Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-16

韓国における高等教育財政の安定的確保に関する論議 : 高等教育財政交付金法案を巡る国会審議から

尹, 太佑

(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)
2022

(Resource Type)
research report

(Version)
Accepted Manuscript

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90008949

JSPS 科研費 基盤研究(C)19K02864（代表者：渡部昭男 2019-21 年度）
「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」への寄稿（その 7）

韓国における高等教育財政の安定的確保に関する論議*

――高等教育財政交付金法案を巡る国会審議から――

Discussion on Securing Stable Finance for Higher Education in Korea; Focusing on the Higher Education Financial Grant Act and the National Assembly discussion

尹 太佑（多胡　太佑）**

Yoon Taewoo(Tago Taisuke)

キーワード：高等教育 Higher education、高等教育財政交付金法案　Higher Education Financial Grant Act、高等教育財政の安定的確保　Securing stable finance for higher education、　無償教育の漸進的導入 Progressive introduction of free education、大学登録金（学費）Tuition fee、教育を受ける権利　Right to education

序. 本稿の課題・対象・方法

1）課題

高等教育財政をめぐり、大韓民国憲法、教育基本法はその方法等の事項について具体的に定めていない。そのため、韓国の高等教育の予算は毎年、政府の予算編成を通じ、一般会計や特別会計の事業予算に計上する形で算定されており、安定的に確保されていないという声が出ている。韓国は GDP に占める高等教育費の割合は 1.6%（2017 年）で OECD 平均（1.4%）に比べ高い水準であるものの[1]、このような高い数値は民間の負担が大きいためである。OECD 統計上、韓国の高等教育の費用の公共負担の割合は GDP 比 0.6%（2017 年）で OECD 平均（1.0%）より低い水準である[2]。また、高等教育費における公共-民間の負担の割合は、OECD 諸国の場合、平均 68%程度を公共財源で賄っており、29%程度を民間で賄っているのに対し、韓国の場合、約 38%を公共財源で、62%を民間で賄っている（2017 年）[3]。2000 年に公共負担が 23.3%（民間負担 76.7%）、2010 年に公共負担が 27.3%（民間負担 72.7%）だったこと[4]に比べると、多少公共負担の割合が上昇したことが確認で

---

* 本研究は JSPS 科研費 19K02864 の助成をうけたものである。
** 韓国 慶南大学 社会学科卒業、韓国 大学教育研究所（HEI）会員　tatayoon@gmail.com
[1] OECD 교육지표(2020)（OECD 教育指標（2020））
[2] OECD 교육지표(2020)（OECD 教育指標（2020））
[3] OECD 교육지표(2020)（OECD 教育指標（2020））
[4] OECD 교육지표(2013)（OECD 教育指標（2013））

きるものの、依然として民間負担の割合が著しく高いことがわかる。こうした韓国の民間負担比重の傾向は、韓国と同様に私立大学の多い米国（民間負担 65%）、日本（民間負担 69%）とともにOECD加盟国の中で最高水準だと指摘される[5]。

本稿では、公共負担が低いと言われてきた韓国における高等教育財政について、その安定的確保に係る議論の経緯と特徴を明らかにする。特に、主要な高等教育財政交付金法案（以下、交付金法案）の内容及び同法案についての国会の議論を踏まえて、これまでの合意点と残された争点を探りたい。その上で、今後において政権および国会が対応すべき課題を考察する。

なお、韓国では2021年７月に「国家教育委員会の設置および運営に関する法律」が制定公布され、2022年７月には国家教育委員会が発足する予定である。教育政策に関する大統領直属の社会的合意機構という点で、高等教育財政の安定的確保に向けた国民的合意がなされる契機になるかについても言及する。

2）対象

入手した資料は、各議員室が提出した高等教育財政交付金法案（11件[6]）、これに対する専門委員の検討報告（７件）、関連した会議録（11件）の計29件である。11件の高等教育財政交付金法案は、第17代国会（2004.5.30.～2008.5.29.）：朴贊石（パク・チャンソク）議員[7]（2004年）、第18代国会（2008.5.30.～2012.5.29.）：金宇南（キム・ウナム）議員（2009年）・林亥圭（イム・ヘギュ）議員（2009年）・權永吉（クォン・ヨンギル）議員（2011年）の３件、第19代国会（2012.5.30.～2016.5.29.）：韓明淑（ハン・ミョンスク）議員（2012年）・鄭鎭珝（チョン・ジンフ）議員（2012年）・鄭宇澤（チョン・ウテク）議員（2013年）の３件、第20代国会（2016.5.30.～2020.5.29.）：徐瑛教（ソ・ヨンギョ）議員（2016年）・尹昭夏（ユン・ソハ）議員（2017年）・安敏錫（アン・ミンソク）議員（2017年）の３件、第21代国会（2020.5.30.～）：徐東榕（ソ・ドンヨン）議員（2021）の１件、である。これに対する７件の専門委員の検討報告は、第17代：１件、第18代：２件（金宇南議員、林亥圭議員の法案に関してはまとめて１件）、第19代：２件（韓明淑議員、鄭鎭珝議員の法案、に関してはまとめて１件）、第20代：２件であり、尹昭夏議員の法案（第20

[5] 民間負担比重のデータはOECD 교육지표(教育指標、2020)から。
[6] 歴代の法案の全てが同じ名称であり、「高等教育財政交付金法案（〇〇〇議員　代表発議）」と表記されている。
[7] 人名の表記は「〇〇〇（カタカナ）議員　→　〇〇〇議員　→　〇議員」のようにする。名前の漢字表記がわからない場合は、カタカナのままにする。

