Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-16

중등•고등교육의 점진적 무상화로의 길

미즈오카, 슌이치
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

(Issue Date)
2022

(Resource Type)
research report

(Version)
Accepted Manuscript

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100476305

JSPS 과학연구비 기반 연구(C)19K02864(대표자 : 와타나베 아키오 2019-21 년도)
'고등교육의 경제적 부담 경감 및 수학 지원에 관한 법·제도·행재정 한일 비교연구' 기고(12)

중등·고등교육의 점진적 무상화로의 길

Pathways to the progressive introduction of free education in secondary and higher education

키워드 : 사회권 규약 International, Convention on Economic, Social and Cultural Rights[ICESCR], 제 13 조 2(b)(c) Article13.2(b)(c), 무상교육의 점진적 도입 progressive introduction of free education, 1979 년 유보/2012 년 유보 철회 reservation in 1979 / withdrawal of reservation in 2012, 2009-2012 년 민주당 정권 Government of the Democratic Party of Japan in 2009-12, 공공 자산으로서 레거시 legacy as a public asset

참의원 의원 미즈오카 슌이치(水岡俊一)[1]

들어가며

1979 년 6 월, 일본은 '경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약'('사회권 규약')을 비준했다. 이 조약은 기본적 및 포괄적인 인권 보장에 대해서 규정한 국제 조약의 하나로, 주로 노동에 관한 권리, 교육에 관한 권리, 문화 활동에 관한 권리 등 국가 시책으로 개인에게 인정되는 권리(사회권)에 대해서 규정하고 있는 것이다.

그러나 비준하는 과정에서 당시 일본 정부는 동규약 제 13 조 2 (b) 및 (c)의 규정(중등교육·고등교육)의 적용을 두고, 이 규정들에서 언급되는 '무상교육의 점진적 도입'이라는 부분에 구속되지 않을 권리를 유지[2] 했다. 즉, 일본은 '단계적일지라도 무상교육을 도입할 것을 약속할 수 없다'고 공언한 것이다. 그렇게 유보를 한 상태는 30 년 이상 지속되었다.

2009 년 9 월, 민주당(民主党) 정권이 탄생하면서, 일부 문제는 여전히 남았지만 고교 수업료 무상화가 실질적으로 거의 실현되었다. 또한, 장학금 및 대학의 수업료 감면 조치 등이 확대되어, 학생을 경제적으로 지원하는 시책이 확충되었다. 이러한 상황을

---

[1] MIZUOKA Shunichi; Member of House of Councillors, the National Diet of Japan. 1956 년 효고현 토요오카시 출생. 중학교 교사, 일본인 학교 파견, 교직원 노조 간부 등을 경험한 뒤 2004 년 참의원 의원 첫 당선, 현재 3 선. 2012 년 9 월 유보 철회 당시는 노다 내각에서 내각 총리 대신 보좌관(2011.9~2012.10), 그 외 참의원 내각 위원장(2013.10~12, 2014.1~9). 공저『「民意」と政治的態度のつくられ方('민의'와 정치적 태도가 만들어지는 과정)』(太田出版(오오타 출판) 2022), 「平和・人権・憲法(평화·인권·헌법)」『ひょうご部落解放(효고 부락 해방)』(119)2005, 등.

[2] 유보. 번역자 주.

배경으로 2012 년 9 월 일본 정부(민주당 정권)는 유보를 철회했다.

본고는 이 사회권 규약의 중등·고등교육 점진적 무상화 조항에 대한 유보 철회를 둘러싼 경위를 정리하고자 하는 것으로, 참의원·외교방위위원회 조사실(나카우치 야스오(中内康夫) 씨)이 객관적인 입장에서 경과에 대해 정리하신 논문(나카우치 야스오(참의원 외교방위위원회 조사실), 2013), 변호사인 토츠카 에츠로(戸塚悦朗) 씨가 국제인권법을 연구하는 입장에서 정리하신 논문(토츠카 에츠로, 2017)을 바탕으로, 필자가 일련의 과정의 한 중심에 있었던 한 국회의원으로서 나의 경험과 보고 들은 것을 더하여 재구성했다[3]. 또한, 이 글에서 표기하는 조직명과 직책은 모두 당시를 기준으로 한 것이다.

