



# 국제인권규약(A규약) 비준과 고등교육의 점진적 무상화 -그 경위 및 대응과 앞으로의 과제-

시게모토, 나오토시

多胡, 太佑

---

**(Citation)**

고등교육의 경제적 부담 경감 및 수학 지원에 관한 법·제도·행재정에 대한 한일비교연구

**(Issue Date)**

2022

**(Resource Type)**

research report

**(Version)**

Accepted Manuscript

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100478240>



국제인권규약(A 규약) 비준과 고등교육의 점진적 무상화  
-그 경위 및 대응과 앞으로의 과제-

The Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the  
Progressive Introduction of Tuition-Free in Higher Education;  
That Passage of Time, Social Movement and Problems after This

시게모토 나오토시(전 류코쿠대학 교수)

키워드 : • 무상교육의 점진적 도입 progressive introduction of free education, 유보 철회 withdrawal of reservation, 제 13 조 2 항(b)(c) sub-paragraphs (b) and (c) of paragraph 2 of article 13, 정기 보고 periodic report, 국고 조성에 관한 전국사립대학교수회연합 national association of professor council in private university concerning state subsidies, 대학평가학회 association for the university evaluation, 13 조의 회 association about article 13, 유네스코 세계 선언「21 세기를 위한 세계고등교육선언」 world declaration on higher education for the twenty-first century (UNESCO)

<목 차>

들어가며

1. 국제인권규약과 점진적 무상화
  - (1) 사회권 규약 제 13 조 2 항(c)의 구체화와 수익자 부담
  - (2) ‘점진적 고등화’라는 국내 현실과 점진적 무상화라는 국제 규약
2. 사회권규약위원회의 견해·권고와 일본 정부 보고
  - (1) 유보 계속의 근거 설명과 유보 철회 뒤 설명
  - (2) 고교 무상화에 대한 일본 정부 보고
3. 점진적 무상화 관련 주요 대응
  - (1) 국고 조성에 관한 교수회(그 연합체)의 대응
  - (2) 대학평가학회의 의견서 제출과 요청 행동
  - (3) ‘13 조의 회’의 의견서 제출과 요청 행동
4. 점진적 무상화를 위한 앞으로의 과제들
  - (1) ‘대학심의회 답신’과 ‘유네스코 21 세기 고등교육 선언’의 괴리의 극복
  - (2) 점진적 무상화의 입법 과제
  - (3) 점진적 무상화 프로그램

맺으며

<주>

자료 1~4

## 들어가며

점진적 무상화를 규정한 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(사회권 규약=국제인권 A 규약)이 1966년 12월 16일 유엔 제 21회 총회에서 채택되었다. 그 제 13조 2항 (b) 및 (c)에는 이하와 같이 규정되어 있다<sup>1)</sup>.

“제 13조 2항 (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.”

“동 (c), 고등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.”

이 규약은 1976년 1월 3일에 효력이 발생하여, 일본의 비준 절차는 1979년 9월 21일에 이뤄졌다. 그러나 이 비준서에는 ‘동 규약 제 13조 2항 (b) 및 (c) 규정 적용에 대하여, 이 규정에서 말하는 ‘특히, 무상교육의 점진적 도입에 의하여’에 구속되지 않는 권리를 유보’한다고 명기됐다.

그로부터 33년 동안 이 유보는 계속되었다. 2009년 8월에 집권한 민주당 정부는 동 유보를 철회하고자 하는 취지를 2012년 9월 11일에 유엔 사무총장에 통고했다. 외무성 홈페이지에는 “이 통고에 따라, 일본국은 2012년 9월 11일부터 이 규정이 적용됨에 있어, 이 제 규정에서 말하는 ‘특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여’에 구속되게 된다’고 기재되어 있다.

그러나 2012년 9월 11일 이후, 일본 정부, 문부과학성<sup>2)</sup> 그리고 고등교육기관은 “무상교육의 점진적 도입”, 제 13조 2항 (c) 규정에 “구속되”어 있음에도 불구하고, 점진적 무상화는 진전되지 않았다. 그것은 유보 철회 뒤 “무상교육의 점진적 도입”을 실시함에 앞서 국내법 정비가 이뤄지지 않았기 때문이다. 또한 이 법이 정비되지 않음에 따라 각 대학에서도 이 규정에 “구속되”어 있음에도 불구하고 “무상교육의 점진적 도입”을 위한 대응이 이뤄지지 않았다. 오히려 유보 철회 뒤(2012년 9월 이후)에도 학비 인상이 진행됐다. 일부 국립대학 법인도 수업료 인상을 실시해 각 대학에 확산되려는 모습이다. 급부 장학금 확대도 진전되지 않았다. 여전히 유이자 장학금(학자금 대출) 비중이 크다. 왜 점진적 무상화가 진전되지 않은 것인가.

본고는 그 이유와 배경을 현재까지 제 13조 2항 (b) (c)의 유보 경위 및 유보 철회 대책을 되돌아 보면서 고찰하고, 앞으로의 과제를 제시하는 것이 목적이다.

## 1. 국제인권규약과 점진적 무상화

### (1) 사회권 규약 제 13조 2항 (c)의 구체화와 수익자 부담

2012년 9월 점진적 무상화 유보가 철회되기까지 33년간, 즉 1979년 사회권 규약(A 규약) 비준시의 유보와 그 뒤 유보 철회까지, 점진적 무상화를 요구하는 운동이 진행되어 왔다. 유보가 철회되어 새로운 단계에 접어들었지만, 점진적 무상화의 구체화·실질화에 동반하는 국내 과제는 여전히 미해결 상태(규약 위반 상태)다.

1979년 유보 이후, 1980년대에 학비의 ‘급진적 고등화’가 진행되었다. 1979년 9월에 점진적 무상화 조항이 유보되었는데, 되짚어보면 그 유보는 1979년 당시 학비 수준을 유지하겠다는 의향이 아니라 ‘급진적 고등화’를 위한 유보였다.

1979년 유보에 대하여 당시 외무대신은 “유보한 사항은 유감스럽게도 유보한 것이기 때문에 이는 당연히 장래에 해제하는 쪽으로 노력할 책임이 있다”고 답변했다. 점진적 무상화를 유보했을 뿐임에도 불구하고, 1980년대 들어 즉각 ‘급진적 고등화’가 진행된 것이다. 이 답변 내용과 실제로 진행된 사태는 크게 괴리된다. 이 이유·배경은 도대체 무엇인가.

그것은 첫 번째로 수익자 부담 사상과 논리다. 다나카 마사토는 이 생각이 도입된 것은 1971년 6월에 나온 중앙교육심의회 답신 ‘앞으로의 학교 교육의 종합적인 확충 정비를 위한 시책에 대하여’(「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための施策について」)라고 하면서, 이 ‘답신’의 ‘참고 자료’에서 ‘고등교육비의 수익자 부담액의 수준’에 대한 가이드라인까지 제시되어 있다고 지적했다<sup>3)</sup>. 1971년도까지 국립대학의 수업료는 12000 엔이었던 것이, 1972년도에 한번에 3 배가 되었다. ‘급진적 고등화’의 시작(기점)은 이 ‘답신’이다. 그로부터 50년 뒤 2022년 지금도 수익자 부담 사상과 논리는 큰 영향을 미치고 있다.

두 번째로, 수익자 부담 사상과 논리와 밀접하게 연관되기도 하는, 교육 공공성의 후퇴다. 그것은 인권으로서 교육의 후퇴를 의미한다. 특히 일본의 고등교육은 학생의 75~80%가 사학에 소속되어 있다. 이 비율은 1960년대에 확대했다. 일본의 고등교육 정책은 사학에 크게 의존하는 구조로 현재에 이르렀다. 국제적으로 보더라도 이례적인 사학 의존 비율이다. 사립대학의 교육 공공성에 대한 인식이 커다란 과제로 여전히 남아있다<sup>4)</sup>.

