

일본 대학의 구조조정 역사와 사립대 현황 *

오 대 영 | 경원대 신문방송학과 교수, 전 중앙일보 국제부장

1. 일본 정부의 대학구조개혁 역사

일본 정부의 대학 개혁은 1998년 10월 26일 대학심의회에서 ‘21세기 대학상과 향후 개혁방침에 관하여-경쟁적 환경 속에서 개성이 발휘되는 대학으로’라는 원칙을 제시하면서 처음으로 제시됐다. 이후 집권 자민당의 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리가 2001년 취임한 후 신자유주의 사상에 입각해 경제는 물론 교육 분야에서 경쟁과 효율 중심의 정책을 과감하게 펼치면서 대학의 구조 개혁이 본격화됐다. 1990년대 초반 일본의 거품 경제가 붕괴된 후 10년 이상 장기 경기 침체를 겪자, 미국식 경쟁 원리로 경제를 회생하자는 것이 고이즈미 정부의 생각이었다. 고이즈미 정부가 이런 차원에서 내세운 종합적인 대학 개혁의 방향은 크게 네 가지였다. 첫째 국립과

사립대학의 역할 분담, 고등교육의 규모와 질적 향상을 통해 대학의 탐구 능력을 육성한다, 둘째 대학의 자율성을 확보해서 고등교육시스템의 구조를 유연하게 만든다, 셋째 대학조직의 운영체제를 정비해서 책임있는 의사결정과 실행 시스템을 만든다, 넷째 대학의 개성화와 교육 연구 체제를 개선하고, 다원적인 평가 시스템을 확립한다는 것이었다. 이 원칙에 따라 당시 도야마 아츠코(遠山敦子) 문부과학상(한국의 교육과학기술부 장관)은 국제적으로 경쟁력이 있는 국립대학을 만든다는 목표 아래 국립대학의 재편·통합 추진, 국립대학에 민간적인 경영기법의 도입, 대학에 제3자 평가에 의한 경쟁원리 도입 등을 골자로 한 ‘국립대학의 구조개혁 방침’을 추진했다. 그 결과 일본 정부는 2004년 99개 국립대를 89개로

줄이는 한편 모든 국립대를 법인화하는 조치를 취했다. 당시 일본 언론은 국립대 법인화를 ‘일본 국립대의 대개혁’이라고 평가했으며, 일본 정부의 국립대 개혁안은 도야마 장관의 이름을 따서 ‘도야마(遠山) 플랜’으로 불리게 됐다.

고이즈미 총리의 뒤를 이은 자민당의 아베 신조(安倍晋三) 총리는 더 나아가 신국가주의, 신자유주의적인 교육 개혁을 전면적으로 추진했다. 아베 정부는 2007년 1월 결정한 ‘일본 경제의 진로와 전략-새로운 창조와 성장의 길’이란 정책방향에서 신경제성장 정책의 중요한 과제로 대학과 대학원 개혁을 표방했다. 일본 경제가 오랜 침체에서 벗어나고, 일본이 새로운 국가 경쟁력을 확보하기 위해선 대학과 대학원의 교육 및 연구 기능이 무엇보다 중요하기 때문에 개혁을 더욱 과감하게 추진해야 한다는 것이었다. 이에 따라 아베 정부의 교육재생회는 2008년 1월에 내놓은 최종 보고서에서 대학과 대학원 개혁의 핵심을 세 가지로 요약했다. 첫째 학교교육법 시행규칙을 개정해서 4월 입학을 원칙적으로 폐지하고 9월 입학을 촉진한다, 둘째 산학 협동을 강화해서 인재를 육성하는 파트너십을 창설한다, 셋째 글로벌 COE(우수 연구 거점) 프로그램을 확충한다는 것이었다. 교육재생회는 이런 원칙 아래 ① 졸업 인정을 엄격하게 하는 등 대학교육의 질 담보 ② 대학원 개혁, 9월 입학 대폭 촉진, 영어 수업 대폭 증대 등 국제화된 대학 ③ 국내외에서 입학자 선발, 대학원 조기

입학, 대학원생 경제적 지원 등 세계 톱 레벨의 대학원 교육 ④ 대학·학부 재편 통합, 총장 선거 등 관리자 개혁, 학부의 벽을 뛰어넘는 교육 체제 등 국립대 법인화 추가 개혁, ⑤ 국·공·사립을 통합한 컨소시엄, 대학원 연구과 공동설치 등 지방의 대학 교육 내실 강화 ⑥기반적 경비의 확실한 확보, 경쟁적 자금의 확충, 평가에 기초해서 중점 배분, 대학의 지구노력을 가능하게 하는 시스템 마련 등 대학·대학원의 적정한 평가와 고등교육 투자 충실 ⑦ 대학 전인시대 대학입시 방식 개선 등을 즉시 시행할 것을 권고했다. 2008년 3월에는 이런 제언을 추진하는 조직으로 교육재생간담회가 설치됐다.