代）と徐東榕議員法案（第 21 代）の検討報告が抜けている[8]。11 件の会議録は、

表 1　入手した高等教育財政交付金法案・検討報告・会議録一覧

国会代数	法案提出者（提案日）	検討報告作成者（作成日）	関連した国会会議録
17代	1．パク·チャンソク(2004.11.24.)	1．チョン・ビョンホ(2005.4.)	1．第253回国会（臨時会）第 2 次教育委員会（2005.4.19.）
18代	2．キム·ウナム(2009.11.13)	2．イ・ジンホ(2011.3.)	2．第298回国会（臨時会）第 2 次教育科学技術委員会（2011.3.4.） 3．第298回国会（臨時会）第 3 次教育科学技術委員会（2011.3.7.） 4．第301回国会（臨時会）第 2 次教育科学技術委員会（2011.06.14.） 5．第301回国会（臨時会）教育科学技術委員会第 4 次法案審査小委員会（2011.8.1.） 6．第302回国会（臨時会）教育科学技術委員会第 2 次法案審査小委員会（2011.8.17.） 7．第302回国会（臨時会）教育科学技術委員会第 3 次法案審査小委員会（2011.8.25.）
	3．イム·ヘギュ(2009.11.23.)		
	4．クォン·ヨンギル(2011.6.7.)	3．イ・ジンホ(2011.6.)	
19代	5．ハン·ミョンスク(2012.5.30.)	4．イム・ジンデ(2012.9.)	8．第311回国会（定期会）第 1 次教育科学技術委員会（2012.9.13）
	6．チョン·ジンフ(2012.6.27.)		
	7．チョン・ウテク(2013.7.3.)	5．イム・ジンデ(2013.12.)	9．第320回国会（定期会）第 8 次教育文化体育観光委員会（2013.12.9.）
20代	8．ソ·ヨンギョ(2016.12.26.)	6．チョン・ジェリョン(2017.2.)	~~第349回国会（臨時会）第 2 次教育文化体育観光委員会（2017.2.14）~~
	9．ユン·ソハ(2017.3.20.)		~~第354回国会（定期会）第 1 次教育文化体育観光委員会（2017.9.18）~~
	10．アン・ミンソク(2017.10.10.)	7．チョン・ジェリョン(2018.3.)	~~第358回国会（臨時会）第 1 次教育文化体育観光委員会（2018.3.19.）~~
21代	11．ソ・ドンヨン(2021.10.27.)		10．第382回国会（定期会）第 6 次教育委員会（2020.11.12.） 11．第391回国会（定期会）第 3 次教育委員会（2021.11.9.）

第 17 代：1 件、第 18 代：6 件、第 19 代：2 件、第 21 代：2 件、である。なお、法案が上程されたものの、会議で議論されないまま任期満了で廃棄となったとみられる 3 件（第

[8] 第 20 代国会の尹昭夏議員法案についての検討報告は、当時上程の際に作成されていたはずだが、誤って「議案情報システム」に掲載されていないようである。そのため、国会の教育委員会に直接要請したが、現在資料が見つからないとの回答であった。また、第 21 代国会の徐東榕議員法案はまだ上程さえされていないため、検討報告は作成されていない。

20 代：徐瑛敎議員、尹昭夏議員、安敏錫議員の法案）は会議録の検討対象から除いた。

3）方法

法案及び検討報告については、「議案情報システム[9]」を通じて入手した。会議録については、まず「議案情報システム」において各法案を検索した結果の各法案のページの「所管委　会議情報」欄を参考にした[10]。そこに掲載されている会議録の全て（９件）を入手し、掲載されていない場合は上程日を参考に「国会会議録[11]」システムで検索して補った。最近の議論（21 代の２件）も、国会会議録システムから得ることができた[12]。

1. 高等教育財政交付金法案の目的及び提案理由

高等教育財政交付金制度の導入は 2000 年代に学者により主張され、2002 年大統領諮問機構教育人的資源政策委員会において、財政支援責務性を理由に内国税で財源確保をするための法的装置を設けることを検討するなど、この法案についての議論は 20 年余り続いてきた（イ・ジンホ専門委員検討報告、2011. 3.）。高等教育財政交付金法案は 2004 年第 17 代国会で朴贊石議員が提出して以来、現 21 代国会（徐議員）まで合わせて 11 回提出された。このうち 10 の法案すべてが任期満了により自動廃棄され、現 21 代国会の交付金法案についてはまだ審議されていない。

この議論の中で、与野党を問わず、高等教育財政においての公的負担を拡大すべきだという合意が形成されてきた。与野党を問わず提出してきた交付金法案は、内国税の一定割合を高等教育財政として確保することを法律で義務付ける内容で、安定的な高等教育財政の確保を図るものである。小・中等教育予算が地方教育財政交付金法により当該年度の内国税の 20.79％が交付金として安定的に確保されているように、高等教育予算もその規模を法律で定めようとするものである。このような背景から考案された高等教育財政交付金

---

[9] https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do

[10] 韓国国会議案課のキム・ヒョンハク主務官（議案情報システム管理担当）によると、特定の法案に関わるすべての会議録が「所管委会議情報」欄に掲載される。

[11] http://likms.assembly.go.kr/record/

[12] 「国会会議録」システムの「全体会議録＞第〇代（〇年〇月〇日～〇年〇月〇日）＞常任委員会＞〇委員会」で関連した委員会会議録の全てが入手できる。「第 253 回国会（臨時会）　第２次教育委員会 (2005.4.19.)」会議録は「議案情報システム」17 代国会の高等教育財政交付金法案のページに掲載されていないが、上程日（2005.4.19.）をもとに「国会会議録」システムを通じて入手できる。「第 382 回国会（定期会）第６次教育委員会」(2020.11.12.) 及び「第 391 回国会(定期会) 第３次教育委員会」(2021.11.9.)会議では高等教育財政交付金法案が上程されていなかったが、交付金法案及びその法案に関連した議論が行われたことが確認できる。第 21 代国会の交付金法案の提出日（2021.10.27.）以後行われたすべての教育委員会の会議録を閲覧する中で確認できた。