세 번째로, 뒤에서도 다루지만 고등학교의 점진적 무상화는 진전되고 있다. 사립 고교에 소속된 학생은 전체의 30% 정도다. 고교 진학률은 97~98%로 거의 100%에 가까운 수준이다. 문부과학성은 수익자 부담 사상과 논리의 근거로 오랫동안, 대학에 진학하는 사람과 진학하지 않는 사람에 대한 ‘부담의 공평’이라는 관점에서, 점진적 무상화 도입을 거부해 왔다. 대학 진학률은 2020년도에 54%로, 문부과학성이 전문학교 등을 포함하여 고등교육 진학률을 산정하는 경우에는 80%를 넘기는 수준이다. 일본의 대학 진학률은 OECD 가맹국 중에서도 낮은 편으로, 인접국인 한국에 비교해서도 매우 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 일본의 고등교육 정책은 사학에 크게 의존하고 있다. 이 사학 의존의 문제성을 드러내는 단적인 예가, 사립 의학부 정원이 의대생 전체의 약 40%라는 점이다. 의사 양성이라는 매우 공공성이 높은 교육이 사학에 크게 의존하고 있다. 사립 의학부의 6년 간 학비 평균은 3500만 엔<sup>5)</sup> 정도다. 또한 마찬가지로 공공성이 높은 약학부 정원은 사학이 전체의 약 88%로 비중이 크다. 사립 약학부의 6년 간 학비 평균은 1250만 엔 정도다. 어느 쪽도 점진적 무상화와 매우 거리가 먼 학비 수준이다. 상례를 벗어난 이례적인 나라라고 말할

수밖에 없다.

## (2) ‘급진적 고등화’라는 국내 현실과 점진적 무상화라는 국제 규약

1980년대 이후 사립대학에서도 ‘급진적 고등화’가 이뤄졌지만 국립대학에서는 보다 현저하다. 국립대학은 1973~2003년을 ‘급진적 고등화’ 시기라고 말할 수 있다. 1972년까지 12000엔이었던 수업료가 1973년에 한번에 36000엔으로 3배가 되는 이례적인 고등화가 이뤄졌다. 이후 국제적으로 보더라도 상계를 벗어난 ‘급진적 고등화’ 역사가 시작되었다. 일본 정부(자민당 정권)는 1979년 점진적 무상화 조항을 유보했다. 이 유보는 그 뒤의 ‘급진적 고등화’에 비추어 보면, 사실은 반대하는 입장이지만 유보한 것에 불과하다고도 말할 수 있다. 앞서 다룬 것처럼 당시 외무대신 답변에도 나타나듯, 유보 이후는 무상화 하지 않는다고 하더라도 수업료 인상은 이뤄지지 않을 것이라고 생각되는 것이 통상적이다. 그러나 그 다음 해인 1980년에는 빠른 속도로 180000엔으로, 1972년 당시 기준으로는 15배 수준으로, 1987년에는 300000엔으로 25배 수준으로, 1993년에는 411600엔으로 34.3배 수준으로 올랐다. 국립대학 법인화가 이뤄진 2004년 직전 연도인 2003년에는 520800엔으로 43.4배 수준이 되었다. 이 수업료 수준에서 독립행정법인법에 근거한 국립대학 법인으로 국립대학이 시작됐다(교직원은 국가공무원이 아닌 법인의 교직원이 되었다). 그 뒤 국립대학 법인 운영교부금은 매년 감액되면서 지급되었다. 또한 사립대학(학교법인)에는 1975년 이후, 사학 조성금이 지급되고 있다. 국립대학도 포함하여 대부분 대학이 법인 조직으로 바뀌었다. 이것이 의미하는 것은 국공립대학의 ‘사학화’로의 흐름이라고도 말할 수 있다. 국제적으로 보더라도 고등교육이 사학에 크게 의존하고 있는 일본은, 국공립대학조차 ‘민영화’하는 방향으로 고등교육 정책이 펼쳐져 왔다고 말할 수 있다. 또한, ‘사학’·‘사립’이라는 표현은 교육의 공공성 및 국제인권규약에 비추어 생각하면 부적절한 표현이다. 동시에 ‘국립’, ‘공립’이라는 표현도 검토될 필요가 있다.

민주당 정권에서 2012년 9월 유보가 철회되어, 점진적 무상화에 구속되게 되었지만, 고액인 상태는 유지되어 2022년 현재 국립대학 법인 수업료는 535,800엔<sup>6)</sup>이다. 수업료 인상이 개별 국립대학 법인에서 진행되고 있는 현실도 고려해야 한다. 이 사태는 비준한 점진적 무상화를 규정하는 국제인권규약을 명백하게 위반한 상황(국제법 위반 상태)이다.

## 2. 사회권규약위원회의 견해·권고와 일본 정부 보고

지금까지 일본 정부는 사회권규약위원회에 대한 정기 보고를 어떻게 해 왔는가. 이 내용을 통하여 문제점을 살펴보고자 한다.

### (1) 유보 계속의 근거 설명과 유보 철회 뒤 설명

1979년 9월 일본에서의 국제인권규약에 관한 비준 절차 과정에서 있었던 사회권규약 제 13조 2항 (b) (c)의 유보에 관하여, 유엔의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회(이하, 사회권규약위원회)에 대한 일본 정부의 제 2회 정기 보고(1998년)는

다음과 같은 내용이었다(이하, 정부 보고문 밑줄은 필자).

“후기 중등교육 및 고등교육에서 사립학교 비율이 큰 우리나라에서는, 부담 균형의 관점에서 공립학교 진학자에 대하여도 상당한 정도의 부담을 부과하고 있다. 사학을 포함하여 무상교육의 도입은 사학 제도의 근본 원칙과도 관련하는 문제로, 우리나라로서는 제 13 조 2 (b) 및 (c)의 ‘특히, 무상교육의 점진적 도입에 의하여’라는 규정에 구속되지 않는 취지로 유보하였다.”

사학 의존과 수익자 부담을 논거로 일본 정부의 유보를 설명 또는 정당화 하고 있다. 이에 대하여 사회권규약위원회는 2001 년 8 월 회의에서 심사를 통하여 다음과 같은 최종 견해 및 권고, 보고 기한을 채택하였다.

“제 13 조 2 항 (b) 및 (c)에 대한 유보에 관하여 위원회가 입수한 정보에 의하면 그 권리들의 완전한 실현은 아직 보장되고 있지 않은 것이 나타나 있는 한편, 계약국이 앞서 언급한 조항에서 보장되는 권리를 상당히 실현하고 있다는 이유를 근거로, 유보를 철회할 의도가 없다는 점에 특히 우려를 표명한다”, “위원회는 계약국에 대하여 제 13 조 2 항 (b) 및 (c)에 대한 유보 철회를 검토할 것을 요구한다”고 하고 있다. 또한 위원회는 계약국(일본)에 대하여 제 3 회 보고를 2006 년 6 월 30 일까지 제출하여 그 보고에서 이 최종 견해에 포함되어 있는 “권고를 실시하기 위하여 취한 수단에 대한, 상세한 정보를 포함할 것을 요청한다”고 밝혔다.

그렇지만 일본 정부의 제 3 회 보고는 한참 늦은 2009 년 12 월에 다음과 같은 내용으로 사회권규약위원회에 제출되었다. 덧붙여 2009 년 8 월에 점진적 무상화 정책을 내건 민주당 정권이 출범한 가운데 이뤄진 보고였다.

“후기 중등교육 및 고등교육에 관한 경비에 대하여, 공평한 부담과 무상화를 위한 재원을 어떻게 확보할 것인지 등 관점에서, 이 교육들을 받는 학생 등에 대하여 적정한 부담을 지우는 방침을 취하고 있는 것 등에 따라, 우리나라는 사회권 규약 제 13 조 2 항 (b) 및 (c)를 적용하는 데 있어서 ‘특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여’에 구속되지 않을 권리를 유보하고 있다.”

채택된 국제인권규약은 인권 보장 차원에서 고등교육의 점진적 무상화를 규정하고 있다. 이 규약이 채택된 지 40 년째가 되는 2006 년까지 일본 정부는 어떠한 결착을 지어야 할 필요성에 맞닥뜨렸음에도, 제 3 회 정기 보고도 제 2 회 정기 보고와 바뀐 것이 없었다. 사회권규약위원회의 “권고를 실시하기 위하여 취한 수단에 대한, 상세한 정보를 포함할 것을 요청한다”에 대해서도 답변하지 않았다. “공평한 부담” 및 “적정한 부담”이라는 수익자 부담론의 입장을 바꾸지 않으면서, 유보를 철회하지 않았다.

유보 철회 정책을 내걸고 있던 민주당 정권이 출범한 데 따라, 2012 년 9 월에 유보 철회가 유엔에 통고되었다. 사회권규약위원회는 2013 년 5 월에 이하와 같이 밝혔다.

“위원회는 계약국에 의한 무상교육의 점진적 도입에 관한 제 13 조 2 항 (b) 및 (c)의 유보 철회에 대해 만족하면서 유의(留意)하고자 한다.”