이같이 일본 정부가 대학정책에 경쟁과 효율성의 원리를 도입하면서 사립대에 대한 지원 정책도 변화하기 시작했다. 그동안 모든 대학에 ‘나눠주기 식’으로 지원하던 방식에서 탈피해서 경쟁적 예산을 확대하고 사립대 보조금을 삭감하기 시작한 것이다. 일본 정부는 2006년 매년 1%씩 지원금을 삭감기로 방침을 정한 데 이어 사립대 경상비 보조금 가운데 일반보조금을 2007~2008년 연속으로 줄여 총 67억 8000만엔을 삭감했다. 2008년에는 특별 보조금도 동결됐다. 일본 문부과학성은 또 2007년 정원이 미달된 학부·학과가 있는 대학에 대해서는 일반보조금 삭감율을 매년 확대기로 결정했다. 그 결과 정원 충족율이 50~60% 미만인 대학의 경우 삭감율이 2007년 15%에서 2011년에는 최대 50%로 확대됐

다. 반면 국·공·사립대학을 통한 대학교육 개혁 지원 예산과 과학연구비 보조금 등 능력에 따라 대학에 지급되는 경쟁적 예산은 계속 확대됐다.

일본 정부는 교육재생회의 제안에 따라 지역 인재를 육성하고 지역경제를 활성화한다는 취지에서 대학 협력 컨소시엄 구성, 복수 대학의 대학원 연구과 공동 설치 등을 골자로 한 지방 국·공·사립대의 제휴를 확대하는 정책을 시행했다. 대학에 들어가는 기반경비 예산을 삭감해 예산 효율성을 높이려는 목적도 있었다. 문부과학성은 2008년 30억엔의 예산을 책정해서 ‘지방 대학들의 협력 모델’을 공모했는데, 346개 대학과 78개 전문대가 총 94건의 프로그램을 갖고 응모해 40건이 선정됐다. 간사이(關西)대학, 오사카(大阪)의과대학, 오사카약과대학이 생명과학계 신약부를 공동 개설하고, 와세다(早稻田)대학과 도쿄(東京)농공대학이 2010년부터 첨단건강과학 분야 대학원을 공동 설치하기로 결정했다.

2. 일본 사립대의 위기와 구조조정

국립대 개혁으로 대학간 경쟁이 격화되고, 18세 대학입학 인구의 감소와 신설 대학 증가에 따른 입학정원 미달 사립대의 증가로 사립대에 대해서도 구조조정이 필요하다는 인식이 확산됐다. 일본의 18세 인구는 1992년 205만명을 정점으로 계속 하락해 2008년에는 124만명으로 감소했다. 반면 문부과학성에 따

르면 대학의 수는 2000년 649개에서 2010년에는 778개로 10년 동안 129개나 증가했다. 일본 정부의 국립대 구조조정 정책으로 이 기간 중 국립대는 99개에서 86개로 줄었으나, 사립대는 478개에서 597개로 119개나 늘었다. 공립대학도 72개에서 95개로 23개 증가했다. 신설 사립대가 급증하면서 전체 대학 가운데 사립대가 차지하는 비중은 2000년 73.7%에서 2010년 76.7%로 커졌다. 그 결과 명문 사립인 와세다대학과 게이오(慶應)대학 등이 학생 모집을 위해 장학금을 확대하고 학교장 추천, 및 AO(자기 추천입학) 입시를 확대하는 등 사립대간의 학생 모집 경쟁이 한층 치열해졌다. 이에 따라 지명도가 낮은 영세한 사립대들은 더욱 학생을 모집하기 어려워졌고, 정원 미달 대학은 급증했다. 일본사립학교진흥·공제사업단에 따르면 정원미달 대학은 2002년 사립대 전체의 28.3%인 114개였으나 2006년에는 40.4%인 222개로 크게 늘었다. 대부분은 지방대학이었고, 영세한 사립대의 경영난은 더욱 가중됐다.