第 20 代国会の尹昭夏議員の法案についての検討報告は、「議案情報システム」に掲載されておらず、国会の現所管委員会である教育委員会も、「現在、資料が見つからない」ということで入手できなかった。

法案は、韓国政府の大学財政支援事業と①高等教育財政の大幅な拡大、②法令に基づく大学財政支援の義務支出化、③私立大学に対する人件費・経常費の支援という点から大きな違いがある（チョン・ジェリョン専門委員検討報告、2018.3.）。

表２　歴代法案の「目的」と「提案理由」の主なキーワード比較

国会代数	法案提出者（提案年）	高等教育競争力	構造改革・構造調整	均衡発展・教育格差	教育公共性・教育権	登録金 負担	時間講師・専任教員
17代	パク･チャンソ(2004)	○	○	○			
18代	キム･ウナム (2009)	○	○	○			
	イム･ヘギュ(2009)	○		○		○	
	クォン･ヨンギル(2011)	○		○	○	○	○
19代	ハン･ミョンスク(2012)	○		○	○	○	
	チョン･ジンフ(2012)			○	○	○	○
	チョン・ウテク(2013)	○		○	○	○	
20代	ソ･ヨンギョ(2016)	○	○	○	○	○	
	ユン･ソハ(2017)	○		○	○	○	○
	アン･ミンソク(2017)	○		○	○	○	
21代	ソ･ドンヨン(2021)	○		○	○	○	

・黄色：進歩政党（旧民主労働党・旧統合進歩党・正義党）、・青色：保守政党（現「国民の力」の前身）、・無色：中道政党（現「共に民主党」及びその前身）

〈表２〉[13]を見ると分かるように、交付金法案とその議論において概ね共通する問題意識は、登録金が過度に高く、家計負担が重いということである。また、世界の中で韓国の大学の競争力が劣っているという認識とソウルと地方との格差が深刻だという認識、教育権と教育公共性を安定的に保障すべきだという認識である。キーワードを中心に見ると、「均衡発展」及び「教育格差の解消」と「競争力」は与野党を問わず最も多く使われたキーワードである。中でもソウルと地方間の「均衡発展」及び「教育格差の解消」はすべての法案で言及された。「大学（大学教育）競争力」も進歩陣営の１件（第 19 代鄭鎭珝議員案）を除いてすべての法案で共通して言及された。

目立つのは、進歩政党所属の議員だけが、「時間講師の処遇改善」や「専任教員の確保」について直接言及したという点である。この二つは、教員の労働権だけでなく、生徒の教

[13] 「共に民主党」について「進歩政党」とするか「保守政党」とするかについては、韓国社会でその意見が分かれていると思う。巨大政党である「国民の力」と「共に民主党」において「国民の力」を保守政党と呼ぶことに対して「共に民主党」を進歩政党と呼ぶことが多い。しかし、「正義党」などを民主党とは違って「進歩政党」と呼ぶことも多い。韓国の民主党は 1997 年経済危機（IMF）以降、新自由主義を導入した張本人で、進歩政党と呼ぶのはおかしいとの見方もある。

育権も保障しようとするものである。進歩政党所属の議員は、「教育公共性」や「教育権」の問題において、単に「登録金負担の緩和」の問題としてではなく、「時間講師の処遇改善」や「専任教員の確保」の問題とも関連付けていることが確認できる。

2. 高等教育財政交付金法案の６つの争点

高等教育財政交付金法案をめぐる主要争点を整理すると、６つに絞ることができる。①交付金制度の目的適合性及び必要性、②財政不足及び硬直性、③私立大学運営費支援、④大学特性化阻害、⑤構造調整阻害、⑥公平性である。

(1) 交付金制度の目的適合性及び必要性

第一に、高等教育財政の安定的確保のため、内国税総額の一定率を義務的に割り当てる交付金制度を導入することが適切であるかという点である。最初の交付金法案に対する検討報告(2005)を見ると、当時、企画予算処は**「交付金は国と地方間または地方相互間の財源の不均衡を調整するための地方財政調整制度の一環」**とし、**「高等教育機関を支援するための予算編成をするために交付金制度を導入する事は適切でない」**という立場を取った。

しかし、6 年後の 18 代国会で、金宇南・林亥圭議員がそれぞれ発議した交付金法案に対して作成された検討報告(2011)を見ると、賛成側は**「交付金も、国庫補助金のように高等教育機関である大学に交付することができる」**、**「国庫補助金制度が地方自治体に限定されずに、政府の役割と機能を遂行する民間にもその補助の趣旨に基づいて、補助金が支給される。それと同様に、国民に対する教育機能を遂行する高等教育機関にも、国民の教育権を保護し大学間の財政力格差を是正する形で交付金を支給することができる」**と主張した。

また、**「高等教育において政府の投資を拡大するためには、安定的に財源を確保できる交付金制度の導入を前向きに検討しなければならない」**、**「長期的な国家発展のために…人的資本拡充を通じて国家競争力を強化すべき」**と必要性を強調した。第 311 回国会（定期会）第１次教育科学技術委員会(2012 年 9 月 13 日)で、金相姫(キム・サンヒ)議員は**「政権が変わったり、そしてまた様々な他の予算需要があったりしたら、また(予算額が)変わり得る」**と、従来の予算確保の不安定性を指摘した。しかし、李周浩(イ・ジュホ)教育科学技術部長官は**「安定性を確保すると言っても、すべてを交付金体制にする訳ではない」**と、否定的な立場を堅持した。