유보는 철회되어 제 13 조 2 항 (b) (c)는 비준되었지만 2012 년 12 월에 자민당 정권이

부활했다. 앞서 언급한 2009년 12월 유엔에 대한 제3회 정기 보고의 내용이 부활했다고 할 수 있다. 그러나 유보가 철회되어 점진적 무상화에 구속되는 것을 전제로, 사회권규약위원회에 정기 보고를 할 의무가 있다.

2012년 12월 이후 일본의 현실은 각 대학에서 수업료 인상이 이뤄져, 앞으로도 추가적인 인상이 예정되어 있는 것을 생각하면, 고등교육의 점진적 무상화에 역행하는 ‘점진적 고액화’라는 사태가 진행되고 있다고 할 수 있다.

제3회 일본 정부 보고(2009년 12월) 심사에 관한 사회권규약위원회로부터 이뤄진 질문인 “교육비 부담 증가 문제에 대처하기 위하여 취하고 있는 시책에 관한 정보를 제공할 것을 바램”에 대해서, 2013년 1월 일본 정부는 다음과 같이 답변했다.

“(고등교육 단계의 주요 대책) 의지와 능력이 있는 학생이 경제 상황에 관계 없이 수학 기회를 얻을 수 있도록 하기 위하여, 수업료 면제·감면을 실시. 국공립대학의 수업료 면제, 의지와 능력이 있는 학생 등이 경제적으로도 자립하여 안심하고 면학에 집중할 수 있도록 함과 동시에, 교육의 기회 균등 및 인재 육성의 관점에서 장학금 사업을 실시. 대학 등 장학금 사업의 충실.”

이 답변에서는 점진적 무상화 및 비준(유보 철회)에 동반하는 국내법 조치라는 표현은 없다. 한편, 제2회 정기 보고의 “사학 제도의 근본 원칙과 관련하는 문제”, 제3회 정기 보고의 “공평한 부담 및 무상화를 위한 재원을 어떻게 확보할지 등 관점에서, 이 교육들을 받는 학생 등에 대해서 적정한 부담을 요구하는 방침을 취하고 있다”라는 표현도 사용하지 않고 있지만, 그것은 사용할 수가 없기 때문에 앞서 언급한 것처럼 답변한 것으로 보인다. 유보 철회 이후 사회권규약위원회에 대한 일본 정부 정기 보고의 내용은 분명히 바뀔 수밖에 없다.

## (2) 고교 무상화에 대한 일본 정부 보고

동 규약 13조 2항 (b)의 고등학교 무상화는 최근 10년 정도 사이 진전되고 있다. 민주당 정권 때인 2010년도에 ‘고등학교 등 취학 지원금 제도’(高等学校等就学支援金制度)가 시작됐다. 법안은 ‘국공립 고등학교에서 교육의 실질적 무상화 추진 및 사립 고등학교 등에서 교육에 관한 부담 경감을 위한 고등학교 등 취학 지원금 지급 등에 관한 법률안’(国公立の高等学校における教育の實質的無償化の推進及び私立の高等学校等における教育に係る負担の軽減のための高等学校等就学支援金の支給等に関する法律案)이다. 집권하기 전 민주당 발의로 참의원에서 심의되어 2009년 4월에 가결, 중의원으로 넘겨졌지만 심의를 마치지 못한 채 해산되고, 2009년 8월 30일 중의원 의원 선거에서 민주당 정권이 출범했다. 다음 해인 2010년 3월에 이 법이 중의원과 참의원에서 가결·성립되어 4월 1일에 시행되었다.

2013년 1월, 사회권규약위원회에 자민당 정권의 정부 답변은 “공립 고등학교의 수업료를 무상으로 함과 동시에 사립 고등학교 등 학생에 대하여 고등학교 등 취학 지원금을 지급”이라고 답변했다.

2013년 5월, 사회권규약위원회는 일본의 제 3 회 정기 보고에 관한 총괄 소견에서 “위원회는 계약국에 대해서 본 규약 제 13 조 (b)에 따르는 형태로 점진적으로 완전한 무상 중등교육을 제공하기 위하여, 시급히 공립 고교 수업료 무상제·고등학교 등 취학 지원금 제도에 입학금 및 교과서 비용을 포함할 것을 권고한다”고 일본 정부에 전달하였다. “완전한 무상”을 목표로 지원금에 입학금 및 교과서 비용을 포함하도록 권고했다.

올해(2022 년도) ‘고등학교 등 취학 지원금 교부금 등’ 예산액은 4142 억 엔이다. 이외에 사립고교 경상비 조성비 등 보조금은 1051 억 엔이다. 더하면 5193 억 엔이다(2022 년도 사립대학 등 경상비 보조금은 3015 억 엔). 연 수입 제한(기준은 590 만 엔 또는 910 만 엔)은 있지만, 고교 무상화는 사회권규약위원회 권고 뒤 9 년 동안 진전됐다. 사립 고교 학생에 대한 교부금도 공립 고교에 비해 증액되어 무상화에 근접했다. 사립 고교 학생은 전체 고등학생의 30% 정도이지만, 사립대학 학생은 전체의 75~80%다. 이 큰 비율 차이가 대학의 점진적 무상화의 장애 요소로 작용하고 있는 것은 아닐까.

앞서 언급한 사회권규약위원회에 대한 일본 정부의 1998 년 제 2 회 정기 보고에서는 “사립학교 비율이 큰 우리나라에서는, 부담 균형의 관점에서 공립학교 진학자에 대하여도 상당하는 정도의 부담을 부과하고 있다. 사학을 포함한 무상교육의 도입은 사학 제도의 근본 원칙과도 관련하는 문제”라고 하고 있다. 고교 무상화 대책에 비하여, 대학의 무상화를 구체화 하는 것은 뒤로 미뤄지고 있다. 고교 무상화를 위한 법정비는 대학의 무상화를 위한 입법 조치를 하는 데 있어 참고 사례다.

### 3. 점진적 무상화 관련 주요 대응

앞서 다룬 제 2 회 정기 보고의 “사학 제도의 근본 원칙과 관련하는 문제”는 일본의 “대학 제도의 근본 원칙과도 관련하는 문제”이기도 하다. 이하, 이러한 관점에서 점진적 무상화를 위한 대응에 대하여 살펴보고자 한다.

#### (1) 국고 조성에 관한 교수회(그 연합체)의 대응

일본의 점진적 무상화 대응은 ‘국고 조성에 관한 전국 사립대학 교수회 연합’(国庫助成に関する全国私立大学教授会連合)이 운동의 시발점이 되었다고 할 수 있다. 1966 년 유엔에서 국제인권규약이 채택되기 직전 연도인 1965 년 4 월에 ‘국고 조성에 관한 전국 사립대학 교수회 관서 연락 협의회’(国庫助成に関する全国私立大学教授会関西連絡協議会)가 결성되었다. 그 뒤 각 지역에 협의회가 결성되어 그 전국 연합이 1974 년 11 월에 결성되었다. 각 대학의 교수회를 기초 조직으로 하는 자발적인 전국 연합체로는 최초다. 국제적으로 보더라도 찾아보기 힘든 귀중한 움직임이라고 할 수 있다. 야스다 요시아키(保田芳昭)는 “사립대학 교수회에 의한 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 국고 조성 운동<sup>4)</sup>”이라고 평했다.

사립대학에 대한 보조금은 1968 년도 예산에 처음 ‘사립대학 교육 연구비



조성금'(私立大学教育研究費補助金)으로 30 억 엔이 계상되어, 1970 년에는 처음 인건비도 포함하여 '사립대학 등 경상비 보조금'(私立大学等經常費補助金)으로 132 억 엔이 계상되었다. 1975 년에 사립학교 진흥조성법(私立学校振興助成法)이 국회에서 가결되어, 다음 해부터 시행돼 조성금 지출이 실시되었다. 이 조성법으로 인하여 사립대학 경상비 보조율은 50%까지 가능하게 되었다. 1979 년에 국제인권규약이 비준(제 13 조 2 항 (c)는 유보)되었지만, 1980 년도 예산에서 사립대학 경상비 보조율이 최고 29.5%가 되어 조성액은 2605 억 엔이 되었다. 최고액은 1981 년도의 2835 억 엔이었지만, 이후 비율과 일반 조성액 삭감이 지속되었다.