1. 사회권 규약 체결과 중등·고등교육 점진적 무상화에 대한 유보

(1) 조약 유보와 철회

국가가 조약에 서명 또는 체결을 할 때, 해당 조약의 전체적인 목적·내용에는 동의하여 그 체약국이 되고자 하는 의사는 가지고 있지만, 특정 규정을 자국에 적용하는 데는 그 법적 효력을 배제 또는 변경하고자 하는 취지로 일방적 선언을 행하는 경우가 있으며, 이 행위를 '유보(reservation)'라고 부른다. 일본도 조약에 서명 또는 체결을 할 때, 당시 정부의 판단에 따라 특정 규정을 유보하는 사례가 여태껏 있어왔다. 그리고 이러한 조약 유보에 대해서는 각 체약국의 판단으로 나중에 철회할 수 있다.

(2) 사회권 규약 및 자유권 규약의 비준과 유보

사회권 규약과 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약'('자유권 규약')은 '세계인권선언' 내용을 바탕으로 한 국제 조약으로, 인권 조약들 중 가장 기본적이고 포괄적인 것으로 여겨진다. 사회권 규약은 '국제인권 A 규약'이라고도 불리어 노동에 관한 권리, 교육에 관한 권리, 문화 활동에 관한 권리 등 사회권에 대해서 규정하고 있다. 자유권 규약은 '국제인권 B 규약'이라고도 불리며 신체의 자유와 안전, 이동의 자유, 사상·양심의 자유, 차별의 금지, 법 앞에서의 평등 등 자유권을 보장하는 내용이다. 두 규약은 1966 년 제 21 회 유엔 총회에서 채택되어 1976 년 발효되었다.

---

[3] 방대한 인용을 승낙해주신 나카우치 야스오 씨와 토츠카 에츠로 씨에게 깊이 감사하는 마음을 전하고자 합니다.

일본 정부는 1978 년 5 월에 사회권 규약 및 자유권 규약에 서명하여, 국회의 승인을 거친 뒤 1979 년 6 월에 두 규약을 비준했다(같은 해 9 월 효력 발생). 단, 비준하는 과정에서 사회권 규약 제 7 조 (d) (노동자에 대한 공휴일 보수 지급), 제 8 조 1 (d) (파업권의 보장), 제 13 조 2 (b) 및 (c) (중등·고등교육의 점진적 무상화) 규정을 유보했다.

이 중 교육에 관한 규정에 대하여 약간의 설명을 더하고자 한다. 제 13 조 2 (b)항에서는 중등교육, (c)항에서는 고등교육에 대하여 "모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여" 모든 사람에게 기회가 보장되어야 하는 것을 체약국이 인정해야 한다는 취지로 규정하고 있지만(아래 조문 참조), 일본 정부는 비준을 하면서 이러한 규정에서 말하는 "특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여"에 구속되지 않을 권리를 유지하겠다고 선언했다. 즉, 정부는 '한번에 도입하는 것이 아니라 점진적으로 하는 것이라고 하더라도, 교육 무상화를 도입해야 한다고 정해 놓는 것은 절대 받아들일 수 없다'고 말한 것과 다를 바가 없다.

＊＊＊

(참고) **사회권 규약 제 13 조**[4] (발췌)

제 13 조 1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 교육이 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며, 교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다. 당사국은 나아가서 교육에 의하여 모든 사람이 자유사회에 효율적으로 참여하며, 민족간에 있어서나 모든 인종적, 종족적 또는 종교적 집단간에 있어서 이해, 관용 및 친선을 증진시키고, 평화유지를 위한 국제연합의 활동을 증진시킬 수 있도록 하는 것에 동의한다.

2. 이 규약의 당사국은 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 다음 사항을 인정한다.

(a) 초등교육은 모든 사람에게 무상 의무교육으로 실시된다.

(b) 기술 및 직업 중등교육을 포함하여 여러가지 형태의 중등 교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여 모든 사람이 일반적으로 이용할 수 있도록 하고, 또한 모든 사람에게 개방된다.

(c) 고등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에

[4] 이 문서에서 규약의 내용은 법제처 국가법령정보센터 표기 방법을 인용하였다. 번역자 주. <https://www.law.go.kr/LSW/trtyMInfoP.do?trtySeq=232>

기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.

(d) 기본교육은 초등교육을 받지 못하였거나 또는 초등교육의 전기간을 이수하지 못한 사람들을 위하여 가능한 한 장려되고 강화된다.

(e) 모든 단계에 있어서 학교제도의 발전이 적극적으로 추구되고, 적당한 연구·장학제도가 수립되며, 교직원의 물질적 처우는 계속적으로 개선된다.

