

## 1. 고등교육재정 지원 법적 근거

- 국·공립대학은 설립 주체인 국가와 지방자치단체가 재정지원에 대한 책임을 지며 주요 재원은 국가와 지방자치단체로부터 지원받는 운영비 교부금임. 2004년 국립대학법인화로 국립대학은 독립된 법인격과 재정운영의 자율성을 갖게 되었으며 「국립대학법인법」에 따라 운영비 교부금을 지원받고 있음. 「국립대학법인법」 제7조는 국립대학법인에 대한 정부의 출자에 대해 규정하고 있음.

제7조(자본금) 각 국립대학법인의 자본금은 정부가 출자하는 금액으로 한다.

2. 정부는 필요한 경우 예산의 범위 내에서 국립대학법인에 추가로 출자할 수 있다.

3. 정부는 필요한 경우에는 토지, 건물, 기타 토지 정착물 및 건물에 부속된 공작물을 출자의 목적으로 국립대학법인에 추가로 출자할 수 있다.

- 국립대학은 전통적으로 구 제국대학 이래 ① 인문·자연 분야에 관한 교육 연구 추진과 대규모 시설·설비가 필요한 연구 ② 사회적 수요가 없어도 다양한 가치관을 창조하는 학문의 계승·발전 ③ 교원, 의사 등 사회적 수요에 따른 계획적인 인재 양성 ④ 고등교육의 기획균등 확보 ⑤ 지역 산업계와 연계하여 지역 활성화를 위한 지역 거점의 중추적 역할 등을 수행하여 왔음. 다만 국립대학은 국가의 재정지원에 크게 의존하는 대가로 문부과학성에 의한 학교의 장 임명, 중기목표 제시·중기계획 인가, 교직원 신분 등에 있어서 국가의 통제를 받고 국립대학법인평가위원회에 의한 평가 등을 통해 국립대학의 교육·연구활동과 조직 운영에 관한 평가를 실시함.
- 공립대학은 국립대학과 마찬가지로 2004년 법인화되었으며, 설립자인 지자체가 부담하는 설치·관리경비에 대해서 「지방교부세법」에 따라 지방교부세 교부금을 통해 국가로부터 재정 지원을 받고 있음. 재정 지원은 보통교부세액의 산정을 위한 기준재정수요액 산입 형태로 이루어짐. 즉 공립대학의 재원은 기부금과 위탁금을 제외하고는 등록금과 지자체의 운영교부금 그리고 그 부족분을 지방교부세 교부금을 통해 국가로부터 받는 보조금임.
- 사립대학에 대한 재정 지원의 법적 근거는 「사립학교법」 제59조에 사립학교 교육에 관해 조성할 수 있음을 명시하고 있으며, 「사립학교진흥조성법」에 따라 재정 지원을 하고 있음. 일본의 사학조성제도는 1970년에 사립대학 등에 대한 경상비보조금제도가 창설되어 사립대학의 인건비를 포함한 교육 연구 관련 경상비적 경비에 대한 보조가 이루어지면서 시작되었음. 물가상승과 인건비 상승으로 경상비가 증가하고 사학의 지출이 수입을 초과하는 상황이 증가하면서 사학 재정이 악화됨에 따라 사학조성법의 제정 요구가 높아졌고, 1975년에 의원입법으로 「사립학교진흥조성법」이 제정되어 1976년부터 시행됨.

1) 본 원고는 강원대학교 교육재정중점연구소에서 “해의 교육재정 동향”을 발간하기 위해 전문가(정원창, 대학교육협의회 선임연구원)에게 조사 의뢰한 내용 중 일부를 발췌하여 작성함.

사립학교법 제59조

국가와 지방자치단체는 교육 진흥상 필요한 경우에는 별도 법률에 따라 학교법인에 대해서 사립학교교육에 관한 필요한 조성을 할 수 있다.

사립학교진흥조성법 제4조(사립대학 및 사립고등전문학교의 경상적 경비에 대한 보조)

국가는 대학 또는 고등전문학교를 설치한 학교법인에 대해서 당해 학교의 교육 또는 연구와 관련된 경상적 경비에 대해서 그 1/2 이내를 보조할 수 있다.

## 2. 고등교육재정 공적 지원 개관

### 1) 정부의 고등교육 자원 배분 구조

- 국립대학은 2004년 법인화 이후 구 국립대학 특별회계에 계상되었던 운영비 등의 재원이 일반회계로 계상되어 운영비 교부금과 시설 정비 보조금으로 교부됨. 국립고등전문학교는 2003년 독립행정법인화되면서 독립행정법인 고등전문학교기구가 발족하였고 그 재원은 일반회계로 계상되어 독립행정법인 고등전문학교 기구운영비와 시설정비비로 교부됨.
- 공립대학은 2004년 공립대학법인제도 도입으로 국립대학법인과 마찬가지로 지자체로부터 운영비 교부금을 지원 받고 있음. 공립대학에 대한 운영비 교부금은 지자체의 지방세 수입만으로는 충당하기 어려우므로 그 부족분을 지방교부세교부금으로 계상하여 국가로부터 재정 지원을 받고 있음. 2003년 이후 공립대학에 대한 정부보조금인 기반적 경비지원제도가 폐지되면서 국공사립에 대한 경쟁적 자금을 국고보조금으로 교부받고 있음.

〈표 1〉 국·공·사립에 대한 경쟁적 자금 추이

(단위 : 억 엔, %)

구분	2004년	2008년	2012년	2017년	2020년
총액	450	680	575	337	158
공립대학 · 단기대학 배분액	12	27	19	13	5
비중	2.7	4.0	3.3	3.9	3.2

자료 : 文部科学省(2022). 公立大学の財政

- 공립대학 운영에 필요한 경비는 지방교부세 교부금인 보통교부세의 기준재정수요액에 산입됨. 즉 일정 기준에 따라 산출된 학생 1인당 소요 경비(단위비용)에 공립대학 재학생 수로 나누어 산정되며 수업료 감면 등에 관한 경비 등이 반영됨.

