



タイトル Title	韓国の登録金負担の軽減（漸進的教育無償化運動）の沿革
著者 Author(s)	パク, コヨン/ユン, テウ(翻訳)
掲載誌・巻号・ページ Citation	高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究, 「韓国高等教育研究所」関連論考:
刊行日 Issue date	
資源タイプ Resource Type	Research Paper / 研究報告書
版区分 Resource Version	author
権利 Rights	
DOI	
JaLDOI	
URL	http://www.lib.kobe-u.ac.jp/handle_kernel/81012443

韓国の登録金負担の軽減（漸進的教育無償化運動）の沿革

The History to Reduce High Education Tuition in Korea (Progressive Free Education Movement)

パク・コヨン（大学教育研究所所長）¹

1. 私立大学を中心に始まった韓国の高等教育

韓国の高等教育の基本的な枠組みは、光復²とともに始まった連合軍軍政期に確立した。光復と同時に国民の教育熱が爆発的に高まり、新生国家の建設に必要な専門的な人材の育成の必要性が提起され、アメリカ軍政庁³による大学設立が始まった。

アメリカ軍政庁は3年間、合わせて23校の大学を設立した。このように短期間で多くの大学を設立できた背景には、私財を投じて大学を設立しようとする人が多かったことに加え、アメリカ軍政庁がアメリカの自由放任主義に基づき、大学の設立を解放的に受け入れたからである。

しかし、アメリカ軍政庁は国・公立大学よりは私立大学を誘致することにより、国民の教育熱をを解消しようとした。この過程で、アメリカ軍政庁は「受益者負担原則」を公式化し⁴、教育に必要な費用のほとんどを個人に転嫁した。

アメリカ軍政庁の政策スタンスは、大韓民国政府の樹立以降もほとんど変わらず今日に至った。政府樹立後も韓国の高等教育は私立大学を中心に量的に拡大しており、政府は経営状態が不良な高等教育機関の設立を事実上黙認する結果になった。結果的に、政府は高等教育の整備に向けた積極的な政策を怠り、放任による消極的な整備効果はあったとしても高等教育の正常な発展のためには適切に対応することができなかった⁵。

その結果、韓国の高等教育機関の数は、1945年の光復直後の19校から60年経った2005年には360校に増加した。私立大学の割合は、1945年の52.6%（10校）から2005年には83.6%（301校）にまで増加した。2005年から大学の統廃合や入学定員の削減など

¹ 박거용, 朴巨用, Park Ker Young / 英語英文学 / 前 祥明大学校 英語教育課 教授, 前 민주화를 위한 전국교수협의회 共同議長 / <Understanding British-American cultures>(2013), <사립대학 개혁방안-부정·비리 근절방안을 중심으로>(2018) など

² 韓国の日本による植民地支配からの解放のこと（1945.8.15）。

³ 朝鮮の南部では光復後1945年9月から1948年8月15日の大韓民国政府の樹立まで、在朝鮮アメリカ陸軍司令部軍政庁（United States Army Military Government in Korea）による統治が行われた。この時期を連合軍軍政期という。<<https://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0019891>>

⁴ 박거용 「역대정부의 등록금정책과 새정부의 과제」 전국교수노동조합·전국대학노동조합 『등록금 인상 이대로 방치할 것인가?』 토론회 자료집, 2003, p.7.

⁵ 교육50년사편찬위원회 『교육50년사』, 1998, pp.459-468.

を含む大学構造改革が始まり、2019年現在、高等教育機関の数は335校まで減少したが、私立の割合は83.9%と逆に増加した（281校）⁶。

韓国の高等教育の私立大学への高い依存度は、大学の数だけでなく学生の数でも確認できる。OECD教育指標によると、加盟国のほとんどの高等教育機関が国立および公立大学或いは政府依存型の私立大学（大学の財政の50%以上を政府が支援）である。しかし、韓国は日本（79%）と同様に、独立型私立大学（政府から大学への財政の支援が50%未満）の割合が81%に登り、最も高い⁷。

政府に放置されたまま、私立大学の運営側は最小限のコストで大学を設立し、設立以降は登録金(現在、入学金と授業料を合わせた学費)に依存して大学を運営してきた。その結果、2018年の私立大学の登録金への依存度は53.8%⁸に達し、2017~2018年の私立大学の登録金は世界第4位となった。