(후략, 밑줄은 필자)

＊＊＊

(3) 조약의 유보 조항과 국회 승인

일본국 헌법은 '조약을 체결하는 것'은 내각의 직무라고 규정하면서도 그 체결을 할 때는 "국회의 승인을 거칠 필요가 있다"고 규정하고 있다(제 73 조 제 3 호).

일본 정부는 이를 바탕으로 조약을 체결할 때 그 승인을 요구하는 의안(조약의 승인 안건)을 국회에 제출한다. 조약을 유보할 때는 조약에 원래 존재하는 유보 조항(해당 유보를 인정하는 규정)에 관련되는 경우와 그렇지 않은 경우가 있는데, 관련되는 경우는 조약 승인 안건이 국회에서 승인되면, 유보 조항에 바탕하여 유보를 행하는 것과 그 유보를 철회하는 것은, 모두 외교 관계 처리의 일환으로 국회 승인 없이 행정부가 자체적으로 시행할 수 있다고 규정하고 있다.

한편, 유보 조항이 없는데 유보를 행하려고 하는 경우에는, 정부는 조약의 승인 안건을 국회에 제출할 때 유보 내용을 나타내는 별지를 첨부하며, 일본이 행할 예정인 유보 내용을 밝힌 뒤 조약 체결에 대하여 국회에 승인을 요구한다. 사회권 규약의 유보도 이 경우에 해당되며, 정부가 1978 년 6 월 9 일 제 84 회 국회에 제출한 사회권 규약의 승인 안건에는 아래와 같이 유보 내용을 나타내는 별지가 첨부되어 있던 점에 주목하고자 한다.

또한, 무상교육의 점진적 도입이 유보 조항에 포함되어 있지 않은 것은, 유엔에서 인권규약 초안을 작성하는 단계에서 체약국이 뻔뻔하게 무상교육의 점진적 도입이라는 부분에 구속되지 않고자 할 것이라고 예상하지 못한 것이 아닌가 생각한다. 아래 제 84 회 국회에 제출된 국제규약 체결에 대해 승인을 요구하는 의안을 참조해주기를 바란다. 특히, 별지의 유보에 대한 기재 내용이 나중에 일본 사회에 매우 큰 영향을 끼쳤다는 점을 잊지 말아야 한다.

＊＊＊

(참고) 사회권 규약 체결의 승인을 요구하며 정부가 국회에 제출한 의안(제 84 회 국회)

경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 체결에 대한 승인을 요구하는 건

경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약을 별지 유보를 부가하여 체결하는 것에 대하여, 일본국 헌법 제 73 조 제 3 호 단서 규정을 근거로 국회에 승인을 요구함.

.....

이유

이 규약은 기본적 인권 중에서 주로 노동의 권리, 사회보장에 대한 권리, 교육에 대한 권리 등 이른바 사회권의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 체약국이 행동을 하는 것이 그 주요 내용으로, 이 규약을 체결하는 것은 인권 보장에 관한 우리나라의 자세를 내외에 밝히는 것으로 바람직하다고 생각된다. 단, 우리나라로서는 이 규약 중 공휴일 보수에 대한 규정, 동맹 파업을 할 권리에 대한 규정과 중등교육 및 고등교육에 대한 무상교육의 점진적 도입에 대한 규정에 관하여서는, 그 내용을 살펴 보건대 유보를 행하는 것이 적절하다고 인정된다. 따라서 필요한 유보를 부가하여 이 규약을 체결하고자 한다. 이것이 이 안건을 제출하는 이유다.

.....

[별지]

경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에 관한 일본국 정부의 유보

1. 일본국은 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제 7 조 (d)의 규정을 적용하는 데 있어, 이 규정의 "공휴일에 대한 보수"에 구속되지 않을 권리를 유지[5]한다.

2. 일본국은 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제 8 조 (d)의 규정에 구속되지 않을 권리를 유지한다. 단, 일본국 정부에 의하여 동규약을 비준할 때에는 일본국 법령에 따라 전술한 규정의 권리가 적용되는 부문에 대해서는 이에 한정되지 않는다.

3. 일본국은 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제 13 조 2(b) 및 (c)의 규정을 적용하는 데 있어서, 이 규정들의 "특히, 무상교육의 점진적 도입에 의하여"에 구속되지 않을 권리를 유지한다.

(밑줄은 필자)

＊＊＊

[5] 유보(留保). 번역자 주.