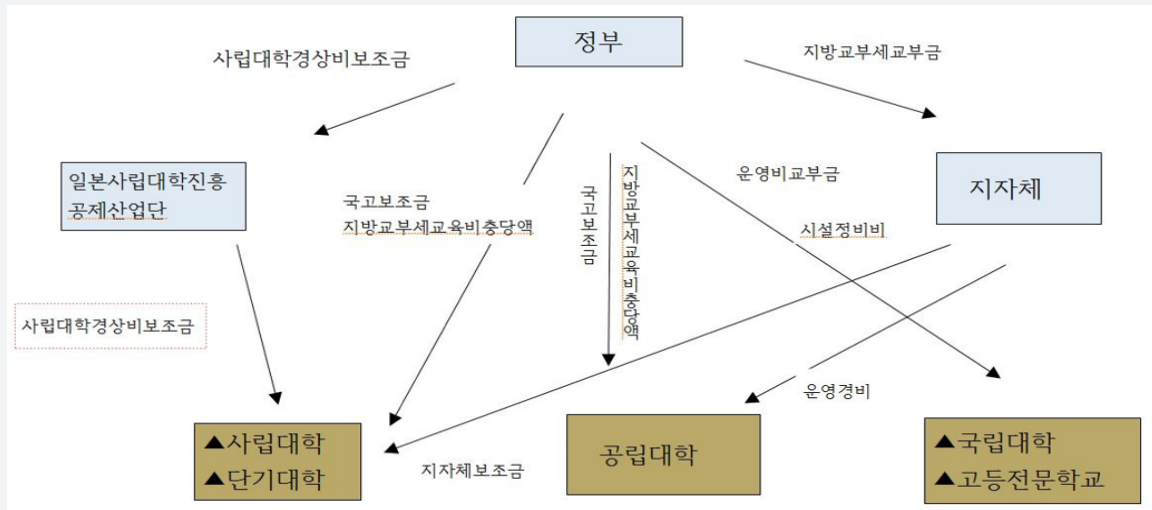
〈표 2〉 계열별 2022년도 지방교부세 산정 관련 단위비용

(단위 : 천엔)

계열	의학	치의학	이과	보건	사회과학	인문과학	가정 · 예술
단위비용(천엔)	3,754	2,116	1,458	1,665	211	435	690

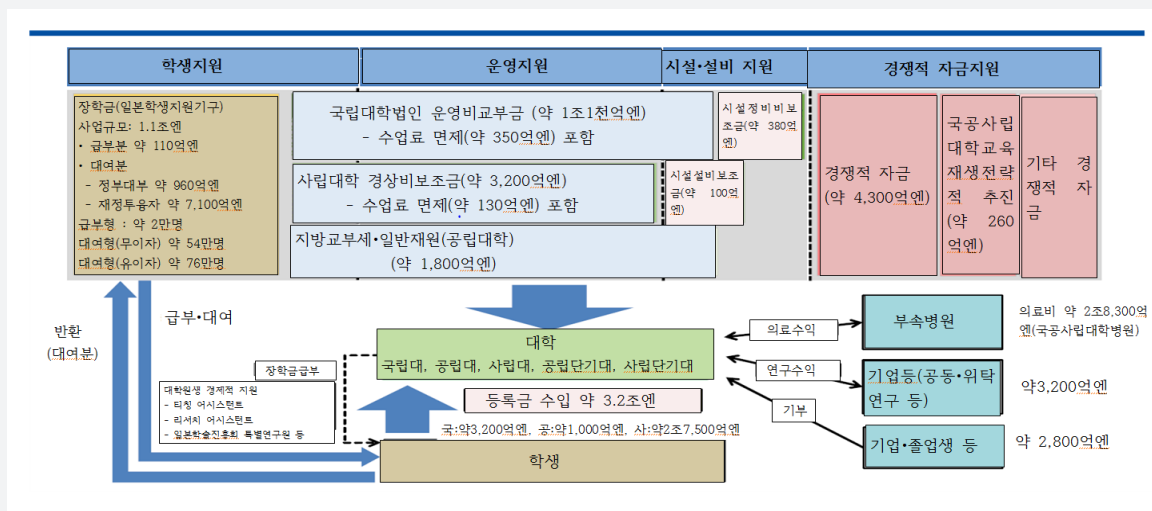
자료 : 文部科学省(2022). 公立大学の財政. [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/kouritsu/detail/1284531.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/detail/1284531.htm)

- 사립대학의 경우 사립학교진흥법에 따라서 사립대학진흥공제사업단을 통해 사립대학에 경상비 보조금이 교부되고 있음. 경상비보조 외에 사립대학개혁 종합사업 등 특별보조금과 사립대학의 시설·설비 정비를 위한 보조금을 지원받고 있음.



[그림 1] 고등교육 공교육비 자원 배분 개관도

- 정부의 고등교육기관에 대한 자원 배분은 규모와 비중을 고려하여 크게 운영·시설·설비 지원과 경쟁적 자금 지원으로 구분하여 접근할 수 있음. 전자의 경우 국립대학에 대한 기반적 경비인 운영비교부금, 시설정비비보조금, 사립대학에 대한 사립대학경상비보조금 등이 해당됨. 경쟁적 자금은 교원의 연구활동에 대한 과학연구비보조금과 국·공·사립대학 교육재생 전략적 추진사업 보조금을 들 수 있음.



[그림 2] 대학 단계의 재정지원과 비용 부담 구조

주 : 2018년 문부과학성 예산에 근거하여 산출함.

자료 : 文部科学省(2018). 2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申).

- 과학연구비보조금은 대학과 연구기관의 연구활동에 대한 자금을 연구자에게 조성하는 제도로 주관 사업기관은 독립행정법인 일본학술진흥회임. 인문학·사회과학부터 자연과학에 이르는 모든 분야에 걸쳐 기초부터 응용에 이르는 독창적이고 선구적인 학술연구를 대상으로 함.

과학연구비보조금은 연구자가 응모한 연구계획에 따른 엄격한 심사를 거쳐 채택되며 연구 활동에는 ▲ 연구자가 비교적 자유롭게 수행하는 연구 ▲ 사전에 중점적으로 연구할 분야와 목표를 정해 프로젝트 형태로 추진하는 연구, ▲ 구체적인 제품개발을 위한 연구 등 다양하며 일본의 과학기술 발전의 기초가 되는 중요한 역할을 수행하고 있음.

2022년도 예산액은 2,377억 엔이며 2021년도에는 9만 5천 건의 응모 중 2만 7천 건이 채택되었고 다년도 연구과제를 포함하여 약 8만 4천 건의 연구과제를 지원하고 있음.

- 국·공·사립대학 교육재생 전략적 추진사업에 대한 지원과 관련된 보조금은 채택제로 운영되며 프로그램별 상한액까지 전액지급됨. 산정 방법은 각 대학의 신청 금액에 입각하여 교부되므로 사용에 있어서 대학에 상당한 재량권이 부여되어 됨. 보조금은 2002년 개시된 21세기 COE프로그램을 필두로<sup>2)</sup>, 2003년 특색있는 대학교육 지원 프로그램(특색GP), 2004년 현대적 교육수요 추진 지원 프로그램(현대GP), 2005년 양질의 교원양성 추진 프로그램(교원양성GP), 2007년 글로벌 COE 프로그램, 대학원교육 개혁 지원 프로그램 등 다양한 프로그램이 운영되었음. 현재는 전술한 국·공·사립대학 교육재생 전략적 추진사업에 대한 다양한 지원프로그램이 운영되고 있음.

## 2) 문부과학성의 고등교육 재정지원 규모

- 정부 예산에서 차지하는 문부과학성 예산 비중의 추이를 살펴보면 아래 표와 같음. 2010년 6.1%에서 2021년 5.0%로 정부 일반세출에 대한 비중은 2006년 10.5%에서 7.9%로 감소 추세를 보이고 있음.