1992년에는 전체 357개 법인 가운데 적자 법인이 4.8%(17개), 파산 우려 법인이 0.6%(2개)이었으나 2005년에는 504개 법인 가운데 적자 법인이 27.4%(138개), 파산 우려 법인이 5%(25개)로 크게 늘었다. 파산 우려 법인은 적자 규모가 예산의 20% 이상인 상태가 계속되고 있는 법인이다. 대학의 적자 상황도 더욱 악화됐다. 1992년에는 전체 378개 대학 가운데 적자 대학이 13.8%(52개), 파산 우

려 대학이 5.6%(21개)이었으나 2005년에는 547개 대학 가운데 적자 대학이 30.3%(166개), 파산우려 대학이 11.3%(62개)로 늘었다.

그 중에는 일본 문부과학성이 사립대학의 경영을 지원하기 위해 지급하는 '사립대학 경영 상시 조성금'(사학 조성금)을 받지 못하는 대학들도 많아 경영난을 악화시키고 있다. 사학 조성금은 대학 수입금의 평균 10%에 달할 정도로 사학 경영에서 큰 비중을 차지한다. 그런데 53개 대학은 사학 조성금을 받지 못하고 있다. 학교가 설립된 이후 4년이 지나지 않은 대학, 문부과학성 이외의 다른 행정기관에서 지원금을 받는 대학, 기존에 받은 사학 조성금을 부정하게 사용하거나 재무제표를 잘못 기록한 대학, 교직원이 형사처벌을 받거나 입시 부정이 발생한 대학, 재직중인 학생이 총정원의 130%를 넘거나 50%를 넘지 못하는 대학은 규정상 조성금을 받지 못하기 때문이다. 2008년에 신입생이 정원의 50% 이상 미달된 대학 29개 가운데 상당수는 재적 학생수가 절반 이하여서 사학 조성금을 받지 못하는 것으로 추산됐다.

이같이 사립대학의 경영 상황이 악화되자, 일본 정부와 교육기관, 대학들은 사립대가 파산하는 사태를 우려하기 시작했다. 1998년 일본 대학 심의회는 '대학의 다양한 발전을 위해 - 21세기 대학상과 향후 개선 방향에 관해서'란 보고서에서 "대학이 폐교하는 경우에 대비해 학생 전학 등에 관한 대책을 세우는 등 경쟁적인 대학 환경에 따른 대비책을 세울 필

요가 있다"고 지적했다. 일본 정부는 2002년 사립대의 경영 강화 방안을 지원하고 대학 경영이 파산됐을 때 적절한 대처 방안을 마련하기 위해 일본사립학교진흥·공제사업단 등 사립학교 단체들과 사립학교 경영지원 연합회의를 구성했다. 일본사립대학연맹은 2002년 '학교법인의 경영 위기 회피책과 위기관리' 보고서에서 대학의 위기 관리와 구체적인 파산 처리 방법 등을 제안하면서 파산 대학의 학생 신분과 학적 관리 등에 관한 안전 네트워크 구축 등을 요구했다.

이런 가운데 2003년 히로시마(廣島)에 있는 릿시칸(立志館)대학이 4년제 대학으로 처음 파산해 스스로 문을 닫자, 일본에서는 '대학 도산 시대'라는 말이 유행하기 시작했다.

그러자 2003년 중의원 문부과학위원회에서는 "대학 설립이 완료된 이상 대학이 위기에 처할 경우에 대비한 가이드라인 제정이나 법 정비가 필요하다"는 지적이 제기됐다. 사립대학 경영연구회는 "파산한 대학의 학생 전학 등을 원활하게 하기 위해선 일시적이고 개별적인 구제 조치에 그칠 것이 아니라 일반적인 원칙을 만들어야 한다"고 강조했다. 정부의 대학설치·학교법인심의회 내 학교법인제도개선소위원회는 '학교법인제도 개선' 보고서를 결정하는 등 대학 파산에 대비한 움직임이 활발해졌다.

그럼에도 2005년에는 야마구치(山口)현에 있는 4년제 사립대학인 하기(萩)국제대가

법원에 민사재생법을 적용해 구제해달라고 신청하는 등 벼랑에 몰린 사립대들이 늘었다. 하기국제대는 1999년 야마구치현과 하기시가 40억 엔을 조성해 개교했으나 첫해부터 정원 미달로 어려움을 겪어 부채가 30억 엔을 초과하자 결국 법원에 구제 손길을 요청한 것이다.