1980 년대 사립대학의 학비도 국립대학과 함께 '급진적 고등화'가 지속되었다. 이러한 가운데 '국고 조성에 관한 전국 사립대학 교수회 연합'은, 야스다 요시아키가 말하는 것처럼 “운동의 이념 면에서는 80 년대 초부터 '국제인권규약(A 규약)'이 규정하는 '고등교육의 점진적 무상화' 윤리가 채용되었다. 또한, 일본이 그 비준(1979 년)을 하면서 유보한 중등교육과 고등교육의 “무상교육의 점진적 도입”(제 13 조 2 항 (b)(c)의 유보 철폐를 요구하게 되었다<sup>7)</sup>”고 할 수 있다.

또한, 전국 연합은 1985 년 6 월에 '고등교육 정책 검토 위원회'(高等教育政策検討委員会)를 설치하고 그 위원회의 '1985 년도 연차 보고서'에서 무라니시 요시카즈(村西義一), 나가오카 유타카(長岡豊)는 신자유주의를 대표하는 한 사람이자 공교육에 시장 원리 도입을 주장한 M. 프리드먼을 비판하면서, '수익자 부담론에 대한 비판'을 국제인권규약(A 규약)과 관련하여 언급하고 있다.

“교육에는 교육을 받는 사람에게 개인적 이익을 주는 면과 사회에 이익을 주는 공공성의 면 및 인권 보장의 면이 있는데, 수익자 부담론은 교육을 개인적 이익의 관점에서만 바라보고, 인권 및 공공성이라는 관점에서는 바라보고 있지 않다. …<중략(시계모토)>…교육을 받을 권리는 언론의 자유와 같이 상품 선택의 차원을 넘어 인권 및 공공성의 문제라는 점을 생각한다면, 교육의 수익자 부담론은 근거를 잃는다. 국제인권규약(A 규약)은 이러한 점에서 인권과 관련하여 고등교육비의 점진적 무상화를 규정하였다<sup>8)</sup>.”

점진적 무상화를 위한 대응으로, 많은 학생이 사립대학에 소속된 현실을 생각해보면, 사학에 대한 조성금의 정당성과 증액은 중요한 문제다. 이 수익자 부담 사상과 이론은 '점진적 무상화' 대응 및 교육의 공공성<sup>9)</sup>으로서는 최대 장애 요인인 사상과 이론이다.

## (2) 대학평가학회의 의견서 제출과 요청 행동

대학평가학회는 2004 년 3 월에 설립된 뒤 대학 평가의 근간 또는 전제가 되는 인권으로서 고등교육의 실현이라는 입장에서 점진적 무상화를 학회의 최대 과제 중 하나로 다뤄왔다. 설립과 동시에 앞서 언급한 사회권규약위원회에 일본 정부 보고기한인 2006 년 6 월 30 일까지 답변할 것을 과제로 상정하면서, 학회는 2006 년 문제 특별 위원회(2006 年問題特別委員会)를 설치했다. 2004 년 6 월 21 일 문부과학성에 “2006 년 문제”에 관한 문부과학성에 대한 요청서'를 바탕으로 요청 행동을 펼쳤다.

그렇지만 2006년 6월 30일까지 일본 정부는 보고를 하지 않았다. 2006년 7월 29일 마이니치신문(석간)은 “유엔의 ‘숙제’를 나몰라라” “인권규약 보고를 미제출” “외무성 ‘무상 교육’ 대응 못 해”라는 톱 기사를 게재했다. 2006년 문제 특별 위원회는, 2007년 7월 24일 외무성(담당 : 종합외교 정책국 인권인도과)에 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 · 정부 보고에 관한 의견서’(經濟的、社会的及び文化的權利に関する国際規約・政府報告に関する意見書)를 제출했다(자료 1 참조). 이 의견서의 요점은 이하와 같다.

- 1) 유보 이후 1980년 이후 학비의 고등화는 유보 취지에 반한다. 이에 대한 설명을 요구한다.
- 2) 동 규약의 ‘전문’, 동 2 조 1, 2 항의 ‘인권 실현의 의무’, 동 13 조 1 항의 ‘효과적으로 참가’에 대해서는 1979년에 비준했으므로 1980년 이후 고등화는 규약 위반이다.
- 3) 동 조항의 유보는 비준국 151개국 중, 르완다, 마다가스카르, 일본 등 3개국 뿐이다. 일본의 사회적, 경제적 상황에 비추어 용인될 수 없다.

또한, 1980년 이후 학비의 고등화를 규약 위반(조약 위반)으로 보는 의견을 제출했다. 그 뒤 2010년 3월 4일, 대학평가학회 · 국제인권 A 규약 제 13 조 문제 특별 위원회(國際人權 A 規約第 13 条問題特別委員会, 2006년 문제 특별 위원회가 명칭 변경함)는 카와바타 타즈오(川端達夫) 문부과학대신<sup>10)</sup>에 국제인권 A 규약 제 13 조 2 항 (c)의 유보 철회를 요청했다. 요청 내용의 요점은 이하와 같다(자료 3 참조).

- 1) GDP 비율 1.0%를 달성하도록 수치 목표 및 연차 달성 목표를 설정하여 적극적으로 대응해 주기를 바람.
- 2) 제 13 조 2 항 (c)의 ‘고등교육 무상 교육의 점진적 도입’ 유보를 즉각 철회해 비준해 주기를 바람.
- 3) 국공사립대학의 현행 납부금(입학금, 수업료 등)의 ‘점진적 무상화’를 위하여 연차별로 수치 목표를 설정해, 그것이 실현되도록 행정상 구체적인 조치를 취할 것을 요구합니다.

### (3) ‘13조의 회’의 의견서 제출과 요청 행동

국고 조성에 관한 전국 사립대학 교수회 연합과 대학평가학회 유지가 중심으로 2005년 10월에 국제인권 A 규약 제 13 조의 회(國際人權 A 規約第 13 条の会)가 설립되었다. 목적은 “국제인권(사회권) 규약(A 규약) 제 13 조 2 항 (b)(c)의 유보 철회를 요구한다”는 단 하나로 단체를 설립해, 사회적으로 큰 영향력을 끼치는 것이었다. 이 단체는 2007년 7월 25일 외무성에 의견서를 제출했다(자료 2 참조). 이 의견서의 요점은 이하와 같다.

- 1) 유보의 해제 검토에 대하여 1979년 비준시 및 그 뒤에도 검토를 약속했음에도 불구하고 조약 비준으로부터 4 반세기 이상 지난 오늘에 이르기까지 ‘유보’를 계속하는 것은 국민의 교육권 보장에 비추어 있을 수 없는 일이다.

- 2) 기회 균등 조항이 비준되어 있음에도 불구하고 현실은 ‘격차 문제’가 심각화 하여 그것이 교육에서의 차별로 이어지고 있다. 이는 있어서는 안 되는 일이다.
- 3) 유엔 인권 이사회의 이사국인 일본은 솔선하여 비준해야 하는 입장이다. 유보를 계속하는 것은 있을 수 없는 일이다.

또한, 국제인권 A 규약 제 13 조의 회의는, 2010 년 3 월 15 일 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 내각 총리 대신 <sup>11)</sup>에 대하여 아래와 같이 요청하였다(자료 4 참조). 이미 하토야마 수상은 2010 년 1 월 시정 방침 연설에서 고교 실질 무상화 개시와 고등교육의 무상화 조항 유보 철회를 구체적인 목표로 하겠다고 밝혔다. 국제인권 A 규약 제 13 조의 회의는 이에 대해 환영한다면서 요청 행동을 했다. 요청의 주요 내용을 아래와 같다.

- 1) 정권 발족 뒤 정부는 민의를 반영하여 후기 중등교육(고등교육)의 무상화에 착수했다. 이는 민의를 반영한 것으로 계속해서 국민의 기대에 응해 주기를 바랍.
- 2) 2009 년 12 월에 유엔의 사회권규약위원회에 제출된 정부 보고서에서는 유보 철회 의사를 나타내지 않고 있다. 유엔 인권 이사회의 이사국으로서 즉각 시정해야 한다.
- 3) ‘지식 기반 사회’를 실현하기 위해서도 고등교육까지 학습권을 보장하는 것은 국제인권 A 규약 제 13 조의 정신과도 합치한다. 고등교육까지를 포함한 “무상교육의 점진적 도입”을 종합적인 시책을 바탕으로 계획적으로 추진할 것을 요구한다.

이러한 요청 활동 과정에서 2012 년 9 월 11 일 민주당 정권은 유보 철회를 유엔 사무총장에 통고하였다.