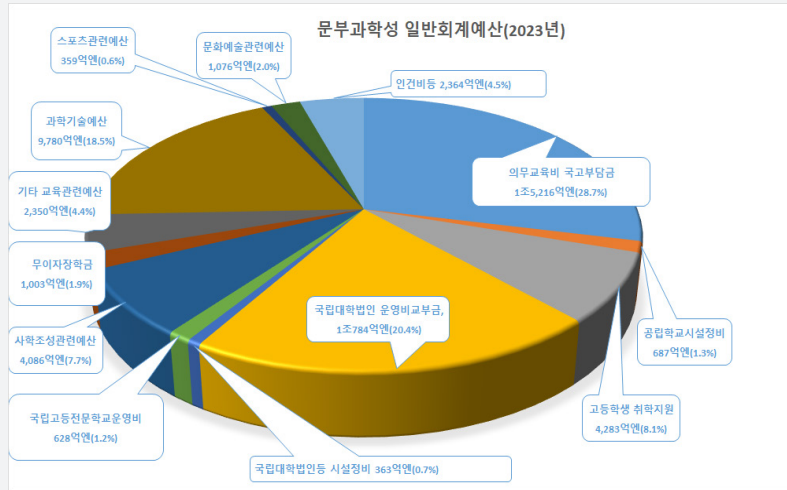
〈표 3〉 문부과학성 예산 추이 및 비중

연도	정부예산		문부과학성예산		
	일반회계 (억 엔)	일반세출 (억 엔)	문부과학성 (억 엔)	문부과학성/ 정부일반회계(%)	문부과학성/ 정부일반세출(%)
2010	922,992	534,542	55,926	6.1	10.5
2011	924,116	540,780	55,428	6.0	10.2
2012	903,339	517,957	54,128	6.0	10.5
2013	926,115	593,774	53,558	5.8	9.9
2014	958,823	564,697	53,627	5.6	9.5
2015	963,420	573,555	53,378	5.5	9.3
2016	967,218	578,286	53,216	5.5	9.2
2017	974,547	583,591	53,097	5.4	9.1
2018	977,128	588,958	53,093	5.4	9.0
2019	994,291	599,359	53,062	5.3	8.9
2020	1,008,791	617,184	53,060	5.3	8.6
2021	1,066,097	669,020	52,980	5.0	7.9

자료 : 文部科学省(2018~2022). 文部科学白書.

- 2) 21세기COE프로그램(The 21st Century Center Of Excellence Program)은 2002년부터 시작된 문부과학성의 연구거점형성보조금 사업으로 일본대학에 세계최고 수준의 연구거점을 형성하여 연구수준 향상과 인재양성을 위한 중점적인 지원을 통해 대학의 국제경쟁력을 제고하기 위한 목적에서 추진되었음

- 2023년도 문부과학성 예산 현황(일반회계)을 살펴보면 5조 2,941억 엔이며 이 중 고등교육 예산은 2조 3,148억 엔으로 전체의 43.7% 비중을 차지하는 것으로 추산됨.<sup>3)</sup> 국립대학에 대한 지원으로는 운영비교부금 1조 784억 엔, 시설정비 363억 엔, 사립대학에 대한 지원으로는 사립대학경상비보조 2,976억 엔, 시설정비 90억 엔임. 수업료 감면, 학자금 대출 등 고등교육 수학지원을 위한 장학금 관련 예산은 6,314억엔임.<sup>4)</sup>



[그림 3] 2023년도 문부과학성소관 일반회계 예산(안)

자료 : 文部科学省(2018~2023). 各年度 概算要求.

〈표 4〉 문부과학성 고등교육 관련 예산 세부 현황(2023년)

(단위 : %)

항목	예산	내역
국립대학개혁추진	1조 1,170억엔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육연구를 통한 사회적 임팩트 창출을 위한 지원과 교육연구기반 정비·강화, 실적·성과에 입각한 평가배분 등을 통해 각자의 역할분담에 따른 자율적·전략적인 경영 추진, 사회변혁과 지역과제 해결을 주도하는 국립대학 지원</li> </ul>
고등전문학교의 고도화·국제화	785억엔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회수요에 대응한 디지털, 수리·데이터사이언스·AI, 로봇, 반도체 교육등 내실화 및 연습선 건조등, 실천적·창조적인 인재육성기관으로서 고등전문학교의 기능 고도화·국제화 추진(728억엔)</li> <li>• 국공사립고등전문학교 교육환경 정비 및 인재양성(57억엔)</li> </ul>
사립대학등 개혁 추진	4,401억엔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사립대학과 고등학교 등의 운영에 필요한 경상적 경비 지원 및 사립학교 시설 내진화 등 교육·연구 장치 등의 정비 지원</li> </ul>
대학·고등전문학교 기능강화를 위한 지속적 지원책 창설	100억엔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털·그린 등 성장 분야를 견인하는 고도전문인재 육성을 위해 대학 등이 성장 분야로 학부 개편 등 지원, 다년도에 걸친 지속적·기동적인 재정지원을 위한 기금 등 창설</li> </ul>
대학·대학원 교육개혁 추진	31억엔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역활성화 인재육성사업 : 지역사회의 역량을 결집하여 개별대학의 차원을 넘는 횡단적인 STEAM 교육을 기반으로 한 교육 프로그램을 구축·실시함으로써 사업의 성과를 기반으로 학부 등의 개편 추진에 대한 지원(18억엔)</li> <li>가치창출을 위한 네트워크형 인문·사회학 분야 대학원 구축지원사업(7억엔)</li> <li>성장분야 대학원교육의 평생교육 기능 강화 사업(7억엔)</li> </ul>

3) 고등교육예산은 문부과학성 고등교육국이 발표한 2023년도 예산(안)에 근거하여 산출하였으며 실제 2023년도 문부과학성 일반회계 예산과 약간 차이가 있을 수 있음.

