



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

시게모토, 나오토시

肥後, 耕生

(Citation)

한일/일한 대화 제 5 회 기획 한일/일한에서의 고등교육의 권리 보장 운동 · 점진적 무상화 운동
—(한국) 대학교육연구소 KHEI 박거용 소장 등의 논고를 바탕으로 하는 대화—

(Issue Date)

2023-06-17

(Resource Type)

conference object

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100482434>



과학연구비 한일/일한 대화 기획: 제5단 2023년 6월 17일(토)

고등교육의 권리 보장 운동 · 점진적 무상화 운동
-(한국) 대학교육연구소 KHEI 박거용 소장 등의 논고를 바탕으로 하는 대화-

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

시게모토 나오토시(류코쿠대학 전교수)

번역: 히고 코우세이

본보고의 흐름

1. 무상화와 공공성 원칙



2. 사립대학의 재무구조



3. 유엔·사회권위원회와 점진적 무상화



4. 점진적 무상화의 어젠다(행동 계획)

1. 무상화와 공공성 원칙

1) 사학의 무상화의 법적(제도적) 조건

「공공성을 높인다」라는 입법 취지

·사립학교법(1949년)

제1조 “사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 높임으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.”

⇒1968년도 “사립대학교육연구보조금” 30억엔.

«1965년 4월 “국고 조성에 관한 전국 사립대학교수회 간사이 연락 협의회”결성»

2) 사립학교 진흥조성법, 경상적 경비의 2분의 1 이내의 보조

«1974년 11월 국고 조성에 관한
전국 사립대학 교수회 전국연합 결성»

1976년 사립학교 진흥조성법 시행, 제1조에서 공적 조성은 “...수확상의 경제적 부담의 경감을 도모함과 동시에 사립학교의 경영 건전성을 향상시키고...”라고 규정되고, 동 4조는 “국가는 대학 또는 고등전문학교를 설치하는 학교법인에 대하여 해당 학교에 있어서의 교육 또는 연구에 관련된 경상적 경비에 대해 그 2분의 1 이내를 보조할 수 있다”라는 구체적 조치를 정했다.

※「경상적 경비」란 교직원의 급여비, 교육과 연구의 경비 등.

3) 사립 대학 경영의 파탄

- 학교법인의 파산(도산) 혹은 정원 미달에 의한 법인 경영의 계속·유지가 어려운 대학의 증가.
- 대학재무(수지) 상황의 실태를 파악하는데 있어서 **귀속수지 차액비율**[$= (\text{귀속수입} - \text{소비지출}) \div \text{귀속수입} \times 100$]의 마이너스는 자기자금의 혈어⇒대학 경영상 자금 사정 악화.
- 마이너스 비율의 사립대학은 2011년에는 42.2%로 1991년의 **3.3배로 증가**. 마이너스 폭이 20%를 넘는 계속 경영이 현저하게 어려운 대학의 비율은 16.7%로 1991년의 **4.2배로 증가**.
- 2014~2016년도의 재무 데이터에 의한 사립대학·단기대학법인 660개 가운데 '파탄의 우려', 2019년도 말까지 21개 법인, 2020년도 이후 91개 법인으로 전체의 **17%**. 경영악화 징후가 보이는 175개 법인을 포함하면 전체의 **43.5%**(‘사학사업단 조사’를 ‘요미우리신문’의 공개청구로 2017년 12월 31일 동지면에서 **첫 공개**).

4) '공공성 원칙'의 파탄

- '기본금'제도(교육 및 연구 활동을 위한 자금의 계속적 유지 = 공공성의 담보)의 파탄
- 학납금에 대한 극도의 의존과 공적 보조의 낮음
⇒사립대학의 귀속 수입에 차지하는 학납금의 비율은 80%전 후이며, 한편 공적 조성은 귀속 수입의 10% 가까이 수준에 지나지 않는다.
- '수익자 부담'원칙과 '공공성' 원칙의 모순
⇒공공성을 일법인의 재무 운영에 맡기는 것, 또한 일법인에게 공공성을 담보시키는 것은 분명히 한계성을 수반한다.