これに対して、金議員は**「国家奨学金制度だけでも安定的に運営しようとする意志があ**

れば国家奨学金と関連した法案を出すべきではないですか?」「安定性を担保せずに…半額登録金をやるという、このような政府の今の対策は、無対策であり、国民をだまして糊塗するものです。」と政府を強く批判した。これに対して李周浩教科部長官は高等教育予算を拡大すべきということには同意するものの、交付金制度の導入には否定的だという立場を改めて表明しながらも、その理由について積極的に説明しなかった。

これに先立って、第 301 回国会（臨時会）第２次教育科学技術委員会(2011 年 6 月 14 日)では金昌經(キム・チャンギョン)教科部第２次官が質疑中、交付金法案に否定的な立場を表明すると、金裕貞(キム・ユジョン)議員は登録金負担緩和の必要性を強調し、政府の対策を求めた。**「(それなら)大学が自ら引き下げるようにしますか？あるいは、交付金の形でなければ他の財政投入方式を考慮していますか？どういうふうに半額登録金を実施すると言っているのかその対策を述べてください。」**これに金昌經第２次官は**「(負担の緩和に向けて)いくつかの方策を考えている」**と述べながらも、**「ICL 関連、また資金貸出の利子の軽減とか…」**と答え、従来のような政策を維持する考えを示した。

(2) 財政不足及び硬直性

第二に、法案を反対する側は交付金制度が財政の硬直性を生むという点を主に指摘した。これに対し、賛成側は交付金法案の必要性を説明しながら、現実性のある法案であることを主張し、政府の意志不足を指摘した。一方、財政の問題を突き詰める前に、高等教育政策の方向性を巡り、国民的合意を成すべき問題だという見解もあった。

最初の交付金法案に対する検討報告（2005.4.）を見ると、当時の企画予算処は法案に対して現実的に不可能だという立場である。**「(交付金法案の予算である)内国税総額の 7.6%は 2004 年の場合、７兆 1,600 億ウォンに達する」**とし**「今後 25 年間、毎年２兆ウォンの公的財源を償還しなければならない状況で、追加的に大規模な義務比率の確保は過度に財政負担を加重させる恐れがある」**ということである。最近(2018 年)作成された検討報告(チョン・ジェリョン専門委員)は**「(交付金予算が)今後５年間は年平均 11 兆 2,947 億ウォン水準」**であり、それを国家債務で対応した場合、**「2017 年予算案によると、2017 年末の国家債務の規模は 683 兆ウォンと GDP 比 41%」**に達するとし、**「…信用格付の下落による財政金融危機の危険性を高める可能性があるため、警戒する必要がある」**と懸念する。

第 253 回国会（臨時会）第２次教育委員会（2005 年 4 月 19 日）で金振杓（キム・ジンピョ）副総理兼教育人的資源部長官は**「交付金の制度で財政の弾力的運用を制限するのは、**

不可避な場合に限り最小限運営されるべき」「**短期間で終えなければならない**」とし「**現実的に困難であると思われる**」と否定的な立場を示した。約 7 年後に開かれた、第 311 回国会第 1 次教育科学技術委員会（2012 年 9 月 13 日）で李周浩長官も「**（交付金）法で（予算を確保）すると…様々な硬直性や多様性の毀損、競争力の毀損といった問題がある**」と交付金法案に対する否定的立場を表明した。コ・ギョンモ教育科学技術部政策企画官も「**現在は交付金の方法や特別会計の方法、いずれも別途の何らかの会計を設置して支援する方法については、非常に負担になるというのが財政部の立場**」だと否定的な立場を示した（第 302 回国会（臨時会）第 2 次法案審査小委員会、2011 年 8 月 17 日）。金世淵（キム・セヨン）議員は交付金法案について現実的ではないと指摘しながら、（法案予算の）内国税の 8.4%を金額に換算すれば 10 兆ウォンになるため、増税に踏み切ったり国債を追加発行したり、他の予算を削らなければならない」と述べた（第 311 回国会（定期会）第 1 次教育科学技術委員会、2012 年 9 月 13 日）。

これに対して賛成側は、具体的に反論する一方、政府の意志や優先順位の問題だと指摘した。前述の金世淵議員の指摘に対して、禹元植（ウ・ウォンシク）議員は、2013 年の予算所要額は 10 兆ウォンだが、既存の高等教育予算が 6 兆ウォンなので、4 兆ウォンの追加で確保できる水準だと正した。また、大企業の利害を反映する不要な土木工事を減らせば、4 兆を確保することは難しくないと反論した。

さらに禹議員はこの会議で、交付金法案を「半額登録金法案」としながら、「**奨学制度（予算）だけ少し増やして、この（学費）問題を解決するというアプローチでは到底、国民の苦痛を解消できない**」と法案の必要性を強調した。現教育部長官の兪銀惠（ユ・ウンヘ）議員（当時）も、禹議員の発言のように予算の問題はないと主張し、「**どのような観点で、どのような優先順位で予算を執行するかの違い**」だと指摘した。

朴洪根（パク・ホングン）議員も、高等教育予算の確保に対する積極的な姿勢を長官に求めた。朴議員は法案に対し、「**（教育）公共性を高めると同時に競争力も強化させようという趣旨**」とし、「**教育部の首長が硬直性を理由に立法化問題や予算確保に否定的なのは、到底納得できない**」と批判した。禹議員は「**（…前回の選挙運動の際、登録金のための経済的苦痛を訴える人が相当多かった**」と言い、李長官が「4 大河川」事業の予算や不要な土木工事について批判せず、予算を理由に交付金法案に消極的だと指摘した。この会議で柳基洪（ユ・ギホン）議員は「**（政府与党の半額登録金公約が）空振りに終わってしまった**」として、「**（予算確保に対する法的根拠と明確な対策がないため）また空振りに終わるので**