4) 문부과학성 2023년도 확정 예산으로 2023년도 고등교육국 예산(안)과 약간 차이가 있을 수 있음

수리·데이터사이언스 · AI교육 추진	24억엔	•리터러시·응용기초레벨 모델커리큘럼에 입각한 대학 등 기반적 교육의 전국적 추진 및 수리·데이터사이언스·AI 교육을 할 수 있는 전문가 인재육성 추진
고도의료인재 양성	32억엔	•차세대 암 전문의료인 양성(10억엔), 고도 임상교육·연구 확보 사업(23억엔)
글로벌 사회 미래인재 육성	394억엔	•대학교육 글로벌 전격력 강화: 일본 고등교육의 국제경쟁력 향상과 국제화를 추진하는 대학을 지원, 전략적으로 중요한 국가 및 지역과 질 보증 있는 학생교류를 추진하는 국제교육 연계 네트워크 형성 추진을 지원 •대학 등의 유학생 교류 충실: 전략적인 외국인유학생 확보·정착, 일본인 학생 해외유학지원, 대학의 국제화 제고등을 통해 코로나로 감소한 외국인유학생·내국인학생의 유학을 회복
고등교육 수학기원 (수업료감면·장학금등)	6,211억엔	•고등교육 수학기원(수업료면제, 급부형 장학금) 무이자장학금의 대여기준을 충족하는 희망자 전원에 대한 확실한 대여 실시

자료: 文部科学省(2023). 文部科学省 高等教育局 “2023年度概算要求”

### 3. 정부의 고등교육기관 공적 지원 현황

#### 1) 국립대 운영비 교부금 지원 제도

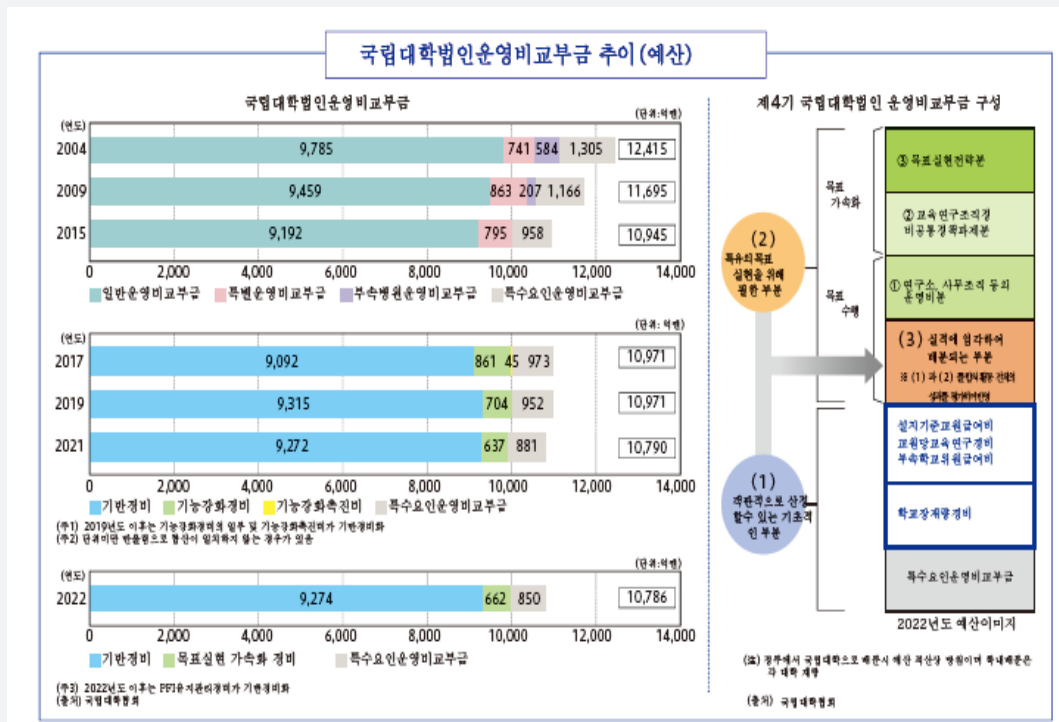
##### (1) 제도 도입 배경

- 일본은 지난 2004년 4월 1일부터 국립대학에 대한 법인화를 단행하여 기존의 99개 국립대학이 89개(2023년 현재 86개)의 국립대학법인으로 재탄생하였음. 국립대학에 대한 법인화는 일본 고등 개혁에 있어서 제3의 개혁이라 부를 만큼 큰 개혁임. 1990년대 초 거품경제 붕괴 이후 지속된 경제침체로 막대한 재정적자에 시달리던 일본 정부는 규제 완화 정책과 행·재정개혁을 통해 ‘작은 정부’를 구현하고 ‘행정과 규제’에 의해 유지되어 오던 일본 사회의 각종 질서를 ‘시장과 경쟁’에 의해 유지되는 새로운 질서로 변혁·재편할 것을 지향하였음.
- 법인화 이후 재정 및 회계 제도상의 가장 큰 변화는 크게 두 가지를 들 수 있음. 첫째는 재정면에 있어서 사용 용도를 특정하지 않은 운영비 교부금 제도를 도입하여 각 대학의 실정에 맞게 독자적인 집행을 가능하게 함으로써 재정적인 자율성을 향상시킨 점임. 둘째는 국립대학회계 법인화를 계기로 기업회계원칙에 준거한 국립대학법인회계제도를 도입하여, 각 대학의 재정 상태와 운영 상황을 투명화하고 예산집행의 권한과 책임소재를 분명하게 하였다는 점임.
- 법인화 이전에는 국립학교특별회계제도하에서 각 대학이 징수하던 학생 수업료, 부속병원 진료 수입, 장학 기부금 등의 수입은 특별회계의 수입으로 계상되어 국고로 귀속되었음. 그러나 법인화 이후에는 국립학교특별회계제도가 폐지되고 국립대학법인회계제도하에서 각 국립대학법인 고유의 회계기준에 따라 자신의 책임 하에 예산의 요구·집행이나 자금관리·운용이 가능해졌음.
- 무엇보다도 법인화로 인한 가장 큰 재정제도상의 변화는 운영비교부금제도를 도입한 점임. 법인화를 계기로 문부과학성에서 국립대학 운영을 위해 배분되는 보조금은 예산 용도를 특정하지 않고 각 법인의 판단으로 탄력적으로 집행할 수 있는 운영비교부금으로 통일되었음. 운영비 교부금의 가장 큰 특징은 그 용도가 각 대학의 재량에 맡겨져 있다는 점임. 법인화 이전에는 국립학교회계제도와 문부과학성의 예산 배분 기준 등에 의해 예산편성이 이루어졌으나, 법인화 이후에는 인건비를 포함한 모든 비용 및 수익에 대해서 각 대학이 세운 중기목표 및 계획에 따른 자체적인 예산편성이 이루어지고 있음. 집행이 자유로운 운영비교부금 및 수업료 등을 주요 재원으로 하여 각 대학의 미션과 전략에 따른 유연한 내부 예산을 책정할 수 있게 된 것임.

- 운영비교부금 도입으로 법인화 이전에는 불가능했던 예산의 차년도 이월이 가능해졌고 조달·계약 등에 대해서도 기본적으로 각 법인의 판단으로 집행할 수 있게 되었음. 그러나 운영비교부금제도는 사용 용도를 대학의 자율에 맡겨 재정상의 자율성을 향상시킨 반면, 운영비 교부금이라는 정부보조금을 통해 대학 운영을 정부의 의도대로 조정하는 수단으로 작용하고 있다는 비판도 제기되고 있음.

## (2) 운영비 교부금 지원현황

- 국립대학 법인화의 주요 목적 중의 하나는 국립대학에 대한 정부보조금의 비중을 줄이고 산학협력 연구비 수입과 기부금 등의 비중을 늘리도록 유도하는 것이며 이를 통해 정부의 재정 적자를 해소하고자 하였음.



