록 하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우, ③채무자가 상환 기간 도래 후 2 년 이상 소재불명이고, 상속인 및 연대보증인이 해당 상환 미수액을 상환하도록 하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우(연대채무자가 있는 경우는 이것에 한정되지 않는다), ④연대채무자가 상환 기간 도래 뒤 2 년 이상 소재 불명이고, 채무자와 상속인 또는 연대보증인이 해당 상환 미수액을 상환하도록 하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우, ⑤상환 기한 도래 뒤 2 년이 경과하였음에도 채무자와 연대 채무자 및 연대보증인이 해당 상환 미수액을 상환하도록 하는 것이 매우 어렵다고 인정되는 경우, ⑥해당 상환 미수액에 대해 시효가 완성된 경우 어느 것에 해당하는 경우, 대부금의 상환 면제를 할 수 있다고 하고 있다. 경제적인 사유에 따른 상환 면제는 주로 앞서 서술한 ⑤로 처리된다. 또한, 예를 들어, 상환 기한 도래 뒤 2 년을 경과하기 전이더라도, “장래에 걸쳐 상환이 어렵다고 인정되는 자에 대해서는, 도도부현 지사의 승인을 거친 뒤 대부금의 상환 면제에 대해 결정할 수 있다”(제 1 조 제 3 항)고 되어 있다. 또한, 교육 지원 자금을 대해서는 통상 교육을 받는 본인(자)이 채무자, 세대주(부모)가 연대채무자인 형태로 대부가 이뤄져, 연대보증인 없이 이용할 수 있다.

따라 대역장학생과 요(要)상환자를 다음과 같이 5 가지로 구분해, 각각에 따라 채권 관리를 하게 되어있다. ①정상(채권 회수에 특별한 문제가 없다고 인정되는 채무자), ②요주의(상환 기한이 유예되어 있는 채무자, 원금 상환 또는 이자 지불이 연체되고 있는 등 이행 상황에 문제가 있는 채무자 등, 앞으로 관리하는 데 주의가 필요한 채무자), ③파탄 염려(현재 회수 가능성은 있지만, 연체가 장기간 이뤄져 좀처럼 그 상황이 해소되지 않고, 앞으로 회수 불가능 상태가 될 가능성이 크다고 인정되는 채무자), ④실질 파탄(법적·형식적으로 파탄 상태는 아니지만, 장기간 연체가 이뤄지고 있으며 회수 가능성이 거의 없다고 판단되는 채무자나, 연락 등이 전혀 이뤄지지 않아 독촉하는 것이 불가능하다고 판단되는 채무자 등, 실질적으로 회수가 불가능한 채무자), ⑤파탄(법적·형식적인 파탄 사실 있는 채무자)(제 35 조). 이 중 ④실질 파탄 및 ⑤파탄에 대해서는 “자금력 등 상황에 따라 회수를 시도하는 것이 어렵거나 적절하지 않다고 인정되는 경우는, 해당 채권을 상각할 수 있다”고 되어 있다(제 42 조, 제 43 조). 또한, ②요주의에 대해서는 전화나 문서를 통한 독촉(제 37 조), ③파탄 염려에 대해서는 법적 처리(제 38 조~제 40 조) 및 보증 기관에 대한 이행 청구(제 41 조)에 따라 대응하도록 되어 있다.

JASSO 는 2007 년도부터 매년, 장학금 연체자에 관한 특성 조사(2016 년도 조사부터는 무연체자도 포함한 장학금 상환자 특성 조사로서 실시)를 실시하고 있다. 현재 공개되어 있는 최신 자료인 ‘2019 년도 장학금 상환자에 관한 특성 조사 결과’(2021 년 4 월 발행)⁶에 따르면, 연체자(3 개월 이상 연체) 본인의 연수입이 무연체자에 비하여 낮은 쪽에 분포하며, 60% 이상이 연체 이유로 ‘본인의 저소득’을 들고 있다. 또한, 40%가 ‘장학금 연체액의 증가’를 들고 있어, 연체가 장기에 걸친 것이 상환의 어려움을 증대하고 있는 것이 엿보인다.

앞서 살펴본 것처럼, 상환 유예 활용이나 상환액 조정은 경제적인 사유로 인한 상환 곤란에 대한 대응으로서 어느정도 효과가 있지만, 상환이 어려운 상황이 계속되거나 악화되는 때, 상환 면제에 의한 대응이 취해지지 않는 채 이뤄지는 대응으로는 한계가 있다고 말할 수 있다. 상환 유예나 상환액 조정 조치가 이뤄져도 연체하는 경우, 현행대로는 독촉과 법적 처리로 대응을 하도록 되어 있어, 이용자는 이른바 ‘체납(연체)

⁶ 각 연도의 ‘장학금 상환자에 관한 특성 조사 결과’(「奨学金の返還者に関する属性調査結果」)는 JASSO 의 홈페이지에 공개되어 있다 (https://www.jasso.go.jp/statistics/shogakukin_henkan_zokusei/index.html).

