



국제사회보장동향

Global Social Security Trends

코로나19 이후 주거 안정성을 위한 미국의 주거 관련 정책 | 김령희

일본의 주거 지원 정책: 주택 세이프티넷 제도를 중심으로 | 마쓰시타 마나

미국 학자금 대출 위기와 부채 담감 정책에 대하여 | 김태근

독일의 아동 긴급추가수당과 기초생활보장에 관한 논의 | 정다운

프랑스의 한부모가족 정책과 마크롱 정부의 정책 방향 | 김진리

자살 및 위기 상담 번호 988 개통과 정신건강 위기 대응 체계의 변화: 뉴욕주를 중심으로 | 손해인

미국 학자금 대출 위기와 부채 탕감 정책에 대하여

U.S. Student Loan Crisis and Policy Response to Debt Forgiveness

김태근(아델파이대학교 사회복지대학원 교수)
Kim, Tae Kuen(Adelphi University)

1. 들어가며: 정치적 배경

의회 권력을 독점하며 호기롭게 출범한 바이든 행정부는 집권 2년 차를 맞이하며 지지율 하락이라는 수렁에서 좁처럼 벗어나지 못하고 있다. 그 내면에는 아프간 철군 실패와 우크라이나 전쟁 발발 등 대외적 악재들과 더불어 국내 정책의 거둬들인 실패가 자리 잡고 있다. 먼저, 40년 만에 최고치를 기록한 인플레이션은 가계에 경제적 부담을 가중시켰으며 유류세 인하나 금리 인상 등 연방정부의 개입 정책에도 불구하고 시장을 진정시키는 데 역부족이었다(Parnes, 2022). 결정적인 치명타는 집권 초반부터 야심 차게 추진한 바이든 행정부의 핵심 어젠다, ‘보다 나은 재건 법안(Build Back Better Bill)’의 상

원 통과가 지난해 12월 좌절된 것이었다. 민주당 내 법안 반대파인 조 맨친 상원의원을 설득하는 데 실패한 백악관은 이후 법안 통과를 위한 정치적 동력을 상실하였고, 이는 법안의 핵심 지지층이자 민주당의 정치적 지지 기반인 중도-진보 진영의 이탈로 이어졌다(Cillizza, 2022).

오는 11월 중간선거를 앞두고 패색의 위기감이 팽배한 가운데 백악관은 지난 4월 학자금 부채 탕감(Student Loan Debt Forgiveness)이라는 정책 화두를 전면에서 꺼내 들며 정치적 승부수를 던졌다(Impelli, 2022). 천문학적 규모의 학자금 부채는 많은 미국인들(특히 20~30대 MZ세대)의 재정 안정성을 악화시키는 주요 원인이자 미국 경제 전반에 위기

를 촉발할 수 있는 잠재적 뇌관으로 여겨졌다. 그럼에도 불구하고 학자금 부채라는 현안에는 세대 간, 계층 간 그리고 인종 간 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 사회보장연금(Social Security) 개혁과 마찬가지로 미 정치권에서 선불리 다룰 수 없는 정책 의제로 여겨졌다.¹⁾ 이런 점에 비춰 볼 때 이번에 학자금 부채 탕감 문제가 워싱턴 정치권에서 공론화되며 거센 사회적 논쟁을 야기한 것은 당연한 현상이다.

이 글에서는 현재 미국에서 정치사회적 핵심 쟁점으로 논의되고 있는 학자금 부채 탕감 정책에 대하여 간략히 소개하고자 한다. 아울러 미국 학자금 부채의 현황과 이와 관련된 주요 이슈들을 알아보고, 향후 정책 방향을 예단해 본다.