(4) 국회 심의

앞서 언급한 승인 안건이 제출되고 국회에서 '유보'를 하는 것이 적절한지에 대해서 논의된 것이 기록되어 있다. 1979년 5월 22일 제 87회 국회에서, 해당 조항에 유보를 부가하는 이유에 대해서 질의를 받은 나이토 타카사부로(内藤誉三郎) 문부대신[6]은 다음과 같이 말했다.

"후기 중등교육(일본에서는 고등학교 등이 해당) 및 고등교육(일본에서는 대학 등이 해당)에서 사립학교 비중이 큰 우리나라에서는, 사학 진학자와 균형 등을 맞추기 위하여 국공립학교에 대해서도 타당한 정도의 부담을 요구하고 있다. 또한 사립학교를 포함하여 무상화를 추진하는 것은 사학 제도의 근본적인 부분과 관련되는 것으로, 따라서 점진적이라고 할지라도 무상화 방침을 세우는 것은 적절하지 않다."

당시 정부는 사학에 대하여 그 입장을 존중·옹호할 필요가 있다는 이유를 내세웠지만, 인권으로서 교육에 대한 철학이 빈약하여 한편으로 후기 중등교육 및 고등교육이 특권이라는 생각을 하고 있던 것이 아니냐는 생각을 지울 수 없다. 당시, 사회권 규약 체약국 중에서 해당 규정에 대해 유보를 행하고 있던 곳은 르완다 뿐이며, 고등교육 무상화가 실현되어 있지 않은 영국과 프랑스, 이탈리아 등도 유보를 행하지 않은 체약국이었다. 이 점에 대하여 정부는 "타국이 유보를 행하지 않고 있는 것은 무상화에 대하여 점진적이라고 할지라도 최종적으로 달성할 수 있다는 확신이나 정책을 가지고 있다고 해석할 수밖에 없다"는 인식을 나타내며, 일본에 대해서는 앞서 언급한 사립학교에 대한 규정 등 문제에 더하여, 아이들의 수가 계속해서 늘어나 진학률도 높아지는 상황에서 그 재정적 부담이 어느 정도가 될지 명확한 전망이 없는 사정도 있어, "점진적이라고 할지라도, 무상화 방침을 취할 정도의 확신이 아직 없다"는 입장을 시종일관 견지했다.

한편, 사회권 규약에 대한 유보를 장래에 철회할 가능성에 대해 묻는 질의에 대하여, 소노다 스나오(園田直) 외무대신[7]은 "인권 규약은 유보 조항 없이 비준하는 것이 바람직한 모습이지만, 안타깝게도 시간과 그 외 문제로 정부 내 의견이 통일되지 못한 것에 대해 부끄럽게 생각하고 있다"고 해명하면서 "인권 규약에 대해 유보하는 사항에 대해서는, 이는 당연히 앞으로 법적인 해석 그 외의 것은 별개로, 해제하는 방향으로 노력할 것이며 또한 그러해야 할 책임이 있다"는 인식을 나타냈다.

---

[6] 한국의 교육부 장관에 해당. 번역자 주.
[7] 한국의 외교부 장관에 해당함. 번역자 주.

또한, 중의원과 참의원 외무위원회에서는 사회권 규약 및 자유권 규약 채결 과정에서, 각 위원회 입장을 표명하는 결의를 했는데, 그 중에는 "국제인권규약 유보 사항에 대하여 추후 제반 동향에 따라 검토를 할 것" (중의원), "유보 조항에 대해서는 추후 제반 동향에 따라 검토를 할 것" (참의원)을 정부 측에 요망하는 지적이 포함되었다. 당시 대신 답변 및 국회 위원회 결의를 보면, 사회권 규약에 유보를 행하는 것에 대하여 조건이 갖춰지면 빠른 시일 내에 철회해야 한다는 인식이 엿보인다는 점이 그나마 다행인 부분이다.

그러나 실제로는 2012 년 9 월 제 13 조 2 (b) 및 (c) (중등·고등교육의 점진적 무상화)에 관한 유보 철회가 이뤄지기까지 30 년 이상 세월이 지났으며, 제 7 조 (d) (노동자에 대한 휴일의 보수 지급) 및 제 8 조 1 (d) (파업권의 보장)에 관한 유보는 여전히 계속되고 있다.

그 뒤, 제 101 회 국회에서 장학금 대여 사업 등을 하는 일본육영회에 대하여 규정하는 일본육영회법안(전부 개정) 심의가 이뤄지는 과정에서, 중의원과 참의원의 문교위원회는 각각 동법안에 대한 부대 결의를 채택했는데(중의원은 1984 년 7 월 4 일, 참의원은 같은 달 26 일), 두 결의에는 모두 "국제인권규약 제 13 조 2 (b) 및 (c)에 대해서는 제반 동향에 따라 유보 해제를 검토할 것"이라는 항목이 포함되었다.