페널티'를 받게 된다. 이렇듯 체납 페널티와 그 압박은 이용자에게 체납 상태를 해소하도록 기능하는 것이 아니라, 오히려 이용자의 심신에 부정적인 영향을 끼치거나, 상환을 위하여 또다른 부채를 지도록 하여 채무 증대를 초래하는 등, 문제를 더욱 심각하게 만드는 방향으로 기능할 가능성이 높다⁷.

4. 마치며—대여장학금 상환과 고등교육비 무상화

이상 살펴본 것처럼, JASSO 는 2014 년도경부터 경제적 사유로 상환이 어려운 경우에 대한 대응책이 취해지게 되었다. 그 방법은 주로 상환유예, 감액상환제도, 소득연계상환방식에 따라 상환 기간과 상환액 조정을 병행함으로써 상환 부담을 경감하려고 하는 것으로, 상환 면제에 의한 대응은 기본적으로 상정되어 있지 않다. 바꾸어 말하면, 상환 총액은 바뀌지 않은 채, 전액을 상환할 수 있도록 상환액을 조정한다. 경제적 사유로 상환이 어려운 때는 상환액을 감액하기 때문에, 다른 시기에 상환액을 증액하거나 상환 기간을 연장하지 않으면 전액을 상환할 수 없다.

그러나 실제 경제적 사유로 상환이 어려운 시기가 장기간에 걸친 경우도 있고, 그러한 사정이 수차례에 걸쳐 발생하는 경우도 있다. 상환 기간을 제한 없이 연장하는 것도 현실적이지 않다. 상환 기간과 상환액(및 그 조정의 병행)에 의한 상환 부담의 경감책이 기능하도록 하기 위해서는, 그것과 상환 면제를 병행하도록 하는 것이 필요하다. 그러나 현 구조로는 상환이 어려운 사람일수록 '문제의 장기화'로 대응할 수밖에 없는 상황이 발생하고 만다.

과거 일본육영회장학금의 교육 면제직 면제제도(教育免除職免除制度)를 중심으로 한 면제 제도는, 한정적임에도 불구하고, 대여장학금이 실질적으로는 급부장학금으로 역할 하도록 했다. 장학금 제도에서 '고등교육비 무상화'라고 하면 급부장학금을 떠올리기 쉽지만, '대여장학금 면제에 의한 실질적인 급부화'도 하나의 유효한 방안으로 요구해야 할 부분이다. 서두에 언급했듯이, 장학금의 '상환'은 졸업 뒤 장기간에 걸쳐 이용자의 생활에 영향을 끼친다. 따라서 앞으로 이용자 수 기준으로 봤을 때 대여장학금을 급부장학금이 대신해 간다고 하더라도, '대여장학금 상환 면제에 의한 실질적인 고등교육비 무상화'에 대해서도 함께 논의될 필요가 있다.

⁷ 토리야마(2017) 앞선 자료.

* 저자 소개

토리야마 마도카(鳥山 まどか)

홋카이도대학 대학원 교육학 연구원 준교수(교육학·교육복지론).

주요 연구 실적 : 「マネープロブレム(借金・滞納)に関する研究にみる『世帯のなかに隠れた貧困』(돈 문제(부채·채납)에 관한 연구를 통해 보는 ‘세대내 숨은 빈곤’)」『大原社会問題研究所雑誌(오하라 사회문제연구소 잡지)』739호 2020년, 공편저(공편자 佐々木宏(사사키 히로시) 『シリーズ子どもの貧困③ 教える・学ぶ—教育に何ができるか(시리즈 아동의 빈곤③ 가르치고·배우다—교육은 무엇을 할 수 있는가)』明石書店(아카시쇼텐) 2019년, 「ひとり親世帯の貧困—所得と時間(편부모 가정의 빈곤—소득과 시간)」松本伊智朗·湯澤直美(마즈모토 이치로·유자와 나옴) 편저 『シリーズ子どもの貧困① 生まれ、育つ基盤—子どもの貧困と家族・社会(시리즈 아동의 빈곤① 태어나, 성장하는 기반—아동의 빈곤과 가족·사회)』明石書店(아카시쇼텐) 2019년.