2. 미국 학자금 부채 현황과 위기의 원인

미 연방은행(Federal Reserve)에 따르면 2021년 미국의 학자금 부채 총액은 1조 7천억 달러(약 2,200조 원)로 미국 국내총생산(GDP)의 6.5%에 해당하는 규모이다. 현재 4,300만 명 이상이 학자금 부채를 가지고 있으며

1인당 평균 부채액(average balance)은 4만 달러(약 5,200만 원) 정도로 추정된다. 하지만 연령이나 인종 같은 인구학적 특성에 따라 부채액에 큰 편차가 있으며²⁾ 10만 달러(약 1억 3천 만 원) 이상의 고액 채무자도 330만 명이나 된다(Kinery & Tanzi, 2022). 또한 여기서 주목할 지점이 있는데, 전체 학자금 부채액의 92%에 해당하는 1조 6천억 달러(약 2,000조 원)가 연방정부에 귀속되는 대출이라는 것이다(Dottle et al., 2022). 즉 미국에서 학자금 대출은 대부분 연방정부의 공적대출(public loan) 프로그램을 통하여 성립된다는 것을 알 수 있다. 뒤에서 다루겠지만 바로 이러한 특징 때문에 연방정부 차원에서 '부채 탕감(loan forgiveness)'이라는 정책 수단을 동원할 수 있는 여지가 생기는 것이다.

학자금 부채는 이전부터 지속적으로 존재해 왔다. 문제는 지난 10여 년을 지나며 '학자금 부채 위기(student loan debt crisis)'로 상황이 급변했다는 것이다. 일단 부채 총액의 추이를 보면 2011년 9천억 달러(약 1,150조 원)에서 단 10년 만에 2배 가까이 증가하였다. 여기에는 몇몇 이유가 있겠지만 일차적 원

1) 집권 초반 바이든 행정부의 사회 정책을 총망라하는 '보다 나은 재건 법안'에서 학자금 부채 탕감 정책이 누락된 데에도 이러한 현실론이 작용했다고 볼 수 있다.

2) 예컨대 아시아인의 경우 전체 대출자의 60% 이상이 2만 5천 달러 이하의 부채를 보유하고 있는 반면, 흑인은 50%에 육박하는 대출자가 4만 달러 이상의 부채를 가지고 있는 것으로 파악되었다.

인으로 대학 등록금의 가파른 상승을 들 수 있다. 2021년 미국 사립대학(private university)의 평균 등록금(average tuition price)은 1년에 3만 8천 달러(약 4,900만 원)로 추산되는데, 이는 인플레이션 보정 가치로 20년 전에 비해 2배 가까이 상승한 것이며, 공립대학(public university)도 비슷한 추세를 보이고 있다. 반면 같은 기간 가계의 소득 증가율은 등록금 상승률을 따라가지 못하였는데, 이는 결국 가계로 하여금 더 많은 대출을 받게끔 유도하였다(Dickler & Nova, 2022). 요약하자면, 지금의 학자금 부채 위기는 높은 등록금과 가계의 소득 정체가 함께 빚어낸 현상이라 할 수 있다. 한편 최근 추계에 의하면 아무 대책 없이 이러한 추세가 이어질 경우 미국의 학자금 부채 총액은 2035년에 3조 달러(약 3,800조 원)에 이를 것으로 예상된다(Dickler & Nova, 2022).

3. 학자금 부채 위기 완화를 위한 정책 대응

학자금 부채 문제 해결을 위한 사회적 요구가 처음 등장한 것은 2015년으로 거슬러 올라간다. 하지만 중앙 정치권에서 본격적으로 논의되기 시작한 시점은 2020년 민주당 대선 후보 결선투표였다. 민주당 내 유력