一方、韓国の高等教育の学生1人あたりの公教育のコストは1万486ドル（GDPに対してPPPで換算した米ドルでの金額）であり、これはOECDの平均である1万5556ドルの3分の2程度⁹にすぎない。高等教育の公教育に対する政府支出の比率は37.6%であり、OECDの平均の66.1%よりも大幅に低い水準である。

2. 私立大学の登録金の自由化措置と学生側の反発

韓国の高等教育機関に対する政府の登録金の政策は、1989年の登録金の自由化措置以前は制限と制限の解除を繰り返していた。

政府樹立当初は、私立大学の創設者たちは、最小限の費用で大学を設立した後、十分ではない大学財政を補うために、各大学に後援会を組織した。1953年、当時の文教部（現在の教育部）は、「後援会に関する事項」を訓令として認可し、1957年から、文教部の承認を得て後援会費を徴収することとした。朝鮮戦争直後、政府は戦後の回復による物価の高騰と絶対的な貧困状態にある世帯を考慮し、登録金の引き上げを抑制した。

1961年に権力を握った朴正熙（パク・ジョンヒ）政権は、乱立した大学を整備する中、財政難に陥った私立大学の事情を考慮し、登録金の制限を解除した。1969年に期成会費の徴収限度額を廃止したことで、1977年まで私立大学の登録金の上昇率は、消費者物価上昇率よりもはるかに高かった。しかし、物価上昇に対する懸念などから1978年から再び抑止政策に戻った。

1980年からの全斗煥(チョン・ドウファン)政権は、高度な人材需給の不均衡と浪人の累積、家庭教師などの私教育の過熱などを防ぐ理由で、入学定員の30%を追加募集すること

⁶ 대학교육연구소 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』, 2020, pp.37-38.

⁷ 교육부 『OECD 교육지표(Education at a Glance) 2018』, 2018, pp.325-327.

⁸ 私立の一般大学・産業大学を基準にする。

⁹ 교육부 「OECD 교육지표 2019」 결과 발표 보도자료, 2019.9.10.

ができる卒業定員制を実施した。学生定員の急激な増加による教育費の増加の要因が発生すると、政府は1981年の新入生から登録金の自由化政策を実施した。しかし、1982年から物価上昇の抑制施策により再び登録金の引き上げに政府が介入した。

1988年に執権した盧泰愚(ノ・テウ)政権は卒業定員制を廃止して入学定員を統制しながら登録金の自由化政策を本格的に実施した。国・公立大は授業料と入学金を政府が統制するが、国・公立大学の期成会費と私立大学の入学金、授業料、および期成会費は、大学ごとの自由にして、全国の大学総長の団体である韓国大学教育協議会（以下、大教協とする）で協議するようにした¹⁰。

この時施行された大学の登録金の自由化のため、韓国の大学の登録金、特に私立大学の登録金は暴騰し始め、今日世界で最も高い水準に至るきっかけとなった。

一方、大学の登録金の暴騰に対して学生側の反発は続いてきたが、各大学ごとの個別的な反発程度にとどまった。しかし、1987年に全国大学生代表者協議会（全大協）が結成され、1989年に私立大学に登録金の自由化措置がなされたことで学生側は全国的規模での対応を本格化した。この流れは1993年結成された韓国大学総学生会連合（韓総連）が受け継いで学生側の動きが活発になった。当時の学生側の登録金に関する闘争は、毎年レンギョウの花が咲く時期に全国で多発していたことから「レンギョウ闘争」と呼ばれ、高額な登録金問題を社会問題として訴えた。さらに、学生側は登録金の問題は個々の大学の問題ではなく、政府が高等教育に積極的に投資しないことが根本的な問題だという認識を持ち、政府に対し教育財源の確保を求める闘争を行なった。

3. 期成会費の返還訴訟と期成会費と授業料との統合

高額な登録金の引き上げが続くと、学生側は大学と政府を相手とする闘争とは別に期成会費の返還を求める訴訟を起こした。当時、韓国の大学の登録金は、授業料と期成会費の2つに分けて徴収されていた。

1999年初頭、慶原(キョンウォン)大学の学生たちは期成会費について「期成会の会員が支払う会費だが、学生の保護者たちは期成会に加入しておらず、また期成会費は寄付金としての意味があることから会員の自発的な意思によって納付するかどうかとまたその金額を決めるべきことで、授業料と共に一律に強制徴収されるのは不当だ」と訴訟を起こした。

この学生側の動きに対して、全国の大学の総長の団体である大教協は、授業料と期成会費の統合に対する意見を問う公文書を全国の大学に下達し、「授業料と期成会費の統合」

¹⁰ 박거용 「역대정부의 등록금정책과 새정부의 과제」 전국교수노동조합·전국대학노동조합 『등록금 인상 이대로 방치할 것인가?』 토론회 자료집, 2003, pp.7-10.