はないかという懸念をせざるを得ない」と、交付金制度を主張する背景を指摘した。

第 301 回国会（臨時会）第２次教育科学技術委員会（2011 年 6 月 14 日）で金第２次官が従来の政策の方向性を維持すると発言したのに対し、權永吉議員は「**無駄な土木工事（当時の政権の主要政策である４大河川事業）に 22 兆ウォンの予算を注ぎ込んだ。しかし、大学登録金の問題を解決すると言いながら、１年に６兆ウォンで半額にできるのにそれができないというのは意志の問題ではないか**」と指摘した。これに対し、金第２次官は「**…最大限、部処（日本の省庁）レベルで努力をし…とにかくそのような財政確保に向けて最善の努力を尽くす**」と原論的な答弁にとどまった。

国民的合意が先になされなければならないという意見も出た。この会議でイ・ジンホ専門委員は「**OECD 平均の 60%水準である政府の高等教育財政の負担率を引き上げ、大学登録金の負担を緩和する必要がある**」としながらも、「**高等教育財政の拡大の必要性と財源確保に対する国民的同意と社会的合意が先決されるべき**」と指摘した。

朴英娥（パク・ヨンア）議員は、財政問題を議論する前に、政策的判断が必要な問題だという点を指摘した。朴英娥議員は「**大学進学率が 80%程度で私立大学の割合が 80%程度である状況の中で、大学に一律的に支援することについては、いくらを支援するかと別に政策的判断をすべきだと思う**」とし「**その政策判断のためには社会的合意がなされなければならない**」と指摘した。「**…すべての私立（中学・高校）に国が学校運営支援費を（支援）したように、大学もそのようなシステムにするのか…ヨーロッパの公立大学のシステムにするのか…国民的合意あるいは討論が必要だと思うが…**」朴議員がそのための努力を政府に求めると、金第２次官は「**…世論調査も行い、また、われわれもどんな形であれ、公聴会などを開き、積極的に意見をまとめたい**」と答えた。

(3)　私立大学の運営費支援

最初の交付金法案に対する検討報告（2005）を見ると、企画予算処が法案に反対する理由の一つに、①国民の租税負担で大学を支援することが大学の責任性と自律性に反するという点を挙げた。大学は、設立主体の自己責任の下で設立・運営されるのが原則ということである。また、金世淵議員は、②私立大学に対する財政支援は官治化につながる可能性がかなり高いと指摘した（第 311 回国会（定期会）第１次教育科学技術委員会、2012 年 9 月 13 日）。これに対して賛成側は、私立大学だからといって機能的な違いがないという点と、韓国の特性上、私立大学に進学することは避けられないという点を強調して反論した。

前述したチョン・ビョンホ専門委員の検討報告(2005)は「**公私立大学に対して国が財政支援を行い(これを)一般運営費に充てるようにするのは適切ではない**」と指摘している。約7年後、李君賢（イ・グンヒョン）議員は「**私立学校の場合、高等教育の財政をさらに拡大しなければならない**」としながらも「**しかし、私立大学が自立基盤の拡充をすべき問題で、国家財政依存度をさらに高めると、…その分、干渉も増える**」とし「**私学の自律性をむしろ我々が侵害することになり得る**」と憂慮した（第311回国会（定期会）第1次教育科学技術委員会、2012年9月13日)。李議員は、交付金の使用用途に関わる条項についても指摘した。「**R&D投資のためのものとか研究費や事業費のようなものは支援を拡大すべきであるが、人件費だとか運営費のようなものについてはかなり慎重にならなければならない**」と指摘した。この会議で金世淵議員も「**…交付金を通じて大学の経常経費を支援するということは大学を官治化するという結論につながる**」と指摘した。これに対して李長官も「**実は日本が経常経費の支援をしているケースですが、それに対する批判も多いと知っています**」と相づちを打った。

このような反対意見に対し、第18代金・林議員法案について作成された検討報告を見ると、賛成側は「**国公立大学と私立大学は高等教育法上、大学の設立主体が異なるだけで…役割と機能には事実上、違いがなく、学生や保護者も高等教育において差別を受けない権利がある**」としながら「**私立大学にも運営費を給付できる**」と主張していた。また、「**国公立大学の入学定員が全体の入学定員の24%にとどまる状況の中で、私立大学に進学することが学生自身の選択の結果だとは言えない**」とした上で、「**高校卒業生の大学進学率が80%を上回っており、私立大学が高等教育需要の76%を担っているのが現実であるため、私立大学に対して運営費を支援する必要がある**」と反論した。

(4) 大学特性化阻害

交付金法案が大学の特性化を阻害するという指摘があった。大学は小・中等学校と違って学校別の特性がなければならないものの、交付金法案は各大学の特性を生かせないという憂慮である。しかし、第18代法案（金・林議員案）からは、交付金を普通交付金と特別交付金または事業交付金に区分して、その点を補完した。今後、従来の政府政策の方向性や大学評価を巡る根本的な議論も必要であると思われる。

朴贊石議員案の検討報告(2005)は、既存の政府政策について「**(国の事業に)各大学が競って参加し…選定された学校に事業費を支給しており、大学の特性化を基盤とした『選択**

と集中』を基本方針としていると言える」と、交付金法案が従来の政策の方向性と相反すると指摘した。交付金法案の場合、「**幾つかの評価基準を考慮して交付する（内容)**」のため、「**…一部の項目で競争力のある高等教育機関が選ばれるよりは、多方面からある程度の評価を得られる高等教育機関が選ばれると予想される**」との事である。

しかし、第 18 代金宇南議員の法案からは、交付金を普通交付金（100 分の 40）と特別交付金（100 分の 60）に区分し、前述した朴議員の法案とは区別される。金議員案と同じ年に発議された林議員案も普通交付金（100 分の 60）と事業交付金（100 分の 40）に区分している。このような区分は、その後の交付金法案においても同様である。第 18 代の両議員案の検討報告(イ専門委員、2011)によると、賛成側は、「**特別交付金または事業交付金は普通交付金とは異なり、現行のように…大学の競争力向上を目的に交付される予算であるため、大学の特性化も生かし、構造調整および統廃合も阻害しない…**」と主張する。

