



タイトル Title	「半額登録金」について国会にて取り上げられた争点と議論
著者 Author(s)	イム, ヒソン/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/81012449

「半額登録金」について国会にて取り上げられた争点と議論

Issues and discussions addressed in the National Assembly on 'half-price tuition'

イム・ヒソン (大学教育研究所研究員)¹

1. 「半額登録金」提起の背景

私立大学への高い依存度や「競争と効率」を強調する高等教育の政策のゆえに、韓国
の高等教育における公共性の意味はかなり色褪せた。

教育を「商品」として、学生と保護者を「消費者」、大学を「供給者」と定義する市場
主義の論理が強く、この論理は、大学の登録金が教育という「サービス」を受ける個人の
負うべき責任とする認識として現れた。この過程で私立大学は、大学を卒業しなくては就
職困難な社会構造の現実と登録金の自由化政策を利用して、登録金を暴騰させた。

中間層にも負担がかかるほど登録金が暴騰すると、学生側は登録金に関する闘争を毎
年行い、1999年と2000年には法的根拠のない期成会費の不払い運動も起こした。やがて
大学の登録金は2000年代半ばから社会問題として浮上し、政府と国会は「就業後学資金
償還制」²などの様々な対策を打ち出した。

しかし、高額な登録金に対する学生や保護者の不満は根本的に解消されなかったた
め、2010年の地方選挙と2012年の大統領選挙において、給食、保育、医療などの他の福
祉問題とともに主な焦点となった。

大学登録金の問題が焦点となった背景には高い大学進学率と家計負担がある。登録金
の問題が浮き彫りになった2000年代半ばから後半にかけて、高校卒業者の80%以上が大
学に進学し、また大学の87%が私立大学であった。私立大学の登録金は国民全体と密接
に関係しているといっても過言ではない。

なお、私立大学の登録金は、2008年の所得4～6分位（所得水準が10段階中、下から
4～6段階）の年間所得の1/4～1/5を占め、家計に相当な負担となった³。つまり、高額
になった大学の登録金は、国民の絶対多数が実感している問題であって、特にIMFの管理
体制以降、低成長と所得の二極化が進み、登録金の負担が深刻な水準に至った。

¹ 임희성, 林喜成, IM HEE SUNG / 高等教育政策 / 大学教育研究所 (HEI) 研究員 / 「국립대 및 사립대의 현실과 개혁과제」(동향과 전망, 2009), 「사립대학 개혁방안-부정.비리 근절방안을 중심으로」(2018) など

² 「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」などと和訳した。

³ 국회의원 안민석 「'대학 등록금 경감 방안'에 대한 정책 연구」 국정감사 정책자료집, 2008, p.16.

社会福祉の議論がなされ、それまでずっと蓄積されてきた高額な登録金に対する不満が爆発すると、皮肉なことに、受益者負担の姿勢を堅持していた保守派が登録金の負担を半分にすべきだと主張するようになった。

2006年の地方選挙では、ハンナラ党が「登録金負担を半分に減らす」ことを公約に掲げ、李明博（イ・ミョンバク）候補は2007年の大統領選挙で「オーダーメイド型国家奨学制度構築」を提案し、執権後、国家奨学金制度を導入した。

つまり、国家奨学金をはじめとして現在施行されている登録金負担の緩和政策は、保守派の政権の産物というより、大学の構成員や市民団体、当時の野党からの絶え間ない要求の結果だというのが妥当である。

保守政権が登録金負担の軽減を主張した当時、国会では大学教育の公共性や登録金の負担の主体などについての根本的な議論よりは、主に大学の登録金に対する対策などについての議論が行われていた。

半額登録金が最大の課題となった2011年の国会本会議及び教育科学技術委員会(文部科学委員会に相当)の会議での議論の具体的な内容は下記のとおりである。

2. 「半額の登録金」について国会で取り上げられた争点と論議

最初は、実際の登録金を引き下げるか、或いは奨学金や学生ローンを拡大するなどして登録金の負担を減らすかである。

2011年の国会では、李明博政府の「半額登録金」の実現への意志を巡る争いが繰り広げられた⁴。当時、ハンナラ党が2006年の地方選挙以来、公約として「半額登録金」を掲げていたにもかかわらず、李明博大統領が名目上の登録金を半分に引き下げることを決して約束したことがないと否定したことがきっかけになり、攻防が繰り広げられた。