[그림 4] 국립대학법인 운영비교부금 추이(예산)

자료: 国立大学協会(2022). データで見る国立協会

- 실제로 운영비 교부금은 2004년 법인화 이후 2013년까지 매년 1% 삭감되었으며, 특히 2013년도에는 동일본대지진 부흥 자원 확보 명목에 의한 임시적 조치로 전년 대비 5.1% 삭감됨. 2004년 국립대학 법인화 이후 교부되어온 운영비교부금은 현재는 폐지된 ‘효율화 계수’<sup>5)</sup>에 의한 사업비 일률 1% 삭감정책에 따라 2004년 1조 2,415억 엔, 2008년 1조 1,813억 엔, 2013년 1조 792억 엔으로 지속적으로 감소되어 왔음.

5) 2005년부터 도입된 ‘효율화계수’(각 연도별로 산정된 운영비교부금대상사업비의 1%분을 운영비교부금에서 삭감), 경영개선계수(2004년도 병원수입의 2%를 병원운영비교부금에서 삭감), 그리고 2010년에 상계계수를 대체하여 도입된 대학개혁추진계수(부속병원이 없는 대학은 1%, 부속병원이 있는 대학은 1.4% 삭감) 등에 의한 운영비교부금 삭감은 국립대학재무에 심각한 상황을 초래하였음.

- 국립대학법인 총 90개 법인(82개 대학, 4개 대학원대학, 4개 연구기구)에 대한 정부의 운영비교부금 운영현황(2020년 기준)을 살펴보면 전체 법인 예산 규모 2조 6,462억 엔의 40.8%에 해당하는 1조 807억 엔이 운영비교부금으로 지원됨. 운영비교부금 수입을 제외한 자체수입은 등록금 수입 3,633억 엔(13.7%), 부속병원수입 1조1,674억 엔(44.1%), 잡수입 349억 엔(0.8%)임. 지출은 기간경비 1조 3,202억 엔(49.9%), 부속병원경비 1조 674억 엔(44.1%), 기능강화경비 647억 엔(2.4%), 특수요인경비 940억 엔(3.6%)임.

(수 입)		(지 출)	
【1億円増】	登 録 金 等 3, 6 3 3 億 円 (3, 6 3 2 億 円)	기 간 경 비 1 3, 2 0 2 億 円 (1 3, 2 6 3 億 円) 【▲62億円減】	
	【33億円増】 雑 数 入 3 4 9 億 円 (3 1 6 億 円)		
【▲164億円減】	운 영 비 교 부 금 1 0, 8 0 7 億 円 (1 0, 9 7 1 億 円)		
	〔 기간운영비교부금 10, 019億 円 → 9, 867億 円 〕		
	〔 특수요인운영비교부금 952億 円 → 940億 円 〕		
【516億円増】	부 속 병 원 수 입 1 1, 6 7 4 億 円 (1 1, 1 5 8 億 円)	기 능 강 화 경 비 647億 円 ( 704億 円) 【▲57億円減】	【▲12億円減】
		특 수 요 인 경 비 940億 円 ( 952億 円)	
【385億円増】	운 영 비 교 부 금 산 정 대 상 사 업 비	부 속 병 원 경 비 1 1, 6 7 4 億 円 (1 1, 1 5 8 億 円) 【516億円増】	【264億円増】
	2 6, 4 6 2 億 円 (2 6, 0 7 7 億 円)		
고 등 교 육 학 업 지 원 신 제 도 수 입 료 면 제 분 (내 각 부 계 상)		2 6 4 億 円 (신 규)	

※1. 각 항목중( )은 전년도금액  
2. 외부자금(수탁연구수입, 기부금수입, 특허료수입등)등, 운영비교부금산정대상의 항목은 제외

출처 : 문부과학성(2020) 국립대학법인운영비교부금 현황에 대해서서

[그림 5] 국립대학법인 2020년도 수입·지출 현황

자료 : 文部科学省(2020). 国立大学法人運営費交付金現況について

## 2) 사립대 경상비 보조금 지원 제도

### (1) 제도 도입 배경: 사학진흥조성법

- 일본 사립학교법은 국가와 지방자치단체가 교육 진흥상 필요한 경우 법률로 사립학교 교육에 관해 필요한 조성을 할 수 있음(법 제59조)을 규정하고 있고, 그 법률인 “사립학교진흥조성법(이하 사학진흥조성법)”이라는 별도의 법률을 통해 재정지원이 이루어짐. 그 지원은 경상비 보조금에 대한 재정지원이며, 일본 문부과학성의 직접지원이 아닌 일본사립학교진흥공제사업단을 통한 간접 지원 형태임(사학진흥조성법 제11조).

- 1970년에 사립대학 등에 대한 경상비 보조금제도가 창설되어 사립대학의 인건비를 포함한 교육 연구 관련 경상비적 경비에 대한 보조가 가능해짐. 이후 물가와 인건비 상승으로 경상비가 증가하고 사학의 수입을 초과하는 지출 초과가 발생하며 사학 재정이 악화됨에 따라 법정화 요구가 증가하였고 1975년에 의원입법으로 사학진흥조성법이 제정되어 1976년부터 시행됨.
- 사학진흥조성법의 목적은 첫째, 사립학교의 교육 조건 유지 및 향상, 둘째, 학생들에 대한 학업상의 경제적 부담 완화, 셋째, 사립학교의 경영 건전성 향상과 건전한 발전에 기여하는 데 있음(법 제1조). 지원 대상은 유치원·초·중등·대학을 포함한 모든 학교법인에 적용되며 사립대학의 경우에는 교육·연구와 관련된 경상비의 1/2을 보조할 수 있음(법 제4조).
- 이때 보조금은 증액하거나 감액할 수 있음. 학교법인 또는 대학이 법령 및 정관에 위반하거나 관할청의 처분에 따르지 않을 경우, 모집정원을 충족하지 못하거나 초과할 경우, 재정 상황이 건전하지 못하거나 관리 운영이 적정하지 못한 경우에는 감액할 수 있음(법 제5조). 그 외에도 동법 제8조는 학교법인의 학자금 대여사업에 대한 국가와 지방자치단체의 지원에 대해서 규정하고 있으며, 법 제9조는 학교법인에 대한 광역자치단체의 보조와 관련하여 국가의 지원에 관한 규정을, 제 12조는 사학진흥조성법을 적용받는 학교법인에 대한 감독 권한을 규정하고 있는바, 필요한 경우 학교법인에 회계 현황에 대한 보고 및 예산 시정 권고, 학칙에 규정된 모집정원을 초과한 경우 시정명령을 내릴 수 있음.