の世論を全国に拡散させた¹¹。これに伴い、1997年7月に開催された大教協の総会で、1999年秋学期から授業料と期成会費を統合¹²することを決定した。

大教協が授業料と期成会費を統合した後、1999年12月、裁判所は、期成会費の徴収について正当だと判断し学生側の主張を棄却¹³した。

私立大学は期成会費を授業料に統合したが国・公立大学は統合しなかった。私立大学では、授業料と期成会費は性質は異なったものの、どちらも校費会計(法人会計とは別の学校の会計)の枠内で運用されていたため統合することが可能だった。一方、国・公立大学の登録金は国庫会計(政府の一般会計)として、期成会費は非国庫会計(大学独自の会計)として異なる枠組みで運用されていたため統合することは難しかった。

この為、2010年、国・公立大学の学生たちは期成会費の返還を求める集団訴訟を起こした。国・公立大学の学生4131人は「登録金の82%を占める期成会費は、本来教育施設の拡充などを目的とするものなのに、実際は教職員の給料の補助のために違法に使われている。」としてこれを返還するよう¹⁴訴訟を起こしたのである。

一審は、期成会費の徴収をめぐる国の違法行為に対する責任は認めなかったものの、「期成会の会計を違法に運用し期成会費が過剰に策定された」とし、各大学の期成会に対し学生たちへ「それぞれ10万ウォンずつ給付する」ことを命じた¹⁵。続く二審も学生側の勝訴になり¹⁶国・公立大学の期成会費徴収の不当性を訴える声はさらに高まった。

これに対して政府は、2015年3月「期成会費の不当利得の返還訴訟などが起こるなど、国立大学の期成会費の徴収に対して指摘する声が高まる中、国立大学の脆弱な財政基盤を考慮して国立大学への国の財政支援を明確に規定する一方、国立大学の会計および財政の運用体制を整備し、自律性と公共性を高める必要がある」とし、国会を通じて「国立大学の会計設置および財政運営に関する法律」を制定、期成会費と授業料を統合した。

4. 高額な登録金と家計負担の増加

1989年に政府の登録金の自由化措置直後、国立大学の場合は物価上昇などの理由で、政府は過度な引き上げを控えるよう実質的に統制した。私立大学の場合は、学生や保護者の激しい反発を受け在学学生を除く、新入生の登録金のみを引き上げるにとどまった。

¹¹ 신일용 「‘수업료’와 ‘기성회비’ 통합 움직임 가시화 - 대학가 등록금 분쟁 가속화 전망」 『한국대학신문』, 1999.4.20.

¹² 강의영 「대학 수업료·기성회비 통합-학생반발 거셀 듯」 『연합뉴스』, 1999.7.10.

¹³ 수원지법 성남지원 1999.12.15. 선고, 99가합2733.

¹⁴ 송윤세 「국·공립대 대학생들, 기성회비 반환 집단소송」 『뉴스시스』, 2010.11.15.

¹⁵ 서울중앙지법 2012.1.27. 선고 2010가합117721.

¹⁶ 서울중앙지법 2014.5.23. 선고 2014가합3141.

しかし、私立大学は本格的に登録金の引き上げを行い、1992年以降（1997年のIMF管理体制の期間を除く）登録金の上昇率は物価上昇率に比べると2～3倍も高かった。その結果、2008年の私立大学の登録金は1989年の自由化措置の当時の5倍以上になり、最高額は人文・社会科学系列を除く全ての学部で1000万ウォンを超え、国立大学の医学系列¹⁷の最高額も1000万ウォンを超えた。

当時の登録金がどのくらい引き上げられたかは、同期間で比較できる272品目のうち5倍以上の引き上げ率となっている品目が、軽油及び灯油と路線バス及び高速バスなど12品目に過ぎないことからわかる。

2008年当時、高校卒業生の83.8%が大学に進学し、大学生の数が356万人であったことは3世帯のうち1世帯には大学生がいたということになる。

しかし、韓国はIMFの管理体制の影響で、貧富の二極化が深刻になり、高額な登録金は世帯によっては深刻な負担となった。所得の10分位階級別の年間所得に対する登録金の割合を見ると、1989年の所得1分位(所得水準が10段階中、下から1段階)の場合、47.8%だったのが、2008年には65.6%に上り17.8%ポイントも増加した。2分位も1989年の30.0%から39.1%まで9.1%ポイントも増加した。反面、10分位では、1989年から2008年の間1.3%ポイントしか増加しておらず、9分位も同期間1.7%ポイントしか増加しなかった。