한 대선 후보였던 엘리자베스 워런 상원의원이 1인당 '5만 달러'까지 학자금 부채를 탕감한다는 파격적인 공약을 내세운 것이다.³⁾ 당시 선두를 달리던 바이든 캠페인은 워런 측의 주장에 회의적이었고, 민주당 대선 후보로 확정된 후에도 현실을 고려하여 1인당 '1만 달러'까지의 학자금 부채 탕감을 공약으로 채택한다(Lobosco, 2022). 하지만 바이든이 대통령에 당선된 후 학자금 부채 탕감은 정책의 우선순위에서 다른 정책들(아동수당 확대, 유급 상병·가족돌봄휴가, 영아 무상보육 등)에 밀려났고, 결국 바이든 행정부 사회 정책의 집대성이라 할 수 있는 '보다 나은 재건 법안(Build Back Better Bill)'에서 배제된다. 대신 바이든 행정부는 우회적인 방식으로 학자금 부채 위기 문제에 접근하는데, 이를 간단히 정리해 보면 다음과 같다.

먼저, 2021년 1월 취임과 동시에 바이든 행정부는 같은 해 9월까지 한시적 학자금 대출 상환 유예(Pause on Student Loan Payments)를 시행하였다. 코로나19 팬데믹 상황에서 가계의 경제적 압박을 해소하기 위한 조치였다. 이후 세 차례에 걸친 추가 명령을 통하여 2022년 8월까지 유예 기간이 연장되었다(The White House, 2022). 이와 별도로

3) 워런 의원이 이처럼 파격적인 공약을 내세울 수 있었던 배경에는 코로나19 팬데믹이라는 특수한 상황이 있었다.

바이든 행정부는 특정 집단을 대상으로 학자금 부채를 탕감하는 정책을 시행한다. 대표적으로 공공 분야 종사자⁴⁾ 대출 탕감 프로그램(Public Service Loan Forgiveness Program)을 들 수 있는데, 이는 대학 졸업 후 공공 분야에서 10년 이상 종사한 경우 잔여 부채를 탕감해 주는 조치였다. 이를 통하여 55만여 명이 혜택을 받을 것으로 추정된다(Federal Student Aid, 2022). 비슷한 맥락에서 영구적 장애인(total & permanent disability)들을 대상으로 역시 잔여 부채를 탕감해 주는 정책을 시행하였는데, 4만여 명이 여기에 해당된다(Sheffey, 2022). 또한 기존 학자금 대출 상환에 대한 채무 불이행(default or delinquency)으로 금융 페널티를 받은 이들을 구제하는 명령(일명 새로운 출발, Fresh-Start)을 발동하는데, 약 7백만 명이 혜택을 받게 된다. 하지만 전술한 바와 같이 미국 학자금 부채의 규모와 전체 대상의 수를 고려할 때, 이와 같은 조치는 지극히 임시적이고 부분적인 것이었다.

4. 학자금 부채 탕감 정책의 방안과 주요 쟁점

학자금 부채 탕감에 소극적 기조를 유지하던 백악관이 지난 4월을 기점으로 입장을

선회한다. 바로 한시적 학자금 대출 상환 유예가 종료되는 8월 전까지 어떤 방식으로든 학자금 대출에 대한 포괄적인 부채 탕감 정책을 도입하겠다고 천명한 것이다(Folley, 2022). 바이든 행정부로서는 낮은 지지율과 주요 정책의 입법 실패로 정치적 입지가 좁아진 상황에서 정책 모멘텀 회복을 통한 국정 주도권 확보를 염두에 둔 행보였다 할 수 있다. 왜냐하면 앞서 설명한 바와 같이 현행 학자금 대출의 대부분은 연방정부 소유의 부채여서 별도의 법안 제정 없이 대통령의 권한만으로 부채를 무효화할 수 있는 방법이 있기 때문이다. 원칙적으로 모든 연방정부 부채의 면책(waiver)에는 의회의 동의가 필요하지만, 공교롭게도 1965년에 제정된 고등교육법(Higher Education Act of 1965)에 의하면 연방정부 학자금 대출의 경우 예외적으로 교육부 장관의 결정만으로 부채액을 조정할 수 있도록 명시하고 있다⁵⁾(Friedman, 2022). 즉 바이든 행정부로서는 의회 통과에 대한 부담 없이 정책을 집행할 수 있는 대안을 쥐고 있는 셈이다.