(5) 大学構造調整阻害

交付金法案が大学構造改革を阻害する恐れがあるという問題もよく指摘された。そのような指摘により、交付金の給付を制限する条項を追加する努力が行われた。一方、むしろ構造改革のために財政支援が必要だという指摘もあった。

第 253 回国会（臨時会）第２次教育委員会(2005 年 4 月 19 日)で李君賢委員は「**…競争力のない大学に、国民の血税を注ぐ現象が発生する可能性がある**」と「**自助努力しない大学も、…安定的に確保された交付金を受けることで競争力を低下させる蓋然性がある**」と懸念した。金振杓副総理兼教育部長官は「**…画一的な支援よりは…教育の質を高められる、また、特性化させて発展させることができる　…(そのための)構造調整を果たしていく大学に対してのみ支援が行われるべきだ**」と交付金法案に否定的な立場を示した。

６年後も、このような議論が繰り返される。金宇南・林亥圭議員がそれぞれ提出した交付金法案の検討報告(イ専門委員、2011)によると、反対側は「**(法案が)大学の財政収入額が財政需要額に満たない分の金額を交付する形であるため、…大学の財政拡充に向けた自助努力を抑制**」し、それが政府の従来の政策の方向性と相反すると指摘する。イ専門委員は「**…交付金法は成立さえされれば実効性のある方法になるだろう**」と述べながらも、「**モラルハザードを起こし**」構造調整を阻害する恐れがあると憂慮した(第 301 回国会（臨時会）第２次教育科学技術委員会、2011 年 6 月 14 日)。金世淵議員も「**…経常経費の支援が不良大学に対する構造調整に相当な障害になると思う**」と懸念した(第 311 回国会（定期

会）第１次教育科学技術委員会、2012 年 9 月 13 日)。この会議で李周浩長官も**「大学の現場では、構造改革が登録金の負担の解消と同様、今一番重要な課題」**だと構造調整の必要性を強調し**「(大学の競争力も高めなければならない現状で、法案により)硬直性や、また多様性の毀損などの可能性がある」**と否定的な立場を示した。

このような懸念について、法案を発議した林議員は**「(交付金法案が可決されれば)名実共に高等教育においても我々が公共の責務だという構造を持つことになる」**と反対側を説得しようとした(第 298 回国会（臨時会）第３次教育科学技術委員会、2011 年 3 月 7 日)。これに対して、李長官は、高等教育財政の拡充の必要性について共感しながらも、**「構造調整が必要な時期に均等支援体制よりは…」**と否定的な立場を改めて示した。そこで、林議員は**「(大学が一定)要件を満たしていない場合は交付をしないようにして構造調整を強制する、このようなことが行われなければならない」**と構造改革の必要性に共感する一方、**「(交付金制度で)高等教育予算を画期的に高められる」**、**「大学について安定的に一定の支援をする構造的な装置は必要だ」**と強調した。また、**「(従来の仕組みから脱して)一つの構造を我々が新たに持つ方向に転換する問題」**だとし、**「(歴代の長官は)高等教育について、競争の原理と自己負担原則にするべきで、政府が安定的な支援を行うのは適切ではないと考えてきたようだ」「今は乗り越えなければならない」**と政府の前向きな姿勢を求めた。それに対し、李長官は**「はい、検討してみます。」**と答弁するに留まった。

交付金法案が構造改革を阻害するという憂慮によって法案の内容も変化したものとみられる。林議員案で特記すべき点は第 7 条(交付金の交付除外など)だ。「①国は高等教育機関が次の各号のいずれかに該当する場合には、第 4 条の交付金交付対象から外すことができる」など三つの項目を規定して、特定大学に交付金を支給しなかったり、減額できるようにした。この点は、これ以後の交付金法案でも共通してみられる。また、金宇南議員案から、交付金を普通交付金(40%)と、特別交付金(60%)に区分することを始め、林議員案も普通交付金(60%)と事業交付金(40%)に区分するようにした。法案賛成側は、この特別･事業交付金について**「現行の事業費の配分の仕方と同様に『選択と集中』を通じた大学の競争力向上を目的に交付される予算であるため、大学の特性化も生かし、構造調整や統廃合も阻害しない…」**と説明している(イ専門委員検討報告、2011.3.)。

一方、むしろ構造改革のために先に交付金法案が必要だという意見もあった(第 311 回国会（定期会）第１次教育科学技術委員会、2012 年 9 月 13 日)。禹元植議員は**「(韓国は)殆どが私立学校になっているが、国家支援があまりにもないため、子供たち（学生）でも**

多く受け入れて…財源を確保するというのが、また彼ら(学校)の抗弁」だとし、「**(そのような理由で)構造調整ができないということ**」と分析した。政府の財政支援の不足がかえって構造調整を妨げているという指摘である。続けて「**学校の競争力を高めるためには、政府が支援して、勉強をきちんとできる子供たち（学生）を大学が受け入れることができるように、財政支援を行わなければならないのではないか**」と財政支援の必要性を強調した。これに対し、李長官は「**(財政の拡充は必要であるが）その方法や形を巡って少し意見の違いがある**」とし、今後も議論し続けるとの答弁にとどまった。

(6)　公平性

公平性を理由に法案に反対する意見もあった。第 253 回国会（臨時会）第２次教育委員会（2005 年 4 月 19 日）で李君賢議員は「**(高等教育財政の安定的確保の趣旨には絶対的に同感するものの）公平性の問題が提起されかねない**」との懸念を示した。李議員は「**(交付金法案は）大学に行く人だけのために使われる予算で、(大学に）行かない者まで税金の負担を背負うことになる**」とし「**(高等教育が）義務教育ではないのに国民の税金で大学を支援するのが妥当なのか**」と疑問を示した。約 7 年後、李周浩長官も「**(…大学に行かずに職業を選ぶ、いわゆる高卒時代の子どもがいます。その子供たちとの公平性についても考えなければならない**」と高等教育の財政拡充にのみ力を入れることはできないという趣旨で発言した（第 311 回国会（定期会）第１回教育科学技術委員会、2012 年 9 月 13 日)。