2. 사립 대학의 재무 구조

1) 기본금 편입

귀속수입 → **기본금 편입** → 소비수입

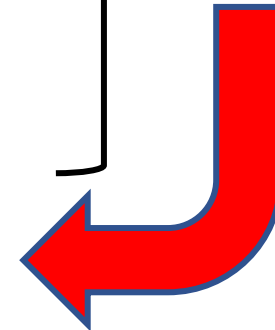


운용 자산(플러스)
(=유형 외 고정 자산과 유동 자산)

총 부채(마이너스)

채권 등 자산 운용

내부 유보액



2) 자산 운용의 실태

대형 사립대학 재무 자산 운영 상황. 이하, 운용 자산 규모 상위 50개교의 주요 대학("특집/정말 강한 대학 2011", "주간 동양 경제 2011/10/22" 동양경제신보사, 2011년, 107페이지에서 발췌).

데이쿄대학 3415억엔, 일본대학 3097억엔, 기타사토대학 1662억엔, 가와사키의과대학 1612억엔, 게이오대학 1474억엔, 소카대학 1203억엔, 리츠메이칸대학 1171억엔, 와세다대학 1106억엔, 킨키대학 993억엔, 도시샤대학 992억엔, 메이지대학 828억엔, 간사이대학 825억엔, 주오대학 744억엔, 호세이대학 708억엔, 도요대학 598억엔, 류코쿠대학 576억엔, 교토산업대학 536억엔, 릿쿄대학 497억엔 등.

※운용 자산이란 유동 자산 + 그 외 고정 자산(유형 고정 자산 이외)

3) 대형 · 중견 사립대학은 증권회사 등에 있어서 '단골 거래처'이다

- 자산 운용에 차지하는 유가증권 장부가격의 비율은 대체로 40~70%정도로 추계된다. 2008년 리먼 쇼크 이후의 손실액으로는 일부 대학 등에서는 수백억엔 규모의 손실을 겪고, 많은 대학이 수억엔에서 십수억엔의 손출을 내고 있다.
- 또한 2011년 3월 기말의 유가증권 평가 포함 손실의 상위 25개 대학의 합계 금액은 951억엔에 달한다(전, "주간 동양경제 " 동양경제신보사, 2011년, 106페이지).
- 이들 자산 운용(포트폴리오)은 국채, 사채, 주식투신, 구조화 채권, 외채, 주식, 헤지펀드, 벤처캐피탈, 정부 보증 채권, 지방채, 환율, 금리 등의 연동채, 환율 연동 금전신탁, 주가링크채 등.

4) 사학 의존의 일본 고등교육 정책의 이상한 사례와 '공공성의 후퇴'

- 사립 의학부 정원이 의대생 전체의 **약 40%**를 차지하고 있다. 의사 양성이라는 매우 공공성이 높은 교육이 사학에 크게 의존하고 있다. 사립 의학부의 6년 간 학비 평균은 3300만엔 정도다.
- 또한 마찬가지로 공공성이 높은 약학부 정원은 사학이 전체의 **약 90%**라는 높은 비율을 차지하고 있다. 사립 약학부의 6년 간 학비 평균은 1300만엔 정도다.
⇒ 어느 쪽도 점진적 무상화 및 '사학의 공공성'과 매우 거리가 먼 학비 수준이다.

5) 국립대학의 '급진적 고등화'와 대학의 '민영화'(='법인화')

- 1972년까지 12000엔이었던 수업료가 1973년에 단번에 36000엔으로 3배화.
 - 상계를 벗어난 '급진적 고등화'의 시작.
⇒정부는 1979년에 점진적 무상화 조항을 유보
 - 다음 해인 1980년에 180000엔으로 15배화(1972년을 기준으로 함), 1987년에는 300000엔으로 25배화, 1993년에는 411600엔으로 34.3배화. 국립대학법인화가 이뤄진 2004년 직전 연도인 2003년에는 520800엔으로 43.4배화.
⇒2004년에 이 수업료 수준으로 국립대학법인화
- «2004년 3월 대학평가학회 설립 '2006년 문제 특별 위원회'를 설치»

3. 유엔·사회권위원회와 점진적 무상화

1) 사회권위원회 최종 견해(권고)와 회답

- 2001년 8월 사회권규약위원회의 최종 견해(권고)는 '제13조2항(b) 및 (c)에 대한 유보에 관하여 위원회가 입수한 정보에 의하면 그 권리들의 완전한 실현은 아직 보장되고 있지 않은 것이 나타나 있는 한편, **체약국이 앞서 언급한 조항에서 보장되는 권리를 상당히 실현하고 있다는 이유를 근거로 유보를 철회할 의도가 없다는 점에 특히 우려를 표명한다.**'