## (2) 사립대에 대한 정부의 재정지원

- 문부과학성은 사립대학이 일본 고등교육기관·학생 수의 80%를 차지하고 있으며 고등교육 기회 제공에 큰 기여를 하였고 향후에도 이러한 역할을 수행하려면 사립대의 교육 연구 활동을 지원하기 위한 기반적 경비가 필요하다는 입장을 취하고 있음. 이러한 취지에서 사립대학의 운영에 필요한 경상비 보조금을 확보하여 교육 연구의 질적 향상에 매진하는 사립대학과 지역을 위해 공헌하는 사립대학에 대한 지원을 강화하기 위해 경상비 보조제도를 운영하고 있음.
- 문부과학성의 사립대 관련 예산은 크게 사립대학 경상비 보조금과 사립대학의 연구시설, 연구 장치와 관련된 경비 등을 보조하는 사립학교 시설정비보조금으로 구분할 수 있음. 문부과학성 2023년도 일반회계 예산은 5조 2,941억 엔이며 이 가운데 사학조성 관련 예산을 살펴보면 총 4,086억 엔으로 전체 교육예산의 7.7%를 차지함. 사학조성 관련 예산 항목을 살펴보면 사립대학 경상비 보조 2,976억 엔, 사립고등학교 경상비 보조 1,029억 엔, 사립학교 시설설비정비추진 90억엔 임.<sup>6)</sup>
- 문부과학성이 교부하는 사립대학 경상비보조금은 산하기구인 일본사립학교진흥공제사업단(이하, 사업단)<sup>7)</sup>을 통해 교부되며, ①사립대학의 교육연구조건 유지 및 향상, ②학생의 경제적 부담 경감, ③사립대학 경영의 건전성 향상을 위해 사업단이 문부과학성으로부터 보조금을 교부받아 이를 재원으로 하여 전액 학교법인에 대해 사립대학의 경상비 보조금으로 교부하고 있음.

6) 사학조성관련 예산항목 합계는 4,095억엔으로 사학조성관련 예산 4,086억엔과 차이가 있으나 이는 스포츠 관련예산 359억엔과 중복계 상으로 인한 것임

7) 일본사립학교진흥공제사업단은 사립학교 교육의 충실화, 경영의 안정, 교직원의 복리후생 등을 위한 보조금교부, 자금대출, 기타 사립학교교육에 대한 지원업무 및 사립학교교직원공제법 의 규정에 따른 공제제도 운영을 통해 사립학교 교육진흥에 기여를 목적으로 1998년에 설립된 문부과학성 산하기구임

- 사립대학 경상비 보조금은 각 학교당 교직원 수와 학생 수에 소정의 단가를 환산한 기준액을 교육 연구 조건 상황에 따라서 차등 배분하는 ‘일반보조금’과 교육 연구에 관한 특색 있는 사업에 배분하는 ‘특별보조금’이 있음. 일반보조는 대학 운영에 필수적인 교육 연구와 관련된 경상적 경비에 대해서 지원함. 성과지표를 포함한 교육의 질과 관련된 객관적 지표를 통한 배분 방법을 통해 교육의 질적 향상을 촉진하고 있음(2023년 2,771억 엔). 특별보조는 인구감소·출산율 저하, 고령화와 사회경제적 글로벌화를 배경을 초스마트사회 실현과 지방 활성화 추진 등의 과제에 입각한 특성화 추진 대학을 중점적으로 지원하고 있음(2023년 205억 엔).

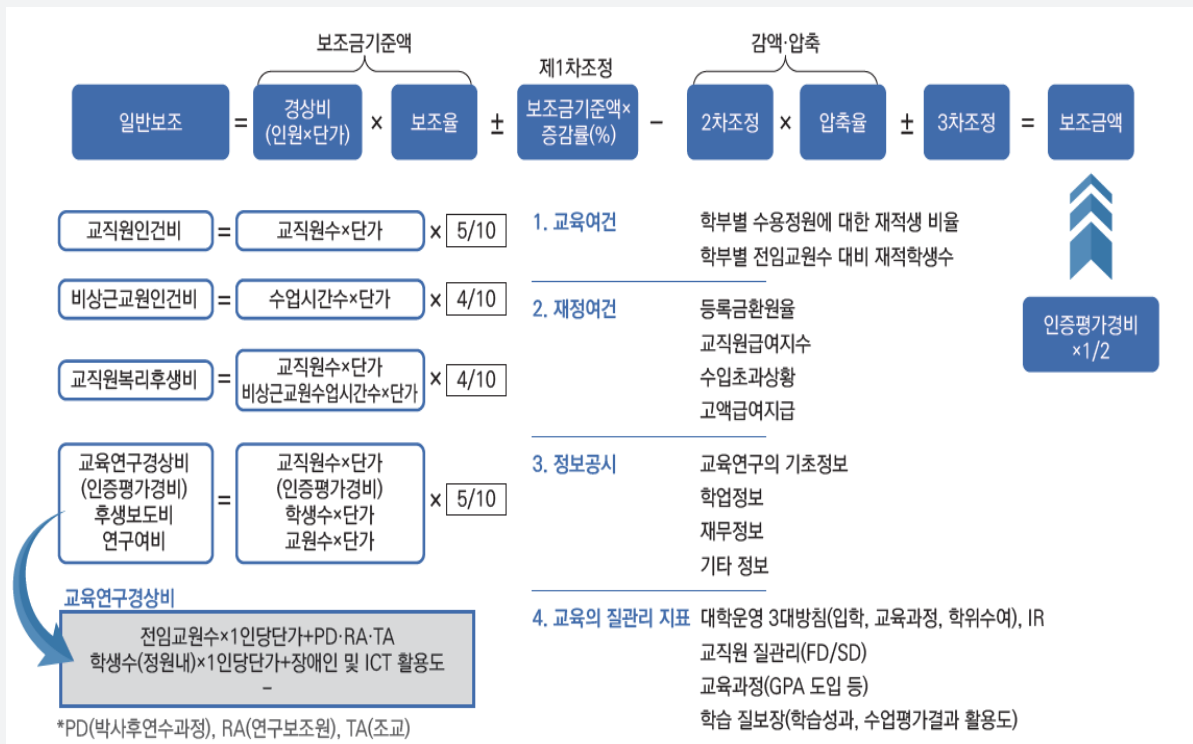
### (3) 경상비 보조의 범위 및 산정 방법

- 문부과학성은 사립대학에 대한 경상비 보조의 대상으로 교직원 인건비, 복리후생비 등을 비롯한 11가지의 경비를 규정하고 있음. 이에 입각하여 사업단은 경상비 보조의 대상이 되는 경비의 범위에 대해 다음과 같이 규정하고 있음.