(5) 사회권규약위원회로부터의 유보 철회 권고

사회권 규약의 체약국은 동규약이 규정하는 권리를 실현하기 위하여 취한 조치 등을 유엔에 보고하는 것이 의무이며(제 16 조, 제 17 조), 체약국으로부터 제출된 보고서는 유엔의 사회권규약위원회에서 심사된다.

일본 정부는 1998 년 8 월에 제 2 회 사회권 규약 보고서를 제출했다. 그 뒤, 일본 보고서에 대한 심사가 이뤄진 결과, 2001 년 8 월, 사회권규약위원회의 최종 견해가 공개되었다. 이 중에는 일본이 사회권 규약에 대하여 행한 제 7 조, 제 8 조, 제 13 조의 유보에 대하여, "위원회가 받아낸 정보에 따르면 그 권리들의 완전한 실현이 아직 보장되어 있지 않다는 점이 나타나 있는 한편, 체약국이 전술한 조항에서 보장되는 권리를 상당한 정도 실현하고 있다는 점에서, 유보를 철회할 의사가 없다는 점에 특히 염려를 표명한다"고 하면서, 일본에 대하여 "(제 7 조, 제 8 조, 제 13 조에 대하여 행하는) 유보의 철회를 검토할 것을 요구한다"고 권고했다. 이에 대하여 일본 정부는 "최종 견해에 대한 체약국 의견"을 위원회에 제출하여 유보에 대해 "이를 철회할지 말지는

체약국의 주체적인 판단에 맡겨야만 한다고 생각한다"고 표명했다. 이는 말그대로 마치 '쓸데없는 참견이다'라고 말하는 듯한 막말과 다르지 않다고 생각할 수밖에 없다. 선진국 중 하나로서는 다소 냉정함을 잃은, 국제 상식을 무시하는 오만함이 느껴진다.

그 뒤 2009 년 12 월, 일본 정부는 제 3 회 사회권 규약 보고서를 제출했다. 이 문서에서는 제 13 조의 '후기 중등교육 및 고등교육의 무상화 등'에 대한 조치에 대해 "후기 중등교육 및 고등교육에 관한 경비에 대하여, 공평한 부담과 무상화를 위한 재원을 어떻게 확보할지 등 관점에서 이러한 교육을 받는 학생 등에 대해 적정한 부담을 지우는 방침을 취하고 있는 등 점에서, 우리나라는 사회권 규약 제 13 조 2 (b) 및 (c)를 적용하는 데 '특히, 무상교육의 점진적 도입에 의하여'에 구속되지 않을 권리를 유지하고 있다. 그러나 교육을 받을 기회를 확보하기 위하여 경제적인 이유로 수학이 곤란한 학생 등에 대해서는 독립행정법인 일본학생지원기구, 지방공공단체[8] 및 공익법인 등이 장학금 사업을 하고 있으며, 또한 수업료 감면 조치가 마련되어 있다."라며 기존 입장을 반복할 뿐 유보 철회를 검토한다는 기술은 없었다.

단, 이때 보고서에 '2009 년 9 월에 신정권이 출범했으며 본 보고의 몇 항목에 대하여 재검토를 시작했다'라는 주기가 덧붙여져 있는 점은 주목할 만하다.

2. 민주당 정권 출범과 유보 철회 움직임

(1) 고교 수업료 무상화를 향한 움직임

2004 년 7 월, 필자는 제 20 회 참의원 통상 선거에서 처음 당선되어, 의원으로서 임무를 시작했다. 그 선거는 개선(改選) 의석 과반수를 민주당을 포함한 야당이 차지하는 역사적인 결과였다. 그쯤 민주당 문부과학부회에서는 일본의 교육 개혁을 어떻게 진전시켜야 하는지에 대한 논의를 지속하고 있었다. 그 속에서 사회권 규약을 준수하는 입장에서 일단은 고교 수업료를 무료로 해야 한다는 논의가 활발히 이뤄져, 필자는 동료 의원들과 '고교 수업료 무상화 법안'을 발의하게 되었다.

3 년 후, 2007 년 7 월 제 21 회 참의원 통상 선거에서 재차 야당이 개선 의석 과반수를 점하면서, 참의원 의석수에서 야당과 여당이 역전되었다. 이에 따라 참의원에서는 야당 의원이 발의한 법안이 쉽게 가결될 수 있는 상황이 만들어졌다.