#### 4. 점진적 무상화를 위한 앞으로의 과제들

##### (1) ‘대학심의회 답신’(大学審議會答申)과 ‘유네스코 21 세기 고등교육 선언’의 피리의 극복

사회권 규약을 포함하여 유엔 헌장, 세계인권선언, 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약을 바탕으로, 유네스코는 1998 년 10 월 ‘세계고등교육회의’(가맹국 162 개국, 약 2500 명이 참가)에서 ‘유네스코 세계선언 : 21 세기를 위한 세계고등교육선언—전망과 행동—’(WORLD DECLARATION ON HIGHER EDUCATION FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY : VISION AND ACTION)을 채택했다. 그 서문은 다음과 같이 밝히고 있다 <sup>12)</sup>.

“우리들은 세계인권선언 제 26 조 제 1 항이 ‘모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다’ ‘고등교육은 모든 사람에게 실력에 근거하여 동등하게 접근 가능하여야 한다.’라고 규정하고 있는 점을 떠올리며, 나아가 교육에 관한 차별 대우 금지 조약(1960 년) 제 4 조가 당사국에 ‘고등교육은 개인의 능력을 바탕으로 모든 사람에게 동등하게 접근 가능하여야 한다’고 요구하고 있는 것을 승인한다.”

또한 제 6 조에서는 “고등교육의 활동은 빈곤, 불관용, 폭력, 무지, 기아, 환경 오염, 질병을 근절하는 것을 목적으로 해야 한다. 이는 여러 문제와 논쟁을 분석하는 과정에서 학문의 학제성·상호성에 바탕하여 이뤄져야 한다”고 하고 있다.

한편, 동시(1998년 10월)에 나온 대학심의회 답신 ‘21세기 대학상과 앞으로 개혁방책에 대하여—경쟁적 환경 속에서 개성이 빛나는 대학—’(21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—, 1998년 10월)에서 보여지는 21세기 고등교육 정책의 방향성은 유네스코 세계 선언과 명확히 대립·역행한다. 우선 눈에 띄는 것은 ‘답신’이 경제적 사정을 강조하면서 도덕성·정신성을 결여하고 있다는 점이다. 선언 서문에서는 고등교육의 개혁에 의하여 “현재, 가치가 심각한 위기에 처한 우리 사회는 단순히 경제적 사정을 넘어, 도덕성과 정신성의 심화를 구체화할 수 있다”는 현상 인식을 나타내고 있지만, ‘답신’에는 이러한 인식은 없고 경제적 사정을 중심으로 한 현상 추인·추종이라고 말할 수 있는 내용이다. 그 결과이기도 하지만, 인권, 평화 및 빈곤 등 세계적 과제에 대한 대응에 대한 생각이 결여되어 있다. 이미 4반세기가 지나가는 시점이지만 ‘선언’과 ‘답신’의 괴리 극복은 앞으로 제 1의 과제다.

## (2) 점진적 무상화의 입법 과제

2018년 10월 27일, 교토에서 ‘중등교육 및 고등교육의 점진적 무상화 입법을 요구하는 회’(中等教育及び高等教育の漸進的無償化立法を求める会)의 설립 총회가 개최되었다. 동시에 일본 변호사 연합회 인권 옹호 위원회(日本弁護士連合会人権擁護委員会)에 대한 ‘인권 구제 신청서’(人権救済申立書)가 제출되어 승인되었다. 이 단체는 총회에 앞서 10월 24일에 이하와 같은 내용으로 ‘일본 변호사 연합회에 대한 ‘인권 구제 신청서’ 제출에 대하여’(日本弁護士連合会への『人権救済申立書』の提出について) 서면을 공개했다.

“일본 정부는 2012년(헤이세이 24년) 9월 11일에 국제인권 A 규약(사회권 규약) 13조 2항 (b) 중등교육·(c)고등교육의 “특히, 무상교육의 점진적 도입에 의하여”에 관한 유보를 철회하여 구속되게 되었다. 그럼에도 불구하고 국가의 작위 의무 위반, 부작위 의무 위반에 의하여 교육에 대한 권리가 침해됐고, 나아가 (1) ‘장학금’이라는 이름의 대출 제도의 파탄, (2) 국립대학의 학비 인상 움직임, (3) 유엔 사회권 규약 위원회로부터 2018년 5월 말까지 제출하도록 요청 받은 정부 보고서 지체(2018년 문제)라는 문제가 우려된다. 일본 변호사 연합회는 2018년 10월 5일에 ‘젊은이가 미래에 희망을 가질 수 있는 사회의 실현을 요구하는 결의’(若者が未来に希望を抱くことができる社会の実現を求める決議)를 채택해, 그 실현을 위해 구체적인 방법론, 즉 입법 정책을 검토할 단계다. 본 ‘인권 구제 신청서’에 의하여, 중등교육 및 고등교육의 점진적 무상화를 촉진하는 입법 등 구체적인 행동을 취할 의무가 피신청인에게 있다는 점을 명확히 할 것을 요구하는 바다.”

2012년 9월 11일에 동 규약 제 13조 2항 (c)의 유보 철회를 유엔에 통지해 비준되었지만, 그 뒤 자민당 정권이 출범하여 국내의 법적 조치가 이뤄지지 않은 채

지금에 이르렀다. 여태껏 입법화 대책이 좀처럼 이뤄지지 않은 가운데, 본 단체 설립은 점진적 무상화를 구체화 하는 큰 계기가 될 것이라고 말할 수 있다. 고교의 무상화에 비하여 대학의 무상화 움직임은 지체되고 있어 구체적인 대책과 실적이 없는 일본 정부는 어떻게 사회권규약위원회에 보고할 것인가. 동 위원회의 일본 정부에 대한 요청·권고에 호응하여 입법화 대응에 나서는 것이 중요하며, 그 때문에 본 단체가 설립되었다.

국립대학 법인을 포함하여 이미 각 대학에서 학비 인상이 이뤄졌으며 앞으로도 지속될 것이다. 이는 점진적 무상화 규약에 역행하는 사태(조약 위반)가 진행되는 것이다. 대학·대학인의 경솔함을 지적할 수밖에 없다. 점진적 무상화 입법화는 긴급한 과제다. 배울 의사·능력이 있음에도 불구하고, 주로 경제적인 부담으로 인하여 진학을 포기하거나 또는 중도 퇴학할 수 밖에 없게 되거나, 또 수학을 위한 비용을 벌어들이기 위하여 아르바이트 등을 하느라 공부할 시간을 빼앗기는 등, 통상적 또는 최소한의 학생 생활을 보낼 수가 없는 심각한 사태가 확산하고 있다. 학자금 대출화 된 ‘유이자 장학금’ 등 부채 변제가 곤란한 실태도 더욱 심각해지고 있다. 이러한 사태를 타개하기 위하여 일본 변호사 연합 인권 옹호 위원회에 대한 제기도 포함하여 ‘점진적 무상화’ 입법화 실현을 위한 공동 행동을 폭넓게 진행하는 것이 필요하다.

### (3) 점진적 무상화 프로그램

점진적 무상화를 위하여 학생의 75~80%가 소속된 사립대학의 점진적 무상화를 위한 프로그램(행동 계획)이 앞으로의 커다란 과제다. 사립학교법(1949년) 제 1 조는 “사립학교의 특성에 비추어 그 자주성을 중시하여 공공성을 높이는 것을 통하여 사립학교의 건전한 발달을 도모하는 것을 목적으로 한다”고 되어 있으며, 이 “공공성을 높이는 것”에 의한 “건전한 발전”은 점진적 무상화 프로그램을 통하여 확보된다고 말할 수 있다. 그것은 재무면 뿐만이 아니라 대학 거버넌스를 포함한 경영 전반에서의 “공공성을 높이는 것” “건전한 발전”을 확보하는 것을 의미한다. 또한 점진적 무상화를 위한 프로그램(행동 계획)의 구체화는, 앞서 언급한 점진적 무상화의 입법화와 동시에 진행할 필요가 있다.