또 경영 위치에 처한 일부 사립대에서 부정경리사건이 발생하자 문부과학성은 2004년 사립학교법을 개정해서 이사회 업무 감사제도와 평의회회의 기능 강화, 이사회의 임원 해임 규정 명확화, 외부 감사 등 다양한 의견 반영, 재무보고 공개 의무화 등 사립대의 경영을 감시하는 기능을 강화했다.

3. '사립학교의 경영혁신과 경영난, 도산에의 대응' 최종 보고서 내용

일본사립학교진흥·공제사업단과 학교법인활성화·재생연구회는 2007년 '사립학교의 경영혁신과 경영난, 도산에의 대응' 이란 최종 보고서를 발표했다. 보고서는 문부과학성과 사업단이 제휴해서 경영이 어려운 사학을 지도한다는 취지 아래 크게 사학 경영 개선 방안, 학교법인의 경영난 대처 방안, 사학 파산시 대처 방안 등의 내용을 담았다. 사학 경영 개선 방안에는 학교 개혁 방안, 가버너스 확립, 재정 개혁, 정보 공개 등 사립학교 경영 개선 방안 등이 담겨 있다. 학교법인의 경영난 대처 방안에는 경영난 실태 및 원인 분석, 파산 예방 시스템 마련, 경영 개선 지도 방안, 법

인에 대한 용자와 연동한 지도방안, 보조금에 의한 경영 개선 방안 등이 실려 있다. 학교 파산시 대처 방안에는 재학생 보호, 교직원 이직 지원, 합병 절차, 학교법인의 사적 및 법적 정리 절차, 민사재생 수속, 파산신청 수속 절차 등 자료화 등이 구체적으로 포함됐다.

구체적으로 내용을 살펴보면, 학교법인의 경영 상태에 따른 단계적 대처 방안에서는 정상상태, 경영곤란 상태, 자력 갱생이 매우 곤란한 상태 등 세 가지 상태로 구분해서 대처 방안을 제시하고 있다. 경영 곤란 상태는 '교육연구 활동에 의한 자금이 2년 연속 적자이거나 과대한 채무가 10년 내에 변제될 가능성은 없지만, 학교법인의 노력으로 경영이 개선될 가능성은 있는 상태'로 정의된다. 이런 대학에 대해선 정부와 사업단이 경영개선 계획 작성과 지도를 조언하고, 정부 등의 보조금으로 경영개선을 지원하는 한편 법인간 합병에 대비해서 정보를 제공하고 공적인 제3의 기관 등이 공정한 입장에서 인수자를 소개하고 조언하는 등 합병을 지원하도록 하고 있다. 합병은 '목적 및 전략 명확화 → 조건 타진 → 비밀 유지 계약 → 조건 협의 → 기본 합의 → 인수자의 재무, 법무 감사 → 조건 검토 및 계약서 작성 → 정상 계약, 결제'의 순서로 이뤄진다. 자력 갱생이 매우 곤란한 상태에 있는 법인에 대해선 매각 등 사적 정리, 민사 재생에 의한 구제, 학생 모집 정지 등의 여러 절차에 의해 정리하도록 하고 있다. 민사재생은 기업의 민사재생 제도를 활용하는 것이며, 법원이 민사

재생을 허용하지 않으면 대학은 파산한다. 합병과 매각 등 사적인 정리나 법적인 민사재생으로 학교 회생이 어렵다고 판단될 경우에는 학교법인은 자발적으로 학생 모집을 중지해야 한다. 이후에는 재학생이 졸업을 할 때까지 학교를 계속 운영하고 나서 폐교와 채무 정리 조치를 한 후에 학교법인을 해산해야 한다. 대학은 인근 대학의 지원을 받아서 교원 파견, 학점 교환 확대, 위탁교육을 통해 학생이 졸업할 때까지 원활한 교육을 받을 수 있도록 해야 한다. 학교법인이 자발적으로 학생 모집을 중지하지 않으면 문부과학성이 모집을 중지하도록 지도하고, 이를 거부하는 법인에 대해선 이름을 공개하는 등 강력하게 조치한다.