그 뒤, 필자는 고교 교육의 실질적 무상화를 위하여 민주당 제안에 따른 의원

[8] 지방 행정 자치 단체(지방자치체). 번역자 주.

발의안을 두 차례에 걸쳐서 국회에 제출했지만, 2008 년은 법안 자동폐기, 2009 년은 참의원을 통과하였지만 아쉽게도 중의원이 해산돼 총선거를 치루게 되었기 때문에 폐기되었다. 그러나 잊지 말아야 할 점은 부회 논의에서 사회권 규약 13 조의 유보 철회를 중요시 하고 있었다는 점이며, 민주당이 제안한 일본국 교육기본법안(2006 년 5 월, 2007 년 2 월 국회 발의) 입안 때 고교 교육의 무상화 뿐 아니라 대학 교육의 점진적 무상화를 위한 조문을 포함하고 있었다는 점이다. 이 법안에 깊이 관여한 것은, 참의원 의원인 니시오카 타케오(西岡武夫) 씨, 코시이시 아즈마(輿石東) 씨, 스즈키 칸(鈴木寛) 씨를 포함한 민주당 문교(文教) 그룹이다. 필자는 이러한 움직임 속에서 사회권 규약을 연구했던 것을 바탕으로, 그 뒤 활동의 방향성에 대해서 확인하고자 한다.

(2) 정권 교체와 하토야마(鳩山) 신정권이 나타낸 정책 목표

2009 년 9 월, 본격적으로 여·야당 의석수가 역전하는 정권 교체가 일어나며, 민주당은 사민당, 국민신당과 연립 정권을 수립했다. 그 전달에 있었던 제 45 회 중의원 의원 총선거에서 민주당은 공약집(매니페스토)에서 '고교는 실질 무상화 하고 대학은 장학금을 큰 폭으로 확충'할 것을 선거 공약으로 내걸었다.

정권 교체를 한 지 5 개월 뒤인 2010 년 1 월, 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리는 시정 방침 연설에서 "의지가 있는 모든 젊은이가 교육을 받을 수 있도록, 고교 실질 무상화를 개시한다. 국제인권규약의 고등교육의 단계적 무상화 조항에 대해서도, 유보 철회를 구체적인 목표로 삼고 교육 격차를 없애기 위한 검토를 진행한다."고 밝혔다.

일본 정부로서 처음으로 사회권 규약에 관련된 유보 철회를 구체적인 정책 목표로 내걸어 시책을 펼치고자 하는 방침을 밝히면서, 인권이라는 관점에서 '교육'을 고쳐 바라보기 위한 한 보를 내딛게 되었다.

(3) '고교 무상화법'의 통과와 그 그림자

하토야마 총리의 시정 방침(실질 무상화)에 따라 즉시 입법 조치가 이뤄져 2010 년 3 월에 「공립고등학교에 관한 수업료의 불징수 및 고등학교 등 취학 지원금의 지급에 관한 법률」('고교무상화법')이 통과되어, 같은 해 4 월 1 일에 시행되었다. 이 법은 공립고교에 대하여 원칙적으로 수업료를 징수하지 않도록 지방공공단체에 의무화 하는 것과 함께 사립고교 등에 대해서는 원칙적으로 공립고교의 수업료에 상당하는 액수를

취학 지원금으로 학생에게 지급하고, 저소득 세대에는 가산해서 지원할 수 있도록 했다.

고교무상화법이 성립하기 직전, 참의원 문교과학위원회 여당 필두 이사(筆頭理事)인 필자는 밤에도 잠을 청하지 못하는 나날을 보내고 있었다. 급히 입법을 하느라 법안 심의 일정은 매우 빠듯했으며, 참의원 심의가 시작된 건 3 월 말이었다. 그럼에도 불구하고 법안에서는 시행일을 신년도인 4 월 1 일(목)로 설정해 두어, 이 일정에 맞추기 위해서는 위원회 의결을 3 월 30 일(화), 본회의 통과를 31 일(수) 24 시까지 이뤄내야만 했다. 위원회 및 본회의에서 의결되려면 원칙적으로 여야당 합의가 이뤄져야 했으며 여야당 협의에 조금이라도 문제가 생기면 신년도 일정에 맞추지 못하는 외줄타기 심의였다. 당시 위원장 및 여야 이사(모두 자민당)가 성실하고 진지하게 대응해 준 데 대하여 깊이 감사하는 마음이다.