“공공성을 높이는 것”을 위한 구체화(제도적 조치)로서 사립학교 진흥 조성법이 1976년에 시행되었다. 그 제 1 조는 “...수학을 위한 경제적 부담 경감을 도모함과 동시에 사립학교 경영의 건전성을 높여...”라고 규정하고 있고, 동 4 조는 “국가는 대학 또는 고등전문학교를 설치하는 학교 법인에 대하여 당해 학교의 교육 또는 연구에 관한 정상적 경비에 대해, 그 2분의 1 이내에 한해 보조할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한, 보조금의 증액에 대해 동 7 조는 “국가는 사립대학의 학술 진흥 및 사립대학 또는 사립 고등전문학교의 특정 분야, 과정 등에 관한 교육의 진흥을 위하여 특히 필요가 있다고 인정되는 때는, 학교법인에 대하여 제 4 조 제 1 항의 규정에 따라 당해 학교 법인에 교부하는 보조금을 증액하여 교부할 수 있다”고 되어 있다. 점진적 무상화 프로그램에 대하여 생각할 때, 사립학교법의 입법 취지와 함께 이 기존 제도적

조치들을 구체화 하는 것을 다시금 요구할 필요가 있다.

학교법인, 국립대학 법인, 공립대학 법인 등의 점진적 무상화 프로그램의 구체화(행동 계획)는 수익자 부담 원칙이 아닌 ‘공공성’ 원칙에 바탕한 대학 경영 자체의 구조 전환, 즉 인권 관점에서의 대학 거버넌스 및 매니지먼트에 의하여 “공공성을 높이는 것”을 의미한다. 이것에 있어 사립대학의 점진적 무상화 프로그램은 특히 중요하다.

### 맺으며

USR=대학의 사회적 책임(사회에 대한 교육·연구적 책임)은 학생·보호자, 교직원, 지역 사회, 중등교육 등에 열린 대학 경영 체제를 구축하는 것으로 담보된다. 권한을 일부에 집중시키는 대기업 경영을 흉내낸 톱다운 경영에서의 독단적이면서 불투명한 경영, 그리고 대기업 및 그 경영자 단체가 요구하는 경제성에 농락되는 대학 정책, 그리고 기업 경영과 대학 경영을 동일시 하는 사고 방식 등은 시급히 시정되어야만 한다. 이것들은 점진적 무상화에 있어서 큰 장애물이다. 현재 법인 설치 형태와 상관없이 교육·연구의 유지·운영이 곤란한 대학 재무의 잘못된 구조를 전환하기 위해서도 인권 관점에서 대학 경영의 “공공성을 높이는 것”이 요구된다<sup>13)</sup>. 이 공공성은 수익자 부담 원칙(경제·자본 원칙)에서 벗어난 점진적 무상화 원칙(인권·인간 원칙)에 따른 대학 경영(거버넌스와 매니지먼트)을 요구하고 있다.

### <주>

- 1) 외무성 HP ([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku\\_120911.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html))의 ‘점진적 무상화의 유보 철회’, 최종 접속일 : 2022 년 4 월 24 일(이하, 본고의 사회권 규약 인용, 사회권규약위원회의 견해·권고 등과 일본 정부 보고의 인용도 같음.)
- 2) 한국의 교육부에 해당함. 번역자 주.
- 3) 田中昌人『日本の高学費をどうするか』新日本出版社、2005年、164ページ。  
(타나카 마사토 「일본의 고학비를 어떻게 해야 하는가」 신일본출판사, 2005년, 164쪽.)
- 4) 保田芳昭「私立大学教授会連合による国庫助成運動の展開」、国庫助成に関する全国私立大学教授会連合編『私立大学の未来—改革と展望—』大月書店、2004年、218ページ。  
(야스다 요시아키 「사립대학 교수회 연합에 의한 국고 조성 운동의 전개」, 국고조성에 관한 전국 사립대학 교수회 연합편 『사립대학의 미래—개혁과 전망—』 오오츠키쇼텐, 2004년, 218쪽.)
- 5) 약 3억 5천만 원, 번역자 주
- 6) 연 기준 약 5,358,000 만 원, 편집자 주.
- 7) 앞선 자료, 212쪽.
- 8) 村西義一・長岡豊「国庫助成の要求論抛と教育財政」、『高等教育政策検討委員会年次報告<1985年度>』、発行：国庫助成に関する全国私立大学教授会連合高等教育政策検討委員会、1986年、39ページ。

(무라니시 요시카즈·나가오카 유타카 「국고 조성 요구 논거와 교육 재정」 『고등교육 정책 검토 위원회 연차 보고 <1985 년도>』, 발행 : 국고 조성에 관한 전국 사립대학 교수회 연합 고등교육 정책 검토 위원회, 1986 년, 39 쪽.)

9) 헌법 제 89 조의 ‘공공의 재산의 지출 또는 이용의 제한’에서는 “공금, 그 밖의 공공재산은 종교 상의 조직이나 단체의 사용, 편익이나 유지를 위하여, 또는 공공의 지배에 속하지 아니하는 자선, 교육이나 박애 사업에 대하여 지출하거나 이용에 제공되어서는 아니된다”라고 규정되어 있다. 1975 년 ‘사학진흥조성법’을 제정하면서 사학법 59 조 조성 조항을 신설했지만, 그 과정에서 ‘사학 조성은 헌법 89 조 위반이다’라는 주장이 나온 것에 대하여, 무라니시 요시카즈·나가오카 유타카는 “이는 동 조항을 ‘사학이 공공의 것이 아닌 교육이기 때문에 공금을 지출해서는 안 된다’는 표면적인 해석에 그치는 것이다. 본래 교육은 설립 형태에 관계 없이 공공성을 띠지만, 사학 조성 합헌론은 헌법·교육기본법·학교교육법·사학법 관련 제조항을 종합적으로 이해했을 때 더욱 명확해 진다.”(앞선 자료와 같음, 38 쪽)고 말하고 있다.

10) 한국의 교육부 장관에 상당함. 번역자 주.

11) 일본의 총리. 한국의 대통령에 상당함. 번역자 주.

12) 본 선언의 일본어역 인용은, 重本直利訳「ユネスコ : 21 世紀の高等教育に関する世界宣言—展望と行動—」、『高等教育政策検討委員会年次報告<1998 年度>』、国庫助成に関する全国私立大学教授会連合高等教育政策検討委員会、1999 年 (시게모토 나오토시 역 「유네스코 세계선언 : 21 세기를 위한 세계고등교육선언—전망과 행동—」 『고등교육 정책 검토 위원회 연차보고 <1998 년도>』 국고 조성에 관한 전국 사립대학 교수회 연합 고등교육 정책 검토 위원회, 1999 년)을 따른 것이다(이를 번역자가 한국어로 옮겼다. 번역자 주.)

13) 시민적 공공성과 대학 경영의 관계성에 대해서는, 重本直利『大学経営学序説—市民的公共性と大学経営—』晃洋書房、2009 年 (시게모토 나오토시 『대학 경영학 서설—시민적 공공성과 대학 경영—』 코요소보, 2009 년)을 참고할 수 있다.

#### **자료 1**

2007 년 7 월 24 일, 외무성(담당: 종합 외교 정책국 인권 인도과)에 제출한 대학평가학회(大学評価学会)·2006 년 문제 특별 위원회(2006 年問題特別委員会)의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약·정부 보고에 관한 의견서.

일본 정부에 의한 동 규약 제 13 조 2 항 (c)(“점진적 무상화” 언급)의 1979 년 유보 및 그 계속과 1980 년 이후 일본 대학의 학비 고등화의 관계성에 대하여

- 1) 일본 정부는 1979 년에 동 규약에 비준하면서, 동 제 13 조 2 항 (c)(점진적 무상화 언급)을 유보하였다. 그 뒤(1980 년 이후) 학비는 고등화 했다. 이 관계성에 대하여 설명을 요청하고자 함. 즉, 이 유보가 의미하는 것은 “점진적 무상화”를 유보한 것일 뿐 그 뒤 학비의 고등화를 용인하는 것은 아니라고 생각된다. 이 유보의 취지에서 생각해 보면, 그 뒤 학비는 비준 및 유보한 1979 년 당시 수준을 적어도 유지해야 했던 것은 아닌가.
  - 2) 동 규약 전문의 “...경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유할 수 있는 여건이 조성되는 경우에만 성취될 수 있음...”, 동 제2조 ‘인권 실현의 의무’ 1 항의 “...권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, ...자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것...”, 동 2 항 “...재산...에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것” 등 항에 일본 정부는 비준하고 있다. 1980 년 이후 학비 고등화는 이 비준한 각 항 및 동 규약 취지에 반하는 것은 아닌가. 또한 1980년 이후 학비 고등화에 대하여 일본 정부가 적절한 대응을 취하지 않은 것, 또한 소관하는 국립대학의 학비를 고등화 한 일본의 사태(현실)는 앞서 언급한 비준한 항 및 동 규약 취지에 반하여 명확히 규약 위반(조약 위반 <주>) 상태라고 생각된다.
  - 3) 이 상태는 일본의 대학 평가의 근원적인 문제다. 동 규약 비준국(151 개국) 중 동 제 13 조 2 항 (c)(‘점진적 무상화’)의 유보는 르완다와 마다가스카르, 일본 등 3 개국 뿐이며, 일본의 경제적, 사회적 모습에 비추어 봤을 때, 유보는 국제적으로도 용인되지 않는다고 생각된다.
- <주> ‘조약 위반’에 대해서는 이미 토즈카 에츠로(戸塚悦朗) 씨가, 「高等教育と学費問題—日本による国際人權(社会權)規約 13 条違反について—」(『国際人權法政策研究』第 2 卷第 2 号、国際人權法政策研究所、2006 年(「고등교육과 학비 문제—일본의 국제 인권(사회권) 규약 13 조 위반에 대하여—」(『국제인권법정책연구』제 2 권 제 2 호, 국제인권법 정책 연구소, 2006))에서 언급하고 있는 부분이다.