파산 절차에 들어간 대학은 학생 보호를 위해 전학을 적극 지원해야 한다. 총장이 직접 인근 대학에 상황을 설명하고 학생 전학 등의 협력을 요청해야 한다. 그래도 전학이 어려운 경우에는 문부과학성, 사학사업단, 사학단체 등이 전국 차원에서 전학이 가능한 대학을 찾아서 알선해야 한다. 적극적으로 전학생을 받은 대학에 대해서는 정부가 보조금 우대 조치를 해줘야 하고, 정원 조정 등에서 불이익을 받지 않도록 해야 한다. 대학들은 이런 사태에 대비해서 사전에 상호 학생 전학, 직원 파견 등에 관한 협정을 맺거나 컨소시엄을 구성해서 제휴하는 것이 바람직하다.

파산하면 교직원의 정리해고가 증가하기 때문에 학교법인의 책임자는 교직원의 전직과

직업 알선 등을 적극적으로 추진해야 한다. 사학사업단은 사학단체나 각 분야의 전문가 등과 제휴해서 사립대학 교직원의 인재 정보를 취합한 데이터베이스를 정비하고, 인재를 필요로 하는 학교법인 등에 제공하는 방안을 검토해야 한다.

4. 일본 사립대 구조조정 시사점

사실 한국과 일본의 사립대 경영 여건은 상당한 차이가 있기 때문에 일본의 사립대 구조조정 방식을 그대로 받아들이기는 어렵다. 한국에선 대학이 금융기관에서 돈을 빌릴 때는 정부의 허가를 받아야 하고, 대학 설립자가 학교를 매매할 경우 수익은 정관에 따라 모두 국고로 귀속된다. 그러나 일본 정부는 사립대에 대해선 가능한 최대한의 자율을 보장하고 있다. 그래서 미국과 같이 금융권에서의 차입이 자율화돼 있다. 비록 실패한 것으로 보이지만, 주식회사형 대학까지 등장했다. 따라서 공개적인 합병과 매매가 가능하고, 대학이 기업과 같이 R&I 등 신용평가기관으로부터 재정평가를 받아서 A플러스 등 신용등급을 부여받는 사례가 늘고 있다. 신용등급이 높을수록 은행에서 돈을 빌릴 때 유리하기 때문이다. 예를 들어 도쿄대는 트리플 A 평가를 받았다.

일본 사립대인 리츠메이칸(立命館)대학 관계자는 “사립대는 기업과 같이 금융기관과의 거래에 따른 채무 규모에 의해 대학 파산 등이 결정된다”고 말했다. 그는 또 “학교

설립자가 학교를 매각해서 이득이 남는 경우 개인 수입으로 가져갈 수도 있지만, 통상 학교 매각은 파산 직전에 몰렸을 때 하는 경우가 많기 때문에 부채를 빼면 남는 것이 거의 없어 설립자가 이득을 보는 것은 사실상 어렵다”고 밝혔다.

이같이 일본과 한국의 사립대 경영 환경에서는 다른 점이 많지만, 일본의 실상은 시

사하는 바가 크다. 저출산으로 인해 많은 사립대들이 어려움을 겪으면서 심각한 대학구조조정 시대에 돌입했고, 몇 년 전부터 다양한 대책을 마련하고 있다는 점이다. 우리도 대학을 둘러싼 급격한 환경 변화에 맞춰 부실 대학들의 퇴로 확대와 학생 및 교직원 보호 대책 마련 등 장기적인 종합 대책을 시급하게 세워야 한다는 것을 말해준다.

|참고자료|

森川有理(2003).逆風の私立大学経営環境と生き残りシナリオ。UFJ Institute Report, 3(8), 3-11.

谷口俊治(2005). 待ったなしの市立大学の構造改革—その新たな視点。NRI Public Management Review, 28, 1-7.

日本私立学校振興・共済事業団・学校法人活性化再生研究会(2007). 私立学校の経営革新と経営困難への対応。

日本私大教連中央執行委員会報告書(2008)・大学構造改革がもたらしたもの—競争・選別・格差拡大の現局面。

林直嗣(2009). 私学法改正と大学の経営・ガバナンス(上)・経営志林, 46(1), 1-11.

澤昭裕(2009). 大学構造改革と予算のあり方。財政新議会議座財政構造改革部会資料。

関川雅之. 私立大学の経営と改革。明治大学 卒業論文。

문부과학성 홈페이지 <http://www.mext.go.jp/>

기타 일본 신문

필자소개

오대영 | 경원대 신문방송학과 교수, 전 중앙일보 국제부장

오대영은 서울대학교 외교학과를 졸업하고, 중앙일보 교육담당 기자와 도쿄 특파원, 교육담당 논설위원, 국제

부장을 역임하였으며, 현재 경원대학교 신문방송학과 교수로 재직 중이다.