参考として、国会ではすでに国民の家計の実状を考慮し、実際に登録金を引き下げることを目的とした法案がいくつも発議されたことがあった。

民主党のアン・ミンソク（安民錫）議員は、毎年4人世帯の最低生活費の3倍未満に、登録金の基準額を設定し、登録金の基準額の1.2倍未満に登録金の上限を設定する法案を提出した。

同党のキム・サンヒ（金相姫）議員は、登録金の基準額を前年の全国の1世帯当たりの月平均所得の範囲内とし、登録金の基準額の1.2倍を登録金の上限とする法案を発議した。

民主労働党のクォン・ヨンギル（権永吉）議員は、3年間の全国の1世帯の平均月収以下に、登録金を策定公示し、3年間の平均物価上昇率の1.2倍を登録金の上限とする法案

⁴ 제299회 국회본회의회의록 3호, 2011.4.6. p.23, 제301회 교육과학기술위원회 회의록 1호, 2011.6.13, pp.3-4.

を発議した。これらの法案は、国民の家計負担を考慮した登録金の策定の必要性を共通して主張している。

しかし、李明博（イ・ミョンバク）政権は登録金政策の方向を、金額を直接引き下げるのではなく、学生ローン制度の改善を通じて学資金の支援を拡大することに決めた。つまり、「オーダーメイド型国家奨学金制度」を樹立し、借りた学資金を卒業後所得に連動して返還していく所得連動型融資制度(income contingency loans)を導入することを約束した。

これに伴い、所得2分位以下の低所得層の大学生に登録金と生活費を提供し、所得5分位の学生までに無利子で登録金を融資し、産学連携及びインターンシップ制度の強化を通じて勤労奨学金を拡大することにした⁵。

なお、2010年1月18日の国会の本会議で、「就業後学資金償還特別法」および「韓国奨学財団法」を制・改定し「就業後学資金償還制」を導入した。しかし、貸出の制度の拡大は学生の返済に対する負担を増大させ、信用等級(金融取引上の格付け)の低い信用不良者(債務不履行者に相当)を増やすことから国会で何度も問題を指摘された⁶。

結局、李明博政権は2012年に登録金負担を緩和するための政策として返還の義務のない「国家奨学金制度」を導入した。

2番目は、登録金問題の解決のための財源をどう確保するかである。国会では、登録金を引き下げると財政の66%を登録金に依存している大学の財政が困窮に陥るために、政府による高等教育への支援がGDP対比1%までに引き上げられるべきだという主張も提起された⁷。

韓国の高等教育の財政は「受益者負担原則」に基づいているため、大学に対する政府の支援は活発ではなく、脆弱な経済状況の中、規模も微々たるものであった。

政府の大学への支援は1960年代に始まった。しかし、1960~70年代には、国立大学への経常費の支援を除くと、「大学特性化事業」などで当時台頭した経済開発の流れに対応して貢献できる大学に財政支援が行われたに過ぎない。

主に国・公立大学を対象とする政府の財政支援が、私立大学に拡大し始めたのは1990年のことである。「国・公・私立大学自助努力支援事業」や「教育改革優秀大学支援事業」など財政支援事業の種類も増えた。しかし、評価の結果に応じて支援額を決めたり選別的

⁵ 국회의원 김상희 「이명박 정부의 등록금정책 진단」 국정감사 정책자료집, 2010년, pp.13-14.

⁶ 제299회 교육과학기술위원회 회의록 2호, 2011.4.13, p.86, 제301회 국회본회의회의록 5호, 2011.6, p.18, 47, 52, 제299회 국회본회의회의록 6호, 2011.04.11, p.11, 제298회 교육과학기술위원회 회의록 3호, 2011.3.7, p.89.