이제 논의의 초점은 부채 탕감 규모에 집중되고 있다. 법리적으로는 행정부의 독자

4) 여기서 공공 분야 종사자(public servant)는 연방 및 주정부 공무원, 군인, 비영리기관 피고용인을 포함한다.

5) 다만 1965년 고등교육법에 명시된 '조정(to modify)'이라는 자구의 범위를 놓고 현재 부채 탕감 찬반 양측 간 법리적 논쟁이 진행 중이다.

적 권한으로 정책 집행이 가능하다 하더라도 연방정부의 재정적자 규모와 현재 인플레이션 상황을 고려할 때, 부채 탕감 규모를 결정하는 데에는 신중할 수밖에 없다(Cohen, 2022). 왜냐하면 탕감된 부채는 고스란히 연방정부의 적자로 이전될 뿐만 아니라 시중에는 그만큼의 현금이 더 유입될 것이기 때문이다. 일단 민주당 진보 진영에서 주장하는 ‘1인당 5만 달러’ 안은 수용될 가능성이 전무하며, 최근 백악관과 민주당 지도부의 의견을 종합해 보면 ‘1인당 1만 달러’ 안이 선택될 것으로 보인다(Cox, 2022). 또 다른 논점은 정책의 수혜 대상을 선별하는 것인데, 학자금 대출이라는 특수성을 고려할 때 이 또한 매우 민감한 사안이다. 특히 공화당을 비롯하여 학자금 부채 탕감에 반대하는 진영에서는 ‘형평성’을 문제 삼고 있다. 즉 정부 재정으로 모든 이의 부채를 일괄적으로 탕감해 주는 것은 이미 부채를 성실히 상환한 사람들이나 아예 부채를 사용하지 않은 사람들(대학 진학의 기회를 포기한 사람들)에 대한 역차별이라는 주장이다⁶⁾ (Schnell, 2022). 이에 일각에서는 선별주의 방식을 도입하여 수혜 대상자 선정 시 소득 상한(income cap)을 두자는 절충안을 제시하

고 있다. 더 나아가 형평성 문제를 완전히 해소하기 위하여 부채 탕감이 아니라 소득 및 가구 특성과 연계한 새로운 상환 방식(일명 소득연계 상환방식, income-driven repayment plan)을 도입하자는 제안도 나오고 있다(Brown, 2022).

5. 나오며: 전망과 과제

2000년대 전까지만 하더라도 대학교육은 많은 미국인들이 중산층으로 진입할 수 있는 가장 확실한 경로였다. 하지만 2008년 금융위기를 기점으로 임금 상승률이 정체되고 노동시장의 불안정성이 증가하면서 이러한 공식에 균열이 생기게 된다(Daugherty, 2022). 특히 이 기간 대학 등록금의 급격한 인상은 현재 20~30대 청년층의 학자금 대출 부담을 가중시켰다. 대학 자율화가 확고히 자리 잡은 미국에서 사립대학들의 등록금 인상은 차치하더라도 서민-중산층의 주요한 고등교육 통로였던 공립대학들의 등록금마저 일반 가계에 부담을 주는 수준이 된 것이다. 주정부들의 예산 삭감으로 공립대학의 등록금 의존율이 20여 년 전 25% 미만에서 최근 50%까지 증가한 것이 공립대학 등록금 인상의 주요 원인이다. 이제 학자

6) 또한 소수이지만 연방정부의 학자금 대출이 아닌 사적대출(private loan)을 받은 경우 정책의 혜택에서 제외되는 문제도 있다.

금 부채는 개인의 재정적 스트레스를 넘어 미국의 큰 사회문제로 대두되었고, 이를 반영하듯 청년층을 중심으로 다수의 미국인들이 학자금 부채 문제 해결을 위한 연방정부의 개입을 지지하고 있다(Nova, 2022). 이런 점에서 지금 학자금 부채 탕감 정책이 실현될 가능성은 어느 때보다 높다.

