



韓国の大学の登録金負担の緩和政策

ヨン, ドクウォン
多胡, 太佑(翻訳)

(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

(Issue Date)

2020-10-02

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012445>



韓国の大学の登録金負担の緩和政策 (Korea's policy to ease the burden of college tuition)

ヨン・ドクウォン (大学教育研究所研究員)¹

1. 国家奨学金

韓国の「国家奨学金」は、高額な登録金に対する国民の反感と大学生による「半額登録金」への要求する声が高まった事に応じて導入された。政府は2011年9月に所得に連動して「国家奨学金」制度を設け、2012年に実施した後、持続して拡大してきた。

2012年の1兆7500億ウォンだった「国家奨学金」の予算は、2015年には3兆6000億ウォンと2倍以上増え、2018年には3兆6800億ウォンにまで増加した。それ以来、学生数が減ったことなどから2020年には3兆5500億ウォンにわずかに減少した(表1を参照)。「国家奨学金」の予算は、2020年の教育部(文部科学省に相当)予算の内、高等教育及び生涯職業教育の予算である10兆5600億ウォン²の38%に上り、大きな比重を占めている。

「国家奨学金」は、所得水準に連動して経済的に厳しい学生がより多くの支援を受けられるように設計された「国家奨学金Ⅰ類型」と、大学の自助努力に連動して支援する「国家奨学金Ⅱ類型」に分けて給付している。また、多子世帯(子供3人以上)のすべての学生に適用される「多子国家奨学金」に分類される。

「国家奨学金Ⅰ類型」は、所得水準別に支払われる。所得水準の区分は、社会保障情報システムを通じて確認された世帯員の所得、資産、金融資産、負債などを反

¹ 연덕원, 延徳元, YEON DUKWON / 高等教育政策 / 大学教育研究所 (HEI) 研究員 / 「등록금 인하 및 재정지원 방안 (登録金引き下げ及び財政支援方案)」(2012), 「사립대학 재정 운용 실태 연구 (私立大学財政運用実態研究)」(2014) など

² 교육부 「2020년도 예산 주요사업비 설명자료」2019.12.
(教育部「2020年度 予算 主要事業費 説明資料」2019.12.)

映した所得認定額を算定し、決められる。なお、所得区分は、基準中位所得³に対する比率を所得区分別に調整し、基礎生活保障受給者（日本の生活保護受給者に相当）・次上位階層（基礎生活保障受給者に次ぐ貧困層）に加えて10段階に分けた所得水準まで11段階に区分する。もともと各学期に申請した学生の所得認定額を分析した後、相対的な基準により所得水準を区分し支援したが、2017年から現在の基準中位所得を活用して所得水準の区分を算定しはじめた。

2012年は所得3分位（所得水準が10段階中、下から3段階）までのみに支援していたが、2013年に8分位までに拡大し、学生一人当たりの支援額も最大450万ウォンから2016年には520万ウォンと増加した。2020年、所得区分ごとの「国家奨学金I類型」給付額（学生一人当たりの年間支援額）は、△所得3分位までは520万ウォン△4分位は390万ウォン△5～6分位は368万ウォン△7分位は120万ウォン△8分位は67.5万ウォンである（表2参照）。2019年の4年制の大学生1人あたりの年間平均の登録金と比べてみると、国・公立大学に在籍する学生は、所得3分位までは登録金の全額を支援され、5～6分位も登録金の80%以上を支援される。私立大学に在籍する学生は、所得3分位までは登録金の73%を支援され、5～6分位までは登録金の半分（52%）以上を受け取る⁴。

その他、成績の基準において、直前の学期で12単位以上を履修した学生の内B評価(80/100点)以上をとる必要がある。ただし、基礎～次上位階層はC評価(70/100点)以上をとるという基準が適用され、所得1～3分位の学生はC評価(70点)警告制⁵を2回まで適用される。

³ 韓国の保健福祉部の長官（日本の厚生労働省の大臣に相当）が給与の水準と国民100人の内所得水準が50番目に当たる者の3年間の所得を考慮し、毎年公表する基準値。

⁴ 2019年の学生一人当たり平均登録金は国・公立大学416万ウォン・私立大学712万ウォンである。

⁵ 一回に限って成績基準をC評価までに引き下げて調整・適用する。

表1 年度別の国家奨学金の予算

単位：億ウォン

類型	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
予算総額	17,500	27,750	34,575	36,000	36,545	36,346	36,845	36,022	35,474
I類型	7,500	20,750	28,350	29,000	29,000	28,917	29,416	27,390	23,251
II類型	10,000	7,000	5,000	5,000	5,000	4,800	4,800	4,800	4,800
多子	支援無し		1,225	2,000	2,545	2,629	2,629	3,832	7,423