禹議員はこれについて、「**それは…高校を出ても就職できる職場を創出すべき問題**」と一蹴した後、「**その金（4 大河川事業予算）で大学に行く我が子供たちの費用負担も減らし、高校を卒業した子供たちが就職できるようにしてあげなければならない**」と指摘した。禹議員は大学登録金問題について「**全世代に及ぼす影響**」だとし「**奨学金だけではできないことが明らかであるにもかかわらず、奨学金を少しずつ増やす方法を取るのはよくない**」と国家奨学金制度から交付金制度に切り替える必要性を主張した。前述したように、18 代国会の金・林議員案についての検討報告によると、賛成側が「**高校卒業生の大学進学率が 80%を上回っており…**」と指摘しているように、大学教育を少数のエリート教育と見なすことはできない韓国の現実も公平性問題において念頭におくべきところである。

3. 政権及び国会が今後対応すべき課題

16 年間、高等教育財政交付金法案の審議から見られる６つの争点については、国会審議

の中で反論されたり、法案が補完された。しかし、主に執行の仕方や財政の問題を巡り、意見の隔たりを縮めることができなかった。それは予算の優先順位選定の問題でありながら、高等教育の財政を安定的に確保する必要性についてどのぐらい共感できるかの問題かも知れない。したがって、今後は世論の同意がカギになるものとみられる。世論を大学社会・政界・国民世論に区分すると、大学社会と政界では変化が感知される。

大学社会は、2021 年新学期から地方大学を中心に財政危機が本格化し、衝撃を受けた。かつては交付金法案を比較的一部で破片的に要求していたとすれば、最近は雰囲気が変わった[14]。全国大学労働組合や全国教授労働組合などは、2021 年、大学危機への対策の樹立や交付金法の導入などを要求し、記者会見や教育部の庁舎の前での座り込みなどを行った[15]。大学総長の協議体である韓国大学教育協議会も、政策フォーラムを開いて法案の成立を促し、韓国大学教育協議会など５つの団体が危機克服のための公論の場を設けることを求める要請書を国会常任委員会に提出した[16]。

そのため、政界でも関連の動きが活発である。2021 年 5 月、国会教育委員会は「高等教育の危機克服と財政拡充策の確立」のための公聴会を開き、交付金法の制定など高等教育財政支援の拡大策などについて議論した[17]。財政危機に直面した大学の競争力強化策を模索するという趣旨だった[18]。与党である共に民主党は財政拡充策を確立するための「高等教育危機克服 TF」を設置した。

兪銀惠現教育部長官は、前述したように、議員の頃、高等教育財政の安定的確保と交付金法案に積極的な姿勢を見せていたが、現在は、国民的合意が必要だという理由で留保的な姿勢を見せているが、社会的合意があれば受容できるという。兪長官は高等教育の無償化について、**「社会的合意と様々な高等教育財政の全体の問題が共に論議されなければならず、その程度の準備と合意がなされていない状態で、ただ予算を増額するだけでは、様々な現場の混乱と困難が生じ得る。」「教育部の力だけでは社会的合意を導き出すことが現実的に難しい」**とし、国家教育委員会を通じて社会的合意が必要な政策課題を大枠で論議し

---

[14] '대교협 회장단 "대학등록금 자율권 행사 검토"… 기본역량진단 결과 우려'〈한국대학신문〉2021.8.17.
（「大教協会長団『大学登録金の自律権行使検討』…基本力量診断結果懸念」『韓国大学新聞』2021. 8. 17。）
[15] 대학교육연구소「2021 년 대학교육연구소 선정 대학교육 10 대 뉴스」2021.12.24.
（大学教育研究所「2021 年大学教育研究所選定大学教育 10 大ニュース」2021. 12. 24。）
[16] 국회 교육위원회,〔보도자료〕정원미달 재정위기에 처한 우리 대학의 생존전략을 모색한다, 2021.5.3.
（国会教育委員会、［報道資料］定員割れの財政危機に直面している我が大学の生存戦略を模索する、2021. 5. 3。）
[17] 대학교육연구소, 2021 년 대학교육연구소 선정 대학교육 10 대 뉴스, 2021.12.24.
（大学教育研究所、2021 年大学教育研究所選定大学教育 10 大ニュース、2021. 12. 24。）
[18] 국회 교육위원회,〔보도자료〕정원미달 재정위기에 처한 우리 대학의 생존전략을 모색한다, 2021.5.3.
（国会教育委員会、［報道資料］定員割れの財政危機に直面している韓国大学の生存戦略を模索する、2021. 5. 3。）

なければならないとの考えを示した(第 382 回国会（定期会）第 6 次教育委員会、2020 年 11 月 12 日)。

今後、国民世論を高めるためには、大学及び私学の財政に対する国民の不信を払拭するための努力が必要であると思われる。世論は、政府の財政支援において大学財政の透明性を重要視している一方、大学に対する国民の信頼度の低さは世論調査から確認できる。韓国教育開発院の教育世論調査によると、「大学評価において最も重要に反映すべき内容」の項目に「大学経営の健全性及び透明性」と答えた割合は 16.2%（4000 人の中 648 人）にも上る（2021 年)。政府の大学評価の結果は財政支援の基準になるが、「大学財政の透明性」について 79.0%が全般的に否定的な答えをした（2015 年）[19]。そのためなのか「私立大学への政府支援の拡大」に 54.3%も反対している（賛成 22.3%、2020 年）[20]。「大学教育革新のために最も重点を置いて推進すべき課題」を問う項目において、「大学の自律革新のための大学財政支援の改善」を選択した回答は 4.0%にとどまった。尹永徳（ユン・ヨンドク）議員は、私学改革のために私学に財政投資をする事業（私学革新支援事業）に対してさえも、私学に対する不信のための国民の憂慮の声があると指摘している[21]。