特に、2008年所得1分位は1人の子供の登録金を賄うために年間所得の65.6%が必要であった。なお、生活費や教科書購入などの経費まで支出すると、その分年間所得からの支出の割合がさらに上がることになり、1分位の世帯の学生は家庭の所得だけでは大学に通うことが不可能になる程だった¹⁸。

当時、韓国は政府が支援する給付型奨学金(無償奨学金)支援政策も非常に貧弱であった。2008年、政府の学資金支援政策で給付型奨学金の割合は14.6%にすぎなかった。その他、貸与型奨学金は84.9%、勤労奨学金は0.5%だった。さらに、政府が支援する給付型奨学金は、基礎生活受給者(日本の生活保護受給者に相当)或いは理工系の学生など特定の階層や特定分野の一部の学生を対象が限られていた¹⁹。

5. 半額登録金の要求噴出と国家奨学金制度の導入

高額の登録金のため家計負担が深刻になる中、2006年の地方選挙当時野党だったハンナラ党は、「登録金の負担を半分にする」ことを公約に掲げた。

¹⁷ 医学部や薬学部、看護学部を含む。

¹⁸ 국회의원 안민석 『대학 등록금 경감 방안』에 대한 정책 연구』 국정감사 정책자료집, 2008, pp.10-16.

¹⁹ 국회의원 김상희 『이명박 정부의 등록금 정책 진단』 국정감사 정책자료집, 2010, p.10.

そのためハンナラ党は、△国としての奨学制度の導入△個人学習口座制度の導入△大学寄付金の活性化△大学の税金の控除のメリット拡大及び規制の緩和△新たな税源を高等教育強化に優先して活用することなどの推進案を提案した²⁰。

ハンナラ党は、地方選挙後、一定基準の上昇率を上回って登録金を引き上げる大学に情報の公表を強化させる「高等教育法」の改正案や、大学への寄付金に税額控除を可能にする「租税特例制限法」改正案など、登録金の引き下げとはあまり直接的に関連しない法案を提案した。しかし、これらの法案さえ積極的に推進しようとする意欲を示さず法案は廃案になった。

2007年の大統領選挙で、李明博(イ・ミョンバク)候補者は、「所得5分位までの学生は無利子で学資ローンを利用できるようにし、また借りた学資金は卒業後の収入が基準所得以上になるまで返還が猶予される所得連動返還型ローン(Income Contingent Loan:ICL)を導入」するとし「オーダーメイド型国家奨学金制度の構築」を掲げた。

しかし、大統領就任後の2009年8月、李明博大統領は、自分は「半額登録金」を約束したことがないと述べ、これが問題となり「半額登録金」論争に火がついた。野党と市民団体はこの公約の履行を促し、李明博政権は「半分の額」を約束したことがないと否定しながらも登録金に関する対策を発表した。

2009年7月、「就職後学資金償還制施行方案」²¹を発表し、△政府の大学評価に登録金上昇率を反映及びその比率の段階的拡大△登録金および学生一人当たりの教育費算定の根拠を公表し登録金策定の透明性の確保などを発表した。

国会では、野党、市民団体、大学生などが強く要求したことから「就職後の学資金償還制」(政府が登録金及び生活費などの学資金を貸し与え、就職後所得が発生した時点から所得水準に連動して元利金を返還する制度)とともに「登録金引上率上限制」の論議が本格化した。2010年1月、国会は「高等教育法」を改正し、登録金引上率上限制(直前3年間の平均消費者物価上昇率の1.5倍を超えられない)と「登録金審議委員会」を導入して、2011年から施行した。

そんな中、社会的論争は収まらず、2011年には「半額登録金」問題が最大の社会的課題として浮上した。2011年5月、学生側は「半額登録金の公約の履行」を求める街頭デモを行い、数十人が警察に連行²²されたにもかかわらず街頭デモは数ヶ月間続いた。8月には700余りの市民団体や学生および保護者団体が参加した「半額登録金の実現と教育公共性の強化のための国民本部」(以下「半額登録金国民本部とする」)が発足し、本格的に「半額登録金」運動を行った。

²⁰ 한나라당 『NEW대한민국, 한나라당 일꾼들이 만들겠습니다』 5・31 전국동시지방선거 한나라당 실천 약속, 2006, pp.60-61.