⁷ 제299회 교육과학기술위원회 회의록 1호, 2011.4.12, p.36.

に財政支援を行ったことで一部の大学に支援が集中し、多くの大学が政府の財政援助から疎外される現象が起こった⁸。

また、韓国の初・中等教育支援予算は「地方教育財政交付金」として法制化されているが、高等教育の支援の予算は法制化されていない。そのため、「高等教育財政交付金」を設けて高等教育支援予算の安定的な確保・配分の必要性が引き続き提起されている。

国会では、与・野を問わず、すでに「高等教育財政交付金法案」がいくつか発議されている状況だった。発議された「高等教育財政交付金法」は、内国税の一定の割合を高等教育に安定的に投資するということが共通して含まれている。

シン・ハクヨン（辛鶴用・2009）⁹及びキム・ウナム（金宇南・2009）、イム・ヘギュ（林玄圭・2009）、クオン・ヨンギル議員（2010）は、それぞれ内国税の5%、8.4%、8%、10%を高等教育財政交付金の財源にすべきだという内容の「高等教育財政交付金法案」を発議した。

しかし、当時国会でキム・ファンシク（金湜植）国務総理は、民主労働党のクオン・ヨンギル議員の内国税の10%を高等教育に投資するという提案に、国民の租税負担の増加や財政運営に考慮すべき様々な問題などを理由に否定的な考えを示した¹⁰。

当時のパク・ジェワン（朴宰完）企画財政部長官も国会に出席し、GDPに対する高等教育予算の比率が低いことを認める一方、学生数が徐々に減少する傾向にあることを理由に、予算を拡大するよりは初・中等教育への支援を減らして、これを高等教育への支援に活用すべきという考え方を示した¹¹。

結果的に国家奨学金の導入により、登録金負担の軽減のための政府の予算は大幅に増加したが、政府の予算は毎年政府が予算を編成し、国会の承認を得て編成されており、大学への財政支援を安定的に保障する「高等教育財政交付金法」は依然として課題として残っている。

3番目は、私立大学の財政運営の問題である。登録金高額化の責任は先ずは政府にあるが、私立大学の運営側の放漫な財政運営も問題になった。

過剰な積立金の蓄積が代表的な例である。「私立学校法」は、私立学校を運営する者が教育施設の新築・増築及び改修・補修、学生への奨学金の給付及び教職員の研究活動の支援などのために必要な基金を積立することができるように定めている。

⁸ 국회의원 도종환 「대학 재정지원사업 현황과 개선방안」 국정감사 정책자료집, 2016.10, p.3-10. 要約.

⁹シン・ハクヨン議員の発議した法案名は「고등교육장학재정교부금법안」である。

¹⁰ 제301회 국회본회의회의록 4호, 2011.6.7, p.43.

¹¹ 제301회 국회본회의회의록 4호, 2011.6.7, p.13.

問題は、多くの私立大学が、教育や研究のための環境づくりに投資することを避け、積立金の蓄積に専念し、大学によっては、数千億ウォン（数百億円に相当）の積立金を蓄積したということである。

これを受けて国会では私立大学の過剰な積立金の蓄積や、積立金の蓄積のために予算を膨らませて編成する私立大学の財政運用の誤った慣行が問題として指摘された¹²。

国会だけではなく、大学の構成員とメディアも私立大学の過剰な積立金の蓄積について批判の声を上げ、その結果、教育部（文部科学省に相当）は校費会計を登録金会計と基金会計に分離し、登録金が積立金の蓄積に用いられるのを制限した。ただし、建築に関する積立項目の一部には登録金で積立できるよう許容した。