〈표 5〉 사립대 경상비 보조의 범위(일반 보조금)

항목	내역
전임교원급여비	• 대학의 총장, 부총장, 학장, 교수, 준교수, 강사, 조교수 및 조교, 학교법인으로부터 급여를 받고 있는 자, 사립대학에 소속된 자
전임직원급여비	• 사립대학의 전임직원, 학교법인으로부터 급여를 지급받고 있는 자, 학교법인이 설치한 사립대학에 소속된 자 중에서 사무, 교무, 복리 및 기술 기능에 종사하는 자
비상근교원급여비	• 사립대학의 전임이 아닌 교수, 준교수 및 강사의 급여에 필요한 경비
교직원복리후생비	• 사립대학의 전임교원 및 전임직원에게 대한 노동자재해보상보험의 보험급여와 관련된 보험료로 부담하는 경비 • 사립대학의 비상근교원에 대한 노동자재해보상보험의 보험급여와 관련된 보험료로 부담하는 경비, 사립대학의 전임교원 및 전임교직원에게 대한 고용보험료로 부담하는 경비 • 사립대학의 비상근교원에 대한 고용보험료로 부담하는 경비 • 사립대학의 전임교원 및 전임직원에게 대한 사립학교교직원공제법상의 장기급무와 관련된 납부금으로 부담하는 경비
교육연구경비	• 학생의 교육 또는 전임교원 등이 수행하는 연구에 직접 필요한 기계, 기구 및 비품(1개 또는 1쌍의 가격이 500만 엔 이상은 제외), 도서, 소모품, 연료 등의 구입비와 인쇄·제본비, 광열비, 통신·운반비 기타 경상비 • 전임교원 및 전임직원의 연구를 위한 외국 여행(외국대학, 연구소 등을 조사 연구하는 것에 한정)에 소요되는 운임, 항공료, 일당 및 숙박료 • 학교교육법 규정에 다른 인증평가에 필요한 인증평가기관의 평가료로 부담하는 경비 • 기타 사회인에 대한 교육, 비상근 직원이 수행하는 연구 등에 직접 필요한 기계, 기구 및 비품, 도서, 소모품, 연료 등의 구입비, 사례금, 인쇄·제본비, 광열·수도비, 통신·운반비 등 기타 경상적 경비
후생보도비	• 비품(1개 또는 1쌍의 가격이 500만 엔 이상은 제외), 도서, 소모품 등의 구입비, 사례금, 인쇄·제본비, 광열·수도비, 통신운반비등 • 사립대학의 학생 지도, 과외 교육 또는 보건관리에 필요한 경상비, 전임교원 및 전임직원의 학생 지도 또는 과외 교육을 위한 국내 여행 및 학생 지도와 관련된 연수회 강사의 연수회를 위한 국내 여행에 필요한 철도운임, 선박운임, 항공운임, 일당 및 숙박료
연구경비	• 전임교원 등의 연구를 위한 국내 여행에 필요한 철도운임, 선박운임, 항공운임, 일당 및 숙박료

- 일본사립학교진흥공제사업단의 「사립대학등 경상비 보조금 취급 요령」에 따르면 경상비 보조금은 다음과 같은 기준에 의해 산정됨. 경상비 보조금의 기준액은 전임교원급여비의 5/10, 전임직원급여비의 5/10, 비상근교원급여비의 4/10, 교·직원복리후생비의 4/10, 교육연구경비의 5/10, 후생보도비의 5/10, 연구여비의 5/10 조정률을 곱하여 산정됨. 인건비 산정 방법은 전임교원 수에 표준급여액 5,731천 엔을 곱한 금액에 사립대학 퇴직금재단의 적립금을 가산함. 전임직원도 마찬가지로 표준급여액 3,601천 엔을 곱한 금액에 사립대학 퇴직금재단의 적립금을 가산함. 비상근교직원은 수업 시간 수에 1개 수업 시간당 표준경비 5,100엔을 곱하여 산정됨.



[그림 6] 경상비보조금 산정방식(일반 보조금)

#### (4) 경상비 보조금 교부 현황

- 2021년도 기준 사립대 경상비 보조금 경상비 보조금 총 규모는 약 2,925억 엔으로, 대학 및 단기대학 등 모든 대학 유형에서 일반 보조금이 차지하는 비중이 약 90% 이상이며 상세 내역은 <표 5>와 같음. 2023년도의 경우 문부과학성 예산에 따른 사립대 경상비 보조금 규모는 2,976억 엔이며 그 중 일반 보조는 2,771억 엔, 특별 보조는 205억 엔임.

〈표 6〉 2021년 사립대학 경상비보조금 교부 현황

(단위: 명, 천 엔, 개)

구분		대학	단기대학 고등전문학교	합계
보조대상 교·직원수· 학생 수 보조대상	교원	88,806	5,965	94,771
	학생	1,987,215	105,591	2,092,806
	직원	54,633	3,283	57,916
교부금액	교원	163,227,724	8,407,334	171,635,058
	학생	35,913,696	1,986,804	37,900,500
	직원	51,176,762	3,107,942	54,284,704
	비상근교원	4,903,353	398,575	5,301,928
	인증평가경비	271,852	50,790	322,642
	공중송신경비	878,531	37,803	916,334
	특별보조	20,560,571	1,583,229	22,143,800
	합계	276,932,489	15,572,477	292,504,966
교부대상수	학교법인	544	92	636
	학교수	581	274	855
	학부(과)	1,881	521	2,402

자료 : 日本私立学校振興・共済事業団(2022). 私立大学等経常費補助金交付状況の概要.

- 일반보조는 대학의 경영에 필수 불가결한 교육 연구 관련 경상적 경비를 지원하고 교육의 질 제고와 관련된 객관적 지표에 의한 자원 배분으로 교육의 질적 향상 제고하는 데 목적이 있음. 특별보조는 ‘Society 5.0’ 실현과 지방 활성화 추진 등과 같이 일본 정부가 추진하는 과제에 입각하여 대학 스스로 특색을 살린 개혁을 추진하는 대학을 중점적으로 지원하기 위해 활용함.

- 사립대학개혁종합지원사업: 특색있는 교육 연구 추진과 지역사회 공헌 등 대학 스스로의 특색과 강점을 살린 개혁을 추진하는 대학을 지원
- 대학 교육의 DX에 의한 질적 전환 지원: 디지털 기술 활용으로 학습자 자신이 배우는 학습체제로의 전환과 효과적이고 질 높은 교육을 실현하는 추진하는 대학을 지원
- 사립대학의 수리·데이터사이언스·AI 교육 내실화: 문이과 구분 없이 모든 학생이 일정한 수리·데이터사이언스·AI 교육을 실현하는 대학을 지원
- 연구시설 등 운영지원 및 대학원 등의 기능 고도화 지원
- 교육 연구 활동의 확충·발전을 위해 협동하는 대학 등을 지원

#### (5) 사립대 재정지원에 대한 통제 및 관리

- 사립대학에 대한 경상비 보조금 등을 비롯한 국가의 재정지원은 직접적인 재정 지원과 관련된 법적 통제와 보조금 제도 운영과 관련된 법적 통제, 정책적 유도를 통한 방식에 의해 규제가 이루어지고 있음. 우선 재정 지원에 대한 직접적인 법적 통제는 사립학교법, 사학조성법, 보조금적정화법을 통해 확인할 수 있으며, 각 세부 내용은 〈표 6〉과 같음.