첨부 표1 상환유예자 수

연도	2009			2010			2011			2012			2013			2014		
학종 구분	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교
1종 계(건)	33,917	2,769	2,660	38,823	3,064	3,275	40,813	3,195	3,924	41,072	3,265	4,104	43,326	3,193	4,668	47,504	3,537	5,725
1종 계 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재학 유예 (%)	61.3	47.4	45.6	57.2	43.5	39.8	55.0	36.1	34.5	53.3	40.2	35.6	54.4	36.5	36.9	53.2	38.1	37.8
생활 보호 (%)	1.1	1.8	2.0	1.3	2.4	1.9	2.0	3.4	3.6	2.4	4.0	4.1	2.7	4.6	5.1	1.5	2.4	2.4
경제곤란·실업 중 등 (주1)	31.7	43.4	46.1	35.6	47.4	51.9	36.4	51.5	54.7	38.6	49.0	53.6	37.6	52.1	52.2	39.1	50.2	50.2
유예연한특례 (%) (주1)																0.3	1.2	3.4
기타 (%) (주2)	6.0	7.4	6.3	5.8	6.7	6.4	6.6	9.0	7.2	5.8	6.9	6.7	5.3	6.8	5.8	5.8	8.1	6.3
2종 계 (건)	79,624	7,799	15,974	101,217	9,498	20,641	113,857	10,795	25,210	122,693	11,325	27,929	130,926	12,590	32,294	139,626	13,714	36,687
2종 계 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재학 유예 (%)	74.6	61.6	55.3	70.2	56.0	47.8	66.4	50.2	43.0	64.7	49.7	44.3	63.8	49.7	45.1	60.9	47.0	42.8
생활 보호 (%)	0.3	0.7	0.7	0.4	1.0	0.9	0.8	1.9	1.7	1.0	2.2	2.1	1.2	2.6	2.5	0.6	1.3	1.4
경제곤란·실업 중 등 (주1)	22.2	33.7	40.3	26.5	39.3	47.3	29.2	43.3	50.0	31.3	44.4	49.4	32.3	43.8	48.5	35.1	47.0	51.2
기타 (%) (주2)	2.8	4.0	3.7	2.8	3.7	4.0	3.6	4.7	5.3	3.0	3.7	4.2	2.8	3.9	3.9	3.3	4.7	4.6
연도	2015			2016			2017			2018			2019			2020		
학종 구분	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교	대학	단기대학	전수학교
1종 계(건)	50,093	3,773	6,963	50,274	4,074	7,838	51,282	4,271	8,638	50,007	4,085	9,014	52,101	4,180	10,242	53,905	4,438	11,904
1종 계 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재학 유예 (%)	52.9	37.1	39.3	51.2	36.9	34.7	51.5	37.3	34.7	54.5	39.8	37.4	51.6	37.5	35.1	48.3	38.3	34.6
생활 보호 (%)	1.6	2.4	2.2	1.6	2.5	2.6	1.8	2.4	2.5	1.7	2.6	2.5	2.1	2.8	2.8	2.1	3.2	2.6
경제곤란·실업 중 등 (주1)	39.4	50.0	45.4	39.4	47.6	44.8	37.5	45.4	43.0	33.8	41.2	38.8	34.4	41.1	38.8	35.4	40.8	37.9
유예연한특례 (%) (주1)	0.8	3.3	7.4	2.2	5.4	11.9	3.6	7.3	14.0	4.6	8.4	15.3	5.8	10.8	16.2	6.9	10.2	18.3
기타 (%) (주2)	5.3	7.1	5.6	5.5	7.6	5.9	5.6	7.6	5.8	5.4	8.0	6.0	6.1	7.8	7.0	5.9	7.6	6.5
2종 계 (건)	141,058	14,097	40,277	138,711	14,009	41,846	135,426	14,073	42,615	124,722	12,837	41,062	123,634	12,447	41,785	117,837	11,652	41,699
2종 계 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재학 유예 (%)	58.3	43.2	40.4	55.8	39.8	36.6	54.1	38.0	35.1	55.1	39.3	36.4	51.6	33.5	31.8	45.9	27.9	25.6
생활 보호 (%)	0.7	1.4	1.5	0.8	1.5	1.7	0.9	1.6	1.8	1.0	1.7	1.8	1.2	2.0	2.4	1.4	2.4	2.5
경제곤란·실업 중 등 (주1)	37.8	50.6	53.8	39.7	53.5	56.8	40.9	54.3	57.9	39.6	52.9	56.3	42.1	56.9	59.5	47.5	61.8	65.2
기타 (%) (주2)	3.2	4.7	4.3	3.7	5.2	5.0	4.1	6.1	5.3	4.3	6.1	5.5	5.1	7.5	6.4	5.3	7.9	6.7

주1 : 2016년도까지는 '소득연계'(所得連動). 2017년도 이후는 소득연계상환형 무이자 장학금(所得連動返還型無利子奨学金)(2012~2016년도 선발자)의 경제곤란 등 사유를 포함함.

주2 : '질병', '제해', '유학 중'(2009년도 항목), '입학 준비', '육아휴가 등'(2014년도 이후 항목)의 합.

출처 : 『JASSO연보』(JASSO年報)의 각 연도판(2009년도판부터 2020년도판)