また、積立金の一部は投資有価証券への投資が認められているが、安定性が確保されるべき教育費が損失されるケースが続出すると、損失に関する情報の開示方針を拡大した。

しかし、これらの措置にもかかわらず、大規模な私立大学は依然として数千億ウォンの積立金を保有している。

この他にも、私立大学の運営者が法定負担金の負担を免れることが問題となった。私立大学の法人は、関連法律に基づき年金や医療保険など、大学の教職員に関してさまざまな法定負担金を納付する義務がある。それにもかかわらず、多くの私立大学の運営者が、やむを得ない場合にのみ校費で法定負担金を納付することができるようにした規定を悪用し、法定負担金の納付の責任を校費会計に転嫁している。これに対して、国会では、法定負担金の納付の責任を果たさない私立大学には制裁が必要であるとの意見が提起された¹³。

法定負担金の問題が続く中、2012年の「私立学校教職員年金法」の改定により、学校法人が負担すべき教・職員の私学年金の負担額を大学に負担させる場合、教育部の承認を得るように定めた。

4番目に、本格的な導入に先立って、国家奨学金の成績制限も国会で議論された。国家奨学金は、一定の成績基準を満たした学生に限って給付されている。具体的には、2012年国家奨学金を導入した当時、対象者は前学期に12単位以上を履修し、80/100点以上の成績を取得した者に限定されていた。

これに対して、国会では庶民の実感できる国家奨学金の制度を整えるためには、成績の要件は廃止すべきとの指摘があった。しかし、当時のイ・ジュホ（李周浩）教育科学技術部長官は、様々な方策を講じると述べながら即答を避けた¹⁴。

これは、優秀な成績の学生に給付される一種の「褒賞」として奨学金を給付することが、韓国政府と大学の慣行であったためである。しかし、国家奨学金は、登録金を支払え

¹² 제301회 국회본회의회의록 5호, 2011.6.8, p.6, 51.

¹³ 제301회 교육과학기술위원회 회의록 1호, 2011.6.13, p.10.

¹⁴ 제301회 국회본회의회의록 5호, 2011.6.8, p.5.

ない学生を対象とした奨学金であることから、成績基準を廃止して対象になる学生数を増やすべきとの要求が国会内外で続いた。

その結果、2014年2学期からは、基礎生活受給者(生活保護受給者に相当)と所得1分位の学生の場合に限り、1回はC評価になっても、次の学期の国家奨学金の給付を許容する「C評価警告制」が導入された。

2015年に国家奨学金の申請のために所得水準を照会した学生のうち、成績基準を満たした学生の割合が1・2学期でそれぞれ91%と88.2%と過去最高を記録した理由は、成績基準の緩和によるものと思われる¹⁵。

現在の国家奨学金を利用するために課せられる資格要件は、前学期に12単位以上を履修し、80/100点以上の評価を受けた学生に制限されるものの、基礎生活受給者及び次上位階層は70/100点以上でも申請が可能であり、所得1～3分位の学生は2回に限って「C評価警告制」が適用され、障害者は成績の基準を適用しないよう基準を緩和した。しかし、成績基準で国家奨学金の給付が受けられない学生が依然として発生しており、成績基準の完全な廃止を求める声が続いている。

5番目に、登録金審議委員会の構成と運営に関する事項が議論された。登録金審議委員会は、2010年の「高等教育法」の改定を通じて導入された登録金を算定するための大学内部の論議機関である。しかし、2011年の国会では、当時野党の民主党や民主労働党の議員が中心となった登録金審議委員会が有名無実化している問題を提起した。

彼らは有名無実化している原因として、登録金審議委員会が「審議機構」であるため、登録金の算定に実質的影響を与えることができない点と、大学側と学生側の同数の参加によって学生側の意見の反映が出来なくなっている実態、委員会に参加する外部の専門家を大学側が推薦している事などを指摘した¹⁶。

6番目に、登録金負担の軽減のための政府による財政支援に先立って、経営不良大学を退出¹⁷させるべきとの主張が提起された。当時、ハンナラ党のパク・ボファン(朴普煥)議員は、2010年に学資金貸出制限大学¹⁸として選ばれた18の経営不良大学に、2007年から3年間で195億ウォンを超える予算が給付されていて、経営不良大学を政府が延命させ

¹⁵ 대학교육연구소 「2012년-2015년 국가장학금 실태분석」 현안보고, 2016, pp.3-4.