## **자료 2**

2007 년 7 월 25 일, 외무성에 제출한 국제인권 A 규약 제 13 조의 회(国際人權 A 規約第 13 条の会)의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약·정부 보고에 관한 의견서.

### **중등교육 및 고등교육의 무상교육 점진적 도입에 관한 ‘유보’에 대하여**

국제인권규약(사회권 규약)에서 규정하고 있는 중등교육 및 고등교육의 무상교육 점진적 도입에 대해서, 일본 정부는 1979 년에 비준하면서 “구속되지 않을 권리를 유보한다”고 밝혔다. 국회에서는 1979 년 5 월(중의원), 6 월(참의원) 외무



위원회(外務委員會)에서 “유보에 대해서는 제반 동향을 바탕으로 검토할 것”이 만장일치로 부대 결의되었다. 또한, 1984년 7월에는 일본육영회법(日本育英會法) 심의 중, 중의원과 참의원의 문교 위원회(文教委員會)에서 “제반 동향에 따라 유보 해제를 검토할 것”이 만장일치로 부대 결의되었다. 이러한 경위에 비추어 봤을 때 조약 비준으로부터 4 반세기 이상 경과한 오늘에 이르러서도 ‘유보’를 계속하는 것은 국민의 교육권 보장이라는 점에서 있어서는 안 되는 일이다.

일본 정부가 ‘유보’한 것은 “특히, 무상교육의 점진적 도입에 의하여” 부분 뿐이며 “고등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, ...능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.”에 대해서는 유보하지 않고 비준해 있다. 그러나 현실을 보면 ‘격차 문제’가 심각화 하고 그것이 교육에서의 차별로 이어지고 있다. 교육에서의 차별은 장래 진로 선택에도 영향을 미친다. 고용에서의 차별을 초래하고 있는 것에도 유의해야 한다.

세계적으로도 이례적인 일본의 고학비 문제의 해결은 시급히 해결되어야 할 인권 보장에 관련한 문제다. 유엔 인권 이사회의 이사국인 일본은 국제인권규약을 시작으로 하는 조약을 존중해 나가야 할 의무가 있다. ‘인권 이사회 선거에서의 일본의 자발적 제약’(2006년 4월 14일)에서도 이러한 관점이 명확히 되어 있는 바, 13조 2항 (b) 및 (c)의 유보는 시급히 해제되어야 한다.

### **자료 3**

2010년 3월 4일, 카와바타 타츠오(川端達夫) 문부과학대신에 요청한 대학평가학회·국제인권 A 규약 제 13 조 문제 특별 위원회(國際人權 A 規約第 13 條問題特別委員會)의 요청서.

#### **국제인권 A 규약 제 13 조 2 항 (c)의 유보 철회에 관한 문부과학성에 대한 요청**

**요청 취지**(이하 대학이라는 표기는 연구기관, 단기대학을 포함함)

2004년 4월 1일부로, 문부과학성이 인정하는 평가 기관에 의한 대학 평가가 법적으로 의무화 되었습니다. 말할 필요도 없이 대학 평가는 교육·연구에 직접적인 영향을 끼치는 것입니다. 또한 학문의 자유, 그것에 바탕한 대학 자치의 근간에 관한 문제다. 인증 평가 기관에 의한 평가, 그 외 평가 기관에 의한 외부 평가를 포함한 대학 평가는, 앞으로 대학의 귀추를 결정 짓는 커다란 과제라고 말할 수 있습니다. 이 평가에 대해 무엇보다도 가장 지적되어야 할 부분은 그 기초적 조건(토대)인 고등교육 예산입니다. 주지하다시피 일본의 GDP 중 고등교육 예산 비율은 OECD 회원국에 비해 매우 뒤쳐져 있어, 시급히 GDP 비율 1.0% 수준을 확보할 것이 요구됩니다. 또한 이 낮은 고등교육 예산으로 인해, 국공사립대학의 수업료 평균은 세계에서 가장 높아, 국민의 교육 부담은 이미 한도를 넘어선 수준입니다. 1966년 12월, 유엔에서 채택된 국제인권 A 규약 제 13 조 2 항 (c)의 “고등교육의 점진적 무상화”에 대해서 일본국은

여전히 유보하고 있습니다(또한 동 규약 비준국 중 다른 유보국은 마다가스카르 한 곳 뿐입니다). 2001 년 유엔은 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회의 최종 견해—일본—’에서 일본 정부에 대하여 이 “고등교육의 점진적 무상화”에 대한 유보 철회를 위하여 취한 구체적인 조치를 보고할 것을 요구했습니다. 그러나 지난해 12 월 유엔의 앞서 언급한 위원회에 제출된 정부 보고서에서는 유보인 채 달라진 것이 없는 내용으로, 여전히 일본 정부 및 문부과학성은 이를 위한 구체적인 조치를 취하지 않고 있습니다. 대학 평가는 대학의 교육·연구의 구체적인 실행 및 그 기초적 조건과 밀접하여 분리될 수 없는 것으로, 현재 문부과학성의 대학 평가 및 기초적 조건 정비와 관련한 행정에 대해 다시금 의문이 제기되고 있다고 생각합니다. 즉각 국제인권 A 규약 제 13 조 2 항 (c)의 유보 철회 및 대학의 교육·연구의 기초적 조건 정비를 위한 구체적인 조치를 취할 것을 요구하는 바입니다.

#### 요청 내용

- 1) 대학 평가에 있어, 대학의 교육·연구에 투입되는 고등교육 예산의 GDP 비율이 선진국들 수준을 크게 밀돌고 있는 것은 평가를 하는 데 있어 기초적인 조건이 미비하다고 말할 수 있습니다. 시급히 선진국 수준에 미치도록 할 것을 요구합니다. 구체적으로는 수년 안에 GDP 비율 1.0%를 달성하도록 수치 목표 및 연차 달성 목표를 설정하여 적극적으로 실행에 옮기기를 바랍니다.
- 2) ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약’(1966 년 12 월 유엔 총회 채택) 제 13 조 2 항 (c)의 ‘고등교육 무상 교육의 점진적 도입’에 대한 일본 정부의 유보를 시급히 철회하여 비준하기를 바랍니다.
- 3) 또한, 앞서 언급한 유보 철회와 비준 뒤, 국공사립대학의 현행 납부금(입학금, 수업료 등)의 ‘점진적 무상화’를 위한 연차별 수치 목표를 설정 하여, 그것이 실현되도록 행정상 구체적인 조치를 강구할 것을 요구합니다.

#### 자료 4

2010 년 3 월 15 일, 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 내각 총리대신에 요청한 국제인권 A 규약 제 13 조의 회(國際人權 A 規約第 13 条の会)의 요청서.

#### <요청>

제 174 국회 시정 방침 연설(1 월 29 일)에서 하토야마 유키오 수상은 “...모든 의지가 있는 젊은이가 교육을 받을 수 있도록, 고교의 실질 무상화를 시행합니다. 국제인권규약에서의 고등교육의 단계적인 무상화 조항에 대해서도 그 유보 철회를 구체적인 목표로 두고 교육의 격차를 해소하기 위한 검토를 하도록 하겠습니다...”고 밝혔습니다. 우리들은 이번 수상의 발언을 전면적으로 지지하며 이를 진심으로 환영합니다.