고교무상화법이 통과된 것은 더 없이 기뻤지만, 통과된 이 법률에는 큰 문제점도 내포하고 있었다. 그것은 조선학교 차별 문제를 낳은 것이다. 당초 필자가 구상하고 있던 의원 입법안에서는 그 문제를 야기하지 않는 구조로 되어 있었던 만큼, 매우 아쉽고 부끄럽기 짝이 없는 심정이다.

(4) 유보 철회를 위한 환경

2010 년 10 월 19 일 참의원 문교과학위원회에서 타카키 요시아키(高木義明) 문부과학대신이 다음과 같이 말했다.

“이번 연도에 실현한 고등학교 수업료 무상화를 착실히 진행시키는 것과 함께, 고교 단계의 수업료 외 교육비 부담 경감 및 대학 수업료 감면, 무이자 장학금 확충 등 국제인권 A 규약의 점진적 무상화 조항에 대한 유보 철회도 염두에 두고 경제적 지원을 충실히 해 나가겠습니다.”

고교무상화법은 그 제안 설명에서 “우리나라는 이 (점진적 무상화) 규정을 유보하고 있기 때문에 이 유보 철회를 위한 시책을 펼치는 것이 요구되고 있습니다”라고 밝히고 있다. 이 법률 통과에 따라 사회권 규약 제 13 조 2 (b) (중등교육의 점진적 무상화)에 대하여, 2010 년 단계에서 유보 철회 조건 중 하나가 충족되었다고 말할 수 있다.

같은 해 10 월 29 일 중의원 문부과학위원회에서는 스즈키 칸 문부과학 부대신이 유보 철회 가능성에 대하여 질문을 받자, 다음과 같이 답변했다.

“질의해 주신 13 조 (b)에 대해서는 고교무상화 법안이 통과됨에 따라 유보 철회

조건이 충족되었다고 생각하고 있습니다. 그리고 (c)에 대해서 현재 열성적인 의지를 갖고 절충 과정에 임하고 있으며, (c)는 고등교육에 대한 부분입니다. 그리고 '모든 적당한 수단에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다"고 되어 있습니다만, 이 점진적 도입이라는 것을 뒷받침할 수 있는 것이 어떤 것인지, 어떤 것이어야 그것에 대한 뒷받침이라고 할 수 있는지 살펴보고 있습니다. 현재 장학금을 충실히 하거나 특히 수업료 감면에 대한 요망, 요구를 하고 있습니다만 우리나라는 쇼와 57 년(1982 년, 번역자 주) 이래, 예를 들어 국립대학 등에서는 수업료 감면 비율을 줄여왔습니다. 그것은 말그대로 점진적인 인하가 아니기 때문에 이렇게 해서는 (c)항을 충족시킬 수 없습니다. 따라서 내년도는 이 수업료 감면 비율을 높여 나가는, 그런 것을 요망, 요구하는 것을 현재 진행하는 중입니다."

이렇듯 스즈키 칸 문부과학성 부대신은 다음 연도 이후 대학 수업료 감면 비율 인상과 장학금 확충 등 경제적 부담 경감책을 확충함으로써, (c)항의 유보 철회를 위한 환경을 정비해 나가고자 하는 뜻을 표명했다.

그 뒤, 민주당 정권은 2011 년도 및 2012 년도에 대학 수업료 감면 비율 확대와 장학금 확충 등 경제적 부담 경감책을 취하여, 관련 예산을 확충하면서 유보 철회를 위한 환경 정비를 해 나갔다.

(5) 민주당 정권에 의한 유보 철회 통고

2012 년 2 월 9 일 중의원 예산 위원회에서는, 사회권 규약의 중등·고등교육 점진적 무상화 조항에 대해 유보를 행하고 있는 것은 일본과 마다가스타르 뿐인 상황에서, 고교 수업료의 실질 무상화, 장학금 및 대학의 수업료 감면 조치 등 확대가 실현된 오늘날, 유보를 철회할 시기가 온 것이 아니냐는 지적을 겸한 질의가 이뤄졌다.

겐바 코이치로(玄葉光一郎) 외무대신은 타케마사 코이치(武正公一) 중의원의 질의에 다음과 같이 답변했다.