«2005년 10월 '국제인권 A규약 제13조의 모임' 설립»

- 2009년 12월, 일본 정부 보고, '후기 중등교육 및 고등교육에 관한 경비에 대하여, 공평한 부담과 무상화를 위한 재원을 어떻게 확보할 것인지 등의 관점에서, 이 교육들을 받는 학생 등에 대하여 적정한 부담을 지우는 방침을 취하고 있는 것 등에 따라, 우리나라는 사회권 규약 제13조 2항(b) 및 (c)를 적용하는 데 있어서, "특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여"에 구속되지 않을 권리를 유보하고 있다.'

«2009년 9월 민주당 정권 발족»

«2012년 9월, A규약 13조 2항의 유보 철회를 유엔에 통고»

2) 유엔·사회권규약위원회로부터 이뤄진 질문 '교육비 부담 증가 문제에 대처하기 위하여 취하고 있는 시책에 관한 정보를 제공할 것을 바램'에 대한 일본 정부(자민당 정권)의 회답(2013년 1월)

'(고등교육 단계의 주요 대책) 의지와 능력이 있는 학생이 경제 상황에 관계 없이 수학 기회를 얻을 수 있도록 하기 위하여, 수업료 면제·감면을 실시. 국공사립대학의 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' ⇒ '적정한 부담을 요구한다'는 표현은 없어졌지만, 구체적인 시책을 제시하지 않는 회답.

3) 2013년 5월 유엔·사회권규약위원회 '점진적으로 완전한 무상 중등교육을 제공하기 위하여, 시급히 공립 고교 수업료 무상제·고 등학교 등 취학지원금 제도에 입학금 및 교과서 비용을 포함할 것을 권고한다"

- 2022년도의 '고등학교 등 취학 지원금 교부금 등'의 예산액은 4142억엔. 이 외에 사립 고등학교 경상비 조성비 등 보조금은 1051억엔. 더하면 5193억엔(또한 2022년도의 사립대학 등의 경상비 보조금은 2980억엔).
- 연 수입 제한(기준은 590만엔 또는 910만엔)은 있지만, 고등학교 무상화는 사회권규약위원회의 권고 후 진전. 사립 고등학교에 다니는 학생에 대한 교부금도 공립 고등학교에 비해 증액되어 무상화에 근접했다. 또한 사립에 다니는 학생은 전체 고등학생의 30% 정도.

4. 점진적 무상화의 어젠다(행동 계획)

1) 사립대학의 운용자산 활용

운용 자산 = 유동 자산 + 기타 고정 자산 (유형 고정 자산 이외)

- 상기 대형 사립대학 상위 50개교의 자산운용액의 합계금액은 4조 4618억엔. 상위 50개 대학은 '수중자금'으로 수백억엔의 토지·건물을 취득할 수 있는 재무 상황.
- 또한 사립대학의 운용 자산은 2011년도 541개 법인으로 9조 1679억엔에 이른다.

(‘2011년도 결산 집계에서 본 대학·단기대학·고등학교의 재무 상황’, “월보 사학 제182호”, 일본 사립학교 진흥·공제사업단, 2013년 2월, 4페이지)

2) 점진적 무상화의 어젠다 (제도 변경과 재무 운영의 행동 계획)

«대부금, 조성금, 자산 운용액에 근거하는 재무 운영»

사립대학의 재무를 둘러싼 격차 확대와 여러 가지 문제를 근거로 무상화 프로그램의 구체화에 관한 여러 조건을 본다.

- 1) 대부금 관련에 대해서는 일본 사립학교 진흥·공제 사업단의 2011년도 결산에서는 대부금 **약 1440억엔**.
- 2) 2022년 경상비 보조금은 855개교로 총액은 **2980억엔**. 2011년도의 3399억엔에서 **419억엔 감액**. 경상적 경비총액에 차지하는 비율은 2011년도 11.7%였지만 2015년도에 **9.9%가 되어 이후 점감**하고 있다).
- 3) 사립학교진흥조성법에서는 **50%까지 조성(보조) 가능**.
- 4) 사립대학의 자산 운용에 대해서는 **자산 운용 총액 약 9조 1679억엔**, 그 절반이 유가증권 등의 채권 운용.