(出典) 教育部「연도별 국가장학금 지원계획」, 각 연도 / 教育部「2019년도 예산안 주요사업비 설명자료」, 2018.12 (教育部「年度別 国家奨学金 支援計画」, 各年度 / 教育部「2019年度 予算案 主要事業費 説明資料」, 2018.12)

表2 年度別の国家奨学金 I 類型の学生一人当たりの給付額の比較

単位：万ウォン

類型	基礎 (注1)	1分位	2分位	3分位	4分位	5分位	6分位	7分位	8分位
2012年	450	225	135	90	支援無し				
2013~14年	450	450	270	180	135	112.5	90	67.5	67.5
2015年	480	480	480	360	264	168	120	67.5	67.5
2016~17年	520	520	520	390	286	168	120	67.5	67.5
2018~20年	520	520	520	520	390	368	368	120	67.5

* 2018年以降の分位は区間である。

(注1) 基礎生活受給者と次上位階層の合計

(出典) 教育部「국가장학금 지원계획」, 2012-2020 (教育部「国家奨学金 支援計画」, 2012-2020)

「国家奨学金 II 類型」は、大学の自助努力と連動し給付される。登録金負担の緩和への大学側の努力を促すため、登録金の引き下げ・凍結、奨学金の規模の維持・拡大など、自助努力を果たした大学に給付される。ただし、障害者、大学生が2人

以上の世帯または3人以上の多子世帯の学生、緊急経済事情混乱者⁶、先就業一後進学⁷の学生に優先的に支援するよう勧めている。

「多子国家奨学金」は、多子世帯の登録金負担の軽減のために2014年導入された。基礎～所得8分位までの多子世帯の全ての大学生に給付される。学生一人当たりの給付額は、基礎～第3分位までは520万ウォン、残りの第8分位までは450万ウォンである。導入初年度は2014年の新入生に限って給付されていたが、徐々に拡大され2018年からは多子世帯の大学生全員に給付されている。成績基準は「全国奨学金I類型」と同じである。

2. 国家奨学金以外の大学の登録金負担の緩和政策

2010年1月、政府と国会は国家奨学金が導入されるに先立って「就業後学資金償還制」⁸、「登録金引上率上限制」、「登録金審議委員会」を導入した。

「就職後学資金償還制」とは、「国家奨学金」の支援対象の所得8分位以下の学部生（35歳以下）に学資金（登録金及び生活費）を貸し出し、就業後、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を開始する制度である。導入当時△申請資格として成績の制限△高利と複利の適用△兵役中も利子負担△大学院生は除外など制度自体の問題点に加え、「受益者負担原則」を維持しつつ、「現在の痛みを後廻しにするモルヒネ政策⁹」だと批判された。その後、成績基準はC評価

（70/100点）以上に緩和して、兵役期間の利子は免除したり、学資金の貸与の利子を複利から単利に変更するなど制度を改善し運用している。

⁶ 主に保護者の失職・廃業などの緊急な経済事情にあるものをいう。（翻訳者）

⁷ 特性化高校（特定分野の人材及び専門職業人の養成のため特性化された教育過程を運営する学校）などを卒業した学生が就職してから3年以上経過した後、大学に進学する制度で、大学入学の際、別の選考（特性校特別選考）を通じて入学する。在職状態を維持するかは大学によって異なる。

⁸ 大学生に学資金（登録金の全額と年300万ウォン限度の生活費）を貸し出し、所得が発生した後から所得水準によって元利金を返還する制度。

「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。（翻訳者）

⁹ 대학교육연구소 「취업 후 학자금 상환제'에 대한 단상」 논평, 2010.1.

