



文在寅政府の大学登録金政策とその評価

チョン, ビョンホ
ヤン, スギョン(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

(Issue Date)

2020-11-09

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012465>



文在寅政府の大学登録金政策とその評価

The evaluation of the university tuition fee policy of the Moon Jae-in government

チョン・ビョンホ（ソウル市立大学教授）¹

1. 文在寅大統領選挙公約と履行評価

2017年3月10日、憲法裁判所によって朴槿恵(パク・クネ)前大統領の弾劾が決定されて、5月9日、第19代大統領選挙で共に民主党の文在寅(ムン・ジェイン)候補が41.08%を得票して当選した²。翌日の2017年5月10日から直ちに文在寅大統領の5年任期が始まった。まず、大学登録金と関連した与党の大統領選挙公約は次の通りである。文在寅政府は「生涯需要者適合型教育費支援を通じて教育費の負担を減らす」ための公約の一つに「大学登録金負担の画期的軽減」を約束した。具体的には「半額登録金の推進」、「大学入学金の廃止」、「学資ローンの利子負担の緩和」を公約した³。

(1) 大学入学金廃止（履行済み）

大学入学金廃止はすでに履行済みと評価される。入学金はその性格と徴収目的だけ

1 チョン・ビョンホ, 鄭炳浩, Jung Byoung Ho/民法/ソウル市立大学法学専門大学院(Univ. of Seoul, Law School)教授/ローマ法上の不当利得における財産法的思考と物権法的思考、金銭は占有する者が所有するという理論批判など

2 77%投票率を記録したこの選挙で自由韓国党(現未来統合党の前身。未来統合党は2020年8月末現在、金鍾仁(キム・ジョンイン)非常対策委員長長の主導で再び改名を準備している)の洪準杓(ホン・ジュンピョ)候補24.0%、国民の党の安哲秀(アン・チョルス)候補21.4%、正しい政党の劉承旼(ユ・スンミン)候補6.8%、正義党の沈相奵(シム・サンジョン)候補6.2%の得票率を得た。

3 下記の公約履行評価は2020-04-24文在寅メーターを参照した。文在寅メーターはファクトチェックメディアニューストップや社団法人コードが作った文在寅政府大統領選挙公約チェックサイト(<http://moonmeter.kr/>)である。公約履行評価には、ニューストップのファクトチェッカーや様々なメディア、市民社会団体が参加する。

でなく、算定根拠さえ不明で、大学別の金額が千差万別であるため⁴、継続して論議を呼んできた。入学金の廃止は国公立大（41ヵ校。この中には2年制の道立大も含まれる）から始まり、私立大に広がった。2017年7月、地方（訳者注：全羅北道）の国立大学である群山（クンサン）大学が初めて入学金の廃止を宣言して以来、8月に開催された国公立大学総長協議会の第3回定期総会において全ての国公立大学の入学金の廃止が決定された。私立大学の入学金廃止には紆余曲折があったが⁵、11月に教育部が学生も参加させた「大学・学生・政府間の入学金制度改善協議会」（以下、協議会）を構成して議論した結果、11月24日の第3回会議で大学入学金の全面廃止を最終合意した。4年制私立大学156校のうち、入学金が平均（77万3千ウォン）未満の95校は、入学金の中で入学関連業務の実費用（20%）を除いた金額（80%）を、2018年から2021年まで4年にかけて毎年20%ずつ減らし、入学金が平均以上の大学61校は、2022年まで5年にわたって毎年16%ずつ減らすことにした。入学金の実費用（20%）は、削減段階では国家奨学金（Ⅱ型）で支援し、2022年以降は新生登録金として算入するものの、該当金額分は国家奨学金で支援し、学生の負担を解消することにした。一方、2年制私立短期大学の場合も、2018年1月、教育部と韓国短期大学教育協議会が入学金の段階的廃止に合意した。しかし、私立短期大学の登録金収入構造の特殊性と財政的な困難を考慮して、入学金の全額ではなく67%だけを2018年から2022年まで毎年13.4%ずつ削減することにした。ついに2019年12月3日、高等教育法第11条第2項⁶が新設され、大学入学金の徴収禁止の法律的根拠が作られるに至った。

4 2017年基準、国公立大学の入学金は平均約15万ウォン、私立大学は77万ウォンであった。

5 9月、教育部は、入学金の縮小対策をまとめるため、4年制私立大学とともに「私立大学の入学金制度改善協議会」（以下協議会）を構成して議論を開始したが、韓国私立大学総長協議会（以下私総協）は、大学入学金の廃止は時期尚早であり、大学財政の拡充と連携して推進しなければならないとし、入学金の廃止による財政の確保のため、登録金引き上げ案などを提示し、入学金の廃止議論が決裂したこともある。