そんな中、国家教育委員会が高等教育財政の安定的確保のための国民的合意を得るために役割を果たせるかが注目される。2021 年 7 月に国家教育委が発足するための国会の法的手続きがなされ、2022 年に公式発足を控えている。しかし、国家教育委員会が国民的信頼を得て運営されるかについては否定的な見方もある[22]。

高等教育の財政確保のための議論が活発な中、地方教育財政交付金法（小・中等）と高等教育財政交付金法案を統合することも議論されている。学齢人口の減少に伴い予算所要額は減少しているものの、年を重ねて小・中等教育の予算額は増加しているとの批判が、その背景にある[23]。その一方、現在、国会には「大学均衡発展特別会計法案」(柳基洪議員）も提出されている。同法案は特別会計を設けて直ちに大学を支援する内容で、一時的な法案（５年）である。

---

[19] 韓国教育開発院は 2015 年を最後に、この項目を世論調査に含めていない。
[20] 2015 年には反対 62.1%、賛成 23.8%であった。
[21] 第 382 回国会（定期会）第 6 次教育委員会（2020 年 11 月 12 日）
[22] 대학교육연구소, 국가교육위원회 출범에 부쳐, 2021.7.28.
（大学教育研究所、国家教育委員会発足にあたって、2021.7.28。）
[23] クァク・サンド議員は、大学無償教育の予算として 7 兆 1000 億ウォンを増額する案を提出したが、教育部の拒否で実現しなかった。この案は、高等教育財政を新たに確保するのではなく、小・中等学校の予算を削減することでその予算を高等教育にもたらす案であった（第 382 回国会（定期会）第 6 次教育委員会、2020.11.12。）。

結. 考察

先行研究の特徴

高等教育財政の安定的な確保や高等教育の無償化のための様々な研究が行われてきた。その中でも高等教育財政交付金法の必要性を主張する研究は、ソン・ギチャン（2000）[24]の研究以来続いてきた。それにもかかわらず、交付金法案が 11 回も提出される中で、国会でどういう議論が行われてきたかについての総合的な研究は行われなかったと思われる。

その中で、キム・ビョンジュ（2015）[25]の研究は特徴的である。キムは４章（高等教育財政支援と関連した争点）で交付金法案をめぐっての賛成意見や反対意見について述べている（１頁程度)。賛成意見（３つ）は他の研究と同様に交付金法案の必要性を主張する内容である。しかし、反対意見として取り上げている内容（７つ）は他の先行研究より多様なものであって、本研究の取り上げる６つの争点のうち５つの争点に該当するものである。ただ、その５つの争点に含まれる反対意見において、本研究で取り上げられる全てが言及されていることではない。それは国会会議録を参考にせず、国会審議に関わる資料としてはチョン・ビョンホ専門委員の検討報告（2005）のみを参考文献にした限界と思われる。

本研究の独創性、学術的意義及び貢献

本研究は国会の関連した全ての資料を調査対象としたことにより、その議論について総合的に把握することができた。その５つの争点に含まれる内容をより多様かつ詳しく触れることができたほか、残りの争点（④大学特性化阻害）の内容も加えた。さらには、法案についての反対意見に対する賛成側の反論の内容も調査することができた。

まとめると、本研究の特徴は、①全ての歴代交付金法案についての国会での議論を調査・研究したこと、②法案が成立しなかった理由について詳しく調査したこと、③国会審議においての６つの争点をまとめたこと、④賛成側はどのように批判してきたのか詳しくまとめたこと、⑤16 年間行われてきた国会審議及び交付金法案の流れや変化がわかること、⑥現在の課題について明らかにしたこと、である。⑦さらに、＜表２＞は、歴代の交付金法案を一概にせず、その違いについて分析したことで、代表発議した議員の所属する政党による交付金法案の目的の違いについて明らかにした特徴がある。

---

[24] 송기창(2000)「대학재정지원정책의 과제와 개선방향」『교육재정경제연구』9(2), 1-25.
（ソン・ギチャン（2000)「大学財政支援政策の課題と改善方向」『教育財政経済研究』9（2)、1-25。）

[25] 김병주(2015)「대학재정 확보 및 지원방식의 현황과 과제」『동아인문학』32, 323-355.
（キム・ビョンジュ（2015)「大学財政確保及び支援方式の現況と課題」『東亜人文学』32、323-355。）

本研究において残された研究課題

今後、本稿をもとに、先行研究と国家審議を比較し、どの研究の内容が韓国の国会議員に受け入れられ、また受け入れられなかったのかを分析することで、国会議員がどの観点から交付金法案に取り組んできたかを明らかにすることができるだろう。

また、本稿は交付金法案において財政的環境の変化については詳しく調査していない。しかし、交付金法案が初めて審議された 2005 年から 16 年余り、国の財政面からは違いが生じてきたはずである。予算の規模にも変化がある。当時の韓国の予算の中で教育費が最も大きい割合を占めていたが（金長官)、今としては状況が異なっている。

本研究は 16 年余り続いてきた国会審議の内容をもとに、交付金法案の成立のための課題として、国の高等教育政策の方向性についての根本的な議論と、高等教育財政の確保に対する社会的合意の必要性を明らかにした。今まで社会的合意がまとまらなかった原因の一つとしては、世論調査をもとに大学（私学）の財政の不透明性を指摘したが、本格的な研究にはなっていない。今後、その原因やその克服のための課題及び方策について、より具体的な研究が求められる。