3) 어젠다(기본적 행동 계획)

- 경상비 조성금을 단계적으로 인상. 과거 최고 조성률 29%로 하면 현행 조성 금액은 3배 정도 증액.
- 1~4호의 기본금 제도를 없앤다. 1호에 해당되는 액수는 법인의 고정 자산액으로 계상. 2호 기본금 편입액 없음. 학부·학과 등의 증설의 새로운 사업은 국가 등의 보조금과 무이자 차입금에서 대응.
- 감가상각 누적액은 제도상 없음으로 하고 내진구조화를 위한 신규 건물에는 국가 보조금과 같이 상각 기한을 지난 재건축·설비 갱신 등에는 보조금과 무이자 차입으로 대응.
- 또한 채권운용액도 만기 상환으로 점진적으로 0로 하고, 내부 유보액도 점진적으로(약 10년간에) 0로 한다.
- 사학진흥사업단으로부터의 차입금리율을 0로 하고, 이에 따라 이자지급을 하지 않는다.

4) '수익자 부담' 원칙에서 '점진적 무상화' 원칙으로 대학 경영의 구조 전환

- 재무 문제에서 '경제성을 높이는' 거버넌스와 매니지먼트가 이루어지고 있는 현상으로부터의 탈각, '공공성을 높이는' 거버넌스와 매니지먼트로의 전환.
- **USR=대학의 사회적 책임(사회에 대한 교육·연구적 책임)**은 학생·보호자, 교직원, 지역사회, 중등교육 등에 열린 대학 경영 체제를 구축한다.
- 권한을 일부에 집중시키는 기업 경영을 흉내낸 탐다운 경영, 동족 경영에 자주 보이는 **전단적이고 불투명한 경영의 전환.**
- 대기업 및 그 경영자 단체가 요구하는 경제성에 농락되는 대학 정책과 **'기업 경영과 대학 경영을 동일시 하는' 사고 방식 등의 개선.**

5) 무상화의 사회적 정당성 확보를 위하여

- 한편 유지·운영이 곤란한 대학 재무, 다른 한편으로 거액의 자산 운용 등 대학 재무의 이중 구조의 전환.
- 대학 경영의 공공성을 높이기 위해서 '수익자 부담'으로부터 '점진적 무상화' 원칙에 의한 대학 경영으로의 전환.
- '규모의 경제(대학 경영)'로부터의 탈각(대학 경영의 질 확보).
- 조성금, 운영 교부금 등의 증액, 새로운 보조금·무이자 대부금에 의한 '사회적 운용·지원'의 강화.
- 이를 위해서는 정부로부터 독립한 대학인 스스로의 전문 기관에 의한 '대학 경영 평가'가 불가결.

⇒ 무상화의 사회적 정당성 확보

주요 관련 문헌

- 1) 시게모토 나오토시[2004] '국제적 시점에서 본 고등교육 정책과 사립대학', 국고 조성에 관한 전국사립대학교수회연합 편 "사립 대학의 미래" 오츠키쇼텐.
- 2) 시게모토 나오토시[2009] '대학 경영학 서설 -시민적 공공성과 대학 경영-' 코우요유쇼보우.
- 3) 시게모토 나오토시[2013] '일본의 대학은 죽었는지-블랙 대학, PDCA 파시즘, 부담자 수익, 내부 유보·자산 운용-' "유물론연구연지" 제18호, 오츠키쇼텐.
- 4) 시게모토 나오토시[2014] "'무상교육의 점진적 도입'과 대학재정의 구조 전환', 호소카와 타카시 편저 "'무상교육의 점진적 도입'과 대학계 개혁" 코우요유쇼보우.
- 5) 시게모토 나오토시[2014] '대학 경영의 구조 전환', "현대 사상" vol.42-14, 세이도샤.
- 6) 시게모토 나오토시[2016] '네 가지 기능부전-"전권 위임"과 대학 총동원 체제-' "시민의 과학" 제9호(발행; 시민과학연구소) 코우요유쇼보우.
- 7) 시게모토 나오토시[2022] '대학 거버넌스 평가의 모순', 일본과학자회의 "일본의 과학자" 2월호, 혼노이즈미샤.