6 ②第1項[登録金徴収根拠規定]にも、学校（第30条による大学院大学を除く）の設立者・経営者は、当該学校に入学又は編入学する者（第29条により大学院に置かれる学位課程、研究課程及び第29条の3により統合された学位課程に入学又は編入学する者を除く）から入学金を受けることができない。

(2) 半額登録金の推進（奮発が必要）

過去に李明博(イ・ミョンバク)・朴槿恵大統領時代から政府の「半額登録金」政策は登録金自体を削減するのではなく、登録金の半分に相当する金額を奨学金の形で政府予算から支援することであることに留意する必要がある。このために設立された韓国奨学財団が扱う国家奨学金は、所得連携型国家奨学金の他にも、国家勤労及び就業連携奨学金、寄付奨学金、国家優秀奨学金があるが、このうち半額登録金の実現のための国家奨学金は一般的に所得連携型のみを指す。所得連携型はさらに①国家奨学金Ⅰ類型（学生直接支援型）：所得水準に連携して経済的に困難な学生により多くの特典が与えられるよう設計された奨学金②国家奨学金Ⅱ類型（大学連携支援型）：登録金の負担を緩和するための大学の積極的な参加を図るため、大学の努力と連携して支援する奨学金③多子国家奨学金：3人以上の多子世帯に登録金の負担を軽減させるために支援する奨学金④地域人材奨学金：地域大学の優秀人材誘致及び未来人材育成のために支援される奨学金がある。

文在寅大統領は2017年大統領選挙で「半額登録金」を公約し、2020年まで学生の負担を半分に減らすと約束した。2020年8月現在、大統領の任期はすでに3年を過ぎているが、半額登録金の実現はまだ難しいようである。まず、国家奨学金が導入された2012年から2020年までの国家奨学金関連予算の推移を見ると、以下の通りである。

〈表1〉 年度別の国家奨学金予算（単位：億ウォン）

区分	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
全体	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
地域人材	-	-	(1,000)	(1,000)	(1,000)	(800)	(800)	(800)	(800)
多子	未支援	未支援	1,225	2,000	2,545	2,629	2,629	3,832	7,423

* 地域人材奨学金はII類型の金額に含まれる。

資料：教育部、各年度別の国家奨学金支援計画（2012～2019）及び教育部、2020年度の国家奨学金支援基本計画（2020.1.）

文在寅大統領が2017年5月10日から執権したことを勘案すれば、実質的には2018年度予算から現文在寅政府が主導したものと見なければならぬ。しかし、2020年度予算⁷は2017年度に比べ、かえって872億ウォンが縮小されている。特に、2020年の国家奨学金予算のうち、I類型は2019年に比べ、前年（2兆7,390億ウォン）比4,139億ウォン減少された。区間別支援額は変動しないが、入学生数の減少に伴い奨学金支援学生数が減少したことによるものと説明される。これに対し、多子奨学金は2020年に7,423億ウォンであり、前年（3,832億ウォン）比3,591億ウォンが増加された。2018年から、多子奨学金の支援対象を、多子家庭（子供3人以上、8区間以下）の全ての大学生の子どもへと拡大させた結果である。

文在寅政府の「半額登録金」の公約はどれほど実践されているか？ 大学情報公示サイトである「大学通知」に掲載された4年制大学の年平均登録金は、2017年665万ウォン、2018年667万ウォン、2019年669万ウォン、2020年671万ウォンであった⁸。ところが、教育部の「2020年度国家奨学金支援基本計画」によると、「登録金の半分以上」の支援を受ける学生は2017年53万5千人（在学生の26.5%）、2018年66万5千人（在学生の30.5%）、2019年68万4千人（31.5%）に過ぎない。2020年の支援対象者の基準が2019年と同じく適用されるため、「登録金の半分以上」を国家奨学金で支援される学生の割合はこれ以上増えないとみられる。教育部の発表に基づいても、「半額登録金」の恩恵を受ける学生数は3分の1にもならないことになる。