（大学教育研究所「『就業後学資金償還制』についての断想」論評, 2010.1.）

これに伴い、学資金の貸与の金利は2011年の4.9%から徐々に低下し、2020年の秋学期には1.85%になり、3.05%p低下した。

「登録金引上率上限制」は、大学の登録金の上昇率が直前3か年の平均消費者物価の上昇率の1.5倍を超えないように抑える制度である。政府は登録金の引き上げ率の上限など、登録金の引き上げ率の算定方法を毎年発表している。「登録金引上率上限制」の導入は、上限無く急騰していた登録金の引き上げ率をある程度抑えた点から意味が大きい。

「登録金審議委員会」は、登録金の策定に大学の構成員の参加を保証する制度であり、大学の総長は登録金の策定において「登録金審議委員会」の審議を経なければならない。大学の予算の編成や決算の際にも「登録金審議委員会」で審査や議決をする必要がある。委員会の構成員は、教職員（私立大学は学校法人の推薦する財団の職員を含む）、学生、関係専門家等7名以上で構成され、どの構成の単位も全員の半分を超えられない。保護者及び卒業生の委員は合わせて、全体の定数の1/7を超えてはいけない。学生の委員は委員の定数の3/10以上でなければならない。

「登録金審議委員会」は導入当時、登録金の問題の当事者である学生の参加率が低く、資料の要求権も明確に規定されていなかったために資料の提出が不十分であり、適正な登録金の算出が難しいなどの理由で批判された。2011年国会はこれらの批判に応じ△学生委員の比重を3/10以上とし、△大学創設者および管理者は、

「登録金審議委員会」の審議結果をできる限り尊重し、△「登録金審議委員会」の総長に対する資料の請求権及び会議録の作成・公開などを明示するよう法令を改正した。2013年、私立大学の予・決算の際に大学構成員の参加を保証するため、校費会計¹⁰の予算の編成及び決算の際に「登録金審議委員会」の審査・議決を経なければならないと定めた¹¹。

¹⁰ 韓国の私立大学の会計は、まず私立大学を設置・運営する法人の会計である「法人会計」と、学校の会計である「校費会計」及び「付属病院会計」に区分される。

¹¹ 국회의원 박경미 『사립대학 공공성·투명성·민주성 확대 방안』 국정감사 정책자료집, 2016.9, p.51. 抜粋要約。

(国会議員 박·ギョンミ 『私立大学 公共性・透明性・民主性 拡大 方案』 国政監査 政策資料集, 2016.9, p.51. 抜粋要約)

一方、大学の入学金は事実上廃止された。大学の入学金は金額がさまざまで、性質や徴収の目的、算定の根拠などが不明でありずっと問題になっていた。市民団体や大学生は引き続き入学金の廃止を要求し、文在寅(ムン・ジェイン)大統領は2017年の大統領選挙当時、公約として入学金の廃止を掲げた。それ以降、国・公立大学は2018年から入学金を廃止し、私立大学は2018年から4～5年にかけて、入学金の80%を段階的に引き下げ、残りの20%は国家奨学金として支援されることになり事実上廃止された。

3. 大学登録金の負担に対する緩和政策の成果と課題

「国家奨学金」や入学金の廃止など、一連の大学登録金負担に対する緩和政策の成果は、何よりも大学生とその保護者が主に負わざるを得なかった負担を軽減したことである。

2019年の春学期において、大学生全体の41.2%が国家奨学金（「I類型」と「多子奨学金」）を受け取り、33.4%に登録金の半分以上が給付された。具体的には、国家奨学金の給付された学生の割合は、国・公立専門大学¹²（53.4%）が最も高く、次いで私立専門大学（52.4%）、国・公立大学（39.9%）、私立大学（37.2%）と続く。登録金の半分以上が給付された学生の割合も国・公立専門大学（48.3%）で最も高く、次に私立専門大学（44.2%）、国・公立大学（31.4%）、私立大学（29.7%）の順だった。（表3参照）

¹² 専門大学は、4年制の一般大学と違って修業年限が2・3年制の職業教育大学のことをいう。（翻訳者）

表3 2019年春学期の国家奨学金Ⅰ類型及び多子奨学金の給付状況*

単位：人、%

区分		大学（注1）		専門大学（注2）		給付人数の合計
		国・公立	私立	国・公立	私立	
国家奨学金の 給付人数	Ⅰ類型	107,470	330,536	2,778	174,533	615,317
	多子	30,817	90,520	1,038	52,665	175,040
	合計（A）	138,287	421,056	3,816	227,198	790,357
半額以上 給付された 人数	Ⅰ類型	78,037	245,890	2,418	139,108	465,453
	多子	30,817	90,520	1,038	52,665	175,040
	合計（B）	108,854	336,410	3,456	191,773	640,493
在学生（C）		346,415	1,131,363	7,152	433,590	1,918,520
比率1（A/C）（注3）		39.9	37.2	53.4	52.4	41.2
比率2（A/B）（注4）		31.4	29.7	48.3	44.2	33.4