¹⁶ 제298회 교육과학기술위원회 회의록 3호, 2011.3, p.46, 제299회 교육과학기술위원회 회의록 6호, 2011.4.28, pp.5-7.

¹⁷ 経営不良大学とは、教育部の定めた教育や財政面などでの所定の基準を満たせなかったと特定された大学のことで、「부실대학」と呼ぶことが多い。直訳すると「不実大学」になる。これらの大学の一部を廃校させることを「退出」という。

¹⁸ これらの大学に在籍する学生の一部に、学資ローンの利用に制限が加わる。

たも同然だと批判した。次いで登録金負担の軽減のための一步は経営不良大学を退出させることから始めるべきだと主張した¹⁹。

しかし、経営不良大学が退出されたとしても、高額な登録金の問題は依然として課題として残り、何よりも学生や保護者側が登録金の問題の解決を早急に行うことを望んでいる状況下で「先に構造調整・後に登録金負担軽減」という主張は受け入れがたい。

そんな中で、当時のイ・ジュホ教育科学技術部長官は、学資金貸出制限大学と経営不良大学を選定し、独自の構造調整をより積極的に進めていると答弁した²⁰。

3. 今後の課題

2012年に導入された国家奨学金は徐々に予算が増加し、今日の韓国の大学登録金の負担を軽減させる代表的な政策として定着した。しかし、高額な登録金はそのまま維持されており、これに関する論争もいまだに続いている。

李明博政権に続いて執権した朴槿恵（パク・クネ）政権は、大統領選挙で「2014年までに大学生向けの半額登録金の実践」を公約として掲げ、1年後の2015年に「半額登録金が完成された。」と宣言した。しかし、学生や保護者側からは実感しないとの意見が多く、大学の登録金の値上がりは防げたものの、私立大学の747万ウォン、国立大学の421万ウォン（2016年）と「高額登録金」は維持された。

文在寅（ムン・ジェイン）大統領は大統領候補の時に「半額登録金の推進」を公約として掲げたが、その「半額登録金」が実際の登録金の引き下げのことなのか、それとも国家奨学金の引き上げのことなのかははっきりしなかった。2012年、当時大統領選挙の民主党の大統領候補であった文在寅大統領は△2013年に国・公立大学、2014年に私立大学に半額登録金を導入△政府としての登録金の標準額と上限額の設定△財源確保の方案として高等教育財政交付金の導入など納入告知書上の半額登録金の実現の方案を具体的に約束したことがある。

しかし、2016年の総選挙当時、「共に民主党」は告知書上の半額登録金は国・公立大学のみを限定に施行し、長期的には「所得連動型国家奨学金」に似た制度を施行する考えを示し、既存の「半額登録金」の公約から後退した²¹。

結果的に文在寅政権も現在国家奨学金の政策を登録金の負担を軽減するための核心的政策にとどまっている。

¹⁹ 제301회 국회본회의회의록 5호, 2011.6.8, p.51.

²⁰ 제301회 국회본회의회의록 5호, 2011.6.8, pp.51-52.

²¹ 대학교육연구소 「현안보고-19대 대선, 대학관련 공약 검토」 2017.5.6, pp.2-3.

前述したように、国家奨学金は保守政権が当時の社会に形成されていた高額登録金に対する不満や福祉拡大への要求に背を押されて導入した政策だったため、高等教育の公共性や収益者負担原則などの登録金をめぐる根本問題を十分に検討できずに導入された。

その結果、高額登録金をそのままにして「奨学金」という形で登録金の負担を軽減しようとする、国家奨学金制度は政府が数兆ウォンに達する予算を投入しているにもかかわらず、様々な問題を引き起こしている。所得分位の算定に対する異議の申し立ての続出、成績制限により学資金支援を受けることができない学生の発生、私立大学の自助努力誘発不可の実態などがこれにあたる。

登録金を国民が負担できる水準まで引き下げ、政府や大学運営側の大学への支援を増やすことで高等教育の公共性を拡大することが、今後の韓国の大学教育の課題と言える。