文在寅政府の任期がまだ2年近く残っているが、今までの成果から見ると、「半額登

7 2020年の国家奨学金は、2019年と対比していくつか変わった点がある。まず、I類型は奨学金の支給限度を「現在在学学校の正規の学制」から「個人別に総限度8回」付与に改善（但し、在学中の学校内では、正規の学制内でのみ支援）した（訳者注：正規学制とは、例えば4年制大学であれば在学年数4年以内をさし、卒業できない留年生を含まない）。IIの類型は、大学独自の努力（登録金の凍結・引き下げ、校内奨学金の維持・拡充）、入学金削減の努力、地域人材への奨学金支援などに支給されるが、大学独自の努力は入学金の廃止分を反映し、入学金削減の支援対象にはサイバー大学を含めた。また、地域人材への奨学金の場合、本・分校、または本校□キャンパスで構成された大学は、本学が首都圏であっても、分校またはキャンパスが非首都圏に所在する場合も参加可能にした。教育部、2020年度国家奨学金支援基本計画、2020.1の32面を参照。

8 半額登録金を実現しているという評価を受けるソウル市立大学の2020年の年平均登録金は239万ウォンである。国立大学の半分にすぎない。

録金の推進」公約の実践は期待以下であり、頑張る必要があると評価せざるを得ない。

公約が「大学登録金負担の画期的軽減」であるだけに、学齢人口の減少を理由に今のようにI類型の予算を縮小するのではなく、大幅に拡大する必要がある。

(3) 学資ローンの利子負担の緩和（奮発が必要）

まず、2017年度から2020年度までの学資ローン関連予算を見ると、次の通りである。

〈表2〉 年度別学資ローンの関連予算と学資ローンの金利

区分	2017年		2018年		2019年		2020年		増減 (' 20-' 17)
本予算*	2,517		1,976		2,274		2,064		-453
学資ローン金利(%)	2.50	2.25	2.20	2.20	2.20	2.20	2.00	-	-

* 韓国奨学財団の出捐金として学資ローン支援の他にも固有事業費、財団運営費などを含めた金額である。

学資ローンは、変動金利である「就職後に返済する学資ローン」と、固定金利である「一般返済学資ローン」とに分けられる。2017学年度1学期の各学資ローンの利率はどれも2.5%だったが、文在寅大統領政権後の2017学年度2学期にはその金利を2.5%から2.25%に引き下げた。教育部は、文在寅政府の公約課題を滞りなく推進して、学資ローンの返済に対する負担を下げるためであることを明らかにした。2018学年度1学期の学資ローンの金利も2.25%から2.2%に引き下げた。2018学年度2学期には障害者学生の成績基準を廃止し、単位取得がなくても登録金が発生する超過学期者も学資ローンを許可した。教育部は、2018学年度の韓・米基準金利引き上げ及び都市銀行の平均金利引き上げなどの国内外の金融市場の状況にも関わらず、学資ローン金利を凍結することを明らかにした⁹。2019学年度までは金利変動がなかったが、2020学年度の1学期に2.00%へと0.2%引き下げた。2018年2.25%から2.2%へ0.05%p引き下げて以来2年ぶりである。教育部は、これで2020学年度に約128万人の学生に年間約159

9 また、2018年11月に韓国銀行の基準金利が0.25%ほど上昇し、1.75%となった。

億ウォンの利子負担が軽減されると発表した。これは韓国銀行の基準金利が2018年11月に1.75%から2019年7月に1.50%、2019年10月には1.25%に引き下げられたことと関連がある。しかし、コロナ事態が発生して以来、基準金利が2020年3月に0.75%へ、5月には再び0.5%へ引き下げられた。これらの事情を勘案すると、2020年1学期の学資ローンの金利2.00%は依然として高い水準であり、2学期には大幅に引き下げられるべきと考えられる。

2020学年度に学資ローン制度が一部改善された点は評価に値する。まず、就業後に返済しなければならない学資ローンの償還基準所得を、現行の2,080万ウォンから2,174万ウォンに引き上げ、一般償還学資ローンの遅延賠償金の賦課方式を既存の「単一金利（6%）」方式から2020年の新規融資金からの「融資金利（2%）+延滞加算金利（2.5%）」方式に引き下げ（4.5%）た。また、1学期当たり150万ウォンの限度内で、最大4回へと制限していた生活費融資回数の制限を、20年3月以降から廃止し、自主的な融資利用環境を整えることにした。なお、学資ローンを受けてから重症障害を負うと、元金の最大90%を返済しなくても済むようになり、貸与を受ける人が死亡した場合は、相続者が相続した財産の範囲内で返済すれば済むことを主な内容とする「就職後学資金返済特別法施行令」と「韓国奨学財団設立などに関する法律施行令」を改正し、2020年4月から施行している¹⁰。

全体的に「学資ローンの利子負担の緩和」の公約も、「半額登録金の推進」と同様、大きな進展がないことから、奮起する必要があると評価せざるを得ない。現在、韓国銀行の基準金利が0.5%であることを考慮すれば、都市銀行の調達金利などを1.0%にしても学資ローンの金利を0.5%はさらに引き下げる余力があると考えられる。

(4) 大統領選挙公約履行の総評

前述の細部公約によると、入学金の廃止を除いてはこれといった成果がないと言わざるを得ない。これをめぐって、文在寅政府の意志が弱いという批判もできるが、政

¹⁰ http://moonmeter.kr/detail.jsp?sp_no=754.