（注1）大学：国立・公立・特別法の法人（国立）・私立の4年制の一般大学、産業大学・教育大学

（注2）専門大学：国立・公立・私立の専門大学

（注3）比率1：国家奨学金「Ⅰ類型」＋多子奨学金の給付人数／在学生の数

（注4）比率2：登録金の半分以上が給付された、国家奨学金「Ⅰ類型」＋多子奨学金の給付人数／在学生の数

* 2019年春学期の登録金：2019年の学生一人当たりの年間平均登録金／2

一般4年制の大学：国・公立208万ウォン、私立356万ウォン

専門大学：国・公立117万ウォン、私立301万ウォン

（出典）교육부「국정감사 제출자료」, 2019·대학알리미（教育部「国政監査 提出資料」, 2019·大学アリミ）

また、「国家奨学金Ⅱ類型」と政府の登録金凍結を基調とする流れなどにより、大学の登録金は引き下げ・凍結され、大学独自の奨学金も拡充された。2012年の一年だけであったが、全大学で登録金が値下げされた。もちろん、引き下げ率はわずか3.9%に過ぎず、登録金の引き上げを牽引していた首都圏の主要大学の引き下げ

率は1～2%にとどまり¹³、国民の期待には応えられなかったが、すべての大学で登録金を引き下げたのは初めてだった。それ以来、私立大学（一般4年制大学）の登録金はほぼ凍結され、学生一人当たりの平均年間登録金は、2012年の739万ウォンから2019年の746万ウォンと7万ウォン引き上げられただけだった。

その結果、「国家奨学金」と大学自体で給付する奨学金を合わせると、大学生の登録金負担はさらに軽減される。2018年の学部登録金の収入に対する奨学金の給付状況を表わした<表4>を見ると、2018年の全大学の学部登録金の収入に対する校内外の奨学金の比率は53.8%と、登録金の収入の半分以上である。

一般4年制の国・公立大学の学部登録金に対する奨学金の割合は71.2%で、登録金の収入の2/3以上を奨学金として給付している。一般4年制の私立大学は49.1%で、登録金のほぼ半分に近い。国・公立の専門大学は92.3%で登録金の収入の大部分を奨学金として給付しており、私立の専門大学は59.4%で登録金の半分以上を奨学金として支給している。

¹³ 국회의원 도종환·대학교육연구소 『반값 등록금 시행방안 연구』 국정감사 정책자료집, 2015, p9.
(国会議員 ト・ジョンファン・大学教育研究所 『半額登録金 施行方案 研究』 国政監査 政策資料集, 2015, p.9)

表4 2018年の学部登録金の収入に対する大学奨学金の給付状況

単位：億ウォン、%

区分	大学(注1)				専門大学(注2)				合計		
	国・公立		私立		国・公立		私立				
	金額	比率(注3)	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率	
学部の登録金の収入	13,458	100.0	81,060	100.0	160	100.0	25,653	100.0	120,331	100.0	
奨学金	校外(注4)	6,695	49.8	23,443	28.9	106	66.1	11,182	43.6	41,426	34.4
	校内(注5)	2,800	20.8	15,475	19.1	42	26.2	3,982	15.5	22,299	18.5
	留学生(注6)	93	0.7	882	1.1	0	0.0	64	0.3	1,039	0.9
	合計	9,589	71.2	39,800	49.1	148	92.3	15,229	59.4	64,765	53.8

(注1) 大学：国立・公立・特別法の法人(国立)・私立の4年制の一般大学・産業大学・教育大学 (注2) 専門大学：国立・公立・私立の専門大学

(注3) 比率：学部の登録金の収入(入学金を含む)対比

(注4) 校外奨学金：大学の外部の財源で学生に給付した奨学金(国家奨学金を含む)

(注5) 校内奨学金：登録金及び基金など大学の財源で給付した奨学金

(注6) 留学生：外国人留学生の校内奨学金

(出典) 대학알리미(大学アリミ)

このような成果にもかかわらず、韓国の登録金の問題は根本的には解決されていない。高等教育の費用に対する「受益者負担原則」が依然として維持されているためである。

「国家奨学金」は、「受益者負担原則」に基づいて大学生が教育費を負担するが、政府が一定部分の支援をする方式である¹⁴。そのため、「国家奨学金」は、△受益者が半数未満△高額の登録金の維持及び登録金の引き上げに対する懸念△私立大学の自助努力不足などの制度上の限界がある。

¹⁴ 연덕원 대학교육연구소 연구원 「국가장학금 도입 8년, 등록금과 고등교육재정」 노수석 열사 23 주기 추모 토론회 발제문, 2019.4, p.27. 抜粋要約.