다만 학자금 부채 문제를 해결해야 한다는 총론에는 전반적인 동의가 있지만 각론으로 들어가면 의견을 수렴하는 것이 녹록지 않음을 알 수 있다(Newman, 2022). 뉴욕 연방은행(New York FED) 정책 분석 보고서가 지적하듯(Goss, Mangrum, & Scally, 2022) 다양한 정책 시나리오에 따라 혜택이 집중되는 대상과 혜택의 규모에서 많은 차이가

발생하는데, 이는 미국 사회 저변에 뿌리내리고 있는 세대-계층-인종적 불평등과 학자금 부채 문제가 직결되어 있기 때문이다. 아울러 현재와 같이 고비용의 대학교육 시스템이 유지되는 한 과거의 누적된 부채를 일부 탕감한다 하더라도 학자금 부채 문제는 앞으로 계속 불거질 수 있다. 이런 점에서 집권 초반 바이든이 주창했던 ‘2년제 대학 (community college) 무상교육’⁷⁾과 같은 보다 근본적인 제도 개혁이 요구된다. 이제 11월 중간선거를 앞두고 본격적인 선거 국면에 접어들며 미 정치권에서 학자금 부채 탕감에 대해 어떤 정책적 합의를 도출할지 귀추가 주목된다.

참고문헌

- Brown, J. (2022). Can an income-driven repayment plan help get my student loans forgiven? Fox Business. Retrieved from <https://www.foxbusiness.com/money/income-driven-repayment-plan-student-loans-forgiven>
- Cillizza, C. (2022). Joe Biden's numbers are collapsing among a group you really wouldn't expect. CNN. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/joe-biden-s-numbers-are-collapsing-among-a-group-you-really-wouldn-t-expect/ar-AAWgDTx?ocid=msedgntp&cvid=b480fcd1caa141478e89d9710d52867a>
- Cohen, M. (2022). The political cost of eliminating student debt. The Hill. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/the-political-cost-of-eliminating-student-debt/ar-AAW08cs?ocid=msedgntp&cvid=ee37a6a6755b4075ad152205b6e53db0>
- Cox, C. (2022). Biden might forgive \$10K in student loans. How much education does that get someone? USA TODAY. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/us/biden-might-forgive-10k-in-student-loans-how-much-education-does-that-get-someone/ar-AAWYNO?ocid=msedgntp&cvid=973a199c95f04f6da3fc821cefe3d57d>
- Daugherty, L. (2022). A college degree is no longer always the best pathway to the middle class. That might be a good thing. Fortune. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/money/careersandeducation/a-college-degree-is-no-longer-always-the-best-pathway-to-the-middle-class-that-might-be-a-good-thing/ar-AAVS6IO?ocid=msedgntp&pc=U531&cvid=8b77c35b3b3649b29a2fb05b965a3cc7>
- Dickler, J., & Nova, A. (2022). This is how student loan debt became a \$1.7 trillion crisis. CNBC. Retrieved from <https://www.cnbc.com/2022/05/06/this-is-how-student-loan-debt-became-a-1point7-trillion-crisis.html>

7) '2년제 대학 무상교육' 안은 지난해 10월 '보다 나은 재건 법안'의 하원 최종안 도출 과정에서 탈락하였다.