府発足当時、与党が国会の過半数を占めていないせいもあると考えられるだろう。2016年4月の第20代国会議員総選挙(以下、総選挙)で現在の与党である共に民主党は当時の第1党となったが、当時の与党であるセヌリ党より1議席多い123議席しか獲得できなかった¹¹。現政府の発足後にも、進歩政党である正義党の議席である6議席を加えても過半数に及ばない与党が、進歩的議題である大学登録金の緩和政策を果敢に実現することは難しかっただろうと理解できる¹²。

2. 2020年4.15の総選挙での与党の大学登録金関連公約の評価

(1) 与党の圧勝

2020年4月15日、21代総選挙で与党はコロナ事態の対応に対する肯定的な世論により、類例のない圧勝を収めた。現在の与党である共に民主党が180議席、未来統合党(セヌリ党の後身)103議席、正義党6議席、開かれた民主党3議席、国民の党3議席、無所属5議席となった。開かれた民主党と共に民主党が理念的に同じだという点を考えると、与党が国会先進化法の障害¹³を克服し、改革課題を果敢に実践できる環境が整ったといえる。

(2) 各政党の総選挙公約の比較¹⁴

1) 大学登録金関連の公約

今回の総選挙に参加した主要政党の公約を比較すると、下の〈表3〉の通りである。

11 野党のセヌリ党122議席、国民の党38議席、正義党6議席、無所属11議席であった。

12 もちろん、現与党である共に民主党が21代総選挙直前に、選挙法と検察改革法などいくつかの改革課題に対しては保守性向を持つ一部野党と連帯して法改正に成功したこともあったが、保守と進歩の対決が先鋭な大学登録金の問題に対してそのような協力を得ることは難しかったと思われる。

13 この法によると、国会内の多数党(過半数)であっても議席数が180議席に達しなければ、予算案を除く法案の強行処理は不可能である。

14 大学教育研究所、21代総選挙の大学関連公約の検討、懸案報告通巻19号、2020.4の2頁以下を参照したことを明らかにする。

〈表3〉登録金関連の公約の比較¹⁵

政党	主要公約
共に民主党	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国立大学の名目で、登録金を半額に引き下げ（419万ウォン→210万ウォン） ・ 私立大学の国家奨学金の拡大：低所得層は年間520万ウォン→736万ウォン（私立大学の平登録金の100%水準）、所得7区間は120万ウォン→220.8万ウォン（30%水準）、8区間は68万ウォン→147.2万ウォン（20%水準）へと拡大 ・ GDP比高等教育の財政をOECD平均水準まで達成
未来統合党	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多女子（3子以上）国家奨学金の支援の際の所得制限を廃止
民生党	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国公立大学の無償登録金 ・ 私立大学、過度な積立金の蓄積を制限し登録金の引き下げを推進
正義党	<ul style="list-style-type: none"> ・ 短期大学から無償教育：（1段階）国公立及び公営型私立短期大学の無償教育→（2段階）国公立大学及び公営型私立大学の無償教育→（3段階）公営型以外の私立は仮処分所得を勘案した標準登録金として半額登録金 ・ 高等教育財政交付金法の制定：高等教育予算の拡充、地域均衡及び学校特性を考慮した総額交付など

第1保守野党の未来統合党を除き¹⁶、複数の政党が実質的な半額登録金又は無償教育を公約に掲げたことは、大変前向きに評価できる。大学登録金に関して正義党が最も進歩的かつ計画的な公約をしていることが分かる。政権与党である共に民主党が国公立大学と関連して民生党や正義党とは違って無償教育ではなく半額登録金程度までを公約したのは、比重の高い私立大学との衡平性を考慮した側面があると考えられる。政権与党の民主党が過去の第19代国会では第1号法案として所属議員全員が署名した「高等教育財政交付金法（案）」を提出したが、今回はOECD平均水準に「GDP比