(ヨン・ドクウォン 大学教育研究所 研究員 「国家奨学金 導入 8年, 登録金と高等教育財政」 ノ・スソク烈士 23 周期 追悼 討論会 発題文, 2019.4, p.27. 抜粋要約)

先に述べたように、「国家奨学金」を給付される学生は全体の 41.2%にすぎず、登録金の「半額以上」を給付される学生は 33.4%のみである。「国家奨学金」を受け取る学生の所得分位と学生一人当たりの最大支給額は拡大されたが、受給する学生数や「半額以上」を受給する学生数はそれほど増えていない。

成績の基準も問題である。奨学金導入当時は、B 評価（80/100 点）以上だった成績基準が C 評価（70/100 点）に緩和されたが、「国家奨学金」は登録金負担を緩和する政策という点から、成績の基準はさらに緩和されるか廃止されるべきである。

高額な登録金の問題もまだ解決されていない。登録金の凍結傾向は 10 年近く続いているが、韓国の私立大学の登録金は依然として OECD 加盟国の中で最も高い水準である。私立の大学の運営者たちは、登録金の凍結や学生数の減少により大学の財政が困難だとして登録金の引き上げを要求しており、登録金が引き上げられる可能性が常にある状態だ。「登録金引上率上限制」の法定基準だけ登録金が引き上げられたとしても、私立大学の学生一人あたりの平均年間登録金は、10 年後 1000 万ウォンを超える¹⁵。大学が登録金の引き上げを断行すると、大学生の登録金の負担が再び増えることは避けられない。

国家奨学金を拡大することも簡単ではない。学齢人口の減少により、2018 年以降受給対象になる学生数が減少すると、「国家奨学金」の予算は縮小編成された。今後学齢人口が急激に減少する状況の中、奨学金の給付額を拡大するなど登録金負担軽減の幅を拡大するよりも、国家奨学金を一定水準に保ちながら予算は引き続き削減される可能性が高い。

なお、登録金負担の軽減のための政策が大学生だけに限られていることも問題である。「国家奨学金」と入学金の廃止はどちらも大学生のみ対象とされる。大学院生は学生ローンのひとつである「就業後学資金償還制」も利用できない。

¹⁵ 연덕원 대학교육연구소 연구원 「국가장학금 도입 8 년, 등록금과 고등교육재정」 노수석 열사 23 주기 추모 토론회 발제문, 2019.4, p.15.

(ヨン・ドクウォン 大学教育研究所 研究員 「国家奨学金 導入 8 年, 登録金と高等教育財政」 ノ・ソク烈士 23 周期 追悼 討論会 発題文, 2019.4, p.15)

私立大学を運営する法人の努力も依然として足りない。法人が大学運営に支援する学生一人当たりの支援金は、2010年の44万ウォンから2018年の48万ウォンと4万ウォン増える¹⁶にとどまった。私立大学の非民主的で不透明な経営も改善されず慢性的な問題として残っている。

韓国は国家奨学金の導入以降、大学登録金の負担緩和にある程度成果をあげた。しかし、大学の登録金などの高等教育費の問題を根本的に解決し、高等教育の公共性を強化するためには、「受益者負担原則」ではなく、政府の責任を強化する必要がある。まず、すべての学生が高等教育を受ける機会を得られるよう、国家奨学金の給付額と受給者を拡大すべきである。さらに、国家奨学金の予算を大学に直接に支援し、登録金の金額を減らす必要がある。また、大学の自助努力と民主的で透明性のある大学の運営をリードしていく必要がある。これにより、これまで大学の財政運営のほとんどを登録金に依存していた私立大学を中心とする韓国の高等教育が、公共性を強化する方向に発展するようになるはずである。

¹⁶ 대학교육연구소 『대학위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』 2020.7, p.66.
(大学教育研究所 『大学危機 克服のための地方大学 育成方案』 2020.7, p.66)