"지금 말씀하신 것처럼 기본적 인권에 대한 국제법상 조약으로 이른바 사회권 규약과 자유권 규약이 있습니다. 현재 고등학교의 실질 무상화가 시행된 지 3 년째입니다. 이에 따라 이 문제와 관계에 대해서 면밀히 살펴보고 있습니다. 또한 대학 교육도 현재 경제적인 부담 경감을 위한 부분을 확충하고 있으므로 그 관계에 대해서 면밀히 살펴보아 왔습니다. 결론적으로는, 지금 타케마사 위원이 말씀하신 것처럼 유보를 철회하는 쪽으로 조정하도록 사무 담당 쪽에 이번에 지시한 상태입니다."

그 뒤 대신이 적극적인 태도를 보이는 상황에서 외무성과 문부과학성 등 관계 성청[9] 간 유보 철회를 위한 검토·조정이 이뤄진 결과, 2012 년 9 월 11 일 노다(野田) 내각은 그 유보를 철회할 것을 각의에서 결정하고, 같은 날 그 취지를 유엔 사무총장에게 통고했다. 해당 유보 철회의 효력은 통고를 행한 당일부터 발생하기 때문에, 일본은 당일부터 사회권 규약 제 13 조 2 (b) 및 (c)의 규정이 적용되어, 이 규정들의 "무상교육의 점진적 도입"이라는 부분에 구속되게 되었다.

끝으로

2012 년 11 월 16 일, 노다 요시히코(野田佳彦) 총리는 중의원을 해산했고, 해산 뒤 총선거에서 민주당은 정권을 잃고 말았다. 그러나 유엔에 대한 유보 철회 통고는 아슬아슬하게 민주당 정권에서 실현했다. 조금이라도 유보 철회 통고가 미뤄졌더라면 민주당의 공약과 하토야마 총리의 시정 방침 연설에서 제시된 약속은 휴짓조각이 되고 유보 철회는 실현되지 않았을 가능성이 농후하다. 말 그대로 한 끗 차이의 정치 드라마가 펼쳐진 끝에 유보 철회가 실현된 것이다.

필자는 2022 년 5 월 겐바 코이치로 전 외무대신에게 당시 기억에 대해 물었다. 겐바 전 대신은 "타케마사 씨에게 질의를 받는 상황에서, 외무성 종합 정책국과 협의했던 것을 기억하고 있습니다. 당시 종합정책국을 총괄하고 있던 츠루오카(鶴岡) 국장은 상당히 의식이 높은 분으로 난민 문제에도 관심이 깊은데, 이 유보 철회에 대해 진지하게 논의를 이어 나갔습니다. 결론은 '무상화를 향한 노력도 어느정도 이뤄졌고, 시기적으로 무르익은 상황이다. 남은 것은 대신의 정치적 판단'이라는 것이었기 때문에, 제가 결단을 내렸습니다"라고 밝혔다. 이어서 "혹시 만약에 유보 철회를 한 뒤에 그것을 다시 철회하는 일이 일어날지 누가 물어본 적이 있었는데, 정권이 바뀌어도 그런 일은 없다고 단언했던 기억이 있다"고 말했다. "사람에게 투자를 해 나간다는 것은 우리 민주당 정권이 내거는 정책의 가장 중요한 축이었지"라고 말하는 겐바 전 대신의 말이 귓가에 맴돌았다.

이렇게 경위를 되돌아보면서 중등교육 및 고등교육의 점진적 무상화에 대한 유보 철회는, 민주당 정권이 3 년 동안 전 정치 생명을 걸고 실현한 귀중한 공공 자산으로서 레거시(유산)였다고 확신하고 있다.

[9] 한국의 (정부) '부처'에 해당함. 번역자 주.

[인용 문헌]

・戸塚悦朗 2017「社会権規約 13 条 2 項(b)(c)に関する留保撤回への道―国際人権法政策研究所が残したレガシーと無償教育実現への展望―」『龍谷法学』50(1)、73-113。

(토츠카 에츠로 2017「사회권 규약 13 조 2 항 (b)(c)에 관한 유보 철회로의 길―국제인권법 정책 연구소가 남긴 레거시와 무상교육 실현에 대한 전망―」『류코쿠법학』50(1), 73-113.)

・中内康夫（参議院外交防衛委員会調査室）2013「社会権規約の中等・高等教育無償化条項に係る留保撤回―条約に付した留保を撤回する際の検討事項と課題―」『立法と調査』(337)、44-55。

(나카우치 야스오(참의원 외교방위위원회 조사실) 2013「사회권 규약의 중등·고등교육 무상화 조항에 관한 유보 철회―조약에 행한 유보를 철회하는 과정 속 검토 사항과 과제―」『입법과 조사』(337), 44-55.)