〈표 7〉 사립대 재정지원(경상비보조 등) 통제 및 관리에 대한 법적 근거

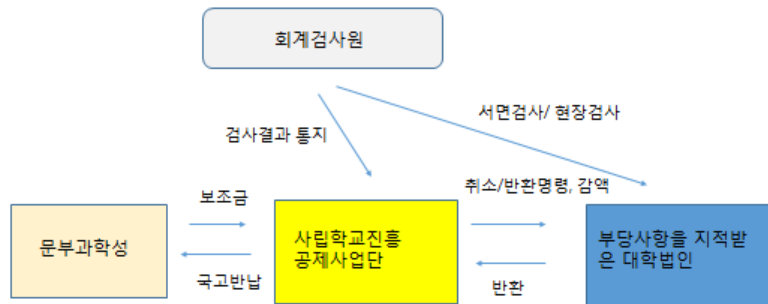
구분	내용
사립학교법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사립학교법 제59조: 국가 또는 지방자치단체가 사립학교에 대해 교육 진흥상 필요한 경우에는 사립학교 교육에 관해 필요한 조성을 할 수 있음을 규정</li> <li>• 사립학교법은 제60조~제63조: 사립학교에 대한 통제와 감독 권한을 규정<sup>8)</sup>. 학교법인이 법령 규정, 법령 규정에 입각한 관할청의 처분 또는 정관에 위반하거나, 그 운영이 적정하지 못하다고 인정되는 경우, 위반 정지, 운영개선에 필요한 조치를 하도록 명령할 수 있음. 학교법인에 대해 업무, 회계 상황에 대한 보고를 받으며, 조치명령에 따르지 않는 경우 임원 해직을 권고할 수 있는 권한 등이 있음을 규정</li> </ul>
사립학교 진흥조성법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사립학교진흥조성법 제5조: 사학보조금 지원을 받은 학교법인에 대해 다음과 같은 경우에는 보조금을 감액할 수 있음을 규정                         <ul style="list-style-type: none"> <li>① 법령의 규정, 법령의 규정에 따른 관할청의 처분 또는 정관에 위반한 경우</li> <li>② 학칙에 규정된 수용정원을 넘는 학생을 재학시킨 경우</li> <li>③ 재학생 수가 학칙에 규정된 수용정원을 충족하지 못한 경우</li> <li>④ 차입금 상황이 적정하게 이루어지지 않는 등 재정 상황이 건전하지 못한 경우</li> <li>⑤ 기타 교육 조건 또는 관리 운영이 적정성을 결여한 경우</li> </ul> </li> <li>• 사립학교진흥조성법 제12조: 사학보조금 교부를 받은 학교법인에 대해 관할청이 ①보고징수·질문검사권, ②수용정원(초과) 시정명령, ③예산 변경 명령, ④임원 해직 권고 등을 내릴 수 있는 권한이 있음을 규정</li> </ul>
보조금 적정화법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문부과학성으로부터 보조금을 받은 사립학교법인은 보조금적정화법에 따른 규제와 통제를 받음.</li> <li>• 문부과학성으로부터 사립대학에 지원되는 경상비보조금은 사립학교진흥공제사업단법 제27조에 입각하여 보조금적정화법이 준용됨.</li> <li>• 동법에 의한 규제 및 통제는 기본적으로는 '각 부처의 장'이지만(보조금적정화법 제2조7항), 사립학교진흥공제사업단을 통해 교부되는 보조금에 대해서는 사립학교진흥공제사업단 이사장에게 위임되어 있음(일본사립학교진흥공제사업단법 제27조).</li> </ul>

• 보조금 제도 운영과 관련된 통제의 법적 근거는 회계검사원법을 통해 확인할 수 있음. 사립대학에 대한 경상비보조금은 문부과학성으로부터 사립학교진흥공제사업단을 통한 간접 교부방식을 취하고 있으며, 경상비보조금을 지원받는 사립대학은 회계검사원에 따라 회계검사를 받아야 함. 회계검사원에 의한 검사는 서류 검사와 현장검사가 있음. 사립대학경상비보조금에 대해서는 대학법인을 조사함. 검사종료 후에 검사 결과를 분석·검토하고, 지적사항에 따라서 사립학교진흥공제사업단에게 조회를 함(회계검사원법 제34조).

• 검사 결과에 따라 부당하다는 지적을 받은 사항에 관해서 회계검사원으로부터 사립학교진흥공제사업단에 조회문서가 송부되어지며, 조회내용에 따라 회답을 송부함. 사립학교진흥공제사업단은 부당사항이 지적된 대학법인에 대해서 지적받은 보조금액의 취소·반환명령을 통지하고, 당해 학교법인은 사립학교진흥공제사업단에 보조금을 반환하여야 함. 또한 사립학교진흥공제사업단은 해당 학교법인에 대해서 지적사항에 관한 금후의 개선책을 문서로 제출할 것을 요구함. 사립학교진흥공제사업단은 보조금액의 취소·반환명령을 받은 대학법인에 대해서 취소·반환명령을 받은 금액과 같은 금액을 당해 연도의 일반보조에서 감액할 수 있음. 이상의 내용을 도식화하면 [그림 7] 과 같음.

8) 사립학교법 제60조~63조의 규정은 재정지원의 유무와 관계없이 사립학교에 일반적으로 적용되는 감독·통제 수단을 규정한 조항임.

회계검사원에 의한 사학보조금 규제·통제 시스템



[그림 7] 회계검사원에 의한 사학보조금 규제

- 마지막으로 일본 정부는 정책적 유도를 위해 사학보조금을 규제하는 방식을 취하고 있음. 일본 사립대의 정원 총원율을 보면 대도시의 대규모 대학들이 매년 정원 초과인 반면, 지방의 중소규모 대학들은 2000년 초반부터 정원을 채우지 못하는 사립대학 수가 증가하고 있음. 문부과학성은 대규모 대학이 신입생을 초과 흡수하는 것을 방지하기 위해 초과 모집한 대학에 대해서는 사학조성금을 감액하는 소위 ‘정원엄격화’ 정책을 통해 대도시의 대규모 대학 신입생을 지방 중소규모 대학으로 유입되도록 유도함. 2019년 기준 정원 8,000명 이상 대규모 대학의 경우 입학정원 100명인 학부에 입학생이 104명인 경우에는 초과 입학자 4명분에 해당하는 학생경비 경상비보조금이 삭감된 바 있음.

### [참고문헌]

- | 国立大学協会(2022). データで見る国立協会.
- | 文部科学省(2018). 2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申).
- | 文部科学省(2018~2022). 文部科学白書.
- | 文部科学省(2018~2023). 各年度 概算要求.
- | 文部科学省(2020). 国立大学法人運営費交付金現況について.
- | 文部科学省(2022). 公立大学の財政.
- | 文部科学省(2023). 文部科学省 高等教育局“2023年度概算要求”.
- | 日本私立学校振興・共済事業団(2022). 私立大学等経常費補助金交付状況の概要.