-
- Dottle, R., Claire, B., Sink, J. & Dillard, J. (2022). Why Forgiving Student Loan Debt Is So Complicated. Bloomberg. Retrieved from <https://www.bloomberg.com/graphics/2022-biden-student-loan-debt-forgiveness-explainer/>
- Federal Student Aid. (2022). Public Service Loan Forgiveness (PSLF). The U.S. Department of Education. Retrieved from <https://studentaid.gov/manage-loans/forgiveness-cancellation/public-service>
- Folley, A. (2022). Psaki: Biden executive action on canceling some student debt 'still on the table'. The Hill. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/psaki-biden-executive-action-on-canceling-some-student-debt-still-on-the-table/ar-AAWgtGf?ocid=msedgntp&cvid=b11037848cdf4b7b854f2c5e9ca4cf65>
- Friedman, Z. (2022). If Biden Won't Cancel Student Loans, Here's One Reason Why. Forbes. Retrieved from <https://www.forbes.com/sites/zackfriedman/2021/04/20/if-biden-wont-cancel-student-loans-heres-one-reason-why/?sh=56acfcc2438a>
- Goss, J., Mangrum, D., & Scally, J. (2022). Who Are the Federal Student Loan Borrowers and Who Benefits from Forgiveness?. Federal Reserve Bank of New York. Retrieved from <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2022/04/who-are-the-federal-student-loan-borrowers-and-who-benefits-from-forgiveness/>
- Impelli, M. (2022). Biden Canceling Student Debt Could Help Party Avoid 'Disaster' Midterms. Newsweek. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/biden-canceling-student-debt-could-help-party-avoid-disaster-midterms/ar-AAWpHxD?ocid=msedgntp&cvid=412a11a4ba004d2fa7115df6b5c65961>
- Kinery, E., & Tanzi, A. (2022). Biden's \$1.75 Trillion Student-Debt Problem by the Numbers. Bloomberg. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/money/news/biden-s-1-75-trillion-student-debt-problem-by-the-numbers/ar-AAWMD0?ocid=msedgntp&cvid=a738a20a18b1473be57c277855d57d7a>
- Lobosco, K. (2022). Biden has canceled \$17 billion in student loan debt, without scoring a political win. CNN. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/biden-has-canceled-17-billion-in-student-loan-debt-without-scoring-a-political-win/ar-AAVyluo?ocid=msedgntp&pc=U531&cvid=1d5714aa43344206b66151e17e21054f>
- Newman, R. (2022). Why Biden is stuck on student-debt cancellation. Yahoo Finance. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/why-biden-is-stuck-on-student-debt-cancellation/ar-AAVSH7A?ocid=msedgntp&cvid=ab94491b05db44b7a8c1b80c4e20d79f>
- Nova, A. (2022). Nearly 9 in 10 young Americans support government action on student debt, Harvard survey finds. CNBC. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/money/careersandeducation/nearly-9-in-10-young-americans-support-government-action-on-student-debt-harvard-survey-finds/ar-AAWzJHQ?ocid=msedgntp&cvid=4670523914964b5dae65f18fa2770dbc>
- Parnes, A. (2022). Democratic anxiety grows over Biden's dismal polls. The Hill. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/democratic-anxiety-grows-over-biden-s-dismal-polls/ar-AAVPlcy?ocid=msedgntp&pc=U531&cvid=b7d3173c572345b09a434dbf76412f00>
- Schnell, M. (2022). GOP senator calls Biden student loan freeze extension 'an insult' to Americans who pay their debts. The Hill. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/gop-senator-calls-biden-student-loan-freeze-extension-an-insult-to-americans-who-pay-their-debts/ar-AAVf09?ocid=msedgntp&cvid=e690d0f28baf423ab3d973231be350e2>
- Sheffey, A. (2022). 7 million student-loan borrowers who fell behind on payments just got a 'fresh start' and will return to good standing, Biden's Education Department says. Business Insider. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/money/careersandeducation/7-million-student-loan-borrowers-who-fell-behind-on-payments-just-got-a-fresh-start-and-will-return-to-good-standing-biden-s-education-department-says/ar-AAVvyOF?ocid=msedgntp&cvid=9dc543dbb5614e94a1ea8be319cd80bf>
- The White House. (2022). Statement by President Biden Extending the Pause on Student Loan Repayment Through August 31st, 2022. The White House Briefing Room. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/06/statement-by-president-biden-extending-the-pause-on-student-loan-repayment-through-august-31st-2022/>