꼭 이번 국회에서 국제인권규약 A 규약(사회권 규약) 제 13 조 2 항 (b) (c)의 “특히,

무상교육의 점진적 도입에 의하여”에 구속되지 않을 권리에 관한 ‘유보’를 철회할 것을 요구하는 바입니다. 또한 “무상교육의 점진적 도입”을 위한 시책을 추진할 것을 요구합니다.

### 1) 2009년 8월 중의원 선거에서 나타난 민의

최근 급격한 경제 상황 악화에 따라 격차·빈곤 문제는 더욱 더 악화 해, ‘구조 개혁’의 모순은 누가 봐도 뻔히 보이게 되었습니다. 앞서 있었던 총선거에서는 지금까지 정치권이 보인 모습에 반성을 요구하는 민의가 명확히 나타나, 민주당을 중심으로 하는 정권이 발족되는 것으로 이어졌습니다. 선거의 쟁점이 되어 국민으로부터 큰 기대가 모아진 것이 교육 정책입니다. 정권 발족 뒤, 정부는 후기 중등교육(고등교육)의 무상화에 착수했습니다.

### 2) 국제 사회로부터 변화가 요구되는 ‘유보’

일본 정부는 1979년 국제인권 규약 A 규약(사회권 규약)에 비준하면서 앞서 언급한 것처럼 ‘유보’를 선언했습니다. 이 심의 과정에서 “유보에 대하여 제반 동향을 바탕으로 검토할 것”이, 그리고 1984년 7월에는 “제반 동향을 바탕으로 유보 해제를 검토할 것”이, 모두 만장일치로 부대 결의되었습니다.

그로부터 30년에 걸쳐 일본 정부는 ‘유보’를 계속할 뿐 아니라, ‘무상 교육의 점진적 도입’ 이념에 역행하는 ‘유상 교육의 급진적 고등’을 진행시켜 왔습니다. 이에 따라 국제 사회로부터 ‘유보’ 철회를 요구 받는 상황에 있다는 것은 주지의 사실입니다.

그러나 지난해 12월에 유엔 사회권규약위원회에 제출된 ‘정부 보고서’에서는 ‘유보’ 철회 의사는 나타나 있지 않습니다. 유엔 인권 이사회의 이사국으로서 그리고 일본국 헌법을 바탕으로 하는 나라로서 시급히 시정되어야 한다고 생각하는 바입니다.

### 3) 21세기 시민 사회와 필수 불가결한 ‘무상교육의 점진적 도입’

21세기 사회는 ‘지식 기반 사회’라고 불립니다. 소수의 우수한 인간을 만들어 내, 그 사람들이 사회를 이끄는 것은 ‘지식 기반 사회’가 아닙니다. 시민 누구나가 풍부한 지식을 가지고 과학적인 지식을 바탕으로 사회적, 인류적인 여러 과제에 연대하여 대응해 나가는 사회가 요구되고 있는 것입니다.

‘지식 기반 사회’를 실현하기 위해서는 고등교육까지 포함하여 누구나 안심하여 공부할 수 있도록 학습권을 보장해 나가는 것을 빠뜨릴 수 없습니다. 이것은 국제인권 A 규약 제 13조 정신과도 합치하는 것입니다. 21세기 풍요로운 시민 사회를 실현하기 위하여, 고등교육까지 포함한 ‘무상교육의 점진적 도입’을 종합적인 시책을 바탕으로 계획적으로 추진해 나가는 것이 급선무입니다.

### [저자 소개]

시게모토 나오토시(重本直利), SHIGEMOTO Naotoshi

1949년 효고현 아마가사키시 출생 학위: 석사(경영학)

직업력 : 1982년 키타미공업대학 일반교육 등 인문계 전임강사, 조교수, 1987년

오사카케이사이대학 경영학부 조교수, 교수, 1997년 류코쿠대학 경영학부 교수. 2018년 3월 퇴직. 현재, NGO 시민과학 교토 연구소 전임 연구원.

학력·전문 분야와 주요 연구 실적 : 1973년 홋카이도대학 이학부 물리학과 졸업, 1981년 리츠메이칸대학 대학원 경영학 연구과 박사과정 단위 취득. 전문 분야는 사회경영학, 경영조직론. 기업경영 연구부터 CSR(기업의 사회적 책임) 논의를 거쳐, 기업 뿐 아닌 학교, 지역, 의료, 복지, 행정, 자치체, 가정 등을 경영체로 보고 사회적·역사적으로 폭넓은 사회경영학을 2000년에 제창했다. 대학 경영도 사회 경영의 일부로 특히 시민적 공공성 관점에서 연구해 왔다.

주요 저서(단서) : 『管理する情報』 こうち書房(1994) (『관리하는 정보』 코우치쇼보(1994)), 『意識と情報における管理』 こうち書房(1996) (『의식과 정보의 관리』 코우치쇼보(1996)), 『社会経営学序説』 晃洋書房(2002) (『사회 경영학 서설』 코요쇼보(2002)), 『大学経営学序説』 晃洋書房(2009) (『대학 경영학 서설』 코요쇼보(2009)), 『ディーセント・マネジメント』 市民科学研究所(2014) (『디센트 매니지먼트』 시민과학연구소(2014))이다. 대학 관련 주요 논문은, 「国際的視野から見た 高等教育政策 と 私立大学」 国庫助成全国私立大学教授会連合編『私立大学の未来』 大月書店(2004) (「국제적 시야에서 본 고등교육 정책과 사립대학」 국고 조성 전국 사립대학 교수회 연합 편『사립대학의 미래』 오오츠키쇼보(2004), 「大学創造と教員組織」 渡辺峻他編著『大学教員の人事評価システム』 中央経済社(2006) (「대학 창조와 교원 조직」 와타나베 타카시 편저『대학교원의 인사 평가 시스템』 츄오케이자이샤(2006)), 「『評価』における競争性と共生性の相克」 『教育目標・評価学会紀要』 18号(2008) (「『평가』의 경쟁성과 공생성의 상극」 『교육목표·평가학회 기요』 18호(2008)), 「マクドナルド化する大学、画一化の危機」 『市民の科学』 2号 市民科学研究所(2010) (「맥도날드화 하는 대학, 획일화 위기」 『시민노카가쿠』 2호 시민과학연구소(2010)), 「PDCA サイクルは大学評価に不適合である」 大学評価学会年報 6号 晃洋書房(2011) (「PDCA 사이클은 대학 평가에 부적합하다」 대학평가학회 연보 6호 코요쇼보(2011)), 「教育・研究にふさわしいマネジメントへの転換」 細川孝編著『日本の大学評価』 晃洋書房(2012) (「교육·연구에 적절한 매니지먼트로의 전환」 호소카와 타카시 편저『일본의 대학 평가』 코요쇼보(2012)), 「目標管理『PDCA サイクル』導入政策と教育・研究の退化」 大学評価学会年報 7号 晃洋書房(2012) (「목표 관리『PDCA 사이클』 도입 정책과 교육·연구의 퇴화」 대학평가학회 연보 7호 코요쇼보(2012)), 「日本の大学は死んだのか」 唯物論研究協会年誌 18号 大月書店(2013) (「일본의 대학은 죽은 것인가」 유물론 연구협회 연지 18호 오오츠키쇼텐(2013)), 「『無償教育の漸進的導入』と大学財政の構造的危機」 細川孝編著『「無償教育の漸進的導入」と大学改革』 晃洋書房(2014) (「『무상교육의 점진적 도입』과 대학 재정의 구조적 위기」 호소카와 타카시 편저『「무상교육의 점진적 도입」과 대학 개혁』 코요쇼보(2014)), 「大学マネジメント

の貧困からいかに抜け出すか」大学評価学会年報 9・10 号合併号(2014) (「대학 매니지먼트의 빈곤에서 어떻게 벗어날 것인가」대학평가학회 연보 9・10 호 합병호(2014), 「大学経営の構造転換」『現代思想』42 卷 14 号青土社(2014) (「대학경영의 구조 전환」『겐다이시소』42 권 14 호 세도샤(2014), 「四つの機能不全」『市民の科学』9 号市民科学研究所(2016) (「네 가지 기능부전」『시민노카가쿠』9 호 시민과학연구소(2016), 「大学ガバナンス評価の矛盾」日本科学者会議『日本の科学者』2 月号本の泉社(2022) (「대학 거버넌스 평가의 모순」일본과학자회의『니혼노 카가쿠샤』2 월호 혼노이즈미샤(2022).