²¹ 「상환」の直訳は「償還」であり、法律や政策名称などの場合はそのまま直訳した。その場合を除いては「返還」「返済」などに和訳した。

²² 김효정 「'반값 등록금' 집회 대학생 73명 연행」 『연합뉴스』 2011.5.29.

これに先立ち、2011年6月、与党は「登録金負担の緩和及び大学競争力の向上案」を発表し、教育科学技術部（現在の教育部・日本の文部科学省に相当）は「大学生登録金負担緩和案」を9月に発表した。

教育科学技術部は続いて2011年11月「総額1.75兆ウォンの国家奨学金の支援と9616億ウォン規模の大学の独自の取り組みにより、2011年に比べて25.3%の登録金負担の軽減の達成(所得7分位以下の学生を基準とする)を主な内容とする「2012年国家奨学金事業基本計画」を発表した。

2012年、国家奨学金(返済の必要がない給付型奨学金)は所得3分位までの学生に、所得によって年間最大450万ウォンの奨学金を政府から直接支援する「I類型」と、登録金引き下げ及び奨学金拡大など大学の独自の取り組みの規模に連動して大学に支援し大学が自律的に学生を支援する「II類型」に分けて支援した²³。

その後、朴槿恵政権と文在寅(ムン・ジェイン)政権の下、国家奨学金の給付の対象と金額が増加し今日に至っている。2020年現在、国家奨学金は所得3分位までの学生に年間最大520万ウォンまで給付されている(所得4分位は年間最大390万ウォン、5分位368万ウォン、6分位368万ウォン、7分位120万ウォン、8分位67.5万ウォンとなっている)。

ただし、成績基準(2018年から基礎生活受給者及び次上位階層(基礎生活受給者に次ぐ貧困層)の大学生の成績基準をC評価(70/100点)までに基準を緩和し、1~3分位は二回まではB評価(80点)未満でもC評価(70点)以上)や所得水準の算定基準などにおいての問題点について批判の声が上がっている。

他方、半額登録金国民本部は、2012年2月の大学入学金を算定し徴収する正確な根拠がないとして、これを廃止または最小化することを求めた。

当時、各大学の入会金は、私立大学の場合、最高104万ウォンから最低15万ウォンまでで7倍の差があり、国・公立大学は最高40万ウォン、最低2万ウォンまでで20倍の差があった²⁴。

市民団体や学生などの入学金廃止運動は続き、2014年6月の地方選挙に臨む野党の民主党は、「国民生活費負担軽減対策」として大学入学金の段階的廃止を約束²⁵した。

その後も、学生側は入学金問題の解決を求める数千人の署名を国会に提出²⁶し、1万人余りの大学生が不当に請求された大学入学金の返還を求める訴訟を起こした²⁷。

2017年の大統領選挙で文在寅候補が大学入学金の廃止を公約に掲げ、当選後、本格的に進めた。2017年8月、国・公立大学総長協議会は、第3回定期総会で入学金の廃止を

²³ 국회의원 도종환 『반값등록금 시행 방안 연구』 국정감사 정책자료집, 2015, pp.7-10.

²⁴ 대학교육연구소 「2012년 전국 대학 입학금 현황」 2013.1.17.

²⁵ 최성욱·이재 「[이슈]대학 입학금 폐지 논란에 사립대 ‘긴장」 『한국대학신문』 2014.4.6.

²⁶ 이경진 「‘입학금 폐지’ 대학생 7천명 서명 국회 전달」 『KBS』 2016.10.18.

²⁷ 김태현 「대학생 1만명 ‘입학금 반환청구’ 소송 제기」 『뉴스1』 2016.10.25.

決定し、11月には私立大学が2022年までの5年にわたり段階的に廃止することを決定した。

現在韓国では、大学当局、学生、職員などのほとんどの大学構成員が、高等教育の財政の安定的確保のために「高等教育財政交付金法」の制定を求めている。内国税の一部を高等教育に投資しようということである。さらに、一部からは国・公立大学及び専門大学²⁸の教育費を無償にするべきだとする主張も相次いでいる。

直ちに実現することは難しく見えるが、学生の学費負担を軽減し、高等教育の公共性を強化しようとする韓国の市民社会と学生側の動きは続く見通しである。

²⁸ 修業年限が2・3年の職業教育大学である。韓国では4年制の大学でなくても、「大学」と呼ぶことができる場合がある。