15 大学教育研究所、上記の懸案報告、2面から引用。

16 朴槿恵政府が2015年に国家奨学金の4兆ウォンと大学独自の奨学金の3兆ウォンを合わせた7兆ウォンで「半額登録金が完成された」と発表した以降、大学登録金と関連して特別な公約を出せずにいる。

高等教育財政」を拡大する公約にとどまったのは残念である。しかし、21代国会の任
 期内に政権与党の公約だけでも履行されるなら、大学無償教育という長期目標に進む
 うえで、一つの大きな踏み台になるだろう。

2) 学資ローン関連公約

これに関連して主要政党の公約を比較すると、下の<表4>の通りである。

<表3> 学資ローン関連の総選挙公約の比較¹⁷

政党	主要公約
共に 民主党	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大学院生も就業後に償還する学資ローンの対象に含める ・ 学資ローンの金利を調達金利水準(1.6~1.7%)に引き下げる ・ 2009年以前の高金利の学資ローン者及び2010~2012年の一般学資ローン者に対して低金利転換融資を適用 ・ 韓国奨学財団の学資ローンも信用回復委員会の債務調整支援対象に含む
未来統合党	なし
民生党	<ul style="list-style-type: none"> ・ 私立大学の学生に学資金を無利子で貸与
正義党	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大学院生も就業後に償還する学資ローンの対象に含める ・ 新規学資ローンの無利子及び長期延滞学資ローンの帳消し ・ 以前の高金利貸与を低金利への転換 ・ 破産手続き時の債権免責対象に就職後の学資金を含める。 ・ 信用回復委員会「青年信用回生制度の導入」など青年対象の信用回復事業の推進

民生党と正義党は学資ローンの無利子申請を公約として掲げたのに対し、与党である共に民主党は、調達金利水準(1.6~1.7%)までに引き下げると公約している。与党が現在2.0%の学資ローンの金利を約0.3~4%まで軽減させるということだが、2016年の第20代総選挙で「頼もしい学資ローンの無利子推進」を公約したのと比べると、かなり後退した公約だと言える。そして、以前の高金利の学資ローンを低金利に転換することについては、民主党と正義党が公約した。今年3月に「韓国奨学財団設立な

17 大学教育研究所、上記の懸案報告、5面から引用

どに関する法律」を改正し、2009年以前に学資ローンを受けた者を対象とし、低金利転換融資を1年間実施することで、高金利による返済負担を軽減する案をまとめたが、これを2009年以降の貸与者にも拡大適用する案といえる。近年の学部は、借り手と貸与額が国家奨学金の影響で大幅に減る一方、大学院生である借り手と貸与額は相当増加している状況において、共に民主党と正義党が「大学院生就業後償還貸付」を公約したことは、学問後続世代の養成という観点から肯定的に評価される。

2. 今後の展望

政権与党である共に民主党の大統領選挙公約の履行程度がかなり不十分な実情であり、今回の21代総選挙の公約も過去の野党であった際の公約に比べて後退したのも事実だ。しかし、現在、未曾有のコロナ事態により、脆弱階層保護のために天文学的な国家予算が追加で必要なことを勘案すれば、大学登録金に関連した与党の総選挙公約だけでもまともに履行されるか心配である。今年5月、コロナ事態による緊急災難支援金を、全国民を対象にし、4人家族基準で100万ウォンを支給したが、8月に入って再びコロナの大幅な拡大が懸念されると、第2次災害支援金を支給しなければならない状況になっている。しかし、保守野党だけでなく、予算担当官僚と与党の有力な大統領候補の一人である8月末に新たに選出された与党代表さえも、予算状況を考慮して全国民に支給せず、脆弱階層に限定して支給することを主張している状況で、大学登録金関連の与党公約、特に「半額登録金の実現」の公約の履行見通しはあまり明るくないと予想される。さらに政府・与党は8月26日、高校無償教育を当初の計画より1年繰り上げて来年から全面実施することにした。これは正しい決定ではあるが、これによる予算不足を理由に大学登録金関連の公約が影響を受けるのではないかと懸念される。財閥企業の広告料に依存しながら、弱肉強食の新自由主義を代弁するマスコミが大部分である現在のマスコミ環境を考慮すれば、なおさらそうである。このような困難にもかかわらず、現状で可能な限り最大値を確保することで、将来大学教育まで無償で提供することが国家の責務であるというヨーロッパ的な考え方に基づい

てパラダイムが転換されることを期待する。特に、数千億ウォン台の積立金を有している私立大学の積極的な行動を促す。